

2022 한국동남아학회 연례학술대회

포스트 팬데믹 시대의  
동남아시아와 한국

8월 26일(금)~27일(토) | 서강대학교 다산관

· 주관 | (사)한국동남아학회 · 후원 | 한국연구재단

· 공동주최 | 고려대 아세아문제연구원 아세안센터, 부산외대 아세안연구원, 서강대 동아연구소, 전북대 동남아연구소



## 2022 한국동남아학회 연례학술대회

▮ 개최일: 2022년 8월 26일 (금) ~ 27일 (토)

▮ 장소: 서강대학교 동아연구소

### 학술대회 프로그램

대회 주제	포스트 팬데믹 시대의 동남아시아와 한국 (Southeast Asia and Korea in Post-Pandemic Era)
전체회의 1	포스트 팬데믹 시대의 동남아시아 사회
전체회의 2	신진박사 패널
분과회의 1	동남아시아 현대사의 분수령
분과회의 2	개별 논문 발표 1
분과회의 3	아세안 소지역주의와 한국의 대(對)아세안 접근 전략 (부산외대 아세안연구원)
분과회의 4	개별 논문 발표 2 (진행중인 연구)
분과회의 5	학문후속세대 패널
분과회의 6	ASEAN-ROK Relationship: Education (Council of ASEAN Professors in Korea, CAPK)
분과회의 7	한국-베트남 관계 30년: 평가와 발전 방안 모색 (서강대 동아연구소)
분과회의 8	동남아시아 정치: 베트남, 인도네시아, 필리핀 (고려대 아세아문제연구원 아세안센터)
분과회의 9	노동과 보건 이슈로 보는 동남아 (전북대 동남아연구소)

### 일정별 세부 계획

일 시	발 표 및 내 용	비 고
2022년 8월 26일		
09:00 ~09:30	등록	
09:30 ~10:00	개회식 (DB102) 개회사 : 김형준(한국동남아학회회장) 환영사 : 강희정(서강대 동아연구소장)	사회 : 백용훈(단국대)

제1부 10:00 ~12:00	전체회의 1 : 포스트 팬데믹 시대의 동남아시아 사회 (DB102)	사회 : 김형준(강원대)
	주제 : 동남아시아 민주주의 퇴행의 원인과 전망 발표 : 신재혁(고려대)	토론 : 박정훈(서강대) 채현정(덕성여대) 이지혁(한국수출입은행)
	주제 : 권위주의와 팬데믹의 일상적 지배: 미얀마 국제전문가들의 글로벌한 억압과 끊임의 디지털-어셈블리지 연구 발표 : 홍문숙(부산외대)	
	주제 : 포스트 팬데믹 시대의 아세안(ASEAN) 디지털 경제 발표 : 고영경(서울대)	
제2부 13:30 ~15:30	분과회의 1 : 동남아시아 현대사의 분수령: 냉전의 경험과 기억 (DB102)	사회 : 김종호(서강대)
	주제 : '밀수'하는 기업가들: 냉전초 동남아시아 화상(華商)의 밀무역과 경계인식 발표 : 김종호(서강대)	토론 : 여운경(서울대) 정연식(창원대)
	주제 : 식민 지배의 유산과 사회주의 경제의 공존? 베트남민주공화국과 혼가이 탄광 경영 문제(1954~1955) 발표 : 정재현(목포대)	
	주제 : 배신과 복수: 태국 낙하산 부대의 라오스 참전의 기억과 영향, 1960-1975 발표 : 현시내(서강대)	
	주제 : 날도 레이의 『저항』에 담긴 티모르레스테 투사/피해자의 기억 발표 : 서지원(서울대)	
	분과회의 2: 개별 논문 발표 (D303B)	사회 : 이상국(연세대)
	주제 : Did the lifting of sanctions reduce Myanmar's economic dependence on China? A sectoral value chain analysis of Myanmar's exports to China during the reform period of the 2010s 발표자 : 오윤아(서울대)	토론 : 문기홍(부경대) 이상국(연세대) 허원기(건국대)
	주제 : 발리 관광산업의 위기 극복에 관한 역사적 조망: 코로나19 이후 발리 관광의 전망과 현실 발표 : 정정훈(서강대)	
주제 : 아시아옛이야기 박물관의 개념과 설계 발표 : 권혁래(용인대)		

제2부 13:30 ~15:30	<b>분과회의 3 : 아세안 소지역주의와 한국의 대(對)아세안 접근 전략 (부산외대 아세안연구원 패널) (D303A)</b>	사회 : 김동엽(부산외대)
	주제 : 한국의 아세안 소지역(sub-region) 협력 거버넌스: 메콩 유역을 중심으로 발표 : 이요한(부산외대)	토론 : 박은홍(성공회대) 현민(부경대) 김동엽(부산외대)
	주제 : BIMP-EAGA의 인적자원개발 현황과 한국의 협력방안 고찰 발표 : 구보경(부산외대)	
	주제 : China's Islamic Diplomacy in Indonesia 발표 : Muhammad Zulfikar Rakhmat(부산외대)	
제3부 15:40 ~17:40	<b>분과회의 4 : 진행중인 연구 패널 (D209B)</b>	사회 : 오윤아(서울대)
	주제 : Rice Policy and Political Regime in Southeast Asia: A cross-national analysis 발표 : 박정훈(서강대)	토론: 오윤아(서울대) 이지현(아산정책연구원) 정법모(부경대)
	주제 : 인도-태평양 지역에서 심화하는 미-중 경쟁에 대한 동남아의 대응: IPEF를 중심으로 발표 : 이지혁(한국수출입은행)	
	주제 : 2022 필리핀 대선 결과: '아시아적 가치(Asian Value)' 논쟁의 관점에서 발표 : 김동엽(부산외대)	
	<b>분과회의 5 : 학문후속세대 패널 (D303A)</b>	사회 : 황인원(경상국립대)
	주제 : 베트남 애국주의 교육: 개편된 2018년 시민교육 (Giáo dục công dân) 과정을 중심으로 발표 : 윤선민(서울대)	토론 : 백용훈(단국대) 황인원(경상국립대) 유예지(치앙마이대) 장준영(한국외대)
	주제 : 동남아 중소득 국가의 불평등 심화 요인 비교 : 말레이시아와 인도네시아를 중심으로 발표 : 최서연(숙명여대)	
주제 : 동아시아 신발전주의 국가(neo-developmental state)의 기후변화 대응 비교연구 : 한국과 싱가포르를 중심으로 발표 : 강지예(숙명여대)		
주제 : 미얀마 근현대 정치 속의 아웅산 장군의 기억, 재현, 제거 발표 : 박문선(부산외대)		

제3부 15:40 ~17:40	<b>분과회의 6 : ASEAN-ROK Relationship: Education (Council of ASEAN Professor in Korea [CAPK] 패널) (D303B)</b>	사회 : Ratih Indraswari (이화여대)
	주제 : Intra-Asian International Student Migration: The Missing Gender Lens 발표 : Mita Yesyca(이화여대)	토론 : Utai Uprasen(부경대) Phway Ei Phyu (이화여대) Wati Llna Asmara (강원대)
	주제 : Comparison of Big Data Education Publications in ASEAN Countries and South Korea Using Bibliometric and Scientometric Analysis 발표 : Catherine Joy Escudra(이화여대)	
	주제 : Determinants of Economic growth in ASEAN Countries (2000-2019) 발표 : Khin Theingi Aung(부산대)	
18:00- 19:00	한국동남아학회 업무보고 (DB102)	
2022년 8월 27일		
제4부 9:00 ~11:00	<b>전체회의 2: 신진박사 패널 (D303A)</b>	사회 : 여운경(서울대)
	주제 : 중국 ODA와 정치적 부패 : 말레이시아 ECRL 사례를 중심으로 발표 : 최기룡(경상국립대)	토론 : 김형중(연세대) 정다정(서울대)
주제 : 인도네시아 서자바 여성농민의 대안농업운동과 여성주의 생태시민성 발표 : 김신효정(이화여대)		
제5부 11:10 ~13:10	<b>분과회의 7: 한국-베트남 관계 30년: 평가와 발전 방안 모색 (서강대 동아연구소 라운드테이블) (D209B)</b>	사회 : 이한우(서강대)
	주제 : 한국-베트남 외교안보 분야 협력 발표 : 이재현(아산정책연구원)	
	주제 : 베트남 산업화와 한국-베트남 관계의 미래 발표 : 채수흥(서울대)	
	주제 : 한국-베트남 경제 협력 관계 발표 : 곽성일(대외경제정책연구원)	
	주제 : 한국-베트남 사회 분야 관계 발표 : 백용훈(단국대)	
주제 : 한국-베트남 문화 분야 관계 발표 : 이한우(서강대)		

제5부 11:10 ~13:10	<p>분과회의 8 : 동남아시아 정치 : 베트남, 인도네시아, 필리핀 (고려대 아세아문제연구소 아세안센터 패널) (D303A)</p>	<p>사회 : 신재혁(고려대)</p>
	<p>주제 : 북베트남 정권의 쿠데타 예방 정책과 군사 효과성 발표 : 여영윤(고려대)</p>	<p>토론 : 심주형(인천대) 김용균(서울대) 오윤아(서울대)</p>
	<p>주제 : 노동자 파업, 정부 개입, 해외투자자본에 대한 여론: 인도네시아 설문실험 연구 발표 : 박희경(고려대)</p>	
	<p>주제 : Foreign Aid, Violence, and Electoral Support in Developing Countries: Experimental Evidence from the Philippines 발표 : 한준영(고려대)</p>	
	<p>분과회의 9 : 노동과 보건 이슈로 보는 동남아 (전북대 동남아연구소 패널) (D303B)</p>	<p>사회 : 전제성(전북대)</p>
	<p>주제 : 동남아시아 접경 지역의 보건 프로젝트 분석 발표 : 이진영(전북대)</p>	<p>토론 : 백용훈(단국대) 김중호(서강대) 김형준(강원대)</p>
	<p>주제 : 권리의 실용성에서 정당성으로? 싱가포르 시민사회의 이주노동자 건강권 옹호활동의 역동 발표 : 김주영(전북대)</p>	
<p>주제 : 말레이시아의 로힝자 도심난민 건강보장 발표 : 김정현(전북대)</p>		





---

## 목 차

---

제1부 전체회의 1 포스트 팬데믹 시대의 동남아시아 사회 .....	11
제2부 분과회의 1 동남아시아 현대사의 분수령: 냉전의 경험과 기억 .....	29
제2부 분과회의 2 개별 논문 발표 .....	61
제2부 분과회의 3 아세안 소지역주의와 한국의 대(對)아세안 접근 전략 .....	81
제3부 분과회의 4 진행중인 연구 패널 .....	101
제3부 분과회의 5 학문후속세대 패널 .....	129
제3부 분과회의 6 ASEAN-ROK Relationship: Education .....	157
제4부 전체회의 2 신진박사 패널 .....	177
제5부 분과회의 8 동남아시아 정치: 베트남, 인도네시아, 필리핀 .....	191
제5부 분과회의 9 노동과 보건 이슈로 보는 동남아 .....	211



## 제1부 전체회의 1

---

# 포스트 팬데믹 시대의 동남아시아 사회

---



# 동남아시아 민주주의 퇴행의 원인과 전망

신재혁(고려대학교)

## I. 연구 질문

이 논문은 동남아시아에서 민주주의 퇴행 현상이 발생하는 원인을 분석하고, 이에 기반하여 앞으로의 전망을 제시하는 것을 목적으로 한다.

미국에서부터 남미(베네수엘라, 브라질)와 유럽(불가리아, 체코, 터키, 폴란드, 헝가리)에 이르기까지 많은 나라들이 민주주의 퇴행(democratic backsliding/decay/erosion/regression)을 겪고 있다(Bermeo 2016; Gerschewski 2021; Graham and Svobik 2020; Kaufman and Haggard 2019; Luo and Przeworski Forthcoming; Przeworski 2019; Waldner and Lust 2018). 동남아시아 지역도 예외는 아니다. 태국의 민주주의는 2014년 군사 쿠데타로 인하여 붕괴되었고(신재혁 2019a), 미얀마 역시 2021년 쿠데타 이후 아웅산 수치가 이끌던 민선 정부는 해산되고 군부가 권력을 장악하였다. 캄보디아에서는 2017년 제1야당이 강제해산 당했으며(신재혁 2019b; 정연식 2018), 싱가포르 정부는 온라인 매체에 대한 통제를 강화하고 있다(Freedom House 2022a). 인도네시아에서는 정부에 대한 비판과 야당 활동이 자유롭지 않게 되어 가고 있고(신재혁·박희경 2021; Warburton and Aspinall 2019), 필리핀에서는 2016년 취임한 두테르테 대통령이 사법 절차 없이 마약 용의자를 사살하도록 한 ‘마약과의 전쟁’을 벌인 이후 2022년에는 그의 딸이 부통령에, 독재자 마르코스의 아들이 대통령에 취임했다.

이처럼 민주주의 퇴행 현상이 동남아시아 지역에 광범하게 나타나는 이유는 무엇인가? 그리고 동남아시아 민주주의 퇴행은 장기간 지속될 것인가, 아니면 그것은 일시적인 현상이어서 동남아시아 민주주의는 다시 발전할 것인가?

## II. 민주주의가 얼마나 퇴행하였나?

<표 1>은 2012년부터 2021년까지 10년간 동아시아 국가들의 민주주의 수준을 보여준다. 먼저 표의 수치는 이코노미스트 인텔리전스 유닛(Economist Intelligence Unit, 이하 EIU)이 매년 발표하는 ‘민주주의 지수(Democracy Index)’이다. 이 지수는 0(가장 권위주의적인 국가)부터 10(가장 민주적인 국가)까지 값을 갖는다. 동남아시아 국가들의 경우, 군사 쿠데타로 민주주의를 중단시킨 2021년 미얀마가 1.02로 최저값을, 2013년부터 2016년까지 동티모르가 7.24로 최대값을 나타낸다. 비교를 위해

1) 일반적으로 군사 쿠데타 등으로 인한 민주주의 붕괴는 민주주의 퇴행에 포함되지 않는 다른 현상으로 간주하지만(Waldner and Lust 2018), 이 논문에서는 퇴행의 의미를 후퇴로 넓게 해석하여 붕괴 역시 정도가 심한 후퇴에 해당하기 때문에 퇴행의 범주에 포함하였다.

동북아시아의 민주주의 국가인 한국과 일본은 각각 7.92~8.16과 7.88~8.15이고, 권위주의 국가 중국은 2.21~3.18이다. 한편 괄호 안의 수치는 프리덤 하우스가 매년 발표하는 ‘세계 자유 지수(Freedom in the World)’이다.<sup>2)</sup> 이는 2015년부터 0(가장 자유롭지 않음)에서 100(가장 자유로움) 사이의 수치로 발표되고 있으며, 세계 자유 지수가 EIU의 민주주의 지수와 다른 점은 선거 실시, 정치 참여 등 정치적 권리(political rights)보다 표현·집회·결사의 자유 등 시민 자유(civil liberties)에 더 큰 비중을 둔다는 점이다.

<표 1> 동아시아 민주주의 수준 2012~2021

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	평균
동티모르	7.16	7.24	7.24	7.24 (65)	7.24 (65)	7.19 (69)	7.19 (70)	7.19 (71)	7.06 (72)	7.06 (72)	7.18 (69.1)
라오스	2.32	2.21	2.21	2.21 (12)	2.37 (12)	2.37 (12)	2.37 (14)	2.14 (14)	1.77 (13)	1.77 (13)	2.17 (12.9)
말레이시아	6.41	6.49	6.49	6.43 (45)	6.54 (44)	6.54 (45)	6.88 (52)	7.16 (52)	7.19 (51)	7.24 (50)	6.74 (48.4)
미얀마	2.35	2.76	3.05	4.14 (28)	4.2 (32)	3.83 (31)	3.83 (30)	3.55 (30)	3.04 (28)	<b>1.02</b> <b>(9)</b>	3.18 (26.9)
베트남	2.89	3.29	3.41	3.53 (20)	3.38 (20)	3.08 (20)	3.08 (20)	3.08 (20)	2.94 (19)	2.94 (19)	3.16 (19.7)
브루나이				(29)	(29)	(28)	(29)	(28)	(28)	(28)	(28.4)
싱가포르	5.88	5.92	6.03	6.14 (51)	6.38 (51)	6.32 (52)	6.38 (51)	6.02 (50)	6.03 <b>(48)</b>	6.23 <b>(47)</b>	6.13 (50)
인도네시아	6.76	6.82	6.95	7.03 (65)	6.97 (65)	6.39 (64)	6.39 <b>(62)</b>	6.48 <b>(61)</b>	6.3 <b>(59)</b>	6.71 <b>(59)</b>	6.68 (62.1)
캄보디아	4.96	4.6	4.78	4.27 (32)	4.27 (31)	<b>3.63</b> <b>(30)</b>	<b>3.59</b> <b>(26)</b>	<b>3.53</b> <b>(25)</b>	<b>3.1</b> <b>(24)</b>	<b>2.9</b> <b>(24)</b>	3.96 (27.4)
태국	6.55	6.25	<b>5.39</b>	<b>5.09</b> <b>(32)</b>	<b>4.92</b> <b>(32)</b>	<b>4.63</b> <b>(31)</b>	<b>4.63</b> <b>(30)</b>	6.32 (32)	6.04 (30)	6.04 <b>(29)</b>	5.59 (30.9)
필리핀	6.3	6.41	6.77	6.84 (65)	6.94 <b>(63)</b>	6.71 <b>(62)</b>	6.71 <b>(61)</b>	6.64 <b>(59)</b>	6.56 <b>(56)</b>	6.62 <b>(55)</b>	6.65 (60.1)
한국	8.13	8.06	8.06	7.97 (83)	7.92 (82)	8.00 (84)	8.00 (83)	8.00 (83)	8.01 (83)	8.16 (83)	8.03 (83)
중국	3.00	3.00	3.00	3.14 (16)	3.18 (15)	3.10 (14)	3.32 (11)	2.26 (10)	2.27 (9)	2.21 (9)	2.85 (12)
일본	8.08	8.08	8.08	7.96 (96)	7.99 (96)	7.88 (96)	7.99 (96)	7.99 (96)	8.13 (96)	8.15 (96)	8.03 (96)

<표 1>에서 확인할 수 있는 것은 (1) 민주주의 퇴행 현상이 동남아시아의 모든 나라에서 일어난 것은 아니고, (2) 미얀마, 캄보디아, 태국은 민주주의 지수와 세계 자유 지수 모두 상당한 하락을 경험하였으며, (3) 싱가포르, 인도네시아, 필리핀은 민주주의 지수는 하락하지 않았으나 세계 자유 지수가 하락하는 추세를 보이고 있다는 점이다.

2) 세계 자유 지수는 1년 전 상황을 평가하여 발표한다. 예를 들어 2022년 지수는 2021년 상황에 관한 것이다. 따라서 <표 1>에서 세계 자유 지수는 발표 1년 전 수치를 의미한다. 예를 들어 2021년 수치는 2022년에 발표된 세계 자유 지수이다.

미얀마와 태국은 각각 2021년과 2014년에 군사 쿠데타로 인한 민주주의 중단을 경험하였고, 캄보디아 정부는 2017년 제1야당을 강제 해산한 이후 경쟁 없는 일당체제를 구축하였다(신재혁 2019b). 따라서 이 세 나라는 퇴행의 정도가 가장 심한, 민주주의가 붕괴(breakdown)된 경우이다.

한편 온라인 매체에 대한 통제를 강화하고 있는 싱가포르 정부(Freedom House 2022a), 정부에 대한 비판과 야당 활동을 억압하는 인도네시아 정부(신재혁·박희경 2021; Warburton and Aspinall 2019), 사법 절차를 거치지 않고 마약 용의자를 처형한 필리핀은 민주주의 지수가 하락하지는 않았으나 세계 자유 지수가 하락하고 있다. 이들은 비록 민주주의 붕괴에는 이르지 않았지만 시민 자유가 위축되어 민주주의가 부식(decay)된 경우라 할 수 있다.

### III. 동남아시아 민주주의 퇴행의 원인

민주주의 퇴행에 관한 연구는 아직 널리 받아들여지는 이론을 생산하지는 못하고 있으나 대체로 경제 요인에 주목한다(Przeworski 2019; Waldner and Lust 2018). 특히 구조적인 소득 불평등이 심화되면 박탈감이 큰 대중의 기존 정치 엘리트에 대한 반감이 커지면서, 이들의 불만을 동원하여 기존 정치 체제와 엘리트를 공격하는 미국 트럼프와 같은 포퓰리스트 정치인이 득세하게 된다고 주장한다(마이클 샌델 2020). 이들의 주장이 맞다면 불평등이 심한 곳에서 민주주의 퇴행 가능성이 높아질 것이다.

<표 2> 동남아시아 소득 불평등 수준

		지니계수(%) (세계은행)	연도 (세계은행)	지니계수(%) (CIA)	연도 (CIA)	평균
민주주의 안정	동티모르	28.7	2014	28.7	2014	34.9
	말레이시아	41.1	2015	41.0	2015	
민주주의 부식	싱가포르			45.9	2017	41.7
	인도네시아	38.2	2019	37.8	2018	
	필리핀	42.3	2018	44.4	2015	
민주주의 붕괴	미얀마	30.7	2017			35.0
	캄보디아			37.9	2008	
	태국	34.9	2019	36.4	2018	
권위주의 안정	라오스	38.8	2018	36.4	2012	36.7
	베트남	35.7	2018	35.7	2018	

CIA: CIA 월드 팩트북(World Factbook)

출처: <https://worldpopulationreview.com/country-rankings/gini-coefficient-by-country>

하지만 지니계수(Gini coefficient)로 동남아시아 국가들의 소득 불평등 수준을 나타내는 <표 2>를 보면, 소득 불평등과 민주주의 퇴행 가능성 간에 상관관계가 크지 않다는 것을 알 수 있다. 소득 불평등 수준이 높아질수록 지니계수는 증가한다. 민주

주의가 상대적으로 안정된 동티모르나 말레이시아에 비하여 민주주의 부식을 경험하고 있는 싱가포르, 인도네시아, 필리핀의 불평등 수준이 다소 높게 나타난다. 그러나 이는 지니계수가 상당히 낮은 동티모르 때문이며, 말레이시아의 경우 민주주의 부식을 겪고 있는 나라들과 불평등 수준이 비슷하다. 또한 민주주의 붕괴를 경험한 나라들의 불평등 수준은 민주주의 안정이나 부식의 경우에 비하여 높지 않다.

소득 불평등과 같은 경제 요인으로 동남아시아 민주주의 퇴행의 일반적인 원인을 찾는 것은 쉽지 않아 보인다. 민주주의 붕괴와 부식을 경험한 나라들의 사례를 관찰함으로써 공통 원인을 숙고할 필요가 있다.

### 1. 민주주의 붕괴: 미얀마, 태국, 캄보디아

미얀마 군부는 1990년 총선에서 야당 민주주의민족동맹(National League for Democracy, 이하 NLD)이 승리하자 선거를 무효화하고 이에 반발하는 야당 지지 세력을 가혹하게 탄압하였다. 이와 달리, 군부는 NLD가 압승한 2015년 총선은 무효화하지 않았고 NLD가 이끄는 정부 수립을 용인하였다. 5년 후 실시된 2020년 총선 결과 역시 크게 다르지 않았다. 그런데 이번에는 군부가 새 NLD 정부 수립을 가로막고 직접 통치하는 것을 선택했다. 2015년 총선 이후 군부가 NLD 정부를 용인한 이유는 2008년 헌법 개정을 통해 군부가 원할 때 언제든지 개입할 수 있는 제도적 장치를 만들어 두었기 때문이다(신재혁 2016). 2020년 총선 이후 군부가 다시 집권할 때 국방안보위원회(National Defence and Security Council)의 국가비상사태 선포 등 2008년 헌법 조항을 이용하였다. 문제는 2015년 총선 이후 수립된 NLD 정부 5년간 무엇이 군부를 불편하게 만들었기 때문에 2020년 총선 이후에는 군부가 집적 통치를 선택했는가이다.

이에 대해 민 아웅 흘라잉 총사령관이 65세 정년퇴임을 앞두고 임기를 연장하기 위해 쿠데타를 일으켰다는 등 여러 가지 추측을 제기할 수 있겠지만,<sup>3)</sup> 쿠데타 성공을 위해서는 여러 군 지도자의 협조가 필요하다는 점을 고려할 때, 흘라잉 사령관은 이들도 바라는 공통의 이익을 제시했기 때문에 쿠데타에 성공했다고 해야 더 설득력 있을 것이다. 1990년대부터 본격화된 경제 개방 이후 늘어난 외국인 투자와 그로 인한 성장의 혜택은 대부분 국영기업과 대기업을 소유한 군부 지도자에게 돌아갔다(박장식 2021; 장준영 2022). 2008년 제도적 안전장치를 만든 군부가 2015년 총선 이후 NLD 정부를 용인한 이유도 경제적 이권이 보장된다면 정치를 일선에서 직접 하지 않아도 된다고 판단했기 때문일 가능성이 높다. 따라서 NLD 정부가 독점 규제를 위해 2017년 시행한 경쟁법(Competition Law)은 군부의 심기를 불편하게 만들었을 것이고, 이러한 정책은 경제적 이권을 보장받기 위해서라도 군부가 정치를 직접 해야 할 필요성을 높였을 것이다.

3) 실제로 쿠데타 성공 이후 미얀마 국방부는 총사령관에 대한 정년퇴임제를 폐지하였다(The Irrawaddy 2021).



태국에서는 2006년 쿠데타 직후 탁신(Thaksin Shinawatra)이 망명한 이후에도 탁신 지지파(레드 셔츠)와 반대파(옐로 셔츠) 간의 갈등이 끊이지 않았고, 결국 2014년 쿠데타로 군부가 다시 집권하였다. 태국 군부는 2017년 헌법을 개정하여 상원 250석을 장악하고 하원 500석 중 126석 이상만 확보하면 권력을 유지할 수 있도록 함으로써 '제도화된 군사독재'를 이어가고 있다(신재혁 2019a; 한유석 2020).

캄보디아에서는 1979년 베트남 개입으로 크메르 루즈가 실권한 이후 정부와 반정부 세력 간의 내전이 10년 이상 지속되었다. UN의 개입으로 1993년 실시된 총선에서 2위로 내각에 참여한 훈센(Hun Sen)의 캄보디아인민당(Cambodian People's Party, 이하 CPP)은 1998년 총선부터는 단독으로 과반 의석을 장악했다. 그런데 삼랑시(Sam Rainsy)와 켐소카(Kem Sokha)가 이끄는 야당 캄보디아구국당(Cambodia National Rescue Party, 이하 CNRP)이 급성장하여 CPP의 패권적 지위를 위협하자 2017년 삼랑시와 켐소카에게 반역죄를 선고하고 CNRP를 해산시켰다(신재혁 2019b; 정연식 2018).

이 나라들의 공통점은 질서 유지를 명분으로 군부(미얀마, 태국)나 집권 여당(캄보디아)이 역사적으로 비대한 정치적 영향력을 갖고 있고, 이들을 견제할 수 있는 정치 세력은 아직 출현하지 못하고 있다는 점이다(신재혁 2021). 따라서 군부나 여당이 필요하다고 판단하면 언제든 민주주의를 후퇴시킬 수 있다.

## 2. 민주주의 부식: 싱가포르, 인도네시아, 필리핀

싱가포르에서는 야당이 허용되고 선거가 실시되지만, 언론 통제와 극단적인 승자독식형 선거제도(집단대표선거구, 정당블록투표제)를 통해 야당이 집권할 가능성이 사실상 없는 인민행동당(People's Action Party) 일당체제를 유지하고 있다. 싱가포르 정부는 2019년 '가짜 뉴스 방지법(The Protection from Online Falsehoods and Manipulation Act 2019)'을 도입하여 정부가 '바르지 않다'고 판단한 온라인 언론 기사를 삭제하거나 수정할 수 있도록 함으로써 언론 통제를 한층 강화하였다(이태호 2021).

1999년과 1986년에 각각 권위주의에서 민주주의로 전환한 인도네시아와 필리핀은 이후 안정적으로 민주주의를 유지하고 있다.<sup>4)</sup> 그러나 두 나라 모두에서 시민 자유는 축소되고 있다. 인도네시아에서는 2017년 '대중 조직에 관한 법률(Perppu No. 2 Tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan)'이 제정되어 국가이념 Pancasila에 위배되는 단체를 사법부 판단 없이 행정부가 일방적으로 해산시킬 수 있도록 하였고, 코로나19의 확산으로 정부에 대한 비판이 증가하자 정부는 대통령과 정부에 대한 비판을 단속하도록 경찰에게 명령하는 등 집회와 결사, 표현의 자유가 상당히 위축되었다(신재혁·박희경 2021).

4) 여기서 민주주의란 경쟁적인 선거를 통해 권력을 획득하는 정치 체제라는 최소한의 절차적 정의(definition)에 따른 것임(Cheibub et al. 2010).

필리핀에서는 마약 사범에 대한 즉결 심판으로 인기가 높아진 다바오(Davao City) 시장 두테르테(Rodrigo Duterte)가 2016년 대통령에 당선된 이후, 사법 절차 없이 용의자를 살해할 수 있는 ‘마약과의 전쟁’을 전국으로 확대하였다. 2022년 초까지 이로 인하여 필리핀 정부는 6천여 명이 숨진 것으로 발표하였으나 인권단체들은 3만 명 정도 희생되었다고 주장한다(한국경제 2022/07/18). 인권 침해에 대한 논란에도 불구하고 두테르테는 대통령 재임 기간 70%가 넘는 높은 지지율을 기록했으며, 이를 반영하듯 2022년 5월 치러진 정·부통령 선거에서 그의 딸 사라 두테르테(Sara Zimmerman Duterte)가 61.53%라는 높은 득표율로 부통령에 당선되었다. 더불어 사라 두테르테와 연합한 독재자 마르코스의 아들 봉봉 마르코스(Ferdinand "Bongbong" Romualdez Marcos Jr.) 역시 58.77%라는 높은 득표율로 대통령에 당선되었는데, 결선투표 없이 치러지는 필리핀 대선에서 승자가 과반의 득표를 한 것은 1986년 민주화 이후 처음 있는 일이다. 봉봉 마르코스 정부가 마약과의 전쟁을 이어갈지는 아직 분명하지 않지만, 아버지 마르코스 시절이 필리핀의 황금기(golden age)였다고 주장하는 봉봉 마르코스 대통령이 인권과 시민 자유의 증진에 큰 관심을 기울이지 않을 것임은 분명해 보인다(Beltran 2022).

싱가포르, 인도네시아, 필리핀의 공통점은 독립 이전에 의회와 선거 등 서구식 정치제도들이 이식되어 민주주의 경험을 비교적 오래 했다는 점이다(신재혁 2021). 이는 절차적 민주주의 수준의 하락을 방지하는 효과가 있을 것이다. 하지만 시민 자유가 저하되는 데에는 인권을 보호하고 비판에 관대한 개인주의나 자유주의 전통이 빈약하다는 점이 공동된 원인으로 지목될 수 있다. 정치적 양극화(polarization)가 심한 미국에서 포퓰리스트 지도자가 대통령으로 당선된 후 시민 자유가 하락하는 추세를 보이고 있다는 예외는 있지만(Freedom House 2022b; Graham and Svobik 2020; Kaufman and Haggard, 2019), 대체로 개인주의나 자유주의 전통이 강한 서구 민주주의는 아직 퇴행의 징후가 뚜렷하게 나타나지 않고 있다.

#### IV. 동남아시아 민주주의 전망

동남아시아에서 나타나고 있는 민주주의 퇴행 현상은 구조적인 원인을 가지고 있다. 심하게 민주주의 붕괴를 경험한 미얀마, 태국, 캄보디아에서는 군부나 집권당의 패권적인 지위를 위협할 수 있는 경쟁 세력이 등장하기 어렵다. 미얀마와 태국에서는 군부의 권력 유지를 헌법으로 보장 받고 있는 ‘제도화된 군사독재’가 자리잡고 있고, 캄보디아에서는 입법·사법·행정부를 장악한 집권당이 경쟁 정당을 해산시킬 수 있기 때문이다. 한편 민주주의 부식을 경험하고 있는 싱가포르, 인도네시아, 필리핀에서는 시민 자유를 지키기 위한 개인주의나 자유주의 전통이 약하기 때문에, 집권 세력이 반대파를 억압하거나 비판 언론을 통제하거나 범죄 용의자의 인권을 유린하는 것에 대한 다수 대중의 저항감이 강하지 않다. 그리고 이러한 현상은 베네수엘라, 브라질,

터키, 폴란드, 헝가리 등 개인주의나 자유주의 전통이 약한 신생 민주주의 국가에서 흔히 관찰된다(Gerschewski 2021; Kaufman and Haggard 2019).

동남아시아 민주주의의 문제점은 이처럼 일시적이지 않은 구조적인 원인을 갖고 있기 때문에 단기간 내에 개선되리라 기대하기 어렵다. 그리고 이러한 분석이 한국에 주는 시사점도 크다. 한국 역시 개인주의나 자유주의 전통이 약한 상태에서 민주주의를 도입했다. 더구나 미국과 유사하게 정서적 양극화가 심화되고 있기 때문에 시민 자유가 위축되어 민주주의가 후퇴할 가능성이 매우 높아 보인다.

## 참고문헌

- 마이클 샌델. 함규진 옮김. 2020. 『공정하다는 착각: 능력주의는 모두에게 같은 기회를 제공하는가』 서울: 와이즈베리.
- 박장식. 2021. “미얀마 군부 지배의 역사적 고찰: 그 정치 동력의 구조.” 『역사비평』 136호, 255-281.
- 신재혁. 2021. “유사한 역사를 경험한 동남아시아 나라들이 왜 다양한 정치체제를 갖게 된 것일까?” 최경희(편), <아시아의 정치: 정치체제와 지역성>, 2장. 서울: 씨아이알
- 신재혁. 2019a. “2019년 태국 총선과 군사독재의 제도화.” 대외경제정책연구원 아세안·인도포럼(AIF) 아세안. <https://bit.ly/3pe8jtY>.
- 신재혁. 2019b. “캄보디아 훈센 정권의 야당 탄압과 권력유지 전략.” 대외경제정책연구원 아세안·인도포럼(AIF) 아세안. <https://bit.ly/3bOqL9w>.
- 신재혁. 2016. “미얀마의 지체된 민주화와 섭정통치.” 제주평화연구원(JPI) 정책포럼. <http://jpi.or.kr/?p=10622>.
- 신재혁, 박희경. 2021. “인도네시아 2020: 전염병이 위협하는 민주주의와 경제.” 『동남아시아연구』 31권 2호, 1-38.
- 이태호. 2021. “"가짜뉴스 없다"는 싱가포르 현실.” 한경 오피니언 8월 20일. <https://www.hankyung.com/opinion/article/2021082080861>
- 장준영. 2022. “군부 권위주의로 회귀하는 미얀마: 민간-군부관계로 본 쿠데타의 역동성.” 『역사교육』 161호, 29-63.
- 정연식. 2018. “캄보디아 2017: 민주주의의 붕괴.” 『동남아시아연구』 28권 1호, 121-144.
- 한국경제. 2022. “ICC '마약과의 전쟁' 조사 재개하나...필리핀 정부에 "의견 달라." 7월 18일. <https://www.hankyung.com/international/article/202207184944Y>
- 한유석. 2020. “태국 2019: 군부 중심의 연정체제 확립과 고령화 현상의 가속.” 『동남아시아연구』 30권 1호, 133-156.
- Beltran, Michael. 2022. “Does Marcos Jr. Need Martial Law When He Already Has the Anti-Terror Law?” *The Diplomat* (July 27) <https://thediplomat.com/2022/07/does-marcos-jr-need-martial-law-when-he-already-has-the-anti-terror-law>
- Bermeo, Nancy. 2016. "On Democratic Backsliding." *Journal of Democracy* 27(1):

5-19.

Cheibub, José Antonio, Jennifer Gandhi, and James Raymond Vreeland. 2010. "Democracy and Dictatorship Revisited." *Public Choice* 143(1-2): 67-101.

Freedom House. 2022a. "Freedom in the World: Singapore." <https://freedomhouse.org/country/singapore/freedom-world/2022>.

Freedom House. 2022b. "Freedom in the World: United States." <https://freedomhouse.org/country/united-states/freedom-world/2022>.

Gerschewski, Johannes. 2021. "Erosion or decay? Conceptualizing causes and mechanisms of democratic regression." *Democratization* 28(1): 43-62.

Graham, Matthew H., and Milan W. Svobik. 2020. "Democracy in America? Partisanship, Polarization, and the Robustness of Support for Democracy in the United States." *American Political Science Review* 114(2): 392-409.

Kaufman, Robert R., and Stephan Haggard. 2019. "Democratic Decline in the United States: What Can We Learn from Middle-Income Backsliding?" *Perspectives on Politics* 17(2): 417-32.

Luo, Zhaotian, and Adam Przeworski. Forthcoming. "Democracy and its vulnerabilities: Dynamics of democratic backsliding." *Quarterly Journal of Political Science*.

Przeworski, Adam. 2019. *Crises of Democracy*. New York: Cambridge University Press.

The Irrawaddy. 2021. "Myanmar Junta Scraps Retirement Age for Its Leaders." (May 20) <https://www.irrawaddy.com/news/burma/myanmar-junta-scraps-retirement-age-for-its-leaders.html>

Waldner, David, and Ellen Lust. 2018. "Unwelcome Change: Coming to Terms with Democratic Backsliding." *Annual Review of Political Science* 21(1): 93-113.

Warburton, Eve, and Edward Aspinall. 2019. "Explaining Indonesia's Democratic Regression: Structure, Agency and Popular Opinion." *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs* 41(2): 255-85.

## 권위주의와 팬데믹의 일상적 지배: 미얀마 국제전문가들의 글로벌한 업힘과 끊임의 디지털-어셈블리지 연구

홍문숙(부산외국어대학교)

2000년대 들면서 디지털 지식노동자와 노마드의 경제, 기술, 정보와 지식을 둘러싼 디지털 연계성에 대한 연구는 눈에 띄게 확대되었다. 디지털 인프라 및 지식 자원의 활용을 통한 국제적 지식 네트워크 구축과 파급력을 얻게 되는지에 대한 많은 연구가 있었다. 동남아시아에서도 싱가포르, 인도네시아, 태국 등에서 정보서비스 산업의 확대, 지식이나 커뮤니케이션, 감정이나 이미지를 어떻게 자본축적의 자본으로 활용했는지 탐색한 연구가 꾸준히 발표되었다. 글로벌-지역-국가 수준에서 공간적, 물리적 한계를 넘어서 디지털 세계의 안과 밖을 넘나드는 이들에 대해서는 동남아시아에서도 서구 못지않은 연구들이 나왔다.

하지만 디지털-어셈블리지 관점에서 동남아시아 인력과 지식의 이동과 확산을 사건, 관계, 통제과 연대라는 정동적 탐색을 전개한 논의는 많지 않았다. 최근 국내외 연구 중 ‘건강 - 어셈블리지(Fox 2017, Duff, 2014, 김관욱 2020)’이 비판적인 관점에서 기존의 어셈블리지 논의를 ‘좀 더 정동적’이며 대안적으로 살펴보고자 하는 시도들이 눈에 띄었다. 이와같은 최근 선행연구에 근거하여, 저자는 연구 현장을 2021년 2월 쿠데타 이후의 양곤과 만달레이의 디지털/현실 세계의 안과 밖으로 이동하고자 한다.

본 연구는 2021년 2월 땃마도의 쿠데타 이후에도 미얀마 양곤과 만달레이 지역에 거주하고 있는 ‘국제 전문가’ 12명을 대상으로 진행한 탐색적 연구의 초안이다. 지난 18개월간 이들이 겪은 미얀마 안과 밖의 사건, 관계, 통제와 감시, 그리고 국경을 넘나드는 디지털 연대와 관계의 정동을 살펴보고자 하였다. 본 연구에 참여한 국제 전문가들은 2011년부터 2020년까지 ‘짧지만 달콤했던’ 미얀마의 경제사회개혁 과정에 참여하고, 개인적으로도 자유의 확장을 만끽한 사회의 중견 리더들이다. 국제적 연구 활동을 펼쳐온 학계 전문가 3인, 국제기구 및 국제기구 전문가 3인, 문학 및 언론인 3인, 전직 외교/국제협력 관련 공직근무자 3인이 현재 연구에 참여하고 있다. 연구 초기에 청년 활동가 그룹도 연구에 참여하였으나, 올해부터는 물리적, 경제적, 심리적 어려움으로 연구에 지속적으로 참여하는데 어려움이 있었다.

탐색적 연구의 초기 작업 결과, 2011년부터 각종 국제회의, 다자간, 양자간, 시민사회간 국제협력에 참여해 온 연구참여자들은 2014년을 전후로 본격적으로 디지털 인프라 및 지식 자원을 어떻게 활용하고 네트워크를 확대할지에 대한 역량이 쌓이게 되었다. 싸이클론 나르기스 이후, 인도적지원 및 보건 분야 국제 활동을 전개해온 학계 전문가 1인과 국제기구 전문가 1인을 제외하고 모든 연구참여자들은 2011년 전후로 이메일 계정을 처음 열거나 이메일을 업무로 처음으로 활용하기 시작하였다고 강조하였다. 이들에게 2016년에 일어난 미얀마내의 사건(events)들 - 로힝자인에 대한 인권탄압에 대한 국제사회 비판 가속화, 서구의 대미얀마 제재 재개, 중국 등의 영향력 강화-는 큰 두려움으로 다가

오지 않았다. 이들은 여전히 국제회의와 워크숍을 다니고 있었고, 미국이나 영국과의 협력 활동이 눈에 띄게 줄기는 했지만, 세계은행, 아시아개발은행, UNICEF, 일본, 한국 등과의 국제사업은 끊이지 않았다. 이들 전문가들의 온오프라인의 네트워크가 확대되고 국제적 지식도 축적되었던 시기였다. 그러나 지난해 2월 뜻밖도의 ‘정권재탈환’은 이들에게 큰 충격을 주었다. ‘소문으로는 들었지만 믿지 않았던’ 사건이 벌어진 것이다.

관계(relations)적인 측면에서 2021년 역동적이었던 광장에서의 시위가 끝나고, 연구참여자의 대부분은 일상으로 돌아왔다. 하지만 공직에 근무하였던 4인의 연구참여자들의 일상은 일터가 아닌 가정으로 돌아와야 했다. 가정에 돌아온 이후, 이들은 지난 해 활동했던 페이스북 사진과 글부터 내리기 시작했다. 혹시 영상에 자신의 모습이 잡힌 부분은 없는지 유튜브 영상도 검색하여 삭제제를 요청하는 전화도 몇 통 돌렸다. 이들에게 90년대 일상을 지배하던 “권위주의의 유행”에 대한 두려움을 느낀 것은 정말 오랜만에 있는 일이었다. 양곤과 만달레이는 지방의 소도시와 달리 동네에서의 감시가 있는 것은 아지만 분명히 소셜미디어는 감시 당하고 있는 것을 알고 있는 상황이었다. 특히, 국제엔지오에서 일했던 2명의 전문가는 국제활동을 활발히 할 때 알고 지내던 후원자들과 기부자들에 대한 두려움이 살아났다. 그들- 후원자들-은 “비즈니스맨으로 옷을 갈아입은 군인”이자 이들의 자녀들이라는 것을 잘 알고 있기 때문이다. 연구 참여자들은 우선 디지털 세계에서 이들과 “친구 끊기”하기 전에 “한동안 페이스북은 사용하지 않습니다”라는 메시지를 먼저 올린 후에 처리하기로 하였다. 디지털 세계에서 거리두기는 일상 속에서 물리적으로 보이지는 않지만, 디지털 세계에는 분명히 존재하는 두려운 유행같은 존재였다.

2022년은 쿠데타 상황이 팬데믹으로, 빈곤과 고립으로 전환되는 경험을 하는 시기였다. 이들은 일반인보다 경제적, 물리적으로 인터넷 접근이 나쁘지 않는 상황이었다. “다시 국제적 고립이 시작되는 느낌이 불안하여” “적극적으로 발언하면 안되지만 분명히 연결은 되어있다고 느끼는’ 연결을 유지하기 위해 노력했다. 이들에게 컴퓨터, 테블릿, 핸드폰을 포함한 기계와의 공생이 조금 더 절실해졌다. 작년 상반기에는 대부분의 연구 참여자들이 온라인으로 진행되는 NUG의 각종 대회, 온라인 국제회의, 서양이나 싱가포르 유명 교수의 특강에 참여하였다. 핸드폰으로 각종 국제 활동에 참여할 때의 어려움은 감동의 연속이었다. 그러나 올해부터 국제사회의 관심이 현저히 줄면서, 국제회의와 모임이 많이 줄어들었다. 이제는 동영상 강의나 Zoom 회의가 갑자기 끝난 후에 밀려오는 적막함이 커졌다. 주변 사람이 무엇을 하는지 쉽게 볼 수 있는 컴퓨터보다는 핸드폰을 주로 사용하지만, 온라인 이벤트가 끝나면 주변에 누가 듣고 있는 사람은 재차 확인하곤 한다.

본 연구는 현재 진행되고 있는 탐색적 연구의 일부분으로 국제활동을 전개해온 미얀마인 교수, 국제기구 종사자, 인도적지원 전문가가 겪는 쿠데타와 팬데믹 전후의 글로벌한 어려움과 끊임이 정동을 탐색하고자 한다.

# 포스트 팬데믹 시대의 아세안(ASEAN) 디지털 경제

고영경(서울대 사회과학연구원 선임연구원)

2020년 코로나19 바이러스 감염확산으로 발생한 팬데믹은 전세계 경제와 사회에 막대한 영향을 끼쳤으며, 아세안 지역 역시 이로 인한 타격을 심각하게 받았다. 관광업은 직격탄을 맞았고, 베트남과 미얀마를 제외하면 2020년 경제성장률은 모두 마이너스를 기록했다. 비록 2021년 경제성장률은 회복세로 돌아섰지만, 코로나19 변이 바이러스의 감염확산은 2020년과 마찬가지로 봉쇄 조치로 이어졌다. 2020년과 2021년 2년 동안 아세안 사람들은 자택에 격리되거나 강력한 거리두기에 따른 재택근무가 확대되었으며, 학교 역시 온라인 수업으로 수시로 전환되었다. 집안에 머무는 시간이 길어지고 외부활동에 제약이 가해지자 제조업과 건설업 등 여러 산업분야의 성과는 크게 위축되었지만, 반대로 이커머스와 콘텐츠 스트리밍 등 디지털 기반 서비스 이용자가 늘어났고 매출이 크게 증가했다. 본 논문은 팬데믹이 아세안 디지털 경제에 어떤 영향을 미쳤으며 포스트 팬데믹 시대에 아세안 디지털 경제는 어느 방향으로 진행되고 있는지를 분석한다.

## 1. 2020-2021 아세안 디지털 경제의 성장

팬데믹 발생 이전, 즉 2019년까지 아세안 지역내 디지털 경제가 성장하고 있었고, 이를 주도하는 주체는 로컬 플랫폼과 글로벌 플랫폼이 주도하고 있었다. 미국과 중국의 테크 스타트업의 성장은 아세안 지역의 창업붐을 불러 일으켰고, 이들을 중심으로 디지털 혁신성장이 진행되고 있었다. 구글, 테마섹, 베인앤컴퍼니의 보고서(2016, 2019)에 따르면 2015년 아세안 디지털 경제의 규모는 320억 달러에 불과했으나 2019년에는 1000억 달러로 성장했다. 디지털 경제의 성장률은 높았으나 당시 한국 인터넷 경제 규모인 약 1700억 달러보다 그 규모는 적었다.

2019년 아세안 디지털 경제의 분야별 기여도를 보면 온라인 여행과 이커머스가 차지하는 비중이 가장 컸고 그 뒤를 교통 및 음식배달섹터 그리고 온라인미디어가 차지하고 있었다. 온라인 미디어와 여행섹터는 넷플릭스나 페이스북 등 글로벌 플랫폼이 주요 사업자로 자리잡고 있어 후발 주자 로컬 스타트업이 추격하는 경쟁구도를 형성했다. 반면에 이커머스과 교통 및 음식배달 섹터는 아마존과 우버 등 글로벌 기업보다는 그랩과 SEA, 고젝, 라자다, 토코페디아 등 기업가치 10억 달러 이상의 유니콘이 주도하였다.

아세안 디지털 경제가 빠르게 성장하고 있었으나 대형 플랫폼 사업자를 제외하면 스타트업 규모의 성장이나 밸류에이션이 크게 약진하지 못하고 있었다. 2013년 라자다가 최초로 아세안 유니콘으로 등극한 이래 2019년까지 탄생한 아세안 유니콘의 총 수는 16개이다. 2019년 한국의 유니콘 수가 10개 사이므로 한국에 비해 유니콘의 개수는 많지만, 중국과 미국에 비해서는 업종은 게임과 라이드셰어링 서비스, 지급결제, 이커머스로 기업 고유의 독창적인 비즈니스 모델이나 기술 개발보다는 보편적인 B2C 서비스에 집중되어 있다. 물론 아세안 시장의 페인포인트를 찾아내고 현지시장에 맞는 서비

스를 제공하는 능력이 탁월하였다는 점을 분명 평가받아야 한다. 그랩의 경우 하이퍼로컬라이제이션 전략이, 고젝과 인도네시아의 오토바이 택시 시장을 온디맨드 시장으로 옮겨왔으며 낮은 은행계좌 보유 비율을 감안한 고펀이의 신속한 도입, 그리고 토크페디아는 디지털 결제와의 파트너십 등을 통한 현지화 전략을, 라인은 태국의 문화적 특성을 감안한 컬러라이제이션 전략이 슈퍼앱으로의 성장을 이끌었기 때문이다.

분명 팬데믹 이전에 디지털 경제의 성장 만들어진 기반이 있었기에 팬데믹 기간 동안 더 빠른 성장이 가능한 것은 맞지만, 이것만으로는 2년 동안의 비약적 성장을 설명하기는 부족한 측면이 있다. 2019년 구글, 테마섹, 베인앤컴퍼니의 보고서는 2020년의 동남아 디지털 경제규모는 5% 성장률로 1050억 달러가 될 것으로 예상했으나 실제로는 1170억 달러로 예상 규모를 뛰어넘었고, 2021년은 1740억 달러로 추정하고 있다. 이는 전년대비 49%가 성장한 규모이다. 2025년 전망치의 경우 2021년 디지털 경제규모는 과거 3000억 달러로 예상했으나, 2021년 보고서는 3630억 달러로 추정하고 있다. 이는 매년 20% 이상의 성장률을 기록할 것이라는 전망에 근거한 것으로 성장의 속도가 그만큼 빨라졌다는 것을 의미한다.

## 2. 팬데믹 외부 충격에 대한 소비자의 대응

빠른 성장률에 힘입은 디지털 경제의 성장은 팬데믹을 촉진제 혹은 촉매제라고 규정하고 있기도 하나, 외부 충격에 대한 소비자들의 대응에 해당하는 행위의 결과로 보는 것이 타당하다. 팬데믹 기간 동안 신규 디지털 컨슈머의 대거 유입되었는데 이는 팬데믹으로 인한 활동제약으로 선택의 여지가 없었기 때문이다. 한마디로 비자발적인 소비 채널의 변화가 발생한 것이다. 예를 들면 말레이시아는 2020년 3월부터 강력한 이동제한조치(Movement Control Order)가 시작되었는데, 이 때 슈퍼마켓 이용을 제한하면서 정부가 앞장서서 이용가능한 앱을 알려주면서 온라인 장보기를 독려했다. 베트남에서도 방역조치를 강화하면서 일부 봉쇄기간 동안 온라인 식료품 주문 및 배송만 허용하기도 했다.

2021년 구글, 테마섹, 베인앤컴퍼니의 보고서에 따르면 팬데믹 발생 이후 8천만명의 디지털 컨슈머가 새로 유입되어 전체 아세안 6개국에서 그 수가 4억4천만명으로 증가했다. 또한 팬데믹 이전보다 4가지 더 많은 디지털 서비스를 이용한다고 밝혔다. 디지털 컨슈머란 유료 디지털 서비스 혹은 온라인으로 물건을 구입한 경험이 있는 소비자를 뜻한다. 과거에는 무료 소셜미디어만을 사용하거나 검색만 사용하던 인터넷 이용자들이 실제 소비활동을 온라인 상에서 이행하는 쪽으로 움직였다는 뜻이다. 그만큼 디지털 경제 규모가 커졌다는 뜻이다. 그런데 이러한 급격한 신규 디지털 컨슈머의 유입은 기업의 마케팅 활동이나 편리한 경험 제공이 유일한 원인이 아니라, 위기 상황에 대응책으로 온라인 서비스가 최적이었기 때문이다.

디지털 경제 규모의 성장은 자본투입에도 영향을 미쳤고 혁신 테크기업의 펀딩으로 이어졌다. 스타트업에 대한 투자는 기업가치를 상승시켰다. 2019년까지 16개 유니콘에 그쳤지만, 2020년 4개 그리고 2021년에는 무려 25개의 유니콘이 탄생했다. 2019년까지 아세안 스타트업에 대한 펀딩이 이미 높은 가치를 부여받은 대형 유니콘에 집중되었다면, 팬데믹 기간 동안에는 핀테크와 물류를 필두로 프롭테크, 중고차 마켓플레이스, 공유오피스와, AI 등 보다 다양한 섹터에 투자가 이루어졌다. 2020년의 경우 전세계 이동이 제한적인 상황에서 투자가 위축되었다고 하더라도, 2021년 25개의 유니콘



기업이 등장한 것은 아세안 디지털 경제의 성장에 대한 전망이 크게 달라졌기 때문이다. 특히 이커머스와 각종 마켓플레이스의 성장은 물류와 핀테크의 성장과 궤를 같이 하고 있는데, 여기에 상대적으로 많은 자금이 몰렸다는 것은 이용자 소비 행위의 변화와 관련이 크다.

위기 대응의 결과를 입증하는 또다른 증거는 기업 밸류에이션의 하락이다. 팬데믹이 발생하지 않았다는 가정 하에 2019년에 전망한 성장률 5%를 적용한다면, 전체 디지털 경제규모와 디지털 컨슈머 및 유니콘의 수는 팬데믹 발생 이후의 통계수치보다 훨씬 적었을 것이다. 이러한 현상은 글로벌 시장에서 공통적으로 발생했다. 미국과 중국, 인도, 한국에서도 유니콘 기업들이 대거 탄생했으며, 많은 스타트업들이 주식시장으로 몰려들었다. 2017년 10월 미국 주식시장에 상장한 SEA의 주가 상승은 아세안 테크기업이 주목받는데 기여했다. SEA의 2020년 1월3일 주가는 40.49 달러였으나 2021년 372.70달러로 역대 최고가를 기록하면서 8배가 넘게 상승했다. 시가총액기준으로 아세안 최대기업의 자리에 오르며 아세안 테크기업 붐을 가져왔지만, 지금은 주당 80달러대에 머물러 있다. 2021년 하반기부터 주식시장이 하강국면에 접어들었다는 점을 감안하더라도, 최근 1년 동안 SEA의 주가는 나스닥 종합주가지수 NYSE종합지수보다 훨씬 더 큰 폭으로 하락하였다. 그랩 역시 상장 이후 2022년 8월까지 60%이상 주가가 하락하였으며, 인도네시아 주식시장에 상장한 고투그룹 역시 상장한 이래 주가가 20% 하락하였다. 벤치마크 지수보다 기업가치가 더 크게 하락한 이유는 밸류에이션이 팬데믹 기간동안 고평가되었다고 투자자들이 인식하고 있기 때문이다.

2010년대 립프로깅을 통한 모바일 기반 디지털 경제 인프라가 갖추어지고, 그랩과 고투그룹, SEA 등 슈퍼앱들의 일상생활에 밀접한 고객 편의성을 제공하는 혁신 플랫폼이 아세안 디지털 경제의 성장을 이끌었다. 그러나 2020-21년 두 해에 걸친 아세안 디지털 경제의 성장을 벗어난 큰 폭의 성장은 팬데믹이라는 전대미문의 비상상황에서 봉쇄와 사회적 거리두기 등에 따른 외부 충격에 대한 소비자의 대응의 결과로 보는 것이 타당하다.

### 3. 또다른 외부 요인, 중국정부의 테크기업 규제

미중 갈등과 중국 정부의 규제 강화는 자본시장에서 중국테크기업 투자에 대한 리스크를 크게 증폭시켰다. 특히 빅테크를 정조준하고 규제가 시작된 때는 2020년 11월이다. 알리바바의 마윈이 정부에 비판적인 의견을 피력한 후 엔트그룹 상장이 무기한 연기되었고 반독점 위반혐의로 182억위안(3조4300억원)의 벌금이 부과되었다. 징둥과 핀둬둬, 바이두 등 중국의 대표 플랫폼 기업 10개가 금융당국의 시정조치를 받았다. 이후 2021년 7월 중국 정부당국은 반독점과 부당경쟁, 사교육 금지와 데이터 안보 위협 등을 이유로 인터넷 산업 전담 단속을 시행할 것이라고 발표하면서 25개 빅테크 기업을 한자리에 모아놓고 중국 공산당 지도부는 중국 기업의 해외 성장에 경고를 보냈다. 틱톡의 바이트댄스 창업자는 법정대표직에서 사퇴했지만, 상장을 강행했던 디디추싱은 미국 상장 직후 중국 당국에 신규 영업 중단 조치 등 철퇴를 맞았고, 고심끝에 2022년 6월 뉴욕증권거래소에서 자신 상장폐지를 결정했다. 빅테크 뿐만 아니라 페트로차이나와 시노펙, 중국알루미늄, 중국인수보험 등 5개의 중국 대형 국유기업도 뉴욕증시에서 자신 상장폐지 계획을 밝혔다. 혹독한 시련을 겪은 디디추싱과 트럭공유업체 풀트럭얼라이언스(만방그룹), 구인·구직 플랫폼 운영사인 칸준 등 3개 기업에 대한 조사를 끝으로 중국 당국의 빅테크 기강잡기가 막을 내릴 것이라는 예상도 있으나, 시진핑과 공산당이

앞으로 기업활동에 규제를 가하지 않을 것인지는 아무도 알 수 없다. 소위 차이나 리스크가 완전히 사라졌다고 볼 수 없다.

중국 정부의 테크기업 규제 이슈가 발생하면서 글로벌 투자자들은 리스크가 큰 중국기업을 외면하기 시작했다. 주식시장에서만 떠난 것이 아니라 중국 내 스타트업부터 빅테크까지 디지털 경제 분야의 기업들에 대한 투자가 감소하기 시작했다. 따라서 이를 대체할 투자대상이 필요한 상황에서 아세안과 인도가 급부상하였다. 프레퀴(Preqin)의 자료에 따르면 동남아와 인도 투자 벤처캐피탈의 펀드 모금액은 2020년 대비 2021년과 2022년 금액과 펀드 수에서 크게 증가하였다. 중국에 투자하는 벤처캐피탈의 펀드 규모는 2020년 335억 달러에서 2021년 272억 달러로 줄어들었고, 2022년 1월에서 5월 까지 21억 달러로 다시 크게 감소하였다. 그러나 동남아와 인도 투자 벤처캐피탈의 펀드는 2020년 약 20억 달러에서 2021년 35억 달러로 증가하였으며, 2022년 상반기 5개월동안 벌써 31억달러를 돌파했다. CB인사이트(CBInsights)의 자료에 따르면 2021년 1분기 인도의 벤처캐피탈 투자금은 41억 달러에서 2022년 1분기 80억 달러로 95%가 증가하였다. 반면 같은 기간 중국의 벤처캐피탈 투자금은 225억 달러에서 127억 달러로 44%나 줄어들었다. 2021년 6월에는 인도 벤처캐피탈 총 거래금액이 79억 달러를 돌파하며, 중국의 48억 달러를 앞질렀다. 이는 2013년 이래 중국과 인도의 벤처캐피탈 거래 월별 통계를 집계한 이래 처음 발생한 사건이었다.

세계에서 두번째로 규모가 큰 스타트업 생태계를 가진 중국이 규제 리스크가 커지면서 그 펀딩규모와 펀드 숫자가 감소하고 있음은 분명하다. 비록 전체 중국의 투자규모를 능가하는 것은 아니지만 동남아와 인도로 벤처캐피탈 자금이 전보다 더 많이 흘러가고 있음은 분명하다. 결국 이러한 테크기업 및 스타트업 펀딩이 늘어나면서 이 지역 유니콘 수가 증가하고 그리고 다양한 분야 스타트업의 성장으로 이어지고 있다.

#### 4. 포스트팬데믹 아세안 디지털 경제

2021년부터 아세안 경제가 회복세를 보이고 경제성장률도 플러스로 전환하고 있으나, 2022년 글로벌 공급망 위기와 원자재 가격 불안정성, 인플레이션 압력 등 위험요인이 경제 상황을 위협하고 있다. 아세안 각국은 새로운 성장동력의 하나로 혁신 기술 개발과 디지털 전환을 내걸고 있다. 대규모 투자를 받은 슈퍼앱을 필두로 한 디지털 경제성장에서 금융 포용성과 중소기업의 디지털 통합과 경쟁력 강화와 그린테크, AI 등 새로운 분야의 육성을 목표로 향하고 있다. 정부 정책은 각종 지원책과도 연결되며 진입장벽을 낮추는 효과를 가져온다. 또한 위기 대응으로 인한 아세안 디지털 경제의 성장의 속도는 더 빨라졌을 뿐만 아니라 디지털 컨슈머의 행태도 변화했다. 서비스의 편리함을 경험한 소비자들은 과거로 회귀하기 어렵다. 포스트팬데믹 아세안 디지털 경제는 초기투자 증가, 핀테크의 성장, 딥테크 증가, B2B 비즈니스모델의 성장, 헬스케어와 에듀테크 발전, 그리고 젊은층의 글로벌 동조화 등 다섯 가지 특징을 띠며 변화하고 있다.

먼저, 글로벌 벤처캐피탈과 사모펀드의 투자가 위축되고 있지만 시드(seed)와 초기 단계(early stage)의 스타트업에 대한 투자는 지속되고 있다. 유니콘 수준 내지 성장 단계에 진입한 스타트업의 경우 기업가치가 이미 고평가되었다거나 상장 또는 매각을 통한 엑시트 전망이 불투명한 상황에서 오히려 초기 단계 스타트업에 대한 투자가 더 활발한 상태이다. GPCA(Global Private Capital

Association)에 따르면 2021년 벤처캐피탈의 투자에서 시드와 후기 단계 투자금은 42억 달러로 2020년 17억 달러보다 크게 증가하였다. 테크인아시아의 2022년 단계별 투자금액 현황에 따르면 시드와 시리즈 A 단계 투자가 가장 많은 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 또한 분야별로 보면 로보어드바이저 등 핀테크 투자 건수와 금액이 가장 많았고 AI와 SaaS (software-as-a-service) 스타트업 등은 꾸준히 투자자들을 끌어 모으고 있다.

핀테크 투자는 앞으로 꾸준히 지속될 것으로 보인다. 디지털 결제 시장은 이미 레드오션으로 변모하였지만, 그랩과 SEA 등 슈퍼앱들이 핀테크 영역을 확장하면서 신규 핀테크 기업과 전통적 금융 기관 사이의 경쟁이 치열하게 벌어질 것으로 예상된다. 그랩과 SEA는 싱가포르와 말레이시아에서 디지털 बैं킹 라이선스를 취득하였고, 고투그룹은 디지털 बैं크를 인수하였다. 이들은 모두 각자 디지털 페이먼트를 보유하고 있으면서 다른 사업자들과 파트너십을 맺고 있으며 디지털 बैं킹과 소매금융 및 보험과 투자 등 다양한 금융 부문으로 사업을 확대해가는 중이다. 그리고 개인대출뿐만 아니라 B2B 금융 서비스와 투자, 금융상품 비교, 인슈어텍, 크립토 등 영역이 확장되고 있으며 필리핀과 베트남 지역의 핀테크들에 대한 관심이 더욱 높아지고 있는 추세이다.

B2C 서비스의 영역은 로컬 스타트업들이 대거 등장했지만, 향후에는 중소기업의 디지털 전환이나 스마트시티 건설, 자동화와 농수산업 분야의 기술지원 등 B2B 영역의 약진이 진행 중이다. 투자 흐름도 역시 B2B 영역이 증가하고 있다. 이는 기술집약적 산업의 비중이 낮은 아세안 이머징 국가에서 생산성과 경쟁력을 향상이 경제 발전의 선결과제이면서 시장의 수요가 있기 때문이다.

디지털 경제를 구성하는 여러 분야가 약진하고 있지만, 싱가포르를 제외하면 딥테크의 성장속도는 여전히 낮으며 투자도 빈약하다. 딥테크(Deep Tech)는 기저기술 혹은 원천기술을 의미하며, 기술 분야 가운데에서도 고도의 기술이 집약된 심층 기술을 보유하고 있어 서비스 스타트업처럼 따라하기 쉽지 않은 하드웨어나 소프트웨어를 다루는 스타트업을 딥테크 스타트업으로 분류한다. 자율주행이나 반도체, 로켓, AI, 바이오 등 딥테크 스타트업은 여러 분야에서 기술적 진일보한 성과를 내고 있고 새로운 성장동력의 핵심적 역할을 한다. 비록 지금 당장은 매출이나 수익을 창출하지 못하더라도 미래에 더 큰 부가가치와 수익을 안겨줄 수 있다. 싱가포르의 경우 2016년에 SGIInnovate를 런칭해서 딥테크를 지원하고 있으며, 대학과 기업의 연구개발 협력이 오픈이노베이션 시스템으로 활발하게 진행되고 있다. 그러나 싱가포르 이외의 지역에서는 독자적인 딥테크 개발 능력이 제한적이어서 한국이나 일본 등 외국기업과 연구기관 등과의 협업이 필요하다. 아세안 각국이 딥테크의 필요성을 충분히 인식하고 있고 정책적 지원을 준비하고 있다. 따라서 딥테크 분야에서 국내외 기관과 스타트업 사이의 오픈이노베이션 시도가 확장될 것으로 보인다.

디지털 헬스케어와 에듀테크는 딥테크가 아니라도 성장이 기대된다. 오프라인 의료와 교육 서비스의 접근성이 낮기 때문에 팬데믹 기간 동안 많은 사람들이 디지털 기반으로 옮겨갔다. 그러나 의료와 교육이 단시일 내에 접근성과 서비스의 질을 향상시키면서 비용을 낮추는데 한계가 있다. 의사와 교사의 수를 갑자기 늘릴 수 없고 병원 건설도 마찬가지이다. 정부가 가장 해결하고픈 문제이기도 하다. 아세안 이머징 국가에서 공통으로 가진 이 페인포인트를 해결할 대안으로서 헬스케어와 에듀테크 스타트업들은 더 많이 등장할 것이고 펀딩도 증가할 것으로 예상된다.

포스트팬데믹 아세안 디지털 경제에서 밀레니얼과 Z 세대로 대표되는 젊은 층의 소비 트렌드도 글로벌 동조화 현상에 주목할 필요가 있다. 이들은 스마트폰으로 무장하고 새로운 디지털 서비스를 적극적으로 수용하고 신속하게 경험을 공유한다. 이는 글로벌 OTT를 통해서 콘텐츠를 동시에 소

비하고, 소셜미디어를 통해서 정보를 공유하고 있으며 글로벌 브랜드를 선호하면서도 지속가능성에 대한 관심이 크다. 특히 한류가 오랫동안 인기를 얻은 아세안 지역에서 젊은 세대의 한국 문화 콘텐츠 등 소프트파워에 대한 인식이 매우 긍정적이다.

## 5. 한국과의 파트너십

대중국 압박의 수위를 높이는 미국의 인도 태평양전략의 등장, 우크라이나-러시아 전쟁 등 글로벌 경제의 불확실성이 지속되면서 아세안은 오히려 기회가 있고, 한국 정부의 역할은 제한적이지만 경쟁력을 확보할 수 있는 여건을 조성하는데 집중할 필요가 있다. 포스트팬데믹 시대 아세안 디지털 경제의 성장은 분명하지만 그 양상은 변화를 거듭하고 있다. 아세안 디지털 경제에 진입하려는 한국 기업들은 자신들의 사업 본질이 딥테크인지 서비스인지에 따라 다른 전략이 필요하다. 현지 시장에 대한 이해도가 높다고 하더라도 이용자 수가 중요한 서비스에서는 경쟁상황을 면밀히 파악해야 하고, 경쟁이 심화된 영역이라면 로컬기업의 인수와 파트너십을 구축하는 것이 리스크를 줄일 수 있다. 딥테크의 경우 정부가 지원하는 분야라면 시장의 수요 증가를 기대할 수 있다. 그러나 국가마다 다른 발전단계를 보이는 아세안에서 최첨단 기술 모두가 매출을 올릴 수 있을 것으로 보이지는 않는다. 따라서 분야별 시장의 규모와 기회를 충분히 검토하는 것이 중요하다.

한국의 테크기업들이 아세안에 진출할 때 걱정하는 부분은 인재 확보이며 현지 스타트업들 역시 우수한 인력을 고용하는데 어려움을 겪는다. 팬데믹 기간 동안 디지털 경제 분야에서 활동하는 기업들의 가치평가기준이 미래 성장가능성에서 2021년하반기부터는 기업의 수익성과 독자적인 기술력 해자로 옮겨가기 시작했다. 이는 테크기업들로 하여금 비용을 줄이도록 이끌었고 인력 구조조정이 진행되었다. 정확한 수치를 밝히지 않았지만 SEA는 아세안과 유럽 오피스에서 대량 해고를 진행했으며, 아이프라이스(iPrice)는 직원의 20%를 해고했고, 크립토닷컴은 전체 인력의 5%에 해당하는 260명을 내보냈다. 빅테크 기업에서 엔지니어와 개발자와 마케터들이 해고되면서 초기 스타트업들이 겪는 우수한 인재 확보의 어려움도 다소 해소될 것으로 전망되고 있다.

## 6. 결론

아세안 디지털 경제는 팬데믹 이전과 이후 그 지형이 크게 바뀌었다. 팬데믹 기간 동안 예상을 뛰어넘는 규모로 성장한 것은 위기 상황이라는 제약조건 하에서 소비자들이 디지털 기반 서비스를 선택할 수 밖에 없었던 대응 결과이다. 팬데믹으로 인한 초과 성장은 더 이상 지속되지 않는다. 포스트팬데믹 시대 투자자들이 선호하는 분야가 달라졌고 심사 기준은 수익성과 경쟁력 있는 기술로 더 까다로워졌다. 디지털 컨슈머는 늘어났고 디지털 서비스 이용 빈도수도 증가했지만, 이들의 이용 방식이나 선호하는 서비스는 계속 달라지고 있어서 기업들은 이용자의 페인포인트 파악과 만족할 만한 서비스를 창출하기 위해 데이터 분석에 더 많은 시간을 투자해야 할 것이다. 한국 기업들이 아세안 디지털 경제 시장 성장에서 기회를 잡으려면 이러한 시장과 환경의 변화를 충분히 검토하고, 전략적 접근을 시도해야 할 것이다.

제2부 분과회의 1

---

동남아시아 현대사의 분수령:  
냉전의 경험과 기억

---



# ‘밀수’하는 기업가들: 냉전초 동남아시아 화상(華商)의 밀무역과 경계인식

김종호(서강대학교)

## 서론

1950년대는 동남아시아 역사에서 중요한 분기점이다. 1945년 8월 일본의 항복으로 동남아시아의 각 지역공동체가 차례로 식민의 상태에서 벗어나 독립과 건국을 외치기 시작하면서 1950년대 동남아시아에는 독립된 국가의 성립과 이를 사상적으로 뒷받침해 줄 내셔널리즘의 열풍이 불어닥치기 시작한다. 제국과 국민국가 사이에서 다양한 계층의 동남아시아인들이 각자의 방법으로 적응 혹은 갈등하기 시작한다. 본 연구는 그 주요 현상 가운데 하나였던 ‘밀무역’을 주제로 그 혼돈의 구조를 분석하고자 한다. 아울러 여기에 깊이 관여하고 있던 화상(華商)들의 활동을 추적함으로써 제국이라는 형태의 정치권력 아래 적응하던 화상들이 세계를 둘로 나눈 냉전의 확산과 제국에서 국민국가시대로 넘어가는 과정에서 어떠한 경계인식을 보여주는지를 살펴보려 한다. 특히 아편, 전기·전자제품, 무기, 천연자원(고무, 석유) 등 다양한 물품을 역내뿐 아니라 동북아시아와 소련 등으로 밀수하고 있던 이들의 활동을 당시의 시대적 맥락 아래 추적해 볼 것이다. 궁극적으로 새로운 형태의 국가가 확립되는 과정에서 이들의 밀수 활동이 어떠한 의미를 지니는지, 냉전이라는 변화된 시대적 환경아래 기존의 ‘무역’ 활동이 ‘밀수’가 되는 전환기 화상들의 경계인식은 어떻게 변화해 가는지, 그리고 경계에 선 상인의 국가인식이란 과연 무엇인지 등을 탐색해 보려 한다.

## 1. 근대 동남아시아 밀무역의 성격 변화와 화상의 역할

전통시기 동남아시아의 정치체들 사이에는 경계에 대한 관념이 동북아시아에 비해서는 상대적으로 희박했다. 경계 자체가 매우 성기거나 존재하지 않는 경우도 빈번했다. 오히려 영토에 기반한 경계보다는 인구에 기반한 군주 및 지도자의 권위, 권력이 보여주는 ‘영향력’이 더욱 중요한 ‘경계’였다고 할 수 있었다. 이런 이유로 군주와 민들의 관계는 단순한 ‘주인(master)-권속(subject)’의 관계라기 보다는 언제나 변동가능하고 이동성이 강한 ‘후견인(patron)-의뢰인(client)’의 관계에 가깝다고 할 수 있었다. 이 두 개념의 차이가 보여주는 동남아시아 문명 속 ‘군주-민’ 관계의 가장 중요한 특징은 민들의 잠재적 이동가능성 및 자유로운 선택권이다.<sup>1)</sup> 이러한 관계 속에서 정치체 사이의 경계는 그리 큰

1) Anthony Reid, *Southeast Asia in the early modern era: Trade, power, belief*, Cornell University Press, 1993; Eric A. Jones, “Fugitives women: Slavery and Socia change in early modern Southeast Asia”, *Journal of Southeast Asian Studies* 38(2), 2007

의미를 지니지 못하였고, 희미하였다.

이러한 상황이 변화하게 된 계기는 바로 서구 제국주의의 침략과 열강들 사이에 배타적 경계가 그려지면서부터이다. 이 배타적 경계는 두 가지 의미가 있는데, 상대 열강으로부터 식민지를 확고히 하겠다는 의지의 표현이자, 내부 피식민인들을 경계 내에서 통제하고 감시하겠다는 의도였다. 그런 이유로 밀무역이라는 현상이 중요하게 여겨지기 시작한다. 즉, 경계가 분명하지 않거나, 선이 아예 없는 경우도 종종 있었던 전통시대에는 밀수라고 하는 활동에 대한 정의나 통제 시도 자체에 의미가 없었는데, 경계를 명확히 짓기 시작하면서부터 밀수라고 하는 사회적, 경제적 현상을 인식하기 시작한 것이다.

그 주요 밀무역 루트 가운데 하나가 바로 무기와 천연재료들간의 거래였다.<sup>2)</sup> 사실 이 교역은 근본적으로 밀수의 성격을 가질 수 밖에 없었다. 말레이반도 주변 섬과 인도네시아 군도에는 19세기 중후반에서 20세기 초까지도 여전히 제국주의적 침략에 저항하던 세력이 잔존해 있었다. 그에 따라 식민 정부에 대해 민족주의, 혹은 공산주의에 기반하여 저항하고 있던 수마트라(Sumatra) 북부 아체(Aceh) 지역, 술루(Sulu) 지역, 보르네오섬 정글의 무장세력을 중심으로 현지의 풍부한 고무, 주석, 석유, 기름야자 등의 원재료가 무기 산업의 대시장이었던 싱가포르의 무기 암거래 루트를 통해 거래되는 형식이 이 시기에 걸쳐 성행하였다.

같은 시기 가장 빈번하게 밀수되던 상품은 바로 아편이었다. 동남아시아에서 아편은 중독물질, 혹은 사회적 질서를 해치는 마약 이상의 의미를 가진다. 아편은 지역에 따라 교환, 가치 저장, 인센티브 제공 등의 수단으로 쓰였고, 때로는 현금으로 기능하기도 하였다. 그렇기 때문에 아편이 대량으로 재배되어 확산되기 시작한 19세기, 20세기 초 동남아시아의 지배층(식민권력, 현지 엘리트, 상인 등)은 일반적으로 아편 밀수와 중독의 확산을 사회적 질서를 해치는 혐오와 증오의 대상으로 본 것이 아니라 세금, 자본 축적의 대상으로 인식했다. 사실 19세기 이전 동남아시아에서 아편은 그리 중요한 상품이 아니었다. 버마(Burma) 북부 지역의 산족(Shan)이나 카친(Kachin)족이 부분적으로 재배한 의약품에 가까웠다고 할 수 있다. 아편이 대량으로 생산되는 체제는 19세기 이후 유럽 상인들의 필요에 의해 현금화하기 위한 수단으로 인식되기 시작하면서부터 마련되었다.<sup>3)</sup>

19세기 시암(Siam, 현 태국)이나 버마, 베트남의 왕국들은 아편의 유통과 거래를 금지하고 있었으나, 이를 몰래 유통하여 이익을 획득한 것은 바로 영국과 프랑스, 네덜란드 등의 서구 제국들이었다.<sup>4)</sup> 19세기 영국의 버마 점령과 프랑스의 인도차이나 점령(베트남, 라오스, 캄보디아) 과정에서 서구 제국은 아편을 공식화하고 대량재배를 강제하였다. 이러한 경향이 과도해져 결국에는 아편을 통한 세입 없이는 식민지 경영이 어려울 정도였다. 예를 들어 1819년에서 1910년까지 영국령 해협식민지(Straits Settlements)의 경우 전체 세수 가운데 60%가 아편 거래로부터의 간접세로 발생하였고, 1861년에서 1899년 프랑스령 인도차이나의 경우 50%, 네덜란드령 자바는 1886년에서 1895년까지 35%에 이르렀다. 영국령 버마의 경우 상대적으로 낮아 1826년에서 1894년까지 10% 정도에 달했다.<sup>5)</sup> 19세기에서 20세기 초까지 아편은 식민지 경제와 사회 조직, 도시 인프라를 가동할 수 있도록 해주는 재정적 기반이었다. 그러나 제국의 통제를 벗어나 아편을 거래하는 경우도 많았고, 심지어는 공식적 거래

2) Eric Tagliacozzo, 2005, p.260

3) Hans Derks, *History of the Opium Problem - The Assault on the East, ca. 1600-1950*, Brill, 2012, p.421

4) Hans Derks, 2012, pp.421-422

5) Kim, Diana S., *Empires of Vice - The Rise of Opium Prohibition across Southeast Asia* -, Princeton University Press, 2020, p.35



보다 비공식적 거래가 훨씬 많았을 것이라는 통계도 있다.<sup>6)</sup>

경계를 지으면서 성행하게 된 근대시기 동남아시아의 밀무역에서 가장 활발하게 활동하였고, 가장 큰 이익을 본 이들 가운데 하나가 바로 화상 그룹이었다. 네덜란드의 식민통치에 극렬하게 저항한 아체인들에게 라이플(rifle)과 부속품, 기타 무기 제품을 제공하면서 후추, 고무 등의 산품을 받는 밀무역을 진행한 이들이 대부분 중국계 상인들이었다. 그리고 화상들은 진, 위스키와 같은 영국과 네덜란드 등의 제국산 술을 각 섬지역민들에게 판매하는 밀수를 하기도 했다. 서구 제국의 매관으로 협력하면서 초지역적으로 네트워크를 형성하고 있던 화상의 상업적 인프라는 사실 밀수에 최적화되어 있었다. 무엇보다 화상들에게 가장 많은 부를 안겨준 것은 바로 아편이었다. 그리고 이렇게 도입되고, 퍼트려지는 아편의 주요 소비자는 대부분 중국계 이주민 노동자(coolie)들이었다.<sup>7)</sup>

이후 냉전초기 동남아시아 지역의 특징은 두 이념 기반 진영이 혼재하고, 독립을 한 지역(인도네시아, 필리핀, 미얀마 등)과 독립을 위한 전쟁이 진행 중인 지역(베트남), 여전히 제국적 질서 속에서 독립을 위한 협상을 진행 중인 지역(말레이시아, 싱가포르), 식민을 경험하지는 않았지만, 근대적 국가 체제를 마련해 가고 있는 지역(태국)이 동시에 존재함으로써 밀수와 교역의 구분이 희미해져 가고 있었다는 점이다. 같은 지역, 같은 시기임에도 불구하고 관점에 따라 교역이 되기도, 밀수가 되기도 하는 등 혼란한 상황이었다. 역설적이게도 오히려 이러한 상황이 밀무역을 왕성하게 만들었고, 경계의 화상들이 활동할 공간이 형성될 수 있었던 요인이었다.

## 2. 냉전초 아편 밀무역의 구조와 화상의 역할

동남아시아의 아편 밀무역은 그 생산지로부터 시작한다. 제국주의 시기부터 동남아시아의 아편 생산지는 영국령 버마 북부 지역과 중국 윈난(雲南)성의 경계가 이어지는 고산지대, 태국 북부 고산지대, 라오스 북부 지역이었다. 지금까지도 소위 황금의 삼각지대라 불리는 세계적 아편 생산지다. 1948년 CIA 보고에 따르면 대부분 인도차이나반도에서 생산되는 이 아편은 크게 두 가지 갈래로 유통되는데, 첫 번째는 역내에서 소비되는 것, 다른 하나는 싱가포르와 홍콩으로 건너 가 역외로 빠지는 경우다.<sup>8)</sup>

### (1) 버마-태국 루트

동남아시아의 아편 밀무역 루트는 크게 세 가지로 나눌 수 있는데, 버마산 아편의 태국 이동, 버마산 및 라오스산 아편의 베트남, 캄보디아 이동, 싱가포르 중심 역내의 아편 밀무역이다. 첫 번째 버마-태국 루트를 살펴보면, 버마와 윈난성의 고원지대에서 생산된 아편은 우선 그대로 태국의 치앙라이(Chiang Rai), 치앙마이(Chiang Mai), 무앙 팡(Muang Fang) 등의 태국 북부지역으로 이동된다. 1955년을 예로 들어보자.<sup>9)</sup> ① 버마 고원지대에서 생산된 아편 가운데 밀수용으로 90톤이 확보되면, 주요 생

6) Eric Tagliacozzo, 2005, p.188

7) Kim, Diana S., 2020, pp.33-34; Hans Derks, 2012, pp.433-434

8) CIA-RDP82-00457R002100350002-2, 13 Dec 1948, CIA Archives

9) CIA-RDP79T00935A000400150001-4, 9 Nov 1956, CIA Archives

산부족인 산족의 거주구역(Shan State)에서 ② 버마의 켝퉁(Kengtung)으로 이동되었고, ③ 태국과 버마의 국경지대를 거쳐 ④ 태국 치앙마이로 온다. 그 이후에는 남부의 ⑤ 방콕(Bangkok)으로 모여드는 루트였다. 이 밀무역 루트는 중간 브로커들에게 엄청난 이익을 안겨다 주는 산업이었는데, ①에서 1,350,000달러였던 것이, ② 켝퉁에서 3,970,000달러, ③ 국경지대 5,310,000달러, ④ 치앙마이로 오면 6,840,000 달러, 최종적으로 ⑤ 방콕에 이르면 9,540,000달러로 치솟았다. 생산지에서 최종 소비지역으로 이동하는 과정에서 9배에 달하는 차익이 발생한 것이다. 이 차익이 중간 과정에서 이를 다루는 브로커들에게 현금성 수익이 되었다.

CIA는 이렇게 태국으로 밀수된 아편의 대부분이 30여 명의 중국계 아편 딜러에 의해 이루어지고 있다고 파악하고 있었다.<sup>10)</sup> 이 가운데 몇몇은 원래 말레이 지역의 마약상이었는데, 1954년 추방되었다가 태국에서 이전 직종을 그대로 이은 케이스다. 태국으로 진입하면서 가격이 올라가는 이유는 최초 버마에서 사들인 생아편을 정제하는 장소가 태국 북부지역 곳곳에 마련되어 있었기 때문이다. 이 정제소에서 생아편이 헤로인(Heroin)과 모르핀(Morphin)이라는 정제된 ‘상품’으로 방콕으로 풀리게 되는 것이다. 이 과정을 거치면 가격이 뛰었고, 사실 이 과정 때문에 아편 거래는 생산자보다는 중간 브로커, 딜러들이 자본을 축적하는 업종이었다. 그리고 태국에서 이 아편을 구입하기 위해 지불되는 수단은 주로 금이었다고 한다.<sup>11)</sup>

버마에서 방콕으로 흘러 들어가는 아편에는 윈난성에서 생산된 아편도 포함되어 있던 것은 사실이었지만, 그 수량은 중화인민공화국 성립 이후에는 확연히 줄어드는 경향을 보인다.<sup>12)</sup> 상술한 것처럼 중국은 공산당이 정권을 잡고 난 이후 강력한 반아편, 반마약 정책을 펴고 있었고, 윈난 고원지대의 소수민족들이 아편을 최소한으로 생산하기를 바라고 있는 상황이었다. 그 때문에 중국 내에서도 최후로 남은 아편 생산지였던 윈난 지역에서 생산을 하더라도 판매는 태국이나 버마로 넘어가는 경우가 많았다. 그리고 동남아시아 내륙부에서 생산된 아편 역시 중국 대륙으로 건너 간 정황은 1950년대 중반까지도 발견되지 않고 있었다.<sup>13)</sup> 제국주의 시기까지만 해도 최대의 역외 아편 밀수 루트였던 중국 시장이 막히게 된 것이다.

