

## 중국의 부상에 대한 동남아의 대응: 경제적 손익 요인의 재검토\*

오윤아 ■ 대외경제정책연구원

### 〈국문요약〉

이 글은 중국의 부상에 대한 동남아의 대응에 중·동남아 경제관계가 미치는 영향을 재검토한다. 경제적 요인은 안보위협과 함께 중국에 대한 동남아 국가들의 외교행태를 설명하는 주요 요인임에도 불구하고 기존 연구에서 매우 불명확하게 개념화되었다. 기존 연구들은 경제적 손익 요인을 논할 때에 무역에 집중하고 투자에 대해서는 중요하게 다루지 않았으며, 투자의 경우에도 현재적 가치와 기대 가치를 구분하지 않았다. 이 글은 대중국 대응을 설명하는 분석들의 경제적 요인에 무역뿐 아니라 투자까지 포함하고, 현재의 투자수준이 아니라 미래 투자에 대한 기대 역시 중시해야 한다고 주장한다. 미래의 투자기대의 경우 이에 대한 신뢰성이 있어야 하는데 중국은 일대일로(一帶一路)라는 국가적 이니셔티브와 AIIB와 같은 국제기구 설립을 통해 그 의도가 진지하다는 일종의 신호(signal)를 보내고 있다. 이러한 분석들은 2000년대 이후 동남아의 대중국 대응, 특히 2016년 남중국해 영토분쟁 관련 판결에 대해 보인 반응을 보다 잘 이해할 수 있게 해준다. 이 글에서는 먼저 분석들을 재정립하고 무역과 투자 부분의 추이를 검토한 후 새로운 분석들의 효용성을 현재 동남아의 대중국 대응 형성에서 중요한 역할을 하고 있는 필리핀과 캄보디아의 사례를 통해 살펴본다.

\*주제어: 동남아, 중국, 경제적 손익, 무역의존도, 투자기대

## I. 서 론

2008년 세계금융위기 이후 중국의 글로벌 파워로의 부상이 본격화되면서 아시아에서도 중국의 공세적 외교가 강화되었다. 동남아에서는 2010년 중국이 남중국해 문제를 “핵심이익”이라고 밝히면서 남중국해 분쟁이 전면적 갈등요인으로

\* 이 논문은 필자가 연구책임자로 수행한 2017년 대외경제정책연구원 연구과제 『중국의 동남아 경제협력 현황과 시사점』과 공동연구진으로 참여한 2017년 통일연구원 정책과제 『뉴노멀시대 미중전략경쟁과 우리의 통일·대북전략』의 관련 부분을 발전시킨 것이다.

로 부상하였다. 미국은 동남아의 전통적 안보보증자였으나 2017년 트럼프 정부의 출범으로 미국의 아시아 회귀전략(Pivot to Asia), 즉 재균형(rebalancing) 전략이 후퇴하였고 그 결과 동남아에서 중국의 세력확장의 공간이 확대되었다. 2016년 국제 상설중재재판소(PCA, Permanent Court of Arbitration)는 남중국해 영유권 분쟁에 관한 심판에서 필리핀의 승소를 결정하며 중국의 영토권 주장이 근거가 없다는 역사적 판결을 내렸으나 동남아국가들과 동남아 지역협력체인 아세안(ASEAN, Association of Southeast Asian Nations)은 중국에 대해 이와 관련된 단호한 입장을 제시하지 못하였다. 동남아가 전에 없는 중국의 안보위협에도 불구하고 결국 지역차원에서 기존의 소극적인 대중전략을 유지한 것은 사실상 중국의 외교적 성과로 볼 수 있다.<sup>1)</sup>

중국의 부상에 대한 동남아 국가들의 대응을 이해하는 작업은 현재 대부분 그 대응을 유형화하는 데 관심이 집중되어 있다. 동남아 국가들은 구조적으로 중국과 압도적인 힘의 차이가 있는 중소국가들로서, 중국의 부상 과정에서 중국과 직접적 갈등을 피하고자 한다. 비록 이들은 중국과 긴밀한 관계를 가지고 있지만 미국을 이용하여 지역 내 힘의 균형을 유지하고 중국의존성을 낮추기 위해 자신들의 외교 및 경제관계를 다변화하고자 하는 것이 기본적 기조이다. 그러나 이러한 일반적 관측(observation) 이상으로 중국의 부상에 대한 동남아 국가들의 외교적 대응을 이론적으로 엄밀히 유형화하는 것은 쉽지 않다. 일반적으로 국제정치문헌에서 중소국가들은 세력균형이론에서 이야기하는 균형(balancing)과 편승(bandwagoning) 중간에 위치한 헤징(hedging)의 전략을 채택한다고 본다. 동남아 각국이 대부분 중국과 갈등을 회피하고 위험도를 최소화한다고 할 때, 그 대응은 헤징으로 분류될 수 있을 것이다. 그러나 헤징이라는 것 자체가 매우 모호한 개념으로 국제정치학계에서도 그 개념적 불명확성과 혼란스러운 용법에 대한 많은 논란이 있다(Koga n.d.). 특히 헤징을 기존과 같이 광범위하게 정의하면 중소국가의 대응의 대부분에 이 범주에 속하게 되면서 사례 간 차이가 사라져

1) 동남아의 對중국 대응은 두 가지로 나타난다. 첫 번째는 동남아 개별국가의 對중국 대응이며, 두 번째는 지역협력체인 아세안의 입장이다. 동남아 개별국가의 對중국 대응이 아세안의 의사결정규칙을 통해 두 번째 아세안의 입장으로 나타난다. 아세안차원의 對중국 대응을 이야기하면 마치 일관되고 구속력이 있는 아세안 차원의 외교정책이 존재한다는 인상을 준다. 아세안이 2017년 창설 50주년을 맞는 오래된 지역연합체이고 2015년 정치, 경제, 사회문화 분야의 아세안공동체(ASEAN Community)를 출범시키기는 했으나 사실 EU와 달리 외교적 구속력이 없는 느슨한 연합체이다. 따라서 아세안의 외교정책이 존재한다고 보다는 구성원들의 개별입장이 반영된 결과로서의 합의된 느슨한 공동입장이 존재할 뿐이다. 따라서 아세안의 대중전략은 아세안 차원의 접근과 함께 개별 국가들의 입장에 대한 이해가 필요하다.

개념의 분석적 효용성이 줄어든다.<sup>2)</sup> 그리고 무엇보다 동남아 국가들의 對중국 대응의 유형화 문제를 해결한다고 해도 그 대응을 결정하는 설명변수를 어떻게 이해할 것인가의 문제가 남는다.

대다수 연구들은 안보위협과 경제적 손익의 두 가지 요인의 결합으로 중소국가의 대응을 설명하고자 한다. 여기서 동남아에 대한 중국의 안보위협은 남중국해 영토분쟁 관련 위협으로 대표되며 경제적 손익 요인은 중국과의 경제적 경쟁과 협력이라고 볼 수 있다. 이 글에서는 동남아 국가들의 對중국 대응에 영향을 주는 경제적 요인들을 이해하는 데 새로운 분석틀을 도입해보고자 한다. 다음 절에서 볼 수 있듯이 중소국가들의 對중국 대응에 대한 기존 연구에서 경제적 요인은 지나치게 단순화되어 다루어지는 경향이 있다. 경제적 관계는 경쟁, 협력, 의존성 등 다양한 측면을 가지고 있으므로 對중국협력의 경제적 보상이 증가한다고 할 때 그 정확한 의미는 무엇이며 그 사실이 분석적으로 어떠한 효용성을 가지는지 따져보아야 한다.

다음 절에서는 이론적 분석틀을 제시하고 이후 무역과 투자 부분의 추이를 검토한 후, 마지막으로 새로운 분석틀의 효용성을 현재 동남아의 대중국 대응 형성에서 중요한 역할을 하고 있는 필리핀과 캄보디아 사례를 통해 살펴본다.

## II. 분석틀

대다수의 기존 연구들에서 동아시아 국제질서 변화에 대한 동남아국가들의 대응을 설명할 때 경제적 손익 요인은 안보위협과 함께 주요한 설명변수이다 (Chen et al. 2013; Chung 2009; Goh 2016). 안보위협은 대체로 중국의 부상에 따른 주권과 영토에 대한 위협으로 이해할 수 있다. 대표적인 사안인 남중국해 영토분쟁은 베트남, 필리핀 등이 분쟁 당사자이며 말레이시아와 브루나이도 영유권 주장을 하고 있고 인도네시아 같은 경우는 남중국해 배타적 경제수역에서 중국과 분쟁 가능성이 있다.

경제적 손익 요인의 경우 세계화와 동아시아 분업구조의 성숙으로 중국과의 경제관계는 어디서나 중요하기 때문에 설명력이 이제 제한적이라는 주장도 있으나(Lim et al. 2015), Chung (2009)의 경우 오히려 중국의 안보위협은 동남아 국가들에게 대개 유사하고 주로 중국의 경제적 중요성이 동남아 국가들의 입장에

2) 이를 고려할 때 해징을 보다 엄밀하게 좁게 정의하는 것이 필요할 것이다.

영향을 준다고 보았다. 중국이 주변국의 지지를 이끌어내기 위한 주요 수단으로 경제적 유인을 적극 이용하고 있는 현실에서(Ciorciari 2014; Goh 2014), 그 설명력을 단순히 무시하기는 어려운 일이다.

