

의과아응  
국상남대  
중부동의

## 발 간 사

중국의 ‘부상’은 이제 낮설지 않은 표현이 되었습니다. 중국은 경제발전을 바탕으로 국제사회에서 자신의 목소리를 높이고 있으며, 이러한 추세는 앞으로도 지속될 것으로 보입니다. 우리는 중국과 역사적으로 오랜 관계를 맺어 왔고, 또한 지리적으로도 인접해 있는 만큼, 중국의 부상은 우리에게 큰 영향을 줄 것입니다.

2012년은 한반도를 둘러싼 주변 정세와 관련해서도 중요한 의미를 갖는 해가 될 것이며, 이에 어떻게 대응하느냐에 따라 우리의 미래가 결정될 것입니다. 20세기형 생존전략에서 벗어나 21세기 선진 일류국가로 도약하기 위한 고도의 발전전략이 필요한 때입니다.

아놀드 토인비는 『역사의 연구』에서, 문명과 국가의 흥망성쇠는 변화와 도전에 어떻게 대처하느냐에 따라 결정되는 것이라고 갈파하였습니다. 주변정세에 계속 관심을 갖고 지켜보면서 대응하는 국가 대전략이 필요한 이유입니다.

최근 중국과 동남아 국가들의 관계 발전이 예상롭지 않습니다. 상호 교역액이 1991년 79억 달러에서 2010년 2,928억 달러로 증가하는 등 중국은 동남아 국가들의 최대 교역 상대국입니다. 2010년 중국-아세안 간 FTA가 발효되었으며, 이를 계기로 중국은 동남아 진출을 더욱 활발히 할 것입니다.

이러한 배경에서 관심을 끄는 연구가 있습니다. 외교 일선에서 오래 시간을 보내셨던 전·현직 대사들이 중국의 부상과 동남아 국가들의 대응 전략을 분석하고, 그것이 우리에게 주는 함의를 찾아보고자 한 것이 바로 그것입니다. 이론적인 차원과 실제 경험을 아우르는 상황 분석과 해법이 흥미를 자아낼 것입니다.

주지하다시피, 동북아역사재단은 2006년 9월 동북아 지역의 역사화해를 모색하기 위해 출범한 후 학술연구를 바탕으로 정책 개발에 노력해 왔으며, 그 일환으로 역사와 영토문제를 비롯하여 다양한 이슈에 관해 국내외 학술회의를 주관하고, 각종 연구물도 출간했습니다. 이번에 발간되는 책이 독자들로 하여금 세계정세 변화를 더 폭넓게 보고 이해하는 데 도움이 되기를 바랍니다.

끝으로, 이 책의 집필에 참여하신 대사님들의 노고에 감사드리며, 이 책의 발간 과정에서 수고하신 재단 관계자 여러분께도 감사의 뜻을 전합니다.

2011년 가을

**동북아역사재단 이사장**

정재정



중국

한국

일본

울릉도·독도

제주도

네팔

부탄

인도

라오스

대만

동북아역사재단

미얀마

남중국해

방글라데시

태국

베트남

필리핀

동북아역사재단

NORtheast ASIAN HISTORY FOUNDATION

스리랑카

캄보디아

브루나이

말레이시아

싱가포르

인도네시아

## 차례

권두언 · 6

책을 내면서 · 8

### 중국의 부상과 동남아의 대응

01 중국 대외전략의 흐름과 전망 · 13  
신정승 | 외교안보연구원 중국연구센터 소장

02 중국의 대동남아 전략 : 현황과 전망 · 49  
이선진 | 한림대학교 초빙교수

03 베트남의 대중국 관계 : 기회와 도전 · 83  
임홍재 | 청주대학교 객원교수

04 미얀마의 대중국 관계 : 생존을 넘어 · 119  
조병제 | 외교통상부 대변인

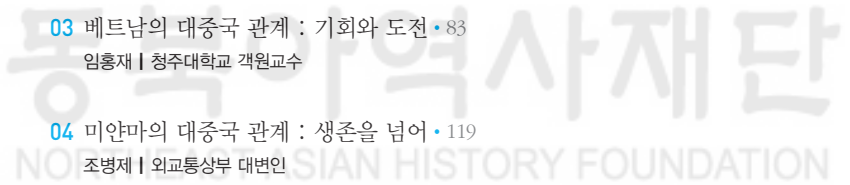
05 라오스의 대중국 관계 : 지정학적 운명과의 조화 · 155  
이건태 | 주라오스 대사

06 말레이시아의 대중국 관계 : 실리외교 사례 · 187  
양봉렬 | 광주과학원 대외부총장

07 인도네시아의 대중국 관계 : Free & Active · 215  
이선진 | 한림대학교 초빙교수

08 중국 위협론과 아세안의 관여정책 : 남중국해 문제를 중심으로 · 251  
이원형 | 우송대학교 초빙교수

한국에 주는 함의 · 285



## 권 두 언

중국과 어떻게 조화롭게 사느냐 하는 문제는 이제 모든 세계 각국의 과제다. 중국과 국경을 접하고 있고 오래 교류해 온 동북아, 동남아 지역 나라들에게는 특히 어려운 숙제가 아닐 수 없다.

아세안 10개국은 중국과의 관계에서 각기 다른 역사적 배경을 가지고 있으며, 지금도 중국과 양자 차원의 관계발전을 위하여 노력하고 있다. 아세안이 현재와 같이 10개국으로 늘어난 것은 1990년대 중반이다. 그 이후 아세안은 이 지역의 번영과 안전에 관련된 주요 안건은 아세안 공동으로, 혹은 다자차원에서 다루고 있다. 아세안지역포럼(ARF), ASEAN+3, 동아시아정상회의(EAS), 치앙마이 스왑협정(CMI) 등이 그 예이다. 2010년 남중국해 문제가 발생했을 때도 아세안은 중국에 공동 대응하면서 지역 다자기구를 십분 활용하였다.

아시아 경제는 2008년 세계금융위기 이후 세계경제의 견인차가 되고 있다. G20 정상회의에 동아시아 지역에서 어느 지역보다 많은 여섯 나라가

참가하고 있다는 점이 이를 반증하고 있다. 아시아 경제 중에서 중국, 인도와 함께 아세안(인도네시아, 베트남, 태국 등)과 한국도 주목을 받고 있다. 동북아-동남아-서남아(인도)로 이어지는 지역경제통합도 느리게나마 꾸준히 진행되고 있다. 그 중심에 동남아 지역이 있으며, 아세안은 이러한 지리적 이점을 살리기 위하여 아세안의 통합과 경제성장을 계획하고 착실히 실천해 나가고 있다. 그 결과는 매우 성공적이었다. 아세안은 이제 우리의 핵심 경제 파트너로 부상하고 있다. 2010년 한국의 대외무역, 해외건설 수주, 한국인의 해외여행 규모 면에서 아세안은 미국, 일본을 앞서고 특히 한국의 대아세안 투자(71억 달러)는 미국(51억 달러), 중국(39억 달러)을 크게 앞서고 있다. 우리는 아세안과의 관계를 앞으로 더욱 중시해 나가야 한다.

중국도 아세안을 겨냥하여 그동안 많은 공을 들여왔다. 중동/아프리카 산 석유 수송을 위한 파이프라인을 미얀마를 경유하여 건설 중이고, 아세안을 남북으로 가로지르는 쿤밍-싱가포르 고속철도 건설 사업을 추진 중이다. 동남아 지역에서 중국은 최대 무역상대국이 되었고 중국 화폐를 국제화폐로 만드려고 시도하고 있다. 이와 같이 중국은 세계로 향하는 길목에 있는 아세안을 중시하고 있다.

아세안과 중국 주재 전·현직 대사들이 모여 만든 이 책자는 시의적절하고 의미 있다. 중국의 움직임이 동남아 지역과 동북아 지역에서 어떻게 다르며, '중국의 부상'이라는 문제를 두고 아세안의 대응이 우리와 다른 점이 무엇인가를 보여줄 것이다. 이 책자의 발간을 환영하며, 책자 발간에 참여하신 대사 일곱 분의 노고에 감사드리고 치하 드린다.

2011년 가을

**한승주 전 외교부 장관**

## 책을 내면서

아세안과 중국 주재 전·현직 대사 7명이 2010년 10월 첫 모임을 가졌다. 우리 외교가 동북아 지역을 넘어 외연을 넓혀 나가야 한다는 점에 인식을 같이 하였다.

‘중국의 부상’을 우선 점검해보기로 하였다. 2010년 중국의 태도가 동북아와 동남아를 동시에 긴장시켰으나 동북아 국가와 아세안의 대응이 달랐다는 점에 착안한 것이다. 한국과 일본은 천안함, 연평도 포격에 대하여 미국과 맺은 동맹을 중심으로 한반도 안정을 도모하였다. 아세안은 남중국해 문제에 대하여 개별 국가 대응과 아세안 공동대응을 병행하였다. 예를 들어 베트남은 미국과 연합하여 대응하기도 하고, ARF 등 다자기구를 통하여 중국 입장에 대한 반대의사를 분명히 하기도 한다. 그렇지만 아세안이 집단적으로 미국과 연합하여 중국에 대항하는 모습을 보이지 않으려고 조심하였다.

고 있다. 위협을 지나치게 강조하다가 기회를 잃어버리는 일이 없도록 행동하고 있다. 이들은 또한 세계전략의 필요에 따라 움직이는 미국에 비하여, 중국의 존재는 토착(土着) 세력대국으로 보기 때문에 중국의 부상에 대한 대응은 한층 조심스럽다.

중국이 갖는 영향력은 나라에 따라 다르다. 미얀마나 라오스는 중국의 정치, 경제적 영향력이 강한 편이나 인도네시아는 아세안 중에서 중국의 영향력이 가장 약하다. 말레이시아는 그 중간 정도라고 할 수 있고 베트남의 경우 중국의 경제적 영향력은 강하나 남중국해 문제를 두고 미국과의 연합도 마다하지 않고 있다. 그러면서 동시에 베트남은 동남아에 진출하려는 중국에 관문(關門)을 열어주고 갈등이 한계를 넘지 않도록 관리하고 있다.

이와 같이 아세안 각국은 중국에 대하여 각기 다른 이해관계를 가지고 있으나 아세안의 통합과 단결에 관한 한 공통이해를 가지고 있다. 지역경제 통합이 가져오는 경제적 시너지와 함께, 중국의 안보 불안에 대한 공동대응이 유효하다는 점을 인식하고 있기 때문이다. 남중국해 문제는 중국과 아세안 간 최대 불안요인임에도 쉬운 해결책이 보이지 않는다. 그러나 양자 차원의 해결 노력과 아세안이 공동으로 해결하려는 노력이 조화를 이루면서 상호 무력 사용을 자제하고 있다.

이 책은 크게 두 부분으로 이뤄져 있다. 제1부는 중국의 부상과 아세안 회원국들의 대응을 양자 차원(Bilateral)에서 살펴보고, 제2부는 한국에 주는 함의를 살펴보았다. 중국의 부상, 동아시아 지역 통합과 아세안의 부상 등 동남아 지역의 변화는 국제정치의 구조적인 변화를 가져오고, 한국에 대하여 정치, 안보, 경제적 영향을 미칠 것으로 전망된다. 한국에 주는 함의 부분은 주로 지역적 추세(Regional Trend)를 다루고 있다. 민감성 때문에 생략하였지만, 중국-미얀마와 중국-북한 관계 사이, 특히 중국의 ‘미얀마 회랑(回廊, Corridor)’ 계획과 중국의 ‘장춘-길림-두만강’ 계획은 그 주변 상황과 추

진 방식에 많은 유사성이 있다. 별도의 기회에 다루기로 하였다. 한국에의 함의 내용은 참가자들이 모두 참여하여 토의한 결과이나 일부 대사들이 아직도 이의를 제기하는 부분도 있다.

끝으로 이 책자를 발간하여 주신 동북아역사재단에게 진심으로 감사드립니다. 지난해 겨울 강 추위를 뚫고 정례적으로 만나 많은 토론과 논쟁 속에서 탈고하였지만, 부족하다는 아쉬움은 여전히 크다. 마지막으로 많이 부족한 글을 읽어 주신 독자들에게 깊이 감사드립니다.







# 중국 대외전략의 흐름과 전망





# 동북아역사재단

NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

신정승

외교안보연구원  
중국연구센터 소장

# 중국 대외전략의 흐름과 전망



## 1. 중국 위협론

중국은 1978년 개혁개방을 시작한 이래 지난 30여 년간 눈부신 경제발전을 이루어 2010년에는 중국의 GDP가 일본을 추월하여 세계 제2위에 오르게 되었다. 이와 더불어 국제사회에서 중국의 발언권은 계속 증대되어 이제는 미국과 더불어 G2라고 불릴 정도로 커지고 세계 각국은 주요 사안에 대한 중국의 입장을 관심을 갖지 않을 수 없게 되었다. 특히 2010년은 김정일의 두 번에 걸친 중국 방문, 천안함 폭침사건이나 연평도 포격사건과 관련한 중국의 미온적인 태도 등으로 중국에 대한 우리 국민들의 관심이 어느 때보다 높았다.

미국과 중국은 2010년 초부터 정치, 군사, 무역 등 여러 분야에서 갈등 상황을 연출하였다. 특히 오바마 정부가 아시아 회귀를 강조하는 상황에서 '남중국해가 중국의 핵심이익 수역'이라는 중국의 언급은 주변국들에게 중국 위협론(China Threat)을 부각시키는 계기가 되었다. 미국에서는 예전부터

중국 위협론에 근거해 중국을 견제해야 한다는 봉쇄(Containment) 또는 제약(Constraintment) 의견과 중국과 협력해서 국제사회의 책임 있는 일원이 되도록 유도해야 한다는 의견(Engagement)이 병존하면서 당시의 국제정세에 따라 미국의 태도도 변화하곤 하였다.<sup>01</sup> 2001년의 9·11 사태 이후 미국이 대테러전쟁에 중점을 두던 시기나 2008년 국제금융위기 상황에서 미중관계가 협력적인 모습을 보였듯이 국제적인 주요 현안이 발생하여 중국의 협력이 필요한 시기에는 대체로 미중관계가 협력적으로 진행된 반면 그렇지 않은 상황에서는 중국 위협론이 등장하여 갈등관계가 부각되는 경향이 있었다.

서구인들에게 있어서 중국 위협론은 15세기 몽골의 유럽 침략으로 인해 황인종 위협론(Yellow Peril)이 널리 퍼진 것에서 출발했다. 최근의 중국 위협론은 대체로 중국의 경제발전이 본 궤도에 오르는 1990년대 초부터 확대되었으며 특히 1995~1996년 대만 해협을 둘러싼 미중 간의 갈등으로 인해 크게 부각되었다. 중국의 국력이 커가면서 국제사회에 위협이 될 것이라는 견해는 시카고대학의 교수 미어샤이머(Mearsheimer) 같은 이들이 주장하듯이<sup>02</sup> 현실주의 국제정치이론에 입각하고 있다. 즉, 한 나라의 국력이 강해지면 기존의 국제질서나 세력균형을 깨뜨리려고 할 것이고 그 과정에서 발생할 갈등이 심해지면 전쟁도 일어난다는 것인데 중국도 이런 패권 추구의 길을 갈 것이라는 논리이다. 이에 대해서는 많은 서구사회의 학자들이 공감하고 있는 것 같다.

이에 대해 덩샤오핑(鄧小平)을 위시한 중국 지도자들은 중국은 결코 패권을 추구할 의사가 없다고 기회가 있을 때마다 강조해 왔다. 또한 최근에 국

01 Michael Brown et al, *The Rise of China*, p. 209 : David Shambaugh, *Containment or Engagement of China*. 한편 Gerald Segal은 같은 책 p. 207의 "East Asia and the containment of China"에서 관여와 봉쇄의 개념은 냉전 시대로부터 남겨진 것으로 부상하는 중국이라는 특별한 문제를 다루기에는 충분치 않다고 하면서 Engagement는 필요하지만 불충분하기 때문에 Constraintment가 필요하다고 주장하고 있다.

02 John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, p. 401. Mearsheimer는 중국이 경제성장 속도를 늦추도록 미국이 조치를 취해야 한다고까지 언급하고 있다.

제사회에서 중국을 G2라고 부르는데 대해서도 중국은 1인당 GDP가 겨우 4천 달러를 넘어선 개발도상국에 불과(2010년 말 기준)하다는 입장을 피력하면서 국제사회에서 중국에 대한 부담을 줄이려는 의도로 반박하고 있다. 아울러 중국은 나라 안에서 오랜 기간에 걸쳐서 해결해야 할 문제들이 너무 많아 밖으로 힘을 과시할 여유가 없다고 주장하기도 한다. 한편 베이징대학의 지아칭궈(賈慶國) 국제관계학원 부원장은 Global Asia지에 기고를 통해 중국은 미국 주도의 국제질서를 파괴하지 않고 오히려 국제기구 등 다자 활동에 적극적으로 참여하여 현 질서 유지를 위해 노력하고 있다고 하였다. 또한 중국은 영토의 확장보다는 투자와 무역을 통해 중국의 부와 권위를 높이는 것이 가능하다고 믿고 있으며 자유 시장, 법치, 인권이나 민주주의 등 기본 가치 면에서 미국에 공감하고 최소한 이를 위해 노력하고 있다고 주장함으로써 중국 위협론에 대해 반박하고 있다.<sup>03</sup>

한림대학교 이상성 교수도 그의 『동아시아의 전쟁과 평화』라는 저서에서, 중국이 부강해지면 팽창주의를 추구할 것이라는 논리에 기초한 중국 위협론은 중국의 역사적 사실에서 정확성이 결여된다고 주장한다.<sup>04</sup> 그는 중국의 전쟁과 평화의 역사는 중화세력과 중국안보를 위협하는 북방민족들 사이의 역동적인 힘의 함수관계였다고 파악하였다. 특히 한반도와 관련해서는 명청(明淸) 교체기나 청나라 말기의 예를 들면서 중국이 부강했을 때가 아닌 중국의 중앙세력이 약화되었을 때 변방국들과 관계가 불안정해지고 한반도 안보에 영향을 끼쳤다고 설명하고 있다. 그의 주장은 우리에게 시사하는 바가 크지만 과거에는 중국이 세계의 중심으로서 현상유지가 자신들의 이익에 부합하였다고 볼 수 있으나, 현재는 미국 중심의 국제사회로서 상황이 다르기 때문에 과거의 역사에 기초하여 강해진 중국이 앞으로도 현상유지에 만족할 것이라고 보는 것은 논리적으로 무리가 있다고 하겠다. 한편 키신저 박사도 참여한 ‘21세기는 중국 차지가 될 것인가(The 21st Century

03 지아칭궈(Oct, 2001), Global Asia.

04 이상성(2009), 『동아시아의 전쟁과 평화』, 제1권, 한길사, 223쪽.

will belong to China)’라는 주제의 명크 디베이트(Munk Debates) 토론회가 2011년 6월 토론토에서 개최되었는데, 토론 전에는 2,700여 명의 투표자 의견이 “그렇다”와 “아니다”로 반반으로 갈라졌던 것이 토론 후에는 ‘(중국 차지가) 아니다’라는 쪽에 다수가 투표한 것은 중국의 국내 문제 산적과 주변국들의 견제로 중국이 패권국이 되기 어려울 것이라는 데 더 많은 사람이 공감하고 있음을 보여준다고 하겠다.<sup>05</sup>

## 2. 중국의 국가발전전략과 대외정책 추이

어느 나라도 마찬가지겠지만 중국의 대외전략도 중국의 국가발전 목표를 달성하기 위한 대외적 노력이라고 할 수 있다. 중국 외교부 홈페이지에는 중국 대외정책과 관련하여 “금세기 초 20년 내에 중국의 역량을 집중, 전면적 건설을 통해 십 수억 인구에게 보다 높은 수준의 소강사회(小康社會 : 정치가 비교적 명쾌하고 생활이 비교적 안락한 사회적 국면) 혜택을 제공한다”는 국가발전 목표를 기술하고 있다. 그리고 “국가의 주권, 안전과 발전이익을 보호하고 소강사회의 전면적 건설과 사회주의 현대화를 가속하기 위해 양호한 외부환경을 만들어 나가며 세계 평화와 발전을 적극 추진해 나간다”라고 외교의 전략적 목표를 밝히고 있다. 이에 따라 구체적으로는 외국과는 평화공존 5원칙에 입각하여 우호적인 협력 발전을 추진하고, 다자관계에 계속 적극적으로 참여, 국제사회에 상응하는 의무 수행, 국제사회의 주요한 현안에 있어 건설적 역할을 발휘, 국제사회가 보다 공정하고 합리적인 방향으로 발

전토록 노력한다는 것을 명시하고 있다. 이상에서 중국 대외전략은, 적어도 공식적으로는 2020년까지의 소강사회 건설이라는 국가발전 목표를 달성하기 위해 양호한 외부환경을 만들어 나간다는 데 중점을 두고 있다는 것을 알 수 있다.<sup>06</sup>

## 1) 덩샤오핑의 개혁개방과 경제건설 우선 정책

중국의 국가발전 전략은 덩샤오핑의 경제건설 우선과 개혁개방정책이라는 큰 틀을 유지하면서 장쩌민[江澤民]과 후진타오[胡錦濤]를 거쳐 시기적 상황을 반영하여 약간 변화해왔다. 1978년 중국공산당 제11차 전국대표대회 제3차 중앙전체회의(3중전회)는 1개 중심(경제발전)과 2개 기본점(개혁개방과 사회주의의 4개항 견지)을 당의 기본노선으로 결정하고, 농업·공업·과학기술·국방의 현대화를 국가 목표로 명시함으로써 개혁개방정책으로의 역사적인 전환을 공식화하였다. 이러한 전환은 문화대혁명 당시 미국, 소련과의 전쟁불가피론이나 계급투쟁론으로부터의 해방을 의미한다. 덩샤오핑은 개혁개방을 통한 상품경제의 발전을 위하여 국내외 정세의 안정을 강조하면서 통치체제의 제도화와 주변정세의 안정을 추구하였다. 이에 맞추어 자오즈양[趙紫陽]은 1987년 제13차 공산당대회에서 사회주의 초급 단계론을 제시함으로써 시장경제체제의 본격적 도입을 위한 정치적 토대를 마련했다.

이러한 국가발전 전략을 바탕으로 덩샤오핑은 미국 등 강대국과 마찰을 피하면서 경제발전에 전념하도록 도광양회(韜光養晦: 때를 기다리며 실력을 기른다)의 자세와 4불정책(四不政策)을 강조하였다. 이는 중국이 동맹을 맺지 않고

06 장원링은 중국의 국가대전략을 “중국이 경제·사회·정치 발전에 집중할 수 있는 안보·경제·정치적 상황을 만드는 것”이라고 하면서 대략 2050년까지 지속될 것이라고 설명하였다. 그는 이러한 대전략의 핵심개념으로서 1) 중국을 대국으로 복원시키는 것, 2) 미국 등과의 안보딜레마를 해소하는 것 3) 자제하며 부당무(不當頭) 하는 것, 4) 국제사회와의 상호의존과 대국으로서의 책임 수행이라고 말하고 있다. Zhang Yunling, Tang Shiping and David Shambaugh, “China’s Regional Strategy”, *Power Shift*, p. 48.

(비동맹(非同盟)), 패권을 추구하지 않으며(반패권(反霸權)), 내정불간섭을 고수하고, 남보다 앞서서 강대국 행세를 하지 않는다는(부당두(不當頭)) 것으로서 이러한 방침은 여전히 중국 외교의 중요한 부분이라고 볼 수 있다. 그러나 최근에 와서 칭화대학의 옌쉐통(閔學通) 교수 같은 사람이 “도광양회의 자세를 갖는 것은 중국의 경제발전을 위한 것이었지만 이미 중국이 경제적으로 대국이 된 만큼 도광양회는 더 이상 적절치 않다”라고 하듯이<sup>07</sup> 중국의 국력에 걸맞게 중국의 의견을 좀 더 적극적으로 개선해야 한다는 목소리가 커지고 있는 것도 사실이다.

## 2) 신안보개념에 따른 대외전략의 변화

냉전 종식을 전후로 안보문제를 바라보는 시각이 변했다. 소련 붕괴와 양극체제의 해체는 강대국 간 대규모 전쟁의 가능성이 적어진다는 것을 의미하였다. 다시 말해 국제사회가 제로섬의 상호관계와 군사력 중심에서 벗어나 상호의존을 중시하고 경제우선을 중심으로 하는 새로운 세계로 변화되어 간다는 것으로, 이것은 세계화가 본격적으로 진행된다는 것을 의미하였다. 이러한 가운데 대두된 신안보개념(新安全觀)은 국가마다 다르게 정의되고 또한 시간이 흐름에 따라 변화하고 있어 한가지로 정의하기 어려운 것이 되었다. 대략 전통적 안보관이 국가를 주체로 군사적 충돌이나 위협을 주 내용으로 하였던 것에 비하면 신안보개념은 개인이나 국민, 인류를 주체로

07 옌쉐통(2011. 3. 1). 『세계지식』 인터뷰 내용. “도광양회 정책을 견지하는 것은 현재 중국의 국제적 지위에도 걸맞지 않음. 한 국가의 지위가 변화가 발생하면 합리성 원칙에 근거해 대외정책도 조정되어야 함. 중국은 과거 경제건설을 위해 평화적 주변정세 위주의 대외정책을 수립했음. 즉, 최종 목표는 경제적 부상이었음. 그러나 상당한 경제발전을 이룩한 현 시점에 여전히 경제발전에 집착하는 것은 국가이익에 부합하지 않음. 국제환경 변화는 각국 국익의 우선순위를 결정함. 오늘날 중국이 직면한 이익의 우선순위는 1980년대와는 다름.” 한편, 인민해방군의 부총참모장이었던 송광카이(宋光才)는 도광양회는 중국외교의 핵심 개념인데 이를 서구는 물론 중국 내에서도 잘못 이해하고 있다고 하면서 도광양회는 나중을 위해 조용히 실력을 기른다는 와신상담의 뜻이 아니라 실력을 나타내지 말고 겸손하고 신중해야 한다는 의미임을 강조하고 있다(인민외교학회(2010 Winter), 『Foreign Affairs Journal』, 1쪽).

하기도 하며 범위는 국가를 넘어 지역, 세계에까지 확장되기도 하는 종합안전 개념이기도 하다.

중국도 냉전 종식 후 발전되어 온 신안보개념에 나름대로의 정의를 내려왔다. 장쩌민 전 국가주석은 1999년 3월 26일 스위스에서 개최된 군축협상회의에서 중국 신안보개념의 핵심은 상호신뢰, 상호이익, 평등, 협력에 있다고 하였다. 이어 그는 ‘상호신뢰’는 신안보개념의 기초이며, ‘상호이익’은 신안보개념의 목적이고, ‘평등’은 신안보개념의 보장이며, ‘협력’은 신안보개념의 방식을 의미한다고 설명하였다. 구체적으로는 대결을 통하여 안보를 다진다는 냉전적 생각을 버리고 상호이익과 상호신뢰의 기초 위에 상이한 사고방식과 사회제도를 초월하는 협력관계를 구축하며 협력을 통하여 공동이익을 추구하고 분쟁을 해결하자는 것이다. 후진타오 국가주석도 2009년 9월 23일 제64차 UN총회에서 상호신뢰, 상호이익, 평등, 협력을 골간으로 하는 중국의 신안보개념은 자국의 안보를 유지하고 다른 나라의 안보 관련 이익을 존중하면서 인류공동의 안보를 촉진하는 것이라고 연설하였다. 이러한 중국의 신안보개념은 다자간 협력을 통한 문제해결을 중시하는 것으로, 한편으로는 이로 인해 서구의 중국 위협론을 약화시키는 효과도 있었다.<sup>08</sup>

그러나 중국의 신안보개념에는 중국적인 특색이 있다. 서방의 선진국이 제창한 신안보개념은 개인의 자유와 안보를 더욱 중시하고 주권을 초월하는 국제간여를 강조하는 데 반해, 중국의 신안보개념은 평화공존 5원칙을 강조하며 주권존중과 내정불간섭 원칙을 견지한다는 것이다. 그 예로 중국이 이미 UN의 평화유지 활동에 참여하기 시작하였음에도 평화를 위한 행동에 신중을 기하여 주권원칙을 존중하고 있음을 들었다. 이러한 중국의 주

08 Robert Sutter, "China's Regional Strategy and Why It May not be Good for America?", *Power Shift*, p. 290. Sutter는 1997년 중국의 신안보개념의 요체는 평화공존에 따른 내정불간섭, 호혜적인 경제관계 발전, 대화를 통한 분쟁의 평화적 해결이라고 하면서 당시 미국이 NATO와 일본과의 군사협력 강화를 냉전사고라고 여기고 이에 대응하기 위한 것이라고 설명하면서 이후 중국은 구동존이에 입각해 외국과 각종 동반자관계를 맺는 한편 국제기구에 적극 진출하기 시작하였다고 기술하였다.

권 강조는 한석희 교수도 언급했듯이<sup>09</sup> 중국의 신안보개념이 주권과 국가이익에 대한 철저한 보호를 바탕으로 형성되었기 때문인 것으로, 이는 중국이 제국주의 시대에 겪었던 역사적 경험을 반영하는 것과 동시에 글로벌 시대의 약자인 개발도상국의 입장을 대변하는 의미도 있는 것으로 생각된다.

### 3) 다자적 국제체제에 참여

덩샤오핑의 뒤를 이어 장쩌민이 중국의 최고지도자로 부상한 시기는 1989년 천안문 사태로 중국 지도부에 변동이 생기고, 베를린 장벽의 붕괴 이후 동구권이 몰락하던 시점으로 중국으로서는 대내외적으로 불안정성이 고조되었던 때라고 할 수 있다. 장쩌민은 1990년대 초 동구권의 공산정권 몰락과 같은 일이 화평연변(和平演變)에 의해 중국 내에서 일어날 것을 경계하면서 나라 안 단속을 강화하였다. 아울러 그는 새로운 국제 질서론을 제기하면서 다극체제를 강조하여(1992년 제14차 공산당대회에서 언급) 소극적이지만 미국의 초강대국 지위를 견제하는 노력을 시도하기도 하였다.

또한 1990년대 중반부터 중국은 신안보개념에 따라 다자체제에 적극 참여하기 시작하였다. 중국이 전방위 외교를 강조하면서 다자체제에 적극 참여하려고 한 것은, 1980년대 후반 많은 사람들이 일본의 상승과 미국 국력의 상대적인 저하를 예상했던 것과는 달리 1990년대 중반부터 초강대국인 미국의 패권적 지위가 더욱 확대되어 감에 따라 미국 주도의 국제질서에 적극 참여하여 필요 시 자신의 주장을 제기하는 것이 현실적이라는 판단에서 비롯된 것으로 생각한다. 실제로 중국은 1991년의 APEC(Asia-Pacific Economic Cooperation, 아시아태평양경제협력체) 가입에 이어 1994년에는 아세안 지역안보포럼인 ARF(Asean Regional Forum)에 가입하였다. 핵심현전면금지

조약(CTBT)을 포함하여 중국이 1987년부터 1997년까지 10년간 가입한 안보 관련 국제조약은 기존의 9개에서 14개로 늘어났으며, 1997년에는 상하이협력기구를 주동적으로 창설하였다.

#### 4) 3단계 국가발전 전략 추진

중국지도부는 신안보개념을 배경으로 냉전해체 이후의 국제정세가 평화로울 뿐 아니라 세계화의 확산에 따라 경제위주의 새로운 국제 질서가 형성될 것이라고 보았다. 중국은 이러한 변화된 정세하에서 중국의 역할을 모색하면서 농업, 공업, 국방, 과학기술의 4개 분야 현대화를 중심으로 국가 현대화 건설에 박차를 가하였다. 1984년 덩샤오핑이 2000년까지 1인당 국민소득 800달러를 달성하여 소강사회를 이루겠다는 언급을 한 바 있지만, 이러한 단계적 발전론이 정식으로 구체화된 것은 21세기 진입을 앞둔 1997년 제15차 공산당대회라고 하겠다.

중국지도부는 제15차 공산당대회를 통해 중국의 새로운 3단계 국가발전 목표를 설정하고 이를 위해 최소 30년간 주변정세의 평화와 안정이 필요하며 사회주의 초급단계를 적어도 100년 유지하여야 한다는 중요한 정책방향을 결정하였다. 3단계 발전이란 2010년 GDP는 2000년의 2배로 하며 1인당 GDP는 1,600달러를 달성, 완벽한 사회주의 시장경제체제를 달성하는 것이다. 또한 당 창건 100주년이 되는 2020년(실제로 당 창건 100주년은 2021년)에는 1인당 GDP 3,200달러를 달성하여 전면적인 소강사회(정치가 비교적 명쾌하고 생활이 비교적 안락한 사회적 국면)를 건설하며, 건국 100주년이 되는 2050년(정확하게는 2049년)에는 1인당 GDP 1만 2,800달러 달성으로 부강, 민주, 문명화된 사회주의 국가(나중에는 대동사회로 표현하기도 함)를 건설하

여 세계대국의 면모를 과시한다는 것이었다.<sup>10</sup>

이후 당초 계획보다 경제성장이 빠르게 이루어져서 2006년의 제11차 5개년계획에서는 목표가 다소 조정되기도 하였다. 실제로 중국은 2006년에 이미 1인당 GDP가 2,000달러가 되었으며 2010년에 4,000달러가 되어 목표는 초과 달성되었다. 3단계 발전전략 중 대외전략 면에서 눈여겨보아야 할 것은 30년간 주변정세의 평화와 안정이 필요하다고 강조하는 부분이다.

## 5) 후진타오의 화평굴기, 화평발전 그리고 조화세계 건설

장쩌민 주석하에서 지도자 수업을 하던 후진타오가 2002년 제16차 당 대회를 통해 새로운 지도자로 등장하면서 중국은 1997년 제15차 공산당대회의 3단계 발전론을 재확인하고 대외정책에 대한 구체적인 방향을 정하였다. 즉 2020년까지 소강사회를 건설하기 위해 안정적인 주변 환경 조성에 외교력을 집중하면서 구체적으로는 선진 강대국과의 안정적인 협력관계를 발전시키고, 주변국과의 우호협력을 강화하며(목린(睦隣)·안린(安隣)·부린(富隣) 정책), 접경국가들과의 영토문제 해결을 통해 국경선 안정을 실현하겠다는 것으로 오늘날까지 대체로 이러한 방향이 지속되어 오고 있다.

이에 더 나가서 중국 위협론을 불식시키기 위해 중국은 2003년부터 화평굴기(和平崛起)를 주장하면서 중국의 국력이 신장되어 부상하더라도 평화롭게 이루어질 것임을 강조하기 시작하였다. 정베이젠(鄭必堅)이 처음 들고 나온 화평굴기라는 용어<sup>11</sup>는 덩샤오핑 이래 중국지도부의 뜻을 정리한 것이다. 화평굴기의 요체는 중국의 경제발전은 지역과 세계경제 그리고 중국과

10 이희옥(2005), 『중국의 국가전략: 전면적 소강사회론을 중심으로』, 『한국과 국제정치』, 제21권 1호.

11 문정인(2010), 『중국의 내일을 묻다』, 삼성경제연구소, 23쪽. “중국국제전략학회의 정베이젠은 2003년 10월 당시 중국공산당고 상무부교장으로서 보아오포럼에서 처음 제기하였으며 이후 12월 26일 마오쩌둥 탄생 110주년 기념대회에서 후진타오 총서기가 이를 강조함으로써 큰 주목을 받았다.”

관계가 있는 동반자국가들에게도 이익을 제공하여 세계 평화에 기여하는 것으로, 과거 강대국과는 달리 평화적으로 진행되면서 중국과 세계가 공동으로 발전할 수 있는 계기가 된다는 것이다.<sup>12</sup> 한편 국제사회에서 굴기(崛起)라는 단어가 많은 사람들에 의해 무언가 위협적인 의미로 인식됨에 따라 화평굴기라는 용어는 2004년이 되면서부터 외교부를 중심으로 화평발전(和平發展)이라는 용어로 바뀌게 되었으며 현재까지도 조화발전과 더불어 자주 사용되고 있다.

유소작위(有所作為)란 말은 원래 덩샤오핑이 중국의 대외관계 지침과 관련해 도광양화와 더불어 강조했던 말이지만 지난 수년간 가끔 이 용어가 중국의 공세적인 외교적 태도를 설명하는 말로 대체되기도 한다. 네이버 백과사전에 의하면 유소작위는 “국제관계에서 관여와 개입을 통해 중국의 역할을 강조하고, 국익을 확대하고자 하는 적극적이고 공세적인 대외정책이다”라고 정의하면서 그 실례로 6자회담 의장국으로서의 중국의 활동을 들었다. 그러나 유소작위가 공세적 외교정책이라고 하면서 부정적 태도를 취하는 것은 다시 생각해 볼 문제이다.

중국은 국력이 상승하고 국제적 발언권이 커짐에 따라 국제사회에서 그에 상응하는 국제적 책임을 다하라는 압력을 많이 받아왔던 것도 사실이다. 또한 중국 내에서도 중국이 국제사회에서 대국으로서 정당한 평가를 받기 위해서는 그에 상응하는 책임을 지려는 자세가 필요하다는 책임대국 논리도 적지 않다. 따라서 유소작위를 “중국이 국제사회 여론을 반영하여 국제사회에 중국의 국력에 상응하는 공헌을 하겠다”라는 책임 대국론의 자세라고 해석한다면 이는 중국이 국제사회의 기존질서를 존중한다는 의미에서 긍정적으로 평가할 부분도 있다. 이런 점에서 중국이 6자회담 의장국으로서 건설적인 역할을 하려는 노력을 유소작위라고 부르는 것은 합당하다고 할 수 있다.

12 서진영(2006), 『21세기 중국외교정책』, 폴리테미아.

조화세계 건설이라든가 조화발전이라는 용어는 후진타오 체제를 상징하는 것이 되었다. 조화(和譜)라는 말은 유교의 중용개념을 응용한 것으로 보인다. 중국은 2000년대 중반부터 공자와 유교에 대한 본격적인 관심을 보이기 시작했는데 2008년도 베이징올림픽 개막식전에서는 공자와 제자들이 등장하기도 했다. 그런가 하면 최근에는 「공자」라는 영화가 만들어졌으며 공자에 관한 드라마도 방영되고 있다. 후진타오 체제는 이러한 유교적 개념을 바탕으로 국내적으로는 고도 경제성장을 이루어가는 과정에서 발생한 사회경제적 불균형과 모순을 완화시켜 정치적 안정을 도모하려는 목적에서 조화사회 건설을 대대적으로 표방하고 있다. 대외적으로는 조화세계 건설을 강조하면서 패권이 아닌 모든 국가들과의 협력을 추진한다는 구호를 내걸고 있다. 실제로 중국외교부의 홈페이지에는 조화세계에 대해 “공동으로 발전기회를 나누고 공동으로 각종 도전에 대응하며 공동으로 인류평화와 발전을 위한 사업을 추진하고 각국 인민의 근본이익과 공통의 염원에 맞는 일을 하는 것”으로 설명하고 있으며 최근 발표된 제12차 경제발전 5개년계획(12. 5 계획)에도 포용적 성장이라는 구호를 전면에 내세우고 있다.

### 3. 2010년 중국의 공세적 외교

개혁개방 이후 중국 외교정책의 중심은 미국과의 관계라고 하겠다. 이런 점에서 2010년은 몇 가지 사건들이 겹치면서 중미 간의 갈등이 발생하였고 중국 위협론이 다시 한번 전면에 부각되는 해였다고 생각한다. 리먼 브라더스 파산에서 시작된 2008년 국제금융위기는 미국과 유럽의 금융시스템을 흔들면서 국제사회의 불안을 가중시켰다. 금융시장의 폐쇄성으로 국제사회와의 관계가 긴밀하지 않았던 중국은 오히려 국제금융위기의 영향

을 덜 받으며 오히려 상대적으로 약해진 미국에 비해 국제사회에서 위상이 더욱 높아졌고 G2로 불리게 되었다.

국제금융위기 당시 약 8천억 달러의 대규모 미국채권을 보유했던 중국에서는 국제금융시스템 개선을 위해 중국이 적극적인 목소리를 내야 하며 미국 달러 중심의 국제기축통화제도를 전면적으로 개편해야 한다든가 위엔화의 국제화를 적극 추진해야 한다든가 하는 논의들도 심심찮게 등장하였다. 이 과정에서 중국 내에서는 자신감이 고조되었고 이러한 자신감이 대외 정책에도 일부 반영되어 나타난 것으로 보인다. 즉 중국은 그간 미국의 관심이 엷어진 틈을 타서 남중국해에서 해군력을 증강시키는 등 영향력 확대를 위해 노력해 왔다. 아울러 남중국해 영유권 분쟁이 있는 수역에서 과거 베트남이나 필리핀 등 이전의 분쟁당사국들과 공동개발을 강조하던 자세에서 중국의 주권을 강화시키려는 방향으로 움직임을 보였다. 심지어 남중국해를 중국의 핵심이익이라고 주장하기에 이르렀다.<sup>13</sup> 2010년 9월 발생한 일본과의 조어도(釣魚島, 센카쿠 열도) 분쟁에서 과거와는 사뭇 다른 강경한 태도를 보인 것도 이러한 움직임의 연장선상에 있는 것으로 생각된다.

반면 미국에서는 과거 부시 행정부가 이라크와 아프가니스탄 등에서 테러와의 전쟁에 몰두하면서 상대적으로 아시아에 관심이 적었다는 비판이 있었다. 오바마 행정부는 국제금융위기가 어느 정도 수습된 2010년 초부터는 보다 적극적으로 아시아에 관심을 표명하였다. 오바마 행정부는 2010년 1월 대만에 고성능의 무기판매를 발표함으로써 중국으로 하여금 군사교류를 중단하게 하였고 이어서 2월에는 달라이 라마를 백악관에서 면담함으로써 미중관계는 연초부터 갈등국면으로 진입하였다. 3월에 중국을 방문한 미국 행정부의 고위관계자는 중국으로부터 남중국해가 중국의 핵심이익이라는 언급을 들었으며 이어 5월 다이빙귀(戴秉国) 국무위원과 클린턴 미국 무장관 사이에 개최된 미중전략 및 경제대화에서도 중국 측이 남중국해가

13 양중미, 『2013 중국에서 쿠데타가 일어난다』. 양중미는 책에서 중국 중앙군사위는 2010년 초 남사군도에 대한 영유권 주장을 우선시하는 정책 보고서를 승인하였다고 함.

중국의 핵심이익이라고 주장했던 것으로 알려지고 있다. 이에 대해 클린턴 미 국무장관이 2010년 7월의 ARF 회의에서 남중국해에 대한 미국의 이해 관계를 강하게 제기하기에 이르렀는데 어떻게 보면 중국이 미국으로 하여금 아시아에서 공세를 취할 수 있는 빌미를 제공했다고 할 수 있다.

이러한 중국의 공세적 상황은 베트남 등 아세안 국가들에게 경계심을 불러일으켰다. 특히 베트남은 4월에 관계정상화 후 최초로 미국과의 국방 회담을 개최하고 해군훈련을 실시하는 한편, 8월에는 미국의 핵 항모인 조지 워싱턴호가 참가하는 대규모 합동 군사훈련을 실시함으로써 중국에 대한 메시지를 보냈다. 2010년 3월의 천안함 폭침 사건이나 11월의 연평도 포격사건 등 한반도 주변에서 발생한 사건들은 미·중 간의 갈등을 더욱 부채질했다. 9월에 발생한 중일 간의 조어도 분쟁에서도 배후에는 미국과 중국 간의 서태평양 지역에서의 세력다툼이 개재되어 있는 것으로 보였다. 특히 작년 11월 북한의 연평도 포격사건을 전후로 중국의 반대에도<sup>14</sup> 미 핵 항모가 서해에 진입하고 강도 높은 한미 합동 군사훈련이 진행되면서 한반도에서의 긴장은 가일층 고조되었다.

그러나 이러한 긴장상황을 수습해 나가는 과정에서 미중 양국은 갈등을 봉합하고 협력의 방향으로 선회하기 시작하였다. 이러한 흐름은 2010년 12월 초 다이빙귀 국무위원이 중국 외교부 홈페이지에 올린 중국외교정책에 관한 글에서 남중국해가 중국의 핵심이익이라는 주장이 빠지고, 대신 미국과의 협력을 강조하는 것에서 알 수 있다. 2011년 1월에 개최된 미중정상회담의 공동성명도 이러한 것을 확인해 주고 있다. 한 중국학자는 중국 측의 태도가 완화된 것과 관련, 다이빙귀 국무위원의 남중국해에 대한 핵심이익 주장이 미중관계를 어렵게 하였다고 지도부로부터 질책을 받았기 때문이라는 설명을 하였다. 그러나 필자는 중국이 자신의 생각을 근본적으로 바꿨다고 하기 보다는 아마도 2011년 초에 예정된 후진타오 주석의 미국방문을 앞

두고 분위기를 만들기 위한 사전 정지작업에서 었을 것이며 추후 적절한 시기가 되면 중국은 남중국해와 관련된 핵심이익을 다시 주장할 가능성이 있다고 본다. 필자가 2011년 4월 중순 대화를 나누었던 칭화대학의 한 학자는 중국은 과거 서구 강대국들과 같이 해군력 증강을 바탕으로 대국으로의 실력을 갖추어 나갈 것이라고 언급한 것은 이러한 상황을 시사하는 것으로 볼 수 있다.

어쨌든 2010년 중국외교의 공세적 태도에 대해 일부 중국 내 학자들도 비판적으로 언급하고 있다. 그 내용은 중국 외교부가 국력에 상응하는 외교 비전을 갖고 치밀하게 대응하지 못했다는 것이며, 또 일부는 외교부 이외의 다양한 분야의 이해관계들이 외교정책에 반영되면서 중국 외교부가 제대로 중심을 잡고 일을 하지 못하고 있다는 것 등이다.<sup>15</sup>

#### 4. 중국 대외정책의 몇 가지 특징

앞서 서술한 대로 중국의 대외전략은 1997년 국가발전 3단계 전략 이래로 표면상 큰 변화 없이 진행되어 왔다. 때에 따라 중국이 목소리를 높이는 경우도 있었지만 대체로 경제의 지속적 발전을 위한 주변정세의 안정이라는 큰 틀 하에 주변국들과의 안정적인 관계를 유지하려고 하였다. 또한 국제적인 중국 위협론을 불식시키기 위해 화평굴기, 화평발전, 조화발전, 조화세계의 건설 등을 내세우며 대체로 평화적으로 중국이 부상할 것이라는 점을 강조함과 동시에 미국을 견제하기 위한 다극체제 주장과 다자기구 적

15 중국 내에서 외교라인의 위상이 약한 것과 관련, 최근 중국 외교학원의 어떤 선임교수는 국정전체 중에서 대외관계의 비중이 국내문제에 비해 상대적으로 낮기 때문이라고 설명했다.

극 참여 정책을 추진하고 있다고 하겠다. 그러한 중국외교에는 몇 개의 특징들이 눈에 띄고 있다.

## 1) 일관된 정책을 추진하는 집단지도체제

중국은 내년에 제18차 공산당대표대회를 개최하여 차기 지도자를 공식 선출한다. 현재 시진핑[習近平] 국가 부주석이 사실상 차기 국가주석으로 내정되어 있다고 할 수 있으며 아마도 리커창[李克强] 상무부총리가 국무원 총리가 될 것으로 보인다. 그러나 중국은 다른 나라와 달리 집단지도체제를 운영하기 때문에<sup>16</sup> 대내외적인 여건의 변화가 강요하기 전에는 그 성격상 지도부교체가 되더라도 정책의 근본적인 변화가 일어나기는 어렵다.

첫째는 지도자들이 동시에 다 교체되지 않으며 집단지도체제의 중심부를 이루는 인물들은 이미 정치국원으로서 지도부에 참여하고 있었던 경우가 많다. 중국에서는 지도자들이 교체되더라도 정책의 변화폭은 상대적으로 크지 않은 경향이 있으며 이미 전술한 대로 덩샤오핑이 정한 개혁개방과 국가발전의 큰 방향은 장쩌민 주석이나 후진타오 주석에 의해 계승 발전되어 온 데서도 알 수 있다. 중국의 권력승계 과정도 정책의 연속성에 기여하고 있다. 권력은 총구에서 나온다는 유명한 마오쩌둥[毛澤東]의 얘기가 있듯이 중국에서 군을 총괄 지휘하는 중앙군사위원회 주석이야말로 사실상 중국의 최고 지도자라고 할 수 있다. 후진타오 국가주석은 2002년 제16차 당대회에서 국가주석과 당 총서기로 결정되지만 장쩌민 주석으로부터 중앙군사위 주석을 인계받는 것은 2004년 9월로 2년 후였다. 그럼에도 장쩌민이 2009년 중화인민공화국 창립 60주년 경축식장에 후진타오와 나란히 천안

16 Alice Miller, *Institutionalization of Chinese Leadership Politics and Changing Dynamics*에서 사회주의 국가에서의 집단지도체제는 스탈린 사후에 공산주의 이념을 벗어나 절대적 지도자가 등장하는 것을 경계하기 위해 소련에서 시작하여 다른 공산주의 국가들에게 도입을 권유했던 제도라고 설명하고 있다.

문 광장에 등장한 것이 말해주듯이 상해방이라는 그의 세력을 바탕으로 아직도 막강한 영향력을 행사하고 있다. 이런 점에서 내년에 국가주석과 총서기 직을 인계받게 될 시진핑은 후진타오가 중앙군사위 주석 직을 인계할 때까지 명실상부한 제1인자가 되었다고 하기 어려울 것이다. 거기다가 장쩌민 세력뿐만 아니라 공청단 계열이라는 후진타오 세력이 계속 존재할 것이기 때문에 내년에 시진핑을 비롯한 새로운 지도부가 들어서더라도 기존 정책의 근본이 크게 변화될 가능성은 별로 없다.

둘째, 중국의 5년 단위의 경제발전계획의 존재도 이러한 점을 뒷받침 한다. 2011년 3월 중국 전국인민대표대회(全國人民代表大會)와 전국정치협상회의(政協)는 2011~2015년간의 제12차 경제발전 5개년계획을 심의하고 통과시켰다. 즉, 5년마다 중요한 정치적 결정이 이루어지는 공산당 대표대회가 열리는 것에 2년 가깝게 앞서 향후 5년의 경제발전계획을 확정하는 것은 그만큼 새로운 지도체제가 등장하더라도 가장 중요한 정책 중의 하나인 국가경제정책의 일관성을 유지하려는 데 목적이 있는 것으로 해석할 수 있다.

셋째는 집단지도체제 내 의사결정과정의 특색이다. 덩샤오핑은 문화대혁명의 교훈으로서 마오쩌둥 1인의 절대 지도체제의 문제점을 심각하게 받아들이고 적극적으로 정치의 제도화와 함께 안정적인 권력승계를 위한 집단지도체제를 추진해 나갔다.<sup>17</sup> 집단지도체제는 중앙정치국 뿐만 아니라 그 하부단위에서도 운용되기 때문에 의사결정 과정에는 다수가 참여하게 되며 이 과정에서 대두되는 상반되고 다양한 의견들을 수렴하는 데에는 많은 시간이 소요될 수밖에 없다. 따라서 한번 결정된 사항은 변경하기가 매우 어려워진다. 다만 시간이 갈수록 집단지도체제 내의 제1인자의 힘은 상대적으

17 덩샤오핑, “당과 국가지도체제의 개혁에 관하여”

… 마오쩌둥 동지 같은 위대한 인물도 건전하지 못한 제도와 조직들에 의해 심각하게 영향을 받아 당과 국가 그리고 자신에 대해 중대한 과오를 초래하였다. … 스탈린은 마오쩌둥 동지가 전에 언급하였지만 영국, 프랑스나 미국 같은 서구국가에서는 불가능했을 일들을 함으로써 사회주의의 법적 정당성을 중대하게 훼손하였다. 비록 마오쩌둥 동지도 이런 점을 알고 있었지만 그는 실제로 우리 지도체제의 문제들을 해결하지 않았다. 다른 요인들과 더불어 이것은 문화대혁명이라고 알려져 있는 10년의 대재앙을 초래하였다. 이로부터 우리는 심오한 교훈을 배울 수 있다.

로 약화되는 것이 현실인 반면 현대의 복잡한 세계에서는 즉각적이고 효율적인 의사결정을 필요로 하는 사안이 점점 많이 발생하는 것도 사실이다.

## 2) 평화공존 5원칙

평화공존 5원칙은 영토 보전과 주권 존중, 상호불가침, 내정불간섭, 호혜평등, 평화공존 등 5개항으로서 2010년 12월 양제츠[杨洁篪] 중국 외교부장은 제1차 란팅[藍廳] 포럼 개막식에서 평화공존 5원칙이 중국외교의 기초라고 언급하였다. 또한 원자바오[溫家寶] 총리는 2009년 UN총회 연설에서 후진타오 주석은 2011년도 신년사에서 각각 “평화공존 5원칙의 기초 위에서 교류와 협력을 확대해 나가겠다”라는 말을 하였다. 55년 전인 1956년 제9기 전국인민대표대회에서 정해진 평화공존 5원칙의 내용을 들여다보면 대체로 서구세력에 대해 방어적이고 수세적인 내용이 주류를 이루고 있어 지금의 중국과는 어딘가 맞지 않는 부분이 있다는 생각이 든다. 주권존중이나 상호불가침, 내정불간섭은 1950년대 외부 간섭에 취약했던 중국의 상황에서 절실히 필요했던 것이지만 지금은 G2라고 불릴 정도로 국력이 강해진 시점에서도 평화공존 5원칙을 강조하는 것이다. 물론 중국 내에서도 이에 대해 불만을 제기하는 목소리도 있다. 베이징대학 왕지스[王緇思] 교수가 연세대 문정인 교수와의 대담 시에 “평화공존 5원칙이 아직도 유효한 것이 있지만 시대에 맞지 않는 것도 있다”라고 한 것이 그러한 예이다.<sup>18</sup> 이것은 중국이 대국으로서 더욱 큰 책임을 맡아야 된다는 것으로서 특히 내정불간섭 원칙과 관련이 있다. 그럼에도 중국 정부가 평화공존 5원칙을 고수하는 것은 아마도 평화공존 5원칙을 포기할 경우 중국 위협론이 크게 대두될 것을 우려해서가 아닌가하는 생각이 들지만 중국의 신장이나 티베트 문제, 대만

문제에 외국이 간섭하지 말라는 의미 그리고 제3세계 국가들의 생각을 대변한다는 의미도 있을 것으로 보인다.

### 3) 위엔화 국제화 노력과 위엔화에 의한 무역결제 추진

중국은 진정한 대국이 되기 위해서는 자신들의 화폐가 국제적으로 통용되어야 한다고 생각한다. 2008년 국제금융위기 당시 중국의 경제력이 가일층 부각되면서 중국 위엔화의 국제화 논의가 적지 않았지만 결국은 아직 시기가 아니라는 결론을 내렸다. 실제로 중국 외교부 부부장 출신의 양원창(楊文曄) 인민외교학회 회장은 필자에게 중국은 아직 글로벌 금융을 이해하고 이에 적극 참여하기에는 능력이 부족하다고 하면서 중국 위엔화의 국제화 논의가 현실성을 띠는 것은 중국이 충분한 준비가 되어 있을 때이며 이는 적어도 10년 후가 될 것이라고 언급한 바 있다.

그러나 중국은 때가 오기만을 기다리지 않는다. 중국은 치앙마이 이니셔티브(Chiang Mai Initiative)에 적극 참가하여 아시아 통화의 안정성 확보에 기여하고, 국제금융체제의 개혁에도 큰 관심을 갖고 IMF의 지분확대 등 자국의 입장을 반영시키고 있다. 중국은 또한 홍콩, 마카오를 시작으로 무역대금의 위엔화 결제를 적극 추진하고 있다. 이미 캄보디아나 라오스 등 동남아시아 일부 국가들과는 이를 시행하고 있으며 한국에도 위엔화-원화의 상호 무역대금 결제를 제안하고 있다(현재 한국은 중국에 대해 대규모 무역흑자를 보고 있기 때문에 수출 대금을 위엔화로 받을 경우 제3국에 사용하기 어렵다는 점에서 본격적으로 도입하기에는 어려움이 있을 것으로 보인다). 주변국들과의 위엔화 무역대금 결제를 확대하는 것은 궁극적으로 위엔화의 국제화를 향한 첫걸음이라고 하겠다.<sup>19</sup>

19 2011년 8월 중국 난닝에서 개최된 북부만 포럼에서 중국은행관계자는 2015년이면 위엔화에 의한 무역 결제가 전체의 20% 수준이 될 것이며 2025년이면 기축통화가 될 수 있을 것으로 전망함.

#### 4) 중국의 주변국 외교

중국이 국력을 신장해 미국과 상응하는 대국이 되려면 주변국들의 이해와 협조가 매우 필요하다. 중국은 1997년 제15차 공산당대회를 통해 중국 외교정책의 방향을 언급하면서 주변국에 대한 소위 3린정책을 표명하였다. 3린이란 목린(穆隣), 안린(安隣), 부린(富隣)으로서 중국이 주변국들과 화목하게 지내며 패권을 추구하지 않음으로써 이들을 안심시키고 나아가서 경제발전 면에서도 우호적인 경제협력을 통해 주변국들에 도움을 주겠다는 의미로 해석된다. 올해 4월 15일 보아오포럼(Boao Forum for Asia) 연설에서도 후진타오는 중국이 외교업무에서 계속해서 아시아를 최우선시할 것이라고 밝혔으며 주변국들에 대한 선린우호와 호혜적인 협력확대를 강조하면서 영토나 해양권익과 관련해서는 우호적인 협상을 통해 평화적인 해결을 추진해 나가겠다고 언급하였다.

이러한 대주변국 외교는 주변의 안정을 도모하여 중국의 지속적인 발전을 추구하기 위한 것이지만 한편으로는 이들에 대한 영향력을 확대하여 미국의 중국포위전략에 대응하고 중국 중심의 동아시아 체제를 만들려는 것으로 볼 수 있다. 일부 학자의 주장이기는 하지만 중국이 서북쪽에서는 서부 대개발을 통해 중앙아시아 5개국과 더불어 하나의 경제무역지구를 형성하도록 하고 동부에는 동북진흥전략을 통해 동북아시아에 또 하나의 경제무역지구를 구성하며, 경제적으로 발달된 동남연해 지역을 통해 중국 동남부 지역의 성과 동남아 국가들로 구성되는 또 하나의 경제무역지구를 만들어서 이를 연결하면 중국을 중심으로 하는 동아시아 공동체가 구성될 수 있을 것이라는 견해는 음미해 볼 만하다.

동북아시아 국가들은 정치적으로는 미국과 동맹관계를 유지하는 반면에 경제적으로는 어느 지역보다도 중국과의 교류와 협력이 활발한 지역이다. 또한 동북아시아 지역은 미국의 영향력이 가장 강한 지역이지만 북한 문제 등으로 인해 서로 간의 이해관계가 충돌을 일으키기도 한다. 한·일과 중·일 간에는 아직 역사문제가 청산되지 않았으며 특히 중·일 간에는 지역의

주도권을 확보하기 위한 보이지 않는 경쟁이 치열하다. 한편 경제적으로 중국은 일본이나 한국과의 교역을 계속 확대하면서 이들 국가에서 투자와 기술이전을 확보하고 한·중·일 3국 협력체제와 동시에 한·중·일 FTA를 적극 추진하여 경제 발전은 물론 동북아시아에서 미국의 영향력 감소를 도모하고 있다.

동남아 지역은 중국의 안방이라고 할 정도로 관심과 영향력이 상대적으로 큰 지역이다. 중국이 역외국가로는 최초로 아세안 우호협력조약(TAC, Treaty of Amity and Cooperation)을 체결한 것이나 중국이 한국이나 일본보다 먼저 아세안과의 FTA를 제의했던 것이 이를 증명하고 있다. 중국은 또한 자신들과 국경을 맞대고 있는 동남아 국가들과 위엔화 무역결제를 적극 추진하고 있다. 특히 경제협력 분야에서는 중앙정부 이외에도 지방의 성정부(省政府)들이 이해관계가 얽혀있는 주변국과 적극적인 경제협력을 통해 자신들의 발전을 도모한다. 특히 동부 연안지역에 비해 경제력의 격차가 있는 운남성이나 광서장족자치구 등 중국의 남부지역은 자신들의 향후 성장 동력이 자신들과 국경을 맞대고 있는 국가들과의 경제협력 확대에 있다는 것을 인식하고 있다. 다만 남중국해에서 도서들에 대한 영유권 문제나 배타적 경제수역 문제에 대해서는 비록 대화를 통해 해결해 나간다는 자세를 유지하면서도 중국이 필요로 하는 해양자원 활용이나 중국의 에너지 자원 수송을 위한 항로(Sea Lane) 확보 등을 위해 시간이 가면 갈수록 중국의 영유권 주장 입장은 강해질 여지가 있다. 동시에 올해 8월 중국 최초의 항공모함 시험운항이 상징하듯 대양해군을 건설하여 해군력으로 주장을 뒷받침하려고 할 것으로 보인다. 이러한 것들은 앞으로 미국과의 충돌은 물론 아세안 국가들과의 관계강화에 장애요인이 될 가능성이 적지 않다.

## 5) 제3세계 외교와 자원확보 노력

중국 외교부장은 매년 초에 아프리카 국가들을 방문하는 것이 상례이

다. 우리 눈으로 보면 형편없이 작은 나라들과의 관계에 있어서도 많은 공을 들이고 있다. 필자가 1980년대 초 아프리카의 자이르(현재는 콩고민주공화국) 근무 시 자이르에 대한 중국의 농업협력사업이 열악한 환경하에서도 대규모로 진행되는 것을 목격하였다 또한 이름도 알기 어려운 남태평양 상의 작은 국가들에게 정부청사를 지어 주는 등 협력사업을 활발히 하고 있다. 물론 대만과의 외교적 경쟁도 하나의 이유이기는 하지만 중국이 어려운 시기에 미국이나 소련 같은 강대국과 맞서기 위해 제3세계를 동원한다는 뜻에서 일찍부터 관심을 갖고 이들과의 우호협력에 힘을 기울였을 것이다. 최근에 와서는 자원 확보나 국제사회에서의 영향력 확대를 위해 매우 필요한 일로 간주하고 있다.

중국은 나름대로 풍력이나 원자력 등 신재생에너지 개발이나 현재의 비효율적인 에너지 사용을 개선하기 위해 노력을 경주하고 있지만 막대한 양의 원유를 수입에 의존하고 있으며 그 비율은 해마다 크게 늘고 있다. 중국은 1993년 이래 석유 순수입국이 되었으며 2011년 1월 11일자 매일경제 보도에 의하면 2010년에 중국 석유 대외의존도는 50%를 넘었다. 중국 과학기술연구센터인 중국공정원의 통샤오광[童曉光] 연구원은 “중국의 석유 대외의존도가 2015년 60%, 2020년 65%로 급증할 것”이라고 전망했다고 한다.

세종연구소의 이태환 중국연구소장은 중국정부가 에너지 외교에 큰 비중을 두는 점을 고려하여 에너지 외교가 중국외교의 3대 핵심 중 하나라고 까지 언급하고 있다.<sup>20</sup> 중국은 특히 석유의존도가 높는데 미국의 관심이 상대적으로 적은 아프리카(현재 석유 수입의 18%를 아프리카에서 도입)에 많은 공을 들이고 있다.<sup>21</sup>

중국은 3조 달러에 달하는 막대한 외환보유고를 해외 자원 확보를 위해

20 이태환(2008, 3), 「중국의 글로벌 에너지 자원외교」, 『정세와 정책』, 세종연구소.

21 시진핑(習近平) 국가부주석은 차기 주석으로 확정된 직후 최초의 해외순방으로, 2010년 10월 남아공, 앙골라 등 아프리카를 방문하여 중국과 아프리카와의 우호협력관계를 강조한 바 있다. 당시 남아공에서 개최된 중국-아프리카 포럼에서 연설한 내용을 보면 중국과 아프리카의 무역은 2000년의 106억 달러에서 2008년에 1,068억 달러로 10배가 되어 매년 30%의 성장세를 보였으며 2010년에는 48% 증가할 것으로 예상함.

적극 투자하는 저우추취(走出去) 정책을 추진하고 있다. 중국해양석유총공사(CNOOC)가 2005년 미국의 석유회사 유노컬(UNOCAL)을 매입하는 문제는 결국 불발에 그치고, 2009년도엔 호주의 마운트 웰드(Mount Weld) 광산을 소유한 라이너스(Lynas) 인수에 실패했지만 중국은 주로 국영회사들을 앞세워 공세적으로 석유, 천연가스에서부터 철광석, 우라늄까지 다양한 분야의 자원개발권을 손에 넣고 있다.<sup>22</sup>

## 6) 중국 소프트파워 확산 노력

현 베이징대학 국제관계학원 왕이저우(王逸舟) 부원장은 그의 『글로벌 정치와 중국외교』라는 저서에서 중국이 품위 있는 대국이 되기 위해서는 발전, 주권, 책임이 필요하다고 하면서 발전에는 문화, 정치, 도덕에서의 강한 영향력과 응집력, 이론적 지도력 등 소프트파워의 발전이 포함되어야 한다고 기술하였다. 앞에서도 언급하였듯이 후진타오 체제가 들어선 후 공자와 유교를 중심으로 하는 중국의 전통사상에 관심이 크게 높아졌다. 공자의 중용사상은 국내적으로 조화사회 건설이라는 후진타오 정치이념의 바탕이 되었다고 할 수 있지만 대외적으로는 중국의 소프트 파워를 높이는 데에도 크게 활용되고 있다. 한편 부드러움이 강함을 이긴다는 노자의 말도 중국의 소프트파워 확대 노력에 인용되고 있다. Euro-China Forum의 설립자인

22 『해럴드경제』(2011. 3. 7). 예를 들면 중국석유화공(SINOPEC)은 2009년 스위스 유전개발업체 아닥스를 80억 달러에 매입, 이라크와 서아프리카 유전을 확보한 바 있고 2010년 10월 스페인 석유업체 렉솔의 브라질 영업부문에 대한 지분 40%를 7억 달러에 인수한 바 있다. 또한 SINOPEC의 석유개발부문 자회사인 국제석유탐사개발유한공사(SIPC)도 지난 2월 미국 옥시덴탈 페트롤리움의 아르헨티나 자회사 지분 100%와 관계사를 24억 5천만 달러에 인수하는 데 성공했으며 중국해양석유총공사(CNOOC)도 아르헨티나 석유업체에 50%를 출자했고, 미국 셸에서 가스개발권 지분 33%를 확보하기도 했다. 중국은 석유, 가스뿐 아니라 철광 등 각종 광물의 해외 M&A도 늘리고 있다. 조강생산량 세계 5위 업체인 우한강철은 지난해 2월 4억 달러를 출자해 브라질 광산업체 MMX 지분 21.52%를 인수했다. 원전 대기업인 중국핵공업집단(CNNC) 등은 캐나다·우즈베키스탄의 우라늄개발회사와 장기 조달 계약을 맺어 국제 우라늄 가격을 올려놓았다.

고셋(Gossett)은 “최고의 선(善)은 물과 같다”는 노자의 말에 따라 중국이 미국의 ‘Smart Power’보다 더 부드러운 ‘Subtle Power’로 국제사회에 영향력을 발휘할 것이라고 언급한 것은 음미해 볼 만하다.<sup>23</sup>

2007년 후진타오 주석은 제17차 공산당대회 정치보고 중 ‘국가문화의 소프트파워 제고’로 조화세계 건설하는데 문화적 요소를 강조하였다. 중국은 현재 세계 400여 곳에 공자학원을 세우고 개발도상국에 중국식 발전모델을 선전하는 한편 중국의 언론매체들도 새로운 방향으로 움직이고 있다. 예를 들어 CNN이나 『Bloomberg』, 『Time』이나 『Newsweek』 같은 서양매체에 대응하여 『신화사』나 『China Daily』 등을 통해 중국이 주도하는 영어신문이나 방송매체를 확대하고 있다. 물론 경제적인 측면에서 언론매체 시장을 국제적으로 개척한다는 의미도 있다고 하겠으나 그 바탕에는 서양의 가치관을 바탕으로 하는 서양 유력 언론매체에 대응해야 한다는 의미가 담겨 있다고 생각한다.

이와 같이 아시아적인 가치체계로 대응하는 것은 당초 중국의 민주화와 인권에 대한 서방의 압력에 대응하기 위한 방어적인 차원에서 출발했으며 이제는 그것을 넘어서 중국의 급격한 국력 신장과 국제사회에서의 발언권 확대를 배경으로 먼저 동아시아 지역을 시작으로 중국의 소프트파워를 확대한다는 차원에서 전개되는 것으로 보인다. 다만 국제사회에서 공감하고 통용될 수 있는 아시아적인 가치가 무엇인지는 앞으로 중국 내에서도 계속 논의해 나갈 것으로 예상된다.

23 David Gossett, 『China Daily』(2011. 4. 15). 그는 subtle power의 요소로서 대립회피, 불간섭, 패러다임 변화에 대한 준비라고 설명하였다.

## 5. 향후 중국의 대외전략에 영향을 줄 수 있는 사항

### 1) 심각해지는 중국 국내 문제

최근 중국의 국내 문제에 대한 책들이 유행하고 있듯이 지난 30여 년 개혁개방의 결과로 수반되어 온 각종 국내 문제가 표면화되고 있다. 사회주의 국가에서 나타나는 현상으로는 기이하다고 여겨질 정도이지만 빈익빈 부익부에 의한 소득 격차가 지난 2~3년 전부터 두드러져 지니계수가 0.5로 발표되고 있으며<sup>24</sup> 여기에 주택가격을 포함한 물가상승은 서민들의 어려움을 가중시키고 있다. 최근 광둥성에서 발생한 농민공 시위는 공안당국에 의해 진압되었지만 중국 전역에서 발생하는 크고 작은 시위는 연간 대략 10만 건 정도 내외일 것으로 추정된다.

이외에도 중국사회에 만연한 부정부패나 지역 간 불균형, 소수민족 문제 등은 중국당국이 해결해야 할 커다란 숙제이며 중동 등 해외에서 벌어지는 민주화 운동도 공산당의 독재체제에 큰 부담으로 작용하고 있다.

중국의 장래에 대해 낙관적인 견해를 갖는 사람들은 중화인민공화국이 성립된 지 60년이 겨우 지난 젊은 국가로서 성장에너지가 충분하다는 점을 이유로 든다. 또한 중국 국민들이 19세기 제국주의 침략의 아픈 경험을 딛고 국가발전과 중화민족의 부흥이라는 확고한 목표를 공유하며 경제발전을 지속하고 있기 때문에, 비록 중국이 다양한 문제점을 갖고 있지만 이러한 것들을 충분히 극복해 나갈 것이라는 점도 들고 있다.

어쨌든 현재의 중국 지도부는 이러한 국내 문제의 심각성을 인지하고 올해 초 확정된 제12차 경제발전 5개년계획의 중심적 테마를 포용적 성장으로 정하고 한편으로는 경제구조의 고도화를 추구하면서 다른 한편으로는

24 중국 사회과학원의 발표에 의하면 2010년도 중국의 지니계수(소득 불균형 지표로서 1은 완전 불균형, 0은 완전 균형인데 0.4를 넘으면 불균형이 심한 것으로 본다)는 0.5로서 미국의 0.47보다도 높다.

복지확대를 통한 민생안정을 강조하고 있다. 현재 정부의 강력한 개입 하에 서민을 위한 대규모 부동산 저가임대 정책을 중심으로 하는 충칭(重慶)모델이 뽐시라이(薄熙來) 서기의 지휘하에 시행되고 있지만 아직은 충칭이라는 지역에 국한된 것으로서 시장경제에 제약을 가한다는 점에서 시장경제를 기초로 성장후분배를 강조하는 광둥성(廣東省)과는 대조를 이루고 있다.

2012년에 등장할 제5세대 지도부도 이러한 포용적 성장정책을 지속해 나갈 수밖에 없으나 이러한 노력들이 별 성과를 보이지 않을 경우는 두 가지 방향에서 중국의 대외정책에 영향을 줄 수 있을 것이다. 하나는 전통적인 방식으로 외부에 적을 만들어 국민들의 단결을 추진하려는 유혹이고 다른 하나는 국내문제에 전념하여 대외관계에는 별 신경을 쓰지 않는 고립주의 성향을 보일 가능성이다. 전자의 경우는 중국의 외교가 더욱 공세적으로 나타날 것임을 의미하고 후자는 중국이 국제사회에서 책임을 등한시할 수 있다는 의미이다. 중국의 규모로 볼 때 이 두 가지 모두 주변국과 국제사회에 적지 않은 부담을 주게 될 것이다.

## 2) 정부와 민간 부문의 대외정책 요구 증대

2010년 중국이 핵심이익 논쟁으로 미국과의 갈등을 증폭시키고, 일본과는 조어도(센카쿠 열도)를 둘러싸고 강수를 뚫으므로 국제사회에서 중국에 대한 우려가 확대된 데 대해 어떤 학자들은 중국의 외교정책 결정에 영향을 미치는 주체들이 확대되면서 외교부가 흔들렸기 때문이라고 해석하기도 하였는데, 이는 개혁개방에 따른 시장경제의 발전에 따라 중국의 대외적인 이익이 복잡해지고 관련 부분의 발언권이 급격히 확대되어 가고 있음을 나타내는 것이다.

중국 내 모든 중요한 정책의 결정은 최종적으로는 중국공산당 중앙정치국, 그중에서도 상무위원회에서 이루어지고 있으며 이러한 정치국의 대외정책결정을 돕기 위해 정치국 내에 외사영도소조(外事領導小組)를 두고 있다.

또한 중국은 외교부나 당의 중련부 등 대외정책 업무를 직접 담당하는 조직 이외에 지도부의 대외관련 전문지식 부족을 보강하기 위해 전문적인 지식과 경험을 지닌 거대한 규모의 연구소들을 운영하고 있는데 외교부 산하의 국제문제연구소, 국가안전부 산하 현대국제관계연구소, 공산당고 내의 개혁개방논단, 사회과학원 등을 들 수 있으며 이들의 영향력은 점점 확대되고 있다.

정부부문 내에서도 이러한 현상이 두드러지고 있다. 외사영도소조에 참여하는 국방부, 상무부나 공안부 등 전통적인 대외정책 결정 참여자 외에도 금융, 농수산, 정보통신이나 환경, 교통 등 다양한 분야의 정부기관들과 지방정부들이 중국의 대외정책으로 인해 영향을 받게 되고 따라서 정책 결정과정에 영향을 미치려 하고 있다. 기업도 국영기업을 중심으로 비소한 양상을 보이고 있다. 2010년 브루킹스(Brookings) 연구소 에리카 다운스(Erica Downs)는 “China’s Changing Political Landscape”라는 논문에서 SINOPEC 등 석유, 통신, 자동차, 철강 등 대형 국영기업들의 힘은 중국정치에서의 권력분산을 야기하고 있으며 중국정치 지형에도 적지 않은 영향을 미치고 있다고 언급하고 있다. 특히 석유는 쩡칭홍[曾慶紅] 전 국가부주석이나 저우융강[周永康] 현 정치국원 겸 공안부장 같이 석유부 또는 석유학원 출신의 인맥을 석유왕(石油幫)이라고 부를 정도로 중국정치에서 큰 영향을 미치고 있음을 알 수 있다.

### 3) 대외정책에 대한 영향력이 커지는 국민 여론

중국 일반국민들의 여론도 점점 더 중국의 대외정책에 영향을 미치고 있다. 여기에는 두 가지 요소가 있다. 하나는 중국 국력의 상승과 더불어 중국 국민들의 자신감이 크게 증대하면서 민족주의 또는 애국주의의 움직임이 매우 강하게 나타나고 있는 점이다.

중국 내 민족주의 정서는 역사적으로 보면 대체로 중국이 외부로부터

위험을 받았을 때 나타나곤 했지만, 특히 최근의 민족주의적 정서는 19세기 후반부터 20세기 초반까지 서구열강(일본을 포함)의 침략으로 받았던 역사적인 아픈 경험에 그 뿌리를 두고 있으며, 최근에는 중국의 국력상승과 더불어 자신감을 회복하는 과정에서 나타나고 있다고 하겠다. 그러나 민족주의 정서는 청나라 말기에도 그랬지만 경우에 따라 정부의 생각과는 다른 방향으로 흐를 수 있는 가능성이 있다. 그렇기 때문에 중국 내 민족주의 정서는 한편으로는 애국심을 부추겨 국민들의 단결을 고취시키고 외국에 대한 압력을 가할 수 있는 장점이 있기는 하다. 그러나 다른 한편으로는 자칫 잘못 하면 정부에 대한 비판 운동 내지는 반정부 운동 또는 소수민족 독립운동을 촉발시킬 수 있는 양날의 칼이라고 볼 수 있으며 따라서 중국정부로서도 대단히 조심스럽게 다루고 있다. 실제로 중국 당국은 민족주의라는 용어 대신에 애국주의라는 말을 쓰고 있다.

또 하나는 통신 수단이 발전하면서 특정사안에 대한 중국 국민들의 여론이 응집력을 갖고 매우 빠르게 형성되며 집단지도 체제 내의 파벌이나 그룹 간 경쟁에 적지 않은 영향을 미치고 있다는 점이다. 2011년 초 중국인터넷정보센터가 발표한 자료에 의하면 중국의 인터넷 이용인구는 2010년 말 현재 4억 5,700만 명이고 이 중에서 휴대전화를 이용해 인터넷을 하는 인구가 3억 300만 명에 달했다. 이는 전년대비 각각 7,300만 명과 6,900만 명이 늘어난 것이다. 휴대전화 가입자 또한 2010년 말 현재 7억 5천만 명으로서 인터넷 인구의 두 배에 달하며 이러한 숫자는 앞으로도 계속 증가할 것으로 보인다.

관료들의 부정부패나 경찰의 부당한 처리에 대한 민원들이 인터넷을 통한 광범위한 대중적 지지를 통해 정부당국에 큰 압력이 되고 있는 것도 사실이다. 최근 중국외교부에서 영사업무의 중요성이 강조되고 있으며 2010년 9월의 조어도 영유권과 관련된 중일 간의 분쟁에서 중국이 예상외로 강경한 조치를 취한 것이라든가 2011년 7월의 절강성 고속철 사고 시 당 선전부의 통제에도 신화사 등 주요 언론들이 관련 내용을 보도한 것에는 중국국민들의 강한 여론이 인터넷(특히 미니 블로그) 등을 통해 표출된 것도 그 원인 중

의 하나라고 생각되어진다. 이는 다시 말해서 중국 국민들에게 국내외로부터의 정보의 소스가 다양해지는 반면 국가가 이러한 정보들을 통제하기에는 점점 더 어려운 상황이 되며 국민들의 여론에 관심을 갖지 않으면 안 된다는 것을 의미하고 있다. 2008년 사천성 대지진 시 모든 관련정보를 국민들과 공유하려는 노력을 보였던 것은 이러한 사회적 변화가 배경이 되었기에 가능했다고 생각한다.

## 6. 향후 10년의 중국 대외전략 전망

향후 10년의 중국 대외전략 방향은 대체로 시진핑 등 제5세대 지도자들이 공식적으로 등장하는 2012년 가을 개최될 제18차 공산당대회를 전후로 하여 나타날 것으로 보이지만 전술한 중국 집단지도체제의 특성상 적어도 향후 5년 동안 용어에는 변화가 있을지라도, 내용에는 큰 변화를 보이지는 않을 것으로 생각된다. 후진타오 체제가 출범한 2002년 16차 당 대회에서는 덩샤오핑 시대부터 거론되고 1997년의 제15차 공산당대회에서 정식으로 결정된 3단계 발전전략을 재확인한 바가 있듯이 내년도 제18차 당 대회에서도 기본적으로는 2020년까지 소강사회를 이룩한다는 기존의 국가발전목표를 계속 유지할 것으로 예상된다. 이를 위해 미국 주도하의 국제질서를 인정하면서 주변정세의 안정을 추구해 나간다는 기존 방침이 재확인될 것으로 보인다. 다만 주권문제 등 과거 제국주의 침략과 관련된 사안에 대해서는 이미 중국 대외관계의 중심원칙 중의 하나이지만 앞으로 신장된 국력을 바탕으로 더욱 강한 태도를 보일 것이다.

중국 국내적으로는 중국의 국력신장이 지속됨에 따라 도광양회를 포기하라는 주장이 더욱 힘을 얻게 될 것으로 보이며 어느 시점에 가면 도

광양회라는 말이 별로 들리지 않고 중국의 국력에 상응하여 목소리를 높이라는 압력이 거세질 것이다. 아울러 수세적인 성격의 평화공존 5원칙에 대한 비판적 견해도 더욱 강하게 표출될 것이다. 특히 중국의 국내문제가 점점 더 복잡해지면 중국의 주권이나 국민감정과 관련된 사안에 대해서는 더욱 강경한 자세를 보일 가능성이 높다. 이는 중국 공산당의 정통성과 관련되기도 하지만 제국주의 시기의 치욕스런 과거를 청산한다는 국민들의 여망에도 부합되며 국민들의 관심을 외부로 돌릴 수 있기 때문이다.