## (2) 베트남 루트

프랑스령 인도차이나 지역 아편 밀무역은 기존 제국주의 세력인 프랑스의 관점과 이에 저항하고 있던 북베트남의 호치민(Ho Chi Minh) 정권의 관점이 얽혀있어 복잡한 양상을 띠고 있었다. 독점적으로 세입을 확보하기 위해 사적인 유통을 금지했던 프랑스 식민정부와는 달리, 호치민의 경우 비교적 자유롭게 두었다. 물론 그 과정에서 세금을 매겨 수익을 얻는 것은 프랑스 정권과 다르지 않았다. 호치민의 아편 유통에 대한 태도에서 흥미로운 부분은 베트남인의 아편 소비는 금지한 반면, 중국인은 흡연이 가능하도록 한 것이다.<sup>14)</sup> 그리고 이 경우 아편의 사적인 유통과 수출은 프랑스 정권하에서는 밀무역이 되고, 호치민 정권하에서는 정당한 거래가 되는 상황으로 밀무역이라는 개념 자체가 가변적임을 잘 보여주는 사례다. 이 지역 아편 유통의 경우에도 역시나 태국과 마찬가지로 일종의 ‘신디

10) CIA-RDP79T00935A000400150001-4, 9 Nov 1956, CIA Archives

11) CIA-RDP79T00935A000400150001-4, 9 Nov 1956, CIA Archives

12) CIA-RDP79T00935A000400150001-4, 9 Nov 1956, CIA Archives

13) CIA-RDP79T00935A000400150001-4, 9 Nov 1956, CIA Archives

14) CIA-RDP82-00457R002100350002-2, 13 Dec 1948, CIA Archives

케이프'를 조직한 중국계들이 깊이 관여하고 있었는데, 이들은 주로 프랑스령 인도차이나 지역의 주요 도시들과 홍콩, 마카오, 그리고 중화인민공화국 성립 이전에는 중국에도 거점을 두고 아편 밀무역 유통망을 형성하였다. 이 유통망은 아편뿐 아니라 금과 무기와 같은 물품도 포함하고 있었다.

베트남 지역의 경우 북부와 남부지역에 각각 아편 밀수 루트가 존재했다. 북부 루트에는 옌베이(Yen Bay)와 호아빈(Hoa Binh)이 있었고, 옌베이의 경우 주로 윈난이나 태국 북부의 아편이, 호아빈의 경우 주로 라오스산 아편이 유입되는 통로였다.<sup>15)</sup> 옌베이 루트를 통해서도 주로 중국 국경으로 아편이 퍼졌는데, 까오 방(Cao Bang), 랑손(Lang Son) 등을 거쳐 광시(廣西), 광둥(廣東)으로 유입되었다. 유통의 수단은 매우 다양했다. 주로 트럭, 짐마차(Wagong), 가축, 인력 등이었고, 밀수업자들은 주로 20-30여 명이 무리를 지어 다녔다고 한다. 두 경쟁 무리가 만나게 될 경우 싸움이 벌어지기도 했다. 북베트남의 중심도시인 하노이, 하이퐁 등으로 유입되어 역내에서 소비되는 아편의 경우 옌베이와 호아빈 모두로부터 공급되었다. 그리고 대량의 아편이 베트남 북부 통킹만을 통해 해로로 홍콩과 중국으로 공급되기도 했다. 베트남 북부 통킹으로부터 해로를 통한 밀수는 주로 탄 호아(Thanh Hoa) 지역에서 정크선으로 이루어졌다. 이 지역에서 다수의 정크선이 아편을 싣고 남중국해를 건너 하이난이나 마카오, 홍콩 등으로 공급되었다.<sup>16)</sup>

옌베이에서 중국 국경으로의 육로 이동은 주로 중국계 토비(To-Fi 土匪, 일종의 도적집단)들이 중요한 역할을 했는데, 특히 공산주의 세력인 비엠티(Viet Minh)의 경우 이들 중국계 토비들과 좋은 관계를 맺고 이득을 얻으려 하였고, 심지어 베트남 정부는 이들에게 아편 밀수를 허가해 주기도 했다. 즉, 이러한 아편의 유통과 공급은 주로 화상을 중심으로 중국계 농민, 노동자들에 의해 이루어지고 있었다. 그리고 상술한 것처럼 대부분의 아편이 중국계 이주민들에 의해 소비되고 있었다는 점을 상기해 보면, 아편의 유통과 소비가 모두 중국인들에 의해 이루어지고 있었음을 파악할 수 있다.

남부 통로의 경우 북부보다 더욱 중요한 밀무역 루트였는데, 왜냐하면 프랑스가 다스리던 사이공을 중심으로 한 남부 인도차이나 지역에 중국인들이 몰려있었기 때문이다. 그런 이유로 중국으로의 밀수출이 많았던 북부와는 달리 역내에서의 소비가 많았고, 수출이 그리 중요한 비중을 차지하지는 않았다. 이 루트의 아편은 주로 라오스산 아편이었고, 메콩강을 따라 수로를 이용할 경우 삼판(Sampan)이라 불리던 판자선, 육로로 이동할 경우 트럭, 짐마차, 인력 등이 이용되었다. 대부분의 아편이 사이공으로 이동되었고, 일부는 메콩강의 흐름을 따라 방콕, 캄보디아 등으로 이동했다. 한편, 사이공으로 넘어 간 아편 가운데 일부는 중국, 홍콩, 싱가포르 등으로 수출되기도 하였다.

1955년 기준 인도차이나 지역 아편 밀수량은 남베트남 30톤, 북베트남 45톤, 라오스 8톤, 캄보디아 15톤, 전체 98톤에 달했다.<sup>17)</sup> 버마에서 태국으로 흘러 들어가는 양과 비슷했고, 종합하면 인도차이나 대륙 전체 유통량만 190톤에 달한 것으로 파악할 수 있다. CIA 기록에 나오는 남베트남 경찰 당국에 따르면, 당시 북베트남과 연계하여 남베트남에서 활발히 활동하던 공산주의 조직들의 주요 자금원이 바로 이 라오스에서 사이공으로 유입되는 아편을 취급하면서 발생하는 이익이었다고 한다. 상당수의 사이공행 아편 밀수가 하이퐁(Haiphong)이나 북베트남의 다른 항구를 통해 들어온 것이었다.

2차 대전 이전 제국이라는 '제도'가 아편 유통에 대해 제한을 두었다면, 현금화가 가능한 아편으로

15) CIA-RDP82-00457R002100350002-2, 13 Dec 1948, CIA Archives

16) 아편의 중국 유입에 대한 CIA의 기록은 주로 1948년의 보고에 나와 있는 것이고, 1950년대 보고에는 중국으로의 유입은 밝혀지지 않고 있다.

17) CIA-RDP79T00935A000400150001-4, 9 Nov 1956, CIA Archives

부터 이득을 얻으려 한 호치민과 비엠티민이라는 정치권의 협조를 받은 중국계 이주민들은 자유롭게 아편 밀무역을 행할 수 있었다. 당시 이 지역에서 아편은 현금과 같은 것이었고, 이 ‘현금’은 유통망이 길어지면 질수록, 즉 생산지로부터 멀어지면 질수록 비싸지는 상품이었을 뿐만 아니라 수출을 할 경우 외환의 획득을 가능하게 해 주던 상품이었다. 제국이 해체되고, 새로운 국가가 성립되기 전의 베트남에서 이러한 무주공산의 시장을 마다할 중국 상인들은 없었을 것이다.

### (3) 싱가포르 루트

국제 밀수 시장의 형성이라는 측면에서 봤을 때 동남아시아에서 가장 주요한 시장은 바로 싱가포르였다. 1955년 전후 한해 싱가포르와 말레이반도의 아편 밀수 규모는 대략 100톤에 달하는 것으로 알려졌다.<sup>18)</sup> 아편 중독자만 11만 명으로 추정되었다. 심지어 이 두 지역은 아편을 생산하는 지역도 아니었고, 외부에서 유입되는 아편이 절대적 수치였다는 점을 생각해 본다면, 방콕, 사이공과 함께 동남아시아 아편 밀수의 중심이었을 것은 분명하다.

[표-1] 1954-55년 싱가포르에서 적발된 생아편의 공급지역별 수량 (단위: 파운드)

지역	1954	1955
이란	1,834(46%)	2,333(47%)
원난	914(23%)	965(19%)
인도	546(13%)	552(11%)
버마	656(16.5%)	547(11%)
알 수 없음	9	498(10%)
전체	3,959	4,895

출처: CIA-RDP79T00935A000400150001-4, 9 Nov 1956, CIA Archives

\* 원난 지역 아편의 경우 직접 싱가포르로 온 것이 아니라 태국으로 밀수된 뒤에 싱가포르로 유입된 것으로 보임.

상기 표를 보면 동남아시아 역내 아편의 유통에도 불구하고, 싱가포르로 유입되는 가장 많은 양의 밀수 아편은 이란산인 것으로 보인다. 1954년 1,834파운드(약 831킬로그램), 1955년 2,333 파운드(약 1톤)의 수량이 싱가포르로 밀수되다가 적발되었다. 이는 이란산 아편이 수입이 용이하고, 동남아시아에 비해 매우 높은 모르핀 함량을 보이고 있었기 때문이다.<sup>19)</sup> 적발된 수량만 이 정도이고, 적발된 수량에 기초하여 예상되는 밀수량만 해도 1955년 기준 이란산 50톤, 전체 100톤에 이를 것으로 짐작되고 있다. 이란산 아편은 주로 바레인, 두바이, 아덴 등에서 출발하여 바다를 통해 싱가포르와 말레이로 유입되었다. 특히 바레인 아랍 상인들의 마약 밀매 조직은 두바이에서 아덴, 남아프리카, 싱가포르 등으로 아편을 공급하는 핵심 조직이었다.<sup>20)</sup>

18) CIA-RDP79T00935A000400150001-4, 9 Nov 1956, CIA Archives

19) 냉전 이전 제국주의 시기 이 이란산 아편의 지위는 원래 인도산 아편이 차지하고 있었다. 그러나 이 거래를 주도하던 영국이 인도에서의 영향력을 잃은 탓도 있고, 반대로 이란을 비롯한 서아시아에서의 영국의 영향력은 아직 남아있었기 때문인 것으로 풀이된다. 실제 두바이는 이 당시까지만 해도 여전히 영국령이었고, 싱가포르와 말레이반도 역시 영국령으로 자치를 행하고 있었다.

20) 당시 서아시아는 동남아시아보다 훨씬 심각한 아편 흡연 문제를 가지고 있는 지역이었다. 1955년 보고에 따르면 이란에만 백오십만명이 아편에 중독되었다고 할 정도였다. 이전 10년 동안 700-1,200톤에 이르는 아편이 생산되었고, 매년 90톤에 달하는 양이 밀수로 수출되었다고 한다. CIA-RDP79T00935A000400150001-4, 9 Nov 1956, CIA Archives

두 번째 양을 차지하는 원난산 아편의 경우 원난 → 버마 → (태국) → 말레이로 건너 오는 루트로 밀수된다. 주로 마약의 중심 시장이 형성되어 있던 방콕에서 해로를 통해 말레이로 건너왔다. 또한 태국과 말레이 국경지대를 통한 밀수도 있었다. 이 경우 태국 남부 핫야이(Hat Yai) 지역이 중심 시장으로 기능하였다. 이 지역에서 국경 지역의 송클라(Songkla), 파타니(Pattani) 지역 등을 거쳐 국경을 넘는 식이다. 그 외에 항공편을 통한 밀수도 소량이지만 존재했다. 버마산 아편의 경우 대항인 랑군(Rangoon)에서 건너 오는 경우가 많았다.

이렇게 건너 온 대략 100여 톤의 아편은 CIF(Cost, Insurance, and Freight) 기준 대략 3천 6백만 달러로 추정되며, 이 가운데 반 이상이 뇌물로 쓰였다고 한다. 실제 FOB(Free on Board) 기준 가격은 천 4백만 달러였다.<sup>21)</sup> 이는 싱가포르와 말레이에서 6번째로 큰 수입항목이었다. 싱가포르에 모인 아편은 역내에서 소량 소비되고, 이후에 다시 인도네시아와 영국, 모리셔스 등으로 수출되었다. 제국주의 시기에는 대부분 홍콩이나 마카오를 통해 중국 대륙으로 흘러 들어갔었지만, 상술한 것처럼 중국 대륙의 반아편 기조로 인해 다른 루트를 찾아간 것으로 보인다.

덧붙여 홍콩과 마카오의 경우 가장 많은 공급원은 태국이었고, 그 뒤를 버마와 인도가 잇고 있다.<sup>22)</sup> 이 두 도시에는 심지어 정제소도 있었다. 1955년 마카오에만 네 곳에 정제소가 있었다. 대부분의 아편이 역내에서 소비되던 동남아시아 시장과는 달리, 홍콩과 마카오의 경우 현지인에 의한 소비는 그리 중요하지 않았고, 대부분의 아편이 미국과 일본으로 수출되고 있었다. 1955년 기준 홍콩으로 유입된 아편은 20-30여 톤, 마카오의 경우 5-10여 톤으로 추정된다. 다만 홍콩으로 유입되는 아편의 경우 대부분 태국으로부터 유입되었지만, 당시 태국이 동남아시아 아편의 집산지였다는 점을 생각해 본다면 버마와 라오스 등에서 생산된 아편이 태국을 지나 유입된 것으로 보인다. 마카오와 홍콩으로 유입된 전체 아편이 25에서 40여 톤으로 추정되고, 이 가운데 세계 시장으로 재수출되는 양이 15-30톤에 이르렀다. 그리고 싱가포르, 홍콩, 마카오에 걸친 아편 밀무역은 범중화권이라는 특성상 대부분 화상에 의해 처리되었을 것이라는 점은 분명하다.

### 3. 냉전초 공산품 및 원재료 밀무역의 구조와 화상의 역할

아편과 함께 밀수되었지만, 다른 의미에서 미국의 주목을 받고 있던 물품이 바로 공산품과 1차 산품(석유, 휘발유, 고무, 전기전자제품 등)이었다. 냉전초 중국, 동남아시아의 상황은 전후 국민국가를 성립하기 위한 진통을 겪는 시기임과 동시에 자체적인 내셔널리즘을 만들고 이식하는 과정이었다. 그 전제로 경제적 발전이 필요했을 뿐만 아니라 냉전이라는 이념전쟁 속에서 공산주의와 자유주의 세력간의 세력대립에 대비한 자강 역시 필수적이었다. 이는 미국과의 경쟁을 대비하고 있던 소련 역시 마찬가지였다. 결국, 동남아시아 각 국가, 중국, 소련 모두 향후 과제는 경제 발전과 근대화였다. 그러나 중국과 소련의 경우 한국전쟁 이후 미국과 영국의 봉쇄전략으로 인해 오랜 전쟁으로 피폐해진 자국을 근대화하기 쉽지 않았다. 그 때문에 밀수가 주요 상품의 공급 루트로 떠오르게 되는데, 주요 밀수 품목은 경제적 근대화를 위해 필요한 장비, 부품, 원재료 등이었다.

밀무역 관련하여 CIA가 1948년의 보고에서 주목한 인물이 림기옥경(Lim Giok Keng)이었다. 그가

21) CIA-RDP79T00935A000400150001-4, 9 Nov 1956, CIA Archives

22) CIA-RDP79T00935A000400150001-4, 9 Nov 1956, CIA Archives

1948년 바타비아(Batavia 현 자카르타)를 떠나 싱가포르로 향했고, 이는 림안푼(Lim Aun Poon)의 요청에 의한 것이라는 내용이다.<sup>23)</sup> 이 간단한 내용을 보고했던 이유는 둘 모두 인도네시아와 싱가포르의 화상이자 밀수업자였기 때문이다. 림안푼(Lim Aun Poon)은 싱가포르와 수마트라, 자바섬 사이의 아편 무역을 주도한 인물로 당시 독립전쟁을 벌이고 있던 인도네시아의 정치권, 특히 사회주의 성향의 정치인들과 긴밀한 관계를 맺고 있는 것으로 알려져 있었다.

같은 성씨인 그의 요청을 받고 싱가포르에 온 림기옥청은 수마트라 파당(Padang) 출생의 푸젠계 화상으로 1889년생이다. 1920년부터 기업을 운영하기 시작했는데, 자바와 수마트라에 걸쳐 무역에 종사하였다. 그 외에도 다른 서구 기업의 무역, 자동차, 석유 등의 사업에 브로커 역할을 한 것으로 보인다. 동시에 난징국민정부(南京國民政府)와 수마트라 팔렘방(Palembang) 중화민국 영사의 자문으로 관계를 맺기도 하였다. 또한 수마트라 남부 텔록 베통(Telok Betong)항 소속 중국계 상업 모임의 장을 역임하기도 하는 등, 수마트라와 자바에서는 나름 이름있는 화상이었다.<sup>24)</sup> 주로 기계, 무역, 자동차, 석유 등의 업종에 종사하였다.

그의 밀수 활동은 당시 공산주의 네트워크를 통하고 있었는데, 그는 주로 남부 수마트라산 후추, 고무, 라탄(Rattan) 및 여러 산품을 싱가포르로 밀수하였고, 이 밀수품들은 싱가포르에 거주 중인 클리친(Clychin)이라는 인물에게 전달되었다. 클리친은 주싱가포르 소비에트 무역 관무관(Soviet Trade Commissioner)으로 이러한 밀수품들을 소련의 배를 통해 블라디보스토크로 옮겼다고 한다. 림기옥청은 반대로 싱가포르에서 무기, 탄약, 직물, 기계 등을 남부 수마트라 곳곳으로 밀수하였다. 즉, 싱가포르를 사이에 두고 수마트라의 원재료와 소련의 공산품이 밀거래된 것이다.

당시 수마트라는 동아시아 공산권이 원재료를 구하는 주요 지역이었던 것으로 보이는데, 이 지역 공산주의 세력이 상당히 컸기 때문인 듯하다. 1949년 기록에 따르면, 수마트라의 공산당 조직인 'Partai Komunis Indonesia(PKI)'는 1949년 싱가포르와 플라카의 공산당원들과 교류하였다.<sup>25)</sup> 공산당원들은 현지 농장을 공격하여 빼앗은 고무를 싱가포르 카통(Katong)의 탄카키(Tan Kah Kee)에게 팔았고, 이 작업은 그의 사위인 리콩치엔(Lee Kong Chian)이 담당하였다. 이때에도 이 큰 거래가 소비에트 무역 관무관인 클리친과 이루어졌다. 이 보고에 대해 담당자가 코멘트한 내용에 따르면, 리콩치엔은 소련으로 향하는 말라야산 고무 구매와 밀수를 실질적으로 전담하고 있는 인물로 이미 잘 알려져 있었던 것으로 보인다.

탄카키는 보다 본격적으로 고무 사업을 공산권 네트워크를 통해 진행하게 되는데, CIA로부터 소련에 고무를 공급하는 주요 화상이라는 의심을 받고 있던 그는 1950년 마오쩌둥(毛澤東)의 요청으로 광저우(廣州)로 향했다.<sup>26)</sup> 가공된 고무는 결과적으로 소련과 중국, (어쩌면 북한까지도)으로 향하는 것이었다. 탄카키의 장남, 탄코경(Tan Koh Kheng)이 싱가포르에 남아 말레이 및 수마트라산 고무를 싱가포르에서 홍콩으로 옮기는 작업을 진행하였다. 이후 홍콩에서 광저우로 옮긴 뒤에 공장에서 가공 작업을 거치는 것으로 계획이 세워졌다. 이 당시 탄카키의 부인이 1950년 8월 24일 싱가포르를 떠나 홍콩으로 향했는데, CIA는 공장을 짓는 탄카키에게 자금을 전달하기 위해서라고 파악하고 있었다. 게다가 탄카키의 고무 조합은 당시 하이난(海南)섬에 수천 그루의 고무나무를 심고 있었다고 한다. 당시 매달 2,500톤의 천연고무가 인도네시아에서 싱가포르와 페낭으로 밀수되고 있었고, 이 지역에

23) CIA-RDP82-00457R001900840008-5, 19 Oct 1948, CIA Archives

24) <https://prabook.com/web/giok-keng.lim/2297245> (검색일자: 2021년 1월 4일)

25) CIA-RDP82-00457R002600460007-0, 29 Apr 1949, CIA Archives

26) CIA-RDP82-00457R006000040002-3, 11 Oct 1950, CIA Archives

서 다시 탄코콩과 리콩치엔에 의해 중국 및 소련으로 수출되고 있었다.

근현대 공산품과 무기에 반드시 필수적으로 들어가는 원재료인 고무를 제외하고 활발히 밀수된 물품이 바로 석유였다. 당시 싱가포르와 주변 섬에는 셸(Shell)과 같은 현재까지도 업계에서 막대한 영향력을 가진 석유 기업들이 있었는데, 서아시아와 동북아시아를 잇는 싱가포르의 지리적 위치와 보르네오섬 및 주변 인도네시아 군도에서 생산되는 석유 자원 때문이었다. 냉전초 당시 싱가포르의 서구 석유 기업은 현지에서의 사업을 진행하기 위한 브로커로 화상들과 관계를 맺고 있었다.

1951년 보고에 따르면, 이 커넥션을 활용하여 대량의 석유제품을 획득할 수 있었던 싱가포르 석유 회사의 브로커들이 중국으로의 불법적 수송에 종사해 온 것으로 파악되고 있었다.<sup>27)</sup> 이 석유를 실은 배들은 공식적으로는 주변 섬으로 향했지만, 실질적으로는 선적 물품들을 미리 안배된 접촉지점에서 공산당에서 보낸 배로 옮기는 방식으로 밀수가 행해졌다. 싱가포르 동북부 섬들의 셸 석유 기업의 브로커인 토 추 헵(Toh Chwee Hup)은 4갤런(Gallon)의 여러 주석통에 담긴 등유를 외관상으로는 그가 브로커로 활동하는 섬으로 가는 것처럼 꾸민 정크선에 실었다. 그리고 이 정크선들은 소속 섬을 지나 선적품을 미리 안배된 시간과 장소에서 공산당 소속으로 보이는 배로 옮겼고, 이 배들은 그대로 마카오로 향하는 식이었다.

당시 싱가포르에서 석유와 휘발유를 가장 많이 선적하는 업자 가운데 하나인 귀 오 노아(Gui Aw Noah) 역시 불법적 선적에 관여하였다. 싱가포르 남서부 카리뭉섬(Karimum 현재 인도네시아령)에서 가장 저명한 화상으로 관련 기업도 소유하고 있으며, 대략 5천 톤의 민간 선박을 전세 내어 운영하고 있었다. 이러한 형태의 활동에 종사하고 있던 또 다른 싱가포르 출신 화상으로는 탄청안(Tan Cheng Ann)이 있다. 그는 여러 기업과 협업하면서 밀수활동에 종사하였다. 스탠박(Stan-Vac, Standard Vacuum Oil Company)의 유통업자인 비훗 기업(Bee Huat Company)과 셸 유통업자인 성 훗 힌 기업(Seng Huat Hin company) 소유주인 로우 키 최(Low Kee Choe)도 있었다.

당시 중요한 원재료인 석유의 밀수 활동, 그것도 서구 기업의 현지 브로커 및 유통업자의 역할을 하던 화상들의 밀수 활동은 국제대항으로서 싱가포르의 신용에 타격을 줄 수도 있었고, 또한 공산권으로의 밀수는 냉전이라는 이념전쟁에서는 이적행위였기 때문에 당국의 철저한 단속대상이었다. 예를 들어, 또 다른 싱가포르의 브로커 가운데 하나인 탄 유 쯔(Tan Yew Sze)는 당시 섬에서 사용할 용도로 6천 갤런의 휘발유를 주문하였다. 이 선적물품은 그대로 섬을 지나 밀수에 활용될 예정이었으나 그 과정에서 싱가포르 경비선에 적발되었다. 당시 말레이 경비 당국은 800 해협식민지 달러의 뇌물을 받아 온 것으로 알려졌다.<sup>28)</sup> 이러한 강력한 단속 이후 석유 밀수는 조금 주춤한 양상이었지만, 브로커들은 다른 방법으로 단속을 피하고 있었다.

그들은 비정기적으로 과잉 주문함으로써 의심을 피하고 있었고, 휘발유 드럼통을 운반하기 위해서는 관련 증명서를 제출해야만 하는 식으로 정책이 바뀐 이후로는 대부분의 휘발유를 4갤런의 주석통에 담아 옮기는 식의 방법을 활용하기도 했다. 당시 귀 오 노아가 소유한 레옹 비(Leong Bee) 증기선(SS)에 실은 석유제품을 조사한 자료를 보면, 해당 선박은 태국을 통한 싱가포르와 마카오 간 불법적 선적에 관여해 왔다. 이 선박을 켈 총 푸(Quek Chong Poo)가 전세 내었는데, 1951년 켈은 몇몇 동업자와 함께 방콕에만 600 드럼통의 운할유를 수출할 것을 당국으로부터 허가받았으나, 실질적으로는 이 제한을 깨고 마카오로 밀수하였다. 이들 브로커들과 관련 종사자들이 석유를 취급하면서 싱가포르

27) CIA-RDP82-00457R008300690008-1, August 1951, CIA Archives

28) CIA-RDP82-00457R008300690008-1, August 1951, CIA Archives

식민정부로부터 받은 권리는 주변 섬이나 방콕으로만 수출하는 것으로 한계가 정해져 있었다. 이 허가를 통해서만 거대 석유 기업이나 그 브로커들이 제한적으로 수출 활동을 할 수 있었다.

다만 분명한 것은 거대 석유 기업들이 판매나 상품의 유통을 면밀하게 체크하였지만, 그럼에도 불구하고 이 제한을 충분히 우회할 수 있었다는 점이다. 즉, 밀수의 가능성이 매우 다분하였다. 당시 싱가포르의 전체 1,456 드럼통의 윤활유와 100톤의 기름(grease)에 대한 수출 허가를 오직 방콕으로 향하는 선박에게만 부여하였다. 거의 대부분 화상 소유였고, CIA는 상당수의 화상들이 이 석유를 방콕을 지나 마카오로 옮긴 것으로 파악하고 있었다. 게다가 당시 싱가포르의 단속을 피해 많은 선박들이 포르투갈령 티무르섬(Timor)에서 고무와 코프라(야자유 원료)를 싣고 중국으로 수출하기 위해 마카오로 향하고 있다는 보고도 있다.<sup>29)</sup>

1952년 싱가포르 세관이 40만 해협식민지 달러에 달하는 46건의 물품을 단속한 기록도 있다.<sup>30)</sup> 중국으로 밀수하기 위해 홍콩으로 향하던 배에서 단속되었다. 물품들은 주로 공산정권 성립 이후 오래된 전쟁으로 피해를 입은 국내경제를 회복하고, 근대화를 달성하기 위해 중국에서 가장 필요로 하던 공산품들이었다. 점화 플러그(spark plugs), 자동차 브레이크(automobile breaks), 전기제품(electrical appliances)과 그 외의 다양한 기계부품들을 싣고 있었다. 다른 한편으로 역내 밀수와 관련하여 태국 경찰 당국의 보고에 따르면, 지난 몇 달 동안 수백 대의 자동차가 태국으로 밀수되었다고 한다. 자동차 수입 금지 조치를 실행한 태국 정부의 단속을 피해 많은 자본가들이 자동차 부품이라는 이름으로 자동차를 수입한 것이다. 또한 수입 금지 조치로 인해 태국의 몇몇 자본가들(대부분 화상)이 자동차 부품을 사기 위해 싱가포르로 가기를 희망했고, 영국 영사관에 비자를 신청하기도 했다는 기록도 있다.<sup>31)</sup>

## 결론 - 냉전기 화상의 경계인식과 밀수

밀수와 무역은 한 곳 차이이다. 두 용어 모두 경계를 넘어서는 물품의 교환이라는 측면에서는 동일하지만, 전자의 경우 정치 권력이 허용하는 범위와 제도화한 규제를 벗어나 사적인 이득을 위해 교역한 행위를 가리키고, 후자의 경우 정당하게 세금을 내고 적법하게 이루어지는 교역을 의미한다. 여기에서 적법이란 소속된 공동체의 정치권력이 정한 한계이기도 하고, 또 다른 한편으로는 국제사회에서 합의된 한계이기도 하다. 밀수 역시 정치권력이 결정한 한계와 국제사회의 합의를 어기는 형태의 교역을 일컫는다. 이는 다른 말로 하면 정치권력의 변화와 국제질서의 변화에 따라 경계의 의미가 변화한다면, 그에 따라 밀수가 무역이 되기도, 무역이 밀수가 되기도 하는 등, 가변적이라는 것을 의미하기도 한다. 즉, 맥락과 상황에 따라 변화할 수 있는 비영속적인 정의인 것이다.

특히 이러한 혼란과 가변성은 물리적으로, 혹은 관념적으로 경계에 머물러 있는 이주민 그룹에게는 훨씬 더 큰 변화와 혼란을 가져다 주는 것이었다. 이들에게는 기존의 경계가 시대적 흐름과 변화에 따라 의미 없어지기도 하고, 혹은 그에 따라 새로운 경계가 그어져 이를 강요받기도 한다. 그리고 그 과도기에는 둘 모두에 구애받지 않고 좀 더 자유로운 활동 공간이 조성되기도 하는데, 이러한 공간이

29) CIA-RDP82-00457R008300690008-1, August 1951, CIA Archives

30) CIA-RDP80-00809A000700210213-7, 5 Dec 1952, CIA Archives

31) CIA-RDP80-00809A000700210213-7, 5 Dec 1952, CIA Archives



기업가들에게는 새로운 기회로 작용한다. 이와 같은 상황에서 밀수와 무역은 동시에 존재하고, 같은 상행위를 두고 관점에 따라 밀수가 되기도, 정당한 교역이 되기도 한다.

2차 대전 이후부터 1950년대 초중반 동남아시아가 바로 그런 공간이었고, 그 변화의 한가운데에서 화상들은 축을 바짝 세우고, 이를 향유하였다. 기존의 제국적 경계가 희미해지고, 새로운 경계가 그어지기 시작하는 시기, 그렇기 때문에 경계가 더욱 듬성듬성하던 냉전초 동남아시아 화상들은 밀무역을 통해 새로운 돌파구를 찾으려 한 것으로 보인다.

# 식민 지배의 유산과 사회주의 경제의 공존? - 베트남민주공화국과 혼가이 탄광 경영 문제 (1954~1955) -

정재현(목포대학교)

## 1. 들어가는 말

1954년 7월 20일 주네브 협정이 체결된 후 북베트남의 통치자가 된 베트남민주공화국의 지도자들은 딜레마에 직면하였다. 그들이 우선적인 과제로 삼은 것은 주권국가의 확립과 사회주의 체제의 건설이었으며, 그러려면 식민지 자본주의의 유산을 청산해야 했다. 그렇지만 베트남민주공화국의 지도자들에게는 오랜 전쟁으로 폐허가 된 나라를 재건하고, 경제 발전을 추진해야 하는 과제 역시 중요했다. 그리고 이를 위해서는 여전히 프랑스 자본과 기술이 필요했다. 실제로 주네브 협정 직후 베트남민주공화국 정부는 프랑스 기업들이 북베트남에서 계속 활동할 수 있도록 보장하겠다고 선언하였다.

딜레마는 프랑스 측에서도 존재했다. 베트남민주공화국이 프랑스 기업들의 활동을 보장하겠다고 약속했다고 해도 사회주의를 표방하는 정권 아래에서 기업 활동을 계속하는 것이 위험한 선택일 수밖에 없었다. 그렇지만 북베트남에서 오랫동안 활동했던 프랑스 기업들이 식민 지배가 종식되었다고 해서 사업을 정리하고 아무런 미련 없이 북베트남을 떠나기는 쉽지 않았다. 그렇게 한다면 결국 막대한 투자 손실이 불가피했기 때문이었다.

요컨대 베트남 측에서든 프랑스 측에서든 문제는 식민 지배 시기에 형성되었던 경제 관계를 완전히 해체하지 않은 채 탈식민지화라는 새로운 정치 상황에 맞춰서 양측 모두가 만족할 수 있는 방식으로 재조정할 가능성이었다. 식민 지배의 유산 가운데서 부정적인 부분만 도려내고, 긍정적인 부분만 계승하는 것이 식민자와 피식민자 모두에게 가능한 일이었을까? 식민 지배와 그로부터 벗어나기 위해서 8년 동안 펼쳐진 전쟁이 남긴 상호 적개심, 그리고 냉전의 논리로 인해서 베트남민주공화국과 프랑스 간의 경제 협력은 끝내 실현되지 못했다. 그렇지만 한때나마 그러한 협력이 진지하게 시도되었음을 살펴보는 작업이 무의미하지는 않을 것이다.

이 글은 통킹탄광회사(SFCT, Société française des charbonnages du Tonkin)가 경영하던 혼가이(Hòn Gai) 탄광 문제를 두고 1954~1955년에 베트남민주공화국과 프랑스 사이에서 진행된 협상 과정을 살펴보고자 한다. 석탄은 북베트남의 가장 중요한 지하자원이었으며, 혼가이 탄광은 당시 베트남 석탄 생산의 대부분을 담당하였다. 석탄은 베트남민주공화국이 산업 경제의 성장을 도모하려면 꼭 필요한 자원이었다. 나아가 SFCT는 북베트남의 프랑스 기업들 가운데서 그 규모가 단연 가장 큰 기업이었다. 북베트남에서 프랑스 기업들이 계속 활동할 수 있도록 하는 문제를 놓고 협상이 벌어졌을 때 SFCT와 혼가이 탄광은 자연스레 그 중심에 놓였다.

이 문제는 주네브 협정 이후의 상황을 다룬 몇몇 연구에서 언급된 바 있지만, 이 문제를 집중적으로

파헤친 연구는 아직 없다. 이 글은 기존 연구의 한계를 넘어서기 위해서 베트남 국립문서보관소 1관과 3관, 프랑스 국립노동세계문서보관소에서 찾은 베트남과 프랑스의 사료들을 가능한 한 균형적으로 활용하고자 하였다.

## 2. 경제 재건이 필요한 베트남민주공화국과 불안해하는 프랑스 기업들

주네브 협정 체결 다음 날인 1954년 7월 21일에 베트남민주공화국 부총리 팜반동(Phạm Văn Đồng)은 프랑스 총리 피에르 망데스 프랑스(Pierre Mendès France)에 보낸 서신에서 프랑스 기업들이 북베트남에서 계속 활동할 수 있도록 보장하겠다고 약속하였다.

정전 협정에 따라 양측 군대 중 한쪽이 철수한 지역에서 다음의 사항들을 준수한다.

- 산업 공공 서비스의 운영에 필수적인 시설을 유지한다.
- 기업들의 재산권을 보전하고, 존중한다.

양측 군대 중 한쪽의 재집결이 예정된 각 구역에 자리한 상업·산업 기업들은 원한다면 아무런 방해를 받지 않고 계속 활동할 수 있다. 이를 위해서 이 기업들은 자유롭게 협력자를 선택할 수 있고, 활동에 필요한 동산과 부동산을 아무런 방해 없이 취득하고 사용할 수 있으며, 어떤 법적·행정적·재정적·사법적 차별 조치도 받아서는 안 된다.

징발·몰수·사업권 철회의 경우에 프랑스 국민의 정당한 권리를 고려한다.

아직 전쟁의 포연이 다 가시기도 전에 베트남민주공화국 정부가 이러한 제안을 했다는 사실은 베트남민주공화국의 지도자들이 재건과 경제 발전을 얼마나 중요하게 생각하고 있었는지를 잘 보여준다. 그러나 베트남민주공화국 정부의 약속이 프랑스 기업인들을 안심시키지는 못했다. 어떤 기업들은 이미 사업 철수를 결정하고, 이를 실행에 옮기기 시작하였다. 반면에 어떤 기업들은 반신반의하면서도 북베트남에서 활동을 계속할 가능성을 진지하게 고려하였다. 혼가이 탄광의 경영을 선불리 포기할 수 없었던 SFCT는 후자에 해당하였다. 그렇지만 근본적인 문제는 과연 사회주의 체제에서 사기업이 자유롭게 활동할 수 있을지였다. 북베트남에 남기를 고려하는 기업들은 베트남민주공화국 정부의 약속만으로는 부족하며 프랑스 정부의 보장이 필요하다고 주장하였다.

그러나 프랑스 정부는 북베트남에서 프랑스 기업들의 활동 유지에 관해 명확한 입장을 제시하지 못하고 있었다. 그 결정적인 이유는 당시 프랑스 정부 안에서도 북베트남에 대한 정책을 놓고 두 가지 상반된 노선이 충돌하였기 때문이다. 프랑스 정부의 북베트남 파견 대표로 임명된 장 생트니(Jean Sainteny)는 베트남에서 프랑스의 영향력을 유지하려면 베트남민주공화국과 우호적 관계를 구축해야 한다고 보았다. 그는 이러한 정책을 통해서 프랑스가 서방 진영과 동방 진영 사이의 연결고리 역할을 하면서 양 진영의 평화적 공존을 이끌 수 있기를 기대했다. 베트남민주공화국과 협력 관계를 맺을 가장 좋은 수단은 프랑스 기업들의 활동이 계속되는 것이었기에 생트니는 이들이 북베트남에서 남도록 설득하는 데 적극적이었다. 반면에 인도차이나 총관무관인 폴 엘리(Paul Ely) 장군은 베트남민주공화국과 우호적인 관계를 맺으려는 시도가 베트남공화국 정부의 반발을 초래하여 남베트남에 대한 프랑스의 영향력을 약화할 뿐 아니라 응오딘지엠 정권을 지지하는 미국과의 관계를 악화할 가능성도

크다고 보았다. 그는 프랑스가 확실하게 베트남공화국과 미국 편에 확실히 서야 한다고 주장하였으며, 프랑스 기업들이 북베트남에 남는 데에도 부정적이었다.

이처럼 프랑스와 베트남민주공화국 간의 경제 협력을 둘러싼 여론은 우호적이지 않았지만, 생트니는 1954년 12월 10일 베트남민주공화국 공상부 장관 팜아인(Pham Anh)과 북베트남에서 프랑스 기업들의 활동 조건에 관한 원칙적 합의에 도달하는 데 성공하였다. 베트남민주공화국 당국은 이 합의가 평등과 상호 이익이라는 새로운 원칙에 기초해서 베트남민주공화국과 프랑스 기업들 사이에 협력 관계가 맺어지는 첫걸음이 될 것이라며 환영하였다. 그러나 프랑스 기업인들 사이에서는 여전히 베트남민주공화국 정부의 의도를 향한 불신이 사라지지 않았다. 이러한 상황에서 주권 이양 이후 프랑스 기업들의 구체적인 활동 조건에 관한 실무 협상이 시작되었다. 그 가운데서도 사람들의 이목이 특히 쏠린 것은 혼가이 탄광을 둘러싼 협상이었다. 이 협상의 결과는 베트남민주공화국 정부의 약속이 믿을 수 있는 것인지를 확인할 ‘시험대’로 여겨졌다.

### 3. 혼가이 탄광 경영을 위한 합작회사 설립의 모색

팜아인 장관을 위시한 베트남민주공화국 경제전문가 위원, 프랑스 경제전문가 위원, SFCT 대표는 1954년 12월 9일부터 12월 14일까지 네 차례에 걸쳐 1단계 회담을 가졌다. 이 회담에서 주권 이양 후 혼가이 탄광의 경영 방안으로 베트남민주공화국 정부가 SFCT의 생산 시설과 물자들을 인수하는 국유화 방안과 프랑스 국영기업과 베트남민주공화국 정부가 합작회사를 설립하는 방안이 제시되었다. 팜아인 장관은 합작회사의 설립을 선호하며, 그것이 불가능해졌을 때만 국유화를 검토하겠다는 의사를 밝혔다. 이에 따라 12월 14일 프랑스 측과 베트남민주공화국 측은 “베트남민주공화국의 출자와 프랑스 자본을 결합한 합작회사 설립 방안”을 모색한다는 잠정적 합의에 도달하였다. 프랑스 측 협상 대표들이 이 내용을 본국 정부와 논의하기 위해서 과리로 돌아가면서 이듬해 2월 초까지 협상은 잠시 중단되었다.

1954년 12월에 진행된 회담의 분위기는 꽤 우호적이었다. 특히 베트남민주공화국 당국은 프랑스와 새로운 협력 관계를 모색하는 데 적극적이고 진지한 모습을 보였다. 베트남민주공화국 경제전문가 위원단은 12월 20일 자 보고서에서 다음과 같이 서술하였다. “혼가이 탄광은 우리의 공업에 이바지하는 동시에 외환을 공급할 가능성이 큰 토대이다.” 그런데 “채굴부터 판매까지의 작업은 여러 단계를 포함하며, 매우 복잡하다. 우리가 간부를 충분히 양성하고, 각 단계를 통달할 시간을 가질 수 있도록 모든 프랑스인 직원들이 남아서 광산 개발에 나서주기를 바란다.”

1955년 2월 4일 프랑스 경제전문가 위원단은 구체적인 합작회사 설립 제안서를 베트남민주공화국 경제전문가 위원단에 전달하였다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다. 베트남민주공화국 정부, 국영기업인 프랑스해외광산국(Bureau minier de la France d'outre-mer), SFCT가 혼가이 탄광을 경영할 합작회사를 설립한다. 현금 출자액은 150,000,000프랑으로 하며, 지분 비율은 베트남민주공화국 정부 60%, BMFOM 20%, SFCT 20%로 한다. 부족한 운전자금과 추가 투자금은 베트남민주공화국 정부가 신용 대출로 제공한다. SFCT는 자신이 소유한 설비 및 물자를 합작회사에 양도하고, 그 대가로 보상금을 받는다. 보상금은 현물로, 즉 생산된 석탄 가운데 일정량을 수년에 걸쳐 인도하는 방식으로 지급된다.

이 제안서를 받아본 베트남민주공화국 당국자들은 당황했다. 지난해 12월의 합의에 없었던 내용이 상당수 포함되었고, 그들이 생각했던 합작회사 구상안과 매우 달랐기 때문이었다. 그랬기에 1955년 2월 이후의 회담은 상당한 진통을 겪었다. 베트남민주공화국 정부는 딜레마에 처했다. 광산 운영이 중단 없이 계속되도록 해야 하고, 프랑스와 경제적 우호 관계를 확립해야 하지만, 주권을 유지하고, 원칙적 문제에서 양보하지 않는 것도 중요했다. 그렇지만 이 두 가지 목표를 조화시키기가 쉽지 않았다. 양측의 견해차가 발생한 핵심적인 지점은 합작회사의 출자 구조였다. 베트남민주공화국 측은 SFCT의 생산 설비가 합작회사에 출자되는 방식을 생각했었다. 그러나 프랑스 측이 가져온 제안서에는 SFCT의 생산 설비가 임대 후 매각 방식으로 합작회사에 제공되며, 합작회사는 그에 따른 보상금을 지급해야 하는 것으로 되어 있었다. 베트남민주공화국 측은 프랑스 측의 의도를 다음과 같이 파악하였다. “그들은 자본(설비)을 빼가려 하며, 그것도 가장 확실한 방법으로 그렇게 하려 한다. 수익을 이체하지 못할 수도 있으므로 매년 채굴된 석탄 가운데 일부를 가져가려 하는 것이다.” “그들이 제안하는 합작 형식이란 그들 자신도 인정하듯 그들이 가진 기계들을 [베트남민주공화국] 정부에 넘기고 그 대금을 지불하게 하는 방식일 뿐이다.”

베트남민주공화국 측은 다른 출자 방식을 제안하였다. 그것은 베트남민주공화국 측이 광산을 제공하고, 프랑스 측이 생산 설비를 제공하고, 양측이 운전자금을 공평하게 제공하며, 이윤도 공평하게 나눠 갖는 방식이었다. 이 제안은 광산의 소유권이 누구에게 있는가에 관한 논쟁을 촉발하였다. 프랑스 측은 베트남민주공화국 정부가 프랑스인의 재산권을 존중하겠다고 약속했으므로 SFCT가 1888년에 프랑스 식민당국으로부터 불하받은 혼가이 탄광의 소유권은 여전히 유효하다고 주장하였다. 베트남민주공화국 측은 식민 지배 아래에서 이루어진 광산 불하는 인정할 수 없다고 반박하였다.

베트남민주공화국 측의 또 다른 불만은 프랑스 측의 투자금이 너무 적다는 것이었다. 양측이 공동으로 출자하는 1억5천만 프랑은 혼가이 광산을 경영하는 데 필요한 운전자금으로는 턱없이 부족한 액수였다. 사실 프랑스 측도 이 금액이 충분치 않다는 점을 잘 알고 있었다. 그런데도 현금 출자분으로 1억5천만 프랑을 책정한 것은 자신들의 투자 부담을 줄이려는 의도에서였다. 1955년 2월 15일에 열린 회담에서 팜아인 장관은 프랑스 측이 가져온 제안에 진정한 협력이 담겨 있지 않다고 통렬히 비판하였다. 그러려면 투자의 의지를 보여야 하는데, 프랑스 측이 투자하겠다는 금액은 너무 적은 데다가 설비 사용료로 매년 생산량의 일부를 가져감으로써 자본을 회수하려 한다는 것이었다.

이처럼 합작회사 설립을 둘러싼 베트남민주공화국 측과 프랑스 측의 입장은 여러 사안에서 충돌하였다. 프랑스 측은 합작회사가 SFCT의 생산 설비를 양도받는 대가로 보상금을 지급하는 방식을 거부한다면 철수할 수 있는 모든 설비를 반출하겠다고 압박하였다. 베트남민주공화국 측은 결국 이 방안을 수용할 수밖에 없었다. 여하튼 합작회사 설립에 관하여 큰 틀에서 합의가 이루어지자 혼가이 탄광을 둘러싼 협상은 큰 고비를 넘긴 듯 보였다. 합작회사를 설립한다는 기본적인 틀 자체에는 베트남민주공화국과 프랑스 측 모두 동의하였으므로 다른 사안들은 협상으로 극복할 수 있는 것으로 보였다. 그런데 3월에 들어서 프랑스 측은 갑자기 합작회사 설립이라는 원칙 자체를 포기하였다. 이는 프랑스의 동맹국이자 동남아시아에서 점점 더 적극적인 개입 정책을 펴고 있던 미국의 입장과 관련이 있었다.

#### 4. 결렬된 협력 관계, 그리고 주권 이양 후의 혼가이 탄광

SFCT 경영진은 합작회사가 살아남으려면 남베트남, 일본, 프랑스 시장에서 계속해서 석탄을 판매할 수 있어야 하고, 또한 광산 운영에 필요한 설비와 물자를 외국에서 들여올 수 있어야 한다고 판단했다. 그런데 문제는 베트남민주공화국에 대한 서방의 무역 제재가 시작되었다는 점이였다. 미국 정부는 북베트남 석탄의 남베트남과 일본 수출을 차단하려는 움직임을 보였다. 또한 프랑스 정부는 미국의 요구에 따라 ‘전략 물자’의 북베트남 수출을 금지하였다.

실제로 미국 정부는 프랑스가 베트남민주공화국과 우호적인 관계를 유지하고, 기업 활동을 매개로 경제적 협력 관계를 확립하려는 시도를 못마땅하게 바라봤고, 이러한 시도를 포기하도록 압력을 가했다. 미국 정부는 특히 혼가이 탄광 경영을 위한 합작회사 설립에 강력한 우려를 표하였고, 프랑스 국영기업의 합작회사 참가는 미국 여론과 의회, 베트남공화국 정부 모두에게 용납할 수 없는 일이라는 의견을 전달하였다. 망데스 프랑스의 뒤를 이은 에드가 포르 총리는 결국 국영기업의 합작회사 참가를 불허하였다. 그러자 SFCT도 혼가이 탄광 사업의 참가 의사를 철회하였다.

이제 베트남민주공화국 정부가 선택할 수 있는 혼가이 탄광의 미래는 스스로 광산의 생산 설비를 인수하여 탄광 경영을 책임지는 국유화 방안밖에 남지 않았다. 3월 30일 이후 프랑스와 베트남민주공화국 간 협상의 주제는 SFCT에 지급할 보상금 규모를 정하는 문제로 축소되었다. 이를 놓고 양측은 신경전을 벌이며 끝까지 줄다리기를 벌였다. 양측은 4월 8일에 마침내 SFCT가 설비와 물자를 베트남민주공화국에 양도하고, 베트남민주공화국이 그 대가로 석탄 100만 톤을 향후 15년에 걸쳐 SFCT에 인도한다는 데 합의하였다.

혼가이 탄광 구역의 주권은 4월 22일과 24일에 베트남민주공화국에 이양되었다. 혼가이 석탄 국영기업(Xí nghiệp quốc doanh than Hồng Gai)이 SFCT의 설비와 물자를 양도받고, 혼가이 탄광을 인수하였다. 광산 운영의 연속성을 위해서 스무 명의 SFCT 프랑스인 직원이 남았으나, 3달의 과도기가 지난 뒤 프랑스인 직원 12명이 혼가이 광산을 떠났고, 나머지 직원들도 얼마 뒤에 프랑스로 돌아갔다. 식민 지배 시기 동안 고급 기술을 익힐 기회가 없었던 베트남인들은 프랑스 기술자들이 떠나자 혼가이 탄광을 운영하는 데 어려움을 겪었다.

#### 5. 맺음말

주네브 협정 체결 후 베트남민주공화국의 지도자들은 경제 재건과 발전을 위해서 프랑스 자본과 기술의 도움을 바랐다. 혼가이 탄광의 경영을 위한 협력은 한때나마 진지하게 논의되었으나 이러한 시도는 결국 무산되었다. 그 원인은 크게 세 가지를 들 수 있다. 첫째는 냉전의 논리였다. 미국은 프랑스가 베트남민주공화국과 우호적인 관계를 맺고, 프랑스 자본이 베트남민주공화국과 합작회사를 설립하는 것에 강력히 반대하였다. 프랑스 정부도 미국의 입장을 수용할 수밖에 없었다. 둘째는 사회주의 국가에 투자하기를 꺼린 프랑스 자본의 망설임이었다. 베트남민주공화국 정부를 불신한 프랑스 기업인들은 과감한 투자에 나설 수 없었다. 셋째는 베트남민주공화국이 처한 딜레마였다. 베트남민주공화국의 지도자들은 경제 재건과 발전을 위해서 식민 지배 아래에서 베트남인들을 착취하던 프랑

스 기업과도 협력하려는 태도를 보였지만, 그들이 애써 획득한 주권의 가치를 훼손시키면서까지 그렇게 할 수는 없었다.

식민 지배 시기에 형성되었던 관계를 새로운 시대에 맞게 재조정하고, 평등성과 상호 이익이라는 원칙에 의거해서 협력 관계를 확립하는 일은 결국 실패하였다. SFCT가 베트남을 떠나자 다른 프랑스 기업들도 그 뒤를 따랐다. 그러자 베트남민주공화국은 경제 재건과 발전에 필요한 자본과 기술을 구하기 위해 중국과 러시아, 그리고 다른 사회주의 국가들로 고개를 돌렸다. 그러나 혼가이 탄광과 북베트남 산업 경제의 발전은 더디게 나아갔다.

## 배신과 복수: 태국 낙하산 부대의 라오스 참전의 기억과 영향, 1960-1975

현시내(서강대학교 동아연구소)

Police Aerial Reinforcement Unit, 줄여서 “파루 (PARU)”라고 불리는 태국의 항공 증원 예비 경찰부대는 태국 국경수비대(Border Patrol Police)에 속해 있다. 이 발표는 태국의 파루 부대가 왜 미 중앙정보부(Central Intelligence Agency, CIA)의 라오스 비밀작전에 참여하게 되었는지, 그리고 이 작전에 참여함으로써 어떠한 경험을 얻게 되었고 그 경험이 이후 파루 부대가 태국에 돌아온 이후 어떠한 영향을 미쳤는지에 대해서 살펴보려 한다. 파루의 라오스 내전 참전 기억을 이해하는 키워드는 “배신”과 “복수”다. 파루 부대의 역사와 활동을 통해 당시 동남아시아가 겪은 냉전의 성격에 대해 논의하려 한다.

### 파루의 탄생과 위기, 1950-1960

1950년 6월에 한국전쟁이 발발하자마자 당시 태국 총리였던 피분 송크람이 참전을 선언했고, 그 대가로 태국은 미국으로부터 막대한 경제-군사 원조를 얻어낼 수 있었다. 이 대외원조를 이용하여 CIA와 태국 군부는 1951년에 국경수비대의 전신인 영토방위 경찰과 파루 부대를 조직했다.

1953년 4월 1일부터 파루 부대는 경찰청 내 운수국에 속하게 되었지만, CIA가 선발에서 훈련까지 거의 전권을 쥐고 있었던 독립된 조직과도 같았다. CIA가 선발해 온 제2차 세계대전 퇴역군인부터 첩보 기술자들에게 직접 훈련을 받고 미 군사원조를 통해 들여온 최신식 무기로 무장한 특수부대로서 명망이 높아 1954년 4월 27일에 열린 파루 부대의 공식 창단식에는 미국 대사부터 전 국왕이었던 푸미폰 왕과 시리깃 왕비가 참석할 정도였다. 게다가 이들의 최고 지휘자가 당시 태국의 군부 내에서도 영향력이 높았던 태국 경찰청장 파오 시야논이었던 만큼 오히려 군대보다 더 많은 특권을 누린 엘리트 부대였다. 특히 파오 시야논은 파루 부대가 왕실 경호를 담당하게 함으로써 설립 초창기부터 왕실과 밀접한 관계를 유지할 수 있도록 했다.

1957년 9월 태국 육군의 수장이었던 사릿 타나랏 장군은 피분 송크람 정부에 대한 군부 쿠데타를 성공적으로 완수하고, 자신의 최대 정적이었던 파오 시야논을 쫓아낸 뒤 총리로 등극한다. 파오 시야논을 통해 국경수비대와 파루 부대를 지원하고 있었던 CIA 요원들도 사릿의 보복이 두려워 태국을 떠났다. 쿠데타 직후 국경수비대는 지방 경찰청의 하위조직으로 강등되었고, 파루가 속했던 경찰청 운수국은 육군 산하로 넘어



갔다. 앞친 데 뒷친 격으로 쿠데타 직후 파오 시야논이 CIA와 파루를 동원해 쿠데타를 계획하고 있었다는 소문이 돌기 시작하면서, 파루는 완전한 해체 위기에 놓이게 된다.

자신이 만든 동남아시아 최고의 용병 파루를 살리기 위해 CIA는 당시 계획하고 있었던 라오스에서의 비밀작전에 파루를 전격 투입하기로 결정했고, 사릿은 CIA의 비밀 작전 지휘부에 태국 육군이 참여한다는 조건으로 파루의 라오스 파병을 허락했다. 이들이 라오스에서 필요한 무기, 훈련, 생활비 등은 모두 미국이 지원했다.

### 라오스 내전 참전, 1960-1975

1960년 크리스마스 직후 라오스로 파견된 파루 대원들은 몽 민간인과 군인들을 특수 게릴라 부대(Special Guerrilla Units)로 만들기 위한 비밀 작전에 착수했다. 몽 마을에 투입된 파루 대원들은 일단 마을 주민들을 모아 헬리콥터가 이착륙할 수 있는 간이 활주로를 만들었다. 그리고는 마을의 청년들을 모아 군사훈련과 무기 훈련을 시작했다. 훈련이 진행되는 동안 마을 주민들을 통해 주변 지역에 수상한 활동을 하는 이들이나 집단이 있는지 첩보를 수집하고 반공 선전 작전도 수행했다. 어느 정도 훈련이 마무리될 무렵에는 자경단이나 민병대를 조직하여 이들에게 무기를 나누어 주었다. 훈련이 이루어지는 동안 이들의 생계를 보장하고 이 작전의 지휘관이었던 라오스 북부 지역에서 몽(Hmong) 출신 군인이었던 왕 빠오(Vang Pao)와 미국에 대한 긍정적 인상을 주기 위해 국제 개발처 치안국이 투입한 요원들이 새로운 농작물을 기르는 방법을 가르쳐 주거나 농기계를 사용하는 방법을 가르치는 등의 활동도 병행했다. 훈련이 끝나면 파루 팀은 다른 마을로 이동해 특수 게릴라 부대 훈련을 이어 나갔다. 이러한 방식으로 훈련받은 몽 특수 게릴라군은 1963년 말에 2만여 명에 이르렀다.

하지만 파루와 CIA가 기대했던 것과는 달리 몽 민간인을 특수 게릴라 부대원으로 훈련시키고, 국제개발처의 도움을 받아 대민활동을 전개한다고 해서 현지인들의 의심이나 저항을 피하는 것은 쉽지 않았고, 오히려 작전이 확장될수록 지역 주민들의 적대감이 커지는 것을 느끼게 되면서 작전이 실패할지도 모른다는 불길한 징후를 감지하기 시작했다. 라오스 비밀작전 팀 중 N팀의 리더였던 찻짬랏 대원은 베트남 국경에서 불과 9km 떨어진 무앙 응앗이라는 마을에서 1961년 6월부터 3중대 규모의 특수 게릴라 민병대를 조직하여 기관총과 박격포 공격 훈련을 지휘했다. 그리고 이들이 스스로 마을을 방어할 수 있도록 무기와 탄약을 배포했다. 10월에 1차 훈련이 끝난 지 이틀 만에 북베트남 공산군 3개 대대가 무앙 응앗을 공격했다. 북베트남의 진격 상황을 미리 알게 된 마을 주민들과 훈련을 마친 민병대원들은 당시 마을에 배치되어 있었던 7명의 파루 대원에게는

알리지 않고 도망쳤고, 결국 베트남군과의 전투에서 찻짬랏은 파루 대원 3명을 잃고 그 자신도 부상을 입었다. 찻짬랏은 부상보다도 더 그에게 충격을 준 것은 자신이 수개월 동안 훈련한 마을 민병대원들이 베트남군의 진격을 알리지 않고, 반격도 하지 않고 도망을 갔다는 사실이었다고 회고했다. 라오스에 파견을 다녀 온 대원들에게 이러한 “배신”의 경험은 비밀비재했다.

라오스 내전이 장기화하고, 재래식 전투와 공습으로 민간인 사망률이 높아지고 전쟁 피해가 확대되면서 라오스에 있던 파루 대원들의 전쟁으로 인한 정신적 외상 또한 깊어졌다. 빠텟 라오군과 월맹군, 그리고 몽 특수 게릴라 부대 간의 전투가 집중되어 있고, 그래서 미국의 공습 또한 집중되었었던 시앙광주에 주둔하고 있었던 O팀은 자신이 훈련시킨 지역 민병대를 감독하고 있던 라오스군 출신의 대령이 주도한 기습에 파루 대원 3명을 잃었다. 이에 분노한 나머지 파루 대원들은 이 라오스군 대령을 무려 2년 동안 추적한 끝에 찾아내어 참수했다. 그리고 파루를 배신한 자의 참혹한 결말을 보여주기 위해 그 참수한 머리를 태국 후아힌에 있는 나레수안 부대로 가져왔다고 한다.

이렇듯 더 이상 지역 주민들을 믿기 어려운 상황이 되었음에도 민병대를 모집하고 훈련을 진행해야 했던 파루 대원들에게 있어서 라오스 비밀작전은 이미 실패한 것이나 다름없었다. 1969년 말 CIA와 파루 부대의 중앙본부가 위치한 롱짱(Long Tieng) 지역에 2개 대대의 월맹군이 진입했다는 소식이 전해졌을 때, 라오스 비밀 작전을 지휘하고 있었던 몇 명의 CIA 요원들은 곧바로 탈출했고, 중앙본부에 남은 34명의 파루 대원들은 죽음을 각오하고 싸우기로 결정했다. 이들의 CIA에 대한 신뢰는 이미 바닥에 떨어진 지 오래였다. 작전의 실패로 인한 패배감과 창피함에 사기도 바닥으로 떨어진 파루 대원과 군인들은 1972년에서 1975년 사이에 태국으로 귀환했다.

#### **귀환과 복수: 1976년 10월 6일 탐마삿 대학 학살**

하지만 고국조차도 그들을 환영하지 않았다. 파루 대원과 다수의 태국 군인들이 참가한 것은 CIA가 벌인 비밀 작전이었고, 이들의 참전은 1954년 제네바 협약을 위반한 것이기 때문에 태국 정부는 이들의 라오스 내전 참여를 공식화할 수 없었다. 동시에 이들 대부분이 태국 군인의 신분을 유지한 것이 아니라, 보직에서 사임을 하고 ‘자원봉사자’로 라오스 내전에 참전한 것이기 때문에, 국가적 단위의 보상도 기대할 수 없었다.

국가로부터 공식적인 보상을 받을 수 없다는 사실보다 더 절망적인 현실은 1973년 10월 14일 민주화 운동의 성공이었다. 파루 대원들은 10월 14일 민주화 운동의 성공을 공산주의 혁명의 성공으로 여겼다. 특히 10월 14일 민주화운동의 주역이었던 학생 활

동인들이 라오스, 베트남, 캄보디아에서 정당화되지 않은 미국의 전쟁을 지원한 군부에 대한 비판의 목소리를 높이자, 이들에 대한 파루 대원들의 반감도 높아졌다.

그나마 조직이 와해될 위기에 있을 때에 파루 대원들이 자부심을 유지할 수 있게 한 희망은 바로 왕실의 끊임없는 지원이었다. 절반 이상의 파루 부대가 라오스에서 지난 한 싸움을 계속하고 있을 때, 태국의 전 국왕과 그의 가족들은 후아힌에 있는 파루 부대를 지속적으로 방문했고, 파루 대원들이 정글 훈련을 받는 지역을 방문하기도 했고, 훈련에 필요한 헬기를 선물하기도 했다. 외국인 손님이나 주요 동맹국의 대사들과 함께 파루 대원들의 낙하산 훈련이나 포병 시연을 관람하기도 하고 비공식적인 연회를 여러 차례 열기도 했다. 이러한 왕실과의 긴밀한 관계는 파루 대원들로 하여금 자신들이 태국 왕실이 가장 신뢰하는 경호부대임을 각인시켰고, 이는 곧 자부심의 원천이 되었다.

이러한 맥락에서 파루 부대가 1976년 10월 6일 탐마삿 대학에서 새벽 군부 독재자의 태국 귀환을 반대하는 시위를 벌인 학생 운동가와 시민운동가를 진압하는 작전에 투입되었다는 것은 그날의 학살이 단순한 사건이 아니었음을 시사한다. 파루가 이 진압 작전에 동원된 이유는 크게 세 가지로 볼 수 있다. 첫째로 경찰이지만 여느 경찰보다 전투 경험이 많고, 화력 면에서도 월등히 높은 준군사조직이었던 파루가 탐마삿 대학에 나타난 것은 이미 진압 작전의 목적이 단순한 시위대 진압과 해산은 아니었음을 보여준다. 특히 이들 진압 작전이 쿠데타가 일어나기 전까지는 방송이 되어서 다수의 시민들이 간접적으로도 시위 진압과정을 볼 수 있었다는 점에서 폭력적 진압의 목표 대상이 단순히 학생-시민운동가만은 아니었다는 것을 알 수 있다.

둘째로 10월 6일 쿠데타를 성공시킨 군부 세력의 주요 인사 여럿이 당시 국경수비대와 파루 부대의 사령관들과 라오스 내전 참전 경험을 통해 긴밀하고 우호적인 관계를 맺고 있었다. 이들이 라오스에서 작전을 수행하며 얻은 경험은 공산당뿐만이 아니라, 일반 민간인에 대한 불신과 의심을 키우게 했고, 귀환 후 고국에서 받은 냉대와 무시는 이들로 하여금 민간정부와 진보적 시민운동가와 학생들에 대한 원한을 가지게 하였다.

마지막으로 파루 부대는 국경수비대 하위조직 중 유일하게 왕실 경호 임무를 가진 조직이라는 점이다. 극우단체와 민병대, 그리고 경찰들이 탐마삿 대학에 모인 학생과 시민 활동가를 진압해야 한다고 주장한 가장 결정적 계기는 그해 9월 말에 길에서 전단을 나누어 주다가 목이 매달린 채로 발견된 두 명의 노동운동가를 기리며 10월 4일 탐마삿 대학에서 학생 운동가들이 그들의 죽음을 재현했다. 이를 마치 당시 왕세자였던 현 국왕 와지라롱꼰이 교수형을 당하는 것처럼 왜곡한 사진이 우익신문사와 군인 방송을 통해 퍼졌고, 이들은 시위대가 태국의 입헌군주제 폐지를 꾀하고 있다고 주장했다. 파루

부대는 왕실의 안위를 보존하기 위해, 탐마삿 대학에 모인 반왕정주의자이자 공산주의자들을 토벌하기 위해 보내진 것이다. 파루 부대 존재 자체가 10월 6일 학살과 왕실과의 긴밀한 관계를 보여주는 가장 결정적 증거라고 할 수 있다.

### **결론: 파루가 경험한 냉전**

귀환 이전부터 파루 부대의 사기는 현저히 저하되었고, 그래서 적지 않은 수의 대원들이 파루 부대를 떠났지만, 여전히 파루 부대를 필요로 하는 왕실과 같은 정치 세력이 있었고, 라오스에서의 전투 경험을 나눈 태국 군인들이 세력을 확장하기 시작하면서 파루 부대는 미국의 도움 없이 충분히 자립할 수 있었다. 이러한 맥락에서 파루의 라오스 내전 참전은 미국의 승리를 위한 것이 아니라 자신과 조직의 생존을 위한 것이었다고 볼 수 있다. 비록 작전은 실패로 돌아갔지만, 그로 인해 파루 부대가 해체되지 않았다는 점, 그리고 고국으로 귀환한 뒤에도 국경수비대와 함께 태국 왕실의 경호 임무를 지속적으로 맡았다는 점에서 알 수 있듯 파루는 단순한 CIA의 용병만은 아니었음을 알 수 있다.

파루 부대의 라오스 참전 경험을 통해 보여진 냉전의 성격은 제 3 세계에서 일어난 전쟁 대부분을 대리전으로 정의해왔던 기존의 냉전 학계의 한계를 여실히 보여준다. 제 1, 2 세계의 시각을 중심으로 바라보았던 냉전시대에 관한 연구는 제 3 세계에서 일어난 수많은 “뜨거운” 냉전이 공산주의 대 반공주의의 이념전쟁으로만 보았고, 베트남이나 한국과 같은 약소국들을 미국과 중국, 소련이라는 대국들이 대결하는 체스판 위의 말 같은 존재로 여겼기에, 신생독립국가로서 이들이 갈망한 탈식민화를 통한 완전한 독립과 민족국가 통합의 과정을 “대리전”이라는 용어로 그 의미를 축소해왔다. 이는 라오스 내전을 CIA의 비밀전쟁으로 불러왔던 데에서도 알 수 있다. 즉 냉전이 강대국 간의 군사적, 이념적 경쟁이라는 인식의 틀 자체가 20세기 후반에 제 3 세계가 경험한 뜨거운 내전들의 다양한 원인과 성격이 파악하는 데 한계로 작용했다는 것이다.

20세기 후반기에 일어난 수많은 전쟁들은 단순히 이념의 차이로 양분된 진영들이 벌인 것이 아니라 독립된 민족국가를 건설하려는 의지가 있었던 다양한 이해집단과 정치집단이 자신들의 이상과 비전을 갖고 한 경쟁이자 대결이었다. 하지만 이들의 역할과 영향력에 관한 연구는 여전히 냉전 학계에서 상대적으로 빈약하다. 파루 부대는 비록 작은 경찰 조직이지만, 이들이 라오스에서, 그리고 고국에서 경험한 비극과 그로 인한 트라우마는 뜨거운 냉전을 체험한 제 3 세계의 다수 국가들이 충분히 공감할 수 있을 만한 경험이다. 이러한 사례의 발굴이 앞으로 제 3 세계의 관점에서 바라본 냉전의 성격을 논의하는 가운데 기여할 수 있으리라 생각한다.

## 날도 레이의 『저항』에 담긴 티모르레스테 투사/피해자의 기억

서지원(서울대 아시아언어문명학부)

### I. 푸토의 아픔

날도 레이(Naldo Rei)의 회고록 *Resistance: A Childhood Fighting for East Timor* (Naldo 2008)는 1975년 12월 7일 아침에 시작된다. 인도네시아 군대가 동티모르를 침공한 역사적인 날, 태어난 지 6개월 된 아기 푸토 - 날도 레이의 다른 이름<sup>1)</sup> - 는 엄마 등에 업혀 피난을 떠난다. 인도네시아의 동티모르 점령기인 1975년부터 1999년까지, 1975년생 동티모르인 푸토가 겪고 회고한 고통의 일부를 나열하면 다음과 같다.

(1) 피난: 동티모르의 여러 다른 가족들처럼 푸토의 가족은 인도네시아 침공 후 정글로 숨어 들어갔다. 푸토의 ‘기억’에 의하면, 그들은 야과 나무 이파리, 야생 과일로 끼니를 때워야 했으며 먹을 만한 고기라고는 과일박쥐 정도밖에 없었다. 푸토의 가족이 속한 피난민 무리는 1978년 1월 인도네시아군에게 붙잡혀 항복한 후 로스팔로스 근처 마을의 캠프에 살다가 1979년 1월 푸토가 태어난 마을 이랄라파이(Iralafai)로 돌아간다.

푸토는 10세가 된 1985년에 10남매 중 큰형인 알라리코와 함께 딜리의 친척집으로 떠났으며, 독립할 때까지 귀향하지 않았다.

딜리에서 지하운동(clandestine movement)을 하던 시절 푸토는 체포를 피하기 위해 다시 정글로 피난한 적이 있었다. 그는 늘 감시와 체포당할지도 모른다는 두려움 속에 살아야 했던 도시에서의 삶과 달리 팔린틸(Falintil, 동티모르 민족해방군)과 함께 보낸 정글에서의 나날들은 궁핍했지만 자유로웠으며, 인생에서 처음으로 안전하다고 느낀 시절이라고 회고한다.

(2) 상실: 이랄라파이로 이사한 후 푸토가 소개하는 첫 구체적 기억은 팔린틸의 보급책이었던 그의 가족을 밤늦게 찾아와 지내다 가는 게릴라 전사들이었다. 1984년의 어느 날, 푸토의 아버지는 푸토에게 기억에 남는 (그러나 파탈루쿠어 사용자로서 이해할 수 없었던) 테툼어 노래를 가르쳐 주었던 외가 친척 아저씨가 산에서 총에 맞아 죽었다고 알려 준다.

해가 가면서 푸토와 관계가 깊었던 남자 가족과 친척들 다수가 사망한다. 1985년 3월 팔린틸이 인도네시아군을 공격하여 90명의 사망자가 발생한 이후, 이랄라파이의 리우라이(liurai)였던 푸토의 아

1) ‘날도 레이’는 저자의 두 번째 어머니인 이네스에게 받은 이름이며, 이 책의 저자명이자 그가 현재 LinkedIn에서 쓰고 있는 이름이기도 하다. 그는 어린 시절부터 여러 다른 이름을 사용해 왔는데, 친부모가 준 이름인 ‘라투’는 본문에 아예 등장하지도 않는다. ‘푸토’는 사나나 구스마오에게 받은 이름이다. 현재는 날도라는 이름을 쓰고 있는 것 같으나 회고록 속에서는 주로 푸토라고 불리기 때문에 이 글에서는 푸토로 약칭한다.

버지 호세 다 코스타는 5명의 동료와 함께 끌려가서 돌아오지 않는다. 몇 달 후 푸토와 가족은 아버지 일행이 인도네시아군에게 약식처형당했다는 사실을 알게 된다. 셋째형은 고향에서 농사를 짓다가 통행금지 시간을 어겼다는 이유로 초소의 군인들에게 고문당한 후 치료받지 못하고 20세에 사망했다. 딜리에서 푸토와 함께 생활하며 지하운동을 하던 큰형 알라리코(하도미)는 1992년 초에 체포를 피하려고 정글로 들어갔으나 이후 실종되었다. 친척 아저씨이면서 지하운동 시절 푸토를 연락책으로 쓰던 사발라에는 푸토가 자카르타로 떠난 후 인도네시아군에게 사살당했다.

(3) 투옥과 고문, 목격: 푸토가 처음 개인으로서 인도네시아 군인들에게 체포당한 것은 9세 때의 일이다. 아버지의 실종 후 푸토는 팔린틸에 결합하기 위해 산으로 올라갔지만 팔린틸은 그가 너무 어리다며 며칠 후 돌려보냈다. 푸토는 화가 났는데(upset), 집이 감시당하는 상황에서 며칠간 자리를 비웠다가 돌아가면 위험하다는 사실을 팔린틸이 고려해 주지 않았기 때문이다. 결국 그는 체포되어 로스 팔로스의 군부대로 이송되었고 그곳에서 군인들에게 구타, 면도날 공격, 전기고문 등의 가혹행위를 당한 데다, 다른 성인 남녀들에게 가해지는 끔찍한 고문을 지켜보아야 했다.<sup>2)</sup> 푸토는 2주간 감방에서 악몽에 시달리다가 풀려났다.

푸토는 자신이 총 15회 투옥당했다고 회고하는데, 재판을 받았다는 이야기는 없다. ‘거미줄처럼 가느다란 생사의 선’을 넘나들었던, 가장 극적인 투옥 경험은 9장에서 시작된다. 1992년 9월 초 자카르타에서 열릴 비동맹운동 정상회의 기간에 시위를 조직하라는 사나나의 지시에 따라 일하던 17세의 푸토는 아침에 인도네시아 군인들에게 납치되어 온종일 가혹행위를 당하다가 바닷가의 구덩이 근처로 끌려간다. 그러나 군인들은 푸토를 묻지 않고 차 뒤에 묶어서 선인장 위로 끌고 다니며 그날 밤을 마무리했고, 갈비뼈가 6개 부러진 푸토는 그 후 ‘철의 감옥’이라고 불리던 빛이 없는 감방에서 제대로 씻지도, 먹지도 못한 채 59일간 생활한다. ‘철의 감옥’에서, 그리고 이감된 다른 장소에서 그는 다른 수감자들이 약식처형장으로 끌려나가는 모습, 고문으로 피를 흘리는 모습을 지켜본다. 1993년 10월에 풀려날 때 푸토는 160cm의 신장에 체중이 35kg밖에 나가지 않았다.

푸토는 감옥 밖에서도 감당하기 힘든 장면들을 목격하곤 했다. 1991년 11월의 산타크루즈 학살이 대표적 사례이다. 동티모르인들을 지도하라는 사나나의 명을 받고 인도네시아 활동가들과 함께 자카르타의 네덜란드 대사관 점거시위를 벌일 당시에는 민병대의 폭력에 의해 자신을 보호하려던 네덜란드 대사의 머리가 깨지는 것을 눈앞에서 지켜보기도 했다.

(4) 교육 기회의 박탈: 10세부터 정식으로 지하운동에 가담하여 활동을 시작한 푸토는 딜리에 살면서도 학교를 계속 다니지 못했다. 1993년 말 1년이 넘는 수감생활을 마쳤을 때 그는 4년이나 학교에 가지 않은 상태였다. 1994년 1월에 벨로 주교의 추천서를 받아 가톨릭 계열 학교의 12학년에 입학했지만, 그 해에도 여러 번 군인들에게 끌려가 고문을 당했다. 1994년 12월에 전기고문을 당하고 손톱이 다 뽑힌 채로 풀려난 푸토는 곧바로 지하로 들어가라는 윗선의 명을 무시하고 손톱이 있던 자리에 빨간약을 바른 채 기말고사를 치렀다.

2) “군인들은 그들을 고문했고, 총으로 때렸고 공처럼 발로 찼다. 그들은 남편들에게 아내나 딸과, 아니면 남매끼리 모든 사람이 보는 앞에서 성교를 하도록 강요했다. 그 후 그들은 남자들이 죽을 때까지 성기를 전기로 고문했다. 나는 이런 것을 전에 한 번도 본 적이 없었다” (Naldo 2007, 18). 물론 대다수의 사람들은 이런 것을 한 번도 본 적이 없는 채로 평생을 살아간다.

## II. 소년병 푸토의 회고와 투사/피해자 정체성

국제적으로 많은 지지를 받았으며 수많은 희생을 치르며 결국 독립국가의 건설을 이뤄낸 동티모르의 민족주의 투쟁을 다룬 회고록은 몇 편이 더 있으며, 그중에는 콘스탄시오 핀토처럼 14세에 정글로 들어가 총을 다루는 소년 전투원으로 1년간량 생활했던 인물도 있다.

표 1. 동티모르의 독립투쟁을 다룬 회고록

저자	제목	연도	출판사	저자의주요약력
José Ramos-Horta	Funu: The Unfinished Saga of East Timor	1987	The Red Sea Press (Lawrenceville, NJ and Asmara, Eritrea)	1949년생, 노벨평화상 수상, 현 동티모르 대통령
Constancio Pinto and Matthew Jardine	East Timor's Unfinished Struggle: Inside the Timorese Resistance	1997	South End Press (Boston, MA)	1963년생, 소년병(14세 팔린틸), 딜리 지하운동 지도자, 미국 브라운대 유학, 동티모르 귀환 후 미국 대사, 통상산업환경부장관 등
Xanana Gusmao	To Resist Is to Win! : The Autobiography of Xanana Gusmao With Selected Letters & Speeches	2000	Aurora Books (Richmond, Vic)	1946년생, 전 동티모르 대통령, 팔린틸 사령관
Luís Cardoso	The Crossing: A Story of East Timor	2002	Granta Books	1958년생, 유럽 등지에서 선전 활동
Kirsty Sword Gusmao	A Woman of Independence : A Story of Love and the Birth of a New Nation	2005	Pan McMillan Australia (Sydney)	1966년생, 호주 연대운동가, 사나나 구스마오의 영어교사, 이후 부인
Naldo Rei	Resistance: A Childhood Fighting for East Timor	2007	University of Queensland Press (St. Lucia)	1975년생, 소년병(10세부터 지하운동), 자카르타 활동, 호주 난민신청, 동티모르 귀환 후기자, 호주 매쿼리대 유학, 개발 협력
Wilson	A Luta Continua!: Politik Radikal Di Indonesia Dan Pergerakan Pembebasan Timor Leste	2010	Tanah Lapang (Jakarta)	1965년생, 인도네시아 민중민주당(PRD), SPRIM (PRD의 동티모르 연대조직) 등

그에 비해 푸토는 도시에서 지하운동 위주로 활동했으며, 45장, 281페이지로 이루어진 회고록에서 18세가 되기 전의 경험을 다룬 내용은 13장, 83페이지로 3분의 1이 채 되지 않는다. 나머지 내용은 19세가 된 이후 1994년 1월부터 자카르타로 떠난 1995년 4월까지 겪은 일 (14-19장, pp.84-129), 자카르타로의 이주와 활동(20-28장, pp.130-184), 2년 후 호주로의 이주와 생활(29-34장, pp.185-218), 그리고 딜리 및 이탈라파이로의 귀환으로 구성되어 있다. 그렇지만 그는 활동 당시에도, 그리고 회고의 시점에서 자신도 자신이 ‘소년병’이라는 정체성을 일관되게 가지고 있었다. 다른 연장자들의 회고록에 비해 다

소 출간 시기가 늦은 그의 회고록은 소년 시절에 얻은 병을 치료하면서 호주에서 머무를 때 집필한 것이라고 한다.

소년병에 대한 국제적 규범은 1990년대부터 빠르게 발전하기 시작했다. 소년병에 대한 정의는 1997년 케이프타운 회의와 2007년 파리 회의라는 두 국제회의를 통해 정립되었다. 국제규범은 직접 무기를 들고 교전에 참가하는 전투원 이외에 국가의 군대 또는 무장단체를 위해 운송이나 요리, 정보 수집 등 보조적 역할을 하는 비전투원, 그리고 성적 서비스를 제공하도록 강요받는 18세 이하의 아동도 ‘소년병’이라고 규정한다(Drumbl 2013). 1999년에 채택되어 2002년에 발효된 국제형사재판소 로마규정은 15세 미만의 소년병에 대한 모집, 동원을 인도에 반한 죄로 규정하고 있다.

소년병에 대한 국제사회의 인식은 2000년대 들어 아프리카의 무장단체에 의해 이용되는 아동들을 중심으로 형성되어 왔다. 소형 무기의 보급과 에이즈로 인한 인구 구조의 변화 등이 소년병 문제를 낳은 원인으로 지적된다(Singer 2010). 소년병은 어린 나이에 무장단체에 세뇌되어 잔인한 악행을 서슴지 않는 ‘괴물’이라는 고정관념에 대해, 소년병의 권익을 옹호하는 이들은 소년병은 우선적으로 피해자로 규정되어야 하며, 그러므로 소년병이 저지른 범죄를 법정에서 심판하는 것은 적절하지 않다고 주장해 왔다(Drumbl 2013). 소년병들은 전쟁에서 성인 병사와 마찬가지로 위협적일 수 있지만, 행위에 대한 그들의 도덕적 책임은 성인에 비해 많이 경감되는 것으로 보아야 하며, 법적인 책임은 더구나 그렇다는 것이다(McMahan 2010). “소년병을 보호받고 용서받아야 할 순수한 피해자로 볼 것인가, 아니면 행동에 책임을 져야 할 도덕적 행위자로 볼 것인가”라는 문제는 소년병에 대한 학문적, 실용적 논쟁의 중심에 놓여 있다(Rosen 2007, 304).

아프리카의 무장단체에서 풀려난 소년병의 회고록도 다수 출간되어 하나의 문학 장르로 자리잡기 시작했다. Berentz(2019)에 의하면 이러한 회고록들은 소년병을 아동기를 ‘빼앗긴’ 수동적인 피해자로 그리는 일반적 내러티브에 대해, 폭력적인 분쟁이 삶을 압도하는 상황에서도 저항하고 생존하며 길을 찾아 나가는 행위자로서의 아동의 모습을 제시하는 카운터내러티브로서 작용한다. 전시 상황에서도 사람들의 삶은 ‘피해자’나 ‘전투원’이라는 범주에 딱 들어맞도록 환원될 수 없다. 아동의 행위자성을 인정한다면, 아동들이 직접 자신의 삶을 기술한 내러티브 역시 분쟁에 대한 우리의 지식을 확장하는 데 도움이 되는 중요한 정보원으로 간주할 수 있다(Berentz 2019).

독립투쟁 시기 동티모르의 소년병 담론은 이러한 국제적 흐름의 영향을 받아 왔으며, 한편으로는 동티모르인들과 동티모르의 관찰자들이 독립투쟁을 바라보는 담론의 안에 들어 있기도 하다. 총 1,500명가량의 희생을 낳은 1999년의 민병대 폭력을 거치며 친인도네시아 민병대가 18세 이하의 아동을 동원했다는 사실은 잘 알려지게 되었다. 점령기 내내 인도네시아군은 동티모르 아동들을 보조원으로 동원했으며, 본인과 가족들의 의사에 반해 인도네시아로 데려가기도 했다. 한편 팔린틸 역시 푸토와 같은 아동들을 모집하여 지하운동 조직원으로 폭넓게 활용했으며, 일부는 전투원으로 정글에서 생활했다.

동티모르에 대한 국제사회의 개입이 활발하던 1990년대 후반과 2000년대 초반은 아동인권과 소년병에 대한 국제규범이 한창 발달하던 시기로서 국제기구 역시 이에 대해 주의를 돌리지 않을 수 없었다. 그렇지만 팔린틸과 동티모르 민족주의 운동의 아동 동원에 대한 비난이 크게 일었던 것 같지는 않다. 2001년에 발간된 유니세프의 보고서는 (광의의) 소년병 경험이 있는 14명을 면접하여, 민병대에 모집된 아동들의 경험은 전반적으로 부정적이었지만 독립과 아동들은 교육 기회의 박탈, 인도네시아군에 의한 극단적 가혹행위 등 부정적 경험에도 불구하고 자신감과 도덕감, 책임감 발달 등 긍정적 효



과를 얻기도 했다고 주장했다(UNICEF East Timor 2001). 인도네시아에서 출간된 동티모르의 수용과 진실 화해위원회 보고서 축약본은 2페이지로 아동인권 침해에 대해 요약하면서 인도네시아군과 동티모르 민병대의 문제만을 다루었고, 팔린틸은 가해자로 지목하지 않았다(STP-CAVR, ICTJ-Jakarta, and PEC 2009 43-44). Drumbi(2013)은 수동적 피해자, 악귀 등의 일반적 이미지와 달리 소년병이 독립적이고 고귀한 ‘영웅’ 이미지를 갖기도 한다면서 동티모르의 사례를 들었다. 이에 반해 지하운동의 소년 활동가들을 모집하고 활동 지시를 내린 사나나 구스마오를 비롯한 팔린틸의 지도자들에게 그들의 순수한 소년 시절을 앗아간 책임이 있다고 비판하는 연구도 있다. 일찍이 수카르노가 인도네시아 청년들을 선동하여 무모한 정치 행위에 뛰어들게 했듯이 구스마오는 동티모르 소년들을 이용했으며, 이 점에서는 인도네시아군과 다를 바 없다고 주장하는 이 연구(Bexley and Tchailoro 2013)는 주요 근거로 『저항』에서 발췌한 문구들을 이용하고 있다.

