

2021
한국동남아학회
30주년 기념
연례학술대회



(탈)경계의 동남아시아

8.27(금)-28(토)
ZOOM

주관 | (사)한국동남아학회
공동주최 | 동아대 아세안연구소, 서강대 동아연구소,
서울대 사회과학연구원 VIP신흥지역연구사업단, 전북대 동남아연구소

2021 한국동남아학회 30주년 기념 연례학술대회

(탈)경계의 동남아시아
(Trans-) Boundaries in Southeast Asia

2021년 8월 27일(금) - 28일(토)

zoom

학술대회 구성

대회 주제	(탈)경계의 동남아시아 (Trans-) Boundaries in Southeast Asia
전체회의 1	(탈)경계의 동남아시아: 지역구도와 연구단위의 재편성
전체회의 2	신진박사 발표
전체회의 3	[한국동남아학회 30주년 기념 라운드테이블] 한국 동남아 연구의 성과와 과제
분과회의 1	[서울대 사회과학연구원 특별 패널] 동남아 VIP국가 진출 한국기업의 글로벌 사회공헌
분과회의 2	[전북대 동남아연구소 라운드테이블] 보편적 건강보장을 향한 동남아의 여정
분과회의 3	[서강대 동아연구소 라운드테이블] 국가리뷰: 2021 말레이시아 inside out
분과회의 4	[동아대 아세안연구소] 역사, 사회, 경제를 통하여 살펴보는 동남아의 과거와 현재
분과회의 5	대학원생 발표
분과회의 6	개별 연구 발표
분과회의 7	동남아시아 국제개발협력

DAY 1 | 2021년 8월 27일

시 간		발 표 및 내 용	비 고
등록	09:30 ~09:40	등록(입장)	
개회식	09:40 ~10:00	개회식 및 환영사	사회: 백용훈(단국대)
		개회사: 김형준(한국동남아학회장)	
제1부	10:00 ~12:00	[전체회의 1] (탈)경계의 동남아시아	사회: 여운경(서울대)
		한국의 새로운 對 아세안 협력 전략 모색: 아세안 소지역(subregions) 연계를 중심으로 김동엽(부산외대)	토론: 배기현(서강대) 강윤희(서울대) 강희정(서강대)
		노동과 노르웨이를 넘어서: 미얀마 카렌족 재정착 난민의 통합과 초국적 모빌리티 이상국(연세대)	
		동남아 화교연구의 새로운 흐름: 남중국해 ‘초국적 중화공동체’ 형성의 문명사적 모색 김중호(서강대)	
제2부	13:00 ~15:30	[분과회의 1: 서울대 사회과학연구원 특별 패널] 동남아 VIP국가 진출 한국기업의 글로벌 사회공헌	사회: 고영경(선웨이대)
		VIP 국가 진출 한국기업의 사회적 책임(CSR): 관점과 실천 장승권(성공회대), 전지윤(성공회대)	토론: 고우정(성신여대) 정다정(서울대)
		‘컴플라이언스 레짐’의 ‘기업의 사회적 책임’ 실행 효과와 한계: Better Work Vietnam의 사례 채수홍(서울대)	
		“Có qua có lại mới toại lòng nhau (오고 가는 것이 있어야 비로소 모두 만족한다)” 베트남에서 기업의 정치적인 사회적 책임 이행 활동 김용균(서울대), 명재석(서울대)	

시 간		발 표 및 내 용	비 고
		기업출연 공익법인과 NGO의 상호작용: D와 P의 베트남 중부지역 친환경 놀이터 건립 사례 연구 옥수현(서울대)	
		필리핀의 코로나19와 기업의 CSR: 필리핀 한국기업을 위한 시사점 엄은희(서울대)	
		[분과회의 2: 전북대 동남아연구소 라운드테이블] 보편적 건강보장을 위한 동남아의 여정	사회: 서보경(연세대)
		베트남 공공-민간 혼합 공급체계의 특징과 법제화 과정 백용훈(단국대)	토론: 김명희 (국립중앙의료원)
		인도네시아의 보편적 의료보장체계의 형성 김형준(강원대)	
		인도네시아 보편적 건강보장과 노동운동 전제성(전북대)	
		미얀마의 의료보장 현황과 소수민족 및 국제기구의 역할 김희숙(전북대)	
캄보디아의 보편적 의료보장의 현황과 과제 양영란(전북대)			
제3부	15:40 ~17:40	[분과회의 3: 서강대 동아연구소 라운드테이블] 국가리뷰: 2021 말레이시아 inside out	사회: 오명석(서울대)
		한-말레이시아 사회문화 교류와 협력 활성화 방안 홍석준(목포대)	
		말레이시아 경제-국제관계 쟁점 김형종(연세대)	
		의회 쿠데타 이후 혼돈과 딜레마의 정치 황인원(경상국립대)	
		근현대 말레이시아 화인경제와 화인 은행업의 계보 김종호(서강대)	

시 간	발 표 및 내 용	비 고
	<p>[분과회의 4: 동아대 아세안연구소] 역사, 사회, 경제를 통하여 살펴보는 동남아의 과거와 현재</p>	<p>사회: 박장식(동아대)</p>
	<p>미얀마 군부 지배의 역사적 고찰: 그 정치 동력의 구조 박장식(동아대)</p>	<p>토론: 김인아(동아대) 강민지(싱가포르국립대) 이진아(동아대) 박장식(동아대)</p>
	<p>1964-73년 한국의 베트남 연예위문단 공연 양상 이진아(동아대)</p>	
	<p>해외직접투자가 투자대상국의 복지향상에 미치는 영향에 관한 연구: 중국의 對ASEAN 투자 분석을 중심으로 박선화(동아대)</p>	
	<p>19세기 위기의 미얀마 불교의 재건: 우토레의 공헌을 중심으로 강민지(싱가포르국립대)</p>	
	<p>[분과회의 5] 대학원생 발표</p>	<p>사회: 정정훈(서강대)</p>
	<p>란창-메콩 협의체(LMC, Lancang-Mekong Cooperation) 사례분석을 통해 알아본 중국식 개발협력 고찰: 일대일로(BRI, Belt and Road Initiative)를 중심으로 함다경(숙명여대)</p>	<p>토론: 채현정(덕성여대) 나희량(부경대) 이경묵(신한대)</p>
	<p>여론이 정부의 해외투자자본 몰수결정에 미치는 영향 박희경(고려대)</p>	
	<p>탈식민주의 비관주의를 극복하는 복수성의 탈식민주의 공간 실천: 인도네시아 파타힐라 광장을 중심으로 박준영(서울대)</p>	
<p>18:00 ~19:00</p>	<p>학회 업무보고</p>	

DAY 2 | 2021년 8월 28일

시 간		발 표 및 내 용	비 고
제4부	09:00 ~10:50	[전체회의 2] 신진박사 발표	사회: 전제성(전북대)
		Localized Institutional Impacts on Islamist Political Mobilization in Indonesia: Evidence from Three Subnational Regions 박정훈(서강대)	토론: 최경희(서울대) 황인원(경상대) 홍문숙(부산외대)
		아세안정치안보공동체(APSC) 및 아세안 중심성(ASEAN Centrality) 구축을 위한 제도적 대응: 군사협력(ADMM, ADMM-Plus)를 중심으로 이숙연(국방대)	
		Engineering Democracy: The Origins of the Political Transition from Military Rule in Myanmar 문기홍(부경대)	
제5부	11:00 ~12:30	[분과회의 6] 개별 연구 발표	사회: 송승원(한국외대)
		아세안규범과 한반도 평화 프로세스 김형종(연세대)	토론: 이재현(아산정책연구원) 이종하(조선대) 심주형(인천대)
		제로잉 관련 최근 해석 및 미국-베트남 반덤핑분쟁 관련 시사점 나희량(부경대)	
		베트남 전쟁의 기억의 역린(逆鱗)과 대(對) 한국 인식 도미엔(서울대)	
		[분과회의 7] 동남아시아 국제개발협력	사회: 신재혁(고려대)
		Foreign Aid, Soft Power, and Domestic Government Legitimacy: Experimental Evidence from South Korea Aid to Indonesia 신재혁(고려대), 김영수(Loyola University New Orleans), 장한일(국민대)	토론: 이진영(전북대) 박민정(숙명여대) 오윤아(서울대)

시 간		발 표 및 내 용	비 고
		<p>공공외교와 소프트파워: 국내 체류 아세안 유학생 인식 조사 이영유(한국문화관광연구원)</p> <hr/> <p>Discrepant Targets between Multilateral and Unilateral Foreign Aid: Evidence from European Aid to Southeast Asia 김준협(고려대)</p>	
제6부	13:30 ~15:30	<p>[전체회의 3 한국동남아학회 30주년 기념 라운드테이블] 한국 동남아 연구의 성과와 과제</p>	<p>사회: 김형준(강원대)</p>
		<p>발표 및 토론: 박사명(강원대) 신윤환(서강대) 오명석(서울대) 조흥국(부산대) 윤진표(성신여대) 배금찬(외교안보연구소)</p>	

Contents

전체회의 1 (탈)경계의 동남아시아	1
분과회의 1 [서울대 사회과학연구원] 동남아 VIP국가 진출 한국기업의 글로벌 사회공헌	26
분과회의 2 [전북대 동남아연구소] 보편적 건강보장을 위한 동남아의 여정	79
분과회의 3 [서강대 동아연구소] 국가리뷰: 2021 말레이시아 inside out	113
분과회의 4 [동아대 아세안연구소] 역사, 사회, 경제를 통하여 살펴보는 동남아의 과거와 현재	157
분과회의 5 대학원생 발표	181
전체회의 2 신진박사 발표	203
분과회의 6 개별 연구 발표	225
분과회의 7 동남아시아 국제개발협력	250

전체회의 1 | (탈)경계의 동남아시아

1. 김동엽 (부산외대)

| 한국의 새로운 對 아세안 협력 전략 모색:
아세안 소지역(subregions) 연계를 중심으로

2. 이상국 (연세대)

| 노동과 노르웨이를 넘어서:
미얀마 카렌족 재정착 난민의 통합과 초국적 모빌리티

3. 김종호 (서강대)

| 동남아 화교연구의 새로운 흐름:
남중국해 '초국적 중화공동체' 형성의 문명사적 모색

한국의 새로운 對 아세안 협력 전략 모색:

아세안 소지역(subregion) 연계를 중심으로¹⁾

김동엽 (부산외대)

1. 머리말

최근 한국은 미국과 중국 사이의 동아시아 패권 경쟁을 둘러싼 힘겨루기와 그 여파로 발생하는 무역분쟁 등으로 다양한 어려움을 경험하고 있다. 특히 전통적 우방국가인 미국에 대한 높은 안보 의존도와 중국에 대한 높은 경제적 의존도는 두 강대국 사이에서 운신해야 하는 우리나라의 입지를 더욱 어렵게 하고 있다. 주한 미군에 의해 우리나라에 설치된 고고도미사일방어체계(THAAD)와 관련해서 중국이 취한 우리에게 대한 경제적 보복으로 인해 심각한 경제적 타격을 경험한 바 있다. 향후 중국이 추진 중인 일대일로(Belt and Road Initiative) 전략과 미국이 추진하는 인도-퍼시픽(Free and Open Indo-Pacific) 전략이 상호 충돌할 때 우리나라의 입지는 더욱 어려워질 가능성이 크다.

국익을 추구하는 국제관계에 있어서 개별국가들은 현실주의적 균형 정책이나 이상주의에 입각한 제도주의적 접근, 혹은 구성주의를 기초로 한 가치공유 공동체를 지향 등 가능한 모든 전략을 동원한다. 또한 약소국의 경우 어느 한쪽의 편을 일방적으로 들지 않고 모든 강대국에 대해 헤징(hedging) 전략을 추구함으로써 위협 요소를 최소화하기도 한다(이재현 2020, 164-165). 이처럼 복잡한 국제관계에 있어서 가장 중요한 것은 유사한 처지에 있는 국가들과 우호적 협력관계를 형성하는 것이다. 이러한 의미에서 아세안은 우리나라의 전략적 파트너로서 중요한 의미를 가진다. 아세안은 중국의 일대일로 전략과 미국의 인도-퍼시픽 전략이 상호 교차하는 지정학적인 위치로 인해 국제관계에서 우리나라와 가장 유사한 상황에 있다. 이는 상호협력의 필요성을 말해준다. 배극찬(2012, 14)은 한국이 실천 가능한 중장기 계획을 수립하여 아세안 각국에 실천적 이익을 주는 非제로섬(non-zero sum) 성격의 지역협력 방안을 주도함으로써 미·중 간 전략경쟁으로 인한 부작용을 희석시키는 방안을 모색해야 한다고 했다.

한편 경제적 측면에서 아세안은 미국, EU, 중국, 일본에 이어 세계 5위의 경제 규모를 차지한다. 우리나라 경제와의 관계에서도 아세안은 무역 2위, 투자 2위, 건설공사 1위, 노동 2위, 한류 3위, 관광 1위 등 막중한 위치를 차지하고 있다(2020 한-아세안센터 통계집). 또한 우리나라는 아세안과의 무역에서 매년 약 40억 달러 이상의 막대한 흑자를 기록하고 있다. 이는 최근 중·미 간의 세력 경쟁과 더불어 한·중 관계, 한·일 관계의 불안정성을 보완할 수 있는 중요한 시장으로 인식되고 있다. 이러한 인식하에 문재인 대통령은 2017년 11월 마닐라에서 개최된 한-아세안 정상회의에서 '한-아세안 미래공동체 구상'을 발표하고, '더불어 잘사는 사람 중심의 평화공동체' 실현을 신남방정책의 정책목표로 제시하였다. 이를 실천할 주요 전략으로 우리 정부는 3P, 즉 사람(people) 중심의

1) 본 글은 「2021 한국동남아학회 연례학술대회」 발표문으로서 학술 논문의 형식이 제대로 갖추어져 있지 않으므로 인용을 삼가해 주시기 바랍니다.

국민외교, 국민이 안전한 평화(peace)공동체, 그리고 더불어 잘사는 상생협력(prosperity)을 설정하고 다각적인 협력을 모색하고 있다.

이처럼 급변하는 국제환경과 이에 대응하는 우리 정부의 외교적 노력과 관련하여 한국의 동남아 학계는 어떠한 역할을 하고 있는지 살펴봐야 할 시점이다. 그동안 한국의 동남아 연구는 주로 개별 국가 수준으로 접근해 왔다. 한국동남아학회가 발행하는 학술지인 『동남아시아연구』의 총 게재 논문 552편(2020년 30권 3호까지) 가운데 지역을 포괄하는 ‘동남아’나 ‘아세안’을 논문 제목에 사용한 경우는 겨우 10%에 불과하다. 총 550편의 게재 논문 중 논문 제목에 동남아를 사용한 논문은 55편이며, 아세안을 사용한 논문은 44편이다. 게다가 제목에 ‘동남아’나 ‘아세안’을 포함하고 있더라도, 동아시아 지역주의와 관련된 일부 논문을 제외하면 대부분 몇몇 개별국가를 사례로 다룬 논문들이다(김동엽 2021, 41-2). 이러한 연구 경향은 동남아를 단순히 다양한 국가들의 물리적 종합으로만 인식하고, 하나의 지역단위로 간주하여 포괄적으로 연구하려는 노력이 부족했다. 그 결과 활발히 진행되고 있는 對 아세안 외교전략 수립에 적절히 활용할 수 있는 연구 결과물이 부족한 게 현실이다. 김형종(2017, 220)은 우리의 동남아 연구도 개별국가의 단순 합을 넘어서 회원국 간 유기적 상호작용에 주목해서 ‘아세안’을 분석단위로 상정한 연구가 증가해야 할 필요성을 강조했다. 인도네시아 학자 헤리안토(Heryanto)는 새로운 기술과 미디어가 정체성에 변화를 가져오고 있으며, 이는 미래 동남아인에 의한 동남아 연구가 과거 패러다임을 버리고, 네트워크와 경향(흐름)이 연구의 단위로서 민족국가를 대신할 것이라고 주장하기도 했다(Park and King eds. 2013).

한편 일부 학자들을 중심으로 아세안+3을 중심으로 한 동아시아공동체의 추진 방향에 관한 연구가 지속되어 왔다(동아시아공동체연구회 2008, 2014; 박사명 2006; 이충렬 외 2016; 최원기 외 2019; 최원식 외 2010). 이러한 논의의 주류는 우리나라가 운신의 폭이 넓지 않은 동북아 중심의 강대국 외교에서 벗어나 동남아를 포함한 동아시아로 확장함으로써 국제 사회에서 보다 많은 우군을 확보하고 외교적 역량을 강화하자는 것이었다. 이러한 학계의 지속적인 주장은 이번 정부에서 신남방정책이 나오게 된 바탕이 되었다고 볼 수 있다. 최근 신남방정책의 평화공동체 건설을 위한 다양한 추진과제들이 제시되고 있지만, 구체적인 접근 방법에 대한 논의는 여전히 부족하다.

본 연구에서는 아세안에 대한 새로운 전략적 접근법으로 아세안 소지역(subregion)과의 연계를 제안하고자 한다. 소지역은 그동안 안보 중심의 지역주의가 경제적 이해관계를 중심으로 재편되는 과정에서 지리적 인접성과 개발 현안을 공유하는 초국가적 영역을 중심으로 그 중요성이 강조되었다(Dosch and Hensengerth 2005, 263). 소지역주의와의 연계는 외부자로서 안정적인 협력관계 형성에 유용하게 작용할뿐더러 관련된 지역 국가 간의 외교관계를 증진하는 데에도 긍정적으로 작용할 수 있다. 그동안 아세안 소지역에 관한 연구는 해외에서 주로 ‘탈냉전 후 지역주의에 대한 새로운 대안’으로서 연구해 왔다. 특히 국경을 초월한 자원개발이나 인근 지역 간 연계를 통한 경제발전의 모색이란 관점에서 접근하고 있다(Acharya, Amitave. 1995; Dent, Christopher M. and Peter Richter. 2011; Dosch, Jörn and Oliver Hensengerth. 2005; Wadley, David and Hayu Parasati. 2000). 이러한 연구들은 주로 개발과 투자라는 경제적 목적과 경제 협력이 지역 안보와 정치적 협력으로 확장된다는 기능주의적 관점에서 아세안 통합을 위한 긍정적 현상으로 논하고 있다. 국내에서는 아세안 소지역을 포괄적으로 다룬 연구는 찾아보기 힘들며, 일부 논문(이요한 2016; 현민 2019)이 아세안 소지역에 대해 지역 개발의 관점에서 논하고 있다. 그 외의 아세안 소지역을 다룬 다수의 자료는 주로 국책 연구기관의 보고서나 월(계)간지 등의 단편(정채완 2019; 조대현 2019; 한만희 2019)으로 소개되는 것이 전부이다.

이러한 측면에서 본 연구는 아세안 소지역에 대한 접근이 기존의 우리나라와 아세안 간의 다자관계와 우리나라와 아세안 개별국가 간의 양자관계를 보완할 수 있는 새로운 방안이 될 수 있다고 가정한다. 그리고 이를 통해 더욱더 실질적이며 안정적인 對 아세안 관계를 구축할 수 있다는 가정하

에 논의를 전개하고자 한다.

2. 왜 아세안 소지역 연계인가?

아세안은 2003년 발리선언(Bali Concord II)을 통해 지역공동체로 나아가는 방향을 설정하였으며, 그 결실로 2008년 아세안 헌장이 발효되었고, 2015년에는 정치안보공동체, 경제공동체, 그리고 사회문화공동체 등 3개의 기둥을 중심으로 한 아세안공동체를 출범시켰다. 이를 통해 아세안은 공동의 이해를 국제 사회에서 조율되고, 통일성 있는 한목소리를 낼 수 있게 되었다. 그러나 아세안의 목소리가 여전히 합의된 행동으로 나아가지 못하고, 선언적이고 진부한 형식에 머물러 있다는 지적도 여전히 존재한다(Weatherbee 2012, 4). 이는 “주권국가에 대한 존중, 상호 내정불간섭, 비공식적 외교, 회원국의 정책에 대한 공개적 비판의 금지, 회원국 간의 조정 및 합의에 따른 정책 결정”으로 대변되는 고유한 ‘아세안 방식’(ASEAN Way)에 기인한다. 최근 중국의 아세안 개별국가에 대한 경제적 유인책과 정치적 압력이 가중됨에 따라 회원국 간 對 중국 정책을 놓고 분열된 모습을 보여주기도 했다. 이러한 배경하에 에머슨(Emmerson 2017, 283-5)은 아세안이 향후 중앙집중화된 연합체로 나아가는 것에 대해 회의적으로 전망하면서 아세안은 특화된 포럼으로서 분야별 그리고 지역별 포럼 형식이 강화될 것으로 전망했다. 이러한 전망은 아세안을 총체적 단위로 설정하고 외교적 접근을 추구하는 방식에 대한 실효성 여부에 의문을 제기하게 한다.

<우리나라의 對 아세안 접근법 비교>



그동안 우리 정부의 對 아세안 외교·안보적 접근은 한-아세안 대화 채널을 통해 주로 이루어졌다. 이는 모든 이슈에 대해 만장일치 원칙을 고수하는 아세안 10개 회원국 모두의 합의를 끌어내야 하는 어려움이 있었다. 따라서 합의에 이르는 내용이 구체성을 담기 힘들었고 대부분 선언적 차원에서 결의안 도출 정도에 머물 수밖에 없었다. 한편, 우리나라는 1948년 필리핀과 최초로 외교관계를 수립한 이후 아세안 10개국 모두와 외교관계를 수립하고 협력관계를 유지하고 있다. 이러한 개별적 외교관계를 중심으로 우리나라는 경제협력과 같은 실질적 분야에서 개별국가 단위로 접근해 왔

다. 이러한 접근법은 그동안 많은 성과를 거두어 왔지만, 또한 많은 과제를 남기기도 했다. 특히 對 아세안 교역에 있어서 과도한 무역흑자와 전체 교역량의 40% 이상이 베트남 일국에 집중되어 있다는 점도 자주 지적되고 있다. 아세안 회원국 대부분은 여전히 정치적 민주화와 경제발전이라는 내부적 목표를 추구하고 있는 과정에 있다. 이는 예측하기 어려운 개별국가들의 정치적 변화에 따라 외교관계나 경제정책이 크게 영향을 받을 수 있다는 것을 의미한다. 또한 아세안 개별국가 수준의 양자관계 증진은 아세안 회원국 간의 경쟁심과 소외감을 유발하여 개별적 경제 협력이 집단적 안보협력으로 파급되는 효과를 기대하기 힘들었다.

따라서 본 연구에서는 전체로서의 아세안 수준에서 접근하는 거시적 접근법(macro-approach)이 가지는 공허함과 개별국가 수준에서 접근하는 미시적 접근법(micro-approach)이 가지는 한계를 보완하는 방안으로 소지역주와 연계하는 중위적 접근법(meso-approach)을 제안하고자 한다.

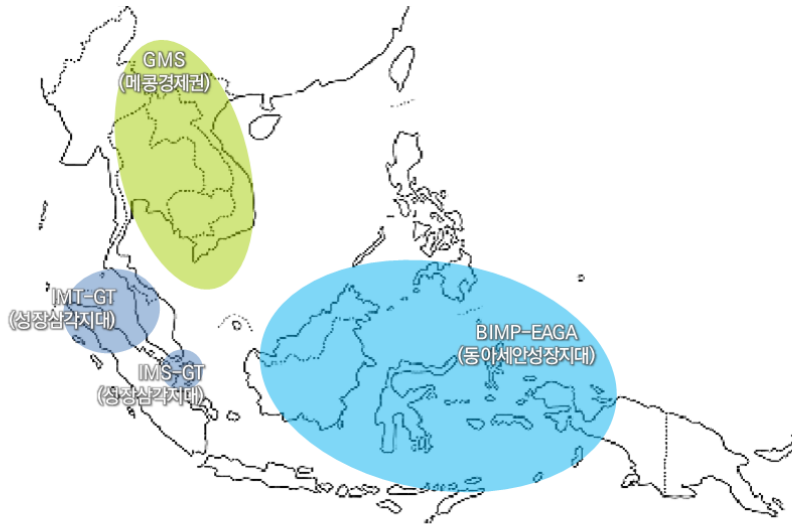
소지역주의는 아세안의 관점에서 보면 기존의 정부가 주도하여 추진하는 하향식(top-down) 지역주의와 달리 시장에 의해 주도되는 상향식(bottom-up) 지역주의를 의미한다. 기능주의자 미트라니(David Mittrany)에 따르면, 경제적 협력을 의미하는 하위정치(low politics)에서의 협력이 정치나 안보라는 보다 심각한 수준인 상위정치(high politics)의 협력으로 전위 된다고 했다. 소지역주의는 다양한 국제자본의 투자처가 되어 해당 지역의 경제발전은 물론 안전과 안보에 다양한 초국적 행위자들의 이해관계가 맞물려 해당 지역의 협력이 더욱더 안정적으로 유지될 수 있게 된다는 것이다. 소지역주의가 가지는 또 다른 효과는 초국적 경제활동을 통해 개별국가의 국내 안정에도 이바지할 수 있다는 점이다. 대부분의 소지역 협력이 국내의 저개발지역에 대한 발전을 목적으로 하므로 계층 간, 종족 간, 도농 간 격차를 해소하여 사회적 안정에 도움을 줄 수 있기 때문이다(Acharya 1995, 177-8).

이처럼 소지역주의는 외부자로서 안정적인 협력관계 형성에 유용하게 작용할뿐더러 관련된 개별 국가와의 외교관계를 증진하는 데도 긍정적으로 작용할 수 있다. 와들레이와 파라사티(Wadley and Parasati 2000, 333)는 아세안의 소지역주의가 개발 수준이 다른 국가 간의 지역통합을 위한 독특한 해결책이며, 중앙정부와의 연계를 통한 강한 국제적 협력이 요구되는 영역이라고 했다. 이러한 점이 우리나라의 對 아세안 접근법으로서 소지역 연계의 유효성을 말해준다.

3. 주요 아세안 소지역 현황과 선택적 접근

아세안은 헌장 21조 2항에는 ASEAN+X 협력 기제에 관해 언급하고 있다. 이는 지역협력에 참여할 의사가 없는 회원국을 강제하지 않으면서 특정 이슈에 대해서만 특정 회원국들이 협력하는 방식이다. 이 형태는 양자주의를 개선한 것으로 볼 수 있는데, 소지역(subregion) 체계의 몇몇 국가들이 일국 수준에서는 해결할 수 없는 공통의 관심사를 해결하기 위한 협력 방식을 의미한다(현민 2019, 240). 아세안 지역에서 소지역 협력이 본격화되기 시작한 것은 1989년에 경제적 배후지를 만들려는 싱가포르의 제안으로 인도네시아-말레이시아-싱가포르 성장지대(IMS-GT, 1989)가 출범하면서부터였다. 이후 1992년에 메콩강경제권(GMS), 1993년에 인도네시아-말레이시아-태국 성장지대(IMT-GT, 1993), 그리고 1994년에 브루나이-인도네시아-말레이시아-필리핀 성장지역(BIMP-EAGA, 1994) 등이 발족하여 초국가적 소지역 개발 협력이 활발히 추진되고 있다.

<아세안 소지역 현황>



아세안 소지역들 가운데 대륙부 5개국(태국, 베트남, 미얀마, 캄보디아, 라오스)이 포함된 메콩경제권(GMS)과 해양부 4개국(브루나이, 인도네시아, 말레이시아, 필리핀)이 포함된 동아시아성장지대(BIMP-EAGA)는 우리의 전략적 협력대상으로서 중요한 위치에 있다. 성장삼각지대(GT)는 특정 국가가 주도하여 다른 국가의 일부 지역을 경제적 목적으로 활용하는 회원국 간의 비대칭적 관계를 설정하고 있다. IMS-GT는 싱가포르가 주도하여 자국의 생산시설에 대한 인근 배후지를 개발한다는 특수한 목적에 의해 추진된 것이다. 그리고 IMT-GT는 북부 말레이시아에 있는 노동집약적 산업이 주변 저개발지역으로의 이전에 관심을 두고 추진하는 사업으로서 정부 주도의 경제개발협력체 형식으로 추진된 것이다(Wadley and Parasati 2000). 이와는 달리 GMS와 BIMP-EAGA는 회원국 간의 균등한 관계를 설정하고 있으며, 더불어 역외 세력에 대해 적극적인 관심과 투자를 유인하려는 노력을 보여주고 있다. 또한 이 두 소지역은 해당 국가들 내에서도 저개발지역으로 아세안통합이니셔티브(IAI) 추진을 위한 개발격차 해소라는 의미에서 아세안 자체의 관심도 크며, 개별국가 차원에서도 주변부 저개발지역의 발전을 도모한다는 의미에서 개별국가 중앙정부의 관심이 큰 지역이다.

메콩강 지역협력은 1989년 차차이(Chatchai Choonhavan) 태국 총리가 베트남을 방문한 자리에서 메콩강 유역을 '전장(戰場)을 시장(市場)'으로 바꾸자고 제안함으로써 논의가 시작되었다. 이후 1992년 아시아개발은행(ADB)이 GMS를 제안하고, 관련 6개국이 전폭적으로 이를 수용함으로써 GMS 개발 협력이 출범했다. GMS 프로그램에는 교통, 통신, 에너지, 환경, 관광, 인적자원개발, 무역 활성화, 투자 그리고 농업개발 등 다양한 분야가 포함되었다(현민 2019, 265). 결국 GMS는 냉전이 종식되는 시기에 베트남과 태국 간의 메콩강 수자원을 둘러싼 건설적인 관계 정립을 위해 제안된 것이다. 이는 공동의 자원개발이나 인프라 구축과 같은 경제적 협력을 통해 정치적 안정을 가져온다는 기능주의적 접근으로 볼 수 있다. GMS 협력은 참여국의 국익에 의해 주도되었으며, 경제적, 외교정책적, 안보적 목적을 위한 수단으로 평가된다(Dosch and Hensengerth 2005, 285).

GMS 개발 협력의 특징은 아세안이 아닌 역외국가들에 대해 개방적이라는 것이다. 이는 개발 자원 조달이라는 현실적 이유로 인해 아세안이 GMS 개발에 있어 초국가적이며 다자주의적인 접근 방법을 선호하기 때문으로 이해된다(이요한 2016, 75-100). 더불어 GMS는 민간부문의 참여를 환영하

여 GMS기업포럼이 2000년대 초 창설되었으며, 이 기구는 정책과 규제개혁에 있어 매우 활동적이며 이들이 제안하는 사안은 GMS정상회의에 곧바로 전달된다(현민 2019, 267).

GMS 개발사업이 상대적으로 큰 성과를 거두었다고 평가를 받는 것은 ADB로부터의 안정적 재원과 많은 개발 협력 파트너들이 중요한 역할을 담당했기 때문이다. 당사국 중의 하나인 중국은 자국이 주도하는 메콩강 유역개발을 위해 란메이협력 메커니즘(Lanchang-Mekong Cooperation Mechanism)을 추진하고 있다. 일본은 일·메콩협력 프로그램(Japan-Mekong Partnership Program)을 통해 다양한 협력사업을 진행하고 있다. 미국도 2009년 메콩 유역에서 중국의 영향력 확대를 겨냥해 메콩하류 이니셔티브(Lower Mekong Initiative)를 발표하여 추진 중이다(정재완 2019, 15). 이와 같은 인프라 건설뿐만 아니라 메콩강의 수자원을 적절히 활용하여 지역의 식량안보를 공고히 한다는 측면도 강조되고 있다(Dosch and Hensengerth 2005, 277, 282). 대규모 재원을 투자하는 국가들과 차별화된 접근법으로 뉴질랜드의 메콩기구(Mekong Institute, MI)를 사례로 들 수 있다. MI는 “인적자원 개발을 통한 지속가능한 경제발전과 빈곤 해소를 위한 역량 강화”라는 목적 아래 뉴질랜드 정부가 주도한 양자 간 발전프로젝트로 출발하여 2009년에는 태국, 중국, 일본, 프랑스, 스위스, ADB가 참여하는 국제기구가 됨으로써 지역 현안에 대한 뉴질랜드의 위상을 강화시켰다(현민 2019, 267).

BIMP-EAGA는 1994년 필리핀 라모스 대통령의 제안으로 시작되었으며, 당시 무슬림 반군이 활동하던 필리핀 남부지역에 경제적 활력을 불어넣고, 또한 주변국인 인도네시아와 말레이시아와의 가능한 국경분쟁을 줄이기 위한 목적이었다. 이 지역은 전 세계의 60%에 해당하는 열대 해안선과 산호초가 있으며, 세계적 규모의 열대 밀림을 포함하고 있다. 향후 경제적 개발 분야로서 농산업, 어업, 친환경 관광, 교통, 선적, 그리고 에너지자원 분야 등이 주목을 받고 있다. BIMP-EAGA는 비교적 낮은 수준의 기술산업 발전단계에 있으며, 각 국가의 주변부에 속함으로써 동남아의 다른 지역들과 연결하는 인프라가 제대로 구축되어 있지 않다(Dent and Richter 211, 36, 44-45). 경제 현황을 보더라도 낮은 인프라 연계로 인해 수출 비중이 3% 이하이며, 경제적 기반이 취약하여 주로 자원개발에 의존하고 있다. 이에 따라 해외투자를 유치하는 것에 많은 관심을 기울이고 있는 지역이다(Wadley and Parasati 2000, 331).

BIMP-EAGA의 주요 정책 결정 메커니즘은 정상회담, 장관회의, 고위급회의 등 3단계로 이루어진다. 주요 행위자로는 4개 국가와 더불어 제5의 행위자로서 기업위원회(B-E Business Council)가 있으며, 주로 해당 지역의 개발사업을 추진하기 위해 진출해 있는 기업들의 이익을 대변한다. 사무국 역할을 하는 조정사무소(Facilitation Center)는 말레이시아 사바의 코타키나바루에 설치되어 있다. 다양한 사업들이 개별국가나 지방정부의 주도로 추진되고 있으며, ADB와 독일의 GIZ(German International Cooperation)와 같은 해외 개발단체들이 후원하고 있다. BIMP-EAGA는 1997~1998년 관련국에 불어 닥친 동아시아 외환위기의 여파로 그 활력이 약화되었다(현민 2019, 264; Dent and Richter 2011, 37). 그러나 2001년 브루나이에서 개최된 아세안정상회담에서 BIMP-EAGA의 2006-2010 로드맵과 행동계획에 대한 합의를 계기로 다시금 활력을 불어넣고 있다. 이에 따라 2002년에는 아시아개발은행(ADB)이 BIMP-EAGA 개발 자문기관으로 참여하였고, 2003년부터 정상회담이 연례화되었다. 2012년에는 ‘BIMP-EAGA 실행 청사진’(Implementation Blueprint 2012-2016) 제시하고, 2017년에는 ‘BIMP-EAGA 비전 2025’을 채택하여 개발 협력사업을 강화하고 있다.

우리나라는 GMS와는 이미 다양한 협력관계를 맺고 있다. 2011년 장관급 회의를 시작으로 공식적인 관계를 맺었으며, 지난 2019년 부산에서 열린 한-메콩 정상회담을 계기로 정상급 대화 관계로 격상되었다. 한국과 아세안 메콩 국가들은 「2019 사람·번영·평화의 동반자 관계 구축을 위한 한강·

메콩강 선언」을 통해 포괄적인 협력관계 증진을 다짐했다. 그리고 2020년 제2차 정상회담에서는 한-메콩 관계를 '전략적 동반자 관계'로 격상하였다.

그러나 이와 같은 급속한 관계 발전에도 불구하고 우리나라 학계의 GMS에 대한 연구는 절대적으로 부족하고, 우리 정부에서도 소지역으로서 GMS에 접근하기보다는 이에 속해 있는 개별국가들과 개별적인 협력관계를 염두에 두고 있다. 더더구나 6개국 정상이 모여 정상회담을 하는 중요한 국제행사임에도 불구하고 우리나라 언론에서는 GMS가 무엇인지조차 인식하지 못하고 무관심한 태도를 보이는 것이 우리의 현실이다. 이는 그동안 우리나라의 외교정책이 한반도 문제와 주변 4강 외교에 매몰되어 왔기 때문에 여타 국가들과의 외교적 관계가 정부나 학계, 그리고 언론에서 외면당해 온 결과로 볼 수 있다. 우리 정부의 신남방정책이 추구하는 바와 같이 신남방 국가들과의 외교관계를 주변 4강 수준으로 격상하기 위해서는 해당 지역에 대한 보다 높은 이해가 수반되어야 할 것이다. 향후 GMS는 정상급 외교관계에 걸맞게 다양한 협력방안이 논의되고 수행될 것이다. 이러한 미래 협력사업들의 효과를 극대화하기 위한 연구가 시급히 요구된다고 볼 수 있다.

아세안 해양부의 대표적 소지역인 BIMP-EAGA는 거의 우리의 관심밖에 머물러 있는 상황이다. BIMP-EAGA는 향후 우리나라의 對아세안 협력사업의 블루오션으로 떠오르고 있다. 해당 소지역에는 2억 7천여만 명이나 되는 인구와 함께 아세안 회원국 중 유일한 G20 국가인 인도네시아가 포함되어 있고, 냉전 시대부터 우리나라와 밀접한 외교적 관계를 맺고 있는 인구 1억 1천여만 명의 필리핀도 포함되어 있다. 또한 막대한 자원을 보유하고 있는 말레이시아와 브루나이가 포함된 소지역으로서 아세안을 주도하는 중심적 국가들이 포함된 지역이다. 특히 인도네시아의 조코 위도도(Joko Widodo) 대통령은 지난 2019년 8월 26일에 수도를 자카르타에서 동부칼리만탄 북부 퍼나잠 파세르(North Penajam Paser) 군과 쿠타이 카르타느가라(Kutai Kertanegara) 군 일부 지역으로 이전하여 건설하겠다고 공식 발표했다. 최근 코로나-19 사태로 인해 인도네시아의 새 수도 건설 논의는 잠시 주춤하고 있다. 향후 아세안의 만형과 같은 역할을 담당하고 있는 인도네시아의 수도가 BIMP-EAGA 지역으로 이전한다는 것은 이 소지역의 중요성이 급속히 부상할 가능성을 말해준다. 또한 필리핀의 두테르테(Rodrigo Duterte) 대통령도 BIMP-EAGA 지역에 포함되는 민다나오섬 출신으로서 이 지역의 발전에 지대한 관심을 표명하고 있다. 이처럼 BIMP-EAGA는 아세안에서 GMS에 이어 새로운 투자처로서 개발협력 사업을 둘러싼 강대국들의 각축장으로 떠오를 것이 예상된다...

4. 맺음말

그동안 한국에서는 주로 아세안 지역에 대해 인문·사회학과 투자형 경제연구에 집중되어 있었으며, 상대적으로 국제정치·안보적 측면에서 다자협력체 구상을 위한 실천적 대안에 관한 연구가 절대적으로 부족하다고 지적이 있다(김한수 2019, 169). 또한 한국 동남아연구의 방향성에 관해 “동남아 국가들이 당면한 고질적, 구조적 모순들과 문제들을 좀 더 근본적으로 해결하는 데 도움을 주고, 한-동남아 관계를 바람직한 방향으로 이끌어가기 위해서도 비판적 사고와 대안적 접근을 모색할 필요가 있다”는 지적도 있다(신윤환 2015, 69). 이러한 측면에서 본 연구는 그동안 개별국가 중심으로 이루어진 동남아 지역에 대한 한국 동남아 학계의 연구 경향에 총체적 단위로서의 아세안과 소지역 단위의 소다자주의와 같은 다양한 수준의 분석단위를 상정하고 좀 더 입체적인 분석을 통해 동남아에 대한 더욱 깊이 있는 이해와 함께 합리적인 접근법을 도출해 내는 논의의 시작으로써 의미를 두고자 한다.

<참고자료>

- 김동엽. 2021. “지역연구로서의 ‘아세안 연구’: 학술적 함의와 현실적 필요성.” 『동아연구』 40(1): 33-75.
- 김한수. 2019. “아세안의 초국가적 안보 이슈 협력에 관한 연구.” 『군사논단』 98: 167-187.
- 김형종. 2014. “아세안정치안보공동체(APSC)의 쟁점과 전망.” 『국제정치연구』 17(2): 133-153.
- 김형종. 2017. “한국의 아세안 연구: ‘아세안학’의 모색?” 『아시아리뷰』 7(1): 199-226.
- 동아시아공동체연구회. 2008. 『동아시아 공동체와 한국의 미래』 서울: 이매진
- 동아시아공동체연구회. 2014. 『동아시아 공동체: 동향과 전망』 서울: 아산정책연구원.
- 박사명. 2006. 『동아시아의 새로운 모색』 서울: 이매진
- 신윤환. 2015. “한국의 동남아연구: 반성적 회고.” 『동남아시아연구』 25(4): 37-75.
- 윤진표 외. 2010. 『동남아의 초국가적 이슈와 지역 거버넌스』 서울: 명인문화사
- 이요한. 2016. “아세안경제공동체와 개발격차 해소: 메콩프로젝트를 중심으로.” 『동남아연구』 26(3): 75-100.
- 이재현. 2020. “아세안 2019: 여수선한 주변 환경, 꾸준한 통합 추진.” 『동남아시아연구』 30(1): 157-182.
- 이충열·홍석준·윤대영 편저. 2016. 『한-아세안 관계 우호와 협력의 25년』 서울: 도서출판 놀민.
- 전제성·이재현. 2008. “한국의 동남아학 교육과정과 지역연구자 육성모델 연구.” 『동남아시아연구』 18(2): 255-297.
- 정재완. 2019. “2000년대 들어 개발협력 각축장 된 메콩유역: 후발주자 한국, 아세안 경제통합 기여할 역할 필요.” *Cindia Plus* Jan./Feb. 2019. 14-16.
- 조대현. 2019. “한-아세안 경제협력 성과와 과제.” POSRI 이슈리포트. 포스코경영연구원.
- 최원기·서정인·김영채·박재경 엮음. 2019. 『한-아세안 외교 30년을 말하다』 서울: 국립외교원 아세안·인도연구센터.
- 최원식·백영서·신윤환·강태웅 엮음. 2010. 『교차하는 텍스트, 동아시아』 서울: 창비.
- 현민. 2019. “아세안의 발전주의적 지역개발협력과 역외의존적 지역개발.” 『세계지역연구논총』 37(3): 237-277.

<영문자료>

- Acharya, Amitave. 1995. Transnational Production and Security: Southeast Asia's "Growth Triangles." *Contemporary Southeast Asia*, 17(2): 173-185.
- Chou, Cynthia and Vincent Houben (eds). 2006. *Southeast Asian Studies: Debates and Directions*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Dent, Christopher M. and Peter Richter. 2011. Sub-Regional Cooperation and Developmental Regionalism: The Case of BIMP-EAGA. *Contemporary Southeast Asia*, 33(1): 29-55.
- Dosch, Jörn and Oliver Hensengerth. 2005. Sub-Regional Cooperation in Southeast Asia: The Mekong Basin. *European Journal of East Asian Studies*, 4(2): 263-285.
- Emmerson, Donald K. 2017. Mapping ASEAN's Future. *Contemporary Southeast Asia*, 39(2): 280-287.
- Farrelly, Nicholas. 2018. Notes on The future of Southeast Asian Studies. *Southeast*

- Asian Affairs*, 2018. 3-18.
- Frost, Ellen L. 2008. *Asia's New Regionalism*. Singapore: NUS Press.
- Goh Beng-Lan ed. 2011. *Decentring & Diversifying Southeast Asian Studies: Perspectives from the Region*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Jones, Michael E. 2004. Forging an ASEAN Identity: The Challenge to Construct a Shared Destiny. *Contemporary Southeast Asia*, 26(1): 140-154.
- Owen, Norman G. (ed.). 2005. *The emergence of modern Southeast Asia: A new history*. Honolulu: University of Hawai'i Press.
- Park, Seung Woo and Victor King (eds). 2013. *The Historical Construction of Southeast Asian Studies, Korea and Beyond*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Reid, Anthony (ed.). 2003. *Southeast Asian Studies: Pacific Perspectives*. Tempe, Arizona, USA: Monograph Series Press, Program for Southeast Asian Studies, Arizona State University.
- Reynolds, Craig J. and Ruth McVey. 1998. *Southeast Asian Studies: Reorientations*. Ithaca: Cornell University.
- Sears, Laure J. (ed.). 2007. *Knowing Southeast Asian Subjects*. Seattle: University of Washington Press.
- Tang, Siew Mun et al. 2020. *The State of Southeast Asia: 2020 Survey Report*. Singapore: ISEAS-Yusof Ishak Institute.
- Tarling, Nicolaos. 2006. *Regionalism in Southeast Asia: To foster the political will*. Abingdon, Oxfordshire: Routledge.
- Wadley, David and Hayu Parasati. 2000. Inside South East Asia's Growth Triangles. *Geography*, 85(4): 323-334.
- Weatherbee, Donald E. 2012. Southeast Asia and ASEAN: Running in Place. *Southeast Asian Affairs*, 2012, 3-22.

노동과 노르웨이를 넘어서: 미얀마 카렌족 재정착 난민의 통합과 초국적 모빌리티

이상국 (연세대 문화인류학과)

노르웨이 베르겐의 대표적인 지역 신문인 베르겐스 티덴데(*Bergens Tidende*)는 2021년 최우수 식당 후보로 다섯 곳을 선정했는데, 미얀마 카렌족 난민 출신인 래티(Lae htee, 1981년생)¹⁾가 운영하는 만달레이(Mandalay)라는 식당(스시 등 아시아 음식 전문)이 그 목록에 포함됐다.²⁾ 래티는 필자가 2000년에 태국-미얀마 국경 소재 난민촌에서 연구를 수행할 때 주요 정보제공원으로 노르웨이 정부가 유엔난민기구(United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR)와 협력하여 추진한 '난민 재정착 프로그램'(Refugee Resettlement Program)의 수혜를 받아 2007년에 이곳에 정착했다. 래티의 식당이 지역민과 관광객으로부터 인정을 받고 있다는 것은 2018년 7월 필자가 직접 그곳을 방문했을 때 이미 경험했는데, 이번에 지역사회가 공식적으로 확증해 준 셈이었다.

래티의 사례는 노르웨이 정부가 추진해온 난민 재정착 프로그램의 모범 사례라고 할 수 있다. 노르웨이 정부는 재정착 난민의 지역사회 정착과 통합(integration)을 촉진하려고 '안내 프로그램'(Introduction Program)을 운영해왔는데, 그 프로그램의 최종 목표 중 하나가 적극적 노동시장 참여였다. 그럼에도 이들의 고용률이 선주민보다 낮은 상황이 좀처럼 개선되지 않고 있어서 이들이 복지국가에 부담을 지운다는 비판을 받아오고 있었다. 래티는 복지혜택에 의존하기는커녕 사업체를 운영하며 일자리를 창출하고 세금도 내며 복지국가에 이바지하는 '좋은 시민'의 사례인 것이다.

그러나 래티의 '성공'을 노르웨이 사회 내 통합의 관점에서만 바라보면 한 면만을, 곧 일국주의 시각에서만 바라보는 단견에 빠질 수 있다. 래티는 노르웨이에 어머니와 동생들 넷과 함께 재정착 한 뒤, 난민촌에 홀로 남은 아버지를 만나러 태국에 해마다 방문하기도 하고, 캐나다에 재정착한 누나를 만나러 방문하기도 했다. 사업에서 어느 정도 성공을 거둔 뒤에는 노르웨이 선주민 동료와 함께 투자하여 스페인 말라가에 타운하우스를 구입하고, 해마다 크리스마스 무렵이면 그곳을 방문하고 있다. 래티로서는 노르웨이 정착과 자립과 통합은 모빌리티 능력의 회복으로 이어져 가족과 친족을 만나는 초국적 여행의 실천으로 이어졌다.

본 연구는 래티 등 노르웨이에 재정착한 미얀마 카렌족 난민을 사례로 삼아 재정착 난민의 통합과 모빌리티에 주목하고자 한다. 재정착 프로그램을 운영하는 국가들의 최종 목표는 앞서 언급했듯이 적극적 노동시장 참여를 통합 자립이었다. 노르웨이처럼 복지국가의 처지에서는 그것이 국가의 정체성과 시스템을 지켜나가는 수단이었다. 따라서 이에 특화된 중앙정부 기구가 지방정부와 협력하여 통합 프로그램을 운영하고 고용률 등을 통해 그 효과를 측정한다. 래티처럼 자립한 난민은 성공 사례로, 그렇지 않은 난민은 문제 사례로 취급하고 이를 개선하려고 여러 시도들을 해나간다. 국가의 시선은 재정착 난민의 통합을 연구하는 관점에도 투사된다. 통합을 이해하려는 이론적인 틀 역시 일국 내 고용과 자립을 최종적인 목표로 설정하고, 국가의 통합 프로그램의 효과를 검토한다. 통합 프로그램에서 나타나는 관료제의 폭력성 등 국가의 시선을 비판적으로 다룬 연구가 있으나 (Abdelhady et al 2020), 재정착 난민의 통합을 일국 내에서만 다루는 경향이 자못 강하다. 본 연

1) 본 논문에 등장하는 인물 중 언론에 알려져 있으면 실명으로 하고 그렇지 않으면 가명으로 표기한다.

2)

https://www.bt.no/bergensbeste/stem/restaurant?fbclid=IwAR1PTFAAyD-G6lcT9fL0eP-VSHVPpyrsxv-YPNN_wvutraMm4mPNA9oK50Q#form (2021년 7월 21일 검색).

구는 이를 극복하면서 재정착 난민의 통합이 일국 차원에 한정되는 것이 아니라 모빌리티의 회복과 강화에 힘입어 초국적 장에서 이루어진다는 것을 드러내고자 한다.

본 연구는 초국주의/초지역주의 연구 실천과 모빌리티 연구 방법과 깊게 관련된 종단연구라 할 수 있다. 필자는 18년의 세월이 흐른 뒤에 래티를 다시 만나며 그의 삶의 궤적을 추적할 수 있었다. 그를 만나는 계기에 2018년 7월과 8월 노르웨이와 스웨덴의 외딴 지방에 흩어져 있는 여러 재정착 난민들을 방문했다. 과거에는 동남아의 한 난민촌에 집중적으로 머물며 정주형 현지조사를 수행했다면, 이번에는 흩어져 있는 사람들을 만나기 위해 자동차와 구글맵 등 모빌리티 기술을 활용하는 이동식 현지조사를 수행했다. 이처럼 재정착 난민의 삶의 궤적을 추적하는 연구는 연구 관점과 연구 방법의 모빌리티 전환을 일으키는 계기로 작동했다.

본 연구는 기존 연구가 다루었던 통합 논의의 틀을 참조하되 모빌리티를 반영하여 그 틀을 확장하고자 한다. 통합(integration)이 국가와 연구자에게 주목을 받게 된 계기는 1990년대였다. 유럽의 여러 국가들이 1970년대 다문화주의를 표방하며 이민자 정책을 추진해왔지만 오히려 이민자들이 분리되고 주변화되어 보호 대상으로 머무르게 되자 1990년대 들어서 네덜란드를 필두로 시민 통합(civic integration)이라는 모델을 내세우며 이민자들의 주류 사회 참여를 독려했다(설동훈·이병하 2013; Borevi 2014). 수용국 사회에 일방적으로 흡수되는 것을 지향하는 동화(assimilation)나 단순히 여러 문화의 공존을 용인하는 다문화주의(multiculturalism)를 극복하려는 시도로 평가받기는 하지만 통합이 과연 무엇을 의미하는가에 대한 의견이 분분하다. 이념적으로 시민 통합을 “서로 다른 문화 간의 상호교류에 초점을 두는 대안적 모델”(고상두 2012, 245)이라고 평가할 수 있지만, 실질적으로는 상호작용이 아닌 수용국이 이민자에게 노동시장 참여 등을 요구하는 하나의 일방적 과정과 이민자들이 차별 금지를 요구하는 또 다른 하나의 일방적 과정의 조합이라는 비판도 있다(설동훈·이병하 2013, 214).

유엔난민기구 차원에서도 유럽 국가들의 통합에 대한 논의를 이어 받아 난민 재정착 프로그램을 본격적으로 추진하게 되는 2000년대 초반에 통합에 대한 틀을 개발하고 재정착 관련 당사국들에게 모범 사례를 제시했다(UNHCR 2013). 재정착 난민의 사례에서도 통합에 대한 정의가 불분명한 채로 남아 있지만(Sigona 2005), 이념적 차원에서 공유하는 바는 통합이 법적·경제적·사회문화적 차원에서 발생하는, 역동적이고 다면적인 쌍방향 과정의 산물이라는 점이다(Ager and Strang 2004; UNHCR 2013: 14). 에이거와 스트랭(Ager and Strang 2008)은 이를 체계적인 틀로 개발했다.

에이거와 스트랭이 제시한 이 틀은 재정착 난민의 통합을 추진하고 촉진하는 국가들의 정책 지향을 보여준다. 이 틀을 물에 떠 있는 배 모양의 구조물로 보면 해석하기가 쉽다. 수면 위에 드러나는 영역, 즉 눈으로 확인가능한 통합의 증표와 수단이 되는 것은 고용, 주거, 교육, 보건이다. 수용국가가 난민 통합을 평가하고 측정하는 기준이 바로 이 영역들인 것이다. 즉 고용률, 주택소유율, 진학률, 평균수명 등을 통해 이민자가 해당 사회에 어느 정도로 통합되었는지를 가늠할 수 있다.

이 구조물을 맨 아래에서 떠받치는 것은 권리와 시민권이다. 이것은 난민들이 수용국 사회에서 합법적 신분을 유지하며 정당한 시민으로 거주할 수 있는 자격에 해당하는 것이다. 이것이 흔들리면 재정착 난민들은 예전의 무국적 처지나 비호신청자 처지와 다를 바 없는, 소속이 결여되어 인간으로서 정당한 대우를 받지 못하는, 불안한 삶을 살게 된다.

이 구조물의 양 끝단을 연결하는 부분이 사회적 연계와 촉진제이다. 사회적 연계를 구분하자면 사회적 유대는 난민공동체 내부의 관계, 사회적 가교는 난민공동체와 지역사회의 관계, 사회적 연결은 난민공동체와 정부기구 사이의 관계라고 일컫는다(Ager and Strang 2008: 177; Putnam 1993). 사회적 연계가 활발히 이루어지려면 촉진제로서 언어 능력과 문화적 지식을 갖추고 난민들이 일상에서 편안함을 느끼며 지역사회에 일원으로 거주해야 한다.

이 틀을 종합하면 재정착 난민이 합법적 신분을 갖고서(토대), 언어와 문화적 지식과 안정감을 겸비 하고(촉진제), 소속 공동체를 비롯해 지역사회 수용국 정부와 적극적으로 관계를 맺어나가(사회적 연계), 노동시장에 참여하고, 보금자리를 마련하고, 교육 수준을 높이고, 건강하게 되면 통합의 목표를 달성하게 되는 것이다.

노르웨이 등 북유럽 복지국가 맥락에서 볼 때 이 틀에서 가장 중요한 영역이 고용이다. 복지국가의 성립 과정에서 수혜자를 불충분한 시민에서 완전한 시민으로 보는 관점의 전환이 이루어져 누구나 복지 수혜를 받을 수 있다는 보편성과 평등성이 북유럽 복지국가의 이념이 되었다(세예르스테드 2005: 123-124). 그러나 근본적으로 북유럽 복지국가는 북유럽 사회에 깊게 뿌리 박혀 있는 ‘노동 접근법’이 그 원리로 깊게 배어 있다. “우리는 일을 하기 위해 지구상에 있다는 매우 엄격한 세계관”을 바탕으로, 즉 의무와 노동권을 연결하여 북유럽 복지국가가 건설됐다(세예르스테드 2005: 466).³⁾ 따라서 보편성과 평등성 원리에 입각하여 누구나가 복지 수혜자가 될 수 있다는 합의가 구성원들 사이에 있지만, 노동의 의무적 참여가 그 구성원들과 복지국가의 운영에 암묵적/명시적으로 강제되어 있는 것이다. 이러한 보편성/평등성과 노동이라는 두 축에 입각하여 복지국가를 건설했다는 것이 상징적 친족 형성으로 이어졌고 이것은 노르웨이 민족주의의 핵심이 되었다(Gullestad 2002).

난민 등 이주민은 이러한 상상의 도덕 공동체와 이것의 현현인 복지국가에 딜레마와 위협이 되는 존재였다(Brochmann and Hagelund 2012: 212-214; Gullestad 2002: 58). 복지국가의 입장에서는 보편성과 평등성의 원리에 입각하여 이들을 동등하게 대우해야하는 의무를 지니지만, 이들은 노동이라는 신성한 의무를 게을리 하는 자들이었다. 선주민 입장에서는 이들은 ‘노르웨이인다움’에 위협을 가하며 ‘우리’가 성실하게 일궈온 복지국가를 남용할 수 있었다.⁴⁾ 이러한 딜레마와 위협을 해결하려고 복지국가는 이들을 완전한 시민, 즉 복지 수혜도 받되, 노동의 의무도 성실하게 감당하여 복지국가에 이바지하는 ‘좋은 시민’으로 주조하는 정책을 가동한다(Olwig 2011). 재정착 난민을 대상으로 하는 일련의 통합 프로그램은 훈육 권력이 인구를 관리해나가는 푸코의 통치성 로직의 전형을 보여준다(Abdelhady et al 2020; Foucault 1979).⁵⁾

노르웨이 정부는 노골적으로 노동 참여와 복지의 관계를 아래와 같이 드러내며 재정착 난민들의 고용을 독려한다.

통합 정책의 성공은 이민자들의 고용률을 높이는 것인데, 이것은 개인들뿐만 아니라 사회 전반적으로 좋은 일이다. 이것은 재정 지출과 수입의 균형에 관한 문제이기도 하고 노르웨이 복지 모델을 다함께 지탱하는 문제이기도 하다.....경제활동 인구가 일하지 않으면 이중의 손해가 발생하는데.....사회복지 비용도 증가하고 세수입도 줄어든다(Norwegian Ministry of Children, Equality and Social Inclusion 2013: 16).

이런 기조 아래에서 노동에 참여하지 않고 복지혜택만 받는 이주민들은 국가와 선주민 사회로부터 문제적인 사람들로 취급을 당하고 자연스레 수치심을 갖게 되는 분위기가 형성된다(Hagelund and Brochmann 2010: 145). 이러한 문제를 해결하려고 국가는 일련의 통합 프로그램을 운영하며 노동 시장에 참여하는 의무를 강조해왔다. 그리하여 의무를 다하고 나서 너의 권리를 주장하라는 “Do

3) 한나 아렌트(2017) 역시 노동을 작업과 행위와 더불어 이 세상에 존재하는 인간의 조건으로 보았다.

4) 2018년 조사에 따르면 노르웨이 국민의 25%가 이주민이 사회복지 시스템을 남용한다고 응답했다 (Norwegian Ministries 2018: 87).

5) 푸코 통치성으로 복지국가의 기원과 그 사회적 효과를 다룬 국내 논문으로 김용현(2019) 참조.

your duty, claim your rights”라는 슬로건이 난민 등 이민자에게 도덕적 명령으로 자리 잡았다 (Brochmann and Djuve 2013: 223).

그러나 재정착 난민들 입장에서는 자신의 능력과 필요에 맞는 일을 구하기가 쉽지 않다. 전혀 낯선 언어인 노르웨이어를 단기간에 연마하여 노동시장에 적극적으로 참여하기가 쉬운 일이 아니다. 언어를 익혀도 자신이 기존에 갖고 있었던 업무 능력과 자격이 공식적으로 받아들여지는 것도 아니다. 예컨대 래티는 난민촌에서 교사를 했지만 그 자격을 수용국 사회에서 인정받지 못했다. 교사로서 일하려고 한다면 노르웨이에서 요구하는 공식 교육과정을 다시 거쳐야만 하는데, 동생들과 어머니를 부양해야하는 처지에서 긴 시간을 투자하기란 어려운 일이다. 래티는 시행착오를 거쳐 자신의 요리 능력을 재발견하고, 노르웨이어 구사 수준을 높이고, 선주민과도 관계를 발전시켜나가 식당을 창업하여 국가가 바라는 대로 노동의 의무도 완수하고, 국가의 세수입도 늘리는 데 이바지하면서 복지국가의 지속에 보탬이 되는 경로를 밟았지만, 대부분의 이민자들이 고용률이 선주민의 수준에 이르지 못하고 있고, 노동에 참여하는 영역도 이른바 3D(difficult, dirty, dangerous) 업종에서 벗어나지 못하는 경우가 많다(Norwegian Ministries 2020: 79-80).

무엇보다 노동참여와 자립에 강조를 두고 통합을 바라보는 관점의 문제점은 어떤 구획된 영토(노르웨이)를 소우주처럼 취급하며 재정착 난민의 삶을 그 안에서만 바라보는 정주주의(sedentarism)의 오류를 범하게 된다는 것이다(Malkki 1997). 그래서 래티처럼 성공 사례는 통합의 끝이라 취급하고 그렇지 않은 경우에 대해서는 통합에 이르는 도정으로 취급한다. 성공 사례든 그렇지 않은 노르웨이라는 구획된 영토를 통합이 이루어지는 최종 장으로 취급한다. 그 관점에서 보면 서론에 언급한 래티의 스페인 휴양지 여행과 난민촌 방문을 설명할 수 없고, 자동차로 노르웨이와 스웨덴을 비롯해 유럽 대륙에 흩어진 동족을 만나러 이동하는 카렌족을 설명할 수 없다. 그들에게 통합은 노르웨이에 한정되지 않는다. 에이거와 스트랭이 제시한 권리와 시민권이라는 안정된 토대를 통해 재정착 난민은 여권이나 운전면허증 등 초국적 여행에 필요한 문서를 취득한다. 고용 등 통합의 증표와 수단을 통해서 여행에 필요한 돈과 조건을 마련한다. 이들은 또한 사회적 연계(가교, 유대, 연결)와 촉진제(언어, 문화지식)를 국내 여행을 비롯해 유럽 내 이동과 역외 여행에 필요한 네트워크와 의사소통 수단으로 활용한다. 즉 통합의 여러 영역들이 일국 내 차원에만 머물지 않고 유럽과 그 바깥 세계까지 연결된다. 재정착 난민 저마다 노르웨이 사회 내 다른 통합의 도정에서 나름대로 모빌리티를 실천한다. 래티처럼 노르웨이 내 통합이 완성되어야만 모빌리티를 실천할 수 있는 것이 아니라 그것에 이르지 못했음지라도 호혜성에 바탕을 둔 사회적 연계를 통해 모빌리티를 실천한다.

필자는 재정착 난민의 모빌리티 실천을 어리(2012; 2014), 크레스웰(2021), 애디(2019) 등 모빌리티 전환(mobility turn)을 주창하고 이를 연구의 패러다임으로 발전시켜나가기려는 학자들과 관련지어려고 한다. 모빌리티 패러다임은,

사람과 사물의 특정 장소 간 이동패턴을 연구했던 전통적인 이동성 연구와 달리 사람, 사물, 아이디어, 정보, 이미지 등의 이동과 흐름, 그리고 그것을 통제하는 시스템과 하부구조, 그러한 이동에 내재된 정동과 경험, 그로 인한 이동 주체와 사회의 변화 등을 연계하여 탐색하는 학문적 접근이자 사유방식을 의미한다(백일순·정현주·홍승표 2020: 524).

어리(2014: 83)는 카스텔(2003)의 네트워크 논의를 참조하여 모빌리티 패러다임을 논한다. 카스텔은 네트워크를 ‘상호 연관된 결절의 집합’이라고 정의하고(2003: 606) 네트워크 층위가 전자충격회로, 결절과 허브, 지배적인 관리 엘리트의 공간으로 구성되어 있다고 보았다. 어리와 카스텔에게 네트워크는 인터넷망과 같은 물질적인 것이기도 하고, 사람들 사이의 관계망을 일컫기도 한다. 어리에게서

새로운 것은 카스텔과 퍼트남(Putnam 1993)의 사회적 자본 개념을 참조하여 네트워크를 일종의 자본으로 본 것이다. 어리(2014: 357)에 따르면 “네트워크 자본은, 반드시 인접해 있지는 않지만, 감정적·재정적·실제적 혜택을 가져다주는 사람들과의 사회관계를 만들고 유지하는 역량이다.” 이것은 재정착 난민에게 중요한 의미를 지니는데, 고용만이 이들에게 생계수단을 제공하는 것이 아니라 네트워크 역시 이들의 일상생활에서 중요한 수단이 된다는 것이다. 네트워크는 그 자체로서는 자본으로 전환되지 않는다. 네트워크는 모빌리티 수행을 통해, 즉 여행과 만남을 통해 유지되고 발전되고 자본으로 전환된다. 여행과 만남은 시간과 돈, 노력 측면에서 비용이 들게 하지만, 네트워크의 확장과 강화, 공현존의 즐거움을 만들어내는 것이다(어리 2014: 391-392). 이렇게 모빌리티와 신기술이 결합하여 네트워크가 성장하면서 ‘공간과 공간이 연계되는’(interspatial) 사회생활의 장이 존재하고, 그곳에서는 네트워크 자본이 주요 자원으로 작동한다(451). 어리의 논의를 적용해보면, 노르웨이, 스웨덴 등 유럽에 재정착한 카렌족은 모빌리티실천을 통하여 (북)유럽이라는 공간을 사회생활의 장으로 삼고, 그곳에서 발생한 네트워크 자본을 통해 일상에서 만족과 기쁨을 누리며 국가가 훈육하고 관리하는 노동참여 중심의 통합과는 다른 경로의 통합을 추구해 나간다.

김종호 (서강대 동아연구소)

서론

『바다에서 본 역사』에서 하네다 마사시는 동아시아 해양사를 연구하면서 육지 중심의 세계관과 대비되는 해양 중심의 세계관으로 '해역'을 정의한 바 있다.¹⁾ 이는 바다를 단순히 자연지리적 관점에서 보는 것이 아니라 인간이 생활하는 공간이자 물자와 정보가 교류하는 장으로서 바다를 인식하기 위함이다. 20세기 후반부터 본격화하기 시작한 아시아의 해양사 연구는 바로 이 '해역'이라는 개념이 핵심이라고 할 수 있다. 그리고 아시아의 바다는 고대시기 남중국해와 인도양을 중심으로 한 지역간 교류를 시작으로 8세기 이후부터는 페르시아 및 아랍 상인들의 등장과 함께 본격적인 동서교류의 장으로 확대되었고, 이후 포르투갈, 스페인, 네덜란드, 영국, 프랑스 등 서구세력이 등장하는 근세와 근대시기를 거쳐 냉전, 탈냉전, 세계화와 신자유주의로 상징되는 현재에 이르렀다. 이것이 소위 문명사적인 측면에서 본 해상 실크로드의 흐름이다.

이러한 아시아의 해역세계가 최근 또 한번 전환점을 맞이하게 된 계기가 있었는데, 바로 중국의 '일대일로(一帶一路)' 프로젝트다. 중국의 시진핑 주석이 2013년 카자흐스탄과 인도네시아에서 각각 육상 실크로드(일대)와 해상 실크로드(일로)의 부활을 천명하고 막대한 자금을 쏟아부을 것을 약속한 것이 그 시작이었다. 그 한 축인 중국주도의 '해상 실크로드(Maritime Silk Road)'를 통한 유라시아 대통합에 대해서는 이해당사국들의 다양한 반응들을 관찰할 수 있다. 흥미로운 점은 많은 주변 국가들이 '일대일로'에 적극적으로 반응하며 활용방안을 고민하면서도 그대로 편승하기보다는 나름의 전략으로 극복하려는 시도 역시 동시에 진행하고 있다는 것이다.²⁾ 일단 일본의 경우 일찍부터 '일대일로' 전략에 대해 "자유와 개방의 아시아-태평양 전략(Free and Open Asia-Pacific strategy)"을 수립하고 인도 및 동남아시아에 집중해오고 있었다.³⁾ 이를 바탕으로 미국의 트럼프 정부는 일본과 함께 "자유와 개방의 인도-태평양 전략(Free and Open Indo-Pacific strategy)"을 선언함으로써 견제하는 모양새를 취한 바 있고, 그 기조는 현재의 바이든 정부로 이어지고 있다.

명백한 대립관계에 놓여있는 미국, 일본, 중국과는 달리, 그 외 중소규모 국가들의 경우 '일대일로'에 대해 나름의 방법으로 반응하고 있다. 대만의 경우 '하나의 중국' 원칙을 고수하며 통제를 강화하는 중국으로부터 벗어나려는 목적과 더불어 그러한 중국에 너무나 의존적인 대만의 경제적 상황을 돌파하여 독립적인 공동체를 구성하기 위한 목적에서 '신남향정책'을 추진하고 있다. 친중적인 이전 정권으로부터 정권교체를 이뤄낸 독립적 성향의 객가(客家)출신 차이잉원 총통은 그 취임시작부터 '신남향정책'에 사활을 걸고 동남아시아로 향하는 해상무역로에 관심을 쏟아 왔다.⁴⁾ 한국의 경우

1) 하네다 마사시 저, 조영현, 정순일 역, 『바다에서 본 역사』, 민음사, 2018

2) '일대일로'의 자금조달을 담당하고 있는 AIIB의 경우 일본을 제외한 한국, 동남아시아, 남아시아, 서아시아의 주요국들이 참가하고 있다.

(<https://www.aiib.org/en/about-aiib/governance/members-of-bank/index.html>) 또한 2017년 5월 북경에서 열린 "일대일로 국제협력 포럼"에는 동남아시아, 남아시아, 서아시아, 유럽 등의 주요국 29개국의 정상들이 모여 '일대일로'사업을 통한 유라시아 통합방안에 합의하기도 했다. 이처럼 중국의 '일대일로'를 둘러싸고 많은 이해당사국들이 이를 활용하기 위해 중형으로 협력하고 있는 상황이다.

3) <https://globalriskinsights.com/2017/12/japans-strategic-counter-chinas-belt-road-initiative>

2017년 11월 9일 문재인 대통령이 인도네시아를 방문한 자리에서 “신남방정책”을 강력히 추진하겠다고 밝히며 아세안 국가들과의 관계를 주변 4대국 수준으로 끌어올리겠다는 의지를 보인바 있다.⁵⁾ 아세안(ASEAN)의 핵심국가인 싱가포르의 경우 80%의 인구가 중국계라는 국가의 특성상 ‘일대일로’ 사업에 가장 적합한 파트너로서 최대 수혜국 중의 하나일 것으로 예상되고 있다. 다만 남중국해 분쟁을 비롯한 다방면에서 미국과 중국 사이에서 제대로 균형을 세우지 못해 곤란한 처지에 놓여있는 상황이다.⁶⁾ 그리고 미중사이 이러한 싱가포르의 상황은 다른 아세안(ASEAN) 국가들 역시 크게 다르지 않다.

본 문은 21세기 아시아 해역세계의 전환점이 될 것이 분명한 이러한 패권경쟁의 틈바구니에서 국가 단위 중심의, 혹은 제국주의적 관점에서 진행되는 패권경쟁 구도에 대한 한 대안으로 국가간 경계를 허무는 초국적/초지역적 공동체의 존재를 문명사적으로 추적해 보고자 한다. 20세기 전후 아시아 대부분의 국가에 형성된 내셔널리즘에 기반한 국가공동체 의식이나 냉전적 사고방식에 기반한 지역전략이 아닌, 해상 실크로드의 문명사적 전개속에서 자연스럽게 형성된 초국적 지역공동체 형성의 모색이 본 연구의 주제이다. 그중에서도 중국 동남부(광둥, 복건), 대만, 홍콩, 싱가포르를 비롯한 동남아시아 지역 전역에 걸쳐 형성되어 있는 ‘중화공동체’의 ‘초국적’, ‘탈중국적’ 성격을 규명해 보는 것이 본 연구가 궁극적으로 지향하는 바이다.⁷⁾

1. 이론적 배경

아시아 전체를 대륙부와 해양부로 나누었을 때 본 연구의 관심은 해양 아시아에 있다. 현대 아시아를 문명사적 현상인 해상 실크로드의 형성과정을 통해 해석하려는 관점은 사실 2차대전 이후 식민지 독립과 함께 아시아에 불어닥친 국민국가 개념으로 설명하기는 어렵다. 기존의 내셔널리즘 기반 국가인식을 해체함과 동시에 아시아 지역을 재구성하는 초국적 문명연구가 필요한 것이다. 과거 근현대 아시아를 이해하기 위한 핵심주제 가운데 하나는 ‘내셔널리즘’이었다. 제국주의 식민경험을 거쳐 2차 세계대전 이후 형성된 아시아 지역질서의 핵심은 각 하위 지역공동체 사이에 그어진 국민국가라는 배타적 경계와 그 경계 안에서 각 공동체의 구성원들이 스스로의 정체성을 한국인, 중국인, 일본인 등으로 규정짓게 하는 ‘내셔널리즘’의 자각 혹은 학습이었다. 20세기 후반부터 21세기에 이르기까지 아시아 각 국가들 사이에 관찰되는 다양한 현상들(급격한 경제발전 및 각종 사회문화적 현상, 영토 및 영해 분쟁, 역사인식 관련분쟁 등)의 기저에는 배타적 경계의 형성을 특징으로 하는 국민국가의식이 자리잡고 있다.

그러나 유럽의 지역단위 연합(EU)실험, 1990년대 이후 전 세계에 불어닥친 세계화 열풍과 신자유주의의 발흥, 2008년 세계 경제위기 이후 굴기(屈起)한 중국의 ‘일대일로’ 전략까지 현대의 국제정치

4) <https://udn.com/news/story/6656/2902267>; 천신성, 연광석, 「타이완정부의 '비중국요인' 조절과 양대국 사이의 '신남방정책」, 『황해문화』, 2016.09 참조

5) <http://v.media.daum.net/v/20171109181147117?f=o> 그 일환으로 문재인 대통령은 2019년 3월 말레이시아, 브루나이, 캄보디아를 방문하였다.

6) 2016년 8월 독립기념 연설에서 총리인 리셴룽이 남중국해 분쟁과 관련하여 중국의 편에 서지 않겠다고 선언했다가 2017년 베이징에서 열린 ‘일대일로 포럼’에 초대받지 못하는 ‘굴욕’을 맛보기도 했다. 이후 그 관계 정상화를 위해 리셴룽 총리가 직접 베이징으로 날아가 관계개선에 힘쓰는 모습을 보이기도 하는 등 순탄치 않은 과정을 거치고 있다.

7) 흔히 서구에서 쓰이는 ‘Chinese’의 번역으로는 ‘중국’과 ‘중화’가 혼용되는데, 본 연구에서는 -비록 ‘중국’이라는 단어가 전근대 전통시기부터 쓰여진 단어라 하더라도- 근대적 국가로서의 ‘중국(중화인민공화국)’을 의식한 것이라는 필자의 판단 때문에 ‘중화공동체’를 사용한다. 본고에서 다루는 대부분의 화교 화인 공동체들은 ‘중국’과 긴밀한 경제적 관계를 맺고 있지만 정체성의 인식이라는 측면에서 개별적이고 독립된 존재로 스스로를 인식하고 있다고 판단하기 때문이다. 다만 그 외의 기술에서는 ‘중국’이라는 용어를 그대로 사용할 것이다.

· 경제 · 사회적 흐름은 기존의 아시아에 형성되어 있던 국민국가단위의 인식틀을 넘어설 것을 요구하고 있는 상황이다. 사실 학계에서는 이미 예전부터 국민국가적 한계를 뛰어넘는 해상 실크로드 속 초국적 지역공동체 형성연구에 주목하여 다양한 형태로 각자의 연구영역을 구축해 온 바 있다.

역설적이게도 해역 아시아사 연구에 가장 큰 영향을 끼친 것은 페르낭 브로델의 ‘지중해’ 연구이다.⁸⁾ 그는 지중해를 둘러싼 유럽, 아프리카, 이슬람 세계를 동시에 살펴봄으로써 지중해 해역이 근본적으로 다층적이고, 다문화적이며 다언어적인 지역간 권역인 것으로 파악하였고, 그 주민들은 온갖 종교족/종족적/사회적/정치적 차이에도 불구하고 지중해라는 해역세계를 매개로 같은 운명을 공유하고 있었다는 것을 밝혀내려 하였다. 브로델은 이러한 지중해 세계를 장기지속과 중층구조라는 개념을 통해 전체적으로 이해하려 했다. 그의 연구는 향후 월러스타인의 ‘세계체제론’의 중요한 기반이 된다.

이러한 브로델의 ‘지중해’ 개념과 바다를 통한 역사연구는 그 특유의 유럽 중심주의적 관점에도 불구하고 아시아 해역을 연구하는 수많은 후대의 학자들에게 영감을 주었고, 이후 해역 아시아 속 각 지역의 바다세계를 하나의 단위로 보는 다양한 연구들이 나오게 된다. 인도양 연구의 세계적 석학인 초두리(K.N.Chaudhuri)의 경우 브로델의 장기지속 개념의 영향을 받아 저술한 저서를 통해 인도양을 중심으로 서아시아와 동남아시아 사이에서 이루어진 이슬람 상인들의 장거리 무역을 다룬바 있다.⁹⁾ 인도양을 하나의 지역공동체로 인식하여 그 속에서 이루어진 교역을 통한 교류와 변화양상에 집중한 선구적 연구다. 브로델의 펠리페 2세시기 지중해 연구에서 사용된 "장기지속" 개념을 그대로 가져와 아시아 해역을 지중해로 개념화함으로써 초국적 해역공동체를 서술한 프랑수아 지푸루의 연구도 있다.¹⁰⁾ 동아시아 해역을 하나의 초국적 공동체로 보고 장기적, 거시적 관점에서 파악하려는 노력은 특히 일본학자들에 의해 꾸준히 이루어져 왔는데, 대표적으로 동북아시아와 동남아시아가 둘러싸고 있는 해역을 하나의 초국적 지역공동체로 인식하고, 아시아 역내무역을 강조한 일군의 일본 학자들이 있다. 하마시타 타케시의 조공무역체제론, 스기하라 카오루의 역내무역체제, 화상(華商)의 초국적 교역네트워크에 집중한 연구, 앞서 언급한 하네다 마사시 등등이 대표적 경향들이다.¹¹⁾

이러한 연구들은 아시아 해역을 하나의 공동체로 파악하기 위해서 국가단위의 연구방법을 넘어선 초국적 정치/사회/경제/문화공동체 형성의 가능성을 모색한 연구들이다. 해역아시아를 연구 주제로 하는 것은 아니지만, 비슷한 개념으로 이시카와 료타의 최근 연구도 있다. 이시카와의 연구는 일본 식민지 시기 한반도 북부-만주-연해주를 하나의 경제권으로 파악하고, 이를 상품, 유통, 화폐, 송금 등의 주제로 설명하려 시도하였다. 여기에는 해당지역 전체에 걸쳐 네트워크를 형성하고 있던 화교들이 중요한 역할을 했다는 것을 강조하고 있다.¹²⁾

8) 페르낭 브로델 저, 주경철, 조준희 역, 『지중해: 펠리페 2세 시대의 지중해 세계 1-3』, 까치, 2017

9) KN Chaudhuri, *Trade and Civilization in the Indian Ocean: An Economic History from the Rise of Islam to 1750*, New York: Cambridge University Press, 1985; 초두리 저, 임민자 옮김, 『유럽이전의 아시아: 이슬람의 발흥기로부터 1750년까지 인도양의 경제와 문명』, 심산, 2011; K.N. Chaudhuri, "The unity and disunity of Indian Ocean History from the Rise of Islam to 1750: The outline of a theory and historical discourse", *Journal of World History* Vol.4 No.1, 1993

10) 프랑수아 지푸루 저, 노영순 역, 『아시아 지중해 - 16-21세기 아시아 해항도시와 네트워크 -』, 선인, 2014

11) 杉原 薫, 『アジア間貿易の形成と構造』, ミネルヴァ書房, 1996; Hamashita Takeshi, Linda Grove, Mark Selden, eds. *China, East Asia and the Global Economy -Regional and historical perspectives*, London : Routledge, 2008; 하마시타 다케시 저, 서광덕, 권기수 역, 『조공시스템과 근대아시아』, 소명출판, 2018; 濱下武志, 「移民と商業ネットワーク-潮州グループの移民と本國送金」, 『東洋文化研究所紀要』 116 (1992); Hamashita Takeshi, *Trade and finance in late imperial China : maritime customs and open port market zones*, Singapore : NUS Press, 2011; 濱下武志, 『華僑・華人と中華網——移民・交易・送金ネットワークの構造と展開』, 岩波書店, 2013; 古田和子, 『上海ネットワークと近代東アジア』, 東京大學出版部, 2000; 籠谷直人, 『アジア國際通商秩序と近代日本』, 名古屋大學出版部, 2000),

본 연구는 이러한 이론적 배경을 바탕으로 남중국해를 중심으로 형성된 초국적/초지역적 중화공동체의 형성을 모색해 보고자 한다. 사실 이는 동남아시아 화교화인(華僑華人)을 연구하는 학자들을 중심으로 시도된 바 있다. 대표적으로 동남아시아 화교를 연구하는 왕궁우와 같은 학자 역시 동남아시아와 출신지역인 중국 남부지방 사이에 형성된 초국적 지역정체성에 집중하는 경향을 보여주기도 한다.¹³⁾ 다만 본 연구의 경우 문명사적 의미에서의 ‘초국적 중화공동체’가 21세기에 현대적 의미로써 ‘탈중국적 중화공동체’의 형성으로 전환된다는 관점을 초보적이거나 제시할 예정이다.

2. 해상 실크로드와 초국적 중화공동체의 형성

16세기 유럽인들이 동남아로 진출하기전까지 동남아의 해상교역은 중국인과 아랍인들이 경쟁하는 각축지였다. 11-12세기부터는 중국인들이 이 경쟁에서 우세하게 되는데, 이 당시 중국인들은 동남아시아 주요항구 어디에나 거주지를 형성하고 있었다. 포르투갈이 플라카를 점령했을 때(1511), 스페인이 마닐라를 공격했을 때(1571), 네덜란드가 바타비아를 점령했을 때(1619) 등 모두 중국인 상인들 및 상공업 기술자들이 이미 거주하고 있었다.¹⁴⁾ 아랍인들의 경우 유럽인의 도래와 명(明) 제국의 해금(海禁)정책으로 서서히 쇠퇴해간 반면, 중국상인들에 의한 무역은 유럽인 도래 이후에도 계속해서 번창하여 19세기 이전까지 유럽인들이 중국 대륙과 무역행위를 하기 위해서는 남중국해를 중심으로 동남아와 중국 동남부지역에 상업 네트워크를 구축한 중국인 상인들을 통해야만 했다.

왕궁우의 연구에 따르면, 동남아시아와 중국 사이의 무역에 있어서 당(唐)대까지는 광주(廣州)가 중심이었다. 당시 광주에는 동남아시아뿐만 아니라 남아시아와 서아시아에서 건너온 온갖 상인들이 혼거하고 있었다. 당 멸망(907) 이후 오대십국(五代十國)시기 10세기 초에는 광둥과 복건지역에 독립된 왕국이 각각 성립하는데, 남한(南漢)과 민(閩)이었다.¹⁵⁾ 당의 멸망에도 불구하고 해외상인들은 여전히 중국의 물품을 구하기 위해 남한과 민에 드나들었다. 남한의 경우 광주, 민의 경우 복주(福州)와 천주(泉州)가 주요 관문 항구도시였는데, 해당 국가들은 50-60여 년 정도 존속했음에도 불구하고 외부와의 교역을 통해 경제는 성장하였고 인구 역시 증가하였다. 이 두 곳은 송(宋)대에 이르러서도 외부교역의 주요 통로로 이용되기 시작한다. 특히 복건 지역의 경우 독립왕국 시기를 거친 것이 전환점이 되었다. 농경지가 거의 없는 복건 남부지역은 대항인 천주와 장주(漳州)를 통해 외부와의 교역에 집중해야만 했다. 이후 송대 전시기에 걸쳐 해양무역이 꽃을 피운다.¹⁶⁾ 남송(南宋)시기에는 강

12) 石川亮太, 『近代アジア市場と朝鮮 - 開港・華商・帝国』, 名古屋大学出版会, 2016

13) Wang Gungwu, "The Origins of Hua-Ch'iao", *Community and Nation: China, Southeast Asia, and Australia*, NEW ed., Sydney: Allen&Unwin, 1992; Wang Gungwu, *Chinese and the Chinese Overseas*, Singapore: Times Academic Press, 1991; Wang Gungwu, "A Single Chinese Diaspora? Some Historical Reflections", *Imagining the Chinese Diaspora: Two Australian Perspectives*, Annette Shun Wah and Wang Gungwu eds., Canberra: Centre for the Study of the Chinese Diaspora, Australian National University; Wang Gungwu, "Merchant without Empire - Hokkien sojourning communities", *The Rise of Merchant Empires: Long Distance Trade in the Early Modern World, 1350-1750*, James D. Tracy ed., Cambridge and New York: Cambridge University Press, 1990. 그 외에도 2010년 들어 일군의 젊은 학자들이 비슷한 관점에서 남중국해를 중심으로 이동하고, 교류하는 화교화인들의 활동을 역사적인 측면에서 다루는 연구들을 진행하고 있다. Jack Meng-Tat Chia, *Monks in Motion: Buddhism and Modernity Across the South China Sea*, Oxford University Press, 2020; Ma Guoqing. 2017, "Intra-regional social system: cases of the Maritime Silk Road around the South China Sea Rim", *International Journal of Anthropology and Ethnology* 1:7; Derek Heng. 2013, "Trans-Regionalism and Economic Co-Dependency in the South China Sea: the Case of China and the Malay Region(tenth to fourteenth centuries AD)", *The International History Review*, Vol.35, No.3.

14) 프랑수아 지푸루 저, 노영순 역, 『아시아 지중해 - 16-21세기 아시아 해항도시와 네트워크 -』, 선인, 2014; 이종찬, 『열대의 서구 조선의 난학』, 서강대학교출판부, 2016

15) Wang Gungwu, 같은 책

남의 항주(杭州)가 수도가 되면서 더욱 천주가 각광을 받았다. 해관(海關)적인 시박사(市舶司)가 설치되어 해외무역으로 발생하는 각종 세금수입이 남송정부에게는 매우 큰 수입원이었기 때문이다.¹⁷⁾

각 항구의 부유하고 유력한 가문들의 경우 출자(出資)하여 항해를 지원하면서 화물에 투자하기도 하였다.¹⁸⁾ 장거리 무역은 위험성도 크지만, 성공했을 경우 그 이익 역시 매우 컸기 때문에 복건 남부연안의 작은 항구들의 물품들이 대항인 천주에 모였다가 동남아시아(믈라카, 마닐라, 바타비아 등)로 출발하였다. 복건성 연안 지역공동체들의 해상무역 참여가 점차 증가하기 시작한 것이다. 이러한 흐름 아래 12-14세기 사이에 항해술과 선박기술이 발달하게 되었고, 이는 13세기 몽골제국의 일본, 자바섬 원정 및 명대 정화(鄭和) 대원정의 기반이 되었다. 명초까지 이어진 민간차원의 장거리 해상무역 허가방침은 장거리 무역을 떠났던 선박들과 기술자들, 무역상들이 귀향할 수 있도록 하였고, 이 왕복항해야말로 근세 중국의 해상무역시스템이 제대로 작동하고 발전할 수 있게 해준 근본이었다. 결국 14세기까지 복건 남부의 천주는 한때 '동방제일항'이라고 불릴 정도로 대항으로 성장하였다.¹⁹⁾ 게다가 각 항구의 해외상인들은 중화제국의 법령에 의해 다루어지고 있었는데, 이 시기 복건의 상인들은 내국이든 외국이든 중앙의 법적·제도적 기반아래 지방 관료들의 지원을 받아 비교적 자유롭게 무역을 할 수 있었고, 그러한 환경아래 항구도시인 천주와 장주에서 대시장(emporium)을 형성하여 해상무역의 절정을 이루었다.

이시기 매년 해외로 나가 항해를 이어가는 복건의 상인들은 귀향을 담보로 하는 일시적 해외거주자였지만, 항해로의 발전과 함께 그 숫자가 증가하게 되면서 동남아시아의 항구도시에는 몇몇 화상(華商)들의 공동체가 형성되기도 하였다. 광동성의 화상들 역시 마찬가지였는데, 주로 참파왕국(Champa 베트남 남부), 캄보디아, 수마트라, 자바, 마닐라, 믈라카 등의 동남아 무역항들이 그에 해당한다. 이러한 배경으로 16세기 이후 유럽의 상인들이 동남아의 주요항구들을 점령할 때마다 중국인들을 발견할 수 있었던 것이다. 이전 이슬람 상인들과 상행위를 이어가던 중국인 상인들은 그 파트너를 유럽인으로 교체하여 본국, 동남아, 남아시아, 유럽 등의 교역물품들을 중개하면서 성장하였다.

이후 명청(明清) 교체기와 청대 해금정책으로 인해 중국인들의 합법적인 해외교역이 제도적으로는 금지되었지만, 중국 동남부지역을 중심으로 한 남중국해 무역은 침체되기는커녕 오히려 밀수와 해적활동, 반청(反淸)활동을 매개로 더욱 활발해지는 경향을 보인다.²⁰⁾ 그러다가 청대 중기에 들어 광주를 통한 무역이 재개되면서 동남아시아로부터 각종 1차 상품들이 공급되기 시작하였다. 이때 동남아시아의 대농장에서 그러한 상품들을 생산해내는 노동력으로 각광받은 것은 현지인들이 아닌, 중국인 노동이민자들이었다. 이른바 계약화공(華工 coolie)의 시작이다. 1685년에서 1720년까지 동남아시아에서 생산되는 주석, 금, 향신료, 설탕 등을 직접 생산해서 본국으로 공급하기 위해 노동이민이 네덜란드에 의해 처음으로 이루어졌다.²¹⁾ 1780년대까지 말레이반도 연안, 보르네오섬, 수마트라까지

16) 이 시기 수많은 민남지역 상인들이 취안저우를 통해 송을 대표하는 상인으로서 고려로 건너가 교역행위를 했다는 기록이 있을 정도다. James K. Chin, "Junk Trade, Business Networks, and Sojourning Communities: Hokkien Merchants in Early Maritime Asia", *Journal of Chinese Overseas* 6 (2010) 157-215

17) Geoff Wade, "An Early Age of Commerce in Southeast Asia, 900-1300 CE", *Journal of Southeast Asia*, 40(2), 2009.

18) 이런 이유로 중국 전통의 주식회사 시스템인 합고(合股) 관행이 이 중국 동남부 해양무역으로부터 시작하였다는 의견도 있다.

19) 최근 복건성 천주는 이 송원시기 해상 교역항으로서의 기능과 역사적 보존가치를 인정받아 세계문화유산으로 등록되기도 했다. 특히 당시의 유산을 잘 보여주는 22곳의 유적지들이 선정되었다.

20) 하네다 마사시 저, 조영현, 정순일 역, 『바다에서 본 역사』, 민음사, 2018

21) Craig A. Lockard, "The Sea Common to All: Maritime Frontiers, Port cities and Chinese Traders in the Southeast Asian Age of commerce, ca. 1400-1750", *Journal of World History*,

점점 확대되었는데, 거주자들의 일상생활용품 및 각종 시설, 음식 등등이 외부에서 공급되고 노동자들이 자유롭게 다니면서 물품들을 구입하게됨으로서 동남아 각 지역에 거대도시가 형성되었다. 시장과 교역이 발생하였고, 기존 무역중심의 항구도시와는 다른 형태의 식민도시가 등장한다.

17세기에서 18세기 사이 기존의 중국 상인들은 청(淸)제국 시기를 거치면서 상당부분 동남아시아 사회에서 현지화(Localisation)하였는데, 네덜란드와 영국, 스페인의 식민정책 변화에 발맞추어 플랜테이션 농장 및 광산을 대리경영하거나 고리대금업을 동족인 중국인 혹은 원주민들(말레이 및 필리핀인)을 대상으로 운영하면서 치부(致富)하였다.²²⁾ 이 과정에서 명대 혹은 청대를 거치면서 많은 복건성 및 광동성의 상인들이 동남아시아로 건너와 정착하였다. 복건성 상인(천주, 장주, 하문 등 민남 閩南 출신)들의 경우 주로 말레이시아, 인도네시아, 필리핀 등지로 건너와 중개무역, 금융업, 플랜테이션 농장 및 광산의 대리경영을 하면서 사업을 벌이게 되었고, 필연적으로 유럽의 식민지 본국뿐 아니라 말레이시아, 인도네시아 지역 권력자들과의 관계 역시 적응과 성공의 필수요소였다.

사실 여기에는 명대와 청대 중국대륙의 주요 대외정책 기조가 '해금(海禁)', 즉 백성들이 해외로 나가는 것도 금하고 외부세력이 들어오는 것도 금하는 방향이었기 때문에 어쩔 수 없이 해외에 정착해야만 했던 노동자들 및 상인들이 상당수였다는 점도 작용하였다. 어쨌든 그 과정에서 수많은 중국계 상인들과 노동자들이 현지 말레이 여인들과 결혼하면서 지역사회에의 편입을 시도했다. 그들 중국인들과 말레이인들 및 인도네시아인들 사이에 태어난 후손을 소위 페라나칸(peranakan)이라고 칭한다. 페라나칸이라는 단어는 말레이어로써 “안에서 태어난 이”라는 의미다. 즉 공동체 내부에서 태어난 이들을 가리키는 것이다. 좁은 의미로 보면 역사적으로 중국인들과 말레이인들 사이에 태어난 혼혈을 의미하지만, 넓은 의미로 보면 꼭 혼혈이 아니더라도 2세대, 3세대에 걸쳐 말레이시아 및 인도네시아에 오랫동안 거주한 중국계들을 의미하기도 한다. 다른 한편으로 필리핀의 민남지역 출신 중국인들이 로컬 필리핀인들과 결합하여 발생한 혼혈들은 메스티조(Mestizo)라고 불린다.

19세기 중후반에서 20세기 초중반까지 청 제국 및 공화정 정부에 의해 해외 이민이 적극적으로 허용되면서 중국인들이 동남아시아로 대량이주하였다.²³⁾ 아편전쟁 이전 청조는 해외 도항자를 반역자로 여기거나 기민(棄民)시하여 처형하였다. 해금(海禁)이 풀려도 이러한 청조의 태도에는 변함이 없어 해외 이주민들은 출국뿐만 아니라 입국조차 어려운 상황이었다. 그러나 아편전쟁에서의 패배 이후, 청조는 점차 해외 중국인들의 경제적 역량에 주목하기 시작하였는데, 특히 돈을 가지고 입국하는 이들에 대해서는 장려 및 보호정책을 취하였다.²⁴⁾ 1860-70년대가 되면, 외부와의 잦은 교류로 인해 청조의 관리들은 서서히 해외 중국인들의 잠재력을 깨닫게 된다. 그들은 동남아시아에서 쌓은 부의 일부를 본인들의 고향, 소위 교향(僑鄉)에 투자하기 시작하였고, 지방 관료들의 경우 그들의 투자가 지역 경제를 활성화시키고 경제적으로 근대화시킬 수 있는 동력임을 깨달아 중앙정부에 그들의

Vol. 21, No. 2, 2010

22) 특히 동남아시아로 이주한 화교 상인들은 대부분 원주민 및 중국인 노동자들과 서구의 식민지 당국 사이에서 플랜테이션 대농장 및 광산관련 업무를 대리해 주면서 치부하였는데, 이러한 이들을 'Tax-farmer'라고 부른다. 이에 관한 연구로는 Carl A. Trocki, "Opium and the Beginnings of Chinese Capitalism in Southeast Asia", *Journal of Southeast Asian Studies*, Vol. 33, No. 2 (2002); Butcher JG, Dick HW. *The Rise and Fall of Revenue Farming: Business Elites and the Emergence of the Modern State in Southeast Asia*, New York, N.Y: St. Martin's Press: 1993 등 참조.

23) 19세기 중반에서 20세기 중반 사이에 이루어진 중국인의 동남아 이주는 합법적으로 이루어진 이주였던 만큼 그 이전 청 제국의 감시망을 피해 몰래 행하던 노동이민과는 차원이 다른 규모였다. 통계에 따르면, 싱가포르, 므라카, 페낭으로 구성된 해협식민지(Straits Settlements)의 인구는 1869년 96,000명에서 1911년 693,000명, 1931년에는 1,285,000명이 이르러 당시 말레이시아 전체인구의 1/3을 차지하기에 이른다. Prakash Chand Jain eds., *Racial Discrimination Against Overseas Indians: A Class Analysis*, Concept Publishing Company, 1989

24) 김종호, 「남경국민정부시기 민남 화교 송금의 변화」, 경북대학교 사학과 대학원 석사논문, 2010, 5쪽

존재를 인정해줄 것을 요청하게 된다. 이러한 요소들이 종합적으로 작용해 1876년, 싱가포르에 영사를 파견한 것을 시작으로 1896년에는 자국민의 해외여행을 자유화해 주는 법령을 선포하기에 이른다. 근대화의 물결에 힘입어 자국민에 대해 ‘국적’이라는 개념이 서서히 이식되어 해외 거주 중국인들에 대한 법적 지위를 인정해 주는 분위기가 조성된 것이다.²⁵⁾ 이러한 청조의 태도변화는 중국인 해외이주의 폭발적 증가에 결정적인 역할을 하였다. ‘화교(華僑)’라는 용어를 지정해 그들을 제도권 속으로 편입하려는 시도 역시 이러한 분위기 아래 이루어진 것이었다.

그리고 이러한 청조의 태도는 이후 신해혁명을 일으키는 손문(孫文)에 의해 그대로 계승되는데, 그는 해외 거주 중국인들의 경제적 잠재력을 일찍부터 의식하고 있었다. 그가 1900년에서 1911년 사이에 싱가포르에만 아홉 차례 방문하였다는 점을 통해서도 이를 잘 알 수 있다. 1924년 또 한 번의 무장봉기를 통해 광주에 광동정부를 세운 손문은 그 산하에 화교사무국(華僑事務局)을 두어 해외 거주 화교들을 계속해서 대륙의 제도권 속으로 편입하려 노력하였다. 20세기 초까지 이러한 청조와 손문의 노력은 빛을 발해 동남아시아 거주 화교들 가운데 상당수는 여전히 중국대륙의 정권 및 교향과 정치, 경제, 사회, 문화적 관계를 유지하려는 경향이 강했다.²⁶⁾ 대표적인 인물이 바로 싱가포르 및 말레이시아 복건 커뮤니티의 리더였던 탄카키(Tan Kah Kee)다. 말레이시아와 싱가포르에서 부를 축적한 그는 열렬한 손문의 지지자였는데, 그는 이후 복건성의 관문도시인 하문(廈門)에 대학을 건설했을 뿐 아니라, 싱가포르에도 각종 교육시설을 설립하여 싱가포르 화교의 후예(華裔)들에게 중국의 문화와 언어, 가치를 교육하려 하였다. 이후 장개석의 남경국민정부와 중화인민공화국 초기 시기에도 이러한 화교화인들과의 연계에 집중하는 경향은 계속해서 이어진다.²⁷⁾

이처럼 당대 해상 실크로드의 출현과 함께 시작된 중국 복건/광동 지역민들의 동남아시아 이주와 정착과정은 천 년이 넘는 기간동안 이루어진 것이었고, 중국 동남부 지역과 동남아시아 사이에는 끊임없는 교류가 이루어졌다. 그 과정에서 남중국해를 둘러싸고 떠난 지역과 이주한 지역 사이에는 수 백년에 걸친 사회문화적 동화현상이 관찰되기도 한다. 그리고 몇몇 동화현상들의 경우 21세기에 이른 현재까지도 유무형으로 유효한 경우가 있어 국민국가로서의 중국이 강조하는 팽창적 대륙 중심의 민족적 동화주의와는 결이 다른 지역단위의 ‘초국적 중화공동체’를 ‘상상’할 수 있게 해주고 있다.

3. 남중국해 문명권 관련 최근 연구 경향

이러한 이론적, 역사적 배경아래 전근대와 근대에 걸쳐 남중국해를 중심으로 형성되어 있던 초국적/초지역적 중화공동체의 형성에 주목하는 연구들이 있다. 그 교류의 기간과 규모가 상당했던 것만큼 다양한 양상들을 포괄하고 있다. 이러한 연구들은 기존의 일국사, 혹은 국가간 관계 중심의 역사서술을 뛰어넘어 ‘지역’과 ‘지역’의 연결이라는 관점에서 남중국해에 걸쳐 네트워크를 형성했던 이주민(중화인)을 중심으로 한 문명권의 형성에 주목한다. 최근 몇몇 연구들 사이에는 복건, 광동, 대만, 홍콩, 마카오 등의 지역, 즉 “동남 해안 대구역”과 “영남 대구역”을 화북(華北), 화중(華中) 중심의 중국사 서술에서 따로 떼어내어 동남아시아 화교화인 공동체와 함께 묶어서 역사를 서술하는 경향이

25) 해외 거주 중국인들의 법적 지위에 대해서는 Wang Gungwu, *Don't Leave Home*, Singapore: Times Academic Press, 2001; 劉華, 『華僑國籍問題與中國國籍立法』, 廣東人民出版社, 2004 참조.

26) 물론 모든 싱가포르 거주 화교들이 이러한 인식을 공유하고 있었던 것은 아니었다. 19세기 말, 20세기 초 싱가포르 거주 화인공동체의 독립적 정체성을 강조하고 있는 프로스트의 연구도 있다(). 다만, 이 당시 동남아시아 화교화인공동체의 다수를 차지한 것은 2-3년 가량 일을 하여 가족들을 부양하려는 임시 거주 노동자들이 대부분이었으므로, 대체적인 경향에 있어서 대륙과의 연계를 여전히 중시하는 분위기가 강했다는 점을 강조하고자 한다.

27) 김종호, 「친공(親共)과 애국 사이-CIA 문서를 통해 본 냉전초 동남아 화교화인의 대중(對中)인식-」, 『중국 근현대사연구』85집, 2020

생겨나고 있다.²⁸⁾

마귀칭은 해상 실크로드 속 남중국해 지역권을 문명사적인 관점에서 전체적으로 조명하였고, 데렉 형의 연구는 남중국해를 중심으로 중국과 말레이반도 사이에 이루어진 전근대(10세기-14세기) 초기 역주의에 대해 다룬 바 있다.²⁹⁾ 다른 한편 근대시기 남중국해를 오고 간 중국계 승려들의 초기역적 불교신앙 전파에 대해 다룬 최근의 연구도 있다.³⁰⁾ 근대시기 중국계 이주민의 동남아시아 대량이주와 함께 전파된 음식문화에 대한 연구와 냉전을 거치며 다시 환류하는 조주(潮州)계 이주민들에 의해 대만으로 재전파된 샤차(Sha-Cha)소스에 대한 연구는 일상생활 단위에서 이루어진 남중국해 권역의 형성을 상상할 수 있게 해 준다.³¹⁾ 그리고 복건, 광동, 대만, 홍콩, 동남아시아 각지에 걸쳐 광범위하게 퍼져있는 독특한 건축문화인 솽하우스(Shophouse)는 비교적 이른 시기부터 지금까지도 꾸준히 연구되고 있는 주제다.³²⁾

이상과 같은 최근의 연구 성과들은 동남아시아 화교사 연구에 새로운 관점들을 제시해 주는 연구들이다. 즉, 기존의 동남아시아 각 국가 중심의 화교화인 연구나 중국 중심의 화교화인 연구가 아닌, 이들 국가 단위의 관점을 벗어난 초기역적 문명권을 ‘상상’한 배경 아래 이루어지는 초기역적 화교화인 연구인 것이다.

4. ‘초국적 중화공동체’에서 ‘탈중국적 중화공동체’로

해상 실크로드의 문명사적 전개와 중국 상인, 기술자, 노동자 등의 꾸준한 동남아시아 이주, 혼종적 화교화인 문화의 재이식 과정을 거쳐 남중국해를 중심으로 형성된 ‘초국적 중화공동체’는 냉전을 지나 21세기 중국의 굴기(屈起)와 함께 새로운 전환점을 맞이하는 듯하다. 그 징후들을 잘 보여주는 몇 가지 사례를 들어보겠다.

저명한 타이완 학자인 천광싱(陳光興) 교수는 대만 젊은 세대들의 대중(對中) 인식과 관련하여 구세대들이 중국대륙과 대만을 하나의 범주로 이해하는 반면, 이들은 분명하게 ‘중국은 중국, 대만은 대만’이라고 구분하고 있음을 밝혔다.³³⁾ 그 예로 대만의 젊은 세대들은 2014년 3월 중국과 체결한 서비스무역협정(GATS)에 반대하며 23일간 입법원을 점거하기도 하였다. 이 사건으로 소위 해바라기(太陽花) 운동이 시작되었다.³⁴⁾

28) 윌리엄 스킨너가 구분한 중국의 역사지리적 경계로 복건과 광동 북부를 포괄하는 지역을 동남해안 대구역, 광주, 홍콩을 중심으로 한 광동성과 해남도를 포괄한 지역을 영남 대구역이라 지칭한다. G. William Skinner, “The Structure of Chinese History”, *The Journal of Asian Studies*, Vol.44, No.2, 1985

29) Ma Guoqing. 2017, “Intra-regional social system: cases of the Maritime Silk Road around the South China Sea Rim”, *International Journal of Anthropology and Ethnology* 1:7; Derek Heng. 2013, “Trans-Regionalism and Economic Co-Dependency in the South China Sea: the Case of China and the Malay Region(tenth to fourteenth centuries AD)”, *The International History Review*, Vol.35, No.3

30) Jack Meng-Tat Chia, *Monks in Motion: Buddhism and Modernity Across the South China Sea*, Oxford University Press, 2020

31) Tan Chee-Beng ed., *Chinese Food and Foodways in Southeast Asia and Beyond*, NUS Press, 2012; Lin-Yi Tseng, “An accidental journey: sha-cha sauce and beef consumption in Tainan since 1949”, *Social Transformations in Chinese Societies* Vol.14 No.2, 2018

32) 江柏煒, “五腳基’近代閩粵僑鄉洋樓建築的原型”, 『成市與設計學報』13/14, 2003; 江柏煒, “金門洋樓: 一個近代閩南僑鄉文化變遷的案例”, 『建築與城鄉研究學報』20, 2012; 泉田英雄, 黃俊銘, “屋根付テラスと連続歩廊の街並み景觀について-東南アジアの植民地都市とその建築様式に関する研究 その2”, 『日本建築學會計畫系論文集』458, 1994; 김종호, 「싱가포르·샤먼 도시개발과 도심지 주상복합 건축문화의 형성 - 솽하우스 '5피트' 외곽공간의 발견과 역사적 의미」, 『동아연구』38(2), 2019

33) 백원담·천광싱, 「대담: 타이완과 홍콩 그리고 사상의 일대일로」, 『황해문화』2016년 가을, 18쪽

34) 해바라기 운동은 국민당 정권이 체결한 중국과의 서비스무역협정에 반대하여 2014년 3월 18일부터 23일간 타이완의 학생들과 시민들이 입법원을 점거하면서 벌인 운동이다. 타이완의 학생들과 시민들은 중국과의

2016년 홍콩 입법의회(Legislative Council) 선거에서는 자치권, 독립권, 자결권 등 다양한 대중(對中) 인식을 가진 젊은 정치가들이 모여 만든 정당들이 의미 있는 선전(善戰)을 하였다.³⁵⁾ 언론에 로컬리스트(localist)로 소개된 그들 가운데에는 당시 나이 23세의 젊은 '우산혁명'의 리더도 포함되어 있었다.³⁶⁾ '우산혁명'은 2014년 홍콩의 학생, 시민운동가, 반중인사들이 홍콩의 통치권을 둘러싸고 중국의 의도에 반발하여 벌인 운동이다. 많은 이들이 저항의 표시로 우산을 쓰고 시위한 것에서 명명되었다. 그 직접적 시작이자 핵심은 홍콩을 다스릴 행정장관 선거방식을 둘러싼 갈등이었다. 1997년 홍콩 반환 이후, 중국 정부는 끊임없이 친정부적인 인사를 홍콩의 행정장관으로 임명하려 하였는데, 2014년 전인대 상무위원회에서 2017년 행정장관 선거방식을 일반 홍콩인들의 직접적 투표 참여를 배제하는 방향으로 할 것을 결정하였다.(8.31 결정) 이에 홍콩인들이 민주주의적 참정권을 요구하며 들고일어난 것이 그 시작이었다. 우산혁명은 홍콩 반환이후 급증한 대륙인들의 이주와 정치적, 사회적, 경제적으로 점차 대륙으로 편입되어 가는 현상에 불만을 가지고 있던 홍콩 로컬인들의 억눌린 감정들이 폭발한 것이기도 하다는 평가다. 일국양제(一國兩制) 체제 아래 민주주의를 요구하는 홍콩인들의 운동은 2019년 '범죄인 인도조례(逃犯及刑事事宜相互法律協助法例)'로 인해 더욱 큰 단위의 민주화 운동으로 변졌고, 그 영향은 2020년을 거쳐 2021년인 지금까지도 계속해서 이어지고 있다.

2016년 8월 21일 싱가포르 건국 51주년 기념 연설에서 전(前) 총리 리관유의 아들이자 현 총리인 리셴룽은 80%의 인구가 중국계인 싱가포르의 특성상 남중국해 분쟁과 관련하여 공적, 사적 관계를 막론하고 국민들이 전 방위에서 받고있는 압박을 잘 알고 있다고 고백하기도 하였다. 그럼에도 불구하고 이 분쟁에 대해 아세안(ASEAN) 차원에서 대응할 것이며 국제 사법재판소의 결정을 존중한다는 말과 함께 최대한의 외교적 노력을 기울이겠지만, 혹시라도 정부의 판단 결과로 인해 중국과의 관계가 악화되더라도 국민들의 이해를 바란다는 요지의 연설을 덧붙였다.³⁷⁾

싱가포르, 홍콩, 대만은 인구 구성상 모두 범중화권으로 분류됨과 동시에 중국대륙과 경제적으로 긴밀한 관계를 맺고 있지만, 대륙에 성립한 공산당정권과의 관계에 있어서는 탈중족 차원의 입장을 드러내는 양면성을 보이기도 한다. 앞서 언급한 현재 진행 중인 다양한 사건들은 최근 중국대륙을 둘러싼 중화 세계가 급속히 요동치고 있다는 것을 보여준다. 이러한 갈등의 보다 직접적인 외부요인으로는 2008년 세계경제위기 이후 굳기한 중국의 자신감, 그 표출의 일환으로 진행되고 있는 해상 실크로드의 재건, 동남아시아 화교화인 공동체를 포함한 외부 중화공동체에 대한 패권주의적 접근 등이 있을 것이다. 즉, 강대국의 반열에 오른 국민국가 중국이 그 영향력을 범중화권 공동체들에게 종족을 매개로 강제하는 방식으로 작용함으로써 갈등이 표출된 것이라고 할 수 있다.

다만 싱가포르, 홍콩, 대만, 기타 동남아시아 화교화인 사회를 포함한 중국 외부의 중화공동체는 해상 실크로드 속 다양한 문명사적 경험을 통해 공산당정권을 포함한 다양한 중국의 중앙정권과는 다른 그들만의 지역정체성을 형성해 왔다는 점이 중요하다. 명대 일부 원주민과 더불어 복건의 민남(閩南)인, 객가인들이 건너가 공동체를 형성한 대만, 아편전쟁의 결과 영국에 할양되었으나 광둥상인들이 주도하여 도시를 건설한 홍콩, 복건, 광둥, 해남 출신의 화교화인들이 주류가 되어 '국가'를 건

경제적 연계가 긴밀해 질수록 정치적, 경제적으로 중국에 종속될 것이라는 인식아래 스스로를 중국 대륙과는 구분되는 타이완인으로서 규정짓는 모습을 보여 많은 지식인들에게 충격을 주었다. 보다 자세한 사항은 『황해문화』 2016년 가을호 참조.

35) South China Morning Post, 2016년 9월 6일 기사 참조.<http://www.scmp.com/news/hong-kong/politics/article/2015349/rise-localists-hong-kong-polls-set-bring-headaches-beijing>

36) 『황해문화』 2016년 가을호 참조.

37) 리셴룽 총리의 연설문 전문은 아래 사이트 참조.
<http://www.pmo.gov.sg/national-day-rally-2016>

설한 싱가포르, 복건 및 광둥 출신이지만 소속된 각 국가의 일원으로서 다양한 삶의 방식을 보여주는 동남아시아의 화교화인 공동체 등, 남중국해를 둘러싼 ‘중화인’들의 초국적 지역공동체는 중국대륙의 인민들과는 다른 역사적 경험을 거침으로써 그들만의 ‘중화성(Chineseness)’을 상상해 오고 있었던 것이다.³⁸⁾ 그리고 그 기저에는 중화인민공화국이라고 하는 국민국가가 아닌, 복건·광둥지역의 지역적 정체성에 뿌리를 두고 있다는 점에서 그들만의 ‘중화공동체’라고 부를 수 있을 것이다.