향후 10년이면 중국뿐 아니라 인도나 브라질 등이 급속한 국력신장을 이루어 새로운 다극체제(실제로는 일초다강(一超多強))로 발전되어 국제관계는 더욱 복잡하게 될 가능성도 있다. 미국의 국력이 어떻게 될 것인가가 관건이겠지만 현재로서는 초강대국 미국의 지위는 향후 10년 내에는 변함이 없을 것이며 인도 등이 중국의 견제세력으로 부상할 여지도 있다. 중국과 미국과의 관계는 기본적으로 협력적인 자세를 견지하면서 사안별로 특히 대만이나 티베트 등 중국의 주권이나 원칙과 관련된 문제에 대해서는 대립적인 태도를 보일 것으로 생각된다. 최근 리비아 사태에 대한 UN안보리 결의에서도 나타나듯이, 과거 내정불간섭을 강조해왔던 중국이었지만 리비아에 대한 제재와 비행금지구역 설정한 안보리 결의에는 기권을 하여 사실상 미국을 지지하면서, 한편으로는 미국 등 서방의 공습에 대해서 반대하는 모습을 보인 것이 그 예라고 할 수 있다. 미국은 미국대로 중국을 길들인다는 생각으로 대만 문제나 달라이 라마 문제, 중국 내 인권 문제 등 주권이나 원칙문제 등으로 가끔씩 중국을 자극하는 행동을 지속할 것으로 보인다. 중국은 이럴 때마다 미국과 대립을 하기 보다는 단기적으로 반발을 하다가 일정기간이 지나면 다시 대화국면을 회복하는 패턴으로 진행될 가능성이 높다.

중국은 한반도에 대해 평화와 안정을 유지하면서 영향력을 확대시키려는 노력을 꾸준히 전개할 것으로 예상된다. 북한에 대해서는 핵을 포기하도록 설득하면서 북한의 정권이양과정을 지원하여 북한이 안정을 유

지하고 궁극적으로 개혁개방으로 나가도록 하는 노력을 계속할 것이다. 북한은 개혁개방이 붕괴로 이어질 것을 우려하며 받아들이지 못하고 있지만 중국은 자신들이 문화혁명 후 북한보다 더 어려웠던 시기에 개혁개방을 했다는 경험을 들면서 국가의 통제하에서 개혁개방이 가능함을 설명할 것이다. 중국 내 젊은 엘리트들은 중국사회의 개방과 더불어 해외 경험을 바탕으로 과거의 이념적인 사고방식에서 벗어나 보다 현실적인 기초 위에서 한반도 문제를 보려는 경향이 있다. 북한을 미국과의 전략적 완충지대로 간주하기도 하지만 미중관계가 크게 악화되지 않는 한 국제사회에서 책임 있는 대국으로서의 역할과 한국의 전략적·경제적 유용성에 대한 보다 객관적인 인식을 바탕으로 북한에 대한 맹목적인 지지는 앞으로 약화될 가능성도 있을 것으로 보인다.

한국에 대해서는 경제 분야의 협력을 계속 확대시키는 한편, 남북 간의 대화를 지원하며 한미동맹이 중국의 안보에 부정적 영향력을 미치지 않도록 한국에 대해 압박을 가할 가능성이 높다. 한국으로서도 안보와 지속적인 경제발전을 위해서는 부상하는 중국과의 교류와 협력을 확대하는 것이 필요하기 때문에 중국과의 관계는 계속 발전될 것으로 보이지만, 정치적인 면에서는 한미관계를 감안해 조심스런 태도를 취할 것으로 보인다. 한반도의 통일에 대해서는 비록 당분간은 실현성이 없다고 보겠지만 남북 간 평화적인 방법으로 진행시킨다면 중국으로서도 부담을 느끼지는 않을 것이다. 다만 북한의 갑작스런 붕괴나 어느 일방의 무력에 의한 통일은 한반도에서의 긴장을 고조시키고 중국 동북지방의 불안정을 초래함은 물론 미국과의 본격적인 갈등구조로 갈 수 있다는 점에서 그런 일이 발생치 않도록 적극 노력할 것으로 보인다.

향후 10년간 중국의 국력은 가일층 신장될 것이지만 그럼에도 미국의 종합국력과는 아직 큰 차이를 보일 것이기 때문에 중국으로서는 미국과의 본격적인 대결보다는 다자적 차원에서 공정하고 합리적인 국제질서를 주장하면서 미국의 지배적인 영향력에 대한 견제 노력을 지속할 것으로 생각된다. 국제사회에서는 이미 다자차원에서의 문제해결을 위해 중

국의 적극적인 참여를 요청해 왔기 때문에 다자무대는 중국이 유소작위(有所作為)를 확대하기에 좋은 장소라 하겠다. 중국은 UN 등 국제기구에 서의 활동에 더욱 큰 목소리로 참여할 것이며 UN평화유지군 파병 등 인적 기여도 더욱 높일 것이다. 이와는 별도로 중국은 무역과 투자를 더욱 확대할 수 있는 환경을 만들기 위해 DDA(Doha Development Agenda)는 물론 APEC 등 지역경제협력에 적극 참여해 왔으며 앞으로도 그런 노력을 계속해 나갈 것이다. 중국은 지역경제 통합을 위하고 미국의 영향력을 견제한다는 의미에서 한중일 FTA와 한중 FTA에 적극적인 자세를 갖고 있으며 향후 10년 내 이 두 가지 모두 타결을 보게 될 가능성도 있다. 북한핵문제의 진전여부에 따라서는(현재로서는 매우 비관적이지만) 동북아에서의 다자간 안보협력논의가 활성화될 가능성도 배제할 수 없을 것이다.

향후 10년이면 중국의 1인당 GDP는 1만 달러를 넘기고 전체 GDP는 미국과 비슷한 수준이 될 가능성이 크다. 이것은 중국의 국내정치와 대외관계에 있어서 큰 변화를 가져올 수도 있다. 이에 따라 중국 공산당이 와해되지는 않는다고 해도 정치문화에는 어느 정도 변화가 있을 것으로 예상된다. 서양의 보편적 가치를 그대로 인정하고 현실주의 국제관계 이론을 중시하는 연쇄통 교수 같은 인물들이 생각을 주도하게 된다면 국내적으로는 서구인들이 바라는 대로 자유와 민주주의 요소가 확장될 가능성도 있겠지만, 중국의 대외관계에서의 힘은 국력에 걸맞게 투사되어 미국과의 갈등이 심화될 수도 있을 것이다. 그렇지만 중국은 지금처럼 전통 문화에 바탕을 둔 중국식 민주주의나 가치관을 발전시켜 공산주의 이념과 접목한 새로운 통치이념이 등장하거나 대외적으로는 중국문화를 바탕으로 하는 소프트파워가 왕성해질 가능성도 있으며 이러한 것이 중국의 대외전략에도 영향을 미칠 가능성이 있다. 이런 점에서 앞으로 20년 쯤 후에는 국력이 강해지면 기존 질서를 파괴하려 한다는 서구식 고정관념을 벗어난 무언가 다른 중국적인 국제질서의 모습이 서서히 윤곽을 드러낼 가능성도 배제할 수는 없다. 그럼에도 불구하고 마틴 자크(Martin Jacques)가 언급한 바와 같이 새로운 형태의 조공제도가 동아시아에 등장

할 것이라는 것은 너무 비약이 아닌가 여겨진다.<sup>25</sup>



동북아역사재단  
NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

---

25 마틴 자크(Martin Jaques), 『중국이 세계를 지배하면 (When China Rules the World)』, p. 495, p. 569. Martin Jacques는 그의 『중국이 세계를 지배하면』이라는 책을 통해 중국이 주요 강대국이 되면 가치관이나 규범, 제도 면에서 서구와 중국은 경쟁관계에 놓이게 될 것이라고 하였다. 그는 또한 중국이 앞으로 20년 정도까지는 현상유지세력으로 존재하겠지만 점차로 국력이 강해질수록 이후에는 중국의 규모와 문화를 바탕으로 한 중국적인 국제질서 형성을 추구하게 될 것으로 보고 있다. 저자는 이 책에서 미래의 동아시아 질서는 중국의 우월적인 존재를 전제로 한 조공제도 같은 것이 될 것으로 보고 있다.



# 중국의 대동남아 전략

현황과 전망

이선진



중국



동북아역사재단

동북아역사재단

NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION



이선진

한림대학교  
초빙교수

## 중국의 대동남아 전략 : 현황과 전망



### 1. 들어가는 말

중국의 대동남아 전략은 중국이 아세안 대화상대국으로 가입한 1996년을 전후하여 시작되었다. 중국이 같은 해 ‘신안보개념’을 발표하고 ‘상해협력기구’를 창설하였다. 이러한 일련의 움직임은 모두 냉전체제 붕괴 이후 나타난 국제정세의 변화에 대응하기 위한 것이다.

이렇게 시작된 중국의 동남아 전략은 크게 2008년 세계금융위기 전과 후 두 단계로 나눌 수 있다.

중국은 우선 아세안의 마음을 사기 위하여 여러가지 파격적인 행동을 취했다. 동아시아 외환위기가 최고조에 달한 1998년 위안화(人民幣)를 평가절하하지 않기로 했다. 2001년 아세안에 대하여 자유무역협정 체결을 제의하면서 협상 시작하기 전에 아세안에 대하여 중국 농산물 시장의 일방적인 개방을 선언했다. 또한 2002년 남중국해에서 무력을 행사하지 않겠다는 선언을 했다. 이와 함께 중국 남부지방과 아세안 접경 지역을 연결하는 도

로, 철도 등 수송망과 전력망 건설을 본격화하여 “중국의 부상(浮上)이 기회를 제공”한다는 사실을 부각시키려 노력했다.

중국은 2008년 세계금융위기를 전후하여 아세안에 대한 경제 진출을 더욱 과감하게 추진했다. 250억 달러의 아세안 기금을 설치하여 금융위기로 어려움에 처해 있는 아세안을 지원하고 “19억 인구의 경제권을 만들자”는 제의도 하였다. 13억 인구의 중국과 6억 인구의 아세안이 전략적으로 연계하여 내수지향형 경제구조로 전환하자, 즉 향후 성장 패러다임을 함께 수정해나가자는 이야기이다. 중국의 동남아 전략은 당초 정치적 의도를 가지고 출발하였으나, 차츰 동남아에 대한 경제적 진출에 보다 중점을 두는 방향으로 진행되고 있다. 경제적 접근이 훨씬 효과적이며 덜 위협적이라고 판단한 것이다.

그러나 중국의 동남아 전략은 이제 새로운 국면을 맞이하고 있다. 오바마 행정부가 “America is back in Asia”를 외치면서 강하고 조직적인 반격을 시작한 것이다. 아세안도 외환위기의 충격에서 벗어나 매우 역동적으로 변하고 있으며, 특히 인도네시아가 아세안의 중심적 지위를 회복하면서 이 지역에서 강대국들의 독점적 영향력을 허용하지 않고 있다. 일본의 동남아 재진출, 인도의 부상도 동남아 정세를 한결 복잡하게 한다. 그러던 중 2010년 중국의 ‘경성(硬性) 외교’는 이제까지 연성(軟性) 외교를 보여주던 것과는 사뭇 다른 모습을 보였다. 특히, 남중국해 분쟁의 재연은 중국 위협론이 실제하고 있다는 사실과 동남아 지역이 국제정치의 각축장이 되고 있음을 인식시켜 주었다.

중국의 동남아 진출 전략은 멈추지 않을 것이다. 그러나 중국의 대동남아 전략의 향방을 예측하기 힘든 요소들도 본격적으로 나타나고 있다.

## 2. 중국의 대동남아 전략의 배경

중국은 1989년 천안문 사태와 1991년 구(舊)소련 및 동구 유럽 공산 정권의 연이은 붕괴 여파가 중국 공산당의 붕괴와 중국 내분으로 이어질까 하는 우려<sup>01</sup> 속에서 전전공공하였다. 당시 미국을 중심으로 한 서구가 공산권에 대하여 서구식 정치, 경제, 사회 개혁을 시도할 것이라는 국제음모론이 나돌고 있었다. 중국은 1990년대 중반부터 높은 경제성장을 실현하였지만 미국의 ‘일극주의(一極主義, Unilateralism)’가 대중국 포위망 전략으로 전환될 것이라는 불안감을 가지고 있었다. 이러한 가운데 동아시아 외환위기(1997년), 베오그라드 주재 중국 대사관에 대한 미국 공군기의 오폭 사건(1999년)<sup>02</sup>이 있었다. 중국이 미국에 대하여 한층 강한 경계감을 갖도록 하는 사건들이었다.

중국은 1996년 ‘21세기의 신안보개념(New Security Concept)’을 발표한다. 이 개념은 장쩌민 당시 총서기가 상하이협력기구(SCO)의 전신인 ‘Shanghai Five’ 창립 연설에서 언급하였으며, 그 이후 중국 외교안보전략의 중심 사고가 되어 왔다.<sup>03</sup> 중국 외교부는 동 전략의 주요 행동 요강을 분쟁의 평화적 해결, 경제교류 및 지역협력 등 세 가지로 요약하면서<sup>04</sup> 동 ‘개념’에 기초하여 아세안 대화상대국 가입, ASEAN+3, 베트남과 통킹만 경제협력 및 베트남과의 관계 정상화 작업, 아세안과의 자유무역협정 제의, ‘남중국해 당사국 행동선언(DOC, Declaration on the Conduct of Parties in the South China

01 중국지도부는 서구세력이 점진적으로 침투하여 소련을 와해하였듯이 중국도 점차 붕괴되거나 와해될지도 모른다는 소위 ‘和平 演變(Peaceful Evolution)’ 가능성에 대하여 심각하게 우려하였음.

02 당시 미국은 오폭으로 인한 사고라고 해명하고자 클린턴 대통령이 장쩌민 총서기에게 사과전화를 시도하였으나 중국 측이 통화를 거부하였으며, 중국 내에서 반미 대모가 격렬하게 일어남. 며칠 후 양국 정상 간의 통화가 이루어졌으나, 중국 내에는 여전히 미국의 ‘의도적’인 폭격이라는 의견이 팽배.

03 Sheng Lijun(2003), “CAFTA : Origins, Developments, Strategic Motivations”, 싱가포르 ISEAS working paper.

04 중국 외교부 발표(2002. 7. 31), “China’s Position Paper on the New Security Concept.”

Sea)’ 등 동남아에 대한 일련의 조치를 취하였다고 설명하고 있다. 이에 비추어 중국의 동남아 전략은 냉전체제 붕괴 이후 서구의 대중국 봉쇄 가능성에 대한 대응전략의 일환이라고 할 수 있다. 중국은 또한 지속적인 경제성장을 위하여 동남아를 포함하여 주변 정세의 안정이 계속 필요했고, 새롭게 등장한 동아시아 지역주의에도 주목하였을 것이다.

1997년 외환위기 발생 이후 국제통화기금(IMF)의 각종 대책<sup>05</sup>과 서구에 대한 불신·불만은 동아시아 국가들로 하여금 아·태 지역주의에서 동아시아 지역주의로 눈을 돌리게 했다. ASEAN+3, 동아시아정상회의(EAS), 치앙마이이니셔티브(CMI) 등이 발족되었고, 아시아금융기구(AMF) 설립, 아시아 화폐(ACU) 창설 등 동아시아 지역협력을 강화하기 위한 다양한 제안이 제시되었다. 동아시아 지역주의의 태동은 중국의 대동남아 전략에 유리한 환경을 만들어 주었고 중국은 동아시아에서의 환경 변화를 십분 활용하고 있다.

### 3. 중국 전략의 전개 상황

대동남아 전략의 틀은 앞에서 소개한 ‘신안보개념’의 기본 골격을 그대로 유지하고 있다. 첫째, 분쟁의 평화적 해결 방식을 강조하고 중국 부상에 대한 주변국의 불안감을 해소하기 위하여 연성외교를 적극 구사한다. 둘째, 경제 중심의 교류를 강화한다. 동남아와 통상, 경제협력을 강화하고 중국·아세안 자유무역협정(FTA)을 제의하는 한편, 중국의 경제발전 계획인 ‘서부

05 박영철(2009. 4), 「Global Economic Crisis and East Asia」, 『SERI Quarterly』, 삼성경제연구소. 당시 IMF 대책이 위기 상황을 더욱 악화시켰다는 주장들이 나왔다. 언론보도에 의하면, IMF 측도 당시 위기 IMF 대책에 문제점이 많았다는 점을 인정하기도 하였다.

대개발계획'과 연계하여 중국 남부지방과 아세안 경제권을 연결하는 정책을 추진한다. 셋째, 메콩강유역개발계획(GMS), 동남아국가연합(ASEAN) 등 동남아 지역의 다자기구를 적극 활용한다. 중국은 ASEAN+3, 치앙마이 이니셔티브(CMI), 아세안지역안보포럼(ARF) 등 동아시아 다자협력에도 적극 참가한다.

### 1) 연성외교(Smile Diplomacy), 파격적인 대동남아 접근

중국은 지난 수십 년간 인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 미얀마 등지에 서 친 중국 공산세력에 의한 반정부 활동, 1979년 베트남 무력 침공, 남중국해에서 무력 사용, 중국 공산당에 대한 주변국들의 불신, 동남아 거주 화교 문제 등등 많은 분쟁과 사안에 직접 또는 간접적으로 연관되었다. 이로 인하여 동남아 국가들은 중국에 대하여 깊은 불신을 가지고 있었다. 중국은 이를 인식하고 과감한 방식으로 동남아 국가들에게 접근하였다. 중국은 2001년 중국·아세안 자유무역협정을 제의한다. 이 협정은 이제까지 예가 없는 개발도상국 사이의 FTA로서 그 형식도 아세안 개별 국가와의 양자 협정이 아닌 아세안 10개국 전체를 상대로 하는 그룹 협정이다. 더욱이 FTA 협상 개시 전날 수백 개의 중국 농산물 시장을 일방적으로 개방한다는 발표<sup>06</sup>는 파격적이었다. 농산물 시장 개방에 아직까지도 인색한 일본(및 한국)과 대조적이었다. '남중국해 당사국 행동선언'<sup>07</sup>과 역외국가로서 처음으로 아세안 우호협력조약(TAC)에 서명한 것도 파격적이다. 1995년<sup>08</sup>까지 남중국해에서 아세안 국가들에게 해군력을 사용한 중국이 무력을 사용하지 않겠다고 선언

06 중국의 농산물 개방을 FTA 협상에 앞서 일방적으로 선언한 것은 일본, 한국이 협상에서 끝까지 농산물을 민감 품목으로 취급하여 개방을 거부하던 자세와 극히 대조적이다.

07 Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea.

08 1995년 Mischief Reef 수역에서 필리핀에 대하여 무력 사용.

한 것이다. TAC(Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia, 아세안우호협력조약) 내용에는 분쟁의 무력사용 금지 규정이 있어서 중국은 선뜻 서명하기 어려운 점도 있었을 것이다. 오랜 외교관 경험에 비추어 볼 때 중국이 취한 조치들은 어느 하나 쉬운 결정을 내릴 수 없는 중대 사안들이다. 더욱이 ‘남중국해 당사국 행동선언’이나 TAC 협정 등은 남중국해 영토분쟁과도 관련된 외교의 기초와 관련된 사안임에도 정책적인 결정을 내렸다는 사실이 경이롭다.<sup>99</sup> 그 외 베트남과의 관계정상화 및 통킹만 경계수역 타결, 중국·아세안 전략적 동반자관계 공동선언(2003년), 비전통 안보분야에서의 중국·아세안 협력선언(2005년)<sup>100</sup>, 고위급의 상호 방문 외교 등은 모두 중국의 우호적 자세를 보이려는, 다시 말하여 “과거의 중국이 아니며, 중국을 위협보다 기회로 삼아 달라”는 적극적인 표현이기도 하다.

## 2) 경제 교류 : 통상, 투자와 인적 교류

중국의 대동남아 경제 정책에는 몇 가지 특징이 있다. 첫째, 통상 확대를 우선시하면서 국경무역을 활성화한다. 둘째, 중국 남부지역에서 국경을 넘어 인프라를 건설, 특히 도로, 철도 및 전력망을 연결하고 미얀마-쿤밍 석유/가스 파이프라인을 건설 중이다. 셋째, 중국 서부대개발계획(西部大開發)과 연계한다.

99 한국은 2004년 TAC에 서명하였다. 당시 필자는 본부의 외교정책실장으로 이 문제를 담당하고 있었다. 외교부 장관을 포함하여 외교부 지도층은 TAC의 조기 서명을 지지하였으나 실무진을 설득하는 데 1년 가까이 걸렸다. 동 협정 내용에 한·미 안보 동맹에 저촉 가능성이 있다는 실무진의 의견은 강하였으며 결국 일본의 예를 참조하고 미국과 협의한 후 가입하기로 결정하였다(일본은 한국보다 먼저 서명하였으나 미국은 2009년 서명). 이렇게 다른 나라가 이미 가입한 예가 있는 사안마저 결정의 어려움이 있음에 비추어 중국의 선구자적 행동이 경이롭다.

10 Joint Declaration of ASEAN and China Cooperation in the Field of Non-traditional Security Issues.

(1) 통상, 투자와 인적 교류의 급성장

지난 10여 년간 중국과 아세안의 무역은 급성장하였다. 1995~2000년 사이 200억 달러에서 395억 달러로 늘어 약 2배 증가의 신장률을 보인 반면, 2003~2008년 사이에는 782억 달러에서 2,311억 달러로 늘어 약 3배 증가의 신장률을 보인다.<sup>11</sup> 현재 중국과 아세안은 상호 4대 무역 상대국으로 성장하였다. 중국이 취한 일련의 정책적 지원들, 다시 말하면 국가 간 교통 연계망건설, 라오스·캄보디아·미얀마(소위 CLMV 국가)에 대한 특혜관세조치, 국경무역 활성화, 원조 제공(후술), 중국·아세안 상품전시회 개최<sup>12</sup> 등도 무역증대에 크게 기여하였다. 통상 분야에서의 또 다른 특징은 무역 수지의 추세이다. 중국은 2000~2004년 사이 아세안에 대한 무역에서 적자 폭이 급증함에도 아세안에 호혜적인 무역을 해왔다. 2001년 중국이 WTO(World Trade Organization, 세계무역기구)에 가입하여 서구 시장에 아세안 제품 수출이 위축되거나 해외투자가 축소될 가능성에 대한 아세안의 우려를 중국이 배려한 것이다. 그러나 2004년을 정점으로 아세안에 대한 적자(아세안의 흑자) 규모가 빠르게 축소되었고,<sup>13</sup> 베트남의 경우 최근 들어 오히려 매년 100억 달러 이상의 무역적자를 중국과의 교역에서 기록하고 있다.<sup>14</sup>

중국대외원조에 관한 미국 의회연구보고서(CRS)에 의하면 중국은 2003, 2004년부터 동남아 지역을 포함하여 세계에 대하여 정부 원조(Foreign Aid)<sup>15</sup>

11 [중국의 대아세안 교역 총액 추이(1995~2008)] (단위 : 억 달러 / 출처 : 중국 상무부 통계)

1995년	2000년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년
200	395	782	1,059	1,308	1,608	2,025	2,311

12 중국 총리의 제의로 2004년 10월 중국 난닝(광서)에서 제1차 중국 아세안 상품전시회가 개최된 후 2009년까지 매년 개최.

13 [중국의 대아세안 무역 적자 추이(1993~2008)] (단위 : 억 달러 / 출처 : 중국 상무부 통계)

1993년	1998년	2000년	2002년	2004년	2006년	2008년
13	16	48	76	200	182	28

14 Thoi Bao Kinh Te Viet Nam(2010. 1. 19). 2009년 베트남의 대중국 수출액 48억 달러(전년대비 4.9% 증), 수입은 161억 달러(전년대비 2.7% 증)임.

15 중국의 원조(foreign aid)와 OECD의 ODA 개념상 가장 큰 차이는 중국 해외원조는 Government-Sponsored Investment를 포함하고 있음.

규모를 크게 늘렸다. 동남아 원조는 수혜국의 인프라 건설(2002~2007 대동남아 원조총액의 47%)과 자원개발사업(34%)에 중점을 두고 있다. 또한 원조의 형태는 중국 정부가 지원하는 투자가 원조 총액의 50% 이상을 차지하고 있고, 그 다음이 저리 차관(47%)이다. 반면, 중국 기업들의 독자적인 동남아 투자 진출(FDI : Foreign Direct Investment, 외국인직접투자)은 매우 약하다.<sup>16</sup> 중국의 대외투자는 아직도 민간투자(FDI)보다 정부지원 투자가 대부분이다. 중국 기업들이 동남아의 도로/철도(CLMV 국가 및 필리핀), 발전(인도네시아, 미얀마), 교량건설(인도네시아, 말레이시아) 분야의 수주에 있어서 거의 독점적 지위를 유지하고 있으나 대부분이 이러한 유형이다.

아시아개발은행 통계에 의하면, GMS 역내 여행객은 1995년 1,000만 명 규모에서 배증하여 2,200만 명(2005년)으로 늘었다.<sup>17</sup> 그러나 필자의 여행 경험에 의하면, 중국과 GMS 사이의 국경 도시들은 주민증만으로 상대방 국가에 24시간 체류하도록 허용하고 있는 경우가 많아서 GMS 역내 여행객 수는 공식 통계보다 훨씬 많다. 한편, 아세안을 방문한 중국인(홍콩, 마카오 여행객 별도)도 급증하고 있는바, 2006년 330만 명, 2007년 390만 명, 2008년 450만 명으로 3년간 30% 이상 늘어나고 있다.<sup>18</sup>

## (2) 중국 남부-아세안 경제권 연결 : One Axis, Two Wings

중국은 “길이 있으면 사람, 물건, 돈이 이 길을 따라 자연스럽게 흐른다”라는 중국의 성장 경험을 원용하여 동남아에 대한 경제 진출을 시도하고 있다. 학자들은 동남아에 대한 경제 진출 전략을 ‘One Axis, Two Wings’라

16 [2008년도 중국의 아세안 국가별 직접 투자 현황] (단위: 백만 달러 / 출처: 중국 상무부, 금융 투자도 포함)

캄보디아	라오스	미얀마	베트남	인도네시아
205	87.0	233	120	174
필리핀	싱가포르	태국	말레이시아	아세안 총계
34	1,551	45	34	2,484

17 ADB : GMS overview(2009, 12, 31).

18 아세안 사무국 통계 : 중국은 아세안을 방문한 관광객 규모가 큰 10대 송출국가.

고 부른다. One Axis는 쿤밍-싱가포르를 연결하는 교통 대동맥을 구축한다는 계획이며, ‘메콩강유역개발계획(GMS)’과 ‘범북부만(통킹만)개발계획’이 Two Wings에 해당 된다. GMS는 아시아개발은행(ADB)이 1992년 시작한 메콩유역 공동개발계획으로 라오스, 미얀마, 베트남, 캄보디아, 태국, 중국(윈난 및 광시) 등 6개국이 해당된다. ‘범북부만개발계획’은 중국이 독자적으로 베트남, 인도네시아, 필리핀 및 싱가포르 등 해양 국가들에 대한 경제 진출을 겨냥한 계획이다.<sup>19</sup>

### ① 도로망 연결

중국은 GMS 사업의 일환으로, 때로는 독자적으로 미얀마, 라오스, 베트남과 연결하는 남북 코리도[南北 回廊] 도로망 건설 사업을 거의 완성하였다. 즉, 쿤밍(윈난)에서 출발하여 라오스(-태국 연결), 베트남(허코우/윈난-라오차이/베트남), 미얀마(웨이리/瑞麗, 윈난-라쇼/미얀마-만다레이)로 각각 연결된다. 그리고 난닝(광시)에서 출발하여 하노이, 하이퐁으로 연결되는 도로망은 베트남 국경에서 ‘핑샹-랑손’과 ‘동싱-몽카이’ 두 개 경유지로 나누어진다. <그림 1> 참조.

### ② 철도망 연결

철도망 건설은 도로망에 비하여 느리게 진전되고 있다. 철도망 중에서 가장 큰 진전은 윈난(雲南)성 수도 쿤밍과 광시(廣西)성 수도 난닝을 연결하는 하노이-하이퐁 철도 노선이다. 중국은 스촨(四川), 귀조우(貴州), 윈난 등 내륙 수송로를 베트남 하이퐁 항구를 통하여 해상 수송로로 연결하려는 계획을 진행하고 있다. 난닝(광시)-하노이-하이퐁 철도와 쿤밍-하노이-하이퐁 연결 철도 중 중국 구간은 이미 완공하였거나 2012년 완공 단계이나 베트남

19 쿤밍(난닝)-싱가포르 철도망 연결 사업 구상은 중국 국가사업으로 지정(중국의 11차 경제발전 계획)되어 있으나, 광서 자치구는 이를 더욱 발전시켜 산업화 연계, 즉 Industrial Corridor 구상으로써 발전시키고 있으나 이 부분은 중앙정부의 승인을 얻지 못한 것으로 보인다.



〈그림 1〉 GMS 경제도로망

출처 : ADB(2009), Corridor Chronicles, [www.adb.org/documents/books/corridor-chronicles/Corridor-Chronicles-GMS.pdf](http://www.adb.org/documents/books/corridor-chronicles/Corridor-Chronicles-GMS.pdf)

구간은 아직 착공하지 않고 있다.<sup>20</sup> 이에 추가하여, 중국은 쿤밍-싱가포르 연결 철도사업을 11차 5개년계획(2006~2010년)에 포함시켜 검토해 오다 최근 경유 노선을 확정하였다(후술).

### ③ 전력망 연결

윈난대학교 필세홍(畢世鴻) 교수가 2006년 기고<sup>21</sup> 한 글에 의하면 윈난성 정부는 메콩강 본류에 14개소의 수력발전소를 건설하여 여기서 생산된 전기를 중국 내 다른 지방에 송전하거나 인근 국가에 송전할 계획을 가지고 있다고 한다. 윈난성은 태국, 라오스, 베트남, 미얀마 등 인접 국가들과 전력망 연결 협력을 하고 있다.<sup>22</sup> 중국은 미얀마에 10여 개 수력발전 댐 건설 계획을 가지고 있으며 발전의 상당량을 중국으로 수입하기로 미얀마 정부와 합의하였다.

### ④ 범북부만개발(汎北部灣開發)계획<sup>23</sup>

중국 중앙정부는 2008년 광서 자치구의 '북부만경제개발계획'(지방 발전

- 
- 20 중국 발표 내용과 언론보도에 의하면, 쿤밍-하노이-하이퐁 공사는 이미 구간별로 착공되어 진행 중. (1) 쿤밍-Yuxi(90km) 2009년 착공, (2) Yuxi-Menzi(147km) 2005년 착공, 2011년 완공, (3) Menzi-Hekou(140km) 2008년 착공, 2012 완공(이상 중국 국내), 그러나 베트남 측 구간, 즉 라오카이(국경도시)-하노이(285km) 노선은 아직 착공하지 않고 있다.
- 21 白石昌也 편(2006. 3), 『인도차나(아세안 대륙부)에서의 국경 교섭과 회랑의 전망』, 와세다대학 대학원.
- 22 중국과 아세안 국가 간 전력망 연결 협력 내용
- 태국 : 중국과 태국 정부는 1998년 11월 북경에서 협정을 맺고 景洪 발전소(1,500MW) 전력을 태국이 구입하기로 합의(동 발전소는 2002년 8월 착공, 2010년 완공 예정). 태국은 또한 2017년까지 3,000MW 전력을 추가 구입하기로 하였던 바 云南省은 태국의 수요에 따라 2006년 최대 출력 5,500MW의 Nuozhadu 발전소 건설을 개시하기로 계획.
  - 라오스 : 1999년 1월 30일 쿤밍에서 체결된 협력서에 의하여 云南전력그룹이 2001년부터 라오스 북부에 송전을 개시하였으며, 라오스 경우 云南-태국 송전설비를 정비.
  - 베트남 : 2004년 9월부터 중국남방電網회사가 베트남 '라이카이'에 대규모 송전을 개시.
  - 미얀마 : 미얀마의 중국 국경 지역에 19 개소에 달하는 다수, 대규모 발전용 댐 건설 계획. 미얀마 정부는 2010년도 50억 달러 상당의 전력건설계약 체결을 발표하였는 바 중국의 지원으로 건설되고 있는 것으로 알려진 '제2 수웨이리' 수력발전소 건설 계약 건인 것으로 추측.
- 23 중국사회과학원 교수 張韞齡(2008), 『Making the Beibu Gulf Rim a New Economic Growth Area』, 베트남 사회과학원. 장 교수는 광서자치구의 북부만경제발전계획에 참여하고 있으며, 광서 중국·아세안 무역박람회 고문이다.

계획)을 승인하면서 이를 확대하여 아세안의 여러 나라도 참여하는 ‘범북부만개발계획’을 아세안에 제안하였다. 범북부만개발사업은 본격화한 지 2년에 불과하여 아직 아세안 국가들과 조직화하는 단계까지 발전하지 못하고 있다. 필자가 2010년 8월 북부만(베트남의 톤킨만)에 위치하고 있는 베이하이[北海], 방청[防城], 친조우[欽州]항을 돌아본 결과 항만, 연결 도로망 등 내부 인프라 정비에 우선하고 있다는 인상을 받았다. 그러나 이 계획은 중앙정부가 동남아 진출의 중요한 정책(도구)으로 인정하고 있는바 베트남, 인도네시아, 말레이시아(사라왁), 필리핀 및 싱가포르 등을 육상/해상/항공으로 연결하여 무역, 물류산업의 발전뿐 아니라 화학, 정유, 철강, 신소재, 제약 등 주요산업 발전 계획도 함께 추진하고 있다. 사업의 규모와 영향이 GMS 계획보다 훨씬 클 것으로 예상된다. 다만, 최근 남중국해 문제를 둘러싸고 중국과 베트남 사이의 긴장 관계로 북부만개발사업 추진이 지연되고 있다.

### (3) 서부대개발(西部大開發)계획과의 연계<sup>24</sup>

중국은 대동남아 전략을 중국 내륙개발과 연계하고 있다. 중국은 2000년 전국인민대표대회에 서부대개발계획을 제안하면서 서부 내륙지역의 인프라 건설 사업에 착수한다. 중국은 두 가지 이유에서 이 계획을 추진한다. 바로 내륙지역과 연안지역 간 발전 격차가 더욱 확대되어 가는 추세와 서부내륙지역에 밀집해 있는 소수민족 문제 때문이다.<sup>25</sup> 중국은 중국 남부지역과 동남아지역을 연결하여 경제발전을 도모하고, 서부 내륙 지역의 육로 수송로를 해상수송로와 연결하고자 하였다. 중국사회과학원 교수 장윈링(張蘊嶺)은 “범북부만경제발전계획은 중국의 서부대개발계획 실행 방안의

24 “Focus: the Great Western Development Strategy”, 『China Business Review』(2000. 11. 12).

25 1억 명 이상의 소수민족들이 대부분 서부지역에 살고 있는데, 그 중에서 최대의 소수민족인 壯族(1,600만 명)이 廣西壯族自治區에 살고 있으며 동남아 지역과 지리적으로 가까운 雲南, 四川, 貴州 성은 소수민족 밀집 지역이다. 최근 신장(위구르 족), 티베트(티베트 족)의 대규모 민중 폭동의 예와 같이 민족 감정 문제와 경제문제가 겹치는 경우 그 규모와 폭력성이 강해진다는 점에서 소수민족 문제와 지역 간 발전 격차 문제는 심각한 사회문제가 되고 있다.

하나이자 아세안과 협력을 강화하기 위한 것”이라고 기술하고 있다.<sup>26</sup> 한편, 중국은 동남아와 연결하는 수송망에 추가하여 중국 내의 수송망도 착실히 건설하고 있다. 필자가 중국-미얀마 국경지역, 중국-라오스 국경 지역, 중국-베트남 국경 지역을 여행하면서 느낀 소감은 중국의 대동남아 진출 전략이 결코 수사적이지 아니라 오랜 기간 동안 치밀하게 준비하여 왔다는 것을 직감할 수 있었다. 다양한 수송망이 국경에 이르는 길 뿐만 아니라, 중국 국경 내 주요도시 간의 동서 연결 수송망도 매우 촘촘하게 짜여져 있다.<sup>27</sup>

서부 내륙 지역에는 또한 다량의 천연자원이 매장되어 있다. 중국 전체 매장량의 50% 이상이 서부지역에 부존되어 있는 광물자원만 나열해도 석탄(61%), 마그네슘(68%), 구리(57%), 아연(64%), 납(56%), 니켈(90%), 크롬(88%), 주석(73%), 유황(50%), 인광(58%), 캄륨(97%) 등 다수이다. 중국이 지하자원 개발을 위해서도 이 지역의 개발, 인프라 건설, 내부 교통망과 동남아의 해상과의 연결 사업이 매우 중요하다. 미얀마-쿤밍(윈난성) 파이프라인 건설, 쿤밍-싱가포르 철도망 연결 모두 중국 서부내륙개발사업과 대동남아 진출 전략을 연계하여 추진하는 사업이다.

#### (4) 미얀마-중국 석유/가스 파이프라인 건설

중국 원자바오 총리가 2010년 6월 미얀마를 방문하여 미얀마 앞바다에서 쿤밍(윈난)까지 800~900km에 이르는 석유 및 가스 파이프라인 건설<sup>28</sup>을 미얀마 정부와 합의하고 현재 건설공사가 진행 중이다. 동 사업은 2013년 5월 건설을 완공하는 것이 목표이며, 중동과 아프리카 지역으로부터 수입한

26 Do Tien Sam 편(2008), 『ASEAN-China Cooperation in the New Context』, 베트남 사회과학원 아세안·중국 연구 센터 발간.

27 동남아와 국경을 접하고 있는 중국 내 연결 교통망 예(완성 또는 추진 중 사업) : 廣西-雲南-四川 등의 내부 연결 교통망, 쿤밍-廣通-大理-保山-瑞麗(-미얀마로 연결) 철도 : 620km가 넘는 거리이나 保山-瑞麗 구간을 제외하고 이미 착공. 난닝-광저우 고속도로 및 고속 전철 건설, 난닝-쿤밍/난닝-長沙(湖南)/난닝-貴陽(貴州) 등 3개 철도 노선의 복선화 계획 등.

28 미얀마-쿤밍 구간의 제1단계 공사. 제2단계는 쿤밍-귀주로 연장하고, 광서자치구로도 연장할 계획이다.

원유를 연간 1,200만 톤 수송할 계획이다.<sup>29</sup> 이 양은 현재 말라카 해협(싱가포르-인도네시아) 원유 수송량의 60~70%에 해당된다. 또한 미얀마 앞바다에서 생산되는 가스를 쿤밍까지 수송하는 가스 파이프라인 건설을 병행하고 있다. 한국기업(대우 인터네쇼날)이 미얀마 앞바다에서 대규모 가스전을 발견하였으며, 중국이 이를 전량 수입하기로 하였다. 중국은 동 파이프라인 건설과 함께 윈난성-미얀마 연결 도로 및 철도망, 소위 미얀마 회랑(Corridor)을 건설하여 인도양으로 빠지는 교두보를 만들겠다는 계획을 진행하고 있다.

중국은 2004년 동북 방향(러시아 시베리아 원유/가스), 서북 방향(CIS 원유/가스) 송유관에 추가하여 서남 방향(중동, 아프리카 원유/가스) 에너지 수송로를 검토하던 중 2006년 최종 미얀마-윈난 경유 노선으로 확정하였다.<sup>30</sup> 미얀마 회랑이 건설되는 2013년 이후 중국은 서남아 지역과 중동-아프리카 지역에 이르는 지름길을 확보하고, 인도양의 전략적 요충지(Land-Linked)를 확보한다. 윈난성과 미얀마의 세계 전략적 중요성이 부각되고 있다. 미국 정부가 최근 동남아와 인도에 대하여 각별한 관심과 외교적 노력을 기울이는 배경이기도 하다. 미국은 1997년 동아시아 외환위기 이후 경제적 곤란과 정치적 불안정이 계속되고 있는 동남아에 대하여 관심을 점차 멀리하였다. 2001년 9·11 테러 사태 이후 동남아에 대한 미국의 관심과 정책은 테러 관련 사항 이외에는 거의 없다고 해도 과언이 아니었다.<sup>31</sup> 그러나 오바마 정부는 대미얀마 고립정책에 수정을 가하고 있다.

29 云南經濟信息網(2010. 7. 16), “云南-中國下一個出海口”.

30 云南經濟信息網(2010. 7. 16), “云南-中國下一個出海口”.

31 9·11 테러에 대하여 미국은 2001년 10월 아프가니스탄에 군사작전을 개시하였음. 당시 아프가니스탄에서 훈련받던 다수의 동남아 출신 테러리스트들은 인도네시아, 필리핀, 말레이시아 등 동남아 지역으로 도피하여 테러활동을 계속하였는바, 미국은 현지 국가들과 협력하여 이들 세력(JI, Jemaah Islamiyah 세력)에 대한 소탕 작전을 전개함.

### 3) 지역다자주의에 대한 중국의 태도

1990년대 중반까지 중국 외교에는 ‘지역다자외교’ 개념이 없었다.<sup>32</sup> 다만, 천안문 사태 이후 경제 성장을 지속하기 위하여 ‘주변지역 안정화 외교’는 있었다. 중국은 그때까지 아세안이 미국의 영향력 아래에 있다는 이미지를 가지고 있었고<sup>33</sup> 그리고 동아시아 지역 다자기구가 중국에 대하여 공동대향(Gang-Up)할 가능성을 우려하여 다자 지역협력에 대하여 적극적으로 않았다. 그러나 1990년대 중반 이후 아세안에 대한 인식도 차츰 변하였고, ‘신안보개념’은 지역다자주의를 대외전략의 핵심 항목으로 포함하고 있다. 동남아에 대한 접근에서 다자적인 방식이 양자적 방식보다 아세안 국가들에게 덜 위협적으로 보일 것이라는 점과 미국의 ‘일극주의’에 대한 효과적인 대응책이라는 점 등이 고려되었다.<sup>34</sup> 중국은 1996년 아세안 대화상대국 가입을 시발점으로 하여 1997년 동아시아 경제위기 이후 ASEAN+3, 치앙마이 합의(CMI, 후에 CMIM로 발전), 아세안을 상대로 한 FTA(및 ASEAN+3 참가하는 지역 FTA), ASEAN+3 차원의 FTA 제의, 동아시아공동체 구상 지지, 아세안과의 협력, GMS 등 소지역 협력 참여 등 동아시아의 지역협력 활동에 적극 참여하였고 이를 제도화(Institutionalize)하자는 논의에도 적극적으로 있었다. 또한 초국가적 범죄 및 마약 방지, 재해 공동 대처, 지역 방역(防疫) 등 비(非) 전통적 안보분야에서의 협력에도 적극 참여하였다. 중국의 이러한 정책 전환은 앞 장에서 서술한 파격적인 동남아 외교 행보에 추가하여 동남아 지역에서 중국의 이미지 개선에 크게 기여하였다. 원자바오 총리는 2004년 ASEAN+3 정상회의에서 처음으로 아세안의 주도적 역할(Driving Force)을

32 Li Mingjiang(2009, 5), "China and Asian Regionalism : Pragmatism Hinders Leadership", S. Rajaratnam Schollo of International Studies, Singapore ; Shulan YE(2010), "China's Regional Policy in East Asia and its Characteristics", University of Nottingham, China Policy Institute Discussion Paper, p. 66.

33 Shulan YE(2010), "China's regional policy in East Asia and its characteristics"(University of China Policy Institute).

34 Sheng Lijun(2003), "CAFTA : origins, developments, strategic motivations".

인정하였으며 그 입장은 아직도 유지되고 있다.<sup>35</sup> 중국의 이러한 입장은 동남아 국가들의 불신감 해소에 크게 기여하였다.

그러나 중국은 경제 분야와 비전통적 분야에서의 지역협력에 적극적으로 안보분야에서의 지역협력에 대하여는 아직도 부정적인 자세를 가지고 있는 것으로 분석된다.<sup>36</sup> 중국 사회과학원 교수 장윈링(張蘊嶺)도 중국이 다자 차원에서 지역 경제협력 추진에 주동적 역할을 하였지만 안보분야 협력을 제도화, 규범화하는 방안에 대해서는 적극적이지 않다고 평가하고 있다.<sup>37</sup>

#### 4. 세계금융위기 이후 중국의 대동남아 전략 변화

2008년 세계금융위기는 중국의 대동남아 전략에 많은 영향을 미쳤다. 중국은 2008년 11월 대규모의 경기부양책<sup>38</sup>을 시행함으로써 아세안, 한국, 일본 등 동아시아의 대중국 수출이 크게 신장되었고, 그 결과 이들 국가들이 경제위기로부터 빠르게 회복할 수 있도록 큰 도움을 주었다.<sup>39</sup> 중국은 당시 수출지향형 경제구조 전환을 중국과 아세안이 협력하여 실행해 나갈 것을 제의한다.

35 Shulan YE(2010, 10), "China's regional policy in East Asia and its characteristics", University of Nottingham, China Policy Institute.

36 Shulan YE(2010, 10) ; Li Mingjiang(2009, 5), "China and Asian Regionalism ; Pragmatism hinders leadership".

37 Zhang Yunling and Tang Shiping(2005), "China's Regional Strategy".

38 중국은 3년간 4 兆元(미화 5,860억 달러 상당) 규모의 경기부양책을 시행하겠다고 발표.

39 "China leading Asia's economic recovery", 일본경제통상산업성(METI) 2010 백서 Summary, 1.1.2.

## “19억 인구의 경제권을 만들자”

2010년 1월 7~8일 난닝(광시)에서 중국·아세안 자유무역협정(CAFTA) 발효 기념 국제학술회의가 개최되었다. 중국의 중앙/지방 정부, 아세안 10개국의 관리, 학자, 언론인 등 400여 명이 참석한 대규모 회의였고 필자도 참석하였다. 중국 전인대 상무위원회 부위원장 장정화(Jiang Zheng Hua)의 개최식 기조연설이 매우 시사적이었다. 그는 세계금융위기가 수출지향적인(Export-Driven) 경제구조를 가지고 있는 중국, 아세안 경제에 큰 도전을 가져왔다고 지적하면서 “주요 수출 대상인 미국, 유럽, 일본 경제가 당분간 경제적 어려움에 직면하고 이들 시장의 수요를 회복하는 데 시간이 걸릴 것이며 회복 이후에도 경제구조의 변화로 과거와 같은 수요를 기대하기 힘들다. 이에 따라 중국, 아세안 공히 경제구조의 전환이라는 도전에 직면하게 되었다. 그러나 이러한 구조전환에 상당기간이 소요될 것으로 전망되는 가운데 동아시아 경제의 상호 의존도가 심화되어 왔다는 점 등을 감안하여 중국과 아세안 간의 경제협력이 과거 어느 때보다도 긴요하다”라고 말했다.

이어서 “첫째, 미국, 유럽 시장에 대한 의존도를 줄여 나가자. 이를 위하여 중국·아세안 간의 통상을 더욱 원활히하고 서비스, 투자분야까지 협력을 확대해 나가자. 둘째, 협력 분야를 다변화하자. 교통망도 도로, 철도 연계에 추가하여 해상, 항공 수송로를 발전시키고, 중국·아세안 교통망을 남북에 추가하여 동서 교통망도 연계하며 관세협력, 농업협력, 노무협력 등 협력 분야를 다면화해 나가자. 특히 농업 협력 관련, 중국은 농업기술과 경험을 아세안 측에 제공할 용의가 있다. 셋째, 소지역협력(Sub-Regional Cooperation)을 강화하자. 이와 관련, 메콩강 유역개발계획(GMS), 범북부만경제개발계획(상기)을 조직화하여 지역 협력을 한층 강화하자. 범북부만경제개발계획에 관련된 국가들 사이의 협의 기구가 필요하다. 마지막으로 중국과 아세안 간 소지역 협력을 강화하여 장기적으로 이 지역의 경제정책 조정, 기술협력, 통화 단일화 및 관세 절차의 단일화 등 지역 협력을 강화해 나가자”라고 구체적인 방안을 제시하였다.

그의 위치에 비추어, 또한 아세안으로부터 차관급 이상의 인사들이 다수 참석하였다는 점을 감안할 때 그의 발언 내용은 중국 정부의 정책 방향을 제시하는 것으로 보인다. 중국 언론들도 중국(13억)과 아세안(6억)을 합한 '19억 인구의 경제권'이라는 제목으로 다수의 글들을 실었다.

## 1) 중국의 새로운 움직임

원자바오 총리는 2009년 4월 보아오포럼에서 250억 달러 규모의 아세안 기금 창설을 선포하였다. 그 내역은 아세안 인프라건설 협력 기금 100억 달러와 아세안의 통합을 지원하고 중국·아세안 협력을 위한 수출금융기금 150억 달러이다. 중국은 2010년부터 제1차 기금을 사용하기 시작하였다. 발표에 의하면, 제1차 중점 지원항목은 교통시설, 공용시설, 통신망, 석유, 천연가스, 광산 자원 등 전통적인 경제기술 협력분야이나 앞으로 제조업, 서비스(금융 포함)분야 등 새로운 분야를 개척하겠다는 의도를 내비치면서 특히 금융 분야의 협력을 강조한 것이 주목된다.

세계금융위기 이후 중국 위안화(人民幣)의 국제화 움직임도 주목된다. 중국은 금융위기 이후 아세안과의 국경무역에서 위안화 사용을 허가하였고, 2009년 7월 상해 등 4개 도시에서 위안화 결산업무를 시행하였다. 아직은 무역거래 위주이지만 시행 지역과 기업 수를 계속 확대하고 있다. 한편, 2009년 초 한국, 말레이시아, 인도네시아, 아르헨티나 등 여러 나라와 위안화/현지화 swap 협정을 체결하였고,<sup>40</sup> 2010년 홍콩에서 위안화에 기초한 중국 채권 발행이 허용되었다. 중국 사람들은 일본이 세계 제2의 경제대국의 지위에 있으면서 엔화의 국제화를 실현하지 못한 전철을 밟지 않겠다고 이야기한다. 중국은 우선 아세안, 대만, 홍콩 등 동남아 경제권을 위안화

국제화의 주요 대상으로 하고 있다.<sup>41</sup> 지역 화폐로서의 지위부터 확보하려는 것이다.

중국은 또한 2010년 말 쿤밍-싱가포르 철도 건설안을 확정하여 발표하였다. 이어서 2011년 1월 라오스 및 태국정부와 협약서를 체결하였다. 중국은 쿤밍-라오스-태국-말레이시아-싱가포르 고속화 철도를 향후 4~5년 내 건설한다는 계획으로 라오스 경내에는 철도를 새롭게 건설하고, 태국 경내의 협궤는 광궤(국제표준)로 대체하여 최고 150km 속도를 내도록 하겠다는 방안이다. 앞으로 쿤밍-싱가포르 철도가 완성되어 중국의 철도가 동남아 대륙을 횡단하여 싱가포르까지 연결되면 그 상징적 의미는 매우 클 것이다.

여기서 주목되는 것은 쿤밍-싱가포르 철도노선을 확정하는 마지막 단계에서 베트남 구간이 빠져있다는 사실이다. 그동안 중국은 쿤밍(또는 난닝)을 출발점으로 하여 하노이(베트남)까지를 기본 노선으로 하고 있다. 하노이 이후 경유지를 캄보디아로 할지, 아니면 라오스로 할지를 두고 오랫동안 타당성 조사를 실시하였다. 그러나 최종 발표된 안은 베트남이 제외되면서 쿤밍에서 바로 라오스를 거쳐 태국으로 가도록 되어 있다. 이번에 선정된 라오스 경유 구간은 인구가 희박하며 산업 시설도 거의 없다. 경제성만을 따지면 베트남 하노이를 걸코 뺄 수 없으나 하노이뿐 아니라 베트남 전체가 빠져 있다. 중국은 아마도 갑자기 입장을 선회한 것으로 보이며, 이러한 입장 선회는 2010년 남중국해 분쟁을 둘러싸고 발생한 베트남과의 갈등 때문이 아닌가 생각된다.

## 2) 심화되는 대중국 경제의존도

1997년 동아시아 외환위기를 계기로 중국이 정치적 측면뿐 아니라, 경

41 “아시아에 묻히는 일본”, 『일본경제신문』(2010. 12. 26).

제적으로도 지역대국(Regional Power)으로 성장하였다고 평가되고 있다.<sup>42</sup> 2008년 세계금융위기 이후 중국의 'G2론', 세계 대국(Global Power)론이 나오고 있는 가운데 금융위기에 대한 중국의 발 빠른 위기대응이 동아시아 경제에서 중국의 역할과 비중을 크게 증대시킨 것으로 나타난다.

첫째, 대부분의 아세안, 일본, 한국, 대만을 포함하는 동아시아 경제에서 중국이 최대 교역국으로 등장하였다. 아세안 사무국 통계는 중국의 성장세를 뚜렷이 보여주고 있다. 아세안 상호 교역을 제외하면 금융 위기 전에는 아세안 무역 상대 규모는 일본, EU, 중국, 미국 순이었다. 그러나 2009년부터 중국이 1위이고 이어 EU, 일본, 미국 순이다. 아세안 무역상대 중 중국만이 유일하게 점유율이 높아졌고 일본의 점유율 하락폭이 가장 크다. 또한, 아세안에서 미국의 경제적 비중이 낮아지는 것과는 대조적이다.<sup>43</sup> 1995~2004년 사이 투자 누계에서 미국의 비중은 17.4%였으나, 2006~2008년 사이 투자 누계에서 미국의 비중은 6.9%로 크게 감소했고 교역비중도 1990년대 이후 계속 감소하고 있다.

둘째, 아세안의 중국에 대한 수출 의존도(수출총액에서 대중국 수출 비중)가 갈수록 높아지고 있다. 아세안을 포함하여 동아시아 경제가 수출 의존형 경제구조를 가지고 있다는 점에서 중국에 대한 수출의존도가 상승세를 보이고 있다는 것은 주목할 만한 현상이다.

셋째, 동아시아의 지역생산 분업에 있어서 중심적 역할이 일본에서 중국으로 넘어갔다. 2010년도 일본 정부의 통상 백서는 1998년도와 2008년

42 T. J. Tempel(2008), "10 years after the Crisis", "홍콩의 중국위안화(元) 예금고는 2010년 10월 말 현재 2,170 억 원이며 1년 전에 비하여 3.8 배 급증하였다. 영국 HSBC 측은 '중국이 홍콩에 元 시장 조성을 본격화하였다'고 평가하였다".

43 [아세안 대외교역과 아세안 유입 FDI 중 미국의 비중] (출처 : ASEAN Secretariat 통계)

	1993년	1996년	2000년	2004년	2008년
IM, FR, US	15.1%	15.1%	14.0%	11.8%	9.6%
EX, TO US	20.3	18.5	17.9	14.3	11.5
FDI FR US		17.1	32.2	19.6	12.1

도 일본, 중국, NIEs,<sup>44</sup> 아세안 사이의 부품(Parts and Components) 교역 통계를 비교하고 있다.<sup>45</sup> 1998년도에는 일본/NIEs 사이의 교역이 가장 많고 압도적이었으나 2008년도에는 중국/NIEs 부품 교역이 가장 크고 압도적이다. 동아시아의 생산 분업과 산업 협력의 흐름을 나타내고 있다.

## 5. 오바마 행정부의 등장 – 동남아에서 미·중의 각축

중국이 지난 십여 년 동안 추진해 온 대동남아 전략은 중국의 부상이 ‘위협’ 뿐만 아니라 ‘기회’도 될 수 있다는 점을 인식시켰으며, 이를 통해 중국은 동남아에서 경제적으로 일본을 대신하여 중심적 위치를 차지하게 되었다. 또한, 중국 남부 경제와 동남아 경제권이 자연스럽게 연결되어 중국 내 빈곤지역인 서남부 내륙 지역과 아세안 내 빈곤지역 캄보디아, 라오스, 미얀마, 베트남(CLMV) 경제성장의 촉매제 역할을 하고 있으며,<sup>46</sup> 새로운 경제권의 부상을 예고하고 있다. 중국의 지역주의 활동은 중국을 지역다자협력에도 중심에 위치하도록 하였다.

이러한 성과에도 불구하고 동남아에서 중국에 대한 안보 불안을 완전히 없애지 못하였다. CLMV를 제외한 여타 아세안 국가들에 대한 경제 진출도 아직 일본, 미국, EU, 한국 등과 치열한 경쟁단계에 있다. 또한, 동아시아 정상회의(EAS) 탄생 과정에서 보는 바와 같이 지역다자주의에 대한 중국의

44 아시아 NIEs : 한국, 대만, 홍콩, 싱가포르 4개국.

45 "China's increased presence in the East Asian production network", 일본경제통상산업성(METI) 2010 백서 Summary, 2.1.2.

46 2000년 이후 중국 남부(윈난, 광서) 연 9~15% 성장률, CLMV 7% 이상의 높은 성장률을 시현.

열성이 오히려 미국, 일본, 인도네시아 등으로 하여금 중국 견제 필요성을 제기하기도 한다. 다시 말해, 동남아에 대한 중국의 전략은 중국에 대한 불안감 해소에 성공하고, CLMV를 포함하여 아세안에 대한 경제 진출에도 성과를 거두었으나 아직 충분치 않다는 점에서 ‘절반의 성공’만 거두었다고 평가된다. 중국은 이에 2008년 세계금융위기를 계기로 아세안, 대만, 홍콩 등 동남아 전체에 대한 경제 진출을 전면적으로 확대하고, 정치적으로도 보다 확고한 지위를 확보하려고 노력하고 있다.

이러한 단계에서 중국의 동남아 전략은 새로운 도전에 직면한다. 바로 오바마 행정부의 등장이다. 중국은 부시 행정부가 2001년 9·11 테러 이후 테러와의 전쟁을 선포하고 이에 몰두하고 있는 사이에 대동남아 전략을 큰 도전 없이 실행할 수 있었다. 그러나 2009년 취임한 오바마 행정부는 동아시아에서 전세를 역전하려고 노력하고 있다.

### 1) 오바마 정부의 아시아 정책

오바마 행정부는 과거 부시 행정부와 전혀 다르게 동아시아 외교에 대하여 매우 적극적인 자세로 임하고 있다. 오바마 행정부 취임 후 지난 2년간 대동남아 외교정책 중 새로운 변화만을 다음 표와 같이 정리해 보았다.

〈표 1〉 오바마 행정부의 대동남아 외교활동

시기	활동 내용
2009. 2	힐러리 국무장관, 취임 해외 첫 방문국가의 하나로 인도네시아 선택(국무장관으로 처음 아세안 사무국 방문)
2009. 7	힐러리, ARF 계기 “America is back” 선언. GMS 참석 및 TAC 서명
2009. 9	대미얀마 정책 변경(“제재 일변도”에서 “제재와 대화 병행”으로)
2009. 11	미국/아세안 제1차 정상회의(미얀마 대표 참석)

시기	활동 내용
2010. 7	미국, Lower Mekong Initiative <sup>47</sup> 2010년도 사업 187백만 달러 배정
2010. 8	미국/베트남 남중국해에서 합동 해군 훈련(첫 국방차관 대화)
2010. 9	미국/아세안 제2차 정상회의(뉴욕)
2010. 10~11	힐러리, 베트남 · 중국 · 캄보디아 · 말레이시아 · 뉴질랜드 · 호주 순방
2010. 11	미국, EAS 가입
2010. 11	오바마 대통령, 인도 · 인도네시아 등 방문

힐러리 국무장관은 2010년 10월 28일 취임 후 여섯 번째 아시아 순방을 앞두고 하와이에서 “America’s Engagement in the Asia-Pacific” 라는 제목하에 미국의 아시아 · 태평양 외교정책에 관하여 연설을 하였다.<sup>48</sup> “21세기 역사의 상당부분이 아시아에서 쓰여질 것”으로 내다본 그는 미국 외교정책의 목표를 “아 · 태 지역에서 미국의 리더십을 유지하고 강화”하고 안보, 번영, 미국의 가치관을 증진하는 것이라고 규정하고 있다. 이를 위한 구체적 방안을 제시한다. 이러한 오바마 정부의 정책노선은 중국이 대동남아 전략 초기에 취하던 연성외교를 반복하는 듯하다. 그러나 다른 한편 미국은 중국과의 차별화를 통하여 이 지역에서 미국의 지도력, 중심적 영향력 회복을<sup>49</sup> 시도하고 있는 바, 다음 세 가지가 특징적이다.

첫째, 동남아 지역의 안보 불안을 겨냥한 미국의 움직임이다. 힐러리 국무장관은 2010년 7월 ARF에서 남중국해 문제에 관한 미국의 이해를 밝힌다. 남중국해를 두고 중국과 아세안의 분쟁에 대하여 불간여(不干涉) 태도를 취해 왔으나, 오바마 행정부는 ‘항행의 자유’ 원칙을 들어 적극적인 간여정

47 메콩 강 하류지역 협력 구상 : 미국의 주도로 메콩 강 유역 국가 중 중국, 미얀마를 제외한 태국, 라오스, 캄보디아, 베트남으로 구성.

48 미 국무부 배포 자료(2010. 10. 28).

49 2010년 10월 28일 힐러리의 연설에서 미국의 외교적 목표를 이 지역에서의 지도력 유지(Sustained Leadership)로 규정하고 있는 바, 이는 역으로 이 지역에서 리더십 유지 자체가 중대한 도전을 받고 있다는 의미를 받아들여진다. 동남아 지역에서만 국한하여 보면, 미국의 위치가 중국에 비하여 크게 약화되어 미국과 중국의 위치가 역전되었다고 해도 과언이 아닐 것이다.

책으로 전환한다.<sup>50</sup> 그 해 처음으로 핵 항공모함이 베트남을 방문하였으며 한국, 일본, 인도네시아, 싱가포르 등 20여 개국 1만 1,500여 명의 병력이 참가하는 태국 개최 연례 합동 훈련도 개최하였다. 또한 인도네시아에 대한 군사재제조치를 해제하고 F-15 전투기 무상공여<sup>51</sup>를 제의하기도 하였다.

둘째, 아세안 대륙의 중심부에 위치한 메콩 유역에 대한 미국의 전략이다. 클린턴 국무장관은 2009년 7월 메콩 하류지역 외무장관회의(LMI, Lower Mekong Initiative)<sup>52</sup>를 주최한다. ‘America is back in Asia’를 선언한 바로 그 ARF 회의에서이다. 중국과 미얀마를 제외하고 태국, 캄보디아, 라오스, 베트남 외무장관이 참석하였다. 2010년 7월 제2차 하노이 회의에서 LMI의 주요 사업 분야를 ‘환경, 보건, 교육’으로 선정한다. 미국이 환경, 보건, 교육 등 민생 분야에 중점을 두고 있는 것은 통상과 인프라 건설이라는 협력 분야에 중점을 두고 있는 중국과는 차별된다. 또한 중국은 고위층 사이의 교류를 중심으로 하는 소위 Top-Down 행태인 반면, 미국은 일반 대중을 겨냥하여 인권 문제, 공개 토론, 투명성 있는 Bottom-Up 방식의 외교 행태를 보여주고 있다. 중국은 메콩 상류에서 댐 건설 계획을 가지고 있으나,<sup>53</sup> 미국이 하류지역에서 환경문제를 다룬다는 사실도 중국에게 결코 달갑지 않을 것이다.

셋째, 미국은 새로운 자유무역방안을 제시하고 있다. Trans-Pacific Partnership(TPP)이 그것이다. 2010년 11월 APEC 회의제기에 9개 TPP 합의 국가<sup>54</sup> 정상들은 2011년 11월 APEC 정상회의(하와이)까지 협상을 타결하

50 미국은 남중국해 문제뿐 아니라 센카쿠섬(중국, 釣魚島) 문제, 북한의 천안함 침몰사건 및 연평도 폭격 사건을 들어 강력한 무력시위 군사 활동(소위 Gunboat Diplomacy)을 전개.

51 “TNI still studying US offer to donate F-16”, 인도네시아 Antara 통신(2010. 12. 6).

52 Lower Mekong Ministerial Meeting(2009년 7월 23일 개최). 동 회의를 매년 개최하기로 하였으며, 실무위원회를 구성하여 협력방안을 만들어 나가기로 함. 한편, 동 회의 시 Mekong River Commission과 미국의 Mississippi River Commission 사이 ‘Sister River Partnership’을 맺기로 함.

53 Carlyle A. Thayer(2008. 12), “The Structure of Vietnam—China Relations, 1991—2008”, 하노이 개최 국제회의의 발표문.

54 TPP는 2002년 칠레, 싱가포르, 뉴질랜드 정상들의 발의로 시작되어 2005년 브루나이가 참가하였으며 그 후 호주, 말레이시아, 페루, 미국, 베트남 등 5 개국이 추가로 참가하여 현재 9개국.

기로 합의하였다. 중국·아세안 자유무역협정(CAFTA)에 대하여 미국은 완전한 자유무역을 목표로 하는 TPP를 적극 추진하고 있다. 아세안 중에서 싱가포르, 브루나이, 베트남, 말레이시아가 참가하고 있다. 미국은 아시아 시장에서 계속 자신의 위치를 확보하기를 원하는바, 2011년 APEC 정상회의의 주최국으로서 TPP와 같은 ‘만루 홈런성, 전향적’인 의제가 필요한 시점이라는 주장도 있다.<sup>55</sup>

중국의 전략이 동남아에서 ‘절반의 성공’ 밖에 거두지 못하고 있는 상황에서 미국의 반격이 만만치 않다. 미국은 우선, 세계 최대 소비시장이자 경제권으로 부상하고 있는 동아시아 지역에서 자신의 지도력을 회복하고자 한다. 또한 중국이 동남아를 발판으로 서남아, 중앙아, 중동-아프리카까지 뻗어 가려는 세계 전략을 차단하겠다는 의도도 가지고 있을 것이다. 이 지역에서 밀리면 세계전략에서도 밀릴 수 있다는 절박감이 보인다. 미국과 중국은 현재 동남아에서 세계 전략의 전초전을 치르고 있는 것으로 보인다.

## 2) 중국 경성(硬性)외교 - 남중국해 문제

중국의 대동남아 전략의 도전은 중국 자체에서도 나왔다. 중국의 국제 책임론이 국제사회에서 거론되고 있는 가운데 중국 내에서도 중국의 세계 전략, 세계적 역할과 책임에 관한 논의가 활발하다. 문정인 연세대 교수가 최근 발간한 책자에는 중국의 지식인을 상대로 인터뷰한 내용이 수록되어 있다.<sup>56</sup> 중국 ‘굴기론’에서 중국의 ‘지역주의론’까지 다양한 의견이 제시되고 있다. 그중 청화대학교 옌쉐통 교수는 ‘도광양회’를 비판하고 있는바, “... 도광양회는 경제우선주의로 이해하면 된다. 그러나 나는 이 정책에 동의하지

55 Peter Drysdale(2011. 11. 15), "Is the Trans-Pacific Partnership idea a dead end?", ANU Asia Forum.

56 문정인(2010), 『중국의 내일을 묻다』, 삼성경제연구소.

않는다. 중국의 국제적 위상으로 보아 경제 못지않게 정치, 군사 부문에도 정책적 역점을 두어야 한다”<sup>57</sup>라고 말했다. 그는 또한 『중국외교』(2010년 10월 호, 인민대학 발간)에 실린 글에서도 ‘도광양회’ 원칙을 철폐할 것과 함께, 군사 동맹을 하지 않겠다는 중국의 외교원칙을 철폐할 것을 주장하면서 세계대국으로서 목소리를 높이고, 할 일을 해야 한다고 주장하고 있다.<sup>58</sup>

중국은 2010년 남중국해 문제를 중국의 핵심적 국가이익이라고 주장하면서 이의 훼손이나 침범은 “결코 용납할 수 없다”고 하였다.<sup>59</sup> 그 외 북한의 도발(천안함, 연평도 폭격), 센카쿠 열도 문제, 남중국해 문제, 중국인 류샤오보 노벨 평화상 수여식에 참석하지 않도록 외교력을 기울인 중국의 반응<sup>60</sup> 등은 중국의 ‘경성외교’로서 이제까지 보여 온 중국의 연성외교와 거리를 두고 있다. 특히, 남중국해 문제의 재연은 아세안 국가들로 하여금 중국에 대한 경계감을 다시 일으키는 계기가 되었다. 이에 대해 중국은 ‘남중국해에서의 당사국 행동선언(DOC)’을 규범화하기 위한 실무위원회를 쿤밍에서 개최하여 진화에 나섰다.<sup>61</sup> 그러나 이 사건은 미국으로 하여금 동남아 안보문제에 간여하는 빌미를 제공하였고, 중국위협이 다시 등장할 수도 있다는 우려가 이 지역에서 재부상한 것이다.

57 문정인(2010), 위의 책, 66쪽.

58 “현재의 국제정세와 중국외교의 調整”, 중국외교(2010, 10).

59 다이빙귀(2010, 12, 6), “평화적 발전을 견지하자”, 중국 외교부 홈페이지.

60 중국은 각국 정부에 대하여 동 시상식(12, 10)에 참석하지 않도록 외교적 총력을 기울인 결과 17개국이 불참하였다(연합뉴스(2010, 12, 29)). 인도네시아도 당초 불참할 계획이었으나 국제적 여론을 감안하여 주 노르웨이 인도네시아 대사대리가 참석하였다고 한다(『Jakarta Post』(2010, 12, 11)).

61 “China, ASEAN agree to follow South China Sea declaration”, English. xinhuanet.com(2010, 12, 23).

### 3) 중국의 전략에 영향을 미칠 여타 요소들

아세안은 1990년대 중국이 동남아에 대한 전략을 개시하던 때와 다른 모습을 보이고 있다. 가장 큰 변화는 아세안이 세계금융위기 이후 가장 중국, 인도, 브라질 다음으로 높은 경제성장율을 보이고 있다.<sup>62</sup> 인도네시아의 부활과 아세안의 통합 움직임이 진행되고 있다. 인도네시아는 인구, 국토 면적, GDP 면에서 아세안 전체의 40% 가량을 차지할 정도로 아세안 내 맹주 역할을 해 왔다. 수하르트 대통령의 실권 이후 한 때 대외적 발언권이 크게 실추되었다. 그러나 지금은 아세안에서 유일하게 G20 회원국이며, 중국 및 미국 외교부장관이 취임 첫 방문지로 이 나라를 택할 정도로 국제적 지위가 급상승하고 있다. 인도네시아는 2011년 아세안 의장국이 되었다. 외교부장관 마르티(Marty Natalegawa)는 2011년 1월 12일 기자회견에서 아세안 의장국으로서 '2015년 아세안 공동체'에의 진전을 첫 번째 과제로 언급하였다.<sup>63</sup> 인도네시아는 독점적 지위를 노리는 중국과 미국의 움직임에 대하여 경계하고 견제할 것이다("인도네시아의 대중국 관계"편 참조). 아세안은 GMS 사업 진행, 2015년까지 아세안 경제공동체(ASEAN Economic Community) 창설 계획, 그리고 중국의 대동남아 진출 전략이 상호 순기능적으로 작용하면서 아세안 지역의 경제통합을 빠르게 진전시켜 나가고 있다. 아세안의 지역통합과 능력 배양(Capacity Building)은 중국의 대동남아 전략에 적지 않은 영향을 미칠 것이다.

일본은 아직도 동남아 국가들의 가장 중요한 경제 파트너이다. 일본의 부품/소재 생산 기업들이 한 때 동남아에서 중국으로 몰려갔다. 그러나 2000년 중반 이후 일부 생산 시설을 동남아로 다시 돌리고 있다. 중국에 집중할 경우 자칫하면 세계적인 생산/공급 체계에 차질이 올지 모른다는 불안

62 IMF, World Economic Outlook (2010, 10) Table 1.1 (2010년 및 2011년 GDP projection).

63 ANTARA News(2011, 1, 12), 마르티 외교부장관이 언급한 나머지 두 가지 : 아세안의 대외관계, 특히 동아시아정상회의(EAS) 참여국들과의 관계 증진, global issue에 대한 아세안의 공동보조(common platform) 구축.

감 때문이다. 최근 ‘엔고’로 인하여 자동차 부품 생산 시설이 태국, 베트남 등으로의 이전을 늘리고 있다. 일본 기업은 또한 동남아의 소비시장을 중시하기 시작한바 BRICs와 함께 인도네시아, 태국, 베트남 등의 소비시장 신장세를 가장 주목하고 있다. 인도 또한 Look East Policy를 통하여 동아시아 및 동남아와의 경제적 연계를 통하여 자국의 경제발전을 추진한다는 전략이다. 최근 들어 아세안, 한국, 일본과 FTA를 체결하고 태국과의 자동차 산업 연계, 인도네시아의 자원개발 등 양자 차원에서의 통상, 경제협력을 강화하고 있다. 일본 2010년 통상백서에 의하면 2020년경 동아시아(동북아/동남아, HK, 대만 및 인도) 소비시장이 미국 및 EU 소비시장을 능가할 것으로 전망하면서 이 지역에서 일본 기업의 사활이 일본 경제성장의 관건적 요소가 될 것으로 전망하고 있다.

동북아-동남아 관계만 두고 동남아 지역을 보면, 동남아의 비중은 작다. 그러나 동북아-동남아-서남아(인도)의 3각 협력의 중심에 위치하고 있는 동남아의 비중은 한결 높아진다. 특히, 중국이 세계 대국을 향하여 나아가는 교두보(Sphere of Influence)로 삼기 위하여 동남아에의 진출 전략을 계속 하면 미국과 전략적 경쟁도 더욱 치열해 질 것이다. 동남아는 앞으로 세계 정치, 경제에서 가장 다이내믹한 지역이 될 것이다.

## 6. 향후 중국의 대동남아 전략의 전망

중국이 대동남아 전략을 시행해 온 지난 10여 년 사이 많은 변화가 있었다. 중국은 서구의 ‘일극주의’, ‘봉쇄정책’ 가능성을 우려하여 방어적인 자세였으나 지금은 세계 대국 책임론이 나오고 있는 가운데 이 지역 문제에 대하여 자신의 목소리를 내기 시작하였고, 때로는 강한 태도를 보이기도 한

다. 2010년 연평도 폭격사건이 발생했을 때 아세안의 공식 입장은 남북한에 대하여 ‘양비(兩非)론’적인 자세를 보였다. 아세안은 남중국해 문제와 같이 자신들의 이해에 직접 관련된 사안에 대하여는 중국에 맞지만 여타 문제는 중국 눈치를 보고 있다. 또한 중국이 류샤오보 노벨 평화상 수여식에 참석하지 말아달라고 요청한 데 대하여 베트남, 라오스 등의 불참은 이해가 되나 인도네시아와 필리핀마저 참석을 망설였다는 사실에 놀랐다(필리핀은 끝내 불참). 중국의 영향력이 생각보다 훨씬 크다는 반증이다.

한편, 동남아의 정세도 많이 변하였다. 아세안은 1997년 외환위기 여파에서 벗어나, 이제 견실한 경제성장 속에서 아세안 통합에 열을 올리고 있다. 미국, 일본, 유럽 등 역외 국가들의 투자가 다시 돌아오고, 미·중의 각축이 시작되고 있다. 동남아를 둘러싼 지역정세가 한결 복잡해지고 다이내믹하게 변화하고 있어 중국의 대동남아 전략의 향방을 전망하기 무척 어렵다.

“물은 높은 곳에서 낮은 곳으로 흐른다”

필자는 지난 3년 동안 여러 차례 중국과 아세안 국경지역을 여행하였다. 중국-라오스, 중국-베트남, 중국-미얀마 국경 지역을 직접 방문하고 동남아 인사들을 만났다. 이를 통하여 얻은 결론은, 중국은 결코 동남아에 대한 경제 진출을 멈추지 않을 것이라고 확신하게 되었으며 그 근거는 다음과 같다.

우선, 중국은 대동남아 전략을 오랫동안 준비하여 왔으며, 엄청난 자원을 투입하였다. 중국 내, 그리고 인접 국가들과의 연결 교통망, 전력망 등 인프라 건설 사업을 진행하여 왔다. 교통망은 접경지역뿐 아니라 스촨, 충칭, 귀조우, 광시, 광둥 지역으로 이어지는 철도·도로망들이 대부분 지난 10여 년 동안 새롭게 건설되었다. 미얀마-쿤밍(윈난) 사이 높은 고산지대를 버스로 여행하면서 이러한 난공사를 완성해 낸 중국의 전략이 무엇인가를 거듭 자문하지 않을 수 없었다. 전략적 결정 없이는 엄청난 비용과 장시간의 인내를 부담할 수 없었을 것이다.

둘째, 중국 자신의 경제성장의 결실이 이제 변경지역까지 도달하였다. 윈난, 광시 지역은 20여 년 전까지 중국 내에서도 가장 빈곤지역이었으나 지금은 완전 다른 모습이다. 이 지역을 여행하면서 사진에서 보던 옛날 빈곤의 모습은 찾기 힘들다. 특히 중국과 베트남, 라오스, 미얀마를 비교하면, 국경을 사이에 두고 양국 사이의 경제발전 격차는 확연하다. ‘물은 높은 곳에서 낮은 지역으로 흐르듯’이 경제적 흐름은 국경도, 제3자 누구도 막지 못할 것이다.

셋째, 미얀마 경유 파이프라인은 시베리아 파이프라인, 중앙아시아 파이프라인에 이어 세 번째로 건설되는 전략적 에너지 수송로이다. 이와 함께 중국이 인도양으로 직접 진출하고(말라카 해협을 통하지 않고) 중국 선박이 인도의 해군기지 앞바다를 항해할 수 있는 군사전략적 요충지를 확보할 수 있게 되었다. 동남아 지역의 화교 기업들의 존재 또한 중국의 동남아 진출에 직·간접적인 도움을 주고 있다.

넷째, 대동남아 전략은 중국의 서부대개발계획과 연계되어 있다. 서부대개발계획은 결코 늦출 수 없고, 계속 중시할 수밖에 없는 국토발전계획이라는 점은 앞에서 설명한바 있다. 대동남아 전략은 국토발전 계획과 연계하고 있다는 점에서 강한 추진력을 가지고 있다. 해당 지방정부는 성장의 유일한 선택인 만큼 전력투구하고 있다.

이러한 여건에 비추어 중국은 동남아에 대한 경제적 진출 전략을 계속 하고, 또한 세계 대국으로 성장하기 위해서는 동남아 지역에 자신의 영역(Sphere of Influence)을 구축해야 할 필요성이 있다. 10년 내 중국의 GDP가 미국을 능가할 것이라는 전망 속에서<sup>64</sup> 동남아 국가들도 안보불안에도 불구하고 중국과의 경제적 연계를 많이 기대하고 있다. 그러나 새로운 문제들이 중국 자신으로부터, 그리고 대응 세력으로부터 나타나고 있다. 즉, 중국이 세계전략 속에서 동남아를 어떻게 자리매김할지, 미·일·인도 등이 어떻

64 정영식(2010. 8. 23), 『Korea Herald』. 2018년이면 미국 GDP 규모는 21.2조 달러(전 세계 GDP의 17.8%), 중국 GDP 21.5조 달러(18.1%)로 추정.

계 대응할지, 동남아 지역의 정세 안정이 유지되고 아세안의 단합이 지속될지 등 예측하기 힘든 문제들이 많이 있다. 이러한 점에서 동남아를 두고 강대국들의 각축전은 더욱 치열해지고, 이러한 과정에서 중국의 세계 전략이 더욱 선명해질 것이다.



동북아역사재단  
NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION



# 베트남의 대중국 관계

기회와 도전

임흥재

동북아역사재단  
동북아역사재단  
NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION





# 동북아역사재단

NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION



임흥재

청주대학교  
객원교수

## 베트남의 대중국 관계 : 기회와 도전



### 1. 들어가는 말

동남아를 향한 남진(南進)은 중국의 꿈이다. 10세기 중반까지 베트남을 천 년간 지배했던 중국은 1407~1427년간 베트남 점령을 끝으로 남진을 포기했고, 베트남은 이때부터 본격적으로 자신의 남진을 시작하여 메콩 델타(Mekong Delta)까지 진출했다. 중국은 베트남을 제거하거나 병합할 수 없음을 깨닫고 베트남의 자치를 인정했으며, 베트남은 중국에 대한 경외심에서 때로는 조공관계를 유지하면서 자신의 안정을 확보했다. 1979년 중국과 베트남 간 국경분쟁에서 중국은 베트남을 마음대로 통제할 수 없음을 다시 확인하였고, 중국에 대한 경외심을 잊었던 베트남은 값비싼 대가를 치렀다.

도광양회를 통해 경제력을 기른 중국은 21세기에 들어서자 화평굴기 정책을 채택하고 동남아를 향해 새로이 남진을 추진하고 있다. 중국의 신 남진 추진은 과거의 군사력 중심과는 달리 아세안과 FTA 체결, ‘하나의 축과 두 개의 날개’ 등 경제적 진출 시도와 함께 하이난도[海南島]의 해군 요새화,

남중국해 영유권 기정사실화 시도 등 공세도 병행하고 있다. 중국의 부상  
로 베트남은 기회와 도전을 함께 맞고 있다.

