

# 동남아시아 체제전환국가의 대외원조 활용 전략 비교연구:

베트남과 미얀마 사례를 중심으로\*

이진영\*\* | 경희대학교 연구교수

김태균\*\*\* | 서울대학교 교수

본 연구의 목적은 중국의 일대일로(Belt and Road Initiative) 외교 정책에 대응한 일본의 외교전략, 그리고 이에 대한 동남아시아 역내 국가들의 전략을 분석하는 것이다. 특히 체제전환국가인 베트남과 미얀마가 중국원조와 일본의 공적개발원조를 어떻게 활용하는지 국내정치 변화를 중심으로 살펴본다. 예를 들어 베트남과 미얀마가 자국의 경제성장을 촉진하기 위해 경제성장과 직접 연결된 분야에 집중적으로 투자를 하는지, 혹은 민주주의 제도 구축에 필요한 정치분야에 해외원조를 분배하는지 등을 탐색한다. 이를 위해 연구 시기는 베트남과 미얀마의 체제전환 전후로 구분한다. 이는 체제전환 이전과 이후를 비교 분석함으로써 베트남과 미얀마가 해외원조를 어떤 분야에 어떻게 활용하는지에 대한 차별성을 추적할 수 있기 때문이다. 분석 결과 두 국가 모두 경제성장에 집중하여 해외원조를 활용하고 있음을 확인했다. 더욱이 이 두 국가 모두 중국과 일본의 외교정책 경쟁을 적극적으로 수용하고 있다.

주제어: 중국원조, 일본 ODA, 베트남, 미얀마, 체제전환국가

\* 이 논문은 2018년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구이다 (NRF-2018S1A3A2075117). 논문의 완성도를 높이는데 도움을 준 익명의 심사자에게 깊은 감사의 말씀을 전한다.

\*\* 제1저자

\*\*\* 교신저자

## I. 문제제기

동남아시아 지역은 지정학적으로 과거부터 현재까지 강대국 간의 경쟁이 치열한 곳이다. 경쟁이 치열한 만큼 원조공여국이 동남아시아 지역에 대한 자국의 정책을 지칭하는 용어 또한 다양하다. 대표적으로 미국 오바마 정부의 ‘아시아로의 회귀(Pivot to Asia)’, 중국의 ‘일대일로(Belt and Road Initiative)’, 일본의 ‘아시아 커넥티비티 이니셔티브(Asian Connectivity Initiative)’를 비롯하여 한국 이명박 정부의 신아시아 정책, 문재인 정부의 ‘신남방정책(New Southern Policy)’ 등이 있다. 동남아시아 지역은 풍부한 천연자원, 상대적으로 저비용의 노동력, 잠재적으로 거대한 소비자층을 보유하고 있을 뿐 아니라 무엇보다도 중국, 일본, 한국에게는 지리적으로 가까운 이점을 가진 중요한 파트너 국가들의 집합체이다.

동남아시아 지역은 이와 같은 지정학적 가치로 인하여 다양한 해외원조와 투자가 역사적으로 집중되어 온 이른바 ‘공여국의 인기 수원국(donor darling)’의 본거지이다. 동남아시아 지역에 위치한 국가는 말레이시아·인도네시아·태국·필리핀·싱가포르·베트남·라오스·캄보디아·미얀마·동티모르 등 총 11개이며, 이 중 미얀마(1987년), 캄보디아(1991년), 라오스(1971년), 동티모르(2003년) 등 총 4개국이 최빈개발도상국(least developed countries)으로 분류된다.<sup>1</sup> 이러한 최빈국에게는 주로 무상원조와 인도적 지원이 제공되는 반면, 말레이시아·인도네시아·태국과 같은 중소득국의 경우 양허성 차관과 투자가 동시에 이루어지는 경향이 강하다. 더욱이 동남아시아 지역은 공여국 중 중국과 일본의 원조와 투자가 동시에 대대적으로 오랜 기간 지속되어 온 지역이다(권혁기, 2009). 특히 중국과 일본 대외원조의 주요 목적은 동남아시아 지역 천연자원에 대한 전략적 접근성 확보를 포함한 보다 광범위

---

1. 국가명 다음에 오는 괄호 안의 숫자는 최빈국으로 분류된 연도를 의미한다. UN Committee for Development Policy(2018년 3월 자료) 참고, [www.un.org](http://www.un.org)(검색일: 2018년 11월 16일).

한 경제적 목표를 달성하기 위함이었으며, 이를 위해 해외원조 프로그램을 전략적으로 반복해서 사용해 왔다(Reilly, 2013).

이러한 맥락에서 본 연구는 중국의 일대일로 외교정책과 이에 대응하는 일본의 외교전략, 그리고 동남아시아 국가가 중국과 일본의 해외원조 중심의 외교정책에 어떻게 전략적으로 반응하는지에 관한 비교연구를 주요 연구목적으로 추진한다. 동남아시아 지역에 대한 중국과 일본의 외교정책은 지속적으로 다변화되고 있고 상호 차별화된 전략과 동시에 협력의 가능성이 교차하는 견제와 균형 관계가 형성되어 왔다. 특히, 본 연구는 동남아시아 수원국 중 체제전환을 경험한 베트남과 미얀마가 주요 공여국 개발정책에 어떻게 영향을 받는지, 혹은 영향을 받지 않는지 등을 집중적으로 비교·분석할 계획이다.

중국과 일본이 이행한 동남아시아 대외원조에 관한 기존 연구는 국내 및 해외학자들에 의해 다양하게 진행되어 왔다(강철구, 2014; 강철구·윤일현, 2015; 정혜영, 2014; 주성돈, 2017; 김태균, 2010; Asplund, 2015; Er, 2013; Hong, 2014; Jain, 2016; Jiang, 2018; Reilly, 2013; Strefford, 2007; Sutter, 2012; Trinidad, 2007; Yoshimatsu, 2010). 다양한 연구가 주로 중국과 일본의 대외원조가 보여주는 속성과 방식, 중국과 일본이 경쟁적으로 동남아시아에 대외원조를 제공하는 이유와 과정, 동남아시아 수원국과 중국·일본 원조와의 관계성 등에 집중하고 있는 반면, 체제전환국인 특정 수원국과 중국·일본 원조 간의 관계성과 대응방식에 관한 연구는 아직 활발하게 이루어지지 않고 있다. 따라서 본 연구는 동남아시아 국가 중 체제전환국인 베트남과 미얀마를 사례를 중심으로 중국·일본 원조와 베트남·미얀마 간의 전략적 상호작용에 관한 비교연구를 추진한다.

베트남과 미얀마를 주요 분석대상국으로 선정한 이유는 크게 두 가지이다. 첫째, 베트남과 미얀마 모두 미국으로부터 경제제재를 받았던 국가임과 동시에 미국의 경제제재 완화 조치 이후 대외원조의 규모와 섹터가 크게 증가하고 다양해졌다. 둘째, 베트남은 점진주의(gradualism) 체제전환을 추구하지만 정치체제에 있어 근본적인 변화가 나타나지 않은 반면, 미얀마는 군부독재 체제에서 민주주의 체제로의 변화를 보인 국가로 이 두 국가의 공통점과 차

이점이 명확히 구분된다. 종합적으로 베트남과 미얀마는 미국 경제제재라는 경험을 공유하는 동시에 체제전환의 정도와 방식이 상이한 역사적 궤적을 보이는 특수성으로 인하여 비교·분석할만한 충분한 가치가 있다.

베트남은 점진적이고 단계적인 체제전환 과정을 보여주는 대표적인 국가로 이는 경제 분야뿐 아니라 정치에서도 나타난다. 베트남은 권력엘리트의 점진적 교체를 통해 사회주의 체제를 유지함과 동시에 적극적인 대외관계를 형성하고 있다(권숙도, 2012). 점진주의 혹은 제한된 자본주의(constrained capitalism)는 시장경제의 속도와 범위를 관리하는 독재정권에 의해 실행된 개입주의 정책의 일환이다(Shultz and Pecotich, 1997). 반면 미얀마는 1988년부터 2010년까지 약 22여 년간 군부독재 하에 있었지만, 2011년을 기점으로 민주주의와 자본주의 체제로의 변화를 기하고 있는 준(quasi) 체제전환국의 경로를 밟고 있다. 2012년 미얀마에 대한 미국의 경제제재가 해제되면서 공여국의 대대적인 원조가 시행되고 있으며 원조 정상화로 미국의 참여 또한 활발해질 것으로 보고되고 있다(오윤아, 2018). 이를 통해 볼 때 다음과 같은 질문이 제기된다. 첫째, 베트남과 미얀마에 대한 중국의 대외원조와 일본 공적개발원조(Official Development Assistance: ODA)는 규모, 섹터, 정책 등에서 어떤 차이를 보이는가? 둘째, 베트남과 미얀마는 이 두 국가 사이에서 어떤 전략을 취하는가? 또한 미얀마가 미얀마 내에서 커져가는 반중국정서를 어떻게 다루는지, 일본은 중국을 견제하기 위해 미얀마에 어떤 전략을 취하는지 등의 분석은 미얀마 내에서 중국과 일본 원조의 확장과 역동성을 동시에 보여주는 증거가 될 것이다.

이를 위해 본 연구의 연구범위는 베트남과 미얀마의 체제전환 전후로 제한한다. 이는 체제전환 이전과 이후를 비교·분석함으로써 베트남과 미얀마가 어떤 분야에 대외원조를 어떻게 활용하는지에 대한 시기적 기준이 되기 때문이다. 분석 결과를 미리 요약하자면, 베트남은 정치체제의 큰 변화 없이 경제성장에 집중하여 ODA를 활용하고 있는 반면, 미얀마는 군사독재에서 민주주의로의 전환을 꾀하고 있는 동시에 경제성장에 초점을 맞춰 대외원조를 활용하고 있음을 확인했다. 더욱이, 이 두 국가 모두 중국과 일본의 외교 정책 간 경쟁을 적극적으로 수용하고 있다. 특히 본 연구는 베트남과 미얀마

모두 미국과의 수교가 재개되면서 경제성장 발전이 촉진되었으며, 경제성장의 수단으로써 중국의 대외원조와 일본의 ODA를 적극적으로 활용하고 있음에 주목하고 있다.

