

남아시아의 개발협력과 국제정치

중국은 남아시아지역의 개발도상국들을 상대로 공격적인 투자와 개발협력 활동을 통해 영향력을 넓혀가고 있다. 일례로 최근 중국이 스리랑카에 11억 2천만 달러를 지불하고 함반토타 항구의 운영권을 이전받았다. 이에 대해, 스리랑카와 국교정상화를 모색하고 있는 인도는 남아시아지역에서 중국의 영향력 확대를 우려하고 있다. 뿐만 아니라, 남아시아와는 지리적으로 멀리 떨어진 강대국 일본 역시 아시아태평양 지역에서 더욱 공격적으로 변해가는 중국의 투자와 대외원조 활동에 불만을 표하며 보다 활발한 개발협력 활동을 통해 역내 질서를 재정립하기 위한 움직임을 보이고 있다. 그러나 아시아의 중견국이자 얼마전 신남방정책을 제시한 한국은 규모나 우선순위 측면에서 남아시아에 쏟는 개발협력에 대한 관심과 자원이 매우 부족한 실정이다. 한국의 신남방정책은 과연 어디로 가고 있는가? 본고를 통해 저자는 한국과 상충하는 정치적, 경제적 이익이 거의 없는 나라인 인도, 스리랑카, 나아가 남아시아지역연합을 구성하는 국가들과의 개발협력을 매개로 한국의 외교활동이 더욱 활발해져야 한다고 주장한다.

신소진 (서울대 아시아연구소 방문학자)



Sri Lankan activists lead by Buddhist monks pelt stones at police during a protest in the southern port city of Hambantota on January 7, 2017. Sri Lankan nationalists, monks and local residents are protesting the creation of an industrial zone for Chinese investments on the island.
자료: Ishara S. KODIKARA / AFP

스리랑카와 인접국에서 반항을 일으킨 사건

작년 7월, 스리랑카 항만공사는 중국의 한 항만기업으로부터 11억2천만 달러(약 1조2천800억원)를 받고 99년간 함반토타(Hambantota) 항구의 운영권을 이전하는 데에 합의했다. 이로써 중국은 함반토타 항구의 지분 70%를 우선 획득했고, 중국이 추진하고 있던 콜롬보 항 개발사업은 속도를 내며 인도양에서의 일대일로(Belt and Road Initiative, BRI) 사업을 추진중이다.

중국이 함반토타 항구의 운영권을 이전받기 훨씬 이전부터 스리랑카의 시민 단체들은 중국이 스리랑카 내에서 투자와 산업개발 활동을 전개해온 것에 항의해왔다. 작년 1월에는 함반토타 항구 운영권 이전에 대한 정부의 계획이 알려지자, 수도승과 일반 시민들은 대규모의 항의집회를 열고 정부의 움직임을 규탄한 적이 있다.

문제는 이 같은 규탄이 스리랑카 국내에서만 일어난 것이 아니라, 인접국인 인도와 인도양에서 멀리 떨어진 일본 역시 스리랑카 정부에 대한 비난과 우려를 쏟아냈다는 것이다. 그렇다면 왜 인도와 일본은 부정적인 견해를 표했는가? 이에 대한 한국의 입장은 어떠한가?

사실, 스리랑카 함반토타 항구의 운영권 이전 문제는 정치적으로는 큰 반항을 일으킨 사건이었지만 스리랑카 정부가 오랫동안 골칫거리로 떠안고 있던 무역수지 적자와 부족했던 외환보유고를 한 번에 해결해 준, 스리랑카 정부의 입장에서는 '고마운' 사건이었다. 물론, 중국의 투자로 급한 불은 끈 셈이지만 스리랑카 정부는 남아있는 외채를 해결하기 위해서 어떠한 노력이라도 해야 할 듯 하다. 스리랑카의 내부 사정이 그러하니, 라닐 위크레메싱허(Ranil Wickremesinghe) 스리랑카 총리 입장에서는 빗 탕감에 커다란 공헌을 한 중국을 반가워하지 않을 수 없다. 그렇다면, 오랫동안 스리랑카 정부가 외교정책의 근간으로 삼아 온 비동맹(non-alignment) 외교노선은 무너지고, 인도양에서 스리랑카가 보유한 전략적 위치의 중요성마저 중국에 빼앗기는 것은 아닌가?



