

2024 한국동남아학회 연례학술대회

KASEAS Annual International Conference 2024

갈등과 분열의 시대, 동남아시아의 연결과 포용을 이야기하다

장소 | 국립부경대학교 인문사회경영관

주최 | 사단법인 한국동남아학회

공동 | 고려대 아세안센터, 동아대 아세안연구소, 국립부경대 글로벌지역학연구소,
글로벌지역학BK교육연구단, 부산외국어대 아세안연구원, 서강대 동아연구소,
서울대 아시아연구소, 전북대 동남아연구소, 한국외국어대 동남아연구소,
한국태국학회, 한-아세안센터, CAPK(주한아세안교수협의회), SIL UI(국립인도네시아대 환경대학원),
TRaNS: Trans-Regional and -National Studies of Southeast Asia

2024.
8. 29 - 30.

2024 한국동남아학회 연례학술대회

KASEAS Annual International Conference 2024

- ▮ 주제: 갈등과 분열의 시대, 동남아시아의 연결과 포용을 이야기하다
- ▮ 일시: 2024. 8. 29. - 8. 30.
- ▮ 장소: 국립부경대학교 대연캠퍼스 인문사회경영관 (C25)
- ▮ 주최: 사단법인 한국동남아학회
- ▮ 공동: 고려대 아세안센터, 국립부경대 글로벌지역학연구소, 글로벌지역학 BK교육단, 동아대 아세안연구소, 부산외국어대 아세안연구소, 서강대 동아연구소, 서울대 아시아연구소, 전북대 동남아연구소, 한국외국어대 동남아연구소, 한국태국학회, 한-아세안센터, CAPK(주한 아세안교수협의회) SIL UI(국립인도네시아 대학 환경대학원) TRaNS: Trans-Regional and -National Studies of Southeast Asia

일정별 세부 계획

일시	발표 및 내용	비고
2024년 8월 29일(목)		
09:30 ~10:00	등록	
제 1 부 10:00 ~11:40	[세션 1] 미얀마 난민과 국제개발협력 (국립부경대 글로벌지역학연구소) 224호	사회 : 정법모(국립부경대)
	주제 : 상주국에서의 경험이 재정착 난민의 지역통합 과정에 미치는 영향: 태국과 말레이시아를 경유하여 한국에 재정착한 미얀마 난민을 중심으로 발표 : 김정현(충남대)	토론 : 김지혜(부산외대), 홍문숙(부산외대), 김지훈(인하대)
	주제 : From Liminality to Self-Reliance: Refugee Teachers' Roles and Practices during Protracted Uncertainties 발표 : 여수빈(한남대)	
	주제 : 태국-미얀마 국경 지역 이주 청년 교육 제도 및 합의 발표 : 문기홍(국립부경대)	
	[세션 2] Women, Power and Class in Indonesian Society (Hankuk University of Foreign Studies) Room 426	Moderator: Ye-Kyeom Kim (Busan University of Foreign Studies)
주제 : The Power of Women's Voice from Invisible Sphere in Matrilineal System of Minangkabau Society 발표 : Sonezza Ladyanna(HUFS)	Discussant: Ye-Kyeom Kim (Busan University of Foreign Studies),	

제 1 부 10:00 ~11:40	주제 : The Emotional Dimension of Circular Migration: A Study of the Mudik Lebaran Phenomenon in Contemporary Indonesia 발표 : Nurchayati Chudori(HUFS)	Yoon-Jung Joo (Pusan National University)
	[세션 3] 아래로부터 살펴본 동남아의 건강보장 라운드테이블 (전북대 동남아연구소) 546호	사회 : 백용훈(단국대)
	주제 : 베트남 애국위생운동: 지역사회 보건소 사례 발표 : 백용훈(단국대)	토론 : 서보경(연세대), 최종현(전북대)
	주제 : 베트남 의류 공장 근로자의 건강 관련 삶의 질에 미치는 영향 발표 : 양영란(전북대)	
	주제 : 캄보디아 직장의료보험의 도입과 비공식 영역으로의 확대 발표 : 박진영(전북대)	
	주제 : 싱가포르 시민사회의 활동이 이주노동자 건강보장에 미치는 영향 발표 : 김주영(전북대)	
	주제 : 인도네시아 국민건강보험감시운동 발표 : 전제성(전북대)	
	주제 : 인도네시아 무함마디아 병원 사례연구 계획 발표 : 김형준(강원대)	
	주제 : 쿠데타 이후 미얀마 보건위기와 시민사회의 회복력 발표 : 김희숙(전북대)	
	주제 : 동남아 접경지역 보건과 기후변화 프로젝트 분석 발표 : 이진영(전북대)	
	[세션 4] 아세안 소지역주의와 한국의 아세안 협력 전략 (부산외국어대 아세안연구원) 417호	
주제 : 한국의 대 메콩 ODA정책: 베트남과 캄보디아 EDCF를 중심으로 발표 : 이요한(부산외국어대)	토론: 최기룡(경상국립대), 김애진(동서대), 양창원(서강대)	
주제 : 신흥공여국 인도네시아의 남남 및 삼각협력 동향과 시사점 발표 : 구보경(부산외국어대)		
주제 : BIMP-EAGA에 대한 경제적 기대와 정치적 한계: 필리핀 관점에서 발표 : 김동엽(부산외국어대)		
13:30 ~14:00	개회식 728호(아람홀)	사회 : 배기현(서강대)
	개회사: 전제성(한국동남아학회 회장) 환영사: 박상현(국립부경대 글로벌지역학연구소 소장) 축사: 김재신(한-아세안센터 사무총장)	

제 2 부 14:00 ~16:00	전체회의 : 갈등과 분열의 시대, 동남아시아의 연결과 포용을 이야기하다 728호(아람홀)	사회 : 박사명(강원대)
	주제 : 동남아시아 지역구상 속 남남협력 기반 구축과 일본의 역할 발표 : 김소연(서강대)	토론 : 김형중(연세대), 홍문숙(부산외국어대), 정승철(국립부경대), 김형준(강원대)
	주제 : 태국-미얀마 국경지대의 이주민 교육과 종족정체성 형성 발표 : 정범모(국립부경대)	
	주제 : 해양분쟁의 해결 및 관리에 내재한 아세안 규범 발표 : 이숙연(국방대)	
	주제 : No Money, No Mercy: 근대 동남아 화상(華商) 자선사업의 경제성과 식민지 도시공간의 빈곤, 질병, 재난 관리 발표 : 김종호(서강대)	
제 3 부 16:20 ~18:00	[세션 5] 아세안의 시민의식과 권위주의 지속성 (고려대 아세안센터) 426호	사회 : 서정인(고려대)
	주제 : ODA 공여국에 대한 수혜국 시민 인식의 조건적 효과: 인도네시아 시민들의 정부 신뢰를 중심으로 발표 : 길정아(고려대), 박정훈(부산대)	토론: 한강욱(전북대), 임시연(유네스코한국위원회), 박은홍(성공회대), 박사명(강원대)
	주제 : 인터넷 시대, 권위주의 정권의 생존전략: 싱가포르와 중국의 해외 사이트 통제 정책의 비교를 중심으로 발표 : 증명(고려대)	
	주제 : 미얀마 8.8.88 세대의 중도화 경향성: 군부와 NLD를 중재할 세력의 등장 가능성에 관해 발표 : 정호재(고려대)	
	주제 : 동남아시아에서의 포퓰리즘의 발흥과 진화에 대한 탐색 발표 : 박은홍(성공회대)	
	[세션 6] 학문후속세대 패널 I 224호	사회 : 강희정(서강대)
	주제 : 베트남 응우옌 황릉의 경관과 장례 전통 발표 : 김지혜(서강대)	토론 : 하정민(계명대), 강희정(서강대), 조호연(오사카대)
	주제 : 한국과 인도네시아 대사관 건립으로 본 탈식민의 냉전화 발표 : 박준영(서울대), 이유철(서울대)	
	주제 : 프랑스 지배기 근대 베트남 박물관의 형성과 EFEO의 역할 발표 : 강지은(서강대)	
	[세션 7] 미얀마 위기의 국제관계 라운드테이블 546호	사회 : 이재현 (아산정책연구원)
	주제 : 쿠데타 이후 미얀마 국내 정치와 경제 발표 : 장준영(한국외국어대)	
주제 : 쿠데타 이후 미얀마의 대외관계 발표 : 문기홍(국립부경대)		
주제 : 미얀마 위기와 아세안의 대응 발표 : 이진영(전북대)		
주제 : 미얀마 위기의 국제관계: 한국적 함의 발표 : 이재현(아산정책연구원)		

2024년 8월 30일(금)		
제 4 부 10:00 ~11:40	[세션 8] 2024 ASEAN-Korea Academic Essay Contest Winners Table (ASEAN-Korea Centre) Room 509 (커뮤니티홀)	Moderator: Beob-Mo Jung (Pukyong National University)
	주제 : Catalyzing ASEAN-Korea Green Entrepreneurship as a Tool to Enhance ASEAN-Korea Relations in the Comprehensive Strategic Partnership (CSP) Era 발표 : Sua Cho(Yonsei University)	Discussant: Heeryang Ra (Pukyong National University), Ki-Hong Mun (Pukyong National University)
	주제 : Bridging Innovation: Empowering ASEAN-Korea Collaboration through Technological Partnerships 발표 : Dany Pambudi(Seoul National University)	
	[세션 9] 동남아시아 예술과 종교 (동아대 아세안연구소) 417호	사회 : 강희정(서강대)
	주제 : 깔라빙가와 깐나라: 힌두불교적 전승 속의 새 발표 : 박장식(동아대)	토론 : 신윤희(서강대), 이미지(부산외대), 하정민(계명대)
	주제 : 한국의 여성 가수와 동남아 순회공연 발표 : 이진아(동아대)	
	주제 : 19세기 미얀마 불교 후원구조의 변화와 함의 발표 : 강민지(동서대)	
	[세션 10] Global Competitions and ASEAN Strategies (CAPK: Council of ASEAN Professors in Korea) Room 546	Moderator: Moon-suk Hong (Busan University of Foreign Studies)
	주제 : Navigating Turbulence: The Continuity of ASEAN Values in a Changing World 발표 : Ardila Putri(Ewha Womans University)	Discussant: Jin-Young Lee (Jeonbuk National University), Jun-Young Jang (Hankuk University of Foreign Studies)
	주제 : Myanmar's Foreign Policy Shift towards Russia after 2021: A Closer Alignment 발표 : Khaing Khaing Soe(Gyeongsang National University)	
제 5 부 13:00 ~14:40	[세션 11] 신진학자 패널 224호	사회 : 신윤희(서강대)
	주제 : 에너지 인프라 논란 관리하기: 태국 매머석탄발전소에 관한 정치생태학적 분석 발표 : 유예지(탐마삿대)	토론 : 채현정(덕성여대), 김동엽(부산외대), 조원득(국립외교원)
	주제 : 마긴다나오 선거살인의 사회 및 정치적 조건: 후원-수혜관계의 지속과 불처벌의 축적 발표 : 양창원(서강대)	
	주제 : 개도국과 중견국의 역할 인식과 아세안 디지털 경제통합 발표 : 이가연(성신여대)	

제 5 부 13:00 ~14:40	[세션 12] 한-아세안 관계 수립 35주년: 과거와 미래 라운드테이블 546호	사회 : 서정인(고려대)
	주제 : 한-아세안 관계 개관 발표 : 이재현(아산정책연구원)	토론 : 김동배(외교부)
	주제 : 한-아세안 국방협력 발표 : 이숙연(국방대)	
	주제 : 한-아세안 경제협력 발표 : 최인아(대외경제정책연구원)	
	주제 : 한반도와 한-아세안 협력 발표 : 김형중(연세대)	
	주제 : 한-아세안 협력과 개발협력 발표 : 이진영(전북대)	
	[세션 13] 동아시아 속의 베트남: 어제와 오늘 (서울대 아시아연구소 베트남센터) 426호	사회 : 배양수(부산외대)
	주제 : 베트남 지방성 거버넌스 개혁 발표 : 김용균(서울대)	토론 : 이한우(서강대), 오하나(창원대)
	주제 : 1611년 제주 목사 이기빈의 황당선 습격사건 피해자에 대한 재고: 한일 양국의 사료를 종합하여 발표 : 조호연(오사카대)	
	주제 : 도이머이 이후 개혁개방 논의의 이론적 검토: 당내경쟁 접근의 필요성 발표 : 명재석(서울대)	
	[세션 14] Discourse, Media and Culture in Indonesia Room 417	Moderator: Seung-Won Song (Hankuk University of Foreign Studies)
	주제 : A Critical Discourse Analysis of the 2024: Indonesian Presidential Election on Political Campaign Props 발표 : Isriani Hardini, Zaenal Mustakim(Islamic State University of K.H. Abdurrahman Wahid)	Discussant: Woo-Jung Go (Sungshin Women's University), Ho-Jae Jung (Korea University), Jong-Ho Kim (Sogang University)
	주제 : Tradition Exists between Identity and Media: Simulacrum Process 발표 : Rizky Amelya Furqan(Universitas Andalas)	
	주제 : Traditional Medical in Ancient Manuscript of Tetamba Cirebon 발표 : Fika Hidayani(State Islamic Institute of Syekh Nurjati Cirebon)	