이러한 연구내용을 담기 위하여 본 연구는 다섯 장으로 구성된다. 문제제기에 이어 제2장은 체제전환국의 주요 특징과 이들에 대한 선진공여국의 원조 논리를 검토한다. 제3장은 중국과 일본이 동남아시아에서 추구하는 대외원조의 양상을 다루고 있으며, 이를 위해 ‘에이드데이터(AidData)<sup>2</sup>와 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development: OECD)의 자료를 활용한다. 제4장은 중국과 일본의 원조에 대한 베트남과 미얀마의 수용전략이 어떤 방식으로 구현되고 있는지 살펴보고, 마지막 제5장에서는 연구의 주요 발견과 함의를 중심으로 요약·정리한다.

## II. 체제전환국가의 대외원조 활용

본 장은 국가의 체제전환이 무엇을 의미하는 것이며, 어느 시점을 체제전환 시기라고 보는지 그 기준과 특징, 그리고 개발협력에 있어서 체제전환국의 주요 특징을 탐색한다. 간단히 말해 체제전환이란 국가가 유지하던 정치·경제·사회체제의 총체적인 이념 및 제도변화를 의미한다. 즉 사회주의, 권위주의 등의 체제를 대체하는 새로운 체제로의 변화를 뜻하는 것으로 그동안 유지되어 오던 사회질서가 다른 방향으로 변화하는 것을 의미한다(김근식, 2010). 이와 같은 체제전환은 경제적 비효율성으로 인해 정부의 정통성에 위기가 오거나, 외부지원의 중단 등으로 경제적 위기가 심화될 때 주로 나타난다(조동호·박지연, 2016). 체제전환의 발생 원인을 본다면 엄밀한 의미에서 체제전환, 즉 국가 소유, 집단행동 및 중앙 계획으로 특징지어진 명령체제에서 분산된 의사결정 체계와 민간부문 시장 거래로 특징지어진 시장시스템으로의 사회·정치·경제적 변화로 정의되는 전환경제학이라 정의된다(Turley

---

2. [www.aiddata.org](http://www.aiddata.org).

and Luke, 2012).

특히, 냉전 종식은 국가가 국제경제체제에서 생존하기 위한 체제변화를 야기하는 동인이 되었다(Shultz and Pecotich, 1997; Svejnar, 2002). 따라서 체제전환은 1980년대 후반 냉전 종식과 더불어 구사회주의 국가를 중심으로 나타난 사회현상으로 이에 대한 학문적 논의도 다양하다(김근식, 2010; 백두주, 2011). 체제전환을 분석하는 단위, 시각에 따라 체제전환을 개혁과 혁명의 일환으로 분류하기도 하며, 그 방식에 따라 점진주의 체제전환과 빅뱅(big bang)식 체제전환으로 구분한다(김근식, 2010). 또한, 개혁과 체제전환 간의 관계를 국내외적 정치·경제 상황과 현재 집권자와 국가기구 혹은 외부집단의 의지와 의 관계를 통해 설명한 연구에 의하면 체제전환국가의 유형은 크게 체제 내적 변화와 체제개혁으로 구분된다. 예를 들어, 중국과 베트남의 경우는 체제 내적 변화뿐만 아니라 체제전환으로 나아간 성공사례라 할 수 있다.

초기 체제전환에 관한 연구는 구사회주의권 국가에 초점이 맞춰져 있었으며 이들의 특징에 주목하였다. 구사회주의권 국가들의 주요 특징은 경제에 있어 시장경제의 도입, 정치에 있어 제도적으로 복수정당과 권력분산화 등이 추진되었다(백두주, 2011). 이후 구사회주의권 국가뿐 아니라 중국을 비롯한 아시아 지역에서의 체제전환 현상에 주목한 연구를 비롯하여 지역 간의 주요 특징을 비교한 연구가 등장하고 있다(조동호·박지연, 2016).

동남아시아 국가의 체제전환은 점진주의, 제한된 자본주의의 전형적인 사례로 거론되어진다. 이는 시장경제로의 체제전환을 추구하는 한편 이를 관리하는 독재정권에 의한 시장개입주의 정책이 제안되고 실행되기 때문이다(Shultz and Pecotich, 1997). 구사회주의권 국가의 주요 변화와 달리 중국·베트남·라오스·캄보디아 등 아시아 국가에서의 체제전환은 정치체제의 전환이 아닌 경제 중심의 체제변화가 추진되었다(백두주, 2011). 이와 같은 차이는 체제전환 이후 동구권 국가의 경제는 침체를 경험한 반면 중국을 비롯한 인도차이나 국가에서는 비교적 안정적인 경제성장이 나타났다는 점에서 주의를 환기할만하다. 이러한 맥락에서, 동구권과 아시아 국가의 비교를 통해 체제전환에 있어 점진주의 방식이 주는 이점은 상대적으로 정치체제를 안정적으로 유지하면서 경제성장을 도입할 수 있다는 면에서 부각되고 있다.

지금까지 살펴본 체제전환국의 주요 특징은 지역마다 차이가 있으며, 국가의 발전 정도, 권력 집단에 따라 각기 다름을 알 수 있다. 그렇다면 체제전환국은 공여국으로부터 받는 원조를 어떻게 활용하는가? 체제전환 초기에는 해외원조가 경제성장을 위한 인프라 시설을 구축하고, 사회 질서를 안정시키는 등 전반적으로 도움이 된다(Fischer and Sahay, 2004). 더욱이 개혁과 전환을 옹호하는 정부는 가시적인 성과를 내야 하기 때문에 체제전환기에 있어 급진적인 조치를 취하게 되며 이에 따른 긴축재정은 종종 대중의 지지와 다른 방향으로 나아간다(Shultz and Pecotich, 1997). 따라서 이에 대한 불안정성을 희석시키는 주요 수단으로 체제전환국은 대외원조를 활용한다.

공여국과 수원국 사이의 협상은 일반적으로 정치·이데올로기적 요인이 고려된다(Whitfield and Fraser, 2010). 개발협력 초기인 1960년대와 1970년대의 글로벌 추세는 개별 국가 정부와의 협상 채널을 유지하는 것으로 개별 국가의 국가발전계획 단계에서 필요한 프로젝트를 선택할 수 있도록 하였다. 이는 수원국의 총체적인 불확실성으로 인해 과도기에 수립된 로드맵이 상당히 정교한 느낌을 주기 때문인데, 그럼에도 불구하고 실제 개혁은 초기전략과 매우 다른 방향으로 나갈 수도 있다(Roland, 2000). 하지만 당시 공여국과 수원국 간의 원조에 대한 협상과정 연구는 거의 진행되지 않았다. 이후 1980년대에 원조에 있어 정책기반(policy-based)에 대한 논의가 시작되었으며, 이는 공여국과 수원국 간의 원조협상 과정에 주목하고 있다(Whitfield, 2009). 이에 더 나아가 각 행위자의 선호가 정치·경제·이념적 맥락에서 글로벌 수준과 국가 수준에서 어떻게 형성되는지에 주목하였다(Whitfield and Fraser, 2010).

예를 들어 1990년대 공여국과 다자기구는 권위주의 정권에 대한 원조 제공을 체계적으로 줄여나갔다(Wright, 2009). 원조는 민주주의와 독재정권 하에서 현 지도자의 효용에 기인하지만 만약 독재자가 민주주의를 선택하지 않는다면 공여국은 다음 해에 원조 규모를 축소할 수 있다. 다시 말해 민주화 개혁이 현재의 권력 상실로 이어질 가능성이 커질수록 독재정권에게 원조가 주는 매력과 설득력은 떨어지게 된다. 그러나 독재정권이 민주화 개혁을 추구한 후에도 계속해서 권력을 장악할 수 있다는 가능성이 크다면, 정권에게

원조는 자유화를 위한 충분한 동기를 제공할 수 있다.

이는 냉전 종식 이후 원조가 최소한 정치적 발전을 주요한 요소로 간주하고 있다는 점을 암시한다(Wright, 2009). 즉 수원국, 혹은 체제전환국의 정책결정자는 자신들의 권력 유지와 경제성장을 도모하기 위해 원조를 수용하고 국제사회로의 진입을 추구한다. 더욱이 외국인 투자와 ODA는 과도기적 경제 및 개발도상국의 맥락에서 가장 중요한 국제적인 요인이다. 하지만 갑작스럽게 들어오는 재원(FDI, ODA 등)은 이들 경제에서 정치경제 개혁의 속도를 대체하여 한편으로는 새로운 법과 법제도, 그리고 다른 한편으로는 지역 문화와 국민의식의 괴리가 부패의 고도화로 전락하게 되는 부정적인 측면도 발생하게 된다(Sato, 2009). 그렇다면, 체제전환국인 베트남과 미얀마는 이와 같은 대외원조를 어떻게 활용하고 있는지, 특히 동남아시아 지역에서 경쟁 구도를 취하고 있는 중국과 일본의 대외원조를 어떻게 활용하고 있는지 다음 장에서 살펴본다.

### III. 동남아시아 지역에 대한 중국과 일본의 개발원조 전략

#### 1. 중국의 개발원조

중국의 대외원조는 중국의 경제발전과 국제환경의 변화에 따라 그 특징을 설명할 수 있다(남영숙, 2009; 여유경, 2016).<sup>3</sup> 중국의 대외원조는 1955년 반동회의까지 거슬러 올라갈 수 있지만, 본격적인 대외원조 역사는 1971년부터 시작되었다는 해석이 중론이다(Larkin, 1971; Taylor, 2006). 1970년대는 냉전 기간으로 당시 중국의 대외원조 목적은 주로 개발도상국에 대한 소련·미국·대만의 영향을 견제하기 위한 것이었다(Lancaster, 2008). 중국의 대외원조는 1970년대 주요한 전환기를 맞이하는데 첫째, 1971년 유엔 가입으

3. 중국의 원조를 공적개발원조(ODA)라 지칭하지 않은 이유에 대해서는 남영숙(2009)의 논문 참고

로 인한 대외원조 양의 급격한 지출, 1978년 북베트남과 알바니아에 대한 대외원조의 중단, 셋째, 중국의 실용주의 노선 채택 등이 그 주요 이유이다(여유경, 2016). 특히 중국의 대외원조 기조는 수원국의 발전뿐만 아니라 동시에 중국의 발전에도 기여해야 한다는 “상호적” 이익이 핵심 원칙으로 고려되었다. 이를 반영하여 제도적 측면에서 1992년 장쩌민의 ‘사회주의 시장경제’ 선언과 함께 대외원조도 시장원칙에 따른 경제이익 추구가 더욱 강화되었다는 점이다.