이 글에서는 중국과의 관계에서 동남아 국가들이 고려해야 하는 경제적 손익 요인을 크게 무역과 투자의 분야에서 살펴본다.<sup>3)</sup> 무역에서는 동남아의 중국수출 의존도뿐 아니라 세계시장에서 중국과 동남아의 수출경쟁, 동남아와 중국과의 생산분업관계도 함께 분석할 필요가 있다. 현재의 중국과 동남아와 같이 글로벌 가치사슬(GVC, Global Value Chain)로 인해 중간재 중심의 무역이 역외 기업들에 의해 주도되는 경우 그 국제정치적 함의는 전통적 의미의 교역관계가 가지는 함의와는 달라진다.

동남아는 한국, 일본, 중국과 함께 동아시아 생산네트워크를 형성하고 있고 특히 다국적기업들이 중국과 동남아에 구축한 공급망을 통해 부품 및 부분품과 같은 중간재교역이 활발히 이루어지는 무역 구조를 발전시켜 왔다. 중국의 고속 성장시기에 동남아 국가들은 중국에 원자재와 부품을 공급하며 수출과 투자가 지속적으로 확대되는 호황을 누렸다. 중국의 원자재수요가 급등하면서 세계적으로 높은 자원가격이 형성되어 동남아의 자원부국들은 자원수출과 투자가 급속히 확대되었으며 동남아의 선발공업국들은 중국에서의 조립공정에 필요한 부품을 대량 수출할 수 있었다. 그러나 중국의 고도성장이 끝나고 중국의 산업구조가 성숙하면서 자체 부품소재산업이 발전함에 따라 동남아 중간재의 대중국 수출이 둔화되고 있다(오윤아 외 2017, 46).

또한 반드시 고려해야 하는 분야가 바로 외국인직접투자이다. 동남아 국가들은 외국인투자를 주요 성장동인으로 삼고 있다. 동남아는 2차 세계대전 이후 역외 외국인직접투자(FDI, Foreign Direct Investment) 유입을 통한 공업화가 경제발전의 근간이 되었다. 동남아의 성장전략은 FDI 중심의 산업화 모델이기 때문에 투자유치가 매우 중요하다. 태국, 말레이시아, 인도네시아 등 동남아 선발공업국들은 모두 FDI를 통해 외국자본과 기술을 유치하여 공업화를 이루었고, 현재 미얀마, 캄보디아와 같은 후발국 역시 이 모델을 채택하고 있다. 선발국들은 경제성장의 가속화를 위해 새로운 투자원이 필요한 상태이고 후발국들은 산업화 진입을 위해 신규 투자가 필요하다.

3) 전통적인 방식에서는 무역과 투자에 이어 개발원조도 중요한 분야이나 중국의 경우 순수한 개발원조보다는 비양허성 개발금융을 동원하여 인프라 개발을 하는 경우가 많다(Dreher et al. 2017). 이 글에서는 광의의 투자와 연관된 인프라 개발 분야에서 이를 다룬다.

인프라개발은 투자와 중국의 경제원조와 중첩된 분야로 현재 중국의 동남아 경제전략에서 정치적으로 중요한 역할을 하고 있다. 현재 동남아에서는 인프라 투자가 수요에 비해 크게 부족하여 국민 후생과 생산 활동을 크게 제약하고 있다. 또한 동남아 국가들은 현재 외국인투자유치의 가장 큰 제약이 인프라 제약이라고 보고 있다. ADB에 따르면 동남아는 지속적 경제개발을 위해 인프라 부문에 2016년부터 2030년까지 매년 2,100억 달러, 총 3조 1,000억 달러의 투자가 필요하다고 추정한 바 있다(2017). 그러나 각국의 재정 여력이 낮아 많은 국가에서 인프라 투자 확대를 위해서는 PPP(public-private partnership, 민관협력사업)를 통한 민간투자 참여를 독려하고 있지만 여의치 않은 실정이다.

여기서 주목할 점은 중국투자에 있어 현재적 가치뿐 아니라 미래적 가치 역시 중요하다는 점이다. 코플랜드(Copeland 1996)는 무역을 중심으로 경제적 의존성과 전쟁발발의 관계를 이론화하면서 단순한 현재적 무역의존성이나 상호보완성이 아닌 무역 지속에 대한 기대(expected value of trade)가 높고 낮음에 따라 전쟁이 결정된다고 보았다. 비록 이 이론의 대상이 중소국가보다는 강대국 또는 신흥국 이기는 하지만 경제적 보완성이 국제분쟁과 갈등을 억지한다는 기본 착안은 중소국가와 강대국의 관계에도 해당된다고 하겠다.

중국은 현재 동남아의 최대 투자자는 아니지만 최근 투자를 급격히 늘리고 있다. 또한 대부분의 국가에서 중국의 투자에 대한 기대는 상당하다. 중국의 동남아 외교의 중요한 수단은 미래 투자의 약속이며 각종 외교무대와 채널을 통해 중국은 동남아에 직접투자와 과감한 인프라개발을 약속하고 있다. 그러나 중국이 이러한 미래의 투자를 약속한다고 해도 그 약속이 신뢰성을 갖기 위해서는 그 약속이 빈 말(cheap talk)이 아니어야 하며 비용(costliness)이 수반되어야 한다. 정보경제학에서는 정보비대칭의 상황에서 송신자는 진실된 정보를 전달하기 위해 비용을 치르며 정보를 전달해야 한다고 보고 있다(Spence 1973). 이 관점에서 보면 중국이 시진핑 정부 출범 이후 일대일로 구상, AIIB(Asian Infrastructure Investment Bank, 아시아인프라투자은행), 실크로드 기금, 란창-메콩(瀾滄-Mekong) 기금 창설과 같이 해외투자 및 인프라 개발에 대해 막대한 자금력을 동원하기로 한 것은 빈 말이 아닌 상당히 비용을 수반하는 신호(signal)를 보내는 것으로 해석할 수 있다. 중국의 각종 인프라 이니셔티브는 재원조달 측면뿐만 아니라 해외인프라 프로젝트가 일반적으로 고위험도를 가진다는 점에서 높은 비용이 수반된다. 중국은 동남아에서 사업성이 없어 민간이나 기존 국제자본시장에서는 재원을 조달할 수 없는 상당수 교통인프라, 고속철도, 항만 등의 프로젝트를 적극 추진하고 있다.

정리하면, 경제적 손익 요인은 무역뿐 아니라 투자까지 보아야 하며 나아가 현재의 투자수준이 아니라 미래 투자에 대한 기대를 분석틀에 포함시키는 것이 필요하다. 중국이 미래의 투자를 확대할 의향이 있다는 신뢰성 있는 정보를 주기 위해 일대일로와 AIIB등을 통해 비용을 수반한 신호(signal)를 주고 있다는 점은 투자기대이론의 유용성을 뒷받침한다.

### III. 중국과 동남아 경제의 비교와 무역관계

#### 1. 중국과 동남아 사이의 경제적 비대칭성과 보완성 심화

중동남아 경제관계는 중국경제의 초고속성장과 산업고도화로 최근 크게 변화하고 있다. 2000년대 초기에는 중국이 오랜 고립을 뒤로 하고 국제경제질서에 편입되면서 이미 개방경제를 이루고 있던 동남아는 중국과 잠시 경쟁구도를 형성했다. 이 시기 중국과 동남아 일부 국가들이 외국인투자 유치와 선진국시장에 대한 수출을 두고 중국과 경쟁했다(Chen et al. 2013). 그러나 2010년 넘어서는 중국의 산업고도화와 초고속 경제발전의 결과 사실상 중국이 동남아 선발국의 소득과 기술수준을 대부분 추월하였다.

먼저 경제규모를 보면, 중국과 아세안의 경제규모는 2001년 중국이 1.3조 달러, 아세안이 6,100억 달러에서 2015년 중국이 11.2조 달러, 아세안이 2.4조 달러로 중국의 경제규모가 2011년 아세안의 2.2배에서 2015년 4.6배로 15년 사이에 그 격차가 더 커졌다.

〈표 1〉 중국과 동남아 경제규모 추이

	(GDP, 십억달러)			
	2001	2005	2010	2015
중국	1,344	2,309	6,066	11,226
동남아	612	970	1,982	2,443

출처: IMF WEO

일인당 소득에서도 2001년 중국이 1,053달러로 동남아의 브루나이, 싱가포르, 말레이시아, 태국이 중국보다 높았고 필리핀과 인도네시아는 중국과 근사한 수

준이었다. 2015년 중국의 소득은 8,167 달러로 5,799 달러인 동남아의 대표적인 중진국인 태국을 추월하였다.

〈표 2〉 중국과 동남아 소득 추이

(경상가격, 달러)

	2001	2005	2010	2015
브루나이	18,680	28,589	35,437	30,995
캄보디아	320	471	782	1,168
인도네시아	834	1,404	3,178	3,371
라오스	335	542	1,243	2,212
말레이시아	4,130	5,599	8,920	9,505
미얀마	159	287	997	1,147
필리핀	970	1,209	2,155	2,866
태국	1,912	2,906	5,065	5,799
베트남	413	700	1,297	2,088
싱가포르	21,577	29,870	46,569	53,629
중국	1,053	1,766	4,524	8,167

출처: IMF WEO

중국과 동남아는 모두 대외지향적이고 수출주도 경제성장모델을 채택했는데 중국의 WTO 가입 원년인 2001년에는 전세계수출에서 차지하는 비중이 동남아가 6.2%로 중국의 4.3%보다 높았다. 그러나 중국의 개방이 가속화된 이후 2015년에는 중국이 13.7%, 동남아가 7.0%를 차지해 중국의 비중이 동남아의 거의 두 배에 달한다.

