

메콩강유역개발사업(GMS)을 통해 본 중국의 대 동남아시아 지역협력 연구: 중국 대외정책의 변화배경과 지역협력의 양면성

류 석 준 | 연세대 지역학 및 사회학 교수*

최 진 명 | 연세대 지역학협동과정 석사과정

본 논문은 21세기 신흥대국 중국의 변화하는 외교정책을 인접지역인 동남아시아와의 지역협력 특히 메콩강유역개발사업을 통해 분석한다. 개혁·개방 정책을 통해 경제적으로 급부상한 중국은 국제사회에서도 적극적인 역할을 모색하고 있으며, '중국위협론'을 불식시키기 위한 이미지 제고의 일환으로 '소프트파워'의 확대 특히 지역협력을 활용하고 있다. 이러한 맥락에서 중국과 동남아시아 5개 국가가 수로를 공유하는 메콩강유역개발사업은 중국이 인접 국가와 지역협력을 추진하는 시범적인 사례이다. 메콩강유역개발사업에서 중국이 차지하는 역할은 상당하다. 중국 정부는 메콩강 유역의 수송 및 에너지 개발 등 인프라 구축에 많은 투자를 하고 있으며 관련 국가에 대한 지원에도 적극적인 모습을 보이고 있다. 중국의 적극적인 참여는 메콩강 유역 국가 간의 교역을 증가시키는 중요한 요소가 되었으며 각 유역국의 경제에도 긍정적인 영향을 미치고 있는 것으로 조사되었다. 그러나 최근의 상황은 '개발을 통해 메콩강 유역 국가 간의 호혜성을 강화'한다는 중국 정부의 공식 입장은 전혀 다른 모습을 보이고 있어 우려를 자아내고 있기도 하다. 무리한 댐 건설로 메콩강의 생태계를 위협하여 메콩강 하류에 위치한 국가들의 불만을 사고 있으며, 협력이라는 단어가 무색하게 일방적인 프로젝트를 추진하여 지나치게 자국의 이익만을 추구한다는 비판을 받고 있다. 따라서 중국의 외교정책이 한 편으로는 협력을 중시하는 방향으로 변화하고 있는 것처럼 보이지만, 다른 한 편으로는 여전히 '중국위협론'을 불식시키지 못하는 것으로 보인다. 중국 정부가 선전하는 '소프트파워'는 자국의 경제적 진출을 위한 수단으로 사용된다는 맥락에서 여전히 '하드파워'적인 측면이 강하다. 중국의 경제적 지원과 투자는 동남아시아 경제에 긍정적인 영향을 미치고 있지만 전략적인 요인이 강하기 때문에 여전히 경계의 대상이 되고 있다. 이러한 중국의 태도는 오히려 기존의 안보 측면의 '중국위협론'을 경제 측면의 '중국위협론'으로까지 확대되어 비화시키는 모습을 보여 준다.

주제어: 중국, 동남아시아, 메콩강유역개발사업, 지역협력, 외교정책

I. 머리말

21세기는 중국의 세기가 될 것인가? 1978년 개혁·개방정책을 시행한 이후 30년간의 고속성장을 통해 달성한 경제력 및 군사력을 기반으로 중국은 이제 명실상부한 신흥대국으로 자리매김하고 있다. 중국은 거대한 노동력과 시장을 바탕으로 세계경제에 지대한 영향력을 행사하고 있으며 1990년대부터 매년 두 자리 수의 국방비 증가율을 유지하면서 군사력 증강에 박차를 가하고 있다.¹ 이와 같은 경제적·군사적 성장은 국제사회에서 중국이 적극적인 외교를 펼칠 수 있는 배경이 되고 있다. 중국은 국제사회에서 일어나는 여러 가지 문제에 관심을 보이며 다양한 국제기구에 가입하여 적극적인 역할을 모색하고 있다.

현재 중국이 시행하고 있는 외교정책은 과거 강대국인 서구나 일본의 방식과는 차별화된다. 지난 시대의 강대국들이 군사력을 바탕으로 타국을 종속시키려 했다면, 오늘날 중국은 경제적 투자와 대외원조 그리고 지역협력의 확대를 통해 자국의 영향력을 넓혀가고 있다. 일부 학자들은 이러한 중국의 전략을 ‘소프트파워’ 이론에 의거한 외교전략이라고 부르기도 한다(손영, 2006). ‘소프트파워(Soft Power)’란 전통적인 힘의 척도인 군사력이나 경제력과 같은 ‘하드파워(Hard Power)’와 구분되는 개념으로 ‘강제나 보상보다는 매력을 통해 원하는 바를 얻을 수 있는 능력’을 의미하며, 이러한 능력은 경제력이나 군사력이 아닌 국가의 문화, 정치적 이상 및 대외정책이 보여주는 매력으로부터 나온다(조셉 나이, 2004). 일부 학자들은 ‘소프트파워’가 ‘하드파워’보다 더 큰 효과를 얻을 수 있다고 주장한다. 왜냐하면 ‘소프트파

1. National Bureau of Statistics of China(2000)에 따르면 중국은 90년대 이후로 계속해서 12% 이상의 국방비 증가율을 보이고 있다. 특히 1994년에는 약 30%의 증가율을 보였으며 그 이후에도 꾸준히 10% 정도의 수치를 보여주고 있다(National Bureau of Statistics of China, 2000). 2011년 중국인민대회에서 발표한 중국의 국방비는 전년대비 12.7% 오른 917억 달러로 미국에 이어 두 번째 많은 액수이다(조선일보, 2011/03/05).

위'를 통해 상대의 마음을 얻음으로써 그들의 자발적인 지지를 이끌어낼 수 있기 때문이다.

중국 정부는 최근 아시아 지역에서 협력적, 평화적, 건설적 태도의 외교정책을 시행하면서 '소프트파워'를 통한 매력공세(Charm Offensive)를 펼치고 있다.² 주변국들의 중국에 대한 이미지를 긍정적으로 변화시키기 위해 공적개발원조(Official Development Assistance, ODA)의 확대, 문화외교의 전파, 지역개발협력사업 등과 같은 수단을 활용하고 있기 때문이다(Kurlantzick, 2007). 중국은 특히 동남아시아 국가들과 '소프트 파워'를 통한 연대를 강화하려 노력하고 있다. '아세안+3' 체제의³ 도입을 적극적으로 지지했던 중국은 이제 '아세안+중국'의 협력을 더욱 중시하고 있다. 현재 중국과 동남아시아는 2005년 체결된 '중-아세안 자유무역협정'을 통해 해마다 무역량을 증가시키면서 경제 파트너로서 서로에 대한 입지를 견고히 하고 있다. 또한 중국은 동남아시아 지역에 대한 공적개발원조를 해마다 확대하고 있으며, 메콩강유역개발사업(Greater Mekong Subregion Economic Cooperation Program, GMS), 범북부만(北部灣)경제협력(Pan-Beibu Gulf Economic Cooperation)⁴ 등의 협력 사업을 추진하면서 지역경제개발에 앞장서고 있다. 따라서 국제사회는 중국의 증가하는 지역협력에 주목하지 않을 수 없으며, 이를 통해 중국이 결국에는 무엇을 얻고자 하는가에 대해서 촉각을 곤두세우고 있다.

그러나 동시에 이러한 중국의 대(對)동남아시아 외교정책에 관한 많은 문

-
2. '소프트파워(Soft Power)'를 처음 언급한 조셉 나이(Joseph Nye)는 중국의 급속한 경제성장에 따른 동아시아 내 발생하고 있는 불안을 잠재우기 위해 현재 중국이 행하고 있는 정책을 주목하고 있다고 밝혔다. 나이는 아세안과의 FTA(자유무역협정)나 공자학원을 통한 중국 전통문화의 전파가 중국의 '평화'를 강조하는 외교정책의 일환으로 보았다. 또한 그는 이러한 시도가 역내에서 중국이 '소프트파워'를 신장시키려는 정책이라고 말했다(손열, 2006: 135).
 3. 아세안과 긴밀한 정치·경제관계를 유지하고 있는 한국·중국·일본과의 협력 필요성 인식에 따라 아세안 창설 30주년을 맞아 1997년 12월 제2차 아세안 비공식 정상회의에 한국과 중국, 일본 3국 정상을 초청함으로써 '아세안+3' 체제가 출범하였다. '아세안+3'은 동아시아 지역의 기능적 협력의 구심체로서 정치안보, 경제, 사회·문화 등 각 분야의 협력 증진을 도모하고 있으며 현재 20개 분야 56개 정부 간 협의체를 운영 중이다(한-아세안 센터 웹사이트).
 4. 범 북부만(北部灣) 개발협력은 중국과 해양부 동남아시아 국가(베트남, 말레이시아, 인도네시아, 브루나이, 필리핀, 싱가포르)와의 협력을 말한다.

제점도 제기되고 있다. 무엇보다 동남아시아에 대한 중국의 지역경제협력이 양자간에 ‘윈-윈(win-win)’ 효과를 가져 올 것이라는 중국 측의 주장에 동남아시아 나라들은 의심의 시선을 보이고 있다. 중국이 동남아시아와의 협력에서 가장 적극적인 자세를 보이고 있는 메콩강유역개발사업의 경우, 미얀마를 제외한 메콩강 유역 국가들은 메콩강위원회(Mekong River Commission, MRC)를 창설하여 중국의 무리한 댐과 교량 등의 건설에 우려의 목소리를 높이고 있다.⁵ 또한 중국의 계속적인 댐 건설이 지난 2010년 메콩강 유역을 덮친 지독한 가뭄의 주요 원인일 수 있다며 중국의 일방적인 입장에 대한 대화를 요구하고 있다. 이와 같은 국제사회의 차가운 시선은 매력발산을 통해 상대의 자발적 지지를 이끌어 낸다는 중국의 ‘소프트파워’ 전략이 과연 효과적으로 작동하고 있는지에 대해 의문을 갖게 한다. 중국의 이미지를 제고하려는 여러 방법들이 오히려 중국의 이미지를 나쁘게 만들고 있는 것은 아닌가 하는 의구심도 유발하고 있기 때문이다.

동남아시아는 현재 중국이 협력관계의 진전과 영향력의 확대를 위해 많은 공을 들이고 있는 지역이다. 그렇기 때문에 동남아시아에 관한 중국의 지역협력에 관한 연구 또한 최근 급격히 증가하고 있다. 그러나 지금까지 중국의 지역협력에 관한 대부분의 연구는 중국의 정책을 연역적으로 분석하는 방법을 사용하거나 반대로 데이터에만 의존하는 경우가 많았다. 또한 거시적인 시각에서 중국을 바라보는 연구는 다수 진행된 반면에 구체적인 사례연구를 통해 중국의 외교정책 및 목적과 역할을 분석하는 경우는 많지 않았다. 무엇보다 현재 진행형인 중국의 지역협력 과정 및 그와 연관된 여러 가지 갈등에 관한 분석을 많이 찾아 볼 수 없다. 따라서 이 연구는 현재 의욕적으로 진행되고 있는 중국의 지역협력의 현황과 특징을 구체적인 사례를 통하여 자료와 이론을 결합하는 방식으로 분석하고자 한다.

이를 위해 본 연구에서는 ‘메콩강유역개발사업’이라는 중국이 참여하는 지

5. 메콩강위원회(Mekong River Commission, MRC)는 1995년 4월 태국, 라오스, 캄보디아, 베트남 등 4개국을 회원국으로 한다. 이들은 메콩강 유역의 지속가능한 개발, 환경 보호와 관리, 유용화 등을 주요 목적으로 하고 있다. 본부는 라오스 비엔티안에 위치하고 있다. 중국과 미얀마는 주요 대화 협력국으로 참여하고 있지만 공식적으로 위원회에 가입하지는 않고 있다(Mekong River Commission 웹사이트).