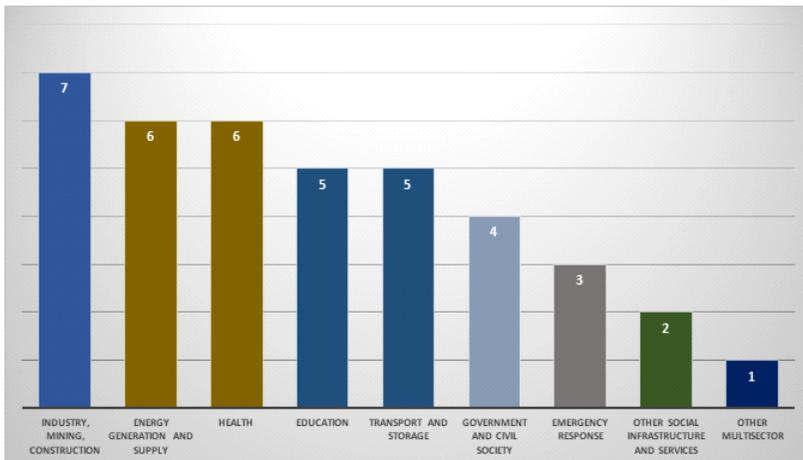
1990년대 중반 이후 중국의 원조 환경변화는 1970년대 일본의 경제성장 변화와 비슷한 상황으로 발전하였다(Reilly, 2013). 1990년대 초 냉전이 종식되고 산업경제의 부흥과 더불어 수출입이 활발해지면서 기반사업의 주요 물자로 사용되는 유전과 전략적 자원에 대한 수요가 증가하였다. 중국 지도자들은 이를 위해 대외원조를 일종의 자원외교 자산으로 적극적으로 활용했다. 이와 같은 중국의 국내외 환경의 변화는 주변 국가들과의 관계에도 영향을 주었다. 동남아시아 지역에 대한 중국의 대외원조는 2000년대를 기점으로 점차 증가하였으며, 2013년 시진핑 주석이 발표한 일대일로를 계기로 그 규모가 대폭 증가하게 된다. 하지만 증가한 대외원조 규모와 달리, 최근 인도네시아, 말레이시아, 미얀마가 사회기반시설 운영권을 중국에 반환하고 파키스탄은 중국원조로 지나친 경제개발사업을 추진하게 되고 이 과정에서 국가부채로 인한 모라토리엄을 선언하는 등의 부정적인 사례가 발생하면서 ‘일대일로 회의론’에 대한 분위기도 점차 조성되고 있다(아시아투데이, 2018/08/16; 매일경제, 2018/11/12).

중국은 2014년 10월 중국 주도의 국제금융개발기구인 아시아인프라투자은행(Asian Infrastructure Investment Bank: AIIB) 창립을 주도했다. AIIB는 2016년 1월 16일 창립회원국 57개국에 의해 정식으로 출범하였다. 미국과 일본은 AIIB의 출범 당시부터 현재까지 AIIB에 가입하지 않았으며, 2017년 5월 일본 정부가 오랜 기간 공들여 온 아시아개발은행(Asian Development Bank: ADB)에 약 4,000만 달러를 출연한다고 선언하는 등 오히려 AIIB를 견제하려는 움직임이 강하게 포착되었다(한겨레, 2017/05/07). 중국은 동남아시아와 아프리카의 주요 국가들과 경제 교류를 강화하기 위해 AIIB 외에

도 실크로드 기금, 신개발은행(New Development Bank), 일대일로 이니셔티브, 그리고 중국-아프리카협력포럼(Forum on China-Africa Cooperation) 등을 활용하고 있다.

앞서 언급한 바와 같이 동남아시아에 대한 중국의 대외원조는 다양한 수단을 통해 지속적으로 증가하고 있다. 또한, 중국과 동남아시아 국가는 오래된 역사적 경험을 토대로 협력관계가 구축되었으며, 특히 본 연구의 주요 사례 국가인 베트남과 중국과의 관계는 북베트남에 대한 지속적인 대외원조 제공과 사회주의 이데올로기 공유 등 그 깊이와 기간이 역사적으로 구축되었음을 알 수 있다. 중국과 미얀마의 관계는 1988년을 기점으로 돈독해졌으며, 미얀마는 국제사회의 고립상황을 극복하는 방안으로 중국으로부터 경제적 지원을 받았다(Flori and Passeri, 2015). 중국이 미얀마에 대해 갖고 있는 정책의 궁극적인 목적은 중국에게 유리한 수송로 확보와 천연자원을 수급하기 위함이다. 예를 들어 미얀마 라킨(Rakhine) 남부의 카우푸(Kyaukpyu) 심해항만에 대한 접근을 확보하고, 미얀마 내륙에 건설한 석유 및 가스 파이프라인을 방어하며, 미얀마의 지정학적 위치를 최대한 활용하여 인도에 대한 내륙 남서부 지역의 안전한 지역으로 유지하는 것이다.

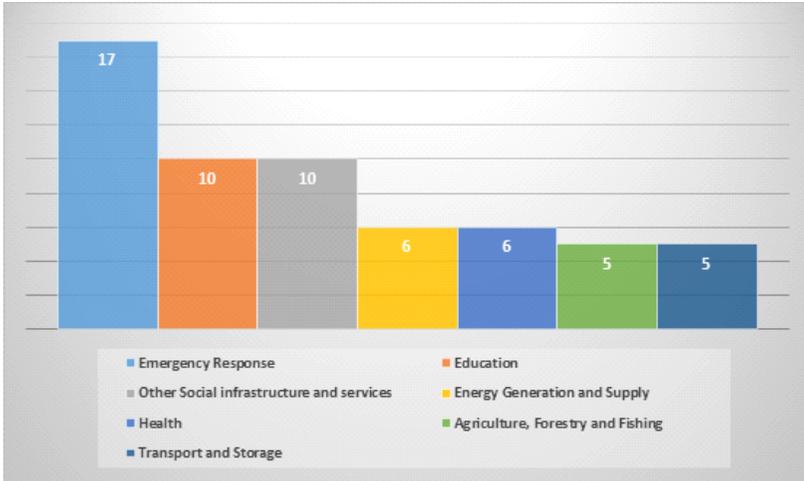
(단위: 건)



출처: AidData 자료 참고 저자 재구성(검색일: 2018년 11월 16일).

〈그림 1〉 중국 대외원조의 대베트남 분야별 분포도(2000~2014)

(단위: 건)



출처: AidData 자료 참고 저자 재구성(검색일: 2018년 11월 16일).

〈그림 2〉 중국 대외원조의 대미안마 분야별 분포도(2000~2014)

중국의 대외원조는 OECD 기준에 부합하지 않을 뿐 아니라 중국 스스로 자국의 대외원조를 OECD 기준에 맞출 필요성을 느끼지 못한다. 중국의 대외원조가 국제 기준을 따르지 않고, 중국 정부 역시 투명하게 정보를 제공하지 않기 때문에 원조 규모를 파악하기 어렵다(남영숙, 2009; 오윤아, 2018). 이렇게 투명성이 떨어지는 중국원조의 데이터를 확보하고 중국이 베트남과 미얀마에 제공한 대외원조의 규모를 파악하기 위해 본 연구는 AidData 자료를 활용했다.<sup>4</sup> AidData에서 제공하는 자료는 2000년부터 2014년까지 약 15년간 중국의 대외원조 현황으로 약 5,466개의 사례로 집계하고 있으며, 이 중에서 베트남에 해당하는 자료는 39개, 그리고 미얀마에 해당하는 자료는 77개에 해당한다. 2000년부터 2014년까지 중국이 베트남과 미얀마에 제공한 원조 규모를 파악하기 위해 자료를 검토하였으나 중국의 원조 규모에 관한 자료 수집에 어려움이 있어 본 연구에서는 원조 규모가 아닌 중국 대외원조의 섹터별 구분만을 제시하는 것으로 베트남과 미얀마에 대한 중국 대외원조

4. AidData's Global Chinese Official Finance Dataset, 2000-2014, version 1.0. (www.aiddata.org 검색일: 2018년 11월 16일).

현황을 개략적으로 살펴보도록 한다(〈그림 1〉과 〈그림 2〉 참조).

위의 〈그림 1〉과 〈그림 2〉에서 알 수 있듯이 2000년부터 2014년까지 베트남에 제공된 중국 대외원조는 산업·에너지·보건에 집중되어 있으며, 미얀마에 제공된 대외원조는 긴급구호·교육·사회기반시설 구축 순임을 알 수 있다.<sup>5</sup> 개도국에 대한 중국의 대외원조는 실질적으로 중국에게 도움이 되는 방향으로 지원 대상 섹터가 정해질 가능성이 농후하고, AidData의 자료와 비슷한 시기에 조사된 2차 연구에 의하면 2000년부터 2013년까지 개도국과의 중국의 무역량이 급격히 증가했다는 사실이 이를 반증한다(Nowak, 2015). 예를 들어, 중국과 아프리카 국가의 무역량은 앙골라의 경우 약 117배, 가봉 약 98배, 모잠비크는 약 49배 증가했다. 동일 시기에 중국과 동남아시아 국가의 무역량 역시 증가하였으며, 라오스와 캄보디아는 약 21배, 미얀마는 약 15배가 증가하였다(Nowak, 2015).