제 6 부 15:00 ~16:40	[세션 15] 학문후속세대 패널 II	417호	사회: 채수홍(서울대)
	주제: '인도네시아다운' 불교 만들기: 토착화와 변용의 사례들 발표: 김현경(전북대)		토론: 송승원(한국외대), 현시내(서강대), 정연식(창원대)
	주제: 태국 2023년 총선의 세대 정치: Z세대와 까우플라이당 발표: 이정우(고려대)		
	주제: 동남아 대륙국가들과 미국간의 관계변화: 태국, 베트남 비교 사례분석 발표: 박혜원(한국외대)		
	[세션 16] 학문후속세대 패널 III (서강대 동남아시아학협동과정) 426호		사회: 오명석(서울대)
	주제: 말레이시아 현금카드 시스템 개혁과 표준화 발표: 전경진(서강대)		토론: 이지혁(한국수출입은행), 김희숙(전북대), 백용훈(단국대)
	주제: 미얀마 농업 정책: 우누와 네윈 정권을 중심으로 발표: 박성민(서강대)		
	주제: 베트남 외교의 진화: 남중국해 베트남 · 중국 갈등과 양 · 다자외교의 연계 발표: 김정현(서강대)		
	[세션 17] 한-아세안 관계 격상과 한-아세안협력기금 활용 방안 224호		사회: 황인원(경상국립대)
	주제: 아세안을 둘러싼 환경 및 협력 수요의 변화: 2045 아세안사회문화공동체 비전을 중심으로 발표: 최경희(서울대)		토론: 조원득(국립외교원), 최인아(대외경제정책연구원), 김동엽(부산외대)
	주제: 아세안과의 포괄적 전략적 동반자 관계 수립 이후 협력 방식의 변화: 미국, 일본, 호주 사례 비교연구 발표: 길정아(고려대)		
	주제: 아세안과의 포괄적 전략적 동반자 관계 수립 이후 한-아세안협력기금의 전략적 활용 방안 발표: 박민정(국립외교원)		
	[세션 18] James Scott 교수와 한국의 동남아연구: 추모 라운드테이블	546호	사회: 신윤환(서강대)
발표: 신윤환(서강대), 박장식(동아대), 전제성(전북대), 이상국(연세대)			

	[세션 19] Indonesian Wisdoms Coping with Environmental Challenges (University of Indonesia School of Environmental Science) Room 509	Moderator: Woonkyung Yeo (Seoul National University)
	주제 : Brief Speech from Director SIL UI 발표 : Tri Edhi Budhi Soesilo(Universitas Indonesia)	
	주제 : Rain Water Harvesting: Fulfillment of Sustainable Clean Water for Marginalized Coastal Communities in North Jakarta amidst the Climate Change Problematics 발표 : Hayati Sari Hasibuan & B. N. Elizandri(Universitas Indonesia)	Discussant: Kyungmook Lee (Jeonbuk National University)
제 6 부 15:00 ~16:40	주제 : Can the Customary law-based land ownership system be established: Between Adat law and state law in Indonesia: A Case study of Land Grabbing at Riau, Indonesia 발표 : Kosuke Mizuno(Universitas Indonesia & CSEAS Kyoto University), Dianto Bachriadi(Agrarian Resource Center, Bandung), Pandu Sujiwo Kusumo(Agrarian Resource Center, Bandung), Miqdad Fadhil Muhammad(Agrarian Resource Center, Bandung), & Hilma Safitri(Agrarian Resource Center, Bandung)	Woonkyung Yeo (Seoul National University) Heeryang Ra (Pukyuong National University)
	주제 : Economic Scope Concept in Food System Development in Peat Hydrological Unit 발표 : Dian Charity Hidayat (National Research and Innovation Agency, Indonesia)	
	(10 minute break)	
	주제 : Potential Environmental Impacts Study of Co-firing 발표 : Dessy Tri Nugraheni(Universitas Indonesia)	Discussant: Yeji Yoo (Thammasat University), Bo-Kyung Gu (Busan University of Foreign Studies), Junyoung Park (Seoul National University)
	주제 : Strategy of Clean Water Supply for Fulfillment Community in Ujunggak Village Kampung Laut Subdistrict Cilacap Regency 발표 : Adinda Dwi Safitri(Universitas Indonesia)	
	주제 : Ethnography of the Mining Environment: (Case Study: Community Participating in Protecting the Environment Around the Dairi Mining Area, North Sumatra) 발표 : Mohammad Jhanattan(Universitas Indonesia)	
17:00 ~17:40	임시 총회 및 차기 회장 선출 728호(아람홀)	

* 8월 31일 2024 동남아연구한일공동학술대회 일정표는 별도

목 차

세션 1 미얀마 난민과 국제개발협력	13
세션 2 Women, Power and Class in Indonesian Society	43
세션 3 아래로부터 살펴본 동남아의 건강보장 라운드테이블	61
세션 4 아세안 소지역주의와 한국의 아세안 협력 전략	115
전체회의 갈등과 분열의 시대, 동남아시아의 연결과 포용을 이야기하다	141
세션 5 아세안의 시민의식과 권위주의의 지속성	177
세션 6 학문후속세대 패널 I	205
세션 7 미얀마 위기의 국제관계 라운드테이블	225
세션 8 2024 ASEAN-Korea Academic Essay Contest Winners Table	241
세션 9 동남아시아 예술과 종교	275
세션 10 Global Competitions and ASEAN Strategies	307
세션 11 신진학자 패널	331
세션 12 한-아세안 관계 수립 35주년: 과거와 미래 라운드테이블	367
세션 13 동아시아 속의 베트남: 어제와 오늘	369
세션 14 Discourse, Media and Culture in Indonesia	391
세션 15 학문후속세대 패널 II	421
세션 16 학문후속세대 패널 III	447
세션 17 한-아세안 관계 격상과 한아세안협력기금 활용 방안	471
세션 18 James Scott 교수와 한국의 동남아연구: 추모 라운드테이블	497
세션 19 Indonesian Wisdoms Coping with Environmental Challenges	499

세션 1

미얀마 난민과 국제개발협력

From Liminality to Self-Reliance: Refugee Teachers' Roles and Practices during Protracted Uncertainties

여수빈(한남대)

This study explores the experiences of liminality among refugee teachers in school settings within refugee camps and identifies the coping strategies they use to overcome these challenges. Focusing on the protracted refugee situations (PRS) along the Thailand-Myanmar border, it highlights how in-service teachers voluntarily engage in income-generating activities despite spatial and temporal ‘betwixt’ (Turner, 1969). The study explains how these teachers establish informal recognition systems within and outside their communities and link their ethnic identity to their educational mission. The findings suggest that as international refugee discourse shifts from a humanitarian approach to a development-oriented approach, which often emphasizes neoliberal paradigm of supporting refugee self-reliance, there is a need to consider the complex realities of refugee life.

Keywords: refugee teacher, protracted refugee situation, liminality, self-reliance, humanitarianism, development

1. Introduction

Education is known to play an essential role in providing hope and stability for refugees exposed to uncertainties (UNHCR, 2012; 2021). For this reason, policy discourse of refugee protection and support often emphasize the significant role of education enabling refugees to rebuild their lives with a sense of normalcy (Salem, 2023; UNESCO 2019). Despite this emphasis, education during displacement—particularly in protracted crises—is plagued by numerous ongoing challenges. According to the recent statistics, 75 per cent of refugees are hosted in low- and middle-income countries adjacent to their homelands, where they contend with fragile economic and political systems and overstrained infrastructures (UNHCR, 2024). Many of the ongoing challenges are rooted from the conditions that refugees face indefinite waits to either return home or resettle in new countries that offer potential pathways to social and legal membership (Dryden-Peterson and Horst, 2023). Indeed, so-called durable solution of return or resettlement became a reality for only one percent of those 117 million forcibly displaced people worldwide in 2023 (UNHCR, 2024). It means that the majority may end up remaining in a state of prolonged displacement, having to navigate the complexities of uncertainty (Horst and Grabska,

2015). With the socio-political dynamics of displacement, the unique educational challenge within the refugee communities comprises a lack of state-recognized accreditation, which leads to questioning the purpose of education due to a lack of continuity to further educational or economic opportunities (Dryden-Peterson, 2017; Yeo et al, 2020; Yeo, 2022). There are also severe constraints of resources, particularly when educational settings initially established for short-term humanitarian purposes in temporary shelters become semi-permanent without state or international recognition (Oh and Van der Stouwe, 2008; Oh et al, 2021). These challenges have been compounded by the tendency of both hosting states and the international refugee regime to shift responsibility onto one another, leading to significant gaps in supporting refugees (Omata, 2023; UNHCR, 2018).

Given these contexts, refugee teachers face unique and formidable challenges within the spatial and temporal aspects of uncertainty in situations of displacement. In refugee camp settings, as the teachers themselves are also refugees, they are expected to guide their students and manage these uncertainties in educational settings while simultaneously being exposed to similar experiences of instability (Adelman, 2019). Although recent academic and policy debate around refugee education increasingly emphasize the significance of teacher training and empowerment (Dryden-Peterson, 2015; Mendenhall et al, 2018; Richardson, 2018; Yeo et al, 2020), little is known about how the teachers navigate amidst these uncertainties and educational aspirations in refugee communities. With this background, this research aims to illuminate how refugee teachers on the frontline of managing and sustaining education during encampment navigate various liminal experiences despite facing absence of state-recognition, educational accreditation, and consistent support from mixed governance of a pseudo-state system (Waters and LeBlanc 2005).

The article first defines the concept of liminality from literature in the context of protracted refugees' encampment experiences, providing theoretical insights to understand the unique challenges faced by refugee teachers. This includes a discussion of spatial and temporal liminality between socially accepted categories (Turner, 1969), known to lead individuals to internalize and embody their ontological liminality (O'Reilly, 2019). Drawing on a case study from the borderland of Thailand and Myanmar, this research explores refugee teachers' lived experiences of educational liminality and their coping practices navigating these challenges. By examining their practices, it ultimately critiques the current market-oriented shift from humanitarian to developmental approaches, focusing on the increasingly popular buzzword of 'self-reliance' (UNHCR, 2005; Betts and Collier, 2017; Feldman, 2015; Omata, 2023). This neoliberal idea, emphasized in recent policy frameworks such as the Global Compact on Refugees (GCR), have been promoted by the international refugee regime as ways to sustainably meet the needs of forcibly displaced people while benefiting host economies (UN, 2018). However, this study aims to provide a deeper understanding of the challenges and contradictions inherent in these approaches, emphasizing the need for more comprehensive paradigm that acknowledges the complex realities faced by refugee stakeholders.

2. Concepts and Methods

The concept of liminality, developed by Gennep (1960) and introduced by Turner (1969), refers to the ambiguous transitional phase individuals experience during rites of passage, where they are “neither here nor there” and “betwixt and between” established social categories and statuses (Turner, 1969, p. 95). It represents a meaningful concept for understanding the liminal space of refugee camps, which are politically rationalized as places to confine, control, and keep ‘undesirables’ out of sight (Agier, 2010; Martin et al, 2020). Uncertainties are often discussed as key attributes of liminality for refugees as they wait amidst inhumane conditions that normalize the sense of ambiguity while searching for new legal and social positions (O’Reilly 2019; Malkki, 1995).

The attributes of liminality or of liminal personae (threshold people) are necessarily ambiguous, since this condition and these persons elude or slip through the network of classifications that normally locate states and positions in cultural space. Liminal entities are neither here nor there; they are betwixt and between the positions assigned and arrayed by law, custom, convention, and ceremonial. As such, their ambiguous and indeterminate attributes are expressed by a rich variety of symbols in the many societies that ritualize social and cultural transitions (Turner, 1969, p. 95).

For this reason, the notion of liminality has been widely applied to understand the experiences of refugees who live in extended states of displacement. Liminality involves spatial and temporal dimensions, each contributing to the complex reality faced by refugees, asylum seekers and internally displaced persons (Eringfeld, 2020; Horst and Grabska, 2015; Malkki, 1995; O’Reilly, 2019).