중국대륙에 중화제국이 아닌, 공산당정권의 국민국가가 성립하면서 복건성·광둥성은 행정적으로 그 일부가 됨과 동시에 냉전으로 인해 일시적인 정치적 단절을 겪은 상황에서 외부의 중화공동체는 각각 그들만의 지역정체성을 형성하거나 다른 국가의 법적 지위를 받아들이게 되었다.³⁹⁾ 흥미로운 점은 이러한 상황에서 21세기 중국의 패권경쟁과 남중국해 진출에 대해 각각의 중화공동체들은 반중국적 정서를 매개로 그들만의 정체성을 강조하는 모습을 보인다는 사실이다. 특히 앞서 예로 든 ‘대만인’과 ‘싱가포르인’처럼 각 국가의 내셔널리즘을 더욱 강화함으로써 강력한 반중국적/탈중국적 정서를 표출한다. 홍콩의 경우 그들만의 ‘로컬리티’를 강조하고, 동남아시아에 퍼진 화교화인들의 경우 그들이 속한 국가에서의 지위를 내세운다. 즉, 문명사적인 경험을 바탕으로 형성된 남중국해의 ‘초국적 중화공동체’가 21세기 대륙 중국의 패권에 대응하여 ‘탈중국적 중화공동체’로 전환된 것이다.⁴⁰⁾

결론

‘초국적 중화공동체’의 문명사적 형성과 21세기 중화인민공화국의 국민국가적 접근, 그에 대한 대응으로서 ‘탈중국적 중화공동체’의 형성이 한국사회에 주는 시사점은 무엇일까. 사실 동남아시아의 화교화인만큼 대규모 이주이거나 지역내에서 큰 영향력을 지닌 것은 아니지만, 한반도 역시 근대시기와 분단, 냉전, 급속한 경제발전을 거치면서 형성된 해외 한인공동체가 존재한다. 중앙아시아의 고려인, 중국의 조선족, 일본의 재일 조선인, 하와이의 이주민, 아메리카 대륙의 재미동포를 비롯한 이민자들, 파독 노동자들을 비롯하여 그 후예들을 어떻게 볼 것인가에 대해 던져주는 교훈이 적지 않다. 중국의 예에서 보듯, 국민국가적 관점을 가지고 접근할 경우 발생하는 다양한 갈등을 피하기 위해서는 문명사적인 측면, 즉 역사적 측면에서 봤을 때 발견되는 초국적 지역정체성의 존재를 인식하는 것이 중요하다고 생각한다. 비록 한반도에서 건너갔지만, 뿌리내린 곳에서 공동체를 형성한 채 오랫동안 살아온 이들을 현재의 한국이 가지고 있는 국민국가적 개념으로 인식하기보다는 개방적이고, 포용적이면서 그들만의 역사적 경험을 인정하는 자세가 필요하다.

38) 김종호, 「‘중화성’ 모색을 위한 시도들」, 『중국근현대사연구』 제73집, 2017

39) 이는 반동회의 이후 중국정부가 해외 중국인의 이중국적을 금지한 것이 가장 중요한 요인이다.

40) 어쩌면 ‘탈중국적 싱가포르 공동체’, ‘탈중국적 대만공동체’ 등으로 불려야 할 수도 있지만, 그 근원에는 복건, 광둥 지역을 중심으로 한 종족적/역사적/문화적 영향권 아래 형성된 것이라는 인식을 바탕으로 종합적인 명명을 위해 ‘탈중국적 중화공동체’라는 용어를 사용해 보았다.

분과회의 1 | 서울대 사회과학연구원 특별패널
동남아 VIP국가 진출 한국기업의 글로벌 사회공헌

1. 장승권(성공회대), 전지윤(성공회대)
| VIP 국가 진출 한국기업의 사회적 책임(CSR): 관점과 실천
2. 채수홍 (서울대)
| '컴플라이언스 레짐'의 '기업의 사회적 책임' 실행 효과와 한계:
Better Work Vietnam의 사례
3. 김용균(서울대), 명재석(서울대)
| Có qua có lại mới toại lòng nhau(오고 가는 것이 있어야
비로소 모두 만족한다):
베트남에서 기업의 정치적인 사회적 책임 이행 활동
4. 육수현 (서울대)
| 기업출연 공익법인과 NGO의 상호작용:
D와 P의 베트남 중부지역 친환경 놀이터 건립 사례 연구
5. 엄은희 (서울대)
| 필리핀의 코로나19와 기업의 CSR:
필리핀 한국기업을 위한 시사점

VIP 국가 진출 한국기업의 사회적책임(CSR): 관점과 실천

장승권(성공회대학교 사회융합자율학부 경영학전공 교수)
전지윤(성공회대학교 구로마을대학 초빙교수)

1. 서론

기업의 사회적책임(Corporate Social Responsibility, 이하 CSR)에 대한 기대와 압력이 높아지고 있다(Carroll & Buchholtz, 2014). 사회구성원으로서 기업은 사회에 대한 책임과 의무를 충실히 수행해야 한다는 것이다. 이는 기업행위로부터 발생할 수 있는 환경파괴와 노동착취, 유해한 제품생산 등과 같은 파괴적 결과에 대한 대응이기도 하다. 또한 CSR은 기업의 권력행사로부터 다른 사회구성원들을 보호할 수 있는 사회적 통제로도 작동할 수 있다(Wood & Logsdon, 2002). 즉, CSR의 본질은 기업이 중요한 사회제도로 본연의 역할을 다하고 사회에 긍정적인 영향을 줄 수 있는 방향으로 나아가게 하는 것이다.

이 논문의 목적은 다음과 같다. 첫째, 기업과 사회를 바라보는 관점에 따라 달라지는 CSR 접근과 주요 이론을 소개한다. 둘째, 이해관계자 관점을 중심으로 VIP(베트남, 인도네시아, 필리핀) 국가에서 한국기업이 어떻게 CSR 활동을 하면 좋을지를 제안한다.

2. CSR의 발전 역사와 개념

지난 40년 동안 CSR 연구는 활발히 진행되고 있다(정흥준, 신민주, 2016). 이윤추구 활동을 넘어서는 기업가의 사회적 책임을 주장한 Bowen(1953)을 시초로 다양한 연구자들은 CSR의 정의와 개념을 논해왔다(Carroll, 1999). 그렇다면 왜 기업은 CSR을 중시해야 하는가? 이 질문에 대한 답은 세 가지 관점으로 설명할 수 있다. 첫째, 윤리적 관점이다. 기업은 경영활동을 통해 아동노동이나 환경파괴 등의 다양한 사회문제를 만들기도 했다. 따라서 윤리적 관점에서는 기업이 이러한 문제점들을 CSR을 통해 스스로 바로 잡아야 한다고 주장한다(Fitch, 1976). 둘째, 자본주의에 대항하는 관점이다. 신자유주의의 확산과 함께 전 세계적으로 양극화와 같은 문제들이 양산되고 있다. 자본주의 대항관점에서는 자본주의의 위기를 극복하기 위해서 CSR 활동의 중요성을 강조한다(정재호·장하성, 2013). 셋째, 전략으로서의 관점이다. 기업간 경쟁의 격화, 사회적 압력의 강화 등 기업환경의 변화를 고려할 때 기업은 CSR을 활용해 기회를 창출하고 성과를 만들어낼 수 있다(Porter & Kramer, 2006).

CSR의 중요성에 대한 사회적 강조는 다음과 같은 배경을 갖고 있다. 기업이 성장하고 영향력이 확대됨에 따라 기업에 대한 사회적 기대는 높아지게 됐다(Carroll & Buchholtz, 2014). 특히 국가 수준에서 기업에 대한 정부의 규제가 완화되면서 CSR의 역할이 커지게 됐다(정흥준·신민주, 2016). 따라서 과거에는 기업의 책임이 주주 이익을 극대화하는 것에 국한되었지만 현재는 넓은 범위의 책무를 갖고 사회적 가치를 창출해야지만 사회적 지지를 획득할 수 있게 되었다(김미나 등, 2019).

또한 CSR에 대한 강조는 시장이 사회화되어가는 현상과도 맞물려 있다(Moon, 2014). 최근 들어 소비자, 환경, 거버넌스 이슈와 같은 비경제적 요소들이 기업의 시장거래에 미치는 영향력이 높아지고 있다. 이는 소비자, 시민단체, 국제기구 등 압력단체의 기업에 대한 모니터링 활동과도 관련되어 있다(정흥준·신민주, 2016). 구체적인 예로는 비윤리적 기업에 대한 소비자들의 보이콧, 사회적 책임투자에 대한 시장의 강조, ISO26000, ESG지표와 같은 글로벌 표준 및 국가의 제도적 압력이 있다(Moon, 2014). 마지막으로 해외시장에 진출한 다국적기업들에 의한 CSR 확산이 있다. 특히 개발도상국에 진출한 기업의 경우 대다수의 진출국 정부가 소비자, 근로자, 환경 등을 충분히 보호하지 못하기 때문에 더 높은 수준의 CSR을 요구받고 있다(Schere & Palazzo, 2011).

3. CSR의 관점과 이론: 이해관계자이론

점차 높아지는 CSR에 대한 시장과 사회의 압력으로 인해 기업은 다양한 이해관계자들을 고려해야만 한다. Freeman(1984)은 이해관계자를 조직의 목적을 달성하는 데 있어서 영향을 주고받는 개인이나 집단으로 정의 내린다. 기업은 조직 구성원, 소비자, 공급자 등 기업 이해관계자들을 중요하게 고려하고 이들과 상호호혜적인 관계를 형성해야만 경제적, 사회적 성과를 창출할 수 있다(Freeman et al, 2018). 이러한 점에서 이해관계자 이론이 CSR 영역에 줄 수 있는 시사점은 크다.

이해관계자이론은 경영과 윤리는 분리될 수 없다는 관점에 기반한다(Freeman et al, 2018). 즉 기업의 의사결정 과정에 윤리적, 규범적 요소를 포함해야 한다는 것이다. 이해관계자관점을 중심에 놓는 기업은 행위에 영향을 받을 수 있는 이해관계자들을 고려한다. 또한 이해관계자들을 지속적으로 관리하기 위하여 장기적으로 지속가능한 전략을 실행하고자 한다. 그 결과 조직의 관리자들은 CSR에 대하여 통합적인 관점을 갖고 참여하게 되며 기업 이미지 제고가 목적이 아닌 진정성 있는 CSR 활동을 추구할 수 있다(Freeman et al, 2018).

그러나 이해관계자이론은 기업이 모든 이해관계자들에게 관심을 기울이고 관리하는 것을 의미하지는 않는다. Freeman(2010)은 기업과 이해관계자가 맺고 있는 관계의 성격이 직, 간접적이냐에 따라 이해관계자를 두 범주로 나누어 관리해야 한다고 보았다. 기업의 가치 생산에 직접 참여하는 1차 이해관계자는 투자자, 공급자, 지역사회, 근로자, 소비자로 구체화할 수 있다. 기업의 가치 생산에 직접적으로 관련되어 있지는 않지만 기업활동에 영향을 미치는 2차 이해관계자에는 언론, 이익집단, 소비자집단, NGO, 정부 등이 있다.

이해관계자들이 가지고 있는 이해관계에서 동기나 요구라는 측면은 매우 중요하다. 이해관계자들이 내재한 동기나 요구를 정확하게 파악하는 것을 토대로 이들을 효과적으로 관리하기 위한 전략을 구축할 수 있기 때문이다(Donaldson & Preston, 1995). CSR에 참여하는 기업들도 이해관계자들의 이해나 요구가 각기 다르며 이를 정확하게 파악하고 그에 기반한 전략을 세우는 것이 성과를 창출하는 데 매우 중요한 요소가 된다.

그러나 조직은 제한된 자원을 갖고 있기 때문에 모든 이해관계자들의 요구를 동일하게 충족하기 어렵다. 따라서 이해관계자들의 중요도에 따라 우선순위를 나누어야 한다. Mitchell et al(1997)은 이해관계자를 영향력(Power), 정당성(Legitimacy), 긴급성(Urgency)라는 변수를 기준으로 7가지 유형으로 나누었다. 7가지 유형은 보유하고 있는 변수의 개수에 따라 다시 관망적, 잠재적, 결정적 이해관계자로 분류할 수 있다. 3가지 범주 중 잠재적, 결정적 이해관계자에 포함되는 유형은 조직의 활동에 영향을 줄 수 있는 중요한 이해관계자다. 따라서 기업은 이들의 요구와 동기를 충족하는데 자원을 집중해야한다(Mitchell et al, 1997). 세 가지 변수에 기반한 이해관계자 유형은 조직과의 관계나 시간의 흐름에 따라 변할 수 있다는 역동성이 내포되어 있다.

<표1> 이해관계자 유형(Mitchell et al, 1997)

구분	성격
관망적 이해관계자	(1번) 구경꾼형: 정당성이나 정당성과 요구의 긴급도가 없는 이해관계자 (2번) 수혜자형: 정당성은 있으나 영향력과 긴급도가 없는 이해관계자 (3번) 요구형: 긴급도는 있으나 영향력과 정당성이 없는 이해관계자
잠재적 이해관계자	(4번) 지배형: 영향력과 정당성은 있으나 요구의 긴급도가 없는 이해관계자 (5번) 위협형: 긴급도와 정당성은 있으나 영향력이 없는 이해관계자 (6번) 외부협력형: 영향력과 긴급도는 있으나 정당성이 없는 이해관계자
결정적 이해관계자	(7번) 결정형: 영향력, 정당성, 요구의 긴급도를 모두 갖는 이해관계자

이해관계자의 동기와 요구의 성격에 따라 유형을 분류하고 난 후에는 기업에게 줄 수 있는 위협과 협력가능성을 파악해야 한다. 이후 이해관계자의 위협과 협력가능성에 대한 최선의 대응전략을 구축해야 한다. 이해관계자는 기업에게 줄 수 있는 위협 및 협력가능성에 따라 지원형, 이중형, 한계형, 비협조형 등 4가지 유형으로 구분할 수 있다.

<표2> Carroll & Buchholtz(2009)의 이해관계자 관리전략

		이해관계자의 위협가능성	
		높음	낮음
이해관계자의 협력가능성	높음	이중형 대응전략 : 협력	지원형 대응전략 : 포섭
	낮음	비협조형 대응전략 : 방어	한계형 대응전략 : 관찰

4. VIP 국가에 진출한 한국기업의 CSR 실천방안

경제적으로 빠르게 성장하는 아세안 10개국에 진출하는 한국기업들이 늘어나고 있다. 이 중에서도 VIP(베트남, 인도네시아, 필리핀) 3국은 한국기업들의 중요한 협력파트너로서 역할을 하고 있으며 해당 국가에 대한 한국기업의 투자도 활발하게 이루어지고 있다. 한국기업과 VIP 국가간의 증대되는 경제적 협력관계로 인해 한국기업의 현지 영향력과 사회적 책임에 대한 요구와 기대도 커지고 있다. 특히 소비자, 노동자, 환경에 대한 충분한 보호가 이루어지지 않는 개발도상국에 진출한 기업들은 이전보다 더 높은 수준의 CSR을 요구받고 있다(Moon, 2014; Schere & Palazzo, 2019).

따라서 한국기업은 진출 국가의 정치, 경제, 사회, 문화의 특성에 맞는 CSR 프로그램이 필요한 상황이다. 이러한 로컬관점이 적용된 현지 중심의 CSR 활동을 구축하기 위해서는 기업을 둘러싼 이해관계자들에 대한 이해가 선행될 필요가 있다. 그러므로 우리는 VIP 국가에 진출한 한국기업에게 이해관계자관리 모형에 기반한 CSR 전략을 제안한다.

첫째, VIP 국가에 진출한 한국기업들은 CSR 활동의 핵심이해관계자를 구체적으로 파악해야 한다. 핵심이해관계자에 대한 정확한 정의를 통해 효과적인 이해관계자 관리전략을 도출할 수 있기 때문이다(Carroll & Buchholtz, 2009; Donaldson & Prestone, 1995; Mitchell et al, 1997). 이를 위해

서 VIP 국가 진출 한국기업들은 현지의 이해관계자들이 가지고 있는 동기와 요구, 역할을 바탕으로 이해관계자들을 파악해야 한다. 그리고 이해관계자들의 영향력과 요구와 동기가 내포하고 있는 정당성, 요구의 긴급성을 분석하고 조직의 자원과 역량을 집중할 수 있는 핵심이해관계자를 명확히 해야 한다(Mitchell et al, 1997).

<표3> VIP 국가 진출 한국기업의 현지 CSR 이해관계자 분석

구분	이해관계자	요구와 동기	역할
1차 이해관계자	현지 근로자	<ul style="list-style-type: none"> 일자리 보장 안전한 노동환경 조성 	<ul style="list-style-type: none"> 기업의 재화생산 및 가치창출 기업의 현지 정착 안정화
	노동조합	<ul style="list-style-type: none"> 현지 근로자 권익보장 안전한 노동환경 조성 	<ul style="list-style-type: none"> 노동환경 개선을 위한 압력행사 현지 근로자와 커뮤니케이션
	투자자	<ul style="list-style-type: none"> 수익창출 	<ul style="list-style-type: none"> 자본제공
	지역사회	<ul style="list-style-type: none"> 고용기회 획득 지역사회 발전 환경보전 	<ul style="list-style-type: none"> 인적자원 및 정보제공 현지 진출 기업에 대한 지지 또는 반대
	소비자	<ul style="list-style-type: none"> 니즈를 충족할 수 있는 재화 및 서비스 	<ul style="list-style-type: none"> 기업에 대한 지원 또는 압력행사
	CSR 협력조직	<ul style="list-style-type: none"> 사회문제 해결 지역사회 발전 	<ul style="list-style-type: none"> CSR 수혜자 발굴 CSR 프로그램 수행, 지원, 모니터링 및 평가
	현지 협력업체	<ul style="list-style-type: none"> 장기적인 수익창출 안정적인 협력관계 	<ul style="list-style-type: none"> 현지의 원료, 서비스 공급
2차 이해관계자	경쟁업체	<ul style="list-style-type: none"> 경쟁우위 선점 	<ul style="list-style-type: none"> CSR 협력 현지 사업영역에 대한 영향력 행사
	현지 정부	<ul style="list-style-type: none"> 사회문제 완화 경제개발 확대 	<ul style="list-style-type: none"> CSR 활동에 대한 제도적 지원 또는 제재 현지의 공적 네트워크 및 정보제공
	NGO	<ul style="list-style-type: none"> 사회문제 완화 사회적 소수자들의 권익증진 	<ul style="list-style-type: none"> 글로벌기업에 대한 압력행사 취약집단에 대한 정보제공 및 캠페인
	특수 이익집단	<ul style="list-style-type: none"> 특수 이익충족 	<ul style="list-style-type: none"> 로비 등을 통한 특수 이익 개선
	한인공동체	<ul style="list-style-type: none"> 지역사회 정착 협력공동체 구축 	<ul style="list-style-type: none"> CSR 활동 제휴, 협력 지역사회에 대한 정보제공
	미디어	<ul style="list-style-type: none"> 사회적 이슈에 관한 조명 여론 형성 	<ul style="list-style-type: none"> 기업 CSR에 대한 압력, 감시

<표4> VIP 국가 진출 한국기업의 현지 이해관계자 유형

구분	이해관계자	영향력	정당성	긴급성	이해관계자 유형	위협 가능성	협력 가능성	관리전략
1차 이해관계자	현지 근로자	-	+	+	6번(외부협력형)	낮음	높음/낮음	관찰/참여
	노동조합	+	-	+	5번(위협형)	높음	낮음	방어
	투자자	+	+	-	4번(지배형)	낮음	높음/낮음	협력/방어
	지역사회	-	+	+	6번(외부협력형)	낮음	높음/낮음	관찰/참여

구분	이해관계자	영향력	정당성	긴급성	이해관계자 유형	위협 가능성	협력 가능성	관리전략
	소비자	+	-	-	1번(구경꾼형)	낮음	낮음	관찰
	CSR 협력조직	+	+	+	7번(결정형)	높음	높음	협업
	현지 협력업체	-	+	+	6번(외부협력형)	낮음	높음/낮음	관찰/참여
2차 이해관계자	경쟁업체	+	-	-	1번(구경꾼형)	낮음	낮음	관찰
	현지 정부	+	+	-	4번(지배형)	낮음	높음/낮음	협력/방어
	NGO	-	+	+	6번(외부협력형)	낮음	높음/낮음	관찰/참여
	특수 이익집단	-	-	+	3번(요구형)	낮음	낮음	관찰
	한인공동체	-	+	-	2번(수혜자형)	낮음	낮음	관찰
	미디어	+	+	-	4번(지배형)	낮음	높음/낮음	협력/방어

둘째, 한국기업들은 현지 CSR 활동의 이해관계자들에 대한 적절한 관리전략을 수행해야 한다. 이해관계자의 요구와 동기에 부합하는 조직의 전략은 성과에 큰 영향을 미치기 때문이다(Carroll & Bucholtz, 2009; Donaldson & Preston, 1995; Freeman, 2010; Freeman et al., 2018). 따라서 한국기업은 현지 이해관계자 중심의 CSR 전략을 세우고 상황적 맥락과 이해관계자들의 변화가 전략에 반영하고자 노력해야 한다. 이를 위해서는 기업을 둘러싸고 있는 현지 이해관계자들에 대한 정보를 파악하고 해당 국가의 산업, 사회적, 정치적, 기술·환경적 경향을 빠르게 읽어낼 수 있어야 한다. 축적된 정보는 VIP 국가에서 활동하는 한국기업의 미션을 수립하는데 기반이 될 수 있다. 또한 한국기업은 일반적인 이해관계자관리전략과 더불어 현지의 특수한 맥락에 맞는 가치창출전략을 도출해야 한다. 이는 현지 이해관계자가 한국기업에게 바라는 동기와 요구와 함께 기업이 내재한 동기와 요구를 통해 구체화 될 수 있다. 이런 과정을 통해 수립된 미션, 전략을 기반으로 한국기업의 CSR 활동은 현지에서 효과적으로 수행될 수 있다. 이해관계자 중심의 CSR 전략에서 중요한 점은 구체적인 활동이 실행된 후 현지반응과 모니터링 결과가 전략의 개선을 위한 정보로 다시 모여야 한다는 것이다. 이를 통하여 한국기업은 끊임없이 변하는 이해관계자의 요구와 동기, 현지 상황을 CSR 활동에 반영할 수 있다.

현지 이해관계자 중심의 CSR 전략을 수립하는 것은 한국기업의 성과창출을 위하여 매우 중요하다. 특히 기업이 한정된 자원으로 현지의 다양한 이해관계자들을 효과적으로 관리하기 위해서는 이들이 내재하고 있는 위협, 협력가능성에 따라 적절한 전략을 수행해야 한다. 이해관계자 유형에 따른 관리전략은 관찰, 참여, 방어, 협업으로 구분할 수 있다(Savage et al., 1991).

셋째, 한국기업이 현지의 CSR 이해관계자들을 잘 관리하기 위해서는 경영진들이 CSR에 대한 명확한 비전, 미션, 전략이 있어야 하고 장기투자가 동반되어야 한다. VIP 국가에 진출한 기업의 경영진들 역시 현지 CSR 활동을 일회성의 자선활동이나 자원봉사가 아닌 조직의 핵심 비즈니스와 연결할 수 있는 전략으로 구체화해야 한다. 이를 위해서는 현지에서 수행할 수 있는 CSR 활동에 대한 경영진의 명확한 비전과 미션 수립이 선행되어야 한다. 이를 토대로 현지의 CSR 전략이 구축되기 때문이다. 이때 중요한 점은 CSR 전략이 기업의 핵심 비즈니스와 연결되며 이를 이해하고 수행할 수 있는 인력에 대한 장기적인 투자가 이루어져야 한다는 것이다. 현지에 역량이 높은 현지 파트너

조직이 있다고 해도 이들의 언어를 이해하고 지속적으로 소통할 수 있는 조직 구성원이 없다면 CSR 활동의 성과는 창출되기 어렵기 때문이다.

넷째, VIP 국가에 진출한 중소기업의 경우 CSR 활동을 통합적으로 수행함으로써 CSR 성과와 이해관계자관리의 효과성을 높일 수 있다. 중소기업들도 CSR의 중요성과 당위성에 대해서는 중요하게 인식하고 있으나 기업규모의 영세성과 제한된 자원으로 인해 CSR 활동의 한계점을 보여주고 있다(신진교 외, 2011). 그러나 VIP 국가에서 경영활동을 하는 중소기업들이 협력하여 지역사회에 CSR 활동을 수행한다면 규모의 제한으로 인한 한계점들을 어느 정도 극복할 수 있을 것으로 기대된다. 예를 들면 비슷한 영역의 사업자들이 중심이 되어 지역의 자연환경에 영향을 미칠 수 있는 오폐수 처리시설에 공동으로 투자하거나 지역주민을 위한 교육, 복지사업을 수행할 수도 있다. 이는 중소기업 CSR 활동의 성과뿐만 아니라 이해관계자관리 측면에서도 효과성을 창출할 수 있다.

다섯째, VIP 국가에 진출한 중소기업은 이미 조직화 되어 있는 한인공동체를 통해 이해관계자관리를 활발히 수행할 수 있을 것이다. 대기업은 본사 차원에서 CSR에 대한 전략과 이를 실행할 수 있는 전담 인력, 물적자원을 보유하고 있다. 그러나 규모가 작은 기업의 경우 진정성을 바탕으로 지역주민에 대한 상호신뢰를 구축하기 위해 CSR 활동을 활용하는 경우가 많다. 이때 중소기업이 지역사회에 이미 구축되어 있는 한인회 조직을 통해 CSR 활동을 수행한다면 효과성과 효율성을 높일 수 있을 것이다. 한인들 역시 지역주민들과 화합하고 안전하게 정착하기 위한 요구와 동기가 있기 때문이다. 따라서 중소기업의 CSR 활동은 한인들의 요구와 동기뿐만 아니라 지역주민들의 요구와 동기를 통합시키는 방향으로 나아가는 것이 이해관계자관리 측면에서 효과적일 수 있다.

5. 결론

CSR의 본질은 기업과 사회의 관계를 어떻게 바라보며 기업에게 어떠한 행동을 기대하는가에 있다. 지난 40년간 CSR 영역에서는 다양한 관점과 이론, 개념들의 발전이 있었다. 사회의 중요한 구성원인 기업은 자신이 행사할 수 있는 권리와 함께 사회에 야기할 수 있는 부정적 영향에 대한 책임을 져야 한다. 그렇지 않다면 사회구성원의 지지를 받기 어려워지며 그로 인해 경제적, 사회적 성과 창출은 물론 기업의 지속마저 어려워질 수 있다. 이러한 관점에 입각하여 이 논문에서는 CSR 이론의 전반적인 흐름을 살펴보고 관점에 따라 달라지는 내용을 분석했다.

‘컴플라이언스 레짐’의 ‘기업의 사회적 책임’ 실행 효과와 한계 :Better Work Vietnam의 사례

채수홍(서울대 인류학과, VIP 사업단 연구책임자)

1. 기업의 사회적 책임과 컴플라이언스 레짐

‘기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility, 이하 CSR)’은 일반적으로 기업이 이윤의 원천이 되는 제반 자원을 제공하는 사회에 보답하는 활동을 지칭한다. CSR의 개념은 기업이 공동체의 노동력, 구매력, 물적·제도적 인프라를 활용하여 이윤을 창출하는 만큼 이에 보답해야 할 윤리적 의무가 있다는 전제에서 출발한다(Frances-Gomez and Rio 2008:59). 기업의 이윤 창출 활동이 호혜성을 가능하게 하는 ‘사회적 계약(social contract)’에 토대를 두고 있다고 간주하는 것이다(Sacconi 1997). 이러한 시각이 시민사회에서 점점 힘을 얻으면서 기업의 제반 활동과 이윤 분배에 대한 외부의 관심과 개입이 강화되고 있다.

이 글은 ‘컴플라이언스 레짐’의 확립과 원활한 운영을 CSR을 실행하는 핵심 기제로 간주하면서 실제 생산 현장에서 컴플라이언스가 어떤 효과를 내고 어떤 한계를 갖는지 점검하고자 한다. 이러한 접근은 기업의 사회적 책임의 기본은 노동자의 인간적인 삶이 재생산될 수 있는 노동조건과 환경을 제공하는 것이라는 믿음에 토대를 두고 있다. 이윤의 원천인 노동에 대한 적절한 보상과 예우를 하지 않은 채 기업이 지역사회에 사회적 공헌을 실천한다는 것은 합당하지도 합리적이지도 않은 선택일 것이다. 이런 점을 고려하여 칸과 룬드-툰슨(Khan and Lund-Thomsen 2011)은 CSR 담론을 서구의 제국주의 착취의 일환이라고 비판하고 있다.

이러한 문제의식을 반영하여 이 글은 세계 의류산업의 핵심적 생산기지 베트남에서 가장 영향력 있는 컴플라이언스 프로그램인 Better Work Vietnam(이하 BWV)의 활동을 소개하고 분석한다. 그럼으로써 컴플라이언스처럼 외부로부터 ‘공장레짐(Factory Regime)’(Burawoy 1985)의 제반 환경을 개선하는 제도가 실질적으로 CSR 정신과 어떻게 맞닿아 있는지 그리고 컴플라이언스 실행이 현장에서 어떤 효과를 내고 그 한계는 무엇인지 살펴보고자 한다.

이 글의 구성은 다음과 같다. 우선, 베트남 의류산업의 문제점과 CSR의 관계를 개괄적으로 살펴보고(2절), BWV의 현황과 활동을 소개한다(3절). 이후 베트남 남부 빈즈영(Binh Duong)과 동나이(Dong Nai)에 있는 한국계 공장의 사례를 통해, CSR 관점에 볼 때 BWV가 어떤 한계를 가지는지 경영진과 노동자의 관점에서 살펴본다(4절).

2. 베트남 의류산업의 문제점과 CSR

베트남은 의류생산을 위한 ‘세계가치사슬(Global Value Chain)’의 가장 낮은 단계에 속한 제조공장의 핵심 기지이다. 베트남 기획투자부 자료에 따르면 의류산업은 2018년 베트남 총수출의 15%를 차지하고 있으며, 2020년 제조업의 13-14% 정도를 점유하고 있다. 의류산업의 범위가 유동적이긴 하지만, 2018년에는 약 270만 명, 2020년에는 약 330만 명의 노동력이 이 분야에 종사하고 있다(Wear Fair 2021:17 ; Tong Cuc Thong Ke 2021). 이처럼 의류산업은 베트남에서 많은 일자리를

창출하고 있는 산업이다.

베트남 의류산업의 주요 특성을 요약하면 아래와 같다. 첫째, 베트남 사영기업과 외자기업이 대부분을 차지하고 있고 국영기업이 소수인 산업이다. 최소 6천여 개 이상의 기업 중 약 1%만 국영기업이며, 외자기업은 양적 비율로는 약 15% 정도에 불과하고 절대다수가 베트남 사영기업이다. 하지만 외자기업은 공장 규모가 커서 노동력을 많이 고용하고 있으며, 의류산업의 글로벌 가치사슬에서 핵심적인 위치를 점하고 있다. 실제 베트남 수출에서 차지하는 비중도 크다(Better Work 2019:8-9).

둘째, 베트남 의류산업은 2010년대에 매년 약 15%씩 성장해왔고, 2019년에만 155억 달러에 이르는 외국인직접투자(Foreign Direct Investment, FDI)가 이러한 성장세를 견인하고 있다. 베트남 의류산업 수출액의 약 70%를 점유하는 외자기업의 2대 투자국은 한국과 대만이다(베트남 뉴스 2018.6.30. 참조).

셋째, 의류산업의 70%는 봉제(Sewing)이다. 자재를 잘라서, 재봉틀로 옷을 완성한 뒤, 손질하는 소위 CMT(Cut-Make-Trim)생산이 주를 이루는 것이다. 이처럼 단순 작업 위주의 봉제가 주를 이룸에 따라 최저임금에 가까운 평균임금을 지불하고 있을 뿐 아니라, 이를 보완하기 위한 장시간 노동이 관행으로 정착되어 있다. 그 결과, 임금을 비롯한 노동조건을 개선하기 위하여 노동쟁의가 자주 발생하며, 특히 외자기업이 파업의 주요한 목표물이 되고 있다.

한국을 필두로 한 외자 의류기업에서 빈번하게 발생하는 파업은 CSR과 관련하여 몇 가지 시사점을 제공하고 있다. 먼저, 현지 노동자의 일과 삶에 대한 배려가 선결되지 않고는 노동집약적 산업, 특히 단순노동을 반복하는 외국계 의류기업이 자신이 행하는 CSR에 대한 사회적 평가를 얻을 수 없다는 점이다. 외국계 의류공장의 노동조건 미비가 지역민을 대상으로 행하는 제반 CSR 사업의 효과를 극적으로 반감시키는 사례는 많다. 외국계 의류공장에서 파업이 일어나면 지역의 관료와 미디어는 물론이고 지역민이 해당 기업을 낙인찍고, 이런 이미지를 개선하기 위한 많은 시간과 비용을 지출해야 했던 민족지적(ethnographic) 사례연구는 어렵지 않게 찾을 수 있다(채수홍 2003 참조).

특히 베트남의 개혁개방과 산업화가 본격적으로 진행된 1990년대부터, 북부와 중부로부터 이주한 노동력을 바탕으로 산업지대를 형성한 남부의 동나이나 빈즈영과 같은 지역에서는 노동자의 노동조건이 곧 지역의 다수 주민의 삶과 직결되어 있다(채수홍 2016 참조). 이런 지역에서는 회사가 노동자를 돌보는 것이 지역민과 우호적 관계를 유지하고 상생하는 첩경이다.

더 나아가, 외국계 의류회사의 높은 파업 빈도는 원활한 노사관계의 핵심이 양측의 의사소통임을 보여주고 있다. 외국계 기업의 경영진과 현지 노동자가 서로에 대하여 느끼는 언어적, 사회적, 문화적 장벽은 이들이 현지 기업에 비하여 갈등을 자주 경험하고 수습에 어려움을 겪는 주요 요인이다. 노동조건 및 노동환경과 연계된 CSR에서 고용주와 피고용자의 시각차를 좁히는 것이 기본이라는 점을 고려하면(Jackson, Doellgast and Baccaro 2018), 컴플라이언스의 강화를 통한 CSR의 실천에 대한 이해당사자의 다른 시각을 이해하고 이들 사이의 의사소통을 촉진하는 작업이 필요하다(Costa and Menichini 2013).

3. Better Work Vietnam의 현황과 활동

Better Work(이하, BW)은 의류산업을 대상으로 이러한 문제점을 지양하고 소기의 효과를 극대화하기 위하여 만들어진 컴플라이언스 프로그램이다. BW는 유엔 산하의 국제노동기구(ILO)가 중심이 되고 세계은행의 회원인 '국제금융조합(International Finance Corporation)'파트너로 참여하고 있어, 의류산업 관련 주체의 사적 이익보다 노동조건 개선에 통한 노사의 상생을 앞세우는 공적 성격을 지니고 있다(Better Work Web Homepage 2021). 설립 취지도 세계 6천만 의류산업 노동자, 특히 80%에 이르는 여성, 농촌 출신, 미숙련자 등의 생활 여건 개선을 가장 중요한 목표로 삼고 있

다. 이러한 특성 때문에 유럽과 캐나다 정부의 개발과 노동 관련 부처나 월트 디즈니나 갭 등 굴지의 글로벌기업이 자금을 기부하고 있기도 하다. 그 결과 BW는 의류산업을 법적으로 규제하는 각 국가와 국제기구로부터 공신력을 확보하고 있다.

BW는 2000년대 초 캄보디아의 의류산업을 대상으로 시도한 시범 운영이 호평을 받은 이래 9개의 핵심 의류생산 국가의 1,900여 공장(240만 노동자)으로 확대되었으며 빠르게 회원 기업 수가 늘고 있다(Better Work Web Homepage 2021). 이러한 빠른 성장은 사기업인 컴플라이언스 에이전시에 비하여 공신력을 지니고 있다는 장점 외에도 몇 가지 효율적인 접근방식을 취하고 있다는 점에 기인한다.

무엇보다, BW는 의류생산 기업의 두 주체인 경영진(자본)과 노동자(노동) 양자의 이해관계를 동시에 촉진한다는 현실적인 전략을 취하고 있다. BW 프로그램의 수용 여부에 대한 결정권을 가진 경영진의 호응을 유도하기 위하여, 경제성장, 산업경쟁력 강화, 빈곤 타파에 필요한 적절한 일자리 제공 등을 내세우고 있다. 동시에 공장의 노동조건 개선, 이해당사자의 노동시장 거버넌스 강화, 노동법과 기준(standards)의 준수, 국제 바이어의 상품 조달의 관행에 영향 주기 등 노동자 권익향상을 강조하고 있다. 노동자를 위한 노동조건과 생산환경의 개선이 기업의 사회적 책무일 뿐 아니라 지속가능성을 담보하는 현실적인 상생 방안이라는 점을 강조하는 것이다.

베트남의 BW, 즉 BWV는 여러 지역과 국가의 BW 중에서도 성공적인 사례로 평가되고 있다. 2009년 49개 공장을 대상으로 시작한 컴플라이언스 프로그램 BWV는 2018년 550개 그리고 2019년에는 562개 공장으로 확대되었다. 이는 BWV가 베트남 전체 의류산업의 30%에서 실행되고 있고, 의류산업 노동자 5명 가운데 1명꼴인 약 78만 명의 노동자를 포함하는 셈이다. 이처럼 의류산업에서 BWV가 가장 선호하는 컴플라이언스 프로그램으로 자리 잡게 된 데는 두 가지의 추가적 접근방식이 주요했기 때문이다.

먼저, BWV는 베트남 의류기업이 노동조건과 생산환경을 점진적으로 개선하도록 유도함으로써 급격한 변화를 위한 징벌적 성격의 통제보다는 단계적인 변화를 추구했다. 또한 목표를 달성할 때까지 BWV가 기업에 지속적인 자문과 여러 세부 프로그램을 가동하여, 노사 양측을 교육하고 ‘사회적 대화(social dialogue)’의 필요성과 공동의 해결책 모색을 경험할 기회를 제공한다. 이와 더불어, BWV는 높은 공신력을 바탕으로 개별 공장이 점검을 중복해서 받지 않아도 되게 시스템을 구축해놓고 있다. 그 결과 BWV는 의류 생산기업의 입장에서 개별 에이전시가 요구하는 컴플라이언스 점검 비용을 절감하게 해준다. 정기적으로 받는 컴플라이언스 서류를 보관하고 있다가 BWV 프로그램에 가입한 바이어에게 제출하면 중복된 감찰과 검사를 받지 않아도 되기 때문이다(Chae 2011:31). BWV는 이처럼 공신력을 바탕으로, 노동자의 보호만이 아니라 경영진의 편익을 봐주는 장치를 마련함으로써 호응을 받고 있다.

BWV는 이러한 평판을 바탕으로 베트남에서 공급사슬 1단계(tier2)인 원청(vendor)기업만이 아니라 2단계(tier2)인 하청(subcontractor)까지 활동 영역을 점차 넓혀가고 있을 뿐 아니라 회원사의 노동조건과 생산환경에 인상적일 만큼 긍정적 변화를 낳고 있다(Better Work 2019:11). 이런 평가가 과장이 아니라는 점은 BW가 2017년 1월부터 2018년 6월까지의 조사를 바탕으로 2019년에 작성한 연차보고서에서 시도한 세부 항목의 분석을 면밀하게 들여다보면 알 수 있다.

1) 컴플라이언스 레짐의 출현을 부추겼던 아동노동과 강제노동은 이제 베트남에서는 거의 찾아볼 수 없다.

2) 보상(compensation), 계약, 인사도 BWV를 위시한 컴플라이언스의 효과가 두드러진 항목이다. 적어도 BWV의 회원인 의류회사에서 임금체불이나 최저임금 미지급 사례는 극히 예외적으로만 발생하고 있다. 고용계약도 일반적으로 베트남 노동법을 잘 준수하고 있다고 평가할 수 있다.

3) 결사 및 단체협약의 자유와 차별 금지도 괄목할 만큼 진전을 이룬 항목으로 평가된다. .

4) BWV를 비롯한 여러 주체가 의류회사를 대상으로 국내외 노동법과 기준의 준수를 유도-강제하고 있음에도 불구하고 긍정적 변화가 더딘 두 항목은 산업안전 및 건강(Occupational Safety and Health, 이하 OSH)과 노동시간이다.

5) 노동시간의 준수도, 매우 중요한 노동조건임에도 불구하고, 잘 지켜지지 않는 문제점 있는 항목이다. 하지만 노동시간과 관련한 이슈는 규정과 현실의 간극이 크기 때문에 단순하게 평가하기 쉽지 않다. BWV의 회원인 의류공장의 경우에도 월 30시간, 연 300시간을 넘는 노동을 허용하지 않는 규정을 각각 77%와 69%가 위반하고 있다. 이처럼 노동시간의 위반이 일반적이긴 하지만, 수입을 늘리기 위해 노동자가 잔업을 자발적으로 선호하고 있다는 점과 생산공정의 어려움을 고려해서 주요 브랜드의 바이어도 주당 총 노동시간이 60시간을 넘지 않으면 눈 감아 주는 관행이 정착되어있다.

이상에서 살펴본 것처럼, BW와 BWV의 활동은 베트남 의류산업의 노동조건과 생산환경의 개선에 상당한 영향을 미치고 있다. 하지만, BWV의 활동에 대한 이러한 평가는 국제기구나 정부처럼 회사 혹은 ‘공장 레짐(factory regime)’(Burawoy 1985) 외부의 시각을 반영한 것일 수 있다. 실제 회사(공장)의 직접적인 이해당사자인 경영진과 노동자 모두의 눈으로 본 BWV의 효과와 한계를 다루지 않는다면 이것이 CSR의 목표와 효과와 어떻게 부합하는지 설명하기 어려울 것이다(Costa, Roberta and Tamara Menichini. 2013). CSR의 직접적인 실행 주체와 수혜 대상의 BWV에 대한 시각이 무엇인지 파악할 필요가 있는 것이다.

4. 개별 공장의 사례를 통해 본 BWV의 CSR 효과

이해관계가 다른 경영진과 노동자의 컴플라이언스 프로그램에 대한 시각과 평가는 당연히 일치할 수 없다. 경영진 입장에서는 회사의 일에 간섭하고 약점을 추궁하는 컴플라이언스 프로그램이 성가실 수밖에 없다. 또한 현실적으로 실현하기 힘든 항목에 대하여 컴플라이언스 프로그램이 개선을 요구하는 것에 대한 불만도 많다.

무엇보다, 베트남 의류공장 경영진은 컴플라이언스 프로그램이 회사에 이중 부담을 지우는 착취적 성격의 장치라는 인식을 강하게 가지고 있다. 이들은 세계 의류생산체계의 먹이사슬에서 권력의 우위를 점하고 있는 상품 주문자인 (특히 서구의) 바이어가 생산을 담당하고 있는 원청업체나 하청업체에 노동조건 개선을 요구함으로써 자신의 도덕적 이미지 세탁을 하면서, 동시에 이의 실행에 필요한 비용은 부담하지 않는다고 비판한다. 바이어는 노동시간 축소, 노동환경 개선, 복지 확충 등 컴플라이언스에 맞추는 과정에서 발생하는 추가비용을 분담하기를 꺼리며, 오히려 제반 비용의 원가 산출과 동종업체 내의 경쟁 유도 등을 통하여 납품가를 낮추기 위해 노력한다(Khan and Lund-Thomsen 2011).

노동자 입장에서 볼 때 컴플라이언스는 당연히 이익이 되는 제도이다. 물론 직책이나 업무에 따라 컴플라이언스를 위한 준비를 하거나 점검 과정에서 문제가 지적되었을 때 받는 질책이 귀찮거나 두려울 수는 있을 것이다. 이런 점을 제외한다면 노동조건과 생산환경의 개선을 강제하는 컴플라이언스는 기본적으로 노동자를 위한 것이다. 그럼에도 불구하고, 베트남 의류공장의 대부분 노동자는 컴플라이언스를 회사가 처리해야 할 업무의 하나로 간주할 뿐, 자신을 위해 특별히 도움이 된다고 믿지 않는다. 컴플라이언스의 CSR 효과에 대하여 사실상 무관심한 것이다.

컴플라이언스에 대한 이러한 평판을 잘 알고 있는 BWV는 경영진과 노동자를 위한 다양한 프로그램을 실행하고 있다. 컴플라이언스를 이해시키는 것 이외에도 관리 기술, 인사 경영, 안전과 보건, 성희롱 방지, 지도력(leadership), 협상과 대화를 위한 정규 프로그램을 운영하며 양자에게 교육 기회를 제공하고 있다(Better Work Homepage 참조). 이러한 교육 프로그램을 통하여 컴플라이언스

를 효율적으로 활용할 수 있는 방안을 홍보하고 노사 간에 발생하는 다양한 문제를 해결하는 방안을 혼용하고 있다.

필자는 통상적으로 이루어지고 있는 이러한 교육 프로그램보다 BWV가 양자의 교육과 의사소통 활성화를 위하여 고안해 놓은 PICC(Performance Improvement Consultative Committee) 제도에 주목할 필요가 있다고 생각한다. PICC는 경영진과 노동자 대표가 모여 회사의 제반 문제에 대하여 논의를 하는 위원회로 회사(공장)의 정치 구조와 과정에 직접적인 영향을 미칠 잠재력을 지니고 있다. 이런 점을 의식하여, BWV도 PICC를 “일터의 지속가능한 협력을 유도함으로써, 공장 수준에서 일어나는 갈등을 줄이고 문제를 해결하는 데 도움을 주는 채널”(Better Work 2011)이라고 소개하고 있다.

이런 예견을 확인하기 위하여 필자는 2011-2012년과 2019-2020년 두 해의 연구년 기간에 남부 베트남에 장기간 거주하며 현지연구를 실시했던 한국계 의류공장을 대상으로 BWV의 PICC가 노동 조건과 생산환경에 어떤 영향을 주는지 살펴본 바 있다. 이 가운데 빈즈영(Binh Duong)의 4개 업체와 동나이(Dong Nai)의 2개 업체에서는 이와 관련한 집중적인 참여관찰과 면접조사를 실시한 바 있다. 이 과정에서 의류공장에서 PICC가 작동하는 방식을 크게 3가지 정도의 유형으로 나눌 수 있다는 점을 깨닫게 되었다.

우선, 노사관계가 매우 모범적인 A 유형의 경우이다. 오랫동안 파업을 겪지 않고 노사관계도 우호적이고 협력적인 A 유형의 특징은 경영진이 베트남 ‘중재자(middlemen)’(Bailey 1969:167)를 매개로 정치를 잘 이끌어가고 있다는 점이다. 이런 유형의 공장에서는 BWV의 모든 세부 프로그램, 특히 PICC에 적극 동참하였다. 노동자와의 의사소통과 선제적 문제해결의 중요성을 경험적으로 인식하고 있기 때문이다.

PICC의 구성에서도 중재자 집단, 노동조합 간부, 그리고 민주적으로 선출된 일반노동자를 골고루 참여시켜 공장의 노동조건과 생산환경과 관련한 제반 문제를 다루려 시도한다. 문제는 PICC 위원인 일반노동자가 위원회의 활동에 적극성이나 참신성을 보여주지 못하고 있다는 점이다. 이들은 공장에서 문제가 발생하고 그것이 해결 가능한 것일 경우 위원회가 아닌 기존에 의존하고 있는 중재자를 통해 해결할 수 있어, PICC의 유용성을 거의 느끼지 못하고 있다. 그 결과 PICC는 역설적으로 컴플라이언스를 별 탈 없이 통과하는 대책을 논의하는 업무를 수행하는 조직처럼 기능하게 된다.

이와 대조적으로, B 유형은 노사갈등이 상대적으로 많은 회사(공장)이다. 이런 유형의 특징은 회사 대표이사나 법인장이 중재자 역할을 하는 베트남 노동자를 확고하게 지배하면서 이들이 일반노동자를 확고하게 통제하도록 관리한다는 점이다. 이로 인하여, 중재자 역할을 하는 노동자가 한국인 경영진을 두려워하면서도 일반노동자의 신뢰를 획득하지 못하여 갈등과 질책을 받는 장면이 자주 목격되기 마련이다. 대개 이런 회사는 공장을 운영한 지 오래되지 않아 경험이 부족하고 재정적으로 어려움을 겪고 있는 경우가 많다(Better Work 2019:4-6; 채수홍 2013:22-28 참조).

이런 유형의 회사에서는 PICC에 한국인 매니저를 참여시키고 경영진이 신뢰할 수 있는 중재자와 일반노동자를 위원으로 임명한다. 공장에서 발생하는 문제와 이에 대한 불만은 경영진 직접 또는 중재자를 통해 해결할 수 있고 그렇게 하는 것이 현명하다는 믿음을 가지고, 불필요한 문제 제기로 현장을 잘 모르는 BWV에서 과도하게 간섭하는 사태를 미연에 방지하고 싶기 때문이다. 현장의 목소리를 반영하고 통제하는 일에 대한 자신감을 토대로 BWV의 “부당한” 제재만 우려하면 된다고 생각하는 것이다.

이런 유형 공장의 노동자는 BWV를 일상적인 컴플라이언스 프로그램으로 간주하고 PICC를 활용하여 노동조건이나 생산환경을 개선하는 것이 가능하다고 믿지 않는다. 물론 이런 공장을 방문하는 BWV의 직원은 일반노동자의 직접 면담하면서 회사의 여러 문제를 파악하려 한다. 하지만 감찰기구

로서만이 아니라 조연자의 역할을 중시하는 BWV는 공식적인 조직인 PICC의 견해 혹은 변명 역시 존중하지 않을 수 없으며, 일반노동자의 용감한 고변은 일회적인 불만 제기로 취급되곤 한다. 그 결과 PICC는 일반노동자의 관심에서 멀어지며 컴플라이언스에서 요구되어 구성된 형식적인 모임으로 간주되고 있다.

C 유형은 파업을 자주 겪지는 않지만, 노사갈등을 줄이기 위하여 노심초사하고 있는 경우이다. 이런 유형의 회사는 컴플라이언스의 존재에 대해서는 비판적이지만, 노사관계를 안정시키기 위하여 BWV가 요구하는 PICC같은 성격의 조직이 필요하다고 느끼고 있다. PICC를 활용하여 노동자의 불만과 요구사항을 정확하게 파악하고 싶기 때문이다.

이런 유형에 속한 회사 경영진 중에는 PICC가 제대로 역할만 한다면 형식적으로 만들어져 제 역할을 못 하는 회사 내 노동조합을 대체하고 싶다고 말하는 사람도 있다. 이런 문제의식 하에 회사 경영진은 베트남 중재자와 일반노동자를 골고루 섞어 PICC를 구성하여 노동자의 견해를 청취하고자 시도한다. 하지만 PICC 참여 여부와는 별개로, 일반노동자는 대개 회사의 문제를 이러한 제도를 통해 해결하려 하지 않는다. 심지어 BWV의 전문가가 PICC 회의에 참여하여 여러 문제를 명시적으로 거론하고 사실을 파악하려고 해도 위원들이 논의를 회피하는 경우가 많다. 문제해결의 결정권이 PICC 위원이 아닌 회사 대표나 법인장에게 있다는 사실을 인지하고 있기 때문이다. 하여 PICC의 회의 내용이 경영진에게 알려질 것이 뻔한 상황에서 밀고자나 불평분자로 낙인찍힐 이유가 없다.

이러한 세 유형의 한국 의류회사 사례를 놓고 볼 때, BWV가 시도하고 있는 의사결정의 민주화와 노사 간 의사소통의 활성화를 통한 노동조건과 생산환경의 개선은 쉽지 않아 보인다. 이런 점을 간파하고 만들어진 PICC같은 조직도 소기의 목표를 제대로 달성하지 못하고 있다. 이는 각 공장레짐이 가진 정치 구조가 있고, 기존의 정치과정을 통해 쌓인 경험과 이에 토대를 둔 인식이 존재하기 때문이다.

베트남의 의류회사가 노동자의 일과 삶의 여건을 개선하기 위해서는 컴플라이언스와 같은 외부의 통제가 필요하고, BWV과 같은 현실성을 가진 프로그램이 활성화되어야 하지만, 경영진과 노동자가 서로의 시각을 이해하고 문제를 함께 해결하는 것이 말처럼 쉽게 실현되지 않는다. 개별 공장 레짐의 정치 구조와 과정이 복잡하여 이를 이해하고 노사 협력을 유도하는 실천이 쉽게 이루어지지 않는다. 이러한 정치 구조와 과정의 복잡성 때문에, 많은 (특히 외국계) 의류회사가 외부를 향한 기부는 실천하면서도, 정작 가장 기본적인 CSR인 자기 회사 노동자의 노동조건과 생산환경의 개선은 주저하게 되는 것으로 보인다.

참고문헌

- 전명숙. 2009. 의류산업의 국제생산시스템 변화와 새로운 글로벌 액티비즘. 『패션정보와 기술』 6:16-21.
- 채수홍. 2003. 호치민시 다국적 공장의 정치과정에 관한 연구. 『한국문화인류학』 36(2):143-182.
- 채수홍. 2013. “베트남 살랭이 파업의 양상과 원인: 남부 빈즈엉(Binh Duong)을 중심으로.” 『동남아시아연구』 23(2): 1-48.
- 채수홍. 2016. “산업화 역사, 사회경제적 분화 그리고 노동자의 저항: 베트남 남부 빈즈엉 성의 민족지적 사례”. 『비교문화연구』 21(1): 541-583.
- 채수홍. 2019. “베트남 개혁개방정책과 노동시장의 실태.” 오상봉 외 5인. 『개혁개방기의 북한 노동시장과 경제협력』. pp. 111-167. 한국노동연구원.
- Bailey, Frederick George. 1969. *Stratagem and Spoils: A Social Anthropology of Politics*. New York: Schocken Books.
- Ballenger, Jeffery. 1992. “The New Free Trade Heel: Nike’s Profits Jump on the Backs of Asian Workerrrs. *Hapers*. August: 46-47.
- Better Work. 2011. Garment Industry, 3rd Compliance Synthesis Report.
- Better Work. 2019. Annual Report 2019: An Industry And Compliance Review, Vietnam.
- Burawoy, Michael. 1985. *The Politics of Production: Factory Regime under Capitalism and Socialism*. London: Verso.
- Chae, Suhong. 2011. The causes, processes and effects of recent strikes: The Causes of four factories in Binh Duong Area. Vietnam-ILO Industrial Relations Project Report.
- Costa, Roberta and Tamara Menichini. 2013. A multidimensional approach for CSR assessment: The importance of the stakeholder perception. *Expert Systems with Applications* 40:150-161.
- Frances-Gomez, Pedro and Ariel del Rio. 2008. Stakeholder’s Preference and Rational Compliance: A comment on Sacconi’s “CSR as a Model for Extended Corporate Governance II: Compliance, Reputation and Reciprocity.” *Journal of Business Ethics* 82:59-76.
- Houghton, Suan M., Joan T. A. Gabel, and David W. Williams. 2009. Connecting the Two Faces of CSR: Does Employee Volunteerism Improve Compliance? *Journal of Business Ethics* 87:477-494.
- Jackson, Gregory, Virginia Doellgast, and Lucio Baccaro. 2018. Corporate Social Responsibility and Labour Standards: Bridging Business Management and Employment Relations Perspectives. *British Journal of Industrial Relations* 56(1):3-13.
- Khan, Farzad Rafi and Peter Lund-Thomsen. 2011. CSR AS Imperialism: Towards a Phenomenological Approach to CSR In the Developing World. *Journal of Change Management* 11(1):73-90.

Tong Cuc Thong Ke(General Statistical Office). 2021. Nien giam thong ke 2020(Statistical Yearbook of Vietnam 2020). Nha Xuat Ban Thong Ke(Statistical Publishing House): Ha Noi.

Sacconi, Lorenzo. 1997. *The Social Contract of the Firm: Economics, Ethics and Organization*. Springer-Verlag Berlin Heidelberg.

Sacconi, Lorenzo. 2007. A Social Contract Account for CSR as an Extended Model of Corporate Governance(II): Compliance, Reputation and Reciprocity. *Journal of Business Ethics* 75:77-96.

Wear Fair. 2021. Vietnam country study 2021. Wear Fair Foundation.

인터넷 및 신문 자료

베트남 뉴스. 2018. 6. 30. ‘베트남의 섬유, 의류산업의 2대 투자국은 한국과 대만.’

mpi.go.vn/en/Pages/default.aspx. 2021. 5. 25. 검색.

Better Work Homepage. betterwork.org. 2021. 6. 15. 검색

United Nations Economic and Social Commission for Western Asia. Web Homepage. archive.unescwa.org/compliance-regime 2021. 6. 31. 검색.

“Có qua có lại mới toại lòng nhau
(오고 가는 것이 있어야 비로소 모두 만족한다)”
베트남에서 기업의 정치적인 사회적 책임 이행 활동

김용균 · 명재석 (서울대)

도입

베트남에서 사회적 책임 활동(CSR: corporate social responsibility)은 효과적인 기업 전략일까? 이 글에서는 두 한국계 해외투자기업의 부동산 개발사업 전개 과정을 대조하여 이 질문에 답하고자 한다. 대조에 따르면, 국가와 협력하여 전개하는 기업의 사회적 기여 활동은 비시장 위험(non-market risks) 감축에 효과적이다.

I. 서론

최근 베트남 정부가 해외투자기업에 신종 코로나바이러스 감염증-19(COVID-19) 백신 기금 참여를 요청했다(779/2021/QĐ-TTg, 2021/05/26 2021/06/10; 대외경제정책연구원 2021). 해외투자기업들의 반응은 부정적이다. 투자 수용국(host country)이 해외투자기업을 부당하게 속박한다는 인식 때문이다. 게다가 범세계적 전염병 대유행으로 해외투자기업들의 재무성과가 좋지 않은 상태다. 사태 전개를 두고 의문이 들 수 있다. 원래 사회적 책임 활동은 시민사회의 압력에 대응한 것 아닌가? 국가가 기업에 특정한 방식의 사회기여를 요구하는 것이 정상인가? 당국의 채근에 호응한다면 대가를 보장받을 수 있기는 한가?

관련하여 이 글은, 첫째, 베트남과 같은 신흥국·이행국의 제도적 맥락에서는 국가가 기업의 사회적 책임 활동에 종종 관여한다는 것, 둘째, 그리고 국가와 협업한 사회 기여활동으로 비시장 위험 감축이 가능하다는 것을 보여준다. 구체적 사례로, 베트남 호치민시 T지구 개발사업에 투자한 두 한국계 기업을 비교한다. 둘 중 하나는 불법행위에 연관된 것도 아닌데 당국의 감찰로 2년 넘게 사업 추진이 중단되는 피해를 보았다. 반면 다른 하나는 서슬 퍼런 감찰 국면에서도 사업을 곳곳이 진전시켰다.

두 기업의 운명을 가른 것은 비시장 전략(non-market strategy)의 차이이다. 기업 L은 좋게 말하면 이른바 정도경영에 충실했다. 바꿔 말하면 이렇다 할 비시장 전략을 구사하지 않았다. 시장제도가 성숙한 환경이었다면 좋았을 전략이다. 기업이 본연의 시장전략(market strategy)으로 승부를 보겠다는 건데, 나쁠 이유가 없다. 그러나 베트남은 당·국가가 주도하는 정치적 시장화 도상에 있다(Fforde 2010). 시장제도의 완결성과 안정성이 비교적 낮다. 게다가 부동산 부문은 막대한 개발 시세차익을 둘러싼 경쟁이 혼탁하여 정치적 위험이 크다. 이러한 환경에서 외래성 약점(liability of

foreignness)까지 안고 있는 해외투자기업이 비시장 전략을 마냥 외면하기는 어렵다.

기업 L은 당국의 감찰로 사업 과정의 비법성을 지적받은 2018년에 비시장 전략을 도입한다. 다수 현지 개발사와 협력하며 정치적 위험 감축을 시도하고 있는 것으로 보인다. 뒤늦은 전략의 전환은 초창기 비시장 전략의 문제를 선명하게 방증한다. 기업 G는 대담하고 비정통적인 비시장 전략을 택했다. 당국과 보조를 맞춘 사회 기여활동을 개발사업전략과 통합한 것이다. 사회기반시설 선행투자로 차후에 개발권리를 획득하는 전략이다. 사회기반시설 과소공급 문제를 겪는 베트남의 사회경제적 조건에 적합한 전략이다(Thanh and Dapice 2009). 기업 G는 공기 지연과 시공비 상승 같은 위험을 감수하면서까지 기반시설 건설기부채납 의무를 이행했다. 이후에는 당국의 협조적 태도에 따라 토지개발권리를 안정적으로 보장받는다. 베트남 부동산 부문의 제도적 취약성과 정치적 위험을 모두 성공적으로 감축한 것이다. 두 기업의 비교는 “Có qua có lại mới toại lòng nhau(오고 가는 것이 있어야 비로소 모두 만족한다)”는 베트남 속담의 의미를 재확인하게 해준다.

이하에서는 기업의 비시장 전략에 관한 일반론을 제시하고, 비시장 위험의 관점에서 베트남 부동산 부문을 검토한다. 이어 T지구 개발사업을 개괄하고 해당 사업에서 기업 L과 기업 G의 비시장 취약성의 차이를 비시장 전략의 차이로 설명한다.

II. 본론

1. 기업의 비시장 전략의 일반론

기업의 경쟁은 시장으로만 한정되지 않는다. 시장 바깥에서도 경쟁한다(Epstein 1969, 142-143). 정책 결정 과정에의 영향력, 우호적 여론과 평판, 사회적 정당성 등, 시장 경쟁력에 영향을 미치는 요인들을 다투는 것이다(Rajwani and Liedong 2015). 여기에 필요한 것이 비시장 전략이다.

비시장 전략에는 두 종류가 있다(Mellahi et al. 2016). 하나는 기업정치 활동(CPA: corporate political activity)이다. 세칭 대관업무로 불린다. 목적은 우호적 정책이다. 정치인과 정당을 후원하고, 주요 정책 기구 및 직위자와 연줄을 구축하며, 업계의 내밀한 정보를 자신의 이해관계를 반영하도록 가공하여 정책 결정 기구에 건넨다. 앞서서부터 차례대로 재무전략(financial strategy), 관계 전략(relational strategy), 정보전략(informational strategy)이라고 부른다(Rajwani and Liedong 2015). 구체적인 방식은 달라도 공공부문 접근점(access point)을 겨냥한다는 점에서 동일하다(Tsebelis 2002). 세 전략은 기업정치 활동이라는 하나의 부류로 묶인다.

기업정치 활동은 시장의 건전성과 부패 방지를 위해 법률과 사회 관행으로 엄격하게 규제된다. 가령 국가별로 구체적인 방식은 다를지라도, 기업의 정치자금 후원은 법률이 허용한 방식으로만 가능하고, 정계와 기업계 사이의 회전문 인사는 이해 상충 방지에 관련된 법률과 사회 관행으로 제약되며, 로비 활동은 제반 법규 준수 여부와 관련하여 세밀한 감시를 받는다.

기업정치 활동과 구별되는 다른 비시장 전략은 사회적 책임 활동이다. 기업 성과와 사회적 재화를 의도적으로 동시에 증대하는 활동이다(Mellahi et al. 2016). 소극적으로 본다면 거센 사회운동의 조류에서 기업 평판(corporate reputation)을 보호하는 방편이다(DiMaggio and Powell 1983; Godfrey, Merrill, and Hansen 2009). 적극적으로는 기업 활동의 외부효과가 사회적 가치(social value)를 창출하도록 동조화하여, 기업 시민권(corporate citizenship)을 고양하는 방법이다(Hillman and Keim 2001; Porter and Kramer 2011). 어느 쪽이든 이 부류 활동에서 기업의 재

량은 매우 크다. 사회적 책임 활동을 전개할지 말지, 한다면 어떻게 할지, 모두 기업이 자유의사에 따라 결정한다. 여기에 국가는 거의 관여하지 않는다. 그렇다고 기업의 재량이 무제한적인 것은 아니다. 비국가 사회영역의 활동가나 옹호 집단의 압력이 제약으로 작용한다.

지금까지 논의한바, 일반적으로 기업정치 활동과 사회적 책임 활동은 전혀 다른 것으로 간주된다. 기업정치 활동은 정·관계를 대상으로 삼는다. 정경유착 등 부패 우려 때문에 엄격하게 규제를 받는다. 반면 사회적 책임 활동의 대상은 시민사회다. 반사회적 활동이 아니고서야 규제를 받지 않는다. 이처럼 기업정치 활동과 사회적 책임 활동의 양자 구분이 명쾌한 제도 환경에 익숙하다면, 기업들에 백신 기금 참여를 종용한 베트남 정부의 행동을 낯설게 느낄 수 있다.

2. 신흥국·이행국에서 기업의 비시장 전략

기업정치 활동과 사회적 책임 활동의 양자 구분은 신흥국이나 이행국에서는 잘 통용되지 않는다. 사례 연구에 따르면 중앙·지방정부가 해외투자기업의 사회적 책임 이행 활동에 개입하는 양상이 심심치 않게 나타난다.

중국에서는 정계와 관계가 돈독한 기업일수록 자선활동(philanthropic activity)을 요구받을 확률이 증가한다고 한다(Gao 2011). 기업이 시장 접근권을 획득할 목적으로 아예 정부와 계약하여 사회 기여활동을 펼친 사례도 있다. 시스코(CISCO)는 쓰촨성 대지진 당시 당국과 민관협력 계약을 맺고 수천만 달러 규모의 원격의료 체계를 무상 공여한 적이 있다(Zhao 2012). 전언에 따르면 시스코는 중국의 보편의료체계나 교육체계에 자사의 광대역 원격화상 통신체제가 채택되기를 원했다고 한다. 러시아 모스크바시에서는 뇌물 요구를 수차례 거절하여 개점 무산 위기에 처했던 이케아(IKEA)가, 시 당국과 협의로 아동 스포츠프로그램에 1백만 달러를 기부하고 개점 허가를 받았던 사례가 알려져 있다(Zhao 2012). 우크라이나에서는 의류소매업 해외투자기업이 지방정부의 부탁으로 본업과 무관한 지역 체육시설 보수와 운영을 맡고, 컨설팅업 해외투자기업이 보건당국의 권유에 따라 핵심 사업모델과 전혀 관련이 없는 의약품 구매 공급을 담당하는 등 다양한 사례가 보고되어 있다(Rodgers et al. 2019). 모리셔스(Mauritius), 인도네시아(Indonesia), 인도(India)에서는 사회적 책임 활동을 아예 법령으로 강제한다(Guha 2020).

신흥국·이행국에서 기업의 사회적 책임 활동에 당국의 관여가 유독 강하게 나타나는 이유는 무엇일까? 아마도 선진 산업국가와 다른 신흥국·이행국의 제도적 특성 때문일 것이다.

선진 산업국가에서 근대적 기업 제도가 출현한 것은 17세기경이다. 3~4세기에 걸쳐 정부와 기업 간 관계(government-business relations)를 다듬을 시간이 있었다. 그만큼 제도적 성숙도가 높아, 사적 실체(private entity)로서 기업의 자립성이 비교적 분명하게 확립되어 있다. 기업을 주인공으로 하는 시장 기반 제도(market infrastructural institutions)도 높은 완결성과 안전성을 갖추고 있다. 신흥국·이행국의 제도 환경은 이와 다르다.

먼저, 시장거래의 신뢰성을 확보하는 데 꼭 필요한 제도적 요소들이 부재한 경우가 많다. 예를 들자면, 품질 인증 체제, 표준적 계약 양식, 각종 중개인의 자격 인증제 등이 부재하다. 이를 제도적 공백(institutional void)이라고 부른다(Khanna and Palepu 2010). 경제성장과 사회발전 속도가 빠르다 보니 법규와 관행의 변동도 과하게 잦다. 이러한 특색을 일컬어 제도적 유동성(institutional fluidity)이라고 부른다. 정치와 경제의 구분도 흐릿한 경우가 많다. 정치인들과 관료들이 이런 사업에 당연하다는 듯이 개입하고, 상호 자유의사에 따라 체결했던 합법적 계약이 차후에 정치적 스캔들로 전락한다. 여기에 더해 해외투자기업은 국외자(outsider)라는 처지 때문에 외래성 약점까지 안고

있다.

이 같은 제도적 공백, 제도적 유동성, 정치와 경제의 미분화, 외래성 약점의 조건에서, 국가는 공공 기능 수행에 있어 해외투자기업의 역량을 활용하고자 하는 유인을 갖게 되고, 기업은 자의 반 타의 반으로 협력하게 된다. 그 결과 선진 산업국가에서는 엄밀하게 구분되던 기업정치 활동과 기업의 사회적 책임이 혼용되는 양상이 나타난다. 기업이 당국과 상의로 사회 기여활동을 전개하고 정책적 접근점을 확보하는 정치적인 사회적 책임 이행(political-CSR)이 나타나는 것이다(Scherer 2018).

직관과 달리, 정치전략으로서 사회 기여활동이 기업에 나쁘기만 한 것은 아니다. 본래 해외투자기업은 발 없는 자본(footless capital)이라 언제든지 투자를 철회할 수 있는 기회주의적 행위자로 비친다. 때문에 투자 수용국 정부는 투자유치에 필요한 것 이상의 장기 협력 기회를 주지 않으려 한다. 이를 공약 신뢰성 문제라고 부른다. 해외투자기업의 대규모 사회 기여활동은 공약 신뢰성을 해소하여 장기적 상호 이익을 보장하는 방편일 수 있다(Zhao 2012; Rodgers et al. 2019).

또한, 신흥국·이행국에서 두드러지는 정치의 사법화(judicialization) 경향을 고려했을 때, 사회적 책임 활동은 장기적으로 가장 우월한 비시장 전략일 수 있다. 신흥국과 이행국에서는 기업과 국가 간 정형화된 상호작용 양식이 부재하고 정치시장(political market)의 규칙이 제대로 확립되어 있지 않다. 정치인이나 정치집단에 대한 금전적 후원에 있어 사전에 정의된 양식이 없다 보니 무턱대고 '재무전략'을 구사하다 가는 뇌물공여 혐의를 받기 마련이다. 우호적 관계를 쌓아가던 전도유망한 직위자가 정치적 시류 변화에 따라 급작스럽게 추락하면 기업까지 도매금으로 매도당할 수도 있다. 이런 식으로 정치적 위험이 클 바에야 차라리 당국과 협력으로 사회 기여활동을 전개하는 편이 오히려 더 우월한 비시장 전략일 수 있는 것이다(Li, Poppo, and Zhou 2008; Kamasak, James, and Yavuz 2019).

이하에서는 베트남 호치민시 T지구 개발사업에 참여한 두 한국계 기업의 사례를 살펴, 비시장 위험관리에 있어 정치적인 사회 기여활동의 효과성을 논의한다.

3. 베트남 부동산 개발업의 성격

먼저 베트남 부동산 개발업의 정치적 성격을 살핀다. 베트남 부동산 시장은 체제이행 개혁정책 초기부터 빠르게 출현한 토지 시장에 힘입어 발달했다(Harms 2012).

토지 시장이라고 표현은 하지만, 당국이 헌법상 집단 소유를 강고하게 유지하고 있어서, 거래 가능한 필지와 권리는 한정적이다. 역설적으로 토지 공급에 대한 정치적 통제가 잔존해 있기 때문에, 토지는 극도로 희소하고 귀중한 자원이 되고, 부동산 시장은 막대한 시세차익을 노린 시장 참여자들을 유인하며 빠르게 성장했다.

1993년 이래로는 토지법과 부속 법규가 개정을 거듭하여 토지 거래 용이성을 증대했다. 외국인의 부동산 제반 권리가 단계적으로 확대되고, 당국이 부동산 산업을 발달시킬 의사를 표명하면서(13/2003/QH11, 2003/11/26; 26-NQ/TW, 2003/12/03), 부동산 개발업은 제조업과 더불어 해외투자를 견인하는 쌍두마차가 된다. 한 연구에 따르면(H. M. Kim 2020), 1989년부터 2017년까지 해외직접투자 누계액의 약 16%가 부동산 부문으로 흘러갔다. 제조업(57.9%) 다음으로 높은 비중이다.

부동산 시장의 양적 성장에도 불구하고 질적 발달은 지체되어 있다. 특히 제도 개선 속도가 양적 성장을 뒤따라가지 못하고 있다. 몇 가지 예를 들어보자. 전국적인 단일 토지 시장, 중개인 제도 등이 부재하여 시장탐색비용이 높다(Jehan and Luong 2008). 특히나 해외투자자에게 탐색비용은 시장 진출을 단념하게 할 정도로 높은 장벽이다. 인허가 절차가 모호하고 자주 변경되어, 예제는 여기

에서 합법이던 것이 내일은 저기에서 불법 혐의로 조사를 받는 일이 비일비재하다. 사적 소유제를 폐지했다가 제한적으로 권리를 인정하는 과정을 거치면서 재산권 제 증명 체계가 파편화되어 있어서 (A. M. Kim 2004), 계약이 이루어진다 한들 확고하게 신뢰하기 어렵다.

내국 자본 입장에서는 제도적 취약성은 오히려 기회다. 잘 고안된 정치전략만 있다면 거대한 지대 추구(rent seeking)가 가능하기 때문이다. 베트남의 대형 내국 자본들이 하나 같이 부동산 개발업에서 막대한 부를 축적한 것은 우연이 아니다(Thanh 2019). 국외자인 해외투자기업 입장은 다르다. 제도적 취약성은 사업의 어려움을 가중한다. 그뿐만 아니라 내국 자본의 혼탁한 지대추구 양상은 정치적 위험(political risks)도 부채질한다. 이러한 맥락에서, 베트남 부동산 부문에 진출한 해외투자기업에는, 비시장 전략은 선택이 아니라 필수다. 단지 시기와 방법 정도를 선택할 수 있을 뿐이다. 이하에서는 베트남 호치민시 T지구 개발사업에서 두 한국계 기업의 비시장 위험 취약성과 비시장 전략을 비교한다. 구체적 사례를 살피기에 앞서 먼저, T지구 개발사업과 2018년 검찰 조사의 후폭풍을 개관한다.

4. T지구 개발사업과 정치 스캔들

T지구는 호치민시에 위치한 반도형 습지다. 강 건너로 1군, 4군, 7군 빈타잉(Binh Thanh)군과 마주해 있고, 배후로 2군 내륙지와 9군을 둔다. 한 마디로 호치민시 한가운데에 위치한 노른자위 땅이다. 입지에도 불구하고 개발이 상당히 더뎠다. 상하수도, 전기, 포장도로와 같은 도시기반설비가 불비했고, 인구밀도도 비교적 희박했다. 2010년까지 약 6.5km² 면적에 15,000가구 60,000명 정도가, 극도로 열악한 환경에서 거주했던 것으로 추정된다:(Harms 2016:134). 개발 지체 이유는 형질이다. 지대가 낮아 침수가 잦고 지반도 연약하다. 1860년대부터 최소한 세 차례 이상 개발계획이 작성되었지만¹⁾, 형질 개선에 필요한 막대한 자본 동원의 어려움으로, 현실화하지 못했다.

도이머이(Đổi Mới) 이후 호치민시는 T지구 개발을 준비한다. 1996년에 1:5000 축적의 개발계획도가 총리의 승인을 받았다. 2001년에는 시 인민위원회 산하에 전담기구를 설치한다. 2002년에는 보상철거(Bồi thường và Giải phóng mặt bằng) 관련 규정을 공포한다. 2005년에는 공모를 통해 1:2000 축적의 개발계획도, 속칭 '사사키 계획(Sasaki plan)'을 선정한다.

베트남의 토지개발 관련 법규는 관할 관청의 토지수용 및 철거작업 완료 이후에야 개발행위를 허용한다. 보상철거 작업은 2002년 개시 이래 대략 12년 정도가 걸렸고, 약 29조 동외의 재원이 들었다고 한다 2016/08/29(Anh 2016). 2011년 정도에 철거보상이 급격히 진전되자 당국은 투자자 유치도 서두른다.

투자자 유치에는 두 가지 방식이 있다. 하나는 사회기반시설 선행투자자와 차후 대토보상을 일괄 계약 하는 방식이다. 건설-양도(BT) 계약이라고 부른다. 시 당국이 택지개발에 필요한 재정을 감당할 수 없으니 투자자가 선행투자자로 부지조성 및 기반시설 건설을 진행하면 그 가격에 상응하는 토지개발권리를 부여하는 방법이다. 본질에서는 물물교환이다.

1) 첫째는 프랑스 해병 인도차이나 원정군 공병대장(head of French Marine Engineering Corps Roads and Bridges Department) 뿔 코핀(Paul Coffyn) 중령이 1862년 작성한 개발계획이다. 둘째는 베트남공화국(Việt Nam Cộng Hòa), 속칭 남베트남 정부의 의뢰로 1965년 그리스계 독시아디스(Doxiadis)사가 작성한 개발계획이다. 셋째 역시 베트남공화국 정부의 의뢰로 1972년 미국계 뷔스터, 버나디, 에먼스 건축설계사무소(Wurster, Bernadi and Emmons Architects and Planners)가 작성한 WBE계획이다. 현재 시행 중인 계획은 2005년 공모에서 선정되어 2012년에 수정된 것으로, 미국계 사사키(Sasaki)가 작성한 것이다. 흔히 '사사키 계획(Sasaki plan)'이라고 부른다.

다른 하나는 경매 방식이다. 토지사용료를 징수하고 개발부지의 토지사용권을 부여한다. 실제 제도 운용은 수의계약에 가까웠다. 당국이 자격을 갖춘 투자자를 선임하고 차후 납부할 토지사용료 중 일부를 예치금 조로 부과하는 식이다. 흔히 투자자 지정 계약이라고 부른다.

T지구 개발부지 중 약 45%는 건설-양도(BT) 방식, 약 55%는 지정 방식으로 투자자에게 할당되었다(Jones Lang LaSalle Vietnam Office 2017). 합작 관계가 지속해서 변동하기 때문에 그에 관해 상술하지 않고 지배지분을 유지한 주관사 위주로만 투자자 이름을 나열한다. 건설-양도 방식으로 참여한 투자자는 다이광민(ĐQM: Đại Quang Minh), 호치민시 기술인프라투자주식회사(CII: Công ty cổ phần Đầu tư hạ tầng kỹ thuật Thành phố Hồ Chí Minh), 팟닷(Phát Đạt), 기업 G 등 4개 업체다. 다이광민(ĐQM), 팟닷(PĐ)은 민영 내국 부동산 개발사이고, 호치민시 기술인프라투자주식회사(CII)는 시 산하 지방 공기업이다. 지정 방식 투자자는 꾸옥록팻(QLP: Quốc Lộc Phát), 엠파이어 시티(Empire City), 빈 그룹(Tập đoàn Vin), 기업 L 등 4개 업체다. 꾸옥록팻(QLP), 빈 그룹은 내국 부동산 개발사이고, 엠파이어 시티는 싱가포르계 케펠랜드(Keppel Land)의 자회사가 주관한다. 기업 G와 기업 L은 한국계 개발사다.

2011년부터 2016년까지 다수 부지가 투자자에게 할당되면서, '호치민의 푸동(Pudong)'이라던 장밋빛 미래가 현실화하는 것 같았다. 그러나 2018년, 제12기 공산당 지도부가 반부패운동의 일환으로 T지구 개발사업에 대한 정부 감찰원(Thanh tra chính phủ) 조사를 지시하면서, 사업은 중단된다.

정부는 레타잉하이(Lê Thanh Hải) 전 호치민시 당 위원회 비서, 떳타잉강(Tất Thành Cang) 호치민시 전 건설교통관리국장을 비롯한 66명을, 개발 과정의 부정 또는 불법행위 혐의로 징계 또는 기소 처리한다 2020/04/13(Nhu 2020). 개발계획도의 무단 변경과 부지경계 부적정 측량으로 토지 및 가옥의 불법수용 피해를 본 331가구에는 현재 시장가격으로 보상하기로 했다 2019/08/14(Son 2019). 건설-양도(BT) 계약의 경우, 다이광민(ĐQM)에는 과도한 대토보상으로 국가가 손해를 입었다는 이유로 손해액을 이자와 함께 추징하기로 한다 2020/05/08(Đông 2020). 호치민시 기술인프라투자주식회사(CII), 팟닷(PĐ), 기업 G는 별다른 조치를 받지 않았다. 지정 방식 계약의 경우, 경쟁입찰을 거치지 않으면 총리승인이 있어도 적법하지 않다는 판단이 내려졌다(Thanh tra chính phủ 2018, 2019). 이에 관한 후속 조치는 업체별로 강구하기로 했다. 빈 그룹은 일찌감치 계약을 철회하고 T지구 개발사업에서 손을 떼다 2020/07/23(Hương 2020). 꾸옥록팻(QLP)의 경우 적정 토지사용료 산정 작업이 진행 중인 것으로 추정된다. 기업 L에 대한 처분은 호치민시 당국의 건의에 따라 결정하기로 했다.

5. 기업 L과 기업 G의 비교

T지구 개발사업 감찰에서 한국계 해외투자자 기업 L과 기업 G가 받은 영향은 달랐다. 기업 L은 2016년 투자자로 지정되고 예치금까지 납입한 상태에서 사업의 진전을 보지 못하던 와중에, 2018년 감찰에서 비법성을 지적받았다. 사업은 2020년 12월 31일 총리의 사업재개 승인을 받을 때까지 중단 상태였다. 2020년 12월 31일 총리는 기획투자부와 감찰원의 검토를 거쳐 호치민시 건의안 중 하나였던 기업 L의 사업 속개를 승인한다(195/2020/NQ-CP, 2020/12/31 2021/02/06; Ngọc 2021). 다만 부지의 크기가 절반 정도로 줄었다. 퇴거를 거부하던 부지 내 T성당을 역사유적으로 보존키로 한, 호치민시 당국과 기업 L의 협의에 따른 것으로 보인다 2019/08/04(Thủy 2019).

반면 기업 G는 건설-투자(BT) 계약상 의무였던 편선넷-빈러이 외곽순환도로(TBO도로: đường Tân Sơn Nhất - Bình Lợi - Vành đai ngoài) 완공 이래, 토지개발권리를 행사하는 데 큰 어려

움을 겪지 않았던 것으로 보인다. 2018년 검찰에서도 부당, 불법행위를 지적받지 않았다. 이는 복수 관계자 개인 면접에서도 확인된다. 한 관계자는 기업 G가 검찰의 영향을 비교적 덜 받았다는 풍문을 부인할 수 없을 것이라 확인했고B(2021), 다른 관계자는 아예 검찰이 형식적이었다고까지 언급했다(A 2021). 기업 G는 현재 T지구 부지에서 지하 및 지상 공사를 진행하고 있다.

두 기업을 비교하면 비시장 위험에의 취약성이 달랐음을 알 수 있다. 무엇이 이 차이를 설명할 수 있을까? 일단, 비시장 취약성을 설명하는 데 흔히 사용하는 변수는 두 가지다. 첫째는 국가 수준에서 투자 모국 및 수용국 제도 특성이다(Kobrin 1980; Root 1994). 둘째는 부문 수준에서 산업적 특성이다(Robock, Simmonds, and Zwick 1989). 기업 L과 기업 G의 사례에서 이들은 설명 변수가 될 수 없다. 두 기업은 '베트남 부동산 개발업에 진출한 한국계 기업'이라는 점에서 동일하기 때문이다. 결국, 기업 수준의 비시장 전략 차이(Torre, de la Torre, and Neckar 1988)가 가장 중요한 요인이라고 추론할 수 있다. 이하에서는 기업 L과 기업 G의 비시장 전략, 그리고 비시장 위험 취약성을 비교한다.

(1) 기업 L의 경우

기업 L은 비시장 전략보다는 기업 본연의 경쟁력을 극대화하는 시장전략에 의존했던 것으로 보인다. 기업 L은 내수유통에 특화된 모 기업집단이 2007년 인수한 회사다. 피인수 이래 소속 기업집단의 부동산 개발 프로젝트 매니저 역할을 하고 있다 2010/12/21(박일한 2010). 주거, 상업, 숙박, 유휴지 및 테마파크 복합단지를 개발하면서, 계열회사의 협조로 위험을 분산하고 수익을 극대화하는 것이 사업모델이다.

경영진은 이 같은 사업모델의 경쟁력에 확신이 있었던 모양이다. 자신을 리테일과 디벨로퍼의 합성어인 '리벨로퍼'라고 일컬으면서 2016/03/28(조권형2016), 동일 사업모델을 적용한 개발사업을, 아시아 각국에서 동시다발적으로 전개하고 있다. 짧은 업력을 감안한다면 공격적인 해외사업 전략이다. 시장전략의 경쟁력에 확신이 컸던 만큼 비시장 전략에는 상대적으로 소홀했던 것 같다. 기업 L이 비시장 전략에 별로 관심이 없었다는 점은, T지구 개발 당시 합작 전략으로도 알 수 있다. 최초에 기업 L은 일본계 부동산 개발업체 세 곳과 컨소시엄을 구성해 T지구 개발사업 공모에 응모했다 2019/04/22(Phuong 2019). 그 자신과 비슷하게 현지 사정에 어두운 외국자본과 합작한 것이다. 베트남 부동산 부문이 제도적 취약성과 정치적 위험성이 높다는 것을 감안한다면, 선뜻 이해하기 어려운 전략이다.

대관업무에도 적극적이지 않았던 것 같다. 복수 관계자와 여러 차례 개인 면접에 따르자면, 기업 L은 이른바 원칙경영에 꽤 충실했던 것 같다. 기업 경영진과 고위 당국자 간의 계약서, 양해각서, 면담 등의 방편에 의존하면서, 현지 환경에서 어쩌면 용인될 수 있는 정도의 금전 공여나 고위직 관계망 구축을 거의 하지 않았다고 한다.²⁾ 한 관계자의 논평에 따르면, 소위 '윗선의 악수'만으로 모든 문제가 해결된다고 생각하는 이런 방식으로는, 실무선 대관업무의 소극성으로 말미암아 "되는 것도 없고 안되는 것도 없는" 상황에 몰린다는 것이다C(2019). 아마도 비슷한 시기 기업 L 모 기업집단 동일인 자녀 간 경영권 승계 갈등, 모국 검찰의 기업 L에 대한 대규모 조사 등 때문에, 대관업무에 소극적이었던 것 같다 2016/6/14(김재창 2016).³⁾

2) 선행연구에 따르면 베트남 진출 해외투자기업은 뇌물공여 요구를 완전히 뿌리치지 못한다고 알려져 있다 (Malesky, Gueorguiev, and Jensen 2015).

3) 이 조사는 기업 L이 주관한 개발사업에서 81억 원가량의 부외자금조성 혐의가 당국에 포착되며 시작되었다. 3개월간 이어진 조사는 무혐의 불기소 처분되었다. 불기소 처분을 받았지만, 어쩌 되었건 이런 식의 조사를 경험한 기업은 한동안 회계상 문제가 될 수 있는 일체의 행위를 꺼리게 된다.

이 때문인지 기업 L은 비시장 위험 취약성을 자주 노출한다. 2016년부터 2년간은, 현지 당국의 부지정리 지연, 세부개발계획 협상 지연 등으로, 사업이 거의 진전되지 못했다. 그 와중에 2018년에는 급작스러운 당국의 감찰에서 비법성을 지적받기까지 한다.

당국의 감찰을 받는 상황이 되자, 기업 L은 비시장 전략을 전환한다. 2018년 후반기부터 기업 L은 다수 현지 부동산 개발사와 협력 관계를 맺고 있다. 한 관찰자의 전언에 따르면(A 2021), 자금이 부족한 현지사와 대관역량이 부족한 기업 L의 이해관계가 맞아떨어져, 다수 현지사와 속전속결로 합작사 설립이 진행되었다고 한다.

이후 기업 L은 2020년 말에 총리의 의결로 사업 속개 승인을 받는다. 이미 2년 6개월에 걸친 사업 중단으로 상당한 비용을 치른 뒤였다. 당국과 협의에 따른 것이라고 하지만 어찌 되었건 매출과 직결되는 부지 면적이 절반 정도로 줄었다.

(2) 기업 G의 경우

기업 G는 1990년대부터 베트남에 법인을 두었던 시공사다.⁴⁾ 이때의 경험이 기업 G의 T지구 개발 사업 전략을 형성한 것으로 보인다.

관계자 개인 인터뷰와 관련 연구에 따르면, 1990년대 현지사 협력 개발사업의 경험은 상당히 부정적이었던 것 같다(B(2021). 당시 기업 G는 베트남 사업 철수까지 검토했다고 한다:(조진철 et al. 2009 110).

이 시점에 베트남 법인장이 푸미흥 신도시(Khu đô thị Phú Mỹ Hưng) 개발사업을 모델로 한 신도시 개발사업을 건의한다:(조진철 et al. 2009 110). 푸미흥 개발사업은, 외국자본 부동산 개발의 제도적 근거가 부재하던 1990년대 중반에, 개발권리를 안정적으로 확보하는 선도적 사업모델을 제시했었다. 구체적으로, 사회기반시설 선행투자자 차후 도시개발을 한데 묶어 계약하는 방식이다.

기업 G는, 푸미흥 모델을 추종하여, 당국과 협의로 고른 기반시설을 자기자본으로 건설하고 그 대가로 개발용 토지를 받는 사업 전략을 구상한다. 사회 기여로 당국과 장기적 협력관계와 호의를 확보하는, 정치적인 사회적 책임 이행 전략이다. 동시에, 사회 기여활동에 핵심 사업모델인 '시공'을 활용했다는 점에서, 시장전략과 잘 통합된 비시장 전략이기도 하다.

기업 G가 당국과 합의로 선택한 선투자 기반시설은 편선넷 - 빈러이 외곽순환도로(TBO 도로)다. 이 도로는 1990년대 중반부터 교통량 분산을 위해 계획된 필수 사회기반시설이다 2009/08/12(Ăn and Thanh 2009). 주택 연결 연약지반 구간과 1.1km 길이의 대형 교량을 포함하고 있어 현지사 시공이 어려울 정도로 기술적 난이도가 높다 2013/06/16(최남주 2013; 박환표 2021). 1997년에는 말레이시아 시공사가 건설-운영-양도(BOT) 방식으로 건설투자를 약정했다가 중도 철수한 프로젝트이기도 하다 2009/08/12(Ăn and Thanh 2009). 이런 경우 국유건설사를 동원하여 준공하는 것이 보통이라, 시 당국에는 막대한 부담이었을 것으로 추정된다:(Thanh and Dapice 2009 11-12). 2007년 기업 G는 선행투자자 이 도로를 건설하고 그 대가로 T지구를 포함한 5개소 102ha 규모의 토지개발권리를 받기로 계약한다.

당국의 어려움을 덜어주는 사업이었지만, 그렇다고 마냥 순탄하게 진행되지는 않았던 것 같다. 계약 직후부터 현지와 모국 양쪽에서 우려의 목소리가 나오기 시작했다. 현지에서는 외국인 단독투자 법인으로서의 굉장히 드문 건설-양도(BT) 계약이라 준공에 이르지 못할 거라는 예측이 있었던 모양

4) 기업 G는 1990년대에 호치민시에서 모 기업집단 소매전자부문 계열회사의 공장을 건설했고, 하이퐁시에서 지방 국유건설사와 합작으로 소규모 주거단지를 개발하기도 했다.

이다. 모국에서는, 물가 양등과 환율 급변동, 시공 지연, 시 당국의 변심 등 각종 위험도가 높은 베트남에서, 막대한 선행투자로 몇 년 뒤에나 이익을 보겠다는 낯선 사업 전략을 택한 것을 우려했다. 실제로 시공은, 부지 보상철거 과정의 잡음, 경제위기, 전기 통신 설비 지중화와 같은 세부 선행 작업 인허가 지연 등으로 4년간이 걸렸다.

어려움이 있었지만, 기업 G는 중도에 포기하지 않았다. 오히려 해당 도로 선행투자를 계약한 뒤에 "까다롭던 베트남 정부와의 협력이 아주 수월해"졌다고 언급하기까지 한다(권쾌현 2008). 띠엔녓-빈 라이 외곽순환도로(TBO 도로)는 2013년부터 부분 개통을 시작해 2016년에 준공된다 2016/08/30 (Ăn, Dung, and Thân 2016).

도로 준공으로 계약상 의무를 다한 뒤에는, 약정된 도시개발사업을 순차적으로 진행하고 있다. T지구에서 기업 G는 기업 L이 아직까지도 받지 못한 1:500 개발계획도 승인을 받았다(10/2018/QĐ-BQL, 2018/01/02). 2018년 감찰원의 조사를 받았으나 별다른 지적을 받지 않았다. 기업 G의 T지구 개발은 순항하여 2020년에는 착공 단계로 들어섰다. 더불어, 기업 G의 다른 개발 사업인 349ha 규모의 N지구 개발사업에서 수년간 사업 진행을 가로막았던 보상철거와 고압송전선로 지중화 작업의 진척 속도가 빨라지기도 했다 2018/09/18(김민기 2018). 여러 관계자의 언급을 인용하자면, 인고로서 베트남 사회에 기여한 끝에 이제서야 과실을 거두고 있는 셈이다.

III. 요약 및 결론

지금까지 논의에서 다음을 알 수 있다. 첫째, 베트남과 같은 신흥국·이행국은 제도적으로 취약하고 정치적으로 위험도가 높은 환경이다. 둘째, 이러한 환경에서는 비시장 전략이 필수적이다.

셋째, 본래 비시장 전략은 기업정치 활동과 사회적 책임 이행 활동으로 양분되지만, 신흥국·이행국 환경에서는 혼용되는 경향이 있다. 가령, 사회적 책임 이행 활동에 중앙·지방정부가 여러 형태로 관여하는 상황은 드물지 않게 나타난다.

넷째, T지구 개발사업에 참여한 두 한국계 기업의 비교에서 드러나듯이, 베트남에서 당국과 협의에 따른 정치적인 사회적 책임 이행 활동은 기업의 비시장 위험을 경감하는 데 상당히 효과적인 방안이다.

서두에서 언급한바, 신종 코로나바이러스 감염증-19 대확산 상황에서 베트남 당국의 백신 기금 참여 요청을 받은 한국계 해외투자기업들의 고민이 많을 것이다. 지금까지 논의를 참조하면, 당국이 법제를 활용하여 요청하는 사회 기여활동은 당장의 이익이 되지는 않겠지만 미래에 비시장 위험의 감소로 돌아올 가능성이 크다. 반복하자면, “Có qua có lại mới toại lòng nhau(오고 가는 것이 있어야 비로소 모두 만족한다)”는 베트남 속담은 빈말은 아니다.

참고문헌 목록

인터뷰

- A. 2021. 개인 인터뷰. 2021년 3월 25일. 온라인. 김용균, 명재석.
- B. 2021. 개인 인터뷰. 2021년 4월 18일. 온라인. 김용균, 명재석.
- C. 2019. 개인 인터뷰. 2019년 8월 1일. 베트남사회주의공화국 호치민시 3군 선택타워(72 Nguyễn Thị Minh Khai, Quận 3, TP.HCM, CHXHCN Việt Nam). 김용균, 명재석.

한국어 문헌

- 권래현. 2008. “베트남은 매력적인 시장: 김갑렬 GS건설 사장.” 마이더스, 2008. http://past.yonhapmidas.com/08_07/peo/04_002.html. (검색일: 2021.05.17)
- 김민기. 2018/09/18. “[新건설한류⑥] GS건설 ‘나베신도시, 베트남 신흥부촌 만들 것.’” 뉴시스, (검색일: 2021.05.18)https://newsis.com/view/?id=NISX20180906_0000411544&cid=13001&pid=13000.
- 김재창. 2016/06/14. “롯데자산개발 대표 김창권, 롯데 수사에서 주목받는 이유.” 비즈니스 포스트,http://www.businesspost.co.kr/BP?command=mobile_view&num=29227. (검색일: 2021.05.15)
- 대외경제정책연구원. 2021/06/10. “이슈트렌드: 베트남, 민간 재원 이용한 백신 펀드 조성.” 대외경제정책연구원 신흥지역정보 종합지식포털. <https://www.emerics.org:446/issueDetail.es?brdctsn=316740&mid=a10200000000&systemcode=03>. (검색일: 2021.06.23)
- 박일한. 2010/12/21. “롯데그룹의 개발사업 야전 사령관이죠: 롯데자산개발 김창권 대표 인터뷰.” 중앙일보, <https://realestate.joins.com/article/article.asp?pno=90865>. (검색일: 2021.05.17)
- 박환표. 2021. “베트남에 진출한 한국, 중국, 일본 건설기업의 경쟁력 평가 연구.” 한국건축시공학회지 21 (1): 61-69.
- 조권형. 2016/03/28. “롯데자산개발, 선진국형 리벨로퍼(리테일+디벨로퍼)로 변신한다.” 서울경제, <https://www.sedaily.com/NewsView/1KTXR7W83G>. (검색일: 2021.06.13)
- 조진철, 박은관, 김성일, 윤하중, 조주현, 김수현. 2009. “민관협력시스템을 통한 해외도시개발 촉진방안 연구.” 국토연 2009-44. 국토연구원.
- 최남주. 2013/03/26. “GS건설, 베트남에 ‘건설한류’ 씨앗 뿌린다.” 헤럴드경제, <http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20130326000160>. (검색일: 2021.06.13)

영어 문헌

- DiMaggio, Paul J., and Walter W. Powell. 1983. “The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields.” *American Sociological Review* 48 (2): 147-60.
- Epstein, Edwin M. 1969. *The Corporation in American Politics*. Prentice Hall.
- Fiorde, Adam. 2010. “Rethinking the Political Economy of Conservative Transition: The Case of Vietnam” *Journal of Communist Studies and Transition Politics* 26 (1): 126-46.
- Gao, Yongqiang. 2011. “Philanthropic Disaster Relief Giving as a Response to Institutional Pressure: Evidence from China.” *Journal of Business Research* 64 (12): 1377-82.

- Godfrey, Paul C., Craig B. Merrill, and Jared M. Hansen. 2009. "The Relationship between Corporate Social Responsibility and Shareholder Value: An Empirical Test of the Risk Management Hypothesis." *Strategic Management Journal* 30 (4): 425-45.
- Guha, Panchali. 2020. "Why Comply with an Unenforced Policy? The Case of Mandated Corporate Social Responsibility in India." *Policy Design and Practice* 3 (1): 58-72.
- Harms, Erik. 2012. "Neo-Geomancy and Real Estate Fever in Postreform Vietnam." *Positions* 20 (2): 405-34.
- . 2016. *Luxury and Rubble: Civility and Dispossession in the New Saigon*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Hillman, Amy J., and Gerald D. Keim. 2001. "Shareholder Value, Stakeholder Management, and Social Issues: What's the Bottom Line?" *Strategic Management Journal* 22 (2): 125-39.
- Jehan, Shahzadeh N., and Thanh Nga Luong. 2008. "Vietnam's Real Estate Market: Can It Sail through the Capital Puzzle?" *Ritsumeikan Asia Pacific University*. https://secure.apu.ac.jp/rcaps/uploads/fckeditor/publications/journal/RJAPS_V29_Jehan_Luong.pdf. (검색일: 2021.05.17)
- Jones Lang LaSalle Vietnam Office. 2017. "Time for Thu Thiem." Jones Lang LaSalle IP. Inc. <https://research.vietnambusiness.tv/JLL%20-%20Thu%20Thiem%20White%20Paper%20-EN.pdf>. (검색일: 2021.05.17)
- Kamasak, Rifat, Simon R. James, and Meltem Yavuz. 2019. "The Interplay of Corporate Social Responsibility and Corporate Political Activity in Emerging Markets: The Role of Strategic Flexibility in Non-market Strategies." *Business Ethics* 28 (3): 305-20.
- Khanna, Tarun, and Krishna G. Palepu. 2010. *Winning in Emerging Markets: A Road Map for Strategy and Execution*. Harvard Business Press.
- Kim, A. M. 2004. "A Market without the 'Right' property Rights." *Economics of Transition* 12(2): 275-305.
- Kim, Hyung Min. 2020. "International Real Estate Investment and Urban Development: An Analysis of Korean Activities in Hanoi, Vietnam." *Land Use Policy* 94 (May):
- Kobrin, Stephen J. 1980. "Foreign Enterprise and Forced Divestment in LDCs." *International Organization* 34 (1): 65-88.
- Li, Julie Juan, Laura Poppo, and Kevin Zheng Zhou. 2008. "Do Managerial Ties in China Always Produce Value? Competition, Uncertainty, and Domestic vs. Foreign Firms." *Strategic Management Journal* 29 (4): 383-400.
- Malesky, Edmund J., Dimitar D. Gueorguiev, and Nathan M. Jensen. 2015. "Monopoly Money: Foreign Investment and Bribery in Vietnam, a Survey Experiment." *American Journal of Political Science* 59 (2): 419-39.
- Mellahi, Kamel, Jędrzej George Frynas, Pei Sun, and Donald Siegel. 2016. "A Review of the Nonmarket Strategy Literature: Toward a Multi-Theoretical Integration." *Journal of Management* 42 (1): 143-73.
- Porter, Michael E., and Mark R. Kramer. 2011. "Creating Shared Value: How to Reinvent Capitalism and Unleash a Wave of Innovation and Growth." *Harvard Business Review*, January 1, 2011.
- Rajwani, Tazeeb, and Tahiru Azaaviele Liedong. 2015. "Political Activity and Firm Performance within Nonmarket Research: A Review and International Comparative Assessment." *Journal of World Business* 50 (2): 273-83.
- Robock, Stefan Hyman, Kenneth Simmonds, and Jack Zwick. 1989. *International Business and Multinational Enterprises*. Irwin Homewood, IL.
- Rodgers, Peter, Peter Stokes, Shlomo Tarba, and Zaheer Khan. 2019. "The Role of Non-Market Strategies in Establishing Legitimacy: The Case of Service MNEs in Emerging Economies." *Management International Review* 59 (4): 515-40.
- Root, Franklin R. 1994. *Entry Strategies for International Markets*. Lexington Books.

- Scherer, Andreas Georg. 2018. "Theory Assessment and Agenda Setting in Political CSR: A Critical Theory Perspective." *International Journal of Management Reviews* 20 (2): 387-410.
- Thanh, Nguyen Xuan. 2019. "The Evolution of Large Domestic Businesses and Oligarchs in Vietnam." Unpublished paper.
- Thanh, Nguyen Xuan, and David Dapice. 2009. "Vietnam's Infrastructure Constraints." Paper prepared under United Nations Development Programme - Harvard Policy Dialogue Papers. Harvard Policy Dialogue Paper No.3-2009. Ash Institute for Democratic Governance and Innovation, Harvard Kennedy School.
- Torre, José de la, José de la Torre, and David H. Neckar. 1988. "Forecasting Political Risks for International Operations." *International Journal of Forecasting* 4(2): 221-241.
- Tsebelis, George. 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton University Press.
- Zhao, Meng. 2012. "CSR-Based Political Legitimacy Strategy: Managing the State by Doing Good in China and Russia." *Journal of Business Ethics* 111(4): 439-60.

베트남어 문헌

- 10/2018/QĐ-BQL. 2018/01/02. <https://xithuthiem.vn/wp-content/uploads/2018/06/quy-hoach-du-an-xi-thu-thiem.pdf>. (검색일: 2021.05.17)
- 13/2003/QH11. 2003/11/26. <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Bat-dong-san/Luat-Dat-dai-2003-13-2003-QH11-51685.aspx>. (검색일: 2021.05.17)
- 26-NQ/TW. 2003/12/03. <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Bat-dong-san/Nghi-quyet-26-NQ-TW-tiep-tuc-doi-moi-chinh-sach-phap-luat-ve-dat-dai-128266.aspx>. (검색일: 2021.05.17.)
- 195/2020/NQ-CP. 2020/12/31. <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Bo-may-hanh-chinh/Nghi-quyet-195-NQ-CP-2020-Hoi-nghi-Chinh-phu-voi-dia-phuong-Phien-hop-Chinh-phu-thuong-ky-thang-12-462641.aspx>. (검색일: 2021.06.13)
- 779/2021/QĐ-TTg. 2021/05/26 " <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Tai-chinh-nha-nuoc/Quy-dinh-779-QĐ-TTg-2021-thanh-lap-Quy-vac-xin-phong-Covid-19-475530.aspx>. (검색일: 2021.06.21)
- Anh, Thiện. 2016/08/29. <https://laodong.vn/laodong-doi-song/khu-do-thi-moi-thu-thiem-tphcm-thanh-pho-hut-hoi-dai-gia-gianh-dat-vang-qua-de-586470.bld>. (검색일: 2021.05.13)
- Ẩn, Ngọc. <https://tuoitre.vn/thong-duong-tan-son-nhat-binh-loi-vanh-dai-ngoai-1163323.htm> (검색일: 2021.05.06)
- Ẩn, Ngọc, and Quốc Thanh. 2009/08/12. <https://nhadat.tuoitre.vn/du-an-duong-tan-son-nhat---binh-loi---vanh-dai-ngoai-dieu-chinh-de-giam-giai-toa-331310.htm>. (검색일: 2021.05.13)
- Đồng, Sỹ. <https://thanhvien.vn/thoi-su/tphcm-da-thu-hoi-hon-1800-ti-dong-cua-cong-ty-dai-quang-minh-1220900.html>. (검색일: 2021.05.21)
- Hương, Mai. <https://tuoitre.vn/tphcm-ket-thuc-hop-dong-truoc-thoi-han-6-lo-dat-o-thu-thiem-20200723164445324.htm> (검색일: 2021.05.18)
- Ngọc, Sơn. <https://baodautu.vn/batdongsan/buoc-ngoat-moi-voi-du-an-ty-usd-thu-thiem-eco-smart-city-cua-lotte-d137616.html>. (검색일: 2021.06.01)
- Nhu, Ngọc. 2020/04/13. <http://cand.com.vn/Van-de-hom-nay-thoi-su/Bai-hoc-trong-cong-tac-phong-chong-tham>

[-nhung-tai-san-cong-590430/](#). (검색일: 2021.05.17)

Phuong, H. À. <https://saigondautu.com.vn/quy-hoach-do-thi/vi-sao-thu-thiem-eco-smart-city-cham-tien-do-67582.html>. (검색일: 2021.06.10)

Son, Trung. <https://vnexpress.net/tp-hcm-se-boi-thuong-cho-nguoi-thu-thiem-theo-gia-dat-hien-tai-3967502.html>. (검색일: 2021.05.13.)

Thanh tra chính phủ. 2018. https://thanhtra.gov.vn/xem-chi-tiet-tin-tuc/-/asset_publisher/Content/thong-bao-ket-qua-kiem-tra-mot-so-noi-dung-chu-yeu-lien-quan-en-viec-khieu-nai-cua-cong-dan-ve-khu-o-thi-moi-thu-thiem-thanh-pho-ho-chi-minh?5979502.

———. 2019. June 22, 2019. https://thanhtra.gov.vn/web/guest/xem-chi-tiet-tin-tuc/-/asset_publisher/Content/thong-bao-ket-luan-thanh-tra-ve-cong-tac-quan-ly-nha-nuoc-va-thuc-hien-phap-luat-trong-quy-hoach-quan-ly-xay-dung-at-ai-tai-khu-o-thi-moi-thu-thiem-th?5979766.

Thủy, Thu. 2019/08/04. <https://thanhnien.vn/van-hoa/can-canh-nha-tho-thu-thiem-ton-tai-gan-hai-the-ky-1110739.html>. (검색일: 2021.05.17.)

기업출연 공익법인과 NGO의 상호작용 : D와 P의 베트남 중부지역 친환경 놀이터 건립 사례 연구

육수현 (서울대)

I. 연구배경과 목적

한국기업의 CSR 활동은 이윤추구 활동에 직접적 영향을 받는 당사자만을 고려하는 반응적 (Responsive) CSR 활동 성향을 지니고 있으며, 실제로 베트남 시장진출 장벽이나 투자 진출 확대에서 긍정적인 영향을 미쳤다. CSR 활동이 기업인지도와 이미지에 미치는 영향이 분명하며, 현지 소비자의 구매의도에 긍정적인 영향을 미치고 있다는 다양한 연구결과가 있고, 장기적으로 다국적 기업이 현지 소비자들의 구매 의도를 높이기 위해서 긍정적 기업이미지 형성이 우선적으로 고려되어야 한다는 것은 분명하다.

일반적으로 기업은 이해관계자의 영향력에 따라 우선순위를 정하고, 그들을 어떻게 관리할 것인가에 대한 전략을 세운다. 여기서 우선적으로 고려되어야 할 결정적 이해관계자로 보기 어려운 잠재적 이해관계자임과 동시에 비협조적 이해관계자(협력 가능성은 낮고, 위협 가능성은 높음)가 기업의 미래 전략에 중요한 영향을 미칠 수 있는지까지는 고려하고 있지 않다.

그렇지만 반응적 CSR활동으로도 국가들 사이의 예민한 상황에 마주하게 되는 상황에선 영향력을 발휘하기 어려울 수 있다. 자국의 안보를 위해서 또는 외교적 차원에서의 결정이 다른 한 나라와의 외교 단절을 가져올 수 있고, 외교적 단절의 영향으로 대중의 외면이 함께 따라오게 되면서 오랫동안 성공리에 활동을 했던 기업이 문을 닫게 되는 상황이 벌어질 수 있다는 사례는 생각보다 많다. 이러한 이례적 상황이 빈번하게 발생하는 것은 아니지만, 국가 간 민감한 이슈 있고, 그것이 기업활동에서 잠재적 위협이 될 수 있다는 우려를 다수의 기업이 하고 있다면 어떻게 대처해야 할까. 그리고 국가적 관계 변화에 영향을 받을 수밖에 없는 다국적기업이라는 상황에서라면 어떠한 행위를 취할 수 있을 것인지에 대한 고민이 필요할 것이다.

이 연구는 이러한 위협 가능성이 있는 잠재적 문제점을 기업이 해소하기 위해 CSR 활동을 어떠한 방식으로 활용하고 그 효과가 무엇인지 살펴본다. 그리고 그러한 CSR 활동이 그것을 지원하는 조직에 어떠한 영향을 미칠 수 있는지 살펴본다.

사례는 한국 대기업 중 한 곳에서 운영하고 있는 D재단과 베트남 중부지역에서 오랫동안 사회적 활동을 해온 P단체가 협력하여 진행한 친환경 놀이터 건립 프로젝트이다. 중부지역에서 친환경 놀이터를 건립하기에 앞서 D재단과 P조직이 어떻게 협력하게 되었고, 프로젝트를 진행하고 완성하는 과정에서 서로가 받게 되는 상호 영향은 무엇이었는지 분석한다. 사례연구를 위해 두 가지 방법을 활용하였다. 문헌사례연구로는 P조직이 작성한 사업계획서와 결과보고서 그리고 한국과 베트남 내 언론자료를 활용하였고, 면담사례연구를 위해 D재단 관계자, P조직의 한국 담당자, 베트남 현지 담당자, 놀이터 건립 현지매니저를 인터뷰하였고, 민감한 문제가 발생하는 것을 미연에 방지하고자 정보제공자를 익명으로 기술하였다.

II. 베트남 중부지역 친환경 놀이터 건립 진행 과정

1. 친환경 놀이터 프로젝트 개요

1) 놀이터 프로젝트의 개요

D재단(이하 D)과 P조직(이하 P)의 친환경 놀이터 건립 사업을 P조직은 “베트남 중부지역 어린이의 열악한 교육환경과 놀이환경 개선사업으로, 베트남 청년들에게는 창의적이고 공익적인 활동의 기회를 제공하고, 어린이들이 즐겁고 안전하게 성장할 수 있도록 돕는 프로젝트”로 명명하고 있다. 이 프로젝트는 D재단에게 예산 1억 원을 지원받아 2019년 6월부터 2021년 6월까지 시행되었으며, 두 가지 방식으로 진행되었다. 첫째, 놀이환경 개선사업은 베트남 팡남성 디엔즈영구에 위치한 초등학교 4곳에 친환경 놀이터를 건립하는 것으로 인근 지역 대학생, 친환경 건축전문가, 시공사가 함께 참여였고, 둘째, 교육환경 개선사업은 베트남 팡남성 빈즈영사에 위치한 초등학교와 중학교에 자전거 및 교육기자재, 장학금을 전달하는 사업이었다. D와 P의 프로젝트 중 두 번째인 교육환경 개선사업은 단순 기부적 활동으로 시혜적/도구적 접근에 가깝지만, 놀이환경 개선사업은 아동친화적, 환경적, 지역커뮤니티 기여, 시민 참여 등과 같이 한국 주요 대기업의 전략적 CSR경로(정홍준 외 2019)를 보이고 있다.

놀이환경 개선사업인 친환경 놀이터 프로젝트(이하 친환경 놀이터)는 중부지역 내 대학의 한국어학과 대학생을 중심으로 팀을 구성하여 평화·친환경·공동체의 가치를 살린 놀이터를 만들기 위해 환경 전문가, 교수, 건축가 등의 조력자와 협업하는 형태로 진행됐다. 놀이터 건립을 주도한 것은 중부지역 내 대학교 재학생들이었는데, 한국어 전공자 17명, 중국어 전공자 3명까지 총 20명의 대학생이 참여하였다. 이렇게 구성된 팀은 2019년 6월부터 7개월간 전문가에게 환경을 주제로 강의를 듣고, 놀이터를 건설한 마을과 지역의 역사를 이해하는 시간을 가졌다. 또한 해당 학교를 답사하고, 실제로 놀이터를 이용할 초등학교 어린이들의 요구를 살펴보기 위해 설문조사를 하는 등 지역의 이야기와 활용 주체의 니즈를 파악하는 과정을 겪었다.