이 연구에서는 앞서도 나열했듯이 푸토가 소년 시절에 당한 여러 층위의 피해, 그리고 푸토가 사나나를 비롯한 운동 내의 남성 지도자들에게 드러내는 양가적 감정에도 불구하고 푸토의 회고록을 단순히 어른들의 싸움에 이용당한 피해자의 증언으로만 해석할 수는 없다고 주장한다. 푸토의 회고록은 소년병의 경험이 갖는 복잡성과 다층성을 자신의 목소리로 직접 드러내는 ‘카운터내러티브’의 사례로 읽을 수 있다.

이 글에서는 분쟁 한가운데에서 소년 투사로서 살아남아 저항하기 위해 노력했던 푸토의 회고를 주로 두 가지 측면에서 살펴볼 것이다. 첫째, 푸토가 지하운동의 여성들과 형성한 관계를 소년병 푸토가 구사한 치열한 생존 전략의 일환이자, 그의 회고를 단순한 ‘소년병-피해자’ 서사로 읽을 수 없다는 뜻으로 해석하려고 한다. 푸토는 10세에 원가족을 떠나면서 딜리와 자카르타, 호주 등 그가 머무는 곳마다 ‘유사 가족’을 형성했다. 그에게는 고향의 어머니 이외에도 딜리의 어머니인 화교 여성 이네스, 그리고 회고록의 집필에 역할을 한 호주의 어머니 크리스, 이렇게 모두 세 명의 어머니가 있다. 민중민주당 활동가들 및 동티모르 청년들과 함께 머물렀던 자카르타에는 어머니가 없었지만, 이들보다 가족같은 관계를 형성한다.

회고록 전반에서 가장 자주 등장하는 것은 딜리 어머니인 이네스이다. 지하운동 활동가인 이네스는 푸토를 만났을 때 자신을 어머니로 부르라고 한다. 이 순간 푸토는 거부감을 느꼈지만 이내 이네스의 아들같은 존재가 되어 다른 자녀들과도 형제자매 관계를 형성하며, 성인이 된 후 이네스의 간병에도 참여한다. 만일 푸토가 자신의 지하운동 시절에 대해 피해자의 입장에서 부정적으로만 바라보았다면 이네스에 대한 서술도 긍정적일 수 없을 것이다. 소년병을 피해자로, 동원한 성인을 가해자로만 보는 시각에서는 이네스 역시 푸토가 정서적으로 안정적인 상태에서 지하운동에 효과적으로 참여하도록 나름의 역할을 한 성인 가해자일 뿐이기 때문이다. 하지만 독립 이후 딜리로 귀환한 푸토는 가장 먼저 이네스를 찾아가 그 집에 머물렀다.

푸토의 회고록에는 이네스 이외에도 투쟁하며 만난 다른 여성들에 대한 서술이 많은 분량을 차지한다. 이것은 동티모르에서 독립 이후 점점 강화되고 있는 투사 중심의 점령기 담론과 관련이 있는 것으로 생각된다. 투사와 피해자의 위계 관계는 고정되어 있지 않으며 상황에 따라 변화한다(서지원 2014). 어떤 상황에서는 ‘순수한 피해자’인 ‘양민’이 더 도덕적으로 우월한 지위에 있는 것으로 여겨지는 반면, 독립 이후 동티모르에서는 독립운동에 앞장선 남성 전투원에게 명예를 부여하고 정치활동에 관여하지 않은 ‘순수한 피해자’를 경시하는 관점에 따라 보훈과 보상의 우선순위가 결정되어 왔다(Kent 2019; Rothschild 2017). 지하운동의 동료였던 여성들에 대한 푸토의 기억은 이와 같은 위계

속에서 여성과 아동 역시 목숨을 걸고 싸운 투사였음을 주장하는 것이기도 하다.<sup>3)</sup>

둘째, 팔린틸 지도자들과의 관계에 대한 푸토의 기억을 피해자/생존자 정체성의 수용이 책임감에 대한 반드시 책임감에 대한 회피로 이어지지 않는다는 것을 보여 주는 하나의 증거로서 읽으려고 한다. 활동가 푸토에게 가장 중요한 인물은 그의 친척 아저씨이자 연락책으로서 담당하고 있는 팔린틸 간부 사발라에이다. 푸토는 회고 곳곳에서 팔린틸의 성인 남성들, 특히 사발라에와 사나나의 명령에 대한 불만을 드러낸다. 특히 사발라에가 푸토에게 자카르타로 가서 활동하라며 시내 차비 정도밖에 되지 않는 극히 소액의 활동비를 주었던 일화에 대해서는 분노의 감정을 감추지 않는다. 푸토의 분노는 무엇보다도 자신의 풍부한 지하운동 경험이 사발라에의 안전을 보장하고 있다는 사실을 인정하지 않고 다른 사람이 연락책을 담당해도 된다고 생각하는 지도부의 ‘판단 미스’를 향한다. 결국 푸토가 떠난 지 얼마 지나지 않아 사발라에는 인도네시아군에게 습격당해 사망한다. 회고록 중간에 소개되는 자카르타 PRD 동료 린다의 편지에 의하면, 푸토는 잠을 잘 때 사발라에의 이름을 불렀다.

푸토는 자신이 소년병으로서 생활하며 순수한 어린 시절을 빼앗겼다는 사실을 인정한다. 사나나와 사발라에에게 화가 났던 경험을 서술하기도 한다. 하지만 이것을 사나나와 사발라에에게 소년병으로 동원되는 피해를 입었기 때문에 화가 난 것으로 해석하기는 어렵다. 푸토가 화가 난 이유는 자신이 아동이라는 이유로 (자신의 생각에는) 뛰어난 판단력에도 불구하고 책임지고 있는 업무에 대한 의사결정에서 배제당했기 때문이라고 보는 것이 타당하다. 애초에 아동을 이와 같은 책임감에 짓눌리게 하는 것 자체를 아동학대라고 볼 수 있으나, 회고록을 집필한 시점에서 푸토(날도)가 투사로서의 자신의 삶 전체에 대해 피해자 관점에서 재성찰하면서도 투사 정체성을 포기하지는 않았음을 짚고 넘어갈 필요가 있다. 사발라에에 대한 푸토의 회고는 소년병의 피해자 정체성과 책임감 있는 행위자로서의 역량이 겹쳐진 채 드러나는 다층적인 텍스트이다.

결론적으로 날도 레이의 『저항』은 아동으로서 입은 끔찍한 피해 이외에도 생존자이자 투사로서의 행위자성을 생생히 담은, 소년병 경험에 대한 하나의 성찰적 증언이다.

## 참고문헌

- 서지원. 2014. “투사·피해자 이중 정체성과 인권운동에의 기여: 인도네시아 민주화 이행기 활동가 납치 사건의 경우”. 『민주주의와 인권』 14(1): 191-232.
- Berents, Helen. 2019. ““This Is My Story’: Children’s War Memoirs and Challenging Protectionist Discourses”. *International Review of the Red Cross* 101(911): 459-79.
- Bexley, Angie, and Nuno Rodrigues Tchailoro. 2013. “Consuming Youth: Timorese in the Resistance Against Indonesian Occupation”. *The Asia Pacific Journal of Anthropology* 14(5): 405-22.
- Drumbl, Mark A. 2013. “Transcending Victimhood: Child Soldiers and Restorative Justice”. In *Victims of International Crimes: An Interdisciplinary Discourse*, edited by Thorsten Bonacker and Christoph

3) 자유롭기에 좋았다는, 정글에 대한 푸토의 기억은 정글과 도시의 위계를 뒤집는 것이기도 하다. 도시에서의 활동이 그만큼 힘들다는 의미이기 때문이다. 회고 곳곳에서 푸토는 팔린틸이 실제로 무기를 거의 가지고 있지 않았고, 상징적인 부대였을 뿐 전투다운 전투에 종사하지 않았다는 점을 설명한다. 반면 푸토와 같은 연락책들은 인도네시아군의 감시를 뚫고 보급품을 운송하거나 팔린틸 간부들을 안내했기 때문에 큰 위협에 시달렸으며, 임무 수행을 위해 총을 가지고 다니기도 했다.

- Safferling, 119 - 45. The Hague, The Netherlands: T.M.C. Asser Press.
- Kent, Lia. 2019. "Veterans and the Politics of Citizenship". In *Routledge handbook of contemporary Timor-Leste*, edited by Andrew McWilliam and Michael Leach. Abingdon and New York: Routledge.
- McMahan, Jeff. 2010. "An Ethical Perspective on Child Soldiers". In *Child Soldiers in the Age of Fractured States*, edited by Scott Gates, Simon Reich and Vera Achvarina, 27-36.
- Naldo Rei. 2007. *Resistance: A Childhood Fighting for East Timor*. St. Lucia: University of Queensland Press.
- Rosen, David M. 2007. "Child Soldiers, International Humanitarian Law, and the Globalization of Childhood". *American Anthropologist* 109(2): 296-306.
- Rothschild, Amy. 2017. "Victims versus Veterans: Agency, Resistance and Legacies of Timor-Leste's Truth Commission". *International Journal of Transitional Justice* 11(3): 443-62.
- Singer, P.W. 2010. "The Enablers of War: Causal Factors behind the Child Soldier Phenomenon". In *Child Soldiers in the Age of Fractured States*, edited by Scott Gates, Simon Reich and Vera Achvarina, 93-107.
- STP-CAVR (Post-CAVR Technical Secretariat), ICTJ (International Center for Transitional Justice) Jakarta and PEC (People's Empowerment Consortium). 2009. *Chega! The Final Report of the Timor-Leste Commission for Reception, Truth and Reconciliation: A Plain Guide*. Jakarta:
- UNICEF East Timor. 2001. "East Timorese Children Involved in Armed Conflict. Case Studies Report October 2000-February 2001."



제2부 분과회의 2

---

개별 논문 발표

---



# Did the lifting of sanctions reduce Myanmar's economic dependence on China? A sectoral value chain analysis of Myanmar's exports to China during the reform period of the 2010s\*

Oh, Yoon Ah  
(Graduate School of International Studies  
Seoul National University)

Despite a rapid deterioration in its relations with the West in later years, Myanmar's external relations in the 2010s can be characterized as a period of re-integration with the outside world. This was also the period when hopes for Myanmar's diversification of economic relations were high, thus moving the country away from deepening economic dependence on China. Contrary to expectations, however, China's share in Myanmar's export sector dramatically increased in the first half of the decade and remained at one of the highest levels in Southeast Asia. This study presents puzzling observations about Myanmar - China trade relations and offers explanations for this particular outcome, with a focus on sectoral value chains. The findings suggest that the rise of certain export sectors was influenced by how sensitive their value chain was to the global environment, such as Western sanctions, and the level of sensitivity was again largely determined by the geographical scale of the chain. The sectoral value chain analysis suggests that the lifting of sanctions did not linearly reduce Myanmar's economic dependence on China, but rather entrenched it in a new form. Nevertheless, this was potentially preferable to the alternative, whose process was halted due to the 2021 coup.

KEYWORDS: Myanmar, China, sanctions, value chains, economic dependence, sensitivity

## 1. Introduction

Throughout the early 2010s, the international community enthusiastically endorsed Myanmar's reforms by easing and lifting economic sanctions, and rushed to reconstruct ties with the country. Against this background, there was a strong expectation earlier in the decade that China's resolute influence, which had been established during the preceding years, would halt its expansion and soon start to decline. In particular, the suspension of China-backed large-scale infrastructure development projects, such as the Myitsone dam and Letpadaung copper mine, was seen as a pivotal moment that marked an end to China's grip over the country (Chan, 2017; Kirchherr et al., 2017). The fact that Myanmar's reforms ushered in a new era in Sino-Myanmar ties holds despite the country's tensions with the West due to the Rohingya

---

\* Please do not quote or cite without author's permission.

crisis toward the end of the decade and China's continuing influence over the peace process in the borderlands (Dean, 2018; Han, 2019; Lanteigne, 2017; Roy, 2022). Therefore, we may be inclined to ask whether the lifting of sanctions reduced Myanmar's economic dependence on China.

This study examines the changes in Myanmar's economic reliance on China during the reform years of the 2010s, with a particular focus on bilateral trade. In doing so, trade data and the sectoral value chains of key export sectors were examined. The reasons for this approach are multi-layered. First, although the economy is a major channel through which China exerts its influence over Myanmar, studies probing the country's asymmetric economic interdependence with China at the national level have been rather scarce. Second, even within the economic domain, trade relations have been less discussed compared to China's investment activities and development projects in Myanmar, which have been the focus of numerous scholarly and policy investigations (Chan, 2017; Kirchherr et al., 2017). Third, there are advantages to studying trade with a focus on sectoral value chains. Attention to sectoral value chains reveals information and insights regarding economic dependence that may be difficult to uncover when only aggregate trade data are examined.

At a general level, sectoral value chain analysis can be a useful framework to understand a country's economic linkages with a foreign country because (1) it explicitly differentiates industries or sectors that interact with the partner country whose dynamics are bound to be distinct, (2) it breaks down the production and transaction processes out of which foreign participation can be identified and understood, and (3) it may provide further insight as to what factors contribute to foreign participation in that sector.

## II. Puzzling observations about trade: The rapid rise in export dependence on China

In contrast to common expectations, China's share of Myanmar's trade actually rose rather dramatically during the first half of the decade and plateaued at a rather high level later (Figure 1). At the beginning of the decade in 2011, China accounted for 19% of Myanmar's exports. This number rose sharply to 27% in 2013, peaked at 41% in 2016, and came down to 32% in 2019. The second largest export market for Myanmar for most of this period was Thailand, mainly due to natural gas exports from Yadana and two other gas fields located in the Andaman Sea. Thailand's market was distantly followed by the EU, India, and Japan. It was only in 2014 that China established itself as the largest export market. A cross-country comparison shows that Myanmar's export dependence on China has been either the highest or second highest in Southeast Asia in the past decade (Figure 2). A rise in dependence on China can be observed in both export and import flows. Since export structure is more important to overall Myanmar - China bilateral relations, and for the simplicity of presentation, the discussion from now is focused on the export flow.



### III. What happened? Sectoral value chain analysis

Myanmar's export sector was highly underdeveloped in terms of export commodity baskets at the beginning of the decade. In 2011, the top two export categories were fuels (36%) and vegetables, including cereal, pulses, and fresh fruit (23%), followed by stone and glass (15%).<sup>1)</sup> Myanmar was highly dependent on commodity exports with low domestic value added. The importance of raw materials and commodities in its exports continued to the end of the decade, so in 2021, the UN classified Myanmar as a commodity-dependent economy (UNCTAD, 2021) in the sense that the country relied on commodity exports for more than 60% of its merchandise exports.

However, an important change away from commodity dominance took place in 2016, when apparel emerged as a top-performing sector. Apparel established itself as a key export sector in the second half of the decade as a result of the easing and lifting of Western sanctions on Myanmar imports. In what follows, the performance and value chains of Myanmar's three key export sectors of the 2010s – natural gas, fresh fruit, and apparel – are discussed to examine China's varying presence in each value chain, as well as the chain's geographic scale and sensitivity to the global environment. The first two sectors are where China's participation was explicitly key to the overall value chains, whereas its role in the last sector was more complex and posed challenges to Myanmar's export diversification efforts.

#### 1. Commodity exports: Geographical adjacency and value chains

The first sector to discuss is fuels, and largely natural gas. It was only in 2014 that gas exports to China first appeared in the official trade statistics. Gas soon became the largest export category to China, as well as the largest in total exports. Myanmar's gas exports to China were driven solely by the Shwe Gas field project off the coast of Rakhine State. Daewoo, a South Korean company, developed the project in the 2000s.

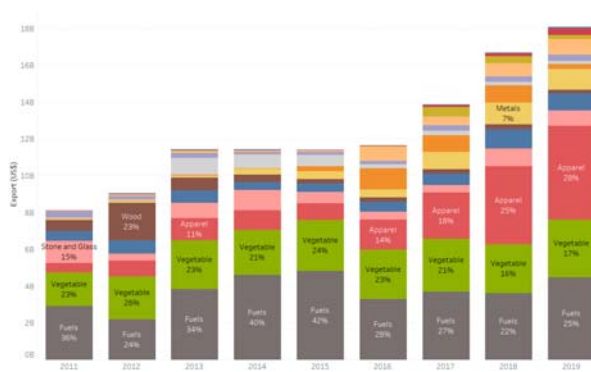
Natural gas exports can be classified as a regional value chain by geographical scale in the present framework. There are other participants in the value chain, including South Korean and Indian firms, but China participates in the chain as a key financier of the gas and pipeline development project and as the key customer of the final product. Geographical adjacency, meaning shared borders, minimizes outside interference in the transport of natural gas, thus making the sector's development less sensitive to the international environment.

The second key export sector to discuss is “vegetables,” whose category includes all agricultural products that are non-animal and not processed. The major products included are cereal, soybeans, oilseeds, vegetables, and fresh fruit. China accounted for 21% of Myanmar's vegetable exports in 2011, but its share rose to 47% in 2019. In 2011, the largest market for Myanmar agricultural products was

1) “Vegetable” in WITS based on HS 1988 – 1992 indicates products in the Harmonized System (HS) 1988-92 Chapters 06 to 15. They include almost all plant-based, non-animal, and unprocessed foods, thus including cereals, beans and pulses, and fruits and vegetables.

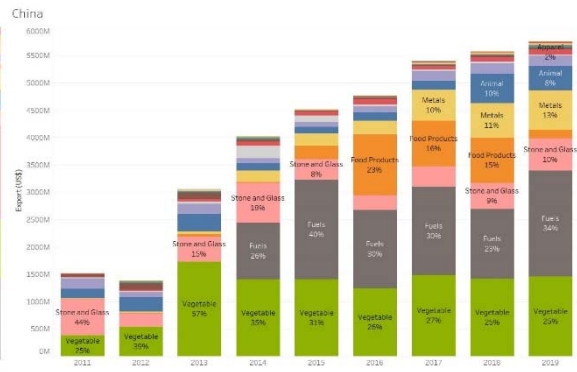
India; most of the flows were made up of beans and pulses. That changed dramatically in the following years, with China replacing India.

Figure 1. Myanmar's exports to the world by product, 2011-2019 (US\$)



Note: "Vegetables" indicates products in the Harmonized System (HS) 1988 - 92 Chapters 06 to 15.  
Source: WITS

Figure 2. Myanmar's exports to China by product, 2011-2019 (US\$)



Note: "Vegetables" indicates products in the Harmonized System (HS) 1988 - 92 Chapters 06 to 15.  
Source: WITS

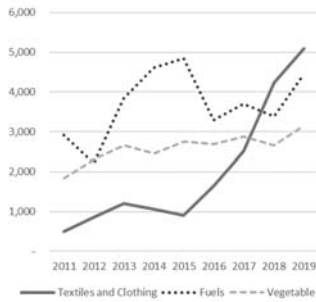
Currently, the two largest categories in Myanmar's agricultural commodities to the world are rice and pulses. Myanmar's fresh fruit exports represent a new, dynamic sector. This sector is also distinguished from other agricultural products due to its value chains. More so than rice and legumes, the new fresh fruit sector is governed by a buyer-driven production network centered on China (Prichard, 2021). Chinese agri-entrepreneurs and Myanmar farmers produce watermelons and honeydews largely under leasehold agreements through broker-based chain coordination (Kubo et al., 2021)

## 2. Garment exports: The challenges of global value chains

Apparel, commonly including garments, footwear, and luggage, is one of Myanmar's three largest export categories of the reform period. Toward the end of the decade, it became the top export category, overtaking natural gas and agricultural products (Figure 3). The growth was dramatic. Apparel accounted for only 6% of total exports in 2011, yet it emerged as the top export category in 2018 after coming in third place in 2017.

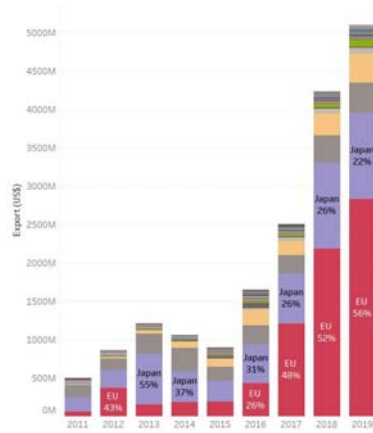
On the surface, the export structure may suggest that China is conspicuously absent from the apparel sector. However, the sector's value chains clearly show China's critical role as the key supplier of raw material inputs. In 2019, China accounted for 82% of Myanmar's imports in the textile and clothing categories (Figure 5). Most garment producers in the country are so-called garment contractors, some local and others Asia-owned, belonging to the assembly/CMT (cut, make, trim) category to serve global markets. Myanmar lacks domestic input suppliers that can meet the standards of global lead firms that govern apparel value chains. As a result, most of the inputs are simply imported, and China is a major supplier.

Figure 3. Myanmar's top export products, 2011-2019 (US\$ million)



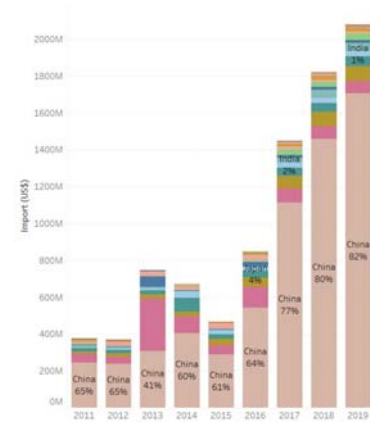
Source: WITS

Figure 4. Myanmar's apparel exports by country, 2011-2019 (US\$ million)



Source: WITS

Figure 5. Myanmar's apparel imports by country, 2011-2019 (US\$ million)



Source: WITS

To conclude this section, Table 1 shows a summary of the value chain analysis of the key export sectors, with a focus on where China is located. Whether and how dependence on China has proceeded over the past decade can be understood through the sector's value chain. China's rise in the natural gas and vegetable sectors took place largely independently of Western sanctions, because outside participation was absent or minimal there. Vegetable exports are most insulated from the outside world, and China's power is the most dominant. The natural gas sector has some third-party participation, such as in South Korea and India. Finally, apparel exports are vulnerable to Western sanctions and further dependence on Chinese inputs.

Table 1. Geographic scale, sensitivity, and key participants in value chains by sector

	Natural gas	Vegetables	Apparel
Geographic scale	Regional	Bilateral	Global
Sensitivity to the outside environment	Medium	Low	High
Investor or financial intermediary	China state bank		
Supplier of inputs		Chinese brokers (seeds)	Overseas (mostly China)
Operators or producers	MOGE in joint operations with S Korean firm (POSCO)	Myanmar farmers	Local or foreign firms
Key customers	China SOE (CNPC)	Chinese wholesalers	EU (and Japanese) lead firms

Source: Author

#### IV. Conclusion

The rise in Myanmar's export dependence on China in the first half of the decade was driven by

China's dominance in Myanmar's top two export sectors of natural gas and agricultural produce. It had little to do with the easing of Western sanctions. Gas exports to China started in 2013, and it was rice and the surge in fresh fruit exports that had more to do with the opening of the border trade infrastructure between Myanmar and China. In contrast, the conspicuous rise in apparel exports in the second half of the decade was directly driven by the easing of sanctions. Myanmar's growing apparel exports to the EU market appeared to displace China's dominance over Myanmar's exports, but they also led to Myanmar's dependence on Chinese intermediate inputs in the apparel value chains. Still, without garment exports, Myanmar's exports would have been almost completely driven by commodities.

China participates in value chains in diverse manners. The country assumes the role of key customers or markets in the form of a Chinese state-owned enterprise for natural gas and Chinese wholesalers for agricultural products. It also plays the role of a project financier, as in natural gas development, and a supplier of credit, as in the case of contract fruit farming. Furthermore, China provides intermediate inputs for apparel manufacturing. The extent to which these value chains involve participants other than China, captured by the chain's geographic scale, influences how sensitive the sectors are to developments outside Sino-Myanmar bilateral relations, such as the removal of international economic sanctions. Seen in this light, the puzzling rise of Myanmar's export dependence on China can be explained by the sensitivity of value chains to the outside environment in the top export sectors.

## References

- Chan, D. S., & Pun, N. (2021). Reactive to domestic constraints: Dynamic operations of a China-backed copper mine in Myanmar, 2011-2021. *Eurasian Geography and Economics*, 1-25.  
<https://doi.org/10.1080/15387216.2021.1955721>
- Dean, K. (2020). Assembling the Sino-Myanmar borderworld. *Eurasian Geography and Economics*, 61(1), 34-54. <https://doi.org/10.1080/15387216.2020.1725587>
- Kirchherr, J., J. Charles, K., & Walton, M. J. (2017). The interplay of activists and dam developers: The case of Myanmar's mega-dams. *International Journal of Water Resources Development*, 33(1), 111-131.
- Kubo, K., Pritchard, B., & Phyo, A. S. (2021). How Chinese demand for fresh fruit and vegetables is creating new landscapes of rural development and vulnerability in Southeast Asia: Insights from the Myanmar melon frontier. *Geoforum*, 122, 32-40.
- Lanteigne, M. (2017). 'The rock that can't be moved': China's revised geostrategies in Myanmar. *The Pacific Review*, 32(1), 37 - 55. <https://doi.org/10.1080/09512748.2017.1419276>
- Nichols, M. (2017, March 18). China, Russia Block U.N. Council concern about Myanmar violence. *Reuters*.  
<https://www.reuters.com/article/us-myanmar-rohingya-un-idUSKBN16O2J6>
- Roy, C. (2022). China's grand strategy and Myanmar's peace process. *International relations of the Asia-Pacific*, 22(1), 69-99.

# 발리 관광산업의 위기 극복에 관한 역사적 조망 : 코로나19 이후 발리 관광의 전망과 현실\*

정정훈(서강대학교 동아연구소)

## 1. 들어가는 말

코로나19의 확산으로 전 세계는 여행금지, 국경봉쇄, 격리를 통해 감염병에 대한 예방 조치를 취해 왔다. 이러한 상황에서 국제관광, 특히 항공과 호텔 등의 여행분야는 심각한 피해를 입었다. 동남아시아 국가 중 인도네시아는 2021년 10월 19일 기준으로 4,236,287명의 확진자와 143,049명의 사망자가 발생하였다(WHO 홈페이지). 발리 지역은 2021년 10월 19일 기준으로 전체 인구의 약 2.6%인 113,578명의 감염자와 4,012명의 사망자가 발생하였다(Bali.com). 특히 코로나19의 초기 확산과 2021년 여름 이후 델타변이로 인한 감염자 수와 사망자 수의 급증으로 발리 지역의 경우 2020년에는 ‘대규모사회적제한조치(Pembatasan Sosial Berskala Besar: PSBB)’, 2021년에는 ‘사회활동제한조치(Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat: 이하 PPKM)가 연이어 시행되었다.

외국인 관광객에 대한 ‘비자 면제 정책(International Visa-Free Tourism)’의 중단은 관광이 주요한 산업 중 하나인 발리 경제에 직접적인 타격이 되었다. 정부의 PSBB와 PPKM의 시행과 기한 연장 그리고 무비자 입국의 금지 등으로 발리 지역의 관광 재개를 통한 경제 회복 기대는 요원하게 되었다. 물론 발리 지역으로 한정해 보면 이러한 관광의 위기는 지속적으로 출현하였다.

가깝게는 2015년 메르스, 2009년 신종플루, 2003년 사스 등 5-6년 주기로 감염병이 확산됨으로써 일정 기간 관광이 중단되었다. 또한 발리 지역은 감염병이 아닌 정치·사회적 문제로 인하여 관광의 위기 역시 겪었다. 멀게는 20세기 초 양차 세계대전 발발, 인도네시아 독립전쟁 시기, 1960년대 중반 대량학살, 1970년대 대중관광의 확산으로 인한 사회문제 발생, 2000년대 초반 일어났던 2차례 발리 폭탄 테러는 여러 측면에서 발리 관광의 위기 상황으로 정의할 수 있다. 국내외에 발생한 여러 문제로 발리 관광은 위기를 겪었지만, 발리인은 다양한 방식으로 이러한 위기를 슬기롭게 극복하였다.

본고는 코로나19의 확산이 발리 관광산업에 미친 영향과 실태 그리고 전망과 현실에 관해 논의한다. 특히 발리 관광산업이 위기를 경험했던 역사적 과정을 조망함으로써 향후 발리 관광산업이 어떤 방식으로 변화할지에 대해 검토한다. 이를 토대로 발리 관광시장의 경향성(트렌드) 변화에 관한 전망을 제시하고, 나아가 코로나19 이후 관광정책의 방향성을 재검토한다.

본고의 연구방법은 인류학 방법론을 활용한 연구대상자 인터뷰와 뉴스 및 정책자료 활용을 통한 문헌연구이다. 저자가 오랜 기간 연구했던 발리 현지마을(Banjar: 이하 반자르)인 뉴꾸닝 반자르(Banjar Nyuh-Kuning: 이하 뉴꾸닝 마을)의 주민과 인터뷰를 실시했다. 발표문의 토대가 된 논문을 작성한 시기(2021년)에는 현지조사가 불가능 했기에, 발표자는 메신저 앱인 왓츠앱(Whats App)과 라인

\* 본 발표문은 『동남아시아연구』 제32권 1호에 게재된 발표자의 논문과 2022년 7월 현지조사를 토대로 작성되었다.

(Line) 등을 활용하여 영상과 문자 인터뷰 조사를 진행하였다. 논문이 발표된 이후 발리 관광은 재개되었고, 발표자는 2022년 7월 뉴꾸닝 마을에 거주하면서 추가 현지조사를 진행하였다.

## 2. '관광 발리'의 위기의 순간

20세기 이후 네덜란드 식민지 시기, 양차 세계대전, 인도네시아 혁명기 등 일련의 세계사적 사건 동안 발리 관광은 다양한 변곡점을 겪었다. 그럼에도 발리는 1950년 이후 “되돌아온 파라다이스 (returning to the paradise)”로 요약될 만큼 세계적인 관광지로 다시 발돋움 하였다. 특히 국가주도의 관광정책은 공항, 도로, 호텔 등 인프라 구축과 낭만적인 고유의 이미지 형성을 하는데 이바지하였다.

하지만 대중관광의 성장은 필연적으로 관광의 부정적인 측면과 연결된다. 호주 청년 집단에게 발리섬은 저렴한 가격에 일탈할 수 있는 장소로 인식되었고, 이 과정에서 클럽에서 행해지는 음주, 가무, ‘환각 버섯(magic mushroom)’의 흡입 등은 금지된 욕망을 해소하는 놀이문화가 되었다. 발리 관광의 중심지는 과거 사누르에서 꾸따 지역으로 이동하였고, 방문객 수는 매년 두 배씩 성장하여 1974년에는 18,000여 명에 달하였다(Hussey 1989: 316).

꾸따 지역이 관광지로 성장함에 따라 이 지역은 여러 가지 환경적·사회적 변화를 겪었다. 우선적으로 해양관광 중심지로 성장하는 과정에서 연안 생태계가 붕괴되는 과정을 겪었다. 환경변화와 더불어 더욱 심각한 문제는 범죄와 같은 사회문제이다. 발리인은 발리 힌두교를 믿는 친족 중심의 마을인 반자르 단위로 공동체를 구성한다. 또한 반자르 공동체의 규율은 매우 엄격하여 범죄 행위 등 일탈 행위는 구성원으로서 제명 등 매우 엄중하게 다루어졌다. 이런 사회적 환경에서 도둑질, 성매매, 마약 등은 관광객뿐만 아니라 발리인에게 매우 심각한 피해로 다가왔다.

관광의 위기 상황에서 발리 주정부는 이의 해결방안 중 하나로 ‘문화관광’ 정책을 제시했다. 문화관광은 1971년 발리 주정부의 관광 발전을 위한 기본 계획에서 처음 제시되었다. 문화관광이 대중관광이 야기한 문제점을 극복하는 대안으로 제시한 것이다. 정부가 이러한 전략을 택한 것은 발리섬이 문화관광의 대상지라는 것을 강조하기 위함이다.

20세기 초반부터 서구인에게 발리섬은 해안과 열대 우림이 있는 지역으로 인식되었다. 한편으로는 가슴을 드러낸 발리 여성의 이미지가 신비로운 풍경과 함께 아시아 여성에 대한 섹슈얼한 이미지를 부여하였다. 대중관광이 가져온 여러 폐해, 즉 관광의 위기 상황에서 환경오염, 전통문화의 파괴, 성적 문제 등은 관광의 대표적인 부작용 중 하나였다. 발리 주정부는 전통공예, 전통춤, 회화 등 전통 문화에서 비롯된 문화관광의 강조를 통해 대중관광이 가져온 여러 폐해를 극복하는 수단으로 활용하였다.

국지적 차원에서 21세기 들어 ‘관광 발리’의 가장 큰 위기 순간은 두 차례 있었던 ‘발리 폭탄 테러 (Bali Bombings)’였다. 테러범들은 나이트클럽 ‘패디스 바(Paddy’s Bar)’에서 폭탄을 터뜨린 뒤, 맞은편 ‘사리 클럽(Sari Club)’ 앞에서 약 1톤의 사제폭발물이 실린 차량을 잇달아 폭발시켰다. 폭탄테러로 한국인 2명이 포함된 총 202명의 사망자가 발생했다. 사망자 중 88명이 호주인이었고, 인도네시아인 38명, 영국인 27명, 미국인 7명 등으로 여러 국적의 사상자가 발생한 비극적인 상황이 발생했다. 2002년 발리 폭탄테러 이후 연이어 2003년 8월과 2004년 9월에 자카르타 테러가 발생했고, 2005년 10월 1일 발리 짐바란과 꾸따에 3건의 자살폭탄테러로 인해 23명의 사상자가 발생했다(Frederick & Worden

2011: 329).

수백 명의 사상자가 발생한 발리폭탄테러로 인해 발리 경제성장을 이끌었던 관광은 큰 위기에 처하게 된다. 특히 2000년대 초·중반 사스, 이라크 전쟁, 조류 독감 등 관광 시장의 침체 요인이 된 여러 악재로 인해 전 세계 관광 시장 역시 뚜렷한 감소세를 보이기 시작한 시점이었다. 폭탄 테러 이후 발리섬의 대부분 호텔과 여행사에 취소 요청이 쇄도하였고, 발리를 방문한 외국인 관광객 수는 급감하였다. 폭탄테러가 있었던 2003년 외국인 관광객 수는 전년도에 비해 22.76% 감소하였다.

표 1. 발리를 방문한 연도별 외국인 관광객 수(출처: BPS Bali)

2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년
1,356,774	1,285,842	993,185	1,472,190	1,388,984	1,262,537
-3.97	-5.23	-22.76	48.23	-5.65	-9.10

2002년과 2005년에 발생한 두 차례 폭탄테러는 발리를 방문하는 외국인 관광객의 급격한 감소로 이어졌고, 한때 실업률이 4%에 머물렀던 발리 경제도 큰 타격을 입었다(Lewis & Lewis 2009: 205). 발리주정부와 인도네시아 정부는 관광객 수를 늘리기 위해 우선적으로 내국인 관광객 유치를 위한 홍보를 지속했다. 다른 한편으로 기존의 서구 관광객을 대체할 동아시아 국가의 관광객을 위한 다양한 여행 상품을 개발하였다.

발리 폭탄테러 이후 이의 극복을 위한 발리인의 다양한 노력 역시 엿보인다. 관광당국은 “조화로운 발리-평화로운 발리-천상의 발리(Bali Harmony-Bali Peace-Bali Paradise)” 캠페인을 통해 1980년대와 1990년대 관광객이 급증했던 지점을 다시금 상기하게 하였다(Lewis & Lewis 2009: 207). 또한 이러한 캠페인은 폭탄테러로 인해 발생한 폭력과 두려움의 정서를 극복하게 함으로써 관광객에게 안전과 평화를 찾을 수 있다는 믿음을 부여하였다.

관광객의 회복으로 발리인을 대표하는 상징 중 하나인 “웃음”을 찾을 수 있었지만, 폭탄테러로 인해 발리인이 겪은 트라우마를 완전히 극복하지는 못했다. 발리인은 이의 극복을 위해 힌두교 의례 등을 지속적으로 연행하였다. 의례의 연행이 발리인의 트라우마와 관광의 회복에 일정하게 영향을 끼치면서 폭탄테러의 원인 역시 다양한 방향으로 확산되었다.

주목되는 점은 발리 사회에서 테러의 여러 원인 중 하나를 발리 힌두교가 추구하는 가치인 “조화”에 대한 불균형에서 찾고 있다는 것이다. 전통 힌두 문화와 종교의 가치관을 재복원해야 함을 사회단체, 언론, 주민들은 주창하였고, 이의 복원이 깨워진 균형, 즉 폭탄테러와 같은 사건이 일어나지 않게 하는 방법이라고 강조하였다. 발리 종족의 문화적 가치를 회복하자는 개념인 ‘끄발리안(Kebalian)’과 전통적인 발리 힌두 종교에 의해 전통적인 가치관의 복원을 주창하는 ‘아젝 발리(Ajég Bali)’ 등의 담론이 제시되었다(Picard 2009, 정정훈 2018b).

결국 폭탄테러 이후 발리의 관광 재부흥과 발리인의 일상을 회복하는 일련의 과정에서 발리의 전통문화는 재차 강조되었다. 비록 관광의 재부흥을 위해 문화관광 보다는 대중관광에 가까운 저렴한 패키지 여행관광객 유치에 힘을 쏟았지만, 이들 역시 발리섬이 가진 기존의 이미지를 인식하고 있기에 기꺼이 발리 관광에 참여할 수 있었다.

### 3. 코로나19로 인한 발리 관광의 변화

코로나19 시기 발리섬 관광은 완전히 중단되었고, 이 시기 발리 관광은 새로운 방향을 모색해 왔다. 비록 나중에 철회된 언사였지만, 정부의 고위직 중 한명인 해양투자부의 조정관인 루후트(Luhut Pandjaitan)는 발리 관광이 재개 된 이후 백패커(backpacker)의 출입을 허용하지 않을 것이라고 말하기도 했다. 이와 유사한 측면에서 관광이 중단된 시기를 맞아 발리의 이미지를 기존의 ‘낮은 가격’과 ‘일 반대중’에서 벗어나 “품격 있는(quality)” 관광지로 변화시키려는 시도 역시 엿보인다(The Diplomat 2021/11/19). 발리의 관광청장인 아스타와(I Putu Astawa)는 언론 인터뷰를 통해 발리 관광이 더 많은 돈을 쓰고, 더 오래 머무르며, 더 나은 태도를 가진 여행객이 오기를 희망한다는 의사를 내비친다(The Guardian 2021/10/13).

발리 관광의 방향성에 대한 정부의 관심은 팬데믹 이전에 조코위 2기 정부가 2016년 관광분야에서 계획했던 “10개의 새로운 발리 프로젝트(10 new bali project)”가 주목된다. 이 프로젝트의 핵심은 결국 2,000만 관광객 유치, 즉 관광의 양적 성장을 위해 발리 이외의 새로운 관광 거점을 마련하는 방식의 정책을 제시하였다. 이에 반해 발리섬은 “품격 있는” 관광지를 만들기 위한 방안이 모색되고 있다.

발리 주지사인 코스터(Wayan Koster)는 현지 신문(detiknews)과 인터뷰에서 그동안 관광의 성장이 외국인 투자자 등 일부 사람의 경제적 이익으로 돌아갈 뿐 주민에게 돌아온 이익은 없었다고 말한다. 또한 코로나19로 인하여 발리 전체 경제의 50%를 차지하는 관광 산업의 악화로 주민의 피해는 더욱 극심해 졌음을 주장한다. 결국 관광의 재개 이후 경제적 민주주의의 달성을 위해 문화, 농업, 어업 분야의 성장에 좀 더 힘을 쏟을 필요가 있음을 강조한다. 특히 관광의 성장 과정에서 지역의 잠재적인 자원을 어떤 방식으로 활용하지에 대한 논의를 강조한다(Sui Suadnyana 2021).

관광에 있어 문화의 강조는 정부의 실무부처인 관광창조경제부의 정책의 방향성과도 일치한다. 산디아고 우노(Sandiago Uno) 장관은 인터뷰를 통해 2024년까지 “인증된 지속 가능한 관광 마을(certified sustainable tourism villages)”을 224개로 확대할 것을 제안했다. 특히 “지역 사회 기반 관광(community-based tourism)”의 필요성을 제시하였다(Winterflood 2021). 정부와 발리 지방정부의 코로나19 위기 그리고 이후의 관광의 방향성은 다음으로 요약된다. 첫째, 지역 기반 관광상품의 개발 필요성을 강조한다. 둘째, 현지의 고유문화와 전통을 활용하여 경제적 성장을 이루어내야 한다. 결국 이상의 관광정책의 방향성은 “품격 있는 여행자(quality tourists)”가 방문할 수 있는 질적 성장이 동반된 발리를 만들어 나가는 것으로 귀결된다.

### 4. 관광의 위기 극복을 위한 전통문화의 활용

코로나19 이후 발리관광은 과연 어떤 방식으로 전개될 것인가? 이의 예상을 위해 우선 고려해야 할 지점은 관광분야의 정책결정권자인 관광창조경제부와 발리 주정부의 관광산업에 대한 변화된 인식이다. 조코위 2기 행정부는 산디아고 우노 장관을 임명하면서, 기존의 광업과 농업 분야의 비중이 큰 인도네시아 경제 분야의 패러다임을 창조산업 분야로의 전환을 추구한다. 특히 조코위 행정부의 창조경제 기획 속에 주요 콘셉트로 자리 잡은 전통지식의 재활용은 주목된다. 창조경제라는 최첨단을



지향하는 상황에서 각 종족의 전통을 위기의 시대를 극복하는 핵심단어로 선택한 것이다.

또한 과거 대중관광 여행객에 의해 발리 지역에 여러 가지 부정적 요인이 발생한 것에 대한 우려가 있다. 특히 팬데믹 상황에서 일부 여행객의 일탈적인 행위들은 이러한 부정적인 행위들의 근절을 요구하는 여론이 조성되었다. 따라서 주정부는 발리 전통문화에 대한 강조, 지속가능한 관광, 에코투어리즘 등이 실천되는 지역으로 변화를 원하고, 이에 걸 맞는 “품격 있는” 관광객 중심의 여행지로 변화하려고 할 것이다.

발리섬 내부적으로는 수많은 주민들은 팬데믹 기간 노동권과 건강권에 대한 위기를 겪어왔다. 또한 팬데믹 이전 발리 사회는 평등했을까? 모든 사람에게 팬데믹 같은 재난은 평등하게 다가왔을까?에 대한 질문과 답론이 충돌하였다. 관광의 발전 과정에서 일부 소수의 사람만이 경제적 이득을 추구하지 않았는지에 대한 논의 역시 점차 증가하게 되었다. 경제적 갈등, 사회적 갈등, 종족적 갈등에 대한 여러 질문이 있었고, 마을 공동체에서는 주민들의 경제적 어려움을 극복하기 위한 다양한 방안이 시도되었다. 이를 위해 종족적·종교적 전통에서 비롯된 다양한 의례 등이 실천되었고, 이는 발리인의 종족정체성의 형성과 재형성의 계기가 되었다. 더욱이 의례 실행 과정에서 노동권과 건강권을 보호하기 위한 현실적인 수단으로 전통의례가 활용되었고, 한편으로 이러한 의례 실천이 반자르 공동체 유지를 위한 수단이 되었다.

코로나19 이후 발리 관광이 재개되는 시점에서 이 지역 관광은 과거보다 더욱 문화관광을 강조할 것으로 예측된다. 특히 지역 관광, 느린 여행, 자연 존중 등 최근 전세계적인 관광의 추세에 따라 생태 문화관광이 더욱 강조되는 정책과 환경이 조성될 것이다. 하지만 대략 2년여의 팬데믹 상황은 기존의 발리관광이 처한 위기상황과 근본적으로 달랐음을 고려할 필요가 있다. 특히 짧지 않은 기간 동안 관광의 완전한 중단으로 인한 심각한 경제적 위기, 관광 중단의 재발가능성에 대한 두려움, 장기거주 관광객의 본국으로 귀환, 국내 관광객에 대한 인식 변화, 고젝과 그랩의 사용으로 인한 새로운 여행방식 도입 등을 발견할 수 있다.

결국 관광이 중단되었던 팬데믹 기간 발리 주민들의 관광과 관련된 개별 상황과 인식에 대한 미시적인 연구의 필요성이 제기된다. 이는 발리관광의 현황과 전망 그리고 관광 발전에 대한 여러 담론의 논의에 한정되지 않는다. 지난 100여 년간 관광은 발리 사회를 변화시키는 직간접적인 기제였다. 팬데믹 전후 개인과 반자르 집단의 관광에 대한 인식과 변화는 발리사회의 사회문화적 변화양상을 고찰할 수 있는 방안이 된다.

# 아시아옛이야기 박물관의 개념과 설계

## Concept and Design of the Asian Old Story Museum

권혁래(용인대 교양교육원)

### 1. 아시아옛이야기 박물관의 개념과 필요성

옛이야기는 기층민중의 생활과 문화, 꿈과 지혜 등을 담아 전승해 온 구비문학의 근대적 양태이다. 이 연구는 아시아 옛이야기의 자료를 폭넓게 수집·정리해 서사세계를 파악하고, 이야기에 투영된 문화의식을 고찰하고자 한다. 이를 바탕으로 박물관 콘텐츠로 재현·전시하는 방안을 제시하며, 아시아옛이야기 박물관의 기대효과 및 활용방안을 연구할 것이다. 아시아옛이야기 박물관 연구는 다음과 같은 점에서 의의가 있다.

#### 첫째, 아시아인의 문화소통 미디어로서의 옛이야기

한국사회에서 아시아란 개념은 오랜 시간 한·중·일의 동북아의 범주에 한정된 채 사유되어 왔다. 그렇지만 한국인들에게 동북아는 ‘갈등의 공동체’로, 그 밖의 아시아는 ‘상상의 공동체’로 인식될 뿐, 아시아인으로서의 정체성은 약하다. 한국사회에서 아시아 각국의 옛이야기는 한국의 다문화사회에서 한국인들과 외국인주민 간에, 아시아인의 교류의 장에서 한국인과 아시아 각국의 사람들 간에 서로를 이해하고 교감하는 문학적 매개가 될 것이다.

#### 둘째, 옛이야기에 담긴 아시아인의 문화의식 탐구

아시아 옛이야기는 전 근대시기 세계문명의 중심에서 문화의식을 송출하고, 다양한 환경에 적응한 삶의 방식을 보이며 세계문화 발달에 크게 기여해왔다. 그동안 간과되었던 아시아인의 오랜 삶과 문화가 담긴 이야기에서 문화의식을 성찰해 포스트 코로나 시대에 공존·상생의 방향을 모색하는 바탕이 될 것이다.

#### 셋째, 무형문화자산으로서의 아시아옛이야기 자료수집 및 전시의 필요성

아시아옛이야기는 한국인을 포함해, 아시아인들의 가치 있는 비물질 무형문화자산이다. 따라서 그 문화적 가치와 활용에 대해 주목하며, 아시아 옛이야기 자료를 수집·연구하여 구상 전시물 형태로 시민들과 공유할 필요가 있다.

### 2. 선행 연구사례 검토

학술연구정보서비스(riss)에서 ‘이야기박물관’을 검색어로 하여 논문을 검색하면 국내학술논문 32편, 학위논문 2편이 검색된다. 이 중 9편 논문의 관련 내용을 소개한다.

### 1) 새로운 전시형태로서의 이야기 박물관의 필요성, 무형자료의 전시형태에 대한 언급

김진숙(2008)은 「다문화사회의 박물관의 역할에 관한 연구」에서 다문화사회가 되어가는 한국의 사회현실에서 새로운 개념의 박물관 역할을 제안하며, 1)다문화사회에서의 미래지향적 한국문화정체성의 재확립, 2)다문화간 소통과 문화적 다양성의 공유, 3)문화복합기관으로서의 지역과의 소통과 협력 증진, 4)이민박물관 설립의 필요성을 말하였다. 사디아 본스트라(2009)는 「암스테르담 트로핀 박물관의 무형유산의 개념화」에서, 네덜란드가 다문화 사회로 발전하면서 박물관의 사회적 역할을 재정의해야 했으며, 여행이야기의 전시가 이국문화와 다양한 목소리를 들려주기 때문에 관객을 매료시키고 유의미한 경험을 제공해준다는 점을 보고하였다.

조성실(2015)은 「구술사를 활용한 민속전시 연구」에서, 국립민속박물관의 최근 민속을 주제로 하는 박물관 전시에 ‘구술 자료’가 빈번히 등장하는 현상에 주목해 구술자료 활용이 새로운 전시 틀을 형성하는 데 중요하며, 구술사와 전시의 개입이 상호발전에 기여한다고 하였다. 심지영(2016)은 「전시자원으로서의 이야기」에서, 현재 건립중인 국립 박물관 사례들을 중심으로, 유물을 전시가 아닌, 이야기를 전시하는 뮤지엄 스토리텔링 전시 방식이 한국과 같이 소장유물이 많지 않은 국가들에 필요한 전략이 되고 있는 현상에 대해 말하였다.

요컨대, 이러한 연구는 한국의 다문화사회화 과정에서 다문화간 소통과 문화적 다양성의 공유 면에서 박물관이 필요하다는 점, 여행 이야기의 전시, 구술자료 전시 및 구술사 등장효과, 박물관에서 박물관에서의 이야기의 전시전략, 이야기 뮤지엄 스토리텔링에 대해 논하였다.

### 2) 지역문화의 스토리텔링을 활용한 이야기박물관 설립에 관한 연구

이형수(2012)는 「석탄을 캐던 마을에서 문화를 캐는 박물관 고을로」에서 21세기 켄치 노믹스시대에서 외국의 창의예술 산업 사례 및 동향을 살피고, 영월군의 박물관 창조문화산업을 사례로 들어 고찰하고, 박물관이 지역사회에 미치는 효과에 대해 말하였다. 김아인·이종오(2019)는 중국 헤이룽장 영안시에 위치한 명성마을이 기존의 문화자원을 성공적으로 동원해 ‘한중마을 이야기박물관’ 건설을 완료한 사례를 보고하고, 한국-중국 조상의 삶 이야기이 문화적 가치 및 박물관 건설이 지역사회 재건에 끼친 영향을 분석하였다.

### 3) 이야기의 박물관 전시형태에 대한 방법론 제시

허원기(2008)는 「이야기박물관을 위한 밑그림」에서 이야기박물관의 필요성에 대해, 1) 이야기자료의 총체적인 수집과 정리, 2) 보편적 서사이론의 탐구, 3) 인문학의 근본문제 탐구, 4) 새로운 문화 창조의 동력이라는 대략 네 가지 측면에서 말하였다. 콘텐츠 구성방안의 필요작업에 대해서는, 1) 이야기문화 전반에 대한 간략한 소개, 2) 이야기 텍스트의 원문데이터베이스 작업, 3) 관련 텍스트 정리, 4) 이야기사전 제작, 5) 이야기의 구연 및 제작 유통 전시, 6) 이야기 응용문화 수집 전시, 7) 놀이하며 배우기 체험전시관 등의 내용을 제시하였다.

손수지(2018)는 「구전이야기를 활용한 박물관 전시와 전시연계프로그램 연구」에서 구전이야기를

활용한 박물관 전시와 전시연계프로그램을 연구하였다. 방법론으로, 1)구전이야기를 활용해 이야기 목록을 풍성하게 할 것, 2)시대에 맞는 이야기를 발굴하여 이야기 레퍼토리를 확장할 것, 3)매개자를 이용하여 관람자·참여자의 능동적인 참여를 이끌어낼 것, 4)관람자·참여자 참여 활성화를 뒷받침할 수 있는 운영 기반을 만들 것 등을 주장하였다. **조리스 반 아이나탄 외(2018)**는 「공유된 이야기: 박물관 내에서 유무형 유산을 연계하는 내러티브」에서, 네덜란드에서 축제·의식·공연 형태의 무형 종교자산의 전시사례를 분석하고, 관람자의 개인 내러티브를 수집하는 것에 대한 연구형태를 제시하였다.

이상의 연구사례를 통해 한국의 다문화사회화 과정에서 다문화간 소통과 문화적 다양성의 공유 면에서 아시아옛이야기박물관이 필요하다는 점이 유추된다. 또한, 이야기자료의 수집·정리 방식, 무형문화자산으로서의 옛이야기 자료의 전시방식, 이야기 뮤지엄 스토리텔링, 박물관 설립이 지역사회 및 아시아 사회에 미치는 영향력에 대해 고찰할 필요가 있음을 알 수 있다.

### 3. 싱가포르의 ‘아시아문명박물관’의 사례 고찰



필자는 2022년 6월 말, 싱가포르에 위치한 아시아문명박물관(Asian Civilisations Museum)을 관람하고 강한 인상을 받았다. ACM은 싱가포르 국립유산 위원회에서 관리하는 국립박물관으로, 19세기 중반 설립된 식민지 시대의 레플스 도서관 및 박물관에 기원을 두고 있다. ACM의 부설 페라나칸 박물관은 2006년에 개관하였으며, 동남아시아 혼혈 유산 공동체의 예술과 문화를 소개한다. 박물관의 전시물들은 무역에 대한 이야기와 함께, 아시아를 통한 종교와 신앙의 흐름뿐만 아니라 비단, 도자기, 칼·총, 선박 등 아시아의 국제 무역의 산물들을 폭넓게 전시한다. 박물관 홈페이지([www.visitsingapore.com](http://www.visitsingapore.com))에는 다음과 같은 소개문이 있다.

인종과 문화가 뒤섞인 싱가포르는 아시아 문화의 도가니라는 명성을 얻고 있다. 이 다양한 문화유산을 전시하기 위해 아시아문명박물관에서는 지난 2세기 동안 각 지역에서 이주하여 해안가에 정착한 수많은 사람들이 만들어낸 다양한 유산을 전시하고 있다. (중략) ACM은 아시아의 문화 사이와 아시아와 세계 사이의 역사적 관계에 초점을 맞추고 있다.

박물관은 기존의 컬렉션 전시 및 전통적인 지리적 접근 방식에서 범아시아적이며 다문화적인 주제를 제시하는 방향으로 전환하였다. 이는 15세기부터 20세기 초기에 걸쳐 무역, 여행, 탐험의 시대에 닿을 내린 아시아의 마지막 국제적 다종교 항구도시 중 하나인 싱가포르의 본질에서 끌어낸 네 가지 대주제가 수집 및 전시 전략을 규정한 것으로 파악된다.

첫 번째 주제는 ‘해상무역’이다. 박물관의 1층에는 ‘무역과 사상 교류(Trade and the Exchange of Idea) 전시관이 있으며, 글로벌 무역의 중심지로서 싱가포르의 역사를 알려주는 공예품과 예술품이 전시되어 있다. 여기에는 고대 해양교역루트, 선박의 거대한 고물 및 부속물, 중국 침몰선에서 인양한 동전, 도자기, 유물 등이 전시되어 있다. 박물관은 아시아 내부나 다른 세계로 수출하기 위해 아시아

에서 만든 고급예술 사치품을 전문으로 수집해 전시하였다.

두 번째 주제는 ‘종교와 신앙’으로, 세계의 위대한 종교와 신앙, 사상 체계를 위해 만들어진 아시아 전역의 예술 작품을 전시한다. 여기에는 동남아시아 섬의 다양한 정령숭배 전통이 포함된다. 1층 전시관에는 거대한 동상, 고대 힌두교 신상과 조각품, 불교 불상, 이슬람교, 기독교 조각과 신상, 이슬람 예술 및 서예, 주술적 조각품 등 아시아 종교의 진품 문화재가 전시되어 압도감을 느끼게 한다.

세 번째 주제인 ‘재료 및 디자인’에서는 패션, 직물, 보석 및 도자기에 중점을 둔 아시아 장식예술을 전시·탐구한다. 전시관에는 바틱 예술 특별전, 직물, 도자기, 보석조각품, 황금 장식품, 교류, 식민지 등으로 각국 문화재를 모아 전시하고 있다. 네 번째 주제인 ‘페라나칸(Peranakan)’은 동남아시아의 항구 도시에서 출현한 중국과 말레이 혼혈공동체의 물질적 문화를 연대순으로 기록한다.

이러한 전시형태는 ACM의 목적이 아시아의 문화 자체를 제시하는 것이 아니라, 아시아 내, 아시아와 세계 간의 문화 간의 연결을 깊이 탐구하는 것에 주안점을 둔다는 점을 보여준다. 박물관의 총괄 기획자 Kennie Ting(2021, p.5.)은 방문객들에게 문화가 고립되어 존재한 적이 없으며, 평화적인 교류를 통해 상호작용을 하였으며, 교류의 대상자들이 상호작용 과정에서 서로를 풍요롭게 했음을 강조한다. 문화를 초월한 ‘연결’이라는 이 메시지는 오늘날 우리의 공통된 인간성보다는 차이를 강조하는 세상에서 의미 있게 다가온다.

이 박물관은 영국 식민지 시절 각국에서 수집된 문화재 등을 기반으로 전시물을 구성하였다. 이러한 ‘아시아문명’이란 개념을 내세운 것은 싱가포르가 유통-중개무역으로 특화된 국가이기 때문에 그런지도 모른다. 싱가포르는 말레이족 중심이 아니라, 화교(중국계)가 75%나 되는 화교 중심의 국가이다. 그러면서도 말레이족 중심의 이슬람교, 인도인들의 문화까지 포용하며 국제도시국가를 표방하고 있다. 그래서 특정 종교나 민족에 한정되지 않는 점이 있는 듯하고, 이 작은 도시국가에서 ‘아시아문명’을 컨셉으로 이런 대담한 박물관을 건립한 것이다. 아시아 각국의 교류와 종교, 물품, 귀중품 등으로 아시아문명 및 문화교류의 양상을 보여주고자 한 아시아문명박물관의 개념과 전시물을 보면서, 아시아옛이야기 자료를 수집하고 그것에 반영되어 있는 문화의식을 고찰하고 있는 필자는 무형문화자산인 아시아옛이야기를 제재로 한 ‘아시아옛이야기 박물관’ 건립을 구상하게 되었다.

#### 4. 아시아옛이야기 박물관의 설계와 콘텐츠

아시아옛이야기 박물관 설계와 콘텐츠에 대해 간략히 말한다면, 1) 자료수집, 2) 분류와 주제, 3) 이야기를 제재로 한 콘텐츠작업과 전시방안에 대한 것이다.

**1) 자료수집** : 아시아 각 지역에 전승되어 온 설화를 채록·출판한 주요 옛이야기 자료집을 폭넓게 발굴·조사·정리한다. 이를 동북아시아, 동남아시아, 남아시아, 서아시아, 중동아시아, 중앙아시아로 구분하여 각 지역의 주요 옛이야기 자료 풀을 구성한다. 한국과 일본에서 수집된 주요 아시아 옛이야기 자료는 다음과 같다.

일본에서는 한국의 옛이야기를 비롯해, 중국, 인도, 일본, 터키, 이란, 만주, 몽고 등의 옛이야기를 1910년대부터 세계동화총서 및 동양동화총서류의 이름으로 출판하였다. 榎本秋村 편, 『世界童話集 東洋の巻』(1918), 木村菘村 저, 『趣味の童話 東洋の傳説』(1924), 『世界童話大系』(전23권, 1924~

1928), 澁澤青花 著, 『東洋童話叢書』(1926), 『大東亞圈童話叢書』(1942-1944), 『アジアの民話』(전12권, 1980) 등.

한국에서는 1980년대부터 세계아동문고, 세계민담전집, 세계의 전래동화, 다문화이야기 등의 개념으로 세계 및 아시아의 옛이야기를 수집·출판하였다. ‘세계아동문고’ 시리즈(전18권, 1980~1991), 『세계민담전집』(전18권, 2003-2009), ‘세계의 전래동화’ 시리즈(전17권, 2007-2012), ‘색동다리 다문화’ 시리즈(전31권, 2010-2017), ‘엄마나라 동화’ 시리즈(2015~ ), 다문화구비문학대계(전21권, 2022) 등.

이외에 필리핀, 베트남, 인도네시아, 말레이시아 등의 국가에는 식민지 국가의 연구자 및 자국 연구자들에 의해 20세기 초부터 각국의 옛이야기 연구자료가 수집되어 있다. 연구자료, 현지자료, 영문자료 및 번역자료 등을 조사해 자료를 수집한다.

**2) 분류와 주제**: 아시아 각 지역의 옛이야기 유형을 1) 창세와 역사, 2) 동·식물, 3) 자연과 환경, 4) 인간생활, 5) 해학, 6) 문명과 사회, 6개 대항목으로 분류하여 옛이야기의 서사세계를 파악하고, 20개 소항목으로 하위분류하여 각 유형의 이야기에 그려진 캐릭터, 서사, 문화의식을 연구한다. 아시아 옛이야기의 주제별 분류방안을 예시하면 다음과 같다.

1. 창세와 역사: 1) 창세·홍수 이야기, 2) 건국 이야기, 3) 영웅 이야기
2. 동·식물 : 4) 동물 이야기, 5) 식물 이야기, 6) 인간과 동·식물 이야기
3. 자연과 환경: 7) 농업·숲 이야기, 8) 바다·항해 이야기, 9) 사막·유목민 이야기, 10) 재해·질병 이야기
4. 인간생활 : 11) 이상탄생 이야기, 12) 사랑·혼인 이야기, 13) 가족 이야기, 14) 괴물퇴치 이야기, 15) 트릭스터 이야기, 16) 바보·현자 이야기
5. 도시와 문명: 17) 도시·상인 이야기, 18) 여행과 이주 이야기, 19) 전쟁·식민지 이야기, 20) 종교·신앙 이야기

이중에서 각 지역문화권에서 좀 더 실질적이고 관심을 끄는 유형이 무엇인지 찾아내고 이를 부각해야 할 것이다. 가령, 아시아 여러 지역에서 발굴되는, ①홍수 이야기, ②대표적이거나 특징적인 영웅·이인이야기, ③괴물·거인이야기, 또는 괴물퇴치이야기, ④각 지역권의 대표적 트릭스터이야기, ⑤흥미로운 동물보은담, ⑥매력적인 사랑이야기, ⑦보편적 선악형제이야기(<홍부와 놀부> 유형), ⑧학대받은 소녀·자매이야기(<신데렐라> 유형), ⑨각 문화권의 효-불효이야기, ⑩쌀과 농경문화 이야기, ⑪아시아의 국제적 도시이야기, ⑫바다 이야기, ⑬전쟁과 식민지이야기, ⑭환경·생태이야기 등이 있다.

**3) 콘텐츠작업과 전시방안**: 아시아옛이야기의 서사와 캐릭터, 문화의식을 분석하여 콘텐츠화하는 작업은 많은 시간과 노동을 필요로 한다. 무형문화자산인 이야기를 어떻게 박물관에 효과적으로 전시할지에 대해서도 전문가들의 조언과 많은 연구가 필요하다. 이는 아시아 각 지역권의 역사와 문화적 배경을 제시하고, 각 지역의 대표적이거나 특징적인 이야기 자원을 추출·부각하며, 스토리의 서사와 인물, 문화의식을 심층 탐구하여 다양한 전시방식을 고안해야 할 것이다. 2장에서 허원기(2008)가 제시한 이야기자료의 수집과 정리방안, 디지털 방식과 아날로그 방식의 전시형태 조합, 심지영

(2016)의 이야기를 전시하는 뮤지엄 스토리텔링 전시 방식, 손수지(2018)의 시대에 맞는 이야기 발굴, 매개자를 이용해 관람자·참여자의 능동적인 참여를 이끌어내는 방안, 관람자·참여자 참여 활성화를 뒷받침할 수 있는 운영 기반 조성 등의 방안을 참조할 수 있다.

## 5. 맺음말 : 아시아옛이야기 박물관의 기대효과

수많은 아시아인들이 한국의 어느 도시를 방문해, 박물관에 전시된 아시아옛이야기의 텍스트와 이미지·영상, 조형물, 공연물을 관람하며 즐기고, 생각하게 될 것이다. 신자유주의 시대, 세계화시대를 넘어, 2022년 코로나 엔데믹 시대를 맞아 공생과 평화, 환경의 가치를 더욱 중시하게 된 지금, 아시아 옛이야기 박물관은 전 근대시기 및 현재 아시아인의 생활방식과 상상력을 보고 체험하며, 포스트 코로나 시대의 새로운 가치관을 생각하는 장소가 될 것이다.

## 참고문헌

### 1. 기본문헌

- 巖谷小波 편, 『세계옛이야기(世界お伽噺)』 합본 1-100, 東京: 博文館, 1899-1908.  
 榎本秋村 편, 『세계동화집 동양편(世界童話集東洋の卷)』, 實業之日本社, 1918.  
 木村萩村 저, 『취미의 동화 동양의 전설(趣味の童話 東洋の傳説)』 (日本兒童文庫 19), 日出版社, 1924.  
 『세계동화대계(『世界童話大系』) (전23권), 東京: 世界童話大系刊行會, 1924-1928.  
 『세계동화총서(世界童話叢書)』, 金蘭社, 1925-1940.  
 澁澤青花 저, 『동양동화총서(東洋童話叢書)』 (전3권), 第一出版協會, 1926.  
 『대동아권동화총서(大東亞圈童話叢書)』 (전6권), 大阪: 増進堂, 1942-1944.  
 『세계의 민화(世界の民話)』 (전12권), 東京: ぎょうせい, 1977.  
 『아시아의 민화(アジアの民話)』 (전12권), 東京: 大日本繪畫, 1980 등  
 ‘세계아동문고’ 시리즈 (전18권), 창작과비평사, 1980~1991.  
 『세계민담전집』 (전18권), 황금가지, 2003-2009.  
 ‘세계의 전래동화’ 시리즈 (전17권), 상상박물관, 2007-2012.  
 ‘색동다리 다문화’ 시리즈 (전31권), 정인, 2010-2017.  
 ‘지구촌 다문화 그림책이야기’ 시리즈 (전14권), 보림, 2010-2016.  
 『다문화 이웃이 직접 들려주는 다문화 전래동화』, 예림, 2012.  
 ‘동아시아 대표동화’ 시리즈 (전8권), 여유당, 2013.  
 『베트남·한국의 옛이야기』 (전2권), 학교재, 2013.  
 김남일·방현석, 『백 개의 아시아』 (전2권), 아시아, 2014.  
 ‘다문화 그림책’ 시리즈 (전3권), 단비, 2016.  
 ‘엄마나라 동화’ 시리즈, 아시안허브 출판사, 2015~

건국대 서사와문학치료연구소, 다문화구비문학대계(전21권), 북코리아, 2022.

## 2. 연구논저

허원기, 「이야기박물관을 위한 밑그림」, 『동화와번역』 15, 건국대 동화와번역연구소, 2008.

김진숙, 「다문화사회의 박물관의 역할에 관한 연구」, 경희대 경영대학원 석사논문, 2008.

사디아 본스트라, 「암스테르담 트로펜 박물관의 무형유산의 개념화: 라일라와 마즈눈 이야기를 통한 사례 연구」, *International Journal of Intangible Heritage* 4, 국립민속박물관, 2009.

이형수, 「석탄을 캐던 마을에서 문화를 캐는 박물관 고을로」, 『한국관광정책』 49, 한국문화관광연구원, 2012

조성실, 「구술사를 활용한 민속전시 연구 : ‘촌로의 한평생’에서부터 ‘나의 출산이야기’까지, 국립민속박물관특별전시를 중심으로」, 『구술사연구』 6-2, 한국구술사학회, 2015.

심지영, 「전시자원으로서의 이야기 : 현재 건립 중인 국립 박물관 사례들을 중심으로」, 『글로벌문화콘텐츠학회 학술대회』 Vol.2016 No.1, 글로벌문화콘텐츠학회, 2016, 83-88쪽.

손수지, 「구전이야기를 활용한 박물관 전시와 전시연계프로그램 연구」, 연세대 국문과 석사논문, 2018.

조리스 반 아이나탄 · 마리제 드 누드, 「공유된 이야기: 박물관 내에서 유무형 유산을 연계하는 내러티브」, *International Journal of Intangible Heritage* 13, 국립민속박물관, 2018.

김아인 · 이종오, 「중국 후룡강성 영안시 “조선족촌 이야기박물관” 연구」, 『동북아문화연구』 1-58, 동북아시아문화학회, 2019. 5-27쪽.

Kennie Ting, “Introduction”, *Director's Choice; Asian Civilisations Museum*, London: Scala Arts & Heritage Pub., 2021, p.5.

“아시아문명박물관 개요”, [www.visitsingapore.com](http://www.visitsingapore.com) (검색일: 2022. 06. 15.)



제2부 분과회의 3

---

아세안 소지역주의와  
한국의 대(對)아세안 접근 전략

---



# 한국의 아세안 소지역(sub-region) 협력 거버넌스: 메콩 유역을 중심으로

## (Korea's ASEAN sub-regional governance for Mekong River Basin)

이요한(부산외대)

### 1. 서론

본 연구는 아세안 소지역인 MRB의 의미와 가치를 살펴보고, 메콩 협력 거버넌스의 특성과 관련 이론을 소개하고자 한다<sup>1)</sup>. 또한 역외국 즉 미국의 미국·메콩 파트너십(USMP: United States-Mekong Partnership, 중국의 란창·메콩 협력(LMC: Lancang-Mekong Cooperation), 일본의 일·메콩 정상회의(JMS: Japan-Mekong Summit)와 같은 거버넌스를 통해 어떻게 메콩과 협력하고 있는지를 분석할 것이다.

본 연구는 국제관계적 접근 즉 메콩 이해관계자의 핵심 주체인 국가적 접근에 초점을 맞추었다. 본 연구는 메콩 역외국 특히 미국·중국·일본이라는 강대국이 왜 협력 거버넌스를 구축하는지 또 협력의 전략은 무엇인지, 그리고 협력을 통해 어떤 이익을 기대하는지를 고찰하고자 한다. 메콩 협력 거버넌스에 관한 다양한 연구가 이루어졌지만, 본 연구는 미국·중국·일본-메콩 협력 거버넌스의 동력이 메콩 그 자체의 가치보다 근원적인 거시적 외교 전략에서 출발한다고 보았다. 역외국의 시각에서 메콩과의 협력 거버넌스는 자국의 외교적 영향력과 국익을 증대하는 동시에, 대상국(target state)의 영향력을 최소화하고자 하는 균형적 접근에서 출발한다. 주요국의 메콩 거버넌스를 비교하는 것은 역외국의 접근 방법과 목표를 분석함은 물론 한국의 메콩 협력 거버넌스에 매우 유용한 시사점을 제공한다.

### 2. 메콩 협력의 배경

#### (1) 아세안 소지역으로서의 메콩(Mekong as a ASEAN subregion)

MRB는 냉전 시절부터 수자원 및 수로 개발 등으로 관심을 받았으나, 오랜 내전과 이념적 대립으로 인해 효과적인 협력이 이루어지지 않았다(Kittikhoun & Denis 2018, 656-657). 그러나 1990년대 MRB에 대한 본격적인 협력과 개발이 시작되면서 아세안의 내륙국을 포괄하는 경제적 잠재력이 큰 소지역으로 주목받았다. 대내적으로 대규모 수력댐 개발과 교통 인프라, 상호 무역과 투자가 급증하면서

1) 본 발표문은 미완성된 원고로 인용은 삼가해 주시기 바랍니다.

메콩 유역국은 높은 경제성장률을 나타냈다. 게다가 2015년 아세안 경제공동체의 출범으로 역내 무역 및 투자 자유화가 가속함에 따라 MRB의 경제적 가치는 더욱 높아졌다. 태국을 제외한 메콩 유역국은 저개발 국가이지만, 최근 20여 년간의 지속적인 경제성장을 통해 시장으로서의 잠재력을 인정받고 있다. MRB는 높은 경제성장률을 기록하면서 아세안의 성장 동력의 역할을 하고 있지만, 동시에 사회경제적 인프라의 확충이라는 과제도 있다.

전술한 바와 같이 MRB는 상대적으로 높은 GDP 경제성장률을 기록하고 있어 신흥시장으로서의 매력이크다. 2000년 메콩 경제 총 GDP는 1,717억 달러에 불과했으나, 2021년 1조 달러를 돌파했고, 2026년에는 1조 5억 달러에 달할 것으로 보인다. MRB가 아세안공동체 결성에 따른 국경 장벽의 완화와 대륙으로 연결된 지리적 환경 등으로 ‘신흥시장(blue ocean)’으로 주목받고 있다. 수력발전의 엄청난 잠재력은 MRB가 주목받는 또 다른 요인이다. 중국은 이미 메콩강 상류에 총 11개의 댐을 완공했고, 추가로 11개의 댐을 건설할 예정이다. 2021년 메콩 상류 댐의 전력 규모는 총 21,310MW에 달하며, 계획된 댐이 모두 완공되면 31,605MW에 이를 것으로 보인다(MRC 2021, 19). 라오스도 메콩 본류에 싸야부리(Xayaburi)댐과 돈사홍(Don Sahong)댐을 완공했으며, 본류와 지류에 총 100개의 댐을 건설하여 ‘동남아의 배터리(the battery of Southeast Asia)’가 되는 것을 목표로 하고 있다. MRB의 댐 저수 용량은 2008년 메콩 전체 유수량의 2%에서 2030년 20%로 10배나 증가할 것으로 보인다(Middleton & Allouche 2016, 109).

## (2) 메콩 거버넌스의 특성

거버넌스에 관해서는 여러 가지 정의가 있다. 글로벌거버넌스위원회(CGG: Commission on Global Governance)는 “개인들과 사적·공적 조직(institutions)이 공동사(common affairs)를 관리하기 위한 여러 방식의 합”으로 정의했다(Commission on Global Governance 1995, 2). 코헨(Keohane)과 나이(Nye)는 “조직의 집단적 활동을 이끌고(guide) 제약하는(restrain) 공식 혹은 비공식적 과정과 제도”로 정의한다(Keohane & Nye 2000, 12). 슈미트(Schmidt)는 협력 거버넌스의 성공 여부가 타당성(adequacy), 적용 가능성(applicability), 적합성(appropriateness), 공감성(resonance)에 달렸지만, 무엇보다 참여자에게 이익을 제공할 것인가에 대한 신뢰성(credibility)이 더 중요하다고 강조한다(Schmidt 2008, 311).

메콩 협력 거버넌스는 두 가지 특성이 있다. 첫째, 전략적·지정학적 가치가 높아짐에 따라 역외국이 참여하는 대외(extra-regional) 거버넌스가 역내(intra-regional) 거버넌스보다 오히려 주목을 받고 있다. MRB의 대표적 역내 거버넌스인 메콩강위원회(MRC: Mekong River Commission)는 기술적, 행정적 역할에 치중되어 있어 본류 수력댐을 비롯한 역내 갈등을 효과적으로 관리하지 못하고 있다(Kittikhoun & Denise 2018, 665).

이론적으로 다자주의의 제도적 균형은 포괄적(inclusive) 균형과 배타적(exclusive) 균형으로 구분할 수 있다. 포괄적 균형은 대상국(target state)을 제도 내에 포함해 규율 제정(rule-making)과 의제 설정(agenda-setting)을 통해 견제하는 것이다(He 2015, 213). 반면 배타적 균형은 대상국을 소외시키고 제도 내 회원국의 응집력을 통해 견제하는 것이다. He(2019)는 아시아 태평양 지역에서 형성된 지역주의는 아세안이 중심이 된 ‘다자주의 1.0(multilateralism 1.0)’과 아세안 이외 국가가 참여하는 ‘다자주의 2.0(multilateralism 2.0)’으로 구분한다. He는 ‘다자주의 1.0’과 ‘다자주의 2.0’의 기준점은

2008~2009년 발생한 글로벌 금융위기로 보고 있다. 다자주의 1.0의 주요 사례로는 1994년 아세안 주도의 아세안지역포럼(ARF: ASEAN Regional Forum)과 2005년 출범한 동아시아정상회의(EAS: East Asia Summit)를 들고 있다(He 2019, 211~212 & 2016). He는 글로벌 금융위기 발생에도 불구하고 경제성장을 거듭한 중국의 부상으로 아시아 지역 환경은 더욱 복잡한 국면에 접어들게 되었고, 이후 국별 지역주의가 활발히 발생하게 되었으며, 이를 ‘다자주의 2.0’으로 구분했다(He 2019, 2014). He는 ‘다자주의 2.0’ 시기가 시작되며 미국과 중국과 같은 전통적 강대국은 물론 한국, 일본, 호주와 같은 신규 국가들이 다자주의에 능동적인 입장으로 전환했다고 주장한다(He 2019, 212). 실제로 메콩 거버넌스의 본격적인 시작은 미국(2009년), 일본(2008년), 한국(2009년), 중국(2016년) 등 글로벌 경제위기와 동시에 또는 그 이후에 형성되었다.

### 3. 국별 메콩 협력 거버넌스

#### (1) 미국

미국은 중국과 국경을 접한 MRB의 전략적 중요성을 높게 평가하면서 MRB와의 거버넌스를 강화해왔다. 미국의 메콩 협력 거버넌스는 대상국인 중국을 명백하게 제외한 배타적 균형 전략을 채택하고 있다(Po & Povinda 2021, 323). 미국은 2009년 메콩 4개국(태국·베트남·캄보디아·라오스)과의 공식적 협력 거버넌스인 메콩하류이니셔티브(LMI: Lower Mekong Initiative)를 출범시켰다. 이후 2012년 LMI는 미얀마를 포함시켰고, 사무국에 해당하는 LMI 허브(Hub)를 태국 방콕에 설치했다. LMI는 평등하고(equitable), 지속가능하고(sustainable), 포괄적인 경제성장(inclusive economic growth)을 우선적인 가치로 내세웠으며 2020년까지 35억 달러 규모의 재원을 투입했다.

2020년 LMI는 메콩·미국 파트너십(MUSP: United States-Mekong Partnership)으로 변모하였으며, 주관기관도 원조기관인 미국국제개발처(USAID: U.S. Agency for International Development)에서 LMI 조정위(Coordination)라는 별도의 기관으로 변경하였다. 중국의 양적 확대에 맞서 미국은 자국의 비교우위 분야인 기술·무역·교육 중심의 사업을 진행해 왔다(Po & Primiano 2021, 325). 미국은 ‘MUSP 파트너십 행동계획(Plan of Action) 2021-2023’을 통해 국별로 협력 분야를 선정하여 베트남은 환경 및 수자원 분야, 캄보디아는 보건 분야, 미얀마는 농업과 식량 안보 분야, 라오스는 연계성 분야, 태국은 교육과 에너지 분야를 협력하기로 했다(MUSP 2020).

#### (2) 중국

중국은 그동안 ADB 주도의 GMS 사업 참여로 MRB 다자주의와 제도주의를 활용했다(Zhang & Li 2020, 355). 즉 중국의 대 메콩 협력거버넌스는 일본 주도의 ADB에 참여하는 형태인 포괄적 균형(inclusive balance)을 추구한 것이다. 중국은 자국과 메콩 지역의 연계하는 사업인 GMS 남북회랑(North-South Corridor)을 주도했다(Lee 2015, 11). 당시 중국은 독자적 거버넌스 창출보다 기존 거버넌스의 참여를 통한 국익 증진이 더욱 효율적이라고 판단한 것으로 보인다.

2010년대 이후 중국이 세계 2위의 경제대국으로 부상한 이후 ADB 내 중국의 역할에 구조적 한계를 극복하기 위해 ‘독자적’ 협력 거버넌스를 추진하였다. 중국은 일대일로(BRI: the Belt and Road Initiative) 구상 아래, 2016년 메콩과의 협력을 위한 란창·메콩협력(LMC: Lancang-Mekong Cooperation)을 출범하였다<sup>2)</sup>. 중국은 미국과 일본 양국에 비해 지리적 인접성, 압도적 무역 점유율, 풍부한 외환보유고를 활용한 막대한 투자 및 원조를 통해 자국 중심의 LMC를 적극 활용하고 있다.

LMC는 단순한 지역협력체나 경제협력의 차원이 아니라, 메콩 지역에서 무역·기술·이념 등에서 여타 역외국 특히 미국보다 우위에 서려는 전략적 선택이라고 할 수 있다. 특히 중국은 메콩 협력거버넌스가 단순한 협의체가 아닌 실질적인 협력이 이루어지고 있으며, 남남 협력(South-South Cooperation)이라는 차별성이 있음을 강조한다(Po & Primano 2021, 332).

### (3) 일본

일본에게 있어 메콩은 중국과의 국경을 맞대고 있는 지역이자 대형 인프라 사업이 집중된 전략적 지역이다. 2007년 일본·메콩 지역파트너십 프로그램(Japan-Mekong Region Partnership Program)과 일본·메콩 협력 이니셔티브(Japan-Mekong Cooperation Initiative)를 출범시켰고, 2008년부터 일본·메콩 정상회의(MJS: Mekong-Japan Summit)를 개최했다(Pitakdumrongkit 2019, 4).

일본이 MRB의 지역협력을 강화하게 된 것에는 두 가지 중요한 요인이 있다. 첫째, MRB 내 중국의 영향력을 제한하는 것이다. 중국이 일본을 제치고 세계 2위의 경제대국으로 도약하고 막강한 자금력을 동원하여 MRB 내에 투자와 인프라 사업을 확대하자 일본은 MRB에 대한 제도적 강화를 서두르게 되었다(Koga 2020, 51). 둘째, 미국의 역할 감소를 대체하기 위해 메콩 내 다자협력을 강화했다. 전술한 바와 같이 아세안과 MRB 내 중국의 부상과 미국의 상대적 역할 감소가 명확해지자 일본은 지역주의를 통해 이를 대비하고자 했다. 즉 일본 역시 제도적 균형의 측면에서 메콩과의 협력 거버넌스 강화로 결국 중국의 영향력을 견제하는 전략을 선택했다. 다만 일본의 제도적 균형은 독자적인 행보가 아닌 미국과 긴밀한 공조를 통해 이루어진다. 일본은 중국을 배제한 QUAD 및 FOIP에 적극적으로 참여하면서 전방위적인 중국 견제에 주도적이다. 또 다른 차별점은 ADB의 GMS 프로그램에서 여전히 중국과 협력을 통해 일부 포괄적 균형도 함께 추구하고 있다.

## 4. 한국의 메콩 협력 거버넌스

### (1) 한·메콩 협력 거버넌스 현황

한국은 2010년대 들어 메콩 유역국과의 협력을 본격화했으며, 2017년 신남방정책채택 이후 협력 수준을 더욱 강화했다. 2011년 10월 1차 한·메콩 외교장관회의(The Mekong-Korea Foreign Ministers' Meeting)가 서울에서 개최되면서 한국의 메콩 지역 협력이 시작되었다. 1차 외교장관회의에서 ‘상호 번영을 위한 한-메콩간 포괄적 파트너십 구축에 대한 한강 선언(the Han River Declaration

2) 중국은 메콩강을 란창강(Lancang river)이라고 칭함.

of Establishing the Mekong-ROK Comprehensive partnership for Mutual Prosperity)’을 채택했다(Kim 2020, 113). 한강 선언은 인프라(Infrastructure), 정보통신(ICT: Information and Communications Technology), 녹색 성장(Green Growth), 수자원개발(Water Resource Development), 농업 및 지역 개발(Agriculture and Rural Development), 인적자원개발(Human Resource Development) 등 6개 분야를 협력 대상으로 선정했다.

이밖에도 1차 한-메콩 정상회의에서 신남방정책(NSP)과 에야와디-차오프라야-메콩경제협력전략(ACMECS: Ayeyawady-Chao Phraya-Mekong Economic Cooperation Strategy) 마스터플랜(2019-2023)(ACMECS Master Plan, 2019-2023), 함께 만들어나가는 아세안 2025(ASEAN 2025: Forging Ahead Together), 유엔 2030 지속가능 발전의제(the United Nations 2030 Agenda for Sustainable Development)와 연계하여 협력하기로 했다. 또한 한·메콩 정상회의를 매년 개최하는 아세안 정상회의시 개최하여 지속가능한 협력을 제도화하기로 했다(Ministry of Foreign Affairs 2019).

2020년 11월 13일 열린 2차 한·메콩 정상회의는 코로나19로 인해 화상회의로 개최되었다. 양측 정상은 2011년 한-메콩 협력을 시작한 이래 양측 교역은 2.5배, 상호 방문은 3.3배 증가했음과 2021년 한-메콩 교류의 해 선정 등 한·메콩의 협력이 심화되고 있음을 확인했다. 2차 정상회의에서 한국과 메콩 5개국은 기존의 ‘동반자(partnership) 관계’에서 ‘전략적 동반자(strategic partnership) 관계’로 격상하는 것과 한국의 신남방정책 및 신남방정책플러스 전략에 지지와 환영을 표명했다. 또한 코로나 19의 극복을 위해 한국은 1,000만 달러의 백신을 지원하고 필수 인력의 이동을 위한 협력 등을 논의했다(The Korea Herald 2020. 11. 3).

## (2) 한·메콩 협력 거버넌스의 포지셔닝

MRB과 관련된 기존의 다자·양자 협력 거버넌스가 다중(多重)적으로 구축되어 있는 가운데 한국의 메콩 거버넌스는 유용성을 발휘할 공간이 있는가? 또한 미·중·일에 비해 한정된 외교적 자산을 보유한 한국의 역할에 대해 메콩 유역국은 의미 있게 받아들일 것인가에 대한 의문이 제기될 수 있다. 그러나 이와 같은 의문은 협력 거버넌스를 바라보는 관점을 변화를 시킬 필요가 있다.

한국의 메콩 협력은 ‘제로섬(zero-sum)’의 특성보다는 ‘포지티브섬(positive-sum)’의 특성이 있어 더 많은 참여자(기여자)가 요구되고 있다. 메콩 유역국은 인적자원 개발, 인프라 구축, 수자원 관리 등 한국의 참여로 인해 MRB이 가지고 있는 수많은 도전 과제 중 부분적으로 기여할 수 있다는 실용주의적 관점을 갖고 있다(Zeitoun, Mirumachi, & Warner 2011, 168).