역협력을 사례로 분석하여 중국이 수행하는 역할과 참여현황은 물론 상대방 국가들의 반응 또한 살펴보고자 한다. 메콩강은 중국 윈난성(雲南省) 지역과 동남아시아의 인도차이나 반도 보다 구체적으로는 라오스, 미얀마, 태국, 캄보디아, 베트남이 공유하는 국제하천이다. 중국은 동남아시아와의 협력사업에서 메콩강 개발을 매우 중요하게 다루고 있다.⁶ 따라서 메콩강유역개발사업 사례는 중국외교의 지역협력 차원의 전략과 특징을 잘 보여주는 사례가 될 것이다.

II. 이론적 논의

중국이 동아시아의 주요 행위자로 등장한 이후 중국과 동남아시아의 지역 협력에 관한 연구는 꾸준히 진행되어 왔다. 중국과 동남아시아 지역협력을 다룬 기존의 논의들은 크게 중국이 이 지역과의 협력에 주력하는 배경과 이를 위한 대외정책 등을 다루고 있다. 중국이 최근 지역협력에 집중하는 배경은 주로 소프트파워 정책을 사용하여 자국의 세력을 확대하기 위한 목적이라는 분석이 지배적이다. 또한 많은 학자들이 중국이 경제적으로 열악한 동남아시아와의 지역협력에 집중하는 이유를 비판적인 시각으로 보고 있다. 동남아시아를 이용하여 동아시아에서의 패권 장악을 위한 목적이라는 설명이다.

Kurlantzick(2006)는 중국이 같은 동아시아라는 친근한 이미지를 통해 동남아시아에 진출하고 있지만 결국에는 이 지역에서 미국보다 중국의 영향력을 더 많이 행사하기 위함이라고 말하고 있다. 특히 그는 중국이 경제협력을 이용한 매력공세를 통해 동남아시아와 다양한 관계를 맺고 있지만 궁극적으로는 동남아시아의 정치 및 안보를 통제하려는 야심을 가지고 있다고 주장한

6. 1994년 중국정부는 ‘중국 21세기 의정(中國21世紀議程)’을 제정하여 9개의 우선적인 개발부문을 발표했는데 메콩강 유역 개발이 포함되어 있다(조윤수, 2000). 또한 1996년 중국 쿤밍(昆明)에서 열린 아시아개발은행(Asian Development Bank, ADB) GMS 프로그램의 제6차 메콩강 유역 각료 회의에서 중국은 메콩강 유역 국가들과의 협력을 원활하게 하기 위한 정부기구를 설치했다고 밝혔다(Zhu, 2010).

다. Lum(2006) 역시 최근 중국이 동남아시아에 공적개발원조, 문화정책, 투자 등의 소프트파워를 이용한 외교정책을 펴고 있으며 이를 이용해 중국이 역내에서 이미지를 제고하고 있다고 밝히고 있다. 특히 그는 중국이 라오스, 미얀마, 캄보디아 등 정치적으로 불안정한 동남아시아 국가들의 ‘경제적 후원자’를 자처하고 있는 것은 결국 중국이 이 지역에서 자원을 확보하고 세력을 확장하기 위함이라고 주장하고 있다.

Percival(2007)은 중국이 동남아시아와의 지역협력을 전략적으로 이용한다는 것에 동의하지만 동남아시아에서 중국의 이미지는 결코 쉽게 좋아지지 않을 것이라고 지적한다. 동남아시아의 엘리트들은 중국 협력의 전략적 의도를 이미 알고 있으며 단기적인 경제원조도 한계가 있을 것이라고 밝힌다. 또한 미얀마, 라오스 등의 나라에는 즉각적인 지원으로 환심을 살 수 있겠지만, 베트남처럼 역사적으로 사이가 원활하지 않은 나라나 인도네시아와 같이 화인(華人)들과 갈등을 겪은 나라에서는 입지를 다지기 어려울 것이라고 전망한다.

국내에서는 설규상(2009)이 중국이 대외원조정책을 이용하여 중국이 지역협력관계에 힘쓰고 있으며 이의 배경으로 소프트파워 외교 확대전략을 제시했다. 그는 중국의 동남아시아 원조에 주목하여 동남아시아는 중국에게 안보적, 경제적으로 중요한 지역이기 때문에 중국이 이 지역에 상당한 원조를 하고 있다고 밝혔다. 신중호(2009) 역시 중국의 소프트파워 외교의 확대를 주요 논제로 다루며 중국이 국제질서를 너무 성급하게 변화시키는 것보다 현재 국제질서를 수용하고 현명하게 외교정책을 펼쳐야 할 것이라고 지적하였다.

중국과 동아시아의 지역협력을 보다 구체적으로 다룬 연구로, 김재철(2007)은 중국이 역내 경제협력을 통해 자신의 성장에 대한 지역 국가들의 우려 즉 ‘중국위협론’을 불식시키는 동시에 동아시아에 대한 미국의 견제에 대응하여 역내에서 책임 있는 강대국의 이미지를 구축하려는 정치적 목적이 있다고 주장한다. 조영남(2010)도 중국의 세력이 확대됨에 따라 동아시아 지역협력이 더 강화되고 이를 통해 중국은 자국의 역할 확대를 위해 노력할 것이라고 전망한다. 이들은 모두 중국의 지역협력을 정치적 목적을 위한 것이라고 주장하는 셈이다.

반면에 오승렬(2001)은 중국이 세계무역기구(World Trade Organization, WTO) 가입 후 세계경제 편입에 따른 충격을 완화하고 자국 기업의 경쟁력 향상이라는 경제적 목적을 가지고 동아시아 경제협력에 임하고 있다고 주장한다. 한편 안득기(2008)는 아세안 공동체의 성장과 중국의 협력관계를 분석했다. 그는 아세안이 중국과 FTA 등을 통해 경제관계를 발전적으로 변화시키고 있지만 이 같은 관계가 아세안에게 장기적인 이익을 주기는 어려울 것이라고 전망했다.

중국의 메콩강유역개발협력을 다루는 연구들은 주장의 양분화가 뚜렷하다. 중국인 학자들은 중국과 메콩강 유역국들의 협력관계를 ‘윈-윈(win-win)’관계라고 주장하며 협력을 통해 동남아시아 지역 내에서 중국의 입지가 견고해질 것이라고 주장한다. Zhu(2010)는 윈난성과 중국정부의 적극적인 참여로 인하여 메콩강 개발이 활기를 띠기 시작했다고 말한다. 중국과 메콩강 유역국은 이미 파트너십이 강하게 구축되어 있으며 이는 인도차이나 반도의 경제 발전에 기여할 것이라고 전망한다. Lim(2008)은 중국의 메콩강 개발 참여 이후 중국과 유역국들의 무역 및 인적자원의 이동이 증가했으며 이 같은 교류가 두 지역을 모두 발전시킨다고 강조한다. 특히 그는 중국의 이 지역의 투자확대는 이미 메콩강 유역국들에게 매우 중요한 요소이고 이를 통해 경제 발전의 기반을 만들어지고 있다고 주장했다.

이와 반대로 중국의 메콩강 개발 참여를 부정적인 시각으로 보는 견해도 있다. Menniken(2007)은 강 상류국가에 위치한 중국이 협력이라는 이름으로 하류지역의 환경을 무시하고 개발을 가속화하고 있다고 주장한다. 그는 중국 하류에 있는 많은 사람들이 중국의 댐 건설로 피해를 받고 있으나 중국 정부는 이를 묵인하는 일관성을 보여주고 있다고 지적한다. Goh(2004) 역시 중국의 댐 건설로 메콩강 유역국들이 피해를 입고 있으나 중국은 유역국과의 대화를 거부하고 있다고 밝히고 있다. 그는 중국의 이 같은 행동은 결국 자국 지역인 윈난성의 환경파괴까지 이어질 것이라고 경고하고 있다. Onishi(2007)도 중국이 메콩강위원회에 가입하지 않는 이유는 친환경개발에 대한 여러 협약 때문이라고 지적하며 중국은 댐 건설로 변화하고 있는 메콩강 유량의 데이터를 공개해야 한다고 주장하고 있다.

III. 중국의 대외정책 변화배경과 대(對)동남아시아 외교정책

1. 중국 대외정책의 변화배경

(1) 중국 정치기조의 변화: 덩샤오핑(鄧小平)의 소강사회(小康社會)

1978년부터 시작된 개혁·개방 이후 30년 넘게 급속한 경제발전을 하면서 중국은 풍족해지고 있지만 중국이 안정된 사회라고 말하기는 여전히 어렵다. 1949년 공산주의로 전환한 중국은 마오쩌둥(毛澤東)의 공산주의 이념을 채택했으며 이는 미국 등 서방 민주주의 사회와의 대립을 의미했다. 당시 중국 지도층에게 공산주의와 혁명에 반대되는 대외정책은 전혀 고려의 대상이 되지 못하였다.⁷ 이와 같이 정치적 전략에 집중된 대외정책은 대외적인 경제관계에 부정적인 영향을 미쳤다. 중국은 경제적으로 고립되기 시작했으며 점차 세계경제의 관심에서 벗어나게 되었다(자오찬성, 1996).⁸

그러나 덩샤오핑(鄧小平)이 정권을 잡으면서 중국의 대외정책은 달라지기 시작했다. 덩샤오핑은 1954년 ‘중국 현대화’를 제기한 이후 농업, 산업, 국방, 과학기술 등 ‘4대 현대화’를 주장하였다. 공산주의 이념이 쇠퇴하면서 실용주의 영향력이 증대하였다. 이제 중국은 더 이상 공산주의 이론에 따라서만 움직이는 나라가 아니었다. 또한 한국, 싱가포르, 대만, 홍콩 등 주변국들의 급속한 경제발전을 지켜보며 중국은 경제적인 경쟁력이 정치나 군사적인 능력 못지않게 중요하다는 사실을 인정하게 되었다.

-
7. 당시 공산당 중앙서기국 서기였던 왕지아샹(王稼祥)은 중국은 미국의 제국주의, 소련의 수정주의, 인도의 반동주의 등 화해를 통해 대외정책을 발전시켜나가야 한다고 주장했다. 그러나 중국 지도부의 사상과 거리가 멀었던 이러한 주장은 묵살되었고 왕지아샹은 숙청되기에 이르렀다(자오찬성, 1996).
8. 자오찬성(趙全勝)은 1996년, ‘중국의 외교정책’이란 책을 통하여 중국의 외교정책이 지금까지 어떻게 수립되어 왔는가 하는 질문에 초점을 맞추어 서술하고 있다. 이를 위해 중국 외교정책의 역사와 정책변화를 세세히 다루고 있다. 아울러 중국 본토의 세세한 국내 정황을 미시적인 면과 거시적인 면을 다른 이론적인 틀에 비추어 중국 외교정책의 변화와 현황 등을 분석하고 있다.

또한 덩샤오핑은 경제발전을 위해 세계 각국과 협력해야 한다고 주장하며 중국의 전통문화인 유교를 재조명하기도 하였다. 덩샤오핑은 1978년 12월 중국공산당 제11기 중앙위원회 3차 전체회의에서 채택된 개혁·개방 정책의 총설계사로 나서서, 자신의 지휘로 추진되던 경제개혁의 목표를 유교의 이상 사회인 ‘대동(大同)사회’의 바로 전 단계인 ‘소강(小康)사회’, 즉 평화롭고 물질적으로 풍요한 사회를 이루는 것이라고 언급했다(박승준, 2010). 군사적, 정치적 외교가 아닌 경제적 협력을 통해 주변국들과 평화로운 관계를 구축하겠다는 입장이었다. 덩샤오핑으로부터 최고 권력을 넘겨받은 장쩌민(江澤民) 역시 ‘소강사회’를 그대로 물려받아 개혁개방의 지침으로 삼았다. 또한 2002년 장쩌민으로부터 최고 권력을 넘겨받아 중국을 통치하고 있는 후진타오(胡錦濤) 국가주석 겸 중국공산당 총서기는 덩샤오핑의 소강사회에다가 유가(儒家)의 ‘화해’라는 개념을 현실정치에 새로이 도입했다.⁹ 이와 같은 변화를 거치며 중국은 군사적 강국을 강조하던 입장에서 벗어나 국제사회의 다양한 사안에 관심을 보이고 있으며 무엇보다 ‘아세안+3’ 등 아시아 지역협력에 적극적인 행위자로 나서게 되었다.