Spatial liminality in refugee contexts refers to the physical dislocation and temporary living conditions due to displacement. Refugee camps and temporary shelters are neither home nor permanent settlements, creating a sense of being ‘out of place’. These unique threshold spaces disrupt the physical and social order, leading to a perpetual state of transit and dislocation out of ‘national order of things’ (Malkki, 1995). Refugees in these settings experience a form of spatial suspension, where their sense of place and belonging is constantly in flux (Eringfeld, 2020). Furthermore, temporal dimension of liminality pertains to the indefinite waiting periods that refugees endure. The prolonged waiting for resettlement or repatriation exacerbates their sense of uncertainty and disrupts their perception of time. Horst and Gramska (2015) describe this as ‘protracted uncertainty’, along with a fundamental lack of knowledge about one’s situation and a sense of unpredictability about the future while refugees live in a constant state of anticipation without a clear timeline. Salem (2023) highlights that this temporal liminality affects not only the refugees’ immediate experiences but also their long-term planning and aspirations. Building on the concept of liminality in the context of protracted refugee situations (PRS), this study employs a framework that transcends fixed notions of place and time. It recognizes the proactive efforts of refugee teachers to manage their roles within liminal spaces in educational contexts. This perspective acknowledges the agency of refugee teachers as they make meaning and navigate their roles in providing

education and stability within the ambiguous environments of refugee camps. Crucially, it recognizes the constraints and marginalization inherent in displacement while also exploring the opportunities for hope and transformation that exist within these spaces (Horst & Grabska, 2015).

Given the context-sensitive nature of each refugee setting, this research employs a qualitative case study to analyse the experiences of refugee teachers during displacement (Yin, 2018). This approach allows for an in-depth exploration of the unique challenges and coping strategies employed by teachers in a specific setting. The case study focuses on the Mae La refugee camp on the border of Thailand, one of the largest and longest-lasting temporary shelters for refugees in Southeast Asia. The community of Mae La provides an important site for exploring the multifaceted liminality and educational challenges of refugee teachers due to its long history and complex socio-political dynamics. Data were gathered from a variety of sources, including local documents, semi-structured individual and focus group interviews, and participant observations. This approach ensured a comprehensive understanding of refugee teachers' experiences through triangulation. The researcher conducted multiple visits between 2019 and 2020, obtained necessary permissions, and resided in the camp for over five months. This extended stay facilitated rapport-building with research participants (Creswell & Poth, 2016) and allowed for deeper immersion into the teachers' daily lives. Semi-structured interviews with refugee teachers elicited detailed personal narratives about their professional and personal experiences, enabling participants to articulate their stories in their own words while addressing key themes. Focus group interviews were organized to foster discussion among groups of teachers, capturing the communal aspects of coping strategies. As a former primary school teacher from an English-speaking country, the researcher was invited to teach English classes, which enabled participant observations within daily meetings before and after school hours, afterschool activities, teacher-trainer meetings, and teachers' social gatherings. By engaging not only in daily school programs but also in various community activities within the camp alongside other teachers, the researcher gained direct insights into the daily practices and interactions of refugee teachers. This immersion in the community provided a contextualized understanding of their professional environment and the realities they face (Spradley, 2016).

The analysis process was conducted in several stages to identify key themes within the collected data. First, all interviews and focus group discussions were transcribed and subjected to initial coding to identify broad categories related to spatial and temporal liminality. This was followed by more detailed coding using MAXQDA, a qualitative data analysis software. Open, axial, and selective coding techniques were employed to explore themes and patterns in the nuanced experiences of refugee teachers. By cross-verifying data from interviews, focus groups, and observations, the study enhanced the validity and reliability of its findings, integrating multiple perspectives and data sources to provide a robust analysis. Ethical considerations were paramount throughout the research process. Informed consent was obtained from all participants, ensuring they understood the purpose of the study and their rights as participants. To maintain confidentiality, participants were given pseudonyms, using "Thra" or "Thramu," which mean male or female teacher in Sgaw Karen, to anonymize the refugee teachers and leaders involved in the study.

3. Findings

3.1 Spatial Liminality of State and Community and Coping Practices of Refugee Teachers

The refugee teachers in the community of Mae La camp reveal a remarkable journey of resilience and ingenuity, often described by the metaphor of "following the wind" (Thra James, Principal of Secondary Education Institute) –adapting to ever-changing circumstances while striving towards a hopeful future. This journey involves their roles and initiatives as they navigate the complexities of protracted displacement. Their liminal experiences often influence how they shape their professional and personal lives. Operating within the unique spatial liminality of the camp settings, a place neither fully integrated into the host country nor recognized as a permanent settlement. This spatial in-betweenness creates a distinct context where educational efforts are simultaneously constrained and sustained by the community's need to preserve their identity and hope for the future. As Turner (1969) described, these liminal spaces are "neither here nor there," and the refugee teachers find themselves in a perpetual state of transit and dislocation out of the 'national order of things' (Malkki, 1995; 2003).

Indeed, refugee teachers embody the spirit of entrepreneurship by taking on multiple roles to support and inspire the younger generation, thereby contributing to the nation-building efforts of the Karen community. They serve as cultural custodians, ensuring the preservation and transmission of Karen culture to the next generation. Teachers integrate cultural teachings into the curriculum, organize community activities that celebrate Karen traditions, and emphasize the importance of maintaining cultural identity. This role crucial in sustaining the cultural fabric of the refugee community amidst the uncertainties of displacement, as a principal of community-college within the camp highlights.

Education here is not just about survival ... It is about preserving our identity and preparing our community for a future where we are not forced to assimilate into Burmese culture. (Thra James, Principal of a secondary education entity)

In addition to their teaching duties, many refugee teachers are assumed to play leadership roles within the camp, working closely with community organizations and leaders to address social and educational issues. For instance, teachers spend their time after school for administrative work at important annual events in the community such as camp committee meetings and church congregation meetings. As the events often take place in the school buildings, they are in charge of cleaning the area, cooking food and providing tea for the community participants, as well as general administrative chores such as collecting membership fees. The teachers collaborated with entities like the Karen Refugee Committee Education Entity (KRCEE) and various religious activities that benefit the community. This involvement positions them as key figures in the socio-political landscape of the camp. Teachers also play a vital role in guiding their students through the complex pathways to higher education and employment. They provide

mentorship, help students apply for scholarship and study abroad opportunities, and prepare them for academic and personal challenges in potential resettlement countries. As Thramu Amy, a former camp student and teacher who resettled elsewhere but returned to the camp on a regular basis by covering the identity as a volunteer at NGO noted.

I pursued my education not just for myself but for my community. I want my students to see that despite the challenges, it is possible to achieve great things. This motivates me to continue to return and do my work here, for my people. (Thramu Amy, Former student and teacher of a primary education entity)

The semi-permanent nature of the Mae La camp since early 1980s presents unique challenges for the educational system. Refugee teachers have taken multiple initiatives to add consistency and formality to this limbo state, ensuring that education remains a beacon of hope and stability for their community. The governance of education in Mae La camp is characterized by a complex interplay between various international, government and non-government entities on top of community entities, resulting in a fragmented curriculum. Teachers have worked to create a more consistent educational framework by integrating diverse materials and methodologies. Thramu Kelly described how the curriculum evolved over time.

We were given different things from Australia, England, and some schools in the States. Before, there was no uniformity. Everybody taught whatever they wanted to teach. But from mid-2000s onwards, efforts were made to standardize the curriculum. (Thramu Kelly, Principal of a primary education entity)

This initiative has helped provide a more cohesive educational experience for students, despite the lack of formal accreditation and ongoing challenges with a lack of consensus on the focus of educational curriculum (Dryden-Peterson, 2017; Oh et al, 2021; Yeo et al, 2020). These teachers also played a significant role in generating financial support for their schools. They engage not only with international NGOs, external religious organizations, and community members to secure funding for educational programs and resources, but also played a role of middle manager to handle the donations from alumni who resettled in a third country. In addition, they often initiated income-generating activities to fill in the gaps between the external NGO supports and school funding needed. For example, the principal and teachers utilized their lunch time to sell fruits and snacks they cooked themselves by running a canteen in front of their school to fundraise the money for school graduation ceremony. Utilizing the time before and after school as well as during lunch time when they are not teaching in classroom, teachers sold food items in front of a school in order to raise fund (Observed on May 18, 2020). This entrepreneurial spirit of the teachers is almost essential in maintaining the infrastructure and quality of education within the camp, particularly with funding cuts experienced by humanitarian-development shift. Long lasted humanitarian funding has been shifted to the other side of the border and lack of development funding yet to arrive due to Thai government unwilling to recognize the camp more than a temporary shelter. In this context, Thra

Daniel mentioned the importance of community support.

The Alumni who graduated and resettled are now one of the important sources to support the school. They remember what it was like to grow up here and want to give back (Thra Daniel, Principal of a secondary education entity).

Despite the lack of state's recognition of teaching and accreditation on education, the community of refugee teachers strive to add a degree of formality to the educational qualifications obtained in the camp through community support. For example, while teacher stipend of 800 BHT - equivalent to \$22 US dollars - a month by external stakeholders' support is far from sufficient, the community of refugee teachers themselves encouraged through communal rewards and ceremonies frequently for their commitment toward the community.

[Photo 1] Refugee Teachers and Trainers holding their Awards on World Teachers Day



Source: Author (accessed from Interviewees on July 30, 2020)

The teachers are also committed in various activities organized by external international organizations to create informal recognition systems that can help students in their future educational and employment endeavours. This includes developing certificates and documentation that reflect the skills and knowledge acquired by students, which can be used to advocate for their acceptance into higher education institutions or employment opportunities. Thramu Amy explained how the teachers in their community tried to bridge the gap between non-formal and formal concept of education intertwined by international, national and community definitions.

We try to make our education system as robust as possible, even without formal accreditation by Thai or Burmese government. We prepare our students with practical skills and knowledge that would be recognized wherever they end up being. It may provide students with a sense of accomplishment and hope, reinforcing the value of their education despite the systemic limitations. (Thramu Amy, Former student and teacher of a primary education entity)

3.2 Temporal Liminality of Indefinite Waiting and Coping Practices of Refugee Teachers

Temporal liminality is vividly experienced by refugee teachers who navigate the indefinite waiting periods characteristic of protracted displacement. The teachers' narratives reveal a deep sense of temporal suspension, where the anticipation of a better future is continuously deferred. As described by Horst and Gramska (2015), ‘protracted uncertainty’ is illustrated in the narratives of the teachers in the camp settings, who face ongoing ambiguity regarding their futures. Thra Luke encapsulates this sense of prolonged waiting without clear resolution by highlighting the lack of statehood that leads to differing concepts of recognition from diverse stakeholders.

We have everything as a nation. But the only thing we don't have is the state. So all this education is under KNU and KED ... we [as college institutes providing higher education] are recognized by the KNU [Karen National Union]. Of course our KNU is not recognized as a state by any other [institute] in the world. That is why our education is not recognized by others but it is recognized inside by us ourselves. (Thra Luke, Former Teacher and Director of Karen Education Entity)

This reflects not just a lack of statehood but an enduring state of liminality where normalcy is deferred indefinitely. This notion of being a “nation without a state” deeply affects the lives and careers of the refugee teachers. The lack of official statehood for the Karen people means that their educational systems, qualifications, and achievements are not recognized beyond the confines of the refugee community. This profound absence of recognition creates a persistent barrier to professional advancement and integration into broader society. It highlights that despite their efforts and the structured educational systems they have developed within their own community, this internal recognition contrasts sharply with the external disregard, leaving teachers in a perpetual state of professional limbo. Photo 2 below shows a snapshot of the refugee teachers at the Food Ration Day to receive food supply from an international NGO. All residents of the camp must be present on the day at the distribution office with their ration book. They can pick up their food only after officer in charge checks the family photos and names in the ration book. This practice is no exception for the in-service teachers. Hence, all schools in the camp dismiss early that day so the teachers can also be present at the Food Ration Day with the family members.

[Photo 2] Teachers and others on Food Ration Day



Source: Author (photographed on May 21, 2019)

The lack of official recognition beyond the refugee community is a significant aspect of the temporal liminality experienced by these teachers. Thramu Sheila exemplifies this issue by highlighting the lack of qualifications that are acknowledged outside the camp. She notes, "Teachers get very low salary. Still we have many teachers in the camp. Why? They would like to be a teacher because they do not have any other job. That is why they become a teacher. Not many choices" (Thramu Kelly, Teacher of a primary education entity). This statement underscores the disrupted perception of time and future, revealing how the teachers' professional and personal lives are engulfed by an ever-present uncertainty that hinders long-term planning and aspirations. Their educational qualifications, while respected within the camp, hold little value outside, forcing them into roles that are undervalued and underpaid. This situation is further complicated by the teachers' ongoing indecisiveness regarding their future commitments. For instance, Thramu Kelly's uncertainty about signing the annual teaching contract illustrates the heightened state of indecision influenced by their protracted liminality. This indecisiveness reflects a broader uncertainty about the future, not just for herself but for her family's potential relocation depending on the family's resettlement plans and application procedures. The psychological toll of this indefinite waiting and uncertainty is profound. Principal Luke highlights this by noting the inner turmoil and existential questioning that teachers endure: "Teachers are struggling. They might be thinking in their mind 'What are we doing as a teacher here? Not much salary ... Are we going to have our own nation soon? Or are we going to integrate with Burmese? or Thai? What are we doing here? Why are we doing what we are doing here?'" (Thra Luke, Former Teacher and Director of Karen Education Entity). This captures the essence of living in a constant state of anticipation without a clear timeline, as described by Salem (2023). The lack of official recognition exacerbates this uncertainty, as teachers are unable to envision a future where their skills and knowledge are acknowledged and valued by the broader world. The indecisiveness of whether to renew contracts, as illustrated by Thramu Kelly adds another layer of temporal stress, illustrating their entrapment in a cycle of uncertainty.

