

중국의 대내외 관계와 한국의 전략적 교훈

배정호·구재희 편

중국의 대내외 관계와 한국의 전략적 교훈

배정호·구재희 편



중국의 대내외 관계와 한국의 전략적 교훈

인 쇄 2013년 12월
발 행 2013년 12월

발 행 처 통일연구원
발 행 인 통일연구원장
편 집 인 국제관계연구센터
등 록 제2-02361호 (97.4.23)
주 소 (142-728) 서울시 강북구 4,19로 123(수유동) 통일연구원
전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2527 (팩시밀리) 901-2543
홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

기획·디자인 (주)현대아트컴 (02-2278-4482)
인 쇄 처 (주)현대아트컴

ISBN 978-89-8479-750-5 93340

가격 ₩ 16,500

© 통일연구원, 2013

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물관매센터:

·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337

중국의 대내외 관계와 한국의 전략적 교훈

CONTENTS

— 서문

배정호

— 서장 ————— 1

배정호·구재희

— 제1부 중국 중심부-주변부의 관계

제1장 ————— 15

왕조의 새로운 영토: 신장과 중국의 역사적 관계

Haiyun Ma

제2장 ————— 61

외교적 해결인가, 동원인가: 중국과의 투쟁에 있는
티베트의 딜레마

Tenzin Dorjee

— 제2부 중국과 주변 약소국들과의 관계

제3장 ————— 107

중국과 몽골과의 관계: 험난한 여정

Mark T. Fung

제 4 장	145
중국과 베트남의 관계: 영원히 엮어진 친구인가, 적인가?	
Catharin E. Dalpino	
제 5 장	179
중국의 대(對) 라오스·캄보디아 관계	
Carlyle A. Thayer	
제 6 장	235
중국과 미얀마의 관계: 국익과 불확실성	
Yun Sun	
— 제 3 부 중국과 국제인권기구 그리고 북한인권	
제 7 장	275
국제인권법과 국제인권 메커니즘 그리고 중국	
Sophie Richardson	
제 8 장	313
국제인권법과 조선민주주의 인민공화국: 북한 인권 개선을 위한 ‘UN 로드맵’	
David Hawk	
참고문헌	364
— 저자이력	381

서문

미국과 중국, G2시대의 도래와 더불어 북한문제 및 통일문제와 관련하여 중국의 협력 확보가 매우 중요한 전략적 과제로 부상되고 있다.

그런데 한반도 통일에 대한 한중 간의 인식 차이로 인해 한중의 경제적 상호의존의 증대에도 불구하고 한국의 통일에 대한 중국의 협력을 확보하는데 한계가 있다.

국제사회에서의 협력은 공통의 이해관계에 기반을 두고 이뤄지지만 때때로 이슈에 따라서 공통의 이해관계만으로는 부족할 수 있다. 즉, 협력을 유도할 수 있는 ‘전략적 지렛대(leverage)’가 필요하다.

그러므로 본 연구는 이상과 같은 문제의식을 바탕으로 한국 주도의 통일과 관련, 중국의 협력을 유도할 수 있는 방안에 대해 외교적 레버리지의 구축 차원에서 연구하였다.

이와 같은 연구는 해외 전문가들과의 공동연구, 즉 미국 The Global America Business Institute의 Florence Lowe-Lee회장, 존스홉킨스대학 SAIS 한미연구원(U.S.-KOREA INSTITUTE)의 구재희 원장, 뉴욕시립대학의 David Hawk 교수 등과 협력하여

공동연구로 진행되었다.

본 연구의 진행 과정 및 단행본의 출간 작업에는 통일연구원의 권혜진 연구원, 문미영 연구원, 노영지 연구원, 안현정 전 연구원, 존스홉킨스대학 SAIS 한미연구원(U.S.-KOREA INSTITUTE)의 이원희 연구원 등이 많은 노력을 해주었고 존스홉킨스대학 SAIS 한미연구원의 구재희 원장은 공동 편자로서 헌신적인 노력을 아끼지 않았다.

본 연구서의 책임 편자로서 이들에게 진심으로 감사를 드린다. 나아가 본 연구서의 편자의 입장에서 이 연구서가 전문가는 물론, 학생 그리고 일반 독자들이 중국의 중심-주변부의 역동적 관계, 중국과 주변 약소국들과의 관계, 중국과 국제인권기구 그리고 북한인권 등을 이해하는데 매우 유익한 학문적 도움이 되기를 희망한다.

통일연구원 선임연구위원 배정호

서장

배정호 · 구재희



Korea Institute for
National Unification

1. 중국의 G2부상과 한반도

지난 30년 간 고도 경제성장을 지속해온 중국의 국내총생산(GDP)은 2010년에 일본을 제치고 세계 제2위의 경제대국으로 부상했으며, 중국은 이제 글로벌 대국화 전략을 추구하고 있다. 소위 미국과 중국의 G2시대가 도래하고 있다. G2로서 중국의 영향력과 책임이 국제사회에서 증대하고 있는 것이다. 세계경제의 회복 촉진에 중국의 협력이 중요하고 기후 통제·핵 안보·시리아·이란 등의 국제 분쟁을 해결하는 데도 중국의 협력이 필요하다.

이와 같이 미국과 중국의 G2시대가 도래한다면 한반도 문제도 적지 않은 영향을 받을 것이다. 특히 북한 문제 및 통일 문제와 관련, 중국의 영향력이 한층 커질 수 있다.

이는 한국의 입장에 볼 때 북한 문제 및 통일 문제와 관련, 중국의 협력 확보가 매우 중요한 전략적 과제로 부상되고 있음을 의미한다.

그러나 북한 문제 및 통일 문제와 관련하여 한국과 중국 간에는 아직 다음과 같은 인식의 차이가 존재한다.

첫째, 한국은 통일을 지향한 한반도의 변화, ‘현상타파’를 추구하고 있지만 중국은 ‘한반도의 현상유지’를 추구한다. 중국은 경제성장을 위한 대외적 환경의 안정적 조성 차원에서 남북한의 통일, 북한 급변사태 등 ‘한반도의 현상타파’를 선호하지 않고 있다. 북한의 3차 핵실험 이후 중국의 대북제재가 전개되었지만 이는 ‘북한 길들이기’ 수준이었다. 북한 체제의 안정화를 추구하는 중국의 대북 전략 기조에는 근본적 변화가 나타나지 않고 있다.

둘째, 이와 같은 중국의 ‘한반도 현상유지’ 전략은 미·중 관계의 견제와 대립이 심화되면 될수록 한층 강하게 전개될 수 있다. 중국의 전략적 관점에서 보면 북한은 한미일 삼각동맹에 대항하는 ‘완충

지대(buffer zone)일 뿐만 아니라, 미국과 타이완 문제를 다룰 때의 지렛대이기도 하다. 중국의 몇몇 전문가들은 북한의 비핵화를 위한 중국의 지원 강화와 타이완에 대한 미국의 지원 약화를 연결해왔다. 그러므로 중국은 대미전략 차원에서 계속 북한을 ‘완충지대(buffer zone)’로써 전략적으로 이용할 것이다.

셋째, 북한 핵 문제의 해결을 둘러싸고 한중의 입장에는 미묘한 차이가 있다. 한국은 남북관계의 정상화, 진전 등을 위해 북한의 핵 폐기 및 비핵화를 매우 강하게 추구하고 있다. 반면 북한 핵 문제에 대한 중국의 주된 입장은 비핵화인지, 비확산을 위한 핵 관리인지 명확하지 않다. 중국이 6자회담을 통하여 북한 핵 문제의 해결을 위해 노력하고 있지만, 한국·미국·러시아·중국 등의 많은 안보 전문가들은 북한 김정은 체제의 핵 폐기가 용이하지 않다고 보고 있다. 즉 한국·미국·러시아 등의 많은 안보 전문가들은 6자회담을 통한 ‘비핵화’ 실현에 한계를 지적하고 있다.

이상과 같은 한중의 인식 차이가 있는 한, 북한 문제의 근본적 해결과 한반도 통일의 실현은 한계가 있다. 즉 한국과 중국은 한중 간 인식의 차이를 극소화시키는 노력을 하여야 할 것이다.

북한 및 한반도 문제와 관련하여 중국이 단기적 차원의 자국 국익보다 중·장기적 차원에서 한반도와 동북아 지역의 평화·번영을 위해 근본적 해결을 위한 차원에서 접근해야 한중의 인식 차이는 극소화될 것이다.

G2로 성장한 중국이 아시아·태평양 지역의 발전을 위하여 21세기의 동아시아 평화공동체, 경제공동체, 문화공동체를 건설한다는 비전을 실현하기 위한 차원에서 한반도 문제에 접근할 경우, 한국-중국-동북아 지역은 모두 ‘윈-윈(Win-win)’할 것이다.

4 서장

중국이 21세기 동아시아의 평화·번영을 위하여 한반도 문제에 접근하도록 하는 것은 한국의 중요한 과제인 동시에 동북아 지역의 과제이며, 중국 스스로의 중요한 과제이기도 하다.

2. 연구의 주요 의의와 내용

국제사회에서 중국의 영향력은 증대하고 있으며 주요 정책 문제들의 해결을 위한 중국의 협력도 중요해지고 있다. 그러나 한국이 중국의 협력을 확보하는 것은 용이하지 않다.

지난 몇 년간 중국을 연구해 온 중국 전문가들 사이에는 중국은 국제적인 문제를 해결하는 데에 도움을 주기보다 오히려 중국 자체가 문제의 일부(a part of the problem)가 되었다는 인식이 널리 퍼져있다. 즉 중국은 무책임한 이해상관자(stakeholder)이기도 하고, 때때로 국제평화를 대가로 자신의 좁은 이기심을 추구한다는 것이다.

앞에서 언급한 바와 같이, 북한 및 한반도 문제의 경우에도 한중 간의 인식과 입장의 차이로 인해 상호 전략적 협력에 한계가 있다. 증대하고 있는 한중의 경제적 상호의존이 한반도 통일에 대한 한중의 협력을 확보하도록 전략적으로 연계되는 것에 한계가 있다.

국제사회에서 협력은 공통의 이해관계에 기반을 두고 이뤄지지만 때때로 사안에 따라서 공통의 이해관계만으로 부족할 수 있다. 즉 협력을 유도할 수 있는 ‘전략적 지렛대(leverage)’가 필요한 것이다. 특히 한국과 같은 중견국가(middle power)가 강대국 중국을 설득하고 협력을 유도하며 확보하기 위해서는 ‘전략적 지렛대(leverage)’의 확보 역시 공통의 이해관계만큼이나 중요한 협력요인이다.

이상과 같은 문제의식에서 이 책의 연구가 시작된다. 즉 이 책의 주요 내용은 한국 주도의 통일과 관련하여 중국의 협력을 유도할 수

있는 방안과 북한으로 하여금 국제사회에 동참할 수 있는 방안 등에 관해 외교적 지렛대 구축 차원에서 연구한다.

그러므로 본 연구는 주요 주제로 ▲중국의 중심부와 신장, 티베트 등 주변부의 역동적 관계, ▲중국과 몽골·캄보디아·라오스·미얀마 등 주변 약소국들의 관계, ▲중국과 국제 인권기구 그리고 북한 인권 등을 다룬다.

그리고 본 연구는 이 주제들에 대해 군사력과 같은 경성파워 차원이 아닌, 인권·민족자결권·주권과 같은 문화 규범적 차원 즉 연성과 위(soft power) 차원에서 접근한다. 아울러 본 연구는 이 주제들에 대해 중국에 대한 적대적 정책이 아닌 중국의 협력을 유도하고 민족자결권과 주권확립을 바탕으로 한반도 평화통일과 동북아 평화 정착을 이루기 위한 평화전략 차원에서 접근된다.

따라서 본 연구의 성과는 한국뿐 아니라 아시아의 여러 국가들에게도 전략적 교훈을 줄 것이다. 본 연구의 주요 내용은 다음과 같다. 1부는 중국 북서부 지역의 튀르크 무슬림 사회와 티베트의 중국 편입에 대해 살펴본다. 이 두 장은 중앙이 어떻게 주변 지역을 흡수했는지에 관한 분석과 평가를 제공한다.

Haiyun Ma는 중앙이 주변 지역을 편입하는 사례로 중국-신장 자치지역 관계를 분석한다. 중국의 여러 왕조들과 이 지역 사람들의 역사적인 관계에 대해 상세히 조사한 Haiyun Ma의 분석은 중국 국경의 유동성을 보여준다. 신장 위구르 자치지역(XUAR)이 현대 중국으로 편입된 것은 특징·기회·환경 등에 의해 영향을 받아 정치적 결정을 내리는 중국·러시아 등의 국가지도자, 지역 내의 군부와 정당 지도자의 '환상적인' 상호작용에 의해 이루어진다. 놀라운 것은 중국이 서쪽 국경을 통합하고 이 지역을 편입한 것이 20세기에 일

어났다는 점이다.

현 티베트 상황에 대한 Tenzin Dorjee의 분석은 자유티베트운동이 어떻게 전개되어 왔는지를 집중 조명하고 있다. Tenzin Dorjee는 중앙정부와 망명정부 간의 비대칭적인 관계를 조사하고 있다. 이를 통해 그는 독립 혹은 자유를 위한 운동이 국제적인 칭송은 얻고 있지만 이런 국제적인 관심을 정치적인 레버리지로 바꾸지 못하는 점을 보여주고 있다. Tenzin Dorjee는 베이징과 다람살라(망명 티베트 정부가 위치하고 있는 북인도 도시) 간 회담이 계속되고 있지만, 티베트가 통제불능의 지역이 되지 않는 한 근본적인 해결책을 구체화하지 못할 것이라고 결론짓고 있다. Tenzin Dorjee의 분석은 달라이 라마가 죽고, 그의 후계자가 티베트 젊은이들을 자제시키지 못하면 정치적 혼란이 올 것이라고 암시하고 있다.

2부는 국가 대 국가의 관점에서 중앙-주변부 관계를 살펴보는 것이다. Mark T. Fung은 중국과 몽골과의 관계를 경제 교류 관점에서 분석하고 있다. Mark T. Fung은 몽골 철도의 사례 분석을 통하여 몽골은 이익이 있다는 생각으로 중국과 경제 교류를 하지만 중국-몽골 관계는 몽골 정치의 취약한 하부구조, 확고한 러시아의 존재, 중국 지배에 대한 몽골의 두려움 등 때문에 깊이 발전하지 않는다고 분석하고 있다.

역사가 운명은 아니지만 Catharin E. Dalpino는 중국과 베트남 간의 역사적 관계가 현재 중국-베트남 관계의 복잡성을 설명하는 데에 얼마나 중요한지 보여주고 있다. Catharin E. Dalpino는 동남 아시아에서 현재 베트남-중국 간의 라이벌 관계를 20세기 지정학적인 역사에 대한 풍부한 분석으로 설명하고 있다. Catharin E. Dalpino는 통일전쟁 중 베트남이 중국에서 받은 지원들과 이 후견

인-수혜자 관계가 1975년 베트남의 통일 후에 어떻게 악화되었는지에 대해 분석·평가하고 있다. 또한 베트남이 중국에 대항하는 한 방법으로, 정치·경제적으로는 서구에 개방하면서도 동시에 중국과의 관계를 어떻게 성공적으로 유지했는지에 관해 분석·설명하고 있다.

중국과 라오스, 캄보디아의 관계에 대한 Carlyle Thayer의 논문은 양자 관계가 얼마나 한쪽으로 치우쳤는지 보여주고 있다. 중국·베트남·태국·미얀마에 둘러싸인 내륙국 라오스는 중국과의 교역과 원조로 큰 혜택을 받고 있다. 라오스의 지정학적인 위치가 미국-중국 대결 사이에서 이득을 보는 유용한 틀을 제공하지는 않지만, Carlyle Thayer는 라오스가 캄보디아에 비해서는 미국과 중국 사이의 균형 관계를 비교적 잘 유지하고 있다고 주장한다. 반면 캄보디아는 정치·경제적으로 중국과 동맹 관계를 적극적으로 유지하고 있다. 캄보디아는 국내의 독재 통치를 유지하기 위해 그렇게 하고 있는데, 중국은 이를 즐겁게 지지하지만 미국은 그렇지 않다. Carlyle Thayer는 라오스와 캄보디아가 중국에 편승하는 정책을 추구하고 있는 이유는 경제적 혜택이 매우 크기 때문이라고 분석한다.

중국과 미얀마의 관계를 다룬 Yun Sun의 논문은 중국과 주변국 간 관계의 재미있는 단면을 소개하고 있다. 중국에서는 한때 중국과 미얀마의 관계를 중국의 이익에 따라 좌우되는 매우 안정적이고 빈틈없는 관계라고 생각했다. 20년간 이어진 서방의 경제적 제재와 60년간 이어진 미얀마의 정치적 고립으로 인하여 미얀마 군사 정부는 중국과 밀착하게 되었다. 하지만 2011~2012년 정치, 경제적 개혁을 시작하면서 미얀마 군사정부는 반(半)민주적 정부로 변화했고 서구에 개방했다. Yun Sun은 미얀마가 서구와 관계를 개선하면서 한때 안정적으로 보였던 중국과의 관계는 어려움에 빠지게 되었고

동시에 미얀마의 미래에 대한 재미있는 지정학적 질문들이 제기되게 되었다고 분석하고 있다. 중국과 미얀마의 관계는 한반도에 특별한 의미가 있을 것 같다. 많은 미국 관리들이 북한의 미래가 미얀마와 유사한 꼴이 될 것이라고 지적하고 있기 때문이다.

3부는 국제적 기관들이 중국의 국제사회 통합에 어떤 역할과 영향을 미치고 있는지에 관해 분석하고 있다. 중앙-주변부의 주제는 지역(region)을 넘어서고 있다. 중앙은 중국이지만 주변은 국제사회다. Sophie Richardson은 중국과 국제인권기관들 간의 상호교류를 다루고 있다. Sophie Richardson은 중국이 많은 UN인권협약에 가입하고 있지만 이 협약들의 가장 기본적인 의무도 이행하지 못하고 있다고 분석하고 있다. 하지만 현재 및 향후 개선될 분야들을 조명하면서, 국가를 포함한 지역기관 및 국제기관들이 중국의 인권을 국제적 수준으로 개선시키는 데에 얼마나 효과적으로 영향을 미칠 수 있는지를 주목하여 연구하고 있다.

이 책은 중국이 자신과 국경을 접한 국가들을 다룰 때 어떻게 행동하는지에 대한 통찰력이 있는 시각을 제공하고 있다. 중국-북한 관계에 대한 연구논문은 이 책에서 빠졌다. 많은 사람들이 중국과 북한 간의 특별한 관계에 대해 이미 썼거나 쓸 것이기 때문이다. 보다 중요한 것은 이 책에서 한반도를 위한 몇 가지 교훈을 도출하는 것이다.

- (1) 중국의 영토분쟁은 결국 한국까지 영향을 미칠 것인가?
- (2) 중국이 티베트와 중국 서부지역을 편입하는 방식을 분석하면, 한반도에 교훈이 될 만한 것이 도출될 수 있는가?
- (3) 그렇다면 어떤 것이 향후 북한 급변사태의 발발 시, 혹은 한반도의 통일시에 필요한 교훈인가?

3. 전략적 교훈

중국의 전략적 동기에 대한 분석, 중국 외교정책의 주요 결정 요인에 대한 분석 등은 북한 및 한반도 문제와 관련된 중국의 협력을 확보하는 데에 기여할 수 있는 요소나 쟁점들을 파악하는 데에 매우 중요하다. 또 중국의 G2 부상과 더불어 국제 전략 환경에 전략적 변화가 나타나는 상황에서 중국이 국제체제(international system)에서 어떻게 행동할 것인가에 대한 분석도 중국의 협력을 유도하고 확보하는 데에 상당히 도움이 될 것이다. 따라서 한국의 입장에서는 다음과 같은 질문을 가져 볼 필요가 있다.

첫째, 중국은 국제체제를 유지하는 데에 주요 이해상관자(stakeholder)가 되지 않고, 국제체제의 열매만을 즐기는 현상유지 세력이 될 것인가?

둘째, 중국은 국제체제를 자국의 이익에 일치시키는 방향으로 변화시키는 수정주의 세력(revisionist power)으로 행동할 것인가?

셋째, 중국은 국제체제를 유지하는 데에 책임 있는 이해상관자(stakeholder)가 되고, 21세기 동아시아의 평화·번영에 기여하는 주요 역할과 책임을 다할 것인가?

이러한 질문에 대한 고찰과 해답들은 한국 뿐 아니라 아시아의 여러 국가들에게도 전략적 교훈을 줄 것이다.

본 연구의 각 부분별 연구 성과는 전략적 교훈의 관점에서 다음과 같은 특징이 있다. 이 책의 첫 부분은 중국이 국내 소수민족들을 어떻게 대우해왔는지를 설명해 준다. 신장이든 티베트이든, 중국은 이들을 강제로 편입하였고, 그 결과 중국과 이 지역들과의 관계는 예전이나 지금이나 매우 험난하고 문제가 많은 관계이다. 중국의 이런 편입에 대한 역사적 서술이나 적법성 문제는 지금도 거론되고 있으

며 도전을 받고 있다.

이 책의 두 번째 부분은 중국과 주변국들과의 양자 관계가 정적이지 않으며, 작은 국가들이 이따금 비대칭적 관계에서 기대하는 것 이상으로 레버리지를 발휘할 수 있다는 것을 보여준다.

마지막 부분은 국제기관들이 협상을 통해 중국의 행동을 조절하기 위해 어떻게, 어디서 의미 있는 영향을 미칠 수 있는지 보여준다.

이것이 한반도에 주는 교훈은 무엇일까? 이 교훈들이 한반도 통일을 준비하는 데에 어떤 역할을 할 것인가?

주변 소수민족과 그들의 지역을 편입한 중국의 방법들이 한반도에 의미 있는 결과를 준다는 것이 첫 번째 부분의 주요 의미이다. 현재 중국과 남북한은 중국의 동북부 지역에 있었던 고구려의 역사적 유산을 둘러싸고 이것이 누구의 것인지 현재의 북한이 서기 1000년에는 어디 소속이었는지 등에 관해 역사 논쟁을 벌이고 있다. 중국 정부의 제안과 후원으로 연구하고 있는 중국의 학자들은 한국어 고구려, 중국어로 ‘가오고우리’가 별개의 한민족 왕국이 아니라 중국 한나라 현도(玄菟, Xuantu) 군사행정구역의 일부라고 주장하고 있다.

이와 같은 중국의 주장에 대해 한국은 북한이 붕괴할 경우 북한을 소유하기 위한 중국의 ‘물밑작업’이며 음모라고 강력히 믿고 있다. 중국 정부는 역사 연구와 정치는 분리되어야 한다고 주장하며 이것이 양자 관계에 미칠 부정적 영향을 최소화하려고 하지만 남북한은 중국의 이와 같은 주장을 의심하고 있다.

신장과 티베트에 대한 연구 논문들은 중국이 새로운 땅을 편입하기 위해 무력과 외교를 어떻게 병행했는지에 관해 역사적으로 분석한 논문인데, 한국인들이 꼭 보아야 할 논문으로 추천한다.

북한에 대한 중국의 경제적 우월성을 볼 때, 중국과 주변 국가들의 관계를 다룬 논문들은 북한과 중국 관계에 대한 재미있는 미래의 궤도를 제공한다. 2년 전 미얀마에서 정치적 개혁이 시작되면서 미국 관리들은 북한에게 미얀마의 개혁을 따라하라고 요구했다. 즉 미국 관리들은 북한에게 핵 야망을 포기하고, 정치적 및 경제적 개혁을 추구하며 미국으로부터 ‘강화된 경제적·외교적 관계’의 보상을 받으라고 하였다.

북한과 미얀마의 차이는 크고 깊지만 (관찰자들의 말처럼), 양국 정부와 주민들 모두가 갖고 있는 반중 감정, 중국과의 균형 유지를 위한 미국과의 관계 강화, 국제 금융 및 교역 체제에 가입하려는 갈망 등은 유사하다. 최악의 경우 중국-북한 관계는 중국-베트남 관계와 유사할 수 있다. 중국이 베트남에 대해 걸어서는 협조적인 외교적 표현을 쓰지만 베트남인들은 그 이면의 중국의 전략적 동기에 대해 뿌리 깊게 의심하고 있다.

마지막으로 중국과 국제기구에 대한 연구는 한국이 중국에 대한 전략적 레버리지를 더욱 많이 확보하기 위해서 국제기관들의 전략적 활용을 추구해야 한다는 교훈을 제시한다. 한국은 중국이 교역이나 북한과의 정치적 거래에서 보복할 것을 두려워하여 중국과 논란이 되고 있는 이슈들(issues)을 피해왔다. 일부 분석가들은 한국의 국력이 중국과 관련된 몇 가지 어려운 정책 이슈들을 다룰 수 있을 만큼 충분히 크다고 주장한다. 그래서 한국이 국제인권 문제들을 다루는 국제기관 등에서 좀 더 활동적인 역할을 한다면, 국제적 지도자의 역할과 지위를 얻을 뿐 아니라 중국을 상대하는 레버리지도 얻게 될 것이라고 강조한다.

한국은 한반도 관련 주요 이슈들에 대해 중국의 협력을 도출하고

12 서장

확대할 수 있는 정책을 추구하고자 할 경우, 다른 중국의 주변국들이 어떻게 중국에 영향을 미치거나 제한하는지에 관해 조사·분석해야 한다. 지금 한국은 경제적 교역 수준의 좁은 시각에서만 한중 관계를 파악하던 것을 지양해야 하며, 미·중 관계가 한반도에 어떻게 영향을 미치는지에 관해 분석하고 검토해야 할 시기이다.

제 1 부

중국 중심부-주변부의 관계



Korea Institute for
National Unification

1

왕조의 새로운 영토: 신장과 중국의 역사적 관계

Haiyun Ma



본 논문은 튀르크 계 소수민족으로 구성된 중국 서부의 신장 위구르 자치구와 중국 정부의 역사적 관계를 과거부터 현재, 그리고 미래까지 개괄하여 살펴보고자 한다. 또한 신장 지역의 고고학적·역사적·민족적 특징을 살펴보면서 그들과 중국 정부와의 관계를 개괄하고자 한다. 특히 신장이 중국에 편입된 청조 이후 신장 지역 튀르크 계 민족과 중국 정부의 관계에 초점을 맞출 것이다. 20세기의 중국과 튀르크 민족주의 때문에 이 지역의 정치적·문화적·인종적 문제는 더욱 복잡해졌고 이는 신장의 과거와 미래에 대한 논의에 심대한 영향을 미쳤다. 현재 신장의 문제는 양 진영 -중국 정부가 주장하는 분리주의나 위구르족이 추구하는 인권운동- 의 역사적·동태적 관계를 반영하고 있고 이는 중국의 부상에 대한 새로운 도전거리이다.

신장의 지리적 특징

현재 신장 위구르 자치구는 160만 km²를 차지하고 있다. 이는 중국 전 영토의 1/6에 해당되고 프랑스 영토의 3배 정도이다. 신장은 중국 영토의 북서부에 위치하고 있으며 몽골·러시아·카자흐스탄·타지키스탄·아프가니스탄·파키스탄·인도에 둘러싸여 있다. 신장의 지리적 위치 때문에 중앙아시아 전문가인 오웬 라티모어(Owen Lattimore)는 ‘아시아의 핵심 축’이라는 평판을 내렸다.¹ 신장에는 석유, 가스, 석탄, 금 등 풍부한 천연자원을 보유하고 있는 평야지대 세 지역이 있다. 이는 남쪽 타림 분지, 동남쪽 투르판 분지, 북쪽 중

.....
¹-Owen Lattimore, *Pivot of Asia: Sinkiang and the Inner Asian Frontiers of China and Russia* (Boston: Little, Brown and Company, 1950).

가리아 분지를 말한다. 그 외에도 여러 산악지역이 있는데 이에는 동쪽 쿤룬 지역, 북쪽 알타이 지역, 중앙 톈산 산맥(Tianshan mountains), 남쪽 알틴타흐 지역을 포함한다. 사막지역으로는 남쪽 타림 분지 지역의 타클라마칸 사막, 북쪽 중가리아 지역의 구르반통구트 사막(Gurbantünggüt Desert)을 포함한다. 이 지역들에는 농업 도시들이 산재하고 있는데 고대 실크로드인 유라시아 교역로를 따라 동서를 연결하는 오아시스 체인을 이루고 있다.

도시와 국민들

면적이 166만 4,900km²인 신장은 영토 규모에서 중견급 국가인 셈이다. 신장의 농업과 유목 지역은 타림 지역과 중가리아 지역에 집중되어 있고 목초 지역은 톈산산맥 지역에 위치하고 있다. 따라서 현재 신장의 고대 도시들이 오아시스 지역에 산재하고 있는 것은 놀라운 사실이 아니다. 오아시스를 따라 인근 도시들이 연결되어 있으며 멀리 중국 본토의 경계 도시들과 연결하는 도시 연계망이 형성되어 있다. 대부분의 고대 도시들은 타림 지역의 북쪽과 남쪽에 집중되어 있다. 본토의 경계 도시인 주취안(酒泉, Jiuquan)에서부터 서쪽으로 하미(Hami, 哈密, 또는 Kumul이라고도 함), 산산(鄯善, Shanshan), 투르판(Turfan, Turpan, 吐魯蕃) 등이 중요 도시이다. 투르판에서 시작하는 연계망은 북서쪽과 남서쪽의 두 방향으로 진행된다. 북서쪽으로는 카라사르(Karasahr, 焉耆), 미란(Miran, 樓蘭), 코를라(Korla, 庫爾勒), 쿠처(Kuche, 庫車), 아크수(Aksu, 阿克蘇), 리첸(Liqian), 카슈가르(Kashgar, 喀什) 등의 도시들이고, 남서쪽으로는 미란(Miran, 樓蘭) 차클리크(Charklik, 若羌), 니야(Niya, 尼雅), 호탄(Khotan, 和闐 또는 和田), 구마(Guma, 皮山), 카슈가

르(Kashgar, 喀什) 등이다. 이러한 고대 도시들은 인도, 중국 문명권, 동서양 사이의 지중해 문명권 등 유라시아 대륙문명과 연계되어 있다.

신장이 유라시아 대륙의 중심축이며 역사적으로 동서 연계망 역할을 했다는 증거는 신장의 다양한 주민 구성으로 알 수 있다. 학자들은 고고학적으로 이 광범한 지역에 살았던 고대 주민들의 실체를 밝혀내려고 하였다. 20세기 헝가리 계 영국 고고학자이며 중앙아시아, 특히 신장 연구의 권위자인 아우렐 스타인 경(Sir Marc Aurel Stein)은 둔황 지역 등의 불교 사원에서 발견된 고문서들을 통해 타림 지역 고대 주민들의 언어와 그 실체를 보여주고 있다.² 발견된 고문서들에 대한 언어학적 분석을 통하여 학자들은 그들의 언어가 6세기 내지 8세기 경까지 내려간다는 것을 알아냈다. 그들의 언어는 토카라어(Tocharian)였고 인도유럽어 계통에 속한다.

신장에서는 토카라어 뿐 아니라 다른 여러 방언들이 발견되었다. 특히 현재의 호탄(Khotan, 和田)지역에서는 사카어(the Saka language)가 발견되었다. 호탄과 그 인근에서 발견된 나무와 종이에 기록된 문서는 4세기에서 11세기 때의 것이다. 그 언어는 이란 언어나 그 외의 인도 유럽어와도 밀접하게 연계되어 있다. 사카 문자를 차용하여 토카라 문자를 만든 것으로 보서는 9세기 경 다수의 튀르크 민족이 밀려오기 이전부터 이 지역의 오아시스에 거주하던 주민들 사이에는 밀접한 언어적 연관성이 있었음을 알 수 있다. 현재도 신장 지역, 칭하이(青海, Qinghai)성, 간쑤(甘肅, Gansu)성에 남아있는 지명은 토카라어와 사카어의 영향을 보여주는 것이다.

.....
² 아우렐 스타인에 의하여 발굴된 둔황지역의 문서에 대하여는 다음을 참조.
 The International Dunhuang Project at <<http://idp.bl.uk/>>.

신장 지역의 인도유럽어 전통은 이 지역 초기 거주민들에 대한 많은 의문점을 불러 일으켰다. 1980년 중국과 서구의 고고학자들이 러우란(樓蘭, Loulan 또는 Kroraina. 우리에게는 ‘누란’으로도 알려져 있음)이라는 소도시에서 미이라를 발굴하였다. 이 미이라는 여성의 미이라였고 보존상태가 양호하여 ‘누란의 미녀(Beauty of Loulan)’라는 명칭으로 불리었다. 4,000년 전인 기원전 1,800년경의 것인 이 미이라 여성의 형체는 외형상 유럽인의 모습이었다. 유전학적인 연구결과 이 미이라는 서유라시안 계통임이 밝혀졌다.³ 러우란에서 멀지 않은 곳인 체모(且末, Qiemo. Cherchen이라고도 한다)에서 또 다른 인도유럽인의 미이라가 발견되었다. 이 남성의 미이라는 3,000년 전의 것으로 큰 키와 긴 코, 두툼한 입술, 수염 등 초기 유럽인의 형상을 하고 있었다.⁴ 이 외에도 타림 지역의 남쪽을 따라서 중국인이 아닌 미이라들이 발견되었다. 이 지역에서 중국인이 출현한 것은 한 왕조 이후의 일이며 이에 대하여는 나중에 서술하겠다.

이 지역은 중앙아시아와 중국의 접경지역이기 때문에 이 미이라가 어떤 특정 종족의 것인지는 알 수 없다. 그러나 중국 측 문헌에 의하며 토크라인종과 밀접히 관련이 있는 월지(月氏, Yuezhi)족에 대한 기록이 있다. 기원전 1세기부터 타림 지역에 거주하던 월지족은 중국과 옥 등을 거래하고 있었다고 기록되어 있다. 기원전 126년 중국의 외교대신인 장건(張騫, Zhang Qian)은 월지족을 방문하여 그들의 공동의 적인 흉노(匈奴, Xiongnu)에 대항하기 위한 연맹을 제

3. 이 미이라와 타림지역의 여타 미이라에 대한 연구로는 다음을 참조.

J. P. Mallory and Victor H. Mair, *The Tarim Mummies: Ancient China and the Mystery of the Earliest Peoples from the West* (London: Thames & Hudson, 2000).

4. 이 미이라에 대한 연구로는 다음을 참조. John Hare, “The Mysteries of the Gobi Desert,” *Asian Affairs*, Vol. 40, No. 3 (2009), pp. 408~417.

안하였다고 한다. 연맹이 성사되지는 못했지만 장건은 월지족에 대한 자세한 기록을 남겼고 이는 사마천의 사기에 포함되어 있다. 대부분의 학자들은 이들이 토카리어를 사용하는 종족이라고 말하고 있다. 이후 토카라 종족은 쿠처, 카라샤르, 투르판 지역 등지에서 문서에 의한 기록을 남기고 있다. 유목민이었던 월지족과 이후 타림과 투르판 지역에 거주한 농경민 사이의 언어적 관련성으로 봐서, 신장 지역의 유목민과 정착민들 사이에는 밀접한 관련이 있음을 알 수 있다.⁵ 또 다른 인도 유럽어 사용 종족으로는 타림 지역에 거주하던 사카 족(중국어로는 ‘塞’라고 기록)이 있다. 이들은 신장 지역부터 시베리아를 지나 흑해 지역에 걸쳐 거주하였으며 이란어를 사용하는 유목민족이었다. 이들의 거주지는 카슈가르 서쪽 파미르 고원의 타슈쿠르간(Tashkurgan, 塔什庫爾幹) 지역이며 기원전 650년경부터 기원전 500년 후반까지 거주하였던 것으로 추정된다.⁶

미이라 외에도 타림지역에는 많은 고고학적 발견물이 출토되었는데 이에겐 비단·국수·금동 제품·동전 등이 있고 후기에는 종교적 신앙서, 법문서 등과 같은 종이 기록물들이 발견되었다. 중국의 한(漢) 왕조와 중앙아시아, 남아시아 지역 여러 종족 사이의 관계가 형성되기 이전에 신장 지역의 언어·미이라·무덤·도시들은 몰락하였다. 그리고 기원전 3세기 경 한(漢) 왕조가 형성된 이후 타림 지역은 중국의 영향력 아래에 놓이게 되었다.

.....

⁵ A.K. Narain, “Indo-Europeans in Inner Asia,” Dennis Sinor (ed.), *The Cambridge History of Early Inner Asia* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990), pp. 151~176.

⁶ James A. Millward, *Eurasian Crossroads: A History of Xinjiang* (New York: Columbia University Press, 2009), p. 34.

중국의 타림 지역 진출

기원전 3세기경 중국의 한(漢) 왕조 건국과 비슷한 시기에 몽골에서는 강력한 유목 왕국인 흉노 연합이 형성되었다. 중국 측 기록의 부족함 때문에 흉노 연합의 인종적 구성은 논란의 여지가 있다. 아마도 이 흉노 연합은 몽골 계·튀르크 계·토카라 계·우랄 계 민족을 포함하는 것 같다. 흉노족은 타림 지역을 포함한 인근 부족들을 병합하였는데 이들은 농경민족인 한족 약탈에 의존하고 있었으므로, 두 왕조 사이에는 여러 전쟁이 발발하였다. 특히 결혼을 통한 한족의 화친정책이 실패한 이후 더욱 그러하였다. 한족의 서북지역 - 즉 타림과 투란(Turan) 지역 - 은 전략적으로 중요 방어요충지였기 때문에 한족은 이곳에서 흉노의 군사력과 영향력을 몰아낼 필요가 있었다.

1세기경 한 왕조는 흉노를 물리치고 타림 지역이나 서역에 도호부를 설립하고 군사를 주둔시켜서 지역 패자로 부상하였다. 서역에 대한 군사적 지배를 강화하기 위하여 한 왕조는 식민지와 비슷한 둔전(屯田)제도를 운영하였다. 둔전은 군사들이 경영하는 국영 농장으로서 주둔군을 위한 식량과 피난처, 그 외의 보급품을 제공하였다. 이는 후대 중국 왕조가 이 지역의 농경지를 경영하는 모델이 되었다. 한(漢) 왕조의 주둔군과 둔전은 타림의 동쪽 지역에 집중되어 있었다.

한(漢) 왕조의 지역 패권은 서역지역에서 지역특산물과 사치품의 교역을 일으켰는데 후세에는 이를 비단길이라고 부르게 되었다. 다시 말해 주둔군과 군사적 목적 이외에 서역은 한(漢) 왕조가 중앙아시아 및 서아시아와 상업적 교류를 할 수 있는 관문이었다. 따라서 1세기경 타림 지역을 통하여 인도의 불교가 중국의 한(漢) 왕조에

전파된 것도 놀라운 일이 아니었다.

3세기경, 한(漢) 왕조의 멸망 후 한족의 지배력은 쇠퇴하였다. 따라서 타림과 산산(鄯善, Shanshan)지역은 지역 패자들의 통치 하에 놓이게 되었다. 중국의 군사적 지배력은 쇠퇴하였지만 신장과 중국의 경제적, 문화적 연계성은 감소되지 않았다. 중국식 농경지, 중국식 전초기지 등 그 외의 중국식 제도는 니야(Niya, 尼雅), 로프노르(Lop Nor, 羅布泊), 산산 지역에서 지속되었다. 서역의 지역 무역업자와 중국의 상인들은 타림 동남부와 로프노르 지역에서 활발하게 비단과 석공예 사업을 수행하였다.

한(漢) 왕조의 멸망 이후, 가장 활발했던 교류 분야는 타림 분지와 북중국에 전파된 불교일 것이다. 4세기 경, 타림 남부 지역의 호탄(Khotan, 和田)왕국은 이미 불교를 수용하였고 이 지역 불교전파의 요충지로서 많은 중국 승려들이 방문하였다. 4세기 경, 중국 승려 법현(法顯, Fa Xian)은 인도 방문 길에 호탄에 들렀고 불교도의 의식에 관해 자세히 기록하였다. 당시 타림 분지와 중앙아시아에서 또 다른 불교 중심지는 쿠차(龜茲, Kucha. 지금의 쿠차(庫車))지역이다. 쿠차 인근에는 아직도 많은 불교 사원이 존재하는데 이는 크질(Qizil, 克孜爾) 지역의 동굴 무덤도 포함되어 있다. 동굴 무덤은 죽은 이의 안식처이며 동굴 안을 채색하는 습관은 인도식 전통이다.⁷ 중국 북서 지방에 있는 이러한 유형의 대표적 무덤으로는 투르판(Turfan, 吐魯蕃) 인근의 베제클리크(Bezeklik, 柏孜克里克) 천불동(千佛洞)과 간쑤성의 둔황(敦煌, Dunhuang) 석굴이 있다.

⁷ Ibid., p. 28.

당나라 군사력의 서역 지배

7세기 경 당(唐) 왕조(618~907년)의 중국 통일 이후 타림 지역과 중국 사이의 관계는 한(漢) 왕조 시대와 여러 면에서 유사하였다. 유목민인 흉노를 대적하였던 한 왕조시절과 비슷하게 당 왕조는 몽골 지역에 있던 튀르크 계 칸 국가(Khanate) 유목민과 대적하였다. 당 왕조는 북쪽에 위치한 유목 왕조를 약화시키려 노력하였다. 당 왕실과 지배계급은 북쪽 유목민들 특히 튀르크 족과 긴밀한 관계를 맺음으로써 몽골 동부지역 터키족을 효과적으로 견제하였다.

비단길이라는 교역로를 확보하기 위하여 당 왕조는 타림 분지 지역의 튀르크 족을 공격하였다. 7세기 중엽, 서돌궐(西突厥, western Turks)을 격퇴한 후에 당 왕조는 투르판과 타림 분지 지역의 오아시스 도시들을 정복하였다. 중요 도시인 호탄·카슈가르·아르칸드(Yarkand, 莎車)·쿠차는 당 나라의 지배를 받아들였다. 한(漢) 왕조 시대의 지배모델을 따라 당 왕조는 쿠차·카라샤르·카슈가르·호탄 지역에 4군영을 설치하여 서역의 평화를 유지하고 타림 분지의 지배계급을 감독하였다.

타림 분지에 대한 당 왕조의 군사적 지배는 7세기 말 경 티베트 제국의 도전에 직면하였다. 타림 분지 남쪽의 길기트(Gilgit, 카슈미르의 북서쪽, 현재는 파키스탄이 점유)와 와칸(Wakhan, 현재 아프가니스탄의 동쪽 끝)지역을 정복한 티베트는 패퇴한 튀르크 족과 연맹하였고 경제적·문화적 중심지인 카슈가르와 호탄을 정복하였다. 티베트의 지속적인 세력 확장 때문에 당 왕조는 4군영을 포기하였고 투르판 지역의 도호부를 철수시켰다. 그러나 8세기 경, 티베트의 내분 덕분에 당 왕조는 이들을 격퇴하고 타림 분지 지역의 도시들을 회복하였다. 당 왕조와 티베트 사이의 분쟁 기간에는 고선지(高仙

芝)라는 고구려 유민 출신 장군이 당나라 4군영의 총사령관으로서 군무에 봉사하였다. 그는 티베트를 파미르 고원에서 축출하였고 그 후에 페르가나(Ferghana, 현재 우즈베키스탄의 동쪽 끝), 타슈켄트(Tashkent) 등 중앙아시아 도시들을 정복하였다.⁸ 일부 학자들이 지적하였듯이, 당(唐) 왕조 시대의 신장을 중국 영토라고 하는 주장은 정치적으로 복잡하고 유동적인 당시 상황을 너무 단순화시킨 것이다. 당시 상황은 당 왕조뿐 아니라 튀르크 족, 티베트 족, 아랍 족 등이 관련된 복잡한 것이었다.⁹

위구르(Uyghur) 왕조

당 왕조 시절 중국인이 아닌 중앙아시아 세력이 몽골, 북서 중국 지역, 타림 분지에서 출현하였다. 현대 위구르 민족과 직접적인 관련이 있는 국가는 위구르 왕조(744~848)이다. 이전의 많은 유목민 족과 마찬가지로 위구르족은 몽골의 중심지인 오르혼(Orkhon) 강변 지역에서 발흥하였다. ‘9부족(Toqquz Oghuz)’ 이라고 알려진 위구르족은 이전 튀르크 부족의 일원이었다. 위구르족은 744년 자신들의 국가를 건국하였고 이는 몽골에서부터 중국 북쪽 지역과 페르가나(Ferghana) 지역까지를 포함한다.

신흥 국가인 위구르는 당 왕조와 선린 관계를 유지하였던 것 같다. 755년 당 왕조에서 안록산(安祿山)의 난이 일어났을 때, 반란을

⁸ *Ibid.*, p. 35.

⁹ 이 시대의 중앙아시아 지역의 복잡한 군사적 경쟁관계에 대하여는 다음을 참조. Christopher I. Beckwith, *The Tibetan Empire in Central Asia: A History of the Struggle for Great Power among Tibetans, Turks, Arabs, and Chinese during the Early Middle Ages* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1987).

진압하기 위하여 위구르는 당에 군사를 지원하였다. 18세기 경 이슬람교도의 서적인 『회회원래(回回原來, Huihui Yuanlai)』에는 안녹산의 난 및 비(非)이슬람 위구르족을 중국 내 이슬람교의 기원으로 기록하고 있다.¹⁰ 위구르는 곧 몽골에서 축출당하여 투르판에서 가까운 간쑤(甘肅, Gansu), 가오창(高昌, Gaochang) 그리고 타림 남쪽으로 이주하였다. 그 이후 간쑤 지역 위구르족은 이곳에 정착하여 현재 위구르 자치현(肅南裕固族自治縣)을 형성하였다. 최근의 기록에 의하면 당 왕조 시절 투르판의 동쪽 지역에 거주하는 자들은 당나라의 법률을 놀라울 정도로 잘 준수하였다. 당나라의 수도 장안에서와 같이 시장을 관리하는 관원들은 열흘마다 물가표를 작성하였고 관리들은 호구조사를 실시하였다.¹¹

타림 남쪽으로 이주한 위구르족은 카라한(Karakhan) 왕조(840~1212년)를 건립하였다. 그 중심지는 발라사군(Balasaghun), 사마르칸트(Samarkand), 카슈가르(Kashgar) 이다. 이들은 그 남쪽에 인접한 이란의 영향을 받아 10세기 초에 이슬람교로 개종하였다. 사투크 부그라 칸(Satuq Bughra Khan)이 이슬람교로 개종하고 백성들에게 이를 장려하였다는 기록이 전해지고 있다. 10세기 중엽에 약 20만여 가족이 이슬람교를 수용하였다는 기록이 있다. 현재까지도 사투크 부그라 칸은 아르투쉬(Artush, 阿圖什), 카슈가르 지역의 위구르 이슬람교도 사이에서 추앙받는 인물이다. 카라한의 치하에서는 카슈가르가 중앙아시아 지역의 중심지였고 마흐무드 카슈가리

¹⁰ 이러한 기록과 중국 내 이슬람의 기원에 대하여는 다음을 참조.

Haiyun Ma, "The Mythology of Prophet's Ambassadors in China: Histories of Sa'd Waqqas and Gess in Chinese Sources," *Journal of Muslim Minority Affairs*, Vol. 26, No. 3 (2006).

¹¹ Valerie Hansen, *The Open Empire* (New York: W.W. Norton & Company, 2000), p. 216.

(Mahmud Kashgari), 유세프 카스 하지브(Yusuf Khass Hajib) 등과 같은 지식인을 배출하였다. 카라한은 튀르크 족과 타림 분지의 이슬람화를 시도한 왕조였고 이는 후세 유목민들에게 세력화의 모범이 되었다.

카라한 왕조는 12세기경, 몽골에 내밀린 카라키타이(Kara Khitay, 黑契丹. 우리에게서 서요(西遼)라고도 알려져 있음)에 의하여 정복당하였다. 투르판 지역은 몽골이 흥기한 시기에 이들에게 복종하여 친밀한 관계를 유지하였기에 위구르 자치구가 되었다. 투르판 지역의 위구르 자치구 성립은 현재 위구르족의 인종주의적 민족주의 운동의 지표가 되었다.¹² 가오창 지역의 위구르족은 몽골에 빠르게 복속되어 몽골 문자의 근간이 되는 문자 체계를 제공하였다.

차가타이 왕조(Chagatai Khanate)

타림 분지와 같은 여타 지역에 거주하던 위구르족은 몽골이 카라키타이(서요)를 격파하자 이를 환영하고 몽골에 복속하였다. 몽골의 지배 시기에 타림 분지 지역은 몽골의 일부인 차가타이 왕조의 일부가 되었다. 차가타이 왕조 시기와 원(元) 왕조, 골든호드(金帳汗國, Golden Horde, 킵차크 왕조의 다른 명칭) 사이에 내분이 일자 타림 지역은 13세기 말경, 동쪽 원 왕조나 서쪽 골든호드 왕조의 영향력으로부터 벗어나 독립국가의 지위를 차지하려고 하였다. 위구르 오아시스 도시들에 대한 차가타이 왕조의 지배는 16세기경 사이드 칸(Sa'id Khan, 재위 1514~1533년)과 그의 동생 만수르(Mansure, 150

¹² 현대 위구르 인종주의적 민족주의에 대하여는 다음을 참조.

Justin Jon Rudelson, *Oasis Identities: Uyghur Nationalism along China's Silk Road* (New York: Columbia University Press, 1998).

3~1543년) 사이의 분열 때문에 양분되었다. 이 두 형제는 타림지역을 양분하여 각자 통치하였다. 사이드 칸은 타림분지 남쪽의 카슈가르, 야르칸드, 호탄을 포함하여 야르칸드 왕조를 건설하였고, 만수르는 중가리아·아크수(Aqsu 또는 aksu, 阿克蘇)·쿠차·카라샤르·투르판을 통치하였다.

타림 지역의 차가타이 왕조 지배 기간 동안 카라한 왕조에 의한 터키의 이슬람화에 이어서 몽골의 이슬람화가 이루어졌다. 차가타이 왕조의 무하마드 오글란 칸(Muhammad Oghlan Khan)은 1416년 카슈가르에서 칙령을 반포하여 터번을 착용하지 않은 몽골인들 머리에 말발굽을 두르게 하였다.¹³ 몽골의 이슬람화는 상류층의 개종만 아니라 민중들이 수피교(Sufi, 이슬람 신비주의)로 개종하면서 이루어졌다. 키르기즈(Kirgiz)와 카자흐(Kazakhs) 부족 같은 많은 튀르크 부족과 몽골인들은 낙사반디(Naqshbandiyya 또는 Naqshbandi, 아래 참조)파 수피교를 믿으면서 이슬람화되었다. 17세기까지 투르판을 포함한 모든 타림지역이 이슬람화되었다. 이는 현재 신장 지역 종교의 기초를 마련한 셈이다.

명(明) 왕조(1356~1644년)는 투르판 지역의 지배권을 놓고 만수르 칸과 잦은 전쟁을 치렀다. 튀르크와 서남 지역 이슬람교도의 원조에 힘입어 만수르 칸은 투르판 지역을 확고히 지배하였다. 명나라는 서북 변방을 수호하기 위하여 하미(哈密, Hami)지역에 군사주둔지를 설치하였다. 하미는 분열된 차가타이 왕조 지배 아래 있는 도시들이나 중앙아시아, 중동 지역들과 명(明) 왕조 사이의 교역을 위한 관문이었다. 명(明) 왕조에 이어 청(淸) 왕조는 이 지역에 사는 차가타이 왕조 출신 이슬람교도의 몽골계 기원을 이해하고 자사크

13. James A. Millward, *Eurasian Crossroads: A History of Xinjiang*, p. 80.

제도(Jasak system or Zhasake)처럼 독자적인 족장제도와 같은 자치권을 인정하였다. 이는 몽골의 여타 비(非)이슬람 부족에게도 마찬가지였다.

낙샤반디파 수피교(Naqshbandi Sufism)

타림 지역에 낙샤반디파 수피교가 전해지면서 이 지역의 분열된 정치상황은 배가되었다. 바바 앳 딘(Baba ad-Din, 1318~1389년)에 의해 부카라(Bukhara) 북서 지역에서 발흥한 낙샤반디파 수피교는 지역 지도자들과 결혼 정책을 추구하여 권력을 장악함에 따라 타림 지역에서 더욱 세를 확장하였다. 낙샤반디파의 지도자이며 위대한 스승이라고 불리던 아흐마드 카사니(Ahmad Kasani, 1461~1542년)는 중앙아시아와 타림 지역으로 낙샤반디파를 확장하였다. 그의 아들 이사크(Ishaq)는 이사크교(Ishaqiyya)를 카슈가르 지역에 전파하고 차카타이의 왕인 무하마드 술탄(Muhammad Sultan, 재임 1592~1609년)을 신도로 개종시켰다.

얼마 후 이사크는 무하마드 유수프(Muhammad Yusuf)의 강력한 도전을 받게 되었다. 무하마드 유수프는 카슈가르 지역과 중국 북서 지방에서 명성이 높았다. 1653년 무하마드 유수프가 이사크교 도에게 독살된 후, 무하마드 유수프의 아들인 히다예트 알라(Hidayet Allah, 1694년 사망) -호자 아파크(Khoja Afaq, 일명 평원의 성자)라고도 칭함-가 아버지의 유지를 이어 받아 카슈가르 지역에 수피교의 세력을 확장하였다. 17세기 말경에 그는 야르칸드(Yarkand)의 지배자 압둘라 칸(the Khan 'Abdullah)으로부터 카슈가르 지역의 지역의 통치자로 인정받았다.

호자 아파크의 정치적 부상과 이사크에 대한 도전 때문에 아파크

의 후견인인 압둘라 칸은 그의 아들 이스마일(Isma'il)이 아파크를 카슈가르 지역에서 축출할 것을 염려하였다. 아파크의 전기에 의하면 아파크는 그의 국가를 이스마일의 통치에서 되찾기 위하여 달라이 라마에게 원조를 청하러 티베트를 방문하였다.¹⁴ 아마도 이 방문 길에 아파크는 압도(Amdo)지역(현 칭하이성(青海省) 지역)에 들러 결혼을 하고 자손을 번창시켰다. 이들이 후에 중국 변경의 카피야(Khafiyya) 족이 되었다.

17세기 후반 티베트 불교, 특히 달라이 라마가 이끄는 겔룩파(Gelugpa, '노란 모자'라는 뜻)분파는 중가리아 지역을 통치하는 몽골인들과 후견 관계를 맺고 있었다. 아파크의 요구에 응하여 달라이 라마는 중가리아 몽골인이 군사적으로 개입해 줄 것을 요청하였다. 1678년 중가리아 몽골군은 갈단(Galdan, 噶爾丹)의 지휘 아래 카슈가르를 공격하여 아파크와 그의 아들을 권좌에 앉히고 그 대신 매년 조공을 받았다. 17세기 말 중가리아 몽골인은 달라이 라마의 도움으로 타림 분지를 점령하였을 뿐 아니라 투르판 지역까지 차지하게 된 것이다. 따라서 중가리아 인들은 17세기 경 명(明) 왕조를 멸망시키고 청(淸) 왕조를 연 만주족과 직접 부딪치게 되었다.

청 왕조 시절의 무슬림 지역(回部, Huibu)

중가리아 지역의 몽골인과 중국의 만주족은 거의 비슷한 시기에 그들의 세력을 확장하였다. 달라이 라마가 지배하는 티베트 불교의 영향력 아래 있던 동부 지역 몽골 부족을 철저히 지배하기 위하여,

¹⁴ Thierry Zarcone, "Sufism from Central Asia Among the Tibetans in the 16-17th Centuries," *The Tibet Journal*, Vol. 20, No. 3 (Dharamsala, India, 1995), pp. 96~114.

청의 강희제(康熙帝, Kangxi)는 1690년경 친히 중가리아 지역 몽골인에 대한 정벌을 감행하였다. 1713년 중가리아 몽골인은 경제적 이익을 확보하기 위하여 타림 분지 남쪽을 재차 침입하였다. 이번에는 몽골인들이 하시스 부족(khajs factions)을 인질로 잡아 북쪽 굴자(Ghulja, 伊寧)로 압송하였다. 그리고 몇 년 후에는 알티샤르(Altishahr) 지역의 이삭교도를 복권시켜 중가리아의 속국으로 만들었다.

중가리아 몽골인들이 알티샤르와 타림 남부지역을 지배할 당시 그들은 위구르족 농민들을 중가리아 지역 농업경작을 위해 이주시켰다. 포로가 된 위구르족, 카자흐족, 키르기즈족과 중국인 죄수들은 중가리아 지역과 우루무치(Urumuqi, 烏魯木齊)지역에서 관계시설을 만들고 농업을 경작하라는 명령을 받아 수행하였다. 대부분의 농민들은 위구르족이었고, 이들은 후에 타란치(taranchi)라고 불렸다. 타림 남부지역에서 중가리아 지역으로 위구르족 농민들이 이주한 것은 신장 전역에 위구르족이 분포하게 되는 계기가 되었다. 이점은 1950년대 신장지역이 위구르 자치구로 지정받게 되는 이유를 일부 설명하여준다.

중가리아 몽골인과 청나라와의 지속적인 투쟁은 청 왕조가 몽골인을 완전히 격파한 1750년경에야 종료되었다. 1755년 청조가 중가리아 몽골인을 굴자지역에서 공격할 때, 청나라는 호자 아파크(Afaqi khojas)의 후예인 부르한 앓딘(Burhan ad-Din)과 호자 자한(Khoja Jahan) 두 형제를 인질로 삼았다. 타림지역에 청 왕조의 위성국을 세우기 위하여 청 왕조는 호자 자한을 중가리아에 인질로 잡아두고 부르한 앓 딘은 카슈가리아(Kashgaria, 타림분지 주변 오아시스 지대) 지역의 지배권을 행사하도록 만들었다. 부르한 앓 딘

은 타림 남부의 도시들에 대한 지배권을 회복하였고 그의 형제 호자 자한은 중가리아를 탈출하여 카슈가리아로 귀환하였다. 두 형제는 청 왕조에 저항하여 유목민의 굴레를 벗어나고자 노력하였다.

중가리아인들(Zungarians)의 궤멸과 호자 형제의 반란은 청 왕조의 침입을 초래했고 이슬람교도가 많이 사는 이 지역을 청나라에 편입시키는 결과를 낳았다. 청 왕조의 신장 지역 지배방식은 훨씬 더 복잡하고 다층적이어서 이전의 소수민족이 지배하던 형태보다 더욱 정교하여졌다. 일리 지역(Ili region, 伊犁)과 남부 오아시스 도시들에 4만 군단을 주둔시키면서 청나라는 이 지역 이슬람교도를 다스리며 소송과 조세를 담당하는 지방 관리를 임명하고 타림 남부 지역을 직접 통치하였다. 그러나 이 지역의 관습과 법인 이슬람 율법은 그대로 유지하도록 허용하였다.

청 왕조는 우루무치 지역의 식민지를 중심으로 한 신장의 북부지역에 중국과 같이 현(縣, county), 부(府, prefecture), 도(道, circuit)를 설치하고 감독관을 파견하여 중국식 행정제도를 완비하였다. 중국식 행정제도의 완비는 북부 신장에 대한 중국의 완벽한 지배의 초석이 되었다. 청 왕조는 몽골에 시행하였듯이, 투르판과 하미(Turfan-Hami)지역에서도 전통적인 자치제도를 허용하였다. 이는 투르판과 중국이 친밀한 관계였으며, 투르판과 하미지역 위구르인들이 원나라 시절 몽골의 후예라는 인식이 있기 때문이었다. 자치구는 높은 자립성을 유지하였고 국가로부터 세금을 면제받았다. 카슈가리아 지역의 많은 족장들은 투르판과 하미지역 귀족들로 구성되었다.

타림 분지에서 청 왕조는 카슈가리아인과 청나라 사람들 사이의 관계를 명확히 규율하기 위하여 분할통치를 시행하였다. 정치적으로는 오직 허락된 위구르 귀족과 족장들만이 베이징이나 청더(承德,

Chengde)를 방문할 수 있었다. 이들은 비슷한 입장의 몽골인이나 티베트인들과 함께 청 왕조의 권력층 내부로 편입되었다. 중국 본토와 카슈가리아 지역 사이의 이주는 철저히 제한되었다. 오직 승인서를 소지한 사람만이 타림 지역을 방문할 수 있었다. 타림 지역의 중국 본토인들은 그 지역 여인과 결혼하는 것이 금지되었고 그 지역의 복식을 착용하지 못하도록 제한받았다. 군사지역과 검문소에서는 중국 본토 상인들을 철저히 검문하고 통제하여 금수품이 타림 지역에서 중국 본토로 반입되지 못하도록 하였다. 18세기 경, 간쑤(甘肅, Gansu)지역에서 이슬람교도의 반란이 일어난 후에는 카슈가리아 지역에서부터 중국 본토로 이슬람 서적이 들어오지 못하게 하였고 이슬람 승려들이 카슈가리아를 방문하는 것도 금지되었다.

청(淸) 왕조와 무슬림의 관계

분할통치 전략을 통하여 청 왕조의 정복 이후 1세기 동안 타림 지역과 중국 본토의 관계는 안정되었다. 그러나 청 왕조가 호자 형제를 처단하자 청 왕조와 호자의 후예들 사이의 국경분쟁은 한 세기 동안 지속되었다. 1750년경, 호자 형제가 패배하여 처형당한 후에 그들의 후예는 인근 코칸드(Kokand, 현재의 우즈벱 지역)로 도주하여 카슈가르 지역의 재탈환을 노리고 조상에 대한 복수를 시도하였다. 1780년대부터 부르한 앓 딘의 아들 사림사크(Sarimsaq)는 청나라에 대한 반역을 준비하기 위하여 아버지 부르한 앓 딘의 지지자들과 접촉을 시도하였다. 19세기 초엽, 사림사크의 아들 자항기르(Jahangir)는 카슈가르 지역을 공격하여 옹기사르(Yengisar, 英吉沙), 야르칸드, 호탄, 아크수 등을 일시적으로 점령하였다. 그러나 자항기르는 결국 패배하여 베이징에서 처형당하였고 카슈가르 지역

은 자항기르를 후원하였던 중앙아시아의 코칸드 왕국(1709~1876년)과 청나라 사이의 전쟁터가 되었다.

종교적 이유 외에도 코칸드 왕국은 카슈가르 지역에서 코칸드 상인들이 보다 유리한 무역을 할 수 있도록 만들기 위하여 청 왕조와 협상하였다. 1832년부터 1835년 사이에 청 왕조는 코칸드 상인들이 타림 지역에서 관세를 내지 않고 교역을 하도록 허락하였다. 조셉 플레처(Joseph Fletcher)의 평가에 의하면, 청 왕조와 코칸드 사이의 불공정한 교역조건은 아편전쟁(1839~1841년) 이후의 청나라와 서방국가의 ‘불공정 거래’와 유사한 유사하였다고 한다.¹⁵ 이 평화 교역 협정은 향후 20년 동안, 타림 지역의 안정을 이루었다.

야쿠브 왕조(Ya'cub Khanate)

1860년 대 산시성(陝西, Shaanxi)과 간쑤성(甘肅, Gansu)에서 중국어를 사용하는 무슬림(回 또는 東干, Hui or Tungan)과 한족의 무력충돌은 타림 지역의 정치적 안정을 저해하였다. 청 왕조가 중가리아와 카슈가르 지역을 점령함으로써 중국어를 사용하는 무슬림 병사들이 모여들었는데 이들은 산시성과 간쑤성 출신이었다. 중국 남부에서 태평천국의 난(1851~1864년)이 발발하자 청 왕조는 한족의 반란에 맞서 지역 민병대를 조직하는 것을 허락하였다. 전란 시기에 한족의 민병대가 조직되자, 한족은 회(回, Hui)족의 토지와 재산을 차지하려는 욕심 때문에 산시성에서 회족을 제거하였다. 이

¹⁵ 청조와 코칸드 사이의 관계에 대하여는 다음을 참조. Joseph Fletcher, “Ch'ing Inner Asia c.1800,” John King Fairbank (eds.), *The Cambridge History of China Volume 10: Late Ch'ing 1800~1911, Part 1* (Cambridge: Cambridge University Press, 1978), pp. 35~106.

에 맞서 회족은 산시성·간쑤성·칭하이성·신장에서 18개의 군단을 조직하여 저항하였고 이는 이후 15년 동안(1862~1877년) 지속되었다.

김호동의 연구에 의하면, 1860년대 카슈가르 지역의 회족 사이에서는 산시성과 간쑤성에서처럼 한족 군대가 회족을 몰살하라는 명령을 받았다는 소문이 돌았다. 이러한 소문과 한족의 선제공격 때문에 1864년 둥간(東干, Tungan) 병사들은 쿠차(Kucha)와 여타 타림 도시에서 청군을 공격하였다.¹⁶ 둥간 무슬림 병사들의 반란으로 위구르 무슬림들도 청조에 저항하는 성전에 적극적으로 참여하였고 야르칸드·카슈가르·호탄·쿠차 지역의 위구르 족장들은 지배권을 확립하였다. 이는 18세기 청 왕조가 무슬림 지역을 점령한 이후 발생한 한 최초의 둥간 및 튀르크 계 무슬림의 반청운동이다.

그러나 열악한 군사력과 무슬림 반군 사이의 통합된 지도력 부족 때문에 무슬림 반군은 코칸드에 군사 원조를 요청하였다. 코칸드의 지도자 알림 쿨리(Alim Quli)는 1865년 카슈가르 지역 무슬림을 지원하기 위하여 야쿠브 베그(Ya'cub Beg)를 총사령관으로 삼아 호자 형제의 후손들인 부주르그(Buzurg)와 함께 출병시켰는데, 카슈가르에 도착한 야쿠브는 신속히 부주르그의 병사들을 해체하고 주류 튀르크 계 지도자라는 그의 지위를 공고히 하였다. 1871년 야쿠브는 위구르와 둥간 지도자들의 병력을 꺾고 타림 지역의 중요 도시들을 점령하였다.

야쿠브가 타림 지역을 점령하자 이슬람 통치가 확립되었다. 야쿠브의 명령 하에 관리들은 이슬람 율법을 시행하였다. 매춘을 근절하

¹⁶ Ho-dong Kim, *Holy War in China: The Muslim Rebellion and State in Chinese Central Asia, 1864~1877* (Redwood City, California: Stanford University Press, 2004).

였고 금주령을 시행하였으며 토끼·돼지·쥐고기·당나귀 등의 불법적인 육류 판매를 금지하였다. 종교규찰대가 이슬람 율법을 유지하기 위하여 순찰을 돌았고 터번을 착용하지 않은 사람은 태형으로 다스렸다.¹⁷ 야쿠브는 초기 이슬람 영웅들을 기리기 위하여 카슈가르 지역의 중요 사원을 복원하거나 준공하여 방문하였고 그 자신이 이슬람 세계에서 성전(聖戰)의 수행자가 되었다.

야쿠브는 카슈가르 지역에 진입하고 반란의 지도자 지위를 차지함으로써 독립국가를 수립하게 되었다. 중앙아시아의 강자이자 이슬람 세계의 후견인으로서 야쿠브는 카슈가르 지역 무슬림의 지도자가 되었다. 동시에 그는 영국과 러시아의 확장이라는 새로운 시대 상황을 인식하고 있었다. 그는 러시아 상인들이 그가 지배하는 도시와 교역하는 것을 허락하는 협정을 체결하였다. 또한 영국과도 교역 협정을 체결하고 런던에 대사를 파견하여 영국과 외교정책을 추구하였다.¹⁸ 역사학자인 밀워드(James Millward)가 평하였듯이, 신장은 야쿠브의 지배 아래에서 처음으로 제국주의와 세계에 노출되어 서방세계에 알려졌다.

야쿱이 타림지역을 지배한다는 것은 서방세계가 중국의 동남부 해안지역에 세력을 미치는 것과 같이 멸망하는 청 왕조에 대한 도전이었다. 더욱 심각한 것은 야쿠브가 중가리아의 일리(Или, 伊犁)지역을 차지할 때 러시아가 이런 혼란 상황을 활용하여 이익을 취한 것이다. 따라서 청 왕조가 타림지역을 회복한다는 것은 반란을 진압한다는 것뿐 아니라 청나라와 러시아 사이의 제국주의적인 경쟁이 시

17. James A. Millward, *Eurasian Crossroads: A History of Xinjiang*, pp. 120~121.

18. *Ibid.*, p. 123.

작되었다는 것을 의미한다. 청나라가 러시아와 외국에서 차관을 들여오는 것은 해군력 증강을 원했던 중국 고위관료들에게 실망감을 안겨 주었다. 1870년 무렵 청나라의 명장 좌종당(左宗棠, Zuo Zongtang)은 산시성과 타림에서 야쿠브의 세력을 진압하기 위한 출병을 하였다. 그는 산시성·간쑤성·칭하이성·우루무치에서 반란을 진압한 후 청나라 군대를 타림 지역에 진입시켰다. 1877년 야쿠브는 중풍으로 코를라(Korla, 庫爾勒)에서 급사하였고 그의 지배는 막을 내리었다. 잔당들은 러시아의 중앙아시아 지역으로 들어가서 이후로 러시아의 신민이 되었다.

청 왕조의 무슬림지역 편입

좌종당 장군의 병력은 타림 남부 지역을 재점령하였을 뿐 아니라 10년 간 러시아가 지배하고 있던 일리 지역도 회복하였다. 값비싼 전쟁과 외교적 협상을 거쳐 청 왕조는 카슈가르 지역과 중가리아를 재탈환하였고 이 지역을 개혁하기 시작하였다. 중국 본토에서 멀리 떨어진 이 지역에 대한 가장 중요한 개혁은 신장을 성(省, province)으로 만들고 중국식 행정제도를 도입하는 것이었다. 1884년 중국 법원은 카슈가르와 중가리아를 새로운 성(省)으로 편입하고 신장(新疆)이라고 불렀다. 신장이라는 말은 문자 그대로 새로운 영토라는 뜻이므로 이는 중국이 이 지역에 대한 영토적 지배가 오래되지 않았음을 의미한다. 이후 수십 년간 위구르의 인구와 위구르의 활동을 고려한다면, 신장은 완전히 식민지가 된 것이었다. 그리고 ‘동투르크스탄(East Turkistan)’은 이 지역에 대한 민족주의적 표현이 되었다.

역사학자인 밀워드(Millward)와 투르순(Nabijan Tursun)이 지

적하였듯이, 신장을 중국의 성(省)으로 편입한 결과 중국인의 신장 이주와 토지 개척이 증대되었다.¹⁹ 좌종당이 이 지역을 지배하기 전까지 청 왕조는 카슈가르와 중가리아 지역으로 만주족과 한족이 이주하는 것을 엄격히 금지하였다. 그러나 신장 지역을 재점령한 후 많은 한족 병사와 민병대, 상인, 농민들이 이주하여 이 지역에 거주하는 한족 인구가 급증하였다. 신장을 중국의 성(省)으로 정비하자 이주가 더욱 빨라졌으며, 특히 우루무치를 중심으로 한 신장 북부 지역의 이주가 두드러졌다. 실로 19세기 이래 신장은 만주족의 아시아 내륙 지역에서 한족의 식민지로 전락하였다. 중국의 관리, 중국의 행정, 심지어 유교 교육이 신장 지역을 지배하기 시작하였다. 신장의 역사 이래 처음으로 중국 정부의 지원 아래 많은 한족이 튀르크 지역으로 이주하였다. 1800년 초에 이르러 한족의 인구는 신장 전체 인구의 30퍼센트(약 15만 5천명)를 차지하게 되었다.²⁰

좌종당 군대는 신장의 무슬림들을 학살하여 살인마라는 악명을 얻으면서 점령 후 20년 동안 그 지역을 다스렸다. 청나라를 무너뜨리기 위하여 1911년 우창(武昌)에서 시작한 한족의 민족주의 운동은 미약하지만 1912년 중화민국을 수립하게 되었다. 이는 필연적으로 신장 지역에 민족감정을 불러 일으켰다. 19세기 후반 무슬림 봉기를 진압한 청 왕조의 관리는 1909년에 서구와 일본식 군대제도를 도입하여 신장군을 편성하였다. 일리 지역은 청나라와 러시아 사이의 전략적 지역이었기 때문에, 신장군은 외국의 침략을 방지하고 국내

19. James A. Millward and Nabijan Tursun, "Political History and Strategies of Control, 1884~1978," Frederick Starr (eds.), *Xinjiang, China's Muslim Borderland* (Armonk, New York: M.E. Sharpe, 2004), p. 63.

20. James A. Millward, "Historical Perspectives on Contemporary Xinjiang," *Inner Asia*, Vol. 2, No. 2 (2000), pp. 122~123.

반란에 대비하고자 주둔하였다. 비밀 사회주의자를 포함한 중국의 민족주의자들은 신장군에 침투하여 반청 봉기를 준비하고 있었다.

중국 민족주의자들은 일리에서 신장군에 침투하였을 뿐 아니라 위구르 무슬림을 대중매체를 통하여 동원하였다. 일리백화보(伊犁白話報 Yili baihua bao, 일리 지역의 중국어 구어체 신문)는 좌중당이 이끌었던 청군의 위구르 학살을 청 왕조 초기 중국 남부 정복 중 자행된 한족 학살에 비유하였다.²¹ 신장군 내의 반청 감정은 특히 이닝(伊寧, Yining)지역에 퍼졌으며 결국 1912년 1월 만주족 주둔군을 격파하였다. 1912년 1월 8일 중국민족주의자들은 임시정부를 수립하고 한족, 만주족, 몽골족, 회족, 터번을 착용한 무슬림(위구르족), 카자흐족 등 여러 민족을 모두 동등하게 취급한다고 선언하였다.²² 이러한 혁명적 인종 정책은 이후의 군벌정치인들에게 다인종 지역을 다루는 방법을 제시하는 선례가 되었다.

군벌 치하의 신장

이런 혼란스러운 시기에 한족이었던 양쯍신(楊增新, Yang Zengxin)이 신장 지역의 권력을 장악하였다. 양쯍신은 1912년 수립된 중화민국 대통령 쑨원(孫文, Sun Yat-sen)을 사임시키고 정권을 장악한 위안스카이(袁世凱, Yuan Shikai)에 의해 신장 지역 지방장관으로 임명받았다. 윈난(雲南, Yunnan)성 출신인 양쯍신은 신장에 부임하기 전에 간쑤성 닝샤(寧夏, Ningxia) 등 무슬림 밀집 지역에서 근

²¹ James A. Millward, *Eurasian Crossroads: A History of Xinjiang*, p. 166.

²² Bai Zhensheng and Koibuchi Shinichi (eds.), *新疆現代政治社會史略* [A concise political and social history of modern Xinjiang] (Beijing: 中國社會科學出版社, 1992), p. 25.

무하였고 중국어를 사용하는 무슬림과 좋은 관계를 유지하였다. 일리의 반란과 임시 성(省) 정부 수립 이후, 양정신을 포함한 청 왕조의 관리들은 반란을 진압하기 위하여 우루무치 지역에 파견되었다. 둥간(東干, Tungan) 사람들과 인맥이 닿았던 양정신은 우루무치 지역 칭나라의 군사력을 장악하기 위하여 둥간 부대를 이용하였다. 위안스카이에게 임명 받았다는 점과 그의 군사력을 이용하여 양정신은 일리의 반란자들과 쉽게 협상을 성사시켰다. 협상 결과, 1912년 양정신은 신장의 권력자로서 그의 세력을 공고히 하는 통합 성(省) 정부를 수립하게 되었다.

1913년까지 양정신은 반란을 일으켰던 자들을 포함한 모든 도전 세력을 새로운 성(省) 정부 내에서 제거하였다. 양정신이 1913년부터 1928년까지 신장을 지배하던 시절 동안 중국 본토를 지배하는 통합세력은 없었으며, 신장과 중국의 관계는 위안스카이와 같은 중국 군벌과 양정신의 관계에 따라 결정되었다. 중국 본토의 군벌과 마찬가지로 양정신은 신장 지역을 독립적으로 지배하였다. 그는 특히 외부에서부터 신장 지역으로 경제적, 사상적 영향력이 침투하는 것을 차단하였다. 양정신은 신장 지역의 질서와 조화로운 사회를 위하여 유교적 교육을 권장하였다. 재정적 안정과 권력 공고화를 위하여 양정신은 기반시설 확충, 수리시설 건설, 도로와 농업생산 향상을 시도하였다. 결론적으로 양정신은 중국의 혼란을 이용하여 경제적으로 자립하고 정치적으로 독립적인 신장의 수립을 주도하였다.

그러나 소련과 지리적으로 가까웠기 때문에 신장은 소련의 영향을 받기 시작하였다. 1917년 러시아의 10월 혁명 이후 볼셰비키의 적군파에게 패배한 러시아 백군파 병력과 피난민들이 신장 북부 지역에 정착하였다. 그 수는 3만에서 4만 명에 이른다. 이들을 몰아내기

위하여 양쯔닝은 러시아 백군을 우루무치로 유인하여 체포하고 소련으로 추방시켰다. 또한 양쯔닝은 백군을 제거하기 위하여 소련 적군파를 불러들여 굴자(Ghulja, 伊寧)와 타르바가타이(Tarbaghatai, 塔城)지역에서 격퇴시켰다. 결국 양쯔닝은 소련 적군파를 이용하여 신장 북부 지역에서 백군파의 위협을 효과적으로 일소하였다. 신장의 정치적, 군사적 안정을 위하여 소련군을 활용하는 전략은 이후의 신장 지역 군벌들이 자주 사용하는 수법이 되었다.

소련의 볼셰비키 정부 수립과 양쯔닝에 대한 원조는 신장과 소련과의 관계를 재정립하는 데에 일조하였다. 근본적으로 중국 제국과 제정 러시아의 관계는 1680년대부터 1870년대까지 일련의 분쟁과 전쟁의 연속이었다. 야쿠브의 반란 이후에 제정 러시아는 일리 지역에서 자국의 이익을 얻기 위하여 그곳을 점령하였다. 좌종당이 신장을 탈환한 이후, 러시아는 1881년 상트페테르부르크에서 협정을 체결하고 철군하였다. 협정이 체결된 후, 러시아 산업에 필요한 신장의 지하자원은 신장 경제력의 원천이 되었다.

1917년 러시아 혁명과 혼란은 양국 간의 교역에 심대한 영향을 미쳤다. 목화와 목축산품과 같은 신장의 수출품은 판로가 막혔고 금속, 설탕, 연료와 같은 러시아산 수입품은 공급이 부족하였다. 1920년 소련 정권이 안정된 후에야 신장과 소련의 관계는 상업을 포함하여 전반적으로 안정되었다. 중국과 소련의 관계가 재정립된 후에는 굴자, 우루무치, 카슈가르 등 신장의 중요도시에 소련 영사관이 설립되었다. 이와 동시에 중화민국은 알마티(Almaty)에 영사관을 설립하였는데 이는 신장의 관리들이 맡았다. 즉 1920년대 이후, 신장 군벌정치에서 소련의 경제적·정치적·군사적 영향력은 심대해졌다.

중화민국과 소련의 관계를 적절히 관리하는 것은 양쯔닝이 신장

에서 권력을 확립하기 위해 중요한 외부 환경이었다. 양정신은 신장과 같은 다인종 지역의 이점을 잘 인식하고 있었고 다양한 인종에 의해 지배되는 여러 족장들 사이의 균형을 유지하면서 독재 권력을 유지하였다. 양정신은 청나라의 제도를 전수하는 한편, 튀르크 계 무슬림 족장들에게 그들의 부족민들로부터 추앙받을 수 있도록 자율권도 보장하면서, 독재 권력 유지를 위하여 부족 간의 분할통치를 시도하였다. 이러한 전략은 다른 지역에서도 적용되었다. 양정신은 몽골에 대항하는 카자흐를 지원하였고 무슬림 개혁파(jadids)에 대항하는 무슬림 종교지도자(‘ulama)를 후원하였다.²³ 지역 주민의 부담을 덜기 위하여 양정신은 부패한 관리를 척결하고 여러 세법을 시정하였고 무슬림 종교지도자 직에 대한 매관매직 등 민족 내부 문제에 대한 관리들의 개입도 처리하였다.²⁴

신장 지역의 튀르크 신문화운동(Turkic Jaddism)

19세기 말부터 20세기 초 사이에 이슬람 세계 민족주의와 중국의 민족주의는 위구르 민족주의를 자극하였다. 그러나 1870년 대 좌종당의 진압과 한족 출신 유력 정치가의 통치 때문에 위구르족은 대규모의 반란을 시도할 수가 없었다. 청나라 관리들에 대한 소규모 시위와 갈등은 있었지만 20세기 초 20여 년 동안 위구르족은 그들의 민족정신을 일깨우고 그들 사회를 강화하며 복지를 증진하기 위하여 교육을 통한 문화적 민족주의 운동을 전개하였다.

러시아의 지배하에 있는 타타르 사람들의 경우와 마찬가지로, 신

²³ James A. Millward, *Eurasian Crossroads: A History of Xinjiang*, p. 183.

²⁴ Bai Zhensheng and Koibuchi Shinichi (eds.), *新疆現代政治社會史略* [A concise political and social history of modern Xinjiang], p. 108.

장의 여러 도시에는 부유한 상인들에 의하여 현대식 튀르크계 학교가 건립되었다.

이러한 새로운 유형의 교육은 사원에서 수행하던 전통적인 이슬람 교육을 근대화하기 위한 시도이며 ‘새로운 교육(usul-i jadid)’으로 알려져 있다. 이러한 교육의 창시자는 아르투쉬(Artush, 阿圖什)지역의 거상이었던 후세인 무사 베이 하지(Husayin Musa Bay Hajji, 일명 후산 무사바요브(Husan Musabayov)라고 불림)였다. 그는 아르투쉬에서 무역회사를 운영하는 과정에서 파리·베를린·모스크바·이스탄불 등 서방 세계를 방문하였다. 그는 카슈가르 지역의 낙후성을 인식하고 1885년 아르투쉬에서 전통적 교육과 다른 형태의 초등학교를 건립하였다.²⁵ 아르투쉬의 학교 교육과정은 현재의 카잔(Kazan)과 이스탄불(Istanbul)의 교육제도를 따라서 언어·문학·수학·역사·지리·자연과학·예술·체육·위구르어·터키어·러시아어·아랍어를 가르쳤다.

‘새로운 교육’은 범 튀르크주의나 범 이슬람주의를 표방하는 것이었다. 1913년 무사바요브는 오스만 제국(터키) 황제에게 사절단을 보내어 근대식 교육을 받은 교사들을 파견해 달라고 요청하였다. 다음 해, 터키 이외의 지역에서 튀르크주의와 이슬람주의를 추구하던 일을 관장하던 오스만 제국 장관 메흐메드 탈라트 파스(Mehmed Talat Pas)는 신장에 아흐메드 케말(Ahmed Kemal)을 파견하였고 아르투쉬 근처에 학교를 설립하였다. 이 학교에서 사용하는 교재는 이스탄불에서 제작되었고 교복은 오스만 제국 법정의 법복을 모방하였다. 이러한 새로운 교육은 위구르 지역 보수주의자들을 실망시

.....
²⁵ James A. Millward, *Eurasian Crossroads: A History of Xinjiang*, pp. 171 ~ 172.

켰고 이들은 학교를 폐쇄시키고 아흐메드 케말을 추방하라고 양정신에게 탄원하였다.

양정신은 1915년 여름 실제로 이 학교를 폐쇄하였으나 무슬림 관료들이 호소하자 다시 개교하였다. 그러나 양정신은 학교 교과과정에 중국어와 군사교육을 포함시킬 것을 주문하여 더욱 중국식 교육 과정에 가까워졌다. 이러한 새로운 교육, 나아가 신문화운동(jaddism 또는 jadidism)은 20세기에 한족이 그들 자신의 새로운 문화운동을 일으킨 시점과 동시에 발생한 것이다. 이러한 문화운동은 이 후에 새로운 민족 지도자와 엘리트층을 출현시켰다.

한족 군벌, 회족 군벌, 제1차 동투르크스탄 공화국

양정신 이후 신장의 군벌정치는 빈번한 암살과 권력 장악이 그 특징이다. 신장은 일단 양정신이 지속적으로 지배를 하였지만 그의 광범위한 첩보망, 편향적 외교정책, 철권통치는 신장성 정부 내의 정치적 파벌에 의해 도전받고 있었다. 1928년 장제스(蔣介石, Chiang Kai-shek 또는 Jiang Jieshi)의 지도하에 중국 국민당은 베이징에서 군벌을 축출하고 난징(南京, Nanjing)에서 중화민국의 권력을 공고히 하였다. 양정신은 재빨리 국민당을 추종하여 그 권력에 충성을 맹세하였다. 중국 본토의 권력 이동 중에 양정신 휘하의 고위관료인 판야오난(樊耀南, Fan Yaonan)은 양정신을 암살하고 신장을 더욱 국민당에 복속시키려 계획하였다. 1928년 7월 7일 양정신은 연회 도중 판야오난 일당에 의해 암살당하였고 판야오난 자신은 양정신의 제2의 군사실력자인 진수런(金樹仁, Jin Shuren, 1879~1941)에 의해 축출 당하였다. 진수런은 그 자신을 신장성 주석 겸 군대 총사령(總司令)에 임명하였고 5개월 후에 국민당은 이를 인정

하였다.

1928년부터 1933년 사이 진수런의 짧은 통치 기간에는 부패와 여타 사회적, 인종적, 정치적 세력들에 의한 반란이 연속되었다. 간쑤성 지역의 농상공인 출신인 진수런은 신장에서 개인적 축재에 몰두하였다. 그는 세금을 늘리고 사리사욕을 위하여 금, 옥 등의 산업을 독점하였다. 전임자인 양정신의 군사기반이었던 회족(回族) 군대를 두려워하여 이들을 해산하고 간쑤성 지역 출신의 추종자들로 친위대를 구성하였다. 1932년까지, 진수런은 1927년에 비하여 군비를 5배나 증액하였다.²⁶ 진수런은 종교적 또는 문화적인 면에서 전임자와는 달리 무슬림의 내부문제에 대해 깊이 관여하였다. 그는 외부인이 신장의 종교지도자가 되는 것을 금하였고 메카로 순례하는 것도 금하였는데 이는 신장의 무슬림들에게 극심한 불만을 불러일으켰다. 정치 면에서도 그는 하미 지역과 투르판 지역의 위구르 지도자처럼 한족이 아니었던 지역 지도자들을 축출하고 한족 관리로 대체하여 그의 권력기반을 강화하였다. 이러한 국수주의적인 정치는 곧이어 무슬림들의 반란을 야기하였다.

진수런의 실정은 곧 이어서 지역 반란을 야기하였는데, 신장의 북부 지역에서 먼저 시작하여 이 후에는 남부 지역까지 번져갔다. 최초의 반란은 1931년 하미 지역에 주둔하던 진수런 휘하 장교가 위구르족의 딸과 결혼하기 위해서 가족을 위협한 까닭에 시작되었다. 하미 지역으로 한족이 이주해오는 것과, 과도한 세금 및 반(反)무슬림 정책에 이미 분노한 상황에서 진수런 휘하 장교의 강압적 결혼요구는 위구르족과 진수런 정권과의 마찰을 야기하였다. 1931년 2

²⁶ Bai Zhensheng and Koibuchi Shinichi (eds.), *新疆現代政治社會史略* [A concise political and social history of modern Xinjiang], p. 156.

월 7일, 위병소 장교인 장귀후(張國琥, Zhang Guohu)가 결혼식을 올리자 그 지역 위구르족이 그를 공격하여 살해하였다. 하미에 주둔하고 있던 진수런 휘하 병력은 위구르족에 반격을 가하여 그들을 산악지대로 내몰았다. 이러한 무력충돌에 회족, 카자흐족, 키르기즈(Kirgiz)족 등 한족에게 불만을 가진 다른 종족들이 호응하여 반란에 가담하였다. 하미 지역의 이전 지도자였던 호자 니야즈(Khoja Niyaz, ?~1937년)와 울바르스 칸(Yulbars Khan, 1883~?년)이 반란을 이끌었다.²⁷

이러한 갈등으로 인해 위구르족 뿐 아니라 회족도 진수런 정권에 반발하게 되었다. 하미 지역 반란지도자들은 자신만의 힘으로는 진수런정권의 군사력을 당할 수 없음을 깨달았다. 울바르스는 무슬림 동료인 회족에게 원조를 청하기 위하여 간쑤성을 방문하였다. 1870년대 청 왕조가 회족 반란을 진압한 후, 많은 회족 장군들은 좌종당군을 물리치고 독자적인 군사력을 거느리고 있었다. 1930년대에 회족 군대는 간쑤·칭하이·닝샤 지역을 지배하고 있었다. 회족 출신으로 울바르스 계열 지휘관 중 마중잉(馬仲英, Ma Zhongying, 1911~?년)이라는 장군이 있었다. 그는 십대 때부터 부대를 지휘하여 당시 서양 선교사들에게는 ‘아기 장군(Baby General)’ 또는 ‘큰 말(Big Horse)’이라고 불리었다. 마중잉은 당시 간쑤성 국경 지역의 북서쪽에 주둔하고 있었는데 그의 가족들과 휘하의 군대가 간쑤·칭하이·닝샤에서 세력권을 형성한 이래 그들이 지배할 수 있는 새로운 영토를 찾고 있었다.

1931년 여름, 마중잉은 하미 지역 이슬람 형제들을 구원하기 위하여 병사 400명이 총 90정을 소지한 열악한 상황에서 하미로 진격

²⁷. James A. Millward, *Eurasian Crossroads: A History of Xinjiang*, p. 192.

하였다.²⁸ 1933년경, 회족과 위구르 부대는 진수런의 부대를 격파하고 수도 우루무치로 진격하였다. 진수런 군대의 연패 때문에 1933년 쿠데타가 발발하여 그의 부하인 성스차이(盛世才, Sheng Shicai, 1895~1970년)가 진수런을 축출하였다. 성스차이는 만주 출신 병사들로 구성된 부대를 이끌고 항일전쟁을 하고 있었다. 회족 부대와 성스차이 군대 사이의 전투에서 호자 니야즈(Khoja Niyaz) 휘하의 위구르족은 지지 세력을 바꾸어 회족에 대항하는 성스차이를 지원하였다. 그 이유는 불분명하지만 아마도 소련의 사주가 개입된 것 같다.²⁹ 이는 호자 니야즈가 동투르키스탄 공화국의 대통령이 되었을 때 위구르 독립이 몰락하게 되는 계기가 되었다. 소련은 신장에 친일적인 회족 부대가 진격하고 일본군이 주둔하여 소련을 공격하게 되는 것을 두려워하였다. 따라서 소련은 군대와 공군력을 파견하여 반일적인 성스차이를 원조하였다. 1934년 마중잉 휘하의 군대는 격파되어 신장 북부로 흩어졌다. 당시 그곳에는 새로 만들어진 위구르 정권이 있었다.

북부 신장 지역에서 진수런과 마중잉이 싸우는 동안, 위구르 무슬림은 타림 남부에서 반란을 일으켰다. 고탄 지역 금광 광부들의 주도하에 일어난 이 반란으로 1933년 무하마드 에민 부그라(Muhammad Emin Bughra, 1901~1965년)와 그의 형제가 위구르 이슬람 자치 정부를 수립하였다. 반란군은 한족 군대와 회족 군대를 격파하고 인근 치라(Chira, 策勒), 니야(Niya, 尼雅), 케리야(Keriya, 于阗 또는 于田), 야르칸드 지역을 점령하고 호탄 정권을 수립하였다. 호탄

²⁸ Bai Zhensheng and Koibuchi Shinichi (eds.), *新疆現代政治社會史略* [A concise political and social history of modern Xinjiang], p. 156.

²⁹ James A. Millward and Babijan Tursun, "Political History and Strategies of Control, 1884~1978," p. 76.

정권은 카슈가르 지역의 여타 위구르 종족과 선린관계를 이룩한 후 마침내 1933년 11월 12일 동투르키스탄 공화국(East Turkistan Republic, ETR) 건국을 선포하였다. 기이하게도 동투르키스탄 공화국은 호자 니야즈를 임시 대통령으로 선출하였다. 그는 성스차이와 그의 지원세력에게 패배하여 소련에 이미 항복을 선언한 인물이었다. 동투르키스탄 공화국은 카슈가르 지역의 투먼 강(Tumen river, 吐曼河) 전투에 참여한 7,000여 명의 군단을 확충하였다. 거리에는 ‘동투르키스탄 이슬람 공화국’이라고 적힌 휘장이 나부꼈다.

헌법에 의하면 동투르키스탄 공화국은 이슬람 율법에 의하여 통치되며 공화국으로 세워졌다. 11월 12일 시가행진을 하면서 카슈가르 지역의 위구르 주민들은 동투르키스탄 공화국 국기를 흔들며 만세를 외쳤다. 대학생들은 노래를 불렀고 그 후렴구에는 “우리의 깃발은 푸른 깃발이며 우리 국민은 황금의 국민이다(Our flag is a blue flag, our horde is a golden horde)”라는 구절이 있다.³⁰ 헌법은 교육을 강조하고 사회간접자본을 증진할 것을 약속하여 초기 문화운동의 개혁적 목표를 지향하였다. 동투르키스탄 공화국은 20세기 최초의 위구르 국가였고 1940년대 이후 현재 위구르 민족의 민족주의 운동을 고취하였다.

동투르키스탄 공화국의 설립은 근대 위구르 민족사에서 가장 중요한 사건이다. 역사학자인 신멘 야스시(新免康, Shinmen Yasushi)가 지적하였듯이, 공화국은 이슬람 정신에 의해서만 건국된 것이 아니라 1910년대와 1920년대의 근대적, 민족주의적 신문화운동(jadidist movement)에도 뿌리를 두고 있다.³¹ 동투르키스탄 공화국은 영국

³⁰. James A. Millward, *Eurasian Crossroads: A History of Xinjiang*, p. 204.

³¹. Shinmen Yasushi, “東トルキスタン共和国(1933~34年)に関する一考察”

과 터키에 원조를 요구하였으나 양국은 중국과의 관계 악화를 두려워하여 군사적, 재정적 지원을 거의 하지 않았다. 소련은 영국의 세력이 인도에서 신장까지 확대되는 것과 중앙아시아 지역 소련 영토에서 이슬람 독립운동이 발흥하는 것을 두려워하여 튀르크 공화국을 적극적으로 반대하였다. 당시 중국의 난징 정부는 신장 지역의 정치적·군사적 세력을 제어할 수 없었다.

남경 정부는 동투르키스탄 공화국의 정통성을 부인하고 성스차이와 마중잉을 신장의 대표로서 인정하였다.

1934년 1월, 동투르키스탄 공화국은 호자 니야즈가 대통령으로서 카슈가르에 도착하는 것을 환영하였다. 호자 니야즈가 대통령으로 지명된 순간과 동시에 마중잉의 군대가 카슈가르에 진격하여 호자 니야즈를 야르칸드로 축출하였다. 야르칸드에서 호자 니야즈는 공화국 대신들을 체포하여 아크수(Aqsu, 阿克蘇)지역의 소련군에게 넘겨주었다. 호자 니야즈는 정치적 득실을 계산한 후 성스차이에게 투항하여 공화국 대통령 자리를 포기하였음이 분명하다. 그 대가로 호자 니야즈는 신장성 정부의 부주석 자리를 얻었다. 이처럼 20세기 최초의 위구르 정부는 마중잉의 군대에게 격파당했으며, 호자 니야즈는 스스로 지도자의 자리를 포기하였다. 이러한 만행이 신장성 정부와 중국 정부, 소련의 지원에 의하여 자행되었다.

마중잉의 패배와 소련의 개입에 의한 공화국의 붕괴는 성스차이의 권력을 더욱 공고히 하였고 신장에서 그는 권력을 확대하였다. 그가 중국민족주의 정신에서 소련 이데올로기로 전향한 것은 놀라운 일이 아니다. 그는 많은 소련의 공산주의 정책을 수용하였는데

[An Inquiry into the Eastern Turkestan Republic of 1933~34], アジア・アフリカ言語文化研究, No. 46-47 (30th anniversary commemorative No. 1, 1994).

이에는 스탈린식 인종정책도 포함되어 있었다. 이 방법은 한족과 소수민족의 동화를 추구하는 중국식 방식과는 다른 정책이다. 중앙아시아에서 소련식 인종정책을 추구하던 성스차이 정권은 신장의 인종을 14종류로 분류하였다. 이에는 위구르족·타란치(Taranchi)족·카자크(카자흐족, Kazak)족·키르기즈(Kirgiz)족·우즈베크(Uzbek)족·타타르(Tatar)족·타지크(Tajik)족·만주(Manchu)족·시버(Sibe 또는 Xibo)·솔론(Solon)족·한(漢)족·회(回)족 등이 포함된다.³² 이 때 처음으로 중국 정부와 관리들은 위구르라는 민족명을 튀르크 계 언어를 사용하며 타림 남부에 거주하는 비(非)유목민으로 분류하였다.³³ 1950년대 이후 중국 공산당 정부는 이를 받아들여 비(非)유목민 튀르크 사람들을 민족적으로 더욱 세분화하였다. 위구르족은 1950년대 중국의 56개 민족의 하나로 인정되었다.