중국과 육로 및 해상 경계선을 맞대고 아세안의 일선에서 중국을 상대  
하는 베트남은 규모와 능력에서 중국과 비대칭관계에 있다. 베트남은 역사  
적으로 거대 중국으로부터 천 년의 지배와 수많은 침략을 받으면서도 자신  
의 정체성과 독립을 유지해왔다. 또한 정치적으로는 중국의 지배나 영향력  
을 거부하면서도 문화적으로는 매료될 느껴 중국문화를 수용하는 유연한  
외교를 전개했다. 1991년 중국과 국교를 정상화한 베트남은 육지국경경계  
선 획정, 통킹만 해양경계선 획정, 국경무역, 중국 남서부의 대아세안 진출  
연결, 개방과 개혁에서 중국의 경험 학습 등 중국과 교류·협력의 기회를  
누리고 있지만 남중국해 분쟁의 도전에서처럼 베트남의 주권을 위협하는  
중국의 조치에는 민감하게 반응하면서 경계하고 있다. 1979년 중국한테 위  
협받을 당시 소련과 연합하였던 베트남은 최근 남중국해에서 중국의 공세  
에 직면하자 이번에는 과거 적대국이었던 미국과 군사대화 시작, 미국 주도  
APEC 내 자유무역협정인 ‘환태평양 경제동반자협정(TPP)’ 참여 선언 등 대  
미국 접근을 한층 강화하고 있는 것으로 관찰된다.

역사적으로 약소 베트남은 거대 중국과의 대립과 갈등에도 불구하고 외  
교력을 통해 중국과의 관계를 안정적으로 잘 관리해 왔고 1991년 국교정상  
화 후에도 협상을 통해 양국관계의 기반을 구축하고 양자 및 다자 접근을 통  
해 중국과 교류 및 협력을 확대해 나가고 있다. 이는 약소국 베트남의 유연  
한 외교에 기인하고 있는 것으로 분석된다. 본고가 전하고자 하는 메시지다.

## 2. 중국과 베트남의 비대칭관계

중국과 베트남은 규모와 능력에서 차이가 크다. 베트남은 인구 면에서 중국의 1/15, 영토 면에서는 중국의 1/33, GDP 규모에서는 중국의 1/30이다.<sup>01</sup> 규모의 차이에서 오는 비대칭관계는 최근 중국의 국제화와 경제 성장으로 지속되고 오히려 강화되고 있다. 따라서 베트남은 규모 면에서 중국과 경쟁은 불가하다. 거대 중국 주변에 위치한 베트남은 중국으로부터 오는 위협과 기회를 항상 경계해왔다.

이런 격차와 함께 중국과 베트남 간 문화적 유사성은 그 예를 찾기가 어려울 정도다. 중국의 지배와 잦은 침략의 역사를 경험한 베트남은 중국에 대해 정치적으로는 거부의 입장을 취했지만 문화적으로는 중국문화에 매료되어 이를 적극적으로 받아들였다. 베트남의 대중국관계에서 이를 ‘거부와 매력(Repulsion and Attraction)’<sup>02</sup>로 표현하고 있다. 문화와 정치의 모델로 중국의 베트남에 대한 영향력은 증대하였다. 과거 베트남 왕국들은 중국 왕국을 본떴다. 중국으로부터 받아들인 유교는 거의 2천 년 동안 베트남인 의식을 지배해왔다. 중국과 베트남은 사회적 제도와 문화에서 유사한 전통을 공유하고 있다. 한편 중국은 20세기에 들어 혁명과 개혁에서도 베트남에 가장 중요한 학습대상으로 역할을 해왔다. 중국이나 베트남 모두 자신을 지역문명의 중심으로 보면서 당당한 자존심을 가지고 있었는데, 이 자존심이 19세기 서양의 제국주의로 무너지자 이 두 나라는 목표, 이념, 방법에서 매우 유사한 급격한 혁명운동을 전개했다.<sup>03</sup> 나중에 이 두 나라는 사회주의 경제 개발에 실패한 나머지 시장경제 지향 개발과 국제 개방의 전략을 전개하는 데서

01 The Finance Professional's Post, The New York Society of Security Analysts, Is Vietnam another China?, New York, 2010.

02 Huu Ngoc(2006), Wandering through Vietnamese Culture, The Gioi Publishers, Hanoi, p. 1,070.

03 Brantly Womack(2006), China and Vietnam-The Politics of Asymmetry, Cambridge University Press, p. 6, p. 25.

도 같은 길을 걸었다.

중국과 베트남 관계에서 상수(常數)는 중국이 항상 큰 나라로서 작은 나라 베트남에게 부담이 되는 파트너라는 점이다. 중국과 베트남이 적대관계에 있든지 우호관계에 있든지 두 나라는 동등자 관계는 아니었고 항상 비대칭 관계였다.<sup>04</sup>

중국과 베트남 간 비대칭은 규모의 차이와 여기에서 오는 능력의 격차에서 형성되었다. 이런 비대칭이 두 나라 관계에 너무 깊이 자리 잡고 있기 때문에 이 비대칭이 미치는 영향은 두 나라 국민들로부터 의식적인 주목을 거의 받지 못하고 있지만 사실 이 비대칭은 양국 간 모든 분야 또 모든 단계에 영향을 미치고 있다.<sup>05</sup>

이 비대칭 상황에서 약소 베트남은 거대 중국에게 취약하고 따라서 중국한테 위협을 느끼면 민감하게 반응한다. 특히 베트남은 자신의 주권을 공격하는 중국 측 움직임에는 과민한 반응을 보이는 경향이 있다. 이처럼 베트남은 중국에 대해 뿌리 깊은 우려와 의구심을 가지고 있다. 그러나 중국은 작은 나라 베트남에 대해 두려울 것이 아무 것도 없기 때문에 베트남에 관심이 적다.<sup>06</sup> 그러나 중국은 1979년 국경분쟁 시 베트남이 소련과 연합했을 때처럼 베트남이 강대국과 연합하는 경우에는 경계한다. 중국의 대베트남 시각은 지정학적 및 전략적 관점에 깊이 뿌리박고 있다.<sup>07</sup> 이처럼 베트남의 중국에 대한 인식과 중국의 베트남에 대한 인식에 커다란 차이가 있다. 이런 인식의 차이는 1979년 형제의 전쟁을 가져오기도 했다.<sup>08</sup>

즉, 1975년 베트남의 통일은 베트남인들에게는 국제적으로 위상 제고의 기회였지만, 중국은 베트남이 중국의 지원에 감사하고 소련과의 유대를

04 Brantly Womack(2006), p. 1.

05 Ibid., p. 2.

06 Ibid., p. 2.

07 Ibid., p. 2.

08 Ibid., p. 26.

줄여갈 것으로 기대했다. 이런 문제에 대해 중국과 베트남 간 상이한 견해로 인해 양측 간 대립이 분명해지자 양측은 서로를 적대자로 간주하였다. 중국은 반베트남 세력인 캄보디아의 크메르 루즈(Khmer Rouge)를 지원했고, 이에 베트남이 소련과 관계를 강화하자 중국에서는 베트남을 문제(Problem)로 보는 시각이 대두하였다. 베트남의 구 월남 내 중국인 화교에 대한 박대는 두 나라 간 문제로 발전했고 1978년 베트남이 캄보디아를 침공하자 격화된 양국 간 대결외교는 비타협의 상징이었다. 1979년 중국은 베트남을 응징하겠다고 대군으로 베트남을 침공했으나 많은 희생자를 낸 후 철군하였다. 1985년에 이르러 베트남은 1990년까지 캄보디아로부터 일방적 철군을 발표하여 1991년 중국과 국교정상화의 계기를 만들었다. 중국은 베트남이 마음대로 통제할 수 없는 존재임을 다시 확인했고, 베트남은 중국에 대한 경외심을 잊었다가 값비싼 대가를 치렀다.

### 3. 1991년 국교정상화와 양국 관계 구축

1991년 베트남의 도므어이 당서기장과 보반끼에트 총리가 중국의 장쩌민 당총서기, 리펑 총리의 초청으로 중국을 방문하여 12년간의 적대관계를 청산하고 국교를 정상화하였다. 국교를 정상화했다고 해서 1950~1975년 기간의 순치(唇齒)의 동맹관계로 복귀를 의미하는 것은 아니었다. 1991년 국교정상화 후에 중국과 베트남 간에 상대에 대한 적대적 시각은 많이 줄었지만 두 나라 간 격차는 여전히 남아있었다. 중국인들은 베트남인들에 대해 믿을 수 없는 사람들이라고 비난하고, 베트남인들은 중국인들의 불가사의한 행동과 위협에 경계심을 보였다. 그러나 1991~1999년의 정상화과정(Normalization)은 상대적으로 평온한 시기였다. 베트남, 중국 모두 분쟁의 지

속을 원하지 않았고, 그렇다고 해서 각자가 중시해온 이익을 포기할 입장도 아니었다.<sup>09</sup> 이 시기의 평온은 이전 적대시기의 좌절감을 경험한 중국과 베트남이 양국 관계를 협상을 통해 관리할 필요성을 인정했기 때문에 만들어진 것이었다. 두 나라 간 정상화는 우호관계에 근거를 둔 것이 아니고, 적대가능성에 근거를 둔 것이었다. 이 기간 중 중국과 베트남의 주요 관심사는 두 나라를 다시 적대관계로 회귀케 하는 이해관계의 대립을 방지하는 것이었다.<sup>10</sup>

두 나라 간 비대칭관계에 내재한 오해와 긴장에도 불구하고 두 나라 관계는 1991년 국교정상화 후 1999년까지 차가운 평화(Cold Peace)에서 돈독한 신뢰 관계(Thick and Confident Ties)로 발전하였다.<sup>11</sup> 이런 관계진전은 상호간에 존재하는 이해관계의 차이를 관리해 나갈 수 있다고 판단, 중국은 베트남의 자치를 존중하고 베트남은 중국에 대해 경외를 표하는 데서 가능한 것으로 분석된다.

베트남과 중국은 1991년 수교 이래 2010년까지 100여 개의 국가 차원의 협정을 체결, 양국관계의 틀을 구축하고<sup>12</sup> 통킹만 문제, 남중국해 두 개의 군도 문제, 대(大)메콩 소지역 협력 문제 등 현안 문제의 우선적 해결을 도모했다. 이 과정에서 베트남은 양자 및 아세안 등 다자 차원에서 중국과 전면적 연계를 통해 베트남의 독립 및 영토 보전 등 원칙은 확고하게 견지하면서 경제, 문화 및 관광 등 인적 교류에서는 긴밀한 관계를 유지하는 등 중국의 정치 및 경제의 부상에 탄력적으로 대응해 온 것으로 분석된다.

09 Ibid., p. 27.

10 Ibid., p. 27.

11 Ibid., p. 2.

12 주한 베트남 대사관 제공 자료.

## 1) 정치관계<sup>13</sup>

중국과 베트남 관계에서 1999년과 2000년은 매우 중요한 해였다. 1999년 레카퐁 베트남 당서기장이 장쩌민 중국 당총서기의 초청으로 중국 방문 시 양국은 ‘장기안정, 미래대비, 선린우호, 전면협력(Long-Standing Stability, Facing the Future, Neighborliness and Friendship, All-Round Cooperation)’ 등 미래 양국관계 발전을 위해 16개 단어로 구성된 원칙을 천명하였다. 2000년 12월 쩌득르엉 베트남 주석의 중국 방문 시 베트남과 중국은 ‘Good Neighbours, Good Friends, Good Comrades and Good Partners’ 등 네 개의 우호정신(Four Good Spirits)을 선언하고 두 개의 중요한 문서에 서명하였다. 그중 하나는 ‘통킹만 수역, 배타적 경제지역, 대륙붕 경계에 관한 협정’이고 다른 하나는 ‘통킹만에서 어업협력에 관한 협정’이었다. 통킹만 문제는 1994년 실무접촉을 시작한 이래 17회의 회합을 가진 후 타결되었다. 양국은 두 개의 협정 서명 외에도 ‘신세기 포괄적 협력에 관한 공동선언’을 발표하고, 이 선언에서 밝힌 협력에 관한 중장기 틀을 통해 양국관계를 구축해 나가기로 하고, 경제문제를 다루기 위해 ‘경제무역협력공동위원회’를 설치하였다.

남중국해는 중국과 베트남에 매우 중요한 문제다. 이 문제는 나중에 좀 더 상세히 설명하겠지만 양국 간 남중국해 문제 협상에서 전혀 진전이 없는 가운데 아세안과 중국은 2002년 ‘남중국해 당사국 행동선언’에 서명하였다. 2005년 7월 쩌득르엉 베트남 국가주석이 중국 후진타오 국가주석의 초청으로 중국을 5일간 공식 방문, 양 지도자는 남중국해의 공동 개발 및 DOC 구체 강령의 협상을 시작하기로 공약했다. 양측 지도자들은 또 2005년 말까지 통킹만에서 양국 해군의 공동순찰, 공동어로지역의 수산자원 공동조사,

13 Brantly Womack(2006), *China and Vietnam—The Politics of Asymmetry*, Cambridge University Press, p. 28 ; Carlyle A. Thayer, *The Structure of Vietnam – China Relations, 1991–2008*, Paper for the 3rd International Conference on Vietnamese Studies, Hanoi, Vietnam, December, 4~7, 2008, pp. 3~7.

통킹만 어구 이외에 해상지역 경계문제 등에 대해 협상을 시작하기로 하였다. 양국 지도자 간 합의에 따라 2005년 10월 중국과 베트남 국방장관은 통킹만에서 공동 해군 순찰에 합의하였다. 이 순찰의 목적은 통킹만에서 양국 해군 간 협력을 강화하고 동 지역에서 어로 및 석유탐사 활동의 안전을 유지하기 위한 것이었다. 2006년 7월 통킹만에서 첫 번째 양국 해군의 공동 순찰이 이루어졌다.

통킹만에서 공동 해군 순찰 등으로 두 나라 간 신뢰감이 더욱 깊어졌다. 2006년 8월 농득마인 베트남 공산당 서기장이 중국 후진타오 주석의 초청으로 중국 방문 시 양 지도자는 통킹만에서 실시되고 있는 양국의 공동 순찰을 긍정적으로 평가했다. 또한 2008년 말까지 육지경계를 획정하도록 협상을 가속화하고 통킹만 에너지 공동개발 프로젝트에 합의하였다. 두 나라는 부총리급 조정위원회를 설립하고 2년에 한 번씩 회의를 열어 양국 간 제기되는 문제들을 다루기로 했다.

2006년 11월 후진타오 중국 국가주석이 APEC 정상회의 참석차 베트남을 방문한 계기에 양국은 '경제 및 무역협력에 관한 기본협정'에 서명하고, 2004년도에 베트남이 중국 동남부와 베트남 간 개발과 교류의 틀로 제의한 '두 개의 회랑과 하나의 경제권(Two Corridors and One Circle)' 협력에 관한 양해각서에 서명하였다. 양측은 통킹만에서 석유·가스 공동탐사를 포함한 광범위한 문제에 대해 협력을 촉진키로 하였다. 양 지도자들은 남중국해에서 영토분쟁문제도 토의하였다.

2008년은 중국과 베트남 간 관계가 다시 한 번 격상되는 해였다. 농득마인 베트남 당서기장이 후진타오 주석의 초청으로 중국을 방문했는데, 두 지도자는 양국관계를 '전략적 협력 동반자관계'로 격상하기로 하고, 양국 지도자 간 핫라인을 설치키로 합의하였다. 2008년은 또 양국 간 신뢰 구축에서 매우 큰 성과가 있었던 해다. 이 해 12월 31일 중국과 베트남은 1,350km에 이르는 육지국경경계선 획정에 합의했다. 양국은 국경에 2천여 개의 표지판을 설치했다고 밝혔다. 2009년 2월 23일 양국 육지경계획정 기념식이 개최되었다. 이 육지경계선 획정은 2000년 12월 체결된 통킹만 해

상경제획정과 함께 양국이 대화를 통해 최대 현안을 해결한 신뢰구축의 사례로 받아들여졌다.

## 2) 경제 교류

베트남과 중국 간 경제협력은 1991년 양국 간 정치적 화해를 바탕으로 시작되었다. 두 나라는 정상화 후 4년 내 경제 관련 협정들을 신속하게 체결했다. 이 협정들은 상호 최혜국지위(MFN) 부여, 생산기준 및 기술규정 조화를 포함하여 여러 개의 양국 간 무역 원활화 조치를 규정하였다. 상호투자 분야에서는 이중과세방지협정 서명 이래 면세장치, 무차별 규정 등이 관행으로 소개되었다. 1991년 양국 간 관계정상화 4년 내에 경제관련 협정들이 신속하게 체결된 것은 중국이 베트남에서 중국의 경제적 기회를 확대하려는 의도로 보는 견해도 있다.<sup>14</sup> 중국과 베트남 간 무역은 중국의 여타 아세안 국가와 비교해 볼 때 가장 높은 비율로 성장하여 베트남이 중국의 대아세안 진출에서 중요한 대상으로 부상하고 있음을 보여주고 있다.<sup>15</sup>

양국 경제 관계에서도 베트남의 중국에 대한 비대칭의 경제의존 현상이 초래되었다. 즉 중국은 베트남에게서 지속적으로 무역흑자를 시현하고 있으며, 중국-베트남 무역은 베트남의 전체 무역의 18%를 차지하나, 중국에게는 총무역의 1% 이내의 비중밖에 차지하지 못하고 있다.<sup>16</sup> 베트남은

14 Ariel Huy-min Koh, *China's Foreign Economy Policy Towards Vietnam 1991-2005*, University of Glasgow, United Kingdom, p. 1.

15 Ibid, p. 1.

16 Ha Thi Hong Van and Do Tien Sam(2008), *Vietnam-China Trade, FDI and ODA Relations(1998-2008) and Impacts upon Vietnam*, p. 2.

2005~2010년의 대중국 무역에서 511억 달러의 적자를 보였다.<sup>17</sup> 이처럼 중국에 유리한 무역 불균형은 베트남에 대한 중국의 정치적 영향력의 근원이 될 수도 있을 것이다. 역사적으로 보면 베트남의 중국에 대한 종속, 지리적 근접성, 베트남의 경제 및 산업적 후진성은 중국이 베트남에게 무역 영향력을 행사하는 데 유리한 전제조건이 될 수 있다. 과연 중국이 이런 유리한 여건을 이용해서 베트남에 정치적 목적을 추구했는지 여부가 궁금한데 중국은 아직은 이런 전략을 추구하지는 않는 것으로 분석된다.<sup>18</sup> 이는 베트남과의 무역 규모가 중국의 전체 무역에서 차지하는 비중이 미미하기 때문이다.

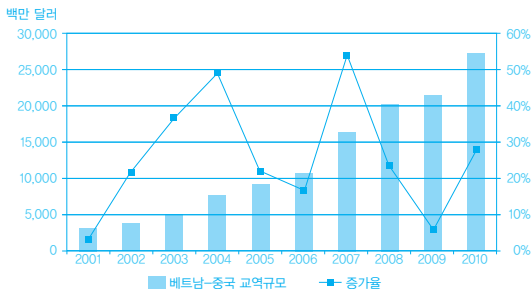
중국이 베트남의 경제협력에 두 개의 목적을 두고 있는 것으로 보는 견해가 있다. 그 하나는 베트남을 중국의 ‘해외진출 전략(Out-Going Strategy)’의 시험장소 차원에서 활용하는 것이고, 한편으로는 국경무역을 통해 중국 남서부지역인 윈난성과 광시성 개발을 도모하는 것이다.<sup>19</sup>

17 베트남-중국 수출입 통계(2005~2010). 하노이 무역관 제공, 2011년 2월 10일  
[베트남의 대중국 무역] (단위: 백만 미 달러)

년도	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (추정치)
수출	3,228	3,242	3,646	4,850	4,909	7,263
수입	5,899	7,391	12,710	15,973	16,441	19,919
수지	-2,671	-4,149	-9,064	-11,123	-11,532	-12,656

[최근 10년간 베트남-중국 교역 규모 추이]

(자료 : 베트남 통계청, 코트라 하노이 KBC 종합)



18 Ariel Huy-min Koh, China's Foreign Economy Policy Towards Vietnam 1991~2005, University of Glasgow, United Kingdom, p. 8.

19 Ibid., pp. 4~6.

### 3) 무역관계

중국과 베트남 간 무역규모는 1991년 양국 간 외교관계가 정상화된 이래 꾸준히 증대되어 왔다. 1991년 수교 당시에 3천만 달러 규모의 교역규모가 2010년 말에는 272억 달러에 이르렀다. 그러나 이 양자무역은 중국의 입장에서는 전체 무역의 1% 이내로(0.78%), 중국의 대멕시코 무역, 대남아공 무역 수준과 유사한 수준이다.

각주(17)에서 보듯이 중국이 베트남과 무역관계에서 장기간 무역흑자를 시현하고 있다. 중국의 대베트남 무역흑자는 구조적인 것으로 보인다. 베트남은 중국에 석유, 석탄, 고무, 철광, 농산물, 해산물 등 1차상품을 수출하는데, 중국은 베트남에 철강, 기계, 장비, 시멘트, 비료, 농약, 의류 원자재, 구조물, 석유 제품, 산업생산 시설을 수출하고 있다. 이는 중국이 산업능력과 금융능력 면에서 베트남에 비해 상대적으로 우월하기 때문인 것으로 보인다. 이런 능력을 배경으로 중국은 베트남에게 고부가가치 상품을 수출하며, 이 수출은 중국정부에서 금융지원을 받는 국영기업(SOE)이 수행하고 있다.

2010년 중국 상품이 베트남 수입에서 차지하는 비율이 24.9%에 이르고 있다.<sup>20</sup> 베트남 수입에서 아세안 국가 전체가 차지하는 비율은 18.9%, EU가 차지하는 비율은 7.2%이다. 베트남의 대중국 의존도가 매우 크다는 점을 보여주는 또 다른 사례이다.

중국과의 무역은 베트남의 GDP 증대에 기여한 것으로 분석되고 있다. 2000~2006년 대중국 수출은 베트남 GDP의 0.5%를 차지했다. 국경무역 수출(2005년)은 라이쩌우(Lai Chau, 9.41%), 라오까이(Lao Cai, 16.65%)의 GDP 성장을 기록, 국경지역 성의 경제발전, 생활수준 향상 등 빈곤감소와 전기,

20 The World Bank, Hanoi, Taking stock—An Update on Vietnam's recent economic developments, 2010. 12. 7~8, p. 12 ; 베트남, 중국과 국경무역 활성화로 신성장 동력 모색, 베트남 투자정보뉴스 (2011. 1. 30).

도로, 학교, 병원 등 인프라 개발에도 기여했다.<sup>21</sup>

#### 4) 중국의 대베트남 투자

2010년 7월 말 중국의 대베트남 투자는 승인기준 누적 749건에 31억 9천만 달러 규모의 수준으로 베트남에 투자하는 92개 국가 중 14위이다.<sup>22</sup> 주요 투자 대상은 공업과 광산이다. 베트남 전체 외국인직접투자(FDI) 규모의 1%, 외국인투자업체가 고용한 베트남인 총 근로자의 1% 수준을 차지하고 있다.<sup>23</sup> 저임금, 지리적 근접성, 문화적 유사성, 대동남아 진출의 관문 등 베트남이 갖는 장점과 잠재력에 비해 중국의 대베트남 투자는 아직 낮은 수준이다.

중국의 대베트남 투자는 중공업(철, 강철, 비료, 광산, 열대목재), 에너지(화력, 수력 등), 인프라(철도, 통신 등), 건설, 농업, 서비스 등 분야에 이루어지고 있다. 지역으로는 라오까이 등 베트남과의 국경지대, 인프라가 발전한 하이퐁(Hai Phong), 호찌민(Ho Chi Min)에 집중되고 있다.

중국은 1960년대 및 1970년 베트남 북부지역에 비료공장(Ha Bac 성), 제철소(Thai Nguyen 성)의 건설을 원조해 준 바 있다. 1991년 국교정상화 후에 중국이 베트남에 제공한 우대금융은 이 공장들의 기술능력을 개선시키고 생산시설을 확장하는 데 사용되었다. 이 외에도 중국의 우대금융은 구리 공장(Sinh Quyen 지역, 4천만 달러), 화력발전소(Rao Quan-Cao Ngan 지역, 7억 1천만 달러), 도시철도(Ha Noi-Ha Dong, 3억 4천만 달러), 북부지역 철도 신호체계 개선(6

21 Ha Thi Hong Van and Do Tien Sam, Vietnam-China Trade, FDI and ODA Relations(1998-2008) and the Impacts upon Vietnam, p. 385.

2005년 Lai Chau 9.41%, Lao Cai 16.65%, Dien Bien 0.87%, Son La 0.60%

Vietnam Business and Economy News, China's direct investment in Vietnam surges 74.3 pct in 2010, 2010. 12. 29.

22 Dinh Van An, Vietnam-China Economic Relations(PPT자료).

23 Ha Thi Hong Van and Do Tien Sam, Vietnam-China Trade, FDI and ODA Relations(1998-2008) and the Impacts upon Vietnam, p. 395.

천 4백만 달러)을 지원하고 있다.<sup>24</sup>

베트남 측은 중국의 대베트남 투자가 자기들이 필요한 광물개발에 집중하고 중국인 근로자들을 이용하고 있어서 베트남이 원하는 교육, 보건, 고용 및 베트남이 우선시하는 인프라 개발 등에는 미흡하여 베트남의 빈곤 감소에는 중요한 역할을 하지 못하는 것으로 지적하고 있다.<sup>25</sup>

최근에 중국의 대베트남 진출이 눈에 띄게 커지자 베트남인들 사이에 중국의 경제 진출에 대한 경계심도 일고 있다. 디엔비엔푸 전투에서 프랑스군을 격파한 베트남 영웅 보응우옌지압 장군은 2009년 4월 베트남 총리 앞 공개서한을 통해 중국이 베트남 남부 럽동(Lam Dong) 성에서 개발하기로 한 4억 6천만 달러 규모의 80억 톤 보크사이트 프로젝트에 대해 환경 등 이유를 들어 반대 의사를 표명하였고,<sup>26</sup>이 프로젝트는 현재 시행이 연기되고 있다.

## 5) 국경무역

중국은 국가차원에서 수출주도 산업을 육성하면서 1984년 이래 인근국과 소규모 국경무역을 개방하였다. 이 정책은 동부의 개발지역으로부터 떨어진 서부 및 남부의 오지 지역의 산업 후진성과 빈곤을 극복하면서 중국과 인근국의 거주민 간 접촉과 소통을 촉진하고, 선린우호관계를 발전시키려는 것이다. 중국은 베트남과 국경무역을 통해 베트남이 원난성과 광시성의 동남아 무역 및 투자 진출의 관문으로 기능할 것으로 기대하고 있다. 베트남도 국경무역의 활성화를 통해 신성장동력을 얻고자 이를 중요한 정책의

24 Ibid., pp. 384~386.

25 Edward Wong, Uneasy engagement—China's export of labor faces scorn, InterGlobal, 2009. 12. 20.

26 Terra Daily(AFP Hanoi 인용), Vietnam war hero Giap urges halt to bauxite mining plan, 2009. 1. 15.

일부분으로 삼아왔다. 국경무역은 국경지대 일부 인접성의 GDP 성장,<sup>27</sup> 주민의 생활수준 향상, 세수 증대, 중국과 우호관계 증진 등 효과를 가져오는 정책으로 1991년 중국과 외교관계 정상화 후 양국 간 국경무역 증진을 중요한 정책의 한 부분으로 삼아왔다. 베트남은 2020년까지 중국, 라오스, 캄보디아 국경지역에 30개의 국경자유무역지대를 설립해서 430억 달러 규모의 무역을 추진하겠다는 ‘국경무역 활성화 마스터플랜’을 발표한 바 있으며<sup>28</sup> 중국과는 이미 3개의 경제협력지대를 설립해서 운영 중이다.

국경무역에서 1999년 양국 간 국경무역협정 서명 이래 금지되거나 허가 또는 쿼터 제한을 받는 경우를 제외한 모든 상품은 자유 교역이 허용되고 결제는 주요 경화나 중국 위안화 또는 베트남 동화 등으로 이루어지고 있다. 국경무역에서 중국은 베트남에 신발, 의류, 소비재 전자제품, 철강제품, 비료 등을 수출하고 베트남은 중국에 천연고무, 철광석, 인산염 등을 수출하고 있다.

양측 지방 당국에 무역 분쟁을 직접 해결할 수 있는 권한이 부여되었다. 중국과 베트남의 국경인접 지방성들은 연례 무역 박람회 개최 등 국경무역 활성화를 위해 노력하고 있다. 그러나 국경무역이 활성화되려면 운송시스템, 도로인프라, 통관절차 등에서 개선이 필요하다. 한편 국경무역이 두 나라의 오지에서 이루어지고 있어서(두 나라의 취약지역 간 연결) 금융서비스에서 소외, 신기술, 신제품 부족 등 고급 시장으로 발전하는 데는 한계가 있는 것으로 지적되고 있다. 이를테면 베트남의 라오까이는 하노이에서 294km 떨어져 있고, 중국 측 상대 도시인 헤쿠는 윈난성 성도 쿤밍에서 468km 떨어져 있다.

27 Ha Thi Hong Van and Do Tien Sam, Vietnam-China Trade, FDI and ODA Relations(1998-2008) and the Impacts upon Vietnam, p. 385.

2005년	라이쩌우	라오까이	디엔비엔	선라
	9.41%	16.65%	0.87%	0.60%

28 “(베트남)정부, 국경무역 활성화 ‘마스터플랜’”, 『연합뉴스』(2008. 5. 12).

중국과 베트남은 국경무역을 더욱 촉진하기 위해 국경지대에 ‘경제협력지대’ 설치를 추진하고 있다. 두 나라는 이 경제협력지대에 입주하는 상대국 기업에 대해 최혜국 대우, 내국민 대우, 세금 우대 등 혜택을 부여하여 이 경제협력지대들을 수출입 가공, 국제무역 및 보급 기지로 발전시켜 나갈 예정이다. 이 경제협력지대는 중국과 베트남을 잇는 회랑 구축에서 중요한 역할을 할 것으로 보인다. 나아가 중국과 아세안 간 협력을 심화시키는데서도 기여할 것으로 기대되고 있다.

### • 3대 경제협력지대

Hekou-Lao Cai 경제협력지대, 각 측 5km<sup>2</sup>(쿤밍-하노이 회랑)

Pingxiang-Dong Dang 경제협력지대, 각 측 8.5km<sup>2</sup>(난닝-하노이 회랑)

Dongxing-Mon Cai 경제협력지대, 5.8km<sup>2</sup>, 4km<sup>2</sup>(하이퐁-꽁닌 회랑)



## 4. 중국의 경제적 부상 : 베트남의 기회와 도전

### 1) 베트남 개방·개혁에서 중국 학습

베트남은 1986년 도이머이(Doi Moi, 刷新) 채택 이후 개혁·개방의 과정에서 이념의 동지인 중국을 학습대상으로 삼았다. 베트남은 개혁·개방에서 사회주의 경제에서 시장경제로 전환하고, 정치개혁보다는 경제개혁을 먼저 추진했고, 농업분야 개혁을 통해 식량부족을 극복했다.<sup>29</sup> 공산주의 이념 채

29 The Finance Professional's Post, The New York Society of Security Analysts, Is Vietnam another China?, New York, 2010.

택과 함께 경제개혁에서도 중국이 걸은 길을 그대로 답습했다. 역사적으로 베트남은 중국에 대해 정치적으로는 항상 거부의 태도를 견지하며 경계했지만 문화적으로는 중국의 제도와 관습에 매료되어 이를 수용했다. 베트남은 오랜 기간 유교문화, 한자문화의 국가로 동남아권 국가라기보다는 오히려 동북아권 국가로 볼 수 있다. 지리적 근접성, 문화적 유사성, 이념의 동지라는 점에서 베트남이 중국을 개방·개혁의 모델로 택한 것은 자연스러웠던 일로 보인다.

이처럼 베트남이 거대 중국을 항상 경계하면서도 중국의 문화와 제도를 수용한 데는 또한 베트남 특유의 적응성을 들 수 있겠다. 베트남은 역사적으로 중국문화, 인도문화, 동남아문화를 수용하는 과정에서 베트남에 적용될 수 있는 문화만을 선별해서 수용하여 베트남 특유의 정체성을 갖는 문화로 발전시켰다. 끊임없는 자연재해와 빈번한 외침 속에서 살아온 베트남인들에게 적응은 생존이었다. 때문에 베트남 사람들은 훌륭한 연금술사로 불리기도 한다.

사회주의 체제를 공유하고 있는 한 베트남의 중국 답습은 계속되었으나 경제체제를 시장경제 체제로 전환하고 WTO 가입, 아세안 가입 등 국제화 및 지역화를 통해 세계경제에 통합을 진행하고 있는 상황에서는 한국, 일본 등 다른 나라의 발전 모델도 답습하고 있다. 베트남인들의 또 다른 적응 사례라 하겠다.

## 2) 중국 남서부와 아세안 간 교량역할

중국은 화평굴기(和平崛起) 외교정책하에 본격적인 대외진출을 추진, 특히 동남아를 우선지역으로 추진하고 있다. 1995년 아세안과 공식 관계를 수립하고 2002년 아세안과 남중국해 관련 DOC에 서명하였다. 한편 같은 해 중국은 아세안과 2010년까지 FTA에 합의하였다(CAFTA, China-ASEAN Free Trade Area). 2010년 아세안 6개국에 발효된 이 CAFTA로 19억 인구, 1400

만km<sup>2</sup>, 6조 달러 규모의 GDP, 4조 5천억 달러 규모의 무역 등 경제통합이 실현될 것으로 기대되고 있다. 중국과 아세안은 2003년 전략적 동반자관계를 수립하였다. 2006년 중국은 대아세안 진출을 실현시키는 방안의 하나로 중국 남서부와 싱가포르까지 육로 및 철도로 연결하는 남북 축을 구축하고, 범북부만경제협력(汎北部灣經濟協力, PBG, Pan Beibu Gulf Economic Cooperation)과 대메콩강 소지역협력(GMS, Greater Mekong Subregion)을 병행하는 소위 ‘하나의 축과 두 개의 날개(One Axis and Two Wings)’를 제시하였다.

베트남도 2004년에 ‘두 개의 회랑과 하나의 경제권’을 제시했는데, 이는 중국 동남부와 베트남 10개 도시 간 교류 및 협력을 염두에 둔 제의였다. 그런데 중국의 PBG는 말레이시아, 싱가포르, 인도네시아, 필리핀, 브루나이까지 포함하는 아세안과 중국 간 해상연결을 통한 협력을 염두에 둔 제의였다. 베트남 제의 회랑 내용을 보면,

Kunming-Lao Cai-Ha Noi-Hai Phong 회랑, 8만km<sup>2</sup>, 1천 9백만 명 인구

Nanning-Lang Son-Ha Noi-Hai Phong-Quang Ninh 회랑, 6만km<sup>2</sup>, 2천만 명 인구

중국 내 구간은 이미 건설되었고, 베트남 내 구간은 2013년까지는 완성될 것으로 보인다. 하노이-라오까이 구간 244km 4차선 도로는 2008년 하반기부터 공사가 진행 중이고, 하노이-랑손 120km 4차선 도로는 2008년 하반기부터 공사가 진행 중이며, 하노이-하이퐁 구간 106km 6차선 도로는 2008년 상반기부터 공사가 진행되고 있다. 하이퐁-몽까이 구간 200km는 기존 노선을 개선하는 사업이다.

중국과 베트남 간 건설되고 있는 두 개의 회랑은 양국 국경지대에 설치되는 ‘경제협력지대’와 함께 중국의 대아세안 협력에 교량역할을 할 것으로 보인다.

PBG 실현에서 중국 측으로는 광시성이 중국의 대아세안 개방과 협력의 중심이라면 아세안의 대중국 개방과 협력의 교두보는 중국과 육로 및 해상 경제선을 맞대고 있는 베트남이라고 할 수 있다. 중국이 제의한 PBG에 베

트남의 참여와 협력은 PBG 성공에 중요한 요소로 보인다. 베트남도 ‘두 개의 희망과 하나의 경제권’은 중국 남서부와 베트남 북부 발전의 핵심으로 베트남-중국 간 국경지대 무역과 통과무역을 활성화시켜 양국관계 발전에 기여하고 나아가 GMS 촉진, 중국-아세안 경제통합, 중국 남서부 개발에도 중요한 역할을 할 것으로 기대하고 있다. 한편 베트남은 북부의 라이쩌우, 디엔비엔, 하지앙, 카오방, 랑선, 팡닌 등 저개발 지역의 개발에 시급성을 부여하고 있어 베트남이 2004년에 제의한 두 개의 희망의 우선 건설을 선호하고 있는 것으로 보인다.

이런 점에서 베트남은 중국의 제의인 범북부만 협력은 베트남이 제의한 베트남 북부를 포함하는 통킹만 중심 협력을 중국과 아세안 간 협력으로 확대하여 중국의 개발 공간을 확대하는 데 초점이 맞추어져 있고 베트남이 제의한 ‘두 개의 희망과 하나의 경제권’을 넘어서는 것으로 보고 있다. 나아가 베트남은 중국이 중국 남서부 개발을 위해 GMS 지역과 인도양을 통해 세계 시장을 확대하려는 남방 진출에 대해 전통적으로 뿌리 깊은 우려를 가지고 있다. 또한 베트남은 중국과 인구, 경제력 등에서 비대칭 상황에 있어 중국에 전면 개방 시 불리할 것으로 우려하고 있는 데다가 남중국해에서 중국과 영토분쟁을 겪고 있어서 중국이 제의한 PBG 추진에 신중한 입장인 것으로 보인다.<sup>30</sup>

### 3) 2015년 중국-아세안 자유무역지역협정(CAFTA) 발효

CAFTA는 이미 2010년도에 브루나이, 말레이시아, 싱가포르, 인도네시아, 필리핀, 태국에 대해서는 발효되었고, 소위 CLMV(캄보디아, 라오스, 미얀마, 베트남) 국가에게는 2015년 발효된다. 이 CAFTA가 발효되면 베트남의

30 Daisuke Hosokawa, Pan Beibu Economic Cooperation – China’s New Initiative in Cooperation with ASEAN, 2009, 7, pp. 6~9.

대중국 수출은 크게 증대될 것으로 기대된다. 특히 국경무역이 한층 활발하게 되어 베트남의 북부 저개발 지역의 개발을 돕고 나아가 중국과 국경에 설립된 국경경제협력지대의 역할도 더 활발해 질 것으로 기대된다. 국경경제협력지대는 중국과 원충지대 역할도 하여 베트남의 안보에도 기여할 것으로 보인다.

이런 장점에도 불구하고 베트남의 대중국 무역에는 도전도 있다. 첫째는 베트남 제조품목과 중국의 제조품목과의 경쟁이다. 이미 철강제품, 펄프 등 중국 제품이 베트남 시장에 몰려오고 있으며, 베트남은 CAFTA 발효로 관세가 인하되면 이런 현상은 더 심각해 질 것이며 베트남 제조업의 경쟁력을 저하시킬 것으로 우려하고 있다.<sup>31</sup> 나아가 제3국 시장에서 의류, 신발류 등의 제품을 두고 중국과 베트남 간 쟁쟁도 치열해 질 것으로 보인다. 물론 이런 경쟁을 통해 베트남 제품의 질적 향상 등 중장기적으로 경쟁력을 제고해 줄 수도 있겠지만 단기적으로는 베트남 제조업에 큰 어려움을 줄 것으로 지적되고 있다.

또 하나의 도전은 베트남의 대중국 경제 의존도가 심화될 것이라는 점이다. 무역과 투자 관계에서 보듯이 이미 베트남은 중국과의 교역에서 커다란 적자를 내고 있으며, 중국의 경제가 발전하고 산업이 고도화되면 베트남의 의존도는 더 커질 것으로 보인다. 이런 경제 의존도 심화는 일정 시점이 지나 중국이 베트남에 영향력 행사를 하는 빌미가 될 수도 있는 사항으로 보인다.

나아가 베트남의 대중국 교역구조를 보면 베트남의 대중국 수출 품목은 주로 천연자원이다. 중국 경제가 발전하면 할수록 천연자원의 수요가 증대될 것이며 베트남 천연자원의 대중국 수출도 증대될 것이다. 중국은 제조품목을 베트남에 수출하고 베트남은 1차상품을 중국에 수출한다. 대중국 총

31 Vietnam Business News, Businesses concerned about CAFTA, 2010. 2. 22.

수출액의 70%가 원료다.<sup>32</sup> 이런 교역 구조가 지속되면 베트남은 중국에 일차상품을 수출하는 나라로 위치가 굳어져 자본과 생산재원을 천연자원 기반 산업에 돌릴 것이며 베트남은 1차상품 수출국 함정에 빠질 우려도 있다.<sup>33</sup> 이렇게 되면 베트남은 탈공업화 리스크(De-Industrialization Risk)에 직면할 것으로 지적된다.<sup>34</sup> 즉 이런 교역구조를 극복하지 못하면 베트남은 2020년까지 산업화·현대화 노력이 저해될 우려도 있다. 이런 리스크를 극복하기 위해 중국에 1차상품을 수출하는 국가 간 일차상품 수출 및 관리의 전략 수립이 필요하다는 권고가 있다.<sup>35</sup>

#### 4) 중국 진출 다국적 기업의 'China + One Strategy'와 베트남

중국의 경제 발전에 외자기업의 기여가 컸다. 경제가 어느 정도 발전함에 따라 중국은 외자를 도입함에 있어 자국 산업 고도화와 산업 구조조정에도움을 주는 외자를 선별해서 받아들이고 있다. 나아가 중국은 외자기업이 중국에 기술이전과 R&D 투자를 강화해 줄 것을 요구하면서 한편으로는 세무조사, 노사관계 조사 등 외자기업 관리도 대폭 강화하고 있다. 여기에 환경보호 조건도 부과하고 있다. 이에 더해서 외자기업에 대한 세제 혜택이 줄고 중국인 근로자의 임금도 상승하고 물가도 올라, 중국이 과거 외자기업에게 주었던 조세 우위, 인건비 우위의 장점이 점차 줄어들고 있다. 중국제

32 Ha Thi Hong Van and Do Tien Sam(2008), Vietnam-China Trade, FDI and ODA Relations(1998-2008) and Impacts upon Vietnam, p. 372.

33 Nguyen Duc Thanh and Hoang Xuan Diem, Vietnam Center for Economic and Policy Research, Vietnam National University, Hanoi, The Rise of China and the Economic Divergence of the Southeast Asian Countries, 16th ASEAN Forum, 2011. 6. 24, Seoul, pp. 17~43.

Nguyen Duc Thanh은 대 중국 무역에서 일차상품수출 함정 대상국으로 라오스와 미얀마를 들고 있는데, 필자는 베트남과 중국 간 무역구조를 보면 베트남도 라오스와 미얀마와 같은 범주에 포함된다고 분석한다.

34 Ibid., p. 37.

35 Ibid., p. 37.

품의 미국시장 쿼터도 종료되고 있다.

중국의 이런 조치에 대해 외자기업들은 중국의 투자정책 및 제도의 변경을 상시 모니터링하고 브랜드화, 현지화 전략으로 신제품, 신 시장 개척으로 대응하고 있다.<sup>36</sup> 중국투자 외자기업들은 이렇게 대응하면서도 생산비절감, 위험 분산, 중국 의존 탈피, 생산기지 확장 또는 이전의 전략하에서 대안국을 찾고 있는데, 베트남이 대안으로 부상하고 있다.<sup>37</sup> 베트남은 우선 지리적으로 중국과 인접해 있고 이제 철도 및 도로 연결이 한결 용이해졌으며 나아가 중국과 문화적으로 유사하여 중국 진출 외자기업이 보다 쉽게 진출할 수 있는 여건이 조성되어 있다. 이에 더해 베트남은 정치 및 사회적으로 안정되어 있고 노동자들이 근면하고 재능이 있을 뿐만 아니라 임금은 중국의 절반 수준이다.<sup>38</sup> 베트남은 노동연령 인구가 전체인구의 반을 차지하는 황금인구구조(Golden Population Structure)를 가지고 있다.<sup>39</sup> 베트남의 인구는 2025년에 1억 2천 5백만 명으로 증가할 것으로 예측되고 있다.<sup>40</sup> 즉 베트남은 양질의 노동력을 앞으로 상당 기간 공급할 수 있는 나라다. 여기에 국제규모는 아니지만 석유, 가스, 보크사이트 등 천연자원을 가지고 있으며<sup>41</sup> 쌀(세계 2위의 생산국), 커피(세계 2위의 생산국) 등 농산물 자원도 풍부하다.

한편, 베트남 제품의 미국 시장 쿼터의 장점은 앞으로도 계속될 전망이다. 2010년 베트남의 대미 수출은 148억 달러로 전년 대비 20% 증가

36 "간간해진 중국시장...한국기업들의 '수난시대'". 『한겨레』(2011. 6. 15).

37 Chris Debonshire-Ellis, Corporate America's China's plus one Strategy, China Briefing, 2008. 1. 31 ; HSBC Global Site, Vietnam FDI surges as Greater China investors spread operation bases, 2008. 7. 14 ; American Chamber of Commerce in Vietnam(Ho Chi Minh Chapter), Vietnam benefits from "China plus one" strategy, 2009. 4. 20.

38 Worldcrunch, As Chinese wages rise, hunt for cheap labor lands in Vietnam, 2011. 7. 2 ; Pauline Mason, BBC Asia, Low wage costs attract investors to Vietnam, 2010. 6. 17 ; Oliver Meeker, Rising wages in China : A reason to move to Vietnam?, Opinion Asia, 2010. 6. 24.

39 VietnaminFocus, Vietnam enters 'golden population structure' period, 2011. 6. 17.

40 Jacques Attali(2009), A Brief History of the Future, Arcade Publishing, Inc., p. 114.

41 신동아 창간 78주년 별책 부록, 자원부국 베트남의 잠재력, 자원시장 블루오션 베트남이 기회다, 기회의 땅 베트남, 2009년 11월호, 70~72쪽.

했다.<sup>42</sup>

중국의 외자기업 관리 강화와 베트남의 유리한 투자여건에 힘입어 베트남은 2008년 자국 경제의 위기, 2009년 세계 경제의 위기에도 불구하고 두 해 854억 달러(송인기준)의 외국인직접투자가 베트남에 몰려왔다.<sup>43</sup> 2010년에는 다소 감소했지만 베트남 새 지도부가 과감한 개방·개혁 조치를 취하면서 베트남에 대한 외국인 투자는 다시 높은 수준으로 올라설 것으로 보인다.

## 5. 중국과 베트남 간 아킬레스건 - 남중국해 소재 군도에 대한 영유권 분쟁<sup>44</sup>

남중국해는 자원의 보고이며 해상 운송로로 전략적 중요성을 띠고 있는 지역이다. 이 지역에서 무력 충돌이 발생한다면 무역과 석유 운송을 해운에 크게 의존하고 있는 우리에게도 부정적 영향을 미칠 것으로 우려된다. 남중국해 군도를 두고 여러 나라 간 분쟁이 있지만 베트남과 중국 간 이해 대립이 제일 크다.

베트남과 중국은 국교정상화 후 양국 관계 강화가 서로에게 이익이 된다는 점을 인식하였지만 남중국해 문제에 대해서는 대립을 계속하고 있다. 앞서서도 간단히 언급했지만 베트남과 중국 간 남중국해에 대한 양자회담은 진전이 없는 상태다. 베트남은 파라셀 군도와 스프래틀리 군도 모두 협

42 Vietnam News, China-plus-one strategy, a plus for Vietnam exports to U.S., 2011, 2, 22.

43 임홍재(2010, 11), 『베트남 견문록』, 김영사, 서울, 36쪽.

44 Carlyle A. Thayer, The Structure of Vietnam – China Relations, 1991~2008, Paper for the 3rd International Conference on Vietnamese Studies, Hanoi, Vietnam, December 4~7, 2008, pp. 18~24.

상의 대상으로 할 것을 주장한 반면 중국은 파라셀 군도 문제는 이미 종결된 사항으로 토의의 대상이 아니라는 입장이다.

남중국해 문제는 다른 장에서 상세히 다루고 있으므로 본고에서는 가급적 베트남과 중국 간 분쟁에 한정해서 언급하고자 한다.

#### 파라셀 군도(Parcel Archipelago, 베트남은 호양사 군도로, 중국은 서사군도(西沙群島)로 부름)

이 도서는 구 월남이 지배하고 있었으나, 1974년 중국이 무력으로 월남군을 몰아낸 후부터 점령하고 지금까지 지배해 오고 있다. 베트남은 중국이 무력으로 점령한 베트남 도서이므로 이 군도를 베트남에게 되돌려 줄 것을 요구하고 있다.

#### 스프래틀리 군도(Spratly Archipelago, 베트남은 쯔양사 군도로, 중국은 남사군도(南沙群島)로 부름)

스프래틀리 군도에 섬의 형태를 갖춘 섬은 모두 48개다. 이중 베트남이 24개, 중국이 10개, 필리핀이 7개, 말레이시아가 6개, 대만이 1개를 점유하고 있다. 중국은 1988년 일부 섬을 무력 점령, 지배하고 있다. 베트남, 중국, 말레이시아, 필리핀, 브루나이, 인도네시아 등이 스프래틀리 군도의 전부 또는 일부에 대해 영유권을 주장하고 있다. 이 군도에는 약 177억 배럴의 석유가 매장되어 있다고 한다.

남중국해 문제에 대해 베트남과 중국 간 협상에는 전혀 진전이 없는 가운데 2002년 중국과 아세안은 DOC에 서명, 남중국해 문제를 평화적으로 해결하기로 합의했다. 이 DOC는 중국과 아세안 사이에 7년간 협상 후 채택된 문서로 남중국해 문제 관련 당사국 간 정식 행동강령이 채택될 때까지 당사국 간 행동지침을 제시하고 있는데 즉 신뢰 구축, 항해의 자유 존중, 영토 및 관할권 분쟁의 평화적 해결, 자제력 발휘 등을 규정하고 있다.

베트남과 중국 간 남중국해 분쟁 경위를 살펴보면 2003년 5월 베트남은

국내 입법을 통해 양 군도에 대한 영유권을 규정하였다. 2004년 이래로 중국과 베트남은 남중국해 문제로 이견 노출 및 갈등 중에 있다. 베트남은 국제석유회사들과 남중국해에서 석유 및 가스 개발을 추진했고, 중국은 남중국해에 대한 주권을 내세워 국제석유회사들에게 남중국해 자원개발에 참여하지 말라고 압력을 행사한 것으로 알려지고 있다. 이런 중국의 주장에 대해 베트남은 호앙사(파라셀) 군도 및 썬잉사(스프레틀리) 군도에 대한 베트남의 주권을 확인하는 역사적 증거 및 법적 근거를 가지고 있다고 말하고, 양 군도 및 영토에서 가스 개발 및 이용은 '전적으로 정상적'이며 1982년 해양법, 2002년 중국과 아세안 간 서명된 DOC에도 일치한다고 주장했다.

2007년 11월 중국 전국인민대표대회(NPC)는 하이난도에 산샤시(San Sha City)를 설립하고 남중국해의 3개 군도(파라셀, 스프레틀리, 중사)의 행정책임을 맡기는 결정을 한 것으로 보도되었다. 2007년 12월 4일 베트남 외무부는 중국 NPC의 행위는 베트남의 주권을 침해한 것이라고 선언하였으며, 12월 9일과 16일 하노이 및 호찌민에서 반 중국 학생 시위가 발생하였다.

2008년 1월 23~25일간 중국과 베트남은 제2차 부총리 급 조정위원회를 개최하여 양국관계 관련 민감하고 중요한 문제를 논의했으며 현 상황을 더 복잡하게 하지 않고 대화와 협의를 통해 양자 관계 문제를 적절히 처리해 나가기로 하였다고 밝혔다. 2008년 5월 30일~6월 2일간 북경에서 중국-베트남 공산당 지도자가 회동, 무역·투자·과학기술·교육교류 등과 함께 남중국해의 안정화를 위해 노력하고 동 지역 지하자원 공동 개발을 추진기로 하여 '역사가 남긴 문제'도 논의하였다.

2008년은 중국과 베트남 간 관계가 전략적 동반자로 격상된 해이기도 하지만 한편 남중국해 분쟁이 더 첨예하게 된 해이기도 하다. 2008년 농독마인 베트남 당서기장의 북경 방문 직전, 중국이 하이난도에 해군기지를 건설하고 있음을 보여주는 한 상업용 위성사진이 공개되었다. 이 고화질의 인공위성 사진은 전함과 한 척의 핵 잠수함이 정박하고 있음을 보여 주었다. 다른 인공위성 사진은 이 해군기지가 공격용 선박 등 대규모 전함을 수용할 수 있음을 보여주었다. 중국의 하이난도 해군기지 개발은 파라셀 군도

내에 공항 활주로 건설, 스프레틀리 군도 내에 해군주둔 유지 등과도 병행하는 조치로 중국은 남중국해에 있어서 주권행사, 에너지 공급로인 말라카 해협, 싱가포르 해협을 통과하는 해저통신망(SLOC) 보호 등을 목적으로 힘을 급속히 길러가고 있는 것으로 보인다. 하이난도 해군기지는 2세대 핵 잠수함도 배치하고 있는데 이 지역에서 전략적 함의도 가지고 있는 것으로 예측된다. 2008년 8월 중국의 4개 웹사이트는 베트남이 중국영토 안전에 위협일 뿐 아니라 중국의 평화로운 부상에 가장 큰 장애이며 중국이 이 지역에서 전통적인 영향력을 행사하려면 베트남이 정복되어야 한다고 주장하였다. 베트남은 이 내용이 양국관계에 부정적 영향을 줄 것으로 우려하고, 중국에게 이 공격적 문서를 웹사이트에서 제거해 줄 것을 요청하였다.

2009년 중국은 양 군도에 선박 및 항공편 관광단지 개발을 추진할 예정이라고 발표했다. 중국 발표에 대해 베트남은 양 군도는 매우 작은 섬으로 관광 가치가 없으며, 중국의 행동은 불법 영유권을 주장하려는 것이라고 밝혔다. 2009년 1년 동안 중국은 파라셀 군도 근처에서 조업 중이거나 폭풍을 피해 파라셀 군도로 들어간 베트남 어선 33척, 어부 433명을 억류 또는 나포하고 일부의 경우 벌금형을 가한 것으로 집계되었다. 중국은 2010년 5~7월간 북위 12도 이북에서 조업 금지를 일방적으로 선언하고 중국 수산청 감시대를 파견했다. 베트남은 중국의 일방적 조업 금지조치는 전적으로 가치 없는 일이라고 말하고 베트남의 국가 주권을 위반하는 것이라고 반박하였다.

200마일 넘어서 자국 대륙붕 경계설정에 관해 베트남과 말레이시아 공동 및 베트남 단독 보고서가 2009년 5월 유엔대륙붕경계위원회에 제출되자 중국은 남중국해의 '9개의 점선 지도(일명 U자형 지도(U-line Map))'를 제시하면서 중국은 "남중국해 군도 및 인접수역에 대해 논박할 수 없는 주권을 가지며, 연관수역은 물론 심해저와 하층토에 대해 주권적 권리와 관할권을 향

유한다”고 주장했다.<sup>45</sup> 물론 베트남 등 여타 분쟁 당사국들은 중국의 주장을 거부하고 있다.

2010년 3월 중국은 중국을 방문 중인 오바마 행정부의 고위관리들에게 남중국해를 중국의 영토보전에 필수불가결한 ‘핵심 이익(Core Interest)’이라고 밝혔다.<sup>46</sup> 2010년 7월 하노이 개최 ARF 회의 시 힐러리 클린턴 미 국무장관은 미국은 남중국해에서 항해의 자유, 아시아의 공동 해양유산에 자유로운 접근, 국제법 존중에 국가적 이익을 가지고 있다고 말하고 나아가 이 수역에서 합법적 활동을 하는 미국기업에 대한 중국의 압력을 반대하며, 남중국해 문제가 DOC 이행 등 평화적으로 해결될 것을 촉구하였다.<sup>47</sup> 이에 대해 중국의 양제츠 외교부장은 클린턴 장관의 발언은 “실제로 중국에 대한 공격”이라고 말하고 “지역 평화와 안보를 위협하는 어떤 것도 없다”고 말하며 중국은 남중국해의 국제화에 반대한다고 말하였다.<sup>48</sup>

2010년 8월 13일 베트남-미국 수교 15주년 기념차 미국의 조지 워싱턴 핵항공모함이 베트남 중부 다낭을 방문하고 18일에는 미 구축함이 다낭을 방문한 것을 계기로 베트남-미국 국방차관 회담을 개최하여 상호 신뢰, 이해 및 독립과 주권 존중의 원칙하에서 국방협력을 증진시켜 나가기로 하였다.<sup>49</sup> 베트남 국방 차관도 미 전함을 방문, 재난관리, 분쟁해결, 인신매매 방지를 위해 이해와 협력을 조성해 나가겠다고 말했다. 2010년 10월 하노이에서 열린 아세안+8 국방장관회의에 참석한 로버트 게이츠 미 국방장관은 베트남 국방장관과 회담을 갖고 양자차원, 지역차원, 세계차원의 안보문제, 재난구제, 인도적 지원 등을 논의하였다. 게이츠 장관은 남중국해는 이해

45 Marvin Ott, China's Ambitions in the South China Sea, Johns Hopkins University, National Public Radio, 2010, 10, 18.

46 "Chinese Military Seeks to Expand Its Military Power", The New York Times(Apr. 23, 2009).

47 Bloomberg, Clinton Signals U.S. Role in China Territorial Disputes After Asean Talks, 2010, 7, 23.

48 Bonnie Glaser, CSIS/Pacific Forum, Brittany Billingsley, CSIS, Comparative Connections, Tension Rises and Fall, Once Again, 2010, 10.

49 Donna Miles, US, Vietnam Explore Enhanced Defense Cooperation, American Forces Press Service, 2010, 8, 18.

당사국과 아시아에 안보 및 경제 이익을 가지고 있는 모든 나라에게 중요하다고 말했다. 또한 안전, 항해의 자유, 자유로운 경제개발 활동에 중요하다고 강조한 후 남중국해에서 미국 또는 여타국가의 정당한 경제 행위를 위협하는 어떤 조치에도 반대한다고 말하고 남중국해 문제가 국제 관습법과 유엔해양법에 따라 평화적으로 해결될 것을 촉구하였다.<sup>50</sup>

2011년 1월 중국은 Map World 온라인에 ‘9개의 점선 남중국해 지도’를 게재했다. 베트남 외무부 대변인은 성명을 통해 중국의 조치는 “호양사(파라셀) 군도와 쑤잉사(스프레틀리) 군도에 대한 베트남의 주권, 대륙붕 및 EEZ에 대한 주권적 권리, 국가 관할권을 심각히 침해하며 1982년 해양법, 2002년 중국과 아세안 간 서명된 DOC를 위반한 것이다”라고 지적하고 베트남은 중국의 행위를 반대하며 이 9개 점선지도를 즉시 Map World에서 제거할 것을 요구한다고 밝혔다.<sup>51</sup>

2011년 들어 남중국해에서 베트남과 중국 간 분쟁이 격화되었다. 5월 남중국해 근해에서 중국의 순시선이 석유를 탐사하던 베트남 선박의 케이블을 절단하는 일이 발생하였다. 베트남은 5월 총선에서 스프레틀리 군도를 대표하는 국회의원을 선출하였다. 이후 베트남의 해상 실탄사격 훈련, 베트남 정부의 징병령 서명 등 대립이 고조되었다. 베트남과 중국은 남중국해 문제를 대화를 통해 해결하기로 선언하였다.<sup>52</sup>

2011년 베트남과 중국 간 남중국해 분쟁은 일시적 감정대결(‘발폭질’)일 수도 있지만, 남중국해 군도의 주권을 두고 두 나라가 오랜 기간 대립해 온 점을 보면 이번 분쟁은 두 나라 모두 계산된 행동으로 보인다.

남중국해에 대한 베트남 정부의 입장은 평화유지, DOC 준수 등 국제법

50 U. S. Department of Defense, Joint Press Conference with Secretary Gates and Gen. Thanh, Vietnam, 2010, 10, 11.

51 Vietnam asks China to remove nine-dotted line from Map World, VietNamNet(2011, 1, 27).

52 “남중국해 갈등 격화”, 『세계일보』(2011, 6, 10); “남중국해 실탄사격”, 『세계일보』(2011, 6, 13); “징병태세”, 『한겨레』(2011, 6, 15); “전운감도는 남중국해”, 『조선일보』(2011, 6, 16); “남중국해 분쟁 평화적으로 해결키로”, 『아시아경제』(2011, 6, 16); “남중국해 조정국면”, 『헤럴드』(2011, 6, 27).

준수, 분쟁의 평화적 해결, 남중국해에서 국제법에 따른 해저수역과 EEZ를 이용할 권리를 보유하는 것으로 일부는 다자협상을 통해 해결해야 하고 일부는 베트남-중국 간 양자 협상을 통해 해결해야 한다는 입장이다. 중국은 양자협상을 통해 그리고 대화를 통해 평화적으로 해결해야 한다는 입장을 취하고 있다.

## 6. 베트남의 대중국 관리 외교

아시아 국가들은 중국과의 관계에서 균형, 경계, 대화, 전면연계 등의 태도를 보이고 있는 것으로 분석되고 있다. 즉 중국과 관계에서 아세안 국가 중 두 나라 또는 그 이상의 나라들이 서로 협력해서 대응하거나 중국과 협력하지만 항상 경계의 고삐를 유지하거나 중국과 다 측면에서 관계를 유지하거나 중국을 아세안과의 통합에 깊게 개입시키고 있다.

앞에서도 소개했지만 중국은 자신의 평화 이미지 확산, 중국 남서부 개발 그리고 전략적 측면에서 아세안과 경제통합을 추진하고 있다. 아세안과 경제통합 추진 관련 CAFTA 체결, ‘하나의 축과 두 개의 날개’ 추진은 핵심이다. 중국의 이런 그랜드 디자인 실현에 베트남의 협력은 매우 중요하다. 중국은 이를 충분히 인식하고 베트남과 국경무역의 제도화, 육지 및 해상 국경분쟁의 해결 등에서 적극적인 자세로 임했다.

베트남도 육지국경경계선 확정, 통킹만 해상경계선 확정, 국경무역 등에서 중국과 협력했다. 또 베트남은 중국과 이념의 동지이자, 중국을 베트남 개방의 모델로 삼고 있으며 문화적으로도 떼려야 뗄 수 없는 관계에 있다. 베트남이 프랑스나 미국과 전쟁할 때도 중국은 베트남 지지국이였다.

그러나 베트남은 남중국해 문제로 현재 중국과 갈등관계에 있으며 이

갈등 관계는 점차 깊어지고 있는 것으로 보인다. 중국은 공개적으로는 베트남에 대해 협력과 분쟁의 평화적 해결을 제시하고 있지만, 비공개적으로는 베트남이 남중국해에서 중국의 주권을 묵인하도록 외교적 및 군사적 압력을 넣고 있는 것으로 관찰된다. 중국이 국제기업들에게 베트남이 추진하는 해상 석유·가스 개발을 돕지 말도록 압력을 넣고 있는 것은 베트남의 해상 개발을 무산시키려고 위협하는 것으로 인식된다. 이런 도전에 직면한 베트남은 어떤 전략을 택할까?

베트남은 중국과의 관계에서 대화, 전면연계와 함께 경계전략을 동시에 택하고 있는 것으로 보인다.<sup>53</sup>

대화 전략을 살펴보자. 2000년 중국과 체결한 중장기협력 기본협정에 따라 베트남은 다방면에서 중국과 대화를 추진하고 있다. 베트남은 양국의 당 서기장 간, 국가주석 및 총리 간 고위급 정기 회동에서 합의한 양해를 통해 양국관계를 관리하고 이를 문서화해서 남기고 있다. 16어휘의 지침, 4개 우호정신, 부총리급 조정위원회 설립, 2008년 베트남 당서기장의 중국 방문 계기에 전략적 동반자관계 격상, 핫라인 설치가 그 예이다. 베트남은 중국과의 관계를 여러 개의 이슈별로 분리하고 이슈별로 전문가, 정부 관리 및 장관급의 공동실무 그룹을 구성해서 이를 처리해 나가고 있다. 이런 접근을 통해 육지경계획정조약, 톡킹만 해상경계획정조약, 어업협력협정을 타결했다.

전면연계를 보자. 베트남은 양자 대화 전략과 함께 다자외교를 통해 대 중국 관계를 관리하고 있다. 베트남은 아세안 회원국으로서 ASEAN+3 회원국인 중국과 아세안-중국 공동협력위원회, 아세안-중국 고위급 회의, 아세안-중국 정치안보협의체, 남중국해에 관한 아세안-중국 공동 실무그룹 회의 등에 함께 참여하고 있다. 2010년 1월 발효된 CAFTA는 베트남에는

53 Carlyle A. Thayer, *The Structure of Vietnam – China Relations, 1991~2008*, Paper for the 3rd International Conference on Vietnamese Studies, Hanoi, Vietnam, December, 4~7, 2008, pp. 24~25.

2015년 발효될 예정인데 이 FTA는 효과적인 중국 관리 장치로 기대하고 있다. 아세안 ARF(ASEAN Regional Forum, 아세안지역안보포럼)를 통해서도 중국관계가 관리되고 있다. 베트남이 회원국인 GMS의 경우 비록 중국 지방정부만 참여하고 있지만 베트남은 GMS를 통해 중국과 베트남 간 육지도로 연결, 국경무역 등 중국관계를 관리하고 있다. 메콩강위원회(MRC, Mekong River Commission)의 경우 베트남이 회원국이고 중국은 회원국이 아니지만 중국이 MRC의 대화 파트너로 참여하고 있어 베트남의 대중국 관리의 또 다른 창구가 될 수 있다.

베트남은 국경무역, ‘두 개의 회랑과 하나의 경제권’으로 중국 서남부의 아세안 진출 관문으로서의 기능 등 경제적 협력과 함께 국경에 경제협력지대를 두어 중국과 안보 완충지대를 두고 있다.

한편, 미국 핵전함의 베트남 방문, 베트남-미국 간 국방차관 회의 등 미국과 군사협력도 추진하여 대중국 안보 균형도 도모하고 있다. 남중국해 문제로 중국과 첨예하게 대립되어 있는 시기에 과거의 적 미국과 국방협력을 논하기 시작, 중국의 공세적 압력에 대응하려는 조치로 보인다. 이는 1979년 베트남이 중국과 전쟁 시 소련을 끌어들이어 중국을 견제한 역사의 사실을 상기시켜 준다. 또 한 번의 베트남의 이이제이(以夷制夷)의 전략으로 보인다.

모두 부분에서 살펴보았듯이 중국과 베트남은 베트남이 938년 독립왕조를 세운 후 비대칭의 관계 속에서도 안정적 상태를 유지해오고 있다. 이는 약소국인 베트남의 외교능력 덕분이라고 생각한다. 강대국 중국은 베트남이 강대국과 연합하는 경우를 제외하고는 두려울 것이 없기 때문에 자신의 베트남 정책이 베트남에 어떤 영향을 줄지 무관심할 정도이지만 약소국 베트남은 전쟁이나 평화냐의 결정권을 가진 중국에 대해 두려움을 가지고 있다. 베트남은 강대국 중국을 상대로 안정적인 관계를 유지하기 위해 외교술을 발휘해야 했다. 국제관계에서 비대칭관계가 무수히 많지만 베트남-중국 간 비대칭관계가 비대칭관계의 일반 이론 연구에 좋은 사례로 제

시되고 있다.<sup>54</sup>

## 7. 향후 10년 베트남의 대중국 관계 전망

베트남은 1986년 도이머이 정책을 채택하고 개혁과 개방의 기반을 마련한 후 2001년 ‘사회주의 시장경제’를 채택하였다. 덕분에 2001년 이후 연 평균 7% 이상 고도성장을 달성하였다. 베트남은 유구한 역사와 문화, 정치·사회적 안정, 풍부한 자원, 근면하고 재능 있는 국민, 황금인구구조 등 내적으로 성장여건을 갖추고 있고 또한 WTO 가입과 CAFTA 체결 등 대외여건도 좋은 편이어서 고도성장을 계속해 갈 것으로 보인다. 베트남은 2020년까지 산업화·현대화 달성을 목표로 세우고, 2011년 새로 구성된 베트남 지도부는 2015년까지 7~8%의 고도성장을 추진하겠다고 공표하였다.<sup>55</sup> 이에 따라 기간산업과 인프라 구축에 많은 외국인투자가 이루어질 것으로 보인다. 이런 잠재력 때문인지 베트남 경제와 세계 경제가 위기에 처해있던 2008년과 2009년 두 해에 854억 달러의 외국인직접투자(FDI)가 베트남에 몰려왔다.<sup>56</sup> 국제투자자들은 베트남이 중국처럼 개발의 성공 사례가 될 것이라며, 베트남을 ‘포스트 차이나’ 또는 ‘인도차이나의 떠오르는 용’, ‘중장기 국제 무역과 투자의 자석’ 등으로 언급하고 있다. 프랑스의 정치경제학자 자크 아탈리는 베트남이 정치·금융·교육 분야의 개혁, 인

54 Brantly Womack(2006), *China and Vietnam – The Politics of Asymmetry*, Cambridge University Press, Preface p. 2.

55 “베트남 공산당 11차 전당대회 개막”, 『연합뉴스』(2011. 1. 12).

56 임홍재(2010. 11), 『베트남 견문록』, 김영사, 36쪽.

프라 구축, 부패척결 등 몇 개의 단서를 잘 이행하면 2025년에 이르러 인구 1억 2,500만 명의 인구 대국으로 아시아 3위 경제력 국가가 될 것이라고 예측했다.<sup>57</sup> 국제사회는 베트남이 개방과 개혁의 동력을 유지해 나가려면 1986년에 그랬던 것처럼 ‘제2의 도이머이’가 필요하다고 지적하고 있다. 역사와 문화, 강대국을 물리친 강인한 정신, 유연한 외교, 지도층의 의지에 더해 2011년 새로 들어선 베트남의 신지도부가 과감하게 개혁을 취한다면 베트남은 자크 아탈리의 예측대로 아시아의 주요 국가로 부상할 것으로 기대된다.

베트남이 인구가 늘어나고 경제가 발전하여 주요 국가로 부상한다 하더라도 중국과의 관계에서 비대칭관계는 계속될 것이다. 이 비대칭관계는 1950~1975년 기간의 순치(唇齒)의 동맹관계는 아니겠지만 두 나라는 이념의 동지국가로서 관계를 유지하면서 베트남의 중국의 개방·개혁 학습은 계속될 것으로 보인다. 나아가 중국과 국경무역이 증대하고, 중국과 항공·철도·도로·해운의 연결이 이루어지고 중국의 아세안 경제통합 노력에서 베트남의 협력이 증대하면서 이 비대칭관계는 한층 더 성숙한 단계로 발전할 것으로 보인다. 다만 남중국해 문제가 평화적으로 해결되지 않으면 두 나라 간 긴장과 대립은 더 악화될 가능성이 있다. 이렇게 되면 베트남이 1979년 당시처럼 다른 강대국(미국)과 연합할 가능성도 배제할 수는 없는 것으로 보인다. “역사는 반복한다”는 말처럼 중국은 약소국 베트남이 두려울 것은 없지만, 1979년 베트남이 소련과 연합했던 것을 생생하게 기억하고 있기 때문에 베트남이 강대국과 연합할 때는 민감하지 않을 수 없을 것이다. 두 나라는 비대칭관계의 안정적 관리가 서로에게 도움이 된다는 점을 익히 인식하고 있기 때문에 과거처럼 중국은 베트남의 자치를 인정하고, 베트남은 중국에 대한 경외심을 유지하면서 이해대립을 조정해 갈 것으로 보인다. 중국은 베트남을 통제할 수 없으며, 베트남은 1979년부터 12년간 경험했듯이 중국에 대한 경외심을 잃으면 값비싼 대가를 치를 것이라는 점을 잘 알고 있기 때문이다.





# 미얀마의 대중국 관계

생존을 넘어





# 동북아역사재단

NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

조병제

외교통상부  
대변인

# 미얀마의 대중국 관계 : 생존을 넘어



## 1. 들어가는 말

1948년 독립을 달성한 미얀마(버마)<sup>01</sup>가 당면한 최대의 과제는 국가통합이었다.<sup>02</sup> 135개 종족이 공존하는 미얀마는 영국 식민지 시절부터 버마족이 주

01 '미얀마'라는 나라 이름에 대해서는 아직도 논란이 있다. 1989년 6월 당시 군사정부는 그 전까지 불려오던 '버마'라는 이름 대신 '미얀마'라는 이름을 사용하겠다고 선언하였다. 유엔은 이를 수용하여 '미얀마'라고 부르기로 하였고, 중국, 인도, 러시아, 아세안 주변 국가들도 모두 이를 따르고 있다. 한국도 유엔의 입장에 따라 '미얀마'라고 부르고 있다. 다만, 미국, 영국 등 일부 서방국가와 아웅산수지 여사의 민주연합(NLD)을 포함한 미얀마의 일부 야당 세력은 '미얀마'라는 이름을 사용하는 것이 군사정부의 정통성을 인정하는 것이라 하여 아직도 '버마'라는 이름을 고수하고 있다. 과거로 거슬러 올라가 보면, '버마'라는 명칭은 영국 식민지배가 시작된 19세기 중반부터 약 100년간 이 나라의 명칭으로 사용되었다. 기록에 의하면, 11세기 이 지역 금석문에 '미얀마'라는 이름이 처음으로 나오며, 중국 측 기록에 의하면, 이 지역을 당(唐) 때는 표(驃), 원(元)·송(宋) 때는 면(緬), 명(明)·청(淸) 때에는 면전(緬甸)으로 불렀다. 지금도 중국 사람들은 미얀마를 면전(緬甸)이라 부른다. 이 글에서는 특별한 필요가 없는 한 미얀마라는 국명을 사용하며, 1989년 이전 사건과 관련하여 꼭 필요한 경우에만 '버마'라는 용어를 사용한다.

02 국가통합은 독립 이후부터 지금까지 미얀마의 정치, 경제, 외교를 관통하는 가장 중요한 국가적 과제가 되어 있다. 미얀마의 역대 군사혁명정부는 모두 연방의 통합과 단결, 그리고 주권 보전을 핵심과제로 채택해 왔으며, 지난 2008년 채택되고 2010년 발효된 헌법도 이를 3대 국가과제로 명시하고 있다.

로 거주하는 이라와디 분지와 여타 소수민족들이 산재하는 주변 산간지역으로 분할통치 되면서 종족간의 갈등과 반목이 상당한 정도로 조성되어 있었다. 제 1차 세계대전 이후 독립 과정에서 국가통합을 위한 많은 노력과 협상이 있었으나 1947년 아웅산 장군이 피살됨에 따라 성공을 거두지 못하였으며, 독립과 동시에 미얀마는 치열한 내전에 돌입하였다. 독립 당시 미얀마 전 국토의 1/3 이상이 중앙정부 통제 바깥에 놓여 있었으며, 그 가운데서도 이라와디 삼각주 지역과 중부 요마(Yoma) 산맥, 그리고 중국 국경지역에 걸쳐 있던 버마공산당(BCP)과 태국 접경에서 활동하고 있던 카렌독립군(KIA)은 양곤(Yangon) 10km 부근까지 진격해 올 정도로 중앙정부에 심각한 위협이 되고 있었다. 당시 중국공산당(CCP)과 버마공산당의 유대는 강력하였으며 이 유대를 차단하고 국경 지역의 안전을 확보하는 것이 미얀마의 중차대한 국가적 과제였다.

미얀마 정부로서는 중국의 협력을 구하는 데 총력을 경주할 수밖에 없었으며 이것은 이 후 미얀마의 대중국 관계를 규정하는 핵심요소로서 작용해 왔다.

독립 이후 지금까지 미얀마-중국 관계는 세 단계의 큰 변화를 보여 왔다. 첫째는 미얀마 측의 노력에도 불구하고 중국이 당 대 당 관계와 국가 대 국가 관계를 별개로 취급하면서 중국공산당과 버마공산당 사이의 유대를 유지한 시기다. 이 시기는 1985년 리셴넨(李先念) 주석의 미얀마 방문으로 국가 대 국가 관계가 정상화될 때까지 계속되었다. 둘째는 1988년 집권한 신군부가 서방의 경제제재에 직면하여 국제적 고립 탈피를 위해 적극적인 대중접근과 외교 다변화를 시도하던 시기다. 그리고 셋째는 미얀마의 대중접근 정책이 중국의 서부대 개발계획과 맞물리면서 전략적 협력관계로 발전하여 오늘에 이르는 시기다.

아래에서는 국경지역의 안정을 위한 미얀마의 대중국 외교노력과 양국 관계가 정상화되는 과정을 살펴보고, 현재 양국 관계가 어디에 와 있는지, 2000년대의 새로운 협력관계에서 미얀마의 대중국 정책방향은 어디로 향하고 있는지, 미얀마의 대중국 정책에 영향을 미치는 요소는 무엇인지 등을 살펴보고자 한다.

## 2. 미얀마-중국 관계의 정상화

### 1) 중국의 버마공산당(BCP) 지원

1948년 1월 4일 독립한 미얀마는 이듬해 10월 1일 중화인민공화국이 건국을 선언하자마자 아시아 비공산국가로서는 최초로 이를 승인하였다. 미얀마 신정부는 이렇게 함으로써 버마공산당에 대한 중국공산당의 지원을 중단 내지 축소시키려는 의도가 있었다. 그러나 이것으로 양국 관계가 순조로운 출발을 보인 것은 아니었다. 당시 중국은 장개석 군대를 상대로 힘겨운 싸움을 계속하고 있었으며, 한국전쟁을 치르고 산적한 국내 과제를 수행하느라 서남부 변방의 미얀마와 실질 관계 강화에 나설 여유가 없었다.

당시 두 나라를 연결해준 것은 중국인민해방군(PLA)에게 밀린 국민당(KMT) 군대의 일부가 미얀마 영토에 들어온 사건이었다. 동북부에 들어온 KMT 병력은 1953년 최대 1만 2천 명까지 늘어났으며, 남동부지역의 카렌 독립군 및 몬족 무장세력과 연대하여 1951~1953년 사이에 적어도 4차례나 국경을 넘어 중국 본토에 대한 공격을 감행하였다. KMT 공세를 차단하기 위하여 중국 PLA 병력이 수시로 미얀마 국경을 넘었으며, 1952~1957년 동안에는 국경에 가까운 동부 일부 지역에 들어와 주둔하고 있는 실정이었다.<sup>03</sup> 상황이 그러하였던 만큼 당시 미얀마 정부는 국경지역의 안정을 위해 중국 정부의 협조가 절실하였고 중국 측으로서도 KMT 잔당 소탕이라는 현실적 필요 때문에 미얀마 중앙정부의 관계 개선 노력에 호응할 필요가 있었다.

당시 중국은 한국전쟁으로 심화된 국제적 고립에서 벗어나기 위해 주

03 이 시기 미얀마 동부 지역에 들어온 KMT 관련 상세한 내용은 Martin Smith(1991), *Burma: Insurgency and the Politics of Ethnicity*, Zed Books Ltd, London, pp. 15~158을 참고 바람. Smith의 저서는 미얀마의 소수민족 문제와 종족 갈등, 그리고 이로써 야기되는 정치적 문제 등을 상세히 기록하고 있다.

변국과의 관계 개선에 나서고 있었다. 저우언라이(周恩來) 수상은 1954년 6월 28일 인도를 방문하여 ‘평화공존 5원칙’을 선언하고, 이어 29일 미얀마에 들러 중국-미얀마 간의 ‘평화공존 5원칙’에 합의하였으며, ‘혁명을 수출하지 않는다’는 원칙에도 합의하였다.<sup>04</sup> 이 방문에서 중국 측은 미얀마 측에게 당시 미국이 주도하고 있던 SEATO(SouthEast Asia Treaty Organization, 동남아시아조약기구)에 가입하지 말 것을 요청하였다고 한다. 1954년 12월 12일 우누(U Nu) 총리의 중국 방문을 계기로 중국 측은 해외 중국인에 관한 정책을 변경한다는 입장을 발표하였다.<sup>05</sup> ‘해외 중국인은 거주국의 국민이 되거나 중국 국적을 유지할 경우 현지 정치에 참여하지 않는다’는 내용이었는 데, BCP를 통한 중국의 혁명수출을 우려하는 미얀마로서는 상당한 의미를 갖는 것이었다. 1955년 양국은 반둥(Bandung) 회의에 참여하면서 비동맹운동을 주도하게 되고 양국 관계는 상당한 개선을 보게 되었다. 1956년 네윈(Ne win) 장군이 군사대표단을 인솔하여 북경을 방문하고 마오쩌둥(毛澤東)을 만났으며, 1957년 중국 군사대표단이 미얀마를 방문하였다. 국경지역 안정에 대한 관심과 비동맹 공동전선 구축에 따른 양국 관계 개선은 국경협정 체결로 이어졌으며, 1960년 1월 북경에서 네윈과 저우언라이가 국경협정에 서명하였다.