이와 같이 중국의 대외원조는 국가의 대외정책과 더불어 막대한 규모의 대외원조 자금이 결합되어 나타났으며, 이는 중국이 동남아시아와 아프리카 지역의 패권국으로 부상하는 주요 수단이 되었다. 하지만 최근 일대일로에 대한 반감, 수원국 국내에서 야기되는 반중국 정서 등이 오히려 수원국의 정책 결정에 주요한 영향을 미친다.

## 2. 일본의 개발원조

지금까지 동남아시아 지역의 최대 공여국은 단연 일본이다. 일본은 1952년 인도네시아를 시작으로 필리핀·남베트남·캄보디아·라오스·말레이시아·싱가포르·한국·미크로네시아 등에의 전후 배상 과정에서 적극적으로 원조와 경제협력의 틀을 이용했다(Er, 2015; 이정환, 2016). 당시 베트남에 대한 원조를 보면 일본은 남베트남에 중국은 북베트남에 원조를 시작했다. 동남아

---

5. 이 외에도 Industry, Mining, Construction(4건), Developmental Food Aid/Food Security Assistance(3건), Other Multisector(3건), Communications(2건), Government and Civil Society(2건), Actor Relating to Debt(1건), General Budget Support(1건), General Environmental Protection(1건), Unallocated(1건)의 분야가 있다.

시아 지역에서 일본은 수원국에 대해 양자원조의 형태 뿐 아니라 다자원조, 그리고 ADB를 통한 간접 지원까지 포함하여 가장 중요한 공여국 중 하나이다(오윤아, 2018). 최근 일본은 중국의 일대일로에 반하는 정책으로 “Partnership for Quality Infrastructure”를 추진하고 있다. 동남아시아에서 일본의 원조는 1950년대에 배상금 지급 형태로 시작된 이후 여러 가지 변혁과 변화를 겪어왔는데, 냉전 종식 이후 점진적으로 비구속성 원조를 늘리고, 새천년개발목표(Millennium Development Goals)와 같은 글로벌 목표와 OECD DAC의 요건에 부합하는 방식을 취하며, 일본 외무성 주도로 중앙집권화 방식을 취하는 특성을 보이고 있다(Yoshimatsu and Trinidad, 2010).

보다 구체적으로 베트남과 미얀마에 대한 일본 ODA 전략 역시 주목할 만하다. 먼저, 베트남의 경우 일본 ODA가 다른 동남아시아 수원국 보다 베트남에 많은 ODA를 투입하고 있다는 차별적인 특징이 있다. 이는 일본 ODA의 성격이 기본적으로 일본 기업의 해외 진출 수단으로 이용되었으며, 경제 수익이 높은 아시아 지역에 집중되어 나타나기 때문이다. 즉 인도주의 목적으로 추진되는 사회인프라(교육, 보건) 분야 보다 공여국의 경제 이익과 맞물리는 도로, 항만, 교통통신 등의 인프라 중심 사업에 치중되기 때문이다. 1992년 일본 ODA가 베트남에 본격적으로 투입되면서 일본은 인적자원 훈련을 비롯한 기술협력, 인프라 구축 등의 긴밀한 협력으로 개발프로젝트를 수행하였다. 베트남에서 추진된 일본 ODA의 주요 분야는 세 가지로 요약된다. 첫째, 경제성장과 경쟁력 강화(역량강화), 둘째, 취약성 대응(빈곤감소, 불균형 해소 등), 셋째, 거버넌스 구축(법·사법제도 구축 및 개혁 등)이 이에 해당된다(JICA Vietnam Office, 2018).

특히, 2012년 베트남이 일본 ODA의 최대 규모를 받게 되는데, 이는 일본이 베트남과 중국과의 관계를 이용하여 중국의 영향력이 동남아시아에 확장되는 것을 견제하고 더 나아가 동남아시아 전체에서 중국원조의 봉쇄를 위해서는 베트남에 많은 투자를 해야 되는 전략적 관계가 배태되어 있다. 동남아시아 국가 중 중국의 공격적인 일대일로 등 주변국에 대한 개입정책에 분명하게 대항적 의사를 밝히는 수원국이 베트남이라는 점에서도 일본에게 베트남의 전략가치는 대단히 높다고 평가할 수 있다. 이러한 측면에서 일본은 10

년 넘게 베트남의 단일 기부국 중 가장 큰 역할을 해왔으며, 반대로 일본의 ODA는 두 번의 경제위기 동안 베트남 정부가 경제안정을 유지하는 도움이 되었다(Feasel, 2013).

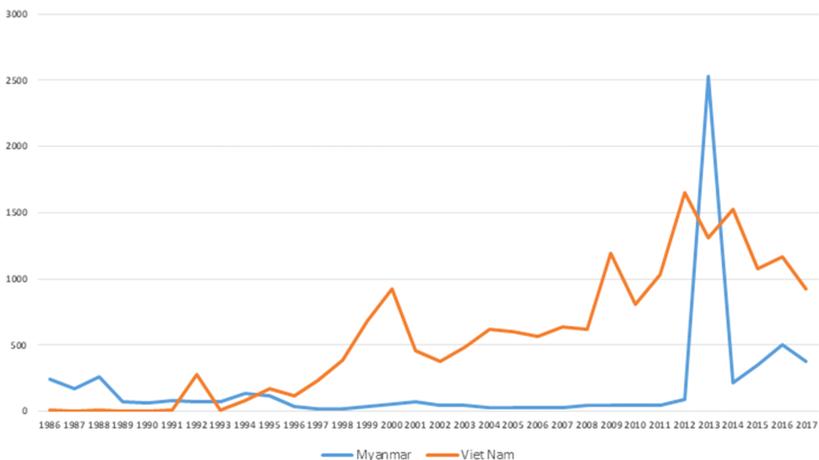
이와 비슷한 맥락에서 미얀마에 대한 원조 재개는 중국의 영향력 증대에 대한 일본 정부의 우려에 따른 것이다(Jain, 2016). 미얀마에 대한 일본의 경제적 지원은 개발원조를 포함하여 1954년 전후 보상금 차원의 배상으로 시작되었으며, 이후 일본은 1950년대부터 정치적·경제적으로 미얀마에 직간접적인 영향을 미쳐왔다(Hong, 2014; Er, 2015). 1988년 군부의 쿠데타와 아웅 산 수 치(Aung San Suu Kyi)의 가택연금을 계기로 미얀마에 대한 일본의 원조는 급격히 감소했지만, 미얀마의 군사 정권하에서도 일본의 해외 원조는 지속되었다. 하지만 이를 기점으로 미얀마에서 일본 ODA가 축소된 자리에 중국의 대외원조 지원이 증가했으며, 점차 미얀마의 주요 무역 교역국으로 중국이 자리매김하게 되었다.

2010년 미얀마의 민주화 과정으로 정치 상황이 바뀌면서 미얀마 내에서 일본은 다시 자국의 영향력을 확장하기 시작하였다(Hong, 2014). 아웅 산 수 치가 자택 가금에서 풀려나는 것을 계기로 일본의 미얀마 정책은 급격히 변했다. 이와 더불어 2012년 12월 아베 신조(Abe Shinzo)는 ‘동남아시아정책(Southeast Asia Policy)’을 발표하고 2013년 5월 아베 총리의 미얀마 공식 방문이 진행되었다. 일본의 미얀마에 대한 해외원조와 투자전략 변화의 계기는 아웅 산 수 치에 대한 미얀마 정부의 우호적 태도와 더불어 미국의 경제제재 조치 완화가 맞물려 진행되었기 때문이다. 하지만 무엇보다도 일본은 미얀마 내에서 중국의 영향이 커지는 것에 대한 견제의 일환으로 미얀마에 대한 전폭적인 해외원조를 재가동하였다는 해석이 중론이다.

흥미롭게도, 1950년대 미얀마에 대한 일본의 ODA와 2010년 이후 미얀마에 제공된 일본 ODA는 다른 성격의 대외원조라는 점에서 대비된다(Hong, 2014). 1950년대의 대미얀마 일본 원조는 전후 보상 차원에서 시작되었지만, 일본 고유의 유상원조 중심의 상업적 측면이 강하여 공여국인 일본의 이익을 추구하는 도구로 ODA가 활용되었다. 이에 대한 반작용으로 동남아시아 지역에서 반일 감정이 점차 증가하자, 1977년 8월 동남아시아 지역에 대한 경

제원조와 신뢰구축을 목적으로 후쿠다 선언(Fukuda Doctrine)이 전격적으로 발표되었다. 미얀마에 대한 경제 제재가 본격화된 시기인 1988년 무렵에도 일본은 미국의 미얀마 제재에 따르지 않았으며, 민주주의와 인권 이슈와 관련하여 일본은 ODA를 활용하여 미얀마를 지원하고 정치체제를 개선하고자 했다. 이러한 일본 원조의 특성은 일본의 초기 대미얀마 원조의 특성과 다른 측면을 보여주는 것으로서, 초기 일본의 원조는 다분히 미국의 전략적 이익과 일치되게 일본의 대외원조 정책을 조정하고 그 과정에서 일본이 추구하고자 하는 상업적 이익을 극대화하였다(Trinidad, 2007). 대표적으로, 냉전 시기 동안 일본은 수원국의 정치적 상황을 중요하게 여기지 않았다는 점에서 냉전기에 개도국의 친미 권위주의 정권에 전략적으로 대외원조를 지원했던 미국의 경우와 맥을 같이 한다. 따라서 권위주의 독재체제 속에서 정부개발 원조가 국민들의 복리에 돌아가지 않는 상황이라 할지라도, 이들 국가에 대한 ODA가 일본의 수출시장 확대와 자원공급처 확보를 가져올 수 있다면 상업주의 중심의 비민주적인 원조를 일본 정부는 지속하였던 것이다(이정환, 2016).