한국의 거버넌스 참여는 비교적 약소국으로 구성된 메콩 유역국의 선택의 공간(space)을 넓힘으로써 강대국에 대한 외교적 지렛대(leverage)로서의 활용 가치가 있다. 무엇보다 주요국의 메콩 참여는 미·중 또는 중·일의 ‘경쟁(competition)’이라는 구도를 탈피하기 어렵지만, 한국의 메콩 참여는 강대국의 ‘대립(conflict)’ 구도를 탈피할 수 있는 장점이 있다.

한국의 메콩 협력에 있어서 유리한 부분은 미·중 갈등 구도에서 비교적 자유로운 위치에 있다는 것이다. 전술한 바와 같이 미·중의 메콩에 대한 협력 거버넌스를 강화하는 것은 상대방을 배제하기 위한 ‘배타적 균형’ 전략에 기초하고 있다. 일본의 메콩 협력 역시 미국과 공동으로 중국을 견제하는 ‘배타적 균형’ 전략으로 전환하고 있다. 그러나 한국은 주요국을 배제하기 위한 접근이 아니기 때문에 메콩 유역국과 주요 관련국에 부담을 주지 않는 가운데 한국의 역할 증대라는 본연의 위치에 집중

할 수 있는 것이다.

## 5. 결론과 과제

MRB는 생태학적, 경제적 가치를 넘어서 지정학적 중요성이 부각되고 있다. 주요국은 제도적 균형 전략을 통해 메콩과의 협력을 강화하고 있고, 한국 역시 그 일원이 되었다. 한국은 문재인 정부 시절(2017~2022년) 신남방정책을 바탕으로 메콩 유역국과의 협력에 주요 성과를 만들어 내었다. 대표적으로 2019년과 2020년에 개최한 한-메콩 정상회의는 양 지역의 협력이 주요국과 대등한 수준에 이르렀음을 보여주는 사례이다. 한국은 메콩 유역국의 ODA를 대폭 증액하였고, 한-메콩 기금을 4배 이상 확대했다. 또한 ‘한-메콩 상호교류의 해’를 지정하여 다양한 프로그램을 수행하였다. 한-메콩 장관회의의 상설화, 한-메콩 비즈니스 포럼의 정기적 개최 또한 한국과 메콩 유역국의 협력이 제도화되었음을 보여주는 사례이다. 그러나, 한국의 대 메콩 협력의 미래를 위해서는 몇 가지 부족한 점을 보완하고, 한계를 극복해야 할 과제가 있다.

첫째, 한국은 대 메콩 협력 거버넌스에 관한 명확한 외교 전략을 수립할 필요가 있다. 전술한 바와 같이 주요국은 제도적 균형이라는 기조 아래 포괄적 또는 배타적 전략을 활용하여 자국의 메콩 전략과 국가적 이익을 명확히 하지만 한국의 대 메콩 협력 기조와 전략은 부재하거나 모호한 수준에 머물러 있다. 따라서 향후 한국의 대 메콩 협력은 외교적 목표를 명확히 하고 이를 바탕으로 어떠한 전략을 수립하여 접근할 것인지 필요하다.

둘째, 한국의 대 메콩 협력 거버넌스는 일관성 있는 추진이 필요하다. 메콩 유역국은 한국의 신정부 출범 이후 메콩 협력의 지속성에 촉각을 곤두세우고 있다. 한국은 지난 10여년 간 지속되어 온 메콩 유역국과의 제도적 협력을 지지하고 강화할 것을 공개적으로 천명할 필요가 있다. 특히 한국은 미얀마 사태로 인해 무산된 2021년 제3차 한-메콩 정상회의가 2022년에는 재개할 수 있도록 노력해야 한다. 한국은 2019년 메콩 정상회의에서 향후 연례 개최를 합의하면서 2~3년 주기로 개최하는 주요국의 메콩 정상회의와 차별화를 이루는 데 성공했다. 2021년 미얀마의 대표성 문제라는 모호한 이슈로 정상회의 개최가 무산된 상황에서 2022년까지 한·메콩 정상회의가 개최되지 않는다면, 한·메콩 협력 거버넌스 전체의 지지와 신뢰를 잃게 될 것이다.

마지막으로 한국의 메콩 협력은 미·중·일과의 중복성을 극복하고 차별화된 비교 우위 분야를 제시할 필요가 있다. 한국의 기존 메콩 협력은 구조와 분야에 있어 주요국과 대부분 유사한 상황이다. 한국이 물량적인 측면에서 주요국에 비해 취약성이 있는 만큼, 한국과의 협력에 있어 효능감을 느낄 수 있는 특화 분야를 창출할 필요가 있다.



## BIMP-EAGA의 인적자원개발 현황과 한국의 협력방안 고찰

구보경(부산외대)

BIMP-EAGA(Brunei Darussalam-Indonesia-Philippines-Malaysia East ASEAN Growth Area, 브루나이 다루살람-인도네시아-말레이시아-필리핀 동아시아안성장지대)는 아세안 해양 동남아의 소지역협력 체로, 저개발지역의 발전을 통해 역내 고도성장 지역과의 개발 격차를 해소하고 아세안 경제통합을 목표로 1994년에 설립되었다. BIMP-EAGA는 균형적이고 포괄적인 소지역 성장을 위해 ‘연결’, ‘식량’, ‘관광’, ‘환경’, ‘사회·문화·교육’의 5대 협력 분야를 수립하고 13개의 우선순위 개발 분야를 정립하였다. 특히, BIMP-EAGA는 고등교육(Higher Education Institution: HID)과 기술직업교육(Technical and Vocational Education and Training: TVET)을 통한 인적 자원개발(Human Resource Development: HRD)은 경제발전의 필수적인 요소로 교육 협력을 강화하고 있다.

한국은 대륙부 동남아시아 중심의 한-메콩 협력과 더불어 한-해양동남아 소지역협력체인 BIMP-EAGA를 통해 한-아세안 협력관계를 다층적으로 확대하고 있다. 한국 외교부는 한-해양동남아 소지역협력의 목적으로 2021년 한-BIMP-EAGA 협력기금(BIMP-EAGA and Republic of Korea Cooperation Fund, BKCF)을 신설하고 한-BIMP-EAGA 실질 협력사업을 통해 호혜적 협력관계를 강화하고 있다. 또한 신정부는 2022년 7월 조코 위도도(Joko Widodo) 인도네시아 대통령 방문 시 인도네시아 칼리만탄(Kalimantan)으로의 신수도 이전에 35억 달러(약 4조 5,745억 원)를 투자하는 양해각서를 체결하였다. 인도네시아 칼리만탄에 대한 한국의 투자는 한-BIMP-EAGA의 관계가 한 단계 더 발전할 수 있는 기회를 시사하고 BIMP-EAGA에 대한 면밀한 연구가 필요한 시점이다. 본 연구에서는 BIMP-EAGA의 5대 협력분야 중 인적자원개발 현황을 조사하고, 한국의 협력방안을 고찰하고자 한다.

### BIMP-EAGA의 인적자원개발 현황

BIMP-EAGA는 지리적으로 수도에서 멀리 떨어져 있지만, 전략적으로 가까운 위치에 있는 저개발된 지역으로, 인도네시아의 칼리만탄(Kalimantan), 술라웨시(Sulawesi), 말루쿠(Maluku), 서부 파푸아(West Papua), 말레이시아의 사바(Sabah), 사라왁(Sarawak), 라부안(Labuan), 필리핀의 민다나오(Mindanao), 팔라완(Palawan) 그리고 브루나이 다루살람 전 지역을 포괄한다. <표1>은 2019년 BIMP-EAGA의 인간개발지수(Human Development Index:HDI)로 회원국의 교육 지수, 성인 문해율 및 소득 지수 등을 토대로 각 지역의 선진화 정도를 나타낸다. EAGA 중에서는 브루나이가 대상 국가 189개국 중 47위로 가장 높게 평가되고 필리핀과 인도네시아는 107위로 EAGA 지역 중 민다나오가

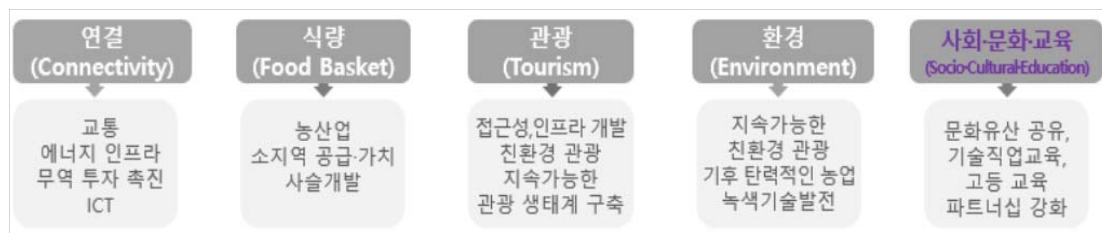
가장 낮게 나타난다. 또한 인도네시아의 실업률이 3.6%이지만, 인도네시아 EAGA는 4.6%로 국가 실업률보다 높게 나타나고 필리핀의 경우 국가 실업률 5.1%보다 EAGA의 실업률이 4.4%로 낮게 나타났다. 필리핀-EAGA의 1인당 GDP가 6,569달러(US)로 브루나이의 1인당 GDP 61,033달러(US)와 약 10배 정도 소득격차가 발생하고 있어 BIMP-EAGA의 소지역 간에도 교육 격차와 경제적 격차가 나타난다. 지역 간 경제적 격차를 줄이기 위해 BIMP-EAGA는 인적 자본과 인적자원개발에 대한 전략적 협력을 도모한다. 미국 경제학자 게리 베커(Gary S. Becker)의 인적자본이론에 따르면, 교육이나 훈련에 대한 투자는 기업의 기계나 공장 등에 대한 투자와 동일하고, 교육 수준에 따라 개인의 소득 또한 증가한다(Pedro, 2014). 그리고 노동력의 학력은 노동력의 질을 결정하고 우수한 인적 자본은 개인의 소득뿐 아니라 국가의 생산성을 높여 국가 경제 성장에 기여한다. 그러기 위해서는 의무교육, 직업훈련, 평생교육, 기술교육 등의 인적자원개발이 우선시 되어야 한다(Mohammad 2006 재인용).

〈표1〉 2019년 BIMP-EAGA 인간개발지수 지표

	인구	인간개발지수(HDI)	HDI순위	실업률	GDP(PPP) 달러(US)
<b>BIMP-EAGA</b>	7,990만	-	-	4.6	-
<b>브루나이</b>	44만	0.838	47	6.8	61,033
<b>인도네시아</b>	2억7,913만	0.719	107	3.6	12,222
칼리만탄	1,662만	0.714	-	4.6	13,126
술라웨시	1,989만	0.702			
파푸아	338만	0.627			
말루쿠	185만	0.690			
<b>말레이시아</b>	3,237만	0.810	62	3.2	28,364
사바	383만	0.710	-	4.7	23,676
사라왁	262만	0.768			
라부안	10만	0.789			
<b>필리핀</b>	1억 1,096만	0.718	107	5.1	8,908
민다나오	2,625만	0.649	-	4.4	6,569
팔라완	99만	0.660			

출처: UNDP, 2019. BIMP-EAGA 2020.

BIMP-EAGA는 2017년 아시아개발은행의 지원으로 역내 발전전략 및 행동 계획을 담은 <비전 2025년>을 채택하고 프로그램 자금 조달을 위해 개발파트너 협력을 확대하고 있다. <비전 2025년>은 소지역 개발 격차를 줄이기 위한 경쟁력 있는 친환경 제조업, 지속가능한 농업과 어업, 지속가능한 관광지 개발을 목표로 5대 협력 분야를 수립하였다(BIMP-EAGA, 2017a: 15).



〈그림 1〉 BIMP-EAGA의 5대 협력 분야

5대 협력 분야 중 교육 협력은 고등교육과 기술직업교육을 통해 숙련된 인적자원을 배출하여 지역 개발을 위한 성공의 열쇠로 그 중요성이 강조되고 있다(BIMP-EAGA, 2021). BIMP 참여국은 13개의 우선순위 개발 분야를 식별하고 국가별로 주도적인 역할을 할 수 있도록 협력 분야를 지정하였다. 교육분야에 해당하는 인적자원개발 분야는 말레이시아 EAGA가 주도한다.

〈표2〉 협력 분야별 주도 국가

	브루나이 다루살람	인도네시아	말레이시아	필리핀
협력 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 항공노선 확대</li> <li>• 정보통신산업</li> <li>• 환경보존 · 관리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 임산업</li> <li>• 인적 교류</li> <li>• 항만 · 물류관리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 관광</li> <li>• 에너지</li> <li>• <b>인적자원개발</b></li> <li>• 금융서비스 · 투자</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농업</li> <li>• 수산업</li> <li>• 건설 · 자재관리</li> </ul>

출처: Yussof and Kasim(2003: 43).

말레이시아-EAGA는 1990년대 후반부터 외국대학이 말레이시아에 분교를 설립하도록 장려하고 외국인 학생들의 유입을 유도하였다. 또한 해외대학과의 자매결연, 학점 편입을 도입하여 말레이시아는 교육을 위한 아세안 지역 관문으로 성장한다. 이러한 결과는 말레이시아 정부는 고등교육기의 역량 강화를 위해 인적자원교육, 연구 역량 구축 및 더 나은 기반 시설을 제공하여 교육 시스템을 국제화하고, 고등교육의 질을 향상한다. 교육거점 도시가 되기 위해 아랍어, 중국어, 인도네시아어, 한국어 등 5개 언어로 된 웹사이트 ‘STUDYMALAYSIA.COM’을 개발하여 해외 대학과 학생들의 교류를 활발히 하여 높은 교육 수준과 교육체계를 구축한다(Mohammad, 2006). 말레이시아 EAGA의 교육 시스템은 다른 EAGA에 비해 월등히 발전하게 되고 이에 따라, 말레이시아 - EAGA는 인적자원개발을 주도하는 국가로 인적자원개발 소위원회(HRD WG)를 구성한다. 더불어 2017년 말레이시아 사바 대학(Universiti Malaysia Sabah)에서 제1회 BIMP-EAGA 고등교육 정상회담을 개최하면서 구체적인 전략을 수립한다. HRD WG는 기술직업교육훈련(TVET)과 고등교육기관(HEI)을 중심으로 인적자원을 개발하기로 합의하고, 2019년 말레이시아-EAGA가 TVET, 필리핀-EAGA가 고등교육기관의 네트워크를 주도하는 프로젝트 구축하기로 한다. 하지만 2020-2021년 COVID-19 질병으로 인하여 프로젝트는 잠정적으로 중단되었다가, 2021년 12월 아세안 일본센터(ASEAN Japan Centre : AJC)와 공동으로 개최한 ‘BIMP-EAGA Symposium on Socio-Cultural & Education Pillar’ 심포지엄을 통해, 팬데믹 이후 위축된 인적자원개발을 위한 프로그램이 논의된다. 인적자원개발의 목표는 아세안 사회문화공동체의 이니셔티브를 토대로 소지역의 지속가능한 개발을 촉진한다.

BIMP-EAGA는 고등교육을 중심으로 아세안 내 학술적 교류를 넘어 국제적인 지역네트워크 확대를 위해 아세안 대학 간 학부생 교류프로그램(ASEAN International Mobility for Students: AIMS), 아세안 학점교환프로그램(ASEAN Credit Transfer System: ACTS), 고등교육 질 보장 가이드라인 제공(AUN AQ Guideline, UNESCO APQN Toolkit 등) 3가지 방안에 합의하였다. AIMS는 2009년 말레이시아-인도네시아-태국(MIT) 정부와 동남아시아교육장관기구(Southeast Asian Ministers of Education Organization: SEAMEO)의 고등교육개발센터(Regional Center for Higher Education and Development: RIHED) 간 협력을 통한 시범 프로젝트를 시작으로 아세안의 주요 교육 협력 프로그램을 운영한다(BIMP-EAGA, 2021). 아세안은 AIMS 프로그램을 통해 글로벌 역량을 가진 인재를 육성하는 동시에

학생 간 국제교류를 통해 아세안 국가 간의 교육환경 격차를 완화하기 위한 핵심 전략으로 협력하고 있다. <표3>은 BIMP-EAGA 지역의 고등교육기관으로 브루나이-EAGA 1개 기관, 인도네시아-EAGA 13개 기관, 말레이시아-EAGA 7개 기관, 필리핀-EAGA 14개 기관이 상호협력하고 있다. 아세안 학점 교환프로그램은 아세안 대학 네트워크(ASEAN University Network:AUN) 회원 대학 간 학생 교류를 촉진하기 위해 2010년부터 시작되어 인도네시아 대학(Universitas Indonesia)이 관리하고 있다. ACTS는 학생들의 자유로운 대학 이동을 장려하여, 아세안 국가 대학 간의 고등교육시스템 공유를 통해 학생 역량 강화, 문화 습득과 국제적 경험을 통해 인적자원을 개발하는 데 목적을 둔다. 더불어 지역 간 이동을 통해 아세안의 균형적이고 조화로운 화합을 기대하고 지역 간 이동을 통해 아세안의 이해를 증진하여 아세안 통합을 도모한다. ACTS는 학생 전공에 따라 일반적으로 여름 학기, 1학기 또는 최대 2학기 동안 학생이 교류대학에서 취득한 학점을 인정한다. 하지만 BIMP-EAGA의 인적자원개발을 위한 노력에도 학생들의 서구권 또는 영어권 국가와의 교류를 선호하고, 국가 간 상이한 교육체계, 교육 기관 간 정보 공유 부족, 프로그램 개발 및 시스템 구축 등 교육의 이동성을 증진할 방안이 필요하다. 이에 BIMP-EAGA는 HRD을 위한 방안으로 먼저, HDR 관련된 프로그램 구축, 실행 그리고 모니터링을 위한 정책 및 운영 프레임 워크를 수립하고, 민간 부분 및 국제 파트너와의 협력 강화를 강조하였다.

<표 3> BIMP-EAGA의 고등교육기관

EAGA 지역		고등교육기관
브루나이-EAGA		• University Brunei Darussalam
인도네시아-EAGA	칼리만탄	• Mulawarman University, Samarinda • Palangkaraya University, Palangkaraya • Lambung Mangkurat University, Banjarmasin • Tanjungpura University, Pontianak
	술라웨시	• Hasanuddin University, Ujung Pandang • Sam Ratulangi University, Manado • Tadulako University, Palu • Institute of Teacher Training, Ujung Pandang • Halu-Uleo University, Kendari • School of Teacher Training, Gorontalo • Islamic Institute of Higher Learning, Ujung Pandang
	파푸아	• Cenderawasih University, Jayapura
	말루쿠	• Pattimura University, Ambon
말레이시아-EAGA	사바	• Universiti Malaysia Sabah • Universiti Teknologi MARA, Sabah
	사라왁	• Universiti Malaysia Sarawak • Universiti Teknologi MARA, Sarawak • Curtin University of Technology, Sarawak • Swinburne University of Technology, Sarawak
	라부안	• UMS Labuan International Campus
필리핀-EAGA	민다나오	• University of the Philippines, Mindanao • Mindanao State University(MSU) • Western Mindanao State University • Central Mindanao University

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• University of Southeastern Philippines</li> <li>• University of Southern Mindanao</li> <li>• Notre Dame University in Cotabato City</li> <li>• Notre Dame of Marbel University in Marbel, South Cotabato</li> <li>• Xavier University in Cagayan de Oro City</li> <li>• Misamis University in Ozamis City</li> <li>• Ateneo de Davao University, Davao City</li> <li>• University of Mindanao, Davao City</li> <li>• University of the Immaculate Conception, Davao City</li> </ul>
	팔라완	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Palawan State University</li> </ul>

출처: Mohammad, 2006

### 한국의 협력 현황과 개선 방향

한국은 2016년부터 한-아세안 동반 성장 및 미래협력을 위한 신남방 지역 교육 분야 교류 협력을 강화하는 일환으로 AIMS 프로그램 참여를 시작하였다. 한-아세안 쌍방향 인적교류로 국가 간 협력 기반 구축 및 아세안 지역의 한국에 우호적인 지역전문가를 양성하는 목표로 참여한다. 2016년 4개의 사업단을 시작으로 2022년 11개 사업단으로 확대하여 ‘관광·요식, 농업, 어학·문화, 국제통상, 식품과학, 공학, 경제학, 환경 관리·과학, 생물다양성, 해양과학’ 10개 학문 분야의 학부생 교류를 지원하고 있다. <표4>는 2022년 한국의 BIMP국가에 대한 AIMS 프로그램 협력 현황을 나타낸다.

<표 4> 한국의 AIMS 프로그램 협력 현황

한국	브루나이	인도네시아	말레이시아	필리핀	프로그램명
경상대학교	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Universiti Brunei Darussalam</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• BINUS University</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Universiti Teknologi MARA Sarawak</li> <li>• Universiti Putra Malaysia</li> </ul>		다국간 문화와 융합하는 글로벌 즈니스 전문인력 양성
계명대학교		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maranatha Christian University</li> <li>• BINUS University</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ateneo De Manila University</li> <li>• University of St. La Salle</li> </ul>	아세안 3P 공동체 현지 언어·문화기반 해외 주재 통상 인력 양성 프로그램
동국대학교 경주			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Universiti Malaysia Terengganu</li> <li>• Universiti Teknologi MARA Sarawak</li> <li>• Universiti Malaysia Sabah</li> </ul>		스마트관광의 특화 교육
부경대학교			University of Malaya	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ateneo de Manila University,</li> <li>• University of the Philippines</li> </ul>	한-아세안 언어·문화기반 관광·통상·국제 개발협력 인재양성 프로그램

부산외국어대학교		Universitas Gadjah Mada			한·인니 탄뎀형 지역 전문가 양성 프로그램
숙명여자대학교	Universiti Brunei Darussalam				아시아 여성인재의 글로벌 취·창업 역량 강화를 위한 글로벌 비즈니스 개발학
연세대학교 미래캠퍼스		University of Indonesia	University of Malaya	University of the Philippines	아세안경제공동체사회적기업전문가 양성 사업
우송대학교		Universitas Gadjah Mada	Universiti Kebangsaan Malaysia		미래기술과 경영의 융합형 지식을 갖춘 차세대 아시아 리더 양성
전남대학교	University Brunei Darussalam	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Institute of Technology Bandung,</li> <li>• Insistutie of Technology Sepuluh-Nopember,</li> <li>• Bogor-Agricultural University</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• University of Malaya,</li> <li>• University Malaysia Pahang,</li> <li>• University Technology Malaysia</li> </ul>	University of the Philippines	지속가능발전을 위한 창의융합형 ASEAN 공학 인재 양성 프로그램
한국해양대학교			Universiti Malaya		한·아세안해양물류·콜드체인전문인력양성사업
한남대학교		BINUS University	Universiti Sains Malaysia		대전-하노이-자카르타-페낭-방콕 아세안비즈니스 창의인력양성 프로그램

출처: AIMS 프로그램

한국의 11개 고등교육기관은 브루나이의 1개 대학, 인도네시아의 6개 대학, 말레이시아 9개 대학, 필리핀 3개 대학과 교류 중이다. 이중 브루나이-EAGA의 브루나이대학(Universiti Brunei Darussalam), 말레이시아-EAGA의 마라 기술대학(Universiti Teknologi MARA)과 말레이시아 사바대학(Universiti Malaysia Sabah), 필리핀-EAGE의 필리핀 대학(University of the Philippines), 총 4개 대학과 AIMS 프로그램을 협력하고 있다. 인도네시아와는 자와섬의 6개 대학과 프로그램을 진행 중이고 인도네시아-EAGA 지역에 13개의 고등교육기관이 있지만 교류는 없어 포괄적인 교류방안이 필요하다.

BIMP-EAGA는 2021년 제14차 BIMP-EAGA 정상회의에서 COVID-19 이후 소지역의 경제회복과 사람, 상품 및 서비스의 자유로운 이동을 증진하고 무역, 관광 및 투자를 촉진하기 위해 지역 연계를 강화하고 협력하기로 하였다(BIMP-EAGA, 2021b). 더불어 무역, 관광, 투자 영역의 HEI와 TVET을 활성화하여 인적 개발을 통한 경제회복과 회원국 간 파트너십 강화를 도모한다. 한국의 고등기관은 BIMP-EAGA가 경제회복과 파트너십 강화를 위해 강조하는 무역, 관광, 투자 분야의 고등교육 관련 하여 인적개발을 도모할 수 있도록 프로그램을 강화할 필요가 있다. 또한 BIMP-EAGA 지역 중에서

가장 HDI 지수가 낮은 인도네시아의 파푸아, 그리고 필리핀의 팔라완 지역의 고등교육기관과의 교류 확대를 통해 포괄적인 협력방안도 필요하다.

BIMP-EAGA와 한국의 포괄적인 협력은 더 나아가 한-아세안 관계의 지평을 넓히는 방안이 될 것으로 BIMP지역의 지속가능한 개발을 위해 인적자원개발에 관한 연구는 필수적이며 구체적이고 지속적인 연구가 필요한 시점이다.

## 참고문헌

- ACTS. 2022. “ASEAN Credit Transfer System (ACTS)”. <https://acts.ui.ac.id/> (검색일: 2022.08.01.)
- AIMS. 2022. “ASEAN International Mobility for Students”. <http://ico.ipb.ac.id/> (검색일: 2022.08.01.)
- AIMS 프로그램. 2022. “사업단소개” [http://aims.campusasiaprogram.kr/bbs/content.php?co\\_id=university\\_1](http://aims.campusasiaprogram.kr/bbs/content.php?co_id=university_1) (검색일: 2022.08.01.)
- BADAN PUSAT STATISTIK. 2022. “Indeks Pembangunan Manusia menurut Provinsi 2019-2021”. <https://www.bps.go.id/indicator/26/494/1/-metode-baru-indeks-pembangunan-manusia-menurut-provinsi.html> (검색일: 2022.08.01.)
- BIMP-EAGA. 2020. “BIMP-EAGA at a Glance – A Statistical Information Brief 2020”. <https://bimp-eaga.asia/documents-and-publications/bimp-eaga-glance-statistical-information-brief-2020> (검색일: 2022.07.27.)
- BIMP-EAGA. 2021. “HUMAN RESOURCE DEVELOPMENT IN BIMP-EAGA: Updates, Challenges, Opportunities, & Ways Forward” <https://www.asean.or.jp/ja/wp-content/uploads/sites/2/2.-Presentation-on-BIMP-EAGA-Education-PDF.pdf> (검색일: 2022.07.01.)
- Eny Lestari WIDARNI and Regina Niken WILANTARI. 2021. “The Relationship Between Human Capital Development and Economic Growth: Evidence from Malaysia” *Journal of Asian Finance, Economics and Business*. 8(6); 641-650
- Ishak Yussof and Mohd Yusof Kasim. 2006. “Human resource development and regional cooperation within BIMP-EAGA: Issues and future directions. *Asia-Pacific Development Journal*. 10(2):41-56
- Mohammad Raduan Mohd AriffThirunaukarasu Subramaniam.2006. “Human resource development in BIMP-EAGA region: Strengths of Malaysia-EAGA Institutions of higher learning” *Journal of southeast Asian studies*. 11: 25-45
- Pedro, Nuno Teixeira. 2014. “Gary Becker’s early work on human capital - collaborations and distinctiveness”, *IZA Journal of Labor Economics*. 3(12):1-20
- UNDP. 2022. “Human development reports” <https://hdr.undp.org/> (검색일: 2022.07.27.)

# CHINA'S ISLAMIC DIPLOMACY IN INDONESIA

Muhammad Zulfikar Rakhmat  
(Busan University of Foreign Studies)

## Abstract

China's growing roles in Indonesia have been faced with the increased sentiment, especially from the Muslim communities; rooted not only in the country's long history of anti-China sentiment, which has been exacerbated by Chinese incursions in the South China Sea and COVID-19, but mainly its ill-treatment of the Uyghurs in Xinjiang. In the past few years, public opinion on China in Indonesia has not been very positive and has made many in Indonesia express their anger towards Beijing and some have called for the Indonesian government to end its ties with China. In response, China has initiated "Islamic diplomacy" efforts in recent years to co-opt Indonesia's Muslim communities. The goals, as iterated by the Chinese government, are to promote global understanding and acceptance of China's religious policy, advocate for China's actions regarding religions, and improve China's image. By developing the concept of 'Islamic diplomacy' from the existing literature on China's faith diplomacy, this paper aims to analyse the different efforts by China to maintain its image among Indonesian Muslims. The paper finds that there are four forms of Islamic diplomacy employed by China in Indonesia, which includes: 1. Changing narratives of Indonesian politicians; 2. Establishing close relations with Muslim organizations; 3. Offering scholarships to Muslim students; and 4. Media endeavours to send positive messages about China.

Keywords: China, Islamic diplomacy, Indonesia

China's political and economic footholds in Indonesia have expanded rapidly in recent years (Umagapi, 2018, pp. 132). China views Indonesia as one of the most important actors in the realization of the Belt and Road Initiatives (BRI) project which aims to restore the glory of the "Silk Road" by prioritizing infrastructure developments in Asia, Europe and Africa. Due to Indonesia's strategic geographical position, China needs Indonesia's involvement in order to realize the BRI. However, the Chinese government acknowledges that the rapidly growing economic relationship between the two countries must also be accompanied by soft-diplomacy efforts to smooth out these interests.

This needs to be done because, despite the strong relationship, China's image in Indonesia has not been very positive. In 2014, in a survey conducted by the Indonesian National Survey Project, showing that although the public's percentage of China is still high, with 76.7 percent admiring and 77.3 percent believing China is an important country for Indonesia, on the other hand as much as 62.4 percent consider that Indonesia will only benefit slightly from relations with China (ISEAS, 2017). The findings of the Indonesian Survey Institute released in January 2020 also show that there has been an increase in the negative perception of the Indonesian people towards China from 2011, 2016 and 2019. In 2011, 2016



and 2019 respectively, the perception that China benefits Indonesia decreased from 47% (2011), 36 % (2016) and 34% (2019). Meanwhile, adverse perceptions increased, from 26% (2011), 19% (2016) and 34% (2019) (Indonesian Survey Institute, 2019).

Historically, the bitter historical legacy of the Suharto regime that discriminates against Indonesians of Chinese descent has led to the persistence of anti-China sentiment in Indonesia until today (Umagapi, 2018, pp. 133). The increased negative sentiment has also been heightened with the recent frictions in the maritime conflict caused by China's unilateral claim to ownership of the South China Sea (Ibid). The South China Sea are waters surrounded by many countries in Southeast Asia. It is a very important geostrategic and economic waters area. Approximately 30% of world trade uses the Indian Ocean route to the Pacific Ocean through the South China Sea, and the wealth of natural resources in the form of oil and gas and fisheries proves how valuable these waters are (Macaraig & Fenton, 2021, pp. 46). In other words, a country that succeeds in claiming part of the South China Sea region will have a boost in economic growth.

Geographically, Indonesia's position is directly adjacent to the South China Sea, making Indonesia involved in the vortex of the South China Sea conflict. According to the regulatory policy of the Indonesian Exclusive Economic Zone, it is in accordance with the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) whereby Indonesia has the right to claim a small portion of the South China Sea area due to the 200 mile EEZ radius calculated from the coastline of Natuna Island (Wulan & Yasa, 2021, pp. 6). However, the line drawn by the EEZ of Natuna Island clashes with China's Nine Dash Line claim which states 90% of the area of the South China Sea belongs to China (Rossiana, 2022, pp. 19). This is based on the Chinese government's statement which said that the South China Sea thousands of years ago was a fishing ground for their ancestors (Gao & Jia, 2013, pp. 98) This resulted in the rejection of various countries in ASEAN such as Brunei, Malaysia, Vietnam, the Philippines, and Indonesia firmly rejecting China's unilateral claim and prioritizing the division of the South China Sea as regulated in the United Nations Convention on the Law of the Sea. (UNCLOS) in 1982 (The Guardian, 2020).

China itself rejected the decision of the 1982 UNCLOS and favored the nine dash line claim based on the history of its country (Rossiana, 2022, pp. 16). This unilateral claim by China has led to a protracted conflict since the 1970s and has not yet come to light. In recent times, the conflict has intensified with China increasingly showing an assertive attitude in opposing Indonesia in the Indonesian part of the South China Sea. Even in December 2021, China was brave enough to send a letter of protest against Indonesia's oil and gas drilling activities in Natuna (Republika, 2021). In that letter, China asked Indonesia to stop its activities because it was considered to have been exploring in its territory. Since August 30, 2021, Chinese ship Haiyang Dizhi 10 has been monitoring the area around Indonesia's oil and gas exploration block (Wiyoga, 2021). China's growing assertiveness in the South China Sea has exacerbated the widespread anti-China sentiment in Indonesia.

This xenophobic sentiment has additionally strengthened in line with the increasing China's economic activities in Indonesia. The influx of migrant workers from China, which is one of the features of Chinese investments in Indonesia, has been strongly rejected because it is considered to reduce job

opportunities for local people (Octavia & Badaruddin, 2017, pp. 444). More so, some view Chinese state capitalism in the country as constituting neo-colonialism (CSIS, 2019). Furthermore, the inflow of manufactured products from China is regarded as a possible threat to the development of local industries (Ref139) This is exacerbated by the fact that some Chinese businesses in Indonesia frequently violate local laws on the labour force, environmental protection, and so on, contributing to the negative image of China (CNBC Indonesia, 2019). Many conservative Muslims are also afraid of the threat China's socialist culture may present to local Islamic culture (Rohman & Amaliyah, 2019, pp. 81).

This anti-China sentiment is also exacerbated by the discrimination carried out by the Chinese government against Uyghur Muslims (Reuters, 2018). The Uyghurs, who mostly live in the Xinjiang administrative region, are known to have suffered inhumane treatment at the hands of the Chinese government (Gunawan, 2019, pp. 65). The UN estimates that around one million ethnic Uyghurs have been detained in so-called 're-education camps' since 2017 in disregard of international human rights law (Nebehay, 2018). Global human rights organizations such as Amnesty International have also emphasized that in recent years the Chinese government has stepped up a campaign of mass detention, political indoctrination and forced assimilation of Uyghurs (Amnesty International, 2018).

Beijing's treatment of Uyghurs has attracted the attention of the international community, including Indonesia. Although the Indonesian government has not stated a clear position on the situation faced by the Uyghurs (Pradityo, 2020, pp. 141), many Indonesians have criticized the Chinese government's treatment of the Uyghurs, and have called on the Indonesian government to end ties with China (Ref). It can be said that China's policies towards Uyghurs have indirectly helped increase anti-China sentiment among Indonesian people.

Acknowledging the above issues, China, which has a strong interest in realizing the BRI mega project in the country with the largest economy in ASEAN, realizes that the acceptance of the Indonesian people for China's growing roles is very necessary. Therefore, public diplomacy is needed in maintaining a harmonious relationship between the two. The government in Beijing realized the importance of cultural and educational approaches to improve China's image in the eyes of the Indonesian people, which could facilitate the realization of its interests. Although China's public diplomacy in the cultural and educational sectors have been widely discussed, what is rarely known is that China has also used what I term "Islamic diplomacy" in its foreign policy towards Indonesia. As will be explained in the following sections, Islamic diplomacy referred to here is public diplomacy activities related to religion or specifically targeted at followers of Islam. This paper is the first work that will explain how Islamic diplomacy has been carried out by China to attain wider acceptance among Muslims in Indonesia. In achieving its objective, the rest of the paper is divided into the following three sections. The next section discusses the notions of faith and Islamic diplomacies, as an analytical framework of the analysis. Afterwards, the paper examines the different forms of China's Islamic diplomacy in Indonesia, and to what degree it has been able to influence the view of the targeted audiences. The final section summarizes the main points of the paper.

China, in its foreign policy, has indeed adopted Islamic diplomacy to strengthen its footholds.

Indonesia has been one of the targets. As a majority Muslim nation, Islam greatly influences the political dynamics in Indonesia (Ref,60). Religion has been one of the elements that need to be taken into consideration by the government when formulating its domestic and foreign policies. At the same time, religious identity has also been one of the crucial elements that need to be paid attention to by countries that wish to establish ties with Indonesia. China is not an exception. With significant interests in Indonesia, it has exerted various efforts, which can be regarded as Islamic diplomacy, to improve its image and to increase the acceptance of its religious policies. This Islamic diplomacy involves influencing the narratives of Indonesian political elites, establishing ties with Muslim organisations, offering scholarships to Santris, partnering with Islamic academic institutions, and boosting its media efforts.

Although relatively recent, China's Islamic diplomacy has proven to be fruitful. This can be seen from the change of views and narratives of the audiences targeted by China, including government elites, leading figures of Muslim organizations, and Santris who received scholarship from China. Many of them are now voicing Chinese narratives on sensitive issues such as Beijing's Xinjiang policy. There has not been an official condemnation of China's discrimination towards the Uyghurs, and even some leading figures of Muslim organisations hold an appreciative view of China's actions (Ref).

In the coming years, it can be expected that ties between China and Indonesia will improve. During the early days of the COVID-19 pandemic until now, there has been an increase in the value of trade and investments between China and Indonesia. The ties have also expanded onto military sphere and health sector, with Beijing becoming a major supplier of COVID-19 vaccines (Ref). In the midst of these developments, there are a number of hindrances that could obstruct the cooperation. Despite the degree of success of China's Islamic diplomacy, there are still oppositions towards China's growing roles in Indonesia, not only among Muslim community, but also among nationalists, especially with regards to issues such as the continuous entry of Chinese workers, both legally and illegally (Ref). Some also see Chinese investments as a threat to Indonesia's political and economic sovereignty, as they read news about China's debt diplomacy in Sri Lanka and Zimbabwe (Ref).

China's discrimination of the Uyghurs in Xinjiang, as long as it continues, could affect the widespread anti-China sentiment in Indonesia. Beijing's policy of limiting political, social, and religious rights, along with the existence of re-education camps has been criticized by human rights organizations. This has contributed to the negative image of China among Muslims in Indonesia. As long as China persists in its policy towards Xinjiang, the potential for this issue to roll in Indonesia and to negatively affect China's presence in the country will continue. This might be combined with China's increased aggressiveness in the South China Sea. In recent years, China has increased its military presence in Indonesian parts of the sea, which has attracted negative reactions from both governmental and societal levels. This attitude is seen as China's arrogance in violating Indonesia's sovereignty.

The various issues that exist show that there are homeworks need to be done by China to achieve its interests in Indonesia. While cooperation on various sectors continue, public perceptions are also important to ensure the stability of the relationship between the two countries. Widespread negative sentiments towards China can create inconducive climate for the ties to grow. There is a possibility that

Beijing will continue the use of Islamic diplomacy in Indonesia. Such efforts could also be expanded from its current forms. In this case, research needs to be carried out to continuously examine the development of China's Islamic diplomacy in Indonesia, or to comparatively analyze with Beijing's Islamic diplomacy in other countries.

## 제3부 분과회의 4

---

### 진행중인 연구 패널

---



# Rice Policy and Political Regime in Southeast Asia: A cross-national analysis\*

Jung Hoon Park(Institute for East Asian Studies, Sogang University)

## I. Introduction

*The dominance of rice and fish in the diet, and the small part played by meat and milk products, was characteristically Southeast Asia.*

—Anthony Reid (1988, 5)

*[T]he market is the setting for the struggle between the peasant and the state.*

—Robert Bates (2005, 6)

Rice has been vital for Southeast Asian's lives for centuries. Since the fifteenth century, when its farming became available in most Southeast Asian terrain, rice has been a dominant food staple in the region (Reid 1988, 12). Furthermore, as being referred to as "white gold" (*vàng trắng*) by Vietnamese farmers, rice has also become the most valuable commercial crop and source of foreign currency in the region, especially where its production has been sufficient for trading (Cramb 2020a, ix). Indeed, rice farming, supply, and trade have taken center stage in food security in Southeast Asia to the present day.

Like other regions, rice price in Southeast Asia has not been 'naturally' determined by the function of supply and demand in a free market. As shown in the course of the global commodity crisis in 2007-2008, Southeast Asian states have been active in intervening in their domestic rice markets to reduce possible negative caused by the international price rises or declines (Sarris 2010, 72).

Nevertheless, little scholarly attention has been paid to examine the longitudinal and cross-national influence of political institutions on agricultural policymaking in the region.

This paper thus attempts to explain the influence of regime type on different sets of rice policies in Southeast Asia countries. First, cross-national analysis using aggregate time-series data indicates that Southeast Asian states are prone to be pro-rural as they become more democratic. Specifically, compared to authoritarian regimes, democracies in Southeast Asia tend to set protectionist barriers and enable farmers to sell their rice production at higher prices. These general tendencies empirically resonate with the detailed examinations of the region's two largest rice economies, i.e., Indonesia and Thailand.

---

\* Please do not quote or cite without the author's permission. Any comments are welcome.

## II. Agricultural Policy in the Developing World and Southeast Asia: More democracy, less urban-biased?

Unlike economists' anticipation, the market is a political arena for conflicts between stakeholders who attempt to gain resources for their political mobilization (Bates 2005, 6). In agricultural markets, it can be thus assumed that conflicts occur between farmers, consumers, and ruling elites. Thus, it is worth noting that the rural and urban sectors are mutually exclusive in receiving state rents from agricultural policies. That is, a government policy that benefits farmers, for example, decreases returns to consumers. This trade-off is mainly attributed to contrasting demands on agricultural pricing policies between rural and urban constituencies. While rural populations, mostly farmers, demand agricultural-price increase and higher trade barriers of the state. They also have a strong interest in government policies that subsidize their impoverished living standards. In contrast, the interests of major sectors of urban society lie in lowering the food price by state intervention.

The literature understanding agricultural and food price policy as the outcome of political economy highlights that the policy's targeted beneficiaries are dependent upon the nature of political institutions, particularly whether the ruling elites' source of political legitimacy is democratic and originated from the free and fair electoral competition (Lipton 1977; Varshney 1993; Bates 2005; Pinstrup-Andersen 2015; Pierskalla 2016; Thomson 2019). According to these approaches, policymaking under authoritarianism tends to lean towards urban constituencies, who are more prone to transform their political discontents into organized unrest against the nonelectoral elites than other segments in the society. In contrast, politicians in developing democracies, whose priority is to win an election by appealing to as many voters as possible tend to set a more rural-biased agricultural policy.

Such "urban-bias (or anti-rural)" explanation has been widely examined and tested by scholars for understanding and specifying the influence of regime type on agricultural and food policy orientation in the developing world. For example, in his seminal work, *Markets and States in Tropical Africa*, Bates (2005) indicates that Africa's post-independence and authoritarian governments were heavily biased against rural smallholders and sought to maintain the purchasing power of nascent urban populations by constantly lowering food prices. In contrast, surprisingly little research takes into account the variation among Southeast Asian states in terms of the relationship between their regime types and policy on rice, the region's staple food. Only a handful of studies discuss rice policymaking in Southeast Asia through the lens of political economy (for example, Fulton and Reynolds 2015; Davidson 2018a; Davidson 2018b; Ricks 2018). For example, Davidson's (2018a) comparative study of Indonesia and the Philippines illustrates that the existence of economic nationalism in tandem with pro-farmer sentiment among political elites plays a more prominent role in determining the amount of rice imported as national elections draw near. Notwithstanding such growing literature on Southeast Asian rice politics, however, virtually no research



has been conducted to cross-nationally and longitudinally examine the effects of regime type on the orientations and targeted beneficiaries of rice policy in Southeast Asia.

### III. Statistical Analysis

#### *Hypotheses*

I assess the effects of regime type on the nature of rice (pricing) policies, focusing on Southeast Asian countries. If a country is democratic, referring to a polity in which citizens have a right to express their political preferences at least in free and fair elections then, one can expect that the rice policy is more likely to favor rural constituencies by (1) directly increasing producer prices and/or (2) setting higher import barriers. Conversely, if a country is authoritarian, referring to a polity in which elections are either absent or cannot be held under free and fair conditions, then one can expect that the rice policy is more likely to favor urban constituencies by (1) directly decreasing consumer prices and/or (2) setting lower import barriers. These hypotheses are all grounded in the idea that leaders' political interests play a key role in directing motives for market interventions and price settings of commodities, especially staple foods like rice. Political interests can be defined as reasons for political actions, which are reflected in the actor's perceived material circumstance and the normative orientation towards her external environment (Hindress 1984; Hay 2004, 224).

#### *Research design*

The data used in the statistical analysis originates from three sources: (1) Food and Agriculture Organization(FAO)'s FAOSTAT (2022), (2) Varieties of Democracy (V-Dem) dataset (2022); and (3) World Bank's World Development Indicators (2022). Regarding food price policymaking, in general, governments can take action to manage the prices of foods by either (1) (de-)stabilizing supplies through trade policy tools like tariffs and import quotas and domestic buffer stocks or (2) getting directly involving in price-setting mechanisms through food price ceilings, subsidies for inputs, and transfer payments for farmers and consumers (Thow et al. 2010; Thomson 2019, 91). Considering this multifaceted nature, I thus develop two models representing the urban (or anti-rural) bias in rice policy (1) trade barriers manifested as the amount of rice imported per capita and (2) producer rice price. I thus expect that *a rice policy is more biased toward the urban sectors if the government allows more imported rice and/or keeps the producer rice price low* (and vice versa).

The key independent variable in the models is the regime type. Since my focus is to highlight the performance of institutional settings, particularly free and fair electoral competition for high-ranking offices, indicators underpinned by a procedural and minimalist definition of democracy are not

conceptually applicable to my models. I thus chose the V-Dem’s *polyarchy* index, which quantitatively translates the five components of democracy<sup>2</sup> into a range between 0 (autocracy) and 1 (democracy). In addition, to measure the influence of election in which incumbents seek reelection on the nature of rice policy, I included a binary variable that equals 1 if the incumbent presidents or prime minister in each country participated in the election in a given year. In addition, three groups of control variables, i.e., (1) a country’s economic performance by the GDP growth rate and inflation; (2) the unit price of imported rice and domestic rice productivity; and (3) past nutritious status indicated by daily caloric supply, annual rural population proportion, and a binary variable representing whether a country belongs to the mainland or the maritime Southeast Asia.

The research design is a pooled time-series analysis. This is because estimating a simple regression on the pooled data can be erroneous if there are unobserved differences between countries (Hsiao 2003). Also, to avoid possible autocorrelation problems, except for the regime type, the rice import unit price, and the proportion of the rural population, all the independent and control variables are included in the models after transforming into a lagged version.

*Empirical research*

Table 1 reports the results of statistical analysis for testing the hypotheses presented above. Each model is composed of a simplified and fully specified test. While the former presents a straightforward association between the dependent and independent variables, the latter help give a complete picture of whether and to what extent the regime type and incumbent’s participation in an election are influential in determining the orientations (or biasedness) of rice policymaking in Southeast Asia.

Table 1  
Multivariate time-series regression analyses of regime type and rice policy orientation

Independent variable	Model 1		Model 2	
	(DV = Per Capita Rice Net Import, kg)		(DV = Producer Rice Price Index)	
V-Dem Polyarchy Score	-15.75** (6.20)	-23.50** (11.22)	72.64*** (16.35)	53.81*** (11.96)
Incumbent Electoral Participation <sub>y-1</sub>	-1.31 (2.76)	1.09 (5.33)	0.42 (5.69)	-4.19 (4.79)
GDP Growth Rate <sub>y-1</sub>		1.56*** (0.54)		0.07 (0.55)
Inflation Rate <sub>y-1</sub>		-0.01 (0.02)		-0.28** (0.14)

<sup>2</sup> These components are “Elected officials”, “Free and fair elections”, “Freedom of expression”, “Associational autonomy” and “Inclusive citizenship” (Teorell et al. 2016).

Rice Import Unit Price		2.11** (0.99)		-3.14*** (1.08)
Rice Productivity <sub>y-1</sub>		5.81** (2.29)		-4.91** (2.20)
Daily Caloric Supply <sub>y-1</sub>		-0.03*** (0.01)		0.08*** (0.01)
Rural Population Proportion		0.06 (0.22)		0.38 (0.26)
Mainland		-61.43*** (4.78)		25.65*** (6.79)
Constant	9.10 (13.14)	68.10** (30.78)	34.90*** (8.35)	-151.92*** (37.25)
Observations	610	330	244	227
Wald $\chi^2$ (Prob > $\chi^2$ )	6.75 (0.034)	283.9 (<0.000)	19.87 (<0.000)	223.6(<0.000)

The first model uses the amount of per capita annual imported rice to test the influence of regime type and incumbent's participation in elections on rice trade. The table shows that in both simplified and fully specified tests, the amount of per capita imported rice decreases as a Southeast Asian country becomes more democratic. More specifically, the model predicts that a transition from a fully autocratic to a fully democratic regime contributes to a decline in the amount of annual per capita imported rice by approximately 23.5kg, while controlling for other variables. However, the effects of the variable representing elections in which incumbents seek reelection are not significant in any cases. In addition, regarding the second model, I found a strong association between more democratic regimes and rice price support. More specifically, the producer rice price in a fully democratic regime is higher by 53.81 than that in a fully autocratic regime, all else being equal. In contrast, the role of incumbents' participation in the elections on producer rice pricing is statistically insignificant.

The statistical analysis thus reveals that democratic regimes in Southeast Asia tend to have rice policies that are more favorable toward the rural sectors than authoritarian regimes. In democracies, where free and fair elections operate at least to a certain degree, politicians are required to appeal to broader segments of the electorate nationwide. They thus are more likely to set "pro-farmer" rice market interventions by tightening trade (import) barriers and increasing producer prices. In contrast, ruling elites in authoritarian regimes, whose interests lie in staying in (nonelectoral) power by minimizing possible threats from urban-based collective action, tend to extract rents from the rural sector and redistribute them to urban dwellers by keeping rice prices low. In the next section, using the case study of Indonesia and Thailand, I present how regime change from authoritarian to democratic (and vice versa) affects the nature of rice policies.

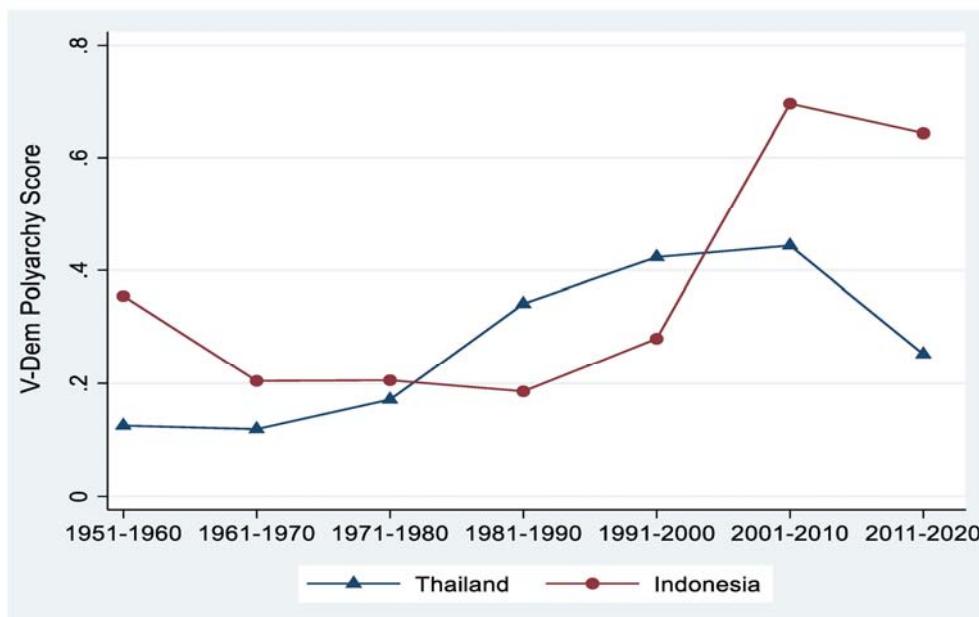
#### IV. Case Studies: Indonesia and Thailand Compared

##### Case selection

Thus far, using the quantitative evidence produced by statistical testing, I have shown that regime type, which defines the nature of political interest, in Southeast Asia significantly affects the “bias” in the region’s rice policy toward the specific constituencies. Admittedly, analysis with quantitative evidence is a useful strategy, especially for finding a generalizable and consistent pattern among the large number of observations. However, quantitative research is insufficient to provide understanding of “the complex phenomena and causal processes associated with big, national-level outcomes” (Lieberman 2005, 435). Thus, a more close-range analytic tool, or qualitative method, is required to examine *how* the changes in political settings within a country affect politicians’ interests related to the orientations of rice policies in Southeast Asia.

Some scholars suggest that findings from the statistical analysis can be contextually and narratively improved by making a comparison of a small number of cases (Geddes 1990; Lieberman 2005). To avoid selection bias, they suggest that selecting cases should be based not on the values of the dependent variable but on “the widest degree of variation on the independent or explanatory variables that are central to the model” (Lieberman 2005, 444). Following their suggestions, I selected Indonesia and Thailand, which show a contrasting pattern of regime change, for in-depth case study (see Figure 1).

Figure 1  
Trends of Democratic Development in Indonesia and Thailand (1951 – present)



Source: Author’s compilation using Coppedge et al. (2022).

*Indonesia (incomplete)*

Under Sukarno's presidency (1945-1967), the main goal of the rice policy was to *discourage* "the subsistence-minded farmers from innovating [and] investing in agriculture" (Penny 1966, 35). As the rice price kept low, the government prioritized the affordability of staple foods over rural interests by allowing rice imports. These urban-biased rice policies naturally caused increasing migration of rural labor force who were employed as low-income construction workers in metropolitan infrastructure projects. Politics in rural areas in this period was highly fragmented, owing to salience of religious cleavages (or *aliran*) within the majority Muslim community (Geertz 1960).

It was the military takeover by General Suharto in 1965 that completely shifted the rice policy orientations. Based on a strong anti-Communist sentiment, Suharto emphasized poverty eradication (in rural areas) and food security as urgent issues to be solved (Davidson 2018b, 192). Indeed, thanks to oil money and foreign aid, various programs, including irrigation improvement, application of modern farming technology, and subsidies for inputs and fertilizers, were implemented. Nevertheless, farmers and smallholders could not fully enjoy such a surprising production success because the ceiling price setting assured urban consumers of rice affordability (Mariyono 2014, 125). However, there were two main changes in rice policy orientations after the fall of Suharto's New Order regime. First, either rhetorically or practically, nationalist sentiment has played an important role in settings a range of protectionist measures. Policymakers thus have been increasingly vocal in supporting the protection of the interests of rural constituencies, particularly farmers. Second, governmental efficiency of the State Logistics Board or *Bulog*, the main governmental agency of rice policy implementation under the Suharto's rule, has significantly declined as more rent-seekers participate in a (procedurally democratic) policymaking process

*Thailand (incomplete)*

The history of rice policy in Thailand, Southeast Asia's prominent rice exporter, can be classified into three parts and is closely associated with the changing political interests of ruling elites. Initially, from the 1950s to the 1970s, it has been observed by scholars that the authoritarian government was heavily biased toward urban consumers and elites. Like the Indonesian case, the institutional change rendered Thai rice policies more favorable toward rural constituencies. The new constitution drafted a year before the 1979 election stipulated that voters were allowed to cast their vote for a specific candidate in their own district. It was thus required for candidates to gain support from broader constituencies in their districts. Such institutional change was influential in readjusting the government's rice policy orientations towards farmers to a certain extent.

Dramatic alteration in the Thai Rice policy occurred in the early 2000s when the business tycoon Thaksin Shinawatra and his Thai Rak Thai party won the 2001 legislative election. The restoration of the paddy pledging scheme was exemplar. The scheme was originally introduced in the 1981-1982 cropping season to provide the soft loan. Compared to the earlier version, Thaksin's pledging scheme was "de facto price support," because it allowed farmers to borrow 100 percent of the paddy target price (Poapongsakorn 2010, 194). The program further fortified its financial assistance function by increasing the targeted pledging price to 120-130 percent of the market price. In 2011, the newly formed cabinet led by Yingluck Shinawatra, Thaksin's younger sister, introduced a new version of her older brother's paddy pledging scheme, which stipulated the government obligation to buy the paddy rice as much as 50 percent above its market price without limit. However, after ousting Yingluck in 2014 the military government announced that it would no longer support the rice-pledging scheme and income insurance programs. Instead, short-term measures like the "Farmer Loans to Delay the Sales of Paddy" were introduced. This program aimed to reduce the financial burdens caused by Yingluck's pledging scheme.

## V. Conclusion

Using multiple analytical tools, I find that rice policy in Southeast Asian countries has been significantly affected by the ruling elites' political interests defined by regime type. Findings from the statistical analysis indicate that Southeast Asian governments tend to become more supportive of the rural constituencies, particularly rice farmers, as they become more democratic. Conversely, authoritarian governments tend to implement policies that keep rice prices low and increase the quantity of rice imported. These findings resonate with the case in post-authoritarian Indonesia, where a series of protectionist measures have been introduced to reduce the reliance on foreign food production and reinstate rice self-sufficiency. Rice politics in Thailand is also fitted to my findings. Unlike nonelectoral leaders from the military, civilian politicians, whose support base was closely connected to the rural sector, exclusively promoted and protected rice farmers' economic rents through a range of policies, most notably the paddy pledging scheme. Such pro-framer policies, however, have been gradually lifted after the 2014 military coup led by General Prayuth Chan-o-cha.

This analysis may produce several implications for a broader understanding of the policymaking and quality of governance in developing countries. First, my findings regarding the influence of the regime type on rice policies counter to previous studies highlighting the positive roles of democratization in adopting liberal free-market policies. Second, the inefficiencies of the pro-rural policies implemented by elected officials in post-authoritarian Indonesia and Thailand may provide a clue for the understanding of the rise of regressive democratic tendencies in Southeast Asia.

## References (incomplete)

- Bates, Robert H. 2005. *Markets and States in Tropical Africa: The Political Basis of Agricultural Policies*. Berkeley and Los Angeles, California: University of California Press.
- Coppedge, Michael et al. 2022. "V-Dem [Country-Year/Country-Date] Dataset V12." *Varieties of Democracy (V-Dem) Project*. <https://doi.org/10.23696/vdemds22>.
- Cramb, Rob. 2020. "Preface." In *White Gold: The Commercialisation of Rice Farming in the Lower Mekong Basin*, ed. Rob Cramb. Singapore: Palgrave Macmillan, ix–xi.
- Davidson, Jamie S. 2018a. "Rice Imports and Electoral Proximity: The Philippines and Indonesia Compared." *Pacific Affairs* 91(3): 445–70.
- . 2018b. "Then and Now: Campaigns to Achieve Rice Self-Sufficiency in Indonesia." *Bijdragen tot de Taal-, Land- en Volkenkunde* 174(2–3): 188–215.
- Fulton, Murray E., and Travis Reynolds. 2015. "The Political Economy of Food Price Volatility: The Case of Vietnam and Rice." *American Journal of Agricultural Economics* 97(4): 1206–26.
- Geddes, Barbara. 1990. "How the Cases You Choose Affect the Answers You Get: Selection Bias in Comparative Politics." *Political Analysis* 2(1): 131–50.
- Geertz, Clifford. 1960. *The Religion of Java*. Chicago and London: The University of Chicago Press.
- Hay, Colin. 2004. "Ideas, Interests and Institutions in the Comparative Political Economy of Great Transformations." *Review of International Political Economy* 11(1): 204–26.
- Hindress, Barry. 1984. "'Interests' in Political Analysis." *The Sociological Review* 32(51): 112–31.
- Hsiao, Cheng. 2003. *Analysis of Panel Data*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Lieberman, Evan S. 2005. "Nested Analysis as a Mixed-Method Strategy for Comparative Research." *American Political Science Review* 99(3): 435–52.
- Lipton, Michael. 1977. *Why Poor People Stay Poor: Urban Bias in World Development*. Canberra: Australian National University Press.
- Penny, D. H. 1966. "The Economics of Peasant Agriculture: The Indonesian Case." *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 2(5): 22–44.
- Pierskalla, Jan H. 2016. "The Politics of Urban Bias: Rural Threats and the Dual Dilemma of Political Survival." *Studies in Comparative International Development* 51(3): 286–307. <http://dx.doi.org/10.1007/s12116-015-9194-2>.
- Pinstrup-Andersen, Per. 2015. "The Political Economy of Food Price Policy: An Overview." In *Food Price Policy in an Era of Market Instability A Political Economy Analysis*, ed. Per Pinstrup-Andersen. Oxford, UK: Oxford University Press, 3–18.
- Poapongsakorn, Nipon. 2010. "The Political Economy of Thai Rice Price and Export Policies in 2007–2008." In *The Rice Crisis: Markets, Policies and Food Security*, ed. David Dawe. London and Washington: Earthscan and FAO, 191–217.
- Reid, Anthony. 1988. *Southeast Asia in the Age of Commerce 1450-1680: The Lands below the Winds*. New Haven and London: Yale University Press.
- Ricks, Jacob. 2018. "Politics and the Price of Rice in Thailand: Public Choice, Institutional Change and Rural Subsidies." *Journal of Contemporary Asia* 48(3): 395–418.
- Sarris, Alexander. 2010. "Trade-Related Policies to Ensure Food (Rice) Security in Asia." In *The Rice Crisis: Markets, Policies, and Food Security*, ed. David Dawe. London and Washington: Earthscan and FAO, 61–87.
- Teorell, Jan, Michael Coppedge, Svend-Erik Skaaning, and Stafan I. Lindberg. 2016. *Measuring Electoral Democracy with V-Dem Data: Introducing a New Polyarchy Index*.
- Thomson, Henry. 2019. *Food and Power: Regime Type, Agricultural Policy, and Political Stability*. Cambridge and New York: Cambridge University Press.
- Thow, Anne Marie et al. 2010. "Trade and Food Policy: Case Studies from Three Pacific Island Countries." *Food Policy* 35(6): 556–64.
- Varshney, Ashutosh. 1993. "Self-limited Empowerment: Democracy, Economic Development and Rural India." *The Journal of Development Studies* 29(4): 177–215.

# 인도-태평양지역에서 심화하는 미-중 경쟁에 대한 동남아의 대응: IPEF를 중심으로

이지혁(한국수출입은행)

## I. 들어가는 말

지난 5월 12~13일 바이든 행정부는 미국의 대아시아 관여(engagement) 정책에 대한 의지를 보여주고 미국과 아세안 상호 간 협력의 중요성을 강조하기 위해 수교 45년 만에 처음으로 아세안 정상들을 워싱턴 D.C.에 초청했다. 국무부 청사에서 개최된 정상회의에서 바이든 대통령은 “향후 50년 동안 세계 역사의 상당 부분은 아세안 국가에서 기록될 것이며, 우리(미국·아세안)의 관계가 미래가 될 것이고, 우리는 미국과 아세안 관계의 새로운 시대를 열고 있다”라고 말했다. 아울러 이 자리에서 미국은 해상 안보, 감염병 대응, 탈탄소화를 포함한 여러 분야에 지원을 약속했다(White House 2022). 정상회의 후 가진 공동성명에서는 오는 11월 개최되는 제10차 아세안·미국 정상회의에서 양측의 관계를 ‘포괄적 전략적 동반자(comprehensive strategic partnership)’로 격상하기로 합의했다.

한편 미국 정부가 새로운 시대를 열어가길 ‘역사적(historic)’ 순간이라고 평했던 정상회담의 성과에 대해 중국 언론은 미국이 아세안에 지원하기로 약속한 원조금의 액수(1억 5,000만 달러)와 정상회담 이틀 전 미국 하원이 결의안을 통과시킨 우크라이나 지원금(400억 달러)의 액수를 비교하면서 아세안에 대한 미국의 진정성이 부족하다고 평가 절하했다. 아울러 미국이 안보를 비롯한 여러 분야에서 아세안을 지원할 것이라고 약속했지만, 그 핵심은 중국의 역내 영향력 확대에 대응하기 위한 것이라고 비판했다(Global Times 2022/05/15).

백악관은 올 2월 발표한 보고서(Indo-Pacific Strategy of the United States)에서 인도-태평양(Indo-Pacific, 이하 인·태) 지역을 미국의 안보와 번영을 위한 핵심 지역으로 설정하고, 이 지역에 대한 미국의 역할과 위상 제고에 적극적인 노력을 기울일 것임을 명확히 했다. 미국은 중국을 동 지역의 가장 큰 위협으로 간주하고, 이 지역에서 중국의 영향력이 확산하는 것에 대응하기 위해 역내 동맹국 및 파트너국 간의 공조가 필요함을 강조했다. 인·태지역 전략보고서에서 미국은 동 지역에 경제적으로 관여하기 위한 구체적 방법으로 새로운 개념의 다자간 경제협력체인 ‘인도-태평양 경제 프레임워크(Indo-Pacific Economic Framework, 이하 IPEF)’를 제안했다.

미국의 인·태 전략과 IPEF의 성공에 아세안의 역할이 매우 중요하다. 아세안은 미국과 중국 모두와 긴밀한 경제적 관계를 구축하고 있을 뿐 아니라 진영 대립의 완충지대 역할을 하고 있다. 글로벌 가치 사슬로 서로 복잡하게 얽혀있는 현대 경제구조에서 공급망의 필수 불가결한 핵심 지위에 있는 중국을 배제하려는 미국의 제안에 대해 정도의 차이는 있지만 IPEF 참여를 선언한 회원국 모두 조심스러운 자세를 취한다. 아세안과 미국 및 중국의 특수한 관계는 향후 IPEF의 포용성과 개방성을 결정하는 데 큰 변수로 작용할 것으로 전망된다.



트럼프 행정부에서 새로운 전략적 지리 개념으로 부상한 인·태지역은 바이든 행정부에서 그 중요성이 더욱 부각되고 있다. TPP(Trans-Pacific Strategic Economic Partnership)<sup>1)</sup> 탈퇴 이후 역내에서 리더십 공백을 체감한 미국은 동 지역에서 정치·경제적으로 영향력을 확대하는 중국을 견제하기 위해 동맹 및 파트너와 함께 새로운 경제협력체제인 IPEF 구축을 시도하고 있다. 본 연구의 목적은 인·태 지역에서 미·중 양 강대국의 갈등 심화에 대한 아세안의 대응을 IPEF 관점에서 분석하는 것이다. 우선, 인·태라는 전략적 지리 개념의 부상과 이에 대한 미국의 외교 전략에 대해 살펴보고자 한다. 둘째, 미·중 갈등이 동남아에 미치는 영향과 동남아·미국·중국의 상호 간 이해관계에 대해 분석할 것이다. 마지막으로, IPEF에 대해 살펴보고 이에 대한 아세안의 반응과 역할을 분석하고자 한다.

## II. 미국의 인도-태평양 전략

### 1. 인도-태평양지역의 부상

근자에 미국을 비롯한 일본, 호주, 인도, 아세안 국가 등을 중심으로 인·태가 새로운 전략적 지역 개념으로 인식되고 있다. 일반적으로 인·태는 두 해양과 그 주변 국가를 지칭하지만, 국가마다 인·태지역을 규정하는 범위에 다소 차이가 있다. 인·태라는 용어는 1920년대 독일의 지리학자인 카를 하우스호퍼(Karl Haushofer)가 처음으로 사용했지만(Li 2021), 2007년 아베 신조 당시 일본 총리가 인도 의회 연설에서 ‘자유롭고 번영하는 인도-태평양’이라는 주제로 양국 협력을 강조하면서 주목받는 전략적 지역 개념으로 사용되기 시작했다. 일본은 대중국 견제를 포함한 안보 문제를 다루기 위해 기존에 사용되던 ‘아시아-태평양(Asia-Pacific, 이하 아·태)’ 및 ‘동아시아’ 개념이 일본의 전략을 수립하는 데 한계가 있다는 인식하에 전략적 공간을 인도양으로 확장하고 인도를 미·일동맹 중심의 지역 질서로 끌어들이기 위한 지정학적 개념으로 인·태를 고안했다(Yoshimatsu 2018).

인·태는 지리적으로 인도부터 동남아, 동북아, 오세아니아, 미국을 포함하는 광활한 지역으로, 이전 오바마 행정부의 재균형(rebalancing) 정책하에 자주 사용되던 아·태라는 지정학적 개념을 대체하고 있다. 아·태 지역 개념은 주로 미국과 일본을 포함한 아시아 국가들을 중심으로 중국을 견제하는 데 방점이 있으며, 대표적인 사례가 미국과 일본이 주도했던 TPP였다. 그러나 트럼프 행정부 시절 미국이 TPP에서 탈퇴하자, 일본은 호주와 함께 인·태 지역 개념을 적극적으로 사용했다.

이처럼 일본의 아베 행정부가 사용했던 ‘개방되고 열린 인도-태평양(Free and Open Indo-Pacific)’에 영향을 받아 2017년 11월 트럼프 대통령이 동아시아 지역을 순방 중에 ‘자유롭고 열린 인도-태평양’을 여러 차례 언급하면서 인·태 개념이 세계적으로 주목을 받기 시작했다. 그런데 당시의 인·태 전략은 미국·일본·호주·인도 4개국이 유대를 강화하고 일대일로 전략을 견제하는 다소 제한된 개념이었다(Haruko 2020).

인·태 전략에 대한 바이든 행정부의 관점은 근본적으로 오바마 행정부의 재균형 전략과 트럼프 행정부의 ‘자유롭고 개방된 전략’과 맥을 같이 한다. 특히 트럼프 행정부가 이 지역에서 중점을 두었

1) TPP는 미국, 일본, 싱가포르 등 아·태 지역 12개국이 참여해 2015년 10월 타결된 다자간 자유무역협정이었지만, 오바마 행정부는 공화당의 반대로 국회에서 TPP에 대한 비준을 받지 못했다. 트럼프 대통령은 2017년 1월 TPP 탈퇴를 공식 선언하는 행정명령에 서명했다.

던 지역 동맹 네트워크 강화, 외교적 참여 강화, 경제적 번영, 디지털 인프라 강화 등을 수용하고 있다. 바이든 행정부는 많은 부분에서 트럼프 행정부의 대외정책을 수용하고 있지만, 무역과 국방에 있어서 역내 주요 동맹 및 파트너와 갈등을 초래한 트럼프 행정부의 ‘미국 우선주의(America First)’와는 분명한 차별화를 보인다. 바이든 행정부의 인·태 전략은 역내 문제에 대해 적극적인 관심을 보이며 동맹 및 파트너가 미국 주도의 프레임워크에 참여하도록 적극적인 노력을 기울이고 있다.

## 2. 미국의 인도-태평양 전략

백악관은 올 2월 발표한 인·태 전략 보고서에서 인·태 전략을, 미국의 핵심적 이익이 존재하는 인·태지역에서 중국의 영향력 확대를 견제하고, 미국의 역내 리더십 유지를 위해 가치를 공유하는 동맹 및 파트너 국가들과 함께 ‘보다 연결되고(connected), 번영되고(prosperous), 안전하고(secure), 회복력 있고(resilient), 자유롭고 개방된(free and open) 인도-태평양’을 구축하는 것이라고 설명하고 있다.

미국은 동 보고서에서 역내에서 강화되는 중국의 ‘강압과 공격성(coercion and aggression)’에 대한 우려를 언급했는데, 구체적으로 호주와의 무역 갈등, 인도와의 국경 분쟁, 대만 압박, 남중국해 영유권 갈등, 주변국에 대한 위협 행위, 인권 침해 등을 적시했다. 아울러 미국은 인·태 전략을 통해 ‘중국을 바꾸려는 것이 아니라 중국을 둘러싼 전략 환경을 바꾸려는 것’이라고 강조하면서, 이는 미국, 동맹과 파트너, 그리고 이들과 함께 공유하는 이익과 가치를 위한 것이라고 밝혔다. 이를 통해 궁극적으로 미국은 중국과의 경쟁을 관리할 것이라고 밝히고 있다. 그런데 중국을 위협 세력으로 간주하면 서도, 기후 문제 및 핵확산 방지 같은 특정 분야에서는 함께 협력을 모색할 것이라고 밝혔다. 미국 정부는 역내 파트너 및 동맹과 함께 ①자유롭고 개방된 인·태지역, ②역내·외 연계 구축, ③지역의 번영, ④인·태 안보 강화, ⑤국경을 넘는 위협에 대한 지역 역량 구축이라는 5가지 목표를 추구할 것이라고 명시하고 있다.

한편 아세안은 트럼프 행정부 시절인 2019년 6월 제34회 아세안 정상회의에서 ‘인도-태평양에 대한 아세안의 관점(AOIP)’을 발표했는데, AOIP는 미국이 제안한 ‘인·태’이라는 새로운 지정학적 명칭을 수용하면서도 역내 협력에서 개방성과 포용성을 강조함으로써 중국 등 특정 국가를 배제하지 않는다는 내용을 담고 있다. 아울러 AOIP는 아세안 중심성을 재천명하고, 연계성의 연계성(connecting the connectivities)이라는 개념을 통해 역내에서 진행 중인 다양한 지역협력 이니셔티브를 아세안 주도로 조율하고자 하는 의지도 담고 있다(오윤안 2021). 한편 ‘전략’이라는 표현을 중국의 일대일로 구상에 대한 견제로 인식한 아세안은 ‘전략’보다는 ‘관점’이라는 단어를 사용하고 있다(조은일 2020).

## Ⅲ. 미·중 갈등이 동남아에 미치는 영향

### 1. 미·중 갈등의 원인과 배경

미·중 갈등의 근본적인 원인은 중국의 부상이 단순한 부상에 그치지 않고 세계 단일 패권국인 미

국에 도전이 되고 있다는 점이다. 1972년 관계 정상화 이후 미·중 관계는 갈등과 협력이 공존했지만, 미·중 간 협력이 상호에게 이익이 된다는 인식하에 충돌을 지양하면서 상호 공동발전을 모색해왔다. 그러나 2008년 미국발 세계금융위기를 겪으면서 미국의 쇠락과 중국의 부상이 대비되기 시작했으며, 큰 차이가 있었던 미·중 간 국력의 격차가 좁혀지면서 양국관계는 복잡한 패권 경쟁으로 치닫게 되었다. 다만 21세기의 새로운 패권 경쟁은 공멸의 위험이 있는 전면전을 지양하고, 규범과 질서의 지배권을 둘러싼 대결이라는 특징을 지닌다.

지난 40년간 미·중이 아·태지역에서 협력 체제를 유지했던 소위 ‘키신저 질서(Kissinger Order)’는 트럼프 행정부를 거치면서 더는 유효하지 않은 것으로 드러났다. 미국이 주도하는 아·태 지역의 자본주의 분업체제 틀 속에서 중국은 시장을 개방하고 경제개발에 적극적으로 참여했으며, 중국은 그 대가로 동 지역에서 미국의 패권을 인정했다. 지난 40년 동안 미국은 중국을 자유민주주의 체제에 편입시키려고 노력했지만, 중국은 이를 거부하고 중국식 사상과 체제에 바탕을 둔 세계 질서의 재편을 꿈꾸면서 서구식 체제에 도전장을 던지고 있다. 2017년 12월 트럼프 행정부는 국가안보전략(National Security Strategy, NSS) 보고서를 통해 중국을 미국의 가치와 이익에 반하는 국제질서 형성을 시도하는 ‘수정주의 세력(revisionist power)’<sup>2)</sup>으로 규정했다. 미국은 중국이 관여·강압·동맹 분할(alliance splitting)을 통해 역내 재구조화를 시도한다고 인식한다(Bergerson 2016).

미·중 갈등은 트럼프 행정부에서 미국의 대중국 무역적자 해소를 이유로 시작됐으나 타협점을 찾지 못하고 점차 단순한 무역 갈등을 넘어 기술, 금융, 군사, 안보의 영역을 포괄하는 전 영역으로 확대되고 있다. 단순히 두 국가 간의 갈등을 넘어 신냉전이라는 단어의 출현이 시사 하듯 진영 간 대결처럼 전개되고 있다.

## 2. 아세안-미국, 아세안-중국: 신뢰와 확신이 부족한 이해관계

아세안은 중국의 일대일로(一帶一路) 구상의 두 축 중 하나인 일로(一路)에 해당하는 ‘해상 실크로드’ 연안 국가들로서 중국의 관점에서 지정학적으로 매우 중요한 가치가 있다. 아세안의 관점에서 중국은 최대 교역국이자 인프라 부문의 최대 투자국이기도 하다. 그러나 중국 정부의 화평굴기(和平崛起) 강조에도 불구하고 아세안은 중국의 공세적 외교와 역내 영향력 확대에 대한 불편한 감정이 있다. 중국과의 지리적 근접성, 역내에서 확대되고 있는 중국의 정치·경제적 영향력, 무엇보다 남중국해에 대한 중국의 일방적인 주장 등은 아세안이 중국을 전적으로 신뢰하지 못하는 요인이다. 반면 미국은 대아세안의 최대 투자국임에도 불구하고 중국과 비교해 역내 경제적 영향력이 축소되고 있다. 아세안 국가들은 탈냉전과 9.11 테러를 거치며 동아시아에 대한 관여를 축소했던 미국의 역내 참여 의지에 대한 의구심이 있다. 아세안-미국의 관계는 ‘확신 없는 협력’, 중국과의 관계는 ‘신뢰 없는 협력’으로 정리될 수 있다(오윤아 2021).

흔히 미·중 경쟁의 완충지대에 위치한 아세안의 두 강대국에 대한 대응 전략은 포괄적 개념의 헤징(hedging)으로 이해된다. 미·중 패권 경쟁에 대한 아세안의 근본 인식은 경쟁으로부터 야기되는 기회를 최대한 활용하고 위험은 최소화하는 것이다. 일반적으로 아세안의 미·중 관계를 안보는 미국에, 경제는 중국에 기대고 있다고 이분법적으로 간략하게 표현하지만, 사실 아세안과 미·중 관계

2) 미국이 현상변경 세력으로 지목한 국가는 중국 외에 러시아, 이란, 북한, 국경을 초월한 테러집단이 있다.

를 자세히 들여다보면 이해관계가 이보다 훨씬 복잡하게 얽혀있다.

## IV. IPEF 출범과 아세안의 대응

### 1. 새로운 개념의 다자간 경제협력체인 인도-태평양 경제 프레임워크(IPEF)

인·태 지역 전략보고서에서 미국은 동 지역에 경제적으로 관여하기 위한 구체적 방법으로 새로운 개념의 다자간 경제협력체인 ‘IPEF’를 제안했다. IPEF는 역내 국가들을 대상으로 무역뿐만 아니라 다양한 의제를 포괄하는 프레임워크로, 역내에서 중국의 영향력 확대를 견제하고 미국이 추구하는 경제 동맹체계를 구축하는 것을 근본 목적으로 설정하고 있다. 2021년 10월 화상으로 진행된 동아시아정상회의(East Asia Summit)에 참가한 바이든 대통령은 IPEF를 미국 정부의 경제 전략의 중심축으로 제시했으며, 이후 몇 달 동안 행정부 관리들은 이니셔티브의 내용을 구체화하기 위해 국내의 이해관계자 및 전문가뿐만 아니라 역내 동맹국 및 파트너와 함께 폭넓은 협의를 진행했다.

2018년 미국이 주도했던 TPP에서 미국이 탈퇴하고 복귀하지 않은 사이, 일본을 주축으로 하는 아태 지역 11개국은 새롭게 환태평양경제동반자협정(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP)을 추진했으며(2018년 12월 30일 발효), 이후 한·중·일, 아세안 10개국, 호주, 뉴질랜드가 참여하여 세계 교역규모의 3분의 1을 차지하는 자유무역협정인 역내포괄적 경제동반자협정(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)이 2022년 1월 1일 발효되었다. 미국의 IPEF 제안은 역내에서의 경제적 영향력을 높이기 위해 CPTPP에 복귀하기보다는 IPEF를 통해 새로운 통상질서를 확립하려는 것으로 해석된다. 미국은 2017년 트럼프 행정부가 TPP에서 탈퇴한 이후 인·태 지역에서의 경제안보 리더십의 공백을 제감했다.

5월 23일 13개국(회원국<sup>3)</sup>)으로 참여한 IPEF는 일본에서 첫 정상회담을 가짐으로써 공식 출범했다. 13개 회원국 정부들은 공동선언문에서 “우리 경제의 미래를 준비하기 위해, 번영을 위한 인도-태평양 경제 프레임워크 구축 절차에 착수한다”고 발표했다. 아울러 “IPEF는 탄력성, 지속성, 포괄성, 경제성장, 공정성과 경제의 경쟁력을 향상하기 위한 것”으로 이를 통해 “역내 협력, 안정, 번영, 발전, 평화에 기여하는 것을 목표로 한다”고 밝혔다. 당시 미·일 정상회담과 쿼드(Quad) 정상회담 차 방일 중이던 바이든 대통령은 출범식에서 “우리는 21세기 경제를 위한 새로운 규칙을 작성하고 있다”고 선언하면서, 이 새로운 규칙이 “우리 모두의 경제가 더 빠르고 공정하게 성장하도록 도울 것”이라고 강조했다.

기존의 자유무역협정(FTA)이 주로 시장 개방에 초점을 뒀다면, IPEF는 디지털·공급망·청정에너지 등 신통상 아젠다에 대한 역내 포괄적 경제협력 플랫폼으로 간주될 수 있다. IPEF는 무역상대국에 대한 관세 인하와 시장 접근(market access) 혜택을 제공하는 자유무역협정과 달리 참여국이 네 가지 분야(4 pillars)에서 협력을 추구하고 공동 대응하는 것이 근본 목적이다.

네 가지 필러(pillar)<sup>4)</sup>는 ①연결된 경제(connected economy), ②회복력 있는 경제(resilient economy),

3) 13개 회원국들은 한국, 미국, 일본, 호주, 뉴질랜드, 인도, 그리고 아세안 7개국인 브루나이, 인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 싱가포르, 태국, 베트남이다. 이후 5월 27일 남태평양의 피지가 참여 의사를 밝히면서 총 14개국으로 확대되었다.

③청정 경제(clean economy), ④공정한 경제(fair economy)를 포함한다. IPEF 참여국이 반드시 네 필러에서 요구하는 모든 기준을 충족할 필요는 없으며, 자국의 필요에 따라 협력 가능한 분야에 한정해 참여할 수 있다. 아울러 행정협정(executive agreement)에 근거하고 있는 IPEF는 의회의 비준을 필요로 하지 않기 때문에 빠른 이행이 가능할 것으로 예상된다. 현재 각 분야에 대한 구체적인 규범 수준이나 협력 범위는 논의가 진행 중이며, 참여국이 어느 분야에 협력할지도 추가적인 논의가 필요한 상황이다. 동남아 참가국은 필러 3에 많은 관심을 보였는데, 미국을 비롯한 선진국들이 인프라 투자와 탈탄소화에 대한 기술협력을 제공할 것이라는 기대감을 나타냈다(최인아 외 2022).

IPEF는 기존의 자유무역협정과 달리 논의하려는 의제가 매우 광범위할 뿐만 아니라 모호하고 다양한 특성이 있다. 네 개의 영역에서 약 25개의 의제가 논의될 것으로 예상되는데, ‘필러 1’에서 다뤄질 내용은 제도나 규범이 중심이 되는 광의의 무역협정으로 간주될 수 있지만, ‘필러 2-3’에서 논의될 내용은 참여국 공동의 이행 약속이나 협력적 행동원칙으로 정리될 가능성이 크다. 따라서 이를 지키지 않는다고 해서 해당 국가를 처벌할 수 있는 제도적 장치가 마련되기 어려운 점이 있다. 효과적인 세금 부과, 자금세탁 방지, 뇌물 방지 등을 다루는 ‘필러 4’의 경우, 합의가 도출된다 할지라도 합의의 성격상 이를 강제할 제도적 장치가 마련되기 어려운 측면이 있다(서진교 2022).

## 2. IPEF에 대한 동남아의 반응

다수의 동남아 국가들은 미국의 아시아 회귀(return to Asia)에 환영의 뜻을 밝히고 IPEF에 참여하기를 원하면서도 매우 신중한 모습을 보인다. 아세안 주요 7개국(IPEF 참가국)은 IPEF 논의 단계에서 배제되기도 하는 규범과 제도를 확립하는 과정에 참여하여 자신들의 의사를 관철시키는 방향을 선택했다. 코로나19, 글로벌 공급망 병목 현상, 디지털 경제의 급속한 성장을 겪고 있는 상황에서 IPEF를 통해 미국이 주도하려는 새로운 영역의 글로벌 규범을 구축하는 것에 원칙적으로 동의하면서도 개별 국가의 유불리에 따라 세부 내용이 확립될 때까지 관망하는 태도를 견지하고 있다. 싱가포르처럼 적극적으로 참여 의지를 나타내는 국가에서부터 인도네시아, 태국, 베트남처럼 정식회원이 아닌 단지 IPEF의 논의에 참여하기 위해 참가하는 국가, 그리고 처음부터 참여가 배제된 캄보디아, 라오스, 미얀마까지 IPEF에 대한 동남아 국가의 입장은 다양하다.

IPEF가 중국을 배제하기 위한 수단이 될 수 있다는 가능성이 제기되면서 아세안 지도자들은 이에 대한 우려의 목소리를 내고 있다. 기본적으로 미국이 민주주의와 인권 등 가치와 이념을 고리로 중국과 일부 아세안 국가를 배제하려는 기류에 대해서는 적극적으로 반대를 표하면서 ‘포용성’과 ‘개방성’을 강조한다. 리셴룽 싱가포르 총리는 미국의 IPEF 제안을 환영하면서도 IPEF가 "포용적"이기를 바란다고 했으며, 미-아세안 정상회담에 참석했던 베트남 총리는 워싱턴 D.C. 연설에서 "독립과 의존 사이에서 우리의 선택은 항상 독립이다. (중략) 협상과 대립 사이에서 우리는 협상을 선택한다. 대화와 갈등 사이에서 우리는 대화를 선택한다. 그리고 평화와 전쟁 사이에서 우리는 평화를 선택한다. 협력과 경쟁 사이에서 우리는 협력을 선택한다"라고 강조했다(Global Times 2022). 아울러 인도네시아

4) 네 가지 ‘필러(pillars)’의 명칭이 IPEF의 공식 출범(5월 23일)과 함께 변경됨. 이전에는 ①무역(fair and resilient trade), ②공급망(supply chain resilience), ③인프라, 청정에너지, 탈탄소화(infrastructure, clean energy, and decarbonization), ④조세와 반부패(tax and anti-corruption)가 사용되었으나 보다 포괄적이고 추상적인 명칭으로 변경되었다.