(2) ‘소프트파워’ 이론의 확산

앞서 언급했듯이 ‘소프트파워’란 각 나라가 가지고 있는 매력을 통해서 영향력을 확대해 나가는 것을 의미한다. 현재 중국은 전통문화인 유교의 부흥과 공자학원¹⁰의 확대, 그리고 대외원조를 통한 이미지 제고 등을 외교정책

9. 유가에서 말하는 ‘화해’란 ‘사회 구성원들이 각자의 능력을 다 발휘하면서도 서로 충돌하지 않고 어울려 잘사는 이상사회’란 뜻을 가진 말이다. 후진타오 시대에 들어 중국공산당은 이 화해라는 개념을 최고의 정치구호로 내세우고 있고, 덩샤오핑이 말한 ‘이인위본(以人爲本)’도 강조하고 있다. 외교에서도 후진타오가 이끌어 가고 있는 중국은 ‘화해로운 국제사회’를 구호로 내세우고 있다(박승준, 2010).

10. 공자학원(孔子學院, Confucius Institute)은 중국 교육부가 세계 각 나라에 있는 대학들과 교류하면서 중국어와 중국 문화, 역사, 정치, 경제 등의 교육 및 전파를 위해 세워진 사회공익교육 기구이다. 2004년 11월 서울에 처음으로 설치되기 시작한 공자학원은 2009년 10월 말까지 전 세계 84개국에 모두 523개소의 공자학원을 설립 되었다. 공자학원을 통해 중국은 세계 각국의 우호 관계를 발전시키고 세계 각국 국민의 중국어와 중국 문화 등에 대한 이해를 높이는 한편 중국어 학습자에게 우수한 학습 콘텐츠를 제공하기 위해 노력하고 있다(문화일보, 2009/05/01). 동남아시아에는 2006년 태국은 시작으로 확산되기 시작했다. 현재 인도차이나 반도의 국가에는 태국 23

으로 사용하고 있다. 따라서 많은 학자들이 중국은 현재 ‘소프트파워’를 주요 외교수단으로 사용하고 있다고 주장하고 있다.¹¹ 더욱이 중국은 1997년 동아시아 외환위기 당시에 위안화의 평가절하를 억제함으로써 ‘책임지는 대국’이라는 외교적 이미지를 확립하게 되었다. 이에 직접적으로 혜택을 받은 동남아시아 국가들은 물론 세계 각 국가들도 중국에 대한 이미지를 재정립하게 되었다. 이러한 변화에 힘입어 중국 정부는 외환위기 당시 중국이 보여준 배려가 ‘소프트파워’ 강화에 유용하다는 사실을 적극적으로 반영하는 정책 수단을 더욱 활용하고 있다. 예컨대 중국 정부는 원조를 기반으로 한 지역협력, 대중문화 전파 등을 확대하고 있으며 이는 상당한 효과를 거두고 있는 것으로 평가된다(BBC, 2010).

중국이 ‘소프트파워’를 증진할 수 있었던 효과적인 수단인 동시에 미국의 ‘소프트파워’ 자원과 가장 구별되는 특징은 급성장한 경제력을 바탕으로 한 경제적 자원과 중국의 지정학적 위치이다. 개혁·개방정책 이후 이룩한 경제 발전의 경험을 바탕으로 개발도상국에 발전의 경험을 전수하는 외교를 추진하고 있다. 이러한 변화는 중국의 이미지를 공산주의의 종주국으로부터 경제 성장에 성공한 국가라는 이미지로 바꾸고 있다.

경제성장의 경험을 전수하기 위한 방법으로 중국은 적극적인 원조¹²를 시

개, 미얀마 2개, 라오스·캄보디아·베트남에 각각 1개의 공자학원이 설립되어 있다 (Confucius Institute 웹사이트).

11. 중국의 외교정책이 ‘소프트파워’ 인가에 대한 논의는 계속 진행되고 있다. 중국이 시행하는 소프트파워 정책이 대부분 경제적 전략을 가지고 있어 중국이 행하는 소프트파워 정책들로 인해 이미지가 오히려 감퇴되는 경우가 나타나고 있기 때문이다. 주요 사례로 중국이 아프리카 원조에서 보여준 환경파괴와 자국기업 진출 등으로 현지인들과 마찰을 겪고 있는 경우이다(박광희, 2009: 90). 그러나 중국의 변화하는 외교정책이 중국의 이미지를 제고하고 있는 것은 사실이라며 소프트파워 정책의 영향이 강하다는 주장 역시 다수 존재한다. 특히 최근 BBC 여론조사에 의하면 중국의 이미지는 긍정적인 방향으로 변화하고 있다. 아시아 및 호주, 아프리카의 다수 국가들이 중국을 미국보다 국제사회에서 긍정적인 영향력을 가지고 있는 나라라고 인정했다(BBC, 2010). 특히 중국의 원조를 받고 있는 개발도상국 국가들은 대부분 중국을 긍정적으로 인식하고 있다.
12. 중국의 원조는 기존 서방국가들의 원조와 상당한 차이를 보이고 있다. 무상원조와 엔타이드화 등 조건이 없는 원조를 확대하는 기존의 DAC(Development Assistance Committee) 국가들의 흐름과 반대로 유상원조의 비율을 늘리고 있다. 또한 주로 개발기구를 통하지 않는 양자간 원조를 주로 시행하고 있으며 기존 서방 공여국에 비해

행하고 있다. 이러한 원조는 특히 경제성장이 필요한 동남아시아, 아프리카, 중남미 등을 중심으로 행해지고 있다. 같은 개발도상국의 입장이었던 중국이 21세기를 대표하는 강국으로 떠오른 경제성장의 경험과 이를 역할모델로 삼고 있는 개발도상국들에게 중국의 지원은 남다른 의미를 가진다(신중호, 2006). 물론 이와 같은 원조를 통하여 중국은 자국의 기업을 진출시키고 시장을 개방시키기 위한 노력 역시 기울이고 있다. 따라서 중국은 자국의 이미지 제고와 경제적인 전략적 접근이라는 두 마리 토끼를 잡기 위한 대외원조를 매년 확대하고 있다.

(3) 베이징 컨센서스와 남남협력(南南協力)

중국식 발전모델로 세계의 주목을 받고 있는 ‘베이징 컨센서스(Beijing Consensus)’ 역시 중국 소프트파워의 원천이 될 수 있는 잠재적인 자원이다. 2004년 칭화(淸華)대학교 교수 라모(Joshua Cooper Ramo)에 의해 처음 정의된 ‘베이징 컨센서스’는 각 국가의 정치적인 구조와 관계없이 시장경제 요소를 최대한 도입해야 한다는 주장이다. 이는 90년대 주요 기류로 작용했던 ‘워싱턴 컨센서스(Washington Consensus)’로 대표되어 온 미국적 가치에 대항하는 수단으로 부각되고 있다.

‘베이징 컨센서스’의 기본 골자는 점진적이고 단계적인 경제개혁, 조화롭고 균형 있는 발전정책 및 대외정책 등으로 정의할 수 있다. 우선 정부주도로 추진하는 점진적, 단계적 경제개혁으로 도시와 농촌, 연해와 내륙, 경제와 사회, 인간과 자연이 조화롭게 균형 잡힌 발전을 추구한다. 또한 각 국가와의 평화로운 대외관계 발전을 도모하기 위해서 타국의 주권존중과 내정불간섭을 추구한다는 내용으로 자결주의를 지지하고 있다(조슈아 쿠퍼 라모, 2004).

즉, ‘베이징 컨센서스’는 미국과 같은 정치적으로 안정된 나라만이 경제발

수원국과 강한 경제 연계망을 가지고 있다. 무엇보다 DAC 국가들이 수원국 선정 시 최빈개도국에의 지원을 늘리고 있는 것과 달리 중국은 자원부국과 인접국가, 에너지 투자, 정치적 목적 등 수원국 선정에 전략적인 모습을 보이고 있다(Lum et al., 2008). 이는 DAC 회원국들의 노력에 저해되는 원조방식으로 중국의 대외원조는 기존 공여국으로부터 많은 비난을 받고 있다.

전을 이룬다는 기존의 흐름을 반박한다. 정치적으로 불안한 개발도상국도 경제성장 정책을 효과적으로 추구한다면 중국과 같은 높은 경제성장률을 달성할 수 있다는 것이다. 따라서 ‘베이징 컨센서스’는 사회적으로 불안정하며 안정된 거버넌스를 구축하지 못하고 있는 나라에서 많은 지지를 받고 있다. 중국은 다수의 개발도상국에게 호응을 받고 있는 ‘베이징 컨센서스’가 단순히 중국의 경험을 넘어서 경제발전을 위해 도약하고 있는 제3세계 국가에게도 적용될 수 있는 보편적인 발전모델이라고 평가하고 있다(조영남, 2007).

베이징 컨센서스는 동남아시아 지역협력에서도 효과적으로 나타나고 있다. 베트남, 캄보디아 등 사회주의 국가나 미얀마, 필리핀과 같이 거버넌스가 약한 동남아시아 국가들은 이와 같은 ‘중국식 발전모델’에 대해 호의적인 입장을 보이고 있다. 대부분 개발도상국인 동남아시아 국가에게 중국의 발전경험은 의미 있는 학습 대상일 수 있다. 이에 중국정부는 자국의 경제 성장경험을 전달하고 이를 지역협력과 원조에 활용하고 있다.

‘베이징 컨센서스’와 더불어 중국 외교협력의 중요한 측면은 ‘남남협력(South-South Cooperation)’을 중시한다는 사실이다.¹³ 호혜평등과 공동발전을 추구한다는 중국의 협력노선은 선진국 중심의 국제경제에서 개발도상국들의 단결이 필요하다고 주장하고 있다. 또한 중국은 대부분의 ‘남북협력(South-North Cooperation)’은 선진국과 개발도상국의 경제 및 기술의 차이 때문에 협력이 제한될 수밖에 없다고 주장한다.¹⁴ 무엇보다 중국과 같은 신흥경제국은 선진국에 비해 비교적 최근에 경제발전을 경험한 까닭으로 후발개도국과 관련 지식과 경험을 공유할 수 있고 대등한 관계에서 파트너십 설정이 가능하다는 사실을 내세우며 남남협력이 남북협력보다 비교우위를 가지고 있다고 설파한다.

13. 남남협력(南南協力, South-South Cooperation)이란 개발도상국간의 경제 및 기술협력을 말한다. 선진국의 높은 기술력은 개발도상국의 실정에 맞지 않게 되었고 세계불황, 채무문제 등은 선진국과의 경제협력에 어려움이 있었다. 따라서 개도국간의 협력을 통해 각국 간의 실정에 맞는 기술과 경제협력 등을 시행하게 되었다(대외경제협력 기구 웹사이트).

14. 개발도상국 간의 협력은 지식과 경험을 공유하며 더욱 효과적이고 평등한 파트너십을 구축할 수 있다고 주장한다. 남남협력의 정보는 <http://ssc.undp.org/>에서 확인할 수 있다.

중국이 동남아시아와 진행하고 있는 지역협력은 남남협력의 특징을 고스란히 가지고 있다. 중국의 원조에서도 중국은 수원국을 지원하는 한편 자국의 이익을 중시하는 호혜성을 보여주고 있다. 최근 진행되고 있는 미얀마 천연가스 개발 원조 역시 중국은 자국의 기업을 투입, 현지에 진출시키려는 노력을 하고 있다. 메콩강유역 개발사업 역시 중국과 메콩강 유역 국가들의 공동 이익 추구를 위해 노력하고 있다. 개발을 위해 상당한 지원을 하지만 단순한 원조가 아닌 유역국의 상호이익을 위한 투자성 지원을 진행하고 있다.