(단위: USD million)



출처: OECD Creditor Reporting System (CRS) 참고(검색일: 2019.03.16.) 저자 재구성

<그림 3> 베트남과 미얀마에 대한 일본 ODA 추이(1986~2017)

위 <그림 3>을 통해 알 수 있듯이 미얀마에 대한 일본의 ODA 규모는 2010년까지 큰 변화가 없었다. 물론 1980년대 후반부터 1990년대 초반까지 일본 ODA 규모는 베트남에 비해 미얀마에 대한 규모가 컸다는 사실을 확인할 수 있다. 하지만 1991년부터 2011년까지 베트남에 대한 일본 ODA 규모가 미얀마 보다 월등히 컸음을 알 수 있으며 2011년을 기점으로 미얀마에 대한 원조 규모가 급격히 증가하는 경향도 확인할 수 있다. 이는 표면상 미얀마가 군사통치에서 민주주의로 전환하기 시작한 것에 대해 일본이 적극적으로 지지하는 것이라 볼 수 있다. 또한, 미얀마에 대한 서구사회의 경제제재가 완화되면서 미국을 위시한 서구의 공여국이 2013년부터 미얀마에 대한 국제개발원조가 본격적으로 재개하였다는 국제수준의 외부 변수도 일본이 미얀마 원조를 대거 증폭시킬 수 있는 계기가 되었다(오윤아, 2015). 이와 함께, 미얀마에 대한 일본 원조 규모의 급증은 미얀마에 대한 일본의 개발 수요, 민주화라는 정치적 상징성, 중국의 부상과 영향력 확장을 둘러싼 지정학적 경쟁과 견제 등의 변수가 동시에 고려될 때 비로소 일본의 대미얀마 원조 전략에 대한 의도를 명확하게 파악할 수 있을 것이다.

## IV. 베트남과 미얀마의 체제전환 과정과 대외원조

### 1. 베트남의 전략적 선택

베트남의 체제전환은 1986년부터 2006년까지 약 20여 년간 경제개혁(doi moi, 이하 도이모이)을 통해 괄목할 만한 경제성장을 이뤘다.<sup>6</sup> 베트남 경제는 1991년부터 2000년까지 연평균 약 7.5%의 성장률을 보였으며, 특히

6. 1986년 12월에 개최된 제6차 공산당 전당대회에서 채택된 도이모이 정책은 베트남의 경제개혁에 대한 내용을 기반으로 세 시기로 구분된다. 첫째, 정책도입기(1986~1991), 둘째, 시장경제로의 새로운 도약을 위한 기반 구축기(1991~2000), 제3기는 제7차 경제개발계획(2001~2005)로 국제사회에 대한 적극적인 개방으로 더욱 확대되었다(권속도, 2012).

1992년 개정헌법은 경제에서 민간부문의 역할을 인정했다. 1990년대 이뤄진 다양한 정책 개혁은 베트남이 체제전환을 성공적으로 이끌게 된 동인이 되었다. 구체적으로 1992년 헌법 개정, 외국인 투자법 개정을 수행하였다. 또한 1993년부터 대부분의 양자 및 다자 원조기관과 베트남과의 관계가 본격적으로 시작되게 된다. 무엇보다 1994년 2월 미국의 경제제재 조치 해제는 베트남에 대한 국제사회의 지원 확대를 통해 베트남이 효율적인 국제협력체계를 구축하게 되는 결정적 계기가 되었다. 이후 1995년 베트남의 아세안 가입은 냉전 종식 이후 고립되었던 베트남의 경제 체제를 국제사회로 나아가게 하는 동력이 되었다(이진영, 2017).

도이모이 정책은 기본적으로 자본주의의 주요 특징으로 구성되었으며, 이를 통해 볼 때 체제전환을 시도한 주요한 정책이다. 도이모이 정책의 구체적인 내용은 시장기능 도입과 더불어 정부개입 축소, 소유제도 다양화, 경제관리 체계개혁, 국가행정조직 재구축, 토지 개혁 등을 내용으로 하고 있으며, 특히 경제개방을 통해 무역 등을 다변화 하였다(권속도, 2012; Kien and Heo, 2008). 이는 과거 베트남이 추진했던 ‘신경제정책’과 가장 큰 두드러진 차이점이라 할 수 있다(권속도, 2012). 무엇보다 도이모이 정책과 함께 이루어진 정치변화의 핵심은 공산당 내 핵심 권력엘리트의 교체로 제6차 당대회는 베트남의 경제구조뿐 아니라 정치구조 변화에 결정적 영향을 준 전환점이라 평가된다(권속도, 2012). 베트남은 도이모이 경제정책을 통해 시장경제 요소를 도입하고, ODA를 본격적으로 수용하였다(이진영, 2017; 정혜영, 2014).

베트남에 대한 공여국의 대외원조는 1960년대부터 시작되었다. 본 연구의 제3장에서 언급한 바와 같이 초기 베트남에 대한 원조는 냉전기의 동서진영의 이데올로기 논리와 전후 복구 차원에서 추진되었다. 이는 베트남의 특수성에서 기인한 것이 아니라 당시 ODA가 국제체제의 구조적 상황에서 동일하게 적용되던 시기였다. 하지만 1993년 미국은 대 베트남 국제차관을 허용하기 시작하였고, 이후 세계은행(World Bank), ADB, 국제통화기금(International Monetary Fund) 등의 국제기구로부터의 지원이 본격화 되었다(권속도, 2012; 김현정, 2015; 정혜영, 2014). 특히 일본은 1992년부터 본격적

인 ODA를 제공하기 시작하여 베트남의 최대 ODA 공여국이 된다(본 연구 13페이지 〈그림 3〉 참고).

베트남의 체제전환 과정에 있어 2001년 미국과의 양자협정(U.S. Vietnam Trade Bilateral Agreement)은 주목할 만하다(Vuong, 2014). 체제전환기의 베트남은 몇 가지 중요한 운영상의 문제에도 불구하고 개혁의 초기 이행, 새로운 인센티브 구조 구축, 국가 개발목표의 방향 전환에 효과적이었던 것으로 보인다. 그러나 급진적인 정치개혁은 수반되지 않았다(Dixon, 2003). 이는 베트남이 점진주의 체제전환의 성공사례로 꼽히는 주요 이유이다. 1986년 도이모이 개혁 이후, 베트남으로 유입되는 대부분의 ODA는 인프라 개발을 위해 사용되었다. 예를 들어, 1993년에서 2012년 사이에 ODA의 약 56.3%가 운송, 통신, 에너지 및 제조 부문과 관련된 인프라 개발에 지원되었다. 1993년부터 2012년까지 베트남은 ODA의 약 56%를 교통, 수송, 에너지, 제조업 부문에 사용했다(Open Development Vietnam, 2018/10/12.).

2000년부터 2016년까지 일본은 약 150억 3천만 달러를 베트남에 ODA로 제공했다. 일본은 두 가지 목적을 통해 베트남의 경제 성장을 지원했다. 첫째, 지속 가능한 성장을 위한 지원, 둘째, 빈곤 퇴치 노력을 위한 지원으로 1) 인적자원 및 제도 개발, 2) 인프라 개발(운송 및 전력), 3) 농업과 농촌개발, 4) 교육 및 건강, 5) 환경 보전 부문에 ODA를 지원했다. 이 중 인프라 구축은 베트남 정부의 경제발전 전략에 있어 중요한 부문으로 중장기 발전전략에 명시되어 있다.<sup>7</sup>

베트남에 대한 일본의 지원은 운송 및 전력 인프라 개발, 장기적 관점에서 시장경제로의 전환에 대한 정책 연구, 인적자원을 통한 개발, 교통 및 전력 부문의 최대 공여국으로 전문가 파견 및 개발과 관련한 기술협력 프로젝트를 제공했다. 이에 대한 예로써, JICA가 지원하는 ‘경제발전 정책연구’, ‘사법 시스템 지원’, JBIC의 ‘경제개혁 지원 대출’ 등이 있다. 더욱이 일본 ODA는 인프라 구축뿐 아니라 지역 및 소득 불평등 문제에도 관심을 갖고 있다. 빠른 도시화와 관련된 환경 파괴 문제, 소득 불평등 심화를 완화하기 위해 농업

7. 베트남의 중장기 비전을 구체화한 정부 문서는 2001~2010년의 사회경제적 발전을 위한 전략, 사회경제발전을 위한 5년 계획(2001~2005) 등이 있다.

및 농촌 개발, 교육 및 건강 개선, 북부, 중부, 남부, 고지대 및 산악 지역의 지역 불균형 문제 해소, 환경보호 등의 프로그램 내용이 포함된다. 베트남은 일본 ODA를 통해 체계적인 경제전환이 아니라 빈곤감소와 경제성장에 초점을 맞췄다. 베트남은 장기적 시각에서 경제 안정화, 시장 경제로의 전환, 장기개발 전략을 추구했다(GRIPS Development Forum, 2002).