〈표 3〉 중국과 동남아의 세계수출비중 (%)

	2001	2005	2010	2015
중국	4.3	7.2	10.2	13.7
동남아	6.2	6.2	6.8	7.0

출처: WDI

기술수준에 따른 수출상품 구성 추이에서도 중국의 부상과 동남아 선발국의 상대적 후퇴가 보인다. 중국은 2000년에 비해 2015년 고급기술 수출품 비중이 전체 0.24에서 0.34로 증가하였으나 말레이시아는 0.58에서 0.41로 감소하였고 태국 역시 0.34에서 0.22로 감소하였다. 중국은 고급기술과 중급기술 비중이 증가하고 있으며 나머지 저급기술, 1차상품, 자원상품의 비중은 감소한 반면, 말레이시아는 저급기술과 1차상품의 비중이, 태국은 중급기술과 자원상품의 비중이 늘어났다. 이는 중국과 동남아간 비교우위가 변화하고 있음을 시사한다.

〈표 4〉 수출상품 구성 추이

	(총수출 중 비중)					
	중국		말레이시아		태국	
		2000	2015	2000	2015	2000
고급기술	0.24	0.34	0.58	0.41	0.34	0.22
중급기술	0.18	0.22	0.16	0.18	0.19	0.34
저급기술	0.42	0.33	0.09	0.13	0.2	0.13
1차상품	0.07	0.03	0.07	0.11	0.1	0.08
자원상품	0.09	0.08	0.1	0.18	0.17	0.23
총합계	1	1	1	1	1	1

출처: WTO WITS

또한 주요 품목에서 비교우위를 보면 산업발전을 상징하는 주요 제조업인 기계 및 전자, 운송기계에서 중국은 2000년에 비해 2015년에 기계 및 전자에서 현 시비교우위지수(RCA, Revealed Comparative Advantage)가 1.07에서 1.90으로 크게 증가한 데 반해 아세안 대표적 공업국인 태국과 말레이시아는 모두 RCA가 감소하였다.<sup>4)</sup> 또한 2015년 기준으로 기계 및 전자 품목에서 중국의 RCA가 이들 나라보다 모두 높음을 알 수 있다. 자동차의 경우 일본계 자동차기업의 주요 생산기지 역할을 하고 있는 태국이 아직 중국보다 자동차 수출에 특화하고 있음을 보이나 중국이 말레이시아 보다 RCA가 높은 것은 중국자동차산업의 경쟁력이 이제 말레이시아를 압도함을 시사한다.

4) RCA는 비교우위의 한 지표로서 한 국가의 수출에서 특정상품이 차지하는 비중을 세계 전체 수출시장에서 해당상품의 수출비중으로 나눈 것이다. 한 국가가 특정 상품의 수출에 상대적으로 특화하고 있는가를 나타내며 일반적으로 RCA가 1보다 크면 비교우위가, 1보다 작으면 비교열위가 있는 것으로 본다.



〈표 5〉 중국과 동남아 선발공업국 현시비교우위(RCA) 추이

상품군	국가	2000	2015
기계 및 전자	중국	1.07	1.90
	말레이시아	2.16	1.94
	태국	1.36	1.45
운송기계	중국	0.15	0.28
	말레이시아	0.05	0.12
	태국	0.30	1.14

출처: WTO WITS

지난 10년 동안 중국과 동남아의 무역구조의 변화추이를 성질별로 분석해보면 그 구조가 크게 변하고 있음이 나타난다. 소비재의 경우 중국산 소비재 수출이 늘면서 중국입장에서 흑자폭이 2005년 51억 달러에서 2015년 400억 달러로 확대되었고 동남아의 대중국 원료(원자재) 수출이 늘면서 중국의 원료 적자가 증가하였다. 그러나 생산에 사용되는 중간재와 자본재의 경우 2005년과 2015년 사이에 중국의 적자가 큰 규모의 흑자로 모두 전환되었다. 이는 동아시아 생산 분업에서 중국과 동남아의 역할이 바뀌고 있다는 점을 시사한다. 2000년대 초기에 동남아 선발 공업국이 부품과 원자재를 중국에 수출하여 가공 및 조립하였다면 이제 중국의 부품소재산업의 성장으로 최종재를 생산하는 조립거점이 동남아로 보다 집중되고 있는 것으로 보인다. 이는 산업고도화면에서 중국이 동남아를 추월하고 있다는 것을 의미한다.

〈표 6〉 중국의 대동남아 성질별 무역수지

(십억달러)

	중간재	자본재	소비재	원료
2005	-18.5	-0.4	5.1	-5.9
2010	-25.5	15.8	17.0	-24.0
2015	27.8	42.6	40.0	-18.1

출처: UN Comtrade

## 2. 무역의존도

중국은 현재 동남아의 최대 무역파트너이고 중국은 2016년 동남아 전체 수출의 16.4%를 차지하는 최대수출시장이다.<sup>5)</sup> 같은 해 미국은 14.9%, EU는 11%, 일본은 15%를 차지하고 있다. 수입에서 중국의 비중은 훨씬 커서 26.5%에 이르러 전체 교역의 21.4%를 중국이 차지한다. 개별국가로 볼 때 대중국 수출의존도는 편차가 크다. 중국의 인접국가이고 경제규모가 작은 저개발국 미얀마나 라오스의 경우 중국수출의존도가 40%, 30%대이나 대부분의 동남아 선발국의 경우 11~14%에 머물고 있다.<sup>6)</sup> 또한 동남아에서 중국의 외교정책을 가장 적극적으로 지지하는 캄보디아의 경우 대중국 수출의존도가 6.1%에 불과하다. 또한 최근 남중국해 영토분쟁 문제에서 중국에게 유화적 입장을 보이고 있는 필리핀의 경우에도 최근 5년간 중국에 대한 수출의존도는 10~11%에서 늘어나지 않고 있다. 캄보디아와 필리핀의 사례는 무역의존도만으로는 이들 국가의 대중국 대응을 이해하기 어렵다는 문제점을 제기한다. 마지막으로 국가별로 중국수출의존도는 최근 크게 변화하지 않고 있는데, 이는 중국과 동남아의 교역이 상당히 안정적인 단계에 진입했음을 시사한다.

요약하면, 지난 15년간 중국과 동남아 간 경제력의 격차가 심화되었고, 이는 경제규모, 소득, 수출경쟁력에서 모두 나타나고 있다. 수출경쟁력의 변화는 상대적인 중국의 산업고도화와 동남아 선발국의 산업경쟁력 감소에 영향을 받은 것이다. 이는 중국과 동남아가 국제교역에서 경쟁적인 관계에서 비교우위 측면에서 서로 보완적인 구조로 전환되었음을 보여준다. 중국과 동남아의 교역, 특히 동남아의 중국 수출은 높은 수준에서 유지되고 있으나 추가적인 모멘텀은 관찰되지 않는다. 또한 국가별로 보면 무역의존도 수준과 추이는 현재 관측되고 있는 캄보디아와 필리핀과 같은 주요 국가의 외교행태를 만족스럽게 설명해주지 못하고 있다.

- 
- 5) 최근 동남아 대외경제관계에서 미국의 비중은 줄어들었으나 미국은 대외지향적인 아세안 국가들에게 중요한 수출시장이며, 중국을 능가하는 주요 투자국이다. 그리고 동남아와 중국의 교역이 분업구조에 기반한 중간재와 교역이 주를 이루어 최종재가 수출되는 동남아의 미국 수출 관계와는 구조적으로 다르다. 중국의 내수시장이 성숙하려면 상당한 시간이 필요하므로 당분간 이러한 구조는 지속될 것으로 보인다. 베트남 등 동남아 국가들이 환태평양경제동반자협정(TPP, Trans Pacific Partnership Agreement) 협상에 적극적이었던 것은 미국과의 자유무역협정을 통해 중국전체뿐 아니라 미국이라는 거대 수출시장 확대라는 실질적이고 직접적인 경제적 이익을 얻을 수 있다는 기대가 있었기 때문이다.
  - 6) 중국과 국경을 접한 국가들, 그 중에서도 특히 경제규모가 작은 라오스와 미얀마의 경우 공식 통계로 집계되지 않는 국경무역의 비중이 상당할 것으로 추정된다.