와 필리핀은 IPEF와 AOIP 간의 시너지 효과와 아세안 중심성 유지를 중요한 가치로 삼고 있다.

한편 동남아 국가들은 IPEF 참여 시 미국이 제공할 수 있는 반대급부에 대해서는 아쉬움을 나타냈다. 전통적인 무역협정에 참여하는 국가들은 무엇을 제공(offer)하고 무엇을 요구(request)할 것인지에 대해 준비하고, 이견이 있을 시 제공될 혜택을 고려하여 타협점을 찾는 것이 일반적이다. 그러나 CSIS의 보고서에 따르면 동남아 국가들을 포함한 역내의 다수 국가는 IPEF와 관련하여 ‘미국이 요구하는 것이 많은 반면, 제공하는 것이 없는 제안(proposal)’이라고 평가하고 있다. 아울러 이들 국가는 미국이 시장 접근이라는 인센티브를 제공하지 않은 점에 매우 실망하고 있으며, 아무런 인센티브가 없는 상황에서 미국이 요구하는 높은 수준의 기준에 부합하는 제도를 만드는 것이 사실상 어렵다는 의견을 피력한다. 역내 국가들은 TPP에서 탈퇴할 때와는 달리 미국이 인·태 지역에서 IPEF와 같은 경제적 관여 이상의 적극성과 의지를 보여줘야 함을 지적하면서 CPTPP, RCEP, BRI(일대일로)에 필적하는 유인책이 있어야 함을 강조한다.

아세안이 미국으로부터 원하는 것은 시장 접근의 확대지만, 미국 의회의 보수적 정서는 시장 접근의 확대를 고려에서 배제하고 있다. 미국 정부는 아세안 정상을 초청했을 때 아세안과의 교역규모를 강조하기 위해 팩트시트(fact sheet)를 발행했는데, 이에 따르면 미국은 아세안의 최대 FDI 공급처이며 2020년 쌍방향 무역은 3,600억 달러 이상을 기록했다. 아울러 미국의 상위 30개 무역상대국 중 6개 국은 동남아 국가다(White House 2022). 그럼에도 불구하고, 경제와 관련하여 동남아 시장에서 중국이 미국을 이기는 것으로 인식되고 있으며, 특히 인프라 투자와 관련하여, 미국은 아세안의 기대치에 미치지 못한다(Murphy 2022). 미국 정부는 내년 11월에 예정된 APEC 정상회담에서 IPEF 발효를 선언하려고 계획 중인데, IPEF의 성공적인 발효의 관건은 아세안 국가들의 참여를 이끌 실질적인 인센티브를 제공할 수 있느냐와 올 11월에 예정된 미국의 중간선거 결과가 될 것으로 보인다.

## V. 나오는 말

워싱턴 D.C.에서 있었던 미·아세안 정상회의와 이어진 일본에서의 IPEF의 출범은 아세안과 미국의 유대를 강화할 수 있는 토대가 되었지만, 이러한 모멘텀을 이어가기 위해서는 양측 모두에게 지속적인 노력이 필요한 상황이다. 지금까지 동남아 국가들은 미국의 인·태지역에 대한 재균형 정책에 대해 환영하면서도 미국의 의지에 대해 신뢰하지 못하는 모습을 보여 왔다.

IPEF는 미국의 대아시아 관여정책을 실천하기 위한 구체적이고 실질적인 이니셔티브이다. IPEF 참여를 선언한 동남아 국가들은 논의 단계에서 배제되기보다는 규범과 제도를 확립하는 과정에 참여하여 자신들의 의사를 관철시키는 방향을 선택했다. 중소국인 동남아 개별 국가들의 외교역량은 미·중에 비해 매우 약소하지만 아세안 차원에서 발휘할 수 있는 외교력을 바탕으로 규범수용자(rule taker)에서 벗어나 규범제정자(rule setter)로 참여할 수 있는 역량 구축이 필요한 시점이다.

하지만 미·중의 갈등 심화와 네 가지 협력 분야(pillar)에 대해 선택적으로 참여할 수 있는 IPEF의 특성상 아세안 차원에서 협상력을 발휘할 수 있는 부분은 제한적일 것으로 예측된다. 더욱이 아세안의, 아세안 중심성의 강조에도 불구하고 현실에서는 항상 개별 국가의 실익이 지역공동체로서의 아세안을 우선한다. IPEF에 대해 매우 전향적 태도를 보이는 싱가포르부터 논의에는 참여하지만 아직 정식 회원국으로 참여하는 것에 다소 유보적인 태도를 보인 인도네시아, 태국, 베트남, 그리고 처음부

터 참여가 배제된 친중 노선을 견지하는 캄보디아, 라오스, 미얀마까지 개별 국가의 실익에 따라 다양한 스펙트럼을 보여준다.

아세안은 IPEF의 성공을 위해서 동 프레임이 특정 국가를 배제하지 않고, 포용성과 개방성을 원칙으로 삼아야 한다고 주장한다. 아울러 아세안 중심성을 존중하고 AOIP와 시너지를 창출하기를 기대한다. IPEF의 개방성 및 포용성과 관련하여, 아세안의 역할이 중요하다. 아세안 7개국의 참여가 없으면 IPEF가 미국의 동맹국만 참여하는 배타적 협력체로 전락할 수 있다.

미·중 갈등의 심화로 인해 일방을 선택하도록 강요하는 상황은 아세안의 외교 전략의 운신 폭을 좁힌다. 그동안 아세안 개별 국가들이 취사선택할 수 있었던 전략적 선택지-간접균형, 지배거부, 경제적 실용주의, 구속적 관여, 제한적 편승, 헤징-가 좁아져, 결과적으로 미·중 갈등의 심화는 동남아 국가들의 외교 전략을 계속해서 헤징으로 수렴시키는 결과를 초래하고 있다. 미·중 경쟁에서 전략적 자율성을 유지하려는 동남아 국가들이 민주주의와 인권 존중 등 가치 동맹에 바탕을 두고 있는 IPEF에 적극적으로 동참하는 데 많은 어려움이 있다. 그러나 첨단기술과 전략산업의 원천기술과 관련하여 대부분의 부문에서 미국이 대중국 우위를 점하고 있는 점을 고려하면, 미국 주도의 기술적 표준 및 규범 제정과 공급망 재편에 배제되는 것 또한 어려운 선택이다. 한편 높은 대중국 무역 의존도, 중국의 과감한 동남아 투자, 대규모 인프라 건설 지원 등을 고려할 때 현실적으로 동남아 국가들이 중국과 거리를 두는 것은 거의 불가능한 상황이다. 결과적으로 동남아 국가들은 철저히 국익에 기초한 전략을 선택할 수밖에 없는 현실과 마주하고 있다.

## 참고문헌

- 박병광. 2020. “미-중 패권경쟁과 우리의 대응방향.” INSS 전략보고, No. 67.
- 서진교. 2022. “알송달송한 IPEF의 실체, 정확한 이해가 필요한 이유.” 아주경제. 5월 26일. 오운아. 2021. “일대일로 구상과 인도태평양 전략의 지정학적 경쟁과 동남아시아: AOIP의 의의와 한계.” 국제지역연구 30(1).
- 정구연. 2020. “아세안(ASEAN) 국가들의 헤징과 동아시아 안보아키텍처의 변화 전망: 대미·대중 군사외교를 중심으로.” 한국동북아논총, Vol 25(2): 27-51.
- 조은일. 2020. “아베 시기 일본의 ‘자유롭고 열린 인도-태평양’ 지역전략.” 한국과 국제정치, 109호.
- 최인아·이재호·신민금·박나연·김제국. 2022. “아세안 주요국의 IPEF 참여 배경과 전망.” 세계경제포커스, Vol 5(21).
- Bergerson, Kristien. 2016. “China’s Effort to Counter US Forward Presence in the Asia-Pacific.” *US-China Economic and Security Review Commission*.
- Chen, Teresa and Cohen, Sam and Nance, Alana and Sumner, Han-ah and Vivona, Alex. 2022. “Water Wars: Biden Administration Releases New Indo-Pacific.”
- CSIS. 2022. “Regional Perspectives on the Indo-Pacific Economic Framework.” CSIS Briefs.
- Strategy.” *LAWFARE*. Global Times. 2022. “ASEAN Not a Tool of US in Its Game Against China.” May 15.
- Haruko, Wada. 2020. “The “IIDO-PACIFIC” Concept: Geographical Adjustments and Their Implications.” RSIS Working Paper. March 16.

- Li, Hansong. 2021. “The “Indo-Pacific”: Intellectual Origins and International Visions in Global Contexts.” *Modern Intellectual History*. Murphy, Ann Marie. 2022. “The 2022 U.S.-ASEAN Summit: A New Era in Relations?” National Bureau of Asian Research.
- White House. 2017. “National Security Strategy of the United States of America.” White House. 2022. “Remarks By President Biden at the U.S.-ASEAN Special Summit.”
- White House. 2022. “FACT SHEET: U.S.-ASEAN Special Summit in Washington, DC.”
- Yoshimatsu, Hidetaka. 2018. “The Indo-Pacific in Japan’s Strategy Towards India.” *Contemporary Politics*, Vol 25(4): 438-456.



# 2022 필리핀 대선 결과: '아시아적 가치(Asian Value)' 논쟁의 관점에서\*

김동엽(부산외대)

————— <목차(안)> —————

1. 머리말
  2. '아시아적 가치' 논쟁과 아세안 지역 민주주의
  3. 2022 필리핀 대선 결과 분석
  4. '아시아적 가치'와 필리핀 민주주의
  5. 맺음말
- 

## 1. 머리말(안)

지난 2022년 5월 필리핀 대선은 독재자 마르코스 가문의 화려한 부활을 알리는 계기가 되었다. 1986년 2월 동아시아에 민주화의 물결(Huntington 1991)을 촉발시킨 필리핀 피플파워(People Power) 사건의 당사자였던 독재자 마르코스의 아들을 앞세운 그의 아들 페르디난드 마르코스 주니어(Ferdinand Marcos Jr.)가 득표율 58.7%라는 필리핀 유권자의 압도적 지지로 대통령에 당선된 것이다. 그의 러닝 메이트로서 부통령에 출마한 사라 두테르테(Sara Duterte)는 당시 필리핀 현직대통령으로서 인권유린 혐의로 국제형사재판소(ICC)에 재소되어 있던 로드리고 두테르테의 딸로서 역시 61.5%라는 필리핀 유권자의 압도적 지지를 받고 당선되었다.

2022년 대선에서 1986년 필리핀 민주화 세력을 대변했던 후보는 당시 현직 부통령으로서 대통령에 출마한 레니 로브레도(Leni Robredo)였다. 그녀는 두테르테 정부 하에서 권위주의적 통치 행태를 보인 두테르테 대통령과 끊임없이 마찰을 빚었다.<sup>1)</sup> 그녀는 이번 대선에 출마하면서 두테르테 정부 하에서 훼손된 필리핀 민주주의를 회복하기 위해 필리핀 민주화 세력의 결집을 주장하고 주도했지만 겨우 27.9%를 득표하는데 그쳤다.

1970년대와 80년대 중반까지 독재정권을 유지하면서 정치적 탄압으로 수많은 인권유린을 저질렀으며, 엄청난 부정과 부패로 인해 퇴임 후 수십억 달러의 추징금이 부과되었고, 무엇보다도 필리핀 경제를 '아시아의 병자'(Sickman of Asia)라는 조롱거리로 만든 독재자 마르코스를 필리핀 국민들은 왜

\* <2022년도 한국동남아학회 학술대회> 발표문이며, 진행 중인 논문이므로 내용 중에 정제되지 않은 많은 문장이 있음을 양해해 주시기 바랍니다.

1) 필리핀 대선에서는 대통령과 부통령이 러닝메이트로 선거운동을 하지만 투표는 한 팀으로 하는 것이 아니라, 각자에게 하므로 각각 다른 정당에서 대통령과 부통령이 당선되는 경우가 흔하다. 두테르테 대통령과 로브레도 부통령도 그런 경우이다.

다시금 소환하는 것일까? 왜 필리핀 국민들은 마르코스 독재시기를 ‘필리핀 역사상 가장 영광스러운 시대’였다고 주장하는 그의 아들에 대해 열광하며 대통령으로 만들었는가? 아마도 필리핀 국민들이 1986년에 회복했던 민주주의 정치체제에 대한 실망과 함께 마르코스 독재정권에 대한 향수를 드러낸 것으로 해석할 수 있다. 또는 많은 언론에서는 독재 시절을 경험하지 못하고 또한 관련 역사에 관해 제대로 교육받지 못한 젊은 유권자들이 SNS를 통해 전파된 왜곡된 정보에 현혹되어 나타난 결과라고 분석하기도 한다. 어찌 되었든 2022 필리핀 대선의 진행 과정과 결과만 놓고 보면 필리핀 국민들의 권위주의에 대한 문화적 지향성이 드러난 사례로 볼 수 있다.

한편 2022 필리핀 대선 결과는 두테르테 정권에 이어서 근래 아세안 지역에서 나타나는 ‘민주화의 후퇴? 재권위주의화?’(서경교 2018)라는 지역적 맥락과도 일치하는 측면이 있다. 물론 필리핀의 경우 태국과 미얀마의 군부 쿠데타와 같은 위로부터의 강압적인 민주주의 역행이 아니라, 민주적인 선거를 통해 드러난 권위주의 체제로의 지향성을 드러냈다는 점에서 또 다른 현상으로 볼 수 있다.

민주화 이론의 차원에서 보면 헌팅턴이 주장한 각각의 민주화 물결을 각각 역류를 경험한다. 제3의 물결로 간주한 1974-90년대의 민주화 물결도 역류를 경험한 것으로 분석되고 있다(Diamond 1996). 일부 학자들은 제3의 역류가 기존의 군부 쿠데타와 같은 극단적인 방법이 아닌 민주적인 절차를 존중하는 사람들에 의해 내부로부터 잠식되는 특징을 포함하고 있다는 분석했다(Diamond, Plattner, Chu, and Tien eds. 1997, 8). 이는 민주적 전환 이후 민주주의 공고화에 실패하자, 이에 실망한 유권자들이 민주화 세력에게 등을 돌리는 현상을 설명한다.

1986년 독재정권의 붕괴와 더불어 1987년에 선포한 민주적 헌법에 기초한 필리핀 민주주의 체제는 1992년 선거를 통한 평화적 정권 교체를 이룸으로써 민주주의 공고화 과정에 진입했다. 하지만 1998년 에스트라다 대통령의 당선과 2016년 두테르테 대통령의 당선은 민주화 세력에 대한 실망의 표현이며, 독재적 성향의 권위주의적 강한 지도자에 대한 국민적 기대의 표현으로서 해석할 수 있다. 이러한 맥락에서 집권 내내 독재적 성향을 감추지 않고 명백히 드러낸 두테르테 대통령에 대한 필리핀 국민은 높은 지지도와 이에 대한 계승을 주장하는 마르코스 후보에 대한 압도적 지지는 필리핀 유권자의 비자유주의적 성향을 드러낸 것으로 볼 수 있다. 더불어 이념이나 정책보다는 마르코스 가문과 두테르테 가문의 연합이 이뤄낸 선거 결과라는 점에서 필리핀의 전통적 선거 문화가 여전히 유효함을 드러냈다.

1990년대 초 동구 공산권의 붕괴는 서구식 자유민주주의를 인류 역사에 있어서 이념 논쟁의 최종 승자로 부각하는 계기가 되었다(Fukuyama 1992). 또한 냉전시대 갈등의 주요 요인이었던 이념 차이가 탈냉전 시대에는 문화와 종교를 중심으로 새롭게 재편될 것이라는 주장이 강력히 대두되기도 했다(Huntington 1996). 이처럼 냉전의 종식은 서구식 자유민주주의의 승리이자, 문명과 문화에 대한 논의를 촉발시키는 계기가 되었다. 특히 냉전시대 일본을 필두로 하여 네 마리의 용(한국, 대만, 홍콩, 싱가포르)과 그 뒤를 이은 호랑이 경제(말레이시아, 태국, 인도네시아), 그리고 중국의 성공적인 경제발전은 탈냉전 시대 서구의 가치에 대비되는 ‘아시아의 가치’라는 개념을 둘러싼 논쟁에 불을 붙이기도 했다.

아시아적 가치 논쟁은 ‘유교 자본주의’와 같은 경제적 논쟁뿐만 아니라, 서구식 자유민주주의의 보편적 적용 가능성에 관해 의문을 제기하기도 했다. 즉 서구의 역사와 문화를 배경으로 발달한 자유민주주의 이념이 또 다른 역사와 문화적 배경을 가지고 있는 아시아에 그대로 적용하는 것이 가능한가에 대한 논쟁이었다. 실제로 아시아의 여러 국가에서 서구의 자유민주주의 제도를 도입하였지만, 현실적으로 권위주의적 토착 문화로 인해 제대로 기능하지 못하고 변형된 형태로 운영되는 경우를 볼

수 있다.

‘아시아적 가치’ 논쟁은 보편성과 특수성이라고 하는 지역연구의 주요 영역과 밀접한 관련을 가진다. 민주주의와 인권과 같은 보편적 가치에 대한 해석이 개별 공동체가 가지는 역사적 혹은 문화적 특수성에 따라 차이가 드러나는 것을 볼 수 있다. 그 동안 ‘아시아적 가치’는 동아시아의 일부 권위주의 지도자들이 자신의 비민주적 정권에 대한 정당성을 확보하기 위한 변명으로 비난을 받았다. 그러나 2022 필리핀 대선은 민주적 선거를 통해 드러난 국민들의 비자유주의적 결정이라는 측면에서 ‘아시아적 가치’ 논쟁의 새로운 측면을 부각시킨다고 볼 수 있다. 본 연구는 전통문화와 연관시켜 아시아적 특수성을 부각시킨 ‘아시아적 가치’ 논쟁의 관점에서 2022 필리핀 대선 결과를 살펴봄으로써 서구식 자유민주주의의 보편성에 대비되는 필리핀식 민주주의의 특징을 부각시키고자 한다.

## 2. 아시아적 가치 논쟁과 아세안 지역 민주주의

### 1) 출현 배경

아시아적 가치 논쟁은 일찍이 1970년대 싱가포르에서 나타나기 시작하였으며, 이는 신생 독립국들이 정치체도로써 도입한 서구식 의회 민주주의가 실행되는 과정에서 드러난 다양한 한계와 실패의 경험을 바탕으로 논의되기 시작했다.<sup>2)</sup> ‘아시아적 가치론’을 부각시킨 배경에는 급속한 산업화, 서구화와 함께 개인주의, 물질주의, 윤리 의식의 쇠퇴, 청소년 비행 등 사회적 병리 현상의 확산도 일조했다. 이러한 사회적 문제를 공동체주의적 유교 윤리로 치유하여 건강한 사회를 회복하고 유지하려는 목적에서 강조되기도 했다. 또한 냉전 종식과 함께 미국을 비롯한 서구 제국이 펼친 ‘인권외교’가 군사적 패권과 세계 지배를 공고화하기 위한 정치적 도구로 해석되면서 이에 대한 반응으로 부각되기도 했다(전제국 1999, 48 & 54).

신생 민주 정권의 민주적 공고화의 맥락에서 살펴보자면 ‘아시아적 가치’ 논쟁은 분석적으로 자유민주주의체제에 대한 대안으로서의 유교민주주의를 제시하는 수준과 자유민주주의 체제 내에서의 아시아적 가치의 수용을 통한 자유민주주의 체제의 아시아적 변용을 주장하는 것으로 나누어 보기도 한다(이행 2005, 182).

싱가포르의 리완유 수상과의 ‘민주주의 논쟁’으로 아시아적 가치 논쟁을 크게 불러 일으켰던 김대중은 아시아에도 다양한 종교의 사상 속에 서구식 민주주의와 상통할 수 있는 인권존중과 민주주의의 뿌리가 있다고 주장했다. 따라서 민주주의 사상은 전세계적인 보편성을 가지며, 당연히 아시아도 이러한 추세에 맞춰서 민주주의를 적극적으로 옹호하고 발전시켜 나가야 한다고 주장한다(Kim Dae Jung, 1994).

이노우에는 아시아의 전통적 가치도 개인의 자유와 권리의 중요성을 부인하지 않으며, 서구의 전통과 문화 역시 인간의 공동체적 본성을 부인하지 않고, 하나의 사회가 존재하기 위해서는 공동의 가치와 공동적인 헌신이 필요하다는 것을 인정한다. 자유주의적인 권리와 공동체주의적인 가치들은 반

2) Subramaniam(2000, 19)은 아시아적 가치 논쟁의 시작이 일찍이 1976년 싱가포르에서 시작되었다고 보며, 관련 근거로 <Seah Chee Meow, ed. 1977. Asian Values and Modernization, Singapore: Singapore University Press>를 들고 있다.

드시 대립적일 필요는 없으며 개인의 자유는 보다 건강하고 성숙한 공동체의 형성에 기여할 수 있다고 봤다(Inoue 1999, 54) (설한 2000, 316)

## 2) 기존 문헌의 주장들

### ■ 함재봉(1999):

함재봉은 서구의 자유주의적 인간관에 대한 비판에서 출발한다. 즉 서구에서는 ‘인간은 이제 자유롭게 태어난 존재일 뿐만 아니라, 자신의 안녕과 이해를 극대화시킬 수 있는 절대적인 권리도 갖고 태어난 존재로 규정한다’(20). 또한 ‘인간은 자신의 권리를 명확히 알고 자신의 이해를 정확히 계산해 낼 줄 아는 존재이며, 이러한 권리와 이해를 바탕으로 합리적인 선택을 할 수 있다.’ 더불어 삼권분립, 정기적인 선거를 통한 정권 교체, 최소국가주의, 인권의 절대화 등은 모두 개인의 국가와 정부에 대한 뿌리 깊은 불신에서 비롯된 자유주의적 제도와 가치들로 본다(22). 정치는 근본적으로 이해관계의 각축장이므로 합리적이고 절차적인 것이라 결론내리며, 도덕과 정치를 명확히 분리한다(24 & 27).

반면, ‘아시아적 가치’를 대변하는 유교는 인간이 이성을 통하여 객관적이고 도덕적인 것을 알고 실천할 수 있다고 가정한다(22). 그리고 항상 다른 사람과의 관계 속에서 자신을 규정함은 물론 자신의 행동방향과 원칙을 정한다(23). 유교에서 가족이란 그 중요성에 있어서 ‘공공영역’에 준하거나 때로는 오히려 더 중요한 영역으로 간주된다(26). 유교의 세계관에서는 도덕과 정치, 사적인 윤리와 공적인 정치가 결코 분리될 수 없다고 본다(27). 자유주의가 요구하는 가치관과 제도들을 수용하지 않는 가운데서도 민주주의를 정착시키고자 하는 것이 곧 아시아적 가치론과 유교 민주주의론의 핵심이다(33).

### ■ 이진우(1998)

이진우에 따르면, 함재봉은 어떤 아시아적 가치가 민주주의에 기여할 수 있는가를 말하지 않고, 유교와 민주주의를 단순히 결합하고 있다는 것이다(5). 개인이 상호주관적으로 공유된 생활세계 속에서 성장해 들어감으로써 복잡한 사회관계에 의해 훼손될 수 있는 인격을 보호하는 정치가 다름 아닌 인권이다(5). 개인의 권리와 의미가 오직 사회적 관계에서만 규정되고 보장된다면, 그것은 과연 민주주의적 인권 개념이라고 할 수 있는가?(5) 이러한 관점에서 보면 유교민주주의는 불가능하다고 본다.

민주주의의 문제는 갈등과 갈등의 단순한 해결이 아니라 갈등을 해결하는 합리적 방법과 절차인 것이다(3). 따라서 개인의 권리와 이해관계의 갈등을 전제하지 않으면 엄밀한 의미에서 민주주의가 성립할 수 없다(4). 정치적 결정과 합의에 이르는 민주적 절차가 없다면, 유교적 가족주의는 필연적으로 배타적인 연고주의로 빠질 수밖에 없다(4).

### ■ 김성건(2003)

김성건은 아시아적 가치를 기본적으로 가족에 대한 충성, 교육에 대한 몰입과 헌신, 합의 추구적 통치, 일치와 안정 등을 포함하는 것으로 본다. 아시아적 가치에 포함된 진짜 쟁점은 권위주의적 근대성 대 민주적 근대성의 문제가 아닌 (동)아시아 대 서구의 문제라고 본다(195). 김성건은 사적·정치적 개인주의보다는 가족과 합의적 통치를 그리고 경쟁과 변화보다 합의와 인정을 강조하는 ‘아시아적 가

치'가 탈냉전의 세계화 시대에도 여전히 생존할 수 있다고 주장한다(198).

자유선거, 자유 언론, 평등과 같은 자유민주주의의 '민주적' 부분이 서구 밖에서 훨씬 더 매력적인 것으로 판명되고 있고, 자유민주주의의 '자유적' 요소보다 훨씬 더 보편화될 수 있는 것이다(Parekh 1993, 172). 오늘날 비서구 사회에 있는 수백 만 명이 비록 토착적인 형태이지만 민주주의를 요구하고 있는 것이 사실이지만, 그들은 자유주의에 대해서는 등을 돌리는 경향을 보인다. 그 이유는 그들은 자유주의가 그들이 가장 가치 있다고 여기는 것에 대해서 '전복적'인 것이라고 본능적으로 느끼기 때문이다(206).

■ 이행(2005)

아시아적 가치에 대한 옹호는 자유주의에 대한 비판과 연결된다. 즉 아시아적 가치론은 자유민주주의 대신에 자유주의가 제거된, 아시아적 가치와 민주주의가 결합된 아시아적 민주주의, 유교민주주의를 주장한다(185).

함재봉이 주목하는 것처럼 유교의 간주관적인 인간관에 기초한 독립적이고 자존적인 개인의 부정, 선도적이고 계도적인 '선한 국가'의 승인, 그리고 도덕정치(德治)의 이상이 자치(自治)라고 하는 민주주의 이상과 어떻게 양립할 수 있는지 의문이다. 다수가 선출하는 통치자가 어떻게 선하고 도덕적으로 우월한 자라는 것을 보장할 수 있는가? 따라서 거시적 구조물로서의 유교민주주의는 평등이라고 하는 민주주의의 기본적인 가치를 부정하는 비민주적 체계이거나 아니면 작동 불가능한 정치체계라고 할 수 있다(189).

■ Surain Subramaniam (2000)

아시아적 가치 논쟁은 특정 지역의 관한 것이 아니라, 가치 그 자체에 관한 논쟁이다. 즉 어떠한 가치들을 지속적인 발전과 사회적 통합, 그리고 심각한 사회적 문제 해결을 위해서 어느 정도 그리고 어떠한 비중으로 필요한지에 관한 것이다. 이러한 선택에는 다양한 가치와 권리, 의무 그리고 자유 간에 적절한 균형을 잡아가는 것과 관련이 있다. 다양한 가치들 간의 균형은 각 사회가 가지고 있는 특수한 환경에 달려 있다. 그리고 그러한 환경도 시간에 따라 변화하며, 특별히 정해진 방향으로 향하지 않는다. 따라서 이와 같은 가치에 관한 논쟁은 특정한 결론이 정해져 있지 않다(23).

근대화, 경제성장, 그리고 기술발전 등은 근대 자유주의적 가치들과 합치되는 방향으로 문화적 변화를 유도할 뿐만 아니라, 이러한 문화적 변화가 시작되면 자유주의적 가치들의 지속을 함께 요구하게 될 것이다(27).

〈아시아적 가치 논쟁의 주요 쟁점〉

	서구적 가치	아시아적 가치
인간관	독립적이고 합리적 인간	관계적이며 조화적 인간
사회적 지향	개인의 자유 증진에 초점	집단의 안정과 번영에 초점
우선순위	정치발전	경제발전
정치관	강등의 장 · 법치주의	윤리의 실현 · 인치주의
권력관	제약과 불신 · 경쟁의 대상	인정과 신뢰 · 순응의 대상
민주주의	자유민주주의	비자유민주주의
인권	보편성 강조	특수성 강조

### 3) 아시아적 가치와 민주주의, 그리고 인권

민주주의에 대한 정의는 다양하다. 슈페터의 최소적 민주주의 정의에 따르면, “민주주의는 복수의 엘리트들이 유권자들의 지지를 확보하기 위해 경쟁하고, 그러한 경쟁을 통해 유권자들의 자유와 권리가 보장되는 일련의 규칙이다”(Schumpeter, 1975; 이행 2005, 183). 한편 로버트 달이 정의하는 자유민주주의 체제는 1) 정치권력의 행사를 담당할 복수의 정치 엘리트가 존재하여야 하며; 2) 이들에 대한 정치권력 행사의 위임은 자유로운 보통선거에 의해야 하며; 3) 정치 엘리트에 의한 권력의 행사는 한시적이며 합의된 합헌적 틀 안에서 이루어져야 한다(Dahl, 1982; 이행 2005, 186). 즉 슈페터의 민주주의에 대한 최소한의 정의는 자유롭고 경쟁적인 선거를 통해 대표를 뽑는 민주적 절차에 관한 것으로 볼 수 있다. 반면 달의 경우에는 한 단계 더 나아가 민주적 절차에 따라 선출된 대표가 주어진 권한을 법의 테두리 내에서 행사해야 하는 법치주의를 추가한 것이다. 이는 민주적 절차에 의해 선출된 대표가 개인의 인권과 같은 양도하지 않은 권리를 침해하지 못하도록 하는 자유주의적인 요소가 포함된 것이다.

아시아적 가치론자들은 민주주의는 자유주의 없이 존재할 수 있고, 자유주의는 민주주의 없이 존재할 수 있다고 믿는다(Kausikan 1993). 자유민주주의가 민주주의의 유일한 형태라는 주장은 자유주의의 역사적인 특수성을 무시함으로써 민주주의와 자유주의를 혼돈한 결과라는 것이다. 따라서 민주주의와 자유주의는 분리해야 하며 현대의 민주주의는 다양한 형태로 존재할 수 있다는 것을 받아들여야 한다고 주장한다. 러셀 보바(Russell Bova, 1997)는 선거의 자유와 개인의 자유 사이의 상관관계를 조사한 후, 민주화는 그 자체로서 인간권리의 완벽한 존중을 보장하지 않으며, 극단적인 경우에는 민주적인 선거가 비자유주의적인 결과를 산출한다는 것을 보여주고자 했다(설한 2000, 306).

한편, 전제국은 ‘아시아식 민주주의’의 본질을 자유·평등·인권 등 민주적 가치보다도 정치사회적 안정과 질서 유지에 최우선 순위를 두고, 경제발전을 통해 정치적 정통성을 확보하려는 ‘연성 권위주의’로 본다. 즉 아시아적 민주주의란 가부장적·공동체주의적 유교문화 전통에 자본주의적 시장원리를 결합시킨 ‘아시아식 개발독재 체제’의 다른 표현에 불과하다는 것이다(전제국 1999, 49).

‘아시아적 가치’논쟁의 중심에는 서구의 보편주의 인권 개념과 아시아의 특수주의 인권 개념이 존재한다. 서구의 자유주의적 인권은 ‘인민의 자연권’으로서 국가의 요구와 이해관계보다 도덕적으로 우월하고 상위에 있다. 따라서 국가는 인민들이 인권을 효과적으로 누릴 수 있도록 하는 한에서 정당화될 수 있다는 것이다(Donnely 1989, 104-6; 정영선 1999, 124). 한편 아시아적 가치론자들에 따르면, 개별국가는 국제적 인권 기준을 각 나라의 역사, 문화, 정치제도, 그리고 경제발전 수준에 따라 재해석되어야 된다고 주장한다. 그리고 경제문제의 해결이 인권 문제를 비롯한 민주주의 제반 요소보다는 선행이 되어야 하며, 개개인의 자유는 전체 사회의 안정과 질서를 위해서 희생되어질 수 있다고 본다(정영선 1999, 122).

1948년 유엔에서 채택된 『세계인권선언』은 “모든 사람이 성별과 피부색, 신념, 종교 등의 특징에 관계없이 자유롭고 평등하다”는 보편적인 가치에 관한 최초의 국제적 합의이다. 그러나 이를 명분으로 한 미국과 서구의 인권정책과 이를 기초로 하는 인권외교는 국가의 주권에 대한 침해로 받아들여지기도 했다. 이에 대한 아시아적 견해로서 나타난 것이 1993년 『방콕인권선언』이다(설한 2000, 301). 아시아적 가치론은 서구의 인권 개념에 강한 유보를 붙이지만, 서구의 주권개념은 무제약적으로 수용한다. 즉 성가신 인권존중 요구를 물리치는 만능의 부적으로서 주권을 신성화하고 있다(이노우에

타쯔오 1997, 125). 이노우에는 국제관계에 있어서의 주권국가의 대등하고 독립된 지위는 인권 향유 주체인 개인들의 평등과 자율성의 개념적 투영으로 본다. 주권국가의 윤리적 존재이유를 부여하는 이념이야말로 바로 인권이지만, 현실에서 주권국가는 인권의 잠재적 침범자임과 동시에, 그 강력한 보호자로서도 등장했다는 것이다(이노우에 타쯔오 1997, 126-8).

한편, 개별 사회가 가지고 있는 특수한 문화 전통은 산업화의 진전과 사회적 이동의 증가에 따라 점차 변할 수밖에 없는 현상이다. 이는 서구와 아시아의 문화적 차이도 절대적 본질의 문제가 아니라 상대적 정도의 차이에 불과한 것으로 볼 수 있다. 따라서 서구 물질문명의 영향을 받아 가속화되고 있는 산업화와 도시화에 따라 전통적인 질서가 재편되고 있는 동아시아에서 전통적인 공동체 중심주의만을 고집하는 것은 현실감각이 떨어진 것으로 보기도 한다(Kim, Dae Jung 1994; 박사명 1999). 더불어 경제발전이 인권신장으로 연결된다는 경험적 증거도 빈약하다. 일례로 경제발전 수준이 동아시아와 비슷한 수준이거나 그보다 더 열확한 상황인 코스타리카, 자메이카, 베네주엘라 등이 인권지수에 있어서 동아시아 여러 나라들보다 훨씬 앞서고 있다<sup>3)</sup> (정영선 1999, 132).

#### 4) 아세안 지역의 비자유민주주의(illiberal democracy)

‘아시아적 가치’의 발상지이기도 한 아세안 지역에서는 많은 국가들이 서구의 자유민주주의(liberal democracy)에 대해 비판과 더불어 나름의 대안으로 ‘아시아식 민주주의’를 제시하고 있다. ‘비자유민주주의’의 성격을 가진 아시아식 민주주의의 본질은 경쟁적 정당정치 대신에 ‘합의에 의한 정치’와 ‘좋은 정부’를 실현하여, 우선 ‘질서정연한 사회’부터 창출하고, 그 다음에 질서와 안정을 유지하는 범위 내에서 개인이 자유를 향유하도록 해야 한다는 것이다(전형준 2022, 252). 비자유민주주의는 자유선거와 같은 민주주의의 형식적 제도는 실행되고 있지만, 자유주의가 요구하는 인권 및 사적인 영역은 여전히 제대로 보장되지 않고 있는 체제를 의미한다(Huntington 1991). 이러한 비자유민주주의 체제는 ‘아시아적 가치’ 논쟁이 일어나기 이전에 아세안 지역에서 다양한 형태로 나타났으며, 현재까지 지속되고 있다.

- 인도네시아 - 1959년 제3세계주의를 주도했던 인도네시아의 수카르노 대통령은 정파 간 갈등이 고조되고 있던 시점에서 1945년 헌법으로의 회귀를 일방적으로 선언하고 자유주의적 무정부성을 극복한다는 명분하에 가족체제에 기반한 ‘교도민주주의(Demokrasi Terpimpin)’를 선언했다(박은홍 2010, 164). 수카르노의 ‘제3세계주의’가 ‘아시아적 가치론’과 공통된 인식지대를 보여주면서 탈식민주의와 식민주의가 공존하는 혼종성(hybridity)을 내재하고 있었던 것이다(박은홍 2010, 182).
- 말레이시아 - 마하티르 총리의 ‘아시아적 가치’는 단순히 독재정치의 정당화가 아니라 말레이시아의 고유한 역사적 경험, 경제구조, 사회문화적 특성을 종합적으로 고려한 결과로서 제시된 대단히 복잡한 정치적 고려의 산물로서 말레이시아 국가발전 및 민족통합을 위한 이념이며 발전전략이라 할 수 있다(이경찬 2014, 156).
- 태국 - 일찍이 태국의 싸릿 군사정부(Sarit Thanarat, 1957-63)는 ‘타이-스타일 민주주의’를 내세워 왕실을 중심으로 한 가부장적 통치체제를 정당화했다. 민중 기반의 탁신 총리를 몰아낸 태국 군부의 2014년 쿠데타와 이후 친왕실 세력이 주도한 정치체제 개혁 과정에서도 서구의 자유민주주의

3) 휴메나(Charles Humana)의 1992년 연구에 따르면, 이들 나라의 인권지수는 각각 90%, 72%, 75%로서 싱가포르(60%), 말레이시아(61%), 태국(62%)보다 앞서는 것으로 나타난다(Humana, 1992).

이념과는 다른 태국식 엘리트 주도 민주주의 체제의 형태를 드러냈다(Thompson 2015, 880-3)

### 3. 2022 필리핀 대선 결과

2022년 5월 필리핀 대선에서 승리한 봉봉 마르코스(Ferdinand ‘Bongbong’Romualdez Marcos Jr.)는 다음 아닌 1986년 당시 대통령이었던 페르디난드 마르코스의 유일한 아들이다. 그는 선거 캠페인을 통해 마르코스 독재정권 시대에 누렸던 ‘필리핀의 영광’을 되찾겠다고 선전하고 있다. 그의 경쟁자였던 레니 로브레도(Leni Robredo)는 1986년 독재자 마르코스의 상대 후보였던 코리 아키노 여사와 마찬가지로 남편의 정치적 명성과 예기치 않은 죽음이 남긴 정치적 유산으로 정계에 입문했다. 비록 상징색은 노란색에서 핑크색으로 바뀌었지만, 지지자들은 1986년 독재자 마르코스에 대항했던 바로 그 민주화 세력을 대변한다. 두 후보의 대결은 필리핀의 민주화를 촉발시킨 1986년 임시 대선(snap election)과 여러모로 대비되었다(김동엽 2022a).

1986년 임시 대선은 독재자 마르코스의 승리로 공표되었지만, 이에 불복한 시민들의 피플파워(People Power)를 통해 독재정권이 붕괴되는 결과를 낳았다. 그러나 2020년 대선 결과는 봉봉 마르코스의 압도적 승리였다. 마르코스는 유효 투표수의 58.77%를 득표하여 2위를 차지한 로브레도 후보의 27.94%보다 두 배가 넘는 득표율 차이로 승리했다. 마르코스 주니어의 승리 요인으로는 여러 가지가 언급되고 있다. 무엇보다도 현직 대통령으로서 임기 말까지 높은 국민적 지지도를 누렸던 두테르테(Rodrigo Duterte) 대통령 가문과의 연합이 가장 중요한 요인으로 꼽힌다. 이번 대선에서 부통령에 출마한 두테르테의 딸 사라 두테르테(Sara Zimmerman Duterte-Carpio)는 마르코스보다 높은 61.53%의 득표율로 당선되었다.

동시 선거로 치러진 총선에서도 마르코스-두테르테 진영이 상하원 선거 모두에서 압도적인 승리를 거두었다. 마르코스 대통령은 마음만 먹으면 의회를 동원하여 헌법 개정을 포함한 어떠한 정치적 결단도 실행에 옮길 수 있게 되었다. 마르코스라는 이름 자체가 내포하고 있는 독재와 부패의 이미지는 필리핀 민주주의의 후퇴와 측근 중심의 부패한 정부 등장을 우려하는 목소리를 내고 있다. 그럼에도 불구하고 필리핀 국민의 다수는 독재적 성향을 더실히 드러낸 두테르테 대통령에 이어서, 또 다른 독재자의 이미지로 대변되는 마르코스를 대통령으로 선택했다.






#### PRESIDENTIAL RACE

Official results based on 171 of 173 certificates of canvass as of May 25, 2022 3:28 PM.

Rank	Candidates	Votes	Percent
1	 <b>MARCOS BONGBONG (FPF)</b>	31,629,783	58.77%
2	 <b>ROBREDO LENI (MD)</b>	15,035,773	27.94%
3	 <b>PACQUIAO MANNY PACMAN (PROMDI)</b>	3,663,113	6.81%
4	 <b>DOMAGOSO ISKO MORENO (AKSYON)</b>	1,933,909	3.59%
5	 <b>LACSON PING (PDR)</b>	892,375	1.66%

#### VICE PRESIDENTIAL RACE

Official results based on 171 of 173 certificates of canvass as of May 25, 2022 3:28 PM.

Rank	Candidates	Votes	Percent
1	 <b>DUTERTE SARA (LAKAS)</b>	32,208,417	61.53%
2	 <b>PANGILINAN KIKO (LP)</b>	9,329,207	17.82%
3	 <b>SOTTO VICENTE TITO (NPC)</b>	8,251,267	15.76%
4	 <b>ONG DOC WILLIE (AKSYON)</b>	1,878,531	3.59%
5	 <b>ATIENZA LITO (PROMDI)</b>	270,381	0.52%

=> 선거 과정과 결과에 대한 논의와 ‘아시아적 가치’의 관점에서의 분석은 진행 중임.



제3부 분과회의 5

---

학문후속세대 패널

---



# 베트남 애국주의 교육: 개편된 2018년 시민교육(Giáo dục công dân) 과정을 중심으로

윤선민(서울대 인류학과 석사과정)

## 연구 배경

최근 베트남 정부는 '국제 사회의 일원으로 확고하게 자리잡고 사회주의적 이념 아래의 시장 경제 원칙에 따른 산업화, 근대화'라는 목표 아래, 약 10년 이상 유지되어온 교과과정의 전면적인 개편을 실시하였다(베트남 교육부, 2018). 이러한 교과과정의 개편과 함께 시민교육(Giáo dục công dân) 체계도 전면 개정했다는 점에서 해당 정책의 구체적 내용을 분석할 필요가 있다. 이러한 연구 목표 하에, 본고는 베트남 교과과정 중 시민교육을 중심으로 애국주의 교육의 실태를 파악함으로써 베트남 애국주의 교육에서 사회주의 이데올로기와 전지구화의 흐름이 어떠한 방식으로 표현되며 때로 상호 모순적인 면을 나타내는지 검토하고자 한다. 특히, 전지구화에 따른 다양한 사회적 변화가 베트남의 공식 이데올로기 재생산의 중요한 축인 애국주의적 주체 형성에 미치는 영향을 분석한다. 보다 구체적으로, 연구자는 학교에서 작동하는 애국주의의 핵심이자 근본적인 기제인 정규 애국주의 교육과정인 시민교육을 검토한다. 이를 바탕으로 베트남 정부가 규정한 전지구화 시대의 애국주의 인재상과 전반적인 교육체계 속의 애국주의 교육 방향성을 살펴본다. 특히, 베트남 온라인 기사와 학내 커뮤니티에 게시된 댓글과 교사, 학생들을 대상으로 한 반구조적 면담을 통해 애국주의 교육과 인재 개발 목표의 실질적 의미와 효과를 분석한다.<sup>1</sup>

베트남은 사회주의 정치체제를 유지한 채 식민주의 역사와 전쟁의 기억을 동원하는 동시에, 글로벌 자본주의 경제체제와 신자유주의 원칙을 적극 수용하고 있다. 이때, 신자유주의의 수용과 확산은 서양 식민주의에 대한 반식민주의와 사회주의로부터 확보된 식민통치로부터의 해방, 국가재건의 정당성 확보를 넘어서, 사회주의 국가의 자본주의적 경제적 전환 과정에서 사회 구성원간의 능력주의, 개인주의적 실천이 강조되는 것을 의미한다. 즉, 베트남에서 “시민교육”이 이루어지는 현장은 반식민주의와 사회주의 전통이 혼재하는 역사적 상황과 전지구적 경쟁과정에서의 생존이라는 현재 상황이 뒤얽히고, 이러한 과정에 모순과 갈등이 드러나기도 하는 공간이다. 여기서 시민교육이란 모범적인 사회 구성원으로서 갖춰야 할 태도와 가치를 교육하는 과목이며, 기본적으로 사회주의 이데올로기와 애국심 함양에 기반을 두고 있다. 그러나 추상적인 사회주의 이데올로기에 기초한 기존의 시민교육 내용은 그동안 실제 사회 또는 가정의 변화와 동떨어져 있었다(Pham, 2012). 특히, 전지구화는 베트남 국내의 사회적 변화를 일으켰으며 사회 곳곳의 다양한 현상과 사건은 더 이상 폐쇄적인 사회주의 이데올로기나 애국주의로 설명이 불가능하다. 전지구화 과정에 놓인 베트남 사회는 다양한 이념의 복잡한 상호작용이 일어나는 곳이며, 여기서 생활하는 베트남인은 일상의 실천을 통해 다양한 가치와 이념을 수용한다. 이에 따라 최근의 시민교육은 지배 이데올로기를 보다 더 효과적으로 재생산하기 위해 사회적 변화와 추이를 적극 고려해야 하는 과제에 당면하였다. 따라서, 이를 둘러싼 애국주의 교육 현장은 전지구화가 이데올로기 재생산 과정에 미치는 영향을 파악하는 데에 적합한 장소가 된다.

학교에서 이루어진 애국주의 교육과 시민 주체 형성에 대한 분석은 주로 중국에 대한 것이 대부분이다(Willis, 2020; Woronov, 2007). 이 중 윌리스(Willis, 2020)와 워로노프(Woronov, 2007)의 연구는 근대 사회의 소비주의, 개발주의 등의 전지구화의 흐름과 민족주의의 결합이 교육현장 뿐만 아니라 사회에서 시민 주체 형성에 결정적 역할을 했다는 점을 강조하였다(Willis, 2020: 188; Woronov, 2007: 666-667). 특히 윌리스(Willis, 2020)는 중국의 대학입시 제도인 가오카오(高考)와 학교에서 작동하는 상징적 질서가 개인의 능력획득을 강조하는 신자유주의적 정체성을 형성하는 수단으로 기능하며, 이러한 과정에 소비주의, 도시화 등의 근대적 요소가 미치는 영향을 분석한다(Willis, 2020). 이처럼, 오늘날 학교와 교육제도는 학생들을 사회의 지배 이데올로기와 애국주의를 실천하는 주체로 호명하는 중요한 기제이다.

호프만(Hoffman, 2010)은 개인이 교육과 훈련을 통해 자신의 능력을 발견하여 다양한 기회와 가능성을 획득하면서 취하는 근대적 선택과 국가 주도의 인적자본 개발 정책의 연관성을 파헤친다. 그리고 이러한 국가

<sup>1</sup> 아직 전학년에도 도입되지 않아 교육의 대상인 학생들이 새로운 교육과정을 경험해보지 못한 현재 시점에서 학생들의 의견을 판단하기에는 이르다. 그러나 현재까지 발표된 전학년 전반적인 개편 방향, 새로운 교육과정 구조에 대한 다양한 의견을 살펴보고자 한다.

주도의 신자유주의적 주체성 형성 과정에 기존의 사회주의 이데올로기가 용이하게 작용한다고 주장한다 (Hoffman, 2010: 82-84). 호프만 (Hoffman, 2010)이 분석한 중국의 사례는, 베트남 정부가 5 년에 걸쳐 개정한 교육과정에 사회주의와 신자유주의의 결합을 체계화한 방식과 사회주의 이데올로기가 구체적으로 어떤 방식으로 용이하게 작용했는지를 분석하는데 중요한 시사점을 제공한다. 베트남의 경우, 개혁개방 이후의 교육과정은 빠른 경제성장과 더불어 베트남이 국제 사회의 일원으로 자리잡는 과정에 걸맞는 인재를 양성하는 것을 목표로 한다. 따라서 베트남의 애국주의 교육과 전지구화 과정이 뒤섞이는 구체적인 과정을 분석하는 좋은 지점이 된다.

### 2018 년 교육과정 개편의 목표와 새로운 시민교육

1945 년 이후, 베트남 교육은 2018 년 개편<sup>2</sup>을 포함해 총 다섯 차례의 개편을 거쳤다. 네 차례의 개혁 모두 국내의 역사적 사건으로 인한 사회의 전반적인 제도적 변화의 필요성에 의해 시행되었다. 첫 번째 개혁은 1945 년 베트남 8 월 항쟁 승리에 따른 전쟁 이후의 국가 재건에 목표를 두었다. 1956 년 두 번째 개혁은 지역에 따라 분화되기는 하였지만 기존의 교과목 체계에 다시 발발한 전쟁 상황을 적극 반영하였다.<sup>3</sup> 1979 년에 시행된 세 번째 개혁은 1975 년 통일 이후 '사회주의 국가 재건에 필요한 노동자 양성'이라는 국가 과제의 일환이었다. 네 번째 개혁은 2006 년에 산업화와 근대화라는 국가 슬로건과 선진국가의 교육수준을 따라잡고자 하는 목표하에 이루어졌으며, 이때 최초로 베트남 교육과정의 전체 교과서가 체계적으로 편찬되었다. 마지막으로 가장 최근의 다섯 번째 교과과정 개편은 2016 년부터 '보통 교육 개편 프로젝트' (Dự án Hỗ trợ đổi mới Giáo dục Phổ thông)라는 이름으로 지속가능한 발전과 교육 개혁의 전지구적인 추세를 따라잡기 위해 추진되었으며<sup>4</sup>, 2020-2021 학년도부터 1 학년을 시작으로 전학년에 점차적으로 도입되고 있다.<sup>5</sup> 이처럼, 그동안의 베트남 교육과정은 베트남 전쟁, 통일 역사, 사회주의 이데올로기와 이에 기초한 경제적 발전의 방향성을 적극 반영해 왔다 (Nguyễn, 2005).

이러한 맥락의 연장선상에서, 2018 년 교육과정 개편의 목표는 '기본 교육과정의 질과 효율적인 면에서의 전면적인 개편과 지식, 인품, 직업 교육의 통합; 지식 전달 위주의 교육에서 지식, 인품, 능력, 도덕, 체력 등을 포함한 총체적 교육으로의 전환; 학생 개인의 잠재력을 발휘할 수 있는 교육 환경 조성'에 있다. 이러한 목표 하에 2018 년 개편은 '현행 교과과정과 교과서 체계의 성과 계승 및 전지구적 추세에 부합한 베트남 문화의 아름다운 전통 가치 보존; 학생의 품성과 능력 향상을 위한 수업, 시험, 평가, 교육 체계에 대한 평가 방식에 대한 전면적인 개편; 과중한 학업 부담 해소; 생활에 밀착된 실습 강화'라는 구체적인 과제를 설정하였다.

이처럼, 2018 년 개편의 핵심은 베트남의 전통문화를 보존하고 전지구화 흐름을 적극적으로 반영하여 사회경제적 발전을 도모하는 데에 있다. 이는 15 년만에 개정된 2019 년 교육법 제 2 조에서도 드러난다. 첫째, 이전과 달리 '애국심을 가진 베트남인' (con người Việt Nam có lòng yêu nước) 양성이란 목표가 명시되어있다. 이러한 목표는 '학생 개인의 잠재된 능력, 창의력' (tiềm năng, khả năng sáng tạo của mỗi cá nhân) 중심의 '인적 자본 개발, 인재 양성' (phát triển nguồn nhân lực, bồi dưỡng nhân tài)이라는 계획과 밀접하게 연결되어있다. 이때, 아름다운 전통문화 보존은 애국심을 바탕으로 이루어지며 창의력은 경제적 발전과 개인의 경쟁력에 필수 요소가 된다 (Florida, 2002: 5). 즉, 베트남 공교육은 경쟁력 있는 인재이자 애국심을 가진 베트남인 양성에 목표를 두고 있으며 이는 사회경제적 발전과 국제 사회의 일원이 되고자 하는 궁극적인 국가 과제에 매우 중요한 요소이다.

2005 년, 2019 년 교육목표

2005 년	교육의 목표는 도덕, 지식, 건강, 미적 감각, 직업을 가진 베트남인으로서 민족 해방, 사회주의 이데올로기에 충성하는 인재로 양성하는 것이며; 국가 발전과 수호에 필요한 시민으로서 갖추어야 할 인성, 품성, 능력을 함양하는 것이다.
--------	---

<sup>2</sup> 새로운 교육과정이 국회에서 2018년에 통과되어 '2018년 개편' 또는 '2018년 교육과정'으로 불리고 있다.

<sup>3</sup> 북부는 사회주의 체제를 공고히 하며, 남부는 국가 통일에 목표를 두었다.

<sup>4</sup> 2018년 개편 예산은 총 8천만 달러이며 그 중 7천7백만 달러는 세계은행의 ODA 개발원조를 받았다.

<sup>5</sup> 2, 6학년은 2021-2022학년도에 도입되었으며, 3, 7,10학년은 2022-2023학년도, 4, 8, 11학년은 2023-2024학년도, 그리고 마지막으로 5, 9, 12학년은 2024-2025학년도에 도입될 예정이다.

2019 년	교육의 목표는 도덕, 지식, 문화, 건강, 미적 감각, 직업; 시민 인성, 능력과 의식; 애국심, 민족 정신, 민족 해방, 사회주의 이데올로기에 대한 충성심을 가진 베트남인을 양성하며, 개인의 잠재력과 창의력을 발휘할 수 있도록 하며; 국가 발전, 수호와 국제 사회의 일원이 되기 위해 국민 지적 수준을 높이고 인적 자본 개발과 인재 양성에 있다.
--------	--

(출처 : 베트남 교육법 38/2005/QH11, 43/2019/QH14 을 토대로 필자 작성)

새로운 시민교육의 목표는 ‘자기개발, 전지구화와 새로운 산업혁명 시대에서의 법치 국가, 사회주의 기반의 시장 경제 개발 과제에 필요한 애국심, 박애, 성실, 진실함, 책임감; 베트남 시민으로서 갖추어야 할 자질, 특히 행동조절 능력, 자기개발 능력, 경제사회 활동에 대한 이해능력, 국가 과제에 참여하고 기여할 수 있는 능력’을 발전시키는 데에 있다. 이러한 교과 목표에 따라 학급별 시민교육 명칭과 필수과목 지정 여부도 바뀌었다. 이전 시기, 초등학교의 경우 도덕 (Đạo đức) 과목, 중등학교의 경우 시민교육 (Giáo dục công dân) 교과목으로 분류되었다. 개편 이후, 초등학교와 중학교의 시민교육 명칭은 그대로 유지되었으나 고등학교 시민교육 명칭은 경제, 법률 교육 (Giáo dục kinh tế, pháp luật)으로 바뀌며 선택과목으로 전환되었다. 이는 초등학교와 중학교 학급을 기본 교육 과정으로, 고등학교를 진로 교육 과정으로 분류한 새로운 학급별 교과체계를 반영한다. 즉, 필수 교육내용을 초등학교와 중학교에 압축적으로 배치하며, 고등학교에서는 관련 분야로의 진로를 택한 학생들만 시민교육을 선택하여 노동현장과 사회와 직접적으로 연결된 지식을 습득하고 필요한 능력을 훈련할 수 있도록 바뀌었다.

2018 년 학급별 시민교육 목표

초 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자신, 타인, 자신의 일, 공동체, 조국, 인류, 그리고 자연 환경과의 관계 속에서 연령에 따라 도덕적 행위, 적절한 행위의 기준과 이의 실천에 대한 이해; 자존감, 자신감; 가족, 고향, 조국에 대한 사랑인 긍정적인 사랑과 행동; 사람에 대한 사랑과 존중; 선하고 옳은 것을 지향하고 악하고 나쁜 것을 지양하는 태도; 학업과 노동에서의 성실함; 정직함; 자신의 행동과 태도에 대한 책임감</li> <li>- 자신의 감정, 태도, 행동을 인식하고 조절할 수 있는 능력, 가족, 고향, 조국에 대한 관심과 이해, 개인적 계획을 세우고 실천하는 능력, 학업과 생활에 필요한 습관과 기본적인 질서 훈련</li> </ul>
중 학 교	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기본적인 도덕적, 법률적 규범의 가치와 의미에 대한 이해; 가족, 고향, 민족에 대한 자부심; 타인에 대한 존중, 관용, 관심, 배려; 자기 주도의 적극적인 학습과 노동; 생활 속 현상과 사건에 대한 명확하고 올바른 태도; 자신, 가족, 학교, 사회, 일과 생활 환경에 대한 책임감</li> <li>- 도덕, 생활능력, 경제, 법률에 대한 기본적인 지식; 자신과 타인의 태도와 행위 판단 능력; 도덕적, 법률적 규범에 따른 자기조절능력 훈련 및 주변 사람을 위한 조언, 도움; 목적 달성, 계획 실천 능력, 자기개발; 주변인과 조화로운 관계 형성 및 유지, 변화하는 사회에 적응하고 생활 속 개인과 공동체의 문제를 문화적 가치, 도덕적 규범, 공동체 규칙, 법률과 나이에 알맞게 해결할 수 있는 능력</li> </ul>
고 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 민족의 도덕적 가치와 국가, 당의 시대적인 발전 과제와 시민의 기본적인 권리 및 의무에 대한 법률에 대한 이해, 애정과 신뢰를 다지며; 개인 능력에 기초하여 자기주도 학습과 노동에 참여하며; 당의 과제, 정부의 법률 실천에 대한 시민의 의무를 다하여 조국 수호와 발전에 기여하며; 법률에 따라 조직과 개인의 의무를 존중하며; 옳은 것에 대해 이해하고 이에 따라 행동하여 옳은 가치를 위한 투쟁 자세, 사회의 부정적인 행동과 현상을 막을 수 있는 태도 등 중학교 과정에서 훈련한 인품의 지속적 발전</li> <li>- 개인과 타인의 태도와 행동을 분석하고 판단할 수 있으며; 도덕적, 법률적 규범에 적합한 행동을 할 수 있도록 주변인에게 조언과 도움을 줄 수 있으며; 개인적 발전을 위한 계획을 세우고 실천하고 이를 위해 학습, 훈련을 하며; 경제, 법률에 대한 기본적인 지식을 가지고; 학습한 지식을 활용하여 생활 속 실제 현상, 문제, 상황을 분석, 판단, 해결할 수 있으며; 사회경제적 생활 속 시민의 역할을 다하기 위해 연령에 맞는 활동에 참여할 수 있는 능력을 가지며; 조국 발전 및 수호와 국제사회 참여라는 과제를 위해 학습, 노동할 수 있는 생활 능력, 의지와 시민의 권리, 의무와 책임을 다할 수 있는 능력 등의 중학교 과정에서 학습한 능력의 지속적 발전</li> </ul>

(출처 : 32/2018/TT-BGDĐT 개편된 시민교육 교과과정을 토대로 필자 작성)

기존의 교과목표와 비교했을 때, 초등학교 교과목표는 감정 훈련에 대한 강조, 조국과 고향에 대한 애정과 관심, 그리고 개인 삶에 대한 계획 실천 능력에 대한 강조에서 가장 큰 변화를 보인다. 새로운 중고등학교 교육목표는 변화한 사회적 맥락을 반영하며 노동현장을 교육현장과 더 긴밀히 연결시키고 있다. 사회에 대한 비판적인 시각, 사회적 문제 해결 의지와 능력 함양뿐만 아니라 노동에 대한 학생-시민의 역할과 책임 등에 대한 내용이 새로 포함되었다.

학년별 시민교육 과정의 구성과 전개도 바뀌었다. 기존 시민교육 과정은 다섯 가지 영역, 즉 자신과의 관계 (Quan hệ với bản thân), 타인과의 관계 (Quan hệ với người khác), 직업과의 관계 (Quan hệ với công việc), 공동체, 조국, 인류와의 관계 (Quan hệ với cộng đồng, đất nước, nhân loại), 자연환경과의 관계 (Quan hệ với môi trường tự nhiên)로 전개되었다. 학생의 윤리관은 자신에서 사회, 그리고 세계로 점차 확장되며, 이러한 관계 속에서 개인의 위치와 역할이 결정된다. 이때, 애국주의 교육은 각 영역의 하부주제로 분산되어서 다루어졌다.

한편, 새로운 초등학교와 중학교 시민교육과정은 네 가지 영역 (도덕 교육 (Giáo dục đạo đức), 생활 교육 (Giáo dục lối sống), 경제교육 (Giáo dục kinh tế), 법률 교육 (Giáo dục pháp luật))으로, 고등학교는 두 가지 영역 경제교육 (Giáo dục kinh tế)과 법률교육 (Giáo dục pháp luật)으로 나뉜다. 즉, 분야 및 주제별 교육 중심으로 시민의 역할을 구성하는 원리와 방식이 달라졌다. 특히, ‘애국심’ (Yêu nước)을 도덕 교육 영역의 단독 주제로 구성하며 초등학교, 중학교 교육과정에서 가장 첫 수업으로 편성한 점은 애국주의 교육 강화라는 개편의 강력한 동기와 목표를 드러낸다.

2018년 시민교육과정 구조

	도덕 교육	생활 교육	경제 교육	법률 교육
주제	애국심	자아 인식, 자기관리	경제 체제	법률 행위 기준
	인도주의	자기 보호	정부의 경제적 역할	시민의 권리와 의무
	성실		생산, 경영 활동	정치와 법률 체제
	정직		소비 생활	
	책임감			

(출처 : 32/2018/TT-BGDĐT 개편된 시민교육 교과과정을 토대로 필자 작성)

### 정서 교육 체계화를 통한 애국심 함양

새로운 과정에서 가장 눈에 띄는 변화 중 하나는 정서교육의 체계화이다. 아피아 (2003)에 따르면 애국주의는 국가주의와 달리 이데올로기로서 작동하지 않고 오히려 정서적 작용, 감정의 영역에서 존재한다 (아피아, 2003: 48). 이는 애국주의 교육에 있어 감정과 태도가 중요한 교육내용이자 수단이 되며, 따라서 새로운 교육과정에서 애국심 교육 강화 목적과 의도가 정서에 대한 교육 체계화로 구체화된 것을 이해할 수 있다.

먼저, 애국심이라는 특정 감정에 대한 교육 내용이 추가되었다. 애국심 주제 관련 단원의 제목에는 대부분 ‘사랑’, ‘감사’, ‘자부심’ 등의 감정을 표현하는 단어가 포함되어있다. 초등 시민교육 목표에서 긍정적인 감정과 행동 (những tình cảm và hành vi tích cực: yêu gia đình, quê hương, đất nước)은 가족, 고향, 조국에 대한 사랑으로 정의된다. 즉, 시민이 마땅히 지향해야할 도덕적 정서는 가족, 고향, 조국에 대한 사랑이다. 가족애와 이를 지향하는 태도의 중요성을 강조한다는 점에서 기존의 애국심 함양 교육 방식과 차이를 보인다. 기존의 가족 관련 여섯 개의 단원은 주로 가족, 고향, 조국에 대한 애정을 표현하는 행동 규범을 가족 내의 위계 관계 중심으로 가르쳤다. 즉, 가족 구성원 관계 속에서 나의 위치와 역할을 바탕으로 행동규범을 설정했다. 새로운 초등학교 시민교육에서는 가족, 조국에 대한 사랑 자체가 행동의 기초가 된다. 또한, 추상적으로 묘사된 고향에 대한 사랑은 개편된 초등학교 과정에서 구체적인 장소와 그곳의 사람들에 대한 애정으로 설명된다. 따라서, 애국심을 실천하는데 애국심이 중요한 근간이 되어야 한다.

중학교의 애국심 주제에서는 가족, 고향, 조국에 대한 자부심 관련 내용이 주를 이룬다. 가족, 고향, 조국의 아름다운 전통 지키기 실천사항을 자부심, 자긍심이라는 구체적인 감정과 연결시켰다. 고등학교에서는 가족의 근간이 되는 이성애와 혼인에 대해 다룬다. ‘사랑, 혼인, 가족’ (Tình yêu, hôn nhân, gia đình)이라는 특별

교육 주제로 기존에 이성애와 혼인을 각각 분리해서 다룬 내용을 통합시켰다. 한편, 기존 내용은 이성애와 혼인에 대한 잘못된 관념을 직접적으로 지적하였다. 그러나 개편된 과정에는 비록 직접적으로 명시되어있지 않지만 여전히 ‘이성 관계에서 피해야할 점’으로 표현되었다. 베트남 도덕성은 ‘화목한 가족’을 중심으로 형성되는 것이며, 이전부터 교육현장에서는 학생 개개인의 생물학적 재생산 능력과 책임을 강조해왔다 (Rydstrom, 2003). 이처럼 정서 교육 영역은 베트남 사회내의 다양한 감정의 형태 존중과 관련된 사회적 분위기를 수용하고 있지만 베트남의 전통적 가족주의 도덕성에 반하는 문화적 가치는 배척하고 있다.

애국심 주제의 교육 단위

학년	애국심 교육 단위	학년	애국심 교육 단위
1	가족 사랑	6	가족 전통에 대한 자부심
2	나의 고향	7	고향 전통에 대한 자부심
3	나의 조국 베트남 사랑	8	베트남 민족 전통에 대한 자부심
4	노동자에 대한 감사	9	올바른 삶
5	고향과 나라에 공을 세우신 분에 대한 감사		

(출처 : 32/2018/TT-BGDĐT 개편된 시민교육 교과과정을 토대로 필자 작성)

둘째, 감정을 표현하고 조절하는 방법에 대한 내용도 구체화되었다. 초등학교에서 감정과 관련된 내용은 ‘친구들과 즐거움, 슬픔 나누기’, ‘나의 의견 나누기’, 두 단원으로만 한정되어있었다. 이후, 새로운 과정에는 감정을 표현하고 부정적인 감정을 다스리는 방법을 훈련하는 내용이 도입되었다. 초등학교 2 학년 생활교육 영역의 ‘감정 표현하기’ (Thể hiện cảm xúc bản thân) 단원은 분노, 우울, 두려움, 열등감, 절망감 등의 부정적인 감정을 억제하는 능력을 가르치고 있다. 중학교에서는 정신적 압박감과 스트레스를 다스리는 훈련 내용 (Úng phó với tâm lí căng thẳng)이 처음 도입되었다.

부정적인 감정을 다스릴 수 있는 능력을 훈련하는 내용은 현대사회에서 시민의 역할을 다하는 데 있어서 초래되는 압박감과 스트레스라는 감정 상태가 부정적인 요소로 작용하는 현상을 반영한다. 베트남 정부가 자본주의적 산업화를 전면 도입하면서 베트남 사회에서 심리적 압박감과 여기서 비롯된 여러 스트레스성 감정상태가 증가하였고, 이러한 부정적 감정상태의 증가는 감정영역에 대한 사회적·개인적 관심과 적절한 개입의 필요성을 증폭시켰다. 호쉴드 (Hochschild, 1983)에 따르면 타인이 뺏어갈 수 없는 개인의 고유한 것으로 인식되어온 감정은 산업화 자본주의 사회에서 규격화된다. 이로 인해 산업화 자본주의 사회에서 노동자로 성장하기 위해서 인간은 유아기 때부터 장소와 상황에 따라 감정을 통제하는 방법을 체화한다 (Hochschild, 1983: 198). 즉, 노동자 양성에 감정과 태도에 대한 규율은 중요한 기제로 작용한다. 따라서, 시민교육의 정서교육은 학생들에게 가정, 학교에서 뿐만 아니라 노동자로서의 감정 조절 능력을 훈련시키는데 의의가 있다.

감정과 태도는 단순히 수업시간에 학생들에게 전달되는 것이 아니라 학생-시민 주체와 학교의 다양한 제도로 하여금 실천되고 발현되며, 따라서 감정과 정서를 통해서도 애국심과 도덕성을 판단할 수 있다 (조석환, 2014: 254). 개편된 교육과정에서 애국주의 교육을 감정과 태도의 영역에서 다룬다는 사실은 특정 상황에서의 특정 감정이 도덕성 또는 애국적 의미를 가진다는 사실을 반영한다. 학교 현장의 다양한 시설, 제도가 얼마나 뒷받침할 수 있는지에 대한 의문은 남아있지만, 면담자료는 정서를 언급하고 이에 대한 적절한 개입의 필요성을 언급하는 개편 방향성과 의의에 대해서 대부분 긍정적으로 반응하고 있음을 보여준다.<sup>6</sup>

**시민-노동자 주체: 전지구화 과정의 전통문화 수호자**

새로운 시민교육 과정에서 시민-노동자 주체 양성은 중요한 축을 이루고 있다. 기존의 교육과정은

<sup>6</sup> 물론, 이러한 정서 교육 내용 재편에 대해 몇몇 학생들은 교내 심리상담 등의 실질적인 제도와 시설 마련의 필요성을 언급했다. 예를 들면: “학생의 행실뿐만 아니라 감정, 심리도 중요하게 여겨지는 것 같아 좋지만.. (중략) 심리적 압박감을 극복하는 건 어떻게 가르치는 거예요? 외국처럼 심리상담, 학교폭력 상담실부터 마련해야 된다고 생각해요. 학교에서 자신의 감정을 솔직히 표현하고 어려움이 있으면 도움을 받을 수 있어야죠” -A, 16세-

‘어려움 극복 능력’과 ‘성실함’이라는 기본적인 생활능력과 인품 함양에 초점을 맞추었다. 이는 베트남의 2000년대 정치경제적 상황과 당시 국가재건 목표하의 ‘가난을 극복하기 위해 성실히 일하는 노동자’라는 이상적인 노동자상을 반영한다.

물론 개편된 초등학교 과정에도 애국심에 대한 강조와 더불어 ‘노동자에 대한 감사’(Biết ơn người lao động)라는 제목으로 구성된 단원이 있다. 그러나 새로운 교육과정에서 시민 개인은 보다 더 능동적으로 국가 경제와 노동시장에 참여하는 시민-노동자 주체로 묘사된다. 초등학교와 중학교 과정의 생활능력 영역에서는 개인의 학습과 생활에서 적절한 계획을 세우는 방법을 교육시키는데, 여기서 개인의 선택에 해당하는 영역을 인정하고 있으며, 노동자가 지향해야 하는 모범적 삶으로 목표를 스스로 설정하고 목표 달성을 위한 계획을 세우는 노동자상을 제시하고 있다. 특히, 개인의 선택에 대한 강조는 재정관리능력 영역 속 합리적인 소비, 소득 관리, 지출 계획 등의 세분화된 내용으로 그 비중이 늘어났다. 이러한 변화는 소비주의 사회로 급변하는 베트남 사회에서 적절한 소비문화에 대한 사회적 요구에 대응하는 것이다. 합리적인 소비 생활에 대한 교육은 절약만을 강조한 이전의 교육방식과 달리 국가 경제에 소비가 중요한 동력으로 작용한다는 인식을 반영하며, 시장경제 체제 사회에서 소비를 통한 경제적 역할을 인정한다. 이처럼, 기존 교육과정에서 묘사한 성실한 노동자이자 현명한 소비자로서의 시민의 모습은 국가 경제 발전과정 속 개인의 선택과 역할로 확장된다.

한편, 응웬(Nguyen, 2015)은 베트남 청소년을 서구의 소비 문화와 개인주의를 적극 받아들인 이들로서 기존의 역사적 과정 속에서 문화적 탈구를 일으킨 핵심 행위자이자 사회에서 분리된 집단으로 해석한다(Nguyen, 2015: 17). 따라서, 새로운 교육과정에서 시민-노동자 주체의 선택에 따른 개인과 사회의 발전에 대한 교육을 강조하는 것은, 오늘날 베트남 사회에 만연한 소비주의와 사회주의 이데올로기에 기초한 시민의 역할간의 단절 또는 청소년을 포함한 사회구성원들의 삶과 사회 지배 이데올로기간의 괴리를 최대한 접합시키려는 시도로 해석된다. 시장 경제체제 전환으로 인한 베트남의 사회적 변동과 이러한 변화에 적극적으로 대응하는 정부, 교육현장과 행위자들은 베트남 사회와 시민교육의 맥락에서 신자유주의와 소비주의의 구체적 작동 양상을 보여준다.

또한, 새로운 교육과정은 급변하는 사회에서 필연적으로 나타나는 새로운 가치와 실천을 다루는 동시에 전통문화 보존 관련 내용이 추가되었다. 그동안 다양한 국내 전문가들은 최근 베트남 사회에서 나타나는 도덕적 퇴행 문제의 원인을 빠른 경제적 성장으로 인한 갑작스러운 사회적 변화의 결과로 설명하였고, 이처럼 흔들리는 전통적 도덕적 가치를 바로잡기 위해 시민교육 과정을 개편해야 한다고 주장해 왔다(Bùi, 2019). 자본주의 시장경제 체제 전환으로 인한 전통 문화 훼손문제를 비판적으로 바라보고 전통문화 보존 의식을 강화하는 내용이 추가된 것은 이러한 인식을 반영한다. 예를 들어, 중학교 과정에서 오늘날 베트남 사회는 ‘발전 위해 빠르게 변화하는 사회’로 정의되면서, 이러한 급속한 변화과정에서 전통문화를 보존해야 하는 필요성이 언급되었다. 또한, 고등학교에서는 경제적 발전과 전지구화로 인한 사회문화적 변화와 부작용을 비판하는 두 단원이 추가되었다.

도안(Doan, 2005)은 시민교육 과정에서 전통적 윤리(traditional morality)와 사회주의적 윤리(socialist morality)를 구분하였다. 그는 개혁개방 이후 2000년대 초반에 급변하는 사회 속에서 윤리교육보다 정치교육 내용의 비중이 여전히 크다는 점을 지적하면서, 다만 전지구화 시대에는 추상적인 정치적 사상을 교육하기보다 학생들이 베트남 문화적 가치를 직접적으로 실천할 수 있게끔 변화해야 한다고 주장했다(Doan, 2005: 459-461). 이와 같이 새로운 시민교육은 전통문화 보존의 필요성을 강조하고 있지만 여기서 전통적 윤리나 문화는 사회주의적 윤리와 구분되지 않는다(Doan, 2005: 459-461). 베트남 사회에서 전통적 윤리의 가치는 사회주의 이데올로기를 지탱하는 수단으로 작용하기 때문이다. 시민교육은 전지구적 흐름에 따라 요구되는 자질과 사회를 비판적으로 볼 수 있는 시야를 기르는 동시에 전통문화 보존이라는 문제의식이 곧 시민역할의 핵심이라는 점을 각인시키는 것을 목표로 한다.

한편, 새로운 중고등학교 시민교육의 몇몇 교육 단원은 빠르게 변하는 사회에 적응하기 위해 필요한 기준과 능력을 기준으로 구성되어 있는데, 이는 각각 ‘객관성’(Khách quan), ‘공정성’(Công bằng), ‘변화 적응’(Thích ứng với thay đổi)과 ‘지식, 정보 활용’(Tiêu dùng thông minh)의 제목으로 나타나 있다. 베트남 정부는 사회에 만연한 부정부패, 비리 또는 사회적 관계 구조에 기반한 정책 시행, 기업 운영, 문제 해결 관습의 원인을 베트남의 구습에서 찾고, 이를 경제적 성장을 저해하는 요인으로 규정하였다(Nguyễn, 2022). 부정부패에 대한 인식을 제고하여 이를 방지하기 위해, 중학교와 고등학교의 시민교육은 부정부패 관련 법률



위반 행위, 시민과 기업의 경제적 역할, 책임을 가르친다. 또한 창업, 민생 경제, 경제적 안전망, 도덕 경제, 국제경제 참여 등의 단원에서도, 시장경제와 사회 구성원으로서 지니는 책임과 역할에 대해 교육한다.

이처럼, 국가 성장과 국제 사회 참여 등에서 시민 개인의 역할은 주로 경제적 성장과 깊이 연관되어있으며, 전지구화의 맥락에서 이루어지는 베트남의 경제 발전에 기여하는 변화만이 긍정적으로 평가된다. 이에 따라 새로운 교육과정은 사회적 안정에 경제적 요소가 중요한 역할을 한다는 사실을 가르치며, 따라서 경제적 관점으로 사회를 바라보는 시각을 기르는 것에 집중하고 있다.

### 수업 운영 방식 변화에 대한 필요성

새로운 교육과정은 ‘객관성’, ‘공정성’ 등 새로운 시대에 적합한 보다 더 ‘세련된’ 자질과 함께 전지구화와 경제발전과 관련된 다양한 법률, 제도를 통해 전지구화 시대에 학생들이 적극적으로 수용할 수 있도록 변화하였다. 특히 기존의 시민교육은 추상적이며 실생활과 동떨어진 내용으로 구성되어 시민 역할의 실천적 의미를 만들어내지 못했다는 비판을 받아왔다 (Pham, 2012). 학생들에게 있어서 학교의 교육내용과 실제 생활 사이에 존재하는 괴리는 좁혀지지 않았으며, 학생들과 학부모 사이에는 공교육을 시대착오적인 교육과정으로 평가하는 분위기가 만연하였다. 개편된 교과과정은 기존에 학생과 학부모들이 공교육을 바라보는 부정적 시각을 개선하는 것도 목표로 한다.

이로 인해 새로운 고등학교 과정에서 추상적인 철학 이론 단원이 삭제되었다. 이러한 변화에 대해 많은 중고등학생은 온라인 플랫폼을 통해 적극적으로 의견을 개진하였다. 대부분은 기존의 교과과정에서 맑스-레닌 철학, 유물론과 변증법적 이론 등의 방대한 이론을 암기해야하는 부담이 덜어졌다는 점에서 이런 변화를 반가워했다. 개편 이전에도 시민교육 과정에 대한 의견 개진에 적극적이었던 고등학생들은 새로운 교육과정 발표 직후, 각 학교 커뮤니티 게시물에 ‘유물론’, ‘변증법적 이론’ 단원 자체가 삭제되고 시민교육이 선택과목으로 전환된 사실만으로 새로운 시민교육 과정에 대한 긍정적인 태도를 보였다. 이러한 변화는 창업, 주식시장, 기업 운영 등과 관련된 경제 교육 내용의 보강과 함께 이루어졌는데, 학생들은 기존 교육과정보다 실제 사회에 대한 실용적인 지식을 습득할 수 있다는 데에 긍정적 의견을 표현하였다. 이러한 긍정적 반응은 다른 측면에서 실용적 고려를 반영하였다. 2017 년 이후 시민교육 과목이 고등학교 졸업 시험과 대학교입시시험 과목으로 선정되었고, 이를 통해 학생들은 시민교육 과목 성적을 통해 대학교입시 시험에서 더 성공적인 결과를 기대할 수 있었기 때문이다.

물론 이처럼 개편된 시민교육에 대해 긍정적인 반응만 존재하는 것은 아니다. 여러 교사들은 시민교육에 학생 개인 능력 중심의 교육을 강조하는 개편 방향성이 전혀 반영이 되지 않았으며, 따라서 지식과 능력을 일방적으로 습득시키는 것에 머무르고 있다고 비판하였다. 또한 다수의 학생들도 시민교육을 현실과 동떨어진 추상적인 글의 형태로만 배운다는 데 불만을 느끼고 있었다.

*“주식투자 같은 경제교육은 재미있을 것 같아요 선생님이 미리 주신 답안 예시 그대로 외워서 시험 보는 것보다 요즘 우리 베트남도 많이 발전하고 있으니까 사회에 대해서, 그러니까 경제를 배우는 것은 필요한 것 같아요 ‘정부 조직이나 철학 사상’ 같은 것을 선생님이 알려준 그 표현, 그 단어로만 설명하고 글로 배우는데 그런 거 말고 이제 일상생활에 필요한 것을 배워야 된다고 생각해요.” -B, 14 세*

위 의견처럼, 경제관련 교육은 실생활에 필요한 내용으로 간주되었고, 따라서 오로지 암기로 학습과 평가가 이루어져왔던 시민교육을 보다 더 쉽고 효과적으로 습득할 수 있는 과목으로 탈바꿈시켰다고 할 수 있다. 학생들은 기존의 시민교육 수업이 주로 교재 읽기와 교사의 정보 전달형태로만 이루어져, 이로 인해 교육의 내용보다 사전에 배부된 자료 암기로도 높은 시험성적을 얻을 수 있었다고 지적하였다. 이러한 비판점들은 베트남 시민교육이 여전히 추상적인 윤리규범을 중심으로 이루어지고 있으며, 실천규범으로서 효과적으로 전환되지 못하는 현실을 반영한다. 학생들은 시민교육 과정을 체계적으로 재편하여도 교실에서 이루어지는 시민교육 수업의 운영 방식이 개선되지 않으면 실질적 효과가 없을 것이라고 주장하였다.

### 베트남 국민을 위한 시민교육

새로운 교육과정은 54 개 종족으로 구성된 베트남 인구학적 특징을 베트남의 풍부한 전통과 자랑스러운 가치로 부각시키며, 이를 베트남 국민으로서의 책임과 세계시민으로서의 역할에 연결시킨다. 구체적으로

국내에 모든 종족이 조화로운 사회를 이루는 데에는 다른 종족에 대한 존중이 뒷받침되어야 한다는 점을 교육하고 있는데 이러한 존중은 국경 너머 다른 인종, 국적을 가진 이들에 대한 존중으로도 확장된다. 또한, 베트남 국민이자 세계시민으로서 인종차별 철폐 관련 문제에 대해 토론하고 해결책을 모색하는 수업 내용이 도입되었다. 기존에는 특정 사회적 약자, 소수자를 젠더, 연령, 인종 등의 기준으로 구분하여 '장애인 존중', '노약자와 여성에 대한 배려' 등의 단원으로 구성되었다.

또한, 새로운 교육과정은 '나와 다른 사람 존중하기', '인종적 다양성 존중하기' 등의 제목으로 다양한 젠더, 연령, 인종, 문화권, 언어, 배경 등을 포괄함으로써 다양성과 차이 자체에 대한 존중을 교육한다. 즉, 존중 대상의 특징보다 존중, 차별, 다양성 자체에 함축된 의미와 이의 전지구적 현상에 초점을 맞추어 내용을 통합시켰다. 이러한 변화는 전지구화 시대에서 세계시민의 역할 교육이라는 새로운 과제를 풀어나간 결과이다.

그러나 몇몇 교사들은 새로운 교육과정이 다양성 존중, 인종차별철폐 등 문제를 성급하게 다루고 있다고 주장하였다. 대부분의 교사들은 시민교육이 베트남 시민으로서 갖춰야 할 지식, 능력, 태도 습득을 목표로 한다고 보았다.

*“아이들이 인종차별 같은 문제들을 공부한다고 해서 이해할까요?” -C, 중학교 교사, 39 세*

교사들이 인종차별 등 문화적 다양성 존중에 대한 교육 내용 도입을 성급한 조치로 판단하는 반면, 학생들은 다양성 존중에 대한 교육이 여전히 매우 부족하다고 이야기한다.

*“바뀌었다고 해도 그래봤자 12 년 과정 중에 1-2 번 공부하고 마는 거잖아요” -D, 17 세*

교사와 학생의 의견은 전체적인 시민교육과정 내에서도 세계시민으로서 역할 교육 분량이 절대적으로 적고 개편된 시민교육도 다소 배타적인 베트남 국민의 역할을 중점적으로 강조하고 있다는 점을 반영하고 있다. 그럼에도 불구하고 전지구적 흐름을 따라잡기 위해 사회주의 이데올로기에 기초한 전통 문화 보존을 최우선으로 두는 동시에 이러한 전통적 문화가치를 세계시민의 역할 및 도덕성과 연결시킴으로서 애국주의와 세계시민주의를 모두 포괄하려는 베트남 공교육의 새로운 목표이자 시도를 확인할 수 있다.

## 결론

새로운 교육과정은 아직 전면적으로 도입되지 않았으며, 따라서 새로운 시민교육 과정에 대한 학생들의 태도를 분석하는 작업은 다소 이른 감이 있다. 하지만 지금까지 실시된 새로운 시민교육과정에 대한 분석을 통해서도 오늘날 베트남 정부와 교육부가 설정한 전지구화 시대 시민 주체상을 파악할 수 있었다. 2018 년 교육과정 개편과 새로운 시민교육 교과목의 도입은 그 어느 때보다도 애국주의적 시민 주체 양성이라는 목표와 방향성을 적극적으로 반영하였으며, 이와 함께 전지구화라는 사회적 현상과 균형을 이루려는 시도를 드러냈다. 또한 시민교육은 급속한 전지구화의 시기에 시민-노동자 주체가 어떤 자격과 조건을 필요로 하는지, 즉 애국주의적 주체 양성이라는 복잡한 과정을 드러낸다. 베트남 사회가 전지구화 과정 속에 다양한 문화와 이념을 수용하면서, 베트남 사회 지배 이데올로기인 맑스-레닌 철학, 호찌민 사상, 사회주의 등의 추상적인 이념은 한계를 드러냈다. 베트남 교육부의 애국주의적 시민 형성이라는 인적자원 개발 정책은, 기존 사회 지배 이념의 빈틈을 채우기 위해 신자유주의적 원리를 적극적으로 활용한 결과이다. 구체적으로, 이러한 인적자원 개발 정책은 학생 개인의 신체, 정서, 행위에서 애국심을 발양하고, 이러한 애국심의 실천에 대한 교육을 바탕으로 전통문화 보존의 필요성을 강조하였다. 새로운 시민교육은 전통적 윤리와 신자유주의적 윤리의 결합을 토대로 베트남 사회에서 나타나는 전지구화 현상을 진단하고, 소비주의 사회와 전지구화 시대를 살아가는데 필요한 실용적 교육내용을 도입함으로써 학생 개인의 신자유주의적 선택, 경제적 활동과 시민으로서의 역할 범위를 확장하였다.