단순한 의미의 놀이터가 아닌 스토리텔링이 있는 놀이터로서 프로젝트의 취지와 놀이터를 이용하게 될 어린이들의 꿈을 담은 ‘이야기’, 마을의 역사, 베트남의 생태환경, 베트남 전쟁과 평화, 자연과 인간 공존의 가치 등을 설계에 반영하였다. 다양한 주체들이 참여하여 깊은 상호교류를 통해 지역공동체, 지역정부, 학생의 의견이 반영되는 과정을 통해 단순한 공여 방식이 아닌 참여자와 수혜자가 함께 협력하여 놀이터를 완성하였다.

두 곳의 초등학교 본교와 분교, 총 4곳의 초등학교 안에 놀이터를 건립하였다. 놀이터의 면적은 작게는 160㎡부터 크게는 385㎡를 가지고 있으며, 친환경 소재(재활용품 사용, 친환경페인트 등)를 활용하여 만들어졌다. 놀이터가 세워진 지역은 1968년 베트남전쟁 당시 한국군에 의한 민간인 학살로 주민 171명이 희생된 사건이 있었던 곳으로, 경제적으로나 문화적으로 취약지역이었다. 놀이터 건립은 놀이환경 개선을 통해 도농간 격차 해소에 기여하고, 약 1,400명의 초등학교 학생들이 창의적이고 안전한 놀이 공간을 얻게 만든 사건이 되었다.

2) 다양한 참여자의 역할

이 프로젝트에 참여한 주체는 다양하다. 참여자를 분류하면 첫째 사업이 성사되고 시작될 수 있도록 제반을 마련하는데 주요한 역할을 했던 그룹으로 P, D, 성정부 관계자, 둘째, 사업을 실질적으로 실행한 그룹으로 현지매니저, 대학생 참여자, 건축가, 셋째, 프로젝트 결과물의 주요 이용자와 관리자인 학교 학생, 학교 관계자이다.

첫 번째 사업 시작의 제반을 마련했던 그룹인 이 사업을 총괄 운영한 P와 운영자금지원을 한 D 그리고 프로젝트 실행에서 주요한 협업 주체인 평남성정부 관계자이다. 이들은 2019년 5월에 MOU를 체결하여 함께 사업을 추진하였고, 이 가운데서 베트남 외무부 산하의 베트남 우호친선단체연합회가 주요한 역할을 하였다. 이 기관은 외국의 정부기관이 아닌 일반 시민단체, 비정부기구, 혹은 기부자들과 같은 주체가 민간차원에서의 베트남과의 교류 지원사업을 원할 때 파트너가 되어 움직여주는 역할을 한다. 이 단체는 각 성마다 지부가 있으며, 민간 차원의 지원을 협력부서로서 역할을 한다. 베트남 내 민간차원의 교류 시도는 베트남 정부 산하의 기관(예를 들어, 교육청 등)과 직접 소통하는 것보다 베트남 우호친선단체연합회와 교류를 해야 하며, 이 공공기관은 2000년 중반부터 생성해 운영되고 있다. 이러한 협력관계는 베트남과의 어떠한 사업 진행에 있어서 중요하고 꼭 필요한 절차이다. 이 과정이 길게는 반년 넘게 소요되는 경우도 많으며, 베트남 지역정보와 지역의 인맥이 없이는 쉽게 진행되기 어려워 베트남과의 교류사업에서 주요한 장애요인으로 역할을 하기도 한다. 이 지역에서 오랫동안 활동을 해 온 P는 성정부와의 인연이 깊고, 외부자금을 활용해 지역사회에 공헌을 지속적으로 행하는 등 신뢰관계가 쌓여있었고 비교적 빠른 기간 안에 사업이 시작될 수 있었다. 게다가 D가 베트남 내에서 장학금 전달, 기부 활동 등을 진행해왔고, 베트남 사람들 대다수가 D기업을 알고 있었기에 수월하게 사업을 시작할 수 있었다.

또 하나의 기관은 놀이터가 건설된 학교인데, 학교의 경우 상급 기관인 성정부가 결정하는 사항에 별다른 저항이 없지만, P가 초등학교가 있는 지역에 민간인 학살과 관련하여 지속적인 활동을 해왔고, 지역의 역사적 기념일마다 다양한 지원(위로비 개보수, 자전거 지원, 장학금 전달 등)을 해왔기 때문에 별다른 장애요인으로 작용하지 않았다. 이들 기관은 서로의 장점과 신뢰 관계를 기반으로 사업을 지역에 정착시킬 수 있게 되었고, 놀라운 속도로 시작할 수 있게 되었다.

둘째, 프로젝트의 실행을 담당했던 그룹으로 현지매니저, 대학생 참가자, 건축가는 이 프로젝트의 핵심적인 역할을 담당했다. 현지매니저는 사업 시행 전반의 실행을 담당하였으며, 대학생 참여자를 모집하고 대학생 참여자의 활동을 관리하고 결과를 만들기 위해 예비 건축가, 건축가, 시공사 등과 조율하는 역할을 하였다. 사업 초기엔 해당지역 내 대학과 MOU를 맺고 진행하려 하였지만, 학교를 통하면 다양한 절차들이 생겨나 시행이 늦어지고 부수적인 비용이 발생하게 될 뿐만 아니라 놀이터가 건립되는 지역과 행정구역이 같지 않아 직접적인 수행에 문제가 발생할 수 있다는 학교 관계자의 조언에 따라 성정부와 직접적으로 소통을 하여 진행하고 성정부에서 대학에 참여협조를 구하는 방식으로 진행 됐다. 이러한 일련의 과정은 현지 매니저가 해당 대학에 재직 중인 교원이었기 때문에 2주라는 매우 빠른 시간안에 조정이 될 수 있었다. 또한 교원이 현지 매니저였기 때문에 참여자 모집과 관련하여 직접 설명하고 설득할 수 있는 과정을 거칠 수 있어 프로젝트의 취지와 목적 그리고 전개과정을 수월하게 전달하여 20명의 참여자를 제 때에 모집할 수 있었다. 대학생 참여자는 중부에 위치한 대학의 한국어학과 17명과 중국어학과 3명으로 이루어졌고, 프로젝트 전반에 참여하였고, 학생들이 주체적으로 지역의 이야기를 듣고 담은 놀이터를 설계하여 발표하였다. 학생 참여자가 놀이터를 구상하는 과정에서 예비 건축가인 건축과를 졸업한 부매니저가 보조를 하고, 유명 친환경 건축가가 마지막으로 수정 보완을 하여 최종 설계도를 만들어 냈다. 예비 건축가는 P가 중부지역에서 활동을 하고 있는 이유와 목적에 동감하고 있었고, 친환경 놀이터 건립과 관련해 학생시절 한 베트남 NGO 프로젝트에 참여한 경험이 있는 사람이었다. 이러한 이유로 건설과 설계와 관련해 대학생 참여자가 어려움에 처했을 때 주요한 도움을 주는 역할을 수행했다. 이러한 설계를 중심으로 지역의 시공사가 설계에 최대한 부합하도록 시공을 하여 놀이터 4곳이 완성되었다.

셋째, 프로젝트 결과물을 즐기고 관리할 그룹으로 초등학교 관계자와 학생이다. 놀이터는 학교

내 일정 부지에 건립될 계획이었기 때문에 학교 측의 부지 제공이 중요한 관건이었다. 학교가 큰 편이 아니고, 놀이터 공간이 익숙하지 않은 곳이라 부지마련에 있어 학교 관계자의 적극적인 노력이 중요했다. 게다가 만들어진 놀이터의 유지와 보수 그리고 이용하면서 발생할 수 있는 여러 사건사고와 관련해 직접적인 해결 주체로서 역할 할 수 있기 때문에 적극적인 협력 관계를 맺고 있었다. 놀이터의 주된 이용자인 학생의 경우 대학생 참여자가 설문조사 등을 통해 니즈파악을 하는 등의 활동을 하기는 했지만, 설계를 하는데 있어 일부를 반영하는 데 그쳤다.

III. 프로젝트 수행 과정 속 성과와 한계

1. 활동을 확대하기 위한 자원과 명망 확보

이 프로젝트의 시작은 D에서 P를 찾아오면서부터다. 2019년 1월 D 관계자들은 사업제안을 P에 부탁하였고, 공공자금만을 활용해 사업활동을 진행하던 P는 고민 끝에 D에 사업제안서를 제출하였다. D의 요구사항은 간단했다. 단순물품을 지원하는 방식은 지양하고, D가 진행해오던 장학금을 받는 학생들끼리의 네트워크 강화 및 멤버십을 기를 수 있는 ‘연수’프로그램이 될 수 있기를 바랐으며, 미래세대를 지원하는 방향이었다. 그러한 요구사항에 맞춰 장학금을 받는 대학생이 주체적으로 참여를 하여 미래세대를 위한 놀이터를 건립하는 프로젝트나 탄생하였다.

사업은 속도감 있게 진행되었고, 제안이 오고 간지 2개월 만에 실행단계에까지 올랐다. D는 사업이 진행되는 과정 내내 큰 문제제기를 하지 않았다고 한다. P에서 “성실하게 주기적으로 프로젝트 내 주요한 행사가 진행될 때마다 보고를 해서(P의 사업 담당자)”이기도 하겠지만, P를 찾아온 처음부터 함께 사업을 하고 싶은 의지를 보였던 영향도 있을 것이다. 게다가 D의 주요 결정권자들의 분위기가 P가 베트남 중부 지역에서 활동을 주로 하고 있는 이유에 공감하고 있었다.¹⁾

P가 얻은 것은 첫째 기업의 자금 경험을 획득하게 되면서 베트남과 한국에서 새로운 자원마련의 길을 찾았다는 점, 둘째 베트남 현지에서 알만한 기업의 후원을 받아 사업을 진행한다는 인지도, 셋째 안정적 자금확보를 통한 P의 정체성인 민간인학살피해와 사과라는 의미를 간접적이지만 창의적이고 다양한 차원으로 접근하게 되었고, 현지에서 새로운 반응을 얻었다는 점이다.

P를 대표하는 N은 베트남에서 민간인학살과 관련하여 20년이 넘게 활동을 해왔던 사람이다. N이 주축이 되어 P를 설립하였고, 2016년부터 P의 이름으로 활동을 시작하였다. 중부지역에서 오랫동안 활동을 했던 N의 유명세와 중부지역과의 신뢰관계는 그대로 P로 이어졌고, P가 만들어지면서 한국과 베트남 모두에서 전방위적으로 활동이 넓혀지고 있었다. 이번 프로젝트도 P의 프로젝트였고, P의 신뢰관계는 중부지역 성정부와의 협력에 있어서도 중요한 역할을 하였을 뿐만 아니라 놀이터가 건립되는 학교의 부지를 마련하는 데도 결정적인 역할을 하였다.

이러한 가운데 P가 베트남에서 대중적 인지도가 있는 유명 기업의 이름으로 후원을 받아 같이 움직인다는 평가를 받게 되는 상황도 발생했다. 기존에는 한국 정부(국가 또는 지자체)의 지원이 다였지만, 유명세가 있는 기업의 후원은 지역사회에서 좀 더 특별한 의미를 가졌다. 모든 지원 사업은 베트남 중앙정부에 보고가 되고 보고 사항 중 재정이 자체 재정인지 다른 누구의 지원을 받은 것인지를 밝혀야 하는데, 이러한 일련의 과정속에서, 지역사회 내에서 P의 이미지에 좀 더 긍정적인 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.

1) D의 책임자급 인물이 베트남 내 민간인학살과 관련한 답사와 그러한 사실에 대한 문제의식을 담은 글을 언론에 기고했다는 점을 P에선 사업이 진행되는 과정에서 후에 알게 되었다고 한다.

결과물에서도 P는 현지 언론의 조명을 받았다. 다양한 주체가 참여하게 되고, 후원인의 요구조건을 맞추기 위해 창의적인 콘텐츠를 도입하게 되면서 오히려 결과물에서는 단체의 정체성이 직접적으로 확연히 드러나지 않았지만, 현지가 가지고 있는 맥락을 베트남 현지인 모두가 인지하고 있다는 배경은 오히려 기존과는 다른 창의적인 접근까지 하는 P로 받아들여지게 만들었다.²⁾

2. 새로운 파트너로서 현지전문 NGO와 협력 그리고 이슈관리

D는 다양한 활동을 하고 있다. 유명 기업 대표의 사재로 1980년대 초에 설립되었으며, D기업의 사회적 책임을 실행하기 위해 장학, 학술진흥, 복지 사업을 꾸준히 진행하고 있다. 베트남을 위한 장학 지원은 D계열 기업이 베트남에 진출한 2008년과 같은 시기로 2008년 3월 베트남 4개 대학의 한국어 전공 대학생에게 장학금을 지급하면서 시작되었다. D기업은 2020년 베트남 내 20대 브랜드로 선정될 정도로 현지에서의 인지도가 높고 지역사회에 기여하는 활동을 해왔다는 평도 존재한다.

D기업은 베트남에서 유통, 쇼핑몰, 건설, 호텔, 서비스 등 다양한 분야에서 활동을 하고 있으며, 한국의 사드배치 여파로 인해 중국 시장에서의 영업을 종료한 이후 투자는 계속해서 증가하고 있다. 코로나19 상황에서도 해외사업 재편을 계획하면서 선택과 집중 전략으로 인도네시아 자카르타 쇼핑몰에 있는 업장을 영업 종료하면서 베트남 내 영업은 별다른 제한을 두지 않을 정도로 중요한 시장으로 보고 있다.

오랫동안 다양한 계열사들이 사회공헌 활동을 해왔고, 중부지역에도 D계열 매장이 현지화되어 많은 사람들에게 높은 인지도를 가지고 있으며, 대학생 참여자들의 학교에도 꾸준히 장학금이 전달되어, 학교 내에서도 긍정적 이미지를 가지고 있었다. 오랫동안 단순 지원을 계속해왔지만 D가 가진 단체적 특성인 '장학금' 전달에서 활동 양상이 변화하기 쉽지 않았을 것으로 예상된다.

이러한 단체의 특징을 유지하면서 P와 함께 할 수 있는 아이템을 찾았고, P가 제안한 '장학금'을 받은 학생들이 주체적으로 참여하는 사회활동 프로그램임과 동시에 미래세대를 지원하는 지금의 사업이 시작될 수 있었다. 게다가 베트남에서 오랫동안 활동을 해오고 베트남 현지사정에 밝은 새로운 사회공헌 현지 파트너를 발굴할 수 있었다는 점 역시 양질의 사회공헌 활동을 할 가능성을 넓혔다고 볼 수 있다. 1차원적인 지원이 아닌 지역사회와 지역민 그리고 미래세대에 영향을 미칠 수 있는 차원으로 접근하고 지역정부기관과 깊은 신뢰관계를 맺고 있는 새로운 에이전시로서 P와의 관계 형성이 베트남에서의 D의 활동 영역에 긍정적 변화를 가져올 수 있다.

앞으로 D는 P의 현지파트너로서 다양한 사업을 진행할 수 있다는 점은, 실제 2020년 지원은 D가 직접 지원하는 방식으로 구조가 바뀌었다는 점에서 확인된다. 베트남 전국에 100개의 놀이터를 건설하겠다는 계획이 실제로 실행된다면 베트남 내 현지친화적이고, 특색있는 브랜드 사회공헌 활동으로 D와 P의 협력이 긍정적 평가를 받게 될 것이다.

한 가지 더 주요한 점은 베트남 내 민간인 학살 피해지역에 기업 차원의 직접적인 지원이 처음에 가깝다는 점이다. 좀 더 확인을 해 보아야겠지만 이름 있는 기업의 규모가 크면서 지속적인 지원은 중부지역에서 오랫동안 활동을 했던 P의 말처럼 처음일 것이다. P와 함께 사업을 진행하는 것 역시 비슷할 것인데, 이는 P가 만들어진 이유와 활동 목적 그리고 정체성과 관련이 있다.

베트남 전쟁 시기 민간인 학살사건이 일어났던 것 자체에 한국정부와 베트남 정부는 공개적이고 지속적인 활동을 하고 있지 않다. 정치적 이슈인 것은 분명하지만 두 정부 모두 주요 이슈로

2) "Sân chơi xanh trên vùng đất 'xám'(회색 땅 위에 만들어진 '초록 놀이터')" 푸오이째 2020/08/07 <http://tuoitre.vn/san-choi-xanh-tren-vung-dat-xam-20200708082527469.htm>

다루는 것을 피하고 있다고 볼 수 있다. 이는 베트남이 개혁개방을 하고 다양한 국가와 수교를 하며 과거에 천착하기보다 미래를 바라보겠다는 의지에 영향을 받아서이다. 그렇지만 1990년 초 민간인학살과 관련한 이야기가 한국으로 전해진 후 그 문제와 관련해 몇몇의 개인, 단체가 지속적으로 활동을 해왔고 현재 많은 사람들이 이러한 사건을 인지하고 있다. 대중에게 알리는데 주요한 활동을 했던 인물이 P의 생성과 주요한 관련을 맺고 있었다. P가 생겨나고 민간인 학살사건과 관련하여 다양한 캠페인, 행사, 교육, 학술대회 등이 P를 중심으로 더욱 목소리를 내기 시작하였다. 이러한 영향 때문인지, 베트남에 진출한 한국기업 대다수가 최근에는 민간인 학살 사건과 관련한 요인이 한국과 베트남 사이에서 잠재적 위협요인이 될 수 있음을 은연중에 고려하기 시작했다.

이와 같은 배경에서 D의 지원은 선제적이면서 보험에 가까운 행동일 수 있다. D의 지원을 받는 다양한 활동이 홈페이지나 기사에 올라가고 CSR활동이 기업의 이미지에 영향을 주는 전략적 행동이라면 오른손이 하는 일을 왼손이 알아야 하지만, 이렇다할 국내에서의 홍보는 찾아보기 어렵다. 숨기는 것은 아니지만 그렇다고 드러내놓고 홍보하는 차원은 아니라는 차원에서 지금 당장 활용하기 위한 소재로서가 아닌 미래를 내다보는 보험적 차원으로 해석할 수 있을 것이다.

IV. 맺음말

이 연구는 특정 정치적 이슈로 의미화되어 있는 사회적 조직이 기업의 CSR 활동을 지원(수행)하게 되면서 서로가 어떠한 영향을 주고 받았는지 사례를 들어 설명한다. D재단은 2019년 베트남 전쟁과 관련한 활동을 해온 P조직의 사회적 활동을 지원하게 된다. D재단의 모기업인 D기업은 오래전부터 베트남에 진출하여 유통, 숙박, 건설 등 다양한 분야에서 활동해오고 있다. 사회적 활동도 활발하게 하고 있는데, 베트남 내 한국어·한국학과 장학금 전달, 세종학당 지원, 초등학교 설립 등 교육관련 자선적 CSR도 함께 진행하고 있다.

이러한 D재단이 베트남에서 베트남 전쟁과 관련한 사회적 단체에 CSR활동을 담당하게 한 것은 기업이 CSR 활동을 위해 NGO와 협업해온 방식이기도 하지만, '베트남 전쟁시기 민간인 학살사건'으로 좁힐 수 있는 베트남 진출 한국기업이 은연중에 고려하고 있던 위험요소에 대응하기 위한 기업의 이례적 지원이라고도 볼 수 있다.

정치적 이슈가 존재하는 중부지역에 베트남 전쟁과 관련해 오랫동안 활동을 해오던 NGO인 P조직은 꾸준한 활동과 다른 기관에서는 할 수 없는 CSR 활동 콘텐츠를 개발하여 D재단의 CSR 활동 지원사업을 성사시켰다.

D재단과 P조직의 CSR 활동 과정은 두 주체에 다양한 영향을 미쳤고, 각 주체별로 뚜렷한 성과와 한계 그리고 과제가 남았다. 첫째 P는 기업의 자금 경험을 획득하게 되면서 베트남과 한국에서 새로운 자원마련의 길을 찾았고, 베트남 현지에서 유명한 기업의 후원을 받아 사업을 진행한다는 인지도와 안정적 자금확보를 통한 P의 정체성인 민간인학살피해와 사과라는 의미를 간접적이지만 창의적이고 다양한 차원으로 접근하여 현지에서 새로운 반응을 얻었다는 점이다. 둘째, D는 D라는 이름 자체가 베트남 대중에게 이미 알려져 있지만, 좀 더 현지친화적이고 지속가능하면서 미래 세대를 위한 창의적인 프로젝트를 지속할 수 있는 새로운 파트너를 만났고, 동시에 잠재적 위협 이슈를 관리할 수 있다는 점이다.

참고문헌

남영숙. 2011. 기업의 사회적 책임의 글로벌 트렌드와 지역별 동향 연구, 외교통상부 용역연구 결과보고서.

박희준. 2016. 기업의 비정부기구(NGO)에 대한 대응전략. 『경영논집』 50: 169-183.

정혜영 · 쩌티투이. 2018. “베트남 내 기업 CSR활동에 대한 사회인식 지역비교: 북부 하노이와 남부 호치민을 중심으로.” 『동남아시아연구』 28(3): 159-212.

한충민 · 김상묵 · 김언정. 2013. “베트남 진출 외국 기업의 활동이 CSR 국가이미지에 미치는 영향.” 『국제통상연구』 18(1): 83~105

건치신문. 2020. “베트남 한국군 피해마을에 ‘초록놀이터’”. 7월 14일.

뚜오이쩌. 2020. “Sân chơi xanh trên vùng đất ‘xám’(회색 땅 위에 만들어진 ‘초록 놀이터’)”. 8월 7일.

<https://tuoitre.vn/san-choi-xanh-tren-vung-dat-xam-20200708082527469.htm>

필리핀의 코로나19와 기업의 CSR : 필리핀 한국기업을 위한 시사점

엄은희(서울대 사회과학연구원)

I. 연구의 배경과 목적

Werther and Chandler(2011)는 전략적 CSR에 관한 공동저술을 통해 국제적인 CSR의 유형과 수준은 국가의 민주주의 성숙도와 경제력에 의해 결정된다고 전제하며, 선진국과 개도국에서 CSR에 대한 사회적 기대와 기업의 행태가 다르게 전개됨을 주장하였다. 이들의 핵심 주장을 다소 단순화하면, 먼저 선진국은 CSR의 맥락에서 직접적·암묵적으로 자원과 선택의 여지가 훨씬 넓다. 환경, 교육, 삶의 질, 안전 등 CSR이 관여할 수 있는 영역도 다양하고 CSR의 비전은 가치지향적(인권, 지속가능성 등)이며, 사회의 기대도 높은 편이다. 반면, 개발도상국의 경우 기업의 CSR의 실천 영역이 선택적이며, 해당사회가 CSR에 기대하는 내용도 기본적인 생계의 영역(식량, 주거, 교통, 교육, 의약 등)에 대한 지원을 요구에 집중되는 경향을 보인다. 사실 개도국 정부는 대체로 세수확보율이 높지 못하기 때문에 정부 차원의 인적·물적 자원이 부족하고, 따라서 빈곤구제, 삶의 안전망 구축, 환경보호 등의 국가적 과제를 수행함에 있어 정부기관의 직접적인 정책 활동보다는 민간영역에서 특히 기업의 자발적 결합(혹은 동원)에 의존하는 경우가 많다.

필리핀은 아시아 국가들 중 정치권력과 경제권력의 중첩도가 높으며, 소수의 정치경제 엘리트들의 사회적 권력과 자원을 독점하는 구조가 지배적이다. 이는 스페인 식민시대부터 형성되어 민주주의로의 이행 이후에도 유지될 정도로 구조적 문제로 남아있다.¹⁾ 필리핀의 정치를 설명하는 후원-수원관계(Patron-Client relation)는 경제 부문에서도 적용된다. 전통적인 농업자본가에서 토지 및 부동산 재벌의 경로로 성장해 온 필리핀의 주요 대기업은 정치권과의 관계 속에 장기적이고 안정적인 이윤을 보장받을 수 있으며, 대기업은 수익의 일부를 - 국가의 복지창출의 의무를 대리하여 - 직원과 지역사회에 이전시키는 것이 관행적으로 이루어져 왔다고 볼 수 있다. 이런 맥락은 필리핀의 주요 기업의 CSR에서 회사가 주도하는 직원을 동원하는 '자원활동(voluntary activities)'이 주종을 이루는 것에 대한 이해를 제공한다.

기업에게 기대되는 CSR 활동은 이번 코로나 상황에서도 반복적으로 되풀이 되었다. 2020년 이후 필리핀은 코로나19 팬데믹 상황에서 동남아시아 국가 중 인도네시아에 이어 두 번째로 큰 피해를 입었다. 강력한 사회적 통제 정책에도 불구하고 감염자 발생과 사망자의 수는 높은 편이다. 코로나 19는 대부분의 국가에서 보건의료상의 위기를 넘어 사회경제적 위기를 가져왔다. 필리핀도 코로나

1) Hawes(1987)는 이를 미국 식민통치가 필리핀의 정치경제에 남긴 유산으로 설명한다. 스페인 식민 후반부에 형성된 필리핀의 토착 농업/토지 자본가들은 미국 식민통치 기간 중 특혜관세의 보호 하에 대(對)미 농업상품(설탕과 야자유) 수출을 통해 엄청난 부를 축적할 수 있었으며, 이를 바탕으로 식민정부 뿐 아니라 자치정부 출범 이후에도 중앙정부의 통제로부터 상당한 독자성을 확보할 수 있었다. 이들은 20세기 선거제도 도입 이후 지방정치를 주도하게 되었으며, 독립 이후에는 중앙의회까지 장악할 수 있었다.

19로 인한 경제위축이 심각한 편이다(엄은희 2021). 두테르테 정부는 위기관리를 위해 군과 경찰을 전면으로 내세우며, 다른 한편 빈민층에 대한 직접적인 현금지원을 포함하는 사회경제적 지원도 펼치고 있다. 문제는 국가가 동원할 수 있는 자원이 한정적이라는 점에서 정부의 사회경제적 지원정책의 도달범위와 규모가 크지 못하다는 점이다. 이러한 빈틈을 메우는 주요한 행위자는 필리핀의 재계, 국제사회(공여국과 공여기구), NGO, UN기구 등이다. 이중 필리핀에서는 유독 민간영역의 기업 혹은 기업 유관 재단이 제공하는 재원이 규모가 압도적이다(UNOCHA 2021).

본 연구는 2020년 이후 현재까지 필리핀 사회가 코로나19에 대응하는 과정에서 재계 혹은 대표적인 기업들의 ‘CSR’ 활동이 어떻게 이루어지고 있는가를 보여주는 것을 목표로 한다. 이를 위해서는 필리핀 사회의 CSR의 현황과 양태에 대한 이해가 선행되어야 할 것이다. 더 나아가 본 연구의 관심은 코로나19 상황 속에서 현지의 한인기업 및 한인사회의 사회공헌이 어떻게 진행되었는지에 대해서도 살핀다. 현재까지 파악된 바로는 현재 한국기업, 한국사회의 대민봉사, 자선활동, CSR 등이 매우 파편적으로 이루어져 왔다. 이를 극복하기 위해서는 개별기업이나 한인단체들이 각개약진하며 진행해 온 활동이 향후 보다 집합적이며 조직적으로 재구성될 필요가 있을 것이다. 본 연구는 이를 위한 하나의 아이디어를 제공하는 것을 목표로 한다. 결론적으로 본 연구는 현지에 진출한 한국기업, 한인사회, 개발 NGO 등의 지역사회 발전을 위한 다양한 사업을 글로벌 CSR이란 틀 안에서 발전될 수 있는 이해를 제공하는 것을 지향한다.

II. 필리핀에서의 글로벌 CSR :현황과 양태

Georgescu(2016)는 필리핀의 맥락에서 기업의 CSR은 자원활동(volunteerism)과 환경 분야에 집중되어 있다고 평가하며, 앞으로는 글로벌 규범에 맞게 인권기반적 접근방식으로 진화될 필요성을 주장하였다. Georgescu의 지적처럼 필리핀에서 “자원활동”은 CSR의 가장 기본적인 형태이다.²⁾ 자원활동 서비스의 제공은 회사의 평판, 지역사회와의 유대를 형성하는데 도움이 되며, 직원들에게도 회사와 지역에 대한 애착을 갖게 만들 수 있다. 실제로 그가 본인의 학위논문을 위해 2015년 수행한 필리핀 기업에 대한 설문조사에 따르면, 필리핀에서 영업 중인 국내 및 외국인 투자기업들의 주된 CSR 활동이 자원활동이었다. 자원활동을 진행하는 회사 중 70% 정도는 별도의 비용을 지불하여 직원들의 참여를 이끌어냈으며, 당연하게도 직원들의 만족도도 높았다.

1. 필리핀 CSR의 시대적 변천

필리핀의 맥락에서 만연한 빈곤의 문제는 기업들이 선택하는 CSR의 유형에 영향을 미친다. 또한 기업이 선택하는 CSR의 옵션 그리고 기여와 참여의 수준은 지역사회의 민간 부문 뿐 아니라 정부나 비정부 기구 등의 기대와 요구와도 밀접하게 관련될 수 있다. 필리핀 사회에서 주로 통용되는 CSR의 정의는 다음의 두 조직의 활동을 통해 정의될 수 있다. 각각은 필리핀사회진보를위한비즈니스(Philippine Business for Social Progress, 이하 PBSP)³⁾와 기업재단연맹(League of Corporate Foundation Inc., 이하 LCF)⁴⁾로, 두 조직 사회적 기여 혹은 CSR을 요구받는 기업들이

2) 참고로, 필리핀 정부는 1964년 국가자원봉사위원회(Philippine National Service Committee)를 창립하였으며, 이후 이 조직은 국가자원봉사자서비스조정기구(Philippine National Volunteer Service and Coordinating Agency)로 바뀌었다.

3) PBSP의 웹사이트 <https://www.pbsp.org.ph/> 2016년 기준 PBSP의 회원은 267개 대기업 및 중소기업들로 구성되어 있다.

4) LCF의 웹사이트 <https://lcf.org.ph/> 기업재단연맹은 필리핀에서 전략적 CSR의 증진을 목적으로 하는 80

공동으로 설립하거나 사회공헌을 위해 별도 조직된 기업기반 재단(foundation)들의 협의체로 이해될 수 있다. 두 조직은 CSR에 대해 다음과 같이 정의한다.

- 필리핀사회진보를위한비즈니스(PBSP) : “기업의 장기적인 지속가능성은 이윤 및 성장이 지역사회의 발전, 환경 보호와 지속가능, 시민의 삶의 질 향상에 기여와 더불어 성취될 때 가장 큰 기여를 하는 것이라는 사업 원칙”
- 기업재단연맹(LCF) : “경제발전에 기여하며 동시에 노동자의 삶, 지역사회, 환경의 질 향상을 위해 윤리적으로 행동함으로써 사회의 책임있는 구성원으로서 행동하기 위한 기업의 지속적인 기여”

전자(PBSP)는 개별기업을 회원으로 하며, 후자(LCF)는 기업 혹은 총수의 가족이 출연한 재단을 회원으로 한다는 점에서 차별적이다. 전자가 만들어지는 시대는 국가적 요구 하에 기업들이 일종의 서약의 방식으로 사회공헌에 참여했던 시기라면 후자의 조직이 출범한 시기는 민주화 이후 국제적 흐름에 맞춰 기업들이 CSR을 국제규범 혹은 전략적 차원에서 고려했던 때이다. 이처럼 필리핀의 기업은 시대적 요구 혹은 분위기에 따라 CSR 관련 대응을 바꾸어 왔다. Calingo and Delos Reyes(2011) 및 Rafael(2017)의 연구는 필리핀에서 CSR의 변화과정을 다음과 같이 시기를 구분하여 설명한다.

1) 비구조적 CSR(1960-70년대) : PBSP의 등장

65년 대통령에 당선된 마르코스는 1기 정부 동안 개혁적인 모습을 보여주기도 했으며, 이에 따라 69년 재선에도 성공할 수 있었다. 그는 35년 자치 대통령 선출 이후 4년 중임제를 채택한 필리핀에서 최초로 재선에 성공한 대통령이 되었다. 하지만 1970년대 이후 필리핀의 경제 상황은 침체되기 시작하였다. 70년대의 거시경제 정책은 외채 위기와 약탈적 정실 자본주의의 원인이 되었다. 마르코스 정부는 1972년 계엄령 선포 이후 독재로 나아가게 되었고, 이는 1980년대 중반 정치경제적 혼란으로 이어지게 만들었다.

재선 이후 마르코스는 소위 ‘신사회체제(New Society)’를 기치로 내세운다. 토지를 기반으로 한 과두엘리트의 사적이익 추구가 필리핀 사회의 ‘저발전’ 지속의 원인이기 때문에, 개혁을 통해 경제사회적 발전을 도모할 것을 선언한 것이다(박기덕 2004). 하지만 개혁의 결과는 미진했으며, 오히려 대통령과 측근 관료들이 경제발전의 우선순위와 지원 부문을 결정하는 과정에서 경제상황은 정치적으로 악화되는 경향을 낳았다. 기존의 필리핀의 경제적 특성이 토지 혹은 특정 지역 기반의 몇몇 경제가문을 중심으로 과두적(Oligarchical)인 양상을 보였다면, 마르코스 체제 하에서 경제는 대통령을 정점으로 일원화되는(Monolithized) 변화를 가져왔을 뿐이다.

권력 지형의 변화에 따라 기업은 정부에 자신들의 노력을 보여줄 필요가 있었다. 이에 기업들은 1971년 PBSP를 조직하였다. 이 조직에는 산미구엘사, 쉘필리핀, 유나이티드레보레토리(UL, United Laboratories), SGV사, 소리아노 그룹 등을 대표로 50명의 사업가가 참여하였다. PBSP는 회사의 세전순이익의 1%를 빈곤구제를 위해 기부하는 것을 목표로 삼은 민간 조직이다. 이 조직의 슬로건은 “가난한 이들이 스스로를 돕게하라”이다.

이 시기의 정치상황을 고려하면 PBSP의 출범은 마르코스 정부의 암묵적 요구와 기업들의 자발적/

개 이상의 기업 CSR 팀 혹은 기업출연기금으로 운영되는 재단의 네트워크임.

자조적 대응이었음을 이해할 수 있다. 그러함에도 모든 조직화의 과정은 일련의 논리적 정당화를 요구받게 마련이다. 따라서 권위주의 정부의 기업에 대한 규제와 개입이 컸음에도 불구하고 초보적인 형태의 자선사업에 대해 기업이 책임감을 느끼는 사회적 분위기가 형성되는데는 기여한 바가 있다고 평가할 만하다. Georgescu(2016)의 평가에 따르면, 이 조직은 아시아에서는 최초로 CSR의 개념을 사용하기 시작한 것으로 알려져 있다. PBSP는 단순한 기부를 넘어서 자조와 수혜자의 생산력 강화를 목표로 삼는 것이 빈곤 감축에 보다 효과적이며, 이러한 유형의 활동에는 기업이 중요한 역할을 할 수 있음을 강조한다.

2) 조직된 자선활동(1980년 말 -90년 중반) : 기업출연 재단 주도

필리핀 정부는 탈규제화, 분권, 자유화 등의 다수의 정책을 채택하였고, 외국인투자자 증가하고 민간 부문의 영향력이 늘어났다. 민주화된 시스템의 호조건 하에 기업이 출연한 재단의 수가 늘어나기 시작했다. SM 재단(SM Foundation, 1983), 필리핀코카콜라재단(Coca-Cola Foundation Philippine) (1986), 로하스재단(Roxas Foundation, 1987), 시미엔토재단(Sarmiento Foundation, 1988) 등이 대표적이다. 재단을 만드는 수준에 이르지 못했지만 지역사회 대민업무나 HR 부서를 통해 CSR를 이행하려는 기업들도 늘어갔다.

1991년 기업재단연맹(LCF)의 설립은 보다 조직화된 CSR 전략을 창출하고 지역자원관리(ARM, Area Resource Management)을 목적으로 하는 것으로 평가할 수 있다. 여기서 ARM은 역량강화를 제공하고 NGO와 민간 영역 사이의 파트너십을 이한 연계망을 촉진하는 것에 집중되었다. LCF는 1996년 필리핀 주식거래소(SEC)에 공식 등록되었으며, 이후 20여년 이상 필리핀에서 기업의 사회적책임 관련 가장 큰 조직으로 기여하였다.

3) 조직된 운동(2000년대 이후)

필리핀에서 조직화된 운동으로서의 CSR이 등장하기 시작한 것은 2000년대 이후이다. 이는 경제의 지구화 및 CSR 개념과 실천이 세계적으로 확대된 것과 궤를 같이 한다. 개념 자체의 진화도 이루어졌는데, 포터 및 크래머 교수(Porter and Kramer 2006)의 공유 가치(shared value)라는 개념이 CSR 부문에서 유행하기 시작했다. 이들은 공유 가치의 개념을 통해 기업의 경쟁력과 지역사회의 건강이 상호의존적이라는 점을 강조한다. 기업재단연맹(LCF)은 필리핀에서 이 운동을 주도한다. LCF은 기업대상 CSR의 가치와 개념을 교육하는 활동을 전개하면서, 기업의 후원을 바탕으로 문화예술, 교육, 중소기업개발, 환경 및 보건 등의 영역별 활동을 전개한다. 2000년을 전후하여 그 이후 LCF의 주요 활동은 아래의 <표 1>로 정리된다.

<표 1> 기업재단연맹(LCF)의 주요활동

연도	활동내용
1997	필리핀NGO인증위원회(PCNC) 조직에 참여. 이 조직은 필리핀의 빈곤구제 NGO 설립에 필요한 기준을 인증하는 기구임.
2001	7월 첫주를 국가 CSR 주간으로 지정하는 대통령령에 따라 이 기간 중 CSR 엑스포와 학술대회를 주관함(연례행사 주관)
2003	CSR을 자선에서 기업의 핵심적 사업운영 요소로 한다는 내규 수립 및 이러한 규칙에 동조하는 회원사 확대

연도	활동내용
2006	사회공헌과 기업 거버넌스를 포함하는 사업운영 교육 프로그램의 개발과 실시
2007	조직 체계 내에 연구, 출판, 워크숍과 포럼을 조직하는 연구소(CSR Institute) 설립
2010	아세안 CSR 네트워크(ASEAN CSR 네트워크)의 창립회원으로 참가. (인도네시아, 말레이시아, 싱가포르, 태국, 필리핀이 참여함)

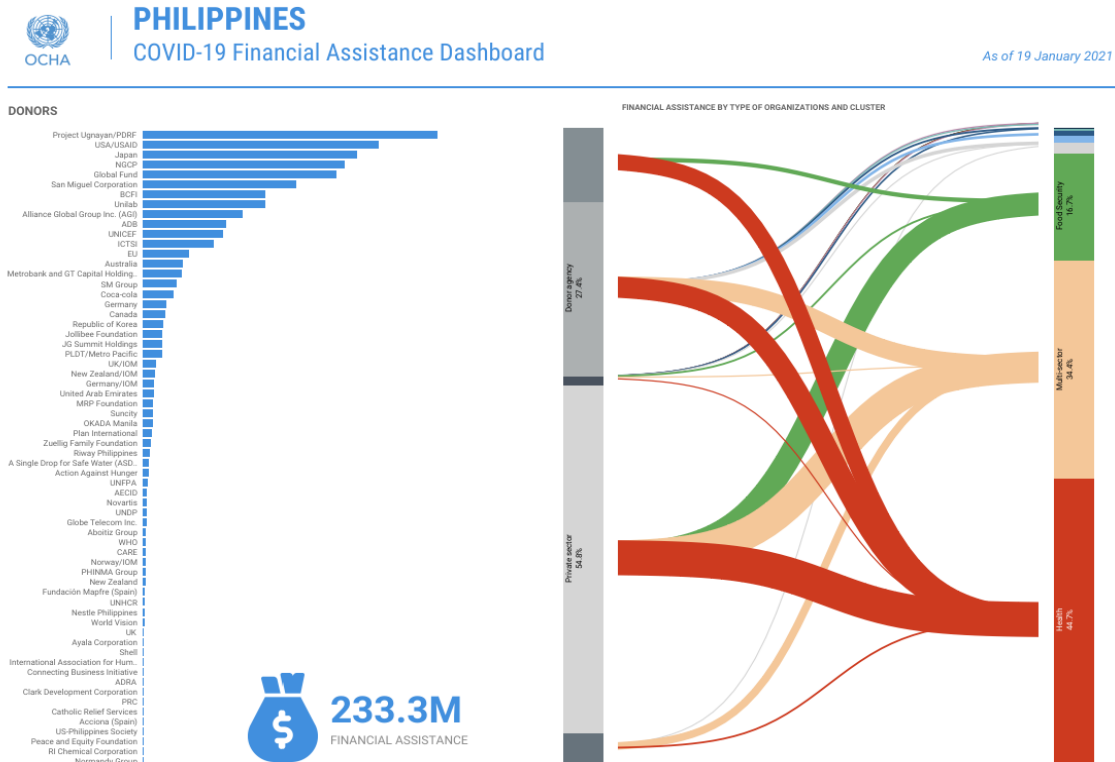
출처: LCF의 연혁자료를 기초로 정리함(<https://lcf.org.ph/about-us/#history>)

III. 코로나19와 필리핀 기업의 CSR 대응

1. 필리핀 코로나19 대응에서 민간부문의 기여

유엔인도주의업무조정국(UNOCHA)는 2021년 1월 중순 필리핀에서의 지원활동을 총정리하는 보고 자료를 온라인을 통해 제공하였다. 이 자료에 따르면 필리핀의 코로나19 대응을 위해 지원된 금품과 현물은 총 2억 2,220만 달러에 달하며, 지원주체별로 국제원조기구(11.8%), 선진 공여국이나 공여기관(27.4%), 민간기업(국내 및 외국인투자기업 포함)(54.8%), NGO(1.3%), UN기구(4.7%) 등으로 구분된다. 필자가 이 표를 주목한 이유는 필리핀의 코로나19 대응에서 민간부문에 대한 의존도가 매우 높기 때문(54.8%)이다.

<그림 1> 필리핀 코로나19 금융지원 현황표



출처: <https://public.tableau.com/app/profile/ocha.philippines.im/viz/PHILIPPINESCOVID-19FinancialAssistanceDashboard/DASHBOARD>

다음의 <표 3>은 위의 OCHA의 자료를 근거로 10만 달러 이상을 기부한 국가/기관/조직의 명단과 조직의 특성 및 기부유형을 정리한 것이다.(민간 영역의 지원활동을 음영으로 강조함)

<표 3> 필리핀 코로나19 금융지원 국가/기관/조직 현황표

국가/조직/기관 명	유형	액수(달러)	용처
PDRF의 프로젝트 웅나얀	민간	29.1M	식량 100%
미국(USAID)	공여국	29.1M	보건3.2, 교육10.7, 다목적 86.1
일본	공여국	21.2M	다목적 12.3, 보건 87.7%
NGCP	민간	20.0M	보건 100%
Global Fund	원조기구	19.1M	보건 100%
산미구엘	민간	15.2M	다목적 100%
BCFI	민간	12.1M	다목적 100%
UniLab	민간	12.1M	보건 100%
AGI	민간	9.9M	다목적 100%
ADB	공여기관	8.3M	보건 39.8%, 식량 60.2
유니세프	UN기구	7.9M	다목적 100%
ICTSI	민간	7.0M	다목적 100%
EU	공여국	4.6M	조율 10.3, 다목적 28.3, 보건 57.8%, 미분류 3.6%
호주	공여국	3.9M	보건 47.1%, 미분류 562.9%
메트로뱅크	민간	3.9M	보건 100%
SM	민간	3.3M	보건 100%
코카콜라	민간	3.0M	보건 100%
독일	공여국	2.3M	다목적 7.2%, 보호 19.0, 미분류 19.0%, 보건 54.9%
캐나다	공여국	2.3M	보건 100%
한국	공여국	2.0M	보건 50%, 다목적 50
졸리비	민간	1.9M	식량 100%
JS 서밋	민간	1.9M	보건 100%
PLDT	민간	1.9M	보건 100%
영국 IOM	UN기구	1.3M	다목적 100%
뉴질랜드 IOM	UN기구	1.3M	WASH 100%
독일 IOM	공여국	1.1M	미분류 100%
UAE	공여국	1.1M	보건 100%
MRP 재단	민간	1.0M	식량 100%
선시티	민간	1.0M	보건 100%
오카다 마닐라	민간	1.0M	보건 100%
플랜 인터내셔널	NGO	1.0M	식량 100%
쥬엘링 가족 재단	민간	0.8M	보건 100%
리웨이 필리핀	민간	0.7M	식량 100%
싱글드랍포세이프워터	NGO	0.6M	WASH 100%
Action Against Hunger	NGO	0.6M	WASH 8.6, 식량 58.7, 미분류 30.1%, 보건 0.4, RCCE 1, 보호 1.1
UNFPA	UN기구	0.6M	보건 100%
AECID	공여기관	0.4M	다목적 100%
Novartis	민간	0.4M	보건 100%
UNDP	UN기구	0.4M	보건 100%
글로벌통신	민간	0.4M	보건 100%

국가/조직/기과 명	유형	액수(달러)	용처
Aboitiz Group	민간	0.4M	보건 100%
WHO	UN기구	0.4M	보건 100%
CARE	NGO	0.3M	WASH 12.3%, 다목적 87.7%
노르웨이(IOM)	UN기구	0.3M	다목적 100%
핀마그룹	민간	0.3M	다목적 100%
뉴질랜드	공여국	0.3M	보건 100%
Fundación Mapfre	NGO	0.2M	보건 100%
UNHCR	UN기구	0.2M	다목적 100%
네슬레 필리핀	민간	0.2M	보건 100%
월드비전	NGO	0.2M	WASH 100%
영국	공여국	0.1M	보건 100%
아얄라그룹	민간	0.1M	보건 100%
셸	민간	0.1M	다목적 100%
International Association for Human Values	NGO	0.1M	보건 100%
코넥팅 비즈니스 이니셔티브	민간	0.1M	보건 100%
ADRA	NGO	0.1M	다목적 100%
클락개발공사	민간	0.1M	다목적 100%
PRC	NGO	0.1M	보급자리(셸터) 100%
가톨릭릴리프서비스	NGO	0.1M	식량 100%

출처: <https://public.tableau.com/app/profile/ocha.philippines.im/viz/PHILIPPINESCOVID-19FinancialAssistanceDashboard/DASHBOARD>

이상의 표에서 확인할 수 있듯, 국가 기능의 물적 부족분을 메우기 위해 필리핀에서 운영 중인 국내 기업 및 해외투자기업들은 대규모의 지원활동에 나섰으며, 이러한 지원은 CSR의 타이틀로 이루어졌다. 아래에서는 코로나 대응 차원에서 이루어진 CSR 활동을 살펴볼 것이다. 두가지 차원으로 분석이 이루어졌는데, 먼저 플랫폼 민간기구(PDRF)를 통한 지원활동의 사례를 살펴볼 것이며, 다음으로 필리핀의 대표적인 기업들의 대응활동을 정리해 보고자 한다.

2. 코로나 대응 CSR 사례(2) : 플랫폼 민간기구(PDRF)를 통한 지원

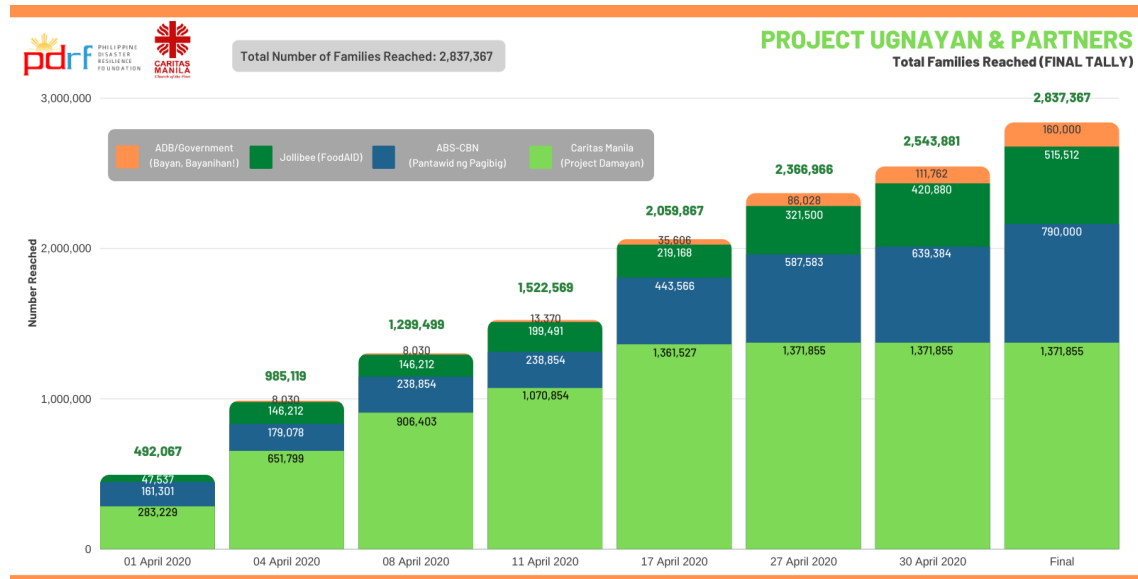
필리핀재난회복재단(Philippine Disaster Resilience Foundation, 이하 PDRF)은 연이은 태풍으로 큰 피해를 입은 2009년 대통령령에 의해 설립된 특별국가공립재건위원회(Special National Public Reconstruction Commission, Public Commission)를 모태로 한다. 이 기구는 재난 피해를 입은 지역사회의 긴급 수요 지원을 목표로 한다. 공공위원회는 복구 프로그램에 더 많은 지원을 얻기 위해 민간기구와 폭넓게 접촉하였다. 그에 따라 같은 해 재계의 대표자들과 주요 비정부기구를 중심으로 필리핀재난복구재단(PDRF)을 설립하였다. 이 기구는 2013년 잠보앙가 소요사태, 보홀과 세부에서 발생한 강도 7.2 지진, 그리고 태풍 하이엔의 피해에 효과적으로 대응하면서 사회적 영향력을 갖추게 되었다. 2013년 PDRF는 조직 재구성을 통해, 다수의 전문 분야 영역을 발전시켰다. PDRF는 현재 필리핀에서 특정 재난 발생시 복구를 위한 5개의 주요 영역별로 활동을 하고 있다. a) 쉼터 건설(shelter), b) 생계지원, c) 교육, d)환경, e) 물, 인프라, 위생, 보건. 2015년 이후 재단의 중간 이름은 복구(recovery)에서 회복(resilience)로 변경되었다.

PDRF는 필리핀 내에서 정부영역을 제외한 코로나19 지원 및 자원동원력에 있어 가장 중심적 위치를 차지하고 있다. 이를 위해 PDRF는 별도의 자원 허브(resource hub)를 운영 중이다.

(<https://covid19.pdrf.org/>) PDRF가 코로나-19 대응을 위해 실천한 사업은 총 5개 영역으로 구분된다. 각각은 별도의 프로젝트 명으로 진행되었으며, 참여하는 파트너 기관들에 따라 초점사업이 변형되어왔다.

1) 프로젝트 응나얀(Project Ungnayan)

<그림 2> 프로젝트 응나얀의 지원규모
(연두: 카리타스 마닐라 | 파란: ABS-CBN | 녹색: 졸리비 | 주황: ADB)



출처: PDRF 프로젝트 응나얀(<https://covid19.pdrf.org/project-ugnayan/>)

지난해 4월 말 기준 응나얀 프로젝트를 통해 모금되고 기부된 내역은 다음과 같다. 이상의 내역은 프로젝트 응나얀 전용 사이트에서 확인 가능하다.

<표 4> 프로젝트 응나얀의 모금 및 지원 규모

형태	수치
현금기부	1,306,421,579.82 필리핀페소
현물기부	450,944,619 필리핀페소
지원대상 가구	2,800,000가구
지원대상 개인	14,200,000 명

출처: <https://covid19.pdrf.org/project-ugnayan/map-of-disbursements/>

2) 프로젝트 카아가파이(Project Kaagapay 프로젝트 나란히)⁵⁾

<그림 3> 프로젝트 카아가파이 대표이미지



본 프로젝트는 주엘릭 파마, 메트로 드러그 등의 제약사 및 ABS-CBN 방송국과의 파트너십 하에 진행된 사업으로, 최전선 의료진을 위한 마스크와 페이스설프 등의 개인보호장비(PPE, personal protective equipment)와 병원용 공기정화기를 제공하는 것을 목적으로 한 모금활동이다. 2021년 1월 6일 기준, 프로젝트 카아가파이는 520만 페소의 현금과 1억 페소 상당의 현물을 지원받아 메트로마닐라와 주요 지방의 92개 병원에 20만명 분의 보호장비를 제공하였다. 이 모금사업에 참여한 기업과 단체는 최초 제안자인 주엘릭가족재단을 위시하여, 아얄라 그룹, 아얄라 재단, 코카콜라필리핀, 통신사 PLDT, 필리피나스 셸, PMA 동문회, 알라스카우유, 평화와평등재단, 알라가드낭바타스재단, 노르마니 그룹 등이 참여하였다.

3) 프로젝트 파가사(Project Pagasa)⁶⁾

프로젝트 파가사는 브라운대학의 인권과인도주의연구소, 프로젝트 호프(HOPE), PDRF가 공동 주관한 사업으로 보건활동가들에 대한 교육과 훈련을 제공하는 것을 목적으로 한다. 코로나19가 심각한 수준으로 치달게 되자, 필리핀 정부는 훈련된 의료진 부족 사태가 발생하였고 이에 따라 의료보조인력을 다수 채용하기 위한 계획을 수립하였다. 프로젝트 파가사는 이러한 인력을 대상으로 생물학, 전이 메카니즘, 감염예방과 통제, 접촉자 추적, 진단과 관리, 의료시설 운영, 위험 커뮤니케이션, 공공의료 메시지 관리 등에 대한 훈련 프로그램을 개발하고 제공함으로써 신규 의료보조인력이 현장에서 적절하게 활용되도록 지원하는 작업을 수행하였다. 모듈화된 강연 프로그램이 온라인으로 제공되었으며, 수도권과 주요 지방의 병원, 의료센터, 검역 담당 국방 및 경찰 인력을 대상으로 현장 교육 활동도 광범위하게 실시되었다.

5) 출처: <https://covid19.pdrf.org/project-kaagapay/>

6) 출처: <https://covid19.pdrf.org/project-pagasa/>

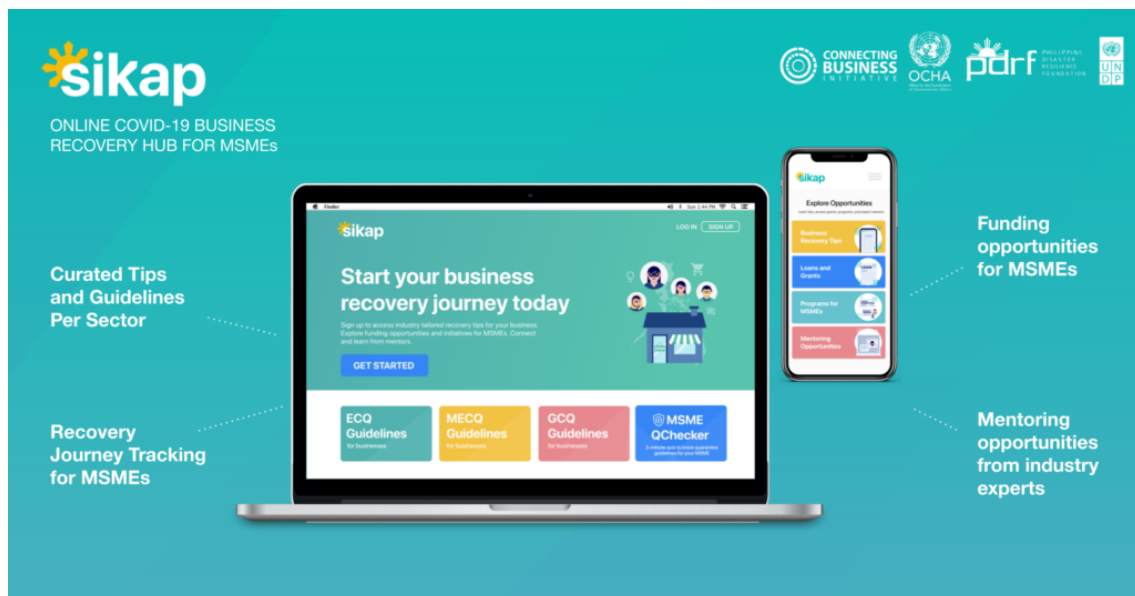
4) 프로젝트 K3(Kalinga para sa Kakusugan ng Konunidad)⁷⁾

칼링가파라사칼루수간낭코뮤니다드 혹은 프로젝트 K3는 PDRF-뉴질랜드외교부-트레이드에이드프로그램이 공동 주관한 사업으로 지방정부, 의료기관, 지역사회의 보건의료역량 강화를 목적으로 한다. 이 프로젝트는 세계보건기구(WHO)의 시스템구축블록프레임워크와 맞춰 지역사회 보건의료 역량과 보건정보 시스템 구축을 지원하는 것을 주된 내용으로 하였다. 본 사업을 통해 필리핀 내 1만 명 이상의 주민과 지방정부 공무원에게 온라인 및 오프라인 훈련 프로그램에 제공되었다.

5)프로젝트 시캡(Proejct Sikap)⁸⁾

코로나 19로부터 장기적인 회복을 위해서는 경제의 모세혈관에 해당하는 중소기업들이 회복력을 키우는 것이 중요하다. 이에 PDRF는 필리핀의 대표적인 사회적경제 조직들(코넥팅비즈니스이니셔티브)과 유엔인도주의조정위원회(UNOCHA), UNDP 등과 공동으로 시캡(Sikap 태도)이라는 프로젝트를 발주하였다. 시캡은 중소상인을 위한 온라인 사업회복허브이다. 필리핀에서 중소기업(MSMEs)이 차지하는 경제적 비중은 전체 등록 기업법인의 99.6%이며, 전체 고용의 62.6%를 차지한다. 코로나19 상황에서 가장 취약성을 드러낸 집단이기도하다. 중소기업의 운영자들은 코로나19 상황 하에서 금융 자원과 고용유지에 큰 어려움을 겪게 되었다.

<그림 5> 프로젝트 시캡의 활동이미지



시캡은 중소기업이 코로나19 위기를 넘어서 뉴노멀로 도약하도록 일련의 지원책을 제공한다. 주요 자문 영역은 분야별 팁과 가이드라인, 회복과정 트래킹, 전문가 멘토링, 자금지원 기회 제공 등으로 구성된다.

7) 출처: <https://covid19.pdrf.org/project-k3/>

8) 출처: <https://covid19.pdrf.org/msme-resilience/>

4. 민간기업의 코로나19 CSR 현황

1) 산미구엘그룹(SMC)의 코로나19 대응과 CSR

산미구엘그룹은 필리핀의 민간기업 중 가장 많은 액수를 코로나19 유관 CSR 사업에 사용할 것으로 알려져 있다. 이미 1년 이상 필리핀의 크고 작은 기업들이 코로나19 위기에 유능하게 대응해 왔다. 개인보호장비 및 소독제 기부에서부터 변화하는 방향에 맞춰 자신들의 조업방식을 바꾸는 식의 대응도 보여주었다. 대표적으로 산미구엘그룹의 지원활동을 살펴보자. 필리핀 최대 기업인 산미구엘 기업은 지난해 3월 정부의 락다운이 시행된 지 3일 만에 라구나주의 기네브라(진 브랜드) 생산시설을 70% 에틸알코올 제조시설로 변경한다고 천명하였다. 이는 양조시설을 의료용 알코올 생산 설비로 바꾸는 작업을 의미하며, 이를 통해 일일 10만 리터의 에틸알코올을 시민과 병원에서 사용하도록 만들었다.

팬데믹에 대한 산미구엘사의 대응은 2020년10월까지 약 130억페소를 전국의 최전선의료진과 빈민촌에 지급하였다. 주요 식량과 의료용품, 무료 연료 등이 제공되었으며, 격리시설 건설과 의료진의 교통비 등에도 특별기금을 할애하였다. 산미구엘사는 지난해 4월 이후 직접 고용한 의료진을 수도권 주요지역에 파견하였는데, 이 숫자는 12월 말 기준 100명으로 늘어났다. 산미구엘사가 파견한 의료진은 주로 수도권의 초등학교로 파견되었는데, 2020년에는 주요 진단 업무를 최근에는 백신 접종에 투입되고 있다.⁹⁾

2) 어보이츠 그룹(Aboitiz Equity Ventures)¹⁰⁾

어보이츠이퀴티벤처스(Aboitiz Equity Ventures, 이하 어보이츠)는 1989년 세부를 기반으로 설립된 지주회사로, 소비재, 유틸리티, 금융, 전력, 부동산 등을 주업종으로 한다. 세부를 비롯한 비사야스의 여러 섬과 바타안, 다바오 지역에서 석탄화력 및 전력회사를 운영 중에 있으며, 인프라 영역에서는 비콜국제공항, 보홀국제공항 등을 운영 중이며, 막탄 제 2 경제특구 등의 산업용 부동산 개발에도 참여 중이다. 금융 부문에서는 유니온 은행을 소유하고 있으며, 소액대출(마이크로파이낸싱)을 전문으로 하는 사회사업 NGO 라몬아보이츠재단을 운영하고 있다.

지난해 8월까지 어보이츠는 정부와 지역사회에 코로나19 대응 자금으로 2.2억 페소(약 500억) 이상을 기부하였다. UNOCHA에 보고된 기부금은 50억 원 정도로 위의 금액에는 직원을 위한 특별 지원을 포함한 것으로 파악된다.

초기 회사는 비즈니스의 영속성을 유지하는 것이 사회에 기여하는 것이라 생각하며, 직원에 대한 급여 및 13월 보너스의 조기지급, 의료비 보장 등을 제공하며, 재택근무에 문제가 없도록 유무형적 지원도 병행하였다. 주요 전력운용사로 필수산업시설, 지역사회, 병원 등의 시설에 대한 전력 공급의 일관성을 유지하기 위해 노력하였고, 일반 사용자의 납부기한 연장 등을 포함하는 코로나19 지원책을 제공하였다. 금융 부문에서는 대출상환 기한을 연장하고 온라인 페이 송금 수수료 면제 정책을 실시하였다. 또한 식품 자회사인 Pilmico를 통해서 딸락과 일리간의 병원과 검문소 등에 빵을 제공하였으며, 상하수도 사업장(바탕가스)의 수도요금 납부 기한도 연장조치하였다. 또한 필리핀의 재난

9) 출처 : 산미구엘사 공보팀 <https://www.sanmiguel.com.ph/stories/walang-iwanan-smcs-covid-19-efforts/smc-deploys-100-doctors-and-nurses-to-govt-vaccination-sites-help-administer-over-55000-covid-19-vaccines-in-ncr>

10) 출처: Business Mirror(2020/09/09) <https://businessmirror.com.ph/2020/09/09/abotiz-group-advancing-business-and-communities-amid-covid-1>

구호 전문 민관협력기구인 PDRF의 프로젝트 웅나얀에도 1억 페소를 지원하여, 약 760만 명에서 식량과 기본 의료장비를 제공하였다.

어보이츠 그룹도 사회사업을 전담하는 어보이츠재단(Aboitiz Foundation)이 있다. 재단은 ‘Kinder’라는 크라우드펀딩 온라인 플랫폼을 활용한 모금활동을 펼쳐 수익금을 격리시설에 수용된 환자를 지원하는데 활용하였으며, 약 300만 페소를 들여 세부지역에 임시 격리시설을 만드는 활동을 지원하였다. 그 밖에도 전국인이 활동을 많이 전개하였는데, 특히 회사의 출발지와 주요 사업장이 있는 비사야스와 민다나오 지역에 대한 지원 활동에 적극적으로 나섰다.

세부지역에서는 비센테소토포메모리얼병원(Vicente Sotto Memorial Medical Center, VSMMC)와 세부격리센터 등의 공공시설 및 다수의 민간 병원의 환자와 병원관계자들에게 하루 세끼 식사를 제공하였다. 비사얀전력사는 PT 바얀리소스라는 NGO와 함께 공공 및 민간 병의원에 의료장비를 제공하였으며, PDRF와의 협약을 통해 무증상격리환자를 위한 다용도 텐트를 기부하였다. 가족재단인 라몬 아보이츠재단은 소액대출을 전문으로 하는 사회사업기구인데, 세부지역의 항구에서 격리된 승객들과 선박노동자들에 대한 긴급지원과 세부지역 소상공인들을 위한 생계지원을 제공하였다. 또한 세부광역시장수도국(MCWD)와 협력하여 손씻기 캠페인 #HUNAWunaw의 소요자금을 제공하였다. 이 사업을 통해 세부광역시는 버시터미널, 주차장, 지프니정류장 등 사람들의 방문이 많은 장소에 휴대용 세면대를 설치하여 손씻기를 통해 코로나19 감염예방에 나서도록 지원하였다. 어보이츠는 민다나오에서 인프라, 전력, 농식품 등 다수의 자회사를 운영하는데 주요 관광사와 병원 및 검문소에 의료용품과 식품을 제공하였다.

3) 필리피нас 쉘의 코로나19 대응과 CSR¹¹⁾

필리피нас 쉘은 도소매 업종으로는 전국적인 가스충전소 및 주유수 체인을 운영하고 있으며, 자원 생산 부문에서는 팔라완 인근의 가스전 개발과 생산 및 가공을 담당하고 있다. 에너지원이자 원료자원은 생필품에 해당하므로, 코로나19 상황에서 쉘의 가장 중요한 목표는 중단없이 가스생산 조업을 안정적으로 운영하는 것이었다. 특히, 루손섬 전력의 40%를 공급하는 팔라완 지역의 마람파야 가스전 사업의 안전한 유지 직원을 위해 1) 유연 업무 실시 2)긴급대출을 포함하는 금융지원 3)휴무없는 원격진료 서비스 제공, 4) 온라인 카운슬링 서비스 5) 영업 유지를 위한 임시 숙소 및 교통편 제공을 제공하였다.

필리피нас 쉘은 지난해 4월부터 자체 코로나19 대응 프로그램인 아니파라사바야니 프로젝트(Ani Para sa Bayani project) 시행 중이다.¹²⁾ 아니파라사바야니는 문자 그대로 “영웅을 위한 수확”을 의미하며, 계약된 농가에서 생산한 농산물을 코로나19의 최일선에 있는 의료진(영웅)에게 제공하려는 목적의 사회공헌사업이라 할 수 있다. 이 사업은 지방정부, 중앙정부의 관련 부처, 시민단체 프론트라인 피더스(Frontline Feeders PH), 다양한 의료시설과의 밀접한 파트너십 하에 운영 중에 있다. 최고수위 격리조치인 ECQ(enhanced community quarantine) 기간 중 운영된 이 사업의 주요 내용은, 첫째, 소농의 농산물 판로 제공, 둘째, 수도권의 최전선 의료진에게 영양가 있는 식사 제공, 셋째, 지방정부가 한계상황의 가정에 제공한 식량 꾸러미 제공을 내용으로 하며 쉘은 식량조달 비용과 운송 책임을 담당하였다.

본 사업은 쉘 필리핀의 사회공헌 전담 재단인 PSFI(Pilipinas Shell Foundation, Inc)이 주관하되

11) 출처: <https://www.shell.com.ph/covid19.html>

12) 출처: <https://www.shell.com.ph/media/media-releases/2020-media-releases/pilipinas-shell-foundation-inc-launches-ani-para-sa-bayani-to-help-communities-affected-by-covid-19.html>

실행은 시민사회 파트너인 프론트라인 피더스(Frontline Feeders PH)에서 담당하였다. 프론트라인 피더스는 수도권의 농민조직과 도시지역의 병원을 연계하고, 물류를 담당하며, 조달 식품의 할당을 담당하였다. 과정에서 음식물 쓰레기 양산이나 폐기량을 최소화하는 노력을 섬세하게 더했다. 지난해 11월부터 필리핀에서는 일종의 민간 봉사활동으로 푸드 팬트리(무료식재료 나눔 행사)가 전국적으로 펼쳐지고 있는데, 쉐ل 역시 빈곤지역 지역사회를 위한 커뮤니티 팬트리 사이트를 까비테주 바코르 외 수도권 5개 지역에서 운영지원하고 있다.

IV. 필리핀 한국기업의 CSR : 개별 사례

1. 개별회사의 자선사업: 필리핀 삼성전기의 사례¹³⁾

한국을 대표하는 다국적기업 삼성은 필리핀에서 수도권 라구나 지역을 중심으로 삼성전기 생산사업장을 운영 중에 있다. 삼성의 코로나19 대응 CSR은 글로벌삼성을 통해 이루어지는 것으로 파악된다. 전기전자 부문 전문 기업의 특징을 살려 기술과 자원 부문에서의 지원에 주력하는 모습을 확인할 수 있다.

필리핀 삼성전기의 활동은 다음과 같다. 삼성 필리핀은 지난 1월 이후 총 약 2900만 달러(약 330억원) 상당의 기금과 물품을 삼성이 진출한 국가의 정부와 지역사회의 코로나19 대응을 위해 기부하였다. 또한 삼성은 격리 중인 환자들을 위해 삼성 휴대폰을 기부하여 그들이 외부의 가족과 친구들과 교신할 수 있도록 지원하였으며, 병원과 격리시설에 공기정화기를 제공하였다. 지역의 학생들이 온라인 수업에 참여할 수 있도록 태블릿을 지원하였으며, 삼성이 제공하는 온라인 콘텐츠의 교육내용도 강화하였다. 또한 최일선 의료진들을 위한 다양한 지원을 하였다. 열대의학연구소(Research Institute for Tropical Medicine, RITM), 필리핀종합병원, 글로벌통신사에 500개 이상의 스마트폰과 태블릿을 지원했다. 구체적으로 RITM에서 코로나19 검진키트 개발을, 필리핀종합병원에서 샘플 가공 작업을 지원하였다. 또한 필리핀국립대학교 산하의 필리핀게놈센터(Philippine Genome Center, PGC)에 세탁기를 제공하고, 필리핀정부가 인증한 진단 키트를 공동개발하였다. 마지막으로 조업을 중단한 현장인력과 가족을 위해 3천만 페소(약 6억 8천만 원)의 현금을 지원하였다.

2. 한국기업-한인사회의 대민 지원 활동

글로벌기업인 삼성과 일부 대기업의 경우에는 기업 차원에서 별도의 CSR 사업을 기획하고 운영할 수 있는 주체가 될 수 있다. 하지만 필리핀의 교민사회의 경우 중소기업의 도소매업, 관광·식당·어학원·숙박업 등 서비스 업종에 참여하는 기업인들이 절대 다수이며, 제조업체의 규모도 중소기업으로 한정되는 경우가 많다. 이러한 교민사회의 특징을 고려할 때 현지 진출 기업의 CSR을 통한 현지사회에 대한 사회공헌 활동의 수는 미미한 수준으로 간과되기 쉽다.

하지만 교민 개개인, 교민조직(한인회), 대사관을 비롯한 공공기관 등의 활동을 폭넓게 관찰한 결과 CSR로 분류되기는 어려우나 필리핀 현지사회와의 상생을 위해 다양한 봉사 및 지원 활동을 하는 경우는 다수 발견할 수 있다. 대민 활동을 폭넓게 관찰하기 위해 대표적인 교민언론인 마닐라 서울(Manila Seoul)의 기사를 통해 지난 1년 간 필리핀의 한인사회/한인기업의 활동을 다음과 같이 정리해보았다.

13) 출처: <https://www.samsung.com/ph/inform/covid-19/>

<표 5> 한인사회/한인기업의 코로나19 관련 대민활동(2020.04~2021.05)

시기	실천주체	수혜대상	활동내용	비고(재원 등)
20년 4월	사랑밭교회	불법체류교민	장기 불법체류자의 숙식 및 귀국 수속 지원	한인사회
20년 4월	여수지구촌사랑 나눔회	산페드로시 빈민지역	지역사회클리닉 시설정비 빈곤층 쌀과 현금지원	한국 민간단체
20년 4월	중부루손한인회	한인 및 한인업체 직원	구호물품 제공	한인사회
20년 4월	한인총연합회	한인	구호물품 제공	한인사회
20년 5월	한국대사관	필 외교부	50만불 상당 진단키트 등	한국 정부
20년 5월	서천군	산호세시	방역물품 지원	한국 지방정부
20년 5월	한국대사관	필리핀 정부	쌀 950만 톤 지원	한국 정부
20년 5월	중부루손한인회	중부루손 한인	구호물품 지원	한인사회
20년 5월	한국수자원공사	양갓댐 지역주민	사업장 인근 지역사회 구호물품 제공	한국기업
20년 5월	유니그룹	마닐라시	검사부스 6대 기증	한국기업
20년 5월	중부루손문화원	앙헬레스 시	구급차 및 식량 기증	한인사회
20년 5월	코윈 필리핀	라스피냐스시 빈곤지역	화재피해 지역 구호물자 제공	한인사회
20년 5월	밀알복지재단	마닐라 장애인가정	긴급 구호물자 제공	한국기업
20년 5월	한국대사관	6·25참전용사	마스크전달	한국 정부
20년 5월	한인회	한인 및 지역파출소	식량, 라면, 알코올 등 구호물자 제공	한인사회
20년 5월	911수색구조대	마닐라 공공기관 및 빈곤지역	방역지원	한인사회
20년 6월	한국델몬트	다바오정부	의료용 마스크 지원	한국기업
20년 6월	농심	필리핀 탁구단	탁구용품 제공	한국기업
20년 6월	경기도약사회	빈민지역	의약품 제공	한국 민간단체
20년 7월	캠프아시아	볼라칸/딸락의 빈민지역	긴급지원 및 마스크 생산을 통한 일자리 창출	한국 민간단체 KOICA
20년 7월	한국SD바이오 센서	필 보건부	진단키트 제공	한국기업
20년 8월	바기오한인회	지방정부	알코올 제공	한인사회
20년 8월	부천시	필 지방도시	마스크 제공	한국 지방정부
20년 9월	삼성전기	퀘존시	태블릿 PC 제공	한국기업
20년 9월	필한국여성회	빈곤지역	식량 지원	한인사회
20년 9월	정림코리아	퀘존시 경찰청	식량 지원	한인사회
20년 10월	래피젠	필리핀 경찰청	의료용품 지원	한국기업
20년 10월	신한은행	빈곤지역	저소득층 아동 생필품 제공	한국기업

시기	실천주체	수혜대상	활동내용	비고(재원 등)
20년 11월	동방사회복지회	코피노가정	앙헬레스와, 바기오 지역 코피노 가정 긴급구호	한국 민간단체
20년 11월	정토회	북부민다나오 병원	방역물품 지원	한국 민간단체
20년 11월	한국대사관	필 상원	태풍피해자를 위한 인도적 지원금 전달	한국 정부
20년 11월	한국대사관	필 외교부	한-아세안협력기금 및 바자회기금 활용 방역물품 지원	한국 정부/ 한인사회
20년 12월	한인상공회의소	태풍피해지역	학용품 전달 및 복구 봉사	한인사회
20년 12월	청림코리아	마닐라 빈곤지역	쌀과 간식 제공	한인사회
21년 2월	한인총연합회	빈곤 교민	동포나눔 구호활동	한인사회
21년 5월	세부한인회	빈곤 교민	동포나눔 구호활동	한인사회

출처: 주간지 마닐라서울의 기사를 중심으로 정리함(<https://issuu.com/manilaseoul>)

VI. 요약 및 제언

임석준(2009)은 해외진출 한국기업의 현지화에 대한 사회학계와 경영학계의 접근을 비교하며, 양자에 대한 비판과 함께 전략적 ‘현지화’ 논의를 넘어서는 기업의 사회적 책임(CSR)가 필요함을 주장한 바 있다. 그의 주장을 좀 더 살펴보면, 경영학자들이 바라본 현지화 논의는 인사, 재무, 마케팅 등 기업의 기능별 연구에 집중하면서 자칫 본국의 윤리적 기준을 다른 나라에 무차별적으로 적용하는 문화적 제국주의로 이어질 가능성을 지적하였다. 반면 사회학자들의 현지화 논의는 노무관리를 중심으로 전개되는데 이 역시 보편적 도덕원칙 보다는 문화 상대주의에 빠질 가능성이 있다고 비판하였다. 더 나아가 임석준이 제시하는 해외진출기업의 CSR은 글로벌 시각과 현지의 시각이 적절히 섞인 절충주의적 특성을 지닌다. 그는 CSR을 고정적 윤리기준으로 보는 것을 넘어서 기업, 시민단체, 국가, 지역사회 등 다양한 행위자들의 갈등/협상의 상호작용을 통해 과정적으로 형성되는 일종의 영역(negotiated terrain)으로 바라볼 것을 제안한다.

필리핀에 진출한 한국기업의 CSR을 통해 기업-현지사회의 상호작용을 검토하려는 연구의 본래 목적에서 봤을 때 이상의 임석준의 논의는 하나의 가능성을 제시해 준다. 필자가 파악한 필리핀의 한국기업 혹은 한인사회는 개별기업의 CSR을 논하기에는 제한점이 너무 많다. 삼성전기로 대표되는 글로벌기업 혹은 다국적기업처럼 기업 스스로의 판단에 따라 사회공헌 전략과 CSR의 포트폴리오를 갖추는 경우가 있기는 하다. 하지만 베트남이나 인도네시아처럼 대규모 고용을 유지하는 제조업체가 부재하고, 교민사회의 주요 경제활동은 도소매업종, 관광·숙박·식당 등 서비스업종, 금융·물류·무역·교육 등 고차서비스 업종에 집중되어 있는 편이다. 따라서 개별 기업의 CSR보다는 한인사회와 필리핀 현지에서 활동하는 한국계 및 현지 NGO 단체와 연계된 대민봉사활동과 사회적 기여를 통해 한국 기업(상공인)-현지사회의 만남이 보다 일반적인 형태이기 때문이다. 이런 점에서 필리핀에서 한국의 기업(상공인)이 실천하는 CSR에 준하는 활동은 경영학도 사회학도 아닌 오히려 공공외교의 차원에서 검토되는 것이 적절한 것이라 판단된다.

본문에서 살펴보았듯, 필리핀 사회에서 실천되는 CSR의 경우, 소수의 대기업 집단의 경우 자체 재

단을 통한 CSR 활동을 전개하는 경우도 있지만 많은 경우 현지의 민간단체 혹은 정부와의 협력 관계 안에서 형성된 민간단체의 플랫폼 조직(PBSP, LCF, PDRF 등)을 통해 이루어지는 경우가 많다. 아무리 대기업이라도 해당기업의 가치사슬로 포섭가능한 CSV 활동 보다는 자선활동이, 특히 코로나 19 상황 속에서는 긴급구호 성격의 지원이 다수를 차지했던 것은 여전히 필리핀 사회에서 기업 문화 혹은 기업의 사회적기여에 대한 논의가 충분히 성숙했다고 보기 어려운 상황을 드러내 준다.

필리핀의 한국기업이나 한인사회의 대민활동은 여전히 개별적이거나 파편적으로 이루어지고 있으며, 교민언론을 통해 단신으로 소개될 뿐이라는 점에서 아쉬움이 크다. 따라서 향후 한인기업 및 한인사회의 대민봉사를 포함한 CSR 유관 활동 사례들이 축적되고 일련의 방향성을 갖는 정보로 재정리될 필요가 있을 것이다. 관련하여 최근 국내의 코트라 및 코이카 등에서 고려하고 있는 ‘글로벌 CSR 지원활동’은 향후 교민사회-교민기업의 CSR 활동에서 시사점을 제공한다.

대표적으로 코트라가 강조하는 글로벌 CSR에 있어, 이 활동의 주체는 기본적으로 글로벌 진출 민간 기업이지만, 실제 CSR 활동을 실천함에 있어서는 다양한 형태의 주체 간 조합과 협력을 제안하고 있다. 기존에 CSR-PPP 연계 시도에는 이러한 문제의식이 반영되었던 것으로 볼 수 있다. 하지만 기존의 글로벌 CSR 형태가 기업독자모델 혹은 기업-정부 파트너십 정도에 머물렀다면, 앞으로는 기업-정부-NGO 파트너십, 기업-정부-국제기구-NGO 파트너십 등 보다 다양한 형태가 모색될 수 있다.

<표 5>에서 정리된 실천사례의 경우에도 그 내용에 있어 기업인 다수의 재정적 지원이 한인회나 필리핀에서 운영 중인 한국계 개발NGO를 통해 현지사회에 전달되는 경로가 다수 발견된다(예: 코이카 재원을 활용한 캠프아시아(NGO)의 대민 구호활동¹⁴), 국내의 기업 출연 및 민간 모금 재원을 활용한 동방사회복지회(NGO)의 대민 구호활동). 이러한 실천은 기업활동이 아니라 국제개발협력의 관점에서도 이미 검토되어 왔다. 최근 국제개발 협력 진영에서는 사회적기업이 참여하거나 사회적경제적 방법을 적용하는 경우가 점차 많아지고 있다. 이러한 시도는 첫째, 사회적기업 본연의 목적인 경제적 자립과 사회적가치창출(사회 및 환경적 증진)에 기여함으로써 개발효과성을 높일 수 있으며, 둘째, 협력의 주체로 개도국의 빈민, 지방정부 등을 포괄하는 거버넌스 구조를 갖추는 민관협력적 구조를 갖추게 만들고, 셋째, 새로운 방식의 기업의 사회적공헌활동을 충족시킴에 따라 개발재원의 새로운 조달창구를 만들어내는 것이라는 점에서 점점 더 주목받고 있다(구정우 외 2014, 김동욱·조흥국 2016, 김동훈 2009).

이렇듯 개별기업으로 환원되지 않는 집합적인 실천으로서의 글로벌 CSR의 일차적 재원을 제공하는 다국적기업(외투기업)의 경쟁력 제고를 넘어서, 실제 해당 CSR 활동이 수행되는 개도국의 지역사회의 발전에 규모있고 유의미한 기여로 이어질 수 있다. 나아가 이러한 활동은 공공외교 차원에서 한국의 국가적 이미지 쇄신과 매력도 향상이란 부수적 효과까지로 낼 수 있을 것이다. 다만 CSR을 통한 지역사회 발전 혹은 CSR을 매개로 한 한국기업(교민사회)-지역사회의 상생을 위해서는 단순한 자선과 시혜의 수준을 넘어서 현지사회의 지소가능발전에 기여한다는 보다 상위수준의 목표설정이 필요할 것이다.

14) 캠프아시아의 사회적 경제기반 국제개발협력 사례는 이상현(2015)의 논의를 참고할 것.

참고문헌

- 구정우·김율리·김대옥. 2014. 글로벌 사회공헌에서 공유가치 창출로: 국제개발 민관협력 혁신모델의 조건. 국제·지역연구 24(1). 75-113.
- 김동욱·조흥국. 2016. 국제개발협력에서 한국형 사회적기업 ODA 모델에 관한 연구. 사회적기업연구, 9(2), 85-110
- 김동훈. 2009. 국제개발협력과 한국의 사회적기업. 국제개발협력 3. 18-39
- 박기덕. 2004. 경제위기와 민주주의: 필리핀 민주화의 경우. 민주주의와 인권 1(1). 171-211.
- 엄은희. 2021. 필리핀의 코로나19 대응: 선출된 권력의 권위주의적 대응. 전제성·김희숙 편. 코로나 19에 맞서는 동남아시아: 국가별 대응과 초국적 협력에 관한 학제적 연구. 전북대 출판부. 144-178.
- 이상헌. 2015. 사회적 경제를 통한 국제 개발 협력의 진화: 필리핀 타워빌(Towerville) 지역 사례를 중심으로. 민주사회와 정책연구 29. 205-241.
- Aguing-Dalisay, Grace and Lydia Sarmiento-Enrile. 2011. "Searching for Roots of Corporate Social Responsibility in Filipino Values". In Corporate Social Responsibility: From Corporation to Transformation. Makati: League of Corporate Foundations.
- Calingo, Roberto, and Mutya Delos Reyes. 2011. "CSR Trends and Challenges in the Philippines". In Corporate Social Responsibility: From Corporation to Transformation. Makati: League of Corporate Foundations.
- Hawes, Gary. 1987. The Philippine State and the Marcos Regime: The Politics of Export. Cornell University Press.
- Huntington, S. 1991. Democracy's Third Wave. Journal of Democracy. (<https://www.ned.org/docs/Samuel-P-Huntington-Democracy-Third-Wave.pdf>)
- Georgescu, G. 2016. Patterns of Corporate Social Responsibility in the Philippines: A Case Study of Japanese Companies Operating in the Philippines. Master Degree's dissertation in Osaka Jogakuin University
- Rafael, E. 2017. Building the Case for CSR: Philippine Corporate Discourse on the Role of Business in Social Development from the 1970s to the Present.
- UNOCHA(유엔인도주의적지원조정국). 2021. PHILIPPINES: COVID-19 Financial Assistance Dashboard. (<https://public.tableau.com/app/profile/ocha.philippines.im/viz/PHILIPPINESCOVID-19FinancialAssistanceDashboard/DASHBOARD>)
- Werther, William B., Jr. and David Chandler. 2011. Strategic Corporate Social Responsibility. California: SAGE Publications, Inc.

웹사이트

- 마닐라 서울 웹사이트 <https://issuu.com/manilaseoul>
- 산미구엘(SMC) 공보팀 <https://www.sanmiguel.com.ph/stories/walang-iwanan-smcs-covid-19-efforts/smc-deploys-100-doctors-and-nurses-to-govt-vaccination-sites-help-administer-over-55000-covid-19-vaccines-in-ncr>
- 삼성전기 필리핀 코로나19 대응 웹사이트 <https://www.samsung.com/ph/inform/covid-19/>

Business Mirror(경제전문 언론사) <https://businessmirror.com.ph/>

LCF의 웹사이트 <https://lcf.org.ph/>

PBSP의 웹사이트 <https://www.pbsp.org.ph/>

PDRF 코로나19대응 웹사이트 <https://covid19.pdrf.org/>

Shell Philippine 코로나19대응 웹사이트 <https://www.shell.com.ph/covid19.html>

분과회의 2 | 전북대 동남아연구소 라운드테이블 보편적 건강보장을 위한 동남아의 여정

1. 백용훈 (단국대)
| 베트남 공공-민간 혼합 공급체계의 특징과 법제화 과정
2. 김형준 (강원대)
| 인도네시아의 보편적 의료보장체계의 형성
3. 전제성 (전북대)
| 인도네시아 보편적 건강보장과 노동운동
4. 김희숙 (전북대)
| 미얀마의 의료보장 현황과 소수민족 및 국제기구의 역할
5. 양영란 (전북대)
| 캄보디아의 보편적 의료보장의 현황과 과제

베트남의 공공-민간 혼합 공급체계의 특징과 법제화 과정

백용훈(단국대학교)

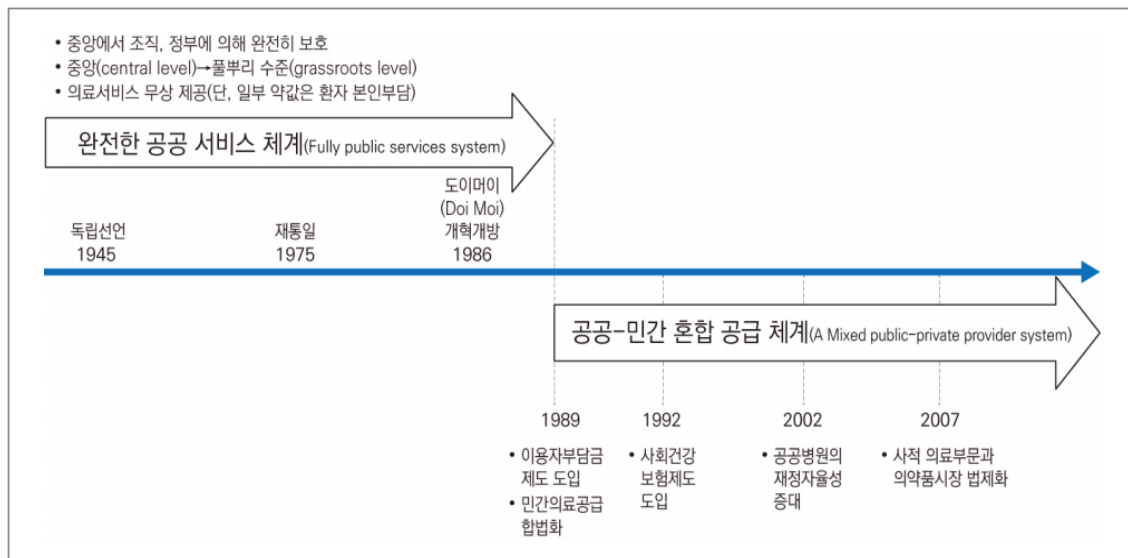
이 발표문은 <보편적 건강보장을 위한 동남아의 여정>을 주제로 출판 준비 중인 단행본에 포함될 글의 개요에 해당한다. 글의 목적은 초기 개혁을 수정하는 과정에 있는 베트남의 보건의로 보장의 상황을 파악하고 보편적 건강보장의 의미와 과제를 검토하기 위한 것이다.

1. 보건의로 부문의 공공-민간 혼합 공급체계

도이머이 정책 시행 후 베트남은 주요 공공서비스에 대한 ‘사회화(Socialization)’ 정책을 실시했다. 사회화 정책이란 “사회의 가능한 모든 자원”을 동원하도록 장려하여 국가와 사회 간 비용과 책임을 서로 분담하는 이니셔티브이며, 1990년대 초부터 본격적으로 시작된 거시경제 개혁에 따른 자원 제약을 해결하기 위하여 도입한 것이다(Le et al., 2020, p.4). 이에 따라 정부는 보조금을 줄이고 서비스 이용료를 받으며 민간 부문과 각종 사회단체의 자원을 재량적으로 동원할 수 있도록 각종 규제를 개혁했다.

보건분야에서 국가, 시장, 가구 등의 역할 변화가 발생한 기점은 1989년이다(그림 참조). 이전에는 완전한 공공서비스 체계(Public Service System)였다면, 이후에는 공공과 민간이 혼합된 공급체계(Mixed Public-Private Provider System)로 전환된 것이다. 보건의로 부문에서 이행된 주요 사회화 정책은 서비스 비용에 대한 이용자부담금(User-fee for Service Payment) 제도(45-HDBT) 도입과 민간의료 공급 합법화(1989년), 사회건강보험(Social Health Insurance) 제도(299/1992/HDBT, 1992년) 도입, 공공병원의 재정 자율성(Financial Autonomy in Hospitals)(10/2002/ND-CP, 2002년) 증대, 사적 의료 부문(Private Health Sector)과 의약품 시장(Drug Market)의 법제화(11/2007/TTLT-BYT-BTC-BCT, 2007년) 등이다.

그림. 베트남 보건의로 시스템의 개혁과정과 주요 이니셔티브



자료: Priwitzer(2012), 백용훈(2018), 백용훈(2020).

2. 보편적 건강보장의 실천

1) 인구 집단에 대한 보장성 확대

베트남 인구의 건강보험 가입 비중은 제도적 개혁과 함께 지속적으로 증가해왔다. 아래 표에서 확인할 수 있듯이 베트남의 건강보험 프로그램은 1992년 건강보험 조례 공포에 관한 시행령(299/1992/HĐBT)에 의해 전국적으로 실행되었다. 이에 따라 가장 먼저 공무원, 국영기업 근로자 10인 이상 비국영기업에 종사하는 근로자, 그리고 연금 수령 및 기초생활보장 수급자(노인)가 건강보험 적용 대상으로 포함되었다.

이후 베트남은 건강보험 가입 대상을 점차 확대해나가는 법을 공포했다. 1998년 시행령(58/1998/NĐ-CP)으로 인하여 국회의원, 인민위원회 의원, 영유아 교사, 사회 복지 대상자, 경찰과 군인의 부양가족이 건강 보험 적용 대상으로 포함되었다. 또한, 2005년 시행령(63/2005/NĐ-CP)을 통해 1개월 이상 비국영기업에 종사하는 근로자, 협동조합, 기타 조직, 참전 군인(war veterans), 빈곤층으로 확대되었다(Lê Thi Hoài Thu 2008: 6-8).

의료보험법은 1961년 제정된 사회보험법에 편입되어 있었지만 2008년에 법이 개정되면서 현재 단독으로 운영되고 있다. 의료보험은 건강 검진과 함께 등록된 의료 시설에서 입원 및 외래 진료를 받을 수 있는 자격을 부여한다. 2008년 11월 14일 통과된 의료보험법(25/2008/QH12)은 보편적 보장을 달성하기 위한 로드맵으로서 국가 사회건강보험 프로그램(National Social Health Insurance program)의 성격을 가지면서 모든 유형의 기업 근로자(2009년 이후), 학생(2010년 이후), 농업 종사자(2012년 이후), 그리고 근로자 및 조합원의 부양가족(2014년 이후)으로 그 대상을 확대하였다. 하지만, 소수민족을 포함하여 사회적 소외 계층 등의 건강보험 가입률은 현저히 낮았다.

표. 건강보험 적용대상자 확대 및 등록률

년도	제도	대상자	등록률
1992	시행령 (299/1992/HĐBT)	공무원, 국영기업에 종사하는 근로자, 10인 이상 비국영기업에 종사하는 근로자, 연금수령자, 기초생활보장수급자(노인)	4%
1998	시행령 (58/1998/NĐ-CP)	국회의원, 인민위원회 의원, 영유아 교사, 사회 복지 대상자, 경찰과 군인의 부양가족	23%
2005	시행령 (63/2005/NĐ-CP)	1개월 이상 비국영기업에 종사하는 근로자, 협동조합, 기타 조직, 참전 군인(war veterans), 빈곤층	46%
2009	의료보험법 제정(의무 가입 & 자발적 가입, 25/2008/QH12)	6세 이하 어린이, 차상위 빈곤층	60%
2010		학생	65%
2012		농업 종사자	66%
2014		근로자 및 조합원의 부양가족; 기타 단체	70%
2015	의료보험법 개정(의무 가입, 46/2014/QH13)	가구 단위 전 국민 의무 가입	72%
2017년 2월 말			82%
2021년 6월			89.9%

자료: 베트남사회주의공화국 정부 홈페이지, 백용훈(2018), Minh Ngoc(2021).

이후 베트남 정부는 의료서비스의 질과 지속가능한 발전을 위한 목표를 위하여 취약 계층과 빈곤층을 의료보험 적용 대상에 포함시키는 문제에 대하여 주목했다. 그 결과 베트남 의료보험법은 2015년 1월 1일부터 전 국민이 의무적으로 가입하도록 개정(46/2014/QH13)되었다. 베트남 정부 발표에 따르면, 2021년 6월 기준 전체 인구의 89.9%가 의료보험에 가입 중인 것으로 나타났다.

2015년 1월 1일부터 발효된 개정 의료보험법(46/2014/QH13)은 기존 2008년 의료보험법(25/2008/QH12) 52개 조항 가운데 28개 조항을 수정 및 보충한 것이다. 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 기존에는 의무 가입(bắt buộc)과 자발적 가입(tự nguyện)으로 구분되었던 의료보험 가입 대상을 전 국민 “의무 가입”으로 규정하였다. 둘째, “가구 단위”의 의무 가입제를 도입하였다. 이에 따라 법 규정상 모든 가구 단위의 구성원들은 의료보험료를 납부해야 한다. 셋째, 보건의료 비용 통제, 서비스 질 보장, 의료 정책 우선순위에 대한 대응 등 기본적인 급여 보장이 가능한 서비스 패키지(basic health services package, BHSP) 구축이다. 넷째, 일차의료기관 등록 제도이다. 다섯째, 전국 지역별 인민위원회와 지도자들이 전 국민 의료보험의 중요성을 인식하고 책임을 다하는 것이다. 여섯째, 지역 실정에 맞는 세부 추진 방안을 마련하는 것이다.

2) 의료서비스 제공

베트남 보건부는 베트남어로 찌다오뚜이엔(Chi đạo tuyến, 이하 ‘하급 병의원 지도활동’으로 칭함)을 이행 중이다. 보건부 문서를 보면, 이는 상급 의료시설이 하급 병의원에 대해 교육훈련, 기술 이전, 상담과 논의, 그리고 인적자원 등의 활동을 지원하는 것을 의미한다. 즉, 이 시스템의 주요 목표는 일차의료환경을 토대로 지역사회에 의료서비스를 제공할 수 있도록 상급 행정 수준에 위치한 공공의료시설이 하급 행정 단위에 있는 병의원을 지원하는 것이다(Bo Y Te and JICA, 2014).

하급 병의원 지도활동의 개념은 1961년에 처음 등장했고, 이후 1997년에 규정과 조직구조가 좀더 명확해졌는데, 이 시스템을 각 병원의 중요 과제로 간주하고 있다. 1998년 보건부장관은 북부 베트남에 위치한 중앙병원, 즉 바익마이병원을 이 시스템의 시행을 위한 시범 병원으로 지정했다(Ohara and Ikari, 2002). 이후 이 시스템에 대한 실용적이고 상세한 규정이 개발되었다. 하급 병의원 지도활동은 2010년 보건부 결정(4026/QĐ-BYT)에 따라 6개 부문으로 구성되어 있다(Bo Y Te and JICA, 2014). 중앙병원(Level 1)에는 하급 병의원 지도활동을 위한 교육센터가 있다.

2013년 베트남 총리는 2020년까지 병원의 과밀화를 줄이는 목표를 세웠다. 하노이와 호치민시 중앙병원의 입원률 목표치는 100% 이하로 설정(2013년 당시 120% 초과)되었다(92/QĐ-TTg). 또한 환자의 대기시간을 줄이고자 각 의사가 진찰하는 일일 환자 수를 제한했다. 그리고 병상 수를 늘리기 위한 병원 시설 개선, 가정 의사(family doctors) 도입, 일차의료 및 예방의학 강화, 보건교육 개선, 그리고 지역 주민들을 위한 건강교육 및 홍보활동 개선 등 많은 사업이 진행되었다.

대표적인 사업 중 하나는 상급병원의 환자 수를 줄이기 위한 위성병원 프로젝트(774/QĐ-BYT, 2013-2020)다. 이 프로젝트의 목적은 중앙병원으로부터 위성병원으로의 기술 이전을 통해 지방병원의 진단 및 치료기술과 역량을 높이기 위한 것이다. 프로젝트의 첫 단계는 2013년부터 2015년까지, 둘째 단계는 2016년부터 2020년까지였다. 첫째 단계에서는 종양학, 외상학, 심장학, 산부인과, 소아과 등 5개 전문 분야가 우선적으로 지정되었다. 이 시기에는 14개 핵심 병원(8개는 보건부 소속, 6개는 호치민시 보건국 산하)의 위성으로 48개 성급 병원에 대한 투자를 우선했다. 2016-2020년에는 내분비학, 신경학, 집중 치료, 혈액학, 그리고 감염 관리 등의 분야가 추가되었다.

2014년에는 하급 병의원 지도활동을 기반으로 환자 소개(referral)에 관한 규정을 발표했다

(14/TT-BYT). 보건부는 소개 활동을 “의료기관 간 환자 소개 및 정보관리” 등의 활동으로 정의한다. 이 프로세스는 하급 수준 의료진의 자원(시설, 장비, 진단 및 치료)이 부족한 문제를 관리하기 위한 것이며 동시에 상급 병원으로 환자가 몰리는 것을 막으려는 것이다(Kanchanachitra et al., 2011). 각 병원에 둔 하급 병의원 지도활동 부서가 소개 활동 및 정보를 관리한다. 의료시설 간 환자 소개는 의료기술의 표준 목록을 토대로 각 의료시설의 기술역량을 고려하여 이루어진다.

표. 보건부 하급 병의원 지도활동(Chi dao tuyen)의 내용

구조	내용
의료서비스 보장을 위한 지원	- 재료 시설, 장비, 인적 자원, 전문 역량, 교육, 기술 교류 등의 측면에서 하급 병의원을 지원한다. - 하급 병의원 요청 시 기술적 지원을 제공한다. - 소개(referral) 시스템을 구축하기 위하여 하급 병의원과 협력한다.
교육 및 기술 이전	- 하급 병의원에서 근무하는 의료 인력을 위한 교육 및 기술 이전 과정을 조직한다.
과학적 연구	- 하급 병의원 지도활동의 전문 지식 및 관리에 대한 과학적 연구를 이행한다.
지역사회 보건서비스 지원	- 하급 병의원에 1차 의료서비스, 환경 보호, 전염병 예방 및 국가 의료 프로그램과 같은 지역사회 중심 활동을 지도한다. - 재난 혹은 사회문제 발생 시 하급 병의원을 지원한다.
정기적인 회의	- 상급 및 하급 병의원 간 회의를 진행한다.
중앙병원 (Level 1) 역할	- 보건부는 전문 지식, 국가 전문 및 전문 네트워크 시스템 개발계획에 대한 방향을 제시하고 하급병의원 지도활동 네트워크 병원과 협력한다. - 훈련 과정을 구축하고 기술과 전문성을 개발하여 응급처치, 진단, 치료 및 예방의 질을 향상시킨다. - 하급 병의원의 전문 및 기술 활동을 확인, 모니터링 및 평가하고 연간 활동을 검토하며 전국 하급 병의원 지도활동의 결과를 보건부에 정기적으로 보고한다.

자료: 보건부 결정문(4026/QD-BYT)을 토대로 필자 작성.

표 2. 하급 병의원 지도활동 관련 법률 및 규정

문서 유형	연도	문서 번호	문서 제목
총리 결정	2013	92/QD-TTg	2013-2020 병원 과밀화 감소 계획
보건부 결정	2013	774/QD-BYT	2013-2020 위성 병원 프로젝트
보건부 시행규칙	2013	43/TT-BYT	전문 기술 분야 리스트
보건부 시행규칙	2014	14/TT-BYT	환자 소개(추천, referral)에 관한 규정

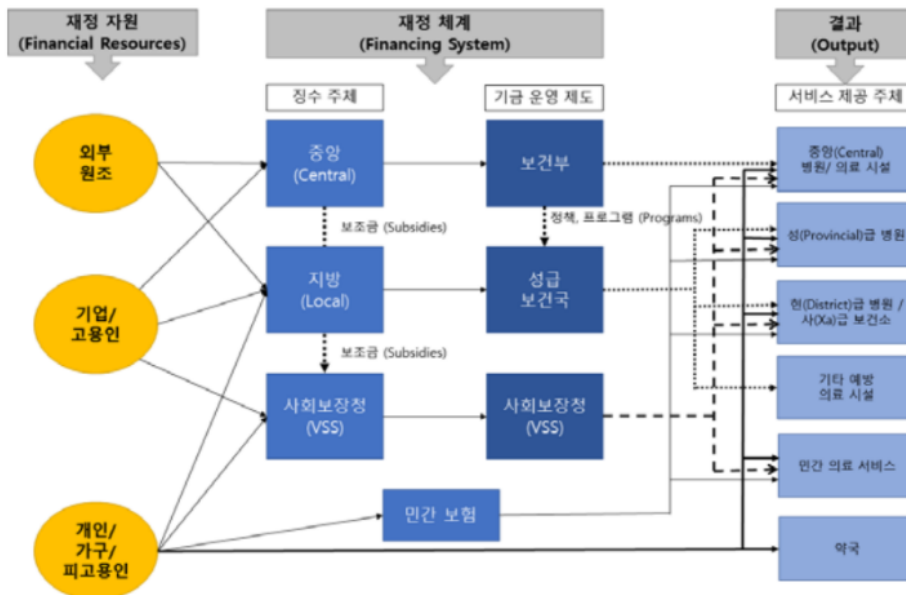
자료: Takashima et al.(2017)을 토대로 필자 작성.

사적 의료서비스 공급 시설의 급증으로 인해 물리적으로 부재한 국가의 공백을 민간시설이 메꾸면서 사회경제적 취약계층에게 서비스를 제공했다. 1993년 민간의료 행위가 처음으로 허용된 후에 매년 평균 1,300곳의 신규 개인 클리닉과 9.6곳의 병원이 생겨났고, 그 결과 2018년 기준 전국에는 민간 클리닉이 약 35,000곳이나 있는 것으로 나타났다. 이 수치는 공공부문 내 지역사회 보건소 (Commune Health Stations)의 두 배, 그리고 지역종합클리닉(Regional Polyclinics)의 약 세 배에 해당한다(Le et al., 2020, 5). 비록 노동자 및 중하위 계층은 민간부문에서의 값비싼 수술과 의약품의 혜택을 받기는 어렵지만 최소한 기본적인 의료서비스 패키지를 이용할 수 있게 됐다.

3) 자원 조달

건강보험기금에 대한 재정적 자원의 근원은 외부 원조, 고용인(기업), 피고용인(개인, 가구)으로부터 마련된다. 그리고 이들 재정을 징수하는 주체들은 중앙(보건부), 지방(성급 보건국), 그리고 사회보장청(VSS)으로 구분되고 이들에 의해 운영되는 각종 제도 및 프로그램을 통해 급여를 제공받는 서비스 주체들은 중앙, 성급, 현급 단위의 병원, 사급 단위의 보건소, 민간 의료, 그리고 약국 등 다양하게 구분된다.

그림. 베트남 보건의료 시스템의 체계와 자원 조달 경로



자료: 백용훈(2018).

3. 공공-민간 혼합 공급체계와 보편적 의료보장

의료 부문에서 사회화 정책으로 인한 민간의료 부문의 성장은 다양한 지역에서 노동자 및 중하위 계층에까지 서비스 혜택을 제공했다. 이론적으로 민간의료는 더 많은 선택권, 혁신, 그리고 더 낮은 가격을 통해 소비자에게 혜택을 제공한다. 특히, 공공보건 서비스의 혼잡을 완화해주거나 국가의 보건의료 체계가 접근하지 못하는 곳에서 서비스를 제공하는 등 긍정적인 기능을 한다. 또한, 의료시스템에 대한 세계보건기구의 목표 중 하나인 환자의 욕구와 선호도를 높이는 데 기여하며, 거시경제적 측면에서 민간부문 의료서비스는 세제 수입, 신규 일자리, 그리고 경제 성장의 원천이 된다.

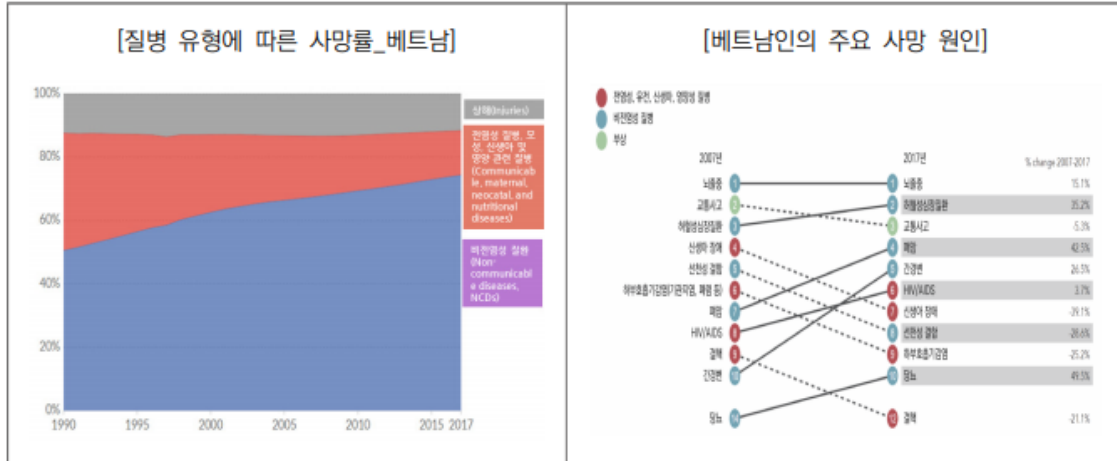
하지만, 민간의료 서비스로 말미암아 의도하지 않은 결과 역시 나타났다. 공공-민간 혼합체계는 불평등의 원인이자 결과이다. 공공병원은 재정문제를 극복하기 위하여 수익의 잠재성이 높은 분야 투자에 집중했다. 이로써 한편으로는 다양하고 질 좋은 병상 시설과 의료서비스를 제공하지만 다른 한편으로는 일반적인 서비스보다 높은 수수료를 이용자에게 부과하면서 수익을 극대화했다(Le et al., 2020). 즉, 사회화 정책의 목적은 의료서비스를 위하여 국가와 사회 간 비용과 책임을 분담하는 것이지만 환자본인부담금 제도 도입과 공공병원의 재정 자율성 증대는 오히려 개인 의료비 지출을 늘어나게 한 요인으로 작용한 것이다. 물론 베트남 정부는 빈곤층 등 재정적 지원이 필요한 집단에

게 비용을 면제하는 등의 정책을 폈지만, 대부분 의료서비스 비용이 아닌 약품 구매를 지원하는 데 썼기 때문에 큰 도움이 되지 않았다(Ramesh, 2013).

한편, 베트남 보건의료의 수직적 체계를 중심으로 한 일차의료 강화 정책은 건강수준에 관한 지표를 개선하는 데 기여했다. 각 지역사회 보건소는 디피티(DPT:디프테리아, 백일해, 파상풍) 접종 등 모자보건과 예방적 의료서비스를 제공하는 데 집중했기 때문이다. 출생 때 기대수명은 1990년 70세에서 2018년 75.3세로 늘어났고, 조사사망률은 같은 시기에 1,000명 당 7.228명에서 6.317명으로 줄었다. 특히, 베트남은 건강과 관련된 새천년개발목표(Millennium Development Goal, 이하 MDGs)를 거의 모두 달성한 국가들 중 하나에 해당한다. 그 전반적인 목표 중 하나는 영아 및 5세 미만 아동 사망률을 줄이는 것이다. 출생아 1,000명 당 영아 사망률은 1990년 36.9명에서 2018년 16.3명으로, 5세 미만 아동 사망률은 같은 시기 51.3명에서 20.4명으로 줄었다.

하지만, 베트남의 인구통계학적, 역학적, 그리고 사회적 변화는 새로운 도전을 요구하고 있다. 인구 고령화는 심혈관 질환, 뇌졸중, 당뇨병, 암, 치매 등 비전염성 만성질환의 가장 큰 요인 중 하나다. 65세 이상의 연령층은 2020년 기준 전체 인구의 7.9%에서 2049년에 18.1%까지 증가할 것으로 예상된다(Vietnam GSO and UNFPA, 2016, p.29). 전염성 질병의 발생률은 1996년 37.6%에서 2013년 25.3%로 감소했지만, 비전염성 질환으로 인한 질병 부담률은 장애보정생존연수(Disability-adjusted life year, DALYs) 기준 1990년 46%에서 2017년 74%로 급격하게 증가했다(World Bank, 2017). 베트남인의 주요 사망 원인에 관한 자료를 살펴보면, 고혈압과 당뇨병과 같은 위험 요인과 함께 암 및 심혈관 질환의 선별 및 치료를 위한 자원의 필요성이 증대되고 있다.

그림. 질병 유형에 따른 사망률과 베트남인 주요 사망 원인



자료: IMHE(2019).

4. 베트남의 보편적 건강보장을 향한 과제

베트남에서 민영화, 탈중앙화 등의 개혁은 의료비 지출 증가와 의료접근성 문제를 더욱 악화시켰다. 베트남의 공공-민간 혼합 의료공급 시스템으로의 전환은 공급자가 재정 및 관리 부문에 대한 광범위한 자율성을 가지게 함으로써 서비스 이용자들로부터 수익을 얻을 수 있는 기회를 확대시켰다. 이에 따라 개혁 이후 의료비에 대한 가구 부담이 급격히 증가했고 지역사회에 있는 의료시설 서비스 이용은 감소했다.

어떤 보편적 건강보장의 정책이 효과적인지 어디에 우선 순위를 두어야 하는지는 해당 국가마다

상황이 다르다. 한 나라의 보편적 건강보장 정책은 그 나라의 보건의료뿐만 아니라 역사, 문화, 정치, 경제, 사회적 상황과 밀접하게 연관되어 있다. 베트남의 경우 의료보험법 개정 이후 건강보험 등록률은 약 90%까지 증가했고 마스터플랜에서 제시한 목표를 달성하고 있다. 단, 보건의료체계의 문제에 해당하는 과중한 본인부담금, 분절된 체계, 낭비와 비효율성, 정부의 정책적 의지와 기술적 역량 부족 등이 해결과제다.