Teaching work is very boring and tiring. I have been teaching 8 years already. I am not sure if I will continue this year. I am waiting for result [of the application for resettlement to a third country]. The school will have to search for a new teacher... The principal told me to help and sign. But I don't know if I will work as a teacher again. So I will sign first and think over the holidays if I want to be a teacher again this year. (Thramu Kelly, Teacher of a primary education)

In navigating this protracted uncertainty, refugee teachers at Mae La camp employ various strategies rooted in community and personal resilience. One significant coping mechanism is the cultivation of strong community bonds. Thra Daniel mentioned the importance of "friend cultivation" and the reliance on shared community values and support from churches and individual sponsors. The mutual dependence and support within the community act as a crucial buffer against the pervasive uncertainty, reinforcing a sense of solidarity and shared purpose. These strong social networks help mitigate the emotional strain caused by their professional and personal liminality. Based on this sense of solidarity, many teachers

maintain their hope and motivation through a strong commitment to educating future generations. This commitment is intricately linked to their belief in the importance of education for nation-building and maintaining cultural identity.

Education is important. If Karen people become independent with our own land get the self-autonomy. We will have our own institutions like Ministry of Education and other departments. If you have more education you can work for your own people. (Thramu Eve, Teacher of a secondary education entity)

Community and religious support systems play a pivotal role in enabling teachers to navigate their protracted uncertainty. The involvement of religious figures and the use of theological frameworks to inspire commitment among teachers has recurred as well. Thra James - along with many other teachers' comments in similar terms - warned for the danger of solely depending on external supports. This highlights the delicate balance between external support and fostering internal resilience, suggesting that a moderated reliance on support structures can empower teachers to persist in their roles. Their faith and community support provide emotional and spiritual sustenance, helping them to endure the prolonged waiting and uncertainty.

Dependency is very important but when we depend on too much we become paralyzed. (Thra James, Principal of a secondary education entity)

The findings reveal that the teachers' lived experiences of temporal liminality are not just passive experiences of waiting but active engagements with uncertainty. Their strategies for navigating this uncertainty, such as fostering strong community ties and maintaining a focus on long-term cultural and educational goals, are crucial for their resilience. By relying on each other and drawing strength from their cultural and religious beliefs, the teachers in the refugee camp manage to sustain their commitment and continue their vital educational work amidst pervasive uncertainty. It signifies the importance of understanding the unique experiences of refugee teachers, who play a key role in sustaining hope and continuity within their communities, despite the profound challenges posed by their liminal state.

4. Discussion and Conclusion: Refugee Teachers Navigating Self-Reliance and Burden-Sharing

Recent international discourse on refugee support has increasingly emphasized the need for a humanitarian-development continuum, which has evolved into the humanitarian-development-peace nexus (Lie, 2020; Mendenhall, 2019; UNHCR, 2019). This shift is largely due to the long-standing criticisms from scholars and practitioners of traditional approaches that suggest a linear progression from humanitarian efforts, aimed at saving lives and alleviating suffering during crises, to development efforts

that begin once normalcy is restored (Decobert, 2020; Hintjens and Zarkov, 2015). Critics argue that such simplistic models fail to capture the complexities of protracted emergencies, where the boundaries between humanitarian aid and development are often blurred. However, this shift - resulting into market-oriented development strategies emphasizing neoliberal concepts like "self-reliance" - have also been critiqued for their inadequacy in addressing the structural limitations refugees encounter (Betts and Collier, 2017; Feldman, 2015; Omata, 2023). It is because these strategies often shift responsibility away from international and state actors, placing the burden of survival and integration onto refugees themselves.

Within the intersection of policy frameworks and practical realities, the findings illustrate the unique challenges and practices of the refugee teachers. While the notion of self-reliance theoretically promotes economic integration and resilience, it falls short in addressing the profound spatial and temporal liminality that refugees endure. For instance, spatial liminality, characterized by physical dislocation and temporary living conditions, severely limits refugees' opportunities for genuine economic integration and self-reliance. In camps like Mae La, the lack of formal accreditation for educational achievements further complicates efforts to attain economic stability and professional advancement. Teachers must navigate an environment where their educational and professional qualifications are not recognized outside the camp, perpetuating their state of liminality and hindering their aspirations. Temporal liminality, defined by indefinite waiting periods for potential resettlement or repatriation, disrupts refugees' ability to plan for the future and achieve long-term stability. The narratives of refugee teachers reveal that the constant state of anticipation and uncertainty undermines their professional and personal aspirations. The expectation of self-reliance in such a context exacerbates stress and insecurity, as refugees are left to navigate complex environments with insufficient support. The rhetoric of self-reliance often serves to shift responsibility away from international and state actors, placing undue burdens on refugee populations.

Despite these challenges, the findings of this research illustrate how refugee teachers play a crucial role in fostering resilience and hope within their communities. They tend to act as community leaders, advocates, and role models, taking on multiple responsibilities beyond their educational duties. Their ability to adapt and innovate in response to the challenges of displacement highlights the need for policies that support their efforts comprehensively. An important aspect of the refugee teachers' strategy to overcome these challenges is their entrepreneurial spirit, which is manifested in their efforts to generate resources, secure internal recognition, and build long-term commitments to community-building. This entrepreneurship is not limited to economic activities but extends to innovative educational practices and community engagement. Refugee teachers at Mae La camp engage in various income-generating activities to supplement the limited resources available for education. They often initiate projects such as running school canteens, organizing community events, and partnering with NGOs and external donors to secure funding. These activities not only provide financial support but also foster a sense of ownership and agency among the teachers and the broader community. For instance, teachers utilize their lunchtime to sell fruits and snacks they prepare themselves, raising funds for school events and infrastructure improvements. As scholars examining refugee education from a development paradigm emphasize the

need for practices that ensure sustainability and quality (Mendenhall et al., 2019; Nicolai et al., 2020; Yeo, 2021), the entrepreneurial spirit of refugee teachers is particularly essential in maintaining the quality of education and ensuring the sustainability of their efforts.

Furthermore, internal recognition plays a critical role in sustaining the morale and motivation of refugee teachers. While their qualifications may not be formally recognized outside the camp, within the community, their contributions are highly valued. Teachers are often celebrated through community awards, ceremonies, and public acknowledgments, which serve to validate their efforts and reinforce their commitment. These forms of internal recognition help mitigate the lack of formal accreditation and provide a sense of accomplishment and pride. Long-term commitment to community-building is another key strategy employed by refugee teachers. They view their role not just as educators but as integral to the social and cultural fabric of their community. By incorporating cultural teachings into the curriculum and organizing community activities, they help preserve cultural identity and foster a strong sense of solidarity. This commitment extends to mentoring students, guiding them through educational and career pathways, and preparing them for potential resettlement or further education opportunities. Refugee teachers also play a significant role in creating informal recognition systems that bridge the gap between non-formal and formal education. They develop certificates and documentation that reflect the skills and knowledge acquired by students, advocating for their acceptance into higher education institutions or employment opportunities. This proactive approach helps students see the value of their education, despite the systemic limitations they face.

This research advocates for a critical reflection of the focus on self-reliance in refugee discourse, emphasizing the need for a more balanced approach that includes robust institutional support and recognition of the unique challenges faced by refugees. Refugee teachers' efforts to maintain educational continuity and cultural identity amidst adversity showcase their remarkable resilience and dedication to self-reliance. They are not merely providers of knowledge but central figures in the social fabric of their communities. These teachers' roles and practices offer valuable lessons for sustaining education and hope in uncertain times. Their contributions extend beyond immediate educational outcomes, laying the foundation for a future where education and cultural identity can thrive despite the challenges of displacement. The journey from liminality to self-reliance for refugee teachers is filled with obstacles, yet their resilience and dedication offer critical insights into sustaining education in protracted displacement contexts. By recognizing and supporting the crucial role of refugee teachers, the global community can foster more inclusive and effective educational systems that align with broader humanitarian and development goals. The findings of this study highlight the importance of integrating refugee education into national systems, improving coordination among stakeholders, and providing robust support mechanisms that address both the spatial and temporal dimensions of displacement. Through these efforts, we can ensure that the contributions of refugee teachers are acknowledged and valued, ultimately enhancing the educational and social development of refugee communities worldwide.

References

- Adelman, E., 2019. When the Personal Becomes the Professional: Exploring the Lived Experiences of Syrian Refugee Educators. *Journal on Education in Emergencies*, 5(1), 94-122.
- Agier, M., 2010. *Managing the Undesirables*. Cambridge: Polity Press.
- Betts, A., Colliier, P., 2017. *Refuge: Transforming a broken refugee system*. New York: Oxford University Press.
- Creswell, W., Poth., 2016. *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches*. Sage publications.
- Decobert, A., 2020. ‘The struggle isn’t over’: Shifting aid paradigms and redefining ‘development’ in eastern Myanmar. *World Development*, 127, 104768.
- Dryden-Peterson, S., 2017. Education for an unknowable future. *Educational Researcher*, 46(5), 305-308.
- Dryden-Peterson, S., Horst, C., 2023. Education for refugees: Building durable futures? *Journal of Refugee Studies*, 36(4), 587-603.
- Eringfeld, S., 2020. Equitable Education: Opportunity and Entrepreneurship within the Spatio-Temporal Liminality of the Refugee Camp, *Cambridge Educational Research e-Journal*, 7, 86-104.
- Feldman, I., 2015. What is a camp? Legitimate refugee lives in spaces of long-term displacement. *Geoforum*, 66, 244-252.
- Hintjens, H., Žarkov, D., 2015. *Conflict, Peace, Security and Development*. London: Routledge.
- Horst, C., Grabska, K., 2015. Introduction: flight and exile – uncertainty in the context of conflict-induced displacement. *Social Analysis*, 59(1), 1-18.
- Lie, J., 2020. The humanitarian-development nexus: humanitarian principles, practice, and pragmatics. *Journal of International Humanitarian Action*.
- Malkki, L., 1995. Refugees and Exile: From ‘Refugee Studies’ to the National Order of Things. *Annual Review of Anthropology*, 24, 495-523.
- Martin, D., Minca, C., Katz, I., 2020. Rethinking the camp: On spatial technologies of power and resistance. *Progress in Human Geography*, 44(4), 743-768.
- Mendenhall, M., Skinner, M., Collas, S., French., 2018. Expanding Teacher Support through Mobile Mentoring in Kakuma Refugee Camp: Benefits and Challenges. *Current Issues in Comparative Education*, 20(2), 9-23.
- Mendenhall, M., 2019. Navigating the humanitarian-development nexus in forced displacement contexts (UNICEF Think Piece Series: Education in Emergencies). UNICEF Eastern and Southern Africa Regional Office. Retrieved July 3, 2024, from <https://www.unicef.org/esa/media/4866/file>
- Mendenhall, M., Pacifico, A., Hu, S., (2019). Teacher professional development in crisis contexts: Teachers’ reflections and stories of change in Kakuma Refugee Camp. In *Comparative Perspectives on Refugee Youth Education* (pp. 245-270). Routledge.
- Nicolai, S., Diwakar, V., Khan, A., Mansour-Ille, D., Anderson, A. 2020. Strengthening coordinated education planning and response in crises contexts. *Overseas Development Institute*.
- Oh, S., Van der Stouwe, M., 2008. Education, diversity, and inclusion in Burmese refugee camps in Thailand.