2. 중국의 對동남아시아 외교정책 변화

덩샤오핑의 현대화 정책과 지역안정 추구 정책은 동남아시아 지역의 여러 나라와 중국과의 관계변화에 큰 영향을 미쳤다. 이념적으로 경직되고, 고립주의 정책을 채택했던 마오쩌둥 시대에는 동남아시아 각 국가와도 원활한 외교를 지속하지 못했다. 그러나 실용적이고 협력적인 시각의 덩샤오핑 시대에 들어서 중국과 동남아시아 관계는 점차 회복되기 시작했다. 냉전 시기동안 중국과 동남아시아 관계는 원활하지 않았다. 중국과 동남아시아 국가들은 서로 상대 국가에 호감이 없었으며 협력이 필요하다고 인식하지 못했다. 인도네시아는 1964년 공산주의 혁명의 실패 후 약 20년 동안 중국과 외교관계를 맺지 않았으며 싱가포르의 약 40년 동안 관계정상화를 하지 않았다. 인도차이나 반도의 여러 나라도 이와 비슷했다. 다만 프랑스와 미국에 맞선 베트남만이 중국과 친밀한 형태의 관계를 보였으나, 베트남의 캄보디아 침공 후 중국이 베트남을 저지하면서 이들의 관계 역시 멀어지기 시작했다.

그러나 중국과 동남아시아와의 관계는 1990년대에 들어서면서 서서히 진전되기 시작했다. 특히 중국은 1989년 천안문사태 이후 국제적 고립에 처하면서 아시아 중심의 외교정책을 펴기 시작했고, 그 중심에 동남아시아가 있었다(자오찬성, 1996). 중국은 1990년 인도네시아 및 싱가포르와의 국교를 정상화 하였으며, 1991년에는 베트남과의 국교를 정상화 하였다. 1992년 베트남을 방문한 당시 중국 총리 리펑(李鵬)은 베트남에 대해 ‘갈등보다 더 많

〈표 1〉 중국의 주요 대(對)동남아시아 정책

연도	주요정책
1990	인도네시아, 싱가포르와의 국교 정상화
1991	베트남과의 국교 정상화
1999-2000	베트남과의 협정체결(국경, 통킹만 및 어업 등 3개 협정체결)
2001	중국·아세안 자유무역협정(CAFTA) 공식 제의
2002	남 중국 해에서의 행동선언 CAFTA 기본합의서 및 중국 농산물 시장개방 발표 GMS 정상회의(프놈펜: 캄보디아)
2003	아세안의 우호·협력협정(TAC) 서명(역외국으로 처음), 아세안·중국 전략적 동반자 관계 선언
2004	CAFTA 상품협정 서명
2005	CAFTA 체결, GMS 정상회의(쿤밍: 중국)
2008	GMS 정상회의(비엔티안: 라오스)
2010	CAFTA 전면 발효

주: CAFTA: China-ASEAN Free Trade Agreement, TAC: Treaty of Amity and Cooperation
 자료: 자오찬성(1996), 이선진(2010), ASEAN(2010)을 토대로 작성.

은 공통점을 가지고 있다'고 선언하며 베트남인들의 호감을 이끌어냈다(조흥국 외, 2011). 또한 중국은 UN 산하의 '캄보디아 평화유지군' 활동에도 적극적으로 참여하였다.

2000년대에 들어서서 중국은 동남아시아와의 경제협력에 총력을 기울이고 있다. 2003년 상품분야 협정으로 시작된 중국-아세안 자유무역협정(China-ASEAN Free Trade Agreement, CAFTA)이 2010년 발효되면서 중국-아세안간 무역의 90%에 달하는 7,000여 품목에서 자유무역이 실현되었다(이재현, 2010). 이 과정에서 양측은 빠르고 효율적인 협상을 이끌어 냈고, 그 결과 아세안은 중국이 FTA 협상을 시도한 첫 지역이라는 의미를 가지게 되었다. 또한 중국은 인도차이나 반도와 중국과의 인프라 건설에 투자하면서 교역 또한 확대할 계획이라고 밝혔다. 이를 위해 2009년 아세안 정상회의에서 총 250억 달러의 동남아 인프라 건설 기금을 조성할 계획도 발표했다. 여기에 더해 중국은 2009년 6월부터 아세안 국가 모두에게 위안화 결제를 허용하고 있다.

IV. 지역협력 사례연구: 메콩강유역 개발협력

인도차이나 반도에 위치한 메콩강¹⁵은 티벳고원에서 발원하여 중국 윈난성(雲南省), 태국, 미얀마, 라오스, 캄보디아 그리고 베트남 등 6개국을 관통한다. 메콩강은 세계에서 12번째로 큰 강이며 79만 5000km²의 유역면적을 가지고 있으며 초당 유량은 세계에서 8번째로 많은 국제 하천이다(기획재정부, 2010). 메콩강을 접하고 있는 국가들과 윈난성의 면적은 약 233만 km²이며 서로 다른 문화를 가진 약 2억 7480만 명 (2009년 기준)의 인구를 보유하고 있다. 특히 캄보디아와 라오스는 전 국토의 86% 정도가 메콩강 유역으로 구성되어 있고 중국 윈난성과 태국도 약 40% 가까이 메콩강 유역을 포함하고 있다.

최근 메콩강이 주요 개발지역으로 떠오르고 있는 이유는 강이 위치한 인도차이나 반도의 지정학적 중요성과 메콩강의 풍부한 자원 때문이다. 인도차이나 반도는 중국과 인도를 잇는 가교 역할을 통해 향후 동남아시아 경제협력의 중심축으로 성장할 가능성이 높다. 따라서 이 지역은 중국과 일본, 유럽

〈표 2〉 메콩강 유역국의 국토면적과 유역면적 및 연평균 유출량

	면적				유출량	
	국토면적 (km ²)	유역면적 (km ²)	유역/국토 (%)	국별비중 (%)	연간평균유출량 (m ³ /초)	비중 (%)
중국 윈난성	394,000	165,000	41.9	21	2,401	16
미얀마	678,000	24,000	3.5	3	300	2
태국	236,800	202,400	85.5	25	5,270	35
라오스	514,000	184,240	35.8	24	2,560	18
캄보디아	181,035	154,730	85.5	20	2,360	18
베트남	329,556	65,170	19.8	8	1,660	11
합계	2,333,391	795,540		100	15,060	100

자료: 정재완·권경덕(2003)

15. 중국은 자국 영토를 지나는 메콩강의 줄기를 란창강(瀾滄江)이라고 명명하고 있다.

〈표 3〉 메콩강 유역 5개국의 에너지자원 보유현황

	석유 (십억 배럴)	천연가스 (조 입방피트)	석탄 (백만 톤)	수력 (메가와트)	목재 (천 톤)
미얀마	3.1	12	-	108,000	129,935
태국	0.156	12.2	1,240	-	67,130
라오스	-	3.6	600	26,500	46,006
캄보디아	-	9.9	-	10,000	81,565
베트남	6	19.2	4,500	17,566	48,960
합계	65	59.6	5,360	162,066	341,636

자료: ASEAN(2003)

등의 관심을 꾸준히 받고 있다. 무엇보다 메콩강 유역은 베트남의 원유를 포함하여 미얀마의 천연가스와 목재, 라오스의 수전기력 등 풍부한 천연자원과 2억 7000만 명이 넘는 인구 그리고 경제개방의지 등을 나타내고 있는 성장 잠재력이 매우 높은 지역으로 알려져 있다.

1. GMS 경제 프로그램

메콩강 유역은 1980년대 후반 이후 강 유역 국가들이 시장경제로 체제전환을 하면서 경제개발이 활기를 띠기 시작했다. 이들 국가들은 대외개방정책을 본격적으로 추구하며 메콩강 유역 내외 협력을 시도하였다. 메콩강 유역의 공동개발과 발전을 위한 노력이 본격적으로 시작된 것은 1991년 캄보디아의 내전이 끝난 후였다. 특히 중국이 적극적인 개발참여를 밝히면서 개발 속도가 가속화 되었으며 아시아개발은행(Asia Development Bank, ADB)이 메콩강 개발을 후원하며 이 지역은 동남아시아 지역 경제협력의 대표적인 사례가 되었다.

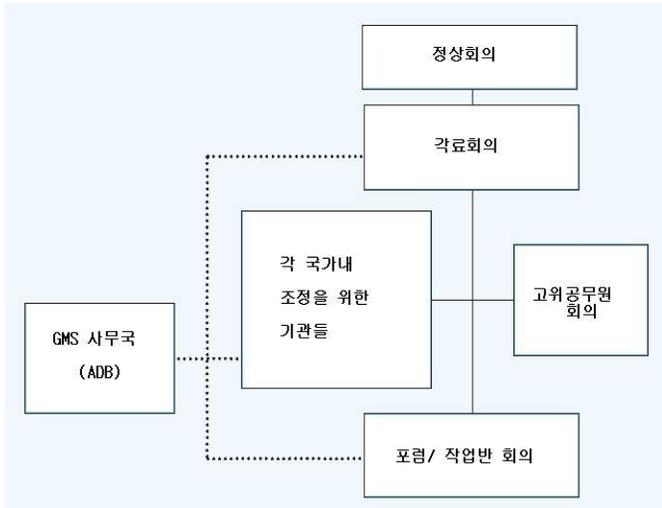
중국의 적극적인 참여는 메콩강 유역을 개발하는데 큰 도움이 되고 있다. 메콩강 유역 국가들은 새로운 경제 강국으로 성장하고 있는 중국의 참여가 자국의 경제발전과 연결되기를 바라고 있다. 또한 막대한 중국의 자금으로 인해 강 유역의 인프라가 확장되어 주변의 생활이 개선되자 중국의 참여는 중국의 이미지에도 상당히 긍정적인 영향을 미치고 있다. 무엇보다 중국의

참여로 인한 인프라 확장과 자원개발은 이 지역의 이미지를 개선시켜 메콩강 유역이 가장 세계에서 발전가능성이 있는 지역으로 선정되는 결과를 도출시켰다. 따라서 매년 외국인직접투자(Foreign Direct Investment, FDI)가 증가하고 있으며 이 지역의 최빈 개발도상국인 라오스와 캄보디아 등도 점차 경제발전에 시동을 걸고 있다.

포괄적인 개념에서 본다면 메콩강 유역개발은 유역국을 포함하는 모든 개발협력사업을 의미할 수도 있으나, 협의로는 아시아개발은행이 주도하는 GMS 프로그램, 메콩강위원회 주도사업 등을 들 수 있다. 현재 ‘아세안+3’ 역내에서 개발협력사업으로 선정되고 많은 지원과 관심을 받고 있는 것은 ‘GMS 프로그램’이다(권을 외, 2005). GMS 경제프로그램이란 1992년 아시아개발은행에 의해 만들어진 메콩강 유역의 경제개발 프로그램이다. GMS 프로그램은 빈곤 감축 및 지속가능한 경제성장을 목표로 9개 분야 즉 교통, 에너지, 통신, 교육, 관광, 환경, 농업, 무역, 민간투자를 주축으로 진행되고 있으며 메콩강 유역에 있는 모든 나라가 참여하고 있다. 특히 지역에 따른 경제회랑(Corridor)¹⁶별로 교통 인프라를 개발하고 점차 통신, 환경, 무역, 투자 등 기타 분야로 확대되고 있다(ADB, 2010b). 메콩강은 국제하천이기 때문에 경제개발을 위해 유역국가간의 긴밀한 협력이 이루어져야 한다. 따라서 GMS 프로그램은 아시아개발은행의 주도 이외에도 유역국 정부의 협의와 협조를 중요시 하고 있다. 메콩강 유역국가들은 GMS 프로그램이 출범된 이후 정상회의 및 장관회의 등을 통해 꾸준히 메콩강 개발사업을 발전시키고 있다.