참고문헌

- 백용훈(2018). “보편적 건강보장을 향한 노정: 베트남 보건의료 부문의 역사·문화적 맥락을 중심으로.” 『동남아시아연구』 28(1): 173-218.
- 백용훈(2020). “베트남 보건의료의 개혁: 이슈와 과제.” 『국제사회보장리뷰』 겨울호 Vol. 15: 88-100.
- Bo Y Te and JICA. 2014. “TÀI LIỆU ĐÀO TẠO TĂNG CƯỜNG NĂNG LỰC THỰC HIỆN CÔNG TÁC CHỈ ĐẠO TUYỂN VÀ CHUYỂN TUYỂN KHÁM BỆNH, CHỮA BỆNH[진단 및 치료 전달 및 하급 병원 지도활동 업무 역량을 증대시키기 위한 교육 자료].” <https://kcb.vn/wp-content/uploads/2015/06/g2.-T%C3%A0i-li%E1%BB%87u-%C4%91%C3%A0o-t%E1%BA%A1o-T%C4%83ng-c%C6%B0%E1%BB%9Dng-n%C4%83ng-l%E1%BB%B1c-ch%E1%BB%89-%C4%91%E1%BA%A1o-tuy%E1%BA%BFn.pdf>.
- Kanchanachitra C, Lindelow M, Johnston T, Hanvoravongchai P, Lorenzo FM, Huong NL, Wilopo SA, dela Rosa JF. 2011. “Human Resources for Health in Southeast Asia: Shortages, Distributional Challenges, and International Trade in Health Services.” *Lancet* 377(9767): 769-81.
- Le, Sang Minh, Ramesh Govindarah, and Caryn Bredenkamp. 2020. *Public-Private Partnerships for Health in Vietnam: Issue ans Options*.
- Minh Ngoc. 2021. “Số người tham gia bảo hiểm y tế đạt tỷ lệ bao phủ 89,9% dân số.” *Hanoimoi* Jun 6, <https://hanoimoi.com.vn/tin-tuc/Doi-song/1001825/so-nguoi-tham-gia-bao-hiem-y-te-dat-ty-le-bao-phu-899-dan-so>.
- Priwitzer, K. 2012. *The Vietnamese Health Care System in Change: A Policy Network Analysis of a Southeast Asian Welfare Regime*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies
- Takashima, Kyoko, Koji Wada, Ton Thanh Tra, Derek R. Smith. 2017. “A review of Vietnam's healthcare reform through the Direction of Healthcare Activities (DOHA).” *Environ Health Prev Med* 22(1), 74. Retrieved from: doi: 10.1186/s12199-017-0682-z.
- Ramesh M. 2013. “Health Care Reform in Vietnam: Chasing Shadows.” *Journal of Contemporary Asia* 43(3): 399-412. DOI: 10.1080/00472336.2013.763497.
- Vietnam GSO and UNFPA. 2016. *Vietnam Population Projection 2014-2049*. Vietnam News Agency Publishing House. Retrieved from: https://vietnam.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/PD_English_Monograph_Viet%20Nam%20Population%20projection_2016.pdf.
- World Bank. 2017. Project Information Document/Integrated Safeguards Data Sheet (PID/ISDS). Report No: PIDISDSC22055. Retrieved from: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/503511513913793349/pdf/Concept-Prject-Information-Documnt-Integrated-Safeguards-Data-Sheet.pdf>.

인도네시아의 보편적 의료보장체계의 형성

김형준(강원대 문화인류학과)

1. 전국민 의료 보장 시행

* 2002년 이전 공공 의료 보장

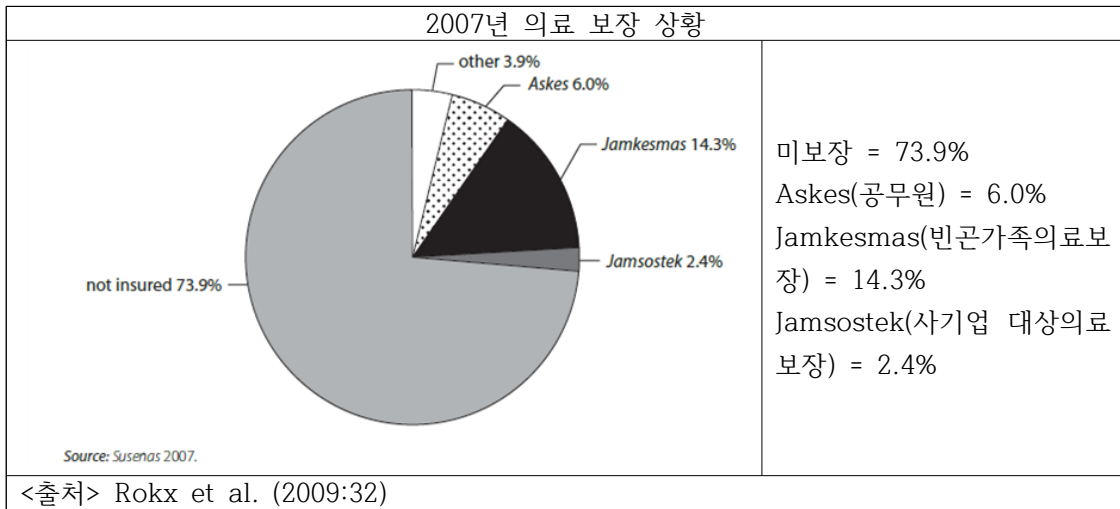
- 독립 후 공무원을 대상으로 한 의료 보장 시행(Asuransi Kesehatan[Askes]: 자기 소득의 3% 지불)
- 1982년 보건소 역할을 하는 Puskesmas 건립 시작(의대 졸업생을 의무적으로 배치, 이후 공무원으로 선발)
- 1998년 경제 위기 이후 Jaring Pengaman Sosial Bidang Kesehatan (JPSBK)와 같이 빈곤층을 위한 소규모 의료 보장 시도

* 2002년 헌법 개정: 전국민을 대상으로 한 사회보장권, 건강권 개념 도입.

- (구 헌법 34조) 국가는 가난한 자와 버려진 아이를 보호한다.
- (신 헌법 34조 2항) 국가는 전 국민을 위한 사회보장제도를 발전시키고, 약하고 힘 없는 국민이 인간의 존엄에 부합하게 힘을 갖도록 한다. (34조 3항) 국가는 보건서비스 시설과 적절한 공공서비스 시설을 제공할 의무를 가진다.

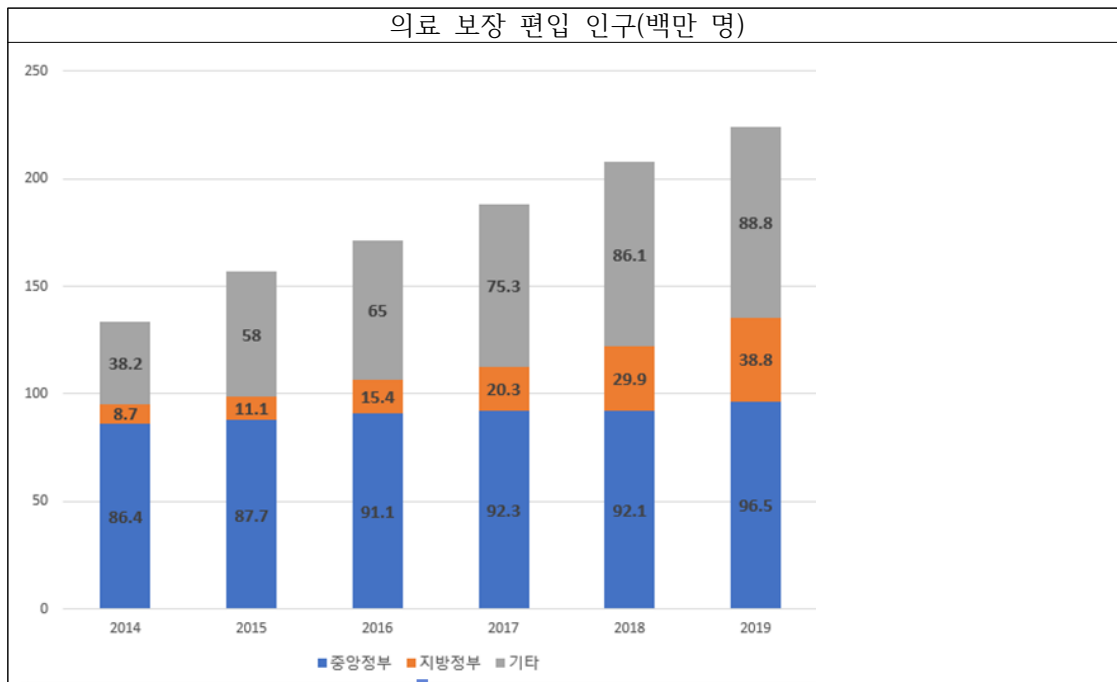
* 헌법 정신에 따른 보편적 의료보장 체계 확립 시도.

- 2005년, **Asuransi Kesehatan untuk Keluarga Miskin**(Askeskin: 빈곤 가족을 위한 건강보험): 3천 6백만 명 정도를 보장 체계에 편입.
- 2008 **Jaminan Kesehatan Masyarakat** (Jamkesmas: 공공건강보장, 카드 제공): 차상위층을 의료 보장 수혜 대상에 편입, 7천 6백만 명, 공공의료기관(3등급)에서 입원 치료 가능, Rp. 6,500/1인/월로 비용 정해 국가가 보조금 지급, 지방 정부에서 Jamkesmas의 수혜자 선별하도록 했고, 정부가 정한 쿼터를 넘을 경우, 지방정부에서 보조하도록 함(Jamkesda). 2014년 3천 1백만명이 Jamkesda에 포함됨.
- 2007년 전 국민의 73.9%가 의료보장을 받지 못했지만, 2012년 그 비중은 36.8%로 축소. 비공식 부문, 자영업 부문에 종사하는 인구가 의료 취약 집단의 주를 구성.

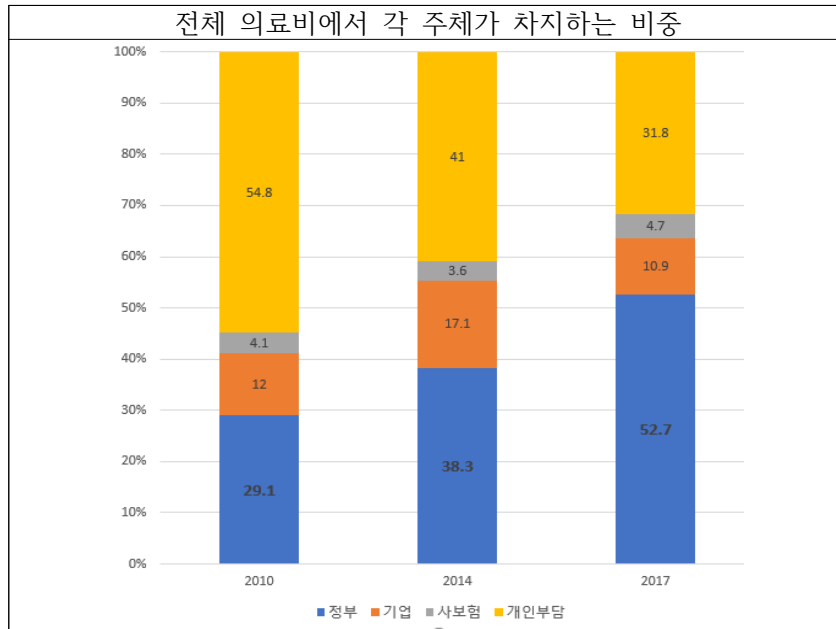


*** 2014년 전국민 의료보장 체계(Jaminan Kesehatan National[JKN]) 시행**

- 2014년 전국민을 대상으로 한 건강보장 제도 시행. 비공식 부문 노동자와 임금 노동자 중 기존 미수혜자를 모두 포함, 계획 당시 2019년 국민 100% 포함할 것을 계획함. (기존 시스템과 함께: 공무원, Jamkesmas, Jaminan Pemeliharai kesehatan Jamsostek)
- 2014년 계획에 부합하게 2019년까지 의료 보장 체계에 편입된 인구는 꾸준히 증가함. 2014년 1억 3천3백만명이, 2017년 1억 8천 7백만명으로, 2019년 2억 2천 4백만명으로 증가하여, 인구의 절대 다수를 의료 보장 체제 하에 포함시킴.



- 전국민 의료 보장 확대에 발맞추어, 전체 의료비에서 개인 부담 비중이 점차 축소함. 아래는 의료 비용 부담 주체에 따른 비용 지출을 비교한 자료임.



- 위 그림에서 볼 수 있는 것처럼, 정부의 지출 비중은 2010년 29%에서 2017년 52%로 증가한 반면, 개인 지출 비중은 54%에서 31%로 축소함.
- 2010년부터 2019년까지 의료 관련 정부 예산 역시 증가하여 전체 예산의 5%에 도달함. 금액으로는 2010년 25조였던 예산이 꾸준히 증가하여 2019년에는 123조루뻐아에 도달.

	건강 관련 예산	전체 예산 대비 비중
2010	25조	2.8
2011	31조	3.0
2012	33조	2.7
2013	39조	2.8
2014	61조	3.3
2015	74조	3.7
2016	104조	5.0
2017	104조	5.0
2018	111조	5.0
2019	123조	5.0

<출처> Kementerian Keuangan(2017); Kementerian Kesehatan(2019)

*** 보편적 의료 보장 체계: 정리**

- 사회보장 일반에 대한 2002년 개정 헌법의 정신이 2004-2014년 유노요노 정부, 2014-2024년 조꼬 위도도 정부에 의해 충실하게 추진되는 양상을 보임.
- 2014년 시행 이후 현재까지 인도네시아 전체 인구가 의료 보장 체제하에 점진적으로 편입되게

됨. 이를 통해 빈민 그리고 농촌 거주민의 의료 보장권 확보에 획기적인 전기가 마련됨.

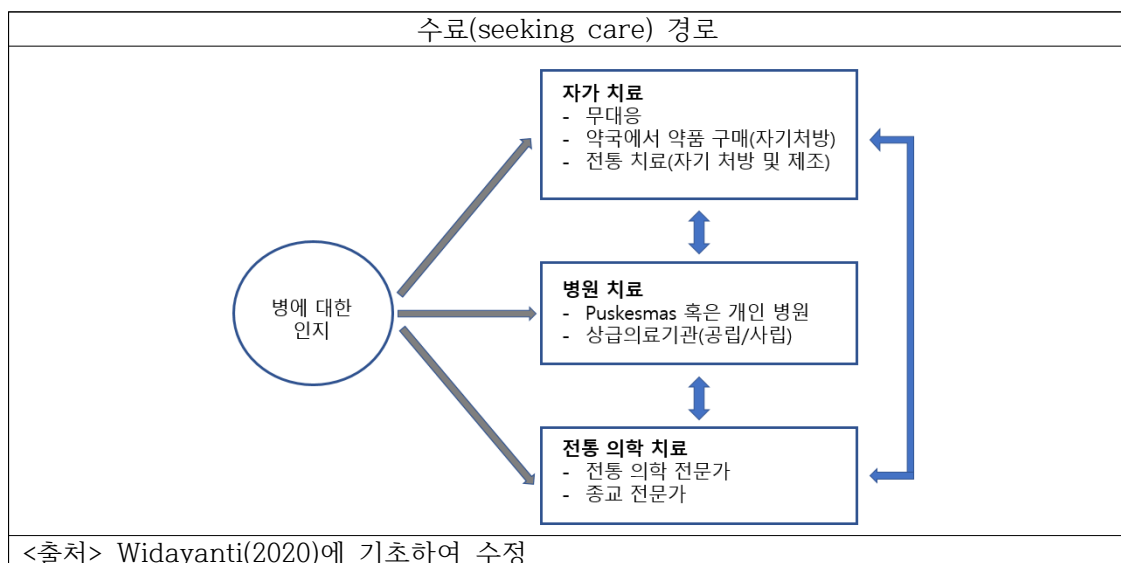
- 국가적으로 보편 의료 보장 체계가 확립되면서 구체적 실행 과정과 관련되어 다양한 문제가 제기됨. 이를 정리하면 아래와 같음.
 - 지역적 편차(특히 자바와 빠뿌아),
 - 의료 보험 운용의 비효율성(보험 수가, 지불 체계 등),
 - 예산 지원 주체 간 운영 분리(중앙정부와 지방정부, 공무원, 사기업).
 - 공공의료의 문제(시설, 사적 병원에 대한 선호도 등)

2. 의료 보장 체계의 근간: Puskesmas

- 수하르토 통치기인 1980년대 초 군(kecamatan)수준의 공공의료 기관으로 출범
- 2019년 그 수는 10,134곳에 이룸(6,086곳은 입원치료 가능; 4,048곳은 통원치료)
- 인도네시아 군의 수와 비교할 때, Puskesmas의 비율은 1.4임, 가장 많이 설치된 자카르타의 비율은(7.2)이며, 가장 낮은 서빠뿌아 주의 경우 0.28임. 서빠뿌아를 제외하고 모든 주에서 Puskesmas의 비율은 1 이상임
- 의료 행위 외에 건강보건 상황을 증진하기 위한 다양한 시도를 수행(노동, 운동 관련 노력, 전통 의학 포함)

3. 인도네시아인의 의료 행위 관련 주요 논의

- 의료 기관 (보건소, 공공 병원, 사립 병원, 전통 의료 제공자) 선택에서 나타나는 특성(성별, 연령별, 계층별 차이, 의료 행위에 영향 미치는 사람, 의료 관련 인식 및 믿음 체계)
- 공공의료 보장에 대한 불만, 공공 의료 기관에 대한 비선호 이유(행정절차, 의사의 권위적 태도, 기다리는 시간, 부적절한 대우 등)
- 의료 행위의 경로 (자가 치료[약물 이용], 병원 치료, 전통 의학 치료)



* 참고문헌

- Kementerian Kesehatan. 2019. "Evaluasi Anggaran Kesehatan: Pelaksanaan Program Dekonsentrasi dan Dak Bidang Kesehatan Tahun 2018." PPT Presentation, Jakarta: Sekretaris Jenderal, Kementerian Kesehatan RI. <https://slideplayer.info/slide/16119610/>
- . 2020. *Profil Kesehatan Indonesia Tahun 2019*. Jakarta: Kementerian Kesehatan.
- Kementerian Keuangan. 2017. "APBN 2017." <https://www.kemenkeu.go.id/apbn2017>
- Rokz, Claudia et al. 2009. *Health Financing in Indonesia: A Reform Road Map*. Washington D.C.: The World Bank.
- Widayanti, Anna et al. 2020. "Health-Seeking Behavior of People in Indonesia: A Narrative Review." *Journal of Epidemiology and Global Health* 10(1): 6-15.

인도네시아의 보편적 건강보장과 노동운동

전제성(전북대)

1. 인도네시아 보편적 건강보장의 진전에 대한 노동운동의 기여?

* 전국민의료보장(JKN: Jaminan Kesehatan National, 국가건강보장) 체계의 형성?

- 메가와티 집권 시기의 진전(2002, 2004년): 민주화(선거 정치)와 경제위기(사회안전망)효과.
- 이후 법적 제도적 교착 상태.
- 2011년 사회보장공단법(BPJS) 제정으로 현실화 시작.
- 2014년 건강사회보장공단(BPJS I: Kesehatan) 출범: 전국민의료보장(JKN) 추진 원년.
- 단일 의료보장 기관(BPJS) 형성을 통해 기존의 분절적, 제한적 의료보장체계의 한계 돌파.
- 2019년까지 포괄 범위를 국민 전체로 확대하려는 로드맵 추진 및 성과.
- 민간보험보다 나은 포괄 질병 범위: 미용, 불임, 보완대체의료(?) 외 포괄.
- Covid-19이라는 재난 효과? 다수 의료진 사망 ...

[선행 연구]

- 디나 위스누. 2011. “인도네시아 복지 개혁의 정치: 새로운 시스템을 위한 투쟁과 논쟁.” 아시아저널 4. ... 국민사회보장공단법 제정 과정의 복잡한 논쟁 소개.
- 김태현. 2013. “인도네시아 보편적 건강보장(UHC) 달성을 위한 건강보험제도 발전방향.” 2013 경제발전경험공유사업: 인도네시아. KDI 보고서. ... BPJS 출범을 앞두고 여러 개선점에 대해 살피면서 한국 경험에 입각한 정책제안.
- Meuthia Rosfadhila. 2013. “인도네시아의 건강보장 체계.” 홍석표 외. 아시아 국가의 사회정책 비교연구: 건강보장. 한국보건사회연구원. ... SEMERU 연구원이 병원과 제약회사 부문까지 포괄하여 소개.
- Edward Aspinall & Eva Warburton. 2013. “Healthcare Revolution in the Regions.” *Inside Indonesia* 111(Jan.-Mar.).
- Edward Aspinall. 2014. “Health Care and Democratization in Indonesia.” *Democratization* 21(5).
- Nafsiah Mboi. 2015. “Indonesia: On the Way to Universal Health Care.” *Health Systems & Reform* 1(2), 91-97. ... 인도네시아 보건부 장관의 브리핑.
- 앤드류 로서 & 마리크 반 디어맨. 2016. “약탈적 생산주의를 넘어: 신질서체제 이후 인도네시아의 복지자본주의 정치경제.” 아시아리뷰 5(2). ...
- Herawati, Robert Franzone and Adrian Chrisnahutama. 2020. “Universal Health Coverage: Tracking Indonesia’s Progress.” Jakarta: PRAKARSA.
- 김현경 외. 2020. 아시아 사회보장제도 비교연구: 동남아시아 및 서아시아 주요국 사회보장체계. 한

국보건사회연구원. 제2장 인도네시아의 사회보장제도.
김형준. 2021. “인도네시아 전국민 의료보장 체계의 형성.” 한국동남아학회 발표문.

* 노동운동의 기여?

- 수하르토 독재 시기 NGO들은 인권옹호 중심의 활동. 건강권 소홀.
- 노동조합은 최저임금 인상 및 준수 중심의 투쟁 전개.
- 사회보장행동위원회(KAJS: Komite Aksi Jaminan Sosial)의 설립 및 활발한 활동.
- 금속노련(FSPMI) 제안으로 3일간 회합 토론하여 2010년 3월 결성.
- 10여개 전국노련 간부, NGO 활동가, 변호사, 학생, 기자, 전문가 120명으로 구성.
- 이주노동자, 가정부, 어민, 농민 조직 등으로 확대. 2011년에 67개 조직 가맹.
- 소송, 캠페인, 시위, 국회 상임위 참관, 국회의원들에게 문자 쓰기, 국회의원들과 연대 등.

[선행 연구]

Surya Tjandra. 2014. “The Indonesian Trade Union Movement: A Clash of Paradigms.”
Jafar Suryomenggolo ed. *Worker Activism after Reformasi 1998*. Hong Kong: Asia Monitor Resource Centre. ... KAJS 주도적 활동가, 변호사, 법학박사로서 참여 경험과 성취를 노동운동의 전환과 발전 차원에서 정리.

Eungsook Jung. 2016. “Campaigning for All Indonesians: The Politics of Healthcare in Indonesia.” *Contemporary Southeast Asia* 38(3). ... 2014년 BPJS 출범을 정부의 방치와 관료주의에 맞서 투쟁한 시민사회 정책옹호연합(advocacy coalition, 즉 KAJS)의 성취로서 평가.

Andrew Rosser. 2017. *Litigating the Right to Health: Courts, Politics, and Justice in Indonesia*. Hawai'i: East-West Center. ... 사회운동과 전문지식인들이 협력하여 소송을 통해 국가의 건강권 증진을 획득해온 과정 정리.

2. 노동조합의 이해관계와 태도 변화?

* 기존 체계(Jamsostek, 근로자사회보장제도)의 수혜자로서 공식부문노동자?

- 양대 노총 KSPSI와 KSBSI는 Jamsostek의 수혜조직.
KSPSI 총연맹은 본부 건물을 Jamsostek으로부터 무상임대
KSBSI 총연맹 위원장은 Jamsostek 운영위원.
- 일정 규모 이상의 기업 노동자들은 이미 사회보장 체계에 포괄된 상태.

* 새로운 필요(요구)의 ‘구성적’ 과정?

- 노동조합이 좁은 이해관계를 벗어나 광범한 연대형성의 주도적 역할을 수행. 왜, 어떻게?
- 전국민건강보장의 필요를 인지하고 받아들이고 투쟁의 주체로 나서는 구성적 과정?
Surya와 Jung의 논문은 이에 대한 상세한 설명 없음.
- 조직노동이 일반노동자의 광범한 지지를 동원하는 전략과 효과성?

[조사 방법]

- 선행 연구 더 검색: 학위 논문까지...
- 소송, 청원서, 포스터, 성명서 내용 분석
- 언론 보도, 2010-2011년: 특히 노조 간부, 시위 참여 노동자 인터뷰 기사 검색.
- 활동가, 노조간부 화상 인터뷰

3. 건강보장의 진전과 노동자 수혜 증진?

- 투쟁의 결과, 더 나은 제도를 확보하고 더 나은 이익을 누리게 되었는가?
- 노동자들이 누리는 예상 가능한 혜택?
기존 체계에서 포괄되지 않던 일부 공식부문 노동자, 비공식부문 노동자 포괄.
지역사회의 직계가족 포괄. ... 실직 시(비공식부문, 농어업 종사 시) 위험부담 감소.
- 그 밖에 노동자들이 누리는 혜택? BPJS I + BPJS II.
- 노동조합/노동운동의 새로운 수혜?
주요 노동운동가 정부 진출(국토부 차관), 새로운 운동부문(BPJS Watch) 창출 외??

[조사 방법]

- 건강보험의 신/구 대비: Jamsostek vs. JKN(=BPJS Kesehatan)
보험료 납부액 변화, 해당(이용가능) 병원의 범위 변화, 포괄 질병 변화 등.
- 노동자의 경우 전반적 복지 증진을 위한 투쟁으로 평가될 수 있겠음.
즉, BPJS I(건강)뿐만 아니라 BPJS II: Ketenagakerjaan(인력사회보장공단)에 해당.
그렇다면 전국인력사회보장공단(BPJS II)의 구체적 보장 내용 추가 파악할 필요.
. 임금노동자는 산업재해보상(Jaminan Kecelakaan Kerja), 사망보장(Jaminan Kematian), 노후보장(Jaminan Hari Tua), 실직보장(Jaminan Kehilangan Pekerjaan), 연금보장(Jaminan Pensiun) 프로그램 가입.
. 시간제노동자, 자영업자, 프리랜서, 이주노동자(?)는 산재, 사망, 노후보장만 가입.
. 건설업 종사자는 산재와 사망보장만 가입.
- 법령 검토: 주인도네시아대한민국대사관, [인도네시아 사회보장법령집 개정증보판](2016).
- 산업재해보상 문제를 중심으로 BPJS II의 제도적 한계와 실상 파악. 선행연구 조사.
Hafiz Sutrisno. 2020. "Pengaruh BPJS Ketenagakerjaan dalam Meningkatkan Kesejahteraan Tenaga Kerja." *PREPOTIF Jurnal Kesehatan Masyarakat* 4(1).
- 노동조합/노동운동의 새로운 수혜? 노련 관계자 인터뷰:
구 제도(Jamsostek)가 제공하던 조직적 수혜는 어찌되었는지?

4. 보편적 건강보장의 진전을 위한 노동운동의 지속적 역할 모색?

* 전국민의료보장의 한계

- 전국민의료보장 추진 8년 넘었으나 여러 한계 노정.... 추가 조사 및 언급 필요.
예) 환자가 자신의 회원등급을 인지하지 못하는 문제, 등록과정에서 발생하는 (데이터?) 문제, 정부보조회원(PBI)이 병원에서 종종 거부당함, 병원 작성 양식의 통일성 결여,

- 지방의 의료 병상 부족, 중증환자에게 더 높은 장벽 문제,
- 정기적인 회비납부에 실패한 (특히 비공식부문) 환자들의 시설 이용 난점,
- 환자들의 인지 부족(의료보장 서비스 내용, 절차, 의료적 필요 설명 등에서) 문제 등.
- 기업의 노동자들이 특수하게 직면하는 문제 파악.
- 예) 기업의 방기 + 현장 노동자들이 제도와 수혜를 잘 인지하지 못하는 문제.

* 노동운동의 지속적 관여

- KAJIS의 BPJS Watch(대표: Timboel Siregar)로의 변신과 활동 계승.
- Jamkeswatch 출범 및 활동: 제3노총 KSPI가 1,000명의 활동가 배치.
- BPJS I 모니터링, 이용자 불만 수집, 개선 요구 및 자원봉사(?) 활동.
- 저소득, 저학력 건보 회원들의 애로 파악 및 권리 옹호.

[선행 연구]

- Soeharto, D. 2021. “Kekuatan Politik & Hukum PT. Freeport Indonesia atas Kasus Pemblokiran Jaminan Kesehatan Pekerja Tahun 2018.” *Politeia: Jurnal Ilmu Politik* 13(2): 61-75. ... 파푸아의 다국적기업 프리포트인도네시아에서 직원 건강권 침해 사례.
- Asmara Putra, Dewa Nyoman Rai, Kadek Agus Sudiarawan, and Ari Mahartha. 2020. “Interest Dispute Settlement Related to Workers’ Health Care Security in Indonesia.” *Udayana Journal of Law and Culture* 4(1): 62-80. ... 건강보장 관련 노사분쟁조정.
- Dinna Prapto Raharja, Retna Hanani & Fransiscus S. Joyoadisumarta. 2021. “The Role of Navigators in Accessing JKN Services.” *Sinergy Policies Brief* 2 (June). ... WHO의 주문으로 진행되는 연구의 일부. 90여명 인터뷰하여 건보 회원이 현장에서 직면하는 문제 제기. 노조와 시민사회단체 협업으로 ‘네비게이터’ 활동이라는 모니터링과 민간봉사 요원들이 필요. 법과 실제의 간극을 해소하고 특히 지방과 의료 현장의 문제를 파악하고 개선하는데 긴요할 것이라고 예상.

[조사 방법]

- 연구기관(예: SMERU, Sinergy Policy) 연구자 의견 및 문헌 조사.
- 건보 모니터링 사회단체(BPJS Watch, Jamkeswatch, POSKO JKN-KIS) 활동상황 조사.
- 노총(특히 KSPI) 및 보건의료노련 관계자 활동상황 인터뷰.
- 코로나19 효과? 새로운 문제 제기와 요구 형성 과정 문의.
- 현지인 활동가나 연구자와 공저 가능성 타진: 예) Sinergy Policy의 Dr. Fransiscus Supiarso.

미얀마의 의료보장 현황과 소수민족 및 국제기구의 역할

김희숙 | 전북대 동남아연구소

1. 미얀마 보건의료체계의 변천과정

1) 식민통치시기(1886-1948)

- 식민통치 전까지는 아유르베다 전통에 따라 훈련받은 의료인들에 의한 의료행위가 지배적
- 식민통치와 함께 영국 식민당국에 의해 영국식 보건의료체계 도입, 병원치료, 감염병 예방 및 환경 위생에 중점을 둔 보건활동 전개
- 의사들은 대부분 외국인이었고 의료 서비스는 도시에 집중; 대부분의 인구는 토착 의료인이나 산파 등을 통해 건강 문제 해결

2) 독립 후 의회민주주의 시기(1948-1962)

- 독립과 함께 근대식 의학으로 훈련된 외국인 의료인과 보건요원들의 복무가 중단되고 독립 직후 불안정한 정치상황으로 거의 모든 보건의료 서비스가 중단되는 사태에 직면, 1951년까지 정부는 붕괴되다시피 한 보건의료체계를 복구하지 못함
- 독립 직후 보건 담당 기관이 난립하여 중복된 프로그램이 비효율적으로 운영됨 → 1953년 WHO 지원으로 현 보건체육부의 전신인 보건국(Directorate of Health Service)으로 통합됨
- 1954년 사회주의적 복지국가 구상인 '삐도따 계획(Pyidawtha Plan) 수립과 함께 국민보건프로그램 개시; 전 국민의 완전한 건강보장, 임산부와 영유아 사망률 감소, 풍토병과 감염병 퇴치를 목표로 명시했지만 부족한 재원으로 실질적인 효과는 거두지 못함
- 1954년 사회보장법(Social Security Act) 제정, 무료의료서비스 제공하였으나 양곤 등 주요 도시에 한정되었고 공식 부문 노동자들만을 대상으로 시행되어 수혜 대상 범위나 보장 수준은 극히 제한적인 수준에 머물

3) 혁명평의회(RC) 및 버마사회주의계획당(BSPP) 시기(1962-1988)

- 1962년 쿠데타와 함께 '버마식 사회주의'로의 체제 전환, 사회주의 이념 바탕으로 평등과 사회정의 실현, 도농 간 서비스 격차 해결에 중점을 둔 보건정책 수립
- 혁명평의회는 보편적 건강보장 달성을 위한 보건 서비스의 완전한 국유화 단행(1963년 민간 병동의 폐지, 1966년 민간병원 국유화 등)
- 1963년 보건국 개편; 농촌 지역예까지 보건서비스 확대하고, 연방의 보건 수준을 균등하게 향상시키며 중복 운영되는 보건서비스를 통합, 업무 중복을 해소하고 분권화를 이룩하는 방향으로 개편. 타운십(군 수준)을 기초의료 단위로 편성, 하위 행정단위 수준의 보건체계 구축
- 1970년부터 사회보장제도의 적용 대상을 기존 10명 이상 고용 사업장에서 5인 이상으로 낮추고 1973년 사회보장제도의 적용 범위를 13개 시·군 단위로 확대하는 등 사회보장제도의 적용 범위를 확대하여 가입자 수가 365,000명에 이르는 등 일대 진전을 이루었지만 의료 인프라가 열악하

여 의료보장 효과는 크지 않음

- 1978년부터는 국가경제발전20년계획(1973-1993)을 수립, “모두를 위한 건강(Health for All)” 슬로건에 기초한 4개년 인민건강계획(PHP: People’s Health Plan) 수립.
- “모두를 위한 건강” 관련 대규모 정책 공약에도 불구하고 사회 부문에 대한 자금 투입은 불충분하여 1978년 보건 관련 지출은 국내총생산의 1% 수준에 머물. 자원 부족으로 인해 일차보건의료 구현에 필요한 의료인력 충원에도 어려움을 겪어 무급의 자원봉사의료인들에게 의존하는 등 공약과는 달리 자원 부족과 잘못된 운영으로 목표 달성에 실패

4) 체제 전환 후 국가법질서회복평의회(SLORC), 국가평화발전평의회(SPDC) 시기(1988-2011)

- 1980년대 후반부터 전반적인 보건 역량 저하. 보건 분야에 대한 정부 투자 부족과 보건 자원 조달을 위한 가계 자부담 지출 비중 증대
- 1989년 국가보건위원회(NHC: National Health Committee) 구성, 1993년 국민보건정책 개발, 5년마다 국가보건계획(NHP: National Health Plan) 수립
- 이 시기 보건정책의 중요한 특징은 국경지역으로까지 보건 서비스 확대하는 것을 중요한 과제 중 하나로 삼았다는 점; 소수민족의 신뢰를 얻고 정치적 안정을 도모하기 위한 목적
- 정부의 전반적인 PHC 서비스 강화 약속에도 불구, 인력 충원, 시설 정비, 필수 의약품 공급을 위한 운영예산은 여전히 부족; 이에 정부는 지역사회 참여도를 높이기 위한 지역사회비용분담(CCS: Community Cost Sharing) 제도 도입 ← 오늘날까지 가계 자부담 비중이 높게 나타나는 현상의 발단(2011년 기준 총 보건지출에서 79.3% 차지)

5) 개혁·개방 이후(2011~현재)

- 2011년 폐인세인 정부 출범 이후 보건 부문은 점진적으로 개선되고 보건 지출도 증가
- 하지만 국내총생산(GDP) 대비 총 보건지출은 약 2% 수준으로, 동남아 지역에서도 최저수준(cf. 라오스의 4.5%, 캄보디아의 5.6%); 제대로 기능하는 보건의료체계 구축을 위해선 재정 확보가 가장 큰 과제임을 시사

<GDP대비 및 정부 총지출 대비 정부 보건지출 비율>

	GDP 대비 정부 보건지출 비율(%)	정부 총지출 대비 정부 보건지출 비율(%)	총 보건지출 대비 정부 보건지출 비율(%)	총 보건지출 대비 가구자부담 비율(%)
2011년	0.23	1.65	11.96	77.28
2012년	0.42	2.31	17.22	76.70
2013년	0.61	2.70	18.87	72.23
2014년	1.06	4.47	24.19	66.03
2015년	1.21	4.97	21.99	70.45
2016년	0.72	3.10	13.99	76.67
2017년	0.75	3.61	14.80	75.69
2018년	0.71	3.49	14.83	76.45

자료: World Bank Data(<https://data.worldbank.org/indicator/SH.XPD.GHED.GD.ZS?locations=MM>) 토대로 작성

- GDP 대비 및 정부 총지출은 2018년 기준 0.71%로 매우 낮고, 총 보건지출에서 정부 보건지출 비율 대비 가구 자부담(OOP: Out-of-Pocket) 비율이 매우 높아, 건강 문제가 가구 경제에 미치

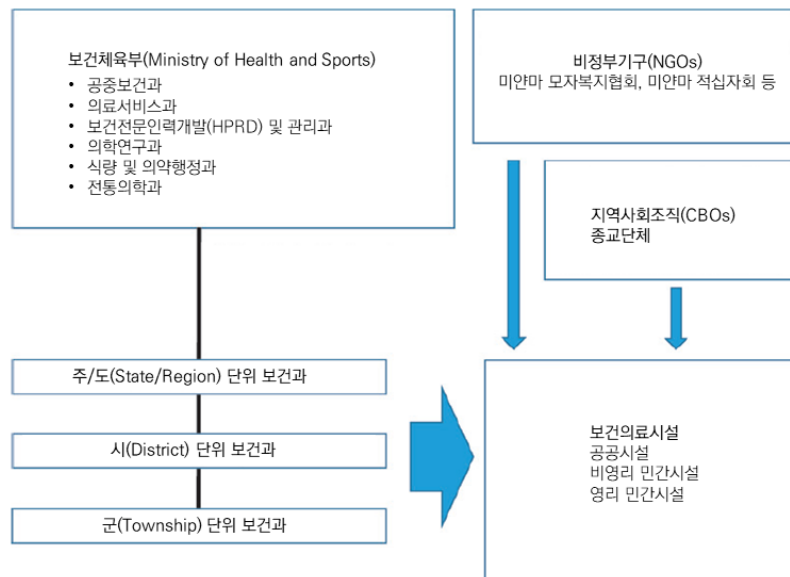
는 타격이 매우 심각한 수준

- 보건서비스 확장에 따른 재정 부담을 덜기 위해 지역사회비용분담(CCS) 제도를 여전히 유지하면서 응급위탁보조금 제도, 병원형평성기금, 모성바우처제도, NGOs에 의한 무료진료, 전국의 지역재단 및 지역사회조직(CBOs)을 통한 진료 보조금 제도 등을 활용
- 2016년 NLD 정부는 보편적 건강보장 달성을 위한 「국가보건계획(National Health Plan) 2017-2021」을 수립, 전 국민에게 2021년까지 기초 필수보건의료패키지(Basic Essential Package of Health Services)를, 2025년까지 중급 EPHS(Intermediate EPHS)를, 2030년까지 포괄적 EPHS 제공할겠다는 목표 설정
- 보편적 건강보장 실현의 의지에도 불구하고, NLD 정부 출범 이래 보건 관련 지표들은 오히려 이전 정부시기에 비해 퇴행하는 추세(위 표의 정부 보건지출 및 가구 자부담 비율 참고)
- 2012년, 기존의 사회보장법(Social Security Act, 1954)을 개정하여 새 사회보장법(Social Security Law)을 공포, 보장 범위를 일급 노동자 및 견습생에게까지 확대하였지만 노동인구의 대다수를 차지하는 비공식 부문 노동자들은 보장받지 못하며, 또한 민간 기업 고용주들의 회피로 정부기관 및 국영기업 노동자들만이 가입되어 있는 실정(2014년 기준 가입자 수는 57만 명가량에 그침).
- 사회보장위원회는 노동자 병원 및 사회보장 진료소를 설립하여 보험 가입 노동자들에게 의료 서비스를 제공하고 있지만 병원이나 진료소가 대도시 중심으로 편중되어 있고 그 수가 많지 않아 어려움이 많음

2. 현행 보건의료체계의 주요 특징과 과제

- 미얀마의 보건의료체계는 자금 조달과 서비스 제공 양 측면에서 공공 부문과 민간 부문이 함께 참여하는 다원적 구조

<미얀마 보건행정체계>



출처: Nyi Nyi Latt et al. 2016: 125 자료 가공

- 보건재정 및 인프라 부족으로 적절한 보건의료 서비스 제공에 어려움이 큼; 보건지출의 대부분은 보건행정 및 공공병원 의료 종사자들의 인건비로 투입되는 실정
- NGOs, CBOs, 종교단체, 민간의료시설 등을 적극 동원하여 서비스 제공
- 의료 불평등 개선이 가장 중요한 과제. 보건의료 서비스의 지역 간 격차와 낮은 접근성이 문제; 분쟁피해지역이나 대부분 소수민족인 산악지대 등 오지 주민들은 예방접종은 물론 필수 의료서비스에 대한 접근성이 현저히 떨어져 더욱 취약. 의료시설 접근성 제약으로 의사 면허가 없는 “주사 의사” 등에 의존하는 의료 관행도 건강 문제를 악화시키는 데 일조
- 형평성을 보강하기 위해서는 도시의 2차 및 3차 의료시설을 업그레이드하는 것보다 농촌지역 및 소수민족 거주지역 등의 지역단위보건센터(RHC) 및 하위지역단위보건센터(sub-RHC) 강화하는 방향으로의 대대적인 개혁이 요구됨
- 의료정보체계가 제대로 구축되어 있지 않아 적절한 의료계획 수립이 어렵고 잘못된 의료 지식으로 인한 피해도 상당; 일례로 1980년대 HIV/AIDS 발병 사례가 나타나기 시작했을 때 콘돔 사용을 ‘부도덕’의 징표로 간주하고 마약 주사를 맞는 사람들 사이에 주사기를 공유하는 등 적절한 예방 정보 결여로 인해 감염률이 크게 상승, 1980-90년대 미얀마는 아시아 지역에서 HIV/AIDS 감염률이 가장 높은 나라였기도 함.
- 빈곤층 및 취약집단의 보건서비스 접근을 보장하기 위한 대대적인 개혁이 필요하고, 정부는

3. 소수민족 및 국제기구의 역할

1) 소수민족보건기구의 활약과 공식 보건의료체계와의 조우

- 기존 미얀마의 보건의료체계나 사회보장제도는 양곤, 만달레이, 바고 등의 대도시 및 주요 산업 지역에 국한하여 의료서비스 제공, 소수민족주(State), 특히 정부군과 교전 중인 지역의 경우 중앙의 보건의료 서비스 혜택이 거의 미치지 못함
- 1968년부터 개시된 미얀마군의 악명 높은 4-Cuts(Pya Lay Pya: 자금, 식량, 정보, 인력 총원 차단) 전략으로 소수민족지역 주민들은 생계는 물론 건강 문제와 관련해서도 심각한 타격을 입음
- 이런 가운데 일부 소수민족집단, 특히 태국과 국경을 접한 남동부 지역의 소수민족집단은 자체적으로 비교적 잘 갖추어진 보건조직을 운영하고 있으며, 4개의 소수민족집단 보건조직과 3개의 의료 NGOs로 구성된 소수민족보건기구(EHOs: Ethnic Health Organizations)가 지역주민들에게 보건의료 서비스 제공

<미얀마 남동부 소수민족보건기구(EHOs) 소속 단체 활동 개요>

<p>까렌보건복지부 (KDHW)</p>	<p>1956년 까렌민족연합(KNU)의 보건부서로 창설, 남동부 전역의 까렌 영토에 살아가는 모든 주민들을 대상으로 일차의료 서비스 제공. 1990년대 이래 정부군의 대대적인 압박 속에서 BPHWYT, MTC, BMA 및 다른 구호단체들과 함께 이동진료소 모델을 발전시킴. 주로 미얀마 남동부 분쟁피해지역 주민 지원 활동을 전개해온 태국 소재 INGOs로부터 지원을 받음. 오늘날 KDHW는 700여 명의 의료인들을 고용하고 있는 61개 진료소를 통해 19만여 명의 지역민들에게 보건의료서비스를 제공.</p>
<p>까레니이동보건위원</p>	<p>까레니주에서 20개의 이동진료팀을 통해 보건서비스 제공. 치료, 예방 보건.</p>

회 (KnMHO)	출산 및 아동 보건, 보건훈련 및 보건정보프로그램 등을 제공.
몬민족보건위원회 (MNHC)	1992년 창설된 비영리보건기구로, 태국-미얀마 국경, 몬주 오지 및 까잉주, 따닌다이주 등에서 활동. 몬주 내 태국-미얀마 국경지역에서 살아가고 있는 실항민(IDPs)들에 대한 주요 일차의료 제공자이며, 몬주 오지에 33개의 진료소를 운영. 연간 6만여 명의 IDPs 및 2만여 명의 환자들에게 의료 서비스 제공.
산주발전재단 (SSDF)	2012년 산주보건위원회, 산교육위원회, 산구호발전위원회를 통합하여 설립. 긴급구호지원, 치료, 교육, 지역사회개발프로그램 등을 제공. EHOs, CSOs, INGOs 및 후원자들과 함께 산주 내 태국-미얀마 국경을 따라 설치된 5개의 IDPs 캠프에서 진료소 운영.
배낭의료팀 (BPHWT)	1998년, Cynthia Maung 및 다른 소수민족보건 지도자들에 의해 창설되었으며, 남동부 분쟁지역의 IDPs에게 의료 서비스 제공. 이동보건팀 개념은 마을 주민들을 훈련시켜 자기 지역 주민들에게 보건서비스를 제공하는 것을 의미. 마을 이주 시 의료진들도 함께 이동하여 피난미나나 재정착지에서 의료 활동 전개. 전통조산사를 포함한 1,352여 명의 의료진으로 구성되어 있으며, 남동부 32개 타운십에 걸쳐 100여 개의 이동진료팀이 213,341명을 대상으로 의료서비스 제공.
버마의사협회 (BMA)	1991년 전문의료인 집단으로 결성됨. 비영리기구로서 소수민족지역에 양질의 보건서비스 제공과 관련한 역량강화 및 정책개발 주도. 166명의 출산 및 아동 보건 관련 의료 종사자들과 131명의 지역사회의료종사자, 549명의 전통조산사가 39개의 BMA 지원 진료소에서 의료 서비스 제공
매타오클리닉 (MTC)	1989년 설립된 지역사회조직으로서, 태국-미얀마 국경지대에서 분쟁피해 이주민들에게 의료 서비스 제공. 창설 초기에는 기초보건서비스를 제공하였으나, 후에 포괄적 보건서비스 제공 및 훈련시설로 발전. 지역주민들의 다양한 요구를 충족시키기 위해 교육, 여성역량강화, 아동 보호와 같은 프로그램도 함께 운영.

출처: Si Thura · Tim Schroeder 2018: 92-93에서 인용

- 중앙정부의 보건의료 서비스 혜택을 거의 받지 못하는 소수민족지역, 특히 분쟁피해지역에 대한 소수민족보건기구의 큰 기여에도 불구하고 이들은 미얀마의 공식 보건의료체계에서 오랫동안 중요한 서비스 공급자로서의 지위를 인정받지 못함
- 2011년 떼인세인 정부시기부터 소수민족무장단체와 정부군 사이에 양자 간 정전협상이 개시되면서 EHOs와의 관계도 개선되기 시작, 이후 2016년 NLD 정부의 「국가보건계획 2017-2021」 수립 과정에 참여, 보편적 건강보장 달성을 위한 보건행정의 공식 서비스 제공자임이 명문화됨
- EHOs의 참여는 소수민족지역, 특히 분쟁피해지역의 의료서비스 전달 증진에 크게 기여할 것으로 기대됨. 하지만 소수민족무장단체들이 관할 지역에 대한 보건복지 서비스 전달을 통해 정치적 정당성을 확보해온 만큼 중앙정부와의 관계에 따라 이들의 참여 여부가 결정된다는 문제가 있음. 정부와 EHOs 간의 보건협력이 자칫 (버마족 중심의) 중앙정부의 통치권을 소수민족주로 확장해 가는 빌미가 될 수 있다는 우려도 제기되는 만큼 장기적이고 지속적인 평화 정착과 신뢰 회복이 중앙정부와 소수민족 간 보건협력을 진전시키는 데 우선적으로 요구됨

2) 국제기구의 역할

- 독립 이후 의회민주주의 시기 이래 미얀마 보건의료체계와 제도 구축과정에서 국제기구, 특히 유엔 산하기구의 역할이 컸음

- 1954년과 2012년 미얀마 사회보장법과 제도 마련 과정에서는 국제노동기구(ILO)가 주요 자문을 제공하였으며, 이후 유엔아동기금(UNICEF), 세계식량프로그램(WFP), 국제이주기구(IOM) 등의 유엔 산하기구와 세계은행, 생계 및 식량안보신타기금(LIFT), 세이브더칠드런, 헬프에이지 등 다수의 개발파트너 및 공여기구들이 정부의 재정 부족으로 인한 사회보호의 공백을 메우며 서비스 제공
- 13개의 유엔 산하기구가 미얀마에서 활동 중이며, WHO, UNICEF, UNFPA, UNAIDS 등이 미얀마 보건부의 보건정책 개발 및 실행 지원
- 보건 부문에서는 개발파트너 및 공여기관들에 의한 기여 비율은 2011년 기준 7.1%로, 정부 지출의 절반가량에 이를 정도로 보건 재원의 주요 공급원이기도 함
- 덴마크, 유럽연합, 네덜란드, 노르웨이, 스웨덴, 영국, 호주가 3DF를 통한 양자채널을 통해 미얀마 보건 부문을 지원하는 주요 공여국
- 2011년 정치개혁이 시작되고 소수민족무장단체와의 정전협정 및 평화협상이 진행됨에 따라 국제사회는 미얀마 정부를 적극 지지, 협력관계를 강화해가고 있음
- 하지만 정부와의 협력관계가 증진되고 이전까지 소수민족지역에 대해 이루어지던 지원이 정부를 경유하는 형태로 이루어짐에 따라 대부분 국제사회로부터의 지원에 의존해온 소수민족지역 조직 및 단체들의 활동자금이 감소하는 부작용도 나타남
- 정부와 소수민족집단 간 관계가 악화되거나 소수민족지역에 대한 정부의 사회서비스 지원 약속이 이행되지 않을 경우 EHOs 등에 의해 이루어지던 보건서비스 전달이 제대로 이루어지지 못할 가능성이 있음
- 이러한 점 등을 고려할 때 미얀마의 보편적 건강보장을 위한 여정에서 의료 취약지역, 특히 소수민족지역의 의료 형평성 문제를 근본적으로 시정하기 위해서는 오랜 정치적 난제인 연방제로의 이행 문제가 선결될 필요가 있을 것임
- 공적개발원조 등 외부 재원에 대한 높은 의존이 야기할 수 있는 문제는?

4. 보편적 건강보장을 위한 과제

- 미얀마 의료보장제도의 가장 큰 제약요인은 보건 재정 부족. 경제발전이 가속화됨에 따라 보건재정 또한 증대될 것으로 기대되었으나 보건 재정 비율은 매우 더디게 증가(NLD 정부 들어서는 오히려 감소 추세)
- 국민건강보험이 아직 실시되지 않고 있고, 사회보장제도의 수혜대상 범위와 보장 수준도 여전히 미미한데다 의료 인프라에 대한 투자가 적절히 이루어지지 않아 의료 서비스 이용이 제한적임
- 향후 사회보장제도의 적용 범위를 확대하고 국민건강보험 제도를 도입
- 의료 인력 충원을 위한 교육 및 훈련기관 확충하고 의료 종사자들에 대한 보상 수준(임금)을 높여 양질의 의료 서비스 제공 동기 부여 및 책임성 강화
- 지역 간 의료격차 해소하기 위한 보건 서비스 전달체계 개선: 농촌지역 및 소수민족지역, 분쟁피해지역, 의료 서비스 접근 취약 지역에 대한 서비스 전달체계 보강 필요
- 빈곤층 및 취약계층에 대한 의료 서비스 지원 및 의료비 지출로 인한 재정 부담 완화할 수 있는 방안 마련 필요
- 보건 서비스 공급의 주요 주체인 보건부의 역량 강화 및 의료 서비스 제공에 참여하는 관련 부처들 간의 협력관계 증진 필요

- 보건정보시스템 구축하고 공급시스템, 물류 개선, 보건행정역량 강화 등 전반적인 보건제도의 개선 필요
- 보건 위기, 영양결핍, 보건의료 관련 국민의 재정적 부담 경감시키기 위한 정책 및 법적 틀 정비 등

참고문헌

- 고혜진 · 김현진 · 김현경 · 김희숙 · 민기채 · Nguyen Thi Phuong Thao · 백용훈 외. 2020. 『아시아 체제 전환국 사회보장체계 연구-베트남, 미얀마, 캄보디아를 중심으로』. 한국보건사회연구원.
- 홍석표 · 한창근 · 박형준 외. 2013. “아시아 국가의 사회정책 비교연구: 건강보장.” 한국보건사회연구원.
- Davis, B. and Jolliffe, K. 2016. “Achieving Health Equity in Contested Areas of Southeast Myanmar.” The Asia Foundation. <https://asiafoundation.org/publication/achieving-health-equity-contested-areas-southeast-myanmar/>
- Edith Mirante. 2020. “A Plague of Epidemics throughout Myanmar History.” *New Mandala*, April 1. <https://www.newmandala.org/a-plague-of-epidemics-throughout-myanmar-history/>
- Joliffe, K. 2014. “Ethnic conflict and Social Services in Myanmar’s Contested Regions.” The Asia Foundation. <https://asiafoundation.org/2014/09/02/ethnic-conflict-and-social-services-in-myanmars-contested-regions/>
- Mya Maung. 1998. *The Burma Road to Capitalism: Economic Growth versus Democracy*. London: Praeger.
- MOHS. 2016a. “Myanmar National Health Plan 2017-2021.” Ministry of Health and Sports, The Republic of the Union of Myanmar.
- _____. 2016b. “Programme of Health Reforms: A Roadmap Towards Universal Health Coverage in Myanmar(2016-2030).” Ministry of Health and Sports, The Republic of the Union of Myanmar.
- Nwe Nwe Oo. 2019. “Myanmar Healthcare System and Universal Health Coverage.” 『國際医療福祉大学学会誌』 24(1): 77-87.
- Nyi Nyi Latt, Su Myat Cho, Nang Mie Mie Htun, Myat Noe Htin Aung Myint, Fumiko Aoki, Joshua A. Ryer, Eiko Yamamoto, Yoshitoku Yoshida, and Nobuyuki Hamajima. 2016. “Healthcare in Myanmar.” *Nagoya Journal of Medical Science*. 78(2): 123-134. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4885812/>
- Si Tura and Tim Shroeder. 2018. “Health Service Delivery and Peacebuilding in Southeast Myanmar.” in Justine Chambers, Gerard McCarthy, Nicholas Farrelly, and Chit Win, eds. *Myanmar Transformed? People, Places and Politics*. Singapore: ISEAS Publishing.
- WHO. 2014. “The Republic of the Union of Myanmar Health System Review.” *Health Systems in Transition* Vol. 4 No. 3 2014.
- Yu Mon Saw, Thet Mon Than, Sandar Aung, Laura Wen-Shuan Shia, El Mon Win, Moe Khaing,

Nyein Aye Tun, Shigemi Iriyama, Hla Hla Win, Kayako Sakisaka, Masamine Jimba, Nobuyuki Hamajima, Thu Nandar Saw. 2019. "Myanmar's Human Resources for Health: Current Situation and Its Challenges." *Heliyon* 5(3) March, e01390.

<https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2019.e01390>

캄보디아 보편적 건강보장 현황과 과제

양영란 (전북대)

1. 캄보디아 소개

캄보디아는 총면적 181,035km²(남한의 1.8배, 한반도 전체의 약 80%), 인구 16,245,729명으로 1인당 GDP \$1,561¹⁾으로 매년 7% 이상의 양호한 경제성장세를 보이고 있으나, 인간개발지수(HDI, Human Development index)는 2018년 기준 0.581로 세계 146위에 머물고 있으며 부족한 시설, 인적자원 및 인프라, 환경 등의 문제로 보건 의료 서비스를 제공받을 수 있는 제반 여건이 여전히 열악한 상황이다²⁾.

[표1] 캄보디아 국가 개요

일반	수도	프놈펜 (Phnom Penh)
	면적	181,035km ² (남한의 1.8배, 한반도 전체의 약 80%)
	위치	인도차이나 반도 동남부 (베트남·라오스·태국과 접경)
	기후	고온 다습한 열대몬순 기후.
	인구	16,926,984명 (자료원 : CIA world fact book, 2020 기준)
	인종	크메르족 (97%), 그 외 소수민족 (베트남계, 중국계, 참족, 고산족 등)
	언어	크메르어
	종교	불교(95%), 기타(5%)
정치	정치 체제	입헌군주국으로 국가원수는 국왕이나, 정부 수반인 총리가 실질적으로 국정운영
	의회	양원제
경제	경제성장률	지난 20년간 연평균 7% 내외
	산업구조	서비스업(주로 관광업) 42%, 제조업 33%, 농업 25%
사회	교육	- 보편적 교육(초등교육~중등교육, 9년)을 실시

(자료 : 캄보디아 국가협력전략, 2016/캄보디아 개황, 2019)

2. 캄보디아 보건의료 지표

캄보디아인의 건강 상태는 1980년대 이후로 상당히 개선되었으나 캄보디아의 인구 건강은 다른 개발도상국들에 비해 상대적으로 낮으며, 보건 시스템은 전염병과 비전염성 질환의 이중 부담을 안고 있다. 캄보디아의 영아사망률은 2018년 출생아 1,000명당 28명으로, 아시아태평양(이하 아태) 지역의 중하위 및 저소득 국가의 영아사망률 평균인 27.2명에 가까운 수치이다. 이는 같은 지역의 고소득 국가와 OECD의 평균보다 7배 높으며, 영아사망률의 SDG 목표인 출생아 1,000명당 12명의 2배에 해당하는 수치이다. 또한, 사회 경제적 지위 및 지리적 위치에 따른 지속적인 건강 불평등은 여전히 풀어야 할 과제로 남아 있다. 특히 시골 지역의 주요 건강 문제에는 안전한 음용수에 대한 부적절한 접근, 개선된 위생 시설의 부족, 의사 및 조산사의 부족 등이 있다. 이는 캄보디아 시골 지역의 광범위한 설사 질환, 지속적으로 높은 신생아 사망률, 높은 산모 사망률로 나타난다. 반면에 도시 인구는 교통사고로 인한 부상과 사망이 증가하고 있고 비전염성 질환의 발생률이 증가하고 있다.³⁾

아태 지역의 중하위 및 저소득 국가에서는 평균적으로 의료비의 절반 정도를 가계가 부담하고 있는데,

1) 외교부, 「캄보디아 개황」, 2020

2) World Development Indicator Database (WDI), 2018

3) World Health Organization. (2015). The Kingdom of Cambodia health system review.

60%를 부담하는 캄보디아는 평균보다 조금 높은 수치이다. 이는 가계부담금이 16%인 아태 지역 고소득 국가와 36%인 중상위 국가에 비해 훨씬 높은 수치로, 의료보장 범위에 상당한 격차가 있다는 것을 알 수 있다⁴⁾(OECD/WHO, 2020).

[표2] 캄보디아 보건 의료 지표⁵⁾

건강상태	기대수명 (세)	남	67.3
		여	71.6
	65세까지 생존율 (%)	남	67.9
		여	77.6
	5세 미만 사망률 (명/출생아 1,000명)		28.0
건강 위험 요인	흡연율 (%. 15세 이상 인구)		15.3
	알코올 소비량 (L, 15세 이상 인구 1인당)		3.5
	기본 위생시설 이용 (%)		59.0
	기본 식수 이용 (%)		79.0
	어린이와 청소년(5~19세) 과체중 (%)		11.3
보건의료의 질	DTP3 예방접종률 (%. 1세 전후의 어린이)		92
	MCV 예방접종률 (%. 1세 전후의 어린이)		81
보건의료의 자원	GDP 중 정부 보건 지출 (%)		1.4
	1인당 의료비 (USD)		238.2
	의료비 중 가계직접부담금 비중 (%)		60.4
	1인당 의약품비 (USD)		64.8
	병상 수 (개/인구 1,000명)		0.8
	임상 의사 수(명/인구 1,000명)		0.2
	임상 간호인력 수(명/인구 1,000명)		0.7

(자료 : OECD/WHO, 2020. HEALTH AT A GLANCE: ASIA/PACIFIC 2020 ©)

3. 캄보디아의 보편적 건강보장을 위한 전략과 수준

1) 보편적 건강보장 비전 및 전략

건강분야에서의 캄보디아의 비전은 ‘모든 캄보디아 사람들, 특히 빈곤층, 여성 및 아동의 건강과 복지를 위해 보건 부문에서의 지속 가능한 발전을 강화하여 빈곤 완화와 사회경제 발전에 기여하는 것’이다. 캄보디아는 HSP2(Health Strategic Plan 2) 2008-2015를 통해 모자보건 및 질병관리 분야에서 성공적인 결과를 얻었으나, 보건의료인 및 인건비 부족에 따른 낮은 보건의료 서비스 질, 건강 불평등에 관한 문제가 제기되었다. 이에, HSP3(Health Strategic Plan 3) 2016-2020⁶⁾에서 ① 보건서비스의 접근성 및 건강 형평성 향상, ② 모자보건 증진(모성사망률, 영유아 사망률 감소), ③ 전염성 질환 감소, ④ 비전염성 질환 감소, ⑤ 공중보건 체계 개선을 목표로 설정하고 추진하고 있다⁷⁾.

- 전략부분1: 의료서비스전달(health service delivery)-모든 국민은 공공 및 민간 부분의 의료시설에서 통합적이고 수준있으며 안전하고 효과적인 의료서비스에 접근가능하게 된다.
- 전략부분2: 의료재정(health system financing)-의료서비스를 이용할 때 안정적이고 지속가능한 의

4) OECD/WHO, 2020. HEALTH AT A GLANCE: ASIA/PACIFIC 2020. URL:

<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/26b007cd-en.pdf?expires=1610869059&id=id&accname=guest&checksum=1C5C865371289500D44521D61489634C>

5) (참고) 건강상태 관련 지표는 2018년 기준, 건강위험요인 중 흡연율은 2018년 기준, 알코올 소비량, 기본 위생시설 이용, 기본 식수 이용, 어린이와 청소년 과체중은 2016년 기준, 보건의료의 질 관련 지표는 2019년 기준, 보건의료의 자원 중 GDP 중 정부보건지출, 의사 수, 간호인력 수는 2018년 기준, 1인당 의료비, 의료비 중 가계직접부담금 비중은 2017년 기준, 1인당 의약품비는 2015년 기준, 병상 수는 2016년 기준.

6) Kingdom of Cambodia(2016), Health strategic Plan 2016-2020(HSP3), “Quality, effective and equitable health services”, Department of Planning & Health Information.

7) 관계부처 합동, 국가협력전략, 캄보디아 2016, p. 17

료재정보호

- 전략부분3: 의료인력개발(health workforce development)-보건체계는 의료기술과 전문윤리의식을 함양하고 있는 잘 훈련받고 역량있으며 동기가 부여된 충분한 보건인력을 확보한다.
- 전략부분4: 필수의료서비스(Essential support system)-공공의료시설은 충분한 의약품, 소모품 및 기초 의료물품을 확보하고 효과적인 필수의료서비스를 제공할 수 있도록 구비되어 있다.
- 전략부분5: 보건인프라구축(Health Infrastructure development)-공공의료시설은 적절한 기초인프라, 의료기기와 ICT 기술을 개발한다.
- 전략부분6: 건강정보시스템(Health information system)-건강감시와 반응 체계 강화, 보건연구 증진 및 신뢰할 만하고 시기적절하며 질적인 건강관련데이터 확보할 수 있는 체계 마련

보건부는 양질의 보건 서비스에 대한 공정한 접근과 제공을 위해 공공 및 민간 부분에 대한 책임 의식을 갖고 질병으로 인한 재정적 보호와 높은 수준의 필수적인 건강관리, 즉 보편적 건강보장(Universal health coverage, UHC)를 제공하는 것을 목표로 한다. 이에 UHC를 달성하기 위해 3가지 목적(모자보건증진, 전염성질환 및 비전염성질환 예방 및 통제)과 12가지 전략적 목표를 수립하였고 이는 정부의 국가 전략 개발 계획의 핵심 지표가 되었다[표3]. 건강 전략 계획은 5가지 전략 즉, 보건 서비스 제공을 개선하기 위한 공급 및 수요 측면 개입, 보건 금융, 보건 인적 자원, 보건 정보 시스템 및 보건 시스템 거버넌스를 포함한다.⁸⁾

[표3] UHC 달성을 위한 3가지 목적과 12가지 전략적 목표

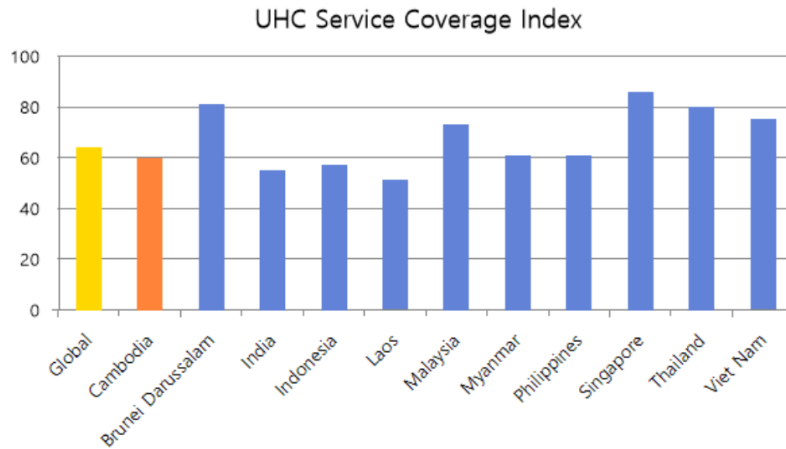
Strategic objectives of the Health Strategic Plan	
Goal 1	is to reduce maternal, newborn and child morbidity and mortality and to improve reproductive health. Four objectives have been formulated:
1.	to improve the nutritional status of women and children
2.	to improve access to quality reproductive health information and services
3.	to improve access to essential maternal and newborn health services and better family care practices
4.	to ensure universal access to essential child health services and better family care practices.
Goal 2	is to reduce morbidity and mortality due to HIV/AIDS, malaria, tuberculosis and other communicable diseases . Five objectives have been formulated:
1.	to reduce the HIV prevalence rate
2.	to increase survival of people living with HIV/AIDS
3.	to achieve a high case-detection rate and maintain a high cure rate for pulmonary tuberculosis smear-positive cases
4.	to reduce malaria-related mortality and morbidity rate among the general population
5.	to reduce the burden of other communicable diseases.
Goal 3	is to reduce the burden of noncommunicable diseases and other health problems. Three objectives have been formulated:
1.	to reduce risk behaviours leading to noncommunicable diseases such as diabetes, cardiovascular disease, cancer, mental health, substance abuse, accidents and injuries, eye health, oral health
2.	to improve access to treatment and rehabilitation for such noncommunicable diseases
3.	to ensure essential public health functions, including environmental health, food safety, disaster management and preparedness.

2) SDG 지표로 본 보편적 건강보장 수준

WHO 자료(2019)에 의하면 캄보디아의 UHC Index 종합 점수(SDG 3.8.1)는 60점으로 전 세계 평균

8) Annear, PL., Grundy, J., Ir, Por., Jacobs, Bart et al., (2015). (2015). The Kingdom of Cambodia health system review. Health Systems in Transition 5(2), World Health Organization.

(64) 신남방 국가 평균(67)보다 낮고 라오스, 인도, 인도네시아에 이어 4번째로 낮았다.



UHC Index 점수를 영역별로 살펴보면 생식, 모성, 신생아 및 아동 건강 영역의 평균은 73으로 세계 평균과 같은 수치였고, 신남방 국가들의 평균보다는 낮았다. 특히 서비스 용량 및 접근 영역에서는 캄보디아의 수치는 38로 전 세계 평균과 28(-)차이를 보였고 신 남방국가 평균과 29(-)차이를 보였다. 하위 항목 중 보건 인력 항목에서 캄보디아의 수치는 14로 전세계 수치와 48(-) 신 남방국가의 평균값과 38(-)의 차이를 보였다 이는 UHC Index 항목 중 캄보디아와 전 세계, 신 남방 국가와의 차이가 가장 큰 항목이었다.

[표3] 캄보디아 보편적 건강수준⁹⁾

영역	세부영역	지표	점수	영역별 평균
I. 생식 모성 신생아 및 아동건강	1.가족계획	현대적 방법에 만족하는 가족계획의 욕구를 가진 결혼연령(15~49세) 여성 비율	60	73
	2.임신 및 분만관리	산전관리를 4번 이상 받아 출산한 15~49세의 여성 비율	76	
	3. 아동 면역	백신을 포함한 디프테리아-테타누스-페르투시스 3회 복용한 유아 비율	93	
	4. 아동치료	설문 조사 전 2주 동안 5세 미만 아동의 폐렴 의심 환자 비율(가슴 및 코 막힘으로 인한 문제가 아님)	69	
II. 전염병	5. 결핵	발견되고 성공적으로 처리된 결핵 사례 비율	62	66
	6. HIV/AIDS	현재 항 레트로 바이러스 치료를 받고 있는 HIV 환자의 비율	79	
	7. 말라리아	전날 밤 살충제 처리한 그물에서 취침한 말라리아 전염병 지역 인구 비율(말라리아 부담이 높은 국가에만 해당)	-	
	8. 물과 위생	개선된 위생시설을 사용하는 가구 비율	59	
III. 비전염병	9. 고혈압	18세 이상 성인의 비 고혈압(수축기 혈압 < 140mmHg 또는 이완기 혈압 < 90mmHg)의 연령 표준화 유병률	100	68
	10. 당뇨병	25세 이상의 성인을 위한 연령 표준 평균 공복 혈장 포도당(mmol/L)	48	
	11. 담배	지난 30일 동안 담배를 피우지 않은 15세 이상 성인의 연령 표준 유병률	65	
IV. 서비스 용량 및 접근	12. 병원 이동	인구 10,000명 당 최대 한계치 18에 상대적 1인당 병원 침대	50	38
	13. 보건인력	1인당 보건전문가(의사, 정신과 의사, 외과의사)로 각 분야에 대한 최대 임계값을 기준으로 한다.	14	
	14. 건강보장	국제 보건규정 (IHR) 코어 용량지수(Core Capacity index)- 13개 핵심 용량 속성의 평균 백분율	81	
평균			60	60

4. 캄보디아의 건강보험 제도 소개

캄보디아의 사회보장제도는 가난한 사람을 위한 사회보조제도(예, Health Equity Funds, HEF), 5가지

9) WHO. Primary Health care on the Road to Universal Health Coverage. 2019

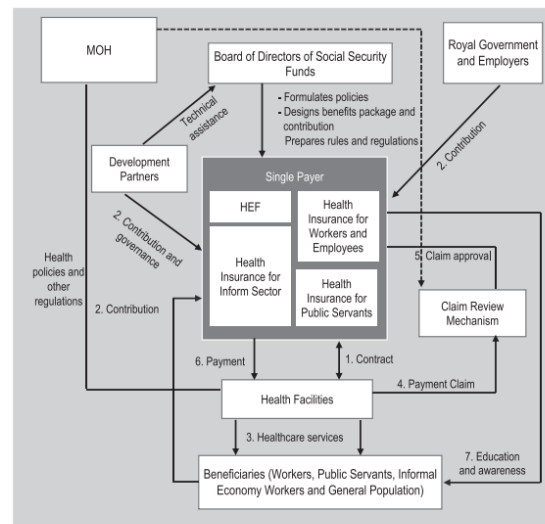
의 사회보험제도①연금 ②건강보험 ③근로자 상해보험 ④실업자 보험 ⑤ 장애보험)가 있다.

2016년부터 중하위 소득국민 캄보디아에서는 민간 노동자 사회보장기금(National Social Security Fund for private sector workers: NSSF)이 정규직 노동자들에게 건강 보험 혜택을 제공하고 있고, 빈곤 가구는 정부의 공동 자금 조달 방식인 건강 형평 기금(Health Equity Fund: HEF)으로부터 건강 보험 혜택을 받는다. 정부는 2025년까지 국민 건강 보험 제도를 나머지 인구로 확대할 계획이나¹⁰⁾ 2017년 12월, 캄보디아의 약 31%가 국제 사회 보장 NSSF 또는 HEF의 혜택을 받았고 인구의 약 70%는 건강보험 혜택을 받지 못했다¹¹⁾.

1) 국가 사회보장기금(National Social Security Fund, NSSF)

캄보디아 정부는 현재 캄보디아의 사회 복지 시스템을 개선하기 위한 계획을 착수하여 국가 사회 보호 정책 2016-2025(NSPPF)의 지침을 마련하여 사회보험에 따른 혜택과 적용 범위 확대를 꾀하고 있다¹²⁾. 그림 1은 국가 사회 보호 정책 프레임워크 2016-2025(National Social Protection Policy Framework 2016-2025)에서 캄보디아의 의료 및 사회 보건 복지 시스템을 보여준다.

Figure 1. Management structure of the Cambodian healthcare system



Source: Royal Government of Cambodia, 2017.

2016년 11월 국가사회보장기금을 도입한 이후 2017년 국가사회보장기금(NSSF)에 등록된 직원은 약 60만8천명으로, 8인 이상 기업에 근무하는 것으로 추산되는 1,100,000명의 직원 중 약 55%를 차지하고 있으며, 2018년 1월 모든 정식 직원으로 확대되었다. 정책 의도는 분명하지만, 이러한 야심찬 적용범위 확대에 의해 특히 직원 수가 적고 직원을 등록하지 않을 가능성이 높은 기업에 대한 추가 시행 조치가 필요하다. 직원이 적은 기업의 수가 끊임없이 유동적이기 때문에 새로운 정책의 시행은 많은 과제에 직면할 것으로 보인다. 직원이 8명 이상인 기업의 등록을 의무화하는 이전의 방법과 전략은 직원 1명 이상인

10) The Royal Government of Cambodia. National Social Protection Policy Framework 2016-2025. Phnom Penh: The Council of Ministers: 2017.

11) Nakamura, H., Amimo, F., Yi, S., Tuot, S., Yoshida, T., Tobe, M., & Nomura, S. (2020). Implementing a sustainable health insurance system in Cambodia: a study protocol for developing and validating an efficient household income-level assessment model for equitable premium collection. International journal for equity in health, 19(1), 1-6.

12) The Royal Government of Cambodia. National Social Protection Policy Framework 2016-2025. Phnom Penh: The Council of Ministers: 2017

모든(소규모) 기업을 포함할 수 있도록 전략이 필요하다.

NSSF가 직면한 과제는 인력 부족이다. 2018년 5월 NSSF는 약 90명의 직원을 고용하여 147만 명의 등록된 수혜자에 대해 매월 약 80,000건의 건의 사항을 처리하고 있다. NSSF가 모집단 적용 범위를 늘리고 구성원의 의료 활용도를 높인다면 청구 건수가 크게 증가할 수 있다. 따라서 점진적인 직원 수 증가와 청구서 처리를 위한 전자 플랫폼의 활용이 불가피해 보인다. 이상적인 목표는 환자의 개별 의료기록 데이터베이스를 제공하는 NSSF와 HEF를 포괄하는 공통 플랫폼을 개발하여 환자의 수명 동안 의료기록에 보험사와 보험사가 접근할 수 있도록 하는 것이다.

2) 건강형평기금(Health Equity Fund, HEF)

전액 보조 프로그램이자 최대 규모의 사회 보건복지 제도인 HEF의 목적은 빈곤층, 취약계층 또는 장애인과 5세 미만 아동들을 대상으로 의료혜택을 제공하는 것이다. 캄보디아 인구 중 가장 빈곤한 하위 1/5 (1,500만 명 중 약 300만 명)을 대상으로 하고 있으며 국가적인 사회 복지 제도의 기초가 되고 있다.¹³⁾ HEF는 처음에는 후송병원에 도입되었고, 2008년 이후에는 보건소에도 광범위하게 도입되었으며, 2015년까지 HEF는 전국 범위의 모든 공공 보건시설로 확대되었다.¹⁴⁾ 2018년 1월 HEF가 확대되면서 시클로 운전수, 운동선수, 마을이장, 파트타임 근로자 등 비공식적인 경제인구도 포함하였고 비공식적인 고용에 대한 정의가 분명하지 않고 스크리닝 문서가 공식화되지 않아 관공서의 공무원의 개인적인 의견과 관계에 의해 수혜자격이 결정되는 경우가 있다. 그리고 수혜자는 확대했지만 이들을 위한 기금은 마련하지 못한 것도 해결해야 하는 과제이다.¹⁵⁾

많은 보고서와 문헌은 HEF가 정부 시설의 활용 수준을 높이고 공공 보건 시설에 대한 상당한 추가 수입원을 제공하고 부담을 감소시키는데 도움이 되었다고 결론 짓고 있다. HEF 덕분에 47.9%의 입원, 24.1% 외래방문, 31.4%의 병원분만이 증가하였다. IDPoor 소유자들은 HEF 멤버로 일반인보다 보건소와 후송병원에서 1.2차 보건서비스를 더 이용하였고 특히, 모성 보건과 아동 보건 복지 시스템을 활용하였다.¹⁶⁾ 또한, 캄보디아의 사회-경제 조사는 HEF가 본인부담금을 35%를 줄여주었고 의료에 대한 가계 부채 금액을 평균 25% 줄였다고 보고하였다.¹⁷⁾

-두 제도에 대한 소개는 향후 더 보완될 예정임-

5. 보편적 건강보장을 위한 과제

캄보디아의 의료보장체계는 막대한 본인부담금, 미숙하고 비효율적인 체계, 적절한 정책과 기술적 역량 부족 등 여러 가지 문제를 복합적으로 가지고 있다.¹⁸⁾

13) Royal Government of Cambodia. National social protection policy framework 2016–2025. Approved by the Council of ministers on 24 March 2017, 2017. Available: <http://inndec.com/library/docs/SPPF%20English%20-%20Final%20Ver.pdf>

14) Annear PL, Khim K, Ir P, et al. National coverage and health service utilization by Health Equity Fund members, 2004–2015. ADRA Research Report, The University of Melbourne, 2016. Available: http://mspgh.unimelb.edu.au/_data/assets/pdf_file/0006/2074965/Annear-ADRA-Research-Report.pdf

15) Kwon, S., & Keo, L. (2019). Social health protection in Cambodia: Challenges of policy design and implementation. *International Social Security Review*, 72(2), 97–111.

16) Annear, P. L., Lee, J. T., Khim, K., Ir, P., Moscoe, E., Jordanwood, T., ... & Lo, V. (2019). Protecting the poor? Impact of the national health equity fund on utilization of government health services in Cambodia, 2006–2013. *BMJ global health*, 4(6), e001679.

17) Flores G, Ir P, Men CR, et al. Financial protection of patients through compensation of providers: the impact of health equity funds in Cambodia. *J Health Econ* 2013;32:1180–93.

18) 권순만(2016). 보편적 건강보장 실현을 위한 성과와 과제. *정책동향* 10(1), 8–15.

1) 본인부담금과 외부자본은 줄이고 정부재원 증가

캄보디아는 국내총생산(GDP)의 약 6%를 보건비로 지출하는데, 이는 2015년 동남아시아 지역 국가들의 평균 지출액인 4.6%보다 약간 높은 수준이다¹⁹⁾²⁰⁾. 보건 시스템을 위한 재원에는 본인부담금(Out-of-Pocket, OOP), 정부 및 개발 파트너의 자금 조달이라는 세 가지 방법이 존재한다. 본인부담금은 캄보디아에서 전체 의료비 지출의 약 60%를 구성하는 가장 큰 재원으로 주로 사설 의료시설을 이용하는 중에 발생하며, 이는 동남아시아의 많은 국가에서 본인부담금 지출이 50% 이상인 점을 감안해도 높은 수치이다(OECD/WHO, 2016)²¹⁾. 정부의 자금은 전체 의료비 지출의 약 20%를 차지하는데, 저소득 국가 정부의 평균이 36.1%에 비해 낮다²²⁾. 캄보디아의 보건시스템은 지극히 외부 개발 파트너 자기에 의존하는 특성을 가지고 있다. 저소득국가의 평균 외부 의료비 지출은 1인당 2.6달러였지만 캄보디아는 13.3달러로 이는 512%나 높은 수치였다. 2012-2016년 Cambodia National Health Account) 자료분석에 의하면 5년간 정부재원은 평균 21%, 개발파트너재원은 평균 18%, 본인부담금은 61%으로 나타났다. 외부 재원은 주로 말라리아와 HIV/AIDS 프로그램에 많은 부분 투자되었고 H-EQIP 프로그램에는 정부에서 60%를 담당하였다. 캄보디아의 경제성장이 지속됨에 따라 외부지원은 감소될 것으로 기대되고 Global Fund, GAVI 등 단체에서는 정부의 공동 재원 투자 증가를 요청하였다.²³⁾ HEF에 대한 모든 책임은 정부에 있지만 외부자금이 종료되면(2021년 지금 지원 계획 만료) 현재 구체적인 계획은 없어 이에 대한 장기적인 대안이 필요하다. UHC 목표 달성을 위해서는 정부의 통제 하에 사회보장보호 제도를 통합하고 국가 사회보장기금을 통해 운영하며 이를 위한 많은 연구와 장기적인 안목이 필요하다.²⁴⁾ 예를 들면, 민간노동자가 2.6%, 공무원은 1%만을 담당하고 있지만 공무원이 의료서비스를 많이 이용하므로 이들의 contribution rate를 높여야 한다.²⁵⁾

2) 정부의 의료의 질관리 강화

HEF제도에서 모든 공공병원은 자동적으로 HEF의 계약자가 되므로 자격을 인증하거나 계약절차가 없어 공공병원의 질평가가 규제되지 못하고 있다. 공공병원의 의료의 질이 높아야 가난한 사람들이 이를 신뢰하고 공공병원을 이용하게 되고 이는 개인부담금을 줄일 수 있는 방법이 된다.²⁶⁾ 고소득자는 민간의료시설에 의존하고 있어 민간부분의 정부의 규제 및 인증제도 등이 더 강화되어야 UHC를 달성할 수 있다.²⁷⁾²⁸⁾

3) 자격확인과 지속적인 치료를 위한 전산정보시스템 구축

19) World Bank. 2018. World Bank National Accounts Data, and OECD National Accounts Data files—Last Update d Date 2/5/2018. Online database:World Bank.

20) WHO. 2018. World Health Statistics 2018. Geneva: World Health Organization.

21)OECD/WHO. 2016. Health at a Glance: Asia/Pacific 2016: Measuring Progress towards Universal Health Coverage. Paris: OECD.

22) World Bank. 2018b. World Bank National Accounts Data, and OECD National Accounts Data files—Last Update d Date 2/5/2018. Online database: World Bank.

23)Cantelmo CB, Takeuchi M, Stenberg K et al. 2018. Estimating health plan costs with the OneHealth tool, Cambodia. Bulletin of the World Health Organization 96: 462-70.

24) World Health Organization. (2015). The Kingdom of Cambodia health system review.

25) Kwon, S., & Keo, L. (2019). Social health protection in Cambodia: Challenges of policy design and implementation. International Social Security Review, 72(2), 97-111.

26) Kwon, S., & Keo, L. (2019). Social health protection in Cambodia: Challenges of policy design and implementation. International Social Security Review, 72(2), 97-111.

27) World Health Organization. (2015). The Kingdom of Cambodia health system review.

28) Asante, A. D., Ir, P., Jacobs, B., Supon, L., Liverani, M., Hayen, A., ... & Wiseman, V. (2019). Who benefits from healthcare spending in Cambodia? Evidence for a universal health coverage policy. Health policy and planning, 34(Supplement_1), i4-i13.

HEF는 수혜자 자격여부와 의료비 지불을 위해 환자의료정보시스템(Patient Medical Record System, PMRS)을 사용한다. 그러나 PMRS는 모두 전산화되지 않아 종이를 사용하고 있고 이 서류에는 필요한 모든 의료정보를 포함하고 있지 않아 지속적인 치료와 평가를 위한 장애로 작용하고 있다.²⁹⁾ 이에 정부에서는 현재 고혈압과 당뇨병을 중심으로 표준화된 PMRS를 구축하고 시범운영하고 있으며 이를 전국에 확대운영할 계획을 가지고 있다.³⁰⁾

4) 체계적이고 독립적인 의료비평가기관

캄보디아 보건부는 한국의 건강보험심사평가원과 유사한 기능을 수행하는 의료비 심사기관인 Payment Certification Agency (PCA)를 산하기관으로 설립했다. PCA는 진료비의 효과적인 심사, 부당 청구 관리 등을 위해서는 보건부로부터 독립해야 하지만 캄보디아에서는 완전히 독립적이지 못해 잠재적으로 이해관계가 형성될 수 있고 공공병원의 의료비 심사단계가 철저하게 이루어질 수 없다는 위험요소가 있다.³¹⁾ 한편 우리나라 건강보험심사평가원은 캄보디아의 PCA의 기능 정립을 지원하기 위해 세계은행의 요청을 받아 현지 컨설팅을 통해 의료지출관리 체계를 운영하는 실질적인 노하우를 전수한 바 있다.³²⁾

-향후 과제와 대책은 더 보완될 예정임-

29) Kwon, S., & Keo, L. (2019). Social health protection in Cambodia: Challenges of policy design and implementation. *International Social Security Review*, 72(2), 97-111.

31) Kwon, S., & Keo, L. (2019). Social health protection in Cambodia: Challenges of policy design and implementation. *International Social Security Review*, 72(2), 97-111.

32) 건강보험심사평가원(2018.9.17. 보도자료). 캄보디아, 심사평가원 롤모델로 심사기구 설립 - 심사평가원, 캄보디아에 컨설팅...의료지출관리 노하우 전수 -

분과회의 3 | 서강대 동아연구소 라운드테이블
국가리뷰: 2021 말레이시아 inside out

1. 홍석준 (목포대)
| 한-말레이시아 사회문화 교류와 협력 활성화 방안
2. 김형종 (연세대)
| 말레이시아 경제-국제관계 쟁점
3. 황인원 (경상국립대)
| 의회 쿠데타 이후 혼돈과 딜레마의 정치
4. 김종호 (서강대)
| 근현대 말레이시아 화인경제와 화인 은행업의 계보

한-말레이시아 사회문화 교류와 협력 활성화 방안

2021년도 한국동남아학회

연례학술대회

2021. 8. 27(금)-28(토) 온라인

합

목포대학교

홍석준

목차

01 머리말

02 한-말레이시아 사회문화
교류와 협력의 문화적 특징과 의미

03 한-말레이시아 사회문화
교류와 협력의 역사

04 한-말레이시아 사회문화
교류와 협력의 동향과 전망

05 맺음말에 대신하여: 정책적
제안을 포함하여

머 리 말

01

머리말

1

- 사회문화 분야의 한-말레이시아 교류와 협력 활성화 방안은 한-말레이시아 사회문화 교류와 협력의 확장, 심화를 위한 새로운 교류 및 협력 분야에 대한 발굴 및 분석을 시도하고자 함.
- 신남방정책(New Southern Policy, NSP)과의 관련성 또는 연계성 속에서 한-말레이시아 사회문화 영역의 영역별 특성 및 그에 부합하는 인적, 물적 교류 및 협력의 확대, 심화를 도모함.
- 이를 위한 분야별 세부 주제 개발 및 교류와 협력을 특성화된 전략을 통해 추진할 수 있는 고유하면서도 독자적인 정책 프레임 개발 및 실행을 모색함.

머리말

- 한-말레이시아 사회문화 교류와 협력 분야에 특성화된 전략 도출을 통한 신남방 정책 ‘플러스’의 정책 보완 및 선순환적 환류 시스템 구축과 정착, 고도화 및 심화에 기여.
- 한-말레이시아 사회문화 교류와 협력 강화 및 활성화를 위한 실효성 있는 정책 제안을 통해 한-말레이시아 선린 우호관계와 실질적인 파트너십에 기반을 둔 사업 구축 및 실행 가능성 확보.
- 한국의 입장과 수요만이 아니라, 말레이시아의 입장과 수요를 총체적으로 고려한 사회문화 교류와 협력 분야를 발굴, 실행함으로써 한국과 말레이시아 양측 모두가 윈윈할 수 있는 쌍방향의 상생과 공생 교류 및 협력 방안 구축 가능.
- 향후 대(對)말레이시아 사회문화 정책 및 관련 사업 수립과 실행을 위한 기초자료로 활용 기대.⁵

머리말

- 향후 대(對)말레이시아 사회문화 교류와 협력의 수준 업그레이드 및 한국 문화의 진출전략 수립 및 실행을 위한 기초자료로 활용 기대.
- 한-말레이시아 사회문화 교류와 협력체계의 차별화된 특성과 발전전략 과제를 선형적이 아니라 순환적이고 입체적으로 파악할 수 있는 한-말레이시아 사회문화 교류와 협력 관련 정책 수립 및 실행을 위한 기초자료로 활용.
- 한-말레이시아 사회문화 교류 및 협력 사업의 발굴 및 실행을 위한 정책적, 행정적, 실무적 지원 방안의 수립 및 실행에 활용.
- 한-말레이시아 사회문화 우호관계와 파트너십에 대한 정책적, 실무적 지원 방안의 수립 및 실행에 활용.
- 코로나19가 장기화될 조짐을 보이고 있는 상황에서 실제 물리적 접촉을 하지 않고도 한-말레이시아 사회문화 교류와 협력을 유지, 확대할 수 있는 실질적 방안 마련.⁶

한-말레이시아 사회문화 교류와 협력의 특징과 의미

02

한-말레이시아 사회문화 교류와 협력의 특징과 의미

2

- 한-말레이시아 사회문화 교류와 협력의 문화적 특징과 의미
- 한국과 말레이시아 간의 관계 현황을 분석함과 아울러 한-말레이시아 사회문화 분야의 미래 지향적 발전을 위한 아이디어를 개발하고 한국의 전략을 모색할 필요성 대두
- 한-말레이시아 사회문화 교류와 협력을 통한 양국 모두의 상생, 통합과 발전을 도모하고자 함
- 이를 위한 통합 모델을 개발하는 실천적 과제와 관련하여 상생 발전과 통합을 위한 사회문화적 발전의 이상적인 모델 제시

한-말레이시아 사회문화 교류와 협력의 특징과 의미

2

- 사실 한-말레이시아 사회문화 교류와 협력이 지향하는 공동체적 사회모델의 구체적 비전은 아직 체계적으로 제시되지 못한 상태임.
- 하지만 말레이시아를 포함한 아세안의 행동 강령들은 시민사회 또는 민중 부문의 광범위한 참여와 적극적 역할을 강조하고 있다는 점에서 이들의 인력 개발 및 인적 자원의 활용이라는 측면에서 이전에 경제발전 모델과 원조 모델에 비해서 보다 생산적이고 유연한 지원 정책의 가능성을 부여하고 있는 것으로 평가됨.

9

한-말레이시아 사회문화 교류와 협력의 특징과 의미

2

- 하지만 사회문화적 맥락에서 다문화주의가 한-아세안 관계 속에서 실질적으로 ‘상상’되고 ‘교류’되며, ‘협력’하는 과정에서 ‘실천’되는 양상과 의미는 매우 다양하고 다채롭게 나타날 수밖에 없을 것임.
- 과연 한-말레이시아 사회문화 교류와 협력은 어떻게 진행되어왔으며, 그 의미는 무엇인가? 나아가 그것이 앞으로 한-아세안 사회문화 교류와 협력을 활성화하는 방안을 모색하여 어떻게 실행할 것인가? 그리고 그에 대한 한국의 전략은 무엇이며, 앞으로 그것은 어떠한 방향으로 변환되어야 하고, 그것이 함의하는 바는 한-아세안 사회문화 교류와 협력을 강화하는 데 어떠한 기능과 역할을 담당할 것인가?

10

한-말레이시아 사회문화 교류와 협력의 특징과 의미

2

- 여기서는 이러한 질문에 답하는 과정에서 한-말레이시아 관계를 사회문화적 맥락 속에서 어떻게 이해해야 하며, 그것이 향후 한-말레이시아 사회문화 교류와 협력의 방향을 제대로 정립하기 위해선 어떠한 의미를 지니고 있으며, 양자 사이의 사회문화 교류와 협력을 발전시키기 위한 한국의 전략은 무엇이며, 이를 실제로 실천하기 위해선 구체적으로 어떠한 방안들이 필요할 것인가에 대해 고찰하고자 함.
- 이를 위해 한-말레이시아 사회문화 교류와 협력을 위한 실질적 방안의 한 사례로 한-말레이시아 교류와 협력을 대표하는 국내의 특정 도시 또는 지역을 선정하여 ‘말레이시아문화원’(가칭) 계획안과 운영방안을 제시, 분석할 필요가 있음.

11

한-말레이시아 사회문화 교류와 협력의 특징과 의미

2

- 말레이시아 내에 ‘한국문화원’ 계획안과 운영방안을 제시하여 한-말레이시아 사이에 쌍방향의 교류와 협력을 제도화할 필요가 있음.
- 이러한 작업은 한-말레이시아 사회문화 교류와 협력을 위한 한국의 전략의 특성과 의미에 대한 논의로 연계해서 발전시켜 나갈 필요가 있음.

12

한-말레이시아 사회문화 교류와 협력의 역사

03

한-말레이시아 사회문화 교류와 협력의 역사

○2000년대 이후 양국 간 문화교류와 인적 접촉이 이전에 비해 크게 증가함.

- 그중에서 가장 교류가 활발한 분야는 교육, 인구이동, 한류 등이었음.

- 한 예로, 2005년 이래 말레이시아 외교부에 동아시아공동체포럼 시행을 제안하고, 문화관광부와 한국문화예술진흥원에서 말레이시아를 포함한 아세안 예술가교환 펠로우십을 시행한 것은 매우 특별한 의미를 지님.

한-말레이시아 사회문화 교류와 협력의 역사

3

○ 교육교류

- 2000년대 들어 말레이시아는 한국 학생들에게 인기 있는 어학연수 국가로 부상하여 2천-1만 명의 어학 연수생들이 말레이시아를 방문했으며, 정규학교에도 1천명 내외의 한국 학생이 재학 중이었던 것으로 추산되었음.
- 한국의 학부모들이 자녀들의 유학대상국으로 말레이시아를 선호하는 이유는 저렴한 생활비와 적절한 학비에 비해 교육 수준이 만족스러운 편이었으며 사회적 여건과 치안이 안정되어 있다는 점 때문이었음.
- 다종족, 다문화, 다언어 국가라는 특징 때문에 중국어나 말레이어 등 여타 외국어 학습여건이 양호하다는 점 역시 말레이시아를 선호하는 이유 또는 근거로 제시되었음.

15

한-말레이시아 사회문화 교류와 협력의 역사

3

- 당시 말레이시아는 교육부, 사립교육기관협의회 관계자들로 구성된 대표단을 파견하는 등 한국 학생 유치를 위한 노력을 강화하기도 했음.
- 1990년대 초 동방정책 시행 이후 한국에서 유학 또는 연수과정을 이수한 말레이시아인들의 숫자는 2,700명에 달함.
- 학업을 마치고 한국에서 돌아온 많은 말레이시아 졸업생들은 한국투자기업에 근무하면서 한국인 경영진과 말레이시아인 일반 근로자를 연결하는 역할을 수행함.
- 한국 유학생 이외에 UM, UKM, UITM, UPM, USM 등 말레이시아 대학에서 한국학을 전공하는 학생들도 있음.
- 한-말레이시아 수교 60주년 기념 심포지엄 개최 (2020년 12월)

16

한-말레이시아 사회문화 교류와 협력의 역사

3

○ 인구이동

- 말레이시아에 거주하는 한국인들의 존재와 그들이 말레이시아에 미치는 영향은 2000년대 들어오면서 크게 증가했음.
- 2005년-2007년 사이 말레이시아 거주 한국인 수는 1만 5,000명으로 전 세계에서 열여섯 번째, 동남아시아에서 다섯 번째로 큰 규모로 성장했음. - 한국인들은 대부분이 쿠알라룸푸르, 코타키나발루, 페낭, 말라카 등지에 거주하면서 한국투자회사에 근무하는 직장인이나 유학생이 가장 많은 것으로 조사되었음.

17

한-말레이시아 사회문화 교류와 협력의 역사

3

- 말레이시아의 외국인 은퇴이민자 유치 프로그램인 MM2H(Malaysia, My 2nd Home) 프로그램의 성공사례로 한국인들의 부동산투자를 들 수 있음.
- 여행객 숫자의 급증 역시 괄목할 만한 성장세를 보여 말레이시아를 방문한 한국인 여행객 수는 1998년 2만 2,000명에서 2008년 27만명으로 12배 이상 폭발적으로 늘어났음.
- 한류의 영향으로 한국을 방문하는 말레이시아 관광객 수도 크게 늘어서 2008년에는 8만 3,000명이 한국을 다녀갔는데, 이는 10년 전에 비해 2배 이상 늘어난 수치임.
- 관광객 수의 증가에는 한류 이외에 에어아시아와 같은 저가항공사의 직항편 개설도 큰 역할을 했음.

18

한-말레이시아 사회문화 교류와 협력의 역사

3

○한류의 유행과 영향

- 한국드라마가 말레이시아에서 처음 방영된 2000년대 초반 이후 한류는 문화콘텐츠산업을 포함한 문화산업의 전 분야로 확산됨. 음악, 영화, 예능프로그램, 온라인 게임을 포함한 게임, 만화, 애니메이션, 출판, 방송, 캐릭터 등의 영역에서 한류의 영향력을 찾아볼 수 있음. 한류 확산은 한국에 대한 호감도 상승을 결과함.
- 한 예로, 말레이시아에서 삼성전자에 대한 선호도가 1위를 기록함.
- 한류 확산이 가속화된 2010년 이후로 한국방문 말레이시아인 입국자 수가 급증함 . 2010년 10만 명이던 입국자 수는 2015년 20만 명을 넘어, 2017년 30만 1천 명에 달함.

19

한-말레이시아 사회문화 교류와 협력의 역사

3

○한류 현황

- 말레이시아는 동남아시아 국가 중 한류(Hallyu, Korean Wave) 콘텐츠가 늦게 유입된 나라 중 하나로 알려져 있음. 2002년 한국드라마 <겨울연가>가 방영된 이후 <대장금> 등의 드라마가 인기를 끌었음.
- 이후 드라마와 함께 <올드보이>, <엽기적인 그녀>와 같은 한국 영화가 인기를 끌었고 한국 대중가요 등 문화상품에 대한 관심이 고조된 것으로 나타남. 이후 말레이시아 방송에서 한류 콘텐츠에 대한 관심도 고조됨.
- 예를 들어, 2006년 말레이시아의 수도 쿠알라룸푸르에 거주하는 말레이시아인 500명을 대상으로 조사한 결과, 70.3%가 한국 드라마에, 68.9%는 한국 영화, 56.7%는 K-Pop에 만족하고 있는 것으로 밝혀졌음.

20

한-말레이시아 사회문화 교류와 협력의 역사

3

- 2000년대 중후반을 거치면서 K-Pop이 말레이시아 대중의 관심을 본격적으로 받기 시작했고, CD와 DVD 등으로 제작되어 대량 유통되기 시작함.
- 2010년대에 접어들면서 한국 영화와 예능프로그램이 말레이시아에 대거 진출하여 말레이시아 내에서 한류 콘텐츠가 주된 콘텐츠로 굳건하게 자리 잡는 주요 계기가 됨. 이후 게임, 만화, 애니메이션, 캐릭터, 출판, 음악, 방송, 이미지, 공연 등 문화콘텐츠 산업의 전 영역에서 한류 콘텐츠가 주요 콘텐츠로서의 위상을 정립하게 됨.

21

한-말레이시아 사회문화 교류와 협력의 역사

3

- 말레이시아에서는 2015년 이후에도 문화콘텐츠의 장르에 따라 정도의 차이는 있지만 한류 열풍이 지속되고 있음을 실감할 수 있음.
- ‘비’를 포함하여 배용준, 현빈, 동방신기, 슈퍼주니어, 싸이, B1A4, 엑소(EXO)와 방탄소년단(BTS) 등과 같은 영화배우, 탤런트, 가수 등의 엔터테이너들의 음반이나 뮤직비디오 등이 널리 인기를 끌게 되면서 말레이시아의 음반시장에도 한류 열풍이 거세게 불었음.
- 2018년에 영화 ‘신과함께1’의 말레이시아 박스오피스 1위 성적은 이후 한국 영화의 한류 콘텐츠로서의 가능성을 높여주었다는 점에서 시사하는 바가 큼.

22

한-말레이시아 사회문화 교류와 협력의 역사

3

○2021년 말레이시아에 한국교육원 설립 예정

- 현지 한국어교원 연수를 온라인으로 변경하고, 교원 양성과정은 현지 우수대학 내에서 온오프라인 연계 방식으로 추진할 예정임.
- 한국어교육을 안정적이고 지속적으로 추진하기 위해 현지인 교원 양성과정을 신규 도입하고, 국내 대학과 말레이시아 현지 대학이 협력하여 1개 과정을 개설·운영할 예정임.
- 코로나19 확산으로 외국인의 현지 입국이 어려운 상황에서도 말레이시아와의 협력을 통해 교원 파견을 지속할 예정임.

23

한-말레이시아 사회문화 교류와 협력의 동향과 전망

04

동향

○최근 말레이시아 정부 주도의 이슬람화의 동향과 전망

- 최근 말레이시아에서는 이슬람과 이슬람화 정책에 대한 검토 시행
- 이슬람과 무슬림 문화에 대한 재해석에 기반한 할랄과 할랄화에 대한 비판적 검토
- 자유화와 개방화 정책에 대한 재검토 시행
- 한류와 한류문화, 한류콘텐츠에 대한 비판적 수용에 대한 논의 시작

○ 이슬람 원리주의(Islamic Fundamentalism)에 대한 규제 강화

- 2019년 이슬람개발국(JAKIM: Jabatan Kemajuan Islam Malaysia)에 대한 감사를 실시하겠다는 정부 발표가 있었음.
- 말레이시아의 이슬람화를 주도해 온 대표적인 정부 기관이지만 최근에 부정부패의 한 축으로 간주되기도 함.

²⁵ 정부 주도의 이슬람화 정책의 일환으로 이슬람 과격주의에 대한 규제 강화

동향

○ 말레이시아는 말레이인, 중국인, 인도인, 원주민 등으로 구성된 다종족국가이기 때문에 언어, 문화, 종교, 관습이 다양하게 존재함.

○ 말레이시아의 문화정책은 기본적으로 문화적 다양성과 종족(민족)적 복합성에 기반을 둔 문화적 공존과 종족 간 조화를 지향하는 문화 발전을 도모함.

○개방화와 이슬람화의 공존

- 정부 주도의 문화산업 육성책 지원을 위해 한류와 같은 외국 문화콘텐츠의 유입에 개방적이면서 자유로운 한편, 이슬람의 가치와 규범에 위배되거나 반대하는 경우에 대해 선 검열과 통제를 강화하는 경향을 보임.
- 이러한 사실을 염두에 두고 현지의 정치적, 경제적, 사회문화적 변동 상황을 고려하여 향후 한류 관련 정책과 전략을 수립하여 실행할 필요가 있음.

전망

- 상호 호혜적인 관계의 토대 확립
- 동방정책 2.0 실행을 위한 구체적인 행동계획 수립
- 정부 차원뿐만 아니라 산업계와 학계를 포함하는 민간 차원의 다양한 교류와 협력 증대 및 활성화
- 한-말레이시아 교류와 협력을 활성화하기 위한 중차대한 향후 과제로 이러한 민간 차원의 교류 및 협력채널을 통한 상호협력 관계의 실질적 수준을 높이는 일이 제기됨
- 양국은 60년의 평화와 공동 번영을 위한 사람 중심의 지속가능한 교류 및 협력 관계 기반 구축
- 이를 바탕으로, 보다 미래지향적이고 다원화된 교류 및 협력 관계의 지속성을 유지, 발전시킬 필요가 있음

27

맺음말에 대신하여:
정책적 제안을 포함하여

05

맺음말에 대신하여

□ 현지 문화를 존중하는 쌍방향의 교류와 협력

○ 현지화 비전 및 전략 수립 및 실행

- 현지 사회의 정치, 경제, 법, 제도, 사회문화의 특징과 의미에 대한 심층적 이해가 필수적임.

○ 특히 말레이시아의 현지 문화를 존중하는 문화콘텐츠 마케팅이 요구됨.

- 말레이시아는 국민의 67%가 무슬림인 무슬림 사회이며, 이슬람이 국교임.

- 하지만 종족집단 구성상 함께 중요한 축을 구성하는 중국계말레이인[화인(華人), 25%)과 인도계 말레이인(7%) 그리고 전체인구의 7%를 넘어서는 외국인 출신 노동자가 공존하는 다종족사회라는 점 역시 고려해야 함.

맺음말에 대신하여

- 그렇다 보니 국교인 이슬람 외에도 불교, 도교, 기독교, 천주교, 힌두교 등 다양한 종교가 인정되고 있음.

- 하지만 이슬람이 국교로서 정부의 공식적인 지원을 받고 있으며, 할랄 인증을 관리하는 기관으로 알려진 '이슬람개발부'(JAKIM)가 할랄 인증을 담당하는 정부 기관으로 이슬람 관련 지원 기능과 역할을 수행하고 있음.

- 따라서 말레이시아시장에 진출하려는 상품이나 서비스, 인력에 대해서는 이 점에 대한 확실한 인식을 기반으로 진출 전략을 짜고 준비를 해야 할 필요가 있음

맺음말에 대신하여

- 자민족중심주의(ethnocentrism)에서 다원화된 상호문화이해주의(interculturalism)로의 한류콘텐츠의 다변화와 대전환 시도
 - '가장 한국적인 것이 가장 세계적인 것이다'라는 표현이 있지만, 현지 문화와의 융화 없이 한국적인 것의 기준과 잣대를 다른 나라에 들이대는 것은 자민족(문화)중심주의(ethnocentrism)의 오류에 빠지는 것이 될 것임.
 - 현지 문화에 대한 이해와 배려를 통한 한류 콘텐츠와 현지 문화콘텐츠와의 적절한 접목과 융합을 위한 노력이 배가될 필요가 있음.

맺음말에 대신하여

- 젠더(gender)와 성(sex)에 대한 한국과 말레이시아의 인식 차이 및 그에 대한 문화적 차이점과 공통점에 대한 상호 이해와 그에 대한 교육의 중요성에 대해 인식과 그에 대한 실천의 특징과 의미에 대한 인식과 교육의 중요성을 환기시킬 수 있는 다양한 정책적 노력이 필요함.
- 성적 소재에 대한 검열기준이 한국보다 훨씬 엄격하게 적용됨.
- 한국에서 일상적이라 여겨질 노출의 수준보다 훨씬 엄격한 기준이 적용되고 있다는 점, 키스 장면과 같이 가벼운 수준의 신체적 접촉이 검열 대상일 수 있다는 점 등이 강조되어야 함.

맺음말에 대신하여

- 종교적 문제에 대한 검열기준이 매우 엄격한 편임. 단순한 종교 비교, 개종 등과 같은 문제 역시 중요한 검열기준으로 작동하고 있음.
- 정부의 검열 강화가 민간업체에 의해 수용되고 있다는 점 역시 주목되어야 함. 문화콘텐츠 수입업체와 방송사의 자체 검열로 인해 콘텐츠 수출에 부정적인 영향이 미칠 수 있음.
 - 말레이시아에서 한류의 일상화의 특징과 의미에 대한 비판적 검토와 체계적 분석과 함께 한류에 대한 말레이시아인들의 인식과 반응에 대한 체계적 연구가 필요함.
- 말레이시아인의 일상생활에 한류가 미치는 영향을 보다 균형적으로 연구해야 할 필요성을 제기함.

33

맺음말에 대신하여

- 또한, 이를 위해선 현지에서 개최하는 각종 한류 행사를 유관기관 간 협력을 통해 공동행사로 확대함으로써 시너지효과를 극대화해 나가야 할 것임.
- 나아가 말레이시아 현지 한류 전도사 역할을 자임하는 현지인 중심의 한류 관련 단체와 기관들을 보다 적극적으로 지원하고, 한류 팬클럽 커뮤니티 간 교류와 협력을 위한 지원을 더욱더 활성화할 필요가 있음.
- 특히 말레이시아에서 한류 관련 서비스를 준비하는 현지인·현지 기업에 한류 진흥기관 간 공조를 통해 서비스매뉴얼에서부터 기술·콘텐츠 지원까지 체계적으로 지원하는 노력이 필요함.

34

맺음말에 대신하여

- 국익 우선에서 상호이해의 다원화로 신남방정책 ‘플러스’ 정책의 대전환을 통한 내실 있는 문화정책 개발 및 활용
- 한국 정부의 신남방정책 ‘플러스’의 수행에 있어 말레이시아는 전략적으로 매우 중요한 위치를 차지하고 있음.
- 특히 사회문화 분야의 교류와 협력관계를 활성화하기 위한 전략적 요충지에 양국 관계가 위치하고 있음에 주목할 필요가 있음.
- 싱가포르와 인도네시아 사이에서 오랜 역사와 문화적 경험을 통해 허브 역할을 수행해 온 말레이시아의 역량과 중개자(cultural broker)로서의 중요성과 의미는 현재와 미래의 한국-말레이시아 교류와 협력의 네트워크를 구축하고 이를 실천할 수 있는 좋은 기회를 제공할 것으로 기대됨.

35

맺음말에 대신하여

- 2000년대 이후 본격화된 신말레이 중산층(Melayu Baru, The New Malays)의 형성 및 규모 확대가 지속적으로 이루어지고 있는 가운데 말레이시아에서 중산층의 규모는 꾸준히 확대되고 문화콘텐츠 구매력 역시 계속 성장함.
- 인터넷과 스마트폰 사용자의 증가는 말레이시아를 한류 확산의 주요 대상국으로 설정할 수 있도록 함.
- 말레이시아 정부는 한류 콘텐츠와 같은 문화콘텐츠 산업의 중요성과 발전 가능성을 고려하여 이를 미래의 전략 산업으로 육성하려 하고 있음.
- 이를 위해 정부 주도하에 이를 통한 한국과의 교류와 협력을 지속적이고 체계적으로 발전시켜나갈 계획과 전략을 펼치고 있음.

36

맺음말에 대신하여

○말레이시아의 최근 동향 중 이슬람화 관련 동향과 전망에 보다 많은 관심을 기울일 필요가 있음.

- 현재 말레이시아 한류를 주도해 온 분야가 한국드라마(K-드라마)와 K-Pop, 한국 영화, 한국 음식, 한국 화장품, 한국 의류 등과 같은 한국 문화콘텐츠산업과 밀접한 관련이 있는 문화산업이라는 점을 고려할 때, 한류의 이슬람화 관련 현재의 변화는 한류의 지속과 발전을 위한 또 다른 동력이나 견인차가 될 수 있음.
- 반면에, 한류의 대중화와 확산을 저해하거나 정체시키는 주요 요인이 될 가능성도 있음을 올바르게 인식할 필요가 있음.
- 이를 고려한 쌍방향의 문화교류와 협력을 위한 정책적 대안 마련과 추진 필요.

맺음말에 대신하여

○코로나19 확산 과정에서 한국의 코로나19 진단키트 도입과 관련된 한-말레이시아 교류와 협력의 특징과 의미에 주목할 필요가 있음.

- K-방역에 대한 홍보와 컨설팅, 소비시장 개척 및 활성화를 위한 다각적인 조사 및 연구 활동 활성화 필요
- 한류의 대중화를 통한 백신 개발 및 수출 등을 포함한 K-방역의 교류와 협력을 통한 양국 간 쌍방향의 교류와 협력 활성화
- 코로나19 방역 경험의 한-말레이시아 간 공유시스템 개발 및 활용 필요성 증대
- 포스트 코로나19 시대에 걸맞는 K-방역과 말레이시아 방역 사이의 교류와 협력 시스템의 확립 및 실용화를 위한 방역위원회 설립 및 정례화 필요
- 이를 양국 정책에 반영하기 위한 코로나19 관련 정식 전담 기구의 출범을 위한 양해각서 및 협약의 제도적 기반 강화 필요

맺음말에 대신하여

○ 결론적으로, 정부 부문과 민간 부문 모두에서 2000년대 이후에는 한-말레이시아 사회문화 교류와 협력이 성숙한 단계로 접어들었음을 보여주는 징후가 나타나고 있다고 평가됨.

- 정부 부문의 경우, 교류와 협력의 적극성을 한국 측에서 뚜렷하게 찾아볼 수 있어서, 교류와 협력프로그램의 대다수는 한국에서 말레이시아로 일방향적 성격을 취하고 있는 것으로 분석됨.

- 하지만 민간 부문에서는 쌍방향적 교류 양상이 점진적으로 나타나게 되어, 관광, 교육, 인구이동, 경제활동, 노동, 한류, 문화산업, 문화콘텐츠 등의 분야에서 한국인에 의해 촉발된 교류와 협력이 말레이시아 출신자들에 의해 호혜적으로 반응하는 양상과 그 함의를 찾아볼 수 있게 되었음.