〈표 7〉 동남아의 대외교역 주요 파트너, 2016년

	수출	(%)	수입	(%)	교역	(%)
중국	143.5	16.4	224.5	26.5	368.0	21.4
미국	130.4	14.9	103.1	12.2	233.6	13.6
EU	96.0	11.0	105.9	12.5	201.9	11.7
일본	131.1	15.0	80.7	9.5	211.8	12.3
역외총계	874.3	100.0	846.1	100.0	1720.3	100.0

출처: ASEAN Statistics

주: 십억달러, 수출비중으로 정렬

〈표 8〉 동남아국가들의 대중국 수출 의존도 추이(%)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
미얀마	-	21.3	26.8	36.5	38.8	41.4
라오스	5.6	6.7	12.3	27.4	34.8	36.1
싱가포르	10.3	10.7	11.7	13.2	14.4	13.1
말레이시아	13.1	12.6	13.5	12.0	13.0	12.5
베트남	11.5	10.8	10.0	10.0	10.3	12.4
인도네시아	11.3	11.4	12.4	10.0	10.0	11.6
태국	11.8	11.7	11.9	11.0	11.1	11.1
필리핀	12.7	11.8	12.2	13.6	10.9	11.0
캄보디아	3.0	3.5	4.0	5.3	5.0	6.1

출처: ASEAN Statistics

주: 2016년도 기준으로 정렬

## IV. 중국의 동남아 투자

### 1. 투자 추이

현재 잠재적인 대중협력의 경제적 보상은 중국의 투자와 인프라 부분에서 두드러진다. 중국은 그간 동남아의 주요 투자자는 아니었으나 최근 투자를 급격히 늘리고 있다. 2016년 중국의 동남아 투자는 92억 달러로 동남아 전체 FDI 유입의 12.6%를 차지하고, 이는 최대투자국 EU(41.8%)나 일본(19.2%), 미국(16.1%)보다 상당히 낮은 수준이다. 그러나 이러한 절대적 수준과 별도로 중국은 다른 투자국들과 달리 향후 투자여력이 상대적으로 큰 국가이다. 동남아의 성장전략은 FDI 중심의 산업화 모델이기 때문에 투자유치가 매우 중요하다. EU나 미국, 일본은 동남아에 대한 투자의 역사가 오래되었고 현재 그 규모가 크지만 현재 추세 이상의 추가적인 신규투자 여력은 크지 않은 편이다. 중국의 차별성은 바로 여기에 있다.

투자업종을 보면 중국의 동남아 투자는 부동산과 금융에 집중되었으나 제조업 투자도 상당한 부분을 차지한다(오윤아 외 2017, 75~77). 국가별로 보면 2011~2015년 누적기준 중국은 라오스(75.9%), 캄보디아(35.0%), 미얀마(33.0%)와 같은 후발국에서 압도적 비중의 최대 투자국이나 베트남에서 그 비중은 5.9%에 불과하고 선발국들에서도 그 비중은 9% 미만이다. 다만 태국과 말레이시아에서 2016년 중국 투자액이 급증한 것은 최근 해당 정부들이 내부적 정치위기 상황에서 중국과의 관계를 강화하는 것과 연계하여 흥미로운 현상이라고 할 수 있다.

〈표 9〉 동남아 주요 투자국

	2011	(%)	2015	(%)	2016	(%)
EU	24.3	34.1	20.8	20.8	30.5	41.8
일본	7.8	10.9	14.7	14.7	14.0	19.2
미국	8.1	11.4	23.4	23.3	11.7	16.1
중국	7.2	10.1	6.4	6.4	9.2	12.6
역외유입 총FDI	71.2	100.0	100.3	100.0	72.8	100.0

출처: ASEAN Statistics

주: 십억달러, 2016년 수치를 기준으로 정렬

〈표 10〉 동남아 국가별 중국 직접투자의존도(%)

	2011~2015	2016
라오스	75.9	80.8
태국	3.0	32.2
캄보디아	35.0	30.5
미얀마	33.0	15.7
싱가포르	8.7	11.2
말레이시아	1.6	11.1
베트남	5.9	9.4
필리핀	0.4	0.3
인도네시아	5.5	-5.3

출처: ASEAN Statistics

주: 2016년 수치 기준으로 정렬, 순유입

## 2. 중국 투자여도의 신뢰성: 신호(signal) 기제로서 일대일로와 AIIB

중국과 동남아의 경제협력은 상품과 서비스 무역, 투자, 금융, 인프라 개발 등 모든 분야에서 강화되고 있다. 그러나 중국의 동남아에 대한 경제적 매력공세(charm offensive)의 주력은 인프라 개발이다. 최근 주목받고 있는 중국의 일대일로 구상은 경제협력의 전분야를 포괄하나 사실상 도로, 철도, 항만의 건설과 그 교통망 인근의 에너지개발 및 경제특구건설과 같은 인프라 개발이 중심이다. 중국은 2013년 아시아와 유럽의 65개국을 아우르는 인프라 중심 협력인 일대일로 구상을 발표하고 이를 뒷받침하기 위해 중국개발은행, 중국수출입은행과 같은 정책 금융기관, 그리고 1000억 달러규모의 AIIB와 400억 달러규모의 실크로드 펀드를 통해 재원을 조달하기로 하였다. 중국은 인프라 개발을 위해 대규모 개발금융을 동원하고 있다. 중국의 이러한 공공자금은 흔히 중국의 “원조”라고도 불리지만 사실 비양허성 차관과 수출신용을 폭넓게 포함하기 때문에 OECD(Organisation for Economic Co-operation and Development) 기준에 따른 ODA(Official Development Assistance)에는 해당되지 않는다(Brautigam 2011). 중국의 개발금융의 상당부분은 사실상 OECD 기준 “기타공적재원(COF, Other Official Flows)으

로 분류할 수 있는데, 수원국 현장에서는 중국의 OOF가 기능적으로 일본 등 기존 공여국들의 ODA와 “경쟁”하고 있다. 중국정부가 국가별 공식통계를 발표하지 않고는 있으나 최근 추정데이터에 따르면 2012~2014년 연평균 중국은 동남아에 ODA로 3.6억 달러, OOF로는 46억 달러를 공여하였다.<sup>7)</sup> 대규모 인프라 개발과 금융지원은 협력국의 성장기반 확충이라는 경제적 의미뿐 아니라 중국과 해당 협력국의 경제협력을 가지적으로 보여준다는 점에서 전략적 함의가 크다.

동남아는 인프라부족이 경제성장의 주요 장애요인이나 각국이 재정여력의 부족으로 재원조달에 어려움을 겪고 있다. 이러한 상태에서 동남아 각국은 중국의 인프라 개발제안을 환영하고 있고 중국의 관련 협력제외에 긍정적으로 대응하고 있다. 2015년 AIIB 창립당시 동남아 10개국(이)이 모두 창립회원국으로 가입하였다. 당시 AIIB는 중국이 자국 중심으로 세계금융질서를 재편하려는 시도로 이해되어 미국의 견제가 심하였으나 동남아 국가들은 중국이 제공하는 인프라 재원에 크게 매력을 느꼈다. 다만 아직 AIIB가 기대했던 것 만큼 동남아 인프라투자의 새로운 동력으로 등장하지는 않고 있다. 출범이후 2017년 12월까지 승인된 AIIB의 동남아 프로젝트는 총 5건인데, AIIB가 자체발굴하거나 단독지원하는 프로젝트는 아니며 모두 현재 세계은행이나 ADB와 같은 기존 다자개발은행과 함께 수행하는 협조융자의 형태로 승인이 되었다.<sup>8)</sup>

중국은 동남아 대륙부 국가들에 해당하는 메콩유역 국가들을 대상으로한 소 지역 인프라 개발에도 적극적이다. 중국은 한때 아시아개발은행(ADB) 주도의 광역메콩지역(the Greater Mekong Subregion: GMS) 개발프로그램에 참여하였으나 2010년 이후 ADB를 배제하고 같은 내용의 란창-메콩 메커니즘을 구축하여 독자화를 시도하고 있다. 란창-메콩 협력메커니즘은 역내 연계성 강화와 협력을 목표로 중국과 메콩유역 5개국인 미얀마, 라오스, 태국, 캄보디아, 베트남이 참여하는 지역협력체이다. 중국 주도로 설립되었고 2015년 11월 윈난성 징흥시에서 첫 외교장관회의가 개최되고 2016년 3월 하이난성 쑤아(三亚)에서 첫 정상회의가 개최되었다. 여기서 중국은 중국서남부 지역과 메콩지역 인프라 개발을 위해 양허성 차관 100억 위안(15억 4,000만 달러)과 100억 달러 규모의 신용공여(credit line)를 제공한다고 발표하였다(Tian 2016).

7) Dreher et al.(2017) 데이터를 이용한 저자계산. 같은 시기 일본은 동남아에 ODA로 약 46억을 공여(OECD Stat)하였고 이는 중국의 OOF와 근사한 규모이다.

8) 인도네시아의 슬럼재개발, 땀보수, 지역인프라개발펀드 조성의 3건, 미얀마의 민잔(Mingyan) 화력발전소 건설 1건, 필리핀 홍수방지사업 1건 등 동남아에서는 총 5건의 사업이 선정되었다(<https://www.aiib.org/en/projects/approved/index.html>).