1992년 10월에 시작한 GMS 프로그램은 지난 20여 년 동안 많은 회의와 선언을 거쳐 왔다. 초기에는 주로 인프라개발이 우선과제로 설정되어 수송, 에너지, 개발 등에 사력을 다해왔다. 그 후 1995년 아시아개발은행에서 열린 회의를 통해 환경, 인적자원, 투자 및 무역, 관광 등의 문제가 논의되었다. GMS 프로그램은 2002년을 기준으로 더욱 활성화되기 시작하는데 이는 캄

16. GMS 경제회랑은 남북회랑(중국, 미얀마, 라오스, 베트남 연결), 동남회랑(베트남, 라오스(또는 캄보디아), 태국, 미얀마 연결), 남부회랑(베트남, 캄보디아, 태국 연결)이다(ADB, 2010b).



자료: ADB(2007: 36)

그림 1. GMS 프로그램 운영 구조

보디아 프놈펜에서 최초로 GMS 6개국 정상회의가 열렸기 때문이다(Lim, 2008). GMS 정상회의는 공동선언문 채택을 통해 지난 10년간 유역 개발에 대해 평가하고 향후 2002년에서 2012년까지 10년 개발방향을 제시하였다. 주요 내용은 메콩강 유역국가의 고른 개발과 빈곤감축, 환경개발 등이며 이를 위해 인프라 구축 강화, 메콩강 유역 내 무역 및 투자 촉진, 개발의 민간 참여를 통한 경쟁력 향상, 인적 자원과 기술 개발, 환경 보호 등이다(ADB, 2007).

2. 중국의 GMS 프로그램 참여

중국의 메콩강 유역개발 사업을 살펴보면 다양한 특징을 찾아볼 수 있다. 우선 수송 분야에 가장 역점을 두고 있음을 알 수 있다. 윈난성과 인도차이나 국가들의 국경에 인프라를 확장해서 교류를 확대하려는 목적을 가진다. 이러한 의도로 중국은 고속도로, 철도, 교량, 공항 건설 등 물자와 인력이동을 용이하게 하도록 노력하고 있다. 지난 2007년 라오스의 비엔티안에서 발

〈표 4〉 2008-2012 중국의 주요 GMS 프로그램

분야	투자비용 (백만달러)	사업 수	주요사업 및 지원기관	
수송	11,684	18	대리(大理: 윈난성)–루이리(瑞麗: 중국과 미얀마의 국경도시) 철도공사	중국정부
			허츠(河池: 광시성)–바이썬(百色: 광시성) 고속도로 공사	중국정부
에너지	1,715.5	7	Shweli강(미얀마)–윈난성 수전기력 상호연결공사	중국, 미얀마정부
			징홍(景洪: 윈난성) 수력전기개발	중국정부
관광	88.5	8	샹그릴라(香格里拉: 윈난성)–팅충(騰衝: 윈난성)–Myitkyina(미얀마) 관광 개발구역 조성	중국정부
환경	1.9	1	경제회랑(Economic Corridors)에 따른 환경전략평가	참여국가
인적개발	1.9	4	에이즈 예방	ADB
통신, 농업	0	0	-	

주: 모든 GMS 국가들이 공동으로 참여하는 사업 수는 제외.
 자료: ADB(2010c)을 바탕으로 작성.

표된 ‘2008-2012 GMS 프로그램’에서도 역시 중국은 수송에 가장 많은 투자를 하는 것으로 나타났다(ADB, 2010c).

메콩강을 통한 수전기력을 생산하기 위한 에너지 분야도 중국이 중요하게 생각하는 개발사업이다. 앞에서 언급했듯이 메콩강이 창출하는 수전기력은 중국에게 매우 중요하다. 따라서 중국은 수전기력의 확보를 위해 댐 건설을 꾸준히 진행하고 있다. 이번 ‘2008-2012 GMS 프로그램’에서는 미얀마의 스웰리(Shweli) 강의 수전기력을 윈난성과 연결하려는 시도 역시 계획하고 있다. 중국은 미얀마에 댐 건설을 위한 자금과 기술을 제공하고 스웰리 강에서 생산되는 수전기력을 윈난성까지 연결하는 사업을 진행 중이다. 이 밖에 중국은 관광, 인적개발, 환경 등의 분야에 참여하고 있으며 특히 관광의 경우 미얀마와의 협력을 통해 윈난성과 미얀마의 관광지 개발을 추진하고 있다.

3. 중국에 있어 메콩강의 중요성

중국정부는 메콩강유역개발사업을 적극적으로 추진하기 위해 다양한 정책을 실행하고 있으며 공식적인 행보를 계속해왔다. 1993년 8월 차오스(喬石) 전인대 상임위원장이 태국을 방문하여 메콩강 개발에 관심을 표명한 후 1994년 메콩강 개발사업의 타당성을 위해 고위급 국가조정기구를 만들었다. 1997년 장쩌민(江澤民) 주석은 아세안 정상과 공동성명을 발표하여 메콩강 유역개발의 협력강화에 합의하였다. 무엇보다 1997년부터 ‘서부대개발’¹⁷ 정책을 추진하며 메콩강 개발유역 사업을 본격적으로 추진하기 시작했다.

중국 정부가 메콩강 개발을 적극적으로 추진하는 이유는 메콩강이 중국에게 주는 다양한 이익 때문이다. 메콩강 경제발전과 주변 협력국과의 관계 개선은 다음과 같은 이유 때문에 중국에 중요하다. 첫째, 메콩강이 가지고 있는 풍부한 수자원이다. 현재의 중국이 안고 있는 문제점 중의 하나는 심각한 물 부족 현상이다. 중국 수자원의 총량은 2조 8천억 m^3 로 브라질, 러시아, 캐나다에 이어 세계 4위이다. 그러나 홍수 등으로 인해 실제 사용가능 수자원은 총 1조 1천억 m^3 에 불과하여 물 부족현상이 심각해지고 있는 상황이다. 이마저 호수와 하천수 등의 오염이 가속화되며 하천수계의 1/3 이상이 공업용수로도 사용하지 못하는 심각한 오염수준을 보이고 있다. 현재 중국의 인구 1인당 수자원 역시 세계 기준인 1000 m^3 를 넘지 못하는 900 m^3 로 UN이 지정한 물 부족국가에 해당한다. 중국의 669개 도시 중 440개 도시가 물 부족을 겪고 있으며 그 중 110개 도시는 심각한 상황이다(최윤찬, 2005). 따라서 메콩강의 댐 건설을 통해 풍부한 유량이 공급된다면 원난성을 중심으로 한 서

17. 중국은 1997년부터 추진한 ‘서부대개발’ 계획을 2000년 공식적으로 발표했다. 서부개발은 중서부의 풍부한 천연자원과 동부연안의 자본을 연계해 대륙의 균형발전을 위한 것으로, 중국의 21세기 주요 국가전략 사업이다. 중국의 서부지역은 신장자치구(新疆自治區), 칭하이성(青海省), 닝샤자치구(寧夏自治區), 간쑤성(甘肅省), 산시성(陝西省), 네이멍구자치구(內蒙古自治區), 시짱자치구(西藏自治區), 쓰촨성(四川省), 충칭시(重慶市), 윈난성(雲南省), 광시자치구(廣西自治區), 구이저우성(貴州省) 등 국토의 71%가 포함되며, 동남아 경제와 연결 전략은 동 계획의 일부분이다(KOTRA 웹사이트).

남부 지역의 물 부족 현상을 해결할 수 있을 것이다.

둘째, 메콩강을 통한 수전기력 생산의 잠재성이다. 중국 경제가 발전하며 석유, 전력 등의 중요성은 증대되고 있다. 중국은 영토가 넓고 큰 하천을 여럿 포함하고 있어 자원이 풍부하다고 생각하는 경우가 많다. 그러나 최근 발표된 자료에 따르면 중국은 각종 자원의 부족현상을 보이고 있다. 무엇보다 엄청난 인구가 사용하는 자원의 양은 해마다 증가하고 있으며 이는 중국정부의 새로운 과제로 인식되고 있다. 이러한 배경에서 메콩강이 가지고 있는 잠재적 수전기력의 개발은 중국에게 필수적이다. 메콩강은 티벳고원에서 발원하여 윈난성으로 흘러들어가는 과정에서 매우 큰 잠재적 수자원을 가지고 있다. 메콩강을 통해 창출할 수 있는 수력전기의 약 80%는 윈난성, 즉 중국영토에서 발생한다(Menniken, 2007). 메콩강의 수력전기 창출의 잠재성은 홍강(紅江) 등 중국의 주요 강보다 높기 때문에 중국 정부는 메콩강 댐 건설에 총력을 기울이고 있다(Magee, 2006).

셋째, 메콩강 유역의 수송로 개발이다. 특히 중국은 메콩강 개발을 통해서 내륙지방과 인도양을 연결하는 남북 수송망을 확보하려 한다. 현재 중국정부가 추진하는 서남부 내륙개발 정책이 효과를 보기 위해서는 인도양을 통한 유럽 및 중동 등으로의 진출이 필수적이다. 따라서 중국은 미얀마 내륙수운 태국 중앙부 육상 수송과 쿤밍(昆明), 하노이(베트남), 하이퐁(베트남) 수송망 등을 정비하여 윈난성과 인도양 및 태평양을 직접 연결하려는 의도를 가지고 메콩강 유역개발에 적극 참여하고 있다(정재완·권경덕, 2003).

넷째, 메콩강 유역 개발을 통해 상대적으로 발전이 적게 이루어진 서남경제권을 활성화 하려고 한다(Lum et al., 2006). 앞에서 언급한 ‘서부대개발’이 바로 그것이다. 개혁 개방 이후 중국은 급속한 경제성장을 이루었지만 지역에 따라 경제적 격차가 크다. 특히 중남구의 광둥성과 서남구의 구이저우성은 거의 10배 차이가 나는 생산량을 나타내고 있다. 중국 정부도 이러한 불균형 성장을 인식하고 12개 지역을 선정하여 ‘서부개발지역’이라는 이름 아래 균형정책을 추진하고 있지만 격차는 좀처럼 좁혀지고 있지 않다. 따라서 중국 정부는 티벳과 윈난성 등 서남지방을 관통하는 메콩강 개발을 통해 서남경제권을 활성화하려는 의도를 가지고 있다.

〈표 5〉 2009년 중국 주요지역의 지역내총생산

지역	성/직할시	GRP (백만위안)	지역	성/직할시	GRP (백만위안)
화북구 (華北區)	베이징(北京)	12153.03	중남구 (中南區)	광둥성(廣東省)	39482.56
	허베이(河北省)	17235.48		허난성(河南省)	19480.46
화동구 (華東區)	장쑤성(江蘇省)	34457.30	서남구 (西南區)	윈난성(雲南省)	6169.75
	산둥성(山東省)	33896.65		구이저우성 (貴州省)	3912.68

주: 지역내총생산: Gross Regional Product(GRP)
 자료: National Bureau of Statistics of China(2010)

마지막으로 중국은 메콩강 개발을 통해 동남아시아에서의 경제대국으로서의 입지를 견고히 하려는 목적이 있다. 중국에 있어 동남아시아는 지정학적으로 중요한 역할을 하고 있다. 중국은 동남아시아와 견고한 관계를 추진해 왔으며 이를 통해 동아시아의 리더 역할을 원하고 있다. 이를 실현하기 위해 선 동남아시아 국가들의 환심을 사는 것이 중요하다. 이를 위해 중국 정부는 매년 메콩강 개발을 위한 투자를 확대하고 있으며 민간기업 역시 해마다 투자를 늘리고 있다(ASEAN, 2005).