이러한 관계 개선 추세는 중국이 대약진운동과 문화혁명에 들어가면서도 한 번 심각한 타격을 입었다. 그 전까지 이념적 지원과 훈련 차원에서 이루어지던 BCP-CCP 협력도 탄약 등의 군사장비 제공과 군사고문단 파견으로 확대되었다. 미얀마 동북부 ‘와(Wa)’ 지역에 있던 약 2만 명의 BCP 병력은 1968년 초 CCP의 지원하에 정부군에 총공세를 시작하였다. 이들은 정부군보다 우수한 장비를 보유하고 필요하면 언제든지 중국으로 피신해갈 수도 있었다. 당시 BCP의 목표는 중국의 군사보급을 받으며 미얀마 중앙지역에 남아있는 BCP 병력과 합세하여 전국 규모에서 군사활동을 전개

04 Martin Smith(1991), p. 157.

05 Ibid., p. 23.

함으로써 궁극적으로 미얀마에 친중국 공산정부를 세우는 것이었다고 한다. 공산주의 혁명이었고 중국의 혁명수출이었다.<sup>06</sup>

미얀마 동북부 지역의 전투는 1970년대 중반까지 계속되었다. 1968년 1월부터 1973년 12월까지 6년 동안 1,783차례의 크고 작은 전투에서 BCP가 1만 1,400명의 정부군을 소탕(1,136명 생포)하였다고 한다.<sup>07</sup> 무세(Muse)를 제외한 전 접경지역이 BCP 지배하에 떨어졌다. 당시 미얀마 군부는 중국의 직접 침공이 가능하다고 보고 새로운 방어선을 구축하기 시작하였으며, 미얀마 동북부 일부를 분리해주고 이라와디 강 서안에서 결전을 벌이는 비상 대비계획을 수립하고 있었다.<sup>08</sup>

1967년 6월 양곤에서 중국인들과 미얀마인들 사이에 충돌이 일어나면서 양국 관계는 최악으로 빠져들었다.<sup>09</sup> 그럼에도 불구하고 당시 미얀마 측은 중국과의 관계가 파국으로 가는 것을 막기 위해 나름대로 많은 노력을 하고 있었다. 1968년 3월 네윈은 “우리 총알이(국경을 넘어) 다른 나라에 가지 않도록 매우 조심해야 한다”고 강조하였다.<sup>10</sup> ‘미얀마가 중국에 적대적이지 않으며 앞으로도 적대적이지 않을 것이다’는 메시지를 전하려는 것이었다.

## 2) 국가 대 국가 관계의 정상화

양국 관계가 평정을 찾은 것은 중국에서 문화혁명의 열기가 식고 중국-미국 관계가 돌파구를 찾은 다음부터였다. 1970년 네윈이 저우언라이에게

06 Ibid., p. 250.

07 Ibid., p. 255.

08 Ibid., pp. 255~257.

09 당시 미얀마 정부가 미얀마 내 일부 중국인들의 마오쩌둥 배지 착용과 마오쩌둥 학습 모임을 금지하는 조치를 취하자 이에 일부 중국인들이 반발하는 과정에서 미얀마 국민과 중국인 간 유혈충돌이 발생, 중국계 상점이 피습되고 사상자가 발생하였다.

10 Ibid., p. 249.

국경일 축전을 발송하였고, 이어 네윈의 중국 방문이 이루어졌다. 그럼에도 국가 대 국가 관계와 당 대 당 관계가 병존하는 상황이 완전히 끝난 것은 아니었다. 1975년 BCP와 CCP는 유효기간 10년의 협력 협정을 체결하였다. BCP에 대한 CCP의 지원이 줄어들기 시작한 것은 1976년 마오쩌둥이 사망한 다음이었다. 심지어 마오쩌둥 추도식에 참석한 BCP 대표단 서열이 당시 미얀마 정부를 대표하는 버마사회주의당(BSPP) 대표단보다 위였다고 한다.<sup>11</sup>

미얀마-중국의 관계는 1970년대 후반에 들면서 급속히 정상화되었다. 1977년 12월 네윈이 크메르 루즈 정권 수립 후 최초로 프놈펜을 방문하였다. 당시 중국이 크메르 루즈의 정통성을 확인하여 국제적 고립을 완화하고 베트남의 영향력을 약화시키려는 상황에서 네윈이 프놈펜을 공식 방문한 것은 중국의 호감을 사기에 충분하였다. 1979년 9월 미얀마는 비동맹에서도 탈퇴하였다. 크메르 루즈의 비동맹 참석을 둘러싸고 비동맹이 친소 성향으로 선회하였다는 것이 그 이유였다. 1979년 11월 황화(黃華) 중국 외교장관이 미얀마를 방문하여 미얀마가 폴팟 정권을 지지하고 비동맹에서 탈퇴한 데 사의를 표시하였으며, 미얀마 측은 중국의 BCP 지원 문제를 거론하였다.<sup>12</sup>

1982년 7월 덩샤오핑(鄧小平)은 “BCP 지원문제가 양국 관계의 장애요소라는 것을 잘 알고 있다. 가까운 장래에 해결토록 하겠다”는 메시지를 네윈 장군에게 전하였다. 1985년 3월 리셴넨 주석이 최초로 미얀마를 방문하였고 5월에는 네윈이 BSPP 의장 자격으로 중국을 방문하였다. 덩샤오핑은 그를 ‘오랜 친구’라고 불렀고, 네윈은 “양국 사이에 특별한 문제가 없다”고 화답하였다.<sup>13</sup> 국가 대 국가 관계가 정상화한 것이다.

같은 해 중국은 원난성에 있던 BCP 방송국에 전기공급을 차단하였다. 1989년 4월에는 카친(Kachin) 주 팡산(Peng San)에 있던 BCP 본부가 함락되었다. 그리고 1990년 중국의 BCP 지원은 완전히 중단되었다.

11 Ibid., p. 249.

12 Ibid., p. 318.

13 Ibid., p. 360.

### 3) 국경무역의 공식화

1970년대 후반에 미얀마-중국 관계가 정상화의 길을 찾은 것은 덩샤오핑이 개혁개방정책을 시작한 중국 국내 상황 변화와 맥을 같이한다. 1978년 중국공산당 11기 중앙위원회 3차 전체회의는 기존의 계획투쟁 노선에서 경제건설을 중심으로 한 개혁개방 노선으로의 변화를 선언함으로써 중국 경제성장의 전환점을 마련하였다. 경제개혁을 위해서는 국경지역의 안정이 중요하고 혁명수출보다는 국가이익에 기초한 대외정책이 요구된 것이다. 미얀마에 대해서도 이념수출보다 교역증대가 당면과제로 등장하였고, 소수 민족 무장세력과의 혁명적 유대보다 중앙정부와의 공식관계가 더 중요해진 것이다. 이때를 전후하여 미얀마의 상황도 바뀌고 있었는데, 중부 산악지대와 이라와디 삼각주에서 활동하던 BCP 군대가 정부군의 끈질긴 압박으로 궤멸되고, 미얀마에서 공산주의 혁명이 성공할 가능성은 거의 사라져가고 있었다.

미얀마-중국 관계가 안정 국면으로 들어가고 국경지역의 전투도 소강상태를 보임에 따라 1980년대 중반부터 국경무역이 대폭 확대되기 시작하였다. 시장이 제 기능을 못하고 물자가 귀하다 보니 암시장이 성행할 수밖에 없었다. 암시장은 주로 반군이 장악하고 있는 지역에서 국경무역 형태로 이루어졌다. 1987년 양측은 2,192km에 달하는 국경지역에서의 무역을 공식화하였다. 당시 윈난성 성장은 그 당시 국경무역 규모를 10억 달러로 추산하였다.<sup>14</sup>

그러나 이 시기 양측이 국경무역을 공식화한 배경과 입장은 같지 않았다. 경제적인 측면에서 보면 미얀마는 중국과의 국경무역을 공식화할 입장

14 Ibid., p. 361. Martin Smith는 같은 책 25쪽에서 1988년 World Bank의 비공식 통계를 인용, 그 당시 불법국경무역 규모가 적어도 30억 달러, 버마 GNP의 40%를 차지하는 것으로 추산하고 있는데, 이는 다소 과장된 것으로 보인다.

이 아니었다. 당시 미얀마 경제는 거의 파탄상태로 가고 있었다.<sup>15</sup> 20년이나 계속되는 군사정부의 비효율적 경영과 부정부패, 과도한 국방비 부담 등이 경제를 악화시키고 있었다. 1978~1982년 6.5%에 달하던 GDP 성장률이 1987~1988년에는 2.2%로 하락하였다. 외채는 1960년 1억 달러에서 1984년 25억 달러로 증가하였으며, 1987년 외채상환부담은 GDP의 45%나 되었다. 1987~1988년 외환 보유고는 2천만 달러에 불과하였다. 1987년 8월 네윈은 경제적 어려움을 국민에게 직접 설명하고 개선방안을 제시해 줄 것을 호소하였다. 9월에는 쌀 거래를 자유화하고 화폐개혁을 단행하였다. 그러나 이 때 취해진 화폐개혁은 실제로 국민들이 가지고 있는 화폐를 폐기하는 조치로 국민의 불만을 폭발 직전까지 끌어올렸고 이듬해 대규모 시위가 일어나는 배경을 만들고 있었다. 1987년 12월 유엔은 미얀마를 세계 최빈국 중 하나로 지정하였다. 사정이 이러하였기 때문에 국경무역 확대는 미얀마 경제에 도움을 주기보다 오히려 중국의 값싼 공산품을 미얀마 시장에 들여옴으로써 가뜩이나 취약한 제조업 기반을 총체적으로 허물 위협성을 내포하고 있었다.

더구나 당시 2,192km 길이의 국경에서 정부군이 장악하고 있는 곳은 무세 인근의 약 60km 정도에 불과하였다.<sup>16</sup> 따라서 국경무역을 활성화하면 오히려 BCP를 비롯한 반군세력이 더 많은 혜택을 얻게 되는 상황이었다. 따라서 미얀마 측이 국경무역의 확대와 공식화에 나선 것은 정치적, 군사적 목적을 염두에 두고 불가피한 상황을 받아들인 것이었다. 당시 미얀마는 중부지역의 BCP 세력을 제압하고 중국과의 국가 대 국가 관계를 정상화하고 있었으나 국경지역의 안정을 위해서는 여전히 중국의 협력이 필요했으며, 국경무역을 통한 경제협력이 이러한 목적을 달성하는 데 도움이 된다고 생각하였던 것으로 보인다.

15 당시 미얀마 경제 상황에 대해서는 David I. Steinberg(2002), *Burma: The State of Myanmar*, pp. 128~180 참조.

16 David I. Steinberg(2002), p. 360.

한편, 중국 측에서는 국가경제발전전략의 일환으로 미얀마와 교역을 강화한다는 정책적 결정이 있었던 것으로 보인다.<sup>17</sup> 1988년 초 윈난성 성장이 미얀마를 방문하여 양측 간 무역을 정례화하기로 합의하였다. 국경지역에 호텔과 은행을 설치하기로 하고, 1,500톤의 미얀마 양곡과 중국 분유를 교환하는 것으로 공식적인 국경무역을 시작하였다.

국경무역의 공식화는 중국이 바라는 교역 증대와 미얀마 측이 필요로 하는 국경 안정이 타협한 결과물이었다. 이 시기에 국경무역을 공식화함으로써 중국은 태국을 제치고 미얀마의 주요 교역대상국으로 부상하기 시작하였으며,<sup>18</sup> 양국은 선린우호와 경제협력을 기반으로 하는 관계발전의 틀을 만들어 갔다.



17 이와 관련, Martin Smith는 “양국 관계의 기반은 정치라기보다 무역이었다. …… 공식적으로 발표된 적은 없지만, 1980년대 초반에 중요한 정책 결정이 있었고 이에 따라 서부지역의 경제를 살리고 지역 내 영향력을 확대하기 위하여 버마와의 교역 관계를 대폭 확대하기로 결정한 듯하다. …… 1980년대를 통하여 중국-미얀마 관계를 관통해 온 것은 무역관계였다. 그리고 이 모든 것을 주관한 것은 덩샤오핑이었다. 덩샤오핑이 경제자유화의 길에 나서기 시작하면서 과거 자신에게 엄청난 피해를 준 문화혁명에 그토록 철저하게 지지를 표시한 버마공산당을 잊지 않은 것이다”고 적고 있다(Martin Smith(1991), *Burma: Insurgency and the Politics of Ethnicity*, p. 360). David Steinberg도 “이 시기 버마가 국제무대에 등장한 것은 버마 내부 권력의 배분에 변화가 생겼기 때문은 아니다. 버마의 권력은 여전히 군부에 맡겨져 있었다. 변화는 무역과 투자에 관한 버마와 중국의 정책에 있었다. …… 미얀마가 민간부문에 경제를 개방하는 것과 때를 같이하여 중국에서도 민간 교역과 발전을 촉진하는 경제의 자유화 움직임이 가속화되었다”고 적고 있다(David I. Steinberg, *Burma: The State of Myanmar*, P. 225).

18 David. I Steinberg, *Burma: The State of Myanmar*, p. 158.

### 3. 신군부의 외교 다변화 노력

#### 1) 미얀마 민주화 시위와 미얀마-중국 관계

1980년대 후반 아시아에는 민주화를 향한 바람이 불고 있었다. 1986년 필리핀의 마르코스 대통령이 사임하였고 1987년 한국에는 대통령 선출이 직선제로 변화했다. 1988년에는 미얀마에서 대규모의 민주화 시위가 있었고, 1989년에는 중국에서 천안문 사건이 일어났다. 그러나 1988년 미얀마의 민주화 움직임은 그에 대한 군부의 반응이 무자비하였던 점에서 다른 아시아 국가의 경우와 달랐으며, 국제사회의 대응도 그만큼 심각하였다. 유혈 진압을 비난하는 국제여론이 비등하였고 미얀마 인권 문제에 대한 국제사회의 관심이 고조되었다. 독립 이래 미얀마에 최대의 경제원조를 계속해온 일본이 공적원조를 사실상 중단하였고, 미국을 비롯한 서방국가의 광범위한 경제제재가 시작되었다.<sup>19</sup>

권력을 장악한 신군부는 사면초가에 직면하고 있었다. 민주화 세력 진압과 소수민족 무장세력과의 투쟁이라는 당면과제가 있었고, 국내경제 운영의 실패와 대외원조중단에 따른 경제위기 극복도 심각한 국가적 과제였다. 이러한 상황에서 중국 외교부는 9월 22일 미얀마 사태에 대한 우려와 함께 ‘평화공존 5원칙’을 재확인함으로써 ‘국내문제에 간섭하지 않겠다’는 뜻을 천명하였다. 11월 태국 순방길에 나선 이붕 총리는 미얀마에 대해 무역제한조치를 취할 뜻이 없다는 것도 분명히 밝혔다. 미얀마에게는 하나의 활로가 열린 셈이었다.

19 미국은 1988년 9월 미얀마에 대한 모든 원조와 무기판매를 중단하였으며, 이듬해 4월에는 미얀마에 대한 일반특혜관세(GSP) 적용을 중단하였다. 1990년 2월 미얀마를 마약생산 및 유통국으로 지정하여 국제금융기구의 원조를 받지 못하게 하였다. 1997년까지 미국은 미얀마에 대한 인도적 목적 외의 모든 원조 금지, 미얀마 공무원에 대한 비자발급 금지, 미얀마에 대한 국제금융기구 지원 반대 등 광범위한 경제제재 체제를 구축하였다.

중국이 미얀마 사태와 관련하여 ‘국내문제 불간섭’ 입장을 취한 것은 1980년대 중반에 수립된 양국 관계의 기초를 흔들리지 않겠다는 의지의 표현이었다. 1987년 중국은 사회주의 초급단계론을 제시하고 ‘한 개 중심과제와 두 개 기본관점’을 정책결정의 지침으로 결정하였으며,<sup>20</sup> 이러한 기본전략에 따라 외교정책에서도 이념보다 국가이익이 우선시되고 모든 나라와의 우호협력관계 유지가 중시되었다. 또한 중국의 ‘국내문제 불간섭’ 입장에는 ‘동병상련’의 이유도 있었을 것이다. 1986~1987년 중국에서도 학생소요가 점증하였고, 결국 1989년 6월 천안문 사태로 절정에 이르렀다. 미얀마를 비관할 계제가 아니었다.

따라서, 당시 미얀마가 중국과의 관계 증진에 전력투구한 것은 어떻게 보면 당연하고 불가피한 일이기도 하였다. 경제파탄의 위기였다 서방의 경제제재까지 맞은 미얀마 군사정권은 고립무원의 입장에서 중국에 의존할 수밖에 없었다고 할 수 있다. 뿐만 아니라 중국과의 관계 강화는 미얀마에게 몇 가지 부차적인 이익도 가져다주었다. 서방이 무기금수조치를 취한 상황에서 반군에 대항할 수 있는 수준의 군비 유지가 가능해졌으며, 중국의 BCP 지원중단과 궁극적인 BCP 와해는 다른 소수민족 무장단체에도 영향을 미쳐 정부와의 협상에 호응토록 하는 등 국경지역의 안정을 회복하는 데 큰 도움을 주었다.

다만, 이 당시 중국은 미얀마에 남다른 비중을 두거나 미얀마와의 특별한 관계 구축을 염두에 둔 것 같지는 않다. 1988년 이후 고위급 인사교류를 보면 양측의 입장 차이가 보이는데, 중국과의 관계 개선을 위한 미얀마 혁명정부의 적극적인 자세가 두드러진다. 1988년 쏘마웅(Saw Maung) 국가법질서회복위원회(SLORC) 의장, 1989년 탄슈에(Than Shwe) SLORC 부의장 겸 군 참모총장, 1991년 쏘마웅 SLORC 의장 등 미얀마의 최고위급 인사가 줄을 이어 북경을 방문하였다. 그에 비하여 중국 측에서는 1993년에 가서야

20 한 개 중심과제는 경제발전이며, 두 개 기본관점은 사회주의 노선, 인민의 민주적 독재, 당의 지도적 역할, 마르크시즘-레닌리즘-마오쩌둥사상이라는 4대 주요원칙과 개혁개방정책을 견지한다는 것이다.

첸치첸[錢其琛] 외교부장이 미얀마를 방문하였고 이듬해 리펑[李鵬] 총리가 방문하였다. 중국은 1980년대 중반 이후 국내경제발전을 위해 주변국 관계를 안정시킨다는 차원에서 미얀마와 국가 대 국가 관계를 정상화하였으며, 민주화 소요에도 불구하고 이 정책기조를 바꾸지 않는 수준에 머무르고 있었다고 볼 수 있다.

## 2) 신군부의 외교 다변화 노력

1990년 들어 미얀마 신군부는 중국과의 관계 증진과 함께 국제적 고립 타개를 위한 외교다변화를 모색하기 시작하였다. 1992년 미얀마는 1979년에 탈퇴하였던 비동맹운동에 다시 가입하는데, 냉전 종식에 따라 비동맹의 위상이 급속히 줄어든 사실을 감안하면 고립에서 벗어나려는 노력이 절박하였다는 것을 짐작할 수 있다.

미얀마의 외교 다변화에서 중요한 의미를 지니는 것이 인도와의 관계 개선이었다. 양국은 독립 초기 몇 년을 제외하고는 긴밀한 관계를 발전시키지 못하였는데, 이는 인도 정부가 미얀마 군사정부를 탐탁하게 생각하지 않은 것이 주된 이유였다. 1988년의 민주화 시위 때도 인도는 미얀마 군부를 강력히 비난하면서 국경을 넘어 인도로 탈출해 오는 미얀마 반정부 인사들을 보호하는 등 아시아 최대의 민주국가로서 미얀마 민주화에 대한 지지를 표명하는 데 주저함이 없었다.

그러나 인도의 정책은 1992년을 계기로 급속하게 바뀌기 시작하였다. 먼저 인도 내부의 정세변화가 있었다. 1991년 라지브 간디가 암살되고 취임한 나라시마 라오 총리는 인도의 경제침체를 극복하기 위한 과감한 개혁을 시작하였다. 첫째, 대외적으로는 아시아와의 관계 강화를 중시하는 ‘동방정책(Look East Policy)’을 구상하였으며, 선린정책의 기초에서 파키스탄과 미얀마와의 관계 개선을 모색하였다. 둘째, 동북 4개주의 발전과 안정이 필요하였다. 인도 동북부 4개주는 경제적으로 매우 빈곤할 뿐 아니라 여러 소수민

족들이 인도, 미얀마, 방글라데시 국경지역에 흩어져 살고 있어 각종 범죄와 반정부 활동의 근거지가 되고 있었으며, 중국, 파키스탄, 방글라데시 등이 다양한 이해관계에 따라 이들 단체들을 배후에서 조종 또는 지원하고 있었다. 인도는 동북부 지역의 안정을 위해서는 경제발전이 필요했고, 이는 미얀마와의 교류와 협력이 있어야만 실현 가능한 일이었다.

또한 보다 더 결정적인 요인으로써, 이 당시 인도는 중국이 미얀마를 통해 인도양에 진출할 가능성을 우려하고 있었다. 당시 인도의 우려를 촉발한 것은 중국이 안다만 해 ‘코코섬(Coco Islands)’에 통신감청소를 설치했다는 소문이었다. 이 소문은 1992년 9월 교도통신이 보도한 이래 중국 정부의 강한 부인에도 불구하고 금방 전 세계로 확산되어 기정사실처럼 받아들여졌다. 1998년에는 인도 국방장관이 직접 나서서 “중국이 코코섬에 정보수집 시설을 운영하고 있다”고 비난할 정도였다.<sup>21</sup>

인도의 적극적인 접근에 따라 양측은 1994년 국경무역에 관한 양해각서를 체결하였고 인도 동북 4개주의 반정부 세력 억제에 위한 협력에서 상당한 진전을 보았다. 그럼에도 인도의 접근에 대한 미얀마 측 반응은 미온적이었다고 할 수 있다. 양측 간 인사 교류를 보면, 인도는 1996년까지 외무·내무·재무·상무 장관 및 3군 참모총장이 모두 미얀마를 방문하였으나 미얀마 측에서는 1994년 외무차관이 처음 인도를 방문하고 1996년 공군 참모총장이 방문한 것이 고작이었다. 이러한 불균형은 1988년 사태 당시 인도정부의 비난에 대한 미얀마 신군부의 유감과 의구심이 해소되지 않은 데 따른 것이었다. 1997년 미얀마가 아세안에 가입하고 인도가 아세안 대화상대국이 되어 쌍방향 교류가 활성화되면서 점차 해소되기 시작하였다.

미얀마의 아세안 가입은 미얀마 외교정책 전반에 큰 의미를 지니는 사건이었다. 1967년 아세안 창립 당시 미얀마도 초청을 받았으나 가입하지 않

21 중국이 ‘Coco Islands’에 무선감청소를 건설하였다는 소문에 대하여 호주 Griffith Institute 연구원 Andrew Selth의 상세한 경위조사와 분석평가가 있다. Andrew Selth(2007. 1. 9), “Chinese Whispers: The Great Coco Island Mystery”, [www.burmanet.org/news/2007/01/09](http://www.burmanet.org/news/2007/01/09) 참조.

았다. 창립 회원국인 태국과 필리핀이 미국의 동맹국인 만큼 아세안이 중국 포위망의 일부가 될 수 있고 이것이 중국을 자극할 수 있다는 고려 때문이었다. 그러나 냉전이 끝난 후 상황은 달라졌다. 1990년대 초부터 강력하게 대두된 지역주의의 일환으로 아세안 역시 몸집 부풀리기에 나섰으며, 1995년 베트남을 7번째 회원국으로 수용하였다. 미얀마에 대해서도 1994년 방콕 개최 아세안 각료회의에 ‘주최국의 손님’ 자격으로 초청한 이래 ‘건설적 관여정책(Constructive Engagement)’을 계속, 미국과 EU 측의 반대에도 불구하고 1996년 12월 캄보디아, 라오스와 함께 가입을 결정하였다.<sup>22</sup> 당시 아세안은 중국의 부상과 인도의 동방정책에 대응하여 전략적 요충인 미얀마를 확보하는 것이 아세안의 이익에 부합한다고 본 듯하다. 뿐만 아니라 1990년대 아시아개발은행(ADB)이 추진한 아시아고속도로 사업이나 메콩강 유역개발사업(GMS) 등이 모두 미얀마의 참여를 전제로 한 것이었다는 점도 미얀마의 아세안 가입을 촉진하는 요인이 되었다.

미얀마가 아세안 회원국이 된 1997년 7월 방콕에서 서남아경제협력기구(BISTEC) 창립총회가 열렸으며, 이 회의에 옵서버로 참석한 미얀마는 그 해 12월 특별총회에서 회원국으로 가입하였다. 아세안과 BIMSTEC<sup>23</sup> 가입은 미국과 EU 등 서방국가들의 경제제재가 가중되는 상황에서 미얀마가 국제적 고립을 벗어나는 동시에 중국, 인도, 아세안을 연결하는 전략적 위치에서 새로운 생존공간을 확보할 수 있는 계기를 마련해 주었다.

22 미얀마와 라오스는 1997년 정식 회원국이 되었으며 캄보디아는 국내 사정으로 1999년에 정식 회원국이 되었다.

23 방글라데시, 인도, 스리랑카, 태국으로 구성되어 BIST-EC(Bangladesh, India, Sri Lanka, Thailand - Economic Cooperation)로 명명한 이 기구는 미얀마의 가입에 따라 지금은 가운데에 M을 넣어 BIMST-EC로 개칭하고 있다.

## 4. 중국과의 전략적 관계 발전

### 1) 미얀마-중국 간의 ‘사촌(Paukphaw)’ 관계 수립

1990년대 후반 들어 미얀마-중국 관계는 우호협력과 경제협력을 축으로 하여 놀라운 정도의 일관성을 유지하면서 발전하기 시작하였다. 이 시기 중국정부는 1999년 서부대개발계획을 제시하고, ‘Going Out(走出去)’을 모토로 공격적인 해외 에너지자원 개발을 본격화하고 있었다. 당시 미국은 1997년부터 미얀마에 대한 경제제재를 강화하고 2003년에는 미얀마민주화법을 통과시키는 등 강도 높은 압박을 가하고 있었다.

당시 양국 관계 발전에서 두드러진 것은 2000년 6월 미얀마 국가평화발전위원회(SPDC) 마웅에(Maung Aye) 부의장과 7월 후진타오 부주석의 교환 방문 그리고 2001년 12월 장쩌민[江澤民] 주석과 2003년 1월 탄슈웨(Than Shwe) SPDC 의장의 교환 방문이었다. 또한 2000년은 양국이 국교를 수립한 지 50년이 되는 해였다. 두 차례 교환 방문을 거치면서 양국 관계는 ‘사촌(Paukphaw) 관계’<sup>24</sup>라는 표현으로 공식화되었다. 2000년 6~7월 마웅에-시진핑 교환방문을 계기로 양국은 향후 관계발전의 틀에 관한 공동성명을 발표하였으며, 2001년 장쩌민 주석 미얀마 방문과 2003년 탄슈웨 SPDC 의장 방중으로 포괄적 동반자 관계를 구축하였다. 경제협력과 관련, 양측은 2001년 장쩌민 주석의 미얀마 방문 시 농업·인적자원개발·자연자원개발과 인프라건설이라는 4개 분야를 핵심협력분야로 설정하고 이들 분야에서의 협력확대를 계속 추진하기로 하였으며, 중국 기업의 미얀마 진출을 위해 양측이 모두 노력하기로 합의하였다.<sup>25</sup> 고위급 인사교류는 이후에도 이어졌다.

24 ‘Paukphaw’는 미얀마말로 사촌 또는 가까운 친척을 의미하며 미얀마 관영 언론은 ‘Fraternal’ 이라고 번역한다. 미얀마는 중국과의 관계에 대해서만 이 표현을 사용하고 있다.

25 2001. 12. 12 자 및 2003. 1. 7 자 중국 외교부 Press Release 참조.

미얀마 측에서는 매년 최고위급 인사가 한두 차례 중국을 방문하였다. 2009년 마웅에 부의장이, 2010년에는 탄슈웨 의장이 방중하여 양국 관계의 견고함을 재확인하였다. 중국 측에서는 2003년 리커창 부주석이 미얀마를 방문하였으며, 그 후 상대적으로 소원하다가 2008년 양제츠 외교부장, 2009년 천빙더(陳炳德) 인민군 참모총장, 리창춘(李長春) 정무국 상무위원과 시진핑 부주석, 그리고 2010년 6월 원자바오(溫家寶) 총리 방문 등으로 활발한 모습을 보였다.

## 2) 국경지역 안정을 위한 협력

미얀마-중국 간의 새로운 관계 구축에서 미얀마 측이 기대한 가장 큰 이익은 국경지역의 안정이었다. BCP에 대한 CCP 지원이 사라지면서 미얀마-중국 국경지역은 점차 평정을 되찾고, 국경무역의 확대에 따라 소수민족 무장세력들도 전투보다 평화와 안정에 관심을 가지기 시작하였다. 2008년 말까지 37개 반정부 소수민족 무장단체 가운데 25개 그룹이 정부군과 휴전협상을 마무리하였다.

소수민족 그룹이 무장을 포기하지 않는 이유는 우선 중앙정부군에게 무기를 내 줄 경우 버마족을 주축으로 하는 정부군에 의해 탄압을 받을 것이라는 우려때문이다. 설사 탄압이 아니더라도 치안이 불안한 산악지대에서 자위를 위한 수단이 없어진다는 고려가 있었다. 이에 따라, 휴전교섭의 주요 내용은 무기를 휴대하되 정부에 대항하지 말 것과 관할지역 안에서 통상적인 경제활동을 허용하되 아편 재배는 안 된다는 것이었다.

2009년 4월 미얀마 정부는 소수민족 무장그룹을 국경수비대(BGF)로 편입하겠다는 계획을 발표하였다. 이에 따를 경우, 휴전그룹은 정부군 병력(전체 약 10% 정도)과 혼성부대를 편성하고 지역사령관의 지휘를 받는다는 것이었다. 그러나 이 문제는 아직까지도 완전한 해결을 보지는 못하고 있으며 2010년 말까지도 연합와군(United Wa State Army), 카친독립군(KIO), 산 동

부 민주동맹군(NDAA) 등 일부 그룹들이 참여를 거부하면서 정부군의 토벌 작전에 대비하여 훈련과 무장을 강화하고 있어 긴장된 상황이 계속되고 있다.<sup>26</sup>

국경의 안정은 중국에게도 긴요한 문제다. 윈난성과 미얀마 국경 인근의 종족들은 수 세기 동안 함께 살면서 자유롭게 왕래해 온 동족들이 많기 때문에 어느 한 쪽에서 생기는 일은 국경 넘어서도 자연스럽게 영향을 미친다. 중국은 국내에 미칠 영향 때문에 미얀마 소수민족이 완전한 자치권을 갖는 것을 원하지 않는다. 그렇다고 미얀마 소수민족이 정부군에 소탕되어 대규모 난민이 발생하는 것도 원하지 않는다.

2009년 8월 ‘코캉(Kokang)’ 사건은 중국정부에 충격을 주었다고 한다.<sup>27</sup> 당시 미얀마 정부군은 ‘코캉’ 무장세력이 정부군의 BGF 제의를 수용하지 않는 것이 중국계 상인들의 사주에 의한 것으로 판단하고 이들을 무력으로 진압하기 위해 공격을 감행하였으며, 이 바람에 3만 명 이상의 피난민이 국경을 넘어 밀려들어 월남전 이래 최대의 난민위기를 만들어냈다. 당시 중국 측은 국경 경비경찰을 지원하기 위하여 인민해방군 병력을 배치하였다. 미얀마와의 국경은 또한 ‘황금의 삼각지대(Golden Triangle)’의 마약이 중국으로 들어오는 통로이기도 하다. 이 밖에도 미얀마 소수민족이 관할하고 있는 많은 지역이 도박, 매춘 등으로 각종 범죄의 온상이 되어 있다. 따라서, 중국정부는 국경지역의 안정에 관해 미얀마 정부와 공통의 이해를 가지고 있으며 1989년 이래 국경지역의 휴전협상을 측면 지원하고 있는 것으로 알려지고 있다. 다만 중국 측은 미얀마 정부의 압력이 지나쳐 대규모 난민 발생 등 또 다른 불안정을 야기하는 것은 바라지 않는다.

2010년 6월 2일 원자바오 총리의 미얀마 방문 시 양측은 “국경의 평화와 안정을 유지하고 국경을 우호협력의 가교로 만들기 위해 공동 노력”하기로 합의하였으며, 같은 해 9월 8일 탄슈웨-후진타오 정상회담에서

26 International Crisis Group(2009. 9. 14), “China’s Myanmar Dilemma”, *Asia Report* No. 77, p. 3.

27 ICG, “China’s Myanmar Dilemma”, p. 2.

후진타오 주석은 “국경의 평화와 안전을 함께 수호”할 것을 요청하고 “국경 관리를 위해 미얀마와 협력을 강화하고 국경을 넘은 범죄에 공동대처하는 노력을 강화”할 것을 약속하였다.<sup>28</sup> 미얀마 관영 신문 『New Light of Myanmar』 9월 12일자는 “중국이 국경에서 양국관계를 손상시키기 위해 미얀마 정부에 반하는 행위를 하는 어떤 그룹도 수용하거나 지원하지 않기로 약속하였다”는 것을 1면 머릿기사로 보도하였다.

### 3) 미얀마에 대한 중국의 외교적, 군사적, 경제적 지원

#### (1) 외교적 지원

1988년 민주화 시위를 계기로 미얀마 국내정치 문제는 유엔의 관심사항이 되었다. 2006년 9월 유엔안보리가 미얀마 문제를 의제로 다루기 시작하였으며, 2007년 1월 미얀마 문제 토의에 관한 중국의 입장이 관심사로 부각되었다. 미국과 영국이 공동제안한 미얀마 군정 비난 결의안을 부결하기 위해 중국이 러시아와 함께 거부권을 행사한 것이다. 같은 해 9월 승려들의 시위(Saffron Revolution)가 일어나고 이에 대응하여 미국은 다시 미얀마에 대한 제재결의안을 안보리에 제출하였으나 중국과 러시아의 반대에 봉착하여 뜻을 이루지 못하였다.

2007년 중국의 거부권 행사는 대만 문제를 제외하고는 처음이었으며, 특히 이듬해 북경 올림픽 개최를 앞두고 중국으로서는 상당한 비난을 무릅쓴 것이었다. 당시 중국과 러시아는 역내 평화와 안정을 위협하지 않는 한 인권문제가 안보리 소관사항이 될 수 없다고 거부권을 행사한 입장을 설명하였는데, 국제사회에서 미얀마를 일방적으로 지원하는 것이 상당한 외교적 부담이 되는 것은 틀림없었다. 따라서, 비슷한 일이 생기는 것을 방지하

고 미얀마 상황을 실질적으로 개선한다는 취지에서 중국은 미얀마 군부와 아웅산수지 여사 등 야당과의 대화를 주선하고 촉구하는 등 다양한 조치를 취하고 있으며, 나름대로 성과도 거두고 있다고 한다.<sup>29</sup>

## (2) 군사적 협력

중국은 미얀마에 대한 최대 군사적 지원국으로 알려져 있으며, 지난 20년 동안 30억 달러 이상의 군사원조를 제공하였을 것으로 추측되고 있다.<sup>30</sup> 그러나, 양측 간 무기거래에 관한 자세한 자료는 공개되지 않고 있다. 다만, 미얀마로서는 국경지역에서의 분쟁과 주변국 관계 등에 비추어 지속적으로 무기와 장비를 조달하여야 할 것이며, 1988년 이후 서방국가들이 무기금수조치를 취하고 있는 사정을 감안하면 중국이 무기 공급처의 하나가 될 수밖에 없을 것이라는 추측은 가능하다고 본다. 한편, 중국-미얀마 군사협력과 관련하여 주목을 받았던 미얀마령 ‘코코섬’ 통신감청소 건설 문제는 2005년 10월 인도 해군참모총장도 “코코섬에 중국에 속하는 통신감청소나 레이더 기지가 없다는 확실한 근거를 가지고 있다”고 언급함으로써 일단락되었다.<sup>31</sup>

자세한 자료가 없는 상태에서 분명한 결론을 내리는 것은 바람직하지 않지만, 적어도 지금까지 양국 간 군사협력이 지역 내 세력균형을 바꿀 만큼 의미 있는 것으로 볼 이유는 없는 듯하다. 2004년 중국정부가 「신세기 신시대에서 군의 역사적 사명」이라는 문건을 채택하였고, 2009년 3월 후진타오 주석이 전인대 군사대표단을 맞아 행한 연설에서 ‘핵심적인 군사역량 강화에 주력하되 전쟁 이외 다른 군사적 임무를 수행할 준비도 갖추도록 지시’하였지만, 아직은 중국의 해군력이 남지나해를 넘을 수준은 아니라는 평

29 ICG, "China's Myanmar Dilemma", pp. 4~9.

30 David Steinberg(2010), Burma/Myanmar: What everyone needs to know, Oxford University Press, p. 121.

31 Wikipedia, 'Coco Islands' 참조. Coco Islands 중국 기지설치설이 인도-미얀마 관계에 미친 영향에 대해서는 '인도 요인'에서 부연 설명함

가다.<sup>32</sup> 다만, 최근 중국이 파키스탄의 ‘과다르(Gwadar)’와 ‘파스니(Pasni)’, 스리랑카의 ‘함반토타(Hambantota)’, 방글라데시의 ‘치타공(Chittagong)’과 미얀마의 ‘시트웨(Sittwe)’와 ‘짜옥퐁(Kyaukphau)’ 등 다수의 항구와 항만시설을 개선하고 있는 점은 주목의 대상이 되고 있으며, 이것을 굳이 전략적인 차원에서 볼 필요는 없으나 중국이 페르시아만에서 인도양을 거치는 지역의 우호국가에 현대식 심해항구를 보유하고자 하는 의도는 있는 것으로 보아야 할 것이다.<sup>33</sup>

### (3) 경제적 협력

1990년까지 미얀마에 대한 중국의 투자는 적어도 공식적으로는 없었다. 중국의 인프라 건설과 투자는 2000년대 후반에 들면서 급증하기 시작하였다. 무상원조와 양허성 상업차관을 배경으로 많은 중국회사가 교량, 댐, 도로 건설에 나서고 있으며 특히 지금은 수력발전을 위한 댐 건설에 집중하고 있다. 2008년 9월 현재 45개 중국회사가 63개 수력발전프로젝트에 관여중인 것으로 파악되고 있다.<sup>34</sup> 중국의 인프라 건설에 대한 보답으로 미얀마 측은 석유, 가스전 개발에 이권을 부여하고 있다. 인프라 건설 참여로 중국의 미얀마에 대한 투자도 2010년 들어 급증하였다. 중국회사들은 2010년 3월 이후 총 81억 7천만 달러를 투자하였는데 50억 달러는 수력발전, 21억 5천만 달러는 석유가스개발, 9억 9,700만 달러는 광물자원개발에 각각 투자한 것이었다.<sup>35</sup> 미얀마 투자청 자료에 의하면 2010년 11월말 현재 중국(홍콩 포

32 Department of Defense Annual Report to Congress, "Military and Security Developments Involving the PRC", 2010, pp. 22~23.

33 Robert D. Kaplan(2009. 9), "China's Two-Ocean Strategy"(Center for New American Security, China's Arrival: A Strategic Framework for a Global Relationship).

34 중국의 미얀마 자원개발진출현황은 미얀마 반정부 NGO의 하난인 'Earthrights'의 2008년 9월 보고서 "China in Burma: The Increasing Investment of Chinese Multinational Corporations in Burma's Hydropower, Oil, Natural Gas, and Mining Sectors"에 상세하게 정리되어 있다. 단, 자료를 참고함에 있어 저자의 성향을 감안할 필요는 있을 것으로 본다.

35 ICG, "China's Myanmar Dilemma", p. 11.

함)은 미얀마에 대해 총 123억 달러를 투자하여 제1위 투자국이 되어 있다(2위 : 태국 96억 달러, 3위 : 한국 27억 달러).

무역 부분에서는 1988년 양국이 국경무역을 공식화한 이후 연 20% 이상의 증가세를 보이고 있으며, 특히 2000년대 후반에 들면서 급속한 증가세를 보였다. 2009~2010년 회계연도에 들어 중국은 미얀마 수입시장의 30%를 차지해 인도를 제치고 미얀마의 최대 수입대상국으로 부상하였으며 2010년 4~8월 기간에도 그 성장폭이 더욱 커졌다. 중국 제품에 대한 수요가 확대되고 중국에 대한 의존도가 그만큼 크다는 것을 보여준다.<sup>36</sup>

#### 4) 미얀마-중국의 전략적 협력 : 미얀마-원난성 회랑 건설

중국의 동남아 전략은 중국의 내륙 발전계획과 연계되어 강한 추진력을 발휘하고 있다. 중국 정부는 1999~2000년부터 향후 50년 내 연안과 내륙지방의 경제격차를 해소한다는 목표 아래 서부대개발계획을 추진하고 있다. 이 계획은 사천성, 귀주성 등으로부터 원난성, 광시성을 통하여 해로 및 육상으로 동남아와 수송망을 연결하는 계획도 포함하고 있다.

서부대개발계획의 가장 중요한 외연을 차지하고 있는 것이 원난성<sup>37</sup>이다. 미얀마는 원난성과 접경하고 있는 GMS<sup>38</sup> 3개국 가운데 가장 긴 경계선을 가지고 있으며 원난성의 외곽에서 바깥세계와 연결하는 중추적인 위치를 점하고 있다. 영국이 버마를 점령한 주된 목적이 인도 북부와 원난성을

36 ICG, "China's Myanmar Dilemma", pp. 11~12.

37 원난성은 GMS 3개국과 국경을 접하고 있으며, 거기다 일인당 GDP와 경제적 경쟁력이 중국 31개 지방 가운데 최하위권에 들어 중앙정부로부터 경제발전문제에 대한 상당한 자치권을 부여받고 있는 것으로 알려져 있으며 2000년부터 독자적으로, 또는 다자적 소지역협력체인 메콩강유역개발계획(GMS)의 일환으로 주변국과의 수송망 연계를 위한 도로 건설, 운하 정비 사업 등을 전개해 오고 있다.

38 GMS는 1992년 아시아개발은행(ADB)이 구상하여 추진하고 있는 '메콩강유역개발계획'으로서 캄보디아, 라오스, 미얀마, 태국, 베트남 및 중국의 원난성을 대상으로 시작한 개발계획이며, 지금은 이에 중국의 광서장족자치구도 포함하고 있다.

연결하는 것이었고, 제2차 세계대전 중에는 ‘버마 로드(Burma Road)’와 ‘리도 로드(Ledo Road)’<sup>39</sup>를 통하여 인원과 군수 물자가 윈난성으로 들어갔다. 이 전략적인 지역에 중국과 미얀마가 회랑을 건설하기로 합의한 것이다. 이 회랑을 통하여 중국 내륙 지방이 인도양으로 연결된다.

회랑 건설이 구체화된 것은 미얀마 서부해안에서 나는 천연가스 수송 방안을 강구하면서였다. 대우인터네셔널은 2004년 1월 미얀마 서부 ‘라카인(Rakhine)’주 앞바다 A-1, A-3 광구에서 대규모 가스전을 발견<sup>40</sup>하고 그 판매방식을 다각도로 검토하였으며 2006년 10월 인도와 중국 등이 참여한 파이프라인 입찰을 실시하였다. 당시 인도는 에너지 안보차원에서 미얀마 가스 도입을 적극 추진하면서도 방글라데시를 통과하는 가스관 건설 문제를 해결하지 못하고 있었으며, 생산가스를 LNG 형태로 한국이나 일본으로 수출하는 방안도 진전을 보지 못하였다. 그러다 2007년 2월 중국정부와 미얀마 정부 사이에 가스판매와 송유관 및 가스관 건설에 관한 원칙적인 합의가 이루어졌고, 이듬해 중국국영석유공사(CNPC)와 가스판매 본 계약이 체결되었다.<sup>41</sup>

현재 가스관은 2013년 5월 완공을 목표로 공사를 진행 중이다. 가스관은 미얀마 서부해안 ‘짜옥퓨’를 출발하여 윈난성 쿤밍으로 이어지며, 거기서 다시 총연장 2,708km로 귀주와 광서에 이를 계획이다. 송유관은 가스관과 같은 경로를 따르며, 총연장 771km로써 쿤밍에서 멈춘다. 가스관의 연간 수송 용량은 12bcm이며, 송유관의 수송능력은 연간 1,200만 톤이라고 한다.<sup>42</sup>

39 ‘Burma Road’는 윈난성의 Kunming과 미얀마의 Lashio를 연결하는 도로이며, 중일전쟁 당시 1937~1938년간 중국 장제스(蔣介石) 군에 의해 건설되어 연합군이 장제스 군에게 물자를 전달하는 보급로로 사용되었다. 1942년 일본군이 버마로 진격하여 이 도로를 차단하자 연합군은 인도 북부 Assam의 Ledo에서 윈난성의 Kunming을 잇는 도로를 새로 만들고자 하였는데, 지형이 워낙 험준하여 결국 2차 세계대전이 끝날 때까지도 완성하지 못하였다.

40 대우인터네셔널이 발견한 3개 광구(Shwe, Shwe Phyu, Mya)의 매장량은 2007년 국제적 인증작업의 결과 합계 4.5TCF(2P, 공인인증 기준, 원유환산 8.1 억 배럴)에 이른다고 한다.

41 양곤 소재 대우 E&P 브리핑 자료(2010. 7).

42 Department of Defense Annual Report to Congress(2010), Military and Security Developments Involving the PRC, pp. 20~21.

송유관이 완성되면 중동과 아프리카에서 오는 물량을 원난성으로 직송할 계획이며, 이를 위하여 짜옥퓨에 심해항구와 터미널을 건설하고 있다. 이 양은 현재 말라카해협을 통과하는 원유 수송량의 70%에 해당하는 것으로서 말라카해협에 안전상의 문제가 발생할 경우 원유 수송로의 다변화를 가능하게 해준다. 현재 중국이 수입하는 원유의 80%가 말라카해협을 통과하고 있으며 앞으로 이 양은 더욱 늘어날 전망이다. 미얀마-원난성 송유관은 전략적으로 상당한 의미가 있다.<sup>43</sup> 중국은 가스관과 송유관을 건설하는 회랑에 도로와 철도도 건설할 계획이다. 이와 관련하여 또 한 가지 주목할 것은 원난성과 미얀마 동부 산악지역의 수력자원 개발 계획이다. 히말라야 산맥을 출발하여 미얀마를 남북으로 흐르는 이라와디, 친드윈, 팔린 등의 대형 하천들은 수력발전 자원의 보고로 알려져 있다. 미얀마 정부는 미얀마에서 가장 큰 이라와디강의 북부 상류를 중심(중국 국경 인접 지역)으로 다수의 댐과 수력발전소를 중국과 합작으로 건설 중이거나 건설할 계획이다. 현재 미얀마 정부가 아세안 회의 등에서 공식 발표하는 내용을 보면 이러한 발전소가 적어도 40개 이상이며 전체적인 발전용량은 적어도 3만 5,000MW 이상으로 추산된다. 생산된 전력의 약 85%는 계약에 따라 중국으로 송전될 계획이다. 전략적인 의미를 가지기에 충분하다.

43 중국은 말라카해협을 통한 에너지 수입 의존을 줄이기 위해 육상 파이프라인 건설을 추진하고 있다. 2006년 카자흐스탄으로부터 일일 20만 배럴을 수송하는 파이프라인이 완공되어 가동 중이며, 이 파이프라인은 궁극적으로 일일 80만 배럴로 수송능력을 확충할 계획이다. 또한 2009년 5월 시베리아에서 대경(Daqing)으로 오는 일일 30만 배럴 수송능력의 파이프라인도 건설 중이다. 미얀마-원난성 라인의 수송능력은 일일 40만 배럴에 해당한다.

## 5. 미얀마-중국 관계의 전망과 한계

미얀마의 대외관계에서 중국이 차지하는 비중은 특별하다. 공식적으로 미얀마 외교정책은 비동맹 중립과 평화공존 5원칙을 표방한다. 지금도 미얀마 외교부 홈페이지는 평화공존 5원칙을 대외정책의 원칙으로 명시하고 있다.

그러나 독립 이후 미얀마가 표방해 온 중립은 철저하게 중국을 의식한 것으로 보인다. 이미 살펴본 바와 같이, 미얀마는 1950년대 중반 미국이 SEATO를 창설할 때도 참여하지 않았으며 아세안 창설 때도 그 정치성향이 의문시된다는 이유로 참가하지 않았다. 1979년에는 비동맹이 친소 성향으로 기운다고 탈퇴하였으며, 1984년 인도가 SAARC를 창설할 때도 중국을 배재한다는 이유에서 가입하지 않았다. 특히 1988년 이후 서방의 경제제재가 가중되는 상황에서 미얀마가 중국에 절대적으로 의존한 것은 불가피하였던 것으로 보인다.

그러나 중국이 국내적으로 개혁개방정책을 채택하고 국경지역의 안정과 국가이익 중심의 대외정책을 추진하면서 미얀마는 대외정책에서 점차 운신의 폭을 넓힐 수 있게 된다. 여기에 결정적으로 기여를 한 것이 중국의 인도양 진출을 우려하는 인도의 반응이었으며, 최근 들어 미국도 미얀마에 대한 접근방식을 변경함으로써 조금씩이나마 미얀마의 입지를 강화해 주고 있다.

### 1) 인도 요인

인도는 미얀마-중국 관계가 전략적으로 발전하고 있는 데 상당히 예민한 반응을 보이고 있으며, 그 대표적 사례로 ‘코코섬’ 통신감청소 설치 문제에 대해서는 앞서 설명한 바 있다.

양국 관계 개선 과정을 보면 미얀마 측보다 인도 측이 훨씬 적극적으로 움직였으며, 미얀마 측이 이에 적극 호응하기 시작한 것은 아세안과

BIMSTEC에 가입하고 난 다음부터였다. 크게는 동방정책의 일부로써, 작게는 동북지역 안정화의 일환으로 추진된 인도의 미얀마 관계 개선 노력이 결실을 맺은 것은 2000년 미얀마 SPDC 마웅에 부의장의 인도 방문이었다.<sup>44</sup> 이 방문 시 미얀마 측은 국경지역 반군 소탕에 적극 협력하겠다는 입장을 피력하였다. 인도 측은 군화, 군복 등 비살상용 군장비와 반군진압용 헬기를 제공하는 외에 광산자원 개발, 친드윈강 수력발전, 인프라 건설, IT 산업지원, 관광증진 등을 약속하였다.

인도 측의 관계개선 노력은 미얀마 측이 환영할 일이었다. 비록 중국과의 교류협력을 통하여 미얀마가 절실히 필요로 하는 군사적 보호와 경제지원을 확보할 수는 있었지만 중국과의 관계에서 미얀마가 가질 수 있는 운신의 폭은 매우 제한적이었기 때문이다. 인도의 미얀마 접근이 적대화되면서 미얀마 외교에는 중국과 인도 사이에서 나름대로 균형을 취하거나 적어도 양측으로부터 최대한의 이익을 확보하려는 시도가 조금씩 드러나기 시작하였다. 중국과 인도 양국은 2007년을 전후한 미얀마의 정치적 격동기에도 국내문제 불간섭 입장을 명확히 하였다.

2009년 12월 시진핑 부주석의 미얀마 방문 이후의 일정은 중국과 인도 사이에 위치한 미얀마의 입지와 변화된 위상을 잘 보여준다. 중국 측은 시진핑 방문에 이어 이듬해 6월 원자바오 총리가 미얀마를 방문하여 미얀마-원난성 간 송유·가스관 건설계획을 마무리했는데, 그 직후인 7월 탄슈웨 의장은 인도를 방문하여 인도와의 인프라, IT, 송배전망 건설 등 다양한 지원을 확보하고 돌아왔다. 그해 8월 중국의 해군함정이 최초로 미얀마 항구를 방문하였고, 9월에는 탄슈웨 의장이 다시 중국을 방문하였다.

그러나 인도 측이 중국-미얀마 관계에 대해 민감한 반응을 보이는 것과는 대조적으로 중국은 인도-미얀마 관계에 덜 민감하게 반응하는 듯하다. 이는 인도에 비하여 중국이 경제적으로는 물론 정치외교적인 측면에서도

44 Maung Aye 방문에 관한 상세 내용과 평가는 SAAG, "India-Myanmar Relations - a volte face", Paper no. 162, 2000, 11, 24 참조.

보다 나은 입장에서 미얀마를 지원할 수 있다는 점, 바로 그렇기 때문에 인도는 중국을 대체할 수 없다는 사실, 그리고 미얀마 군부가 인도의 정치성향에 대해 가지고 있는 근본적인 의구심 등이 복합적으로 작용한 것으로 보인다. 따라서 인도-미얀마 관계가 괄목할 만한 진전을 보인 것은 사실이지만 미얀마에 군부정권이 계속 집권하는 한 미얀마가 인도와의 관계증진을 위해 중국과의 관계를 희생시키는 일은 없을 것이다. 또한 미얀마에 대한 중국의 전략적 목표가 국경지역의 안정과 경제 진출이라는 점을 감안하면, 중국의 인도양 진출이 장기적 목표는 될 수 있을지언정 당장의 현안은 아니라고 보아야 할 것이다.

## 2) 미국의 '제재와 대화 병행' 정책

오바마 행정부에 들어와서 미국이 미얀마에 대해 '제재와 대화의 병행'이라는 새로운 정책을 표방하고 나선 것은 미얀마 입장에서 볼 때 중국 관계에서 또 다른 레버리지를 가질 수 있는 기회를 뜻한다고 할 수 있다.

1988년에 이르기까지 미국-미얀마 관계는 특별히 우호적이지는 않았지만 특별히 적대적이지도 않았으며, 미얀마는 사실상 미국 대외정책의 관심권 바깥에 있었다고 할 수 있다. 이런 점에서 1988년 사건은 양국 관계에서 참으로 불행한 사건이었고, 이때부터 양국 관계일지는 미얀마에 대한 미국의 제재 기록이나 마찬가지로 파행의 연속이 되었다.<sup>45</sup> 2003년 버마 민주화법이 제정되었고, 미국은 미얀마산 물품의 수입금지, 미국 내 미얀마 관리 자산 동결, 국제금융기구 원조 반대, 비자발급 금지 등 광범위한 제재를 부과하였다. 2005년 1월 라이스 국무장관은 미얀마(버마)를 '폭정의 전초기

45 미얀마에 대한 미국의 각종 제재 현황은 Michael F. Martin(2010. 7. 16), "US Sanctions on Burma", Congressional Research Service R41336을 참조할 수 있다.

지<sup>46</sup>의 하나로 지정하고 미얀마에 대한 외교적 압력을 가중하였다. 미얀마 문제를 처음으로 중국에 제기하기 시작하였고,<sup>47</sup> 유엔안보리 토의를 추진하였다. 2007년 9월의 승려시위는 미 의회의 분위기를 더욱 악화시켜 2008년 7월 소위 보석법(Jade Act)을 채택하게 만들었다.

그러나 중국과 인도 및 아세안이 동참하지 않는 미국의 미얀마 정책은 한계에 봉착하였다. 2009년 1월 출범한 오바마 행정부가 미얀마에 대해 제재와 대화를 병행하겠다고 말한 것은 달리 어떻게 해 볼 수 없는 상황을 반영하는 측면이 있었다.

2009년 2월 클린턴 국무장관은 미얀마 정책을 포괄적으로 재검토하겠다고 밝혔다. 9월 종료된 정책 재검토 결과는 '통일되고 평화적이며 민주적인 버마(미얀마) 건설을 지원한다'는 목표는 유지하되 제재와 병행하여 인도적 지원과 고위급에서의 직접대화를 추진한다는 것이었다.<sup>48</sup> 이에 따라 2009년 11월과 2010년 5월 커트 캠퐸(Kurt Campbell) 국무부 동아태담당차관보가 미얀마를 방문하였으며, 2009년 8월에는 짐 웹(Jim Webb) 상원의원이 미 의회인사로서는 10년 만에 최초로 미얀마를 방문하였다. 그러나 양국 간의 이러한 접촉은 미얀마가 총선 실시 등 국내정국 변화에 몰두하고 2010년 6월 계획한 웹 상원의원의 2차 방문이 북한-미얀마 핵무기개발 협력설<sup>49</sup>로 무산되면서 일종의 소강상태로 들어가 이 시점에 이르고 있다.

46 2005년 1월 18일 Condoleezza Rice 국무장관은 상원외교위 증언에서 벨라루스, 버마(미얀마), 쿠바, 이란, 북한 및 짐바브웨를 폭정의 전초기지(Outposts of Tyranny)로 열거하였다.

47 Larry A. Niksch(2007. 10. 4), "Burma-US Relations", CRS RL33479.

48 미 국무부 website country profile 'burma' 참조([www.state.gov/r/pa/ei/bgn/35910.htm](http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/35910.htm)).

49 당시 Webb 상원의원은 북한-미얀마 간 핵협력 우려를 이유로 자신의 방문을 연기한다는 내용의 보도자료를 발표하였는데, 당시 Webb 상원의원의 방문을 앞두고, 노르웨이에 본부를 둔 미얀마 해외반정부단체 'Democratic Voice of Burma'는 6월 3일 'Expert says Burma 'Planning Nuclear Bomb'라는 제목으로 미얀마가 북한의 지원을 받아 핵무기 개발을 추진하고 있다는 내용의 방대한 자료를 웹사이트에 게재하였다. 앞서 6월 2일 Al-Jazeera 방송은 'Myanmar's Military Ambitions'라는 제목으로 비슷한 내용의 특집프로그램을 방영하였다. 북한-미얀마 간 핵협력설에 관한 공개자료는 'Sourcebook of Allegations of Cooperation between North Korea and Myanmar on Nuclear Projects' 미국과학자재단(FAS) 웹사이트에 상세히 정리되어 있어 참고가 가능하다([www.fas.org/man/eprint/burma.pdf](http://www.fas.org/man/eprint/burma.pdf)).

미국의 미얀마 정책 재검토는 오바마 행정부 들어 아세안 정책을 보다 적극화하는 것과 같은 맥락에서 이루어지고 있다고 보아야 할 것이다. 그럼에도 앞으로 미국-미얀마 관계가 개선되기 위해서는 넘어야 할 산이 많다. 우선 미국이 그동안 부과해온 경제제재를 해제하는 작업이 결코 간단하지 않을 것이다. 가장 중요한 제재법안인 2003년의 미얀마민주화법에는 해제에 필요한 조건이 부과되어 있는데, 대통령은 “민주적으로 선출된 버마 정부의 요청”이 있거나, “인권상황 개선, 모든 정치범 석방, 언론과 집회의 자유, 종교의 자유, 민주적 통치 등 조건이 충족되고 ‘마약유통관여국’으로 지정되지 않을 때” 제재를 종료할 수 있다고 한 것이 그것이다. ‘민주적으로 선출된 정부’가 제재 해제를 요청하는 것이 가장 바람직하지만 2010년 11월 선거에 대해서는 이미 미국 정부가 그 공정성에 의문을 제기하였기 때문에 타협점을 찾기가 쉽지 않을 것이다. 또한 그동안 미얀마 제재는 행정부보다 의회가 주도하였고 특히 2003년 버마민주화법을 주도한 공화당이 의회의 다수를 점하고 있는 상황에서는 분위기를 바꾸는 것이 더욱 쉽지 않을 것이다.

또한 오바마 행정부에 들어와서도 이 지역에 대한 미국 외교의 3대 목표를 경제성장, 지역안보와 함께 보편적 가치 함양에 두고 있다는 점도 미국의 현실주의 외교가 가지는 한계를 보여준다.<sup>50</sup> 미얀마도 미국 정책의 이러한 한계를 알고 있을 것이다.

### 3) 미얀마-중국 관계의 전망과 한계

미얀마는 경제적으로 중국에게 상품시장이자 자원공급지이며, 특히 동부지방의 풍부한 수력자원은 향후 중국 서부의 경제발전에도 지대한 영향을 미칠 잠재력을 가지고 있다. 또한 전략적으로 미얀마는 중국이 인도양으로

50 Hilary Clinton 미 국무장관의 연설문(2010. 10. 28. 하와이), "America's Engagement in the Asia-Pacific."

진출할 수 있는 가능성을 제시하고 있으며, 말라카해협을 통한 수송로가 불안정할 경우에 대비하여 에너지 공급로의 다변화를 가능하게 해준다.

미얀마가 가지는 이러한 전략적 위치는 최근 들어 미얀마-중국 관계를 한 단계 격상시키는 양상을 보여주고 있다. 이에는 미얀마와의 관계개선을 추구하는 인도의 적극적인 접근, 오바마 행정부 이후 미국이 보여주고 있는 신축적인 태도, 그리고 미얀마 연안의 천연가스 개발 등에서 오는 경제적 자신감 등이 복합적으로 작용하고 있다.

동시에, 미얀마가 미국, EU 등 서방국가의 경제제재와 압력을 피하여 중국과의 관계를 지속, 강화하고 있는 측면이 있는 만큼 향후 미얀마의 국내정세 변화와 맞물려 미국 등 서방국가의 미얀마 복귀가 이루어질 경우에는 미얀마-중국 관계가 조정 국면을 맞을 수 있을 것이다. 또한, 미얀마-중국 간 경제협력이 동아시아 생산유통망 참여를 촉진하기보다는 자원 개발과 인프라 건설에 집중되어 있는 측면이 있으며 일정한 시점에 가서 '중국과의 협력 확대가 미얀마의 지속가능한 경제발전을 위해 바람직한가' 하는 의문이 미얀마 내부에서 제기될 수도 있을 것이다.

2009년 8월 발생한 '코캉(Kokang)' 사건은 미얀마-중국 관계가 완전히 일방적이지는 않다는 것을 보여준 것으로 사실상 처음 있는 일이었다. 미얀마 측이 중국 측에 통보도 없이 미얀마에 들어와 있는 중국계 사람들을 대상으로 대규모 군사행동을 하고 3만 명이 넘는 피난민들이 국경을 넘어 피신한 일은 중국 측을 놀라게 하기에 충분하였다. 이 사건은 국경지역 평정을 위해서라면 미얀마 군부는 무력을 사용할 준비가 되어 있으며 대규모 난민 유입 등 국경지역의 혼란을 피하려면 중국 측이 일정한 역할을 해 줄 것을 강요한 의미가 있다. 이 사건을 두고 2009년 12월 방문한 시진핑 부주석과 2010년 방문한 원자바오 총리가 모두 미얀마 측의 협조를 요청하였지만 결국 2010년 탄슈에 방중 시 중국 측은 국경지역의 소요를 '범죄'로 규정하고 이를 단속키로 함으로써 양국 관계의 위상 변화를 보여주었다. 탄슈에 방중 후 미얀마 관영 신문 《New Light of Myanmar》가 “중국이 국경에서 미얀마 정부에 반하는 행위를 하는 어떤 그룹도 수용하거나 지원하지 않

로 하였다”는 것을 톱기사로 보도한 것은 미얀마 측도 그 의미를 잘 이해하고 있다는 것을 시사한다.

그럼에도 지금까지 미얀마의 대외정책이 중국에 주안점을 두고 추진되었듯이, 앞으로도 미얀마 대외정책이 중국을 중심으로 움직이는 상황은 상당기간 변하지 않을 것이다. 1988년 이후 중국-미얀마 관계의 진전이 서방과 인도에 대해 경각심을 불러일으키고 이것이 어떤 의미에서는 미얀마로 하여금 중국카드를 쓰게 한 결과가 되었지만 미얀마 외교정책에서 중국이 차지하는 비중을 감안한다면 미얀마의 인도, 일본, 미국과의 관계는 모두 미얀마-중국 관계의 부차적인 요소로 이해되어야 한다. 2010년 가을 양곤의 어느 기업가는 “우리는 지금 위안화가 달러를 대체하고 중국수출입은행이 세계은행을 대체하는 새로운 질서 속에 살고 있다”고 언급하였는데, 현재 미얀마가 처한 정치, 경제적 상황에 대한 미얀마 사람들의 인식의 일단을 잘 보여주는 점이 있다.

## 6. 생존을 넘어 : 동북아-동남아-인도 경제권 대두

2010년 11월 7일 미얀마는 20년 만에 총선거를 실시하였다. 총선 결과에 대한 국제사회의 반응이 엇갈리는 가운데 2011년 3월 30일 미얀마 신정부가 출범하였다. 미얀마 신정부가 앞으로 어떻게 국정을 이끌어갈지, 미국 등 서방세계와는 어떻게 정치적 화해를 이루어갈지 아직은 두고 보아야 할 점이 많다. 아무런 민주적 전통이 없는 세계 최빈국 중 하나인 미얀마가 대외정치를 구현하고 아세안의 경제적 통합 과정에 어떻게 동참해 갈 것인가 하는 점은 많은 사람의 관심사항임에 틀림없다.

그러는 동시에, 우리는 이 지역에서 일어나고 있는 커다란 경제적, 사회

적 변화에 눈을 돌려볼 필요가 있다. 가장 먼저 우리의 눈을 끄는 것은 현재 동시다발적으로 이루어지는 물류 인프라의 건설이며, 그에 따라 서서히 부상하는 거대한 경제권의 모습이다.

첫째, 미얀마-원난성을 연결하는 회랑 건설이 있다. 미얀마 서부해안의 ‘차우크퓨(Kyaukpyu)’와 원난성의 쿤밍을 송유관, 가스관, 도로, 그리고 추후 철도로 잇는 이 회랑이 완성되면 과거와는 완전히 다른 의미에서 ‘버마 로드’의 재현이 될 것이다. 중일전쟁과 제2차 세계대전 당시 ‘버마 로드’가 연합군 측의 인원과 물자를 중국 내륙으로 보내는 역할을 했다면 21세기 ‘버마 로드’는 그 흐름의 방향을 바꾸어 중국의 공산품을 미얀마와 인도양으로 실어 보내는 통로가 될 것이다.

둘째, 미얀마 중부도시 만달레이(Mandalay)에서 인도 동북 4개주로 이어지는 통로다. 만달레이에서 ‘친드윈(Chindwin)’강을 건너 칼레묘(Kalemyo)-타무(Tamu)를 거쳐 인도 동북부로 들어가는 이 길은 미얀마와 인도를 연결하는 간선도로다. 1997년 인도-미얀마 정부 간에 도로 건설에 관한 양해각서가 체결되었고, 2001년 2월 완공되었다. 만달레이 지역 상인들에 의하면, 현재 중국 국경을 넘어 미얀마로 들어오는 화물의 20~30%는 이 도로를 통하여 인도북부로 향하고 있다고 한다.<sup>51</sup> 2010년 7월 탄슈에 SPDC 의장의 인도 방문 시 인도 측은 도로 개보수를 위하여 6천만 달러의 차관을 제공키로 하였다. 미얀마와의 경제교류가 이 지역 주민들의 삶의 질을 향상시키고 궁극적으로 동북 4개주의 평화와 안정에 증진할 것이라는 인도 정부의 판단을 보여준다. 이 도로를 통한 인원과 물자의 이동은 시간이 지나면서 계속 확대될 것이다. 이 도로는 아시아 1번 고속도로(AH1)<sup>52</sup>의 일부이기도 하다.

51 양곤 거주 한국인 기업인 interview 내용(이선진(2010, 8), “중국의 대 미얀마 전략과 우리에게 대한 시사점”).

52 아시아고속도로 1번은 일본 동경에서 서울, 평양, 중국, 베트남, 캄보디아, 태국, 미얀마, 인도, 파키스탄, 아프가니스탄, 이란, 불가리아를 거쳐 터키 이스탄불에 이르는 총연장 20,557km에 달하는 도로망이다. 미얀마 구간은 태국 국경도시 Myawaddy에서 들어와 양곤 동북 80km 지점 Payagyi에서 양곤을 우회하여 북쪽으로 Nay Pyi Taw, Meiktila, Mandalay, Tamu를 지나 인도로 들어간다.

셋째, 아시아 1번 고속도로는 만달레이와 수도 네피도(Naypyidaw)를 거친 다음 양곤을 외곽으로 우회하여 태국으로 향한다. 만달레이-양곤 구간은 이미 도로정비가 끝났으며, 미얀마 동남부 몬주와 따닌따리주 연안에 대규모 건설프로젝트가 추진 중에 있어 이 지역에 태국경제와 연결되는 새로운 물류의 흐름이 만들어질 전망이다.

미얀마를 제외한 GMS 지역은 이미 1992년부터 아시아개발은행의 윈난성 쿤밍-싱가포르간 3,000km에 달하는 ‘남북 회랑’, 베트남 동부해안에서 출발하여 라오스-태국을 거쳐 미얀마 몬주 해안도시 몰라민(Mawlamyine)에 이르는 ‘동서 회랑’, 그리고 베트남 남부에서 캄보디아와 태국을 거쳐 미얀마 따닌따리주 해안도시 다웨이(Dawei)에 이르는 ‘남부 회랑’ 건설을 추진해오고 있으며, 미얀마 구역을 제외한 전 지역에서 상당한 진전이 있었다. 동서 회랑과 남부회랑의 미얀마 구간은 그동안 국제사회의 경제제재로 실질적인 진전이 없었으나 최근 미얀마 국내정치적 환경이 개선되면서 개발 움직임이 가시화되고 있다. 대표적인 것이 다웨이 개발프로젝트다.<sup>53</sup>

2010년 11월 2일 네피도에서 미얀마 항만청과 태국의 부동산개발회사 사이에 다웨이 개발 프로젝트 추진에 관한 양해각서가 서명되었다. 여의도 면적의 30배가 되는 250만km<sup>2</sup> 지역에, 향후 10년간 3단계로 나누어 미얀마 최초의 특별경제구역을 건설한다는 것이다. 여기에 2~5만 톤급 25개 선박이 동시 정박할 수 있고 연간 1억 톤의 화물처리능력을 갖춘 심해항구, 5개의 중·경공업 단지, 공공지역과 주택단지, 발전소, 일일 약 100만m<sup>3</sup>의 정수시설 등이 들어설 계획이다. 다웨이와 태국 국경을 잇는 170km 회랑에는 왕복 8차선의 자동차도로와 철도, 송유관과 가스관을 건설하여 GMS 남부 회랑과 연결할 것이며, 회랑 공사는 이미 착공되어 진행 중인 것으로 알려졌다. 그보다 북쪽에 있는 몬주의 수도 ‘몰라민’은 GMS 동서회랑에 연결되며, 이 지점은 양곤에 가까울 뿐 아니라 쿤밍-싱가포르 회랑을 통하여 중국

남부지방과도 연결이 가능하여 다웨이와는 또 다른 차원에서 개발 잠재력을 가지고 있다. 여기에도 이미 미얀마 현지기업들이 대규모로 부동산 매입에 나서고 있다.<sup>54</sup>

미얀마를 동서와 남북으로 연결하는 복합적이고 동시다발적인 육상 회랑 건설 그리고 이것을 대양으로 연결하는 해상 수송 터미널 건설은 오랜 기간 고립되고 분리되어 있던 이 지역에 역동적인 물류의 흐름을 만들어내고 있다. 사람이 길을 만들고 길이 사람과 물자를 끌어온다. 끊어졌던 혈관이 이어지면서 사람이 생기를 되찾듯이 새로운 길이 열리면서 지역경제에 활력이 생긴다. 중국의 인도양 진출과 인도 동북부 4개주의 경제적 결합, 인도의 동방정책(Look East Policy)과 인도-아세안 유대 강화 등과 함께 동북아-동남아-인도를 잇는 거대한 경제권이 모습을 드러내고 있다. 그리고 이것은 그 한가운데 위치한 미얀마에게 생존을 넘어 새로운 공간을 열어갈 가능성을 보여주고 있다.

54 미얀마 현지 기업인 인터뷰(2010. 12).



# 라오스의 대중국 관계

지정학적 운명과의 조화





# 동북아역사재단

NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

이건태 주라오스 대사

# 라오스의 대중국 관계 : 지정학적 운명과의 조화



## 1. 라오스의 지정학적 여건

### 1) 전통적 선린외교

라오스<sup>01</sup>는 사방이 강대국으로 둘러싸인 작은 나라이다. 5~6백 년 전 한때 위세를 떨친 적도 있었다 하나 역사책에나 나오는 이야기고, 한반도 보다 조금 큰 면적도 주변국에 비하면 보잘 것 없다. 인구 역시 인근 태국, 베트남의 1/10 에도 못 미친다. 게다가 내륙국이다. 때문에 근세에 들어와

01 정식 국명은 라오인민민주주의공화국(Lao People's Democratic Republic)으로, 북위 14.1°~22.3° 동경 100°~107°에 위치하고 있고, 한반도의 1.1배(236,800km<sup>2</sup>)에 해당하는 면적과 인구 630만 명의 작은 나라이다. 지리적으로는 내륙국가(land-locked country)이며 베트남과 2,069km, 태국과 1,835km, 캄보디아와 435km, 중국과 505km, 미얀마와 236km 길이의 국경을 맞대고 있다. 라오인민민주공화국의 국문 통칭은 영어식 표기(Laos)에 따라 "라오스"라고 널리 사용되고 있으나, 형용사형의 경우 영어식 표기로도 "Lao"라고 쓰이기 때문에(예, Lao Government) 본 글에서도 "라오"라고 표기하였다.

서는 끊임없이 주변국가로 분리·흡수될 위험과 싸워야만 했다.

이러한 라오스의 지정학적 위치는 수백 년 이래 이 나라의 대외정책을 결정하는 원천이 되어왔고 1975년 공산화 이후에도, 또 21세기에 들어와서도 변하지 않고 있다. 강대국에 둘러싸인 작은 나라가 살아가는 방법이 모두의 비위를 맞추든가(선린정책) 아니면 강력한 후원자에 의존하는 방법(동맹)이라고 한다면, 라오스의 외교는 이 둘 사이에서 줄타기를 해왔으며 갈수록 어느 쪽과도 적이 되지 않으려는 선린정책을 외교의 근간으로 삼고 있는 것으로 보인다.

라오 정부는 공산화 이후 10년 이상 초기의 혁명 열정과 베트남과의 동맹, 소련의 원조에 기대어 국가를 경영해 왔으나 집단농장계획의 실패와 중국의 개방개혁정책 성공에 자극받아 1986년 후견국인 베트남보다 먼저 시장경제 요소를 도입하는 한편 중국과의 관계개선을 도모하게 된다. 연이어 1989년 베를린 장벽의 붕괴 및 소련 원조의 중단은 라오스로 하여금 ‘홀로서기’를 시도할 수밖에 없도록 만들었다. 결국 ‘모두와 친해져 모두에게 도움을 받을 수 있는’ 전통적인 선린정책으로 회귀하게 되었다. 그 결과 과거 식민종주국이었던 프랑스와도 돈독한 관계를 회복하였고 일본은 지금까지 라오스의 최대 원조 공여국 지위를 유지해 오고 있다. 특히 1997년 아세안 가입 이후에는 대외관계에 있어 ‘평화, 자주, 우호협력 관계유지, 내정 불간섭’ 원칙을 천명하면서 균형적인 외교정책 추진을 위해 노력하고 있다.<sup>02</sup> 최근 들어서는 미국과의 관계개선 노력이 돋보이는데, 2010년 7월 라오스 외교장관의 최초 방미에 이어 조만간 클린턴 미 국무장관의 라오스 답방도 전망되고 있다.

현재의 라오스 대외정책을 요약하면 사회주의 블록과의 기존 우호관계를 지속하되, 국가발전의 상당부분을 대외원조 및 외국인 투자에 의존하는 최빈 개도국으로서 부유국과의 우호협력 관계도 최대한 확대한다는 것으로

볼 수 있는 바, 양쪽에 모두 해당되는 국가가 중국이다. 그만큼 중국과의 관계가 날로 긴밀해져 가고 있으며 이의 원동력은 결국 중국의 경제력이라 하겠다.

라오스의 대외정책 운용에 있어 중요한 또 하나의 요소는 국내 의사결정시스템이라고 할 수 있다. 라오스는 사회주의 국가의 당 우위 체제가 확고히 자리 잡고 있으며 국내정책과 마찬가지로 주요 대외정책은 인민혁명당의 정치국 논의에서 결정된다. 초대 당서기장이자 총리를 지낸 카이손 폼비한(Kaysone Phomvihane) 대통령 서거 이후 강력한 지도자가 이끌고 가기 보다는 순수 집단지도체제가 이어져 오고 있어 과거와 단절되는 급격한 정책변경이 쉽지 않은 경향이 있다.

## 2) 베트남-태국-중국의 3국 정립

라오스는 정치·경제·사회 등 모든 면에서 아직까지는 베트남, 태국, 중국의 영향력이 대체적으로 균형을 이루고 있다. 물론 1975년 공산화 이후 상당기간 정치·안보 면에서 베트남이 압도적 우위를 차지하여 왔으나, 1990년대 들어 역내 긴장관계가 완화되고 경제발전이 지역 국가들의 최대 관심사가 되면서 라오스 내의 3국 정립관계가 다시 회복되었다고 할 수 있겠다. 중국의 급속한 부상이 이러한 3국 정립에 어떠한 영향을 미칠지 주목해 볼만 하다.

### (1) 가깝고도 먼 이웃, 태국

라오스와 태국은 인종적으로도 가깝고 언어도 70~80% 소통이 가능한 데다 라오스는 18세기 이래 태국의 속국으로 명맥을 이어왔다. 현대에 들어와서도 1975년 공산혁명까지는 왕실 간 잦은 왕래가 있었고 실의에 젖은 라오 정객이 즐겨 찾은 망명처도 방콕이었다. 경제적으로도 생필품 상당수가 태국에서 수입하는 것에 의존하고 있으며 태국 통화 '바트'가 일상생활에 그

대로 통용되고 있다. 정확한 숫자는 확인할 길 없지만 상당수 라오인들이 메콩강을 건너 태국에서 불법 취업하고 있다.<sup>03</sup> 문화까지 신경 쓸 겨를이 없는 최빈국 라오스의 젊은 세대는 태국 소설과 영화, TV를 보며 자라났다고 해도 과언이 아니다. 따라서 웬만한 라오인들은 태국어를 거의 완벽하게 이해하고 구사할 줄 안다. 태국인들 입장에서 라오어는 알아듣기 힘든 산골의 사투리 같을 것이다.

라오인들, 특히 식자층에게는 태국에 대해 우리가 일본에 대해 갖고 있는 비슷한 애증의 감정이 남아있다. 라오스 최초의 통일 왕조였던 란쌍 왕국은 한때 지금의 태국 동북부를 포함하는 강대한 국가였으나 후계문제로 인해 3개의 왕국으로 분리된 후 쇠약해져 각기 태국의 속국으로 전락해 있었다 한다. 1826년 중부 비엔티안(Vientiane) 왕국이 독립을 하겠다고 반란을 일으켰다가 패배하면서 나라는 소멸되었지만 백성 자체가 사라지는 건 아니어서 그 땅에 그대로 살고 있었다. 그러나 프랑스가 들어와 라오스를 식민화 하면서 1893년 태국과의 경계를 메콩강으로 하는 바람에 라오스 중심부를 흐르던 메콩강이 줄지에 국경이 되고 과반수의 라오 백성이 태국인이 되어버렸다는 것이다. 오늘날 ‘이싼’이라고 불리는 이 지역에는 2천만이 넘는 라오 종족이 거주하고 있는데, 라오스의 현재 인구가 630만에 불과한 점을 생각하면 그들의 심정을 이해할 만도 하다. 2010년 11월 라오 정부는 비엔티안의 메콩강 제방 독 위에 비엔티안 왕국의 독립항쟁을 주도한 ‘아누봉(Anou Vong)’ 왕 동상을 큼지막하게 세워놓았다. 흡사 이순신 장군 동상을 연상시키는 아누봉 왕 동상이 태국 쪽을 향해 눈을 부릅뜨고 서 있는 것을 보면 라오스가 무언의 시위를 하고 있다는 느낌이 든다.

물론 태국인들의 역사적 해석은 다를 것이다. 어차피 현대국가 및 국토의 개념은 세계적으로도 19세기 이후 정착된 개념이고 동남아 국가 대부분

03 “Officials to identify illegal Lao workers in Thailand”. 『Vientiane Times』(July. 13, 2010)에 의하면, 현재 약 6만 2천 명의 라오 근로자가 태국에 불법 취업중인 것으로 추정된다고 한다. 라오스와 태국은 2002년 노동협력 MOU 체결 이후 태국 내 라오 불법 체류자들에게 2년간의 취업허가 신청 자격을 부여하고 있다.

이 다민족 국가이니 말이다. 오히려 프랑스만 아니었으면 지금의 라오 영토 상당부분도 태국 땅이 되었을 거라고 생각할지 모른다. 메콩강 좌안 사람들 입장에서조차 자신들을 태국인으로 만들어준 당시 프랑스의 조치를 고맙게 생각할 수도 있겠다. 그럼에도 라오스 인구의 3배 이상에 달하는 사람들이 메콩강 건너편에서 아직까지도 라오어를 그대로 쓰며 살고 있다는 것은 양국 간 얽히고 설킨 관계를 대변해 준다고 하겠다. 2009년 중 라오스를 찾는 외국인 200만 명 중 127만 명이 태국인<sup>04</sup>이라는데 상당수는 라오계일 것으로 추정된다.

1975년 공산화 이후 양국 관계는 10년 이상 냉각기를 갖는다. 서방국가와 가까운 시장경제 체제인 태국으로서는 강 건너에서 왕정이 무너지고 공산정권이 수립되었으며 게다가 베트남군이 주둔하고 있는 현실을 용인하기 어려웠을 것이다. 결국 양국 관계는 1988년 베트남군이 라오스에서 완전 철군한 이후에야 정상 복원되는데, 태국 정부는 이후 뒷마당이라고 할 수 있는 라오스에서의 전통적인 영향력 복원 및 유지를 위해 다대한 노력을 기울이고 있다. 태국은 베트남과 더불어 라오스의 최대 교역국이자 투자국의 하나이며, 라오스에서 생산되는 수력전력의 대부분이 태국으로 수출되고 있다. 각종 계기를 활용한 정상급 상호방문도 활발하며, 1993년부터는 가능한 최우선의 개발원조도 제공하고 있는데 상징적인 사례가 국경에서 비엔티안으로 이어지는 라오스 최초의 3.5km 철도 부설(2009년)일 것이다.