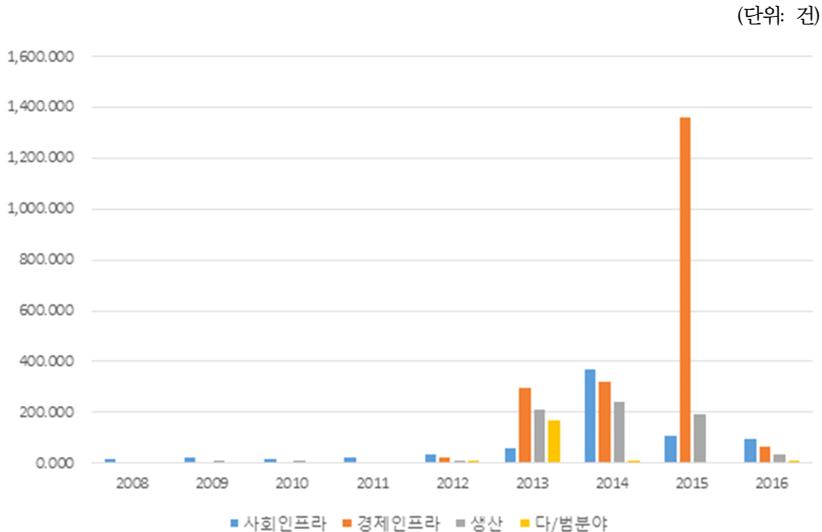
무엇보다도 베트남은 일본 ODA를 통해 기술협력, 특히 인적자원 개발 분야에 중점을 두었다. 예를 들어 2000년부터 본격적으로 수행된 기술협력 프로젝트를 통해 ‘훈련 프로세스 관리’, ‘고용 지원시스템 개발’, 그리고 ‘기술평가 시스템 개발’을 통해 역량을 강화하고 교육 및 훈련 기관을 통해 인적자원 개발에 노력했다. 또한 법률 분야에서 JICA를 통해 1996년부터 민법 및 상법 초안 작성, 법률 및 사법 시스템 개혁을 추진하기 위한 프로젝트를 시행하고 있다.<sup>8</sup>

최근 베트남은 중국으로부터 인프라 개발을 위한 원조를 받고 있다. 베트남과 중국의 역사적 관계를 고려할 때 중국 원조가 증가하는 현상은 주목할 만하다. 베트남과 중국은 남중국해 영유권 분쟁뿐 아니라, 베트남 내 반중국 정서, 그리고 2014년 석유 장비 위기 등 지속적으로 갈등 관계를 겪고 있기 때문이다. 반면 중국의 BRI에 대한 관심과 더불어 베트남은 이를 지지하는 입장이다. 이는 2009년 베트남이 중소득국가 지위 달성에 따른 공식 개발지원의 유입이 감소된 것과 밀접히 연결된다. 하지만 베트남은 경제성장을 위해 중국의 BRI 보다 국제금융기관, ODA 파트너, 일본에 의지하는 경향이 강하다(Hiep, 2018). 이에 대한 예로 2017년 하노이 도시철도 개설과 관련하여 베트남과 중국의 갈등 사례가 있다. 당시 중국으로부터 받은 낮은 퀄리티의 공사 재료, 부실 시공, 교육을 받지 않은 근로자의 안전 문제 등으로 하노이 내에 다수의 문제가 발생했다(Nikkei, 2017/09/20). 이와 같이 중국 원조로 인해 국내에서 문제가 발생하면서 중국 원조에 대한 회의가 제기되었다. 이는 일본과 중국 모두 인프라를 위한 원조를 제공하지만 베트남 또한 이들의 기회를 선택하는 전략의 장이 마련되었음을 의미한다.

8. Vietnam Investment Review, “Japan’s ODA plays an important role”(2015년 3월 8일).

## 2. 미얀마의 전략적 선택

미얀마는 동아시아의 교두보이자 인도양에 인접해 있는 국가이다. 무엇보다 중국과 인도를 교두보로 두고 있으며 천연자원이 풍부하게 매장되어 있어 지경학적 가치가 있는 국가이다. 이와 같은 미얀마의 지경학적 특징은 미얀마 내에서 일본과 중국의 경쟁이 심화되는 주요 배경이다. 아래 <그림 4>는 미얀마에 대한 일본 ODA의 분야별 추이로, 2012년을 기점으로 미얀마에 대한 일본 ODA는 경제인프라에 집중되고 있음을 알 수 있다. 일본 정부는 아웅 산 수 치의 요청에 따라 인프라 건설 및 도시 계획과 같은 분야에서 미얀마에 대규모 지원을 제공할 예정이라고 밝혔다. 아베 정부는 일본의 공식 개발원조로 총 1,000억 엔 이상의 ODA 자금을 제공할 계획이라고 언급했다(The Japan Times, 2016/03/07).



출처: OECD Creditor Reporting System(CRS) 참고(검색일: 2018. 11. 16.) 저자 재구성

- 주: 1. 사회 인프라(Social Infrastructure): 교육, 보건, 인구정책, 식수위생, 정부와 시민사회  
 2. 경제 인프라(Economic Infrastructure): 도로교통, 운송, 통신매체, 에너지, 은행, 경제 등  
 3. 생산(Production): 농림수산업, 광물자원 등  
 4. 다분야·범분야(Multi-sector/ Cross-cutting): 환경 등

<그림 4> 미얀마에 대한 일본 ODA 분야별 추이(2008~2016)

미얀마의 개혁개방이 본격화되기 시작한 2000년대 후반부터 미얀마 내에서 중국과 일본의 원조 경쟁은 심화되었다. 미얀마의 떼인 세인(Thein Sein) 정부에 의해 주도된 정치·경제 전환은 미얀마 원조 환경에 중요한 변화를 가져왔다(Carr, 2018). ADB 국가전략(country strategy 2017~2021)에 의하면 인프라(에너지, 교통, 도시인프라와 서비스), 지역개발, 그리고 교육과 훈련에 초점을 맞추고 있다. 아베 총리는 미얀마 소수 민족 간의 화해를 지원하기 위해 5년간 약 400억 엔을 지원할 것이라 발표했다(South China Morning Post, 2016/11/02/).

2018년 3월 JICA는 약 1,117억 4천만 엔의 일본 ODA를 미얀마에 지원하기로 했다. 미얀마는 경제 성장을 위해 인프라를 통한 지속가능한 경제 성장, 지역 및 농촌 지역을 포함한 빈곤 감소 및 추가 투자 촉진을 방해하는 많은 도전에 직면했다. 또한 중소기업 및 주택 구입 가구에 사용할 수 있는 금융시스템 및 서비스가 부족한 실정이다. 이를 개선하기 위해 미얀마는 JICA에서 제공하는 ODA를 활용하여 농업소득 개선 프로젝트, 중소기업 금융개발 사업, 주택 금융개발사업, 양곤 만달레이 철도 개량 프로젝트(2단계)에 도입했다. 각각의 프로젝트의 구체적인 내용을 보면 <표 1>과 같다.

일본 ODA를 활용한 미얀마 경제 발전 전략에 못지 않게 미얀마에 대한 중국의 투자 또한 상당한 규모를 보인다. 2017년 중국의 CITIC 그룹에 의해 China Consortium과 China Harbor Engineering Company 및 China Merchants Holdings가 주축이 된 중국 컨소시엄은 미얀마 특별 경제구역 건설을 위해 계약을 체결했다. 예로써, 약 100억 달러에 달하는 중국 투자 Kyauk Pyu Port, 벵갈 만 특별경제구역에서 중국 윈난성 쿤밍(Kunming)까지 이르는 중미 파이프 라인을 통해 에너지 자원에 대한 공급망을 다양화 할 수 있도록 한다(Shepard, 2018). 2018년 미얀마와 중국은 중국의 BRI 글로벌 인프라 이니셔티브의 일환으로 중국-미얀마 경제회랑(China-Myanmar Economic Corridor, 이하 CMEC)을 설립하기로 합의했다. 이 프로젝트는 미얀마의 기본 인프라 요구 사항을 충족하여 경제성장을 촉진할 것으로 예상되며 경제회랑에 해당하는 지역은 중국의 윈난성에서 시작하여 미얀마의 만달레이, 양곤, 라킨으로 확대된다. CMEC의 새로운 철도, 무역지대 및 기타

〈표 1〉 일본의 미얀마 프로젝트 지원 내용

(단위: 백만 엔)

프로젝트	지원금액	내용
농업소득 개선 프로젝트	30,469	이 프로젝트는 관개 시설 및 유통 인프라를 재건하고 농업확장 및 기계화를 강화함으로써 약 20만 헥타르의 미얀마 최대 관개지역인 사가잉(Sagaing) 지역의 농업소득을 개선하는 것임. 이는 농촌지역의 경제 성장에 기여할 것으로 보임
중소기업 금융 개발 프로젝트 (2단계)	14,949	이 프로젝트는 중개 금융기관을 통해 중소기업(SME)에 금융을 제공하고 중개 금융기관 등의 역량강화를 지원하여 금융 중개 기관의 중소기업 금융을 강화하고 중소기업의 생산 및 투자를 확대함. 이는 궁극적으로 미얀마 산업발전과 일자리 창출에 긍정적 효과를 가져올 것으로 기대됨
주택 금융개발 사업	15,000	이 프로젝트는 참여 금융 기관을 통해 주택 대출을 제공하고 기관 및 관련 기관의 역량을 강화하며 주택 금융 시스템을 개발함으로써 저소득 및 중소득 가구에 주택 공급을 촉진함으로써 생활 수준의 개선에 기여함
양곤-만달레이 철도 개량 프로젝트(2단계)	56,622	양곤-만달레이 라인(line)에서 Toungoo와 만달레이 사이에 성능이 저하된 장비와 시설을 재건하고 현대화 하는 것을 목표로 함. 장비재건과 신설 철도차량 조달은 철도 이용객 및 화물 운송 능력을 증가시켜 미얀마의 경제발전과 연결 될 것으로 기대됨

출처: JICA 홈페이지(www.jicago.jp) 참고

주요 인프라 프로젝트의 네트워크는 1700km에 달하며, 비교적 빈곤한 미얀마 경제를 부유한 이웃의 내륙 한 남부 윈난 지방과 맞물리게 한다. 하지만 1년이 지난 현재 이 지역에서 발생하는 지속적인 무장 충돌과 중국 투자에 대한 미얀마 내 국민들의 반감으로 CMEC 진행 과정의 어려움을 보여준다. CMEC 프로젝트 중 하나인 Muse to Mandalay 철도 프로젝트는 약 90억 달러가 투자되었으며 Yunna의 고속 Dali와 Ruili 라인을 연결하는 431km의 새로운 트랙건설을 포함한다. China Railway Eryuan Engineering이 완료한 타당성 조사가 미얀마 정부에 제출되었으나, 환경 및 사회적 영향평가는 불완전하다.

이와 같은 인프라 프로젝트는 미얀마 경제성장과 직접적 연관이 높다. 인프라의 일환인 고속도로와 철도가 확장되면 무역, 노동, 자본의 흐름이 가속화되어 경제성장과 연결된다. 하지만 중국의 개발 프로젝트는 미얀마 내에 소수민족에 미치는 사회·경제 및 환경영향에 대한 고려가 배제되어 있다.