- Comparative Education Review*, 52(4), 589-617.
- Oh, S. A., Walker, M., Thako, H., 2021. Karen education and boundary-making at the Thai-Burmese borderland. *Journal of Borderlands Studies*, 36(4), 637-652.
- Omata, N., 2023. The role of developmental ‘buzzwords’ in the international refugee regime: Self-reliance, resilience, and economic inclusion. *World Development*, 167, 106248
- O’Reilly, Z., 2019. *The in-between spaces of asylum and migration: A participatory visual approach*. Springer Nature.
- Richardson, E., 2018. *Teachers of Refugees: A Review of the Literature*. Education Development Trust.
- Salem, H., 2023. Education, Ontological Security, and Preserving Hope in Liminality: Learning from the Daily Strategies Exercised by Syrian Refugee Youth in Jordan. *Journal of Refugee Studies*, 36(4). 802-817.
- Turner, V., 1969. *The Ritual Process: Structure and anti-Structure*. Chicago: Aldine Publishing.
- UN. (2018). The Global Compact on Refugees. Retrieved July 22, 2024, from <https://www.unhcr.org/media/global-compact-refugees-booklet>
- UNESCO. (2019) Enforcing the right to education of refugees: a policy perspective. Retrieved May 9, 2024, from <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000366839>
- UNHCR. (2005). Handbook for Self-reliance. United High Commission for Refugees. Retrieved May 3, 2024, from <https://www.unhcr.org/media/handbook-self-reliance-complete-publication>
- UNHCR. (2019). Education 2030: A Strategy for Refugee Education. United Nations High Commission for Refugees. Retrieved June 20, 2024, from <https://www.unhcr.org/media/education-2030-strategy-refugee-education>
- UNHCR. (2021). Education Report 2021: ‘Staying the course’ - The challenges facing refugee education. Retrieved May 5, 2024, from <https://www.unhcr.org/media/unhcr-education-report-2021-staying-course-challenges-facing-refugee-education>
- UNHCR. (2024). Refugee Data Finder. Retrieved June 10, 2024, from <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/>
- Waters, T., LeBlanc, K., 2005. Refugees and Education: Mass Public Schooling without a Nation-state. *Comparative Education Review*, 49 (2), 129-147.
- Yeo, S., Terese, G., and Hayso, T., 2020. Schooling for a Stateless Nation: The Predicament of Education without Consensus for Karen Refugees on the Thailand-Myanmar Border. *Asian Journal of Peacebuilding*, 8(1), 29-55.
- Yeo, S., 2022. Conceptualizing Education within a Thai Refugee Camp Based on a ‘for Them’ and a ‘by Them’ Paradigm. *Asia Review*, 12(3), 423-449.
- Yin, R., 2018. Case study research and applications.
- 여수빈, 2021. 지속가능발전의 관점에서 난민아동을 위한 교육 현황과 과제. *NGO연구*, 16(3), 33-60
- 이상국, 2009. 난민촌 밖으로: 카렌족 난민과 외부 세계의 연계에 관한 연구. *국제지역연구*, 18(2): 79-112.
- 이상국, 2016. 상상의 공동체에서 네트워크 공동체로: 카렌족의 사례를 통한 베네딕트 앤더슨의 민족주의론 비판적 검토. *동아연구*, 35(2), 227-279.
- 이상국, 2018. 게토인가, 초국적 사회 공간인가? 태국-미얀마 국경지역의 미얀마 이주민 집결지에 관한 연구. *비교문화연구*, 24(1), 99-138.

[국문 초록]

From Liminality to Self-Reliance: Refugee Teachers' Roles and Practices during Protracted Uncertainties

본 연구는 난민캠프 내 학교교육 현장에서 난민 교사들이 경험하는 리미널리티 경험과 이를 극복하기 위한 실천 전략들을 드러낸다. 이는 태국과 미얀마 국경에 위치한 장기화된 난민 상황(Protracted Refugee Situations, PRS) 속 현직교사들이 공간적, 시간적 차원에서의 중간적 상태(Betwixst)와 불확실성에도 불구하고 공식과 비공식 사이를 넘나들며 공동체 안팎의 인정 체계를 구축하고, 민족 정체성을 교육적 사명과 연계하고 있다고 설명한다. 이러한 연구 결과는 국제난민 담론이 인도주의적 접근에서 개발 중심 접근으로의 전환 과정에서 신자유주의적 개념인 난민의 '자립(Self-reliance)' 지원을 강조할 때, 난민 생활의 복잡한 현실을 고려해야 함을 시사한다.

주제어: 난민 교사, 리미널리티, 자립, 인도주의, 개발, 국경

태국-미얀마 국경 지역 이주 청년 교육 제도 및 합의*

문기홍(부경대)**

1. 들어가며

이 연구에서는 태국-미얀마 국경 지역의 이주 청년을 위한 교육 제도를 살펴보고 이들을 위한 학습의 공간을 예외적이고 특별한 학습 공간이라고 정의하고자 한다. 일반적으로 교육은 효과적인 인구 통제와 동화를 위한 국가의 주요 책임으로 간주되어 왔다. 그러나 태국-미얀마 국경 지역의 경우는 다르다. 국경지대는 국제기구에서부터 지방 정부에 이르기까지 다양한 주체들이 해당 지역 주민을 통제하기 위해 경쟁하는 '권력 경합 지역'이다. 이 지역의 교육은 중앙 및 지방 정부의 정책에만 의존하지 않는다. 이 연구는 국경을 따라 이주 학생들을 위한 지속적인 개발 프로젝트를 기반으로 교육 공간의 역사적 발전과 교육 공간에서 카렌족 커뮤니티 내 학교의 역할을 탐구한다. 특히, 이 연구는 국민 국가가 제공하는 전통적인 교육과 달리, 국경에 위치한 교육 공간은 이주민 학교(Migrant Learning Centre, MLCs)의 사례에서 볼 수 있듯이 국가의 통제로부터 독립적이라는 점을 강조한다. 아울러 이 연구에서는 국제개발협력 교육 지원 프로젝트를 그 사례로 살펴보고, 이 프로젝트가 어떻게 학생들의 학습 공간과 기회 제공에 기여하고 있는지 살펴보고자 한다.¹⁾

2. 국경 지역 교육 제도 및 프로젝트 개요

1) 국경 지역 교육 제도 개요

태국-미얀마 국경 지역은 1984년 미얀마 군부 정권의 동서교류 금지 이후 태국-미얀마 국경을 넘은 미얀마 출신 이주민과 2020년 미얀마 군부 쿠데타로 국경을 넘은 또 다른 이주민들이 혼재하여 거주하는 지역이다. 초기 이주민의 자녀들과 최근 태국-미얀마 국경을 넘어온 이주 청년 중 태국-미얀마 국경 지역 65개 이주민학교에 10,800여 명이 재학 중이다.²⁾ 특히, 이주민학교는 각 학교가 위치한 지리적 특성에 따라 다른 교육과정을 운영 중이며, 이들 학교가 교육과정에서 강조하고 있는 점이 다르

* 이 원고는 2024 한국동남아학회 연례학술대회를 위해 작성되었습니다. 미완성 원고이므로 인용을 삼가주시기 바랍니다.

** 국립부경대학교 국제지역학부 조교수. kihong.mun@pknu.ac.kr

1) 해당 프로젝트는 (사)지구촌나눔운동과 국립부경대학교가 컨소시엄을 맺고 2023년 KOICA 시민사회협력프로그램의 진입형파트너십 사업에 공모했으며, 2023년부터 2024년까지 2년간 지원을 받아 이주 청년의 사회 참여 증진을 목적으로 사업을 진행하고 있다.

2) 출처: 태국 교육부 산하 이주민학교 관할 부서(Migrant Educational Coordination Center, MECC)

<https://www.mecctak2.com>

다. 프로젝트에 참여하고 있는 세 군데의 이주민학교 교육과정을 보게 되면 매솟 시내에 위치해 태국 사회와 교류가 많은 학교들 같은 경우 태국어 수업이 교육 과정에 편성되어 있는 것을 알 수 있다. 반면, 시내에서 조금 떨어져 미얀마 국경에 가까이 위치한 학교의 경우 카렌족 공동체가 형성된 지역에 기반을 두고 있어 보다 카렌족 정체성 유지를 강조하는 모습이다.

매솟 시내에 위치한 CDC 이주민학교 및 싸뜰레 이주민학교(Hsa Thoo Lei)의 경우 전반적으로 미얀마어 및 태국어 교육에 좀 더 집중하고 있는 것을 알 수 있다. 두 곳 모두 유아 과정부터 12학년까지 전 과정에 태국어 및 미얀마어가 편성되어 있다. 아울러 이주민학교를 졸업한다고 하더라도 정규 학업 과정을 수료한 것으로 인정 받지 못하기 때문에 비형식 교육(non-formal education, NFE)이라고 하는 시험을 통과해야 한다. 이 시험은 태국어로 치러지는 일종의 검정고시(Kor Sor Nor, KSN)로 여겨지며, 이는 학생들이 비정규 교육에서 정규 교육 과정으로 가는 하나의 수단으로 여겨진다.³⁾ 미얀마어 교육을 강조하는 이유 중 하나로 미얀마에서 실시하는 학력 인증 과정에 응시하기 위해서인데, 태국의 비형식 교육과 마찬가지로 미얀마 비형식 초등 교육(Myanmar's Non-Formal Primary Education, NFPE) 혹은 중등 교육(Middle-School Education, NFME)은 2년간의 비공식 초등교육 과정을 이수한 후 미얀마 교육부가 주관하는 시험(4학년 수준)에 응시해 통과하게 되면 미얀마의 정규 교육 과정에 5학년으로 편입할 기회가 주어진다.⁴⁾

슈무에키 이주민 학교는 10학년 이후의 과정과 함께 대학 과정(Bachelor of Liberal Arts, BLA) 과정을 운영하고 있다. 학생들은 정치학, 사회과학, 교육 전공 중 하나를 선택할 수 있으며, 지역 개발 (Community Development), 연구 방법론(Research), 비판적 사고(Critical Thinking), 카렌족 현안(Karen State Current Affairs)과 같은 과목을 수강하게 되며, 각자의 전공에 맞는 과목 역시 수강하게 된다. 정치학의 경우 정치학(Politics), 정치이론(Political Theory)이 있으며, 사회과학의 경우 이주(Migration), 경제학(Economics), 물류(Logistics)와 같은 과목을 들을 수 있다. 교육학 전공의 경우 문학 교육 방법(teaching literature), 인문학 교육 방법(teaching arts)이 교육 과정에 포함되어 있다.

2) 태국-미얀마 국경 지역 이주 청년 사회 참여 증진 사업 개요

우선 이 사업에서 목표로 하는 ‘사회 참여’는 다음과 같이 정의할 수 있다. 사업 대상자가 취업을 포함해 현지 정주를 위한 기반 마련 활동이라고 포괄적으로 정의하며, 진로 개발을 통한 자아 효능감 향상, 지역 개발 참여를 통한 사회 구성원으로서의 역할 및 인식 증진, 네트워크 활동 등을 포함하는 포괄적인 개념이라고 할 수 있다. ‘사회 참여’를 측정하기 위해 사업팀은 두 가지 하위 역량으로 이를 구

3) 이는 태국 학력을 인정 받는 방법으로 비정규 교육은 비정규 교육 위원회(Office of the Non-Formal Education Commission, ONFEC)에서 관리하며, 정규 교육은 기초 교육 위원회(Office of Basic Education Commission, OBEC)에서 관리한다. 비정규 교육은 1999년 태국 교육법에 따라 다음과 같이 정의된다. “비정규 교육은 목표, 방식, 관리 절차, 기간, 평가 및 이수 조건을 정하는 데 있어 유연성을 가져야 한다. 비정규 교육의 내용과 커리큘럼은 적절하고, 요구 사항을 반영하며, 개별 학습자의 필요에 부합해야 한다(Siltragool, 2007: 1).”

4) Kusol Payaksak. “Monitoring and evaluation report on NFPE and NFME education management of Myanmar in the area of Mae Sot, Tak province” Help Without Frontiers. 2019. chrome-extension://efaidnbmnmnibpcjpcglclefindmkaj/https://helpwithoutfrontiers.org/sites/helpwithoutfrontiers.org/files/resources-docs/nfpe_evaluation_report_2019_eng.pdf (검색일 2022.08.09.)

분했다. 첫째, 사회참여역량이다. 사회참여역량이라 함은 1)개인 시민성(소속감, 준법 의식, 권리 의식, 책임감, 도덕성, 민주주의 의식), 2)공동체 시민성(다양성 존중, 사회활동참여, 사회봉사) 및 3)세계 시민성(자국문화향유, 다문화이해, 글로벌의사소통, 국제사회에의 공헌) 세 가지 세부역량으로 구성된 것으로 정의했으며, 이에 따른 세부적 역량 지표를 채택했다.⁵⁾ 둘째, 진로개발역량은 진로 관리 영역(진로 인식, 진로 탐색, 진로 설계)에 해당되는 구체적인 활동을 중심으로 정의하며 이를 바탕으로 역량 지표를 설정하였다.⁶⁾

이 두 역량을 함양하게 되면 궁극적으로 ‘사회 참여’ 역량이 증진된 것으로 목표를 설정했다. 하지만, 현재 국경 지역의 상황을 조사했을 때 학생들의 포괄적인 ‘사회 참여’ 역량을 향상 시키기 위해서는 두 가지 교육 지원이 필요하다고 판단하였다. 첫째, 태국-미얀마 국경 지역의 교육 현황, 특히 현지어(태국어) 관련 교육 상황을 보게 되면, Grade 8(고등학교 1학년) 대상의 현지어 교육은 주 1회/50분으로 현지 정주에 필요한 현지어 교육이 제대로 이루어지지 않아 언어적 제약이 존재한다. 학생들의 태국어 교육에 대한 수요는 있지만 이를 체계적으로 지원할 수 있는 제도적인 장치는 미흡한 편이라고 할 수 있다. 이는 학생들을 대상으로 실시한 기초선 조사 결과를 통해서도 알 수 있다. 또한, 제한적 거주증 소지로 이동의 제한이 있으며 이주민 학교 정규 교육과정인 Post-10 이후에 대학 진학이나 취업 등의 진로를 결정하는데 있어서도 제한적인 진로 개발 교육만 존재하며 이들의 사회 참여 증진을 위한 장치는 전무한 상황이라고 할 수 있다. 이로 인해 다양한 진로 선택의 기회 역시 부재하고 동시에 현지 정주를 위한 사회 참여 증진 기회 또한 상당히 제한적인 것으로 평가된다.