제2차 동투르키스탄 공화국

성스차이와 소련 정부의 선린관계는 자연스럽게 옌안(延安)의 중국공산당으로도 이어졌다. 만주 출신의 성스차이는 일본의 만주 점령 이후 반일 행보를 취하였다. 1930년대 중일전쟁과 친소 성향 때문에 성스차이는 옌안의 공산당과 반일 공동전선을 구축하기 위하여 접근하였다. 중국공산당은 성스차이를 지원하기 위하여 처음으로 신장에 관리를 파견하였다. 공산당 관리들은 주로 행정, 회계, 교육 분야를 담당하였고 신장의 주요 도시에 소련식 정책을 이식하려 하였다. 관리 중의 한 명은 마오쩌둥의 동생인 마오쩌민(毛澤民),

³² James A. Millward, *Eurasian Crossroads: A History of Xinjiang*, p. 208.

³³ James A. Millward and Babjan Tursun, "Political History and Strategies of Control, 1884~1978," p. 80.

Mao Zemin)이며 신장 정부의 재무상이었다. 훗날에 성스차이의 숙청에서도 생존한 이들 관료들은 중국공산당이 국민당을 척결하고 1949년 신장에 진입할 때 그 지역의 전문가가 되었다.

그러나 1940년대 초반 국제정치 상황 때문에 성스차이는 새로운 동맹을 찾게 되었다. 1941년 나치의 소련 침공과 이어지는 태평양 전쟁은 새로운 국제 권력 관계를 형성하였다.

성스차이는 시기적절하게 소련과의 유대관계를 약화시키고 미국의 지원을 받는 중국국민당과 유대를 강화하여 신장의 지배권을 강화하려 하였다. 난징 정부와 유대를 강화하면서 소련과의 교역을 1942년에 단절하였고 1943년에는 신장 지역에서 소련군을 철수시켰다. 또한 마오쩌민을 포함한 중국공산당 간부들을 신장에서 축출시켰다. 이러한 반소, 반공산당 정책 덕분에 1943년 국민당 군대가 신장에 진주하였다. 같은 해에 국민당의 지원세력인 미국은 우루무치에 영사관을 설치하였다. 다음 해, 국민당은 성스차이가 영도하는 신장을 해체하였다. 따라서 신장은 군벌의 시대를 끝내고 국민당의 영도 하에 중국에 편입되었다. 신장의 국민당 정권은 중가리아 북부를 포함한 지역의 발전과 번영을 이루기 위하여 신장을 중국 본토로 편입하는 계획을 발표하였다. 통합정책의 목표는 항일 전쟁에서 북서 국경 지역을 점령하여 경제적 기반을 마련하기 위해서였다. 또한 신장으로 소련공산당이 침투하는 것을 저지하고 중국공산당과 소련 공산당의 연계를 단절하고자 하였다. 소련의 영향력 차단을 위하여 국민당은 신장과 소련의 교역을 금지하였다. 이는 신장의 경제에 막대한 타격을 가하였다. 본토와 통합하는 정책을 추진하면서 국민당 부대를 지원하기 위하여 정부는 세금을 인상하였는데, 이 결과 1944년 중가리아 북부의 굴자 지역에서 반란이 일어났다.

반란의 도화선은 항일 전쟁을 위하여 성스차이 정부가 카자크(카자흐)족에게 요구한 말과 금전의 헌납이었다. 1944년 가을, 오스만 바투르(Osman Batur 또는 Osman Batyr, 1899~1951년)의 영도 아래 카자크족은 반란을 도모하였고 우즈벱족과 회족도 이에 가담하였다. 반란군은 그 해 말에 굴자 지역의 중국 지방정부를 빠르게 점령하였다. 반란군은 우즈벱족, 위구르족, 회족 등 여러 민족으로 구성되었는데 이들은 11월 12일 동투르키스탄 공화국 건국을 선포하였다. 주요 지도자는 알리 칸 토레(Ali Khan Tore 또는 Elihan Türe)와 오스만 바투르 등이었다. 이 반란은 남부 신장 지역에서 건국한 제1차 동투르키스탄 공화국이 실패한 이후 11년 만의 일이며, 신장 북부에 독립국을 건국하려는 두 번째 시도였다.

제1차 동투르키스탄 공화국이 소련으로부터 지원을 받지 못한 것과는 달리 제2차 동투르키스탄 공화국은 소련의 지원을 받았다. 오스만 바투르는 외부의 몽골인들을 통해 소련의 군사적 지원을 받았다. 1945년 9월까지 동투르키스탄 공화국은 신장 북부를 차지하였고 국민당 부대를 우루무치까지 축출하였다. 동투르키스탄 공화국의 승리는 국민당 정부의 주의를 환기시켰고 고위 군 간부인 장즈중(張治中, Zhang Zhizhong)이 이 사태를 처리하기 위하여 우루무치로 급파되었다. 장즈중은 소련의 지원을 알아차리고 우루무치주재 소련 영사와 접촉하였다. 이 시기 소련은 중국을 포함한 4대 동맹국과 선린관계를 유지하고자 하였다. 소련의 중재 아래 동투르키스탄 공화국은 독립국가 수립을 포기하고 신장 지역정부와 연립정부를 수립하기로 합의하였다.

1946년 국민당과 동투르키스탄 공화국은 최종적으로 연립정부 수립에 합의하였다. 장즈중은 새로운 신장성 정부의 주석이 되고 동

투르크스탄 공화국의 지도자였던 아흐메트잔 카심(Ahmetjan Qasimi 또는 Ehmetjan Qasim)은 부주석이 되었다. 협약에 의하면 옛 동투르크스탄 공화국은 일리 지역에서 자체 군대와 경찰력을 보유할 수 있었고 장즈중은 전체 신장성 군대의 명목상 통수권자였다. 성 정부 관료는 신장의 민족별로 안배되었다. 위구르어와 카자크어는 중국어와 함께 공식 언어로 선포되었다. 결과적으로 연립정부는 신장을 중국의 영토와 주권의 일부로 유지하면서 위구르족과 여타 튀르크계 민족에게 동등한 권리를 부여하였다. 1946년 장즈중의 지도하에 이루어진 연립정부 수립이라는 평화적인 해결은 다음과 같은 요인의 결과였다. 즉 장즈중의 열린 마음, 장즈중의 위구르족 참모들 중 일부는 제1차 동투르크스탄 공화국의 지도부 출신, 항일 전쟁이 끝난 결정적 시기, 예견되는 국민당과 중국 공산당과의 대립관계, 중소관계 등이다. 그러나 우루무치의 연립정부 수립은 일리 지역에 주둔한 동투르크스탄 공화국 군대의 지배권을 해체하지는 못하였다.

중국공산당 치하의 신장

그러나 국민당과 동투르크스탄 공화국 사이의 협정은 1949년 국민당이 중국공산당에게 패배함으로써 오래 지속되지 못하였다. 1949년 여름, 중국공산당의 인민해방군은 신장을 간쑤성 지역으로부터 해방시킬 준비를 하고 있었다. 한 해 전에 이미 중국공산당에게 패배한 장즈중은 튀르크계 및 국민당계의 신장 지역 간부들에게 공산당과 ‘평화로운 해방’을 위해 협상하라고 촉구하였다. 1949년 9월, 신장 지역의 국민당 사령관인 타오스웨(陶峙岳, Tao Shiyue, 1892~1988년)와 당시 신장 정부의 주석인 부르한 샤히디(Burhan Shahidi, 1894~1989년)는 공산당에게 항복 전문을 보냈다.

10월에 왕전(王震, Wang Zhen, 1908~1993년) 휘하의 인민해방군은 신장 남부에 진격하였고 점차 일리 지역까지 진출하여 예전의 동투르키스탄 공화국을 점령하였다. 신장 북서부로 진격하는 동안, 중국공산당은 아흐메트잔 카심 등 동투르키스탄 공화국 지도자들을 신장의 앞날을 토의하기 위한 중국인민 정치협상 회의(中國人民政治協商會議)에 초대하였다. 8월 27일 아흐메트잔 카심이 탑승한 비행기가 바이칼 호 부근에서 의문의 추락을 하여 자치정부의 핵심 지도자들이 사망하였다. 그러나 최근 중앙아시아 지역의 위구르 난민, 러시아 역사가, 과거 소련 KGB 공작원의 주장에 의하면, 이 사건 뒤에는 스탈린이 있었으며, 이렇게 하여 일리 지역 정권을 붕괴시킨 것이라고 한다.³⁴ 사이피딘 아지지(Saypidin Azizi, 1915~2003년) 등 동투르키스탄 공화국의 새로운 대표들은 북경에 도착하여 정치 회의에 참석하였다. 자치 또는 독립까지도 원하였던 이전의 민족주의적 대표들과 달리 새로운 대표들은 독립을 포기하였다. 이러한 점은 흥미롭지만 이해할 만한 사항이다. 신장 국민당의 패배, 인민해방군의 진격, 동투르키스탄 공화국 지도부의 교체 때문에 1949년 이후 신장은 공산당의 지배하에 놓이게 되었다.

중국공산당의 신장 지배는 신장의 정치적·행정적·경제적·인구학적·문화적 상황을 근본적으로 변화시켰다. 신장 지역에 익숙하지 못한 채 1949년 입성한 인민해방군과 중국공산당은 신장의 기존 지도자들을 용인하여 그들의 직위를 유지하도록 허락하였다. 그러나 1950년 대 초, 공산당은 신장지도부를 교체하기 시작하여 과거 신장 지도부의 일부는 숙청당하였다. 인민해방군 제1야전군이 신장성의 가장 중요한 직위들을 차지하였다. 그리고 부르한 샤히디는 신장의

34. James A. Millward, *Eurasian Crossroads: A History of Xinjiang*, p. 234.

공산당 위원장이 되었다.

경제적으로 신장의 계급 구조를 변경시키고 신장을 통치하는 기초를 닦기 위하여 공산당은 1950년대부터 토지 개혁을 시행하였다. 인민해방군 행동대는 토지·인구·수리시설 조사를 시행하여 토지를 재분배하기 시작하였다. 지주와 사원이 소유하고 있던 토지와 재산은 몰수되어 농민들에게 재분배되었다. 중국 본토에서 그러하였듯이 농민들이 소유한 토지는 집단농장화 되었다. 이제 하층 계급들은 신장에서 공산당을 지지하는 기반이 되었다.

‘평화로운 해방’ 이후 가장 중요한 행정적 변화는 1950년대 신장 위구르 자치구의 설립이다. 국민당이나 공산당이 청산하고자 한 문제는 다민족 국가였던 청 제국에서 비롯된 바, 한족과 여타 비(非)한족 간의 관계를 정립하는 것이었다. 장제스와 국민당의 인식 및 정책 기조는 중국 내의 모든 민족은 단일한 국민에 속한다는 것이었다. 중국공산당은 국민당의 억압 정책을 따르지 않고 소련식 민족 정책을 채택하였다. 1938년 이전까지 중국공산당은 소련식 민족 제도를 채택하여 몽골족이나 회족 같은 소수민족도 공산당의 지원 하에 독립정부나 국가를 수립하여야 한다고 민족자결을 선전하였다. 그러나 1938년 이후, 공산당은 소련식 정책에서 한 발짝 후퇴하여 민족자결에서 민족자치로 정책을 변경하였다. 1949년 중국인민 정치협상회의에서는 소련식 민족 정책과는 달리 이민족에 대한 자치권 체제를 세우는 공동 방안이 통과되었다.

신장 지역에는 1950년대에 이러한 자치 정책이 시행되었다. 이러한 자치는 1953~1954년경에 향(鄉), 주(州) 등의 다양한 위계적 행정단위를 설립하는 것에서부터 시작되었다. 1955년 10월 신장 전역은 신장 위구르 자치구로 명명되었다. 위구르 자치구의 주석은 위구

르족이 차지하였고 사이피딘 아지지가 최초의 주석이 되었다. 그러나 실권은 신장 군구(軍區)나 공산당 신장 지부 당서기의 손에 있었다.

1950년대 신장에서는 위구르족 자치구 1개, 몽골족 자치주 2개, 키르기스족 자치주 1개, 회족 자치주 1개, 그 외 다양한 민족의 자치 현, 자치향이 설립되었다. 이는 신장이 1884년에 중국의 성(省)으로 편입된 후 가장 중요한 행정적 개혁이었다. 위구르족이나 기타 비(非)한족에게 부여된 자치는 표면적으로는 자립을 의미하였다. 그러나 다른 한편으로는 신장 지역을 다양한 자치구로 분할하여 튀르크계 주민을 분산시키고 다양한 민족들 사이의 견제와 균형을 유도하였다. 역사학자인 드루 글래드니(Dru Gladney)가 지적하였듯이, 지속적인 정치적 불확실성과 사회적 불안은 신장의 튀르크계 민족들로 하여금 그들에게 미래가 없다는 결론을 내리게 하였다.³⁵

이러한 분할통치 정책의 이면에는 신장 지역의 권력을 군부와 공산당이 독점하고 있다는 현실이 있다. 공산당이 신장에 입성한 후, 8만여 명의 과거 국민당 부대원들은 농업·토건업·산업과 광산에 배속되었다. 신장에서 자치구가 확립되는 과정에서 이 부대는 동시에 신장 생산건설병단(新疆生產建設兵團, 줄여서 兵團)라는 특수 산하 부대로 개편되었다. 이 부대에는 무장 해제된 국민당 부대원들뿐 아니라 1950년대부터 1970년대까지 중국 본토에서 이주한 한족도 포함되었다. 신장 생산건설병단은 신장 자치구 정부와는 독립되어 신장 공산당과 군부의 통제를 받고 있다. 다시 말해서, 이 부대는 과거 한(漢) 왕조의 둔전제(屯田制)나 당(唐) 왕조의 부병제(府兵制)처럼 농업과 기타 산업에 종사하여 자급자족하면서 신장의 안정과

³⁵ Dru Gladney, "Chinese Program of Development and Control," Frederick Starr (ed.), *Xinjiang, China's Muslim Borderland* (Armonk, New York: M.E. Sharpe, 2004), p. 108.

안보를 책임지고 있는 것이다. 현재 신장 생산건설병단은 신장의 수로, 토지, 농산물 등 모든 자원을 관리하고 있다.

이스라엘 역사학자인 이츠하크 시초르(Yitzhak Shichor)가 자세히 분석하였듯이 신장 생산건설병단은 인민해방군의 일부이 아니다. 인민해방군은 신장에 정식 부대를 따로 주둔시키고 있다는 점에 주의를 기울여야 한다.³⁶ 중국의 군사력을 위하여 신장은 중국 무기를 개발하고 실험하는 데에 중요한 역할을 담당하고 있다. 1940년대 초, 소련은 그들이 지배하는 신장 북부 지역에서 우라늄을 채굴하기 시작하였다. 중국은 그들의 핵개발에 필요한 더욱 풍부한 우라늄 광산을 신장 서부 지역에서 발견하였다. 더욱이 로프 노르(Lop Nor) 지역에서는 1960년 이래 핵실험이 시행되었다. 시초르의 분석에 의하면 중국은 1964년부터 1996년까지 신장에서만 핵실험을 55번이나 하였다고 한다.³⁷ 따라서 신장은 중국에게 핵무기를 비롯하여 수소폭탄과 같은 대량살상무기까지도 실험할 수 있는 이상적 장소를 제공하였다. 반면 핵실험은 위구르족과 인근 주민들에게 핵 관련 질병의 고통을 안겨주었다.

신장의 해방, 특히 신장 생산건설병단을 설립한 결과 신장의 인구 구조에 지대한 변화가 일어났다. 공산당이 중국을 통일한 후, 한족이 신장으로 이주한 것은 1950년대와 1970년대에 주로 이루어졌다. 생산건설병단은 1966년까지 50만 명 이상을 충원하였다. 생산건설병단 부대로 편입된 사람들은 그 친척들을 다시 신장으로 이주하게끔 하였다. 1959년부터 1961년 사이의 대약진 운동기간 동안 연간

36. Yitzhak Shichor, "The Great Wall of Steel: Military and Strategy in Xinjiang," Frederick Starr (ed.), *Xinjiang, China's Muslim Borderland* (Armonk, New York: M.E. Sharpe, 2004), pp. 120~160.

37. *Ibid.*, p. 146.

한족의 이주는 80만 명에 이르렀다.³⁸ 한족의 지속적인 이주는 인구 구조를 변화시켰다. 2000년 조사에 의하면 신장 거주 한족은 거의 8백만 명이며 신장에서 두 번째로 인구가 많은 집단이 되었다. 현재 위구르족이 이론적으로는 가장 많은 인구구성을 차지하고 있으나 등록되지 않은 한족 이주민들을 고려하면 한족이 가장 많은 구성을 차지할 것이다. 스탠리 톱스(Stanley W. Toops)의 연구 결과에 의하면 위구르 족들은 이들을 위구르 인민의 정당한 직업을 빼앗아가는 불법 이주민으로 간주하고 있다. 한족의 이주는 신장의 인종 갈등을 심화시키고 있다.³⁹

신장의 현재 쟁점

1978년 이후 중국의 개혁개방으로 신장과 소련의 중앙아시아 공화국 사이의 연계가 재개되자 경제가 부흥되었고 소수민족 출신의 기업가가 탄생하였다. 위머(Calla Wiemer)와 로버트(Sean R. Roberts)가 지적하였듯이, 1991년 중국과 중앙아시아 국가의 관계 정상화 덕분에 신장과 구소련 독립국들의 교역이 증가하였다.⁴⁰ 이러한 접촉은 중앙아시아 국가들에 거주하는 50만 명 내지 백만 명의 위구르족 디아스포라(diasporas)와 정치적 연계성을 증진시켰

38. James A. Millward, *Eurasian Crossroads: A History of Xinjiang*, p. 253.

39. Stanley W. Toops, "The Demography of Xinjiang," Frederick Starr (ed.), *Xinjiang, China's Muslim Borderland* (Armonk, New York: M.E. Sharpe, 2004), p. 259.

40. 신장과 중앙아시아 국가들과의 경제적 관계에 대하여는 다음을 참조. Calla Wiemer, "The Economy of Xinjiang"; Sean Roberts, "A 'Land of Borderland': Implications of Xinjiang's Trans-border Interactions," Frederick Starr (ed.), *Xinjiang, China's Muslim Borderland* (Armonk, New York: M.E. Sharpe, 2004).

다.⁴¹ 그러나 이러한 경제적인 흐름은 소련의 붕괴와 중앙아시아 독립국의 출현으로 중지되었다.

중앙아시아에 튀르크계 국가가 수립되고 그들이 튀르크계 형제들과 접촉하면서 예상 밖의 결과가 나타났다. 위구르 민족이 신장 이외의 지역과 접촉하면서 한족 및 중국 내 기타 소수민족과 구분 짓는 그들만의 범 위구르 민족 정체성을 발전시켜 나갔다.⁴² 1990년대에 일련의 위구르 조직들이 생성되기 시작한 것은 놀라운 일이 아니다. 현재 위구르 분리독립주의 조직은 적어도 해외 7개 도시에서 조직되어 있다. 그 중에서 세계 위구르 회의(World Uyghur Congress) 및 위구르 미국 연맹(Uyghur American Association)과 그 관련 인권 기획단인 위구르 인권 기획단(Uyghur Human Rights Project) 등이 가장 영향력이 있다. 드루 글래드니가 지적한 바와 같이 그 조직들은 정치적 목적과 전략면에서 차이가 있지만 위구르 지역의 지속적인 공통 목표를 공유하고 있다. 과거에는 그 목표가 중국과 소련의 개입에 의하여 좌절되어 왔다.⁴³

중앙아시아에 튀르크계 독립국가가 수립되고 범 위구르 정체성이 확산되면서 중국은 신장 지역에 ‘위구르스탄’이 형성되는 것을 두려워하고 있다. 1990년대부터 중국은 국내에서 지역적으로 심지어는 국제적으로도 위구르에 맞서는 정책을 강화하여 소위 ‘3대 악(분리주의, 극단주의, 테러리즘) 척결’ 운동을 시작하였다. 랜드 연구소의 미발표 연구에 의하면 2000년 한 해에만 3,000건의 폭동이 있었다.⁴⁴ 중국 내의 폭력과 대항폭력이 늘어나자, 해외의 위구르 인권

41. Dru Gladney, “Chinese Program of Development and Control,” p. 114.

42. *Ibid.*, p. 114.

43. *Ibid.*, p. 108.

44. Frederick Starr, “Introduction,” Frederick Starr (ed.), *Xinjiang, China’s*

단체들은 신장의 인권 탄압에 맞서서 자유를 위한 목소리를 키우고 있다.

그러는 동안 9.11 사태가 터지면서 중국 정부는 신장과 해외에서 위구르 ‘테러리스트’를 공공연히 공격하는 것에 대해 미국의 동정과 지지를 얻을 수 있었다. 중국은 위구르 테러리스트의 공격에 시달리고 있다고 주장하였고 미국은 동투르키스탄 이슬람 운동(East Turkistan Islamic Movement, 이 조직은 나중에 투르키스탄 이슬람 당(Turkistan Islamic Party)이 되었다)⁴⁵과 같은 위구르 무장 조직을 사실상 테러리스트로 간주하였다. 밀워드가 그의 보고서 ‘신장의 폭력적 분리주의(Violent Separatism in Xinjiang: A Critical Assessment)’에서 흥미롭게 지적하였듯이 신장 지역의 폭동은 무리지어 발생하고 있다. 비록 1980년대보다는 1990년대의 몇몇 대규모 폭동이 더 잘 알려져 있지만, 1990년대의 폭동은 반드시 더 크거나 더 위협적인 것이 아니었다. 더욱이 1998년 이후, 반정부 폭력은 거의 없었다.⁴⁶ 신장 지역에서 벌이는 중국의 반테러 운동과 해외의 위구르 인권 운동은 금세기의 중국과 신장의 새로운 관계 설정을 요구하고 있다. 이는 향후 신장, 중국 그리고 중앙아시아 국가들의 상황에 심대한 영향을 미칠 것이다.

.....
Muslim Borderland (Armonk, New York: M.E. Sharpe, 2004), p. 15.

⁴⁵ 동투르키스탄 이슬람 운동에 대하여는 다음을 참조.

J. Todd Reed and Diana Raschke, *The ETIM: China's Islamic Militants and the Global Terrorist Threat (PSI Guides to Terrorists, Insurgents, and Armed Groups)* (Santa Barbara, California: Praeger, 2010).

⁴⁶ James A. Millward, “Violent Separatism in Xinjiang: A Critical Assessment,” *Policy Studies*, Vol. 6 (Washington, DC: East-West Center, 2004), p. 10.

2

외교적 해결인가, 동원인가: 중국과의 투쟁에 있는 티베트의 딜레마

Tenzin Dorjee



티베트와 중국 사이의 지속적인 분쟁은 우리 시대의 가장 일방적인 갈등형태이다. 지난 60년 동안 양국 사이 관계의 특징은 중국의 정치적·군사적·경제적인 힘이 티베트보다 압도적으로 우월하다는 것이다. 티베트는 군대도 없고, 영토도 없는 상태이기 때문에 중국과의 협상에서 절대적으로 불리한 처지에 놓여 있게 된다. 현재 티베트가 중국에 대하여 사용할 수 있는 다양한 레버리지(leverage)에 대한 심도 있는 분석은 부족한 상황이다. 지정학적 논의에서 간혹 언급되듯이, 티베트는 중국·미국·인도 등의 중요 국가들의 정치 게임에서 사용되는 작은 말 하나로 취급받고 있다. 티베트가 스스로 영향력을 행사할 수 있는 주체로서 논의된 적은 거의 없다.

이러한 불균형으로 인해 야기되는 갈등에서 시작되는 투쟁은 최근 티베트를 휩쓸고 있는 전례 없는 분신자살 시위로 나타나고 있다. 2009년부터 2013년 사이에 벌써 121명 이상의 티베트인이 ‘자유’, ‘독립’, ‘달라이 라마의 귀환’을 외치며 정치적 불복종 운동으로 분신자살 시위를 하였다.⁴⁷ 이에 대응하여 중국 정부는 이러한 시위가 발생한 지역에 대대적으로 군대를 증원하고 티베트인의 이주 제한을 강화하였으며, 인터넷 사용과 전화 연결을 차단하고 분신자살 시위를 감행하는 사람이나 그럴 가능성을 보이는 이들은 친척과 친구를 포함하여 모두 체포하였다.⁴⁸ 이러한 분신자살 시위는 보는 이

47. 티베트의 분신 시위 관련 사실보도를 위한 국제적 운동은 2009년부터 관련 인물과 통계치를 제공하고 있다. 이에 대한 심도 있는 자료는 다음을 참조.

Carole McGranahan and Ralph Litzinger, “Self-Immolation as Protest in Tibet,” *Cultural Anthropology*, April 9, 2012, <<http://culanth.org/fieldsights/93-self-immolation-as-protest-in-tibet>>.

48. Olga Khazan, “China: Self-Immolators and Their Abettors Will Be Charged with Murder,” *Washington Post*, December 6, 2012, <<http://www.washingtonpost.com/blogs/worldviews/wp/2012/12/06/china-self-immolators-and-their-abettors-will-be-charged-with-murder/>>.

들에게 매우 충격을 주지만 저항 방법 자체는 비폭력적인 방법이다. 지금까지 분신자살한 121명 가운데 어느 누구도 스스로 목숨을 끊은 것 외에는 타인을 해치거나 살해한 적이 없다. 티베트인의 분신자살 시위와 중국의 과도한 탄압정책은 양국 사이의 비대칭적 투쟁을 은유적으로 보여주고 있다.

그러나 티베트 지도자들은 티베트 문제를 국제적 관심사로 부각시키는데 성공하였다. 다른 소수인종이나 망명정부와는 달리 티베트인들은 중국의 티베트 지배에 대한 정통성을 부인하고 티베트 문제가 중요하면서도 긴급한 해결이 필요한 국제적 과제로 중요한 문제라고 부각시키는 데 성공하였다. 인도 다람살라(Dharamsala)에 자리 잡은 티베트 지도자들은 중국의 정책에 영향을 미치기 위하여 어떠한 전략을 사용하였는가? 티베트 지도자들은 중국의 행동에 영향력을 높이기 위하여 어떤 기회를 포착하였고 또 어떤 기회를 놓쳤던가? 티베트 지도자들은 중국이 티베트를 지배하는 데 드는 비용·편익 관계를 변화시킬 수 있을 정도로 자신들의 레버리지 역량과 정치적 자원을 강화할 수 있는가?

본 논문에서 나는 티베트가 중국에 대하여 사용할 수 있는 레버리지를 강화할 수 있는 두 가지 중요 요소에 대하여 탐구할 것이다. 첫 번째 요소는 1980년대 인도 다람살라로 망명한 티베트 지도자들이 미국과 서방 민주주의 국가와 연대하여 티베트 문제를 국제 문제로 비화시키는 것이다. 이러한 전략의 이면에는 강력한 서구 민주주의 국가가 중국에 압력을 행사하여 티베트에 대한 탄압을 중지하고 협상을 통한 해결책을 받아들이게 한다는 논리가 내포되어 있다. 체링 샤카(Tsering Shakya), 로버트 바넷(Robert Barnett), 멜빈 골드스타인(Melvyn Goldstein) 같은 학자들은 저술을 통하여 서구

특히 미국을 움직여서 중국에 압박을 가하여 대화하도록 만들고자 달람살라 티베트 망명정부 지도부가 취했던 1986~1987년 사이의 전략적 변화에 대하여 분석하였다.

두 번째로 나는 다람살라 지도부가 티베트 국민들을 비폭력 저항 운동에 동원하여 중국에 대한 레버리지로 사용한 것에 대하여 분석할 것이다. 나는 비폭력 저항운동이 중국에 대한 티베트 지도부의 협상력을 강화시킨 원인에 대하여 설명할 것이다. 또한 현재는 왜 티베트 지도부가 이러한 전략을 사용하지 않는지 이유를 분석할 것이다. 나아가서 나는 현재 티베트 지도부가 중국의 행동과 결정에 영향력을 미칠 정치적 자산을 증가시킬 수 있는 새로운 기회에 대하여 알아볼 것이다.

티베트와 중국 관계의 초기 역사

티베트가 7세기 초에 지역의 맹주로 등장할 당시 티베트는 강력한 왕조 국가였고 제국으로 발전하고 있었다.⁴⁹ 알롱 왕조(Yarlung dynasty)시절 32대 왕이었던 남리 송찬(Namri Songtsen)은 중부 티베트에 대한 그의 지배권을 공고히 하였고 608년과 609년에 중국에 특사를 파견하여 양국 간의 최초의 공식 접촉을 시작하였다.⁵⁰

49. 본 논문에서 티베트라는 용어는 역사적으로 3개의 지역을 포함하는 것을 의미한다. 이는 위창(중부 티베트), 캄(동북 티베트), 압도(남동 티베트) 등이다. 중국의 침략 이후 중국은 티베트를 여러 행정구역으로 분할하여 캄과 압도의 대부분은 중국의 칭하이, 쓰촨, 간쑤, 윈난성 등으로 복속하였다. 중국 정부는 티베트라는 용어를 오직 중부 티베트인 티베트 자치구에만 한정하나, 본 논문에서는 티베트가 역사적으로 세 지역을 모두 포함하는 것을 의미한다.

50. Christopher I. Beckwith, "The Tibetans in the Ordos and North China: Considerations on the Role of the Tibetan Empire in World History," Christopher I. Beckwith (ed.), *Silver on Lapis* (Bloomington: Tibet Society, 1987), p. 5.

그의 아들인 송찬 감포(Songtsen Gampo)는 상웅(象雄, Zhangzhung), 토욕훈(吐谷渾, Tuyuhun), 탕구트(Tangut) 등 새로운 영토를 정복하여 티베트의 1대 황제가 되었다.⁵¹ 그는 재임기간 동안(618~650년) 불교를 전파하고 티베트문자를 창제하고 국법을 제정하여 티베트인들 사이에는 가장 위대한 왕으로 기억되고 있다.

티베트 제국의 위상은 알롱 왕조의 37대 왕인 치송 데첸(Trisong Detsan, 756~797년) 황제 시절에 절정에 이르렀다. 그는 중국의 당 왕조를 포함한 주변 약소국들로부터 조공을 받았다. 그의 지배력은 티베트를 넘어 현재의 시킴(Sikkim), 부탄(Bhutan), 아프카니스탄 북부, 북인도, 네팔 북부까지 미쳤다. 763년 중국의 당 황제가 조공을 거부하자 티베트 군이 당나라의 수도 장안을 공격하여 15일 동안 점령하였던 적도 있었다. 양국 간의 적대감은 821년 양국 간 조약이 체결되기 전까지 지속되었다.⁵²

13세기 칭기스칸(Genghis Khan)의 등장과 함께 티베트에도 외국의 영향력이 미치기 시작하였다. 칭기스칸이 몽골의 황제가 되었을 때, 티베트 제국은 다수의 봉건왕국과 족장국가로 분열되어 있었다.⁵³ 일부 주장에 의하면 티베트는 칭기스칸의 침략으로부터 자신을 보호하기 위하여 자발적으로 조공을 바치고 굴복하였다고 한다. 1244년 칭기스칸의 손자인 몽골 황족 고단 칸(Godan Khan)은 당시 유력한 불교지도자인 사카 판디타(Sakya Pandita)를 국사로 초

⁵¹ Samten G. Karmay, "A General Introduction to the History and Doctrines of Bon," *Memoirs of the Research Department of the Toyo Bunko*, Vol. 33 (1975), p. 180.

⁵² Christopher I. Beckwith, "The Tibetans in the Ordos and North China: Considerations on the Role of the Tibetan Empire in World History," p. 5.

⁵³ 티베트 제국의 분열은 42대 왕 라사이 다르마(Lhasay Dharma)가 암살당한 후에 그의 두 왕자가 권력투쟁을 벌여 조정이 분열되면서 시작하였다.

청하였다. 이 초청은 실제로는 최후통첩인데 이는 티베트 침략의 의도를 내포하는 협박이었다. 1247년 사카 판디타는 몽골에 도착하였다. 사카 판디타의 영적 힘에 감복을 받은 고단 칸은 불교에 귀의하여 사카 판디타를 중앙 티베트 지역의 총독으로 임명하였다.⁵⁴

1253년에 원 왕조 창시자인 쿠빌라이 칸(Kublai Khan)은 사카 판디타의 수제자인 조곤 초갈 팍파(Drogon Choegyal Phagpa)를 그의 황실에 초청하였다. 이러한 우호 관계는 지속적으로 심화되어 1254년에 쿠빌라이 칸은 팍파에게 티베트 최고 권위를 부여하였다.⁵⁵ 이는 티베트와 몽골의 관계를 종교지도자와 후원자 관계로 규정하게 되는 시발점이 되었다. 이러한 관계에서 티베트 라마 승려는 몽골 황제에게 정신적 조언자 역할을 하고 몽골 황제는 티베트 국민을 군사적으로 보호해 주었다. 처음에는 이러한 관계가 티베트가 몽골의 포악한 직접통치로부터 벗어날 수 있는 축복으로 보였으나 그 정치적 대가는 수세기를 걸쳐 지속되었다.

중국 기록에 의하면 티베트에 대한 중국의 야심은 원나라 시절부터 기원한다. 중국 정부는 티베트가 쿠빌라이 칸에게 복속된 시절부터 티베트는 중국의 일부라고 주장하고 있다. 명나라 황제는 몽골이 티베트에 미친 영향력을 이어나가려 노력하였다. 명나라는 티베트의 고승을 황궁에 초대하였다. 그러나 카르마파(Karmapa) 이외에 티베트의 고승들은 이 초대에 응하지 않았다.⁵⁶ 명의 영락제(永樂帝, Yung-lo)는 티베트 불교 겔룩파(the Geluk sect)의 창시자인 총카파(Tsongkhapa)를 두 번이나 중국으로 초청하였으나 그는 이

54. Tsepan W. D. Shakabpa, *Tibet: A Political History* (New York: Potala, 1988), pp. 61~62.

55. *Ibid.*, p. 70.

56. *Ibid.*, p. 83.

를 거절하였다. 그 대신 자신의 제자를 명에 보냈다. 역사학자인 샤카파(Shakabpa)의 설명에 의하면 명나라와 티베트의 관계는 명나라가 ‘무명의 티베트 라마 승려들에게 작위를 수여하면 티베트 고승은 이를 거절하는 방식’이었다고 한다.

몽골의 티베트 지배 이후에 명나라 황제가 티베트 지배권을 계승하였다는 중국의 주장은 수용하기 어렵다. 첫째, 몽골 지배 절정기에 중국은 몽골 제국에 복속되었지만 티베트는 티베트 지도자에 의하여 통치되고 있었다. 물론 몽골이 티베트 지도자를 지명하였고 티베트 전역을 미리아르치(myriarchy)라는 몽골식의 행정구역으로 분할하였다는 점을 기억해야 한다. 둘째, 원나라가 쇠퇴하면서 티베트는 불교의 한 종파인 카구파(the Kagyu sect)의 지도자 창출 갈첸(Phagmo Drupa Changchub Gyaltzen)의 영도하에 독립하였다.⁵⁷ 1358년 티베트 전역은 창출의 지도 아래 독립국가가 되었다. 이는 중국이 1368년 원나라로부터 독립한 시점보다 10년이나 앞서는 것이다.⁵⁸

이 기간 동안 티베트는 몽골의 정치적 영향력으로부터 벗어났지만, 티베트 라마 승려와 몽골 황제 사이의 정신적 연대감은 이후에

57. 창출 갈첸은 티베트의 지배권을 확립한 후에, 몽골식 행정제도인 미리아르치를 폐지하고 전국을 여러 종(dzong)으로 개편하였다. 역사학자인 샤카파(Shakabpa)의 설명에 의하면 창출 갈첸은 중국과 국경 지역 여러 곳에 관리와 수비대를 파견하였고 티베트의 중요 지역에 군대를 확충하였다. 토지는 농민들에게 균등하게 분배되었고 수확물의 1/6은 세금으로 납부되었다. 고승 사카 라마(Sakya lamas) 시대 이후 티베트에서는 몽골의 관습에 따라 범죄 피의자에 대해 재판 없이 추방하는 관습이 생겼다. 창출은 이러한 티베트의 관습을 채택하였고 범죄의 경중에 비례하는 13가지의 형벌 제도를 정비하였다. 창출이 티베트를 확실히 그의 권력 하에 지배하고 있다는 점은 원나라의 티베트에 대한 지배권이 상실되었다는 사실을 증명해 주는 것이다.

58. Morris Rossabi, *China Among Equals: The Middle Kingdom and Its Neighbors, 10th-14th Centuries* (Berkeley: University of California Press, 1983), p. 194.

도 계속되었다. 15~16세기 경, 새로운 불교 종파인 겐룩파(Geluk)가 등장하였다. 학승 총카파(Tsongkhapa)에 의하여 창시된 겐룩파는 학술적인 수양과 수도승의 규율을 강조하며 부유한 후견인들을 포함한 많은 제자를 양성하였다.⁵⁹ 제3대 라마인 당대 최고의 학승 소남 가초(Sonam Gyatso)는 몽골의 알탄 칸(Altan Khan)의 정신적 스승이 되었다. 당시 몽골의 부족은 칭기스칸 시절만큼 활발하지는 않았지만 아직도 강력하고 기동력 있는 군대를 지니고 있었다.

친 카규파인 티베트의 왕들은 겐룩파의 창궐에 위협을 느껴 겐룩파 라마 승려들을 처형하였다. 이에 겐룩파는 5대 달라이 라마(the Fifth Dalai Lama)의 추종자인 호쇼트 몽골(Qoshot Mongol)의 지배자 구쉬리 칸(Gushri Khan)에게 도움을 청하였다. 역사상 처음으로 티베트는 국내 문제를 해결하기 위하여 외국의 간섭을 받게 되었다. 구쉬리 칸의 군대는 친 카규파인 당시 티베트의 왕을 살해하고 달라이 라마가 티베트 지도자의 자리를 차지하게 만들었다.⁶⁰ 1642년 달라이 라마는 티베트의 전국토를 지배하는 권위를 다시 얻었지만 구쉬리 칸이 당시 티베트 정부의 후견인 역할을 차지하였다.⁶¹

제5대 달라이 라마가 티베트 전역에 대한 통치를 다시 공고화하는 동안 만주의 청나라는 중국에 대한 지배를 확고히 하였다. 청나라 황제가 달라이 라마를 베이징에 초대하였을 때, 달라이 라마는

59. Rachel M. McCleary and Leonard W.J. van der Kuijp, "The Formation of the Tibetan State Religion: The Geluk School 1419~1642," *CID Working Paper*, No. 154 (Harvard University, December 2007), <http://www.hks.harvard.edu/var/ezp_site/storage/fckeditor/file/pdfs/centersprograms/centers/cid/publications/faculty/wp/154.pdf>.

60. 겐룩파의 득세 후에 카규파 라마 승려들은 왕의 후원을 얻지 못하고 수년간 종교적 탄압을 당하였다.

61. Samten Karmay, "The Great Fifth," *IAS Newsletter*, No. 39 (Leiden: International Institute for Asian Studies, December 2005), <http://www.ias.nl/nl/39/IAS_NL39_1213.pdf>.

이를 수락하여 1653년 베이징에 도착하였다. 역사학자인 골드스타인(Melvyn Goldstein)의 분석에 의하면 청나라 황제는 달라이 라마에게 경의를 표시하였다. 이 회합은 어느 한쪽이 우월한 관계는 아니라는 것을 보여준다.⁶² 역사학자인 삼 반 샤이크(Sam van Schaik)는 “현대 중국의 민족주의 역사학자들은 이 방문이 티베트가 중국에 복속되는 점을 보여준다고 주장하지만 이러한 주장은 티베트와 중국의 역사적 기록에 의한 것이 아니다”라고 평가하였다. 달라이 라마로서는 이 방문을 통하여 자신이 ‘티베트의 유일한 왕(the sole king of Tibet)’임을 보여주고 나아가서 중국에까지 꺾룩과의 영향력을 확장할 수 있는 좋은 기회였다.⁶³

제5대 달라이 라마의 사망 이후, 티베트와 몽골 황제와의 관계는 변화하기 시작하였다. 구쉬리 칸의 손자인 라장 칸(Lhazang Khan)은 6대 달라이 라마를 그의 정치적 경쟁자로 취급하여 축출하였다. 이에 불만을 느낀 티베트인들은 몽골의 다른 부족인 중가르족(Dzungars)에게 도움을 청하였다. 중가르족은 라장 칸을 살해하고 호쇼트족(the Qoshots)을 축출하였다. 그러나 그들은 더욱 포악하게 권력을 휘두르며 티베트인들을 탄압하였다.

티베트의 수도 라싸(Lhasa) 지역의 혼란이 청 왕조에 전해지자 청나라 황제는 1720년 티베트 원정을 감행하였다. 청국은 중가르족을 몰아내고 라싸에 7대 달라이 라마를 옹립하였다.⁶⁴ 몽골의 탄압과 굴욕을 경험한 티베트인은 라싸에 출병한 만주 군대를 환영하였

62. Melvyn C. Goldstein, *The Snow Lion and the Dragon: China, Tibet, and the Dalai Lama* (Berkeley: University of California Press, 1999), p. 10.

63. Schaik S. Van, *Tibet: A History* (New Haven: Yale University Press, 2011), p. 126.

64. *Ibid.*, p. 140.

다. 1728년 청 황제는 티베트에 그의 정치적 대리인(암반, amban이라고 칭함) 2명을 지명하였다. 이는 티베트 지역에 중국의 영향력이 미친 것을 의미하며 티베트에는 불리한 성직자-후원자 관계가 시작된 것이었다.

19세기 중엽, 청국의 지배력이 약화되기 시작하자 티베트에 대한 영향력도 기울기 시작하였다. 그 때 라싸에서는 강력한 카리스마를 가진 달라이 라마가 등장하였다. 1897년 제13대 달라이 라마인 툽텐 가초(Thubten Gyatso)는 독립적이고 단호한 인물이어서 암반(amban)과 상의없이 그의 관리들을 임명하였다. 청국은 이에 대하여 아무런 제재도 가할 수 없었다. 20세기 초에는 청국의 영향력이 거의 없는 상태였다. 제13대 달라이 라마는 실질적으로 티베트를 지배하고 있었다.

19세기 티베트와 중국의 관계는 영국의 개입으로 급격히 변화하였다. 1904년, 티베트와 교류하기 위하여 영국의 영허스밴드(Younghusband) 대령이 티베트를 침공하였다. 13대 달라이 라마는 몽골로 피신하였다.⁶⁵ 이 침공은 영국 본국 정부의 허가도 없이 감행되었기 때문에 영국 정부는 당황하였다.⁶⁶ 영국 부대는 신속히 철군하였으나 1904년에 양국은 소위 라싸 조약(the Lhasa Convention)을 체결하였다. 이 조약에는 티베트를 독립국가로 취급하였고 중국의 티베트 영향력에 대하여는 전혀 언급이 없었다.⁶⁷

영국의 침공에 이어서 1910년에는 중국의 청나라 군대가 티베트를 침공하여 달라이 라마는 또 다시 망명을 가게 되었다. 망명 중에

65. Jamyang Norbu, *Shadow Tibet: Selected Writings 1989 to 2004* (New Dheli: Srishti Publishers & Distributors, 2007).

66. Tsepan W. D. Shakabpa, *Tibet: A Political History*, p. 219.

67. *Ibid.*, p. 217.

그는 차롱 다쌍 담돌(Tsarong Dasang Damdul)장군을 티베트에 급파하여 반청 저항군을 조직하게 하였다. 다행스럽게도 청국은 1912년 패망하였다.⁶⁸ 티베트인들은 우선 티베트 중부에 있는 청군을 몰아내었고 이어서 티베트 동부 지역의 청군을 격파하였다. 1913년 2월 13일 제13대 달라이 라마는 승승장구하여 귀국하였고 티베트의 주권과 청국과의 주종관계를 단절하는 내용의 5개 국시(a five-point public statement)를 공포하여 독립을 선언하였다. 같은 해에 티베트와 몽골은 각국의 주권을 인정하는 조약을 체결하였다.⁶⁹

13대 달라이 라마의 역사적 독립선언은 현대 티베트 국가의 시작이었다. 티베트의 고립주의를 탈피하기로 결심한 달라이 라마는 티베트의 사회적, 행정적 구조를 개혁하였고 근대식 군대를 창설하였으며 종교에 근거하지 않는 교육을 강조하였다. 달라이 라마는 이러한 개혁에 반대하는 라마 승려 집단의 저항에도 불구하고 개혁을 감행하였다.⁷⁰ 이때부터 1949년까지 티베트는 몽골과 중국의 영향력에서 벗어나 실제적인 독립국가의 지위를 누렸다.

침입과 망명

1949년 중국 공산당이 정권을 획득한 후, 중국은 티베트를 침공하여 손쉽게 티베트군을 격파하였다. 합병을 정당화하기 위하여 1951년 중국은 티베트 대표부가 17개 약조(the Seventeen-Point

68. Melvyn C. Goldstein, *The Snow Lion and the Dragon: China, Tibet, and the Dalai Lama*, p. 30.

69. Tashi Tsering, "The Centennial of the Tibeto-Mongol Treaty: 1913~2013," *Lungta Journal*, Issue 17: The Tibeto-Mongol Treaty of January 1913 (Spring 2013).

70. Schaik S. Van, *Tibet: A History*, p. 196.

Agreement)에 서명토록 하였다. 이 약조에는 티베트 국민은 단합하여 제국주의 세력을 티베트에서 몰아내고 티베트는 모국인 중국에 복귀한다고 천명하였다. 또한 달라이 라마의 권력과 티베트의 전통적 정치적, 경제적 체제는 보존된다고 명기하였다.⁷¹ 그러나 다음 해에 중국은 이 조약의 많은 점들을 위반하기 시작하였다. 중국군의 티베트인 학살은 추시 강드룩(Chushi Gangdrug)이라는 자발적 저항세력 형성을 촉진하였는데 이 조직에는 수만 명의 티베트 국민과 라마 승려들이 가담하였다.⁷² 1959년 중국과 티베트 사이의 긴장은 극에 달하였다. 중국이 달라이 라마를 폐위시킬 것이라는 우려가 있었다. 중국군이 티베트의 노르불링카(Norbulingka) 왕궁을 포위한 가운데 달라이 라마는 3월에 수도 라싸를 탈출하였다. 이는 라싸에서 티베트인의 반란을 촉발하였다. 이 사건은 1959년 티베트인의 봉기라고 알려져 있다.

운명의 장난처럼 13대 달라이 라마의 개혁과제인 근대적 군대 창설에 반대하였던 보수적인 불교지도자들은 수천 명의 승려들이 이를 철회하고 중국군에 대항하여 무장하는 모습을 지켜보게 되었다. 냉전이 격화되는 와중에 미국은 티베트의 무장투쟁을 공개적으로 지원하기로 결정하였다. 1959년과 1964년 사이, 미국 중앙정보부는 콜로라도의 캠프 헤일(Camp Hale)에서 259명의 티베트인을 게릴라 전사로 육성하였다. 그러나 이 프로그램은 미국의 외교정책에서는 중요한 것이 아니었다. 미국의 소극적 지원은 티베트의 대 중국

71- Melvyn C. Goldstein, *The Snow Lion and the Dragon: China, Tibet, and the Dalai Lama*, p. 47.

72- Carole McGranahan, *Arrested Histories: Tibet, the CIA, and Memories of a Forgotten War* (Durham, North Carolina: Duke University Press, 2010), p. 155.

투쟁에는 턱없이 부족한 것이었다.⁷³ 결국 중앙정보부는 1969년에 이 프로그램을 종결하고 미국과 중국은 타협하기에 이르렀다.⁷⁴

티베트 문제를 UN에서 논의하기 위한 시도는 뚜렷한 성과를 도출하지 못하였다. 아시아에서 식민지를 잃은 영국은 더 이상 티베트 문제에 개입하는 데 관심이 없었다. 소극적으로 티베트를 지원하던 미국은 달라이 라마가 원하던 바와는 달리 이 문제를 UN에 상정하지 않았다. 새로이 독립한 인도의 네루 수상은 친 사회주의자였으므로 티베트 문제때문에 인도가 냉전의 수렁에 빠지기를 원하지 않았다.⁷⁵ 네루 수상은 티베트 난민들에게 인도적 지원은 해주었지만 달라이 라마가 원했던 정치적 지원은 하지 않았다. 1959년 4월, 전 티베트의 수장이었던 루캉와(Lukhangwa)가 이끄는 사절단은 UN에서 인도가 티베트를 지원해줄 것을 요청하는 각서를 전달하였다.⁷⁶ 네루 수상은 인도는 개입할 입장이 아니라며 사태를 악화시킬 수 있는 어떤 조치도 취하지 않을 것이라고 답하였다. 네루 수상은 중국과의 국제 관계를 더욱 중시하였고 따라서 UN에서 티베트 문제를 논의하는 것을 반대하는 쪽으로 기울었다.⁷⁷ 비록 측근들이 중국의 침략에 침묵하는 정책에 반대하였지만 티베트 문제에 정치적으로 관여하지 않는다는 네루의 관점은 확고하였다.

머나먼 인도의 도시 다람살라에 고립되어 있는 당시 24세의 달라

73. *Ibid.*, p. 155.

74. John Kenneth Knaus, *Orphans of the Cold War: America and the Tibetan Struggle for Survival* (New York: Public Affairs, 1999), p. 298.

75. Tsering Shakya, *The Dragon in the Land of Snows: A History of Modern Tibet Since 1947* (New York: Penguin Compass, 2000), p. 214.

76. *Ibid.*, p. 214.

77. Graham Hutchings, *Modern China: A Guide to a Century of Change* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2003), p. 221.

이 라마가 8천여 명의 티베트 난민들을 책임지는 망명정부의 수장이 되었다. 사용할 수 있는 수단이 제한된 달라이 라마는 그의 망명이 이전 지도자의 망명보다는 훨씬 장기화될 것이라는 점을 깨닫고 그가 추구할 우선순위를 재평가하였다. 그는 인도에서는 티베트의 언어와 전통이 보존될 수 있기 때문에 티베트의 문화·종교·정치제도를 인도에 정착시키는 데 주력하였다. 그 후 20여 년 동안 티베트 망명정부는 조식을 재건하고 난민들에게 절실한 구호품을 충당하는 등 근거 확보 정책을 추구하였는데 이는 한편으로는 티베트 문화를 장기간 보전하는 초석이 되었다. 달라이 라마의 지도하에 티베트 망명정부는 전통 예술과 과학을 보전하기 위한 학교와 사원 등의 기관을 운영하여 인적자본 육성에 매진하였다.

이 기간 동안, 티베트 망명정부가 세계와 소통하는 방법은 본질적으로 종교적인 것이었다. 1960년대와 1970년대, 달라이 라마의 지시하에 많은 라마 승려들이 서방 국가들을 방문하였다. 카구파와 겔룩파의 지도급 라마 승려들은 -예를 들어 초감 총파(Choegyam Trungpa), 라마 예셰(Lama Yeshe), 게세 왕갈(Geshe Wangyal) 등- 미국에 불교사원을 건립하였는데 그들의 가르침과 경전은 많은 서구 신도들의 관심을 끌었다.⁷⁸ 티베트의 불교를 서구세계에 포교하는 것이 정치적 의도에 의한 것이든 순수히 종교적 이유 때문이었던, 이는 티베트의 자유투쟁과 서구에 대한 영향력 증가 면에서 심대한 결과를 초래하였다.

1970년대 말과 1980년대 초에, 중국은 미국과 유화정책을 심화하면서 UN에 진출하였다. 국제 무대에서 중국의 티베트 지배에 대하

78. Jeffrey Paine, *Re-Enchantment: Tibetan Buddhism Comes to the West* (New York: W.W. Norton & Company, 2004), p. 54.

여 심각한 반대는 없었다.⁷⁹ 등소평의 개혁정책은 티베트인들에게 종교의 자유 공간을 제공하였다. 티베트인은 이를 환영하였고 숨통을 터준 새로운 정책하에서 보호를 받았다. 티베트 문제는 정치의 영역에서뿐 아니라 국제 무대에서 거의 사라져 버렸다. 베이징 정부에게는 티베트 지역 내의 티베트인들이 순종적인 대중들이었고 달라이 라마와 망명정부는 위협요소라기보다는 먼 데 있는 성가신 존재였다.

새로운 전략: 서구의 의회와 대중에게 호소하기

1986년과 1987년 사이에 망명정부는 새로운 전략을 수립하여 티베트 문제를 국제화하는 운동을 전개하였다.⁸⁰ 20년 동안의 망명정부 시절에 티베트 정부는 제도를 정비하고 문화를 보전하며 스스로 강해지려는 노력을 기울였다. 이제 그들은 다시 국제 무대에 뛰어든 준비가 되었다고 판단하였다. 티베트 정부와 기구들은 이제 정립되었고 망명 티베트인들은 충분히 자립을 이루었다. 망명정부는 이제 서방 세계에 그들의 문을 열 수 있었다. 역사학자인 샤카(Tsering Shakya)의 지적처럼 이 시점은 미국과의 친분 관계를 놓고 중국과 인도가 줄다리기를 하여 중국, 인도 양국 간의 관계가 악화되던 시절이기도 하였다. 샤카에 의하면, 달라이 라마는 미국의 개입을 중국을 압박할 수 있는 기회로 여겼고 인도는 미국과 중국 간의 반목

79. Robert Barnett, "Violated Specialness," Thierry Dodin and Heinz Rather (eds.), *Imagining Tibet* (Somerville, Massachusetts: Wisdom Publications, 2001), p. 272.

80. Melvyn C. Goldstein, *The Snow Lion and the Dragon: China, Tibet, and the Dalai Lama*, p. 75.

골드스타인의 주장에 의하면 1986년과 87년 사이에 뉴욕, 워싱턴, 런던에서 티베트의 지도자와 서방의 지지자들 사이의 일련의 회합 후에 이러한 전략이 최종적으로 채택되었다고 한다.

을 호재로 여겼기 때문에 달라이 라마와 인도 사이의 이해관계가 일치하였다.

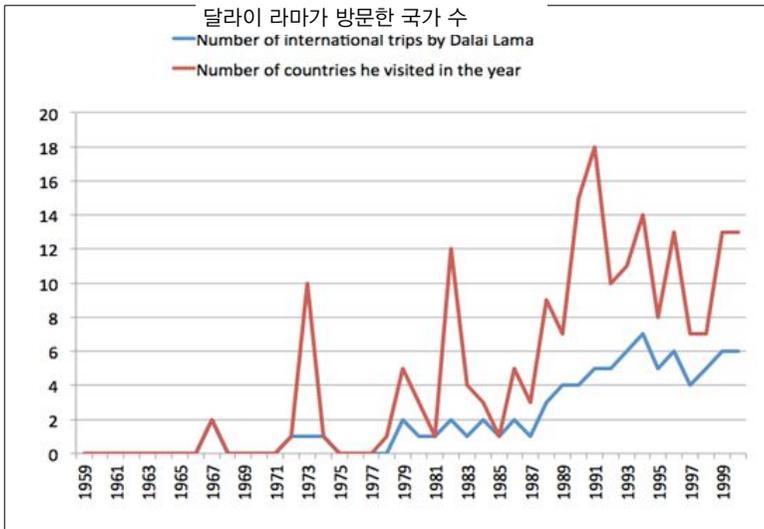
새로운 전략의 백미는 서방 민주주의 국가들을 이용하여 중국이 협상에 나오도록 하는 것이었다. UN을 이용하는 대신 티베트 지도자들은 서구 민주주의 국가 대중과 의회를 목표로 하였다. 특히 미국 의회가 주된 목표였다.⁸¹ 로버트 바넷(Robert Barnett)의 주장에 의하면 1980년 중반 티베트 지도자들은 서구 국가들이 정치적, 전략적 이해관계가 없는 티베트 문제를 국제화하는 데 관심이 없음을 깨닫고 그 대신 서방국가의 대중이 티베트 문제를 지지하도록 유도하였다. 인권과 자유를 강조하면서 망명정부는 티베트 문제를 독립국가 수립의 문제가 아니라 인권 보호의 문제로 논의의 관점을 바꾸어 놓았다.

이러한 전략적 변화는 달라이 라마의 빈번한 외국 순방에 나타나 있다. 지난 20년 동안은 달라이 라마가 인도 밖의 외국을 순방하는 것은 극히 드문 일이었고 그의 지도력은 정신적 차원에 있었다. 그러나 그 이후 달라이 라마는 빈번히 외국 순방을 하여 티베트 문제에 대한 정치적 지지를 유도하였고 티베트 국민의 정통성 있는 대표자로서 그의 위상을 격상시켰다. 그림 A와 B에 의하면 1959년부터 1985년 사이에 달라이 라마는 외국 순방을 15번 하였으므로 이는 연평균 0.55번이다.⁸² 반면 1986년부터 1999년 사이에는 63번의 외국순방을 하였고 이는 연평균 4.5번에 해당한다. 1959년부터 1985년 사이에는 연평균 1.26개의 국가만을 방문하였으나 1986년부터 1999년 사이에는 연평균 10개국을 방문하였다. 예를 들어 1991년에는 4번의 순방을 통하여 총 18개국을 방문하였다.⁸³

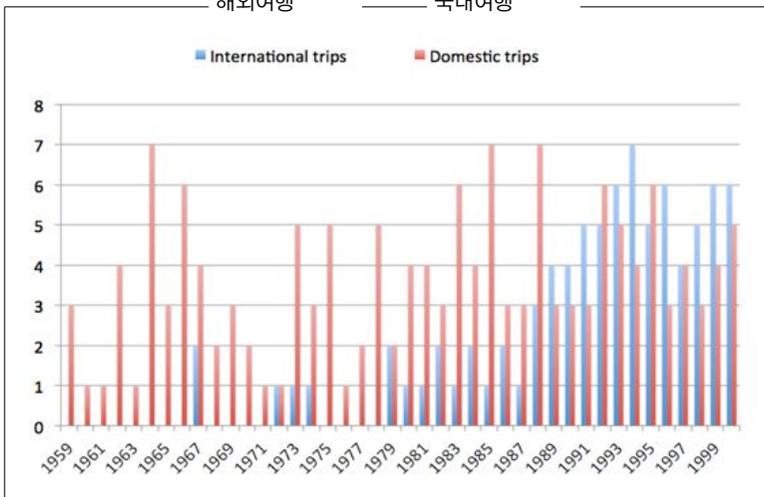
81- Robert Barnett, "Violated Specialness," p. 273.

82. 이 자료는 달라이 라마의 공식 홈페이지 <www.dalailama.com>에서 계산하여 작성하였다.

<그림 A> 달라이 라마의 달라이 라마의 외국 순방 횟수

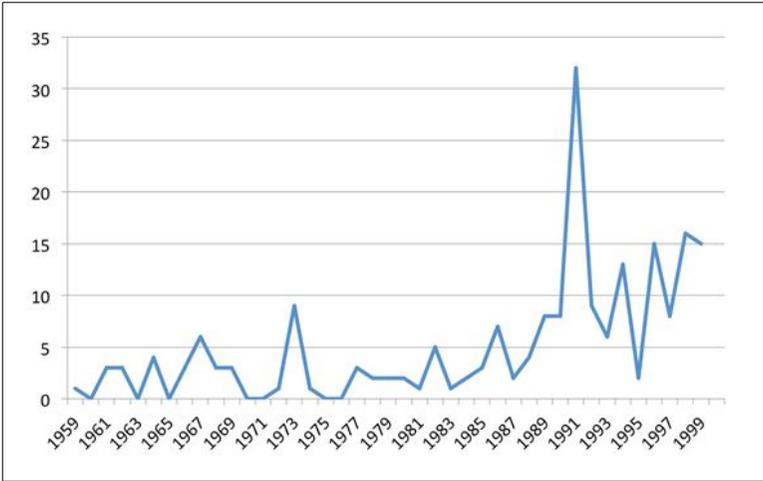


<그림 B> 달라이 라마의 국내외 순방 횟수



83. 달라이 라마의 공식 홈페이지의 다음을 참조.
 <<http://www.dalailama.com/biography/travels>>.

〈그림 C〉 달라이 라마가 만난 국제 유력인사 수



이외에도 외국의 대통령, 수상, 외무장관, 하원의장 등 국제적 유력인사들과의 만남이 급증하였다. 그림 C는 1986년 이후의 이러한 만남의 증가를 보여주고 있다. 1959년부터 1985년 사이에 달라이 라마는 연평균 2.94명의 국제적 인사를 만났다. 그러나 1986년부터 1999년 사이에는 연평균 10.35명을 만났다.

가장 중요한 정치적 순방은 1987년 미국 의회 인권소위원회에서 한 연설이다. 달라이 라마는 이 연설에서 소위 ‘5개 항의 평화 구상 (the Five-Point Peace Plan)’을 제안하였다.⁸⁴ 이 제안에서 그는 티베트를 ‘비무장 평화지대(Zone of Peace)’로 만들 것을 제안하였다. 중국은 이를 즉각 거부하였다.⁸⁵

달라이 라마가 미 의회에서 제안한 것은 티베트 내의 티베트인들

⁸⁴ Melvyn C. Goldstein, *China, Tibet, and the Dalai Lama: China, Tibet, and the Dalai Lama*, p. 76.

⁸⁵ Tsering Shakya, *The Dragon in the Land of Snows: A History of Modern Tibet Since 1947*, p. 414.

에게 유례없는 희망의 불씨를 지폈다. 중국 관영 매체는 이 제안은 중국을 분열시키는 정책이라고 비난하였으나 이는 티베트인들에게 분리독립운동을 전개했던 때부터 지난 30년 동안 지속된 달라이 라마에 대한 존경심을 다시 불러 일으켰다.⁸⁶ 며칠 후에 라싸의 티베트인들은 1959년 이후 처음으로 티베트의 독립과 달라이 라마를 위한 지지를 보여주는 거리 시위를 감행하였다.⁸⁷ 시위와 폭동은 중국 공안에 의해 무참히 진압되었지만 중국 관영매체는 세계에 이를 전혀 방영하지 않았다. 이 시위는 달라이 라마가 티베트의 진정한 지도자이고 대변인이라는 이미지를 강화하였고 중국이 독재국가임을 보여주었다.

1989년 달라이 라마가 노벨 평화상을 수상하자 티베트 문제의 도덕적 원인에 대한 인식이 서구 여론에 의해 환기되었다. 노벨상 수상은 티베트인에게는 사기를 크게 진작해 주었으나 중국 정부로서는 매우 당혹스러운 일이었다. 스웨덴 오슬로의 중국 영사관 대변인은 “달라이 라마에게 노벨상을 수여하는 것은 명백히 중국 내정간섭이며, 이는 중국인의 마음에 깊은 상처를 주는 결정이다”라고 말하였다.⁸⁸ 라싸에서 티베트인의 시위에 이어서 베이징에서도 학생 시위가 발생하였다. 중국 정부에 1980년대는 최악의 상황이었다.⁸⁹

그러나 티베트의 투쟁을 서방이 받아들이게 하기 위해서는 그만

⁸⁶ *Ibid.*, p. 417.

⁸⁷ Marvine Howe, “2 American Mountaineers Tell of Witnessing Tibet Protests,” *New York Times*, November 13, 1987, <<http://www.nytimes.com/1987/11/13/world/2-american-mountaineers-tell-of-witnessing-tibet-protests.html>>.

⁸⁸ Lynn Smith and Mark Fineman, “Nobel Peace Prize Goes to Tibet’s Dalai Lama,” *Los Angeles Times*, October 6, 1989, <http://articles.latimes.com/1989-10-06/news/mn-644_1_dalai-lama>.

⁸⁹ Tsering Shakya, *The Dragon in the Land of Snows: A History of Modern Tibet Since 1947*, p. 431.

한 대가도 치렀다. 1988년 프랑스 스트라스부르(Strasbourg)에서의 제안을 통해 달라이 라마는 티베트의 독립을 양보하고 ‘진정한 자치(genuine autonomy)’를 제안하였다. 진정한 자치란 티베트가 외교와 국방의 영역은 중국의 통치하에 두고 그 외 영역에서는 티베트인들 스스로 자치권을 행사하는 것을 의미한다. 이는 중국과 벌였던 험난한 협상의 결과임이 틀림없다. 세계는 이러한 제안을 용기 있는 타협이고 역사적 돌파구라고 환영하였으나 티베트인은 충격과 실망에 빠졌다. 스트라스부르 제안의 악영향은 향후의 티베트 정치와 사회에 암운을 드리웠다.

티베트의 완전독립을 요구하는 활동가들의 눈에는 다람살라 티베트 망명정부가 성급하게 독립을 포기함으로써 가장 효율적인 협상 카드인 주권에 대한 역사적 주장을 포기한 것으로 보였다. 이러한 일방적 양보는 이에 상응하는 중국의 대응을 이끌어내지 못하였고 티베트인들의 투쟁의식을 유지시켜주었던 투쟁목적의 분열을 야기하였다. 독립을 원하는 진영과 자치를 요구하는 주장 측 모두 자치 정부가 독립을 포기하고 인권 문제로 티베트 문제를 포장하지 않았다면 티베트 문제가 국제화되지 못하였을 것이라는 점에는 동의를 하였다. 그러나 독립을 요구하는 측은 망명정부가 중국으로부터 아무런 양보도 얻어내지 못한 채 자치를 티베트 정부가 목표하는 제3의 길로 제시한 것은 필요 이상으로 앞서 나간 것이라고 주장하였다.

2012년 월스트리트 기사에서 외교문제 전문가인 알렌 보크(Ellen Bork)는 “만약 티베트가 양보하는 대신 독립에 대한 요구를 견지하였다면 어떻게 되었을까?” 라는 의문을 제기하였다. 아마도 미국과 서방국가들은 티베트가 중국의 ‘핵심 이익(核心利益, core interest)’이라는 주장을 배격하는 데 더욱 유리한 입장이었을 것이고 인권 문

제는 중국의 주권 문제라고 항변하는 중국 측 주장을 보다 쉽게 배격할 수 있었을 것이다. 이런 주장은 단지 티베트 문제에서만 아니라 시리아 문제에서도 마찬가지로, UN이 사용할 수 있는 효율적 외교방법을 보장해 주어 여타 국제문제에서도 영향력을 발휘할 수 있었을 것이다.⁹⁰

다람살라 망명정부의 티베트 문제 국제화 전략은 서방 국가 의회들의 지지와 국제 사회 시민들의 지지라는 두 가지 결과를 초래하여 중국과 티베트 사이의 분쟁에 새로운 지평을 열었다.

서방 국가 의회의 지지

서방 국가 의회의 지지는 티베트 지도자들로 하여금 미국을 위시한 세계 여러 국가의 의회로 접근하는 것을 가능하게 하였다. 미국의 다니엘 페트릭 모이니한(Daniel Patrick Moynihan), 톰 란토스(Tom Lantos), 프랭크 울프(Frank Wolf), 낸시 펠로시(Nancy Pelosi), 짐 센센브레너(Jim Sensenbrenner) 등 상원의원이나 의회 지도자들은 티베트의 지지자였고 상·하 양원에서 양당 간의 협조를 이루어냈다. 미국 의회뿐 아니라 여타 국가의 의회에서도 달라이 라마를 티베트의 정통성 있는 지도자로 인정하고 중국의 강압적 지배를 비난하는 성명을 채택하였다.⁹¹

1987년 10월 14일 유럽연합 의회에서도 결의안을 채택하여 1950년대 중국의 티베트 지배 시기와 문화혁명 당시에 티베트의 종교와

⁹⁰ Ellen Bork, "Rethink the Status of Tibet," *Wall Street Journal*, December 18, 2012, <<http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424127887324407504578183011709769382>>.

⁹¹ A. Tom Grunfeld, *The Making of Modern Tibet* (Armonk, New York: M.E. Sharpe, 1996), p. 232.

문화가 참혹하게 탄압당하였다고 비난하였다. 1987년 12월 22일 미국 의회는 강력한 결의안을 채택하여 중국 공산당이 티베트를 침략하여 점령하였다고 언급하였다. 나아가서 1959년부터 1979년 사이에 100만명 이상의 티베트인이 중국이 자행한 정치적 탄압, 불안정, 구금, 기아 때문에 사망하였다고 비난하였다.⁹² 1987년부터 1997년 사이에 미국 의회는 20건의 티베트 관련 결의안을 통과시켰고 유럽 의회는 12건을 통과시켰다.⁹³

물론 이러한 결의안은 상징적인 것이어서 중국을 협상의 장으로 불러 오지는 못하였다. 그러나 이러한 결의안 채택은 중국 정부에 심각한 정치적, 도덕적 타격을 입혔다. 우선 이 결의안은 중국의 티베트 지배에 관한 국제여론 재판에서 판결문 역할을 하였다. 결의안은 세계 국민들의 눈에서 중국의 평판을 저하시키는 것이다. 결국 중국이 티베트에 대한 행정적, 군사적 지배를 강화할수록 중국은 그 지배에 대한 정치적, 도덕적 정통성을 잃게 되는 것이었다.

더욱이 이 결의안은 망명정부와 티베트에 거주하는 티베트인들 사이의 소통을 더욱 활성화하게 하였다. 1991년 미국 의회의 법에 의하여 미국 공영방송 ‘미국의 소리 티베트어 방송(Voice of America’s Tibetan Service)’이 설립되었다. 이 방송은 티베트 거주 국민들에게 보도 프로그램을 제공하여 중국 관영매체가 주는 정보 이외의 정보를 제공해 주었다.⁹⁴ 서방 세계의 비난에 대응하여 중국 정부는 티베트에 대한 인도주의적, 재정적 지원을 확대하였으나 중국의 지

92. Tibet Justice Center, “Legal Materials on Tibet,” <<http://www.tibetjustice.org/materials/>>.

93. *Ibid.*

94. Tsering Shakya, *The Dragon in the Land of Snows: A History of Modern Tibet Since 1947*, p. 434.

배력이 약화되는 것을 막지는 못하였다.

그러나 1990년대 무역 상대국으로서 중국의 위상이 강화되자 경제적 이득이 정치적 이해관계를 압도하기 시작하였다. 서방 세계에서는 냉전시대의 봉쇄정책이 중국과의 유화정책으로 대체되었다. 서방 의회는 중국의 티베트 지배를 비난하는 결의안을 채택하였으나 서방 국가의 행정부는 중국과 교역에 관한 협정을 체결하였다. 행정부와 의회의 괴리가 심화되자 망명정부는 서방 의회를 대중국 압박의 레버리지로 사용하는 전략이 부적절하다고 느끼기 시작하였다.

미국 의회와 행정부 사이의 괴리는 1987년 극에 달하였다. 레이건 대통령은 중국의 티베트 시위 탄압을 지지하였으나 의회는 만장일치로 탄압을 비난하였다.⁹⁵ 중국이 경제대국으로 발전하자 1994년 클린턴 행정부는 레이건 행정부보다 더욱 앞서가기 시작하였다. 클린턴 행정부는 미·중 교역 관계와 중국의 인권 문제를 분리하여 인권 문제는 따로 취급하는 양면의 논의 구조를 만들었다. 이는 중국 지도자에게는 훨씬 덜 위협적인 것이었다. 유럽 정부도 이러한 전략을 따랐다. 이러한 전략 때문에 서방 국가는 중국과의 교역을 희생하지 않고도 중국 인권 문제를 다룰 수 있었다. 인권운동가와 중국 견제론자들 사이에는 이러한 양면전략이 완전히 실패한 것이라는 의견이 공유되었다.⁹⁶ 결국 서방 국가의 의회를 대중국 레버리지로 사용하려는 망명정부의 노력은 실패하였다.

⁹⁵ Elaine Sciolino, "Beijing Is Backed by Administration on Unrest in Tibet," *New York Times*, October 7, 1987, <<http://www.nytimes.com/1987/10/07/world/beijing-is-backed-by-administration-on-unrest-in-tibet.html>>.

⁹⁶ Warren W. Smith, *China's Tibet?: Autonomy or Assimilation* (Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, 2009), p. 257.

티베트에 대한 대중 관심의 증가

다람살라 망명정부의 티베트 문제 국제화 전략의 결과 티베트에 대한 일반 대중의 관심이 증가하였다. 달라이 라마의 연설 방문과 노벨상 수상은 대학생들과 서구 불교도들 사이에 문제의 긴박성을 일깨워 주어 대중의 관심을 불러 일으켰다. ‘티베트를 위한 국제 캠페인(International Campaign for Tibet)’, ‘티베트 자유를 위한 학생들(Students for a Free Tibet)’, ‘자유 티베트 캠페인(Free Tibet Campaign)’ 등 풀뿌리 조직들이 등장하였다. 1960년대 이후 서구에서 불교를 전파하던 라마 승려들은 많은 추종 세력을 형성하였다. 이들은 사회정의를 위해 참여하는 것이 그들의 영적 활동의 중요 사항이라고 생각했다. 달라이 라마의 정치적 책임감과 영적인 지도자의 양면 이미지에 영향을 받아 많은 서구 불교 신자들은 -학자인 로버트 썬먼(Robert Thurman), 배우 리처드 기어(Richard Gere), 음악가인 아담 요크(Adam Yauch) 등- 티베트 문제에 더욱 적극적인 활동을 하였다.

이러한 대중 운동이 일어난 중요한 요인은 힙합 밴드 ‘비스티 보이즈(Beastie Boys)’의 아담 요크가 주도하여 뉴욕, 샌프란시스코, 워싱턴에 조직한 티베트 자유 센터이다.⁹⁷ 매 공연마다 공연 참가자들은 ‘티베트 자유를 위한 학생들’의 취지에 동감하였다. 학생과 전문가부터 예술가까지 포함하는 이러한 풀뿌리 지지자들은 중국의 티베트 탄압에 맞서는 비폭력적인 활동가들이다. 수많은 티베트 관

97. “Tibet Activist Erin Potts’ Pays Tribute to Adam Yauch,” *The Los Angeles Times Blog*, May 8, 2012, <http://latimesblogs.latimes.com/music_blog/2012/05/adam-yauch-tibet-activist-erin-potts-statement.html>; 또한 밀라레파 기금(Milarepa Fund)의 역사에 대하여는 다음을 참조. <<http://www.beastiemania.com/qa/milarepa.php>>.

런 시민단체들이 여러 나라에서 조직되었다. 이 조직은 수만 명의 자원봉사자들을 시위와 청원 등의 직접적 활동으로 유도하였다. 1990년대 중반 티베트 관련 국제조직은 만개하였다.

티베트 문제를 인식한 다양한 지지집단을 형성하여 활동을 조직화한 것은 망명정부의 새로운 정치적 자산이었다. 이러한 국제적 풀뿌리 조직은 보다 유연한 조직으로서, 의회의 지지처럼 정치적으로 확실한 영향력을 지니지는 못하였다. 사실 그들의 목표는 의회와 백악관이 아니라 재계였다.

1990년대부터 티베트 관련 국제집단은 중국에 투자하는 다국적 조직들에 일련의 전략적 시도를 하였다. 이러한 전략은 1999년 극에 달하였는데 이때 중국 정부는 동 티베트 지역에 5천 8백 명의 중국 농민들을 이주시키기 위해 세계은행으로부터 1조 6천만 달러의 차관을 허락받으려는 순간이었다. 세계은행의 최대 차입국으로서 중국은 이 차관을 실질적으로 받는다는 결론이 내려진 상태였다. 그러나 티베트 관련 집단들의 반대 목소리 때문에 세계은행은 차관을 재심사하는 위원회를 구성하였다. 세계은행 직원이 차관을 승인하기 위하여 관련 규정 10개 중 7개를 위반했다는 사실도 밝혀졌다.⁹⁸ 티베트 관련 집단들은 세계은행 밖에서 항의시위를 계속하였고 이것이 중국의 티베트 식민지화를 강화한다는 언론의 비난 때문에 야심 찼던 차관 계획은 취소되었다. 이는 중국에 적지 않은 재정적 손실을 입혔고 체면을 구기게 하였다.⁹⁹

98. "World Bank Cancels China Tibet Resettlement Scheme," *Probe International Journal*, September 2000, <<http://probeinternational.org/library/wp-content/uploads/2011/04/September-2000-Probe-Alert.pdf>>.

99. "World Bank Rejects Controversial Loan to China," *Pittsburgh Post-Gazette*, July 8, 2000.

이러한 전례 없는 성과 덕분에 티베트 관련 집단들은 활기를 되찾았다. 수년만에 처음으로 티베트 관련 집단들은 중국의 이익에 가지적이고 구체적인 타격을 가할 수 있었다. 티베트 관련 집단들을 비난하고 세계은행을 옹호하는 기사를 『Foreign Policy』지에 게재한 세바스찬 맬러비(Sebastian Mallaby)는 탄식을 하며 “소인국의 소 집단들이 세계은행에 맞서 일회전에서 승리를 거두었다” 라고 논평하였다.¹⁰⁰

티베트 정부와 손을 잡고 활동하는 이들 풀뿌리 집단들은 중국의 티베트 개발에 투자를 고려하는 기업들에 압력을 가하였다. 예를 들어 2003년 풀뿌리 조직인 호주 티베트 위원회는 티베트에 광산개발을 계획하던 시노 골드(Sino Gold) 회사의 투자 계획을 취소하게 만들었는데 이는 중국정부에게는 실망스러운 일이었다.¹⁰¹ 거대 개발회사인 리오 틴토(Rio Tinto)사가 티베트 개발을 포기한 이유도 티베트에 대한 투자가 정치적 지뢰밭이 될 것이라는 두려움 때문이라는 주장도 있다. 풀뿌리 조직의 위력, 그들의 부정적 여론형성 능력은 회사의 이미지에 실질적 타격을 입혔고 회사의 의사결정에 영향력을 미쳤다.¹⁰² 이들 집단의 영향력은 투자회사의 이사회까지 미

100. Sebastian Mallaby, “NGOs: Fighting Poverty, Hurting the Poor,” *Foreign Policy*, September 1, 2004, <http://www.foreignpolicy.com/articles/2004/09/01/ngos_fighting_poverty_hurting_the_poor>.

101. 2003년 호주 티베트위원회는 티베트에 대한 광산개발투자 계획을 중단하게 만들었다.

102. Ralph Jennings, “Foreign Business in Tibet? Investors Beware,” *Street* (New York City, New York), July 12, 2013, <<http://www.thestreet.com/story/11973815/1/foreign-business-in-tibet-investor-beware.html>> 이 기사에는 티베트 철도가 2006년 개통된 이래 중국의 투자로부터 티베트가 이득을 얻었는지 아니든지 상관없이 활동가 집단의 행동 때문에 광산 개발과 관광 분야에서 다국적 기업의 투자가 어렵게 되었다고 전하고 있다. 그들의 국제적 지명도는 티베트에 투자한 회사의 평판을 추락시키고 기차를 통한 티베트 관광을 어렵게 하고 있다.

치게 되었다. 이들 회사들이 중국에 미친 재정적 손실은 미미하지만 정치적 손실은 심대한 것이었다.

풀뿌리 조직의 활동은 1990년대 수많은 티베트인들이 북미와 유럽으로 이민하여 온 후에 더욱 심화되었다. 서구 국가에 형성된 티베트인 마을은 지지 집단의 후원 하에서 서구를 방문한 중국 지도자들에게 항의 시위를 하는 것을 그들의 의무로 여겼다. 워싱턴과 유럽의 수도를 방문한 중국 지도자들은 항상 티베트 자유 집단의 시위에 직면하지 않을 수 없었다.

이에 대한 중국 정부의 불편한 심기는 2000년 중국 상무위 정보국장인 자오치정(趙啓正, Zhao Qizheng)의 연설문에도 잘 나타나 있다. “작년에 중국 지도자들의 방문 기간 동안, 티베트 관련 집단과 서방국가의 후원을 받는 달라이 라마 도당은 항의 시위를 통해 우리 일에 관여하였고 방해하였다. 이러한 방법을 통해 그들은 국제적 연대와 간섭을 시도하였다.”¹⁰³ 이러한 시위의 독특한 성격은 중국 지도자들에게 당혹스럽고 뼈아픈 것이었다.

1990년 말부터 2000년 초 사이에 티베트 관련 집단들은 중국에 협조하거나 지도자의 방문을 환영하는 다국적 기업들에게 보복을 가하였다. 이러한 활동은 망명정부에 의하여 조직된 것은 아니지만 티베트 망명정부가 다국적 기업의 이사회에도 영향을 미칠 수 있게 하였다. 그러나 이러한 활동은 2002년 다람살라 망명정부가 예상치 않게 베이징의 초대를 수락하면서 갑자기 중단되었다.

103. 자오치정 정보국장이 2000년 상무위에서 했던 연설의 유출된 원고는 다음을 참조. Minister of Information Office of China's State Council <<https://student.sforafreetibet.org/get-involved/action-toolbox/tibet-related-external-propaganda-and-tibetology-work-in-the-new-era>>.

유화정책인가 긴장 고조정책인가?

2002년 망명정부의 분위기는 최고조에 이르렀다. 북경 정부는 달라이 라마와 접촉하여 회담하기 위하여 그의 사절단을 초청하였다. 그러나 다람살라 망명정부 외부의 인사들은 중국의 초청은 티베트 문제를 해결하기 위한 정치적 의지의 표현이라기보다는 2008년 베이징올림픽을 앞두고 티베트 탄압에 대한 국제적 비난을 무마시키기 위한 권모술수라고 의심하고 있었다. 이러한 의심은 2005년 주호주 중국대사관에서 망명한 중국 고위 외교관 천용린(陳用林, Chen Yonglin)의 폭로에 의하여 사실로 확인되었다. 티베트 기자의 질문에 답하면서 그는 중국과 티베트 사이의 대화는 단순한 전략이며 “중국 측은 전혀 진실성이 없다”고 말하였다.¹⁰⁴

그러나 별다른 대안이 없는 망명정부는 아무 전제조건 없이 대화에 응하기로 결정하였다. 중국으로서는 성과가 있든 없든 단순히 대화를 유지하는 것부터가 승리였다. 중국과 티베트 대표단이 마주 앉아 있는 사진을 게재함으로써 중국의 티베트 탄압에 대한 국제적 비판을 무마시킬 수 있었다. 중국이 서방세계에 보내는 메시지는 중국과 티베트가 직접 협상을 하니 제3자는 이제 더 이상 개입하지 말라는 것이다.

일차 회담에서 중국의 요구는 망명정부가 중국에 대한 국제적 저항을 줄이라는 것이다.¹⁰⁵ 회담을 결렬시키지 않기 위하여 망명정부는 국민이 실망하리라는 위험부담이 있지만 회담에 전념하기로 결정하였다. 이 기간 동안 망명정부는 회담의 지속을 위한 분위기 조

104. Warren W. Smith, *China's Tibet?: Autonomy or Assimilation*, p. 257.

105. *Ibid.*, p. 228.

성에 매진하였다.

2002년 9월 삼동 린포체(Samdhong Rinpoche) 수상은 호소문을 발표하여 중국 장쩌민(江澤民, Jiang Zemin) 수상의 미국과 멕시코 방문 기간 동안에 티베트 관련 집단이 시위를 자제할 것을 요구하였다. 그는 이러한 유화정책의 이면 논리를 다음과 같이 설명하였다. “과거 티베트인들과 전 세계의 지지자들은 중국 지도자의 방문을 평화적 방법으로 감정을 전할 기회로 삼았다. 그 목적은 중국 정부가 티베트 문제의 평화적 해결을 위한 달라이 라마의 지도력에 응답하게 하기 위함이다. 이제 중국 정부가 우리와 대화를 하기를 원하므로 장쩌민의 방문을 중국의 대응을 평가하는 기회로 삼아야 한다. 나는 티베트인과 그 친구들에게 장쩌민이 미국과 멕시코를 방문하는 동안에는 시위와 같은 행동을 자제할 것을 권하는 바이다.”¹⁰⁶

이 호소문에 나타나 있듯이, 린포체 수상은 대화와 시위가 상호 배타적인 것으로 인식하고 있다. 그는 대화가 시작되었으니 시위는 불필요하다고 생각하고 있다. 그러나 실제로는 이러한 린포체 수상의 호소는 중국이 대화에 나오게 한 효과적인 전략이었던 시위를 성급하게 포기하는 결과를 가져왔다.

그 후 망명정부는 2002년부터 2006년 사이 티베트 지지 집단에게 중국 지도자의 방문을 반대하지 말라는 호소를 계속하였다.¹⁰⁷ 일부 티베트 지지자들은 이를 무시하였지만 많은 지지자들은 이러한 호소를 받아들였다. 이러한 5년 동안 중국 정부는 완벽하지는 않지만

106. Central Tibetan Administration, “Message From the Kalon Tripa’s Desk,” October 1, 2002, <<http://tibet.net/2002/10/01/message-from-the-kalon-tripas-desk/>>.

107. 삼동 린포체 수상은 2002년 12월, 2005년 9월, 2006년 4월에도 똑같은 주장을 시위자들에게 하였다.

어느 정도 티베트 지지자들의 시위 빈도와 강도를 누그러뜨릴 수 있었다.

망명정부와 풀뿌리 시위대 사이의 분열은 달라이 라마가 티베트 독립을 포기한 1988년부터 시작되었지만 이 기간 동안 더욱 증가하게 되었다. 달라이 라마와 다람살라 망명정부는 티베트의 자치를 추구하는 정책을 수용하였지만, 이에 만족하지 못한 많은 티베트인과 지지 단체들은 계속하여 독립을 요구하였다. 그들은 망명정부의 시위 자제 요구는 중국에 의한 유화책이라고 생각하였다. 이는 그 이후 망명정부의 순종적 정책에 대하여 더욱 실망감을 증가시켰다. 반면 망명정부는 독립운동을 부담으로 간주하였고 나아가서 중국과의 대화 진전을 방해한다고 생각했다.¹⁰⁸

더욱이 베이징 올림픽이 개최되는 해에 망명정부의 협상력은 어느 때보다도 극에 달하였다.

시위가 없는 베이징 올림픽을 원했던 중국 정부의 소망이 강했으므로, 중국은 티베트 망명정부와 대화를 연장하기 위하여 정치범 석방과 같은 양보를 해줄 의사도 있었다. 그러나 티베트 망명정부 측은 이 시기 중국 정부의 취약점을 파악하지 못하고 대화 재개를 위한 어떤 조건도 제시하지 않았다. 워렌 스미스(Warren Smith)의 주장에 의하면 티베트가 대화의 장에 나온 첫 회담 때부터 중국의

108. 삼동 린포체 수상은 2006년 지지자들에게 호소하기를 ‘후진타오 주석의 이번 달 방미 기간 동안 망명정부는 모든 티베트인과 지지집단이 후진타오를 당혹하게 만들 어떤 시위나 행동도 자제해 줄 것을 특별히 요구한다’ 라고 언급하였다. 이러한 호소는 대화에 우호적 분위기를 조성할 뿐 아니라 후진타오와 같은 기간에 미국을 방문하는 달라이 라마를 당혹하게 만들지 않기 위함이다. 만약 시위가 발생하면 티베트인과 지지집단들은 달라이 라마가 최근 3월 10일 행한 연설에 나타난 지시사항을 무시한 듯한 인상을 줄 것이다. 따라서 이러한 일을 방지하기 위하여 망명정부는 이번 한 번만은 호소에 응하고 보다 큰 시각에서 현명한 선택을 해줄 것을 요구하였다.

대화 전략은 타협적으로 보이게만 할 뿐 실제로 양보를 하지는 않는 것이었다.¹⁰⁹ 양측의 회담이 2008년부터 부진하고 결국 2010년 9차 회담을 끝으로 결렬이 되었을 때, 망명정부는 보여 줄 것이 없었다. 반면 국제적 풀뿌리 운동은 초창기와 같은 사명감을 잃고 쇠퇴하였다.

지렛대로서의 올림픽 대회

2008년 베이징 올림픽 개최 5개월 전에 티베트에서는 1959년 이래 최대의 시위가 있었다. 티베트인들이 올림픽 대회를 티베트 문제를 세계에 알리기 위한 절호의 기회로 여기고 있었다는 것은 의심의 여지가 없었다. 1959년의 티베트 시위 기념일인 2008년 3월 10일, 티베트의 3개 지역 전역에서 시위가 발생하였다.¹¹⁰ 라싸의 저풍 사원(哲蚌寺, Drepung Monastery)과 세라 사원(色拉寺, Sera Monastery) 라마 승려들은 시위에 참가하여 ‘티베트의 자유(Freedom for Tibet)’, ‘달라이 라마의 귀환(Allow the return of the Dalai Lama)’, ‘티베트 독립(Independence for Tibet)’ 등을 외치며 티베트 국기를 휘둘렀다. 중국 정부는 라마 승려들을 체포하고 사원을 폐쇄하였다. 이어진 3일 동안 더욱 격렬한 시위가 지속되었다. 결국 시위는 구타와 최루탄 가스, 체포로 진압되었다.¹¹¹

3월 14일 라싸에서 폭동이 발발하였다. 중국 공안이 라마 승려들을 구타하는 모습에 격분한 일반 시민들이 공안에게 돌을 던지며 공

109. Warren W. Smith, *China's Tibet?: Autonomy or Assimilation*, p. 232.

110. Central Tibetan Administration, *2008 Uprising in Tibet: Chronology and Analysis*, (Dharamsala: Department of Information and International Relations, Central Tibetan Administration, 2010), p. 166.

111. Tsering Topgyal, "Insecurity Dilemma and the Tibetan Uprising in 2008," *Journal of Contemporary China*, Vol. 20, No. 69 (2011), pp. 183~203.

격하였다. 공안이 철수하자 더욱 과감해진 시위 군중은 그들의 분노를 정부 건물, 은행, 경찰차, 중국 상점과 같은 중국 지배의 상징물에 대하여 표출하였다.¹¹² 중국 정부에 의하면 3월 14일 시위에 민간인 18명과 공안 1명이 사망하였고 382명이 부상당하였다고 한다. 티베트 망명정부와 인권단체에 의하면 시위와 이후의 진압 과정에서 220명이 사망하였고 5,600명이 체포·구금당하였으며 1,294명이 부상당하였고 290명이 형벌을 받았고 1,000명 이상의 실종자가 발생하였다. 3월의 시위부터 8월 베이징 올림픽 개최까지 티베트에서는 약 130건의 시위가 발생하였다.¹¹³

북경 정부는 다람살라 망명정부가 시위를 유도하였다고 비난하였다. 중국 관영매체 기사와 신화통신의 논평을 통하여 중국 정부는 시위는 달라이 라마 도당들에 의하여 조직되고 사전 모의되어 발발하였다는 많은 증거가 있다고 주장하였다.¹¹⁴ 망명정부는 즉시 이를 반박하였다. 3월 31일 성명을 통하여 티베트 망명정부는 “티베트 중앙 정부는 이를 강력히 반박한다. 3월 10일 라싸에서 시위가 시작된 이래 중국 정부는 확실한 증거도 없이 달라이 라마와 티베트 중앙정부를 비난하였다. 티베트 중앙정부는 진실을 밝히기 위하여 독립적인 조사를 요구하는 바이다” 라고 주장하였다.¹¹⁵

.....
¹¹² *Ibid.*, p. 188.

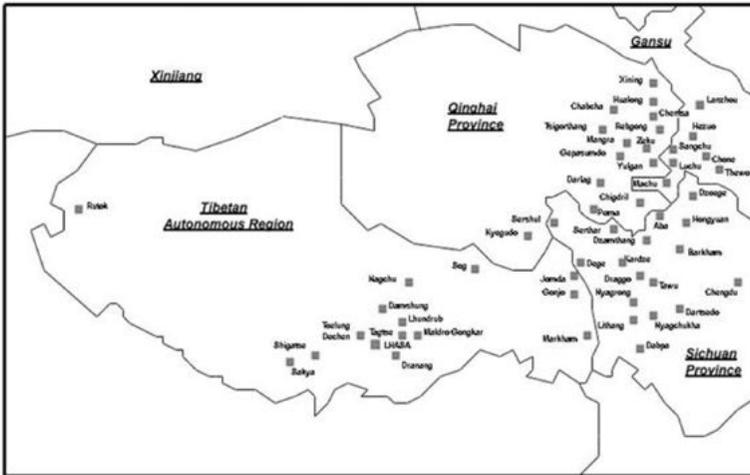
¹¹³ International Campaign for Tibet, “Tibet at a Turning Point: The Spring Uprising and China’s New Crackdown,” August 2008, 5, <https://www.savetibet.org/wpcontent/uploads/2013/03/Tibet_at_a_Turning_Point.pdf>.

¹¹⁴ “Dalai-Backed Violence Scars Lhasa,” *China Daily*, March 15, 2008; “Riots Aimed at Derailing Games: Wen,” *China Daily*, March 19, 2008; “Wen: ‘Cultural Genocide’ in Tibet Bothing but Lie,” *Xinhua News Agency*, March 18, 2008.

¹¹⁵ Central Tibetan Administration Department of Information and International Relations, “Dharamsala Refutes Charges of Being Involved in Lhasa Protests Calls for Investigation,” March 31, 2008, <<http://tibet.net/2008/03/31/dharamsala->

중국의 비난에도 불구하고 2008년 티베트 시위는 달라이 라마가 티베트를 떠난 반세기 만에 6백만 티베트인의 대변인이라는 정통성을 증가시켰다. 1980년대 시위는 중부 티베트에만 국한되었지만 2008년 시위는 티베트의 3개 지역 전역을 포함한다. 이는 마치 암도(Amdo)와 캄(Kham)을 중국의 칭하이성(青海省), 쓰촨성(四川省), 간쑤성(甘肅省), 윈난성(雲南省) 안에 편입한 것을 비웃는 듯하다. 실제, 암도와 캄에서도 대규모의 시위가 발생하였다. 인도나 서방 세계에 망명한 티베트인의 시위는 중국 정부가 쉽게 무시할 수 있지만, 티베트 내에서 벌어진 시위는 중국의 지배에 대한 심각한 도전이었다.

<그림 D> 2008년 티베트 시위도



출처: *Tibet at a Turning Point*, International Campaign for Tibet의 보고서.

refutes-charges-of-being-involved-in-lhasa-protests/>

시위가 발생한 후, 국제 사회는 중국의 티베트 정책을 비난하기 시작하였다. 미 하원은 티베트를 지원하고 중국 정책을 비난하는 결의안을 통과시켰다.¹¹⁶ 유럽 국가들은 이번에는 더욱 적극적이었다. 3월 18일 프랑스 외무장관 버나드 쿠쉬네르(Bernard Kouchner)는 유럽연합이 베이징 올림픽 개막식을 보이콧함으로써 중국의 시위 진압을 응징하여야 한다고 언급하였다.¹¹⁷ 3월 말경, 독일 총리 안젤라 메르켈(Angela Merkel), 폴란드 수상 도날드 투스크(Donald Tusk), 체코 대통령 바츨라프 클라우스(Vaclav Klaus), 유럽의회 대변인 한스 게르트 뢰터링(Hans-Gert Pöttering) 등 세계 지도자들은 북경 올림픽 개회식에 불참하기로 결정하였다.¹¹⁸ 뉴욕 타임즈 기사에 의하면 유럽 지도자들은 올림픽의 완전한 불참은 고려에서 제외하였다. 전면 불참은 달라이 라마도 원치 않았을 것이다. 그러나 올림픽 게임은 서방이 사용할 수 있는 강력한 지렛대라는 면에서 서방 국가 지도자들의 개회식 불참은 상징적인 부분 보이콧으로서 ‘흥미로운 전략’이라고 평가하였다.

유럽 의회 내에서 올림픽 개회식 불참 의견이 망명정부의 로비와는 무관하게 발생하였다는 것은 흥미로운 사실이다. 앙겔라 메르켈

116- International Campaign for Tibet, “US Congress passes new Tibet legislation, condemns China’s crackdown in Tibet,” April 9, 2008, <<http://www.savetibet.org/us-congress-passes-new-tibet-legislation-condemns-chinas-crackdown-in-tibet/>>.

117- Katrin Bennhold, “France Raises Idea of Boycotting Olympics Ceremony over Tibet,” *New York Times*, March 18, 2008, <http://www.nytimes.com/2008/03/18/world/asia/18iht-react.4.11230805.html?_r=0>.

118- “Avoiding the Olympics: Who’s Going to the Games?,” *Spiegel Online*, March 28, 2008, <<http://www.spiegel.de/international/world/avoiding-the-olympics-who-s-going-to-the-games-a-544067.html>>; “EP President Hans-Gert Pöttering Will Not Attend Olympic Games Opening Ceremony,” *Phayul News Online*, July 9, 2008, <<http://www.phayul.com/news/tools/print.aspx?id=21908&t=0>>.

(Angela Merkel)이나 바츨라프 클라우스 등 유럽 지도자들이 올림픽 개회식에 참석하지 않기로 결정한 것은 시위 이후 서방 지도자들이 티베트에 동정적이라는 점을 보여준다. 그러나 그 이면에는 더 이상의 과감한 행동을 취할 의사가 없다는 점을 보여주기도 한다. 뉴욕 타임즈 기사처럼 서구 국가는 베이징 올림픽을 중국을 움직이는 강력한 지렛대로 간주하고 있을 뿐 아니라 일부 국가는 실제 그럴 의사도 있었다. 만약 달라이 라마가 약간의 지원만 하였더라면 서방 국가들은 보다 과감한 행동을 했을 수도 있다.