예를 들어 카친(Kachin) 주에 건설 예정이었던 밋송 댐 건설은 2011년 테인 세인 대통령에 의해 중단되었다. 밋송 댐은 중국 전력투자 집단공사(China Power Investment Corporation)가 주도하여 약 36억 달러를 투자한 거대 규모의 인프라 사업이다. 당시 테인 세인 대통령이 밋송 댐 건설을 반대한 표면적인 이유는 환경 이슈였다. 하지만 이 결정은 중국 업체와 미얀마 정부의 부패관계에 대한 대중적 비난을 막기 위한 것이었다.

2016년 12월 일본은 ‘일본 인프라 스트럭처 이니셔티브(J Infrastructure Initiative)’라는 새로운 합작 투자 형태로 국제 인프라 구축을 위한 또 다른 정책을 발표했다. 이 합작 법인은 Mitsubishi UFJ Lease & Finance (47.55%), Hitachi Capital(47.55%), Tokyo Mitsubishi UFJ(4.9%)로 구성되어 있으며 철도와 같은 일본 주도의 인프라 프로젝트에 8억 7,800만 달러를 투자할 계획이다(Fobes, 2016/12/01). 테인 세인 대통령의 밋송 댐 건설 반대 결정은 오히려 미얀마에게 미국, 일본 등의 국가와 적극적으로 협력할 기회를 제공하였다. 또 하나의 예로 석유와 가스를 운반하는 파이프 라인을 따라 발생한 라킨(Rakhine) 주의 분쟁이 있다. 물론 이에 대해 중국은 2019년 4월 개최한 제2회 BRI에서 미얀마 정부에 생계 개선, 주요 프로젝트에 대한 타당성 조사, 인도주의 지원을 위해 약 10억 위안을 지원하기로 했다(Nicholas, 2019).

2010년을 전후로 미얀마의 외교는 그 이전과 다른 양상을 보인다. 제2차 세계대전 이후부터 1988년 신군부정권이 집권하기 전까지 일본에 의한 수동적인 경제협력 관계에서 중국과 일본 간의 경쟁을 적극적으로 활용하고 있다. 본문에서 언급한 밋송 댐 건설 중지 사례는 이에 대한 적절한 사례이다. 반면 국제사회로의 고립이 예상되는 이슈에서는 중국을 적극적으로 활용한 모습을 보이고 있다. 이를 통해 미얀마 국내에서 커져가는 반중 감정에 대한 견제 수단으로 일본 ODA를 활용한 것과 동시에 미얀마에 대한 국제사회의 압력이 강해지는 시기에는 중국을 활용하고 있음을 확인했다. 중국과 일본이 동남아시아 지역에서 대외원조를 활용한 매력외교를 펼치는 동안 미얀마는 자국에게 유리한 이슈를 이 두 국가를 통해 해결하고 있다.

## V. 맺음말

본 연구는 동남아시아의 체제전환국가인 베트남과 미얀마가 체제전환 이후 중국과 일본의 대외원조를 어떻게 활용하는지에 대해 살펴보았다. 무엇보다 베트남은 미얀마에 비해 시기적으로 약 20여 년 먼저 체제전환을 수행했으며, 이에 대한 결과 또한 긍정적으로 평가된다. 체제전환 과정에 있어 베트남의 노력뿐 아니라, 주요 공여국으로부터 대외원조 수용을 위한 정책을 도입함에 있어 전략적 선택이 반영되었다. 더욱이 베트남과 미얀마 모두 미국의 경제 제재 조치가 완화된 후에 공여국, 다자기구 등으로부터 다량의 원조를 받게 되었다.

따라서 공여국의 대외원조는 체제전환국에게 있어 주요한 경제성장의 재원임에 틀림없다. 특히 ODA는 일본과 동남아시아 국가 간에 주요한 외교 수단으로 활용되고 있다. 일본은 아세안 공동체 구축을 위해 2003년 12월 도쿄선언에서 ‘일본은 아세안 공동체 실현을 위해 노력하면서 아세안 경제발전과 통합 노력에 우선순위를 부여할 것’이라고 언급하였다. 하지만 일본의 아세안 통합지지 선언은 중국 부상을 견제한 측면이 강했다(Asplund, 2015; Yoshimatsu and Trinidad, 2010). 중국은 주변국들이 점점 커지는 중국의 위협 인식을 만류하기 위해 남중국해 분쟁 등 주요 외교문제에 대해 수용 자세를 취함으로써 점차 동남아시아 국가와 상호 우호적인 관계를 유지했다(Yoshimatsu and Trinidad, 2010). 이처럼 중국과 일본은 2004년부터 아시아에서 경제 및 군사 부문의 주요 영역에서 상대국가의 영향력이 커지는 것을 견제하고 있다(Fobes, 2017/01/15).

물론 중국과 일본의 대외원조 목적을 보면 자국의 경제적 이익을 추구하는 것과 맞물려 있음을 알 수 있다. 하지만 동남아시아 지역에서 중국과 일본의 경쟁은 다른 한편으로는 동남아시아 국가에게 있어 선택의 기회를 제공한다. 오히려 한쪽으로부터 제공되는 대외원조로 인해 일방향이 원조가 시행되는 것 보다 선택의 폭이 넓어짐으로써 개별 국가에게 기회 폭이 확대 될

수 있다. 따라서 동남아시아 지역에서의 중국과 일본의 대외원조 전략은 동남아시아 국가에게는 긍정적 수단으로 활용될 가능성이 높다.

이상과 같이 본 연구는 베트남과 미얀마를 통해 중국과 일본의 대외원조가 동남아시아 지역에서 경쟁 구도를 형성함에 따라 개별 국가가 취하는 전략이 다양해지고, 궁극적으로 체제전환국가가 국제사회로 진입할 때 그 장벽이 낮아짐을 확인하였다. 물론 베트남과 미얀마의 체제전환 과정은 차이가 존재한다. 베트남은 정치체제에 대한 큰 변화 없이 경제성장에 집중하여 ODA를 활용한 반면 미얀마는 군사독재에서 민주주의로의 전환을 피하고 있지만 ODA를 활용하는 분야는 민주주의 제도 형성과정과 크게 연관성이 높지 않다. 하지만 시간이 지남에 따라 베트남의 정부 효과성이 좋아지고 있다는 점에 주목한다면 미얀마의 경제 성장에 따른 정부 효과성 향상도 기대해 볼 수 있다.

투고일자: 2019-10-30 심사일자: 2019-11-20 게재확정: 2019-12-16

## 참고문헌

- 강철구. 2014. 「일본의 대 동남아시아 ODA 정책에 대한 평가」. 『비교일본학』(한양대학교 일본학국제비교연구소) 31권. pp. 1-17.
- 강철구·윤일현. 2015. 「대 베트남 ODA 지원에 대한 한일 비교분석」. 『한림일본학』(한림대학교 일본학연구소) 27권. pp. 315-337.
- 구자룡. 2017. 「로힝야족 사태 해결 팔 걷은 中」. 『동아일보』 11월 21일.
- 권숙도. 2012. 「베트남의 체제전환 과정이 북한에 주는 함의: 정치변동과 국제협력체제를 중심으로」. 『동서연구』(연세대학교 동서문제연구원) 24권 2호. pp. 1-34
- 권혁기. 2009. 「일본과 중국의 아프리카 투자전략 비교: 정부개발원조(ODA) 및 해외직접투자를 중심으로」. 『한국아프리카학회지』(한국아프리카학회) 29집. pp. 3-26.
- 김근식. 2010. 「사회주의 체제전환과 북한 변화」. 『통일과 평화』(서울대학교 통일평화연구원) 2권 2호. pp. 111-136.
- 김태균. 2010. 「국제개발협력력을 위한 가치지향의 이중적 구조: 일본사례에 관한 소고」. 『국제·지역연구』(서울대학교 국제학연구소) 19권 2호. pp. 67-104.
- 김현정. 2015. 「국가 간 공적개발원조와 동아시아 인간안보: 베트남, 캄보디아 및 라오스 원조 수원국 중심으로」. 『국제정치연구』(동아시아국제정치학회) 18권 1호. pp. 59-80.

- 남영숙. 2009. 「신흥원조공여국으로 부상하는 중국: 중국식 원조모델과 국제원조질서에  
의 시사점」. 『국제·지역연구』(서울대학교 국제학연구소) 18권 4호. pp. 37-64.
- 백두주. 2011. 「체제전환국 경제개혁·개방정책의 특성과 효과: 라오스(Lao PDR) 사례  
를 중심으로」. 『민주주의와 인권』(전남대학교 5.18연구소) 11권 3호. pp. 249-  
298.
- 여유경. 2016. 「중국식 개발원조의 등장」. 박성우 외(편). 『개발협력의 세계정치』. 서울:  
사회평론 아카데미.
- 오윤아. 2015. 「개혁·개방 이후 미얀마에 대한 국제개발원조 현황과 시사점」. 『KIEP  
오늘의 세계경제』(대외경제정책연구원) 15권 35호.
- \_\_\_\_\_. 2018. 「아세안에 대한 국제개발협력 동향 및 시사점」. 『한국의 개발협력』(한국  
수출입은행) 3호. pp. 3-45.
- 이민영. 2018. 「일본, 인도태평양 지역개발 지원에 총력…중국 견제」. 『아시아투데이』 8  
월 16일.
- 이정환. 2016. 「일본 정부개발원조의 보편주의적 이상과 특수주의적 현실」. 박성우 외  
(편). 『개발협력의 세계정치』. 서울: 사회평론 아카데미.
- 이진영. 2017. 「아세안(ASEAN) 확대과정 분석: 1995년부터 1999년까지 신규회원국 가  
입을 중심으로」. 『동남아시아연구』(한국동남아학회) 27권 4호. pp. 117-159.
- 임영신. 2018. 「돈 쏟아붓는 中, 총리가 챙기는 日…기업만 뛰는 韓」. 『매일경제』 11월  
12일.
- 장준영. 2018. 「다시 중국으로 향하는 미얀마: 동남아에서 중국의 입지는 강화되는가?」.  
『JPI 정책포럼』(제주평화연구원).
- 정혜영. 2014. 「중국과 일본의 공공외교지역으로서의 베트남에 대한 양국의 ODA 정책  
연구」. 『한중사회과학연구』(한중사회과학학회) 31권. pp. 193-231.
- \_\_\_\_\_. 2017. 「중국의 대동남아 내륙개도국(CLMV) 경제외교정책」. 『국제지역연구』  
(한국외국어대학교 국제지역연구센터.) 21권 3호. pp. 95-137.
- 조동호·박지연. 2016. 「동남아 체제전환국가에서의 공적개발원조(ODA)와 경제성장:  
예비적(preliminary) 검토와 북한에의 시사점」. 『사회과학연구』(경희대학교 사  
회과학연구원) 42권 3호. pp. 53-72.
- 주성돈. 2017. 「일본 정부개발원조(ODA)의 정책변화 분석」. 『한국자치행정보』(대구대  
학교 사회과학연구소) 31권 2호. pp. 261-280.
- 중소기업뉴스. 2014. 「중·일, 영토 이어 미얀마 등지서 '경제 주도권' 다툼」. 『중소기업  
뉴스』 4월 2일.
- 한겨레. 2017. 「일본, ADB에 4000만달러 출연…중국 AIIB 견제」. 5월 7일.
- \_\_\_\_\_. 2018. "China and Japa's 'New Great Game' Intensifies in Myanmar." January  
29.
- AidData. www.aiddata.org (accessed 18 September 2019).
- Asia Times. 2018. "How China gets what it wants in Myanmar." *Asia Times*, April  
24.
- Asplund, André. 2015. "Values vs. Interest: Strategic use of Japanese Foreign Aid in  
Southeast Asia." *European Institute of Japanese Studies*. Working Paper 241.