연구자는 현재까지 발표된 교육과정의 전반적인 개편 방향을 통해, 새로운 과정을 형성하는 기본 구조와 이에 대한 학생과 교사의 의견을 살펴볼 수 있었다. 교육 전문가와 교사들은 베트남 시민을 위한 교육이라는 시민교육의 방향성을 강조하며 다소 배타적인 시민교육을 주장하였다. 이에 비해 학생들은 교육과정을 자신의 성격과 연관시켜 생각하며 교육내용보다 교사들의 수업운영 방식과 교육환경 자체 변화를 언급했다. 이는 새로운 시민교육에 향후 교육현장의 현실을 반영한 구체적인 수업 운영 방식의 변화가 필요하다는 것을 보여준다. 이처럼 새로운 시민교육의 전면적 실시까지 여러 미비점이 존재하며, 이에 따라 구체적인 형태에

불확실함이 존재하기는 하지만, 교육 체계의 전면 개편을 시작으로 한 시민 주체 양성 방식과 전지구화 시대 속 교육현장에서 애국주의 작동원리는 더욱 다양해질 것으로 예상된다.

<참고문헌>

애피아 앤서니 콰미 (2003), “세계시민주의적인 애국주의”, 느스바움, 마사 & 코언, 조슈아 (오인영 역) (2003), 『나라를 사랑한다는 것 : 애국주의와 세계시민주의의 한계 논쟁』, 서울: 삼인

조석환 (2014), 도덕적 정서 교육의 체계화 연구. 서울대학교 윤리교육과 박사과정 학위논문

베트남 교육부 Bộ Giáo dục và Đào Tạo (2006), 16/2006/QĐ-BGDĐT, 신규 보통교육과정 승인 결정서 Quyết định về ban hành chương trình giáo dục phổ thông mới

베트남 교육부 Bộ Giáo dục và Đào Tạo (2018), 32/2018/TT-BGDĐT, 신규 보통교육과정 승인에 관한 통자, Thông tư ban hành chương trình giáo dục phổ thông mới

Doan, Hue Dung. (2005), ‘Moral education or political education in the Vietnamese educational system?’, *Journal of Moral Education*, Vol. 34, No. 4, 451-463

Florida, Richard L. (2002), *The Rise of the Creative Class: And How It’s Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*. New York, NY: Basic Books

Hochschild, A. (2012), *The managed heart: Commercialization of human feeling*. Berkeley: University of California Press.

Hoffman, L. (2010), *Patriotic Professionalism in Urban China: Fostering Talent*, Philadelphia, PA: Temple University Press.

Nguyen, H. (2015), Globalization, Consumerism, and the Emergence of Teens in Contemporary Vietnam. *Journal of Social History*, 49(1), 4-19.

Nguyễn, Quang Kính (2005), *Giáo dục Việt Nam 1945-2005*, Hội Khoa học Kinh tế Việt Nam, Nhà Xuất bản Chính trị Quốc gia

Phạm, Lê Thanh Thảo (2012), “Hứng thú học tập môn Giáo dục công dân của học sinh một số trường trung học phổ thông tại quận 8, thành phố Hồ Chí Minh”, *Luận văn thạc sĩ tâm lý học trường đại học sư phạm thành phố Hồ Chí Minh*

Phùng, Xuân Nhạ (2016), “*Đổi mới căn bản, toàn diện để hoàn thiện một nền giáo dục và đào tạo Việt Nam nhân bản*,” *Tạp chí Cộng sản*, số 885-7/2016

Rydstrom, H. (2003), *Embodying Morality : Growing up in Rural Northern Vietnam*, Honolulu: University of Hawai'i Press.

Willis, P. (2020), *Being Modern in China : A Western Cultural Analysis of Modernity, Tradition and Schooling in China Today* Cambridge, UK ; Medford, MA : Polity.

Woronov, T. (2007), “Performing the Nation: China’s Children as Little Red Pioneers”, *Anthropological Quarterly*, Vol. 80, No.3, 647-672.

<인터넷 자료>

Bùi, Hoài Sơn (2019), Ngăn chặn sự xuống cấp đạo đức trong xã hội: Tiếp cận từ văn hóa, <https://tuyengiao.vn/bao-ve-nen-tang-tu-tuong-cua-dang/ngan-chan-su-xuong-cap-dao-duc-trong-xa-hoi-tiep-can-tu-van-hoa-119445> (검색일: 2022.04.13.)

Nguyễn, Xuân Trường (2022), Thách thức và giải pháp phòng, chống tham nhũng, tiêu cực ở nước ta hiện nay, <https://noichinh.vn/nghien-cuu-trao-doi/202202/thach-thuc-va-giai-phap-phong-chong-tham-nhung-tieu-cuc-o-nuoc-ta-hien-nay-310641> (검색일: 2022. 04. 24)

## 동남아 중소득 국가의 불평등 심화 요인 비교 : 말레이시아와 인도네시아를 중심으로

최서연(숙명여자대학교 글로벌서비스학과 석사과정생)

본 연구는 1980년대 전 세계적으로 가장 가난한 국가로 분류되었던 국가들이 2013년도에는 두 개의 서로 다른 경제적 양상을 띠는 그룹으로 분리, 구분된다는 연구에 기반한다. 이 연구에 따르면 한 그룹은 여전히 저소득의 양상을 보이는 분쟁취약국으로 콩고, 에티오피아, 방글라데시가 그 예시이다. 두 번째 그룹으로는 중국, 인도와 같이 중소득국으로 성장했으나 여전히 고빈곤의 양상을 보이는 국가들이 이에 속한다. 경제협력개발기구 개발원조위원회(Development Assistance Committee) 에서 발표한 공적개발원조(Official Development Assistance) 리스트를 통해서도 다음과 같은 양상을 확인할 수 있다. 1인당 국민소득(Gross National Income)을 기준으로 최빈국, 중저소득국, 고소득국으로 분리하고 있으며, 각 국가의 상황과 수요에 맞는 경제적 원조를 장려한다. 본 연구에서 살펴보고자 하는 유형은 중소득, 고빈곤 국가로 중국, 브라질, 인도, 인도네시아와 같이 소득은 일정 수준 이상으로 증가하였으나 경제 성장과 함께 불평등이 심화된 국가들이다.

비교연구를 연구 방법으로 택한 본 연구의 분석 대상은 인도네시아와 말레이시아다. 비교 대상으로 두 국가를 선택한 이유는 다음과 같다. 먼저 두 국가는 상당한 공통점을 지닌다. 둘 모두 동남아시아에 위치하고 있으며, 각각 말레이시아는 1957년 영국으로부터 인도네시아는 1945년 네덜란드로부터 분리 독립했다. 현재 동남아시아 국가 중 민주주의의 체제를 지닌 국가이며, 특히 다민족 국가라는 공통점을 가진다. 종교 또한 인도네시아와 말레이시아 각각 87%, 60%가 이슬람교민으로 대표적인 아시아의 이슬람 국가로 분류 된다. 이렇게 비슷한 조건을 지닌 두 국가는 Y(결과 : 경제성장에 성공하였지만, 높은 불평 등을 보임)는 같지만 X(원인 : 사회, 경제, 정치적 원인)이 다른 특징을 보인다. 이러한 특징을 토대로 본 연구는 1960년대 이후 두 국가가 경제 성장에도 불구하고 불평등 심화현상을 겪는 이유를 규명한다. 더불어, 두 국가의 사회, 경제, 정치적 요인 중 어떤 요인이 불평등 심화를 견인했는가를 집중적으로 분석한다. 이를 위해서 인도네시아와 말레이시아의 사례를 분석하며, 이는 불평등 정도의 차이를 두 국가의 비교분석과 맥락 대조를 통해 찾는다는 점에서 선행 연구와 차이가 있다. 두 국가는 앞서 설명한 바와 같이 여러 공통점을 지니고, 서로 상이한 불평등 심화 요인을 가진다는 점에서 비교 가능하다.

기존의 중소득, 고빈곤 국가에 대한 연구는 타 중소득, 고빈곤 국가에 비해 정치적 영향력 및 막대한 인적 자원을 가지고 있는 중국과 인도와 같은 국가들 중심으로 연구가 진행 되었다는 문제점이 존재한다. 아시아(특히 동남아시아)는 아프리카 다음으로 높은 불평등을 보이고 있는 대륙으로, 불평등에 대한 사례 연구가 보다 폭넓게 이루어져야 한다. 또한, 이들의 불평등 해소와 지속 가능한 성장을 위해서는 일반화된 제언이 아닌 동남아 국가들만의 맥락과 경험에 의거한 불평등 해소를 위한 원조 및 해결방안 제시가 필요하다. 따라서 본 연구에서는 중소득, 고빈곤 동남아시아 두 국가(말레이시아,

인도네시아)를 선정하여 국가의 경제 성장에 따른 불평등에 정치, 경제, 사회적 요소 중 어떤 요소가 가장 큰 영향을 주었는지 분석틀을 설계하여 분석하였다.

가장 먼저 두 국가의 현상을 분석하기 위하여 1인당 국민 총생산(Gross Domestic Product per Capita)과 불평등 지수(Gini Index), 두 가지의 지표를 사용하였다. 말레이시아와 인도네시아의 경제 성장 정도를 측정하기 위해 시기별 1인당 국민 총생산을 살펴본 결과, 1997년 아시아 외환 위기를 기점으로 경제 성장이 주춤하는 듯하였으나 1990년대 이후 2010년 이후까지 두 국가 모두 지속적인 경제 성장을 보임을 확인하였다. 두 번째로는 두 국가의 불평등 정도를 살펴보기 위해 불평등 지수를 살펴본 결과 말레이시아와 인도네시아는 1960년대 이후 동남아시아의 대표적인 중소득국가로 성장했음에도 불구하고 불평등 심화 현상을 겪고 있음이 확인되었다. 하지만, 두 국가가 지금까지 쪽 공통된 추세만 보이는 것은 아니다. 1997년 아시아 외환 위기 이후 두 국가는 서로 다른 불평등 추세를 보이기 시작했다. 말레이시아의 경우 1997년 49.15(%)에서 2019년 41.07(%)까지 불평등을 성공적으로 감소시킨 반면 인도네시아는 1998년 25.68(%)에서 2019년도 31.69(%) 까지 불평등이 상승하였다. 말레이시아는 불평등을 성공적으로 감소시켰지만, 여전히 40%가 넘는 높은 불평등 정도를 보이고 있기 때문에 어떤 요인이 말레이시아의 불평등을 심화를 견인하였는지에 대한 분석이 필수적이다. 인도네시아의 경우 경제 성장에 따라 불평등이 지속해서 심화되고 있으므로 어떤 요인이 불평등 심화 현상에 직접적인 원인인지 규명할 필요가 있다.

불평등 심화 현상에 대한 원인 규명을 위해 설정 및 도출한 비교분석틀은 다음과 같다.

1960년대 이후 중소득국가로 성장한 인도네시아, 말레이시아가 경제 성장에도 불구하고 불평등 심화 현상을 겪은 이유와 불평등 심화 요인을 분석하기 위해, 내적 영향력과 외적 영향력을 우선적으로 고려하였다. 문헌조사를 통해 두 국가 모두 외적 요소보다는 내적 요소에 더 크게 영향을 받았음을 확인하였다. 국가의 내적 요소인 정치적, 경제적, 사회적 정책 및 인프라를 분석하기 위해 설정한 5가지의 주요변수는 다음과 같다. 첫째, 시장 개방 정책 및 정도이다. 시장 개방 정책 및 정도를 분석함으로써 경제 정책 및 인프라의 영향력을 추정해 볼 수 있다. 두 국가는 아시아 외환 위기에 서로 다른 대응 방식을 취했으며, 이후에도 정부의 시장 개입 정도에서 차이를 지닌다는 점에서 살펴 볼 필요가 있다. 둘째, 정치 체제이다. 정치 체제는 각 국가의 정당 구성 및 운영 방식을 통해 분석한다. 셋째, 민주주의 정도이다. 민주주의 정도라는 변수를 통해 정치적 정책 및 인프라의 영향력을 파악할 수 있으며, 각국의 독재 청산 정도와 언론의 자유 정도를 통해 알아볼 수 있다. 넷째, 종족 다양성이다. 말레이시아와 인도네시아의 다민족 국가라는 특성이 국가의 경제 성장과 불평등 간의 관계에 어떠한 영향력을 주었는지 연구한다. 특히, 민족 정책이 각 국가에 어떤 방식으로 존재하는지와 더불어 어떠한 영향을 미쳤는지 분석한다. 마지막으로 다섯째, 교육의 불평등이다. 교육의 불평등을 통해 사회적 정책과 인프라의 영향력을 분석한다. 국가의 교육에 대한 지출 정도와 국민간 교육의 분리 정도를 살펴봄으로써 교육이 불평등에 미치는 영향을 알아볼 수 있다. 두 국가의 경제 성장과 불평등 간의 상관관계는 경제적, 정치적, 사회적 요소 외에도 다양한 요소가 영향을 주었을 가능성이 있다. 예컨대, 말레이시아와 인도네시아는 국가가 한 덩어리로 연결되어 있지 않으며, 서로 떨어져 있다는 특징을 지닌다. 그 중에서도 인도네시아는 동남아시아의 해양부 국가로서 가장 많은 섬과 인구수를 가진 도서 국가이다. 두 국가는 비슷한 지리적 조건과 특성에도 불구하고 서로 상반되는 정책을 펼쳤다. 인도네시아는 도서국가라는 지역적 특성에 기반하여 자카르타 등 주요 도시가 위치한 자바섬 위주의 경제 발전을 추진한 반면, 말레이시아의 경우 특정 지역 위주의 경제발전이 아닌 국가 통합적 경제 발전 계획을 수

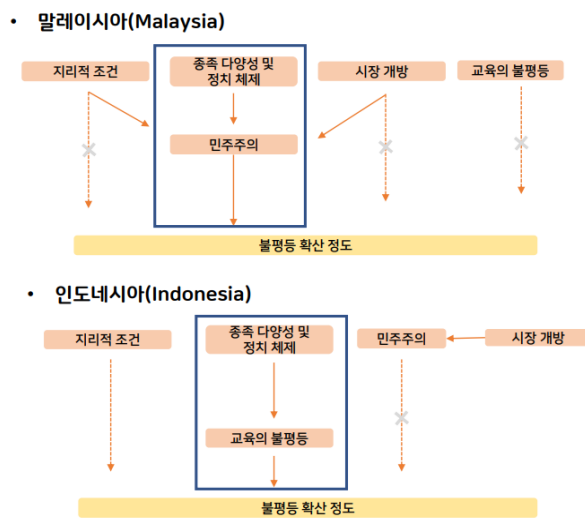
립, 추진하였다(이성우, 2019). 1 인도네시아의 지역별 경제 발전 정책은 현재까지도 심각하게 대두되는 지역별 경제 성장 편차의 원인으로 언급된다. 지리적 요소를 제외하고도 다양한 요소들이 국가의 경제 성장에 따른 불평등 심화 현상에 영향을 주었을 수 있지만, 본 연구에서는 앞선 선행연구를 기반으로 경제, 정치, 사회적 요소들의 영향력을 집중적으로 살펴보고자 한다.

말레이시아와 인도네시아의 경제 성장에 따른 불평등 확산 정도에 경제, 정치, 사회적 요소 중 어떤 요소가 가장 큰 영향을 미쳤는지 살펴보기 위해 국가별 다섯 가지 주요변수 및 조작적 정의를 설정하여 분석한 결과는 아래 <표 1>과 같다. 먼저 맥락 대조를 통해 두 국가가 다른 변수들 보다 정치 체제, 종족 다양성, 교육의 불평등 측면에서 가장 상이함을 확인하였다. 상이함 정도와 상이함이 각 국가에 어떤 영향을 미치는지 분석한 결과 말레이시아의 불평등 확산에는 정치 체제와 종족 다양성이, 인도네시아의 불평등 심화에는 민주주의(독재 청산 정도)와 민족 정책 그리고 교육의 불평등이 사회 전반의 불평등을 야기하였다고 분석하였다. 말레이시아의 정치 체제는 종족 다양성에 직접적인 영향을 받았다. 종족별 정체성은 정당 구성에 반영되었으며, 정당은 종족의 이익을 대표한다. 또한, 종족 다양성은 민족 정책에도 큰 영향을 주었다. 다민족 국가인 말레이시아는 민족간 경제적 불평등 해소를 위해서 특정 민족 우대 정책을 펼쳤으며, 이는 말레이시아 사회에 긍정적 영향과 부정적 영향을 동시에 주었다. 부미푸트라 우대 정책으로 1970년대 최우선 목표였던 민족간 경제적 불평등을 성공적으로 감소시켰으나, 민족간 분리와 역사별 논란은 국가의 불평등에 부정적인 영향을 미치고 있다. 반대로 말레이시아의 교육 정책은 말레이시아의 불평등에 긍정적인 영향을 주고 있음을 확인하였다. 말레이시아 정부는 불평등 감소에 교육 불평등 해소가 핵심임을 인지하고, 이를 위한 정책을 세분화하여 사회 전반의 불평등을 감소하려는 노력을 보이고 있다. 그 예로 교육에 대한 지출 확대와 중앙 집권적 양질의 교육 시스템 구축을 살펴볼 수 있다. 주요변수 중 시장개방과 민주주의 같은 경우에는 말레이시아의 불평등 확산에 직접적인 영향은 아니지만, <그림 1>과 같이 타 주요변수(정치 체제)에 영향을 주었다고 분석한다. 먼저 시장 개방의 경우, 외환 위기 당시 국가가 선택한 대응 방식의 결과가 국가에 잔재하고 있으며, 경제뿐 아니라 정치, 사회적 요소에도 영향을 주고 있다. 민주주의는 정치 체제에 보다 직접적인 영향을 미쳐왔다. 역대 총리의 장기 집권과 부패 그리고 정책은 정당의 구성과 결정과 밀접한 연관성을 지닌다. 인도네시아는 종족 다양성이 불평등 확산 정도에 가장 큰 영향을 주는 핵심 변수이다. 인도네시아의 종족 다양성은 앞서 민족 정책을 통해서도 살펴보았듯이, 강제와 억압을 통해 이루어졌으며 이는 인도네시아 내 종족 차별적 계층 구축하는데 일조하였다. 이에 더해 네덜란드의 식민지 시대부터 내려온 특정 종족 집중적 교육 시스템은 국가의 교육 불평등까지 심화하였다. 두 주요 변수뿐 아니라 민주주의 또한 인도네시아의 불평등 확산 정도에 큰 영향을 미쳤다. 인도네시아는 부분적 민주주의를 달성한 국가로 인정받고 있지만, 여전히 독재 청산에 있어서 미비한 현실을 보인다. 엄청난 독재자였던 수하르토의 친인척이 인도네시아 정치 전역에 자리잡고 있어 독재 청산의 문제가 대두되고 있는 동시에 2020년 12월 실시한 전국 동시 지방선거에서 조코위 대통령의 친인척이 대거 당선되며 정치 왕조와 민주주의의 후퇴가 문제시 되고 있다. 이러한 민주주의의 후퇴는 단연코 국가를 불안정 하게 하고 정치 영역에서뿐 아니라 경제, 사회적 측면에서 불평등을 야기하는 주요 변수로 자리매김하고 있다. 다섯 가지 주요 변수 중 시장개방과 정치 체제는 아래와 같이 위의 세가지 주요 변수에 비해서는 인도네시아의 불평등 확산 정도에 미비한 영향을 미친다고 분석한다. 외환 위기 당시 정부의 대응과 정부의 개입이 국가의 경제 및 정치에 큰 영향을 미쳐 불평등 확산의 주요 변수일 것이라는 가설과는 달리, 인도네시아의 시장 개방은 국가의 정치 체제에만 영향을

주요 불평등 확산의 주요 변수로서 작용하지 않았다. 인도네시아의 정치 체제 또한 말레이시아와 비교 하였을 시 종족 다양성과 관련성이 적고 불평등 확산에 직접적인 영향을 미치고 있지 않음을 확인 하였다. 종합적으로 분석해 보았을 때, 두 국가 모두 ‘종족 다양성’이 종속변수- 경제 성장에 따른 불평등 확산 정도-에 가장 핵심적인 영향을 준 독립변수라고 결론짓는다. 1960년대부터 21세기 현재까지, 말레이시아와 인도네시아는 서로 다른 종족 다양성에 대한 정책 및 대응을 보이고 있다. 하지만, 두 국가 모두 종족 다양성이 불평등을 심화시키는 주요 변수로 작용하고 있으므로, 종족 다양성이 다른 주요변수에 줄 수 있는 부정적 영향을 최소화 할 수 있는 방안에 대하여 논의해야 한다. 더불어, 종족 다양성이 직접적으로 불평등 확산에 영향을 주는 원인과 이를 해결하기 위한 방안에 대해서도 더욱 활발한 논의가 필요할 것으로 생각된다.

〈표 1〉 비교분석틀 : 말레이시아와 인도네시아의 맥락 대조

주요변수		조작적 정의	인도네시아와 말레이시아의 대조	말레이시아에 미친 영향의 정도	인도네시아에 미친 영향의 정도	
원인변수(x) :(독립변수)	경제적 요소	시장개방	정부의 개입	상이->유사	중	중(부정)
			외환 위기 대응 방식	상이->유사	중	중(부정)
	정치적 요소	정치 체제	정당의 구성 및 운영	상이	상(부정)	중
			독재와 청산 정도	유사	중	상(부정)
		민주주의	언론의 자유	유사	중	중
	사회적 요소		종족 다양성	민족 우대 정책	상이	상(긍, 부정)
		교육의 불평등		사회 복지에 대한 지출	상이	상(긍정)
			교육의 분리	유사	중	상(부정)
설명현상(y) :(종속변수)	경제 성장에 따른 불평등 확산 정도					



〈그림 1〉 불평등을 야기한 요소들간의 인과관계

## 동아시아 신발전주의 국가(neo-developmental state)의 기후변화 대응 비교연구: 한국과 싱가포르를 중심으로

강지예(숙명여대)

2022년 세계 경제 포럼(World Economic Forum)이 인류가 마주한 위협에 순위를 매긴 ‘세계 위험 보고서(Global Risk Report)’에 따르면, 기후변화는 인류가 마주한 가장 큰 위협이다. 기후피해가 지속적으로 증가함에 따라 각 국가가 어떠한 기후위기 대응을 실시하고 있는지에 대해 어느 때보다 세계는 주목하고 있다. 무임승차를 하려는 행위자가 존재하는 이상, 기후변화 대응은 제대로 이루어질 수 없다. 이렇듯 기후변화 문제는 국가 내에서 일정 수준의 통제를 통해 모든 행위자의 노력을 이끌어 낼 수 있는 ‘정부’의 역할이 가장 중시되는 문제이기도 하다. 따라서 정부가 환경 정책을 수립 및 집행하고, 환경에 관한 시장 유인적 정책에 정부가 개입하는 것이 과연 바람직한 것인지, 효율성을 높이는 결과를 가져오는지 등은 매우 중요한 연구 주제이다(신상범, 2009).

본 연구는 환경 정책에 대한 정부 역할의 중요성에 기반하여, 경제 개발 촉진, 복지 증진, 다국적 협정 형성, 민간 부문 파트너십 구축에 대하여 다른 행위자보다도 정부의 역할을 강조하는 ‘발전국가 모델’을 도입하였던 아시아 국가들의 기후 위기 대응 성과에 주목한다. 과거 정부의 적극적인 개입 정책인 발전국가 모델을 통하여 성공적인 경제 발전을 이룩해낸 아시아 국가들은 한국, 일본, 싱가포르, 중국, 대만 등이다. 발전국가 모델의 역사를 가진 국가들의 기후변화 대응 성과를 측정하기 위하여 기후 변화 대응 정책의 성과(climate change policy performance), 환경이 인류의 건강에 미치는 영향(environmental health), 그리고 생태계의 활력성(ecosystem vitality)이라는 세 카테고리에 대하여 총 180개국을 대상으로 11개 이슈 범주에 걸쳐 40개 성과 지표를 사용하여 측정하는 지표인 EPI(Environmental Performance Index)지수를 확인한다. EPI 지수에 따르면, 일본, 싱가포르, 한국의 환경대응 성과 수준은 아시아-태평양 지역 내에서 상위 5개국에 해당하였으며, 각각 일본은 전체 180개국 중 25위, 싱가포르는 44위, 그리고 한국은 63위를 차지하였다. 아시아-태평양 지역 내에서 환경대응 성과 정도가 상위 5개국에 해당하는 국가들 중 3개의 국가가 ‘발전국가’의 모델을 따르는 국가들이라는 것을 토대로, 본 논문은 가장 상위성과를 기록한 일본이 아닌, 그 하위의 두 국가인 한국과 싱가포르의 기후변화 대응 비교에 초점을 두고자 한다.

일본의 경우, 제 2차 세계대전 이후부터 ‘포스트 발전국가’의 형태를 띠어 왔으며, 1980년대부터 신자유주의 체제로의 전환이 나타났다. 석유위기, 미국과의 무역마찰, 정치부패, 신보수주의의 부상, 버블경제의 붕괴로 인한 장기불황과 기업 부실채권, 그리고 공공지출 증대로 인한 국가부채 등은 발전국가의 제도들을 변형시키거나 이에 대한 정부의 구조개혁을 요청하며 일본 국가의 신자유주의적 전환을 낳게 되었다(장진호, 2022). 그러나 한국과 싱가포르의 경우, 1997년 외환위기 이후 신자유주의 정책의 도입으로 인하여 발전주의와 신자유주의적 특성이 혼재하는 현상이 나타나고 있다. 따라서 본 연구에서는, 이미 신자유주의적 체제를 가지고 있는 일본을 제외하고 정부 개입적인 발전국가의



특성을 일부 갖고 있으면서, 동시에 신자유주의적 특성도 혼재적으로 가진 한국과 싱가포르 두 국가의 환경 대응 성과를 비교하고자 한다. 이 두 국가는, 구조적으로는 유사성을 띠지만 EPI(Environmental Performance Index) 지수의 세부 지표에서는 큰 차이가 있다는 것에서 비교연구의 적합성을 갖는다. EPI를 측정하는 세 가지 카테고리 중, 기후변화 대응 정책의 성과(climate change policy performance) 같은 경우, 기후변화 대응에 있어 한 국가가 어떠한 감축 노력을 진행했는지를 정량적으로 분석한 지표로서, 국가의 기후변화 대응을 평가하는 ‘과정 중심적’ 성격을 지닌다. 한국과 싱가포르는 EPI 전체적 지표에 따르면 44위와 63위로 큰 차이가 없었으나, 같은 발전국가의 경로성을 가졌음에도 불구하고 정부의 기후변화 대응 목표를 정량화한 ‘climate change policy’ 지표에 따르면 싱가포르가 63위, 한국은 126위였으며, 2050년까지 예상되는 온실가스 배출량도 싱가포르는 87위였지만 한국은 167위였다. 같은 발전주의 역사를 가진 국가임에도 불구하고, 정부의 기후변화 대응 성과에 있어 두 국가가 유의미한 차이를 가진다는 점은 기후변화 대응 정책 비교연구를 위한 중요한 기반이 된다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 먼저 한국과 싱가포르의 발전주의적, 신자유주의적 특성 분석을 기반으로 ‘신발전주의’ 국가의 여부를 정의 내린 후, 두 국가가 신발전주의의 단계 중 어느 단계에 해당하는지 정의한다. 두 번째로 각 국가의 환경 규제에 있어서 정부-기업 간의 관계, 그리고 탄소가격제도를 분석함으로써 신발전주의적 구조 특성이 기후변화 대응 정책에 어떻게 반영되고 있는지 밝힌다. 이를 통해 결론적으로 정부 개입적인 환경 정책이 기후변화 대응 성과에 있어 긍정적 영향을 미치느냐에 대한 의문에 답을 구하고자 한다.

발전국가론은 동아시아 후발산업국가들(일본, 한국, 대만, 싱가포르 등)의 급격한 경제성장 배경을 설명하면서 국가의 긍정적 역할을 강조한 이론이다. 발전국가는 서구의 정부와는 달리 정부가 경제 발전에 깊이 개입함으로써 높은 생산성을 가진 산업 정책 발달, 수입 대체 산업의 육성, 국가 및 정책을 관리할 유능한 선도 기관 및 관료의 역할 강화, 친밀한 국가-기업의 관계 등의 요소를 통해 특징지어진다(이미숙, 2018)<sup>1)</sup>. 본 연구에서는, 한국과 싱가포르에 발전주의적 특성이 여전히 잔존하는지의 여부를 크게 세 가지 척도를 통하여 정의 내리고자 한다.

첫 번째 발전국가적 특성을 정의내릴 수 있는 척도는 공기업 신용거래의 GDP 차지 비중이다. 공기업의 신용거래 비중이 크다는 것은, 국가가 주인이 된 기업들의 수가 많다는 것, 또는 공기업이 한국 경제에 기여하는 바가 높음을 입증한다. 공기업의 힘이 센 국가에서는, 상대적으로 정부가 기업의 정책, 활동, 수익 등을 통제함으로써 자연스럽게 국가의 시장 개입으로 이어지게 된다. 한국과 싱가포르의 공기업이 GDP에 기여하는 비중에 따르면, 그 그래프가 세계의 평균 수치보다 위에 있는 것을 확인할 수 있다. 또한, 한국보다 싱가포르에서 월등히 높음을 확인할 수 있다. 다시 말해 한국과 싱가포르 두 국가 모두 국유기업이 GDP에 기여하는 바가 세계 평균보다는 높지만, 한국보다 싱가포르가 정부의 시장개입 측면에서 공기업을 활용한 개입의 정도가 크고, 공기업이 GDP에 기여하는 바가 크다는 것을 의미하기도 한다. 이러한 수치는, 두 국가 모두 여전히 국가가 기업을 소유하여 전략적으로 산업을 육성하고자 하는 발전주의적 성격을 땀을 보여주는 지표가 될 수 있다. 한국의 공기업은, 1987년 민주화 운동 및 대통령 직접 선거 이후 다수 민영화되기 시작했으나, 신자유주의 개혁 압력을 벗어난 2000년대 이후부터는 다시 공기업이 GDP에 기여하는 수준을 이전 수준보다 높여왔고, 이는 발전국가적 특성의 탄력성을 보여준다. 싱가포르의 경우 공기업 대국이라고 불리는 국가로서, 정부는 경제

1) 이미숙(2018). 발전국가론적 관점에서 본 새마을운동과 정부 역할: 개도국 적용의 유용성, 제36권(3), 53-72

정책을 통해 개별 산업을 고무시키고 경제발전에 상당히 깊게 개입하고 있다. 이는 미시적인 정책뿐만 아니라 거시경제 정책에도 해당되며, 심지어 정부가 다양한 분야에서 기업을 소유하고 있기도 하다(조병구, 2006)<sup>2)</sup>. 싱가포르의 정부 주도적 GLC 및 SOE는 국가 산업 육성에 주축 역할을 하고 있으며, 두 기업의 형태를 통해 싱가포르는 신자유주의적 개혁보다는 정부가 기업에 개입하는 기업 형태를 추구하는 ‘발전주의적’ 특성을 이어나갔음을 확인할 수 있다.

두 번째 발전국가적 특성의 척도는 정부의 전략적 산업육성이다. 발전국가적 특성을 가진 국가는 투자재원을 해당 국가가 육성하고자 하는 전략산업에 집중 투자하는 경향이 있으며, 이를 관리하는 정부의 유관기관이 존재한다. 싱가포르의 산업정책 담당기관은 싱가포르 경제개발청(EDB)이다. 경제개발청은 현재까지도 이어지고 있는 산업통상자원부 내의 기관이며, 싱가포르 정부는 해당 기관을 통하여 경제 및 인력 정책을 통해 친기업적인 환경을 조성하는데 전념하고 있다. 경제개발청 홈페이지에 따르면, 이들은 싱가포르에서 고부가가치적이고 실질적인 경제활동을 전개하기 위해 기업들과 협력한다. 경제 전환 및 비즈니스 성장에 박차를 가하기 위해 3년간 83억 싱가포르 달러를 투자하고, 신규기업의 은행대출위험(최대 70%)을 흡수(5년 미만)해주며, 경제를 확장시키는 활동을 진행하는 기업에게는 세제 혜택 또한 주고 있다<sup>3)</sup>한국의 경우, 싱가포르의 경제개발청과 비슷한 특성을 가진 기관이 1960년대 당시 존재했는데, 그 이름은 경제기획원(經濟企劃院, Economic Planning Board, 약칭: 경기원, EPB)이었다. 그러나 1994년 12월 23일 재무부와 통합하여 재정경제원으로 개편되면서 폐지되었다. 이로 인하여, 경제개발청의 모습을 지금까지 이어오고 있는 싱가포르와는 달리, 한국은 경제기획원이 폐지되면서 특정 산업 계획을 수립하는 데에 있어 분산된 모습을 보인다. 기업의 수요를 기반으로 정부-산업계가 실물경제 성장전략을 마련 및 추진한다는 설명도 정부 주도적으로 산업 정책을 실시하고 기업들을 재정적으로 뒷받침하고 있는 싱가포르와는 달리, 기업 주도적 산업 정책을 지지하고 있음을 알게 해준다. 산업의 영역이 자본의 효율성 논리에 따라 기업사회로 변화된 양상을 띠고 있으며, 정부가 ‘기업’의 요구에 따라 산업 정책을 맞추어주는 모습을 확인할 수 있다. 싱가포르와 달리 한국은 전략적 산업 육성 측면에서는 발전주의의 모습을 확인하기 어려웠으며, 유관기관 또한 기업중심적으로 흘러가고 있다는 것이다<sup>4)</sup>.

마지막 척도는 WGI(Worldwide Governance Indicators)이다. WGI를 측정하는 다양한 세부 지표 중에서도 정부 효율성 지수(government effectiveness)를 통하여 정부의 독립성 및 신뢰도를 확인하고자 한다. 정부 효율성은, 정치적 압력으로부터의 독립성, 정책 수립과 실행의 질, 그리고 그러한 정책에 대한 정부 약속의 신뢰도를 종합적으로 측정하는 지수이다. 이 지표를 통하여 정부가 기타 행위자에 의한 압력에 치중되지 않고 독립적으로 정책을 수립하고 있는지, 그리고 정부가 약속한 정책 목표를 얼마나 잘 수행하는지 평가함으로써 성공적인 발전국가 정부의 특성인 독립적 정부 주체성과 정부의 신뢰성을 파악하고자 한다. 싱가포르는 WGI 지수 중 정부 효율성 측면에서 기타 발전국가 모델을 따랐던 국가들에 비해 2점대를 유지하면서 지속적으로 높은 모습을 보인다. 다시 말해, 싱가포르는 다른 국가들에 비하여 정부의 독립성이 뛰어나며 다른 행위자들에 의하여 정부 정책이 뒤바뀐다거나, 정책목표가 이행되지 않는 경우는 거의 없을 것이며 독립적으로 정책을 잘 수행하고 있다고 해석할

2) 조병구. (2006). 국가비전(2) : 싱가포르-정치안정 속 정부의 강력한 주도 아래 비전 수립: 나라경제. KDI 경제정보 센터. Retrieved June 15, 2022, from <https://eiec.kdi.re.kr/publish/naraView.do?cid=5454>

3) 경제개발청(EDB) 홈페이지 <https://www.edb.gov.sg/en/why-singapore/business-friendly-environment.html>

4) 김동춘. (2010). 한국형 신자유주의와 기업국가로의 변화. 황해문화, 66, 243-278.

수 있다. 반면 한국의 경우, 일본, 싱가포르에 비해서 낮은 정부 효과성 지수를 기록하고 있으며, 이는 즉 한국의 경우 정부가 독립적으로 정책을 수행하기 보다는 정치적 압력에 기타 발전국가들보다 약하며, 약속한 정책 목표 수행에 어려움을 겪는다고 해석할 수 있다.

그러나 한국과 싱가포르 모두, 신자유주의적인 정부개혁의 바람을 피해가지 못했다. 신자유주의 정부개혁은 구체적으로 민영화와 민간위탁, 정부규제의 완화, 정부규모의 축소를 핵심적인 프로그램으로 제시한다(왕재선, 2008)<sup>5)</sup>. 대한민국의 경우, 녹색성장 전략에 있어서, 대한민국 정부가 기업에 해당 전략을 맡기는 신자유주의적 태도를 취한 것이 아닌 정부 개입적인 녹색 산업 전략을 시행함으로써 대한민국 발전국가의 유산을 보여주는 하나의 증거를 제시한 바 있다(Pirie, 2017)<sup>6)</sup>. 그러나 이에 반하여 점차 한국에서 신자유주의가 서구의 압력으로 인한 도입이 아닌, 내재화되어 다양한 부문에 걸쳐 도입되어왔다는 주장 또한 존재한다. 장상철(2021)에 따르면, 1997년의 외환위기는 한국에서 발전국가의 잔존요소가 거의 일소됨으로써 신자유주의가 심화되는 결정적 계기였다고 한다. 한국 뿐만 아니라 싱가포르의 신자유주의 개혁에 대한 논의도 이어지고 있다. 김시윤(2010)에 따르면, 싱가포르의 경우 1997년 아시아 경제위기 이후로 발전국가로서의 특성이 쇠퇴하거나 다른 형태로 전개되기보다는 오히려 자본과 노동에 대한 위치를 더욱 공고히 함으로써 발전국가의 특성을 더욱 유지하고 강화시켜 왔다고 보고 있다. 이는 전형적인 발전국가의 지표인 산업정책, 선도기관의 존재, 그리고 친밀한 국가-기업관계에서 확인할 수 있다고 저자는 주장하고 있다(김시윤, 2010)<sup>7)</sup>. 그러나, 싱가포르의 다국적기업과의 제휴 및 외국인 투자 유치를 위한 노력들을 ‘신자유주의적인 규제국가’로 평가하는 논의 또한 이어지고 있다.

한국과 싱가포르의 경우, 1960년대에는 발전국가 모델을 동시에 적용하였으나, 그와 동시에 1997년 동아시아 경제위기를 겪음에 따라 신자유주의적 개혁의 압력을 받았다는 공통점을 가진 국가이다. 논의를 통해 한 가지 확실해지는 것은, 두 국가 모두 완전히 ‘발전주의적’ 국가도, 그리고 완전히 ‘신자유주의적’ 국가도 아닌 다른 특징적 국가의 개념으로 설명될 필요가 있다는 것이다. 본 논문에서는 이러한 두 특징의 혼재성을 설명할 수 있는 국가 개념이 바로 ‘신발전주의 국가(neo-developmental state)’라는 개념이며, 발전주의에서 신자유주의로의 이행, 혹은 신자유주의와 발전주의의 결합이라고도 불리는 신발전주의라는 개념은 1990년대 이후 한국의 국가 관련 연구들에서 사용되고 있다. 발전주의와 신자유주의 특성이 혼재적으로 나타난다는 혼재성 개념은 잔여적(residual) 혼재성, 경로의존적(path-dependent) 혼재성, 그리고 융합적(synthetic) 혼재성 등으로 구분될 수 있다. 박상영(2015)에 따르면, 잔여적 혼재성은 발전국가에서 90년대 이후 급격한 ‘신자유주의화’로 인하여 과거 발전주의적 유산들이 점차 소멸하면서 발생하고, 경로의존적 혼재성은 급격한 신자유주의적 개혁의 영향에도 불구하고 이전의 발전국가적 제도들이 강한 경로의존성을 가짐으로써 발생하며, 융합적 혼재성은 신자유주의 개혁의 결과물들이 기존의 발전국가 제도들과의 지속적인 상호작용을 통하여 발생한다(박상영, 2015)<sup>8)</sup>. 본 논문은 한국의 경우 잔여적 혼재성을, 그리고 싱가포르

5) 왕재선(2008), 신자유주의 정부개혁의 다양성에 관한 연구: 국가 간 비교분석, 행정논총, 64(2): 106-138

6) Pirie, Iain, 2017, "Korea and Taiwan: the crisis of investment-led growth and the end of the Developmental State", manuscript, Department of Politics, University of Warwick.

7) 김시윤(2010), 발전국가의 탄력성과 지속성, 한국행정논집, 22(4), 1187-1204.

8) 박상영(2015), 발전주의와 신자유주의의 혼재성에 대한 고찰, 아태연구, 22(4), 5-40.

본 논문에서 제시하고 있는 세 가지 혼재성 유형들은 최근 발전국가 연구에서 사용되는 혼재성 개념의 분석을 통해서 얻어진 것이다

의 경우 경로의존적 혼재성을 띠는다고 정의한다. 한국의 경우, 공기업이 GDP에 기여하는 정도, 정부주도적 산업집행 그리고 정부 효과성 지표에서 싱가포르보다 상대적으로 낮은 모습을 보였다. 비록 세계 평균보다는 발전국가적 특성이 강한 것은 사실이나, 싱가포르보다 상대적으로 낮은 수치를 기록했다는 측면에서 한국은 1997년 이후 신자유주의 개혁이 도래한 이후 과거 발전국가적 특성이 점차 사라지는 추세에 있으며 잔여적으로 그러한 특성이 존재한다. 반면 싱가포르의 경우, 해외 자본 유입에 있어 적극적인 정책들을 진행함에 따라, FDI 유입률에 있어 매우 높은 수치를 기록하며 신자유주의적 개혁이 가능한 유인이 존재했다. 그럼에도 불구하고 싱가포르는 경제개발청(EDB)의 존재를 통한 정부 주도적 산업 집행, 공기업의 높은 기여 정도, 정부 효과성 지수를 통해 확인할 수 있었던 높은 정부 독립성 등 발전국가적인 특성이 매우 강했다. 이는 기존의 발전국가적 제도들의 특성이 너무 강해 급격한 신자유주의적 개혁의 영향에도 불구하고 그 본질이 흐려지지 않았음을 시사하기도 한다. 따라서 싱가포르는 신발전주의적 구조 중에서도, ‘경로 의존적 혼재성’을 띠는다고 정의할 수 있다. 한국과 싱가포르는 같은 신발전주의 국가임에도 불구하고, EPI 전체적 지표에 따르면 44위와 63위로 큰 차이가 없었으나 정부의 기후변화 대응 목표를 정량화한 ‘climate change policy’ 지표에 따르면 싱가포르가 63위, 한국은 126위였다. 정부의 기후변화 대응 성과에 있어 두 국가가 유의미한 차이를 가진다는 점은 두 국가의 기후변화 대응 정책 비교연구를 위한 중요한 초석이 된다. 본 연구는 한국과 싱가포르 정부의 기후변화 대응 성과에 유의미한 차이가 있는 원인을, 한국의 잔여적 혼재성과 싱가포르의 경로의존적 혼재성에서 찾고자 한다.

이를 확인하기 위해, 본 연구에서는 각 국가의 기후변화 대응 정책이 어떠한 신발전주의적 특성을 반영하여 적용되었는지 확인하고, 그 차이를 비교한다. 그 차이는 환경 정책 시행에 있어서 정부와 기업 간의 관계성이 갖는 영향, 환경 관련 금융의 비교를 통해 발견할 것이다.

첫 번째로 확인한 요소는, 정부와 기업 간의 관계가 환경에 갖는 영향이다. 기업은 사람들이 사용하는 제품을 생산하기 때문에 환경문제의 해결에 있어 기업의 감축 노력은 필수적이다(차채영, 2021)<sup>9)</sup>. 한국은 기후변화 대응 정책 수행에 있어 점차 정부의 권위가 약해져 가는 모습을 통해 그 발전주의적 특성이 점차 흐려지고 있음을 확인할 수 있다. 뿐만 아니라, 기업과의 과도한 유착 관계와 정부를 배후에 두고 커져가는 기업의 목소리로 인한 정부 환경규제의 실패사례는 한국의 신자유주의적 모습이 점차 강조됨을 보여준다. 기후변화 대응 정책에 있어서의 정부 - 기업 간의 관계는, 한국의 잔여적 혼재성을 기반으로 한 신발전주의적 모습을 보여준다. 싱가포르는 기업과 정부의 적절한 거리를 기반으로 한 정부의 권위주의적 환경규제의 성공적 시행을 보여줌으로써, 기후변화 대응 정책에 있어 여전히 발전국가적 특성이 더 강한 모습을 보여주었다. 싱가포르의 권위주의적 환경주의는 그 발전국가적 이념이 1960년대부터 지금까지 이어져왔다는 측면에서, 경로의존적 혼재성에 기반한 신발전주의적 모습을 보다 명확히 보여주었다.

두 번째 요소는 탄소가격제이다. 탄소 가격제(carbon pricing)는 배출된 탄소에 가격을 부여하는 것으로, 기업과 같은 배출 주체에 온실가스 배출로 인한 외부성 비용을 요구하는 제도이다. 탄소가격제에는 크게 두 가지 제도가 있는데 그것은 탄소세와 배출권거래제이다. 배출권거래제는 총 배출 한도에 대한 정부 규제를 가지고 감축량에 대비하여 거래시장에서 형성된 가격을 통해 탄소배출을 규제하는 반면, 탄소세는 총배출한도와 감축량은 불확실한 상태에서 정부가 정한 확실성이 있는 탄소배출 가격을 통해 배출량을 규제한다. 탄소세와 배출권거래제를 보다 국가 구조적 관점에서 바라본다

9) 차채영(2021), 환경문제 해결을 위한 기업의 메시지에 대한 연구: EPPM의 적용, 한국PR학회 학술대회, 79-80.

면, 탄소세는 기후변화 대응에 있어 국가 개입적인, 즉 발전주의적 경향성이 높은 국가에서 적용할 것이다. 신자유주의 경향에서는 국가개입이 민간투자를 위축시키기 때문에 세금을 걷음으로써 국가 지출을 확대하는 것은 비효율적이라는 의견이 주류이다(홍석만, 2021)<sup>10)</sup>. 따라서, 탄소세를 도입하고자 하는 국가의 경우 신자유주의보다는 발전주의적 견지를 가질 확률이 크다. 반면 배출권거래제는 비록 그 배출권의 할당에 있어서는 정부가 개입하나, 배출권이 할당된 이후에 모든 결정들은 시장에서 일어난다. 정부가 배출권거래제를 통하여 수익을 창출하지 못함으로써, 정부는 탄소세에 비해 탄소 가격제를 통한 개입적인 환경 정책을 실시할 수 없게 된다. 다시말해, 배출권 거래제의 경우 작은 정부와 시장의 경제 주도성을 지지하는 신자유주의적 정책에 가깝다. 한국과 싱가포르, 기후변화 대응을 위한 탄소가격제 도입에 있어서도 그 차이를 보였다. 한국의 경우, 배출권거래제 도입을 통해 배출권 시장 메커니즘 속에서 작은 정부와 강한 기업의 모습이 극명하게 나타났으며, 한국이 기후변화 대응에 있어 신자유주의적 모습이 점차 강조되고 있음을 보여준다. 그러나 배출권을 할당하는 주체가 정부라는 점에서, 잔여적인 발전국가의 특성을 보여준다. 싱가포르는 신자유주의적 경향과는 정반대의 기조인 ‘탄소세’를 도입하였다. 탄소세를 지속적으로 인상해 나감에 따라 국가는 거두어들인 세수를 통해 개입적인 녹색정책을 진행해나갈 것으로 보인다. 정부의 탄소세 도입 및 인상에도 불구하고 기업의 81%가 찬성했다는 통계는 싱가포르 정부와 기업의 적절한 거리 유지의 성공과, 권위주의적 환경주의가 탄소세 도입에 대한 갈등을 감소시켰음을 입증해주었다. 이러한 탄소세의 도입 배경은, 싱가포르의 경로 의존적 혼재성에 기반한 신발전주의적 구조를 보여준다. 본 연구는 싱가포르에 더 많이 잔류 되어 있는 발전국가적 특성이 과연 정부의 기후변화 대응 정책의 성과에서 한국보다 싱가포르가 우위에 있는 것에 영향을 미쳤는지 분석하고자 했다. 분석을 위해 각국의 정부와 기업 간의 관계, 그리고 탄소가격제도를 분석하였다. 분석 결과 싱가포르는 정부와 기업이 일정한 거리를 유지하면서, 동시에 정부가 권위주의적인 환경주의(AE)를 토대로 발전주의적 성향이 강한 환경 규제를 실시하고 있었다. 반면 한국은 정부와 기업의 거리가 너무 가까웠으며, 신자유주의의 여파로 작아진 정부로 인해 환경규제 시행에 있어서 기업의 목소리가 크게 반영되고 있음을 확인할 수 있었다. 이로 인해 한국은 탄소배출 감축을 위한 환경규제보다는 환경에 관련된 산업 정책의 육성에 힘쓰고 있었으며, 배출권거래제의 시행 양상을 통해 시장 중심적이고 신자유주의에 가까운 환경규제를 진행하고 있음을 확인할 수 있었다. 이렇듯 기후변화 대응 정책에 있어서도 한국보다 싱가포르에서 발전주의적 특성이 많이 잔류하여 있었으며, 이는 정부의 기후변화 대응 정책에서 싱가포르가 한국보다 우위를 선점하기에 좋은 기반이 되었다고 판단된다.

아시아는 기후변화에 있어 취약한 대륙임과 동시에, 기후변화에 있어 많은 책임을 가지고 있는 대륙이기도 하다. 그 중요성에 맞게 아시아의 기후변화 대응 성과에 대한 보다 많은 연구가 이루어져야 하며, 아시아 국가 중 기후변화 대응을 성공적으로 수행한 싱가포르의 성과에 대한 추가적 연구가 필요하다. 또한 한국이 싱가포르와 같은 기후변화 대응 성과를 이뤄내기 위하여, 구체적으로 어떠한 정책이 필요할지에 대해 추가 연구가 이루어진다면, 한국의 기후변화 대응 성과에도 유의미한 변화가 나타날 것이다.

10) 홍석만(2021), “[홍석만의 경제 매뉴얼] 소득보다 큰 과세 물려야 완화될 불평등”, 미디어 오늘, <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=211389>

## 미얀마 근현대 정치 속의 아웅산 장군의 기억, 재현, 제거

박문선

(부산외대 일반대학원 글로벌지역학과 동남아시아전공 박사과정수료)

미얀마 군부(땃마도, Tatmadaw)와 아웅 산 수찌의 NLD(민주주의 민족 동맹, National League for Democracy)는 미얀마 민족주의 운동의 선두주자인 ‘보족(장군, Bogyoke) 아웅 산(이하, 아웅 산 장군)’이란 인물의 역사적 기억을 재해석하여 자신들의 정치적 활동의 정당화를 위한 장치로 활용한다. 2021년 2월 1일 미얀마 군부의 비상상태선포 상황이 지금까지 이어지고 있음에서도 알 수 있듯이 미얀마에 있어서 군부와 NLD의 정치적 이념은 상극이다. 하지만 현대 미얀마의 불안정한 정치세계를 안착하기 위해 양측 모두에게 아웅 산 장군은 꼭 필요했던 요건이라는 사실과 그리하여 실제 그 극한 대립의 양상을 보이는 양측 모두가 아웅 산 장군이라는 인물을 품고 있다는 사실이 무척 흥미롭다. 본 연구는 이에 대한 의문으로 출발하였다.

아웅 산 장군(1915-47)은 미얀마를 영국 식민통치로부터 해방시키고 독립민족국가로 설립시키는 데에 결정적인 공을 세운 역사적 인물이다. 그는 영국 식민지 시대에 학생 운동가로 등장하여 1930년대와 40년대에 걸쳐 영국 식민지 정부에 대항하는 민족주의 운동의 중심에 섰다. 일본의 동남아 진출과 더불어 그 힘을 빌려 미얀마 군부를 창설하였고 대영 투쟁에 돌입하였다. 하지만 일본의 야욕을 깨닫고 다시 대일 투쟁으로 선회하였다. 이후 제2차 세계대전이 종식되고 영국의 재 지배를 받게 되자 미얀마의 독립을 위해 영국 정부와 직접 협상을 벌여 독립을 쟁취하였다. 하지만 안타깝게도 아웅 산 장군은 독립 선언을 몇 개월 앞두고 정적 우소에 의해 암살을 당하고 말았다.

식민지 시기 학생 운동가와 민족주의 운동가에서 제국주의에 무력으로 대항한 독립 운동가를 거쳐 독립 미얀마의 정치 지도자로 발돋움하기까지 아웅 산 장군의 굵고 강한 정치적 유산은 미얀마 근현대에 큰 영향을 주었다. 지금도 미얀마에는 그를 기억하는 것이 너무나 많고 전국에 산재해 있다. 그의 사진, 동상을 전국 어디에서도 쉽게 볼 수 있고, 어떤 마을과 도시에도 거리명이나 건물명에서 그의 이름을 찾을 수 있다. 미얀마의 국부로 부르기에 조금도 이의가 없으며, 해마다 그를 기리는 기념식이 전국에서 개최된다. 버마족 외의 소수종족도 그를 기억하고 있다는 사실에서 그의 영향력을 짐작할 수 있다. 그는 현재까지도 국부로 추앙 받으며 ‘미얀마 국가 탄생’의 상징적인 인물로 인식되고 있다.

미얀마인들에게 자리하는 아웅 산의 기억은 비단 역사적 영웅으로만 머무는 것은 아니다. 그의 위대함에 편승하여 미얀마 정치에 있어서 그의 기억을 소환하여 재현하는 것은 정치적 승패를 좌우한다. 독립 초기 암살을 당해 그의 대타로 등장한 우누 총리의 정치적 실패는 아웅 산의 정치적 유산을 무시한 데에서 출발하였고, 쿠데타로 집권한 네윈은 철저하게 아웅 산의 기억을 재현하여 군부의 정치적 토대를 안착시켰다. 하지만 경제 정책 실패로 군부는 정치적 위기에 봉착한다. 이때 혜성같이 나타난 아웅 산 수찌가 아버지 아웅 산의 또 다른 기억과 재현에 성공하면서 미얀마 국민의 마음을 얻었

다. 이때부터 미얀마 군부는 아웅 산 장군 기억의 삭제에 나섰다. 관공서의 공식 사진을 걸어내고 거리의 동상을 제거하고 일부 거리명이나 건물명을 개칭하는 작업도 병행하였다. 아웅 산 장군 사망일의 추모식도 취소하였고 해마다 개최되던 그의 생일의 기념식도 슬쩍 사라져 버렸다. 거의 모든 지폐에 등장하던 아웅 산 장군의 초상은 80년대, 90년대를 거치면서 모두 남김없이 없어졌다. 아웅 산 장군의 기억이 제거되었다.

하지만, 21세기에 들어와 아웅 산 수찌의 NLD가 총선거에 압승하면서 아웅 산은 장군의 모습이 아닌 정치가의 표상으로 재현되었다. 일반 건물에 아웅 산의 초상이 다시 내걸리기 시작했고 시민들도 그의 사진을 집안에 붙이기 시작했으며, 그의 탄생 100주년 기념식도 양곤대를 비롯하여 전국에서 성대하게 개최되었다. 그의 전기나 정치적 활동에 관한 다양한 서적들이 대거 쏟아졌다. 2020년 초에 가장 많이 통용되는 액면가 천 쉿 지폐에 마침내 공식적인 아웅 산의 초상이 재현되었다. 아마도 군부의 정치 개입(2021년 2월 1일 미얀마 군부의 비상상태선포)이 발생하지 않았다면 새로운 지폐 도안에 그의 초상이 계속 등장했을 것이다.



아웅 산 장군의 초상이 들어있는 지폐



미얀마 불교의 상징동물인 '친떼'(사자 형상의 사원 수호신)로 변경(1990년 이후)



정치가의 표상으로 재현되어 등장한 아웅 산의 초상(2020년 초)

[그림1] 미얀마 통용 지폐의 변천

오늘날 ‘악의 표상’처럼 그려지는 군부도 사실 아웅 산 장군과 함께 영국 식민지배로부터 미얀마를 독립시키는 혁혁한 공을 세운 ‘30인의 지사’ 출신 및 그들의 동맹으로 이어지는 인물들이다. 미얀마어로 ‘주인’을 의미하는 ‘떠킨(Thakin)’으로 명명되는 이 ‘30인의 지사’의 서열 1위가 아웅 산 장군이다. 또한 독립 후 초대 수상을 지낸 우누(1907~1995), 쿠데타로 정권을 잡고 버마식 사회주의를 주창한 네윈(1910~2002), 아웅 산을 암살한 것으로 알려진 우소 등 미얀마 국민국가 창설을 이끌고 미얀마 근대사를 주도해간 군부의 주축 멤버들은 떠킨 30인의 엘리트 출신들이다. 따라서 아웅 산 장군의 정치적 유산의 의미를 군부, 아웅 산 수찌의 NLD 측 양쪽 모두에게 자신들의 정치적 정당성 확보에 유리하게 활용하는 것은 주요한 과제인 것이다.



[그림2] 버마독립의용군, 30인의 지사  
(맨 앞 가운데 모자 들고 있는 보족 아웅산, 보족 아웅 산의 오른쪽으로 두 번째 네윈)

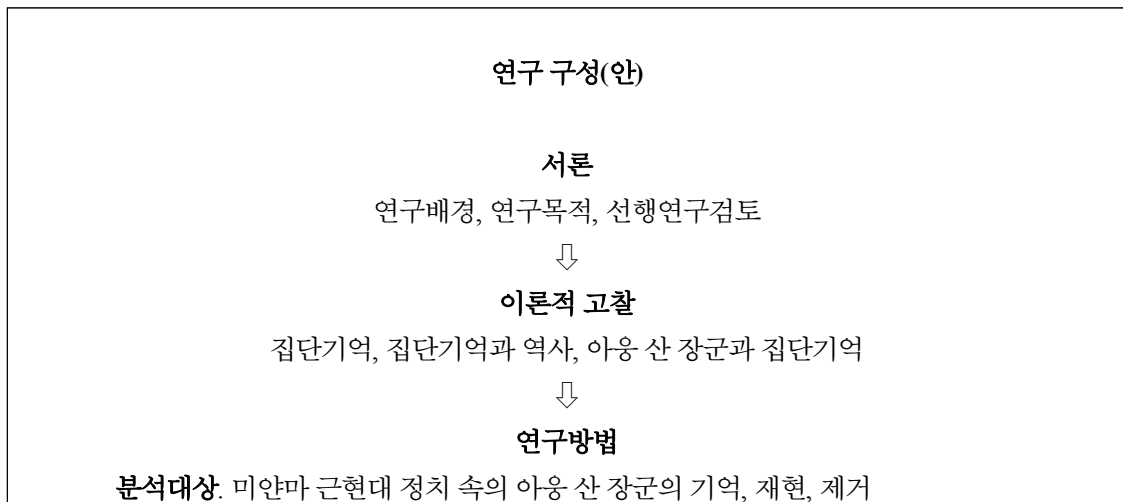


미얀마 정치의 행위자(agency)인 군부와 아웅 산 수찌의 NLD는 아웅 산 장군의 정치적 유산을 기억하고 자신들의 정당성 후원자로써의 아웅산 장군으로 현실적 재현을 통해 집단표상화 하였다. 현재의 미얀마에서 군부와 아웅 산 수찌의 NLD는 이념적으로 극한 대립의 양상을 보이고 있다. 따라서 아웅 산 장군에 대한 기억은 각각의 집단이 동일한 인물을 선택하였음에도 불구하고 각각의 집단을 통해 이질적으로 집단표상화 되었다. 그러므로 이에 대한 집단기억은 대립현상으로 나타났다. 이렇게 정치적 경쟁 상대가 존재할 경우, 기억과 재현은 긍정 또는 부정으로 작용하게 되고, 부정적 측면에서는 기억 재현의 또 다른 모습인 제거가 시도된다. 이것은 미얀마에서만 엿볼 수 있는 독특한 현상이다.

이에 본 연구의 목적은 미얀마 근대의 가장 핵심적인 인물이었고 그의 사후 현대에도 여전히 큰 영향을 미치고 있으며 향후 그의 존재가 사라지지 않을 것 같은 아웅 산 장군의 절대적인 정치적 유산의 속성을 미얀마 사회에서의 특징적으로 확인되어지는 집단기억 양상의 분석을 통해 재해석하여 미얀마 사회를 좀 더 깊이 있게 이해하고 현 미얀마가 현실적으로 나아갈 수 있는 방향성을 전망함에 있다.

이를 위해 본 논문은 아웅 산 장군의 기억이 군부와 아웅 산 수찌의 NLD에서 각자의 정당성 후원자로 집단표상되어 미얀마 사회에 나타나는 집단기억 양상을 조사하고 이를 분석하여 확인되어지는 특징적인 사회적 틀을 알아보고자 한다. 분석 자료는 미얀마 근현대사 및 아웅 산 장군에 관한 문헌자료 및 현지언론기사, 그리고 현지인 심층인터뷰이다. 이렇게 수집된 자료를 통해 미얀마 사회에 나타나는 역사적 사실의 기억과 현실적 재현(memory and representation) 현상을 알아보고 이를 모리스 알박스의 사회적 틀과 집단기억이라는 분석 시각으로 논해보고자 한다.

이러한 연구를 통해 미얀마 근현대 정치사에 있어서 정치적 특성을 사회적 관점에서 분석하고 향후 정치 전개 방향성을 전망할 수 있을 것이다. 또한 군부의 ‘유일 엘리트주의’의 한계 그리고 미얀마 현대 정치에서 나타나는 극한 대조적 양상에 대한 해법을 바로 이 아웅 산 장군의 정치적 유산의 재해석을 통해 어떠한 함의점도 없어 보이는 이러한 현실의 극복을 시도할 수도 있는 방향성을 얻을 수 있지 않을까 생각한다.



**분석자료** 미얀마 근현대사 문헌고찰, 아웅 산 장군 문헌고찰, 심층인터뷰

**분석시각** 사회적 틀과 집단기억(역사적 사실의 기억과 현실적 재현)

**분석내용** 아웅 산 장군이 남긴 정치적 유산의 속성 재해석



**분석 및 논의**

**분석1** 미얀마 근현대사: 기억과 재현

**분석2** 아웅산의 등장과 활약: 그 기억의 의미

**분석3** 독립 이후의 미얀마: 군부의 재현

**분석4** 아웅산 수찌의 출현: 기억의 새로운 재현

**분석5** 현대 정치의 대조적 양상: 기억의 제거와 재현



**분석결과**



**결론**

**참고문헌**

고세진. 2018. “문화이론의 관점에서 본 <응답하라 1988>의 기억과 재현의 문제들.” 국내석사학위논문 한국예술종합학교, 서울.

박장식, 김인아. 2008. “미얀마의 식민지 시대의 재평가-식민주의의 정치적 유산과 청산” 『동남아시아연구』 18(1): 73-107.

박장식 외. 2017. 『위대한 지도자를 통한 아세안의 이해』 서울: 한-아세안센터, 부산: 부산외국어대학교 동남아지역원. pp.90-107

박장식. 2019. “미얀마 아웅산수찌 정부의 반환점.” 『아시아연구』 22(1): 49-73.

박장식. 2021. “미얀마 군부 지배의 역사적 고찰 - 그 정치 동력의 구조.” 『역사비평』 136: 255-281.

서지원. 2015. “민간 기념물과 논쟁적 기억: 민주화 이후 인도네시아의 사례를 중심으로.” 『동남아시아연구』 25(3): 1-47.

울릭, 제프리 K.. 2011. 『기억의 지도: 집단기억은 인류의 역사와 사회, 그리고 정치를 어떻게 뒤바꿔놓았나?』 장경이 역. 서울: 옥당.

윤미애. 2022. “매체와 문화적 기억.” 『독일어문화권연구』 11: 38-62.

전진성. 2005. 『역사가 기억을 말하다: 이론과 실천을 위한 기억의 문화사』 서울: 휴머니스트

최호림 외. 2017. 『동남아시아의 박물관 국가 표상과 기억의 문화정치』 서울: 이매진. pp.11-41

Charney, Michael W. 2009. *A History of Modern Burma*. New York: Cambridge University Press.

Halbwachs, Maurice. 1992. *On Collective Memory*. Lewis A. Coser, ed and trans. Chicago and London: The University of Chicago Press.

Schwartz, Barry. 1991. *Iconography and Collective Memory: Lincoln’s Image in the American Mind*.

*Sociological Quarterly*, 32: 301~319.

Schwartz, Barry. 1996. Lincoln at Gettysburg: Social Change and Collective Memory. *Qualitative Sociology*, 19: 908~927.

Selth, Andrew. 2020. "Myanmar and Aung San: The resurrection of an icon (09:12 AEDT, 31 March 2017)." *Interpreting Myanmar: A Decade of Analysis*. ANU Press. pp.413~417.

Silverstein, Josef. 1993. *The Political Legacy of Aung San With an Introductory Essay*. Ithaca: Cornell University Press.

Walton, Matthew J. 2008. "Ethnicity, Conflict, and History in Burma: The Myths of Panglong." *Asian Survey* 48(6): 889~910.



제3부 분과회의 6

---

**ASEAN-ROK Relationship:  
Education**

---



# Intra-Asia International Student Migration: The Missing Gender Lens

Mita Yesyca(이화여대)

## Abstract

My primary research interest is to interrogate the experience of women graduate student migration from Southeast Asia (SEA) countries to South Korea, specifically in its neoliberal era. According to Nicola Piper, the intraregional migratory flows in Asia were feminized, with the specific feature of women's majority to fulfill the need of temporary lower skilled workers (Piper, 2008). The migration flows between South Korea and SEA countries show similar trends where there were dominant patterns of unskilled-labour immigrants and the foreign bride from the SEA side. Nowadays, those patterns have become more diversified since the demand of semi-skilled and skilled labours from SEA is expected to continue due to the fast pace of South Korea's aging population. Groups of research about intra-Asia (i.e. the migratory moves of Asians within Asia) student migration come from various fields of study. My paper aims to cover those available groups of research written in English and discuss the findings as well as the perspectives used to study the phenomena. The discussions will show how the intra-Asia student migration have not sufficiently analyzed from a gendered perspective.

Keywords: Student migration, intra-Asia, gender, South Korea, Southeast Asia

My primary research interest is to interrogate the experience of women graduate student migration from Southeast Asia (SEA) countries to South Korea, specifically in its neoliberal era. According to Nicola Piper, the intraregional migratory flows in Asia were feminized, with the specific feature of women's majority to fulfill the need of temporary lower skilled workers (Piper, 2008). The migration flows between South Korea and SEA countries show similar trends where there were dominant patterns of unskilled-labour immigrants and the foreign bride from the SEA side. Nowadays, those patterns have become more diversified since the demand of semi-skilled and skilled labours from SEA is expected to continue due to the fast pace of South Korea's aging population (K. W. Kim & Kim, 2020).

Some of the newest groups of literature about intra-Asia student migration available in English appeared in the recent special issue of *Positions: Asia Critique* about children and youth in Asian migration. In line with the theme, they mainly focused on the phenomenon of educational migration of Asians to Asian and non-Asian countries, discussing its intersections with children and youth's everyday experiences (Parreñas et al., 2022). Using postcolonial and postimperial frames, those groups of literature about Asians' educational migration argued for the western imaginaries and languages which inform national development projects of Asian states. The imaginary constructs the pathways of migration based

on the hierarchical landscape of educational destinations in the global economy concentrated in North America and western Europe. Although the contribution of those literature is great to provide a clear lens to see Asians migration for educational purpose, but they cannot explain the growing movement of Asians for educational purpose within the Asian region itself.

The other quite big groups of English literature about intra-Asian educational migration were written in the public policy-oriented way, derived from international neoliberal development standard. These groups of research considered intra-Asia educational migration as an area which must be carefully managed to provide the human resources needed for maintaining regional and domestic economic growth (Kharel, 2022; Dadabaev & Soipov, 2020; Tsay, 2016; Asian Development Bank Institute, 2014; Liu-Farrer, 2009). Both groups of literature above did not focus on Asian student migrants' subject formation amid contemporary gendered economic globalization.

Closer to what I am trying to look at was the other groups of research focusing on the intra-Asia student migrants' experiences. The first group is historical studies of intra-Asian educational migration which were demonstrated by Kim (2020), Legrandjacques (2020), and Liu-Farrer (2013). The studies of intra-Asia student migration during the Asian colonial period show the centrality of Japan as the host country of educational migration. In the late 19<sup>th</sup> until the first half of the 20<sup>th</sup> century, Japan was seen as the major political and military power in Asia because of its fast-paced modernization after Meiji Reform (Liu-Farrer, 2013). Many Asians went to Japan to study, including the Chinese whose home country was previously considered as superior in terms of culture, technology, and political systems among other East Asian countries. Japan's shorter distances to its neighboring east Asian countries compared to Europe or the United States made the cost of moving also relatively low. Even though there were various motivations of international students at the colonial era for studying abroad, the findings from these three historical studies were the same in showing the involvement of Asian migrant students in the social and political movements during their studies in Japan.

Interesting findings by Legrandjacques from the historical archives of *Đông Du* show there was international dimension in the educational migration of Vietnamese at the time. The regional political aspects of schooling initiated by the colonized actors challenge the traditional history mainly focusing on French agenda and influence in Indochina. In her article, "Go East! 1905 as a Turning Point for the Transnational History of Vietnamese Education," she studied *Đông Du* to understand how the political movement founded by Phan Bội Châu at the first decade of the 1900s became the momentum for Vietnamese academic migration (Legrandjacques, 2020). Even after the movement was abolished in 1909, the political migration for educational and nationalist purposes of Vietnamese continued to flow to Whampoa Academy, the school training military officers in 1920s China.

If the Vietnamese monarchy was under French colonial rule during 1884-1945, Korea was under Japanese imperialism period during 1910-1945 and the similar academic migration of Koreans to Japan was studied by Suk Yeon Kim, especially after 1919 when there were downturns in their activism (S. Y. Kim, 2020). Kim argued that educational migration at the time was part and parcel of 'gradualism'—a term reflecting political position of Koreans who believed continued national development had to precede



political independence. The culture to hard work and pursuit of self-betterment shared through the experiences of pursuing higher education in Japan made the Korean gradualists work within the Japan imperial system.

The historical studies student migration mainly in East Asia region were a good start to show the significance of studying the agency of student migrants within Asia region. The decision to study in other Asian neighboring country was influenced by the dynamics of domestic and regional politics at the specific time which might not be found in other continents in the same era. Colonialism and imperialism had made nationalist motive the prominent feature in the Asians' intentions to move and pursue higher education in Japan. The experiences of educational migration were also able to form a specific subject of migrant students within the context of Japan-Korea political relations at the time: the gradualist students. However, those important studies still neglect the gender aspect of educational migration. The Asian students' regional migration was already gendered in the history of the respective home countries studied. Legrandjacques mentioned in her article that in the Confucian system inherited from the Chinese, women were excluded in local education and civil servants training. Besides, many studies have also shown the gendered aspect of nationalist political movements in Asian and non-Asian regions.

The second group is socio-political studies of intra-Asian student migration in the post-independent Asian era. A group of research have been done to understand the distinct educational migration experiences of Asians in Singapore (Kang, 2016, 2012; Yang, 2014; Collins et al., 2014). In these studies, the national/transnational layered, shifting, and multiple subject formation and position of Asian student migrants in the Asian context were explored. Nevertheless, these scholars do not include gender analysis, nor focus on the experiences of Asian women student migrants.

The first to discuss is from Yonhee Kang's article (2012) "Singlish or Globish: Multiple language ideologies and global identities among Korean educational migrants in Singapore". Kang explored how South Korean student migrants in Singapore experience and express their emerging notions of an 'Asian global' identity through their perceptions of the globality and locality of the several languages used in the region: Mandarin, English, and a local variety of English known as 'Singlish'. The analysis focuses particularly on the role of metapragmatic discourses (i.e. the evaluations of the speaker's ability to code-switch and maintain social appropriateness, pg. 177) in identity construction, thereby adding a new facet by which languages and their varieties can be linked to specific social categories of speakers, which in this case was a new 'global Asian'. This notion is different from Singaporean citizens' 'global Asian', Kang referred to the previous studies arguing Korean student migrants' notions of 'global yet Asian' indicate a subject contrast to the conventional image of individualistic and high-ranking elites.

In another study published four years later, Kang (2016) shed light on the emotive aspects of student mobility between East and Southeast Asia. The emotional comforts and familiarity of educational migration between the two regions are imagined to be acquired only in an Asian way (contrast to the perceived educational migration experience in the West), as they are articulated in the excerpts of interview with the students' parents. Based on the findings, Kang argued that the enactment, i.e. the process wherein many emotional resources and embodied techniques are required, rather than the

accumulation of cultural capital are emphasized in the South Korean student migrants' experience in Singapore. The enactment is significant for activating the accumulated capital gained during their educational migration. The "Asian advantage" of emotional benefits is believed to facilitate South Korean migrant students' capital enactment in their imaginings of future trajectories of "going global".

The other Asian students living in Singapore studied is the mainland Chinese (Yang, 2014). Peidong Yang in "A phenomenology of being "very China": An ethnographic report on the self-formation experiences of mainland Chinese undergraduate "foreign talents" in Singapore" gave an ethnographic insight of the self-formation experiences of Mainland Chinese undergraduate students as "foreign talents" in a Singaporean university. Yang did a microscopic case study by looking at Chinese migrant students' experiences in Singapore and found the subjective dimension of intra-Asia student mobility. Analyzing the expressions of "very China" or "*hen Zhongguo*" put by the informants as moments in which the subject becomes aware of itself through being reflected by/in the "other," Yang argued that the Chinese student migrants in Singapore are actively re-evaluating their own subjectivities which they believed they used to embody (Yang, 2014).

The last in this group studying distinct educational migration experiences of Asians in Singapore is from Francis L. Collins *et al.*, "Mobility and desire: international students and Asian regionalism in aspirational Singapore" published in 2014. Critically analyzing the experiences of a group of Asian students at the National University of Singapore, Collins *et al.*, discussed the negotiations of Singapore's global city imaginings by the state and the regional student migrants (Collins *et al.*, 2014). Through this literature, the agency of Asian student migrants and the power dynamics surrounding their study experiences involving state's imagination and aspiration, as well as their interactive relations creating Singapore as a global city continually being refashioned were described.

Meanwhile other studies found had examined the experiences of South Korean student migrants in East Asian countries (Collins, 2013) and Chinese student migrants in Japan (Coates, 2015). The different location of studying inter-Asia student migration helps to give a perspective to see Asian student migrants as an actor in Asian regional dynamic, also their distinct culture and political position in a transnational sphere. Collins (2013) critically analyzed the narratives of South Korean international students in the Asian region. Using a transnational approach, he offered an understanding of the mobilities of South Korean students to East Asian countries. Arguing that transnational imaginaries have generated a desire to be mobile among students, the study has been an important starting point for exploring the increasing number of Asian students who are choosing to study in Asia rather than in traditional western countries. The transnational approach taken in the study also opened up analytical space for seeing student mobility as a social and geographic process, relying not only on the creative agency of students and their families; but also social networks of friends, alumni and teachers, also the work of institutional actors in piecing together the possibilities for mobility in the region articulated well in the career pathways of graduating students, their identities and their sense of place in an Asian regional future. Whereas, Coates (2015) did an ethnographic fieldwork in Ikebukuro, a Chinatown in Tokyo, to explore the desire for integration amongst Chinese student migrants in Japan. From the phenomenology of

Chinese student-migrants' relationship to Ikebukuro's streets and how they learn to want to be "unseen", the important finding of the study was showing that recognition of marginalized groups can also intensify vulnerability for them. It contributed on ways to understand Asian student migrants' desires for recognition and integration in the Asian host countries.

Both of above research groups on intra-Asian student migration have discussed the student migrants' experiences in the pre- as well as post-independent Asia. However, only one of them included the Southeast Asian student migration to Asian region in the study, which was in the pre-independent Vietnam. The other research gaps in the previous academic works about intra-Asian educational migration have also showed along with the discussions about findings and perspectives used in the works above. In addition, South Korea as the newest Asian higher education hub is still rarely discussed, especially in its relations to contemporary East Asia regional dynamics and SEA countries' position in the current global economy. The last, among all the reasons above, I think the most important one is to provide a research-based understanding of SEA women's subject formation and position as a resource of their own empowerment.

## Reference List

- ASEAN-Korea Centre. (2020). *Tourism and People-To-People Exchange*. Key Statistics on ASEAN-Korea. <https://www.aseankorea.org/eng/Resources/figures.asp>
- Asian Development Bank Institute. (2014). *Labor Migration, Skills & Student Mobility in Asia*. Asian Development Bank Institute.
- Coates, J. (2015). "Unseeing" Chinese Students in Japan: Understanding Educationally Channelled Migrant Experiences. *Journal of Current Chinese Affairs*, 3, 125-154.
- Collins, F. L. (2013). Regional Pathways: Transnational Imaginaries, Infrastructures and Implications of Student Mobility within Asia. In *Asian and Pacific Migration Journal* (Vol. 22, Issue 4).
- Collins, F. L., Sidhu, R., Lewis, N., & Yeoh, B. S. A. (2014). Mobility and desire: international students and Asian regionalism in aspirational Singapore. *Discourse*, 35(5), 661-676. <https://doi.org/10.1080/01596306.2014.921996>
- Dadabaev, T., & Soipov, J. (2020). Craving Jobs? Revisiting Labor and Educational Migration from Uzbekistan to Japan and South Korea. *Acta Via Serica*, 5(2), 111-140. <https://doi.org/10.22679/avs.2020.5.2.005>
- ICEF Monitor. (2015, October 13). *Korea aims for 200,000 foreign students by 2023*. <https://monitor.icef.com/2015/10/korea-aims-for-200000-foreign-students-by-2023/>
- Kang, Y. (2012). Singlish or Globish: Multiple language ideologies and global identities among Korean educational migrants in Singapore. In *Journal of Sociolinguistics* (Vol. 16, Issue 2).
- Kang, Y. (2016). Beat your child with a flower!: Asian advantage and educational connectivity between South Korea and Singapore. *Asian Journal of Social Science*, 44(6), 740-761. <https://doi.org/10.1163/15685314-04406007>

- Kharel, D. (2022). Student Migration from Nepal to Japan: Factors behind the steep rise. *Asian and Pacific Migration Journal*, 31(1), 26-51. <https://doi.org/10.1177/01171968221085766>
- Kim, K. W., & Kim, O. S. (2020). Super Aging in South Korea Unstoppable but Mitigatable: A Sub-National Scale Population Projection for Best Policy Planning. *Spatial Demography*, 8, 155-173. <https://doi.org/doi.org/10.1007/s40980-020-00061-8>
- Kim, S., & Feyissa, I. F. (2022). Motives, Means, and Belonging in a Strange Land: Female International Students Navigating a Racially and Ethnically Homogeneous Korean Society. *Sustainability (Switzerland)*, 14(4). <https://doi.org/10.3390/su14042027>
- Kim, S. Y. (2020). Korean students in imperial Japan: What happened after 1919? *Sungkyun Journal of East Asian Studies*, 20(1), 1-36. <https://doi.org/10.21866/esjeas.2020.20.1.001>
- Korean MOFA. (2018, March 9). *2nd Vice Minister's Speech at the OECD South East Asia Regional Program(SEARP) Ministerial Conference*.
- Legrandjacques, S. (2020). Go East! 1905 as a Turning Point for the Transnational History of Vietnamese Education. *TRaNS: Trans-Regional and -National Studies of Southeast Asia*, 8(2), 101-114. <https://doi.org/10.1017/trn.2020.13>
- Liu Farrer, G. (2013). Student migration, China to Japan. In *The Encyclopedia of Global Human Migration*. Wiley. <https://doi.org/10.1002/9781444351071.wbeghm522>
- Migration Data Portal. (2021, September 28). *Gender and Migration*. Migration Data Portal. <https://www.migrationdataportal.org/themes/gender-and-migration#data-sources>
- Parreñas, R. S., Piper, N., Ishii, S. K., & Choi, C. (2022). Guest Editors' Introduction Children and Youth in Asian Migration. *Positions: Asia Critique*, 30(2), 219-243. <https://doi.org/10.1215/10679847-9573315>
- Piper, N. (2008). Feminisation of migration and the social dimensions of development: The Asian case. *Third World Quarterly*, 29(7), 1287-1303. <https://doi.org/10.1080/01436590802386427>
- Tsay, C. (2016). Migration between Southeast Asia and Taiwan: Trends, Characteristics and Implications. *JAS (Journal of ASEAN Studies)*, 3(2), 68. <https://doi.org/10.21512/jas.v3i2.842>
- Yang, P. (2014). A phenomenology of being “very China”: An ethnographic report on the self-formation experiences of mainland Chinese undergraduate “foreign talents” in Singapore. *Asian Journal of Social Science*, 42(3-4), 233-261. <https://doi.org/10.1163/15685314-04203003>

# Comparison of big data education publications in ASEAN countries and South Korea using Bibliometric and Scientometric Analysis

Catherine Joy Escudra(이화여대)

## Summary

**Background:** It has been predicted that data will be the new oil worldwide. Efforts have been made to ensure that big data is integrated into educational systems worldwide. Despite this, there is still the persistence of the digital divide between and within countries, resulting in a new kind of digital divide known as big data-rich and big data-poor. South Korea has advocated policies and measures for big data as a new growth engine for society. Its experiences may benefit other countries (e.g., ASEAN) in establishing policies and collaborative programs for integrating big data into their educational system. This study aims to compare the publication trend, topic trend, and network on “big data” and “education” between South Korea and ASEAN countries using altimetric techniques; and to describe the current collaboration between countries using network analysis.

**Methodology:** This study utilized bibliometric and scientometric approaches. Complete records of English documents related to “big data” and “education” were extracted from Web of Science and Scopus. Searching was limited to publications from South Korea and ASEAN countries. Analysis was divided into publication trend analysis per country, publication network analysis for all countries, and text analysis using co-occurrence maps for all countries and per country. R studio and VOSViewer were used for data management, analysis, and visualization.

**Results:** 177 publications about big data and education, with 68 from South Korea and 109 from ASEAN countries, were extracted and included in the analysis. ASEAN countries with related publications were Malaysia (n=44), Indonesia (n=21), Thailand (n=17), Singapore (n=16), Philippines (n=12), Vietnam (n=8), and Brunei (n=3). Publications from Malaysia and Indonesia were related to integrating big data and various technology in education, particularly in the role of teachers. In contrast, publications from other ASEAN countries are more focused on the general features of the utilization of big data in education which could be interpreted as the initial stages of integrating it into their system. South Korea's publications, on the other hand, were found to be already focusing on integrating big data with AI for learning environment and process and big data techniques and model for prediction and decision making related to educational performances and challenges. In terms of collaboration, it was found that most publications were products of collaboration between affiliations of ASEAN countries with the United States and China. Vietnam, the Philippines, and Singapore are the only ASEAN countries collaborating with South Korea for big data and education publications. It was interesting to see that Malaysia has collaborated with Indonesia, Thailand, and Brunei for big data and education publications in the ASEAN region.

**Conclusion and Implication:** The study revealed an existing collaboration among ASEAN countries, some ASEAN countries, and South Korea regarding big data and education. Possible areas of future collaboration may include specific application of big data in education in terms of integration with other technology, like artificial intelligence, and the use of models and techniques for prediction and decision making.

## Background:

It has been predicted that data will be the new oil worldwide (Grillenberger & Romeike, 2014). Therefore, efforts have been made to ensure that big data is integrated into educational systems worldwide. In addition, the interest in big data in education can also be related to the continuous industrial revolutions affecting education and several industries like healthcare, and business, which has led to increased publications of research about it.

Despite this, there is still the persistence of the digital divide between and within countries, resulting in a new kind of digital divide known as big data-rich and big data-poor. South Korea has advocated policies and measures for big data as a new growth engine for society (Kwon and Kwak, 2015). Its experiences may benefit other countries, like the ASEAN countries, to establish policies and collaborative programs for integrating big data into their educational system.

Though there are existing collaborations between South Korea and the ASEAN region in terms of politics (Anantasirikiat, 2017), tourism (Rosland, 2020), education (Anantasirikiat, 2016), and technology (Hartono, Phuong, & Perwita, 2021), to the author's knowledge, there is no project nor publication related with the current or potential collaboration of the countries about the integration of big data and education. Therefore, this research specifically aims to answer the following research questions: 1) What are the publication and citation trends of big data and education research publications in South Korea and the ASEAN Region?; 2) Which country and affiliations collaborate to create big data and education research publications?; and 3) What are the cluster of topics discussed in big data and education research publications using text co-occurrence analysis in South Korea and ASEAN Region? To address this, the objectives of the study are (1) to compare the publication trend, topic trend, and network on “big data” and “education” between South Korea and ASEAN countries using altimetric techniques; and (2) to describe the current collaboration between countries using network analysis.

## Methodology:

### *Design:*

The study utilized bibliometric and scientometric approaches following Gracio, de Oliveira, de Araujo Gurgel, Escalona, Guerrero (2013), and Guan and Ma (2007) reported alt metrics techniques to compare research productivity of different countries. These approaches are beneficial in determining a summary of the current status and possible future direction of a specific topic in terms of research, policy, and education.

*Data sources:*

The databases for accessing indexed journal articles were the Web of Science (WoS) and Scopus. Databases that were selected allow extraction of information about the author, publication, citation details, and abstract used for the analyses. In addition, selected databases enable filtering results by location compared to other databases like Google Scholar and CINAHL. These databases are also considered the primary source for data citation for their broad interdisciplinary scope used for study in different fields (Mongeon & Paul-Hus, 2016)

*Search strategy and Data Extraction*

The terms “big data” and “education” were used as the keywords to search these databases following the reviews on big data and education of Murumba and Micheni (2017), and Marín-Marín, López-Belmonte, Fernández-Campoy, and Romero-Rodríguez (2019). Searching was limited to publications from South Korea and ASEAN countries.