그러나 중국의 티베트인 탄압이 극에 달했을 때에도 달라이 라마는 개회식 불참이나 중국에 대한 어떠한 제재도 요구하지 않았다. 오히려 그는 베이징올림픽을 지지하였다.¹¹⁹ 3월 23일 뉴델리의 기자 회견에서 달라이 라마는 “나는 올림픽이 중국에서 개최되어야 한다는 점을 지지한다” 라고 발언하였다. 그는 “중국은 개최국이다. 올림픽은 북경에서 개최되어야 한다” 라고 언급하였다.¹²⁰ 티베트 국민이 베이징 올림픽을 반대한 것이 세계에 얼마나 반응을 불러 일으켰는지는 측정할 수 없지만 보다 공격적인 전략을 사용하였다면 이는 중국 정부에 보다 큰 두려움을 주고 혼란을 야기하였을 것이다. 만약 달라이 라마가 티베트 정치범의 석방이나 티베트에서 중국 군이 철수하라는 요구를 하고 이 요구가 받아들여지지 않는다면 올림픽을 거부하여야 한다고 주장하였을 경우 중국 정부가 겪을 딜레

119. “I Support Beijing Olympics: Dalai Lama,” *Times of India*, March 23, 2008, <http://articles.timesofindia.indiatimes.com/2008-03-23/china/27744124_1_dalai-lama-buddhist-leader-olympics-hostage>; “Dalai Lama Arrives in Seattle, Supports Beijing Olympics,” *Seattle Times*, April 10, 2008, <http://seattletimes.com/html/localnews/2004339856_webdalaiarrives10m.html>.

120. “Beijing Olympics Should Go on, Dalai Lama,” *Hindustan Times*, March 23, 2008, <<http://www.hindustantimes.com/india-news/newdelhi/beijing-olympics-should-go-on-dalai-lama/article1-283979.aspx>>.

마를 상상해 보라. 중국 정부가 취약한 시점에서 보다 공격적인 전략을 취하는 대신 다람살라 망명정부는 시위를 부추기지 않았다고만 주장하는 수세적 전략을 취하였다.

수년 간, 망명정부는 중국을 옥죄일 많은 기회를 상실하였을 뿐 아니라 중국에 유화적인 정책으로 일관하였다. 불행하게도 티베트 독립의 포기나 올림픽 지원과 같은 유화정책은 중국이 티베트 망명정부의 요구를 수용하도록 유도하지 못하였다. 이는 우리로 하여금 망명정부가 티베트 내에서 풀뿌리 대중동원 운동의 전략을 포기한 것에 대하여 재고하게 만든다.

티베트 내의 비폭력 대중동원

티베트 민족주의의 대중동원 운동은 필연적으로 달라이 라마와 연결하여 고려하여야 한다. 이러한 연계는 2008년까지 티베트 역사에서 있었던 두 번의 대중동원 시위에서 명백하게 알 수 있다. 1959년 시위를 야기시킨 것은 달라이 라마의 안전에 대한 티베트인의 염원이었다. 또한 1987년과 1989년 사이, 티베트인의 반 중국 독립시위를 유도한 것은 해외에서의 달라이 라마가 거둔 외교적 성공 때문이었다.

따라서 1994년 중국의 티베트 문제 해결 위원회(Tibet Forum)에서 달라이 라마의 티베트 내 영향력을 제거하려는 목표를 세운 것은 놀라운 일이 아니다. 이때부터 중국은 달라이 라마의 사진을 소유하는 것이나 그의 설교 테이프를 듣거나 그의 영상을 시청하는 것을 범법행위로 간주하였다. 1998년 7월에 나왕 출침(Ngawang Tsultrim)이라는 사람은 달라이 라마의 영상을 시청하였다는 죄목으로 체포되어 3년형을 구형받았다.¹²¹ 2001년 1월에 잠펄 가초

(Jampel Gyatso)라는 세라파 라마 승려는 달라이 라마의 설교 테이프를 청취하였다는 죄목으로 체포되었다.¹²²

그러나 달라이 라마의 영상을 차단하는 것으로는 티베트인들의 달라이 라마에 대한 존경심을 누그러뜨리지 못하였다. 2008년 시위 기간에 모든 시위의 슬로건은 ‘달라이 라마의 귀환’ 이었다. 모든 티베트인의 달라이 라마에 대한 충성심은 그에 대한 도덕적 지지의 원천이고 이는 곧 정치적 지지로 이어질 상황이다. 그러나 달라이 라마는 이러한 점을 거의 활용하지 않았다. 달라이 라마가 티베트 풀뿌리 민중의 지지를 적극 이용한 유일한 경우는 2006년의 비정치적 설교뿐이다.

2006년 1월 인도 암라바티(Amravati)에서 열린 칼라차크라(the Kalachakra) 종교 강연에서 달라이 라마는 티베트 내의 티베트인을 향한 연설을 하였다.¹²³ 야생 보호를 주창하면서 달라이 라마는 티베트 동부지역에서 성행하는 모피 옷의 착용 금지를 설파하였다. 설교의 마지막 날, 달라이 라마는 티베트에서 운집한 순교자들에게 “당신들의 거주지로 돌아가면 내가 한 말을 잊지 말고 야생동물 제품과 그 관련품을 사용하거나 판매, 구매하지 마시오”라고 언급하였다.¹²⁴

121- The Tibetan Centre for Human Rights and Democracy, “List of Known Arrests in Previous Years,” *Annual Report 2001: Human Rights Situation in Tibet*, (Dharamshala: The Tibetan Centre for Human Rights and Democracy, December 2001).

122- The Tibetan Centre for Human Rights and Democracy, “List of Known Arrests in 2001,” *Annual Report 2001: Human Rights Situation in Tibet*, (Dharamshala: The Tibetan Centre for Human Rights and Democracy, December 2001).

123- 칼라차크라(Kalachakra)란 달라이 라마가 몇 년 마다 가끔씩 수행하는 밀교식 설교이다. 여기에는 티베트를 포함하여 세계 각국의 불교도들이 참가한다.

124- Kate Saunders, “Tibetans Burn Wild Animal Skins in Tibet to Encourage

며칠 후, 티베트 거주 티베트인들은 모피제품 반대운동을 시작하였다. 수많은 티베트인이 시위에 참여하여 모피로 누빈 외투를 벗어서 불속에 내던졌다. 이러한 행사는 나바(Ngaba), 렵콩(Rebkong), 라브랑(Labrang), 골록(Golok), 카르제(Karze), 그리고 라싸(Lhasa) 등에서 이루어졌다. 캄파(Khampa) 지역의 한 상인은 대중 앞에서 자신의 모피 상점을 불질렀다.¹²⁵

인도 야생동물협회에 의하면 나바 포교구역 내에서만 만 명 이상의 시민들이 세 트럭 분의 동물 모피를 소각하였다. 2월 17일 나바 지역에서 모피를 소각하는 장면을 담은 비디오가 밀반출 되어서 망명정부가 있는 다람살라 지역에서 국민들과 언론에 방영되었다. 비디오 테이프를 밀반출한 라마 승려 롱상 최펠(Lobsang Choephel)은 다람살라에 도착하여서 티베트 동부지역에서만 7천 5백만 불 어치의 모피가 이미 소각되었다고 언급하였다.¹²⁶

야생동물 보호 운동 전개와 파급력은 달라이 라마의 유례 없는 대중 동원력을 보여주는 것이다. 만약 달라이 라마가 원하기만 한다면, 그는 쉽게 티베트의 정치 상황을 활성화하여 중국 정부가 감당하기 어려운 저항 운동을 전개할 수 있다. 이러한 갈등 조장 전략은 중국 정부가 장기적으로 티베트 문제를 협상으로 해결하는 것이 그들에게 이익이라는 점을 깨달게 해줄 것이다. 그러나 달라이 라마는 결코 티베트인들에게 반중국 선동을 요구하지도 않았고 중

Wildlife Preservation,” *Phayul News Online*, February 10, 2006, <<http://www.phayul.com/news/article.aspx?id=11801>>.

¹²⁵ “Tibetans Set Endangered Animal Pelts Ablaze, Rousing Chinese Ire,” *Environment News Service*, February 24, 2006, <<http://www.ens-newswire.com/ens/feb2006/2006-02-24-01.asp>>.

¹²⁶ Kate Saunders, “Tibetans Burn Wild Animal Skins in Tibet to Encourage Wildlife Preservation.”

국에게 부담이 되는 전 세계적 저항운동을 전개하지도 않았다. 그는 중국 정부에 대항하는 대중동원 운동 대신에 중국 지도자들과의 외교적 해결책을 선택하였다.

어떤 이유 때문에 가장 유력한 간디의 지적 후계자가 간디의 비폭력 저항운동이나 대중동원 전략을 시도하지 않았는가?

달라이 라마는 가장 유력한 종교지도자이며 그의 수도승 생활은 6살부터 시작되었다. 그의 자서전에 나타나 있듯이 그의 세계관은 근본적으로 점진적인 불교관이지 마키아벨리와 같은 권모술수의 정치관은 아니다.¹²⁷ 따라서 그는 독재국가에 저항하여 대중동원을 할 경우 발생하는 인적 손실에 대한 도덕적 책임감을 느끼고 있다. 그의 영적 영역에서는 고통을 경감시키는 것이 자유를 극대화하는 것보다 우선한다. 더욱이 세계 평화의 전도사라는 평판은 그가 속세에 내려와 정치적 투쟁과 저항으로 손에 때를 묻히는 것을 어렵게 한다. 만약 종교적 수양이 그의 민족주의적 감정을 초월할 수 있게 하였다면, 노벨상 수상자로서의 국제적 의무감은 그의 국적을 초월하게 만들 것이다.

티베트 망명정부의 수상으로 지낸 오랜 경력은 별로 도움이 안 될 것이다. 수상이었던 삼동 린포체(Samdhong Rinpoche)도 라마 승려이다. 그는 정부 관료 회식에서 고기를 금하는 등의 규율과 극기의 청교도적 정신을 강조한 인물이다. 그는 거리시위, 단식투쟁, 불매운동과 같은 선동이 야기할 혼란과 불확실성에 대하여 거부감을 숨기지 않았다.¹²⁸ 달라이 라마와 같이 그도 강경책보다는 협상전략

127. 달라이 라마의 두 편의 자서전 *My Land and My People and Freedom in Exile*. 을 참조하시오.

128. Jamyang Norbu, "Waiting for Mangtso," *Phayul News Online*, September 9, 2009, <<http://www.phayul.com/news/article.aspx?id=25483>>.

을 선호하였다. 그는 사회 동원과 정치적 압력보다는 외교적 협상과 성실성으로 중국을 협상의 장으로 인도하기를 원했다.

누구보다도 달라이 라마 자신이 이러한 제약요소를 잘 인지하고 있다. 2011년 3월 14일, 달라이 라마는 정계에서 완전히 은퇴하고 새로 선출된 지도자에게 정치적 권위를 양도하였다. 3월 20일, 티베트 망명국민들은 선거를 통해 처음으로 라마 승려 출신이 아닌 수상을 선출하였다. 하버드 대학 출신 법률가인 롱상 상가이(Lobsang Sangay)가 55%의 득표율로 학승 출신 전임 수상에 이어 수상 지위를 승계하였다.¹²⁹ 공정한 선거를 통하여 달라이 라마는 티베트 민주화의 긴 여정을 완성하였고 정치 지도자의 역할을 마감하였다.

달라이 라마: 그의 성공의 뒷?

2008년 시위가 발생하고 티베트인의 분신자살과 같은 자기희생이 벌어지는 와중에, 다람살라 망명정부는 중국에 대응하는 새로운 전략을 수립하여야 한다는 압력을 받고 있었다. 2008년과 2012년 사이 티베트 망명정부는 새로운 전략수립을 위한 소위 ‘특별모임(Special Meetings)’을 소집하였다. 이 회합에는 중요 정부 인사, 각료, 의회 지도자, NGO지도자, 지역사회 인사들이 참가하였다.

2008년 11월, 19개국에서 참가한 581명의 티베트 대표들이 이 특별모임에 참가하고자 인도 다람살라에 도착하였다. 세계 언론인들은 기대에 부풀어 이 작은 도시에 운집하였다. 모임이 시작하기 하루 전에 달라이 라마 자신이 중도주의적 방법은 실패하였고 이제 티

129. Fiona McConnell, "Tibet's New Prime Minister Faces Challenges Ahead," *East Asia Forum*, June 10, 2011, <<http://www.eastasiaforum.org/2011/06/10/exile-tibet-s-new-prime-minister-faces-challenges-ahead/>>.

베트인들은 새로운 전략을 결심하여야 한다고 선언하였다.¹³⁰ 그는 자신의 말로 중국의 긍정적 반응을 얻어내지 못한 중도적 방법은 포기하였다고 언급하였다. 내셔널지(The National)의 한나 가드너(Hannah Gardner)기자는 “이제 달라이 라마는 모든 투쟁방법을 토론의 장에 올려 놓았다”라고 전하였다.¹³¹ 달라이 라마는 이후의 모든 토론과정에서 ‘엄정 중립(completely neutral)’을 지키겠다고 언급하였다.

그러나 11월 17일 일단 회담이 시작하자 회의는 중립적이지 못하였다. 카르마 초펠(Karma Choephel)국회의장, 삼동 린포체(Samdhong Rinpoche)수상은 회담의 목적이 티베트의 새로운 투쟁전략을 논하는 것이 아니라 중도적 전략 내에서 새로운 전술을 모색하는 것이라고 언급하였다.¹³² 며칠 전 달라이 라마의 언급과는 달리 그들의 개최연설은 토론의 범위를 축소하였다. 회담은 주민 총회처럼 개인적인 긴 연설로 이어졌고 전략 회의실에서 보일 것으로 예상했던 과격한 아이디어가 교환되지는 않았다.¹³³ 다수의 참가자들은 중립적 전략에 대한 수정 제안을 달라이 라마에 대한 비판으로 간주하여 무시하였다. 이 회담에서 새로운 전략에 대한 모색이 이루어지지 않았다는 점은 분명하다.

130- Peter Alford, “Dalai Lama’s “Middle Way” Leading Nowhere,” *Australian*, November 3, 2008, <<http://www.theaustralian.com.au/archive/news/dalai-lamas-middle-way-leading-nowhere/story-e6frg6t6-111117935559>>; Hannah Gardner, “Dalai Lama’s ‘Middle Way’ at Stake.” *National*, November 16, 2008, <<http://www.thenational.ae/news/world/south-asia/dalai-lamas-middle-way-at-stake>>.

131- Hannah Gardner, *Ibid*.

132- Jamyang Norbu, “A Not So Special Meeting,” *Phayul News Online*, February 6, 2009, <<http://www.phayul.com/news/article.aspx?id=23752>>.

133- 이러한 인상은 필자가 2008년 11월 17-22 사이에 개최된 1차 회담에 참가한 관찰과 경험에 근거한 평가이다.

11월 22일, ‘특별 모임’은 중립정책의 유지를 만장일치로 채택하였다. 다수의 참가자들에게 이 모임은 현상유지와 달라이 라마의 국가에 대한 오랜 헌신을 인정하는 기회였지 새로운 전략을 구상하는 전략회의의 장은 아니었다. 며칠 후, 달라이 라마가 회담 참가자들에게 행한 연설은 기가 죽어 있었고 그는 완전히 패배했다. 전략의 창시자인 달라이 라마가 20년 후 중립적 전략을 포기했음에도 불구하고 티베트 대표자들은 이 전략에 집착하여 최종적으로 이를 수용한 것인가? 달라이 라마는 그 자신의 명성에 포로가 된 것인가?¹³⁴

결론

1986년부터 1987년 사이에 채택된 다람살라 망명정부의 전략은 많은 결점에도 불구하고 티베트 문제를 불투명한 상황에서 세계의 논란거리로 부각시켰다는 점은 분명하다. 불행하게도 이 전략은 외교적 해결을 강조하여 대중동원 전략을 배제하였고 따라서 티베트 내의 국민들에게 제대로 된 행동강령을 제시하지 못하였다. 더욱이 냉전이 종식된 뒤 중국이 세계 강국으로 부상하였기 때문에 티베트가 속해 있는 지정학적인 상황이 급변하였다. 이제 다람살라 망명정부는 티베트의 장점을 이용하고 중국의 단점을 활용할 수 있는 새로운 장기 전략을 수립하고 구상할 필요가 생겼다.

이제는 비종교인 수상에 의하여 영도되고 있는 티베트 망명정부는 선택의 갈림길에 놓여있다. 새로운 집행부는 유화정책에서 보다

134. 몇 달 후 달라이 라마는 중립적 전략으로 회귀하여 이를 지지하는 발언을 하였다. 그는 중국 정부에 대한 믿음은 포기하였지만 중국 국민들에 대한 믿음은 견지하고 있다고 언급하면서 그의 메시지를 전하였다. 이후에 중립적 전략은 새로운 전기를 마련하였다.

호전적 전략으로 전환하여야 할 처지에 놓여있다. 비록 2011년 이후, 달라이 라마의 정치적 권위와 정통성을 새로운 집행부가 성공적으로 계승하였지만 누가 후계자가 되든지 달라이 라마의 도덕적 위상과 세계적 지위는 더욱 강화되었다. 만약 달라이 라마의 카리스마적 지도력이 없다면 망명정부는 국내외에서 대중동원 능력과 영향력을 상실할 것이다. 망명정부가 강한 지도력은 상실하였지만 아직도 전략적 기획, 연대 강화, 티베트인에 의한 대중동원운동 활성화와 같은 조직 강화를 통하여 명성을 회복할 수 있다. 최근의 디지털 혁명은 티베트인들 사이의 소통방법에서 새로운 환경을 조성하였다. 과거에는 불가능하였던 일이 지금은 가능하게 되었다: 티베트 내의 티베트인들은 새로운 기술발달로 장벽을 넘어 국외의 망명정부와 지속적으로 소통할 수 있다. 이제 티베트 국민과 다람살라 망명정부 사이의 지리적 장벽은 무의미한 것이 되었고 히말라야 넘는 대중동원 운동 전망은 전례 없이 증대하였다.

더욱이 새로운 망명정부 집행부는 그들의 목표를 제한하였던 종교적 세계관으로부터 벗어나 현실정치에 근거한 새로운 전략을 수립할 기회를 갖고 있다. 그들은 비폭력적 저항이라는 종교적 시각을 보다 현실적 전략으로 수정하여 폭력을 피하는 전략이 아니라 모든 비폭력적 방법을 활용하여야 한다. 중국을 협상의 장으로 유도하기 위하여 그들은 비폭력적 대중동원을 통해 긴장을 고취하고 중국에게 회담 지연의 부담감을 증가시켜야 한다.

중앙에서 잘 기획된 풀뿌리 대중동원 운동은 위협스러운 행동보다는 더욱 안전한 행동을 유도하거나 산발적 저항보다는 전략적 행동을 사용하여 티베트 국민들의 인적희생을 줄일 수 있다.¹³⁵ 향의

135- Tenzin Dorjee, "Why Lhakar Matters: The Elements of Tibetan Freedom,"

시위, 군중집회와 같은 집중적 전략보다는 파업, 보이콧, 경제적 또는 사회적 비협조와 같은 분산된 전략을 사용하여 망명정부는 인적 희생을 줄일 수 있을 뿐 아니라 운동의 지속성을 증가시킬 수 있다.¹³⁶ 중국이 티베트를 통치하는 것을 불가능하게끔 혼란을 야기하는 전략으로서 다람살라 망명정부가 사용할 수 있는 덜 위험하고 더 효율적인 전략들이 수없이 많다. 궁극적으로 티베트 내의 대중에게 더욱 많은 역할을 부여하여 투쟁을 고취하는 풀뿌리 대중동원운동만이 국민들이 분산되는 것을 방지하면서 그들을 더 계획적이고 통합적이며 지속적인 반 중국 항전으로 이끄는 길이다. 투쟁이 전략적 계획이 못되고 대중의 산발적 분노 분출에 의존한다면 국민들은 분신자살과 같은 끔찍한 자기희생 전략에 의존하게 된다.

티베트가 통치 불가능한 혼란 상태가 될 때에만 중국은 협상의 장으로 나올 것이다. 협상과 투쟁은 상호 배타적인 것이 아니다. 실제 중국을 협상의 길로 유도하는 유일한 방법은 투쟁뿐이다. 결국 현재 교착상태의 주된 원인은 중국 측에 신뢰감을 주지 않았기 때문이 아니라 중국 측의 발등에 불이 떨어지지 않았기 때문이다.

Tibetan Political Review, January 10, 2013.

¹³⁶. Gene Sharp and Joshua Paulson, *Waging Nonviolent Struggle: 20th Century Practice and 21st Century Potential* (Boston: Extending Horizons Books, 2005).

제 2 부

중국과 주변 약소국들과의 관계



Korea Institute for
National Unification

중국의 대내외 관계와
한국의 전략적 교훈

3

중국과 몽골과의 관계: 힘난한 여정

Mark T. Fung



몽골에 대한 중국인의 인식을 이해하기 위해서는 우선 양국의 역사를 이해해야 한다. 1271년 송 왕조의 멸망 -칭기스 칸의 손자인 쿠빌라이 칸이 원 왕조를 세우기 위해 중국을 침략한 해- 부터 지금까지의 역사를 알아야 한다. 원 왕조는 1368년까지 존속되었는데, 지질학자에 의하면 이 시기는 자연 재해로 인해 혹은 점성가에 의하면 천명의 부족으로 큰 홍역을 치렀다. 몽골의 세력 확대는 특히 이 국땅에서 어려움을 겪었으며 가뭄, 홍수, 지진, 메뚜기 떼, 전염병으로 인해 더욱 큰 도전을 받았다. 이 중 법의학 과학자들과 역학자들이 뽑은 가장 최악의 사건은 림프절 페스트(bubonic plague)의 발생이었다. “처음에 유럽인들을 전염병으로 감염시킨 것은 몽골이었다 -감염된 최초의 유럽인들은 흑해 북쪽 해안을 둘러싸고 있던 이탈리아인들이었고- 몽골인들은 1347년, 전염병을 콘스탄티노플과 이탈리아로 옮겨 온 것이다.”¹³⁷

몽골의 침략은 중국에 큰 격변을 일으켰다. 이것은 중국이 처음으로 ‘야만적인’ 외부의 유목민에 의해 점령당했기 때문이 아니라, 몽골이 중국의 통치행정 방식을 근본적으로 바꿔놓았기 때문이다. 이러한 몽골의 흔적은 오늘날까지도 중국에 남아 있다. 예술과 문명은 야만성과 무례함으로 대체되었다. 중국 남부에 있는 항저우는 남송 왕조의 수도로서 가장 인구가 많고 부유하며 세계에서 한 때 가장 국제적인 도시였으나, 몽골 침략 이후에는 더 이상 중화 제국의 중심이 아니었다. 13세기 중국은 근대 사조(Modernism)를 다시 쟁취하려 했다. 독점적 화폐 경제, 지폐, 유통 증권, 발달된 차와 소금 사

* 연구에 도움을 준 SAIS 한미연구소 이원희에게 감사를 표한다.

¹³⁷- Timothy Brook, *The Troubled Empire: China in the Yuan and Ming Dynasties* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2010), p. 65.

업, 대외 무역의 중요성(비단과 도자기 제작기술), 지역 제품의 전문화를 위해 분발했다.¹³⁸ 남송 시기는 중국을 가장 현대적이며 선진 경제적인 나라로 만들었으며 중국인들의 상거래로 인한 자산효과는 예술과 삶의 풍부함으로 변환되었다. 그러나 몽골의 침략은 중국의 DNA를 영원히 바꿔놓았다.

몽골은 첫째로 관료들을 채용하기 위해 중국이 전통적으로 사용하던 도구인 공정한 국가고시 제도(과거제도)를 폐지시켰다. 대신 몽골은 친분을 통해 쿠빌라이 칸에게 추천하는 것을 선호했다. 프레드릭 모트(Frederick Mote)는 이것이 중국 관료집단 내부에 광범한 족벌주의(nepotism)를 형성하였다고 보았다. 족벌주의에 의한 몽골 제국의 통치는 무지하며 자격이 없는 관리들에 의해 이루어졌으며, 이들은 일관성 없고 우발적인 지배체계를 형성하였다.

이런 요소들은 중국의 통치 방식을 저하시키는 요인이 되었다. 명 왕조에서 국가시험이 복원됐음에도 불구하고, 원 왕조 때의 관리였던 사람들의 악영향은 계속 되어왔다. 결국 쿠빌라이 칸의 정복은 잔혹한 폭력을 통해 공고화되었고 그의 친척들도 이와 같은 방식으로 지배했다. 사실 이 같은 제국은 예외적인 것이 아니며, 오랫동안 존속하지도 못한다. 이것과 반대되는 주장을 폐기 누난(Peggy Noonan)은 미국의 설립을 통해 가장 잘 설명한 바 있었다. “미국은 불평불만을 가지고 있는 부족들이 그들의 힘과 땅을 넓히기 위해 모여 폭력을 휘둘러 만든 나라가 아니라, 여러 사람들이 모여 통치체계를 만든 나라다.”¹³⁹

¹³⁸- Jacques Gernet, *Daily Life in China: On the Eve of the Mongol Invasion 1250~1276* (Redwood City, California: Stanford University Press, 1962), p. 17.

¹³⁹- Peggy Noonan, “Putin Takes Exception,” *The Wall Street Journal*, September 13, 2013, <<http://online.wsj.com/news/articles/SB100014241278873233922>>

오늘의 중국과 몽골

오늘날 중국과 몽골의 관계는 어떤가? 원 왕조가 건립된 후 7세기 지난 현재, 중국과 몽골 간 경험의 본질적인 성격은 거의 변화하지 않았다. 아직도 그들의 관계는 불신, 협력, 상업, 불안정성의 사이를 오락가락 한다.

예를 들자면 몽골인들이 느끼는 중국화의 불안감과 몽골 자체의 불안정성에 대한 두려움은 2013년에 소형 금융위기를 초래했다. 중국과 러시아의 국영기업들이 몽골 천연자원 회사의 주요 투자자가 되는 것을 막기 위해 몽골이 제정한 외국인 투자법에 관한 문구가 문제의 발단이 되었다. 이 문구에 명백한 규제조항은 없었지만, 외국인 투자자들은 자신들이 몽골의 천연자원 분야에서는 환영받지 못하는 존재들이라고 인식하였다. 이로써 몽골의 유일한 자산인 천연자원의 값어치가 폭락하게 되었다. 이것은 몽골의 화폐인 투그릭(Tugrik)의 가치를 60%까지 하락시켰으며 2013년 암시장에서 20%정도 밖에 복구되지 못했고 공식적으로는 미국 달러에 대해 3.7% 하락을 보였다.¹⁴⁰

투자자들은 당연히 겁을 먹었다. 리오티토의 오유 톨고이(Rio Tinto's Oyu Tolgoi) 광산 개발 계획¹⁴¹이 지연되자 몽골 정치 지

04579071590253066918>.

¹⁴⁰ "RPT-Fitch: Mongolia Election Makes Space for Greater Policy Clarity," *Reuters*, July 2, 2013, <<http://www.reuters.com/article/2013/07/02/fitch-mongolia-election-makes-space-for-idUSFit66239720130702>>.

¹⁴¹ 오유 톨고이는 구리와 금을 캐는 광산이며 몽골의 고비사막 남부에 있다. 중국과 몽골 국경에서 약 80km 북쪽, 수도인 울란바토르에서는 550km 남쪽에 있다. 몽골 정부는 이 광산의 지분을 34% 가지고 있고 Turquoise Hill 자원회사가 나머지 66%를 보유하고 있다. 이 중 51%를 리오티토가 보유하고 있다. 리오티토는 2010년 이래 이 기획 사업의 관리자였다. <<http://www.riotinto.com/ourbusiness/oyu-tolgoi-4025.aspx>>.

도자들의 신뢰성이 떨어졌으며, 이 같은 조치들은 몽골의 경제 발전에 적합하지 못하다는 더욱 심각한 사실을 보여주었다. 줄리안 더크스(Julian Dirkes)가 월스트리트 저널의 기명 논평 페이지에서 주장하듯 “몽골의 갑작스러운 경제 위기 분위기는 3년 동안 지속되었던 세계 1위 경제 성장률을 의심하게 만들었다.”¹⁴² 그는 몽골의 리더십과 정책에 관한 문제를 다음과 같이 간결하게 표현했다. “리오턴토의 오유 톨고이는 제쳐놓고라도, 2012년 5월 해외투자법에 대한 문구 때문에 해외 투자는 급격히 줄었다. 이 법은 중국 국영기업의 몽골 진출을 막기 위함이었지만, 다른 나라의 투자자들에게도 이 법이 너무 모호하고 포괄적이었기 때문에 그들 또한 대거 떠나버렸다.”¹⁴³ 더크스는 몽골 관리들의 성급한 결정이 인구가 겨우 200만에 불과한 이 작은 나라에 재정적·정치적으로 나쁜 영향을 초래했다는 사실을 강력하게 주장한다.

반면 중국은 몽골을 상업적 파트너와 전략적인 요충지라고 생각한다. 자세히 말하면, 중국은 몽골을 중국의 경제적 성장을 지원하는 천연자원의 보고이자 북쪽으로부터 중국을 위협하는 러시아의 영향력을 완충시켜주는 잠재적인 주니어 파트너가 될 수 있다고 본다. 과거 중국은 몽골이 자국에서 생산한 석탄을 제3국에 판매하지 못하도록 종용했었다. 이를 위한 하나의 방법은 몽골이 중국의 특정 지역까지 도달할 수 있는 철도를 사용할 수 없게 하는 것이었다.

이러한 정책을 책임지는 담당관은 중국 철도부 장관 류즈쥘(劉

.....
 142- Julian Dirkes, “Mongolia’s Choice on Investment,” *The Wall Street Journal*, September 12, 2013, <<http://online.wsj.com/article/SB10001424127887323595004579070600648039692.html>>.

143- *Ibid.*

志軍, Liu Zhijun)이었다. 그는 2013년 부패죄로 사형을 언도받았고, 2년 동안 집행유예 기간을 선고받았다. 류즈쥘이 몽골인들에게서 특정한 청탁을 받은 바는 없었으나, 그가 중국과 몽골 관계의 긴장 요인이라는 사실은 분명했다. 그는 자신의 견해를 사적으로 혹은 공적으로 공개한 바 있었다. 북경에서 열린 모임의 한 참석자는, 그가 몽골 측 상대방을 맞이하기 위해 흰 셔츠를 입고 나왔는데 그것은 그가 몽골 사람을 싫어한다는 사실로 해석될 수 있다고 했다.

류즈쥘에 대한 사형언도가 중지된 후 중국의 철도부는 서서히 와해되었다. 따라서 2013년 3월 철도 관리기능은 운송부(Ministry of Transport)로 옮겨졌고 상업적 역할은 중국철도회사가 맡게 되었다.¹⁴⁴ 허베이 성 농부의 아들 출신인 류즈쥘은 1970년 당시 말단 관리에서부터 출발, 서서히 계급이 올라 장관 지위까지 올라갔던 인물이었다. 그는 중국 정치 체제에서 부패가 상대적으로 억제되지 않았던 시기를 잘 활용했다. 분석가들은 중국의 철도부가 풍부한 정부 자금으로 인해 부패로 빠져들기 쉽다고 믿었다. 부패된 정치 체제를 개혁하자는 시진핑(習近平, Xi Jinping) 주석의 새로운 지도력 아래에서 많은 것들이 변화하였다. 철도부를 없앤 조치는 중국과 몽골이 그들의 관계를 철도를 통해 정치적·물리적으로 새롭게 시작할 수 있는 계기가 될 수 있을 것이다.

144- Clifford Coonan, "China's former Railways Minister Liu Zhijun receives suspended death sentence for bribery and corruption," *The Independent*, July 08, 2013, <<http://www.independent.co.uk/news/world/asia/chinas-former-railways-minister-liu-zhijun-receives-suspended-death-sentence-for-bribery-and-corruption-8694906.html>>.

몽골 이해하기

중국이 과거 몽골에 좋지않은 영향을 받았듯이 몽골 역시 소련의 지배로 인해 근본적인 영향을 받았다. 1940년대 소련은 필기체가 아름다운 몽골 전통 글자에 키릴 알파벳을 겹쳐 사용하게 했으며, 이것은 오늘날까지 몽골의 글자로 존재한다. 키릴 알파벳의 채택은 1941년 3월에 선포되었으며, 이것은 소련 내 소수 민족 언어에 일반적으로 적용된다는 정치적 이유로 정당화되었다.¹⁴⁵ 몽골을 중국에 상대할 수 있는 완충국으로 만들려는 러시아의 정치적 동기는 아직도 유효하다.

몽골은 주로 유목과 농업 사회로 이루어진 나라이며 현대적 국가로 변신하기 위해 노력하고 있다. 하지만 외부 세계와 지리적인 연결 없이 중국과 러시아 사이에서 육지로 둘러싸여 있으므로, 몽골의 성장 및 외부 세계와의 관계는 계속 방해받을 것이다. 몽골 사람들이 지니고 있던 과거의 대중적 신념에 의하면 러시아는 실존적 위협이 되지 않는 동맹국이었다.

하지만 러시아가 몽골에 가장 좋은 이익대로 행동하지 않을 수도 있다는 여론이 점점 커지고 있다. 특히 이것은 러시아가 아닌 외국에서 교육을 받은 엘리트들 사이에서 공유되는 견해이다. 한 가지 중요한 예는 러시아가 몽골-러시아 공동 철도의 50 대 50 지분 제휴 재협상을 오랫동안 거부하고 있다는 사실이다.¹⁴⁶ 러시아는 거의

¹⁴⁵- Alan J. K. Sanders, *Historical Dictionary of Mongolia* (Lanham, Maryland: Scarecrow Press, 2010), p. 638.

¹⁴⁶- 1949년 조세프 스탈린과 흐를로긴 초이발산이 서명한 협정으로 인해 울란바토르 철도회사(UBTZ)의 50%는 러시아철도(RZD)가 소유하고 있으며 나머지 50%는 몽골 정부가 소유하고 있다. 두 정부는 자신의 계약 조건을 다시 협상하려 했지만, 급속한 진행에는 실패하였다: "Transport and Logistics Analysis," *The Report: Mongolia 2012* (London: Oxford Business Group, 2012), p. 135.

반세기 동안 몽골의 철도망에 투자하는 것과 이를 개선하는 것에 실패했으며 몽골이 몽골-러시아 철도 체계의 기반 정비를 하기 위한 제반 노력에 실질적인 거부권을 가지고 있는 것처럼 행동하고 있다.

3가지 주요 사건들

최근에 야기된 세 가지 특별한 사건들은 중국과 몽골의 관계를 상징하며, 본 장에서는 이 사건들의 내용이 다뤄질 것이다. 1) 2010년 통과된 몽골 국가철도 정책과 이에 대한 사례 연구, 2) 2011년 7월 몽골 총리 바트볼드(Batbold)와 맺은 중국 알루미늄 기업의 2억 5,000만 달러어치 석탄 공급 협정 -몽골은 1년 6개월 후인 2013년 1월에 계약 조건을 다시 협상하자고 요구함, 3) 중국 국영기업이 몽골의 천연자원 회사의 최대 주주가 되는 것을 막기 위해 2012년 5월 몽골 의회에서 통과된 외국인 투자법 - 이 법률에 사용된 언어는 너무 애매모호하고 부정확하여 어떤 외국 투자자들에게도 적용될 수 있었다.

궁극적으로, 이 사건들은 서로 엮여 있으며 몽골 관리들 간 의사결정 과정의 어려움을 묘사한다. 그들은 주로 정반대의 결정을 두고 망설이고 있다. 실패의 원인이 전적으로 그들 때문만은 아니다. 더 정확히 말하면, 이것은 통치 제도를 위한 제도화된 기관이 부족했기 때문이다. 아이러니하게도 이것은 몽골이 원 왕조를 만들기 위해 흔적을 없애버린 중국의 남송 왕조의 제도 이야기까지 거슬러 올라갈 수 있다. 간략하게 말해, 대초원에서 유목 생활을 하던 몽골인에게 약속(commitment)과 결정은 마치 바람이 어느 방향으로도 불 수 있는 것처럼, 영원히 지켜져야 하는 것은 아니다. 이 같은 생각은 그들의 몸에 배인 전통과 실제 행동에서 나오는 것이다.

몽골에 좋은 제도와 좋은 통치가 부족한 이유는 아마도 소련이 지배했던 시기, 그리고 현재 러시아의 영향 하에서 질 좋은 교육이 부족했기 때문일 것이다. 몽골의 고등 교육 수준은 학업 수준 면에서 세계의 하위권에 속한다. 이것 또한 스탈린과 그의 후계자들이 몽골 엘리트들의 저항을 최소화하기 위해 의도적으로 그런 길을 택했었기 때문이다.¹⁴⁷ 다행스러운 일이지만 오늘날 몽골은 교육을 위해 한국, 미국, 영국, 유럽, 중국, 호주 등 해외로 나가서 교육을 받고 있다.¹⁴⁸ 몽골인들은 차츰 국제화되고 있으며 무엇보다도 전 세계의 훌륭한 아이디어에 접근할 수 있게 되었다.

사건 1: 몽골 국가철도 정책에 관한 사례 연구

이 사례 연구는 몽골이 중국의 철도를 통해 중국, 한국, 일본 시장까지 ‘검은 금’ 즉 석탄 공급을 증대하여 바깥 세상과 물리적으로 연결하려는 시도를 고찰한다.

2010년 6월 28일, 몽골 정부는 국가철도 정책을 공포했다. 이 정책에서는 남쪽과 동쪽 철도를 동시에 건설하는 것과 몽골 국가철도 회사(MTZ)를 법적으로 공인된 몽골의 대표로 선정하는 것을 규정

147. 몽골은 소련 방식과 같이 ‘중앙통제경제 속에서 직업을 위해 학생들을 준비시키도록 특별히 맞추어진 교육방식’을 가지고 있었다. John C. Weidmana and Brian Yoder, “Policy and Practice in Education Reform in Mongolia and Uzbekistan during the First Two Decades of the Post-Soviet Era,” *Excellence in Higher Education* (2010), p. 57, <<http://d-scholarship.pitt.edu/17627/1/16-14-2-PB.pdf>>.

148. 2010년 대학 박람회에서 발표한 자료에 따르면, 대략 9,167명의 몽골 학생이 해외 유학 중이다. 한국에 600명, 미국 802명, 영국 98명, 독일 1200명, 중국 230명, 호주 38명이 유학하고 있다. 추가 자료는 대학박람회 웹사이트에서 찾아볼 수 있다: <<http://universityfairs.com/fairs/international-education-exhibition-mongolia-44>>.

하였다.¹⁴⁹ 국가정책은 철도가 항구에 직접 연결되는 것과 항구 접근을 허용하는 것 또한 요구하였다. 몽골이 스스로 고립에서 벗어나기 위해서는 항구에 접근하는 것이 필수적이다.

이 정책을 실행하는 주요 이유는 많은 기업들이 이윤이 가장 많고 길이가 가장 짧은 중국행 남쪽 철도만을 건설하고 싶어 했기 때문이다. 남쪽 철도 노선은 투자 자본금도 가장 적게 들며 실행하기도 가장 쉬웠다. 따라서 이것은 많은 몽골의 정치인과 사업가들의 눈길을 끌었다. 하지만 이 같은 정책이 실행되는 경우 나타나게 될 결과는 한 가지뿐이다. 구매자는 단 한 명뿐일 것이고 이런 상황에서는 가격의 우위가 소멸될 것이라는 점이다.

몽골의 2010 국가철도 정책은 이처럼 빛나간 지정학적 궤도를 고치기 위한 방안을 모색했다. 의회에서 결의안이 통과되자 몽골은 국가철도회사인 MTZ를 새로운 정책을 시행하기 위한 주요 기관으로 지정했다. 여기에서는 하나가 아니라 두 개의 철도 노선을 건설해야 한다고 규정했다.

첫 번째 철도 노선, ‘단계 1’은 몽골의 남쪽 중심부에 있는 타반톨고이(Tavan Tolgoi: 이하 TT) 석탄 광산에서부터 시작된다. 이 광산은 세계에서 가장 큰 것 중 하나이며, 몽골 남부의 국경마을인 자민 우드에 매장된 것은 대략 64억 톤으로 평가된다. TT의 매장량은 앞으로 40년 간 일본의 수요를 충족시키기에 충분하다. 같은 시기에 ‘단계 2’가 동시에 만들어졌다. 단계 2도 TT에서 시작하지만 랴오닝(遼寧, Liaoning) 보하이 만(渤海灣, Bohai Bay)에서 최상의 거리에 있는 항구까지 동쪽으로 중국을 향해 뻗어나간다. 중국은

149. 국유 지분인 ‘몽골 철도(MTZ)’는 2008년 3월20일, 몽골 정부의 82번째 결정과 국유재산협회의 189번째 법령 아래 설립되었다. 회사에 대한 더 많은 내용은 몽골 철도 웹사이트 참고. <<http://www.mtz.mn/index.php?sel=about&more=6>>.

이 항구를 ‘X’라고 불렀다. ‘X’는 중국에서 가장 큰 민간 항구였으며 일 년간 화물 처리량이 1억 톤 정도 되었다.¹⁵⁰ 이 항구는 TT 광산이 운영됐을 때 예상되는 연간 6,000만 톤에서 8,000만 톤의 석탄 출하량을 수용하기에 충분했다.

실제로 동쪽을 향하는 철도 노선은 특별히 유용한 것이었다. 몽골이 사용할 수 있도록 5km²의 특수 지역이 지정되었으며 이 같은 조치는 몽골의 석탄 제조업자들과 판매원들이 큰 이익을 산출할 수 있을 것이라고 예상케 했다. 그들은 가격이 내려갈 때 석탄과 다른 상품을 이 시설에 보관할 수 있다. 이러한 시설은 가격 변동이 일어날 시에도 광산에서 작업이 중단되지 않고 계속적으로 일을 할 수 있도록 보장한다. 시장 가격이 결정된 수준 이하로 하락했을 때 광산 작업을 중지하는 것은 흔한 일이다. 두 철도를 합한 총 길이는 1,800km에 달하며 이들은 상업적으로나 지정학적으로나 몽골의 주요 동맥처럼 다루어질 것이었다. 이 같은 정책들이 적절하게 시행되었다면 이는 몽골의 미래를 위한 웅대한 비전이 되었을 것이다.

2010년 7월 11일, 세계에서 아시아와 중앙아시아에 대한 가장 위대한 전략가라고 알려진 전직 고위 백악관 관리가 몽골의 바트볼드 총리에게서 몽골의 나담축제(Naadam festival)에 초대를 받았다. 몽골을 방문하는 동안 철도에 대한 내용이 제기되었고 이에 대한 토론이 있었다. 바트볼드와 교통부 차관인 간수흐(Gansukh)는 철도 건설이 실현 가능한 일인지를 결정하기 위해 토론에 참석하였다.

150. ‘단계 1’과 ‘단계 2’에 대해 더 알아보려면 다음을 참조. Ministry of Road, Transportation, Construction and Urban Development of Mongolia, “New Infrastructure Development Projects Snapshot,” <<http://www.coneq.org.uk/Mongolia/New%20Infrastructure%20Development%20Projects%20in%20Mongolia.pdf>>.

2010년 10월 가을 무렵에는 어느 전직 고위 미국 국무부 관리가 몽골 총리의 사회기반시설 분야 최고 조언자인 엔흐바이르(Enkhbayar)를 베이징 그랜드 하얏트 호텔에서 만났다. 그는 몽골이 철도에 들이고 있는 노력의 진정성을 측정하고 전직 고위층 국무부 임원에게서 동쪽 철도가 'X'항구에 이어지는 것에 대한 지원을 얻고자 했다.

몽골 정부는 두 번 모두 전직 고위 미국 관리들을 만날 수 있었다. 몽골에서 러시아의 영향을 배제하는 것에 따른 지정학적 혜택은 몽골뿐 아니라 미국과 중국에게도 이득이 될 것이라는 것이 명백했다.

이것은 결국 한국에도 이득이 된다. 이는 한국이 미국과 중국 관계의 중요성을 충분히 인식하고 있기 때문이다. 한국은 안보 문제와 관련해 미국과 연결되어 있으며 경제적 이유로 인해 중국과도 연결되어 있다. 따라서 미국과 중국의 좋은 관계는 한국에 이득이 된다. 몽골의 철도 프로젝트는 이러한 목표를 달성하는 데에 용이한 도구로 판단된다. 이것은 결국 제로섬 게임이었다. 몽골 내에 러시아의 영향이 줄어들면 이것은 몽골, 중국, 한국, 미국을 위한 긍정적 외부 효과를 생성할 것이다.

바로 다음 달인 2010년 11월, 'X'의 고위 임원과 몽골의 수석대표는 'X'의 제안을 제시하기 위해 교통부 차관인 간수흐(현재는 교통 장관)를 만났다. 'X'의 제안은 몽골에게 5km²의 전용 구역을 제공한다는 것과 철도 공사가 항구 도시에 긍정적으로 연계된다는 것이었다. 이렇게 함으로써 몽골의 수출업자는 가격이 높을 때 천연자원을 판매할 수 있으며, 가격이 낮을 시에는 창고에 석탄을 저장할 수 있게 된다. 간수흐 차관은 이 제안을 교통부 장관인 바툴가(Battulga)에게 직접 제출할 것을 제안했다.

바툴가는 몽골 민주당(DP)의 중요한 정치 거물이었지만 정치적

인 외톨이로 인식되었다. 그는 몽골이 메달 다섯 개를 획득한 2012년 런던 올림픽에서 몽골 선수단 단장을 맡고 있었다.¹⁵¹ 바툴가는 인기 있는 사람이었으며 자신의 지역민들로부터 지지를 얻기 위한 방편으로 몽골 서남쪽 황무지의 황량한 불모지에 슈퍼마켓을 짓는 등 여러 가지 활동을 개시했다. 그곳은 불모의 황무지였지만 바툴가가 적은 자본으로 정치적 유명세를 얻을 수 있도록 해 주었다. 그곳은 다름 아닌 그의 고향이었다. 슈퍼마켓이 열려 있고 상품을 살 수 있는 한 그는 계속적으로 재선되었다. 몽골 정부 내각에서 일할 수 있는 한 가지 요건은 현직 국회의원이어야 한다는 것이다.

바툴가의 경력은 학력과 연설 기술보다는 다양한 지식과 사업 통찰력에 의해 강조된다. 1990년대 몽골이 다른 소련 위성국들과 함께 소련으로부터 독립했을 때 바툴가는 기본적 전자제품을 싱가포르에서 몽골로 수입할 수 있는 기회를 잡았다. 싱가포르와의 전자 무역을 통해 그는 재산을 축적하였고 그의 사업은 관광, 호텔, 빵 제조, 쇠고기 처리 등의 다른 분야까지 뻗어 나갔다. 이것은 현금 기반 사회에서 필요한 현금을 생성했으며 그는 자신의 정치적 야망을 이룰 수 있었다.

다양한 사업을 통해 얻은 수입은 그의 정치 경력에 도움이 되었고 그와 정치적 동맹관계에 있는 엘베그도르지(Elbegdorj)가 대통령에 출마하는 것도 도왔다. 의회에 선출된 이후 장관이 된 것은 바툴가의 첫 공식 각료 직책이었다.

바툴가는 정부 사무실이 아닌 자신이 소유하고 있는 호텔 사무소에서 일하는 것을 더 선호했다. 그는 이곳을 신체적, 물리적으로 더

¹⁵¹ 올림픽의 역사상 몽골이 최고의 활약을 보인 때였다. 몽골은 은메달 두 개와 동메달 세 개를 획득했다. 그 중에서 동메달 하나와 은메달 하나는 바툴가가 특히 좋아하던 유도 부문에서 획득하였다. 바툴가 자신도 유도 챔피언이다.

안전하다고 느꼈다. 호텔 내부에는 CCTV가 설치되었으며 호텔을 드나드는 사람들이 촬영되어 기록되었다. 그는 체력이 튼튼했으며 만약 그의 사무실에 예고 없이 손님이 찾아온다면 그들은 그가 유도를 하는 모습을 볼 수 있었다. 바틀가는 그의 사무실을 방문하는 손님들에게 우정의 표시로 어떠한 내용을 토론하기 전에 항상 보드카를 제공했다. 이것은 그가 몽골 사람들, 그리고 다른 외부인들과의 관계에서 서먹서먹한 분위기를 깨는 방식이었다.

그의 사무실 벽에는 지도가 있었고, 이 지도에는 몽골의 기본적인 운곽과 철도망을 손으로 그린 선들이 펼쳐져 있었다. 또한 바틀가는 몽골의 중부에 있으며 타반 톨고이 석탄 광산의 바로 북쪽에 있는 도시, 사인산드(Sainshand)에 산업 단지를 짓는 전망을 품고 있었다. 사인산드는 산업에 필요한 사실상의 통제 센터이며 광산 운영을 위해 필요한 전력을 제공해 줄 것이라고 전망되었다. 또한 전기를 일으키기 위한 석탄 가스화 설비와 석탄 세척 시설이 몽골의 수출에 가치를 더할 것이라고 예상했다. 이것은 뜻 깊은 고려였지만 자본이 필요했으며 무엇보다도 몽골에 부족한 경영 능력 및 국제 경험을 필요로 했다. 그들은 외부의 전문가에게 의존해야 했고 2013년 6월, 미국의 가장 큰 토건 회사인 벡텔(Bechtel)에 산업 단지의 개발 경영권을 넘겨야 했다.

바틀가는 러시아 측 진영 지지자들의 도움을 받았다. 그는 러시아인 여자 친구가 있고 러시아어에도 유창했으며 복잡한 요구로 몽골의 정책을 혼드는 러시아 정치에 대해서 그다지 나쁘게 생각하지 않았다. 그는 이 상황을 잘 다루는 듯했다. 바틀가는 러시아의 정책을 상기시키며 그는 자신이 러시아가 영향을 끼치고 싶어 하는 소수의 특권계층이라고 생각했다. 바틀가가 러시아 측 진영으로 기울어져

있다는 것은 그가 중국 정치를 다룰 수 있는 능력이 손상될 수 있음을 뜻했다. 몽골의 주요 지분을 가지고 있는 두 외부의 국가는 러시아와 중국이므로 중국 관리들이 바툴가를 믿을 가능성은 적었다. 몽골에서 러시아 영향권에 가깝다는 것은 자연스럽게 중국과 멀어진다는 것을 뜻했기 때문이다.

한편 바툴가도 러시아 영향권 아래에서는 몽골의 장기 목표인 경제적 자립과 진정한 독립을 이뤄내지 못할 것이라는 사실을 알고 있었다. 아시아 타임즈 인터넷 판에 발표된 기사에 따르면 최근 러시아의 석유 공급이 정치적 이유로 중단되었다고 몽골인들이 주장했으며, 높은 가격으로 인해 소비자와 산업 수요를 충족시키는 것에 실패했다고 말했다.¹⁵² 흔히 알려진 수치로는 몽골 석유의 90%가 러시아에서 수입되며¹⁵³ 필수 식량의 70%는 중국에서 수입된다고 한다.¹⁵⁴ 기존의 사회 기반시설을 통해 모든 연료 및 에너지를 수송해야 하기 때문에 몽골은 현재 에너지 수요를 위해 러시아에 의존할 수밖에 없다. 사인산드의 산업단지, 중국으로 이어지는 철도 건설과 항구 접근권, 석탄의 출하량 증가는 어쩌면 몽골이 러시아에서 벗어나는 것을 가능하게 할 것이다.¹⁵⁵

152- Alicia J Campi, "Sino-Mongolian oil deal undercuts Russian role," *Asia Times*, May 15, 2013, <http://www.atimes.com/atimes/China_Business/CBIZ-01-150513.html>.

153. 예를 들어 다음을 참조. "Mongolian Dependence a Threat," *The Moscow Times*, June 24, 2011, <<http://www.themoscowtimes.com/business/article/mongolian-dependence-a-threat/439408.html>>.

154. 몽골이 중국에서 얼마나 많은 식량을 수입하는지에 대해서, 기독교계 후원·개발·지지 단체인 월드비전(World Vision)은 몽골의 식량 중 70%가 중국에서 수입되고 있다고 주장한다. 완전한 자료를 보려면 다음을 참조. World Vision, "Mongolia Facing Food Challenges," <http://www.worldvision-institut.de/_downloads/allgemein/Food%20security%20in%20Mongolia.pdf>. 일부 전문가들은 몽골 식량의 90%가 중국에서 수입된다고 주장하기도 한다.

155- *China Daily*와의 2010년 9월 인터뷰에서 Battulga 장관은 그의 희망, 즉 몽골의

어떠한 시점에서라도 몽골에서 러시아를 향한 정치적인 공격이 감지된다면 러시아는 에너지 공급을 중단하고 휘발유 값을 폭등시키며 주유소에 긴 줄이 서도록 할 것이다. 러시아가 경제적·정치적으로 몽골을 활용했다는 것은 널리 알려져 있다.¹⁵⁶ 하지만 이상하게도 몽골 사람들은 그들의 분노를 러시아가 아닌 몽골의 광업, 혹은 에너지 장관, 심지어 총리를 향해 표출했다. 러시아와 관계가 있는 공무원들은 러시아와 좋은 관계를 유지하지 못한다고 비난을 받았다. 이것은 상황을 평가하는 직관적인 방법과 어긋난다. 결국 바틀가에게 이것은 정치적 생존, 혹은 자기 보전을 위한 게임이었다.

전력 및 전기의 수요는 증가했고 몽골의 수도인 울란바토르에서도 정전은 자주 일어났다. 이것은 몽골이 황금 시간대를 위한 준비가 되어 있지 않다는 것을 끊임없이 상기시켰다.¹⁵⁷ 이것은 발전 도상에 있는 국가가 으레 경험하는 성장통이 아니었다. 몽골은 재정적으로 위험한 다른 신흥시장보다 더욱 투자하기 위험한 개척(frontier) 국가였다.

.....

산업부문이 중국 시장에 접근할 수 있음을 표현했다. “We are planning to have as much value-added processing done inside of Mongolia, at a new industrial park based in Sainshand, a town that already has urban infrastructure and is close to China.” 다음을 참조. “Railway plan will transport Mongolia into a 21st C economy,” *China Daily*, September 13, 2010, <http://www.chinadaily.com.cn/cndy/2010-09/13/content_11291572.htm>.

¹⁵⁶ 로이터에 의하면, 러시아는 우크라이나와의 가격 분쟁 중에 가스 공급을 중단한 것으로 알려져 있다. 설상가상으로, 2011년 4월에 러시아는 몽골에 석유 등의 수출을 중단하였다. 그로 인해 자동차 연료와 버스비가 크게 인상되었고, 몽골의 광산산업이 큰 타격을 받았다. 기사의 전문은 다음을 참조. “RPT-Mongolia’s energy reliance on Russia, China a key risk,” *Reuters*, June 21, 2011, <<http://www.reuters.com/article/2011/06/22/mongolia-fuel-idUKL3E7HM03J20110622>>.

¹⁵⁷ 2012년 10월, 몽골 에너지부 장관은 울란바토르 시민에게 전기 부족 사태가 심각하여 12월에는 전기 공급이 중단될 수도 있다는 경고를 한 바 있다. 다음을 참조. M. Zoljargal, “Ulaanbaatar in Danger of Energy Shortage,” *The UB Post*, October 19, 2012, <<http://ubpost.mongolnews.mn/?p=1567>>.

울란바토르에는 5성급 호텔이 없으며 도로는 황폐하며 혼잡하다. 중국·한국·일본 국영기업의 임원들은 자주 울란바토르의 호텔을 방문했다. 공항에서 도심으로 이어지는 길은 각각 2차선이다. 도심으로 통하는 길의 불룩한 턱, 하수구, 최근에 생긴 도로의 울퉁불퉁한 표면 등은 몽골에서 사업하는 것이 어떤지에 대해 비유적으로 말하는 듯 했다. 몽골에서 관리들은 정부 내에서 봉급을 받는 동시에 외부 사업 활동에도 종사할 수 있다. 그러므로 때로는 이 두 영역 사이의 경계선이 흐릿해질 수도 있다고 추정된다.

간수흐 차관은 흰머리가 많은 40대 남성으로 말을 잘하는 인물이었다. 그는 숙련된 변호사였으며 영어에 능숙했지만 관리로서의 당당함은 표출하지 않았다. 바툴가처럼 그는 몽골의 DP와 연관되어 있었지만 소련과 공산주의 시대의 유산인 몽골인민당(MPP)과도 가까운 관계를 유지했다. 하지만 바툴가와 달리 간수흐는 스스로의 정치적 기반을 가지고 전혀 가지지 못했다. 그는 바툴가와 DP의 다른 임원들 같은 정치적 후원자의 은혜에 의존했다. 간수흐는 MPP의 총리 바트볼드와는 가족관계였다. 이것은 바트볼드가 준비한 나담 축제에 DP의 의원들 중 오직 간수흐만을 초대한 것으로 설명된다.¹⁵⁸

바트볼드가 총리가 될 수 있었다는 사실은 우발적인 지도력(accidental leadership)의 실증적 사례다. 그는 당당한 연설가는 아니었지만, 간수흐처럼 영어에 유창했다. 2009년에 그는 총리 선거를 위해 절충된 후보자였다. 이것은 전 총리 바야르(Bayar)가 세계에서 제일 큰 구리 및 금 광산인 오유 톨고이에 관련된 협정에 서명하고 ‘의

¹⁵⁸ 나담 축제에 대한 더 많은 정보를 얻고 싶다면 BBC 웹사이트를 참조. <http://www.bbc.co.uk/nature/humanplanetexplorer/events_and_festivals/naadam>.

료 휴가'를 떠나기 바로 전이었다.¹⁵⁹ 바트볼드는 최소 공통분모로 인식되었다. 그의 관저는 한국·일본·러시아와 같은 여러 나라의 국가 원수, 그리고 유엔 사무총장 반기문과 함께 찍은 사진들로 온통 뒤덮였다. 그는 미국 부통령 조 바이든과 사진을 찍었지만 미국 대통령과는 사진을 찍지 않았다.

일부 몽골 관찰자들은 바트볼드의 재임 기간을 평균 이하로 잘 못 된 통치기간이라고 평가했다. 바트볼드의 배경을 바탕으로 보아서 그의 관리 경험을 불충분하게 여겼던 사람들은 그가 전에 외무부 장관으로 일했었다고 할지라도 성공적인 지도자가 될 수 있을지 의문을 품었다. 바트볼드는 그의 임기 동안 몽골 정치의 역사가 순조롭기를 기대하며 관저에서 시간을 보내는 듯했다. 이러한 현실은 그가 공산당의 유산인 MPP의 의장 자리에 있었음에도 불구하고 중국과의 관계를 유지하지 못했다는 데서 나타났다. 2011년 6월 15일 바트볼드는 중국으로 마지막 공식 여행을 떠났는데 중국의 공식 언론 기관인 신화통신에 의하면 그는 3일간 중국에 체류했었다. 중국에 머무는 동안, 그는 강한 중국-몽골 관계를 희망하는 것 외에 어떤 업적도 이룩하지 못했다.¹⁶⁰

의회에서 간신히 불신임 결의를 회피한 바트볼드는 자신의 임기가 끝나가고 있음을 알았으며, 2013년에는 총리 자리를 유지할 수 없다는 것을 깨달았다. 이에 따라 바트볼드는 몇몇 사람들이 '지대 추구(rent-seeking)'라고 부른 그의 계획을 빠르게 진행시켰다. 정

159. "Mongolia PM resigns due to health," *The China Post*, October 27, 2009. <<http://www.chinapost.com.tw/asia/other/2009/10/27/230268/Mongolia-PM.htm>>.

160. "China, Mongolia pledge closer relations as Mongolian PM visits," *Xinhua*, June 15, 2011, <http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-06/15/c_13931822.htm>.

부의 계획 사업을 승인받거나 값비싼 땅을 얻기 위한 거래에서 바트볼드는 가장 비싼 값으로 입찰한 사람에게 정부 관련 사업을 내주었다. 바트볼드를 잘 알고 있는 사람들은 그를 배신의 화신이라고 말했다. 바트볼드는 정치적 외톨이였으며 전임자들과 비교했을 때 권력 분야에서 능력이 턱없이 부족했고 특별한 훈련이나 기술도 없었다.

간단히 말하면 바트볼드는 지지층이 없었다. 그는 전 총리인 바야르의 은혜에 의존했다. 바야르는 오유 톨고이 협정에 서명한 후 의료 수술을 위해 한국으로 떠났다가, 비리 의혹에 대한 문제가 불거지자 때를 기다리면서 결국 시카고의 중산층이 사는 교외에 자리를 잡았다. 부패 혐의를 받고 있음에도 불구하고 바야르는 몽골에서 인기 있는 인물이었다. 이것은 독특한 몽골의 정치를 잘 설명해준다. 이런 상황은 바트볼드가 부정축재로 의심을 받으면서도 임기를 잡시나마 더 유지하는 데에 도움이 되었다.

2010년 12월, 'X' 항구로 이어지는 철도를 건설하는 'X'의 제안은 몽골 정부에서 상당한 매력을 얻고 있었다. 그래서 'X'의 대표자가 몽골에 처음으로 초대받아서, 철도와 항구 건설에 대해 바툴가 장관과 양해각서(MOU)를 작성하기에 이르렀다. 이에 따라 'X'의 고위 임원이 바툴가 장관의 수석 대리인 간바트(Ganbat)를 만나기 시작했다. 양측은 몹시 추운 날씨에도 불구하고 12월 한 달 동안 울란바토르에서 만나 회의를 계속 했으며 이것은 결국 공동개발합의서(JDA, Joint Development Agreement)로 이어졌다.

이 협정은 MTZ가 소유하고 있는 법률 사무소에 의해 초안이 작성되었으며 몽골에 가장 유리한 쪽으로 진행되었다. MTZ의 변호사는 파키스탄계 미국인이었으며 그는 윤리의 일반 원칙을 따르지 않았다. 그는 윤리의 회색 지대 중에 가장 모호한 지점에서 가장 편안

함을 느꼈다. 워싱턴 DC의 큰 법률 사무소에서든 울란바토르의 작은 사무소에서든, 변호사로서 그의 평판은 대개 좋지 않았다. 하지만 다른 미국 변호사들과는 달리 그는 몽골로 기꺼이 갔으며 철도에 대한 노력에 시간을 들였다. 그는 간바트와 가까운 친구였는데 간바트는 MTZ가 지급한 모든 법률 사무소의 변호료를 변호사가 관할하도록 보장하였다. 이것은 훌륭했지만 궁극적으로 결함이 있었다. 둘은 모두 국가와 공동체의 더 좋은 일을 위해 일하기보다 스스로의 재산 축적을 위해서만 더욱 많은 노력을 했던 것이다.

간바트는 몽골에서 태어났지만 모스크바의 학문적 집안에서 자랐다. 따라서 그는 중국에 잘 적응할 수 없었고 중국 정치의 운영 방식을 잘 이해할 수 없었다. 러시아어와 영어에는 유창했지만, 그의 몽골말은 알아듣기 힘들었다. 하지만 바틀가는 몽골어를 하며 국제 경험이 있는 인물의 조언이 매우 필요했기 때문에 그와 같이 일을 하였다. 간바트의 뿌리는 러시아에 있었기 때문에 몽골과 사실상 관계가 없었다. 간바트는 델라웨어(Delaware)에 있는 대학교에서 공부했으며, 뉴욕에 있는 대학원을 다녔다. 그는 이류급 은행에서 일했는데 경제가 성장하고 있는 몽골에서 그가 성공할 가능성이 더 나을 것이라고 생각했다.

궁극적으로 모든 정당에서 동의한 JDA는 'X'와 제휴기관의 67% 지분을 요구했고 MTZ는 33%를 보유했다. 또 공동 주주 협약은 더 많은 법률 및 회계 비용이 들기 때문에 'X'가 초기 개발 비용을 위해 100만 달러를 몽골 은행에 예금하라고 요구했다.

2011년 1월, 모든 법적 주주가 JDA에 서명하였다. MTZ의 의장 바트자야(Batzaya)와 'X'의 의장은 교통부 장관 바틀가와 마찬가지로 서명을 승인하였으며 교통부가 MTZ의 규제 감독권을 가지고

있었다. 결국 상호 합의된 조건은 ‘X’가 이 기획 회사의 67% 지분을, 그리고 MTZ가 33%의 지분을 차지하는 것이었다.

몽골과 사업하는 것은 법적·정치적으로 높은 수준의 위험이 따르기 때문에 국제 장소를 활용하는 중재 조항을 이용하는 것이 표준적이었다. 뉴욕이 분쟁을 해결하는 장소로 지정되었고, 결국 ‘X’는 몽골의 MTZ가 요구한 모든 의무를 충족시켰다. 협정이 서명된 다음 단계는 주주의 동의였다. ‘X’는 몽골이 그들이 만든 법을 존중하고, 국제 규범을 잘 지키리라 믿었다. 하지만 몽골은 이에 해당되지 않았다. 몽골에서 계약의 실제 구현 여부는 마치 바람의 방향을 식별할 수 있는 기상학자의 지원이 필요할 정도로 도무지 알 수 없는 일이었다. 이것이 몽골의 기본적인 비즈니스 환경이었다.

2011년 6월, 전직 고위 미국 국무부 관리는 바트볼드 총리의 초대를 받고 몽골을 방문했다. 그는 ‘X’의 입장을 강화하면서 법과 계약의 존중이 국제 신뢰의 중요한 구성 요소이며, 이것은 몽골이 서명을 한 철도 계획에서 특히 지켜야 할 것임을 확실히 주장했다.

하지만 대화가 끝난 후 바트볼드는 정치에 대한 공격적 접근 방식을 택했으며 이것은 반대파 정치가들의 비판을 유발했다. 그는 전직 미국 관리에게 그 사업이 진척되고 있다고 안심시켰지만 우리가 궁극적으로 알게 된 것처럼, 바트볼드는 뒤에서 자신의 지갑을 더 두둑하게 만들어주는 사람들을 찾아내어 더 많은 이익을 추구하기 위해 지대 추구(rent seeking)와 입찰(bidding)을 시행했다. 미국, 중국, 한국은 제각기 철도 계획 지원을 하였으며 ‘X’는 주요 투자자로서의 역할을 수행했다. 그러나 바트볼드는 몽골에 많은 수익을 창출할 유일한 기회를 활용하는 대신에 철도 계획을 자신의 개인적, 정치적 이득을 얻기 위해 이용했다.

몽골이 'X'와의 계약 실현을 늦추는 이유 중 하나는 러시아의 개입 때문이다. 러시아는 지분을 가지고 있지 않음에도 불구하고 지분을 가지고 있다고 주장하며 몽골의 계획을 방해한다. 다시 말해서 러시아는 철도 계획의 무료 지분을 원했던 것이다. 이것은 당연히 어떤 기업도 받아들일 수 없는 일이다.

몽골 관리들은 사회적·경제적·정치적으로 국가를 발전시키기 위한 그들의 신중한 의사결정이 러시아에 계속 의존하는 것으로 끝날 것인지, 아니면 러시아 외의 다른 국가에 항구를 제공하고 외부 세계와 무역을 통해 번영하는 새로운 시대를 맞이할 것인지에 대해 선택해야 할 중요한 결정의 순간을 맞이할 것이다. 하지만 현재 상황에서 몽골은 중국과 러시아 사이에서 흔들리다 결국에는 러시아 쪽으로 도로 기울어진다. 이는 중국-몽골 관계를 강화시키는 데에 큰 걸림돌이 된다. 몽골은 세계적인 차원을 고려해서 자신이 놓일 전략적인 지정학적 위치를 찾아야 한다. 몽골은 자신이 중앙아시아에서 중요한 핵심 국가가 될 것인지, 혹은 단순히 석유 수익에 의존하며 러시아에 엮매인 나라가 될 것인지를 결정해야 할 것이다.

철도사업이 지연되는 또 다른 이유는 몽골이 철도 계획을 위해 중국의 정치적 지원을 더 많이 받아야겠다고 생각했기 때문이다. 중국의 정치 지도자들이 조치를 내리기 위해서는 철도 계획이 구현 단계까지 진행되어야 한다. 중국의 관리들은 계획이 중국 내부에서 일어나든 외부에서 일어나든 간에, 정부 자금이 없으면 계획에 전념하지 않는다. 팔만 뺨으면 땅을 계약을 몽골 정부와 협상하고 있는 사기업이 여기에 있다.

하지만 이 계획이 입증한 것이 있다면 몽골인들이 중국을 7세기 전에 점령했으며 현재 이웃으로서 지속적으로 상호작용을 하고 있

음에도 불구하고 중국의 정치적 문화를 제대로 이해하고 있지 못하다는 사실이다. 몽골은 서명된 계약을 구현하겠다는 신호를 중국에 보냈음에도 불구하고, 충분한 예고 없이 ‘X’에게 고위 중국 관리와 모임을 주선하도록 했다. ‘X’는 불확실하고 변덕스러운 동업자에게 더 이상의 정치적 자본을 소비할 준비가 되어 있지 않았다.

약속과 계약을 명예롭게 여기는 것은 오래된 관습이다. 중국의 정치적 스펙트럼이 어디에 놓여 있든 중국에서는 최소한 한 가지 자명한 원칙이 유지된다. 즉 중국 정부는 자국의 관리들이 외국인과 맺은 관계를 존중한다는 것이다. 베이징 시장이었던 천시통(陳希同, Chen Xitong)은 이에 대한 가장 좋은 예를 보였다. 1990년대, 그는 유명한 홍콩의 개발자가 제안한 베이징의 중심지인 왕푸징(王府井)에 대형 부동산 개발을 승인했다.¹⁶¹ 하지만 나중에 그는 베이징의 고위 계층과 아주 가깝지는 않기에 그렇게 넓은 땅에 대한 승인 권한이 없다는 것이 밝혀졌으며 그는 비리 의혹으로 투옥 됐고 최근에 무일푼으로 사망했다. 하지만 베이징은 그가 동의한 땅의 개발 계획을 존중하였다.

2011년 9월, 바툴가 총리와 주중 몽골대사는 ‘X’를 방문했고, 그들은 60km²에 이르는 항만 운송사업의 폭과 범위에 감동하였다. ‘X’는 바툴가 총리가 경찰의 호위를 받으며 방문할 수 있도록 했다. 바툴가는 중국의 지방 관리들을 만났으며 그들은 ‘X’의 금융과 운영 기능에 대한 이야기를 반복했다. 바툴가 총리는 이번 방문이 ‘중국

.....

¹⁶¹ 홍콩 자본 20억 달러로 추진하기로 한 해당 계획 사업이 중국 중앙정부의 합법적인 승인 없이 베이징시 당국이 추진한 것으로 밝혀지자, 중국 공산당 국무원은 1994년 11월, 사업 진행 중단을 명령했다. “RPT-Mongolia’s energy reliance on Russia, China a key risk,” *Reuters*, June 21, 2011, <<http://www.reuters.com/article/2011/06/22/mongolia-fuel-idUKL3E7HM03J20110622>>.

에서 받았던 가장 화려한 영접'이라고 말했다고 그의 최고 보좌관이 전했다.

2011년 9월, 같은 시기에 'X'의 임원들과 전 고위직 미국 관리들이 몽골 대통령 엘베그도르지와 뉴욕의 유엔 총회 연례 회의에 참석했다. 'X'와 몽골이 정식 서명된 JDA를 실행하는 데 대한 내용이 더욱 강화되었다. 대통령은 'X'가 철도 계획에 참여하는 것에 대한 그의 지지를 표명하면서, 몽골 정치의 특징 때문에 '인내심'을 가져야 할 것이라는 이야기도 하였다.

이것은 몽골 대통령이 아직 몽골이 국제 협정을 구현할 만큼 성장하지 못했다는 것을 말하는 것이다. 몽골에서 리오 린토의 경험은 몽골이 경제적·정치적 개발을 시도할 때 마주하는 어려움에 대한 단편적인 예이다. 몽골 지도자들은 전통적으로 중국과의 확대 협력으로 자신의 범위를 확대시키는 것보다 러시아와의 현상을 유지하는 것이 더 쉽다고 여겼다. 따라서 어느 정도 러시아 쪽으로 편향된 몽골의 자세는 몽골 지도자들이 게르(ger)의 시대¹⁶²를 선호한다는 것을 말해준다. 이런 정치경제적 풍토는 중국 국영기업에게 불안정한 일로 여겨지게 되었다.

국제적 약속을 존중하지 않는 이러한 관습은 몽골의 미래 투자에 나쁜 결과를 유발할 것이다.¹⁶³ 예를 들어서 2012년 리오틴토의 오유 톨고이 계획이 시작될 무렵 몽골 정부, 특히 엘베그도르지 대통

162. 유르트(yurt)는 몽골어로는 게르(ger)라고 하며, 몽골 유목민이 전통적으로 사용하는 텐트로 이동이 잦은 유목민이 휴대하기 쉽고, 접었다 폈다 할 수 있다.

163. 프랑스 무역보험기관인 코파스(Coface)에 의하면, 몽골은 국가위험 평가와 기업 환경에서 모두 C로 평가되었다. 이 평가는 A1, A2, A3, A4, B, C, D의 7단계로 위험도를 나타내는데, A에서 D로 갈수록 위험도가 커진다. 몽골의 위험 평가 결과를 더 자세히 보고 싶다면 코파스 웹사이트를 참조. <<http://www.coface.com/Economic-Studies-and-Country-Risks/Mongolia>>.

령은 협정의 재협상을 요구했다.¹⁶⁴ 리오티토는 몽골 정부의 이런 강제성에 따르지 않고 문제가 최종 합의에 도달할 때까지 광산 개발을 중단했다. 리오티토는 세계에서 가장 큰 광산 기업으로 몽골 정부를 깔보며 그들을 허세라고 여겼다.

2012년 2월, 주중 몽골대사는 ‘X’에 두 번째 방문을 했으며, 이것은 몽골이 JDA의 구현을 다시 시작하고 싶다는 신호였다. 여느 때와 다름없이 2012년 4월 몽골은 ‘X’의 임원들에게 울란바토르를 방문해 MCS와 협력할 수 있는 방법을 찾기 위해 몇 개의 회의에 참석하라고 요청했다. MCS는 홍콩 증권 거래소 목록에 있는 큰 광산 기업으로 그 당시 시가 총액은 대략 30억 달러 가량 되었다. 또한 MCS는 남쪽 철도 노선에 가장 많은 기득권을 가지고 있었다. MCS는 TT 석탄 매장량의 3%를 차지했다.

바트볼드 총리는 MCS에 대해 금융 면에서 관심이 있었는데, 이는 개인 사업자로서 그가 TT 광산의 축적과 제어를 조율했었기 때문이었다. 1,000억 달러의 국가 자산이 한 사람에게 유용된다는 것은 생각만으로도 아찔하다. 바트볼드가 몽골인들의 희생을 통해 어마어마한 잠재 재산을 축적했다는 것을 듣자 시민들은 분노했고 정치가들은 격분했다. 아마도 바트볼드가 자기 이익을 추구해서가 아니라, 자신들이 포함되지 않았기 때문일 것이다.

바트볼드는 MCS를 보유하기 위한 기초인 3%까지 주식을 유지하며 TT 광산을 정부로 반환했다. ‘X’의 임원들과 MCS 의장인 잠발잠츠 오드자르갈(Jambaljamts Odjargal)은 남쪽 철도 노선 건설

164. Jesse Riseborough and Elisabeth Behrmann, “Rio Rejects Mongolia Request to Renegotiate Copper Mine Deal,” *Bloomberg News*, October 15, 2012, <<http://www.businessweek.com/news/2012-10-15/rio-rejects-mongolia-request-to-renegotiate-copper-mine-deal>>.

의 공동 협력을 위해 MOU에 서명했다. MCS는 원래 어떠한 협력자 없이 남쪽을 통해 중국으로 이어지는 철도선을 만들고 싶어 했기 때문에 이것은 몽골의 사업 집단에서부터 마지막 장애물까지 제거하려는 것으로 추정된다.

구소련의 유산을 계승한 정당인 MPP 아래의 옛 제도 안에서 시민들의 불만이 증가하며 몽골의 정치적 풍향은 변화하기 시작했다. MPP는 부패와 부조리, 연고주의가 난무했다. 중국과 러시아에 관한 일들을 효과적으로 처리할 수 없는 MPP의 무능력함은 DP에서부터 새로운 정치적 지도자들을 요구하는 분명한 메시지였다.

2012년 8월, DP의 알탕후약(Altankhuyag)이 바트볼드를 몰아내며 총리에 당선되었다.¹⁶⁵ 교통부의 요구에 따라, 'X'는 교통부 장관 간수흐와 만났으며, 간수흐는 몽골의 정치적 환경이 변화되었음에도 불구하고 'X'가 계획에 최선을 다해주길 원했고 진전을 위한 체계를 만들기 원했다. 몽골 관리들은 마치 바람처럼 한쪽으로 불었다가 또 다른 방향으로 바뀌어 불었다.

고위급 중국 정부 관리들은 몽골과 거래하는 데서 나타나는 불안정과 비예측성과 마주하기를 주저했다. 특히 중국 정치 시스템과 사회는 불안정과 예측 불가능한 상황에 대응할 준비가 충분히 되어 있지 않았다. 게다가 수 세기 동안 중국에서는, 불안정성이 중국의 약화를 초래했으며 외국인들의 중국 침략을 복돋웠다고 믿었다. 국내의 우환과 외국의 침략이라는 두 가지 재앙, 곧 '내우외환'에 대한 걱정은 중국의 전략적 사고에 두드러지는 특성이다.

165. DP는 2012년 6월 선거에서 승리했지만 알탕후약(Norovyn Altankhuyag)은 선거 몇 주 후에 총리로 당선되었다. 더 자세한 것은 다음을 참조. E. Dari, "N.Altankhuyag Becomes 27th Prime Minister of Mongolia," *The UB Post*, August 10, 2012, <<http://ubpost.mongolnews.mn/?p=345>>.

중국 정부는 정부 고위층을 직접 파견하지 않는다. 하지만 한 가지 예외가 있었다.¹⁶⁶ 2012년 1월 12일 중국 정부는 수천 명의 몽골인들이 살 대규모 주택단지 기공식을 위해 공공 보안 책임자이며 정치국 상임위원인 저우융캉(周永康, Zhou Yongkang)을 몽골에 파견했다. 이것은 중국 수출입은행의 자금으로 진행되었으며 그는 몽골만 방문한 후 베이징으로 돌아왔다.

저우융캉의 방문은 중국-몽골 관계의 강화를 예고했다. 하지만 중국의 정치 제도를 바라보는 예리한 관찰자들에게 이것은 중국이 몽골 간의 관계에 대한 메시지를 보내는 것이었다. 가장 서열이 낮은 위원이며, 외교와 금융에는 별 영향이 없는 치안과 법무부 임무를 담당하는 관리를 파견했기 때문이다.¹⁶⁷ 저우융캉은 원래 중국 정부가 의전 목적을 위해 북한으로 파견시키던 관리다. 중국이 정말로 북한에게 전달하고 싶은 사항이 있을 때, 저우융캉은 대화를 풀어나가기 위해 파견할 특사가 못 된다. 오히려 중국의 정치적 자산을 관리하는 것은 국무위원이다. 이것은 중국이 보내는 명백한 메시지였으나 몽골은 이를 눈치 채지 못했다. 몽골이 자신의 정치적·경제적 방향을 정하기 전까지 중국은 몽골에 많은 시간이나 정부 자원을 투자하지 않을 것이다.

중국이 몽골에 전하는 사항은 그들이 계속 러시아의 통제 안에서 옛날의 방식을 고수하든지, 아니면 더 명백한 선택을 감행하여 중국과 가까운 관계에서 따라오는 경제적·정치적 이득을 누리라는 것이

166. 2010년 6월 중국의 원자바오(溫家寶, Wen Jiabao) 총리가 다른 나라를 방문하는 길에 몽골에 잠시 들른 적은 있다. 원자바오 총리의 아시아 순방에서 몽골은 주요 방문국으로 꼽히지는 않았다.

167. 저우융캉은 중앙정치국위원회 상무위원 9명 중 한 사람으로 정법위원회 서기를 역임한 바 있다. 그는 18차 당 대회에서 지위를 박탈당하여, 9명이던 상무위원은 현재 7명이다.

었다. 그 이후 정치국 내에서 한때 저우융캉이 차지하고 있던 상임 위원 자리가 없어져 버렸다.

몽골은 지금까지 그들의 국익을 제고할 수 있는 개발 전략을 찾지 못했다. 몽골 지도자들은 계속 흔들렸으며 심지어 사업을 하면서 국제 규범으로 받아들이기 어려운 행동, 즉 계약을 재협상하거나 이미 끝난 방법을 쓰는 행동을 하였다. 최근에 그들은 일본·한국·미국의 지원을 끌어들이며 ‘제3국 전략’을 자신의 외교 정책에 포함시키려 했다.¹⁶⁸ 하지만 최종 분석에서 몽골은 중국과 러시아 사이에 끼였으며, 결국엔 자신의 장기적인 국익에는 전혀 도움이 되지 않는 쪽을 선택했다.

2012년 11월, 중국의 정치국 상임위원회의 자리는 아홉 개에서 일곱 개로 줄었다.¹⁶⁹ 중국이 몽골에 전하려는 진정한 메시지를 몽골은 해독하지 못했을 것이다. 어쩌면 몽골은 한 때 울란바토르를 직접 방문했던 상임위원과 고위 관리의 자리가 없어지는 이 상황을 단순한 우연의 일치라고 생각했을 것이다. 더 나아가 중국-러시아 관계의 강화는 중국의 지정학적 관점에서 몽골의 가치를 감소시킨다. 이것은 시간이 지나야만 알 수 있는 것이다.

2012년 9월, 새로운 정치적 지도자가 ‘X’를 울란바토르에 다시 한번 초대했다. 철도를 담당하는 실무 그룹과 내각 각료들이 ‘X’가 철

168. ‘제3의 이웃(third neighbor)’이라는 말은 1990년 당시 국무장관이던 제임스 베이커(James A. Baker)가 처음 사용했던 말이다. 그는 지리적으로 인접한 중국과 러시아가 몽골의 이웃이라면 미국은 몽골의 제3의 이웃이라고 표현했다. 다음을 참조. Munkh-Ochir Dorjjugder, “Mongolia’s ‘Third Neighbor’ Doctrine and North Korea,” The Brookings Institute, January 28, 2011, <<http://www.brookings.edu/research/papers/2011/01/28-mongolia-dorjjugder>>.

169. 2012년 11월 제 18차 중국공산당 전국대표자대회에서 7명의 상무위원이 선출되었다. 선출된 7인에 대한 자세한 정보는 다음을 참조. “China’s New Leadership Unveiled,” *The Diplomat*, November 16, 2012, <<http://thediplomat.com/2012/11/16/chinas-new-leadership-unveiled>>.

도 계획을 구현하는 것에 대한 몽골의 질문에 답하는 것을 듣기 위해 모였다. 알탕후약 총리와와의 개인 면담은 이미 서명된 JDA에 의거한 철도 계획을 이번에는 진지하게 이행할 것이라는 인상을 ‘X’에게 심어줬다. 알탕후약은 ‘X’가 철도 계획에 지속적으로 참여하는 것에 대한 ‘지지’를 표시했다. 사실상, 새로운 산업농림부 장관인 바틀가는 이번 철도 계획의 핵심적인 정책결정자가 될 것이다.

TT 광산부터 중국의 랴오닝 성까지 이어지는 철도 계획사업의 뜻을 더 강화하기 위해 중국은 합의된 계획보다 더 앞서 움직였고 몽골 국회의장인 앙흐볼드(Z. Enkhbold)는 ‘X’를 정부 공관에서의 개인 저녁 식사에 초대했다. 앙흐볼드는 ‘X’의 참여에 자신의 지원을 약속했으며 2015년까지는 철도가 운영될 수 있어야 한다고 말했다. 이것은 몽골이 정부의 운영 자금을 위해 천연자원의 판매에서부터 오는 세수와 정부기관의 수익에 의존하고 있었기 때문이다.

철도 계획사업은 협궤나 표준궤가 아니라 광궤, 혹은 러시아식 궤도를 사용할 것을 요구했다.¹⁷⁰ 철도 계획을 수립하는 데에서 중국과 몽골 사이에 경합은 없었지만 이것은 몽골이 러시아와 연계되어 있기로 결정한 것을 어렵지 않게 드러낸다.

러시아식 궤도를 쓰는 것은 몽골의 경제 성장을 방해한다. 이것은 몽골에서 중국으로 그리고 제3국으로 나아갈 수 있는 상품의 양을 크게 감소시키기 때문이다. 철도 차량들은 국경에서 정지해야 하며, 화물은 유압 크레인으로 이동되고 다시 표준궤 철도에 있는 차량에

.....
¹⁷⁰ 19세기에 러시아는 철로를 통한 침략에 대비하여 군사 전략의 일환으로 선로 궤간이 넓은 광궤를 개발하였다. 이러한 옛 소련의 유물은 여전히 몽골에 남아 있다. 러시아의 광궤는 중국의 표준궤보다 85mm 더 넓다. 다음을 참조. Michael Kohn, “Mongolia Rail Gauge Plan to Limit Cost Savings, Group Says (1),” *Bloomberg News*, May 10, 2013, <<http://www.businessweek.com/news/2013-05-10/mongolia-rail-gauge-plan-to-limit-cost-savings-group-says-1>>.

부착되어야 한다. 표준궤 철도는 중국과 한국, 북한, 그리고 미국을 포함한 거의 모든 나라가 철도망에 사용하는 것이다. 하지만 최종 목적지인 'X'까지 아무런 중단 없이 상품이 발송된다면 몽골의 성장을 촉진시키며, 몽골 재무부의 매출과 정부기관의 수익 또한 급격히 증가시킬 것이다.

몽골 국회의장은 동부 철도를 지지한다. 간수호 장관은 모든 회의에 참석했으며 다음 차례로 진행할 일은 MCS에서 이전의 총리가 부여한 모든 철도의 허가증을 검토하는 것이라고 제시하였다. 몇몇의 허가증은 바트볼드의 임기가 끝나기 바로 전날, 적절한 검토 과정 없이 불법적으로 부여되었다. 이것이 뜻하는 바는 바트볼드가 비도덕적이었으며 최고 금액의 입찰자에게 허가증을 판매했다는 것이다. 바트볼드가 국가의 희생을 대가로 급매 처분한 것은 놀라운 일이 아니었다. 바트볼드는 정부에서 대폭 할인을 받아 울란바토르 시내 중심지의 상징적 건물인 칭기스 호텔을 구입한 이후로 정부 '급매'를 통해 계속해서 이득을 봤다는 것은 널리 알려져 있는 사실이다.

2012년 11월, 몽골의 내각은 단번에 남쪽 철도 건설에 대한 MCS의 허가증을 취소하였다. 허가증이 철도 정책과 국가 안보를 위반하였기 때문이다. 몽골의 국가안전보장회의는 세 명으로 구성되어 있다. 대통령, 총리, 그리고 국회의장이다. 2012년 5월, MCS는 바트볼드의 임기 종료 바로 전날 철도를 건설해도 된다는 허가증을 받았다. 교통부는 'X'와 함께 계획사업을 이행할 준비가 되었다면서 일단 교통부가 허가증 취소에 대해 MCS에 보상해야 할 금액을 계산하고, 이미 철도 건설에 들어간 돈을 MCS에게 상환한다고 'X'에게 통보했다.

2013년 2월, 몽골 정부는 'X'를 놀라게 하는 또 하나의 반전을 내

세우며 철도 계획사업의 건설을 위한 입찰을 새로 공표했다. 과거 3년 내내 그랬듯 몽골은 구속력이 있는 협정이 존재함에도 불구하고 이와는 반대 방향으로 표류했다. 몽골 정부가 실행하는 협정들은 약속이 아닌 단지 제안인 듯했다. 이 관점에서 중국 관리들이 몽골의 이런 현실에 자포자기 했다는 점은 놀랍지도 않은 일이다.

이러한 문제들은 몽골 자체 내에서 빈번히 일어나는 사건이라는 것을 보여 준다. 리오티토의 오유 톨고이 광산에서부터 중국 국영 알루미늄 회사(Chalco)가 석탄 구입을 위해 지불한 2억 5000만 달러 협상까지, 중국과 러시아의 국가 소유 기업을 겨냥한 외국인 투자법에 대한 모든 것이 몽골 안에 존재하는 신뢰성의 괴리를 말해준다.

‘X’는 기습을 당했고, 몽골 정부에게 다시 상담을 청하거나 제안을 하지 않겠다고 주장했다. 간바트는 이 사건이 단지 거쳐 가는 과정일 뿐이고 ‘X’의 기존 계획이 아직도 유효하며 “아무것도 변하지 않았다”고 덧붙였다.

몽골 정부는 상업 활동을 하는 중에 뜻밖의 놀라운 일들을 야기하는 능력이 있다. 예를 들어 2013년 3월, 철도 입찰의 ‘마지막 출전자’가 발표되었으며 여기에 애쉬모어 유라시아(Ashmore Eurasia)라는 이름 모를 새로운 기업이 포함되었다. 이 기업은 아니나 다를까 러시아의 지원을 받았다는 소문이 난무했으며 이는 실체가 없는 명의뿐인 기업이었다. 프로젝트의 시작인 2010년부터 주주의 역할을 해온 ‘X’에게 이 기업이 철도 계획에 포함된 것은 뜻밖의 일이었다.

이처럼 복잡하고 불확실한 신호들은 몽골 정치의 특성이다. 몽골은 사회적·경제적·정치적 규범에 어긋나는 행동에 대해 쉽게 당황하지 않는 나라이며 이런 환경 속에서 사업 혹은 정치적 관계를 유지하기는 힘들다. 결국 몽골은 세계 속 자신의 위치에 대해 불확실

하며 이런 불안정성이 몽골의 정책에서 드러나고 있는 것인지 모른다.

사건 2: CHALCO(중국 국영 알루미늄 회사)와의 계약 폐지

위에서 논한 몽골의 행동은 몽골과의 관계에 대한 더 큰 불신을 심었다. 어쩌면 중국의 인접 국가 중 몽골 이외에 중국에 더 큰 불안감을 끼치는 나라는 북한밖에 없을 것이다.¹⁷¹

2011년 7월 29일 금요일, 몽골은 바트볼드 총리의 지도 아래 중국 국영 알루미늄 회사(Chalco)와 협정을 맺었다. 협정에 의해 Chalco는 미리 정해진 가격인 2억 5,000만 달러를 몽골 국영기업인 에르데네스 타반 톨고이(Erdenes Tavan Tolgoi)에 사전에 지불했다. 이 값은 배달된 석탄의 품질에 따라 재조정된다. 이 협정에 보조적으로 한국의 한국광물자원공사(KORES)와 일본 회사인 이토쥬 상사(伊藤忠商事, Itochu Corp.)와 미쯔이 물산(三井物産, Mitsui Corp.)이 Chalco에 배당된 지분의 30%를 구매했다.¹⁷²

2013년 1월 24일, 경기 회복과 함께 국제 석탄 가격이 오르자 새로 선출된 DP 정부와 새로 당선된 총리 알탕후약은 몽골과 Chalco의 협정에 대한 재협상을 시도했다.¹⁷³ 몽골은 이전에 상의했던 가격이 현재의 시장 조건에 비해 너무 낮다고 주장했다.

171. 몽골과 북한이 긴밀한 관계를 맺고 있다는 점을 주지할 필요가 있다. 북한 영재들이 ‘여름캠프’로 몽골을 방문하고, 몽골 정부 관료들도 주기적으로 북한을 방문한다.

172. “Chinese, Mongolian companies sign \$250m coal deal,” *China Daily*, July 29, 2011, <http://www.chinadaily.com.cn/bizchina/2011-07/29/content_13012041.htm>.

173. Chuin-Wei Yap and Joanne Chiu, “Mongolia Coal Spat Heats Up,” *The Wall Street Journal*, January 29, 2013, <<http://online.wsj.com/news/articles/SB30001424127887323644904578269511946929242>>.

하지만 이렇게 함으로써 2012년 5월 몽골이 중국을 겨냥하여 차별적인 의도로 만든 외국인 투자법에서 시작된 중국의 불신은 더욱 악화되었다. 블룸버그에 따르면 중국은 2012년에 2,090만 톤의 석탄을 몽골에서부터 19억 달러를 주고 수입했다.¹⁷⁴

리오틴토의 오유 톨고이 구리 및 금 광산 협정과 마찬가지로 몽골 정부는 양자가 모두 서명한 협정을 재협상하려 했다. 이러한 행동은 몽골에서 전형적인 일이다. 하지만 이 중 예리한 관찰자들도 놀라게 했던 것은 Chalco가 중국의 큰 국영기업이었으며, 더욱이 Chalco가 에르데네스 타반 톨고이의 제일 큰 주주였다는 것이다.

석탄 가격은 지수(指數, index)에 따라 정해졌으며 석탄의 질이 좋으면 가격이 더 높고, 질이 낮으면 가격 또한 낮음을 뜻했다. Chalco는 지금은 더 이상 몽골이 받아들이지 않는 2억 5,000만 달러 석탄 값을 미리 지급했다. 1톤에 100달러가 넘는 가격은 시장가격이라고 고려되었다. 하지만 몽골 정부는 나중에 와서 가격이 생산비용보다 낮았다고 주장했다. 몽골이 Chalco에게 돈을 환불해 주겠다고 하는 동안 Chalco는 이 문제들에 대한 국제 여론을 동원했고 계약을 적용하기 위한 법적 조치를 촉구하겠다고 위협했다.¹⁷⁵

몽골 정부의 뒤떨어진 신뢰성은 몽골 정부가 국제 계약 조건을 재협상하는 반복적인 행동을 막지 못했다. 몽골은 여러 가지 면에서 북한과 비슷하다. 어쩌면 중국은 미래의 어느 시점에서 몽골이 쉽게

174- Michael Kohn, "Mongolia Loan May Help Tavan Tolgoi Exit Chalco Deal, CEO Says," *Bloomberg News*, January 24, 2013, <<http://www.bloomberg.com/news/2013-01-24/mongolia-loan-may-help-tavan-tolgoi-exit-chalco-deal-ceo-says.html>>.

175- Wan Xu and David Stanway, "Chalco threatens legal action in Mongolia coal dispute," *Reuters*, January 29, 2013, <<http://www.reuters.com/article/2013/01/28/china-mongolia-chalco-idUSL4N0AX2AM20130128>>.

고쳐질 수 없기에 거래할 수 없는 나라라고 결정을 내릴 것이다. 이것은 육지로 둘러싸여 해양에는 접근권이 없는 몽골에 큰 손실을 가져올 것이다. 몽골의 불확실성과 러시아에 기울어진 관계는 몽골이 중앙아시아의 스위스로서 금융 허브로 변신하는 것을 막을 것이다. 몽골은 단기 및 중기에 걸쳐 부가가치가 없는 자신의 천연 자원을 판매하는 것에만 의존해야 한다.

사건 3: 몽골의 2012년 외국인 투자법과 중국

중국의 국영기업이 몽골에 투자하지 못하도록 막을 의도로 만든 몽골의 외국인 투자법은 역효과를 낳으며 많은 외국 투자자가 몽골을 떠나게 했다. 몽골 화폐인 투그릭의 가치는 비공식적으로 20~60% 떨어졌으며 몽골 내에서 소형 금융 위기가 일어났다.

2012년 5월 17일 목요일, 몽골 의회는 중국 국영기업이 몽골 천연 자원 회사의 최대 주주가 되는 것을 막기 위한 법을 통과시켰다. 이것은 '전략적으로 중요한 분야에서 운영되는 기관들에 대한 외국 투자의 규제'라고 불리었다. 중국 국영기업이 몽골의 천연자원에 투자하는 것을 막으려는 몽골 지도자들의 잘못된 시도였다.

이 법은 캐나다에 본사를 둔 몽골의 광산 회사인 사우스 고비(South Gobi Resources)가 Chalco에게 58%의 지분을 판매하려고 하는 것에 대한 응답이었다.¹⁷⁶ 법률은 몽골의 광산, 전기 통신, 금융 그리고 언론을 포함한 '전략적 분야'에서 외국인이 49% 이상의 지

¹⁷⁶ Michelle Yun, "Chalco Agrees to Buy SouthGobi Stake to Gain Coal Mines," *Bloomberg News*, April 2, 2012, <<http://www.bloomberg.com/news/2012-04-02/chalco-agrees-to-buy-ivanhoe-southgobi-stake-for-c-889-million.html>>.