- Carr, Thomas. 2018. "Supporting the Transition: Understanding Aid to Myanmar Since 2011." Asia Foundation.
- Dixon, Chris. 2003. "Developmental Lessons of the Vietnamese Transitional Economy." *Progress in Development Studies*, 3(4): 287-306.
- East Asia Forum. 2016. "Japan set to reap returns on investment in Myanmar." *East Asia Forum*, Augst 26.
- \_\_\_\_\_. 2018. "China and Myanmar: When neighbours become good friends." *East Asia Forum*, March 6.
- Er, Lam Peng. 2015. "Japan's Postwar Reconciliation with Southeast Asia." *Asian Journal of Peacebuilding*, 3(1): 43-63.
- Feasel, Edward M. 2013. "Official Development Assistance (ODA) and Conflict: A Case Study on Japanese ODA to Vietnam." In William Ascher and Natalia Mirovitskaya (eds.), *Development Strategies, Identities, and Conflict in Asia*. Basingstoke: Palgrave.
- Fischer, Stanley and Ratna Sahay. 2004. "Transition Economies: The Role of Institutions and Initial Conditions." Presented at the Conference in honor of Guillermo Calvo, IMF, Washington, D.C.
- Flori, Antonio and Andrea Passeri. 2015. "Hedging in Search of a New Age of Non-alignment: Myanmar between China and the USA." *Pacific Review*, 28(5): 679-702.
- GRIPS Development Forum. 2002. *Japan's Development Cooperation in Vietnam: Supporting Broad-based Growth with Poverty Reduction*. Japan: National Graduate Institute for Policy Studies.
- Hiep, Le Hong. 2018. *The Belt and Road Initiative in Vietnam: Challenges and Prospects*. Singapore: ISEAS.
- Hong, Zhao. 2014. "Japan and China: Competing for Good Relations with Myanmar." *The Journal of East Asian Affairs*, 28(2).
- Jain, Purnendra. 2016. "Japan's Foreign Aid: Old and New Contests." *Pacific Review*, 29(1): 93-113.
- Jennings, Ralph. Fobes. 2017. "China vs. Japan on giving Foreign Aid: 3 things other countries should know." January 15.
- Jiang, Yang. 2018. "The New Silk Road for China and Japan: Building on Shared Legacies." In Maximilian Mayer (ed), *Rethinking the Silk Road: China's Belt and Road Initiative and Emerging Eurasian Relations*. Singapore: Palgrave Macmillan.
- JICA (Vietnam Office). 2018. "Paper on Japan's ODA and JICA's Activities in Vietnam."
- Kien, Tran Nhuan and Yoon Heo. 2008. "Doi Moi Policy and Socio-Economic Development in Vietnam, 1986-2005." *International Area Review*, 11(1): 205-232.

- Lancaster, Carol. 2008. "Foreign Aid in the Twenty-First Century: What Purpose?" In Louis A. Picard, Robert Groelsema and Terry F. Buss (eds.), *Foreign Aid and Foreign Policy: Lessons for the Next Half-Century*. New York: M.E. Sharpe.
- Larkin, Bruce D. 1971. *China and Africa 1949-1970: The Foreign Policy of the People's Republic of China*. Berkeley: University of California Press.
- Lo, Nicholas. Trouble for Belt and Road in Myanmar. Chinadialogue. <https://www.chinadialogue.net/article/show/single/en/11585-Trouble-for-Belt-and-Road-in-Myanmar> (accessed 10 September 2019).
- Nikkei Asian Review. 2017. "China's projects in Vietnam earn reputation for poor quality, delays." *Nikkei Asian Review*. September 20.
- Nowak, Wioletta. 2015. "China's Development Aid Strategies." *Chinese Business Review*, 14(4): 201-209.
- Reilly, James. 2013. "China and Japan in Myanmar: Aid, Natural Resources and Influence." *Asian Studies Review*, 37(2): 141-157.
- Roland, Gérard. 2000. *Transition and Economics: Politics, Markets, and Firms*. Cambridge: MIT Press.
- Sato, Yasunobu. 2009. "How to Deal with Corruption in Transitional and Developing Economies." *Journal of Financial Crime*, 16(3): 220-228.
- Shepard, Wade. Fobes. "China and Japan's 'New Great Game' Intensifies in Myanmar." 2018년 1월 29일.
- \_\_\_\_\_. 2016. "Japan Ups Its Game Against China's Belt and Road." December 1.
- Shultz, Clifford J. and Anthony Pecotich. 1997. "Marketing and Development in the Transition Economies of Southeast Asia: Policy Explication, Assessment, and Implications." *Journal of Public Policy & Marketing*, 16(1): 55-68.
- South China Morning Post. 2016. "Japan competes with China for Myanmar influence with 800 billion yen aid deal." *South China Morning Post*. November 2.
- Strefford, Patrick. 2007. "Japanese ODA Diplomacy towards Myanmar: A Test for the ODA Charter." *Ritsumeikan Annual Review of International Studies*, 6: 65-77.
- Sutter, Robert. 2012. "Myanmar in Contemporary Chinese Foreign Policy-Strengthening Common Ground, Managing Differences." *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 31(1): 29-51.
- Svejnar, Jan. 2002. "Transition Economies: Performance and Challenges." *Journal of Economic Perspectives*, 16(1): 3-28.
- Taylor, Ian. 2006. *China and Africa: Engagement and Compromise*. Abingdon: Routledge.
- The Japan Times. 2016. "Japan weighs large-scale ODA for Myanmar at Suu Kyi's request." *The Japan Times*, March 7.
- Trinidad, Dennis. 2007. "Japan's ODA at the Crossroads: Disbursement Patterns of Japan's Development Assistance to Southeast Asia." *Asian Perspective*, 31(2): 95-125.

- Turley, Gerard and Peter J. Luke. 2012. *Transition Economics: Two Decades on*. Abingdon: Routledge.
- Vietnam Investment Review. 2015. "Japan's ODA plays an important role." *Vietnam Investment Review*. March 8.
- Vuong, Quan Hoang. 2014. "Vietnam's Political Economy in Transition (1986-2016)." *Stratfor-The Hub: International Perspectives*, May 27.
- Whitfield, Lindsay. 2009. *The Politics of Aid: African Strategies for Dealing with Donors*. Oxford: Oxford University Press.
- Whitfield, Lindsay and Alastair Fraser. 2010. "Negotiating Aid: The Structural Conditions Shaping the Negotiating Strategies of African Governments." *International Negotiation*, 15: 341-366.
- World Bank. Worldwide Governance Indicators (2018). <https://data.worldbank.org/indicator> (accessed 19 September 2019).
- Wright, Joseph. 2009. "How Foreign Aid can Foster Democratization in Authoritarian Regimes." *American Journal of Political Science*, 53(3): 552-571.
- Yoshimatsu, Hidetaka, and Dennis D. Trinidad. 2010. "Development Assistance, Strategic Interest, and the China Factor in Japan's Role in ASEAN Integration." *Japanese Journal of Political Science*, 11(2): 199-219.

## How Does a Transition Country Utilize Foreign Aid? Case Study Analyses of Vietnam and Myanmar

Jeanyoung Lee  
Research Professor, Kyung Hee University

Taekyoon Kim  
Professor, Seoul National University

The purpose of this study is to analyze the diplomatic strategies of Japan in engagement with two Southeast Asian nations in response to China's Foreign Policy on the Belt and Road Initiative. In particular, this paper examines how Vietnam and Myanmar, which are transition countries, utilize Chinese aid and Japan's Official Development Assistance, focusing on changes in domestic politics. We thus explore questions as to whether Vietnam and Myanmar are intensively investing in sectors directly linked to economic growth, or distributing foreign aid to the political sector necessary to build democratic institutions. We will track these developments across a timescale divided into before and after the respective transitions of economy and/or politics in both countries. This is diachronic approach enables us track differentiation in where and the ways in which foreign aid is used. As a result, Vietnam has been utilizing foreign aid toward objectives economic growth without introducing any change to the political system. Both Myanmar and Vietnam, moreover, are actively embracing foreign policy competition between China and Japan to their own respective advantage.

Keywords: China Aid, Japan ODA, Vietnam, Myanmar, Transition Economy

이진영. 경희대학교  
서울시 동대문구 회기동 경희대로 26 경희대 네오르네상스관 305호  
E-mail\_jeanyoung1127@gmail.com

김태균. 서울대 국제대학원  
서울시 관악구 관악로1 서울대 국제대학원  
E-mail\_oxonian07@snu.ac.kr