〈표 11〉 중국의 동남아 인프라 관련 이니셔티브

	목적	주요 대상	규모(달러)	주요 연혁
일대일로	유라시아 대륙 인프라 개발 및 종합경제협력	아시아, 아프리카 및 유럽 64개 연선국가	AIIB(1000억) 실크로드 기금(400억, 2017년 1000억 위안 추가조성) 중국개발은행, 중국수출입은행 등 정책금융기관 참여	2013년 일대일로 구상 발표 2014년 실크로드 기금 출범 2015년 AIIB 출범
란창-메콩-메커니즘	메콩유역 동남아 대륙부 개발	중국과 메콩유역 5개국인 미얀마, 라오스, 태국, 캄보디아, 베트남	100억 위안(15억 4,000만 달러) 차관 신용공여(credit line) 100억 달러	2016년 1차 정상회의

출처: 저자정리

동남아에서 중국이 일대일로 구상하에 추진 중인 인프라 개발사업들은 철도, 항만, 에너지개발 등 거의 모든 분야를 망라한다. 현재 가장 사업 규모가 크고 중국의 경제적 영향력을 지역적 차원에서 확립하는, 지정학적으로 함의가 큰 사업분야는 교통, 그 중에서도 고속철도 분야이다. 고속철도 건설사업은 그 사업방식이 현재 중국이 추진하는 인프라 개발의 특징을 잘 보여준다. 보통 중국국영기업과 현지기업이 사업컨소시엄을 구성하고 이 컨소시엄과 현지정부가 민관협동방식으로 사업을 수행하며, 중국국책은행이 컨소시엄이나 현지정부에 차관을 제공하는 형태로 진행된다. 협상의 쟁점은 주로 차관이자율 등 금융조건과 부지개발권이다.

고속철도 분야는 다국가연결과 국내선 건설이라는 두 가지 분야에서 추진되고 있다. 첫 번째는 역내철도망 구축으로 중국 서남부 윈난성 쿤밍에서 말레이 반도 남단 싱가포르까지 동남아 대륙부의 주요국을 연결하는 ‘범아시아철도’ 건설사업이다. 이 사업은 ‘쿤밍-싱가포르 철도’로도 알려져 있으며 쿤밍에서 동부노선, 중부노선, 서부노선의 세 가지 노선으로 갈라졌다가 방콕에서 싱가포르까지 하나의 노선으로 이어지도록 계획되었다. 동부노선은 쿤밍-하노이-프놈펜-방콕을 연결하고, 중부노선은 쿤밍, 비엔티엔, 방콕을, 서부노선은 쿤밍, 양곤, 방콕을 연결한다. 그러나 2017년 12월 기준 중부노선, 그 중 중국-라오스 구간과 태국내 일부 구간만이 공사 중이다. 동부노선은 베트남과 중국의 불편한 관계로 인해, 서부노선은 미얀마 정부와 중국의 상대적으로 소원한 관계를 반영하여 중국정부의 반복되는 개발제외에도 현재 추진계획이 잡혀있지 않다. 그 결과 중국은 라

오스와 태국을 지나는 중부노선 건설에 집중하고 있다. 특히 상대적으로 진행이 빠른 라오스 구간은 414km 길이로 2016년 12월 착공했으며 2021년 개통 예정이다. 공사비는 총 70억 달러로 계획되어 있으며 중국과 라오스가 총공사비의 70%, 30%를 부담한다. 라오스 정부의 부담분에 대해서도 중국수출입은행이 라오스에 양허성 차관을 제공한다. 라오스 구간은 중국-라오스 국경지역부터 라오스-태국 국경까지 주요 지역을 연결하는, '쿤밍-싱가포르 철도'의 사실상 동남아 쪽 관문이라는 점에서 중국과 대륙부 동남아의 교통통합에 매우 중요한 전략적 의미를 가진다.

'범아시아철도'와 별개로 개별국가 사업으로 중국은 인도네시아 자바섬에서 자카르타-반둥 간 150km 고속철도를 건설 중이다. 2015년 중국철도총공사와 인도네시아 4개 공기업이 각각 40%, 60%의 지분으로 설립한 컨소시엄(PT KCIC, Kereta Ceka Indonesia China)이 일본과의 치열한 경쟁 끝에 수주하였다. 당시 이 사업은 일본이 사실상 기획하고 예비타당성 조사까지 완료한 상태였기 때문에 일본의 수주가 확실시 되었으나 중국정부가 정부채무보증 필요 없다는 조건을 제시하며 막판에 수주에 성공하였다. 2020년 개통을 목표로 하고 있으며, 총사업비는 59억 달러이고 컨소시엄이 사업비 25%를 자체 조달하고 중국개발은행(China Development Bank)으로부터 사업비의 75%에 해당하는 45억 달러에 대해 차관을 차입하도록 되어있다.

중국은 일대일로 구상 발표 이전부터 동남아 각국에서 다양한 대규모 인프라 사업을 실시하였다. 인도네시아에서는 중국 화디엔(华电)국제전력이 중국수출입은행의 12억 달러 차관을 차입하여 남부 수마트라에 1,240MW 규모의 탄중엔임(Tanjung Enim) 석탄화력발전소를 건설하였다. 캄보디아에서는 중국 국영전력회사인 중국화능그룹(中国华能集团公司)의 계열사와 캄보디아 주요대기업아이 8억 달러를 투자하여 최대발전용량 400MW 규모로 캄보디아 최대규모의 저상 세산 2 수력발전댐(Lower Sesan II Hydropower Dam)을 건설, 2017년 11월 전력생산을 개시하였다(Xinhua 2017/09/25). 미얀마에서는 중국석유천연가스집단(中国石油天然气集团公司)이 미얀마 국영석유가스기업과 합작으로 서해안 여카잉주 짜옥퓌(Kyaukphyu)에서 중국 윈난성 쿤밍까지 770km에 이르는 중국-미얀마 가스 송유관을 건설했는데, 2013년 가스관, 2017년 송유관이 각각 개통되었다.

중국이 계획하는 일대일로 관련 프로젝트가 모두 실현되는 것은 아니다. 중국과 동남아 정부가 사안별로 협상하는 과정에서 역내 연계성 개선과 경제협력이라는 원칙에는 서로 이견을 표하기 어렵지만 구체적인 사업조건과 추진방식 등에 대해서는 현격한 의견의 차이가 존재할 수 있다. 쿤밍-미얀마 철도 사업과 같



이 양국 정부간 합의에 이르렀다가 사실상 무산된 경우나 중국-태국 고속철도 사업과 같이 추진은 하되 애초에 중국이 제안했던 사업조건과 크게 달라진 형태로 합의가 되는 경우도 있다. 그러나 이러한 대규모 프로젝트의 논의와 추진 자체는 동남아 국가들에게 중국의 동남아 인프라개발 의도가 진지하다는 신뢰성 있는 정보를 제공한다.

## V. 중국의 부상에 대한 동남아의 대응

### 1. 2016년 PCA 남중국해 관련 판결과 아세안의 소극적 대응

대중관계의 경제적 손익 요인은 2000년대 이후 동남아의 대중국 전략, 특히 2016년 국제 상설중재재판소의 남중국해 영토분쟁 관련 판결과 관련된 대응을 이해하는 데 중요하다. 현재 아세안의 대중전략의 특징은 중국의 공세적 외교가 강화됨에도 불구하고 소극적인 기존 입장에서 “변화”가 없다는 점이다. 2014년부터 2017년까지 아세안 정상회의에서 발표된 의장성명을 분석하면 남중국해 영토분쟁과 관련하여 큰 변화가 없다. 특히 2016년 PCA 판결이후 이루어진 2016, 2017년 아세안 정상회의 의장성명에서 해당 판결은 전혀 언급되지 않았다.

동남아는 일찍이 2차 세계대전 이후 냉전시기를 거치며 미국중심의 지역질서를 구축하였다. 미국은 냉전시기 공산주의 세력의 위협에 대해 아세안의 안보보증자(security guarantor) 역할을 수행했다. 미국주도의 아세안 역내질서는 미국-필리핀 1951년 상호방위협정, 1954년 동남아시아 집단방위조약(마닐라 조약), 1962년 미국장관 러스크(Rusk)와 태국 외무장관 타낫(Thanat) 공동성명 등의 법적 근거를 통해 미국과 그 우방인 필리핀, 미국의 주요 역내 안보파트너인 태국의 협력을 중심으로 이루어졌다. 그러나 탈냉전과 함께 중국의 부상이 시작되면서 동남아국가들이 이에 어떻게 대처해야하는가가 중요한 외교적 과제로 부상하였다.

2009년 이후 남중국해 분쟁이 격화되는 가운데 2012년 스카보로 암초 인근에서 중국 초계정이 필리핀 해군함정을 가로막는 대치상황이 발생하였다. 이러한 상황에서 2012년 중국은 남중국해 도서에 대한 행정적, 군사적 권리행사를 강화하기 위해 남중국해 관할 산사(三沙)시를 하이난성에 설립하였고, 같은 해 필리핀은 이에 대응하여 남중국해 일부를 “西필리핀해”로 명명하였다. 2013년 필리

핀은 중국을 대상으로 국제 상설중재재판소(PCA, Permanent Court of Arbitration)에 남중국해 문제에 대한 중재재판을 청구하였고 주된 청구요지는 다음의 네 가지로 이루어졌다. (1) 유엔해양법협약상 구단선의 효력과 역사적 권리, (2) 중국과 필리핀이 권리를 주장하는 남중국해 지형지물의 유엔해양법협약상(United Nations Convention on the Law of the Sea)의 법적 지위, (3) 남중국해에서 중국 측 행위의 유엔해양법협약상 위법성 여부, (4) 중국의 매립 및 인공섬 건설행위의 환경 파괴여부와 분쟁 악화 여부에 대한 판단 요청이 그것이다(유준구 2016, 9). 2016년 PCA는 필리핀의 승소를 결정하며 중국의 남중국해 영토권 주장이 근거가 없다는 판결을 내렸다. 물론 중국은 이 판결결과를 인정하기를 거부했고 판정결과는 강제집행력이 없으나, 이는 향후 중국을 압박하는 중요한 국제법적 근거가 될 수 있다(유준구 2016, 20).