분을 가질 수 없다고 명백히 밝혔다. 하지만 현실에서 이 법은 광산 부문을 위해 만들어졌으며, 외국인 투자자들 또한 광산 분야 이외에는 관심을 가지고 있지 않았다. 사우스 고비가 주식을 파는 것을 위협하기 위해 몽골 당국은 부패 조사를 이용해 사우스 고비의 사무실을 폐쇄하였다.¹⁷⁷

법률 용어들은 너무도 애매모호했으며 법에 의해 규제가 가능한 사항들은 공포되지 않았다. 이 법은 모든 외국 투자자들을 겁먹게 만드는 등 의도하지 않은 결과를 낳았다. 법은 DP의 새로 선출된 의원들에 의해 압도적으로 통과되었으며 그들은 현재 몽골의 여당이다. 법률은 계속해서 존속되었는데 외국 투자자들의 강력한 항의에도 불구하고 몽골은 자신의 태도를 고집했으며 투자를 무산시키는 법을 명확하게 할 의지도, 능력도 없었다. 이에 따라 이 시점에 몽골 화폐 투그릭의 가치는 비공식적으로 20~60% 하락했으며 미국 달러에 대해서는 공식적으로 3.7% 하락했다. 법률안이 통과된 이후, 오늘날까지 몽골의 화폐가치는 완전히 복구되지 못했다.¹⁷⁸

결론

중국이 바라보는 몽골과 중국의 관계는 불신, 체념, 그리고 경악으로 가득 차있다. 최근에 일어난 세 가지 사건들은 중국의 정치 집단에 더 많은 정보를 가져다주었다. 2010년 시작된 몽골의 불확실한 국가철도 정책, 2011년 석탄을 위한 Chalco의 2억 5,000만 달러 유

177. "Mongolia Passes Watered Down Investment Law," *Reuters*, May 18, 2012, <<http://uk.reuters.com/article/2012/05/18/mongolia-mining-idUKL4E8GI3HV20120518>>.

178. 집필 당시 몽골 의회는 외국인투자법 철폐를 검토 중이었다.

통 협정, 그리고 몽골의 천연자원 회사의 지분을 중국이 사는 것을 막기 위한 2012년의 외국인 투자법을 포함한 세 가지 사건이다.

세 사건은 모두 몽골 인민당(MPP), 그리고 지금의 새로운 여당인 민주당(DP)이 약속들을 잘 지키지 않으며 국제법의 규정을 준수하지 않는 집단들이라는 사실을 보여줬다. 이것은 상업 계약에서 재협상이 불가능하다고 말하는 것이 아니다. 때때로 재협상은 필수적이다. 하지만 최근 중국이 몽골과 거래하면서 경험한 재협상, 약속 파기 등은 뜻밖의 사건이 아니라 몽골의 부당함, 이기주의, 편협함에서 비롯된 의도적인 방식이다. 몽골에서 중국이 경험한 것은 몽골에서 사업하는 것에 대한 경계이며 이것은 중국 국영기업에 대해서만이 아니라 일반 외국인 투자자들에게 울리는 경종이다.

몽골은 세계를 향한 관계에서 벼랑 끝에 있다. 철도 사업에서 보았듯 그들이 러시아와 함께 있고 싶은지 아니면 중국, 미국, 그리고 한국으로 방향을 돌리고 싶어 하는지는 의문이다. 러시아의 에너지 제공에 완벽하게 의존하고 있는 몽골 입장에서 이 질문은 다소 대답하기 어려울 수 있다. 게다가 중국화의 공포는 몽골에 깊이 배어들어 재정 정책과 경제 개발에 영향을 미치는 심리적 장벽이 되었다.¹⁷⁹

몽골은 현재의 상황을 변화시키기 원하지 않으며, 그래서 어려운 결정은 내리지 않을 것이다. 결국 몽골은 불행하게도 지금 처하고

179. 중국경제연구소(Institute of Chinese Economics: ICE)의 저스틴 리(Justin Li)는 “몽골인들에게는 여전히 중국 제국의 그늘이 드리워져 있다. 사방이 육지로 둘러싸여 있는 몽골은 1921년이 되어서야 중국으로부터 독립을 얻었다.”라고 언급했다. Justin Li, “Chinese investment in Mongolia: An uneasy courtship between Goliath and David,” (East Asia Forum, February 2, 2011), <<http://www.eastasiaforum.org/2011/02/02/chinese-investment-in-mongolia-an-uneasy-courtship-between-goliath-and-david/>>.

있는 곤경 상태에 계속 머물러 있게 될 것이다. 현재까지 몽골이 중국을 상대할 때 보여줬던 일들을 사례로 본다면 앞으로도 중국의 태도는 몽골을 받아들이려는 것이 아닐 것이다. 사실상 몽골은 법의 목적을 거부했고 협정을 재협상하는 것을 거리낌 없이 자행했다. 그들은 아무 책임 없이 빠져나갈 수 있다고 생각했다. 중국의 관점에서 볼 때 이런 사건들은 몽골과의 관계를 증진시키는 것의 위험성을 강조했다. 그 사이에 세상을 향한 몽골의 창문은 서서히 닫히고 있을 것이다.

중국의 대내외 관계와
한국의 전략적 교훈

4

중국과 베트남의 관계: 영원히 엮어진 친구인가, 적인가?

Catharin E. Dalpino

역사적으로 볼 때 그리고 현재에도 중국과 베트남의 관계는 동남아시아 국가 중에서 가장 복잡하며 모순적이다. 이들의 관계는 주로 세계적 혹은 지역적 지정학적 동태에 의해 영향을 받았고, 이로 인해 수 없는 경제침체와 경제도약에 의해 팽창하기도 하고 수축하기도 하였다. 역사적으로 적이었던 두 나라는 베트남이 프랑스 및 미국과 전쟁을 할 때는 가까운 동맹국이기도 하였다. 동남아시아의 본토 중 가장 많은 인구를 보유하며 가장 동적인 경제를 가지고 있는 베트남이 중견국가로서 부상하고 있는 것은 동남아시아 내의 움직임 및 동남아시아와 중국의 관계에 영향을 미치고 있다. 더 나아가 베트남은 동남아시아 3개 주변 국가 중 하나인데 이들은 중국과 경계선을 맞대고 있는 국가들로 중국과 이민, 국경 문제, 그리고 그와 관련된 많은 문제들을 가지고 있다. 본 논문은 베트남이 북쪽에 있는 거대한 이웃나라를 보는 관점, 그리고 현재 중국과의 관계를 다룬다. 또한 양국 관계가 동남아시아에 대한 중국의 역할에 어떻게 영향을 미치는지 알아본다. 마지막으로 이 논문은 베트남과 미국 간 관계의 최신 경향과 이것이 베트남과 중국 간의 관계에 미치는 영향을 알아본다.

역사의 영향

7세기부터 17세기까지 천 년 동안 중국에게 지배당했음에도 불구하고 베트남은 자신의 문화적 정체성을 지켜왔고 상당한 수준의 지역적 자치를 누릴 수 있었다. 몇몇 학자들은 고대 베트남의 격언 “황제의 명령은 마을의 문 앞에서 중지된다”가 중국에 저항하는 슬로건으로부터 시작되었다고 믿고 있다. 후에 이 격언은 베트남 자신의 통치에도 적용되었다. 하지만 베트남이 통치를 시작할 때부터 중

국은 베트남, 광둥, 윈난¹⁸⁰의 민족들 간에 차별을 두지 않았다. 중국 역사에서 베트남은 반항적인 성향을 보였지만 중국의 남쪽 성 중 하나로 인식되었다.

베트남의 역사는 17세기에 중국의 지배가 종료된 사실을 중시하지만 19세기 말 프랑스가 베트남을 점령하기 이전까지 2세기 동안 중국과 책봉 관계가 있었던 것은 덜 중시하고 있다. 이 시기 동안 북부 베트남의 지배력은 급속히 남쪽으로 확대되었고 베트남 내부의 전쟁으로 이어졌다. 응우옌 왕조(阮王朝, Nguyen dynasty)의 초기 지배자들은 중국의 청 왕조와 연합을 맺었고, 베트남은 베이징에 대표단을 파견시켜 주기적으로 조공을 바쳤다.¹⁸¹ 이런 조공관계는 중국이 베트남을 공격하는 것을 막지 못했다. 하지만 중국은 17세기 이전만큼의 지배력을 베트남에게 강요하지 못했다. 베트남과 중국은 그들의 관계를 다르게 해석한다. 중국은 베트남을 과거 식민지적인 중국적 세계 질서의 또 다른 위성 국가로 여겼지만 베트남의 지도자들은 그들 자신이 중국과 평등하다고 생각했다.

중국은 베트남에 사회적으로 그리고 행정적으로 강한 흔적을 남겼다. 유교사상-가족 관계, 교육의 중시, 그리고 강한 관료제-은 여전히 오늘날 베트남 사회에서 뚜렷이 나타난다. 역설적으로 19세기 프랑스 식민지 개척자들은 베트남을 지배할 때 이러한 유교적인

¹⁸⁰ Frances Fitzgerald, *Fire in the Lake: The Vietnamese and the Americans in Vietnam* (Boston: Little, Brown & Company, 1972), p. 36.

¹⁸¹ 이 시기에 대한 논의는 다음을 참조. Yu Insun, "Vietnam-China Relations in the 19th Century: Myth and Reality of the Tributary System," *Journal of Northeast Asian History*, Vol. 6, No. 1 (June 2009), p. 81~117. 저자는 19세기 식민지 이전 시기의 베트남과 중국의 역학 관계가 당시 한국과 중국의 관계와 비슷하다고 보고 있다.

행정 체제를 이용할 수 있었다. 베트남의 유교적 귀족 계급은 20세기까지 사회적으로 존속되었다. 동시에 오랫동안 지속되었던 중국의 영향력은 베트남이 1925년에 동남아시아에서 처음으로 공산주의 운동을 발전시키는 국가가 되는 데에 일조하였다. 이것은 베트남이 1927년에 중국의 국민당을 모델로 삼아 베트남 국민당 운동을 전개했던 것과 유사하다.¹⁸²

공식적으로 프랑스의 베트남 식민지화는 프랑스와 중국 간 관계가 작용한 것이었다. 프랑스 군인들, 사업가들 그리고 선교사들은 19세기 후반에 베트남으로 천천히 진출하고 있었지만 1884년에 중국과 프랑스 사이에 체결된 텐진조약이야말로 베트남에 대한 프랑스의 지배권을 인정하고 중국 영향력의 공식적인 종말을 일으킨 사건이었다. 하지만 프랑스는 중국의 상업이 베트남에 미치는 중요성을 인지하고 있었다. 중국의 사업자들은 프랑스령 베트남에서 특별한 비자 자격을 얻었고, 베트남 내의 화교 공동체는 식민지 시대 동안 보호를 받을 수 있었다.¹⁸³

182. 하지만 베트남 공산주의 체제에 중국 공산당만 영향을 미친 것은 아니다. 베트남 공산당 초기에는 중국 공산당을 일부 모방하긴 했으나, 호치민이 모스크바에서 열린 코민테른(공산주의 인터내셔널, Comintern) 대회에 참석함과 더불어 코민테른의 지도를 받기도 했다. 호치민은 1924년 프랑스 공산당 창당 멤버였고, 1920년대에 프랑스 파리에 머물면서 마르크스주의의 영향을 받은 인물이다.

183. 베트남 상업 분야에서 화교의 활약은 베트남이 독립된 이후에도 계속되다가, 1975년 북베트남이 베트남전쟁에서 승리하면서 거의 사라졌다. 베트남 정부는 화교의 상업 활동을 허용할 경우 남베트남에 대한 경제 지배력을 잃게 될 것을 염려하였다. 따라서 구조적인 개혁을 단행했고 화교는 차별 대우를 받는 대상이 되었다. 이들 중 다수가 1970년대 후반 베트남을 떠난 수많은 보트피플(boat people)에 합류하였다.

냉전 시대의 베트남과 중국

1960년대 중반 미국과의 전쟁이 베트남에서 발생하기 전, 베트남 민주공화국(북베트남)은 미국과 정치적으로 대립하는 두 주요 공산주의 국가인 소련과 중국으로부터 지원을 받았다. 두 나라는 베트남이 1950년대 초반에 프랑스와 전쟁할 때도 상당한 지원을 제공했다(중화인민공화국은 1950년에 베트남민주공화국을 인정한 첫 정부였다). 하지만 1964년 린든 존슨(Lyndon Johnson) 행정부가 추진한 베트남에 대한 미국의 개입을 허용한 미국 의회의 톤킹 만(Gulf of Tonkin) 결의안은 베트남과 중국이 협력관계를 맺는 전환점이 되었다. 결의안 -그리고 존슨이 1965년에 미군 전투 병력을 베트남으로 파견한 것- 은 소련보다 중국과 북베트남에게 더욱 직접적인 위협을 가했다. 또한 소련과 중국은 전쟁에서 미국을 이긴다는 것에 대해 서로 다른 전망을 하고 있었는데 특히 중국은 전쟁 승리에 대해 더욱 긍정적이었다. 1960년 중반에 미국-소련 관계는 안정되었으며 소련은 베트남 지원을 통해서 미국에 대항해야 할 필요를 느끼지 못했다.

소련에 대한 미국의 전쟁 확대는 그 영향력이 작았는데도 소련 지도자들은 북베트남과 다른 제3세계 국가들에 대한 영향력을 행사하기 위해 중국과 공개적으로 경쟁하였다. 하지만 톤킹 만 결의안은 중국이 베트남의 가장 중요한 후원자로서 베트남에 군사지원 제공을 급격히 증대시킬 만한 충격을 가했다.

중국은 주로 장비 -특히 방공포- 를 북베트남에 지원했으며 미국의 폭격으로 손상된 북베트남의 사회기반시설을 보수하는 기술도 지원했다. 미국의 정책결정자들은 중국이 한국 전쟁에서 그랬듯¹⁸⁴ 전쟁에서 자신의 병력을 사용할 것이라 믿었지만 베트남 전쟁에서

중국의 의도는 그것이 아니었다. 1960년 중반, 중국의 정책결정자들은 전투에 직접 개입하는 것과 대조되는 대리전쟁의 이득을 깨달은 것이다. 하지만 이것은 사소한 차이일 뿐이었다. 중국은 미국 및 남베트남과의 전투에 참여하지 않았지만, 100,000명에 이르는 중국군이 북베트남에서 병참 및 공학적 지원을 해 주었다. 확실히 마오쩌둥(毛澤東, Mao Tse-tung)은 때때로 중국 병력을 북베트남에 지원할 가능성을 열어두었다. 이것은 북베트남이 전쟁을 확대시키고 남베트남에 있는 미군을 바로 대항하게 하기 위함이었다.¹⁸⁵ 어떤 경우든 이 시기는 미국과 중국 사이의 긴장이 최고점에 이른 시점이었다. 중국이 북베트남의 가장 가까운 후원국으로서 자신을 선전하자 미국-중국 사이의 설전이 치열해졌다.¹⁸⁶ 중국은 미국에 외교 통로를 거쳐 전쟁에서 북베트남을 지원하고 싶다는 의지를 정기적으로 표현했다.

전후 베트남-중국 관계의 쇠퇴

많은 군 역사가들은 북베트남이 중국의 도움 없이 프랑스와 미국을 상대로 전쟁을 성공적으로 수행할 수 없었다고 믿지만, 1975년

184. 예를 들면, 다음을 참조. John K. Allen, "Central Intelligence SNIE 1366 Current Chinese Communist Intentions in the Vietnam Situation, August 4, 1966," Jhon K. Allen, *Estimative Products on Vietnam, 1948~1975* (Washington, D.C.: Government Printing Office, 2005).

185. Bob Seals, "China's Support for North Vietnam During the Vietnam War: The Decisive Edge," *Military History Online*, September 23, 2008, <<http://www.militaryhistoryonline.com/20thcentury/articles/chinesesupport.art.aspx>> (accessed September 1, 2013).

186. 위의 저자(Bob Seals)는 저우언라이(周恩來)가 1965년 당시 이집트 대통령이었던 나세르(Abdul Nasser)와의 회담에서 나눈 대화 내용을 인용하였다: "...미국이 베트남에 많은 병력을 지원할수록 오히려 우리에게 더 좋은 것이다. 더 많은 미국군을 무찌를 수 있기 때문이다..."

미국과의 전쟁이 끝났을 때 중국과 베트남 간의 축하 행사는 없었다. 반대로 베트남과 중국의 관계는 1970년대 동안 지속적으로 악화되다가 1979년 국경 충돌로 인해 위기의 정점에 도달했다. 이 시기 동안 1972년 리처드 닉슨(Richard Nixon) 대통령은 중국을 방문해 양국 관계는 정상화를 향해 달려갔고 지미 카터(Jimmy Carter) 대통령 재임 시에는 미중 국교가 정상화되면서 미중 관계에서 최고로 긍정적인 관계를 형성했다. 중국과 관계가 좋아지자 미국은 베트남에서 후퇴할 수 있었던 한편 1970년대 후반에 베트남과 미국이 관계를 정상화하는 것은 가로막혔다.¹⁸⁷ 같은 시기에 소련은 중국-베트남의 움직임에 끼어들었으며 중국을 제치고 베트남의 가장 강력한 외부 파트너로 자리 잡았다. 소련은 베트남과 새로운 우정을 형성하였고 이에 따라 소련은 미국이 전쟁 당시 개발해 놓았던 베트남의 캄란 만(Cam Ranh Bay)을 제공받았다.

사이공 함락 이후 베트남은 많은 도전에 직면하였다. 통일, 국가 기반시설 수리, 그리고 집단 농업의 도입(십 년 후에 잘못된 정책이라고 밝혀졌다) 이외에도 베트남 정부는 초강대국들과의 관계를 다시 설정해야 했다. 중국은 문화 대혁명이 일어났고 베트남에게 도움을 제공하기에는 턱없이 능력이 부족했다. 1970년대 후반에 공포된 덩샤오핑(鄧小平, Deng Xiaoping)의 경제 개혁은 베트남의 마르크스주의 접근 방식을 무시하였다. 베트남은 통일 후에 미국과 관계를 정상화하려 했고 적어도 1973년 파리 평화협정에서 닉슨 대통령이 비밀리에 제공하려던 20억 달러 상당의 전후 재건 비용을 받아내려고 하였다.¹⁸⁸ 조속한 관계 정상화를 기대했던 베트남은 심지어 동

¹⁸⁷ 베트남과 중국의 대립 당시, 미국이 베트남이 아닌 중국과 국교정상화를 한 것에 대해서는 다음을 참조. Nayan Chanda, *Brother Enemy: The War After the War* (San Diego: Harcourt, 1986).

남아시아국가연합(ASEAN)의 초대를 거절했으며, 더욱 강력한 강대국과 새로운 관계를 먼저 맺고 싶어 했다. 하지만 1970년대 말에 이르자 베트남이 미국과 관계정상화도, 대규모 재건을 하는 것도 실현될 수 없다는 것이 명백해졌다. 1980년대에 베트남을 향한 미국의 입장은 더욱 악화되었다. 이에 대한 이유는 많지만 한 가지 분명한 이유는 베트남과 소련의 관계였다. 특히 1979년 12월에 소련의 아프가니스탄 침공 이후 이는 더 명확해졌다. 미국은 1975년부터 1994년까지 베트남에 대한 경제적 금수 조치를 유지했는데, 이에 대한 여러 가지 이유가 존재하지만 하나의 이유는 베트남을 소련과 분리시키기 위함이었다.

중국의 베트남의 대립관계는 1970년대 후반에 더욱 심해지기만 하였다. 베트남이 소련에 접근하는 것에 대한 경계심과 베트남에 있는 화교의 대우에 대한 분노는 베트남과 중국의 정치적 관계를 서먹하게 만드는 데 충분했다. 뚜렷하지는 않아도 중요한 것은 베트남의 전후 태도에 대한 중국의 해석이다. 두 전쟁을 치르는 동안¹⁸⁹ 중국의 도움에 대해 감사하지 않는 것은 그렇다 치고, 양국관계에 대한 베트남의 인식이 변화하였다. 중국의 관점에서는 베트남이 종속관계를 무시하였으며 북쪽에 있는 더 강력한 이웃과 자신의 관계를 대등하게 여겼다고 보았다. 그러나 역사는 이것이 베트남에서 오랫동안

188. 닉슨 대통령은 남베트남 대통령 응우옌 반티우(Nguyen Van Thieu)에게도 북베트남이 평화조약을 위반할 경우 미군을 재파견하겠다는 약속이 담긴 비밀 서한을 보낸 적이 있다. 닉슨은 미 의회가 양쪽 베트남에 대한 약속을 반대할 것이라는 것을 알고 있었을 것이다. 어쨌거나 베트남 전쟁 이후 미국은 북베트남이 남베트남을 정복한 것은 평화조약을 위반한 것이고 따라서 북베트남에 대한 닉슨의 약속은 아무런 효력이 없는 것으로 보았다.

189. 이러한 시각은 현재까지도 지속되고 있다. 2010년 12월 필자는 상하이의 푸단대학교에서 4명의 중국인 학자와 중국과 베트남의 관계에 대한 인터뷰를 한 적이 있다. 학생들에게 베트남에 대해서 어떻게 가르치느냐는 물음에 모두 베트남전쟁 당시 도움을 준 중국에 감사할 줄 모르는 나라라고 가르친다는 대답을 했다.

안 이어진 스스로의 모습과 일치한다는 점을 알려 준다.

마지막으로 중국은 1970년대 후반에 베트남이 동남아시아에서 차지하고 있는 역할 증대에 대해 불안감을 느꼈다. 이에 따라 동남아시아 지역에서 소련의 존재가 강화되었다. 1978년 12월 베트남의 캄보디아 침공은 중국이 후원하는 캄보디아의 크메르 루즈(Khmer Rouge)를 물러나게 했고 중국 자문단과 크메르 루즈 지도자들은 타이-캄보디아 국경으로 도주하였다. 베트남의 관점에서 이것은 방어적인 움직임으로서 새로운 캄보디아 내전으로 크메르 루즈 정권이 나쁘게 붕괴되는 바람에 베트남에 피난처가 생기는 것을 막기 위한 것이었다. 하지만 중국, 동남아시아의 비공산주의 국가, 그리고 미국의 관점에서는 베트남이 확장주의의 야망을 시도하고 있는 것이었다.

중국은 십 년 동안 국경에서 크메르 루즈의 잔당을 지원했고 태국과의 관계를 강화시켰다. 태국이 중국 무기를 태국 영토를 넘어 크메르 루즈에게 운송하도록 허락하자 중국에서는 태국 공산당에 대한 지원을 중지하기로 했다. 베트남 역시 1975년 이후 라오스 내각에 군대와 공무원 배치를 통해 자신의 존재를 유지하였다.

이러한 여러 가지 요소들이 누적되어 중국 정책입안자에게 영향을 미쳤다. 그들은 남쪽에서 베트남이 주도하는 ‘인도차이나 연합’은 소련이라는 요인 없이도 안보에 위협이 된다고 생각했다. 1979년 2월 중국 인민해방군은 중국-베트남 경계선을 건너 침략전쟁을 감행하였고 2주 후 철수하였다. 양측은 모두 많은 사상자를 냈지만(자료를 따르면 중국은 20,000명의 병력을 잃었고, 베트남은 30,000명의 병력을 잃었다) 전쟁은 중국을 강제 후퇴하게 한 베트남의 승리로 인식되었다. 중국의 후퇴에 대해 긍정적인 측면을 더 강조하기 위해

서 덩샤오핑은 침략의 의도가 베트남에 교훈을 주기 위한 임시 조치였다고 주장했다. 1979년 말, 베트남과 중국 간의 평화 회담은 모두 없어졌고 두 나라는 국경에 병력 배치를 증가시켰다. 1980년대 동안 중국과 베트남은 경계선을 넘는 소규모 충돌이 발생했고 중국은 간간이 베트남을 다시 침공하겠다고 위협했다.

정상화와 새로운 역내 질서

1989년 베트남이 캄보디아에서 철수하고 1990년대 초 캄보디아 평화협정과정에 참여하면서 베트남의 외교정책은 새로운 국면으로 접어들었고 모든 동남아시아 국가의 통합을 기반으로 한 새로운 역내질서의 출현이 지지를 받았다. 베트남이 철수한 이유로는 미국의 금수 조치, 그리고 국제정치적 압력 이외에 몇 가지 다른 이유가 있었다. 베트남의 캄보디아 점령은 결국 미완성이었다. 동남아시아국가연합(ASEAN), 서방 국가, 그리고 국제연합은 타이-캄보디아 국경에서 캄보디아의 저항연합을 지원했다. 10년 간의 싸움은 저강도 분쟁 수준이었고 계절적(건조기에 증가하고 우기 시절에는 느슨해졌다)이었지만, 캄보디아 영토에 대한 베트남의 통제는 불완전했다.

하지만 1980년대 말, 베트남은 철수해야 할 강력한 두 가지 이유가 있었다. 첫 번째는, 1986년 도이모이(Doimoi) 제도가 채택된 이후 베트남도 중국처럼 시장경제로 전환하고 있었지만 동시에 일당 독재 체제를 유지하려고 하였다. 이것은 베트남의 대외 무역 관계의 재정비를 의미했으며 주요 시장 경제, 특히 미국과의 국교정상화가 요구되었다. 두 번째는, 베트남의 외부 후원자가 변화하고 있었다. 고르바초프(Gorbachev)의 정책인 글라스노스트(Glasnost, 개방)와 페레스트로이카(Perestroika, 개혁), 소련의 정치적 압제에서부터

동부 유럽이 해방된 것, 마지막으로 소련의 해체가 있었다. 쿠바와 같이 베트남은 더 이상 소련의 보호와 지원에 의존할 수 없게 되었다. 하지만 베트남은 쿠바에 비해 국제 사회와 통합할 수 있는 가능성이 훨씬 더 높았다.

1995년 베트남은 ASEAN의 정회원이 되었다. 1990년대 후반에 라오스, 캄보디아, 그리고 미얀마도 ASEAN에 들어갔지만 새로운 구성원 중 베트남은 가장 눈에 띄었다. 네 나라의 통합은 ASEAN의 오랜 꿈을 실현시켰다. 이 시기에 맞춰 부상국으로 출현한 중국을 ASEAN은 좋은 관점으로 바라보고 있었다. 중국은 동남아시아의 마음을 사로잡기 위해 준비하고 있었지만 ASEAN 국가들은 동북아시아에서 일어나고 있는 상황, 특히 중국 본토와 타이완의 관계, 그리고 더 나아가서 미국과 중국의 관계에 대한 불안감을 표출했다. ASEAN의 기존 여섯 나라는 베트남을 중국에 대항할 수 있는 잠재적인 군사적 균형 세력으로 바라보았다(빌 클린턴 행정부가 베트남의 금수조치를 해지한 해의 바로 일 년 후인 1995년에 베트남은 미국과의 관계를 정상화하였다).¹⁹⁰ ASEAN의 완성은 동남아시아의 공산주의 국가와 비공산주의 국가를 연합시켰고 이것으로 인해 연합의 특성 또한 바뀌게 되었다. 한때 공산당 국가에게 미국의 ‘하인’이라고 인식되었던 ASEAN은 이데올로기의 차이를 좁히고 있었으며, 정치적 실용주의의 새로운 시대를 예고하였다.

ASEAN은 베트남에 중국에 대한 균형 장치를 제공했다. 양자 관계는 캄보디아 평화협정 서명에 이어 더 나아가고 있었다. 두 나라

190- Stephen Vines, “Vietnam Joins ASEAN Grouping,” *Independent*, July 29, 1995, <<http://www.independent.co.uk/news/world/vietnam-joins-asean-grouping-1593712.html>> (accessed August 15, 2013). 이 기사에서 필자는 중국과 베트남의 관계를 프랑스와 영국의 관계와 비슷하다고 말하고 있다.

는 1991년 11월에 관계를 정상화했고 중국공산당 장쩌민(江澤民, Jiang Zemin) 주석이 ‘고통스러운 기간’이라고 표현한 중국과 베트남의 관계를 끝맺었다. 더 정확히 말하자면 베트남과 중국은 일반 관계와 대화를 끊었던 것이지 공식적인 외교 관계를 단절한 것은 아니었다. 이에 따라 지도자들은 ‘정상화’ 의식이 20년에 걸친 두 나라의 충돌을 끝낼 수 있다고 믿었다. 베트남의 관리들은 이 의식이 고대의 조공 관계를 암시하듯 베이징에서 행해질 경우에 대해서도 크게 개의치 않았다. 장쩌민은 양국 관계의 재건을 다음과 같은 말로 표현하였다. “중국과 베트남이 갈등 관계에 있는 것은 비정상적이다. 또한 이 관계가 다시 1950년대와 1960년대의 상태로 돌아가는 것도 비현실적이다.” 이러한 의식의 결과로 두 국가 간 국경 무역, 직통 철도, 전화 통화가 재개되었다.¹⁹¹

1992년 베트남과 중국은 육지 및 해양 경계에 대한 토론회를 개최했고, 1999년에 육지조약에 서명했다. 해양 경계에 대한 문제는 해결하기 상당히 어려운 문제로 남아있다.

하지만 베트남은 ASEAN의 회원 자격을 통해 중국과의 관계에서 오는 이익을 인식했다. 이점에서 ASEAN과 중국에 관한 가장 중요한 두 가지는 2002년 ‘ASEAN-중국 간 남중국해 당사국 행동선언’과 2003년 ‘중국-ASEAN 자유무역협정’이다. 남중국해 당사국 행동선언은 중국과 동남아시아 국가 사이의 긴장감을 개선하기 위한 구체적인 방법을 생산하는 데 실패했지만, ASEAN은 두 가지 이유 때문에 이 사건을 중요하다고 여겼다. 첫째로, 중국이 선호하는 양자적 방식으로 문제를 해결하는 방법과 대조되는 남중국해의

¹⁹¹ David Holley, “China and Vietnam Normalize Relations,” *Los Angeles Times*, November 6, 1991, <http://articles.latimes.com/1991-11-06/news/mn-954_1_bilateral-relations> (accessed August 12, 2013).

갈등 해결을 위한 다자적 접근방식을 강조하였다. 두 번째로, 남중국해의 행동강령을 향해 노력함으로써 이 선언은 남중국해에서 중국이 말하는 '역사적' 주장이 아닌 ASEAN이 주장하는 국제적 규범의 선호를 반영하였다.¹⁹² 아래에서 논의하겠지만 지난 몇 년간 베트남의 중국과의 안보문제에 있어서 가장 큰 관심은 남중국해에 관한 것이었다.

베트남과 중국의 관계에서 중요하게 여겨지는 ASEAN의 두 번째 기능은 2003년 ASEAN과 중국 간의 자유무역협정이다(CAFTA). 이것은 인구 최대 규모의 자유무역지대이며(경제적 가치에서는 유럽연합과 북미자유무역협정에 이은 세 번째이다), CAFTA는 중국을 가장 빠르게 성장하는 ASEAN의 무역 파트너로 만들었다. 2003년 이후의 연 평균 무역 성장률은 20%였다. 하지만 이것은 유럽연합과는 달리 중국을 ASEAN의 가장 큰 무역 파트너로 만들지는 못했다. ASEAN 회원국들은 중국에게만 경제적인 대망을 품는 것에 불안을 느꼈다. 경제 발전이 앞선 나라는 이렇게 함으로써 자신들이 생산 및 공급 과정의 중간점으로 국한되는 것을 두려워했다. 따라서 ASEAN은 자유무역협정을 놓고 유럽연합과 협상을 하면서 미국에는 ASEAN-미국 자유무역협정을 고려해달라고 지속적으로 부탁하며 자신의 무역 관계를 다각화하고자 했다.

명백히 중국-ASEAN 자유무역협정 이후 베트남과 중국의 무역액은 기하급수적으로 성장했다. 2001년 양자 간 교역은 30억 달러에 달했지만 2012년에는 400억 달러까지 증가했다. 하지만 다른

192. Jing-dong Yuan, *China-ASEAN Relations: Perspectives, Prospects and Implications for U.S. Interests*, (Strategic Studies Institute, US Army War College, October 2006), pp. 19~21, <<http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdf/files/pub735.pdf>> (accessed August 12, 2013).

ASEAN의 경제처럼 베트남은 차츰 중국에 대한 무역 적자를 우려하였다. 2013년 상반기에 무역 적자는 110억 달러를 넘어섰다.¹⁹³

만약 남중국해 당사국 행동선언이 ASEAN의 해양 분쟁에 질서를 부여하는 시도였다면, CAFTA는 중국이 부상하는 아시아 경제 질서에 자신을 중심에 배치하려는 시도였다. 1997년 아시아 경제 위기 이후부터 중국은 지역 경제에 새로운 행위자로 등장하였다. 중국은 지역 경제 및 무역 기구를 중국 중심, 혹은 서구(예를 들어, 미국) 중심으로 분리했다. CAFTA는 중국과 베트남을 같은 편에 놓지만 다음에서 설명하듯이 베트남의 환태평양경제동반자협정 가입은 미국 주도의 무역체제로 베트남이 중국에 투항했다는 의미이며, 이는 중국의 분노를 야기한다.

새로운 안보 역학: 새로운 “아니오”

지난 이십 년간, 베트남은 하나의 동맹에 의존하는 나라가 아니라 양국 관계에 균형을 맞추어 접근하고 자신의 존재를 강화시키며 다자기구에 참여할 수 있는 나라로 재구성하는 데에 심혈을 기울였다. 무엇보다도 베트남은 강대국 간 갈등에 개입하는 것을 피하는 목표를 세웠다. 그들은 신뢰할 수 있지만 독립적인 나라가 되고 싶어 했다. 특히 베트남은 중국과 미국을 가까이 함으로써 이에 따른 혜택은 얻고 싶었지만 미국-중국 간의 갈등 사이에 놓이는 것은 원치 않았다. 하지만 베트남은 미국-중국 간의 관계가 너무 가까워지는 것도 두려워했다. 미국이 중국에 영토를 양도함으로써 남중국해와

193. Dezan Shira, “Vietnam Addresses Trade Deficit with China,” *Asia Briefing*, August 12, 2013, <<http://english.caijing.com.cn/2013-08-12/113158672.html>> (accessed August 13, 2013).

다른 영토 분쟁에 관해 중국의 입지가 강해지는 것을 원치 않았다.¹⁹⁴

냉전 후 베트남의 외교 정책은 세 가지 ‘아니오’에 기반을 두고 있다. 1) 어떠한 외국 기지도 베트남의 영토 내에 있을 수 없다, 2) 군사 동맹은 있을 수 없다, 3) 다른 나라를 반대하기 위해 제3국을 이용할 수 없다. 첫째와 둘째 항목은 상대적으로 간단하며 거의 모든 ASEAN 국가들의 외교 정책과 비슷하다. 예외로 태국과 필리핀은 미국과 동맹 조약을 유지했다. 세 번째 ‘아니오’는 포부가 큰 정책이지만 실행하는 것이 어려울 수도 있다. 베트남이 강대국 경쟁의 노리개로 쓰이는 것에 저항할 수 있지만, 베트남이 자국의 안보를 위해 한 나라를 다른 나라와 대항하게 만드는 일에 저항하는 것은 쉽지 않을 것이다. 예를 들어서 2010 아세안 지역포럼회의(ARF)에서 베트남이 미국에게 남중국해에서 중국을 압박해달라고 지속적으로 요구했던 것이 그 예의 하나다.

비록 군사동맹은 아니지만 베트남은 중국과 ‘포괄적 전략 동반자 관계’를 맺었다. 또 베트남은 러시아, 영국과 ‘전략적 동반자 관계’를 맺었지만, 미국과는 아직 동반자 관계를 맺지 않았다. 베트남-중국 동반자 관계는 고위급 지도자들의 정기적인 회의, 정당과 정당 사이의 교류, 각 나라의 지역 간 관계, 강화되는 무역과 경제 관계, 그리고 ‘만족스럽게 해양 문제를 풀어나갈 것’을 요구한다.¹⁹⁵ 마지막 항목에 관해 2013년 8월에 베트남 대통령 쩌엥 쩐 상(Truong Tan Sang)이 중국을 방문했을 때 두 국가는 잠재적인 해상 위기 모면

194. 2013년 8월 15일 워싱턴에서 베트남 외교부 관리들과의 인터뷰.

195. “Enhancing the Vietnam-China Comprehensive Partnership,” *Nhan Dan Online*, June 18, 2013, <<http://en.nhandan.org.vn/en/politics/external-relationships/item/1804002-enhancing-the-vietnam--china-comprehensive-strategic-partnership.html>> (accessed June 30, 2013).

위한 국가 원수 간의 대화를 위해 긴급 직통 전화를 설치했다.

베트남과 중국의 양자 간 안보 협력을 진전시키는 것은 정교한 일이지만 베트남과 다른 국가의 새로운 안보 관계보다 약간 어려운 정도일 것이다. 이런 관계들 안에서 베트남은 국제범죄, 인신매매, 마약거래 등의 비전통적이며 새로운 안보 협력에 집중했다. 가까운 이웃으로서 베트남과 중국은 환경 문제와 자연 재해의 위험도 공통으로 겪고 있다. 또한 베트남과 중국은 재난구조와 인도주의 대응에 대한 ASEAN의 국방장관 회의에서 공동의장의 역할을 담당했다.

베트남이 참여하고 있는 다자기구는 폭이 넓으며 구체적이다. 베트남은 2007년부터 2009년까지 유엔 안전보장이사회에서 비상임이사국으로 활동했으며 2014년 초에는 유엔평화유지군에 참여하는 것을 목표로 하고 있다. 베트남은 아시아의 지역 구도에도 많은 영향을 끼쳤다. 2010년 ASEAN의 의장국으로 재임 중에, 베트남은 협상을 통해 미국과 러시아를 동아시아 정상회의(EAS)에 끌어들였다. 베트남이 ASEAN에서 두 번째로 의장국을 하던 2010년에 베트남은 ASEAN에서 자신의 역할에서 전환점을 맞이했다. 2010년 이전 베트남은 당시 권위주의 정부 체제를 가지고 있었던 새 ASEAN 회원국들의 지도자쯤으로 주로 인식되었다. 이 시기 동안 ASEAN에 대한 베트남의 접근 방식은 보수적인 성향을 가지고 있다고 인식되었으며 특히 ASEAN의 신념 중 하나인 내정불간섭 문제에 접근하는 데에 보수적이라고 여겨졌다. 이것은 특히 인도네시아, 태국 및 필리핀과 대조되었다. 하지만 2010년 의장국에 임명된 베트남은 ASEAN에서 더 많은 역할을 맡게 되었다. EAS를 확대시키는 것을 넘어, ASEAN의 주요 외부 상대와 방위 편성을 통합하는 ASEAN 국방 장관 회의+8을 이끌었고 미얀마에 선거가 있는 해에 미얀마와

서방 국가들의 관계를 개선시켰다.

남중국해와 메콩 강의 긴장감

베트남 외교정책의 폭넓은 변화에도 불구하고 베트남-중국의 관계는 남중국해의 긴장감 증가 때문에 한계가 있다. 필리핀, 말레이시아, 그리고 브루나이가 스프라틀리 제도(Spratly Islands, 난사군도(南沙群島)) 중 몇몇 섬의 소유권을 주장하고 있지만 동남아시아 중 베트남만이 스프라틀리 제도 모든 섬의 소유권을 주장하고 있으며, 북쪽의 파라셀 제도(Paracel Islands, 서사군도(西沙群島))에 대한 소유권도 주장하고 있다. 베트남은 스프라틀리 제도를 주(州)의 행정 체계에 포함하였다. 베트남은 자신의 소유를 역사적 권리로 주장하고 있다. 이 중 몇은 프랑스에서 물려받았으며 따라서 실효적 지배권 또한 보유하고 있다.

중국과 타이완 역시 스프라틀리 제도 전부를 자신이 소유하고 있다고 주장하며, 중국은 1974년에 남베트남으로부터 장악한 파라셀 제도를 점령하고 있다. 이에 따라 베트남은 영토 문제와 남중국해 관련 문제를 해결하기 위한 두 가지 방법을 취하고 있다. 파라셀 제도에 대한 중국과의 문제는 양자 간 관계에 기초해서 해결하며, 스프라틀리 제도는 다자간 협상으로 해결한다.¹⁹⁶

모든 바다의 주권을 주장하는 남해구단선(南海九段線, nine-dash line)을 포함하여 남중국해에 대한 접근에서 나타나듯이 중국은 파라셀 제도와 스프라틀리 제도에 대한 역사적 권리를 주장하고 있다.

196. 반드시 그런 것은 아니다. 베트남과 중국은 남중국해당사자행동선언 등의 방법으로 파라셀 제도 문제를 아세안에서 논의하려는 시도를 하고 있으나 실패를 거듭하고 있다.

즉 파라셀 제도와 스프라틀리 제도는 모두 동한 시대(25~220 A.D.)부터 중국이 발견했고 명명(命名)했으며 관리해왔다는 것이다. 하지만 이것 외에는 중국이 파라셀과 스프라틀리에 대한 주권을 가지고 있다는 역사적 자료가 없다.¹⁹⁷ 파라셀 제도에 관한 베트남과 중국 사이의 실랑이는 남중국해의 요즘 상황보다 먼저 있었던 것이었지만 스프라틀리 제도에 관한 중국과 동남아시아 간의 긴장은 1970년대까지는 잠재적이었다. 두 가지 중요한 개발이 남중국해에 관한 새로운 우려를 일으켰다. 하나는 1973년 OPEC 석유 통상 금지령이었다. 이것 때문에 석유 에너지의 새 원천을 구해야 했다. 초기 탐사에 의하면 스프라틀리 제도는 석유와 가스가 매장되었을 가능성이 높았다. 두 번째는 유엔협약 해양법(UNCLOS)의 공포였다. 해양법은 해양문제를 국가의 권위와 책임, 사업을 위한 지침, 환경 보호, 그리고 해양 자원 관리에 관한 규칙에 기반을 두고 접근하는 방식을 모색하게 했다. 베트남도 예전에는 이따금씩 남중국해에 ‘역사적 권한’만 주장했었지만, 중국의 강한 자기주장에 맞닥뜨리자 이제는 더욱 더 규칙을 기반으로 한 접근 방식으로 바꾸었다.

남중국해, 파라셀 제도, 스프라틀리 제도에 대한 베트남과 중국 간의 갈등은 어업권, 해양 경계, 항로 통제 문제도 다루고 있다. 따라서 다양한 종류의 사건들은 언제 어디서나 더 큰 문제들로 이어질 수 있다. 최근에 베트남은 중국이 자신의 영해에서 석유 시추 작업을 위한 케이블을 절단하며 베트남 어부들에게 포탄을 발사하는 등

197- Hong Thao Nguyen, "Vietnam's Position on the Sovereignty Over the Paracels and the Spratlys: Its Maritime Claims," *Journal of East Asia International Law* Vol. 5, No. 1 (May 2012), p. 169, <<http://southeastasiansea.files.wordpress.com/2013/08/vietnams-position-on-the-sovereignty-over-the-paracels-the-spratlys-its-maritime-claim.pdf>>.

활동 방해를 일으킨 중국에 대해 항의하였다. 또 베트남은 중국이 서방 측 석유 회사들에게 베트남과 함께 일하면 중국 석유 대기업과의 계약을 종식시키겠다고 위협한 것에 대해 항의했다.¹⁹⁸

베트남은 해양문제에 관한 중국의 주장에 대응할 수 있는 다양한 전략을 아래와 같이 동원했다.

강대국 끌어들이기. 2010년 베트남은 오바마(Obama) 행정부에 성공적으로 로비를 했고 미국이 지역 및 국제회의에 관한 남중국해의 문제점을 중시하도록 설득하는 데 성공했다. 베트남의 주장은 만약 이 문제를 그대로 방치할 경우, 중국이 남중국해를 장악함으로써 결국 미국이 항해할 자유를 위협하게 된다는 것이었다.

법적 제재. 위에서 말했듯이, 경쟁적 요구를 해결하거나 분쟁의 평화적 해결을 위해 베트남은 국제법의 사용을 증가시키고 있다. 예를 들어 2009년 5월, 베트남과 말레이시아는 UNCLOS 위원회에 대륙붕(CLSC)의 한계에 대한 건의를 공동 제출했으며, 남중국해에서 자원에 대한 주권은 본토 해안에서 대륙붕을 측정된 것을 기점으로 결정되어야 한다고 주장했다.¹⁹⁹ 중국은 이에 대해 항의했다. 베트남은 중국과 국제재판소에서 직접적으로 맞대결한 적은 없지만 필리핀이 2013년 1월 UNCLOS에 제출한 소원장을 지지했다. 필리

198. 이를 문서화하기는 힘들지만, 2012년 필자가 미국 석유회사들과 인터뷰한 바로는 최근 몇 년간 중국이 이러한 시도를 한 것으로 확인되었다. 하지만 이들 회사는 중국의 압력에 굴복하지는 않았다고 주장했다.

199. Robert Beckman, "South China Sea: Worsening Disputes or Growing Clarity on Claims?," *RSIS Commentaries* (Rajaratnam School of International Studies, Nanyang Technological University, August 16, 2010), <<http://www.rsis.edu.sg/publications/Perspective/RSIS0902010.pdf>>.

핀은 기타 문제들과 더불어 남중국해에 대한 중국의 남해구단선 주장을 무효화시키려고 한다.²⁰⁰

해상 감시 및 방어의 강화. 최근 들어 베트남은 해안 경비대의 기능을 확장하고자 일치된 노력을 하였다. 이 목적을 이루기 위해 베트남은 국방 예산에 큰 몫을 배정하고 훈련을 증가시켰다. 2013년 8월, 베트남은 해안경비대에 감시선 세 척을 추가하겠다고 발표했다.²⁰¹

지역적 접근. 2010년 ASEAN 의장직과 역사적인 ARF 회의 이후, 베트남은 ASEAN 내에서 남중국해 문제가 집단 안건으로 유지되도록 온 힘을 기울였다. 이것은 특히 2012년 캄보디아가 ASEAN 의장국으로 일할 때 문제가 되었다. 캄보디아는 중국의 요청에 동의해 ASEAN 내 회의와 ASEAN 외부 파트너 회의에서 남중국해 관련 토론을 하지 않기로 했다. 2013년 의장국인 브루나이는 ASEAN의 남중국해에 관한 통일된 의견을 위해 노력했다. 브루나이는 현재 중국에 대한 ASEAN의 조정역인 태국과 함께 행동강령의 방식으로 중국과의 논의를 재개하였다. 하지만 동남아시아 국가들은 2014년에 의장국이 될 미얀마가 중국의 압력에 굴복해 다시 남중국해 토론을 중지할 수도 있어서 우려를 하고 있다.

²⁰⁰- Parameswaran Ponnudurai, "Vietnam's Leader Rubbishes Beijing's South China Sea Claims," *Radio Free Asia*, July 25, 2013, <<http://www.rfa.org/english/news/vietnam/sea-07252013220917.html>>.

²⁰¹- Nguyen Pham Muoi, "Vietnam Strengthens Coast Guard Amid South China Sea Tensions," *Wall Street Journal*, September 1, 2013, <<http://blogs.wsj.com/searealtime/2013/09/01/vietnam-strengthens-coast-guard-amid-south-china-sea-tensions/>>.

비록 남중국해의 긴장이 베트남과 중국 간의 안보 관계에서 가장 큰 몫을 차지하지만 베트남은 중국이 시행하고 있는 댐 건설과 메콩 강에서 벌이고 있는 다양한 활동의 영향도 받고 있다. 메콩 강 유역의 여섯 국가 중 가장 하류 쪽에 있는(라오스·태국·미얀마·캄보디아를 포함한) 베트남의 메콩 강 삼각주는 상류에 있는 국가들이 메콩 강 개발을 지속할 경우 심각한 생태계 파괴를 맞이할 수 있다(수력 발전으로 태국에 전력을 팔기 위해 라오스에서 진행되는 계획사업도 베트남에 영향을 준다. 현재 캄보디아가 고려하는 댐 건설 또한 베트남에 영향을 끼칠 것이다). 중국이 메콩 강에서 실행하고 있는 12개의 댐 건설 계획 중 4개는 완성이 되었으며, 워싱턴 싱크탱크인 스티imson 센터(Stimson Center)는 다음과 같이 추측하였다. “중국의 댐 건설은 강의 미래, 그리고 음식과 생계를 위해 강에 의존하는 수천만 명의 사람들에게 직접적인 위협이 될 것이다.”²⁰²

메콩 강에서의 계획사업을 규제하기 위한 메콩 강 위원회(MRC)의 시도는 중국이 메콩 강 위원회의 회원이 아니라는 점과 중국이 외부의 규제 방침에 저항한다는 점에서 한계가 있다. 최근 중국은 댐 건설 사업이 환경에 끼치는 영향을 고려해 보겠다고 하였다. 메콩 강에서 진행되고 있는 거의 모든 계획사업은 민간 자금으로 진행되고 있기 때문에 국제개발은행 또한 기반시설 개발에 대해 영향을 미치지 못하고 있다. 메콩 강 개발의 복잡한 특성으로 보건데 베트남이 지역 조직들과 협력하여 상류 국가를 자제시키는 것 외에는 선택할 폭이 좁다.

202. Richard Cronin and Timothy Hamlin, “Mekong Turning Point: Shared River for a Shared Future,” (Washington, D.C.: Stimson Center, 2012), <http://www.stimson.org/images/uploads/research-pdfs/SRSF_Web_2.pdf>.

동남아시아 지역 내에서의 베트남-중국 간 경쟁

만약 중국이 자기 주위 약소국들과 맺은 관계의 안정성에 대해 걱정하고 있다면 베트남 역시 그러하다. 중국의 관계를 라오스와 캄보디아까지 넓힌다면 베트남이 그 나라들에 미치는 영향력을 위협하며, 동남아시아 지역에서 중국이 더 많은 영향력을 차지할 잠재력을 갖게 된다. 베트남-캄보디아 관계는 1970년대 말과 1980년대 베트남의 캄보디아 지배로 인해 복잡한 상황에 놓여있다. 한편으로 이것은 1978년 침략 이후 베트남이 세웠던 정당을 계승한 캄보디아 인민당, 즉 여당에 대한 접근로를 제공한다. 하지만 베트남 민족에 대한 편견을 가지고 있었던 오랜 역사와 더불어 캄보디아에서는 베트남에 대한 반감이 강하다.

중국과 라오스의 관계 확장은 베트남에게 더욱 큰 우려이다. 냉전 당시, 베트남 공산당은 파테트 라오(Pathet Lao)의 정치적 후원자였으며, 1975년 이전 베트남 인민군(PAVN)은 라오스 정부에 맞서 파테트 라오 세력이 일으킨 반란에 함께 대항해 (주로 지도하고) 싸웠다. 1975년 라오스가 공산화 되었을 때 베트남은 라오스의 정치와 군사 전환을 감독해주었다. 전쟁이 끝나고 10년 후, 베트남은 라오스의 유일한 외부 상대였다. 1980년 말 태국이 라오스와 관계를 정상화시키고 기업을 신속하게 설립하여 라오스의 가장 큰 무역 상대가 되자 이 독점관계는 깨졌다. 베트남은 이런 방식으로 라오스가 핀란드화(化)하는 것에 대해 좋게 생각하지 않았지만, 베트남 전략가들에게 우려를 끼칠 정도는 아니었다. 태국과 라오스는 베트남-라오스 관계보다 더 강한 문화, 종교, 언어적 관계를 유지하고 있다. 베트남은 라오스의 정치적 지도자로서 자리를 유지할 수 있는 한, 증대되고 있는 태국의 존재감을 허용하고 있다.

하지만 1990년 라오스에 대한 중국의 매력 공세는 베트남에 더 큰 우려를 일으켰다. 역사적으로 라오스의 산악 지형은 중국인의 이주를 억제하였으며 라오스의 화교 공동체는 다른 동남아시아 국가들보다 더 적었다. 라오스 내전 당시, 중국은 파테트 라오에게 자금을 제공했지만 베트남만큼 직접적인 관련이 있었던 것은 아니었는데 특히 이것은 그 당시 중국이 베트남을 지원하기 위해 상당 규모의 지원을 해줬기 때문이기도 하다. 1975년 이후 베트남과 중국 관계가 소원해지자 중국은 라오스로 들어갈 입구가 거의 없었다.

그러나 중국은 현재까지 라오스와 소홀했던 관계를 복구시켜 놓았다. 라오스는 육지에 둘러싸인 빈곤한 국가이지만 두 가지 매력을 보였다. 하나는 천연자원이었고 다른 하나는 태국, 말레이시아, 싱가포르 상품을 수송하게 하는 도로 및 철도 체계를 위한 육상의 통로 역할을 할 가능성이었다. 단일 사업에 때때로 30,000명에 이르는 중국 노동자를 파견하는 대규모 중국인 이주를 위해서도 비교적 빈곤하며 인구가 부족한 라오스는 베트남보다 더 적합한 상대였다. 라오스에서 중국의 입지가 더욱 강해지자 라오스에 대한 베트남의 정치적 지배권은 점점 없어졌다. 이것은 베트남과 라오스에서 혁명 세대가 지나간 결과이기도 했다. 중국과 라오스의 새로운 관계는 베트남이 라오스와 더 강한 관계를 유지하려는 동기를 부여했지만 이것은 힘든 싸움이었다. 태국은 라오스의 가장 큰 무역 파트너로 의 자리를 유지했지만, 베트남은 중국 다음의 3위로 밀려나게 되었다.

경제 분야

베트남-중국 관계의 비대칭성에 대한 베트남의 민감성은 특히 경제 분야에서 크다. 두 나라 간의 극적인 물동량 상승은 무역의 질에 대한 베트남의 불만을 줄여주지는 못한다. 구체적으로 베트남은 천연자원을 중국에 수출하며 중국에서 기술을 수입한다. 베트남은 수입하는 기술이 21세기의 것이 아닌 20세기의 것으로 인식하고 있다.²⁰³ 두 나라 크기의 차이는 당연히 비대칭으로 이어지지만 베트남의 불만은 이러한 명백한 사실을 넘어선다. 베트남에서 일반적으로 인식되고 있는 중국과의 무역은 중국이 작은 상대편을 부당하게 이용하고 있다는 것이고 베트남의 경영인들은 중국과 ‘노는’ 방법을 모른다는 것이다. 베트남의 무역 분석가들은 중국을 향한 베트남의 수출 전략이 적다는 점을 인정한다(예를 들어, 태국과는 달리 베트남은 중국에 무역 대표를 드물게 보내며 무역박람회도 거의 개최하지 않는다). 또한 두 나라에 모두 책임이 있는 느슨한 국경 통제는 베트남을 불리한 위치에 놓이게 한다.²⁰⁴ 베트남의 이런 불평들은 중국-ASEAN 자유무역협정이 효력을 발휘한 이후 생기기 시작했다. 라오스나 미얀마와 같이 베트남은 중국과 국경을 공유하기 때문에 특별한 도전을 맞이하고 있다. 한편으로 무역은 지리적으로 촉진되고 있으며 또 한편으로는 쉽게 접근할 수 있는 국경이 비공식 무역을 유발하는데 몇몇의 베트남 경제학자에 따르면 이것은 부패를

203. "Identifying China as a Trade Partner," *Vietnam Net Special Reports*, April 24, 2013, <<http://english.vietnamnet.vn/fms/special-reports/74423/identifying-china-as-trade-partner.html>>.

204. "Vietnam Business Must Know How to 'Play' with China," *Vietnam Net Online*, April 26, 2013, <<http://english.vietnamnet.vn/fms/special-reports/74718/vietnamese-businesses-must-know-how-to-play-with-china.html>>.

조장할 수 있다.

중국은 베트남의 가장 큰 무역 상대이긴 하지만 가장 큰 해외 투자를 하지는 않는다. 중국은 일본·한국·타이완·러시아·싱가포르, 그리고 미국 다음으로 밀리고 있다. 더 나아가 베트남에는 해외직접투자(FDI)가 급증하는 추세이다. 중국에서 노동 비용이 오른 탓에 베트남은 상당한 수준의 부패와 관료적 형식주의 그리고 높은 인플레이션에도 불구하고 매력적인 투자 대상이 되었다. 또한 중국은 베트남의 지역 노동력보다는 중국인을 활용하는 등 토착 인력을 비교적 적게 양성하는 방식 때문에 동남아시아의 투자에 방해를 주고 있다. 반대로 국영 알루미늄 공장과 연결된 중국의 보크사이트 채굴 프로젝트를 허락할 예정이었던 베트남 정부는 야당과 환경학자들에 의한 완고한 반대에 직면하게 되었다. 이것은 2008년도에 시작되었으며 몇 년 동안 지속되었다. 처음 저항을 시작한 이유는 환경에 끼칠 수 있는 위험이었지만 채굴 사업은 베트남 대중들의 반(反)중국 감정을 불러일으켰다.²⁰⁵

환태평양경제동반자협정의 영향

더 많은 선진국들과의 무역을 증가하여 국제 경제 공급망에서 더욱 높은 단계로 발전하기 위해 베트남은 2009년 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Trade Partnership, TPP)에 참가하기 위한 협상에 들어갔다. TPP는 베트남이 미국과 자유무역협정을 맺는 것

205. "Opposition Still Strong to Government Plans to Develop Bauxite Mines," *Asia News Service*, November 4, 2010, <<http://www.asianews.it/news-en/Opposition-still-strong-to-government-plans-to-develop-bauxite-mines-19904.html>>.

을 가능하게 하는 단 하나의 수단이었다. 2009년 미국은 동남아시아 국가들과 양자 간 자유무역협정을 맺는 전망을 포기하였고, 조지 W. 부시와 오바마 행정부는 미국-ASEAN FTA가 가까운 시일 안에는 확실한 전망이 없다고 보았다. 베트남은 TPP의 요구를 채우기 위해 자신의 체제를 개선하는 위협적인 도전에 마주하고 있다. 거기에는 특히 외국인 투자자에 대한 공평함을 제공하는 것이 포함되어 있다. 예를 들어 시장 금리 이하의 금융이나 물품 조달 우선권 같은 국가소유 기업의 우선권을 떼어버리는 것이다.²⁰⁶ 2013년 7월에 TPP 협상에 참여하겠다는 일본의 결정으로 인해 베트남의 경제적 지분은 증가하였다.

환태평양경제동반자협정에 대한 중국의 첫 반응은 지극히 부정적이었다. 중국에서는 TPP가 중국을 제외한 채 아시아의 경제 질서를 재설립하고, 지역 경제 구조에서 증가하고 있는 중국의 역할을 훼손하기 위한 시도라고 생각하였다. TPP는 미국의 참여 없이 몇 년간 존재를 유지해 왔지만 중국 관리들은 이것을 미국이 움직인 결과라고 보았다. 중국은 특히 베트남을 지목하였다. 중국의 관점에서 베트남은 중국을 손상시킬 뿐 아니라 ASEAN을 분열시키려고 하는 것이었다. TPP의 창립 구성원이 싱가포르와 브루나이라는 것과, 말레이시아가 베트남과 같은 시기에 TPP 참여에 대한 협상을 하고 있었다는 것은 중국 관리들의 말에서 그다지 언급되지 않았다.²⁰⁷ 일본의 TPP 참여는 중국에게 큰 충격으로 다가왔고 무역 협정에

206- David Brown, "Vietnam's Need for the TPP," *Asia Sentinel*, September 2, 2013, <http://www.asiasentinel.com/index.php?option=com_content&task=view&id=5680&Itemid=238>.

207- 2011년 4월, 메릴랜드(Maryland)주 아나폴리스(Annapolis)에서 TPP에 관한 중국 외교부장 인터뷰.

대한 중국의 발언은 어느 정도 완화되었다. 중국은 TPP 협상에 참여하고 싶다는 구체적인 의도를 표명하지 않았지만 최근 몇 달간 정부 측근 분석가들은 중국이 앞으로 협상할 가능성에 대해 공공연히 고려해왔다.

베트남과 중국의 정치발전: 공통의 행로는 갈라질 것인가?

아마도 베트남과 중국에서 가장 가까운 관계는 당과 당 사이의 관계라고 말할 수 있다. 70년의 역사 동안 베트남 공산당의 발전은 중국 공산당의 발전과 병행했던 적이 없다. 예를 들어 베트남은 문화대혁명의 단계를 거쳐 간 적이 없으며 갖가지 형태의 마오쩌둥 사상을 모두 피했다. 하지만 냉전 이후 레닌주의 정당으로 남은 두 국가는 양국 관계에 새로운 합리성을 부여할 수 있었다. 양국 당원들은 각자의 나라에서 ‘아랍의 봄’으로 인한 반란을 막으려다 보니 당과 당 관계가 더 가까워졌다고 하였다. 두 당은 젊은 당원들, 특히 상업 부문에 종사하는 당원들을 통치 구조 속으로 이끌어 오는 것에 대해 비슷한 전략을 사용하였다. 이것은 당을 경제 발전의 도구로 쓰기 위함이었다.²⁰⁸ 이러한 전략은 당을 현대화시키지만 변창하는 시절에 태어난 젊은 세대와 혁명 세대 간의 긴장을 악화시킨다. 또 이것은 부패와 족벌주의를 불러일으킨다는 이유로 비판을 받고 있다.

두 나라의 정치적 전환은 당 대회 과정과 당 및 국가의 다른 기관 사이의 연결에 기반을 두고 있다. 이는 당연히 행정부와 국회를 포

.....
208. 2012년 12월, 워싱턴 D.C.(Washington D.C.)에서 베트남 공산당 외교부 관료와의 인터뷰.

함한다. 하지만 두 당이 통제력을 유지하며 시장경제를 발전시키는 데에 힘을 쓰는 동안 미묘한 차이가 드러나고 있다. 두 나라의 당원들은 베트남의 정치 체계를 더 자유롭게 보고 있다. 그들의 추측에 의하면 베트남 공산당은 더 분산적이며 국회는 당과 행정부에 대해 더욱 강력한 주장을 행사한다.

하지만 밖의 시선 -특히 서방 측 분석가들- 에 의하면 공산당이 유일한 정치권력의 원천이 아닐 때에는 중국이 미래에 대한 논의에 더 관대할 것이라고 본다.²⁰⁹ 분명 이런 논의는 당에 의해 엄격하게 통제되며 중앙당학교의 학자들 사이에만 국한되어 있다. 반대로 베트남의 국회의원들은 이와 같은 추측을 반대하며 ‘평화적인 발전’이라는 개념을 특히 경계한다. 베트남 관리들은 종종 서방의 분석가들이 말하는 ‘평화적인 발전’을 ‘체제 변동’으로 간주한다.²¹⁰ 현재 정당 관계는 베트남과 중국을 이어주는 접착 요소로 작용하고 있다. 하지만 만약 하나의 당, 혹은 정치체제가 갑작스럽거나 급격한 변화를 겪는다면 그것은 양측 간 충돌의 원인이 될 수 있다. 전시 효과(demonstration effect)에 따르면 한 국가가 일당 독재에서 벗어나게 되면 다른 국가에서도 당의 통제에 대한 도전이 생길 것이다. 더 나아가 중국의 관점에서는 베트남의 당과 수렴하는 것이 중국의 ‘영향권’에 베트남을 묶어 두는 자산이다. 이러한 의미에서 당과 당의 관계는 사상적인 것보다 지정학적이라고 할 수 있다.

종종 베트남과 중국의 관계는 긴장을 불러일으키지만 베트남과 중국의 또 다른 정치적 유사성은 국내 정치에서 여론의 중요성이 증

209. 다음을 참조. Jamil Anderlini, "Is the Party Over?," *Financial Times*, September 21~22, 2013, p. 1.

210. Roger Cohen, "Peaceful Evolution Angst," *New York Times*, May 4, 2009, <http://www.nytimes.com/2009/05/25/opinion/25iht-edcohen.html?_r=0>.

가하는 것이다. 양국은 외교 정책의 성공과 증가하는 민족주의를 관리해야 한다는 압박을 받고 있다. 여기에서 또 다시 두 나라는 대립된다. 베트남의 반(反)중국 감정은 중국의 반(反)베트남 감정보다 훨씬 크게 나타난다. 베트남의 반중국 감정은 중국의 일부에서 일본을 대하는 것과 유사하게 나타난다. 의심할 여지없이 반중국 감정은 베트남의 정책입안자들이 남중국해에 대한 문제에 용이하게 대처하도록 해주지만 역효과를 낼 수도 있다. 2011년 8월, 베트남 정부는 행동강령에 따라 중국과 외교적으로 노력하는 데에 악영향을 끼친다는 다른 동남아시아 국가들의 압력 속에서 남중국해 문제로 중국에 반대하는 집회를 벌이던 시위자들을 두 달 동안 감금했다.²¹¹

베트남-중국-미국의 삼각관계

1995년 베트남과 미국의 국교정상화는 베트남과 중국의 관계를 한 단계 넓혔다. 베트남이 세계 시장과 통합하기 위해서는 미국이 베트남과의 무역금지령을 취소해야 했다. 하지만 1995년은 중국과 필리핀이 남중국해의 팡가니방 산호초(영어 이름은 Mischief Reef)에서 충돌했고 또 중국이 타이완 해협에 미사일을 발사하며 미국으로부터 ‘함포외교’를 당하던 해였다. 베트남과 미국의 정상화는 1995년 이전에 어느 정도의 성과를 보였다. 하지만 1995년 이후 연이어 일어나는 여러 사건들은 베트남의 두 번째 주요 혜택을 강조시켰다. 그것은 아시아-태평양 지역에서 미국의 안보 우산 아래에 보호를 받을 가능성이었다.

211. John Ciorciari, “Vietnam Tries to Put the Anti-China Genie Back in the Bottle,” *Asia Society Online Briefs*, August 24, 2011, <<http://asiasociety.org/blog/asia/vietnam-tries-put-anti-china-genie-back-bottle>>.

그래도 정상화 이후 초기에는 안보 문제가 베트남과 미국 관계에서 큰 부분을 차지하지 않았다. 대신에 무역과 투자가 양국 관계의 엔진 역할을 해주었다. 2002년 미국-베트남 양국 간 무역협정이 완료된 후, 10년 만에 양국 무역은 4배로 증가했다. 만약에 환태평양 경제동반자협정이 완료된다면 미국-베트남의 무역은 기하급수적으로 증가할 것이다.

가까운 미래까지는 경제의 끈이 양국 관계를 주도하겠지만 베트남-미국 관계의 중장기 성장 분야는 바로 안보 영역이다. 지난 십년 동안 중국이 남중국해에 관한 자기주장을 펼치자 베트남과 미국은 해상안보에 대한 관심이 일치하게 되어 양국의 군사 관계가 증폭되었다. 같은 시기, 베트남은 러시아와 관계를 회복했으며 일본 해군과 끈을 넓혔다. 중국을 자극하지 않기 위해서 베트남은 모든 일을 주의 깊게 실행했다. 이 중 미국-베트남 안보 협력은 가장 대담하다고 할 수 있다. 미국에 대한 베트남의 관심은 미국의 제7함대뿐만 아니라 멀리 떨어진 강대국이라는 미국의 위치였다. 미국은 태평양 세력이지만 아시아 국가가 아니므로 아시아 안보 정책상 이웃 나라들과 활동하는 것 때문에 얽매이는 일이 적었다.

이런 점에서 베트남과 미국의 안보 관계는 그 특징만큼이나 조심스러움으로도 설명된다. 두 나라는 고위급 국방 대화를 설립했으며 베트남은 미국의 국제 군사교육 및 훈련(IMET)에 참여하고 있다. 베트남의 2014년 평화유지군 참가를 지원하기 위해 미국은 현재 베트남 군인들에게 평화유지 작전에 대한 훈련을 제공하고 있다. 베트남은 미국 함선의 연료 공급 및 수리를 위해 캄란 만(Cam Ranh Bay) 이용을 허가하였다. 베트남은 이것을 특혜라기보다는 외국 선박에 대한 일반적 방침 안에서 하였다. 베트남은 미국에 지속적으로

치명적인 무기의 판매를 재촉했다. 하지만 미국은 베트남의 인권상황으로 인해 판매를 거절하고 있다.²¹²

하지만 베트남 관리들은 미국과의 관계가 더 높은 수준으로 진전되지 못한다는 점에서 개인적인 불만을 표출하였다. 2013년 7월, 베트남 대통령 쩌엥 쩐 상(Truong Tan Sang)이 워싱턴을 방문했을 때 그와 오바마 대통령은 미국-베트남 ‘포괄적 동반자 관계’에 서명하였다. 보통 양자 간 협력은 그 자체만으로도 성과라고 여겨지며 베트남 정치국의 보수적이고 친중국적인 요소 때문에 그 일을 마치 못해 받아들이기는 했지만 몇몇의 베트남 관리들은 베트남이 중국과 맺었던 ‘전략적 제휴’를 미국과 맺지 않은 것에 실망하였다. 더 나아가 베트남 사람들은 오바마 대통령이 아직 베트남을 방문하지 않는 것에 불만을 표출했다. 지금까지 오바마는 인도네시아, 싱가포르, 태국, 캄보디아와 미얀마를 방문했으며 말레이시아, 부르나이, 그리고 필리핀을 2013년 말에 방문할 예정이다.

또한 베트남과 미국 관계는 눈에 띄는 전쟁 유산 문제를 가지고 있는데 가장 눈에 띄는 것은 고엽제 문제이다. 미국은 제초제가 저장 및 유출되었으며 다이옥신의 수준이 그 어느 곳보다 토양과 물에 높게 나타났었던 베트남 내의 옛 미군 기지를 정리하기 위해 도움을 제공했다. 하지만 더 많은 노력이 필요하다. 예를 들면 기지의 청소도 필요하지만 고엽제에 노출되어 고생하고 있는 베트남 사람들의 건강회복과 고엽제의 유전적 영향 등을 살펴보아야 한다.

이런 논쟁들 아래에는 근래 아시아의 전략적 환경에서 베트남과

212. Mark Manyin, “US-Vietnam Relations in 2013: Current Issues and Implications for U.S. Policy” (Washington, D.C.: Library of Congress Washington DC Congressional Research Service, 2013), <<http://www.fas.org/sgp/crs/row/R40208.pdf>>.

미국 관계의 경로에 대한 더 깊은 의문이 놓여 있다. 이 점에서 베트남을 오래 연구해온 안보 분석가 칼라일 세이어(Carlyle Thayer)는 미국-베트남의 전략적 수렴은 전략적 일치가 아니라고 주장했다.²¹³ 미국과 베트남은 특히 남중국해 문제에 관해 공통적인 안보 관심사를 갖는다. 하지만 협력을 강화시킬 수 있는 주요 분야에 있어서 두 나라는 아직 적응할 준비가 되어 있지 않다는 것이다. 지금 시점에서 안보 협력은 대테러 작전, 혹은 재난구조와 같은 비전통적 안보 위협에 집중되어 있다.

합동 해상 순찰 등과 같이 더욱 심화된 협력은 현재 양국 관계의 범위를 넘어선다. 베트남은 필리핀, 태국, 싱가포르와도 그랬듯 미국과 더욱 '원활한 기반'을 위한 시나리오 구상을 고려하지 않고 있다. 또한 베트남은 코브라 골드(Cobra Gold)와 같은 세계에서 가장 큰 다국 간 훈련에 공식적으로 참여하려고 하지 않고 단지 몇 차례 옵서버로 참여하고 있다. 백악관과 펜타곤은 모두 국가 이익에 근거하므로 베트남에 무기를 팔 의향이 없다.

이러한 측면에서 다른 것을 기대하는 것은 비현실적이다. 두 나라 모두 상호 간의 역사 때문에 얽매어 있다. 이것은 베트남의 정책 공동체 내에서 미국에 대해 의심을 품게 하고 워싱턴의 의원들에게 베트남에 대한 이념적 분노를 불러일으킨다. 베트남은 미국보다 중국을 자극하는 것에 대한 두려움이 더 크지만 중국과 미국 사이에서 전략적 계산을 하고 있다.

.....

²¹³- Carlyle Thayer, "Vietnam and the US: Convergence But Not Congruence in the South China Sea," *International Relations and Security Network*, February 13, 2013, <<http://www.isn.ch/Digital-Library/Articles/Special-Feature/Detail/?lng=en&id=159647&contextid774=159647&contextid775=159646&tabid=1453526659>>.

하지만 베트남의 중국과 미국 간 관계의 상태, 그리고 베트남이 ASEAN 내에서 진행하고 있는 역할들은 모두 베트남의 외교적 수완을 보여주며 전방위 외교 정책을 추구한다는 증거가 된다. 냉전 이후 외교 정책의 유연성을 동남아시아 전역에서 찾아 볼 수 있다 -미얀마는 가장 최근에 행동한 국가이다- 하지만 ASEAN 내에 이런 정책을 굳이 추구해야 할 풍부한 경험이나 요인이 없다는 것은 틀림없다.

결론

베트남은 지역 기구와 ‘신뢰할 수 있는 동반자 관계’를 가능한 한 많이 사용하는 외교 정책을 통해 중국을 어느 정도 제어할 수 있다는 것을 보여줬다. 몇몇의 동남아시아 정부(예를 들어, 싱가포르와 같은 국가)에게, 2010년 ARF 회의에서 베트남이 미국을 향해 남중국해에 대한 중국의 주장을 비판하라고 설득한 것은 마치 봄비는 극장에서 ‘불이야!’ 라고 외친 것과 같았다. 2012년 캄보디아의 불안정에도 불구하고 베트남이 바랐던 결과는 남중국해 문제를 위한 지역 포럼 의제에 자리를 보장받는 것이었다. 베트남은 중국의 남중국해 소유에 대한 주장과 통치권을 단념시키지 못했지만 현재 중국과 ASEAN의 행동강령에 대한 대화가 지속되도록 기여한 것은 틀림없다.

중국의 남쪽 이웃으로서 지냈던 역사와 지정학적 위치는 베트남이 중국과 영원한 평화를 찾는 것을 불가능하게 한다. 하지만 베트남은 중국과 더불어 신진 세력들과의 관계를 육성하는 다면적인 정책을 통해 갈등을 어느 정도 조정 및 완화시킬 수 있다. 다른 동남아시아 국가들과 마찬가지로 베트남은 미국과 중국의 관계에 대한 투

자를 보험 정책으로 인식하고 있다. 미국은 중국의 부상에 대해 베트남에 보호를 제공해 줄 수 있지만 미국은 때때로 주의집중을 못하는 상대가 될 수 있다는 점이 입증되었고 이에 따라 베트남은 가능하면 중국과 좋은 관계를 유지하는 것이 권장되었다. 중국과의 경제 관계는 경제를 발전시킬 준비가 되어 있는 다른 동남아시아의 비교적 선진화된 국가들을 방해할 수 있지만 반대로 2008년 미국의 경기 후퇴에서 보듯 서구의 경제침체에 대한 대안을 제공한다.

베트남과 다른 동남아시아 국가들의 관계에서 미국과 중국이 당면하고 있는 도전은 더욱 광범위한 외교정책을 수용 및 지원하는 것이다. 동남아시아의 효용성과 외부 상대와의 다양한 활동은 동남아시아 국가들이 지역 국가들을 능숙하고 건설적인 방법으로 활용하는 것에 의존한다. 특히 베트남이 중국과 미국 사이에서 한편을 ‘고르는 것’은 불가능할 뿐 아니라, 미국과 중국의 관심사도 아니다. 하지만 중국이 궁극적으로 베트남의 지속적인 균형 조치를 받아들일지의 문제는 베트남-중국의 관계뿐 아니라 더 넓게는 동남아시아 전체의 안정성에도 영향을 미칠 것이다.

5

중국의 대(對) 라오스·캄보디아 관계

Carlyle A. Thayer



라오스와 캄보디아는 동남아시아에서 가장 낙후된 국가들이다. 두 나라의 경제규모는 인도네시아·말레이시아·태국·베트남과 비교할 때 미미한 수준이다. 그러나 중국은 이 두 국가에 상당한 정치적·경제적 자본을 투자하고 있다. 본 장에서는 중국의 이러한 양상에 대한 원인을 집중 조명하며 라오스와 캄보디아가 중국과 맺고 있는 양자적 및 다자적 상호관계의 형태를 고찰한다. 양측의 비대칭적 관계를 고려하여 본 장에서는 라오스와 캄보디아가 자국의 자율성을 유지하기 위해 중국의 영향력을 어떻게 제한하고 있는지 동시에 자국의 이익을 위해 중국과 어떠한 방식으로 양자관계를 맺고 있는지 알아볼 것이다. 또한 라오스와 캄보디아가 중국에 편승하는 정책을 추구하고 있는지의 여부와 만일 그렇다면 그것이 양측의 미래에 주는 함의를 살펴볼 것이다.

중국의 라오스와 캄보디아와의 관계는 중국의 더 넓은 지리전략적 지정학적 설정 안에 놓여있다. 동남아시아 지역에서 라오스와 캄보디아는 중국과 바로 인접해 있다. 이런 점에서 양국은 우호적인 원충국가로서의 지리전략적 중요성을 가진다. 라오스는 중국과 국경을 접하고 있으며 지역 내 안보 이슈에 대한 공통의 이해를 갖고 있다. 특히 라오스의 남북 회랑 지역은 메콩 강과 내륙 지역인 중국 윈난성을 연결하고 태국을 비롯한 다른 남부 국가들을 연결하는 주요한 육로를 제공하고 있다. 라오스와 캄보디아 두 나라 모두 천연자원의 산지 및 상품 수출 시장으로서 중국에 경제적인 기회를 제공하고 있다.

라오스와 캄보디아는 지정학적으로도 중요하다. 식민지 시대 이전에 앙코르의 크메르 제국과 란 상(Lan Xang) 왕국은 중국²¹⁴과

214. Ian Townsend-Gault, "The China-Laos Boundary: Lan Xang Meets the

조공관계를 유지했다. 중화인민공화국이 세워진 후 캄보디아와 라오스는 각각 1958년 7월 19일, 1961년 4월 25일 중국과 외교 관계를 수립했다. 또한 라오스와 캄보디아는 둘 다 동남아시아국가연합(ASEAN)의 회원국으로서 지정학적 중요성을 가진다. 라오스는 1997년에, 캄보디아는 2년 뒤에 가입했다.

따라서 중국은 라오스, 캄보디아와 양자적 및 다자적으로 관계를 맺을 필요가 있다. 가령 1999년과 2000년 사이 중국은 라오스와 캄보디아를 비롯한 10개 ASEAN 국가들과 장기적인 협력체제 협정에 서명했다.²¹⁵ 중국은 또한 ASEAN과 전략적 동반자 관계를 구축했으며 2010년 중국-ASEAN 자유무역협정(FTA)을 체결했다.

이 장은 네 부분으로 구성된다. 첫 번째로 중국-ASEAN 관계에 대한 개괄적 설명이고, 두 번째, 세 번째는 각각 중국-라오스, 중국-캄보디아 간 양자 관계를 다루며 마지막으로 결론을 도출한다.

ASEAN과 중국의 관계: 개관

대화 상대

라오스와 캄보디아가 1990년대 말 ASEAN에 가입했을 때 양국은 ASEAN과 중국 간의 협상 내용을 비롯해 모든 현행 협정을 준수해야 했다. 라오스와 캄보디아는 각각 2004년과 2010년 ASEAN

Middle Kingdom,” Elleman, Bruce A., Stephen Kotkin and Clive Schofield (eds.), *Beijing's Power and China's Borders: Twenty Neighbors in Asia* (Armonk: M.E. Sharpe, 2013), p. 145.

²¹⁵ Carlyle A. Thayer, “China’s ‘New Security Concept’ and Southeast Asia,” David W. Lovell (ed.), *Asia-Pacific Security: Policy Challenges* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2003).

의장국으로 활동했으며 이를 계기로 ASEAN 외무장관 회의, ASEAN 정상회담, ASEAN+1, ASEAN+3(중국·일본·한국), 동아시아 정상회담(EAS) 등 여러 회담을 주최했다. 각 회담 때마다 ASEAN 의장국은 중국을 비롯한 각국 정상들을 공식적으로 접견하는 기회를 마련했다.

1990년대 전반기 동안 중국의 경제적 부상은 동남아 국가들에게 도전이자 기회로 비쳤다. 초반에는 중국의 경제성장이 교역과 투자의 분산을 초래하여 자신들에게 득이 되지 않을 것이라고 우려했다. 또한 원자재 공급자라는 종속적인 관계로 중국의 영향권 하에 놓일 것을 우려했다. 그 우려는 중국이 세계무역기구(WTO) 가입 협상을 시작하면서 더욱 확대됐다. 그러나 점차 동남아 국가들은 중국의 경제적 부상이 지역성장의 주된 동력이며 결국은 기회가 될 것으로 인식하기 시작했다. ASEAN은 중국과 집단적 협상을 하기 전 예비 단계로 ASEAN 자유무역지대를 구축해 지역 내 연합과 응집력을 강화하는 조치를 취했다.²¹⁶

1996년 ASEAN은 중국의 지위를 공식적인 대화 상대로 격상시켰다. 이듬해 2월, ASEAN과 중국은 ‘ASEAN과 중국 간 모든 체제에서 실무 차원의 조정자로 역할하기 위한’²¹⁷ ASEAN-중국 합동협력위원회를 설립하며 협력관계를 공식화했다. 중국은 ASEAN의 대화 상대로서 연례 ASEAN 확대외무장관회의의 회담과정에 정기적으로 참석하고 있다. 이는 ASEAN과 10개 대화 상대국들 간 회담(ASEAN 10+10), ASEAN 회원국들과 선별된 1개 대화 상대

216- *Ibid.*, pp. 5~6.

217- Association of Southeast Asian Nations, “The First ASEAN-China Joint Cooperation Committee Meeting,” Joint Press Release, Beijing, February 26-28, 1997, <<http://www.aseansec.org/5880.htm>>.

국 간 회담(ASEAN 10+1) 등의 형태로 이뤄졌다. 1997년 이래 ASEAN과 중국은 연례 정상회담을 가졌고 가장 최근에는 제16차 ASEAN-중국 정상회담이 2013년 10월에 개최되었다.

경제 관계

1997~1998년 아시아 금융위기는 ASEAN-중국 경제 관계의 주요 전환점이었다. 당시 중국은 화폐가치 절하를 억제했고 지역적인 구제금융책을 마련했다. 두 번째 부분에서 논의하겠지만 라오스는 이러한 중국 경제정책의 최대 수혜자였다. 중국의 정책은 용자에 조건을 붙인 (미국의 영향권에 있는) 국제통화기금(IMF)의 차관과 대조되었다. 결과적으로 ASEAN 회원국들은 중국을 동남아시아에서 없어서는 안 될 필수적인 경제 상대로 인식하기 시작했다.²¹⁸

2002년 말 포괄적 경제협력에 대한 기본협정을 채택하면서 중국과의 관계는 밀접해졌다. 이 협정은 ‘ASEAN-중국 자유무역지대 (ACFTA)’, (중국-ASEAN 자유무역지대, CAFTA라고도 불린다)의 기초를 놓았다.²¹⁹ ASEAN과 중국은 양자 관계를 2003년 ‘전략적 동반자 관계’에서 2006년 ‘향상된 전략적 동반자 관계’로 격상시키며 협력관계를 제도화했다.²²⁰ ACFTA는 2010년 1월 ASEAN

218. Carlyle A. Thayer, “Deference/Defiance: Southeast Asia, China and the South China Sea,” *Difference/Diffusion, Deference/Defiance: Unpacking China-Southeast Asia relations* (International Studies Association Annual Convention, April 5, 2013), pp. 4~5.

219. Robert Sutter and Chin-Hao Huang, “Trade Agreement Registers China’s Prominence,” *Comparative Connections: A Quarterly E-Journal on East Asian Bilateral Relations*, Vol. 12, No. 1 (April 2010).

220. Carlyle A. Thayer, “Deference/Defiance: Southeast Asia, China and the South China Sea,” *Difference/Diffusion, Deference/Defiance: Unpacking China-Southeast Asia relations* (International Studies Association Annual

의 발전된 국가 여섯 곳에서는 발효가 되었고 라오스와 캄보디아를 비롯한 저개발 국가 네 곳에서는 2015년부터 발효될 예정이다.

중국의 경제적 부상은 지역의 정치경제를 전환시켰고 동남아 국가들을 중국의 수출지향적 제조업을 뒷받침하는 생산망으로 흡수했다. 중국은 동남아 국가들에서 주요 원자재와 천연자원, 특히 석유와 가스를 수입하고 있으며 전자 부품까지 구입하고 있다. 중국의 경제 성장은 대다수 동남아시아 국가들의 주요 교역 상대국이었던 미국의 지위를 변화시키는 결과를 가져왔다.

안보 관계

ASEAN이 조직된 이래 30년 간 대다수 회원국들은 공산주의 반군세력을 지원한다는 이유로 중국을 역내 안보의 위협으로 인식했다. 회원국들은 남중국해에서 중국과 베트남 간 긴장이 고조되는 상황에 우려를 표했다. 1992년 ASEAN은 남중국해 갈등 당사국들에게 자제력을 발휘하고 긴장을 완화시킬 것을 촉구하는 첫 번째 성명서를 발표했다. 하지만 1990년대 후반 동남아 국가들은 중국의 경제 성장을 기회로 보기 시작하면서 ‘중국 위협’에 대한 우려를 불식시킬 수 있었다.

안보 이슈에 대한 ASEAN과 중국 간 협력은 다양한 토론회로 이어지고 있다. 첫째, 연례 안보방위 대화를 개최하고 있다. 둘째, 1994년에 설립된 아세안지역안보포럼(ARF) 후원으로 안보협력을 증진시키고 있다.²²¹ 셋째, 공공 안보 책임을 맡고 있는 아세안과 중

Convention, April 5, 2013), p. 4.

²²¹-Carlyle A. Thayer, “China and Southeast Asia: A Shifting Zone of Interaction,” James Clad, Sean M. McDonald and Bruce Vaughn (eds.),

국 장관들은 비전통적 안보 문제를 논의하기 위한 연례 회담을 개최하고 있다. 넷째, 아세안과 중국의 국방장관들은 ASEAN 국방장관 회담 플러스(ADMM Plus) 산하에서 만나고 있다. 이 만남은 2010년에 최초로 성사되었고, 2013년에 두 번째로 개최되었다.

1997년 중국의 전략가들과 정책결정자들은 ‘중국 위협’에 대한 동남아 국가들의 우려를 완화시키기 위해 ARF 회담에서 처음으로 ‘새로운 안보 개념’을 제안했다.²²² 중국의 새로운 안보 개념에는 ASEAN, ARF와 함께 협력적 다자주의 정책을 추구하겠다는 중국의 의지가 드러났다. 중국의 남중국해 영유권 주장을 둘러싼 우려는 2002년 11월 중국이 당사국들의 합의에 서명한 후 크게 완화되었다. 2003년 중국은 ASEAN 우호협력조약(TAC)을 지지하는 의정서에 가입한 첫 번째 외부 국가가 되었으며, 규정된 모든 내용을 성실하게 이행하고 준수하겠다고 서면으로 동의했다.²²³

중국은 ASEAN의 규범을 충실히 준수하고 있다. 당초 다자 협정을 외면했던 중국은 ASEAN과의 협력을 통해 얻을 수 있는 이익을 인식하였고, 신뢰구축을 위한 ARF의 실무 프로그램에서 주도적인 역할을 맡았다. 2003년 중국은 ARF 전체 회원국의 국방부 고위급 관리 및 민간 전문가들로 구성된 안보정책회의의 구성을 제안하면서

The Borderlands of Southeast Asia: Geopolitics, Terrorism, and Globalization (Washington, D.C.: National Defense University Press, 2011), pp. 244~247.

222- Carlyle A. Thayer, “China’s ‘New Security Concept’ and Southeast Asia”; Carlyle A. Thayer, “China and Southeast Asia: A Shifting Zone of Interaction.”

223- Association of Southeast Asian Nations, “Instrument of Accession to the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia,” October 8, 2003, <<http://www.asean.org/news/item/instrument-of-accession-to-the-treaty-of-amity-and-cooperation-in-southeast-asia-2>>.

새로운 안보개념을 촉진하는 작업을 시작했다. 결과적으로 중국은 비전통적인 안보 도전에 대응하는 협력 조치들을 강력히 지지하게 되었다.

2002년 11월 ASEAN과 중국은 비전통적 안보 분야에서 공동협력선언을 채택하였고, 2004년과 2009년에는 향후 5년 간 비전통적 안보 이슈에서 협력하겠다는 두 가지 양해각서(MOU)에 서명했다. 또한 2011년 10월 발리에서 열린 제2차 국가 간 범죄소탕을 위한 ASEAN-중국 각료 회담에서는 양해각서 이행을 위한 실무 계획을 마련했으며, 2011년과 2012년 중국은 불법 마약 거래와의 전쟁을 위한 ASEAN 담당자급 훈련 연수회를 주최했다.

2013년 10월 브루나이에서 열린 제16차 ASEAN-중국 정상회담에서는 양측 간 전략적 동반자 관계 체결 10주년을 기념했다. 회담에서 발표된 공동성명에서 양측은 현재 상호 간 맺어진 자유무역협정에서 경제통합 단계까지 나아가기로 합의하고 지역 간 연결을 증진시키는 ASEAN의 구상에 대해 지지를 표명한 중국의 입장을 명시했다. 공동성명에는 ASEAN 국방장관들 간 비공식 회담을 주최하겠다는 중국의 제안도 포함되었다.²²⁴

전략적 동반자 관계

2003년 10월 ASEAN과 중국은 발리에서 열린 제7차 ASEAN-중국 정상회담에서 평화와 번영을 위한 전략적 동반자 관계에 대해

224- Association of Southeast Asian Nations, "Joint Statement of the 16th ASEAN-China Summit on Commemoration of the 10th Anniversary of the ASEAN-China Strategic Partnership," October 9, 2013, <<http://www.asean.org/images/archive/23rdASEANSummit/7.%20joint%20statement%20of%20the%2016th%20asean-china%20summit%20final.pdf>>.

국가/정부 대표의 공동선언을 채택했다. 이는 ASEAN과 중국이 처음으로 채택한 공식협정이었다.²²⁵ 공동선언은 광범위한 내용을 담고 있는데 특히 농업·정보통신 기술·인력 개발·메콩 강 유역 개발·투자·에너지·교통·문화·공공 보건·여행·환경 등 11개 분야의 협력을 명시하고 있다. 또한 양측은 정치적 협력을 강화하고 새로운 안보 대화를 개시하기로 합의했다. 2004년 ASEAN과 중국은 전략적 동반자 관계 이행을 위한 5개년 행동 계획(2005~2010년)을 채택했으며, 2010년 10월 하노이에서 열린 제13차 ASEAN-중국 정상회담에서는 2011~2015년을 위한 새로운 행동 계획이 채택되었다.²²⁶ 같은 해 중국은 대화 상대로 여덟 나라가 참여하는 ASEAN 국방장관 회담(ADMM Plus)의 창립 멤버가 되었다.²²⁷

메콩 강 유역 개발

메콩 강은 중국과 하류 유역 국가인 라오스·태국·캄보디아·베트남을 관통하여 흐른다. 4개의 ASEAN 국가들이 메콩 강의 풍부한 유량 및 목재, 광물 등의 자원을 지속 가능한 형태로 관리하고 개발하기 위해 정부 간 단체인 메콩 강 위원회(MRC)를 구성하고 있다. 중국과 미얀마는 MRC의 공식 회원국은 아니지만 대화 상대이다.

아시아개발은행(ADB)은 메콩 강 전 유역을 대상으로 하는 ‘광역 메콩 강 유역 개발(GMS)’ 프로젝트에 자금을 대고 있다. GMS에

225. Carlyle A. Thayer, “China and Southeast Asia: A Shifting Zone of Interaction,” pp. 242~244.

226. Association of Southeast Asian Nations, “ASEAN-China Dialogue Relations,” <<http://www.asean.org/asean/external-relations/china/item/asean-china-dialogue-relations>> (accessed October 24, 2013).

227. 캐나다와 유럽연합은 TAC에 가입하지 않았으므로 여기에 포함되지 않았다.

참여한 회원은 메콩 강이 관통하는 5개 국가(캄보디아·라오스·미얀마·태국·베트남)와 중국의 윈난성, 그리고 광시좡족자치구이다.

MRC와 GMS는 라오스와 캄보디아가 중국 관리들과 교류할 수 있는 다국적인 장을 제공하고 있다. 가령 원자바오(溫家寶, Wen Jiabao) 중국 총리는 2008년 GMS 정상회담에 참가하여 원조·교역·투자·기반시설·통신·전력생산 등 7가지 협정에 서명했고 1억 달러 규모의 수출신용 융자를 제공했다.²²⁸ 2011년 12월 중국의 다이빙궈(戴秉國, Dai Bingguo) 국무위원은 제4차 GMS 경제협력정상 회담에 참석했다. 그는 사업·무역·농업 및 경제적 관계를 증진시키기 위해 긴밀한 수송 시스템과 기반시설 건설에 대한 협력을 요구했다.

중국은 현재 메콩 강 상류에서 댐 세 곳을 운영하고 있으며 추가로 다섯 곳을 더 건설할 계획이다.²²⁹ 라오스를 비롯한 강 하류 지역 국가들은 중국이 건설하려는 상류 쪽 댐이 하류 지역에 미치는 환경 영향에 대해 우려를 나타낼 가능성이 있다. 중국의 수자원부는 메콩 강 하류 지역의 가뭄 방지를 위해 윈난성에서 마련한 수자원 자료를 MRC 사무총장에게 제공했다.

2010년 3월, 심각한 가뭄이 계속되어 메콩 강 상류 유역에 영향을 미쳤고 하류로 흘러내려가는 유량이 줄었다. 하류 국가들은 중국이 상류에서 댐을 건설하고 물을 내려 보내지 않기 때문이라고 비난하였다. 그러자 중국 부총리인 송 타오(Song Tao)는 그 해 4월 태국 후아힌(Hua Hin)에서 열린 MRC 회담에 참석해 계속되는 심각한

228. Martin Stuart-Fox, "Laos: The Chinese Connection," Daljit Singh (ed.), *Southeast Asian Affairs 2009* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2009), p. 147.

229. Robert Sutter and Chin-Hao Huang, "Senior Officials Visits: South China Sea Tensions," *Comparative Connections: A Quarterly E-Journal on East Asian Bilateral Relations*, Vol. 12, No. 2 (July 2010).

중국과 라오스

이 부분에서는 다섯 가지 부제(배경·정치적 관계·경제적 관계·국방과 치안 관계·양자 관계 문제)로 나눠 중국과 라오스 간 관계를 고찰한다.

배경

라오스 왕국은 냉전 기간 중인 1961년 중화인민공화국(PRC)과 외교관계를 수립했다. 양국 관계는 라오스가 중립국으로 인정된 그 이듬해 제네바에서 국제적으로 공식 인정받았다. 라오스 정부는 중국의 윈난성과 메콩 강 항구인 므앙 썩(Muang Sing), 남 타(Nam Tha), 반 웨이(Ban Houay)를 연결하는 도로 건설 사업에 관한 협정을 중국과 체결했다. 남중국과 국경을 접하고 있는 지역인 풍 살리(Phong Saly)를 잇는 도로도 건설될 예정이었다.²³⁵

15,000명의 중국인 노동자들이 이 도로건설에 참여했고 상당수는 공사가 끝난 후에도 라오스에 남아 있었다. 그러나 1979년 베트남이 캄보디아를 침공하자 라오스도 베트남을 지원하면서 결과적으로 라오스와 중국의 관계는 악화되었다. 이 때 라오스에 있던 많은 중국인 노동자들은 귀국했다. 한 전문가에 따르면 중국이 도로건설에 참여하며 남긴 한 가지 중요한 유산은 바로 중국과 동남아시아 본토를 연결하는 라오스의 지정학적 중요성에 대한 중국의 인식이다.²³⁶

캄보디아에서 전쟁이 끝날 기미를 보이자 라오스와 중국은 1989년

²³⁵- Ian Townsend-Gault, "The China-Laos Boundary: Lan Xang Meets the Middle Kingdom," p. 150.

²³⁶- *Ibid.*, p. 150.

관계를 정상화했다. 이듬해 10월 카이손 폼비한(Kaysone Phomvihane) 라오스 대통령이 중국을 방문했는데 그는 천안문 사태 후 중국을 방문한 첫 번째 외국 정상이었다.²³⁷ 이후 1997~1998년 아시아 금융 위기 당시 중국의 지원, 2000년 장기적인 양자협력 협정 서명, 2009년 포괄적 전략 동반자 관계 수립 등 세 가지 중요한 사건을 계기로 양국 관계가 더욱 진전되었다.

1989년 이후 양자 관계가 점진적으로 개선되면서 1895년 중국과 프랑스 간 국경협정으로 설정된 중국-라오스 간 국경 관리에 대한 논의가 가능해졌다. 1991년 양국은 합동국경위원회를 구성한다는 내용의 조약과 보조 의정서에 서명했으며, 공식적인 국경협약이 이듬해 채택되면서 양측은 425km의 국경을 설정하는 데에 성공했다. 중국-라오스-베트남 3개국 간 국경을 통과하는 교차로는 2006년 마련된 협정에서 건설하기로 합의했다.²³⁸

2000년 라오스와 중국의 대통령과 국가주석이 상대국을 서로 방문했다. 캄타이 시판돈(Khamtay Siphandone) 라오스 대통령은 그 해 7월 중국을 방문했고 장쩌민(江澤民, Jiang Zemin) 중국 주석은 11월에 라오스를 방문했다. 이는 양국 수교 이후 중국 정상이 최초로 라오스를 방문한 것이었다.²³⁹ 장쩌민의 방문으로 중화인민공화국과 라오스민주공화국 간 양자 협력에 대한 공동성명이 채택되었다.