Complete records of each publication were extracted as plain text files from WoS and Scopus. Bibliometrics, tidyverse, and dplyr packages of R studio were used to merge data and remove duplicates and records with incomplete results. VOSViewer thesaurus file was used to merge different variants of author, journal names, and institutional affiliations and synonyms.

*Data visualization analysis*

R studio and VOSviewer (Bankar & Lihitkar, 2019) were used to analyse and visualise the data. Analysis was divided into publication trend analysis per country, publication network analysis for all countries, and text analysis using co-occurrence maps for all countries and per country. Using R studio, descriptive statistics for publication and citation analysis like frequency, proportion, line, and bar graphs. The publication analysis utilized data on types, years, affiliation, and authors. Citation analysis, on the other hand, focused on the trend and frequency of citation. While co-authorship and text co-occurrence analyses from title and abstract were conducted using VOSViewer.

**Results and Discussion:**

One hundred seventy-seven publications about big data and education, with 68 from South Korea and 109 from ASEAN countries, were extracted and included in the analysis. ASEAN countries with related publications were Malaysia (n=44), Indonesia (n=21), Thailand (n=17), Singapore (n=16), Philippines (n=12), Vietnam (n=8), and Brunei (n=3). Figure 1 reports the overall publication and citation of all countries included in the analysis. Publications were mostly articles (65.57%), proceeding papers (26.76%), and reviews (6.56%) from 2014 to 2022.

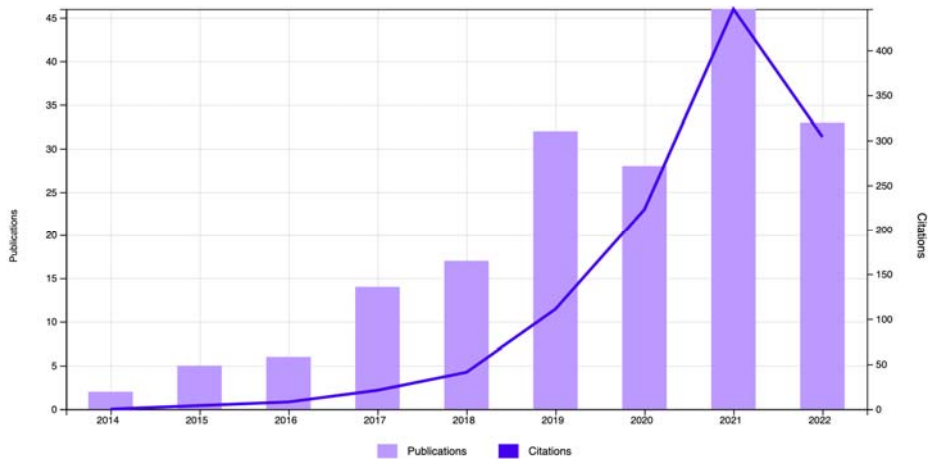


Figure 1: Publications and Citations related to big data and education in South Korea and ASEAN countries

Figure 2 shows the overall cluster of topics identified from the extracted abstracts. Further analysis per country revealed that publications from Malaysia and Indonesia were related to integrating big data and various technology in education, particularly in the role of teachers. In contrast, publications from other ASEAN countries are more focused on the general features of the utilization of big data in education which could be interpreted as the initial stages of integrating it into their system. South Korea's publications, on the other hand, were found to be already focusing on integrating big data with AI for learning environment and process and big data techniques and model for prediction and decision making related to educational performances and challenges.

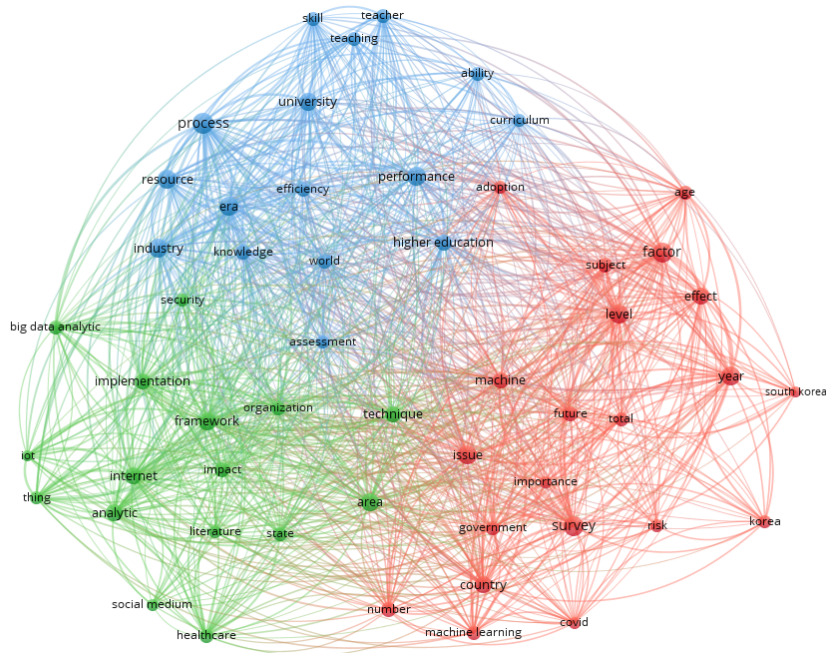


Figure 2: Network map of big data and education collaboration of South Korea and ASEAN countries



Figure 3 below is a network map of the past collaboration of South Korea and ASEAN countries with each other and other countries in terms of big data and education. In terms of collaboration, it was found that most publications were products of collaboration between affiliations of ASEAN countries with the United States and China. Vietnam, the Philippines, and Singapore are the only ASEAN countries collaborating with South Korea for big data and education publications. On the other hand, it was interesting to see that Malaysia has collaborated with Indonesia, Thailand, and Brunei for big data and education publications in the ASEAN region.

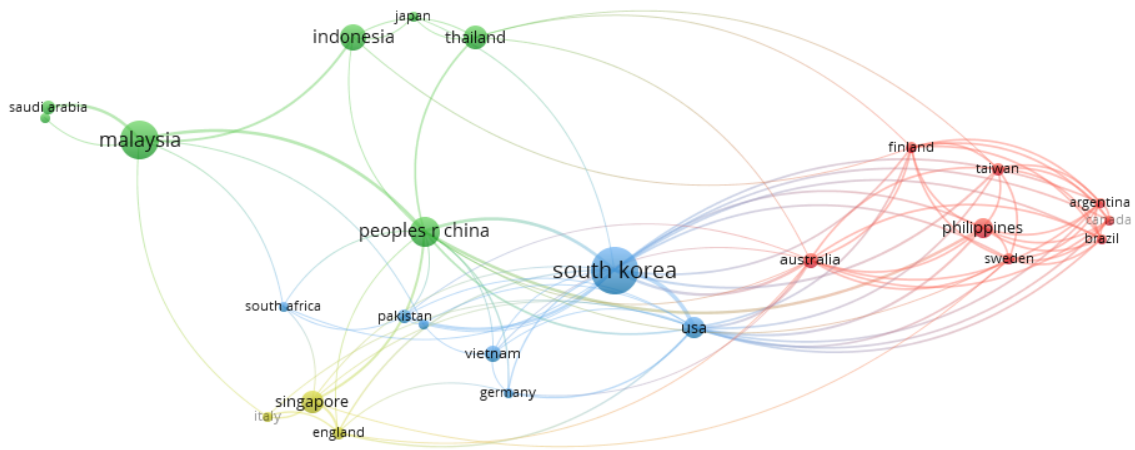


Figure 3: Network map of big data and education collaboration of South Korea and ASEAN countries

The increasing trends in research publications in the study support the growing importance of integrating big data techniques and procedures in education. This increasing trend is further strengthened by integrating big data concepts and principles in training programs and creating big data centers for different academic units. Despite these, variations in publication patterns were seen, which can be attributed to (1) the complexity of methods and issues related to the new technology of big data (Luan et al., 2020), and (2) the persistence of the digital divide, especially on developing countries (Pick, & Nishida, (2015). These are relevant to aid educators, researchers, and policy-makers identify future capacity-building projects, research agendas, and policy guidelines to integrate big data in education better.

### Conclusion:

The study revealed an existing collaboration among ASEAN countries, some ASEAN countries, and South Korea regarding big data and education. Possible areas of future collaboration may include specific application of big data in education in terms of integration with other technology, like artificial intelligence, and the use of models and techniques for prediction and decision making.

## References:

- Anantasirikiat, S. (2016). Making Friends with ASEAN Countries through Korea Foundation's Educational Programs. *Korea's Public Diplomacy*, 197-229.
- Anantasirikiat, S. (2017). Partnering for Tomorrow: Conceptualizing South Korea's Public Diplomacy Approach toward ASEAN. *Korea's Soft Power and Public Diplomacy*, 223-255.
- Bankar, R. S., & Lihitkar, S. R. (2019). Science mapping and visualization tools used for bibliometric and scientometric studies: A comparative study. *Journal of Advancements in Library Sciences*, 6(1), 382-394.
- Gracio, M. C. C., de Oliveira, E. F. T., de Araujo Gurgel, J., Escalona, M. I., & Guerrero, A. P. (2013). Dentistry scientometric analysis: a comparative study between Brazil and other most productive countries in the area. *Scientometrics*, 95(2), 753-769.
- Grillenberger, A., & Romeike, R. (2014). Big data - challenges for computer science education. In *International conference on informatics in schools: Situation, evolution, and perspectives* (pp. 29-40). Springer, Cham.
- Guan, J., & Ma, N. (2007). A bibliometric study of China's semiconductor literature compared with other major Asian countries. *Scientometrics*, 70(1), 107-124.
- Hartono, A. S., Phuong, N. T., & Perwita, A. A. B. (2021). ASIAN-REPUBLIC OF KOREA DIGITAL PARTNERSHIP: THE IMPERATIVES OF TRANS-REGIONAL COOPERATION IN CONTROLLING COVID-19. *Journal of International Studies*, 17, 101-129.
- Kwon, T. H., Kwak, J. H., & Kim, K. (2015). A study on the establishment of policies for the activation of a big data industry and prioritization of policies: Lessons from Korea. *Technological Forecasting and Social Change*, 96, 144-152.
- Marín-Marín, J. A., López-Belmonte, J., Fernández-Campoy, J. M., & Romero-Rodríguez, J. M. (2019). Big data in education. A bibliometric review. *Social Sciences*, 8(8), 223.
- Mongeon, P., & Paul-Hus, A. (2016). The journal coverage of Web of Science and Scopus: a comparative analysis. *Scientometrics*, 106(1), 213-228.
- Murumba, J., & Micheni, E. (2017). Big data analytics in higher education: a review. *The International Journal of Engineering and Science*, 6(06), 14-21.
- Rosland, N. N. A. (2020). 'New Regionalism': ASEAN - RoK partnership in socio-cultural and education exchanges. *AEI INSIGHTS*, 6(1), 55-68.

# Determinants of Economic growth in ASEAN Countries (2000–2019)

Khin Theingi Aung

(Ph.D candidate in Economics, Pusan National University)

## Abstract

This paper studies the effect of economic variables which are foreign direct investment (FDI), domestic investment, trade, inflation and unemployment to economic growth which point out using growth rate of GDP over the period 2000- 2019 in ASEAN countries. The effect of variables on GDP is predicted fixed effects model (FEM) and random effects model (REM) and pooled ordinary least squares(POLS) method. As a measure of growth, GDP growth rate has been taken, and the rate of GDP growth is likely to accelerate under the effect of improvements in foreign direct investment, domestic investment, and inflation and expected to decrease under the effect of improvements in trade and unemployment. This study has found that improvements in foreign direct investment, domestic investment, inflation, trade and unemployment are significant for the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) member countries' economic growth.

Keywords: economic growth, ASEAN countries, Panel Analysis.

## 1. Introduction

Economic growth is one of the most crucial measures for a country. It would be able to lessen the country's reliance on other factors and also provide capital for productive sectors, and enhancing the country's economy, depending on the quantity. Because the pace of economic growth is so vital for economic development, it is crucial to look into the pattern of economic growth and how it responds to macroeconomic changes in the country since the growth rate of economic is highly significant. The slowing of economic growth could may delay investments in productive industries, putting the country's economic stability in jeopardy. Every government, developed or developing, has the most crucial task of all: to develop a country's economy and enhance people's lives.

For all of these reasons, this study strives to afford insight into the elements that predominantly define economic growth in ASEAN countries. This research will look at the characteristics that may have a substantial effect on active economic growth in ASEAN countries such as Indonesia, Malaysia, Philippines, Singapore, Thailand, Vietnam, Myanmar, Cambodia, Laos, and Brunei from 2000 to 2019.

### 1.1. Research questions

- 1.Foreign direct investment has a positive impact on economic growth in ASEAN countries.
- 2.Domestic investment has a positive impact on economic growth in ASEAN countries.
3. Trade has a positive impact on economic growth in ASEAN countries
- 4.Inflation has a positive impact on economic growth in ASEAN countries.
- 5.Unemployment rate has a negative impact on economic growth in ASEAN countries.

### 1.2. Research Objectives

The purpose of this research is to study at the elements that influence ASEAN countries' economic growth. Panel regression with fix effect was applied to achieve this objective. Foreign direct investment, domestic investment, inflation and unemployment rate have an impact on economic growth in ASEAN member countries according to this study. Trade demonstrates a significant negative impact on economic growth. This research offers various policy ideas that can be implemented in ASEAN countries.

In ASEAN countries, there are developed and developing countries, as well as many heterogeneity issues. Furthermore, which macroeconomic factors are driving force to effect economic growth in ASEAN countries, and it is crucial to understand the factors that affect economic growth in ASEAN countries.

## II. Model and Data

To demonstrate our findings, we used POLS, FEM and REM methods to show whether the chosen variables are significant or not for the economic development of the selected groups of countries. The model we estimate is:

$$GDP_{it} = \beta_1 + \beta_2 FDI_{it} + \beta_2 K_{it} + \beta_2 T_{it} + \beta_2 INF_{it} + \beta_2 UNEM_{it} + u_t \quad (1)$$

$$i=1,2,\dots,10, \quad t=1,2,\dots,20$$

where GDP stands for gross domestic investment (percent of GDP), FDI stands for foreign direct investment (percent of GDP), K stands for gross capital formation (formerly known as gross domestic investment) (percent of GDP), INF stands for GDP deflator (annual percent), T stands for exports and imports of goods and services (percent of GDP), and UNEM stands for unemployment (percent of total labor force).

The World Bank Indicators were used to generate the data used in this paper. The time period covered in this research is only 20 years (2000-2019). The data is collected on an annual panel (longitudinal) basis, and the analysis is focused on ASEAN countries. Using the Stata 15 statistical software package, we estimated our model using pooled ordinary least squares (POLS), a fixed effect

model (FEM), and a random effect model (REM) approaches, and chose the most suited one that fit the data.

### III. Pooled Regression Estimation, Fixed Effect and Random Effects Estimation and Hausman Test Results

#### 3.1. Pooled Regression Estimation, Fixed Effect and Random Effects Estimation

First, we pooled and estimated the effect of discussing factors on economic growth for the period of 2000 to 2019. The methods have been applied in sequence in order to find the most appropriate one. Firstly, we regressed our model using the POLS method. In POLS, we assumed that the regression coefficients were the same for all countries. That is, there is no distinction between the countries—one country is as good as any other, an assumption that may be difficult to maintain. So, heterogeneity among countries has been ignored and the individualism of each country is included in the disturbance term, and we call this the unobservable, or heterogeneity, effect in econometrics. Due to this reason, it is quite thinkable that the term of error may be connected with some of the explanatory variables which are included in POLS. This is the major problem with the POLS method.

Furthermore, there may be collinearity, autocorrelation and/or heteroscedasticity problems in our data since it has both a time series and cross-sectional nature problems variables, which interrupts the important assumptions of the classical linear regression model. Due to these problems, we checked the necessary tests in our study, fortunately, our estimated coefficients of POLS may not be biased and consistent. Moreover, in order to allow heterogeneity among cross-sections, we applied the FEM and REM methods. In FEM, we allowed for heterogeneity among cross-sections by permitting each country to have its own intercept value. In REM, the cross-section differences are random rather than fixed, and the individual differences in the intercept values of each country are reflected in the error term. Below, we show the results of POLS, FEM and REM. In econometrics, it is known that if REM is appropriate, then it is preferred. One of those reasons is that REM is a generalized least-squares (GLS) estimation while FEM is a least-square estimation, and for this reason, GLS has a smaller variance than the least squares estimation. We applied the Hausman test to choose an appropriate test between REM and FEM. The null hypothesis here is that the REM and FEM estimators do not change significantly, and the random effects do not correlate with one or more regressors. The calculated value of the  $\chi^2$  statistic is 15.04. On the base of the joint test, the test of Hausman obviously rejects null hypothesis. Even if the  $H_0$  (null hypothesis) were true, the probability of attaining an  $\chi^2$  value of 15.04 or greater would be practically 0.010. So, this implies that we should use FEM in this case.

### 3.2. Hausman Test

This test is used to determine which of the fixed effect and random effect models is the most appropriate. Both models are intended to bolster the removal of heterogeneity concerns that plague the majority of investigations. Researchers are frequently perplexed as to which model to use when they have access to reliable panel data. This test determines the researchers' choice. If the p-value is less than 0.05, the fixed effect model should be used. The random effect model outperforms the fixed effect model when the p-value is greater than 0.05. The fixed effect model is now appropriate in this situation.

<Table 1>

Summary statistics

	FDI	K	T	INF	UNEM	R-squared	Number of observations
POLS	0.134*** (0.0456)	-0.018 (0.028)	-.005*** (0.002)	.128*** (0.026)	-.617*** (0.087)	0.37	200
FEM	.176*** (0.046)	.013 (0.028)	-.009*** (0.003)	.062*** (0.029)	-.638*** (0.082)		200
REM	.145*** (0.044)	-.008 (0.028)	-.006*** (0.002)	.107*** (0.027)	-.625*** (0.084)		200
Hausman test	Chi square	15.04	p-value	0.010			

Probability Note\*, \*\*, \*\*\* show level of significance at 10%, 5%, and 1%.

In Table 1, according to fix effect estimation indicate that the coefficient of FDI shows a positive relationship and is significant. This means that as the FDI increases, GDP growth rate increases. If FDI increases by 1%, GDP increases by 0.176 % in ASEAN countries. Moreover, FDI, domestic investment and inflation is a positive relationship with economic growth, but trade and unemployment has a negative relationship on economic growth in ASEAN countries. If unemployment decreases by 1%, GDP increases by 0.638 % in ASEAN countries.

## IV. Conclusion

This study found that some factors are important for the economic growth of ASEAN countries. The important thing we found was that foreign direct investment, inflation, exports and unemployment are significant to define economic growth in ASEAN countries.

The study's findings may also shed insight on each country's economic situation and performance within the ASEAN community. Each member country would be able to contribute to ASEAN's common riches if they were united. The research set out to investigate the causes underlying the diverse patterns of ASEAN countries, as foreign direct investment is widely recognized as one of the key

drivers of economic growth. As FDI are increased, economic growth is also higher. And then, according to these data and running the fixed, random effects and Hausman test, FDI and inflation and domestic investment is positive relationship but trade and unemployment is negative relationship in ASEAN countries.

Fixed effect model estimates were recommended for the policy recommendation process, as emphasized by the Hausman test. The findings indicated that FDI was the most important factor of economic growth, with a significance level of 5%. According to the anticipated hypothesis, inflation has a beneficial influence. The findings have led to the conclusion that people in ASEAN countries spend primarily to protect themselves against macroeconomic uncertainties; that is, they invest as a hedge against future economic risks. The more they invest, the faster their economy grows. Further research on all ten ASEAN countries would be highly valuable in the future, as each country has unique characteristics that allow it to impact the world with its own economic power.

## References

- Acemoglu, D. (2012). Introduction to economic growth. *Journal of Economic Theory*, 147(2), 545-550. <https://doi.org/10.1016/j.jet.2012.01.023>
- Agrawal, G., & Khan, M. A. (2011). Impact of FDI on GDP: A Comparative Study of China and India. *International Journal of Business and Management*, 6(10), 71-79. <https://doi.org/10.5539/ijbm.v6n10p71>
- Alfaro, L., & Johnson, M. S. (2013). Foreign Direct Investment and Growth. *International Journal of Business and Management*, 4(5), 299 - 309. <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-397874-5.00016-6>
- Anaman, K. A. (2004). Determinants of economic growth in Brunei Darussalam. *Journal of Asian Economics*, 15(4), 777-796. <https://doi.org/10.1016/j.asieco.2004.05.019>
- Asghar, N., Nasreen, S., & Rehman, H. ur. (2011). Relationship between FDI and Economic Growth in Selected Asian Countries: A Panel Data Analysis. *Review of Economics and Finance*, 84-96.
- Barro, R. J. (1996). Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study. In *National Bureau of Economic Research* (5698 NATIONAL; Vol. 66, Issue December).
- Barro, R. J. (2015). Human capital and growth. *American Economic Review*, 105(5), 85-88. <https://doi.org/10.1257/aer.p20151065>
- Blomström, M., Globerman, S., Kokko, A., Blomstrom, M., Kokko, A., & Globerman, S. (2000). The Determinants of Host Country Spillovers from Foreign Direct Investment. *CEPR Discussion Paper*, 2350, 44. <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=ecn&AN=0693618&site=ehost-live&scope=site>
- Boldeanu, F., & Constantinescu, L. (2015). The main determinants affecting economic growth. *Bulletin of the Transilvania University of Brasov. Economic Sciences. Series V*, 8(2), 329.
- Desai, M. A., Foley, C. F., & Jr., J. R. H. (2005). Foreign Investment and The Domestic Capital Stock. *NBER Working Paper Series*, January.

- Eduardo Borensztein, Jose De Gregorio, J.-W. L. (1995). How does Foreign Direct Investment Affect Economic Growth? In *NBER working paper 5057*.
- Feldstein, M. (1994). Tax Policy and International Capital Flows. *NBER Working Paper Series, 4851*.
- Frankel, J. A., & Romer, D. (1999). Does trade cause growth? *American Economic Review, 89*(3), 379-399. <https://doi.org/10.1257/aer.89.3.379>
- Grier, K. B., & Tullock, G. (1989). An empirical analysis of cross-national economic growth, 1951-1980. *Journal of Monetary Economics, 24*(2), 259-276. [https://doi.org/10.1016/0304-3932\(89\)90006-8](https://doi.org/10.1016/0304-3932(89)90006-8)
- Iamsiraroj, S. (2016). The foreign direct investment-economic growth nexus. *International Review of Economics and Finance, 42*, 116-133. <https://doi.org/10.1016/j.iref.2015.10.044>
- Khalilov, L., & Yi, C.-D. (2018). Determinants of Economic Development in the Former Soviet Union and Central Eastern European Countries. *Korea International Trade Research Institute, 14*(3), 135-155. <https://doi.org/10.16980/jitc.14.3.201806.135>
- Nasir, M. S., & , Ana Rahmawati Wibowo, D. Y. (2012). The determinants of economic growth: Empirical Study of 10 Asia-Pacific Countries. *Jurnal Ilmu Ekonomi, 10*(1), 149-160. <https://doi.org/10.22459/dcg.12.2012.14>
- Rodriguez, F., & Rodrik, D. (2000). Policy Sceptic' s Growth. In *NBER Macroeconomics Annual* (Vol. 15). <https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/654419>
- Saidin, F. H. and N. (2012). Economic Growth in ASEAN-4 Countries : A Panel Data Analysis. *International Journal of Economics and Finance, 4*(9), 119-129. <https://doi.org/10.5539/ijef.v4n9p119>
- Shrikant Krupasindhu Panigrahi, Noor Azlinna Azizan, Shahryar Sorooshian, and P. T. (2020). Effects of inflation, interest and unemployment rates on economic growth: Evidence from Asean countries. *ABAC Journal, 40*(2), 140-155.
- Singh, D. R. (2018). Impact of GDP and Inflation on Unemployment Rate : “A Study of Indian Economy in 2011- 2018”. *International Journal of Management, IT & Engineering, 8*(3), 329-340.
- Sofilda, E., Amalia, R., & Hamzah, M. (2015). Determinant Factor Analysis of Foreign Direct Investment in ASEAN-6 Countries Period 2004-2012. *OIDA International Journal of Sustainable Development, 08*(05), 27-40.
- Xurmatovich, A. F. (2020). net export, unemployment, inflation and investment on Austrian's gross domestic product. *International Conference*.



## 제4부 전체회의 2

---

### 신진박사 패널

---



# 중국 ODA와 정치적 부패: 말레이시아 ECRL 사례를 중심으로

최기룡(경상국립대학교 정치외교학과)

## 1. 문제 제기

국제개발협력은 미국과 유럽 등 선진국이 주도하고 있으나, 중국과 인도 등 남남협력국의 ODA 증가로 상황이 변하고 있다. 2019년 중국의 지원액은 약 59억 달러로 추산되며, 이 경우 전 세계 공여 순위에서 6위를 차지하게 된다(Johnson et al 2021). 중국은 2013년 이후 일대일로 이니셔티브(BRI, Belt and Road Initiative) 아래 전 지구적 연결망 구축에 집중하고 있다. 중국 ODA는 일대일로 이니셔티브와 연계되어, 다른 개발자금과 함께 여러 지역에 지원되고 있다. 그중 말레이시아 동부해안철도(이하 ECRL, East Coast Rail Line)도 포함되어 있다.

문제는 중국 ODA 규모가 증가하고, 전통적 공여국 지원과 여러 부분에서 차이를 보이면서 수원국 굿 거버넌스(good governance) 구축에 부정적 영향을 미치고 있다는 점이다. ECRL 건설 역시 말레이시아 거버넌스를 비롯하여 경제·환경·사회 등 다 부문에서 영향을 미치고 있다. ECRL 사례는 나집 전 정권의 1MDB(1 Malaysia Development Berhad) 스캔들과 연계되어 말레이시아 정치 전반에 부패와 관련된 부정적 영향을 끼치고 있다.

이를 배경으로 다음과 같은 질문이 제기될 수 있다. 먼저, 중국 국제개발협력의 수원국 굿 거버넌스 구축에 도움이 되지 못하는 이유는 무엇인가? 둘째, 말레이시아와 같은 중간소득 국가가 부패에 노출될 수밖에 없었던 이유는 무엇인가? 해당 질문에 차례로 답을 제시한다면 중국의 국제개발협력을 더욱 체계적으로 분석하는 사례연구가 될 수 있을 것이다.

## 2. 중국 국제개발협력 특징과 부패 원인 분석

중국 국제개발협력은 북남협력과 마찬가지로 개도국이 지속가능한 발전을 이뤄 국제사회의 일원으로 자립할 수 있도록 한다는 목표를 갖고 있다. 그러나 북남협력과 달리 중국 국제개발협력에는 구분되는 원칙이 있다. 중국 국제개발협력은 1953년 저우언라이 총리가 언급한 ‘평화공존 5원칙’에 따라 주권존중과 내정 불간섭을 중시한다. 그리고 전통적 ODA 자금과 달리 수출 신용과 같은 OOF 자금이 포함되어 OECD 등은 이를 ‘ODA Like’로 분류하기도 한다.

세계은행과 IMF는 중국의 ‘ODA Like’가 전통적 국제개발협력 레짐이 수원국 거버넌스 개선을 위해 해온 노력을 물거품으로 만들 수 있다고 비판한다. 하지만 중국은 수원국의 주권과 선택권을 보장하는 베이징 컨센서스 가치가 반영된 지원이 수원국에 대안이 될 수 있다고 강조하고 있다. 중국은 국

무원 홈페이지를 통해 ‘중국식 대외원조’(中國的對外援助)를 게재하며, 자신들의 원칙에 변화가 없을 것이라 공식화했다.

문제는 중국의 지원 방식은 나쁜 거버넌스(bad governance)를 가진 수원국에서 부패 문제를 심화한다는 점이다. 첫째, 중국은 거버넌스가 불안정한 국가를 대상으로 지원을 집중하기 때문에 수원국 부패를 심화시킨다. 해당 수원국의 경우 상세한 사전 조사 없이 개발정책이 통과될 수 있다. 중국은 수원국에서 독점적 지위를 누리는 정치인들과 제휴하여 천연자원 사용 규제와 시민 저항을 무효로 만들고 있다. 이를 두고 미국 국가안보보좌관이었던 볼턴은, 중국 ODA의 약탈적인 성격이 아프리카 산업에서 보인다고 비판한 바 있다(Wang et al 2020).

둘째, 중국 국제개발협력 전반의 투명성 부족은 부패를 더욱 강화하는 요인이 된다. ODA 투명성 규범은 국제·공여국·수원국 규범 세 가지 형태로 존재할 수 있다. 북남협력의 경우 높은 국제규범을 갖고 있으나, 수원국의 경우 국제규범에 훨씬 못 미치거나 규범 자체가 부재한 경우가 대부분이다. 따라서 공여국인 중국의 규범이 매우 중요하다. 그러나 투명성이 부족한 중국의 ODA Like는 책무성 및 원조 효율성과 더불어 부패 측면에서 부정적 영향을 가져오기 때문에 서구 중심 국제사회의 우려가 크다.

셋째, 중국 거버넌스 체계도 부패의 원인이 되고 있다. 2014년 중국공산당 중앙기율검사위원회가 상무부의 국제개발협력 관리 업무를 조사했다. 조사 결과에 따르면 해외 사업의 경우 효과적 감독이 어렵고, 예산관리와 입찰절차에 중대한 문제가 있었으며, 불법적 지출이 여러 곳에서 발견되었다. 여기에 관련 부처의 이익과 목표가 상충하는 ‘관료적 분절화’(bureaucratic fragmentation)가 나타나 원조 책임을 분산시킨다. 분절화로 정보 공유가 제한되고 업무 비효율성이 커져, 수원국 현장에 있는 중국 건설업자 감독 또는 책임 있는 관리에도 허점이 발생하고 있다(Lynch et al 2020).

중국 ODA가 부패에 노출된 채로 지원되면서 수원국 거버넌스 구축은 요원해지고 있다. 중국은 상황이 어려운 개도국에 대출을 제공하면서 수원국을 부채 함정(debt trap)에 빠트린다는 비판도 받는다. 스리랑카는 함반토타 항 개발을 위해 중국에서 저금리로 차관을 받았다. 그러나 재정 건전성이 나빴던 스리랑카는 부채를 갚을 수 없자, 99년 동안 함반토타 항 운영권을 중국에 넘겼다. 이외에도 아프리카 지부티 항, 파키스탄 과다르 항, 케냐 몸바사 항, 우간다 엔테베 국제공항 등 다양한 사례가 부채 함정 지원으로 지적되고 있다.

이 때문에 미국 국무부는 중국이 국제개발협력을 국제공공재를 제공하기 위한 목적이 아니며, 개도국을 부채 함정에 빠트리려 자원을 확보하기 위한 수단으로 활용하고 있다고 비판한다(Johnson et al 2021). 전 지구적으로 나타나고 있는 중국의 ‘자원과 지원 교환’ 목적의 ODA 특징 때문에, 중국 ODA를 강패 원조(rogue donor) 혹은 신 식민주의적 외교라는 비판이 거세지고 있다(Condon 2012; Hong 2021).

### 3. ECRL 사업 추진 과정

ECRL은 2016년 나집 전 총리가 프로젝트를 승인하고, 2017년 8월 중국 통신건설사(이하 CCCC, China Communications Construction Company)와 사업 계약을 체결하면서 시작됐다. 나집은 2017년 기공식에서 ECRL이 동부와 서부 해안의 육상다리가 되어, 두 해안 접근성을 높여 국제 무역 증대에

기여할 것이라 평했다(Timbuong 2021). 중국은 쿤밍에서 말레이시아에 이르는 남북 경제회랑을 완성할 수 있을 것이라는 기대가 커졌다. ECRL이 건설되면 교역로를 새로 개척함과 동시에 물류 시간을 단축할 수 있는 이점이 생긴다(Foon 2019).

ECRL 총 공사대금은 550억 링깃(약 130억 달러)으로, 중국은 ODA Like 자금을 중국 수출입은행의 차관으로 지원할 계획이었다. 전체 비용인 550억 링깃 중 85%(467.5억 링깃, 약 111억 달러)는 중국 수출입은행으로부터 3.25% 이율에 7년 거치 20년에 걸쳐 상환하는 조건으로 조달한다는 방침이었다(Gunasegaram 2019).

그러나 ECRL 사업은 계획부터 이해하기 힘든 점들이 많았다. 먼저, 공개 입찰 없이 직접 협상으로 CCCC와 계약이 이뤄졌다. 그리고 입찰자 중 말레이, 바자우(Bajau), 세망(Semang) 등과 같은 부미푸트라(bumiputera) 기업에는 입찰기회도 주어지지 않았다. 더욱이 CCCC는 중국에서 자금을 조달하는 대가로 말레이시아 현지 기업들과의 하도급 계약 없이 주 계약자로서 자격이 그대로 유지되었다. 또한 CCCC가 공사의 70%를 담당하고 말레이시아 현지 기업은 30%만 참여하는 중국 계약자 밀어주기 식으로 사업이 진행됐다(Sundaram 2017).

둘째, 공사대금 지급에도 문제가 많았다. 마하티르 전 총리는 계약업자도 중국인이며 대출 역시 중국에서 제공될뿐더러, 자금이 말레이시아 국내로 유입되지 않고 중국으로 되돌아가는 형태의 계약이라 비판했다(The Edge 2018). 그리고 공사대금 지급이 작업 진행상태에 따라 지급되지 않고, 계약서상 지급 일정에 따라서만 집행된 것도 지적했다. 나집 정부가 2017년 시작한 두 개의 파이프라인 공사인 Multi-Product Pipeline(MPP, 53.5억 링깃)과 Trans-Sabah Gas Pipeline(TSGP, 40.6억 링깃) 사업에서도 비슷한 상황이 발생했다. 파이프라인 사업도 공사가 13%만 진행됐음에도, 계약금 94억 링깃 중 82.5억 링깃이 이미 지급된 것이다. ECRL 지급 금액과 합하면 약 300억 링깃에 달하는데, 이 금액 중 약 280억 링깃은 회계에 계상되어 있지도 않았던 것으로 파악됐다(Gunasegaram 2018).

셋째, 사업 타당성과 관련된 문제도 지적됐다. 말레이시아 정부는 중국 대출 조건이 일본보다 유리해 중국과의 계약이 타당하다고 주장했다. 그러나 비교 자료 제공을 요청했으나, 이에 대한 해명이 없었다. 그리고 ECRL 타당성 조사를 시행했던 말레이시아 HSS Integrated의 결과도 의문을 증폭했다. 타당성 조사에 따르면 프로젝트 가치는 약 290억 링깃으로 조사됐다. 하지만 CCCC와의 계약은 550억 링깃으로 체결됐다. 역시 관련 문건 공개를 요구했으나 UNMO/BN 정부의 실각으로 공개가 이뤄지지 않았다(Hussin 2017). 예상되는 물류 증가량 역시 전형적인 사업비 부풀리기를 정당화하기 위해 예측 결과가 조작됐을 것으로 의심받고 있다. ECRL 예상 물류량이 6,000만 톤에 달하리라 전망했는데, 사실상 중국이 지원해주지 않으면 달성하기 힘든 수치이기 때문이다(Sundaram 2017).

#### 4. ECRL 사업 부패 과정

여러 논란과 문제점 때문에 2018년 선거에서 나집 총리가 축출된 후 마하티르 총리는 ECRL 프로젝트를 중단하고 조사를 시작했다. 마하티르는 나집이 스캔들에 휩싸인 1MDB의 부채를 충당하기 위해 중국 소유 국영 은행으로부터 부풀려진 대출을 받고 이 중 일부를 빼돌린 것으로 파악하고 조사를 진행했다.

2017년 ECRL 계약 이후부터 수상한 자금 흐름이 포착되는데 이를 따로 보면 돈세탁 흐름을 잡을

수 없다. 전체적인 흐름을 살펴보면 중국공상은행(이하 ICBC, Industrial & Commercial Bank of China)이 관여하고 있는 정황을 포착할 수 있다. 2020년 6월 1MDB 사건 전모를 폭로한 사라왁리포트(The Sarawak Report)는 말레이시아 1MDB 자산을 중국 기업이 매입한 경로를 자세히 밝힌 바 있다.

이 과정에서 ICBC가 3일에 걸쳐 수십억 위안을 홍콩, 쿠웨이트, 쿠알라룸푸르, 아부다비에 있는 지점들을 이용하여 송금했다. 위안화를 사용한 것도 미국 달러로 송금할 경우 발생할 수 있는 돈세탁 방지 감시로부터 우회하기 위한 전략으로 판단되고 있다. 민주행동당(DAP)은 말레이시아 정부 당국에 1MDB 자산을 거쳐 쿠웨이트 기업으로 흘러 들어간 자금세탁 혐의에 대해 ICBC를 조사할 것을 촉구했다.

ECRL과 1MDB를 통해 말레이시아와 중국이 연결된 스캔들이 말레이시아에서 큰 관심을 끌었다.<sup>1)</sup> 그리고 부패에 관한 내·외부적 원인이 지적됐다. 내부적 원인으로 재원 마련과 지출 등과 관련해 내부 통제 거버넌스가 취약하고 결함이 많았다는 점이 꼽혔다. 기존 금융 거버넌스가 자금세탁에 취약한 점, 정치적인 의지가 부족했다는 점 등 금융 시스템 혹은 정치 시스템에 문제가 있다는 점 등도 이유로 꼽혔다(Gunasegaram 2019).

외부적 원인으로 중국의 의도가 중요한 이유로 거론됐다. 월스트리트 저널은 1MDB 스캔들이 오 히려 중국에서 시작됐다고 보도했다. 보도에 따르면 중국 고위 관리들이 말레이시아에 2016년 1MDB에 대한 구제 자금을 제안했다고 밝히고 있다. 말레이시아 국민이 1MDB 부채 문제에 집중하지만, 이를 정치적인 스캔들로 이해하는 것이 필요한 지점이다. 중국 정부가 나집 정부와 관계를 긴밀히 하여 말레이시아에서의 중국의 영향력을 확장하려는 시도가 다분했기 때문이다. 소식통에 따르면 나집 정권이 ECRL과 파이프라인 프로젝트를 수주한 것 외에 두 개의 말레이시아 항구에 중국 해군 선박이 기항하는 것을 허용하는 비밀회담을 추가로 열었던 것으로 알려졌다(Wright et al 2019).

양국의 관계가 긴밀해지는 정황은 나집이 라오스에서 열린 지역 정상회의에서 남중국해에 관련한 중국의 입장을 지지한다는 발언과도 관련이 깊은 것으로 분석됐다. 회의 두 달 후 나집이 중국 베이징을 방문하여 ECRL 프로젝트 거래에 서명함으로써, 파키스탄에 이어 중국의 일대일로 기금을 두 번째로 많이 받는 국가가 된 것에서도 간접적으로 확인할 수 있다(Wright et al 2019).

월스트리트 저널의 보도와 관련하여 쿠알라룸푸르 중국대사관은 중국이 다른 나라의 내정 불간섭 원칙을 줄곧 견지해왔으며, 다른 나라와의 협력에 정치적 조건을 붙이지 않는다고 말하며 이를 전면 부인했다. 월스트리트 저널은 또한 중국 중앙정부는 보도와 관련된 논평 요청에 응답하지 않고 있다고 한다. 중국 외교부는 이전부터 이 프로그램의 자금이 1MDB 기금을 구제하는 데 사용되었다는 사실을 줄곧 부인하고 있다(Kumar 2019).

## 5. 결론

ECRL과 1MDB 스캔들은 나집 정권 몰락의 한 원인이 되었다. 그리고 말레이시아 정부가 2010년부

---

1) 중국과는 과거부터 수십억 링깃의 거래가 있었지만, ECRL은 나집 정권 몰락으로 이어졌기 때문에 더 큰 관심을 받았다. ECRL 이전 중국 관련 사업은 2015년 11월 98억 3천만 링깃으로 1MDB 전력 자산을 구매한 것, 74억 링깃에 1MDB 토지를 구매한 것, 포트 클랑 개발을 제안한 것, 2016년 9월 말라카 해협(Malacca Gateway) 프로젝트 구상 건, 그리고 조호르 녹색도시(Forest City in Johor)에 400억 링깃이 투자를 제안한 것 등 나열된 것만 해도 6,000억 링깃을 차지할 정도로 대규모 거래가 잦았다.

터 시작한 정부 혁신 프로그램 중 하나인 부패 근절 이니셔티브에 부정적 영향을 미쳤다. 말레이시아 정부는 반부패위원회와 경찰청의 무결성 및 표준 준수 부서, 성과관리 전달부서 설립 등 일련의 노력을 기울였다. 그 결과 국제투명성기구의 2014년 부패인식지수에서 50위(52점)까지 오르며, 동남아에서 싱가포르에 이어 2번째로 우수한 성적을 거뒀다. 그러나 1MDB가 문제가 되기 시작한 후 2018년에는 62위(47점)로 순위가 하락하였다.

이후 2018년 5월 마하티르 정권으로 교체되고 관련 사건 조사를 철저하게 진행한 것 등이 반영되어 2019년 다시 51위(53점)로 올라섰다. 그러나 2020년 다시 정권이 교체되며 1MDB와 ECRL 재판 등 부패 사건 연루자에 대한 석연찮은 무죄 판결 등으로 2021년 62위(48점)로 순위가 내려앉으며 동남아에서도 싱가포르와 브루나이에 이어 3번째로 밀려났다(Tang, 2022). 여전히 말레이시아에서는 관련 부패 사건에서 벗어나지 못하고 있는 모습을 확인할 수 있다.

마하티르는 경솔한 투자 포트폴리오로 인해 문제가 발생하고 이것이 일종의 ‘부채 함정’(debt trap)이 될 수 있다는 점을 경고했다. 말레이시아 속담 중 ‘*kalau maruah digadai, seluruh kampung terhencai*’ (나라의 자존심이 저당 잡히고 버려지면 정말 나라가 산산이 부서진다)를 염두에 두어야 한다는 지적도 이런 맥락에서 유효하다. 주권 국가로서 외국 자본 유입을 승인한다면 그 자본이 해당 국가에 영향을 미치며, 심할 경우 부채 함정에 빠질 수 있다는 점을 알고 자본 유입에 신중해야 한다(malaysiakini, 2019). 말레이시아에는 상품 및 서비스 세금법(GST)에 따라 납세의 의무를 지고 있는 국민과 미래세대가 그 책임을 질 수밖에 없기 때문이다.

## 참고문헌

- Condon, Madison. 2012. “China in Africa: What the Policy of Nonintervention Adds to the Western Development Dilemma.” *The Fletcher Journal of Human Security*. Vol.27: 5-25.
- Foon, Ho Wah. 2019. “ECRL deal with China to include palm oil buy.” <https://www.thestar.com.my/business/business-news/2019/04/08/ecrl-deal-with-china-to-include-palm-oil-buy/>(검색일: 2021.06.08.)
- Gunasegaram. 2019. “Puzzles over minutes of 1MDB deals with China.” *malaysiakini*. <https://www.malaysiakini.com/columns/459598>(검색일: 2021.06.08.).
- Hong Yurah. 2021. “Vindicating China, the “Rogue Donor”:The Effect of China's Foreign Aid on African Countries' Governance.” Master Degree. KDI School of Public Policy and Management.
- Johnson, Zoe. and Zühr, Raimund. 2021. “A New Era? Trends in China's financing for international development cooperation.” *Donor Tracker Insights*. <https://donortracker.org/insights/new-era-trends-chinas-financing-international-development-cooperation/>(검색일: 2021.02.10.).
- Kumar, Prem. 2019. “Malaysia's 1MDB trial reveals Jho Low's alleged role as mastermind.” *NikkeiAsia*. <https://asia.nikkei.com/Politics/Malaysia-s-1MDB-trial-reveals-Jho-Low-s-alleged-role-as-mastermind> (검색일: 2021.06.17.).
- Lynch, Lea. Andrsen, Sharon and Zhu, Tianyu. 2020. “China’s Foreign Aid: A Primer for Recipient Countries, Donors, and Aid Providers.” *CGD Note*: 1-16.
- malaysiakini. 2019. “Up to sovereign gov'ts to decide on taking loans - Dr M on 'debt-trap diplomacy” <https://www.malaysiakini.com/news/467066>(검색일: 2021.03.27.)

- Sundaram, Jomo Kwame. 2017. “ECRL folly bound to fail and burden the nation.” *malaysiakini*.  
<https://www.malaysiakini.com/news/391563>(검색일: 2021.07.02.).
- Timbuong, Jo. 2021. “ECRL 3.0 alignment not politically motivated, says Dr Wee.” <https://www.thestar.com.my/news/nation/2021/03/30/ecrl-30-alignment-not-politically-motivated-says-dr-wee>(검색일: 2021.06.28.).
- Wang, Yan. Xu, Yinyin. and Gallagher, Kevin. 2020. “Why China Will Be a Steady Development Partner in an Uncertain Era.” *Global Development Policy Center*. <https://www.bu.edu/gdp/2021/02/08/why-china-will-be-a-steady-development-partner-in-an-uncertain-era/>(검색일: 2020.12.22.).
- Wright, Tom., and Hope, Bradley. 2019. “WSJ Investigation: China Offered to Bail Out Troubled Malaysian Fund in Return for Deals.” *The Wall Street Journal*. <https://www.wsj.com/articles/how-china-flexes-its-political-muscle-to-expand-power-overseas-11546890449>(검색일: 2021.06.19.).
- 중국 국무원 [http://www.scio.gov.cn/ztk/xwfb/31/8/Document/899557/899557\\_1.htm](http://www.scio.gov.cn/ztk/xwfb/31/8/Document/899557/899557_1.htm)(검색일: 2020.11.19.).



# 인도네시아 서자바 여성농민의 대안농업운동과 여성주의 생태시민성

김신효정(이화여대 여성학과)

## 1. 개요

본 연구는 인도네시아 자바(Java) 자와바랏(Jawa Barat)주 짜안쭈르(Cianjur)<sup>1)</sup> 지역에서 2000년대 이후 농지개혁 과정에서 배제되어 온 여성 소농을 대상으로 전개된 여성농민 역량강화 프로젝트의 생태적이고 정치적인 과정을 비판적 에코페미니즘의 관점으로 분석하고자 한다. 이에 서자바 짜안쭈르 까두판닥(Kadupandak)의 11개 마을(Desa)에서 조직된 170여명의 여성소농 사례 ‘S’를 통해 이들이 어떻게 새로운 여성농민단체를 만들고 대안농업운동을 실천해왔는지 땅, 종자, 작물을 비롯한 생태와의 관계성을 중심으로 분석하고자 한다. 특히 여성농민들은 대안농업의 실천 과정에서 어떻게 이슬람 종교와 토착적 문화 및 관습과 같은 여성농민의 경험세계에 기반한 생태 지식을 구축해 나가는지 규명하고자 한다. 이를 통해 생태를 중심으로 여성농민의 대안농업운동이 어떻게 새로운 힘을 갖추고 지역의 숲 파괴, 물 부족과 같은 생태적 위기에 여성농민의 대표성을 실천하면서 마을과 지역을 재구성해나가는지 그 의미와 한계를 밝히고자 한다.

## 2. 연구문제

본 연구는 현재의 기후위기와 생태재앙이라는 현실에 대응하는 새로운 급진적 여성주의 시민성 논의의 제기를 꾀한다. 특히 본 연구는 세계농식품체계와 가부장적 불평등 구조에 대항하는 자급경제의 중요한 행위자로 위치되어온 여성소농이 현재의 기후위기와 생태적 재앙의 문제에 있어서 어떻게 생태적이고 시민적인 경험세계를 새롭게 구축해나가고 사회변화를 추동하는 존재로 변화할 수 있는지에 대해 여성농민의 힘 갖추기를 위한 새로운 조건을 밝히고자 한다.

첫째, 짜안쭈르 까두판닥 지역 여성농민의 대안농업운동 사례인 ‘S’는 어떠한 과정을 통해서 생태라는 다중 간 관계성을 변화하는가. 이러한 변화의 구성요소인 물질, 지식, 돌봄, 정동은 어떻게 여성농민의 경험세계를 새롭게 구축하는가. 대안농업 실천에 있어서 인간과 생태의 돌봄 관계는 어떠한

1) 짜안쭈르(Cianjur) 군(Kabupaten)은 인도네시아의 33개 주(Provinsi) 가운데 인구가 가장 많은 자와바랏(Jawabar) 중 하나의 지역으로 인도네시아의 수도 자카르타에서 약 120Km가량 떨어져있으며 면적은 약 3,840km<sup>2</sup>, 인구는 인도네시아 통계청 기준 2004년 약 2백만 5천명에서 2020년 약 2백 47만 명으로 매년 증가해왔다(Cianjur Regency Statistical Bureau, 2020). 짜안쭈르 지역의 민족 구성은 주로 순다(Sunda) 족으로 이루어져 있고 순다어를 사용하며 종교는 무슬림이 대부분이다. 짜안쭈르 지역은 아열대 기후로 농업, 임업, 광업 등의 1차 산업이 주를 이루고 있고 그 중에서도 농업의 비중이 가장 높다. 짜안쭈르는 지리적으로 지대가 높고 산악 지대를 이루고 있다.

물질성과 시간성에 바탕하고 있는가. 대안농업을 통한 생태의 변화는 여성 개인과 공동체의 상호주체성과 정동을 어떻게 불러일으키고 가족, 공동체, 마을 간 관계를 어떻게 변화하는가.

둘째, 현재 짜안쭈르 까두빰딱 지역이 직면하고 있는 난개발, 숲 파괴, 기후변화와 같은 생태 위기는 개인과 마을, 지역에 어떠한 영향을 미치고 있는가. 이에 여성농민들은 어떻게 대안농업운동의 외연 확장을 시도하는가. 농업의 가치사슬을 어떻게 변화하고 마을과 지역 내 성별규범과 성차별 문제에 어떻게 도전하는가. 이러한 가운데 어떻게 생태적이고 시민적인 경험세계를 새롭게 구축해나가고 마을과 지역의 변화를 추동하는 새로운 생태시민성을 발현하는가.

### 3. 연구방법 및 연구사례

본 연구는 여성주의 사례연구 방법론을 통해 심층면접과 참여관찰 및 문헌연구를 실시하였다<sup>2)</sup>. 짜안쭈르 군은 말레이시아와 사우디아라비아로 가장 많은 해외이주노동자를 송출하는 지역 중 하나이며 특히 여성 가사노동자를 해외이주노동자로 송출하는 TKW(Tenaga Kerja Wanita)<sup>3)</sup>의 전략적 이주지이기도 하다(Hadiyanto et al, 2017: 16-17). 짜안쭈르 지역의 여성 문제를 해결하기 위해 농업개발협력단체 Z는 2015년부터 2019년까지 짜안쭈르군 까두빰딱 읍<sup>4)</sup>을 중심으로 여성농민의 대안농업을 지원하는 사업을 수행해왔다. Z가 여성농민 지원 사업을 시작하게 된 계기는 과거 Z가 수행한 농지개혁 사업에서 여성들이 배제되는 성차별 문제를 경험했기 때문이다<sup>5)</sup>. 이러한 실패의 경험을 토대로 Z의 활동가들은 까두빰딱 지역 여성농민들을 위한 성평등한 지원이 필요하고 특히 농지 소유를 넘어서 농지를 통해 실제 생계에 도움이 될 수 있도록 땅을 살리고 생산량을 높일 수 있는 대안농업 교육과 여성농민 조직화를 위한 사업을 구상하게 되었다. 이를 위해 Z의 활동가들은 2015년부터 2019년까지 까두빰딱 지역 6개의 마을을 중심으로 여성 소농 대상 자연농법 공동사업을 통한 여성농민단체의 역량강화(Empowerment of Peasant Women Organizations Through Collective Business of Natural Farming) 프로젝트를 수행했다. 본 연구의 주요 사례 중 하나인 ‘S’는 순다어로 ‘하나의 말로 여성농민 일어서기(One Word Women Farmer’s Rise Up)’란 의미를 갖고 있다. 2018년 당시 ‘S’는 까두빰딱의 14개 면(Desa) 중 11개의 면(Desa)에서 구성된 11개의 바구유반 약 170명의 여성농민 회원

2) 연구자는 2018년 5월 한 달 간 인도네시아 서자바 짜안쭈르 까두빰딱에 머물면서 대안농업운동을 실천하고 있는 여성농민단체 ‘S’ 소속 여성농민 회원들을 중심으로 이들의 활동과 농사, 일상을 참여관찰하고 심층면접을 진행하였다. 연구자는 짜안쭈르 까두빰딱의 왈가아시(Warga Ashi) 리(Desa) 왈가아위(Warga Awi) 마을(Dusun)에 소개한 ‘S’의 대표이의 집에 함께 머물면서 참여관찰과 심층면접을 진행했다. 2020년 이후 코로나 19 팬데믹으로 인해 인도네시아 현지 방문이 불가능해지면서 2021년 4월에는 인터넷 전화인 왓츠앱(Whats App)과 화상회의 줌(Zoom)을 통해 후속(Follow-up) 심층면접을 진행하였다.

3) TKW는 해외이주여성노동자를 의미한다.

4) 까두빰딱 지역의 경우 중앙정부의 정책기조인 나와찌따(Nawacita)의 우선순위인 교육, 도로, 건강이라는 정책목표에 따라 매년 예산 10억 루피아(한화 약 8,700만원)의 85%를 도로건설에 책정하고 있다. 이로 인해 까두빰딱 지역은 전기설비, 관개시설, 병원과 같은 인프라 구축은 전혀 이루어지지 못하고 있다.

5) Z의 활동가들은 2002년에서 2004년 짜안쭈르 지역의 농민단체인 PPC(Paguyuban Petani Cianjur)의 농지개혁(Agrarian Reform) 운동을 지원했고, 결과적으로 농지개혁 운동에 성공하면서 짜안쭈르 까두빰딱의 플랜테이션 농지 약 2000헥타르 중에서 약 900헥타르의 땅을 반환받았다. 농지가 농민들에게 반환되는 과정에 여성은 의사결정 과정에 참여하지 못하는 등 남성과 동등한 지위를 갖지 못했다. 게다가 농지를 반환받은 까두빰딱 지역의 농민들은 대개 플랜테이션 농지의 토질이 좋지 않아 농사에 실패하거나 포기하면서 결국 대부분이 농지를 팔아버리고 말았다.

들이 활발하게 활동하였으나 2021년 현재는 지원사업의 종료, 코로나19, 이주노동 등의 영향으로 회원 수가 감소하여 약 80명의 여성농민이 참여하고 있다. 이 중 주목해야할 것은 11개의 바구유반 중 유일하게 한 마을인 딸라가사리(Talagasari)의 바구유반만 회원 수가 12명에서 25명으로 2배 이상 증가했고 나머지 10개의 마을은 계속해서 감소한 것이다<sup>6)</sup>. 'S'의 여성농민 회원들은 Z의 지원으로 2015년 단체를 조직한 이후 Z에서 제공한 자연농법 교육, 젠더트레이닝 등의 교육활동을 비롯해 마을 단위의 대안농업 공동경작, 식품가공, 아리산(Arisan)<sup>7)</sup> 등의 활동을 전개하고 있다. 'S' 여성농민 회원들은 대안농업 실천을 통해 종자, 땅, 물과 같은 생태와의 관계를 새롭게 재구성하고 공동경작을 통해 공유재의 순환과 돌봄을 확장하는 가운데 마을과 지역에서 새롭게 대두되는 정부의 숲 벌목, 식수 부족 등의 생태적 위기에 적극적으로 대응하고 있다.

#### 4. 기존논의 검토

본 연구는 대안농업의 실천에 대한 기존의 생태라는 객체를 농민이란 주체가 보존하고 변형한다는 논의를 비판하고 다중 간 관계성(Alaimo, 2008; Gaard, 2011; Haraway, 2016)에 주목하고자 한다. 현재의 세계농식품체계로 인한 땅의 황폐화, 종의 멸종과 같은 생태적 위기라는 자연의 행위성은 농민뿐만 아니라 소비자, 먹거리 체계와 같은 물질들을 새로운 배치 속으로 끌어들이고 있고, 이 과정에서 인간을 비롯한 다양한 물질의 양식, 규범, 행동 등이 변화하는 것으로 볼 수 있는 것이다. 이는 생태라는 객체를 인간 주체가 보존하고 변형하는 것이 아니다. 대안농업이라는 생태적인 방식을 통한 땅 살리기, 종자의 재생산, 작물의 다양성은 생태라는 물질을 적극적 행위자로 다루면서 인간이 생태와 협력하고 글로벌 자본주의의 상품화 과정에 포섭되지 않는 다양한 대안적 실천을 모색하는 과정으로 볼 수 있다. 인간과 생태의 새로운 관계성에 논의는 현재의 지구적 생태위기에 대응하기 위한 이 사회의 윤리적, 정치적 실천을 모색하는 가운데 다른 세계를 만들기 위한 인간의 새로운 주체되기를 추구하고 있다.

Macgregor(2006: 215-216)는 기존의 생태시민성 개념이 여성주의적 인식론이 부재한 문제와 함께 다른 한편 생태여성주의 담론은 과도하게 여성의 경험에 의존하는 두 문제의 대안 개념으로서 여성주의 생태시민성 개념을 제안한다. Macgregor(2006)는 비록 여성들이 환경 및 생태적 실천과 운동에 있어 보살피는 역할과 개입 사이에서 의미있는 연결을 만들어왔으나 환경운동의 행위자로서 여성에 관한 말하기를 하는 것은 모성주의에 의존하지 않는 전략이 요구된다는 것이다. 특히 Gaard(1998:29-31)는 이러한 연결을 살아낸 경험(Lived Experience)이라는 내러티브로 설명하는데, 여성들의 인간과 자연 관계에서 드러나는 실천과 운동은 여성주의 이론만큼이나 강력하다는 것이다. 살아낸 경험은 여성의 토착적, 문화적, 생태적 경험과 실천의 재해석을 통한 지식화에도 연결된다. 따라서 여성들의 생태적 실천을 단순히 주부의 일, 보살피는 모성으로 실천하는 환경보호 행위가 아니

6) 딸라가사리 바구유반의 이름은 큰 농부(Jembar Tani)라는 뜻인데, 쟈바르 타니 바구유반은 가입한 사람만이 작물을 판매할 수 있다. 딸라가사리 바구유반의 가장 큰 특징은 회원들이 농지개혁을 통해 여성들이 땅을 소유하고 있다는 것과 유기농으로 농사를 전환하여 적극적으로 생산에 참여하고 있다는 것이다. 또한 다른 마을과 달리 여성농민들이 생산한 유기농 쌀과 농산물을 온라인으로 판매할 수 있는 안정적인 판로가 있는 것이다.

7) 한국의 계와 같은 친목 형태의 비공식경제활동으로 화폐를 비롯한 쌀, 코코넛 등의 농산물을 공동으로 모으고 사용한다.

라 생태적 책임과 권리의 시민적 실천으로 보아야 한다는 것이다. 여성주의 생태시민성이 실천 가능하기 위해선 사람들이 새로운 방식으로 생태환경과 시장, 국가와 협상할 수 있어야 하고 이들의 위치성을 재구조화하거나 재배치할 수 있는 주체가 되어야 한다. 여성농민의 경우에도 대안농업운동이라는 실천의 정치적 과정을 통해 생태시민이 되어간다는 것은 기존의 생태환경과 시장, 국가에 도전하는 가운데 이들과 관계 맺는 방식을 새롭게 재구성하면서 새로운 주체가 되어가는 과정인 것이다.

## 5. 여성농민과 생태의 관계성 변화

‘S’의 여성농민들은 대안농업의 실천과 운동을 통해서 생태라는 물질의 변화를 경험하고 생태감각을 체현하는 가운데 기존의 전통적, 문화적, 종교적 관습을 생태적으로 재해석함으로써 새로운 생태지식을 구축해가고 있었다. 짜안꾸르 지역 여성농민들은 대부분 무슬림으로 이들의 대안농업 실천은 이슬람 종교의 생태적 가치와 연결되고 있었다. 무슬림 여성농민들은 대안농업을 종교적 실천의 하나로 의미화하고 있었는데 이러한 의미화는 대안농업의 실천과 운동의 참여에 대한 동기로 작동하는 동시에 정당화를 위한 힘으로 작동하고 있었다. 특히 이러한 현상은 교육을 받은 적이 없고 해외이주노동의 경험이 없으며 유기농으로 농사를 완전히 전환한 바구유반이나 단체의 리더를 맡고 있는 연구 참여자들에게서 주로 나타났다. 이슬람 종교에서 이야기되는 생태적 가치는 무슬림 여성이 생애과정에서 어떠한 물질과 어떻게 관계를 구성하였는지를 비롯해 어떠한 물질과의 관계성 속에서 생계를 유지하고 있는지에 따라서 다른 방식으로 재해석되고 있었다. 특히 이슬람의 생태적 가치라는 종교의 언어로 설명되고 있는 무슬림 여성농민과 생태와의 관계성 변화는 이들의 물질에 대한 체현 방식과 기억이라는 시간성이 중요한 요소로 작용하고 있었다. 한편 대안농업에 관련한 전통적 관습과 문화의 재해석은 자신의 생계와 마을의 공동체 경제를 유지하는 공유재로 다시 자리매김하는 과정이었다. 이렇듯 ‘S’의 여성농민들은 생태를 주체성을 가진 행위자로 위치시키면서 관계성을 재구성하는 가운데 특히 생태라는 물질을 자신의 생애 계보와 가치체계 속으로 상호 연결하면서 스스로의 사회적, 정치적 정체성을 여성농민이자 생태농민으로 새롭게 추동해가고 있었다.

## 6. 생태위기와 생태시민성

최근 짜안꾸르 지역의 산림이 인도네시아 국가 개발, 특히 토건 개발에 중요한 자원으로 활용되면서 주민들의 동의 없이 벌목과 숲 파괴의 문제가 발생하는 가운데 이로 인한 물 부족 문제가 심화되고 있다. 세계 경제체제 내에서 산림이라는 원자재 생산기지이자 인도네시아 전역에서 이루어지고 있는 토건 개발의 확대로 인해 짜안꾸르 지역의 숲이 벌채되고 있는 상황이다. ‘S’의 여성들은 숲 파괴와 물 부족으로 인해 가사노동과 농업노동의 증가와 함께 농사, 떡거리, 위생과 건강을 비롯한 일상의 전반에 부정적인 영향을 경험하고 있었다. 그러나 지방 정부는 마을 주민들의 벌목 중단 요구에도 어떠한 변화 없이 계속해서 벌목을 진행하고 있는 가운데 주민들의 생존권이 위협받고 있는 실정이다. ‘S’의 여성농민들은 마을의 숲 벌채와 물 부족으로 인한 어려움을 경험하고 있음에도 불구하고 ‘S’ 활동

을 통해서 다양한 생태적 실천과 전략을 시도하고 있었다. ‘S’의 회원들은 물이 부족한 기후에도 잘 적응하는 토종농사를 실천하고 천연 비료를 사용하면서 흙이 물을 가두는 힘이 강해지는 것을 경험하게 되었다. ‘S’의 여성농민들은 물 부족과 같은 생태적 문제에 순응하거나 좌절하는 것이 아니라 개인의 목소리를 조직화하고 집합적인 대응으로 공식적인 의사결정과정에 개입하기 위해 도전하고 있었다. 마을의 여성들은 ‘S’의 활동을 통해 기후변화를 비롯한 생태적 위기에 수동적인 피해자로서만 존재하는 것이 아니라 이러한 문제에 적극적인 행위자로서 대응하고 숲과 물을 지키기 위한 저항적 실천을 시도하고 있는 것이다. ‘S’의 여성농민들은 농지개혁, 숲 파괴와 물 부족의 문제, 전기와 수도 인프라 지원, 여성농민의 대표성 문제에 있어서 공적인 변화를 이끌어내기 위한 적극적 행위자로서 시민적 실천을 추동하고 있었다. ‘S’의 여성들은 일상 전반에서 생태에 대한 윤리적 책임과 정치적 의식변화를 수행하기 위한 생태적이고 시민적인 실천을 지향하며 지역의 변화를 추동하고 있었다. ‘S’의 여성농민들은 마을의 숲 벌목과 물 부족 문제에 대해 마을 회의에서 함께 논의하거나 질의서와 같은 공식 문서를 통해 지방 정부에 여성농민의 요구를 직접 전달하고 실질적인 대책을 마련하기 위한 해결 방안을 모색하고 있었다. 이러한 여성들의 생태적이고 시민적인 권리의 실천은 기존에 어머니, 딸, 며느리, 여성, 보조자, 보이지 않는 노동자란 호명을 넘어서 생산자, 농민, 시민, 단체대표, 공적 의사결정자와 같은 새로운 주체되기의 과정을 추동하고 있었다. ‘S’의 여성농민들은 대안농업 실천과 운동을 통해서 농지개혁, 숲 파괴와 물 부족의 문제, 인프라 지원, 여성농민의 대표성을 공적 영역에서 변화를 추구하고 있었다. 다시 말하자면 ‘S’의 여성들은 일상 전반에서 생태에 대한 윤리적 책임과 정치적 의식변화를 수행해가는 시민적 실천으로서 새로운 여성주의 생태시민성을 지향하는 동시에 적극적 행위자로서 지역의 변화를 추동하고 있다. 결국 ‘S’의 여성농민들은 대안농업운동의 외연을 확장해나가고 지역의 성별 정치학과 성별권력관계의 변화를 추동하는 핵심적인 힘이 생태로부터 출발하고 있음을 보여주고 있다. 본 연구는 이러한 힘을 설명하기 위해서 기존의 여성 시민권 개념을 생태시민성을 통해서 분석하는 가운데 여성주의 생태시민성의 형성과 확장 가능성을 규명하고 있다.

## 참고문헌

- Alaimo, Stacy(2018), 윤준·김종갑 역, 『말·살·흙 - 페미니즘과 환경정의』, 서울:그린비, 원전: *Bodily Natures: Science, Environment, and the Material Self*, 2010.
- Cianjur Regency Statistical Bureau(2020), “Cianjur Regency in Figures 2020”, <https://cianjurkab.go.id/>, (검색일: 2022년 6월 12일).
- Gaard, Greta(2018), *Critical ecofeminism*, Washington DC; Lexington Books.
- Hadiyanto, Ferry et al.(2017), “Analysis of Education and Health Quality of Children of Indonesian Female Migrant Workers Families: A Case Study in Cianjur and Indramayu Regencies”, *International Journal of Nusantara Islam*, 5(2), 16-26.
- Haraway, Donna J.(2016), *The Companion Species Manifesto*, Cicago: The University of Cicaco Press.
- Macgregor, Sherilyn(2006), *Beyond Mothering Earth: Ecological Citizenship and the Politics of Care*, Vancouver: UBC Press.



제5부 분과회의 8

---

동남아시아 정치:  
베트남, 인도네시아, 필리핀

---





# 북베트남 정권의 쿠데타 예방 정책과 군사 효과성

여영운(고려대학교)

## 1. 서론

베트남 전쟁은 1960년대 초반 남베트남민족해방전선(베트콩)이 베트남 남부에 대한 공산화를 목표로 게릴라 활동을 전개하자 베트남공화국(디엠 정권)이 이를 진압하기 위해 정규군을 투입하며 내전으로 시작되었다. 하지만 1964년 퉁킹만 사건을 계기로 미국이 지상군을 투입하며 남베트남을 지원하고, 베트남노동당(북베트남)이 인민군을 투입하는 등 베트콩을 본격적으로 지원하며 전쟁은 국제전으로 확대되었다.

베트남의 공산 세력은 군사적 승리를 바탕으로 반정부혁명을 촉발하여 남부를 공산화한다는 대전략 속에서 전쟁을 전개하였으나, 구정 대공세(1968)와 부활절 대공세(1972)에서 연이어 미군의 물량 공세에 밀려 물러나야 했다. 한편 세계 최강의 군사 대국인 미국은 풍부한 전투 경험을 갖춘 대규모 지상군과 고도화된 항공 전력을 투입하며 인민군의 공세를 막아냈지만, 약 10년간 이어진 전쟁에서 끝내 인민군을 제압하지 못하였고 막대한 인명 피해와 경제적 부담에 여론의 뭇매를 맞으며 1973년 베트남에서 철수하였다.

인민군은 전투에서 패배했지만, 미국에 막대한 인적·물적 희생을 치르게 함으로써 스스로 물러나게 하는 ‘공세적 지연 전략’에 성공한 셈이다(이동선 2017; 정재욱 2015). ‘공세적 지연 전략’의 핵심은 미국의 피해를 늘리며 전쟁을 장기화하는 것이었는데, 인민군은 전세가 열악해도 물러나지 않고 끝까지 싸우는 응집력은 물론이고, 정확한 사격술, 은폐·엄폐술을 비롯한 기본 전술 구사력, 심층 방어, 기동 작전과 같은 연합전술 구사력에서도 우수한 역량을 발휘한 결과 미군의 피해 규모를 늘리고 자군의 전쟁 지속력을 보존할 수 있었다. 결국 인민군이 베트남 전쟁에서 승리한 근간에는 인민군의 우수한 전투 역량이 있었다고 할 수 있다.

그런데 권위주의 국가는 일반적으로 군의 쿠데타 위협에 대응하기 위해 군의 전투력을 인위적으로 훼손하는 방식으로 군을 통제한다고 알려져 있다(Quinlivan 1999; Pilster and Böhmelt 2011; Talmadge 2015). 하지만 베트남 전쟁에서 인민군은 우수한 전투력을 발휘하였으며, 민족 통일과 사회주의 혁명에 복무하는 전위대로서의 역할에 충실하였다(Turley 1977; Pike 1986; Biddle and Zirkle 1996; 여영운 2021). 그렇다면, 베트남노동당이 ‘잘 싸우고 잘 듣는’ 군대를 갖게 된 비결은 무엇일까? 다시 말해, 권위주의 정권의 숙명과는 같은 ‘쿠 프루핑 딜레마’에서 벗어난 비법은 무엇일까?

이에 본 논문은 군사효과성에 부정적인 영향을 미치지 않는 북베트남 특유의 군 통제 방식을 규명하고자 한다. 이를 위해 베트남 전쟁 동안 베트남노동당 정권이 군을 포섭하고 통제하는 방식을 탐색하고, 그것이 베트남 전쟁의 주요 전투에서 베트남 인민군의 군사효과성에 미친 영향을 과정추적법을 통해 분석할 것이다. 이를 통해 본 논문은 북베트남이 군을 포섭 및 통제할 덕분에 군의 정치적 도전을 억제하고 자발적인 충성을 이끌었으며, 이러한 군 통제 기법으로 인해 현장 지휘관의 역량을 개발하고, 최적화된 훈련, 신속하고 유기적인 정보 관리 및 전술 지휘가 가능했으며, 그 결과 탁월한 응집력과 전술 구사력을 갖춘 효과적인 군대를 보유하게 되었음을 보일 것이다.

## 2. 기존 연구 검토

### (1) 군사효과성의 개념과 조작화

군사효과성(Military Effectiveness)은 전쟁 및 전투의 결과 즉 승리 혹은 패배와는 다른 개념이며, 군사 작전 및 전술을 구사하는 과정에서 무기 체계와 병력을 효과적으로 활용하는 인

적 자원의 역량을 의미한다(Pollack 2004, 3~4; Brooks 2007). 군사효과성에는 대전략이나 독트린 차원에서 군사 자원의 효과적인 활용을 평가하는 전략적 효과성 그리고 전투 차원에서 군사 자원의 효과적인 활용을 평가하는 전술적 효과성이 있다(Millet, Murray and Watman 1988). 본 연구는 쿠데타를 예방하는 군 운용 방식이 군사효과성에 미치는 영향을 분석하는데 연구 목적이 있으므로 후자 즉 전술적 효과성에 주목하며, 분석 대상도 개별 전투에서 보인 전투 부대의 전투 역량이다.

군사효과성의 조작화는 양적 연구와 질적 연구에서 개별적으로 발전하였다. 먼저 양적 연구에서는 비들(2003)이 대표적이며, 그는 군사효과성을 ‘전술 태세(공세 또는 수세), 자연환경(지형지물과 기후 등), 병력 규모, 무기 체계의 기술 수준을 통제된 상태에서, 자신의 병력을 온전히 보존하면서 적의 병력을 파괴하는 군사 운용 역량’으로 정의하고, ‘사상자 교환 비율’(Loss Exchange Ratio)을 측정 지표로 활용하였다. 질적 연구에서 군사효과성을 측정하는 지표는 다양한데, 그 중 탈마지(2011, 16~21)는 기존 연구의 지표를 종합하여 응집력, 기본 전술 구사력, 그리고 연합전술 구사력으로 군사효과성을 평가하였다. 본 연구는 쿠데타를 예방하는 군 운용 방식이 군사효과성에 미치는 과정을 분석하는데 목적이 있으므로 질적 연구의 지표를 활용하고자 한다.

## (2) 쿠-프루핑 이론과 공산주의 민군 관계

일반적으로 권위주의 국가의 군사효과성은 민주주의 국가에 비해 열악하다고 알려져 있다(Reiter and Stam 2002; Biddle and Long 2004; Pilster and Böhmelt 2011; Talmadge 2015). 권위주의 정권에서 지도자는 군의 쿠데타 위협을 낮추기 위해 군에 대한 정치적 통제를 강화하는 쿠 프루핑을 실시하는데, 이것이 군사효과성을 약화시키는 부정적인 외부 효과를 낳는다. 구체적으로, 권위주의 지도자는 민족, 인종, 종교 또는 정치적 친밀도에 따라 장교단의 임관과 승진을 결정하기 때문에 장교단의 전반적인 역량이 낮고, 정규군을 견제하기 위해 지휘체계를 분열시키고 현장 지휘관의 자율성을 제한하기 때문에 권위주의 정권의 군대는 급변하는 전투 상황에 맞게 신속하고 유연하게 대응하는 역량이 부족하다.

기존 쿠 프루핑 연구는 북베트남이 쿠 프루핑을 실시하지 않은 덕분에 군사효과성을 함양할 수 있었다고 본다(Talmadge 2015; Biddle and Zirkle 1996). 그들은 북베트남의 민군 관계가 다른 공산주의 국가의 민군 관계와 마찬가지로, 노동당과 군부가 공산주의 이데올로기와 혁명 투쟁의 경험을 공유하고 군 지도부가 정치 연합의 중요한 구성원이기 때문에 갈등적이지 않았다고 본다. 그래서 군사효과성을 희생하면서까지 쿠-프루핑을 실시하지 않았고 그 결과 우수한 군사효과성을 발휘하였다고 설명한다(Turley 1977; Pike 1986; Biddle and Zirkle 1996; Talmadge 2015).

그러나 베트남노동당과 장교 집단은 계급적 지향이 달랐으며 경제적 이해관계가 상충하였기에 북베트남 초기 민군 관계에는 잠재적 갈등이 내재하고 있었다. 사회주의 혁명을 목표로 하는 노동당 지도부의 관점에서 볼 때, 장교 집단은 반혁명 세력이 될 위험이 잠재하는 집단이며 정치적 통제의 대상이었다(Pike 1986, 188; 194; Gurtov 1967, 11~27; Vu 2010). 노동당이 쿠 프루핑을 실시하지 않았기 때문에 인민군의 군사효과성이 훌륭했다는 분석은 적합하지 않으며, 노동당 정권은 군사효과성에 부정적인 외부효과를 일으키지 않는 방식으로 쿠 프루핑을 실시할 필요가 있었다. 북베트남 사례는 쿠 프루핑 딜레마를 해소하는 군 통제 기법을 탐색하는데 중요한 단초를 제공할 것으로 기대된다.

### 3. 북베트남의 군 통제 기법

북베트남의 군 통제 정책은 '개방형 포섭'과 정교한 '탐지 체계'라는 두 가지 기둥을 중심으로 인민군 장교 집단의 정권에 대한 도발 동기를 낮추는데 핵심을 두고 있다(여영운 2021). '개방형 포섭' 정책은 일선 지휘관들에게 능력과 실적 등 객관적 기준에 따라 공정하게 평가 받을 기회를 제공함으로써 장기적으로 정권에 충성하는 유인 구조를 만들고 불만이 집단화되기 어려운 구조를 만들었다(여영운 2021). 또한 노동당 정권은 공산주의 국가의 독특한 군 통제 메커니즘인 '이중 지휘체계'를 정교한 '탐지 체계'로 활용함으로써, 일선 지휘관들의 쿠데타 모의 동향을 신속히 파악하여 쿠데타를 시도하려는 동기와 능력을 억지하였다(여영운 2021).

#### 1) 개방형 포섭: 군에 대한 지속적인 수용 정책

초기 베트남이 민족주의를 표방하는 모든 세력을 규합했듯이, 베트남의 군대는 베트남에 참여하는 다양한 정치 세력이 보유한 군사 조직의 집합체였다. 여기에는 공산당의 인민해방군을 포함하여 지방 행정단위가 보유한 지역 민병대, 다양한 정치 세력이 자체적으로 결성한 각종 구국단, 민주당의 군사 조직, 그리고 바오 다이 정권의 병력, 프랑스 식민 군대 내 베트남 병력이 총망라되어 있었다(Turley 1977).

베트남 인민군의 장교단 역시 매우 이질적인 출신 배경을 가졌고 그들의 사회경제적 기반은 부르주아에 가까웠다. 장교단의 절대 대수는 도시 인텔리 및 중산층, 농촌의 중농, 부농 출신 및 기존 지방 엘리트 출신이었다(Pike 1986, 188; 194). 무엇보다 그들은 사회주의 혁명에 대한 이념적 지향에서 노동당 고위 간부와 큰 차이를 보였다(Turley 1977). 물론 다수의 군 지휘관과 병사들이 공산당에 가입하였으며 그로 인해 당원 내 군 출신 비율이 급격히 증가하였다(Vu 2010, 144~150). 하지만 장교의 당원 여부는 지휘관의 이념적 지향이나 공산당에 대한 충성 정도를 나타내는 기준이 아니었다(Turley 1982, 67~70).

1951~56년에 걸쳐 사회 전반에 걸쳐 베트남식 정풍 운동이 벌어지는데, 많은 노동당원이 숙청되었다. 이렇듯 사회주의 개혁을 본격적으로 추진한 노동당은 장교군의 계급 구성에 대해 정치적으로 큰 부담을 가졌지만 군에 대해서는 단 한 번도 조직적 차원의 숙청이 진행되지 않았다. 노동당은 지휘관의 평가 기준으로 혁명성(redness)보다 능력을 중시하는 군사 전문직주의를 일관되게 표방한 것이다(Pike 1986, 183~184). 당원이 아니어도 지휘관으로서 능력과 자질을 갖추고 있다면 경력을 발전시켜가는데 제약이 없었으며, 유능한 비공산당원 출신 장교에 대한 경계도 없었다(Gurtov 1967, 11~27; Pike 1986, 158~9; 166; 192).

이러한 개방형 포섭 전략은 장기적으로 당에 대한 군의 충성을 강화하였다. 자원 배분의 독점적 결정권자인 노동당의 정치적 지위가 확고해졌고(Lockhart 1989, 258) 당장 중대한 전쟁을 치르는 상황에서 군 엘리트에 대한 조직적 숙청과 같은 수용 전략의 폐기는 불가능하기 때문에, 군 엘리트로서는 노동당에 도전하거나 이탈하는 것보다 충성하는 것이 합리적인 선택이었다. 결국 노동당의 군에 대한 개방형 포섭 전략은 군 엘리트가 노동당의 지배 체제에 충성하는 유인 체계를 강화하였고 군의 도발 동기를 낮추는 데 밑거름이 되었다.

#### 2) 정교한 탐지 체계

베트남노동당의 군 통제 메커니즘은 제도적 관점에서는 공산당의 일반적 통제 메커니즘과 유사하다. 일반적으로 공산당은 사회 조직 전반에 대해 당적 지배 체제를 구축하는데, 이러한 당적 지배는 베트남노동당이 군을 통제하는 기본 골격이기도 했다. 이에 더해 노동당은 이중 지휘체계(dual command system)를 도입함으로써 일선 부대의 개별 지휘관까지 당의 통제

력이 미치는 체계를 마련하였다(Pike 1986, 91; 150~61, 164).

하지만, 베트남의 이중 지휘체계는 소련이나 중국의 이중 지휘체계와는 구체적인 운영에서 다른 특성을 보였다. 노동당은 정치 투쟁에 관한 의사 결정을 완전히 장악함으로써 군에 대한 당 우위 원칙을 고수했지만, 무장 투쟁에 대해서는 군의 자율권을 존중하였다(Pike 1986, 166~8; 183~4). 베트남의 정치 장교는 촌락민에 대한 정치 선전 활동과 병사 및 지휘관에 대한 정치 교화 등 정치 투쟁을 담당했고, 무장 투쟁 및 전술적 의사 결정에 있어서는 일선 지휘관의 지휘권을 제약하지 않았다(Pike 1986, 147; 149; 153~6; 164; 167~9). 베트남의 이중 지휘체계는 군의 불만을 자극하지 않는 범위에서 제한적으로 작동하였으며, 대신 감독 기제로써는 충분히 효과적인 통제 메커니즘이었다고 볼 수 있다.

이상과 같이, 북베트남 정권은 ‘개방형 포섭’과 정교한 ‘탐지 체계’ 구축을 통해 군의 쿠데타 도발을 통제했는데, 이는 쿠데타 과정 가운데 모의 단계 즉 ‘가담자 모집’과 ‘작전 수립’ 단계에서 필요한 활동을 방해하는 데 초점을 맞추고 있다. ‘개방형 포섭’은 현 정권에 협조하는 동기 구조를 강화하기 때문에 일부 지휘관이 불만을 품더라도 개인적 불만이 집단화 및 조직화하는 데 한계가 있다(Svolik 2012). 정교한 ‘탐지 체계’는 일선 장교들의 일탈 움직임을 신속히 파악하여, 불만이 조직화하기 전에 차단하고 필수 작전 인원을 모으고 도발 계획을 구체화하기 어렵게 만든다(Farcau 1994, 188~9; Quinlivan 1999; Belkin 2005, 26~7). 많은 권위주의 정권이 쿠데타 실행 단계에 초점을 맞추어 쿠 프루핑을 전개함을 상기할 때, 모의 단계에 초점을 맞추는 북베트남의 쿠 프루핑 방식은 이례적이라 할 수 있다.

#### 4. 북베트남의 군사 운용

북베트남의 개방형 포섭은 능력과 실적에 따라 누구나 포섭의 혜택을 누릴 수 있기 때문에 베트남 전쟁 과정에서 일선 지휘관은 군사 교육, 훈련, 실전에서 우수한 지휘 역량을 발휘하려는 동기를 가지게 하였다(Biddle and Zirkle 1996; Talmadge 2015). 그로 인해 지휘관은 실전 상황에 맞게 유연하게 대처할 수 있었고, 전투 환경과 적의 전술에 맞게 정교하게 병사들을 훈련하고, 열악한 전투 상황에서도 병사의 신뢰를 바탕으로 전력을 보존하며 전투를 이어갈 수 있었다(Talmadge 2015). 또한 탐지 체계가 효과적으로 작동하였기 때문에, 현장 지휘관의 자율적이고 신속한 의사 결정을 제한하거나 지휘관과 병사 간 인적 상호 작용을 인위적으로 차단하고 지휘관들 사이에 원활한 소통을 방해하는 등 군의 전투 역량을 훼손하는 방식으로 쿠데타를 예방하지 않았다(Talmadge 2011, 31~40).

#### 5. 북베트남의 군사효과성

베트남 전쟁의 주요 전투에서 인민군과 인민해방군의 응집력, 기초전술 구사력, 연합전술 구사력은 일관되게 양호하게 나타난다. 전쟁을 초기 내전기-미국화-베트남화-후기 내전기로 구분하고, 각 시기별로 압 박 전투, 후에 전투, 부활절 공세의 제1전구와 제2전구 전투를 분석 대상으로 선정하고 군사효과성을 분석하였을 때, 응집력과 기초전술 구사력은 모든 전투에서 우수하였으며, 연합전술 구사력은 압 박 전투를 제외하고는 매우 우수한 역량을 보였다. 압 박 전투에서도 공세 측면의 연합 전술은 나타나지 않지만, 심층 방어술을 구사하는 등 방어 측면의 연합 전술은 효과적으로 구사했음을 볼 수 있다.

먼저 응집력을 살펴보면, 압 박 전투에서 인민해방군은 4배 가까이 우세한 공화국군 병력에 맞서면서도 조직력을 통해 상황을 반전시켰으며, 후퇴해야 하는 상황에서 내려온 사수 명령에도 절대 복종하며 전투를 이어가는 모습을 보였다. 후에 전투에서도 인민군과 인민해방군은

한달 가량 이어진 시가 방어전에서 전투를 지속하였으며, 후반에 보급이 막힌 상태에서도 이 탈하는 병사 없이 끝까지 방어와 반격을 이어갔다(Talmadge 2011, 131). 부활절 공세에서도 인민군은 수개월 동안 전투를 이어갔지만 규율과 사기가 약해지는 모습을 전혀 보이지 않았고 양측의 어느 기록에도 인민군 병사들이 진장을 버리고 탈영했다거나 명령 없이 임의로 진지를 포기했다는 자료가 없다(Talmadge 2011, 159). 세 전투에 대한 미국 자료에는 당시 인민군과 인민해방군의 사기가 충천했다는 기록이 많이 남아있을 정도로 일관되게 우수한 응집력을 보였다(Winterbottom 1963, 9; Andrade 2001; Mann 1973; US MACV 1973).