PCA 판결 이후 중국은 필리핀과 양자협상을 추진하는 한편, 부정적 국제여론을 무마하기 위해 아세안과 남중국해 행동규범(CoC, Code of Conduct)의 체결을 추진하고 있다. 그 결과 2017년 CoC 합의를 위한 절차에 대한 기본합의가 8월 아세안-중국 외교장관회의에서 채택되었다. 합의된 절차는 1) 기본협정 채택 발표, 2) 협상을 위한 방식(Modality) 협의, 3) 11월 아세안-중국 정상회의시 정상들의 CoC 협상시작 선언의 3단계로 이루어진다(주아세안 대표부 2017). 그러나 CoC가 채택된다고 해도 그 법적구속성은 확실하지 않으며 남중국해 영토분쟁의 근본적 해결책은 되지 못한다(이재현 2017, 8).

이러한 일련의 과정 속에서 동남아 국가들의 연합체인 아세안은 남중국해 분쟁에서 중국의 공세에 대해 단호한 입장을 제시하지 못하였다. 이미 2012년 아세안 외교장관회의에서 남중국해 문제와 관련된 성명서 채택이 무산된 바 있고 이는 당시 중국의 부상으로 아세안의 내분이 드러난, 아세안 외교의 대표적 실패사례로 거론되었다(배공찬 2016, 7). 2016년 PCA 판결 직전인 6월 개최된 중-아세안 외교장관 특별회의에서는 중국의 남중국해 분쟁의 군사화와 인공섬 매립에 우려를 표한다는 내용으로 합의된 아세안의 공동성명서가 그 초안이 언론에 발표된 직후 철회되는 등 전혀 없는 혼선이 빚어졌다. 당시 중국에 대해 보다 단호한 입장을 반영하기 원했던 일부 아세안 회원국과 중국의 강력한 로비를 받고 있던 라오스(당시 아세안 의장국), 캄보디아 사이에 상당한 이견이 있었던 것으로 전해진다. 같은 해 PCA 판결 이후 개최된 아세안+3 정상회의 그리고 EAS 등 아세안이 주도하는 모든 확대 정상회의에서 가장 중요한 외교적 결과물인 의장성명에 PCA 판결 내용은 언급되지 않았다. 역외국가의 압력에서 가장 자유로운 아세안 정상회의 의장성명에서도 PCA 판결 내용은 언급되지 않았고, 남중국

해에서 이루어지고 있는 인공매립에 대한 우려, 항행의 자유, 유엔해양법을 포함한 국제법 준수, 비군사화, 중국과 아세안의 행동선언의 완전한 이행과 행동규범 조속한 체결 등 일반적인 원칙만이 재강조되었다(배공찬 2016, 5).

이러한 아세안의 소극적 대응은 아세안의 선천적이고 제도적인 한계로 인해 불가피한 결과라고 평가되기도 한다. 사실 아세안은 민감한 안보문제의 해결보다는 '갈등의 회피'를 중시하며, 실질적 성과의 도출보다는 협의를 통해 문제가 악화되는 것을 방지하는 방식을 채택하고 있다. 아세안의 집단결정의 기본 원칙은 현상유지와 갈등회피이며 이는 창설 이후 지속된 원칙으로 회원국 간 현격한 정치, 경제, 문화적 차이를 극복하고 아세안이 연합체로서 유지할 수 있었던 동인이기도 하다. 2016년 남중국해 영토 분쟁에 대한 아세안의 반응은 이러한 아세안의 전형적 특성과 이로 인한 한계를 보여준다고도 할 수 있다(김형중 외 2017, 168). 그러나 아세안이 자신이 처한 안보환경이 변하고 있음에도 불구하고 기존의 대응을 유지한 것은 결과적으로 동아시아에서 중국의 세력확장의 공간이 확대된 것을 의미하며 중국의 외교적 성과로 해석될 수도 있는 부분이다.

## 2. 주요국 대응 배경<sup>9)</sup>

아세안의 소극적 대응의 배경에는 아세안의 제도적 특성 뿐 아니라 이해당사자 및 다른 회원국들의 각기 다른 이해관계도 작용하였다. 최근의 국면에서 가장 중요한 국가는 필리핀이다. 중국을 PCA에 제소했던 필리핀은 적작 PCA 판결 이후 이를 국면 전환의 기회로 이용하지 않았다. 필리핀은 2016년 두테르테 정부 이전인 아키노 정부시기에는 미국의 우방으로서 남중국해 문제에서 중국과 가장 대립적 입장을 보였던 국가였다. 그러나 두테르테 정부는 이러한 전통에서 벗어나 출범 이후 남중국해 영토분쟁 관련 입장뿐 아니라 전반적인 대미, 대중 외교전략을 수정하였다. 비록 실제로 시행되지는 않았으나, 두테르테는 미국과의 군사협력 축소, 예를 들어 미국과 수행해온 남중국해 합동순찰과 합동군사훈련의 중단, 미군의 필리핀 재주둔을 허용하는 방위협력확대협정(EDCA, Enhanced Defense Cooperation Agreement)의 폐기 등의 가능성을 구두로 경고하기도 하였다(Avendano 2016). 동시에 두테르테는 중국에 대해 전에 없는 유화적 입장을 취하였다. 2017년 7월 두테르테는 의회개원연설에서 영토분쟁에 대해 중국과 양

9) 여기서 주요국은 동남아의 남중국해 분쟁에서 그 대응이 중요한 필리핀과 캄보디아를 지칭한다.

자대화에 응하기로 한 결과 양국관계가 크게 개선되었다고 자평하고 마약과의 전쟁에 대한 미국의 비판을 간섭으로 간주하면서 필리핀과 가치를 공유하는 국가들과 협력을 강화하고, 법치와 국가간 평등, 비간섭을 외교정책의 원칙으로 삼겠다고 밝혔다(ABS-CBN News 2016/07/24). 나아가 2017년 8월 필리핀 정부는 남중국해 필리핀 배타적 경제수역인 Sandy Cay 산호초 인근을 중국 해경선과 어선이 항해하는 것을 제재하지 않았고 향후도 하지 않을 것이라고 발표하였다(Panti 2017).

필리핀이 남중국해 영토분쟁에 대해 중국이 주장하는 분쟁당사자 해결방식에 동의한 것은 중국에게 큰 외교적 혜택을 제공하는 결정이다. 중국은 남중국해 문제에 있어 미국이나 일본과 같은 역외세력의 개입을 반대하고 있고, 역내에서도 아세안과 같은 다자적 차원이 아닌 철저하게 양자협상의 방식으로 분쟁을 해결하고자 한다. 중국은 양자협상에서 우위를 점한 후 상대국에게 중국의 통제 하에 분쟁수역에 대한 접근 및 자원활용을 허가하겠다는 입장이다.<sup>10)</sup>

필리핀 외교행태의 변화는 경제적 측면에서도 일견 쉽게 이해하기 어려운 것이 사실이다. 필리핀은 동남아에서 대표적인 내수중심 경제로서 수출의존도가 낮아 최근 중국경제 둔화와 원자재 가격 하향안정화에 크게 타격을 받지 않았다. 또한 필리핀 경제성장의 견인차인 해외송금과 BPO(Business Process Outsourcing) 산업은 모두 선진국 및 중동 경제에 크게 의존하고 있어 다른 동남아 국가들에 비해 중국경제 의존도가 낮은 편이다. 필리핀에서 중국은 일본, 미국에 이어 제3의 수출시장이나 그 수출 비중은 2011년 이후 2015년까지 10~13%대에서 등락을 지속하고 있다. 필리핀의 낮은 중국무역의존도는 필리핀이 미국의 우방으로서 남중국해 분쟁에서 중국에 대해 상대적으로 강경한 입장을 견지했던 배경으로 이해할 수 있다. 그러나 그 무역구조의 변화가 없는 상태에서 2016년 두테르테 정부의 등장과 함께 남중국해 정책을 포함한 필리핀의 대미, 대중 외교정책이 급선회한 것은 무역을 중심으로 하는 기존의 경제적 요인 설명에 한계가 있음을 시사한다.

반면에 비록 이 글에서 완벽하게 증명할 수는 없지만 투자와 인프라개발, 특히 그 기대가치를 분석들에 포함시키면 필리핀의 외교정책 선회를 설명하는 것이 보다 용이해진다. 2006년부터 2015년까지 동남아 주요국에 대한 중국의 FDI가 크게 늘어났으나 필리핀에서는 유독 저조하였다. 2013~15년 필리핀은 약 3억

10) 중국은 두테르테의 중국방문 직후인 2016년 10월 말 스카보로 암초 주변에서 필리핀 어선의 조업을 허용하였다.