장기적인 협력을 지향하는 이 성명에는 당·정부·군부·의원들 간의 교류 뿐 아니라 고위급 지도자들 간 교류를 명시하는 조항이 포

²³⁷- Ian Storey, *Southeast Asia and the Rise of China: The Search for Security* (London: Routledge, 2010), p. 168.

²³⁸- Martin Stuart-Fox, "Laos: The Chinese Connection," p. 147; Ian Townsend-Gault, "The China-Laos Boundary: Lan Xang Meets the Middle Kingdom," p. 149.

²³⁹- Martin Stuart-Fox, "Laos: The Chinese Connection," p. 146.

함되어 있었다. 가령 이 성명에 따라 캄타이 시판돈 대통령은 2003년 중국을 공식 방문했고, 2006년에는 라오스의 새 대통령인 촘말리 사야손(Choummaly Sayasone)과 부아손 부파반(Bouasone Bouphavanh) 총리가 중국을 각각 한 차례씩 방문했다.²⁴⁰ 후진타오(胡錦濤, Hu Jintao) 중국 주석은 2006년 11월 라오스를 방문했고 원자바오 중국 총리는 2003년 이후 ASEAN+3 정상회담(2003년), ASEAN 정상회담 및 후속 회담(2006년), GMS 정상회담(2008년)에 참석하기 위해 라오스를 세 번 방문했다.

공동성명은 ‘하나의 중국’ 조항을 의무적으로 포함했다. 따라서 라오스는 타이완과 타이완경제문화사무소를 통해 비공식적인 관계를 수립하지 않은 동남아시아 국가들 세 곳 중 하나였으며, 2005년 라오스는 중국의 반(反)분열법 통과를 지지했다.

다음 하부 장들은 2009년 이후 중국-라오스의 정치·경제·안보 및 국방·외교관계를 평가한 것이다.

정치 관계

2009년 라오스와 중국은 양국 관계를 ‘포괄적 전략 동반자 관계’로 격상시켰다. 이 협정은 당의 고위급 간부 간 교류, 국민 방문, 당 하부 관리·공무원·군인·학생들의 교환 프로그램과 같은 기존의 양자 협력 협정들을 강화하고 발전시켰다. 중국은 용자, 보조금, 해외 투자, 증대되는 무역, 그리고 대중의 관심을 끄는 기반시설 건설 사업 등을 통해 경제적인 관계를 강화했다.²⁴¹

²⁴⁰ *Ibid.*, pp. 148~149.

²⁴¹ Kristina Jönsson, “Laos in 2009: Recession and Southeast Asian Games,” *Asian Survey*, Vol. 50, No. 1 (2010), p. 245; William Case, “Laos in 2010:

2010년 6월 중국의 시진핑(習近平, Xi Jinping) 부주석이 라오스를 방문해 촌말리 사야손 대통령을 만났다. 시진핑은 중국이 라오스와 가까운 관계를 유지하고 상호 신뢰를 강화하며 무역과 사업을 포함한 경제 관계를 확대할 것이라고 약속했다. 2011년 4월 25일 중국과 라오스는 외교관계 수립 50주년을 축하했다. 같은 해 6월 주라오스 중국대사인 부지엔귀(布建國, Bu Jianguo)는 고위급 관리의 교환 방문과 당 간부들에 대한 훈련을 지속할 것이며 중요한 지역적·국제적 이슈에 대한 협조를 강화할 것이라고 밝혔다. 촌말리 사야손 대통령은 2011년 9월 북경을 방문했다. 2012년 11월 원자바오 총리는 비엔티안에서 열린 제9차 아시아-유럽 회담에서 별도로 촌말리 사야손 대통령을 만났다.

중국공산당(CCP) 간부들과 라오스 인민혁명당(LPRP) 간부들 간의 교환방문은 양자관계를 강화하는 또 다른 통로가 되었다. 2011년과 2013년 사이에 이뤄진 당 대 당 교환은 다음과 같다. 라오스 인민혁명당 중앙규율위원회 대표들이 중국을 방문해 반부패 협력에 대해 의논하였으며(2011년 9월), 산시성 당 관리들이 라오스를 방문했고(2012년 2월), 라오스 인민혁명당 정치국원인 캄페이우 파네말레통(Khampheiyu Panemalaythong)이 북경을 방문했고(2012년 3월), 중국공산당 정치국 상임위원회 위원인 허귀창(賀國強, He Guoqiang)이 비엔티안을 방문했다(2012년 6월). 이런 교환 방문 외에도 중국은 라오스 청년 당 간부들을 대상으로 이념, 교육, 직업 훈련을 실시했다.

중국과 라오스는 입법부 대표들의 교환 방문을 시행하고 있다.

.....
 Political Stasis, Rabid Development, and Regional Counter-weighting,”
Asian Survey, Vol. 5, No. 1 (2011), pp. 205~206.

중국인민대표대회(NPC) 상임위원회와 라오스 국회 대표들은 2010년 10월 상하이에서 만나 향후 교환 활동에 대해 논의했다.²⁴² 2012년 12월 중국인민대표대회 상임위원회 부의장인 리지엔궈(李建國, Li Jianguo)는 라오스에서 담당 대표를 만났다. 그들은 농업, 무역, 사회기반시설, 고위급 당 대 당 교환 등 4가지 부문에서 협력을 증진시키자는 제안에 동의했다. 2013년 6월 라오스 국회 대표가 베이징을 방문해 포괄적 전략 동반자 관계 하의 협력에 대해 논의했다.²⁴³ 이러한 교환 기획과 더불어 중국은 라오스 정부 관리들을 위한 교환 기획과 관광을 지원했다.

라오스의 유력한 전문가에 따르면 중국이 라오스에 정치적 영향력을 행사하는 배경에는 경제적 기회를 얻고자 하는 목적이 크다. 중국이 라오스에 정치적 지원을 제공함으로써 라오스는 전략적인 이익을 제공하기 때문이다. 중국은 자국의 주요 현안에 라오스가 보답해 주기를 기대하고 있다.²⁴⁴ 가령, 라오스 주재 중국대사인 부지엔궈는 2011년 6월 라오스 정치행정국가연구소에 기고한 서한에서 양국은 중요한 지역적·국제적 이슈에 대한 협력을 증진시킬 것이라고 밝혔다.²⁴⁵ 중국의 왕이(王毅, Wang Yi) 신임 외교부장은 2013년 8월 말레이시아와 베트남을 방문하는 여정 중에 라오스를 포함

242- Robert Sutter and Chin-Hao Huang, "China Reassures Neighbors, Wary of US Intentions," *Comparative Connections: A Quarterly E-Journal on East Asian Bilateral Relations*, Vol. 12, No. 4 (January 2010).

243- Robert Sutter and Chin-Hao Huang, "China's Toughness on the South China Sea -Year II," *Comparative Connections: A Quarterly E-Journal on East Asian Bilateral Relations*, Vol. 15, No. 2 (September 2013).

244- Martin Stuart-Fox, "Laos: The Chinese Connection," p. 151.

245- Robert Sutter and Chin-Hao Huang, "Managing Rising Tensions in the South China Sea," *Comparative Connections: A Quarterly E-Journal on East Asian Bilateral Relations*, Vol. 13, No. 2 (September 2011).

했다.

한편 라오스는 자국에 정치적, 경제적 영향력이 가장 큰 중국·베트남·태국 세 나라가 미치는 세력 균형을 잘 유지하고 있다. 라오스는 이 3국의 영향력을 가능한 균등하게 조정하는 정책을 펼치고 있다. 마틴 스투어트-폭스(Martin Stuart-Fox)에 따르면 베트남은 중국보다 라오스의 집권 세력인 라오스 인민혁명당(LPRP)의 응집력과 효율성을 유지하는 데 관심이 더 많다. 베트남이 라오스 인민혁명당을 지지하면 라오스의 정치사회도 안정화되고 이는 중국의 장기적 이해관계에 부합하기 때문에 중국은 라오스에 대한 영향력 행사를 두고 베트남과 경합할 필요는 없다.²⁴⁶ 최근 라오스는 중국에 대한 견제세력으로 미국을 받아들이고 있다.²⁴⁷

경제 관계

라오스는 동남아시아에서 경제적으로 가장 낙후된 국가 중 하나다. 국내총생산은 구매력기준으로 볼 때 195억 달러로 전체 인구가 670만 명임을 고려하면 1인당 연간 소득은 \$3,100이다.²⁴⁸ 라오스는 목재, 원석, 수력, 광물(금, 구리, 철광석, 칼륨, 산화알루미늄)과 같은 천연자원이 풍부하다. 라오스는 다자 및 양자 관계를 통해 경제개발을 추진하고자 한다. 라오스는 ASEAN 자유무역지대, 캄보

246- Martin Stuart-Fox, "Laos: The Chinese Connection," p. 151.

247- William Case, "Laos in 2010: Political Stasis, Rabid Development, and Regional Counter-weighting," pp. 205~206; Brendan M. Howe, "Laos in 2012: Growth, Challenges, and Human Insecurity," *Asian Survey*, Vol. 53, No. 1 (2013), p. 152.

248- U.S. Central Intelligence Agency, *The World Factbook* (2013), <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/la.html>>.

디아·라오스·베트남 개발 삼각지대, 캄보디아-라오스-미얀마-베트남 메콩 강 하류 지역 개발국, 광역 메콩 강 유역 개발(GMS)의 회원국이다.

라오스는 내륙국이라는 지리적 위치를 동남아시아 본토와 중국 남부를 연결하는 통신과 수송의 교차로로 전환하여 개발을 증진시키고자 한다. 즉, 육지로 둘러싸인 폐쇄성이 아니라 동서남북으로 펼쳐진 도로 네트워크를 통해 육지들을 연결시킨다는 개방성을 강조하는 것이다.

다음의 여덟 가지 세부항목(개발원조, 전시성 사업, 통신 기반시설, 투자, 수력, 광산, 플랜테이션 농업, 무역)을 통해 중국과 라오스의 경제 관계를 검토할 것이다.

개발원조 중국은 아시아 금융위기 당시와 그 이후에 라오스의 경제를 이끌어내었던 주도적 역할을 했다. 1997년에 중국은 라오스에 구제금융, 수출보조금, 라오스 화폐 킵(Kip)의 안정화를 위한 막대한 용자 등을 지원했으며 1999년 금융위기의 여파를 견뎌낼 수 있도록 상당한 경제 원조를 제공했다.²⁴⁹

대다수의 라오스 경제 전문가들은 중국이 라오스에 지원하려는 금융원조의 범위가 정확히 어느 정도인지 예측하기 매우 어렵다고 말한다. 중국은 외국 투자자를 위한 현금 지원, 라오스 정부의 승인을 받은 사업에 대한 무이자 용자, 벤처기업에 대한 금융 지원, 그 밖의 특혜 지원 등의 형태로 경제개발을 위한 자금을 제공했다.²⁵⁰

249- Martin Stuart-Fox, "Laos: The Chinese Connection," Daljit Singh (ed.), *Southeast Asian Affairs 2009* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2009), p. 146.

250- *Ibid.*, p. 146.

중국 건축회사들은 아시아개발은행의 자금지원을 받는 도로건설에 참여하고 있는데 이것도 일종의 원조로 여겨질 수 있다. 중국은 해외원조의 형태로서 라오스에 대한 용자금 환수를 포기했다. 정확한 금액은 알 수 없으나 중국이 탕감한 전체 용자액은 2008년까지 17억 달러로 관측되고 있다.²⁵¹

1991년부터 중국은 중국 내 라오스 유학생들에게 매년 장학금을 지급하고 있으며, 2008년에는 55종류의 장학금을 지급했다. 중국은 라오스 정부, 당, 군부 관리들을 관리하고 훈련시키는 데에 드는 비용을 지원하고 있다.²⁵² 중국인 고문들은 특별 원조 프로그램을 통해 라오스 정부와 함께 일하고 있다. 젊은 중국인 자원봉사자들은 정보기술과 언어, 스포츠를 가르치거나 의료 서비스 활동을 펼치며 라오스에서 6개월을 보내고 있다.²⁵³ 2011년 쑤저우 대학은 비엔티안에 처음으로 해외 캠퍼스를 열었다.²⁵⁴

1997년부터 2007년까지 중국이 라오스에 제공한 개발 원조 총액은 2억 8,000만 달러로 추산되고 있다.²⁵⁵ 중국은 1998년에서 2001년까지 추가적으로 3억 3,000만 달러를 제공했다. 2011년 11월 중국과 라오스 관리들은 빈곤자 부양, 경제 개발, 무역과 농업 훈련 증진을 위해 긴밀하게 협조하기로 동의했다.

중국은 이렇게 개발 원조를 확대하는 대신 세 가지 대가를 바라고 있다. 첫째는 타이완과 티베트 문제에 대해 라오스가 중국을 지지하

251- *Ibid.*, p. 146.

252- *Ibid.*, p. 146.

253- *Ibid.*, p. 146.

254- Ian Townsend-Gault, "The China-Laos Boundary: Lan Xang Meets the Middle Kingdom," p. 150.

255- Martin Stuart-Fox, "Laos: The Chinese Connection," p. 146.

는 것, 둘째는 중국의 기업들이 라오스의 자원을 개발할 수 있도록 허용하는 것, 셋째는 라오스를 통해 태국까지 가는 육로를 제공받는 것이다. 라오스 정부는 다시 그 대가로 서구의 정치·경제적 간섭에 대해 완충장치의 역할을 해주는 정치적 지원 및 경제 개발을 위한 지원과 투자를 중국에 요구했다. 중국은 라오스 국내문제에 대해 ‘불간섭’한다는 원칙하에 개발 원조를 제공했다.²⁵⁶

전시성 사업. 중국의 라오스 개발 원조 계획이 지닌 한 가지 특징은 비엔티안에 라오스 국립문화회관 완공(2000년), 2009년 동남아시아 대회를 위한 2만석 규모의 주경기장 건설, 수도에서 란 상(Lan Xang) 거리와 파투시아(Patouxia) 기념비 주변 공원의 재건과 같은 거대한 사업에 대해 자금을 지원했다는 점이다.²⁵⁷

통신 기반시설. 라오스에 대한 중국의 지원은 원난성과 라오스를 연결하는 통신 기반시설 건설, 육로와 강을 이용한 라오스 내부 운송 체계 개선, 태국까지 연결되는 메콩 강 도로망 확장 등에 집중되고 있다.

중국의 첫 번째 통신시설 사업은 1990년과 1991년 지상위성수신 센터 건립과 관련되어 있다. 중국은 원난성과 루앙 프라방(Luang Prabang)을 연결하는 메콩 강 수심을 깊게 하는 사업에 자금을 지원했다. 2001년 중국은 태국, 아시아개발은행과 함께 보텐(Boten) 지역의 중국-라오스 국경에서 반대편 메콩 강 유역의 태국 웨이시아(Huayxia) 항구까지 이르는 360km의 3번 국도를 보수하였으며

.....
²⁵⁶⁻ *Ibid.*, p. 147.

²⁵⁷⁻ *Ibid.*, p. 146.

2008년에 완공되었다. 중국은 우돔사이(Udomxai) 지역에서 간선 도로 사업을 시작했고 2008년 3월 말에 시작된 메콩 강 유역 초고속 정보통신망 구축에 참여했다.²⁵⁸

2010년 시진핑 중국 공산당 부주석 방문 이후 중국은 메콩 강을 잇는 2개의 교량 건설에 대한 재정지원에 동의했고, 그 중 하나를 건설하는 데에 필요한 자금 5천만 달러를 라오스에 융자해줬다. 다리가 건설되면 육로를 통해 베이징에서 싱가포르까지 갈 수 있는 중국 윈난성-태국 간 남북통로 사업이 완성되는 것이다.²⁵⁹ 마지막으로 중국은 고속철도 체계에도 재정을 지원할 것이다.

투자. 라오스에 대한 중국의 해외직접투자(FDI) 액수는 상업은행들의 정확한 보고서 누락과 정보 부족으로 알기 어렵다. 2001년과 2007년 8월 사이 라오스는 총 12억 달러의 중국 직접투자를 승인했다. 2006년과 2007년 회계연도에 라오스는 총 11억 달러 규모의 117개 사업을 승인했다. 중국은 45개 사업에 4억 6,200만 달러(전체 해외투자액의 42%)를 직접 투자하여 라오스 주요 해외투자국이었던 태국을 넘어섰다.²⁶⁰ 2009년 기준 라오스에 가장 투자를 많이 하는 세 나라는 14억 달러를 투자했던 베트남, 9억 3,200만 달러를 투자한 중국, 9억 800만 달러를 투자한 태국이었다.²⁶¹

해외직접투자는 주로 수력과 광산에 집중되어 있지만 그 밖에 고

²⁵⁸ *Ibid.*, p. 146.

²⁵⁹ *Ibid.*, p. 146; William Case, "Laos in 2010: Political Stasis, Rabid Development, and Regional Counter-weighting," pp. 205~206.

²⁶⁰ Martin Stuart-Fox, "Laos: The Chinese Connection," p. 145.

²⁶¹ Kristina Jönsson, "Laos in 2009: Recession and Southeast Asian Games," p. 245.

무, 의류 산업, 전자부품 조립 등에도 이뤄지고 있으며,²⁶² 음식과 광물 같이 중국에 대한 수출품목을 생산하는 사업에서도 진행되고 있다. 중국과 라오스가 양자관계를 포괄적 전략 동반자 관계로 격상시킨 후 광산과 농업 분야에 대한 중국의 대규모 해외직접투자가 급속히 증가했다. 중국의 해외 직접투자는 점차 에너지, 통신, 건설 장비 분야 등으로 확대되고 있다.²⁶³ 중국의 투자는 중국 국경을 따라 라오스 북쪽 지역에 주로 집중되어 있다.²⁶⁴

수력. 라오스는 동남아시아 본토의 전력 공급을 담당하려는 목적으로 수자원을 개발하려는 야심찬 계획을 갖고 있다. 라오스는 현재 14개의 댐을 운영하여 전력을 생산하고 있으며 최종적으로 55개의 수력발전소를 세울 목표로 2020년까지 먼저 30개의 댐을 더 건설할 계획이다.²⁶⁵

중국은 중국기업들이 건설공사를 수주할 수 있기를 기대하며 라오스에 특혜용자를 제공하고 라오스의 잠재적인 수력개발에 중요한 역할을 하고 있다.²⁶⁶ 라오스는 중국이 제공한 상업신용으로 북부 유역의 강에 수력발전소 세 곳을 건설했다.²⁶⁷ 2000년대 중국이 라

262- *Ibid.*, p. 245.

263- Martin Stuart-Fox, "Laos: The Chinese Connection," p. 145.

264- Magnus Andersson, Anders Engvall and Ari Koko, "In the Shadow of China: Trade and Growth In Lao Pdr," *Stockholm School of Economics Working Paper Series*, No. 2009-4 (Stockholm: Stockholm School of Economics, 2009).

265- William Case, "Laos in 2010: Political Stasis, Rabid Development, and Regional Counter-weighting," pp. 205~206.

266- Kazuhiro Fujimura, "The Increasing Presence of China in Laos Today: A Report on Fixed Point Observation of Local Newspapers from March 2007 to February 2010," *Ritsumeikan Journal of Asia Pacific Studies*, Vol. 27 (2009), p. 71.

오스에 투자한 액수의 약 1/3은 수력발전 분야였다. 2011년 중국은 3.8기가와트의 전력을 생산하는 수력발전소를 건설하기 위해 60억 달러를 투자할 것으로 알려졌다.²⁶⁸

수력과 더불어, 중국은 사인야부리(Xainyaburi) 지역에서 전력송전선과 갈탄 발전소에도 투자하고 있다.²⁶⁹

광산. 위에서 언급한 것처럼 라오스는 상당한 양의 광물 자원을 갖고 있다. 중국은 광산개발과 관련된 추출 산업에 우선적으로 투자하고 있다. 중국 회사들은 시멘트, 석회석, 탄산칼륨, 알루미늄 생산에 참여하고 있다.²⁷⁰ 중국 회사들은 산화알루미늄, 구리, 철광석, 아연 채굴권을 갖고 있다. 2011년 투자협력을 위해 중국-ASEAN 기금은 탄산칼륨 광산에 5천만 달러를 투자했다. 중국은 광물 분야에 투자할 뿐 아니라 라오스 내 외국이 소유한 광산에서 나오는 광물들을 구입하고 있다.

플랜테이션 농업. 중국의 급속한 경제성장으로 인해 라오스에서 생산되는 농·임산물에 대한 수요가 증가했다. 그러자 중국 기업들은 라오스 북쪽에 임대한 땅에 투자하여 플랜테이션 농장을 만들기 시작했다. 이 지역에서 고무, 옥수수, 카사바, 설탕, 바나나, 콩, 침향나

267- Martin Stuart-Fox, "Laos: The Chinese Connection," p. 146.

268- Christopher B. Roberts, "Laos: A More Mature and Robust State?," Daljit Singh and Pushpa Thambipillai (eds.), *Southeast Asian Affairs 2012* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2012), pp. 155~156.

269- Martin Stuart-Fox, "Laos: The Chinese Connection," p. 146.

270- *Ibid.*, p. 144; Kazuhiro Fujimura, "The Increasing Presence of China in Laos Today: A Report on Fixed Point Observation of Local Newspapers from March 2007 to February 2010," p. 72.

무(agarwood), 티크 등을 생산한다. 중국 바이어들은 라오스의 소농들로부터 제품을 구매하는 계약을 맺고 있다. 스투어트-팍스에 따르면 많은 땅들이 플랜테이션 농장으로 쓰이고 있다. 1996년부터 2006년 사이에 옥수수 재배로 이용된 지역은 3,000헥타르에서 13,000헥타르로 확대됐다. 2006년까지 7,341헥타르가 고무 재배에 사용되었으며,²⁷¹ 윈난 국영 고무 생산 회사는 고무 생산 농장을 2015년까지 325,000헥타르로 확대할 예정이다.

라오스산 원자재에 대한 중국의 수요는 농산물과 목재 가격 인상을 초래했다. 또한 중국의 투자로 인해 많은 중국인 노동자들이 이 지역에 유입되었다.²⁷²

무역. 라오스의 3대 주요 교역 상대국 중 태국은 중국과 베트남을 합한 것 이상으로 라오스 경제에 중요하다. 라오스 수출의 절반 이상을 태국이 차지하며 수입의 약 70%가 역시 태국이 차지하고 있다.²⁷³

1990년대 라오스에서 양자무역은 그다지 큰 비중을 차지하지 않았다. 1997년 아시아 금융위기 때까지 태국은 라오스의 가장 중요한 경제교역국이었다. 1997년 이후 라오스의 경제 규모와 라오스-태국 간 교역량이 모두 감소됐다. 중국은 투자를 증가시키고 관세를 낮추는 형태로 개입했고 이는 라오스 경제와 무역을 부활시켰다.

1990년대 초 이래로 라오스는 대중국 교역에서 압도적인 무역적자를 기록하고 있다. 2006년 중국은 라오스에 1억 8,560만 달러를

271- Martin Stuart-Fox, "Laos: The Chinese Connection," p. 145.

272- William Case, "Laos in 2010: Political Stasis, Rabid Development, and Regional Counter-weighting," pp. 205~206.

273- Martin Stuart-Fox, "Laos: The Chinese Connection," p. 153.

수출했는데 라오스로부터 수입은 4,510만 달러에 그치면서 라오스의 무역적자는 1억 4,050만 달러에 달했다.²⁷⁴ 2007년 국제통화기금(IMF)은 중국과 라오스 간 교역량을 총 2억 6,200만 달러로 평가했지만, 이 숫자는 태국과 라오스 간 15억 달러의 교역량에 비하면 작아 보인다.

국방과 안보 관계

국방관계. 최근 조사에 따르면 라오스는 동남아 국가들 중 ‘위협 인식’과 ‘불신’의 수치가 가장 낮은 수준을 기록했다. ASEAN 회원국들 중에서 라오스는 국방 예산이 가장 적다.²⁷⁵ 라오스와 중국이 1990년대 초 국교를 정상화한 후 중국은 소형무기, 탄약, 여분의 부품 등 소량의 군사 장비를 라오스에 양도했다.

라오스와 중국의 국방관계는 2000년 양자협력에 대한 공동선언문이 채택되면서 명문화되었다. 이 협정은 양측이 고위급 방문교환을 유지하고 전문가 교환을 확대하여 양국 국방기관과 군인들 간의 우호적 교류와 협력을 증진한다는 조항을 포함했다.²⁷⁶ 2002년부터 2008년까지 중국과 라오스는 10차례 고위급 국방대표단 교환을 성사시켰다. 2003년 중국은 라오스 인민군대에 130만 달러가량의 군수장비를 제공했다. 또한 2008년 원자바오 중국 총리가 제안한 수출 신용 용자에는 Z9 군사용 헬리콥터 구입을 위한 자금이 포함되어 있다.²⁷⁷

274- *Ibid.*, p. 145.

275- Christopher B. Roberts, “Laos: A More Mature and Robust State?” p. 160.

276- Carlyle A. Thayer, “China’s ‘New Security Concept and Southeast Asia,” pp. 92~95.

2009년 양자관계가 포괄적 전략 동반자 관계 관계로 격상된 후 라오스와 중국은 고위급 국방대표단 교환을 지속했다.²⁷⁸ 2010년 7월 두앙차이 피치(Douangchay Phichit) 부총리 겸 국방장관은 베이징을 방문해 중국의 량광례(梁光烈, Liang Guanglie) 국방부장을 만났다. 그들은 최근의 국방 협력을 평가하고 장차 협력 활동을 확대하기로 합의했다.²⁷⁹ 2011년 12월 차이잉팅(蔡英挺, Cai Yingting) 인민해방군 부사령관은 라오스를 방문해 양자 군사교환의 확대를 논의했다.²⁸⁰ 2012년 9월 량광례 중국 국방장관은 비엔티안을 방문해 라오스 국방장관과 함께 양자 교환 방문, 요원 교육, 국경 순찰을 지속하기로 합의했다.²⁸¹

2013년 5월 ASEAN-중국 자문회의는 제7차 ASEAN 국방장관 회담의 일환으로 이뤄졌다. 중국의 국방부장인 창완취안(常萬全, Chang Wanquan)은 군사 교환, 요원 교육과 합동훈련 확대를 의논했다. 이는 라오스가 중국과의 관계를 위해 ASEAN 회원국으로서 중국에 다자 구조를 제공하고 있는 대표적인 예다.

277- Martin Stuart-Fox, "Laos: The Chinese Connection," p. 147; Kazuhiro Fujimura, "The Increasing Presence of China in Laos Today: A Report on Fixed Point Observation of Local Newspapers from March 2007 to February 2010," p. 68.

278- Kazuhiro Fujimura, "The Increasing Presence of China in Laos Today: A Report on Fixed Point Observation of Local Newspapers from March 2007 to February 2010," p. 70.

279- Robert Sutter and Chin-Hao Huang, "US Interventions Complicate China's Advances," *Comparative Connections: A Quarterly E-Journal on East Asian Bilateral Relations*, Vol. 12, No. 3 (October 2010).

280- Robert Sutter and Chin-Hao Huang, "Set Back in Bali, Challenges All Around."

281- Robert Sutter and Chin-Hao Huang, "China Gains and Advances in South China Sea," *Comparative Connections: A Quarterly E-Journal on East Asian Bilateral Relations*, Vol. 14, No. 3 (January 2012).

안보관계. 라오스와 중국은 양국의 국경지대에서 초국가적으로 일어나는 마약밀매, 인신매매, 에이즈(HIV)·조류독감의 확산과 같은 문제들을 우려하고 있다.²⁸² 중국과 라오스는 양자·다자 관계 둘 모두를 기초로 삼아 국경안보를 관리하고 있다.

중국·라오스 합동국경위원회는 국경안보, 무역촉진, 인신매매·마약밀매와 같은 불법적 활동의 통제를 매년 논의하고 있다. 라오스와 중국은 안보를 담당하는 장관들이 상호 정기적으로 방문하고 있다. 2010년 11월 중국公安부장은 베이징에서 라오스 관계자를 만나 국경 간 범죄에 대한 안보협력 협정을 서명하고 국경순찰을 증가시켰으며,²⁸³ 2011년 2월에는 비엔티안을 방문해 국경 안보, 마약밀매와 인신매매 및 기타 국가 간 범죄에 대해 토의했다.²⁸⁴ 2013년 7월 라오스公安장관인 통반 생가폰(Thongbanh Sengaphone)은 베이징에서 중국의 신임公安부장인 귀성쿤(郭聲琨, Guo Shengkun)을 만났다.

중국과 라오스는 캄보디아·미얀마·태국·베트남을 포함하는 협력 체계인 인신매매에 대처하는 메콩 강 유역 장관급 기획(COMMIT)에 가입해 있다. 2010년 1월 미얀마에서 열린 제7차 고위관료회담에서는 인신매매에 대응하는 법의 집행을 강화하기 위한 방법들이 의논되었다.²⁸⁵ 2013년 5월 중국과 라오스는 캄보디아·미얀마·태국·베

282. Martin Stuart-Fox, "Laos: The Chinese Connection," p. 147; Ian Townsend-Gault, "The China-Laos Boundary: Lan Xang Meets the Middle Kingdom," p. 152.

283. Robert Sutter and Chin-Hao Huang, "US Interventions Complicate China's Advances."

284. Robert Sutter and Chin-Hao Huang, "China Reassures Neighbors, Deepens Engagement," *Comparative Connections: A Quarterly E-Journal on East Asian Bilateral Relations*, Vol. 13, No. 1 (May 2011).

285. Robert Sutter and Chin-Hao Huang, "Trade Agreement Registers China's

트남·UN 마약범죄 사무국과 공동으로 메콩 강 유역과 황금삼각 지역에서 마약밀매에 대처하는 지역적·국제적 협력을 위한 양해각서에 서명했다.

양자적 이슈들

2008년 중국과 라오스의 관계에 대한 연구를 발표한 스투어트-팍스는 양국 관계에서 시급히 해결해야 하는 문제는 없다고 평가했다.²⁸⁶ 그럼에도 불구하고 최근 몇 년 사이 라오스 경제에 대한 중국의 급속한 침투는 많은 우려를 자아낸다. 중국의 원조 프로그램과 중국 기업들의 활동에서 사업 결정의 투명성에 의문이 제기되고 있으며, 부정부패와 환경적 영향(삼림 파괴, 토지 황폐화, 메콩 강 유역 댐 건설), 그리고 중국산 제품이 지역에서 생산된 제품을 대체하는 상황에 대한 두려움이 발생하고 있다. 게다가 중국이 사업을 위해 어떠한 배상도 없이 토지를 강제 몰수하자 라오스인들의 분노는 커져가고 있다. 중국의 사회기반시설 사업에 비용이 과도하게 투입되고 있으며, 새로운 운송망이 오히려 마약과 성매매를 촉진할 수 있다는 가능성에 대한 우려도 제기되고 있다.

다음으로 앞에서 살펴본 우려에 관한 실제 사례 세 가지를 살펴볼 것이다.

화교 공동체. 라오스는 식민지 당시 및 독립 이후 중국계 라오스인 공동체의 본거지였다. 이들 중 대다수는 1975년 12월 라오스인

.....
Prominence.”

²⁸⁶ Martin Stuart-Fox, “Laos: The Chinese Connection,” p. 147.

민혁명당이 정권을 잡자 타국으로 망명했다. 위에서 언급한대로 중국과 라오스의 관계는 라오스가 1979년 베트남의 캄보디아 개입을 지지한 이래로 악화되었다.

1980년대 말부터 중국과 라오스가 관계를 정상화하면서 1990년대 초에는 이전의 중국계 라오스인 공동체와는 공통점이 거의 없는 신세대 중국인들이 라오스로 유입되었다. 라오스에 거주하는 중국인들의 수는 1997년 1만 명에서 2009년 3만 명으로 증가했고, 전문가들은 실제 숫자는 이보다 10배까지 많을 것이라고 예측한다.²⁸⁷

중국 이민노동자들 대다수는 북부 라오스에 정착하고 있으며 이 지역의 마을 상권은 중국인의 손에 넘어가 있다. 비엔티안에는 ‘중국인 시장’으로 알려진 쇼핑 구역이 있는데 대다수의 상점 주인은 중국인이고 중국에서 수입한 제품들을 팔며 중국인만 고용하고 라오스인들을 배척하는 인맥을 형성한다.²⁸⁸ 중국 제조공장을 경비하는데도 중국인만 고용되고 있다.²⁸⁹ 그 결과 라오스 내 중국의 영향력이 과도하다는 인식이 국민들 사이에 퍼져 있다.²⁹⁰

보텐 카지노. 중국의 개인 사업가들은 중국 국경의 남쪽에 접해 있는 ‘골든 보텐 시티’ 개발에 자금 지원을 했다. 보텐 시가 관광명소로 유명해졌지만 주요 명소는 중국인들만 출입할 수 있는 카지노였다. 중국 방문자들은 라오스 입국을 위한 공식절차를 거치지 않고

287- *Ibid.*, p. 143.

288- *Ibid.*, p. 143.

289- Ian Townsend-Gault, “The China-Laos Boundary: Lan Xang Meets the Middle Kingdom,” p. 150.

290- Kristina Jönsson, “Laos in 2009: Recession and Southeast Asian Games,” p. 245.

도 보텐을 방문할 수 있다. 보텐은 인근 라오스 입국세관의 북쪽에 위치하고 있기 때문이다.

보텐은 높은 범죄율과 불법 카지노, 그리고 사창가로 가득한 중국인 집단거주지로 전락했고,²⁹¹ 거리의 모든 표지판은 중국어로 바뀌었다. 보텐 카지노는 성매매, 마약 밀매, 돈세탁의 대명사가 되었다.²⁹² 라오스는 사실상 보텐과 그 주변지역에 대한 통제권을 잃어버린 듯 했다. 돈세탁과 마약밀매를 우려하여 보텐 시와 카지노를 폐쇄한 쪽은 중국 당국이었다. 중국 국경수비대는 라오스로 넘어갈 수 있는 국경을 폐쇄했다.²⁹³

신도시 개발 프로젝트. 비엔티안 외곽에 신도시를 건설하는 중국의 프로젝트는 라오스 국민 모두가 주시하는 초미의 관심사로 떠오르고 있다. 이 프로젝트는 상류층을 대상으로 한 주택, 가게, 호텔, 산업 지역을 포함한다.

2007년 9월 쑤저우 산업공원 해외투자사가 이끄는 중국기업 컨소시엄이 2009년 동남아시아 게임을 유치하기 위한 라오스 주경기장 건설공사를 수주했다. 한 라오스 회사가 사업의 5%를 명목상으로 맡았다. 이 협정은 토지 사용권을 담보로 1억 달러의 경기장 건설비용자를 제공한 중국개발은행을 통해 비밀리에 협상이 진행되었다.

라오스 정부는 중국 컨소시엄에 탕루앙(That Luang) 불상 주변의 습지 1,640 헥타르를 개발할 수 있는 권리를 50년간 부여했다. 이 협정은 추가로 25년 동안 권한을 연장할 수 있는 조항을 포함한

291-Christopher B. Roberts, "Laos: A More Mature and Robust State?," p. 157.

292-Martin Stuart-Fox, "Laos: The Chinese Connection," p. 147.

293-Ian Townsend-Gault, "The China-Laos Boundary: Lan Xang Meets the Middle Kingdom," p. 151.

다. 이 기간 동안 중국 컨소시엄은 건물이나 가게를 팔거나 임대할 수 있다. 기간이 만료되어야 신도시 개발 사업에 대한 소유권이 다시 라오스 정부로 이양된다.

중국인 노동자 약 3천 명이 스포츠 경기장 건설을 위해 비엔티안으로 이주했으며, 신도시 개발 프로젝트는 중국계 거주자 5만 명을 위한 주택 건설이라는 소문이 퍼졌다. 해당 지역 주민들은 자신들의 땅이 불법 점거당하자 강하게 반발했고, 부적절한 보상을 이유로 이주를 거부한 것으로 알려졌다.

종합하면 탕루앙 개발 프로젝트는 라오스 경제에 침투하고 있는 중국인에 대한 라오스인의 반발과 우려를 표출시킨 도화선이었다. 이는 라오스 내 중국의 존재가 처음으로 사회적 문제가 되고 토론의 대상이 되었던 사건이었다. 라오스 정부는 결국 이 협정을 취소했다.²⁹⁴

중국과 캄보디아

이 장에서는 5개의 부제(배경, 정치적 관계, 경제적 관계, 국방과 안보 관계, 양자 관계 문제)로 나눠 중국과 캄보디아 간 관계를 고찰한다.

배경

캄보디아 왕국은 1953년 프랑스에서 독립하였고 냉전 당시 중립과 비동맹 정책을 추구했다. 캄보디아는 1958년 중화인민공화국을 인정했다. 캄보디아는 베트남 전쟁에 불가피하게 참여하게 되었다.

294. Martin Stuart-Fox, "Laos: The Chinese Connection," pp. 142~143.

1970년 노로돔 시아누크(Norodom Sihanouk) 왕자가 쿠데타로 권력에서 물러나 중국과 북한으로 망명했다. 중국의 지도하에 그는 1975년 4월 정권을 잡은 크메르 루주와 연합전선을 구성했다. 중국은 당시 프놈펜에서 완전하게 기능하는 대사관을 세운 첫 번째 국가였다.²⁹⁵

시아누크 왕자는 캄보디아로 돌아왔고 중국의 보호로 그의 생존은 보장되었다. 1978년 말에서 1979년 초, 베트남이 캄보디아를 침략하자 시아누크 왕자는 다시 프놈펜에서 탈출했다. 그 후 10년 동안 시아누크는 중국의 지원 하에 반(反) 베트남 연합전선을 이끌었다. 1989년 베트남은 캄보디아에서 철수했고 캄보디아 내전은 1991년 10월 파리에서 국제적인 조정기간을 거치면서 대부분 종료되었다.

노로돔 시아누크는 1991년 11월 캄보디아로 돌아와 파리 평화협정에서 세워진 최고국가협의회(SNC)의 수장이 되었다. 최고국가협의회는 캄보디아 총성파, 공화당파, 크메르 루주, 친 베트남적인 캄보디아 인민당(CPP) 등 모든 정치적 분파들을 아우르며 구성되었다. 시아누크는 캄보디아로 돌아갈 때 최고국가협의회 중국 대표인 푸쉐장(傅學章, Fu Xuezhang) 대사와 동반했다.²⁹⁶

캄보디아는 곧 중국과의 관계에서 위기에 직면했다. 1991년 11월 말 크메르 루주 지도자인 키우 삼판(Khieu Samphan)과 손 센(Son Sen)이 최고국가협의회 회의에 참석하기 위해 가는 도중 캄보디아 군중들부터 공격을 받았다. 프놈펜에 있던 중국대사는 방콕으로 피

295- Julio A. Jeldres, "Cambodia's Relations with China: A Steadfast Friendship," Sothirak, Pou, Geoffrey Wade and Mark Hong (eds.), *Cambodia: Progress and Challenges Since 1991* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2012), p. 82.

296- *Ibid.*, p. 81.

신했다. 그러나 당시 중국이 크메르 루주와 최고국가협의회에 포함된 사람들을 지지하면서 중국과 캄보디아의 관계는 복원되기 시작했다. 크메르 루주 지도자들에 대한 공격으로 인해 중국 외교부장 첸치천(錢其琛, Qian Qichen)은 캄보디아 방문일정을 취소했다. 그러자 시아누크가 개입해 외교부장의 재방문을 언제라도 환영할 것이라고 중국에 알렸다.²⁹⁷

1991년부터 1993년까지 캄보디아는 UN의 과도정부기구 하에 있었다. 그러나 완전한 주권과 독립을 보장하는 캄보디아의 새로운 헌법 마련은 최고국가협의회(SNC)의 소관이었다. 이 기간 중 중국 외교관들은 정기적으로 최고국가협의회 회의에 참석했다.²⁹⁸ 중국 외교부장 첸치천의 방문은 1992년 2월로 재조정되었다. 프놈펜에 도착하여 그는 최고국가협의회 구성원들에게 국가적 화합을 지지해달라고 촉구했으며 중국은 내전을 재개하는 어떤 정파도 지지하지 않을 것이라고 경고했다.²⁹⁹

과도기 동안 캄보디아 인민당(CPP) 지도자인 훈 센(Hun Sen)은 1991년 7월 베이징을 방문해 최고국가협의회 회의에 참석했다. 이듬해 중국은 체아 심(Chea Sim) 의장이 이끄는 캄보디아 인민당 대표단의 첫 방문을 수락했다. 캄보디아 인민당과 중국 인민당은 당대 당 관계를 수립했다. 이 때 국가통합 정책의 일환으로 중국은 크메르 루주와 시아누크 양측을 모두 지원했다.

55년 간 이어진 중국과 캄보디아의 관계를 통해 시아누크를 포함한 많은 캄보디아 지도자들은 캄보디아·태국·베트남의 관계에서 중

²⁹⁷- *Ibid.*, p. 83.

²⁹⁸- *Ibid.*, p. 82.

²⁹⁹- *Ibid.*, p. 84.

국을 자신들의 우방이자 수호자로 여겼다.³⁰⁰ 노로돔 시아누크는 1993년 한 연설에서 ‘중국은 우리가 생존할 수 있는 이유’라며 “우리에게 적대적인 베트남과 태국 군대가 캄보디아인들을 살해하려할 때 중국은 위협의 균형을 맞추었다… 프랑스와 미국의 영향력은 요동치지만 중국은 항상 변함이 없었다.”라고 말했다.³⁰¹

정치적 관계

이 자리에서는 중국이 크메르 루주와의 관계를 단절하고 시아누크의 왕당파 지지자를 지지했다가 훈센이 이끄는 캄보디아 인민혁명당으로 지지를 바꾸었던 시기를 다섯으로 구분하여 캄보디아와 중국 간 관계를 고찰한다. 중국과 캄보디아 관계는 양자협력 협정(2000년), 포괄적 협력 동반자 관계(2006년), 포괄적 전략 동반자 관계 등을 통해 강화되었다.

시아누크와 왕당파에 대한 지원(1993~1997년). 1993년 5월 UN은 캄보디아에서 선거를 실시하여 헌법을 채택하고 연합정부를 구성하며 왕정을 유지하도록 했다. 당시 중국은 크메르 루주와의 관계를 단절하고 노로돔 시아누크를 국가의 수반으로 지지했다. 중국은 여전히 CPP의 지도자 훈 센과 베트남의 관계를 의심했지만 시아누크의 아들 노로돔 라나리드(Norodom Ranaridh)가 이끄는 왕당파 정당(FUNCINPEC)에 대한 지원은 꺼렸다.³⁰² 1993년 9월 중국은

300- Long Kosal, “Sino-Cambodian Relations,” *CICP Working Paper*, No. 28 (Phnom Penh: Cambodian Institute for Cooperation and Peace, 2009), p. 13.

301- Julio A. Jeldres, “Cambodia’s Relations with China: A Steadfast Friendship,” p. 82.

302- Heng Pheakdey, “Cambodia-China Relations: A Positive-Sum Game?,”

세 번째로, 캄포트(Kampot) 지역에 국영 시멘트 공장을 개발하려는 중국의 광둥 엔지니어링과 캄보디아 시멘트 회사의 계약이 캄보디아 산업부에 의해 갑자기 취소되었다. 국영 시멘트 공장은 원래 캄보디아에 선물로서 제공되었으나 크메르 루주 기간 중 파손되었고, 1992년 광둥 엔지니어링과 캄보디아 시멘트 회사가 그 공장을 복구시키는 계약을 체결했다. 캄보디아 시멘트 회사의 소유주인 중국계 크메르인 사업가는 왕실, FUNCINPEC 정당과 긴밀한 유대관계를 유지하고 있었다.

캄보디아 정부는 재정문제에 대한 계약당사자들 간의 분쟁을 이유로 계약을 취소시켰다. 중국 외교부는 베이징 주재 캄보디아 대사를 소환하여 계약을 파기한 것에 대한 중국의 불쾌감을 토로했다. 중국 외교부는 캄보디아 정부가 조치를 철회하지 않으면 ‘양국 간의 관계에 부정적인 결과가 생길 것’이라고 경고했다. 하지만 캄보디아는 중국의 경고를 무시하고 스위스 회사와 새로운 계약을 체결했다. 광둥 엔지니어링은 국영 시멘트 공장 수리에 투자한 1천만 달러를 잃었다.³⁰⁷

국영 시멘트 공장 사건을 비롯한 세 가지 사건들 때문에 중국은 캄보디아에 대한 정치적 전략을 재검토했다. 중국은 훈 센과 캄보디아 인민혁명당(CPP)을 지지하기로 입장을 바꿨다. 그러자 1996년 중국과 FUNCINPEC와의 관계는 악화되기 시작했고, FUNCINPEC와 CPP의 관계도 악화되었다.

CPP 지원(1997~1999년). 1997년 7월 FUNCINPEC 소속의 무장단체와 CPP 간 충돌은 일부에서는 ‘쿠테타’라고 잘못 묘사되었

.....
³⁰⁷⁻ *Ibid.*, p. 87.

던 폭력 사태를 일으켰다. CPP가 정권을 잡자 대표인 훈 센 총리는 타이완 경제문화대표부가 FUNCINPEC를 도와 무기를 얻도록 했다고 비난했다. 그는 타이완 경제문화대표부 폐쇄를 지시했고 모든 타이완 외교관들을 축출했다.³⁰⁸

중국은 캄보디아 정권교체를 인정한 최초의 국가였다. 중국은 캄보디아에 대한 국제 제재를 반대했고, 외부 세력의 캄보디아 내정간섭을 비난했다. 중국은 외교적·재정적·군사적으로 훈 센을 지원해 그가 권력을 공고히 하도록 도왔고 이를 통해 중국은 막대한 정치·경제적 영향력을 획득할 수 있었다.³⁰⁹ 그 후 수년간 중국은 캄보디아의 주요한 외부 후원자로 부상했다.

권력을 잡은 후 훈 센과 CPP 정부는 ‘하나의 중국’ 정책을 엄격히 고수하는 나라가 되었다. 캄보디아 정부 관리들이 타이완에 방문하거나 타이완이 후원하는 행사에 참가하는 것은 물론 타이완 측 상대자를 만나는 것도 금지되었다. 2006년 캄보디아 내무장관은 캄보디아 시민과 결혼하기 원하는 모든 타이완 시민들은 중국 대사관에서 발급하는 신분증명서를 받아야 한다는 규정을 발표했다.³¹⁰

CPP 정부는 재빨리 친중국 정책들을 펼쳤다. 훈 센은 캄보디아에 있는 중국어 학교에 대한 중국의 지원을 승인했다. 중국 대사관은 교사 훈련을 위한 보조금과 각종 지원을 제공하기 시작했고 중국을 오가는 교육 연수를 후원했다. 중국 정부는 이전 정권에 의해 몰수되었던 중국 학교들을 다시 소유할 수 있도록 허가받았다. 그 결과

308. Long Kosal, “Sino-Cambodian Relations,” p. 8.

309. Juilio A. Jeldres, “Cambodia’s Relations with China: A Steadfast Friendship,” p. 89; Zsuzsanna Biedermann, “Cambodia today or is China eating America’s lunch in Southeast Asia?,” *AARMS*, Vol. 9, No. 1, (June 2010), p. 144.

310. Juilio A. Jeldres, *Ibid.*, p. 89.

중국어 학교의 수가 1995년 13개에서 1999년 60개 이상으로 늘었다.³¹¹ 훈 쉰의 조치는 중국의 승인과 지지를 얻었다.

중국의 영향력이 커지자 중국은 CPP 정부가 캄보디아에 있는 타 이완계 기업들의 활동을 더욱 엄격히 제한하고 다양한 친중국 정책들을 펼칠 것을 요구했다. 예를 들면, 1999년 캄보디아는 베오그라드 중국 대사관에 우발적으로 폭탄을 떨어뜨렸던 북대서양조약기구(NATO)를 비난했다. 중국은 캄보디아의 조치에 후하게 보상했다. 동시에 중국 외교관들은 캄보디아 내 중국어 지역신문에서 중국에 대해 비우호적인 기사를 써내자 캄보디아 정보부에 항의했다.³¹²

양자 협력 공식화(2000~2006년). 캄보디아는 중국과의 관계를 수립하면서 세 가지 중요 전환점을 맞게 되는데 그 첫 번째는 2000년 11월의 양자협력 공식화 협정이었다. 장쩌민 중국 국가주석은 캄보디아를 방문한 최초의 중국 지도자로 그의 방문 중에 양국협력에 관한 공동성명이 채택되었다. 이 성명은 양국 정부 간, 의회 간, 정당 간, 군대 간 협력 확대를 명시하고 있다. 공동성명에 따라 외교회담에 대한 조항이 만들어졌고 무역과 투자 관계가 확대되었다.

위에서 언급한 것처럼 중국은 자국의 정책에 대한 지지를 얻기 위해 캄보디아에 정치적인 압박을 가했다. 2001년 중국 외교관들은 크메르 루주 지도부를 단죄하기 위한 재판소를 설립하려는 법안 통과를 막기 위해 캄보디아 의회에 로비를 했지만 성공하지 못했다. 후원 세력들의 압력으로 캄보디아는 크메르 루주 재판소 설치를 승인했지만 결국 지연전술을 사용했다.³¹³

311- *Ibid.*, p. 89.

312- *Ibid.*, p. 89.

약속했다. 캄보디아와 중국은 자유무역협정에 대한 중국-ASEAN 협상을 가속화하고 ASEAN-중국 간 전략적 대화를 증진하기로 동의했다.

2008년 12월 양국 관계의 강화를 위해 중국은 중국-캄보디아 친선 라디오를 시작했고 프놈펜에 최초의 유교 연구소를 개설했다. 이러한 정책은 캄보디아인들에게 중국학과 언어, 문화를 알리고 보급하기 위한 노력의 일부로 캄보디아 정부의 승인을 받았다.³¹⁵

캄보디아는 중국 기업가들이 캄보디아에 대한 지원을 계속할 수 있도록 중국 입장에 서서 정책들을 지지하고 있다. 가령 2007년 캄보디아는 타이완의 UN 회원국 가입 시도를 반대했다. 2008년 캄보디아는 라싸(Lasa) 지역의 폭동을 규탄했고 캄보디아의 파룬궁(法輪功) 수련자들을 단속했으며 크메르 루주 재판소 설립에 미온적 태도를 보였다.³¹⁶ 국제사회의 압박에도 불구하고 2009년 12월 정치적 망명을 신청한 20명의 위구르인을 강제로 송환시킨 사건은 캄보디아가 중국에 절대적으로 복종하고 있다는 사실을 증명한다. 이 결정 직후 시진핑 중국 부주석은 프놈펜에 도착해 12억 달러의 원조 계획을 발표했다.

포괄적인 협력 전략 동반자 관계(2010~2013년). 2010년 12월 캄보디아의 훈 센 총리와 중국의 후진타오 주석이 베이징에서 만나 양자관계를 포괄적 전략 동반자 관계로 격상시키면서 양국 관계는 세 번째 전환점을 맞았다. 이 방문에서 훈 센 총리는 에너지 안보, 사회기반시설 개발, 금융, 영사 업무 등에 대한 협력을 강화하는 협

315- *Ibid.*, p. 91.

316- *Ibid.*, p. 89.

정에 서명했다.³¹⁷

2012년에는 포괄적 전략 동반자 관계 하에서 캄보디아와 중국 관계는 한층 더 다져졌다. 2012년 캄보디아는 ASEAN 의장국이 되어 ASEAN 각료회의, ASEAN 정상회담, ASEAN+3 정상회담, 동아시아 정상회담과 같은 ASEAN 관련 중요 회의들을 주최했다. 그해 캄보디아는 후진타오 중국 주석과 원자바오 총리의 방문에서 양국의 원조와 무역에 대한 새로운 협정을 체결했다.³¹⁸ 중국은 남중국해에 대한 ASEAN의 정책들을 구성하려는 시도로 캄보디아에 대한 특별한 영향력을 사용했고 캄보디아는 그런 노력을 지지하면서 보상을 받았다.

후진타오 중국 주석은 제20차 ASEAN 정상회담 전날 밤인 3월 말 4월 초에 캄보디아를 방문했다. 이는 중국의 국가수반이 12년 만에 캄보디아를 방문한 것이다. 언론은 후 주석이 ASEAN 의장국 대표인 훈 쉐 총리에게 남중국해 문제를 의제로 설정하지 말라는 요청을 했고, 이에 대한 캄보디아의 약속을 받아냈다고 보도했다.³¹⁹ 차이나 데일리(2012년 3월 31일)는 캄보디아 주재 중국대사의 말을 인용해 ASEAN 의장국인 캄보디아는 중국과 다른 ASEAN 국가들과의 관계를 조정할 것이며 이에 관련된 다른 ASEAN 당사국들의 남중국해에 대한 입장이 양자관계에 영향을 미치지 않도록 요청할 것이라고 밝혔다고 전했다.

317- Robert Sutter and Chin-Hao Huang, "China Reassures Neighbors, Wary of US Intentions."

318- Kheang Un, "Cambodia in 2012: Beyond the Crossroads?," *Asian Survey*, Vol. 53, No. 1 (2013), p. 148.

319- Robert Sutter and Chin-Hao Huang, "Hu Visits Cambodia as South China Sea Simmers," *Comparative Connections: A Quarterly E-Journal on East Asian Bilateral Relations*, Vol. 14, No. 1 (May 2012).

훈 센은 중국의 의도에 따라 ASEAN 정상회담 공식 의제에서 남중국해에 대한 언급을 삭제했다. 그러나 남중국해 문제를 제기하려는 필리핀과 베트남 등 당사국들을 막지는 못했다. ASEAN 의장국 임에도 캄보디아는 두 차례 중국을 지지하는 입장을 표명했다. 첫째, ASEAN에서 10명, 중국에서 10명 등 총 20명으로 구성된 전문가 그룹을 만들자는 중국의 제안을 지지했다. 또 캄보디아는 남중국해에 대한 행동규범을 토의에 포함시킨 중국을 지지했다.³²⁰ 캄보디아는 다수 의견 불일치로 두 번의 개입에서 모두 저지당했다.

7월 프놈펜에서 열린 제45차 ASEAN 각료회담에서 캄보디아는 방해꾼 역할을 했다. 의장을 맡은 호르 남홍(Hor Namhong) 캄보디아 외교장관은 의례적인 공동성명에서 남중국해에 대한 언급을 일방적으로 뺐다. 그 결과 ASEAN은 45년 역사상 처음으로 공동성명을 발표할 수 없었다.³²¹

9월 훈 센 총리는 원자바오 중국 총리와의 토의를 위해 베이징을 방문했다(아래 경제 관계 참조). 그는 중국이 ASEAN과 우호적인 관계를 유지할 수 있도록 도운 대가로 상당한 액수의 용자를 받았다.³²² 11월 캄보디아는 중국-ASEAN 정상회담, ASEAN+3 정상회담, 동아시아 정상회담 등 세 차례의 고위급 회의를 주최했다. 중국의 원자바오 총리는 3개 회의에 모두 참석했다. 이어서 열린 제21차 ASEAN 정상회담에서 훈 센 총리는 지금까지 ASEAN 대표들은 남중국해 문제를 국제화하는 데에 동의하지 않았다고 발표했다.

320- Carlyle A. Thayer, "ASEAN'S Code of Conduct in the South China Sea: A Litmus Test for Community-Building?," *The Asia-Pacific Journal*, Vol. 10, Issue 34, No. 4 (August 2012).

321- *Ibid*

322- Kheang Un, "Cambodia in 2012: Beyond the Crossroads?," p. 148.

필리핀과 베트남은 즉시 이의를 제기했고 이 발언은 의장 성명에서 삭제되었다.

마지막으로 2013년 4월 훈 센 총리는 중국을 방문해 시진핑 국가주석을 만났고 그는 중국이 사회기반시설과 경제개발에 대한 지원을 증가하는 방향으로 캄보디아와의 양자관계를 강화할 것이라고 약속했다.³²³

경제 관계

캄보디아의 GDP는 373억 달러이며, 인구는 1,520만 명으로 1인당 국민소득은 2,400달러이다.³²⁴ 1990년대 말 중국은 캄보디아의 가장 중요한 파트너로 떠올랐다. 중국의 투자자들은 캄보디아의 저렴한 인건비와 천연자원에 끌렸다. 이어서 중국의 개발 원조, 투자, 캄보디아와의 교역관계를 살펴본다.

개발원조 중국이 캄보디아에 대규모의 개발 원조를 제공하려는 첫 번째 시도는 다분히 기회주의적이었다. 1997년 쿠데타 이후 중국은 전통적 기부자들이 중단했던 원조를 대체하는 1천만 달러의 용자를 캄보디아에 제공했다. 중국과 캄보디아가 양자 협력 협정을 채택한 후 2년 뒤 주룽지 중국 총리는 프놈펜을 방문해 캄보디아의 모든 빛을 탕감했다. 2000년과 2006년 사이 중국은 3,900만 달러의 보조금 증여 및 9,500만 달러의 연화 차관(軟貨借款, soft loan)을 제

323. Robert Sutter and Chin-Hao Huang, "China's Growing Resolve in the South China Sea," *Comparative Connections: A Quarterly E-Journal on East Asian Bilateral Relations*, Vol. 15, No. 1 (May 2013).

324. U.S. Central Intelligence Agency, *The World Factbook* (2013).

공했다.

원자바오 총리가 캄보디아와 포괄적 협력 동반자 관계를 체결한 2006년 4월, 중국의 개발 원조 형태에 큰 변화가 일어났다. 원자바오 총리는 향후 4년 동안 6억 달러의 금융 지원을 하겠다고 약속했다. 2006년부터 2010년 초까지 중국은 보조금 증여와 차관을 통해 최소 20억 달러를 제공했다.

이듬해 12월 중국은 정책적 변화의 차원에서 캄보디아 개발협력 포럼에 가입했다. 포럼은 캄보디아에 원조를 제공하는 모든 국가들과 국제기구들로 구성되어 있다. 2007년 국제사회 기부자들은 개발 원조로 총 6억 8,900만 달러를 제공했으며, 이 중 13%인 9,100만 달러를 중국이 차지했다. 중국의 개발원조는 도로·다리·정부 건물 등 사회 기반시설 건설에 집중되었다. 가령, 중국은 스통 트렝(Stung Treng)과 크라찌(Kratie)에서 라오스까지 연결하는 7번 국도를 보수하는 데에 6,500만 달러를 제공했다.

2008년 2월 중국 외교부장은 캄보디아를 방문해 개발 원조로 5,500만 달러를 제공했다.³²⁵ 2008년 12월 공여국 서약회의에서 중국은 전체 후원금 9억 5,150만 달러 중 2억 5,700만 달러를 제공, 전체 액수의 27%를 지원했다.³²⁶

2009년 12월 캄보디아가 정치적 망명을 신청한 위구르인들을 중국으로 송환한 직후 시진핑 중국 부주석은 프놈펜에 도착해 12억 달러 규모의 지원과 보조금 계획을 발표했다. 여기에는 정부와 의회

325- Carlyle A. Thayer, "Cambodia: The Cambodian People's Party Consolidates Power," Daljit Singh (ed.), *Southeast Asian Affairs 2009* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2009), pp. 95~96.

326- Julio A. Jeldres, "Cambodia's Relations with China: A Steadfast Friendship," p. 90.

건물 공사와 프놈펜의 마오쩌둥 도로 보수가 포함되어 있다. 한 정치평론가에 따르면 이는 중국과 캄보디아의 관계를 상징적으로 보여주고 있다.³²⁷

2010년 6월 교통부 차관 가오홍핑(高宏峰, Gao Hongfeng)은 프놈펜을 방문해 사회 기반시설 개발을 강화하는 양해각서에 서명했다. 2011년까지 중국은 10억 달러를 들여 1500km의 도로와 다리를 건설할 계획이었다.³²⁸ 2012년 1월 캄보디아 주재 중국대사인 판광쉐(潘廣學, Pan Guangxue)는 경제 개발과 관광 증진을 위해 기존의 고속도로를 캄보디아 동북부 지역에 연결하는 127km 도로를 중국의 기금으로 개통하기 위해 훈 센 총리와 협력했다.

투자. 중국의 해외직접투자에 관련한 또 다른 전환점은 중국과 캄보디아가 양자협력에 대한 협정을 채택한 2000년 11월에 있었다. 이 협정을 통해 중국은 캄보디아에 대한 투자를 확대했다. 2005년 훈 센 총리는 베이징을 방문해 투자, 보조금, 차관의 형태로 4억 달러를 제공하겠다는 중국의 약속을 받아들였다. 2007년 말까지 중국은 3,016개 회사에 총 15억 8천만 달러를 투자한 것으로 알려졌다.

중국의 캄보디아에 대한 투자는 포괄적 협력 동반자 관계를 체결한 2006년 4월 이후 강화되었다. 2008년 2월 중국 외교부장은 캄보디아를 방문해 에너지 분야에서 10억 달러를 투자한다고 선언했다. 이 자금은 전력 생산을 위한 댐을 건설하는 데에 사용되었다. 그해 10월 훈 센 총리와 원자바오 중국 총리는 베이징에서 열린 제7차 아시안유럽회의에 나란히 참석했다. 원자바오 총리는 관개시설·송전

³²⁷- *Ibid.*, p. 90.

³²⁸- *Ibid.*, p. 91.

선·도로 등 사회기반시설 개발을 위해 추가로 2억 8천만 달러를 조달해주기로 약속했다.³²⁹

2008년 말까지 캄보디아 정부는 중국이 제안한 계획 중 43억 달러 규모를 승인했고 이는 전체 승인된 외국인 직접 투자액의 40%에 해당된다. 중국은 8억 8,290만 달러 규모의 승인된 사업을 통해 캄보디아의 최대 투자자가 되었다. 이 사업들은 섬유, 광산, 수력, 기업 식 농업, 소매업 분야에 집중되어 있다. 이듬해에는 승인된 모든 사업들 가운데 중국의 투자가 15% 이상을 차지했다.³³⁰ 1997년과 2010년 사이 중국은 캄보디아에 100억 달러 규모의 용자와 보조금을 제공했다. 같은 기간 다른 공여국들은 120억 달러를 제공했다. 중국 투자액 중 60억 달러는 포괄적 협력 동반자 관계 협정 하에서 승인되었다.³³¹

중국의 투자는 양자관계가 포괄적 전략 동반자 관계로 격상한 2010년 12월 이후 지속적으로 증가했다. 2011년 2월 푸쯔잉(傅自應, Fu Ziying) 상공부 부부장은 프놈펜에서 열린 제2차 중국-캄보디아 전략경제대회에 참석했다. 훈 센 총리가 참석한 이 회담에서 푸 부부장은 더 많은 중국 기업들이 캄보디아의 농경·광산·제조분야에 투자할 수 있도록 정부 차원에서 적극 격려할 것이라고 발표했다.³³² 당시 의류, 토지, 원유, 수력발전, 댐, 사회기반시설에 대한 중

329- Carlyle A. Thayer, "Cambodia: The Cambodian People's Party Consolidates Power," p. 96.

330- Julio A. Jeldres, "Cambodia's Relations with China: A Steadfast Friendship," p. 90.

331- Steve Heder, "Cambodia in 2010: Hun Sen's Further Consolidation," *Asian Survey*, Vol. 51, No. 1 (2011), p. 214; Kheang Un, "Cambodia in 2012: Beyond the Crossroads?," pp. 147~148.

332- Robert Sutter and Chin-Hao Huang, "China Reassures Neighbors, Deepens Engagement."

국의 투자는 거의 종료되었다.

한 캄보디아 전문가에 따르면 중국과 캄보디아 간 경제협력은 2011년에 질적으로 향상되었다.³³³ 중국 기업가들은 전기 생산, 송전시설, 항구 건설, 기계 제조, 알루미늄 광산, 다리 및 도로 건설, 은행, 플랜테이션 농장 분야에 새롭게 투자했다. 캄보디아 기업들은 중국과 쌀, 고무, 야자유에 대한 수출 계약을 체결했다. 2011년 중반까지 캄보디아에 대한 중국의 직접 투자 누적액은 11억 8,100만 달러이고 프로젝트들의 가치를 더하면 49억 4,900만 달러다. 종합하면 캄보디아는 중국이 가장 선호하는 투자 대상국 중 하나가 되었다.³³⁴

2012년 3월 말 후진타오 주석의 캄보디아 방문은 캄보디아 경제에서 중국의 지도적인 역할을 강조하여 보여주는 계기였다. 캄보디아 자료에 따르면 중국은 캄보디아의 최대 해외투자국이다. 중국의 투자액은 2011년 20억 달러로 ASEAN 국가들이 투자한 액수를 모두 합친 양보다 2배 이상 많고, 미국의 투자액 보다는 10배 이상 많다고 캄보디아 관리들은 보고했다.³³⁵ 2011년 말 중국의 총 투자 누적액은 89억 달러로 수력발전 댐과 화력(석탄)발전 발전소 등 317개 사업에 투자되었다.

무역. 2007년 쿠데타 이후 캄보디아에 중국이 개입한 결과, 양국 간 무역액은 1997년 1억 200만 달러에서 2007년 10억 달러를 돌파하며 대폭 증가했다. 양국의 교역액은 25억 달러이며 캄보디아 편에

333. Steve Heder, "Cambodia: Capitalist Transformation by Neither Liberal Democracy Nor Dictatorship," Daljit Singh (ed.), *Southeast Asian Affairs 2012* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2012), p. 105.

334. *Ibid.*, p. 106.

335. Robert Sutter and Chin-Hao Huang, "China Gains and Advances in South China Sea."

서는 중국이 미국에 이은 두 번째 교역대상국이다.

2008년 2월 캄보디아는 중국으로 면세수출을 위한 상품을 생산할 목적으로 시하누크빌(Sihanoukville)에 특별경제구역을 마련했다. 같은 달 중국 외교부장은 캄보디아를 방문해 400여개의 캄보디아 제품에 대한 수입관세를 면제했다.³³⁶

2009년과 2010년 국제금융위기는 캄보디아 경제에 큰 영향을 미쳤다.³³⁷ 중국은 캄보디아에 대한 지원을 더욱 증대했다. 2010년 3월 후이량위(回良玉, Hui Liangyu) 중국 부총리는 프놈펜을 방문해 이에 대해 협의했다. 그들은 경제적으로, 그리고 무역·사업적 협력을 강화하는 데에 동의했다. 2010년 말 캄보디아의 대 중국 수출액은 5,668만 달러이고 수입액은 10억 7천만 달러로 캄보디아는 큰 규모의 무역적자를 기록하고 있다.

2011년 5월 중국과 캄보디아는 2012년까지 교역을 확대해 교역액을 25억 달러까지 만들자는 목표를 세웠다.³³⁸ 2011년 상반기 중국과 캄보디아 간 연간 교역량은 15억 8천만 달러에 이르렀고, 이는 전년에 비해 68.7%가 증가한 것으로 캄보디아의 무역형태가 지나치게 중국에 편중되어 있다고 할 수 있다.³³⁹ 2011년 말까지 양자 무역은 24억 9천만 달러까지 늘어난 것으로 관측되고 있다. 2012년 4월 중국 후진타오 주석이 캄보디아를 방문했을 때 양측은 무역규모를 향후 5년 동안 현재의 2배인 50억 달러까지 늘리기로 합의했다.

336. Carlyle A. Thayer, "Cambodia: The Cambodian People's Party Consolidates Power," pp. 95~96.

337. Kheang Un, "Cambodia in 2011: A Thin Veneer of Change," *Asian Survey*, Vol. 52, No. 1 (2012), p. 208.

338. Robert Sutter and Chin-Hao Huang, "Managing Rising Tensions in the South China Sea."

339. Steve Heder, Cambodia: Capitalist Transformation by Neither Liberal Democracy Nor Dictatorship," pp. 195~196.

국방과 안보 관계

국방협력. 중국은 2006년 포괄적 협력 동반자 관계를 체결하기 전에 먼저 캄보디아에 군사지원을 제공하기 시작했다. 양자 협력에 대한 초기 협정(2000년 11월)은 국방과 안보 협력에 대한 조항이 포함되지 않았다.³⁴⁰ 1996년 4월 중국 인민해방군 참모총장인 장완넨(張萬年, Zhang Wan-Nian) 장군은 대표단을 이끌고 프놈펜으로 갔다. 중국 측은 캄보디아 왕실군에 대해 훈련과 장비 제공을 포함한 1백만 달러 규모의 군사 지원 종합 방안에 서명했다. 그 결과 캄보디아 주재 중국 대사관에 있는 국방 관리의 수가 30명 이상으로 늘었다.

위에서 언급했던 1997년 7월 쿠데타는 훈 센 정부와 중국 간 관계의 분수령이 되었다. 쿠데타에 대응해 미국을 포함한 서방국가들은 군사 지원을 중단했다. 하지만 중국은 기회주의적으로 캄보디아의 혼란 상황을 틈타 그해 12월 1천만 달러에 달하는 군사용 트럭 116대와 280만 달러에 달하는 지프 70대를 용자로 구입할 수 있도록 제안했다.

2003년 중국과 캄보디아는 막사, 장교 숙소, 군사학교, 병원 건설에 필요한 건축 자재를 지원하고 치낭(Chhnang) 공항을 개축하며, 캄보디아 왕실군인이 중국에서 전문적 군사 교육과 훈련을 받을 수 있는 모든 재정 지원을 중국이 제공한다는 양해각서에 서명했다.³⁴¹

340- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, "Joint Statement by the People's Republic of China and the Kingdom of Cambodia on the Framework of Their Bilateral Cooperation," November 17, 2000, <<http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjdt/2649/t15776.htm>>.

341- Carlyle A. Thayer, "China and Southeast Asia: A Shifting Zone of Interaction," p. 252.

2006년 중국과 캄보디아는 포괄적 협력 동반자 관계 협정을 채택하면서 양국의 군사 협력도 괄목할 만하게 성장했다. 협정에는 군사 교환을 증대시키고 비전통적 안보 위협에 대응하는 협력을 강화한다는 조항을 담고 있다. 2006년 10월 중국은 캄보디아 군대의 군사 훈련과 장비 수리를 지원하겠다고 밝혔다.³⁴² 2007년 중국은 캄보디아 해군에 6천억 달러의 순찰선 9대를 기증했으며, 림(Ream) 항구의 개축을 후원했다. 2008년 11월 캄보디아는 시하누크빌 항에서 중국인민해방군 해군 선박의 방문을 환영했다.

2010년 4월 캄보디아가 정치적 망명을 시도한 위구르인들을 중국으로 송환하자 미국은 이에 항의해 200대의 군용 차량을 제공하겠다는 제안을 유예했다. 이듬해 훈 센 총리는 상하이 세계 엑스포에서 후진타오 중국 주석과 나란히 서서 이야기를 나눴다. 후진타오 주석은 1,400만 달러에 달하는 군용 트럭 255대와 군복 5만 벌을 캄보디아에 제공하기로 약속했다.³⁴³

중국은 캄보디아와 미국 간 국방 관계가 악화되는 상황을 이용해 고위급 교환을 강화했다. 2010년 5월 캄보디아 왕실군대 사령관인 폴 사른(Pol Saroeun) 장군은 중국 인민해방군 참모총장인 천빙더(陳炳德, Chen Bingde) 장군을 만나 군사학교, 훈련센터, 의료시설 건설에 필요한 인력 훈련과 재정지원을 보장받았다. 2010년 9월, 중국 국방부장 량광레는 캄보디아 부총리이자 국방장관인 티 반(Tea Banh)을 중국에서 접견했다. 양측은 고위급 접촉과 안보협력의 범

342. Zsuzsanna Biedermann, "Cambodia today or is China eating America's lunch in Southeast Asia?," p. 145.

343. "China pledges military aid to Cambodia," *Press Trust of India*, May 3, 2010, <http://zeenews.india.com/news/world/china-pledges-military-aid-to-cambodia_623825.html>.

위를 확대하기로 동의했다.³⁴⁴

2010년 12월 중국과 캄보디아는 양자관계를 협력적 전략 동반자 관계로 격상시켰다. 이전의 고위급 교환은 이 협정에서도 지속되었다. 2011년 6월 부총리 겸 국방장관인 티 반은 베이징을 방문하여 시진핑 부주석을 만나 안보협력의 확대를 논의했다.³⁴⁵ 2012년 5월 량광레 중국 국방부장은 프놈펜을 방문해 티 반과 함께 군사협력 협정에 서명했다.³⁴⁶ 이 협정은 군사인력에 대한 합동훈련과 군사훈련 학교·의료시설 건설에 대한 재정지원을 지속할 것이라고 명시하고 있다.³⁴⁷ 그리고 2013년 1월, 중국과 캄보디아는 군 인적자원 개발을 조직화하기 위한 양해각서를 체결했다.³⁴⁸

안보 협력. 중국과 캄보디아는 양자적 관계와 ASEAN의 범위 내에서 비전통적 안보 문제를 해결하고자 협력하고 있다. 중국은 캄보디아 내무부가 순찰함을 구입할 수 있도록 연화 차관을 캄보디아에 제공했다. 2005년에서 2007년 사이 캄보디아는 해양 안보에 이용할 수 있는 순찰함 9척을 제공받았다.³⁴⁹

2010년 2월 중국과 캄보디아는 불법 이민과 국가 간 범죄 해결을

344. Robert Sutter and Chin-Hao Huang, "US Interventions Complicate China's Advances."

345. Robert Sutter and Chin-Hao Huang, "Managing Rising Tensions in the South China Sea."

346. Robert Sutter and Chin-Hao Huang, "China Muscles Opponents on South China Sea."

347. Steve Heder, Cambodia: Capitalist Transformation by Neither Liberal Democracy Nor Dictatorship," p. 106.

348. Robert Sutter and Chin-Hao Huang, "China's Growing Resolve in the South China Sea."

349. Sigfrido Burgos and Sophal Ear, "China's Strategic Interests in Cambodia: Influences and Resources," *Asian Survey*, Vol. 50, No. 3, (2010), p. 620.

위한 법적 협력을 체결했다.³⁵⁰ 같은 해 11월, 중국公安부장 멩젠주(孟建柱, Meng Jianzhu)와 캄보디아 상대측인 사르 켈(Sar Kheng) 내무부 장관은 법 집행, 반(反)테러, 마약 통제, 타 국가의 범죄에 대처하는 양자 협력 확대에 합의했다.³⁵¹

2010년 5월 캄보디아는 제30차 ASEANPOL (ASEAN 경찰) 회의를 프놈펜에서 개최했다. 여기에는 중국公安부 부부장인 장신평(張新楓, Zhang Xinfeng)이 참석했다. 그는 참석자들이 테러, 불법 무기 밀매, 인신 및 마약 매매, 금융과 사이버 범죄 해결을 위해 대화를 확대하고 정보 교환을 증대시켜야 한다고 강조했다.

양자 관계

중국과 캄보디아의 관계는 후원자-고객의 관계로 특징지을 수 있다.³⁵² 이 관계는 중국의 규모와 경제력으로 인해 매우 비대칭적이다. 그러나 한 전문가는 이렇게 주장한다. “캄보디아는 결코 무력하지 않다. 캄보디아의 천연자원, 다자 회의에서의 역할, 동남아시아 한복판에 있는 지리적 위치는 중국이 경제를 개발하고 더 큰 외교적, 전략적 입지를 세울 수 있는 잠재력을 가지고 있다.”³⁵³ 즉 캄보디아는 중국의 고객으로 상당한 정치적·경제적·상업적 이익을 축적하고 있다. 한 캄보디아 전문가의 말처럼 “중국의 금융지원은 캄보

350. Robert Sutter and Chin-Hao Huang, “Trade Agreement Registers China’s Prominence.”

351. Robert Sutter and Chin-Hao Huang, “China Reassures Neighbors, Wary of US Intentions.”

352. John D. Ciorciari, “China and Cambodia: Patron and Client?,” *IPC Working Papers Series*, No. 121 (International Policy Center, University of Michigan, 2013).

353. *Ibid.*, p. 6.

디아 경제개발뿐 아니라 캄보디아 인민혁명당의 합법성에 중요하다. 중국의 용자와 보조금으로 가능했던 사회 기반시설 사업은 캄보디아 인민혁명당의 신뢰를 높이고 있다.”³⁵⁴

이런 혜택의 대가로 캄보디아는 경제적으로 중국에 자국의 경제·토지·천연자원에 대한 우선적인 접근권을 제공하며 남중국해 분쟁 등 지역 및 국제문제와 관련하여 중국의 정치적 입장을 지지하고 있다. 한 캄보디아 전문가는 이 관계를 “캄보디아는 중국에 경제적으로 의존하고 있고, 중국은 캄보디아를 정치적, 전략적으로 필요로 하고 있다.”³⁵⁵라고 요약했다.

엄청났던 중국의 경제적 영향력은 하강 국면에 접어들고 있다. 캄보디아 엘리트와 일반 시민들은 부정부패로 인한 밀실거래와 투명성의 결여 등 정치적 문제, 또 불법 벌목, 무자비한 광산 채취, 강제이주 등 중국에 의한 자원 탈취를 우려하고 있다. 그러나 무엇보다 중요한 점은 시간이 갈수록 캄보디아 엘리트들이 중국의 원조에 더욱 의존하고 있으며 캄보디아 정부는 인민해방군의 정책적 이해관계에 편승하여 후원자-고객 정치구조에서 더욱 ‘고객지향적인 특성’을 보이고 있다는 것이다.³⁵⁶

결론

중국은 라오스와 캄보디아에 상당한 정치적·경제적 자본을 투자해왔다. 여기에는 무엇보다도 경제적인 이유가 컸다. 중국의 급속한 경제성장으로 인해 농업생산물과 천연자원에 대한 수요가 급증하

354. Un Kheang, “Cambodia in 2012: Beyond the Crossroads?,” p. 148.

355. Heng Pheakdey, “Cambodia-China Relations: A Positive-Sum Game?,” p. 79.

356. John D. Ciorciari, “China and Cambodia: Patron and Client?,” pp. 5~6.

고, 중국 제품과 서비스를 팔 수 있는 새로운 시장이 필요했기 때문이다. 중국 개발 원조와 투자의 대부분은 에너지 등 자원 추출 분야, 그리고 운송 체계 등 사회 기반시설 확충에 집중되어 있다. 중국은 중국 남부, 특히 윈난성과 동남아시아 본토를 통합하려 하고 있다. 중국의 개발 원조와 투자는 중국 남부와 동남아시아 본토를 잇는 운송망 형성을 목적으로 하고 있다. 운송의 중심축으로서 라오스의 지리전략적 위치는 매우 중요하기 때문이다. 중국은 라오스와 함께 국경안보를 유지하는 특별한 이해관계를 갖고 있다.

중국은 정치적인 이유로도 움직인다. 자국의 민감한 정책 이슈들에 대한 지지를 얻어내기 위해 라오스, 캄보디아와 우호적인 관계를 발전시키고 있다. 가령 중국이 1999~2000년 ASEAN 회원국들과 서명한 장기 양자협력 협정은 모두 ‘하나의 중국’ 정책을 지지한다는 조항을 담고 있다. 특히 타이완과 상업적 유대관계를 발전시켰던 FUNCINPEC이 주도하는 캄보디아 정부의 경우 더욱 중요했다.

ASEAN은 중국 외교정책에서 중요한 역할을 하고 있다. ASEAN은 다자적 환경 속에서 라오스와 캄보디아의 입지를 높였다. 중국의 정치적·경제적 영향의 통로로서 (다른 ASEAN 회원국을 비롯해) 이들과 좋은 관계를 유지한다면 이는 중국에 이익이 된다. 2012년 캄보디아가 ASEAN 의장국이었을 때 중국은 남중국해에 대한 ASEAN의 토의 방향을 바꾸는 데에 캄보디아의 영향력을 이용했다. 캄보디아는 당시 중국에 대한 협력적 행동을 보여 상당한 경제적 보상을 받았다. 2015년에는 라오스가 ASEAN의 의장국이 된다.

라오스와 캄보디아는 경제적 이익을 확보하기 위해 중국에 편승하는 정책을 펼치고 있다.³⁵⁷ 양국은 정치적으로 우호적인 대우를

357- for a discussion on bandwagoning see Denny Roy, “Southeast Asia and

기대하며 중국과 원만한 정치적 관계를 유지하고 있다. 라오스와 캄보디아의 정책결정자들은 일어날 수 있는 갈등의 가능성을 최소화 하는 방향으로 정책을 추진하고 있다. 라오스는 자국 내에 미치는 태국과 베트남의 강력한 경제적 역할로 인해 캄보디아보다는 좀 더 자율성을 유지하는 데에 성공했다. 라오스는 외부 세력들과 균형을 조심스럽게 유지하면서 균등한 정책을 추구하고 있다. 캄보디아는 이보다는 덜 성공적이다. 태국과는 국경 분쟁이 발생하고 있으며, 베트남과는 국내정치를 이유로 논쟁이 빚어지고 있다. 훈 쉰 총리의 캄보디아 인민혁명당은 균형정책이 아니라 중국에 의존하는 정책을 펼치고 있다.

라오스와 캄보디아에 대한 중국의 관계에도 적지 않은 문제들이 산재해 있다. 국내에 미치는 중국의 영향에 대해 양국 모두 우려를 하고 있다. 위에서 언급한 것처럼 두 나라는 상업계약의 투명성, 뇌물, 부정부패, 환경 악화(불법 벌목, 토지 갈취, 댐 건설), 중국의 시장 침투, 중국인들의 불법 정착 등의 문제를 우려하고 있다.

그럼에도 라오스, 캄보디아에 대한 중국의 관계를 유지해가는 두 가지의 주요 동력이 있다. 첫째, 라오스와 캄보디아는 지금 진행 중인 ASEAN 공동체 형성 과정을 통해 자율성을 한층 더 강화할 수 있을 것이다. 둘째, 라오스와 캄보디아에 대한 중국의 대규모 경제적·정치적 자본 투자는 양자 관계에서 각국이 자립할 수 있는 추진력을 형성할 것이다. 그러한 추진력은 ASEAN과 중국이 자유무역 협정을 추진하여 중국과 ASEAN이 더욱 긴밀한 경제 통합 단계를 거칠 때 강화될 것이다.

.....
 China: Balancing or Bandwagoning?," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 27, No. 2 (2005).

6

중국과 미얀마의 관계: 국익과 불확실성

Yun Sun



중국은 과거 미얀마의 군사정권을 지원한 적이 있음에도 불구하고, 미얀마와의 관계에서 여러 가지 난관에 봉착하고 있다. 이러한 양국 관계의 복잡한 변동 양상과 이들의 미래는 국제관계 분석가들의 주요 관심사가 되었다. 중국의 외교 당국은 미얀마를 북한, 파키스탄과 함께 ‘충성스러운 동맹국들’이라고 인식했다. 하지만 미얀마가 2011년부터 국내 정치와 남서쪽 이웃 국가들에 대한 외교 정책에 변화를 주자 중국의 과거 미얀마 정책의 기반들은 몰락했고, 이는 중국의 국익에 새로운 도전과 불확실성을 가져왔다.

지난 60년 간 중국-미얀마 관계는 중국의 의도와 정책에 대한 미얀마의 우려, 그리고 강대국들의 영향력을 완화시키기 위해 지속적으로 추구해온 비동맹 중립외교로 나타난다. 하지만 이러한 시도는 1988년부터 2011년 사이 미얀마 군사정권이 서방국가들의 제재로 인해 정치적·경제적으로 고립되자 실패를 맞이하게 된다. 미얀마는 정치·경제적 지원을 얻어내기 위해 중국에 의존할 수밖에 없었다. 이 시기 동안 중국은 미얀마 내에서 자국의 이익을 확대했으며 여기에는 국경 안보, 경제적 이익, 에너지 공급, 운송 노선, 남아시아·동남아시아·인도양의 전략적 잠재력 등이 포함되었다. 미얀마는 더욱 중요한 지원 및 자원이 필요했기 때문에 중국에 더욱 의존했고, 이에 따라 양국의 관계는 균형을 잃게 되었다. 두 나라의 관계에는 상호 의존성이 형성되었다. 이러한 상황은 미얀마가 정치 개혁을 통해 자국의 국제 환경을 개선하고 외부와의 관계를 다양화하면서 완화되었다.

이 논문은 중국과 미얀마의 관계, 그리고 미얀마의 정치 개혁 이후 형성된 새로운 양자 관계의 미래를 분석하고자 한다. 첫 장에서는 1949년부터 시작된 중국-미얀마 관계의 역사적 개관을 살펴보며

문화대혁명으로 인한 파장, 그리고 1990년 이후 증가한 미얀마의 중국 의존 현상에 대해 설명한다. 두 번째 장에서는 중국이 미얀마 내에서 추구하는 다양한 국익에 대해 고찰한다. 중국은 미얀마와의 국경지대에서 안정과 안보, 그리고 천연자원과 에너지 공급 분야에서 이익을 추구하며, 여기에는 미얀마를 동남아 지역에서 자국의 영향력을 확장하기 위한 전략적 통로지역으로 간주하는 인식이 저변에 깔려있다. 세 번째 장은 2011년 떼인 세인(Thein Sein) 정부에서 정치 개혁을 실행한 이후 변화하는 양자 관계, 그리고 미얀마에 대한 중국의 전략적 오판에 대해 설명한다. 마지막으로 이 논문은 중국과 미얀마 관계의 불규칙한 균형과 이것이 새롭게 개혁된 민주 국가의 미래에 어떤 영향을 미칠지 논할 것이다.

현재 중국-미얀마 관계의 역사적 맥락

중국과 미얀마의 양국 관계는 크게 세 개의 시기로 구분할 수 있다. 냉전(1949년부터 1990년) 당시 두 나라는 비교적 균형 잡힌 관계를 가지고 있었다. 미얀마는 중립주의로서 비동맹 외교정책을 추구했으며 중국은 미얀마의 신임과 지원을 확보했다. 미얀마 군사 정권이 1990년의 선거결과를 무시하자 미얀마는 국제 제재를 받아 고립되는 상황에 놓였고, 이에 따라 미얀마에 대한 중국의 영향력은 빠른 속도로 성장했다. 중국의 지배는 2010년 정점에 도달하여 중국은 미얀마에 방대한 투자를 진행했고, 2011년 초반 ‘포괄적이고 전략적인 협력 동반자 관계’를 체결했다. 빠르게 확대되고 있던 중국-미얀마의 관계는 2011년 예기치 않은 상황을 맞이했다. 미얀마의 정치 개혁으로 인해 국내외적으로 새 정부의 정통성이 강화되었으며 이는 미얀마가 정치·경제적 지원을 얻기 위해 중국에 의존할 수밖에

없었던 기본적인 전제를 제거했다. 이후 중국-미얀마 양국 관계는 재조정 국면에 이르렀다.

양국 관계의 정상화와 미얀마 중립주의의 비동맹 정책

냉전 전반에 걸쳐 중국과 미얀마의 관계는 중국 당국의 정치적 요구와 전략적 목표에 의해 결정되었다. 1949년 중화인민공화국의 설립 이후, 중국은 사회주의권 외부에 있는 나라들의 중국 승인 및 외교 수립을 절실히 필요로 했다. 새로이 독립한 동남아시아 국가이자 중국의 이웃인 미얀마는 중국 정치의 정당성과 국제적 지위를 지지해 줄 수 있는 잠재적인 제3세계의 협력자로 인식되었다. 1950년 미얀마는 중국과 외교관계를 맺은 첫 번째 비사회주의의 국가였으며, 중국은 이를 흔히 외교적 ‘성취’라고 언급한다.³⁵⁸ 1954년 미얀마와 중국(인도와 함께)은 ‘평화적인 공존을 위한 다섯 가지 원칙’을 공동으로 수립하고 지지했다. 중국에 따르면, 평화공존 5원칙은 중국의 전반적인 외교 정책과 철학의 기초와 중심을 형성한다.³⁵⁹ 중국의 관점에서 ‘평화공존 5원칙’에 대한 미얀마의 지지는 개도국들이 다른 정치체제를 가진 국가들을 향한 중국의 접근을 완전히 인정하는 것으로 여겨졌다. 따라서 이를 계기로 중국의 국제적인 정통성과 정치적 지위는 한층 향상되었다.

1956년부터 1960년까지, 중국과 미얀마는 국교정상화 이후 양국

358. “Prime Minister Soe Win of the Union of Myanmar: Pawkpaw Should Join Hands and Work Together” [緬甸聯邦總理梭溫：“胞波”携手共努力], *Xinhua News Agency*, July 5, 2005, <http://www.yn.xinhuanet.com/topic/2005-07/05/content_4574240.htm>.

359. “Five Principles of Peaceful Coexistence” [和平共處五項原則], *Xinhua Background Material*, <http://news.xinhuanet.com/ziliao/2004-06/09/content_1515866.htm>.

관계 내에서 가장 큰 장애물이었던 국경선 획정 문제를 성공적으로 해결했다. 비록 중국 내 지역 단체들과 분석가들은 중국이 미얀마와의 다른 광범위한 문제들을 위해 영토문제를 ‘희생’했다며 불만을 표시했지만 중국은 이를 ‘성공적인 방식’으로 평가한다.³⁶⁰ 이 합의는 국경 분쟁을 대화/양보로 평화롭게 해결할 수 있는 모범적인 전례의 역할을 했다고 인식되며 중국의 영토적 야망에 대한 이웃 국가들의 우려를 불식시킬 수 있었다. 미얀마는 이에 대한 보답으로 중국공산군이 국민당 병력을 제거하기 위해 국경을 넘어 미얀마 영토 내에 진입하는 것을 허용했다. 미얀마의 국민당 병사들은 중국 공산당과 국민당 사이에 벌어진 내란의 유산이었다. 따라서 미얀마-중국 양국 관계의 초기에 미얀마는 중국의 정치적 정당성을 인정했고 여러 가지 방법으로 중국의 외교 정책 접근 방식에 정통성을 부여해 주었다.

두 초강대국(미국과 소련)과 중국의 관계는 냉전 당시 중국이 미얀마에 접근하는 방식에 있어 많은 영향을 끼쳤다. 일반적으로 중국과 강대국의 관계가 우호적이었을 때, 중국에 대한 미얀마의 중요성은 줄어들었다. 그러나 중국이 강대국들과 갈등상태에 놓였을 때 제3세계 국가들의 지원과 인정이 필요했던 중국에게 미얀마는 다시 중요한 존재가 되었다. 이런 양상은 중국이 미얀마를 대하는 초기의 태도에서 분명하게 드러났다. 새로운 중국을 설립한 후 중국은 ‘미국 제국주의자’로부터 고립을 당하자, 중국은 국경 획정에서 양보하고 고위 관리들의 빈번한 방문을 통해 미얀마와의 관계를 더욱 굳혀

360- Zhu Zhaohua, “An Example in New China’s Settling Border Disputes-Delimitation of Sino-Burmese Boundary Line” [新中國處理邊界領土爭端的典範——基于中緬邊界問題的劃定], *Exploration and Free Views* [探索與爭鳴], Vol. 4 (2009).

나갔다. 1960년대 중반부터 말엽까지, 미국의 ‘제국주의’와 소련의 ‘수정주의’ 등 둘 모두와 맞서 싸우다가 빚어진 국제적 고립을 완화하려는 중국의 바람이 현실화되면서, 중국은 미얀마에서 일어난 반중국 반란이나 미얀마의 이념적이며 혁명적인 외교 정책을 대단치 않게 여겼다. 1970년대 후반부터 1980년대에 이를 때까지 중국은 미국에 대해 재접근을 시도하였고 미얀마를 끌어들이려는 중국의 관심은 감소되었다.

한편 미얀마는 중국과 다른 세력의 균형을 맞추기 위해 비동맹 중립외교 전략과 균형정책을 추구하였다. 이는 미얀마 총리인 우누(U Nu)에 의해 결정 되었으며 그는 “미얀마는 어떤 나라와도 동맹을 맺지 않을 것이며, 모든 나라와 우호적인 관계를 발전시키고, 세계 평화를 촉진하기 위해 공산진영과 민주진영 모두와 동맹을 맺고 우호적인 관계를 확립할 것이다.”라고 주장했다.³⁶¹ 이런 철학은 미얀마의 지정학적 현실에서 발현된 것이다. 중국과 인도 사이에 끼어있는 미얀마가 일방적으로 한 쪽을 선택할 경우 필연적으로 다른 한 쪽과는 적대감과 잠재적 위험이 생길 것이고 국가안보를 해칠 수 있기 때문이다. 반대로 비동맹 중립전략은 냉전 당시 두 강대국과 주변 이웃들의 관계 속에서 미얀마에게 최대한의 활동성을 부여했다.³⁶² 이런 상황 아래서, 미얀마는 전 세계 모든 국가와 다양한 관계를 추구했다.

중국의 의도와 정책에 대한 우려는 미얀마가 중국과 유지하고 있는 관계의 근본이 되었다. 크기와 국력에서 발생하는 광범위한 차이

361- Fan Hongwei, “China-Burma Geopolitical Relations in the Cold War,” *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol. 31, No. 1 (2012), p. 9.

362- Interview with a Chinese Myanmar expert, Kunming, December 2012.

외에도, 원(元)과 청(淸) 왕조 당시 북쪽에서 침략을 받았던 역사적 기억은 중국에 대한 미얀마의 두려움과 불확실성의 연원이었다. 미얀마의 부총리 우바스웨(U Ba Swe)는 1957년 “역사에서 강대국은 항상 권위주의적으로 행동했기 때문에 우리가 느끼는 두려움은 당연하다. 미얀마는 강대국 사이에 놓여있다.”³⁶³라고 설명했다. 우누 총리는 거대한 중국 앞에서 미얀마 정부의 부족한 협상력에 대해 설명했다. “우리와 같은 작은 나라는 어떤 세력가도 싸울 만한 뻔뻔함이 없으며, 그중에서 중국과 싸울 여유는 더욱 없다.”라고 말했던 것이다.³⁶⁴

중국 문화대혁명 당시의 사건들은 중국의 전략적 의도에 대한 미얀마의 의심과 두려움을 증폭시켰다. 1960년대 중반, 중국은 제국주의와 수정주의, 그리고 모든 반동주의자에 반대하고 아시아, 아프리카, 그리고 라틴 아메리카의 혁명운동을 지원하기 위한 급진적이고 혁명적인 외교 정책을 수립했다.³⁶⁵ 미얀마를 향한 중국의 이념적인 외교정책 때문에 중국은 ‘혁명의 수출’이라는 명분으로 미얀마 정부에 저항하는 미얀마 공산당(BCP)에 대해 물질적으로 지원을 했으며 동시에 전단 혹은 모택동 배지 등 혁명을 조장하는 물건들을 미얀마 대중들에게 배포했다. 1967년 6월 미얀마에서 일어난 반중국 폭동 이후 이러한 노력은 사라졌지만 BCP에 대한 중국의 지원은 1980년대까지 이어졌고 이는 민족 문제를 더욱 악화시키면서 오늘날까지 미얀마의 통합을 가로막는 폐단을 낳았다. 미얀마를 관찰하

363. Fan Hongwei, “China-Burma Geopolitical Relations in the Cold War,” p. 10.

364. Aung Zaw, “The Great Game over Burma,” *The Irrawaddy*, April 11, 2013, <<http://www.irrawaddy.org/archives/31998>>.

365. David Steinberg and Fan Hongwei, *Human Rights Discourse in North Korea: Post-colonial, Marxist and Confucian Perspectives* (London: Routledge, 2011), p. 91.

는 일부 분석가들은 이러한 사건들을 통해 중국이 최소한 미얀마에 대한 영향력을 확보하고, 미얀마의 국내 문제에 개입하여 궁극적으로는 1960년 국경협정을 통해 미얀마에 양보했던 영토를 회복하려는 중국의 의도를 알 수 있다고 주장한다.³⁶⁶ 중국은 1970년대 이후 자신의 혁명적인 외교 정책을 점차 약화시키고 결국은 포기했지만, 중국은 미얀마와의 양자 관계에서 수십 년간 지속적으로 영향력을 행사했다.

1990년부터 2011년까지 중국에 대한 미얀마의 의존도 증가

1988년 미얀마 정부가 민주주의를 탄압하고 군부가 1990년의 선거 결과를 거부한 사실은 중국을 포함한 다른 국가들과 미얀마의 국제 관계에 전환점이 되었다. 미얀마의 국내 정치 사건에 대응하여 서방 국가들은 미얀마의 경제와 정치에 가혹한 제재를 가했으며, 이는 미얀마를 세계의 정치와 경제 체계에서 고립되도록 만들었다. 미국과 같은 국가들은(인도주의적 원조를 제외한) 대외 원조를 중단했고 무기 금수 조치를 단행했으며 대외무역과 금융 투자를 금지했다. 국제적 제재에 의해 경제 거래가 제한된 대부분의 미얀마 내 서구 기업들은 철수했다. 미얀마의 대외적 정치·경제 환경은 건국 이래 최저점을 찍었다. 미얀마(1989년 군사정권이 미얀마에서 미얀마로 개칭)는 1990년대 ASEAN에 가입했으며 지속적으로 ASEAN 회원국으로 남아 있었지만 심각한 인권침해 문제와 국내 정치는 미얀마의 역할과 지위, 영향력을 악화시켰다. 2006년 미얀마는 다른 국가들의 의심과 우려로 인해 순환제로 맡는 ASEAN 의장국 지위

366. Interviews with Burmese analysts, Yangon, July 2012.

를 포기할 수밖에 없었다. 국제적 고립의 압박과 대내 민주주의 세력의 도전에 맞서 미얀마 군사 정부는 국내적 정당성을 제고시키기 위해 외부 세력을 동원해야만 했다. 미얀마의 군사 정권에 대해 반대하는 대부분의 서구 국가들과 인도, 일본과 같은 아시아 국가들은 미얀마 군사정부의 힘이 미치지 않는 곳에 있었다.