Thank you. 감사합니다.

한국동남아학회 연례학술대회 2021

말레이시아 라운드테이블

말레이시아 경제-국제관계 쟁점

김형중(연세대 미래캠퍼스)

목차

코로나19 팬데믹과 경제위기

대외 관계

전망

문제제기

- 정치변동 및 코로나 위기에 따른 경제적 외교적 영향은 무엇인가?
- 일시적 위기인가 구조적 위기인가?
- 말레이시아 대외 관계와 국내정치의 수단화는 심화될 것인가?

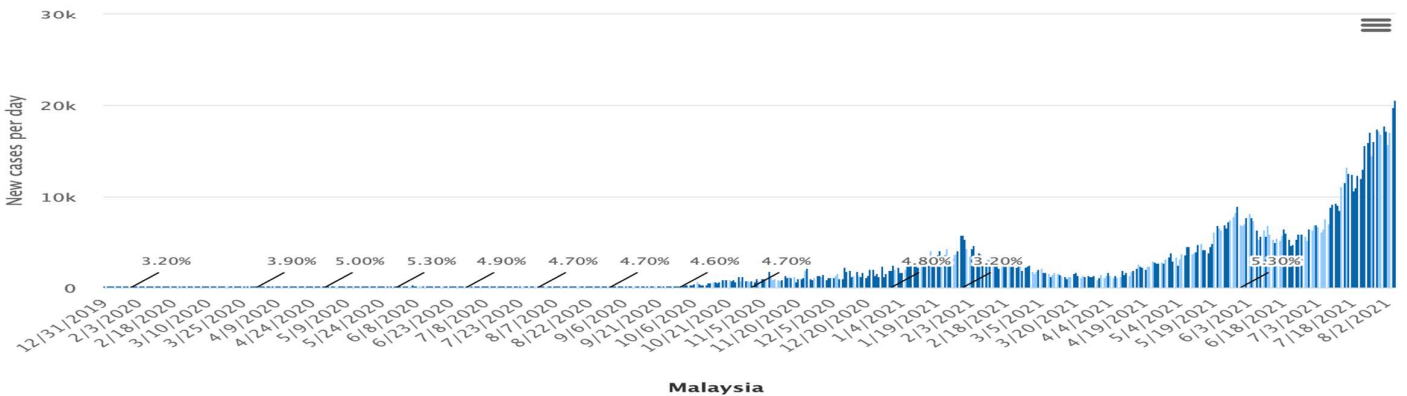
코로나19 추이

Covid-19 and Government Responses in Southeast Asia

Hover over the bars to get a closer view at the effectiveness of government policies on Covid-19 cases and their implications on the economy. Click and drag to zoom in. Availability of economic data may vary by country. Days with 0 Covid-19 cases may display policy interventions. Percentages indicate unemployment rate.

— Day with Gov't Intervention — Day without Gov't Intervention

Select Country **Malaysia**



CSIS Southeast Asia Program | Source: SEA

<https://www.csis.org/programs/southeast-asia-program/projects/southeast-asia-covid-19-tracker>

2021.8.11기준



코로나 19 상황 악화

- 2021년 8월 11일 기준 백신접종률 총인구대비 28.3%
- 정부의 이동통제(MCO)에도 불구하고 2021년 8월 현재 일일 신규확진자 2만 명 이상 발생하며 누적 확진자 1백만명, 누적 사망자 8천 여명에 달함.

정치 불안정의 경제적 영향

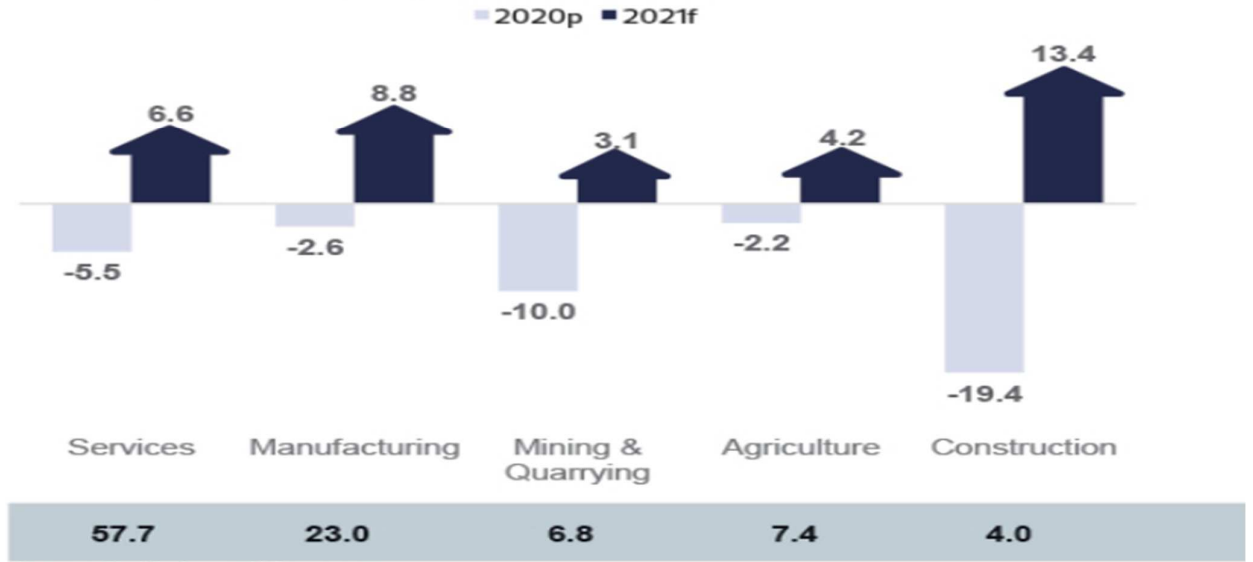
- 정부 투자기업의 개혁, 정부부채의 축소와 재정 건전성 향상 등 구조적 문제를 해결에 효과적 대응 못함
- Fitch
 - 잦은 정권교체는 정책의 연속성과 개혁의 지속성에 부정적 영향을 미칠 것으로 전망
 - 12월 4일 말레이시아 국가신용등급을 'A-'에서 'BBB+'로 하향 조정했다(Fitch Ratings 2020/12/ 4).
- EMIR Research의 3/4분기 Focused Group Discussion 경제적 위기에 대한 원인으로 코로나 사태보다 정치적 불안정에서 기인한다는 조사 결과도 제기됐다(New Straits Times 2020/10/16).
- 거시경제지표 악화
- 정부부채 부담에 따른 코로나 적극 대응 한계

거시경제지표 악화

<https://www.theedgemarkets.com/article/state-nation-bank-negara-malaysia-annual-report-2020-economy-recovering-there-are-speed>

Positive growth in all economic sectors

Real GDP (annual change, %)



수출 및 외국인투자 감소 경쟁력 약화 우려

- 2020년 총 상품서비스 교역액 RM1.2조 전년 대비 3.6% 하락
- 수출이 1.4% 하락 RM9,810억, 수입은 6.3% 감소한 RM7,962억
- 무역수지 흑자는 RM1,848억으로 전년 대비 26.9% 증가
- 무역수지 흑자는 수입액의 감소에서 비롯됨
- 중간재와 자본재의 수입이 여전히 전년 대비 마이너스 성장

- 2020년 말레이시아 해외직접투자(FDI) 유입액은 전년 대비 68%로 USD25억
- 동남아시아 지역의 2020년 해외직접투자 유입액은 전년 대비 31% 감소한 USD1,070억을 기록
- 인도네시아, 싱가포르, 베트남에 아세안 FDI 유입액의 80%가 집중되었다. 싱가포르는 37% 하락한 USD580억, 베트남은 10% 하락한 USD140억, 태국은 50% 하락한 USD99억을 각각 기록했다(UNCTAD 2020).

경제활동 위축(코로나 영향에 대한 정부 조사)

이동통제 기간 중 67.8%의 자영업, 기업체가 매출 제로

53.4%는 자영업, 기업체가 직원에 대한 유급휴가 제공시 1~2개월 여력

경기 회복에 6개월 이상 소요될 것으로 응답한 기업 42.5%에 달함

재택근무 33.5%, 근무시간 단축 19%, 무급휴가 16.%, 실직 3.8%

https://www.dosm.gov.my/v1/index.php?r=column/cone&menu_id=RkJtOTThJSIBJNStOV1liM1JsKzdZUT09

실업, 빈곤 등
사회 안전망
위협

- 2020년 12월 기준 정부의 경기부양책은 GDP의 23%에 달함(주변국에 비해 상대적으로 높음)
- 정부 경기부양책에도 불구하고 2021년 약 2백만개의 일자리 감소 추정 (정부 통계 2021년 6월 실업률 4.8%)
- 도시 중산층 실제 실업률 15% 육박*
- 빈곤율 증가: 2019년 5.6%→ 2020년 8.4%
- 도시 거주 빈곤율 42% 육박(여성 및 장애 가장 의 경우 55%, 61%)*
- 총 가구 중 12.%는 RM2,500 이하 가구소득
- 2020년 임금노동자와 자영업자의 소득은 각각 16%와 9.7% 각각 감소(말레이시아 통계청,0

• A survey by United Nations agencies UNICEF and UNFPA 2020년 12월

정부부채 증가로 경기부양책 한계

- 2021년 예산으로 최대 규모인 RM3,230억을 편성, 2021년 재정적자는 RM840억
- 2020년 지급준비율(OPR)을 1% 인하, 통화 공급을 확대
- RM3,050억을 경기부양에 지출→ 중소기업 대책 미비
- 정부부채 증가(적정 부채 비율 GDP의 55%에서 60%로 상향 조정)
- 정부 예산 내 운영관리비(95%), 채무상환 비용 등의 비중이 이미 높고 세수원도 한정

말레이시아 정부 부채 현황
(단위 RM 10억)

	2017	2018	2019	2020 (1-9월)
연방정부 채무	686.84	741.05	793	874.3
정부 보증	102.1	132.7	162.1	177
1MDB	38.3	32.2	31.9	32.3
PPP 임대부채 및 기타 부채	260.1	184.9	182.2	173.3
총 정부부채	1,087.3	1,090.85	1,169.2	1,256.9

출처:Yeap 2020.

세수원 확보 한계

- GST의 폐지로 약 RM2천억의 세수 손실
- 삐뜨로나스(Petronas) 배당금 한계: 3/4분기 RM34억의 순손실 불구하고 2020년 약 RM340억의 배당액을 정부에 지급할 예정
- 정부 투자기업 투명성 문제: 2021년 정부 예산안에 따르면 정부 투자기업의 약 15,000건에 달하는 정부 계약/ 라젤레히 삐뜨로나스 고문직 제안 (Bersatu가 상대적으로 적은 의석수에도 불구하고 높은 내각 점유율을 보이면서 기타 PN 소속 정당 의원들에게 혜택을 배분 의도)
- 정부 부채 감축 선언 (연방정부 채무는 상대적으로 관리 가능한 수준으로 더 적극적인 부양책에 나서야 한다는 비판)
- 쿠알라룸푸르-싱가포르 고속전철(KLSG-HSR) 프로젝트는 최종적으로 취소
- 퇴직연금(EPF, Employees Provident Fund)의 조기 인출을 허용
- 고용불안 증가 외국인 노동자 단속 후 재 입국에 기업 비용 부담 전가



말레이 우대 정책?

- RM111억을 부미뿌뜨라(Bumiputra) 발전 아젠다에 배정
- 부미뿌뜨라를 지원하는 기관인 국민신탁협의회(Majlis Amanah Rakyat)에 RM5천만을 배정
- RM9천5백만에 달하는 여성 사업가 지원책 또한 부미뿌뜨라 대행사에 배정
- 국영 플랜테이션인 펠다(Felda)에 지급되는 RM4억은 거주자의 부채 탕감과 발전 프로그램에 할애
- PH정부하에서 폐지되었던 정부 정책 홍보를 담당하는 이슬람국을 다시 신설하며 폐쇄 이전의 예산보다 4배가량 많은 RM8천5백만의 예산을 배정



대외관계

- 취약한 정권 기반과 코로나로 외교에 상대적으로 소홀
- 마하티르의 PH정권에서 제시한 국방 및 외교 비전과 전략은 대체로 유지될 전망
- APEC의장국 : '뿌뜨라자야(Putrajaya) 비전 2040'과 '쿠알라룸푸 선언
- 아세안국가와 협력 초점
- 싱가포르: 고속철도 사업 철회 : 하청기업 특혜 둘러싼 이권 ?
- 중국: 10월 왕이 외교부장 면담-> 팜유, 5G 등 경제협력 추진
- 미국: 인태 전략과 중동 전략에 중립성 원칙 표방 (아브라함 협정)
- 한국: 수교 60주년 , 문화·예술·유산 분야 협력에 관한 양해각서를 체결
- 60주년 화상 학술회의
- 북한: PH 정권하 관계정상화 추진 PN정권 관계 정상화 우선 순위 아님

전망

- 경제의 구조적 취약성 심화 우려
- 개혁의 후퇴와 말레이계 중심의 정경유착이 심화 징후→ 대외 신뢰도에도 부정적으로 반영
- 코로나 대유행을 효과적으로 차단하고 안정적으로 백신을 접종하는 것은 경제위기 극복을 위한 핵심 요인이자 위험성
- 말레이계의 이익에 부합하는 종교적, 종족적 요인과 대의적 명분과 관련된 외교 현안을 국내 정치의 연장에서 활용할 가능성



감사합니다
Q & A



의회 쿠데타 이후 혼돈과 딜레마의 정치

황 인 원 (경상국립대학교)



목차

- 문제 제기
- 의회 쿠데타 발생의 정치적 함의
- 여권의 갈등 심화와 무히딘의 '생존 게임'
- 안와르의 '숫자 게임'과 야권의 분열
- 무히딘 정권의 위기 심화와 향후 전망

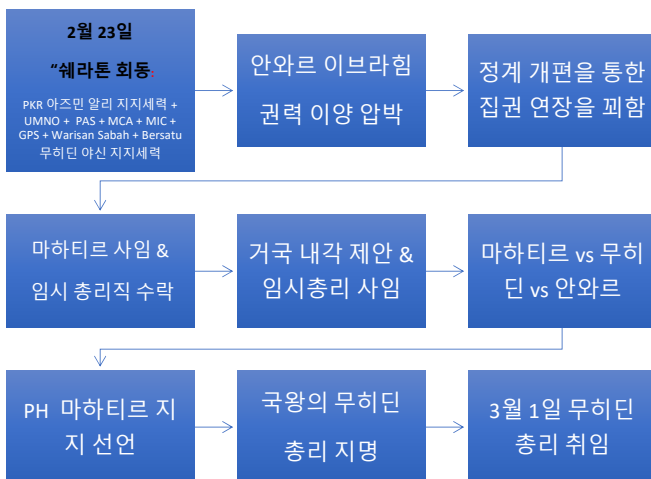


문제 제기

- 의회 쿠데타는 어떻게 일어나게 발생하였으며, 어떠한 정치적 함의를 지니는가?
- 의회 쿠데타 발발이 여권은 물론 야권에 어떠한 변화를 초래하였는가?
- 의회 쿠데타는 향후 말레이시아 정치발전과 어떤 상관성을 지닐 것인가?



의회 쿠데타 발생 과정





마하티르의 책임?

불투명한 권력 이양 로드맵으로 인한 불확실성 증폭

- 안와르에게 권력 이양 주저
- UMNO 부패 인사에 대한 거부감
- Bersatu가 주도하는 집권체제 선호

2월 21일 PH 총재단 협의회 : 차기 총리 안와르 재확인. 단, 이양시기는 모호한 상태 (11월 APEC이후 ?)로 불신 확산

쉐라톤 회동 이후 거국 내각을 통한 정계개편과 실패의 책임

PN 정권 탄생의 정치적 함의

- 말레이계 정당을 주축으로 만들어진 연합정권
- 종족 및 종교정치의 심화 우려
- 말레이 정치(Malay politics) 성공 여부는 불투명 : 내적 개혁 동력 부족
- PN의 한계: 내부적 위축, 정치적 무질서와 불안정 가능성

여권 갈등 심화 & 무히딘 생존게임

무히딘 정권의 과제

- 취약한 권력기반
 - Bersatu 31명 (2018 당선 6+UMNO 출신 15+PKR 출신 10명)
 - BN 42명+ PAS 18+GPS18+기타 정당 4
- 야권의 총리 불신임 가능성과 여권 내부의 조기총선 요구

대응

- 3월 예정 의회 소집 5월로 연기 (불신임 시도 저지)
- 코로나 19로 의회 활동과 시민사회 집단적 저항 저지
- 언론과 SNS 검열과 규제 강화
- 말레이 우선 주의와 부패 배제 (내각 구성)

PN정권의 불안한 연대



부패세력과 거리두기

나집 유죄 판결

UMNO의 Bersatu와 공조 거부

UMNO에 부총리직 제안

UMNO 안와르와 연대 모색

조기 총선 요구

21년 1월 12일
국가비상사태 선포로 8월
1일까지 모든 선거 연기

안와르의 숫자게임과 야권의 분열



총리 후보를 둘러싼 야권 분열

DAP, Amanah: PH Plus 체제 유지 대전제 중재 노력

- 안와리 총리+ 무크리즈 마하티르 부총리
- 마하티르 총리+안와르 부총리
- 사바 주지사 샤피 압달 총리 후보 대안

→갈등 악화 (안와르 입지 악화)

안와르 숫자게임

- 9월 23일 과반지지 확보 선언
- 사전 충분한 협의 부족, 구 여권 부패세력 연대 가능성
- 구체적 명단 제출 실패

예산안 심의를 통한 총리 불신임 실패 → 안와르 리더십 타격 불가피

무히딘 정권의 위기 심화

- UMNO의 무히딘 정부 지지 철회
- 국가비상사태를 둘러싼 무히딘 정부와 국왕의 갈등
- 무히딘 총리에 대한 의회 불신임 가능성 고조

향후 정치 전망



- 민주화 이행과정에서 지배 엘리트 내부의 갈등과 분열은 오래된 권위주의체제의 붕괴로 인한 정치발전을 견인하는 핵심적인 요인
- 당내의 파벌 경쟁은 서로 대립하는 이해관계를 조직하고 표출시킴으로써 조직의 과두화 및 경직화를 방지하는 순기능으로 작용
- 특정 정당이 패권적 지위를 점하기 어려운 정치구도를 고려할 때, 향후 보다 경쟁적이고 협의주의적인 정치과정으로 변모할 개연성에 주목

근현대 말레이시아 화인경제와 화인 은행업의 계보

김종호(서강대)

서론

근현대 동남아시아 경제에 대한 가장 흔한 인식 가운데 하나가 바로 10%도 안되는 화교화인이 동남아시아 경제에서 과반의 비중을 차지한다는 것이다. 지금까지도 언론과 일반 대중의 기저에 자리 잡고 있는 인식이다. 인구의 70% 이상이 중국계인 싱가포르를 제외하고 대부분의 국가에서 소수종족인 화교화인의 경제력을 어떻게 평가할 것인지는 동남아시아 각 국가의 경제구조와 특징을 파악하는 데 중요하다. 다만 최근의 학계는 근대가 아닌 현대의 경우 화인의 경제적 비중을 그들이 뿌리내린 국가와 명확히 구분지어 평가하는 것에 대한 무의미함을 지적하는 경향이 강하다. 일단 그들이 뿌리내린 기간이 오래되어 이미 3세대, 4세대가 대세인 현재의 동남아 화인경제는 이미 현지의 경제구조 깊숙이 연계되어 있어 따로 떼어 내 평가하는 것이 실질적으로 가능하지 않다. 무엇보다 동남아시아 화인 경제의 본질과 특징을 이해하기 위해서는 근현대에 걸친 보다 장기적 관점에서의 변화양상을 파악하는 것이 중요하다. 본 연구는 이러한 관점아래 인구 비율상으로 싱가포르 다음으로 중국계가 많은 말레이시아(중국계 22.6%) 사례를 다룬다.

지난 2020년 포브스(Forbes)에서 발표한 말레이시아 50대 부자 명단을 보면, 42명이 화인 기업가이다.¹⁾ 심지어 상위 10명의 부자 가운데 9명이 화인이다. 주요 산업 분류만 해도 팜오일, 고무 등을 비롯한 농림업, 유통업, 은행업, 부동산, 제조업 등에 집중되어 있다. 이 발표만 보면 정치적으로는 어떨지 몰라도 최소한 경제적으로는 화인 공동체가 말레이시아의 경제를 완전히 장악한 것처럼 보인다. 본 연구는 과연 그러한지에 대한 답을 초보적이거나 구해보고자 한다.

역사적 관점에서 말레이시아 화인경제에 대한 연구는 크게 두 가지 갈래로 나눌 수 있는데, 영국 식민시기 본격화된 중국계의 이주와 그들의 식민시기 적응양상을 다루면서 화상들의 경제적 특징을 밝히려는 연구와 말레이시아 연방 성립을 전후하여 극명하게 드러난 종족갈등과 그에 대한 연방정부의 대응으로서 신경제정책(NEP New Economic Policy), 그리고 그에 대한 화인 경제의 대응을 다룬 연구가 그것이다.²⁾ 국내 학계의 경우 대부분 후자인 종족 갈등, 신경제정책 관련 영향 등에 관한 연구가 주류를 이룬다.³⁾ 일부 식민시기 및 독립 전후 시기 화인에 대한 연구가 있지만 그리 큰 비중을 차지하지는 않는다.⁴⁾ 그리고 대다수의 연구에서 화인과 그들의 자본을 소위 ‘부미푸트라

1) <https://www.forbes.com/malaysia-billionaires/list/#tab:overall> (검색일자: 2021년 8월 1일)

2) Heng Pek Koon, "Chinese Responses to Malay Hegemony in Peninsula Malaysia 1957-96", *Southeast Asian Studies*, Vol.34, No.3, 1996; Heng Pek Koon, "The New Economic Policy and The Chinese Community in Peninsula Malaysia", *The Developing Economies*, XXXV-3, 1997; Heng Pek Koon, *The Development of The Malayan Chinese Association*, PhD Thesis SOAS, 1984; Kee Cheok Cheong, Kam Hing Lee & Poh Ping Lee, "Surviving Financial Crises: The Chinese Overseas in Malaysia and Singapore", *Journal of Contemporary Asia*, 45:1, 2015; Wu Xiao An, *Chinese Business in Making of a Malay State, 1882-1941 - Kedah and Penang*, NUS Press, 2010

3) 김혜련, 「말레이시아 화인과 말레이인의 종족관계 조사연구」, 『중국학』 제58집, 2017; 김종업, 최종석, 「말레이시아 종족간의 갈등 원인 and 현황연구: 신경제정책(The New Economic Policy, NEP)와의 연관성을 중심으로」, 『사회과학논집』 제42집 1호, 2011; 홍재현, 「말레이시아 종족폭등과 화교와의 관계에 대한 고찰」, 『중국인문과학』 40, 2008

4) 조원일, 「19세기 말레이시아 지역의 화교조직 연구」, 『인문학연구』 101호, 2015; 오명석, 「말레이시아 화인 사회(1945-1969): 독립과 馬華의 정체성」, 『동남아시아연구』 제7호, 1999

(Bumiputra)'라고 분류되는 말레이계 현지인들과는 대립적인 관점에서 타자화되는 경향이 강하다. 말레이시아 화인 공동체가 다른 동남아시아(싱가포르 제외) 국가 내의 화인 공동체에 비해 종족적 정체성을 꾸준히 유지해 온 측면이 강하다는 점에서 여전히 이주민으로서의 화인과 현지인을 구분지어 인식하는 경향이 강한 것이다.

본 연구는 말레이시아 화인의 경제적 역할이나 역량을 단순히 종족 갈등의 요소로 여긴다거나 역사적으로 분절(식민시기와 식민 이후 시기)하여 파악하려는 관점을 벗어나 보다 장기적인 관점에서 파악하려고 한다. 특히 이주민 출신의 외부인이 아닌, 현지 기업가의 상당수를 차지하는 주요 구성원으로서 그들이 어떻게 현지에 적응해 갔는지의 양상을 화인 은행업을 사례로 살펴볼 것이다. 이러한 관점에서 본문에서는 상업분야 및 금융업 분야에서 화상들의 역할이 시대적으로 어떻게 변화하는지를 개괄적으로 살펴보고, 그중에서도 화상들이 가장 주요하게 진출한 은행업의 시작부터 지금까지의 계보를 파악해 보고자 한다. 이를 통해 궁극적으로는 말레이시아의 화인 경제가 20세기 초중반의 식민과 연방 성립, 20세기 후반의 경제발전을 거치면서 그 역할과 기능, 본질적 성격이 어떻게 변화해 왔는지 밝히는 것을 목적으로 한다.

1. 1970년 이전 말레이시아 경제구조와 화인경제

근대 말레이시아 금융의 변화상을 파악하기 위해서는 우선 식민시기 경제구조를 살펴 볼 필요가 있다. 식민시기 말레이반도의 화교화인이 다른 동남아시아 지역과의 비교에서 가지는 특징은 바로 높은 인구 비중이다. [표-1]에서 보는 것처럼 말레이시아 인구에서 중국계의 비중은 20세기 초반 이후 20-30%를 꾸준히 넘나들어 왔고, 21세기 이후에는 비중이 점차 줄어드는 추세지만, 실질적인 인구수는 증가하고 있는 모습을 보인다. 2020년 기준 7백만이 넘는 화인 인구는 싱가포르 전체 인구수(570만)보다 많은 숫자다. 이는 말레이시아 화인 경제의 변화를 이해하기 위한 가장 중요한 조건이다. 높은 인구 비율은 곧 산업 및 상업 분야에서의 비중으로 이어지는 것이고, 바로 산업자본과 공동체 구성원의 유희자본을 저장 및 유통하는 역할을 하는 금융자본 및 관련 기관에서의 높은 비중으로 이어지기 때문이다. 이는 식민시기와 독립 연방정부 시기에 걸쳐 공통적으로 고려해야 할 사항이다.

[표-1] 말레이시아 종족별 인구변화, 1911-2010

	말레이계		중국계		인도계		기타		합계
1911	1,368,954	58.5	693,228	29.6	239,169	10.2	37,700	1.6	2,339,051
1921	1,568,588	54.0	855,863	29.4	439,172	15.1	43,068	1.5	2,906,691
1931	1,863,872	49.2	1,284,888	33.9	572,613	15.1	66,385	1.8	3,787,758
1947	2,427,834	49.5	1,884,534	38.4	530,638	10.8	65,080	1.3	4,908,086
1957	3,125,474	49.8	2,333,756	37.2	696,186	11.1	123,342	2.0	6,278,758
1970	4,663,284	53.1	3,117,896	35.5	933,250	10.6	66,298	0.8	8,780,728
1980	6,315,572	55.3	3,865,431	33.8	1,171,135	10.2	74,475	0.7	11,426,613
1991	8,433,826	58.3	4,250,969	29.4	1,380,048	9.5	410,544	2.8	14,475,387
2000	11,135,694	62.4	4,883,079	27.4	1,666,048	9.3	147,749	0.8	17,832,570
2010	13,735,752	64.6	5,509,302	25.9	1,892,322	8.9	130,205	0.6	21,267,581
2020	22,729,480	69.6	7,380,549	22.6	2,220,696	6.8	326,573	1.0	32,657,300

출처: Census population by ethnic group, Peninsular Malaysia, 1911-2010 (<https://www.ehm.my/data/population-data>); Department of Statistics Malaysia Official Poartal (<https://www.dosm.gov.my/v1/index.php>)

* 2020년 종족별 인구의 경우 공개된 합계 인구수와 비율 자료를 근거로 역추산한 데이터로 약간의 차이가 있을 수 있음.

식민지 이전 동남아시아는 자급자족하거나 역내에서 유통될 수 있을 정도, 혹은 더 남는다면 가까운 중국이나 인도로 수출할 수 있을 정도, 혹은 장기 운반이 가능한 일부 품목의 경우 무슬림 상인들에게 팔 수 있을 정도의 농업, 광업, 어업, 임업 상품만을 생산했었다면, 유럽의 식민제국들이 마련한 동남아 식민지 경제는 식민 본국을 중심으로 한 세계시장을 상대로 해야 했기 때문에 최대한 넓은 경작지를 (유희지 없이) 조성한 뒤 기존 자생 산품에 더해 외부에서 가져온 산품을 최대한 생산하도록 직간접적으로 강제하는 구조였다. 그렇게 생산된 산품들은 각 식민지역의 도시들(싱가포르, 페낭, 양곤, 바타비아, 마닐라, 사이공 등)로 운반된 뒤 세계시장으로 수출되는데, 이 때문에 19세기에서 20세기 중반까지 동남아시아의 식민지 경제는 양적으로 굉장히 급성장하는 모습을 보인다. 어떻게 추산하느냐에 따라 다르지만, (구매력과 같은 질적 판단 기준 없이) 단순 1인당 GDP만 보면, 20세기 초 일본 다음이 영국령 말라야(싱가포르 포함), 필리핀, 인도네시아 등이었다.⁵⁾ 심지어 1차 산품을 도시로 옮기기 위해 각종 인프라- 중간 거점 도시들, 철도, 도로, 교통수단 등 -가 활발히 건설되기까지 했다.

그러나 이러한 유럽의 동남아시아 식민지 건설은 중요한 부정적 유산을 남겼는데, 바로 종족간 갈등이다. 당시 유럽인들은 상대적으로 식민지와 가까웠던 일본과는 달리 너무 먼 거리에서 통치해야 했고, 동남아 외에도 광대한 식민지를 거느리고 있었다. 그 때문에 계속해서 인력난에 시달려야 했는데, 그런 이유로 백인들을 먼 동남아시아까지 현지인들을 충분히 다스릴 수 있을 만큼 보내는 것이 불가능했다. 또한 19세기 말까지 통치자이지만 절대적 소수였던 유럽인들은 동남아시아 현지인들이 너무 강한 경제력을 가지는 것에도 부정적이었다. 유럽인들은 현지인들을 철저히 농노로 취급했고, 그들의 거주구역을 최대한 농촌 및 광산지역으로 한정시켰다. 대신 도시를 중심으로 한 도농간 물류, 세계시장으로의 수출 등과 같은 본격적인 상업활동은 버마인, 말레이인, 자바인 등의 현지 토착민이 아닌, 소수인종이나 중국인, 인도인과 같은 역내외의 이민자들에게 주어졌다. 특히 중국인 이주민들이 이러한 기회를 적극적으로 활용하여 거대한 부를 쌓았다.

19세기말에서 20세기 중반까지 동남아시아의 농촌과 광산에서는 끊임없이 유럽과 미국으로 대표되는 세계시장에서 필요로 하는 각종 근대적 1차 산품-쌀, 고무, 주석, 설탕, 석유, 커피, 담배 등 -을 생산해내고 있었고, 식민지 근대도시들은 이 상품들을 모아 세계시장으로 수출하고 있었으며, 수출량 증가에 따라 각 식민지역의 GDP 역시 올라가고 있었다. 또한 반대급부로 유럽 및 미국에서 과잉 대량생산된 2차 가공품들이 다시 동남아시아로 수입되었다. 그 결과 싱가포르, 사이공, 양곤, 바타비아와 같은 동남아시아의 대도시들이 수출입 무역으로 급성장하였다. 이러한 도시들은 당시 아시아에서 가장 근대화된 도시에 속했다. 그리고 동남아시아의 농촌지역 역시 당시 전 세계 피식민지역 가운데 가장 다양하면서도 많은 1차 산품을 생산해 내는 지역으로 변모하였다. 이러한 식민지 경제는 동남아시아에 현지인 중심의 농촌지역과 이방인 중심의 도시, 혹은 농업생산 중심의 현지인과 상업과 무역 중심의 중국인이라고 하는 특유의 이중구조를 구조화하였고, 이는 지금까지도 상당 부분 이어지고 있다.

말레이시아의 식민지 경제 역시 수출입주도 경제의 형성과 대도시를 통한 근대화가 핵심이다. 주요 수출품은 고무, 주석, 팜오일, 코코넛, 파인애플, 목재 등이었다. 특히 화인들의 상업활동은 주석의 채취와 고무의 생산에 집중되어 있었다. 그 외에도 교통, 경공업, 쌀, 식료품, 각종 도시 서비스 등 다양했다. 다만 한 가지 분명한 것은 화인들의 경제적 역량이 높았고 그 담당 분야 역시 광범위했지

5) Colonial Legacies

만, 이는 다른 종족인 말레이계, 인도계에 비해 압도적으로 높은 비중을 차지했다는 것일 뿐 근본적으로는 서구, 특히 영국계 자본에 종속된 상업집단이었다는 점이다. 게다가 성공한 자본가 및 기업가들은 매우 소수였고, 대부분의 중국계 인구는 고무농장과 주석광산의 노동자 및 도시에서의 일용직 서비스업에 종사하고 있었다. 실질적으로 식민시기 말레이시아 경제를 장악하고 있었던 것은 영국 자본이었다. 주식회사라는 특유의 기업 시스템을 통해 다른 종족들은 따라오지 못할 정도의 압도적인 자본력과 더불어 발달한 근대 과학기술문명으로 무장한 영국 자본과 기업의 역량을 화상들이 따라잡을 수는 없었다. 심지어 독립한 이후인 1970년까지도 영국 자본이 말레이시아의 경제를 장악하고 있었을 정도였다. 일례로 당시 거의 대부분 영국계였던 외국인이 전체 말레이반도 기업지분의 63.3%를 차지하고 있었다. 중국계가 27.2%, 말레이계의 지분은 2.4%에 불과했다.⁶⁾

이 시기 중국계 자본의 중요한 특징은 자본을 땅에 투자하기보다는 무역 및 유통업에 투자하거나 유동자금으로 남기기 위해 금융자본으로 남기는 길을 택했다는 점이다. 이러한 유동성은 언제나 본국인 중국으로 송금하기 위한 것이기도 했다. 식민시기 중국계 자본의 유동성이라는 특징은 여전히 이들이 ‘이방인’으로 말레이반도에 머물러 있었음을 잘 보여준다. 어쨌든 그런 이유로 유동자금을 잘 보관할 수 있는 금융업에 관심이 집중되기 시작한다. 초기 전장 및 전당포 사업으로 시작하던 말레이반도의 화인들은 20세기 초 급증하는 중국계 이주민 인구를 상대하면서 좀 더 대량의 자본을 다루기 위해 근대적 은행 기업을 설립하기 시작한다.

2차 대전 이후, 영국은 식민지 재지배를 감행했지만, 말레이 현지인들의 요구로 인해 1950년대 중반부터 차례로 자치 및 독립을 승인하게 된다. 이 시기부터 1960년대 후반까지의 10년이 화인 경제에 중요한 기회로 작용하여 그들의 경제적 황금기가 도래하였다. 당시 말레이시아의 화인들을 대변하던 MCA(Malayan Chinese Association)는 말레이시아 중앙의 UMNO와의 정치적 협상과 제휴를 통해 1957년부터 자유로운 기업활동과 자본주의 경제 시스템을 유지한다는 약속을 받았다.⁷⁾ 이러한 기조는 1969년까지 이어졌다. 경제적 자유를 부분적이나마 획득한 화인 기업가들은 우후죽순으로 경공업, 요식업, 일상생활용품 생산 등에 투자하기 시작하였다. 동시에 유동자금에 집중하던 화인 자본이 중국 대륙의 공산화, 반동회의에서의 이중국적 금지선언 등의 영향으로 현지 부동산 및 산업자본으로 투입되었다. 이에 주로 수출입 무역에 종사하며 자금 유동성을 유지하던 화인 자본이 국내 도소매업, 교통 서비스업 등에도 진출하면서 경제적 성장을 이끌게 된다. 동시에 이 시기 화인자본은 말레이반도 전체에 걸쳐 전 산업분야에 진출함으로써 그 역량의 절정을 구가하였다.

그러나 식민시기뿐 아니라 독립 이후에도 계속되는 화인 경제의 성장은 내부의 종족간 모순을 심화하는 결과를 낳게 되는데, 도농간 빈부격차, 특히 농촌 지역 빈곤율이 심각했다. 농촌지역 인구의 대다수를 차지하는 현지 말레이계 인구의 경제적 빈곤, 부의 종족간 불평등 등이 큰 이슈로 떠오르게 된 것이다.⁸⁾ 이에 위기감과 불만을 느낀 말레이인들과의 갈등이 1969년 유혈 사태로 이어졌고, 1970년 말레이시아 연방정부는 이러한 분위기를 아래 신경제정책이라는 이름으로 소위 부미푸트라라고 명명되던 말레이계, 즉 현지인 중심의 경제적 역량 제고를 강력히 추진함으로써 화인자본의 팽창에 제동을 가하였다.

6) Pan Lynn. ed., *The Encyclopedia of the Chinese Overseas*, Chinese Heritage Center, 1998 p.175

7) 물론 여기에는 정치는 말레이계가 경제는 화인이 담당한다는 중앙의 인식이 있었기 때문에 가능한 것이었지만, 말레이계의 경제적 역량을 높이기 위한 조건도 달려있었다. 말레이 기업의 육성과 농촌 개발 등에 국고를 투입하고 특혜를 주는 것에 대해 화인들의 양해가 대표적이다. 오명석, 「말레이시아 화인사회(1945-1969): 독립과 馬華의 정체성」, 『동남아시아연구』 제7호, 1999, 266쪽

8) 이는 당시 인종별 소득수준 및 직업획득에서도 극명하게 드러났다. 김종업, 최종석, 「말레이시아 종족간의 갈등 원인과 현황 연구: 신경제정책(The New Economic Policy, NEP)와의 연관성을 중심으로」, 『社會科學論集』 제42집 1호, 2011, p.49

2. 1970년 이후 말레이시아의 경제적 도전과 화인

독립 초기 화인 사회와의 협의를 통해 자유로운 경제활동을 보장해준 말레이시아 연방정부의 의도 가운데 하나는 그들의 경제적 활동이 일종의 낙수효과로 작용하여 현지인들의 경제적 역량 제고와 현지 경제의 전체적 성장으로 이어지는 것이었을 것이다. 그러나 화인 기업가들의 경제적 활동은 의도와는 다르게 특유의 방언 그룹내, 혹은 화인들 사이의 네트워크내에서만 주로 이루어졌고, 현지인 고용이나 현지인과의 합작으로까지 이어지지 않는 않았다. 그런 이유로 1970년대 초 말레이계와 화인 사이의 경제적 격차는 더욱 극명하게 벌어지는 결과를 낳았다.⁹⁾ 이러한 결과는 말레이계 일반 대중의 불만을 고조시켰고, 말레이시아 중앙정부에게도 정치적 부담으로 작용하였다. 그리고 이는 1970년, 말레이계의 경제적 역량 제고를 제도적으로 보장하기 위한 경제정책의 시행으로 이어졌다. 보다 극단적 조치를 취한 것이다.

엄밀히 말해 신경제정책(NEP New Economic Policy)의 주요 타겟은 화인 기업이라기보다는 영국을 비롯한 외국계 기업을 향해있었다. 물론 당시 일반 말레이계 대중들의 불만은 화인 자본의 독점을 향해있었지만, 실질적으로 당시 말레이반도의 경제를 장악하고 있던 자본은 영국계를 비롯한 외국인 자본이었다. 그런 이유로 신경제정책이 겉으로는 화인자본의 제동 및 견제라는 정치적 수사를 내걸었을 수는 있지만, 실질적 조치는 영국 자본을 향한 것이었다. 즉, 1970년 당시 말레이시아 전체 주식회사 지분의 63%를 소유하고 있던 영국계로 대표되는 외국계 자본의 영향력을 제거하는 것이었다. 실제 조치의 면면을 봐도 그렇다. 영국계 소유의 주식 및 각종 농업생산품 관련 기업의 인수, 민간기업의 지분을 가져오기 위해 쿠알라룸푸르 주식시장에 등록되어 있는 민간기업의 경우 지분의 30%는 무조건 말레이계가 가질 수 있도록 제도화한 조치, 1975년 제조업 관련 기업을 설립하기 위해서는 30%의 말레이계 지분과 말레이계 고용을 보장해야 한다는 조치 등이다.

다만 이러한 조치가 일차적으로는 외국계에 의해 장악된 경제를 되찾는 것이었지만, 화인 경제에도 중요한 영향을 끼쳤다. 1970년에서 1990년까지, 신경제정책이 시행된 시기동안 초기 화인 중소기업의 경우 말레이계 지분과 고용 의무에 부담을 느껴 편법을 쓰는 경우가 많았지만, 몇몇 대기업의 경우에는 정부에 적극적으로 협조하면서 오히려 돌파구를 찾는 경우도 있었다. 그리고 신경제정책 실시 이후에 현지 말레이인들을 적극 고용하고, 지분도 일정 부분 넘겨주는 등, 정부 정책에 협조하면서 설립된 새로운 화인 기업들도 등장하게 된다. 소위 ‘올드머니(old money)’, ‘뉴머니(new money)’라 불리는 이 두 종류의 화인 기업들이 보여주는 특징은 신경제정책이 더이상 화인자본을 단순히 화인자본으로만 묶어둘 수는 없게 만들었다는 것이다. 신경제정책의 결과로 1990년대 이후 화인의 상업영역과 말레이계의 상업영역은 더이상 동떨어진 것이 아니게 되었고, 종족으로 그 역량을 구분하는 것은 서서히 무의미해져 간다는 것을 보여준다. 이러한 경향은 아마 시간이 지날수록 더욱 선명해질 것으로 예상된다. 상술한 포브스에서 발표한 말레이 50대 부자에 화인 출신이 압도적으로 많다는 것이 말레이시아 경제가 중국계에게 잡아먹혔다는 식으로 해석해서는 안되는 이유이기도 하다. 말레이 현지 경제와 화인경제를 단절적으로 보는 인식으로는 그 근본적 구조변화를 이해하기 어려울 것이다. 이미 현지에 잘 적응했거나 현지에서 탄생한 화인 기업의 경우 그냥 말레이시아의 기업이기 때문에, 이를 종족을 기준으로 나누고 구분짓는 것은 시간이 지날수록 무의미해져 갈 것이다.

3. 근현대 말레이시아 화인 은행업의 변화

9) 오명석, 268쪽

영국령 말라야와 해협식민지로 구성되어 있던 식민시기 말레이시아의 은행업은 고무 및 주석과 같은 1차 상품의 수출과 서구로부터의 2차 가공품 및 동남아시아 역내 무역품의 수입을 보조하기 위한 도구로 시작하였다. 즉, 수출과 수입을 위해서는 즉각적인 대금 결제가 필요하고, 이를 위해서는 거대 자본을 보유하고 있으면서 끊임없이 유동자금을 순환할 수 있는 기능을 가진 은행을 통한 송금이 필요했다.¹⁰⁾ 즉, 식민 본국인 영국의 수출입 업무를 위한 목적으로 은행업이 시작한 것이다. 그 때문에 식민시기 말레이시아 은행업은 주로 페낭과 싱가포르와 같은 수출입항에서 시작하는 경우가 대부분이었다. 수출입항에서 은행은 수출업자 및 수입업자를 위한 대금의 결제, 자본의 저장, 필요한 자금의 대출 등과 같은 업무를 수행하였다. 그리고 19세기에만 해도 영국을 비롯한 무역을 목적으로 진출한 제국주의 국가가 설립한 은행이 대부분이었다. 그 때문에 이 시기 은행의 기능은 일반 대중들을 대상으로 한 예금, 입출금 업무보다는 무역, 송금, 외환 등에 집중되어 있는 경향이 강했다. 그런 이유로 초기 업무는 태환에 집중되어 있었는데, 주로 금과 은 사이의 환전, 혹은 스텔링 화폐와 식민지 자체 화폐(해협식민지 달러 혹은 말라얀 달러) 사이의 환전이었다.¹¹⁾ 이러한 영국계 은행이 말레이반도에서 서서히 그 영향력을 잃어가게 되는 계기는 바로 전후 말레이시아 연방의 성립이다. 1955년 말레이반도 전체 예금의 3/4을 차지하던 영국계 은행은 1966년에 이르면 2/5로 줄어들었다.¹²⁾ 여기에는 말레이 현지 은행의 성장도 있었겠지만, 그보다는 같은 시기 화인 은행의 성장이 중요한 역할을 했을 것으로 여겨진다.

상술한 것처럼 말레이반도 및 해협식민지에서 각종 광산 및 농장의 대리경영, 1차상품의 수출 및 수입, 도시의 각종 서비스업 등을 통해 자본을 축적하게 된 화인 공동체는 이주민이라는 특성으로 인해 자금을 현지에 묶어두기보다 유동적으로 관리하려는 경향이 강했다. 여기에는 본국인 중국으로 자본을 즉각적으로 보내기 위함도 있었다. 초기에는 전장, 대부업과 같은 전통 금융업으로 이를 해결했으나, 20세기 초 이주민의 숫자가 늘어나고, 자본이 커지면서 근대적 은행 시스템을 활용하려는 경향이 강해졌다. 화인 은행업의 시작이다. 싱가포르, 페낭을 중심으로 한 도시지역에 집중된 이 시기 말레이시아 화인 은행의 주요한 특징은 각 은행의 고객이 명확했다는 것이다. 당시 지역내에서 같은 중화인임에도 지역 및 방언 그룹에 따라 나뉘어져 있던 특성이 반영되었다. Sze Hai Tong은 행의 경우 광둥성 차오저우(潮州) 출신을 대상으로, 화교은행(OCBC)의 경우 주로 푸젠성 남부(閩南 Hokkien) 출신을 대상으로, Lee Wah은행의 경우 광둥인(Cantonese)들을 대상으로 한 은행이었다.

화인 은행의 또 다른 특징은 싱가포르와 말레이반도 전역에 분행이나 지행, 혹은 연락사무소를 두는 경향이 강했다는 점이다. 이를 통해 현지 깊숙이까지 들어가지는 않는 성향의 영국계 은행과 현지 산업을 연결해주는 역할을 하기도 하였다. 게다가 HSBC(Hong Kong & Shanghai Banking corporation)를 제외하고는 대부분 런던에 본사를 두고 있어 의사결정과정이 느리다는 이유로 즉각적인 자본 동원이 어려운 영국계 은행과는 달리, 화인 은행은 즉각적인 자금 동원을 통한 기업 지원이 가능하다는 점에서 영국계 은행과는 상보적 관계를 구축하였다. 즉, 화인 은행의 주 고객은 방언 그룹에 따른 화인 공동체의 구성원들이나 영국을 비롯한 외국계 은행이었고, 현지 말레이인은 주요 대상이 아니었다. 여기에는 말레이인들의 주요 활동 무대가 농촌이면서 대부분 빈곤한 처지에 놓여 있는 경우가 많았기 때문이기도 하다. 다만 영국계 은행과 화인 공동체 사이에는 거래가 자주 이루어졌고, 인적교류 역시 활발히 일어난 편이었다.

이러한 식민시기 말레이시아 은행업의 특성으로 인해 말레이시아 연방이 공식 출범하는 1963년, 싱가포르가 연방에서 탈퇴하는 1965년 이후에도 영국을 비롯한 외국계 은행과 현지 화인은행이 때

10) An Economic History of Malaysia, 1800-1990, p.78

11) P.J. Drake, *Financial Development in Malaya & Singapore*, ANU Press, 1969, p.106

12) P.J. Drake, p.110

로는 협력하고 때로는 경쟁하면서 현지의 금융업계를 장악하고 있었다. 이러한 상황이 변화하게 되는 것이 바로 1969년 종족간 경제적 불평등으로 인해 촉발된 종족 갈등과 1970년 신경제정책이다. 상술한 것처럼 신경제정책의 핵심은 과도한 외국계 기업과 자본의 영향력을 제도적으로 강제 축소하고, 현지 말레이인의 경제적 역량을 신장시킨다는 것이었다. 그 과정에서 각종 자원 관련 산업과 제조업분야에 말레이인의 진출을 최대한 장려하려는 것이었다. 동시에 현지인이 설립한 제조기업과 자원기업을 지원하기 위한 말레이계 은행의 설립과 지원이 꾸준히 이루어지게 된다. 그 결과 아래 [표-2]와 같이 신경제정책 직후인 1996년이 되면 May Bank와 Bank Bumiputra Malaysia와 같은 말레이계 은행이 국가의 지원을 등에 업고 국내 금융업계에서 화인은행에 비해 압도적 비중을 차지하게 된다. 두 은행은 1996년 기준 말레이시아에서 가장 큰 상업은행으로 지분 모두를 정부가 소유하고 있는 사실상 국유기업이고, 말레이시아 국내 상업은행 총 자산의 50% 이상을 차지하고 있다.¹³⁾

1938년, 1966년, 1996년 말레이시아 은행 목록의 변화는 앞장에서 설명한 말레이시아 경제의 변화와 화인의 역할변화를 보다 구체적으로 보여준다. 우선 1938년과 1966년 영국을 비롯한 외국계 은행과 화인은행 위주이던 은행업이 1996년 신경제정책 이후 국가의 지원을 받은 말레이계로 주도권이 넘어가는 양상이 극명하게 드러난다.

[표-2] 1938년 & 1966년 & 1996년 말레이시아 은행 목록 비교

1938년 기준 해협식민지 은행 목록	1966년 기준 말레이시아 연방 은행목록	1996년 기준 말레이시아 상업은행 목록
Chartered Bank of India, Australia and China. Hongkong and Shanghai Banking Corporation. Mercantile Bank of India, Eimited. P. & O. Banking Corporation, Limited. Eastern Bank, Limited. Messrs. Thomas Cook & Son (Bankers), Limited. Netherlands Trading Society (Nederlandsche Handel Maats- chappij). Banque de L'Indo-Chine. National City Bank of New York. Netherlands India Commercial Bank (Nederlandsch Indische Handelsbank). Bank of Taiwan, Limited. Yokohama Specie Bank, Limited. Bank of China. 화인은행 Sze Hai Tong Banking and	영국은행 Chartered Bank Eastern Bank Mercantile Bank Hong Kong and Shanghai Banking Corporation 기타 외국계 은행 (중국계 제외) Banque de Indochine Bank of India Indian Bank Indian Overseas Bank United Commercial Bank Bank Negara Indonesia Bank of Tokyo Mitsui Bank Algemene Bank Nederland, N.V. (formerly Netherlands Trading Society) Habib Bank Bangkok Bank Bank of America Chase Manhattan Bank of New York	말레이시아 국내은행 May Bank Bank Bumiputra Malaysia AMMB Holdings (Arab and Malaysian shares) Public Bank DCB Bank Berhad Perwira Affin Bank Bank of Commerce(M) Simi Bank Berhad The Pacific Bank Hong Leong Bank Southern Bank Berhad Hock Hua Bank Ban Hin Lee Bank BSN Commercial Bank Multi-purpose Bank Berhad The Oriental Bank Kwong Yik Bank 외국계 은행 ABN-AMRO Bank Bangkok Bank Bank of America Malaysia The Bank of Nava Scotia

13) 정승원, 「동남아 주요국의 금융제도: 태국, 인도네시아, 말레이시아, 싱가포르를 중심으로 - 제3편 말레이시아의 금융제도」, 한국금융연구원 기타보고서 1999, 201쪽

1938년 기준 해협식민지 은행 목록	1966년 기준 말레이시아 연방 은행목록	1996년 기준 말레이시아 상업은행 목록
<p>Insurance Company, Limited. Oversea-Chinese Banking Corporation, Limited. China and Southern Bank, Limited. Kwong Lee Banking Company. Lee Wah Bank, Limited. United Chinese Bank, Limited. Ban Hin Lee Bank, Limited.</p>	<p>First National City Bank of New York</p> <p>화인은행 Ban Hin Lee Bank Federation of Malaya Pacific Bank (formerly Batu Pahat Bank) Federation of Malaya Kwong Yik (Selangor) Banking Corporation Federation of Malaya Asia Commercial Banking Corporation (Singapore) Bank of Singapore (Singapore) Chung Khiaw Bank (Singapore) Far Eastern Bank (Singapore) Industrial and Commercial Bank (Singapore) Lee Wah Bank (Singapore) Oversea-Chinese Banking Corporation (Singapore) Overseas Union Bank (Singapore) Sze Hai Tong Bank (Singapore) United Overseas Bank (formerly United Chinese Bank, Singapore) Kwong Lee Bank</p> <p>중국은행 Bank of Canton Bank of East Asia Bank of China Kwangtung Provincial Bank</p> <p>말레이계 은행 Malayan Banking United Malayan Banking Corporation</p> <p>기타 Oriental Bank of Malaya Southern Banking (1966) Bank Bumiputra (1966) Public Bank (1966) Development and Commercial Bank (1966)</p>	<p>Malaysia The Bank of Tokyo The Chase Manhattan Bank Chung Khiaw Bank Citibank Deutsche Bank HSBC Malaysia OCBC Bank Oversea Union Bank Standard Chartered Bank Union Overseas Bank</p>

출처: Annual Report on the Social and Economic Progress of the People of the Straits Settlements 1938; P.J. Drake, *Financial Development in Malaya & Singapore*, ANU Press, 1969; 정승원, 「동남아 주요국의 금융제도: 태국, 인도네시아, 말레이시아, 싱가포르를 중심으로 - 제3편 말레이시아의 금융제도」, 한국금융연구원 기타보고서 1999

결론

본 연구의 궁극적 목적은 각 시기별 화인은행이 어떠한 연결점을 가지고 있는지 그 계보를 추적하고, 시대에 따라 변화하는 은행업계에서 화인 은행업은 어떠한 변화를 겪게 되는지, 그 사례가 말레이시아 화인 기업의 본질적 성격을 파악하는 데에 어떠한 기여를 할 것인지에 대해 살펴보는 것이다. 본 발표문에서는 자료와 시간의 부족으로 좀 더 깊이 있는 연구로 이어지지는 못했는데, 아직 초보 단계의 연구인만큼 다양한 학회 활동으로 조언을 받아 추후에 완성된 연구로 이어지도록 할 예정이다.

분과회의 4 | 동아대 아세안연구소
역사, 사회, 경제를 통하여 살펴보는 동남아의
과거와 현재

1. 박장식 (동아대)
| 미얀마 군부 지배의 역사적 고찰: 그 정치 동력의 구조
2. 이진아 (동아대)
| 1964-73년 한국의 베트남 연예위문단 공연 양상
3. 박선화 (동아대)
| 해외직접투자가 투자대상국의 복지향상에 미치는 영향에 관한
연구: 중국의 對ASEAN 투자 분석을 중심으로
4. 강민지 (싱가포르 국립대)
| 19세기 위기의 미얀마 불교의 재건: 우토레의 공헌을 중심으로

미얀마 군부 지배의 역사적 고찰: 그 정치 동력의 구조

박장식
동아대학교 아세안연구소 교수

I. 머리글

2021년 2월 1일 오전 지구촌의 뉴스 사이트를 통해 미얀마의 군부 쿠데타¹⁾ 소식이 들려왔다. 1948년 1월 미얀마가 독립한 이후 1962년 군부 쿠데타가 발생했으니 약 14년이 지났다면, 군부 스스로가 2011년 3월 민간정부에게 정권을 이양한 지 정확히 10년이 지난 시점이어서 군부 쿠데타는 어찌 보면 비슷한 양상을 띠고 있다고 볼 수 있다.

역동의 근·현대 미얀마를 대표하는 군부 지도자들로, 아웅산(Aung San), 네윈(Ne Win), 탄쇄(Than Shwe) 장군이 있다. 독립 초기 우누(U Nu) 총리와 현대의 아웅산수찌를 비롯하여 이들 군부 지도자들도 근대 이후 미얀마 정치의 대표적인 인물로 포함하여도 미얀마 정치사적으로 전혀 문제가 되지 않을 것이다. 사실 미얀마 군부 지배의 역사는 이 세 장군의 이야기와도 거의 일치하고 있다. 군부 결성과 초기 활약은 일본 점령기 전후의 아웅산 활동과 동일하며, 군부의 확장 발전과 본격적인 정치 개입은 네윈 장군 시대에 펼쳐진다. 또한, 사회주의공화국 체제에서 다시 군부의 단독 지배라는 새로운 패러다임의 전환은 탄쇄 장군의 주도로 전개되었다.

아시아의 신생 독립국 중에서 미얀마는 그 어떤 나라보다 풍부한 천연자원을 바탕으로 엄청난 경제성장의 잠재력을 지녀 발전 가능성이 매우 크다고 평가되었다. 그렇다면 현대 미얀마의 정치·경제적 후진성은 결국 군부 지배의 결과로 치부할 수밖에 없다. 군부의 정치적 개입이 미얀마에서 반복되고 있는 것은 어떤 이유에서 비롯되는 것일까? 미얀마 특유의 어떤 정치적 환경이 조성되어 군부의 개입이 요구되는 것일까? 아니면 단순히 정치 후진적인 발상에서 군부 집단 이익을 위한 국가 권력 장악에 있는 것일까?

본 연구는 미얀마 군부의 태동과 함께 그 지배의 역사를 고찰하여 군부 지배의 정치 동력이 과연 무엇이었는지 파악하는 데에 목적을 두고 있다. 따라서 특별한 맥락을 낳게 한 일련의 사건 및 객관적 사실에 기초하여 군부 지배의 과정을 살펴봄으로써 미얀마인들이 열망하는 민주주의 제도가 정착되지 못하고 군부 지배로 회귀한 미얀마의 현 정치적 상황에 있어서 군부 지배가 지니는 다양한 의미를 생각해보고자 한다.

II. 미얀마 군부의 등장과 정치적 진출: 카리스마적 인물

근대적 의미의 미얀마 국군 창설과 설립은 미얀마 독립의 영웅으로 추앙받는 아웅산에서 비롯되었다. 그는 이미 1930년대에 양곤대학을 중심으로 한 민족주의운동의 리더로 명성을 다졌고, 영국에

1) 미얀마 국영신문에서는 이것은 헌법 제417조에 의거한 국가안전보장회의(NDSC)의 비상사태 선포이며 이 경우 국가의 모든 권력이 군총사령관에게 위임된다고 보도하고 있다. "National Defence and Security Council of Republic of the Union of Myanmar Holds Meeting", *New Light of Myanmar*, 2 Feb. 2021. NDSC의 회의 모습과 결정 내용을 상세하게 담고 있어 헌법에 따른 합법적인 정치 행위라는 점을 암시하고 있다.

대한 독립운동은 무력투쟁으로 가장 큰 효과를 볼 수 있다고 생각했다. 이때부터 미얀마 독립운동의 방향은 후원 세력, 정치 이념, 주도 인물에 따라 달라지기 시작하였다. 대부분의 민족주의자는 미얀마 독립에 있어서 영국은 최대의 걸림돌이라고 여겼으며, 30년대부터 대동아공영권 구상을 통하여 아시아의 맹주가 되기 위해 공작을 벌이기 시작했던 일본 또는 비슷한 처지로 서구 열강에 대항하고 있던 중국의 협력을 얻으려고 하였다. 일본의 협력을 얻었던 아웅산과 그의 동지 29명(이른바 애국지사 30인)은 1941년 한 해 동안 일본, 타이완, 하이난 등지에서 군사훈련을 받았으며, 그해 12월 방콕에서 아웅산은 미얀마인 지원자들과 함께 오늘날 미얀마 국군의 효시가 되었던 버마독립군(BIA)을 창설하였다. 미얀마 국군은 미얀마어로 '따따마도'(Tatmadaw, 국가를 대표하는 중앙군이라는 의미)라고 불리는데, 이 용어는 여기에서 처음 사용되었다. 또한, 아웅산은 이때부터 군복을 갖춰 입고 군인의 모습을 대중에게 보이게 시작하여 그의 영웅적인 이미지를 만들어냈다.

1942년 5월 일본은 미얀마 침공을 강행하여 영국 식민지 세력을 몰아냈다. 이때 일본은 아웅산을 중심으로 하는 젊은 미얀마 민족주의자들의 후원을 받았고, 버모를 국가원수로 하는 꼭두각시 정부를 세워 아웅산을 소장으로 진급시켜 국방부 장관에 임명하였다. 하지만, 아웅산 장군과 그 일행은 자신들이 일본군에 기만당했다는 사실을 알게 되자 다시 연합군 측에 가담하여 일본군을 미얀마에서 축출하는데 전심을 다 했다. 그 당시 아웅산의 열렬한 애국심과 리더십은 여러 분파의 미얀마 의용군을 하나로 규합하여 정당과 군대를 통합한 반파시스트인민자유연합(AFPFL)하는 데에 결정적인 역할을 하였고, 이것으로 인하여 영국 총리 아틀리(Clement Attlee)는 미얀마 독립 협상의 파트너로 아웅산 장군을 지목하였다(Selth 2002: 8).

1947년 4월 미얀마연방 의회 구성을 위한 총선에서 압승을 거두었던 아웅산은 독립(1948년 1월 4일)을 목전에 둔 7월 새 정부 구성에 불만을 품었던 우소(U Saw)에 의해 암살당하였고, 그의 총리직은 양곤대 시절부터 민족주의운동을 전개했던 우누가 맡았다. 1949년부터 우누의 리더십 부재로 인한 집권당의 분열과 중앙정부에 대항하는 반군 세력과의 내전으로 인하여 정국은 매우 불안하였다. 1958년 연방 와해를 직감한 우누는 국군 사령관 네윈에게 권력을 이양하여 2년간 안정을 도모하였다. 1960년 총선에서 다시 압승을 거둔 우누가 정권을 잡았지만, 여전히 현실 정치에 대한 무능과 반군 세력의 급증에 연방 해체의 위기를 감지한 네윈 장군은 1962년 3월 쿠데타를 결행하였다. 1947년 헌법의 폐지와 혁명위원회가 설치되어 군부에 의한 정치가 본격적으로 시행되었다. 당시 민간인 정당 지도자들이 쿠데타에 동조하지 않자 혁명위원회는 군부 독자적인 정당으로 버마사회주의 계획당(BSPP 또는 Ma Sa La)을 설치하였고 당시에 존재하던 모든 정당 및 시민사회와 단체는 폐지하였다. 이제 군부는 미얀마의 정치 무대에 올라 무능한 민간정부를 대신하여 미얀마연방을 운영하는 막중한 책임과 부담을 스스로 지게 되었다.

III. 실패 군부의 정치 무대: 주도적 인물과 이념의 강조

1962년 쿠데타 이후 군부는 미얀마의 권력 기구의 전통처럼 네윈 장군 개인에 집중하기 시작하였고, 그와 대적할 만한 인물을 차례로 숙청하였다. 쿠데타 이후 네윈은 아웅산 장군의 후계자로서의 이미지를 만들면서 자신의 정치 이념을 강하게 표출하기 시작한다. 네윈은 겉보기에는 약간 나약한 모습이지만, 이해력이 빠르며 타인을 설득하는 능력이 있어 친화력도 갖추고 있다고 한다(Taylor 2015: 30-32). 이러한 젊은 시절의 네윈에 대한 평가는 쿠데타 이후 집권 시절의 독재자 이미지와는 사뭇 다르다는 사실을 기억할 필요가 있다. 그래서 군부 지배 초기에 그가 추구하는 정치적 목표는 중앙집권적 강성 국가, 자립적인 경제구조, 엄정 중립적인 외교관계이었으며, 이러한 생각 때문인지 민간 지식인을 기피하고 외국인을 신뢰하지 않는 경향이 있었다고 한다(Selth 2002: 12).

1962년에서 88년까지 네윈이 주도하였던 군부 지배를 통하여 미얀마 발전에 기여한 점을 얘기해 보려면 사실 내세울 것이 없다. 단지 하나를 들자면, 그것은 군부 통치 이념으로 내세웠던 ‘버마식 사회주의’(The Burmese Way to Socialism)가 그것이다. 테일러(Robert H. Taylor)는 장기적인 원칙이라는 점에서 국가 차원에서는 유용하고 대중의 감정에 호소하기에는 충분한 내용을 담고 있다고 하지만, 일련의 정책으로 입안하여 정부에서 실행하기에는 너무나 구체적이지 않다고 평가한다 (Taylor 2009: 298-299).

한마디로 버마식 사회주의는 자유로운 언론과 표현의 금지, 외국기관의 강제 퇴거, 모든 산업의 국유화가 핵심이었다. 따라서 당시 미얀마 사회에 있어서 정치, 경제, 사회 등 제반 분야의 충격은 엄청났다. 실제로 1962년부터 1988년까지 미얀마는 외부세계와 단절된 고립 상태였다고 감히 말할 수 있다. 1950년대만 하더라도 미얀마의 GDP에 있어서 수출입 무역이 차지하는 비율이 거의 40% 였으나, 1960년대와 70년대 사이에 26%로 떨어졌고, 1970년에서 77년까지는 13%까지 하락하여 개발도상국 중에서 거의 밑바닥 수준에 달했다(Krasnet 1985: 295). 그러니 국내 경제 사정은 이루 말할 수 없을 정도로 열악한 상태였다. 그런 경제 상태가 아무런 개선책 없이 1988년까지 지속되었다고 보면 된다.

1974년 네윈은 혁명위원회를 폐지하고 새로 헌법을 제정하여 버마식 사회주의에 입각한 ‘버마사회주의연방공화국’을 열었다. 산업의 국유화를 통해 기업의 국가 소유를 가능케 하였지만, 그로 인하여 생산성의 저하로 미얀마 경제는 모든 지표에 있어서 추락하기 시작하였다. 네윈 주도 군부 지배기에 있어서 미얀마 경제는 1987년에 이르러 완전히 바닥으로 내려갔다. 그해 11월 유엔에서는 약 40개국을 최빈국(LDC)으로 지정하였다. 미얀마 경제의 파폐한 정도는 당시 화폐의 폐지 및 발행의 상황을 통하여 분명히 파악할 수 있다. 1980년대 후반 동안 무려 7종류의 화폐가 폐지되고 발행되었다. 화폐의 폐지는 사실상 1988년 양곤대학생에서 시작된 군부 체제에 대한 항거가 대중으로 확산하게 만든 결정적 요인이 되었다.

네윈의 버마식 사회주의 이념에서 불교가 설 자리를 확보하기는 어려웠다. 그리하여 상가(불교 승단, Sangha)는 사회주의적 이념에 의해 정치적으로 통제하려던 군부와 갈등을 겪게 되었다. 1965년, 69년, 74년에 걸쳐 군부의 현실 정치에 대한 개입을 시도하였다. 1980년에 이르러 군부는 상가에 대한 통제를 철회하고 후원하기 시작하면서 불교의 저항은 사라졌다. 네윈의 불교 부분에 대한 후원 행위는 왕조 시대 불교도 국왕의 정통성과 권위를 상가가 지지하는 전통적 개념을 상기시키는 것이기도 하였다(Aung-Thwin & Aung-Thwin 2012: 253-254).

거듭된 경제 발전의 실패로 국민의 지지를 상실한 네윈 체제가 1980년대까지 존속할 수 있었던 것은 순전히 국제적인 냉전 분위기 덕택이다. 미얀마는 근대 이후 국제관계에 있어서 엄격한 중립적인 태도를 보인다. 이때부터 이른바 군부 특권층의 경제 장악이 시작되었다. 독립 이후 내전의 후유증에서 회복하기 위하여 외부의 원조는 강대국보다는 이스라엘과 유고슬라비아 같은 비동맹운동(NAM) 국가들에게 의존하는 경향이 강했다. 냉전의 살벌한 분위기가 정점에 이르렀던 60년대에 제3대 유엔 사무총장으로 미얀마 외교관 우땅(U Thant)²⁾이 10년간 자리에 머물 수 있었던 것은 미얀마의 정치적 중립성 때문이었다.

하지만, 90년대에 들어와 소련이 붕괴하고 냉전 체제가 무너지면서 국제관계의 균형은 무너지기 시작했다. 그리하여 미국과 서구는 개방하지 않는 군부 체제에 대하여 경제 제재를 강화했고, 군부

2) 우리에게서 우탄트라라는 이름으로 알려진 인물로 미얀마어의 발음은 우땅에 가깝다. 뉴욕에서 사망한 그의 장례식이 1975년 양곤에서 치러지면서 그것을 계기로 군부 정권에 대한 대학생의 시위가 벌어져 그의 묘소의 위치는 공개되지 않았다. 현재 그의 묘소는 양곤 쉐더공 사원 남쪽 출입구 앞 도로의 오른쪽에 조성되어 있지만, 찾는 사람이 거의 없다.

는 아시아·태평양 지역의 맹주로 부상하고 있던 중국과 밀접한 접촉을 가지기 시작했다.

IV. 군부의 재구성: 특권의식의 정착

경제적 추락을 막지 못하여 국민의 원성을 샀던 네윈 체제가 1988년 이후 붕괴하고 군부 지배의 위기를 맞게 된다. 그동안 주도 인물과 이념에 의존해왔던 군부 체제는 경제성장의 기회를 살리지 못하여 통치의 정당성을 확보하지 못하자 이전과 다른 체제의 개편을 통하여 일종의 느슨한 집단지도체제로 변신한다. 이러한 군부 체제 속에서는 군총사령관의 인물이 크게 작용하지 않고 군부 지배의 핵심기구가 중요하고 그 속의 인물들이 세력 장악을 경합하지만 결국 세력 안정을 도모하는 쪽으로 선회하였다.

화폐 폐지에 대한 양곤대학생들의 시위로 대학이 폐교되었다가 다시 문을 연 1988년 3월 12일 한 카페에서 양곤공과대 학생과 일반인(BSP의 간부 아들로 알려짐)의 연쟁으로 시작된 사건에서 확대되어 경찰 호송차에 체포되어 이동하던 41명의 학생이 최루가스에 질식해 숨졌으나 진상규명이 이루어지지 않자 양곤대학생 중심으로 시위가 발생했고 그해 8월까지 전국적으로 네윈 정권에 대한 대중의 항거가 지속되었다. 1988년 8월 8일의 시위는 네윈 체제 몰락에 치명적인 결과를 낳게 하였기에 8888 봉기라고 부른다.

결국 1988년 9월 18일 BSP가 제안한 다당제 선거에 대해 논의하던 중 소마웅(Saw Maung) 장군이 주도한 친군부 쿠데타가 발생하였다. 신군부는 지역사령관을 위원으로 하는 국가법질서회복위원회(SLORC)를 설치하고 ‘법과 질서’를 조속한 시일 내로 회복시킨다는 명분하에 시위대에 대한 무차별 발포가 이루어져 수많은 사상자를 낳아 시위는 중단될 수밖에 없었다. 새로 권력을 장악한 신군부는 국명을 ‘버마’(Burma)에서 ‘미얀마’(Myanmar)³⁾로 변경하였고, 이와 함께 지명, 강 등 고유명사들의 미얀마어 발음대로 표기하면서 이전의 군부와는 다른 면모를 보이려 애썼다.

SLORC은 1990년에 다당제 총선거 시행을 천명하였고, 군부가 후원하는 정당으로 국민연합당(NUP)이 탄생하였고, 아웅산수찌가 이끄는 정당도 논란 끝에 국민민주연합(NLD)으로 정해졌다. NLD는 예상대로 1990년 6월 16일에 실시된 선거에서 총 의석수 447석 중에 392석을 차지하는 압승을 거두었다. NUP의 무난한 승리를 예상했던 SLORC에게는 큰 충격을 준 것으로 보였다(Charney 2009: 168-169). 하지만 SLORC은 1947년 및 1974년 헌법은 시간과 상황의 변화로 맞지 않아 새로운 헌법 제정이 필요하다는 이유로 90년 선거 결과를 무시해버렸다. 그리고 군부가 지명하는 의원들로 구성되는 국민회의(National Convention)를 통해 신헌법을 제정할 것이라고 공포하였다(Charney 2009: 174).

1992년 정신분열증이 악화된 소마웅의 자리를 보수적인 경향을 띠고 점성술에 매우 의존하는 것으로 알려진 탄쉐 장군이 차지하였다(장준영 2017: 301-312). 1997년 7월 아세안 가입이 확정되고 난 그해 11월에 SLORC의 명칭을 국가평화발전위원회(SPDC)로 변경하여 군부의 강성적 이미지를 개선하려고 노력했다. 또한, 21세기에 들어서면서 군부의 민주주의 제도 도입의 이행 과정에 있어서 참으로 많은 일이 있었다. 2004년 군부의 ‘7단계에 걸친 정치 일정을 담은 로드맵’의 발표, 2007년

3) 미얀마어는 구어체와 문어체(문자를 사용하여 글로 표현하는 곳에 사용)가 확연히 구별되는데, 문장 구조나 단어에 있어서 차이가 많아 별도로 학습해야 할 정도이다. 사실 미얀마인이라는 말을 회화로 한다면 ‘버마루묘’(Bama-lumyo)라고 하지만, 문자로 표기하기에는 ‘미얀마루묘’(Myanma-lumyo)라고 쓴다. 영국인들이 미얀마에 도착해서 문자를 몰랐던 그들 귀에 들리는 그곳 사람들의 나라가 ‘버마빠에’(빠에는 구어체로 나라의 의미)이었을 것이다. 그 당시에도 미얀마인들은 자신의 나라를 글로 ‘미얀마나잉양’(‘나잉양’(naingan)은 국가의 문어체 표기)이라고 표기했다. 그러니까 버마와 미얀마는 결국 같은 의미의 다른 용도의 표현이라고 할 수 있다.

‘샤프란 혁명’의 발생 및 2008년 사이클론 ‘나르기스’의 급습 등이 그것이다.

안다만해에서 미얀마 최초로 두 개의 가스전이 개발되어 1998년부터 파이프라인을 통해 태국으로 전량 수출되고 있다. 또한, 뱅갈만에서도 2000년 한국의 대우인터내셔널이 두 개의 가스전 개발에 착수하여 두 광구에서 천연가스 매장 사실을 확인하였다. 뱅갈만 천연가스는 에너지 공급 확보를 위해 중국, 인도, 방글라데시의 각축전이 벌어졌지만, 결국 중국으로 전량 수출하기로 정해졌다.⁴⁾ 천연 에너지가 전략적 무기로 둔갑하여 미얀마를 둘러싼 국제관계에 큰 지각변동을 일으키게 되었다. 중국, 태국, 인도, 방글라데시 등 인근의 거대한 에너지 소비국의 미얀마에 대한 애정 공세로 인하여 2012년 미국을 비롯한 서구의 경제 제재는 제대로 먹힐 리가 없었다. 또한, 미얀마는 특정 국가에 과도하게 의존하지 않는 중립적 관계를 유지할 수 있었다.

이제 군부 특권층(여기에는 주변 가족도 포함됨)의 성장과 확대에 인하여 군부의 현실적 정치에 대한 개입이 어떠한 형태로든 존재할 필요성이 대두되었다. 이것은 태국 군부의 전철을 답습하는 형식으로도 여겨진다. 군부 주도의 국민회의에서 기초한 헌법은 2008년 5월 사이클론 나르기스로 피해가 극심한 상황 속에서 그 가부를 묻는 국민투표가 신속히 진행되어 통과되었다. 2008년 신헌법은 한마디로 요약하자면 군부의 정치적 참여를 공식적으로 허용한 것이나 다름없었다. 가장 핵심적인 내용은 크게 두 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 입법기관인 국회 의석 중 25%를 군부가 사전 차지하여 최소한 헌법 개정을 막을 수 있다는 것과 둘째로 대통령보다 땃마도의 총사령관의 지위를 더 막강하게 만들어주는 국가안전보장회의(NDSC)가 있다는 것이다.⁵⁾ 2020년 2월 1일에 단행되었던 군부의 정치적 장악 행위도 쿠데타가 아니라 2008년 헌법의 제417조에 의거한 비상사태 선포라고 주장하는 것도 헌법상의 기구 NDSC의 존재 때문이다. 탄핵 장군은 이러한 군부 지배의 안전장치를 마련해 놓고 2011년 3월 SPDC를 해체하고 총선 결과에 따라 선택된 민간정부에 정권을 위임한다고 공포하였다.

V. 맺음글

이 글에서는 대략 영국령 버마의 말기에 해당하는 1940년대부터 2011년 3월 30일 SPDC의 해체에 이르기까지 미얀마 군부 지배의 역사와 그 과정을 살펴보았다. 그 역사 과정에 있어서 굵직한 역사적 사건을 중심으로 변화의 의미를 내부적인 관점에서 살펴보았다. 논점을 더 명확하게 말해보기 위해서 대략 군부 지배의 시기를 세 개로 나누었다. 아웅산에 의해 결성된 BIA가 출범한 194년부터 네윈의 군부 쿠데타가 발생한 1962년까지가 첫 시기이고, 1962년부터 신군부의 쿠데타가 발생한 1988년까지가 두 번째 시기이며, 마지막 시기는 SLORC이 등장한 1988년부터 SPDC가 해체된 2011년 3월까지이다.

첫 번째와 두 번째 시기에서는 공통적으로 주도 인물과 그가 신봉하는 정치적 이념에 의해 군부의 역할이나 행동이 정해졌다. 첫 시기에 있어서 아웅산 장군의 역할은 미얀마 국군 즉 땃마도의 존재 이유와 목표를 설정하는 것이었고, 그 신성한 비전에 도전할 인물이 없었다. 물론 아웅산의 암살은 다른 정치적 이유로 희생되었지만, 적어도 네윈 시대의 말기인 1980년대 중반까지는 아웅산이라는 인물의 영향력이 거세게 작용했다고 볼 수 있다. 이 시기에 있어서는 경제적 이익보다 정치적 목표 달성에 더욱 큰 의미를 두었다.

두 번째 시기에서 네윈은 아웅산 장군의 계승자라는 이미지를 지니면서도 자신의 정치 이념, 즉

4) 미얀마 천연가스와 관련된 국제관계에 대해 자세한 것은 박장식(2009: 93-134)을 참고할 것.

5) NDSC의 기능과 역할에 대해서는 박장식(2019: 53)을 참고할 것. 국가고문 아웅산수찌가 외교부 장관을 겸직하는 것도 NDSC의 위원으로 참여해야 하기 때문이다.

버마식 사회주의라는 다소 모호한 이념을 도입하여 우누의 무능한 민간정부보다 군부의 정치가 더 효과적으로 연방을 결속시켜 국가 발전을 꾀할 수 있다고 확신하였다. 그런 자신감은 초기에 미얀마에서 압도적인 불교의 영향을 정치적으로 완전히 배제하려고 시도했던 것에서 잘 알 수 있다. 정교 분리를 이룩하지 못했지만, 미얀마의 전통적인 상좌불교가 지닌 통합성의 힘을 잘 이용하여 군부 정치의 걸림돌이 되지 않도록 하였다. 다행이었던 것은 냉전 시대의 국제적 상황이 미얀마 군부 지배를 매우 쉽게 만들었지만, 미얀마 국민의 입장에서는 불운이었다고 할 수 있겠다.

네윈은 점차 사회주의 이념보다 국가의 경제 통제에 집착하여 모든 토지와 산업의 국유화에 매달리면서 국가를 위기로 몰아갔다. 이때부터 군부 엘리트 계층이 생겨나고 정치와 경제의 유착 관계가 심화하였다. 1980년대 몰락한 많은 공산주의 국가에서 볼 수 있었던듯이 군부 특권층이 생겨났으며, 그 계층과 가족들은 대부분 자신의 경제적 이익을 지키기 위해 자연 발생적으로 생겨나고 있는 민주화 과정을 가로막기 시작하였다(Charney 2009: 146-147). 이것은 이후의 군부 지배 시기에도 계속 발생하였고 현 군부도 경제적 유착 관계에서 벗어날 수 없을 것이다. 2021년 미국과 EU의 새로운 경제 제재 조치에 군부 인물과 관련 기업(미얀마경제지주공사(MEHL) 포함)이 대거 포함된 것이 그런 사실을 입증해준다.

세 번째 시기는 군부의 기득권을 지키기 위한 수단으로 네윈의 지지 세력에 의한 친군부 쿠데타로 성립되었다. 따라서 군부 지배를 물려설 의사도 없어 시위대에 대한 무자비한 진압으로 상황을 수습하였다. 하지만, 탄쇄 장군은 특정한 이념이나 인물에 의존한 정치보다 경제 발전을 통해 국민의 지지를 얻는 것이 중요하다고 판단하였다. 제3기의 군부 지배는 어려운 국제관계의 난관을 미얀마가 품고 있던 천연자원이 해결해주었다. 천연가스를 비롯한 각종 부존자원은 주변에 에너지가 부족한 강대국들을 통제할 수 있는 기가 막힌 수단이 되었다. 이로써 미국과 EU의 군부 종식을 위한 경제 제재는 무용지물이 되어버렸고 오히려 미얀마 국민에게 해를 끼치는 결과로 돌아왔다. 2011년 3월 미얀마 군부는 자신의 정치 체제를 스스로 해체하였지만, 2008년 헌법에 군부의 지위와 역할을 분명하게 각인시켜 두었다. 2008년 헌법의 요지는 미얀마 군부의 정치적 협치를 용인하는 것이며, 국민이 선택한 민간정부가 군부와의 협의 없이 정상적인 정치 행보를 해나갈 수 없도록 만들어 두었다. 그리하여 그동안 군부가 구축한 자신들의 세계를 유지하려는 의도가 분명하며, 그런 체제를 무너뜨리려고 할 때 엄청난 희생이 뒤따를 것으로 보인다. 그 속에는 미얀마연방의 해체와 동유럽의 유고슬라비아의 분열과 같은 상황도 예상할 수 있다.

땃마도의 역할은 처음부터 연방의 결속과 해체 위협의 제거에 있었지만, 장기간에 걸친 군부 지배는 결국 여러 폐단을 양산하게 되었다. 특히 군부 특권층이 형성되고 그것과 함께 증가한 경제적 이익을 포기할 수 없으니 자신들이 직접 정치 무대에 올라와야만 했다. 2008년 헌법은 그 보증수표라고 할 수 있다.

참고문헌

- 박장식. 2009. “미얀마 천연가스의 정치경제학.” 『동남아시아연구』 19(2): 93-134.
- _____. 2019. “미얀마 아웅산수찌 정부의 반환점: 불공평 게임 속의 점증하는 위기.” 『아시아연구』 22(1): 49-74.
- 장준영. 2017. 『하프와 공작새-미얀마 현대정치 70년사』 서울: 눌민.
- Aung-Thwin, Michael and Aung-Thwin, Maitrii. 2012. *A History of Myanmar since Ancient Times: Traditions and Transformations*, London: Reaktion Books.
- Callahan, Mary. 1996. “The Origins of Military Rule in Burma.” PhD. Dissertation. Cornell University.
- _____. 2003. *Making Enemies: War and State Building in Burma*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Charney, Michael. 2009. *A History of Modern Burma*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Krasnet, Stephen D. 1985. *Structural Conflict: The Third World against Global Liberalism*. Berkeley: University of California Press.
- Lintner, Bertil. 1994. *Burma in Revolt: Opium and Insurgency since 1948*. Boulder: Westview Press.
- Maung Aung Myoe. 2009. *Building the Tatmadaw: Myanmar Armed Forces since 1948*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Selth, Andrew. 2002. *Burma's Armed Forces: Power without Glory*. Norwalk: East Bridge.
- Steinberg, David. 2001. *Burma: The State of Myanmar*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Taylor, Robert. 2009. *The State in Myanmar*. Honolulu: University of Hawaii Press.
- Thant Myint-U. 2019. *The Hidden History of Burma: Race, Capitalism, and the Crisis of Democracy in the 21st Century*. New York: W. W. Norton & Company.

1964-73년 한국의 베트남 연예위문단의 공연 양상

이진아

동아대 아세안연구소 조교수

해방 이후 한국 사회에서 대중연예는 한국전쟁과 냉전 상황을 거치면서 빠른 속도로 발전되기 시작하였다. 이 과정에서 특히 미군기지는 중요한 역할을 하였다. 심재겸에 따르면, “트랜스퍼시픽 연예 네트워크”라고 할 수 있는 이러한 관계망은 “미군기지 클럽, 사설 위문조직, 그리고 나이트클럽의 연예인, 중개인, 기획자들” 간에 복합적으로 만들어진 것으로서 “다양한 국적의 아시아 여성 연예인들이 출연하면서 관객들의 커다란 호응을 얻고 있었다. 이는 미군기지에서 필요로 했던 오락의 제공 및 연예인 파견과 아시아 현지에서 인력 공급이 적절하게 조우했던 사회적이고 문화적인 현상이라고 할 수 있었다.¹⁾

‘동남아 순회공연’이라는 표현은 한국의 대중연예를 둘러싼 공간 안에서 오랫동안 널리 언급되었는데, 이는 1950년대 이후 미군기지 위문클럽을 중심으로 한 아시아 공연이라는 거시적인 구도 안에서 일부를 지칭하는 것이었다. 이 연구의 가설은 1960-70년대 베트남전 위문공연이라는 문화 장치가 한국의 여성 예인에게 한국성과 여성성이 결합된, 초국적인 남성 군인을 위문하는 “수행적인 주체 위치(performative subject position)”를 새롭게 구성했다는 것이다.²⁾ 이는 여성 예인이라는 행위자의 입장에서, 베트남뿐 아니라 일본과 동남아를 넘어 미국까지 진출하여 활동할 수 있는 사회적 이동성이 부여되었던 동시에 자신의 이름을 걸고 스스로 데뷔할 수 있는 일종의 기획 공간이라는 것을 의미했다.³⁾

해방 이후 한국 사회에서는 자신의 이름을 내걸고 데뷔하여 활동을 하는 여성 예인이 본격적으로 출현하기 시작했다고 할 수 있다. 이들의 초기 존재방식은 독자적이고 개별적인 활동보다 집단적이고 조직적인 단체를 중심으로 가시화되기 시작했다. 왜냐하면 그녀들은 남성 연예인이 주도하는 그룹에 소속되어 네트워크의 일원으로서 활동이 가능하였기 때문이다. 특히 1960년대 이후 재건국민운동과 반공적 냉전 상황을 적극적으로 독려하기 위한 다양한 연예/위문단이 관 주도적으로 생성되었고, 이 단체들은 전국에 걸친 순회공연을 통해 농어촌민과 전후방 국군장병 등을 포함한 국민을 위문하고자 하였다.

1960-70년대 한국 사회에서 여성 예인이라는 개별 행위자는 한국연예협회, 공보부, 방송국, 나이트클럽, 연예인, 기획자, 중개인 등으로 얽혀 있는 연예계 네트워크와 연계되어야만 활동이 가능하였으며, 각종 연예/위문단의 이름으로 국내를 넘어 해외 진출까지 모색할 수 있었던 것이다. 동시에 이들이 표방했던 오락이나 연예는 그 자체로 순수하고 자율적인 것이 아니라 일선 군인을 위문하고 불특정다수에게 국민적 감정을 고취하는 데 중요한 의미를 두고 있는 것이 특징이었다. 그렇지만 1960년대 전후 관 주도적인 위문공연을 둘러싼 대중연예의 활성화는 참신하면서도 재능을 보유한

1) 심재겸, 「환상적인 김시스터즈: 미군기지와 1960년대 한국 여성 연예인, 그리고 트랜스퍼시픽 연예네트워크의 탄생」(오타 오사무·허은 편, 2017, 『동아시아 냉전의 문화』, 서울: 소명출판, 379-418쪽), 381-385쪽.

2) 버틀러, 주디스, 조현준 옮김, 2008, 『젠더 트러블』, 파주: 문학동네, 108-149쪽.

3) 이 논문에서는 전반적으로 여성 예인이라는 용어를 사용하였다. 이는 연예인과 예술가 사이에 존재하는 여성의 주체성을 표시하기 위한 것이다.

여성 예인의 대대적인 출현이라는 역설을 가져왔다는 것에 주목할 필요가 있다. 왜냐하면 그녀들은 서양식 이름으로 데뷔하여, 글로벌한 무대 매너를 체화하였고, 다국적인 관객들에게 어필하였기 때문이다. 이 과정에서 특히 베트남전 위문공연은 여성 예인이 자신의 영역을 개척하고 확장할 수 있는 시공간이었다. 패티김의 경우, 한국을 넘어 “미국-일본-베트남-동남아”를 향해 이동하는 여성 예인이었다.⁴⁾

1964-73년 베트남에서 한국인 연예/위문단의 위문공연은 한국연예협회와 공보부의 후원과 지지를 통해 장기적으로 지속될 수 있었다. 이는 주로 대중가요와 댄스를 중심으로 하면서 코미디가 함께 구성되기도 했고, 보통 10-20명의 인원을 단위로 해서 평균 20일 정도의 일정으로 베트남 각지를 이동하였다. 단장으로는 김성진, 박시춘, 손목인, 최정희, 모운숙 등이 있었다. 이들은 현지에서 한국군뿐 아니라 미국군을 위문하기도 했다. 조직적이고 반복적인 위문공연의 전반적인 목적은 베트남전에 참전 중인 장병들의 전투 의욕을 고취하면서 민족 감정을 환기시키는 것과 함께 명랑하고 건전한 오락을 제공하는 데 있었다고 할 수 있다. 특히 이들은 위문연예라는 시각적 볼거리를 제공하면서 관객들을 직접 찾아가는 형식이었다.

1953년에 결성된 김시스터즈는 한국에서 최초의 공식적인 걸그룹이라고 할 수 있다. ‘숙자·애자·민자’로 소개되었던 그녀들은 1957년 김시스터즈라는 팀명을 사용하기 시작했으며, 1959년 전속계약을 통해 미국에 진출한 아시아 최초의 걸그룹이 되었다. 이후 다양한 걸그룹이 ‘OO시스터즈’, ‘OO자매’, ‘OO걸스’ 같은 이름으로 탄생하여 활동하였는데, 1960-70년대에 이들은 그동안 미8군 무대에서 쌓은 실력을 바탕으로 해서 해외 진출을 모색하기 시작하였다. 그녀들은 베트남과 홍콩, 일본을 포함하는 아시아를 넘어 미국과 유럽까지 오랫동안 순회하면서 중요한 성과들을 거두었지만, 체계적인 기록이 남지 않아서 그동안 제대로 된 평가를 받지 못한 측면이 있다.⁵⁾

예를 들어, 여성 보컬팀 “코리아키텐즈”의 핵심 멤버였던 윤복희는 1963년 10월에 동남아 공연을 떠났다가 김미자, 이정자, 서미선과 함께 팀을 만들어서 유럽을 거쳐 미국까지 진출하여 4년간 활동하다가 1967년 1월에 한국으로 귀국하였다. 그녀들은 나이트클럽 같은 무대에서 노래와 춤, 코미디를 가미한 “바라이어티쇼”를 주로 선보였다. 당시 윤복희는 오랜 “구미순회” 중에 한국으로 귀국하여 “주월미군 위문공연”에 합류하기도 했다.⁶⁾ 코리아키텐즈가 파격적인 의상을 입고서 베트남전에 참전했던 미군 앞에서 춤추고 노래하는 모습은 유튜브에서 영상을 확인할 수 있다. 이 자료를 보면, 1964년에 그녀들은 「What'd I say」라는 노래를 부르면서 현지에서 커다란 호응을 얻었다. 1966년 8월에 베트남의 사이공에서 있었던 위문공연은 “후랭기손과 동방성애 양 외 남녀 18명으로 구성된 군예대”가 수행한 것이었다. 이들은 “주월한국군부대, 미군, 월남군부대”를 방문하였고, 한국가요와 고전무용을 선보였다. 당시 “한국인 1천여 명”이 공연을 참관했다고 한다.⁷⁾

베트남전 위문공연을 둘러싼 여성성 표상을 살펴보면 주요한 특징이 드러나는데, 이는 남성성의 찬양과 섹슈얼리티의 전시, 그리고 고향 판타지의 생성 등이다. 왜냐하면 1964-73년 사이 베트남전에서 여성 예인은 한국군의 남성성을 우월한 정체성으로 찬양하고 미화하면서, 자신의 여성 신체를 시각적으로 전시하거나 혹은 한국이라는 고향을 상상하게 만드는 판타지를 제공하고 있었기 때문이다. 즉 여성 예인은 연예/위문단이라는 문화 장치를 통해 파월장병이라는 한국적 남성성을 위문하는 주체로서 기대되고 상상되면서 수행적인 주체 위치를 획득할 수 있었다. 그녀들에게 여성 신체는 남

4) 조영남, 2012, 『그녀, 패티김』, 파주: 돌베개, 33-237쪽.

5) 최규성, 2018, 『걸그룹의 조상들: 대중이 욕망하는 것들에 관한 흥미로운 보고서』, 서울: 안나푸르나, 30-47, 63쪽.

6) “歐美서 돌아온 尹福姬양” 『경향신문』 1967. 1. 14; “歐美巡廻중 한달 休暇 『코리아키텐즈』의 尹福姬양” 『동아일보』 1967. 1. 12.

7) “한때 戰火 잊게한 納涼公演” 『동아일보』 1966. 8. 9.

성적 시선에 의한 성적 대상화의 도구였던 동시에 연예계에 새롭게 진입할 수 있는 주체 구성의 자원이기도 했다.

첫 번째로 연예/위문단에서 여성 예인은 파월장병을 위문하기 위해 혹은 한국군의 남성성을 우월한 정체성으로 찬양하고 미화하는 여성성을 수행하고 있었다. 이는 파월 군가와 대중가요 등을 통해 살펴볼 수 있다. 파월장병의 개별 행위자가 가지는 ‘이상적 남자다움’은 반복적인 위문공연을 통해 지배적 정체성으로서 유포되고 있었다. 1969년에 김추자가 발표한 ‘월남에서 돌아온 김 상사’라는 노래는 한국적 남성성이 베트남전을 통해 완성되는 모습을 여성의 시각에서 상징적으로 재현한 대표적인 곡이라고 할 수 있다.

베트남전 위문공연에서 주로 애창되었던 레퍼토리는 무엇보다 다양한 파월 군가라고 할 수 있다. 1966년은 베트남 현지뿐 아니라 한국 사회에서 진중가요가 가장 많이 만들어졌던 해였다. 대표적인 곡으로는 ‘맹호는 간다’ ‘우리는 청룡’ ‘달려라 백마’ ‘비둘기부대’ ‘십자성부대’ 등이었고, 파월장병을 향한 환영가였던 ‘돌아온 용사’ ‘이기고 돌아왔다’ 같은 노래가 있었다. 이는 당시 한국인 남성이 대규모로 베트남전에 파병되었던 역사적인 맥락에서 생겨난 문화 현상이었다.⁸⁾ 다양한 파월 군가의 가사를 살펴보면, 개별 행위자에게 한국인 남성으로서 베트남전에 참전하여 성스럽게 싸워서 이기고 돌아오라는 메시지가 반복적으로 구성되어 있다. 이는 “무적·역전·상승의 사나이”, “정의·자유·평화의 십자군”, “대한의 용사”, “화랑도의 십자군”, “파월용사 대한의 자랑” 등을 표상하는 내용이다. 또한 이 노래들은 한국인 남성이 베트남전에서 수행하였던 남성성 혹은 남성 연대의 감각을 “진짜 사나이”, “월남에서 돌아온 김상사” 같은 다양한 기표로서 미화하면서 찬양하고 있었다.⁹⁾

박시춘은 한국연예협회 회장이자 베트남전 연예/위문단의 단장이었는데, 그는 1966년 8월부터 2개월간 “국민개창운동”을 주도하였다. 이는 “파월장병의 노래를 비롯하여 건전한 가요의 보급을 목적”으로 하는 것이었다.¹⁰⁾ 당시 공보부에서는 “국민개창가곡”을 선정하였는데, 베트남전과 관련된 노래들인 ‘빨간 마후라’ ‘휘날리는 태극기’ ‘맹호는 간다’ ‘달려라 백마’ ‘우리는 청룡’ ‘월남파병의 노래’ 등이 포함되었다.¹¹⁾ 이는 파월 군가와 대중가요가 독특하게 결합된 것이었다. 1960-70년대에 여성 예인들은 베트남과 남성성이 결합된 기표로서 다양한 대중가요를 취입하여 활동하면서 대중적인 인기를 얻었다. 대표적인 노래들로서 ‘월남 가신 나의 님’(남미랑, 1965) ‘월남에서 보내주신 오빠의 편지’(최정자, 1965) ‘월남 가신 우리 아빠 안녕하소서’(하춘화, 1966) ‘월남에서 돌아온 김 상사’(김추자, 1969) 등이 있었다.¹²⁾ 이는 전쟁중인 베트남으로 떠난 “나의 님, 오빠, 아빠”의 무운을 고국에 있는 여성이 기원해 주는 동시에 베트남전이라는 통과의를 거친 남성이 비로소 “김 상사”라는 한국적 남성성을 완성하게 되는 것을 찬양하는 내용이라고 할 수 있다. 이진경에 따르면, ‘월남에서 돌아온 김 상사’에서 “김 상사의 어른스러움은 베트남의 경험에서 생겨난 한국의 민족적 발전”을 젠더적으로 표상하고 있는 것이다.¹³⁾

두 번째로 베트남전 위문공연에서 여성 신체는 성애화된 섹슈얼리티를 시각적으로 표상하는 기표였는데, 이는 여성 예인의 파격적이고 과감한 노출 의상이나 스트립쇼 등을 통해 재현되었다. 또한

8) 황문평, 1981, 『노래 백년사』, 서울: 崇臺文化社, 290쪽.

9) 이는 ‘달려라 백마’ ‘주월한국군의 노래’ ‘월남파병의 노래’ ‘진짜 사나이’ ‘월남에서 돌아온 김상사’ 가사를 통해 알 수 있다.

10) “演藝手帖” 『동아일보』 1966. 8. 20.

11) “빨간머플러등 10曲 國民皆唱歌曲선정” 『경향신문』 1966. 9. 14.

12) 박찬호, 2009, 『한국가요사 2』, 서울: 도서출판 미지북스, 467-473쪽.

13) 이진경, 나병철 옮김, 2015, 『서비스 이코노미: 한국의 군사주의·성 노동·이주 노동』, 서울: 소명출판, 100쪽.

연예/위문단이 베트남에 갔을 때 여성 속옷을 나누어주는 이벤트가 있었다고 하는데, 이는 ‘여성의 팬티를 몸에 지니고 있으면 전장에서 살아남을 수 있다’라는 파월장병들 사이의 속설과 풍문을 충족시키기 위한 것이었다. 가수 김세레나와 송춘희는 병사들에게 미리 준비한 팬티를 직접 주었다고 한다.¹⁴⁾ 또한 위문공연에 가미된 코미디의 내용을 보면, 성적인 농담 혹은 여성 비하의 의미를 담고 있는 것이 많았다.

『대한뉴스』와 『월남전선』 영상을 보면, 공식적으로 이름이 기록되지 않은 반라(半裸)의 여성 스트리퍼들이 등장하여 스트립쇼를 하고 관객들이 뜨거운 환호를 보내는 장면이 다수 등장하였다. 그녀들은 허벅지를 높이 들어 올리는 캉캉춤을 많이 선보였다. 또한 가설무대가 별도로 마련되지 않은 공연에서는 여성 가수가 장병들 사이에 수시로 들어가서 노래하기도 했다. 1965년 6월에 “김성진연예단” 공연에서는 거의 비키니 차림의 스트리퍼들이 현란한 춤을 추고, 수많은 장병들은 이 모습을 사진 찍으며 즐기고 있었다. 또한 같은 무대에서 이금희가 등장하여 트위스트를 춤추고 노래하면서 “디안 병사를 흥분의 도가니”로 만들었던 동시에 “관중과 무대가 완전히 혼연일체”가 되었다.¹⁵⁾

여성 스트리퍼는 한국군과 미군, 월남군 위문공연 무대에서 주요 레퍼토리로서 등장하였다. 한국인 여성 예인의 신체를 전시하는 것 혹은 언어를 초월한 스트립쇼는 성애화된 섹슈얼리티를 시각적으로 보여주는 위문을 의미한다고 할 수 있다.¹⁶⁾ 한 참전용사는 당시 위문공연에 대해 “한창 혈기왕성한 시기에 이성에 대한 밀착한 감정을 다소나마 발산시킬 수 있다는 점에서 병사라면 누구나 기다린다”라고 하면서, 무엇보다 “쇼의 절정은 스트립”이라고 회고한 바 있다. “이름 모를 반라의 무용수가 다양한 체위로 성행위를 묘사하는 광경은 병사들을 자극하기에 충분”했기 때문에, 당시 관객들은 이에 대해 “기성, 괴성, 환호” 등으로 응답하였다고 한다.¹⁷⁾ 어떤 스트리퍼는 병사들 사이에 들어가서 악수를 하거나 군모를 벗기는 등 친밀감을 연출하기도 했다.¹⁸⁾

1968년 11월에 코미디언 서영춘, 구봉서, 배삼룡, 송해 등이 위문공연에 나와서, 동물의 암수 구별법이나 춘향의 정절, 여성의 외모 품평 등에 대한 이야기를 나누는 매우 선정적인 코미디가 있었다.¹⁹⁾ 또한 1967년 1월의 위문공연에서는 백금녀 같은 체격이 큰 여성 코미디언이 나와서 일종의 몸 개그를 하기도 했다.²⁰⁾ 한 참전용사의 회고에 의하면, 코미디언 방일수는 “여자가 목욕할 때 옷 벗는 동작을 원맨쇼”로 선보이면서, “판토마임처럼 말없이 표정과 행동으로 (여성을-인용자)연기”했다.²¹⁾ 혹은 무대 위에 장병들이 직접 올라가서 여성 예인과 “예쁜 여자가 턱과 목 사이에 사과를 끼우고 그 사과를 턱과 목을 이용하여 뺏는 게임”을 하기도 했다.²²⁾

마지막으로 베트남전 파월장병에게 고향 판타지를 생성했던 문화 장치는 한국인 여성 예인을 어머니, 누나/여동생, 그리고 애인으로 상상하게 만드는 것이었다. 그 이유는 타국에 있는 파월장병에게 여성성은 가족 혹은 고향을 환기시키는 매개체로서 제공될 필요가 있었기 때문이다. 일종의 고향 판타지로서 친밀한 여성성은 성애화된 섹슈얼리티와 표면적으로는 반대되는 것으로 보이지만, 여성성을 구성하는 호명기제 안에서는 사실상 동일한 정체성이었다고 할 수 있다.

1960-70년대 연예/위문단의 단장이었던 최정희는 파월장병에게 남기는 편지 「사랑하는 병사들에

14) 당시 파월장병들이 위문공연을 했던 여성 예인의 팬티를 나누어 가졌다는 일화가 전해진다. “월남전과 한국” www.vietvet.co.kr.

15) 1967년 “파월장병 위문단” 영상.

16) 1967년 “파월장병 위문단” 영상.

17) “월남전과 한국” www.vietvet.co.kr.

18) 『월남전선』 제58호.

19) 1968년 “용사들 수고하십니다” 영상.

20) 『대한뉴스』 제610호.

21) “월남전과 한국” www.vietvet.co.kr.

22) “월남전과 한국” www.vietvet.co.kr.

게」를 『동아일보』에 총 2회 연재한 바 있다. 여기서 최정희는 ‘어머니/누나/연인’이 중첩되는 존재로서 스스로 자리매김하면서 파월장병을 장기적으로 위문하였다. 그녀는 고국에서 볼 수 없었던 이상적인 남자다움 혹은 동포애의 모습을 파월장병을 통해 현지에서 직접 목도했다고 고백하면서, 이들에게 한국 여성이 얼마나 애뜻한 위문과 사랑을 보내고 있는지에 대해 언급하였다.²³⁾ 파월장병은 베트남이라는 이국에서 위문연예단의 방문을 통해 “고국의 연인”을 그녀들에게 투영하면서 자신의 전투 의욕을 고취시킬 수 있었을 것이다.²⁴⁾

1968년 11월 서울의 시민회관에서 개최된 “파월장병 위문공연 실황”이 영상으로 남아 있다. 이는 「용사들 수고하십니다」라는 제목으로 1968년에 녹화되어 제작되었다. 여기서 영화배우 고은아가 등장하면서 “위문편지”를 읽었는데, 그녀는 익명의 파월장병을 향해 장문의 편지를 낭독하기도 했다. 젊고 아름다운 모습의 고은아는 파월장병이 언제든 러브레터를 보낼 수 있고 그들의 무운을 빌어주는, 그리고 고향 산천에서 기다리고 있는 ‘대리 연인’의 주체 위치에서 발화하였다. 이 위문편지의 전체 내용은 다음과 같다.

“장병 여러분, 얼마나 수고하세요. 여러분들의 사랑속에서 자라온 고은아입니다. 이곳은 벌써 아침저녁 찬바람이 여간 싱그러운게 아니에요. 가을은 남성의 계절이라는데 고향 산천의 빨간 단풍잎이 이따금씩 눈에 선하죠. 고향에서 기다리시는 정든 님에게 러브레터 많이 보내세요? 요즘 신문을 보면 베트남들의 난동이 꽤나 극성스러운 모양인데, 우리 장병들이야 괜찮겠쬬. 어딘가 믿어지면서도 어딘가 불안해질 때도 있어요. 그러나 문제없어요. 여러분들이 베트남과 싸우는 동안 여러분의 고향 산천은 몰라보게 볼만큼 변모해 가고 있어요. 경부고속도로가 힘차게 뻗어가고 서울과 지방의 큼지막한 공장들이 굴뚝을 앞다투어 올리고 있답니다. 승전하시고 돌아오시는 날 여러분의 고향 산천이 정말 여기가 내 고향인가 하고 놀라실 거예요. …그럼 장병 여러분, 부디 몸 건강하세요. 대한남아의 기백을 마음껏 발휘해 보세요. 여러분들이 사랑하고 아끼는 고향의 모든 분들과 함께 저 고은아는 여러분의 무운을 빌겠습니다. 그럼 여러분, 안녕.”²⁵⁾

익명의 불특정다수라고 할 수 있는 남성들은 연예/위문단의 위문공연이 가시화하는 여성성을 통해 베트남전의 파월장병이라는 주체 위치를 수행적으로 생성할 수 있었다. 1960-70년대 베트남을 표상하는 다양한 대중가요와 댄스 등은 위문하는 문화로서 한국적 남성성과 남성 연대의 감각을 미화하고 찬양하고 있었기 때문이다. 또한 파월장병이 남긴 여러 수기를 보면, 이들은 베트남 여성을 통해서도 한국의 누이와 어머니, 연인을 회상하고, 다시 그녀들을 통해 한국이라는 고향을 상기하면서 스스로 파월장병이라는 주체 위치를 확인하고 되새기는 모습을 볼 수 있다. 나아가 이들에게 파월장병이라는 정체성은 베트남전 참전 이후에도 오랫동안 지속되었다.²⁶⁾

23) “사랑하는 兵士들에게 上” 『동아일보』 1967. 2. 28; “사랑하는 兵士들에게 下” 『동아일보』 1967. 3. 2.

24) “싸우면서 찍은 「싸우는 軍隊」” 『경향신문』 1966. 8. 13.

25) 1968년 “용사들 수고하십니다” 영상.

26) 김선기, 1993, 『월남전쟁』, 서울: 도서출판 고글, 149, 255쪽; 김옥열, 2016, 『열남』, 서울: 행복한 에너지, 156, 352쪽.

해외직접투자가 투자대상국의 복지향상에 미치는 영향에 관한 연구 : 중국의 對ASEAN 투자 분석을 중심으로

박선화

동아대학교 아세안연구소 학술연구교수

I. 서론

20세기 후반 세계화는 국가 간 경계를 허물고 국가의 활동범위를 확대시켜 전 세계가 경제성장에 집중하게 만들었다. 해외직접투자의 유입증가는 투자대상국의 자본을 형성하고 이것은 투자대상국의 고용창출, 생산률 향상, 기술이전 및 산업경쟁력 강화로 확산되어 투자대상국의 성장과 발전에 주요한 요인으로 작용한다. 때문에 개발도상국은 해외자본 의존비율을 지속적으로 증가시킴으로써(Reiter & Steensma 2010: 1678), 성장에 대한 동력을 확보하였고 국내총생산, 소득과 같은 경제적 요인들을 발전시켜나갔다. 이는 해외직접투자가 개발도상국의 경제성장과 삶의 질 향상이라는 복지개선에 기여한다는 것으로 볼 수 있다. 해외직접투자 도입에 적극적인 ASEAN은 최근 가파른 경제성장을 보이며 세계시장에서 주요한 투자대상국으로 주목받고 있으며 2018년 해외직접투자 유치금액 부문에서 중국을 앞질렀다.¹⁾ 이는 ASEAN 국가들이 해외직접투자를 통해 성장을 추구하고 이를 통해 ASEAN의 경제번영과 삶의 질 향상이라는 복지개선에 영향을 끼치는 것으로 볼 수 있다.

해외직접투자는 투자대상국의 고용 및 인적자본투자 증가, 소득상승, 빈곤완화 등을 발생시킴으로써 복지개선 효과를 볼 수 있다(Dunning, 1977; Mankiw, Romer & Weil, 1992; Hung 2005; Hansen & Rand, 2006; Ahmad et al. 2019). 이와 반대로 투자대상국이 다국적기업의 기술을 활용하지 못하거나 천연자원을 목적으로 한 투자 등의 경우 투자대상국의 빈곤완화나 복지향상에 부정적인 효과를 줄 수 있다(Hymer 1968; Moran 1999; Stiglitz 2002; Markusen & Venables 1999; Alfaro 2003). 이처럼 해외직접투자가 투자대상국의 빈곤을 축소하고 복지발전을 유도하는 지에 대한 연구는 논쟁의 대상이다.

본 연구는 ASEAN 국가를 대상으로 해외직접투자가 복지개선에 미치는 영향을 분석한다. ASEAN 국가는 대부분 개발도상국으로 해외직접투자 유치에 대해 적극적이고 투자가 꾸준히 증가하고 있는 것에 반해, 복지수준이 선진국이나 중진국에 비해 상대적으로 높지 않다. 때문에 해외직접투자가 개발도상국의 복지향상에 미치는 영향을 규명하기에 적합하다고 할 수 있다. 또한 본 연구는 해외직접투자와 복지향상의 상관관계 규명에서 그치지 않고 더 나아가 부패라는 제도적 요인을 조절변수로 사용하였다. 이는 투자유입과 복지향상 관계에 대한 기존 연구에서 다루지 못했던 제도적 요인의 영향을 규명하는 것으로 관련연구를 더욱 발전시키는 이론적 확장을 이룰 것으로 평가된다. 본 연구는 2001-2017년까지 ASEAN 회원국을 대상으로 해외직접투자와 복지향상의 상관관계를 분석하였다. 패널분석 결과 중국의 對ASEAN 투자 유입이 ASEAN의 복지에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 ASEAN 국가의 부패수준이 낮을수록 해외직접투자와 복지 사이의 관계를 긍정적으로 강화시키는 결과를 얻었다.

1) UNCTAD WID Database에 따르면 2018년 중국은 13943.5(Millions of dollars)를, ASEAN 148645.9(Millions of dollars)를 유치하였음.

II. 선행연구 분석 및 가설 설정

1. 해외직접투자와 복지의 관계

해외직접투자가 복지개선에 미치는 영향에 대한 연구의 초기관점은 해외직접투자 유입이 투자대상국의 고용창출과 기술개발을 촉진하기 때문에 기술진보와 함께 지속적인 경제성장으로 이어져 복지향상이라는 사회적 진보가 발생한다고 보았다. 이에 대한 최근의 연구관점은 해외직접투자의 유입이 투자대상국의 고용창출과 기술개발뿐만 아니라 교육을 통한 숙련된 노동력의 성장을 이끌어내기 때문에 인적자본의 발전을 야기하고 이것이 기술진보와 경제성장, 그리고 복지향상이라는 사회적 진보가 발생한다고 보고 있다. 복지에 대한 지표는 경제적 번영과 삶의 질이 강조되면서 경제요인으로 확대되었고(Pyatt, 1987; Ravallion, 1984), 경제복지는 GDP, 소득, 구매력 등으로 측정되었다(Kakwani, 1981; Mc Kenzie & Pearce, 1982; Lehnert et al. 2013, 287). 가장 보편적인 복지척도는 유엔개발프로그램에서 제공하는 인간개발지수로, 많은 연구에서 포괄적인 척도로 사용하여 복지수준 향상을 측정하였다(Anand & Sen 1994; Noorbakhsh 1999; Anand & Sen 2000; Hung 2005; Blanchflower & Oswald 2005; Leigh & Wolfers 2006; Reiter & Steensma 2010; Lehnert et al. 2013; Ahmad et al. 2019). 해외직접투자와 복지의 상관관계를 규명한 연구는 대부분 인간개발지수를 사용하였고, 많은 연구에서 해외직접투자와 복지의 긍정적인 관계를 주장하고 있다(Dunning, 1977; Hansen & Rand, 2006; Mankiw, Romer, & Weil, 1992; Hung 2005; Reiter & Steensma 2010; Lehnert et al. 2013; Ahmad et al. 2019). 이러한 연구를 토대로 <가설 1.>을 설정하였다.

가설 1. 해외직접투자가 복지향상에 긍정적인(+) 영향을 미친다.