달러의 중국투자를 유치하였는데, 유사한 중저위소득국인 베트남은 같은 기간 필리핀의 5.5배, 인도네시아는 17배의 중국의 FDI를 유치하였다. 또한 필리핀이 절실히 필요로 하는 인프라 건설의 경우 과거 아키노 정부 시절 민관협력(PPP) 방식의 인프라 개발 활성화에 주력하였으나 사업성 부족 등의 문제로 기존 외국인 투자자들의 참여는 미미하였다. 따라서 이러한 상황은 향후 필리핀에서 중국 투자의 성장가능성이 대단히 높음을 의미한다. 인프라 개발에 대해서 두테르테 정부는 중국이 제시한 일대일로 구상에 적극적으로 호응하고 있다. 두테르테 정부가 출범 이후 PCA 판정을 공론화하지 않자 2016년 10월 중국에서 개최된 중국-필리핀 정상회의에서 중국은 필리핀에 150억 달러 투자와 90억 달러 차관 제공을 포함하는 대규모 경제협력을 약속했다. 필리핀은 무역과 투자 측면에서 중국과의 관계가 두드러지지 않았다가 두테르테 정부 출범을 계기로 동아시아 안보환경 변화 속에서 경제적 이익을 극대화하려는 과감한 전략을 사용하고 있다.

반면 캄보디아는 아세안에서 2000년대 중반 이후 일관되게 중국의 우방 역할을 수행하고 있다. 2016년 7월 PCA 판결 직후 열린 아세안외교장관회의에서 캄보디아는 라오스와 함께 남중국해 정세를 언급하는 공동성명 발표를 저지한 바 있다. 캄보디아의 중국위협인식은 여타의 동남아 국가들과 상당히 다른데, 캄보디아는 중국을 자국의 안보확보에 오히려 적극적으로 활용하고 있다. 캄보디아는 지리적으로 중국과의 영토분쟁 등 안보갈등요인이 부재하고, 캄보디아가 안보위협 대상이 되는 국가는 이웃인 베트남과 태국이다. 역사적으로 베트남과 태국의 성장은 캄보디아를 압박해왔는데 소국인 캄보디아에게 중국은 베트남과 태국이라는 대륙부 동남아의 강국들이 제기하는 안보적 위협을 견제하는 효과적인 수단이 된다.

현재 집권하고 있는 훈센 총리는 1980년대 베트남의 지원으로 정권을 장악했고 베트남의 정치적 후원 하에 집권해왔다. 캄보디아내 반베트남 민족주의가 확대되면서 훈센과 집권세력에게 베트남과의 연계는 정치적 “아킬레스건”으로 작용하고 있다(정연식 2017). 이러한 상황에서 중국이 캄보디아에 막대한 투자 및 원조를 제공할 수 있다는 점에서 중국은 캄보디아내 베트남의 영향력을 감소시킬 수 있는 효과적인 수단이 되고 있다. 따라서 캄보디아에서 對중국 협력의 경제적 보상에 대한 수용성은 매우 높다.

훈센정부는 권위주의적 행태를 보이며 최근 야당과 언론, 외국NGO에 대한 억압과 탄압을 확대하면서 서방과 갈등을 빚고 있다. 캄보디아는 훈센의 지도 아래 UN 등 국제사회의 지원으로 1992년 파리협정을 기점으로 오랜 내전을 종식하고 다당제 민주주의를 도입한 성공사례로 평가받았다. 캄보디아는 이후 국

제사회의 막대한 개발원조를 받았고 개방적 체제를 유지했다. 그러나 훈센의 집권이 장기화되면서 캄보디아와 서방정부, 국제기구들과의 관계는 악화되고 있다. 중국과의 지나친 밀월관계가 캄보디아 정부에 정치적으로 부담이 되고 중국 역시 캄보디아 국민이나 다른 동남아 국가의 반발을 우려하여 중국-캄보디아 관계가 전형적인 외교적 후견-수혜관계로 이어지지 않을 것이라는 의견도 있으나 (Ciorciari 2015), 최근의 국내외 정세를 고려할 때 중국이 캄보디아에게 외교적, 경제적으로 그 파트너로서의 중요성은 더 심화될 것으로 보인다.

무역관계만을 봤을 때 캄보디아에게 수출시장으로서 중국의 중요성은 상당히 미미하다. 캄보디아의 주요 수출품은 의류 및 신발제품으로 선진국 의존도가 대단히 높다. 특히 캄보디아는 최빈국 지위를 근거로 유럽과 미국에게 일반특혜관세(GSP, Generalized System of Preferences) 혜택을 받고 있다. 특히 EU에 대해서는 EBA(Everything but Arms) 프로그램을 통해 캄보디아는 무기를 제외한 모든 품목에 대해 무관세, 무쿼터 수출이 가능하다. 캄보디아 최근 경제성장의 주요 동력은 의류·신발 수출인데, 이는 저임노동력과 함께 이와 같은 선진국에 대한 특혜관세혜택을 노린 외국인투자에 힘입었다. 2016년 캄보디아의 최대수출시장은 EU로 총수출의 39.9%를 차지했고 2위는 미국으로 21.3%로 두 지역을 합하면 전체 61.2%가 된다. 중국은 5위의 수출시장이나 그 비중은 6.1%에 불과하다.<sup>11)</sup>

따라서 캄보디아에서도 기존의 무역 중심 경제요인은 캄보디아의 對중국정책을 제대로 설명하지 못한다. 그러나 캄보디아에 대한 외국인투자에서는 중국의 비중이 상당히 크다. 중국은 캄보디아에 대한 주요 투자국으로 2011~15년 중국의 투자 비중은 35.0%, 2016년은 30.5%에 달했다.<sup>12)</sup> 중국의 對캄보디아 투자를 업종별로 살펴보면 의류 및 신발 등 제조업 진출이 두드러진다(오윤아 외 2017, 87). ODA와 비양허성 자금을 포함한 중국의 개발금융의 경우 비공식 추정이지만 2012년부터 2014년까지 연평균 9.7억 달러가 유입되었다.<sup>13)</sup> 현재 중국은 캄보디아에서 각종 대형인프라를 개발 중이며 대표적인 예가 앞에서 언급된 저상 세산2 수력발전댐(Lower Sesan 2 Hydropower Dam)이다. 캄보디아는 중국의 일대일로 이니셔티브에도 적극적으로 협력하고 있다. 캄보디아는 중국의 지원으로

11) 캄보디아 수출입통계는 WTO Country Profile. 2016년 중국은 캄보디아 1위의 수입국이며 전체 36.8%를 차지한다.

12) 중국의 2012년 원조공여액은 DAC의 양자원조 규모를 초월하였다. 중국은 캄보디아에 2016년에 8,900만 달러, 2010년 400만 달러의 부채를 탕감한 바 있다.

13) Dreher et al.(2017) 데이터를 이용하여 저자가 계산

동남아에서 유일하게 일대일로에 특화된 연구기관인 '21세기 해상실크로드 연구센터(CMSRRC, Cambodia 21st Century Maritime Silk Road Research Center)'를 2016년 설립하였다.

## VI. 결 론

이 글은 중국의 부상에 동남아가 대응하는 양상에 영향을 미치는 경제적 요인을 분석틀의 수준에서 재검토하고자 하였다. 신흥강대국의 부상에 대한 중소국가의 대응은 보통 안보적 요인과 경제적 요인의 두 요인으로 설명되는데, 이 글에서는 지금까지 이론화 수준이 낮았던 경제적 요인에 집중하였다. 중국과의 관계에서 경제적 손익 요인은 기존 연구에서는 무역, 그 중에서도 단순한 대중국 무역·수출 의존도를 주로 사용하는데 이 글에서는 먼저 무역 역시 보다 그 분석대상을 확대하여 세계시장에서 중국과 동남아의 수출경쟁, 양지역의 생산분업관계 등도 고려하는 것이 필요하다고 보았다. 살펴본 결과 중국의 대외개방 초기에는 세계시장에서 중국과 동남아의 경쟁이 다소 존재했으나 중국의 산업구조 고도화와 기술발전으로 이제 양지역의 경제관계는 보다 보완적인 것으로 나타난다. 또한 이 글에서는 무역 뿐만 아니라 투자도 중요한 경제적 손익 요인으로서 분석틀에서 다루어야 한다고 보았다. 동남아 국가들은 외국인직접투자와 이를 통한 수출확대를 주요 성장동력으로 삼고 있으나 현재 추가적 투자원이 필요하다. 중국은 비록 현재에는 역내에서 투자수준이 낮지만 향후 아세안 선발국과 후발국 모두에게 중요한 투자를 약속하고 있다. 또한 동남아 국가들의 국민후생 증가와 성장기반 확대를 위해 인프라 개발이 중요한데, 중국은 역시 이 분야에 대해서도 과감한 투자를 약속하고 있다. 이러한 미래 투자의 가치는 역내에서 중국의 영향력을 확대하는 효과적인 수단이 되고 있다. 그리고 미래 투자에 대한 중국의 약속이 실제로 설득력을 가지기 위해서는 그 약속의 신뢰성을 확보하는 것이 필요한데 최근 중국이 주창하고 있는 일대일로와 AIIB의 설립은 중국 자신에게 상당한 비용을 부과함으로써 신뢰성 있는 신호(signal)의 역할을 하고 있다.

對중국 관계의 경제적 손익 요인에 대한 이러한 접근은 2000년대 이후 동남아의 對중국 전략, 특히 2016년 남중국해 영토분쟁 관련 판결에 대해 동남아가 보이는 소극적 태도를 이해하는 데 도움을 준다. 특히 최근 남중국해 영토분쟁

을 둘러싼 필리핀의 태도 변화와 중국의 전통적 지지자인 캄보디아의 對중국 입장은 무역 변수만으로는 설명이 어려우며 미래 투자 가치를 포함한 투자 변수를 고려하면 보다 잘 이해할 수 있다.