공교롭게도 비슷한 시기인 1989년 6월, 중국은 민주화 운동을 폭력적으로 탄압함으로써 미얀마와 같은 가혹한 국제 환경에 시달리고 있었다. 미얀마의 경우와 매우 유사하게 중국과 서구의 관계도 최악으로 치닫고 있었으며, 외교적 고립, 고위급 방문 및 원조 중지, 무역 제재, 그리고 무기 금수 조치로 이어졌다. 서구는 적대적이었고, 러시아는 개혁 개방(perestroika and glasnost) 정책으로 고전하고 있었기 때문에 중국은 지원을 요청하기 위해 제3세계 개도국들로 눈을 돌렸다. 중국과 비슷하게 고립되어 있던 미얀마는 중국의 전통적 ‘pawkpaw(형제)’이자 ‘평화공존 5원칙’의 공동 지지자로서, 자연스럽게 관계를 강화시켜야 할 주요 국가가 되었다. 국제적 난관을 공유하며 제한된 선택지만을 가지고 있던 중국과 미얀마는 서로 유사한 상황에 처해 있는 동안 양자 관계를 증진시켰다. 특히 1990년대와 2000년대 중국이 점차 서양과 정치·외교적 관계를 정상화하고 있을 당시, 여전히 외교적으로 고립되어 있으면서 투자를 갈망하던 미얀마에게 중국의 정치적·경제적 힘은 더욱더 중요하게 여겨졌다.

1990년부터 2011년까지 20년 동안, 뒤쳐져가는 미얀마와 부상하는 중국 간 힘의 불균형은 점차 확대되었다. 특히 미얀마는 국제 사회의 압력을 완화시키고 정부의 정통성을 강화하기 위해 중국의 정치적 지원에 의존했다. 2007년 미국이 서방국가들과 함께 미얀마의 인권 탄압과 군부의 억압적인 통치를 규탄하는 UN 결의안을 도출

했을 당시, 중국은 러시아와 함께 미얀마 군부를 지지하며 UN 안전보장이사회에서 거부권을 행사했다.³⁶⁷ 이는 중국이 UN 안전보장이사회의 상임이사국이 된 후 다섯 번째로 던진 거부권이며 미얀마 군사 정권의 극적인 국제적 승리로 인식되었다. 중국에 대한 미얀마의 감사 표현은 지속적으로 이어졌다. 이에 대해 중국은 다양한 협력 사업을 시작하고 고위 지도자를 초청하는 등 미얀마 독재 정부를 지지했다.

중국은 서방의 제재를 받고 있는 미얀마에게 무역과 금융 자본의 중심이었다. 1988년 이후로, 미얀마-중국의 양국 간 무역량과 가치는 2억 5,500만 달러에서 2009년에는 29억 700만 달러로 급증했다.³⁶⁸ 중국의 급속한 제조업 성장으로 인해 중국 상품들은 미얀마 시장의 대부분을 차지했다. 2000년 이후, 중국은 ‘밖으로 나가기 (Going out)’ 전략을 추진하면서 상당수의 제조업 분야를 미얀마로 이전했다. 중국의 이러한 전략은 정부가 용자를 통해 저개발국에 사회 기반시설의 건설을 지원하고, 이에 대한 대가로 천연자원과 건설 수주를 받는 식이었다. 또한 이 전략을 통해 중국 장비 및 기계, 전자 상품들의 미얀마 수출이 증진되었다.

자세한 통계는 알 수 없지만, 중국은 미얀마에 상당량의 대외 원조를 제공 했다고 알려지고 있다.³⁶⁹ 군사 훈련 및 장비 지원과 같은 군사 원조 이외에도, 중국의 원조는 사회 기반시설에 초점을 맞추고

367- “Security Council Fails to Adopt Draft Resolution on Myanmar Owing to Negative Votes by China, Russian Federation,” *UN Security Council*, January 12, 2007, <<http://www.un.org/News/Press/docs/2007/sc8939.doc.htm>>.

368- David Steinberg and Fan Hongwei, *Human Rights Discourse in North Korea: Post-colonial, Marxist and Confucian Perspectives*, p. 145.

369- Tao Yu, “Chinese Foreign Aid Clashes with International Norms” [中国对外援助碰撞国际规范], *QingNianCanKao*, March 7, 2012, <http://www.21ccom.net/articles/qqsww/zlwj/article_2012030955181.html>.

있다. 중국 정부의 통계에 따르면 2013년 초 중국은 미얀마에 30가지 이상의 종합 계획, 기술 협력 사업 9건, 그리고 물자 지원 27회를 제공한 것으로 알려졌다.³⁷⁰ 물자 지원 이외에도 중국은 미얀마 군 사정부에게 중국 방식의 경제 개혁을 도입하는 것에 대한 이점을 설명했다. 중국은 정부가 정당성을 위해 군이 민주화를 도입할 필요는 없으며, 권위주의 아래에서도 경제 성장을 이룩하고 국민들의 삶을 개선시킬 수 있다면 그 정부는 합법적이라고 주장했다. 이러한 전략의 목적은 미얀마로 하여금 중국의 정치 모델을 받아들일도록 하며 미얀마의 내부 안정을 확보하고 미얀마의 경제적·정치적 실패에 대해 중국의 책임을 묻는 국제적 압력을 완화시키기 위해서였다. 2000년대 중국은 미얀마 관리들에게 경제 개혁과 관련된 교육을 강조했고 미얀마의 고위 관리들이 중국의 경제 특구를 방문할 수 있도록 하는 관광도 주선하였다.

지난 몇 년간, 해외 직접 투자는 미얀마에 대한 중국의 영향력을 증대시킨 또 하나의 기둥이었다. 역사적으로 중국은 미얀마의 최대 투자자는 아니었고, 태국과 싱가포르 같은 ASEAN 국가의 뒤를 이었다(태국은 자국의 남쪽에 석유를 수송하기 위해 야다나(Yadana) 가스 사업과 파이프라인에 대규모로 투자했다. 싱가포르는 미얀마에 대한 국제 제재 조치에도 불구하고 미얀마와 경제적 관계를 유지하는 유일한 국가였다). 2008년 당시 중국의 미얀마에 대한 누적 투자액은 10억 달러 이하였으나, 2008년에서 2011년 사이 약 130억 달러로 증가했다.³⁷¹ 이러한 증가는 특히 2010년도의 랫빠파

370. "Chinese Economic Aid to Myanmar" [中国对缅经济援助情况], *Gold Phoenix*, January 4, 2013, <<http://www.mmgpmedia.com/local-news/3042-2013-01-04-15-41-18>>.

371. "China Now No.1 Investor in Burma," *Mizzima News*, Jan 18, 2012.

웅(Letpadaung) 구리 광산과 CNPC 석유·가스 파이프라인, 그리고 마잇손 댐(Myitsone dam)에 대한 투자 협정을 체결한 결과였다. 2012년 말, 중국은 총 141억 달러의 누적 투자를 했고, 이것은 미얀마에 대한 전체 해외 직접 투자(FDI) 총액의 1/3 이상이었다.³⁷²

2011년까지 미얀마에 대한 중국의 지배력 증가는 중국에 대한 미얀마의 과도한 의존으로 나타났다. 이러한 불균형은 미얀마의 전통적인 비동맹중립주의에서 벗어나는 것이었으며, 이는 후에 미얀마가 극적인 재조정을 필요로 하는 상황을 발생시켰다. 중국의 과도한 정치·경제적 영향력은 중국에 대한 미얀마의 불안감과 두려움을 해소시키기는커녕 우려를 증가시켰다. 이러한 의혹은 무책임한 투자 활동을 단행하는 중국 기업들에 의해 더욱 가중되었다.

2011년 이전 중국-미얀마 양자관계에 대한 중국의 전략적 사고

중국의 관점에서 중국에 대한 미얀마의 의존은 긍정적인 발전이었다. 고립되어 있고 취약하며 불리한 위치에 있는 미얀마는 중국에 미얀마와 경제 협력을 증진하고 정치적 관계를 굳힐 수 있는 기회를 제공했다. 이 시기에 미얀마는 동맹국으로 규정되지는 않았지만 중국 분석가들은 미얀마를 중국의 ‘사실상(de facto)’ 동맹국인 파키스탄·북한과 같은 범주에 넣었으며, ‘북한보다는 높지만 파키스탄보다는 낮은’ 의존도를 가지고 있다고 설명했다.³⁷³ 안정적인 양국 관계

<<http://www.mizzima.com/business/6436-china-now-no-1-investor-in-burma.html>>.

³⁷² “Chinese Chamber of Commerce Hosted New Year’s Reception in Mandalay” [曼德勒中國企業商會舉行元旦招待會], *Ministry of Commerce*, January 3, 2013, <<http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/j/jyj/j/201301/20130108509236.html>>.

는 중국의 자신감을 증대시켰다. 점차 중국의 정책결정자들은 중국에 대한 미얀마의 의존이나 양국 관계 속 중국의 유리한 위치를 양국의 전통적 균형에서 나타나는 축복이나 일탈이 아니라 당연히 주어질 것으로 받아들였다.

중국은 2010년에 진행된 미얀마의 선거가 국내 정치에 어떤 의미 있는 변화를 가져오지 않을 것이며 새로운 정부는 ‘새 컵에 담긴 오래된 포도주’ 일 뿐이라고 평가했다.³⁷⁴ 실제로 중국은 미얀마 군부가 지지하는 연방단결발전당(union solidarity and development party: USDP)의 승리가 예상되지만 서방국가들이 이를 받아들이지 않을 것이라고 예견했다. 이러한 논리에 따라 미얀마는 계속 고립될 것이고 서방측의 제재는 풀리지 않을 것이며, 결국 중국은 미얀마와의 관계에서 앞으로도 유리한 위치를 점할 수 있을 것이라고 생각했다.

이러한 가정 하에서 중국은 2010년 미얀마의 선거와 관련된 잠재적인 불확실성이 있었음에도 불구하고, 미얀마에 대한 경제적인 투자를 대규모로 단행했다. 선거 직전인 2009년부터 2010년 중반 사이, 중국은 계획하고 있던 것 중 3개의 가장 큰 투자 사업을 완료했다. 중국은 자신의 전략적 의제를 충족시킬 수 있는 몇 가지 노력을 통해서 중국-미얀마 관계에 자국의 전략적 사고방식을 투영하기 시작했다. 여기에는 다음과 같은 것들이 포함된다. 1) 중국-미얀마 석유·가스 수송관을 통해 중국 에너지 수송 경로를 다변화하는 것, 2) 중국으로 전력 수출을 증대시키기 위해 미얀마의 수력 부문에 거액을 투자하는 것, 3) 중국의 전략적 구리 확보를 위해 미얀마 구리

373- Interviews with Chinese analysts, Beijing, July 2012.

374- *Ibid.*

산업에 대해 투자하는 것, 4) 미얀마를 동남아시아, 남아시아, 그리고 인도양으로 진출하기 위한 교두보로 만드는 것 등이다.

이러한 전략적 야망은 미얀마에 더 많은 잠재적 영향력을 부여함으로써 중국과 미얀마의 관계를 점차 균등해지도록 만들었다. 미얀마는 중국이 추구하는 많은 자원들을 가지고 있었기 때문에 중국을 상대로 협상력을 제고시킬 수 있었다. 미얀마 정부가 자신의 정통성, 국가안보, 생존 등 중요한 문제마다 중국에 지속적으로 의존해야 했다면 이런 협상 수단은 쓸모가 없을 것이다. 하지만 이러한 제약들이 소멸된 후, 중국-미얀마 관계에서 힘의 균형은 미얀마 쪽으로 쏠렸다. 중국이 놓쳤던 것은 미얀마가 외교 관계의 균형을 다시 맞추기 위해 내부와 외부의 변화를 추구할 것이라는 점이었다.

미얀마에 있는 중국의 국익

미얀마에서 중국의 국익은 중국이 다른 이웃국가들과 맺은 관계에도 있는 몇 가지 기본 요소를 포함한다. 그것은 국경 안보와 안정성, 강력하고 안전한 양국 간 경제 협력, 그리고 친화적인 정치적 관계이다. 미얀마 특유의 지리적 위치와 풍부한 천연자원, 1990년부터 2011년까지 중국에 대해 미얀마가 의존했던 것으로 인해 에너지와 전략적 의제 측면에서 미얀마에 대한 중국의 정책은 몇 가지 독특한 특징을 빚어냈다.

국경 안보

중국과 미얀마는 2,180km나 되는 긴 국경을 공유하고 있으며, 중국의 윈난성 지역만 해도 1,997km를 공유하고 있다.³⁷⁵ 이 국경은

중국-미얀마 국경획정위원회에서 1960년 10월 1일에 확정하였다. 이 조약의 조항에 따르면, 분쟁 지역 세 군데 중에서 132제곱마일은 중국에 옮겨졌고(Hpimaw의 59제곱마일과 Panglao-Panghung의 73제곱마일), 미얀마는 남완(Namwan) 임대지역의 85제곱마일 전체를 지급받았다.³⁷⁶ 또한 중국은 영국이 국민당(KMT) 정부에 강요했던 부자연스러운 창작이라서 거부했던 1941 국경선을 받아들였고, 이에 따라 사가잉(Sagaing) 지역의 일부와 카친(Kachin)의 북쪽 지역은 미얀마의 주권을 받아들였다.

중국-미얀마 경계 구분은 중국에서 큰 논쟁거리가 되었다. 많은 분석가들과 군 관계자들은 영국과 국민당의 비공식적 합의가 지닌 불법성과 1949년 이후에도 이 지역에서 중국인이 존재했다는 점을 인용하며 1941 라인의 효력을 거부했다. 1950년대 중국이 필사적으로 미얀마와 좋은 관계를 확보하고자 국경을 이렇게 결정하였기 때문에, 중국의 영토와 주민들의 일방적 희생을 강요했다고 보았다. 그들의 관점에서 인근 지역에 살고 있던 Wa, Kachin(중국어로 Jingpo), Lahu, Mong(중국어로 Miao) 등의 소수민족들은 인위적으로 구분되고 분리되었다. 1960년 이후부터 국경 부근에 있던 민족들은 미얀마 공산당에 많은 참여를 했다. 혁명적인 외교 정책 하에서 중국으로부터 물질적 지원과 이념적 영향을 받은 BCP는 영향력을 확대시켰고, 30,000명의 군대를 보유하고 9개의 기지를 건설하고 100만 명가량의 인구를 통치했다.³⁷⁷ 중국이 미얀마와의 관계를 수

375- "Five Cross Border Tourism Routes Added to Sino-Myanmar Border" [中緬邊境新增5條跨境游線路], *Xinhua News*, December 11, 2012, <http://yn.xinhuanet.com/newscenter/2012-12/11/c_132032985.htm>.

376- The Geographer Office of the Geographer Bureau of Intelligence and Research, "Burma -China Boundary," *International Boundary Study*, No. 42 (November 1964).

립하기 위해 자신의 정책을 조정하고, BCP와의 관계를 줄이면서 (결국엔 끝이 남) 당은 결국 와(Wa) 휘하의 와주연합군(United Wa State Army, UWSA), 카친 휘하의 카친 독립군(Kachin Independence Army, KIA), 그리고 코캉(Khokang) 휘하의 민족민주동맹군(National Democratic Alliance Army) 등의 몇 개의 종족에 근거한 무장단체로 나뉘어졌다.

중국의 지원을 잃고 미얀마의 중앙 정부와 적대적 관계에 놓인 많은 종족 집단들은 돈을 벌기 위해 양귀비 농장, 마약 밀매, 무기 판매, 밀수 등의 불법 활동을 자행했다. 이런 활동들은 중국과 미얀마의 국경에 불안정성을 초래했다. 가장 최근에는 미얀마의 마약밀매 두목인 나오 캄(Naw Kham)이 2011년 10월 메콩 강에서 13명의 중국선원을 살해하는 사건을 일으켰다.³⁷⁸

하지만 국경 안보에 가장 큰 위협은 불법 활동들이 아니라 국경 부근에 거주하는 종족 집단의 불안정한 정치 상황, 그리고 그들과 미얀마 정부 간의 불안정한 관계였다. 2009년 8월, 미얀마는 코캉 특별 지역에 주둔하던 미얀마 민족민주동맹군에 대해 기습공격을 시도했으며 코캉의 지도자인 핑지아성(Peng Jiasheng)을 추방하고 지역을 통제했다. 이런 충돌은 국경의 불안정성과 불확실성을 더욱 악화시켰고 더 나아가 37,000명의 미얀마 피난민들이 국경을 넘어 중국으로 들어갔다. 충돌 이후 중국은 미얀마 당국과 국경 부근 민족들 간 잠재적인 무력 충돌에 대해 우려하기 시작했다.

377- Xu Yan, "The Rise and Fall of the Burmese Communist Party" [緬共興亡始末与教训], *WenShiCanKao*, September 13, 2010, <<http://www.people.com.cn/GB/198221/198819/198859/12706724.html>>.

378- "October 5 Mekong Tragedy-13 Chinese Ship Crew Killed" [10-5 湄公河惨案: 中国13名船员被枪杀], *China.com.cn*, May 11, 2012, <http://news.china.com.cn/node_7129577.htm>.

이 같은 압박은 특히 2010년 선거 전, 국경 부근의 모든 종족들이 보유하고 있는 병력은 미얀마군(Tatmadaw) 휘하의 국경수비대(Border Guard Force, BGF)로 편입하라는 군부의 최후통첩이 발표된 후 더욱 커지게 되었다. 중국은 문제가 해결되지 못할 시 일어날 수 있는 분쟁이 중국의 국경 가까이에서 미얀마 내전으로 발전할 수도 있다는 가능성을 두려워했다. 최악의 시나리오를 피하기 위해 중국은 2010년 선거 이전, 미얀마 지도자들에게 국경 안보의 중요성을 지속적으로 강조했고 굴복하지 않는 집단을 포함한다해도 국경 부근의 민족문제가 군부의 급선무는 아니라고 주장했다. 군사 정부가 BGF 계획을 취소하고 선거 전 큰 충돌이 일어나지 않았다는 측면에서 중국의 설득은 성공적이었다.

하지만 충돌은 새로운 미얀마 정부의 취임식 직후까지만 지연되었다. 2011년 6월, KIA와 미얀마 군부는 17년간의 휴전을 끝내고 그 후 지속적인 무력 충돌이 일어나고 있다. 미얀마 내의 민족 집단에서 UWSA와 KIA가 가장 막강한 군사력을 가지고 있다. 카친 분쟁에 대해 중국은 분쟁 규모와 지속 기간에도 불구하고 미얀마 난민의 중국으로의 유입이 적었기 때문에 처음에는 오히려 다소 무관심한 입장이었다. 그러나 2012년 말 야기된 충돌은 중국-미얀마의 완성되어 가는 석유·가스 수송관에 직접적인 위협을 가했다. 경제 붕괴, 정치적 소란, 그리고 미얀마 정부의 중국 국익에 대한 고려 부족은 중국이 조치를 취하지 않을 수 없게 만들었다. 2013년 초, 중국은 미얀마 문제에 집중하기 위해 아시아 문제 특별대사(Special Envoy for Asian Affairs)를 지명했고, KIA와 성 지역 정부 간의 대화를 주최했다. 미치나(Myitkyna)에서 열린 5월 협상은 휴전에 대한 임시 합의를 이뤄냈다.

Kachin에 비해 Wa 휘하의 UWSA는 중국에게 더 큰 걱정거리다. Wa는 중국, 그리고 중국민족과 스스로를 동일시한다. 따라서 미얀마 군대와 무장투쟁은 있었지만 UWSA는 자제력을 발휘하는 집단으로 여겨지며, 상대적으로 “중국의 이익을 염두에 두고 있으며, 카친과는 달리 국경을 불안정하게 하지 않았다.”고 여겨진다.³⁷⁹ 게다가 중국은 Wa가 미얀마 정부와의 관계를 조정하기 위해 서방의 정치적 지원을 받지 않았다는 점을 감사하게 여기고 있다. 카친의 경우, 중국과 미얀마의 국경 지대에서 서방측의 개입을 원치 않는 ‘기본 원칙’을 계속 위반하며 중국을 무시했다.

중국-미얀마 국경의 소수민족 집단에 대한 중국의 핵심적인 국익은 바로 중국의 국가 안보와 상업적 이익에 영향을 미칠 수 있는 무력 충돌을 방지 하는 것이다. 중국은 국경 부근의 종족 문제가 본질적으로 미얀마의 내정이라는 것을 인정하고, 이에 대한 해결책 마련을 지원했다. 하지만 중국이 원하는 사건 해결의 전제 조건은 그것이 평화롭게 이룩되는 것이다. 중국 정책결정자들의 일반적인 인식은 결국 중국이 협상을 지지하고 있다고 해도, 종족 간 정치적 갈등의 해결과 경제적 이익의 분배에 관한 합의를 포함하는 영구적인 평화협정은 조속히 체결되지는 않을 것이며 협정이 체결된다 해도 순조롭게 이행되지는 않을 것이라는 점이다. 미얀마인들의 광적인 애국주의와 소수 민족에 대한 역사적 불신은 지속적으로 강조될 것이다. 또 중국의 관점에서 합의에 도달한 이후의 신뢰 구축과 분쟁 해결 과정은 길고도 험한 프로젝트가 될 것이다.

³⁷⁹- Interview with Chinese analysts, Kunming, July 2012.

에너지 안보

중국은 미얀마에 대해 에너지 분야에서 두 가지 주요 이익이 있다. 에너지 공급과 에너지 수송 경로이다. 전자는 미얀마의 풍부한 수력자원과 천연가스 매장량에 중점을 두고 있으며, 후자는 중국의 기존 에너지 수송 경로를 다양화하여 중동과 북아프리카에서 수입하는 중국의 원유를 바닷길에 의지하는 위험부담을 완화시키기 위함이다.

에너지 공급. 미얀마는 풍부한 에너지 자원을 가진 나라이며 동남아 지역 최대의 에너지 수출국이다. 세계에너지협회에 따르면, 2007년 미얀마는 447.7 TCF의 천연 가스, 2억 690만 배럴의 석유, 그리고 100,000메가와트의 수력 발전 잠재력을 가지고 있었다.³⁸⁰ 미얀마는 사회기반시설의 부족 때문에 만성적인 전력 부족에 시달리고 있지만, 미얀마의 에너지 자원은 외국 투자자들의 관심을 이끄는 주된 요인이었으며 국가 수입의 주요 요소였다. 2011년 9월, 석유와 가스에 대한 외국인 직접 투자는 미얀마에 대한 해외 직접 투자액의 1/3인 136억 달러에 이르렀다.³⁸¹

미얀마의 천연 가스와 수력 자원에 대한 중국의 관심은 에너지 수요가 절실한 중국의 현실에서 비롯된다. 중국은 미국에 이어 세계 2위의 원유 소비국이며 국내 경제 발전을 위해 많은 에너지 공급이 필요하다. 중국 정부의 통계에 따르면, 2012년 중국은 2억 700만 톤의 석유를 생산했고 국내의 수요를 맞추기 위해 2억 7,100만 톤을

380- "Myanmar Energy Investment Summit 2013," <<http://www.myanmarenergyinvestmentsummit.com/>>.

381- *Ibid.*

수입했다. 석유 수입에 대한 중국의 의존도는 56.4%까지 도달했다. 반면, 미얀마는 수력 자원이 풍부하며 세계에서 열 번째로 많은 천연 가스 매장량을 보유하고 있다. 중국의 3대 석유 회사인 중국석유 천연가스(中國石油天然氣, CNPC), 중국해양석유(中國海洋石油總公司, CNOOC), 그리고 중국석유화학공(中國石油化工集團公司, Sinopec)은 모두 미얀마석유·가스산업(MOGE)과 공동 탐사 및 개발을 위한 계약을 체결하고 있다. 2008년 CNPC와 한국의 대우인터내셔널은 슈웨 가스전(Shwe Gas field)에서 중국으로 천연 가스를 운송하고 판매하는 것으로 미얀마 정부와 협정을 체결했다.

중국은 윈난성과 바로 국경을 마주하는 미얀마에 있는 개발이 덜 된 수력 자원에 대한 관심이 높다. 중국의 관점에서 미얀마는 자원 개발의 잠재력이 풍부함에도 불구하고 낙후된 사회 기반시설과 자금 부족으로 인해 수자원의 탐사 및 개발이 방해받고 있었다. 중국 정부와 투자자들은 이러한 미얀마의 문제를 쉽게 해결할 수 있었다. 대신 중국은 자국의 지역수요를 충족시키기 위해 수자원 개발 사업에서 생산된 전력의 대부분이 중국으로 수송되기를 원했고 일부만 미얀마에 남기고자 했다. 한편 중국의 전력 기업들은 전체 전력 생산량에서 비(非) 탄화수소 에너지의 양을 높이하고자 했다. 따라서 미얀마 수력자원 개발은 깨끗하고 지속가능할 것이라고 인식되었다.

윈난성 지역의 수요 또한 계산되어 있었다. 윈난성은 중국에서 두 번째로 많은 수력 자원을 보유(국가의 23%)하고 있지만, 하천의 흐름이 고르지 못하고 가끔씩 가뭄이 들기 때문에 발전에 제약이 크다.³⁸² 2009년과 2010년에 극심한 가뭄이 들자 윈난성의 수력 발전

382. "Yunnan Delegation: Protect and Develop Hydropower Resources" [雲南代表團: 保護和發展水資源], *China Radio Station*, March 9, 2005, <<http://www.cnr.cn/home/column/2005lh/1j/200503090217.html>>.

산업은 정상적인 발전량의 20%에서 50%까지밖에 가동되지 못했고, 이는 전력 수요와 공급 간의 격차를 30%로 넓혔다.³⁸³ 이에 따른 전력 부족은 윈난성의 경제 발전을 저해했을 뿐 아니라, 서전동송(西電東送, 서부에서 동부로 전력을 전달)이라는 중국의 국가전략 아래 광둥성과 같은 동쪽 지역에 전력을 판매하여 얻을 수 있는 수익 역시 감소했다. 윈난성은 과거에 중국의 주요 전력회사들을 끌어들이어 란창 강(瀾滄江)이나 홍 강(紅江) 등에서 수력발전 산업에 투자할 수 있게 하였다. 미얀마의 몇몇 주요 강(이라와디(Irrawaddy), 살윈(Salween), 슈웰리(Shweli))은 윈난성과 가까우므로 이곳의 수력 발전에 대한 중국의 투자는 윈난성의 전력 수요를 충분히 충족시킬 수 있고, 남는 전력을 중국의 동부 지역에 팔아 추가 수익을 남길 수 있는 고수익 사업으로 인식되었다.

미얀마에 댐을 건설하는 사업은 중국의 댐 건설자, 중국 전력 회사들, 그리고 윈난성에 유리하다. 중국은 세계에서 가장 뛰어난 댐 건설자들을 보유하고 있다. 예를 들어, 세계에서 가장 큰 댐을 건설한 중국수리수전건설(中國水利水電建設集團公司, Sinohydro)은 국제 시장에서 50%의 지분을 가지고 있다고 알려져 있다.³⁸⁴ 2005년 이후로 중국의 화녕(華能, Huaneng) 그룹이 투자한 슈웰리 강 1 발전소(Shweli River 1 Power Station), 중국의 다탕(大唐, Datang) 그룹이 투자한 다페인 발전소(Dapein Power Station), 그리고 중국전력국제발전공사(中國電力國際發展有限公司, China Power

383. "Yunnan Decreases the Amount of Power To Transfer to the East to Ensure The Supply To Fight the Drought" [雲南調減“西電東送”電量 全力保障抗旱用電], *Xinhua News*, March 26, 2010, <<http://energy.people.com.cn/GB/11235184.html>>.

384. "Chinese Dam Builders," *International Rivers*, <<http://www.internationalrivers.org/campaigns/chinese-dam-builders>>.

International)가 투자했으나 많은 문제를 일으켰던 미트손 댐(Myitsone dam) 등이 미얀마에 지어졌다. 대다수의 사업은 BOT(Build-Operate-Transfer) 모델을 따른다. 이는 일정 기간이 지나면 사업의 소유권이 미얀마 정부로 넘겨진다는 것이다. 그러나 이 시기 동안 생산된 대부분의 전력은 미얀마 정부가 합의한 가격에 윈난성으로 다시 보내졌다. 2008년 12월과 2013년 4월 사이, 슈웰리 발전소는 74억 Kwh를 윈난전력망공사(雲南電網公司 Yunnan Power Grid)에 판매하였다. 그리고 2010년 8월에서 2011년 6월 사이(Kachin 충돌로 인해 운영이 중지되었을 때) 다페인 발전소는 5억 1,300만 Kwh를 윈난전력망공사에 판매했다.³⁸⁵ 미트손 댐도 원래 계획은 생산된 전력의 90%를 다시 윈난으로 판매하고 운송하는 것이었다.

중국은 미얀마 수력 산업에 대한 투자를 윈-윈 정책으로 바라본다. 그들의 관점에서, 중국의 투자는 미얀마의 전력 산업을 발전시키고 지역의 전력을 충족하기 위해 필요한 자본을 제공했다. 또 미얀마 정부는 중국에 전력을 판매함으로써 수익을 얻을 수 있었고 또한 수력 발전은 깨끗하고 지속 가능한 것으로 믿어진다. 미얀마는 자국에서 생산하는 대부분의 전력이 다시 중국으로 운송된다고 불만을 제기하지만 중국 분석가들은 미얀마가 부족한 사회 기반시설(대부분 전선망)로 인해 많은 양의 전력을 소비할 능력이 없다고 말한다. 이러한 미얀마 국내의 불만, 그리고 중국의 수력 댐 건설로부터 야기되는 환경적·사회적 영향은 2011년 9월에 많은 논쟁이 불거졌던 미트손 댐 건설을 중지시켰다.

385. "Dapein Resumes Power Transmission" [緬甸太平洋江一級電站恢復送電], *Southern Power Grid*, May 13, 2013, <<http://power.nengyuan.com/html/2013-05-13/238620.html>>.

에너지 수송. 중국은 에너지를 수송하기 위한 선택지가 제한되어 있어 80% 이상을 말라카 해협을 통해 운송한다. 이는 대다수의 중국 분석가들이 말하는 중국 에너지 안보의 최대 취약점이다.³⁸⁶ 중국과 미국의 관계가 악화되면 중국은 미국이 중동과 북아프리카에서 중국으로 오는 에너지 공급을 말라카 해협에서 차단하면서 방해할 수 있다는 점에 두려움을 느낀다. 중국은 에너지 운송 경로를 다양화하기 위해 중국-러시아 수송관과 중국-중아시아 수송관을 건설했지만 이는 말라카 해협에 대한 과도한 의존을 줄였을지는 몰라도 완전히 해결하지는 못했다. 2000년대 초반 남아시아 수송관에 대한 논의가 제기되어 중국의 가까운 두 ‘동맹국’인 파키스탄, 미얀마와 함께 의견을 나눴다. 하지만 차후 파키스탄의 정치적 안정성에 의문이 제기되자, 미얀마를 통한 파이프라인 건설에 관심이 모아졌다.

중국-미얀마 간 석유·가스 수송관에 대한 생각은 윈난대학의 학자들이 2000년대 초에 윈난성에 처음으로 제안했다. 윈난성은 수송관이 가져다 줄 수 있는 잠재적 이익에 관심을 가졌다. 중국 남서부의 에너지 중추라는 지위, 베이징에서 오는 대규모 투자, 윈난의 산업 개발을 촉진시킬 수 있는 부대시설, 통행료 및 판매 수익, 그리고 자체 에너지 수급률 개선 등이었다. 지리적·기술적 문제로 인한 불확실성과 미얀마의 불안정한 국내 정치, 송유관의 안전성에 대한 문제 등 여러 가지 문제가 존재했지만 윈난성은 사업의 전략적 중요성과 이익을 설명하여 베이징과 CNPC를 설득했고 협정은 2009년 말에 성사되었다.

386. Ban Yue Tan, “China’s Dependence on Imported Oil Deepens -How to Ensure the Energy Security?” [中國原油進口以來日深，如何確保能源安全?], *Xinhua News*, March 28, 2013, <http://news.xinhuanet.com/fortune/2013-03/28/c_124515464.htm>.

3년 동안의 건설 사업이 진행된 이후 가스 수송관은 2013년 7월부터 운영이 시작되었으며 석유 수송관의 건설은 2013년 말 혹은 2014년 완공될 예정이다. 2011년 미트손 댐 건설이 중지된 이후 수송관 건설에 대한 지역 주민들의 반대와 비판이 난무했다. 하지만 중국의 에너지 안보 개선에 대한 전략적 중요성은 중국 당국으로 하여금 비슷한 문제들을 무릅쓰고서라도 수송관 건설을 수행하도록 했다. 중국의 고위 지도자들은 양자 회의에서 미얀마 관리들에게 반복적으로 양국 간 합의된 사업이 원활하게 이행되어야 하는 이유와 중요성을 강조했다. 중국 정부의 대변자인 환구시보(環球時報, Global Times)는 “합의된 사업을 이행하는 것이 정상적인 중국-미얀마 관계의 기반이며, 미얀마는 중국과의 관계를 진지하게 여겨야 한다.”고 주장했다.³⁸⁷ 중국은 또한 미얀마를 수송관의 주주로 만들려고 했다. 예를 들어 이익 배당의 경우에, 사업 계약은 최대 2백만 톤의 원유와 20%의 천연 가스를 미얀마 자체 소비량으로 할당할 수 있게 했다.³⁸⁸ 지역적 반대와 비판을 완화시키기 위해서 CNCP는 그들의 지출을 실질적으로 늘렸고, 지역 기업의 사회적 책임을 위해 연간 200만 달러를 지출했다.

경제적 이익

미얀마에 대한 중국의 투자는 2008년부터 2011년까지 누적 투자액이 10억 달러에서 130억 달러로 증가하면서 ‘대약진’을 이룩했다.

387. “Oil and Gas Pipelines Are the Test Stone of Myanmar’s Attitude toward China” [油氣管道緬甸對華態度的試金石], *Global Times*, July 29, 2013.

388. “China Myanmar Starts Delivering Gas,” *China News Agency*, July 29, 2013, <http://www.china.org.cn/world/2013-07/29/content_29555333.htm>.

2004년에서 2008년 사이, 미얀마 정부는 중국으로부터 12억 6,000만 달러에 이르는 14가지 투자 사업을 유치했다.³⁸⁹ 2010년 중국은 미얀마에 대한 해외 직접 투자국 1위로 급부상했다. 이러한 급성장의 부분적인 원인은 중국이 미얀마에서 있을 수 있는 정책 변화에 대비하고, 서방 경쟁자들의 유입 가능성을 고려하여 미얀마에 대한 지배력을 굳히기 위한 노력이 있었기 때문이다. 하지만 가장 큰 원인은 중국의 미얀마에 대한 경제적 이익에 있었다.

중국 투자의 대부분은 미트손 댐 건설을 위한 36억 달러와 석유·가스 수송관을 위한 25억 달러를 포함한 에너지 부문에 집중되었다.³⁹⁰ 두 번째로 큰 투자는 광산 부문이었다. 가장 크게 기여한 렛빠따웅 구리 광산 프로젝트는 총 투자액이 10억 6,500만 달러에 이르며, 중국 국영기업인 중국북방공업공사(中國北方工業公司, China North Industries Corporation: NORINCO)의 자회사인 완바오 광업(萬寶鑛產, Wanbao Mining)과 미얀마 Union of Myanmar Economic Holdings Ltd(UMEHL) 사이의 합작 투자이다. 중국의 분석가들이 설명하듯 중국은 미얀마로부터 구리 광석을 확보하고 수입하기 위한 구리 광산을 건설하는 데에 중점을 두고 있다. 8억 8,000만 달러짜리 타가웅 타웅(Tagaung Taung) 니켈 광산은 중국 비철금속공사(中國有色礦業集團有限公司, Nonferrous Meta)와 세계의 가장 큰 스테인리스 제조사인 타이위안 강철(太原鋼鐵集團

389. David Steinberg and Fan Hongwei, *Human Rights Discourse in North Korea: Post-colonial, Marxist and Confucian Perspectives*, p. 230.

390. 논쟁의 여지는 있지만, 미트손 댐은 2011년 9월에 중지되었기 때문에 지불된 투자액은 36억 달러에 미치지 않을 것이다. 하지만, CPI는 이 프로젝트에 투자된 전체 금액이 36억 달러보다 많을 것이라고 반박한다. CPI는 비록 이 사업은 중지되었지만 기업의 사회적책임과 같이 가입된 계획이 있었으며, 투자자들에게 지불하는 이자도 계속되었다고 설명한다. 정확한 투자에 투입된 금액은 아직까지 밝혀지지 않았다.

有限公司, Taiyuan Iron and Steel) 그룹이 합작 투자하였다. 광산은 3,000만 톤 이상의 고급 니켈 광석을 보유하고 있으며 여기에는 70만 톤의 니켈이 포함되어 있다. 2011년부터 2031년까지 운영될 이 프로젝트에서는 연간 22,000톤의 니켈을 포함한 85,000톤의 니켈강철을 생산할 것이다.³⁹¹

양국 간 무역 측면에서, 미얀마는 중국에 그다지 중요하지 않은 거래 대상이었다. 미얀마와의 거래는 2000년부터 2008년까지 중국이 ASEAN과 거래한 총 무역액의 1.2% 밖에 되지 않았다.³⁹² 하지만 양국 간 무역은 1988년에 2억 5,500만 달러에서 2011년 50억 달러로 급증했다.³⁹³ 중국은 2010/2011년 회계연도에서³⁹⁴ 미얀마의 가장 큰 거래 상대가 되었고, 2011/2012 회계연도에서는 두 번째로 큰 거래 상대였다.³⁹⁵ 중국은 미얀마와의 거래에서 항상 흑자를 보고 있었지만 2013년 기준으로 중국이 미얀마의 수송관을 통해 천연 가스를 수입하면서 이 같은 상황은 뒤바뀔 예정이다. 중국과 미얀마의 거래량은 크게 중요하지 않다 해도 중국 원난성에서 미얀마는 가

391. "TISCO and CNMC to Develop Tagaung Taung Nickel Project in Myanmar", *People's Daily*, August 9, 2010, <<http://www.chinamining.org/Investment/2010-08-09/1281317539d38155.html>>.

392. David Steinberg and Fan Hongwei, *Human Rights Discourse in North Korea: Post-colonial, Marxist and Confucian Perspectives*, p. 230.

393. "GreatFuture for Sino-Myanmar Trade" [中緬貿易 大有可爲], *Yunnan News*, December 10, 2012, <<http://www.yn.chinanews.com/pub/html/special/2012/1210/11965.html>>.

394. "Sino-Myanmar Trade Exceeds 5 billion USD in Fiscal year 2010/2011" [2010-2011財年中緬貿易超50億美元], *Chinese Consulate in Mandalay*, May 31, 2011, <<http://mandalay.mofcom.gov.cn/aarticle/jmxw/201105/20110507578286.html>>.

395. "GreatFuture for Sino-Myanmar Trade" [中緬貿易 大有可爲], *Yunnan News*, December 10, 2012, <<http://www.yn.chinanews.com/pub/html/special/2012/1210/11965.html>>.

장 중요한 무역 상대이다. 중국과 미얀마의 국경무역은 중국과 미얀마 간 전체 무역량의 40~50%에 이른다. 국경무역은 윈난성의 경제 발전을 촉진시키며 윈난성은 동남아 시장 진출을 위한 최전선과도 같은 역할을 한다.³⁹⁶ 정치적으로 미얀마와의 국경 무역은 중국의 남서부 국경지역에 사는 소수민족의 경제 발전에 기여한다. 이는 소수 민족에 대한 중국 정부의 통제를 강화하고 국경 지역을 안정시킬 수 있는 주된 요인이다.³⁹⁷

마지막으로 중국은 미얀마와의 경제 협력을 통해 중국의 서비스 사업자들에게 더 많은 서비스 계약을 제공함으로써 고용의 기회를 늘리고 국내 수익을 늘리고자 한다. 2000년도 이후, 중국과 미얀마는 경제 협력에 관한 수십 개의 양해각서와 협정을 체결했다. 계약 대부분은 중국이 미얀마의 기반시설 건설 계획을 지원하기 위해 미얀마에 유리한 대출이나 무이자 대출을 제공한다는 것이었다. 예를 들어 2006년 중국은 미얀마의 5개 정부 부처가 추진하는 사업의 이행을 위해 2억 달러 상당의 특혜적인 구매자 신용을 제공하는 데 동의했다.³⁹⁸ 2009년, 중국수출입은행은 네피도(Naypyidaw) 국제공항의 건설을 위해 2억 달러의 융자를 미얀마 정부에 제공하기도 했

396- Zhu Zhenming, "Yunnan's Border Trade with Neighboring Countries and Its Development" [雲南與隣國的邊境貿易及其發展], *Yunnan Social Sciences*, Vol. 6 (2000), <http://www.tpcincweb.com/RendaFull/GB/full2001/BF_TXT/002/Full200101_BF_TXT_1001389.html>.

397- "The Notice from the General Affairs Office of the State Council on the Active Development of Border Trade and Economic Cooperation to Promote the Border Prosperity and Stability" [國務院辦公廳轉發經貿部等部門《關於積極發展邊境貿易和經濟合作促進邊疆繁榮穩定意見》的通知], *The General Affairs Office of the State Council*, April 9, 1991, <<http://cpc.people.com.cn/GB/64184/64186/66684/4494175.html>>.

398- David Steinberg and Fan Hongwei, *Human Rights Discourse in North Korea: Post-colonial, Marxist and Confucian Perspectives*, p. 223.

다.³⁹⁹ 이러한 용자를 마련하기 위해 중국은 서비스 사업자들을 도울 수 있는 인프라 시설의 건설과 기타 계약들을 필요로 했다. 대부분은 승인되며 대개 중국 국영기업의 몫이다. 따라서 미얀마에 대한 중국의 자본 제공은 중국 기업들과 노동시장에 새로운 비즈니스의 기회를 창출하며 이것은 중국의 ‘going out’ 전략의 중요한 측면이다. 네피도 국제공항의 경우, 대부분의 건설 작업은 대형 국유 기업인 차이나하버(China Harbor)에 의해 수행되었다.⁴⁰⁰ 2011년, 중국 회사인 SUNY로부터 건설 도구를 구입하기 위해 2천만 달러가 사용되었다.⁴⁰¹

전략적 이익

두 나라가 외교 관계를 수립할 때부터 미얀마에 대한 중국의 전략적 시각은 다양한 단계를 거쳐 변해왔다. 1949년 중화인민공화국이 건국된 이후 미얀마는 중국과 외교 관계를 맺은 최초의 비사회주의 국가였으며, 중국이 국제적 고립에서 빠져나올 수 있게 도와준 제3세계 국가였다.⁴⁰² 2000년 이전의 양국 관계에서는 정치적 우정(혹은 *paukphaw*)만 강조되었다.⁴⁰³ 정치적 관계와 전통적인 우정은

399. “Naypyidaw International Airport Launched” [緬甸內比都國際機場正式启用], *Xinhua News*, December 19, 2011, <http://news.xinhuanet.com/world/2011-12/19/c_111256954.htm>.

400. *Ibid.*

401. “140 Large Machineries from Hunan Assist the Construction of the Naypyidaw International Airport” [湖南140台大型設備助力緬甸內比都國際機場建設], *China News*, March 1, 2011, <<http://business.sohu.com/20110301/n279598116.shtml>>.

402. Zhu Zheming, “China’s Good Neighbor Diplomacy and Sino-Myanmar Relationship” [中國的睦隣外交和中緬關係], *Southeast Asia and South Asia Studies*, Vol. 2, No. 3 (Yunnan Academy of Social Sciences, September 21, 2009), <<http://www.seasas.cn/content.aspx?id=635873449441>>.

강력했지만, 경제적 혹은 전략적 협력은 크게 뒤쳐져있었다. 두 번째 단계인 1990년 말부터 2000년대 초까지 중국이 천연자원과 새로운 시장을 확보하기 위해 국제 시장으로 관심을 돌렸을 때 중국-미얀마의 경제적 협력은 속도를 내기 시작했다. 지리적으로 중국에 가깝고 풍부한 천연 자원을 보유한 미얀마는 자연스럽게 중국의 투자와 사업 대상이 되었다.⁴⁰⁴ 2010년 당시 중국은 미얀마의 가장 큰 투자국이며 두 번째로 큰 무역 대상이 되었다.⁴⁰⁵ 이 시기에 미얀마는 천연 자원과 원료의 제공자로서 중국의 우호적인 경제 대상으로 인식되었다.

따라서 중국인들이 생각하는 미얀마의 전략적 중요성에 대한 논의는 최근 나타난 현상이라고 할 수 있다. 인도와 같은 지역 강국들은 중국과 미얀마의 전략적 안보 관계 및 외국인 혐오증을 보이는 미얀마 정부를 주시했고, 특히 중국이 미얀마와 전략적 관계를 확대하는 것을 우려하고 있었다. 하지만 중국의 전략적 비전과 야망이 남아시아와 동남아시아로 확장되자 미얀마는 중국의 지역 전략에서 제외할 수 없는 중요한 연결고리가 되었다. 중국은 세인 정부가 출범한 이후 두 달 만인 2011년 5월 미얀마와 포괄적이고 전략적이며 협력적인 제휴 관계를 수립했다.

403. Interview with former Chinese Ambassador to Myanmar, November, 2009.

404. "Interview with Commercial Counselor Tang Hai: Sino-Myanmar Cooperation has Great Potential" [訪駐緬商務參贊唐海 中緬合作有巨大空間], *Guo Ji Shang Bao*, August 6, 2006, <http://www.caexpo.org/gb/info/dongnanyatou zihuanjing/ t20050725_44773.html>.

405. "China becomes the biggest investor in Myanmar," *People's Daily*, February 22, 2011, <<http://english.people.com.cn/90001/90776/90883/7295205.html>>; "China, Myanmar forges partnership, inks deals on Myanmar president's maiden visit," *Xinhua News*, May 27, 2011, <http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-05/27/c_13897797.htm>.

이런 동반자 관계는 미얀마에 대한 중국의 정책적 목표, 즉 국경선의 안정 및 정치적 친선과 같은 기본적인 요소들을 포함한다. 그러나 중국의 미얀마에 대한 관계에는 다른 전략적 목표도 포함되어 있었다. 먼저 중국은 동남아시아에서 자신의 지위를 미얀마가 지원해줄기를 바랐다. 중국 국가주석 후진타오(胡錦濤, Hu Jintao)가 포괄적이고 전략적이며 협력적인 관계 설립에 대해 주장했듯이, 양국 관계의 주요 요소는 지역 간 다자 관계에서 미얀마가 어떤 역할을 할 것인가와 관련이 있다. 중국은 “ASEAN+3, 그리고 ASEAN+1, 그리고 메콩 강 유역 지역(Greater Mekong Sub-Regional)의 경제협력기구에서 미얀마와 협력함으로써 미얀마와 중국의 이익을 보호하고자 한다.”⁴⁰⁶ 2011년 중국이 남중국해에서의 갈등으로 동남아시아 국가들의 불만을 샀을 때, 중국은 ARF에서 미얀마가 자신을 지지해 줄 것을 요청했다.

중국은 남아시아, 동남아시아를 향해 영향력을 확대할 수 있는 통로로서 미얀마를 활용하고자 한다. 중국은 미얀마와 경제 협력을 통해 동남아시아, 남아시아 두 지역과 무역량을 늘리고 물류 흐름과 운송 통선을 원활하게 만들기를 희망한다.⁴⁰⁷ 이러한 노력들은 중국이 2011년 공식적으로 발표한 국가의 ‘교두보 전략’과 연관이 있다. 즉, 중국이 인도양으로 전략적으로 진출할 때 인난성을 전략적 통로 혹은 교두보로 활용하겠다고 공식 발표했던 것이다.⁴⁰⁸ 아직 국가안

406. “During Myanmar President’s first visit to China, Hu Jintao made four suggestions on the future of the bilateral relations” [緬甸總統首訪中國 胡錦濤 提發展中緬關契四點建議], *Xinhua News*, May 27, 2011, <<http://www.chinanews.com/gn/2011/05-27/3073339.shtml>>.

407. “Ruili: Facing the Indian Ocean and Building Key International Land Port for the Opening Up toward the Southwest” [瑞麗：西向印度洋 打造西南開放重要國際陸港], *MinZuShiBao*, September 9, 2013, <http://yn.xinhuanet.com/nets/2013-09/09/c_132704847.htm>.

보 문제와 군사적인 요소들은 거론되고 있지 않지만, 중국의 분석가들은 중국이 태평양에만 의존하는 ‘전략적 소극성’에서 벗어나기 위해 두 개의 바다로 진출하려는 전략(Two Ocean Strategy)을 적극적으로 펼치고 있다고 분석한다.⁴⁰⁹

미얀마의 정치 개혁 이후 중국과 미얀마의 관계

미얀마 정치에 대한 중국의 오판

미얀마의 정치 개혁이 있었던 2011년 이전에 중국은 미얀마의 국내 정치 발전 방향에 대해 근본적인 오판을 하고 있었다. 중국의 평가에 따르면, 2010년의 선거는 군사 정부가 국내통치를 강화하고 정통성을 강화시키는 전술일 뿐 결코 민주주의를 위한 노력은 아닐 것이었다. 중국은 미얀마의 변화하지 않는 정치체제 때문에 장래 미얀마와 서방국가의 관계에도 진전이 없을 것이고 이에 따라 미얀마는 국내적·외교적 지원을 계속 중국에 의존할 것이라고 예측했다. 미얀마의 민주적 움직임에 대한 엇나간 판단으로 인해 중국 정부와 기업들은 사업 이행 시 미얀마 내부의 여론을 중요하게 생각하지 않고 계속 무시했다. 중국은 미얀마 정부가 중국 편에 남아 있는 한 ‘국민들의 의지’는 결코 정부의 결정을 이기지 못할 것이라고 생각했다.

마침내 미얀마 내의 반(反)중국 정서는 2011년 새 정부의 취임

408. “Six Strategic Priorities in the 12th Five Year Plan Are Related to Yunnan” [“十二五”六個戰略重點涉及雲南], *Yunnan Wang*, March 7, 2011, <http://yn.yunnan.cn/html/2011-03/07/content_1521715.htm>.

409. “Yunnan Wishes to Revitalize the Southern Silk Road, Joining Hands with 9+2 to Launch into the Indian Ocean” [雲南欲復興“南方絲綢之路” 聯手“9+2” 進軍印度洋], *China News*, September 22, 2011, <<http://www.chinanews.com/df/2011/09-22/3346478.shtml>>.

이후 정점에 도달했다. 미얀마의 지역민들은 중국과 중국의 투자 계획에 대해 몹시 분노했다. 과거 중국이 미얀마 독재정권을 지원한 이유는 모두 미얀마의 천연 자원을 착취하기 위해서였기 때문이다. 더 나아가 중국의 사업 협상과정에서는 부패와 뇌물 수수가 난무했으며, 경제적·사회적·환경적으로 미치는 영향들은 거론되지도 않았다. 이러한 복합적인 이유들로 인해 2011년과 2012년, 미트손 댐과 렷빠따웅 광산 건설이 중지되는 사태로 이어졌다.

중국은 또한 미국이 2010년 미얀마 선거를 “자유롭지도 않고 공평하지도 않다”고 선언했을 때 미얀마의 미국 포용 정책이 실패했다고 잘못 판단했다. 중국은 미얀마 정부가 아웅산 수치(Aung San Suu Kyi)의 정치적 지위, 언론의 자유, 정치범 석방 등 주요 이슈에 대해 양보하지 않을 것이라고 확신했고 따라서 미국이 미얀마와의 관계를 개선할 수 있는 확률은 극히 적을 것이라고 예측했다. 하지만 2011년 8월 미얀마 대통령 떼인 세인과 아웅산 수치의 만남을 통해 미얀마 민주개혁의 속도와 범위는 기존 중국의 기대를 훨씬 넘어서 급속히 진전되었다. 결론적으로 미국과 미얀마 관계의 향상은 미국의 대중국 ‘포위전략’의 진전과 동남아시아에서 중국의 주요한 전략적 후퇴로 간주되고 있다.

미얀마의 국내정치 방향에 대한 중국의 예측 실패를 통해 권위주의 정부는 권력의 독점을 쉽게 포기하지 않을 것이라는 중국의 근본적인 믿음을 엿볼 수 있다. 중국의 경험상 비민주주의 국가의 우선 순위는 경제 발전을 통해 통치를 정당화하는 것이다. 이러한 철학은 중국과 미얀마의 관계 사이에 녹아있었다. 중국은 미얀마의 경제발전과 국익창출을 위해 지원을 계속하는 한, 미얀마 국민들과 정부는 중국의 존재와 영향력을 틀림없이 환영할 것이라는 시각이다. 중국

의 관점에서 미얀마와 같은 저개발 국가는 경제 발전의 질보다 양을 중시해야 한다. 따라서 미얀마의 반(反)중국 감정은 미얀마의 고유한 국민감정이 아니라 미국을 포함한 서방 세력에 의해 선동되어 유발되었다고 해석되었다.

균형의 이동

미얀마의 국내 정치와 외교 정책이 바뀌자 중국은 난처한 처지에 놓였다. 2011년 이후 정치 개혁의 결과로 미얀마 정부는 소수 민족 및 야당들과 화해의 과정에 접어들었다. 정부는 정통성을 유지하기 위해 내세웠던 중국의 정치적 지원과 인정에 대한 의존을 줄였다. 정치 개혁을 통해 미얀마는 서방과의 관계를 발전시켰고, 대외 관계를 다양하게 넓혔으며 1990년부터 시작 되었던 국제적 고립에서 탈피할 수 있었다. 이는 해외의 상대에게 새로운 선택지를 열었고 중국에 대한 미얀마의 협상력을 크게 증가시켰다.

하지만 과거 미얀마 군사정부와 긴밀한 관계에 있었고 미얀마 정치에 압도적인 영향을 행사했던 중국은 장래의 국익과 밀접히 연관이 있는 전략적, 경제적 사업에 대해서는 계속 밀고 나갔다. 이런 사업들의 시작과 실현은 미얀마 정부가 당면한 국내 및 외교 정책의 제약으로 인해 중국에게 계속적으로 의존했기 때문에 가능할 수 있었다. 하지만 제약요인들이 제거된 후, 중국은 오히려 비대칭적으로 미얀마에게 의존하는 위치로 전략하게 된다.

먼저 중국은 미얀마의 에너지와 광산 부문에서 미트손 댐, 중국-미얀마 석유·가스 수송관, 렛빠따웅 구리 광산 등의 대규모 투자 계획들을 약속했다. 하지만 정치 개혁이 시작된 이후로 이 같은 중국의 주요 계획들이 커다란 문제에 봉착하게 된다. 36억 달러 규모의

미트손 댐은 2011년 9월 ‘미얀마 인민들의 뜻’대로 세인 대통령에 의해 건설 사업이 중단되었다. 2012년 11월, 렷빠따웅 구리 광산 개발 역시 지역민들의 반대와 항의로 인해 강제 중단되었다. 석유·가스 수송관은 원래 계획대로 진행되고 있었지만 반대시위와 비판이 난무했다. 미얀마의 정치적 변화, 특히 국민들의 자각과 정부 정책에 대한 이들의 증대된 영향력은 중국 프로젝트들의 향방을 결정하는데 큰 역할을 했다. 그러나 중국은 이미 투자한 자본이 집약되어 있고 특정 지역에 묶여 있다는 특성 때문에 큰 손실을 감수하지 않는 한 투자를 쉽게 철회할 수 없었다.

두 번째로, 중국-미얀마 석유·가스 수송관을 건설하고 운영함으로써 중국은 4번째로 큰(중양아시아 파이프라인, 중국-러시아 파이프라인, 그리고 해로를 통한 운송에 이어) 에너지 수송 경로를 미얀마에 의존했다. 파이프라인을 건설하려는 중요한 이유는 중국이 말라카 해협에 대한 의존도를 낮추기 위함이었다. 에너지 안보를 개선하려는 중국의 ‘국가 전략 프로젝트’는 미얀마를 통과하는 파이프라인의 중요성을 더욱 높였다. 말라카 해협에 대한 의존도가 감소하면서 수송관의 원활한 이용을 위해 중국은 미얀마에 대한 의존을 증가할 수밖에 없었던 것이다. 미얀마의 새로운 정치적 현실과 중국-미얀마 관계의 격변은 이 같은 중국의 목표가 보장될 확률을 현저히 낮추었다.

수송관의 전략적 구상은 중국의 에너지 운송 경로를 다양화시킬 뿐 아니라 중국 남서부의 에너지 연결망과도 관련이 있다. 석유·가스 수송관 덕분에 윈난성이 남서 지역의 에너지 중심지로 부상하면서 인근 쓰촨성과 광시 자치구에도 정유공장들이 들어설 수 있었다. 자국의 영토에서 중국 수송관의 일부를 소유·관리·감독하게 된 미

얀마 정부는 중국의 남서 에너지 연결망을 컨트롤할 수 있는 입장이 되었다. 중국은 미얀마 정부 역시 통행료 수입과 지역에서의 에너지 소비를 위한 할당을 얻을 수 있기 때문에 수송관 합작 사업을 통해 여러 가지 이점을 얻을 수 있을 것이라 주장했다. 그러나 수송관 사업이 미얀마보다 중국에게 훨씬 더 전략적 중요성을 지닌다는 근본적인 사실은 변하지 않으며 파이프라인의 성공적인 활용 혹은 실패로부터 발생하는 상대적인 이득과 손실은 비교할 수 없을 정도로 중국이 더 크다는 사실 역시 변하지 않는다.

마지막으로 군사정부와의 긴밀한 유대관계와 미얀마에 대한 자국의 장래 영향력을 고려했을 때, 중국은 미얀마의 독특한 지리적 위치를 이용하면서 지역에서의 역할을 증진시키고자 하는 전략적 열망을 갖고 있었다. 중국은 앞으로 미얀마가 ASEAN과 같은 지역기구에서 중국의 외교 정책적 입장을 지지해주며 동남아시아와 남아시아, 그리고 인도양까지 중국과의 무역·물류·교통망을 확대하여 중국의 존재와 영향력을 증대시켜주기를 원했다. 그러나 미얀마가 서방, 특히 미국과의 관계를 빠르게 개선하자 중국은 미얀마와의 관계를 일시 중단하거나 미얀마의 지원을 확보하기 위해 훨씬 더 높은 대가를 치러야만 했다.

미래에 대한 전망

2011년 이후, 중국은 미얀마에 대한 대외정책을 재조정하고 있다. 중국을 상대로 미얀마 정부가 행한 비우호적 조치들에 따른 결과들 중 하나는 미얀마에 대한 중국 투자의 급감이다. 미얀마에 대한 투자금액은 2011/2012 회계연도의 80억 달러에서 2012/2013년 회계연도의 4억 700만 달러로 크게 감소했다.⁴¹⁰ 중국 기업들은 미얀마

가 제공할 수 있는 풍부한 자원에 관심이 많지만 미얀마 정부의 번덕스러운 투자 환경과 정책의 불확실성으로 인해 투자를 자제하고 있다.

과거 미얀마 군사 정부와 긴밀한 유대 관계를 유지한 데 따른 대가를 인식하고 중국은 양국 관계를 회복하기 위해 부드러운 접근을 시도했다. 한 가지 주된 노력은 미얀마 내에서 벌인 홍보 활동이었다. 이 전략의 몇 가지 특징은 중국 대사관과 중국기업이 주최한 홍보 이벤트, 지역 사회에 대한 기부, 기업의 사회적 책임 프로그램, 기자들의 중국 관광과 중국 문화 활동 지원 등을 포함한다. 이러한 활동을 통해 중국의 사업들이 미얀마에서 지속될 수 있도록 홍보한다. 그러나 장기적으로 중국은 자국의 이미지를 제고시키고 미얀마의 지역 사회와 관계가 개선되기를 바란다.

미얀마에 대한 중국의 장기적이고 전략적인 조정 노력들은 중국의 입장에서 볼 때 아직도 개선할 여지가 남아있다. 그러나 힘의 균형이 변화하고 있는 상태에서 중국이 정책적 영향력을 확보하기 위해 일부 전문가들은 국경부근 소수 민족들과의 관계 개선을 제안했다. 중국이 미얀마의 국내 문제에 직접적으로 개입하거나 정부에 대항하는 소수민족들을 공개적으로 지원할 수는 없지만 중국이 이들을 지원할 수 있는 간접적인 방법이 있다는 것이다. 하지만 중국은 미얀마에 대해 이미 기득권을 행사하기 때문에 이러한 방법에도 한계가 있다. 중국에 대한 미얀마 내부의 불안정성이나 비우호적인 행동은 미얀마의 미래에 더 큰 불안정을 초래할 것이다. 더 나아가 중국은 미얀마의 정치적·경제적 개혁이 어느 방향으로 나가게 될 것인가

410. "Chinese Investments in Myanmar Falls Sharply," *Wall Street Journal*, June 4, 2013, <<http://online.wsj.com/article/SB10001424127887324063304578525021254736996.html>>.

가를 주시하고 있다. 미얀마의 개혁이 지속되고 성공한다면 중국은 미얀마의 정책에 적응하고 미얀마 정부와 우호적인 관계를 유지하기 위해 노력해야만 한다. 단, 성급하거나 적대적인 행동은 미얀마를 중국과 더 멀어지게 할 것이다. 반대로 만약 미얀마의 개혁이 주춤한다면 중국은 미얀마에 대해 가졌던 과거의 유리한 지위를 회복할 수 있는 기회가 생길 것이다.

다른 한편으로, 미얀마도 정책적 선택의 어려움에 당면하고 있다. 민족 화해를 달성하고 미얀마 국민들에게 실질적인 경제적 이득을 제공하는 것이 현재 미얀마 새 정부의 최우선 목표이다. 그러나 중국은 이 모두에 주요한 영향을 끼친다. 국경 부근 소수민족 문제를 해결하려 하면 중국의 입장이 문제해결의 진전과 결과에 큰 영향을 미친다. 그리고 미얀마에 대한 중국의 감소하는 투자 총액, 특히 사회 기반시설의 투자비 감소는 미얀마의 경제 개혁에 지속적으로 영향을 끼칠 것이다. 자유주의적인 정치와 경제에 대한 희망에도 불구하고 미얀마는 자신의 이웃을 선택할 수는 없다. 독립적인 정치와 경제 과정을 추구하는 동시에 중국을 참여시키고 중국이 이를 지원하도록 만드는 것은 미얀마가 향후에 해결해야만 할 중요한 과제이다.

제 3 부

중국과 국제인권기구 그리고 북한인권



Korea Institute for
National Unification

7

국제인권법과 국제인권 메커니즘 그리고 중국

Sophie Richardson*

* 본 연구에 도움을 준 연구 조교 Emelia Mixer에게 감사를 표하는 바이다.

2013년 10월, 중국은 유엔인권이사회의 보편적 정례인권검토(Universal Periodic Review; UPR) 제2차 심의를 받게 된다. 2013년 말에 실시되는 유엔인권이사회의 이사국 선임에서 재선임 또한 노리고 있다. 현 시점에서 중국 정부의 국제 인권 규범 준수 및 이행 상황을 평가해 보는 것은 시기적절한 작업이라 하겠다.

지난 30여 년에 걸쳐 중국은 인권 보호를 위한 노력을 지속해 오고 있다. 주요 국제 인권 조약을 비준하고, 2004년 헌법 개정을 통해서 “국가는 인권을 존중하고 보장한다”는 규정을 신설하는 등 인권 보호를 위한 법률과 제도를 개선에 힘쓰고 있다. 인권 보장의 국제적 표준을 접하게 되면서 점점 많은 국민들 사이에서 열악한 국내 인권 상황이 논란이 되고 있지만 그러한 논란에 대해 중국 정부가 강압적인 태도로 대응하고 있지는 않은 듯하다. 하지만 중국 공산당은 국내 문제에 대한 국제사회의 감시 감독을 ‘용납할 수 없는 간섭’으로 규정하고 당근과 채찍 정책을 자유자재로 구사하는 독재체제를 고수하고 있다. 그러한 정치 체제 아래에서 인권을 존중하고 보장한다는 규정은 종이 위의 글자일 뿐 실질적 인권 개선을 기대할 수는 없다.

인권 분야에서 20년간 연구해 온 내용을 참고로 하여 국제인권법과 국제인권 메커니즘에 대해 중국이 어떻게 반응하고 인권 개혁의 시대를 열어 가고 있는지 살펴보고자 한다. 연구 주제가 광범위할 뿐만 아니라 중국 정부의 정책 결정이 불투명한 점, 체제 내에서 인권 상황을 개선하기 위한 활동의 시발점이나 동원 전략, 그리고 인권을 쟁점으로 한 다양한 행위 자체를 파악하기 힘든 점 등으로 인해 본 연구가 피상적일 수밖에 없음을 주지하기 바란다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 첫째, 중국 정부가 국제인권법에

참여하고 기여하고 있는 상황을 간략히 살펴본 후 그에 따른 긍정적 또는 부정적 결과를 설명한다. 다음으로 장애인권리협약 비준, 유엔 인권이사회에서 실시하는 보편적 정례인권검토에 대한 대응, 내전을 겪고 있는 시리아 민간인에 대한 국제사회의 인권 보호 방해와 같은 중국 정부의 행위를 통해 국제인권 메커니즘과 중국의 상호관계를 살펴본다.

개혁의 시대를 맞으면서 국제 인권을 다루는 분야에서 중국 정부의 참여가 활발해진 것은 분명하다. 이로 인해 자국 국민이나 주변국 등은 인권 상황 개선을 기대할 수도 있을 것이다. 하지만 중국 정부가 시민의 권리를 인정하고 보장하는 정도까지 나아가지는 않았다는 점을 국제사회가 간과해서는 안 된다. 시민의 권리를 인정하는 것은 중국 공산당이 추구하는 바와 이율배반적이어서 변화가 쉽지 않을 것이다. 하지만 국내 인권 옹호자들은 국제 인권 규범을 접함으로써 조금씩 천천히 변화를 만들어 갈 수 있다.

중국, 국가주권, 그리고 국제인권레짐

국제사회의 질서는 국가주권을 근간으로 하고 있다. 하지만 국가가 자국 국민을 보호하기는커녕 오히려 인권을 유린하기에 이르자 국제인권레짐이 등장하게 된다. 국제적 차원에서 인권을 신장하고 보호하기 위해 초국가적 수단을 동원하기로 한 것이다. 국제인권레짐은 국제적 차원에서 국가별 인권 상황을 조사·감사하고 논의한다. 또한 국가 기관의 구속력을 배제할 수 있는 국제법 적용 절차를 확립하고 국가의 침해 행위로부터 개인이 구제받을 수 있는 국제적 메커니즘을 창설하고 있다.

중국에서는 국가주권이라는 개념에 몰두한 정부에 의해 인권 탄

압이 심심치 않게 자행되고 있는 것으로 보인다. 중국 내부의 인권 상황을 누구보다 잘 알고 있는 중국 정부로서는 인권 보장을 위한 국제체제가 결코 달갑지 않을 것이다. 중국 정부는 국민의 권리 보장을 위해 특정한 법의 해석을 놓고 다투거나 고민하는 일이 거의 없고, 국민의 권리가 국가 권력을 위태롭게 하는 것을 막는 데에만 관심이 있다. 이러한 당국의 목표를 달성하기 위해 국가 기관에 국민의 권리를 제한할 수 있는 무한한 권한을 부여하고 있다. 국내 인권 상황에 대해 국제사회의 감사를 받고 개인에 대한 국가의 책임이 강조되는 것에 대해 중국 정부는 상당한 부담감을 느끼고 있다. 외국 정부를 포함한 국제사회의 비난을 피하기 힘들고, 자국 국민들조차 국가 권력으로부터의 속박을 거부할 수 있기 때문이다. 이를 우려하는 중국 정부로서는 국제인권 메커니즘의 출현을 반길 수 없는 입장인 것이다. 앞으로 전개될 논의에서도 확인할 수 있듯이, 국제인권 메커니즘이 천명하는 정신이나 이행 권장 사항에 대해 중국 정부는 상당히 방어적인 태도를 취하고 있으며 국내 인권 상황에 대한 감사가 제한적으로만 이루어지도록 하고 있다.

중국 정부는 국내 인권 상황을 어떻게 설명하고 있을까. 중국 정부가 국제사회에 국내 인권 상황을 보고 할 때 예외 없이 등장하는 이야기는 국민 생활수준을 향상시키고 수백만 국민을 궁핍에서 벗어나게 한 성공적인 경제 발전 신화이다. 많은 국민들이 기본적인 생활수준을 보장받을 수 있도록 경제 발전을 사수하는 것이 먼저고, 참정권 등 시민권 보장은 그 다음 단계라는 주장으로 일관한다. 인권 보장을 위해 힘쓰고는 있지만 인권이 ‘국가적 상황’에 따라 상대적으로 덜 중요해질 수 있다고 하기도 한다. 얼마나 많은 국민들의 기초 생활수준을 보장한 후에 다음 단계로 나아갈 것인지, 그들이

말하는 ‘국가적 상황’이란 무엇인지에 대한 설명은 물론 없다. 또한, 헌법에 명시된 인권 규정을 언급하며 다양한 국내법, 국제법 차원에서 이행 의무를 준수하고 있다는 점을 강조하며, 그럼에도 불구하고 여전히 진전을 이루어야 한다는 점을 부정하지는 않는다.

이토록 국가주권과 국내 문제 불간섭 원칙을 고집하는 중국이 어떻게 국제인권레짐의 일원이 되기로 한 것일까. 사실 중국은 국제법 체제에 변화가 일어나기 시작한 초기부터 국제법의 적용을 받기로 한 국제사회의 일원이었다. 하지만 국제법의 진화와 문화혁명 시기(1966~1976년)의 국내 법체계 붕괴는 중국 정부에 안팎으로 감당하기 힘든 짐을 안겨주었다. 그래서인지 중국 정부 스스로 참여할 의지가 없거나 참여할 상황이 아니라고 판단되는 새로운 국제 규범이나 국제적 차원의 메커니즘 창설에는 반대 입장을 표명해 왔다. 유엔에 가입하기 전이나 가입한 후에도 이 같은 입장에는 큰 변화가 없었으나 1970년대 후반 선택의 기로에 섰을 때는 결국 새롭게 등장하는 국제법 체제에 참여하기로 한다. 현재까지 중국은 경제 문제를 다루는 국제법 분야에 가장 관심을 가지고 참여하고 있지만 환경, 군비 축소, 안보, 인권 문제와 관련한 국제법도 앞으로 중국이 관심을 넓혀가야 할 분야이다. 인권 문제는 단순히 국제 인권 규범을 준수하는 것으로 해결되는 것이 아니고 국제경제법이나 국제환경법 등 다른 국제법과도 상당한 연관관계가 있음을 간과해서는 안 될 것이다.

중국과 국제인권 메커니즘의 상호관계

주요 국제 인권 조약

세계인권선언은 유엔의 모든 회원국이 달성해야 할 인권의 기준을 제시하고는 있지만 법적 구속력을 가지는 조약은 아니다. 선언문

의 초안 작성에는 중국 외교관 장펑춘(張彭春)도 참여한 바 있으며 오랜 시간에 걸쳐 완성된 선언문은 1948년에 채택되었다. 이 세계인권선언을 통해 인권이 ‘보편적이면서도 효과적으로 인식되고 준수될 수 있도록 보장하기 위한 목적에서, 모든 민족과 모든 국가가 이룩해야 할 공통의 기준’⁴¹¹이 마련된 것이다.

현재까지 중국이 서명하고 비준한, 또는 비준을 준비 중인 주요 인권 관련 조약은 다음과 같다. 정부가 서명하고 비준한 조약은 법적 구속력을 가지며, 비준하지 않은 조약에 대해서는 국내법 규정과 조약의 조항 사이에 모순이 없도록 정비하는 비준 준비 작업을 수행해야 한다.

- 여성차별철폐협약(1980년 비준)
- 고문방지협약(정식 명칭은 ‘고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약’, 1988년 비준)
- 아동권리협약(1992년 비준)
- 경제·사회·문화적 권리에 관한 국제협약(2001년 비준)
- 장애인권리협약(2008년 비준)

주요 인권 관련 조약에 해당되지는 않지만 1982년 난민의 지위에 관한 협약을 비준하기도 했다.

이러한 다양한 조약들을 통해 정치에 참여할 수 있는 권리, 국가의 간섭 없이 스스로 결정할 수 있는 권리, 노동조합을 결성할 수 있는 권리, 종교나 문화의 자유를 누릴 수 있는 권리와 같은 시민의 권리가 보장된다. 하지만 중국은 자국이 주장하는 국가주권과 국내

.....
⁴¹¹ UN General Assembly, *Universal Declaration of Human Rights*, December 10, 1948, Resolution 217 A (III), <<http://www.un.org/en/documents/udhr/>>.

문제 불간섭 원칙에 배치되는 조약의 몇몇 주요 조항에 대해서는 적용을 유보하고 있다. 정부의 한 자녀 정책에 우선순위를 두고 이를 계속 시행하기 위해 아동권리협약의 아동의 생존을 보장하는 조항을 유보한 것이 대표적인 예이다. 고문방지협약에서 규정하는 외부의 조사·감사 허용 조항도 유보하고 있어 중국의 고문방지협약의 준수 여부를 감시하는 것이 거의 불가능하다. 또한 중국 당국은 개인에게 더욱 확대된 형태의 권리 보장과 권리 구제 제도를 규정하는 각종 조약의 선택 의정서에도 서명하지 않았다.

1998년에는 시민적·정치적 권리에 관한 국제인권규약에 서명하였으나 아직 비준은 하지 않은 상태다. 이에 대해 일각에서는 조약을 비준하거나 준수할 의사가 전혀 없는 중국이 단지 서명만 함으로써 국제사회의 비난을 피하려 했다고 보고 있다. 중국 내 국제법 전문가들도 조약이 비준될 가능성이 거의 없다는 데에는 이견이 없다. 하지만 인권에 있어 중요한 기준을 수립하는 첫 발을 내디뎠다는 점에 의미를 부여하며, 서명 그 자체만으로도 인권 옹호자들의 승리라는 평가를 내리고 있다. 국제사회에서 사형 제도를 강하게 반대하는 유럽연합(EU) 등으로부터 조약의 비준을 신속히 처리하라는 압박을 받자 그제야 중국 정부는 사형제도나 자의적 구금 관련 조항 등 조약이 규정하는 의무사항에 대해서 정부 차원의 논의가 더 필요하다며 비준 의사가 없는 것은 아니라는 해명을 내놓았다. 톈안먼 사건 이후 인권 탄압을 이유로 중국에 대해서 무기 금수 조치를 취하고 있는 유럽연합(EU)을 설득하기 위해 2004년 EU-중국 인권포럼에서는 시민적·정치적 권리에 관한 국제인권규약 비준을 위한 실무단을 구성하겠다고 공언하기도 했다. 하지만 거의 10년이 지난 지금까지도 그들의 비준 노력은 아직도 결실을 맺지 못하고 있다.

비준한 조약에 대해서는 각 조약 기구가 정하는 바에 따라 조약 준수 상황을 정기적으로 검토 받아야 할 의무가 따른다. 해당 위원회에 정기적으로 보고서를 제출하고, 질의에 응답해야 하며, 유엔 조사관의 방문을 허용하고, 관련 토론회에 참여하는 것 또한 의무에 포함된다. 중국은 겉으로 보기에는 이러한 의무사항을 대체로 따르고 있는 듯하지만 실제로는 그렇지 않다. 중요 정보 제공을 거부하고 보고 기한을 제대로 지키지 않는다. 조약 준수 상황 검토 과정에 비정부 조직의 개입은 극도로 제한하고 보고를 회피하거나 거짓 보고를 하기도 한다. 중국 정부의 이러한 행태로 인해 검토 결과에 대한 신뢰도는 현저히 떨어진다고 보아야 할 것이다. 한 가지 예를 들자면, 장애인권리협약의 국내적 이행 상황을 검토할 당시, 정부가 장애인 인권 유린을 외면한 증거가 다수 포착되었음에도 당국은 장애인의 권익 증진을 위해 정부가 할 수 있는 최선을 다했다고 일방적으로 주장한 바 있다.

유엔 특별보고 제도

유엔은 인권에 관한 각 분야별 전문가인 ‘특별보고관’을 파견한다. 인권 특별보고관은 위임 받은 범위 내에서 각 국의 인권 실태를 조사하고 보고할 권한을 가진다. 주권국가가 유엔에서 파견된 인권 특별보고관의 조사·심의를 받는다는 것은 국가 차원을 넘어선 국제기구의 존재를 인정하고 이에 동참함을 의미한다. 물론 이들의 조사·심의에 부담을 느끼는 국가도 있다. 이러한 국가들은 자국에 유리한 분야의 특별보고관을 초청하는 등 긍정적인 심의 결과를 위해 다양한 방법을 강구하고 있다.

지난 10여 년간 중국이 방문을 허용한 특별보고관은 다음과 같다.

- 2003년 11월, 유엔 교육권 특별보고관 카타리나 토마세브스키 (Katarina Tomasevski)
- 2005년 11월, 유엔 고문 특별보고관 만프레드 노박(Manfred Nowak)
- 2010년 12월, 유엔 식량권 특별보고관 올리비에 드 슈테르 (Olivier DeSchutter)

다음은 중국이 방문을 거절한 특별보고관이다.

- 초법적, 약식 또는 자의적 처형에 관한 유엔인권위원회 특별보고관 필립 알스톤(Philip Alston), (2005년)
- 유엔 표현의 자유 특별보고관 프랭크 라 튀(Frank LaRue)
- 유엔 평화적인 집회와 결사의 자유에 관한 특별보고관 마이나 키아이(Maina Kiai)
- 유엔인권옹호자 특별보고관 마가렛 세카기야(Margaret Sekaggya), (2008년, 2010년)
- 법관의 독립권에 관한 특별보고관 가브리엘라 놀(Gabriela Knaul), (2011년)
- 여성과 아동 인신매매 실태에 관한 특별보고관(2010년)

2005년 만프레드 노박 특별보고관의 방문은 특히 중국을 당혹스럽게 했다. 국제인권법 전문가로 잘 알려진 만프레드 노박 특별보고관은 당시, 어떤 감옥이나 수용시설이든 자유롭게 방문하여 조사할 수 있도록 해 달라고 중국 당국에 강력히 요구하였다. 수감자들에 대해 심각한 수준의 고문이 자행되고 있는 것으로 보고된 티베트의 드랍치 교도소(Drapchi prison, 拉薩第一監獄)에 대해서는 특별히

강력하게 방문 허용을 요구했다. 중국 당국의 조사 방해가 빈발했으나 만프레드 노박은 방해 공작에 굴하지 않고 조사를 강행했다. 방문 조사 후, 노박은 중국 당국을 강하게 질책하는 보고서를 제출했고, 중국은 이후 방문 조사 요청을 대부분 거절한다. 2010년 긍정적인 조사 결과를 기대하고 식량권 특별보고관의 방문을 허용하였으나, 특별보고관 올리비에 드 슈테르가 가택연금자나 재정착한 티베트 유목민들의 식량권이 제한되었음을 지적하자 중국 당국은 불편한 심기를 드러냈다.

인권이사회. 앞으로 더욱 자세히 언급되겠지만, 중국 인권 실태 조사 결과 덕분에 유엔인권위원회가 유엔인권이사회로 대체되었다고 해도 크게 틀린 말은 아니다. 2006년 출범한 유엔인권이사회에 중국도 활발하게 참여하고 있는 듯하다. 하지만 실질적으로 인권이사회의 활동에 도움이 될 만한 실제 활동은 거의 없는 것으로 보아야 할 것이다.⁴¹²

중국 당국자들은 인권이사회의 활동에 협력하기 위해서 의견 교환 및 대화에 활발히 참여하고 결의 사항에 좀 더 협조적이어야 함을 인식하고 있다고 강조한다. 하지만 이마저도 중국의 정책에 국제사회의 이목에 집중되는 것을 막기 위한 전략으로 보인다. 인권이사회 내에서 중국은 개발도상국의 입장을 취하면서 대체로 개발과 관련한 실무단에 참여하고 있다. 채텀하우스(Chatham House)는 유엔인권이사회에서 중국의 투표 기록을 살펴보고 브라질과 83%, 인

412. Rivero, Juliette, Judit Costa and Philippe Dam, *Keeping the Momentum: One Year in the Life of the UN Human Rights Council*, (New York: Human Rights Watch, 2011), <<http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/hrc0911ForWeb.pdf>>.

도와 78%, 남아프리카 공화국과는 96%의 상당한 일치율을 보인다고 밝힌 바 있다.⁴¹³

유엔인권이사회에서 중국이 발의하거나 지지한 결의는 거의 없다. 평화적 집회에 대한 집회결사의 자유 보장을 강화하는 결의안에 불참을 선언했고, 평화적 저항권을 보장하기 위한 결의에 대해서도 반대 의사를 밝혔다.

뿐만 아니라 북한, 스리랑카, 수단 등의 국가에서 인권 유린의 증거가 명백한데도 중국은 인권이사회가 개별 국가의 인권 실태를 조사하거나 비판하는 등의 활동을 탐탁지 않게 여기고 있다. 개별 국가에서 자행되는 위반 행위나 위기 상황에 대응하는 것이 인권이사회에 위임된 명시적인 권한임에도 불구하고 중국은 오히려 이러한 활동을 막으려 하고 있다. 국제 인권단체인 휴먼라이츠워치(Human Rights Watch)는 “국민의 인권을 심각하게 침해하고 있는 것으로 의심되는 중국은 유엔인권이사회의 관심이 자국으로 모아지는 것을 피하기 위해 위원회의 모든 활동에 대해 방어적인 태도를 취하고 있는 것으로 보인다”⁴¹⁴고 보고한 바 있다. 중국은 또한 유엔 사무총장의 독립적 의제 설정, 특별 절차, 유엔 인권최고대표의 직접 안건 제시 등 인권 침해에 대한 인권이사회의 기능을 강화할 수 있는 개혁에 대해서도 반대 입장을 취했다.

국가주권에서 힘을 빼다. 지난 10년 사이, 국제사회의 간섭에 대

413. Sonya Sceats and Shaun Breslin, *China and the International Human Rights System* (London: Chatham House, 2012), p. 22.

414. Rivero, Juliette, Judit Costa and Philippe Dam, *Keeping the Momentum: One Year in the Life of the UN Human Rights Council*, <<http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/hrc0911ForWeb.pdf>>.

한 중국의 공포는 약간 수그러들었다. 1998년 채택된 로마규정에 따라 2002년 국제형사재판소가 공식적으로 설립되었다. 국제형사재판소 설립에 대해서는 미국과 중국 외 5개국이 반대의사를 표명하였고, 120개국이 찬성하였다. 국제형사재판소 설립 초기 몇 년간 중국 정부는 자국민이 불순한 의도에 의해 기소 대상이 될 수도 있다며, 미국이 반대 입장에 있는 한 중국도 가입하지 않겠다는 반대 입장을 여러 번 제시하였다. 하지만 최근 들어 중국 내 법률 전문가나 외교 정책 관료, 학자들 사이에서는 중국이 언젠가는 로마규정에 서명할 것이라는 분위기가 감돌고 있다. 2009년 수단 사태 시 국제형사재판소 회부에 관한 유엔 안보리 투표에서는 기권했으나, 2011년 리비아 사태를 국제형사재판소에 회부하는 투표에서는 찬성표를 던졌다. 또한 외교 전문가 배치를 급격하게 늘려 중국이 공식적으로 참여하지 않은 국제인권 메커니즘이나 인권 토론회 등의 보고까지도 예의 주시하고 있다.

1990년대 후반에는 ‘보호책임(responsibility to protect: R2P)’이라는 신개념이 등장한다. 이는 수단 사태 때와 같이 민간인 학살에 대한 국제사회의 개입이 계속해서 실패함에 따라 등장한 개념으로, 통상 R2P로 일컬어진다. 2005년 유엔 총회에서 채택되어 법령화된 이 개념은 국가는 국민을 대량학살, 전쟁범죄, 반인도적범죄로부터 보호할 책임이 있다고 규정하고 있다. 국제사회는 이를 보조해야 하며, 해당 국가가 국민을 보호할 능력이 없거나 고의적으로 보호하지 않을 경우에는 국제사회가 개입할 수 있고 마지막 수단으로는 무력 개입까지 할 수 있다. 이러한 원칙은 국가주권에 대한 정면 도전일 수밖에 없다.

그럼에도 불구하고 중국 정부가 R2P에 대한 지지 입장을 표명하

고 있는 것은 놀라운 일이다. 중국은 국가가 때로는 자국민을 보호하지 못할 수도 있고, 비인도적 상황이 악화되는 것을 막기 위해서는 무력 개입이 필요할 수도 있음을 인정하고 있다.⁴¹⁵ 하지만 어떠한 형태로든 국제사회가 개입하기 전에 해당 국가의 명백한 승낙을 선호하는 입장을 계속해서 견지하고 있어 R2P 원칙을 실제로 적용시키는 데는 오히려 방해가 되는 입장을 취하고 있다고 볼 수 있다. 세계 곳곳에서 내전이 심화되고 새로운 내전이 발발하고 있지만 R2P를 근거로 언제, 어디서, 어떻게 개입해야 할지에 대해서는 유엔 회원국들 사이에 일치된 의견을 도출하기가 힘든 것이 사실이다. 중국은 이러한 한계 상황을 충분히 이용하고 있다. R2P를 근거로 한 국제사회의 개입에 중국이 굳이 반대표를 던지지 않아도 결의 도출 자체가 쉽지 않으므로 중국 입장에서는 오히려 R2P를 지지하는 흉내를 낼 수 있게 된 것이다.

중국이 유엔인권이사회의 보편적 정례인권검토에는 비협조적이면서 국제사회의 개입 정도가 더 강한 R2P나 국제형사재판 제도에 는 오히려 협조적인 모습을 보이는 이유는 무엇일까. 그 것은 어떤 국제인권 메커니즘이 이론적으로 국가주권을 더 훼손하고, 덜 훼손하는지의 문제와는 무관하다. 중국 정부는 각각의 국제인권 메커니즘이 실제로 어떻게 움직이는지 철저히 계산하고 있다. R2P와 같이 국제사회의 개입을 강화하기 위해 도입되었지만 실제로 움직일 가능성이 적은 메커니즘에 대해서는 어느 정도 협조적이어도 된다는 계산을 하고 있는 것이다.

.....
⁴¹⁵ Sonya Sceats and Shaun Breslin, *China and the International Human Rights System*, pp. 46~47.

긍정적 결과

국제 인권 보호 체제와 중국의 상호관계가 중국 국민들에게 긍정적 영향을 미쳤을까. 중국 정부는 국제인권 메커니즘에 강한 거부감을 가지고 있지만 중국을 참여시키지 않고서는 기대했던 결과를 얻기가 힘들다. 중국의 참여로 도출해 낼 수 있는 긍정적 결과를 세 가지 정도로 정리할 수 있다.

첫째, 국제 인권 규범이 실제로 지켜지지 않는다 하더라도 이러한 규정을 접하고 받아들이는 것 자체만으로도 충분히 긍정적 의미가 있다. 중국의 많은 법률 전문가, 변호사, 외교 전문가들이 국제 인권 규범을 접함으로써 새로운 법률이나 조례를 제정하는 데 큰 도움을 얻는다고 말하고 있다. 특히 인권 관련 업무를 담당하는 변호사는 국내법과 관행을 개혁하는 데에서 국제 인권 규범의 중요성을 끊임 없이 강조한다. 정책 분석가, 사회 운동가들은 인권을 보편적 권리로 인정하고 있는 정부의 태도 변화가 국제 규약과 국제 메커니즘을 접했기 때문이라고 보고 있다. 최근 사형 집행 대상 범위를 축소하고, 양회(兩會)에서 재판 없이 최대 3년 간 감금한 채 강제노동과 사상교양을 시키는 악명 높은 ‘노동교양제도’ 개혁을 언급한 것은 두말할 것도 없이 국제적 기준과 규약을 접했기 때문이다.

둘째, 중국 정부는 정례 검토와 특별보고관의 방문에 응하는 등 조약 기구와 소통하고, 유엔총회에서 논의 사항을 준비하며, 양자 간 인권 대화를 추진하는 등 국제인권 메커니즘을 통한 다양한 활동에 참여하고 있다. 물론 실질적으로 인권 상황이 눈에 띄게 개선된 것은 아니다. 하지만 적어도 예전에는 논의조차 되지 않았던 인권이 사회적 쟁점이 되었다는 것은 의미가 있다. 예를 들어, 2009년 2월에 실시된 보편적 정례인권검토의 영향으로 50개 이상의 정부 부처

와 기관·학계·정부 조직 사회단체 대표가 참여한 중국의 첫 번째 국가인권행동계획(National Human Rights Action Plan, 國家人權行動計劃) 초안이 작성되었다. 2012년 상반기 전국인민대표회의에서 형법 개정이 논의될 당시 전국인민대표회의 웹사이트에 8만 건이 넘는 의견이 게재되기도 했는데 그 중 구금과 소년재판에 관해서는 관련 국제 규범을 언급한 의견도 있었다.

셋째, 일반인에게도 인터넷이 보급되고 정부가 승인한 교육 과정을 통해 국제 인권 규정들이 알려지면서 중국 국민들도 자신이 누릴 수 있는 권리에 대해 인식을 갖게 되었다. 이는 의도하거나 기대하지 않았던 긍정적인 결과로 이어지기도 한다. 새로운 세대들이 국제 사회에서 인정되는 규범을 접함으로써 정부 관료들에게 책임을 지우거나, 국제단체와 국제기구를 따르는 소규모의 지식인 사회 운동가들의 활동이 가능해진 것이 바로 그것이다. 이들 사회 운동가들은 다음과 같은 노력을 경주하고 있다.

- 유엔의 자의적 구금에 관한 실무단 등에 보고서 제출
- 뉴욕타임즈, 월스트리트저널 등 국제 매체에 중국 정부를 질책하는 논평 투고
- 정부를 대상으로 하는 소송 장려
- 정부의 인권 보장 실태 논의와 검토에 중국 국민의 참여 유도

문제점

이러한 긍정적 측면에도 불구하고, 중국과 국제인권법 등 국제 규범 사이에는 심각한 문제점 또한 산재해 있다. 국제인권레짐을 통해서 세계 인구의 5분의 1을 차지하는 중국 국민의 인권을 제대로 보장하지 못한다는 것은 국제인권레짐 자체가 충분히 제 기능을 하지

못한다는 것을 의미한다.

첫째, 중국 정부는 각종 국제 인권 규범과 국내법이 규정한 인권 관련 의무사항을 제대로 이행하지 못하고 있다. 국내외 인권단체·학계·정치 분석가들은 중국 내에서 다양한 권리들이 제한 받고 있다는 믿을 만한 증거들을 포착해 보고하고 있다. 집회결사의 자유·표현의 자유가 제한되어 있고 정부에 의한 고문과 자의적 구금이 비일비재 하며 종교의 자유 또한 탄압되고 있는데 특히 소수 민족에 대해서는 종교 탄압이 더욱 심하다. 민주적 선거 제도의 부재로 진정한 의미의 시민의 정치 참여권도 보장되지 않고 있다. 나아가 난민을 확대하고 정치범으로 낙인찍힌 중국 국민이 다시는 중국에 발을 들일 수 없는 열악한 인권 환경을 조성하고 있다. 앞으로도 계속 논의하겠지만 중국 정부는 자국의 인권 상황을 점검하려는 국제기구의 접근을 여러 번 거부한 바 있고 조약 기구의 정례 검토 결과에 따른 개선 요구 사항이나 그 기본 정신에 부합하지 못하고 있다.

둘째, 최근 들어 중국 정부는 타국 정부 등에 암묵적 또는 명시적으로 국제 인권 규범 의무사항에 반하는 행동을 유도하고 있어 경각심을 불러일으키고 있다. 중국의 이러한 행동은 많은 논란을 일으키고 있는데 특히 타국에 망명을 신청한 중국인들을 쫓는 중국 정부의 행동은 그야말로 악랄하다 할 수 있겠다.

2009년 12월 캄보디아 정부는 그 해 초 신장의 수도 우루무치에서 벌어진 유혈사태에 연루된 위구르족 도피자 20명을 중국의 요구에 따라 강제송환 한 바 있다. 그들은 ‘보호대상자’로 유엔난민최고대표사무소에서 보호를 받고 있었으며 망명 대상이 되는지에 대한 심사가 진행 중이었다. 강제송환 후 그들의 행방에 대해서는 알려지지 않았다. 이와 유사하게 2012년 12월 위구르족 6명이 말레이시아

에서 중국으로 강제송환 되었다. 말레이시아 대테러 경찰은 외국인 보호소에서 유엔난민최고대표의 망명 신청 자격 심사 결과를 기다리고 있던 위구르족 6명을 비행장으로 데리고 가 중국 정부의 손에 넘겨주었다. 두 강제송환 사건 모두에 대해 중국 정부는 망명을 시도한 이들 모두를 범죄자라고 주장하였다. 하지만 박해 사실을 주장하는 모든 망명 신청자들은 망명 신청 자격 심사를 받을 수 있고 설사 범죄자라 하더라도 고문 등을 당할 위험이 있는 곳으로 송환되지 않도록 보호받을 수 있다. 이를 고려할 때 캄보디아와 말레이시아는 난민법의 의무사항을 노골적으로 위반한 것이 된다. 또 다른 예로 중국 정부는 티베트 족이 카트만두에서 비폭력 시위를 벌이는 것을 금지시켜 달라고 네팔 정부에 공개적으로 요구하기도 했다. 네팔은 중국의 요구에 따라 집회결사의 자유를 제한하는 등 정치적 탄압을 지속하고 있다. 동남아 여러 국가들은 파룬궁과 관련 있는 단체들의 방송을 불허하라는 중국의 경고를 받고 있고 인도네시아와 베트남 등 일부 동남아 국가들은 중국의 요구를 따르고 있다.

셋째, 노동 관련 국제인권법에 대해서는 중국 정부가 준수할 것을 약속했지만 타국에 진출한 중국이 노동 규범을 준수하여 그 나라의 인권 상황을 개선하려는 노력은 사실상 찾아볼 수 없다. 중국 내에 서조차 제대로 지켜지지 않고 있는 노동 규범이 타국에서 지켜질 리가 만무하다. 점점 더 많은 수의 중국인 투자자들이 개발도상국으로 진출하고 있지만, 그들은 자국에서 노동법 준수라는 개념을 접해본 적이 거의 없거나 노동법 따위는 가볍게 무시하는 지방 정부의 행태에 더 익숙해져 있는 이들이다. 2011년과 2012년에 걸쳐 휴먼라이츠 워치(Human Rights Watch)는 대형 국유기업인 China Nonferrous Metals(CNMC, 中國有色集團有限公司)의 잠비아 광산 투자 당시

노동법 위반 사실이 다수 있었음을 밝히는 보고서를 발표했다. CNMC 소속 부속회사 운영진들은 복수의 노동조합 허용을 포함한 노동법을 준수하여 국내에서보다 훨씬 좋은 노동 환경을 조성해 주어야 한다는 사실에 대해 당혹스러워했다. 노동법을 위반한다는 것이 중국 기업들에게 있어서는 대수롭지 않은 일이다. 하지만 해외 투자를 통해 아프리카 등 개발도상국과의 교류가 확대되고 있는 상황에서 나은 고용 환경을 제공하는 것은 보편적으로 인정되는 인권 측면에서뿐만 아니라 중국의 국제적 위상을 위해서도 중요한 일이다. 투자가 금전적인 측면에서 기회가 될 수도 있지만 오히려 위기를 몰고 올 수도 있다는 점을 간과할 수는 없다. 열악한 노동 환경 때문에 일부 지역에서는 중국의 투자를 꺼리는 일이 점점 많아지고 있다. 따라서 노동법 준수는 실제로 중국 정부의 국익이 걸린 문제라 하겠다.