2017년 7월 29일 스리랑카 콜롬보에서 파라크라마 이사나야케(원) 스리랑카 항만공사 회장과 바이징타오(오) 자오 상위 전무가 함반토타 운영권 이전합의서에 서명하고 악수하고 있다.
출처: 연합뉴스

이와 같은 저자의 질문에 대해, 얼마 전 저자와 함께 한국-남아시아 파트너십 행사에 참여했던 스리랑카의 한 고위 관료는 스리랑카 정부가 함반토타 항구의 운영권을 중국에 이전하기 전에 인접국들을 향해 재정적인 지원을 간곡히 호소해왔지만 선뜻 나서준 국가가 없었다고 귀뜸한 적이 있다. 스리랑카 중앙은행의 2017년 연간보고서를 보면, 2017년 외채는 19억1천만달러(약2조1

천800억원)로 전년 대비 77.5%가 증가한 수치이니 일년 사이 불어난 빛이 앞으로 얼마나 더 커지게 될지 우려스러운 것은 사실이다. 스리랑카는 앞으로 어찌해야 하는 것일까?

남아시아 지역의 맹주 인도, 스리랑카에 대한 국교 정상화 모색

인도의 전국민주연합(National Democratic Alliance, NDA) 정부를 이끄는 나렌드라 모디(Narendra Modi) 총리는 2014년 5월 총리 취임연설에서 취임연설에서 '인접국 우선 정책(Neighbourhood First)'을 통해 인도와 가장 가까운 인접국들과 외교관계를 강화해 나가겠다고 밝힌 적이 있다. 그는 인도 정부가 무역, 투자, 대외협력, 인적 교류, 연계성 등의 다양한 측면에서 주변국들과 협력하겠다고 다짐했다. 모디 총리의 이같은 인접국 우선 정책은, 최근 그가 대한민국 정부로부터 '서울평화상'을 수상할 때 국제협력 증진에 대한 노고로서 강조되기도 했다.

스리랑카는 인도의 여러 주변국들 중 모디 총리가 각별히 관심을 가지고 있는 나라이다. 모디 총리는 2014년 취임한 이후 스리랑카를 두 번이나 방문하여 인도-스리랑카 양국의 우호 증진을 강조했다. 이같은 모디 총리의 각별한 관심은 인도와 스리랑카에 거주하고 있는 '타밀(Tamil)' 족의 연계성 때문이다.

인도 남부 타밀나두(Tamil Nadu) 주를 구성하는 인도인 대부분은 드라비다계 종족인 타밀족으로 불린다. 이들 타밀족은 인도에 전체 13억 인구의 6% 인 약 7천만 정도가 거주중이며, 스리랑카에서 역시 전체 2천만 인구 중 11%만을 차지하는 소수 민족이다. 하지만, 이들은 인도-스리랑카 양국의 정치적인 관계를 악화시키는 데에 주요한 변수로 작용해왔다. 북동부 지역에 터전을 마련하고 스리랑카 내전을 일으켜 스리랑카 정부에 맞서 게릴라 전과 폭탄테러 등을 일삼던 타밀일람 해방 호랑이(Liberation Tigers of Tamil Eelam, LTTE)가 남 인도 지역의 타밀족으로부터 재정적인 지원을 받았기 때문이다. 타밀일람 반군 단체는 정부의 오랜 차별과 억압으로부터 해방하기 위해 투쟁했다고 주장하지만, 이들의 다수가 인도에 근원을 둔 타밀족이라는 사실 때문에 인도-스리랑카 양국 관계는 악화될 수밖에 없었다. 1983년 7월 내전이 시작되어 2009년 5월 막을 내릴때까지 수 만명의 시민들과 반군들이 사망했고, 1991년 5월에는 선거 캠페인 차 타밀나두 지역을 방문 중이던 전임 인도 총리 라지브 간디(Rajiv Gandhi) 역시 타밀일람 여성 반군의 자살 폭탄 테러로 사망하기에 이르렀다. 이같은 이유로 내전중이던 스리랑카는 인도와 1987년 7월 평화협정을 체결한 이후 양국 정상간 왕래를 추진하는 데에 어려움을 겪었다.

불편한 양국 관계를 정상화시키고자 하는 노력의 일환으로, 인도의 모디 정부는 스리랑카 전국통합정부(National Unity Government, NUG)와 정치적인 측면에서뿐만 아니라 경제적 자유무역협정도 확대하여 스리랑카로 수출을 증가

시키고자 한다. 스리랑카의 마이쓰리팔라 시리세나(Maithripala Sirisena) 대통령 역시 인도와의 정치, 경제협력 증진에 대한 청사진을 환영하는 눈치이다.