양국 간 긴밀한 관계 유지에 대한 태국 정부의 절치부심을 보여주는 대표적인 사건은 2009년 말 이루어진 '몽'족 피난민의 라오스 강제송환이다. 라오스 고산지대에 거주하는 소수민족인 몽족은 베트남전 당시 미 CIA에 협력하여 게릴라 작전을 수행하다가 1975년 공산화 이후 대거 인근 국가 및 미국 등으로 도피하였다. 그 중 일부가 태국에 아직까지도 남아 있었는데 이를 태국 정부가 4,537명을 전원 전격 송환해 버린 것이다. 개중에는 유엔난민

04 Lao National Tourism Administration 통계(2009) : 태국 127만 명, 베트남 29만 명, 중국 13만 명 등.

〈표 1〉 3국 간 교역 현황

(단위 : 백만 달러)

순위	국가명	2005~2006	2006~2007	2007~2008	2008~2009	2009~2010
1	태국	1,029	885	1,101	1,207	2,415
2	베트남	240	246	226	324	227
3	중국	125	119	135	190	190

※ 자료 : 라오스 산업통상부<sup>05</sup>

〈표 2〉 3국 간 직접투자 현황

(단위 : 백만 달러)

순위	국가명	2005	2006	2007	2008	2009	2010. 1~9월	2001~2010. 9월
1	베트남	43	261	155	149	1,421	658	2,771
2	중국	58	423	496	107	932	473	2,715
3	태국	450	655	92	375	908	43	2,687

※ 자료 : 라오스 기획투자부

고등판무관실(UNHCR)에서 정치적 난민으로 인정받는 158명도 포함되어 있어 국제사회의 비난을 받기도 했다. 이를 예견하지 못했을 리 없는 태국 정부가 송환을 감행한 것은 라오스에 대한 태국의 이해관계를 역설적으로 증명한다 하겠다.

## (2) 사회주의 형제 대국, 베트남

라오스-태국 관계가 인종적, 문화적으로 자연스럽게 연결된 사이라면 라오스-베트남 관계는 근대에 와서 밀접해진, 다분히 정치적인 관계라 할 수가 있다. 양국의 밀접한 관계는 프랑스의 인도차이나 경영에서 비롯된다. 프랑스는 라오스에서의 세금징수 등 행정 일반을 베트남인에게 위임하고 주요사업도 그들의 손을 빌어 추진하였기 때문에 라오인에게 있어 베트남인은 원나라의 색목인 같은 중간 지배계층으로 인식되었다. 그들은 대부분

05 라오스 회계연도는 매년 10월 1일부터 다음해 9월 30일까지로 모든 통계자료가 회계연도 기준으로 정리된다.

주요도시에 살았는데 1943년 수도 비엔티안 인구의 53%가 베트남인들이었다 하니<sup>06</sup> 그 영향력을 짐작할 수 있겠으며 또한 그만큼 라오인들에게는 그리 달가운 존재가 아니었다. 1946년 라오스의 독립선언 후 한때 정국을 주도한 입헌군주 지지 세력은 잠시 동안 베트남의 영향권에서 벗어나 전통적인 친태국 정책으로 회귀하는 듯 했으나 1975년 라오스의 공산화는 이를 송두리째 바꿔 놓고 만다.

라오인민민주주의공화국과 베트남의 밀월관계는 이미 1955년 ‘라오 인민당’의 발족에서 본격화되고 있다. 당시 35세에 불과한 카이손이 서기장으로서 취임, 거국내각 설립과 붕괴 및 내전을 거쳐 결국 1975년 공산화를 이룩하게 되는데, 그는 아버지가 베트남 인으로서 “피는 물보다 진하다”는 말 그대로 베트남의 전폭적인 지원을 받고 있었다. 왕족 출신이면서도 인민혁명 쪽에 가담하여 초대 대통령을 지낸 수파누봉(Souphanouvong)도 부인이 베트남인이었다 하니 공산혁명 이후 라오 집권세력과 베트남과의 관계를 짐작할 만하다. 카이손은 1992년 사망 시까지 인민혁명당 서기장 겸 총리 또는 대통령으로서 강력한 권한을 행사하였으며 오늘날까지 ‘국부’로서 추앙 받고 있다.

라오스-베트남의 밀착관계는 1970년대 말 중-베트남 분쟁 시 절정에 달하게 된다. 1978년 12월 베트남 군대가 캄보디아를 점령했을 때 라오스는 ‘인민캄푸차공화국’을 승인한 최초의 국가가 되었고, 1979년 2월 중국의 베트남 침공 시에는 이를 강력 비난하면서 중국의 원조를 거부하고 중국 대사관 직원도 미국과 동일한 수준인 12명으로 제한하기도 하였다. 숙청 문화가 없는 라오스 정계에도 친중국계로 지목되어 물러난 인사가 있을 만큼 당시의 상황은 엄중했던 것으로 보인다. 당시 4~5만 명의 베트남 군대가 자국에 주둔하고 있는 상황에서 라오 정부에게 별달리 선택의 여지가 없던 상황이라 하겠다.

06 Martin Stuart-Fox(1997), *A History of Laos*, p. 51.

이러한 특수 상황은 1988년 베트남 군대의 철수 완료, 1989년 베를린 장벽 붕괴로 상징되는 공산주의 이데올로기의 몰락에 따라 다소간 변화를 겪게 되지만 양국 집권세력 간의 끈끈한 관계는 지금까지도 계속되고 있으며, 베트남은 아직도 주요 대외정책 결정에 있어 압도적 영향력을 행사하고 있는 것으로 보인다. 당·정·군의 고위 인사 간 회합이 수시로 개최되고 있는 등 형제애를 강조하는 양국 행사는 연중 끊이질 않고 있는데, 2010년 4월 베트남 당 서열 1위의 서기장이 북부 루앙프라방의 신년축제(뻬 마이)에 참여한 것이 대표적 사례라 할 것이다. 요약하면 라오 사람들은 머리로는 베트남을 생각하며 마음으로는 태국을 품는다고 하면 비슷한 비유가 될 수 있을 것이다.

베트남 또한 스스로의 경제발전에 급급한 실정임에도 불구하고 이러한 영향력 유지를 위해 최대한 애쓰고 있다. 지난 10년 누계통계로 볼 때 아직까지 라오스에 대한 최대 투자지위를 유지하고 있을 뿐 아니라, 전국에 걸쳐 거주하는 베트남계도 이에 한 몫 하는 것으로 알려져 있다. 라오 언론에서 가끔씩 제기되는 20만 명의 불법외국인 노동자 문제는 주로 베트남인과 중국인들을 지칭하는데, 특히 베트남 사람들은 솜씨가 좋은 데다 인건비가 낮고 일처리가 빨라 건축 현장 포함, 각종 기술 작업에 필요불가결한 존재가 되어 있다.

최근 들어 경제력을 앞세운 중국-라오스 간 관계 긴밀화에 대해 베트남은 내심 민감하게 반응하고 있는 것으로 보인다. 대규모 국책사업이 중국 자본과 기술 및 인력에 의해 건설되고 운영되는 현 상황이 가속화되고 있는 추세이지만 이에 맞설 수 있는 경제력이 부족한 것이 현실이기 때문이다. 최근 라오스 정계개편에도 이와 관련한 소문이 무성한 실정이나 진위와 관계없이 베트남은 라오스의 변화를 예의주시하고 있을 것이다.

### (3) 라오스의 경제발전 파트너, 중국

1989년 관계 정상화 이후 라오스-중국 관계는 이렇다 할 굴곡 없이 꾸준하게 긴밀한 관계를 유지해 오고 있다. 오늘날 중국은 라오스에게 있어

사회주의 체제 유지, 대외원조 및 국내투자 확보 등 모든 면에 있어 이상적인 파트너로서 부각되고 있다. 국경을 접하고 있는 인접 대국이기에 더욱 그러하다. 특히 중국이 경제대국으로 부상하고, 10여 년 전 서부대개발 사업을 본격적으로 추진하면서 양국 간의 관계는 더욱 긴밀해져 왔다. 최근 수년간 급격히 이루어지고 있는 중국 기업들의 라오스 투자는 괄목할만하다. 이에 따라 양국 간 고위인사 교류도 헤아릴 수 없이 많으며 상당부분은 중국기업들이 스폰서 역할을 하고 있는 것으로 알려져 있다.

앞서 언급된 대로 중-라오스 관계의 최대위기는 1970년대 말 중-베트남 분쟁 중에 있었다. 그러나 이러한 불편한 관계는 라오스의 지정학적 위치로 말미암아 오래 지속될 수 없는 일이었다. 특히 공산혁명 직후의 집단농장화 정책 실패 등으로 탈출구를 찾고 있던 라오 정부로서는 중국의 개혁 개방정책 성공에 크게 매료되었던 것으로 보인다. 카이손 총리는 1986년 4차 전당대회를 통해 시장경제 요소 도입을 공식화하고 이를 제2차 경제개발 5개년 계획(1986~1990)에 반영하는 한편 중국과의 관계개선을 본격 도모하게 된다. 라오스의 이러한 조치는 아직 중국-베트남 관계가 긴장상태를 벗어나지 못하고 베트남 정부가 '도이머이' 정책을 본격 도입하지 않고 있던 시절이었음을 감안할 때 라오스가 독립적 외교역량을 갖추어 나가기 시작한 계기가 된 것으로 평가된다.

더구나, 임박한 소련의 붕괴가 임박한 상황에서 더 이상 기존의 소련-베트남-라오스/캄보디아 결속이 유지되기 어려움을 감지한 라오스는 발걸음을 더욱 빨리 하는데, 1986년 중반엔 2년 전 국경분쟁으로 고조되어 있던 태국과의 긴장 관계가 눈에 띄게 누그러졌고, 그 해 말 중국과도 고위인사 교류가 이루어진 것은 기존 질서에서 벗어나 새로운 활로를 모색할 수밖에 없었던 라오 정부의 고뇌의 산물이라고 할 수 있겠다. 결국 라오스는 1989년 10월 카이손 총리의 중국 방문을 통해 두 나라 관계를 완전 정상화하게 되며 이는 1991년 중국-베트남 간의 국교회복보다 1년 이상 앞서고 있다. 또한 라오스와 중국은 단기간의 협의를 거쳐 1991년 10월 양국 간 국경 획

정에 합의하였는데,<sup>07</sup> 이는 1996년 개시 이래 아직까지 유사한 협상이 계속되고 있는 태국과의 경우와 대비하여 양국 간 우의를 상징하는 사례로서 라오 관리들에 의해 자주 인용되고 있다.

2000년 11월 장쩌민 중국 국가주석의 국민방문은 중국 최고지도자로서는 최초의 라오스 방문으로 양국 관계에 있어 또 하나의 시금석이 된 사건으로 기록되며, 이후 양국 지도부의 상호 방문이 상례화 되고 있다. 최근 수년간은 다자회의의 또는 박람회 참석 등 다양한 명분하에 라오스 대통령과 총리가 거의 매년 중국을 방문하였으며, 2006년 후진타오 국가주석, 2008년 윈자바오 총리, 2010년 시진핑 국가부주석 등이 라오스를 방문하였다.

라오스의 1997년 아세안 가입은 라오스-중국 양국관계에 별다른 영향을 주지 않은 것으로 평가되며, 양국은 2009년 8월 춤말리 대통령의 방중 시 '전략적 동반자관계(Comprehensive Strategic Cooperative Partnership)'로의 격상을 대내외에 선언하면서 공고한 우호관계를 과시하였다. 라오 정부의 최근 대미 접근에도 불구하고 지난 20여 년간 라오스의 대중국 정책에 특별한 변화가 있었다고는 보기 어려우며, 중국이 1999년 이후 서부대개발 정책을 본격 추진하면서 중국 측에서 보는 라오스의 전략적 위치가 좀더 부각되었다고 보는 것이 보다 타당할 것이다.

양국 간 정치, 외교적 현안이 없는 만큼 오늘날 중국은 라오스에 있어 경제협력 파트너로서 보다 중요성을 갖고 있다. 특히 중국은 국제기구나 서방국가와의 연계보다는 양자 경제협력을 근간으로 하기 때문에 직접적인 경제발전과 관계없는 국가위상 고양을 위한 경험분야에서 더욱 중요한 파트너로 자리매김하고 있다. 예를 들어 라오 정부 입장에서는 2009년 SEA Games(동남아게임)의 원활한 유치를 위한 주경기장 건립도 경제성을 따지는 것 못지않게 중요한데 이를 지어줄 현실적인 대안은 중국밖에 없었다. 2012년 ASEM 정상회의 개최 준비를 위한 컨벤션 센터, 숙소 건설 등도 결

07 Backgrounder: "China-Laos relations", [www.news.xinhuanet.com/english/2008-03/31/content\\_7891829.htm](http://www.news.xinhuanet.com/english/2008-03/31/content_7891829.htm)

국 중국 기업에게 돌아갔다. 중국의 정부개발원조(ODA) 규모는 대외발표를 하지 않아 정확히 알려져 있지 않지만 상당액에 이르는 것으로 추정된다.<sup>08</sup> 중국의 이러한 지원은 물론 공짜가 아니다. 매 건 이에 상응하는 대가를 꼬박꼬박 챙겨가는 것으로 알려져 있다. SEA Games 주경기장의 경우, 중국 개발은행이 총 8천만 달러의 건설비용에 대한 파이낸싱을 제공하였고, 라오 정부는 이에 대한 대가로 주변 1,600ha에 이르는 땅을 중국 측에 장기 임대형식으로 공여하였다 한다.<sup>09</sup> 아울러 어디서나 마찬가지로 중국의 지원은 대부분 중국인들에 의해 직접 이루어지기 때문에 라오 산업에 대한 긍정적 효과가 제한적이라는 단점이 있다.

## 2. 중국의 전략적 접근

동북아시아역사재단  
NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

중국은 전통적으로 국경을 접하고 있는 주변국의 경우 내부체제에 상관 없이 자국에 우호적인 정권을 유지하는 데 우선순위를 두어왔다. 이와 같은 관점에서 본다면 중국의 지원하에 이루어진 1975년 라오스의 공산화, 10년 이상의 공백기 후에 이루어진 1989년 관계 복원으로 이미 그 목적은 절반 이상 이루어진 것이나 마찬가지이다. 따라서 이후 라오스에 대한 중국의 관심은 대동남아(아세안) 전략의 일환이거나 접경국가에 대한 베트남의 독점적

08 라오스 기획투자부 발간 “2010 Development Partner Profiles”에 따르면, 회계연도 2008~2009년간 중국이 2,400만 달러의 원조를 제공하였다고 되어 있으나, 이는 양허성 차관과 지방정부 차원의 원조는 포함하지 않는다고 명시하고 있어 중국의 실제 대라오스 원조액은 이를 훨씬 상회하는 것으로 추정된다.

09 Nga Pham, “China moves into laid-back Laos”, *BBC News*, <http://news.bbc.co.uk/go/pr/tv/-/2/hi/asia-pacific/7329928.stm>

영향력을 견제하는 차원에서 전개되었다고 보는 것이 타당할 것이다.

베를린 장벽의 붕괴로 상징되는 구소련의 몰락과 미국의 유일 초강대국 시대에 대한 자구책으로 중국은 1990년 전후 그동안 소원했던 베트남과 관계를 복원하는 한편(1991) 인도네시아, 싱가포르와도 수교를 맺었으며 2000년에 본격화된 서부대개발 전략추진을 위한 경제적 필요가 맞물려 본격적인 동남아 경영에 나선 것으로 보인다. 이런 배경에서 이루어진 장쩌민 주석의 2000년 라오스 방문 시 양국은 선린, 신뢰, 상호협력을 강조하는 공동성명서를 발표하였으며 중국의 스마일 외교공세는 2001년 중-아세안 FTA 협상 개시 및 2003년 아세안과의 전략적 파트너십 구축으로 연결된다.

라오스는 이데올로기의 동질성, 대외원조 및 외국인 투자에의 절대의존을 감안할 때 중국의 이러한 Grand Design 구현을 위한 이상적인 파트너라 하겠다. 특히 최근 들어 중국은 라오스의 전략적 위치에 부쩍 주목하고 있는 것으로 보인다. 라오스는 서부대개발을 위한 이른바 ‘One Axis and Two Wings’ 전략의 한 축인 남북 관통 철도가 지나갈 수 있는 길목인데다 메콩강을 낀 인도차이나 중심부에 위치해 있어 아세안 경제공동체(AEC)가 출범하는 2015년에는 새로운 물류 중심지로 떠오를 수도 있을 것이기 때문이다. 라오스 공산 정권수립 초기부터 중국의 지원은 접경지역에 집중되는 경향을 보였는데 이는 이미 중국화가 많이 진행되고 자국인 역시 다수 거주하는 지역부터 차근차근 중국식 속성의 발로가 아니었나 싶다.

## 1) 메콩강 유역개발 적극 참여

중국 정부는 메콩강 유역개발이 궁극적으로 자국 상품의 동남아 판로개척에 지름길이라는 인식하에 진작부터 이에 적극적으로 참여해 왔다. 초기 단계에서는 원난성이 주도하다가 추후 중앙정부가 참여하는 형식으로 진행되어 왔는데, 1992년부터 아시아개발은행(ADB) 주도 하에 진행되고 있는 확대메콩지역(GMS, Greater Mekong Subregion) 개발 사업에 캄보디아, 라오

스, 미얀마, 베트남, 태국과 같이 창립 멤버로 참여하고 있는 것이 대표적인 사례이다. GMS 프로그램은 남북경제회랑, 동서경제회랑, 남부경제회랑 등 메콩지역 중·횡단 도로망 정비에 중점을 두고 있어 중국의 당면과제와 일치하고 있다.<sup>10</sup> 중국 정부는 원난성과 광시성이 GMS 개발사업의 직접적인 혜택을 받는 지역임을 감안, GMS 외에도 아세안-메콩강유역개발 협력사업(AMBDC)에 회원국으로 참여하는 한편 메콩강위원회(MRC)에는 옵서버로 참여 중이다.

GMS 사업에 대한 중국의 역할은 중국의 2006년 제2차 GMS 정상회의 개최 이후 더욱 활발해져서 곤명[Kunming]과 GMS 각 지역을 연결하는 고속도로 건설을 위해 그간 수십억 달러를 사용하였다. 중국은 GMS 사업 중 특히 원난성과 태국 및 베트남을 잇는 남북경제회랑 구축에 역점을 두어 왔는데, 남북경제회랑이 상당 부분 라오스를 통과해야 하므로, 중국의 입장에서 라오스라는 나라가 지리적으로 중요한 의미를 갖는 것이다.

중국이 참여하고 있는 라오스 내 GMS 사업 중 가장 주목받았던 사업은 2004년에 착공하여 2008년에 완공된 Route 3 고속도로 건설이다. 전체 길이 228km의 이 고속도로는 라오스의 최대 빈곤지역인 보케오주 후아짜이부터 루앙남타주 보텐까지 약 100개 마을을 통과하는 도로로, 북경에서 동남아를 거쳐 싱가포르를 연결하는 마지막 구간이라는 점에서 남북경제회랑의 중요한 부분을 차지한다. 우기 4개월 동안 사용할 수 없는 흩길이었던 이 고속도로를 건설하는 데에는 총 9,700만 달러가 소요되었으며, 중국, 태국 및

10 남북경제회랑(North-South Economic Corridor)의 경우 ① 원난성 곤명 - 라오스 또는 미얀마 - 태국 치앙라이 - 방콕 노선 (Western Subcorridor), ② 곤명 - 하노이 - 하이퐁 노선 (Central Subcorridor), ③ 난닝 - 하노이 - 광시성 남녕 노선 (Eastern Subcorridor) 등 세 개의 노선으로 구성되어 있다. 현재 남북경제회랑은 거의 완성단계에 있는데, 중국 원난성 곤명-방콕 노선 중 태국 치앙공과 라오스 보케오간 제4의 메콩대교가 예정대로 2013년까지 완공되면 남북경제회랑이 완성된다. 동서경제회랑(East-West Economic Corridor)은 베트남 다낭항 - 라오스 남부 사바나켓 - 태국 중부 무쿠다한 - 미얀마 모리아민을 연결하는 노선으로, 현재 미얀마 내 일부 구간이 남아있다. 남부경제회랑(Southern Economic Corridor)은 ① Central Subcorridor (방콕-프놈펜-호치민), ② Southern Coast Subcorridor (태국 트랏-캄보디아 코콩-베트남 남캄) 및 ③ Northern Subcorridor (방콕-캄보디아 시소퐁 경우 시엠흐-베트남 키논)으로 구성되어 있다.

ADB가 약 3천만 달러씩 기여했고(중국의 경우 무상원조 20%, 유상원조 80%), 나머지 7백만 달러는 라오스 정부가 자금을 제공했다고 한다.<sup>11</sup>

그 밖에도 중국은 2007년 제14차 GMS 각료회의를 계기로 태국 치엥콩과 라오스 보케오주를 연결하는 제4의 메콩대교 건설비용 3,500만 달러를 태국 정부와 분담하겠다는 내용의 MOU를 체결하였다. 제4 메콩대교가 연결되면 남북경제회랑(윈난성 곤명-라오스-태국 치앙라이-방콕을 연결하는 Western Subcorridor)이 완성되게 된다.

남북경제회랑은 중국의 입장에서 봤을 때 역내 물류비용을 크게 절감시키고 차량과 물류와 인적교류의 효율성을 증가시킨다는 점에서 유용하다. 라오스 정부로서는 최대 빈곤지역 두개 주를 외부와 연결하여 시장접근, 소득증대, 고용기회 등을 확대할 수 있는 기회로 보고 있으며, 더 나아가 전 세계적 추세인 지역화, 국제화의 물결에 참여하는 준비단계로 활용하고 있다. 실제로 라오스는 1997년 아세안 가입에 앞서 GMS 개발사업이 시작된 1992년부터 이에 적극 참여해 왔다. 한편, GMS 사업을 통한 역내 연계성 증진은 2001년 라오스 정부가 천명한 “Transforming the Land-Locked to the Land-Linked Country”의 슬로건을 이행하는데 도움이 될 것으로 판단한 측면도 있었을 것이다.

## 2) 남북고속철도 부설

라오스와 중국의 상호 이해관계가 일치하여 최근 급속히 부각된 프로젝트는 중국 접경지역과 수도 비엔티안을 연결하는 철도건설 사업이다. 라오스로서는 내륙국가로서의 설움을 벗고 ‘Land-Locked to Land-Linked’라는 오래된 숙원을 해결할 수 있는 최적의 국책사업으로서 국토의 남북 및

11 Asian Development Bank, “New Highways Revitalize Ancient Tea Horse Roads”, March, 31, 2008 ; “Route Completed Linking S China with N Thailand via Laos”, Xinhua, April, 1, 2008

동서구간을 철도로 연결하는 계획을 수립하고, 지난 10여 년간 구간별 투자유치를 위해 중국, 일본, 우리나라 등을 대상으로 재정지원을 지속적으로 요청해 왔다. 그럼에도 불구하고, 일부 구간에 대한 타당성 조사만 진행되었을 뿐 2010년 초까지만 해도 라오스 내 철도 사업 추진과 관련해서는 별다른 진전이 없었다. 이는 라오스의 제한된 인구와 경제력을 감안할 때 철도개발 사업의 경제성에도 문제가 제기되었고, 더욱이 라오스 북부 지방의 경우 산악지대로 이루어져있는 데다가 전기 등 인프라도 미비하여 막대한 자금이 필요하기 때문이었을 것이다.

현재 라오스에는 라오스 타날랭과 태국 농카이 사이 ‘우정의 다리’라 불리는 제1 메콩대교를 연결하는 3.5km 길이의 철도가 유일하다. 이에 2009년에 태국 정부가 라오스-태국 수교기념 사업의 일환으로 기존 철도에서 수도 중심까지 연결하는 9km 길이의 철도 건설을 30% 무상, 70% 유상원조를 통해 지원하기로 하였다.

그러던 중 2010년 4월 라오스와 중국 정부는 중국 윈난성으로부터 수도 비엔티안까지 이르는 421km 길이의 철도 건설사업 관련 MOU를 체결하였다. 라오 정부 관리에 의하면, 지난 십여 년간 수차례에 걸친 라오 정부의 요청에 아무런 반응이 없던 중국이 이번에는 라오스-중국 간 철도 건설을 먼저 제의했다고 한다. 이는 라오스 건국 이래 최대 국책사업이 될 동고속철도 건설조차도 전적으로 중국 측의 계획과 결정에 따라 이루어지고 있음을 보여줌과 동시에 중국 정부가 서부대개발 사업의 청사진인 One Axis and Two Wings 전략의 한 축인 남북 철도를 라오스를 관통해 건설하기로 마침내 최종 결정하였음을 의미한다. 중국 정부는 동 철도와 태국 기존 철로와의 연계문제에 관한 협의에도 이미 착수한 것으로 알려지고 있다.

기본 결정이 이루어진 이후 양측 협의는 급진전을 이룬바 있다. 2010년 10월 류즈쥘(Liu Zhijun) 중국 철도장관이 라오스를 방문하여 철도건설 및 합작회사 설립 관련 보다 구체적인 내용의 MOU를 체결하였고, 솜사왓 랭사왓(Somsavat Lengsavad) 라오스 상임부총리가 12월 초 북경에서 개최된 제7차 국제고속철도대회에 참석한 것을 계기로 고속철도 건설에 최종 합의하

였다. 솜사왓 상임부총리는 2010년 12월 말 정기국회에서 제7차 국가경제 개발계획(NSEDP, 2011~2015)의 최대 투자 사업으로 추진될 고속철도 건설의 상세 계획을 보고하였다.

당시 언론에 보도된 내용에 따르면 향후 4년간 5개의 주정거장(보텐, 우돔싸이, 루앙프라방, 방비엥 및 비엔티안)과 10개의 간이 정거장을 포함하는 421km 길이의 고속철도를 건설하고 시속 200km 여객열차와 시속 120km의 화물열차를 운영하겠다는 것으로, 약 70억 달러 규모의 사업에 라오스와 중국이 각각 3 : 7 지분으로 투자, 관리 및 운영에 참여하겠다는 것이다. 물론, 투자에 있어 자금은 주로 중국 측에서 담당하고 라오스는 토지 제공, 이주민 보상 등을 담당하는 형식으로 참여하게 될 것이다.

당초 라오스와 중국 측은 양국 수교 50주년을 기념하는 2011년 4월 말에 기공식을 개최하고 2015년 라오스 건국 40주년에 맞춰 준공하겠다는 계획이었으나, 독직과 관련한 철도장관 경질에 따른 중국 측 내부 조치 지연과 라오스 측의 자금 마련 어려움 등으로 아직까지 기공식이 미뤄지고 있는 상황이다.

동 프로젝트는 전체 길이 190km에 달하는 40~50개의 터널과 역시 수십 개의 교량들도 포함되는 난공사가 될 것으로 알려져 있는 바, 착공이 늦어지고 있는 현 상황에 비추어 2015년 목표는 달성하기 어려울 것으로 보인다. 아울러 동 구간이 굳이 고속철도여야 하는가에 대한 의문도 제기된다. 산악 지대인데다 철도 자체를 처음 건설하는 국가에서 건설비용이 배가될 수밖에 없을 터이기 때문이다. 이는 중국 입장에서 윈윈성 곤명 연결 철도와의 연관성을 감안했거나 고속철도 건설에 대한 경험 축적 차원이 아닌가 짐작될 뿐이다. 또한 이미 라오스 시멘트 생산업체에서 소모 시멘트도 국내 조달이 어렵다는 입장을 밝혔듯이 대다수 건설자재와 장비 등이 모두 중국에서 들여와야 할 것으로 예상된다.

2011년 6월 현재 라오 정부는 중국 정부와의 구체적 약정 체결 관련 협상을 진행하고 있는 바, 중국 측이 철도 주변지역에서의 관광특구 설립 등 토지 사용권, 각종 투자허가권 등 다양한 반대급부를 요구하고 있다고 알려

지고 있다. 라오 실무진이 얼마나 국익을 확보할 수 있을지 관심거리지만 공사개요 자체는 크게 바뀌지 않을 것으로 보인다.

이러한 여러 가지 불리한 여건에도 불구하고 라오 정부 핵심인사는 마땅한 대안이 없으며, 동 사업이 원안대로 추진될 수밖에 없다는 견해를 밝힌 바 있다. 실제로 프랑스 식민지 60년 세월동안 한 개도 건설하지 못한 철도를, 그것도 대구모 철도를 놓아준다는데 마다할 이유가 라오 정부로서는 없을 것이다. 모 경제부처 장관이 라오스가 갖고 있는 것은 지정학적, 전략적 위치뿐이며 그 위에 건설되는 것은 관계 이해국가의 필요에 따라 동 자금으로 이루어질 수밖에 없으므로 라오로서는 때를 기다릴 뿐이라는 설명이 설득력을 갖는 것처럼 보인다.

라오스-중국 간 철도건설은 물류 수송로 마련을 통해 내륙국가로서의 한계를 극복하고 라오스 경제발전에 있어 큰 획을 긋게 되는 일대 사건이 될 것으로 전망된다. 그러나 동시에 이 사업을 통해 대대적인 중국인 이주와 투자사업이 이루어질 것이므로 라오스에 대한 중국의 영향력 강화 측면에서도 획기적 계기가 될 것으로 보인다.

### 3. 급증하는 중국의 영향력

#### 1) 투자 현황

라오 정부는 1980년대 들어오면서부터 5개년 사회경제개발계획(NSDP)을 꾸준히 추진하며 국가 경제발전을 도모해 오고 있으며, 특히 1988년부터는 해외투자 유치에 적극적인 입장이다. 이에 발맞춰 중국의 대라오스 투자도 꾸준히 증가해왔으며, 2000년부터는 광물, 산업, 수력발전, 농업, 서비

스 등 5대 전략분야를 선정, 본격적으로 라오스에 투자하기 시작하고 있다. 실제 오늘날 중국 영향력의 핵심도 활발한 투자에 있는 바, 현재 400여 개의 중국계 기업들이 진출해 있는 것으로 파악된다.

2001년까지만 해도 전체 투자액이 7,500만 달러에 불과하였던 중국은 2000년부터 2009년까지 총 22억 달러를 투자함으로써 2009년에 처음으로 태국을 앞질러 대라오스 최대 투자국이 되었다. 태국은 라오스 수력발전소 대다수의 전력 판매처로, 그간 태국의 대라오스 투자는 수력발전 분야에 상당부분 집중되어 왔다. 그 밖에도 1980년대부터 서비스, 무역 분야에 대한 투자가 꾸준히 이루어져서 1988~2008년 최대 투자국 지위를 유지했었다. 이에 비해, 중국은 불과 10여 년만에 제1위 투자국으로 자리매김한 것이고, 특히 지난 4년간 투자건수만 비교해 봐도 베트남의 167건, 태국의 131건에 비해 중국은 208건의 사업이 승인된 점에 비추어 볼 때 중국의 대라오스 투자가 얼마나 활발해졌는지 알 수 있다.

라오 정부는 2010년 1~9월 사이에 중국기업에 대해 4억 7,300만 달러 상당의 투자 사업을 승인하였다. 베트남에 대해서는 같은 기간 중 6억 5,800만 달러 상당의 사업을 승인한 바, 2010년 9월 현재 중국의 대라오스 투자 누계액이 총 27억 1천만 달러로 27억 7천만 달러를 기록한 베트남에 작은 차이로 밀려 2위를 차지하고 있다. 정치적 영향력뿐만 아닌 경제 분야에서 중국과 베트남 간 팽팽한 경쟁관계가 형성되어 있음을 보여주는 대목이다. 라오 정부는 외국인 투자 촉진 정책의 일환으로 현재 5개에 불과한 특별경제구역(SEZ)을 2015년까지 최대 32개로 늘리려는 계획을 갖고 있는 바, 그때쯤이면 주변국가 간 위상이 보다 분명해 질 것으로 보인다.

1990년대 초부터 현재까지 분야별 중국의 투자현황을 보면, 광물분야가 총 76개 사업으로 16억 9천만 달러를 차지하고 있고, 산업이 101개 사업으로 6억 1,100만 달러, 에너지 분야가 2개 사업 3억 400만 달러, 농업이 74개 사업 2억 8,200만 달러 등을 기록하고 있다.<sup>12</sup>

주요 투자 사업 중 광물분야에서는 2009년 6월 호주 OZ Mineral을 13억 달러에 인수하여 세폰(Sepon) 금/구리 광산 운영을 위해 ‘Minerals & Metal Group(MMG)’를 설립한 중국의 ‘Minmetals Co.’가 대표적인 활동 기업이다. 이 회사는 2009년 한 해 동안 5,750만 달러의 소득세, 1,950만 달러의 로열티, 337만 달러의 임금, 11만 3천 달러의 주택임차료 등 총 8,050만 달러를 라오 정부에 지불한 것으로 알려져 있다. 그 밖에도 중국 투자자들은 2000년부터 2007년 사이에 라오 정부와 39개 광물 사업 관련 계약을 체결하였다.<sup>13</sup>

수력발전 분야에서는 2008년 5월에 착공하여 2011년에 완공을 목표로 하고 있는 북부 씨엥광(Xieng Quang)주 소재 Nam Ngum 5 수력발전소를 들 수 있다. 이 수력발전소는 발전용량 120MW로, 사업비 2억 달러에 중국회사

12 [중국의 분야별 투자 현황]

(1990~2010년 9월 현재 / 단위: 백만 달러)

분야	사업수	라오스 지분	중국 지분	전체 투자금액
광물	76	680	1,699	2,380
산업	101	127	611	738
에너지	2	44	304	349
농업	74	28	282	310
서비스	67	69	257	327
건설	19	7.7	43	51
무역	35	3.3	38	42
호텔/음식점	26	10	30	40
임업	7	2.6	17	20
의류업	6	0.4	7.5	7.9
컨설팅	8	0.3	4.1	4.5
텔레콤	1	0.09	0.2	0.3

※ 자료 : 라오스 기획투자부(MPI)

13 라오스 에너지광산부(Ministry of Energy and Mines) 자료 참조.

가 85%, 라오스 정부가 15%의 지분을 보유하고 있다. 또한 비엔티안주 소재 Nam Lik 1-2 수력발전소도 발전용량 100MW, 사업비 1억 4,900만 달러에 중국회사 80%, 라오 정부 20% 지분을 갖고 건설하여 2010년부터 가동을 시작하였다. 이 밖에도 현재 계획단계 17개 사업 중 1개(1,100MW Nam Ou 수력발전소), 타당성조사 단계 45개 사업 중 8개 사업(168MW Nam Tha 1, 155MW Nam Ngiep 2, 130MW Ham Khan 2, 100MW Xepone 3 등)에 중국 측이 참여하고 있다.<sup>14</sup>

제조업 분야에서는 Zhongyayici라는 중국회사가 사라반주에 5천만 달러 투자한 시멘트 공장이 2010년 말부터 생산을 개시하여, 라오스 내 2대 시멘트 공장으로 자리매김하고 있다. 또한, Kunming Iron & Steel Holding Co.가 2010년 4월 착공, 2011 생산 개시 목표로 비엔티안 Xaythany군에 제철소 설립 추진하고 있는데, 이 사업은 사업비 1억 8천만 달러, 1단계 공사 후 연간 20만 톤 생산, 궁극적으로 50만 톤 생산을 목표로 하고 있다.

중국 기업들은 라오스 농업분야에서도 활발하게 투자하고 있는데 과거 태국이 농업분야 최대 투자국이었던 데 비해, 현재에는 중국이 농업·임업 분야에서 베트남과 1위를 다투고 있다. 중국은 주로 북부 국경지역에서 고무농장, 유기농 차, 카사바, 야채, 축산농장 등에 투자하고 있다.<sup>15</sup> 대표적인 중국 투자 사업으로는 China Sun Paper사의 조림사업(사바나켓주 1억 9,900만 달러 투자), Lao-Yetao 농업개발사의 카사바 농장(사바나켓주, 2,500만 달러), Reifeng Rubber사의 고무농장(루앙남타주 5천만 달러)을 들 수 있다. 이밖에도 Henan Tianguan 회사와 Tenghui 무역회사 등 다수의 중

14 Electric Power Plants in Laos as of March 2009 ([www.edl-laos.com/index\\_eng.php](http://www.edl-laos.com/index_eng.php))

15 라오스 농업·임업부(Ministry of Agriculture and Forestry) 자료 참조.

국 투자회사들이 카사바 농장 및 공장 운영, 고무농장 등 운영에 참여하고 있다.<sup>16</sup>

## 2) 무역 현황

라오스와 중국 간 교역은 1989년 관계 정상화 이후 국경무역으로 시작해서 1993~1994년부터 서서히 증가하기 시작하였다. 1998년에 불과 2,800만 달러 수준이던 양국 간 교역은 2000년에 4,084만 달러를 기록하고(전년 대비 28.8% 증가), 다시 2001년에 6,187만 달러(51.4% 증가)를 기록하였다.<sup>17</sup> 2006년에는 2억 4,100만 달러로 증가하였는데, 이는 전년 대비 70% 증가한 것으로, 특히 라오스의 대중국 수출이 95% 증가한 5,400만 달러를 기록하였다.<sup>18</sup> 라오스의 대중국 수출은 주로 목재 등 공예품, 농산물, 광물 등이며, 수입은 산업, 자동차 및 부품, 의류, 전자제품 등을 포함한다.

16 [중국의 10대 대라오스 투자사업 현황]

(단위 : 백만 달러)

순위	회사명	사업내용	라오 지분	중국 지분	투자금액
1	SINO Lao Aluminum Co.	보크사이트 발굴 및 공장운영	660	1,340	2,000
2	Nam Ngum 5 Power Co.	내수용 수력발전소 건설	30	170	200
3	China Sun Paper Lao Co.	육림 및 공장운영	-	199	199
4	Nam Lik 1-2 Power Co.	내수용 수력발전소 운영	14	134	149
5	Lao-China JV Investment Co.	철도사업 등 개발사업 참여	32	96	128
6	Lao Steel Co.	IRON ROD 생산 공장	35	82	118
7	Sino Hdro Mining Co.	포타슘 발굴	-	94	94
8	Dok Gneo Kham Co.	경제특구 및 관광특구 참여	17	69	86
9	Vangvieng Cement Co.	시멘트 사업	30	46	77
10	Lao Cement Industry Co.	시멘트 공장운영	21	46	68

※ 자료 : 라오스 기획투자부(MPI)

17 "Backgrounder : China-Laos relations," China View, [http://news.xinhuanet.com/english/2008-03/31/content\\_7891829.htm](http://news.xinhuanet.com/english/2008-03/31/content_7891829.htm)

18 "Report : Laos, China expand co-op," China View, [http://xinhuanet.com/english/2008-03/28/content\\_7875714.htm](http://xinhuanet.com/english/2008-03/28/content_7875714.htm)

라오스-중국 간 교역은 2010년 상반기 동안만 해도 5억 6,600만 달러를 기록하였고, 이는 중국과 모든 아세안 회원국 간 평균 교역량 증가에 비해 54.7% 높은 수치이다.<sup>19</sup> 2009년 국제금융위기로 인해 라오스의 수출입 규모가 전년 대비 10.08% 감소하였으나, 라오스와 중국 간 교역은 2009년 중 79% 증가한 7억 4,400만 달러를 기록하여 모든 동아시아 국가들 간 교역 중 최대 증가폭을 보였다.<sup>20</sup>

일부 언론은 라오스와 중국 간 교역량 증가가 2001년 체결된 중-아세안 FTA의 영향으로 인한 것이라고 평가하기도 하지만, 라오 정부 관리는 후발 아세안 가입국인 라오스의 경우 일반품목군에 대한 관세 철폐를 2015년까지 완료하기로 되어 있고 아직까지 FTA에 대한 라오 기업인들의 인식이 높지 않아 중-아세안 FTA 활용률은 저조한 편이라, FTA가 라오스-중국 간 교역량 증가에 미친 영향은 크지 않다고 설명한 바 있다. 즉, 라오스-중국 간 교역량 증가는 양국 간 지리적 근접성, 상호보완적 산업구조, 라오스 내 중국 화교의 활발한 기업 활동 등의 영향으로 봐야 할 것이다. 또한 중국이 2006년부터 양자무역 증진을 위해 200여 개의 품목에 대해 무관세 혜택을 부여하고 있는 것도 교역량 증가에 기여했을 것으로 보인다.

그런데, 라오스 정부가 집계한 라오스-중국 간 교역액은 중국 측 자료를 토대로 한 위의 수치와는 큰 차이가 난다.(표 3 참조) 이는 그만큼 양국 간 국경무역이나 비공식 교역이 많다는 것을 반증하는 것이라 할 수 있다.<sup>21</sup>

어쨌든 중국 측이나 라오스 측 자료 중 어느 쪽을 참고하든 아직까지 중

19 "Lao-China trade reaches new high.", 『Vientiane Times』(September, 2, 2010)

20 중국 상공부 통계자료 참조.

21 아시아개발은행(ADB)의 라오스-중국 간 교역 통계는 중국 정부의 자료와 가까운 수치를 제시하고 있다.

(단위 : 백만 달러)

구분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
수출	5.8	6.8	8.8	10.2	11.4	23.2	45.1	77.3	140.4
수입	37.9	59.9	59.7	108.1	108.8	115.9	185.6	196.2	318.3
교역액	43.7	66.7	68.5	118.3	120.2	139.1	230.7	273.5	458.7

국은 태국, 베트남 다음으로 라오스의 제3대 교역국이다. 라오스-중국 간 교역이 계속해서 증가하는 추세이지만, 당분간은 라오스-태국 간 교역이 우위를 보일 것으로 전망된다.<sup>22</sup>

〈표 3〉 라오스-중국 간 연도별 무역 현황

(단위 : 백만 달러)

구분	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	
중국	수출	10	5.3	9.2	40	34	42	69	79
	수입	89	82	79	85	85	93	121	111
	교역역	99	87.3	88.2	125	119	135	190	190

※ 자료 : 라오스 산업통상부

### 3) 원조 현황

중국 정부는 자국의 원조 규모를 대외에 공개하지 않고 있고, 지원 형식도 무상원조, 무이자 차관, 우호차관 등 다양하게 이루어지고 있기 때문에 상세 내용을 파악하기는 어렵다. 라오스 내 ODA 총괄기관인 기획투자부(Ministry of Planning and Investment)에서 정리한 자료에 따르면 중국은 주재국 자립능력 개발을 지원하고 삶의 질 향상을 위해 사회분야, 교통, 농

22 [라오스의 주요 수출입 대상국]

(회계연도 2009~2010 / 단위 : 백만 달러)

순위	수출			수입		
	국가명	금액	점유율	국가명	금액	점유율
1	태국	1,207	67%	태국	1,208	72%
2	호주	168	9.4%	중국	111	6.6%
3	베트남	133	7.4%	베트남	94	5.6%
4	중국	79	4.4%	일본	61	3.6%
5	영국	41	2.3%	한국	52	3.1%
6	미국	36	2.0%	스위스	36	2.1%

※ 자료 : 라오스 산업통상부

업, 에너지 분야를 중점적으로 지원하고 있으며, 사업형태로는 주로 기자재 지원, 인적자원 개발, 기술지원, 무이자 차관, 저리 차관 등으로 진행되고 있다고 한다. 또한, 회계연도 2008~2009년 사이에 중국이 2,400만 달러의 원조를 제공하였다고 확인하면서, 다만 이 수치에는 차관이나 지방정부 차원의 원조는 포함되지 않았다<sup>23</sup>고 하니, 실제 원조액은 이보다 훨씬 상회할 것으로 추정된다.

중국 측 정보에 따르면 1959~2008년 사이에 중국이 총 6억 6,100만 달러의 원조를 라오 정부에게 지원했다고 한다. 이는 무상원조 2억 3,700만 달러, 무이자 차관 1억 3백만 달러와 우호차관 3억 2천만 달러를 포함한다고 하는데, 그간 언론이나 라오 인사들을 통해 파악된 국립 문화홀 건립, 개선문 공원 건립, 루앙프라방 주립병원 건립, Nam Ngum 수력발전소 건립, 방비엥 시멘트공장 건립 등을 포함하는 것으로 본다.

보다 구체적으로 중국은 라오스에 대해 2004년 개선문 공원 건립을 위해 1천만 위안의 무상원조를 지원하였고, 남북경제회랑의 일부분인 Route 3

〈표 4〉 2006/2007년 및 2007/2008년 국별 지원내역

(단위 : 백만 달러)

순위	구분	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010 <sup>EST.</sup>
1	일본	64.05	81.46	90	-
2	중국	34.39	4.51	24.00	14.00
3	한국	19.56	34.45	33.69	-
4	태국	18.61	25.56	25.91	-
5	프랑스	13.21	16.31	9.28	8.37
6	스웨덴	16.77	16.52	19.08	-
7	호주	18.99	21.03	24.40	28.80
8	베트남	10.47	15.00	15.00	-
9	독일	23.50	10.31	36.23	-
10	인도	13.40	2.75	21.74	28.38

※ 자료 : 라오스 기획투자부(Foreign Aid Implementation Report FY 2008-2009)

고속도로와 제4 메콩대교를 위해 총 5천만 달러를 지원하였으며, 2006년에는 마약재활센터 설립을 위해 50만 달러를 지원하였다. 2006년 후진타오(Hu Jintao) 주석 방라 시에는 라오 정부에 대해 200백만 달러 지원을 약속하였고, 2008년 원자바오(Wen Jiabao) 총리 방라 시에는 라오스 텔레콤 사업, 송전망 개선, 인프라 개선 등을 위해 1억 달러를 지원하겠다고 발표하였다.<sup>24</sup>

아울러, 2009년 완공된 SEA Games 주경기장 건설비용을 위해 중국 개발은행이 총 8천만 달러의 파이낸싱을 제공하였고, 루앙프라방 국제공항 확장공사 사업을 위해 중국정부가 8,600만 달러의 유상원조를 제공하였다. 이는 B737 및 A320기의 운항을 지원할 수 있는 활주로 건설을 위한 것으로 2010년 4월 공사를 개시하였고, 2013년 완공을 목표로 하고 있다.

한 가지 분명한 것은, 여타 공여국들이 ODA(Official Development Assistance, 공적개발원조) 지원을 라오 정부의 개발전략과의 일치 여부 및 경제 개발에 대한 기여도를 엄격히 검토하는 데 비해, 중국은 국제 원조체제하의 규범에는 크게 구애받지 않으면서 정치적·외교적 고려하의 유무상 원조를 지원하고 있어 라오 정부로서도 이를 환영할 수밖에 없다는 것이다. Nam Ngum 수력발전소 건립, 방비엥 시멘트공장 건립 등 중국의 10대 투자사업 중에 포함되는 사업들이 원조사업과 연계되어 있는 예에서도 알 수 있듯이 중국의 대라오스 원조는 중국 기업의 진출과 밀접하게 연계되어 있다. 70억 달러가 소요되는 라오스-중국 간 고속도로 철도사업도 결국 상당부분 중국 정부의 유상원조로 추진이 될 것이다.

24 Zhu Zhemming, "China's Economic Aid to CLMV and Its Economic Cooperation with Them," [www.ide.go.jp/English/Publish/Download/Brc/pdf/01\\_chineseconomic.pdf](http://www.ide.go.jp/English/Publish/Download/Brc/pdf/01_chineseconomic.pdf)

## 4. 향후 전망과 도전

현재의 순조로운 경제발전이 계속되고 메콩강 유역개발계획이 어느 정도 마무리될 경우 라오스는 10년 후 개인소득 3~4천 달러, 인구 8백여 만의 어엿한 중진 개도국이 되어있을 것이다. 물론 그동안 살펴본 지정학적 여건에 비추어 볼 때 이마저도 주변 제국에 비하면 미약한 성과일 가능성이 높으나, 더 이상 아세안의 열등생 취급을 받지 않아도 된다는 점에서 라오스의 위상은 현저히 달라질 전망이다.

이를 위해 라오 정부는 현재 2015년 UN새천년개발목표(MDGs) 달성, 2020년 최빈국 지위탈피를 지상과제로 설정하고 정부예산의 최우선 투입 등 전력을 경주하고 있다. 세계은행도 이러한 정부정책과 자원분야에의 활발한 투자를 감안하여 2011년 경제성장을 8.6%로 전망하는 등 고무적인 예상치를 내놓고 있는 중이다. 라오 정부의 노력에 덧붙여 향후 수년 내 모두 완공될 예정인 제4 메콩대교를 포함한 남-북 경제회랑과 동-서 경제회랑은 라오스를 숨 막히는 내륙국(Land-Locked)에서 역내교역의 요충지로 환골탈퇴시키면서 경제기조의 변혁까지 가져올 것으로 보인다. 특히 중국 윈난성과 태국을 연결하는 남북고속철도가 라오스에 완성되면 가히 '상전벽해'의 변화가 예상된다 하겠다.

이러한 긍정적 변화의 기저에는 분야별로 활발하게 진행되고 있는 중국 정부와 기업의 투자가 큰 역할을 담당하고 있다. 라오스와 중국 간의 유사한 정치체제와 지정학적 의존관계를 감안할 때 양국은 앞으로도 상당기간 긴밀한 관계를 지속할 것으로 예상되나, 중국은 어디까지나 자국의 이익을 위해 행동하는 것이니 만큼 라오스로서도 양국관계가 'Win-Win' 상태를 계속 유지할 수 있도록 유의해야 할 것으로 생각된다.

첫 번째 도전은 2015년 아세안의 경제통합, 역내 인프라 완공 및 중국 남부 발전과 맞물려 자연스럽게 형성될 거대한 동남아 경제권을 여하히 자국에 유리하게 활용할 수 있는가이다. 아직 변변한 제조업이 없고 상당부분

농업과 일부 서비스업에만 의존하는 라오 경제가 개방된 대외환경에 맞춰 인력개발과 시스템 발전을 타이밍 맞게 이루지 못할 경우 자칫 '통과지역'으로 전락해 버릴 우려가 있는 것이다. 우리 정부의 ODA 지원도 이에 초점을 맞춰 시의적절하게 이루어질 필요가 있다고 본다.

두 번째 도전은 중국 경제에의 예측화를 여하히 방지하는가 하는 문제이다. 현재와 같은 속도로 각종 개발권과 이권, 산업이 중국 기업에 계속 귀속된다면 머지않아 라오스는 경제적으로 완전히 예측될 수밖에 없을 것이며 결국 이는 정치적 의존으로까지 연계될 가능성이 높다. 이미 라오 정부로부터 중국을 비판하는 목소리가 나오지 않은지는 오래된다. 아직까지는 베트남, 태국이 전체적으로 정립현상을 유지하고 있지만 갈수록 중국의 막강한 자금력을 대신할 여력이 없는 만큼 특단의 조치가 없는 한 오래지 않아 중국의 독점적 지위 확보가 전망되고 있다. 중국이라는 특정국가가 문제라기보다는 누구라도 유사한 독점적 지위를 누리게 될 경우 해당국 정부는 우려할 수밖에 없을 것이다. 라오 정부 고위관리들도 국가백년대계 차원에서 우려는 하고 있으나 당장은 당면한 투자수요에 쫓기는 데다 대안부재라는 어려움을 호소하고 있는 것이 현실이나, 어떤 방식으로든 적절한 균형을 찾아야 할 것으로 본다. 이는 우리 기업과 같은 역외 국가로부터의 투자가 환영받을 수 있는 한 근거가 될 수 있을 것이다.

이와 연결되는 문제로 중국인의 대거 이주에 따른 라오스 국민들의 불만이 있다. 주라오스 중국대사관의 공식통계로는 약 3만 명의 중국인이 현재 라오스 체류 중이라고 하나, 각종 투자 사업으로 입국하는 근로자들과 북부 지역의 느슨한 국경통제로 실제 수치는 몇 배 이상 될 것으로 추정되고 있다. 중국인들의 근면함과 상재 때문이겠지만 다양한 산업분야에서 라오스인들을 제치고 이득을 취하는 바람에 현지인들의 불만이 쌓이고 있다 한다.<sup>25</sup> 예를 들어 남북고속철도의 경우 라오 정부 예상으로도 5만 명, 태국

25 Pham, China moves into laid-back Laos.

전문가들은 6만 4천 명의 중국 근로자 투입을 전망하고 있는 바, 전 세계적으로 중국 근로자들이 사업종료 이후에도 귀국하지 않고 현지에 정착하는 경향을 감안할 때 이러한 인종 갈등은 향후 커다란 어려움으로 부각될 가능성이 높다 하겠다.

세 번째 도전으로는 이웃 베트남과의 관계설정일 것이다. 앞서 말했듯이 베트남은 1975년 공산정권 수립 훨씬 이전부터 라오 정부의 후견자 역할을 담당하여 왔으며 중국과는 협력/경쟁하는 미묘한 관계에 있다. 더욱이 2,000km가 넘는 국경을 맞대고 있는 라오스는 베트남 입장에서 결코 방관할 수 없는 나라이다. 과거 식민지 중주국이었던 프랑스에게 있어 라오스의 최대 가치가 베트남의 배후지였다는 사실을 기억하면 베트남의 고민을 이해할 수 있을 것이다. 그런 베트남이 라오스가 중국 영향력 아래 들어가는 것을 달가워 할 리 없기 때문에 라오스에 대한 영향력 다툼은 향후 더욱 치열하게 전개될 전망이다.

라오스에서는 2011년 3월 인민혁명당 전당대회, 4월 총선을 거쳐 6월 신정부가 출범하였다. 인민혁명당이라는 기존의 지배구조하에서 권력핵심부 인사들의 큰 변화도 없는 만큼 기존의 대외개방, 경제발전 정책을 충실히 계승할 것으로 예상되나 이에 덧붙여 상술한 과제에 대해서도 진솔한 고민이 있을 것으로 기대해 본다.





# 말레이시아의 대중국 관계

실리외교 사례





# 동북아역사재단

NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

양보렬

광주과학원  
대외부총장

# 말레이시아의 대중국 관계 : 실리외교 사례



## 1. 들어가는 말

2009년 4월 취임한 나집(Najib) 총리는 그해 6월 중국을 방문, ‘중국과의 전략적 협력이행계획(Action Plan on the Strategic Cooperation)’을 발표하였고, 6월 공관장회의 개막식에서 ‘Malaysian Foreign Policy: Future Direction for 2009-2015’라는 제목으로 행한 연설에서 중국과의 특수 관계를 강조하면서 “중국과의 관계가 말레이시아 국가이익에 근본적(fundamental)인 것”이라고 선언하였다. 특히 나집 총리의 중국 방문은 집권 후 2개월 만에, 그것도 싱가포르에 이어 두 번째의 해외방문으로 나집 정부가 중국과의 관계를 얼마나 중요시하고 있는지를 상징적으로 말해주고 있다. 통상 새 총리가 집권하면 아세안 10개국을 먼저 방문하는 것이 관례였으나 나집 총리는 싱가포르를 방문한 후 다른 아세안국가에 앞서 중국을 먼저 방문하였다.

이와 같이 나집 현 말레이시아 정부가 중국과의 관계를 최우선 외교과

제로 채택한 것은 중국을 말레이시아 경제발전의 핵심파트너로 판단하여 1980년대 중반 마하티르(Mahathir) 전 총리가 채택한 이후 말레이시아 정부의 대중국정책의 근간이 되어온 경제협력우선의 실리외교노선을 한층 더 강화하려는데 목적이 있다. 마하티르 전 총리는 말레이시아가 중국과 갖고 있는 정치안보문제에 대하여 전략적으로 모호한 입장을 취하면서 아세안 등 지역 및 다자 포럼을 통해 이를 관리 또는 해결을 도모하고 양자관계는 경제우선의 실리외교노선을 정립, 대중관계를 자국의 경제발전에 활용하였다.<sup>01</sup>

이하 본 소고에서는 1000년이 넘는 역사적 인연을 가지고 있는 중국과의 관계를 관찰하는 데 근본적 배경이 되고 있는 양국관계의 특수성과 독립 이후 양국관계 변화를 개괄적으로 살펴본 후 말레이시아의 대중국 실리외교의 실체를 마하티르 총리 집권시절의 관계 발전을 통해 상세히 살펴보고자 한다. 그리고 마지막으로 양국관계의 현황과 미래를 조망해 보도록 하겠다.

## 2. 말레이시아-중국 관계의 특수성

### 1) 말레이시아 경제를 지배하는 중국계의 영향

말레이시아 근대화의 아버지로 불리는 마하티르 전 총리가 1969년에 발생한 인종폭동을 겪고 나서 발간한 『말레이시아 딜레마』는 말레이시아 중국계의 절대적인 경제 지배를 완화하여 말레이계의 경제적 지위 향상을 제

01 말레이시아와 중국 간의 정치안보문제는 크게 두 가지이다. 첫째는 중국이 말레이시아 건국초기에 말레이시아 내 중국계가 주축이 된 말라야 공산당의 게릴라내전을 노골적으로 지원한 역사적 경험 때문에 말레이시아는 중국의 내정간섭에 대한 우려를 하고 있으며, 둘째는 남중국해 스프라틀리 군도에서의 영토분쟁으로 중국과 심각한 안보문제를 가지고 있다.

도적으로 뒷받침하는 결정적 계기를 제공하였다. 이 책에서 마하티르 전 총리가 주장한 요지는 같은 조건에서 말레이계가 경쟁에 익숙한 중국계를 이기지 못하기 때문에 말레이계의 경제사회적 지위가 일정수준으로 향상되기까지는 말레이계를 우대하는 정책을 채택해야 한다는 것이었다.

말레이계의 경제사회적 지위 향상을 목적으로 정부주관 프로젝트, 대학 입학 등에서 말레이계를 우대하는 정책인 부미푸트라(Bumiputra) 정책이 입안된 1970년 초 부의 분포를 보면 인구의 65%를 차지한 말레이계가 2.4%, 인구의 26%를 차지한 중국계가 34.4% 그리고 외국계(주로 영국계)가 63.3%였다. 현재의 분포는 통계적 방법에 따른 이견으로 차이가 있으나 개략적으로 말레이계 20% 내외, 중국계 45% 내외 그리고 25% 정도가 외국계이다. 인구의 약 1/4을 차지하고 있는 중국계가 부의 45% 내외를 차지하고, 말레이시아의 10대 재벌그룹 중 8개가 중국계인 점 등 현재도 중국계의 말레이시아 경제 지배는 이론(異論)의 여지가 없다.

중국계의 말레이시아 경제 지배가 말레이시아 발전에 미친 영향을 요약하면 다음과 같다.

첫째는 중국계의 기여가 없었다면 80년대 시작된 말레이시아의 경제발전이 불가능했다는 점이다. 중국계는 경제활동에서 뿐만 아니라 전문 관료, 학계 그리고 민간 전문분야에서 두드러진 활약을 보임으로써 1957년 독립하였을 때 주요 자원이라고는 주석과 고무뿐이었고 국민의 50% 이상이 최빈곤층이었던 말레이시아의 경제를 오늘날 국민소득 8,000불 이상의 중진국으로 도약시키는 데 결정적인 기여를 한 것으로 평가된다.

둘째는 중국계로 부가 편중됨에 따라 다수인 말레이계의 불만이 폭발하여 1969년 수백 명이 사망한 인종폭동이 발생하는 등 중국계의 경제 지배가 정치사회적 안정을 저해하는 요인이 되어 왔다.

## 2) 정치사회 변화에 기여하는 중국계

중국과 말레이반도와의 본격적인 인연은 15세기 초 말레이반도에 처음으로 건국된 말라카왕국에서 시작되었다. 중국 역사상 최초로 최대의 해외원정을 했던 정허(鄭和)장군이 해외원정의 기지로 말라카(Malacca)를 활용하였고, 말라카왕은 당시 이 지역에서 가장 강력한 제국을 형성하고 있던 북쪽의 시암(Siam) 제국 안보위협에 대한 대응으로 명나라와 사실상의 조공 관계를 맺게 되었다. 이러한 역사적 관계로 말라카에는 당시 중국 문화유적이 많으며, 말라카가 유네스코 문화유산보존지역으로 지정될 만큼 그 역사적·문화적 가치를 인정받고 있다.

말라카와 명나라와의 긴밀한 관계는 15세기 중반 이후 사실상 단절되었다. 중국이 이때부터 쇄국정책을 취하여 해외원정을 금하였고, 16세기에 들어 말라카왕국이 포르투갈의 식민지가 되었기 때문이다.

이 단절의 시기는 19세기 중반에 결정적 전기를 맞게 되는데, 그 당시 사실상 말레이반도를 지배하고 있던 영국의 동인도회사가 주석광산의 노무자로 중국인 노동자 쿠리(Coolie·苦力)를 대거 유입하였기 때문이다. 오늘날 말레이시아 인구의 약 25%를 중국계가 차지하게 된 것은 이에 기인한 것이다.

말레이반도에 중국계가 증가하여 인구의 약1/4을 차지하게 되면서 중국계는 말레이시아에 모든 면에서 지대한 영향을 미치게 되는데 특히 정치사회 변화에 주도적인 역할을 해왔다.

2차대전이 끝난 이후에도 말레이반도는 영국의 식민 통치를 계속 받게 되는데 이때부터 중국계가 이끄는 말라야 공산당(Parti Komunis Malaya)이 독립과 공산화를 내걸고 반정부 게릴라전을 전개하였다. 이러한 공산당의 게릴라전은 1989년에 가서야 공식적으로 종식될 만큼 말레이시아의 안보에 중대한 위협요인이었으며, 이는 독립초기에 말레이시아가 중국에 적대적인 정책을 취하게 되는 중요한 원인이 되었다.

현재 중국계는 자유와 인권 그리고 민주주의 확산 등 선거를 통한 정치 개혁에 동참하고 있다. 2008년 초에 실시된 총선거는 말레이시아 역사상

가장 의외의 결과를 가져옴으로써 말레이시아 국민들이 변화를 강하게 바라고 있다는 것을 보여주었다. 즉, 안와르 전 부총리가 이끄는 야당연합이 역사상 처음으로 의회 의석의 1/3 이상인 82석을 차지하고, 5개주 정부를 장악하는 돌풍을 일으켰다. 이와 같이 뜻밖의 선거결과는 주로 도시지역에 거주하는 중국계가 여당에 등을 돌렸기 때문으로 파악된다. 도시 선거구에서 많은 여당연합후보들이 고배를 마셨다. 2012년 중에 실시될 것으로 예상되는 차기 선거에서도 중국계의 향배가 많은 관심을 끌고 있다.

### 3) 사회문화적 다양성으로 온건 이슬람국가 형성에 기여

말레이시아는 이슬람국가이다. 그러나 말레이시아 헌법은 이슬람을 국교로 규정하면서도 기독교, 불교 등 여타 종교의 자유를 인정하고 있다. 또한 말레이시아는 말레이계, 중국계, 인도계 등 다양한 인종의 특성과 문화를 적극 장려하고 이를 국가발전의 동력으로 삼고 있는 다종교다문화국가로서 가장 세속화된 이슬람국가이며 이슬람권 국가 중에서 가장 발전된 국가 중의 하나이다. 오바마 미국 대통령이 2009년 이집트를 방문하여 행한 동서화해에 관한 연설에서 말레이시아를 대표적인 온건 이슬람국가로 칭송한 바 있다.

말레이시아가 온건 회교국의 대표적인 나라로 성장해온 것은 말레이계가 극단적인 회교 근본주의에 반대하는 성향을 가지고 있고, 또한 중국계, 인도계 등 인종구성이 다양하여 그들과 일정 부분에서 타협하지 않고서는 정치사회적 안정을 이룰 수 없었다는 현실적 이유에 기인한 것이다. 1957년 말레이시아가 독립할 무렵 각 정파와 인종대표들이 모여 독립조건을 협상할 때도 바로 이러한 요인이 작용하여 종교와 교육의 자유가 보장되고 인종·종교·문화의 다양성이 확보됨으로써 국가발전에 긍정적으로 작용하고 있다.

### 3. 말레이시아 독립 이후 양국 관계 변화

1957년 8월 말레이시아가 영국으로부터 독립한 이후 말레이시아와 중국의 관계는 3단계로 구분할 수 있다. 첫 단계는 상호불신과 적대 시기이고, 두 번째는 상호 인정과 공존 그리고 세 번째는 활발한 경제중심협력 시기(Economic Primacy)이다.

첫 총리인 라만(Rahman) 총리 치하에서 말레이시아는 중국과 적대적 관계였다. 외교관계를 수립하지 않았고 당시 최대의 고무 수입국 중 하나였던 중국과의 교역이 점차 증가하는데도 말레이시아인들의 중국 방문을 금지했다.

이는 세 가지 이유 때문이었다. 첫째는 중국 공산당이 말레이시아 공산화를 목표로 반정부 게릴라전을 전개한 말라야 공산당을 지원하였기 때문이다. 라만 총리는 중국과의 수교가 반정부 공산당의 사기를 진작시키고 중국으로 하여금 말레이시아의 국내 문제에 간섭하게 하는 계기를 제공할 수 있다고 생각하였다. 이때 반정부 활동을 한 공산당을 막기 위해 제정되었던 국가보안법이 현재까지 존속되고 있는데 이는 서방국가와 국제인권단체로부터 언론, 야당 탄압의 도구로 비난받고 있다.

둘째, 라만 정부는 친서방 정책을 취하고 있었고, 대만과의 좋은 관계 때문에 냉전 초기에 공산권 국가인 중국과의 관계는 적대적일 수밖에 없는 한계를 지니고 있었다.

마지막으로 국내정치적 요인 때문인데, 독립 초기 말레이계의 정치권력 장악이 확실하지 않은 상황에서 중국과의 관계 정상화를 말레이계가 반대하였다. 또한 신생국이 되면서 새로이 말레이시아 국적을 취득한 다수의 중국계가 할아버지 세대가 중국 국적이면 손자 세대에게 자동적으로 중국 국적을 인정하였던 중국과 수교할 경우, 중국계 말레이시아인들에게 다시 중국 국적이냐, 말레이시아 국적이냐를 선택케 해야 하는 어려움도 감안되었다.

중국과의 적대적 관계가 청산되고 양국 관계가 평화공존으로 변화된 것은 2대 라작(Razak) 총리 치하에서였다.

1972년 닉슨 미대통령의 중국 방문으로 시작된 데탕트 시대를 맞아 말레이시아는 1974년 아세안국가 중 최초로 중국과 외교관계를 수립하고 평화공존을 모색하였다. 그러나 양국 관계는 완전히 정상화되지 못하였다. 수교로 중국 정부가 말레이시아 정부의 정통성을 인정하였으나 여전히 말라야 공산당을 지원하였기 때문이다. 중국은 이는 당 대당의 관계로 정부 간의 관계와는 상관없다고 주장했으나 말레이시아 정부는 중국 정부가 결국 당의 지배하에 있음으로 중국 측 주장은 궤변에 불과한 것으로 간주하였다. 당시 외교장관이던 가잘리 샤피(Ghazali Shafie)는 중국 측의 이러한 이중적인 태도를 “달고 쓴 생선요리를 서브하는 것과 같다(Equivalent to Serving Sweet and Sour Fish)”<sup>02</sup>라고 비난하였다.

중국과 말레이시아 간의 관계가 실용주의를 바탕으로 경제협력에 중점을 두고 발전하게 된 것은 1981년 후반에 집권한 마하티르 총리 치하에서였다. 그가 통치한 22년 동안 말레이시아 경제는 비약적인 성장을 하였는데 중국과의 경제협력도 이에 기여하였다.

마하티르 치하에서 양국 관계가 완전 정상화되면서 경제협력이 증진된 것은 1989년 말레이시아 공산당과 말레이시아 및 태국 정부 간에 종전이 합의되어 말레이시아 내에 공산게릴라 활동이 공식적으로 종식된 것이 결정적 영향을 미치게 되었다. 또한 중국 정부가 해외화교와 중국과의 관계를 단절시키는 국적법을 채택한 것도 이에 일조하게 되었다.

마하티르 총리는 1985년 11월 대규모 기업대표단을 이끌고 최초로 중국을 방문함으로써 중국과의 관계증진에 결정적 전기를 제공하였다. 그는 그 이후에도 4차례 중국을 방문하였고 중국 측에서도 1990년 12월 리펑 총리 방문을 시작으로 리펑 총리 3회, 1995년 장쩌민 주석, 1997 및 1999년 주룽지 총리, 2002년 후진타오 부주석 등 중국 측 정상급이 지속적으로 말레이시아를 방문하였다.

02 Lee Poh Ping and Lee Kam Hing(2005), *Malaysia-China Relations : A Review*, Malaysia, Southeast Asia and Emerging China(Institute of China Studies, University of Malaya), p. 10.

## 4. 마하티르 통치시기 양국관계 : 경제관계 발전과 전략적 모호성

마하티르 전 총리는 말레이시아 근대화의 아버지로 불린다. 그가 집권한 1981년부터 2003년까지 22년 동안 말레이시아는 1차 산업국가에서 공업국가로 비약적인 경제성장을 이룩함으로써 중진국이 되었으며, 앞에서 본 바와 같이 그의 치하에서 중국과의 관계도 대전환을 맞게 된다. 그가 대중 정책을 경제협력을 우선하는 실리외교로 전환하게 된 것은 말레이시아 경제발전을 위해서는 중국과의 경제협력이 필요했기 때문이다. 특히 1986년과 1987년 오일쇼크로 인해 경제상황이 좋지 않았기 때문에 말레이시아 경제를 장악하고 있는 중국계의 적극적인 동참을 이끌어낼 필요가 있었고 이를 위해 중국과의 경제협력이 필요했다. 또한 중동정책을 비롯한 미국의 대외정책에 비판적이었던 마하티르 정부가 전략적으로 중국과의 관계를 강화하는 정책을 취한 측면도 있었다. 그의 대중 정책은 ‘경제협력 우선과 정치전략적 모호성(Economic Cooperation and Political and Strategic Ambivalence)’으로 요약되는데 이 시기에 양국 간의 경제관계 발전 내용을 좀 더 자세히 살펴보고 전략적 모호성의 동기와 전개 과정을 살펴보도록 한다.

### 1) 경제협력 증진

말레이시아와 중국이 공식적으로 직접교역을 시작한 것은 1971년 8월에 말레이시아를 방문한 중국국제무역사절단의 고무 4만 톤 수입계약 체결이었다. 1974년 수교는 양국 간 교역에 긍정적인 영향을 미쳤는데 1974년에 1억 6천만 달러이던 교역액이 1980년에는 4억 2천만 달러로 약 2.6배 증가하였다. 그러나 동일한 기간 동안 양국 간의 교역이 총 교역액에서 차지하

는 비중은 2~2.5%에 불과하였기 때문에<sup>03</sup> 그 시기에 교역 면에 있어서 양국은 서로에게 큰 비중을 차지하지 못했다.

양국 간의 교역은 각자의 활발한 경제성장에 맞물려 양국관계가 완전히 정상화되는 시기인 1980년대 말부터 비약적인 성장을 하게 되었다. 1991년에 13억 3천만 달러에 달한 교역액은 2002년에는 143억 달러를 기록해 아세안 국가 중 첫 번째 교역대상국이 되었다(표 1 참조).

1990년대 이후 양국 간 교역이 이와 같이 급격하게 증가하게 된 이유는 무엇일까?

첫째, 1988년 1월 말레이시아 정부는 중국산 물품에 대한 특별허가제(Administrative Rule to Get Special Permission)와 5% 부과금을 폐지하였다. 둘째, 말레이시아 정부는 칸톤(Canton) 무역박람회 방문 제한을 폐지하고 말레이시아 기업인(특히 중국계기업인)의 장기 중국 방문을 허용하기 위하여 복수출국허가제도(Multiple Exit Permits)로 변경하였다. 또한 1988년에 양국 간에 무역협정과 투자보장협정이 체결되고 경제무역공동위원회가 결성되었다.

이 시기에 중국과 말레이시아 간 교역은 규모면에서 뿐만 아니라 그 내용면에서도 큰 변화를 겪었다. 1990년대 이전에는 1차 산업이 교역의 중심이었으나 1990년대 이후에는 공산품이 주를 차지하게 되었다. 2001년의 교역내용을 보면 말레이시아의 대중 수출품 중 공산품 즉, 전기전자제품이 49.1%, 화학제품이 10.5% 등을 차지하였다. 또한 중국의 대말레이시아 수출 품목도 전기전자제품이 52.7%를 차지하였다.

1990년 이후 말레이시아는 중국과의 교역에서 지속적으로 흑자를 기록하였는데 중국은 이를 문제 삼지 않고 정치외교관계에 인센티브로 활용하였다.

한편, 말레이시아와 중국 간의 투자를 보면 양국 간의 투자는 1988년 투

03 Poon Kim Shee(2004), "The Political Economy of Mahathir's China Policy : Economic Cooperation, Political and Strategic Ambivalence", Ritsumeikan Annual Review of International studies, Vol. 3, p. 61.

〈표 1〉 Malaysia's Trade with China : 1971~2003

(IN US\$ MILLION)

Year	Total volume	Imports	Exports	Balance
1971	27.8	26.72	1.08	-25.64
1972	44.37	40.67	3.70	-36.97
1973	126.21	124.93	1.28	-123.65
1974	159.17	155.26	3.91	-151.35
1975	159.61	108.57	51.04	-57.53
1976	136.41	87.38	49.03	-38.35
1977	199.74	94.43	105.31	+10.88
1978	274.34	163.19	111.15	-52.04
1979	360.51	171.37	189.14	+17.83
1980	424.40	184.47	239.93	+55.46
1981	289.29	194.34	94.85	-99.39
1982	307.31	183.51	123.80	-59.71
1983	346.70	198.91	147.79	-51.12
1984	338.25	196.41	141.84	-54.57
1985	341.50	170.31	171.12	+0.81
1986	314.01	180.34	133.67	-46.67
1987	557.00	255.00	302.00	+47.00
1988	877.00	308.00	569.00	+261.00
1989	560.15	306.48	253.67	-250.60
1990	1183.07	340.79	842.28	+501.49
1991	1331.89	527.89	804.00	+276.11
1992	1475.62	645.44	830.18	+184.74
1993	1788.01	704.37	1083.64	+379.27
1994	2740.32	1117.66	1622.67	+505.01
1995	3346.09	1280.99	2065.09	+784.10
1996	3614.14	1370.65	2243.48	+872.83
1997	4415.30	1919.93	2495.38	+545.45
1998	4264.32	1596.35	2667.98	+1071.63
1999	4294.00	1989.00	2305.00	+416.00
2000	8045.03	2565.03	5479.99	+2914.96
2001	9425.47	6205.21	3220.26	+2984.95
2002	14270.51	4974.21	9296.30	+4322.09
2003	20127.30	6140.89	13986.41	+7845.52

출처 : 1989 to 1998 data from Almanac of China's Foreign Economic Relations and Trade, Beijing : China National Economic Building House.  
 1999 data from Key Indicators of Developing Asian and Pacific Countries, Asian Development Bank, 2000, Vol. X X X I , Hong Kong: Oxford University Press (China) Ltd, 2000, p. 195~197.  
 2000 data from China's Customs Statistics (Monthly Exports & Imports), Series No. 136, 12, 2000, Hong Kong: Economic Information & Agency, 2000, p. 4.  
 2001 and 2002 data from China Statistical Yearbook 2002, Beijing : China Statistics Press, p. 617.  
 2002 data from China Statistical Yearbook 2003, Beijing, China Statistics Press, p. 719.

자보장협정이 체결된 이후에야 본격화되었다. 중국의 대외투자가 활발해지기 시작한 1990년대 중반까지는 말레이시아의 대중국 투자가 압도적으로 많았다. 투자협정이 체결된 후 10년이 되는 1998년에 14억 달러(누계)에 달하였고, 투자분야도 부동산, 제조업, 서비스, 인프라 등으로 다양하였다.<sup>04</sup> 말레이시아는 중국의 10대 투자국이 되었다. 반면 중국의 대말레이시아 투자는 3,500만 달러에 불과하였다.

중국의 대말레이시아 주요 투자 분야는 초기에는 주로 고무, 주식, 팜오일 등 1차 산업분야이었으나 말레이시아의 공업화가 진행되는 90년대 하반기부터 2차 산업분야로 변화하였다.

1996~2000년 사이 중국의 대말레이시아 투자 분야를 보면 금속 및 연관분야 39%, 전기전자 33%, 경공업 14% 등이었다.

중국과의 관계에 있어서 투자 분야는 말레이시아에 도전이었다. 왜냐하면 중국이 공업화하는 과정에서 외국인 투자를 대거 흡수함에 따라 말레이시아의 외국인투자 유입에 부정적인 영향을 미쳤기 때문이다. 다국적기업이 당초 말레이시아에 투자하려던 계획을 중국으로 전환하거나 말레이시아에 기투자한 공장을 중국으로 이전한 경우도 있었다.

JETRO(Japan External Trade Organization, 일본무역진흥기구)가 2001년 645개의 일본 다국적기업을 대상으로 조사한 내용을 보면, 21%가 중국으로 이전할 계획이 있다고 답하였고, 대부분이 일본으로부터의 이전이었으나 3%는 말레이시아로부터의 이전이었다. 일본대외협력은행(Japanese Bank for International Cooperation)이 1996년, 2000년 및 2001년에 일본기업의 주요 투자대상국을 조사한 결과를 보면, 1996년에는 중국이 68%, 말레이시아가 20%였으나 2001년에는 중국이 82%, 말레이시아는 8%에 불과하였다.<sup>05</sup>

마하티르 총리는 양국 간 경제협력을 활성화시키기 위해 직접 앞장섰

04 Ibid., p. 64.

05 Lee Poh Ping and Lee Kam Hing(2005), *Malaysia-China Relations : a Review*, Malaysia, Southeast Asia and Emerging China, Institute of China Studies, University Malaysia., p. 18.

다. 그는 1996년 8월 베이징을 방문하여 양측 기업 간에 고속도로 건설, 자동차 및 부품 산업 그리고 발전소 건설 등 15개 공동사업합의서에 서명하였고, 이어서 1999년 8월 205명의 기업인을 대동하고 다시 베이징을 방문하였는데 이때 양국 기업은 10억 달러 규모의 펄프 생산 공장을 사바주에 건설하기로 합의하였다.

마하티르 총리는 양국 간의 빈번한 정상 교류를 통해 서방의 왜곡된 정책에 맞선 자신의 정책 이슈들에 대한 중국 측의 지지를 확보하는 기회로 활용하였다. 1999년 8월 중국 방문 시 서방언론이 아시아인을 상대로 경사되고 왜곡된 뉴스를 제공하지 못하도록 중국과 말레이시아가 공동으로 'Asia Media'를 설립하자고 제안하였다. 또한 마하티르 총리는 서방이 아시아 경제성장을 시기하여 아시아 경제 및 금융위기를 일으킨 것이라고 비난하면서 동아시아경제그룹(EAEG) 결성과 아시아통화기금 설립을 다시 촉구하였고 중국은 이 아이디어에 긍정적으로 반응하였다.

같은 해 11월 주룽지 총리가 말레이시아를 방문했을 때 마하티르 총리는 또 다시 중국과 여타 동아시아국가들이 아시아통화기금(AMF)의 설립을 심각하게 고려해야 한다고 주장하였다. 그는 “동아시아에 새로운 금융 메커니즘을 도입함으로써 이 지역이 당면한 약점(1997년 아시아금융위기가 서방의 투기자본에 의해 초래되었고, 이에 대한 IMF의 초긴축재정 등 처방이 잘못되었다는 주장)을 극복해야 한다. 이에 대해 중국이 적극적인 역할을 하기 바란다”라고 말하였다. 주룽지 총리는 “중국은 AMF 창설을 적극 지지한다(full support)”고 발표하였다.<sup>06</sup>

## 2) 전략적 모호성

건국 초기 말레이시아는 자유진영의 일원으로서 그리고 중국의 말라야 공산당 게릴라활동 지원으로 중국을 이념적 측면에서 뿐만 아니라 안보에서 가장 큰 위협으로 인식하였으며, 집권 초기에 마하티르 총리도 이러한 인식을 공유하였다. 마하티르 총리는 1982년 중국의 말레이 공산반정부 단체와의 지속적인 연계를 공식 비난함으로써 중국이 말레이시아의 잠재적 안보위협이라는 점을 암시하였다.

그러나 1989년 말레이시아 내 공산당 내전이 종식되고 냉전이 끝난 이후 양국관계는 급속히 가까워지게 되며 중국 위협론은 중국 기회론으로 바뀌게 되었다. 이는 수출 위주의 전략을 택했던 말레이시아 경제발전을 위해서 급속한 경제발전을 이룩하고 있던 중국 시장이 필요했고, 또한 미국이 중국과 말레이시아 인권문제에 간섭하는 것에 반대한다는 공통된 이해관계를 가지고 있었기 때문이다. 마하티르 총리가 1993년 중국의 Norinco(중국의 첨단종합방산업체로 1993년 클린턴 정부시절 동사 제품의 미국 수입이 금지되었음)와 말레이시아에서 공동생산 가능성을 암시하였는데 이는 순전히 정치적 동기에 따른 것으로 해석되었다. 그 이유는 마하티르 정부에 매우 비판적이었던 미국과 서방국가들에 대한 지렛대로 활용하기 위하여 중국과의 관계 증진을 꾀한다고 이해되었기 때문이다. 중국 또한 1970년대 초 양국이 수교하기 전에도 말레이시아가 미국의 동맹국이 아니었기 때문에 바람직한 파트너로 생각하였으며, 1971년 말레이시아가 동남아를 평화, 자유, 중립의 지대로 만들자고 제안하였을 때 이를 적극 지지하였다.<sup>07</sup>

마하티르 총리는 1995년 1월 쿠알라룸푸르에서 개최된 말레이시아-중국관계포럼에서 “중국은 정치군사적 위협이 아니다. 중국은 많은 경제적 기회를 제공해 주며, 동남아국가들은 부유하고 강한 중국을 두려워하지 말고

07 Aileen S.P. Baviera, "China's Relations with Southeast Asia : Political Security and Economic Interests", PASCN Discussion Paper No. 99-17, p. 28.