4. GMS 프로그램의 성과

(1) 메콩강유역 국가의 경제성장

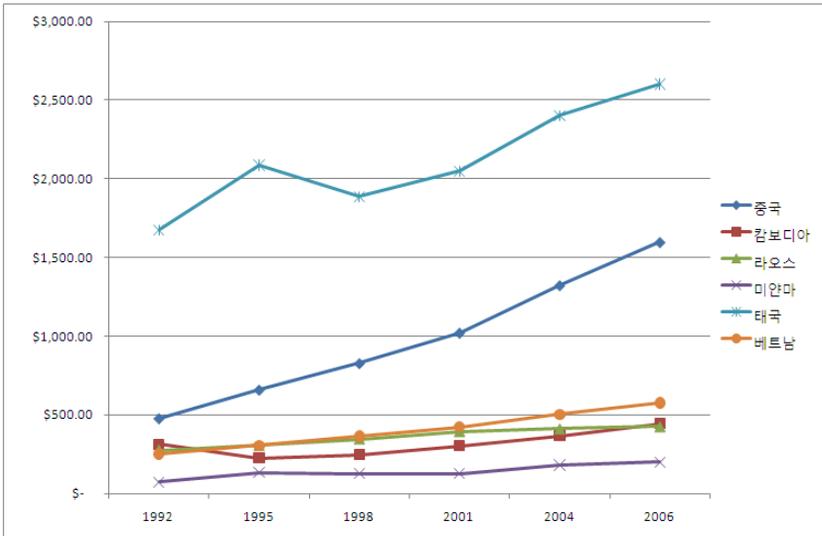
현재 GMS 프로그램은 성공적으로 이루어지고 있는 것으로 보인다. 아시아개발은행이 2007년에 제시한 ‘GMS 프로그램 10년 계획 중간보고서 (Midterm Review of The Greater Mekong Subregion Strategic Framework, 2002-2012)’¹⁸에 따르면 1992년 GMS 프로그램이 시작된 이후 메콩강 유역

18. 아시아개발은행이 2007년 발표한 ‘GMS 프로그램 10년 계획 중간보고서 (Midterm Review of The Greater Mekong Subregion Strategic Framework 2002-2012)’는 메콩강 유역국가들의 경제성장 및 인구, 교역 등의 변화추이를 담고 있다. 보고서는 2002년 이후 프로그램은 신속하게 진행되고 있으며 메콩강 유역국의 경제가 크게 성

〈표 6〉 GMS 국가들의 경제성장 평균 및 지표

	경제성장평균(%) 1992~2006	GDP(백만달러) 2009	인구(백만명) 2009	1인당 GDP(\$) 2009
윈난성	11.7	60,224	40.4	1,347
미얀마	6.5	24,972	59.5	419.5
태국	4.5	264,322	66.9	3,950.8
라오스	9.5	5,579	5.9	910.5
캄보디아	8.4	10,359	14.9	692.6
베트남	7.7	96,317	87.2	1,119.6
GMS 경제	8.4	461,775	274.8	1,255
중국**	10.3	52,070	1,324.6	3,910

주: 1) 경제성장평균에서 1992년은 GMS 프로그램이 시작된 연도임.
 자료: 윈난성과 중국은 National Bureau of Statistics of China(2010) 참고, 기타 국가는 ASEAN(2008) 참고.



자료: World Bank(2008)

그림 2. GMS 국가 1인당 GDP(\$) 성장추이

국가들의 경제가 상당히 발전했다고 밝히고 있다. 이 외에도 아세안이나 World Bank에서 조사한 통계자료에 의하면 메콩강 유역의 국가들은 GMS 프로그램 이후 급속한 경제성장을 보이고 있다. 특히 2002년에 제시된

장했다고 밝히고 있다. 또한 인프라 확장을 통해 유역국가간의 무역이 늘어나고 외국 인투자가 증가했다고 언급하고 있다.

〈표 7〉 GMS 프로그램 참여 국가들의 빈곤지수 변화

	\$1-a-day			
	절대빈곤율 (Head Count Poverty Ratio) %		규모(100만명)	
	1992	2003	1992	2003
중국	33.0	13.4	377.0	173.1
미얀마	-	-	-	-
태국	10.1	0.7	5.7	0.4
라오스	52.7	28.8	2.2	1.6
캄보디아	46.0	33.8	4.0	4.5
베트남	50.7	9.7	33.4	7.9

자료: ADB(2007: 10)

‘2002~2012년 GMS 프로그램’에서 가장 중요하게 다루어졌던 빈곤계층이 상당히 감소되는 모습을 보여준다. 그림 2 및 〈표 7〉을 보면 라오스와 중국 그리고 베트남의 절대빈곤율이 상당히 감소했으며 태국은 빈곤계층이 사라지고 있음을 알 수 있었다. 다만 캄보디아는 빈곤율은 감소했지만 인구증가로 인해 빈곤계층의 수가 늘어났다. 빈곤층 감소 외에 GMS 프로그램은 메콩강 유역국민들의 실업을 감소에도 도움을 주었다.

그러나 가장 큰 성과를 보이고 있는 것은 역시 철도, 도로, 공항 등의 수송로 건설과 천연자원의 개발 그리고 상류와 하류의 댐 건설작업이다. 수송 프로그램은 아시아개발은행과 중국정부의 지원으로 적극적으로 이루어지고 있으며 주로 기존의 도로와 철도를 확장하는 식이기 때문에 빠른 진척을 보이고 있다. 특히 중국은 윈난성과 미얀마 철도 프로젝트에 참여한 것에 이어 쿤밍과 베트남, 난닝(南寧)과 미얀마를 잇는 철도공사를 계획하고 있으며 이를 위해 110억 달러를 투자할 계획이라고 밝혔다(ADB, 2010c). 에너지 자원 확보를 위한 댐 건설도 활발하게 진행되고 있다. 메콩강 상류에 위치한 중국은 이미 1986년 이후 댐 건설에 집중하고 있으며 태국과 베트남, 라오스 등도 메콩강을 이용한 수자원확보에 공을 들이고 있다. 이를 통해 이 지역에 부족했던 전기력을 크게 공급받을 수 있을 것으로 보인다.

하지만 건설이나 자원개발 등 ‘하드웨어’적인 측면은 발전한 반면에 메콩강 유역 주민들의 기술개발, 투자 및 무역의 촉진, 이민자들에 대한 처우개선 등 ‘소프트웨어’적인 측면에서는 별다른 진전을 보이고 있지 않다. 특히

2007년에 발표된 중간보고서는 GMS 프로그램은 각각 경제수준이 다른 국가들 간의 협력이기 때문에 저개발국을 적극적으로 도와야 한다고 밝히고 있다. 메콩강의 개발사업은 단순한 개발과 투자가 아닌 협력 사업임을 명시하고 있으며 회원국 간의 연대가 강화되어야 할 것이라고 강조하고 있다(ADB, 2007).

(2) 중국과의 교역확대

1999년 중국 정부가 메콩강 유역의 개발에 적극적인 참여를 할 것을 발표한 이후 유역국들은 중국의 활동과 협력을 주시하고 있다. 중국 정부는 공식 웹사이트를 통해 중국이 GMS 프로그램에 참여하면서 메콩강 지역 내의 경제가 크게 발전했다고 밝히고 있다. 중국과 유역국가들 간의 무역이 크게 증가하고 있으며 중국의 투자가 유역 국가들의 경제발전에 크게 도움이 되고 있다고 말한다(Chinese Government's Officer, 2008). 실제로 꾸준히 중국과 메콩강 유역 국가들의 교역량은 크게 증가하고 있다. 특히 라오스의 경우에는 2004년과 대비하여 2007년 대중국 수출 증가율이 653%라는 높은 수치를 보여주고 있다. 또한 중국은 메콩강 유역 국가들에 꾸준히 투자하고 있다. 2007년 태국에 약 30억 달러를 투자했으며 베트남과 캄보디아에 대한 투자도 점차 늘려가고 있다. 중국 정부는 이와 같은 투자금액과 무역 증가율을 발표하며 중국의 대 메콩강 유역국들과의 무역흑자가 점차 감소하고 있다고 밝히기도 했다.

GMS 프로그램에서 중국은 매력적인 협력국이다. 중국이 수송 분야에 집

〈표 8〉 중국의 GMS 국가와의 무역량(단위: 백만 달러)

국가	2000년			2011년		
	수출	수입	총무역량	수출	수입	총무역량
미얀마	496	125	621	4,825	1,677	6,502
태국	2,244	4,380	6,624	25,700	39,040	64,740
라오스	34	6	40	472	802	1,274
캄보디아	164	95	259	2,319	185	2,504
베트남	1,537	929	2,466	29,088	11,108	40,196

자료: 한국무역협회, 중국무역통계

증적으로 투자를 하면서 중국 서남부지방과 캄보디아, 라오스, 미얀마, 베트남 등 이른바 CLMV¹⁹ 국가들과의 경제가 자연스럽게 연결이 되었다. 이로써 중국과 주변국들은 구축되고 있는 인프라를 통해서 국경무역과 인적 교류의 활성화가 이루어지길 바라고 있다. 또한 동남아시아에서 가장 낙후되어 있던 CLMV 국가 경제가 2000년 이후 연 7% 이상의 높은 경제성장을 보이고 이와 함께 원난성과 광시성도 9~15% 이상의 경제성장률을 보이면서 중국정부가 주장하는 ‘윈-윈(win-win)’ 전략이 효과를 나타내고 있다는 주장도 제기되고 있다(Lim, 2008).

5. 중국의 메콩강유역개발사업 참여의 문제점

중국은 티벳고원에서 원난성까지 수전기력을 최대한 확보하려는 전략을 가지고 있기 때문에 댐 건설에 중요한 비중을 두고 있다. 1986년 만완(漫灣) 댐을 시작으로 한 댐 건설은 현재까지 꾸준히 추진되고 있으며 중국정부는 2020년까지 8개의 댐을 완공한다는 계획을 발표했다. 중국의 메콩강개발사업의 문제점은 메콩강의 지리적 위치와 연관된다. 메콩강이 관통하는 유역 6개국 중 중국의 원난성은 가장 상류에 위치하고 있다. 따라서 메콩강 상류에서 진행되는 중국의 개발 사업은 하류국가들에게 영향을 미칠 수밖에 없다.

지난 2010년 건설된 샹오완댐의 발전용량은 420만KW로, 중국 최대 댐인 썬샤(三峽)댐(1820만KW)에 이어 두 번째로 많다. 저수용량은 149억m³에 달해 동남아의 모든 저수시설 용적량을 합한 것과 비슷하다. 중국은 이 지역에서 생산될 전력을 연해지방으로 보내는 ‘서전동송(西電東送)’ 프로젝트를 진행 중이다(이재유·허홍호, 2004). 문제는 댐 건설 이후 메콩강에 나타나고 있는 변화이다. 메콩강 상류에 댐이 늘어나면서 메콩강의 유량이 감소하고 있다. 유량이 변화하며 이 지역에 가뭄, 안개 등 기후의 변화가 일어나기 시

19. CLMV 국가란 인도차이나 반도의 캄보디아(Cambodia), 라오스(Laos), 미얀마(Myanmar), 베트남(Vietnam) 등을 말한다. 이들 국가는 동남아시아 내에서도 최빈 개발도상국으로 분류되며 경제발전을 위한 다양한 연대를 추구하고 있다(한-아세안센터 웹사이트).

〈표 9〉 중국의 메콩강 댐 건설계획 및 비용

댐	전력생산량 (MW)	착공시기	완공시기	건설비용 (10억 위안)
만완(漫灣)	1,500	1986년	1995년	3.4
다차오산(大朝山)	1,350	1997년	2003년	8.9
샤오완(小灣)	4,200	2002년	2010년	22.3
징홍(景洪)	1,750	2004년	2004년	17.0
누어짜두(札渡)	5,850	2005년	2017년	35.3
간란바(橄欖壩)	150	건설예정	건설예정	0.6
밍손(名松)	600	건설예정	건설예정	2.2
공구차오(金安橋)	750	건설예정	건설예정	3.8

주: 샤오완댐은 기존의 2012년 완공예정일이 2010년으로 앞당겨짐.
 자료: Magec(2006)를 토대로 재구성.