그러나 양국간 협력이 전략적이든 혹은 우연히든 끼어들게 된 중국이 인도로서는 매우 염려스러울 수밖에 없다. 인도는 혹시라도 중국이 함반토타 항구의 운영권을 빌미로 항구 자체를 군사요충지로 사용할 수 있다고 해석하고 있기 때문이다. 함반토타 항구의 운영권을 인수받기 훨씬 이전 시기부터 중국의 잠수함이 스리랑카의 콜롬보 항에서 발견된 적이 여러 번 있다. 인도의 우려는 최근 중국과 남중국해에서 국경 혹은 안보 분쟁을 겪은 동남아시아 국가들의 중국에 대한 입장과 동일하다.



스리랑카 시리세나 대통령을 방문한 인도 모디 총리
출처: Wikimedia commons

동아시아의 강대국 일본, 중국에 대한 견제

스리랑카와 지리적으로 가장 인접한 인도가 함반토타 항구의 운영권 이전에 대해 분개한 이유는 그렇다 치자. 그렇다면 지리적으로 스리랑카로부터 멀리 떨어져 있는 일본은 왜 화가 났는가?

올해 초, 일본의 고노 다로(Kono Taro) 외무상은 인도양에 위치한 스리랑카, 파키스탄, 몰디브를 방문해 인프라 개선 사업과 환경 개발을 위해 일본이 적극 지원하겠다는 의사를 밝혔다. 중국이 파키스탄과 경제회랑(China-Pakistan Economic Corridor, CPEC)을 추진하고, 스리랑카의 함반토타 항구 운영권을 갖게 되면서 남아시아에서 영향력을 넓혀가고 있는 게 못마땅하기 때문이다. 당시 고노 외무상은 헤럴드경제(2018)와의 인터뷰에서, 일본이 공적개발원조(Official Development Assistance, ODA)로 세계에서 가장 많은 돈을 내던 시기에는 외무상이 굳이 나서지 않더라도 일본의 주장이 국제사회에서 통하던 시기가 있었지만 지금은 중국이 일본의 ODA와 민간기업의 투자를 합친 금액보다 훨씬 많은 금액을 개발도상국에 투자하고 있다고 전했다. 즉, 일본은 중국이 남중국해에서 인도양을 거쳐 아프리카를 잇는 항구들에 투자해 중국 해군의 주요 거점지로 삼겠다는 '진주목걸이(String of Pearls)' 전략을 견제하고, 아시아 전역에서 경제적, 군사적으로 영향력을 확대해 나가는 것을 우려하고 있는 것이다.



중국의 진주목걸이 전략
 중국의 해외 거점 항구 확보를 통한 핵심 에너지 수송노선 구축 전략
 @ DIVERSE+ASIA

최근 일본의 아베 내각에서는, 중국의 공격적인 투자와 영향력 행사를 견제하기 위한 목적에서 미국, 호주와 힘을 합쳐야만 아시아태평양 지역에서 일본의 외교적 역량을 강화해 나아갈 수 있다는 목소리가 커지고 있다. 고노 일본 외무상은 지난 여름 전문가들과 모여 일본의 ODA가 일본 외교에 도움이 될 수 있도록 개혁하려는 움직임을 보였다(일본 외무성, 2018). 고노 외무상이 이같이 개발협력에 일본 외교의 희망을 싣는 이유는 무엇일까?

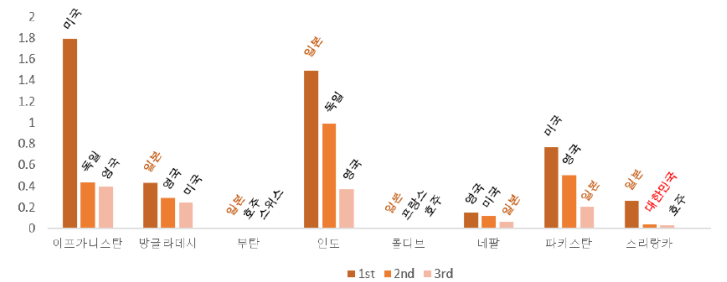
일본은 1954년 콜롬보플랜(Colombo Plan)에 가입한 이후 아시아태평양 지역의 수 많은 개발도상국들에게 정부차원에서 재정적인 지원을 지속해왔다. 그리고 1961년 일본이 OECD의 개발원조위원회(Development Assistance Committee, DAC)에 가입하면서 우리가 보통 ‘개발협력’ 혹은 ‘대외원조’라고 일컫는 ODA 활동을 적극적으로 전개했고, 1989년에는 미국을 제치고 전세계에서 최대 대외원조 공여국으로 자리매김하게 되었다.