환영해야 한다”고 말하였다.<sup>08</sup>

말레이시아에서의 중국위협론은 세 가지 면에서 두드러지게 나타났다. 첫째는 스프래틀리 군도에서의 영유권 분쟁이고, 둘째는 중국의 급격한 경제발전이 중국의 정치군사 대국화를 가능케 함으로써 강대국들 간의 역내 헤게모니 싸움으로 인한 정세 불안정 가능성, 셋째는 중국의 경제발전이 말레이시아 경제에 미치는 부정적 영향이다. 각각에 대한 마하티르 총리의 대응을 살펴본다.

먼저 스프래틀리 군도 영유권 분쟁문제를 살펴보자. 스프래틀리 군도는 그 전략적 위치와 풍부한 어족 자원 그리고 오일가스 자원 때문에 중국과 말레이시아에 모두 전략적인 중요성을 가지고 있다. 스왈로우 암초(Swallow Reef) 주변 해역은 다양한 열대어족 특히 참치가 풍부하여 이 해역을 둘러싼 영토분쟁은 양국 간 충돌을 일으키는 원인이 될 수 있다. 1979년 말레이시아는 공식으로 12개의 암초 등의 영유권을 주장하였고, 약 150명의 군을 주둔시키고 스왈로우 암초를 관광지로 개발하였다. 이러한 선제적인 조치는 베트남과 필리핀과의 영토분쟁에서 보여준 중국 해군의 개입을 사전에 차단하기 위한 것이었으며, “전략적 보험(Strategic Insurance)”으로 해석되었다.

마하티르 총리는 ‘남중국해 분쟁은 문제(a problem)이나 해결할 수 없는 것은 아니다’라는 견해를 가지고 있었다. 그는 1997년 한 언론과의 인터뷰에서 “아직 전쟁이 일어나지 않았다. 우리가 서로 싸울 것이라고 예측되었으나 우리는 아직 싸우지 않았다. 베트남과 중국 간에 가벼운 충돌이 있었으나 중국은 동남아국가연합(ASEAN)과 이 문제를 토론하기로 하였다. 중국이 베트남이 주장하는 해역에 접안 시설물을 설치했을 때 우리는 잘못되었다고 말했고 중국은 이에 대해 긍정적으로 반응했다”라고 말했다.<sup>09</sup> 마하티

08 The Strait Times (May, 13, 1994).

09 Poon Kim Shee(2004), The Political Economy of Mahathir's China Policy : Economic Cooperation, Political and Strategic Ambivalence, Ritsumeikan Annual Review of International Studies, p 72.

르 총리는 중국의 지도층과의 오랜 접촉을 통해 중국은 경제발전이 최고의 목표이며 이를 위해서는 외부정세의 안정을 원하고 있다고 믿었다.

중국의 지역평화 및 안정에 대한 위협론에 대하여도 마하티르 총리는 “중국은 역사적으로 식민지 야심이 없었다고 하면서, 서방의 중국 위협론은 나쁘고 위험한 것이다”라고 말하였다.<sup>10</sup>

마하티르는 또한 중국의 경제발전이 말레이시아의 미래에 기회이자 도전이라는 생각을 가지고 있었다. 한편으로는 중국의 값싼 노동력이 말레이시아에 대한 외국인직접투자를 감소시킬 것이나 다른 한편으로는 중국경제발전이 제공하는 긍정적인 영향을 활용할 수 있기 때문이었다. 마하티르 총리는 긍정적 영향을 최대로 활용하기 위하여 중국여행 제한조치 폐지, 중국 교육 확대, 중국유학생 유치 정책 등 다양한 조치를 취하였다.

마하티르 총리는 이와 같이 중국 위협론에 적극적으로 대응하면서 중국과의 군사적 대립보다는 정치경제적 교류와 협력을 통해서 중국을 양자 및 다자 간 메커니즘에 연계시키는 전략이 좋다고 판단하였고, ASEAN 등 지역 또는 다자 기구 등을 통해 나름대로 안전핀을 마련하면서 전략적 모호성을 유지하였다.

마하티르 총리의 정치군사적 모호성 전략하에 경제협력을 우선하는 대중국 정책은 급속한 경제발전을 둘러싼 중국의 부상을 잘 활용하여 말레이시아의 경제발전에 유리한 환경을 조성하는, Win-Win의 결과를 가져온 것으로 평가되고 있다.

실제로 중국의 경제성장이 말레이시아의 대중국 수출 증가에 많은 기여를 하였다. 예를 들면 2001~2002년 말레이시아의 수출을 보면 전체 수출증가율은 0.6%에 불과한 반면, 대중국 수출은 43% 증가하였다. 또한 중국의 경제성장이 말레이시아의 외국인투자유치에 부정적인 영향을 미칠 것으로 우려하였으나 1980년대 다국적기업이 전자전기분야에 말레이

10 Ibid., p 68.

시아에 집중 투자하여 당시 말레이시아 수출의 60%를 차지한 바에서 알 수 있듯이 상호 Win-Win하는 형태를 유지하였다. 또한 말레이시아는 ‘Malaysia+China’ 공동파트너십을 추구하여 공동발전을 모색하였다.

다만 마하티르 총리가 말레이계의 경제적 지위를 높이기 위하여 채택한 부미푸트라 정책에 대하여는 중국과의 경제협력중심 정책이 부정적 영향을 미친 것으로 나타났다. 페트로나스(Petronas)나 메이뱅크(Maybank)<sup>11</sup> 등 말레이계 기업이 참가하기는 했지만 중국과의 경제협력을 중국계가 독식함으로써 중국계로의 부의 편중이 더 심화되었기 때문이다.

## 5. 최근 양국 관계 현황

1974년 수교 이후 양국 간 교역은 연평균 16.8%의 높은 성장을 보여 왔는데, 특히 2002년 중국의 WTO 가입과 2003년 중국과 아세안 간 FTA 체결의 계기가 된 중·아세안 포괄적 협력협정 체결을 계기로 급속히 증가하여 2010년에는 중국이 말레이시아의 최대 교역대상국이 되었다(〈표 2〉 참고).

〈표 2〉 최근 말레이시아-중국 간 교역현황

(단위 : US\$ billion)

2006년	2007년	2008년	2009년
37.1	46.4	53.5	36

출처: China Commerce Yearbook and International Trade(Beijing), No.2, 2009

11 페트로나스는 말레이시아 국영석유가스회사로 제3세계 석유회사로는 가장 비즈니스를 잘하고 있고, 『Fobes』 지에 따르면 세계 150대 내에 드는 기업임. 메이뱅크는 말레이시아 최대 은행임.

교역품목을 보면, 말레이시아의 대중국 수출의 약 70% 정도가 전기전자제품과 팜오일 제품이며, 전기전자제품과 기계류, 가전제품 및 부품이 중국의 대말레이시아 수출의 65% 정도를 차지하고 있다. 말레이시아 수출에서 차지하는 비중이 높은 전기전자제품의 성장이 한계에 도달한 점을 감안할 때 향후 대중 수출의 안정적인 성장을 이루어나가기 위하여 교역품목의 다양화가 필요하며, 이를 위해 말레이시아 정부는 고부가가치 제품과 관광, 금융 및 건설 등 서비스분야에서의 교역 확대를 위해 다양한 노력을 경주하고 있다.

반면 투자의 경우 중국의 말레이시아에 대한 투자보다는 말레이시아의 중국에 대한 투자가 훨씬 활발하였다. 중국의 해외 총투자는 2000년에 5천만 달러에 불과하였는데 2008년에는 800억 달러로 급격히 증가하였다. 이 중 말레이시아에 대한 투자는 2000~2008년간 1억 3천만 달러였다. 특히 2000~2005년까지는 한국 다음으로 말레이시아의 8번째 투자국이었으나 2005년 이후 10대 투자국에 포함되지 못했다(〈표 3〉 참조).

〈표 3〉 중국의 대말레이시아 투자 동향

(단위 : US\$ Million)

2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
98.7	3.2	7.0	15.8	7.51	77.67	10.3	47.4

출처: Ministry of Commerce of the People's Republic of China

한편, 동일한 기간 중 말레이시아의 대중국 투자는 이보다 훨씬 많은 13억 6천만 달러에 이르렀다. 말레이시아의 대중국 투자가 증가하게 된 것은 중국과 아세안 간의 포괄적 협력협정 체결로 인해 거대시장이 있고, 값싼 노동력이 풍부한 중국으로의 생산기지 이전 때문이었다. 실제로 2000년대 중반에 말레이시아 의류제조업체가 2,500만 달러를 투자하는 등 의류와 신발류 등 노동집약적인 산업이 대거 중국과 베트남으로 이전되었다. 2008년 세계경제위기 이후에는 Dell 등 외국인투자 전자업체가 말레이시아로부터 임금이 싼 지역으로 이전되는 추세이다(〈표 4〉 참조).

〈표 4〉 말레이시아의 대중국 투자 동향

(단위 : 백만 달러)

2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
361.4	393.5	397.3	247	429

출처: China Trade and External Economic Statistical Yearbook, 2007 and 2008

양국 간에 인적교류가 본격화된 것은 1991년 여행제한이 해제된 이후부터인데 특히 말레이시아정부는 2001년 3월 이후 부터 중국의 그룹여행객에게 입국 시 비자를 발급해주는 제도를 도입함으로써 중국 관광객 유치에 전기를 마련하였다. 중국 관광객의 말레이시아 방문 숫자를 보면 1993년에 8만여 명에 불과하였는데 2002년에 50만 명을 넘어섰고, 2009년에는 1백만 명에 달하였다(〈표 5〉 참조).

〈표 5〉 말레이시아 방문 중국 관광객

(단위 : 천 명)

2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
350	440	760	950	1000

출처: Ministry of Tourism of Malaysia

최근에 말레이시아 정부는 중국관광객 유치를 위해서 다양한 조치를 취해왔는데 예를 들면 외국인인 4성급 이상 호텔에 투자할 경우 100% 외국인의 소유권을 보장해주는 조치를 취하였다.<sup>12</sup>

또한 말레이시아 정부는 중국과의 교육분야 교류와 중국 유학생 유치에도 적극적이다. 현재 약 1만 명의 중국 유학생이 말레이시아에 있으며, 말레이시아의 대학들은 중국 유학생을 유치하기 위하여 영국, 미국, 호주 등 선진국 대학들과의 공동학위제도(Twinning Programme)를 대대적으로 홍보하고 있다. 이 제도는 저렴한 비용으로 선진국 대학의 프로그램에 따라 수학하고

12 그 전까지는 부미푸트라정책에 따라 30% 이상의 지분을 부미푸트라 즉, 말레이계가 소유해야 했기 때문에 외국인인 그 분야에 진출하는 데 장애가 되었다.

학위를 받을 수 있으며, 영어로 교육을 받기 때문에 인기가 높다.

금융분야 협력을 보면 2010년 4월 세계에서 가장 큰 상업은행인 중국 공상은행(ICBC)이 말레이시아에 진출하였고, 개소식에서 제티(Zeti) 말레이시아 중앙은행 총재는 아세안지역의 인프라 개발을 위해 약 8조 달러의 투자가 필요한데 중국공상은행의 말레이시아 진출은 이에 기여할 것이라고 말하였다.<sup>13</sup>

또한 2010년 11월 중국 정부가 말레이시아를 중국의 기관투자자들이 투자할 수 있는 대상국으로 적극 판정함으로써 말레이시아 주식시장에 중국의 투자가 유입되는 길이 열렸다. 2009년 양국 중앙은행 간에 양국 통화스왑약정을 맺음으로써 제3국 통화를 사용하지 않고 양국 통화로 직접 결제할 수 있는 길을 열었다. 또한 말레이시아중앙은행은 양 기관 간 협력과 지역 금융통합협력을 위해 중국은행감독위원회와 업무협력약정을 체결하였다.

말레이시아 정부는 하랄식품산업을 육성하기 위하여 다양한 혜택과 지원을 하고 있는데 약 1억 5천에서 2억 명의 무슬림이 거주하는 중국도 중요한 하랄식품 수출대상국이다. 또한 중국의 광대한 인프라건설 계획은 말레이시아 건설업계의 매력적인 진출 대상이 되고 있는데, 주로 하수처리시설, 수도공사, 도시가스설비공사 분야에 진출하여 왔다. 최근에는 말레이시아 기업이 중국 리조트, 호텔 개발사업, 아파트 건설 등에 진출하고 있다.

13 Zeti Akhtar Aziz(April, 28, 2010), "Economic Ties between China and Malaysia"

## 6. 향후 전망

말레이시아는 2020년 개인 국민소득 1만 5천 달러 이상의 고소득국가 진입을 목표로 하는 선도 중진국 중 하나이다. 독립 당시 개인국민소득 260 달러에 국민의 50% 이상이 절대 빈곤층인 극빈국 중 하나였으나 현재는 국민의 4%만이 빈곤층인 개인소득 8,100달러(2010년)의 상위 중진국이 되었다.

그러나 최근 말레이시아는 전자전기제품 조립생산과 수출에 의존하는 수출주도 성장전략이 더 이상 유효하지 않은 상황에 직면함으로써 성장률이 둔화되고, '중진국 함정(Middle Income Trap)'에 빠졌다는 우려가 제기되어 왔다. 고도성장을 이끌어온 과거의 성장전략이 지금은 성장의 발목을 잡고 있다. 즉, 과거 성장이 외국인투자에 너무 의존함으로써 국내투자가 부진하였으며 이는 지속성장을 위해 필요한 첨단기술을 개발하지 못하는 결과를 초래하였기 때문이다.

또한 부미푸트라 의 경제사회적 지위상승을 목표로 40년 전에 시행된 신경제정책(NEP)이 중국계와 인도계를 포함한 인적자원을 충분히 활용하는 데 지장을 가져옴으로써 경제성장을 저해하고 있다는 비판이 제기되고 있다. 잠재적 외국인투자자들이 이 정책으로 인해 정부가 과도하게 경제에 개입한다는 우려 때문에 투자를 기피하는 현상도 발생하고 있다.

나집 정부는 이러한 구조적 경제문제를 해결함으로써 2020년 고소득국가 진입을 실현시키기 위해 포괄적이고 혁신적인 경제개혁 청사진, 즉 신경경제모델(New Economic Model)을 발표하였다. 신경경제모델은 신경제정책(NEP)의 일부개혁을 통해 노동 생산성을 향상시키고 말레이시아 경제를 지식기반 경제로 탈바꿈하려는 야심찬 계획이다.

이 계획은 정부와 외국인 투자 중심의 과거와 달리 민간주도 및 국내투자 중심의 성장전략을 채택하여 정부는 민간 기업이 주도하는 혁신적인 프로젝트에 더 많은 투자를 할 수 있도록 인센티브를 부여하는 등 경제발전을 촉진하는 역할을 수행하는 데 초점을 맞추고 있다.

이와 같은 고소득국가 진입을 위한 말레이시아 정부의 계획을 염두에 두고 향후 10년간 말레이시아-중국 관계를 예측해 보고자 한다.

## 1) 말레이시아 핵심 경제협력 파트너가 될 중국

과거 말레이시아의 경제 발전에는 미국과 일본이 결정적인 역할을 하였다. 이 두 나라는 말레이시아가 연 7% 이상의 고도성장을 했던 1980년대 중반 이후 최근까지 말레이시아의 교역과 투자 분야에서 1, 2위를 다투었다.

그러나 앞으로는 중국이 말레이시아 경제협력의 핵심 파트너로 부상할 것으로 전망된다. 1998~2008년 동안 양국 교역이 약 13배 증가한 결과 2010년에 중국은 말레이시아의 최대 교역국이 되었다. 또한 양국 경제의 상호 보완성과 중국-아세안 FTA로 인한 교역 활성화 그리고 위안화와 말레이시아 링깃화 간의 직접 결제제 시행 등 교역 원활화를 위한 제반 조치들을 감안하면 향후 10년 내에 양국 교역규모는 1천 억 달러를 쉽게 넘어설 것으로 예상된다.

이와 같은 지속적인 교역증가를 위해서는 교역품목의 다변화를 통한 교역구조의 개선이 관건이 될 것으로 보인다. 왜냐하면 말레이시아의 대중국 수출의 60% 이상을 전기전자제품, 팜오일 제품, 석유화학제품 등 소수 품목이 차지해왔고, 중국으로부터의 수입 또한 전기제품, 통신장비 등 소수 품목이 45%를 차지하고 있기 때문이다.

양국 간의 투자는 말레이시아의 대중 투자가 압도적이었다. 즉, 2000~2008년 동안 중국의 대말레이시아 투자는 1억 3천만 달러에 불과한 반면, 말레이시아의 대중국 투자는 13억 6천만 달러로 전자에 비해 10배가 넘었다. 그러나 최근 외환보유고가 3조 달러에 달한 중국이 해외투자를 급격히 늘리고 있고, 2010년 중국 공상은행(ICBC)의 말레이시아 진출, 중국 정부의 말레이시아 투자대상 적합 지정, 중국-아세안 FTA 체결 등 양국 간 투자 증진에 긍정적인 환경이 조성되고 있어 향후 중국의 대말레이시아 투자

는 급격히 증가될 것으로 예상된다. 실제로 2010년에 중국의 대말레이시아 투자가 급격히 증가하였다. 2010년 3/4분기까지 통계를 보면 말레이시아의 대중국 투자는 전년 대비 61.9%가 감소한 약 1억 7천만 달러인데 비하여 중국의 대말레이시아 투자는 26.2% 증가한 약 2억 8천만 달러였다. 처음으로 중국의 대말레이시아 투자가 말레이시아의 대중국 투자보다 많았는데 이러한 추세는 향후 지속될 것으로 예상된다. 중국의 대말레이시아 투자는 말레이시아의 인프라 건설과 항만, 철도, 수로 건설 등 공공프로젝트 자원분야에 집중되고 있고 중국이 프로젝트 파이낸싱을 하고 있다.

향후 양국 간의 실질 협력관계는 금융, 관광, 교육 등 서비스 산업과 석유화학, 팜오일 등 자원분야로 확대될 것으로 예상된다. 이 분야들은 말레이시아 정부가 지속적인 경제성장을 위해 핵심전략산업으로 지정하고 중국과의 협력확대를 적극 추진하고 있다. 양국 통화로의 직접 결제, 이슬람금융협력 확대, 중국 기관투자자들의 말레이시아 주식 시장 진출 등이 이미 시작되었다.

말레이시아는 세계 최대의 팜오일 생산국 중 하나이고, 중국은 세계 최대의 팜오일 소비국이다. 세계 최대의 팜오일 회사인 말레이시아의 Sime Darby사가 중국 투자를 모색하고 또한 중국 기업의 말레이시아 팜오일 산업 투자 유치 등 그린 필드 산업에 양국 협력이 활성화될 것이다.

2010년 중국의 해외 관광객이 5천 만 명을 넘어섰고 2020년까지 1억 명의 중국 관광객이 해외 관광에 나설 것으로 예상되고 있어 말레이시아 정부는 중국인관광객 유치를 위해 관광산업 외국인투자 제한 조치를 완화하는 등 적극적인 유치 활동을 전개하고 있다.

또한 말레이시아에는 1만여 명의 중국 학생이 유학하고 있는데, 말레이시아 정부는 중국계 학교 설립조건 완화 등 다양한 인센티브를 제공함으로써 중국 유학생 유치에 노력하고 있다. 인구의 약 1/4이 중국계로, 중국 유학생 유치에 유리한 생활환경이 조성되어 있는 점 그리고 영국, 호주 등 선진국 대학과의 공동학위인증제도(Twinning Programme)를 통해 서양 우수 대학교육을 저렴한 비용으로 받을 수 있는 유리한 교육제도 등을 고려할 때

중국 유학생이 지속적으로 증가할 것으로 기대된다.

그러나 중국이 말레이시아의 핵심 경제협력대상 국가로 부상하기 위하여 몇 가지 전제조건이 충족되어야 할 것이다.

첫째는 말레이시아 국내 정치의 안정이다. 2009년 4월 취임한 나집 총리는 자신의 정치적 리더십을 강화하기 위하여 2012년에 조기 총선을 실시할 것으로 관측되고 있다. 총선에서 압도적인 승리를 거두어 자신의 정치적 기반을 강화하게 되면 중국과의 관계는 한층 더 탄력을 받게 될 것이나, 정권이 바뀌거나 또는 제한적인 승리일 경우 국내정치적 기반이 그 만큼 탄탄하지 못하게 되어 중국과의 관계에 일정 부분 부정적 영향을 미칠 것으로 전망된다. 즉 가능성은 낮으나 야당이 집권하는 경우 중국과의 관계보다는 미국 등 서방국과의 관계를 우선하는 방향으로 정책이 선회될 가능성도 있는 것으로 예측되고 있다.

둘째, 중국계 등 소수계의 국내투자와 외국인투자에 걸림돌이 되고 있는 부미푸트라 정책을 과감히 개편해야 한다. 나집 정부는 신경제모델에서 제한적이거나 부미푸트라 정책의 수정을 제시하였으나 현재까지 완전히 실행되지 못하고 있고, 국내 정치기반인 말레이계 내 극우파들이 이에 강력 반대하고 있어 부미푸트라 정책의 과감한 개혁이 쉽지 않는 형편이다. 부를 독점하고 있는 중국계가 부미푸트라 정책 등의 영향으로 국내투자보다는 해외투자를 더 많이 하고 있고 해외투자자들이 부미푸트라에게 특혜를 주는 정책으로 인해 말레이시아 투자를 기피하는 상황이 지속되는 경우 중진국 함정에 빠진 말레이시아 경제가 고도성장을 지속할 수 없을 것이다. 이러한 문제를 잘 알고 있는 나집 정부는 2012년에 조기총선을 통해 압도적인 지지를 받아 정치적 기반을 강화한 후 과감한 개혁을 추진할 것으로 관측되고 있다.

셋째는 중국 국내 정치사회적 안정과 경제의 지속성장 그리고 화평굴기 정책 지속 여부도 관건이 될 것이다. 중국 위협론이 상존하는 상황에서 중국의 대외정책이 강경노선을 취하게 된다면 친화적인 대중 정책이 힘을 잃

게 될 가능성이 있기 때문이다.<sup>14</sup>

## 2) 전략적 협력관계 발전의 한계

2009년 말레이시아와 중국은 수교 35주년을 맞이하여 양국 정상이 교  
환방문하였다. 6월에는 나집 총리가 중국을, 11월에는 후진타오 주석이 말  
레이시아를 각각 방문하였다. 이를 통해 양국은 전략적 협력관계를 발전시  
켜 나가기로 합의하였다.

말라카 해협을 통과하는 선박의 약 60%가 중국적이며, 원유수입의 약  
48%, 교역의 약 23%(2007년 통계)가 말라카 해협을 통과하는 등 중국은 이  
해협에 지대한 전략적 이해관계를 가지고 있는 반면, 영향력은 미미함으로  
전략적으로 취약한 상황(Strategic Vulnerability)에 직면해 있다. 후진타오 주  
석은 이를 ‘말라카 딜레마(Melacca Dilemma)’라고 말하면서, 이 딜레마를 극  
복하기 위한 새로운 전략을 추진하고 있다.

중국은 해적과 초국가범죄, 해상 테러 그리고 아시아태평양 해상에서의  
활발한 미군 활동 등을 말라카 해협의 안전하고 원활한 통행을 저해하는 주  
요 요인으로 경계하면서, 특히 대만과의 군사충돌이 있을 경우 미군이 중국  
원유수송선을 나포할 가능성을 우려하고 있다.

말라카 딜레마를 극복하기 위하여 중국은 미얀마-쿤밍을 연결하는 석  
유수송 파이프라인 건설, 해군력 강화 등과 함께 말라카 해협 인접국인 말  
레이시아 등과의 전략적 협력관계 구축을 적극 추진하고 있다.

반면 말레이시아의 입장에서 중국과의 전략적 관계 발전은 한계를 가지  
고 있다고 평가된다.

그 이유는 첫째, 미국 및 일본과의 관계이다. 중국의 영향력 확대를 견제

14 Chen Shaofeng(2010), "China's Self-Extraction from the Malacca Dilemma and Implication",  
International Journal of China Studies, Vol. 1, No. 1, p. 7.

하고 있는 미국과 일본은 중국과 말레이시아 간의 전반적인 전략적 관계 발전에 반대할 것이며, 이를 잘 알고 있는 말레이시아가 미국과 일본과의 관계를 손상시키면서까지 중국과 전반적인 전략적 관계발전을 도모하지는 않을 것이기 때문이다. 아세안 회원국으로서 말레이시아는 중국과 미국, 일본 간의 주도권 다툼에 중립을 지키는 정책을 취하여 왔고, 말레이시아의 지속적인 경제성장을 위해서 미국과 일본과의 실질협력관계 증진 또한 중요하다.

둘째, 국내 정치적인 요인이다. 다수파로서 정치권력을 장악하고 있는 말레이계 내 극우파들은 여전히 중국과의 관계 발전이 말레이시아 내 중국계의 입지를 강화시키는 것으로 인식하고 있다. 따라서 말레이계의 압도적 지지가 필요한 집권여당연합이 자신의 정치적 지지 기반을 손상시키면서까지 중국과의 전략적 관계를 발전시켜 나가지는 못할 것으로 예상된다.

이와 같이 양국 간에는 전략적 이해관계에 근본적인 차이가 있고, 남중국해 영토 분쟁 등 민감한 정치안보문제가 잠복되어 있는 상황임을 감안할 때 양국 간에 전략적 관계 발전은 국제 테러방지, 국방 협력 등 제한적인 수준에서 이루어지고, 영토분쟁, 지역안보 등 민감한 안보문제는 아세안과 유엔(UN) 등 다자협력의 틀에서 다루어질 것으로 예상된다.



# 인도네시아의 대중국 관계

Free & Active

이선진

동북아역사재단  
동북아역사재단  
NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION



인도네시아



동북아역사재단

동북아역사재단

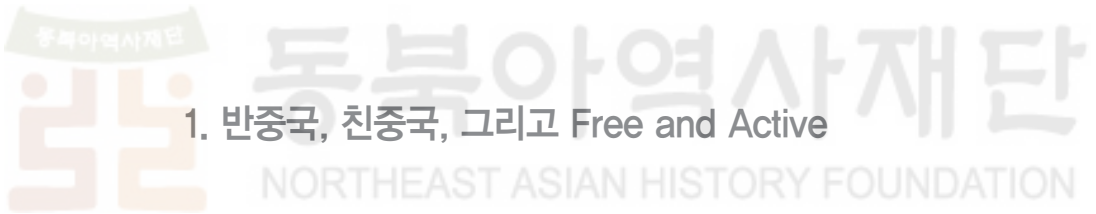
NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION



이선진

한림대학교  
초빙교수

# 인도네시아의 대중국 관계 : Free & Active



## 1. 반중국, 친중국, 그리고 Free and Active

인도네시아의 대중국 관계는 독립 이후 국가건설 시기, 수하르트 정부의 장기 집권 시기, 그리고 수하르트 퇴진 이후 등으로 시대를 구분할 수 있다. 초대 대통령 수카르노는 독립 후 국가건설(Nation-Building) 과정에서 중국과 좋은 관계를 유지하였다. 그러던 중 1965년 9월 30일 공산당계 군부에 의한 쿠데타가 발생하였다(9.30 사태). 이 쿠데타를 진압하고 권력을 잡은 수하르트 대통령은 반(反)공산주의, 반중국 노선으로 전환하였다. 수하르트 정부는 1990년 중국과의 관계를 복원하였음에도 반중국이라는 기본 노선은 바꾸지 않았다.

장기 집권을 해오던 수하르트가 1998년 5월 민중봉기로 갑자기 퇴진하면서 비로소 인도네시아의 대중국 관계에 근본적인 변화가 일어난다. 수하르트의 뒤를 이은 하비비, 와히드, 메가와티 정부가 대중국 관계를 점차적으로 개선하였다. 그러나 이들 정부는 모두 단명하거나 아니면 정치, 경

제, 사회적 불안으로 일관성 있는 대외정책을 수행하기 힘들었다. 유도요노(Yudhoyono) 대통령(이하 애칭 SBY)은 2004년 최초의 민선 대통령으로 취임하였고 2009년 재선되어 2014년이면 임기 만료이다. 그는 취임 초기 혼란기에 많은 어려움을 겪었으나 지금은 정국안정을 바탕으로 비교적 높은 경제성장률을 실현하면서 2025년까지 세계 10대 경제대국으로 올려놓겠다는 야심찬 장기 경제발전 계획도 발표하였다. G20 회원국이 될 정도로 국제적 위상도 회복하고 있다.

1948년 독립 직후 당시 국무총리 ‘하타’는 “양대(兩大) 세력 사이의 항해”라는 제목으로 행한 연설에서 ‘자주와 능동(Free and Active)’을 외교기조로 내세웠으며 이는 지금까지 이 나라 외교의 기조이다. 하타는 인도네시아가 러시아 세력과 미국 세력 중에서 선택할 것이 아니라 자국의 국익을 위하여, 그리고 외교의 객체가 아닌 능동적 주체로서 외교정책을 수행해야 한다고 주장하였다. SBY가 자주 인용하고 있는 외교철학이며 최근 인도네시아의 외교행보에서는 이제까지의 반중국, 친중국이라는 대중(對症)적인 자세에서 벗어나 자주적인 대외관계를 새롭게 만들어 나가겠다는 야심이 엿보인다.

중국은 1990년대 후반부터 본격적인 대동남아 전략을 추진하여 왔다. 그동안 동남아에 대한 부시 행정부의 관심 저하, 1997년 외환위기 이후 아세안의 경제적 어려움 등으로 중국의 동남아 진출은 순조로웠다. 그러나 오바마 행정부가 ‘America is back in Asia’ 정책을 취하면서 동남아 지역에 대한 접근을 강화하고 있다.<sup>01</sup> 한편, 아세안 국가들이 1997년 외환위기 이후 잃어버렸던 경제적 활력을 되찾고 아세안 공동체 설립 계획을 느리게나마 꾸준히 진행하고 있다. 이러한 가운데 인구, 국토 면적 및 경제규모 면에서 아세안 10개국 합계의 약 40%를 차지하고 있는 인도네시아가 아세안 내 지도력을 회복하고 이에 맞추어 중국, 미국, 일본, 인도 등이 인도네시아에 대

01 힐러리 클린턴 국무장관은 취임 첫 해(2009년) 아세안지역포럼(ARF)에서 “America is back in Asia”라고 하면서 동남아에 대한 미국의 관심을 강력하게 전하였다. 실제 미국은 동남아에서 미국의 지위 회복을 위한 여러 가지 새로운 정책들을 취하였는데, 미국의 동아시아정상회의(EAS)참여가 그 예의 하나이다.

한 접근을 새롭게 하고 있다. 아세안의 활력과 통합의 가속화, 그리고 인도네시아의 부상은 중국의 대동남아 전략에 많은 영향을 미칠 것이다. 이러한 관점에서 이 글은 SBY 취임 이후 대중국 정책에 초점을 맞추었다.

## 2. '9·30 사태'와 반중국 정책

'9.30 사태'는 인도네시아의 대중국 관계에 가장 오랫동안 영향을 끼친 사건이다. 수하르트 장군이 권력을 잡고, 32년간 반중국 정책을 취하도록 계기를 제공한 사건이다. 초대 대통령 수카르노는 군부의 지원을 받아 의회 민주주의를 종식시키고 소위 '교도(敎導)민주주의'를 실행한다.<sup>02</sup> 수카르노는 이러한 과정에서 강력해진 군부 세력을 견제하기 위하여 인도네시아 공산당을 활용하였으나 이들 공산당(PKI)계 군부가 쿠데타를 일으킨 것이다. 그러나 이 쿠데타는 수하르트를 중심으로 한 군부세력에 의하여 진압된다.<sup>03</sup> 군부 세력은 전국적으로 공산당 축출 운동을 전개하고 반(反)화교 폭동이 동시에 발생하여 최소한 오십만 명이 희생되었다는 설이 있고, 한때 백만 명이 이상이 구금되기도 하였다<sup>04</sup>고 하니, 당시 사태의 심각성을 알 수 있다. 새로운 실세로 등장하는 군부세력은 '9.30 사태'의 배후에 중국이 있다고 의심하여 1967년 중국과의 외교관계를 정지시켰고 중국도 맞대응하여 인도네시아와의 외교관계를 정지시켰다.

수하르트 장군은 1968년 대통령으로 취임하였다. 수카르노 대통령이 대

02 양승윤(2003), 『인도네시아』, 제2장 「인도네시아 역사」, 한국외국어대학 출판부.

03 Aimee Dawis(2008), "China and the Cultural Identity of the Chinese in Indonesia".

04 Wikipedia, "Indonesian killings of 1965~1966", (2011. 3. 1 검색).

외정책을 반식민주의, 반제국주의 기치를 들어 중국과 가까운 관계를 유지한 반면, 새 정부의 ‘신질서 체제(New Order)’는 반중국, 반공산주의, 친(親)서구적인 성향을 분명히 하였다. 그 후 1970년대 중반 말레이시아, 필리핀, 태국 등이 중국과 연이어 수교를 하였으나, 인도네시아 외교부장은 1980년 기자회견에서 “동남아시아에서 중국의 역할에 비추어 중국과 관계 정상화를 하지 않는 것이 오히려 우리의 국익에 도움”이 된다고 답변할 정도로 중국과의 관계 복원에 연연하지 않았다.<sup>05</sup> 당시 동남아 지역에서 활동하고 있는 공산당계 반정부 활동을 중국이 뒤에서 비밀리에 지원하고 있다고 보는 것이다. 인도네시아 정부, 특히 군부는 중국이 인도네시아 공산당 잔당과 화교들을 이용하여 언제든지 다시 인도네시아 안보에 위협이 될 수 있다는 논리를 가지고 있었다. 반공산주의를 수하르트 정권의 정통성(Regime Legitimacy)의 하나로 인식하고 있었다.<sup>06</sup>

### 1) 도쿄의 ‘장레 외교’ - 관계 정상화

양국 국교 복원 움직임은 1985년 4월 인도네시아에서 개최된 ‘반동회의’ 30주년 기념회의가 계기가 되었다. 중국 외교부장 우쉐치엔[吳學謙]이 회의에 참석, 인도네시아 측은 관계 복원의 전제조건 등을 제시하였으나 중국 측으로부터 명확한 답변을 얻지 못하여 불발되었다.<sup>07</sup> 그러나 1989년 2월

05 Justus M. van der Kroef(1986), "'Normalizing' Relations with China, Indonesia's policies and preceptions", *Asian Survey* Vol. XXVI, No. 8, 8월호.

06 Rizal Sukma, 2009 "Indonesia-China Relations, The Politics of Re-engagement", *Asian Survey* Vol. XLIX, No.4, 7/8월 호. 인도네시아 군부는 중국-PKI(인도네시아 공산당)-화교로 연결되는 "triangular threat"를 이유로 중국과의 관계 정상화를 반대하였다.

07 인도네시아 측은 외교관계 복원의 전제조건으로 중국이 동남아시아의 공산당 운동에 정신적, 정치적(moral and political) 지원을 중단할 것을 요구하였다고 한다. 그러나 중국은 동남아에서의 공산 반군을 지원할 의도가 없다고 하면서도 동남아 지역의 공산당에 대하여 정신적 지원(moral support)은 할 것이라고 언급하여 인도네시아의 요구조건에 확답을 하지 않았고, 중국 외교부장은 어떠한 연유인지 수하르트 대통령 예방 일정에 앞서 자카르타를 출발하였다.

일본 천황 아키히토[明仁] 장례식을 계기로 양국의 복교 움직임은 다시 시도되었다. 이번에는 중국 측 주도로 이루어졌다. 당시 중국 외교부장 첸치첸[錢其琛]이 장례식에 참석한 수하르트와의 면담을 희망하여 실현되었다. 수하르트와 첸치첸의 면담은 2월 23일에 이루어졌으며, 동 면담에서 3개 사항에 합의하고 이를 기자회견에서 발표하여 세계를 놀라게 하였다. 소위 ‘도쿄 장례외교’ 결과 양측은 관계정상화 노력, 평화공존 5개 원칙과 반동회의의 10개 원칙의 준수, 유엔대표부를 통한 관계정상화 협의 등 3개항에 합의하였다.<sup>08</sup> 인도네시아 측이 1980년대 후반에 들어서 대중국 복원에 대하여 호의적으로 방향 전환을 한 배경은 당시 국내외적인 시대적 정세 변화와 맥락을 같이하고 있다. 우선 세계 정세가 데탕트의 무드로 들어갔으며 소련, 중국 등 공산권 강대국들이 ‘세계 공산화’를 추구한다는 목표를 포기하였다. 실제 우쉴치엔 외교부장과 첸치첸 외교부장은 동남아 지역 공산당 운동에 대하여 서로 다른 입장을 보이고 있는 바, 중국의 정책 변화를 의미한다. 1985년 우쉴치엔은 동남아에서의 공산 반군을 지원할 의도가 없으나 정신적 지지는 계속할 것이라고 하였다.<sup>09</sup> 그의 후임 첸치첸은 1989년 “중국은 공산당을 이용하여 타국의 내정에 간섭하지 않는다”고 강조하였다. 첸은 회고록에서 인도네시아 ‘9.30 사태’에 대하여 기술하면서 “중국은 동 사태에 대해 전혀 아는 바 없어 사건 발생 이후 오랫동안 인도네시아 정국 변화에 아무런 입장 발표를 하지 않았다”고 기술하고 있다. 중국이 ‘9·30 사태’와 무관하다는 입장을 밝히고 있는 것이다.

한편, 인도네시아는 국내에서의 정치적 안정을 바탕으로 국제무대에서 정치, 경제, 외교적으로 자신감을 가지게 되었다. 인도네시아는 1977년부터 중국 광저우 무역박람회에 대표단을 보내기 시작하였으며, 경제적 측면에

08 첸치첸 전 중국외교부장 저, 유상철 역(2004.12.10), 『열가지 외교 이야기』, 랜덤하우스중앙, 제4장 “도쿄의 ‘장례외교’” 편에서 수하르트, 첸치첸 면담과 중국의 대인도네시아 관계 복원에 관한 중국 측 입장이 상세히 기록되어 있다.

09 Justus M. van der Kroef(1986), “‘Normalizing’ Relations with China, Indonesia’s policies and preceptions” *Asian Survey* Vol. XXVI, No. 8, 8월호.

서 대중국 접근의 필요성이 계속 제기되어 왔다.<sup>10</sup>

도쿄 장례외교가 있었던 다음 해인 1990년 7월 알리 알라타스 인도네시아 외교부장관이 중국을 방문하여 첸 부장과 사이에 ‘관계정상화에 관한 코뮈니케’를 발표한다. 그해 8월 인도네시아를 방문하는 리펑 총리를 수행한 첸 부장과 알라타스 장관이 양국 관계 정상화의 공식 문서에 서명하면서 23년 만에 양국 관계는 복원되고, 그 이후 양국 정상 교환 방문 등 고위급 인사 교류가 매년 이루어졌다.<sup>11</sup> 그럼에도 관계 정상화가 완전히 이루어졌다고는 보기 어렵다. 자카르타 소재 연구소 CSIS 소장 리잘 수크마(Rizal Sukma)는 1990년 관계복원에서부터 1998년 수하르트 퇴진까지 대중국 관계를 보는 인도네시아 측의 시각을 다음과 같이 특징짓고 있다. 중국에 대한 인도네시아의 의구심과 민감성은 여전하였다. 이러한 가운데 인도네시아 정부는 ‘Wait and See’ 정책을 취하고 있었다. 인도네시아는 안보외교 이슈를 중국에 직접 제기하지 않고 아세안이나 아세안지역포럼(ARF) 등 지역 다자대화 채널을 이용하였다. 지금까지 이러한 외교적 전통은 계속되고 있다. 한편 정치, 안보적인 의구심에도 불구하고 경제 교류는 지속적으로 증가 추세를 보였다. 1991~1998년 동안 인도네시아의 대중국 비(非)석유 및 가스 수출액은 약 5억 8천만 달러에서 약 13억 2천만 달러로 증가하였고, 대중국 수입은 8억 달러에서 12억 7천만 달러로 증가하였다. 7년 사이에 교역액이 2배가량 증가한 것이다.<sup>12</sup>

10 Leo Suryadinata(싱가포르 국립대학 교수)(1990), “Indonesia-China Relations, A Recent Breakthrough”, *Asian Survey* Vol. XXX Vol. 7, 7월호, 687~698쪽 : 인도네시아는 1980년대 초 국제 석유 가격이 떨어지고 있는 가운데 정부 재정의 60% 가량을 석유 수출에 의존하고 있었던 만큼 비석유 분야의 수출을 적극 개발할 상황이었다. 이에 수하르트 대통령은 중국을 포함하여 사회주의 국가들과의 교역에 대해서도 긍정적인 자세였다. 대중국 관계정상화에 부정적이었던 목타하르 외교부 장관도 1984년 11월 중국과의 직접 교역을 지지한다고 발표하기도 하였다.

11 양상문 국가주석(1991년), 차오스 정치협상회의 주석(1993년), 장쩌민 국가주석(1994년, APEC 정상회의 참석 계기), 주룽지 부총리(1996년)가 인도네시아를, 수하르트 대통령(1990년), Suhud 국회의장(1991년), Sudarmono 부통령(1992년), Sudomo 국민협의회 의장(1997년)이 중국을 방문하였다.

12 Rizal Sukma(2009), “Indonesia-China Relations, The Politics of Re-engagement”, *Asian Survey*, Vol. XLIX, No. 4, 7/8월 호.

### 3. 수하르트 퇴진과 친중국 정책

1998년 5월 21일 수하르트 대통령이 전격 사임하고 하비비 부통령에게 권력을 이양하였다. 1997년 발생한 ‘IMF 한파’로 시작된 물가 상승과 서민 생활 악화가 기폭제가 되어 군중 시위는 전국적으로 확산되고 무차별한 파괴와 방화까지 서슴없이 행하는 폭도화가 발생했다. 이들은 당초 수하르트의 퇴진을 요구하는 반정부 시위로 출발하였으나 반화교 폭동으로도 이어졌고 극도의 혼란을 수습하는 데 실패한 수하르트가 돌연 사임한 것이다. 그의 사임은 32년간 정치, 외교, 안보, 경제 등 모든 방면에서 국가 권력을 중앙 집권적으로 통치하던 ‘신질서 체제’의 마감을 가져왔고, 국내적으로 민주화 바람이 거세게 불기 시작하였다.

수하르트의 퇴임은 대중국 관계에도 큰 변화를 가져온다.<sup>13</sup> 하비비 부대통령이 대통령직을 승계하였으나 단명으로 끝나고 1999년 10월 와히드가 국민협의회에서 선출되어 새로운 대통령으로 취임하였다. 한국인들에게 ‘장님 대통령’으로 잘 알려진 와히드 대통령은 취임 두 달 만에 중국을 방문하였고, 인도네시아 화교들에 대한 차별 정책을 철폐하는 등 적극적인 대중국 접근 정책을 취하였다. CSIS의 수크마 소장은 이러한 대중국 접근 정책의 이유를 다음과 같이 분석하고 있다. 첫째, 수하르트 정부의 과도한 대서방 경사(傾斜)에 대한 반감이다. 특히 동티모르 독립문제와 관련하여 서구세력에 대하여 강한 배신감을 느끼고 있었다. 1999년 유엔 주관으로 실시된 주민투표(Referendum) 결과에 따라 동티모르가 인도네시아로부터 독립하였다. 인도네시아 사람들은 이러한 과정에서 미국, 호주 등 서구 세력들이 동티모르 사람들의 독립심을 부추겼다고 믿고 있다. 둘째, 인도네시아 경제는 1997~1998년 동아시아 외환위기로 매우 어려웠다. 실업률이 30%를 넘었고

13 양승윤(2003), 앞의 책, 제7장 「인도네시아의 민주주의와 정치 발전」.

IMF 지원도 인도네시아에 주문한 개혁이 충분하지 않다는 이유로 지연되기도 하였다.<sup>14</sup> 경제를 회복하기 위해서는 중국의 지원은 물론, 1998년 5월 폭동을 계기로 국외로 탈출한 인도네시아 화교 자본의 환원과 인도네시아 화교재벌의 지원이 절실히 필요하였다. 셋째, 인도네시아 영토 보존에 대한 중국의 지지를 확보하고자 하였다. 동티모르의 독립 여파는 아체, 파푸아 등 인도네시아 내 다른 지역의 독립 열기를 고조시키는 결과를 가져왔다. 당시 필리핀의 공산당 반군(친중국계)이 인도네시아와 해상 국경을 접하고 있는 필리핀 남부지역에서 무장투쟁을 전개하고 있었다. 앞에서 언급하였듯이 당시 인도네시아 사람들은 동남아 지역에서 활동하고 있는 공산당계 반군의 상당수가 중국의 지원을 받고 있다고 믿고 있기 때문에 영토 보존에 대한 중국의 지지가 필요하였다.<sup>15</sup>

## 1) 인도네시아 화교

수하르트 퇴진 후 일어난 여러 가지 중국에 대한 정책 변화 중 인도네시아 거주 화교(華僑)에 대한 정책이 가장 크게 변화하였다. 인도네시아 화교의 규모는 전체 인구의 3~5%에 불과하나 국부(國富)의 70~80%를 차지하고 있다고 알려지고 있다.<sup>16</sup> 이 나라의 제조업, 유통, 광산, 산림 등 주요 산업과 주요 일간지 및 TV, 라디오 방송국 등 주요언론 매체도 대부분이 화교의 소유라고 생각하면 틀림없다. 수하르트 정부는 강력한 반중국 정책을 취하면서 인도네시아 화교에 대해서 각종 차별화 정책을 취하였다. 화교의 이름

14 Samuel C.K. Ku(2002), "Indonesia's Relations with China and Taiwan", *Asian Perspective*, Vol.26, No.4: 1997년 외환위기 이후 인도네시아와 중국 경제 관계 참조.

15 당시 중국도 대만 해협에 긴장이 높아지고, 대만과 치열한 외교전을 전개하고 있던 만큼 One China에 대한 국제적 지지가 필요한 시기였다. 지금까지 인도네시아·중국 정상의 합의 문서에는 예외 없이 "인도네시아의 영토 보존에 대한 중국의 지지와 One China에 대한 인도네시아의 지지"가 포함되어 있다.

16 하시 히로하루(2005. 11), 『동남아에 있어서 新華人 상황』, 인도네시아 편, 일본, 近代文藝社.

을 인도네시아 표기법으로 바꾸게 하고 정부 기관 취업에 제한을 가하였다. 중국어 학교 폐쇄, 공공 장소에 중국어 사용 제한, 중국의 음력설(春節) 행사 금지 등 차별화 조치가 도입되었다.

이러한 화교에 대한 차별화와 화교들을 인도네시아 사람으로 동화(同化)하려는 정책은 수하르트 정부가 무너지면서 철폐되기 시작하였다. 시민중에 간접적으로 화교를 표시하던 제도를 폐지하고, 중국어 사용, 화교단체 설립, 중국어 TV/신문 발간을 허용하였다(이상 1998년, 하비비 정부). 이어서 민족 종교행사를 금지하던 조치를 철폐하고(2000년), 음력설(春節)을 오히려 국가공휴일로 지정하는(2002년) 등 화교에 대한 차별법과 제도 등이 점차 제거되었다. 와히드 대통령에 이어 2001년 7월 대통령직을 승계한 메가와티 대통령도 대중국 접근 정책을 계속하였다. 메가와티 정부는 중국의 인도네시아 원유 및 가스 개발 사업 참여를 허용하였고, 2002년 12월에는 대만의 천수이볜 총통의 인도네시아 방문을 불허하였는데 이는 중국을 의식한 결정이었다.<sup>17</sup>

현재 인도네시아 정부가 중국과 화교들에 대하여 우호적인 정책을 취하면서 중국이나 화교 관련 행사가 크게 늘어나고 있다. 인도네시아 대통령 자신이 화교 행사에 자주 참석하기도 한다. 인도네시아 사회도 화교(행사)에 대하여 좋은 감정으로 받아들이고 있으며, 화교들도 반화교 감정이 일어나지 않도록 매우 조심하고 있다. 그럼에도 화교들이 인도네시아 경제를 독점하고 있다는 현실에 비추어 볼 때 사회적 혼란이 있을 경우 지역에 따라 화교들이 쉽게 민중이나 폭도들의 표적이 될 가능성은 있다. 그러나 과거 독재정부가 정보를 독점하여 조작이 가능하던 시대와 다르다. 또한, 중국 정부가 아세안의 화교 문제에 관여하기도 매우 힘들게 되었다. 만일 중국이 화교 문제를 들어 인도네시아와의 관계를 긴장시킬 경우 그 여파는 동남아 전체로 즉시 파급될 것이다. 인도네시아뿐 아니라 말레이시아, 필리핀, 태

17 Rizal Sukma(1994), "Recent Development in Indonesia-China Relations", *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 16, No. 1, 6월호, 35~45쪽.

국 등 아세안 대부분의 국가들은 인도네시아와 유사한 성격의 화교 문제를 안고 있기 때문이다. 이들 국가들은 화교 인구의 비중이 높거나 아니면 화교 재벌이 막강한 경제력을 가지고 있다. 때문에 중국이 동남아 거주 화교를 정치·외교적으로 이용하는 것은 매우 위험한 게임이다.

중국 정부는 인도네시아 화교 문제가 인도네시아 국내 문제이며, 중국이 화교를 이용하는 일은 없을 것이라는 공식 입장을 일관되게 표명하고 있다. 그럼에도 중국 정부가 인도네시아 화교 문제에 대하여 계속적인 관심을 보여 온 것도 사실이다.<sup>18</sup> 그러나 중국은 화교 문제가 양국 관계에 악영향을 미치지 않도록 세심하게 배려하였으며, 1998년 반화교 폭동에도 불구하고 인도네시아를 지원하였다.(후술)

## 동북아역사재단 동북아역사재단 NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

### 4. 인도네시아의 민주화 혼란기

수하르트 대통령이 민중봉기에 의하여 예상치 않게 퇴진된 후 하비비, 와히드, 메가와티 정부에 이르기까지 인도네시아의 민주화 열기는 매우 높았다. 이에 따라 이제까지 경험하지 않은 각종 민주적인 법과 제도가 도입되었다. 대통령, 국회의원 등 중앙정부는 물론, 지방자치단체장과 지방의회까지 직접 선거를 실시하도록 법과 제도가 개정되었다.<sup>19</sup> 지방 분권을 강화한다는 취지에서 지방 사업의 인·허가권을 대부분 지방정부에 넘기기도

18 Rizal Sukma(2009), 1998년 폭동에 대하여 중국 외교부장, 국가주석 모두 “심각한 우려와 관심” 표명이 있었다.

19 새로운 선거법에 의하여 SBY 정부는 2005년 226회, 2006년 81개 등 2008년까지 지방 자치단체장 및 의회 선거를 주민 직접 선거 방식으로 치러야 했다.

하였다. 그러나 민주화의 경험이나 자치적 행정경험이 전무한 상태에서 도입된 민주적 법과 제도는 오히려 과도기적 혼란만 가중시키는 결과를 초래하였다. 수하르트 정권에서 자행된 각종 부정부패, 군부의 권력 등 비민주적 제도와 관행의 시정, 수많은 의혹 사건, 지방 토착 비리, 전국적인 행정망의 미비, 밀실 정치에 익숙해진 정치관행 등 해결해야 할 과제가 산적해 있었다. 2004년 4월 국회의원 선거에서 ‘골카르당’이 원내 제1당이 되었으나 골카르당은 과거 수하르트 정부의 핵심 인물, 부정부패 연루 인사가 다수 포진하고 있는 당이다.

그러나 보다 시급한 사안은 경제문제였다. 인도네시아 경제는 1997년 외환위기로부터 회복되지 않은 상태에서 2004년 SBY 취임 당시 1천만 명의 실업자와 국민의 16%가 빈곤층에 있었다. 인도네시아는 석유 수출국에서 수입국으로 전락한 상태였으나 당시 국제유가의 급상승은 경제적 어려움, 그중에서도 서민 생활의 어려움을 가중시켰다. 그럼에도 민주 열기 속에서 일어난 노동조합 난립, 파업 및 노동쟁의 급증, 임금 상승 등이 외국인들로 하여금 투자를 주저하게 하였다. 노동 문제가 인프라 미비와 함께 외국인 투자의 최대 장애 요인이 되기도 하였다. SBY 취임 초기 몇 차례 ‘인프라 서밋’ 국제회의를 개최하여 대규모 인프라 건설 계획을 발표하고 외국인 투자 유치활동을 적극 전개하였으나 성과를 거두지 못하였다. 정국 불안은 인프라 미비, 노동운동의 과열화, 부정부패의 심화 등 투자 환경을 악화시키고, 경제적 어려움은 다시 노동운동의 격화와 정쟁의 과열화를 초래하는 등 악순환이 장기간 계속되고 있었다.

자연재해 또한 끊이지 않았다. 2004년 12월 ‘아체’ 쓰나미와 2006년 5월 ‘족자카르타’ 대지진이 발생하였다. 아체 쓰나미는 13만 명가량의 사망자, 수십만 명의 이재민을 낸 정도로 미증유의 재난이었다. 5천여 명의 사상자와 대규모의 이재민을 낸 족자카르타는 세계 유산이 몰려있는 인도네시아의 정신적 중심지이다. 여기에 추가하여 인도네시아가 국제 테러단의 공격 목표가 되고 있다는 사실도 인도네시아의 대외 이미지에 큰 타격을 가

저왔고 외국 기업의 투자 기피가 계속되었다.<sup>20</sup>

수하르트 퇴진 이후 인도네시아의 국제적 위상도 하락세를 면치 못하였다. 여러 가지 외교적 사안에서 계속 밀리는 형세이었다. 1999년 동티모르의 독립 문제가 한 예이다. 동티모르의 독립 투쟁이 가열되자 당시 하비비 정부는 유엔 감시 하에 주민투표를 실시하기로 동의하였으며 1999년 8월 투표결과에 따라 동티모르의 독립을 수용해야 했다. 그 과정에서 인도네시아군이 학살, 고문 등 인권권을 침해했다는 이유로 미국으로부터 군사협력의 중단이라는 제재를 받기도 하였다. 많은 인도네시아 사람은 아직도 동티모르 독립 배경에 호주, 미국 등 서구의 사주가 있었다고 믿고 있다. 유엔에 회부하자는 서구의 제안을 받아들인 당시 인도네시아 정부의 결정에 대하여 불만을 가진 인도네시아 지식층이 아직도 많다. 말레이시아와의 영유권 분쟁을 일으켜 왔던 시파단(Sipadan) 섬을 2002년 국제사법재판소(ICJ) 판결에 의하여 말레이시아에 양도한 것도 인도네시아 사람들의 자존심을 심하게 자극하였다. 휴양지로 유명한 이 섬은 양측의 합의에 따라 ICJ 재판에 회부하였다. 대국으로서 자부심을 가지고 있던 인도네시아가 국제적 여론에 밀려 자신의 영토를 유엔, ICJ 등 제3자의 결정에 따라야 한다는 것은 자존심을 심하게 손상시키는 문제이며 ICJ 판결에 크게 불만을 가지고 있다. 아세안 내 인도네시아의 위치마저도 심하게 요동쳤다.

인도네시아는 인구, 면적, 경제규모 및 대외 무역 면에서 아세안 전체의 40%가량을 차지하고 있다. 또한 필리핀, 브루나이, 말레이시아, 싱가포르, 베트남, 캄보디아 등 대부분의 아세안 국가들과 육지나 바다로 국경을 접하고 있다. 미얀마와 라오스를 제외하고 모든 아세안 국가들과 마주 대하고 있어 지리적으로도 중심에 위치하고 있다. 아세안이 인도네시아 외교의 최우선 과제로 채택된 것은 수하르트 정부부터이다. 1966년 “아시아의

20 인도네시아에서 발생하는 주요 테러 사건의 주동자는 아프가니스탄의 국제테러 훈련 기지들이 미국의 공격에 의하여 괴멸되고 난 후 이들의 잔당들이 동남아, 즉 말레이시아, 인도네시아, 필리핀 등으로 도망갔다. 그 중 인도네시아로 간 테러 주동자들은 말레이시아인들로 2002년 10월 발리 테러 이후의 대부분의 테러가 그들 소행인 것으로 알려져 있다.

문제는 아시아적 방법과 지역 협력”으로 해결한다는 대외정책의 기초를 정하고 1967년 아세안의 창설 멤버로 참여하였다. 그리고 1973년 4월 발표된 수하르트 외교정책의 행동지침의 첫째 항목이 바로 ‘아세안 국가 간 긴밀한 협력 추구’였다.<sup>21</sup> 그 후 인도네시아는 수하르트 정권 하에서 아세안의 맹주로서의 영향력을 행사하였다. 그러나 1997년 말레이시아가 아세안(ASEAN) 정상회의에 한국, 일본, 중국 등 소위 ‘+3’ 정상들을 초청할 것을 제안하여 ASEAN+3 설립의 기초가 되고, 다시 2004년 동아시아정상회의(EAS)도 제안하였다. 태국은 차기 유엔 사무총장 후보에 자국의 외교부 장관을 내세워 아세안 국가들의 집단적 지지를 요청하고 나섰다. 아세안과 지역 협력에 관련되는 중대 외교 사안에 있어서 인도네시아의 역할이 보이지 않았다는 것도 자존심 상하는 일이었다.

### 1) 중국의 대인도네시아 정책

인도네시아가 국정 혼란으로 어려움에 처해 있을 시기 중국은 분쟁의 평화적 해결, 경제교류 확대, 지역다자주의 활성화라는 연성 외교를 통하여 아세안에 대한 접근을 적극화하였다(“중국의 대동남아 전략” 참조). 따라서 수하르트 이후 인도네시아 정부의 대중국 접근 정책에 대하여 중국은 적극 화답하였다. 양자 차원에서 고위층 교류를 확대하고 통상을 중심으로 경제 교류를 확대하였다. 중국은 아세안을 포함하여 주변국과의 외교 관계에서 ‘내정 불간섭’ 원칙을 천명하고 있다. 이 원칙은 인도네시아 화교문제에 대해 간섭하지 않고 인도네시아의 영토 보존을 지지하며, 이를 위협하는 반군 세력이나 테러 조직 등 외부 세력에 대하여 지원하지 않겠다는 약속을 의미한다. 중국은 또한 ASEAN+3, ARF 등 지역다자협력 기구에 적극 참여하고

21 J. Soedjati Djwandono(1977), 「인도네시아의 대동남아 관계」, 『전환기의 동남아시아』, 박영사.

‘남중국해에서의 당사국 행동 선언’을 발표하였다. 이는 중국에 대한 동남아 국가들의 우려를 해소하기 위한 노력의 일환인 바, 비록 인도네시아를 겨냥한 것은 아니지만 혼란기에 있는 인도네시아에게 매우 다행스러운 일이었다. 뿐만 아니라 중국은 외환위기와 쓰나미 재해(2004년)로 인도네시아가 어려울 때 매우 적극적으로 이 나라를 지원하였다. 중국은 외환위기 때 IMF 패키지 지원 계획에 4억 달러를 약속하고, 추가로 2억 달러의 수출금융 지원, 5만 톤의 식량지원 및 3백만 달러의 의료지원 등을 제공하였다. 쓰나미 때에도 구조팀의 파견 외에 정부로부터 25백만 달러와 민간으로부터 30백만 달러의 현금 및 물자를 지원하였고 쓰나미 피해 지역인 아체 지역의 복구사업에 대한 참여를 약속하였다.

인도네시아가 수하르트 퇴진 이후 국정 혼란으로 어려움을 겪을 시기는 중국이 동남아 지역에서 ‘패권적 이미지’를 벗어나 ‘책임 있는 국가’라는 이미지로 탈바꿈하는 시기와 일치한다. 이 시기는 인도네시아에서 미국과 서구에 대한 불만이 고조되던 시기이기도 하다. 동아시아 외환위기, 동티모르 사태(1999년), 인도네시아군에 대한 미국의 제재 등 일련의 사건의 배후에 호주, 미국 등이 있다고 믿고 있었다. 그러던 중 2001년 9.11 테러 사태가 발생, 부시 정부가 ‘테러와의 전쟁’을 선포하고 아프가니스탄과 이라크를 공격하자, 인구의 87%에 달하는 인도네시아 이슬람교도 다수는 이를 이슬람에 대한 기독교의 공격으로 간주하여 미국(이에 적극 가담하는 호주)에 대하여 큰 불만을 가지게 된다. 일부 과격파는 이러한 국민감정을 이용하여 국제 테러 조직과 연계하여 호주 관광객이 많은 발리(2002년 및 2005년), 자카르타(2003년), 호주 대사관(2004년)에 대한 테러활동을 계속하였다.

중국은 2008년 세계금융위기 이후 동남아에 대하여 보다 적극적이고 새로운 형태의 접근을 하고 있다. 2010년 1월 ‘중국어세안 자유무역지대 협정(CAFTA)’이 발효되었다. 중국은 이를 계기로 ‘19억 인구를 한 경제권으로’라는 만들자는 비전을 제시, 13억 인구의 중국과 6억 인구의 아세안을 하나의 경제권으로 만들자고 제안하였다. 중국이나 아세안 공히 수출지향형 경제구조를 가지고 경제성장을 이룩하였으나, 앞으로 미국, EU 등 서구가 이

제까지와 같은 호의적인 수출시장을 더 이상 기대하기 힘들 것이라는 전망이다. 따라서 중국이나 아세안은 내수지향형 경제구조로 점차 전환해야 할 처지에 있는 바, 중국과 아세안이 힘을 합쳐서 전환에 따른 어려움을 극복 하자는 구상이다. 중국은 250억 달러의 아세안 기금 창설 등 다양한 정책을 통하여 아세안과의 경제 연계를 더욱 강화하는 전략을 구사하고 있어 그 향방이 주목된다.

그러한 가운데 2010년 이후 남중국해 분쟁의 재발은 여러 가지 의미를 내포하고 있다. 무엇보다도 중국이 ‘연성외교’를 ‘경성외교(硬性外交)’로 다시 전환하는 것이 아닌가 하는 의구심과 중국의 위협을 동남아 국가들에게 재확인시켜주는 계기가 되었다. 중국은 남중국해 문제에 대한 아세안과의 대화를 바로 재개하여 이러한 의구심을 잠재우려고 노력하고 있으나 그 추이가 주목된다.



## 5. SBY의 대중국 정책

2004년 10월 21일 SBY 대통령이 취임하였다.<sup>22</sup> SBY는 과거 국민협의회에 의한 간접선거<sup>23</sup>가 아닌 국민직접선거에 의하여 선출되었다. 이러한 국민에 의한 직접선거는 인도네시아 역사상 처음이다. 그는 현직 대통령인 메가와티 후보(수카르노 초대 대통령의 딸)와 경쟁해야 했다. 또한 7월 대통령 선거에 앞서 4월 실시된 국회의원 선거에서 원내 제5당 위치를 차지할 정도로

22 인도네시아 대통령 임기는 5년이며, 단 한 번 재선이 가능함.

23 대통령은 2003년까지 국민협의회(MPR)에서 선출했음. MPR은 국회의원, 지역대표 및 대통령이 임명하는 직능대표로 구성되었다. 과거 수하르트 대통령 시절은 거수기 같은 역할을 수행함.

소수당인 ‘민주당’의 추천을 받은 후보였다. 이러한 여러 가지 불리한 여건에서도 개인적 인기로 인하여 최종 결선 투표에서 당선되었다.<sup>24</sup> 기존 정치인에 대해 실망한 유권자들이 변화를 추구하고 있는 가운데 그동안 터부시해오던 부정부패 척결을 내세운 SBY 후보의 신선미에 표를 모아준 것이다.

SBY는 취임연설에서 5년간의 국정 과제로 민주주의 정착, 경제성장, 아체 및 파푸아의 평화적 해결, 부정·부패 척결 등 4대 과제를 제시하였다. 자신이 국민 직접 선거에 의해 선출되어 출범하였다는 자부심에서 민주주의 정착이 최우선 과제가 되었으나 민주주의 제도의 정착화라는 생소하고도 지난한 국정과제를 안고 출범하였다.<sup>25</sup> 두 번째 과제인 아체 및 파푸아 두 지역의 독립 운동을 잠재우고 국가적 통일을 이룩하느냐하는 문제는 이미 수하르트 정부로부터 물려받은 역대 정부의 최대 과제이기도 하였다. 그러나 이 두 지역에서의 무장 독립투쟁은 동티모르의 독립 이후 더욱 격화되고 있었다. 최초의 민선 대통령이라는 점에서 높은 국민적 기대에도 취임 초기 상황은 앞에서 기술한 것과 같이 위기의 연속이었다.

## 1) 중국과 ‘전략적 동반자관계’ 설정

SBY가 대통령으로서 중국 지도자를 처음 만나는 자리는 취임 3개월 후에 갑자기 이루어 졌다. 2004년 12월 남아시아에서 쓰나미가 발생하였고, 이듬해 1월 5~6일 남아시아 쓰나미 피해 지원을 위한 국제회의가 자카르타

24 2004년 7월 대선결과 과반수 획득 후보가 없었으며, 그 결과 가장 득표가 많은 메가와티 후보와 유도요노 후보 간 결선 투표를 실시한 결과, 유도요노 후보가 큰 차이(득표율 60.62% : 39.38%)로 당선됨. 한편, 동 대선에 앞서 4월 국회의원 선거가 있었는데, 유도요노 후보 소속당인 민주당(PD)은 550석 의석 중 56석을 차지하여 제 1, 2당인 Golkar당(127석)과 투쟁민주당(109석, 메가와티 후보 당)에 비하여 훨씬 약세의 소수당임. 그럼에도 유도요노 후보의 개인적인 인기 덕에 대통령에 당선됨.

25 인도네시아 지방 선거가 많은 이유는 지방자치단체장의 선거를 전국적으로 일제히 실시하는 것이 아니라 2005~2008년 사이 당시 현직 단체장의 임기가 끝나는 대로 직접 선거를 실시한다고 규정되어 있기 때문이다. 따라서 전국의 자치단체장 및 의회 선거일자는 각 지방자치단체마다 다르다.

에서 개최되었다. 원자바오 중국총리가 이 회의에 참석하여 앞에서 언급한 대로 각종 지원을 약속했다. 그 후 4월 인도네시아 반둥에서 개최된 ‘아시아 아프리카 반둥회의 50주년 기념 회의’에 후진타오 중국 국가주석이 참석하였다. 이를 계기로 후진타오 국가주석이 인도네시아를 공식 방문하였다. 양국 정상들은 양국 관계를 ‘전략적 동반자관계’로 격상하기로 합의하였다. 이 합의의 중심 내용은 양국 간 통상/투자/경제협력/에너지/기술 분야에서의 협력에 합의하고 부총리 급의 정례적 대화 채널을 설립하기로 하였다. 또한 ‘지역, 지역 간, 국제적 포럼과 기구에서 협력(Regional, Inter-Regional, International Fora and Organizations)’, 2002년 남중국해에서의 행동선언 준수 등 지역 협력이 포함되어 있다.<sup>26</sup> 동 합의에 따라 부총리 급(인도네시아 외교/안보 담당 조정장관과 중국의 외교담당 국무위원) 회의와 통상, 국방, 에너지 등 각 분야에서 장관급 정례 회합이 이루어지고 있다.

2005년 7월 SBY가 중국을 답례 방문하였다. 대통령 취임 초기 중국 지도층과의 빈번한 접촉과 대중국 접근은 후술하는 바와 같이 경제성장의 시급성 때문인 것으로 풀이되는바, 그의 실용 외교를 잘 보여주고 있다. ‘전략적 동반자관계’ 구축 이후 양국 관계에서 후술하는 바와 같이 통상·경제 분야의 협력이 가장 괄목할 만한 신장세를 보이고 있다. 군사협력 분야의 움직임도 활발하였다. 2007년 1월 및 2008년 1월 중국 국방부장이 인도네시아를 두 차례 방문하였고, 인도네시아 국방장관도 2007년 11월 중국을 답방하였다. 이를 통하여 국방협력 협정의 체결, 중국산 미사일 제품의 인도네시아 수출, 중국 해군함의 인도네시아 방문 등이 실현되었다.<sup>27</sup> 당시 인도네시아는 동티모르 건과 관련하여 미국의 군사 제재하에 놓여 있었다. 새로운 미국제 무기 구입은 말할 것 없고 이미 도입한 미국제 무기의 부품 공급도 중단된 상태이며, 군 고위층 간의 상호 방문이나 합동 군사 훈련이 중지된 상태였다. 반면, 중국은 동남아 국가들과의 군사협력 확대를 위하여 노

26 “China and Indonesia seal strategic pact”, 『인민일보』 인터넷 판(2005. 4. 26).

27 “China’s strategic ties with Indonesia” (2009. 4. 15 자), UPI Asia.com.

력하던 때이다. 인도네시아와 중국은 상호 군사협력 필요성에 대해 공통된 이해를 가지고 있었다. 그러나 인도네시아의 군부는 아직도 중국에 대하여 깊은 불신감을 가지고 있었고, 미국 무기 체계와의 호환성 문제 등으로 국방 분야에서 중국과의 협력은 느리게 발전하고 있다.

인도네시아는 중국 외에도 미국, 호주, 인도, 러시아, 한국<sup>28</sup>과 전략적 관계를 설정하고 있으나 아세안 회원국을 제외하고 자국의 이해에 가장 핵심적인 6~7개 국가에 국한하여 전략적 동반자관계<sup>29</sup>를 맺고 있다.

### 통상, 경제 협력

SBY는 취임 이듬해 호주(4월), 미국 및 일본(5월), 중국(7월), 사우디(9월)와 싱가포르, 말레이시아 등 많은 나라를 방문하였으며, 경제외교의 일환이었다. 당시 인도네시아 경제는 실업인구 1천만 명, 실업률 10%의 심각한 경제적 위기에 빠져 있었다. 2000년부터 2004년까지 평균 경제성장률은 아세안에서 최하위 그룹이었다. 따라서 최대 당면 과제는 경제 성장이었으며, 이에 필요한 자원을 외국 투자 유치로 해결하려고 하였다. 인도네시아 정부는 2005년 1월 대규모 인프라 사업을 국제시장에 공개하는 ‘인프라 서밋’을 주최하는 등 경제발전에 대한 강한 의욕을 보였으나 미국, 일본, 서구의 반응은 미온적이었다. 국내 정국의 불안정, 노동문제, 인프라 부족, 연이은 테러 등 열악한 투자환경에 비추어 서구기업들은 주저할 수밖에 없었다. 반면, 중국은 대아세안 접근 전략을 추진하고 있던 만큼 인도네시아의 접근을 환영하였다. 일본 지지통신의 자카르타 주재 특파원에 의하면, SBY가 2004년 9월 대통령 당선 직후 가장 먼저 만난 외교사절은 인도

28 한국과 인도네시아는 2006년 12월 노무현 대통령의 인도네시아 국민 방문 때 전략적 동반자관계로 격상하기로 합의하였다. 이러한 양국 관계 설정을 제시한 사람은 SBY이었는데 2006년 1월 윤광웅 국방부 장관을 접견하는 자리에서 언급하였다.

29 필자가 하산 당시 외교부 장관에게 인도네시아가 적용하고 있는 ‘전략적 동반자관계’의 기준이 무엇인가를 문의한 적이 있다. 동 장관은 양국 관계가 국방 분야를 포함하여 전면적 협력관계로 확대, 심화되어야 하며, 공동의 외교적 목표가 있어야 한다고 답변하였다.

네시아 주재 일본대사였다고 한다. 외교부가 미국, 일본 대사 순으로 면담 일정을 건의하였으나 그는 일본대사부터 불렀다. 일본에 대한 경제적 기대감에서 비롯된 행동으로 보인다.<sup>30</sup> 그는 이듬해 2005년 6월 일본을 공식 방문, 포괄적인 경제 협력 협정을 추진하기로 합의하였으나 가시적인 후속조치가 없었다.

SBY는 2005년 7월 중국을 처음 방문하여 7개 항의 구체적 사업에 합의한다. 2008년과 2010년 양국 무역을 각각 200억 달러, 300억 달러로 목표를 설정하고, 미사일 개발 협력 합의를 체결하였다. 인도네시아는 당시 전력부족 문제가 크게 대두되어 긴급히 석탄발전건설계획을 세웠는데, 중국기업이 대부분을 수주하였다.<sup>31</sup> 수라바야-마두라를 연결하는 인도네시아 최장의 5.4Km 연육교가 2009년 완공되었는데 이는 중국의 지원으로 건설되었다. 그러나 공식 통계에 나타난 중국 기업에 의한 민간투자(FDI)는 매우 저조한 실적이었다.<sup>32</sup> 그럼에도 필자가 인도네시아 주재 대사로 근무할 당시(2005년 5월~2008년 5월), 외교단 모임에서 중국의 ‘묻지 마’ 투자에 관한 소식이 많이 회자되었다. 중국 기업들이 자원 개발, 인프라 건설 프로젝트가 나오면 다른 나라 기업들은 생각하기 힘든 가격을 제시하거나 매우 신속하게 움직이기 때문에 한국, 일본, 서구 기업들이 경쟁하기 힘들어서 중국 기업이 나오면 아예 참가를 포기하는 경우가 많다는 이야기이다. 중국 기업들이 단독으로 또는 인도네시아나 동남아 거주 화교기업들과 합작하여 철도/도로, 항만 등 인프라 건설, 조림, 광산, 농업 등 다양한 분야에서 인도네시아에 진출하고 있으나 실상을 파악하기 매우 힘들다.

30 미주모토 다츠야(일본 지지통신 자카르타 특파원)(2006. 12), 『인도네시아-다민족국가의 숙명』, 일러판 제 4장, 中公新書판.

31 10,000Kw 석탄 발전소 건설계획 사업. 동 사업의 국제입찰에서 중국 기업들이 일본, 한국보다 20~30% 낮은 덤핑 가격으로 응찰, 70~80%를 수주하였으며 중국계 화교기업까지 포함하면 거의 중국계 기업이 독점하다시피 하였다.

32 인도네시아 투자청 통계에 의하면 중국의 투자는 3,100만 달러(2006), 2,900만 달러(2007), 1억 3,900만 달러(2008), 6,500만 달러(2009). 동 기간 중 일본의 투자는 9억 2백만 달러, 6억 1,800만 달러, 13억 6,500만 달러, 6억 7,800만 달러이다.

통상분야는 특히 괄목할 신장세를 보이고 있다. 현재 인도네시아의 최대 교역상대국은 중국, 일본, 미국 순이고 최대 수출 시장은 일본, 중국, 미국 순이다.<sup>33</sup> 중국은 2009년 기점으로 인도네시아의 최대 교역국이 되었으며 미국의 수출 시장을 초과하여 인도네시아의 두 번째 수출 시장이 되었다. 중국과의 교역 총액은 2010년 330억 달러인데, 2010년까지 양국 무역액을 300억 달러까지 늘리도록 노력하자는 2005년 7월 양국 정상들의 합의사항이 달성되었다. 2004년과 2010년 인도네시아의 대외 무역액을 비교하면 중국의 급성장과 일본의 퇴조가 대조적이다. 중국은 같은 기간 중 288% 성장하였으나 일본은 52% 성장에 그쳤다. 여담이지만 SBY는 중국과 미국 국경 일에만 참석하였지만 일본의 국경일 리셉션에는 외교부장관이 참석하였다. 아마도 일본이 SBY 취임초기의 기대를 저버린 대가가 아닌가 싶다.

그럼에도 우리가 주목해야 할 다른 한 가지는 인도네시아에 대한 중국의 경제적 영향력이 아직 낮은 수준이라는 사실이다. 대중국 수출의존도(대중 수출/총수출)가 12% 수준에 불과하며 일본(14%), 미국(11%), 유럽 등 서구가 훨씬 큰 수출 시장을 제공하고 있다. 인도네시아에 대한 투자면에서도 일본, 서구의 투자가 중국(정부지원 투자를 포함해도)을 크게 앞서고 있다.<sup>34</sup> 또한 인도네시아는 아세안 중에서 대외무역의존도(수출액/GDP)가 가장 낮은 국가로서 폐쇄적인 미얀마보다도 무역의존도가 낮다(2009년도 인도네시아 39%대, 미얀마 41%), 따라서 통상 위주의 경제교류만으로는 양국 경제교류 활성화가 어렵고 그리고 국경을 접하고 있지 않기 때문에 철도, 도로, 전력망의 연결도 어려워 국경 무역의 활성화가 여의치 않다. 그래서 중국은 인도네시아, 필리핀 등 해양 국가를 겨냥하여 ‘범북부만(통킹만)경제개발계획’을 2008년

33 2010년도 인도네시아 무역청의 대외무역통계. 교역상대국의 점유율은 중국 14.2%, 일본 14.0%, 미국 9.2% 순. 수출 대상별 점유율은 일본 12.7%, 중국 10.8%, 미국 10.2% 순이다.

34 최근 인도네시아 언론 보도에 의하면, 일본은 자카르타 도시개발 계획(20억 달러) 포함 150억 달러의 투자 계획에 양국 정부가 합의하였다. 자카르타 도시개발 계획에 대한 일본 ODA 협정은 양국 외교부 장관 참석 하에 작년 서명되었다. 한편, 중국도 서부 술라웨시 수력 발전소 댐 건설 사업(40억 달러 규모)을 포함하여 술라웨시 도로 인프라 건설 사업에 적극 관심을 보이고 있다.

부터 추진하고 있으나 아직 초기 단계이다. 인도네시아는 향후 자국의 경제 성장을 위하여 중국과의 경제적 협력을 강화해나갈 것으로 전망된다. 그러나 중국 기업의 인도네시아 진출이 아직 본격화되지 않고 있어 양국 경제교류의 추이는 좀 더 지켜보아야 할 것 같다.

## 2) 대중국 균형외교

위에서 보는 바와 같이, SBY는 대통령 취임 초기에 중국에 대하여 접근하는 모습을 보인 반면, 전통적 균형외교를 계승하고 있다. 대표적인 사례가 동아시아정상회의(EAS) 창설 과정에서 보여준 인도네시아의 태도이다.

말레이시아는 2004년 ASEAN+3 회원, 즉 아세안 10개국과 한국, 일본, 중국 등 동북아 3개국으로 EAS를 설립하자고 제안하였다.<sup>35</sup> 이에 대해 일본은 ASEAN+3에 인도, 호주, 뉴질랜드를 추가하기를 희망하였다. 아세안 내에서도 EAS 설립 방안을 두고 인도네시아 안과 말레이시아 안이 크게 대립하였다. 인도네시아 외교부장관 하산 위라유다는 2007년 미국 시카고에서 가진 연설에서 “EAS 당초 제안은 ASEAN+3 참가국에 국한한다는 구상이었다. 그러나 나중 인도네시아가 싱가포르의 지지를 받아 인도, 호주, 뉴질랜드를 포함할 것”을 주창하여 실현되었다고 회고하였다.<sup>36</sup> EAS 창설 문제는 결국 ASEAN+3과 EAS를 병행 존치한다는 타협안이 2004년 11월 정상회의에서 원칙 합의되었다. 그러나 EAS에 호주, 인도, 뉴질랜드 세 나라를 추가하기로 한 최종 합의는 그 다음 해 2005년 7월 라오스에

35 EAS 구상안은 ASEAN+3 발전 방안을 연구하는 비전그룹(EAVG)과 정부실무그룹(EASG) 보고서에 채택된 방안이다. 말레이시아는 2004년 ASEAN+3 정상회의에서 EAS 실현을 제안하면서 제1차 회의를 말레이시아에서 주최할 것을 제의하였고, 중국은 이를 받아 제2차 회의를 중국에서 주최할 의사를 표명하였다. 이러한 중국 측의 적극적인 자세가 아세안의 '주도적' 역할의 상실을 우려케 하는 요인이 되기도 하였다.

36 Hassan Wirajuda 외교부장관, "Indonesia and the EA Regional Integration Process", (Chicago Council on Global Council 연설, 2007. 10. 2.)

서 개최된 ASEAN+3 외무장관회의에서이다.<sup>37</sup> 이 문제는 이것으로 끝나지 않았다. 2005년 12월 EAS 정상회의를 앞두고, 성명문 초안 작성과정에서 ‘동아시아 공동체’ 구성에도 호주, 인도, 뉴질랜드를 참가시킬 것인가를 두고 고위실무자 간에 다시 격돌한다. 인도네시아를 제외한 아세안 회원국은 ‘동아시아 공동체’를 ASEAN+3 중심으로 추진할 것에 찬성하였으나 인도네시아 고위실무 대표(현 외교부장관)만이 ASEAN+3에 호주, 인도, 뉴질랜드를 추가할 것을 주장하여 자신의 주장을 굽히지 않았다.<sup>38</sup> 이러한 논쟁의 타협은 성명문에 East Asia community로 표기된다. 즉, 대문자 ‘Community’가 아닌, 소문자 ‘community’로 표기된 것이다. EU와 같은 동아시아 ‘공동체(대문자 Community) 기구’를 창설하기보다 ‘공동체 의식(소문자 community)’을 확산시킨다는 정도로 희석되었고, 그 주체도 EAS뿐 아니라 ASEAN+3, EAS, ASEAN+1이 모두 공동체 의식을 배양하기 위한 노력에 동참한다고 병기한다. 이렇게 몇 단계에 걸쳐 격돌이 일어난 이유는 단순히 회원국 확대문제가 아니라 ‘동아시아 공동체’ 구성을 어떻게 결성할 것이냐는 문제와 관련되어 있기 때문이나 그보다 더욱 근본적인 문제는 중국의 부상에 어떻게 대응할 것인가 하는 문제로 최종 귀결된다.<sup>39</sup> 다시 말하여 ASEAN+3만으로 중국 견제가 어렵다는 판단에서 인도, 호주, 뉴질랜드를 추가하자는 구상이다. 일·중, 아세안 내의 충돌 결과 1997년 외환위기 이후 부상하던 이 지역에서의 ‘동아시아 공동체’ 추진 열기가 크게 퇴조된다.