2. 부패와 해외직접투자

해외직접투자의 결정요인에 대한 연구는 초창기 임금수준, 경제성장, 환율수준 등 경제적 요인에서 세금, 법률, 규제, 부패, 시장효율성, 혁신 등 제도적 요인으로 확대되었다. 해외직접투자를 결정하는 요인으로 부패는 라이선스, 세금, 허가와 같은 ‘우대사항’을 얻기 위해 부패한 공무원들에게 뇌물을 주는 행위로, 사업 시 발생하는 추가비용 또는 이익에 대한 세금으로 볼 수 있다. 때문에 부패는 투자에 대한 예상수익성을 낮추는 요인이 되므로 투자자들은 해외직접투자의 결정에서 부패수준을 고려하게 된다. 이로 인해 투자자들은 해외직접투자 결정 시 부패 수준이 높은 국가는 피하려는 경향을 보인다. 복잡하고 비효율적인 절차나 결정과정을 가진 국가에서는 뇌물 등을 통해 사업진행과정을 가속화시킬 수 있다는 부패의 긍정적인 영향(Bardhan 1997)이 있을 수 있으나, 뇌물을 주고 협상을 해나가는 과정에서 더 많은 시간과 에너지가 낭비되기 때문에(Kaufman & Wei 1999), 부패가 심각할수록 해외직접투자가 감소한다고 보았다. 이처럼 부패와 해외직접투자의 관계를 규명한 많은 연구에서 부패에 대한 청렴수준이 높을수록 해외직접투자 유입에 긍정적인 영향을 끼친다는 결론을 제시하고 있다(Wei 2000; Drabek & Payne, 2001; Busse & Hefeker, 2007; Al-Sadig 2009; 전성희 2011; Udenze, 2014; 최아름·구지현 2016; Epaphra & Massawe, 2017;). 또한 부패는 정부의 공공부문 모든 곳에서 발생할 수 있다. 그리고 그것은 실업, 빈곤, 불공정 등을 장기화시켜 복지에 부정적인 영향을 끼칠 수 있다. 이러한 맥락에서 부패가 복지에 끼치는 영향을 규명한 연구들이 활발하게 이루어지고 있다(Tavits, 2008; Welsch, 2008; Inoguchi & Fujii, 2009; Ortega et al., 2014; Gherai et al., 2016; María et

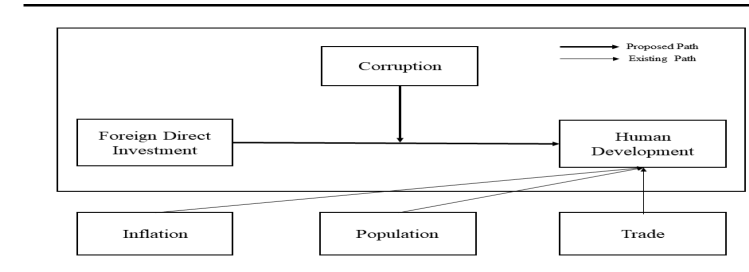
al., 2020). 이처럼 부패수준이 청렴해질수록 해외직접투자와 복지의 상관관계를 강화시킬 수 있다. 부패수준이 심각하면 유입된 투자 자본을 효율적이고 투명하게 쓸 수 없게 된다. 이렇게 되면 복지수준을 개선하거나 향상시킬 수 없게 되므로 부패는 복지와 해외직접투자 유입의 관계에 상당한 영향을 끼칠 수 있다. 따라서 투자대상국의 부패수준을 관리하는 관리시스템의 유무나 능력이 중요하다고 할 수 있다. 청렴한 부패관리시스템은 사회적인 신뢰를 제공하기 때문에 해외직접투자와 복지의 관계에 영향을 미칠 수 있다 (Lehnert et al. 2013; Kaulihowa & Adiasi 2018). 이러한 연구를 토대로 <가설 2.>을 설정하였다.

가설 2. 부패 수준이 낮을수록 해외직접투자와 복지의 관계를 긍정적으로(+) 강화한다.

III. 모형 설정 및 분석자료

해외직접투자가 복지수준 향상에 기여하는 가는 오랜 기간 동안 논쟁의 대상이었으며, 많은 연구에서 해외직접투자가 복지수준을 향상하지 못한다는 부정적 관점에 관한 연구가 제시되었다. 이에 본 연구는 ASEAN으로 유입된 투자가 이들의 복지수준을 높이는가를 파악하기 위하여 <그림 1>과 같이 분석모형을 제시하였다. 복지에 영향을 미치는 주요 요인으로 해외직접투자를 제시하였으며, 한 국가의 사회경제에 걸친 전반적인 수준을 반영하는 척도로서 부패수준을 복지 향상에 대한 조절변수로 설정하였다. 복지에 영향을 끼치는 사회적, 경제적 요인들을 통제할 수 있도록 통제변수로 무역량, 인구수, 인플레이션 등을 설정하였다.

<그림 1>. 분석모형



본 연구의 종속변수는 인간개발지수(Human Development Index, HDI)를, 설명변수는 해외직접투자(FDI)를 GDP로 나눈 값을 사용하였다. 조절변수는 사회적, 경제적 상황을 거시적으로 설명할 수 있는 부패수준을 사용하였다. 부패의 조절효과를 검증하기 위하여 교호작용변수로 $FDI \times Corruption$ 를 모형에 추가하여 사용하였다. 기존연구에서 제시된 통제변수로 복지에 영향을 끼치는 인플레이션(Inflation), 무역량(Trade), 인구(Population)를 사용하였다. 본 연구는 ASEAN을 대상으로 중국의 해외직접투자 결정요인을 규명하였다. 이를 위해 2001-2017년 동안 ASEAN의 170개 관측치를 구성하여 사용하였다. 해외직접투자 자료는 중국통계청에서 제공하는 중국연감통계(China Statistical Yearbook)를 사용하였다. 복지수준 변수는 유엔개발프로그램(United Nations Development Program, UNDP)에서 제공하는 인간개발지수를 사용하였다. 무역량 자료는 아세안통계청(ASEANstats)에서 제공하는 아세안연감통계(ASEAN Statistical Yearbook)를 사용하였다. 이외는 세계은행(World Bank)의 자료를 사용하였다.

IV. 분석결과

1. 기술통계량 결과

〈표 1〉 기술통계량

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
HDI	170	0.674	0.127	0.430	0.930
FDI	170	0.0046	0.011	-0.002	0.078
Corruption	150	37.687	21.695	13.000	94.000
Inflation	170	6.3925	6.2982	-22.091	41.509
Population	170	16.9122	1.7991	12.7166	19.3914
Trade	170	0.0861	0.0652	0.0022	0.3422

FDI/GDP(해외직접투자): 해외직접투자 유출액/대상국의 GDP, Ln(CG)(거버넌스): 대상국의 거버넌스 지수 총합의 로그값, FTA: 중국과 대상국이 FTA를 체결하였으면 1, 그렇지 않으면 0, Trade/GDP(무역량): 무역유입액과 유출액의 합/대상국의 GDP, Ln(Pop)(인구): 대상국의 인구수의 로그값, Inflation(인플레이션): 대상국의 인플레이션율.

2. 가설검증 결과

〈표 2〉 분석결과

종속변수	Fixed effects regression			Random effects regression
	Model 1	Model 2	Model 3	Mode4
상주	0.668*** (223.87)	0.552*** (22.18)	0.545*** (21.90)	0.470*** (3.79)
FDI	1.101*** (3.74)	0.992*** (3.16)	0.933*** (2.99)	0.373 (1.10)
Corruption		0.003*** (4.73)	0.003*** (4.95)	0.004*** (9.02)
FDI×Corruption			0.020*** (2.83)	0.020*** (2.47)
Inflation	0.000 (0.52)	0.000 (0.53)	0.000 (0.51)	0.000 (-0.72)
Population	0.099* (1.99)	0.092* (1.91)	0.091* (1.90)	0.001 (0.22)
Trade	0.161** (2.04)	0.166** (2.13)	0.168** (2.17)	0.134** (1.98)
R2	0.2956	0.7418	0.7496	0.7956
Pr > F	<.0001	<.0001	<.0001	<.0001
Hausman			6.454	
Obs	170	170	170	170

FDI/GDP(해외직접투자): 해외직접투자 유출액/대상국의 GDP, Ln(CG)(거버넌스): 대상국의 거버넌스 지수 총합의 로그값, FTA: 중국과 대상국이 FTA를 체결하였으면 1, 그렇지 않으면 0, Trade/GDP(무역량): 무역유입액과 유출액의 합/대상국의 GDP, Ln(Pop)(인구): 대상국의 인구수의 로그값, Inflation(인플레이션): 대상국의 인플레이션율.

V. 결론

본 연구는 복지수준을 결정하는 요인으로 해외직접투자를 제시하였고, 복지수준을 강화하는 요인으로 부패수준을 제시하였다. 해외직접투자와 복지의 관련성과 부패의 조절효과를 측정하기 위해 고정효과모형 및 임의효과모형을 사용하여 패널 분석하였고, 결과는 다음과 같다. 첫째, 해외직접투자의 유입이 증가할수록 ASEAN 국가들의 복지의 수준이 높아지는 것으로 나타났다. 둘째, 부패는 ASEAN 국가의 복지 수준에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 중국이 ASEAN 회원국으로 해외직접투자를 결정함에 있어 부패 수준이 낮을수록 해외직접투자가 복지의 수준에 미치는 긍정적인(+)의 효과가 강화되는 것을 의미한다. 국가의 청렴도가 높고 해외직접투자 유입액이 클수록 복지의 수준이 보다 높아질 수 있기 때문에 ASEAN 회원국은 장기적인 관점에서 삶의 질을 높이기 위해 부패를 청렴하게 함으로써 해외직접투자의 매력도를 높여볼 수 있다.

중국의 對ASEAN 해외직접투자에서 부패와 복지의 관련성을 실증 분석한 본 연구의 이론적, 실무적 함의는 다음과 같다. 첫째, 다른 국가들처럼 중국의 경우에도 해외직접투자의 결정과정에서 투자대상국의 부패수준이 투자비용의 증가를 야기하고, 생산성 향상을 위한 인적자본 개발과 같은 투자를 감소시킨다. 즉, 부패는 긍정적인 투자를 위한 비용을 헤징시킴으로서 복지 향상에 궁극적으로 기여할 수 없는 사회적 환경을 만드는 것에 기여할 것으로 예측할 수 있다. 둘째, 중국이 해외직접투자를 결정함에 있어 부패라는 사회적 환경을 고려하고 있다는 점을 파악할 수 있었다. 회원국의 건전한 투자활동 및 환경적 안정성은 해외직접투자의 불확실성 및 위험성을 감소시킬 수 있으나, 부패는 해외직접투자가 복지수준의 향상을 기여하는 것을 방해한다는 것을 밝혀내었다. 셋째, 장기적인 관점에서 해외직접투자 유치를 적극적으로 시행하여 국민의 삶의 질을 높이고 이와 더불어 사회문제인 부패를 개선하여 사회·경제 전반적인 효율성을 향상 시킴으로서 궁극적으로 국민의 복지향성과 삶의 질 개선을 기대할 수 있다.

19세기 위기의 미얀마 불교의 재건

우토레의 공헌을 중심으로

강민지

싱가포르국립대 역사학과 박사과정

I. 머리글

미얀마 군부는 1989년 영국령 버마에서 사용되던 국명, 도시명, 가로명 등을 모두 미얀마 어 발음에 가깝게 개명하였다.¹⁾ 식민 정부의 요충지였던 양곤(Yangon)의 술레(Sule) 파고다 근처에 있는 보송백(Bo Soon Pat)²⁾ 거리도 당시 쉴케 마웅토레(Siket Maung Htau lay)라는 이름이 개명된 것이다. 1855년 마지막으로 양곤을 방문한 영국령 인도의 총독 제임스 달루지(James Dalhousie)는 전쟁으로 큰 타격을 입은 쉐더공(Shwedagon) 사원을 훌륭하게 복원한 마웅토레(이하 우토레)³⁾의 공로를 기리기 위해 그의 이름을 붙인 거리를 만들었다.⁴⁾ 몰러마잉(Mawlamyine)과 달라(Dala)지역에서 치안판사와 지역행정관을 역임했던 우토레는 2차례에 걸친 영국-미얀마 전쟁을 통해 불교 사원이 겪는 피해를 고스란히 지켜보아야 했다. 전(前)식민 시기 마지막 전통 왕조의 혼란스런 내부 사정과 기술적 무력함은 전쟁으로부터 불교사원을 지켜내기에 역부족이었다. 이에 우토레는 영국 식민 정부에 맞서 불교 사원들을 지키기 위해 공직에서 물러났으며 미얀마인들이 가장 신성하게 여기는 쉐더공 사원을 보호하고 재건하는데 자신의 일생을 바쳤다.

본 연구는 우토레의 생애를 통해 불교와 관련된 미얀마 식민지사의 기술에 있어 종전의 연구와 다른 새로운 방향을 제시하고자 한다. 첫째, 19세 전후를 중심으로 전통 왕조와 불교와의 관계를 집중적으로 살펴본다. 반세기에 걸쳐 세 차례 영국과 전쟁을 치르는 동안 미얀마는 정치적, 경제적 위기만큼이나 심각한 종교적 위기 또한 경험하였는데, 이러한 변화의 배경과 원인을 분석해본다. 둘째, 우토레의 생애를 통해 새로운 역사 행위자(agency)의 역할과 영향력에 대해 면밀히 살펴본다. 승려가 아닌 세속적인 인물(재가신도)인 우토레는 19세기 전반기에 불교와 관련된 많은 업적을 세웠음에도 불구하고 주요 역사 행위자로서 아직 연구의 대상이 되지 못했다. 두 세기에 걸쳐 미얀마 군주와 영국 식민 정부를 상관으로 둔 공직자, 행동주의적 불교도, 식민 세력의 압력을 고스란히 느낀 미얀마인의 고뇌를 한 개인 삶을 통해 살펴봄으로써 새로운 미시사적 관점으로 식민지사 속의 불교를 재조명해 본다. 마지막으로, 이러한 식민지사 기술의 시도를 통해 당시 불교가 맞이한 국면을 재정 의해보고 그로 인해 새롭게 등장한 개인 또는 집단과 그것이 가지는 의미를 분석해보면서 해당 연구의 중요성을 강조할 것이다.

1) 영국이 사용했던 ‘버마(Burma)’라는 이름을 ‘미얀마(Myanmar)로, 랭군(Rangoon)을 양곤(Yangon) 등으로 변경하였다. 국명의 변경에 대한 서구의 논란에 대해서는 다음을 참고할 것. <https://www.bbc.com/news/magazine-16000467>

2) 본고에서는 미얀마어의 한글 표기를 영어 발음이 아닌 미얀마 현지어 발음에 맞게 작성하였다.

3) 미얀마어로 쉴케는 군사 책임자를 의미한다. 또한 미얀마에서는 남성 이름 앞에 꼬(Ko), 마웅(Maung), 우(U)를 사용하는데, 나이나 사회적 지위에 따라 사용된다. 대부분의 미얀마어 자료에서는 그의 신분과 업적을 높게 평가하여 마웅토레가 아닌 우토레(U Htawlay)로 표기하고 있으므로 본고에서도 우토레로 통일하여 사용한다.

4) 달루지는 복원된 사원과 주변 환경은 영국인들에게 이국적이고 매력적인 관광 명소로 활용될 수 있을 높게 평가하여 그의 공로를 인정하였다.

II. 19세기 전반(前半) 불교의 위기

알라웅펴야(Alaungpaya, 1752-1760)에 의해 건국된 쏬바웅 왕조는 상-하부 미얀마 전역을 통일하는 업적을 남겼고 이후 몇몇 능력 있는 후계자들에 의해 그 명맥을 이어갔다. 신부신(Hsinbyushin, 1763-1776) 왕은 아유타야를 정복하고 북부 어와(Ava) 지역을 4차례나 침략했던 중국 세력을 막아내기도 하였다. 승전을 거둔 왕들은 자신들의 훌륭한 공덕을 알리기 위해 아소카 왕과 같이 종교를 전파하는 불교왕의 역할을 자처하였고 공적인 방법을 통해 종교를 후원하였다. 수도원과 불탑을 세우고 그곳에 금박을 입혔으며 사원에 면세지와 노동력을 기부하였다. 불교의 수호자인 상가에게는 다른 방법으로 보시하였다.

하지만, 신부신 및 그의 후계자인 싱구(Shingu, 1776-82) 왕에 의해 과도하게 지출된 비용으로 인하여 보도펴야(Bodawpaya, 1782-1819)는 국내 세수 조사를 실시하게 만들었다. 그는 통치 마지막 해까지 이를 수행하였고, 그 결과 1784년과 1803년에 걸친 두 번의 본격적인 세수 조사가 이루어졌다. 해당 조사는 선대 왕들이 국가의 자원을 기록하고 평가하기 위한 목적으로 수행한 것과는 조금 달랐다. 사실은 불교의 재산 범위를 결정하고 불교와 국가 재산을 더 명확하게 구별하기 위함이었다. 또한 과세 대상과 비과세 대상을 정확하게 구분하고 불교 재산의 법적 기록을 위한 것이었다. 왕은 당시 승려의 수가 너무 많으며 그들의 게으름과 무지를 지적하였고 수도원장들에게 더 엄격하게 승려들을 관리할 것을 명하였다. 그는 상가의 영향력을 더욱 상쇄시키기 위해 미얀마 왕국의 수호신인 마하기리(Mahagiri) 정령을 공개적으로 후원하기도 했다. 그러나 미얀마 역사 전반에 걸쳐 비교해봤을 때, 그 둘의 관계는 적대적이라기보다 친밀함을 유지한 것으로 평가할 수 있다.

1819년 보도펴야가 서거한 뒤 강력한 지도자의 상실과 국내의 불안정한 계승 구조로 인해 쏬바웅 왕조는 이미 쇠퇴의 길을 걷는 것 같았다. 그러나 후계자인 버지도(Bagyidaw, 1819-1837)는 반대 세력을 모두 숙청하고 왕국의 안정화를 꾀하였다. 영국령 인도의 정부는 그를 도박, 투계, 음주에 빠진 광기 어리고 무책임한 폭군으로 묘사하였는데, 이는 식민지화를 위한 군사적 행동을 요구하기 위해 조작된 이미지일 가능성이 컸다. 또 다른 기술에 의하면 그와는 정반대로 버지도는 매우 온화한 성품을 지니고 있어 그의 오랜 통치 기간 반란이 일어난 적이 없으며 불교 역시 번창했다고 한다. 그의 왕비가 봉헌한 마하아웅메봉장(Maha Aung Mye Bonzan)은 오늘날까지도 미얀마인들에게 가장 인기 있는 명소 중 하나이다.

앞서 살펴본 것과 같이, 1824년 제1차 영국-미얀마 전쟁이 발발하기 전까지 왕국과 불교 사이에 뚜렷한 위기 상황은 없었다. 다시 말해, 19세기 미얀마 불교의 위기를 초래한 가장 중요한 사건이자 계기는 내부의 문제가 아닌 외부적 요소, 즉 '영국-미얀마 전쟁'이었다. 물론, 영국은 미얀마의 상업적, 지정학적 이점을 획득하기 위해 두 번에 걸쳐 영국-미얀마 전쟁을 일으켰을 뿐 불교도의 기독교 개종과 같은 종교적 목적은 전혀 없었다. 그럼에도 불구하고 두 차례에 걸친 전쟁은 미얀마 불교에 커다란 위기를 초래하였고 이러한 위기의 원인은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫 번째 위기는 국가 재정 상태 악화로 인해 국왕이 불교의 최대 후원자의 역할을 더 이상 수행할 수 없게 된 것이다. 19세기 초 쏬바웅 왕조의 재정 상태는 좋지 못했다. 왜냐하면 보도펴야 통치 시기 주변국인 씨암 정복을 위해 미얀마 군인을 계속 파견하면서 국고를 거의 소진하였기 때문이다. 더불어 제1차 영국-미얀마 전쟁에서 패배한 미얀마는 한 번에 국고보다 훨씬 많은 백만 파운드의 보상금을 지불해야 했다. 그뿐만 아니라 무역을 통해 왕정에게 수입을 제공하던 지역인 떠닌다이, 여카잉, 아쌈 지역이 영국에게 이양되었다. 결국 왕은 배상금을 지불하기 위해 농민들에게 할증료를 부과하였고 일반 경작자들은 더 많은 부담을 느끼게 되었다. 재정 악화 상태로 인해 국가적 차원의 종교 후원은 점차 더 힘들어졌다. 왕은 자신의 적법성을 표출하기 위한 새로운 사원이나 수도원의

건설은 고사하고 기존 사원에 대한 보수 공사 조차 힘든 상황에 처하였다.

두 번째 위기는 전쟁으로 인해 의도치 않게 일어난 신성 모독 사건인 ‘사원의 요새화’이다. 두 차례 전쟁을 통해 가장 큰 피해를 본 사원 중 하나는 바로 양곤의 쉐더공 사원이었다. 1824년 1차 전쟁 당시 영국은 왕도 어와의 끈바웅 왕조의 국왕에 선전포고한 뒤 최전방의 군대를 쉐더공 사원에 배치하였다. 이후 6개월간의 ‘전쟁사’는 모두 사원을 중심으로 이루어졌다. 싱가포르(Singapura) 언덕 위 광대한 사원의 테라스와 성소들은 감시와 엄폐를 위한 최적의 장소이자 이상적인 근거지였기에 영국은 쉐더공 사원을 요새로 활용하였다. 또한 영국군은 쉐더공 사원의 금은 불상을 찾아내 캘커타(Calcutta)로 팔아넘기기까지 했다. 1826년 버지도 왕은 안더보(Yandabo) 조약을 통해 하부 미얀마를 양도하였지만, 5년 후 쉐더공 사원에 새로이 금박을 입힘으로써 자신의 불교적 왕권을 다시 주장했다. 그러나 1852년 제2차 영국-미얀마 전쟁에서 쉐더공 사원은 다시 군사적 점령을 당하였고, 캠벨(Campbell) 장군의 승인 하에 사원 안에 모셔진 유물들을 약탈하기 위해 본격적인 굴착작업이 시작되었다.

III. 우토레의 생애

1. 왕조 시대의 관리

1776년 목떠마(Mottama)에서 태어난 우토레는 하부 미얀마의 몬족 귀족 가문의 장남이었다. 그의 아버지는 얼라웅퍼야(Alaungpaya)의 끈바웅(Konbaung) 왕조 시기 고위 관리였다. 1805년 얼라웅퍼야의 넷째 아들인 보도퍼야(Bodawpaya)는 우토레를 달라(Dala)의 지방 행정관인 묘자(myoza)로 임명하였다. 제1차 영국-미얀마 전쟁(1824-26)에서 우토레는 영국군으로부터 양곤 방어부대 지휘관으로 임명되었다. 1824년 12월 8개월 간의 전투 끝에 미얀마인들은 양곤에서 축출되었다. 1826년 전쟁이 끝난 후 그는 황폐해진 달라의 지역행정관으로 임명되었다. 그러나 우토레에게 주어진 달라에서의 시간은 그리 길지 않았다. 1827년 달라 주변 지역인 땅링(Thanlyin)의 지역행정관이자 몬족 민족주의자들인 스밈바오(Smim Bawor)⁵⁾가 달라 지역을 점령하였다. 이에 우토레는 같은 몬족인 우토레는 스밈바오에게 맞설 준비를 하지 않았지만 그렇다고 이에 동참한 것도 아니었다. 그러나 버마족 국왕의 입장에서는 그가 반란에 연루되었을 것이라고 짐작할 만한 상황이었다. 이에 처벌을 받게 될 것을 걱정한 우토레는 200척의 선박에 자신들의 가족과 2천 명에 달하는 난민들을 태우고 영국령인 떠닌다이(Tanintharyi) 주의 몰러마잉으로 도망쳤다.

당시 중요한 항구 도시가 아닌 몰러마잉에서 그는 이후 몇 년간 이전과는 다른 조용한 삶을 살았다. 그러나 영국은 이 마을을 주요 도시로 탈바꿈시킬 계획을 세우고 영국령 버마의 공동 수도로 지정하였다. 당시 우토레는 난민들의 지도자였고 이로 인해 불가피하게 식민 정부의 관리직을 맞게 되었다. 1833년 7월 영국은 처음으로 그를 하급 장교로 임명하였다. 이후 1838년 새로운 통치 방식을 위해 영국은 ‘토착 몬족 지도자 활용’이라는 정책을 내세웠고, 경찰권과 사법권을 위임받는 ‘싯께’(Sitke)⁶⁾ 직위를 우토레가 수락할 수 있도록 설득하였다. 62세의 나이에 그는 초기 식민 통치 관리 기관에서 가장 높은 토착 관리관의 지위를 얻게 되었다. 우토레는 77세의 나이로 은퇴할 때까지 자택 사무실에서 업무를 보았다. 그는 수십 년 전 미얀마-씨암(Siam) 전쟁으로 인해 파괴된 몰러마잉 재건의 소임을 다하였다.

5) 스밈바오는 몬어 이름이며, 그의 미얀마어 이름은 마웅삿(Maung Sat)과 떼메잉바루(Thamein Baru)로 알려져 있다.

6) 미얀마 왕조 시대의 싯께(Sitke)는 군사 업무의 책임자였다.

2. 불교에 대한 초기 노력

몰러마잉에서 잇게로 지내는 동안 우토레는 영국 통치에 대해 불편함을 느끼기 시작했다. 그들의 지배로 인해 상업과 무역은 번성하였으나 몰러마잉의 불교 정체성은 사라져 가고 있었다. 이에 우토레는 마을 주변의 불교 수도원과 파고다들을 보수하면서 시대의 역풍을 막아보려 노력했다. 그의 주요 과제는 마을의 주요 불교 성소인 사원 자체를 보수하는 것이었다. 짜잇따랑(Kyaikthanlan) 사원의 비문에 의하면 우토레의 주도로 구성된 지역대표위원회는 총 1만 루피에 달하는 기부금을 모아 사원 복구 작업에 착수했다고 기록되어있다. 그의 노력은 여기서 멈추지 않았다. 그는 남은 생을 양곤의 불교 성지 복원에 헌신하기로 결심하고, 관리에서 물러나자 달라 지역 행정관으로 임명된 자신의 사위 마웅카잉(Maung Khaing)과 의기투합 하였다.

3. 쉐더공 사원 복구의 공헌

그는 다시 전쟁에 휘말렸지만, 이번에는 불교 사원 복구사업을 지원하고도 남을 큰 재산을 보유하고 있었다. 그의 훌륭한 공덕과 지도력 덕분에 그는 제2차 영국-미얀마 전쟁에서 영국군에 의해 파괴와 약탈을 당했던 쉐더공 파고다를 구하게 되었다. 미얀마인들에게 가장 신성한 사원으로 여겨지는 쉐더공은 1824년과 1852년 전쟁에서 영국군에 의해 요새로 사용되었고, 그로 인해 사원의 많은 보물과 유물들을 약탈당했다. 이에 영국 군사령관과 런던의 영국 정부 산하 인도청에 신성 모독 행위를 중단하라는 항소장을 보냈으나 이내 그의 간청은 무시되었다. 그러나 전쟁이 끝난 후 아서 페이어(Arthur Purves Phayre) 판무관이 이끄는 차기 식민지행정부는 우토레의 의견을 수용하려 했다. 그로 인해 사원 피해에 대한 보상이 이루어졌고 1855년 대중의 지원과 기부금으로 파고다 보수 공사를 시작했다. 이후 그는 쉐더공 사원의 관리위원회의 설립자가 되었으며, 그 공로를 인정받아 영국령 인도 정부가 수여한 훈장을 받았다.

IV. 불교 재건의 새로운 행위자(agency)

두 차례에 걸친 전쟁을 통해 국가 재정의 위기로 인한 왕실 불교 후원의 약화, 불교 사원에 대한 영국군들의 신성 모독 과정에서 미얀마의 불교 사회 전통 구조는 큰 변화를 겪어야만 했다. 전통 사회의 후원-수혜 관계는 왕이 상가를 후원하면 상가는 왕의 적법성을 지지해주었고 사원을 중심으로 일반 신도들에 의한 다양한 형태의 기부가 이루어졌다. 왕과 상가, 일반 신도들의 불교식 사회 구조는 하향식(top down)의 직선적 관계에 놓여있었다. 그러나 왕권이 약해짐에 따라 상가와 사원에 대한 후원이 느슨해지면서 불교 사원을 위한 새로운 후원자의 등장이 요구되었고 이러한 상황에 응한 행위자가 바로 우토레였다. 당시 왕의 역할을 대신할 정법한 사원 수호자를 찾는 것은 불가능했다. 이에 세속적 인물이 그 자리를 대신할 수 밖에 없었기에 신실한 불교도인 유력가와 신도들이 그 자리를 채울 수밖에 없었다. 이로 인해 불교 사회 구조는 승려, 유력한 신도, 일반 신도들이 결탁하여 주요 후원자의 역할을 함께 수행하는 순환적 구조로 변모하였다.

기존에 연구된 왕족, 정치 엘리트, 저명한 승려를 중심으로 한 연구와 비교해 볼 때, 우토레가 새로운 행위자로서 보여준 특징은 매우 분명하다. 첫째, 일생의 전반기에서 보여준 공직자로서의 삶을 통해 당시 전통 왕조의 정세와 영국 식민 정부의 방침 및 태도를 재해석 할 수 있게 돕는다. 둘째, 명문가의 자녀로 태어나 관직에 종사하였으나 이후 불교를 선택한 그의 삶은 사회 변화에 대응하는

당시 엘리트들의 삶을 투영한다. 전쟁을 통해 영토에 대한 주권을 잃어감과 동시에 진보된 기술과 정교한 체계로 무장하여 침투해 오는 영국의 영향력을 직접적으로 저지할 수 없음을 인지한 유력가들과 대중은 새로운 방식을 통해 전통 사회의 문화와 불교를 지키기 위한 시도를 하였다. 셋째, 그러한 그의 노력은 새로운 형태의 세속적 불교 집단을 등장시켰고 영국령 버마의 불교가 처한 상황을 더 잘 이해할 수 있게 하였다. 영국군의 신성 모독을 탄원한 결과로 영국 정부는 그를 웨더공 사원의 관리이사(trustee)로 임명하여 공식적으로 사원을 관리하게 하였다. 식민정부하에서 그 규모와 체계를 정비해나가면서 경제적 유력가들을 끌어들이어 이사회(Board of Trustees)를 조직하고 대중들의 기부를 장려하였다. 본격적인 식민 지배 이전부터 현재에 이르기까지 사원의 중요한 재정 업무를 담당하고 있다.

V. 맺음말

우토레의 생애를 통해 19세기 전반기 전통 왕조 시기의 혼란과 불교의 위기를 살펴보면서 새로운 미시적 식민지사를 기술해 보았다. 여기서 말하는 새로운 미시적 관점이란 단지 개인이나 소규모 집단과 같은 축소된 관찰 대상의 역사적 내러티브를 표면화하는 것이 아닌 관찰 대상인 사람이나 지역이 더 큰 규모와 관련된 사회 구조를 투영한 것을 밝혀내는 것이다. 즉, 상대적으로 지엽적이고 잘 알려지지 않은 사건을 통해 조명되는 미시적 사건 속에 거시적 수준의 현상이 존재한다는 가정을 가지고 접근하는 것이다. 우토레의 삶은 당시 전통 왕조, 영국 식민 관리, 엘리트, 불교도에 대한 새로운 역사적 접근과 기술을 가능하게 하였다. 나아가 19세기 영국 식민 정부의 대리인 역할을 한 인물에 대한 분석이 요구됨을 일깨워주었다. 미얀마 사회주의 체제 정부는 친영을 택한 이들을 변절자로 낙인하고 그와 관련된 역사 연구의 중요성을 강조하지 않았다. 그러나 의도치 않게 영국 정부의 대리직을 수행하거나 미얀마의 전통을 수호하기 위해 어쩔 수 없는 선택을 한 이들도 분명 존재할 수 있었음을 인지하게 하였고 당시 역사 인물의 재평가의 필요성을 시사하였다.

향후 연구에서는 우토레를 중심으로 설립된 불교 사원 이사회의 역사와 핵심 인물들로 그 범위를 확장할 것이다. 현재까지 그들에 관한 직접적인 연구는 전혀 없고, 오히려 영국인에게 ‘사원 경내 착화’ 허가권을 준 것과 관련하여 부정적인 행위자로 언급되는 정도이다. 그러나 그들은 사원을 주체적으로 관리하는 권한을 받음과 동시에 사원의 재정 상태를 주기적으로 영국 정부에 보고하고 세금을 내야 했다. 사실 그들에게 주어진 선택권은 거의 없었다고 볼 수 있다. 이에 사원이사회의 역사를 분석함으로써 미얀마 불교 식민지사 연구자들에게 새로운 대상을 소개할 뿐만 아니라 그들 공동체의 특징을 정의할 수 있을 것이다. 그 밖에도 사원이사회가 펼친 기부 장려 운동 활동과 사원의 상세 보수 과정을 통해 위원회, 일반 신도, 승려 간의 상호 관계를 살펴볼 것이며 나아가 20세기 초반에 일어난 민족주의 운동가들과의 연관성까지 추적해 보면서 연구 범위를 확장해 나갈 것이다.

참고문헌

- Aung-Thwin, M., & Aung-Thwin, M. 2013. *A History of Myanmar since Ancient Times: Traditions and Transformations*. London: Reaktion Books.
- Edwards, P. 2006. "Grounds for Protest: Placing Shwedagon Pagoda in Colonial and Postcolonial History." *Postcolonial Studies*. 9(2): 197-211.
- Maung Htin Aung. 1967. *A History of Burma*. New York and London: Cambridge University Press.
- Maung Hsu Shin. 1972. *Myathpuyashwedagon*. [미얀마어, 신성한 쉐더공 사원] Yangon: Myanmar Heritage.
- Moore, Elizabeth Howard. 2013. *Materializing Southeast Asia's Past: Selected Papers from the 12th International Conference of the European Association of Southeast Asian Archaeologists*. Singapore: NUS Press.
- Wai Wai Myaing. 2005. *A Journey in Time: Family Memoirs (Burma, 1914-1948)*. iUniverse.
- Thant Myint-U. 2006. *The River of Lost Footsteps-Histories of Burma*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Kin Thida Oung. 2009. *A Twentieth Century Burmese Matriarch: A Biography*. Durham: Lulu Press.
- Renders, Hans & de Haan, B.B.J. Eds. 2014. *Theoretical Discussions of Biography: Approaches from History, Microhistory, and Life Writing*. Leiden and Boston: Brill.
- Singer, Noel F. 1995. *Old Rangoon: City of the Shwedagon*. Glasgow: Kiscadale Publications.
- Turner, Alicia Marie. 2017. *Saving Buddhism: The Impermanence of Religion in Colonial Burma*. Honolulu: University of Hawaii Press.

분과회의 5 | 대학원생 발표

1. 함다경 (숙명여대)

| 란창-메콩 협의체(LMC, Lancang-Mekong Cooperation)

사례분석을 통해 알아본 중국식 개발협력 고찰:

일대일로(BRI, Belt and Road Initiative)를 중심으로

2. 박희경 (고려대)

| 여론이 정부의 해외투자자본 몰수결정에 미치는 영향

3. 박준영 (서울대)

| 탈식민주의 비관주의를 극복하는 복수성의 탈식민주의 공간 실천:

인도네시아 파타힐라 광장을 중심으로

란창-메콩 협의체(LMC, Lancang-Mekong Cooperation) 사례분석을 통해 알아본 중국식 개발협력 고찰: 일대일로(BRI, Belt and Road Initiative)를 중심으로

함다경(숙명여자대학교 일반대학원 글로벌서비스학과 석사과정)

I 서론

다자협력에서 중국의 적극적인 참여와 대외원조 규모 증가로, 중국은 개발협력분야에서 급속도로 두각을 나타내고 있다. 특히 중국은 다자주의로의 전향과 급속한 원조 규모의 확대로 개발협력 분야에서 급부상한 점과¹⁾, 자국 국가발전전략인 일대일로(BRI, Belt and Road Initiative)를 중심으로 개발협력정책을 수행하며 소지역협력에 적극적인 행위자로 활동한다는 점에서 많은 국가의 주목을 받고 있다.

BRI는 중국의 경제발전전략과 외교전략이 합쳐진 국가발전전략이다. 하지만 중국이 BRI가 중국은 물론 전세계의 발전을 견인할 수 있는 발전전략이라 주장함에 따라서, BRI는 중국의 국제개발협력 핵심 계획으로서의 역할 또한 겸하고 있다. 중국은 BRI가 “공동의 발전과 번영(common prosperity)”을 목적으로 하며 이를 성취할 수 있는 전략임을 역설했다. 2015년 3월 28일 개최된 보아오 아시아 포럼(BFA, Boao Forum for Asia) 기조연설에서 시진핑(Xi Jinping) 국가주석은 BRI를 통한 협의(wide consultation), 공동의 이익 창출 및 협력(joint contribution and shared benefits)을 강조하며,²⁾ 다른 국가들의 BRI 참여와 협력을 촉구하기도 했다.³⁾ 하지만 독자적인 중국식 개발협력정책은 발표 직후부터 서방 국가들로부터 비판을 받고 있으며, 학계에서도 치열한 논쟁의 화두에 있다. 그들은 중국이 전세계의 발전을 성취하는 것보다는, 지역(region)협력을 통해 지역패권을 차지하여 영향력과 세력을 넓히고자 한다는 숨겨진 의도가 있다고 주장하며, 중국의 진정한 의도에 대해 의문을 제기한다. 한편, 개발효과성 측면에서도 중국은 불량국가(rogue state)들에 대한 원조와 협력의 결과 개발효과성이 저해된다는 점에서 비판을 받고 있다.

BRI 중심의 중국식 개발협력 의도와 효과성에 대한 논쟁이 격화되는 가운데, 중국의 적극적인 소지역협력(Sub-Regional Cooperation) 추진은 중국의 개발협력에 대한 비판을 가중시키고 있다. 중국은 개발협력을 위한 기본 토대를 BRI로 삼으며, 다수의 소지역협력을 추진함으로써 개발협력을 촉진시키고 있다. 중국이 소다자주의에 집중해온 역사를 조명한 여러 문헌에서 중국의 소지역협력은 자국의 영향력 확대가 실질적인 목적임을 논증했다. 같은 맥락에서 류석춘 외(2012)는 중국의 지역협력 배경을 ‘소프트파워를 활용한 자국의 세력 확대 목적’이라 정리했다.

본 발표에서는 BRI 중심의 중국식 개발협력에 대한 비판과 논쟁이 이어지는 가운데, 소다자주의 일환인 란창-메콩 협의체(LMC, Lancang-Mekong Cooperation)에 대한 중국의 의도를 분석한다. 더 나아가 LMC에서의 중국식 개발협력 소산물을 확인하며, 그 효과성을 논증하는 것을 목적으로 한다. LMC는 중국과 메콩강 유역 국가들(라오스, 미얀마, 베트남, 캄보디아, 태국)의 개발협력을 위해 중국 주도로 창설된 소지역협력 협의체이다. 메콩강 유역 국가들은 BRI에서 해상 실크로드(Maritime Silk Road)의 중요 거점인 시작점에 위치해있고, BRI 6대 경제회랑 중 중국-인도차이나 경제회랑(CICPEC, China-Indochina Peninsula economic corridor)에 포함되어있다. 지정학적으로, 중국에게 메콩강 유역 국가들과의 협력은 BRI 완성하는데 매우 중요하다. 따라서, 중국과 메콩강 유역 국가들의 개발협력을 관장하는 LMC는 중국의 개발협력이 가장 두드러지게 나타나는 사례로 판단된다. 또한 개발협력 분야에 중국의 비중과 영향력이 점차 증가하는 현시점에서, 중국의 개발협력에 대해 분석하는 본 연구는 시의성이 매우 높다. 또한 BRI 중심의 중국식 개발협력에 대한 학계의 논쟁이 치열한 가운데 LMC 사례에서 표출되는 중국의 개발협력에 대한 의도와 결과에 대해 살펴보는 것은 학계에 시사점을 제공한다.

II 논의의 배경 및 선행연구 고찰

1. BRI 구성배경

1) Regilme, Jr, S. S. F., & Hodzi, O.. 2021. “Comparing US and Chinese foreign aid in the era of rising powers.” *The International Spectator* 56(2):114-131.

2) Yamei Wang. 2015. “Full text of Chinese President's speech at Boao Forum for Asia.” *Xinhua* March 28. http://www.xinhuanet.com/english/2015-03/29/c_134106145.htm (검색일: 2021.06.13)

3) Xinhua. 2015. “China unveils action plan on Belt and Road Initiative.” http://english.www.gov.cn/news/top_news/2015/03/28/content_281475079055789.htm (검색일: 2021.06.13.)

1979년부터 시작된 중국의 개혁개방 이후 중국은 점진적으로 다자외교를 추진하며 다자협력을 수용해왔다.⁴⁾ 다자협력에 대한 중국의 적극적 참여는 2012년 시진핑 집권 이후 두드러지게 나타난다. 시진핑 정권하에 중국은 다자기구에서 주도적인 역할을 하고, 중국 중심의 다자기구를 설립하려는 경향을 강하게 보이고있다.⁵⁾ 시진핑 지도부가 다자협력에 대한 강력한 목적의식을 보이는 가운데, BRI 발족 또한 그 연장선에서 해석된다.

중국은 BRI는 “공동의 발전과 번영”을 목적으로 함을 밝히고 있으며, 정치·경제·사회 및 인문교류까지 이르는 전방위적 협력을 추구한다. 특히 BRI의 주요 거점에 육로, 수로, 항만 등 교통인프라를 구축하여 실제로 국가를 연결하는 네트워크를 건설하는 것을 강조하고 있다. 육로를 통해 아시아, 아프리카, 유럽을 잇고 해로를 통해 남중국해, 인도양, 지중해를 연결하여 거대한 중국 중심의 초국가적 연결망이 구축되는 것이다. 다만 BRI 네트워크는 아시아~유럽까지 이르는 초국가적 범위의 연결망이기 때문에, 중국은 지역단위로 여섯 개의 경제회랑(economic corridor)을 건설하여 이를 실현하고자 했다. 중국은 BRI를 통한 실물 네트워크와 정치·경제·사회 및 인문교류를 통해 국가들 간의 상호협력이 확대됨으로써 협력체계에 있는 국가들이 경제적으로 발전하게 되고 더 나아가 전세계의 발전과 평화를 이룩할 수 있다고 강조한다.

2. 중국의 개발협력 의도에 대한 고찰

앞서 언급한 대로 BRI는 중국의 국가발전전략이다. 하지만 중국이 BRI가 중국은 물론 전세계의 발전을 견인할 수 있는 발전전략이라 주장함에 따라, BRI는 동시에 중국의 국제개발협력 핵심 계획으로 자리매김했다. 2021년 1월에 발표된 중국 국제개발협력 백서에서 BRI가 중국의 개발협력의 핵심임을 분명히 밝히고 있기때문에,⁶⁾ 중국의 개발협력에 대한 의도는 BRI에 대한 중국의 의도를 분석함으로써 확인할 수 있다. II-1에서 언급한 대로, 중국은 공동의 이익과 번영이 BRI를 창설 목적이라 말한다. 중국의 주장대로라면, 중국이 BRI를 발족하고 BRI를 통한 개발협력을 추진하는 의도 또한 공익과 번영이어야 한다. 하지만 선행연구들에서는 공동의 이익보다는 대부분 중국의 국익에 초점을 맞추고 있다. 또한 일각에서는 BRI가 공동의 이익을 이끌어내는데 실패하고, 중국 유일의 이익을 위해 다른 국가들을 희생시키고, 부채 축적되는 것을 유도하고 있다고 말하기도 한다(Maria et al. 2020; Shantanu 2021; Wade 2020). 따라서 중국이 주장하는 BRI의 의도가 아닌 진정한 중국의 의도를 확인해보는 절차가 필요하다.

BRI와 관련된 많은 선행연구에서 다양한 이유와 논점을 들어 중국의 BRI에 대한 의도를 분석했다. 하지만 BRI의 추진 세부계획을 공표한 부처가 상무부와 외교부이기 때문에, BRI에 대한 중국의 진정한 의도는 두 개의 부처가 궁극적으로 지향하는 목표와 동일하다고 판단된다. 따라서 본 발표에서는 BRI에 대한 중국의 의도를 크게 두 가지로 분류하고자 한다. 첫 번째 의도는 중국의 지속적인 경제발전이다. 경제적 차원에서 중국의 BRI 의도를 설명한 선행연구들은 새로운 시장 개척, 안정적인 에너지수급, 중국 내 불균형한 경제발전 해결을 주요 의도로 분석했다(김영진 2019; 김진영 2021; 이주형 2016; 최재덕 2018). 두 번째는 중국의 외교적 영향력 확대이다. 외교적 차원에서 중국의 BRI 의도를 설명한 선행연구에서는 주변국들과의 관계안정화, 중국의 지역패권 차지, 미국의 단일패권에 대한 견제를 주요 의도로 분석했다(김영진 2019; 이주형 2016; 최재덕 2018).

3. 중국식 개발협력의 효과성 논쟁

BRI를 중심으로 하는 중국식 개발협력을 두고 효과성 측면에서도 치열한 논쟁이 벌어지고 있다. 대표적으로 중국식 개발협력은 부채 함정 외교전략(debt-trap diplomacy)이라는 점에서 비판을 받는다. 중국이 부채를 상환할 능력이 없는 국가들에게도 아무런 제지없이 차관을 제공함으로써 수원국들이 부채 함정(debt-trap)에 빠지게 된다는 것이다. 중국이 개발협력의 수단으로 차관을 제공해도 수원국은 빚만 늘어나는 부채함정에 빠짐으로써, 수원국의 아무런 개발효과성을 누리지 못하고 오히려 경제적 상황은 악화된다. 동시에 중국의 원조에 대한 의존성이 강해져, 결국 수원국은 중국에 경제적으로 예속되고 경제적 주권을 빼앗기는 최악의 상황이 연출되는 것이다. 실제로 ‘파키스탄, 스리랑카, 지부티 등 BRI 참여국이 과도한 빚으로 결국 핵심 인프라 사업 운영권을 중국에 넘기는 등 채무 함정에 빠진 것이 포착되어 중국식 개발협력에 대한 비판이 고조되었다’(배인선 2019). 마리아(Maria et al. 2020)는 ‘2013년부터 중국은 BRI의 일환으로 3,500억 달러를 국가들에 대출해주었지만, 해당 국가들 중 절반은 고위험

4) 여유경. 2016. “중국식 개발원조의 등장—역사적 변화와 특색.” 『세계정치(Journal of World Politics)』 24:223-270.

5) 김한권. 2020. 『시진핑 시기 중국 다자주의 외교의 변화 : UN 전문기구의 사례를 중심으로』. 국립외교원.

6) China International Development Cooperation Agency. 2021. “Full text: China's International Development Cooperation in the New Era”, http://en.cidca.gov.cn/2021-01/10/c_581228.htm (검색일: 2021.06.13.)

채무자로 전락했고, 코로나19 팬데믹 상황 이후 국가들의 재정 상황은 더 악화되어 채무에 대한 부담이 증폭되었음을 말한다. 하지만 중국은 2019년 4월 19일 BRI 포럼 기자회견에서 채무합정에 대해 전면 부인했다. 오히려 중국 외교부 장관은 중국이 국제금융시장에서 배제되었던 저개발국들과 개발도상국들에게 차관을 제공하여, 경제성장에 이바지했음을 주장하기도 했다.⁷⁾ 여전히 부채합정 외교에 대해서 중국과 서방국가들은 치열한 논쟁을 벌이고 있음을 확인할 수 있다.

III 소지역협력 LMC에서의 BRI 추진

1. LMC의 구성배경

LMC는 중국과 메콩강 유역 국가(라오스, 미얀마, 베트남, 캄보디아, 태국)들로 구성된 중국주도의 소지역협력체이다. 중국 총리 리커창(Li Keqiang)은 2014년 17대 중국-아세안(ASEAN) 회담에서 LMC 체제 및 협력구조를 제안했고, 이 제안에 메콩(란창)강 유역 국가들이 동의하며 LMC가 창설되었다. 2015년 개최된 LMC 외교장관 회의에서 정치안보, 경제 및 지속가능한 발전, 사회 및 인문교류를 중심으로 하는 3+5 협력체계(cooperation framework)가 완성되었다. 이후 2016년 3월 23일 중국과 메콩강 유역 국가들의 지도자들은 산야(Sanya)에 모여 "Shared River, Shared Future"라는 비전을 발표하며, LMC 공식 출범을 선언했다. 정기적으로 모든 참여국들은 정상회담, 고위급 회담, 외교관 및 실무자 회의에서 회동하며, 협력의 범위와 규모는 점차 확장의 추세에 있다.

2. LMC에 대한 중국의 의도 분석

중국이 메콩강 유역 국가들과의 소지역협력체를 창설한 의도는 선행연구를 통해 분석한 대로 경제적 의도와 외교적 의도 차원으로 나누어 설명할 수 있다. 첫 번째 경제적 차원에서는 불균형한 지역발전을 해소하고 균형성장을 달성하기 위함이다. 중국의 서부지방은 개혁개방으로 급속한 경제발전을 이룩한 동부지역과 달리 저발전 상태이다. 큰 지역격차를 타개하기 위해서 중국은 2000년에 서부대개발(西部大開發) 프로젝트를 개시했고, 다양한 사업을 실시함으로써 서부의 발전을 달성하고자 했다.⁸⁾ 그 일환으로 중국은 메콩강 지류에 수력발전 댐을 건설하며, 지역발전에 박차를 가했다.

중국은 1999년 이후 메콩강 유역에 수력발전 댐 건설을 시작으로 계속해서 메콩강 지류에 댐을 건설하고 있다. 하지만 중국 하부에 위치한 메콩강 유역 국가들은 중국의 댐건설로 유량이 감소하고 가뭄이 발생하는 등 중국의 무분별한 댐 건설에 대해 비판의 목소리를 모았다.⁹⁾ 특히 라오스, 베트남, 캄보디아, 태국이 회원국으로 중국과 미얀마가 대화상대국으로 있는 메콩강위원회(MRC, Mekong Region Commission)에서는 중국의 댐건설이 메콩강 파괴와 환경문제를 유발시킨다는 점을 지적했다.¹⁰⁾ 거듭된 비판과 환경파괴의 원인으로 지목된 중국은 LMC를 창설하며 수자원에 대한 공동대응을 다섯 개의 우선목표 중 하나로 세우고 메콩강 유역 국가들과 메콩강 개발과 수자원 보호에 협력할 것을 약속했다. 하지만 LMC 창설이후에도 중국은 여전히 댐을 가동하고 새로운 댐을 건설하기도 하며 이전과 같은 입장을 고수하고 있다. 오히려 중국은 LMC 참여국인 라오스와 캄보디아에 메콩강 유역개발의 일환으로 댐 건설을 위한 차관을 제공하며 메콩강 유역 국가들에 댐 건설을 부추기고 있다. 라오스는 동남아시아의 배터리(Battery of Asia)가 되겠다며 적극적으로 댐 건설에 협조했고, 초기에 부정적인 반응을 보였던 캄보디아마저 댐 건설에 우호적인 태도로 돌아섰다. 전은정 외(2018)에 따르면, 캄보디아의 태도변화는 경제적 원인에서 기인했다. 캄보디아 경제발전에 댐을 통한 전력생산이 중요해졌다는 것이다. 윤지원(2018)은 캄보디아가 중국으로부터 투자를 받는 대가로 메콩강 개발을 묵인하고 있다고 말하며, 중국의 메콩강 개발 이행을 위해 중국이 메콩강 유역 국가들을 달래는 것이 LMC 창설의 실제 목적이라 정리했다. 2020년에 발간된 Eyes on Earth 연구소 보고서에서도 메콩강에 건설된 댐이 메콩강 유역의 가뭄에 일조했음을 발표¹¹⁾하는 등 과거부터 최근까지 중국의 댐 건설에 대해 일관된 부정적인 결과가 발

7) Lucy Hornby, Archie Zhang. 2019. "Belt and Road debt trap accusations hound China as it hosts forum". *Financial Times* April 24. <https://www.ft.com/content/3e9a2066-6500-11e9-9adc-98bf1d35a056> (검색일: 2021.06.13.)

8) 원천석. 2006. "중국 서부대개발 정책의 추진현황과 시사점." 『KIET산업경제』 90:66-82.

9) Parameswaran Ponnudurai. 2012. "Water Wars Feared Over Mekong." *Radio Free Asia* September 30. <https://www.rfa.org/english/commentaries/east-asia-beat/mekong-09302012160353.html> (검색일: 2021.06.13.)

10) Adelphi. "Dam projects and disputes in the Mekong River Basin". <https://climate-diplomacy.org/case-studies/dam-projects-and-disputes-mekong-river-basin> (검색일: 2021.06.13.)

11) Alan Basist, Claude Williams. 2020. *Monitoring the Quantity of Water Flowing Through the Mekong Basin Through Natural (Unimpeded) Conditions*. Sustainable Infrastructure Partnership.

표되고 있다. 이 가운데 메콩강 유역 국가들에서 나타나는 댐 건설에 대한 태도변화는 중국이 LMC를 전략적으로 사용하고 있다는 것을 암시한다.

종합하면, 중국은 서부지역발전을 위해 메콩강 유역에 댐 건설에 대한 필요성을 절감하고 있었다. 하지만 댐 건설에 대해 역내 이해관계국들로부터 비판과 전세계적 비난을 받자, LMC 창설을 통해 수자원에 대해 공동으로 대응하겠다고 면피했다. 하지만 수자원 보호에 대한 협력보다는 경제발전이라는 명목으로 참여국들에게 댐 건설을 위한 막대한 차관을 제공하여, 중국의 입장을 메콩강 유역 국가들에 설득했다. LMC는 중국의 지역발전을 위해 메콩강 유역 국가들을 설득하는 수단이었고 이는 경제적 차원에서 중국의 LMC 창설 의도였다.

두 번째로 외교적 차원에서 메콩강 유역은 BRI 성패를 가를 정도로 매우 전략적인 거점이다. 메콩강 유역은 중국의 해상실크로드의 시작점으로 중국에게 지정학적으로 매우 중요한 위치이다. 따라서 중국 입장에서는 메콩강 유역 국가들과 파트너십을 체결하고 긴밀한 외교 관계를 맺는 것이 매우 중요하다. LMC가 창설되기 전 중국은 아시아개발은행 (ADB, Asia Development Bank) 주도로 창설된 확대메콩 유역(GMS, Greater Mekong Subregion) 회원국으로서 메콩강 유역 국가들과 협력하고 있었다. 하지만 GMS는 ADB 주도로 창설되었기 때문에, 역외 국가인 일본이 최대 투자국으로서 강한 영향력을 발휘하고 있다는 한계가 있었다. 결과적으로 중국은 기대했던것만큼 메콩강 유역 국가들에 영향력을 발휘하지 못했다.¹²⁾ 따라서 중국은 메콩강 역내 이해당사국만 회원국으로 한정하여, 중국 주도의 협의체를 창설하는 것으로 이어지게 되었다. 결론적으로, 경제적 차원 그리고 외교적 차원에서 메콩강 유역 국가들과의 협력에 대한 강한 필요가 중국으로 하여금 LMC 출범에 앞장서게 하였고, 이는 LMC 출범의 배경이 되었다.

IV LMC 지역협력에서의 소산물

1. 경제적 의존도 확대

LMC 창설 이후, 중국과 메콩강 유역 국가들의 경제교류는 급증했다. 2018년 중국 상무부 발표에 따르면, 2017년 11월까지 중국과 메콩강 유역 국가들의 교역량은 약 2009억 달러로 확인되고, 이는 전년도 대비 16%나 상승한 수치이다. 비금융 분야에서 중국의 메콩강 유역 국가들에 대한 직접투자 규모 또한 매우 높은 수준을 보였는데, 전년도인 2016년 대비 25%를 초과한 약 32억 달러로 집계되었다.¹³⁾ 2018년 1월에 개최된 LMC 2차 정상회담에서 중국 총리 리커창은 중국이 10억 8천 달러를 메콩강 유역 국가들에 차관 형태로 제공할 것이라 발표하며, 중국의 메콩강 유역 국가들에 대한 투자와 경제적 협력은 더욱 두터워질 것으로 예견된다.¹⁴⁾

중국이 자국에서 차지하는 경제 규모의 확대는 경제적 의존도 확대라는 문제를 야기시키게 된다. 특히 경제 규모가 상대적으로 작은 저개발국(LDC, Least Developed Country)에서 의존 현상이 강하게 발생할 가능성이 높다. 실제로 최빈국으로 분류되는 캄보디아에서는 중국에 대한 경제적 의존도가 높아졌고 부채 함정에 빠질 위기를 직면하고 있다. 2019년 세계은행이 출간한 자료집에 따르면, 2018년 캄보디아의 가장 큰 채권자는 중국이고 캄보디아 총 외채에서 48.7%를 차지하고 있다.¹⁵⁾ 부채 함정에 빠지게 되면, 경제적 의존 현상 강화되어 최악의 상황에서는 경제적 주권을 상실하게 된다. 아직 캄보디아 경제가 완전히 중국에 예속되어 경제적 주권을 완전히 상실한 상태는 아니다. 다만 캄보디아 훈센 총리가 공식적으로 중국의 원조 덕분에 캄보디아 발전할 수 있었다고 발언하고, 중국의 원조와 캄보디아는 분리가 불가능하다고 언급함에 따라,¹⁶⁾ 이미 캄보디아에서 중국에 대한 경제적 의존성이 강하게 나타나고 있음이 확인된다. 경제적 의존현상이 심화되는 가운데, 중국의 막대한 경제적 영향력은 캄보디아에 중국의 외교적 영향력 강화로도 이어지는 모습이 확인된다.

12) 안슬기. 2020. “메콩강 유역 메커니즘의 변화: 중국 주도의 란창-메콩 협의회 (Lancang-Mekong Cooperation) 를 중심으로.” 『중소연구』 44(2):81-117.

13) Mengjie. 2018. “China, Mekong countries have huge potential for cooperation”. *Xinhua* January 11. http://www.xinhuanet.com/english/2018-01/11/c_136888970.htm (검색일: 2021.06.13.)

14) Lifang. 2018. “China pledges another 6 bln USD loans for Lancang-Mekong cooperation”, *Xinhua* January 11. http://www.xinhuanet.com/english/2018-01/11/c_136888801.htm (검색일: 2021.06.13.)

15) World Bank. 2019. *World bank Cambodia economic update recent economic development and outlook*. World Bank.

16) David Hutt. 2016. “How China Came to Dominate Cambodia”. *The Diplomat* September 1. <https://thediplomat.com/2016/09/how-china-came-to-dominate-cambodia/> (검색일: 2021.06.13.)

2. 외교적 영향력 강화

캄보디아는 국가적 결정을 내리는데 있어 중국과의 외교적 관계에 상당히 영향을 받고 있다. 첫 번째로 남중국해 영유권을 둘러싼 분쟁에서 필리핀이 2016년 국제상설중재재판소(PCA, Permanent Court of Arbitration)에서 승소 판결을 받았음에도 불구하고 캄보디아는 판결을 인정하지 않으며 되려 중국을 지지하고 있다. 심지어 아세안 남중국해 공동선언에도 10개국 중 유일하게 반대입장을 표명하고 있다.¹⁷⁾ 과거 캄보디아가 아세안 국가들과 남중국해에 대해 공통된 목소리를 냈었던 것과 비교하면 확연히 바뀐 태도를 보여준다. Mobrand(2017)는 이와 같은 캄보디아의 행태가 중국과의 밀접한 관계에 따른 중국의 압력, 전략적인 계산의 결과라고 비판한다. 남중국해는 캄보디아와도 가까운 해상이기 때문에, 남중국해와 관련된 결정은 국가 안보와 매우 맞닿아 있다. 하지만 LMC가 창설되어 중국과의 협력이 강화되기 시작한 시점부터 캄보디아의 태도가 변화가 포착되었고 친중국적인 외교성향을 보이고 있다. 두 번째로 캄보디아는 하나의 중국(one china policy) 이념을 적극적으로 지지하고 있다. 2017년에 캄보디아 훈센 총리는 대만 국기를 캄보디아에서 게양하는 것을 금지시킬 것을 공표했고, 동시에 티베트는 중국의 자치령이라고 말했다.¹⁸⁾ 최근 훈센 총리의 공식석상 발언에서 “If I don't rely on China, who will I rely on?” 중국에 대한 높은 의존도와 중국과의 관계를 대단히 중요하게 여기는 모습이 포착되었다.¹⁹⁾ 이를 통해 캄보디아에 대한 중국의 외교적 영향력이 강화되고 있고 동시에 캄보디아가 국가적 결정을 내리는데 있어 중국 눈치보기가 심화되고 있다고 판단된다.

종합하자면, 중국의 LMC에 대한 개발협력은 LMC 참여국들과 중국의 경제적 교류를 증가시켰다. 하지만 경제적 교류와 중국의 수원국에 대한 투자가 지나치게 늘어남에 따라서 최빈국인 캄보디아에서는 경제적 의존 현상이 발생했고, 그 결과 캄보디아의 국가적 결정에도 중국의 영향력이 미치고 있다. 이는 캄보디아의 경제적 의존현상이 불러온 외교적 구속이라 보여진다.

V 결론

본 발표에서는 BRI 중심의 중국식 개발협력의 의도와 효과성에 대해 분석하고, 소지역협력체인 LMC를 중국이 창설한 의도와 그 효과성에 대해 고찰했다. 중국은 개방이후 점차 다자협력을 수용하는 모습을 보여주었다. 국가발전전략인 BRI에 다자협력 이념을 포함시킨 것은 중국이 다자협력을 주도하는 능동적 주체로 거듭났음을 보여주기도 한다. 하지만 중국의 BRI를 통한 개발협력 의도와 효과성을 분석한 결과 중국은 다자협력을 빙자한 BRI를 내세우며 국익추구의 방편으로 BRI 참여국들을 이용하고 있다. 본 발표에서는 지속가능한 경제발전과 외교적 영향력 확대가 진정한 중국의 BRI 기획 의도라 분석했다. 효과성 측면에서도 중국의 개발협력이 오히려 개발협력 참여국으로 하여금 부채함정에 빠지게 하여 경제적 주권 상실을 야기시킨다는 것을 확인했다. 이는 “공동의 발전과 번영”을 목적으로 BRI를 기획하였기에, BRI가 중국은 물론 전세계의 발전을 견인할 수 있는 발전전략이라는 중국의 주장과 전면 불합치된다.

중국과 메콩강 유역 국가들의 소지역협력체인 LMC에서도 지역편차를 축소시키고자하는 자국경제발전과 외교적 영향력 확대라는 동기가 드러난다. 중국의 서부지방 개발을 위해 댐 건설에 대한 필요성 제기되는 와중에, 메콩강 유역 국가들과 댐 건설에 대한 이해가 충돌하자, 중국은 LMC를 창설해서 경제발전을 위한 자금을 제공하는 것을 수단으로 삼았다. 댐 건설을 지속적으로 이행하는 것이 중국의 LMC 창설 의도였던 것이다. 또한 BRI 추진을 위해서는 인도차이나 반도 국가들과의 외교적 우호관계를 형성하는 것이 중요했기에, 중국은 LMC를 창설하여 외교적 영향력 확대를 꾀한 것이다. LMC 창설 이후, 메콩강 유역국가들과 중국의 경제적 교류는 급증했다. 하지만 경제적 규모가 작고 최빈국으로 분류되는 캄보디아에서는 중국이 자국 경제에 차지하는 비중 확대에 따라서 중국에 대한 의존 현상이 발생으로 이어졌다. 중국에 대한 경제적 의존 강화는 국가적 결정에 중국의 영향력을 무시할 수 없게 만들어 외교적 구속을 초래했다. 이는 학계와 서방국가가 우려한 자주권을 상실한 수원국의 모습과 닮아 있으며, 중국의 BRI를 통한 개발협력은 ‘지역패권을 쥐기 위한 의도가 다분하다’라고 분석한 선행연구와 같은 맥락의 결과를 보여주고 있음이 확인된다.

17) 유동엽. 2016. “아세안 ‘남중국해’ 공동선언, 캄보디아 반대로 진통.” *KBS* July 23..

<https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=3317173> (검색일: 2021.06.13.)

18) 이요한. 2017. 『캄보디아의 가속화되는 친중 행보』. KIEP 대외경제정책연구원.

19) Shaun Turton, 2021. Cambodia's Hun Sen: 'If I don't rely on China, who will I rely on?', *Nikkei Asia* May 20.

<https://asia.nikkei.com/Spotlight/The-Future-of-Asia/The-Future-of-Asia-2021/Cambodia-s-Hun-Sen-I-f-I-don-t-rely-on-China-who-will-I-rely-on> (검색일: 2021.06.13.)

<참고문헌>

- 김영진. 2019. “일대일로와 중앙아시아 국가들의 대응: 경제적 기회와 도전.” 『아시아리뷰』 9(1):39-69.
- 김진영. 2021. “‘일대일로’구상과 아세안 국가들의 중국 대응.” 『한국과 국제사회』 5(1):235-270.
- 김한권. 2020. 『시진핑 시기 중국 다자주의 외교의 변화 : UN 전문기구의 사례를 중심으로』 . 국립외교원.
- 류석춘, 최진명. 2012. “메콩강유역개발사업 (GMS) 을 통해 본 중국의 대 동남아시아 지역협력 연구: 중국 대외정책의 변화배경과 지역협력의 양면성.” 『국제지역연구』 21(2):137-173.
- 배인선. 2019. “[일대일로 포럼] '부채함정' 반박 나선 중국 경제관료들.” 『아주경제』 4월 25일. <https://www.ajunews.com/view/20190425134014894> (검색일: 2021.06.13.)
- 안슬기. 2020. “메콩강 유역 메커니즘의 변화: 중국 주도의 란창-메콩 협의체 (Lancang-Mekong Cooperation) 를 중심으로.” 『중소연구』 44(2):81-117.
- 여유경. 2016. “중국식 개발원조의 등장-역사적 변화와 특색.” 『세계정치(Journal of World Politics)』 24:223-270.
- 원천식. 2006. “중국 서부대개발 정책의 추진현황과 시사점.” 『KIET산업경제』 90:66-82.
- 유동엽. 2016. “아세안 ‘남중국해’ 공동선언, 캄보디아 반대로 진통.” *KBS* July 23.. <https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=3317173> (검색일: 2021.06.13.)
- 윤지원. 2018. “메콩강 품은 中 '물과워'...캄보디아, 투자받고 눈감아줘.” 『뉴스1』 1월 11일. <https://www.news1.kr/articles/?3204411> (검색일: 2021.06.13.)
- 이요한. 2017. 『캄보디아의 가속화되는 친중 행보』 . KIEP 대외경제정책연구원.
- 이주형. 2016. “중국의 다자주의 외교와 일대일로 전략.” 『대한정치학회보』 24(1):131-150.
- 전은정·윤순진. 2018. “메콩강 수력발전담 개발에 대한 하류국가 캄보디아 정부의 태도 변화: 그 배경과 영향 요인.” 『동남아시아연구』 28(1):219-261.
- 최재덕. 2018. “일대일로의 이론과 실제: 중국의 지역패권주의 강화와 일대일로 사업추진에서 발생한 한계점”. 『한국동북아논총』 23(3):25-46.
- Adelphi. “Dam projects and disputes in the Mekong River Basin” . <https://climate-diplomacy.org/case-studies/dam-projects-and-disputes-mekong-river-basin> (검색일: 2021.06.13.)
- Alan Basist, Claude Williams. 2020. *Monitoring the Quantity of Water Flowing Through the Mekong Basin Through Natural (Unimpeded) Conditions*. Sustainable Infrastructure Partnership.
- China International Development Cooperation Agency. 2021. “Full text: China's International Development Cooperation in the New Era”, http://en.cidca.gov.cn/2021-01/10/c_581228.htm (검색일: 2021.06.13.)
- David Hutt. 2016. “How China Came to Dominate Cambodia”. *The Diplomat* September 1. <https://thediplomat.com/2016/09/how-china-came-to-dominate-cambodia/> (검색일: 2021.06.13.)
- Lifang. 2018. “China pledges another 6 bln USD loans for Lancang-Mekong cooperation”, *Xinhua* January 11. http://www.xinhuanet.com/english/2018-01/11/c_136888801.htm (검색일: 2021.06.13.)

- Lucy Hornby, Archie Zhang. 2019. "Belt and Road debt trap accusations hound China as it hosts forum". *Financial Times* April 24. <https://www.ft.com/content/3e9a0266-6500-11e9-9adc-98bf1d35a056> (검색일: 2021.06.13.)
- Maria Abi-Habib and Keith Bradsher. 2020. "Poor Countries Borrowed Billions from China. They Can't Pay It Back.". *The New York Times* May 18. <https://www.nytimes.com/2020/05/18/business/china-loans-coronavirus-belt-road.html> (검색일: 2021.06.13.)
- Mengjie. 2018. "China, Mekong countries have huge potential for cooperation". *Xinhua* January 11. http://www.xinhuanet.com/english/2018-01/11/c_136888970.htm (검색일: 2021.06.13.)
- MOBRAND, E.. 2017. "Cambodia's Stand Towards South China Sea Issue." Ph.D. Dissertation. Korea: Seoul National University.
- Parameswaran Ponnudurai. 2012. "Water Wars Feared Over Mekong." *Radio Free Asia* September 30. <https://www.rfa.org/english/commentaries/east-asia-beat/mekong-09302012160353.html> (검색일: 2021.06.13.)
- Regilme, Jr, S. S. F., &Hodzi, O.. 2021. "Comparing US and Chinese foreign aid in the era of rising powers." *The International Spectator* 56(2):114-131.
- Shantanu Roy Chaudhury. 2021. "How China Is Expanding Global Influence via Debt Trap Diplomacy." *the wire* March 7. <https://thewire.in/world/china-debt-trap-diplomacy-south-asia-europe> (검색일: 2021.06.13.)
- Shaun Turton, 2021. Cambodia's Hun Sen: 'If I don't rely on China, who will I rely on?', *Nikkei Asia* May 20. <https://asia.nikkei.com/Spotlight/The-Future-of-Asia/The-Future-of-Asia-2021/Cambodia-s-Hun-Sen-If-I-don-t-rely-on-China-who-will-I-rely-on> (검색일: 2021.06.13.)
- Wade Shepard. 2020. "How China's Belt And Road Became A 'Global Trail Of Trouble'." *Forbes* January 29. <https://www.forbes.com/sites/wadeshepard/2020/01/29/how-chinas-belt-and-road-became-a-global-trail-of-trouble/?sh=3184a79f443d> (검색일: 2021.06.13.)
- World Bank. 2019. *World bank Cambodia economic update recent economic development and outlook*. World Bank.
- Xinhua. 2015. "China unveils action plan on Belt and Road Initiative." http://english.www.gov.cn/news/top_news/2015/03/28/content_281475079055789.htm (검색일: 2021.06.13.)
- Yamei Wang. 2015. "Full text of Chinese President's speech at Boao Forum for Asia." *Xinhua* March 28. http://www.xinhuanet.com//english/2015-03/29/c_134106145.htm (검색일: 2021.06.13)

여론이 정부의 해외투자자본 몰수결정에 미치는 영향

박희경(고려대)

1. 서론

정부의 경제정책 중 해외투자유치는 경제성장을 위한 핵심 정책 중 하나이다. 해외투자자본을 많이 유치하면 무엇보다 국내 유통 자본의 규모가 커지고 일자리를 늘려 경제를 활성화시킬 수 있으며, 투자자본과 함께 들어오게 되는 기술, 경영노하우, 선진기업문화 역시 주요 이점이 될 수 있다(Clark et al. 2011; Havranek and Irsova 2011, 2012; Meyer and Sinani 2009; Wooster and Diebel 2010). 따라서 많은 국가에서 적극적으로 해외투자유치를 위한 다양한 정책을 도입하는데(Albuquerque et al. 2005; Asiedu 2002; Reece and Sam, 2012), 한 편으로는 이와는 전혀 반대의 정책을 내기도 한다. 정부가 일방적으로 투자 당시 맺었던 계약이나 관련 정책(세금, 지분보유율 등)을 변경하여 투자자본이 더 이상 사업이익을 낼 수 없게 하기도 하며, 심한 경우 투자자본의 전부 또는 일부를 국유화하여 사실상 투자를 강탈하기도 한다. 해외투자자본에 대한 이러한 일방적인 규제 및 재산몰수 행위는 투자자들에게 투자하기 좋지 않은 국가라는 이미지를 심어줘 향후 투자를 꺼리게 하는 중요한 요인이 된다. 국제통화기금(IMF Capital Markets Consultative Group's)에서 실시한 2003년도 외국인투자자서베이(foreign investor survey)에 따르면 투자자들은 투자대상국가의 정부부패수준(government corruption)과 몰수위험도(risk of expropriation)를 가장 높은 투자결정요인으로 꼽았다. 또한 많은 연구에 따르면 천연/인적 자원의 풍부함에도 불구하고 정부에 의한 몰수위험도가 높으면 실제로 해외투자량이 감소한다(Wei, 2000; Asiedu, 2006; Morrissey and Udomkerdmongkol, 2012; Busse and Hefeker, 2007). 그렇다면 정부가 해외투자자본의 몰수 결정을 내리는 데에는 어떤 이유가 있을까?

이 글에서는 특히 인도네시아의 2010년 처칠마이닝의 몰수사례에 주목하였다. 사례 선정의 가장 큰 이유는 기존 해외투자자본 몰수의 원인으로 지목해온 요소들로 설명이 잘 되지 않는 사례이기 때문이다. 해외투자자본 몰수의 주요 연구대상은 천연자원을 다량 보유하고 있는 독재국가들 - 러시아, 베네수엘라, 짐바브웨 등 - 이 대부분이다. 따라서 몰수의 원인도 천연자원개발의 특징(Duncan 2006; Bohn and Deacon 2000; Vernon 1971; Eaton and Gersovits 1986)이나 독재국가라는 정치적 요소(Guriev 2011; North and Weingast 1989; Wilson and Wright 2017; Hajzler 2016; Faccio 2001; Koessler and Lambert-Mogiliansky 2014; Gadano 2010)가 중요하게 다뤄진다. 그러나 인도네시아는 민주화가 비교적 공고화 된 국가라는 점, 그리고 처칠마이닝이 석탄개발회사이기는 하지만 기존 에너지 자원의 몰수원인으로 지목되는 국제가격의 급등이나 높은 몰수비용으로 설명이 되지 않는다는 특징이 있기 때문에 기존 연구에서 주목하지 못했던 다른 요인이 있을 수 있다고 보았기 때문이다.

또한 다른 지역보다 동남아시아 지역이 사례연구의 대상으로 거의 다뤄지지 않았다는 사실도 사례 선정의 또 다른 이유가 된다. 해외투자자본 몰수 연구는 그 사례 자체가 많은 지역을 중심으로 이루어졌는데, 동남아시아의 경우는 특정 분야에 한해 해외투자의 역사가 길고 전체적인 해외투자의 규모가 커진 것이 얼마 되지 않았기 때문인지 몰수 사례 자체가 흔하지 않다. 그 중에서도 그나마

인도네시아가 해외투자를 많이 받아온 국가에 해당되는데, 그럼에도 인도네시아의 몰수사례에 대한 사례분석은 거의 없다고 할 수 있다. 그러나 인도네시아를 포함한 동남아시아 국가들의 시장개방 규모가 과거 대비 훨씬 커진 만큼 동남아시아에 유입되는 해외투자자본의 양이 많고, 또 그 만큼 해외자본과 시민, 정부와의 갈등도 다양하게 일어날 수 있으리라 추측할 수 있기 때문에 사례분석의 의미가 있다.

2. 인도네시아 처칠마이닝의 몰수 사례

먼저 인도네시아 처칠마이닝 몰수 사례를 간략히 설명하면 다음과 같다. 2010년 5월 인도네시아 정부는 2008년부터 투자가 시작된 영국과 호주의 합작회사인 처칠마이닝(Churchill Mining PLC) 채광회사의 석탄 광산 채광 허가권 및 투자 계약을 취소하겠다고 발표했다. 인도네시아 산림청의 입장은 처칠마이닝이 인도네시아 국내 파트너회사인 리들라타마(Ridlatama)와 함께 불법적으로 채광 허가권을 발급받았으며 허가증 일부가 위조된 것이라는 것이다. 비록 처칠마이닝은 리들라타마가 독자적으로 위법을 저지른 것이라고 주장했으나, 결과적으로 인도네시아 사법부에서 여러 차례의 재판 결과 처칠마이닝이 위법 과정에 공조하였으니 채광허가권을 정부에 반납할 것을 명령했다. 이로 인해 처칠마이닝은 2008년부터 투자한 채광 탐사를 즉각 종료해야 했으며, 해당 광산은 또다른 국내 회사 누산타라(Nusantara)에게 넘어갔기 때문에 더 이상 이 곳에서 사업을 유지할 수 없게 되었다. 처칠마이닝이 2년간 투자한 채광 탐사 및 허가증 발급 관련 모든 비용은 어떠한 수익도 내지 못한 채 사업이 종료되었다.

처칠마이닝이 실제로 어느 정도로 위법을 저질렀는지는 사법의 영역이지만, 인도네시아의 광산 개발분야에서 어느 정도의 불법과정(뇌물 수수 등)이 개입하는 일은 매우 흔한 일이라고 할 수 있다¹⁾. 그럼에도 부패로 인한 투자 몰수가 그렇게 자주 일어나는 일은 아니다. 2008년 기준으로 인도네시아에서 광산 채굴권을 발급받은 회사만도 국내외 회사를 통틀어 8,000개가 넘었는데, 해외투자 기업을 대상으로 환경 오염 및 부패혐의로 일정기간 사업을 중지시키거나 경고를 준 경우는 많지만 결과적으로 몰수의 대상이 된 해외광산기업은 2010년 처칠마이닝과 2015년 인도 IMFA(India Metals and Ferro Alloys Limited) 뿐이다. 처칠마이닝은 왜 인도네시아 정부에게 투자 몰수의 대상이 되었을까?

3. 여론과 해외투자몰수결정

정부의 정치적 결정에 여론이 미치는 영향이라는 것은 어떻게 보면 당연하다고 할 수 있는데 (Dahl 1983; Monroe 1998; Page and Shapiro 1983; Jakobsen 2011), 그렇다면 해외투자자본 몰수라는 정치적 결정에 여론이 어떤 역할을 할 수 있는가에 대한 연구는 많지 않다. 따라서 이 논문에서는 정부가 몰수를 결정하는 데 있어 정부-투자자 간의 관계에 대한 여론이 영향을 주었는가에 주목하고자 한다. 정부의 투자 자산 몰수 결정에 여론의 영향을 고려한 연구는 Kobrin(1984), Guillen(2000)에서 부분적으로 다뤄진다.

Kobrin과 Guillen은 경제발전수준이 낮은 국가의 경우(1950~70년대의 초기시장개방국가들: 산업화 초기 대한민국, 스페인, 아르헨티나) 정부와 시민들이 경제발전에 대한 이해도가 낮고 민족주의적 정서가 강해 해외투자자본이 국내에서 큰 이윤을 내는 것 만으로도 부정적 인식을 가져서 정부

1) "East Kalimantan is the heartland of Indonesia's coal industry, and is pockmarked with abandoned coal mines." (Coalruption, *Bersihkan* Dec 18 2018)

의 몰수 또는 재산 압류 등이 가능하다고 설명한다. 이들 연구의 가장 큰 한계점은 글로벌투자의 규모가 달라진 1990년도 이후에도 적용이 될 수 있는가 것이며, 또한 해외투자자본에 대한 시민들의 부정적 의견이 어떻게 정부의 몰수결정을 유인하는가에 대한 구체적인 설명이 부족하다는 점이다. 그러나 자본 몰수 결정에 있어 정부-투자자 관계에 부정적 여론의 영향에 주목했다는 점에서 의의가 있다.

해외투자자본에 대한 여론과 몰수에 관한 최근 연구는 Hajzler(2016)에서 확인 할 수 있다. Hajzler는 정부가 몰수하고자 하는 자산을 정당화하기 위해 정권교체 직후 기업-관료 간의 부패내역을 일반에 공개하고, 그 정보를 접한 일반 시민들이 몰수를 요구하면 그에 대한 응답으로 몰수를 한다는 것이다. 따라서 부패수준이 높은 정부에서, 부패내역을 공개해서 얻을 수 있는 이익이 있는 시점에(정권교체 이후 지난정권에의 심판을 위해) 그동안 공개하지 않았던 부정부패 정보를 공개해 시민들로부터 몰수의 정당성을 확보한다는 것이다. 이 설명은 인도네시아에서 유도요노 대통령의 재선 이후 2009~2010년 센추리은행관련 부패스캔들이 터지면서 해당 금융기업이 거래가 중지되어 사실상 몰수 처리된 사례를 설명할 수 있다. 당시 여론이 센추리은행의 몰수를 원했는가에 대해서는 확실하지 않지만, 부패스캔들이나 정부의 경제정책은 모두 2009년 대선의 과정에서도 충분히 드러나고 있는 이슈였음에도 선거 이후 갑작스럽게 분위기의 전환을 겪은 것을 보면(최경희 2010), 정부가 의도적으로 해외투자자본에 대한 여론을 움직이고자 했고 그것이 몰수로 연결될 수 있었다고 볼 수 있다. Hajzler의 이러한 주장은 앞서 언급되었던 부패가 어떻게 몰수로 이어지는가의 관계를 보다 구체적으로 설명한 연구라고도 할 수 있으며, 몰수가 어떤 특정 시기에 더 자주 발생하는지 설명하는 연구이다. 그러나 이 설명 역시 처칠마이닝의 사례를 설명하기는 어려운데, 시민들이 부패내역을 보고 몰수를 요구한다면 부패스캔들의 대상이 몰수의 대상이 되어야 하는데 처칠마이닝은 그렇지 않았으며, 몰수가 결정된 2010년 5월은 정권교체시기와는 약 1년정도의 간격이 있다는 점이다.

이 글에서는 경제성장 수준, 부패내역의 공개 또는 정권교체 등이 여론을 움직일 수 있는 요인이 될 수도 있지만 중요한 것은 그러한 요인이 충족되지 않더라도 해외투자자본에 대한 부정적 여론이 강하게 형성되는 경우 몰수가 일어날 수 있다고 주장한다. 그러나 한가지 더 고려할 점은 몰수가 원인이 되어 오히려 그 이후의 정치적 지지도를 하락시킬 수 있다는 점이다. 특히 몰수대상기업이 지역경제에 깊숙이 관여하고 있을수록 그럴 것이다. 따라서 해외투자자본과 관련된 부정적 여론으로 인해 몰수의 필요성이 높아졌다고 할지라도 경제적 파급효과가 적어 몰수 이후에 또 다른 부정적 여론을 맞닥뜨리지 않아도 될 기업을 중심으로 몰수를 결정할 것이다.

4. 해외투자자본에 대한 여론

해외투자자본에 대한 여론(1) - 환경 및 인권

해외투자자본에 대한 여론은 오히려 정부가 느끼는 장단점만큼 간결하지 않다. 개인적으로 투자기업의 국적에 따라 선호가 달라지기도 하고(Li and Zeng 2017; Jensen et al. 2014), 또는 노동자로서 기술의 종류나 수준, 투자의 종류에 따라 선호 양상이 달라지기도 한다(Pandya 2010; Mayda and Rodrik, 2005; Scheve and Slaughter, 2001). 따라서 해외투자자본에 대한 부정적 여론도 다양한 이유로 형성될 수 있는데, 그 중에서도 개인적 수준에서 인간적인 삶을 위한 기본 요건인 인권(Moran 2008)이나 환경이 침해될 때 여론은 크게 반응할 것이라고 본다. 또한 사회적 수준에서 정부의 통제력을 벗어나는 지나친 자본의 힘에 대해서도 여론은 해외투자자본에 대해 부정적으로 느낄 것이다. Kobrin과 Guillen의 주장처럼 일종의 민족주의적 감정이 강해지는 것이라고도 할 수 있

고, 또는 해외투자자본에 대한 정부의 통제력에 불만을 갖기 때문이라고도 할 수 있다.

인도네시아에서 해외투자자본이 야기하는 환경 및 인권문제는 자연히 투자규모가 가장 큰 광산 개발 부문에 집중되어 있다. 그러나 광산부문은 단순히 투자규모가 큰 것 외에도, 국가를 불문하고 환경 및 인권 문제의 주범으로 인식되고 있는 것이 사실이다. 특히 광산개발로 인한 환경오염은 영향력이 매우 장기적이고, 회복이 어려운 특징을 갖고 있기 때문에 기존 지역의 경제활동을 거의 포기하게 하며, 광산이 주로 낙후된 지역에 있는 만큼 개발에 따르는 토지보상문제나 열악한 노동환경(매우 낮은 임금, 위험한 작업환경, 고용계약조건 등)의 인권문제를 야기한다. 처칠마이닝이 개발을 시작했던 동갈리만탄은 비교적 늦은 2000년대 들어서 개발이 시작되어 지금은 인도네시아 전체 석탄채굴량의 90%를 담당하며 인도네시아 석탄채굴의 중심지역이 되었다고 할 수 있다(Cornot-Gandolphe 2017). 따라서 해외광산기업에 대한 부정적인 여론도 이 지역에서 가장 높다고 할 수 있으며, 광산개발만을 이슈로 하는 NGO(JATAM, WALHI, PWYP 등)들도 주요 활동지역시 동갈리만탄이다. 광산개발의 대부분을 해외투자기업이 담당하고 있는 점을 고려할 때 광산개발로 인한 해외투자자본에 대한 여론은 환경 및 인권문제의 영향을 많이 받을 가능성이 높다고 할 수 있다.

1998년 민주화와 함께 실시된 지방분권화 역시 이 문제를 심화시켰다고 할 수 있다. 기존 중앙 정부에서 모두 관리했던 천연자원 개발권한을 지방정부가 넘겨받으면서 자원개발 허가증 발급 건수가 엄청나게 증가했고, 이는 참여사업체 수의 증가와 개발지역의 확대를 가져오면서 토지보상 문제와 노동자 관리 문제 등을 일으켰기 때문이다(Down to Earth 2010; Berenschot 2015). 동갈리만탄 지역에서 석탄개발 문제로 인한 환경오염 문제는 따라서 2000년대 이후 인도네시아 어느 지역과 비교해도 갈등수준이 높았다고 할 수 있다. 이 지역에서 다수의 반광산개발그룹(anti-mining groups)이 나타났고, 다양한 방식으로 지역문제를 인도네시아 전역으로 확대시켰다. 대표적인 사례로 동갈리만탄 지역에서 석탄개발사업을 하던 CV Arjuna라는 외국계광기기업은 인도네시아뿐만 아니라 세계적인 반탄광개발 움직임의 대상이 되기도 했다(Funfgeld 2016).

이 외에도 인도네시아 석탄개발 관련 가장 큰 규모의 환경NGO인 JATAM(Jaringan Advokasi Tambang)의 주요활동지역도 동갈리만탄이며, 2010년 그린피스(Greenpeace)에서 지목한 인도네시아의 석탄개발과 환경오염 관련 핵심지역도 동갈리만탄이었다(Greenpeace Southeast Asia, Oct 19 2010²⁾). 동갈리만탄은 인도네시아의 핵심천연자원인 석탄 개발의 중심지면서 그만큼 환경오염에 대한 여론이 부정적인 지역이라고 할 수 있다.

해외투자자본에 대한 여론(2) - 정부의 통제력 부족

인도네시아에서 해외투자자본에 대한 정부의 통제력에 여론의 가장 크게 의심을 품게 된 일 중 하나는 2009년에 있었던 광산법의 통과와 잇따른 대기업들과의 비밀 재협상일 것이다. 해외기업들의 광산개발은 오랫동안 인도네시아의 낙후된 지방의 경제를 살리고 일자리를 창출한다는 데에서 환영 받아왔다. 그러나 환경 및 인권문제가 불거지고 자원민족주의가 조금씩 강화되어 국내 채광기업들의 규모 역시 커지게 됨에 따라 정부와 해외투자기업간의 갈등이 잦아졌는데, 2009년의 광산법(Law No. 4/2009 on Mineral and Coal)은 오랜 기간 시도해왔던 국가 천연자원에 대한 통제력 강화 움직임을 실제로 정책변화에 반영시킨 일이었다³⁾. 특히 이전의 많은 시도들은 해외투자기업들

2) Quit Coal Indonesia, [Quit Coal Indonesia - Greenpeace Southeast Asia](#) (검색일 2021.07.05)

3) 광산법의 주요내용은 채광회사들이 인도네시아 국내에 광물 제련소 건설을 의무화하고 그렇지 못한 경우 광물 수출세를 부과하며, 채광회사의 완전 외국인 소유를 금지하여 10년안에 다른 국내기업이나 지방정부와 공동 소유(최대 51%지분 소유 가능)해야한다는 법이다. 또한 환경보호 관련 기업의 의무조항 - 석탄 개발로 망가진 환경을 복원하는 데에 자금 할당 등 - 이 추가되었다.

로부터의 압박으로 정책을 실현시키지 못하다가 드디어 성공하게 된 것인데, 이 때문에 해외투자기업들로부터 반발이 매우 컸고, 그 과정에서 정부와 주요 광산기업간의 재협상 사실이 대중들에게 공개되어 정부가 해외투자기업에 대해 충분히 통제력을 행사하지 못하여 국익을 우선시하지 않았다는 모습을 보이게 되었다고 할 수 있다. 2009년 9월 있었다고 공개되었던 광산법 재협상 결과, 인도네시아의 가장 큰 해외투자기업인 프리포트는 회사에 유리한 합의를 이끌어내는 데 성공했으나, 함께 참여한 뉴몬트는 정부의 제안을 거절하며 즉시 광산을 폐장하여 3,200명의 직원들을 해고했다(Van der Pas 2014). 그리고 광산법이 기업의 재산권을 침해한다는 명목으로 국제투자분쟁해결센터(ICSID)에 기소했다.

광산법과 그 재협상에 대한 소식은 인도네시아의 해외투자자본, 특히 해외 광산개발기업들을 향한 부정적 여론을 만들어내는 데 큰 역할을 했다. 아래 표(2)는 인도네시아 주요 언론사 및 NGO 등에서 발표한 광산개발 관련 보도자료들인데, 가장 주목할만한 기사는 2009년 10월 23일 JATAM의 기사로, 족자카르타에 위치한 광산에서 경찰이 주민들에게 폭력을 행사했다는 소식을 전하며, 이 사건을 특히 “정부가 해외투자자들의 이익을 지역 주민들의 이익보다 우선시하는 수많은 사례 중 하나”라고 묘사하고 있는 기사이다. 인도네시아 광산개발을 하는 많은 해외투자자들은 인도네시아 경찰 및 지방 권력과 밀접한 관계를 유지하며 지방의 개발 반대 세력들에 대응해왔는데, 이 과정에서 많은 갈등 및 시위, 총격 사태까지 있어온 것이 사실이다. 따라서 이 사건들을 언론에서도 계속하여 보도해왔지만 이에 대해 정부가 해외투자자들을 우선시하는 일이라고 표현한 것은 이 기사가 처음이다.

<2009년 10월 23일 JATAM 기사의 원문>

While President Susilo Bambang Yudhoyono was celebrating his second inauguration in Jakarta as President of Indonesia on October 20, 2009, police brutality towards the people of Kulon Progo of Central Java for protesting against the Australian mining company PT Jogja Mangasa Iron, which left 41 people injured. What happened that day is one of many examples of how the government has put foreign investor interests above the local communities' interests. The Kulon Progo communities rely on agriculture as their livelihood.

표(2) 인도네시아 언론사 및 NGO등에서 발표한 광산개발 관련 보도자료 (2008~2010)

날짜	출처	제목 및 내용
2008/11/18	JATAM	BHP Billiton Backs Off from the Gag Islands: A decision worth following BHP 빌리턴 채광회사(호주)가 환경문제를 이유로 인도네시아에서 사업을 철수하겠다고 하자 긍정적으로 보도.(호주 언론에서는 채광법 압박 때문에 철수했다며 인도네시아 정부 비판)
2008/12/5	Jakarta Post	NGOs want miners to quit protected forests 인도네시아 NGO들이 삼림보호를 이유로 금광개발 해외기업(PT Indo Multi Niaga)의 계약 갱신을 반대.
2009/2/10	Jakarta Post	Environmentalists protest rising popularity of coal 광산개발과 경제논리(에너지 생산) 갈등 보도
2009/6/2	Jakarta Post	Freeport Investors Voice Environmental Fears Over Goldmine 프리포트의 환경침해를 문제삼는 외국단체들(미국, 독일 등)의 활동 및 입장을 보도. **상당히 객관적으로 양쪽 견해를 전달함.
2009/7/7,9	Jakarta Globe	Officials Check Mining Near Komodo Ravages of Mining Too High a Price for Economic Development, Activists Say 광산개발이 야기하는 환경 및 인권 문제 지적 ** 뉴몬트의 주 개발지역인Nusa Tenggara

날짜	출처	제목 및 내용
		를 주목하면서도 뉴몬트 기업을 거론하지 않았고 기사 전반에 해외기업이라는 표현이 전혀 없음.
2009/9/10	ANTARA	OPM not involved in Timika shooting incidents 파푸아 독립세력(OPM, Free Papua Organization)에 의한 프리포트 광산에서의 총격사건 (피해자: 미국인 교사) 보도
광산법 재협상(2009/9/10 추정)		
2009/10/16	JATAM	Indonesian government rates environmental performance of companies 환경부의 환경평가점수에 대한 비판(뉴몬트, 프리포트, 칼팀 지목)
2009/10/23	JATAM	JATAM condemns the violence at a proposed Australian-owned iron mine; calls for the protection of Kulon Progo's people and coastal ecosystem 공권력이 해외투자자를 우선시하고 있음을 비판
2009/10/28	다수연합체	캐나다 채광기업(Vale Inco)이 솔라웨시 지역에서 환경 및 인권문제를 일으킨데 대해 캐나다 하원의원들에게 공식메일을 보냄.
2009/12/20	Jakarta Globe	Security on High Alert After Riots In Papua 경찰이 파푸아 독립 지지자 수장을 총격살해하자 소요사태가 일어남. 이 지역은 인도네시아 정부군이 프리포트를 도와 인권침해를 해왔다고 여겨진다고 보도.
2010/2/20	Jakarta Post	'Stop new business permits' for the sake of the environment 정부가 광산개발허가권 남발을 그만둘 것을 NGO들이 요청함.
2010/3/10	Jakarta Globe	Miners and Activists Dig for Answers in New Law 보호삼림구역이라도 지하광 개발기법으로는 개발을 가능하게 한 2004년 도입된 규정의 문제점을 지적.
2010/5/11	The Jakarta Post	NGO reports seven mining firms to minister Jatam에서 환경부 장관에게 7개의 환경오염 유발 기업들의 사업허가권을 일시적으로 중단해야 한다고 전달함.

또한 대선 이후 크게 불거졌던 센츄리 은행 부패스캔들도 해외투자자본에 대한 시민들의 부정적 이미지를 강화시키는 데에 영향을 주었을 것이다. 지지율 59.44%로 재선에 성공한 유도요노 대통령이 되었음에도 불구하고 2010년 2월에는 반정부 시위를 겪어야 했다. 이는 센츄리 은행 뿐 아니라 해외기업 전반에 대해 부정적으로 변화했을 것으로 추측할 수 있다.

정리하자면, 해외투자사업으로 인해 환경파괴나 인권침해와 같은 문제가 야기될 때 부정적 여론이 생성될 수 있고, 특히 낙후된 지역에서의 투자 및 개발이 많은 국가에서는 그 정도가 더욱 심할 수 있다. 그리고 시민들이 해외투자자본에 대한 정부의 통제력이 부족하다고 느낄 때 해외투자자본에 대한 부정적 여론은 더욱 강화될 가능성이 높을 것이다.

5. 해외투자자본에 대한 여론과 정치적 결정

그렇다면 정부는 어떤 방식으로 해외투자자본에 대한 부정적 여론에 대응하는가? 환경오염 또는 인권침해에 대한 불만의 경우 대부분 정부는 주로 문제를 일으키는 기업들에 대해 강도높은 평가기준을 새로 마련하거나, 기준을 충족시키지 못하는 기업들에 대해 사업 허가권을 정지하는 등의 대응을 한다. 사업체가 속한 지역의 주민들에게서 특히 부정적 여론이 강하게 형성될 수 있는 문제이며, 동시에 단기적으로 해결되기 어려운 문제이기도 하지만 환경, 인권문제만이 있는 경우 정부는 투자기업을 대상으로 필요한 대응을 계속해서 해나갈 수 있기 때문에 극단적 사업몰수까지 가기는 어렵다고 할 수 있다.

그러나 해외투자자본에 대한 정부의 통제력이 문제가 된다면 정부는 보다 가시적이고 직접적인 대응을 보여줄 필요가 있다. 해외투자자본만의 문제가 아니라 정부의 능력 자체를 의심하게 할 수 있는 문제이기 때문이다. 기존의 투자관련 규제나 정책들을 변경 또는 새로 도입하거나, 이미 맺은 투자계약을 다시 면밀히 확인해 계약을 맺고 사업을 진행하는 과정에서 불법적인 상황이 없었는지 감사를 시작하는 등의 조치가 가능하지만, 이 과정에서 과거 정부의 문제점(정경유착, 부패 및 뇌물 수수 등)들이 드러날 수 있고, 투자 관련 조약 및 정책을 수정하거나 새로 도입하는 것은 국제규정상 이미 계약을 맺은 기업에게 당장 새롭게 적용시키기 어렵다는 문제가 있다는 점도 특징이다. 여

기에 기업들의 반발 역시 무시할 수 없다. 따라서 해외투자자본에 대한 정부의 통제력에 대한 부정적 여론이 심할 경우 정부는 가장 강도높은 대응을 선택할 가능성이 높다. 사업체 자체를 몰수함으로써 정부가 그런 부정적 언론 및 여론에 대해 생각을 같이 하며, 그 문제를 해결하기 위해 필요한 조치를 행동으로 옮길 수 있다는 점을 보여줄 수 있다. 또한 몰수 이후 새로운 규정을 마련한다고 해도 적용에 용이하다. 물론 몰수과정에서도 정부-기업간 부패내역이 공개될 수도 있다. 그러나 몰수라는 조치를 함으로써 잘못된 행동을 바로잡는다는 의미를 더할 수도 있다. 따라서 정부는 강도높은 규제와 감사를 통해 투자사업체의 사업권을 취소하여 다른 투자사업체에 넘기거나, 투자한 자산의 일부 또는 전체를 국유화하여 정부가 직접 운영함으로써 이 어려움을 극복하려고 할 가능성이 높다.

하지만 실제로 해외투자자본 몰수가 그렇게 많지 않다는 것만 보아도 이 결정에는 큰 위험이 따른다는 것을 보여준다. 물론 경제적 이익을 포기해야 하는 것이 가장 크겠지만 정부가 몰수를 쉽게 결정하지 못하는 데에도 여론의 역할이 있다. 바로 유권자들 역시 정부의 극단적 조치가 경제적으로 손해가 될 수 있다는 점을 알고있다는 점이다. 실제로 인도네시아의 많은 광산개발 외국기업들은 2000년대 이후로 나타난 자원민족주의 분위기로 인해 점차 강해지는 부정적 여론을 마주했지만 여론은 언제나 크게 두 부류로 나뉘었다. 개발 중지로 인한 지역경제 침체와 관련 일자리의 문제 때문이었다. 또한 기업들 역시 광산개발에 문제가 생길 경우 대규모 실업사태가 생길 것을 언제나 강조했고, 이는 정부와의 협상에 가장 중요한 카드의 역할을 해왔다.

따라서 부정적 여론을 극복하고자 몰수를 선택하면서도 동시에 몰수라는 극단적인 방법에 대해 문제를 제기할 수 있는 여론을 함께 고려해야 하는 것이다. 특히 몰수의 대상이 지역경제에 깊이 관여하고 있을수록, 기업의 고용인력이 많을수록 몰수조치로 인한 부정적 여론이 커질 것이라 예상할 수 있다.

따라서 반대로 지역경제가 그 기업에 의존하는 정도가 적고, 기업이 고용하는 인력이 많지 않아 당장 사업이 중지되거나 국유화가 되더라도 심각한 문제가 발생하지 않을 것이라고 판단되는 회사를 몰수한다면, 언론에서 정부를 공격해온 소극적인 규제 태도에 대해 조치를 취하고 있다는 시그널을 보낼 수 있는 동시에 정부의 규제에 순응하지 않고 재협상이나 예외조항을 요구하는 등 갈등을 빚는 다른 큰 기업들을 직접 몰수하지 않고도 일종의 경고성 시그널을 보낼 수 있다. 이는 또한 향후 다시 불거질 수 있는 해외투자기업으로 인한 부정적 여론 생성을 미연에 방지할 수도 있다.

처칠마이닝은 동갈리만탄에서 특히 다른 기업에 비해 개발계약을 맺은 지 얼마 안된 기업이라는 특징이 있었다. 따라서 아직 지역의 경제구조가 처칠마이닝의 영향을 거의 받지 않았고, 기업에 고용된 노동자의 숫자가 매우 적었다. 즉, 처칠마이닝은 정부의 몰수 결정이 가져올 여론의 주목을 받지 않을 수 있는 기업이었다. 반면 같은 지역에서 사업을 하던 다른 해외광산기업들 - 칼팀프리마와 에사르스틸(Essar Steel, 인도) - 은 몰수의 대상이 되지 않았는데, 에사르스틸은 이미 자바지역에서의 개발로 인도네시아 국내 석탄 공급의 35%를 차지하고 있던 기업이었으며 2009년 11월에는 인도네시아 주최 "Warta Ekonomi-Company Award 2009 for Business Improvement through IT Innovation"에서 2위를 수상한 기업이기도 했다. 칼팀 프리마는 전체 지분의 65%를 인도네시아 골카르(Golkar) 정당의 아부 리잘 바크리(Abu Rizal Bakrie)가 갖고 있는 회사로, 바크리 집안은 인도네시아 주요 광산재벌 중 하나이다. 이들 기업 역시 환경오염과 인권침해가 문제가 되었던 지역에서 사업을 했고, 광산법이 통과되며 부정적 여론이 심했을 때 사업을 진행하고 있었으나 이들 기업은 몰수의 대상이 되지 않았다. 또한 광산법의 재협상으로 인해 부정적 여론 강화를 이끌었던 대기업들 - 뉴몬트, 프리포트 - 역시 환경오염과 인권문제의 이슈가 끊이지 않았음에도 몰수의 대상이 되지 못했다는 점도 이 사실을 뒷받침한다.

참고문헌

- 최경희. (2010). 민주주의 심화과정에서 본 2009 년 인도네시아 선거에 관한 연구. *한국정당학회보*, 9(2), 279-309.
- Albuquerque, R., Loayza, N., & Servén, L. (2005). World market integration through the lens of foreign direct investors. *Journal of International Economics*, 66(2), 267-295.
- Asiedu, E. (2002). On the determinants of foreign direct investment to developing countries: is Africa different?. *World development*, 30(1), 107-119.
- Asiedu, E. (2006). Foreign direct investment in Africa: The role of natural resources, market size, government policy, institutions and political instability. *World economy*, 29(1), 63-77.
- Berenschot, W. (2015). Political Parties and Clientelism in Southeast Asia. *Bijdragen tot de taal-, land-en volkenkunde/Journal of the Humanities and Social Sciences of Southeast Asia*, 171(4), 557-562.
- Bohn, H., & Deacon, R. T. (2000). Ownership risk, investment, and the use of natural resources. *American Economic Review*, 90(3), 526-549.
- Busse, M., & Hefeker, C. (2007). Political risk, institutions and foreign direct investment. *European journal of political economy*, 23(2), 397-415.
- Clark, D. P., Highfill, J., de Oliveira Campino, J., & Rehman, S. S. (2011). FDI, technology spillovers, growth, and income inequality: A selective survey. *Global economy journal*, 11(2), 1850229.
- Cornot-Gandolphe, S. (2017). Indonesia's electricity demand and the coal sector: export or meet domestic demand?.
- Dahl, R. A. (1983). *Dilemmas of pluralist democracy: Autonomy vs. control*. Yale University Press.
- Duncan, R. (2006). Price or politics? An investigation of the causes of expropriation. *Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, 50(1), 85-101.
- Eaton, J., Gersovitz, M., & Stiglitz, J. E. (1986). The pure theory of country risk. *European Economic Review*, 30(3), 481-513.
- Faccio, M., Lang, L. H., & Young, L. (2001). Dividends and expropriation. *American economic review*, 91(1), 54-78.
- Fünfgeld, A. (2016). The state of coal mining in East Kalimantan: Towards a political ecology of local stateness. *Austrian Journal of South-East Asian Studies*, 9(1), 147-162.
- Gadano, N. (2010). Urgency and Betrayal: Three Attempts to Foster Private Investment in Argentina's Oil Industry. *The Natural Resources Trap: Private Investment without Public Commitment*, ed. by W. Hogan, and F. Sturzenegger, 369-404.
- Guillen, M. F. (2000). Business groups in emerging economies: A resource-based view. *academy of Management Journal*, 43(3), 362-380.
- Guriev, S., Kolotilin, A., & Sonin, K. (2011). Determinants of nationalization in the oil sector: A theory and evidence from panel data. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, 27(2), 301-323.
- Hajzler, C., & Rosborough, J. (2016). *Government corruption and foreign direct investment under the threat of expropriation* (No. 2016-13). Bank of Canada Staff Working Paper.
- Havranek, T., & Irsova, Z. (2011). Estimating vertical spillovers from FDI: Why results vary and what the true effect is. *Journal of International Economics*, 85(2), 234-244.
- Jakobsen, J., & Jakobsen, T. G. (2011). Economic nationalism and FDI: The impact of public opinion

- on foreign direct investment in emerging markets, 1990-2005. *Society and Business Review*.
- Jensen, N. M., Malesky, E., Medina, M., & Ozdemir, U. (2014). Pass the bucks: Credit, blame, and the global competition for investment. *International Studies Quarterly*, 58(3), 433-447.
- Kobrin, S. J. (1984). Expropriation as an attempt to control foreign firms in LDCs: trends from 1960 to 1979. *International Studies Quarterly*, 28(3), 329-348.
- Koessler, F., & Lambert-Mogiliansky, A. (2014). Extortion and political-risk insurance. *Journal of Public Economics*, 120, 144-156.
- Li, X., & Zeng, K. (2017). Individual preferences for FDI in developing countries: experimental evidence from China. *Journal of Experimental Political Science*, 4(3), 195-205.
- Mayda, A. M., & Rodrik, D. (2005). Why are some people (and countries) more protectionist than others?. *European Economic Review*, 49(6), 1393-1430.
- Meyer, K. E., & Sinani, E. (2009). When and where does foreign direct investment generate positive spillovers? A meta-analysis. *Journal of international business studies*, 40(7), 1075-1094.
- Monroe, A. D. (1998). Public opinion and public policy, 1980-1993. *Public opinion quarterly*, 6-28.
- Moran, T. (2008). Foreign direct investment and development. The White House and the world, 121.
- Morrissey, O., & Udomkerdmongkol, M. (2012). Governance, private investment and foreign direct investment in developing countries. *World development*, 40(3), 437-445.
- North, D. C., & Weingast, B. R. (1989). Constitutions and commitment: the evolution of institutions governing public choice in seventeenth-century England. *The journal of economic history*, 49(4), 803-832
- Page, B. I., & Shapiro, R. Y. (1983). Effects of public opinion on policy. *American political science review*, 77(1), 175-190.
- Pandya, S. S. (2010). Labor markets and the demand for foreign direct investment. *International Organization*, 64(3), 389-409.
- Reece, C., & Sam, A. G. (2012). Impact of pension privatization on foreign direct investment. *World Development*, 40(2), 291-302.
- Scheve, K. F., & Slaughter, M. J. (2001). Labor market competition and individual preferences over immigration policy. *Review of Economics and Statistics*, 83(1), 133-145.
- Van der Pas, H., & Damanik, R. (2014). The case of Newmont Mining vs Indonesia Netherlands-Indonesia BIT rolls back implementation of new Indonesian mining law. *Policy*.
- Vernon, R. (1971). *Sovereignty at bay: The multinational spread of US enterprises* Basic Books. New York, NY, USA.
- Wei, S. J. (2000). How taxing is corruption on international investors?. *Review of economics and statistics*, 82(1), 1-11.
- Wilson, M. C., & Wright, J. (2017). Autocratic legislatures and expropriation risk. *British Journal of Political Science*, 47(1), 1-17.
- Wooster, R. B., & Diebel, D. S. (2010). Productivity spillovers from foreign direct investment in developing countries: A meta-regression analysis. *Review of Development Economics*, 14(3), 640-655.

발표문

탈식민주의 비관주의를 극복하는 복수성의 탈식민주의 공간 실천 - 인도네시아 파타힐라 광장을 중심으로 -

박준영(서울대학교 지리학과)

식민주의에는 뚜렷한 지리적 차원이 존재한다. 식민주의 욕망은 낮은 지리를 향한 욕망이며, 이 욕망은 지리적 팽창을 통해 실현된다(샤프, 2011; 이영진, 2021). 또한 식민지에 진출한 식민 권력은 식민지 경관을 변화시키고 식민지 지도를 단순화한다(스콧, 2010). 식민지 경관 변화와 지도 단순화는 주로 효율적인 식민지 통치를 위한 식민 권력의 지리적 실천이지만, 낮은 식민지 지리에서 느끼는 식민 권력의 불안을 해소하기 위한 표현이기도 하다. 따라서 탈식민주의 실천은 지리적 회복을 주요 목표로 갖는다(파일, 2013). 탈식민주의 실천을 기록하고 실천 방식을 이론·개념적으로 제안하는 탈식민주의 연구에서는 지리적 접근이 활발히 이루어지는데, 공간, 중심, 주변, 경계와 같은 지리적 어휘는 이미 탈식민주의 연구에서 중심 주제이다(샤프, 2011).

본 연구는 탈식민주의 공간 실천 개념을 통해 인도네시아 탈식민주의 공간 실천 사례를 분석한다. 탈식민주의의 지리는 주로 식민주의의 지리적 결과를 서술하거나 탈식민주의 공간 실천의 이론·개념적 접근에 머물렀다(Roy, 2016; Hart, 2018; Griffiths, 2017; Datta 2019; Goodeeris, 2015; Cash-Kinnvall, 2017; Pugh, 2017). 따라서 탈식민주의 공간 실천 개념을 구체적인 공간 실천 사례에 적용하여 설명하고 그 결과가 갖는 의미를 분석하는 본 연구는 관련 선행 연구의 범위를 확장한다. 또한 본 연구는 식민주의를 역사적(민족적)으로 경험한 연구자의 시각으로 다른 국가(사회)의 탈식민주의 실천을 분석한다는 점에서 특별한 의미를 갖는다. 이는 ‘서발턴은 말할 수 있는가(Can the subaltern speak?)’라는 질문으로 알려진 탈식민주의의 발화 지점에 대한 가야트리 스피박(Gayatri Chakravorty Spivak) 등의 논의에 대한 적극적인 응답이라 할 수 있다.

탈식민주의는 접두어 ‘탈’의 해석을 두고 시간론적 탈식민주의(식민주의 ‘이후’, Coming After)와 의미론적 탈식민주의(식민주의 ‘너머’, Going Beyond)로 분화되어 논쟁과 절충이 발생한다(이경원, 2011; 무어-길버트, 2003). 먼저 시간론적 탈식민주의는 연대기적으로 식민주의 ‘이후’(after)를 강조하며, 여기서는 식민주의 과거와 탈식민 현재를 시간적 연장선상에서 파악하고, 과거와의 단절과 식민적 관계의 전복을 추구한다. 반면, 의미론적 탈식민주의는 인식론적으로 식민주의 ‘너머’(beyond)를 뜻하며, 단절이나 전복의 대상으로써 과거 식민주의에 집중하기보다 새로운 해방적 질서로의 대체와 초극을 고민하고 실천한다. 이상의 탈식민주의의 두 해석은 탈구조주의의 수용을 둘러싸고 벌어지는 탈식민주의 연구의 논쟁에 대응한다. 탈식민주의 연구는 20세기 중·후반 탈구조주의와 포스트모더니즘에 영향을 받아 중요한 이론적 분기점을 맞이한다(이경원, 2011). 탈구조주의적 탈식민주의 논의는 에드워드 사이드(Edward W. Said)의 ‘오리엔탈리즘’ 출간 이후 본격화되었으며, 호미 바바(Homi K. Bhabha, 이하 바바)와 가야트리 스피박

등이 이 논의를 이끌었다. 주로 시간론적 탈식민주의는 탈구조주의를 거부하거나 비판하는 입장이며, 의미론적 탈식민주의는 탈구조주의를 적극적으로 받아들이는 입장이다. 탈식민주의와 탈구조주의의 결합을 둘러싼 논쟁은 탈식민주의의 지리에서도 새로운 논의를 촉발시키며 활발한 연구가 진행되고 있다.