둘째, 국경 지역을 따라 분쟁과 경제적 사유 등 자발적·비자발적 의지로 다수의 이주민이 이주한 지역적·환경적 특성에 따라 이주민의 활동을 지원하는 다양한 현지 CSO 및 CBO 기관이 존재하는 것으로 파악되었다. 사전 조사를 통해 사업 지역에 약 70여 개의 현지 CSO 및 CBO 기관에서 약 15,000여명의 활동가들이 활동하고 있으나 관련 전문 분야로의 진로 연계 체계가 미약함을 확인할 수 있었다. 특히, 대학 진학이 아닌 취업을 선택한 이주 청년의 경우, 다양한 현지 CSO 및 CBO 기관에서 진로를 개척하고자 하는 수요가 높으며 현지 기관에서도 기본 문서 작성 가능자, 기관 중점 사업의 관련 분야 유경험자나 분야 기초 지식 보유자 등 훈련된 적격한 인재를 찾고자 하는 공동의 수요가 맞닿아 있으나 이를 연계할 수 있는 협력 체계는 미비한 실정이었다. 이에 태국-미얀마 국경 지역에 적합한 관련 전문 분야 교육과정 개발과 이주 청년들의 눈높이에 맞는 이론 및 실무 교육을 시행할 필요성이 존재하는 것으로 파악되었다.⁷⁾

5) [청소년 사회참여역량 측정 지표 개발 연구](오석영 회, 2015).

6) [학생 진로개발역량지표 활동안내서(교사용)](교육부 외, 2017).

7) 동 프로젝트에 대한 본격적인 현지 수요 조사를 실시하기 전, 현지 사업 수행기관(지구촌나눔운동 태국사업소-한매솟협력센터)에서 2023년 2월에 실시한 자체 조사 결과에서도 학생들의 현지어(태국어) 교육 수요와 개발협력 분야 진로 교육에 대한 수요를 확인할 수 있었다. 당시 3개 학교 9학년 30명을 대상으로 진행된 조사에서 유창하게 구사 가능한 언어를 고르라는 항목에서 29명 중 28명은 미얀마어에 유창하다고 응답, 카렌어와 영어는 각 20명씩, 태국어 유창하다고 응답한 학생은 단 7명(35%)에 불과해 태국 사회에 정주하기 위해서는 태국어 능력에 관한 교육이 필요한 것으로 파악되었다. 또한, 총 30명 학생 중 23명, 약 80%에 가까운 학생들이 다른 고민과 함께 진로에 대한 고민을 하고 있으며 이를 충족시켜줄 필요가 있음을 확인함. 또한, 19명(63%)의 학생이 태국-미얀마 국경 지역에서 활동하는 CSO/CBO에서의 사회 활동을 희망하고 11명(37%) 학생이 태국 내 국제 대학 진학을 희망하는 것으로 파악되었다.

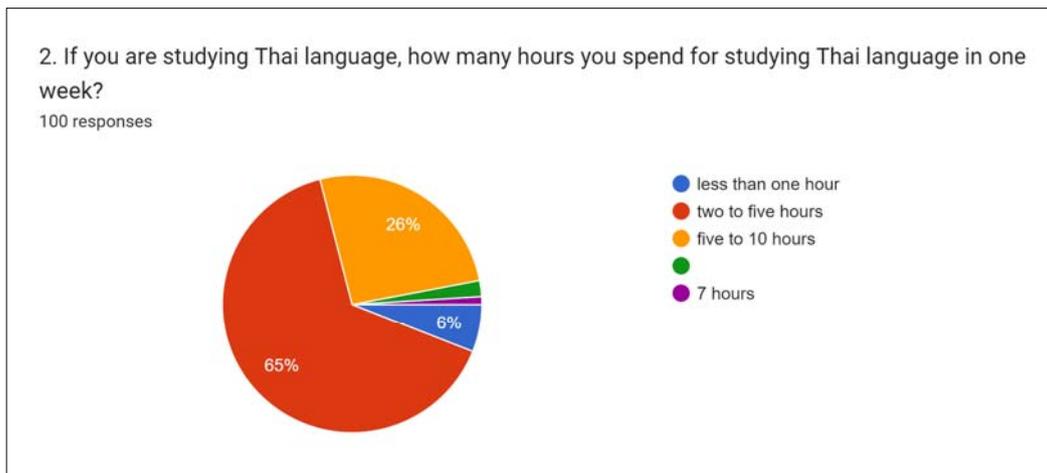
3) 현지어(태국어) 능력에 대한 기초선 조사 결과

사업에 본격적으로 착수하기 전, 동 사업팀은 태국 매솟 및 폼프라에 위치한 3개 이주민학교 재학생 150명을 대상으로 기초선 조사를 진행하였다. 이번 기초선 조사는 사업에 직접 참여하는 학생을 대상으로 실시했으며, 각 학교별로 태국어 교육 프로그램 및 국제개발협력 교육 프로그램 대상자를 선정했기에 무작위 선정 방식보다는 참여 대상자에게 설문을 실시해 기초선을 설정하고자 했으며, 이를 바탕으로 사업 참여 후 학생들의 현지어 능력과 실무 역량이 어느 정도 강화되었는지 비교 가능하도록 설계하였다.

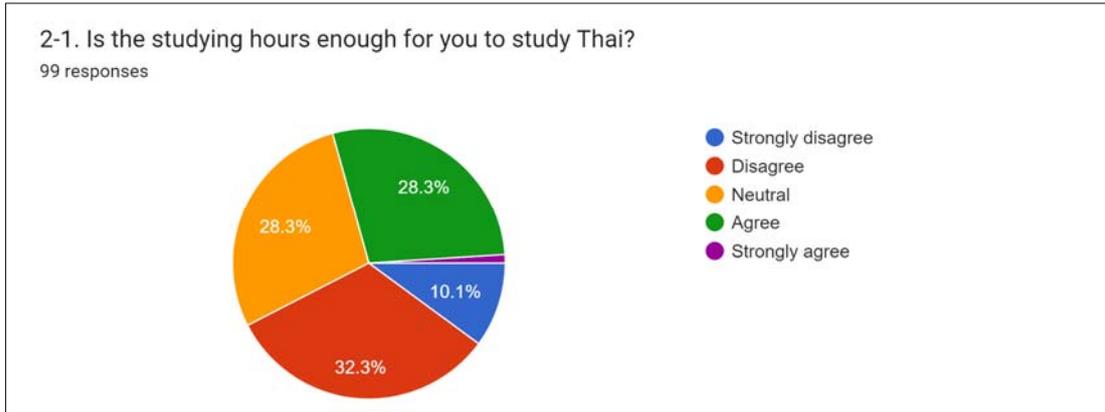
no.	위치	학교명	참여 대상 학생 수	
			현지어 교육	국제개발협력 교육
1	폼프라	Thoo Mweh Khee	현지어 교육	30명
			국제개발협력 교육	20명
2	매솟	Hsa Thoo Lei	현지어 교육	35명
			국제개발협력 교육	15명
3	매솟	CDC	현지어 교육	35명
			국제개발협력 교육	15명
총계				150명

(1) 태국어 교육 및 공부 시간

절반이 넘는 65명의 학생이 매주 2~5시간 정도 태국어를 공부하고 있다고 응답했으며, 26명의 학생은 5~10시간 정도 태국어를 공부하고 있다고 응답했으며, 약 80% 정도의 학생이 주당 5시간 내외로 태국어 공부를 하고 있는 것으로 파악된다.

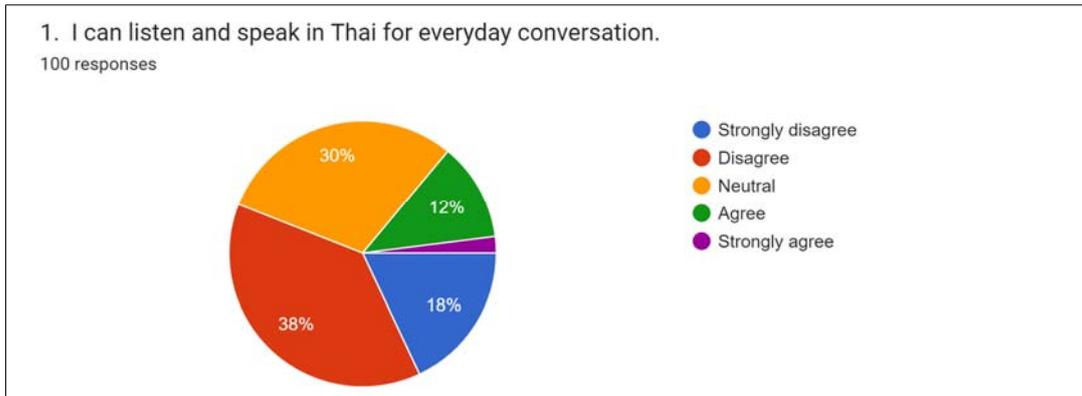


하지만 학생들은 본인이 태국어를 공부하는 시간이 충분하지 않다는 의견이 다수를 차지했다. 매우 동의하지 않는다(10.1%)와 동의하지 않는다(32.3%)는 비율이 42.4%로 절반에 가깝게 나타났고, 보통이라고 응답한 학생도 28.3%인 것으로 미루어 보아 보다 많은 태국어 학습 시간이 필요한 것으로 판단된다.

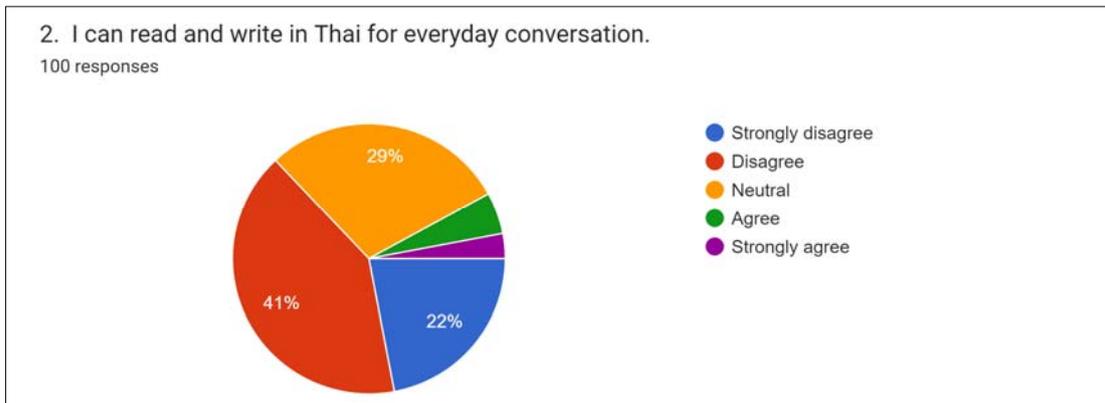


(2) 태국어 능력 관련 설문 결과

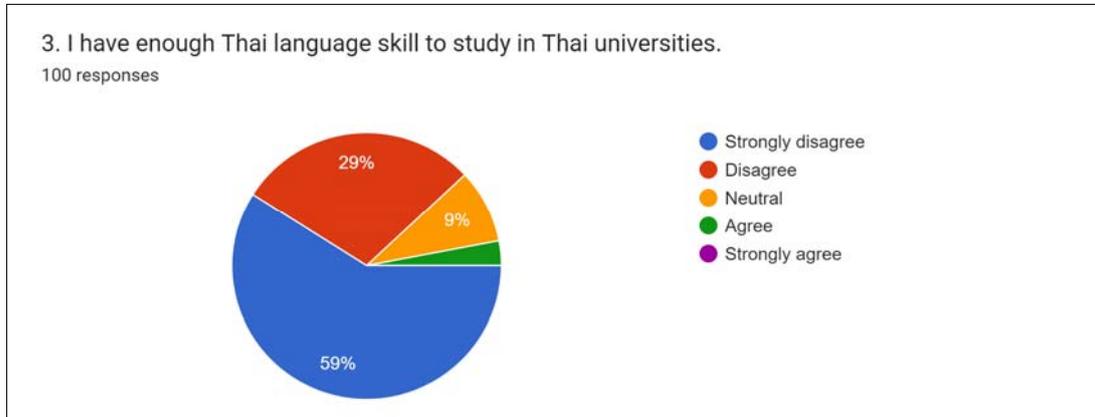
태국어 듣기 및 말하기 능력은 학생들의 평균 점수가 2.42점 정도로 다소 낮은 것으로 나타났다. 일상생활에서 태국어를 듣고 말할 수 있다는 설문문에 매우 그렇지 않다(18%), 그렇지 않다(38%)로 절반에 가까운 46%가 일상 생활에서 태국어를 듣거나 말하는 능력에 있어 부정적인 의견을 표했고, 보통이라고 응답한 비율도 30%로 파악되었다. 반면, 긍정 비율은 14% 정도 수준으로 조사되었다.