자료: TERRA 웹사이트

그림 3. 건설되었거나 건설 중인 메콩강 댐

작했으며 2010년 거대한 샤오완댐이 건설되자 엄청난 가뭄이 안도차이나 반도를 덮쳤다. 이 가뭄으로 지난 반세기 이래 메콩강의 강물수위가 가장 낮아졌으며 일부 구간은 수위가 불과 50cm에 불과하게 되었다. 이로 인해 강

유역국들은 어업과 수로 교통에 큰 타격을 받고 있으며 농사를 위한 관개시설까지 위협받고 있다.

이러한 이유로 메콩강 유역국인 베트남, 라오스, 캄보디아, 태국 4개국으로 구성된 메콩강위원회는 중국에 댐 건설로 인한 유량변화 데이터의 공개를 원하고 있다. 그러나 중국은 댐 건설로 인하여 메콩강의 유량은 오히려 증가했으며 중국의 댐 건설과 2010년의 가뭄은 전혀 관련이 없다고 발표했다. 이에 MRC는 2010년 4월 태국 후아인에서 메콩강 댐과 가뭄, 환경문제를 위한 정상회의를 열었으며, 이례적으로 중국과 미얀마도 참석했다. 중국은 정상회의에서 MRC의 환경 프로그램에 최대한 협조한다고 밝혔으나 MRC의 가입은 잠정적으로 연기한다고 밝혔다(Mekong News Issue, 2010).

중국의 메콩강 하류유역에 대한 이러한 태도는 이미 중국정부의 다양한 행보를 통해 드러났다. 1995년 MRC 설립 당시 회원국들은 중국의 가입을 제안했지만 중국은 추후에 가입할 것이라며 가입을 보류했다. 이에 MRC 회원국들은 중국이 MRC 회원국으로 이행해야 할 여러 협약들을 두려워하고 있으며 이는 중국이 메콩강 개발을 독자적으로 시행할 것을 의미한다고 비판했다. 중국이 MRC 회원국과 메콩강과 댐에 관한 대화를 회피하고 있다는 주장도 제기되고 있다. 메콩강 주요 하류지역인 베트남과 캄보디아는 1993년 이후 꾸준히 중국에게 대화를 요청하고 있지만 아시아개발은행의 프로젝트로 인한 두 번의 만남이 전부였다. 이마저 상류지역의 댐과 환경에 대한 문제보다는 프로젝트 위주로 진행되어 하류지역의 국가들의 불만이 계속되고 있다(Goh, 2004).

1997년 UN에서 제안한 ‘국제수로협약(The Law on Non-Navigational Uses of International Watercourses)’에서도 중국은 이 협약을 반대한 유일한 3국이었다.²⁰ 이 국제협약은 선박의 항해금지를 포함하고 있으며 국제하천의 상류국가들이 댐을 건설할 경우 하류국가들에게 이를 통보하라고 명시하고 있다. 또한 댐을 건설하는 상류국가는 하류에 피해가 가지 않도록 환경

20. 1997년 UN에 의해 제안된 ‘국제수로협약(The Law on Non-Navigational Uses of International Watercourses)’은 총 133국가 중 103국이 찬성, 27국이 기권, 3국이 반대했다. 반대한 국가는 중국, 터키, 아프리카의 브룬디이다(UN Press Release, 1997).

보호조치를 마련해야 함을 담고 있다. 당시 중국 대표로 참석했던 가오핑(高峰)은 ‘국제수로협약’은 모든 국가의 상황을 고려한 것이 아니기 때문에 특수성이 반영되지 않아 반대한다고 밝혔다. 무엇보다 그는 이 협약은 영토내의 주권이란 개념을 전혀 고려하지 않고 있으며 모든 국가는 자국의 영토안의 하천에 대하여 개발할 권리와 의무가 있다고 강조했다(UN Press Release, 1997). 중국의 국제하천 중 중국이 상류에 위치하며 적극적인 개발을 하는 경우는 메콩강이 유일하기 때문에 중국의 이 같은 태도는 메콩강을 염두하고 있는 것으로 분석된다.

V. 결론

최근 중국은 적극적인 대외정책을 통해 다양한 지역협력 체제를 구축하고 있다. 중국에게 있어서 지역협력은 경제성장과 이미지 제고, 안보구축까지 많은 장점을 가지고 있다. 특히 인접 지역인 동남아시아와의 지역협력을 통해 역내 책임 있는 대국이라는 이미지를 제고하고 경제협력을 통해 자국의 낙후된 지역의 경제개발을 이루려는 계획을 가지고 있다. 이에 중국은 인도차이나반도 국가와의 메콩강유역개발사업과 미얀마를 비롯한 동남아시아 국가들에 공적개발원조를 시행하며 지역협력의 장을 넓히고 있다.

중국과 동남아시아의 지역협력은 개발도상국과 개발도상국의 경제협력, 즉 남남협력이라는 맥락에서 다른 지역협력과 상당한 차이점을 보여준다. 선진국이 개발도상국에게 자금이나 기술력, 인적자원 등을 일방적으로 지원하는 원조 및 협력과는 다르게 중국과 동남아시아의 지역협력은 서로에게 이익이 되는 것을 목적으로 하고 있다.

그러나 중국의 지역협력을 자세히 살펴보면 중국정부에서 언급하는 소프트파워적인 면보다는 여전히 하드파워를 통해 역내에서 경제적인 효과를 이루려는 것으로 보인다. 중국은 동남아시아 지역에서 경제적 ‘협력’을 내세우고 있지만 주로 자국을 위한 ‘투자’ 중심으로 정책이 이루어지고 있기 때문

이다. 무엇보다 자국의 이미지를 제고하려는 일련의 정책들이 지금까지 계속 되었던 안보적인 측면의 ‘중국위협론’에 경제적인 측면의 ‘중국위협론’까지 추가적으로 만들어 내고 있는 것으로 보인다. 중국과 미얀마를 제외한 메콩강 유역의 국가들이 담합을 하는 것과 미얀마가 중국을 경계하며 인도와 교류를 확대해나가는 것이 바로 이에 대한 반증이다.

이렇듯 중국과 동남아시아의 지역협력은 남남협력이 가질 수 있는 다양한 특징과 소프트파워가 아닌 여전히 하드파워적인 요인을 가지고 있다. 중국의 지역협력의 이러한 특징은 메콩강유역개발협력을 통해 다음과 같이 정리할 수 있다.

중국의 지역협력은 우선 남남협력의 가장 큰 특징인 협력의 호혜성을 보여준다. 중국 정부는 공식적으로 동남아시아와의 경제협력 및 지원은 ‘윈-윈’ 효과를 창출해낼 것이라고 발표했다. 중국에게도 그리고 협력국에게도 도움이 될 것이라는 것이다. 실제로 메콩강유역개발에서 중국은 주로 수송 프로그램에 참여하였는데 이는 개발이 상대적으로 덜 이루어진 자국의 서부지역을 개발하려는 목적을 가지고 있다. 서부지역의 인프라 확장을 통해 동남아시아 국가들과의 교역을 늘려 서부지역의 경제 활성화를 위한 기반을 다지는 프로젝트에 집중하고 있다.

두 번째 특징은 협력의 편중성이다. GMS 프로그램에 적극적으로 참여하고 있는 중국의 프로그램 참여는 상당한 편차를 가지고 있다. 앞에서 언급했듯이 중국은 GMS의 주요 9가지 분야 중에 수송, 에너지에만 집중하고 있다. 중국이 참여하고 있는 GMS 주요 9개 분야 중 수송과 에너지가 차지하는 비중은 전체의 90%를 넘고 있다. 이는 중국과 비슷하게 수송 프로그램에 집중하는 태국의 6개, 캄보디아의 2개 보다 현저히 많은 수치이다. 에너지 분야에서도 중국정부의 후원 아래 다양한 프로그램을 개발 중이다. 그러나 이 외에 환경, 통신, 인적개발 등에는 크게 참여하지 않고 있다. 아시아개발은행에 전임하거나 모든 GMS 국가들이 참여하는 프로그램에만 참여하고 있을 뿐 적극적인 자세는 보이지 않고 있다.

셋째, 중국정부는 지역협력을 매우 적극적으로 진행하고 있다. 메콩강 유역의 중요성은 이미 오래전부터 중국 내에서 제기되었지만 처음부터 중국정

부가 적극적 지원을 한 것은 아니었다. 이는 메콩강이 중국의 전 지역에 흐르는 하천이 아닌 원난성과 광시성을 중심으로 흐르기 때문이었다. 메콩강 자원과 수전기력의 잠재성으로 인해 꾸준히 주요 사업으로 간주되었지만 막상 참여 및 주도는 주로 원난성, 광시성 등의 지방 자치구 중심으로 이루어졌다.

중국과 동남아시아 지역협력의 네 번째 특징은 협력의 신속성이다. 앞서 언급한 두 가지 특징이 다소 부정적인 측면을 가진다면 신속성은 중국의 지역협력이 가지고 있는 매력적인 요인이다. 동남아시아와의 협력에서 중국은 지지부진하게 끄는 것이 아닌 신속하게 결정하고 이끌어어나가는 모습을 보여 주고 있다. 중국-아세안 FTA는 협상을 제안하고 난 후 3년 만에 시행되었으며 메콩강 유역개발에서도 막대한 지원금을 토대로 인프라 구축 및 시설확장에 만발을 가하고 있다. 중국이 적극적으로 참여하고 있는 도로망, 철도, 공항 등의 수송로 프로그램은 2006년을 기점으로 대부분 완공되었다. 이는 다른 GMS 프로그램보다 상당히 빠른 전개이며 중국의 적극적인 추진이 큰 활력이 되었다.

마지막 특징은 협력(cooperation)이란 개념의 모호성이다. 중국정부는 분명 동남아시아 지역과의 협력을 중요시 하고 있으며 앞으로 더 발전시킬 것이라고 말하고 있다. 그러나 중국의 지역협력정책 및 현황을 보면 흔히 말하는 협력과 거리가 있어 보인다. 협력이란 자국과 상대국과의 공동작업을 통해 양자 모두 발전시키는 관계를 말한다. 경제협력을 진행한다면 협력국가들 간의 상호작용과 공동작업 및 기술제휴를 통해 경제가 발전되어야 하거나 발전을 위한 기반이 마련되어야 한다.

그러나 중국의 경우 다양한 경제개발계획을 협력 프로그램이라는 명목 아래 두고 있지만 실제로는 대부분 단독으로 진행하고 있다. 메콩강개발사업의 경우에도 수송이나 에너지의 경우 다른 메콩강 유역 국가들과의 협력이 아닌 중국정부의 지원 아래 단독으로 진행하고 있다. 중국은 그들 자신의 자금으로 수송로가 개발된다면 모두에게 이익이 될 것이라고 호언하지만 실제로 다른 메콩강 국가들은 기술협력이나 공동작업을 통해 프로그램을 같이 진행해야 할 것이라고 언급하고 있다(Menniken, 2007). 2007년에 발표된 GMS프

로그래밍 중간 보고서에서도 현재 기술협력과 인적교류 등이 제대로 이루어지지 않고 있다고 지적하며 GSM 프로그램은 단순한 개발 프로그램이 아닌 협력 프로그램임을 명시하고 있다. 무엇보다 중국의 협력이 의심받고 있는 이유는 댐 건설 때문이다. 무리한 메콩강의 댐 건설로 이미 하류국가들은 농업을 통한 생계에 위협을 받고 있으며 2010년 최악의 가뭄의 원인으로 지목되고 있다(에너지정치센터 웹사이트).

동남아시아 국가들에 있어서 중국은 분명 매력적인 협력국이다. 세계적인 경제 강국으로의 부상을 시도하고 있으며 세계 최대 규모의 외환보유국이기도 하다. 무엇보다 정부차원에서 동남아시아 지역과의 협력을 적극적으로 지원한다는 점에서 경제성장을 위해 노력하고 있는 동남아시아 국가들에 있어 중요한 협력국이 되었다. 따라서 중국과의 지역협력은 동남아시아 국가들에 있어서 새로운 기회이자 경제성장의 도약이 될 것은 분명해 보인다. 그러나 중국과의 협력이 항상 청사진만을 제시하는 것은 아니다. 천연자원과 에너지 확보 및 자국기업 진출을 우선시 하는 중국의 협력은 철저히 전략적이다. 즉 동남아시아 국가들에게 있어서 중국과의 협력은 필요하지만 반드시 긍정적인 효과만을 미치는 것이 아닌, 양면적 특징을 가지고 있다고 볼 수 있다.