넷째, 중국 정부가 주요 인권 관련 국제기구 및 국제인권 메커니즘의 활동에 제약을 가하고 있다는 것은 의심의 여지가 없다. 중국의 인권 상황 개선을 위한 유엔 산하기구의 계획과 노력은 늘 결실을 맺지 못했다. 중국 정부는 조사 권한을 부여해 달라는 베이징 주재 유엔난민최고대표사무소의 요구를 번번이 거절했고, 중국 내 난민 수조차 알려 주지 않으려 했다. 특히, 북한이나 미얀마와의 국경 지역에 거주하는 난민의 수는 철저히 비밀에 부치고 있다. 유니세프도 중국에서는 세계 아동 구호라는 기구의 목적을 제대로 실현하지 못하고 있다. 2007년 중국 국경 수비대의 총격으로 16세 티베트 청소년이 사살된 바 있고 2009년 7월 우루무치 유혈 사태 이후 위구르 소년을 자의적으로 구금한 정황도 포착했다. 정부를 비판했다가 어린이를 포함한 가족 전체가 가택연금에 처해진 사건도 있었지만 유

니세프에 의한 조사는 제대로 이루어질 수 없었다. 2000년 중국 정부와 유엔인권최고대표사무소는 긴밀한 협력을 위한 양해각서를 체결했다. 유엔인권최고대표사무소는 절실함과 진정성을 가지고 임한 반면 중국 정부 측은 양해각서에 크게 의미를 두지 않는 태도로 일관했다. 양해각서 체결 이후 이어진 간담회나 연수회/협의 등을 통해 직접 참여한 개개인들의 인권 인식에는 미미한 영향을 미쳤을지 모르나 깊이 있는 대화가 오가지 못한 탓에 중국의 인권 상황에 극적인 변화를 이끌어내지는 못했다. 결국 유엔인권최고대표사무소의 명성만 깎아 내리고 중국이 유엔의 대표적인 인권 기구와 협력하고 있다고 생색을 낼 수 있는 기회만 내준 셈이 된 것이다. 현재 유엔인권최고대표사무소의 인권최고대표를 역임하고 있는 나바네탐 필레이(Navanethem Pilay)는 6년의 임기가 끝나가는 현재까지 한 번도 중국을 방문하지 못했다. 그녀는 중국을 방문하지 못한 첫 번째 인권최고대표라는 기록을 남긴 채 임기를 마무리하게 될 것 같다.

마지막으로 지난 2년간 중국 정부가 보편적 인권이라는 개념에서 후퇴했다는 것은 매우 걱정스러운 일이다. 제2차 국가인권활동계획(National Human Rights Action Plan)을 실시하면서 정부는 보편적 인권 보장을 약속했지만 ‘실용성의 원칙, 중국의 국내 상황, 새로운 현실’과 같은 명확한 정의조차 없는 조건을 갖다 붙였다. 2013년 워싱턴에서 열린 미중 전략경제대화를 즈음해서도 언급한 바 있지만 정부 관료들은 최근 들어 인권 문제에 있어 공식적인 상호작용은 ‘상호존중과 불간섭’에 기초하여야만 진전이 있을 수 있다는 입장을 밝히고 있다. 특히 2013년 4월 시진핑 주석의 지시에 의해 작성된 것으로 보이는 한 초안 보고서에는 보편적 권리 인정을 명시적으로 거부하고 있어 경각심을 불러일으키고 있다. 국제사회의 일원으로

서 국제인권레짐에 참여하는 것이 당연하다는 인식이 필요한 시점에서 중국 정부는 점진적인 참여 의지조차 보이지 않고 있다. 오히려 국제인권레짐의 역할을 제한하고 전 세계적으로 인정되는 마땅히 보장받아야 할 진정한 의미를 지닌 시민의 권리 즉 보편적 인권을 부정하고 있는 것이다.

흠없는 유엔 회원국으로서 국제사회의 일원이 되기 위해서는 국제법적 의무사항을 자의적으로만 준수하고 있는 현 수준에서 벗어나야 한다. 그리고 자국의 국민뿐 아니라 국제사회 전체가 국내 인권 상황에 대해 의견을 나눌 수 있도록 허용하는 수준에까지 이르러야 한다. 이러한 진전을 이루기 위한 중국 정부의 노력이 없다면 국제인권레짐은 여전히 제 기능을 못할 것이다.

사례 연구

표면적 참여: 중국, 그리고 장애인권리협약

앞서 언급한 바 있지만 중국 정부가 국제 인권 조약에 서명하고 비준해 놓고도 실제로 준수 의지를 보이지 않은 예는 많이 있다. 조약을 준수할 의향이 없는데도 여러 국제 인권 조약에 서명하고 비준한 이유가 무엇인지에 대해서는 많은 이들이 의문을 가지고 있을 것이다. 중국의 장애인권리협약 가입은 중국 정부의 행동 양상을 보여주는 한 예라고 할 수 있다. 조약의 의무사항을 지키지 않으면서 일단 국제사회에서 도태되지 않기 위한 전략을 쓰고 있는 것이다. 중국 정부는 조약 기구의 국내 상황 조사·검토 제도에 협조적인 태도를 보이는 듯 했지만 막상 자국의 상황에 대한 조사·심의를 반대하고, 국제사회가 제시하는 행동지침과는 정반대의 정책을 고수하는

등 다양한 형태의 병폐를 보였다.

중국 정부는 1980년대부터 장애인의 권리에 대해 관심을 보이기 시작하여 교육·고용 등의 분야에서 준수해야 할 기본적 의무사항을 규정한 국내법을 입안했다. 2000년 중국 정부가 처음으로 장애인 권리에 관한 NGO 국제 컨퍼런스를 개최한 것 또한 주목할 만하다. 컨퍼런스에서 채택된 ‘신세기의 장애인 권리에 관한 베이징 선언’에서는 장애인 권리에 관한 국제 협약 창설을 명시적으로 제안하고 있다. 2007년 초부터 서명할 수 있도록 채택되어 2008년 3월에 발효된 장애인권리협약에 중국은 누구보다 먼저 실질적 준수를 의미하는 비준까지 마쳤다.

장애인권리협약의 당사국은 2년 이내에 비준을 완료하고, 유엔 장애인권리위원회의 검토를 위한 보고서를 제출해야 한다. 조약 기구에는 각 당사국의 이행을 감독할 권한이 주어진다. 중국은 2010년 8월 기한에 맞춰 첫 보고서를 제출했으나 보고서의 공식 번역본 제출 기한을 지키지 않아 실제 심의는 예정된 2011년 9월이 아닌 2012년 9월이 되어서야 이루어졌다. 심의에 참여한 각 국의 외교관·국제 문제 전문가 다수는 2011년과 2012년에 걸쳐 중국 외교관들이 심의를 방해하려 한 점에 대해 우려를 표시했다. 중국 측이 주요 정보 제공을 거부하고 번역본 제출 기한을 지키지 않았으며 심의 과정을 투명하게 하는 데 방해가 되었다며 우려의 이유를 설명했다.

이러한 우려 사항은 중국 정부가 보고서를 제출한 후 2012년 4월 위원회가 발간한 ‘쟁점 목록’에 잘 나타나 있다. 위원회가 중국 정부에 정보 공개 요청을 했다는 것은 중국 정부가 국제 인권 조약의 일원이 되기에는 근본적인 결함이 있음을 확실히 보여준다. 중국 정부가 제출한 보고서에는 중국 내에 존재하는 장애인 단체의 규모·다양

성·장애인 단체에 대한 정부의 지원 규모 등에 대한 기본적인 정보조차 없었다. 뿐만 아니라 장애인차별금지법을 실행하기 위해 어떤 노력을 하는지 심지어 영·유아 살해나 장애인 말살 정책 타파를 위한 정부의 개혁에 대한 정보도 거의 제공된 것이 없었다. 보고서의 미흡한 부분에 대해 위원회가 조목조목 밝혔음에도 불구하고 그 해 9월, 자국의 인권 상황을 평가하면서 정부 관료들은 위원회가 언급한 쟁점 사항을 진중하게 받아들이고 개선하려는 의지를 전혀 보이지 않았다.

장애인권리협약에 의해 실시된 첫 번째 인권 상황 검토 과정에서 중국은 기대 이하의 모습을 보였다. 하지만 더 큰 문제는 중국 정부가 장애인권리협약이 정립한 가장 기본적인 원칙조차 제대로 지킬 의지가 없다는 것이다. 장애인권리협약은 장애인을 ‘의학적’ 손상을 근거로 기능 회복이 필요한 사람으로 규정하는 데서 진일보하여 사회 구성원으로서 사회 참여를 저해하는 장벽으로부터 회복이 필요한 사람으로 규정함으로써 ‘사회적’ 손상을 반영했다. 장애인의 개념을 발전시켰다는 점에서 장애인권리협약은 큰 의미를 가진다. 정책적인 면에서 장애인권리협약의 의미를 반영하기 위해서는 ‘합리적 편의제공’을 통해 장애인들이 사회구성원으로서 참여할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 하지만 중국은 적어도 장애 아동 교육에 있어서는 장애인권리협약의 정신에 거스르는 정책을 고수하고 있다. 장애 아동들도 정규 학교에서 교육받을 수 권리를 국가가 보장해야 하지만 중국은 여전히 장애아들의 정규 학교 입학울 거부하거나 입학울 허용하더라도 자퇴를 종용하는 경우가 대부분이다. 그렇다고 특수학교를 통해 특화된 학습지원이 이루어지는 것도 아니다. 결과적으로 장애 아동, 정상 아동 모두에게 열악한 교육 환경이 조성될 수

밖에 없으며, 인권에 대한 국제적 기준 준수에도 치명적인 수박에 없다.

주요 인권 기구의 기능 제한: 중국, 그리고 보편적 정례인권검토

중국 정부가 보편적 정례인권검토에 임하는 태도에는 자국의 인권 상황 점검에 대한 거부 반응이 여실히 드러난다. 이는 전 세계 인권 상황을 검토하는 국제인권 메커니즘의 근간을 흔들며 국제기구의 활동을 무력화시키는 결과로 이어진다.

2007년 유엔인권이사회는 수년에 걸친 논의 끝에 각국의 인권 상황을 검토하는 새로운 제도를 마련하였다. 전신인 인권위원회에서도 개별 국가의 인권 상황을 점검할 수 있는 제도는 마련되어 있었지만 실제로 검토 대상이 된 국가는 그리 많지 않다. 인권위원회가 중국의 인권 상황을 검토하기로 결의하자 중국은 결의안에 극렬히 반대했고 인권위원회가 인권이사회로 승격된 데에는 중국의 격한 거부 반응이 일조한 면이 있다. 유엔인권이사회 출범 초기에는 국가별 결의안을 채택함으로써 인권 침해 상황에 적절히 대응할 수 있는 길을 마련해 놓았다. 하지만 2006년 이후 이사회가 맞닥뜨린 정치적 현실로 인해 실제로는 제대로 운영되지 못했다.

보편적 정례인권검토 제도가 새롭게 도입됨으로써 유엔의 모든 회원국들은 4년마다 국내 인권 상황을 점검 받게 되었다. 검토 대상국 정부가 제출하는 보고서, 국가 및 민간 인권단체 보고서, 그리고 유엔인권최고대표사무소에서 준비한 보고서를 제출하면 유엔인권회의에서 이를 검토한다. 유엔인권회의는 전 세계 국가들이 특정 국가의 인권 상황에 우려를 표하고 개선책을 권고할 수 있는 중요한 장이다. 검토 대상 국가는 인권회의 후 권고안들을 취사선택하여 발

표하고 이에 대해서는 타국 정부가 평가를 할 수도 있다. 보편적 정례인권검토 제도의 권고안은 법적 구속력이 없다. 하지만 검토가 4년마다 시행되므로 검토 대상 국가의 개선 정도 또는 미흡한 점은 4년 후 재조명될 것이 분명하다. 인권회의에 참가하는 정부 관료들은 자국의 인권 침해 상황이 보고되는 것을 꺼려하는 것이 사실이다. 하지만 회원국의 인권 상황을 총체적으로 점검할 수 있고 검토 대상국 중에는 권고안을 성실히 이행하려는 국가들도 분명히 존재한다는 점에서 보편적 정례인권검토 제도의 유효성을 부정하는 국가는 거의 없다.

2009년 2월 중국에 대한 첫 번째 심의가 실시되었다. 통상적인 심의 실시 시기보다 약간 이른 시기였다. 중국은 심의 절차를 대체적으로 잘 따르는 듯 했으나 인권 상황을 검토하는 제도의 진정한 정신에 성실한 태도를 보이지는 않았다. 보고서 중 정부가 제출하는 보고서는 빈곤퇴치 등 사회·경제면에서의 성과만 집중적으로 기술하였을 뿐 사형제도, 구금 중 고문, 자의적 구금, 표현의 자유 제한 등과 같은 국내에서 자행되는 심각한 인권 침해 상황에 대해서는 언급조차 없었고 민간 인권단체의 보고 내용도 포함되지 않았다. 사실상 많은 인권 침해 사례를 가지고 있는 민간 인권단체의 비판적 보고 내용을 희석시키기 위해 중국 정부는 유엔인권이사회의 검토 방법을 교묘하게 이용했다. 제출용 보고서는 민간 인권단체의 보고와 국가 인권단체의 보고를 구분 없이 10쪽으로 작성하도록 되어 있는데 정부가 조직한 단체는 정부에 유리한 보고서를 작성할 수 있으므로 국가 인권단체의 보고 비중을 높이는 등의 방법으로 보고서를 편집하여 자국의 인권상황을 긍정적으로 평가하는 보고서를 제출한 것이다. 정부의 지원으로 나라 안팎에서 새롭게 생겨난 인권단체들

은 인권 보장을 위한 중국 정부의 성공적 노력을 격찬하는 보고서를 작성하기까지 했다. 또한 인권이사회의 보고서 검토 전 타국 대표단의 질의에 대한 정부의 제대로 된 응답도 들을 수 없었다.

인권회의에서 자국의 인권 상황에 대한 비판적 발언을 미연에 방지하기 위해 중국에 호의적인 국가들을 발언국으로 동원하는 방법을 쓰기도 한다. 유엔 회의에서는 시간상 제약으로 60개국 이하의 정해진 숫자만이 발언국으로 등록할 수 있는데 중국은 알제리·수단·베트남 등 인권 상황이 열악한 국가들을 발언국으로 등록시켜 발언권을 가진 나라 중 실제로 중국의 인권 상황을 비판할 수 있는 나라는 얼마 되지 않았다. 쿠바와 벤 알리 정권 당시의 튀니지도 동맹국을 동원하여 검토 결과를 비판하는 발언을 원천적으로 차단하는 전략을 구사한 바 있지만 다른 점이 있다면 중국은 실제로 비판의 목소리를 잠재우는 데 성공했다는 것이다.

회의장에서 중국 대표는 자의적 구급이나 정부 검열 등에 대한 충분한 증거자료가 확보되었음에도 불구하고 인권 침해 사실을 대부분 부정하였다. 그리고 중국 소수민족 차별 정책 철폐·사형 선고 최소화·사법권의 독립·집회결사의 자유와 표현의 자유 보장·인권 옹호자 보호·고문 금지 등의 권고안을 적정한 이유도 제시하지 않은 채 거부하였다.⁴¹⁶

416. 정부가 거부한 공청회 제안 내용은 다음을 참조할 것. Human Rights Watch, "Human Rights Watch Statement on UPR Outcome Report of China," <<http://www.hrw.org/news/2009/06/10/human-rights-watch-statement-upr-outcome-report-china>>. It mentions, "Why couldn't the Chinese government answer any of the questions submitted in writing in advance of the session, or provide reasoning for the rejection of recommendations 27(b),(c),(d),(e),(f), (g), 28 (a), (c), (d), (e), (f), (g), (h), 30(b),(c), 31 (a),(b),(c),(d), 38, 42 (a), (b), (c),(d), 43(a),(b),(e),(f),(g),(h) 56 (a),(b),(c),(d), 79(a), (c), 81(b), 82 (a),(b),(c),(d),(e),(f),(g),(h),(i),(j), 83(a),(c),(d),(e), (g), 84(a), 85(b),86(b),(e), 92(b),(c),(d),(e),(f),(g), (h), 95(b), (c), (d), 96 (a), (b),

그 이후로도 2013년 10월로 예정된 2차 보편적 정례인권검토에서 제기될 비판을 무마하기 위한 갖가지 전략을 동원했다. 그 일환으로 2009년 4월과 2012년 6월 두 번에 걸쳐 국가인권활동계획(National Human Rights Action Plan)을 고안해 낸 바 있다. 1차 활동계획 고안 당시에는 국내 인권 전문가들이 국가 주도의 인권 논의의 장에 참여할 수 있는 기회가 마련되는 듯했다. 하지만 이마저도 실질적인 인권 신장이나 인권 보장을 위한 도구는 아니었다.

중국 정부는 2009년 말 노벨평화상 수상자 류샤오보(劉曉波)를 국가전복선동 혐의로 11년형에 처했다. 중국은 인권 변호사나 정부 정책 비판자를 의도적으로 탄압하고 정부 검열 조직을 구성하기도 한다. 특히 티베트인들의 잇따른 분신자살은 심각한 문제로 대두되고 있다. 이쯤 되면 정부가 주도하여 인권 환경을 악화시키고 있는 정황이 인정된다. 이에 대한 중국 정부의 답변을 올해 말에 들을 수 있을 것으로 기대하고 있다. 물론 현재까지 정부 당국은 유엔의 인권 상황 검토에 대해 국내에서 논의가 이루어지는 것을 철저히 경계하고 있다. 한 시민이 외교부에 인권상황국가보고서 작성 당시 공청회 의견 수렴 부분을 공개해 달라고 요청했으나 보고서 작성에 관한 사항은 ‘국가기밀’⁴¹⁷이라며 단호히 거절했고 외교부 건물 밖에서 평화적 시위를 벌이던 많은 시민들은 압송되거나 강제해산 되었다. 타국 정부, 해외 전문가와 학자들이 보편적 정례인권검토에 지원을 요청했으나 중국 정부는 이 또한 일관되게 거절하고 있다.

.....

(c), and 97?”

⁴¹⁷-Chinese Defenders for Human Rights, *The Chinese Government Must End Reprisals Against Activists Demanding Participation in UPR*, July 4, 2013, <http://files.ishr.ch/public/otherdocs/chinese_government_m____human_rights_defenders.pdf> (accessed August 30, 2013).

시급한 보호를 방해하는 나라: 중국 그리고 시리아

중국이 리비아를 국제형사재판소에 회부하고 제재를 가하도록 하는 유엔 안전보장이사회 결의안 1970호에 동의하고 1973호에 기권하자 중국 외교 정책을 지켜보는 많은 이들은 놀라움을 금치 못했다. 유엔 안전보장이사회 결의안 1973호에 대해 중국이 반대가 아닌 기권을 행사함으로써 결의안이 통과되었고 2011년 3월부터 10월에 걸쳐 NATO는 ‘민간인 및 민간인 밀집지역을 보호하기 위해’ 리비아를 공습할 수 있는 권한을 부여 받게 된다. NATO의 군사작전으로 인해 42년 동안 리비아를 장기집권 했던 철권통치자 무아마르 카다피는 최후를 맞게 된다. 그러자 일관되게 ‘내정 불간섭 원칙’을 주장해 오던 중국의 외교 전략에 변화가 생긴 것이 아닌가 생각하는 일부 전문가들이 생겨났다. 반면 국제사회의 합치된 의견에 혼자 반대하는 것에 부담을 느낀 중국이 이도 저도 아닌 기권을 행사한 것 뿐이라는 분석도 있었다. 유엔 결의안 1973호가 실행된 2011년 NATO와 유엔의 실질적 권한이 민간인 보호의 차원을 넘어 ‘정권 변화’까지 이어질 수 있음을 목격한 중국의 불안감은 더해 갔다. 2013년 3월 중국은 국제기구 등에 대한 적대감은 철저히 숨긴 채 리비아에서 발생한 인명 피해에 대한 우려를 표명하며 NATO의 공습으로 인한 민간인 사상자 발생 여부 조사를 요구했다. 리비아와 상황이 비슷한 다른 나라의 상황을 지켜볼 때도 심지어 결의안이 통과될 당시에도 아무런 말이 없었던 중국의 요구는 실로 갑작스러운 것이었다.

리비아 사태를 지켜 본 중국은 인권 유린 행위가 자행되고 그로 인한 사상자까지 속출하고 있는 국내 사정은 덮어둔 채, 국제사회의 간섭에 더욱 강한 거부감을 갖게 된다. 이 후 시리아 사태가 발발하

자 국제사회의 간섭에 대한 거부감을 숨기지 않았다. 시리아 사태는 2011년 반정부 시위로부터 시작되어, 2013년 7월 반기문 유엔사무총장의 발표에 의하면 10만 명 이상의 사상자를 발생시켰다. 희생자 대부분은 민간인이었고 주변국으로 수많은 시리아 난민들이 몰려들어 시리아 내부뿐 아니라 주변국에서도 인도주의 대재앙이 발생했다.

시리아 내전이 계속되는 동안 중국은 단기적으로는 전혀 현실성이 없는 ‘정치적 해결’을 촉구하며, 시리아의 평화를 위해 중국은 필사적으로 ‘노력’하고 있다는 말을 반복했다. 그러면서 아사드 정권을 돕는 것 외에는 어떠한 형태의 개입이든 반대한다는 의사를 표명했다. 결국 중국 정부의 ‘노력’으로는 민간인에 대한 무차별적 공격, 화학무기 사용, 즉결처분이나 고문 중에서 어느 것도 막아내지 못했다. 오히려 반정부군이 장악하고 있는 시리아 북부 지역은 민간인에 대한 인도주의적 지원이 시급한데도 유엔 안전보장이사회의 인도주의적 지원을 방해하는 결과를 가져왔다. 또한 시리아에 대한 유엔 제재, 무기금수, 시리아 사태 국제형사재판소 회부 등의 사안에 대해 모두 반대의사를 표명했다. 사실 시리아에 대한 개입을 더욱 강력하게 반대하는 러시아가 있으므로 중국이 전면에 나서지 않고도 목적하는 바를 이룰 수는 있다. 하지만 러시아와 의견을 같이 하는 국가가 없다면 중국이 과연 국제사회의 개입을 계속해서 반대할 수 있을지는 의문이다.

2013년 8월 시리아 정부가 민간인들에게 화학무기를 사용했다는 증거가 확보되었음에도 중국 정부의 태도는 변함이 없었다. 개별 국가가 국민의 기본권 보장 의무를 준수하도록 유도하는 것이 국제사회의 역할이다. 하지만 국제사회의 개입을 저지하고 국가주권만을 고집한 중국이 과연 무엇을 희생시켰는지 확인할 수 있는 대목이다.

국제사회가 할 수 있는 일

국제사회가 규정한 인권 보장 의무와 상관없이 독자적으로 행동하는 중국, 지난 10여 년간의 급격한 경제적·군사적 성장을 달성한 중국은 국제사회에서 만만치 않은 존재다. 따라서 많은 정부들이 중국과 외교 관계를 맺으면서도 인권 문제에 있어서는 개별 외교 방식이 효과적이라 주장하며 이러한 전략을 취하고 있다. 상황에 따라서는 개별 외교 방식이 효과적이라는 주장이 맞을 수도 있겠다. 하지만 실제로는 다르다. 타국 정부로서는 중국 정부를 자극하지 않을 수 있다는 점에서, 그리고 중국 정부로서는 개별 국가의 요구를 무시하더라도 부담이 적다는 점에서 양쪽 모두의 정치적 편의를 위한 전략이라 할 수 있다. 유엔에 속한 인권 기구나 개별 NGO들도 인권 관련 쟁점들이 일반적인 외교 대화와 마찬가지로 비공개로 논의되는 데 대해 반대하지는 않는다. 하지만 인권 보장을 위한 중국 정부의 책임 있는 태도를 이끌어 내기 위해서는 논의가 공개적으로 이루어지도록 유도하는 것이 효과적이라는 믿음에는 변함이 없다. 그에 따라 인권 관련 쟁점이나 사례에 대한 중국 지도부의 관심을 유도하기 위해 많은 인권 운동가들이 타국 정부와 유엔 산하 기구에 도움을 청하고 있다. 하지만 중국 정부는 양자회담 등의 형식으로 인권 문제가 논의되는 것을 극도로 기피하고 개별 국가의 인권 문제에 대한 국제사회의 개입은 정당성이 없다며 강한 거부감을 표시하고 있다. 그러나 유념할 것은 인권 관련 개별 사례, 주요 인권 관련 쟁점, 지속적인 법체계 개혁 요구 등에 의한 인권 상황 개선은 국제사회가 개입한 결과였다는 것이다.

중국에 더 나은 인권 보장 환경이 조성될 수 있도록 하기 위해서는 타국 정부의 활발한 도움도 필요하다. 그 이유는 두 가지 정도로

볼 수 있다. 첫째, 중국 국내에서 권리가 서로 상충된다거나 권리 보장이 제대로 되지 않는 등의 문제가 생긴다고 해서 다른 나라에까지 치명적인 영향을 미치는 경우는 없었다. 출판·보도의 자유가 보장되지 않는 중국에서는 식품 또는 제품 안전 관련 문제가 발생한다 해도 이에 보도가 되지 않거나 보도가 된다 해도 문제가 되는 식품 또는 제품이 수출 절차에 들어가기 전에 아무 문제가 없는 것처럼 보도내용이 조작되기 일쑤다. 사법권이 정권에 좌지우지 되는 정도가 심각한 중국에서 법원이 공정한 법을 기반으로 중재하거나 정당한 계약을 강제할 것으로 기대하는 것도 무리가 있다. 국내 대학을 대상으로 검열을 실시하던 오랜 관행은 이제 해외 소재 학술 기관으로까지 확대되었다. 정보의 자유로운 유통, 사법권의 독립, 응징에 대한 두려움 없이 표현할 수 있는 자유가 보장된다면 중국의 외교 관계는 한결 순조로워질 것이다. 한편 권리가 보장되어야 한다는 당위적 차원에서뿐만 아니라 실질적인 권리 신장을 위해서 인권 관련 논의를 외교의 장으로 이끌어 내는 것은 모든 국가의 이익에도 부합한다.

많은 나라들이 목표로 삼고 있는 사회 안정은 인권 보장과도 밀접한 관련이 있다. 중국 정부 또한 사회 안정을 위해 힘쓰고 있다고는 하지만 공식 통계에 의하면 하루에 대략 250~500건의 집단시위가 보고되고 있다. 주로 강제추방·토지 강제 몰수·환경오염·부정부패·공중보건 문제 등이 시민들을 시위 현장으로 내몬다. 간혹 2008년 3월 티베트 사태와 2009년 7월 우루무치 사태와 같이 정치적 갈등을 적나라하게 드러낸 시위도 있다. 시위를 진압하는 중국 보안군의 무차별 발포에 사상자가 빈번히 발생하지만 사상자를 발생시킨 보안군에게 책임이 돌아가는 일은 거의 없다. 그렇다면 중국이 과연 제대로 된 방법으로 진정한 ‘안정’을 유지하고 있는지 생각해 볼 필요

가 있다. 시민들의 권리의식은 고조되었지만 권리를 찾기 위한 정상적이고 공정한 방법에 대한 인식이 없다는 것 또한 문제다. 과격한 방법으로 권리를 획득하려는 시민들에 의해 정당성에 위협을 받는 정부가 어떻게 난관을 극복해 가야 할지도 생각해 보아야 할 것이다.

인권의 중요성을 충분히 인식하는 타국 정부가 긴밀한 협조 아래 체계적으로 개입한다면 중국의 인권 신장에 큰 도움이 될 것이다. 미국·독일·유럽 연합·영국·캐나다 등 대부분의 서방 국가는 물론 일본·한국·인도도 비중 있는 역할을 할 수 있다. 특히 이웃에 위치한 아시아 국가들이 개입할수록 인권이라는 개념은 중국의 부상을 막으려는 ‘서방의 음모’일 뿐이라는 중국 정부의 오도를 막고 아시아 국가들도 예외 없이 인권에 접근할 수 있음을 보여줄 수 있다.

일본

일본은 중국 정부와 공식적인 인권 대화 채널을 가지고 있다. 하지만 일본 정부 측은 제2차 세계대전 당시 일본의 잔학행위에 대해 침묵하면서 아시아 국가들의 인권에 대한 언급도 오랫동안 자제해 왔다. 특히 난징 등지에서 자행된 학살로 인해 일본에 대해 좋지 않은 감정을 품고 있는 중국 정부와 인권에 대해 논의하는 것은 일본 입장에서는 상당히 쟁쟁러운 일일 수밖에 없다. 국제인권포럼 등에 대한 다각적인 지지를 호소하고 중국 국민의 인권 상황을 우려하는 국제사회에서 과거 일본의 잔학행위는 어떠한 경우에도 정당성을 가질 수 없다. 그래서 제2차 세계대전 당시 일본의 잔학행위는 일본의 인권외교에 놓인 장애물이다. 중국과 일본 사이의 인권 대화는 정기적 형태로 진행되지 않고 양국 사회단체나 국제 인권 기구로부터 의견을 수렴하지도 않으며 포럼 결과에 대한 보고도 이루어지지 않

는다.

2009년 2월 중국에서 처음으로 보편적 정례인권검토가 실시되던 당시, 일본은 중국 소수민족의 문화적 권리가 침해되는 상황에 우려를 표시했다. 하지만 강력한 비난의 수준은 아니었다. 2012년 말 자민당 대표 아베 신조를 비롯한 정치권 인사들은 달라이 라마와 만남을 갖고 티베트 소수민족의 인권이 심각하게 침해 받고 있다는 대중적 인식에 공감했다. 2013년 초 아베가 총리로 선출되고 난 후에는 유엔 북한인권 조사위원회의 구성을 제안하면서 중국에 다시 한 번 불안감을 조성했다. 북한인권 조사위원회는 북한의 인권 상황을 조사·보고하고 인권 침해의 정도가 범죄를 구성하는지 여부, 개선 의지 등을 평가하도록 설립되었다. 국제사회에서 일본의 인권외교 노력이 막상 중국과 일본 양국 사이에 놓인 쟁점을 개선하는 데는 실질적인 영향을 미치지 못했다. 현재 일본은 여전히 인권 옹호 국가로서 강한 인상을 주지는 못하고 있다.

한국

인권 옹호를 위한 한국의 노력 또한 일본과 비슷한 수준이다. 다른 점이 있다면, 한국은 주로 북한 주민을 대우하는 문제로 중국의 인권 상황에 개입하고 있다는 점이다. 중국에는 특히 북한 난민이 많이 유입되는 것으로 알려져 있는데 한국 정부는 북한 난민이 북한으로 강제송환되는 것을 저지하기 위해 나름의 노력을 하고 있다. 한국도 일본과 함께 유엔 북한인권 조사위원회를 공동 제안했던 국가 중 하나였다. 한국이 북한의 인권 상황을 우려하는 것은 북한 주민 또한 국민으로 보는 한국 정부의 인식에 의한 결과인 것으로 보인다. 하지만 탈북 난민 문제에 대한 일관된 모습을 보이는 것은 아

니어서 때로는 외교적·경제적·군사적 고려사항을 우선시하고 인권을 등한시 하는 측면도 있다. 한국과 중국 간 인권 대화는 이루어지지 않고 있다.

최근 몇몇 사건을 통해 한국의 개입 정도를 확인할 수 있다. 2012년 2~3월 중국이 탈북 난민 30명을 북한으로 강제 송환하자 당시 이명박 대통령은 중국을 강하게 비난했고 주한 중국대사관 앞에서는 시위가 벌어졌다. 유엔인권이사회의 한국 대표는 탈북 난민 강제 복송을 문제로 제기해 이례적으로 국제사회가 공개적으로 중국을 강력하게 비난하는 결과를 이끌어 냈다. 2012년 7월에는 한 북한 인권 운동가가 3개월 이상 구금돼 있다가 중국 정부로부터 추방당한 사건이 있었다. 해당 북한 인권 운동가가 구금 당시 고문까지 당했다고 주장하자 한국은 중국 정부에 진상 조사를 요구했고, 국가인권위원회는 고문에 관한 특별조사와 자의적 구금에 관한 실무단 구성을 유엔에 청원할 것을 고려하기도 했다. 2012년 말 한국 정부는 중국 정부에 50명 가량의 탈북 난민 강제 복송을 중단해 줄 것을 촉구했다. 2013년 중반에는 라오스로 넘어간 탈북자 어린이 9명에 대한 인계를 요청했음에도 불구하고, 라오스 정부가 한국 정부의 요청을 차일피일 미루다가 북한 대사관을 통해 탈북 어린이들을 중국에 보낸 사실이 뒤늦게 알려진 사건도 있었다. 이후 중국으로 보내진 9명의 어린 아이들을 북한으로 보내지 말고 보호해 달라는 한국 정부의 요청도 무시된 것으로 보인다.

인도

최근 인도는 주변 지역 특히 스리랑카·미얀마·말레이시아의 인권 상황을 우려하고 국제포럼에서 이들 지역에서의 인권 침해를 언급

하기도 했다. 하지만 중국의 인권 침해에 대해서는 조금 다른 입장을 취하고 있다. 순탄치 않은 인도와 중국 양국 간의 관계가 그 이유를 잘 설명해 준다. 양국은 1962년 국경선을 놓고 전쟁을 벌였고, 중국은 인도와 갈등관계에 있는 파키스탄과 친선관계를 맺고 있다. 특히 인도가 티베트 지도자 달라이 라마와 약 10만 명에 이르는 티베트 난민들의 거처가 되어 주고 있고 인도 북부 도시 다람살라는 티베트 망명정부가 이전한 곳이기도 하므로 인도와 중국 양국 간의 갈등은 깊을 수밖에 없다. 인도 정부는 중국 고위 인사의 인도 방문 당시 티베트인들의 평화 시위나 달라이 라마의 설교를 용인하는 등 일반적으로 인도 내 티베트인들의 집회의 자유나 표현의 자유를 보장해 주고 있다. 티베트인들이 인도 국경 안팎을 자유롭게 드나들 수 있는 거주 이전의 자유 또한 보장된다.

중국이 주요 외교 무대에서 인권 문제를 쟁점화 한 바가 없음은 말할 것도 없지만 인도 정부도 난민을 끊임없이 발생시키는 중국의 티베트 강경 정책 철회를 촉구한 바가 없다. 시간을 두고 결과를 기대할 수 있는 다른 쟁점에 대해서도 서로 논의 없기는 마찬가지이다. 중국의 첫 번째 보편적 정례인권검토 후에도 인도는 아무런 반응을 보이지 않았고 중국의 열악한 인권 상황을 우려하는 국제포럼에 대한 반응도 미지근하기만 했다. 하지만 2009년 12월 류샤오보의 노벨 평화상 수상 당시 시상식에 참관하지 못하도록 하는 중국 정부의 압박에도 불구하고 인도 정부는 노르웨이 오슬로에서 열리는 시상식에 수상 축하 사절단을 파견한 바 있다.

나아갈 방향

민주주의 제도 도입으로 인권 상황이 크게 개선된 일본·한국·인

도는 인권외교에 있어서도 일관된 태도를 보일 필요가 있다. 특히 중국의 인권 상황에 실질적인 영향을 줄 수 있는 방향을 모색해 보아야 할 것이다.

최근 들어 다른 국가에서 자행되는 인권 침해에 대해서는 비난의 목소리를 높이면서 중국에서 일어나는 인권 침해 행위에 대해서는 침묵하는 국제사회의 분위기를 쉽게 확인할 수 있다. 강대국인 중국의 보복을 두려워하는 것은 어느 국가나 마찬가지이다. 하지만 일본·한국·인도는 ‘중국은 예외’라는 분위기에 휩쓸려서는 안 된다. 예를 들어 어떤 국가의 공정한 선거를 칭찬하거나 부정 선거를 지탄하는 입장을 취한다면 중국의 선거 부재를 지탄할 수도 있어야 한다. 중국인의 인권을 침해한 역사가 있는 일본이 중국의 인권에 대해 알기조차 하기란 쉽지 않은 일일 것이다. 하지만 그렇다고 해서 현재 중국의 인권 상황에 대해 아예 침묵하거나 특정 사례에 대해서만 선별적으로 관여하는 태도를 취해서는 안 된다. 국제사회는 일본이 인권 문제에 있어서 적극적인 행위자가 되어주기를 기대하고 있다. 한국은 중국으로 넘어간 북한 주민의 인권을 우려하는 수준을 넘어 탈북 난민을 포함한 난민 전체에 대한 국가의 의무를 중국 정부가 인식하도록 촉구해야 한다. 더 나아가 중국 국민의 인권 문제에 관여하는 수준에까지 도달해야 한다고 본다. 티베트 난민에 대한 인도의 태도를 보면 인권을 수호하려는 인도 정부의 노력을 분명히 확인할 수 있다. 하지만 중국에서 자행되는 인권 침해에 대해서는 침묵하겠다는 입장을 고수한다면 인권 수호 노력의 의미가 퇴색되고 말 것이다.

일본·한국·인도는 국제사회의 인권 문제에 대해 일관되고 엄격하게 관여하고 있는지 스스로 점검하고 중국의 인권 문제에 대해서도 같은 기준을 적용해야 함을 명심해야 한다. 중국 정부는 타국 정부

나 국제기구가 어떤 기준으로 인권 상황을 조사하는지에 대해 매우 민감하다. 일관되고 엄격한 기준이 적용되지 않은 경우 타국 정부나 국제기구의 비난은 근거 없는 것으로 전락할 것이 분명하다. 3국은 흔히 회자되는 인권 침해 사례 외에도 적어도 2~3건 이상의 인권 문제를 쟁점화시키는 노력을 해볼 수도 있다. 중국 정부 입장에서는 정부의 행위가 논의의 대상이 된다는 것에 대해 부담을 느낄 것이고 그렇다면 미미한 수준이라도 개선을 기대해 볼 수 있기 때문이다.

주변 국가들이 중국의 인권 상황에 대해 우려를 표한다면 인권은 근본적으로 동양의 가치와 공존할 수 없다는 중국 정부의 주장을 무력화시킬 수 있을 것이다. 일본·한국·인도는 민주주의 제도를 받아들임으로써 참정권, 언론·출판의 자유, 투명하고 독립적인 사법권, 개인의 국가에 대한 소송과 같은 개념들을 예찬하고 있기 때문이다. 중국의 새로운 지도부가 보편적 인권 보장에 대한 의지가 없는 현 상황에서 주변국들의 활발한 인권 수호 노력보다 더 큰 의미를 가지는 것은 없을 것 같다.

결론

국제 인권 분야에서 중국 정부의 참여가 활발해진 것은 분명하다. 하지만 이것이 국제 인권 규범을 준수한다거나 자국에서 국제 인권 규범이 현실화 되도록 지원하겠다는 약속을 의미하지는 않음을 알아야 한다. 인권에 있어서 국제적 기준이나 국제 규정을 접함으로써 가장 큰 이익을 얻을 수 있는 이들은 중국의 인권 운동가나 학자들이다. 자국의 인권 규정을 국제 규정에 일치시키고 국제인권 메커니즘을 통해 인권 상황을 개선시키고자 하는 이들의 노력에 힘을 실어 줄 수 있기 때문이다. 하지만 중국 정부의 인권 개선 노력에는 큰

변화가 없고 중국 내 인권 상황에 대한 국제사회의 개입이나 관여도 일관성을 유지하지 못하고 있으며 국제인권 메커니즘도 적극적인 역할을 하지 못하고 있는 실정이어서 중국의 인권 상황이 개선되는 데는 한계가 있다. 중국 정부가 국제 인권 조약이나 국제인권 메커니즘에 비협조적이라는 것은 무엇보다 근본적인 한계로 작용하고 있다. 국제사회에서 인권 보장의 성패는 중국에 달려 있다. 중국이 진정한 참여자의 역할을 하지 않는 상태에서 국제인권레짐의 완성 은 요원하다.

8

국제인권법과 조선민주주의 인민공화국: 북한 인권 개선을 위한 'UN 로드맵'

David Hawk



조선민주주의인민공화국(북한)의 인권 상황을 살피고 이해하는 아주 단순하고 간단한 관점이 하나 있다. 북한이 반복하는 주장은 북한에는 인권 관련 문제가 전혀 없다는 것, 즉 인민을 위한 사회주의에서 인권 문제는 있을 수 없다는 것이다. 인권 문제가 있다는 주장은 북한을 배신한 '인간쓰레기'들의 중상모략일 뿐이라는 것이다. 이와는 반대로 국제사회에서 널리 인정되는 시각은 북한의 인권 침해는 조직적이고 처절하며 북한의 인권 침해 상황은 세계 최악이라고 보는 것이다.

북한의 현 인권침해 상황이 일반적으로 인식되는 것처럼 매우 나쁘다고 하더라도 북한의 인권 상황에 대해서는 좀 더 종합적인 접근이 있어야 한다. 이것은 북한 인권 문제의 미래를 생각할 때 잠재적으로 대단히 중요할 수 있다. 이런 종합적인 접근방법에는 현대 국제인권법에 대한 북한의 태도와 상호 작용을 살펴보는 것도 포함한다. 이 접근은 북한이 4개의 핵심적인 국제인권협약에 가입하고 있다는 점⁴¹⁸과 북한이 현대 국제규범과 기준으로 법에 규정되어 신성시되는 인권협약에 대한 검토 과정에 협력하고 준수·이행하고 있는 모습을 고려해야 한다는 것이다.

인권위원회,⁴¹⁹ 경제사회문화권리위원회, 여성차별철폐위원회, 아동권리위원회 등 유엔에는 4개의 국제인권법 관련 전문가 위원회가

418. 곧 5개가 될 것이다. 2013년 7월 18일 북한은 장애인권리협약에 서명했다. 다자 협약에 '서명'했다는 것은 그 나라가 자체적으로 헌법적 조항과 정치 과정을 통해 그 협약을 '비준'하겠다는 국가의 의지를 보여주는 것이다.

419. UN 인권위원회를 UN 인권이사회와 혼동해서는 안된다. 이사회는 UN 총회에서 이사국들이 선출한 47개 회원국으로 구성된 총회 산하의 보조 기관이다. 이사회에서는 외교관들이 자국 외교부의 지침에 따라 발언하고 투표한다. 위원회는 시민, 정치적 권리에 대한 국제협약을 비준한 국가들에 의해 선발된 헌법 혹은 국제법 변호사들로 구성되어 있다. 이 전문가들은 개인 차원에서 활동한다. 유엔 인권위원회 구성원들은 다른 조약이행 검토위원회처럼 인권분야에서 세계 최고의 전문가들이다.

있다. 이들은 북한 관리들과의 집중적인 협의를 통해 북한의 각 협약에 대한 준수여부를 파악하고 현대 국제인권법의 규범과 기준에 부합한 정책과 관행들을 이행하는 데 필요한 조치들을 관찰하고 권고했다.

유엔의 전문가들은 이 제안들을 종합해 북한 인권 개선을 위해 반드시 ‘해야 할 목록’ 즉, 로드맵을 설정했다.⁴²⁰ 나는 이를 ‘UN 로드맵’이라고 명명했다. 이 권고들은 북한이 참여한 가운데 이뤄진 광범위한 협의 과정의 결과다. 이 과정에 북한이 지속적으로 참여한 것은 유엔이 유엔헌장에 따라 유엔 회원국의 인권을 증진하고 보호하기 위해 추진했던 다른 시도, 절차, 과정에 대해 북한이 비협조적이고 지독하게 적대적이었던 것과는 대조가 된다.

인권 상황 개선을 위해 북한에 제시하려는 일련의 제안들인 로드맵은 국내 및 국제적으로 유용할 것이다. 국제적 측면에서 인권협약 검토위원회가 행한 여러 가지 제안들은 북한을 상대로 인권에 대한 대화를 하는 경우에도 중요한 역할을 할 수 있다. 그러나 현재 북한 관리들과는 북한 인권에 대해서 어떤 수준의 대화도 이뤄지지 않고 있는 상황이다.⁴²¹ 북한 인권에 대한 대화가 이뤄질지 안 이뤄질지

420. ‘UN 로드맵’은 공식적인 UN 용어는 아니고 현 저자들이 만든 표현이다. 하지만 UN 로드맵 안의 모든 요소들은 UN 위원회의 공식적인 제안들이다.

421. 북한과 외교관계를 수립하고 있는 유럽국가들로 구성된 유럽연합(EU)은 2000년대 초 다른 나라들에게 했던 것처럼 북한과 인권에 대한 대화를 시작했다. 북한은 EU가 2003년 UN 인권이사회에서 북한 인권결의안을 제안하자 두 번의 사전 만남 후 EU와 대화를 중단했다. 북한과 대화할 가장 좋은 상대는 인권고등판무관, 북한 인권 상황에 대한 특별조사위원 등 적합한 UN 관리이어야 한다. 하지만 북한은 이 UN 인권 관리들과의 협력을 완강히 거부하고 있다. ‘햇볕정책’ 당시, 한국 관리들은 북한 관리들과 광범위한 토론을 가졌다. 하지만 한국 관리들은 북한 측에 인권 문제를 제기하는 것을 거절했다. 한국전쟁 중 붙잡혔다가 아직 귀환하지 못한 한국 전쟁포로, 북한에 납치된 한국 민간인들에 대해서도 언급하지 않았다. 북한을 상대하는 미국 상대자 중 하나는 북한 인권특사다. 하지만 이들과의 대화는 주로 인도주의적 지원에 대한 것이었다. 인권에 대해 대화

는 불확실하지만 'UN 로드맵'은 대화의 틀과 구체적인 내용을 제공할 것이 분명하다. 외국의 참가자들은 북한 참가자들에게 북한 형법과 형사소송법, 여성과 아동 권리에 대한 신규 법개정⁴²²(이 내용은 아래서 간략히 검토될 것이다) 등 북한이 채택하고 부분적으로 이행하겠다고 한 검토위원회의 권고들에 대해 질문할 수 있을 것이다. 일부 권고들이 받아들여졌다는 것을 인정하면서 북한 참가자들에게 인권위원회의 'X 제안', 경제사회문화권리위원회의 'Y 제안', 여성차별철폐위원회 'Z 제안' 등에 대한 그들의 평가와 대응이 어떠한지 질문하며 대화를 이어갈 수 있을 것이다.

그러나 아래서 논의될 것처럼 국제인권법의 국내 적용과 유용성 이야말로 국제적으로 협의되고 받아들여지는 규범과 기준들에 잠재적인 가능성을 부여하는 것이다. 북한에 대한 국제인권조약 검토위원회의 일련의 제안들인 '로드맵'이 북한 국내에 더욱 유용할 것이라는 점은 이것이 국제적 토의에서 사용되는 것보다 중요해 보인다.

어느 날 김정은과 그 측근들이 어떤 이유에서든 북한의 인권상황을 개선시켜야 한다고 생각하게 되면, 본 논문의 끝에 요약되어 있는 국제인권법 논의 과정들에서 도출된 권고들은 북한이 따라야 할 정확한 '로드맵'이 될 것이다. 수백 명은 아닐지라도 수십 명의 북한 정부 관리들이 'UN 로드맵'의 많은 권고들에 대해 동의하고 그것들이 북한에서 정책과 관행으로 채택되길 바랄 가능성이 있다. 평양 내의 특권층 관리들보다 북한 인권 상황에 대해 좀 더 잘 아는, 더

.....

해야 한다는 말은 있었지만 토론은 그 이상 진행되지 못했다. 인권 이슈가 6자회담 '실무진'의 '3단계'로 중시된다거나 최근 '도약의 날(2월 29일) 협정'의 일부가 된다는 것은 이론적으로나 가능한 것이었다.

⁴²² 이것은 종종 '지식 공유'라고 불린다. 외교관, 인권 전문가, 한국 전문가들 누구도 이런 변화가 어떻게 일어나는지, 북한 주민들에게 어떤 의미를 주는지 이해하는 사람은 없다.

많은 수의 평양 이외 지방 관리들이 ‘UN 로드맵’의 권고 내용이 채택되는 것을 환영할 가능성은 더욱 높아질 것이다.

현실적인 차원에서 북한의 내부 잠재력은 과장되지 않아야 한다. 대체적으로 북한 정부 관리들은 노동당, 인민군보다 힘과 영향력이 약하다. 북한의 군부는 북한 주민들이 식량을 배급받고, 보건혜택을 제공받는 권리를 보장하기 위해 그들의 자원을 나눠주는 것에 반대한다. 노동당은 북한 주민들이 김일성, 김정일이 물려준 ‘유일사상체제’를 따르지 않도록 하는 주민들의 정치적 권력 보유를 모두 반대할 것이다.⁴²³ 북한에 대한 국제인권법을 국내에서 활용할 가능성은 현재보다는 미래에 있다. 외부 세계는 주로 UN의 여러 활동을 통해 북한에 인권정책과 관행을 개선하라고 촉구할 수 있지만 실제 변화는 오직 북한 내부에서부터 시작될 수 있을 것이다. 국제인권법을 채택한 국가들이 국내 정책을 어떻게 변화시켰는지 현재 북한의 억압적인 정치 체제에서 국제인권법 체계가 어떻게 변할지는 아래에서 살펴보게 될 것이다.

인권보장조약을 기반으로 한 유엔 체제에 대한 북한의 참여는 미미하고, 유엔 헌장에 명시된 인권 규정에도 비협조적이다. 본 논문을 통해 국제 인권 조약 체제에 입하는 북한의 일관성 없는 태도가 묘사될 것이다. 더불어 북한이 국제인권조약 검토위원회의 권고안을 제한적으로만 이행하고 있는 몇 가지 사례들도 함께 살펴볼 것이다. 내가 ‘UN 로드맵’이라고 명명한 국제인권조약 검토위원회의 권

423. 콜롬비아대학 출판부에서 2010년에 발간된 패트릭 맥커친, Patrick McEachern, *Inside the Red Box: North Korea's Post-Totalitarian Politics* (Columbia University Press, 2010)에서는 북한 노동당과 인민군 사이의 관료주의적 갈등과 정부 관리들이 이 관료주의적 공작들을 얼마나 형편없이 조정하고 있는지 잘 묘사되어 있다.

고안 다수도 함께 수록될 것이다.

사전 검토되어야 할 이슈들이 두 가지 있다. 첫째, 북한이 국적 선택권을 제외한다면 세계인권선언에 명시된 본질적인 권리들을 대부분 존중하지 않고 위반하고 있다는 것이다.⁴²⁴ 한 국가가 항상 무시하는 인권 조약과 협약들에 대해 선언하고 가입하고 있다는 것은 무엇을 의미하는 것인가? 이 질문은 노예 소유주들이 1776년 필라델피아에 모여 모든 인간은 평등하게 창조되었고, 자유를 포함하여 불가분의 권리를 하늘로부터 부여받았다고 선언한 것과 마찬가지로 불편한 진실이다. 한 국가가 자신들이 계속 위반하고 있는 권리들을 인정하는 협약에 왜 가입했는가 하는 질문은 잘못된 질문이다.⁴²⁵ 옳은 질문은 이 국가의 주민들이 그들의 정부가 국제인권법에 서명했거나 혹은 하지 않았기 때문에 삶이 더 나아졌는가의 여부다. 본 논문은 북한 당국이 국제인권법을 받아들였기에 북한 주민들이 더 나은 삶을 살 것이라고 가정한다.

두 번째 이슈는 오랜 시간동안 동북아시아 전문가들이 취해왔던 입장이다. 멜 거토프(Mel Gurtov) 교수는 최악의 북한 정치범 수용소가 존재하고 있다는 예를 들면서 독재 혹은 권위주의적 정부와 협상하는 것은 '도덕적, 전략적으로 어리석은 것'이라고 여러 차례 강조했다. 그는 다음과 같이 주장한다.

424. 세계인권선언, 15조 1항은 “누구도 자신의 국적을 뺏길 수 없고 자신의 국적을 바꿀 권리가 부인될 수 없다”고 규정하고 있다. 하지만 15조 2항은 명확하게 규정하지 않고 있다.

425. *Mobilizing for Human Rights: International Law in Domestic Politics* (New York: Cambridge University Press, 2009), Chapter 3, “Theories of Commitment” for an examination of the diverse reasons nation-states ratify human rights conventions를 참고할 것.

인종 학살 및 청소, 다른 사악한 범죄를 저지른 정부는 ‘협상’할 만한 대상이 아니다. 그들과의 협상이란 그저 그 정부를 달래는 것이고 취약한 주민들을 버리는 것이다.⁴²⁶

이 논문을 준비하는 동안, 유엔 북한 인권 조사위원회라는 공식 기관은 북한 주민들에 대한 인권 침해가 반인도범죄에 해당하는지 확인하는 작업을 하고 있었다. 조사위원회가 그렇다고 결론을 내릴 경우 북한이 국제법과 국제사회 그리고 북한 주민을 대상으로 해야 할 명백한 의무는 그 범죄를 중단하는 것이다.

그럼에도 불구하고 본 저자가 유지하려는 관점은 반인도범죄의 희생자들인 취약한 북한 주민들을 완전히 버리지 않으려면 인권 이슈에 개입하는 것이 중요하다는 것이다. 그러한 개입은 국제인권법에 대한 북한의 형식적 수용에 상당 부분 의존하여 진행될 것이다.

국제인권법

현대 국제사회에서 인권은 국가와 시민 간의 관계를 제한하는 규범과 기준들의 조합이다. 정부가 시민들에게 무엇을 하지 말아야 하는지 시민들을 위해 무엇을 해야 하는지 등을 정하고 있는 것이다. 물론 통치의 의무 등 ‘의무들’로 표시되는 다양한 규범과 기준들은 ‘권리들’로 표시되는 규범과 기준들보다 오랫동안 먼저 존재했다.⁴²⁷

426. Mel Gurtov, “Engaging Enemies: Fraught With Risk, Necessary For Peace,” *Global Asia*, Vol. 8, No. 2 (Summer 2013), p. 2, <<http://www.globalasia.org/Issue/ArticleDetail/3/engaging-enemies-fraught-with-risk-necessary-for-peace.html>>.

427. 도덕 질서에 대한 의무로 종종 규정되는 정치, 사회 질서의 의무 혹은 신에 대한 의무는 공개적으로는 권리라고 말하지 않지만 그 의무 수혜자들의 권리를 함축하고 있다. 가령, 십계명에서 하나님에 대한 의무인 “살인하지 말라”와 “훔치지 말라”는 그 개인의 생명권리와 사적재산의 권리를 담고 있는 것이다.

왕국(kingdoms)과 제국(empires)들이 국민 국가(states)들로 발달하고 국가들로 구성된 세계에서 사람들이 왕과 황제의 신민(臣民, subjects)들로부터 시민들(市民, citizens)로 발전하며 지역 소비를 위한 자급자족용 농산물과 공예품 생산에서 대규모 농장과 산업·상업적 생산을 위한 국가적 혹은 국제적 시장으로 바뀌는 등 정치적·경제적·사회적 현대화의 과정 속에서 '권리들'이 점차 부상하면서 그에 맞는 규범과 기준들이 나오고 있는 것이다.

역사적으로 보아 새로운 국가가 출범하거나 현존 국가에 새로운 사회, 정치적 질서가 나타날 경우 '권리들'로써 추론되는 규범들이 그 국가의 헌법에 포함되어 새로운 질서의 일부로 선포되었다. 국제적으로 20세기 중반 2차 세계대전 이전 국제연맹의 실패와 2차 세계대전의 발발을 불러일으킨 끔찍한 잔악행위를 인식한 2차 세계대전 승전국들은 1945년 국가 간 갈등을 잘 해결하고 평화를 유지할 수 있는 국제기구를 다시 설립하기 위해 모였다. 유엔의 핵심 목적과 목표 중 하나는 조약과 국제법의 다른 연원에서 비롯하는 의무를 존중하도록 하는 것이다.⁴²⁸ 첫 단계는 20세기 중반 인권을 구성하고 있는 것이 무엇인지를 두고 간단하고 명확하며 분명한 정의를 내리는 것이었다. 2년의 협상과 토론 끝에 1948년 유엔 총회는 '모든 국가와 모든 사람들이 이룩해야 할 공통 기준'으로 세계인권선언을 마련하는 데 성공했다.⁴²⁹ 세계인권선언에 담겨진 간단한 원칙들이

428. UN의 또 다른 목표와 목적은 국제 평화와 안보를 유지하고 사회 진보와 더 큰 자유 속에서 더 나은 삶의 기준을 증진하는 것이다. (UN 헌장 서문과 1조)

429. UDHR의 채택은 회원국들이 찬성하거나 반대하거나 기권할 선택을 갖고 있다는 결의안 형태로 되었다. 어떤 국가도 인권을 반대하는 국가로 비쳐지길 원하지 않는다. 그래서 어떤 회원국도 UDHR를 반대하지 않는다. 하지만 소수의 국가들은 자신들의 정부가 한두 개의 조항을 반대하거나 그 표현에 불만을 갖고 있다며 기권했다. (남아프리카는 인종 간 평등을 규정한 것 때문에 UDHR의 채택에 대해 기권했다. 사우디아라비아는 여성의 권리와 종교의 자유를 선언한 조항 때

구체적이고 간결한 법률 용어로 성문화(成文化)되는 힘들고 오랜 과정을 거쳐 시민적·정치적 권리에 대한 국제협약과 경제적·사회적·문화적 권리에 대한 국제협약이라는 두 가지의 다자 조약의 형태가 되어 세계인권선언은 법적 구속력이 있는 국제적 의무가 되었다.⁴³⁰ 이 협약들은 세계인권선언에서 선언된 것을 법제화한 것이다.⁴³¹

오랜 시간 지속된 초안작업과 협상과정을 통해 ‘소극적인’ 그리고 ‘적극적인’ 권리들이라는 용어 간 차이를 명확하게 하는 것이 필요하다는 결론이 도출됐다. ‘소극적 권리들’은 고문(拷問)과 같이 정부가 시민들을 대상으로 해서는 안 되는 것들을 말한다. 그런 권리들은 위법이고 지체 없이 중단되어야 한다. ‘적극적 권리들’은 교육을 받을 권리, 적절한 식량과 건강을 누릴 권리와 같은 것들로 정부가 시민들을 위해 해야 하는 것들이다. 이 같은 적극적 권리들을 증진하고 보호하는 것은 국가의 자원과 경제개발 단계 및 수준에 달려있다. 이런 종류의 권리들은 상당한 수준의 경제개발이 요구되는 것이며, 고문이나, 임의적이고 정당하지 않은 투옥 등이 법을 통해 즉시 금지될 수 있는 것과는 달리, 전국적인 학교 체계 혹은 병원과 공공 보건체계가 마련될 때 비로소 실현될 수 있는 것들이다.⁴³²

.....

문에 기권했다. 소련 블록은 나치 파시즘에 대한 공개적인 비난과 국가의 권리에 더 집중하기를 원해 기권했다)

430. ‘서약(covenant)’은 ‘협약(convention)’보다 더 잘 사용되었다. 서약은 근본적이고 신성한 종류의 상호 협약을 함축하고 있다. 국제사회에서 ‘서약’이라는 단어는 1차 세계대전 전후 우드로 윌슨 대통령이 자주 사용했다. 전후 국제연맹의 헌장을 ‘서약’이라고 불렀다. 2차 세계대전 후 UN은 이 형태를 그대로 사용했다. 이런 점에서 ‘서약’은 다른 국제인권협약의 기초이자 근본이다.

431. Louis Henkin, “International Human Rights as “Rights,”” Morton Winston (ed), *The Philosophy of Human Rights* (Belmont, California: Wadsworth, 1989), p. 131.

432. 현실적으로 이 차이는 명확하지 않다. 이른바 ‘공정한 재판’ 혹은 ‘적법 절차’로 불리는 일부 시민적, 정치적 권리들은 상당한 시간과 자원이 드는 법적 및 법원 체계를 요구한다.

협약(convention)은 선언(declaration)과 달리, 주권 국가의 헌법 조항에 따라 그 국가 정부의 비준 혹은 가입이 있어야 한다.⁴³³ 한 정부가 조약이나 협약을 비준하거나 가입했다는 것은 그 정부가 그 조약의 조건과 조항들을 준수하겠다는 것을 말한다. 국제인권협약의 가장 핵심적이고 중요한 것은 비준 혹은 가입이라는 행위를 통해 정부가 그 협약에서 구체적으로 정의하고 있는 권리들을 위반하거나 무시하지 않겠다는 것을 인정하는 것이다. 정부는 특별한 조약 내 특별한 조항이나 규정에 대해 '양해'를 구하거나 '유보'할 수 있다.⁴³⁴

마지막으로 대다수 협약들은 특정수의 국가들이 비준하거나 가입해야 국제법으로 완전한 효력을 낼 수 있다고 명시하고 있다. 조약이 '효력을 발생한다'는 것은 그 조약의 조건과 조항들을 비준했거나 가입한 국가들에 '법적 구속력'이 있다는 것을 의미한다. 충분한 수의 국가들이, 협약을 자신들의 헌법적/정치적 과정을 거쳐 가입 혹은 비준을 하는데 보통 10년의 시간이 걸린다. 한 협약이 효력이 발생하면 그 협약에 대한 검토기제와 절차들에 대한 준수 임무도 발효되는 것이다.

1948년 세계인권선언에서 열거하고 선언한 '권리들'을 국제법 형태와 언어로 바꾸는 이 쌍둥이 협약은 계속되는 국제인권법의 추가 법제화를 위한 강령과 출발점이 되었다. 일련의 추가적 국제인권법 협약들이 유엔 감독 하에 여성·어린이·인종적 소수자들·난민·이민

433. 이 용어는 강력한 입법부를 가진 국가에서는 행정부 수반이 '서명'하고 입법부가 '과반수' 혹은 '절대 다수'로 비준한다. 단원제 정부 시스템에서는 조약에 '가입'한다. 어떤 것이든 정부가 비준하거나 가입한 조약들의 조건과 조항들을 수용하고 준수하기로 서약한다는 의미다.

434. 이론적으로 이런 유보 혹은 양해는 특정 조약의 근본 목적과 모순되거나 무시하는 것은 아니다.

자·장애인 등과 같은 사람들에 대한 인권침해가 심각하게 우려되는 특별한 환경을 다루기 위해 협의되었다.⁴³⁵ 다른 인권조약들은 인종·학살·고문·인류에 반하는 범죄·인종차별·강제말소와 같은 특별한 억압의 형태를 정의하고 금지하기 위해 더 많은 수의 유엔 회원국들에 의해 협의되었다.⁴³⁶

이 협약들이 현대 국제인권법을 구성하고 있다. 아래와 같은 그들의 공식 명칭은 부분적이거나 현대 국제인권법의 다양한 범위를 알려준다.

- 시민적·정치적 권리에 관한 국제협약(ICCPR)
- 경제적·사회적·문화적 권리에 대한 국제협약(ICESCR)
- 인종차별철폐협약(CERD)
- 여성차별철폐협약(CEDAW)
- 장애인권리협약(CRPD)
- 아동권리협약(CRC)

435. 여성들과 소녀들의 권리와 관련, 그런 끔직한 차별은 뿌리 깊은 문화적 혹은 종교적 전통에 기인한다. 이런 경우는 정부가 문화적으로 뿌리 깊은 성 차별을 고치고 제거할 책임을 갖고 있다. 장애인들의 특별한 필요와 관련하여 시민들의 문화적 권리에 대한 접근 가능성을 증진하고 보호한다는 것은 문턱이 있는 도서관, 박물관, 컨서트 홀 등의 시설에 휠체어 외에는 이동수단이 없는 사람들을 위한 조치를 마련하는 것이다.

436. 인종 학살이나 고문과 같은 끔직한 위반은 추가적인 정의를 요구한다. 1970년대 라틴 아메리카의 '더러운 전쟁(dirty wars)'에서 등장한 '강제 실종(enforced disappearances)'이라는 심각한 위반은 광범위하게 인정되어 왔지만 1950년대와 1960년대 마련된 인권법에서는 인정하지도, 금지되지도 않았다. (여성차별제거협약 혹은 인종차별제거협약과 같은 인권협약 일부가 이 경우에 해당된다. 즉, 이 협약들은 인종차별과 여성들과 소녀들을 성차별하는 인권침해를 금지하고 여성과 인종적 소수자 등 취약한 그룹을 보호하고 있다. 지뢰금지협약, 산탄 탄약 협약, 무기거래협약 등이 있다. 이들 대다수는 무기통제조약으로 간주되고 있지만 이 무기들이 취약한 시민들에게 미치는 영향 때문에 비정부 인권단체들의 강력히 지지를 받고 면밀히 감시되고 있다)

- 모든 이민노동자와 가족들의 권리 협약
- 고문 및 기타 잔혹하거나 비인도적이거나 모욕적 처우 또는 처벌을 금지하는 협약
- 집단살해 방지 및 처벌에 관한 협약
- 강제실종으로부터의 보호에 관한 국제협약⁴³⁷

국제인권법: 능력과 한계

국제인권법은 국가들의 행동에 대한 근본적이고 본질적인 틀이다. 국제인권법의 본질적인 특징은 인권과 인권침해가 무엇인지 현대 국제체제에서 정의하고 있다는 것이다.

한 정부가 특정 인권 협약에 비준 혹은 가입할 때 그 정부는 공식적으로 그 협약에 명시한 권리들을 동의하고 받아들일겠다고 약속하는 것이다. 그 이후 그 국가 시민들과 그 협약에 가입한 다른 국가들, 유엔 관리들, 전지구적 시민사회 대표들⁴³⁸이 그 나라가 협약의 조건과 조항들을 잘 준수하고 있는지 확인하고 질문하는 것은 당연한 것이다.⁴³⁹

하지만 거의 모든 국제법과 마찬가지로 인권조약법(human rights treaty law)은 자발적으로 이행되는 것이다. 변호사들은 집행기제(enforcement mechanism)라는 것을 쓸 수 있지만, 국제인권법은

437. 물론 지역에 기반한 인권협약도 있다. 그러나 UN에서 아시아태평양 지역이라고 지정한 지역에는 지역인권협약이 없다. 동북아시아, 동남아시아, 남아시아, 중앙아시아 및 '근동'이라고 불리는 곳을 포괄하는 아시아라는 개념이 너무 크고 문화적으로 다양하기 때문이다.

438. 그들은 자신들의 정보와 전문기술 덕분에 광범위하게 인정받고 있으므로, 비정부 단체들은 이런 과정을 거쳐서 국제적으로 인정받는 위치를 차지한다.

439. 국제적으로 근본적인 인권기준으로 수용되는 것은 '국제관습법'의 일부다. 이것은 이론적으로 조약 레짐에 참여하는 것과 상관없이 모든 국가에 적용된다.

그런 집행을 강제할 권한이 없다. 그런 것이 있다면 그 협약들에 가입하거나 비준하는 국가는 별로 없을 것이다. 조약과 이를 감시하는 기제들이 확산되고 있지만 법적 의무의 적법한 해석자로 널리 인정 받는 국제법원은 없으며 이 규칙을 강제하는 전 세계적 ‘법 집행 군단’도 없다.⁴⁴⁰ 더욱이, 인권(조약) 레짐은 (무역협정처럼) 상호 준수(*reciprocal compliance*)라는 것도 없다.⁴⁴¹

우선 인권의 국제화를 포함하는 ‘세계화’의 확산에도 불구하고 국제사회가 힘의 정치·국익·국가 확대라는 전통적인 규칙에 따라 작동되는 주권국가들에 의해 구성·장악되어 있다는 것을 인식할 필요가 있다. 유엔 현장에 인권 조항이 명시되어 있음에도 불구하고 유엔 현장에는 유엔이 전적으로 한 국가의 국내문제에 개입할 권한을 주고 있지 않다.⁴⁴² 주권 국가들은 서로 ‘권고’할 수 있고 가끔 그 권고의 이행을 외교적으로 압박할 수 있다. 하지만 한 주권국 혹은 주권국들이 다른 주권국의 법이나 국제법을 또 다른 주권국에 강요할 수는 없다.

일부 학자들은 이 법률적 틀과 국제 인권조약 레짐을 ‘국제인권법 체계’라고 부른다.⁴⁴³ 하지만 이것은 집행을 강제할 수 있는 법원이 나 보안관이 존재하지 않는 상태에서의 법체계보다 더한 것을 약속한다.⁴⁴⁴ 국제인권법이 법원과 보안관 대신 가지고 있는 것은 정

440- Beth Simmons, *Mobilizing for Human Rights: International Law in Domestic Politics*, p. 114.

441- *Ibid.*, p. 129.

442- The UN Charter, Article 2.7.

443- See, for example, Emile Hafner-Burton, *Making Human Rights A Reality* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2013), Chapter 4.

444- 국제사법재판소가 있다. 하지만 국제사법재판소는 국가 간 분쟁에 대한 판결을 내리며, 드물게는 총회의 요청으로 보조적인 법률 견해를 밝히는 권한을 갖고 있다. 2002년 개인의 책임을 묻는 국제형사재판소가 생겼다. 이것은 인종학살,

적인 준수와 이행보고 및 검토기제들이다.

협약에 비준하거나 가입한 국가들을 당사국이라고 부른다. 협약 당사국들은 정기적으로 당사국들이 뽑은 유엔 전문가 위원회(유엔 용어: 조약기구)에 보고서를 제출한다. 이 보고서들은 그 협약에서 자세히 규정하고 있는 권리들을 이행하기 위해 이뤄진 조치들(혹은 당사국이 해야 한다고 주장된 조치들)을 분명히 밝히고 있다. 이 조약 당사국은 협약 당사국들이 선출하고 지리적 균형에 맞춰 구성된 인권전문가들(일반적으로 국제법 혹은 헌법 교수)들로 구성된다. 그 조약기구 전문가들은 (나는 이들을 협약이행 검토위원회라고 부른다) 종종 당사국이 제출한 정보와 주장에 반대되는 국내 및 국제 비정부기구들의 '그림자 보고서'도 검토한다. 위원회 구성원들은 당사국의 보고서를 조항별, 항목별로 하나하나 면밀하게 검토한다.

검토 대상 당사국들은 제네바에 있는 유엔에 대표팀을 보내 협약 검토위원회와 상세한 협의를 한다. 당사국 대표들과 토의한 후 협약 검토위원회는 협약 규정에 부합되게 어떻게 개선할 것인지에 대한 조언을 하는 '최종 관측과 권고'를 발표한다.⁴⁴⁵ 북한의 경우 이 과정을 통해 논문의 끝에 요약된 인권에 대한 '로드맵'이 도출되었다.

전쟁범죄, 인류에 반하는 범죄와 같이 가장 사악한 인권침해에 대한 것으로 다자적인 인권조약들에서 언급하지 않는 권리다. 국제형사재판소의 권한은 국제형사재판소 로마 규정에 가입했거나 UN 안전보장이사회에 의해 회부된 경우에 한한다.

⁴⁴⁵ 이 협약은 북한에 대한 긴 권고들에서 볼 수 있는 것처럼 인권의 광범위한 범위를 다룬다. 당사국의 이행 보고서의 성실한 준비는 특히, 다자적인 협약을 비준한 회원국들의 경우 많은 정부 부처와 부서의 의견을 받도록 하고 있다. 일부 당사국들은 이행보고서 제출을 늦게 하고 있다. 일부 조약 기구들은 당사국들이 제출한 보고서 검토를 늦게 하는 경우가 있다.

국제인권법의 국내적 함의

전체 과정의 목적은 당사국 국내의 인권 정책과 관행에 긍정적으로 영향을 미치려는 것이다. 인권 협약이 협약을 비준한 당사국의 행동에 어떤 영향을 미치는가? 국제인권협약에 접근할 수 있는 것은 그 나라 시민들에게 어떤 이익을 주는가?

개별 국가의 법학자들은 국제인권법이 제시하는 국제적 기준을 논의하고 해석하여 국제인권법을 국내법으로 담아내는 과정을 수행한다.⁴⁴⁶ 이러한 과정에 관한 주요 연구는 아래와 같이 정리하였다.

국제인권조약들이 가입국들의 인권에 대한 조치에 중요한 영향을 미친다면 그것은 그 조약들이 국내 정치에 예상 가능한 중요한 효과를 내고 있기 때문이다. 다른 공적인 제도들과 같이 이 조약들은 그 조약이 없었을 때 동일한 범위의 힘을 얻지 못했던 다른 권리들과 관련된 개인, 그룹, 및 국가 일부에 특별한 의미를 부여한다.⁴⁴⁷ (이탤릭체는 원본)

인권 조약에 가입한 많은 당사국들에서는 그 조약들에 대한 국내의 권한들이 부여되는데 그것은 다음 3가지로 관측될 수 있다.

- 국가적 의제를 변경하고 특히, 국내 입법에 영향을 미친다
- 사법 과정 혹은 법원 판결에 활용된다
- 정치적 동원에 힘을 실어준다⁴⁴⁸

⁴⁴⁶ Harold Hongju Koh, "How Is International Human Rights Law Enforced?," Richard Pierre Claude and Burns H. Weston (eds.), *Human Rights in the World Community: Issues and Action* (Philadelphia, Pennsylvania: University of Pennsylvania Press, 2006), p. 306.

⁴⁴⁷ Beth Simmons, *Mobilizing for Human Rights: International Law in Domestic Politics*, p. 125.

두말할 필요 없이 국제인권법의 국내 준수와 국내 권한 부여는 안정적인 민주주의 국가에서 가장 잘 이뤄지고 있다. 부분적으로 민주적이거나 과도기적 정권에서는 어느 정도만 이뤄질 수 있으며 안정적인 독재국가에서는 전혀 이뤄지지 않는다.⁴⁴⁹

이와 같이 정치 형태를 유형화한 비교에 의하면 북한은 안정적인 독재국가다. 탈북자들이 묘사하는 북한의 사법절차에 따르면 국내 권한 부여의 3가지 범주에서 국제인권법이 북한의 사법절차나 법원 판결에 적용된다는 것은 상상도 할 수 없다. 폐쇄적이고 불투명한 북한 사회의 특징상 북한이 가입한 국제인권법이 평양 밖의 지방 정부와 법조계에 얼마나 널리 혹은 얼마나 알려졌는지 알 수 없다.

마찬가지로 국내 권한 부여의 세 번째 통로인 정치적 동원을 가능하게 하거나 강화시키는 일은 북한에서는 이뤄지지 않고 있다. 많은 주권국가에서 그 국가가 인권협약을 비준하면 힘을 얻게 되는 것이 시민사회 단체들이다. 북한은 조선노동당의 통제를 벗어난 시민사회 단체를 허가하지 않고 있다는 점에서 오늘날 세계에서 특이한 나라다. 이론 및 법적으로 조선민주여성동맹(여성협회, 연맹, 연합 등으로 번역될 수 있다)과 같은 노동당 소속(및 통제를 받는) 일부 단체들은 여성차별철폐협약(CEDAW)과 연계하여 김씨 왕조에 해가 되지 않는다는 것을 분명히 한 연후, 여성의 권리 증진과 권한 부여를 추진할 수 있다.⁴⁵⁰ 이론적으로 종교인 연합(협회)은 종교적 신앙을 위한 사회적 혹은 법적인 공간을 더 요구할 수 있다. 하지만

448. 시몬스가 경험에 기초해 쓴 책은 인권조약이 국가들의 다양한 분야에서 구체적인 개선을 어떻게 가지고 왔는지 여러 예들을 제시하고 있다.

449. Beth Simmons, *Mobilizing for Human Rights: International Law in Domestic Politics*, pp. 148~155.

450. 여성차별철폐협약 제7조에서 이를 규정하고 있는 것으로 보인다.

현재 이 노조들, 연맹 혹은 협회들은 노동당 정책을 주민들에게 교육하거나 이들을 건설사업에 ‘자발적’으로 참여시키는 ‘전동 벨트’로만 기능하고 있다.

그럼에도 단체와 협회를 구성하려는 인간의 성향 때문에 시민사회 단체 형성이 불가능한 것은 아니다. 시장이 ‘공공 광장’처럼 작동하고 있고 국내 휴대전화 통신망의 확산으로 북한 주민들이 경찰·정당·직장·이웃 첩자 혹은 정보원들의 감시 없이 서로 말할 수 있기 때문이다.

당분간 북한의 국제인권법 활용은 첫 번째 통로에서만 이뤄질 것이다. ‘국가의제를 바꿔서 국내 입법화에 영향을 미치는 것’ 말이다. 최소 4가지의 국제인권법을 받아들이며 북한은 유엔 인권조약이행 검토위원회의 권고를 입법화했다. 이 권고에 대해서는 앞으로 더 자세히 논의할 것이다.⁴⁵¹

국제인권법을 국내법으로 담아내는 과정을 수행하는 것이 북한에서는 결코 쉬운 일이 아니다. 북한은 법에 의한 국가(rule-by-law)이지만 법치국가(rule-of-law)는 아니다. 즉 자주 개정되고 갱신되는 헌법을 갖고 있지만 이 법들과 심지어 헌법도 노동당의 지시 아래 종속되어 있고, 더욱이 김씨 왕조의 교시와 지침에 종속되어 있다.

북한에서의 인권법에 관한 정치적 이념적 제약들

주권국가들은 법을 잘 지키고 있다는 평판을 받기 원하면서도 국제인권법을 법적인 관점에서 보지는 않는다. 대신 국제인권법에 대한 국가들의 접근은 인권의 본질에 대한 근거와 조건을 기반을 두고

451. Part VI. 참조

있다. 다음에서 간단히 살펴보겠지만 북한의 인권에 대한 전반적인 접근은 불행하게도 국제인권법의 국내 적용을 위한 정치적·이념적 공간의 제약을 받고 있다.

일본이 항복한 1945년부터 소련은 38도선 북쪽의 조선에서 인민민주주의 혁명을 시작했다. 인민민주주의 공화국은 일본의 식민지 점령체제와 그 이전 부패한 조선의 봉건주의를 대체했다. 인민 민주주의 혁명은 헌법·의회·선거·정당·법원과 법률 체계·노동과 토지 개혁·의무교육과 여성에 대한 봉건적 압박 중단 등 근대 공화주의(modern republicanism)의 요소들을 도입했다. 1948년 북한 헌법을 포함한 이 조치들은 모스크바에서 마련되었고 인민 민주주의 개혁은 엄청난 인기를 끌었다. 하지만 1946년의 '북조선 노동당 20개 정강'에서는 인민의 적이라는 개념을 포함했다. 인민의 적들은 초기 일본 식민 지배에 협력했던 사람들뿐 아니라 '반동분자, 파시스트, 반민주주의 세력'들로 이들에게는 정강에서 밝히고 있는 권리 및 권리의 보호가 부여되지 않았다.⁴⁵²

호루시초프가 '스탈린주의'를 비난하는 '비밀연설'을 했던 1956년 소련 20차 당대회에서 소련 당지도부는 아시아에서 '수정주의'로 알려진 강령을 소개했다. 수정주의자들은 사회주의 합법성의 회복, 개인숭배 중단, 자본주의-민주세계와의 '평화적 공존'의 가능성을 주장하고 있었다. 이 구상이 공산주의 세계에서 유포되자 북한의 수정주의 옹호자들은 '법 앞의 평등'과 인권 보호 및 인권에 대한 담화를(북한의) 국내정책에 도입하는 문제를 제기했다.⁴⁵³ 당시 유일통치

452- Jiyoung Song, *Human Rights Discourse in North Korea: Post-colonial, Marxist and Confucian perspectives* (London: Routledge, 2011), p. 78.(이 책에는 영어로 번역되지 않은 많은 수의 공식 문건들이 포함되어 있다.)

453- *Ibid.*, p. 97.

체제를 확립해 나가던 김일성은 이러한 주장에 격노하여 인권보호라는 이름으로 가장한 수정주의적 국제주의를 퍼뜨리려 한다며 그런 주장을 하는 사람들을 당·군대·정부 부처에서 대규모로 숙청했다. 김일성은 “북한의 각료들, 특히, 법무부가 혁명의 심각성을 버리고 인권 보호를 가장한 반혁명 세력들과의 포기하면 안 될 싸움을 포기하고 있다”고 비난했다.⁴⁵⁴

김일성은 모든 북한시민들을 정권에 대한 충성도에 따라 핵심·동요·적대로 분류하는 이른바 ‘성분’에 따른 분류 작업을 시작했다. 일부 조사에 따르면 북한 인구의 거의 1/3이 정권에 적대적인 사람들이었고 비차별적인 인권보호가 부인(不認)되는 사람들의 수가 늘었다. “적대 계층의 사람들은 교육, 취직, 주택, 의료 혜택 등과 같은 권리가 부인되었다”⁴⁵⁵ 김일성은 국가의 민주주의를 적대 및 불순 세력으로부터 보호하기 위해 투옥과 강제노동을 옹호했다.

우리 공산주의자들은 당의 성분 분류를 숨기지 않는다. 사회주의적 민주주의는 사회주의를 거부하거나 인민들의 이익에 반하는 행동을 하는 불순 세력들에게까지 자유와 권리를 줄 수 있는 최고 수준의 민주주의는 아니다. 인민들에게 자유와 권리를 보장할 수 있고 동시에 소수의 적대계층을 처벌할 수 있는 민주주의가 우리나라의 사회주의적 민주주의다.⁴⁵⁶

김정일은 적대세력에 대한 독재가 ‘인권보호’라며 사회주의적 민

454. *Works of Kim Il Sung 11*, January - December 1967, p. 159 (cited in *Ibid.*, p. 97).

455. Jiyoung Song, *Human Rights Discourse in North Korea: Post-colonial, Marxist and Confucian perspectives*, p. 103.

456. *Works of Kim Il Sung 32*, January - December 1977, pp. 535~537 (cited in *Ibid.*, p. 104).

주주의의 왜곡을 인권과 공개적으로 결부시켰다.

인민들의 이익에 반하는 세력들에 독재로 맞서는 것은 인권을 침해하는 것이 아니라 인권을 보호하는 것이다. 인민민주주의 독재의 본래 의미는 국가와 사회의 주인으로서의 인민들의 민주적 권리와 자유들을 보장하기 위한 인민 정권의 강력한 기능이다.⁴⁵⁷

이런 왜곡은 계속되었다. 1995년 조선노동당은 당 기관지인 노동신문에서 '진정한 인권을 위하여'라는 제목의 기사를 통해 더 직접적으로 언급했다.

사회주의 국가들에서 반혁명세력들은 반역자이자 인민들의 이익에 반하는 배신자이며 인민들의 인권을 위반하는 사회의 벌레다. 이런 반혁명분자들에게 인권이라는 말 자체가 전혀 적합하지 않다... (우리의) 인권 개념에서 계급의식은 모호하지 않다. 사회주의의 인권은 사회주의를 반대하는 적대 세력들과 인민의 이익에 반하는 불복종 배신자들에게 자유와 인권을 부여하는 것이 아니다. 우리의 인권은 인민들의 권리를 침해하는 적대계층에 대한 처벌을 합법화하는 권리다.⁴⁵⁸

김일성과 김정일은 권력을 잡자마자 '개인의 권리'는 전혀 들어있지 않은 사회·경제·정치적 삶의 극단적 공영화를 위한 방대한 계획을 시작했다. 소련·중국·동유럽이 약속한 경제 지원으로 인해 북한의 첫 번째 5개년 계획은 성공적이었다. 북한은 시민 및 정치적 권리를 엄격히 억압했지만 주택·식량·일자리·건강보험·교육·문화 등

457- *Selected Works of Kim Jong Il* 13, February 1992 - December 1994, p. 274 (cited in *Ibid.*, p. 156).

458. "For True Human Rights," *Rodong Sinmun*, June 24, 1995 (cited in *Ibid.*, p. 151-152).

시민들이 누릴 ‘권리들’을 보장하며 ‘노동자의 천국’이라고 자랑했다.

북한은 사회·경제·문화적 권리 조항을 제공하고 있기 때문에 ‘노동자의 천국’이라고 자랑하면서 한국과 미국과 같은 자본주의 민주국가들에서 인권침해가 이뤄지고 있다고 강력히 비판했다. 북한은 부르주아의 권리와 자유를 박탈하는 마르크스의 논리에 따라 ‘마르크스주의자들은 독재적인 비사회주의 정권들에서, 시민 자유와 인권을 위해 싸우고 권력을 잡으면 그 권리와 자유들을 파괴할 것’이라는 처방을 현실화했다.⁴⁵⁹

김정일이 1980년대 권력을 잡으면서 북한은 마르크스주의(혹은 최소 마르크스주의자의 ‘역사적 물질주의’)을 수정하더니 주체사상이라고 불리는 김일성주의로 마르크스주의를 대체했다. 철학적으로 이상하며 유아론(唯我論)에 가까운 주체사상을 두고 대다수 학자들은 북한의 신(新) 봉건주의라고 말한다. 왕조 계승뿐 아니라 ‘은둔의 왕국’ 식 고립, 개인 간 거래 제한, 3대를 멸하고, 반동의 가족들을 수용소에 보내는 것 등이 대표적인 예다. 주체사상은 거의 신성한 수준의 수령론에 기초하고 있다. 이것은 일본 제국 당시 ‘황제숭배’ 외에는 근대 역사에서 보지 못했던 것이다. 주체사상 혹은 김일성주의는 북한이 말 그대로 자신들의 자비롭고 위대한 지도자를 숭배하는 데 요구되는 ‘획일적’ 혹은 ‘유일이념 체계’를 선언하고 있다. 공화주의나 사회주의와 같은 전통적인 특징을 갖고 있다 하더라도, 북한 주민들은 정권에 대한 의무를 다할 수 있는 사람들에게만 그런 권리를 부여하는 거의 신과 가까운 절대권력자의 ‘신민(臣民)’으로 전락했다.⁴⁶⁰

459- Leszek Kolakowski, “Marxism and Human Rights,” *Daedalus*, Vol. 112, No.4 (Fall 1983), p. 86. (Kolakowski is the author of the authoritative two-volume history, *Main Currents of Marxism*.)

김일성이 죽은 후 김정일은 '우리식 사회주의'⁴⁶¹의 보조로 '우리식 인권'을 도입했다. '우리식 인권'은 주체사상에서 제안한 '권리들'에 기반하고 자비로운 리더가 하사한 복지 중심의 좋은 정치를 담고 있다. '우리식 인권'은 국가주권 보호와 방어가 가장 우선시되고 가장 중요한 인권보호라는 의미이며, 주권국가의 권력으로부터 시민들을 보호하는 개념의 현대인권법과 이론의 가정들을 인정하지 않는 것이다.

김정일은 '선군정치'를 도입했다. 좁게 정의하면 '선군정치'는 김정일이 조선노동당 중앙위원회가 아닌 국방위원회를 통해 국가를 다스린다는 것으로 노동당이 서열 2위로 물러나게 된다는 의미다. (정부 부처는 훨씬 힘이 약한 3위권에 있다)

선군정치는 산업과 농업 생산이 무너지고 80만에서 120만 명의 북한 주민들이 아사할 만큼 공공 식량배급과 의료체계가 붕괴되고 있는 상황에서도 비싼 핵무기와 미사일 개발에 부족한 자원을 우선 할당하고 전폭적으로 쓰겠다는 이념적·정치적 생각이었다. 북한의 경제 붕괴는 북한의 정치 경제를 지원했던 소련과 중국의 금융지원 중단과 다년 간 계속되었던 사회주의식 경제개발 계획이 실패하면서 비롯되었다.

인권 침해는 엄청났다. 김일성과 김정일이 언급했듯이 위대한 수령(Great Leader)과 경애하는 지도자(Dear Leader)의 사상과 소원을 중심으로 일심단결한 대중과 더불어 탈취와 억압이 없는 곳을 만

460. 현대 국제인권 이론과 현대국제인권법에서 '권리들'은 왕족이나 성스러운 황제의 자손들에게만 부여되는 것이 아니라 모든 사람들이 태어나면서부터 받는 권리로 인정되고 있다.

461. Alternatively translatable as "human rights in our style" and "socialism in our style."

들겠다던⁴⁶² 북한은 오랫동안 국제인권법과 북한의 헌법에서 명시하고 있는 시민적·정치적 권리를 사회로부터 박탈해온 것이다. 인권에 대한 북한의 공식 생각과 입장에 대한 최근 연구에 따르면 “인권에 대한 생각은 북한에서는 처음부터 없었다 … 북한은 모든 사회의 사람들이 매일의 삶 속에서 누리는 개인 자유를 억압하면서 제도화된 집단주의의 극단적인 형태를 만들었다.”⁴⁶³

그럼에도 불구하고 북한은 시민들에게 식량·주택·일자리·교육과 건강혜택·중요한 문화적 축제 등 경제적·사회적·문화적 권리를 보장하고 있다고 자랑해왔다. 하지만 농업과 산업 생산의 근본적인 붕괴로 북한은 그들이 오랫동안 자랑해왔던 인민들의 경제·사회적 권리를 보장해주지 못하고 있다.

김정일이 죽은 후 그의 후계자인 김정은은 아버지의 ‘선군정치’를 승계하는 새로운 정치 노선인 ‘병진(竝進)’ 정책을 마련했다. 병진은 핵과 미사일 프로그램 개발과 경제 개발을 동시에 하겠다는 것이다. 많은 전문가들은 북한의 계속되는 핵무기 개발이 지속가능한 경제 개발에 필요한 경제적 투자를 막고 있다고 말한다. 1990년대 경제 붕괴가 바닥을 치고 중국과 교역이 늘면서 북한의 경제는 약간 개선되고 있다. 하지만 인구의 상당수는 여전히 식량과 건강 혜택이 부족한 가운데 있다. 유엔은 북한 주민들에게 식량과 의로지원을 계속하기 위해 2013년 거의 1억 달러를 기부하고 있었다.

김정은이 권력기반을 다지고 있는 지금 국제인권법을 북한 내부

462. *Works of Kim Il Song 37*, January 1982 - May 1983, pp. 183~184 (cited in Jiyoung Song, *Human Rights Discourse in North Korea: Post-colonial, Marxist and Confucian perspectives*, p. 136).

463. Jiyoung Song, *Human Rights Discourse in North Korea: Post-colonial, Marxist and Confucian perspectives*, p. 183.

에 적용하는 것이 어떻게 그리고 어디에서 영향을 미치고 있는지 알 수 없다. 하지만 북한에서 공식적인 인권 정책들에 대한 조사에서 볼 수 있는 것은 국제인권법의 이행과 적용을 위한 정치적·사회적 공간이 김씨 왕조 이념에 의해 제약받고 있다는 점이다. 구시대적 발상인 김일성과 김정일의 교시들이 되풀이되고 있다. 하지만 김일성, 김정일의 교시들은 상당부분 북한사회에서 적용되고 있다. 북한에는 여전히 식민주의와 제국주의와 싸워 '최종 승리'를 얻겠다는 혁명 게릴라식 국가의 이념과 정치에 충성스럽게 헌신하겠다는 강력한 의지가 존재하고 있는 것이다. 이러한 정치이념은 북한 체제의 공식적인 선언에도 지속적으로 나타난다. 김정일이 추구한 '우리식 인권'은 북한 정권이 국제인권체제와 소통하는 과정에서 분명히 드러나고 있다.

인권 분야에서 유엔에 비협조적인 북한

유엔을 창립한 국가들이 “인종·성·언어·종교에 상관없이 인권과 근본적 자유를 증진하고 격려한다”고 결의한 것은 유엔의 4가지 근본 목적 중 하나다.⁴⁶⁴ 유엔 총회는 인권과 기본 자유의 실현을 돕고 이를 위한 국제법과 법령들의 증진을 지지하도록 명령받았다.⁴⁶⁵ 유엔에 가입하는 국가들은 인권과 기본 자유의 세계적 존중과 준수를 이루기 위해 (유엔)기구들과 협력하여 공동 및 개별 행동을 할 것을 위임 받았다.⁴⁶⁶

464. UN 헌장 13조. 다른 세 가지 목적은 평화와 안보를 유지하고, 국가 간 우호적 관계를 발전하며 이 세 가지 목적에 부합되게 국가들의 행동을 조정하는 중심지가 되는 것이다.

465. UN 헌장 제13조 제1항.

유엔은 유엔 회원국들 안에서 국제적으로 인정된 인권이 증진되고 보호되기 위한 네 가지 독특하면서도 상호 연관된 접근을 하고 있다. 이 접근들은 ‘특별절차’(Special Procedures), ‘기술적 협력(Technical Cooperation)’, ‘보편적 정례인권검토(Universal Periodic Review, UPR)’, ‘조약이행검토절차(the treaty implementation review procedures)’ 등이다.⁴⁶⁷ 이 활동 대부분은 유엔 총회 부속 기관인 유엔 인권이사회와 유엔 사무총장 산하의 인권최고대표 사무소에서 이뤄지고 있다.⁴⁶⁸

유엔인권이사회 특별절차에 대한 북한의 비협조

‘특별절차’는 ‘특별보고관(혹은 특별 대표자)’으로 불리는 ‘기자’들이 특정 사안에 대해 보고·검토한 후 논의하는 일련의 과정이다. 이들은 유엔인권이사회 회원국들의 위임으로 인권상황을 조사해서 찾아낸 사안들과 제안들을 유엔 인권이사회에 보고한다.⁴⁶⁹ 주제별 보고관들은 그 나라 전역에서 여성 폭력·국제 종교의 자유·어린이 군인·식량을 얻을 권리·고문·인권보호를 포함하는 20여 가지 인권 이슈 등 다양한 억압현상을 검사한다.⁴⁷⁰ 특정국가 보고관은 특정 회

466. UN 헌장 제55조와 제56조.

467. 이 외에도 인권 관련 활동을 하는 평화유지사절단 등 다양한 제도적 장치가 있으나 북한과 관련이 없는 장치는 본 논문에 언급하지 않았다.

468. 인권 분야에서 많은 UN 기관들과 프로그램 및 재정은 대규모의 기술적 협력 프로그램을 갖고 있다.

469. 2006년 전까지 이 기구는 인권위원회로 불렸다. 이사회의 47개 회원국들은 총회 회원국들에 의해 지역적 안배에 따라 할당 및 선출되었다. 거의 모든 총회 회원국들은 관찰자로 이사회에 참석해 의사를 표현하고 결의안을 공동 발의한다. 하지만 이사회 회원국만 결의안 표결을 한다.

470. 북한은 최근 주제 보고관의 서면질문에 답했다. 하지만 대부분의 경우 북한은 협력을 거부해왔다. 대표적으로 북한은 UN인도주의 기관들이 북한 인구의 1/3

원국의 인권상황을 조사하고 보고한다. 조사위원들의 지위와 임무는 이사회 회원국의 투표를 통해 거의 매년 갱신되고 있다. 회원국들이 추천한 후보자들 가운데 돌아가면서 담당하는 이사회 회장이 조사위원들을 임명한다.⁴⁷¹ 보고관의 서면보고서는 보고관이 보고서를 구두로 요약 발표하는 이사회 회의 전에 회람된다. 그 후 이사회 회원국과 참관국들이 보고관의 조사결과나 제안에 대해 언급하는 '상호 대화(Inter-Active Dialogue)'가 이뤄진다. 이 자리에서는 종종 보고관이 인권 침해국이라고 발표했던 국가들이 보고관의 조사 결과를 반박하고 보고관을 비난하기까지 한다. 다른 회원국들도 보고관의 조사 결과의 본질을 두고 자주 토론을 벌인다. 특정 국가의 보고관이 발견한 내용은 이사회 회원국들이 발의하고 표결하는 이사회 결의안에 포함된다.

2003년에는 1990년대 북한의 기근 중 혹은 그 이후 중국과 한국으로 탈북한 탈북주민들의 설명과 증언에 기초해서 북한에서 인권 침해가 이뤄지고 있다는 비정부기관들의 보고서가 쏟아져 나왔고 EU 출신 회원국들은 북한의 인권 상황에 대한 결의안을 제안했다. 북한은 그 결의안을 적대적인 미국 제국주의자들이 조종한 모함이라고 비난했다. 그럼에도 결의안은 채택되었고 처음으로 국제사회 국가들은 북한에서 자행된 총체적인 인권침해를 인정하였으며, 북한이 그 상황을 개선하기 위해 유엔 인권 관리들과 협조할 것을 촉구했다. 하지만 북한은 이를 거절했다.

북한이 비협조적으로 나오자 EU와 다른 회원국들은 2004년 북한

에게 식량을 제공하던 당시 북한을 방문해서 북한 주민들의 식량 권리를 보겠다는 특별보고관의 6차례 요청을 다 거부했다.

471- 이사회 의장은 이사회 회원국들이 선출한다.

의 인권상황을 조사하기 위해 특별조사위원을 임명하는 결의안을 채택했다. 인권이사회 의장은 유엔의 다른 임무들을 수행해왔던 태국의 법대 교수 비딧 문타본(Vitit Muntarbhorn)을 북한 인권 특별보고관으로 임명했다. 문타본 교수는 북한을 방문하겠다고 했지만 북한이 거절했다.⁴⁷² 북한 인권 특별보고관은 한국·몽골·일본을 방문해 탈북자들을 인터뷰하며 북한 인권상황을 직접 접했고 인권이사회에 일련의 연례보고서를 제출했으며, 2005년 이후에는 유엔 총회에도 보고서를 제출했다.⁴⁷³

특별보고관의 임기는 제한되어 있다. 문타본 교수의 임기가 종료되자 유엔 인권이사회는 인도네시아 법무장관이었던 마르주키 다루스만(Marzuki Darusman)을 새로운 특별보고관으로 임명했다.⁴⁷⁴

문타본과 다루스만은 북한과의 인권 대화에서 탁월한 기여를 했다. 유감스럽게도 북한은 이 대화 요청을 계속 거부하고 있다. 북한에서 비참하게 벌어지고 있는 심각하고 조직적인 인권 위반의 증거들이 계속 쌓이고 있지만 북한은 인권이사회와 협력하기를 거부함으로써 유엔에서 북한의 고립 상황이 심화되고 있다. 매년 북한 인권 결의안을 공동발의하고 찬성표를 던지는 회원국의 수가 증가해 2012년 초 이사회와 총회는 북한 인권 결의안을 ‘만장일치(consensus)’로 채택하기 시작했다. 지지율이 매우 높아 표결을 위한 요청이나

472. 양자 양해각서에서 그런 조항이 없다면 UN 관리들은 회원국 정부의 승인이 있어야 그 국가에 들어갈 수 있다. 회원국들은 자국 영토와 관할지역에 UN 관리들의 출입을 통제한다.