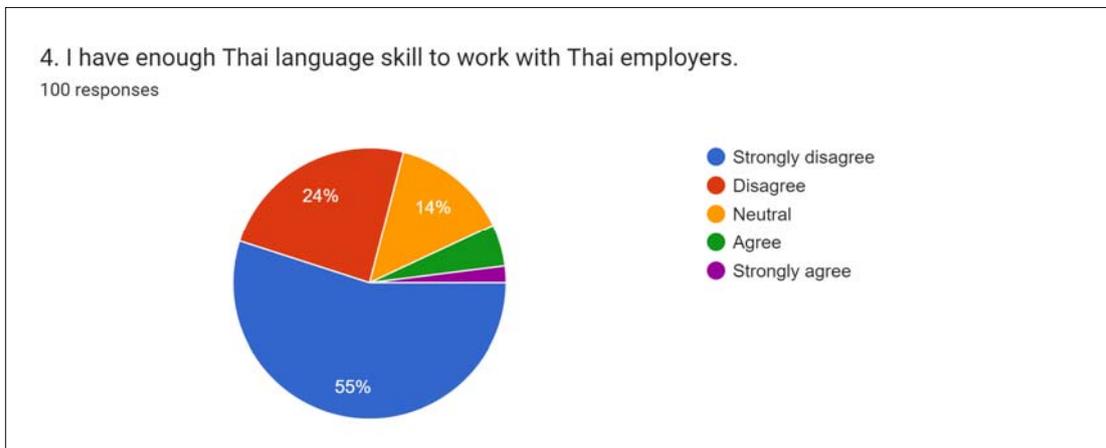
태국어 읽기 및 쓰기 능력은 듣기 및 말하기 능력보다 더 낮은 것으로 파악되었다(2.27점). 부정 응답이 절반을 넘는 63%로 나타난 반면 긍정 응답은 단 8%에 그친 것을 알 수 있다.



학생들에게 본인의 태국어 실력이 태국 대학에서 수학하기에 충분한 지 물었을 때 강한 부정 응답이 59%로 나타났고, 부정 응답은 29%로 100명 중 88명이 태국어로 대학 교육받기에는 부족하다고 응답 했다(1.55점).



학생들에게 본인의 태국어 실력이 취업에 충분한지 묻는 질문에도 부정적 응답의 비율이 높았다 (1.74점). 강한 부정 응답이 55%로 나타났고, 부정 응답은 24%로 100명 중 79명이 태국어로 대학 교육받기에는 부족하다는 응답을 했다.



3. 프로젝트 성과 측정

1) 현지어(태국어) 교육

현지어 각 분야별 교육 시작 전 진행한 사전 레벨테스트에서 대부분 C 이하 성적을 받았다. 1차년도 교육 후 진행된 레벨테스트에서는 전반적으로 다수의 참여 학생이 A, B 등급으로 상향된 결과를 보였다. 이는 1년간의 태국어 수업을 통해 현지 사회에 무리 없이 참여할 수 있는 기초역량을 기른 것으로 판단할 수 있다.

참여 학교		Thoo Mweh Khee						Hsa Thoo Lei						Children Development Center					
		기본		산업		서비스		기본		산업		서비스		기본		산업		서비스	
		전	후	전	후	전	후	전	후	전	후	전	후	전	후	전	후	전	후
등급	A	-	17	0	21	1	27	-	34	13	34	12	26	-	35	5	19	-	28
	B	-	3	5	7	11	3	-	-	10	-	16	9	-	-	10	12	2	7
	C	13	5	9	2	15	-	9	-	4	-	7	-	16	-	9	1	24	-
	D	6	4	9	-	3	-	10	-	2	-	-	-	11	-	5	3	9	-
	E	8	-	7	-	-	-	9	-	6	-	-	-	7	-	5	-	-	-
	F	3	-	-	-	-	-	7	-	-	-	1	-	1	-	1	-	-	-

아울러 태국어 교육 기간 중 진행된 현지어 말하기 대회에서 예선 총점 300점 기준 Hsa Thoo Lei가 평균 225점, CDC 평균 215점, TMK 평균 203점으로 전체 학생 평균 214.6점의 결과가 도출되었다. 학습 내용의 응용을 기반으로 하는 질문을 듣고 즉시 응답해야 하는 테스트 방식이었고, 6명의 심사위원 앞에 혼자 앉아 6:1로 진행되는 면접 심사였기에 학생들은 많은 부담이 있었을 것으로 판단된다. 하지만, 예상보다 말하기 대회 예선 평균 점수가 높게 나왔음을 알 수 있으며, 사후 테스트 결과 및 말하기 대회 성적으로 미루어 볼 때 160시간의 현지어(태국어) 교육을 통해 참가자들의 태국어 구사 능력이 상당 부분 향상 되었다고 판단할 수 있다.

실무 현지어 구사 능력 향상 관련, 1차년도 4/4분기 레벨테스트 결과에서 사업 전 조사 결과보다 1단계 이상 향상된 참여자 수는 총 79명(남 20명, 여 59명)으로 파악되었다.

참여 학교 (참여자 수)	Thoo Mweh Khee (30명)		Hsa Thoo Lei (35명)		Children Development Center (35명)	
	남	여	남	여	남	여
상향된 참여자 수 (명)	2	24	10	15	8	20
	26		25		28	

1차년도 사업 참여 학생들에 대한 정량적 평가 외에 1, 2차년도 현지어 교육에 참여한 학생들을 대상으로 정성적인 평가 역시 진행하였다. 태국어 과정 참가자 면담은 학교별로 각 2명씩 추천을 받아 진행했으며 각각 2023년 과정 참가자 1명, 2024년 과정 참가자 1명으로 구성하여 총 6명을 실시하였다.

No.	소속 학교	참여 연도	이름	성별
1	Thoo Mweh Khee	2023	Naw Smile Jack	F
2		2024	Janthakorn	F
3	Hsa Thoo Lei	2023	Naw Angel	F
4		2024	Naw Paw Hal Blu Soe	F
5	Children Development Center	2023	Eh Paw Klay	M
6		2024	Nan Moe Pwint Phyu	F

면담에 참여했던 다수의 학생이 현지어(태국어) 능력 부족으로 인해 각기 다른 형태의 어려움과 차별적인 대우를 경험한 적이 있었던 것으로 확인되었다. 특히, 사업 지역인 태국 매솿 시내에 위치한 학교의 재학생일수록 태국인 및 태국 사회와의 접촉이 많으므로 그러한 차별 경험의 빈도가 높은 것으로 파악되었다. 그런 측면에서 참가자들은 태국어 수업이 기본적인 태국어 능력 및 의사소통을 할 수 있다는 자신감을 심어주었던 것으로 평가했다. 예를 들어 시장에서 물건을 사고 흥정하는 경험과 같은 일상적인 언어 능력 향상을 통해 태국어에 대한 자신감이 배양된 것으로 파악된다(TMK, Naw Smile Jack/HSL, Naw Angel/CDC, Eh Paw Klay).

2) 국제개발협력(전문직업) 교육

국제개발협력 과정은 2023년도부터 10개월간 3개 학교의 50명 학생이 참가했으며 이들 중 총 43명이 수료 기준을 충족하였다. 참여 학생 중 6명은 정치적 상황 및 제3국 난민 재정착 프로그램에 선정되어 미얀마 내 고향 혹은 제3국으로 이주를 하게 되어 과정을 지속하지 못한 것으로 파악되었다. 1명은 본국 귀환 후 실무 과정에 참여하지 못해 수료 기준을 충족하지 못해 최종적으로 수료증을 받을 수 없게 되어 수료율은 86%로 나타났다. 아울러 사업 성과 측정을 위해 국제개발협력 과정에 참여한 학생들을 대상으로 정성적 평가를 위해 면담을 진행하였다.

자체 평가 기간 동안 국제개발협력 과정을 수료한 학생 중 총 11명과 면담을 진행하였고 이들 중 1명을 제외한 10명은 현지 기관에서 인턴십을 수행하는 중이다(Joy House 1명, Ined 1명, BCMF 2명, Cotton On Foundation 2명, BMA 2명, Hsa Thoo Lei Foundation 2명). 이들은 국제개발협력의 전 과정은 개발협력 분야에서 일할 수 있도록 기본적인 지식을 제공해주었다고 평가했다. 특히 실무 과정은 기관 내에서 혹은 현장에서 어떠한 프로젝트 및 업무를 수행하는지 이해하는데 큰 도움이 되었다고 했으며 마지막 자기소개서 및 모의 면접 과정을 통해 인턴십 지원 과정을 잘 준비할 수 있었다고 평가했다.

No.	소속 학교	인턴십 기관	이름	성별
1	Thoo Mweh Khee	BCMF	Naw Theigi Zar Aung	F
2			Saw Lo Taw Htoo	M
3		HTLF	Saw Eh Tha Blay	M
4	Hsa Thoo Lei	Cotton On Foundation	Kaung Set Aung	M
5			Yoon Wadi Thein	F
6		Ined	Ma Aye Aye Mon	F
7		BMA	Aung Phyoo Oo	M
8			Khaing Zin Thaw	F
9	HTLF	Sian Hoih Sang	F	
10	Children Development Center	Joy House	Mi Hse Hnin San	F
11		인턴십 미지원	Saw Linn Htut Kaung	M

성공적으로 과정을 수료한 총 43명의 참여 학생 중 32명이 현지 기관 및 기업에서 인턴십 활동을 시작했다. 이들 중 25명에게는 동 사업에서 재정적인 지원을 하고 있으며 나머지 7명의 참여 학생은 자체적으로 재정을 마련해서 인턴십을 진행하고 있다. 따라서 수료생 43명 중 32명이 인턴십을 진행하고 있어 인턴십 구직 성공은 79.1%로 파악된다. 13개의 파트너 기관 중 12개의 파트너 기관에 인턴을 성공적으로 배정하여 사업 초기 유관기관과의 협력 관계를 구축한 것은 인턴십 배치 등 사업의 효과성에 긍정적인 영향을 미친 것으로 판단된다.

국제개발협력 실무 과정 강사 및 5개 파트너 기관과의 간담회를 통해 동 사업이 제공한 국제개발협력 과정은 각 기관에 필요한 기초적인 지식을 가르치고 국제개발협력 분야의 이슈를 이해하는 틀을 제공해 긍정적인 평가를 받았다. 현지에서 활동 중인 기관은 다양한 분야에서 직접 사업을 수행하고 있기에 사업계획서 작성, Project Design Matrix(PDM) 작성, 모니터링 및 평가와 같은 실질적인 지식은 인턴십뿐만 아니라 현지 기관에서 근무할 때 중요한 자산으로 활용될 수 있다고 평가했다(Mae Tao Clinic/BCMF/Ined/Joy House).

3) 진로개발역량

사전, 사후 조사 결과를 비교해본 결과 전체적으로 설문 문항에 대한 응답 결과 평균 점수가 상향된 것을 알 수 있다. 대부분의 항목에서 4.5점을 상회했으며, 가장 높은 상승 폭을 보인 문항은 3번 문항, ‘앞으로 새로운 직종이 생길 수 있다는 점을 고려해 진로를 계획하고 있다’로 평균 점수가 2.06점 올랐다. ‘알고 있는 직업의 숫자’를 묻는 5번 문항의 경우에도 낮은 수준이라고 할 수 있는 0-3개의 직업을 알고 있다는 학생이 기초선 때는 38명, 사후 조사에서는 0명으로 줄었으며, 4-6개의 직업을 알고 있다고 응답한 학생도 32명에서 9명으로 대폭 감소했음을 알 수 있다.