한편, 당시 언론이나 지식층의 반응에 나타난 인도네시아의 입장은 보

37 Wikipedia, “East Asia Summit”, (2011. 5. 23 열람).

38 미주모토 다츠야, 『인도네시아-다민족국가의 숙명』, 166쪽.

39 중국 인민일보는 일본이 중국 견제 책으로 인도, 호주를 끌어들이었다고 보도하고 있으며, 중국 외교부 대변인은 중국은 동아시아에서 ‘지배적인 역할(dominant role)’을 할 의사가 없다고 밝힌다(“East Asia Summit : in the shadow of sharp divisions”, 2005. 12. 7자).

다 복잡적이다.<sup>40</sup> 인도네시아는 우선, 중국의 영향력이 동남아로 확산될 가능성을 우려하였다. 또 다른 우려는 동아시아 지역 협력에서 ‘아세안 중심주의 원칙’이 종식될지 모른다는 가능성이다. 동북아와 동남아 지역의 경제적 연계가 강화되고 있는 추세 속에서 양 지역을 구분하지 말고 ‘단일 혼합체’로 만들자는 말레이시아 구상이 일견 합리적인 것으로 보인다. 그러나 ASEAN+3, ARF 등은 아세안에서 개최한다는 소위 ‘아세안 중심주의(Centrality) 원칙’을 지켜왔다. 그러나 제1차 EAS 개최지를 말레이시아로 정하였으나 중국이 제2차 회의 개최를 희망하고 나섰다. 이것이 실현될 경우 아세안 중심 원칙이 무너질 가능성을 심히 우려하였다. EAS 설립 이후 아세안 헌장(Charter) 제정, ‘아세안 중심주의 원칙’의 재확인 등 아세안 결속 움직임이 강하게 나타난다. 이러한 움직임의 뒤에 바로 인도네시아가 있다. 아세안 지역에서 외부세력(중국, 미국 등)의 독점적인 영향력을 견제하는 한편, 아세안의 결속을 통하여 자신의 국제적 위치를 확보해 나간다는 인도네시아 외교의 기초를 보여주는 사례이기도 하다.

인도네시아의 균형외교를 보여주는 다른 사례가 있다. 2005년 당시 아난 유엔 사무총장은 그해 말까지 유엔 개혁안을 제안하겠다는 의지를 가지고 있었다. 일본은 이 기회에 안전보장이사회 상임이사국의 숫자를 늘려 상임이사국에 진출한다는 목표를 세우고 외교망을 총동원하여 지지 교섭을 하였다. 중국은 일본의 안보리 상임이사국 진출에 반대하였고, 자연히 중국과 일본은 동남아 국가를 상대로 치열한 외교전을 벌였다. 그러나 같은 해 아세안 외교장관회의는 어느 쪽의 입장도 지지하지 않는 공동성명문을 발표하고 종료되었다.<sup>41</sup> 이 회의에서 몇 나라가 일본 지지를 주장하였으나

40 싱가포르 동남아연구소 ISEAS 소장 Kesavapany가 2011년 8월 10일 필자와의 면담에서 ASEAN+3이 자칫하면 동북아 3국에 의하여 주도되어 ASEAN centrality 기초가 퇴락될 우려 때문에 ASEAN+3에 인도, 호주, 뉴질랜드 3국 추가를 추진하였다고 설명하였다.

41 2005년 7월 아세안 외교부 장관 회의 결과 문서 Joint Communiqué 91항은 유엔 개혁이 “큰 틀 안에서 comprehensive in nature가 이루어져야 한다”고 중립적인 표현을 채택. 그러나 이는 결과적으로 일본의 안보리 상임이사국 진출을 좌절시켰다. 일본은 인도네시아에 대하여 크게 불만을 가졌다는 후문.

인도네시아가 동조하지 않으면서 중국과 일본 어느 안도 지지하지 않는 중립적인 표현을 제시하여 채택된 것이라고 한다. 강대국의 어느 쪽에도 치우치지 않겠다는 인도네시아의 균형외교를 아세안 다른 나라들도 받아들이고 있다.

### 3) 지역다자주의와 아세안 중심주의

인도네시아는 아세안과의 관계를 흔히 ‘가족관계’로 표시하여 전략적 동반자관계보다 우선시한다. 신임 대통령은 취임 후 해외 방문을 항상 아세안 순방부터 시작한다. 인도네시아는 대부분의 아세안 국가들과 접경하고 있고 역사·문화·언어·종교적으로 아세안 국가들과 공유하고 있는 부분이 많다. 인도네시아의 대외 통상과 경제협력에서 아세안의 비중이 가장 크며, 그 비중은 계속 커지고 있다. 말레이시아에 약 2백만 명의 인도네시아 노동자가 나가 있으며 아세안 다른 나라에도 많이 진출해 있다.

인도네시아는 동남아 지역의 정치, 안보 이슈를 다자 틀에서 다루어왔다. 중국의 안보 불안을 지역다자협의체, 즉 아세안, 아세안지역포럼(ARF), ASEAN+3, EAS, 아세안+8 국방장관회의(ADMM+) 등에서 논의해왔다. 중국, 미국 포함 역외국은 EAS에 가입하기 위해 내정 불간섭과 무력 불사용을 골자로 하는 아세안의 ‘우호협력협정(TAC)<sup>42</sup>에 서명하고 ‘아세안 중심주의’ 원칙을 지키겠다는 약속을 한다.<sup>43</sup> 동남아 지역이 외부세력에 의하여 독립적인 영향력을 행사하지 못하도록 한다는 계산이다. 아세안 내부의 분쟁도 아세안의 독자적 조정 기능을 활용하도록 노력한다. 2011년 2월 태국과

42 아세안의 TAC 조약의 주요 내용: 상호 내정 불간섭, 분쟁의 평화적 해결 및 무력 불사용 등.

43 부시 행정부는 미얀마 문제 때문에 내정 불간섭 원칙을 지지할 수 없다고 TAC 가입을 거부하였다. 그러나 오바마 정부는 TAC 서명하는 한편, 미얀마에 대하여 ‘제재와 대화’로 정책을 수정하였다. ASEAN centrality 원칙도 지지한다고 선언하였다.

캄보디아 국경분쟁이 발생하여 유엔 안보리에 회부되었을 때 인도네시아는 아세안 의장 자격으로 안보리 회의에 참석하여 아세안 자체 해결을 주장하여 안보리로부터 조정 책임을 위임받았다. 아직까지 협상에 큰 진전이 보이지 않고 있으나 태국과 캄보디아 양측은 인도네시아 주최 협상 테이블에 계속 참여하고 있다.

인도네시아는 아세안의 중대한 진로 변경에 항상 중심 역할을 수행해 왔다. 아세안의 골격을 만드는 발리 합의(1976년 Bali Concord I 및 2003년 Bali Concord II)<sup>44</sup>, 아세안 헌장 제정 등이 그 예이다. 그리고 아세안의 약화나 '아세안 중심의 지역 협력 원칙'에 변화를 가져오는 어떠한 움직임에도 단연 반대하고 있다(상기 EAS 설립 과정 참조). 말티 외교부장관은 2011년 1월 아세안 의장국으로서 2015년까지 정치/경제/사회, 문화 등 3개 분야에서 아세안 공동체 설립 합의를 진전시켜 나가는 것이 첫 번째 과제라고 밝혔다.<sup>45</sup> 동남아 지역이 미국과 중국의 전략적 각축장이 되고 있는 상황에서 아세안의 능력배양(Capacity Building)을 최우선 과제로 중시하고 있다는 의미이다.

#### 4) 반중국, 친중국 정책을 넘어서

SBY는 2009년 10월 제2기 취임 연설에서 국내 정책과 대외 관계에 있어서 강한 자신감을 보였다. 신생 민주주의 국가로서 2005부터 시작된 수백 차례의 지방 및 중앙 선거를 무난하게 치렀다.<sup>46</sup> 이로 인하여 민주주의 발전에 대한 자신감도 가지게 되었다. 정국의 안정은 경제성장에 그대로 반

44 Bali Concord II(2003년)에서 2020년까지 아세안 공동체를 설립하기로 한 합의. 그러나 동 합의는 2006년 외교부 장관 회의에서 2015년으로 앞당기기로 수정되었다.

45 동일자 아세안 사무국 연설. "Indonesia to make sure ASEAN progressing", *Jakarta Post*(2011. 1. 12).

46 International Crisis Group, "Indonesia: Preventing Violence in Local Elections", *Asia Report No.197*, (2010. 10. 8).

영되었다. 경제는 이제까지 5~6%의 안정적 경제성장률을 유지하고 있으며, 세계 금융위기로부터 상대적으로 빠른 회복력을 보인바 있다. 앞으로 6~7% 대의 성장률을 보일 것으로 전망된다. 2010년도 인도네시아의 GDP 규모는 세계 18위이다(IMF 통계, 한국 15위)<sup>47</sup>. 인도네시아는 G20 회원국이며, post-BRICs의 선두주자로 부상하고 있다. 자연재해를 극복하였고 국제 테러 발생 건수도 크게 줄고 있으며 테러 조직이 거의 와해 상태인 것으로 알려졌다. 이러한 성과를 바탕으로 SBY는 2009년 선거에서 무난히 재선되었고, 자신의 소속 당은 국회의원 선거에서 대약진하여 원내 제1당이 되었다.<sup>48</sup>

한편, 대외관계에서도 아체 분쟁을 종식시켰고, 동남아에서의 미·중·일 강대국들의 경쟁과 갈등에 슬기롭게 대처하였다는 평가를 듣고 있다. 2004년 12월 발생한 아체 쓰나미가 가져온 인적, 물적, 정신적 피해는 상상을 초월한 참상이었다. 그러나 이러한 재난은 아체에 평화를 가져오는 계기가 되었다. 아체지역의 반군은 1970년대부터 무장 독립운동을 벌여 2005년까지 1만 5천 명이 목숨을 잃었다. 아체 쓰나미 현장에 도착한 SBY는 반군 지휘자와 전화 통화하여 무장 투쟁의 중단과 평화협상을 제의한다.<sup>49</sup> 이에 따라 인도네시아 정부와 스웨덴에서 활동하던 반군 망명정부 사이에 몇 차례의 협상 끝에 2005년 8월 평화협정이 체결되었다. 이 평화 협정은 EU 및 아세안으로 구성된 국제참관단이 2년여 감시 속에서 이행되었다. 반군들은 사면되어 지방 선거에 참여하고 무장 투쟁을 종식시켰다.<sup>50</sup> 아체 투쟁의 종

47 wikipedia, "GDP"(2011.3.5 접속), 인도네시아 GDP(nominal)는 2008년도 한국의 64% 수준이었으나, 2010년 IMF 추계치의 경우 한국의 70% 수준으로 한국과의 격차가 줄어들고 있는 추세.

48 유도요노 대통령은 2009년 7월 선거에서 1차 투표에서 과반수를 획득하여 재선하였으며, 소속 정당인 민주 당은 총의석수 560석 중 148석을 차지하여 제1당이 되었다. 골카르당 108석, 투쟁민주당 93석, 복지정의당 59석 순.

49 이러한 평화협상 제의의 경위는 SBY 대통령이 2005년 12월 26일 아체 참사 1주년 기념행사장에서 직접 이야기한 내용이며, 당시 필자도 주인도네시아 한국 대사로서 참석하여 들은 내용이다.

50 반군과의 평화 협상은 수하르트 정권 하에서도 몇 차례 있었으나 반군에 대한 처벌문제, 외국 참관단의 주재 문제, 아체 지역의 자주권 문제 등으로 결렬되었으나 SBY는 이러한 문제에 크게 양보하여 결국 평화협정의 서명과 이행에 성공한다.

식은 이 지역의 30년 숙원을 평화적으로 해결했다는 외교적 자부심을 심어 주는 한편, 파푸아의 독립열기도 잠재웠다. 대외적으로는 인도네시아의 외교적 조정능력을 과시하고 평화와 민주주의 이미지를 크게 높였다.

### (1) 남중국해 문제와 인도네시아

대중국 관계를 포함하여 SBY의 외교기조는 2010년 남중국해 문제 전개 과정에서도 잘 나타나고 있다. 남중국해 문제는 2002년 ‘남중국해에서의 당사국 행동 선언’ 이후 표면적으로 잠잠해졌다가 2010년 다시 불거진다. 외교부장관 ‘말티’가 언급하였듯이 인도네시아는 남중국해 영토 분쟁의 직접 당사자(Claimant State)가 아니다.<sup>51</sup> 그럼에도 말티 외교부장관은 2010년 11월 남중국해 문제는 협상에 의한 평화적 해결과 2002년 ‘행동선언’에 입각하여 해결해야 한다는 두 가지 원칙을 제시하고 있는 바,<sup>52</sup> 중국의 ‘경성외교’에 반대한다는 입장을 외교적으로 표현하고 있다.

또한 2010년 남중국해 문제의 처리 과정에서 인도네시아는 막후 역할을 수행하였다. 인도네시아 영자지 《Jakarta Post》에 의하면, 2010년 9월 뉴욕에서 개최된 미국·아세안 정상회의(오찬) 결과 발표문은 남중국해 문제에 대하여 직접 언급하지 않고, 국제수송로의 안전 확보와 분쟁의 평화적 해결이라는 일반적인 문구로 표현되었다. 당시 센카쿠 문제 등으로 인하여 중국의 경성외교가 국제사회의 최대 관심이었고, 미국 또한 남중국해 문제를 두고 중국에 대하여 유례없이 강한 자세를 보이고 있었기 때문에 미국·아세안 정상회의 결과에 대한 국제적 관심이 쏠려 있었다. 동 정상회의 문서 초안의 일부가 AP통신에 유출되었다. 동 초안에는 “분쟁수역에서 무력행사

51 Marty M. Natalegawa, “남중국해에 관한 워크숍 20주년 기념” 연설: 그러나 중국은 인도네시아가 영유권을 주장하는 “나투나(Natuna) 군도” 일부수역의 경계문제에 모호한 태도를 취하고 있어 분쟁의 소지가 남아 있다. 인도네시아는 1990년대부터 중국의 공식입장을 문의하고 있으나 아직 회신을 받지 못하고 있다. 이 수역은 대규모 석유 및 가스가 매장되어 있는 것으로 알려지고 있다(반동, 2010. 11. 1).

52 Marty M. Natalegawa, 위의 연설.

에 반대(Opposing the Use of Force in Disputed Waters)한다”<sup>53</sup>고 남중국해를 의미하는 문구가 있었다. 그러나 고위급 실무회의에서 국제 규범의 재확인 수준으로 내용이 수정되었고 동 수정안이 정상회의에서 최종 채택된 것이다. 회의 주최국이 발표문안 초안을 작성하는 국제관례에 비추어, 미국이 초안을 작성하였으나 아세안이 수정을 요구하여 이루어진 타협일 것이다. 동 JP 기사에 의하면 인도네시아의 제의로 미국·아세안 협력 분야를 교육, 무역, 산림분야에 중점을 두기로 합의하였다고 한다. 인도네시아가 미국·아세안 정상회의가 중국에 대항하는 협의체로 발전되지 않도록 조정역할을 하였음을 암시하는 대목이다. SBY는 이 정상회의에 참석치 않고 부통령을 대신 참석시켰다. 남중국해 문제가 주요 의제의 하나인 만큼 자칫하면 중국을 겨냥한 미국과 아세안의 연합(Gang Up)으로 비쳐질 가능성을 피하고 싶었을 것이다. 아니면 인도네시아 언론의 해석대로 오바마 대통령의 인도네시아 방문이 늦어지고 있는데 대한 불만표시일 가능성도 있다. 오바마 대통령은 인도네시아 방문을 2010년 3월과 6월 두 차례 연기하였다. 그럼에도 11월 아시아 순방 길에 한국(G20 정상회의), 일본(APEC 정상회의) 및 인도를 방문한다고 발표하면서 인도네시아가 빠져있었다. 인도네시아는 이에 크게 불만을 표출하였고 이러한 불만을 감지한 오바마 대통령은 미·아세안 정상회의 며칠 후 11월 순방 국가에 인도네시아를 추가한다고 발표하였다.

SBY는 2011년 초 일본 아사히신문과의 인터뷰에서 아세안 의장국으로서 2011년 최대 현안 중 하나는 “중국을 다자협상에 참여시켜 남중국해 문제에 진전”을 가져오는 것이라고 언급하였다.<sup>54</sup> 다자주의와 평화적 해결이라는 입장은 분명 중국의 ‘경성외교’에 대한 반대의 의미를 담고 있다. 아세안 회원국 중 베트남과 같이 중국에 대하여 미국과의 연합을 공식화하는 나라도 있으나 아세안은 회원국들의 단합과 강대국에 대한 균형적인 태도를

53 Endy Bayuni 편집장(2010. 9. 29), “News Analysis: US and ASEAN— partners rather than allies”, *Jakarta Post*.

54 The Diplomat, “Jakarta Eyes South China Sea”, (Evan Laksmana, 2011. 2. 23).

통하여 남중국해 문제를 더 이상 악화되지 않도록 관리하고 있다. 회원국의 개별적인 움직임과 아세안 집단주의의 조화가 이것을 가능하게 하였을 것이다. 중국과 아세안은 2011년 7월 발리 개최 아세안지역안보포럼(ARF) 외교부 장관회의 직전에 ‘남중국해 문제에 관한 가이드라인’에 합의하여 2002년 ‘행동선언(DOC)’을 진일보시키는 데 성공하였다. 이러한 타협의 이면에는 인도네시아가 아세안 의장국으로서 중재자적인 역할을 한 것으로 알려지고 있다.

## (2) Million friends and zero enemy

SBY는 자신의 임기 중에 연 7%의 경제성장을 달성하겠다고 공약하였으며, 실현가능한 목표치라는 평가이다. 또한 인도네시아 정부는 2011년 4월 장기 경제발전 계획을 발표하였다. 현재 7천억 달러의 GDP 규모를 2025년까지 4조 달러 이상으로 만들어 인도네시아를 세계에서 10대 경제대국으로 만들겠다는 계획<sup>55</sup>이다. SBY은 제2기 취임 연설에서 ‘Million Friends and No Enemy’를 추구하는 외교를 하겠다고 하였다. 중국은 과거 경제성장 정책을 추진하면서 주변지역의 정세 안정과 함께 세계 강대국들과의 안정적인 관계 발전을 중시하였다. 이와 마찬가지로 인도네시아도 경제 목표에 맞추어 외교력을 동원하겠다는 메시지로 해석된다. 인도네시아도 인구 2억 4천만의 인구를 가지고 있으며, 인도양에서 태평양까지 영토가 걸쳐 있는 영토 대국이다. 따라서 장기 경제발전 계획을 달성하기 위해서는 동남아 지역의 안정과 중국, 미국, 인도, 호주 등 주변 강대국과의 갈등을 최소화하는 한편, 중국과 같은 경제대국과 협력을 강화해야 하는 두 가지 외교 목표를 동시에 추구해야 한다.

55 인도네시아 정부는 2011년 4월 1일 Indonesia Economic Development Corridor 장기 경제발전 계획을 발표하였다. 인도네시아는 동 계획을 2009년부터 준비하였다.

## 6. 인도네시아의 대 중국 정책 향후 10년 전망

인도네시아 사람들은 흔히 자기 나라를 미국, 인도와 함께 세계 3대 민주국가이자 세계 최대 이슬람국가라고 자랑하고 있다. 장기 경제성장 계획을 실현하여 2025년 세계 10대 경제대국으로 성장하고, 외교 대국으로 거듭 나려고 한다.

그러나 인도네시아가 이렇게 성장하려면 무엇보다 중국과의 안정적인 관계를 구축해야 할 과제가 있으나 몇 가지 불안한 요인이 있다. 첫째, 지도자 교체인바, 중국은 2012년, 인도네시아는 2014년 새 지도층으로 교체된다. 인도네시아는 비록 민주화가 진전되고 있고 외교 관료의 발언권이 센 나라이지만 아직도 대통령은 대외관계에서 제왕적 권한을 가지고 있다. 인도네시아 정치에서 SBY 후계 지도층의 윤곽이 아직 나타나고 있지 않다. 둘째, 중국의 세계 전략(Global Strategy)이 동남아 지역에서 어떻게 진행될 것인가. 중국의 '경성외교'가 작년에 등장하여 동남아 지역을 긴장시켰다. 이제까지의 중국 '연성외교'가 앞으로도 지속될 것인가 하는 문제는 양국 관계 발전의 시금석이 될 것이다. 셋째, 아세안의 통합과 결속이 필요하다. 아세안의 결속은 중국의 안보 위협에 공동 대처하고, 미국과 중국의 각축전에 말려들지 않는 최선의 방패막이 역할을 하고 있다. 그러나 미국, 중국, 일본, 인도 등이 동남아에서 상호 경쟁하는 과정에서 아세안의 분열을 일으킬 가능성이 있다. 캄보디아, 미얀마, 라오스 등은 이미 중국 경제권에 많이 편입되어 있고, 반면 말레이시아, 싱가포르, 브루나이, 베트남 등은 미국이 전략적으로 주도하는 환태평양경제동반자협정(TPP, Trans-Pacific Partnership)에 참가하고 있다. 인도네시아는 금년 아세안 의장국으로서 2015년까지 아세안 공동체(ASEAN Community)의 실현을 최우선 과제로 삼아 아세안 간의 각종 협의체를 활성화하고 있다.

인도네시아 거주 화교 문제도 결코 가볍게 다룰 수 없는 민감한 사안이다. 물론 인도네시아 화교 문제와 인도네시아·중국 관계가 직접 연동

되어 움직이는 것은 아니다. 그러나 양국관계가 좋지 않을 경우 인도네시아 화교들이 국내적으로 위축되거나 방어적인 태도를 취해 왔다. 화교들이 인도네시아 경제의 70% 이상을 차지하고 있는 만큼 인도네시아 경제 성장을 위하여 화교들의 적극적인 참여가 필요하며 중국과의 경제 협력에 있어서 화교들의 중간 역할이 적지 않게 작용할 것이다. 최근 동남아 화교들의 지역 연계도 확대되고 있는 추세임에 비추어 화교문제는 가볍게 다룰 문제가 아니다.<sup>56</sup>

한편, 인도네시아가 높은 경제성장을 지속하기 위해서는 현재 통상 위주의 중국과의 경제관계를 투자, 인프라 건설, 산업 협력, 자원협력 등 협력 분야를 확대하고 심화해야 한다. 아세안 정상들은 2007년 합의한 아세안 경제공동체 청사진(Blueprint)과, 2010년 채택한 마스터플랜에서<sup>57</sup> 쿤밍-싱가포르 철도 연결을 최우선 사업으로 선정할 정도로 아세안과 중국남부 지역(윈난, 광시 등)의 경제적 연결 추세를 적극 수용하고 있다. SBY 집권초기와 달리 최근 일본, 유럽 등 서구 기업들의 대인도네시아 투자가 크게 늘고 있고 인도도 자원 개발에 적극 참여하고 있다. 이러한 가운데 중국의 투자도 계속되고 있어 인도네시아 경제 진출을 두고 일본, 유럽, 인도, 중국의 경쟁이 차츰 가열될 것으로 보인다.

현재 동남아 정세에 많은 변화가 일어나고 있다. 미·중의 각축전, 중국과 서구 기업들의 경쟁, 동남아 국가들의 성장과 지역 경제통합의 진전 등 많은 변수들이 표면으로 나타나고 있다. 인도네시아는 현재까지 이러한 변화를 자국의 경제발전에 비교적 유리하게 활용하고 있으며, 중국과도 안정적인 관계를 유지하고 있다. 이러한 안정적 인도네시아·중국 관계가 대체로 SBY 재임 기간인 2014년까지 유지될 것으로 전망되나 양국의 지도층이

56 Ian Storey(2007. 9. 14), ("Progress and Remaining Obstacles in Sino-Indonesia Relations", Jamestown Foundation's China Brief: Ian Storey 교수는 historical memory, 동남아에서의 위치, 화교의 지위, 반공이념, 경제적 이익 등 5가지가 인도네시아의 대중국 결정 요인으로 들고 있다.

57 IASEAN Economic Community Blueprint(2007) ; Master Plan on ASEAN Connectivity(2010).

교체되는 2014년 이후까지 지속할지를 속단하기 어려운 변수들이 많이 있다. 그러나 인도네시아는 앞으로 정치대국이며 경제대국이며 이웃인 중국을 배척하기 힘들고, 반대로 중국은 미국 및 인도와의 경쟁에서 인도네시아의 지지 내지 중립적 역할의 확보가 필요한 만큼 인도네시아와 중국 관계는 상당기간 안정적인 관계를 유지해나갈 것으로 전망된다.



동북아역사재단  
NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION





# 중국 위협론과 아세안의 관여정책

남중국해 문제를 중심으로

이원형

동북아역사재단  
동북아역사재단  
NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION





# 동북아역사재단

NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION



이원형

우송대학교  
초빙교수

## 중국 위협론과 아세안의 관여정책 : 남중국해 문제를 중심으로



### 1. 문제의 소재

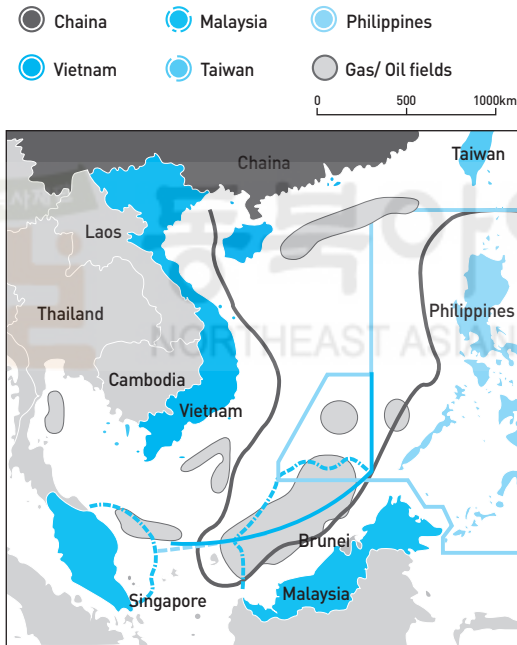
최근 중국과 미국의 각축장으로 변하고 있는 남중국해(South China Sea)는 <그림 1>의 지도<sup>01</sup>와 같이 중화인민공화국(중국)의 동남방에 넓게 펼쳐있는 해역의 총칭이다. 중국 및 대만에서는 통상 ‘남해’ 또는 ‘남중국해’라고 부르고 있다. 남중국해의 범위는 북단을 대만의 남단으로 하고 서쪽은 하이난도[海南島], 인도지나 반도, 말레이 반도이며 동쪽은 필리핀 여러 섬들, 남쪽은 보르네오 섬에 둘러싸인 해역이다. 남중국해는 바시(Bashi)해협으로 태평양과 연결되어 있고 북쪽은 동중국해에 접하여 있다.

남중국해에 존재하는 도서는 (1) 동사군도(東沙群島, Pratas Islands, 6개의 섬과 암초로 구성), (2) 중사군도(中沙群島, Macklesfield Bank, 34개의 섬과 암초로 구성),

01 Google의 South China Sea 지도.

(3) 서사군도(西沙群島, Paracel Islands, 55개의 섬과 암초로 구성) 그리고 본 논문의 주요 대상인 (4) 남사군도(南沙群島, Spratly Islands, 96~230개의 섬과 암초로 구성, 해역의 정의에 따라 섬과 암초의 숫자가 차이) 등 크게 4개 군도의 섬과 암초로 되어 있다.<sup>02</sup>

남중국해의 실효적 점유 현황을 보면, 동사군도에는 동사도(東沙島, Pratas Island)가 유일한 큰 섬으로 이 섬은 대만(중화민국)정부가 실효적으로 점유하고 있으나 중국(중화인민공화국)도 영유권을 주장하고 있다. 중사군도는



〈그림 1〉 남중국해 지도

필리핀이 육군함대를 주둔시키고 있는 황암도(黃岩島, Scarborough Shoal)를 제외하고 나머지 섬과 암초는 현재 점유하고 있는 국가가 없다. 또한 서사군도는 1974년 1월 중국군과 남베트남정부군(당시)이 교전한 이후 중국이 거의 전역을 제압하고 있으나 통일 베트남 정부도 영유권을 주장하고 있다.<sup>03</sup> 이와 같이 이러한 3개 군도(동사군도, 중

02 Liselotte Odgaard(2002), *Maritime Security between China and Southeast Asia*(Ashgate, Hampshire), pp. 60~62, pp. 67~78.

03 Regular Press Briefing by MOFA's Spokesperson on 24th June, 2010 : Viet Nam has indisputable sovereignty over Hoang Sa (Spratly) and Truong Sa (Paracel) Archipelagos. We strongly protest the passage of the "2010~2020 Grand Plan for Construction and Development Plan of International Tourism Island of Hainan". [www.mofa.gov.vn/en](http://www.mofa.gov.vn/en)(2010년 10월 2일 열람)

사군도, 서사군도)의 실효적 점유 현황은 거의 고정적이다.

그러나 남사군도는 25개의 큰 섬을 포함하여 다수의 암초 및 모래톱으로 구성되어 있고 실효적 점유도 유동적이라서 분쟁의 대상으로 되어 있다. 특히, 남사군도에는 석유 및 천연가스 등 지하자원의 매장이 추정되고 있어 중국을 비롯한 베트남, 필리핀, 말레이시아, 대만, 브루나이가 각각 남사군도의 일부 또는 전부의 영유를 주장하고 군대를 여러 섬에 주둔시키고 있다. 중국, 베트남, 필리핀 등 각국 정부는 남사군도에 존재하는 섬과 암초 이외에 모래톱·흙더미·바위에 대하여도 주권을 주장하고 있다. 남사군도의 섬 또는 암초 중에서 중국이 9개, 베트남이 25개, 필리핀이 8개, 말레이시아가 3개, 대만이 1개의 섬을 실효적으로 점유하고 있는 것으로 알려져 있고<sup>04</sup> 여기서 열거되지 않은 모래톱·흙더미·바위 등에 관하여도 관계 국가들이 영유권을 주장하고 있어 남사군도를 둘러싼 분쟁을 더욱 복잡하게 만드는 요인이 되고 있다. 그러한 상황 속에서 남사군도의 지배권을 둘러싼 중국과 통일 베트남 간의 군사충돌이 1988년 3월에 ‘최초로’ 발발하기도 하였다.

이러한 남사군도를 둘러싼 분쟁의 특성을 살펴보면 (1) 중국은 남중국해 문제를 둘러싼 영유권 분쟁의 해결에 무력을 사용한 경력이 있고, 아직도 무력사용을 완전하게 배제하지 않은 정책을 구사하고, (2) 남사군도를 포함한 남중국해의 도서 및 암초에 대한 영유권을 주장하는 여타 국가들(베트남, 필리핀, 말레이시아, 브루나이)도 남중국해의 유동적인 상황에 대비하여 방위력을 증강하고, (3) 동남아시아 지역에는 분쟁의 평화적 해결에 기여하는 확실한 안전보장의 시스템이 존재하지 않고, (4) 더욱이 문제를 복잡하게 하는 것은 남중국해, 특히 남사군도의 해역이 잠재적으로 천연자원(어업자원 및 석유·천연가스자원)을 둘러싼 분쟁지역으로 되고 있기 때문이다.

중국은 건립(1949년) 이후 20여 년간 해양에 진출할 능력도 없었고, 중국 ‘해양의 국토’에 관하여 문제도 발생하지 않아 해양에 관심을 표명하지 않았

04 Liselotte Odgaard(2002), *ibid.*, pp. 77~78.

다. 그러나 1970년 대 세계가 ‘해양의 시대’에 들어가는 것과 함께 중국대륙의 주변 해역을 ‘중국의 해역’이라고 주장하고 현실적으로 지배하기 시작하였다. 중국은 1971년 국제연합에 가맹하고, 1973년부터 시작한 국제연합의 해양법 조약 심의에 대표단을 파견하여, 제3세계의 연안국들의 입장에서 ‘200해리 배타적경제수역’을 지지하는 활동을 수행하면서, 1974년 1월 당시 남베트남이 영유하고 있던 남중국해의 ‘서사군도’를 군사력으로 공격하여 완전히 지배한 후, 베트남 해군과 무력 충돌한 ‘존슨(Johnson) 암초 사건’(1988년 3월), 필리핀이 영유권을 주장하는 미스치프(Mischief) 암초를 제1차 ‘미스치프 암초 사건’(1995년 2월)과 제2차 미스치프 암초 사건(1998년 10월)을 통하여 실효적으로 점령함으로써, 남중국해의 약 80%에 해당하는 해역의 섬과 암초에 대하여 영유권을 주장하고 있어, 남중국해는 점점 ‘중국의 바다’로 변해 가기 시작하였다.

상기와 같은 중국해군의 진출에 대하여 그때(1995년)까지 미국과 소련은 불개입의 태도를 취하였고, 특히, 미국의 태도는 “개입하지 않는다”, “당사국 간에 의논하라”는 입장을 표명하여 중국해군의 진출을 묵인하는 것으로 생각하는 경향마저 보였다.

중국정부는 1992년 2월 남사군도의 영유를 명기한 『영해법』을 공포하고 나아가서 같은 해 7월 남사군도의 가벤(Gaven) 암초에 해군부대가 ‘영토 표시’를 세우는 행위를 하고, 이어서 동년 10월 장쩌민(江澤民) 주석은 중국 공산당 제14회 전국대표대회의 정치보고에서 국가의 ‘영토·영해·영공의 주권’ 및 ‘조국의 통일’과 더불어 ‘해양권익의 방위’를 제기하였다. 이러한 중국 해양 전략의 전개를 보면 중국은 육상에서 ‘지리적 경계’를 확대하는 것은 곤란하나 해상에서 ‘전략적 변강(邊疆)’을 확대하는 것은 육지보다 용의한 것으로 인식하였다.

중국은 해양진출에 있어서 놀라운 활동을 행하고 현저한 성과를 거두었

다. 1996년 5월 『UN 해양법』<sup>05</sup>을 비준하고 그로부터 2년 후인 1998년 6월에는 『배타적경제수역·대륙붕 법』을 공포했다. 또한 2000년 말까지 주변해역, 즉 남중국해와 동중국해의 해양조사를 완료하고 21세기에 들어와서 이러한 해역의 개발과 이용에 착수할 계획을 공표하고 있어, 여사한 해역에 소재하고 있는 도서의 영유권, 배타적경제수역 및 대륙붕의 주권적 권리 등에 관하여 관련제국 간에 분쟁이 발생할 가능성이 상존하고 있다.

중국은 남중국해의 주권문제에 대하여 타협하지 않고 2007년 11월 서사군도, 남사군도 및 중사군도(대만의 실효적 점유인 동사군도 제외)를 합하여 하이난성 [海南省]의 행정구역으로 썌사시[三沙市]의 설립을 결정했다. 이로써 앞으로 미국은 산호초와 같은 작은 도서를 적극적으로 방위할 의사는 없다고 하더라도 ‘공해자유’의 원칙에서 남중국해의 항로가 위협을 받을 경우에는 관계국들과 함께 군사적 개입을 시도할 가능성도 존재하고 있다.



## 2. 남중국해 문제와 동남아국가들의 관여정책

### 1) 베트남, 미국과의 헷징 전략(Hedging Strategy)

동남아시아에서 중국의 위협이 높으면 높을수록 미국과 동남아국가들

05 1996년 7월 정식으로 발효한 『UN 해양법』은 해양에 관하여 종래 ‘영해’와 ‘공해’라는 2원적 구조를 개정하여 12해리의 ‘영해’, 그의 외측에 200해리의 ‘배타적 경제수역’, 그리고 그의 외측을 ‘공해’라는 3원적 구조로 하였다. 또한, 해저제도를 정비하여 연안국의 관할권에 속하는 ‘대륙붕’의 외측 한계를 명확히 정의하고, 특히 그의 외측에는 있는 ‘심해저’는 ‘인류 공동의 유산’으로 국제기구의 관리에 두고, 개발이익은 국제사회에 공평하게 분배하는 것으로 하였다. 또한 (1) 분쟁해결에 관하여 의무적으로 사법적인 해결의 도입, (2) 국제해협, 군도수역이라는 새로운 제도, (3) 해양오염의 방지, 해양의 과학적 탐사, 해양기술의 개발 및 이전 등의 규정을 신설하였다.

(특히, 베트남)과의 관계는 더욱 더 가까워지고 그 중심에는 ‘남중국해 문제’가 존재한다. 비록 정치체제가 같다고 하더라도 중국과 소련 간 국경(珍寶島)에서의 무력충돌(1969년)에서 증명하였듯이 이데올로기보다 국가이익이 우선한다는 것도 외교의 원칙이다.

남중국해를 둘러싼 중국과 베트남의 외교노력을 살펴보면 중국은 저우언라이(周恩來) 외교부장(당시)이 소극적으로 1951년 8월 15일 남사군도, 서사군도, 중사군도, 동사군도의 영유권을 선언하였으나 이는 그 후 곧 조인된 ‘샌프란시스코 강화조약’을 의식한 것으로 분석할 수 있다. 한편, 남베트남(당시)은 1956년 6월 성명을 발표, 남사군도, 서사군도의 영유를 주장하고 1960년 12월에는 남베트남정부가 서사군도의 패틀섬(Pattle Island)에 정찰 목적으로 공무원 1명을 파견하였다. 그리고 남베트남은 후에 남사군도로부터 철수하고, 패틀섬을 제외하고 서사군도에서도 철수하였으나 1973년 가을 오일 쇼크(Oil Shock) 이후 재진출하였다.<sup>06</sup> 그러나 앞에서 언급한 바와 같이 1974년 1월 서사군도에서 중국군과 교전하여 패배하고 서사군도 전역이 중국군에 제압되었다.

그 후, 중국은 1988년부터 실질적으로 남사군도의 무력점거를 통하여 영유권의 기정사실화에 적극적으로 나서기 시작했다. 이에 대하여 베트남도 남사군도에 진출하고 있어, 양국 해군 간에 존슨 암초의 주변수역에서 ‘최초로’ 무력충돌이 발생했다. 중국 해군은 1988년 초에 베트남이 설정한 석유광구와 말라카(Malacca) 해협에서 바시 해협으로 통하는 항로를 바로 가까이 통하고 있는 존슨 암초 및 그의 주변수역까지 진출, 남사군도의 점거를 시작했다. 이에 대하여 베트남해군도 남사군도에 진출함으로써 양국해군은 1988년 3월 14일 존슨 암초의 주변수역에서 충돌하고, 중국 해군함정의 공격으로 베트남 해군함정 2척이 격침되고 1척이 대파되며, 베트남 병사 약 80명이 전사한 존슨 암초 사건이 발발하였다.

존슨 암초 사건은 남사군도를 둘러싼 중국과 통일 베트남 간에 최초로 발생한 무력 충돌사건으로 (1) 그때까지 남사군도에는 거의 관여하지 않았던 중국 해군의 진출 의도가 분명하게 나타남으로써 필리핀을 제외하고 그다지 남사군도에 관심을 표명하지 않았던 여타 아세안 각국들도 동 사건을 계기로 중국의 군사적 위협에 대한 우려가 증대되었다. 또한, (2) 존슨 암초의 주변 분쟁해역이 말라카 해협에서 바시 해협에 이르는 극동과 중동을 연결하는 석유수송의 중요 항로를 차지하는 해상 통로의 요충이라는 점에서 만일 동 해역에서 군사 분쟁이 발생한다면 동아시아의 정치경제에 대한 영향이 적지 않을 것으로 예상되어 아세안 각국 뿐만 아니라 일본 등 동아시아 국가들도 크게 염려하였다. 그리고 (3) 동 사건이 발생한 시기가 미국과 필리핀 간에 필리핀 주둔 미군의 철수를 검토하기 시작한 시기와 중복되고 그 이후 '냉전의 종결'로 미국과 소련의 동남아시아로부터 후퇴, 특히 1991년 이후 필리핀 주둔 미군이 철수함으로써 남중국해는 군사적으로 진공지대가 되어 중국 해군의 진출을 알면서도 허용하는 결과가 되지 않을 수 없는 상황이 되었다.

이러한 상황에서 중국의 육상 국경(러시아, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄, 몽골, 북한, 베트남, 라오스, 미얀마, 인도, 부탄, 네팔, 파키스탄, 아프가니스탄 등 14개국)은 인도와의 국경을 제외하고 순차적으로 해결되었다. 그리고 해상 국경(베트남, 필리핀, 브루나이, 인도네시아, 말레이시아, 한국, 일본 등 7개국)에 관하여는 최초로 2000년 5월 『베트남과의 통킨(Tonkin)만 영해, 배타적경제수역 및 대륙붕 경계에 관한 협정』 및 『통킨만에서 어업협력에 관한 협정』을 체결(2004년 6월 발효)하여 통킨만의 해상경계 및 어업문제를 해결함으로써, 남사군도의 해상경계 획정에도 기여할 것으로 기대하였다. 그러나 중국은 2007년 11월 서사군도, 남사군도 및 중사군도를 합하여 썬사시라는 행정구역을 설립함으로써 남중국해의 주권문제에 관하여 타협하지 않겠다는 의사를 분명히 하였다.

따라서 남사군도를 둘러싼 관계당사국들이 특히, 중국이 유화적인 태도를 보이면서도 기회만 있으면 자국을 위한 기정사실을 축적하여 영유권 분

쟁에 유리한 입장에 서려는 자세를 바꾸지 않는 한, 남사군도 분쟁의 해결에는 도달할 수 없을 것으로 관측된다. 국제사회가 무정부 상태에 놓여있는 현실에서 생각하면 동남아 각국과 같은 소국, 특히 베트남으로서는 중국이라는 대국을 상대로 남사군도를 둘러싼 자국의 해양 권익을 유지하는 것이 용이하지는 않다. 본래 의존할 수 있는 것은 자국(베트남)의 해군력이나, 양과 질에 있어서 강력한 인민해방군을 갖고 있는 ‘대국 중국’과 남중국해의 분쟁에서 대치하고 있는 아세안 각국(베트남 등)은 다소 무기력한 존재이다.

금후 중국을 어떻게 분석하고, 어떠한 관계를 설정하여 갈 것인가가 중요한 과제가 되었다. 아세안은 역내 국가들의 국력을 결집하더라도 ‘대국 중국’에 대항할 군사력을 갖고 있지 않아 그것은 미국만이 가능한 실정이다.<sup>07</sup> 따라서 일부 아세안 국가는 미군의 주둔을 금후에도 유지하기 위하여 미국에 개별적으로 군사시설 제공 등 미군 주둔의 비용을 가능한 한 삭감하도록 노력하고 있다. 그러나 미군의 주둔을 먼 장래에도 계속 유지할 것이라는 보장은 어디에도 없는 이상, 중국에의 ‘대항적인 자세’를 취하면서도 중국과의 교섭을 갖고 “신뢰양성을 행하지 않는 한, 중국의 위협을 완화할 수 없다”는 결론에 도달하였다. 그 결과, 아세안은 남중국해 문제를 포함하여 중국과의 상호 신뢰를 위한 조치를 공식적인 레벨에서 요구하기 시작하였고, 미국 등이 참가하는 국제회의의 장소에 중국을 끌어들이고, 동시에 중국에 압도되지 않기 위하여 미국 등 다른 대국의 영향력을 빌려 중국 위협의 경감이라는 목적을 달성하려고 하였다.

그 후, 특히 2010년 중국 해군이 복수의 동남아국가들이 영유권을 주장하는 섬 또는 암초에 대하여 강압적인 행동을 취하려는 움직임이 있어 동남아국가에서 다시 중국 위협론이 대두하고 있다. 중국은 지정학 전략으로 “서쪽(인도 및 파키스탄)을 안정시키고, 북쪽(러시아, 몽고, 카자흐스탄 등)을 의지하

07 동아시아의 안전보장 질서는 미국을 중앙(Hub)으로 하고 한국, 일본 등과 양국 간 안전보장조약, 기지 협정, 시설이용협정을 지축(Spoke)으로 편성된 수레바퀴(Hub & Spoke) 시스템으로 지탱되고 있다.

고, 동남쪽(대만문제, 남중국해문제, 한반도문제)에서 투쟁한다”<sup>08</sup>는 것을 중·단기 목표로 하고 특히, 러시아, 카자흐스탄 등과 상하이협력기구(SCO : 1996년 설립)를 통한 군사적 신뢰관계를 구축함으로써, 중국 북방의 육로로 침범 받았던 역사적 위협을 근절하고, 중국 해군은 남중국해로부터의 해양 적대세력을 향하여 전략공간을 확대하려고 하고 있다.

이러한 중국 해군의 ‘역사적 사명’을 간파한 베트남 정부는 3번에 걸친 무력충돌(1974년, 1979년, 1988년) 등 어려운 역사적 배경 속에서 장기간 대립 관계이었던 중국과의 양자 간 충돌을 피하면서, 2010년 7월 23일 하노이에서 개최한 제17회 아세안지역안보포럼(ARF)이라는 다자의 장소에 미국과의 헛징 전략의 일환으로 미국(힐러리 국무장관)의 개입을 통하여 교묘하게 남중국해 문제의 해결에 유리한 분위기를 조성하려고 시도하였다.

## 2) 필리핀, 중국과의 집단(개별)교섭

남사군도의 영유권 문제와 관련, 필리핀은 1956년 3월 필리핀 해양문제 연구소가 남사군도를 “탐사”하고, 53개의 모래섬과 산호초를 “발견하였다”고 하며 이곳을 칼라얀 군도(Kalayaan Islands)로 명명하고 필리핀의 영유를 주장한 바 있었다. 중국이 남중국해에 적극적으로 진출하기 시작한 1988년 이전에는 특별한 움직임은 없었다.

그러나 1988년 3월 남사군도에서 베트남 해군과 중국 해군 간의 무력충돌을 지켜본 동남아 각국은 동남아시아에서 미국과 소련이 후퇴하고 냉전 후 점점 증가하는 중국의 존재를 느끼면서, 1991년 아세안 외무장관회의의 개막식에 중국 외교부장을 초대함으로써, 형식상 아세안-중국 외무장관회의(아세안+)라는 ‘공식적인 회의외교’를 ‘최초로’ 출발하였다. 아세안으

08 예프청 저·이우재 역(2005), 『중국의 세계전략』, 21세기북스, 510~515쪽.

로서는 이러한 ‘공식적인 회의외교’의 틀 속에 중국을 끌어들여 아세안 방식(ASEAN Way)<sup>09</sup>에 의한 ‘집단 교섭’으로 남사군도의 분쟁을 포함한 여러 가지 문제를 중국과 협의하려는 노력을 시도하였으나, 중국 정부는 익년(1992년) 2월 남사군도의 영유를 명기한 『영해법』을 공포하는 등 유화적인 태도를 표시하지 않았다.

이러한 중국의 움직임에 아세안 회원국 중에 가장 위협을 느낀 필리핀은 1992년 7월 22일 마닐라에서 개최한 아세안 정기 외무장관회의의 『공동성명』<sup>10</sup>의 17항목에서 별도의 성명을 마련하기로 하고, 남중국해 분규에 관한 「지역의 행동규범(a Regional Code of Conduct)」으로 (1) 무력 불사용, (2) 연안국들의 자제, (3) 항해의 안전을 호소하는 『남중국해에 관한 아세안 성명』<sup>11</sup>을 아세안 발족(1968년) 이래 남중국해의 분규에 관하여 ‘최초로’ 모든 아세안 회원국(인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 싱가포르, 태국, 브루나이)의 합의를 도



09 아세안 방식(ASEAN Way)의 내용은 일반적으로 (1) ‘내정불간섭’, ‘분쟁의 평화적 해결’, ‘무력불사용’ 등 보편적인 규범에 속하는 것, (2) ‘Consensus 방식’, ‘비공식주의’, ‘점진주의’ 등 의사결정의 방식에 속하는 것, (3) ‘개인보다 사회’, ‘자유보다 질서’, ‘경쟁보다 조화’, ‘계약보다 양해’를 우선시하는 Asian Value에 속하는 것 등을 포함.

10 Joint Communique 25th ASEAN Ministerial Meeting (Manila, Philippines, July, 21–22, 1992)의 Paragraph 17에서 “ASEAN 외상들은 어떠한 영토와 영역의 관할권 분쟁에는 무력에 호소하지 않고 평화적으로 해결해야 한다는 것을 강조하고, 관계 당사국 모두에게 이러한 분쟁을 해결하기 위한 적극적인 분위기를 조성하기 위하여, 행동의 자제를 요청한다”고 서술한 후, “동 문제에 관하여 별도의 성명을 발표하기로 결정하였다.”. [www.aseansec.org/3667.htm](http://www.aseansec.org/3667.htm)(2010. 11. 6 열람).

11 동 『남중국해 ASEAN 성명』의 내용은 (1) 주권 및 영유권의 문제를 무력에 호소하지 않고 평화적 수단 에 의한 전면적인 해결의 필요성을 강조하고, (2) 모든 당사국에 대하여 자제를 요구하고, (3) 남중국해 에 직접 이해관계를 갖고 있는 각국들이 주권 및 영유권에 관계없이, 동 해역에서의 해양통행·통신의 안전, 해양환경의 오염방지, 해난구조의 협력, 해적·미약·밀수적발 등의 협력의 가능성을 추구하고, (4) 『동남아시아우호협력조약』을 남중국해의 ‘국제적인 행동의 규범’으로 권고하는 내용으로 구성. [www.aseansec.org/3634.htm](http://www.aseansec.org/3634.htm)(2010.11. 6 열람).

출하였다. 또한 『동남아시아우호협력조약』(TAC)<sup>12</sup>에 포함된 원칙<sup>13</sup>을 남중국해를 둘러싼 「지역의 행동 규범」의 기초로 하기로 방침을 결정하였다.

그러나 중국 해군은 1993년 미군이 필리핀에서 철수한 2년 후인 1995년 2월, 필리핀 등이 영유권을 주장하는 ‘남사군도’의 미스치프 암초에 진출하여 ‘어민의 피난소라 불리는 군사시설을 설치한 제1차 미스치프 암초 사건’에 이어, 1998년 10월 말에는 미스치프 암초에 영구 시설을 건설한 제2차 미스치프 암초 사건을 통하여 미스치프 암초를 실효적으로 점령하였다.

이번 미스치프 암초 사건은 지난 1988년에는 당시 아세안 회원국이 아닌 베트남과의 영유권 문제와 달리, 아세안 회원국인 필리핀이 영유권을 주장하는 암초에 대하여, ‘최초로’ 중국이 영유권을 주장했기 때문에, 아세안 각국의 중국에 대한 경계심을 한꺼번에 비등시킨 결과를 초래하였다. 아세안 각국은 또한 중국 인민해방군이 최초의 대만 민선 총통에 리덩후이[李登輝] 국민당 총재의 당선을 저지하기 위하여 1995년 7월부터 익년 3월에 걸쳐 대만해협에서 3차에 걸친 미사일 발사 훈련을 실시한 점도 고려, 중국이 마침내 베트남(1998년 7월말 가입 예정)뿐만 아니라 아세안 회원국과 ‘남사군도’의 도서를 둘러싼 쟁탈전이 되어 간다고 인식하고, 중국과 양자교섭을 진행하던 말레이시아도 현실적인 ‘중국의 위협’을 인식하였다.

이러한 미스치프 암초 사건은 냉전 후 아세안 회원국과 중국 간 최초의 군사충돌로써, 일촉즉발의 위기로 인한 ‘벼랑끝 정책’을 경험한 필리핀은 중국과 여타 아세안 각국(베트남 등)과의 신뢰양성조치가 필요하다는 인식에서 「지역의 행동규범」으로 중국과는 1995년 8월 『남중국해와 그 외의 협력지역에 있

12 『동남아시아 우호협력조약』(TAC)의 의의는 ASEAN의 내부협력 심화 과정으로 1970년대 초반 닉슨 독트린, 미·중 관계 개선 등 지역안보 환경의 변화를 반영, 제1차 ASEAN 특별외무장관 회의(1971년 11월)에서 ASEAN 대외정책의 요체인 『동남아시아 평화·자유 및 중립지대 선언』(ZOPFAN)을 채택하고, 이를 실현하는 제1단계 노력의 일환으로 제1차 ASEAN 정상회의(1979년 2월)에서 『동남아시아 우호협력조약』(TAC)을 체결하고, 제2단계로서 『동남아시아 비핵지대화』(SEANWFZ)의 구상에 합의(1981년 8월)에서 볼 수 있다. Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia, Indonesia, 24 February 1976. [www.aseansec.org/1217.htm](http://www.aseansec.org/1217.htm)(2010. 11. 6 열람)

13 각 체약국은 (1) 주권과 영토보전의 존중, (2) 내정불간섭, (3) 분쟁의 평화적 해결 그리고 (4) 무력사용의 위협과 사용의 포기를 준수한다는 원칙

어서 중국-필리핀의 공동성명』을, 베트남과는 동년 11월 『제4회 베트남과 필리핀 간 양국 간 협의의 공동성명』에서 ‘분쟁의 평화적 해결’(현상유지)의 일환으로 (1)분쟁지역에 있어서 기존의 군사시설을 현상 이상으로 확대하지 않고, (2) 분쟁지역에 있어서 지역수준의 군사와 행정당국 간 교류를 확대하기로 한 「양국 간 행동규범(a Bilateral Code of Conduct)」을 발표하였다. 이와 같은 새로운 목표에 추가하여, 「양국 간 행동규범」에는 공통적으로 분쟁의 평화적 해결, 신뢰구축과 분쟁해결에서 무력사용의 자제, 『UN 해양법』을 포함한 국제법에 따른 분쟁 해결, 항해의 안전 등이 포함되어 있다.

이러한 「양국 간 행동규범」은 지금까지 『아세안우호협력조약』, 『남중국해에 관한 아세안 성명』, 「남중국해 분쟁관리 Workshop」에서의 기술적 작업부회에서 얻은 경험을 답습한 것으로 아세안으로서는 1995년부터 중국과의 관계에서 새로운 외교도구로서 동 「지역의 행동규범」을 시야에 넣은 관여정책에 적극적으로 나서기 시작하였다. 그 결과, 우선 1996년 7월 아세안 정기외무부장관회의의 「공동성명」의 11항목에서 「지역의 행동규범」으로 “남중국해의 장기적 안정의 기초를 만드는 「지역의 행동규범」을 마련한다는 아이디어를 승인한다”<sup>14</sup>고 언급함으로써, 아세안 내 「양국 간의 행동규범」의 다국간화가 ‘처음으로’ 아세안 외무부장관회의의 장소에 등장하고, 양국 간을 넘어선 「다국 간의 행동규범」을 만드는 데 합의하였다.

한편, 중국은 『영유권 논쟁 보류, 공동 개발, 그러나 주권은 중국』<sup>15</sup>이라는 입장을 견지하면서 2004년 9월 중국과 필리핀 간에 서명한 『남중국해의 석유자원에 관한 공동 지진파 탐사 협정』을 체결함으로써, 중국과 아세안 간의 『남중국해에 있어서 분쟁당사자 간의 행동선언(a Declaration on the

14 Paragraph 11, Joint Communique of The 29th ASEAN Ministerial Meeting (AMM) Jakarta, 20–21 July 1996. [www.aseansec.org/1824.htm](http://www.aseansec.org/1824.htm)(2010. 11. 20 열람)

15 Niklas Swanström, *Conflict Management and Negotiations in the South China Sea: The ASEAN Way?*, p. 98. [www.southchinasea.org/docs/Swanstrom.pdf](http://www.southchinasea.org/docs/Swanstrom.pdf)(2010. 12. 4 열람). 리펑(李鵬)총리는 1990년 8월 싱가포르의 연설에서 “중국은 당면 주권의 문제에는 건드리지 않고, ASEAN 각국과 협력하여 남사군도를 개발할 용의가 있다”고 언급함으로써, 영유권을 보류한 ASEAN 각국과의 「공동개발」을 제안하였다.

Conduct of Parties in South China Sea : 2002년 11월』<sup>16</sup>이 서명된 이후 ‘최초로’ 남중국해의 주변국이 취한 구체적 조치로써 중국과 남중국해 주변국과의 「공동 개발」을 방해하는 장벽을 처음으로 타파하였다. 그리고 2005년 3월에는 중국과 필리핀의 『공동탐사협정에 베트남도 참가하여, 이들 3국의 석유회사는 당시부터 3년간 협력광구 14만 3천km<sup>2</sup>를 탐사하기로 합의하고 같은 해 8월말 조사에 착수, 남중국해의 주변국에 의한 자원의 공동개발을 더욱 진전시키는 결과를 초래하였다. 이러한 공동개발 합의는 아세안 전체와의 회의외교를 통한 ‘집단 교섭’에 의한 것이 아니고, 중국 주도로 중국과 아세안을 배경으로 한 직접 당사국(필리핀과 베트남) 간의 ‘개별 교섭’으로 이루어진 것이다.

이후에도 중국이 필리핀 등 아세안 각국에 대하여 유화적인 정책을 계속 취할 것인지에 관하여는 의문의 여지가 있다. 왜냐하면 공동탐사가 실시되는 가운데도 중국은 2007년 4월 남중국해(남사군도가 아닌 해역)에서 베트남과 영국의 BP회사 간의 천연가스 파이프라인 계획을 방해하고, 동년 11월 중국 해남성이 동사군도, 서사군도 및 남사군도를 합하여 새로운 행정단위로서 썬사시를 만들어 베트남 등과의 외교문제화 되었기 때문이다.

한편, 아세안 각국은 종래 역외 대국의 영향력을 가능한 한 배제하면서 ‘균형을 유지’하는 방향으로 역점을 두고 외교를 전개하여 왔다. 그러나 필리핀과 베트남 2개 국에 의한 공동탐사는 종래의 자세를 변경하여 역외 대국의 하나인 ‘중국에 중심’을 둔 것으로 분석할 수 있다. 이후에도 필리핀과 베트남 양국이 중국의 태도에 따라가고, 아세안은 남중국해의 영토문제를 해결할 수 없는 상태가 될 것인지, 아니면 아세안이 역외 당사국인 미국과의 해양안전보장 체제를 더욱 확대하여 중국 주도의 해결책을 견제하려고 시도할 것인지 현재로서는 예측할 수 없는 상황이다.

그러한 와중에도 필리핀은 2007년 5월 실시된 상원 중간선거 및 지방선

16 동 『행동선언』, [www.aseansec.org/13165.htm](http://www.aseansec.org/13165.htm)(2010. 11. 20 열람)

거의 경우 남사군도에서도 선거를 실시하고, 2009년 3월에는 남사군도의 일부를 영해 기선의 내측에는 포함하지 않고 필리핀 인근에 위치한 중사군도의 스카버러 모래톱(Scarborough Shoal)과 남사군도의 일부를 포함하는 영해 기선 법을 선포하였다.

### 3) 인도네시아, 아세안과 중국 간의 회의외교

남사군도를 둘러싸고 ‘최초로’ 통일 베트남과 중국 간 무력충돌(1988년 3월)이라는 남사군도의 정세 변화에 대응하지 않을 수 없는 아세안의 입장에서 적극적인 움직임을 보인 국가는 인도네시아였다. 우선 1988년 9월 인도네시아 해군이 남중국해에서 항로의 폐쇄에 대비하는 대항조치로써 순다(Sunda)와 롬복(Lombok) 양 해협의 폐쇄연습을 행하여, 중국과 베트남을 견제하려고 시도하였다. 그러나 인도네시아는 현실적으로 군사 면에서 중국 등에 대항할 수 없다는 점을 인정하고 외교적 수단을 통하여 평화적으로 해결하려는 수단을 모색하였다. 그 결과 인도네시아가 지도력을 발휘하여 아세안의 관여정책의 일환으로 1990년 1월부터 매년 인도네시아의 주최로 분쟁당사자와 아세안 각국의 관료·학자·군인이 개인 자격으로 참가하는 「남중국해의 잠재적 분쟁을 관리하는 워크숍」이라는 ‘비공식 회의외교’를 ‘최초로’ 시작하였다.<sup>17</sup>

인도네시아 발리에서 개최된 1990년의 제1차 「남중국해 워크숍」(아세안 회원국과 캐나다 대표 참가)에 이어, 1991년의 제2차 「남중국해 워크숍」에는 아세안 회원국가에 추가하여 중국, 베트남, 라오스, 대만도 참가하고 참가자는 거의 대부분 외교부의 관료들이었다. 특히, 중국 참가자는 (1) 남중국해를 국제문제화(Internationalized) 시켜서는 안 되고, (2) 남중국해에 관한 어

17 "Report of the Workshop on Managing Potential Conflicts in the South China Sea", Bali, January 22-24, 1990 (Department of Foreign Affairs, Republic of Indonesia, 1990).

떠한 문제도 관계국과 직접, 양국 간(Bilateral)에 논의할 용의가 있고, (3) 남중국해에서의 주권은 “논쟁의 여지가 없다(Indisputable)”는 입장을 채택하려고 하였다.<sup>18</sup>

그리고 베트남과 중국 간 무력충돌(1988년)에 이어, 필리핀과 중국 간의 충돌(1995년) 등 남중국해를 둘러싼 여사한 분쟁의 와중에 남사군도를 둘러싼 아세안 각국의 중국 위협론은 1995~1996년에 최고조에 달했고 1997년 이후 동남아시아 통화위기를 극복한 즈음, 1997년 12월 쿠알라룸푸르에서 개최된 아세안-중국 정상회의에는 장쩌민 국가주석도 참석하여 「지역의 행동규범」로 『21세기를 향한 아세안-중국협력』이라는 『공동성명』이 채택되었다. 동 『공동성명』의 2항목에는 국가 간의 관계를 관리하는 규약으로서 UN헌장, 『아세안우호협력조약』과 병행하여 「평화공존 5원칙」이 나열되었고, 8항목에는 「지역의 행동규범」으로 (1996년 5월 중국의 UN 해양법 조약의 비준을 염두에 두고) 관계당사국은 남중국해의 분쟁을 『UN해양법』(1982년)을 포함한 보편적으로 인정되는 국제법에 따라 우호적인 협의와 교섭을 통하여 해결하는 것에 동의하였다.<sup>19</sup>

그 후, 1999년 4월부터 아세안 각국과 중국이 모두 남중국해에 있어서 준수할 행동규칙을 체결하는 교섭이 본격적으로 시작하였다. 필리핀 정부는 「남중국해에 있어서 관계당사국 간의 행동규범」을 1994년 4월 제안하고, 동년 11월 제3회 아세안-중국 정상회의에서 아세안 측은 도서명을 명기하지 않은 ‘개정안’을 제출하고, 아세안과 중국만의 ‘회의외교’에서 토론되고, 결국에는 2002년 11월 제6회 아세안-중국 정상회의에서 「지역의 행동규범」로 『남중국해에 있어서 분쟁당사자간의 행동선언』이라는 「다자간 행

18 Hasjim Djalal and Ian Townsend-Gault, *PREVENTIVE DIPLOMACY: MANAGING POTENTIAL CONFLICTS IN THE SOUTH CHINA SEA*, <http://faculty.law.ubc.ca/scs/cats.htm>(2010. 11. 6 열람)

19 Joint Statement of the Meeting of Head of State/Government of the Member States of ASEAN and the President of the People's Republic of China, Kuala Lumpur, 16 December 1997(<http://www.aseansec.org/summit/prasch1.htm>)

동선언(a Multilateral Declaration of Conduct)」을 발표하였다.<sup>20</sup>

이러한 『행동선언(Declaration of Conduct)』은 우선 (1) 명칭에 관하여, 1999년 아세안 초안은 ‘남중국해에서의 지역 행동규범(a Regional Code of Conduct in South China Sea)’이었으나, 「행동규범」에서 「행동선언」으로 격을 낮추었고, (2) ‘남사군도’, ‘서사군도’ 등을 명기하지 않고, ‘남중국해의 분쟁 지역’으로 표기함으로써 적용대상이 되는 지리적 범위도 엄격하게 설정하지 못하였고, (3) 『행동선언』이라는 명칭에서 보듯이 법적 구속력 있는 강제력도 갖지 않고 남사군도의 섬 또는 암초에 건조물을 신규로 구축하는 행위도 명시적으로 금지하지 않은 한계를 갖고 있었다. 그러나 동 『행동선언』의 1항목에서는 1999년 아세안 초안에는 없었던 UN헌장, 『UN해양법』, 『아세안 우호협력조약』, 「평화공존 5원칙」과 기타 보편적으로 인정된 국제법의 원칙을 국가와 국가 간의 관계를 관리하는 기본적인 규약으로 하는 것으로 명기함으로써 명칭(행동선언)에서 행동규칙으로의 ‘규범성’이 희박한 점을 여기에 보완한 것으로 분석 할 수 있다. 또한, 5항목에서는 현재 사람이 거주하고 있지 않는 섬, 암초, 모래톱 등을 새롭게 점거하지 않는 현상유지의 규정을 포함하였다.

동 『행동선언』은 분명히 아세안 각국과 중국 간 ‘회의외교’의 산물로서 남중국해를 둘러싼 분쟁해결로 향하여일보 진전하였다고 평가할 수 있으나, 이러한 「다자간 행동선언」에 중국이 동의한 배경에는 9.11 테러사건(2001년) 이후 증가된 미국의 대동남아 영향력을 봉쇄하고 아세안 국가들을 우호세력으로 포용한 후 미국을 배제한 다자간 협상에서 해결하려는 의도로 분석할 수 있다.

그러나, 남사군도의 분쟁에 관하여 중국과 아세안의 관계 당사국의 주장 중에는 분명한 법적 정당성이 있을 수는 없으나, 무력에 호소하지 않고 교섭을 통하여 해결하기 위하여 『남중국해에 있어서 분쟁당사자간의 행동

20 Paragraph 40, Joint Communique of the 35th ASEAN Ministerial Meeting(<http://www.aseansec.org/10189.htm>)(2010년 11월 20일 열람)

선언』을 보다 정밀화 하고, 「행동선언」을 한 단계 격상하여, 법적 구속력이 있는 「행동규범」으로 하는 것이 우선 필요하고 이를 아세안 측이 요구하고 있다.<sup>21</sup>

아세안 각국들은 중국이 2003년 4월 아세안 역외국가로서 최초로 『동남 아시아우호조약』(TAC)에 가입함으로써 남사군도를 둘러싼 중국과의 ‘신뢰 구축’에 기여할 것으로 기대하였다. 실제로 중국 자신도 주변국과의 우호관계를 유지하기 위하여 2010년 중국·ASEAN 수뇌회담의 『의장성명』에서 「지역의 행동규범」으로 2002년의 『남중국해의 행동선언』의 실시를 통하여 「행동규범」의 채택에 노력한다는 의사를 확인<sup>22</sup>한 바 있고, 올해(2011년) 7월 인도네시아의 발리에서 개최된 아세안 확대외교장관회의(PMC)를 계기로 중국과 아세안 간에 「행동규범」을 위한 가이드라인에 합의<sup>23</sup>한 바 있다.

비록 「행동선언」에서 「행동규범」의 가이드라인 합의에 8년이라는 세월이 소요되었더라도 남중국해의 「개방적 해양질서」를 유지하기 위하여 관계국가들 간의 상호불신을 조금이라도 불식하려는 장치를 ‘외교와 군사력을 병행’하여 만들어야 하고, 2002년의 『남중국해 행동선언』을 법적 구속력 있는 「행동규범」으로 하기 위하여 중국과 아세안이 이미 개최하고 있는 「행동선언」의 실시에 관한 합동작업부회를 장관급으로 격상하고, 경우에 따라서는 이해당사국을 읍저버에 추가하는 방안도 고려하여야 한다.

21 Joint Communique of the 36th ASEAN Ministerial Meeting, Phnom Penh, June 16–17, 2003. [www.aseansec.org/14880.htm](http://www.aseansec.org/14880.htm)(2010. 12. 4 열람). 예를 들면, 2003년 AMM의 공동성명은 “남중국해에 있어서 관계당사자간의 행동선언은 행동규범에의 중요한 일보이다”라고 하고 있다.

22 Paragraph 7, Chairman’s Statement of the 13th ASEAN–China Summit, Ha Noi, 29 October 2010. [www.aseansec.org/25481.htm](http://www.aseansec.org/25481.htm)(2011. 1. 15 열람)

23 ASEAN CHAIRMAN’ STATEMENT ON THE ASEAN POST MINISTERIAL CONFERENCE (PMC) + 1 SESSIONS 의 16항. [www.asean.org/documents/44thAMM-PMC-18thARF/PMC-CS.pdf](http://www.asean.org/documents/44thAMM-PMC-18thARF/PMC-CS.pdf)(2011. 9. 13 열람).

#### 4) 말레이시아, 중국과 양자 실리외교

말레이시아는 1978년 남사군도 중에 가장 서남쪽에 있는 암보니아(Amboyna Cay)에 영토 표식을 설치하고, 1979년 12월에는 남사군도의 11개의 섬과 산호초를 포함하는 영해를 명시하는 지도를 출판하였다. 그리고 마하티르 정권이 등장한 1981년 이후 말레이시아 해군은 성명을 발표, 스왈로우 암초(Swallow Reef), 아르다시어·달라스 암초(Ardasier and Dallas Reefs), 마리벨레스 암초(Mariveles Reef) 등 3개의 암초를 점유하고 해군부대를 상주시키고 있다. 그리고 1991년 4월 말레이시아 정부는 스왈로우 암초에 숙박시설을 건설하여 관광지로 개발하기 시작하였다.

또한 중국 해군이 1995년 2월 필리핀 등이 영유권을 주장하는 ‘남사군도’의 미스치프 암초에 진출한 것에 영향을 받아 아세안 각국도 자국이 점거하고 있는 남사군도의 섬과 암초에 대하여 기정사실화하는 조치를 행하였다. 예를 들면, 1996년 5월에는 말레이시아 해군이 스왈로우 암초의 인근 해역에서 대규모 군사연습을 행하였고 같은 해 9월에는 인도네시아의 해군과 공군이 남사군도의 남쪽에 인접하고 있는 자국령 나투나 제도(Natuna Islands)에서 대규모 군사연습을 실시하였다. 또한, 말레이시아 해군은 1999년 6월 남사군도의 인베스타게이터 모래톱(Investigator Shoal)과 에리카 암초(Erica Reef)에 구조물을 구축하는 데 성공하고 그 후 군대를 주둔시키고 있다. 필리핀도 1999년 5월과 11월 각각 남사군도의 세컨드 토마스 모래톱(Second Thomas Shoal)과 중사군도의 스카버러 모래톱에 해군함대를 고의로 좌초시키고 군대를 주둔하였다.

남사군도를 둘러싼 중국과 베트남 간 존슨 암초에서의 무력충돌(1988년)에 대한 중국의 의도를 말레이시아는 “베트남에 대하여 수년간 쌓인 원한을 푸는 것이기 보다 중국의 최종적 목적은 동남아시아 지역에서 미국과 소

련의 역할을 대체하는 것이다”고 중국을 경계하였다.<sup>24</sup> 실제로 남중국해 문제는 말레이시아를 포함한 동남아 국가에게 ‘중국의 의도’를 피부로 느낄 수 있는 가장 중요한 척도이다. 이러한 인식의 연장선상에 중국과 필리핀 간의 미스치프 암초 사건(1995년)에 관하여도 말레이시아는 “(중국이) 세계의 어떤 지역에서 무력을 행사한 실적을 갖고 있다는 것을 잊을 수가 없다”고 역사적 사실을 인용하면서 “장래 어느 시점에서 교전국이 될 가능성이 있는 것은 중국이다”는 입장을 암시하였다. 동남아시아의 중립성과 대국 각축장으로부터의 분리를 강력하게 주장한 말레이시아로서도 당시(1995년)에는 중국을 잠재적 불안정 세력으로 인식하였다.

이러한 시기(1995~1996년)에 동남아 각국에서 중국 위협론이 최고조에 달하였다. 중국 위협론의 문제화는 당초부터 미국으로서는 타당할지언정, 말레이시아로서는 실리적인 관점에서 득책이 아니라고 인식하였다. 중국 위협론에 대한 전략은 일반적으로 봉쇄정책과 관여정책 등을 들 수 있다. 상대적으로 약한 국가(아세안 각국)가 상대적으로 강한 국가(중국)에 대하여 취할 수 있는 조치는 부국강병책은 물론 관여정책이나 제3국과의 동맹정책 및 손실 최소화 방법(보험)으로의 헷징(Hedging)정책 등을 들 수 있으나, 봉쇄정책을 취할 수는 없다는 것이 필자의 견해이다. 특히 말레이시아의 대중국 “안전보장은 적대국과 대치(Against)하는 것이 아니고, 적대국과 함께(With) 획득할 수 있다”는 ‘협력적 안전보장’의 발상에서 출발하고 있다고 분석할 수 있다.

말레이시아는 냉전 후, 특히 중국의 ‘책임감 있는 행위’를 보여준 아시아 금융위기(1997년)이후 경제적으로나 전략적으로 아세안 국가들 중에 중국과의 관계가 가장 긴밀하고 안정된 국가들 중에 하나이고, 정치적으로나 외교적으로 중국의 주요한 우방으로 되어가고 있다. 말레이시아는 미국의 영향력이 세계전체에 미치는 일극체제를 억제하는 다극체제의 지역질서 및 국

24 Derek Da Cunha(1998), “Southeast Asian Perceptions of China’s Future Security Role in its Backyard”, In *China’s Shadow : Regional Perspectives on Chinese Foreign Policy and Military Development*, Washington DC, Rand Corporation, p. 116.

제질서를 신봉하는 중국을 강하게 지원하여 왔다. 말레이시아의 대중국 정책은 『헷지된 관여(Hedged Engagement)』를 기본으로 하는 「용의주도하고 관리된 관계(Cautious and Controlled Relationship)」라고 할 수 있다.<sup>25</sup>

중국은 ‘경제적으로’ 21세기 중반 이전에, 세계 경제초대국이 된다는 세계은행의 예측과 관련, 혹시나 말레이시아의 경제적 지위가 위협받지 않을까 하는 ‘위협론’은 중국이 일관하여 저개발의 상황에 머무르지 않는 한 언젠가는 경제초대국이 되는 것은 당연하다. 말레이시아는 아세안 국가들 중에 중국과 ‘최초로’(1974년 5월 31일) 국교를 정상화한 국가로서 실리의 관점에서 있는 그대로 받아들이고, 오히려 ‘위협론’ 보다 중국의 경제성장에 따른 ‘이익론’이 더 많이 존재하고 있다고 인식하고 있다. 나아가서 ‘정치적으로’ 순조로운 경제성장에 따른 야심적인 군비증강을 추진하는 중국에 대한 ‘경제론’보다 일극 패권국가로 되어가는 미국의 대항세력으로서 중국의 건설적 역할을 기대하고 있다.

또한, 말레이시아는 인근 대국, 중국에 대한 위협론을 강조할 경우 이에 따른 위험성을 이해하고 있다. 단순화를 두려워하지 않고 서술한다면 중국을 위협으로 간주하고, 이에 경계심을 갖고 접촉한다면 중국도 당연히 이에 반발을 느끼는 거울 이미지(Mirror Image), 바꿔 말하면 적의 악순환이 성립하게 된다. 그와 반대로 우호의 선순환도 실현될 수 있다. 구체적인 사례로서 남중국해 문제를 둘러싼 말레이시아와 베트남의 행동에 대한 중국의 대응에서 볼 수 있다. 베트남의 육군참모총장과 국가평의회 부의장이 1989년 5월 베트남이 실효적 점유를 하고 있는 남사군도를 시찰한 데 대하여 중국은 동 시찰을 중국의 영토에 대한 ‘언어도단의 도발 행위’라고 격렬하게 규탄하였다. 그러나 말레이시아 국왕과 왕비가 1992년 5월 말레이시아가

25 Joseph Chinyong Liow(2005), “Balancing, Bandwagoning, or Hedging? : Strategic and Security Patterns in Malasia’s Relations with China 1981~2003” in Ho Khai Leong and Samuel Ku eds., *Southeast Asia and China : Global Changes and Regional Challenges*(Singapore : ISEAS).

지배하고 있는 남사군도를 방문한 경우에는 중국은 침묵을 지켰다.<sup>26</sup>

말레이시아는 대외적으로 아세안의 일원으로서 다자주의의 대의에 동의한다는 것을 표명하면서, 남중국해 문제에 관하여는 분명히 중국과의 양자 교섭을 선호하고 추진하고 있는 것으로 분석할 수 있다.<sup>27</sup> 실제로 남중국해에 관한 Track II 레벨에서의 대화에서 말레이시아 대표는 정기적으로 다국간 이니셔티브의 진행을 방해하고, Track I 레벨의 교섭에서도 말레이시아 대표는 “남중국해 문제를 국제화하면 양국 간의 문제를 더욱 복잡하게 하기에, 양국 간 교섭을 통하여 해결하여야 한다”는 중국의 입장에 맞추어, 남중국해 문제에 관한 다자주의 어프로치를 공공연히 부정하고 중국과 양자 교섭을 통하여 실리를 추구하고 있다. 이는 아세안의 창설 멤버인 필리핀의 불만을 초래하고 나아가서 말레이시아의 대응은 중국과의 다자간 대화를 중시하는 아세안의 공통의 입장에도 명확히 모순하고 있다.

### 3. 아세안의 분쟁해결 노력과 중국과 미국의 관여정책

#### 1) 중국의 아세안지역포럼 참가와 새로운 안보관

아세안지역포럼(ARF)은 아시아·태평양지역에 있어서 ‘냉전 후 체제’에

26 Chen Jie(1994. 10), “China’s Spratly Policy—With Special Reference to the Philippines and Malaysia”, *Asian Survey*, vol. 34, no. 10, p. 901.

27 Rajmah Hussain(1995), “A Southeast Asia Perspective : View from Mayasia” in Michael Everett and Mary Sommerville eds., *Multilateral Activities in Southeast Asia*, Washington, D. C, National Defense University Press, pp. 53~62.

서 특히 주목받고 있는 ‘협력적 안전보장(Cooperative Security)’ 시스템<sup>28</sup>으로  
서 아세안을 중심으로 1994년 7월 탄생하였고, 이는 동지역에 있어서 안전  
보장문제를 논의하는 유일한 다국 간 정부차원의 대화기구이다. 현재 가맹  
국은 아시아·태평양지역의 23개국(ASEAN 10개국, 한국, 북한, 미국, 중국, 일본,  
러시아, 캐나다, 호주, 뉴질랜드, 인도, 파키스탄, 몽고, 파푸아뉴기니)과 EU로 구성되어  
있다.

이러한 ARF는 일차적으로 아세안 각국이 아세안으로서 일치하여 활동  
하는 장소이고 아세안 각국의 안전을 대외적으로 보장하는 정책의 하나로서  
아세안이 제안하고 주도하며 아세안이 운영하는 안보협력체제이다. 나아가  
서 ARF는 당초 남중국해의 영유권 문제를 계기로 만들어졌으나 대두하고  
있는 중국을 다국 간 대화의 틀 속에 끌어들이고 미국 등 역외 대국으로 하  
여금 동남아시아에 대한 관심을 갖고 온건한 관여를 계속 하도록 하는 데 있  
었다. 그렇게 함으로써 적어도 단기적으로 보아, 아세안 각국이 경제 건설과  
정치·사회의 안정화에 전념할 수 있다는 생각이 ARF의 근거에 있다.

이러한 ARF에 중국이 참가한 배경에는 남사군도를 둘러싼 분쟁을 아세  
안과의 다자 간 협상은 가능한 한 피하고 필리핀, 말레이시아 등과의 양자  
간 교섭을 통하여 해결한다는 입장이다. 또한 중국은 경제 분야에서는 다자  
적인 접근에 적극적이고 안보분야에서는 제한적이거나 유보적인 태도를 취  
하여 왔으나, 아세안 국가들과는 신뢰구축과 예방외교의 관점에서 남사군  
도문제를 평화적으로 해결하려는 아세안의 노력으로 설립한 ARF에는 마지  
못해 참가하였다.

또한 중국은 냉전의 종식과 거의 같은 시기인 1989년 6월, 중국정부에  
의한 민주화운동을 탄압한 「천안문사건」 이후, ‘서방 선진국의 대중국 연합  
전선’을 통한 화평연변(和平演變 : 서방국가들이 내부 교란 등 비폭력적 수단과 방법으로

28 ‘협력적 안전보장’의 시스템(ARF)이란 UN의 ‘집단안전보장’이나 구주안보장협력회의(CSCC)의 ‘공동  
의 안전보장’과 달리 불특정하고 분산된 위협을 계속하여 내부화하고, 동 위협이 현저한 위협이나 무력  
충돌이 되지 않도록 예방하는 것을 취지로 한다. 더욱이 분쟁의 평화적 해결을 도모하고 만약 불행하게  
도 무력충돌이 발생한 경우에도 사전에 그의 피해를 최소화하는 시스템을 말한다.

사회주의국가를 와해시키는 전략)을 경계하고, 국제적 고립으로부터 벗어나기 위하여, 1970년대 중반에 수교한 아세안 국가들(말레이시아, 필리핀, 태국)에 추가하여 나머지 아세안 각국과 국교정상화(1990년 8월 인도네시아, 1990년 10월 싱가포르, 1991년 10월 베트남, 1991년 10월 브루나이)하고, 아세안의 관여정책에 순응하는 형식으로 ‘소극적으로’ ARF에 참가하였다.