이상과 같이 탈식민주의 연구 논의에서 접두어 ‘탈’의 해석과 탈구조주의의 수용을 둘러싸고 벌어지는 논쟁에는 비관주의가 존재한다. 먼저 탈구조주의를 비판하거나 거부하는 시간론적 탈식민주의는 식민주의 피해자의 입장에서 물질적이고 역사적인 저항이 강조된다. 그러나 시간론적 탈식민주의 공간 실천인 저항의 공간 실천에 대해 식민주의 이항대립 구도를 재현하고 고착화시키며 진정한 해방을 실현할 수 없다는 비관주의가 제기된다. 다음으로 탈구조주의를 적극적으로 받아들이며 형성된 의미론적 탈식민주의에서는 정형화된 식민 구도(역할)보다 양가적 관계를 상징하고 혼성적 실천이 강조된다(바바, 2012). 그러나 의미론적 탈식민주의와 공간 실천 개념에는 그 개념이 지나치게 모호하여 구체적인 실천으로 이어질 수 없다는 비관주의가 제기된다.

본 연구에서 분석하는 탈식민주의 공간 실천 사례는 탈식민주의 비관주의를 기준으로 평가된다. 탈식민주의 연구에서 비관주의는 주로 탈식민주의 내부 논쟁에서 소모적으로 활용됐다. 그러나 본 연구는 탈식민주의 공간 실천 사례를 통해 탈식민주의 비관주의에 대한 반박을 시도하며 기존의 비관주의 순응적 논의를 극복한다. 따라서 사례 공간의 공간 실천은 탈식민주의 논쟁의 양 측이 서로에게 제기하는 비관주의를 모두 반박하기 위해 구체적인 저항(시간론적 탈식민주의의 특성이자 의미론적 탈식민주의에 제기하는 비관주의)이 해방적으로(의미론적 탈식민주의의 특성이자 시간론적 탈식민주의에 제기하는 비관주의) 실천되는 방식을 탐색하는 관점에서 분석된다. 이를 위해 본 연구가 활용하는 공간 실천 개념은 바바가 제시한 ‘제3의 공간’이다. 바바(2012)에 따르면, 제3의 공간에서는 탈식민적 관계를 벗어난 양가적 관계에서 혼성적 실천이 발생한다. 이 실천을 통해 공간적 긴장감이 형성되고, 이는 탈식민 저항이나 창조적 역량에 활용된다. 이처럼 의미론적 탈식민주의 공간 실천 개념인 제3의 공간은 식민주의 관계와 구도를 벗어나는 해방적 실천 담론으로, 시간론적 탈식민주의에 제기되는 비관주의를 극복하지만, 개념이 지나치게 모호하여 구체적 저항 실천으로 이어지기 어렵다는 의미론적 비관주의를 극복해야 하는 과제를 갖고 있다. 따라서 본 연구에서는 사례 공간의 공간 실천을 제3의 공간으로 해석하는 한편, 나아가 이 실천이 제3의 공간의 기존 설명 범위를 확장하며 의미론적 탈식민주의 비관주의를 극복하는 측면에 집중한다.

인도네시아의 대표적인 식민주의 역사는 1602년부터 1942년까지 네덜란드의 식민지배 기간과 1942년부터 1945년까지 일본의 점령 기간이라 할 수 있다. 본 연구는 두 식민주의 기간을 거쳐 조성된 (탈)식민주의 공간을 대상으로 분석한다. 구체적으로, 자카르타 북부에 위치한 파타힐라 광장이 본 연구의 사례 공간이다. 파타힐라 광장의 탈식민주의 공간 실천 사례는 공간 실천 행위자들이 비교적 뚜렷하게 드러나고 이들을 대상으로 분석할 수 있다는 점에서 본 연구의 목적에 부합하는 사례 공간으로 이해할 수 있다. 본 연구는 탈식민주의 공간 실천이 공간의 특성으로 나타나는 과정에 집중한다. 공간 실천 행위자들의 탈식민주의 인식과 실천 의도는 공간 실천을 통해 공간적 결과로 나타난다. 또한 인식과 의도가 물화되어 존재하는 공간은 역으로 공간 실천 행위자의 인식과 의도에 영향을 미친다. 따라서 본 연구에서는 공간 실천의 원인인 탈식민주의 인식과 실천 의도, 결과인 공간, 그리고 원인을 결과로 만드는(전달하는) 공간 실천 행위자 간 상호작용을 분석한다. 이 과정에서 공간적 맥락, 시대적 배경, 외부 행위자 개입 등 부가적인 요인으로 인해 결과로써 나타나는 공간의 특성은 차이를 보인다. 여기서 관찰하는 공간은 사례 공간의 공간 실천 결

과에 따라 물리적으로 존재하는 공간과 공간 실천 행위자들이 구상한 잠재적 공간을 모두 포함한다.

본 연구의 연구 방법은 사례 공간의 공간 실천 행위자들을 대상으로 하는 심층 인터뷰이다. 사례 공간인 파타힐라 광장의 주요 공간 실천 행위자들은 도시 공간 재생 사업 과정에 참여한 관계자, 파타힐라 광장 및 주변 건물의 관리자, 공간 사용자, 도시 공간(자카르타) 전문가 등이다. 본 연구에서는 이상으로 언급한 다양한 주요 공간 실천 행위자들을 대상으로 연구 인터뷰를 진행했다. 심층 인터뷰 결과를 보완하기 위해 문헌 연구와 현지 조사를 부가적으로 실시했다. 문헌 연구는 관련 선행 연구와 보고서, 언론 기사 등을 참고했으며, 현지 조사는 연구자와 현지 연구 기관(한인니문화연구원, 원장: 사공경)이 공동으로 진행했다.

이상과 같은 배경과 목적에 따라 진행된 본 연구의 결과는 다음과 같다. 파타힐라 광장은 1970년대 이후 인도네시아 (지방) 정부가 주도한 도시 공간 재생 사업을 통해 인도네시아 자카르타를 대표하는 문화예술의 공간으로 변화했다. 파타힐라 광장은 네덜란드 식민주의 기간 동안 식민 무역·행정 기관의 중심지였으며, 정치범 수용소와 공개 처형장 등이 위치했던 식민주의를 상징하는 공간이었다. 1970년대 이후 이 공간의 역사문화적 가치를 발견한 인도네시아 (지방) 정부는 여러 차례의 도시 공간 재생 사업을 통해 자카르타를 대표하는 문화예술의 탈식민주의 공간으로 변화시켰다. 파타힐라 광장의 공간 사용자들은 공간 변화 과정에 참여하고 변화된 공간을 수용하고 그 의미를 확장했다. 파타힐라 광장의 탈식민주의 공간 실천에서 역사비공식성·계층의 기준에서 풍부한 혼성성이 발견되는데, 이는 바바(2012)가 제안하는 탈식민주의 공간 개념인 ‘제3의 공간’ 실천으로 해석할 수 있다. 먼저 역사적 혼성성은 식민주의 건물의 외형은 보존하고(과거), 내부는 현재의 필요에 맞게 변형하여 활용하며 형성되었고, 비공식성의 혼성성은 공간 사용자들이 파타힐라 광장의 변화에 대한 인도네시아 (지방) 정부의 의도를 대체적으로 수용하면서도 일부는 비공식적 행위를 통해 변형·확장된 공간 문화를 만들어내며 형성됐다. 마지막으로 계층적 혼성성은 다양한 경제·사회·문화 계층적 배경을 가진 공간 사용자들이 같은 공간에서 우발적으로 조우하며 형성됐다. 이와 같은 파타힐라 광장의 풍부한 혼성성은 탈식민적 긴장감을 형성했고 이 긴장감은 탈식민 저항의 역량이자 문화예술 창조적 역량으로 활용됐다.

이처럼 파타힐라 광장 공간 실천의 혼성적 특징에서는 식민적 이항대립 구도보다는 양가적 관계와 혼성성 등 ‘제3의 공간’ 특성이 발견된다. 의미론적 탈식민주의 공간 실천 개념인 ‘제3의 공간’으로 해석한 파타힐라 광장의 공간 실천은 시간론적 탈식민주의에 제기된 비관주의를 극복한다. 즉, 현재의 파타힐라 광장에서는 식민주의 논리 및 역사적 과거와 분리되며 해방적 현재와 미래가 실천된다. 나아가 파타힐라 광장 공간 실천 사례는 기존에 개념적·추상적으로 논의된 의미론적 탈식민주의 공간 실천 개념인 제3의 공간 개념이 제시하지 못한 구체적 탈식민주의 실천 전략을 설명하며 의미론적 탈식민주의에 제기되는 비판 및 비관주의 또한 극복한다. 파타힐라 광장의 공간 실천 사례가 구체화한 공간 실천은 ‘자발적인 방문에 의한 비의도적 실천’으로 요약할 수 있다. 파타힐라 광장의 공간 사용자들은 여가 목적의 ‘자발적’ 방문으로 탈식민주의 실천임을 인식하지 않은 채로 ‘비의도적’으로(무의식적으로) 공간 실천에 참여한다. 이는 비폭력적이고 폭넓은 실천이라는 점에서 해방적인 복수성의 실천으로 해석했다. 이와 같은 실천 특성은 ‘구체적인 탈식민주의 실천이 해방적으로 실현되는(탈식민주의 비관주의를 모두 극복하는) 공간 실천 방식의 탐색’이라는 본 연구의 목적에 부합하는 공간 실천이다. 이처럼 파타힐라 광장의 공간 실천은 탈식민주의 비관주의를 극복하며 다른 복수성의 의미론적 탈식민주의 실천과 분석을 요청한다.

탈식민주의 공간 실천 개념을 활용하여 공간 실천 사례를 분석한 본 연구는 주로 개념·이론적 논의나 식민주의의 지리적 결과에 집중한 기존의 탈식민주의 지리(공간) 연구를 확장하는 데 기여할 수 있다. 나아가 본 연구는 사례 공간의 공간 실천 결과를 탈식민주의 비관주의 반박에 활용했다. 이는 기존 탈식민주의 비관주의가 탈식민주의 내부 논쟁에만 소모적으로 활용되는 한계를 극복하려는 시도이다. 이 시도는 탈식민주의 실천의 대안이나 전형을 제시하기보다 또 다른 복수성의 실천과 분석을 요청하는 해방적 제안으로 이루어졌다. 또한 본 연구의 결과는 한국을 비롯하여 식민주의를 경험하고 탈식민주의 인식과 실천을 고민하는 국가와 사회에 비교·참고점으로 제공될 수 있다. 특히 한국의 (탈)식민주의 역사·문화적 맥락을 이해하는 연구자와 독자들을 통해 한국의 탈식민주의 인식 및 실천과 비교되며 연구 결과를 보다 다층적이고 다각적으로 평가될 수 있다.

참 고 문 헌

- 무어-길버트, 바트. 이경원 역. (2003). 탈식민주의! 저항에서 유희로. 서울: 한길사.
- 바바, 호미. 나병철 역. (2012). 문화의 위치. 서울: 소명출판.
- 샤프, 조앤. 이영민·박경환 역. (2011). 포스트 식민주의의 지리. 서울: 여이연
- 스콧, 제임스 C.. (2010). 국가처럼보기. 서울: 에코리브르
- 이경원. (2011). 검은역사 하얀이론. 경기도: 한길사.
- 이영진. (2021). 제국의 곤경과 저항의 논리: 포스트식민주의 연구 리뷰. 사회과학연구, 60(1), 305-335.
- 파일, 스티브. (2013). 12장: 프란츠 파농의 고통스러운 공간. 크랭, 마이크·스리프트, 나이절. 최 병두 역. 공간적 사유. 서울: 에코리브르.
- Datta A. (2018). Postcolonial urban futures: Imagining and governing India's smart urban age. *Environment and Planning D: Society and Space*, 37(3), 393-410.
- Goddeeris, I. (2015). Colonial streets and statues: Postcolonial Belgium in the public space. *Postcolonial Studies*, 18(4), 397-409.
- Griffiths, M. (2017). From heterogeneous worlds: Western privilege, class and positionality in the South. *Area*, 49(1), 2-8.
- Hart, G. (2018), Relational comparison revisited: Marxist postcolonial geographies in practice. *Progress in Human Geography*, 42(3), 371-394.
- Cash, J., & Kinnvall, Catarina. (2017). Postcolonial bordering and ontological insecurities, *Postcolonial Studies*, 20(3), 267-274
- Pugh, J. (2017). Postcolonial development,(non) sovereignty and affect: living on in the wake of Caribbean political independence. *Antipode*, 49(4), 867-882.
- Roy, A. (2016). Who's afraid of postcolonial theory?. *International Journal of Urban and Regional Research*, 40(1), 200-209.
- Whyte, C. (2016). Between empire and colony: American imperialism and Pan-African colonialism in Liberia, 1810-2003, *National Identities*, 18(1), 71-88

전체회의 2 | 신진박사 발표

1. 박정훈 (서강대)
| Localized Institutional Impacts on Islamist Political Mobilization in Indonesia: Evidence from Three Subnational Regions
2. 이숙연 (국방대)
| 아세안정치안보공동체(APSC) 및 아세안 중심성(ASEAN Centrality) 구축을 위한 제도적 대응:
군사협력(ADMM, ADMM-Plus)을 중심으로
3. 문기홍 (부경대)
| Engineering Democracy: The Origins of the Political Transition from Military Rule in Myanmar

Localized Institutional Impacts on Islamist Political Mobilization in Indonesia: Evidence from Three Subprovincial Regions¹⁾

박정훈 (서강대학교 사회과학연구소)

I. 서론

최근 정치적 자유화를 겪은 많은 무슬림 국가들에서 이슬람주의자들의 현실정치참여를 뜻하는 정치적 이슬람(political Islam)은 이제 일반적인 현상이 되었다. 세계에서 가장 많은 무슬림 인구를 보유하고 있는 인도네시아에서도 1998년 수하르토 정권의 갑작스런 몰락과 민주화 이후 정치적 이슬람의 성장은 본격화되었는데, 1970년대 말 지하 학생운동 조직인 따르비아(Tarbiyah, 교육)에서 시작해 1998년 정의당(Partai Keadilan, PK)으로 정당정치에 참여하여 현재 가장 큰 이슬람주의자 정당으로 성장한 복지정의당(Partai Keadilan Sejahtera, PKS)이 대표적이다.

PKS는 지금까지 한 번도 골까르(Golkar)와 인도네시아 투쟁민주당(PDI-P)와 같은 주요정당들처럼 국회의원 선거에서 원내 제1당이 되거나 10%가 넘는 득표율을 기록한 적이 없다. 그런데도 상대적으로 인도네시아 전문가와 정당 연구자들의 큰 주목을 받고 있는데, 이는 일반적으로 인도네시아의 정당들이 -다른 동남아시아 정당들과 마찬가지로- 뚜렷한 이념적 · 정책적 지향점이 없고 당원중심의 조직체계가 부실한 상태에서 지도자들과 후보자들의 정치적 야심을 실현하기 위한 일종의 후견주의적 도구로써 사용되는 반면, PKS는 이슬람 선교를 뜻하는 닥파(dakwah)라는 뚜렷한 이념적 지향을 창당부터 지금까지 유지하고 있을 뿐만 아니라 제도화 수준이 높은 기층조직들을 통해 일상적인 정치활동을 수행하는 거의 유일한 정당이다. 이러한 PKS의 주목할만한 특징으로 인해 비단 인도네시아 전문가들뿐만 아니라 신생민주주의 정당체제들을 연구하는 학자들의 큰 관심을 받고 있다.

기존 연구들은 주로 1970년대 말부터 진행된 이슬람 경건성(piety)이 상대적으로 높은 도시 거주 고학력 무슬림 중산층들의 정치적 동원과 더불어 기층조직을 중심으로 진행되는 다양한 활동들(긴급구호, 무료교육, 상호부조, 의료봉사)이 인도네시아 (무슬림) 유권자들이 선거에서 PKS를 지지하는 주요한 요인이라고 지적하고 있다(예: Hadiz and Khoo 2011; Hamayotsu 2011; Fossati 2019). 그러나 이들은 (1) 민주화 이후에 가속화되는 인도네시아 사회의 이슬람화가 왜 PKS나 다른 이슬람 정당의 투표율에 긍정적인 영향을 미치지 못하는지²⁾ (2) 왜 주(province)단위 뿐만 아니라 서로 인접한 시(kota)와 군(kabupaten)단위에서 PKS의 득표율 차이가 점점 커지는지에 대해 뚜렷한 답을 내놓지 못한다. 더욱이 대부분 질적 연구방법에 기반을 둔 기존 연구들은 사례 선택에 있어서 지역적 편중, 특히 자바중심적 경향을 드러내고 있다.

이러한 경험적, 방법론적 문제들을 극복하기 위해 본 연구에서는 리버만(Lieberman, 2005)이 제안한 이른바 '내재분석'(nested analysis)을 통해 선정된 세 시/군을 선정하여 현지조사를 수행하였다. 조사결과 PKS를 포함한 인도네시아의 정당들의 선거동원의 결과는

1) 본 발표문은 필자의 박사논문인 "Islamist Political Mobilization in Contemporary Indonesia: The Case of the Prosperous Justice Party (PKS)"의 제 3장을 요약한 것이다.

2) PKS가 각 총선에서 거둔 전국 득표율과 국회의원 의석은 다음과 같다: 1999년 1.3%(7석), 2004년 7.5%(45석), 2009년 6.8%(40석), 2019년 8.2%(50석).

중앙정치와는 사뭇 다른 지역 특유의 정치동학에 크게 좌우됨을 파악할 수 있었다. 이러한 지방단위의 정치동학 이해하기 위해서는 (1) 권위주의 정권 이전부터 존재하던 정치균열이 민주화 이후 다시 복구되었는지, 그리고 (2) 수하르토 정권의 의회 내 친위세력으로 등장하여 특히 지방정치를 장악했던 골짜르가 민주화 이후에도 여전히 지역 정치엘리트와 밀접한 관계를 맺고 있는지가 중요함을 파악할 수 있었다. 따라서 본 연구는 PKS의 선거결과에 기존에 논의되던 사회경제적, 종교적 요인들 이외에도 지역화(localized)된 정치 제도적 요인에 의해서도 크게 영향을 받는다는 함의를 가진다는 점에서 그 의의가 있다.

II. 연구방법과 사례선택

주지하다시피, 정치학의 각 분야에서 경험적 분석방법의 두 축인 양적(quantitative, 혹은 large-N analysis)과 질적(qualitative, 혹은 small-N analysis) 방법론의 상호보완성에 주목하여, 양자를 결합한 이른바 혼합방법론(mixed-method)적 대안들이 소개되고 있다 (Coppedge 1999; Lieberman 2005; Fearon and Laitin 2009). 특히 민족지적(ethnographical) 분석과 같이 본래 질적연구방법에 상대적으로 크게 의존해온 지역연구에 있어서 혼합방법론은 정밀한 개념화 과정과 풍부한 자료를 통해 도출된 경험현상의 인과관계에 대한 설명을 양적연구방법의 높은 외적 정합성(external validity)으로 보충할 수 있다.

여러 대안 가운데 본 연구는 리버만(Lieberman, 2005)이 제안한 이른바 내재분석(nested analysis)을 이용하였다. 내재분석은 크게 사례선택과 기존이론들의 검증을 위한 예비양적분석(preliminary large-N analysis)과 이를 통해 도출된 결과에 따른 모델검증질적분석(model testing small-N analysis) 혹은 모델구성질적분석(model building small-N analysis)의 두 단계로 나뉜다. 기존 질적연구와 비교해 내재분석은 가능한 많은 수의 후보군 가운데 기존이론들을 대표하는 독립변수들과 종속변수와의 통계적 분석을 통해 사실상 무작위로 추출된 사례를 바탕으로 한 질적연구를 수행함으로써 연구의 외적정합성을 높일 수 있을 뿐만 아니라 양적 연구에서 도출된 상관관계를 역사적 사건들의 통시적 분석을 통해 검증할 수 있다는 장점이 있다. 예비양적분석을 위해 필자는 인도네시아 전체 시군(497개, 2014년 기준)을 대상으로 2014년 총선에서의 PKS 득표율을 종속변수로, 무슬림 인구 비율, 전체 초, 중, 고등학생 대비 이슬람 교육기관³⁾ 학생비율, 인구 대비 대학졸업자비율, 1인당 지역소득(로그), 실업률 등 기존연구들을 대변하는 지표들을 독립변수로 상정한 다음 회귀분석을 실시하였고, 이를 통해 예측된 정당 득표율과 실제 정당득표율 간 차이를 계산하였다.⁴⁾

이러한 계산과정을 통해 필자는 예측 득표율과 실제 득표율 사이에 가장 차이가 크게 발생한 두 곳, 즉 누사 땡가라 띠티무르(NTT) 주의 응아다군(Kabupaten Ngada)과 고론탈로(Gorontalo)주의 고론탈로시(Kota Gorontalo)를 사례연구를 위한 지역으로 선택하였다. <표 1>에도 나와 있듯이 응아다군에서 PKS는 전국 득표율보다 높은 8.52%를 획득하였으나 모델에서 예측된 득표율은 1.90%에 불과했다. 반면에 고론탈로시에서 PKS는

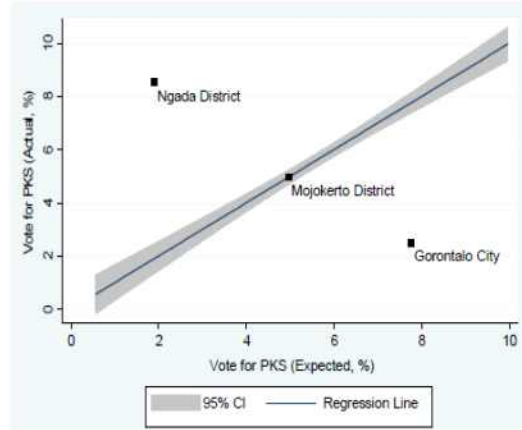
3) 인도네시아에서는 교육부 소속인 초등(Sekolah Dasar), 중등(Sekolah Menengah Pertama), 고등(Sekolah Menengah Atas, 혹은 Sekolah Menengah Kejuruan)학교 이외에 종교부 소속의 이슬람 교육기관을 통칭하는 마드라사(Madrasah) 또한 정규교육기관으로 인정된다. 마드라사는 취학 연령에 따라 입티다이야(Ibtidaiyah), 차나위야(Tsanawiyah), 그리고 알리야(Aliyah)로 구분된다.

4) 회귀분석의 구체적 결과는 <부록 1>을 참고바람.

<표 1> 세 지역의 PKS 예측과 실제 득표율 차이
(2014년 총선거준)

	Outcome (Actual, A)	Outcome (Expected, E)	Difference (A - E)
Gorontalo City	2.49	7.76	-5.27
Ngada District	8.52	1.90	6.62
Mojokerto District	4.97	4.96	0.01

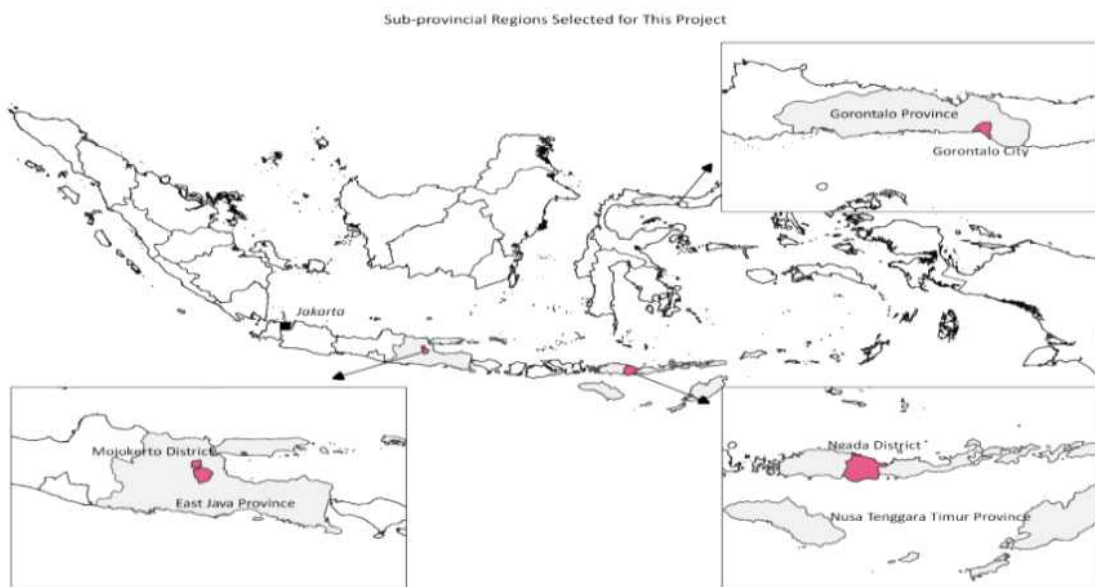
<그림 1> 회귀선(regression line)을 기준으로
한 세 지역 PKS 득표율의 설명력 차이



예측득표율(7.76%)보다 훨씬 낮은 2.49%를 획득하는 데 그쳤다. 추가로 필자는 예측과 실제득표율 차이가 가장 적은 동부자바주의 모조꺼르또군(Kabupaten Mojokerto)을 선택하였는데, 이는 세 지역의 비교연구를 통해 예비양적분석모델의 설명력 차이를 가져오는 요인들을 파악하기 위함이다. 다시 말해 PKS의 득표율에 관해 기존연구가 가장 잘 설명할 수 없는 두 지역(응아다, 고론탈로)과 가장 잘 설명할 수 있는 지역(모조꺼르또)을 비교하여 기존 연구의 부족함을 보충할 수 있는 새로운 설명모델을 구성하고자 하였다.

이러한 사례선택을 바탕으로 필자는 2018년 8월부터 2019년 1월까지 약 5개월 동안 세 지역에 체류하면서 현지조사를 진행하였다. 주로 눈덩이 표집(snowball sampling)을 통해

<그림 2> 세 지역의 위치



60여명의 지역정치인, 종교지도자, 학자들과의 대면 인터뷰를 진행했으며, 필요에 따라 문헌자료를 보충하였다.

III. 사례조사

1. 고론팔로시: 강한 권위주의의 유산과 PKS의 소외

고론팔로시는 2003년 북술라웨시주로부터 분리된 고론팔로주의 경제와 행정중심지이자 유일한 도시지역이다. 인구의 대부분이 기독교도인 북술라웨시와는 달리 인구의 97%가 무슬림인 고론팔로주는 “메디나(예언자 무함마드가 핍박을 피해 메카에서 망명한 곳)의 베란다”(Serambi Madinah)라는 별칭에서도 알 수 있듯이 타 지역보다 강한 이슬람의 전통이 전승되고 있다. 특히 고등교육기관과 이슬람 종교시설이 밀집된 고론팔로시는 최근 복장규제와 알콜주류판매 금지를 비롯한 이슬람적 삶의 방식을 지방조례(Perda, peraturan daerah)로 명시했으며, 시와 주정부차원에서 대규모 모스크 사원 건립프로젝트들이 진행 중이다.

이러한 고론팔로시의 사회문화적 배경은 일견 PKS의 선거동원에 유리한 조건으로 작용될 것 같지만 실제로는 그렇지 않았는데, <표 2>에서 알 수 있듯이 1999년부터 치러진 총선에서 PKS가 고론팔로시와 주에서 얻은 득표율은 전국득표율보다 크게 낮았는데, 특히 2009년 총선부터는 도시지역인 고론팔로시의 선거결과가 주의 그것보다 좋지 않음을 확인할 수 있다.

<표 2> PKS의 고론팔로시와 주의 총선결과 (1999-2019)

	1999	2004	2009	2014	2019
고론팔로시	0.37	4.33	4.86	2.49	3.68
고론팔로주	0.24	3.37	5.38	3.99	3.65
전국평균	1.31	7.45	7.88	6.79	8.21

현지조사 결과, 고론팔로시에서 PKS가 경험한 선거부진은 20세기 초부터 독자적으로 진행되어온 지역의 정치동학이 수하르토 권위주의 정권과 지역 정치엘리트와의 강한 유대관계로 대체되었고, 민주화 이후 현재까지도 이러한 권위주의의 정치적 유산이 강하게 작동된 결과 가운데 하나였다. 나흐다툴 울라마(Nahdlatul Ulama, NU)와 무함마디아(Muhammadiyah)로 대표되는 무슬림 대중단체들이 지역사회에 뿌리 깊게 자리 잡은 자바지역과는 대조적으로, 독립이전부터 고론팔로를 비롯한 북부 술라웨시 무슬림 사회에서는 1911년 설립된 인도네시아 최초의 무슬림단체인 사레갓 이슬람(Sarekat Islam, 이슬람 연합)을 계승한 정당인 인도네시아 사레갓 이슬람당(Partai Sarekat Islam Indonesia, PSII)을 중심으로 한 정치동원이 이루어졌다. 이는 지역의 특유한 수피즘(Sufism)⁵⁾적 이슬람 전통이 PSII의 지도자였던 초끄로아미모또(Oemar Said Tjokroaminoto)의 강한 카리스마적 리더십에 포섭된 결과로, 독립이후 치러진 1955년 총선에서 PSII가 고론팔로에서 거둔 득표율(35.78%)는 전국득표율(2.89%)의 10배가 넘었다.

그러나 1965년과 1968년 사이에 벌어진 수하르토 장군이 이끄는 이른바 신질서(Orde Baru) 정권의 성립으로 인해 상기한 고론팔로 지역의 기존 정치질서는 완전히 재편되었다. 우선 PSII와 고론팔로 지역에서 큰 지지를 받고 있던 다른 이슬람 정당인 마슈미(Masyumi)는

5) 수피즘은 경전인 꾸란으로는 접할 수 없는 알라의 사랑을 찾기 위한 신앙적 갈망에 따라 11세기부터 시작된 이슬람 내부의 영적 운동이며, 명상, 수련, 찬양(Dhikr), 성인들의 묘소참배를 비롯한 여러 신앙 행위들을 중시한다.

수하르토 정권이 의회장악을 위해 만든 골까르에 대한 지지여부로 큰 내부분열을 겪었으며, 이로 인해 하비비(Habibie)와 고벨(Gobel)을 비롯한 북부 술라웨시에서 큰 영향력을 행사하던 가문들은 수하르토의 이슬람 정당 통폐합으로 만들어진 통일개발당(Partai Pembangunan Persatuan, PPP) 대신 골까르를 지지하였다. 또한, 수하르토 정권과 골까르는 고론말로 정치엘리트들과의 긴밀한 유대관계를 위해 지역 가문 출신 군인들을 고론말로 지역의 시장과 군수로 임명하였을 뿐만 아니라 지역사회의 두 축인 아닷(adat, 관습법)과 이슬람을 적극적으로 보호하고 장려하는 정책들을 펼쳤다. 골까르와 고론말로 지역엘리트 사이의 강력한 정치적 연대는 수하르토 정권 붕괴에도 이어져, 유력가문출신 지역엘리트들이 골까르의 공천을 받아 지방정부 선출직을 장악해오고 있을 뿐만 아니라 <표 3>에서 보는 바와 같이 전국평균보다 훨씬 높은 골까르의 지역 지지율에 크게 기여하고 있다.

<표 3> Golkar의 고론말로시 총선결과 (1999-2019)

	1999	2004	2009	2014	2019
Gorontalo City	59.82	45.34	34.37	47.87	22.90
National average	22.44	21.58	14.45	14.75	12.31

따라서 권위주의 정권의 정치적 유산이 아직도 강하게 남아있는 이러한 고론말로의 정치동학은 PKS의 정치동원에 부정적인 영향을 미쳤다. PKS의 지역정치인들은 대부분 대학을 졸업하고 오래전부터 PKS와 연계된 활동을 통해 익힌 전문화된 당원조직 전략을 사용하고 있으나 유력 가문 출신이 아니라는 약점으로 인해 대중적 지지확보에 큰 어려움을 겪고 있었다. 더욱이 수피즘으로 대표되는 고론말로 지역 특유의 신비주의적 이슬람에 대한 PKS 지역정치인들의 거부감은 지역 정부가 주도하는 여러 이슬람화 정책뿐만 아니라 지역 무슬림 사회에서 PKS가 소외되는 결과를 낳았다.

2. 응아다군: 골까르의 몰락과 극단적인 인물·후원주의적 정치기회구조의 등장

플로레스(Flores)섬 중서부에 있는 응아다군은 주변 지역과 마찬가지로 인구의 90% 이상이 가톨릭 신자이고, 무슬림은 약 7%에 불과하다. 또한, 지역 주민 절대다수가 농경과 어로활동등의 일차 산업에 종사하는 응아다군은 인도네시아에서 소득과 교육수준이 가장 낮은 지역 가운데 하나이다. 이러한 이슬람주의자들의 정치적 동원에 절대적으로 불리한 응아다의 사회경제적 환경에도 불구하고 PKS는 2014년 총선에서 8.52%의 득표율을 획득했는데, 이는 NTT주의 2.63%뿐만 아니라 전국평균 득표율인 6.79%보다 높은 수치이다(<표 4> 참고).

<표 4> PKS의 응아다군과 NTT주의 총선결과 (득표율, 1999-2019)

	1999	2004	2009	2014	2019
응아다군	0.01	2.43	2.62 ⁶⁾	8.52	0.87
NTT주	0.15	0.97	1.75	2.63	2.07
전국평균	1.31	7.45	7.88	6.79	8.21

현지조사를 통해 필자는 PKS가 2014년 응아다에서 거둔 이례적으로 높은 득표율은 여타 지역(특히 자바)에 비해 크게 강한 인물과 후원주의적 투표성향에 편승한 결과임을 파악할 수 있었다. 다수의 씨족(clan)이 느슨하게 연계되어 있던 응아다의 전통사회는 가톨릭의 도래와

6) 응아다군이 속해있는 NTT주 제1선거구의 결과이다.

네덜란드 직접통치의 이후 거주지역에 따라 바자와(Bajawa), 리웅(Riung), 나게(Nage), 께오(Keo)의 네 “종족”들로 구분되었으며, 이 가운데 무슬림들이 상대적으로 많이 거주했던 북부해안의 리웅을 제외하고 대부분 주민은 유럽 선교사들의 적극적인 선교 활동으로 인해 19세기 말까지 가톨릭으로 개종하였다.⁷⁾ 여타 인도네시아 지역들과 마찬가지로 20세기 초반 본격화된 민족주의의 도래는 응아다와 플로레스섬 주민들의 정치의식을 고양시켰는데, 주목할 것은 1923년 창설된 인도네시아 가톨릭정치연합(Persatuan Politik Katolik Indonesia, PPKI)와 이를 계승한 가톨릭당(Partai Katolik)의 사례에서도 알 수 있듯이 이슬람과 마찬가지로 가톨릭 역시 독립투쟁과 이후 정당정치 과정에서 종교적 정체성을 정치이념으로 변형시키고자 했다는 점이다. 이러한 “정체성 정치”(identity politics)는 1955년 총선 결과에서도 잘 드러나는데, 전국적으로 2% 득표에 그친 가톨릭당은 응아다에서 투표자의 약 93%의 지지를 획득했다.

이러한 응아다 지역의 강한 종교 정체성에 기반을 둔 정당체제는 -고론팔로의 사례와 마찬가지로- 수하르토 정권의 등장과 더불어 급격하게 쇠퇴했다. 플로레스를 비롯한 동부인도네시아 지역에 근대적 지방행정체계과 관료제를 도입한 수하르토 정권은 각 종족지도자들과 그 가족들을 관료로 임명하였다. 인도네시아 정부의 관료들이 된 이들은 의무적으로 골까르의 후원조직인 인도네시아 공무원군(Korps Pegawai Republik Indonesia, KORPRI)에 가입되었으며, 골까르를 제외한 여타 정당들의 지지가 사실상 금지되었다. 더욱이 응아다와 같은 비도시 지역에서 야당의 정치 활동 역시 금지되면서, 1973년 정당통합을 통해 인도네시아 민주당(PDI)으로 편입된 가톨릭당의 지지는 크게 줄어들었다. 이러한 일련의 권위주의적 정치공작과 제도들로 인해 수하르토 정권하의 골까르는 응아다 유권자들의 압도적인 지지를 확보할 수 있었다(<표 5> 참고).

<표 5> 수하르토 정권하의 응아다군 총선결과 (득표율, 1982-1997)

	1982	1987	1992	1997
골까르	99.09	98.92	82.07	94.94
통일개발당	0.34	0.19	0.90	1.51
인도네시아민주당	0.56	0.90	17.04	3.55

그러나 고론팔로의 사례와는 달리 민주화 이후 골까르는 응아다에서 누리고 있던 압도적 정치적 우위를 완전히 상실했다.⁸⁾ 이는 응아다를 비롯한 플로레스섬의 낙후된 경제사정을 수하르토 정권이 개선해주지 못했을 뿐만 아니라 2001년 고론팔로주의 승격에서 골까르 엘리트들의 역할이 절대적이었던 것에 반해 응아다와 플로레스에서는 부족 간 갈등으로 인한 행정구역 분리 요구들을 제대로 해결하지 못한 것에 기인한다. 응아다의 이러한 정치적 공백은 ‘인물(figur)’ 혹은 ‘큰 인물(figur besar)’로 대표되는 높은 사회적 지위와 재력을 가지고 있는 지역인사들의 활발한 정치참여로 대체되었다. 지역인사들이 공천기회를 받기 위한 당적변경과 창당이 빈번해지고 유권자의 선거에서의 지지가 후보자와의 사적이며 후원주의적 관계에 크게 의존하면서 지역정치에서 정당이 가지는 의미는 크게 축소되었다. 결국 한 응아다군원의 말처럼 정당은 “의회의사당이나 군청사로 정치인들을 데려다주는 운송수단”으로 전략하였다.

이러한 극단적인 인물투표성향은 역설적으로 PKS에게 후보자공천에 따라 응아다

7) 이중 나게와 께오 종족은 2007년 나게께오군(Kabupaten Nagekeo)으로 분리되었다.

8) 1999년 총선에서 응아다군 골까르의 득표율은 31.5%였으나 2019년에는 8.8%에 불과했다.

유권자들의 지지를 이끌어낼 수 있는 기회를 부여했다. 2009년 선거까지 중앙당의 관심을 받지 못했던 응아다와 플로레스 지역은 아니스 마따(Anis Matta)를 중심으로 한 온건파 인사들이 당지도부를 장악한 이후 지지층 확장 정책의 일환으로 주목받기 시작했는데, 그들은 비무슬림에게도 공천기회를 부여하는 한편, 플로레스섬과 NTT주와 같이 무슬림이 소수인 지역에서는 닥파와 기층조직을 중심이 된 선거운동 대신 그 지역사정에 맞는 전략을 채택했다. 이에 2014년 응아다군의회의 선거의 PKS 후보자들 가운데 약 80%가 가톨릭 신자였으며, 이들은 중앙당의 방침과는 상관없이 독자적인 선거캠페인을 진행했다. 또한 PKS의 국회의원 후보자였던 자이누딘 빠루(Zainuddin Paru)는 리옹지역의 귀족계급 출신으로 각종 기부활동과 자선사업으로 지역사회에서 높은 신망을 얻고 있었다. 결국 2014년 총선에서 PKS가 응아다에서 거둔 예상보다 훨씬 높은 지지율은 이념과 정책 성향 대신 후보자 개인의 자질과 유권자와의 관계에 초점을 맞춘 전략의 결과로 평가할 수 있다.

3. 모조꺼르또군: 알리란(Aliran) 정치의 부활

동부자바주의 중심에 위치한 모조꺼르또군은 앞에서 소개한 고론말로시와 응아다군과는 달리 18세기 중반부터 시작된 네덜란드 식민통치와 상품작물의 재배와 교역으로 일찍부터 큰 사회경제적 변화들을 겪었다. 특히 기존의 무슬림사회가 사회경제적 지위에 따라 관료계층인 뿌리야이(priyayi), 무슬림 지식인들이 중심이 된 뿌띠한(putihan) 혹은 산뜨리(santri), 그리고 기존의 자바화 된 이슬람에 크게 영향을 받은 아방안(abangan)으로 분화되었다. 또한 뿌띠한들은 율법학자(울라마)들과 이슬람종교기관인 뽀싼뜨렌(Pesantren)의 지도자를 뜻하는 까이(Kyai)의 종교적 권위와 해석을 인정하느냐에 따라 전통주의자와 근대주의자로 나뉘게 되는데, 모조꺼르또를 포함한 동부자바는 전통주의자들의 영향력이 가장 강한 지역이었다.

무슬림의 사회적 분화는 20세기 초반 정치적 균열로 발전하게 되는데, 근대주의자들의 사례가 이슬람과 무함마디아(Muhammadiyah, 1912년 설립)를 비롯한 정치단체를 통해 목소리를 높이자 전통주의자들 역시 1926년 나흘라툴 울라마(Nahdlatul Ulama, NU)를 설립하였다. 한편, 수까르노(Sukarno)를 비롯해 뿌리야이의 색채가 강한 민족주의자 지식인들은 인도네시아 민족당(Partai Nasional Indonesia, PNI)을 통해 자신들의 목소리를 표출했으며, 인도네시아 공산당(Partai Komunis Indonesia, PKI)은 아방안이 우세한 농촌사회에서 큰 지지를 받고 있었다. 독립 전후의 동부자바, 그중에서도 모조꺼르또는 이러한 정치적 균열이 가장 분명하게 드러나는 지역 가운데 하나였는데, 1955년 총선에서 PNI, NU, PKI, 그리고 근대주의자 정당인 마슈미(Masyumi)가 모조꺼르또군에서 얻은 지지율의 총합은 약 85%에 달했다(<표 6 참고>).

<표 6> 1955년 총선 결과(득표율)

정당	모조꺼르또군	전국평균
인도네시아 민족당(PNI)	30.93	22.32
NU	30.49	18.41
인도네시아 공산당(PKI)	16.07	16.34
마슈미	8.89	20.92
인도네시아 인민당 (PRI)	6.48	0.55
기타	7.14	21.46

흥미로운 점은, 이렇게 분명한 정치균열을 중심으로 한 정당 간 경쟁, 즉 알리란(aliran, 흐름) 정치가 수하르토 정권이 들어선 이후에도 살아남았다는 점이다. 골까르가 유권자들의

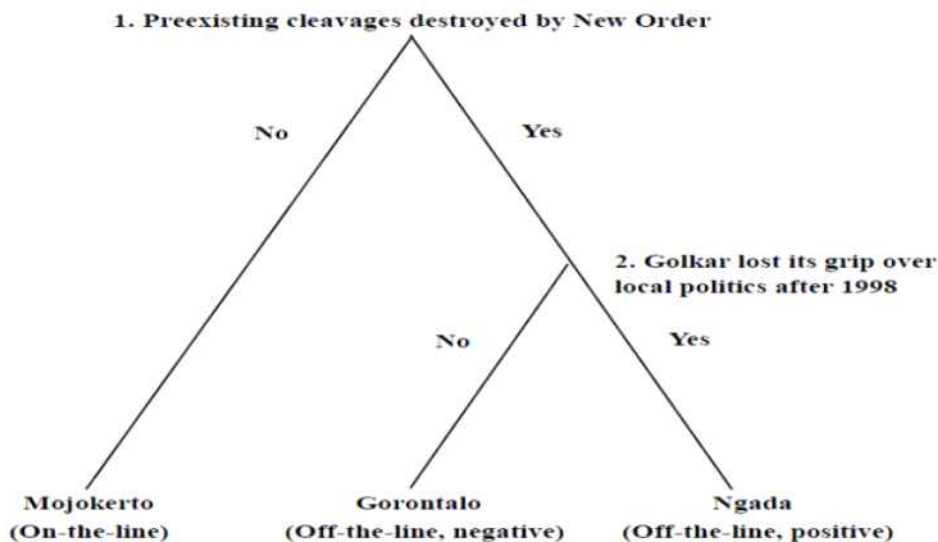
압도적인 지지를 확보했던 고론팔로와 응아다와는 달리, 모조꺼르토에서는 통일개발당(PPP)이 총선마다 약 30%의 지지율을 얻었으며, 특히 정권의 노골적인 선거개입이 자행되었던 1997년 총선의 PPP 득표율은 33.89%에 달했다. 이러한 PPP의 상대적으로 높은 지지에는 농촌지역에서 종교적 권위를 가지고 있던 까이와 올라마들의 간접적인 “권고”뿐만 아니라 유일한 이슬람 정당인 PPP와 산뜨리 투표자 사이의 강한 정치적 연대가 상대적으로 견고하게 유지되었기 때문이다. 또한, 수하르토 정권 당시 유일한 세속-민족주의 정당이었던 PDI 역시 여타지역보다 높은 수준의 득표율을 확보했다.

수하르토 정권하에서 살아남은 모조꺼르토의 알리란 정치는 민주화 이후 거의 완벽하게 복원되었다. 즉, 1955년 총선과 거의 비슷하게 PDI를 계승한 민족주의정당인 PDI-P와 NU와 밀접한 관련을 맺고 있는 국민각성당(Partai Kebangkitan Bangsa, PKB)이 양강구도를 형성하면서, 아방안의 지지를 받는 골까르, 그리고 동부자바지역에서 상대적으로 소수인 근대주의자 산뜨리들의 지지를 받는 PPP와 국민수권당(Partai Amanat Nasional, PAN)이 그 뒤를 잇는 구도가 현재까지 지속하고 있다. 이렇게 20세기 초·중반에 형성된 정치균열이 현재에도 이어지면서, PKS와 같이 1970년대부터 이슬람주의에 영향을 받은 도시지역 근대주의자들이 주축이 된 정치운동들은 광범위한 대중적 기반을 확보하기가 어렵다. 현지조사를 통해 목격한 지역 PKS 정치인들과 당원들은 복지사업과 봉사활동과 같이 조직적인 지지자 모집 캠페인을 전개하고 있었지만, 특히 지역 무슬림사회가 그들에 대해 가지고 있는 “극단주의자” 이미지를 떨쳐내기 어려움 겪고 있었다.

IV. 연구의 결론 및 한계

본 연구는 기존 연구들이 설명할 수 있는 사례와 그렇지 못한 사례들을 비교하여 PKS의 정당지지, 나아가 신생정당의 정치동원에 관한 더욱 정밀한 설명틀의 구축을 시도했다. 통계분석에 의해 선정된 인도네시아의 세 시/군에 대한 현지조사를 실시한 결과 PKS와 같은 신생정당의 지지에도 과거 권위주의의 제도와 그 이전의 정치구조가 영향을 미치고 있음을

<그림 3> 모델구성질적분석의 도식적 결과



확인할 수 있었다. <그림 3>은 앞서 본문에서 언급된 내용을 도식화하여 요약한 것이다.

내재분석의 마지막 단계(모델검증 양적분석)로 필자는 질적분석의 결과를 변수화하여 예비양적분석에서 사용된 모델에 추가한 다음 새로운 모델이 종속변수(PKS의 2014년 총선 시/군별 득표율)에 대한 설명력이 개선되었는지를 확인하였다. 구체적으로 한 지역이 인물에 대한 투표성향이 높은지, 아니면 정당일체감에 따라 정당에 대한 투표성향이 높은지를 파악하기 위해 2004년 PKS와 Golkar가 각 시/군에서 얻은 총득표 중 가장 많은 표를 얻은 후보자가 차지하는 비율과 정당투표 비율을 변수화하여 모델에 추가하였다. 분석결과 모델의 설명력을 의미하는 Adjusted R²의 값이 0.304에서 0.318로 소폭 상승하였다.

설명력이 상승했다는 점에서 의의가 있지만, 모델검증 양적분석의 결과는 본 연구의 한계역시 명확하게 지적한다. 특히 질적분석에서 찾은 두 가지 제도적 요인, 즉, 권위주의 정권 이전에 존재했던 정치균열의 존속여부, 그리고 민주화 이후 지역정치에서의 골짜리의 정치적 장악력을 더욱 더 잘 대표해줄 수 있는 새로운 변수의 개발이 필요하다.

<부록 1> 예비 양적분석 결과

<i>Dependent Variable</i> = PKS Vote Share in the 2014 DPR Election	<i>Model 1</i>	<i>Model 2</i>
Region		
<i>Java</i>	-1.640*** (.390)	-1.569*** (.414)
<i>Sumatra</i>	-.139 (.321)	
Islamic Piety		
<i>Proportion of Muslims (%)</i>	.050*** (.005)	.048*** (.006)
<i>Number of Islamic Religious Facilities (per 1000 persons)</i>		-.098 (.107)
<i>Proportion of Islamic School Students (%)</i>		.018 (.018)
Socioeconomic Indicator		
<i>Population Density (per k)</i>	.0002*** (< 0.001)	.0002*** (< 0.000)
<i>Proportion of College Graduates or Higher (%)</i>	.083** (.038)	.083** (.039)
<i>Unemployment Rate (%)</i>	.175*** (.048)	.171*** (.049)
<i>Poverty Rate (%)</i>		-.032 (.021)
<i>Per Capita GDRP (logged)</i>		-.244 (.196)
Constant	.448 (.430)	1.580** (.787)
Observations	468	468
Adjusted R-squared	.301	.304
(p-value)	.000	.000

NOTE: $p^* < .10$, $p^{**} < .05$, $p^{***} < .01$

<부록 2> 모델검증 양적분석 결과

<i>Dependent Variable</i> = PKS Vote Share in the 2014 DPR Election	<i>Model 1</i> (Full)	<i>Model 2</i> (Java)	<i>Model 3</i> (Non-Java)
Region			
<i>Java</i>	-1.221*** (.444)		
Islamic Piety			
<i>Proportion of Muslims (%)</i>	.050*** (.006)	.015 (.031)	.047*** (.007)
<i>Number of Islamic Religious Facilities (per 1000 persons)</i>	-.106 (.106)	-.117 (.106)	-.020 (.179)

<i>Proportion of Islamic School Students (%)</i>	.018 (.018)	.030 (.022)	.022 (.026)
Socioeconomic Indicator			
<i>Population Density (per k)</i>	.0002*** (<.001)	.0001 (<.001)	.0003* (<.001)
<i>Proportion of College Graduates or Higher (%)</i>	.049 (.041)	.105* (.060)	-.002 (.056)
<i>Unemployment Rate (%)</i>	.185*** (.049)	.198** (.082)	.181*** (.059)
<i>Poverty Rate (%)</i>	-.035* (.021)	-.141*** (.052)	-.028 (.024)
<i>Per Capita GDRP (logged)</i>	-.239 (.198)	-.615** (.295)	-.151 (.248)
Institutional Factors: Personal/Party Vote			
<i>VC11_PKS (2004)</i>	.039*** (.015)	-.030 (.036)	.050*** (.017)
<i>VC12_PKS (2004)</i>	.003 (.015)	-.013 (.032)	.009 (.017)
<i>VC11_Golkar (2004)</i>	-.021** (1.479)	.088*** (.030)	-.031*** (.012)
Constant	.775 (1.479)	5.156 (4.097)	.340 (1.705)
Observations	468	118	350
Adjusted R-squared	.318	.386	.326
(p-value)	.000	.000	.000

NOTE: $p^* < .10$, $p^{**} < .05$, $p^{***} < .01$

참고문헌

- Hadiz, Vedi R., and Boo Teik Khoo. 2011. "Approaching Islam and Politics from Political Economy: A Comparative Study of Indonesia and Malaysia." *The Pacific Review* 24(4): 463-85.
- Hamayotsu, Kikue. 2011. "The Political Rise of the Prosperous Justice Party in Post-Authoritarian Indonesia." *Asian Survey* 51(5): 971-92.
- Fossati, Diego. 2019. "The Resurgence of Ideology in Indonesia: Political Islam, Aliran and Political Behaviour." *Journal of Current Southeast Asian Affairs* 38(2): 119-48.
- Lieberman, Evan S. 2005. "Nested Analysis as a Mixed-Method Strategy for Comparative Research." *American Political Science Review* 99(3): 435-52.
- Coppedge, Michael. 1999. "Thickening Thin Concepts and Theories: Combining Large N and Small in Comparative Politics." *Comparative Politics* 31(4): 465-76.
- Fearon, James D., and David D. Laitin. 2009. "Integrating Qualitative and Quantitative Methods: Putting It Together Again." In *The Oxford Handbook of Political Science*, ed. Robert E. Goodin. New York: Oxford University Press, 757-76.

아세안정치안보공동체(APSC) 및 아세안 중심성(ASEAN Centrality) 구축을 위한 제도적 대응 : 군사협력(ADMM, ADMM-Plus)을 중심으로

이숙연 (국방대학교)

1. 21세기 아세안의 대내외 목표 : 아세안공동체(AC) & 아세안중심성

1. 아세안정치안보공동체(대내적 목표)

- 1) 탈냉전 이후 초국가적, 비군사적 이슈 부각+이러한 위협에 취약한 동남아 여건, 회원국 확대 → 지역 차원에서의 통합과 다자 협력 필요성
- 2) 그러나 안보공동체 개념(Deutsch, Karl W)과 유사한 아세안 규범들은 이미 아세안 문서에 내재 해온 아세안의 궁극적 목표

구분	문서(선언) 제목
1971	Zone of Peace, Freedom and Neutrality Declaration
1976	Declaration of ASEAN Concord
1976	Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia
1994	Southeast Asia beyond the Year 2000: A Statement of Vision
1995	Treaty on the Southeast Asia Nuclear Weapon-Free Zone
1997	ASEAN Vision 2020
1998	Hanoi Plan of Action
2003	Declaration of ASEAN Concord II
2004	Vientiane Action Programme
2007	Cebu Declaration on the Acceleration of the Establishment of an ASEAN Community
2007	ASEAN Charter
2009	ASEAN Political-Security Community Blueprint
2011	Bali Declaration on ASEAN Community in a Global Community of Nations
2013	Bandar Seri Begawan Declaration on the ASEAN Community's Post-2015 Vision
2014	Nay Pyi Taw Declaration on the ASEAN Community's Post-2015 Vision
2015	ASEAN 2025: Forging Ahead Together
2016	APSC 청사진 2025
2019	ASEAN Outlook on the Indo-Pacific (AOIP)
2019~	APSC Outlook
2020	ASEAN Community's Post-2025 Vision
2021	Ha Noi Declaration on The ASEAN Community's Post-2025 Vision

2. 아세안 중심성(대외적 목표)

- 1) 아세안 중심성 : 단일성을 바탕으로 지역 안보에 대해 의제 선정, 의장국 수입 등 지역 제도의 중심적 역할을 수행, 아세안-기반 제도 구성 시 우선 고려
 - * 아세안 PMC를 확대하여 ARF 설립, APT의 확대/대체가 아닌 별도의 EAS 출범
- 2) 미·중 경쟁, 특히 시진핑 등장 이후 중국의 아시아 내 역할 주장과 아세안과의 독점적 협력 추진으로 중심성이 더욱 중요
 - * 중국의 변화에 따른 문제점 : 중국과의 공식적/제도적 안보협력은 Plus 국가 중 중국에만 특혜 부

여 & 비-아시아 국가들을 배제하는 것(아세안의 개방성/포괄성에 미부합), 중국에 이어 다른 국가들도(미국, 일본, 호주, 러시아, 인도) ADMM-Plus와 별개의 회담(ADMM+1형태)을 요청(별개의 제의 회담 확산/아세안 중심성 약화) → 아세안 중심성 개념에 배치

II. APSC 구축을 위한 제도적 대응

1. 군사협력 제도 설립

- 1) One Southeast Asia 구성 : 회원국(AMS)간 갈등 극복, 결속력있는 제도로 발전
- 2) ASPC의 성공적 진전과 안정적 지역 안정 유지를 위해 ‘군사협력’이 필요
 - * 투명성 지향(transparency-oriented) 군사협력은 참여국 간의 불신해소 및 군사적 갈등 가능성을 줄이는 것을 주요 기능으로 하는 안보공동체 발전에 필수적 단계
- 3) 2004년 VAP 이전부터 이미 지역 군사협력 시작, 국방장관 회담을 준비

연도	주요 내용
1996	ASEAN Special-Senior Officials Meeting (SOM) 개최
2000	ASEAN Chiefs of Armies Multilateral Meeting (ACAMM) 개최
2001	ASEAN Navy Interaction(ANI) 개최
2002	ASEAN Chiefs of Defense Forces Informal Meeting (ACDFIM) 개최
2002	ASEAN Military Intelligence Informal Meeting (AMIIM)
2004	ASEAN Air Force Chiefs Conference (AAFCC) 개최
2006	ADMM 창설, ADSOM 설립

→ ASPC 구성을 위한 첫 단계로, 지역 차원의 군사교류와 군사적 투명성 및 개방성 증진 활동 수행의 중심점이 되어 줄 ADMM 제도를 설립

<ADMM 목표(specific objectives)>

1) 대화, 국방/안보협력을 통한 지역 평화와 안정성 증진
2) 국방 당국자들의 대화와 협력 메커니즘에 대한 전략적 지침(strategic-level guidance) 제공
3) 투명성과 개방성 제고를 통한 상호 신뢰와 믿음 증진
4) APSC의 VAP 이행 촉진 및 ASC 설립에 기여

2. 실용적 협력 추진

- 1) ADMM Three-Year Work Programme : 비-전통적 안보 분야, 특히 HA/DR 및 평화 유지(peacekeeping)에 초점
 - * 덜 민감/수용 가능한 이슈, 대규모 자연재해 발생 지역, 평화유지 활동을 통한 국제 안보에 대한 기여로 지역연합의 국제적 명성과 위상 증진
- 2) HA/DR 분야 발전

연도	내용
2005	ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response (AADMER)
2005	ASEAN Regional Disaster Emergency Response Simulation Exercise (ARDEX)
2009	Concept Paper on the Use of ASEAN Military Assets and Capacities in HA/DR
2009	Concept Paper on ASEAN Defence Establishment and CSOs Cooperation on Non-Traditional Security
2009	Workshop on ASEAN Defence Establishment and Civil Society Organizations(CSOs) Cooperation on Non-Traditional Security(HA/DR)

연도	내 용
2009	Workshop on the Use of Military Assets and Capacities in HA/DR
2015	Concept Paper ASEAN Militaries Ready Group(AMRG) on HA/DR
2011	ASEAN Coordinating Centre for HA/DR (AHA Centre) 설립
2016	TOR for the ASEAN Militaries Ready Group (AMRG) on HA/DR
2018	TOR of the Military Representative to the AHA Centre for the AMRG on HADR
2018	Standby Arrangements and Standard Operating Procedures (SASOP)
2020	SOP on the ASEAN Militaries Ready Group on HA/DR

3) 평화유지 분야 발전

연도	내 용
2011	Concept Paper on the Establishment of ASEAN Peacekeeping Centers Network(APCN)
2012	the first meeting of the APCN (이후 2년 주기 시행)
2020	Concept Paper on the ASEAN Flag to be Displayed Next to the National Flag at the Compound of AMS Military Units Participating in UN PKOs

* APCN : “모든 AMS가 이익을 얻을 수 있도록 현재 설립된 각국 센터를 연결하고, 다른 국가로도 확대하여 아세안 네트워크를 수립하는 것”을 목표로 추진

* 아세안 평화유지군 창설 논쟁, 각국 평화유지 센터 유지 및 UN PKO 참여 여부 상이 등으로 HA/DR 대비 추진력은 미비

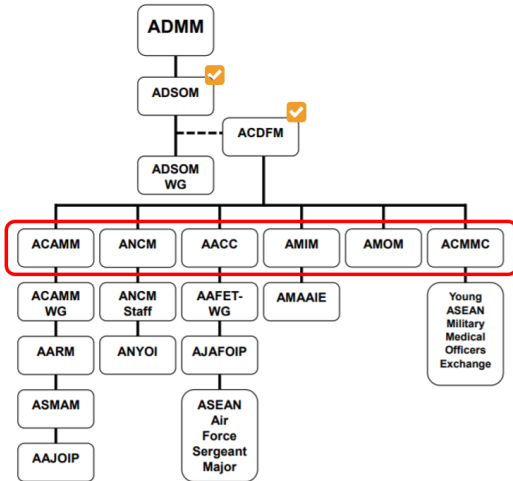
3. 협력분야 확대

- 1) ADMM 역량 강화 : ADMM을 보다 제도화, 구체적이며 실질적인 이니셔티브를 추진함으로써 가시적 성과를 도출하는 제도로 만드는 것을 의미
- 2) ADMM 협력 분야를 HA/DR, 군사 의료, PKO, 방위사업, 상호작용 프로그램, 직통선 설립, 군수지원, 해양안보 등 8개 분야로 설정
- 3) ADMM 이니셔티브 확대, 추진경과 확인 및 평가 체계 마련

연도	이니셔티브
2009	① The Use of ASEAN Military Assets and Capacities in HA/DR
	② ASEAN Defence Establishments and Civil Society Organisations (CSOs) Cooperation on Non-Traditional Security
2011	③ ASEAN Peacekeeping Centres Network (APCN)
	④ ASEAN Defence Industry Collaboration (ADIC)
2013	⑤ ASEAN Defence Interaction Programme (ADIP)
	⑥ ASEAN Logistics Support Framework (ALSF)
2014	⑦ Direct Communications Link (DCL) in the ADMM Process
2015	⑧ ASEAN Militaries Ready Group (AMRG) on HA/DR
	⑨ ASEAN Center of Military Medicine (ACMM)
2017	⑩ Principles for ADMM-wide Education and Training Exchanges (AETE)
	⑪ Guidelines for Maritime Interaction
2018	⑫ Virtual Network of ASEAN Chemical, Biological, and Radiological (CBR) Defence Experts
	⑬ Guidelines for Air Military Encounters (GAME)
	⑭ ASEAN Our Eyes Initiative(AOE)
2019	⑮ Role of ASEAN Defence Establishments in Supporting Border Management
	⑯ ASEAN Military Medicine Conference
2020	⑰ Enhancing the Defence Attache Post among ASEAN Member States
2021	⑱ ASEAN Cyber Defence Network

4. 군사협력 메커니즘 체계화

- 1) ADMM 설립 이전부터 운영되던 각 군별/군 기능별 회의체, 총사령관 회의 등에 대해 “아세안 프레임워크 내 모든 국방 관련 회의의 정점(apex)”으로서 ADMM 체계 정립 필요
 - 2) ADCFM을 보다 투명성있고 회의체로 변화시키고 기능을 강화함으로써 아세안 군 관련 메커니즘 들을 ACDFM에 통합, 모든 아세안 군사회의가 ADSOM을 통해 이루어지도록 보고체계를 확립
- * AMIIM(2015) 및 AMOIM(2017)의 공식화 함의로 2019년에 각 명칭에 비공식(Informal)을 제외
 * 2015년 ACDFM 공식화 제안을 검토하여 2018년 공식화, 2020년 ADMM의 보고 체계 수립



ADSOM	ASEAN Defence Senior Officials Meeting (국방고위관리)
ACDFM	ASEAN Chiefs of Defence Forces Meeting (총 사령관)
ACAMM	ASEAN Chiefs of Army Multilateral Meeting (육군)
ANCM	ASEAN Navy Chiefs Meeting (해군)
AACC	ASEAN Air Chiefs Conference (공군)
AMIM	ASEAN Military Intelligence Meeting (정보)
AMOA	ASEAN Military Operations Meeting (작전)
ACMMC	ASEAN Chiefs of Military Medicine Conference (군 의료)

5. 초-국경 안보위협에 대한 지역적 대응

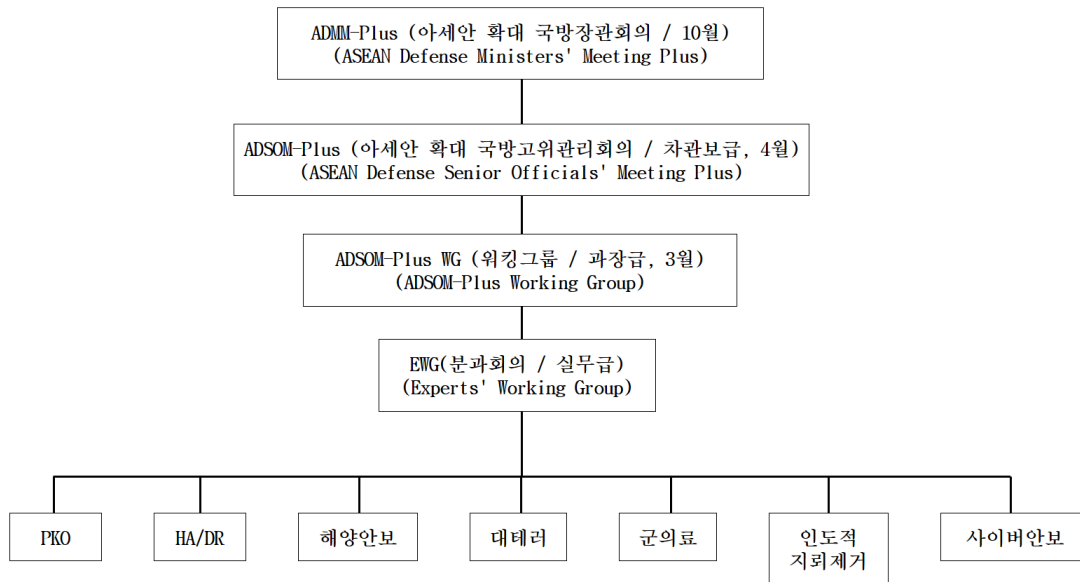
- 1) “Our Eyes”(2018) : 역내 전략적 정보 공유 강화
 - * ADMM이 HA/DR, 해양안보, 대테러 등 비-전통적 안보 이슈들을 중심으로 급격한 발전을 이루었으나, 이들에 대한 군사협력이 여전히 하위지역으로 분리되어 있고 양자적이거나 소규모 다자주의에 머물러 있다는 한계 극복 노력
- 2) “Role of ASEAN Defence Establishments in Supporting Border Management”(2019) : 지·해·공 접경 지역의 신뢰 구축 조치에 대한 AMS 국방 기관의 역할 증대
 - * “마약 밀매, 불법 이주, 초국가적 범죄, 테러, 전염병 등과 같은 초국경 과제를 총체적, 포괄적 방식으로 해결하기 위해 국가 간 양자 협력을 아세안 공동체의 일반적인 틀에 포함”

III. 아세안중심성 확보를 위한 제도적 대응

1. ADMM-Plus 출범 및 제도적 설계

- 1) 정치, 외교, 경제와 달리 안보, 특히 군사 측면에서 아세안이 지역협력의 주체가 되기 위한 노력은 부족 → 2010년 ADMM-Plus
 - * 군사협력에 있어 다자주의로 이동, 역외 국가들과의 관계에 있어서도 자신이 중심역할을 하겠다는 중요한 변화(“아세안이 ADMM-Plus의 중심에 있다”)
 - * SEATO, FPDA, 마필린도(Maphilindo) 공동체 구상 등과 달리 동남아 국가들의 자발적 이니셔티브에서 비롯된 지역 안보협력이라는 점에서도 의의
- 2) 중심성 구축을 위한 제도적 설계

- (1) 멤버십 : ADMM+1 or 3의 단점을 극복하고 대화 상대국으로 한정된 ‘+8’
 - (2) 아세안 확대 국방고위관리회의(ADSOM-Plus) 설립 : 의제 결정과 이행 지원, 역내외 국가가 EWG 공동의장을 맡더라도 모든 활동을 ADMM-Plus가 관할
 - (3) 지역안보에 실질적으로 기여할 수 있는 협력 분야 선정, EWGs(Experts' Working Groups)를 통해 역외 국가의 능력 활용, 의제 선정의 주도권 확보
- * EWGs (5개) : HA/DR, PKO, 해양안보, 대테러, 군 의료



2. 협력 범위 및 활동 확대

- 1) EWG 확대(5개 →7개) : 인도적 지뢰제거(2013), 사이버 안보(2016)
- 2) 보다 행동-지향적, 실용적 협력 활동 전개 : 각 분과별 / 분과 합동훈련 수행 (2016년부터 매 3년 주기 훈련 정례화)

실시연도	분과	비 고
2012	군사의료 및 해양안보	모의훈련(TTX) / 말레이시아에서 실시
2013	HA/DR 및 군사의료	"AM-HEx" / 브루나이에서 실시
2013	대테러	인도네시아에서 실시
2013	해양안보	호주에서 실시
2014	PKO	모의훈련
2016	인도적 지뢰제거 및 PKO	인도에서 실시
2016	해양안보 및 대테러	싱가포르에서 실시
2016	해양안보 훈련	"Exercise Mahi Tangaroa 16" / 뉴질랜드에서 실시
2016	HA/DR 및 군사의료	"AM-HEx 2016" / 태국에서 실시

3. 제도를 통한 역외 국가의 관여 통제

- 1) ADMM과의 개별적/독점적 상호작용을 제안하는 Plus 국가 증가, 중국이 아시아 안보 질서에서 보다 확대된 역할을 모색 → ADMM-Plus 내 아세안 중심성 강화 & 중국 등 대화 상대국의 영향력 억제 필요

* 2014년 이후 ADMM-Plus 절차 구체화하고 역외 국가와의 관여를 지속 제도화(institutionalization)

2) 아세안 회원국 중심으로 ADMM-Plus 업무체계 정비

구분	내 용
2014	1) ADMM-Plus의 모든 제안/이니셔티브는 ADSOM-Plus (WG)가 검토하기 전에 AMS가 논의하여 합의 2) EWGs가 추진하려는 활동들은 EWG Work plan을 통해 ADSOM-Plus 승인 필요 (이전에는 EWG Work plan에 의해 착수된 활동들은 사후 보고)
2020	1) ADSOM-Plus는 ADSOM-Plus WG를 통해 EWGs에 대한 통제와 감독을 하고, AMS는 EWGs의 활동 및 업무 계획에 대한 의견과 지침을 전달

3) 역외 국가와의 비공식적 양자 트랙을 축소 / 통제

구분	내 용
2015	1) 모든 비공식 ADMM+1 회의는 ADMM 또는 ADMM Retreat와 별개로, 그리고 ADMM-Plus 회의가 없는 해에만 실시하며 연 2회 이상 개최될 수 없음
2017	1) 비공식 양자 회의는 '플러스 국가와 논의해야 할 긴급하고 중요한 사안'에 대해서 '오직 ADMM만'이 소집 가능 2) 이러한 회의는 공식 실무단, 회담에 수반되는 후속 조치와 같은 보조적 메커니즘을 가질 수 없음
2021 (이전 문서 대체)	1) 역외 국가-ADMM 관계는 아세안 중심성을 재확인하는 방식으로 수행되어야 함을 목표로 제시 2) 외부 파트너와의 관여, 관련 요청 등에 대한 대응 원칙, 과정, 지침 등 상세히 기술 3) ADMM+1 형태의 군사연습/상호 교류 활동, ADMM 이니셔티브에 대한 역외 전문가 참여 등에 관한 지침과 원칙, 업무수행 절차 등 정립

4) 대신, ADMM-Plus를 연례화(2017년)

* 플러스 국가들의 공식적·집단적·동등한 관여는 보다 강화하고, ADMM+1 형태의 안보 / 국방 관계는 최소화함으로써 아세안에 보다 집중되도록 제도를 수정

IV. 결론

- 1) 아세안의 제도적 대응을 균형, 헤징, 편승, 사회화 등으로 설명하는 것은 지역 안보환경의 구조적 조건(체제적 불확실성, 경제적 상호의존, 힘의 균형, 규범의 변화 등)과 결부시킴으로써 아세안 기반 제도를 지역 안보의 구조적 변화에 따른 부산물, 종속변수에 불과하도록 만들
- 2) 그러나 '아세안은 자신들의 제도를 능동적/전략적으로 만들고, 수정하며, 공고화함으로써 대내외적 목표를 추구'해왔으며 지역 안보에 대한 이와 같은 '제도적 대응 전략'은 아세안의 여러 부문에서 확대, 지속될 것이라 예상됨

(지면의 제한으로 참고문헌은 요약문에서 제외하였으며, 전문(full text)에서 확인 가능합니다)

Engineering Democracy

The Origins of the Political Transition from Military Rule in Myanmar¹

Kihong Mun²

The case of democratisation in Myanmar matters because, somewhat unexpectedly, it provides theoretical observations on the prevailing democratisation theories of military dictatorships. Of all the types of authoritarian regimes, scholars have argued that military regimes tend to show relatively weak durability and cohesiveness compared to other authoritarian regimes types (Debs, 2016; Debs & Goemans, 2010; Geddes, 1999; Kim & Kroeger, 2018). In the seminal research, Geddes (1999) argues that military regimes have the shortest lifespan, which is eight years on average. Military regimes are less likely to survive long-term because they constantly risk facing violent dismissal, coups d'état, or imprisonment by other factions or rivals (Debs, 2016; Debs & Goemans, 2010). In this vein, it has been suggested that military rulers are likely to enter into negotiations with viable civilians about the terms of exit plans from a relatively weak position (Geddes, 2003; Kim & Kroeger, 2018). This indicates the dilemma of military rule. On one hand, military dictatorships have shown the instability of their rule; on the other, the liberalisation of military rule also carries with risks.

Unlike the above-mentioned theoretical observations, the military regime in Myanmar has impressed scholars with its relatively cohesive and robust rule over the last six decades. Furthermore, observers of Myanmar have regarded the current political reforms since 2011 as a slow but gradual process rather than abrupt changes. The research originated from the puzzling observations on the democratisation of the strong military rule in Myanmar. To contribute to the ongoing discussions on the democratisation of strong authoritarian regimes and military rule, in particular, this research seeks to answer the question of how and when an authoritarian military regime democratises. Under what circumstances did the military regime in Myanmar democratise? The overarching argument of the thesis is: *the military rule in Myanmar democratised in 2011 via formal political institutions when the outgoing authoritarian regime was strong enough to secure its interests and power protected in the post-authoritarian state*. In other words, the military regime led by the *Tatmadaw* only democratised once it felt safe after the regime change. To have the analytical precision, I posit

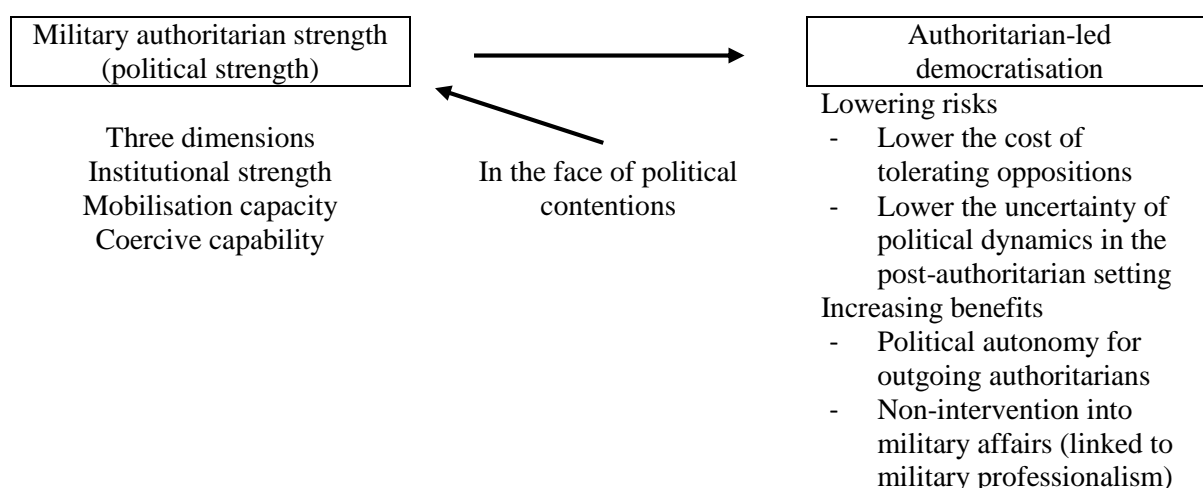
¹ This paper is prepared for the annual conference of KASEAS. Please do not cite.

² Research Fellow, Institute of Global and Area Studies, Pukyong National University. kihong.mun@pknu.ac.kr

that contemporary democratisation took place in 2011 from the moment that the *Tatmadaw* regime under the State Peace and Development Council (SPDC) handed over the quasi-civilian government elected in the 2010 general election.

How are authoritarian power and strength delegated to the institutional setting during and after the democratic transition? I suggest authoritarian strength as the key mechanism to understand authoritarian-led democratisation by providing sufficient conditions for the regime to democratise. I postulate that authoritarian strength comprises three conditions: institutional strength, mobilisation capacity, and coercive capability. I operationalise the concepts of each dimension as political institutions, pro-government mass organisations, and the armed forces' coercive power, respectively.

<The postulated mechanism of the authoritarian-led democratisation>



In this paper, based upon the theoretical framework of the authoritarian strength, I argue that the military regime in Myanmar democratised because the sufficient conditions were ready to ensure that the outgoing military rule would be safe in the post-transition state. By making this argument, I suggest that the military government created and built its strength towards democratisation in 2011. This implies that the military dictatorship instituted a transition agenda when it was at its strongest. The core role of engineering the “discipline-flourishing democracy” was to secure the political reforms toward the correct path under the control of the *Tatmadaw*.

Analysis on the Military Regime’s strength (SPDC)

I suggest that this noticeable increase in the regime’s institutional strength contributed to the democratisation of military rule in the position of strength. By completing the constitution-making process and holding the 2010 general election according to the seven-step roadmap toward a

“discipline-flourishing democracy,” the outgoing military regime engineered and defined democracy on its terms and pace. Second, the mass mobilisation in support of the government contributed in bolstering regime strength. The patron organisation, Union Solidarity and Development Association (USDA), expanded its organisational capacity to undergird the regime’s policies before its transformation in the legislature as the majority political party, Union Solidarity and Development Party (USDP) following the 2010 election. Lastly, the enhanced coercive capability helped the regime to extend its influence into the periphery areas. Thus, it has successfully alleviated threats from below.

Institutional Strength of the SPDC regime

First and foremost, the military regime managed to finalise the institution-building process following the seven-step roadmap to democracy announced in 2003. The military government advanced in these steps as per the roadmap and orchestrated the process and necessary personnel at its pace and favour. Second, the *Tatmadaw* regime implemented formal political institutions to realise its version of democratic transition. The SPDC regime held the multi-party general election in November 2010. In this election, a military-backed party, the Union Solidarity and Development Party (USDP), occupied the majority of the parliament seats. The SPDC regime convened the parliamentary session and the parliament-elected President of the State, in January 2011. On March 31, 2011, at the inaugural sitting of the elected quasi-civilian government, the SPDC announced its dissolution and handed power over to its successor. Third, the institutional background was stable enough for the military regime to rely upon. Each of the institutional settings achieved its goals without significant interruption from political oppositions and external pressures.

In this regard, institutional strength is high because the institutions created were implemented as the designers’ plans. In doing so, I can assume that institutions enhanced the stability and the predictability of politics in the country. Meanwhile, the Constitution guarantees the military’s prerogatives by working as an institutional protection mechanism. I thus aim to provide a better understanding on how the process of institution-building has unfolded over the past two decades.

Mobilisation Capacity of the SPDC regime

The military government under the SPDC had a high mobilisation capacity. A significant contribution to this capacity is the role of the pro-government mass organisation, the Union Solidarity and Development Association (USDA) that was established in 1993. The Association had expanded its organisational capacity under the SPDC regime. Indeed, it held several pro-government

mass rallies across the country under the theme of supporting the regime's policies. Furthermore, the organisation transformed itself from a patron organisation into a political party, the Union Solidarity and Development Party (USDP), before the 2010 general election. As seen in the earlier examination of the 2010 election, the party achieved most seats in the new parliament which convened in 2011. By taking the position of the major political party in the 2010 general election, it influenced major political decision-making processes in the legislature.

Coercive Capability of the SPDC regime

I suggest that the coercive capability is strong since it is inherited from the previous SLORC regime. The coercive capability of the military regime is shown as being strong by rebranding the regime, effectively marginalising dissidents within the leadership level, and expanding its reach further into the periphery areas. The *Tatmadaw* as the military institution continued to grow its size as well. In this sense, the expanded coercive capability under the SPDC provided the ability to push its political agendas further with little exposure to falling prey to resistance elements from both inside and outside the regime.

The enhanced coercive capacity matters, as Callahan (2005) points out in her seminal study, "Making Enemies: War and State building". In this work, Callahan outlines the concepts of state-building and institution-building as "to extend the geographical and functional reach of the state or institution" (p. 13). To be considered as a functional and institutional extension of a state, the study further argues that the state executes and implements new tasks that have not previously been attempted. Drawing on the perspectives, I suggest that during the SPDC period, the *Tatmadaw* government successfully reached into the border areas, a majority of which were under the control of armed ethnic groups. As explored in the previous chapters, unlike its predecessor, the post-1988 *Tatmadaw* leadership focused more on co-optation by joining in ceasefire agreements with armed ethnic groups and extending the border area development projects rather than waging wars against them.

The *Tatmadaw* leadership in the SLORC and the SPDC consistently emphasised the need for having a new constitution to move towards a discipline-flourishing democratic state. For its earlier efforts to fulfil this vision, their plan was rather vague, and the scheduling was in disorder. Following the SLORC transformation as the SPDC, the *Tatmadaw* government instead tried to be more structured in terms of the future political programme.

I have argued that the military regime built its strength towards democratisation, and it implemented the transition plan when it is at its strongest. With a specific emphasis and focus on the constitution-

making process, the military regime achieved its plan and goals by holding the second period of the National Convention in 2004-2007. The success of managing and producing institutions as planned can undergird authoritarian strength. As explored early in this chapter, a reliable example of this is the hold of the National Convention. Inviting thousands of representatives over multiple years costs resources. For example, the NCCC invited delegates from all over the country. In this regard, the constitution-making process itself in Myanmar represents the strength of the authoritarian government.

Conclusion

The recent political crisis clearly shows the backwards and forwards political dynamics in the nascent democracy in Myanmar. Specifically, the presence of the strong military in Myanmar politics has proven throughout the most recent military coup. I conclude that as long as the military is still the most powerful institution in the country, democracy is always at a risk of breakdown. In this regard, the military strength poses a serious threat to democratization in Myanmar in the immediate and short term. As a number of findings suggested, the military regime possessed a high level of authoritarian strength based on institutional strength, the mobilization capacity, and the coercive capability when it transferred the power. Upon the strength the *Tatmadaw* exercised a significant influence over domestic affairs. Specifically, the 2008 constitution is a double-edged sword for the democratization in the country. The constitution provides the very foundation of democracy, such as power-sharing among the government branches, a multi-party election, and constitutional rules. On the other hand, many prerogatives to protect the *Tatmadaw*'s interests are embedded in the constitution. Indeed, it is ironic that the military used the constitution as the rationale for the coup. If the constitutional rules matter for the *Tatmadaw*, the significant threats to the constitutional rule from the *Tatmadaw*'s perspective might have posed earlier since 2015.

분과회의 6 | 개별 연구 발표

1. 김형중 (연세대)
| 아세안 규범과 한반도 평화 프로세스
2. 나희량 (부경대)
| 제로잉 관련 최근 해석 및 미국-베트남 반덤핑분쟁 관련 시사점
3. 도미엔 (서울대)
| 베트남 전쟁의 기억의 역린(逆鱗)과 대(對)한국 인식

아세안규범과 한반도 평화 프로세스

김형종(연세대 원주)

서론

아세안정치안보공동체의 출범은 아세안을 중심으로 한 역내 신뢰구축을 통한 역내 평화와 안정의 결과물인 동시에 현재 진행형의 과정으로서의 의미를 갖는다. 역내 평화와 안정에 대한 아세안의 기여와 역할에 대한 상반된 평가가 존재한다. 현실주의적 관점에서 따르면 국제정치의 전개에 따른 대내외적 요인에 의해 동남아시아 안보가 결정되어 왔다. 구성주의적 관점에서는 아세안 회원국 간 지속적인 상호작용을 통한 신뢰구축과 규범의 형성을 통해 공동체로의 기반을 강화해 왔다.

아세안에 대한 평가는 관점에 따라 달리하지만 지역적 조건과 맥락을 배제한 평가는 한계를 갖는다. 보다 엄밀한 평가에 대해 효과 (effectiveness)과 정통성(legitimacy)와 효율성(efficiency)를 함께 고려할 필요가 있다(Stubbs 2019). 정통성과 효율성에서 분명 아세안의 장점이 있으며 효과 또한 특정 여건을 고려한다면 주목할 만한 성과를 보였다. 역내 안보공동체의 근간인 신뢰구축과정에서 대화는 아세안 방식의 구성요소로서 주요 수단인 동시에 대화 자체가 하나의 목표로 작용하며 아세안 규범 형성에 기여했다. 지역주의 심화와 확대의 이중과정에서 아세안 중심성(centrality)은 핵심 가치로 등장했다. 군사, 경제력이 아닌 규범 중심의 아세안 회합력(convener power)은 아세안의 중심성을 유지 강화하는데 기여하고 있다. 아세안의 대화 중심의 회합력은 대외 협력의 중요한 기반을 제공했다. ASEAN+1, 아세안안보포럼(ASEAN Regional Forum), ASEAN+3(APT), 동아시아 정상회의(East Asia Summit, EAS)의 성립과 발전과정에서 비 아세안 국가들이 아세안 중심성을 인정하며 제도화가 가능했다.

아세안 중심성에 대한 인정은 아세안 규범의 적용과 확대라는 의미를 갖는다. 사회화(socialization)을 통한 규범의 형성과 공유는 지역협력체의 제도적 정착과 참여 국가들 간 신뢰구축에 중요한 요인으로 작용했다. 그러나 아세안 중심성과 아세안 규범이 진정한 의미에서 수용되고 있는지에 대해서는 여전히 의문이 제기된다. 현실주의적 시각에 따르면 강대국 정치에 대한 약소국의 소극적 대응전략의 산물로 볼 수 있다. 실제 중심성을 인정하는데 그치는 것이 아니라 실행(practice)의 여부가 중요한 문제도 대두되었다. 다양한 현안 대체에 있어 문제 해결 능력의 한계는 아세안 중심성에 대한 중대한 도전이다(Davies 2016).

한반도 평화프로세스는 아세안 중심의 지역주의 확산과 동아시아 지역의 안보 공동체 건설에 중대한 도전이다. 동북아시아에서의 안보협력체의 부재는 주변국과 미국의 복잡한 이해관계에서 비롯되는 영토분쟁, 안보딜레마, 패권 경쟁의 양상을 띤다. 한반도 문제를 비롯한 실제적 안보 위협과 갈등의 탈안보화(desecuritization)는 동아시아 안보협력을 위해 선제적으로 해결 되어야할 조건이다(Wang and Stevens 2021). 아세안의 중립성에 기반한 대화 촉진의 역할은 한반도 평화프로세스를 촉진하는 역할을 할 수 있을 것으로 기대되었다.

아세안 회원국이 남북한 양국 모두와 우호적 관계를 유지하려 노력해오는 과정에서 ARF는 남북

한이 함께 참여하는 다자체제로 기능했다. 싱가포르와 하노이에서 최근 개최된 북미정상회담은 아세안의 평화(대화) 촉진 역할 가능성을 제시했다. 문재인 정부하에서 추진된 신남방정책은 남북한 관계 개선에 대한 적극적인 지지를 도출함을 목표로 했다. 그러나 남북한 관계에 영향을 미치는 북미관계의 경색에 따라 아세안의 역할은 근본적 한계를 가졌다.

이 글에서는 아세안 규범을 중심으로 남북한 대화 촉진과 나아가 동아시아 대화공동체(dialogic community)로서의 가능성을 검토하고자 한다. 남북대화 과정에서 형성된 규범적 특성을 검토하고 이는 아세안 규범 확산을 위한 조건과 아세안의 역할을 제안하고자 한다.

강대국 힘의 정치와 대화

현실주의적 관점에서 힘의 균형과 위협의 균형을 통한 전쟁의 부재가 유지되었으나, 상호신뢰 구축 실패로 인한 안보위협은 지속되었다. 특히, 북한의 핵개발에 따른 한반도 위기는 심화되었다. 남북한 당사국의 대화와 합의는 나름 의미 있는 성과를 도출했지만 실현되지 못하였다. 남한의 정권 변화에 따른 정책 변화로 인해 합의 사항 이행이 제한되고 대화 채널이 단절되는 등 부침을 겪었다. 강대국의 당사자측 이해관계와 안정적 남북 대화 및 신뢰구축 과정의 결여는 한반도 평화프로세스의 걸림돌로 작용해왔다.

현실주의적 시각에서 중재는 비용과 효과 대비 이익이 존재해야한다. 전략적 이익 또는 공동의 이익을 창출해야 한다. 힘의 정치가 갖는 한계는 역사, 문화적 요인에 대한 적절한 가치를 이익으로 환원하는데 어려움이 있다는 것이다. 국제법적 제어를 넘어서는 갈등 당사자 간 상호 간주간적(inter-subjective) 이해에 있어 한계를 가지기 때문이다. 전략적 협상에만 의거한 갈등해결책에서 사회적 합의에 대한 인지와 심리적 거부감이 여전히 장애물로 작동할 수 있다. 무엇보다 대화를 가로막는 심리적 장벽의 극복이 중요하다(Jones 2001, 175).

국제관계에서 중재(mediation)는 평화 프로세스와 분쟁당사국간 협약을 촉진하는 제3자의 역할이 중요하다. 갈등의 중재는 촉진적인 접근을 하는 규범적 행위자와 도구적 행위의 결합이 필요하다. 중재는 지정학과 촉진 역할의 단순 결합을 의미하지 않으며 특정 형태의 이행과 차별적인 규범을 추구하는 소통행위이다(Jones 2001, 172).역사적으로 중재의 시도는 분쟁의 빈도만큼 많다. 중재가 시도될 가능성이 높은 상황은 다음과 같다. 장기적이며 복잡한 분쟁일 경우, 분쟁당사자의 분쟁해결 노력이 교착상태에 있을 때, 추가적 비용 발생을 원치 않을 때, 교착상태를 타개하기위한 협력의 준비가 되어 있을 때이다(Bercovitch 1992, 8).

중재과정에서 대화 촉진자(facilitator)는 종종 약소국 또는 비국가행위자가 역할을 담당하는데 이는 복잡한 현실에 대한 간주간적 이해와 인식의 장벽을 낮춤으로써 대화를 촉진할 것이 기대된다. 갈등 해결을 위한 대화의 장에서 의사소통의 촉진하는 역할을 하는데 이때 분쟁당사자에게 자신의 가치나 의견을 강요하지 않고 양측 당사자에게 친구로 인식되어야 한다. 위협으로 비춰져서는 안되며 양측에 신뢰를 얻어야 촉진자의 역할이 가능하다.

호프만(Mark Hofman)에 따르면 분석적 관계적 공감에 있어서의 중심성(centrality)과 함께 '타자성'(otherness)에 대한 공유가 있어야 한다. 이는 하버마스의 '의사소통 윤리'(communicative

ethics)의 과정과도 유사하다. 그러나 실제 촉진자의 역할은 중재에 대한 의지보다 능력의 한계(inability)에 의해서 제약을 받는다. 이성적 비타협적 태도(rational intransigence)가 발생하며 한계를 지닌다. 의사소통행위의 결과는 새로운 지식과 경험에 의해 언제든지 수정가능하다. 하버마스에 따르면 대화는 전략적 수단으로서의 대화 즉 협상의 성격과 대화 자체가 목적인 것으로 나누어진다. 대화 자체가 목적인 경우에는 대화의 성과에 따라 성패가 가능되지 않으며 대화 자체로 큰 의미가 있다. 아세안의 규범은 비공식적 대화를 촉진함으로써 문제의 해결(problem solving)을 의도하지 않으며 대화를 지속함으로써 신뢰를 구축하는 한편 긴장완화를 통해 사태의 악화를 막아왔다(KIm and Lee 2011).

한반도는 강대국 정치에 의한 분단과 한국전쟁을 통한 분단의 심화를 경험한 상황에서 상호간 불신과 적대적 정책이 쉽게 해소될 수 없었다. 군사적 갈등 가능성은 실존했다. 한 민족으로서의 사회문화적 동질감이 컸지만 남북한 체제 경쟁과 냉전구조는 의미 있는 대화를 제약했다. 특히, 미국은 외부 세력이 아닌 한반도 분쟁과 평화 프로세스에 있어서의 '당사국'의 의미가 있다. 미국과 중국의 '당사국'으로서 이해관계를 갖기 때문에 강대국의 힘의 정치에 기반한 질서는 결과적으로 한반도 긴장완화와 평화에 기여하지 못했다.

아세안 중심성은 아세안 지역협력 네트워크와 중간적 위치(high betweenness)에 기반한 강대국의 인정으로 가능하다(Caballero-Anthony 2014). 아세안의 규범촉진자 또는 지적 리더십을 통해 동아시아 지역내 협의와 의사결정에 대한 인프라와 관념적 기반을 제공할 수 있었다(Stubbs 2014). 즉, 아세안 중심성을 가능하게 하는 것은 물질적 힘이 아니라 규범에 기반한 것이기에 한반도 평화 프로세스에의 기여도 아세안 규범의 활용에 있다. 아세안의 아세안 규범의 형성과 발전과 한반도 평화 프로세스에서의 규범 간 차별을 갖는다. 아세안의 탄생은 냉전 구도 속에서 공동의 이해관계에 기반했다. 그 구성 국가들은 비공산권국가로서 국내 및 지역 차원에서의 공산 위협에 대처하고자 하는 공동의 이해가 있었다. 회원국간 영토 분쟁 등 안보 사안이 없었던 것은 아니지만 인도네시아 수하르토 정권의 출범을 계기로 한 대결정책(konfrontasi)의 폐지는 국가 간 전략적 이질성을 감소시켰다. 역사적 관계 또한 직접적인 전면적 충돌을 경험하지 않은 국가들이었으며 식민지배 이전에 공동의 사회문화적 유산을 공유하고 있었다.

한반도 평화에 있어서 중견국가군인 아세안은 역할을 하고자 하는가? 그렇다면 어떻게 기여를 할 수 있을까? 아세안의 역할에 대한 논의가 미비한 것은 아세안이 당사국이 아니며 그 정치경제력이 제한되었다는 사실에 기반한다. 이에 한반도 대화 과정에서의 드러나 권력(power)정치의 한계를 살피고 아세안의 대화 촉진을 통한 중재 역할의 가능성에 대해 살펴보기로 한다.

남북대화과 규범의 형성

한국전쟁 이후 정전상태에서의 남북한 체제의 발전과정에서 체제경쟁은 피할 수 없는 남북관계의 근간을 형성했다. 남북한 간에 의미 있는 대화나 직접 접촉은 제한되었으며 노골적인 반공 정책과 적대정책이 1970년대까지 중심을 이루었다. 1970년대 데탕트 시기에 접어들고 남북한 힘의 균형이 형성됨에 따라 '선평화 후통일론'이 자리잡으며 남북한 공식 대화가 시작되었다. 1970년 적십자회담에 있는 1972년 최초의 남북한 합의 공식 문서인 7.4 남북공동성명이 발표되었다. 이에 평화적

방법에 의한 통일과 민족대단결 원칙을 제시하였다. 그러나 상호 불신과 상대에 대한 적대적 인식으로 인해 대화는 중단되었다. 이 과정에서 대화 제안은 체제 경쟁의 수단으로 서로 먼저 대화를 제안했다고 주장하는가 하면 대화 중단의 책임을 상대에게 전가했다(송지에 2015).

1974년 박정희는 남북불가침 협정 체결을 제안하기도 했다. 그러나 체제 대결의 구조 속에서 이러한 대화의 진정성을 확보하기 어려웠다. 전두환 정권도 남북최고책임자 상호 방문을 제안하는 등 만남 자체를 강조하였으나 정권의 미약한 정통성 강화를 위한 정치적 수단으로 활용하려는 시도로 풀이되었다(심지연 1999:175). 노태우 정권에서는 냉전 해체의 구조적 재편 속에 북방정책을 추진하는 한편 북한에 대해 1988년 ‘민족자존과 통일 번영을 위한 특별선언’을 통해 민족 ‘공동체’를 강조했다. 이는 후에 한민족공동체통일방안으로 이어진다. 김영삼 대통령 취임사에서 ‘어느 동맹도 민족보다 나올 수 없다’고 강조했다. 북한의 NPT탈퇴 등으로 시작된 핵문제로 인해 한반도 갈등이 심화되었다. 한민족공동체통일방안을 보완한 남북연합단계를 설정하는 등 통일에 대해 적극적인 의견을 표현하였다.

김대중 정부의 햇볕정책은 한반도 긴장해소와 첫 정상회담의 개최 등 남북 대화의 새로운 전기를 마련했다. 노무현 정부에서도 이러한 기조는 계승되었으며 ‘동북아’ 중심론을 통해 평화 체제 구축을 추구하였다. 그러나 이명박, 박근혜 정부에서는 이른바 선 핵무기 포기를 전제로 한 접근을 고집하면서 남북대화과 접촉은 매우 제한되었으며 결과적으로 한반도에서의 핵위기가 증가하였다(표2 참조).

역대 보수 정권하에서 전개된 통일정책과 대북 접근은 경쟁, 무시, 흡수통일을 근간으로 한다. 반면 진보 정권하에서는 기능주의적 접근의 양상을 보였다. 그럼에도 불구하고 역대 정권에서 공통적으로 발견되는 것은 ‘공동체’ 담론이라고 할 수 있다(이정철 2020, 111). 공동체 담론은 남북한의 민족적 특수성을 반영하는 것이다. 힘(power) 개념으로 환원될 수 없는 민족 정체성, 인도적 지원에 대한 지지 등은 남북 관계의 주요 변수로 작용해왔다.

민족공동체 담론과 함께 주목할 것은 노태우 정권부터 동북아 차원의 평화와 나아가 동북아 공동체가 강조되었다는 것이다. 한반도의 평화가 동북아 차원의 평화와 번영에 필수적 요인임을 지적함과 동시에 국제적 지지를 확보하기 위한 명분으로 제시되었다. 동아시아 협력을 적극적으로 추진한 김대중 정부에서도 한반도 문제를 동북아 차원에서 연관시킨 것은 한반도 문제의 본질을 미국을 비롯한 주변 국가의 문제로 파악하고 있음을 보여준다.

남북대화 과정은 협상의 양상을 띠었다. 보수정권하에서는 협상에 있어 선결조건(핵무기 포기)을 내세웠다. 진보 정권의 경우 핵문제 해결을 위한 노력과 함께 대화를 병행함으로써 대화의 보완적 역할에 주목하였다.

역대 남북한 주요 합의 및 선언에서는 내정불간섭, 무력의 불사용, 갈등의 평화적 해결을 주요 원칙으로 제시하고 합의하였다. 이는 한반도의 냉전적 질서 속에서도 주요 남북 규범으로 기능할 수 있는 주요한 기반이었다. 신뢰구축의 중요성에 대해서도 거의 주요 합의문에서 언급하고 있다. 즉, 유엔 회원국으로서 보편적 국제규범과 일치하는 동시에 아세안 규범과 주요 원칙을 함께 공유하고 있는 것이다(표1, 표2 참조). 그러나 주지하다시피 남북한 관계는 합의 이행과정에서의 문제점을 노출하며 다시 원점으로 회귀하는 경향을 보였다.

한반도 평화에 있어 사실상 당사국인 미국의 역할도 중요한 영향을 미쳤다. 불가침 및 평화적 해

결에 대한 강조를 한 바 있지만 북핵위기 고조시(2017) 박근혜-오바마 정부의 한미 양국은 압박을 강조했다. 특히, 한미일 3국 협력에서는 이러한 강경 노선이 더욱 선명해졌다. 중국의 역할도 강조되었다. 큰 틀에서 북핵에 대한 압박을 유지하면서도 문재인 정부는 이러한 국면을 타개하기 위한 대화의지를 표명하고 이에 대한 지지를 이끌어 냈다.

2018년 북미 정상회의에서 항구적이며 공고한 평화체제 구축에 대한 공동 노력을 상호 확인하며 평화와 번영에 대한 염원을 확인되었다. 후속조치는 매우 구체적으로 제시됨. 대화 수준과 참가자 및 분야, 후속조치 대상에 대한 언급을 공동성명에 포함시킴. 그러나 실제 이행에 있어서는 문제를 노출하며 북미, 남북한 관계는 경색되었다.

표 1. 남북한 주요 합의 및 선언문의 합의 사항

년도	합의 /선언	내정불간섭	무력불사용	평화적갈등해결	신뢰구축	핵문제
2000	615남북공동성명				제반분야의 협력과 교류를 활성화하여 서로의 신뢰	
2007	남북관계 발전과 평화협상을 위한 선언	남과 북은 내부 문제에 간섭하지 않으며	불가침의무를 확고히 준수	남북관계 문제들을 화해와 협력, 통일에 부합되게 해결	상호존중과 신뢰 관계. 법률적, 제도적 장치를 정비/대화화와 접촉 적극 추진	평화체제 6자회담
2018	한반도 평화통일과 번영을 위한 판문점선언		일체의 적대적 행위중지 불가침합의 재확인 단계적 군축	한반도의 군사적 긴장 상태를 완화하고 전쟁 위험을 해소 비무장지대실질적인 평화화지대로 전환	굳건한 신뢰	남과북은 완전한 비핵화를 통해 핵 없는 한반도를 실현
2018	9월 평양공동선언					핵위협 없는 평화의 터전
1992	한반도 비핵화에 관한 공동선언					핵에너지를 오직 평화적 목적에 이용.
1993	북미 공동성명	자주권을 호상 존중하고 내정에 간섭하지 않는다		핵무기를 포함한 무력을 사용하지 않으며 이러한 무력으로 위협도 하지 않는다		

출처: 저자 작성

표 2 역대 남한 대통령의 남북관계에 대한 주요 언급

년도	대통령	연설	언급내용
1988	노태우	노태우 대통령 민족자존과 통일번영을 위한 '7.7 특별선언' 노태우 대통령 제43차 유엔총회 연설	민족공동체: 남과 북은 하나의 사회적.문화적.경제적 공동체 불가침 또는 무력불사용에 합의하고 이를 공동으로 선언할 것을 제의

년도	대통령	연설	언급내용
			동북아시아의 평화없이 세계의 평화가 없으며
1995	김영삼	김영삼 대통령 광복절 제50주년 경축사	한반도 평화체제 구축문제는 반드시 남북 당사자 간에 협의, 해결되어야
2000	김대중	김대중 대통령 베를린선언	북한을 해치거나 흡수통일을 추구하지 않는다. 남북이 화해협력하자 한반도의 평화는 우리를 위해서는 물론 동북아의 안정과 세계의 평화를 위해서도 매우 중요
2004	노무현	미국 국제문제협의회(WAC) 주최 오찬 연설	북한이 약속을 이행하고 안하고는 결국 신뢰의 문제
2007		노무현 대통령 제62주년 광복절 경축사	무엇보다 서로 간의 이해와 신뢰를 증진하는 것이 중요하다 동북아시아의 평화와 번영이라는 큰 틀이 성공하지 않고는 한반도의 안정적인 평화가 성공하기 어렵다

출처: 저자 작성

아세안 규범 활용과 한반도 프로세스에서의 아세안 역할

아세안은 냉전 시기 비공산권 국가들의 협의체로 출범하였지만 중립성과 등거리 외교를 원칙으로 삼았다. 역내 회원국 간 내정불간섭의 원칙을 지역적 차원으로 확대하여 아세안을 외부 세력으로부터 자유로운 지역으로 만들고자 노력했다. 협의와 합의를 중심으로 하는 의사결정과정은 특정 국가가 힘을 앞세워 압력을 행사하지 못하도록 하는데 기여했다. 아울러 민감한 사안을 직접적으로 다루기보다 공식 및 비공식 대화 채널을 충분히 활용하여 신뢰구축을 우선적으로 추진했다. 1976년 우호협력조약(TAC)의 체결을 통해 주권 및 영토의 상호존중, 내정불간섭, 무력 불사용 및 갈등의 평화적 해결 등을 아세안 규범으로 발전시켰다. 이러한 전통과 안보분야에서의 신뢰구축의 경험에 기반한 아세안 규범은 냉전 시기 지역의 안정과 평화를 이룩하는데 기여했을 뿐만 아니라 냉전 해체 이후 베트남 등의 회원국을 확대하는데 기여했다.

우호협력조약(TAC)은 아세안 역내 회원국 간 합의에 그치지 않고 대외 관계에서의 아세안의 중심성(centrality)을 강화하는데도 기여했다. 동아시아 차원의 규범으로 확대되었다. 중국이 2003년 TAC를 조인한 것을 계기로 주요 국가들도 조인했다 2005년 아세안은 EAS 출범을 앞두고 이의 가입 조건으로 아세안과 TAC체결을 조건으로 내걸었다. 당시 대테러 등과 관련하여 유사시 군사 작전 등을 계획하고 있던 호주는 EAS 참여 직전까지 TAC의 조인을 미룬 바 있다. 2005년 아세안 주도 EAS의 출범으로 아세안을 중심으로 주요 국가들이 TAC를 조인하는 다자협력의 기반이 형성되었다. 향후 동아시아 안보협력과 신뢰구축이 강화를 위해서는 현실적으로 TAC의 다자화를 통해 EAS차원의 우호협력조약 체결을 목표로 삼을 수 있다.

아세안 규범과 중심성은 북한에게 일방의 편을 들지 않는 신뢰할 수 있는 중재자로 인식된다. 아세안은 북한 일방에 대한 비난보다 한반도 차원의 평화에 대한 지지를 지속적으로 표명해왔다. 북한은 아세안과의 공식적인 대화 관계 수립을 희망하고 있다. 다만 북한에 대한 유엔차원의 제재 결의안 등에 의해 제약을 받고 있지만 아세안 또한 개별적으로는 북한과 정치경제적으로 우호적 관계를 유

지해 왔다. 아세안 회원국 모두는 북한과 외교관계를 수립하고 있으며 인도네시아, 말레이시아, 베트남, 라오스 등은 특히 북한과 전통적으로 우호적인 관계에 있다. 1989년 한-아세안 부문적 대화관계 수립이 그러했듯이 북한과 아세안의 대화관계수립은 북-아세안 관계 발전과 더불어 아세안과 남북한이 동시에 대화의 장을 가질 수 있는 이른바 아세안+2로서도 가능성도 열려있다. 이는 한반도 평화 프로세스를 촉진할 수 있는 보완적 대화의 채널로 기능할 수 있다.

아세안은 1995년 비핵화조약(SEANWFZ)을 체결하여 이미 역내 비핵화를 달성했다. 다만 핵보유국들의 핵무기 선제 불사용에 대한 보장을 하지 않아 미완의 상태로 남아있다. 이를 동아시아로 확대하여 동아시아비핵지대를 선도할 가능성도 모색할 필요가 있다. 즉 아세안, 남북한, 일본이 동아시아 비핵화에 참여하여 지역적 차원의 의무 이행력을 높이는 한편 핵보유국인 미국, 중국, 러시아는 핵무기 선제 불사용을 보장하는 형태이다. 양자간 협상이 갖는 국내정치적 변화에 따른 의무불이행 및 약속 파기 가능성을 줄일 수 있을 것이다.

동아시아 다자협력이 강대국의 경쟁 속에서 제한적으로나마 발전할 수 있었던 것은 아세안 규범과 중심성에 기반했기 때문이다. 한반도 비핵화, 남북한 안정적 대화채널의 확보, 나아가 동아시아 다자협력의 비전 또한 아세안 규범의 확대를 중심으로 동아시아 공동체의 비전을 회복하고 그 중심에 평화를 향한 안보공동체적 비전을 담는 것이 시급하다. 한반도 평화에 따른 결과로서의 후차적으로 추진할 동아시아 다자협력이 아니라 한반도평화를 촉진하는 선행적 과제이다.

참고문헌

- 이정철. 2021. 토론문. 「분단이후 제기된 통일담론에 대한 정리와 성찰」 서울: 통일교육원. 111-120.
- 송지예. 2015. "남북대화 규범의 탄생- 구성주의 시각에서 본 1970년대 남북대화." *한국정치외교사논총* 37 (1):201-234.
- Bercovitch, Jacob. 1992. "The Structure and Diversity of Mediation in International Relations." In *Mediation in International Relations*, edited by Jacob Bercovitch and Jeffrey Z. Rubin. New York: PALGRAVE MACMILLAN.
- Davies, Mathew. 2016. "A community of practice: explaining change and continuity in ASEAN's diplomatic environment." *The Pacific Review* 29 (2):211-233.
- Jones, Deniniol Lloyd. 2001. "Creating Cosmopolitan Power: International Mediation as Communicative Action." In *Critical Theory and World Politics*, edited by Richard Wyn Jones. London: Lynne Rienner.
- Klm, H.J, and P. P. Lee. 2011. "The Changing Role of Dialogue in the International Relations of Southeast Asia." *Asian Survey* 51 (5):953-970.
- Stubbs, Richard. 2019. "ASEAN sceptics versus ASEAN proponents: evaluating regional institutions." *The Pacific Review* 32 (6):923-950. doi: 10.1080/09512748.2019.1611627.
- Wang, Dong, and Friso M. S. Stevens. 2021. "Why is there no Northeast Asian security architecture? - Assessing the strategic impediments to a stable East Asia." *The Pacific Review* 34 (4):577-604. doi: 10.1080/09512748.2019.1702087.

제로잉 관련 최근 해석 및 미국-베트남 반덤핑분쟁 관련 시사점

나희량 (부경대 국제통상학부)

I. 서론

제로잉(zeroing)의 해석에 대한 문제는 최근까지도 WTO 분쟁의 가장 중요한 이슈 중 하나로 지속적으로 논란이 되어왔다.¹⁾ 특히, 상소기구의 제로잉 관련 판결은 WTO분쟁에서 논란이 되어 온 내용을 최종적으로 해결한 것으로 평가되고 있다. 우리나라의 제로잉과 관련된 최근의 분쟁 중 하나인 미국-Washers 분쟁(DS464)은 패널 및 상소기구의 판결과 이행 관련 분쟁 판결까지 종결된 분쟁으로 제로잉과 관련된 WTO의 최종적 판단이 무엇인지 가늠해 볼 수 있는 분쟁사례라고 할 수 있다.²⁾ 본 연구에서는 동 미국-Washers 분쟁에서 채택된 상소기구 보고서의 내용을 중심으로 WTO가 제로잉에 대해 어떻게 해석하고 있는지와 추가적으로 제기될 수 있는 이슈에 대해 살펴본다. 또한, 이를 통해 대미 수출이 급증하고 있고 이에 따라 반덤핑 분쟁 이슈가 쟁점화되고 있는 베트남의 반덤핑 분쟁 특히 제로잉과 관련된 시사점을 도출해 보고자 한다.

최근까지도 제로잉이 1994년 관세 및 무역에 관한 일반 협정(GATT) 제6조의 이행에 관한 협정(Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs

1) 제로잉(Zeroing)은 덤핑수입에 대한 구제조치 중 하나로서 덤핑관세를 산정을 위한 덤핑마진은 수입국가에서 통용되는 정상가격(내수가격)에서 수출가격을 공제하는 방식으로 계산된다. 즉, 수출가격이 내수가격보다 낮은 경우만 덤핑마진으로 산정하고 수출가격이 내수가격보다 높은 경우 발생하는 부의 마진은 마이너스(-)로 계산하지 않고 0(Zero)으로 계산하여 결과적으로 덤핑마진이 높아지도록 계산하는 것을 제로잉(Zeroing)이라고 한다. 제로잉 관행은 덤핑 마진을 인위적으로 끌어올릴 수 있고, 제로잉 방식을 사용하지 않는 경우보다 더 자주 덤핑 마진이 발생하여 반덤핑 관세를 부담할 수 있다. 제로잉은 미국이 전 세계에서 유일하게 사용해온 덤핑마진 계산법으로 수출 가격이 수출국 내수 가격보다 낮으면 그 차이를 근거로 정상적으로 덤핑 마진을 산정하지만 내수보다 수출 가격이 높으면 마이너스로 하지 않고 제로 베이스로 계산해 미국에 수출하는 국가가 불리해진다고 할 수 있다.

2) 한국은 추수감사절 연휴인 블랙프라이데이(Black Friday)에 이루어진 자국산 세탁기의 할인판매를 표적덤핑으로 판단하고, W-T 비교방식으로 덤핑마진을 산정하면서 제로잉하여 약 9~13%의 반덤핑관세를 부과한 미국의 조치가 WTO 규정 위반이라고 주장하며 2013년 12월 WTO에 제소하였다. 패널은 미국의 조치 대부분이 WTO 규정에 위반된다고 하면서도, 표적 덤핑 상황에서 W-W 비교방식과 W-T 비교방식을 결합하여 덤핑마진을 산정할 때에는 W-W 비교방식으로 계산된 중간 덤핑마진 중 음(-)이 마진을 영(0)으로 처리할 수 있다고 판단한 내용의 보고서를 2016년 3월 회람되었다. 이에, 미국과 한국 모두 상소하였고, 상소기구는 최종적으로 상기 패널의 판단을 기각하고 비교방식을 결합하여 덤핑마진을 산정하는 경우에도 제로잉을 할 수 없다고 판결하였다. 하지만 미국은 WTO 판정 이행기간인 2017년 12월 26일까지 아무런 조치를 취하지 않았다. 이에 우리나라 정부는 2018년 1월 미국의 조속한 판정 이행을 유도하기 위해 WTO 분쟁해결기구에 7억 1100만 달러의 양허정지를 신청했다. 양허정지는 상대방 국가에 대해 낮추거나 없앤 관세를 다시 부과하는 것이다. WTO 중재 재판부는 2019년 2월 우리나라 정부가 세탁기 수출 피해액으로 연 8481만 달러(약 953억원) 규모의 피해를 입었다며 미국 수입품에 대해 보복 관세를 부과할 수 있도록 결정했다.

and Trade 1994: 반덤핑협정)에 위반되는지에 대한 여부는 1995년 WTO 출범 이래 WTO 분쟁에서 가장 첨예하고 빈번하게 논쟁의 중심이 된 사안이었다. 1999년 EC가 인도산 침대보(bed linen)에 대한 덤핑마진 계산 시 제로잉을 활용한 데 대하여 인도가 WTO에 제소한 이후, 2021년 7월말 기준 제로잉과 관련하여 총 23건의 분쟁이 제기되었고, 총 12개의 상소기구 보고서가 동 문제를 다루었다.