중국과 동남아의 경제관계가 시간이 흐를수록 보다 보완적으로 변화하고 있다는 점, 그리고 투자와 인프라 개발 등 중국이 동남아에 대해 협력의 대가로 제공할 수 있는 경제적 보상이 커지고 있다는 점에서 중국과 동남아 관계의 비대칭성은 더 확대될 것으로 보인다. 동남아 각국이 중국의 지역적 야심을 적극적으로 지지하는 전략을 채택할 가능성은 낮지만 현재와 같이 기존의 소극적 대응을 지속한다면 그 자체가 중국의 세력확장에 기여하는 결과로 이어질 수 있다. 동남아는 남중국해 영토 분쟁 등 중국의 공세적 외교에 대해 기존 대응의 “현상유지”를 피하고 있다고는 하지만, 이는 지역질서가 변화하면서 의도하지 않게 오히려 중국의 부상을 지원하는 결과를 가져올 수 있다.

후속연구에서는 이와 관련되어 경제적 손익 요인에 대한 수용성에 영향을 미치는 국내정치적 요인을 우선 다룰 필요가 있다. 동남아 민주주의가 최근 전반적으로 후퇴하고 있다는 우려가 높은 가운데 국내정치적 난관을 극복하기 위해 중국의 대단위 투자유치를 중요한 경제적 성과로 활용하려는 동남아 정부들의 정치적 유인이 확대되고 있다. 對중국협력과 관련된 경제적 손익 요인은 국내적 요인, 예를 들어 비주류 정치인의 당선, 쿠데타와 같은 정치변동, 집권세력의 정치스캔들, 인권문제로 인한 서방과의 갈등과 같은 요인에 의해 증폭될 수 있다.

동남아 국가들은 중소국가로서 역내에서 벌어지는 미중의 경쟁을 전략적으로 활용하려고 한다. 미중간의 경쟁 국면에서 동남아 국가들은 다자협력을 원하면서도 강대국들이 역내에서 건설적으로 경쟁하는 것을 원하는 것이 사실이다 (Singh, Teo and Ho 2017). 특히 경제분야에서는 최근 중국과 일본이 동남아 투자 및 인프라건설, 원조 등에서 경쟁하면서 중일에 대해 동남아 정부의 협상력이 높아지기도 한다. 동남아가 현재의 상황을 이용하여 단기적으로 이익을 거둘 수는 있겠으나 강대국 경쟁을 활용한 이익극대화는 다분히 위험을 수반한다. 동남아 국가들의 이러한 전략적 이익추구에 대한 이론적 분석과 경험적 연구 역시 후속연구에서 다루어 볼 수 있다.



## 참고문헌

### 국문 논문

- 김형중, 배기현. 2017. "아세안 2016: 아세안 방식의 변화 또는 연속성." 『동남아시아연구』 27(2), 155-184.
- 배궁찬. 2016. "2016년 ASEAN 관련 정상회의 결과분석: ASEAN, ASEAN+3, EAS를 중심으로." 『IFANS 주요국제문제분석 2016-38』. 서울: 국립외교원 외교안보연구소.
- 오윤아, 신민이, 김미림, 이신애. 2017. 『중국의 동남아 경제협력 현황과 시사점』. 연구자료 17-05. 세종: 대외경제정책연구원.
- 유준구. 2016. "필리핀 vs. 중국 남중국해 중재재판의 내용과 시사점." 『IFANS 주요국제문제분석 2016-30』. 서울: 국립외교원 외교안보연구소.
- 이재현. 2017. "2016년 아세안안보포럼(ARF) 결산: 한미중의 성적표." 서울: 아산정책연구원 이슈브리프 2017-24.
- 정연식. 2017. "캄보디아 2016: 민주주의의 퇴행." 『동남아시아연구』 27(2), 193-219
- 주아세안대표부. 2017. 아세안-중국 남중국해 행동규범(CoC) 연대기. (2017/8/20).

### 영문 논문

- ADB. 2017. *Meeting Asia's Infrastructure Needs*. Manila: Asian Development Banks.
- AIIB. Approved Projects. <https://www.aiib.org/en/projects/approved/index.html> (2017/12/10 검색)
- ASEAN Statistics. ASEANstats Database <http://www.aseanstats.org/> (2017/12/10 검색)
- Brautigam, Deborah. 2011. "Aid 'With Chinese Characteristics': Chinese Foreign Aid and Development Finance Meet the OECD DAC Aid Regime." *Journal of international development* 23(5), 752-764.
- Chen, Ian Tsung-Yen, and Alan Hao Yang. 2013. "A Harmonized Southeast Asia? Explanatory Typologies of ASEAN Countries' Strategies to the Rise of China." *The Pacific Review* 26(3), 265-288.
- Chung, Jae Ho. 2009. "East Asia Responds to the Rise of China: Patterns and variations." *Pacific Affairs* 82(4), 657-675.
- Ciorciari, John D. 2014. "China's Structural Power Deficit And Influence Gap

- in the Monetary Policy Arena'." *Asian Survey* 54(5), 869 - 893.
- \_\_\_\_\_. 2015. "A Chinese Model for Patron - Client Relations? the Sino-Cambodian Partnership." *International Relations of the Asia-Pacific* 15(2), 245-278.
- Copeland, Dale C. 1996. "Economic Interdependence and War: A Theory of Trade Expectations." *International Security* 20(4), 5 - 41.
- Dreher, Axel, Andreas Fuchs, Bradley Parks, Austin M. Strange, and Michael J. Tierney. 2017. Aid, China, and Growth: Evidence from a New Global Development Finance Dataset. AidData Working Paper #46. Williamsburg, VA: AidData. (2017/12/10 검색)
- Goh, Evelyn. 2014 "The Modes of China's influence." *Asian Survey* 54(5), 825-848.
- \_\_\_\_\_. 2016. "Southeast Asian Strategies toward the Great Powers: Still Hedging after All These Years?" (February 22) Special Forum. Seoul: The Asan Institute for Policy Studies.
- IMF. World Economic Outlook Database (WEO). <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/02/weodata/index.aspx> (2017/12/10 검색)
- Koga, Kei. n.d. "The Concept of 'Hedging' Revisited: The Case of Japan's Foreign Policy Strategy in East Asia's Power Shift." *International Studies Review* vix059, <https://doi.org/10.1093/isr/vix059>
- Lim, Darren J. and Zack Cooper. 2015. "Reassessing Hedging: The Logic of Alignment in East Asia." *Security Studies* 24(4), 696-727.
- Panti, Llanesca T. 2017. "PH Won't Stop Chinese Patrols in Disputed Cay." *Manila Times*, 22 August.
- Spence, Michael Spence. 1973. "Job Marketing Signaling." *Quarterly Journal of Economics* 87(3), 355-374.
- Singh, Bhubbindar, Sarah Teo, and Benjamin Ho. 2017. "Rising Sino-Japanese competition: perspectives from South-East Asian elites." *Australian Journal of International Affairs* 71(1), 105-120.
- Tian, Shaohui. 2016. "China Focus: Leaders of Lancang-mekong Countries Convene, China Plans Loans for Infrastructure." Xinhua. (March 23)
- UN Comtrade. UN Comtrade Data, <https://comtrade.un.org/> (2017/3/30 검색).
- World Bank. World Development Indicators (WDI) <https://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators/> (2017/12/10 검색).

WTO. World Integrated Trade Solution (WITS) <https://wits.worldbank.org/>  
(2017/12/10 검색).

\_\_\_\_\_. 2017 “WTO Cambodia Country Profile” [http://stat.wto.org/  
CountryProfile/WSDBCountryPFView.aspx?Language=S&Country=K  
H](http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFView.aspx?Language=S&Country=KH) (2017/12/10 검색).

Xinhua. “Chinese-Built Biggest Dam in Cambodia to Start Operation in  
November,” 25 September 2017 [http://www.chinadaily.com.cn/  
business/2017-09/25/content\\_32462600.htm](http://www.chinadaily.com.cn/business/2017-09/25/content_32462600.htm) (2017/12/10 검색).

Abstract

## **Southeast Asia's Responses to the Rise of China: Rethinking Economic Factors**

Yoon Ah Oh ■ Korea Institute for International Economic Policy

This article investigates the role of economic variables as a determinant of Southeast Asian countries' responses to a rising China. Existing literature explains the region's policy toward China as the outcome of a cost-benefit analysis of China's security threats on one hand and economic rewards from cooperating with China on the other. This article expands this framework on two fronts. First, it argues that, unlike previous approaches focused on trade relations, the new framework should include investment. Second, it differentiates the current economic importance of China from the potential benefits and also argues that expectations of future FDI will increase the payoff of cooperating with China. It also emphasizes that, to make the promises of future FDI credible, China has signalled its intentions with the Belt and Road Initiative and AIIB. This perspective helps better explain the reluctance of Southeast Asian countries to show a tough stance on China's aggressions in the South China Sea dispute. After proposing a new framework, this article reviews recent trade and FDI statistics, followed by case studies of the Philippines and Cambodia.

Key Words: China-Southeast Asia relations, economic benefits, trade dependence, FDI expectations.