기본전술 구사력을 살펴보면, 압 박 전투에서 인민해방군은 지형을 이용한 은폐·엄폐술, 중심 방어술, 정확한 사격술을 보이며 기본전술 구사력을 바탕으로 수적 열세를 극복했다. 후에 전투에서는 인민군은 사전에 시가전 훈련을 충분히 한 결과 처음 펼친 도시 공략에도 불구하고 매우 안정적으로 공세와 방어를 이어갔고 화기의 열세를 전술로 만회하였다. 부활절 공세에서도 인민군은 철저한 훈련 덕분에 병사들의 무기 조작 및 관리 역량이 매우 우수했으며 미국측 자료에도 전투 내내 남베트남군과 미군을 곤혹스럽게 하였다고 기록되어 있다.(Truong 1980, 45; 86~90; 98; 102; US MACV 1973, Annex-K; The Military History Institute of Vietnam 2002, 292; Talmadge 2011, 153).

연합전술 구사력을 살펴보면, 압 박 전투에서 인민해방군은 기관총을 비롯한 경무장 화기로 무장했고 그 수도 절대적으로 부족했지만, 사계(fields of fire)를 촘촘히 구축하여 방어 진지의 효과성을 최대화하였다(Talmadge 2011, 115). 후에 전투에서 인민군과 인민해방군은 복수의 보병대대, 공병대대, 특공대로 구성된 복합 부대를 편성하였지만, 마치 단일 부대가 작전을 펼치듯이 지휘통제가 원활하였으며 공병과 포병을 적재적소에 투입하는 역량도 우수했다(Smith 1999, 23~8; Willbanks 2007, 46~50). 남베트남군과 미군 모두 공통적으로 ‘여러 화기를 서로 잘 맞물려 복합적인 방어망을 구축하여’ 제압하기 어려웠다고 평가할 정도였다(Wiest 2008, 110). 부활절 공세에서는 대단위 연합작전을 펼쳤으며 보병과 포병이 잘 조율하였으며, 복합 사단의 대단위 병력을 작전 구역까지 투입하는 대규모 기동 전술도 훌륭히 구사할 정도였다(US MACV 1973, Annex-K; Truong 1980, 91; 94).

## 6. 결론

북베트남의 쿠데타 예방 정책은 개방형 포섭과 정교한 탐지 체계를 바탕으로 형성되었다. 노동당은 정치경제 및 사회적 배경과 관계없이 능력주의와 실적주의를 표방하며 인민군 장교단이 정권에 충성하도록 유인 기제를 창출하였다. 또한 공산주의 국가의 일반적인 군 통제 방식인 이중 지휘체계를 도입하였지만, 이를 효과적인 감시 체계로 활용할 뿐 현장 지휘관의 지휘 통솔에 대한 자율권을 제한하지 않는 방식으로 운영하였다.

그 결과 인민군은 우수한 현장 지휘관을 육성할 수 있었고 그들은 병사들이 무기를 관리하고 조작할 수 있도록 교육했고, 정밀한 사격술, 은폐·엄폐술, 고정 수비, 질서 있는 퇴각, 소모적 공세 등 기본 전술을 구사할 수 있도록 훈련하였다. 또한 보병, 기갑, 포병 간 연합 전술 훈련을 통해 심층 방어와 반격, 기동력을 바탕으로 한 진격 작전을 구사할 수 있게 하였다. 또한 현장 지휘관은 적의 동태를 파악하는 역할을 충실히 수행하였고, 이를 신속·정확하게 공유하고 보고하여 유동적으로 변화하는 전투 환경에서 적을 효과적으로 제압하고 반격의 기회를 살려 갔다. 이렇듯 북베트남 인민군은 우수한 지휘관, 정교하고 강도 높은 훈련, 정확하고 신속한 정보 관리, 현장 지휘관의 자율성을 바탕으로 응집력, 기본전술 구사력, 연합전술 구사력에서 모두 우수한 역량을 보였다.

따라서 권위주의 정권이 정권의 포섭 체계에 들어갈 기회를 광범위하게 제공하고 역량과 실적 등 객관적인 기준에 따라 보상할 때 그리고 군의 자율성을 보장하는 방식으로 통제 체계를 발전시키면 쿠데타에 의해 정권이 전복되는 위험을 낮추면서 군사적으로 탁월한 역량을 갖춘 군을 보유할 수 있다. 북베트남 사례는 쿠 프루핑 딜레마가 권위주의 정권의 숙명이 아닐 수 있다는 가능성을 보여주었다.

<참고 문헌>

- 여영윤. 2021. “충직하면서 용맹한 군은 가능한가?: 권위주의 국가에서 쿠데타 방지 양식과 군사효과성의 관계.” 고려대학교. 박사학위논문.
- 이동선. 2017. “양극체제와 비대칭전쟁의 장기화: 베트남전쟁의 이론적 분석.” 『아세아연구』 60(2): 422-455.
- 정재욱. 2015. “전쟁의 장기화 원인에 관한 고찰: 베트남전쟁 사례를 중심으로.” 『국방정책연구』 31(3): 61-94.
- Andradé, Dale. 2001. *America's Last Vietnam Battle: Halting Hanoi's 1972 Easter Offensive*. Lawrence: University Press of Kansas
- Belkin, Aron. 2005. *United We Stand?: Divide-And-Conquer Politics and the Logic of International Hostility*. Albany: SUNY Press.
- Biddle, Stephen. 2004. *Military Power: Explaining Victory and Defeat in Modern Battle*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Biddle, Stephen, and Robert Zirkle. 1996. “Technology, Civil-Military Relations, and Warfare in the Developing World.” *The Journal of Strategic Studies* 19(2), 171-212.
- Brooks, Risa A. 2007. “Introduction: The Impact of Culture, Society, Institutions and International Forces on Military Effectiveness.” Risa A. Brooks and Elizabeth A. Stanley, eds. *Creating Military Power*: pp. 1-26. Stanford: Stanford University Press.
- Farcau, Bruce W. 1994. *The Coup: Tactics in the Seizure of Power*. Westport: Praeger.
- Gurtov, Melvin. 1967. *Viet Cong Cadres and the Cadre System: A Study of the Main and Local Forces*. Santa Monica, Calif: RAND Corporation.  
<https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA032422.pdf> (검색일: 2021. 12. 13).
- Lockhart, Greg. 1989. *Nation in Arms: The Origins of The People's Army of Vietnam*. Sydney: Allen and Unwin.
- Mann, David K. 1973. “The NVA 1972 Invasion of Military Region I: Fall of Quang Tri and Defense of Hue.” *Project CHECO Report, January 22, 1973, Historian's Files and Working Papers* (Ch. 3). Washington, D.C.: United States Army Center of Military History.
- Millet, Allan R., Williamson Murray and Kenneth H. Watman. 1988. “The Effectiveness of

- Military Organizations.” Allan R. Millet and Williamson Murray, eds. *Military Effectiveness, Vol. I: The First World War*. Boston: Allen and Unwin.
- Pike, Douglas. 1986. *PAVN: People's Army of Vietnam*. New York: Presidio Press.
- Pilster, Ulrich, and Tobias Böhmelt. 2011. “Coup-Proofing and Military Effectiveness in Interstate Wars, 1967–99.” *Conflict Management and Peace Science* 28(4), 331-350.
- Pollack, Kenneth M. 2004. *Arabs at War: Military Effectiveness, 1948-1991*. Lincoln, Nebraska: University of Nebraska Press.
- Quinlivan, James T. 1999. “Coup-Proofing: Its practice and Consequences in the Middle East.” *International Security* 24(2), 131–165.
- Smith, George. W. 1999. *The Siege at Hue*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Talmadge, Caitlin. 2011. “Explaining Military Effectiveness: Political Intervention and Battlefield Performance.” Ph. D. Diss., Massachusetts Institute of Technology.
- \_\_\_\_\_. 2015. *The Dictator's Army: Battlefield Effectiveness in Authoritarian Regimes*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- The Military History Institute of Vietnam. 2002. *Victory in Vietnam: The Official History of the People's Army of Vietnam, 1954-1975*. Kansas: University Press of Kansas. (translated by Pribbenow, Merle. L.)
- Truong, Ngo Q. 1980. *The Easter Offensive of 1972*. US Army Center of Military History.
- Turley, William S. 1977. “Origins and Development of Communist Military Leadership in Vietnam.” *Armed Forces & Society* 3(2), 219-247.
- \_\_\_\_\_. 1982. “The Vietnamese Army.” Jonathan R. Adelman, eds. *Communist Armies in Politics*. pp. 63-82. Colorado: Westview Press.
- United States Military Assistance Command Vietnam (MACV). 1973. *MACV Command History 1972, Annex-K, Kontum*. Washington, D.C.: United States Army Center of Military History.
- Vu, Tuong. 2010. *Paths to Development in Asia: South Korea, Vietnam, China, and Indonesia*. New York: Cambridge University Press.
- Willbanks, James H. 2007. *The Tet Offensive: A Concise History*. New York: Columbia University Press.
- Winterbottom, James M. 1963. “Translation of VC Document on Ap Bac Battle, 2 January 1963.” *April 20, 1963, Historian's Files and Working Papers*. Washington, D.C.: United States Army Center of Military History.

# 노동자 파업, 정부 개입, 해외투자자본에 대한 여론: 인도네시아 설문실험 연구

박희경(고려대학교)

## 1. 서론

정부는 해외투자자본이 가져오는 경제적 이익을 잘 알기에 많은 경우 해외투자자본을 유치하기 위해 노력하지만, 반대로 유치한 해외기업들의 사업에 직간접적으로 관여하여 기존의 조약을 변경하는 등의 규제를 통해 해외기업들이 사업하기 어려운 환경을 조성하기도 한다. 따라서 많은 국가에서는 중앙 정부 또는 지방정부 차원에서 적극적으로 해외투자유치를 위한 다양한 혜택을 제시하고 정책을 도입하는데, 한 편으로는 이와는 전혀 반대의 정책을 내기도 한다. 해외기업과 정부와의 이익 분배 조정을 위해 조약을 변경하기도 하고, 고용인들의 노동조건완화나 환경훼손 방지를 위한 새로운 조약을 추가하여 사업체에게 보다 많은 부담을 지우는 등의 규제를 하기도 한다. 또는 더 강한 규제를 하기도 하는데, 정부가 일방적으로 투자 당시 맺었던 계약이나 관련 정책(세금, 지분 보유율 등)을 변경하여 투자자본이 더 이상 사업이익을 낼 수 없게 하기도 하며, 심한 경우 투자자본의 전부 또는 일부를 국유화하여 사실상 투자를 강탈하기도 한다. 앞의 경우를 '간접수용'이라 하고 뒤의 경우를 '직접수용'이라고 할 수 있다. 두 규제의 차이는 여러가지가 있겠지만 규제 대상 기업이 더 이상 그 국가에서 사업적 이익을 낼 수 있는 정도인가가 기준이 될 수 있다(Kobrin 1980).

직접수용은 해외투자자본 자체에도 심각한 위협이 되지만 사업 중단으로 인한 부정적 효과는 해당 사업에 종사하는 노동자의 일자리에도 부정적인 영향을 미칠 수 있고, 사업의 규모가 크다면 그 지역의 경제상황에도 부정적 영향을 미칠 수 있다. 그렇기 때문에 어떠한 이유에서 정부가 몰수를 결정했던 간에 정부에 대한 부정적 여론을 피할 수 없을 것이다. 그리고 정부는 이러한 부정적 여론에 대응해야 하므로 해외투자자본에 대한 직접 수용에 대해 여론을 고려한 결정을 내릴 수 밖에 없을 것이다.

기존 연구에서 직접수용의 원인으로 주로 지목되는 것들은 투자대상국의 정치경제적 불안정성이나 투자자원의 가격과 같은 경제적 이익 추구이다. 그러나 이 연구에서는 정부가 직접수용 결정을 하는데 있어 여론의 영향력을 고려해야 한다는 점에 주목하여, 먼저 해외투자자본에 대한 여론이 강하게 부정적으로 형성되는 경우 여론은 정부의 직접수용에 더 찬성하기 때문에 정부 역시 직접 수용을 할 가능성이 높아진다는 점을 확인하고자 하며, 더 나아가 그런 경우라 할지라도 직접 수용에 따른 부정적 결과가 예측되는 경우 오히려 또 다른 부정적 여론을 만들어 낼 수 있음을 확인하고자 한다.

## 2. 가설 및 연구 설계

위의 주장에 따라 설정된 가설은 다음과 같다.

가설(1) 해외투자자본에 대한 부정적 정보는 정부의 직접 수용에 대한 여론의 찬성 가능성을 높일 것이다.

가설(1)을 통해 기존 연구에서 지목한 정치경제적 요인 외에도 해외투자자본에 대한 부정적 정보를



접한 여론이 정부의 수용 가능성을 높인다는 것을 확인하고자 한다. 해외기업이 비록 오랫동안 사업지역에서 긍정적인 경제적 효과를 가져왔던 기업일지라도 그러한 긍정적 효과가 감소할 가능성이 있는 경우, 특히 노동자 파업과 같이 여론 형성이 직접적인 영향을 줄 수 있는 경우, 또는 그 조정과정에서 지역 주민들과 갈등을 빚게 되어 그 자체로 부정적 여론을 만드는 경우라면 여론은 정부의 강력한 조치인 직접 수용에 찬성할 가능성이 높아질 것으로 본다.

반면 정부가 이러한 여론을 받아들여 실제로 직접 수용을 하려고 한다면 사정이 조금 달라질 것이다. 정부가 아무 움직임도 보이지 않았을 때에 비해 정부의 실질적인 움직임이 예고되는 경우 여론은 직접수용이 가져올 그 이후의 결과에 대해서도 고려하게 된다. 부정적 여론을 가져온 해외투자자본이라서 정부의 직접 수용에 찬성했는지라도, 막상 그 문제가 현실화될 가능성이 높아졌을 때는 우려의 목소리가 커질 수 있는 것이다. 따라서 가설(2)는 다음과 같다.

가설(2) 정부의 직접 수용 움직임이 실행될 가능성이 높아지면 여론은 직접 수용에 따른 부정적 결과를 우려하여 직접 수용에 덜 찬성하게 될 것이다.

이를 확인하기 위해 인도네시아를 대상으로 설문조사를 실시하였으며, 지역 선정의 이유는 해외투자자본에 대한 정부의 수용에 대한 기존 연구들이 동남아시아 지역을 거의 다루지 않았다는 점과 함께 동남아시아 국가들 중에서도 해외투자자본의 유입이 가장 많은 국가라는 점을 고려하였다. 인도네시아는 풍부한 천연자원을 보유한 국가로서 해외투자자본의 역사가 매우 길며 따라서 일반 사람들도 해외투자자본에 대해 관심이 많고 언론 및 시민단체들도 인도네시아에 진출해 있는 해외기업들에 대해 긍정, 부정적으로 많이 다루고 있다.

다만 설문조사를 통해서 응답자들의 각기 다른 판단에 무엇이 영향을 미치는가에 대해서 알아볼 수 있지만, 주어진 정보가 다를 때 같은 질문에 대해 어떻게 다른 판단을 내리는지 확인할 수는 없다. 이 논문의 가설은 응답자들이 각기 다른 정보를 접했을 때 같은 질문에 대한 이들의 응답이 어떻게 달라지는지를 알아보고자 함이므로, 응답자 별로 다른 정보를 노출시켜 그 정보가 정부의 해외기업 규제에 대한 응답자들의 판단에 어떻게 영향을 미치는지를 알아보기 위해 설문을 통한 실험을 실행하였다. 이를 위해 응답자들은 세 개의 집단으로 나뉘었으며, 그 내용은 다음과 같다.

집단1: 어떤 기사에도 노출되지 않음

집단2: 해외기업이 고용불안정을 야기한다는 정보가 있는 기사를 접함.


집단3: 해외기업이 고용불안정을 야기한다는 정보와 함께 정부의 직접 수용 정보가 포함된 기사를 접함.

집단2와 3의 응답자들에게 노출된 기사와 사진은 다음과 같다. 집단2의 응답자들은 지역사회에서 막강한 영향력을 행사하는 것으로 보이는 해외기업이 정부와 갈등을 빚고 있으며 이에 고용불안정을 야기할 수 있다는 기사를 접하게 되며, 집단3의 응답자들은 같은 기사의 말미에 정부가 이러한 상황에 불만을 표시하기 위해 기업의 사업권을 취소하는 식의 강한 제재를 시사했다는 정보가 포함된 기사를 접하게 된다.

<그림1> 각 집단에게 노출된 기사와 사진

"Dreamcorp"는 오랫동안 인도네시아 지역 경제에서 활동해온 외국계 회사이다. 몇 년 전, 정부와의 갈등 끝에 비용 절감을 이유로 32,000명의 인도네시아 노동력의 약 10%를 해고했다. ...노조는 일방적인 정리해고와 노조 간부들에 대한 협박에 반발해 해고자들의 재취업이나 재배치를 기대하고 있다. 직원들은 단체 교섭을 위한 쌍방 교섭을 요구하기도 했다. (집단2에게만 노출)

"이에 인도네시아 정부는 대규모 정리해고를 비판했으며 상황이 진정되지 않으면 회사의 사업권을 철회할 것이 라고 밝혔다." (집단3에게만 노출)



(2) 설문 문항

종속변수

설명변수가 되는 집단 별 기사 노출 차이 외에 모든 집단의 응답자들은 다른 동일한 질문들을 받게 되는데, 먼저 응답자들이 간접 수용과 직접 수용에 대해 다르게 파악하고 있는지 확인하기 위해 다른 강도의 정부 규제에 대한 찬성 여부를 확인하기 위해 두 개의 질문을 제시하였다. 이에 “정부가 해외기업의 노사 갈등으로 인한 문제에 개입하는 것에 얼마나 동의하는가?”가 주어지며, 답은 (1)매우 동의하지 않음 (2)다소 동의하지 않음 (3)다소 동의함 (4)매우 동의함 의 네 개로 주어진다. 또한 정부의 강도높은 규제에 대한 찬반여부를 묻는 설문 문항은 “정부가 해외 기업에게 벌금을 부과하거나 사업 자산을 몰수하는 등의 권한까지 가질 수 있다는 사실에 얼마나 동의하는가?” 이며, 답은 위와 동일하다.

통제 변수

선행연구에서 민족주의적 성향이 강할수록 해외기업에 대해 부정적으로 보는 경향이 높을 것이라고 보았기 때문에(Pinto & Pinto 2008) 이를 확인하기 위해 민족주의적 성향을 파악하기 위한 설문 문항을 통제변수로 사용하였다. 민족주의 성향은 국외 정치, 경제적 권력에의 자국 정부의 의존도에 대한 의견과 종교적(이슬람) 신념이 강한 경우 두 부류로 나누어 측정하였고, 각 항목에 대한 응답을 모두 합한 후 하나의 값으로 치환하여 사용하였다(1~4).

그 외 인구학적 특징들 중 해외기업에 대한 정부의 규제 의견에 영향을 줄 수 있는 변수들인 교육수준, 연령, 성별, 현재 고용 상태, 그리고 정치에 대한 관심도를 통제변수로 사용하였다. 정치에 대한 관심도는 “정치에 얼마나 관심이 있습니까?”라는 설문 문항이며, 응답은 매우 관심 있음(4) ~ 전혀 관심 없음(0)으로 답하였다(응답의 평균값=2.56, 표준오차= 1.04, 응답자 수=2,414).

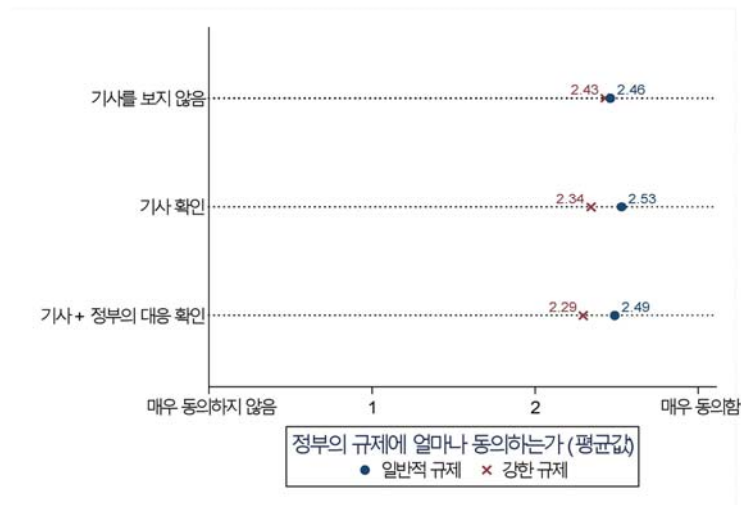
특히 Guillen(2000)의 연구에서 해외투자에 대한 이해도가 낮으면 해외투자자본에 대해 막연한 반감을 가지게 되기 쉽다고 하였기 때문에 교육수준의 영향력을 확인해보고자 하며, 교육수준이 높을수록 해외자본의 장점을 더 많이 들어서 정부의 규제에 반대할 가능성이 높다고 추측한다.

### 3. 검증의 결과

먼저 종속변수인 해외기업에 대한 정부의 일반적 규제와 강한 규제(직접수용)에 대한 응답에 응답자들이 어떠한 경향을 보이는지 그 평균값을 확인해 본 결과(그림2), 가장 눈에 띄는 점은 기사 노출 여부와 관계없이 대부분의 응답자들이 정부의 어떤 규제에도 찬성하는 경향이 높다는 사실이다. 규제에 매우 동의한다는 값이 3이고 매우 동의하지 않음이 0인데, 전체 응답자의 평균값은 일반적 규제에는 2.49, 강한 규제에는 2.36 이었다. 전반적으로 해외기업에 대한 정부의 규제에 찬성하는 의견이 많다는 것을 알 수 있다. 또한 집단별로 차이가 있기는 하지만 일반적 규제에 대한 응답의 평균값이 강한 규제에 대한 응답의 평균값보다 모두 높음을 알 수 있다. 이는 강한 규제가 실현되는 경우 그 부정적 효과에 대해 응답자들이 인지하고 있다는 의미이다.

하지만 가설(1)에서 추측한 바와 같이 해외투자자본에 대한 부정적 정보 제공 여부에 따라 정부의 직접 수용에 대한 여론의 찬성 가능성이 달라짐을 알 수 있다. 기사를 보지 않은 집단1은 강한 규제에 응답의 평균값이 2.43이었는데, 기사를 본 집단2는 평균값이 2.34이다. 기사를 본 집단이 강한 규제에 더 반대하는 것을 알 수 있다. 반면 정부의 일반적 규제에 대한 응답은 기사를 보지 않은 집단 1의 평균값이 2.46이었지만 기사를 확인한 집단은 그 평균값이 2.53이다. 이는 가설(2)에서 예측한 바와 같이 정부의 일반적 규제가 고용불안정성을 보다 긍정적인 방향으로 해결해 줄 수 있을 것이라는 판단을 하게 하기 때문일 것이다. 즉, 기사에서 제공된 정부와 기업간의 갈등에서 일자리의 불안정성이라는 인식을 하게 됨에 따라 이를 중재해서 잘 해결해 줄 수 있는 정부의 일반적 규제에는 더 환영하지만 혹시 정부가 강한 규제를 해서 상황을 악화시킬까 우려하는 마음에 강한 규제에는 반대할 가능성이 높아진 것이다.

<그림2> 실험 집단 별 정부 규제에 대한 응답의 평균값



그러나 가설(2)에서 제시했듯이 정부의 직접 수용 움직임이 실행될 가능성이 높아지면 여론은 직접 수용에 따른 부정적 결과를 우려하여 이에 덜 찬성하게 될 것이다. 따라서 기사에 정부의 강한 대응이 포함된 기사를 접한 집단3이 정부의 대응이 포함되지 않은 기사만을 접한 집단2에 비해 응답이 어떻게 달라지는지 확인하기 위해 회귀분석을 실시했고, 그 결과는 <표2>에서 확인할 수 있다.

<표2> 정부의 강한 규제 노출 여부에 따른 응답의 차이

	일반적 규제 (1)	일반적 규제 (2)	강한 규제 (3)	강한 규제 (4)
기사+정부의 대응을 본 경우 (집단 3)	0.03 (0.033)	0.04 (0.031)	-0.14*** (0.038)	-0.12*** (0.038)
통제변수				
국가 자립 민족주의		0.01* (0.006)		0.03** (0.008)
종교 극단주의		-0.05 (0.017)		0.02 (0.016)
높은 교육 수준		0.01 (0.009)		-0.04 (0.026)
연령		0.01*** (0.003)		0.00 (0.002)
여성		-0.12*** (0.014)		0.01 (0.068)
고용상태		0.04 (0.059)		0.09 (0.077)
정치에 대한 높은 관심		0.11*** (0.020)		0.05* (0.029)
상수	2.46*** (0.023)	1.93*** (0.117)	2.43*** (0.027)	2.09*** (0.143)
관찰개수	1,581	1,587	1,542	1,528

(1)결과 (2)결의 일반적 규제에 대한 찬성 응답은 정부의 강한 규제에 대한 정보 영향이 별로 없는 것으로 확인되었다(각 상관계수 0.03, 0.04 표준오차 0.033, 0.034). 이는 집단3이 기사에서 이미 정부가 강한 규제를 할 수도 있음을 밝혔기 때문에 일반적 규제는 더 이상 의미가 없다고 판단했기 때문

일 것으로 본다.

반면 정부의 강한 규제에 찬성하는가에 대한 질문에는(열(3), (4)) 확연히 반대할 가능성이 높아진 것으로 확인되었다. 집단2에 비해 정부의 강한 대응까지 확인한 집단3의 응답자들은 정부의 강한 규제에 동의하지 않을 가능성이 높아졌으며, 통계적 유의미성도 한층 강화된 것을 확인할 수 있다(상관계수 -0.14, -0.12, 표준오차 0.038, 0.038). 즉, 비록 전반적으로 응답자들은 정부의 일반적 규제나 강한 규제에 찬성하는 경향을 보이지만, 해외투자자본에 대한 정부의 강한 규제 시사는 응답자들에게 강한 규제에 의한 부정적 판단을 하게 하는 것이다. 이는 아무리 해외기업이 부정적 여론을 형성하게 되어서 정부가 기업에 대해 강한 규제를 결정한다고 해도 강한 규제 이후 여론이 나빠질 것을 생각하면 쉽게 그러한 결정을 내릴 수 없을 것이라는 추측을 가능하게 한다.

물론 국가 자립 민족주의 변수는 집단간 차이에 상관없이 정부의 해외투자자본 강한 규제에 높은 찬성 수준을 보였다. 자국 정부의 독립적 위신을 더 중요하게 여기는 사람들은 정부의 강한 규제에 매우 찬성하고 있음을 알 수 있다. 이러한 결과는 민족주의적 의식이 결국 해외투자자본에 대해 부정적으로 생각하게 한다는 기존의 주장을 뒷받침하며, 그 현상이 오늘날까지도 관찰될 수 있음을 뜻한다. 그러나 민족주의 수준이 모두 같다고 가정하고 계산하여도 기사 노출 여부가 갖는 영향력이 유지되므로 민족주의만큼이나 정부의 강한 규제에 따르는 부정적 결과에 대해 사람들이 심각하게 고려하고 있음을 알 수 있다.

#### 4. 결론

해외투자자본과 여론에 대한 기존의 연구들은 주로 사람들이 해외기업에 대해 어떤 경우 부정 또는 긍정적인 의견을 갖게 되는지에 대한 연구가 주를 이룬다. 그러나 이 연구에서는 해외투자자본에 대한 여론의 부정적 태도가 정부의 정치적 결정에 영향을 줄 수 있음을 확인하고자 하였고, 이를 위한 설문 실험을 통해 해외투자자본에 대한 부정적 여론은 정부가 해외기업에 대한 직접수용과 같은 강한 규제를 가능하게 하기 쉬우며, 그럼에도 불구하고 직접수용과 같은 강한 규제는 또 다른 부정적 결과를 야기할 가능성이 있기 때문에 새로운 부정적 여론을 형성할 수 있다는 점 역시 확인하였다. 이는 곧 정부가 해외기업에 대한 직접수용을 결정할 때 그 결정으로 인한 부정적 여론을 함께 고려할 수밖에 없음을 보여 준다.

# Foreign Aid, Violence, and Electoral Support in Developing Countries: Experimental Evidence from the Philippines

Jun Young Han\*(고려대학교)

## Abstract

Election-related violence is rampant in many developing countries that receive foreign aid. Although voters often elect representatives associated with violence in the developing world, little is known why they do that. In this article, I investigate why voters support politicians who resort to violence. I argue that the poor tend to vote for a candidate who delivers tangible local benefits through foreign aid projects even when the candidate uses violence in elections. To test this argument, I conduct a nationwide survey in the Philippines, inserting experiment about the effects of foreign aid and violence on voters' electoral support. I find that poor voters residing outside the national capital region are more likely to support the candidate who has offered foreign aid projects to her constituency, regardless of her alleged electoral violence. This research sheds light on the mechanism linking poverty to electoral violence in less-developed countries. It also reveals unintended consequences of foreign aid for increasing the likelihood of violence.

Electoral violence can result in many casualties and undermine the democratic institutions of developing countries<sup>1</sup>. According to the recent data on election-related violence, 804 (30.1%) elections out of 2,667 held around the world from 1975 to 2021, had at least one aspect of violence (Besaw and Frank 2021). Among them, electoral violence has caused “thousands of casualties, population displacement, and protracted political crises, as in Kenya, Nigeria and Zimbabwe”(Gutierrez-Romero and LeBas 2020, 77). Also, it has undermined democratic institutions so severely that violence has become a routine of election in many developing countries such as Thailand and the Philippines.

Despite these costs, voters in developing countries routinely elect candidates associated with violence. In the Philippines, for instance, Melecio Yap Jr. has been a congressman of Negros Occidental's 1st congressional district from 2016 to 2019, and mayor of Escalante city from 2007 to 2016 and from 2019 to present, even though in 2016, he was charged for the murder

---

\* Master's Student, Department of Political Science, Korea University. february0217@korea.ac.kr

<sup>1</sup> In this paper, electoral violence refers to purposeful influence of political actors in the process and outcome of elections, involving coercive acts against humans, property, and infrastructure (Birch et al. 2020).

and frustrated murder of supporters of his political rival from 2007 to 2011<sup>2</sup>. In the other region, Carmen Loreto-Cari, former mayor of Baybay city and 3-term congresswoman, and her son, Jose Carlos Loreto-Cari, have been swapping positions in the city and congress despite being under suspicion of masterminding for an assassination attempt against a rival politician in the 2013 election<sup>3</sup>.

What explains the electoral success of legislators who are alleged to use violence? Previous explanations primarily focus on the expected benefit from the violent candidate. They argue that the voters are more tolerant of the violent candidates with the same ethnicity or partisan affiliation, expecting that they might bring benefits if elected (Chandra 2004; Chaturvedi 2005). In a similar vein, many existing works find that the core supporters of violent politicians would not sanction him although they might blame the use of violence in the abstract (Collier and Vincente 2012; Hafner-Burton, Hyde and Jablonski 2014; Lynch 2014). In other words, voters might be willing to accept negative signals of the candidate if expected benefits from her are sufficiently large (Winters and Weitz-Shapiro 2013).

This line of research predicts that the poor voters would be more likely to endure candidate's misconduct such as violence or corruption because "almost universally, clientelism is an exchange between politicians and their poor clients" (Weitz-Shapiro 2012, 570). However, empirical evidence is mixed. On the one hand, scholars find that, contrary to the conventional wisdom, poor voters in India do punish candidates with a record of crime or corruption (Banerjee et al. 2014), or even sometimes, in Brazil, they have a more powerful negative reaction to information about corruption than upper-class voters (Winters and Weitz-Shapiro 2013). On the other hand, however, from the vignette experiment in Kenya, other scholars find that poor voters are less likely to punish the candidate rumored to use violence in the previous election than their wealthier counterparts (Gutierrez-Romero and LeBas 2020).

I suggest that these existing works have limitations in mainly two aspects. First, they have not paid much attention to heterogeneity in the preferences of poor voters. For example, poor voters living in the area where the level of social spending is relatively high, they might be less prone to the candidate's political mobilization with tangible benefits since their basic needs can be fulfilled by existing public goods or social services. If this is the case, they might be more willing to forgo benefit from the politician in the face of a criminal or violent background of her. Second, previous works have not considered various forms of benefits that candidates might offer, or voters might be aware of, in the real world. For example, as I would show later, foreign aid in developing countries often offers basic public goods and local social services from which the constituents can benefit. However, there is much less research that investigates the effect of these diverse forms of benefits on the probability of voting for the candidate with negative attributes.

---

<sup>2</sup> Rappler, July 14, 2016. "Negros Occidental lawmaker faces trial for extrajudicial killings." <https://www.rappler.com/nation/negros-occidental-lawmaker-charged-extrajudicial-killings> (accessed December 19, 2021).

<sup>3</sup> Rappler, May 9, 2013. "We may kill her if she were winnable." <https://www.rappler.com/nation/elections/we-may-kill-her-if-she-were-winnable> (accessed December 19, 2021).

Therefore, I aim to contribute to this literature by considering another important factor that might affect vote choice for the violent candidates in developing countries: *foreign aid*. Different from the clientelistic benefits, “which are targeted at the individual and linked to individual political behavior” (Weitz-Shapiro 2012, 569), foreign aid is more close to local benefits, or ‘pork’, in that politicians in developing countries frequently claim their credits in securing foreign aid projects or budget, and this leads to attracting more votes (Cruz and Schneider 2017; Ahmed 2012; Jablonski 2014; Knutsen and Kotsadam 2020). Also it is widely known that “aid can help recipient governments to stay in office by enabling them to maintain patronage and services” (Carnegie and Marinov 2017, 672). Despite this well-established electoral effect of foreign aid in less developed countries, however, there is much less research focusing on how it might affect voting behavior on a candidate with a criminal or violent backgrounds.

I try to fill this gap by arguing that the poor living in less-developed regions tend to vote for a candidate who delivers tangible local benefits through foreign aid projects even when the candidate uses violence in elections. Focusing on the role of foreign aid as a source of local public goods and basic social services provision, I predict that poor voters living in outside of the national capital region (NCR) will be more likely to vote for the violent candidate when she has a record of receiving foreign aid project in the district. In contrast, I predict that such a positive effect of foreign aid on the probability of voting for the violent candidate will not emerge among the voters living in the NCR or the voters living in the non-NCR but have higher income levels.

I test this theory using a survey experiment embedded in a nationwide online survey that explores individuals’ voting intentions for their legislators in the Philippines. This experimental approach has the advantage of testing the effect of foreign aid on the probability of voting for a violent candidate. Because the treatment is exogenously assigned, whether a respondent learned the candidate is rumored to use violence or got foreign aid project in her district is designed to be orthogonal to the individual attributes of voters, specifically their previously held views about foreign aid and violence. My treatment not only provides the respondent with a realistic amount of information on the foreign aid and the rumor of using electoral violence, but it also tests the impact of aid and violence on voting behavior. A main finding is that, while receiving foreign aid benefits and using violence harms the incumbent’s electoral fortune, the voters react differently to the trade-off between the positive and the negative attributes according to their residential area and economic status. Only poor voters living in non-NCR are more likely to reward the violence-related incumbent when they know she has a record of receiving foreign aid before. I find that these findings are robust to alternative explanations and measurement.

These findings imply that the electoral success of violent candidates likely reflects voters’ preferences for local public goods. While previous works find that the economic status of voters matter, they have little empirical consensus on when and how it matters. This study contributes to this literature by elaborating not just income level is important, but the environment where voters live is also important. This suggests that the regional capacity for providing local public goods and basic social services can be crucial in deciding whether or not poor voters would have the incentive to cast their vote for violent candidates. If there is a shortage of basic public goods and social services, poor voters’ demands for them would be high enough to ignore the



misconduct of the candidate. I show this is true by illustrating that the positive effect of foreign aid treatment on the probability of voting for the candidate decreases as the capacity of providing public goods by respondents' regional government gets greater.

Moreover, the results show that violence-related candidates might have an incentive to leverage these voters' demands with foreign aid. Pre-existing studies have revealed that in less-developed countries, politicians keep claiming their credit in receiving foreign aid, and it helps them reelected (Cruz and Schneider 2017; Jablonski 2014). The results corroborate experimental evidence of this argument, and I further show foreign aid can mitigate the negative effect of electoral violence especially for poor voters living in non-NCR. This implies that donors and international NGOs might face a trade-off in implementing community-driven development projects. While these projects would provide basic public goods and social services in less-developed regions, at the same time, they can be exploited for electoral purposes by violence-related local politicians.



제5부 분과회의 9

---

노동과 보건 이슈로 보는 동남아

---



# 동남아시아 접경 지역의 보건 프로젝트 분석\*

이진영(전북대학교)

## I. 문제제기

접경지역(border region)은 정치적인 경계선인 국경(political border line)을 사이에 두고 마주하고 있는 하위 행정단위를 지칭한다. 이 지역은 인접한 둘 혹은 그 이상의 국가들 간의 정치·외교적 상황에 따라 접경지역의 상호작용 차이가 존재하는 공간으로 특수성을 지닌다. 접경 지역 연구에 대한 유사 개념으로 ‘경계 사유하기(border thinking)’, ‘사이성(in-betweenness)’, ‘문화횡단(transculturation)’, ‘혼종성(hybridization)’, ‘경계지대(borderland)’, ‘교차성(intersectionality)’, ‘변위(transposition)’, ‘제3공간(the third space)’ 등이 있다(김부현·이승철 2017). 접경지역을 지칭하는 다양한 개념만큼 접경지역을 둘러싼 이슈 또한 복잡한 양상을 보인다. 본 연구는 동남아시아 접경지역 중 하나인 메콩강 유역을 중심으로 다자협력(multilateral cooperation) 사례인 보건분야를 중점적으로 다룬다.

메콩강은 지리적으로 동남아시아 대륙부에 위치해 있으며, 약 4,880km, 유역 면적은 약 795,000km<sup>2</sup>로 세계에서 12번째로 긴 하천이다. 이는 중국 칭하이성(Qinghai) 티벳 고원에서 발원하여 윈남성(Yunnan)을 지나 란창강(Lancang Jiang), 미얀마, 태국, 라오스, 캄보디아, 베트남 6개국을 지나 남중국해로 흐르는 국제 공유하천이다(전은정·윤순진 2018; 조영현 외 2020). 국가별로 전체 메콩강 유역의 면적을 비교해보면 중국의 란창 강은 약 21%, 미얀마 약 3%, 태국 약 23%, 라오스 약 25%, 캄보디아 약 20%, 베트남 약 8%를 차지하고 있다(조영현 외 2020). 메콩강은 국제하천(international river) 또는 공유하천(joint river, shared river)으로 구분되는데, 이는 “2개국 이상의 국가들 사이에서 국제적인 경계를 이루거나 이들 국가의 영토를 연속적으로 흐르는 하천”을 의미한다(전은정·윤순진 2018). 또한 이 지역은 대 메콩지역(Greater Mekong Subregion, 이하 GMS)이라 불리우며, ‘확대메콩 지역’, ‘확대메콩 유역’, ‘메콩강 유역 개발사업’, ‘메콩강 경제권’ 등으로도 지칭된다.

탈냉전 이후 메콩강을 둘러싼 국가 간의 다자협력이 활발해지고 있다. 메콩강 유역 개발은 동남아시아 지역 중심의 역내 6개 국가와 한국, 일본, 미국, ADB, UNDP 등 24개국 17개의 국제조직이 참여하고 있다. 역내·외 국가들로 구성된 메콩강 유역 개발협의체는 1992년 설립된 확대메콩유역, 1995년 설립된 메콩강위원회, 1996년 설립된 메콩연구소(Mekong Institute), 1996년 설립된 아세안-메콩강 유역 개발사업(ASEAN Mekong Basin Development Forum), 2000년 수립된 ASEAN 통합 이니셔티브(Initiative for ASEAN Integration)와 인도-메콩강 협력 이니셔티브(The Mekong-Ganga Cooperation), 2003년 에야와디-짜오프라야-메콩경제협력기구(Ayeyawady-Chao Phraya-Mekong Economic Cooperation Strategy), 2008년 설립된 일-메콩 지역 파트너십(Japan-Mekong Region Partnership), 2009년 메콩 하류 이니셔티브(Lower Mekong Initiative), 2011년 한-메콩협력(ROK-Mekong Cooperation),

\* 본 연구는 현재 진행 중인 통일연구원 연구과제 ‘남북관계의 지속적 발전을 위한 접경지역협력 종합연구: 해외사례를 통한 남북접경협력의 추진방향과 과제’의 일부로 인용을 삼가주기 바랍니다.

2015년 설립된 란창-메콩강 협력 프로그램 등이 있다(안슬기 2020).

메콩 유역 국가들은 대부분 개발도상국으로 빠른 경제 성장과 도시화 과정을 겪고 있으나, 여전히 인구의 약 60%는 농촌에 거주하고 있다. 라오스는 메콩강을 활용한 수력발전에 중점을 두고 있으며, 캄보디아는 전체 인구의 약 50%가 톤레삽(Tonle Sap) 호수를 이용하고 있으며, 베트남의 쌀 생산량의 약 50% 이상이 메콩강 유역을 중심으로 생산되고 있다(이성우·임재형 2021). 시간이 지남에 따라 수도권 중심의 발전은 국가 내 개발격차(development gap)를 심화시키고 있으며, 특히 농촌 지역 주민의 생계와 식량 안보는 메콩강 발전과 밀접히 연관되어 있다. 이는 메콩강이 갖는 의미가 크고, 이를 공유하는 국가 수가 많은 만큼 국가 간의 복잡한 이해관계와 갈등이 첨예하게 대립하는 분쟁의 핵심 배경이라 할 수 있다(전은정·윤순진 2018).

이와 같은 배경 하에, 본 연구는 메콩강 유역의 다자협력 필요성을 모색하고, 보건분야에서의 다자협력이 어떤 특징이 나타나는지, 그리고 보건분야와 동시에 집중적으로 등장하는 협력분야를 조명하는 목적을 갖는다. 논문은 총 5장으로 구성된다. 문제제기에 이어 두 번째 장은 접경지역의 다자협력 특징과 주요 쟁점을 논의하고, 세 번째 장은 본 연구의 핵심 사례 분석을 위한 자료를 기술한다. 네 번째 장은 메콩강 유역의 보건분야 협력 사례를 집중 조명하고, 마지막 장에서 연구의 함의와 한계를 밝힌다.

## II. 접경지역의 다자협력(multilateralism) 논의

접경지역은 분쟁과 갈등이 빈번하지만, 협력의 기회와 가능성도 높은 곳이다. 예를 들어, 유럽의 경우 접경지역 협력의 성공 사례로 콘스탄츠 호수협력, 라인강 상류협력, 발트해협력 등 해안지대와 강을 중심으로 한 협력 사례가 있다. 이 사례 모두 서로 다른 협력 거버넌스를 유형을 보임에도 불구하고, 오랫동안 활발하게 접경 지역 중심의 협력을 이뤘다는 공통점이 있다(고상두 2021). 아래 <표 1>에서 알 수 있듯이, 접경지역의 거버넌스는 두 가지 분류 기준에 따라 4가지 유형으로 구분된다.

큰 틀에서 보면 협력의 지향성을 영토적 협력으로 간주하는지 기능적 협력으로 간주하는지, 그리고 제도화의 수준을 높은 제도화를 추구하는지 낮은 제도화를 추구하는지 등에 따라 4개의 거버넌스 유형이 나타난다.

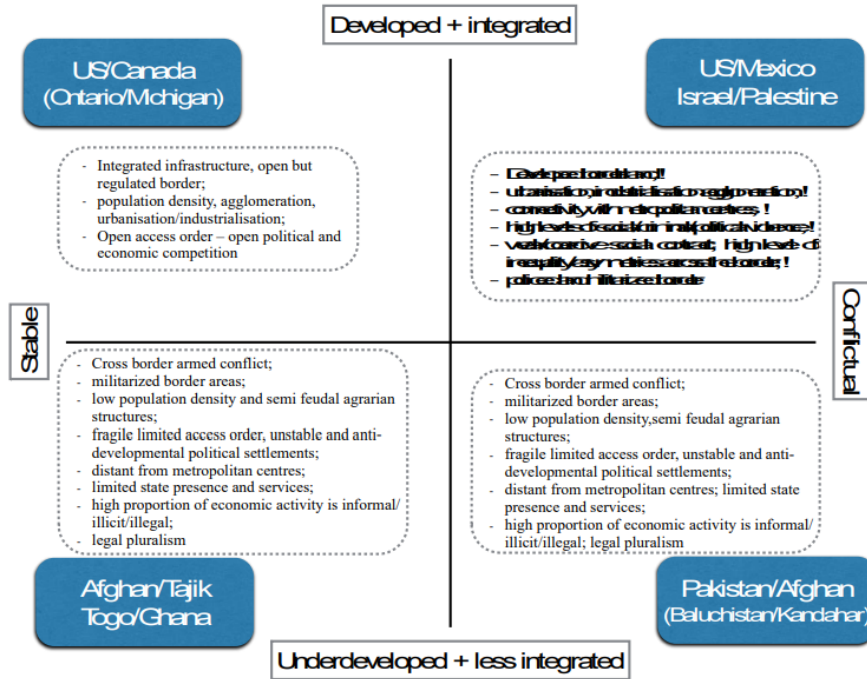
<표 1> 접경지역의 거버넌스 유형

		협력의 지향성	
		영토적 협력	기능적 협력
제도화 수준	높은 제도화	라인강 상류협력	발트해 협력
	낮은 제도화		콘스탄츠 호수 협력

출처: 고상두 (2021), p.363 <표1> 재인용.

또 다른 접경지역의 협력 유형은 분쟁과 개발 정도(degree)에 따라 안정(stable)과 갈등, 개발과 통합(integration)의 4가지로 구분할 수 있다. 아래 <그림 1>의 예에서 알 수 있듯이, 중앙(centre)과 주변부(periphery) 및 국경을 초월한 전력 배치의 변화가 지역 안정과 개발 잠재력에 어떤 영향을 주는지 파

악하는 것이 중요하다.



출처: Goodhand (2018), Fig 2 재인용(p.32).

<그림 1> 접경지역의 협력 유형

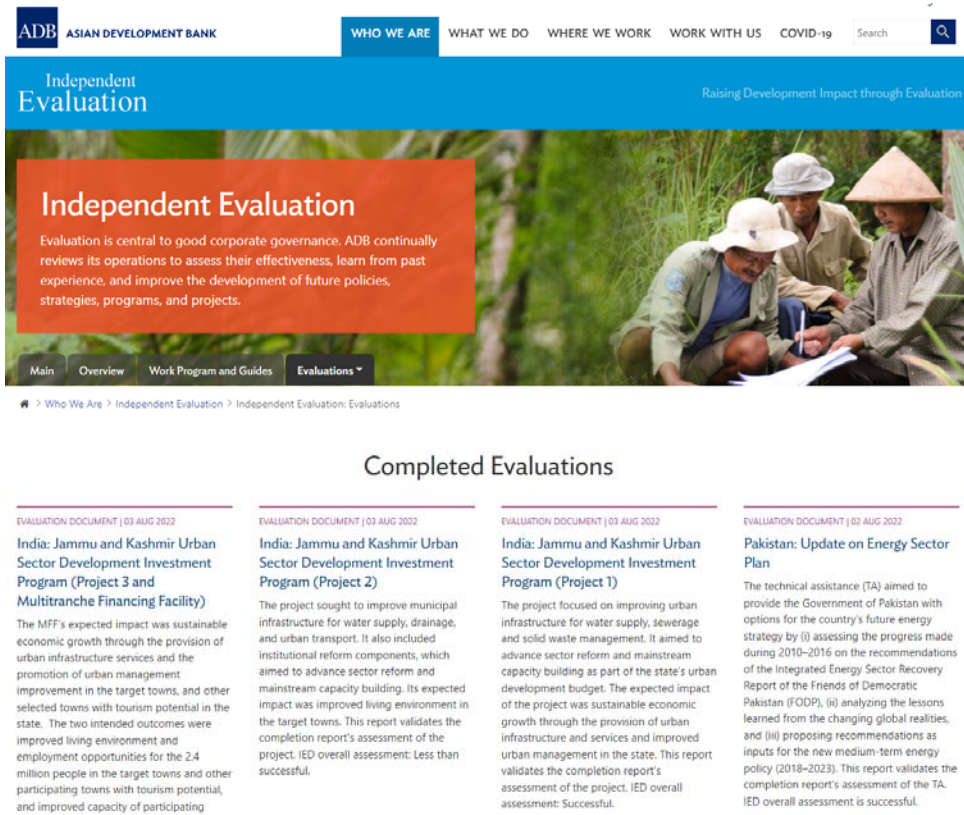
메콩강을 중심으로 동남아시아 국가들이 주도한 최초의 개발은 ‘메콩강유역개발프로그램 (Greater Mekong Subregion, GMS)’이 있다. 이는 1992년 아시아개발은행(Asian Development Bank, ADB) 주도로 수립되었으며, 메콩강 유역 국가(캄보디아, 중국, 라오스, 미얀마, 태국, 베트남)들이 참여하는 지역개발계획의 일환으로 시작되었다. Pearse-Smith(2012)의 연구에 의하면, 메콩 수력발전은 국가 간 분쟁과 갈등의 요인이 되기도 하지만, 오히려 국가 간 협력의 기회를 제공하는 이슈임을 밝히고 있다(Pearse-Smith 2012). 접경지역을 중심으로 활성화된 경제 활동 결과 접경 지역 주민들의 삶의 질이 높아질 수 있으며, 상호 간 이해의 폭이 넓어질 수도 있기 때문이다. 이는 접경지역 주민의 생태 환경 연구와도 직접적으로 연결되며, 국가 내 다른 지역 주민보다 오히려 서로의 경계를 가로지르는 상호 작용 연구에 적합하다.

무엇보다 이러한 과정이 어떻게 공간화되어 거리, 밀도 및 분할의 측면에서 중심-주변부 관계를 재조정하는지 구체적인 분석이 필요하다. 결국, 국경을 포함한 접경지역에서의 협력은 이와 같은 요인들을 다층적이며, 복잡한 검토가 필요한 주제이기 때문이다.

### III. 연구자료 수집 및 분석방법

본 연구는 메콩강 유역의 보건분야 협력사례를 분석하기 위해 아시아개발은행(Asian Development

Bank) 웹사이트의 자료를 수집, 활용하였다.



〈그림 2〉 ADB 웹사이트\_평가보고서(Evaluation Report)

위의 <그림 2>와 같이 ADB는 개발협력 프로젝트에 대한 평가(evaluation) 세션을 독립적으로 운영하고 있으며, 세부주제, 국별평가, 사용언어 등으로 구분하여 평가결과를 제공하고 있다. 본 연구는 ADB에서 제공하는 평가 자료 중 ① 종료평가(completed report), ② 보건분야(Health subject), ③ 국가 선택을 통해 메콩강 유역 국가 사례를 선택했다. 이와 같은 과정을 통해 캄보디아(4개), 라오스(8개), 미얀마(1개), 베트남(14개)의 자료를 수집하였으며, 이 중 중복 자료를 제외하고, 총 11개 자료를 내용 분석(content analysis) 하였다.

이를 통해, 본 연구는 두 가지 핵심질문에 답을 구하고자 한다. 첫째, 접경지역에서 수행된 프로젝트에서 강조하고 있는 부분은 무엇인가, 둘째, 접경지역의 보건분야 사업 수행은 어떤 분야와 가장 밀접하게 연계되어 나타나는가이다. 잠정적인 가설은 다음과 같다. 국제하천의 특징을 지닌 메콩강 유역의 접경지역 프로젝트는 다양한 행위자들이 참여하기 때문에 행위자-이해관계자 간의 파트너십, 자원(financial resources) 및 자원 동원 문제 등을 어떻게 관리하느냐에 따라 프로젝트의 성공 여부가 결정될 것이다. 따라서 평가보고서에 언급된 교훈과 제언의 내용은 이에 대한 대응 방안을 포함하고 있을 것이라는 가정 하에 다음의 보고서들을 분석하였다.



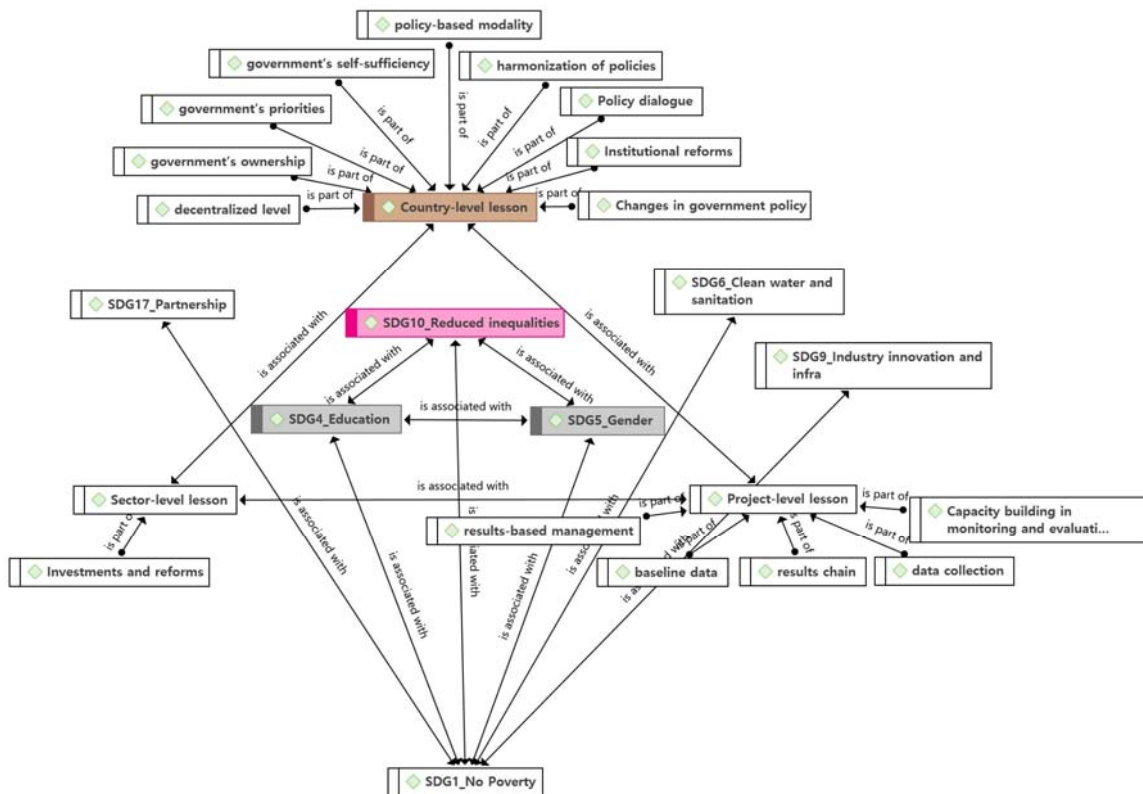
<표 2> ADB 종료평가보고서(보건분야)

구분	국가	프로젝트
단독	라오스	Health Sector Governance Program (Subprograms 1 and 2)
		Health Sector Development Program
		Health System Development Project
		Primary Health Care Project in the Lao PDR
	베트남	Health Human Resources Sector Development Program
		Health Care in the South Central Coast Regional Project
		Preventive Health System Support Project
		HIV/AIDS Prevention among Youth Project
공동		Regional: Second Greater Mekong Subregion Communicable Diseases Control Project
		Regional: Greater Mekong Subregion Regional Communicable Diseases Control Project

위의 <표 2>의 프로젝트 종료평가 보고서 중 ‘교훈(lesson)’, ‘제언(recommend)’ 부분을 집중적으로 분석하였으며, 이는 다음 장에서 요약 정리한다.

#### IV. 연구결과

앞서 언급한 11개의 종료보고서를 분석한 결과 아래 <그림 2>와 같이 결과를 도식화할 수 있었다.



출처: 저자 작성

<그림 2> 종료보고서 분석 결과

우선 국가 수준(country level), 분야 수준(sector level), 프로젝트 수준(project level)으로 구분하여 각자의 프로젝트에서 언급한 내용들을 분석하였다. 세 수준에서 가장 많이 강조된 부분은 국가 수준으로 정부의 오너십(ownership), 정책 및 제도의 개혁(변화), 정책 기반 프로젝트 운영 등이 주로 언급되었으며, 이 부분들이 프로젝트 이행에 있어 중요함을 알 수 있었다. 라오스에서 수행된 프로젝트의 보고서에는 “재정 시스템에 있어 다른 분야와의 조화(harmonization of the financial systems from different sectors, 라오스 05)”를 강조하고 있음을 알 수 있다. 물론 이와 같은 연구의 함의를 보다 더 객관적으로 검증하기 위해 보건분야 외의 다른 분야와의 상호교차 검증이 시행되어야 한다.

또한 국제개발협력에서 강조하는 지속가능성과 효율성, 효과성이 프로젝트 이행에 있어 어떻게 적용되고 있는지 살펴보면 ‘reinforced effectiveness’, ‘enhance the sustainability’와 같이 사용되고 있음을 알 수 있다. 무엇보다 3개국이 동시에 참여한 다자협력 프로젝트의 경우 ‘consistent support, continuity of ADB project staff (라오스 10)’ 등의 언급을 통해 프로젝트 수행시 권고 사항으로 프로젝트 스태프의 지속가능성이 강조되고 있음을 알 수 있다.

## 참고문헌

- 고상두. 2021. “유럽의 접경지역 협력 성공사례 분석과 남북협력에 대한 시사점.” (재)인천연구원.
- 김부현 · 이승철. 2017. “예외 공간으로서 접경지역의 위치성 전환.” 『한국경제지리학회지』 20(3): 267-286.
- 김상빈 외. 2003. “접경지역연구의 이론적 고찰.” 『대한지리학회학술대회 논문집』 19-24.
- 김제한. 2009. “접경지역에서의 국제적 협력 사례 연구.” 『21세기정치학회보』 19(3): 305-328.
- 김태윤 외 4인. 2011. 『메콩지역 개발 전략: 태국, 캄보디아, 라오스』 대외경제정책연구원.
- 안슬기. 2020. “메콩강 유역 메커니즘의 변화: 중국 주도의 란창-메콩 협의체(Lancang-Mekong Cooperation)를 중심으로.” 『중소연구』 44(2): 81-117.
- 손혁상 · 이일청 · 정수빈. 2020. “국제개발협력에서의 다자주의(Multilateralism) 위기에 대한 비판적 검토: 행위자와 규범의 제도화를 중심으로.” 『국제정치논총』 60(2): 53-86.
- 엄은희. 2015. “메콩의 에너지 경관 메콩 지역 수력 경로의 형성과 변화.” 『공간과사회』 25(4): 142-183.
- 우양호 · 김상구. 2014. “연안정부간 새로운 월경협력과 파트너십의 형성: 동남아시아 초국경 성장삼각지대의 사례.” 『한국거버넌스학회보』 21(2): 79-100.
- 이동윤. 2012. “동남아의 지역갈등과 갈등관리: 아세안(ASEAN)의 지역협력을 중심으로.” 『한국태국학회 논총』 18(2): 65-99.
- 이성우 · 임재형. 2021. “동북아시아 초광역 다자협력의 제도화 방안: 두만강과 메콩강 다자협력 비교분석.” 『평화연구』 22(1): 173-196.
- 이요한. 2014(a). “메콩유역 수자원 개발과 라오스의 전략적 포지셔닝.” 『국제지역연구』 23(2): 59-93.
- \_\_\_\_\_. 2014(b). “메콩 수자원 개발 이익과 비용 주체의 쟁점과 갈등: 본류 댐 싸야부리와 돈사홍을 중심으로.” 『동남아시아연구』 24(2): 195-238.
- 전은정 · 윤순진. 2018. “메콩강 수력발전담 개발에 대한 하류국가 캄보디아 정부의 태도 변화: 그 배경과 영향 요인.” 『동남아시아연구』 28(1): 219-261.

Asian Development Bank Evaluation

[https://www.adb.org/search0/subject/health/type/evaluation\\_document](https://www.adb.org/search0/subject/health/type/evaluation_document)

Inkochasan, Montira et al. 2019. “Access to health care for migrants in the Greater Mekong Subregion: policies and legal frameworks and their impact on malaria control in the context of malaria elimination.” *WHO South-East Asia Journal of Public Health* 8(1).

Greater Mekong Subregion. <https://www.greatermekong.org/>

# 권리의 실용성에서 정당성으로?: 싱가포르 시민사회의 이주노동자 건강권 옹호활동의 역동

김주영(전북대학교 동남아연구소)

## 1. 싱가포르 시민사회는 말할 수 있는가: 두 개의 시민사회와 ‘OB markers’

2022년 6월 싱가포르 인력부(Ministry of Manpower)는 가사노동자와 고용주의 만족도가 매우 높다는 연구결과를 발표했다(MOM 2022/06/08). 2015년에 97%였던 가사노동자의 만족도가 2021년 기준으로 이루어진 연구에서는 99%라는 여전히 믿기 어려운 응답률을 보였다. 싱가포르에서 취업허가(work permit)를 받아 입국하는 가사노동자는 대부분 필리핀, 인도네시아, 미얀마 등에서 온 여성들이다. 이들은 고용주와 함께 거주하며 아이나 노인 돌봄, 요리, 청소, 빨래 등 온갖 집안일을 담당하고 있다. 인력부는 이러한 높은 만족도가 가사노동자가 자신들의 “기본적인 권리”를, 고용주가 그들의 “의무”를 잘 인지하고 있기 때문이라고 설명했다. 그러면서 “가사노동자와 고용주 지원업무에 헌신적인 비정부기구와 싱가포르고용업체협의회를 포함한 우리의 파트너들에게 감사를 표한다”고 밝혔다.

여기에서 비정부기구, NGO는 인력부의 훌륭한 파트너로 등장한다. 연구자료 제공에 중요한 역할을 수행한 가사노동고용인센터(The Centre for Domestic Employees)는 싱가포르에서 유일한 노동조합인 전국노동조합의회(National Trades Union Congress)가 2016년 설립한 단체로, 2017년 이래로 가사노동자와의 정기적인 인터뷰를 통해 필요한 지원활동을 해왔다. 가사노동고용인센터의 센터장은 연구결과를 두고 “우리는 가사노동자의 건강과 행복을 위해서 계속 인력부와 이해관계자들과 함께 일할 것이며, 가사노동자와 고용주 사이의 조화로운 관계를 강화하는 데 일조하겠다”고 포부를 밝히기도 했다. 노동자와 고용주 사이의 ‘조화로운 관계’라는 어색한 표현처럼, 정부의 ‘파트너’로 명명되는 NGO와 기이하게도 높은 99%의 만족도라는 결과 사이에 어떤 이물감이 있는 것은 분명하다.

싱가포르에는 파트너로 명명되지 않는 NGO도 있다. 2021년 10월 인력부는 한 시민사회단체의 기사에 반박하는 글을 홈페이지에 게시했다(MOM 2021/10/19). 기사는 방글라데시에서 온 취업허가 비자 소지자인 저숙련 남성 노동자가 고용주에게 일자리 제공의 대가를 지불하고, 기본임금에 미치지 못하는 월급을 받은 일을 소개하며 “나쁜 정책 디자인을 고치기는 쉽다. 그것은 의지의 문제다”라고 정부 정책을 비판했다(TWC2 2021/06/24). 인력부는 “우리는 이와 같은 공격을 매우 심각하게 바라본다”면서 한 이주노동자와의 인터뷰에만 근거해 사실 확인이 제대로 되지 않은 내용을 퍼뜨렸다는 점에서 단체에게 “실망했다”고 강조했다. 직접 단체의 기사에 언급된 이주노동자와 접촉한 인력부는 그 기사가 사실이 아니며, 다른 이주노동자들 역시 그렇게 말하지 않았다고 해명했다. 그러면서 전국노동조합의회와 싱가포르국가고용주연합(Singapore National Employers’ Federation)이 함께 설립한 이주노동자센터(Migrant Workers Centre)와 같은 단체를 통해 법적인 사실들을 이주노동자에게 충분히 교육해왔기 때문에 비합법적인 일이 일어날 수 없다고 부연했다. 문제를 제기한 시민사회단체의

기사는 줄지에 사실무근인 거짓 뉴스가 되어버렸다.

두 가지 상황을 보면, 정부가 자신의 편이라고 생각하는 NGO와 자신과는 반대편에 서있다고 판단하는 NGO를 대하는 태도가 사뭇 다른 것을 알 수 있다. 싱가포르에서 시민사회활동이 어려운 이유 중 하나는 이러한 정부의 태도에서 기인한다. 정치적으로 민감하다고 간주되는 사안에 대해서는 직접적인 언급마저 하기 어렵게 만드는 사회적 분위기가 이주노동자를 옹호하는 시민사회의 위축을 가져오기도 한다. 정치, 관료, 시민사회가 높은 통합성을 보이는 싱가포르만의 독특한 특성(Wong et al. 2021: 5) 역시 통합의 틀을 벗어나는 시민사회의 활동을 저해하는 경향이 있다.

싱가포르에서 “정치적으로 수용 가능한 활동의 경계”를 의미하는 “Out of Bound(OB) markers”는 1987년 5월의 한 사건을 통해 시민사회의 이주노동자 지원활동의 범위와 수준을 경고한 바 있다(Dutta 2020; Lyons 2005). 당시 22명의 활동가들이 국가보안법(Internal Security Act) 위반 혐의로 체포나 구금되었고, 그 중에는 이주노동자 임금인상, 사회보장, 직업의 안정성 등을 주장한 가톨릭 사회 복지사도 포함되어 있었다(Lyons 2005: 216). 재판도 없이 구금되었던 이들이 공산주의 이념 하에 국가체제를 전복할 것이라는 혐의를 받은 이래로 시민사회는 타협적인 언어로 국가가 정해놓은 경계 안에서만 활동할 수밖에 없었다(Dutta 2020: 225). 이주노동자 활동도 이러한 큰 틀 안에서 이루어져 왔다. 두 개의 시민사회는 각자 다른 방식으로 목소리를 표출하고 있으며, 이에 따라 예상치 못한 결과가 도출되기도 한다.

이러한 배경을 바탕으로 이 글은 싱가포르 시민사회의 이주노동자 활동에 관한 기존 연구를 검토한 뒤, 건강권 옹호를 위한 시민사회단체의 주장이 권리를 중심으로 전개·변화된 과정을 간략하게 살펴본다. 이를 밑거름 삼아 이 글은 시민사회가 중심이 되는 ‘아래로부터의 건강보장’이 정당한 권리를 주장하는 다양한 주체들이 함께 새로운 시민사회를 구성하며 달성해야 하는 과제라는 점을 강조한다.

## 2. 시민사회의 제약과 실용주의적 접근을 둘러싼 이견

싱가포르에서 시민사회단체의 정치적 활동은 금지되어 있으며, 독립 이래로 “정권의 근본적인 전제”에 도전을 가하지 않는 차원에 머무르도록 강제되어 왔다(Yeon et al. 2008: 550). 이러한 국가 주도의 시민사회 조성은 여러 문헌에서 공통적으로 지적하는 싱가포르의 특징이다. 1990년대에 접어들면서 정부는 전략적으로 시민사회를 독려하고 육성해야한다는 기조로 방향을 틀었는데, 이마저도 사회 통합에 부응하는 시민들의 활동을 더 많이 만들어가야 한다는 관점에서 가능했다. 당시 시민사회 육성을 주장했던 한 정부 관료의 ‘반얀 나무(Banyan tree)’ 비유는 옆으로 넓게 자라는 반얀 나무(정부)가 너무 잘 자라면 주변의 다른 식물(시민사회)이 자라기 어렵기 때문에 그 나무 가지를 다듬어야 한다는 의미로, 시민사회 조성은 특정 활동을 허용하는 정부에 달려있다는 뜻이 내포되어 있다(Lyons 2005: 212). 싱가포르에서 특정 집단이 활동을 하기 위해서는 사회법(Societies Act)에 따라 반드시 등록을 해야 하며, 등록하지 않은 단체는 불법적인 것으로 간주한다. 만약 단체가 공공의 평화, 복지, 질서를 해칠 가능성이 있거나 국가보안이나 이익에 반할 수 있다면 등록이 불허되기도 한다.<sup>1)</sup>

1) Societies Act 1966(2020 Revised Edition)

다양한 활동 중에서도 이주노동자 활동은 싱가포르 시민사회에서 중요한 이슈로 다루어지지 않았다. 다문화 사회 싱가포르에서 ‘시민’으로 지칭할 수 있는 존재를 규정하는 것은 매우 정치적인 문제이다. 저숙련 이주노동자의 경우 시민의 범주에 포함되지 않을뿐더러, 시민적 권리를 가진 존재로 인식하는 것 자체에 정치적 제약이 있다. 유서 깊은 여성단체인 활동과조사를위한여성연합(Association of Women for Action and Research)은 같은 여성인 가사노동자의 문제를 정치적인 이유로 인해 다루기 어려워하며, 영어를 주로 구사하는 중산층 여성을 주요 활동 대상으로 하는 젠더이슈에 집중하는 경향이 있다(Lyons 2005: 216; Yeoh et al 1999: 1162). 그래서인지 1990년대 말 기준으로 가사노동자 지원은 교회에서 사회적·영적 지지를 제공하는 차원에서만 이루어진 데 그쳤고, 본격적인 옹호활동이 등장하지 않았다(Yeoh et al. 2008: 553). 사회적·영적 지지를 제공하는 단체는 직업훈련이나 일상의 스트레스를 격한 운동을 통해 해소하는 프로그램 운영, 식사제공 등의 서비스 중심의 활동을 수행한다. 이주노동자들의 기본적인 권리를 옹호로 명명할 수 있는 시민사회단체의 활동은 2003년에 가사노동자 폭행에 대한 비판의 목소리로 비로소 시작되었다.

기존의 연구들은 싱가포르에서 이주노동자 단체의 활동 전략, 의미와 한계를 고찰하면서 제한적인 정치적 환경에서 이루어지는 활동이 향하는 방향이 어디인지에 관심을 가져왔다. 이 중에서도 흥미로운 점은 싱가포르에서 단체의 활동이 매우 실용적인 고려 속에서 이루어진다는 것이다(Kemp et al 2016: 97). 시민사회단체 활동가들은 정부가 민감하게 간주하는 이슈들, 예를 들어 가사노동자의 재생산권 문제를 되도록 활동의 대상으로 선택하지 않는다. 단체는 국제적인 협약에 기대어 이주노동자의 권리를 주장하지 않으며, 가사노동자의 재생산권도 당연히 주어져야 하는 기본권이라기보다는 “아이는 신으로부터 받는 선물”이라는 문화적 담론을 통해 이들을 옹호하는 경향을 보인다. 이러한 실용적이고 법의 경계를 건드리지 않는 단체의 접근은 전반적인 개혁의 동력이 되기 어려울 뿐만 아니라, 싱가포르에서 이미 공고한 시민과 비시민 사이의 경계를 더욱 강화하고 있다고 연구는 비판한다.

또 다른 연구 역시 이러한 시민사회 프로젝트가 중심(시민)과 경계(비시민)를 보다 명확하게 구성한다면, 중산층의 공간이 되어버린 시민사회가 국가적 가치를 오히려 강화한다는 결론을 내린다(Yeoh et al. 1999). 가사노동자의 처우 개선과 노동계약 표준화를 권리의 핵심으로 삼고 활동하는 단체가 가사노동산업의 전문화 맥락에서 이를 설명하면서 산업을 중시하는 국가의 기조에 부응하는 것도 하나의 사례이다(Lyons 2005: 221). 이러한 접근을 오히려 긍정적으로 해석하려는 연구도 있다. 정부와 대중을 설득할 수 있는 실용주의적인 논리를 통해 급진적으로 문제를 해결하려하기 보다는 공감을 통해 출로를 찾을 수 있다는 주장이다(Koh et al. 2017: 100). 2008년의 가사노동자 휴일 확보 캠페인에서 권리 주장을 도덕적 호소, 비용편익의 논리, 시장과의 관계성이라는 틀로 녹여낸 양상을 분석하며, 실제로 휴일 정책의 입법화를 이루어냈다는 점에서 의미가 있다고 주장하는 것이다.

실용주의적 접근이 이주노동자의 권리를 옹호한다기보다는 그 본질적 중요성을 약화시킨다는 비판과 그럼에도 불구하고 실질적인 성과가 있기에 고려할만한 전략이라는 주장 사이에서 시민사회단체는 후자를 목표로 활동을 이어가고 있다. 이들은 국제적으로 강조되는 인권법이나 규약이 싱가포르인들에게는 중요하지 않기 때문에 싱가포르만의 맥락에 맞게 활동해야 한다고 강조하면서 실용적인 방식에 대한 나름의 근거를 찾는다(Gee 2016: 57). 그렇다고 해서 인권의 기준을 무시하는 것은 아니며, 싱가포르인들에게는 추상적인 인권의 개념과 기준에 실용적인 형태를 부여함으로써 더 나은 효과를 만들어낼 수 있다는 주장이다. 다른 국가의 활동가가 봤을 때는 단체의 노력이 “말을 잘 듣는,

길들여진” 형태라고 간주할 수 있지만, 이는 그저 싱가포르의 특성에 따라 이루어지는 활동일 뿐이라는 것이다(Gee 2016: 60).

### 3. 시민사회의 이주노동자 건강권 옹호활동의 전개와 변화

정부가 모호하게 정해놓은 활동의 경계를 지키면서도 대중의 공감을 얻을 수 있는 선에서 시민사회단체가 선택한 방법은 권리의 ‘급진적인’ 주장보다는 도덕적이고 경제적인 논리에 근거해 이주노동자들을 ‘좋게 바라보는’ 개개인의 마음과 태도를 강조하는 것이었다. 건강권은 이주노동자가 마땅히 가져야하는 다른 권리들과 무관하지 않다는 점에서 시민사회단체가 구축해 놓은 옹호 활동의 방향성은 건강권 주장에도 영향을 미친다. 이주노동자의 건강보장에 관한 주장이 건강권에 기초한 것이기보다는 고용주가 가진 좋은 마음가짐, 특히 경제적 이익을 최우선에 두는 제한적인 호의에 따라 이루어졌던 것도 그 영향이다.

시민사회단체가 이주노동자의 건강권을 주장할 때 정부의 논리를 활용하는 전략에서 그러한 양상이 나타난다. 시민사회단체는 정부의 이주노동자 의료보험 보장범위의 확대가 이들의 권리보다는 고용주의 이익을 고려한 결정이라는 점에 좌절하면서도, 고용주에게 안전하지 않은 교통수단 때문에 발생하는 이주노동자의 사고가 치료비 지불을 야기하고 노동력의 손실을 불러일으킨다고 강조했다(Kemp et al. 2016: 99-100). 정부가 중시하는 고용주의 이익이 시민사회단체가 고용주를 ‘설득’할 때도 활용되는 것이다. 시민사회단체는 고용주를 비판하기 보다는 설득함으로써 안전한 노동환경 조성 과 이주노동자의 건강보장이라는 목적을 달성하고자 했다.

코로나19와 관련된 최근의 상황을 보면, 이러한 전략을 통한 옹호활동이 이주노동자를 바라보는 대중의 인식을 굴절시키고 이주노동자가 마땅히 가져야하는 권리에 대한 주장을 비가시화 하는 의도치 않은 효과를 만들어냈다는 점을 부인하기 어렵다. 코로나19를 기점으로 감염병 확산과 관련해 많은 주목을 받은 이주노동자의 건강 문제와 이에 대한 시민사회의 대응은 언론보도에 의해 ‘자선’과 ‘감사’의 프레임으로 재현되었다(Satveer 2020: 8-10). 코로나19 감염 확산의 근본적인 원인이라고 할 수 있는 정부의 이주노동자 방역에 관한 무관심과 비위생적인 기숙사의 거주환경을 문제 삼기보다는, 감염병에 대응하는 정부와 시민사회의 호의에 초점을 맞춘 보도가 이어지면서 자선만 있고 권리가 없는 프레임이 반복된 것이다. 이는 정부의 정책적 지향을 그대로 반영할 수밖에 없는 싱가포르 언론사의 친정부적인 구조가 가지는 한계인 동시에, 그동안 시민사회단체가 ‘OB markers’의 존재를 의식하며 실용적인 차원에서 강조한 권리의 주장이 만들어낸 결과라고 할 수 있다. 현실적으로 정부 정책에 문제를 제기할 경우 어려움에 처할 수도 있는 시민사회단체가 인권과 관련된 국제협약을 직접적으로 거론하고 국제단체와의 연대를 통해 이주노동자의 건강권에 목소리를 높이는 쉽지 않다.

그렇지만 시민사회 일각에서는 국제단체와 네트워크를 구축하고 인권과 관련된 국제협약과의 관계 속에서 옹호활동을 펼쳐나가려는 움직임도 분명히 존재한다. 선행연구에서 주요 연구대상이 되었던 TWC2(Transient workers count too)와 HOME(Humanitarian Organization for Migration Economics)과 같은 시민사회단체의 활동 시점은 2003~2009년 사이에 집중되어 있으며, 그 이후 활동이 어떻게 변화하였는지 확인할만한 연구 자료가 부족하다. 단체에서 자체적으로 생산한 문서를 살펴보면 TWC2의 2010년대 이후 연간보고서에 소개된 옹호활동에서는 이주노동자들의 권리가 직접적으로

언급되는 빈도가 잦다. 이들 단체의 옹호활동은 연구와 대중교육뿐만 아니라 정부 정책을 비판하고, 정부 부처와 직간접적으로 소통하며, 인권 관련 국제단체에 싱가포르의 이주노동자가 처한 상황을 전달하고 필요한 정책 개선방향을 제안하는 것을 포함한다. 이들이 정부가 암묵적으로 구성한 경계를 의식하면서 활동에 필요한 전략적인 선택을 하면서도 그 이면에서는 권리의 주장을 놓지 않는 것이다.

“충분한 건강보장에 대한 권리”를 주장하면서 정부가 현재 고용주를 통해 이주노동자에게 제공하는 의료보험의 보장범위와 금액이 부족하다고 비판하고, 2007년에 폐지된 이주노동자에 대한 의료비 보조를 문체시 삼으며 2022년 4월부터 시행된 이주노동자를 위한 일차의료계획이 낮은 의료접근성 해결에 실패할 것이라고 주장했다(HOME et al. 2021: 19-22). 이들 단체는 “시민적·정치적 권리”를 언급하면서 이주노동자들이 노동조합에 참여할 권리와 발언할 권리를 모두 가져야 한다는 싱가포르에서는 다소 급진적일 수 있는 주장을 펼치기도 했다(HOME et al. 2021: 25-26). 이와 같은 주장은 단체가 공식적으로 발행한 보고서에 명시되어 있어 누구나 접할 수 있다는 점에서 실용주의적 접근에 따른 권리 주장의 전환과 사뭇 다른 함의를 가진다. 이는 싱가포르의 시민사회가 반얀 나무의 강한 영향으로 자라나지 못하는 주변의 식물이기만 한 것은 아니라는 점을 보여주는 사례가 될 수도 있다.

#### 4. 권리의 정당성 구성의 필요성

“나는 집을 원합니다.” 남아프리카공화국 케이프타운에서 NGO가 주최한 주거권 워크숍에서 주거의 법적 보장, 주거권의 역사에 대한 설명이 한창이었을 때 피곤한 얼굴의 한 노인이 손을 들고 한 말이다(피거슨 2017: 110). 이 노인은 “오늘 내가 들은 얘기는 내가 집에 대한 권리를 가져야 한다는 거고, 그 점은 충분히 이해했습니다. 하지만 문제는 내가 집에 대한 권리를 원하지 않는다는 겁니다”라고 말하며 추상적 평등으로서의 권리보다 집이라는 아주 구체적인 재화를 직접적으로 요구했다. 집에 대한 권리가 아니라 집을 원한다는 노인의 실질적인 재화에 대한 분배의 주장은 싱가포르 시민사회가 그동안 실용주의적 접근을 표방하며 이주노동자의 권리라는 추상적 평등을 싱가포르인들이 수용할 수 있는 구체적 재화의 개념으로 전환해온 과정과 유사하다. 그렇지만 남아프리카공화국과 싱가포르 사이의 서로 다른 배경을 살펴보면 그 이면의 “정당함”에서는 차이가 있다.

남아프리카공화국에서 집에 대한 권리가 아니라 집이라는 실질적인 몫을 요구할 때 그 기저에는 시민에 대한 국가의 보호, 생활에 필요한 필수재를 공급해야 하는 국가의 의무, 어려운 상황에 처한 타자를 돌보는 동시에 고통을 함께해야 한다는 기독교적 도덕, 국민이 국가의 모든 것을 소유하기 때문에 반드시 그 몫을 가져야 한다는 사고가 존재한다(피거슨 2017: 113-114). 싱가포르는 이러한 점에서 남아프리카공화국과 다르다. 몫에서 배제된 이주노동자가 몫을 가지기 위해서 요구되는 정당함이 싱가포르에서는 자선과 감사의 프레임으로 작동하고 있는 양상이 나타난다. 싱가포르에서는 국민의 건강보장마저 국가가 마땅히 책임을 지기보다는 개인과 국가가 책임을 공유해야 하는 영역으로 간주된다. 이주노동자는 국가가 설계한 건강보장 체계에 포함되지도 못한다. 싱가포르에서 모두가 당연한 몫을 가져야 한다는 분배의 정당함은 타당한 주장이 되기 어려운 현실이며, 비시민으로 분류되는 이주노동자에 대해서는 그 정당함이 더욱 취약할 수밖에 없다.

권리의 주장을 실용주의에 기초해 우회하는 것은 장기적으로 봤을 때 적합한 전략이 되기 어렵다.



싱가포르 시민사회는 추상적일지라도 평등을 주장할 수 있는 토양을 다져야 하며 그 중요성을 보다 포괄적으로 공유해야 한다. 아직 연구되지 않았던 기간 동안 몇몇 단체의 활동에서는 직접적으로 권리를 주장하는 양상이 나타났다. 향후 이 과정을 구체적인 사례를 통해 분석함으로써 어떠한 배경에서 이러한 변화가 발생했는지, 실용주의적 접근을 넘어섰는지 살펴볼 필요가 있다. 이주노동자 당사자의 정당한 권리에 대한 견해와 시민의 인식을 함께 분석의 대상으로 설정함으로써 단체의 활동가 중심으로 시민사회 연구에 접근한 기존 연구의 한계를 극복해야 하는 과제도 있다. 이는 싱가포르 시민사회의 범위를 중산층 중심을 넘어 새롭게 상상하는 일이기도 하다. ‘아래로부터의 건강보장’은 정당한 권리를 구성하는 일에서부터 시작해야 하며, 이것은 단체의 활동가뿐만 아니라 이주노동자 당사자, 활동에 영향을 받는 시민 모두를 포함하는 포괄적인 관점이 요구된다. 싱가포르에서 이주노동자의 건강권은 말할 수 없는, 혹은 우회해서 말해야 하는 ‘OB markers’의 영역이 아니라, 모두를 위해 반드시 주장해야 하는 정당성으로 자리 잡아야 한다.

## 참고문헌

- 퍼거슨, 제임스. 조문영 역. 2017. 『분배정치의 시대』. 서울: 여문책.
- Dutta, Mohan J. 2020. “Migrant Health as a Human Right amidst COVID-19: A Culture-centered Approach.” *International Journal of Human Rights in Healthcare*. 14(3): 223-239.
- Gee, John. 2016. “Singapore: A Democracy of Deeds and Problem-Solving.” *Commentary*. The National University of Singapore Society. Volume 25: 54-60.
- HOME and TWC2. 2021. *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (ICERD) Shadow Report for Singapore*.
- Kemp, Adriana and Kfir Nelly. 2016. “Mobilizing Migrant Workers’ Rights in “Nonimmigration” Countries: The Politics of Resonance and Migrants’ Rights Activism in Israel and Singapore.” *Journal of the Law and Society Association*. 50(1): 82-116.
- Koh, Chiu Yee. Wee, Kellynn. Goh, Charmian and Yeoh Brenda S.A. 2017. “Cultural Mediation through Vernacularization: Framing Rights Claims through the Day-off Campaign for Migrant Domestic Workers in Singapore.” *International Migration*. 55(3): 89-104.
- Lyons, Lenore. 2005. “Transient Workers Count Too?: The Intersection of Citizenship and Gender in Singapore’s Civil Society.” *Sojourn*. 20(2): 208-48.
- Satveer, Kaur-Gill. 2020. “The COVID-19 Pandemic and Outbreak Inequality: Mainstream Reporting of Singapore’s Migrant Workers in the Margins.” *Frontiers in Communication*. 5:65.
- TWC2. 2021. “Even Experienced Workers Have Bound Hands.” 24 June 2021.
- MOM. 2021. “MOM’s Response to TWC2 Article “Even Experienced Workers Have Bound Hands.”” 19 October 2021.
- MOM. 2022. “MOM Study Finds High Satisfaction Level Among Migrant Domestic Workers and their Employers.” 8 June 2022.
- Wong, Wilson and Wu, Alfred M. 2021. “State or Civil Society - What Matters in Fighting COVID-19? A Comparative Analysis of Hong Kong and Singapore.” *Journal of Comparative Policy Analysis*:

*Research and Practice*. 1-18.

Yeoh, Brenda S.A. and Annadhurai, Kavitha. 2008. "Civil Society Action and the Creation of "Transformative" Space for Migrant Domestic Workers in Singapore." *Women's Studies*. 37: 548-569.

Yeoh, B.S.A. and Huang S. 2009. "Spaces at the Margins: Migrant Domestic Workers and the Development of Civil Society in Singapore." *Environment and Planning A*. 31: 1149-1167.