물론, 일본의 ODA 활동에 대한 비판적인 시각도 존재한다. 일본 대외원조 활동의 시작은 일본이 가담했던 2차 대전의 영향을 받은 이웃국가들에 전후 복구의 배상 차원에서 이루어졌다. 1960년대 필리핀, 인도네시아, 캄보디아, 태국, 말레이시아, 싱가포르와 같은 동남아시아 국가들뿐만 아니라 한국에 전해진 수 천억 원 이상이 모두 전후 복구의 배상 차원에서 이루어진 것이지만, 이들 원조의 대부분이 조건부 차관이었기 때문이다. 조건부 차관을 통해 일본은 원조수원국이 일본 상품을 구입할 것을 요구했다. 이 때문에 일본으로부터 재정적 원조를 받은 수원국들의 수출입 경제 구조가 일본에 더욱 의존하는 결과를 초래했다는 지적도 나온다.

그럼에도 불구하고, 한국을 제외한 아시아의 많은 개발도상국들은 일본의 ODA에 의존하고 있다. 한국은 88서울올림픽을 성공적으로 치러냄과 동시에 원조 수원국에서 원조공여국이 되었다. 한국은 1980년대와 1990년대를 통틀어 지속적인 경제 성장을 기록하며 아시아에서 ‘떠오르는 원조공여국’이 되면서 일본 다음으로 많은 원조 자원을 개발도상국에 전하게 되었다. 그러나 아시아 전

역의 개발도상국들 대부분은 한국과 같은 발전 경로를 따르지 못했다. 동남아시아의 중견국인 싱가포르나 최근 떠오르는 대외원조 공여국으로서 관심을 받고 있는 태국의 경우를 제외하고, 동남아시아의 많은 국가들의 경우가 그렇다. 특히 남아시아지역연합(South Asian Association for Regional Cooperation, SAARC)을 구성하는 여덟 개의 국가인 인도, 파키스탄, 방글라데시, 스리랑카, 네팔, 부탄, 몰디브, 아프가니스탄의 경우에는, 어느 하나 중견국의 위치로 발전하지 못하고 경제발전이 고전을 면치 못하는 지역도 존재한다.

상황이 이러하다 보니, 스리랑카를 비롯한 남아시아 지역에 막대한 양의 ODA 자금을 보낸 일본으로서는 중국이 남아시아지역을 상대로 대외원조 활동을 매체로 전략적 영향력을 넓혀가고 있는 것이 못마땅할 수밖에 없다. 예컨대, 2014~15년을 기준으로 일본은 남아시아의 여덟 개 국가들 중 다섯 개의 국가들-인도, 방글라데시, 몰디브, 부탄, 스리랑카-에서 최대 원조공여국으로 미국이나 유럽의 원조강대국들보다도 훨씬 많은 양의 원조 자금을 지역에 배분했다. 특히, 같은 해 일본은 인도에 15억달러의 ODA 자원을 배분했고, 이는 인도가 같은 해 받은 전체 대외원조 자금의 절반을 차지했다. 스리랑카의 경우에도 같은 기간 2천억달러 이상의 원조 자원을 일본으로부터 전해받았다.



일본의 대 남아시아 ODA 배분 (2014-15년 기준, US \$10억)
 출처: OECD Indicators.
 @ DIVERSE+ASIA

아시아의 중견국 한국, 신남방정책은 어디로 가고 있는가?

의아한 것은 한국이다. 중국이 스리랑카에 공격적인 투자와 차관을 보내는 동안 한국은 무엇을 했는가? 한국은 아시아의 주요 원조공여국이 된 지 30년이 지났지만, 여전히 원조 강대국인 일본을 따라잡기에는 재정적으로 부족한 실정이다. 그럼에도 불구하고, 한국은 스리랑카에서만큼은 일본 다음으로 두 번째 최대 원조공여국으로 ODA 활동을 활발히 전개해왔다.

한국은 스리랑카에서 개발협력 활동을 통해 스리랑카의 교육과 보건 분야에서 지역사회 발전에 힘써왔다. 예컨대, 한국정부는 국제협력단(Korea International Cooperation Agency, KOICA)을 통해 스리랑카 여학생들의 교육 참여를 증진시키는 ‘여아들의 삶 개선(Better Life for Girls)’ 활동을 전개해왔고, 최근에는 현대자동차와 기아자동차가 스리랑카의 자동차 산업 부문에서 직업훈련 교육을 시작했다.