제로잉에 대한 WTO의 기본적인 판단은 분쟁의 사안이 되는 부분에 있어 지속적으로 제로잉을 금지하는 것이었다. 다시 말해 WTO 분쟁해결기구의 패널과 상소기구는 조사당국이 원심과 재심에서, 가중평균 대 가중평균 비교방식(Weighted average to Weighted average comparison methodology: W-W 비교방식), 거래 대 거래 비교방식(Transaction to Transaction comparison methodology: T-T 비교방식) 및 가중평균 대 거래 비교방식(Weighted average to Transaction comparison methodology: W-T 비교방식)으로 덤핑마진을 산정하며 제로잉하는 것이 모두 WTO 규정에 위반된다는 입장을 일관되게 견지하여 왔다고 할 수 있다.

이 외의 이슈에 대해, 예를 들어 특정 구매자, 지역 또는 기간에 집중적으로 덤핑을 하고 나머지 지역이나 기간에는 덤핑을 하지 않는 소위 ‘표적덤핑’(targeted dumping) 상황에서 W-T 비교방식을 사용하여 덤핑마진을 산정하면서 제로잉하는 것이 반덤핑협정 규정에 위반하는지 여부에 대해서는 제기된 분쟁 사안이 없었기 때문에 오랜 기간 쟁점으로 남아 있었다. 하지만 이 부분에 있어서도 위에서 제시한 미국-Washers 분쟁에서 상소기구가 상소기구 보고서를 통해 2016년 9월 표적덤핑에서의 제로잉 역시 반덤핑협정을 위반한다고 판결하였다.

동 상소기구의 판결로 표적덤핑에서의 제로잉 활용이 WTO협정 위반이라는 명확한 결론이 도출되었다고 할 수 있다. 이는 다시 말해 그동안의 제로잉 관련 판결과 더불어 미완의 부분으로 남아있던 표적덤핑에서의 제로잉도 협정 위반으로 금지된다는 결론에 이르게 됨으로써 제로잉과 관련된 더 이상의 논란을 종식시키는 계기가 될 것으로 기대할 수 있게 되었다고 할 수 있다.

하지만 여기서 주목해야 할 부분은 제로잉과 관련하여 동 상소기구 보고서는 제로잉을 금지하고 있지만 이례적으로 이를 대신할 수 있는 표적덤핑 시 활용 가능한 덤핑마진 산출방안에 대해 제시하고 있다는 점이다. 본 연구에서는 위 미국-Washers 분쟁(DS464)을 중심으로 상소보고서가 제시하고 있는 덤핑마진 산출 방안에 대해 살펴보고 최근 반덤핑 이슈를 둘러싸고 진행된 미국-베트남 간 WTO 분쟁과 관련하여 동 산출 방안이 가지고 있는 의미와 시사점을 제기하고자 한다.

II. US-Washer 분쟁 상소기구 보고서에서 제시한 덤핑마진 기법 해설 및 평가

1. 상소기구 보고서에서 제시한 제로잉 관련 덤핑마진 기법

우선 상소기구 보고서에서 제시한 새로운 덤핑마진 계산법을 살펴보자. 동 분쟁에서 제로잉과 관련한 상소기구 보고서의 내용은 아래와 같다.

The Appellate Body found that the second sentence of Article 2.4(b) allows an investigating authority to establish margins of dumping by applying the W-T comparison methodology only to transactions that constitute the “pattern of export prices which differ significantly among different purchasers, regions or time periods” to the EXCLUSION of “non-pattern transactions” and by dividing the resulting amount by all the export sales of a given exporter or foreign producer. Nevertheless, with respect to the Panel's finding that Korea had failed to establish that the United States' use of “systemic disregarding” under the DPM is inconsistent “as such” with Article 2.4 and the second sentence of Article 2.4(b), the Appellate Body considered that the second sentence of Article 2.4(b) neither permits the combining of comparison methodologies (i.e. W-T for “pattern transactions” and W-W or T-T for “non-pattern transactions”); nor does it allow “systemic disregarding”, whereby an investigating authority conducts separate comparisons for transactions within the “pattern”, under the W-T comparison methodology, and for transactions outside the “pattern”, under the W-W or T-T comparison methodology, and then disregards the latter when they yield an overall negative comparison result. The Appellate Body also considered that the EXCLUSION of “non-pattern transactions” in establishing margins of dumping under the W-T comparison methodology is consistent with the “fair comparison” requirement in Article 2.4. In light of the above, the Appellate Body declared moot the Panel's findings in respect of “systemic disregarding”.

위 내용에서 보듯이 상소기구는 덤핑마진 계산 시 패턴거래(수출가격이 현저히 낮은 거래)와 비패턴거래(수출가격이 정상가격에 비해 낮지 않은 거래)로 구분하여 패턴거래는 W-T 비교방식으로, 비패턴거래는 W-W 또는 T-T 거래방식으로 나누어 계산하는 것은 협정 위반으로 판단하였다. 또한 패턴거래의 W-T 비교방식에서도 제로잉을 사용하는 것은 협정위반으로 판단하였다. 결론적으로 그 어떤 경우에도 ‘제로잉’은 안된다는 것이 상소기구의 판단이라고 할 수 있다.

하지만 위 상소보고서의 내용을 살펴보면 제로잉을 금지하는 동시에 표적덤핑 시 반덤핑협정을 위반하지 않으면서 덤핑마진을 계산하는 방안을 제시하고 있다. 이 방안은 간단히 설명하면 다음과 같다. 상소기구는 표적덤핑 시 덤핑마진 계산 시 패턴거래에서의 덤핑마진만을 인정하고 이를 전체 수출금액으로 나누어 덤핑마진을 구한다면 이는 반덤핑협정 제2.4(b)조 제2문에서 말하는 덤핑마진계산방식으로 인정할 수 있다고 규정하였다.

이는 다시 말하면 수출가격이 낮지 않은 비패턴거래는 덤핑마진 계산 시 아예 제외(exclusion)하는 것이라고 할 수 있다. 이러한 비패턴거래의 제외 방식은 형식적으로는 제로잉과 상관이 없는 것으로 보이지만 실질적으로는 제로잉과 일정부분 동등한 또는 유사한 효과를 가지고 있다고 할 수 있다. 상소기구는 제로잉을 금지하는 대신 그와 동등한 또는 유사한 효과를 낼 수 있는 소위 ‘비패턴거래 제외’ 방식을 제시하고 있는 것이다.

왜냐하면 조사당국이 덤핑마진 계산 시 패턴거래와 비패턴거래로 구분하게 되면 당연히 수출가격이 정상가격에 비해 현저히 낮은 거래는 패턴거래로 분류되고 그렇지 않은 거래(다시 말해 수출가격이 정상가격에 비해 문제가 될 정도로 낮지 않은 거래이거나 더 나아가 수출가격이 오히려 정상가격에 비해 높은 거래도 포함)는 비패턴거래로 구분될 가능성이 크다. 제로잉은 수출가격이 오히려 정상가격에 비해 높은 거래의 경우 덤핑마진이 (-)가 되고 이를 0으로 간주하는 것이므로 비패턴거래를 덤핑마진 계산 시 아예 제외해 버리게 되면 이러한 부의 덤핑마진이 0로 간주되는 경우 자체가 원천적으로 계산에서 제외되기 때문에 비패턴거래에서 덤핑마진이 (+)가 되는 거래가 (-) 되는 부분을 충분히 상쇄할 만큼 크지 않은 한 비패턴거래 제외 방식은 명목상 제로잉이 금지되더라도 실제로는 제로잉과 비슷한 결과를 가져오기 때문이다.

또한, 비록 패턴거래의 경우에 제로잉이 금지되더라도 어차피 패턴거래는 수출가격이 정상가격에 비해 현저히 낮은 거래이기 때문에 대부분의 경우 덤핑마진은 (+)가 되지 (-)가 되는 경우는 극히 적기 때문에 제로잉의 효과는 설사 제로잉이 허용된다 하더라도 실제로는 미미하다고 할 수 있다.

위의 내용을 간단하게 사례로 분석해보면 아래 <그림1>과 <표1>과 같다. 우선 패턴거래와 비패턴거래로 분류하고 제로잉도 허용과 금지로 나누면 아래 4가지의 경우가 가능하다. 총 수출액은 \$1,000으로 가정한다.

- ① 패턴거래+비패턴거래+두 거래 모두 제로잉 허용
- ② 패턴거래+비패턴거래+패턴거래 제로잉 금지+비패턴거래 제로잉 허용
- ③ 패턴거래+비패턴거래+패턴거래 제로잉 허용+비패턴거래 제로잉 금지
- ④ 패턴거래+비패턴거래+두 거래 모두 제로잉 금지
- ⑤ 패턴거래+비패턴거래 제외+패턴거래 제로잉 허용
- ⑥ 패턴거래+비패턴거래 제외+패턴거래 제로잉 금지

<그림1> 덤핑마진 산출 Case I

	패턴거래	비패턴거래
거래A	+\$200	+\$20
거래 B	-\$20	-\$200

<표1> 덤핑마진을 산정 결과 Case I

	패턴거래 A	패턴거래 B	비패턴거래 A	비패턴거래 B	합계	덤핑마진율
①	200	0	20	0	220	22%
②	200	-20	20	0	200	20%
③	200	0	20	-200	20	2%
④	200	-20	20	-200	0	0%
⑤	200	0	-	-	200	20%
⑥	200	-20	-	-	180	18%

수입국의 입장에서는 덤핑마진을 가능한 높게 책정하고자 하는 유인이 존재한다. 따라서 <그림4>에서 패턴거래와 비패턴거래에서 발생하는 덤핑마진은 동일하다. <표4>에서 산출된 덤핑마진율을 보면 6가지 방식 중 ① ‘패턴거래+비패턴거래+두 거래 모두 제로잉 적용’ 방식을 적용하면 덤핑마진율이 22%로 가장 높게 책정되므로 수입국은 ① 방식을 가장 선호할 것이다. 그 다음으로는 ② 패턴거래+비패턴거래+패턴거래 제로잉 금지+비패턴거래 제로잉 허용 방식, ⑤ 패턴거래+비패턴거래 제외+패턴거래 제로잉 허용 방식 모두 20%로 ②, ⑤는 무차별하다. 그리고 ⑥ 패턴거래+비패턴거래 제외+패턴거래 제로잉 금지 방식은 덤핑마진율이 18%로 상당히 높게 나타난다. ③ 패턴거래+비패턴거래+패턴거래 제로잉 허용+비패턴거래 제로잉 금지 방식 및 ④ 패턴거래+비패턴거래+두 거래 모두 제로잉 금지 방식의 덤핑마진율이 각각 2%, 0%로 반덤핑관세를 부과할 수 없다.

위에서 보는 바와 같이 패턴거래의 덤핑마진이 크고 비패턴거래의 덤핑마진이 작을수록 ⑥ 패턴거래+비패턴거래 제외+패턴거래 제로잉 금지 방식은 가장 큰 덤핑마진율의 산출이 가능한 ① 패턴거래+비패턴거래+두 거래 모두 제로잉 허용 방식의 덤핑마진율과 크게 차이가 나지 않게 되는 결과를 가져오게 된다. 그리고 이 경우 비패턴거래를 제외하지 않고 덤핑마진율을 계산하는 방식인 ④ 패턴거래+비패턴거래+두 거래 모두 제로잉 금지 방식의 경우에 비해 오히려 덤핑마진율이 높게 책정됨을 알 수 있다.

따라서 표적덤핑을 의미하는 패턴거래만을 대상으로 덤핑마진율을 산출하고 대신 제로잉을 금지하는 상소기구의 보고서의 제안은 표적덤핑에 대한 반덤핑관세 부과에 무게를 두는 경우 수입국에게 유리한 방식이 될 수 있다. 그렇다면 ⑥ 패턴거래+비패턴거래 제외+패턴거래 제로잉 금지 방식이 WTO에서 공식적으로 인정한 덤핑마진율 산출 방식이라고 한다면 수입국과 수출국에게 주는 시사점은 다음과 같다.

먼저 수입국의 입장에서 볼 때 표적덤핑으로 의심될 만한 거래가 다수인 동시에 비패턴거래에서 부(-)의 덤핑마진이 큰 거래가 많을 경우 패턴거래만을 대상으로 덤핑마진율을 산출하는 ⑥ 패턴거래+비패턴거래 제외+패턴거래 제로잉 금지 방식은 유용하게 활용될 수 있다. 하지만 이 방식이 활용되기 위해서는 우선 패턴거래와 비패턴거래를 적절하게 분류할 수 있는 정교한 덤핑마진율 산출 방식이 전제되어야 한다. 현재까지는 미국이 패턴거래와 비패턴거래로 나누어 덤핑마진율을 산출하는 방식을 운영하고 있다.

현재 운용 중인 방식은 소위 가격차이분석법(Differential Pricing Methodology: DPM)이라

고 할 수 있다. 2013년 3월 4일부터 적용된 동 분석법은 모든 반덤핑조사 원심과 재심에서 덤핑조사 청원자의 별도 요구가 없는 경우에도 상무부가 표적덤핑 분석을 할 수 있도록 하는 내용을 포함하는 가격의 차이를 Cohen's d Test를 사용하여 분석하고 덤핑 여부를 판단한다. 이것은 기존 반덤핑 분쟁에서 W-W 비교방식 또는 T-T 비교방식으로는 덤핑마진을 산정할 때 제로잉을 금지한 WTO의 결정을 회피하기 위한 것으로 미국이 제로잉을 사용할 수 있는 유일한 가능성인 제2.4(b)조에 규정된 표적덤핑 상황에서 W-T 비교방식으로 덤핑마진을 산정하는 방안이었다.

실제 2007년 이후 미국이 반덤핑조사에서 표적덤핑 상황을 적용하는 빈도가 높아진 것을 알 수 있다.³⁾ 또한 미국 상무부도 표적덤핑 관련 규정을 정비하였다. 미국은 19USC§1667f-1(d)(1)(B)조항을 통해 표적덤핑을 규정하는 반덤핑협정 제2.4(b)조를 이행하는 것으로 간주하였다.⁴⁾ 상무부는 상무부령(regulation)에 따라 동 조항을 이행하였는데 표적덤핑 상황을 보다 수월하게 적용할 수 있는 새로운 규정을 도입하기 위하여 상무부는 2008년 12월에 동 법령을 개정하였고 2012년 2월 이를 재개정하였다. 2008년에 도입된 표적덤핑 분석법은 아랍에미리트 및 중국산 못에 대한 반덤핑조사에 처음 적용되어서 Nails Test라고 하고, 이를 2012년에 개정한 분석법은 Nails II라고 하였는데, 한국산 세탁기에 대한 반덤핑조사 원심에 후자가 적용되었다. 이후 2013년부터는 현재의 DPM 방식이 사용되고 있다.

2. 평가 및 전망

제로잉이 효과를 내기 위해서는 필히 복수의 수출거래가 필요하고, 복수의 수출거래를 묶지 않고(즉 평균하지 않고) 개별로 보아야 한다. 여기서 수출거래를 개별로 두는 계산 방식으로 틀을 바꾸어야 소위 제로잉은 효과를 낸다. 그래서 제2.4(b)조의 제2문이 가중평균 정상가격과 개별수출가격 간의 비대칭적 비교를 허용하고 있다고 할 수 있다.⁵⁾

3) 미국 상무부는 1995년 1월 1일부터 2006년 12월 31일까지 총 376건의 반덤핑조사 중 4건에서 표적덤핑을 적용하였는데, 2007년 1월 1일부터 2012년 12월 31일까지는 총 93건의 조사 중 37건에서 이를 적용하였다. US Department of Commerce, the Anti-Dumping Investigation Database, <http://www.doc.gov>(2016년 2월 15일 방문).

4) 동 조항은 표적덤핑을 아래와 같이 규정하는 바, 사실상 그 내용이 반덤핑협정 제2.4(b)조와 동일하다. The administering authority may determine whether the subject merchandise is being sold in the United States at less than fair value by comparing the weighted average of the normal values to the export prices (or constructed export prices) of individual transactions for comparable merchandise, if, (i) there is a pattern of export prices (or constructed export prices) for comparable merchandise that differ significantly among purchasers, regions, or periods of time, and (ii) the administering authority explains why such differences cannot be taken into account using a method described in paragraph (1)(A)(i) or (ii).

5) 제2.4(b)조 제1문. 제4항의 공정비교를 규율하는 규정에 따라 일반적으로 조사기간 동안의 덤핑마진의 존재를 가중평균 정상가격과 모든 비교가능한 수출거래가격의 가중평균과의 비교에 기초하거나 또는 각각의 거래에 기초한 정상가격과 수출가격의 비교에 의하여 입증된다. (W-W비교 또는 T-T비교, 대칭비교)
제2.4(b)조 제2문. 당국이 상이한 구매자, 지역, 또는 기간별로 현저히 다른 수출가격의 양태를 발견하고, 가중평균의 비교 또는 거래별 비교 사용으로 이러한 차이점이 적절히 고려될 수 없는 이유에 대한 설명이 제시되는 경우에는 가중평균에 기초하여 결정된 정상가격이 '개별' 수출거래가격에 비교될 수 있다. (W-T

따라서 비대칭비교는 다분히 표적덤핑을 염두에 두고 있다고 할 수 있다. 표적덤핑은 특정의 구매자, 지역, 또는 기간을 표적으로 하여, 저가수출(덤핑)하고 비특정의 구매자, 지역, 또는 기간에는 덤핑하지 않는 경우(산수로 말하면 ‘음(-)’의 덤핑마진이 나오는 경우)를 말한다. 하지만 비대칭비교의 경우에도 제로잉이 금지되게 되면 표적덤핑에 대한 적절한 반덤핑관세 부과가 곤란해질 수 있다. 이러한 딜레마를 해소하기 위한 방안이 위에서 상소기구가 제시한 ⑥번 방식인 제로잉 금지와 더불어 비패턴거래 제외 방식이라고 할 수 있다.

미국 이외 국가의 비패턴거래 제외 방식 적용으로 덤핑마진의 인위적 상승이 가능하게 되었다. 지금까지 미국을 제외한 국가의 조사당국은 제로잉의 사용을 금기시켰다. 이것이 WTO에서 허용되는지 여부가 불분명했기 때문이었다. 그래서 제로잉 이슈가 나온 이래로 미국을 제외한 나라의 반덤핑관세 조사에서는 덤핑마진 계산은 대칭비교에 한정했다.

그러나 이번 상소기구 보고서의 비패턴거래 제외 방식 제시를 통해서 모든 회원국은 요건만 맞으면 비대칭비교를 쓸 수 있고 비대칭비교를 통해서 나온 덤핑마진은 동일한 조건의 대칭비교(W-W)하의 덤핑마진에 비해서 커지게 된다. 조사당국에게는 불확실성의 세계에서 확실성의 세계로 접어들게 되었고, 반대로 수출자의 입장에서는 나름 확실성의 세계에서 불확실성의 세계에 놓이게 된 측면이 있다.

또한, 위에서 본 바와 같이 DPM 방식에 있어서 패널과 상소기구 모두 현재의 방식은 WTO 협정을 위반이라고 판단하고 있다. 하지만 이후 미국이 현재의 DPM 방식을 수정 또는 개정하여 이러한 위반과 관련된 부분을 보완하여 표적덤핑에 대한 분석을 시행할 경우 위의 비패턴방식 제외 방식이 실제로 WTO 협정을 위반하지 않을 수 있고 표적덤핑에 대한 덤핑마진을 산출하는 방식이 될 수 있을 것이다.

이는 미국에게만 유리한 것이 아니라 실제로 표적덤핑이 많이 이루어지는 경우 어떤 나라도 동 방식을 채택, 적용할 수 있다. 따라서 상소기구가 제시한 비패턴거래 제외 방식은 제로잉을 금지하는 동시에 표적덤핑을 걸러낼 수 있는 나름대로의 고육지책으로 평가된다고 할 수 있다.

물론 표적덤핑을 어떻게 구별해낼지에 대한 계량화된 그리고 일반화된 모형이 아직 없다는 점, 설명의무에 대해서 약간의 이견이 있을 수 있다는 점 등이 아직 해결해야 할 과제로 남아 있다. 하지만 상소기구의 판단으로 반덤핑협정 제2.4조 제2문 전체에 대한 명확한 개념이 확립되었다고 볼 수 있기 때문에 표적덤핑을 구분하기 위한 표준모델은 큰 논란의 여지없이 논의되고 제시될 수 있다.

III. 미국-베트남 반덤핑 분쟁 사례 분석 및 시사점

위에서는 최근 한국과 미국 간 분쟁사례인 US-Washer 분쟁을 중심으로 제로잉에 대한 WTO 패널 및 상소기구의 판결의 내용과 의미를 분석하였다. 본절에서는 향후 그 사례가

비교, 비대칭비교)

증가하고 있는 베트남-미국 간 분쟁에서 베트남이 보다 적극적이고 효율적으로 반덤핑분쟁 특히 제로잉 관련 분쟁에서 위 내용을 활용할 필요성 및 방안들을 제기하기 위해 베트남의 최근 제소사례에 대해 좀 더 구체적으로 살펴보고자 한다.

WTO 분쟁은 당사국들의 국가적 역량, 대상 상품, 대외 협상력 등 다양한 변수들에 의해 그 결과가 달라질 수 있는 여지가 있다. 따라서 불리한 여건이라 하더라도 국가적 차원의 관심과 열의를 가지고 분쟁에 참여한다면 불공정 무역행위로 인한 불이익을 최소화할 수 있다. 베트남은 2006년에서야 WTO에 가입하였고 WTO 분쟁의 경험도 거의 전무한 불리한 여건 속에도 불구하고 미국의 베트남 産 수입냉동새우에 대한 반덤핑관세에 대해 2010년(DS404), 2012년(DS429) 두 번의 제소를 통해 모두 승소 판결을 이끌어냈다. 그리고 이후 동 반덤핑 분쟁과 거의 유사한 사례로서 2018년 이후 베트남 産 냉동생선살(fish fillet)에 대한 미국의 반덤핑 분쟁(DS536)도 진행 중인데 기존 2020년 초 패널보고서 판결이 예정되어 있었으나 코로나19로 인해 패널보고서의 회람이 연기된 상황이다. 이 분쟁에서도 베트남의 승소가 예측되고 있다는 측면에서 미국 제로잉 관련 베트남의 대응 관련 적절한 사례라고 할 수 있다.

베트남과 미국 간 냉동새우 및 냉동생선살 반덤핑 관련 WTO 분쟁 그 핵심에는 베트남의 시장경제국지위 부여 문제와 더불어 제로잉에 대한 이슈가 존재한다. 미국은 WTO의 제로잉 금지의 원칙을 거부하고 여전히 제로잉을 반덤핑관세율 산정에 활용하고 있고 이는 베트남에 대해서도 예외가 아니었다고 할 수 있다. 2009년 미국이 베트남 産 수입냉동새우에 대해 반덤핑관세 부과를 연장한다고 발표하면서 촉발되었다. 미국은 베트남의 새우 수출량의 절반 이상을 차지하는 가장 큰 시장으로 베트남은 반덤핑관세로 인한 피해가 클 수밖에 없다.

베트남은 이미 이전부터 미국의 반덤핑조치, 특히 제로잉에 대해 반발해 왔다. 하지만 WTO 가입 이전에는 양자 간 협상 외에는 뚜렷한 해결방안을 찾지 못한 채 반덤핑관세를 감수해 올 수 밖에 없었다. 하지만 베트남은 2006년 WTO 가입 후 다자적 차원의 WTO 분쟁해결절차의 활용이 가능해지자 미국의 반덤핑조치에 대해 적극적으로 대응하기 시작한 것으로 보인다. 베트남은 아직 시장경제국지위조차 인정받지 못한 개발도상국인 베트남 産 새우수입에 대하여 징벌적 성격의 반덤핑관세를 부과하기로 한 결정은 전형적인 보호무역조치라고 비난하였다. 이러한 성격은 동 분쟁이 어느정도 마무리되는 시점에서 시작된 냉동생선살 반덤핑분쟁에서도 크게 바뀌지 않았다고 할 수 있다.

세부적으로 냉동새우 분쟁에서 제로잉과 관련된 내용을 살펴보면 패널 및 상소기구는 미국이 반덤핑관세율의 산정 시 소위 zeroing(제로잉) 방식을 적용한 것은 WTO의 반덤핑협정의 규정을 위반한 것이라고 판단하였다. 패널은 미국이 덤핑률을 산정할 때 동일한 품목이라도 덤핑 판정을 받은 품목의 평균치만을 반영하는 방식은 문제가 있다고 판결하였다. 즉 이러한 산정방식은 WTO 반덤핑협정에 따라 “비교 가능한 모든 상품” 가격의 평균값을 채택하라는 규정을 위반한 것이라는 것이다. 이에 따라 패널은 미국은 WTO 반덤핑협정과 부합하는 해결방안을 제시해야 한다고 권고하였다.

최근의 냉동생선살 분쟁의 경우에도 위와 같은 상황이 그대로 반복되고 있는 것으로

보인다. 현재로서는 패널 및 이후 상소가 진행된다면 상소기구에서도 마찬가지로 동일한 품목이라도 덤핑 판정을 받은 품목의 평균치만을 반영하는 방식은 문제가 있다고 판결할 여지가 크다고 할 수 있다.

하지만 지금까지 WTO에서의 제로잉에 대한 판결이 베트남에 유리하게 내려졌다 하더라도 미국이 향후 위에서 논의한 비패턴거래에 대한 제외 및 패턴거래에 대한 제로잉 금지 방식을 반덤핑관세율 산정을 위한 방식으로 새롭게 도입한다면 그 결과는 베트남에 유리하다고만은 할 수 없을 것이다.

만약 베트남의 경우가 위에서 예시로 제시했던 4가지 사례 중 만약 네 번째 사례로 제시했던 것과 유사한 사례가 된다면 다시 말해 위에서 보는 바와 같이 패턴거래의 덤핑마진이 크고 비패턴거래의 덤핑마진이 작을수록 ⑥ 패턴거래+비패턴거래 제외+패턴거래 제로잉 금지 방식은 가장 큰 덤핑마진율의 산출이 가능한 ① 패턴거래+비패턴거래+두 거래 모두 제로잉 허용 방식의 덤핑마진율과 크게 차이가 나지 않게 되는 결과를 가져오게 될 수 있다. 그리고 이 경우 비패턴거래를 제외하지 않고 덤핑마진율을 계산하는 방식인 ④ 패턴거래+비패턴거래+두 거래 모두 제로잉 금지 방식의 경우에 비해 오히려 덤핑마진율이 높게 책정될 수도 있다.

따라서 표적덤핑을 의미하는 패턴거래만을 대상으로 덤핑마진율을 산출하고 대신 제로잉을 금지하는 상소기구의 보고서의 제안은 표적덤핑에 대한 반덤핑관세 부과에 무게를 두는 경우 수입국에게 유리한 방식이 될 수 있다.

다만 베트남의 대미수출의 경우 패턴과 비패턴의 비중이 실제로 얼마나 되는지 그리고 각각의 덤핑마진율의 크기가 얼마나 되는지 구체적인 자료를 확인할 수 없는 상황에서는 그 유불리를 단정하기는 어렵다고 할 수 있다. 하지만 그렇다 하더라도 비패턴 거래 제외(exclusion) 및 패턴 거래에 대해서만 제로잉을 금지한 채 반덤핑관세율 산정 및 부과라는 방식은 비록 그것이 제로잉이라는 구체적인 용어로 표현되지 않았을 뿐 그 구체적인 관련 자료를 들고 있는 미국이 언제든지 자국에 유리하게끔 활용할 수 있다는 점은 부인할 수 없다. 베트남이 대미 수출에 있어서 그 동안 원칙적으로 제로잉 금지라는 WTO의 판결을 근거로 미국의 제로잉을 활용한 반덤핑관세 부과에 대해 WTO 분쟁해결제도를 활용해 성공적으로 반덤핑 관세의 부과에 대해 제동을 걸 수 있었다.

하지만 앞으로는 언제든지 이러한 제로잉 금지의 효과가 실제적으로 무력화될 수 있다는 점에서 특히 대미 수출 비중이 높은 베트남에게 있어서는 크게 우려해야 할 상황이라고 할 수 있다. 미국의 반덤핑관세율 산정 시 그동안의 방식 대신 상소기구가 제시한 비패턴 방식 제외(exclusion)방식을 채택할 경우를 대비한 사전적인 정책적 대응방안이 마련되어야 할 것이다.

우선 베트남은 표적덤핑이 적용될 수 있는 패턴거래의 가능성을 줄여가는 노력이 필요할 것이다. 표적덤핑은 특정의 구매자, 지역, 또는 기간을 표적으로 하여, 정상가격에 비해 저가수출(덤핑)하고 비특정의 구매자, 지역, 또는 기간에는 덤핑하지 않는 경우(산수로 말하면 '음'의 덤핑마진이 나오는 경우)가 해당된다. 따라서 베트남 정부는 관련 기업들의 수출 시 표적덤핑에 해당될 수 있는 거래에 대해 사전적인 모니터링과 관리를 통해

미국의 표적덤핑에 대한 반덤핑관세 부과를 최소화할 필요가 있다.

둘째, 베트남과 미국 간 WTO 분쟁은 새우라는 동일한 품목과 반덤핑협정 위반이라는 동일한 제소 사항에 대해서도 이례적으로 두 차례의 제소를 연이어 제기함으로써 제소 당사국인 베트남의 협상력을 극대화하고 유리한 결과를 이끌어 낼 수 있다는 가능성을 보여주었다. 이러한 경험은 2018년 냉동생선살 수출 관련 반덤핑분쟁에도 이어지게 되는데 베트남은 최대한 WTO 분쟁해결제도의 잇점을 활용하여 미국의 제로잉을 비롯한 반덤핑 부과에 대해 보다 적극적으로 법리적 다툼을 제기할 수 있어야 할 것이다.

셋째, 제로잉은 미국이 유일하게 시행하고 있는 덤핑관세율 산정 방식으로 베트남의 제소 전에도 이미 다른 나라들과의 20여 건이 넘는 제로잉 관련 WTO 제소가 진행되어 왔다. 그리고 WTO 패널 및 상소기구의 판정은 지속적으로 미국의 제로잉 관행은 WTO 반덤핑협정 위반이라고 판정하였다. 따라서 제로잉은 WTO 협정위반이고 이에 대해 제소했을 때 승소의 가능성이 상당히 높다는 것이 이미 알려져 있는 상황이었다. WTO 초년생인 베트남의 입장에서는 미국을 상대로 제소 자체가 부담스러울 수 있을 것이다. 하지만 제로잉 방식의 반덤핑관세부과로 인한 국내산업의 경제적 불이익이 상당히 크고 또 그 승소의 가능성이 크다는 점에서 WTO 제소를 통해 그 불이익을 최소화할 수 있는 충분한 여지가 있다.

따라서 베트남은 그 동안 축적된 다양한 WTO 분쟁과 분쟁해결 사례들을 면밀히 분석하고 그 활용 및 승소 가능성을 객관적인 측면에서 검토해 볼 필요가 있다. 베트남은 이러한 WTO 분쟁과 관련된 정보 및 데이터가 질적, 양적으로 구축됨으로써 현재 또는 미래의 유사한 분쟁사례에 대해 WTO 분쟁해결절차를 활용한 효율적이고 적절한 대응이 가능할 것이다. 패널이나 상소기구는 원칙적으로 사안에 적용 가능한 모든 쟁점을 심리하는 것이 아니라 제소 당사국이 심리에 회부한 쟁점에 대해서만 판단한다. 따라서 제소국은 위반 사항 또는 쟁점 사항과 관련하여 이를 입증할 충분한 사실근거와 법리적 검토를 전제로 제소에 만전을 기할 필요가 있다.

넷째, 베트남은 WTO 분쟁 시 비슷한 이해관계를 가지고 있는 다른 국가들과의 협력이 필요하다. 반덤핑 관련 분쟁, 특히 향후 비패턴방식 제외방식은 베트남뿐만 아니라 대미 수출비중이 높은 한국, 중국 등을 포함한 아시아 국가들에게 거의 동일하게 적용될 가능성이 크다. 따라서 이들 국가들과의 사전적, 사후적 협력 및 공조는 미국과의 협상력에서 우위를 점하고 또 패널 및 상소기구의 판결에 있어서도 유리한 조건을 형성할 수 있었던 것으로 보인다. 특히 제로잉의 경우 중국, 인도 등 개도국들이 큰 관심을 가지고 있는 사항으로 이들 주요 개도국들의 참여는 WTO 분쟁에서 유리한 판결을 가져오는 데 적지 않은 역할을 할 수 있다. 따라서 베트남은 관련 분쟁 발생 시 비슷한 이해관계를 가진 다른 회원국들과의 협력을 통해 상대국에 대한 협상력을 증대시킬 수 있고 패널 및 상소기구의 판결 시 보다 유리한 조건을 형성할 수 있을 것이다.

마지막으로 아세안은 2015년 말 아세안경제공동체의 출범 등 향후 역내경제통합이 가속화되고 역내의 생산공정 및 분업화가 더욱 진전되어 역내의 가치사슬이 보다 정교하고 공고하게 연결되어갈 것으로 보인다. 따라서 WTO 분쟁의 경우에도 개별국가가 제소 및

피소될 경우 그 영향이 당사국으로 한정되는 것이 아니라 지역전체 차원에서 영향을 미칠 가능성이 커지고 있다. 예를 들어 위에서 살펴본 베트남의 새우와 관련된 제소의 경우에도 아세안 국가들 중 새우, 생선 등의 1차 식품상품의 수출 비중이 큰 태국, 캄보디아 등에게는 중요한 통상 이슈가 될 것이다. 따라서 아세안 국가들 간의 긴밀한 협력 및 정보공유, 공동연구 등의 필요성이 증대할 것으로 보인다. 이에 대한 역내 차원의 정책적 지원과 관심이 요구된다고 할 것이다.

IV. 결 론

위에서 본 바와 같이 DPM 방식에 있어서 패널과 상소기구 모두 현재의 방식은 WTO 협정을 위반이라고 판단하고 있다. 하지만 이후 미국이 현재의 DPM 방식을 수정 또는 개정하여 이러한 위반과 관련된 부분을 보완하여 표적덤핑에 대한 분석을 시행할 경우 위의 비패턴방식 제외 방식이 실제로 WTO 협정을 위반하지 않을 수 있고 표적덤핑에 대한 덤핑마진을 산출하는 방식이 될 수 있을 것이다.

이는 미국에게만 유리한 것이 아니라 실제로 표적덤핑이 많이 이루어지는 경우 어떤 나라든 동 방식을 채택, 적용할 수 있다. 따라서 상소기구가 제시한 비패턴거래 제외 방식은 제로잉을 금지하는 동시에 표적덤핑을 걸러낼 수 있는 나름대로의 고육지책으로 평가된다고 할 수 있다.

물론 표적덤핑을 어떻게 구별해낼지에 대한 계량화된 그리고 일반화된 모형이 아직 없다는 점, 설명의무에 대해서 약간의 이견이 있을 수 있다는 점 등이 아직 해결해야 할 과제로 남아 있다. 하지만 상소기구의 판단으로 반덤핑협정 제2.4조 제2문 전체에 대한 명확한 개념이 확립되었다고 볼 수 있기 때문에 표적덤핑을 구분하기 위한 표준모델은 큰 논란의 여지없이 논의되고 제시될 수 있다.

비대칭비교는 다분히 표적덤핑을 염두에 두고 있다고 할 수 있다. 표적덤핑은 특정의 구매자, 지역, 또는 기간을 표적으로 하여, 저가수출(덤핑)하고 비특정의 구매자, 지역, 또는 기간에는 덤핑하지 않는 경우(산수로 말하면 ‘음’의 덤핑마진이 나오는 경우)를 말한다. 하지만 비대칭비교의 경우에도 제로잉이 금지되게 되면 표적덤핑에 대한 적절한 반덤핑관세 부과가 곤란해질 수 있다.

이러한 딜레마를 해소하기 위한 방안이 제로잉 금지와 더불어 비패턴거래 제외 방식이라고 할 수 있다. 미국이외 국가의 비패턴거래 제외 방식 적용으로 덤핑마진의 인위적 상승이 가능하게 되었다. 지금까지 미국을 제외한 국가의 조사당국은 제로잉의 사용을 금지시켰다. 이것이 WTO에서 허용되는지 여부가 불분명했기 때문이었다. 그래서 제로잉 이슈가 나온 이래로 미국을 제외한 나라의 반덤핑관세 조사에서는 덤핑마진 계산은 대칭비교에 한정했다.

그러나 이번 상소기구 보고서의 비패턴거래 제외 방식 제시를 통해서 모든 회원국은 요건만 맞으면 비대칭비교를 쓸 수 있고 비대칭비교를 통해서 나온 덤핑마진은 동일한

조건의 대칭비교(W-W)하의 덤핑마진에 비해서 커지게 된다. 조사당국에게는 불확실성의 세계에서 확실성의 세계로 접어들게 되었고, 반대로 수출자의 입장에서는 나름 확실성의 세계에서 불확실성의 세계에 놓이게 된 면이 있다. 향후 대미 수출 급증이 예상되는 베트남은 이러한 불확실성이 더욱 커지게 되었다고 볼 수 있고 이러한 불확실성을 해결하기 위해 미국 반덤핑 산정 방식에 대한 지속적인 모니터링, 패턴거래를 최소화하기 위한 대미 수출 관련 기업들에 대한 정책적 지원 및 관련된 국가들과의 국제적 협력 및 공조 등 정책적 노력과 방안이 필요할 것으로 보인다.

1. 머리말

현대사에서 한국과 베트남은 전쟁을 통해 직접적인 관계를 맺었고 현실적 측면에서 수교서명 이후 양국 관계는 놀랄 만한 진전을 이루었다. 양국 관계의 전개가 전쟁의 역사적 문제에서 벗어날 수 있을까? 그리고 과연 베트남 사람들이 완전 ‘과거 덮어두기’를 했는가? 이 글은 기존에 조사했던 자료(베트남국립자료센터-Trung tâm lưu trữ quốc gia의 1차 자료, 신문자료, 논문 등)와 대중 매체(신문, SNS 등)를 통해 베트남 사람이 과거 한국의 참전 문제에 대해 어떠한 인식과 기억이 있는지를 밝힐 것이다.

2. 베트남 전쟁 시기 베트남의 대(對) 한국 인식

베트남 전쟁 시기 한국에 대한 베트남의 인식은 베트남민주공화국(이하 북베트남)과 베트남공화국(이하 남베트남)의 인식으로 나눌 수 있다.

구체적으로, 전시 북베트남은 한국이 미국의 용병으로 베트남전에 참전한 국가였으며 북베트남의 대(對) 한국 인식은 적에 대한 인식이었다. 반대편에서 보았기 때문에 한국에 대한 북베트남의 인식은 대체로 부정적이었다. 북베트남은 한국군을 “남조선군(lính Nam Triều Tiên)”이라고 부르며 한국군인이 전투에서 용감하지만 잔인하고 베트남 남부지방에서 많은 범죄를 저질렀고 특히 농촌 지역에서 많은 학살을 일으켰다고 보았다. 이러한 부정적 시각을 당시 북베트남의 공식적인 신문¹⁾과 문학작품을 통해서도 확인할 수 있다. 대표적으로 판뜨(Phan Tú)²⁾ 작가의 소설인 “먼과 나(Mãn và tôi)”에서는 한국군이 사악한 군대로 묘사되며 베트남 사람들의 삶을 힘들고 비참하게 만들었던 것으로 보인다.³⁾ 이처럼 북베트남의 인식에서 한국이 미국의 용병으로써 전쟁의 주범이 아니었고 따라서 전쟁 시기 한국군에 대한 이미지는 일색(一色)이면서 단조로웠다.

남베트남의 경우에는 1950년대 후반부터 반공주의라는 공통점을 바탕으로 형성된 한국과 남베트남 관계는 다른 국가들과 비교하여 이념적으로 제일 가까운 우방국이었다. 그

1) Báo Quân đội Nhân dân, 24.05.1966, “Quân Pac-Chung-hi vừa tàn ác, vừa bạc nhược”.

2) 판뜨(Phan Tú) (1930-1995)는 베트남 중부 빈딘(Bình Định)성 출신, 베트남전쟁에 대한 유명한 소설가로 알려진다. 그는 1961년 월북해서 1961 하노이종합대학교(현 하노이인문사회과학대학교)에서 공부를 마친 이후 다시 남쪽에 돌아가서 베트남인민군의 ‘문예단’에서 활동했다.

3) Võ Văn Nhơn, “Hình ảnh người lính Hàn Quốc trong văn học Việt Nam”, Báo Văn nghệ Quân đội, 25.09.2019. http://vannghequandoi.com.vn/binh-luan-van-nghe/hinh-anh-nguoi-linh-han-quoc-trong-van-hoc-viet-nam_9887.html (검색일: 2021.08.01.)

리고 한국과 남베트남의 관계는 1960년대 중반에 한국의 남베트남 파병으로 긴밀해졌다. 남베트남과 한국정부의 긴밀한 관계에도 불구하고 당시 둘 사이에는 많은 문제가 존재했다. 경제적으로 한국은 대남베트남 수출 증가로 막대한 경제적 이득을 얻었고 당시 한국의 경제 발전 및 사회 변화에 중요한 영향을 미쳤다. 하지만 실제로 남베트남 상품이 한국에 수출된 사례는 거의 없었으며, 그 결과로 나타난 무역 불균형 문제가 있었다. 게다가 남베트남에서는 파월된 ‘어글리 코리안’과 같은 문제가 발생하면서 남베트남의 지방정부와 국민들은 불만을 표출했다. 예시로 1967 초 한국이 후방요원을 대량으로 남베트남에 보낸다는 계획 발표했을 때 남베트남 언론들은 한결같이 의아하다는 논조로 이를 꺼려 했고 남베트남정부 당국자는 한국대사관에 해명을 요구하기도 했다 또한 인천 시와 퀴논(Quy Nhon)시가 자매결연을 맺은 소문이 떠돌자 퀴논시는 “한국인 도시처럼 변화할 것”이라고 걱정하는 여론으로 결연을 포기했다.⁴⁾

특히 남베트남 국민은 당시 파월 한국군의 행실 문제를 인지하고 있었던 것이다. 당시 사이공(Sài Gòn) 소재 국립행정연구원(Học viện Quốc gia hành chính)에서 발행된 학위논문은 극우반공의식을 가진 한국군이 공산군의 영향 지역에 거주하는 베트남인들과 접촉했을 때 이 극 단성을 표출했고, 결과적으로 베트남인들을 고문 또는 살해하는 경우가 발생했다는 것이었다.⁵⁾ 해당 연구에서는 한국의 참전으로써 양국 관계가 더욱 발전했지만, 다른 측면으로는 한국군과 베트남인들 사이의 ‘오해’가 생겼다고 주장하였다.

한편, 남베트남은 일부 지역에서 발생 한 파월 한국군의 민간인 학살 문제에 불만을 가지고 있기도 하였다. 발굴된 남베트남의 사료에 따르면, 1967년~1970년 한국군에 의해 가족을 잃었다고 소송을 제기한 남베트남인들이 있었다.⁶⁾ 한국군의 민간인 학살 문제와 관련해서 당시 남베트남의 문학 작품에서도 확인할 수 있다. 한국 군인을 용병으로 오로지 돈만을 위해서 쓰고 그들을 두려움 없이 민간인을 죽이는 야만적인 군인으로 묘사한 남베트남 작가들이 있었다. 물론 이와 같이 한국군에 호감을 표한 남베트남 작가도 있었으며 대표적으로 응우옌르영(Nguyễn Lương) 작가는 ‘내 이야기(Câu chuyện của tôi)’ 소설에서 주인공의 집을 자주 방문한 친절 한 한국 군인에 대한 이야기를 썼다.⁷⁾

이상의 정황을 종합해보면 베트남 전쟁 시기 베트남의 대 한국 인식은 적과 동맹에 대한 이중적인 측면이 있었다. 주목 받은 점은 남과 북베트남 모두가 당시 일부 지역에서 발생 한 파월 한국군의 민간인 학살 문제를 인지하고 있었던 것이다.

3. 현재 베트남에서 한국의 참전에 대한 기억의 역린(逆鱗)

베트남 전쟁이 종결된 이후 이념의 장벽에 갇혀 한국과 베트남의 관계가 진전되지 못하다가 1992년에 양국은 외교관계를 수립했다. 양국의 관계는 수교 20년을 맞이까지 비

4) 『동아일보』 1967년 월 일 .

5) Nguyễn Thị Ngọc Oanh, “Chính sách đối ngoại của Đại Hàn”, Sài Gòn : Học Viện Quốc gia Hành chính, 1974, p.75.

6) Trung Tâm Lưu Trữ Quốc Gia 2, Phòng Phủ Thủ Tướng Việt Nam Cộng Hoà, hồ sơ 16512.

7) Võ Văn Nhơn, “Hình ảnh người lính Hàn Quốc trong văn học Việt Nam”, Báo Văn nghệ Quân đội, 25.09.2019.

http://vannghequandoi.com.vn/binh-luan-van-nghe/hinh-anh-nguoi-linh-han-quoc-trong-van-hoc-viet-nam_9887.html

(검색일: 2021.08.01.)

약적으로 발전해 2009 전략적 협력 동반자 관계로 격상 됐다.⁸⁾ 전쟁과 관련해서 현재 베트남의 공식 입장은 “과거를 제쳐 두고 미래를 내다 본다(khép lại quá khứ, hướng đến tương lai)”는 것이다. 한국과 베트남은 수교 20년 만에 “적(敵)에서부터 전략적 동반자”가 되었다는 것이다.⁹⁾ 그렇다면 현재 베트남 사회는 과거의 한국에 대한 인식과 그 기억이 정말 사라졌을까? 한국의 베트남전 참전에 대한 기억을 상기시키는 두 가지 사건과 이에 베트남 사회의 반응을 통해 그 문제를 밝히도록 하겠다.

첫 번째 사건은 2017년 한국의 문재인 대통령이 현충일에 “베트남전에 참전했던 군인들이 조국의 경제 구원자”라고 발표한 것이다. 우선, 베트남에서 여러 경로로 한국의 문재인 대통령의 발표를 처음으로 알게 된 쩐 당뚜언(Trần Đăng Tuấn)¹⁰⁾은 6월 9일 “한국 대통령의 애국 심에 대한 기괴한 정의”라는 기사를 썼다. 그는 베트남전쟁 당시 한국의 경제 상황을 소개하면서 미국의 원조를 받기 위해 박정희 정권이 베트남에 파병을 했고 그것이 한국 경제에 큰 기여를 한 것은 사실이라고 했다. 동시에 파병 과정 속에서 한국군이 무수한 베트남 민간인 학살을 저지른다는 점을 강하게 지적했다. 특히 그는 베트남전 당시 한국군 최대의 민간인 학살로 손꼽히는 빈안 학살의 참상을 상세히 서술하면서 “대통령께서는 당신의 수많은 동포들이 이 끔찍한 일들에 대하여 가슴 아파하고 괴로워한 일에 대해서 설마 모르시는 건가요? 한국의 베트남전쟁 참전군인이 2월 26일 빈안 학살 위령제에 고자이(Gò Dai) 마을에 와서 사죄의 참배를 한 일을 모르시나요?”라는 질문을 던졌다.¹¹⁾ 쩐당뚜언에 따르면 돈을 얻기 위해 다른 나라에 군대를 보내 싸우고 사람을 죽이는 것은 자랑스러운 일이 아니라고 하며 문재인 대통령에 대한 실망감을 표했다.

베트남에서 가장 많이 사용하는 SNS인 Facebook 통해 천명 이상은 쩐당뚜언이 쓰는 글을 공유하고 분노를 표시했다. 이어서 베트남 언론사들은 베트남 전쟁시 한국군의 민간인 학살 문제를 거론하고 특히 문재인 대통령의 추념사에서 한국군의 베트남전 참전 관련 내용에 대한 베트남 사람들의 의견을 다루기가 시작했다. 단순한 스트레이트성 기사도 아니라 베트남의 언론정치계의 유명인사들이 비판의 목소리를 냈다. 전 베트남군사박물관 관장을 지낸 레마르웅(Lê Mã Lương) 장의 같은 경우, “한국 정부는 아직도 베트남에 공식 사과의 빛을 지고 있다”고 말했다. 그는 베트남 전쟁에서의 민간인 학살이 이데올로기적이거나 정치적인 문제가 아니라 풀어야 할 인류의 문제인 것으로 보고 전쟁시 한국군에 의한 베트남 민간인 학살이 전 세계의 기타 학살 사건들과 비슷하다고 강조했다. 또한 레마르웅 소장은 매년 한국의 진보적인 지식인들이 희생자 추모식에 참석하고 유감을 표하기 위해, 특히 한국 역사의 어두운 부분을 배우기 위해 베트남 중부 지역으로 방문한 것을 언급했다. 그런데 한국 정부가 이를 공식적으로 인정하거나 사과한 적이 없다고 하며 문재인 대통령이 베트남에 사과부터 했어야 한다고 비난했다.¹²⁾

8) 이한우·부이 테 끄영 지음, 『한국-베트남 관계 20년, 1992~2012』, 폴리테이아, 2015, 45쪽.

9) 위의 책, 55쪽.

10) 베트남 언론계의 유명 인사, 전 베트남중앙방송국 부사장

11) Trần Đăng Tuấn, “Quan điểm lạ lùng về lòng yêu nước của ông Tổng thống Hàn Quốc”, VTC News, 09.06.2017. <http://vtc.vn/quan-diem-la-lung-ve-long-yeu-nuoc-cua-ong-tong-thong-han-quoc-d328768.html>. (검색일: 2021.08.01.)

12) Tùng Đình, “Tổng thống HQ nói về lính đánh thuê ở Việt Nam, Bộ Ngoại giao VN giao thiệp nghiêm khắc với Sứ quán Hàn Quốc”, VTC News, 12.06.2017.

<https://vtc.vn/tong-thong-hq-goi-linh-danh-thue-o-vn-la-yeu-nuoc-bng-vn-giao-thiep-nghiem-khac-voi-dai-dien-su-quan-hq-ar329498.html>. (검색일: 2021.08.01.)

베트남 외교부는 문재인 대통령의 연설에 대해 9일에 주베트남 한국대사관에게 항의했으며 언론을 통해 입장을 밝혔다. 외교부 대변인 레티투항(Le Thị Thu Hằng) “베트남은 한국을 포함한 모든 국가와 우호적인 관계를 발전시키고자 합니다. 양국 정상은 과거를 제쳐두고 미래를 내다본다는 공통의 이해에 도달했습니다. 우리는 한국 정부가 베트남 국민의 마음을 상하게 하고 양국의 우호협력에 부정적인 영향을 미치는 행동과 발언을 하지 않기를 요청합니다”라고 말했다.¹³⁾ 문재인 대통령의 발언이 베트남 사람의 옛 상처를 건드렸다는 뜻이다. 베트남 외교부가 한국 측의 구체적인 입장과 반응을 언급하지 않았으나 양측이 이 문제에 협의한 것으로 발표했다.

한편, 문재인 대통령의 연설에 대해 다른 시각으로 보는 베트남인도 있다. 베트남 전쟁 시기 베트남 인민군이었던 팡응아이(Quảng Ngãi) 출신의 보반따오(Pho Văn Tạo) 자는 “한국 대통령이 베트남 참전용사들을 찬양한” 것이 매우 자연스러운 일이라고 말했다. 그는 이타적이고 평화로운 관점에서 그 시대에 대한 한국 역사를 잘 이해하고 있다면 그것에 대해 화를 낼 필요가 없다고 주장했다 또 한 한국의 베트남에 참전 문제와 관련해서 현재 팡응아이 사람들의 태도와 생각을 언급했다. 보반따오에 따르면 이 문제에 사람들의 태도는 다양하며 고령층을 비롯한 대부분의 사람들이 과거는 끝났고 더 이상 중요하지 않다고 생각하지만 아직도 그 문제를 기억하고 여전히 그것에 대해 씩씩하고 화를 내는 사람들도 있다는 것이다. 그리고 대부분의 젊은 세대는 이에 잘 모르다고 말했다.¹⁴⁾

한국군과 베트남 전쟁에 대한 기억을 상기시키는 두 번째 사건은 2020 말부터 계속해서 유튜브에 올린 한국군에 대한 동영상들과 관련 있는 것이다.¹⁵⁾ 조회수 백만명 이상 기록한 “베트남이 영광한 최고의 엘리트 부대가 한국 해병대 무시하고 덤벼다가 4시간 만에 모든 걸 다 버리고 후퇴한 이유”와 같은 동영상은 많은 베트남사람의 불편을 줬다. 이와 같은 동영상에서 한국 유튜버들은 베트남 전쟁시기 베트남인민군들이 비겁하고 잔인하다”고 보고 베트남 전쟁에 참전한 한국 군인들이 휘 대하다”고 여겼을 뿐만 아니라 한국 군인들이 베트남 국민의 자유를 위해 희생했다고 하며 이 때문에 베트남 국민이 감사해야 한다고 주장했다.

이에 베트남 『Thời nay』 신문은 한국 유튜버들이 자국의 군대를 칭찬하고 자랑할 권리는 있지만 과거를 파헤쳐 베트남군인과 베트남인을 모욕할 권리가 없다고 지적했다 즉 그러한 영상 속에 역사를 왜곡한 부분이 있다고 하며 영상 자체는 한국과 베트남의 역사적 과거를 회상하고 양 국민 서로에게 상처를 준다는 것이다.¹⁶⁾ 또 주목 받은 점은 그러

13) 각주 12번과 동일.

14) Kinh Hoà, “Việt Nam - Hàn Quốc, cái bóng của quá khứ”, 16.06.2017, https://www.rfa.org/vietnamese/in_depth/vn-sk-the-shadow-of-the-past-kh-06162017074617.html (검색일: 2021.08.01.)

15) 한국 유튜버들이 올린 베트남과 한국군 관련 동영상들은 다음과 같다. “베트남이 영광한 최고의 엘리트 부대가 한국 해병대 무시하고 덤벼다가 4시간 만에 모든 걸 다 버리고 후퇴한 이유” (<https://www.youtube.com/watch?v=X9yO0UYQmly>); “미군들도 두려워했던 베트남전 한국군의 전투력 / 한국군은 잘 싸우지만 지나치게 잔인하다 / 베트남이 한국군을 무조건 피하게 된 이유” (https://www.youtube.com/watch?v=_cdfbG9JiR8) 등 (검색일: 2021.08.01.)

16) Tư Nguyên, “Gác lại quá khứ không phải để xuyên tạc quá khứ!”, Thời nay (Ấn phẩm của báo Nhân dân), 26.04.2021.

<https://nhandan.vn/baohoinay-chinhtri-thuocdang/gac-lai-qua-khu-khong-phai-de-xuyen-tac-qua-khu--643479/> (검색일: 2021.08.01.)

한 동영상의 올라간 이후 베트남 네티즌들이 유튜브에 반발한 의견을 표한 동영상을 올리거나 개인 블로그, 종합 뉴스 웹 사이트 등에 한국군에 의한 베트남 민간인 학살 사건들에 대한 글이 계속 올라간 것이다.¹⁷⁾ 대표적 예로 nhanquyenvn.org 뉴스 웹사이트에 올라간 글은 베트남에 민간인을 학살한 한국군의 행위를 기록하는 증오비와 추모비가 존재한다는 사실을 언급했고 그 반면에 한국에는 베트남 전쟁 기념비와 참전 기념 날¹⁸⁾ 있는데 거기서 한국 군인들이 베트남 여성과 어린이를 보호하기 위해 싸우는 영웅처럼 찬양을 받은 대상으로 등장한 것을 비난했다.¹⁹⁾ 이를 통해 베트남 사회는 한국 사회의 일부에서의 베트남전쟁을 기억하는 방식에 대해 비판한 입장을 가지고 있다는 것을 알 수 있다.

이처럼 한국의 참전 문제에 대한 현재 베트남 사회의 인식과 태도는 이중적이고 복잡한 성격이 있다. 현재 베트남 정부는 양국의 우호적 관계로 인해 전쟁 문제를 거론하지 않고 베트남 사람들도 이에 먼저 이야기하지 않는다. 그러나 입장이 엇갈린 역사적 문제 관련된 사건이 발생할 때 베트남 사람들이 분노한 태도를 표하고 기억에 남아있는 이야기들을 꺼내기도 한다. 베트남 사람들에게는 “*khép lại quá khứ*” “과거를 잠깐 덮는다”는 뜻이고 그 것은 과거를 잊거나, 과거를 지우거나, 과거를 뒤집는 것을 의미하지 않는 것으로 인식하기 때문이다.²⁰⁾ 그리고 과거를 언젠가 다시 열 수 있는 뜻이다.

4. 결론

베트남 전쟁 시기 남북베트남의 대(對)한국 인식은 달랐으나 남과 북베트남에서 모두가 당시 파월 한국군의 행실 문제를 인지하고 있었으며 한 일부 지역에서 발생한 파월 한국군의 민간인 학살 문제에 불만을 가지고 있기도 한다. 그리고 통일 이후 현재 베트남에서 한국의 참전에 대한 기억의 역린은 어느 정도 불가피한데, 적대감이 남아있지 않을 거라 생각하는 한국의 대(對) 베트남 인식과 다른 양상이다. 이와 관련하여 한국 사회가 알지 못하는, 베트남의 대(對) 한국 인식 기저에 잠재한 다양한 관점을 직시할 필요가 있다. 이러한 연구는 그동안 일방적으로 한국의 대(對) 베트남 인식과 한국 위주로 한국-베트남 관계 전개 과정을 살피는 연구들의 한계를 극복하며 한국-베트남 관계의 영속적 진전을 위한 작업이다.

17) 베트남 네티즌들이 올린 글과 동영상은 다음과 같다. “*Những vụ thảm sát kinh hoàng của lính Hàn Quốc tại Việt Nam*”, 26/01/2021. <https://dulichbienquynh.com/nhung-vu-tham-sat-kinh-hoang-cua-linh-han-quoc-tai-viet-nam/>; “*Sự tàn bạo của lính đánh thuê Hàn Quốc tại Việt Nam trong “America’s Korea, Korea’s Vietnam”*”, 26/01/2021. <https://thienvt.com/tag/han-quoc/> “*Tội Ác KINH HOÀNG CỦA QUÂN ĐỘI HÀN QUỐC TRÊN ĐẤT NƯỚC VIỆT NAM*”, <https://www.youtube.com/watch?v=-lAY9jJozTw> 등 (검색일: 2021.08.01.)

18) 강원도 화천군에 위치한 베트남 참전용사 만남의 장, 베트남 참전용사 만남의 날 행사를 말한 듯.

19) Hiếu Ngọc, “*Sự đối trá trở trên của người Hàn*”, 29.04.2021.

<https://nhanquyenvn.org/su-doi-tra-tro-tren-cua-nguoi-han.html> (검색일: 2021.08.01.)

20) Ngũ Yên, “*Đừng quên thảm sát Hà My và những cuộc thảm sát khác trong chiến tranh Việt Nam!*”, 20.02.2021. <https://www.codotphcm.com/tintuc/chitiet/dung-quen-tham-sat-ha-my-va-nhung-cuoc-tham-sat-khac-trong-chien-tranh-viet-nam-656.html> (검색일: 2021.08.01.)

분과회의 7 | 동남아시아 국제개발협력

1. 신재혁(고려대), 김영수(Loyola Univ. New Orleans), 장한일(국민대)
| Foreign Aid, Soft Power, and Domestic Government Legitimacy:
Experimental Evidence from South Korea Aid to Indonesia
2. 이영유(한국문화관광연구원)
| 공공외교와 소프트파워: 국내 체류 아세안 유학생 인식 조사
3. 김준협(고려대)
| Discrepant Targets between Multilateral and Unilateral Foreign Aid:
Evidence from European Aid to Southeast Asia

Foreign Aid, Soft Power, and Domestic Government Legitimacy: Experimental Evidence from South Korea Aid to Indonesia

Jae Hyeok Shin (Korea University)

Young Soo Kim (Loyola University New Orleans)

Han Il Chang (Kookmin University)

Abstract

This research aims to examine the effect of foreign aid on soft power of a donor in recipient countries. Existing literature shows that explicit information about donors' contribution tends to improve general perceptions of the donor country. Yet it is not evident whether aid projects in any policy areas can have the same effect. We conduct a nationwide survey in Indonesia, inserting experiment about South Korea's aid projects in three different areas—public health, education, and energy. We find that information about South Korea's aid significantly improves attitudes toward South Korea; the effect is mainly driven by education and public health projects. Information about donor, however, has limited impact on increasing soft power of the donor, as it does not lead to a change in respondent's opinion on key foreign policy issues. Additionally, although we find that information about external aid does not increase confidence in domestic government authorities, energy and education projects have a greater impact in increasing confidence in national government and congress compared to public health project. Our results suggest diverging effect of aid projects across policy areas, implying that donors should pay attention to policy area of aid projects to increase their effectiveness.

Introduction

One of the major goals of foreign aid has been economic development of recipient countries. However, current studies of aid effectiveness divert its focus toward the reputation of donors amongst citizens in recipient countries. The changing focus of the research seems relevant in that one of convergent goals of donors, albeit their diverse underlying interests, is to enhance their reputation as a generous country that complies with shared norms of international development cooperation. Through aid, wealthy countries also intend to increase their “soft power” in developing countries. Soft power is considered the least expensive power that induces others to want what you want and to trust your judgment (Nye 2002). Enhanced reputations of donors can help increase their soft power in recipients.

However, existing literature shows mixed results of the effect of foreign aid on soft power. Employing survey experiment in Bangladesh, Dietrich et al. (2017) shows that explicit information about aid donor tends to improve general perceptions of the donor country; it does not, however, increase soft power of donor in recipient country, as respondent’s opinion on key foreign policy issues—trade and security—does not change. The research uses information about United States funding for health clinics in Bangladesh. It is not evident whether aid projects in other policy areas, such as education and energy, can have the same effect. In this paper, we examine the effectiveness of aid projects in multiple areas for increasing soft power of donor.

We also investigate the effect of foreign aid on citizen support for their own government. Information about external aid could undermine the legitimacy of target state if citizens view the aid as evidence of government incompetence (Knack 2001). Conversely, citizens could regard the aid as its capacity to mobilize and manage resources from abroad, which would increase the legitimacy (Dietrich et al. 2017). The effect of aid projects on domestic government legitimacy might differ across policy areas.

Using an original survey experiment in Indonesia, we aim to address three questions: Does information about aid donor increase soft power of the donor, improving attitudes toward it? Does the information about external aid undermine the legitimacy of the recipient government? Does the effect of aid projects on soft power and on domestic government legitimacy differ across policy areas? We delve into these questions with regard to South Korea’s aid projects in three different areas—public health, education, and energy.

Indonesia is a suitable country for examining the effects of foreign aid by South Korea. As a priority partner country of South Korea’s official development assistance (ODA), Indonesia has been one of the largest recipients of Korea assistance. However, the effectiveness of the aid for improving attitudes toward South Korea is not clear. In 2021, a survey shows that 7.8% of Indonesians choose South Korea as most preferred and trusted strategic partner for the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) to hedge against the uncertainties of the US-China strategic rivalry, while 55.8% choose the European Union (EU) and 23.3% choose Japan (Seah 2021).

We find that information about South Korea aid significantly improves attitudes toward South Korea; the effect is driven mainly by education and public health projects. Information about donor, however, has limited impact on increasing soft power of the donor, as it does not lead to a change in respondent’s opinion on key foreign policy issues. Additionally, although we find that information does not increase confidence in domestic government authorities, energy and education projects have a greater impact in increasing confidence in national government and congress compared to public health project. Our results suggest diverging effect of aid projects across policy areas, and they thus suggest that donors should pay attention to policy area of aid projects to increase their effectiveness.

Hypotheses

In the empirical section below, we test the hypothesis that information about aid donor improves citizens’ attitudes toward the donor and makes them more supportive of donor policies (H1). We also test competing hypotheses regarding the effect of foreign aid on the legitimacy of recipient governments. Information about foreign development intervention undermines the legitimacy of recipient government (H2a); information makes citizens support their own government (H2b).

The effects of foreign aid on soft power and on domestic government legitimacy might differ across policy areas for diverse reasons. Given that the COVID-19 pandemic is globally and locally (in

Indonesia) a salient and urgent issue these days, we expect that a public health project has positive effects on the perception of citizens in a recipient country about a donor country to a greater degree, compared to other projects such as education and energy projects (H3a). Next, given that the pandemic is unexpected and requires global cooperation to cope with it, citizens may less blame or more appreciate domestic government for receiving from other countries public health aids that can be helpful to overcome the pandemic, compared to other types of aids. Thus, we expect that the public health project will exert a smaller negative effect on government legitimacy if foreign aid undermines the legitimacy of recipient government, whereas it will exert a greater positive effect on the legitimacy if external aid promotes the legitimacy (H3b).

Research Design

A survey experiment, in which each respondent is randomly assigned to one of four experimental conditions, is designed to test the hypotheses. The key manipulation is information about aid projects of South Korea in Indonesia. The effects of project information are estimated via the comparison of responses in the manipulation conditions against ones in a baseline condition, in which no information about South Korea's aid project is presented. Table A in Appendix shows the English translations of the vignettes of the three experimental conditions.

To estimate the effect of ODA information, we rely on two batteries of survey items, one for attitudes toward South Korea and the other for confidence in Indonesian political institutions. The first type of the batteries asks respondents to indicate the degree to which they agree with each of five statements as follows: (a) "The Indonesian and South Korean governments should enhance their diplomatic partnership", (b) "Indonesia should increase trade with South Korea, (c) Indonesia and South Korea should promote cultural exchange between them", (d) "The Indonesian government should support the economic activities of South Korean companies such as Samsung, Hyundai, or LG in Indonesia", and (e) "Indonesia and South Korea have a lot potential to benefit each other". On each statement, responses are scaled between 0 and 3 such that a greater value indicates stronger agreement. Then, the first outcome variable *Attitude toward South Korea* is constructed as the mean score of responses to the five statements.

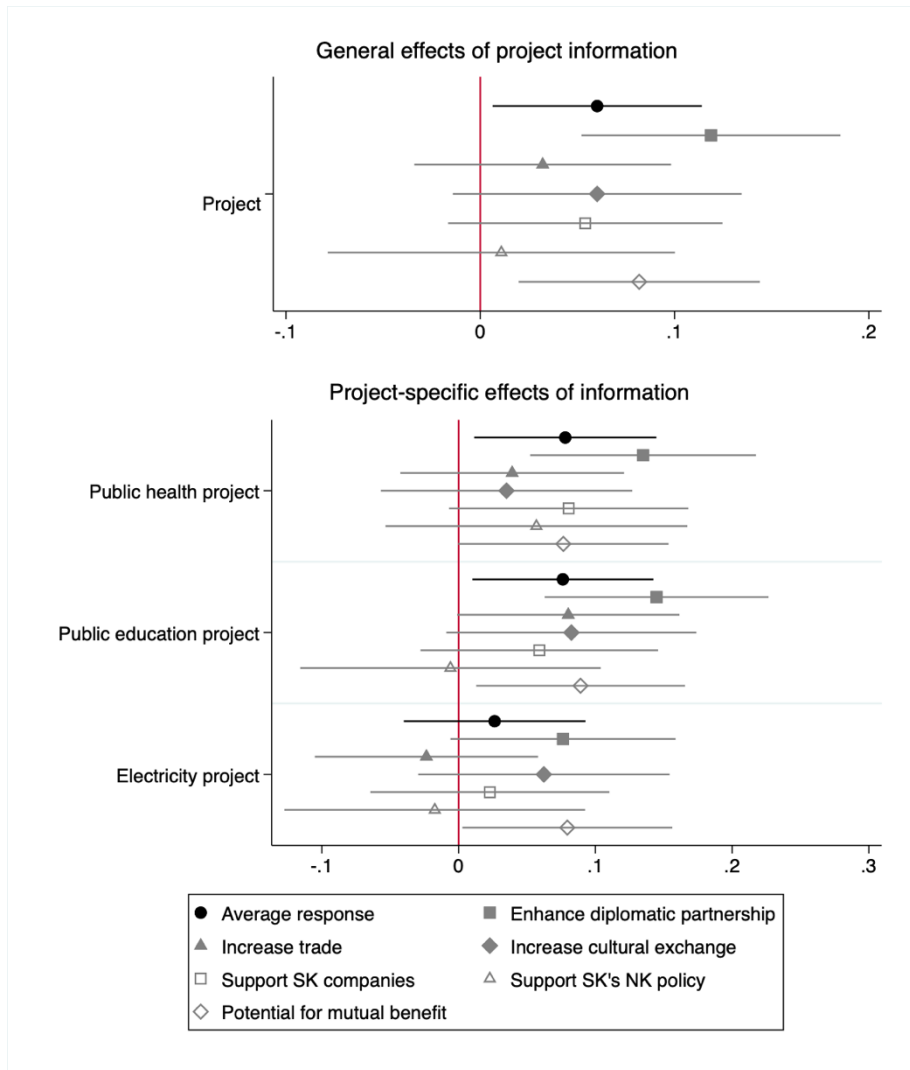
The second type of outcome measures intends to capture respondents' confidence in diverse political institutions in Indonesia: National government, national congress, local government, and courts and legal system. On each of the four institutions, respondents are asked to indicate their confidence using an integer between 0 meaning 'not confident at all' and 10 meaning 'fully confident'. Then, the second outcome variable *Confidence in Indonesian Political Institutions* is constructed as the mean score of responses to the four institutions.

The survey experiment was implemented online between late March and early April, 2021. Respondents were randomly recruited on the quota basis of age and gender from an Indonesia nation-wide subject pool registered at an international survey company. In total, 2,445 Indonesians completed the survey, and 631, 597, 618, and 599 observations are generated in the baseline and public health, public education, and electricity ODA conditions, respectively.

Results

Figure 1 reports the effects of information about South Korea's aid projects on Indonesian respondents' attitudes toward South Korea. The upper panel concerns the general effect of project information, whereas the lower one reports the project-specific effects of information. In the panels, diagrams at the center of horizontal lines penetrating them represent estimated coefficients and their 95% confidence intervals, respectively. In each panel, the vertical line in red is a reference. Its crossing with a horizontal line indicates that the estimated coefficient associated with the horizontal line is statistically insignificant at the 5% level.

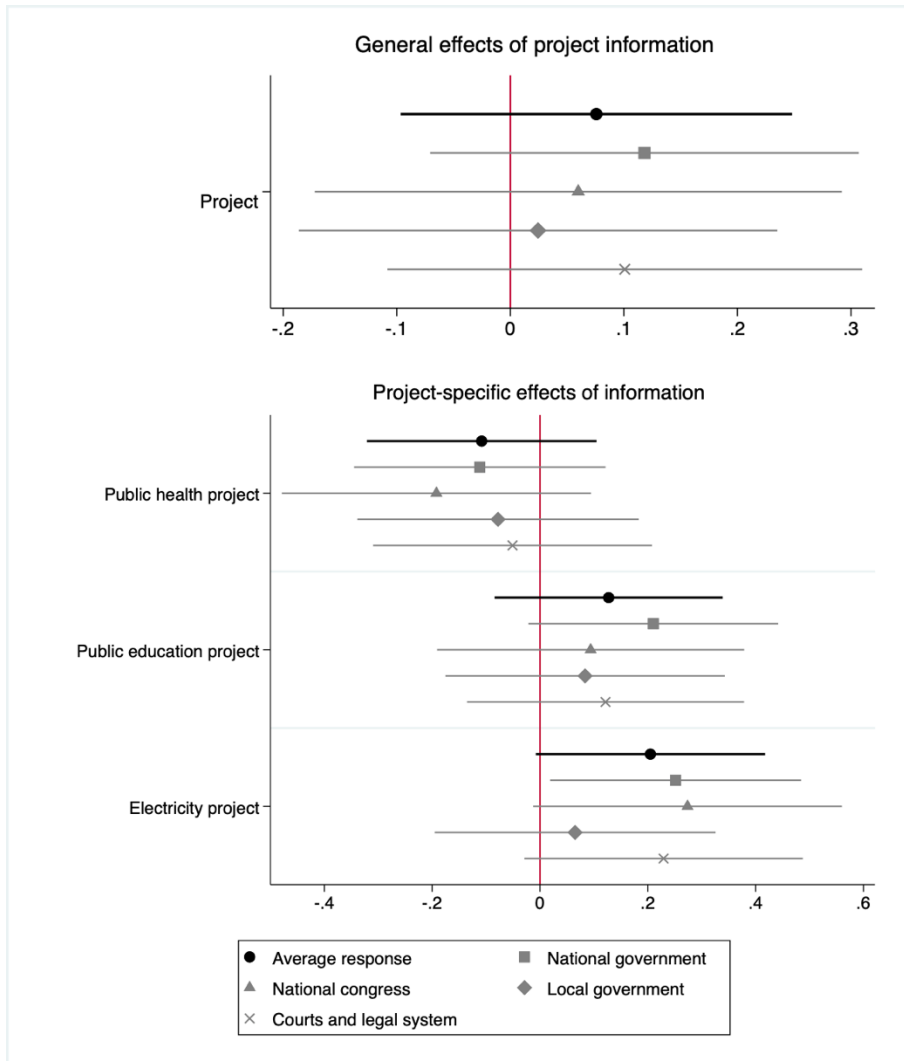
Figure 1. Regression results regarding Hypothesis 1



The black circle and thick line penetrating it in the upper panel of Figure 1 confirm Hypothesis 1. Substantially, given that the value range of *Attitude toward South Korea* is between 0 and 3, the estimated coefficient of 0.06 indicates that exposure to information about an ODA project funded by South Korea increases respondents' positive attitudes toward South Korea by 2.00% ($0.06/3$). The black circles and thick lines in the lower panel indicate that the information effect is mainly driven by public health and public education projects. Information about these types of projects increases respondents' positive attitudes toward South Korea by 2.66% ($0.08/3$).

Next, we report regression results regarding Hypotheses 2a and 2b in Figure 2. The results are inconsistent with both hypotheses in that exposure to information about an ODA project funded by South Korea does not exert any statistically significant effect on overall confidence in Indonesian political institutions.

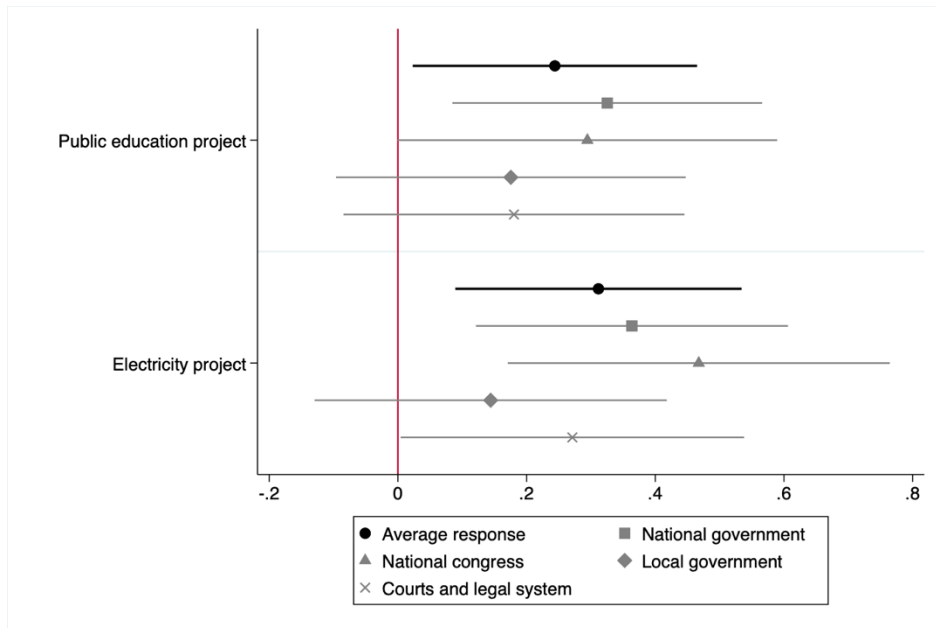
Figure 2. Regression results regarding Hypothesis 2



As for Hypothesis 3a predicting the greater positive effect of information about a public health project compared to other types of projects, the lower panel in Figure 1 has already shown that the hypothesis is inconsistent with the data. That is, the information effect of a public health project appears to be indistinguishable from the one of a public education project.

The lower panel in Figure 2 has already shown the results that the data are inconsistent with Hypothesis 3b predicting the smaller negative or greater positive effect of information about a public health project compared to other types of projects. Yet, interestingly, the results also show that the directions in the insignificant effects of project information differ between public health and the other projects. This pattern alludes the possibility that education and electricity projects exert greater positive effects on overall confidence in Indonesian government authorities, and we find from additional analysis that it is the case. As shown in Figure 3, both of public education and electricity projects enhance the overall confidence, compared to the public health project. Furthermore, the enhancing effects are particularly salient regarding the Indonesian national government and congress.

Figure 3. Effect comparison of public education and electricity ODAs against public health ODA



Appendix

Table A. English translations of the experimental vignettes

Public health project	<p><i>“South Korea recently announced that it would provide Indonesia with 10 million US dollars (more than 130,000,000,000 Indonesian Rupiah) to support Indonesia’s comprehensive response to COVID-19. The fund will be used to meet Indonesia’s requests including medicine and quarantine support, capacity building of medical staff, and support for the Red Cross. The funds will also be used to set up drive-through testing facilities and offer medical and analytical equipment, which are crucial to Indonesians combating COVID-19.”</i></p>
Education project	<p><i>“South Korea recently announced that it would provide Indonesia with 10 million US dollars (more than 130,000,000,000 Indonesian Rupiah) to fund projects that aim to improve Indonesia’s educational infrastructure and services. The projects include the construction of multimedia education centers and science labs at universities, the provision of ICT skills and leadership education, the vocational training of young people, and the provision of scholarship for study at universities in Korea, which are expected to help Indonesia strengthen its manpower.”</i></p>
Energy project	<p><i>“South Korea recently announced that it would provide Indonesia with 10 million US dollars (more than 130,000,000,000 Indonesian Rupiah) to fund the project that aims to provide to access solar power in remote parts of Indonesia. The project named Accelerating Clean Energy Access to Reduce Inequality (ACCESS) aims to instill 23 communal solar power systems with a total power of 1.2 megawatts (MW) in West Sulawesi, Southeast Sulawesi, East Nusa Tenggara, and Central Kalimantan. Once the project is completed, more than 20,000 people living in the regions are expected to have access to reliable electricity, which will change their lives dramatically.”</i></p>

References

- Bates, Robert H. and Da-Hsiang, Donald Lien. 1985. "A Note on Taxation, Development and Representative Government." *Politics & Society* 14(1): 53-70.
- Brass, Jennifer. 2010. Surrogates for Government? NGOs and the State in Kenya. Ph.D. Dissertation. University of California, Berkeley.
- Bratton, Michael. 1989. "The Politics of Government-NGO Relations in Africa." *World Development* 17(4): 569-87.
- Department for International Development (DFID). 2012. "New Logo: Flying the Flag for UK Aid." Press release, 25 June, London, Department for International Development. (<http://www.dfid.gov.uk/News/Latest-news/2012/New-logo-uk-aid/>)
- Dietrich, Simone and Matthew S. Winters. 2015. "Foreign Aid and Government Legitimacy." *Journal of Experimental Political Science* 2(2):164-71.
- Dietrich, Simone, Minhaj Mahmud, and Matthew S. Winters. 2017. "Foreign Aid, Foreign Policy, and Domestic Government Legitimacy: Experimental Evidence from Bangladesh." *The Journal of Politics* 80(1): 133-48.
- Fishstein, Paul, and Andrew Wilder. 2012. *Winning Hearts and Minds? Examining the Relationship between Aid and Security in Afghanistan*. Medford, MA: Feinstein International Center, Tufts University. <https://fic.tufts.edu/assets/WinningHearts-Final.pdf>.
- Fowler, Alan. 1991. "The Role of NGOs in Changing State-Society Relations: Perspectives from Eastern and Southern Africa." *Development Policy Review* 9: 53-84.
- Goldsmith, Benjamin, Yusaku Houruchi, and Terence Wood. 2014. "Doing Well by Doing Good: The Impact of Foreign Aid on Foreign Public Opinion." *Quarterly Journal of Political Science* 9: 87-114.
- Gubser, Peter. 2002. "The Impact of NGOs on State and Non-state Relations in the Middle East." *Middle East Policy* 9(1): 139-48.
- Knack, Stephen, 2001. "Aid Dependence and the Quality of Governance: Cross-Country Empirical Tests." *Southern Economic Journal*: 301-29.
- Korea ODA Portal. 2020. "Korea ODA Status: Overall Status."... <https://www.kodaportal.go.kr/portal/main> [accessed August 10, 2021].
- Lake, David. 2010. "The Practice and Theory of U.S. State-building." *Journal of Intervention and State-Building* 4(3): 257-84.
- Levi, Margaret. 1988. *Of Rule and Revenue*. Berkeley: University of California Press.
- Moore, Mick. 2008. "Between Coercion and Contract: Competing Narratives on Taxation and Governance." In *Taxation and State-Building in Developing Countries: Capacity and Consent*, eds. Deborah Brattingham, Odd-Helge Fjeldstad, and Mick Moore. New York: Cambridge University Press, 34-63.
- Nye, Joseph S. 2002. *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone*. New York: Oxford University Press.
- Seah, S. et al. 2021. *The State of Southeast Asia: 2021*. Singapore: ISEAS-Yusof Ishak Institute.
- Timmons, Jeffrey F. 2005. "The Fiscal Contract: States, Taxes and Public Services." *World Politics* 57(4): 530-67.
- United States Agency for International Development (USAID). 2012. "Branding." 19 June, Washington, D.C. (<http://www.usaid.gov/branding/>)

공공외교와 소프트파워: 국내 체류 아세안 유학생 인식 조사

이영유 (한국문화관광연구원)

I. 연구목적

본 연구는 유학생 유치에 대한 한국정부 및 한국대학의 지원은 유학생으로 하여금 국내 체류 부담을 줄이고 만족스러운 유학생생활을 이끄는 데 기여 하는가에 대한 질문에서 시작된다. 이에 따라, 본 연구의 목적은 장학금 수혜를 받은 아세안 유학생의 한국에 대한 국가이미지를 분석하고, 유학 체류 기간동안 다양한 문화적응에 대한 어려움을 겪은 경우 한국에 대한 이미지가 어떻게 변화하는지 그 요인을 탐색하여 유의한 영향을 미치는지 확인해 보고자 한다.

최근 한국의 외국인 유학생 유치는 교육, 문화 교류 등은 소프트파워 증진과 공공외교 전략 가운데 하나로, 국내 외국인 유학생은 2010년 83,537명에서 2020년 기준 153,695명으로 매년 증가하고 있다. 현재 공공외교 측면에서 우수한 유학생을 유치하고 한국에 우호적인 글로벌 인적 네트워크 구축 측면에서 정부초청외국인장학생(GKS) 지원 사업을 진행하고 있다. 이러한 사업은 유학생들이 체류하는 동안 체류 국가로부터 습득한 교육, 언어, 문화, 가치, 이미지 등은 해당 국가에 대한 인식 태도를 결정하는데 중요한 영향을 미치며(Haydem 2009; 송문석·황기식 2020), 추후 외국인 유학생들이 자국에 귀국한 이후에도 유학 국가에 대한 긍정적 인식과 태도를 유지한다는 점에서 유학생 유치는 공공외교 측면에서 중요한 접근이다(Nye 2004; 문경희 2014).

외국인 유학생의 안정적인 대학생활의 사회정서적 적응을 위해서는 문화적 차이에 대한 이해와 적응, 새로운 인간관계에 대한 노력, 체류기간 등을 고려할 필요가 있다. 국내 체류 외국인 유학생 가운데 전공, 과정 모든 부분에서 타 지역에 비해 유학생비중이 높은 아세안 유학생을 중심으로 한국에서 유학의 경험이 공공외교적 측면에서 긍정적인 효과를 나타냈는지 살펴본다. 한국의 외국인 유학생 유치 목적과 이를 위한 장학금 제공을 고려하여, 본 연구에서는 유학생 가운데 한국 정부 및 한국 대학의 장학금 지원과 한국 문화에 대한 적응과 기대에 초점을 맞추었다.

II. 연구문제

1. 연구질문 및 가설

본 연구는 '외국인 유학생 유치가 공공외교적 측면에서 긍정적으로 작용하는가?' '한국에 대한 호감도를 증가시키는 요인은 무엇인가?' 라는 연구질문에서 시작된다. 국가에 대한 호감도로 일컫는 해당 나라가 가지고 있는 이미지, 신뢰, 호감은 정치, 사회, 경제, 문화 등 다양한 분야에서 긍정적인 영향을 기대할 수 있게 한다(Boulding 1956; Fukuyama

1996; Goodman 2006; 주미영 2015; 이호복·김유경·오혜라 2021). 따라서 외국인 유학생 유치의 직접적인 노력인 유학비용 지원이 국가 호감도에 영향을 미치는지, 한국 체류에 대한 경험과 지식이 국가 호감도에 영향을 미치는지 알아보며, 이에 대한 가설은 다음과 같다.

H1: 한국정부 또는 한국대학으로부터 유학비용 혜택을 받은 유학생일수록 한국에 대한 호감도가 높을 것이다.

H2: 유학생들의 한국 유학생생활 동안 문화적응에 대한 어려움은 한국에 대한 호감도에 음의 상관관계를 가질 것이다.

2. 자료 및 분석대상

본 연구에서는 국내 체류 아세안 유학생을 대상으로 한-아세안센터에서 실시한 '2017년 한-아세안 청년 인식도 조사' 결과를 활용하였다. 조사 대상은 아세안 국가 인도네시아, 말레이시아, 베트남, 필리핀, 태국, 라오스, 캄보디아, 브루나이, 싱가포르 등 9개국으로 선정하였다. 설문은 320명의 응답자를 대상으로 진행되었으나, 한국 체류 적응, 유학생 유치 지원의 효과성 체감을 위해 체류기간이 1년 미만인 설문을 제외, 1년 이상 체류한 유학생 129명의 응답자를 중심으로 구성하였다.

III. 분석결과 및 한계

가설1: '한국정부 또는 한국대학으로부터 유학비용 혜택을 받은 유학생은 한국에 대한 호감도가 높을 것이다.'에 해당하는 결과인 <표1>에서 한국 정부 장학금지원은 한국의 이미지, 한국 체류의 만족도, 한국 신뢰도에는 영향을 미치지 않았다. 한국 대학의 장학금 지원은 한국의 이미지에 유의미한 영향을 보였다.

가설2: '유학생들의 한국 유학생생활 동안 문화적응에 대한 어려움은 한국에 대한 호감도에 음의 상관관계를 가질 것이다.'에 해당하는 결과 <표2> 한국 체류에 대한 경험과 지식 가운데 비자 발행과 같은 법과 제도 측면의 어려움은 한국의 이미지에, 한국에서의 종교 활동, 여가활동이 한국의 신뢰도에 음의 관계가 보이는 것으로 나타났다. 반면 언어, 음식, 문화적 차이와 같은 한국 체류의 문화 적응문제는 한국 신뢰도에 긍정적인 영향을 미쳤다.

종합: <표3>과 같이, 한국체류 유학생의 한국 호감도에 미치는 영향에 대한 종합 분석에서는 한국 대학의 장학금 지원이 한국의 이미지에 긍정적인 영향을, 법과 제도 문제는 부정적인 영향을 보이는 것으로 나타났다. 또한 주거문제는 한국 체류의 만족도에서 부정적으로 보였으며, 법과 제도, 종교활동, 여가활동은 한국의 신뢰도에 음(-)의 관계를, 문화 적응문제는 양(+)의 관계로 나타났다.

한계

설문 표본의 대표성, 설문조사를 통한 상관성 추론 도출의 한계, 종속변수인 국가 호감도

를 측정하는 과정에서 다양한 척도를 포괄하지 못 했다는 점, 다각화된 요인에 대한 고민을 통해 공공외교 측면에서 긍정적으로 기인에 대한 추가 검증이 필요할 것이다.

<표 1> 한국정부 및 한국대학 유학비용 혜택이 국가 호감도에 미치는 영향에 대한 서열로짓분석 결과

	Model 1	Model 2	Model 3		Model 4	Model 5	Model 6
	이미지	만족도	신뢰도		이미지	만족도	신뢰도
한국정부 장학	-0.870 (-1.91)	0.167 (0.39)	-0.424 (-0.99)	한국대학 장학	1.053* (2.29)	0.398 (0.90)	0.309 (0.71)
성별	-0.644 (-1.49)	-0.283 (-0.72)	-0.442 (-1.10)	성별	-0.588 (-1.36)	-0.309 (-0.79)	-0.423 (-1.05)
연령	-0.0139 (-0.21)	-0.000484 (-0.64)	-0.000750 (-1.03)	연령	-0.0313 (-0.47)	-0.000483 (-0.64)	-0.000660 (-0.90)
학위	-0.118 (-0.40)	-0.162 (-0.67)	-0.0460 (-0.20)	학위	-0.389 (-1.29)	-0.201 (-0.82)	-0.117 (-0.50)
국가				국가			
브루나이	0.677 (0.55)	2.007 (1.43)	4.339** (3.16)	브루나이	-0.0632 (-0.05)	2.157 (1.59)	4.047** (3.02)
캄보디아	0.541 (0.51)	0.599 (0.54)	2.121 (1.94)	캄보디아	-0.512 (-0.47)	0.331 (0.28)	1.773 (1.60)
인도네시아	-0.355 (-0.42)	1.620 (1.88)	2.307** (2.69)	인도네시아	-0.998 (-1.21)	1.659* (1.98)	2.058* (2.48)
라오스	1.837 (1.68)	2.292* (2.24)	0.613 (0.62)	라오스	1.150 (1.12)	2.459* (2.53)	0.295 (0.32)
말레이시아	-0.541 (-0.65)	1.442 (1.69)	2.609** (2.90)	말레이시아	-1.186 (-1.37)	1.290 (1.48)	2.423** (2.65)
필리핀	1.875 (1.82)	1.923* (1.97)	4.039*** (4.00)	필리핀	1.041 (1.08)	2.030* (2.18)	3.721*** (3.88)
싱가포르	-17.98 (-0.00)	2.039 (1.08)	3.105 (1.56)	싱가포르	-18.43 (-0.01)	1.645 (0.85)	2.759 (1.36)
태국	-0.540 (-0.59)	1.417 (1.52)	1.710 (1.81)	태국	-1.386 (-1.43)	1.300 (1.38)	1.440 (1.50)
베트남	0.809 (0.94)	1.135 (1.27)	3.178*** (3.34)	베트남	0.160 (0.18)	1.020 (1.13)	2.950** (3.11)
cut1	-30.47 (-0.23)	-5.308* (-2.50)	-3.912* (-2.09)	cut1	-65.85 (-0.50)	-5.434* (-2.55)	-3.863* (-2.05)
cut2	-28.87 (-0.22)	-3.286 (-1.72)	-2.982 (-1.62)	cut2	-64.23 (-0.49)	-3.411 (-1.78)	-2.930 (-1.59)
cut3	-1.123 (-0.59)	-0.847 (-0.47)		cut3	-1.254 (-0.66)	-0.803 (-0.44)	
cut4	1.490 (0.79)	2.110 (1.15)		cut4	1.373 (0.72)	2.146 (1.17)	

* p<0.05, **p<0.01, *** p<0.001

<표 2 > 유학생할 동안 문화적응에 대한 어려움이 호감도에 미치는 영향에 대한 서열로짓분석 결과

	Model 1	Model 2	Model 3
	이미지	만족도	신뢰도
학업 (성적, 대학교육 여건 등)	0.0597 (0.13)	0.202 (0.47)	-0.140 (-0.31)
법과 제도	-1.961* (-2.18)	-0.423 (-0.49)	-1.560 (-1.76)
경제적 문제	0.0993 (0.20)	-0.486 (-1.03)	-0.555 (-1.09)
심리적 문제	0.427 (0.81)	-0.367 (-0.72)	0.316 (0.59)
사회적 문제	0.124 (0.17)	0.377 (0.56)	-0.215 (-0.32)
문화 문제	0.737 (1.44)	-0.363 (-0.78)	1.234* (2.53)
주거문제	-0.172 (-0.22)	-1.130 (-1.71)	0.397 (0.55)
이성교제	0.378 (0.72)	-0.305 (-0.58)	0.158 (0.27)
종교활동	-0.344 (-0.65)	-0.577 (-1.06)	-1.430** (-2.64)
여가활동	-0.943 (-0.82)	-0.691 (-0.59)	-3.366* (-2.50)
성별	-0.317 (-0.69)	-0.532 (-1.26)	-0.0555 (-0.12)
연령	-0.00252 (-0.30)	-0.000491 (-0.59)	-0.00120 (-1.57)
학위	-0.0698 (-0.24)	-0.210 (-0.79)	-0.00445 (-0.02)
국가			
브루나이	-0.643 (-0.47)	2.293 (1.57)	3.360* (2.30)
캄보디아	-0.341 (-0.30)	0.767 (0.67)	1.778 (1.60)
인도네시아	-1.391 (-1.51)	1.762 (1.92)	1.637 (1.83)
라오스	1.014 (0.94)	2.484* (2.45)	-0.232 (-0.24)
말레이시아	-1.118 (-1.19)	1.388 (1.53)	2.322* (2.52)
필리핀	0.968 (0.90)	1.928 (1.88)	3.316** (3.20)
싱가포르	-14.98 (-0.02)	3.862 (1.78)	4.213 (1.83)
태국	-1.402 (-1.38)	1.306 (1.31)	0.889 (0.89)
베트남	0.228 (0.24)	1.220 (1.29)	3.210** (3.26)
cut1	-7.508 (-0.45)	-6.459** (-2.82)	-4.939* (-2.40)
cut2	-5.859 (-0.35)	-4.424* (-2.11)	-3.804 (-1.90)
cut3	-2.190 (-1.05)	-1.512 (-0.77)	
cut4	0.598 (0.29)	1.731 (0.87)	
N	129	129	129

* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

<표 3> 한국체류 유학생의 한국 호감도에 미치는 영향에 대한 분석 결과

	Model 1	Model 2	Model 3
	이미지	만족도	신뢰도
한국정부 장학	-0.416 (-0.78)	0.449 (0.93)	-0.296 (-0.59)
한국대학 장학	1.279* (2.30)	0.620 (1.21)	0.390 (0.74)
학업 (성적, 대학교육 여건 등)	-0.0486 (-0.11)	0.232 (0.54)	-0.223 (-0.49)
법과 제도	-2.300* (-2.46)	-0.612 (-0.69)	-1.594+ (-1.77)
경제적 문제	0.308 (0.59)	-0.432 (-0.91)	-0.489 (-0.96)
심리적 문제	0.787 (1.40)	-0.298 (-0.57)	0.418 (0.76)
사회적 문제	0.518 (0.70)	0.491 (0.72)	-0.0919 (-0.13)
문화 적응문제	0.697 (1.31)	-0.435 (-0.93)	1.205* (2.46)
주거문제	-0.276 (-0.36)	-1.160+ (-1.75)	0.389 (0.53)
이성교제	0.242 (0.45)	-0.246 (-0.47)	0.103 (0.18)
종교활동	-0.427 (-0.79)	-0.571 (-1.05)	-1.470** (-2.71)
여가활동	-1.386 (-1.16)	-0.817 (-0.70)	-3.500** (-2.60)
성별	-0.424 (-0.91)	-0.521 (-1.23)	-0.103 (-0.23)
연령	-0.00256 (-0.25)	-0.000309 (-0.37)	-0.00118 (-1.52)
학위	-0.126 (-0.40)	-0.313 (-1.12)	-0.00443 (-0.02)
브루나이	-0.614 (-0.42)	2.042 (1.34)	3.554* (2.39)
국가			
캄보디아	-1.206 (-0.90)	0.112 (0.09)	1.620 (1.32)
인도네시아	-1.656 (-1.67)	1.495 (1.57)	1.683 (1.80)
라오스	1.293 (1.10)	2.252* (2.11)	0.0215 (0.02)
말레이시아	-1.782 (-1.77)	1.121 (1.20)	2.192* (2.29)
필리핀	0.969 (0.82)	1.630 (1.51)	3.437** (3.13)
싱가포르	-16.74 (-0.02)	3.231 (1.44)	3.814 (1.61)
태국	-2.229* (-1.97)	0.959 (0.93)	0.721 (0.68)
베트남	-0.204 (-0.20)	0.908 (0.93)	3.137** (3.09)
cut1	-8.135 (-0.39)	-6.298** (-2.76)	-5.033* (-2.43)
cut2	-6.370 (-0.31)	-4.257* (-2.04)	-3.886 (-1.93)
cut3	-2.006 (-0.97)	-1.570 (-0.79)	
cut4	0.813 (0.40)	1.694 (0.85)	
N	129	129	129

p<0.1, * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

<참고문헌>

- 김세경. "외국인 유학생의 문화적응 스트레스가 사회정서적 적응에 미치는 영향: 대학생활 인간관계의 매개효과 및 체류기간의 조절효과." *지역과 세계* 42(2) (2018): 127~149.
- 김일수·최형룡. "중국의 소프트파워 정책과 공자학원의 역할." *한국동북아논총* 73 (2014): 25-44.
- 문경희. "호주의 중견국 공공외교와 ODA 고등교육 장학협력사업." *21세기정치학회보* 24 (2014): 737~771.
- 문혜정. "공자학원을 통한 중국의 대 아프리카 소프트파워 전략." *한국아프리카학회지* 55 (2018): 33-58.
- 송안나·김세준. "문화동반자사업 참가자의 한국 국가이미지 변화에 관한 연구." *한국문화정책학회 학술대회논문집* (2014): 21-39.
- 이효복·김유경·오혜라. "국가에 대한 경험 방식과 지식이 국가이미지와 전반적 평가에 미치는 영향에 관한 연구: 15 개 국가의 한국에 대한 인식을 중심으로." *국제지역연구* 25(1) (2021): 99-141.
- 주미영. "글로벌 신뢰국가 이미지 형성을 위한 한국의 공공외교 연구." *정치정보연구* 18.2 (2015): 31-58.
- Boulding, Kenneth E. "The image: Knowledge in life and society." Ann Arbor, MI: University of Michigan Press (1956). Scott-Smith, Giles. "Exchange programs and public diplomacy." *Routledge handbook of public diplomacy*. Routledge, 2008. 70-76.
- Goodman, Michael B. "The role of business in public diplomacy." *Journal of Business Strategy* (2006).
- Hayden, Craig. "Applied public diplomacy: A marketing communications exchange program in Saudi Arabia." *American Behavioral Scientist* 53.4 (2009): 533-548.
- Kim, Jarim. "Public relations and public diplomacy in cultural and educational exchange programs: A coorientational approach to the Humphrey Program." *Public Relations Review* 42.1 (2016): 135-145.
- Nye, Joseph S. Jr. 2004. "Soft Power and Higher Education", in Devlin Maureen, Larson Richard, Meyerson Joel (eds.), *The Internet and the University: Forum 2004*, Educause.
- Varpahovskis, Eriks. "Knowledge Diplomacy as an Instrument of South Korea's Foreign Policy: Theoretical Aspects and Practical Implementation in the Case of KOICA Scholarship Program." *RUDN Journal of Political Science* 23.2 (2021): 265-278.

Discrepant Targets between Multilateral and Unilateral Foreign Aid: Evidence from European Aid to Southeast Asia

KIM Junhyup (Korea University)

Foreign Aid from Europe to Southeast Asia

Why is foreign aid from Europe?

The economic and political motivation of foreign aid can be compared simultaneously in terms of bilateral and multilateral aid. Europe consists of many individual countries which provide foreign aid, and at the same time the European Union – a multilateral organization – also provides foreign aid to developing countries. There are many other multilateral bodies, such as the United Nations, World Bank or Asian Development Bank; these bodies, however, do not have any trade relations with aid recipients. Therefore, it is not possible to measure the effect of foreign aid from these multilateral bodies for economic purposes.

Why is Southeast Asia as recipients?

Southeast Asia is the region where the large amount of foreign aid has been concentrated over a long period of time. Also, because there is a great geographical distance from Europe, the distance variable between donors and recipients is relatively well controlled.

Research Question

What is the motivation of bilateral / multilateral aid from Europe to Southeast Asia?

Argument: the amount of multilateral aid depends on the political situation of the recipient countries. When an aid recipient in Southeast Asia has better governance, the recipient country receives more foreign aid from European donors.

Hypotheses

H1. Governance (Carrot-and-stick)

- If a recipient country shows the higher level of governance, the recipient receives more aid.

H2. Humanitarian purpose

- If a recipient country is suffering economic difficulties, the recipient receives more aid.

H3. Donor economic interest (Instrumental)

- If a recipient country has the higher level of trade relations with a donor, the recipient receives more aid from the donor.

Why do multilateral organizations change the amount of foreign aid depending on the level of governance in recipient countries?

- (1) The purpose of multilateral aid lies with the “fundamental principle” of foreign aid: economic development.
- (2) When an authoritarian recipient country is transformed into a democracy, the recipient country can now be a friend of more-developed Western democratic countries (democratic value).
- (3) When a recipient country has a lower level of governance, multilateral organizations can criticize the recipient as reducing the amount of foreign aid. The multilateral organization can be a sort of ‘norm entrepreneur’, the promoter of good governance.

Unit of analysis: 6 developing countries in Southeast Asia, from 1992 to 2018 – Cambodia, Indonesia, Laos, Myanmar, the Philippines and Vietnam.

- (1) Dependent variable

Logged value of the amount of foreign aid to each country in each year

- (2) Independent variables

IV1: governance (political situation) of a recipient country

Polity V score is “a modified version of the POLITY variable added in order to facilitate the use of the POLITY regime measure in time-series analyses. It modifies the combined annual POLITY score by applying a simple treatment, or “fix,” to convert instances of standardized authority scores (i.e., -66, -77, and -88) to conventional polity scores (i.e., within the range, -10 to +10).”

IV2: economic affluence of a recipient country (humanitarian)

GDP per capita shows the level of economic affluence in a recipient country. If a recipient country shows the lower level of GDP per capita, that means the country is suffering from economic difficulties.

IV3: trade relations with a donor (instrumental)

The logged value of the amount of import from a donor country shows the level of trade relations with the donor. If a recipient has a large amount of import from a donor, the recipient receives more aid from the donor.

Table 1. The amount of foreign aid to six Southeast Asian countries, 1992-2018 (million USD)

Year	OECD members	From the EU	From the UK	From France	From Germany	From Sweden	From the US	From Japan	From Korea
1992	5367.97	96.12	63	320.12	304.05	99.46	406.88	2836.67	13.48
1993	4811.68	99.62	75.44	257.56	530.57	108.09	469.14	1869.38	10.96
1994	4659.21	105.83	96.16	450.32	493.82	87.67	199.36	1491.97	13.47
1995	3950.78	168.29	102.95	327.8	248.19	71.34	220.26	1401.09	9.58
1996	3855	188.21	97.4	225.81	103.31	100.63	30.67	1470.94	20.28
1997	3550.16	171.03	110.72	174.4	318.67	107.15	66.35	1176.59	51.32
1998	4410.23	168.5	74.07	197.81	455.64	77.58	141.3	1796.5	78.33
1999	5224.2	164.18	71.95	198.36	153.54	73.35	440.3	2720.95	38.32
2000	5198.18	184.37	75.77	181.39	152.5	102.48	408.29	2206.38	34.79
2001	5226.6	182.56	87.1	192.42	193.24	105.21	369.42	1921.93	102.77
2002	4872.77	163.51	97.09	236.86	249.27	80.37	521.87	1567.72	108.97
2003	5553.5	136.13	76.72	235.67	47.48	81.65	494.28	2419.6	91.19
2004	3360.97	133.25	109.12	128.13	164.36	92.41	312.71	656.3	108.09
2005	6004.15	200.91	147.81	179.89	376.15	103.12	465.36	2224.32	84.51
2006	4829.54	261.87	196.6	152.13	256.38	116.95	506.35	974.22	73.75
2007	4953.48	297.64	170.26	126.72	219.79	105.56	420.81	916.97	132.22

Year	OECD members	From the EU	From the UK	From France	From Germany	From Sweden	From the US	From Japan	From Korea
2008	4900.84	235.43	291.91	279.93	233.36	97.53	468.57	260.39	163.38
2009	5807.1	325.87	246.59	328.19	180.61	97.73	472.86	801.13	190.49
2010	5752.9	281.32	174.73	674.14	190.32	63.38	596.63	897.01	242.38
2011	4501.29	403.63	91.84	184.01	234.23	60.6	539.67	64.53	315.09
2012	5302.18	287.28	152.43	94.07	240.78	64.94	516.24	542.67	374.03
2013	8756.27	232.36	272.52	669.56	270.16	83.3	632.96	2646.31	414.32
2014	6653.97	248.05	228.45	356.73	569.3	64.32	739.51	677.61	364.04
2015	6229.89	313.1	222.41	228.46	590.43	52.13	735.9	782.71	479.09
2016	5970.98	359.1	193.18	152.13	895.09	68.37	861.53	450.89	421.22
2017	5814.31	292.06	220.17	331.38	527.17	77.04	924.41	385.5	445.61
2018	6079.35	326.83	202.67	462.04	1338.89	77.26	747.38	107.03	383.25
Total	141597.5	6027.05	3949.06	7346.03	9537.3	2319.62	12709.01	35267.31	4764.93

Source: OECD Statistics (<https://stats.oecd.org/>) - Aid (ODA) disbursements to countries and regions [DAC2a]

Table 2. Foreign aid from OECD countries to Southeast Asia, 1992-2018

	Model 1 (all OECD)	Model 2 (From the EU)	Model 3 (From the UK)	Model 4 (From France)	Model 5 (From Germany)	Model 6 (From Sweden)	Model 7 (From the US)	Model 8 (From Japan)	Model 9 (From Korea)
	Coefficient (S.E.)	Coefficient (S.E.)	Coefficient (S.E.)	Coefficient (S.E.)	Coefficient (S.E.)	Coefficient (S.E.)	Coefficient (S.E.)	Coefficient (S.E.)	Coefficient (S.E.)
Polity5 (t-1)	.009 (.019)	.079** (.022)	-.018 (.036)	-.001 (.035)	.007 (.027)	.172*** (.028)	.036 (.025)	-.012 (.028)	-.015 (.029)
GDP per capita (t-1)	-.0008*** (.0001)	.0006*** (.0002)	.0002 (.0003)	.0008** (.0003)	-.0002 (.0002)	-.0004** (.0002)	.0003** (.0001)	-.0012*** (.0003)	-.0006** (.0003)
Import from each donor (log) (t-1)	.900*** (.150)	.351** (.169)	.385** (.186)	-.070 (.196)	.438*** (.135)	.127 (.094)	.379*** (.072)	1.405*** (.170)	.774*** (.220)
Population (log) (t-1)	-2.397*** (1.015)	-3.71*** (1.06)	-2.35 (1.41)	-.849 (1.35)	-2.64** (1.04)	-.642 (.939)	-.140 (.926)	.606 (.929)	11.56*** (1.84)
FDI (log) (t-1)	.067 (.092)	.112 (.066)	.112 (.131)	-.119 (.120)	.149 (.100)	-.0004 (.1016)	-.043 (.083)	-.167 (.093)	-.194 (.133)
Constant	40.85** (16.29)	73.12*** (17.66)	34.86 (23.93)	20.97 (22.40)	39.54 (17.18)	12.37 (15.71)	13.31 (15.56)	-11.92 (15.92)	-196.57*** (30.78)
Countries	6	6	6	6	6	6	6	6	6
Observations	138	81	115	102	113	105	132	103	103

p<.05, *p<.01

Table 3. Foreign aid from OECD countries to Southeast Asia, 1998-2018

	Model 10 (all OECD)	Model 11 (From the EU)	Model 12 (From the UK)	Model 13 (From France)	Model 14 (From Germany)	Model 15 (From Sweden)	Model 16 (From the US)	Model 17 (From Japan)	Model 18 (From Korea)
	Coefficient (S.E.)	Coefficient (S.E.)	Coefficient (S.E.)	Coefficient (S.E.)	Coefficient (S.E.)	Coefficient (S.E.)	Coefficient (S.E.)	Coefficient (S.E.)	Coefficient (S.E.)
Polity5 (t-1)	.032 (.027)	.064** (.026)	-.002 (.060)	.040 (.053)	-.007 (.035)	.018 (.060)	.035 (.022)	.026 (.031)	-.066 (.041)
GDP per capita (t-1)	-.0010*** (.0002)	.0006*** (.0002)	.0003 (.0003)	.0008** (.0004)	-.0001 (.0002)	-.0005** (.0002)	.0002 (.0002)	-.0010*** (.0003)	-.0008*** (.0002)
Import from each donor (log) (t-1)	.904*** (.210)	.366** (.176)	.159 (.232)	-.148 (.241)	.419*** (.145)	.266** (.113)	.369*** (.092)	1.420*** (.183)	.681*** (.212)
Population (log) (t-1)	-.218 (1.660)	-4.104*** (1.321)	-1.27 (2.58)	.599 (2.48)	-2.68 (1.52)	2.65 (1.58)	.670 (1.254)	-3.079** (1.419)	16.41*** (2.11)
FDI (log) (t-1)	.052 (.114)	.123 (.069)	.070 (.152)	-.171 (.144)	.123 (.101)	-.117 (.113)	-.010 (.081)	-.173 (.094)	-.244 (.129)
Constant	3.16 (27.34)	79.41*** (21.91)	20.29 (44.41)	-1.84 (41.85)	40.89 (25.61)	-44.78 (27.05)	-1.20 (21.26)	51.54** (24.03)	-276.69*** (35.28)
Countries	6	6	6	6	6	6	6	6	6
Observations	114	76	91	78	90	83	116	79	88

p<.05, *p<.01

Results

H1 (governance): European Union, Sweden

H2 (humanitarian): OECD, Sweden, Japan, and Korea

H3 (instrumental): OECD, EU, UK, Germany, US, Japan and Korea

[After 1997]

H1 (governance): European Union

H2 (humanitarian): OECD, Sweden, Japan and Korea

H3 (instrumental) OECD, EU, Germany, Sweden, US, Japan and Korea

→ Multilateral: responsive to the governance of recipients (cf. Sweden)

→ Bilateral aid: humanitarian & economic benefit

As an exception, although Sweden provides bilateral aid to Southeast Asia, the donor follows the rule of multilateral organizations in providing aid and tries to give political incentives to recipients.

Limitation

Other indicators for H1, such as Corruption Perception Index or Freedom House Index, did not work.

Also, in the future study, it is necessary to check any document, press report, or announcement including policies, mission statements, values or principles that show the European Union's foreign aid policy.

References

- Alesina, Alberto and David Dollar. 2000. Who Gives Foreign Aid to Whom and Why? *Journal of Economic Growth*, 33-63.
- Apodaca, Clair and Michael Stohl. 1999. United State Human Rights Policy and Foreign Assistance. *International Studies Quarterly*, 185-198.
- Biscaye, Pierre, Travis Reynolds, and Leigh Anderson. 2017. Relative Effectiveness of Bilateral and Multilateral Aid on Development Outcomes. *Review of Development Economics*, 21(4): 1425-1447.
- Bueno de Mesquita, Bruce and Alastair Smith. 2007. Foreign Aid and Policy Concessions. *The Journal of Conflict Resolution*, 251-284.
- Burnside, Craig and David Dollar. 2000. Aid, Policies, and Growth. *The American Economics Review*, 90(4): 847-868.
- Dunning, Thad. 2004. Conditioning the Effects of Aid: Cold War Politics, Donor Credibility, and Democracy in Africa. *International Organization*, 58(2): 409-423
- Lumsdaine, David H. 1993. *Moral Vision in International Politics*. Princeton: Princeton University Press.
- McKinlay, R. D. and R. Little. 1977. A Foreign Policy Model of U.S. Bilateral Aid Allocation. *World Politics*, 58-86.
- McKinlay, R. D. and R. Little. 1978. A Foreign-Policy Model of the Distribution of British Bilateral Aid, 1960-70. *British Journal of Political Science*, 313-331.
- Milner, Helen and Dustin Tingley. 2013. The Choice of Multilateralism: Foreign Aid and American Foreign Policy. *Review of International Organization*, 8(3): 313-341.
- Noël, Alain and Jean-Philippe Thérien. 1995. From Domestic to International Justice: The Welfare State and Foreign Aid. *International Organization* 49(3): 523-553.
- OECD Statistics (<https://stats.oecd.org/>) – Aid (ODA) disbursements to countries and regions [DAC2a]
- Schraeder, Peter J., Steven W. Hook, and Bruce Taylor. 1998. Clarifying the Foreign Aid Puzzle: A Comparison of American, Japanese, French, and Swedish Aid Flows. *World Politics* 50(2): 294-323.