중국이 ARF에 참가한 또 다른 이유는 아세안 특유의 다국 간 회의방식이 어디까지나 합의(Consensus) 주의이고 또한 『동남아시아우호협력조약』에 기초한 참가국의 주권 존중과 내정 불간섭의 원칙이므로, 중국이 기피하는 의제(예를 들면 대만문제, 인권문제, 남사군도문제 등)를 ARF의 의제로 ‘불상정’이 용이(Agenda Control)하기 때문이다. 그러나 중국은 ARF 발족 당시에는 남사군도를 둘러싼 영유권 문제를 어디까지나 당사자인 양국 간에 해결해야하는 문제라는 입장을 취하고 ARF와 같은 장소에서는 논의해서는 안된다는 관점에서 의제로 취급하는데 일관되게 반대하였다. 그러나 ‘회의외교’의 진행과 더불어 결국에는 중국 위협론을 불식시키는 것이 중국의 국익에 중요하다는 인식에서 남중국해의 영유권 문제를 ARF의 의제로 하는 것을 공식적으로 인정하였다.

또한 중국은 냉전 종식과 더불어 필리핀 주재 미군기지의 전면적인 철수(1993년)로 인한 ‘힘의 공백’을 우려하는 와중에 1995년 2월 필리핀 등이 영유권을 주장하는 남사군도의 미스치프 암초에 해군 함대를 파견하여 구조물을 건설하였다. 이로써 아세안 각국 간에 재연되는 중국 위협론을 잠재우고, 아세안을 미국과 구주 등 중요한 일극(一極 : Global Partners)에 이은 준극(準極 : Regional Partners)으로 양성하려는 전략적 고려에서 ARF에 참가하였다.

한편, 중국 정부는 중국외교에 새로운 요소로서 신안전관(新安全觀 : New Security Concept)이라는 개념을 1995년 8월 제2차 ARF회의에서 처음으로

제기하였고<sup>29</sup> 1996년 4월 상하이에서 출범한 상하이협력기구(SCO)를 통하여 신안전관을 성공적으로 실천했다. 이후 1997년 4월부터 ‘동남아 금융위기’를 배경으로 아세안 각국으로 하여금 중국 위협론을 불식하고, 러시아와의 새로운 관계설정이라는 차원에서 ‘대외적으로’ 평화 5원칙의 발표 형식<sup>30</sup>과 유사하게 인도가 아닌 러시아와 함께 공동으로 제안하였다. 구체적으로 언급하면, 1997년 4월 중국과 러시아 간의 『공동성명』<sup>31</sup>에서 “쌍방(중러)은 보편적인 의의를 갖는 신안전관의 확립을 주장한다. 냉전 사고를 버리고(互信) … 평화적인 방식으로 국가 간의 분쟁을 해결하고 무력이나 무력의 위협에 호소하지 않으며 대화와 협상에 의한 상호이해와 상호신뢰의 수립을 촉진한다. 또한 양국 간 또는 다국 간의 협조와 협력(協作)을 통하여 평화와 안전보장을 추구하지 않으면 안 된다고 생각한다”고 표명하고, 중국은 다국

29 '신안전관'의 신(新)은 우선 냉전 사고를 초월하여 대항으로 안전을 구하던 상상을 버리자는데 있다. 구체적으로 신안전관의 핵심내용은 (1) 이데올로기와 사회제도의 차이를 초월하고 냉전사고와 강권정치의 심리태도를 버리며 상호 의심하지 말고 상호 적대시하지 말 것을 가리키는 호신(互信)이고, (2) 세계화 시대에 사회발전의 객관적인 요구에 순응하여 서로 상대방의 안전이익을 존중하고, 자신의 안전이익을 실현하는 동시에 상대방의 안전을 위한 조건을 창조하여 공동안전을 실현한다는 호리(互利)이고, (3) 국가의 대소강약을 불문하고 모두가 국제사회의 일원이기에 마땅히 상호존중하고 평등하게 상대하며 타국의 내정을 간섭하지 않고 국제관계의 민주화를 추진하자는 평등(平等)이고, (4) 평화적인 교섭의 방식으로 분쟁을 해결하고 또한 공동관심의 안전문제에 대하여 광범위하고 깊이 있는 협력을 통하여 거정거리를 해소하고 전쟁과 충돌의 발생을 방지하자는 협작(協作)이다. 中國의新安全觀의具體內容是什麼?(2008. 12. 27) <http://zhidao.baidu.com/question/79461312>(2011. 5. 30 열람)

30 중국의 '평화 5원칙'은 1950년대 중반에 중국이 국공합작에 의한 혁명의 승리에 이어 6.25 전쟁의 개입으로 인하여 '침략국가'라는 국제적 이미지를 급속히 수정하기 위하여, 인도와의 공동창시자로 1955년 6월 周恩來 중국총리와 네루 인도총리와의 회담결과로 발표하였다. 그 후 중국은 중소관계정상화의 경우에도 '평화 5원칙'을 강조하였으나, 중국은 '평화 5원칙'의 공동창시자인 인도와 1959년, 1962년 영토 문제를 둘러싼 무력분쟁의 당사자가 된 역사적 사실을 상기하면, 국익충돌 앞에는 정의의 원칙도 무력하다는 사실을 입증시키고 있다.

31 Sino-Russian Joint Statement in 23 April 1997의 3항에서 “Both sides stand for the establishment of a new and universally applicable security concept, believing that the ‘Cold War mentality’ must be abandoned and bloc politics opposed. The differences or disputes between states must be settled through peaceful means without resorting to the use or threat of force. Dialogue and consultation should be pursued to promote mutual understanding and build confidence and peace and security should be sought through coordination and cooperation at bilateral or multilateral level.” <http://research/cache?ei=UTF-8&p=Establishment+of+New+International+Order+1997&ir=yfp-t-714&u=www.cctv.com/lm/1039/21/88285.html&w=establishment+establish+establishing+new+international+order+1997&d=a6SepvbjWOGD&icp=1&.intl=kr&sig=0FpuMZcaa8CXnhd8qfcRKA—>(2011. 2. 8 열람)

간에 의한 ‘협력적 안전보장’의 수용을 인근제국과의 다자주의 구축이라는 차원에서 ARF의 회의 외교에도 ‘적극적으로’ 참가하였다.

중국은 2002년 제16차 당 대회에서 신안전관의 방침은 ‘협력적 안전보장’의 연장선에서 여린위선 이린위반(與隣爲善, 以隣爲伴 : 인근국가와 친분을 맺고, 인근국가들을 파트너로 한다)으로 천명하고, 여기에서 인근 국가와의 파트너십은 양국 간 뿐만 아니라 다국 간의 틀에서도 구상되었다는 것은 중요한 발상의 전환을 가져왔다. 구체적으로 ARF 및 아세안+3(한중일) 등에 추가하여 2002년 가을부터 북한 핵문제의 해결을 위한 6자 회담도 포함하고 있다. 이러한 신안전관은 ‘중국의 대두’가 국제질서의 위협에는 되지 않는다는 평화적 대두(平和的 擡頭)로 진화하였다.

## 2) 아세안지역포럼의 분쟁해결과 미국의 관여정책

남중국해 문제를 포함한 동남아시아에의 미국 서약(Commitment)은 1969년 닉슨 독트린 이래 명확한 형식으로 표명하지 않았다. 실제로 남중국해에서는 1974년과 1988년 두 번에 걸쳐 중국과 베트남 간에 군사충돌이 발생하였으나 그때 미국은 비난의 성명을 발표하기는 하였지만 군사개입은 신중히 피하여온 경위가 있었다.

그러나 미국은 ‘냉전의 종결’과 더불어 1991년부터 아시아에 있어서 ‘협력적 안전보장’에 대한 자세 변화의 징조가 보이기 시작하였다. 베이커 국무장관은 『Foreign Affairs』에 「아시아에 있어서 미국」이라는 논문<sup>32</sup>을 발표하고, ‘태평양공동체를 지향하는 구조의 출현’이라는 부제와 함께, 아시아정책의 구조 변화를 표명하고 있다. 여기에서 베이커 장관은 “냉전 후의 새로운 환경에 맞는 아시아정책을 재건할 필요가 있다”고 언급하고 캄보디아

32 James A. Baker III(Winter 1991/1992), “America in Asia : Emerging Architecture for the Asia Pacific Rim : Looking Toward the 21st Century.” *Foreign Affairs* Vol. 70, No. 5.

문제 및 남중국해에 관한 비공식 포럼에의 다국 간 어프로치를 평가했다. 안전보장의 분야에 있어서도 “여사한 다국 간 주의의 가능성을 모색하여야 할 시기가 오고 있다”는 견해를 표명하였다.

그 후, 클린턴 대통령은 1993년 7월 10일 한국 국회에서의 연설<sup>33</sup>에서 “우리들은 새로운 안보대화를 필요로 하고 있다. (중략) 아세안 확대외무장관회의는 그러한 대화를 촉진하는 좋은 기회이다”고 표명하고, 더욱이 “아시아의 안보대화는 아시아 각국의 동맹관계 및 미국의 군대 주둔을 대신하는 것이 아니고 역으로 그것을 발전시키고 보장하는 것으로 이해하고 있다”고 언급함으로써 ‘협력적 안전보장(ARF)’의 용인으로 방침이 변경되었다.

또한 1995년 2월 중국과 필리핀 간에 미스치프 암초 사건 이후 동 년 5월 조셉 나이 국무차관보는 ‘미국의 남사군도 및 남중국해에 관한 정책’을 발표하였다.<sup>34</sup> 동 ‘정책발표’에서 미국은 남중국해에 있어서 일방적 행동이 동 지역의 긴장을 높이고 있다는 것에 우려를 표명한 후 (1) 대립하는 주장을 해결하는 수단으로 군사력의 사용 또는 위협에 호소하는 것을 강하게 반대한다. (2) 1992년의 『남중국해에 관한 아세안 선언』을 환영한다. (3) ‘항해의 자유’를 유지하는 것은 미국으로서 ‘근본적 국익’이다. (4) 미국은 1982년 『UN해양법』을 포함한 국제법에 합치하지 않는 남중국해에서의 해양검역 주장, 해양활동 제한에는 중대한 관심을 갖고 있다고 발표하였다. 이러한 ‘정책발표’는 분명하게 중국에의 견제를 의미하면서, 남사군도에서의 무력분쟁이 발생하는 경우에는 미국이 강한 태도로 임하겠다는 의지를 표명한 것으로 분석할 수 있다.

한편, 오바마 정권은 베트남전쟁의 종결 이래 ‘처음으로’ 동남아시아 국가들의 중대한 문제에 관하여 대테러 문제에 한정하지 않고 포괄적인 ‘동남

33 연합통신, 『연합년감』(1994년 판), 217쪽.

34 LEE LAI TO, “China, the USA and the South China Sea Conflicts.”(US Security Calculations). [www.southchinasea.org/docs/Lee%20Lai%20To,%20China,%20USA,%20and%20the%20South%20China%20Sea%20Conflicts.pdf](http://www.southchinasea.org/docs/Lee%20Lai%20To,%20China,%20USA,%20and%20the%20South%20China%20Sea%20Conflicts.pdf)(2011. 3. 11 열람)

아시아 지역에서의 '복귀'라는 차원에서, 말레이시아 등 일부 아세안 국가의 유보적인 태도에도 불구하고, '미국의 관여정책'을 적극적으로 수행하기 시작하였다. 오바마 정권 발족(2009년 1월) 후 얼마 되지 않고 국무부를 중심으로 미국이 아세안의 기본원칙을 제정한 『동남아시아우호협력조약』에 서명(2009년 7월)하고, 미국과 아세안 간에 최초로 '정상회담'을 개최(2009년 11월)하고, 그리고 미국은 『동아시아 정상회의』(EAS)에 정식으로 가입(2010년 11월)하는 등 적극적인 관여정책을 추진하고 있다. 또한 오바마 정권은 G2로 상징되는 미국·중국관계에 초점을 두고 정권 발족 이래 중국을 불필요하게 자극하는 것을 극도로 피하면서 2009년 11월 북경에서 정상회담 후 『공동성명』<sup>35</sup>에서 양측은 상대방의 「핵심 이익(Core Interests)」의 존중이 안정된 미국·중국관계 발전을 유지하는 데 극히 중요하다는 것에 의견을 같이 하였다.

그러나 중국은 지정학 전략으로(서쪽에서 안정을 유지하고, 북쪽을 의지하고) “대만문제, 남중국해문제, 한반도문제 등 동남쪽에서 투쟁한다”<sup>36</sup>는 전략 목표를 달성하기 위하여 외교부 중심의 법률적 또는 외교적 어프로치(남중국해에 대하여 영유권을 주장하는 것)와 국방부(해군)주도의 군사력을 동반하는 군사적 또는 정치적 어프로치(미국해군의 활동을 중국 연안으로부터 몰아내는 것)를 동시에 추구하고 있는 것으로 알려지고 있다. 구체적인 사례로 군사적 어프로치로서 중국 해군 함정은 2009년 3월 하이난도(海南島)근해에서 미국 해군조사선 USNS 인페가푸르호의 진로를 방해하는 등 중국 해군의 행동이 대담하고 강경하였고, 외교적 어프로치로서 중국 정부당국자(클린턴 장관은 2010년 11월 기자회견<sup>37</sup>에서 다이빙귀[戴秉国] 외교담당 국무위원이라고 언급)가 2010년 3월 미국 국무부 스타인버거 부장관과의 면담이나, 동년 5월 미국과 중국의 전략·경제 대화(S&ED)에서 남중국해는 티베트와 대만과 같이 중국의 「핵심 이익」이

35 U.S.-China Joint Statement, Beijing, China November 17, 2009. The two sides agreed that respecting each other's core interests is extremely important to ensure steady progress in U.S.-China relations. [www.whitehouse.gov/the-press-office/us-china-joint-statement](http://www.whitehouse.gov/the-press-office/us-china-joint-statement)(2011. 3. 11 열람)

36 예프칭 저·이우재 번역(2005), 앞의 책, 510~515쪽.

37 [www.state.gov/secretary/rm/2010/11/150671.htm](http://www.state.gov/secretary/rm/2010/11/150671.htm)(2011. 3. 16 열람)

라고 발언한 바 있었다. 중국이 남중국해 문제를 교섭을 통하여 해결하려는 의사가 없는 것으로 관측되어, 국제사회에 물의를 일으킨 바 있었다.

이에 미국도 남중국해에서 중국의 위협 행위 및 지배 구역 확대의 영향을 인식하여 본격적인 관여정책을 수행하기 시작하였다. 클린턴 국무장관은 2010년 7월 하노이에서 개최된 ARF 외무장관회의 후 기자회견에서 미국은 특정국의 영유권 주장을 지지하는 것은 아니라고 하면서 남중국해에서 항해의 자유 및 아시아의 해양공역(Maritime Commons)에의 자유로운 접근, 국제법의 존중에 국가적 이익이 있다는 성명을 발표하는 등 결연한 입장을 선명하게 표명하였다.<sup>38</sup> 또한, 클린턴 국무장관은 동 ARF에서 “결과에는 명확한 견해를 갖고 있지 않으나, 비강제적인 프로세스를 강하게 요구한다”는 미국의 대만정책을 특징하는 언어를 사용하여, 2010년 봄 남중국해를 티베트와 대만과 동격의 「핵심 이익」이라고 주장한 중국의 주장에 강하게 반론하였다.

중국은 경제발전을 최우선 순위로 하고 이를 위한 석유 등 많은 자원은 중동과 아프리카에서 인도양을 거쳐 말라카 해협과 남중국해에 이르는 항로를 통하여 중국에 도착하고 있다. 만약 대만 해협 유사시 미국의 제7함대가 말라카 해협을 봉쇄하는 경우 중동과 아프리카로부터 중국에 오는 많은 자원의 공급이 중단될 가능성이 상존하나 가까운 장래 미국의 제7함대와 인도 해군을 상대로 말라카 해협을 확보하기는 어려울 것으로 전망할 수 있다. 이러한 상황을 염두에 둔다면, 중국은 남중국해를 「핵심 이익」이라는 이유로 ‘공해자유’의 원칙에 위반하는 남중국해의 항로를 위협할 가능성은 희박하다고 본다.

어쨌든 미국과 중국 간의 남중국해를 둘러싼 「핵심 이익」의 논쟁은 다이빙귀 국무위원이 2010년 12월 6일 “평화적 발전 노선을 견지하자”는 중국

외교부 웹사이트<sup>39</sup>에서 중국의 「핵심 이익」으로 구체적으로 남중국해를 직접 언급하지 않아, 다시 수면 하로 잠식하고, 2011년 1월 미국과 중국 간의 정상회담(워싱턴) 후 『공동성명』<sup>40</sup>에서는 「핵심 이익」에 관하여 일체 언급함이 없이, 단순히 북경의 공동성명을 재확인하는 선에서 봉합하였다고 분석할 수 있다.

#### 4. 결론 : 행동규범을 통한 ‘개방적 해양질서’ 구축

남사군도 문제에 관한 지금까지의 추세를 보면, 영유권 논쟁은 일단 보류하고, 「공동개발」의 방향으로 진행하면서, 「지역의 행동규범」의 채택을 향하여 느리지만 착실하게 교섭하고 있다. 일종의 경보장치로서 기능하는 「지역의 행동규범」이 (1) 1992년 7월 아세안 외무장관회의의 ‘별도의 성명 (『남중국해 아세안성명』)’에서 태동한 이래, (2) 필리핀 주도로 1995년 8월과 11월 각각 중국과 베트남과의 『공동성명』에서 「양국 간 행동규범」에 합의하고, (3) 1996년 7월에는 아세안 정기외무장관회의의 『공동성명』에서 우선 아세안 내에서 「양국 간 행동규범」을 「다국 간 행동규범」으로 하

39 [http://china.usc.edu/\(S\(5dq0fo45v41nk3mugr532x45\)A\(gGVe0w3-ywEkAAAAODU4OWFhYjEiNmlwYi00NzI2LTg3YTUIYTMiMTAzYjkyMTE28JTGIZpF47eIRgQum22dLJwJic1\)\)/ShowArticle.aspx?articleID=2325&AspxAutoDetectCookieSupport=1](http://china.usc.edu/(S(5dq0fo45v41nk3mugr532x45)A(gGVe0w3-ywEkAAAAODU4OWFhYjEiNmlwYi00NzI2LTg3YTUIYTMiMTAzYjkyMTE28JTGIZpF47eIRgQum22dLJwJic1))/ShowArticle.aspx?articleID=2325&AspxAutoDetectCookieSupport=1)(2011. 3. 11 열람). “중국의 핵심 이익은 무엇인가? 본인의 판단에 따르면 첫째는, 중국의 국가체제(國體), 정치체제 및 정치적 안정인데 이는 공산당 영도, 사회주의 제도, 중국 특색의 사회주의 노선을 말한다. 둘째는 주권보호, 영토보전, 국가통일이다. 셋째는 중국 경제사회의 지속 가능한 발전을 기본적으로 보장하는 것이다. 중국은 이러한 이익이 침범 혹은 훼손되는 것을 용납하지 않는다.”

40 U. S. - China Joint Statement, (January 19, 2011), the joint statement said that “[t]he Presidents further reaffirmed their commitment to the November 2009 US-China Statement.” <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/01/19/us-china-joint-statement>(2011. 3. 16 열람)

는 「지역의 행동규범」을 마련하는 데 동의하였다. 이어서, (4) 1997년 12월 아세안 각국 뿐 만아니라 중국을 포함하여 『21세기를 향한 아세안-중국 협력』에서 「지역의 행동규범」을 교섭하기로 한 후, (5) 1999년 4월부터 아세안 각국과 중국 간에 법적 구속력을 갖는 「지역의 행동규범」의 체결을 교섭하였으나, 결국에는 2002년 11월의 『남중국해 행동선언』에서 「지역의 행동규범」의 채택에는 실패하고, 「지역의 행동선언」의 합의라는 ‘절반의 성공(Half Measures)’에 도달하고, (6) 2010년 10월 중국도 아세안-중국 정상회담의 『의장성명』에서 『남중국해의 행동선언』의 실시를 통하여 「행동규범」의 채택에 노력한다는 의사를 확인한 바 있고, (7) 올해(2011년) 7월 인도네시아의 발리에서 개최된 아세안 확대외무장관회의를 계기로 중국과 아세안 간에 「행동규범」을 위한 가이드라인에 합의한 바 있어, 아세안과 중국 간에 「행동선언」을 실시하는 작업반(Working Group)에서, 법적 구속력을 갖는 「행동규범」을 마련할 것으로 기대한다.

이러한 「행동규범」을 합의한 당사국들은 만약 피침해국(예를 들면, 베트남)이 위반국(예를 들면, 중국)에 경제적으로 의존하고 정치적으로 이념을 공유하고 있어 유화적인 자세를 취하지 않을 수 없다고 하더라도, 합의된 「행동규범」의 중대한 위반이나 일방적 파기라는 상황이 발생한 경우 이러한 「행동규범」은 위반국에 대한 대항행동을 취할 수 있는 척도를 국내적으로나 대외적으로 제공하여 준다.

또한 아세안으로서는 ‘중국의 대두’와 더불어, 남사군도 문제를 둘러싼 분쟁의 해결을 위하여 우선 중국에 ‘협조적 행동’을 촉구하는 방법 이외에 현실적인 대안은 거의 없다. 중국이 장기적으로 동남아시아의 지역에서 ‘중국 중심’의 질서를 만들려고 할 것인지 아닌지, 또는 중국의 ‘의도’(실제로, 문제는 중국의 ‘의도’가 아니고, 중요한 것은 힘의 균형이 변하고 있다는 ‘전망’ 자체가 행위자의 행동을 변경한다)가 방어적인지 패권적인지, 구체적으로 알 수 없다.

그러나 ARF의 ‘협력적 안전보장’은 비군사적 수단으로 무력 대립을 미연에 방지하는 분쟁의 ‘예방’을 염두에 두고 있어 침략이나 무력 충돌이 발생한 경우에는 전과 다름없이, 관계하는 특정 주요국, 동맹기구 또는 강제

적인 행동규칙을 갖는 지역기구에 의하여 대처할 수밖에 없다. 따라서 협조적 안전보장은 언제나 강제력의 유지를 상정하고 ‘분쟁억제·대처’를 행하는 ‘동맹관계의 하위 시스템(Sub-System)’이라는 한계성을 갖고 있다.

남중국해를 둘러싼 정세는 중국이 자국의 경제발전이라는 전략을 최우선의 과제로 하고, 아직 경제성장과 더불어 군사력의 현대화 등 여건이 성숙되지 않아 ‘단기적으로’ 안정적이나 ‘장기적’으로는 중국이 남중국해에서 ‘항해의 자유’를 허용하지 않고, 남사군도에서 ‘패권’을 행사할 경우 미국 등과의 충돌도 배제할 수 없는 상황인 것으로 전망된다.

그러나 최근까지 중국과 아세안 각국은 남사군도 문제를 둘러싼 양자간 또는 다자간 채널을 통하여 ‘협력적 안전보장’과 ‘신뢰양성조치’에 기반을 둔 상호 신뢰관계 구축에 노력하여 왔을 뿐만 아니라 서방 인권압력의 대응 등에 공동보조를 취하는 등 협력적 요인도 적지 않다. 아세안으로는 ARF에서 문제해결의 한계를 느끼고 중국으로서도 남사군도 문제가 아세안 각국과의 전반적인 정치·경제관계에 나쁜 영향을 주어서는 안 된다는 입장이다. 따라서 앞으로 10년이 지나면서, 남중국해문제의 해결책으로 관련 당사국들이 국제법과 『UN해양법』 등에 따라 경계를 획정함과 동시에, 일정한 해역에서는 ‘공동개발’을 추진하면서 법적 구속력을 갖는 「지역의 행동규범」의 채택과 중국해군의 절제된 행동을 통하여 남중국해에서 「개방적 해양질서」를 형성할 것으로 전망된다.

결론적으로 이러한 ‘공동개발’과 중국 해군의 작전범위 확대라는 파도가 남중국해를 출발, 동중국해를 거쳐 한반도의 주변해역까지 올 수도 있어 한국으로서는 그러한 파도가 ‘한국의 바다’까지 미치지 않도록 ‘사전에’ 굳건한 방파제를 마련하여야 한다.



# 한국에 주는 함의

동북아역사재단  
동북아역사재단  
NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION





## 한국에 주는 합의

세계화라는 거대한 변화의 물결은 국제정치에 많은 구조적 변화를 일으키고 있다. 이러한 변화는 모든 나라에게 위기와 기회를 동시에 부여하고 있다. 변화에 신속하게 대응하는 나라에게는 기회를, 그렇지 못하는 나라에게는 위기를 가져다준다. 한국은 일본 식민지, 남북한 분단 및 한국 전쟁 등 세계 정치의 구조적 변화가 있을 때마다 희생자가 되었다. 냉전체제의 붕괴 직후, 21세기의 문턱에서 한국은 다시 외환위기라는 국난을 맞이하였다. 그러나 더 큰 문제는 국제정치의 구조적 변화가 계속되고 있으며 그 변화의 빈도(頻度)와 크기가 예사롭지 않다는 점이다. 앞의 장들에서는 이러한 변화의 하나인 중국의 부상과 이에 대한 아세안 국가들의 대응을 양자(Bilateral) 관계에서 살펴보았다. 이 장에서는 동아시아 지역에서 일어나고 지역 차원(Regional)의 구조적 변화가 한국에 주는 합의를 개략적으로 살펴보고자 한다. 중국·아세안 회원국 사이의 관계발전을 검토해 나가는 과정에서 양자 차원과 별도로 지역 차원의 변화가 일어나고 있으며, 이들 지역 차원의 변화가 한국에 주는 합의도 많다는 점에 착안한 것이다. 다만, 그 내용은 동남아 지역을 중심으로 일어나거나, 동남아 지역이 깊이 관련된 부분에 국한하

였다.

한국에 주는 합의 부분은 저자들이 공동으로 참여하여 토론한 내용이나 일부 내용이나 표현에 대하여 이견이 아직도 존재하고 있다.

## 1. 중국의 부상

중국의 부상(浮上)은 중국의 주변국들에게 기회와 위협을 제공하고 있다. 기회의 측면부터 보면, 중국은 한국, 일본, 아세안 등 대부분의 국가들에게 최대무역 상대국이 되었고 대중국 수출의존도가 지난 십 년 사이 크게 높아졌다. 2008년 세계금융위기 당시 동아시아 국가들이 미국이나 유럽과 비교하여 빠르게 경기회복을 할 수 있었던 원인 중 하나는 중국의 경기부양책이며, 동아시아 지역생산 분업의 중심에 중국이 자리하고 있다는 사실은 잘 알려져 있다. 동아시아 경제를 EU, NAFTA와 함께 세계 3대 경제권으로 만든 동아시아 생산 분업 체제의 중심에 일본이 아닌 중국이 위치하고 있다. 중국이 1989년 천안문 사태 이후 주변지역의 안정화 정책, 신안보구상(New Security Concept), 평화발전(和平崛起) 외교, 그리고 동아시아 다자지역주의 활동에 적극 참가하는 정책 등에 나타난 중국의 모습은 분명 위협보다 기회의 이미지를 부각시켰고, 이러한 이미지는 중국과 주변국과의 경제적 협력을 비롯하여 다방면의 협력과 교류를 확대·발전시켰다.

중국은 1996년 아세안 대화상대국에 가입하고 1997년 동아시아 외환위기를 경험한 이후 동아시아와의 지역 협력에 적극적이었다. 그러나 2005년 동아시아정상회의(EAS) 창설을 둘러싸고 일본과의 갈등, 아세안 내의 갈등을 경험한 이후 메콩유역개발사업(GMS) 등 동남아시아 지역에서의 소지역 협력에 보다 많은 관심을 쏟았다. 중국의 서부대개발 전략과 대동남아 진출

을 연계하여 중국 남부 지방과 아세안 측의 접경지역인 베트남, 미얀마, 라오스, 캄보디아와 경제적으로 연결하려는 정책을 취하여 큰 성과를 거두었다. 2008년 세계금융위기 이후에는 중국과 아세안을 묶는 '19억 인구를 한 경제권으로'라는 새로운 캐치 프레이즈를 내세워 동남아와의 관계를 강화하려고 한다. 아세안도 쿤밍-싱가포르 철도 연결 사업을 2015년까지 실현하겠다는 아세안 경제공동체 발족의 최우선 사업으로 선정하여 중국의 전략에 화답하고 있다.

그러나 2010년 중국이 취한 일련의 행동은 과거와는 전혀 다른 모습을 보여주고 있다. 남중국해에서 베트남과 필리핀 어선을 나포하고, 중국인 류샤오보(劉曉波) 노벨평화상 수상식에 참석하지 못하도록 아세안 국가들에게 외교적 압력을 가하였다. 이러한 일련의 사건들은 한반도(천안함 및 연평도 포격), 센카쿠/조어도 영토분쟁 건과 함께 중국의 '경성외교(硬性外交)'를 부각시키면서 주변국들에게 중국의 위협을 다시 확인하여 주었다. 아세안 국가, 한국 및 일본은 대외 경제에서 중국의 비중이 커지고 있으나, 남중국해 문제, 북한 도발, 센카쿠 영토분쟁 등으로 인하여 중국의 위협 내지 위협을 심각하게 인식하고 있다는 점에서 서로 유사점이 많다. 한국인들은 2010년 천안함과 연평도 포격 사건을 경험하였기 때문에 동북아 지역의 사태가 더욱 심각하다는 인상을 가지고 있다. 그러나 남중국해 문제도 이에 못지않게 폭발력을 가지고 있다. 원유를 포함하여 막대한 천연자원이 매장되어 있는 것으로 알려져 있고 이 수역은 또한 세계에서 화물량이 가장 많은 수송로의 하나이기 때문이다. 한국의 원유 수송로이며 동남아 및 유럽 지역으로 오가는 화물의 대부분이 이 수역을 지나야 한다. 올해 베트남 원유 채취선의 케이블을 중국 함정이 절단하는 등 무력 충돌 직전까지 이르는 심각한 사건이 수시로 일어나고 있고 중국이나 베트남 군함들이 실탄 사격 훈련을 하는 등 긴장이 계속되고 있다.

이러한 유사성에서 중국·아세안 관계와 동남아에서 중국의 영향력 확대는 자연 우리의 관심사항이 될 수밖에 없다.

첫째, 아세안의 대응이다. 아세안의 대응은 크게, 아세안 집단적 대응과

개별 국가 대응으로 나누어진다. 각국은 양자차원에서 중국관계, 특히 경제적 협력 관계를 발전시켜나가는 한편, 중국 위협 부분은 양자 차원보다 다자 차원 또는 제3국의 간여를 유도하는 전략을 구사하고 있다. 아세안 회원국의 대응 전략은 나라마다 다른 내용과 형태를 가지고 있다. 그러나 중국에의 의존 정도나 역으로 중국에 대한 반발 정도를 고려하면 미얀마, 베트남, 인도네시아 세 나라를 특징적인 사례로 꼽을 수 있다.

미얀마는 국제적 고립 속에서 중국에게 정치, 경제적으로 크게 의존하고 있으며 그 대가로 중국에게 미얀마-쿤밍 파이프라인(석유 및 가스) 건설을 승인하고 중국에게 인도양으로 진출하는 지름길을 제공한다. 미얀마는 현재 수십 만 명의 중국 노동자가 들어 와서 도로 및 철도, 대규모 댐, 파이프라인 건설 및 광산 개발 등에 참여하고 있어서 정치, 경제적으로 중국의 영향력이 절대적이다. 미얀마 정부는 정권의 존립을 정부의 정통성(Legitimacy)에 두고 있다. 한편, 중국은 미얀마에 대한 국제적 여론에도 다른 나라에 대한 ‘내정 불간섭’ 원칙을 내세워 미얀마 군부 정권을 지지하면서 양자 관계를 발전시켜 나가고 있다.

베트남은 중국과의 교역에서 최근 수년 간 매년 100억 달러 이상의 무역적자를 볼 정도로 양자 차원의 경제적 연결을 공고해왔다. 중국의 쿤밍과 난닝에서 각각 하노이로 연결되는 철도 및 도로 건설이 이미 완공되거나 건설 중이다. 베트남은 아세안(대륙)으로 진출하려는 중국에게 육상, 해상 관문을 열어 주었다. 이와 같이 베트남은 중국과 호혜적인 경제 관계를 확대·심화시키면서도 중국의 위협에 대하여 가장 강력하게 반발하고 있다. 2010년 8월에는 미국과 합동 해군 훈련을 실시하고 미국과 국방차관회의를 처음 개최하면서 정례화하기로 하였다. 소위 베트남식 ‘이이제이(以夷制夷)’ 전략으로 미국을 끌어들여 중국을 견제하고 있다. 과거 베트남전 당시에는 역으로 중국을 끌어들여 미국을 견제하였다. 또한 원자력 발전소 건설, 간선 철도 건설 등 주요 국가 프로젝트 사업을 일본이나 대만에게 주어서 경제적으로도 중국에 과도하게 집중되지 않게 하고 있다.

290 ▶ 인도네시아는 자국의 경제발전을 위하여 중국과의 경제적 협력을 높여

나가면서도 아세안 지역에서 중국이나 미국의 절대적 영향력을 거부하고 있다. 외교적으로 철저히 균형외교의 원칙을 지키고 있다. ASEAN+3가 중국의 영향력하에 놓일까 하는 우려에서 동아시아정상회의(EAS)에 호주, 인도, 뉴질랜드의 참가를 고집하였다. 반면, 미국이 작년 남중국해 문제를 두고 베트남, 필리핀 등 아세안 국가들을 독려하여 중국에 대항하려고 했을 때, 아세안이 미국과 연합하여 중국에 대항(Gang Up)하는 모습을 보이지 않게 하려고 노력하였다. 그리고 인도네시아 정부는 최근 일본, 인도와의 경제적 협력도 강화하고 있다. 자국의 경제성장을 위하여 일본이나 인도 기업의 투자가 필요하지만 중국을 겨냥한 전략적 움직임의 일환으로도 보인다.

미얀마, 베트남, 인도네시아 세 나라는 중국과의 경제적 협력을 강화하면서도 중국 위협에 대한 개별국가 차원의 대응책은 서로 다르다. 반면, 중국 위협에 대하여 지역다자대화기구를 활성화하고 있다는 공통점을 가지고 있다. 아세안은 ASEAN+1(중국), ASEAN+3, EAS, 아세안지역포럼(ARF), ADMM+(ASEAN 및 대화상대국 국방장관회의) 등 다양하고 정례적인 지역다자기구를 통하여 중국에게 문제를 제기하고 있다. 예를 들어, 중국은 2010년 ARF 회의에서 남중국해 문제를 거론하지 말아줄 것을 아세안 측에 요청하였다고 한다. 그러나 이 회의에 참석한 다수의 아세안 외교부장관들은 이 문제를 거론하고 중국의 자제를 촉구하여 회의장에 있던 중국 외교부장을 크게 당황시켰다고 한다.

2010년 북한의 도발로 서해에서 미국 항공모함까지 참여한 한·미 합동 해군 훈련이 실시되었고 중국은 이에 강하게 반발하면서 서해에서 대응훈련을 실시하였다. 한국의 대응은 물론 북한을 겨냥한 것이지만 결과적으로 미국과 중국의 대립으로 이어졌다. 한편, 남중국해를 두고 베트남은 개별적으로 미국을 불러들여 합동훈련을 가지는 등 한국과 유사한 행동을 하였다. 그러나 아세안은 남중국해 문제가 미·중국 대립의 장으로 이어지지 않도록 조심스럽게 움직인다. 2010년 9월 뉴욕에서 개최된 미국·아세안 정상 회의에서 오찬을 가진 후 발표된 문서에는 남중국해 문제가 언급조차 되지 않았다. 이 오찬에서 인도네시아의 제의로 미국·아세안 협력을 교육, 무

역, 산림 분야에 중점을 두기로 합의하였다. 미국·아세안 정상회의가 앞으로 중국에 대한 정치적 대항세력으로 발전되지 않도록 하려는 의도를 보여 주는 대목이다.

아세안이 다자기구를 통하여 아세안의 우려를 한 목소리로, 여러 차례에 걸쳐 중국 측에 전달하고 있다. 반면, 한국은 미국을 중심으로 한 양자 외교에 오랫동안 적응되어 중국의 부상도 미국 중심으로 대응하는 이외의 많은 대안(Option)을 가지고 있지 않아 자칫하면 한반도 문제가 국지화되기 보다 국제화되고 미·중 직접 대결 국면으로 몰고 갈 위험성이 있다.

둘째, 동북아와 동남아 지역의 안보적 연계성이다. 이제까지 동남아와 동북아 안보는 별개라고 인식하여 왔으나 중국의 부상은 인식 전환을 요구하고 있다. 최근에 이르기까지 중국은 동아시아 지역에서 미국의 전략에 소극적 내지 방어적인 자세로 일관하였다. 지역대국으로서의 비전을 갖지 못하고 지역대국의 정치, 경제적 역량도 충분치 못하였기 때문이다. 그러나 지금의 중국은 지역대국을 넘어서 세계대국(Global Power)을 겨냥하여 움직이고 있다. 따라서 중국이 앞으로 이 지역에서 보다 강경한(Assertive) 전략을 구사할 것이라는 점은 쉽게 상상이 간다. 중국은 동북아 국가이자 동남아 국가이다. 한 마디로 동아시아 지역에는 미국에 추가하여 중국이 새로운 행위자(Actor)로 등장한 것이다. 과거 미국이 지배적인 행위자로 있던 시기에 미국은 가능하면 현상유지를 희망하였고 따라서 동북아와 동남아 지역의 안보 문제를 분리하여 처리하는 것이 훨씬 유리하였을 것이다. 그러나 새로운 행위자는 필요 시 현상 유지보다 현상 타파를 원할 것이다. 중국이 동북아와 동남아 지역의 안보를 분리할지 아니면 통합할지는 아직 불분명하다. 그러나 작년 중국의 경성(硬性) 외교는 동북아와 동남아 지역을 구분하지 않고, 동시다발적으로 중국의 역량을 과시하였다. 따라서 이제부터 아세안, 한국을 포함하여 중국 주변 국가들은 동남아와 동북아 지역을 동일한 안보대(安保帶)로 보고 대처해야 한다. 중국의 정치안보 전략과 행보를 동북아 시각에서만 보아서는 중국의 전략과 의도를 놓칠 수 있다.

셋째, 중국의 부상은 한반도 문제에 대한 아세안의 태도에 변화를 가져

왔다. 한국은 2008년 금강산 관광객 피살 사건, 2009년 북한 핵실험, 2010년 천안함 사건 등 북한의 도발을 계속 ARF에 제기하여 왔다. 국제 여론을 활용하여 북한의 도발을 규제해보겠다는 의도이다. 그러나 ARF 의장 성명은 남북한 어느 쪽도 지지하지 않는 ‘양비론(兩非論)’적인 내용을 담고 있다. 작년 천안함 사건과 연평도 포격에 대해서도 아세안의 공식 입장은 ‘양비론’에서 한 발자국도 벗어나지 않고 있다. ARF는 항상 아세안에서 개최되고 아세안이 의장국이 된다. 따라서 ARF의 지지를 얻으려면 먼저 아세안의 지지를 얻어야 하나 한국은 이에 성공하지 못하였다. 한국은 왜 가까운 이웃인 아세안으로부터 지지를 받지 못할까. 과거 아세안은 한반도 문제를 남북한 간에 직접 해결하려는 한국의 입장을 적극 지지하였다. ARF 회의에서도 남북한 대표와의 대화 분위기를 조성하기 위하여 전적인 지원을 아끼지 않았다. 이러한 아세안이 왜 그럴까. 그 이유는 두 가지로 해석된다. 아세안은 무엇보다 남북한의 분쟁에 휩쓸리고 싶지 않고 남북한에 대하여 균형 외교를 취하겠다는 자세를 보인다. 또 다른 배경은 중국때문인 것으로 보인다. 아세안은 앞에서 언급하였듯이 남중국해 문제와 같이 자신의 이해와 직결된 문제에 대하여 중국에 공동 대응(Gang Up)하고 목소리를 높인다. 이러한 아세안이 북한 문제나 센카쿠 영유권 분쟁에 대하여는 소극적으로 대응한다. 자신들에게 직접적인 이해가 없는 한, 중국이 민감하게 생각하는 사안에 대하여 중국의 비위를 거스르지 않겠다는 태도이다. 중국의 영향력이 동남아 지역을 통해서도 한국의 문턱에까지 도달하였다는 증거이다.

어느 동남아 사람은 미국과 중국을 비교하여 “아시아에 있어서, 미국은 지정학적(Geopolitical)이나 중국은 지리학적(Geographical) 세력”이라고 평하고 있다. 미국은 세계 전략적 필요에 의하여 들어오고 나가지만, 중국은 지리적으로 토착(土着)세력이라서 함께 살아야 한다는 의미이다. 현재 한국은 미국과의 군사동맹을 유지하는 가운데 중국에 대한 경제의존도가 심화되고 있는데, 이러한 비대칭성과 불균형을 보완할 수 있는 큰 틀이 필요하다. 이와 관련 한국도 아세안과 같이 각종 지역다자기구를 활용하여 한반도 안정을 강구하는 방안을 적극 개발해야 한다. 양자적 접근 방식과 다자적 접근

방식은 대체재가 아닌 보완재이다. 아세안은 대중국 관계에서 정치·안보 문제는 지역다자기구를 더 많이 활용한다. 대국의 정치적 영향력에 압도당하지 않겠다는 지혜이다. 한국은 기존의 지역다자기구를 활용하거나 아니면 동아시아 공동체 같은 다자지역협력 창설도 다시 검토해야 한다. 또한, 한국은 중국의 전략적 행보를 동북아의 시각에서만 보지 말고 동남아 지역의 중국 행보를 주시해야 한다. 중국이 세계 대국으로 나아감에 있어서 필요한 자신의 영향권(Sphere of Influence)을 어느 지역에 구축할까. 미국 세력이 견고한 동북아보다 동남아 지역이 훨씬 용이할 것이다. 동북아에서 현상을 유지하되 동남아에서 영향력을 적극 확대해 나갈 가능성이 있다.

## 2. 동남아시아의 부상

최근 동남아시아의 정치, 경제적 중요성이 다시 부상하고 있다. 특히, 동남아 지역의 경제적 활력이 동아시아 지역에 구조적 변화를 가져오고 있다. 동북아의 경제적 역동성(Dynamism)이 동남아로 옮겨가고 있다는 느낌이다. 동남아의 부상은 물론 한국에게 기회와 위기를 가져다 줄 것이나 아직까지 위기보다 기회를 더 많이 제공하고 있다. 여기서 동남아 지역이란 지리적으로 아세안 10개국, 중국 남부 지방, 홍콩, 대만을 포함하고 있으며 경제통합이 빠르게 진행되고 있는 지역이다. 최근 동남아가 부상하고 있는 이유는 이 지역의 빠른 경제성장, 지역경제통합의 진전, 중국의 동남아 진출 전략에 대한 미국, 일본의 대응 전략 전개, 인도의 부상 등으로 요약할 수 있다. 미국은 1997년 동아시아 외환위기와 2001년 9·11 테러 사건을 거치면서 동남아 지역에 별다른 관심을 보이지 않았다. 반면 중국은 이 기간 동안 동남아에 대한 전략을 착실하게 전개하여 중국의 새로운 이미지 구축

에 성과를 거두고 아세안 최빈국인 캄보디아, 라오스, 미얀마, 베트남(소위 CLMV 국가)에 경제성장의 불씨를 지폈다. 오바마 정부가 동남아 지역의 중요성을 재차 인식하고 이 지역에서 자신의 지위를 회복하기 위하여 중국에 대한 반격에 나섰다. 여기에 인도의 부상은 동북아-동남아-인도(서남아) 세 지역을 경제적으로 연결시키는 구상을 현실적으로 가능하게 하고 있으며, 그 중심에 동남아를 위치시켰다. 아세안은 현재까지 이러한 환경변화를 십분 활용하여 자신의 능력을 배양하고 2015년까지 아세안 공동체를 결성하겠다는 목표를 향하여 나가고 있다. 그 중에서 경제적 공동체 설립 방안이 점차 탄력을 받고 있다. 아세안은 균형외교의 원칙 하에서 미국과 중국에 대한 관리에도 성공하고 있다.

이러한 동남아의 부상이 한국에게 제공하는 기회는 무엇인가.

첫째, 동남아의 경제적 활력에 적극 편승해야 한다. 한국 기업들은 동남아의 경제 활력에 따라 이미 빠르게 움직이고 있다. 작년 통계에 의하면 아세안은 중국에 이어 한국의 두 번째로 큰 무역상대국이다. 아세안과의 교역액이 일본, EU, 미국을 능가하였다. 작년 아세안에 대한 한국의 투자(71억 달러)도 미국에 대한 투자(51억 달러)나 중국에 대한 투자(39억 달러)를 훨씬 넘어섰다. 중국에 대한 한국의 투자가 총 해외 투자에서 차지하는 비중이 2004년 37%였으나 계속 하강세를 기록하여 작년에는 12%에 불과했다. 미국에 대한 투자는 Up & Down을 해 오고 있다. 그러나 아세안이 차지하는 비중은 2004년 8%에서 계속 신장하여 작년 21%를 기록하고 있다. 과거 중소기업 중심으로 노동집약적인 산업에 대한 투자가 주종이었으나 최근 대기업들이 인프라, 철강과 같은 기간산업, 자원 개발 사업 등 다양한 분야에서 진출을 서두르고 있으며, 유통과 같이 동남아 소비시장을 겨냥한 움직임도 활발하다. 인적 교류 분야에서 한국인이 가장 많이 찾는 지역은 중국(2010년 407만 명) 다음으로 아세안(321만 명)으로, 미국(101만 명)이나 유럽 방문객 수를 크게 능가하고 있다. 중동 다음으로 건설 수주가 많은 곳은 아세안이며 인도네시아 한 나라로부터 매년 100억 달러 이상 천연자원을 들여올 정도로 아세안은 중동과 함께 최대 자원공여 지역이다. ‘인적, 물적, 돈’의 흐름만

두고 보면, 동남아는 우리에게 경제적으로 가장 중요한 파트너이다. 여기에 추가하여 관광, 노동, 국제결혼, 한류 등 사회, 문화적으로 점점 우리에게 가까이 다가오는 ‘이웃’이 바로 동남아이다. 한국은 국가의 발전을 대외무역에 크게 의존하고 있다. 따라서 한국이 동남아의 성장열기로부터 소외되지 않도록 정부나 사회가 우리 기업 진출을 적극 지원해야 한다.

둘째, 동남아 지역에 ‘새로운 경제권’이 나타나고 있음을 주목해야 한다. 동남아 지역의 경제통합은 다음 세 가지가 가장 활발하며, 이들은 각기 다른 주체가 통합을 추진하고 있다. 아세안개발은행(ADB)은 1992년부터 메콩 유역개발사업(GMS)을 추진하여 왔으며, 아세안은 2015년까지 아세안 경제공동체를 설립하기로 정상들이 합의하였다. 중국은 1990년대 후반부터 중국의 남부지방(윈난, 광시, 광둥)과 아세안을 경제적으로 연결하는 전략을 추진하여 왔다. 이와 같이 세 갈래로 추진해 온 경제통합은 상호 충돌하지 않고 보완적으로 지역 통합을 지원하고 있다는 점이 특색이다. 실제 중국은 GMS 사업을 중국 전략에 포함시키고 있으며, 아세안은 중국이 추진하고 있는 쿤밍-싱가포르 철도 건설을 아세안 경제공동체 추진계획의 최우선 사업으로 정하고 있다. 현재 중국 남부-아세안(태국) 사이에는 국경을 넘어서 도로/철도망이 남북과 동서로 연결되고 전력망이 연결되었다. 교통망의 건설은 자연 국경무역과 인적·물적 교류의 활성화를 가져 왔다. 아세안 중 최빈국인 라오스, 캄보디아, 베트남이 이러한 교통망의 건설에 따라 경제성장에 열의를 가지게 되고 지역 경제통합에도 적극 참여하고 있다.

한편, 미얀마-쿤밍 석유/가스 파이프라인이 2013년 완공을 목표로 건설 중이며 중국은 파이프라인에 따라 도로 및 철도망도 건설하여 인도양으로 빠지는 지름길을 계획하고 있다. ‘미얀마 회랑’ 사업이 완공되면 쓰촨(四川), 귀조우(貴州), 윈난 등 중국 내륙의 물류가 남중국해, 말라카 해협을 돌아서 중동이나 서구로 갈 필요가 없다. 미얀마를 거쳐서 인도양으로 바로 나갈 수 있기 때문이다. 중국과 미얀마 국경 지역을 여행하면서 많은 물동량의 흐름에 놀랄 것이다. 미얀마로 향하는 물동량의 상당부분이 비공식적으로 미얀마를 거쳐서 인도로 들어가고 있다고 한다. 아직은 소규모이지만

현대판 ‘남부 실크로드’의 재현을 볼 날도 얼마 남지 않은 듯하다.

아세안 대륙과 중국 남부 접경 지역을 여행해 본 사람들은 이 지역의 경제 통합이 생각보다 빨리 진행되고 있는 것을 실감하게 될 것이다. 아세안 역외국들도 이 지역의 경제통합에 지원을 아끼지 않고 있다. 중국은 250억 달러의 아세안 기금을 설립하였고 일본도 메콩유역을 위하여 55억 달러 지원을 약속하고 있으며 서구, 미국, 대만을 포함하여 다른 나라들도 국경을 연결하는 인프라 건설, 인력 개발, 소프트웨어 개발 등에 적극 참여하고 있다. 한국은 2011년 10월 메콩유역국가 외교부장관들을 서울에 초청하여 제 1차 한·메콩 외무장관회의를 개최하였다. 중국, 일본, 미국, 인도 등 몇 나라가 메콩 유역국가와 외무장관회의를 개최하고 있다. 지리적으로 아세안 대륙의 중심부에 있는 메콩 유역의 개발에 대한 국제적 관심이 높아지고 있으며 한국도 이에 적극 가담할 준비를 하고 있다.



### 3. 동아시아 지역통합

동아시아 지역주의는 우리 주변 지역에서 일어나고 있는 변화의 물결의 하나이며, 우리에게 기회와 위기를 동시에 가져 왔다. 동아시아 지역주의 가운데 경제 분야에서의 통합이 가장 빠르게 진행되어 왔다. 지역 경제통합의 척도로 자주 인용되는 지역 내 무역 증가율과 부품/소재 상품의 역내 교역량에 관한 무역 통계를 보면 동아시아 경제통합율이 비록 EU보다 낮지만, 북미자유무역지대(NAFTA)보다는 높다. EU, NAFTA는 정부 합의에 의하여 이루어진 정부 주도형 경제통합이지만, 동아시아 지역은 민간 주도형이다. 정부 간 합의가 아직까지 없음에도 지역 경제 통합이 빠르게 진전되고 있다는 점이 특징이다. 실제 한국, 일본을 포함하여 대부분 동아시아 국

가들의 대외 통상과 투자 추세를 보면, 1990년대 이후 미국의 비중이 계속 하강 국면을 보이는 반면, 지역 내 비중은 계속 높아지고 있다. 이러한 경제의 통합은 신흥공업국(NIEs), 아세안, 중국 순으로 각국 경제 성장에 크게 기여하였고 동아시아 경제를 EU, NAFTA 와 함께 세계 3대 경제권으로 부상시키는데 일조를 하였다. 그러나 세계화와 동아시아 경제통합은 새로운 형태의 위기를 가져왔다. 1997년 동아시아 외환위기가 가장 대표적인 사례이다. 외환위기는 한국에 심각한 타격을 가져다 주었으며, 그 결과는 경제 뿐 아니라 정치, 사회, 문화 등 사회 전반에 걸쳐 나타났고 일부는 아직까지 진행되고 있다. 정부 통계에 의하면 1996년 실업자 수가 43만 명에서 1998년 149만 명으로 급증하였다. 100만 명의 실업자를 양산한 것이다. 기업은 줄줄이 부도가 났고 많은 한국 기업이 국제시장에서 싼 값으로 팔려나갔는데 외환은행이 그 예이다. 그 때 공보처 장관은 국무회의에서 당시의 상황을 ‘국난(國難)’으로 표현하였다. 한국의 자살 건수는 외환위기를 계기로 급증하여 불명예스럽게도 자살율이 현재 세계 1위가 되었다. 국민들은 국가 채무불이행 사태를 막기 위하여 금모으기 운동을 전개하였고 이는 세계 언론의 톱뉴스가 되었다. 세계 유수의 경제학자들은 한국과 동남아 경제를 ‘유사 자본주의(Crony Capitalism)의 말로’라고 비유했다. 동아시아 외환위기는 수하르트 인도네시아의 32년 정권을 무너뜨리는 등 동남아에도 커다란 정치, 사회적 충격을 주었다.

이러한 위기는 이전까지와 전혀 다른 새로운 유형이다. 첫째, 경제위기가 국가 안위에 심각한 위협이 되었다. 냉전 시대의 위기는 주로 북한, 중국, 소련 등 북쪽으로부터 그리고 군사적 도발이나 이념적 투쟁이었다. 그러나 이번 위기는 군사나 이념과 무관한 경제위기로서 전쟁 못지않게 엄청난 피해를 가져왔다. 21세기 안보 개념은 냉전시대의 안보개념과 다르다는 점을 보여주었다. 둘째, 1997년 외환위기와 2008년 금융 위기의 진원지는 북쪽이 아닌 자본주의 시장경제의 모순에서 왔다. 가해자도 국가가 아닌 기업, 자본 등 유·무형의 불특정 다수이다. 그만큼 이러한 유형의 위기는 언제, 어떻게 올지 예측이 어렵고 문제가 발생해도 해결이 어렵다. 셋째, 미

국, 일본 및 서구의 대응이 과거와 전혀 다르다는 점도 이 위기의 특성이다. 한국은 위기에 직면하여 미국, 일본, 서구를 가장 먼저 찾아서 지원을 요청하였다. 그러나 이들은 문제를 국제통화기금(IMF)으로 회부하였고 IMF는 까다로운 지원조건을 제시하였다. 지원조건(Conditionality)은 정치적 민주주의, 서구형 시장경제뿐 아니라 사회 전반의 틀을 바꾸라는 주문이었다. 당시 이 지역의 유일한 지역주의기구인 APEC 정상회의 성명문도 자유화를 계속하라는 주문을 하고 있다. 당시 위기를 당한 동아시아 국가들은 이에 크게 반발하였고 결과적으로 동아시아 지역주의의 등장으로까지 이어졌다.

그로부터 10년 후 세계금융위기의 진원지가 미국이며 서구가 가장 큰 타격을 입었다는 사실이 매우 아이러니하다. 어느 일본 경제학자의 조사에 의하면 1973년 석유위기 이후 6년 마다 동아시아에서 크고 작은 경제위기가 있었다고 한다. 따라서 유사한 위기가 앞으로 언제 다시 올지 모른다.

1997년 외환위기의 또 다른 특징은 위기의 진행과 파급 효과가 동아시아 전체에 미쳤고, 위기 후 동아시아 지역주의가 등장하였다는 점이다. 위기는 태국에서 시작하여 말레이시아, 인도네시아, 필리핀을 거쳐 한국에까지 도달하는데 불과 3개월 밖에 걸리지 않았다. 동남아의 위기가 순식간에 동북아를 강타하였고 피해의 범위도 일본, 중국을 포함하여 위기 당사국이 아닌 나라까지 포함하여 동아시아 지역 전체에 미쳤다. 또한, 위기 이후 동아시아 지역주의 열풍이 불어 닥쳤다. ASEAN+3이 탄생하였고 외환부족 사태에 대비하기 위하여 통화스왑 협정(CMI)이 체결되었으며 아시아 채권시장 설립 논의도 시작되었다. 국가 간 자유무역협정이 유행처럼 체결되었고, 지역차원의 무역협정(Regional FTA)도 제안되었다. 아시아통화기금(AMF) 창설, 아시아 화폐(ACU) 제정, 동아시아공동체 설립 등 다양한 형태의 동아시아 지역주의 구상이 제안되기도 하였다. 동아시아 지역주의에 소극적이던 일본마저 AMF 창설을 IMF 총회에서 제의하기도 하였다.

이러한 동아시아 지역주의의 태동은 두 가지의 현실적 필요성을 반영하고 있다. 하나는, 동아시아 지역경제통합이 현실적으로 빠르게 진행하고 있다는 사실이다. 지역 생산 분업(Regional Production Sharing)과 무역을 중심으

로 지역경제통합이 많이 진척되어 어느 지역의 위기가 순식간에 다른 지역에 영향을 미칠 수 있는 것을 경험하였다. 한국 정부가 당시 “동북아와 동남아를 지리적으로 구분하는 것은 더 이상 무의미하다”고 선언하면서 동아시아 공동체 창설에 열을 올렸고 일본, 중국, 아세안 등 모두가 이에 동조하였다. 또 다른 하나는 21세기형 위기는 어느 나라 단독으로 대응하기 어렵다는 점이다. 지역적으로 또는 세계적으로 공동 대응해야 한다. 2008년 세계 금융위기는 미국과 같은 세계 경제대국도 단독으로 대응하기 힘들다는 점을 보여주었다. 선진국은 물론 개발도상국들도 참여하여 전 세계가 공동 대응해서 겨우 위기 국면을 넘길 수 있었으나 아직도 여진에 고전하고 있다.

1997년 외환위기를 계기로 동아시아 지역주의를 탄생시켰고 지역 내 민간 차원의 교류와 협력의 활성화를 극대화하였다. 각국의 정치, 사회발전과 국민 복지에도 많은 영향을 끼쳤다. 이 지역 사람들 사이에 공동체 의식(Emerging Community)의 씨를 뿌렸다는 점도 매우 의미 있는 결과이다. 그 결과를 현 단계에서 측정하기 힘들지만 두고두고 이 지역에 영향을 미칠 것이다.

다른 한편으로는 이러한 지역적 통합이 새로운 유형의 위기도 가져왔다. 앞에서 금융분야의 위기를 살펴보았지만 새로운 위협과 도전은 다양한 분야에서 일어나고 있다. 2010년 한국은 구제역에 걸린 가축을 백만 마리 이상을 살처분하였다. 조류 독감은 매년 찾아오는 단골손님이 되었다. 경제적 손실은 말할 것 없고 위생에 대한 국민적 불안감이 대단하다. 그러나 4백만 가량의 한국인이 중국 각 지방을 방문하고 3백만 이상이 동남아 각지를 방문하기 때문에 어느 경로로 구제역, 조류 독감, 유행성 질병이 한국으로 들어올지 예측하기 힘들고 방역도 사실상 불가능하다. 대륙에서 오는 봄의 불청객 황사는 중금속 오염물질까지 옮겨오고 있다. 대륙에 사막화가 진행되면서 황사의 농도, 빈도가 더욱 심해지고 있다. 최근 일본에서 발생한 원자력발전소 사고는 심각한 문제이다. 한반도 주변지역에 많은 원자력 발전소가 있다. 한국에 20기, 일본에 54기, 중국에 14기의 원자력 발전소가 있다. 현재 중국은 25기를 건설 중이고 계속 추가 건설할 계획이다. 일본과

중국 원전의 상당수가 한반도를 향하고 있거나 인접해 있어서 한 건의 사고도 한국에 큰 영향을 미칠 수 있다. 인도네시아, 베트남 등 동남아 각국도 다투어 원자력 발전소 건설 계획을 내놓고 있다. 이 지역은 모두 한국에 직접적인 방사능 피해를 가져올 수 있다. 황사나 태풍의 진로를 보면 바람의 방향이 한반도를 향하고 있다. 그뿐만 아니라 한국 방문객 수백만 명이 이 지역을 찾고 있으며, 한국 투자 진출 기업들이 몰려 있어 한국 교민 및 상주 인구가 많다는 점에 비추어 볼 때 동아시아 원자력발전소에 대한 관리 문제는 매우 심각하다. 이 모든 문제를 개별국가의 관리에만 의존하기는 위험하고 동아시아 지역 단위의 협력이 필요하다.

이와 같이 우리 주변 지역의 정세 변화는 지역 단위의 협력이 절실하다는 점을 계속 제기하고 있다. 중국은 1990년대 후반부터 주변국가와의 지역 협력에 열을 올리고 있고, 미국도 APEC만 고집하던 태도를 바꾸어 2010년 EAS에 가입하고 동아시아 지역협력에 매우 적극적이다.

#### 4. 한국 외교의 과제와 도전

남북한의 대결 구조가 계속되는 한 4강외교의 중요성은 아무리 강조해도 넘치지 않을 것이다. 그러나 21세기형 위기는 북쪽에서 그리고 군사적 형태로만 오지 않는다. 그리고 중국의 부상이 몰고 오는 거대한 회오리바람과 미·중의 각축전에 어떻게 대비할 것인가, 동남아에서 진행되고 있는 다이너미즘에 어떻게 동참할 것인가, 외교적으로 이웃들로부터 주변화(Marginalize) 될지 모르는 우리의 외교현실을 어떻게 개선시킬 것인가 등등 우리 앞에서 놓여있는 외교적 도전은 너무 많다. 예측하기 힘들고, 복잡하면서도 거대한 국제정세의 변화의 물결에 대응하기 위해서는 무엇보다 한

국 외교의 외연과 외교적 시각을 넓혀야 한다. 4강외교나 동북아 지역 등 단선적인 사고로는 곤란하다. 한국 외교의 외연을 넓히는 첫 걸음은 우리의 ‘이웃’ 동남아시아와 아세안 외교에서부터 시작되어야 하며, 그로부터 동북아와 동남아 지리적 구분을 넘어 동아시아 지역 협력을 강화하는 데 진력해야 한다.

이러한 과제에 대한 최대의 장애는 외부에서보다 우리 내부로부터 오고 있다. 무엇보다 냉전시대부터 내려온 동북아 중심주의 사고에서 하루 속히 벗어나야 하며 우리가 동남아 국가들에 대하여 가지고 있는 편견을 불식해야 한다.

### 1) 동북아 중심주의

한국은 동북아 중심주의에서 벗어나야 한다. 한국 외교에서 동북아 중심주의 사례는 많이 발견된다. 한국은 외환위기를 계기로 동아시아 공동체 구상을 실현하기 위한 비전그룹(EAVG) 설립을 제안하고, 각국 저명인사로 구성된 동 비전그룹의 좌장으로 한승주 전 외교부장관이 취임하였다. 우리는 동아시아 지역협력을 증진하기 위한 노력에 앞장섰다. 지금까지도 동남아 인사들은 당시 한국의 기여를 높이 평가하고, 한국과 아세안이 손을 잡으면 중국과 일본을 움직여나갈 수 있다는 의견이다. 그러나 그 후 한국 정부는 ‘동북아 중심론’으로 돌아가서 동북아와 동남아를 다시 구별하기 시작하였다. 동남아 사람들을 만나면 동북아 중심론으로 전환한 것과 대북정책의 변화 두 가지를 한국 외교의 신뢰감을 떨어뜨린 대표적인 사례로 들고 있다.

앞에서 설명한 바와 같이 한국이 지난 3년간 ARF에서 북한 문제를 제기하였으나 만족할 만한 성과를 내지 못한 것도 우리가 동북아에 시야를 고정하고 동남아 지역의 변화에 둔감한 탓이리라. 또한 한국, 중국, 일본은 모두 동북아 정상회의, 동북아 자유무역협정 체결 등 동북아 지역협력을 지지

하고 있다. 그러나 중국과 일본은 동아시아 내지 세계 전략의 일환으로 동북아를 보고 있다. 그들은 이미 지역대국이며 세계적인 전략을 가지고 움직이고 있는 나라들이나 한국은 아직 아니다. 우리는 세 나라 사이의 차이점과 온도차를 인식하고 동북아 지역 협력 문제를 다루어야 한다.

최근 우리 정부는 동아시아 지역 협력을 되살리기 위한 방안을 마련하기 위하여 동아시아 비전그룹(EAVG-II)을 설립할 것을 제의하였으며, ASEAN+3 회원국들의 지지를 얻어 곧 발족 예정이다. 또한 앞에서 소개한대로 한·메콩 외무장관회의를 정례적으로 개최하기로 합의하였다. 한국 외교가 동남아, 동아시아로 외연을 확대하려는 일련의 움직임은 다소 늦은 감이 있지만 다행이다. 그러나 동남아 국가들은 이러한 우리의 제의를 지지하면서도 다소 의구심을 가지고 대할 가능성이 있다. 한국은 형식적이거나, 행사성으로 끝나지 않도록 해야 한다. 과거 EAVG 제안이 성공한 것은 당시 외환위기가 가져온 위기 상황에서 한국 대통령이 직접 나서서 만들어낸 성과였다. 대통령을 포함하여 한국 정부의 전폭적인 지지가 없이는 동남아 외교가 성공을 거둘 수 없다.

## 2) 아세안에 대한 오해

우리는 동남아를 둘러싸고 일어나는 변화를 충분히 이해하지 못한 채 오해나 잘못된 인식에 바탕을 두고 동남아 국가를 저평가하고 시혜적인 자세에서 접근하려고 하고 있다. 가장 많이 나타나고 있는 인식들은 다음과 같다.

첫째, 동남아는 가난하고 빈곤하다. 우리 여행자들의 눈에 비치는 풍경은 우리보다 훨씬 못산다. 그러나 눈에 보이는 현상만을 보고 자만하지 말아야 한다. IMF가 발표한 2010년 GDP 통계에 의하면 한국은 세계에서 15번째로 큰 경제규모를 가지고 있다. 아세안 국가 중에서 인도네시아는 18위, 태국, 말레이시아, 싱가포르도 30위권에 포진하고 있다. 아세안의 빠

른 경제성장률을 보여주는 통계도 있다. 2004년도에 한국과 아세안 10개국 GDP 총액 규모가 거의 비슷하였다. 그러나 작년 한국의 GDP는 아세안의 56% 수준이다. 한국이 거북이걸음으로 성장하고 아세안은 토끼걸음으로 고속 성장을 하였다. 인구 2억 4천을 가진 인구 대국이자 자원 부국인 인도네시아는 몇 년 내 한국을 추월할 것이다.

둘째, 동남아는 한국의 원조를 많이 받고 있는 지역이다. 동남아 지역은 한국의 정부원조(ODA)의 중점대상 지역의 하나이며, 대부분 아세안 국가들도 한국으로부터 유·무상원조를 받아왔다. 한국은 2008년 아세안에 대하여 72백만 달러의 무상원조를 제공하였다. 그 해 한국은 아세안과의 무역에서 84억 달러의 무역흑자를 보았다. 무역협회 통계에 의하면, 한국은 아세안과의 무역에서 2001~2010년간 10년 동안 약 400억 달러의 무역흑자를 보았으나 무상원조는 5억 3천만 달러 정도로 무역흑자의 1%를 약간 넘는 수준이다. 캄보디아가 2010년 외국으로부터 받은 원조 중에서 한국의 순위는 규모면에서 10위이다.

셋째, 아세안이 경제공동체를 설립하겠다는 합의를 과연 실천할까. 한국 기업들로부터 자주 듣는 질문이다. 'ASEAN Way'라는 말이 아세안에 대하여 자주 인용되는 표현이다. 아세안 간에 합의도 어렵고 합의마저도 잘 이행되지 않는다는 의미이다. 그러나 일본 기업은 동남아 지역의 경제통합 추세에 맞추어 기업 전략을 수정해 나가고 있다. 그 예로, 일본 자동차 제조업체는 아세안의 경제통합의 일환으로 관세가 인하되고 국경을 넘어 도로 및 전력 등 인프라가 개선되는 현지 상황에 맞추어 아세안 각국에 흩어져 있는 공장들을 효율성 위주로 통합하고 있다. 또한, 인도와 태국 사이 FTA가 체결되었고 자동차 부품 수입 관세가 거의 무관세 수준으로 낮아졌다. 이에 따라 일본 기업은 태국에 집중에 있는 자동차 부품 공장을 인도로 이전하지 않고 조립공정(Assembly Line)만 인도로 옮겨가는 전략으로 수정하였다고 한다. 일본 기업의 보수적인 기업 경영 전략은 잘 알려져 있다. 이러한 일본 기업도 동남아 지역의 경제통합 진행에 따라 기업 전략을 수정하고 있다.

동남아를 바라보는 우리 사회의 태도는 역으로 한국을 바라보는 동남아 사람들의 시각에도 반영되고 있다. 2022년 월드컵 개최지, 2012년 세계기후변화 개최지 등 민감하지 않은 사안에 대해서도 한국을 지지하지 않는 아세안 나라들이 적지 않다. 여러 가지 이유가 있겠지만 그들은 한국을 더 이상 자기들의 ‘이웃’으로 생각하지 않고 있기 때문이다. 한국동남아연구소가 2010년 10월 ‘동남아의 한국에 대한 인식’ 조사결과를 발표하였다. 2년 여에 걸쳐 15명의 동남아 전공 학자들이 현지 조사한 중요한 자료이다. 조사 항목 중에서 ‘한국인의 평가’부분에 대한 조사결과가 특히 흥미롭다. 한국인의 예절, 한국인의 정직성, 한국인의 친절성, 한국인의 교육수준, 한국인에 대한 호감 등에 관한 구체적 질문에 대하여 교육수준을 제외하고 예절, 정직성, 친절성 모든 항목에서 ‘보통이다’는 답변이 압도적이다. 한국에 대한 총체적인 호감도 부분도 ‘좋다’와 ‘그렇지 않다’는 답변이 거의 반반이다. 이 결과에 대한 해석은 다를 수 있지만, 동남아 사람들이 좋지 않다는 감정을 직설적으로 표현하는 성격이 아닌 점을 감안할 때 ‘보통이다’는 답변은 좋지 않다는 의미로 해석해야 할 것이다. 실제 동남아 지식층을 만나보면 한국 방문 시 불쾌한 경험을 이야기하는 사람들이 많고 이들은 한국인의 오만을 지적하고 있다.

한국과 동남아 사회에 이러한 인식이 퍼져있는 한 어떠한 외교정책이나 전략도 작동될 수 없다. 따라서 한국외교가 동북아를 넘어서 동아시아로 외연을 확대하기 위해서는 우선 동남아를 올바르게 이해하고, 아세안을 우리 ‘이웃’으로 만들기 위한 노력에서부터 출발해야 한다.

## 찾아보기

### [ ㄱ ]

거부와 매력(Repulsion and Attraction) | 87  
 고속철도 | 171, 172, 182  
 골카르당 | 227  
 공동학위제도(Twinning Programme) | 206  
 공자학원 | 38  
 교도(敎導)민주주의 | 219  
 국경경제협력지대 | 103  
 국경무역 활성화 마스터플랜 | 98  
 국무총리 하타 | 218  
 기획투자부 | 179

### [ ㄴ ]

나집(Najib) | 189, 208, 211, 212  
 남부 실크로드 | 297  
 남북고속철도 | 170, 182, 183  
 남중국해 | 15, 27~29, 35, 51~53, 55, 56, 62, 69, 73, 75, 76, 79, 86, 90~92, 100, 102, 106~116, 202, 213, 230, 231, 233, 243~245, 253~283, 289, 291, 293, 296  
 남중국해 당사국 행동선언 | 53, 55, 56, 91  
 남중국해 문제에 관한 가이드라인 | 245  
 남중국해의 잠재적 분쟁을 관리하는 워크숍 | 266  
 내륙국(Land-Locked) | 157, 170, 173, 182  
 농득마인 | 92, 108

### [ ㄷ ]

다이빙궈(戴秉国) | 27, 28, 279, 280  
 다자간 행동선언(a Multilateral Declaration of Conduct) | 267, 268  
 도광양회(韶光養晦) | 19, 20, 25, 43, 44, 75, 76, 85  
 도이머이(Doi Moi, 刷新) | 99, 115, 116, 165  
 도쿄 장례외교 | 221, 222  
 동남아의 한국에 대한 인식 조사결과 | 305  
 동아시아 공동체 구상을 실현하기 위한 비전그룹(EAVG) | 302  
 동아시아 비전그룹(EAVG-II) | 301  
 동아시아 생산 분업 체제 | 288  
 동아시아경제그룹(EAEG) | 200  
 동아시아공동체 | 65, 299  
 동아시아정상회의(EAS) | 54, 71, 229, 237, 288, 291  
 동티모르 | 223, 224, 228, 230, 232, 233  
 두 개의 회랑과 하나의 경제권 | 92, 101, 102, 114

### [ ㄹ ]

라만(Rahman) | 194  
 라오 인민당 | 163  
 라작(Razak) | 194  
 란쌍 왕국 | 160

레카퓌 베트남 당서기장 | 91  
 리커칭[李克強] | 30, 136

[ □ ]

마틴 자크(Martin Jacques) | 46  
 마하티르(Mahathir) | 190, 191, 195, 196, 199~204, 270  
 말라야 공산당 | 192, 194, 195, 201  
 말라카 딜레마(Melacca Delemma) | 212  
 말라카왕국 | 192  
 말레이시아 딜레마 | 190  
 말레이시아-중국관계포럼 | 201  
 메가와티 대통령 | 225  
 메이뱅크(Maybank) | 204  
 메콩 하류지역 외무장관회의(LMI, Lower Mekong Initiative) | 74  
 메콩강위원회(MRC) | 114, 169  
 몽족 | 161  
 무상원조 | 140, 170, 179, 180, 304  
 미국 공군기의 오희 사건 | 53  
 미국·아세안 정상회의 | 243, 244, 291, 292  
 미스치프(Mischief) 압초 사건 | 256, 263, 271, 278  
 미얀마 회랑(Corridor) | 64, 296  
 미어사이머(Mearsheimer) | 16

[ ▢ ]

반동회의 | 220, 221, 233  
 발리 협의 | 241  
 배후지 | 184  
 범북부만경제협력(PBG) | 101  
 범북부만(통킹만)경제개발계획 | 59, 67, 236  
 베트남의 통일 | 88  
 보아오포럼(Boao Forum for Asia) | 34, 68  
 보우우엔지압 장군 | 97  
 부미푸트라(Bumiputra) 정책 | 191, 204, 211  
 뽀 마이 | 164

[ ㅅ ]

서부대개발 사업 | 165, 171  
 서부대개발(西部大開發)계획 | 56, 62, 80, 122, 135, 141  
 석유빙(石油幫) | 41  
 세계 3대 민주국가 | 246  
 수하르트 대통령 | 77, 217, 223, 226  
 스왈로우 암초(Swallow Reef) | 202, 270  
 스프래틀리 군도 | 106~109, 111, 202  
 시진핑(習近平) | 30, 31, 43, 135, 136, 145, 149, 166  
 시파단(Sipadan) 섬 | 228  
 신경제모델(New Economic Model) | 208, 211  
 신경제정책(NEP) | 208  
 신안보개념[新安全觀] | 20~23, 51, 53, 54, 65, 275~277  
 신질서 체제(New Order) | 220, 223

[ ㅇ ]

아세안 경제공동체(ASEAN Economic Community) | 77, 168, 247, 289, 296  
 아세안 기금 | 52, 68, 231, 297  
 아세안 우호협력조약(TAC) | 35, 55  
 아세안 중심주의 원칙 | 239, 240  
 아세안 헌장(Charter) | 239, 241  
 아세안+8 국방장관회의 | 110, 240  
 아세안의 주도적 역할 | 65  
 아시아통화기금 | 200, 299  
 알라타스 인도네시아 외교부 장관 | 222  
 애국주의 | 41, 42  
 양국 간 행동규범(a Bilateral Code of Conduct) | 264, 281, 282  
 양비론(兩非論) | 293  
 양제츠 | 32, 110, 136  
 연쇄통[閩學通] | 20, 46, 75  
 와히드 대통령 | 223, 225  
 왕이저우[王逸舟] | 37  
 외사영도소조(外事領導小組) | 40, 41



요충지(Land-Linked) | 64, 80, 182  
 원자력발전소 사고 | 300  
 유도요노(Yudhoyono) | 218  
 유사 자본주의(Crony Capitalism) | 298  
 유상원조 | 170, 171, 181  
 유소작위(有所作爲) | 25, 46  
 UN새천년개발목표(MDGs) | 182  
 육지국경경계선 | 86, 92, 112  
 인도네시아 거주 화교 | 224, 226  
 인프라 서미트 | 227, 234

[ ㄱ ]

자주와 능동(Free and Active) | 218  
 자크 아탈리(Jacques Attali) | 115  
 전략적 동반자관계 | 56, 101, 113, 166, 232-234, 240  
 전략적 보험(Strategic Insurance) | 202  
 정해[鄭和] | 192  
 제1 메콩대교 | 171, 181, 182  
 제15차 공산당대회 | 23, 24, 34, 43  
 제1차 한·메콩 외무장관회의 | 297, 303  
 제4 메콩대교 | 170, 182  
 제7차 국가경제개발계획(NSEDP) | 172  
 조류 독감 | 300  
 조화세계 건설 | 26, 29, 38  
 존슨(Johnson) 암초 사건 | 256, 258, 259  
 중국 경성외교(硬性外交) | 76, 231, 243, 244, 246, 289  
 중국 광저우 무역박람회 | 221  
 중국 기회론 | 201  
 중국·아세안 상품전시회 | 57  
 중국·아세안 자유무역협정(CAFTA) | 54, 55, 67, 75, 100-103, 112, 113, 115, 168, 178, 204, 209, 230  
 중국·아세안 전략적 동반자관계 공동선언 | 56  
 중국 공상은행(CBC) | 207, 209  
 중국의 Norinco | 201  
 중국 전국인민대표대회(NPC) | 31, 32, 62, 108

중국해양석유총공사(CNOOC) | 37  
 중-베트남 분쟁 | 163, 165  
 중앙군사위원회 주석 | 30  
 중진국 함정(Middle Income Trap) | 208, 211  
 지아칭귀[賈慶國] | 17  
 지역의 행동규범(a Regional Code of Conduct) | 262-264, 267, 269, 281-283  
 지역차원의 무역협정(Regional FTA) | 299

[ ㄴ ]

찐득르엉 | 91

[ ㄷ ]

첸치첸[錢其琛] | 221  
 초대 대통령 수카르노 | 217, 219, 231  
 최빈국 지위탈피 | 182  
 충칭(重慶)모델 | 40

[ ㄹ ]

카이손 폼비한(Kaysone Phomvihane) | 159  
 쿤밍-싱가포르를 연결하는 교통 대동맥(Axis) | 59  
 크메르 루즈 | 89, 126  
 키신저 | 17

[ ㅁ ]

통킹만 문제 | 90, 91  
 통킹만 해상경계획정 | 92, 113

[ ㅂ ]

파라셀 군도 | 106-109, 111  
 페트로나스(Petronas) | 204  
 평화공존 5원칙 | 18, 21, 32, 44, 124, 130, 144, 221, 267, 268  
 포스트 차이나 | 115

포용적 성장 | 26, 39

필세홍(畢世鴻) | 61

[ H ]

한·미 합동 해군 훈련 | 290, 291

항공모함 | 35, 291

항행의 자유 원칙 | 73

핵심 이익(Core Interest) | 110, 279~281

햇징 전략 | 261

협력적 안전보장(Cooperative Security) | 271, 274, 277, 278, 282, 283

화평굴기(和平崛起) | 24, 29, 85, 100, 211

화평발전(和平發展) | 25, 29

황금인구조 | 105, 115

황인중 위험론(Yellow Peril) | 16

후진타오[胡錦濤] | 19, 21, 24, 26, 28, 30~32, 34, 37, 38, 43, 91, 92, 135, 137, 138, 166, 181, 195, 212, 233

힐러리 클린턴 | 110

[ A ]

ASEAN Way | 262, 304

ASEM 정상회의 | 166

Asia Media | 200

[ G ]

G2론 | 70

GMS | 55, 58~60, 62, 65, 67, 72, 77, 101, 102, 114, 134, 141, 152, 168~170, 288, 296

[ I ]

IMF 한파 | 223

[ O ]

ODA | 167, 179, 181, 183, 304

One Axis and Two Wings | 58, 101, 168, 171

[ S ]

SEA Games 주경기장 | 167, 181

SEA Games(동남아게임) | 166

Subtle Power | 38

[ T ]

Trans-Pacific Partnership(TPP) | 74, 246

12. 5 계획 | 26

19억 인구의 경제권 | 52, 67, 68

3단계 국가발전 목표 | 23

3관정책 | 34

3중전회 | 19

4불정책 | 19

9·30 사태 | 217, 219, 221

9개의 점선 지도 | 109







## 중국의 부상과 동남아의 대응

초판 1쇄 인쇄 2011년 12월 01일

초판 1쇄 발행 2011년 12월 10일

지은이 이원형, 이선진, 신정승, 임홍재, 양봉렬, 이근태, 조병제

펴낸이 정재경

펴낸곳 동북아역사재단

등 록 제312-2004-050호(2004년 10월 18일)

주 소 서울시 서대문구 통일로 81(미군동 267) 임광빌딩

전 화 02-2012-6065

팩 스 02-2012-6189

e-mail book@nahf.or.kr

© 동북아역사재단, 2011

ISBN 978-89-6187-266-9 93910

\* 이 책의 출판권과 저작권은 동북아역사재단에 있습니다.

\* 저작권법으로 보호를 받는 저작물이므로 어떤 형태나 어떤 방법으로도 무단전제와 무단복제를 금합니다.

\* 책값은 뒤표지에 있습니다. 잘못된 책은 바꾸어 드립니다.