그러나 한국이 전개해 온 개발협력 활동들은 규모와 실효성을 따지기 전에 가시성부터가 낮은 수준이다. 한국 정부의 개발협력 활동에 대한 전략이 가시성이나 규모보다는 대외원조 활동의 궁극적인 지향점인 인도주의적인 목적과 실효성에 초점이 맞추어져 있다 하더라도, 한국이 전개하고 있는 개발협력 활동들은 인접국인 일본에서 전개해온 개발협력 활동들에 비해 일반인들과 전문가들에게 훨씬 덜 알려져 있는 실정이다. 뿐만 아니라, 스리랑카의 인접국이자 남아시아의 맹주인 인도에서의 양국 간 개발협력 활동은 거의 전무한 상태라고 볼 수 있다. 이는 인도가 오직 G8 국가들로부터 양국 간 대외원조 도움을 받았다고 선언한 이유 때문이기도 하지만, 한국의 대 남아시아 협력국들에 대한 이해와 관심은 동남아시아에 위치한 인접국들에 대한 처우보다 훨씬 부족한 실정이다. 예컨대, 2014-15년 기준으로 한국의 ODA 배분 현황을 살펴보면, 한국은 대체적으로 베트남, 캄보디아, 필리핀과 같은 동남아시아의 개발도상국들에 우선순위를 두고 개발협력 자원을 보냈다. 방글라데시, 스리랑카, 아프가니스탄과 같은 남아시아 지역 협력국들도 개발협력 자원을 보냈지만 규모나 우선순위에서 여전히 뒤쳐져있다.

문재인 정부가 인도와 동남아시아의 협력국들을 상대로 신남방정책을 추진하기 시작한 지 일년 정도가 지났다. 개발협력 활동이라는 것이 어느 특정국에 자원을 우선 배분하게 되면 자연스럽게 다른 협력국들은 우선순위에서 밀려나게 되는 구조를 가지고 있지만, 상대적으로 한국이 인도와 남아시아의 협력국들에 쏟은 관심과 원조 자금은 아주 미미하다. 다른 외교활동이나 기업들의 수출입 활동들에 비해, 아직까지는 개발협력이 국제사회에서 갖고 있는 이미지는 긍정적인 편이다. 그만큼 원조공여국이 활발히 활동하는 만큼, 국제사회에서의 신뢰도가 높아지는 양상을 띠는 의미이다. 물론, 한국 정부가 유지해온 개발협력 전략의 인도주의적인 지향성과 실효성 증진을 위한 노력은 지속되어야 하지만, 신남방정책의 주요 협력 대상인 인도와 주변 남아시아에 더 많은 관심과 개발협력 활동이 요구되는 바이다. 이 같은 노력의 중요성은, 얼마전 한국정부와 기업들이 최대 무역국이자 우방으로 여겼던 중국으로부터 사드 보복 조치를 받은 경험을 생각해보면 굳이 일일이 설명하지 않아도 될 것이다. 중국과는 달리, 한국과 상충하는 정치적 경제적 이익이 거의 없는 나라가 바로 인도이며, 인도의 인접국인 스리랑카 역시 그러하다. 인도, 나아가 남아시아지역연합을 이루는 국가들과의 지역협력은 한국의 외교활동에 커다란 이익을 가져다 줄 것이다.

저자소개

신소진(isassos@nus.edu.sg)은

싱가포르국립대학 남아시아연구소의 초빙연구원이며, 2019년 4월부터 일본 동경국제대학에 조교수로 부임하여 남아시아와 국제정치를 가르칠 예정이다. 싱가포르국립대학 남아시아학과에서 2015년에 지역학 박사학위를 취득하고 동대학 남아시아연구소에서 남아시아의 지역정치와 국제관계, 한국-남아시아 관계를 연구해왔다. 주요 저서로는 *The State, Society, and Foreign Capital in India* (Cambridge University Press, 2018)가 있고, 다수의 영문학술 논문과 정책 논단들을 출판했다.

참고문헌

- * 일본외무성 (Ministry of Foreign Affairs, Japan). 2018. "Press Conference by Foreign Minister Taro Kono." (8월 31일). (Accessed: November 3, 2018.)
- * 헤럴드 경제. 2018. "고노다로 日 외무상 中 영향력 갈수록 커져 걱정." (1월 9일). (Accessed: October 25, 2018.)
- * Abi-Habib, Maria. 2018. "How China Got Sri Lanka to Cough Up a Port." The New York Times (June 25). (Accessed: October 25, 2018.)
- * Central Bank of Sri Lanka. 2017. "Chapter 5. External Sector Developments and Policies," Annual Report 2017 (2017):141-86. (Accessed: October 11, 2018.)

참고자료

- * OECD Indicators.

* 본 기고문은 전문가 개인의 의견으로 서울대아시아연구소의 의견과 다를수 있습니다