473. 2005년 북한의 비협조로 EU는 일본과 함께 총회에서 북한 인권상황에 대한 결의안을 도입하기 시작했다. 그해 10월과 12월 사이에 있었던 총회의 검토와 결의안은 인권이사회 3월 미팅 때 채택되었던 결의안의 우려와 표현에 대한 것이었다. 총회는 사무총장이 치안, 인권 및 인도주의 등 북한의 다양한 상황에 대한 고려와 프로그램을 담은 연례보고서를 총회에 제출하도록 했다.

474. 문타본 교수는 현재 UN 시리아조사위원회 위원으로 활동하고 있다.

요구가 필요 없기 때문이다.⁴⁷⁵

2013년 3월 이사회는 3명으로 구성된 북한 인권조사위원회(COI) 발족을 승인했다.⁴⁷⁶ 이들은 북한의 인권침해를 철저히 조사하고 그 위반이 반인도범죄에 해당하는지 결정하게 된다. 북한은 조사위원회와의 협조를 거부하고 있고 한국, 일본, 영국 그리고 미국에서 열린 공개청문회에서 희생자가 밝힌 인권침해 내용을 반박하는 증거들을 제출하고 있다(조사위원회는 2014년 3월 조사결과와 제안을 이사회에 보고할 예정이다).

보편적 정례인권검토에 대한 비협조

보편적 정례인권검토(UPR)는 최근 국제 인권체제에 새롭게 도입된 제도로서, 유엔 회원국은 3, 4년마다 이 제도를 통해 자국 내 인권 상황을 인권이사회에 서면 및 구두로 보고한다. 구두보고를 할 때에는 그 국가에서 파견된 정부 관리가 자기 나라의 인권 상황을 설명한다. 이 발표 후에 서면·구두 보고서에 기초해 다른 회원국 및 참관국이 공개적으로 보고된 국가의 인권 관행을 개선하는 데 필요한 조치들을 제안한다.⁴⁷⁷ 그 다음 나오는 단계들이 가장 중요한 조

475. UN에서 합의를 채택하는 것은 정부들 사이의 전세계적 '합의'에서 벗어난 당황스러운 반대로부터 회원국을 보호하려는 외교적 관행이다. 당사국들은 합의에 반대할 수 있다. 하지만 북한의 경우 인권문제와 관련, 북한을 지지하는 데 이 기회를 사용하는 국가는 갈수록 줄어들고 있다.

476. COI는 특별보고관인 다루스만, 세르비아 인권전문가인 손야 비세르코(Sonja Biserko)를 포함하고 있고 호주 대법원 판사였던 마이클 커비(Michael Kirby)가 대표이다. 그 일은 보고관에게 허용된 수보다 훨씬 많은 UN 직원들의 지지를 얻고 있다.

477. 관행상, 많은 비정부 인권단체들은 각 정부들이 제출한 서명보고서에서 언급되지 않은 인권 침해와 문제들을 밝힌 '그림자 보고서'를 제출한다. UN 경제사회이사회와 협의 위치를 갖고 있는 비정부단체들의 그림자 보고서는 인권이사회에서 회람된다. 하지만 회원 및 참관국만 정기적 검토 하에 권고를 할 수 있다.

치들이다. 참석한 정부 관리는 다른 정부들의 권고를 갖고 자기 나라로 돌아가 그에 대한 추가조치를 고려한다. 다음 유엔 인권이사회 모임 때 와서 어떤 제안을 자신들의 정부가 받아들이고 이행하기로 동의했는지를 발표한다.⁴⁷⁸

북한은 처음에는 보편적 정례인권검토에 협력했다. 그들은 보고서를 제출했고 대표를 제네바로 보내 이사회에서 구두로 발표도 했다. 이사회에서 다른 회원국과 참관국은 북한에 대해 인권개선을 위한 조치로 (중복되지만) 117개의 권고를 했고 북한 대표를 이를 경청했다. 북한 대표는 구두로 제안된 권고들 일부에 대해 처음에는 반응을 보였다.

하지만 중요한 순간에 이르러 북한의 협력과 참여는 중단되었다. 이사회 다음 모임에서 북한 대표는 다른 유엔 회원국들이 제안한 권고를 수용하거나 인정하기를 거부했다. 내가 알기로 북한은 다른 정부들이 제안한 인권개선 권고를 하나도 받아들이지 않은 유일한 유엔 회원국이다.

북한에 대한 권고 중 일부는 중국·베트남 등 북한의 우방국들, 한 반도의 지정학적 갈등과 거의 상관없는 팔레스타인 자치 기구와 같은 이사회 참관국이 제안한 것이다. 북한에 대한 권고들은 북한 정부를 전복하거나 해를 끼치는 것들이 전혀 아니었다. 권고안에 대한 북한의 거부를 두고 제네바의 다른 외교관들은 여러 질문을 했지만 북한 대사는 어떤 설명도 하지 않았다. 본국 정부가 어떤 권고도 받

478. 보편적 정례 검토는 UN 회원국들 사이의 인권 문제에 대한 '선별성'과 '정치화'의 비난에 대한 답이다. 정례검토의 초기 4년 주기는 막 완료되었다. 그러므로 새로운 시스템이 잘 작동하고 있는지 검사하는 것이 가능할 것이다. 중요한 결정 요인은 이전에 국가들이 공식적으로 수용하고 동의한 모든 권고 중 어떤 것을 어느 정도 이행했느냐를 보는 것이다. 이 과정은 주권국가의 자국민 대우도 국제 사회의 고려와 논평에 적합한 대상이라는 현대 원칙에 합법성을 추가로 부여했다.

아들이지 않기로 했기 때문에 대사는 권고안을 채택하겠다는 성명을 절대로 하지 말도록 지시를 받았던 것이다.

북한 정부가 다른 유엔 회원국의 어떤 권고도 받아들이지 않기로 한 결정은 국내정치의 이유 때문이다.⁴⁷⁹ 그 결과는 국제사회에서 북한이 고립되는 것이었다. 북한은 곧 두 번째 보편적 정례인권검토를 받을 차례다. 조사위원회를 통한 집중적인 조사가 이뤄지면서 다음 보편적 정례인권검토에서 북한의 태도는 더욱 자세히 드러날 것이다.

기술협력에 대한 거부

‘기술협력(Technical Cooperation)’은 주최국 정부의 초청으로 전 세계 많은 나라에서 유엔 회원국의 재정으로 유엔 기구들이 실시하는 교육·훈련·정보 프로그램을 말한다. 이것은 주최국 정부와 유엔 기구들 간의 양해각서 체결을 통해 이뤄지는 양자 간 프로그램이다. 유엔인권최고대표사무소(OHCHR)는 수십 개의 나라들과 수십 가지 기술적 협력프로그램을 운영하고 있다. 가령, 유엔개발기금(UNDP), 유엔 여성, 유엔 교육과학문화기구(UNESCO), 유엔아동기금(UNICEF), 유엔인구 기금(UNFPA)과 같은 유엔의 특별기관들은 유엔의 프로그램과 재정을 갖고 한 국가의 중앙 혹은 지방정부, 지역 비영리단체(NGO)와 함께 수십 가지의 인권 교육과 훈련

479. 이사회 모임이 열리는 UN의 복도와 심지어 커피숍에서 북한 외교관들은 북한에는 인권문제와 위반이 없다고 주장했다. 그들의 공식 주장은 “사회주의 하의 사람들 사이에서 인권침해는 없다”는 것이다. 이 주장은 말이 안 된다. 모든 정부가 이런 저런 형태의 인권 이슈와 문제를 갖고 있기 때문이다. 대다수 외교관들은 자신들의 정부가 복잡한 상황을 타개하기 위해 최선을 다하고 있다고 설명한다. 한 국가에 인권 문제가 하나도 없다는 주장은 다수의 인권 문제를 가진 국가라는 말이다.

프로그램 및 프로젝트를 운영하고 있다. 유엔은 인권최고대표사무소와 유엔 특별기관들을 통해 매년 수십억 달러를 국제인권 증진과 보호 분야에서 교육·훈련·정보 프로그램을 위해 사용하고 있다.

유엔이 다른 많은 나라에서 운영하고 있는 교육·훈련·정보 프로그램은 북한과 같은 나라에서 중앙·지방 지역에 많은 이득과 혜택을 줄 수 있지만, 인권최고대표사무소나 어떤 특별기관 혹은 유엔 프로그램이나 기금은 북한 인권분야의 교육·훈련·정보 프로그램에 사용되지 않고 있다.

북한은 유엔인권최고대표사무소의 기술협력 프로그램을 거절하는 이유로 그 프로그램들이 미국 제국주의가 조종해 북한을 해치려는 모략적인 인권결의안이기 때문이라고 말한다. 하지만 유엔이 유엔 회원국들에게 기술적 협력 프로그램을 준수하도록 권위를 부여하는 인권이사회의 결의안은 북한 결의안이 채택되기 수십 년 전부터 있어 왔다. 이와 같은 기술협력에 대한 이전의 여러 결의안들은 권위를 갖고 북한에서 적용될 수 있어야 할 것이다.

국제인권법에 대한 북한의 부분적 협력: 특이점과 예시적 결과

유엔의 각종 제도적 장치에 협력하기를 거부하는 북한의 태도를 열거함으로써 오히려 인권 보장을 위해 북한이 유엔에 참여할 수 있는 잠재적 분야를 확인할 수 있게 되었다. 즉 국제인권법 분야이다. 북한은 각 협약의 세부사항이나 협약이 규정하고 있는 특정 권리 보장을 위해 정부가 취하고 있는 조치에 관한 보고서를 조약이행검토 위원회에 제출한 바 있다. 또한 제출한 이행보고서에 관한 논의가

이루어지는 제네바에 대사를 파견하기도 했고, 논의 당시 검토위원회
회의 조사 결과나 권고안을 완전히 무시하는 태도를 보이지도 않았다.
오히려 일부 권고안을 이행한 사실을 역설하며 꽤나 진지한 태
도로 회의에 임했다.

역사적 개요

북한의 국제인권조약 가입은 험난하고 시작부터 평탄하지 않았다.
북한은 1966년 경제적·사회적·문화적 권리에 대한 국제협약이
국가들의 서명을 받기 시작하자마자 바로 서명을 했다.⁴⁸⁰ 하지만 비
준까지는 15년이 걸렸다. 1981년 북한은 시민적·정치적 권리에 관
한 국제협약과 경제적·사회적·문화적 권리에 대한 국제협약을 비준
했다.⁴⁸¹

1983년 북한은 유엔에 처음으로 협약을 어떻게 준수했는지에 대
한 보고서를 제출했다. 하지만 보고서의 내용은 한국의 인권침해에
대한 공격과 북한 체제가 더 우월하다는 선언이었다.⁴⁸² 유엔은 북

⁴⁸⁰ 협약의 초안 작성 후 최종본이 유엔총회에서 채택되면, 그 때 해당 협약은 ‘서명 가능’하게 된다. 협약의 당사국이 되고자 하는 국가들은 UN 사무국에 가입, 비준 조항이 담긴 가입서를 기탁하면 된다. 이는 협약에 대한 지지를 의미한다. 국내 법 규정에 따라 비준은 추후에 이루어질 수도 있다.

⁴⁸¹ 쌍둥이 협정의 본문은 1966년 UN 총회에서 채택되었다. 협약은 20개국에 비준한 1975년부터 효력을 발생했다. 기술적으로 국제협약에 참여하는 두 가지 방식이 있다. ‘가입’과 ‘서명 및 비준’이다. 서명과 비준은 독립적인 입법부가 있는 나라들에 해당된다. 이 경우 대통령, 총리 등 행정부가 먼저 협약에 서명을 하고 서명한 편지를 UN 사무총장에 보낸다. 입법부는 그리고 나서 헌법과 정치적 과정에 따라 보통 과반수 혹은 절대 다수로 협약을 비준해야 한다. 비준을 한 후에야 비로소 그 국가는 협약의 조항에 법적으로 구속되는 것이다. 반면, 가입은 한 국가가 한번의 행동으로 조약에 들어가는 것이다. 비준과 가입은 큰 차이가 없고 두 용어는 종종 혼용된다.

⁴⁸² 당시 한국은 1981년 5월 발생한 광주 민주화 운동 유혈 진압 등으로 인한 인권 침해로 국제사회의 비난을 받고 있었다.

한의 이 보고서를 거부하고 북한의 주권이 미치는 지역과 사람들에 대해 이 협약의 조항들을 어떻게 이행할 것인지에 대한 보고를 요구했다. 북한은 이 지침을 받은 후 17년이 지나서야 보고서를 제출했다.⁴⁸³

1989년 북한은 집단학살 방지 및 처벌에 관한 협약에 비준했다(집단학살방지협약은 2차 세계대전 후 처음으로 마련된 인권조약이다. 이 협약은 유엔 총회에서 1948년 12월 9일 채택되어 회원국이 서명하도록 했다. 이날은 유엔 총회가 세계인권선언을 채택하기 하루 전날이었다. 집단학살방지협약은 의무를 보고하거나 이행 검토에 대한 조치가 없으며 여기서는 다루지 않는다⁴⁸⁴).

1990년 9월 북한은 아동권리협약이 발효되자마자 이 협약을 비준했다.⁴⁸⁵ 그리고 북한은 1990년 9월 29일부터 30일까지 유엔 아동정상회담에 참석했다. 북한은 1996년 2월 아동권리협약 이행에 대한 첫 번째 보고서를 제출했다.⁴⁸⁶

1990년대 북한의 기근으로 탈북자들이 중국으로 넘어가고 북한의 상황에 대한 국제사회의 우려가 커지자 유엔인권 '소위원회'는 1997년 북한에(주민들이 국적을 떠나고 돌아올 수 있는 권리) 자유권 규약의 12조를 존중하도록 촉구했고 유엔인권위원회는 자유권 규약 이행에 대한 오랫동안 지연된 보고서를 제출할 것에 대한 결의안을 채택했다.⁴⁸⁷ 이에 분노한 북한은 시민적·정치적 권리에 관한

483. UN 인권위원회가 아래 요약한 결론과 권고에 대한 정기보고서의 대응이다.

484. 북한에서 이뤄지는 심각하고 조직적인 인권 침해를 종종 '대량학살'이라고 부르지만 저자는 북한의 위반이 1948년 인종학살협약에서 정의하는 좁은 의미의 대량학살에는 해당되지 않는다고 믿는다.

485. CRC 본문은 1989년 UN 총회에서 채택되어 서명을 받는 것으로 시작되었다. CRC는 20개 국가의 비준을 받은 후인 1990년 9월 효력이 발생했다.

486. 많은 당사국들이 보고서를 늦게 내지만 예정일이 지난 후 약 4년을 말한다.

국제협약에 대한 비준을 철회하고 아동권리위원회 보고서에 대한 검토 참여를 연기했다.⁴⁸⁸

하지만 인권위원회는 당사국이 국가들 간 불평을 들을 수 있는 인권위원회의 권한을 인정하지 못하겠다는 협약 자체를 비난하거나 탈퇴하는 조항은 없다고 곧바로 결정했다.⁴⁸⁹ 그 협약은 비난할 권리가 용인되는 조약의 특징이 없기 때문이었다.⁴⁹⁰

협약에서 명시된 권리들은 협약에 조인한 당사국에 거주하는 사람들에게 속하는 것이다. 인권위원회는 협약당사국에 거주하는 사람들에게 대한 권리 보호가 합의된 이상, 인권 보호는 그 국가 주민들에게 계속 행해져야 할 것이라고 규정했다.⁴⁹¹

북한의 탈퇴 성명에도 불구하고, ‘총평’은 북한을 구체적으로 언급하지는 않았다. 결국 북한 당국은 입장을 바꿔 아동권리위원회의 준수보고서 검토에 협조하고 국제협약 하의 준수보고서를 제출하기로 결정했다. 이것은 2000년에 이루어진 일이다.

⁴⁸⁷ ‘소위원회’는 인권위원회(현 인권이사회) 하부기관으로 전문가로 구성돼 있다. 정식 명칭은 소수민족차별방지 및 보호에 관한 소위원회로 아프리카의 UN회원국들이 소수민족의 권리 보호 문제 해결을 촉구함으로써 창설되었고, 이후에는 다른 인권 영역으로 까지 활동 영역을 넓혀갔다. 1997년 8월 15일, “북한 인권 결의안(초안)”, “Situation of Human Rights in the DPRK (draft resolution),” UN Doc.E/CN.4/ Sub.2/1997/L13 (August 15, 1997)에 의하면 북한에 대한 국제사회의 식량지원 확대를 촉구하고 있다. (소위원회는 더 이상 결의안을 통과시키지 않는다)

⁴⁸⁸ 제네바에 있는 UN 북한대표부 외교관은 소수자 차별방지와 보호를 위한 소위원회 49차 회의 때 의장을 향해 연설을 했다.

⁴⁸⁹ ICCPR Article 41.2.

⁴⁹⁰ Human Rights Committee, General Comment No. 26, “General Comment on issues relating to the continuity of obligations to the International Covenant on Civil and Political Rights,” UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.8 (December 8, 1997), para. 3.

⁴⁹¹ *Ibid.*, para. 4.

2001년 인권위원회는 시민적·정치적 권리에 관한 국제협약 하의 북한의 준수보고서를 검토하고 다음과 같은 권고를 했다.

- 독립적인 사법부 마련
- 전국 규모의 인권단체 마련(보통 위원회로 불리는 단체)
- 공개처형을 허용하는 형법 조항을 제거하고 사형제 폐지를 위한 노력
- 불법이라고 구체적으로 명시되지 않은 행위에 대한 기소를 허용하는 형법조항의 수정
- 구금 중인 사람들이 가족 및 상담가를 만날 수 있도록 하고 구금된 사람들이 재판관 앞에 설 수 있도록 할 것
- 국내 여행증명서 발급의 폐지
- 외국 여행을 하는 데 필요한 출국비자 제도 폐지
- 공개집회 제한을 중단
- 외국 기자들이 북한에 들어가도록 하고 북한 기자들이 해외에 나갈 수 있도록 할 것⁴⁹²

2003년 유엔 경제사회문화권리 위원회는 경제적·사회적·문화적 권리 국제협약에 따라 북한의 보고서를 검토하고 다음의 권고를 했다.

- 경제적·사회적·문화적 권리에 대한 발전적 이행을 감시하는 기제의 마련
- 인권최고대표사무소 등 외부의 지원과 협조를 찾을 것⁴⁹³

⁴⁹² 이것은 축약된 목록이다. 완전한 목록은 아래 ‘로드맵’에 있다.

⁴⁹³ 이 논문을 준비하던 초기에 북한은 경제, 사회, 문화 권리 위원회로부터 받은

- 경제적·사회적·문화적 권리와 관련된 고소와 청원에 대한 법기능 정보 제공
- 직업을 찾기 위해 외국에 나간 사람들에 대한 처벌 중지
- 독립적인 무역 노조 설립이 가능하도록 법을 개정
- 가난한 사람들을 위한 사회지출과 공공지원 예산을 할당
- 아동을 위한 적당한 영양 공급과 건강보험에 대한 관심을 늘일 것⁴⁹⁴

2001년 2월 27일 북한은 여성차별철폐협약에 가입⁴⁹⁵하고 2002년 9월 여성차별 철폐협약위원회에 준수보고서를 제출했다.⁴⁹⁶ 2005년 여성차별철폐협약 검토위원회는 다음과 같은 권고를 했다.

- 여성차별철폐협약 조항에 따라 성 평등에 대한 1946년 법을 개정할 것
- (지역 정부) 인민위원회에서 여성들이 적당하게 대표가 될 수 있도록 할 것
- 사회의 모든 분야에서 정책결정의 지위에 있는 여성의 수를 늘일 것
- 시골 지역의 여성의 생활 향상을 위한 구체적 빈곤 감소조치의 마련
- 여행허가증 없이 외국에 나갈 수 있는 여성들의 권리를 보호할 것
- 마약밀매에 대한 국제적·지역적·양자적 협력을 강화할 것
- 구금된 여성들 숫자와 상태에 대한 자세한 정보를 제공할 것

.....

권고에 대한 협력을 거부했던 것과 달리 지금은 OHCHR과 협력하고 있다.

⁴⁹⁴ 이것은 축약된 목록이다. 완전한 목록은 아래 '로드맵'에 있다.

⁴⁹⁵ 북한이 CEDAW 비준은 3개의 '유보'를 두고 있다. 그들 중 두 개는 본질적인 것으로 북한은 협약의 '유보' 조항을 받아들이지 않겠다는 것이다. CEDAW 위원회는 그 유보가 협약과 양립할 수 없다며 유보를 철회할 것을 요청했다.

⁴⁹⁶ UN Doc. CEDAW/C/PRK/1 (September 11, 2002).

- 전국적으로 일반적 및 임신 의료혜택 현황에 대한 자세한 정보의 제공
- 여성인권을 위한 비정부단체 설립을 독려할 것⁴⁹⁷

위에서 언급한 바처럼 북한은 1990년 아동권리협약을 비준하고 1996년 첫 번째로 그 준수보고서를 제출했다.⁴⁹⁸ 이 보고서는 1998년 검토되었다.⁴⁹⁹

2004년 아동권리협약 이행에 대한 북한의 준수보고서를 검토하는 아동권리위원회가 열리기 전 북한은 아동권리위원회 의장과 2명의 회원을 평양으로 초대했다. 이것은 북한이 다른 유엔 인권관리들에게 보이지 않았던 매우 협조적인 태도였다. 북한은 2009년 3번째, 4번째 보고서를 제출했다.⁵⁰⁰ 그들의 최근 보고서에 대한 최종적인 관측과 권고는 다음과 같다.

- 아동권리협약 조항과 관련된 법안을 강화하고 조화시킬 것
- 항의를 받고 준수를 감시하는 국가인권위원회를 세울 것
- 시민사회의 등장을 허용할 것
- 어린이들의 경제적, 사회적 권리를 위한 예산 할당을 늘릴 것
- 교육 분야에 대한 예산 할당을 늘릴 것
- 어린이들을 위한 식량문제를 개선할 것
- 어린이들의 과제가 교육 목표를 초과하거나 교육받을 권리가 위

497. 이것은 축약된 목록이다. 완전한 목록은 아래 '로드맵'에 있다.

498. UN Doc. CRC/C/3/Add. 41 (June 17, 1996).

499. UN Doc. CRC/C/15/Add. 88 (June 24, 1998).

500. UN Doc. CRC/C/PRK/4 (March 24, 2009).

힘에 처해지지 않도록 할 것⁵⁰¹

검토위원회 권고에 대한 북한의 후속활동: 사례와 해설

북한은 매우 선별적이지만 유엔 준수검토위원회에서 북한에 제안한 권고들 중 극히 일부에만 대답했다. 다음은 몇 가지 예들이다.

2001년 유엔 자유권위원회(시민적·정치적 권리에 관한 국제협약 검토위원회)는 유추 혹은 이와 관련된 위반사안에 따라 기소하도록 하는 형법조항의 삭제를 북한에 권고했다.⁵⁰² 어떤 행위를 금지하는 명시된 법 규정이 없는데도 위반자들은 그와 비슷하거나 유사한 범죄에 적용되는 법을 원용해 처벌을 받아왔다. 이것은 어떤 특별한 행위를 범죄라고 명확히 규정하고 있는 법이 없는 한 범죄가 아니라 법의 원칙과 반대되는 것이다. 2004년 북한은 유엔 자유권위원회의 이 권고에 바로 답하면서 이 법 원칙을 받아들이기 위해 형법 10조를 개정했다.

자유권위원회는 북한이 유죄 시 사형이 내려질 수 있는 범죄의 수를 줄이도록 제안했다. 북한은 즉시, 사형이 내려질 수 있는 범죄의 수를 33개에서 5개로 줄였다⁵⁰³(하지만 사형당할 수 있는 5개 범죄 중 4개는 정치적 범죄다⁵⁰⁴).

501. 이것은 축약된 목록이다. 완전한 목록은 아래 '로드맵'에 있다.

502. UN Doc. CCPR/CO/72/PRK (August 27, 2001), para. 14.

503. *Ibid.*, para. 13.(협약은 경범죄에 대해서는 사형을 절대로 금지하고, 사형제도 적용을 줄일 것을 규정하고 있다.)

504. '계획적인 살인'에 더하여 중범죄에는 '국가 전복 음모', '테러', '반국가 배신', '반역' 등이 있다. (UN위원회는 공개처형을 허용하는 조항 폐지를 권고했다. 북한은 처형에 대한 통계를 공개하지 않아 공개 혹은 비공개 처형이 줄었는지 그

2004년 아동권리협약 검토위원회는 아동권리협약 이행에 대한 북한의 준수 보고서를 검토하기 직전에 평양에 북한의 두 번째 정기 보고서와 관련되어 이뤄져야 할 목록을 보냈다. 북한은 시민권법과 가족법이 아동권리협약의 규범과 기준에 좀 더 부합하도록 50개 이상의 조항을 수정했다고 답했다.⁵⁰⁵

2010년 북한은 여성권리법에 대해, 1948년 제정되었던 성 평등법을 갱신했다. 이것은 2005년 여성차별철폐협약 검토위원회의 권고를 받아들인 것이다.⁵⁰⁶ 2010년 북한은 아동권리보장법을 통과시켰는데 이것은 아동권리협약 검토위원회의 2009년 권고에 따른 것이다.⁵⁰⁷

유엔 권고들에 반응하며 나온 북한 법의 긍정적인 변화들이 실제로 북한주민들의 삶에 어떤 의미를 주는지를 확인하는 것은 어렵다. 북한 형법과 형사소송법의 변화와 관련해 저자는 전에 투옥되었거나 경찰 당국에 의해 구금되었던 60여 명의 북한사람들을 인터뷰했다. 인터뷰한 사람들 대다수는 재판 혹은 법적 절차를 받은 적이 없었다. 그들은 자신들이 위반한 법이 무엇인지 듣지 못했다. 그들은 형사소송법 절차에 따라 체포되거나 구금되지도 않았다. 그들이 어

.....
 숫자나 비율은 알 수 없다.)

505. UN Doc. CRC/C/Q/PRK/2 (February 13, 2004) (Cited in Citizen's Alliance for Human Rights in North Korea, "The Child is the King of the Country: Briefing Report on the Situation of the Rights of the Child in the DPRK," *NKHR Briefing Report*, No. 3 (September 2009), p. 82.

506. 직·간접적 차별에 대한 정의를 받아들여 공식적이고 실질적인 평등을 보장하기 위해 특히 입법부, 사법부, 법조계 전문가들은 사전적 방법을 강구하고, 인식 개선을 위한 캠페인 추진한다(paragraph 38). 여성차별철폐협약의 규정에 따라 1946년 제정된 법을 개정한다(paragraph 40).

507. "Harmonize legislation with provisions of Convention and strengthen the implementation of domestic legislation." UN Doc. CRC/C/PRK/CO/4 March 24, 2009), para. 8.

편 법을 위반했는지 통지를 받은 극소수 사람들은, 재판을 받을 때 변호사가 동석해 있지 않았다고 말했다. 일부는 변호사가 있었던 것 같았으나 누가 변호사였는지 구별할 수 없었다고 대답했다. 북한은 통계를 발표하지 않기 때문에 위에서 언급한 대로 사형을 받는 범죄의 수를 줄인 결과, 공개처형이든 아니든 처형 횟수 자체가 실제로 줄었는지는 알 수 없다. 2010년 여성권리보장법과 관련해 서울에 본부를 두고 있는 비영리 인권단체인 북한 인권시민연합은 2011년과 2012년 중국과 한국으로 탈출한 60여 명의 탈북자들을 대상으로 설문조사를 했다. 이들 중 4명의 여성만이 2010년도에 제정된 여성권리보장법이 있다는 사실을 알았고 한 명만이 그 조항을 이해하고 있었다.⁵⁰⁸

함의

요컨대 위에서 서술한 바처럼 국제인권법의 가장 중요한 측면은 이 협약에 가입한 국가들의 국내 정책과 입법에 미친 효과다. 북한에서 국내 입법은 국제인권법의 일부인 검토 과정의 최소 권고를 고려해서 약간 조정되었다. 평양에는 중앙법원과 최고인민회의 등에 유능한 관리들이 많이 있다.

이들은 국제법과 절차를 면밀하게 따르고 법원의 구성, 변호사법,

508. 북한 인권을 위한 시민 연합 자료를 참조. Citizen's Alliance for Human Rights in North Korea, "Status of Womens' Rights in the Context of Socio-Economic Changes in the DPRK," *NKHR Briefing Report*, No. 7 (May 2013), p. 10. (이 조사는 한국 내 다른 탈북자들에 대한 설문 조사처럼 북한과 중국 국경에서 가장 가까운 동북부 지역 출신들을 대상으로 이뤄졌다. 이 보고서는 중국과 라오스에서 채택된 유사한 여성 권리와 비교되었다. 1948년 성 평등법이 북한에서 여성의 지위와 권리들에 엄청난 영향을 미쳤지만 시민연합 연구가들은 '새로운 법은 여전히 종이에 불과하다. 북한에서 여성들의 지위는 북한이 이 법의 정신을 따를 때에만 개선될 것'이라고 결론지었다(p. 21).

청원과 기소 등 인권에 직접적으로 영향을 미치는 다양한 법들을 다루고 있다(이것은 해외에는 잘 알려지지 않았고 아마도 북한 내부에서도 잘 모를 것이다).

분명해 보이는 것은 다양한 정부 부처의 다른 공무원들과 마찬가지로 이들은 북한의 정책과 관행에 영향을 미칠 힘과 영향력이 국가보위부·노동당·군대와 같은 정치 기관에 비해 허약하다는 것이다. 김정일은 군대와 방위 기관을 우선시하는 선군정책을 펼쳐 왔다. 김정은은 조선노동당에 더 강력한 역할을 주려는 것 같다. 김정은이 이 법들을 다루는 정부 부처의 역할을 강화하고 자원을 늘릴지는 두고 볼 일이다. 북한에는 국제인권법의 국내적용에 영향을 미치는 법적인 틀과 제도에 대한 상당한 제한과 제약이 남아있다.

위에서 아래로 혹은 아래서 위로의 변화?

1990년대 이후 북한에는 엄청난 변화가 있었다. 소련과 중국의 대규모 경제 원조중지는 북한의 산업 및 농업 생산의 급격한 붕괴를 가져왔다. 가장 중요하고 매우 광범위한 경제·사회적인 변화는 시장의 부상과 식량과 소비 제품의 시적인 거래가 생겼다는 점이다. 북한 정권은 이 변화에 강력하게 지속적으로 맞서왔으나 허사였다. 북한 정권은 외부 세계에 대한 정보가 북한으로 흘러 들어오는 것을 막을 능력을 잃고 있다. 지난 20여 년간 북한에서의 변화는 ‘아래로부터’ 시작되고 있다는 것이 정확하다. 그렇다고 해서 ‘위에서부터’ 변화할 가능성을 배제할 수는 없을 것이다.

현재 지도자인 김정은은 권력 승계 직후 “우리에게는 어떤 변화도 없다”고 선언했다. 북한은 개혁과 개방이 있을 수 없다는 의지를 계속 갖고 있다.⁵⁰⁹

그럼에도 불구하고 북한의 국내인권 정책에 대한 일부 변화가 위에서부터 시작되고 있다. 북한 인권 관행에 대한 두 가지 사례를 제공 할 수 있다. 첫째는 북한의 정치범 수용소다. 2006년 경 북한의 가장 큰 정치범 수용소 중 하나인 평안남도 북창 근처에 있던 18호 실이 해체되었다. 상류층이 아닌 북한 시민들에게 주어지는 자유가 (비록 제한적일지라도) 끔찍한 환경 속에서 강제노동을 해야 했고 모든 권리들을 박탈당했던 18호 수용소 수감자들에게 허용되었다. 18호 수용소 해체 결정은 국가 최고 직위는 아닐지 모르지만 이 수용소를 관할하는 경찰기관의 고위층에 의해 결정한 것이다.

둘째는 정치범 수용소에 수감되었던 사람들의 증언들을 기초해 추론한 것이지만 북한에서 정치범들에게 한 때 3대까지 책임을 물며 집단적으로 처벌하였던 관행이 상당히 억제되고 있다는 점이다. 1950, 1960, 1970년대에 정치범 수용소를 가득 채웠던 사람들은 (북한에 대한 배신으로) 숙청된 북한 주민들로 이들은 가족 단위로 한꺼번에 투옥되었다. 2000년과 2005년 사이 수용소에서 풀려나거나 탈출한 사람들의 증언에 따르면 지금은 잘못된 사상과 행동으로 (통상적으로 재판 없이) 죄인이 된 사람들이 개인적으로 투옥되고 있는 것 같다.⁵¹⁰ 가족 전체가 투옥되는 정책은 김일성 때 시작했다. 김정일이 그것을 끝낸 것 같다.

그래서 북한에서 인권정책과 관행에서의 변화가 '위에서부터' 시작되었다고 말할 수 있다. 이것은 국제인권법들을 준수하려는 북한

509. 이것은 그들이 '개혁'을 착수할 때 말하고 싶어하는 바로 그것이다.

510. David Hawk, "North Korea's Hidden Gulag: Interpreting Changes in the Prison Camps," *Committee for Human Rights in North Korea*, August 27, 2013 for a discussion of these changes 참고. 여기에서 관련된 변화에 대한 논의가 있었다.

의 태도에서 기인한 것이라고 볼 수 있다. 북한이 자국의 인권 상황을 개선하겠다는 의지만 있다면 국제인권법 검토 제도의 권고안은 북한 인권 상황 개선의 ‘로드맵’이 될 수 있을 것이다.

그럼에도 불구하고 국제인권법을 위한 제한된 공간과 인권협약 이행 검토과정에서 나온 권고들은 인권문제를 놓고 북한과 대화를 하게 될 경우 사용할 수 있는 최선의 접근이다.

북한 인권개선을 위한 ‘UN 로드맵’

1. 인권위원회 권고들 요약

(2001년 8월 27일 UN 문서# CCPR/CO/72/PRK)

1. 독립적인 사법부를 마련할 것(8 단락)
2. 국가인권위원회를 설치할 것(10 단락)
3. 국제인권단체들과 비정부기관들이 북한에 정기적으로 방문해 인권에 대한 정보들을 수집할 수 있도록 허용할 것(11 단락)
4. 영양실조, 수명 연장, 유아사망 감소를 위한 노력을 UN에 보고할 것(12 단락)
5. 공개처형을 허용하고 있는 형법 조항을 제거하고 사형제도 폐지로 방향을 잡을 것(13 단락)
6. 위법이라고 구체적으로 명시하지 않은 위반을 처벌하는 형법 조항을 폐기할 것(14 단락)
7. 고문을 받았다는 주장을 조사하고 고문과 잘못된 처우를 막기 위해 감금과 구금 장소를 독립적으로 감시하는 기관을 마련할 것(15 단락)
8. 모든 수감자들에게 충분한 음식과 의료 서비스를 제공하고 감옥,

수용소, 구금시설에 대한 독립적인 국내 및 국제적 사찰을 허용할 것(16 단락)

9. 강제노동을 금지하도록 노동법을 개정할 것(17 단락)
10. 미결 구금에 대한 정보를 제공하고 체포 혹은 구금된 사람들이 가족들과 법적인 상담가들을 즉시 만날 수 있게 하며 체포되고 구금된 사람들이 판사 앞에 설 수 있도록 할 것(18 단락)
11. 내부 여행증명서 제도를 폐기할 것(19 단락)
12. 외국 여행을 위해 행정부의 허가를 반드시 받도록 하는 제도와 출국 비자 제도를 폐기할 것(20 단락)
13. (자신을 박해하는 국가에 박해 피해자를 돌려보내지 않는) 강제 송환금지 원칙에 따라 외국인들을 출국시키는 법안 채택을 고려할 것(21 단락)
14. 종교를 갖고 종교 이행을 위해 많은 정보를 제공하며 종교적 관행을 자유롭게 할 수 있는 자유를 보장하는 조치를 취할 것(22 단락)
15. 외국 정기간행물, 기자들의 해외 방문에 대한 제한 완화, 표현의 자유를 억압하기 위해 '국가 안보에 대한 위협'이라고 사용하는 것을 중단할 것(23 단락)
16. 공공집회에 대한 정보를 더 제공하고 공공집회에 대한 제한을 중단할 것(24 단락)
17. 자유롭게 선출된 대표들을 통해 공직에 많은 시민들이 참여할 수 있도록 허락할 것(25 단락)
18. 여성 인신매매 상황을 조사해 그 결과를 위원회에 보고할 것(26 단락)
19. 여성들의 상황에 대한 통계 자료를 제공하고 고위직 공직 여성의

수를 늘일 것(27 단락)

- 20. 북한에 대한 이 결론적인 조사결과를 널리 전파할 것(28 단락)
- 21. 2004년 1월까지 위 권고들 이행에 대한 조치를 포함, 다음 정기 보고서를 유엔인권위원회에 제출할 것(29, 30 단락)

II. 경제, 사회, 문화적 권리 위원회의 권고 요약

(2003년 12월 12일 UN 문서# E/C.12/1/Add.95)

- 1. 경제, 사회, 문화 권리의 발전적 이행을 감시하는 기제를 세울 것 (26 단락)⁵¹¹
- 2. 인권고등판무관실을 포함해 국제적 지원과 협조를 구할 것(27 단락)
- 3. 사법부 독립에 부정적으로 영향을 미치는 헌법적, 입법 조항을 검토하고 협약 조항들을 국내 입법과 법원에 적용하고 있다는 정보를 제공할 것(28, 29 단락)
- 4. 경제, 사회, 문화 권리와 관련된 기소와 청원에 대한 법 작동에 대한 정보를 제공할 것(30 단락)
- 5. 인종차별금지 협약을 비준할 것(31 단락)
- 6. 국제노동기구에 가입해서 (고용인, 피고용인, 정부)라는 국제노동 기구의 세 당사자를 구현하는 법으로 개혁할 것(32 단락)
- 7. 여성의 권리들과 그 발전을 증진하는 구체적인 프로그램을 이행할 것(33 단락)
- 8. 모든 사람이 자신의 직업과 직장을 선택할 수 있는 자유를 보장

511. 최종 관찰의 초기 문단(9-25)은 위원회 '우려' 목록을 담고 있다: 높은 비율의 만성적인 어린이 영양실조, 높은 산모 사망율, 비독립적인 재판부, 국가의 허가 없이 외국 여행을 한 자들에 대한 강제노동, 무역노동 조직 권리 부재 등

하는 입법조치를 채택할 것(34 단락)

9. 직장 혹은 더 나은 근무 조건을 위해 해외로 나가려는 사람들에게 대한 처벌을 폐지할 것(35 단락)
10. 독립적인 무역 노조와 파업 권리를 허가하도록 법안을 바꿀 것(36 단락)
11. 장애인과 노인들을 위한 사회보장시스템에서 사회보장제도 조건에 대한 정보를 제공할 것(37 단락)
12. 어려운 사람들을 돕는 사회보장비와 공공지원을 위한 예산 배정을 늘일 것(38 단락)
13. 가정폭력금지조항을 담은 법안을 개정할 것(39 단락)
14. 자연 재해로 고통당한 아이들이 학교로 돌아갈 수 있는 능력을 복원할 것(40 단락)
15. 어린이들에게 적당한 영양 공급과 건강 보호를 할 수 있도록 관심을 늘일 것(43 단락)
16. 어머니들의 건강 강화 조치들을 취할 것(44 단락)
17. 광범위한 HIV/에이즈 예방 전략을 채택할 것(45 단락)
18. 장애 학생들이 정규 학교 시스템에 통합되도록 할 것(46 단락)
19. 이 관측과 권고들을 널리 전파할 것(48 단락)
20. 2008년까지 3번째 정기 보고서를 제출할 것(49 단락)

Ⅲ. 여성차별 제거 협약(CEDAW) 위원회 권고 요약

(2005년 UN 문서CEDAW/C/R/PRK/CO1)

1. 직접 및 간접적 차별에 대한 완전한 정의를 내리고 공식적, 본질적 평등을 보장하는 전향적인 조치들을 마련하며 특히, 의원, 사법부, 법률 전문가들을 대상으로 인식을 고양시키는 캠페인을 전개할

것(38 단락)

2. 여성차별 제거 협약(CEDAW) 조항에 따라 1946년 법을 개정할 것(40 단락)
3. 인민위원회에 적당한 여성 대표들을 두고 모든 형태의 차별에 대한 효과적인 해결책을 두며 그 해결책의 효율성을 감시하는 기구를 건립할 것(44 단락)
4. 간접적이고 숨겨진 차별이 계속되는 것을 확인하고 분석할 것. 어디에서 발생하는지 밝혀내고 적극적으로 제거하도록 할 것(46 단락)
5. 여성차별 제거 협약(CEDAW) 이행을 위해 북한 국가위원회가 적합한 힘과 자원을 갖도록 할 것(48 단락)
6. 베이징 행동 강령에 따라 여성들이 모든 분야에 참여하고 성 평등을 증진하는 포괄적이고 조정된 계획을 수립하고 이행할 것(50 단락)
7. 자료 수집을 위한 포괄적 시스템과 통계 자료와 성과 시골/도시 지역으로 구분한 분석을 포함, 여성들의 상황 흐름을 평가하는 측정가능 지표들을 마련할 것 이를 위해 필요하다면 자료 수집과 분석을 위한 국제적인 지원을 구할 수 있다.(52 단락)
8. 교육과 직장에서 여성에 대한 숨겨진 차별 등 여성과 남성의 역할과 책임에 대한 정형화된 태도를 고치려는 노력을 늘릴 것. 가령, 전형적인 성의 역할과 관련, 학교 교과서와 교과 과정을 수정하고 여성과 남성에 대한 인식교양 캠페인을 펼칠 것(54 단락)
9. 여성들에 대한 폭력 사건과 원인을 연구조사하고 확대받은 증거들을 찾아내며 여성과 소녀들에 대한 폭력이 범죄이고 여성과 소녀들은 교정, 보호, 상담 등을 받을 수 있도록 담당자들을 교육 시키고 폭력 피해자를 상대하는 법집행기관에 대한 훈련을 분명히 할 것(56과 58 단락)

10. 시골 지역의 여성들의 상황을 개선할 목적으로 구체적인 빈곤 완화 조치를 도입하고 여행허가증 없이 외국에 나간 여성의 권리들을 지지하고 보호할 것. 북한 여성들의 인신매매 현황을 평가하고 이를 막고 범법자들을 기소하고 처벌하며 희생자들을 재활하고 재통합하는 광범위한 전략과 인신매매와 싸우는 국제적, 지역적, 양자적 협력을 강화하는 광범위한 전략을 마련할 것. 그리고 다음 정기보고서에서 그 진전을 보고할 것(60 단락)
11. 외교부와 해외업무 등 모든 분야에서 정책결정자의 위치에 있는 여성들의 숫자를 늘릴 것. 여성들이 그 자리에 있도록 승진하고 선출하는 노력을 강화하고 가속화할 것(62 단락)
12. 위원회는 전국적으로 여성들을 위한 일반적 및 임신 건강서비스를 받을 수 있는 좀 더 자세한 정보를 제공할 것.
13. 위원회에 구금되어 있는 여성들의 수와 조건에 대한 정보를 제공할 것(68단락)
14. 여성 인권 비정부기구 설립을 격려하고 국가인권단체 신설을 위한 환경을 조성할 것(70 단락)
15. 다른 주요 인권협약과 여성차별 제거 협약(CEDAW) 선택적 의정서를 비준할 것. 여성차별 제거 협약 위원회의 권고, 베이징 선언, 행동프로그램, UN 총회의 '여성 2000: 21세기 성 평등, 개발과 평화 보고서'를 널리 전파할 것(74, 75 단락)

IV. 어린이권리 위원회의 대(對)북한 권고들 요약

1. 협약 조항이 국내에서 입법화될 수 있도록 수정하고 이행될 수 있도록 강화할 것(8 단락)
2. 어린이 복지를 위한 국가적 프로그램을 이해할 수 있는 예산과

- 기제를 제공할 것(10 단락)
3. 불평을 접수하고 준수 여부를 감시하는 독립적인 국가인권단체를 마련할 것(12 단락)
 4. 시민사회 형성을 허용할 것(14 단락)
 5. 어린이들의 경제, 사회, 문화적 권리를 위한 예산 할당을 늘일 것(16 단락)
 6. 협약 이행에 대한 자료를 수집하고 발간할 것(18 단락)
 7. 장애 어린이, 기관에 있는 어린이들, 법과 갈등 중인 어린이들에 대한 비차별적 법 이행을 존중할 것(19~20 단락)
 8. 표현, 집회, 결사의 자유를 가질 권리를 인정할 것(28 단락)
 9. 고문방지협약을 비준하고 국내법으로 고문을 금지하며 고문과 학대를 조사하고 처벌하며 길거리 아이들, 허가 없이 국경을 넘는 어린이들, 경찰 혹은 다른 국가기관에서 보호 중인 어린이들을 갱생할 것(30~31 단락)
 10. 시민사회와 협력하여 어린이들에 대한 신체적, 성적, 심리적 폭력 방지를 위한 자료를 수집하고 비정부단체 상대 뿐 아니라 OCHCR, UNICEF, WHO와 기술적인 협력을 찾을 것(33 단락)
 11. 보호기관에 있는 아이들에 대한 연구를 시작할 것(37 단락)
 12. 아이들이 보호시설에서 생활하는 것을 최소화하기 위해 가족들에게 사회 서비스를 지원할 수 있도록 자원을 배정할 것(35 단락)
 13. 국내 및 국가 간 입양을 위한 법적인 틀을 검토할 것(39 단락)
 14. 장애인의 권리에 대한 협약을 비준하고 장애 어린이에 대한 자료를 수집하며 장애 어린이들을 위한 정책과 행동 계획을 채택해 아이들의 교육받을 권리를 확실하게 하는 계획들을 추진할 것(43 단락)

15. 어머니와 아이들의 건강보호를 담당하는 국가 및 지역 정부를 통해 특히, 시골 지역의 가족들과 어린이들을 위한 보조적인 건강보호 체계의 효율성을 증대할 것(45 단락)
16. 청소년 건강보호 문제에 대한 연구를 실시하고 청소년과 어린이들에 대한 생식 및 정신 건강을 향상시킬 것(47, 48, 50 단락)
17. 어린이들이 식량을 얻을 수 있도록 하는 것을 향상시키고 식량 지원을 포함, 인도주의적 지원이 동등하게 되고 있는지 확인하도록 UN 기관들의 접근 가능성을 증진시킬 것(52 단락)
18. 교육 분야에 대한 예산 할당을 늘리고 학교 교육에 대한 추가 비용 부담을 줄일 것(55 단락)
19. 18세 이하의 어떤 사람도 허가없이 당사국의 영토를 떠나도록 하는 처벌을 받지 못하도록 할 것(57 단락)
20. 학교에서 어린이들에게 조기 군사교육을 시키는 것을 중지할 것(59 단락)
21. 학교 교육의 일부로 어린이들이 하는 일들이 직업적, 교육적 목표를 초과하거나 교육을 받을 권리를 위협에 빠뜨리지 않게 할 것(61 단락)
22. 길거리 아이들(꽃제비)이 적당한 영양, 의복, 주택, 건강보호를 제공받도록 할 것. 이를 위해 UNICEF의 기술적인 협력을 구할 것(65 단락)
23. 성 착취와 어린이 인신매매를 억지하는 법률 및 조치들을 강화할 것(67, 69 단락)
24. 청소년 사법당국에 대한 정보를 제공하고 청소년 사법체계가 어린이 권리협약에 완전히 부합하도록 할 것(72, 73 단락)
25. 다른 핵심국제인권 협약들과 어린이 매매, 어린이 매춘과 포르노,

어린이의 군사활동 참여에 대한 어린이권리협약의 선택적 의정서를
비준할 것(77, 75 단락)

26. 이 권고안을 인민최고회의, 적당한 정부 부처들, 시 당국들, 시민
사회조직들과 대중들에게 전달할 것(78, 79 단락)

참고문헌

1. 단행본

- Allen, John K. *Estimative products on Vietnam, 1948-1975*. Washington D.C.: Government Printing Office, 2005.
- Andersson, Magnus, Anders Engvall, and Ari Koko. *In the Shadow of China: Trade and Growth in the Lao PDR*. Stockholm: Stockholm School of Economics, 2009.
- Bai, Zhensheng and Koibuchi Shinichi (eds.). *新疆現代政治社會史略* [A concise political and social history of modern Xinjiang]. Beijing: 中國社會科學出版社, 1992.
- Beckwith, Christopher I. *The Tibetan Empire in Central Asia: A History of the Struggle for Great Power among Tibetans, Turks, Arabs, and Chinese during the Early Middle Ages*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1987.
- Brook, Timothy. *The Troubled Empire: China in the Yuan and Ming Dynasties*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2010.
- Central Tibetan Administration. *2008 Uprising in Tibet: Chronology and Analysis*. Dharamsala: Department of Information and International Relations, Central Tibetan Administration, 2010.
- Chanda, Nayan. *Brother Enemy: The War After the War*. San Diego: Harcourt, 1986.
- Citizen's Alliance for Human Rights in North Korea. *NKHR Briefing Report*, No. 3 and No. 7, September 2009.
- Fitzgerald, Frances. *Fire in the Lake: The Vietnamese and the Americans in Vietnam*. Boston: Little, Brown & Company, 1972.

- The Geographer Office of the Geographer Bureau of Intelligence and Research. *International Boundary Study*. No. 42, November 1964.
- Gernet, Jacques. *Daily Life in China: On the Eve of the Mongol Invasion 1250-1276*. Redwood City, California: Stanford University Press, 1962.
- Goldstein, Melvyn C. *The Snow Lion and the Dragon: China, Tibet, and the Dalai Lama*. Berkeley: University of California Press, 1999.
- Grunfeld, A. Tom. *The Making of Modern Tibet*. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe, 1996.
- Hafner-Burton, Emile. *Making Human Rights A Reality*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2013.
- Hansen, Valerie. *The Open Empire*. New York: W.W. Norton & Company, 2000.
- Hutchings, Graham. *Modern China: A Guide to a Century of Change*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2003.
- Kim, Ho-dong. *Holy War in China: The Muslim Rebellion and State in Chinese Central Asia, 1864-1877*. Stanford: California University Press, 2004.
- Knaus, John Kenneth. *Orphans of the Cold War: America and the Tibetan Struggle for Survival*. New York: Public Affairs, 1999.
- Lattimore, Owen. *Pivot of Asia: Sinkiang and the Inner Asian Frontiers of China and Russia*. Boston: Little, Brown and Company, 1950.
- Mallory, J. P. and Victor H. Mair. *The Tarim Mummies: Ancient China and the Mystery of the Earliest Peoples from the West*. London: Thames & Hudson, 2000.
- McGranahan, Carole. *Arrested Histories: Tibet, the CIA, and*

- Memories of a Forgotten War*. Durham, North Carolina: Duke University Press, 2010.
- Millward, James A. *Eurasian Crossroads: A History of Xinjiang*. New York: Columbia University Press, 2009.
- Norbu, Jamyang. *Shadow Tibet: Selected Writings 1989 to 2004*. New Dheli: Srishti Publishers & Distributors, 2007.
- Oxford Business Group. *The Report: Mongolia 2012*. London: Oxford Business Group, 2012.
- Paine, Jeffery. *Re-enchantment: Tibetan Buddhism Comes to the West*. New York: W.W. Norton & Company, 2004.
- Reed, J. Todd and Diana Raschke. *The ETIM: China's Islamic Militants and the Global Terrorist Threat (PSI Guides to Terrorists, Insurgents, and Armed Groups)*. Santa Barbara, California: Praeger, 2010.
- Rivero, Juliette, Judit Costa and Philippe Dam. *Keeping the Momentum: One Year in the Life of the UN Human Rights Council*. New York: Human Rights Watch, 2011.
- Rossabi, Morris. *China Among Equals: The Middle Kingdom and Its Neighbors, 10th-14th Centuries*. Berkeley: University of California Press, 1983.
- Rudelson, Justin Jon. *Oasis Identities: Uyghur Nationalism along China's Silk Road*. New York: Columbia University Press, 1998.
- Sanders, Alan J. K. *Historical Dictionary of Mongolia*. Lanham, Maryland: Scarecrow Press, 2010.
- Sceats, Sonya and Shaun Breslin. *China and the International Human Rights System*. London: Chatham House, 2012.
- Shakabpa, Tsepan W. D. *Tibet: A Political History*. New York: Potala, 1988.
- Sharp, Gene and Joshua Paulson. *Waging Nonviolent Struggle: 20th Century Practice and 21st Century Potential*.

- Boston: Extending Horizons Books, 2005.
- Simmons, Beth. *Mobilizing for Human Rights: International Law in Domestic Politics*. New York: Cambridge University Press, 2009.
- Smith, Warren W. *China's Tibet?: Autonomy or Assimilation*. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, 2009.
- Song, Jiyong. *Human Rights Discourse in North Korea: Post-colonial, Marxist and Confucian Perspectives*. London: Routledge, 2011.
- Steinberg, David I. and Hongwei Fan. *Modern China-Myanmar relations dilemmas of mutual dependence*. Copenhagen: NIAS Press, 2013.
- Storey, Ian. *Southeast Asia and the Rise of China: The Search for Security*. London: Routledge, 2010.
- The Tibetan Centre for Human Rights and Democracy. *Annual Report 2001: Human Rights Situation in Tibet*. Dharamshala: The Tibetan Centre for Human Rights and Democracy, December 2001.
- Tsering, Shakya. *The Dragon in the Land of Snows: A History of Modern Tibet Since 1947*. New York: Penguin Compass, 2000.
- Van, Schaik S. *Tibet: A History*. New Haven: Yale University Press, 2011.
- Yuan, Jing Dong. *China-ASEAN Relations: Perspectives, Prospects and Implications for US Interests*. Strategic Studies Institute, US Army War College, October 2006.

2. 논문

- Barnett, Robert. "Violated Specialness." Thierry Dodin and Heinz

- Rather (eds.). *Imagining Tibet*. Somerville, Massachusetts: Wisdom Publications, 2001.
- Beckman, Robert. "South China Sea: Worsening Disputes or Growing Clarity on Claims?." *RSIS Commentaries*. Rajaratnam School of International Studies, Nanyang Technological University, August 16, 2010.
- Beckwith, Christopher I. "The Tibetans in the Ordos and North China: Considerations on the Role of the Tibetan Empire in World History," Christopher I. Beckwith (ed.), *Silver on Lapis*, Bloomington: Tibet Society, 1987.
- Biedermann, Zsuzsanna. "Cambodia Today or Is China Eating America's Lunch in Southeast Asia?." *AARMS* Vol. 9, No. 1, 2010.
- Burgos, Sigfrido and Sophal Ear. "China's Strategic Interests in Cambodia: Influence and Resources." *Asian Survey*. Vol. 50, No. 3, 2010.
- Case, William. "Laos in 2010: Political Stasis, Rabid Development, and Regional Counter-weighting." *Asian Survey*. Vol. 51, No. 1, 2011.
- Ciorciari, John D. "China and Cambodia: Patron and Client?." *IPC Working Papers Series*. No. 121, International Policy Center, University of Michigan, 2013.
- Fan, Hongwei. "China-Burma Geopolitical Relations in the Cold War." *Journal of Current Southeast Asian Affairs*. Vol. 31, No. 1, 2012.
- Fletcher, Joseph. "Ch'ing Inner Asia c.1800." John Fairbank (ed.). *The Cambridge History of China*. Vol. 10, Cambridge: Cambridge University Press, 1978.
- Fujimura, Kazuhiro. "The Increasing Presence of China in Laos Today: A Report on Fixed Point Observation of Local Newspapers from March 2007 to February 2010." *Ritsumeikan Journal of Asia Pacific Studies*. Vol. 27,

- Enforced?." Richard Pierre Claude and Burns H. Weston (eds.). *Human Rights in the World Community: Issues and Action*. Philadelphia, Pennsylvania: University of Pennsylvania Press, 2006.
- Kolakowski, Leszek. "Marxism and Human Rights." *Daedalus*. Vol. 112, No. 4, Fall 1983.
- Kosal, Long. "Sino-Cambodian Relations." *CICP Working Paper*. No. 28, Phnom Penh: Cambodian Institute for Cooperation and Peace, 2009.
- Ma, Haiyun. "The Mythology of Prophet's Ambassadors in China: Histories of Sa'd Waqqas and Gess in Chinese Sources." *Journal of Muslim Minority Affairs*. Vol. 26, No. 3, 2006.
- McCleary, Rachel and Leonard van der Kuijp. "The Formation of the Tibetan State Religion: The Geluk School 1419-1642." *CID Working Paper*. No. 154, 2007.
- McEachern, Patrick. *Inside the Red Box: North Korea's Post-Totalitarian Politics*. New York: Columbia University Press, 2010.
- Millward, James A. and Nabijan Tursun. "Political History and Strategies of Control, 1884-1978." Frederick Starr (ed.). *Xinjiang, China's Muslim Borderland*. Armonk, New York: M.E Sharpe, 2004.
- Millward, James A. "Historical Perspectives on Contemporary Xinjiang." *Inner Asia*. No. 2, 2000.
- Narain, A.K. "Indo-Europeans in Inner Asia." Dennis Sino (ed.). *The Cambridge History of Early Inner Asia*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- Nguyen, H. T. "Vietnam's Position on the Sovereignty Over the Paracels and the Spratlys: Its Maritime Claims." *Journal of East Asia International Law*. Vol. 5, No. 1, 2013.

_____ . “China Reassures Neighbors, Deepens Engagement.” *Comparative Connections: A Quarterly E-Journal on East Asian Bilateral Relations*. Vol. 13, No. 1, 2011.

_____ . “China Reassures Neighbors, Wary of US Intentions.” *Comparative Connections: A Quarterly E-Journal on East Asian Bilateral Relations*. Vol. 12, No. 4, 2010.

_____ . “China’s Growing Resolve in the South China Sea.” *Comparative Connections: A Quarterly E-Journal on East Asian Bilateral Relations*. Vol. 15, No. 1, 2013.

_____ . “China’s Toughness on the South China Sea - Year II.” *Comparative Connections: A Quarterly E-Journal on East Asian Bilateral Relations*. Vol. 15, No. 2, 2013.

_____ . “Hu Visits Cambodia as South China Sea Simmers.” *Comparative Connections: A Quarterly E-Journal on East Asian Bilateral Relations*. Vol. 14, No. 1, 2012.

_____ . “Managing Rising Tensions in the South China Sea.” *Comparative Connections: A Quarterly E-Journal on East Asian Bilateral Relations*. Vol. 13, No. 2, 2011.

_____ . “Senior Officials Visits: South China Sea Tensions.” *Comparative Connections: A Quarterly E-Journal on East Asian Bilateral Relations*. Vol. 12, No. 2, 2010.

_____ . “Set Back in Bali, Challenges All Around.” *Comparative Connections: A Quarterly E-Journal on East Asian Bilateral Relations*. Vol. 13, No. 3, 2011.

- Toops, Stanley W. "The Demography of Xinjiang." Frederick Starr (ed.). *Xinjiang: China's Muslim Borderland*. Armonk, New York: M.E Sharpe, 2004.
- Topgyal, Tsering. "Insecurity Dilemma and the Tibetan Uprising in 2008." *Journal of Contemporary China*. Vol. 20, No. 69, 2011.
- Townsend-Gault, Ian. "The China-Laos Boundary: Lan Xang Meets the Middle Kingdom." Elleman, Bruce A., Stephen Kotkin, and Clive Schofield (eds.). *Beijing's Power and China's Borders: Twenty Neighbors in Asia*. Armonk: M.E. Sharpe, 2013.
- Tsering, Tashi. "The Centennial of the Tibeto-Mongol Treaty: 1913-2013." *Lungta*. Vol. 17, Spring 2013.
- Un, Kheang. "Cambodia in 2011: A Thin Veneer of Change." *Asian Survey*. Vol. 52, No. 1, 2012.
- _____. "Cambodia in 2012: Beyond the Crossroads." *Asian Survey*. Vol. 53, No. 1, 2013.
- Weidman, John C. and Brian Yoder. "Policy and Practice in Education Reform in Mongolia and Uzbekistan during the First Two Decades of the Post-Soviet Era." *Excellence in Higher Education*. Vol. 1, No. 1-2, 2010.
- Wiemer, Calla. "The Economy of Xinjiang." Frederick Starr (ed.). *Xinjiang: China's Muslim Borderland*. Armonk, New York: M.E Sharpe, 2004.
- Yasushi, Shinmen, "東トルキスタン共和國(1933-34年)に関する一考察" [An Inquiry into the Eastern Turkestan Republic of 1933-34], *アジア・アフリカ言語文化研究*, No. 46-47, (30th anniversary commemorative No. 1, 1994).
- Yu, Insun. "Vietnam-China Relations in the 19th Century: Myth and Reality of the Tributary System." *Journal of Northeast Asian History*. Vol. 6, No. 1, 2009.

- CEA The Construction Industry Association. <<http://www.coneq.org.uk>>.
- Central Tibetan Administration. <<http://tibet.net>>.
- China Daily. <<http://www.chinadaily.com.cn>>.
- China Mining. <<http://www.chinamining.org>>.
- China News Agency. <<http://www.china.org.cn>>.
- China News. <<http://www.chinanews.com>>.
- China Post. <<http://www.chinapost.com.tw>>.
- China Radio Station. <<http://www.cnr.cn>>.
- Chinese Consulate in Mandalay. <<http://mandalay.mofcom.gov.cn>>.
- Chinese Defenders for Human Rights. <<http://chrnet.com>>.
- Coface. <<http://www.coface.com>>.
- Committee for Human Rights in North Korea. <<http://www.hmk.org>>.
- Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD). <<http://www2.ohchr.org>>.
- Cultural Anthropolgy. <<http://culanth.org>>.
- Dalai lama. <<http://www.dalailama.com>>.
- Dalai Lama's official website. <www.dalailama.com>.
- East Asia Forum. <<http://www.eastasiaforum.org>>.
- Environment News Service. <<http://www.ens-newswire.com>>.
- European Parliament. <<http://www.europarl.europa.eu>>.
- Fact Sheet on Tibetan self-immolations; Cultural Anthropology.
- Financial Times. <<http://www.ft.com>>.
- Foreign Policy. <<http://www.foreignpolicy.com>>.
- Global Asia. <<http://www.globalasia.org>>.

- Global Times. <<http://www.globaltimes.cn>>.
- Gold Phoenix. <<http://www.mmgpmedia.com>>.
- Guo Ji Shang Bao [國際商報]. <<http://www.shangbao.net.cn>>.
- Hindustan Times. <<http://www.hindustantimes.com>>.
- Human Rights Watch. <<http://www.hrw.org>>.
- IIAS Newsletter. <<http://www.iias.nl>>.
- Independent. <<http://www.independent.co.uk>>.
- International Campaign for Tibet. <<https://www.savetibet.org>>.
- International Dunhuang Project. <<http://idp.bl.uk/>>.
- International Relations and Security Network. <<http://www.isn.ch>>.
- International Rivers. <<http://www.internationalrivers.org>>.
- Irrawaddy. <<http://www.irrawaddy.org>>.
- Joint Statement of the 16th ASEAN-China Summit on Commemoration of the 10th Anniversary of the ASEAN-China Strategic Partnership. October 9, 2013.
- Los Angeles Times. <<http://www.latimes.com>>.
- Manyin, Mark E. "US-Vietnam Relations in 2013: Current Issues and Implications for US Policy." Library of Congress Washington DC Congressional Research Service. September 26, 2013.
- Military History Online. <<http://www.militaryhistoryonline.com>>.
- Ministry of Commerce. <<http://www.mofcom.gov.cn>>.
- Mizzima News. <<http://www.mizzima.com>>.
- MMGP. <<http://www.mmgpmedia.com>>.
- Mogolian Railway. <<http://www.mtz.mn>>.
- Moscow Times. <<http://www.themoscowtimes.com>>.

- Myanmar Energy Investment Summit 2013. <<http://www.myanmarenergyinvestmentsummit.com>>.
- Neng Yuan. <<http://www.power.nengyuan.com>>.
- New York Times. <<http://www.nytimes.com>>.
- Nhan Dan Online. <<http://en.nhandan.org.vn>>.
- People's Daily. <<http://english.people.com.cn>>.
- People's Daily. <<http://www.cpc.people.com.cn>>.
- Phayul News Online. <<http://www.phayul.com>>.
- Pittsburgh Post-Gazette. <<http://www.post-gazette.com>>.
- Press Trust of India. <<http://www.ptinews.com>>.
- Probe International Journal. <<http://probeinternational.org>>.
- Qing Nian Can Kao [青年參考]. <<http://qnck.cyol.com>>
- Radio Free Asia. <<http://www.rfa.org>>.
- Reuters. <<http://reuters.com>>.
- Rio Tinto. <<http://www.riotinto.com>>.
- Rio Tinto. <<http://www.riotinto.com>>.
- RSIS. <<http://www.rsis.edu.sg>>.
- S. Rajaratnam School of International Studies. <<http://www.rsis.edu.sg>>.
- Save Tibet. <<http://www.savetibet.org>>.
- Seattle Times. <<http://seattletimes.com>>.
- Situation of Human Rights in the DPRK (draft resolution). UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1997/L13, August 15, 1997.
- Sohucom.com. <<http://business.sohu.com>>.
- Spiegel Online. <<http://www.spiegel.de>>
- Stimson Center. <<http://www.stimson.org>>.
- Strategic Studies Institute. <<http://www.strategicstudiesinstitute>

- army.mil>.
- Students for a Free Tibet. <<https://studentsforafreetibet.org>>.
- The Diplomat. <<http://thediplomat.com>>.
- The National. <<http://www.thenational.ae>>.
- The Street. <<http://www.thestreet.com>>.
- Tibet Justice Center. <<http://www.tibetjustice.org>>.
- Tibetan Political Review. <<http://www.tibetanpoliticalreview.org>>.
- Times of India. <<http://timesofindia.indiatimes.com>>.
- U.S. Central Intelligence Agency. <<https://www.cia.gov>>.
- UB Post. <<http://ubpost.mongolnews.mn>>.
- UN Convention on the Elimination of Discrimination Against Women. UN Doc. CEDAW/C/R/PRK/CO1. 2005
- UN Convention on the Elimination of Discrimination Against Women. UN Doc. CEDAW/C/PRK/1. September 11, 2002.
- UN Convention on the Rights of the Child. UN Doc.CRC/C/15/Add. 88. June 24, 1998.
- UN Convention on the Rights of the Child. UN Doc.CRC/C/3/Add. 41. June 17, 1996.
- UN Convention on the Rights of the Child. UN Doc.CRC/C/PRK/CO/4. March 24, 2009.
- UN Convention on the Rights of the Child. UN Doc.CRC/C/Q/PRK/2, February 13, 2004.
- UN Economic and Social Council. UN Doc. E/C.12/1/Add.95. December 12, 2003.
- UN Economic and Social Council. UN Doc.E/CN.4/Sub.2/1997/43. August 18, 1997.
- UN General Assembly. International Covenant on Civil and Political Rights. December 16, 1966.

UN General Assembly. UN Doc. A/HRC/19/65, February 13, 2012.

UN Human Rights Committee. General Comment No. 26: Continuity of Obligations (CCPR/C/21/Rev.1/Add.8/Rev.1). December 8, 1997.

UN Human Rights Committee. UN Human Rights Committee: Concluding Observations: Democratic People's Republic of Korea (CCPR/CO/72/PRK). August 27, 2001.

United Nations. <<http://www.un.org>>.

University Fairs. <<http://universityfairs.com>>.

Vietnam Net. <<http://english.vietnamnet.vn>>.

Wall Street Journal. <<http://online.wsj.com>>.

Washington Post. <<http://www.washingtonpost.com>>.

WenShiCanKao [People's Daily]. <<http://www.people.com.cn>>.

World Vision. <<http://www.worldvisioninstitut.de>>.

WSJ Blogs. <<http://blogs.wsj.com>>.

Xinhua News. <<http://www.xinhuanet.com>>.

YIJUN Institute of International Law. <<http://www.yiil.org>>.

Yunnan News. <<http://www.yn.chinanews.com>>.

Yunnan Wang [云南网]. <<http://yn.yunnan.cn>>.

Zhongguo Wang [中國网]. <<http://news.china.com.cn>>.

저자이력

배정호 통일연구원 국제관계연구센터 선임연구위원

연세대학교 정치외교학과를 졸업하고 일본 동경대학교에서 정치학 석사 및 박사 학위를 취득하였다. 주요 연구 분야는 일본의 국내정치 및 대외 정책, 한국의 통일정책 등이다. 국방부 정책자문위원, 통일부 정책자문위원, 동경대학교 객원교수 등을 역임하였다. 주요 저서로는 중국의 국내 정치 및 대외정책과 주요 국가들의 대중국 전략(2012), 중국의 부상에 따른 동북아 전략환경의 변화와 한반도(2011), 한반도 통일과 동북아 4국의 입장 및 역할(2011), 오바마 행정부 출범 이후 동북아 전략환경의 변화와 한국의 동북아 4국의 통일외교전략(공저, 2010), NPT 체제와 핵안보(공저, 2010), The US ROK Alliance in the 21st Century(공저, 2009) 등 다수가 있다.

구재회 미국 존스홉킨스대학교 국제대학원 한·미연구소 소장

SAIS로 부임하기 전, Freedom House에서 북한을 위한 인권 프로젝트의 소장으로 일했다. 존스홉킨스대학교의 SAIS, 브라운대학교, 연세대학교, 숙명여자대학교에서 강의하였으며 미국 전략·국제문제연구소, 서울에 있는 한국국제관계연구소와 하노이의 국제관계연구소 등 다양한 싱크탱크(think tank)에서 연구하였다. 주요 저서로는 Northeast Asia in Afghanistan: Whose Silk Road? (공저, 2011), Nuclear Security 2012: Challenge of Proliferation and Implication for the Korean Peninsula(공편, 2010), The Washington Quarterly, The World and I, 조선일보, 코리아타임즈, 코리아헤럴드 등에 다수의 글을 발표했다. 존스홉킨스대학교 SAIS에서 박사학위를 취득하였고, 이학 석사학위를 London School of Economics: LSE에서 취득하였으며, Harvard University에서 학사학위를 받았다.

Dalpino, Catharin E.는 존스홉킨스대학교 국제대학원에서 동남아 지역안보를 강의하고 있으며 미 국무부의 Foreign Service Institute에서 베트남 과정을 맡고 있다. 동남아 전문가로서 Georgetown University, George Washington University, Simmons College, Seton Hall University에서 강의를 해 오고 있으며, 1993년부터 1997년까지 국무부 Bureau of Democracy, Human Rights and Labor의 부차관보를 역임한 바 있다. 현재는 Brookings Institution, Carnegie Endowment for International Peace, Georgetown University's Institute for the Study of Diplomacy, Southeast Asian Studies at SAIS, Atlantic Council 등 다양한 연구기관에서 연구위원으로 활동하고 있다. 1983년부터 1993년까지 Asia Foundation의 태국, 라오스, 캄보디아 대표로 재직하기도 했다. 미국의 대외정책에 관해 세 권의 책을 저술하였고, 방송 매체와 미 의회에서 미국과 동남아 국가와의 대외관계 및 미국의 대동남아 정책에 대한 자문활동을 했다. 2005년부터 2010년까지 Stanley Foundation에서 동남아에서의 미국의 정책에 관한 프로젝트를 맡아서 했으며, 2010년부터 2012년까지는 미국 아시아정책연구소의 미국-태국 동맹에 관한 프로젝트에 주요 조사관으로 참여했다. 2007년부터 2009년까지는 베트남전쟁 당시 고엽제에 관한 Aspen Institute Program을 감독했다. 최근 오바마 행정부의 대동남아 정책과 베트남과의 관계정상화를 위한 미국 시민사회의 역할에 관한 두 권의 저술을 완성하였다.

Dorjee, Tenzin은 Tendor로도 알려져 있으며, 작가이자 사회운동가이다. 티베트의 인권과 자유 신장을 위한 비폭력 운동을 주도하는 학생과 사회운동가들의 국제 조직인 Student for a Free Tibet의 사무국장을 역임한 바 있다. 그의 글은 Huffington Post, Global Post, Courier International, Foreign Policy Blog, CNN Blog 등 다양한 매체에 게재되었다. 또한, Radio Free Asia, Voice of American, Voice of Tibet에 고정 출연하여 자문활동을 하고 있다. 인도에서 태어나고 자랐으며, Tibetan Children's Village와 Brown University를 졸업했다. Student for a Free Tibet의 활동을 위해 뉴욕으로 오기 전에는 워싱턴의 National Endowment for Democracy에서 일한 바 있다.

Fung, Mark T.는 John Hopkins-SAIS 한미연구소, Harvard University의 Asia Center와 Fairbank Center에서 연구활동을 하고 있다. 또한, 뉴욕에서 전미외교협회와 미중관계에 관한 미국위원회의 회원으로 활동하고 있다. 중국의 금융정책, 미중관계, 중국의 국내정치에 관해 연구하고 있으며, 지난 4년 간, 몽골에서 진행된 프로젝트에 참여하였다. 워싱턴 소재 연구기관인 Nixen Center 소속된 바 있으며, Zbigniew Brzezinski 박사 밑에서 중국의 정치적, 경제적, 전략적 경향을 연구하기도 했다. Johns Hopkins-SAIS에서 국제경제학과 전략학 석사와 중국학 박사학위를 취득, Brooklyn Law School에서 법학박사를 취득하여 Journal of law and policy의 회원이다. New York University에서 정치학과 동아시아학 학사를 취득하였다.

Hawk, David는 미국 Amnesty Interantional의 사무국장, Columbia University의 Center for he Study of Human Rights의 연구위원, 유엔의 캄보디아 인권고등판무관사무소 판무관을 지냈다. 캄보디아 대학살, 르완다 대학살, 북한인권 등 인권 문제에 관한 다양한 보고서를 작성했다. 특히, 북한인권에 관해서는 Hidden Gulag: Exposing Prison Camps in North Korea (Committee for Human Rights in North Kiorea); Thank You Father Kim Il Sung: Eyewitness Accounts of Severe Violation of Freedom of Thought, Concience and Religion in North Korea (US Commission on International Religious Freedom); Concentration of Inhumanity: An Analysis of the Phenomena of Repression Associated with North Korea's Political Prison Camps (Freedom House); Pursuing Peace While Advancing Rights: The Untried Approach to North Kore (US-Korea Intitute at SAIS) 등을 저술했다. Cornell University, Columbia University, Oxford University, Union Theological Seminary에서 수학하였으며, 현재, City University of New York의 Hunter College에서 인권에 대한 강의를 하고 있다.

Ma, Haiyun은 2007년, Georgetown University에서 역사학 박사학위를 취득하였다. 신장을 포함한 중국 주변 지역 무슬림을 중심으로 한 중국의 역사를 중점적으로 연구하였다. Fort Lewis College와 University

of North Carolina에서 조교수로 재직한 바 있으며, 현재는 워싱턴에서 지내며 Frostburg State University에서 강의와 집필에 전념하고 있다. 그의 글, “New Territories and New Teaching: Regulation, Religious, and Rebellion in Qing Amdo-Gansu: 1750-80”을 다듬고 있다.

Richardson, Sophie는 Human Rights Watch의 중국 부장으로 중국 국내정치 개혁, 민주화, 캄보디아, 중국, 인도네시아, 홍콩, 필리핀, 베트남의 인권 상황에 관한 다수의 저술을 내놓았다. 유럽 의회와 미국 의회에서 연설한 바 있으며, BBC, CNN, Far Eastern Economics Review, Foreign Policy, National Public Radio, New York Times, Wall Street Journal, Washington Post 등에 다양한 글을 게재하였다. 저서로는 China, Cambodia, and the Five Principles of Peaceful Coexistence (Columbia University Press, Dec. 2009)가 있다. 이 저서를 통해 1954년 제네바 컨퍼런스 이후 중국의 대외정책을 정책입안자들과의 인터뷰와 함께 심도있게 분석하였다. 그는 University of Virginia, Hopkins-Nanjing Program, Oberlin College에서 수학하였다.

Sun, Yun은 Brookings Institution의 방문연구자로 2012년부터 Foreign Policy Program과 Global Development Program에 동시에 참여하고 있다. 2011년에는 Brookings Institution의 동북아정책연구센터의 방문연구자로 있으면서 중국의 국가안보 의사결정 과정을 연구한 바 있다. 2008년부터 2011년까지는 베이징에 있는 International Crisis Group의 중국 분석가로서, 갈등 관계에 있는 아시아와 아프리카 국가에 대한 대외정책을 집중 연구하였다. 이전에는 워싱턴의 아시아 정책 커뮤니티에서 5년간 재직하기도 했다. 전공분야는 중국의 대외정책, 미중관계, 중국과 주변국과의 관계, 권위주의 체제이다. George Washington University에서 국제 정책 석사학위, 베이징의 Foreign Affairs College에서 아시아태평양학 석사학위와 국제관계학 학사학위를 취득하였다.

Thayer, Carlyle A.는 캔버라 University of New South Wales at the Australian Defence Force Academy(ADFA)의 명예교수이다. Brown University에서 수학한 바 있으며, Yale University에서 동남아학 석사학위, Australian National University(ANU)에서 국제관계학

박사학위를 취득하였다. 1979년부터 1985년까지 Royal Military College-Duntroon에서 강의를 시작하여, 1986년부터 2010년까지는 ADFA에서 강의를 하였다. 199년부터 1997년까지 ADFA에서 정치학과 학장을 맡기도 했다. ANU(1992~1995), Asia-Pacific Center for Security Studies in Hawaii(1999~2002), Center for Defense and Strategic Studies (2002~2004), Australian Command and Staff College (2006~2007, 2010) 등 다양한 교육기관을 거쳤으며, 2005년에는 C.V. Starr 특훈교수로 Johns Hopkins University의 Advanced International Studies에, 2008년에는 Ohio University에 Francis M. and Stephen H. Fuller 특훈교수로 재직하였다. 450여 편의 저술 중 대표 저술로 Southeast Asia: Pattern of Security Cooperation (Canberra: Australian Strategic Policy Institute, 2010)이 있다. 현재, 호주에서 지역 안보와 관련하여 정치 분석과 연구성과를 제공하는 소규모 회사를 설립하여 운영하고 있다.

최근 발간자료 안내

연구총서

2011-01	제2차 핵안보정상회의와 북한 핵문제	전성훈	14,500원
2011-02	북한군의 기강 해이에 관한 연구	이교덕 외	11,000원
2011-03	통일 진입과정에서의 북한 재건 방향	최진욱, 김진하	5,500원
2011-04	북한의 부문별 조직실태 및 조직문화 변화 종합연구	정영태	16,000원
2011-05	북한형사재판제도 연구: 특징과 실태	이규창, 정광진	8,000원
2011-06	북한주민의 삶의 질: 실태와 인식	김수암 외	12,000원
2011-07	한반도 평화와 북한 비핵화: 협력적 위협감축(CTR)의 적용방안	박종철 외	10,000원
2011-08	대북한 핵협상 전략구상방향	홍우택 외	6,000원
2011-09	중국의 부상에 대한 북한의 인식과 대응	허문영, 마민호	10,000원
2011-10	북한 핵의 국제정치와 한국의 대북 핵전략	배정호 외	11,000원
2011-11	평화통일을 위한 통일외교 전략	박영호 외	13,500원
2011-12(I)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제1부	황병덕 외	15,500원
2011-12(II)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제2부	황병덕 외	13,500원
2011-12(III)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제3부	황병덕 외	18,000원
2012-01	미국의 對韓 핵우산정책에 관한 연구	전성훈	14,000원
2012-02	북한부패와 인권의 상관성	김수암 외	11,000원
2012-03	보호책임(R2P) 이행에 관한 연구	이규창 외	11,000원
2012-04	EC/EU사례분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안: 유럽공동체 형성기를 중심으로	손기웅 외	14,000원
2012-05	김정은체제의 권력엘리트 연구	이교덕 외	13,000원
2012-06	독재정권의 성격과 정치변동: 북한 관련 시사점	박형중 외	11,000원
2012-07	북방삼각관계 변화와 지속: 북한의 균형화 전략을 중심으로	허문영, 유동원, 심승우	10,000원
2012-08	북한 핵문제의 전망과 대응책: 정책결정모델(Decision Making Model)을 이용한 전략 분석	홍우택	8,000원
2012-09	중국의 한반도 관련 정책연구기관 및 전문가 현황분석	전병곤, 양강용	6,000원
2012-10	2000년대 대북정책 평가와 정책대안: '동시병행 선순환 모델'의 원칙과 과제	박종철 외	12,500원
2012-11	리더십교체기의 동북아 4국의 국내정치 및 대외정책 변화와 한국의 통일외교 전략	배정호 외	1,500원
2012-12	김정은 정권의 정책전망: 정권 초기의 권력구조와 리더십에 대한 분석을 중심으로	최진욱, 한기범, 장용석	7,500원
2012-13	신정부 '국가전략 DMZ 평화적 이용'	손기웅 외	8,000원
2013-01	남북러 가스관과 동북아 에너지 협력의 지정학	이기현 외	6,000원
2013-02	한국의 FTA전략과 한반도	김규륜 외	8,500원
2013-03	김정은 체제의 변화 전망과 우리의 대책	박종철 외	10,000원

2013-04	EC/EU사례분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안 - EC기 분석을 중심으로 -	손기웅 외	12,000원
2013-05	오바마·시진핑 시대의 동북아 국가들의 국내정치 및 대외정책과 한국의 대북 및 통일외교	배정호 외	11,000원
2013-06	북한사회 위기구조와 사회변동전망: 비교사회론적 관점	조한범, 황선영	6,000원
2013-07	인도적 지원을 통한 북한 취약계층 인권 증진 방안 연구	이규창 외	12,500원
2013-08	새로운 세대의 탄생: 북한 청소년의 세대경험과 특성	조정아 외	15,000원
2013-09	북한의 핵·미사일 대응책 연구	홍우택	6,000원
2013-10	북한에서 국가재정의 분열과 조세 및 재정체계	박형중, 최사현	7,000원

학술회의총서

2011-01	한반도 통일비전과 국제협력		4,000원
2011-02	북한인권 실상과 효율적 개입방안		8,500원
2012-01	The Outlook for the North Korean Situation & Prospects for U.S.-ROK Cooperation After the Death of Kim Jong-il		6,000원
2012-02	김정은 체제의 북한 인권문제와 국제협력		19,000원
2012-03	해외 이주·난민 지원제도의 시사점		12,000원
2013-01	유엔 인권메커니즘과 북한인권 증진방안		20,000원
2013-02	한반도신뢰프로세스 추진전략		19,000원

협동연구총서

2011-14-01	북한정보관리체계 개선방안(총괄보고서)	황병덕 외	14,500원
2011-14-02	북한정보관리체계 개선방안(상)	황병덕 외	13,000원
2011-14-03	북한정보관리체계 개선방안(중)	황병덕 외	12,000원
2011-14-04	북한정보관리체계 개선방안(하)	황병덕 외	13,500원
2011-15-01	북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 연구: 국제사회의 경험 분석(총괄보고서)	임강택 외	11,000원
2011-15-02	부패의 개념과 실태 및 반부패 개혁	박형중 외	10,000원
2011-15-03	체제전환국의 시장·민주제도 건설 지원	박영호 외	13,000원
2011-15-04	국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구	장형수 외	9,500원
2011-15-05	수원국의 역량발전을 위한 개발협력전략과 사례연구	이종무 외	9,500원
2011-15-06	인프라 개발을 위한 국제협력 사례와 시사점	이상준 외	9,000원
2012-11-01	북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 실행방안(총괄보고서)	임강택 외	11,000원
2012-11-02	북한 부패실태와 반부패 전략: 국제협력의 모색	박형중 외	10,000원
2012-11-03	북한 경제발전을 위한 국제협력체계 구축 및 개발지원전략 수립 방안	장형수 외	8,000원
2012-11-04	북한의 역량발전을 위한 국제협력 방안	이종무 외	8,000원
2012-11-05	북한의 인프라 개발을 위한 국제사회 협력 프로그램 추진방안	이상준 외	8,000원

2012-12-01 한반도 통일 공공외교 추진전략(I) - 공공외교의 이론적 조명과 한반도 주변4국의 對한국 통일 공공외교(총괄보고서)	황병덕 외	13,500원
2012-12-02 공공외교의 이론적 조명과 주변4국의 한반도통일 공공외교 분석틀	김규륜 외	8,500원
2012-12-03 미국의 對한국 통일 공공외교 실태	박영호 외	9,500원
2012-12-04 중국의 對한국 통일 공공외교 실태	이교덕 외	7,500원
2012-12-05 일본의 對한국 통일 공공외교 실태	이진원 외	8,000원
2012-12-06 러시아의 對한국 통일 공공외교 실태	여인곤 외	7,500원
2013-26-01 한반도 통일 공공외교 추진전략(II) - 한국의 주변4국 통일공공외교의 실태 연구(총괄보고서)	황병덕 외	14,000원
2013-26-02 한국의 對미국 통일 공공외교 실태	박영호 외	8,000원
2013-26-03 한국의 對중국 통일 공공외교 실태	전병곤 외	7,500원
2013-26-04 한국의 對일본 통일 공공외교 실태	이기태 외	8,000원
2013-26-05 한국의 對러시아 통일 공공외교 실태	조한범 외	6,000원

는 총

통일정책연구, 제21권 1호 (2012)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 21, No. 1 (2012)	10,000원
통일정책연구, 제21권 2호 (2012)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 21, No. 2 (2012)	10,000원
통일정책연구, 제22권 1호 (2013)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 22, No. 1 (2013)	10,000원
통일정책연구, 제22권 2호 (2013)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 22, No. 2 (2013)	10,000원

북한인권백서

북한인권백서 2010	박영호 외	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2010</i>	박영호 외	20,000원
북한인권백서 2011	김국신 외	17,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2011</i>	김국신 외	17,500원
북한인권백서 2012	김수암 외	19,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2012</i>	손기웅 외	23,500원
북한인권백서 2013	조정현 외	24,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2013</i>	조정현 외	23,000원

기 타

2011 통일대비를 위한 북한변화 전략(통일대계연구 2011-01-1)	박형중 외	17,000원
2011 북한변화를 위한 한-중 협력방안(통일대계연구 2011-01-2)	임강택 외	6,500원
2011 남북 친화력 확대 방안(통일대계연구 2011-02)	조민 외	6,000원

2011	통일대비를 위한 국내과제(통일대계연구 2011-03)	박종철 외	13,000원
2011	통일외교 과제와 전략(통일대계연구 2011-04)	최진욱 외	13,000원
2011	US-China Relations and Korean Unification (Grand Plan for Korean Unification 2011-05)	최진욱 편저	12,000원
2011	통일 비용·편익 연구의 새로운 접근: 포괄적 연구요소의 도입과 대안의 모색 (통일 비용·편익 종합연구 11-01)	김규륜 외	19,000원
2011	체제전환 비용·편익 사례연구(통일 비용·편익 종합연구 11-02)	조한범 외	10,500원
2011	통일 비용·편익 추계를 위한 북한 공식경제부문의 실태연구 (통일 비용·편익 종합연구 11-03)	임강택 외	9,500원
2011	2011년 통일예측시기구축	박영호, 김형기	8,000원
2011	한반도 통일과 동북아 4국의 입장과 역할	배정호 외	6,500원
2011	Korean Unification and the Positions and Roles of the Four Neighboring Powers	배정호 편	8,000원
2011	중국의 부상에 따른 동북아 전략환경의 변화와 한반도	배정호 편	12,000원
2011	2011 Unification Clock: When will We See a Unified Korea? Park Young-Ho, Kim Hyeong Ki		4,000원
2011	알기쉬운 통일교육 12주제	허문영 외	35,000원
2012	탈북자 관련 국제조약 및 법령	이규창 외	19,500원
2012	북한인권 이해의 새로운 지평	북한인권연구센터 편	20,500원
2012	알기쉬운 통일교육: 해외한인용	허문영 외	30,000원
2012	통일대비를 위한 대북통일정책 모색(통일대계연구 12-01)	박형중 외	15,000원
2012	통일한국에 대한 국제적 우려해소와 편익: 지역 및 주변국 차원 (통일대계연구 12-02)	박종철 외	14,000원
2012	Korean Unification and a New East Asian Order (Grand Plan for Korean Unification 12-03)	최진욱 편저	6,000원
2012	Korean Peninsula Division/Unification: From the International Perspective Kim Kyuryoon, Park Jae-Jeok		13,000원
2012	중국의 국내정치 및 대외정책과 주요 국가들의 대중국 전략	배정호, 구재희 편	22,000원
2012	China's Domestic Politics and Foreign Policies and Major Countries' Strategies toward China	Bae Jung-ho, Ku Jae H.	22,500원
2012	통일 비용·편익의 분석모형 구축(통일 비용·편익 종합연구 2012-1)	김규륜 외	11,500원
2012	'선도형 통일'의 경로와 과제(통일 비용·편익 종합연구 2012-2)	김규륜 외	9,000원
2013	유엔 인권메커니즘과 북한인권	북한인권사회연구센터 편	18,000원
2013	중국 시진핑 지도부의 구성 및 특징 연구 (중국 지도부의 리더십 분석과 한중정책협력방안 2013)	전병곤 외	9,000원
2013	통일 이후 통합을 위한 갈등해소 방안: 사례연구 및 분야별 갈등해소의 기본방향	박종철 외	13,000원

2013	한반도 통일에 대한 동북아 4국의 인식(통일외교 컨테츠 생산(1))	배정호 외	16,500원
2013	알기 쉬운 통일교육III: 북한이탈주민용	조정아 외	11,000원
2013	알기 쉬운 통일교육III: 북한이탈주민용 수업지침서	조정아 외	6,000원
2013	민주화 및 양질의 거버넌스 수립: 북한 변화와 통일을 위한 시사점 (통일대계연구 13-01)	박형중 외	13,500원
2013	시장화 및 빈곤감소형 경제질서 수립: 북한 변화와 통일을 위한 시사점 (통일대계연구 13-02)	임강택 외	12,500원
2013	통일대계연구: 4년 연구 종합논의 (통일대계연구 13-04)	박형중 외	8,000원
2013	정치·사회·경제 분야 통일 비용·편익 연구 (통일 비용·편익 종합연구 2013-1)	조한범 외	17,500원
2013	The Attraction of Korean Unification: Inter-Korean and International Costs and Benefits(통일 비용·편익 종합연구 2013-2)	김규륜 외	15,500원
2013	한반도 통일의 미래와 주변 4국의 기대 (통일 비용·편익 종합연구 2013-3)	김규륜 외	10,500원
2013	전환기 중국의 정치경제(통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구: 통일시대 한중관계 전망 2013-1)	배정호 외	15,500원
2013	China's Internal and External Relations and Lessons for Korea and Asia (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구: 통일시대 한중관계 전망 2013-2)	Bae Jung-Ho, Ku Jae H.	17,500원
2013	중국의 대내외 관계와 한국의 전략적 교훈 (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구: 통일시대 한중관계 전망 2013-3)	배정호, 구재희 편	16,500원

연례정세보고서

2011	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2011~2012	6,000원
2012	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2012~2013	7,000원
2013	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2013~2014	7,000원

통일정세분석

비매품

2011-01	2011년 북한 신년 공동사설 분석	최진욱 외
2011-02	미·중 정상회담의 의미와 한국의 전략적 고려사항	배정호 외
2011-03	2011년 미·중 정상회담 평가 동북아 및 한반도와의 함의	황병덕 외
2011-04	2009년 헌법 개정 이후 북한 노동법제 동향	이규창
2011-05	최근 북한 주민의 의식변화와 정책적 시사점	임순희
2011-06	최고인민회의 제12기 제4차 회의 결과 분석	임강택, 최진욱
2011-07	중동 민주화 혁명과 한반도 전략적 함의	배정호, 박영호, 박재적, 이기현
2011-08	북한의 여성권·아동권 관련 법 제정 동향	임순희, 김수암, 이규창
2011-09	상반기 북한정세 분석 보고서	최진욱 외

2012-01	2012년 북한 신년 공동사설 분석	최진욱 외
2012-02	북한의 아동교육권 실태와 관련 법령 제정 동향	임순희, 조정아, 이규창
2012-03	북한 미사일 발사에 대한 국제사회의 대응	배정호 외
2012-04	제4차 당대표자회와 제12기 제5차 최고인민회의 분석	박형중 외
2012-05	최근 국제사회의 북한인권 논의동향	이금순, 한동호
2013-01	2013년 북한 신년사 집중분석	전성훈 외
2013-02	3차 핵실험 이후 김정은 정권의 대내외 정책	전성훈 외
2013-03	시진핑 체제의 출범과 대내외정책 방향 12기 전국인민대표대회 제1차 회의 결과분석	전병곤, 이기현
2013-04	북한 3차 핵실험 이후 미국의 대북정책 논의 동향	박형중, 박영호, 김동수
2013-05	대북경제제재에 대한 북한의 반응과 대북정책에의 함의	임강택
2013-06	한미정상회담 결과 분석	김규륜 외
2013-07	한중정상회담 결과 분석	이기현
2013-08	김정은 정권의 대내외 정책평가와 우리의 대응방향	박영자
2014-01	2014년 북한 신년사 집중분석	박형중 외

KINU정책연구시리즈

비매품

2011-01	재스민혁명의 분석과 북한에 대한 시사점	박종철 외
2011-02	창지투(長吉圖) 선도구와 북한나선특별시, 러시아 극동지역 간 경제협력 과제	림금숙
2011-03	6자회담과 남북관계: 전망과 대책	박종철 외
2011-04	보호책임(R2P)의 이론 및 실행, 그리고 한반도에의 함의: 리비아 및 코트디부아르 사태를 중심으로	조정현
2011-05	남북러 가스관 사업의 효과, 쟁점, 과제	이윤식
2011-06	DMZ 총람: 개요, 정치·군사적 현황	손기웅 외
2011-07	DMZ 평화적 이용의 국가적 의미	손기웅 외
2012-01	통일재원 마련 및 통일외지 결집 관련 국민의 인식	김규륜, 김형기
2012-02	2012년 상반기, 북한 정책동향 분석: 북한 매체의 논조를 중심으로	박형중 외
2012-03	러시아의 극동개발과 북한 노동자	이영형
2012-04	오바마 2기 행정부의 대 한반도 정책 전망	김장호 외
2012-04(E)	The Second Term Obama Administration's Policy towards the Korean Peninsula	Jangho kim
2012-05	중국 18차 당대회 분석과 대내외정책 전망	이기현 외
2013-01	북한 지하자원을 활용한 DMZ/접경지역 남북 산업단지 조성방안	손기웅 외
2013-02	박근혜정부의 대북정책 추진 방향	최진욱 외
2013-03	박근혜정부의 통일외교안보 비전과 추진 과제	최진욱 외
2013-04	유엔조사위원회(COI) 운영 사례 연구	김수욱 외
2013-05	Trustpolitik: 박근혜정부의 국가안보전략 - 이론과 실제 탐색연구 -	박형중 외
2013-06	서독의 대동독 인권정책	안지호 외
2013-07	2013년 북한 정책 논조 분석과 평가	박형중 외
2013-08	한반도 신뢰프로세스 업그레이드를 위한 2014년 대북정책 추진전략	최진욱 외
2013-09	김정은 정권의 대남 긴장조성: 2013년과 향후 전망	박영자 외

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응		비매품
2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 1호	김수암, 전현준, 이규창
2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 2호	김수암, 김국신, 이규창
2012	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제7권 1호	손기웅 외
2012	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제7권 2호	손기웅 외
2013	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제8권 1호	이금순 외
2013	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제8권 2호	이금순 외

Study Series		비매품
2011-01	A New Approach to the National Community Unification Formula Park Jong Chul, Hong Woo Taek, Lee Kyu Chang, Kim Philo, Chun Chae Sung, Cho Seong Ryoul, Hong Ihk Pyo, Hwang Sun Hye	
2012-01	Study of Disciplinary Problems in the North Korean Army Lee Kyo Duk, Chung Kyu Sup	
2012-02	The Quality of Life of North Korean: Current Status and Understanding Kim Soo Am et al.	
2012-03	Basic Reading on Korean Unification Huh Moon Young et al.	
2013-01	Study on the Power Elite of the Kim Jong Un Regim Lee Kyo Duk et al.	
2013-02	Relations between Corruption and Human Rights in North Korea Kim Soo Am et al.	
2013-03	Easing International Concerns over a Unified Korea and Regional Benefits of Korean Unification Park Jong Chul et al.	
2013-04	'Peaceful Utilization of the DMZ' as a National Strategy Son Gi Wbong et al.	

■■ 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구 종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 「회원 가입신청서」 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, *International Journal of Korean Unification Studies*, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서, 통일정세분석 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 구간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (142-728) 서울시 강북구 4.19로 123(수유동) 통일연구원
통일학술정보센터 출판자료팀 도서회원 담당자(books@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2559, FAX: (02)901-2547
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

중국의 대내외 관계와 한국의 전략적 교훈