참고문헌

- 권율. 2011. 「중국의 메콩지역 외교전략 및 경험현황」. 『대 메콩지역 외교강화 방안』 (대외경제정책연구원). pp. 81-101.
- 권율·오쿠다 사토루·왕윤중·정재완. 2005. 『ASEAN+3 협력체제의 성과와 정책과제』. 서울: 대외경제정책연구원.
- 기획재정부. 2010. 「주요국의 메콩강 유역 진출 현황과 시사점」. 한국개발연구원 경제정보센터.
- 김재철. 2007. 「중국의 경제외교: 경제적 고려를 넘어서」. 『국가전략』 13권 4호 pp. 41-67.
- 자오찬성(趙全勝) 저. 1996. 김태완 역. 2001. 『중국의 외교정책: 미시. 거시연계 접근 분석』. 서울: 오름.
- 박광희. 2009. 「중국의 소프트 파워 증대 논의에 대한 연구」. 『국제지역연구』 13권 3호 pp. 82-101.

- 박승준. 2010. 「孔子를 되살려낸 중국 공산당」. 『월간조선』 31권 3호 pp. 238-245.
- 설규상. 2009. 「중국의 대외개발원조와 소프트파워론: 대동남아시아 개발원조에 대한 평가와 함의를 중심으로」. 『사회과학연구』 48권 1호 pp. 31-63.
- 손열. 2006. 「소프트파워를 다시 생각한다: 조지프 나이와의 대담」. 『미래전략』(미래전략연구원) pp. 135-141.
- 신중호. 2009. 「중국의 소프트파워 외교와 국제정치적 함의」. 『국가전략』 15권 1호 pp. 65-91.
- 안득기. 2008. 「ASEAN과 중국의 관계변화에 관한 연구」. 『동서연구』 20권 2호 pp. 29-62.
- 오승렬. 2001. 「중국경제의 변화와 지역 경제협력 정책」. 『중국학연구』 20권 pp. 453-478.
- 이선진. 2010. 「동남아에 대한 중국 전략: 현황과 대응」. 『JPI 정책포럼』(제주평화연구원) 2010-7호 pp. 1-16.
- 이재유·허홍호. 2004. 「中國의 地域發展 隔差와 西部大開發」. 『신아세아』 11권 4호 pp. 138-167.
- 이재현. 2010. 「동아시아 지역협력에 비친 동아시아 국제관계와 국가 전략」. 『IFANS FOCUS』(외교안보연구원) 2010-11 pp. 1-3.
- 정재완·권경덕. 2003. 『메콩강유역개발: GMS 프로그램 10년의 평가와 시사점』. 서울: 대외경제정책연구원.
- 조셉 나이(Joseph Nye) 저. 2004. 홍수원 역. 2004. 『소프트파워』. 서울: 세종연구원.
- 조슈아 쿠퍼 라모(Joshua Cooper Ramo) 저. 2004. 김진공 역. 2009. 「베이징 컨센서스(Beijing Consensus)」. 『아세아연구』 52권 3호 pp. 14-77.
- 조영남. 2007. 「중국의 소프트파워와 외교적 함의」. 손열(편). 『매력으로 엮는 동아시아: 지역성의 창조와 서울 컨센서스』. 서울: 지식마당 pp. 97-146.
- 조영남. 2010. 「중국의 부상과 동아시아 지역질서의 변화」. 『중소연구』 34권 2호 pp. 41-68.
- 조운수. 2000. 「중국의 對메콩강유역개발정책 및 그 의의」. 『국제지역연구』 4호 pp. 145-175.
- 조흥국·윤진표·이한우·최경희·김동엽. 2011. 『동남아시아의 최근 정치·외교에 대한 전략적 평가: 태국, 베트남, 인도네시아, 필리핀을 중심으로』. 서울: 대외경제정책연구원.
- 최유식. 2011. 「‘파워 중국’ 올해 국방비 다시 대폭 늘렸다」. 『조선일보』, 3월 5일
- 최운찬. 2005. 「中國의 資源不足 現況 및 展望」. 『해외경제포커스』(한국은행) 2005-07호 pp. 8-15.
- 한강우. 2009. 「공자학원과 중국 외교」. 『문화일보』, 5월 1일.
- ADB. 2007. “Midterm Review of the Strategic Framework of the Greater Mekong Subregion, 2002-2012.” Statutory Report. Manila: Asian Development Bank.
- ADB. 2010a. “Status of Great Mekong Subregion Railways.” Statutory Report. Manila: Asian Development Bank.
- ADB. 2010b. “Strategy and Action Plan for the Greater Mekong Subregion East-West

- Economic Corridor.” Statutory Report. Manila: Asian Development Bank.
- ADB. 2010c. “Vientiane Plan of Action for GMS Development, 2008-2012.” Statutory Report. Manila: Asian Development Bank.
- ASEAN. 2003. *Statistical Yearbook 2003*. Jakarta: The ASEAN Secretariat.
- ASEAN. 2005. *Statistical Yearbook 2005*. Jakarta: The ASEAN Secretariat.
- ASEAN. 2008. *Statistical Yearbook 2008*. Jakarta: The ASEAN Secretariat.
- ASEAN. 2010. *Statistical Yearbook 2010*. Jakarta: The ASEAN Secretariat.
- BBC. 2010. *World Service Poll 2010*. London: BBC.
- Chinese Government’s Officer. 2008. Country Report on China’s Participation in Greater Mekong Subregion Cooperation. www.gov.cn/misc/2008-03/28/content_930716_5.htm (accessed on 15 May 2012).
- Goh, E. 2004. “China in the Mekong River Basin: The Regional Security Implications of Resource Development on the Lancang Jiang.” Institute of Defense and Strategic Studies (IDSS).
- Kurlantzick, J. 2006. “China’s Charm: Implications of Chinese Soft Power.” *Policy Brief*, 47: 2-7.
- Kurlantzick, J. 2007. *Charm Offensive*. Connecticut: Yale University.
- Lim, T. 2008. “China’s Active Role in the Greater Mekong Sub-region, a “Win-win” Outcome?” *EAI (East Asian Institute) Background Brief* No. 397: 1-19.
- Lum, T, Blanchard, C. M., Cook, N., Dumbaugh, K., Epstein, S. B., Kan, S. A., Martin, M. F., Morrison, W. M., Nanto, D. K., Nichol, J., Sharp, J. M., Sullivan, M. P., and Vaughn, B. 2008. “Comparing Global Influence: China’s and U.S. Diplomacy, Foreign Aid, Trade, and Investment in the Developing World.” *CRS report for congress*.
- Lum, T., Fischer, H., Gomez-Granger, J., and Leland, A. 2009. “China’s Foreign Aid Activities in Africa, Latin America, and Southeast Asia.” *CRS report for Congress*.
- Magge, D. 2009. “Powershed Politics-Yunnan Hydropower under GreatWestern Development.” In G. Wade (Ed.), *China and Southeast Asia: The People’s Republic of China and Southeast Asia* (Volume VI). New York: Routledge Library on Southeast Asia.
- Menniken, T. 2007. “China’s Performance in International Resource Politics: Lessons from the Mekong.” *Contemporary Southeast Asia*, 29: 97-120.
- Mekong News Issue. 2010. Mekong Prime Ministers Agreed to Prioritize Climate Change at MRC Summit. <http://www.mrcmekong.org/news-and-events/newsletters/mekong-news-issue-2010-1> (accessed on 15 June 2012).
- National Bureau of Statistics of China. 2000. *China Statistical Yearbook 2000*. Beijing: China Statistics Press
- National Bureau of Statistics of China. 2005. *China Statistical Yearbook 2005*. Beijing: China Statistics Press.

- National Bureau of Statistics of China. 2009. *China Statistical Yearbook 2008*. Beijing: China Statistics Press.
- National Bureau of Statistics of China. 2010. *China Statistical Yearbook 2010*. Beijing: China Statistics Press.
- Onishi, K. 2007. "Interstate Negotiation Mechanisms for Cooperation in the Mekong River Basin." *Water International*, 32(4): 524-537.
- Percival, B. 2007. *The Dragon Looks South*. Westport: Praeger Security International.
- UN Press Release. 1997. General Assembly Adopts Convention on Law of Non-national Uses of International Watercourses. <http://www.un.org/News/Press/docs/1997/19970521.ga9248.html> (accessed on 15 June 2012).
- World Bank. 2008. *World Development Indicators 2008*. Washington, D.C.: World Bank.
- Zhu, Z. 2010. "Mekong Development and China's (Yunnan) Participation in the Greater Mekong Subregion Cooperation." *Ritsumeikan International Affairs*, 8: 1-16.
- 대외경제협력기구: www.edcfkorea.go.kr
- 대한무역투자진흥공사(KOTRA): www.kotra.or.kr
- 에너지정치센터: enerpol.net
- 한국무역협회: www.kita.net
- 한-아세안센터: www.aseankorea.org
- Confucius Institute online: cimap.chinese.cn
- Special Unit for South-South Cooperation: ssc.undp.org
- Towards Ecological Recovery and Regional Alliance (TERRA): www.terraper.org

A Study on China's Regional Cooperation Efforts with
Southeast Asia:
Greater Mekong Subregion Economic Cooperation Program (GMS)

Seokchoon Lew

Professor, Area Studies and Sociology
Yonsei University

Jinmyung Choi

Graduate Student, Area Studies
Yonsei University

This paper focuses on China's Greater Mekong Subregion Economic Cooperation Program (GMS) to analyze changing characteristics of China's foreign policy and regional cooperation efforts, as she emerges as a new super power in the 21st century. With the rapid economic growth after reform policies, China is trying to rebrand its image as a responsible international actor. More specifically, China takes an active part in regional cooperative mechanisms in order to enhance its soft power. Ultimately, what China seeks to accomplish is to quell "China Threat". In this context, the GMS program, which involves China and five Southeast Asian states, is a model demonstrative of China's efforts to engage with its regional neighbors. China plays an important role in the GMS program. The Chinese government has invested a great deal on building transportation and energy development infrastructure in the Mekong River area. China is also actively supporting the involved states. China's participation has not only contributed to promoting trade between the Mekong subregion countries, but has also positively impacted the economic growths of the countries as well. Moreover, as foreign investors regard Chinese investment as evidence of regional economic potentials, investment from other countries has also flown into this region. However, recent developments are a stark contrast to the Chinese government's official position that stronger reciprocity among the Mekong subregion countries is the priority of this program. China's dam building projects have taken a toll on the Mekong region's environment and the ecosystem and have caused outcry from the countries located in the river's downstream. China is also being criticized for relentlessly pursuing only its own national interest, far from being cooperative. In short, while China's foreign policy appears to place more emphasis on cooperation, it is far from dispelling "China

Threat”. Chinese soft power policy is instrumentalized to promote its advances in foreign economies. In this context, the said soft power policy contains strong hard power-like characteristics. This is why Southeast Asian countries are wary of Chinese assistance and investments. While they may be economically beneficial, they are primarily strategically motivated. Thus, contrary to China’s intentions, the GMS program shows how the existing “China Threat” in the area of national security can turn into an economic “China Threat” as well.

Key Words: China, Southeast Asia, Regional Cooperation, Mekong Subregion, Greater Mekong Subregion Economic Cooperation Program (GMS)

류석춘. 연세대학교 지역학 및 사회학 교수
서울시 용산구 이촌 1동 삼익아파트 1동 403호
Tel_010-3730-4445 E-mail_sclew@yonsei.ac.kr

최진명. 연세대학교 지역학협동과정 석사
서울시 용산구 도원동 삼성래미안 아파트 104동 901호
Tel_010-8706-7276 E-mail_evitajm@naver.com