구분	설문 문항	평균 점수			
		기초선 조사 결과값		사후 조사 결과값	
		평균 점수	환산점수	평균점수	환산점수
1	미래 진로를 성취하기 위한 공부 계획이 있다.	3.62	76.6	4.81	96.2
2	미래 직업과 관련해 내가 무엇을 좋아하고 잘하는지 알고 있다.	3.46	72.4	4.75	95
3	앞으로 새로운 직종이 생길 수 있다는 점을 고려해 진로를 계획하고 있다.	2.65	59.8	4.71	94.2
4	직업인에게 도덕성이 중요하다고 생각한다.	4.38	87.6	4.91	98.2
5	알고 있는 직업의 숫자	0-3개: 38명(38%) 4-6개: 32명(32%) 7-9개: 16명(16%) 10-12개: 8명(8%) 13개 이상: 6명(6%)		0-3개: 0명(16%) 4-6개: 9명(27.3%) 7-9개: 43명(36%) 10-12개: 39명(18%) 13개 이상: 9명(2.7%)	
6	나의 꿈을 성취하기 위해 나의 흥미, 성격, 가치를 고려하고 있다.	4.03	81.2	4.76	95.2

7	나의 꿈을 성취할 수 있다는 것에 자신이 있고, 무엇을 하고 싶은지 확신이 있다.	4.11	82.2	4.86	97.2
8	나의 진로를 결정할 때 다른 사람의 뜻보다는 나의 의지로 결정할 수 있다.	3.58	72.8	4.79	95.8
9	미래에 직업을 가지는 데 필요한 지식과 기술을 공부하고 있다.	2.98	62.2	4.95	99
10	나는 직업을 가질 것이다.	예: 86명(86%) 아니오: 14명(14%)		예: 98명(98%) 아니오: 2명(2%)	
11	직업을 갖는다면 가지고 싶은 직업군은?	교육계, 의료계, 국제개발협력, 사업, 유튜버 등등		교육계, 의료계, 국제개발협력, 사업, 유튜버, 공학계열 등등	
평균		3.60/5	72.0/100	4.82/5	96.4/100

사후조사에 참여한 학생들의 전체 평균은 4.82점(환산 점수 96.4점)으로 파악되었다. 학생들의 사후 점수를 진로 개발 역량 단계로 구분할 경우 5단계 96명, 4단계 4명으로 파악되어 기초선 조사 결과 5단계를 받은 13명의 학생을 제외하면 총 82명의 학생이 진로 개발 역량 1단계 혹은 2단계 수준으로 향상된 것으로 판단할 수 있다.

기초선 결과에서 5단계를 보인 학생의 경우, 더 이상 향상될 단계가 없기 때문에, 동일하게 5단계를 받은 학생은 목표 값을 달성한 것으로 계산하였으며, 중도에 변경된 4명의 학생(수무에게 1명, 싸뜰레 2명, CDC 1명)을 제외하고는 기초선 조사에 참여하였던 96명 전원이 모두 단계가 1단계 이상 향상된 것으로 나타났다.

진로 개발 역량	기초선 조사 결과값	사후 조사 결과값
5단계(81-100점)	13명	93명
4단계(61-80점)	70명	3명
3단계(41-60점)	19명	-
2단계(21-40점)	1명	-
1단계(20점 이하)	-	-

진로 개발 역량에 대한 사후 조사를 실시한 결과, 사업에 참여했던 학생들의 전체적인 진로 개발 역량은 개선된 것으로 파악되었으며, 이는 현지어(태국어) 교육, 이력서 및 자기소개서 작성, 모의 면접, 분야별 멘토링 등 진로 관련 교육이 학생들의 역량 개발에 긍정적인 영향을 미친 것으로 분석할 수 있다.

사업단은 기초선 조사에서 사업 참여자들의 진로 개발 역량을 측정하였으며, 산출물 달성 목표로 기초선 조사 결과 대비 1단계 이상 향상자 수를 측정하는 것으로 설정하였다. 달성 목표치는 참가자 100명 중 70명 이상(70%이상) 향상자로 설정하였다. 사후 조사 결과로 보았을 때, 기초선 조사에 참여하지 않았던 4명의 학생을 제외하고, 기초선 조사 참가자 96명(남 27/여 69)이 모두 1단계 이상 향상

된 진로 개발 역량을 보였다. 따라서 목표치인 70명 대비 137%의 목표 달성율을 이루었다고 평가할 수 있을 것이다.

4. 함의점

구분	사업 목표달성 현황	전망
1.1 실무 현지어 구사 능력 향상	1.1.1 현지어 구사 능력 향상된 참여자 수 • 1차년도 목표: 60명/달성: 80명 • 2차년도 목표: 60명/달성: 추후 확인	• 태국어 기초 과정(60시간) 이수 후 테스트 결과, 최종적으로 대다수가 1~2단계 향상하여 달성할 수 있을 것으로 기대됨.
1.2 진로 개발 능력 향상	1.2.1 진로개발역량 척도가 기준치에서 1 단계 이상 향상된 참여자 수 • 1차년도 목표: 70명/달성: 93명 • 2차년도 목표: 70명/달성: 추후 확인	• 사업 활동 미진행으로 확인 불가하나 태국어 기초 과정 출석률 및 구사 능력 향상도를 고려하였을 때 해당 목표 역시 달성될 것으로 사료됨.
2.1 전문 직업(국제개발협력) 분야 이해 증진 및 실무 능력 함양	2.1.1 분야별 지식이 향상된 참여자 수 • 2차년도 목표: 40명/달성: 43명	• 국제개발협력 과정 수료 결과, 50명 중 43명이 국제개발협력과정 수료 기준(출석 40%, 과제 수행 40%, 토론 및 팀별 활동 20% 기준 70점/100점 이상)수료를 완료함.
2.2 진로 정보 접근성 향상	2.1.2 진로 정보 플랫폼 가입자 수 • 2차년도 목표: 40명/달성: 추후 확인	• 현지 협력 기관의 높은 관심과 국제개발협력 과정을 통해 해당 분야 우수한 인재들이 양성될 것으로 기대되어 플랫폼 가입자 수도 충분히 충족될 것으로 기대됨.

1차년도 태국어 과정을 수료한 후 학생들은 기존에 참여하던 사회봉사 및 사회 참여 기회를 활용해 취직을 준비하거나 새롭게 구직 활동을 계획하고 있었다(CDC, Nan Moe Pwint Phyu/CDC, Eh Paw Klay/HTL, Naw Paw Hal Blu Soe/TMK, Janthakorn). CDC에서 참가한 두 명의 학생은 현지 기관인 Suwannimit Foundation과 Help Without Frontiers(HWF)에서 인턴십(Youth Empowerment Program) 및 봉사 활동에 참여를 하고 있었으며 봉사 활동하며 형성된 신뢰 관계와 향상된 태국어 실력을 기반으로 각 기관에 구직할 계획을 세우고 있었던 것으로 파악되었다. Eh Pay Klay 학생 같은 경우, 2023년에 태국어 과정에 참여했으며 참여 전 말하기 및 쓰기 능력이 부족했다고 평가했다. 그러나 교육 수료 후 75% 정도 수준의 태국어를 구사할 수 있었고 이후 참여한 봉사 활동 시 태국어로 주로 소통하며 태국어를 사용하는데 거의 문제없다고 응답했다. 특히, 태국어 듣기 및 말하기 능력이 향상되어 자신감을 가질 수 있었으며 현지 태국인과의 의사소통에 문제가 없다고 응답했다.

향상된 태국어 능력은 바로 구직 활동으로 연결되진 않더라도 현지에서 운영하는 직업훈련 과정에 참여할 수 있는 계기로 작용하기도 함. 면담을 한 학생 중 카페 및 빵집 등 서비스업에 취업을 원하는

학생들은 관련 직업훈련 학교로 진학을 계획하고 있었으며 태국어 과정을 수료한 3명의 학생은 현지 기관(Youth Connect)의 직업훈련 과정에 합격해 교육을 참여하고 있는 것으로 파악됨. 따라서 추후 사업의 성과를 측정할 때 현지어 능력향상을 통한 직접적인 구직 및 취업에 관한 성과 측정과 더불어 보다 전문적인 기술을 습득하는 직업 전문학교로의 진학을 염두에 두어 포괄적인 취업 및 창업에 대한 지표 설정이 필요할 것으로 판단된다.

국제개발협력 과정이 대부분 영어로 진행되어 일부 학생은 영어 실력에 격차로 수업을 따라잡는데 어려움을 겪었으나 인턴십 기간 내 외부 소통을 위한 영어의 필요성을 인식하고 더욱 영어 학습에 매진하는 계기가 되었다고 응답했다. 또한, 온라인 강의의 특성상 높은 집중도를 보이기 어려웠다고 평가했고 기본적으로 강의자료는 제공되었지만 워크북과 같은 활용하는 교재가 없는 것은 배운 내용을 복습할 때 다소 용이하지 않았던 점이었다고 평가했다. 이에 지속사업 시 온라인 강의 영상을 제작 및 배포하여 과정 전후로 스스로 학습이 가능한 환경을 제공해야 될 것으로 판단된다.

세션 2

Women, Power and Class in
Indonesian Society

The Power of Women's Voice from Invisible Sphere in Matrilineal System of Minangkabau Society

Sonezza Ladyanna*

<Abstract>

In Minangkabau culture, women have power in making economic decisions and inheritance instead of other powers such as ceremonies and other things. However, this power is not conveyed directly in the public sphere but from an invisible sphere. Minangkabau culture is one of the ethnic cultures in Indonesia, originating from the west coast of the island of Sumatra, Indonesia, and famous for its matrilineal family system. It is an ethnic group that adheres to the Islamic religion, which previously had a long history of animism and Hinduism. In this research, I will explain the voices of Minangkabau women and how these voices have power in determining decisions. This research is cultural anthropology work. Data were collected through observation and interviews. Observations were made on the ceremonies in Minangkabau society and the discourses in these ceremonies. Interviews were conducted with the head of the *adat* institution (Kerapatan Adat Nagari Minangkabau), the head of *Bundo Kanduang* (cultural organizations for women in Minangkabau systems), and traditional practitioners. This will be analyzed from the perspective of women's power in the public sphere without forgetting the problem nowadays. Women in Minangkabau culture have a voice that has power even though this voice is only conveyed in hidden spaces or invisible spheres and with indirect speech acts, not in the public space used by men. Women exercise power in the public space, not in the public space itself, but from an invisible sphere. Men voice and make decisions based on the voices expressed by women, and the decision determines the continuation of the community's future life. This will be violated when men commit violations such as abusing power for personal gain.

Key Words: Women's_Voice; Invisible_Sphere; Matrilineal_System; Minangkabau; Public_Sphere

Introduction

This article explains the power of women in making decisions in the Minangkabau matrilineal society. In making economic and inheritance decisions, women in most Indigenous communities have no power except for certain environmental situations or the woman's economic and educational abilities. In addition, a woman's kinship dependence and migration experience before marriage also influence whether the woman can have decision-making power within their family or clan (Boonto, 2008, p. 98). In almost

* Hankuk University of Foreign Studies. ladyannasonezza@gmail.com

all countries in Southeast Asia and South Asia, wives who are older and have more education have the power to determine decisions related to their family's economy (Mason, 1996, p. 15). Although the research results show that the wife's contribution to family decision-making is important, a woman will only have authority if she has a formal education, is older, and has a paid job outside the home (Kritz, 1999).

However, in Minangkabau culture, women have power in making economic decisions and inheritance as well as other powers such as ceremonies and other things without any economic ability and education requirements. In fact, a woman referred to as *Bundo Kanduang* in a clan has privileges in the life of the people compared to men, with the aim of being down the very noble dignity of women, and their traditional house design also adapts to women's needs (Wiemar, et al., 2021, p. 144). However, this power is conveyed indirectly in the public sphere rather than from an invisible sphere, except in the nuclear family. Decisions within their clan are determined by the votes of the women in the clan, who are conveyed to adult males known as *Niniak Mamak*.

Minangkabau culture is one of the ethnic cultures in Indonesia, originating from the west coast of the island of Sumatra. The Minangkabau are famous for their matrilineal family system and adhere to the Islamic religion, which previously had a long history of animism and Hinduism. *Bundo Kanduang* are married Minangkabau women, and since the 1960s, *Bundo Kanduang* has also been a traditional organization for Minangkabau women. In Minangkabau culture, apart from being the next generation of the clan, women not only have the power to use inherited assets but also to make decisions related to the economy, inherited assets, and even matters related to the continuity of the regeneration of their clan, including those related to traditional ceremonies.

Several anthropologists have researched Minangkabau culture, including the matrilineal system they use, what role Minangkabau women play in this matrilineal system, and how Islam is present in Minangkabau culture. Minangkabau, which has embraced Islam for a long time after Animism, and Hinduism, which adheres to a matrilineal system of lineage and women have power over inheritance, have experienced various dynamics related to colonial history and state dynamics (Blackwood, 2001) (Abdullah, 1966) (Kahn, 2020) (Kato, 1978) (Sanday, 2002). Furthermore, in this article, I will explain the voices of Minangkabau women and how these voices have power in determining decisions regarding clan inheritance and their traditional ceremonies. This research is culturally anthropological work that focuses on studying and sharing ways of behaving typical of a particular human group (Nanda, 2019, p. 22). This research explains how Minangkabau women behave in voicing their power from the invisible sphere and how this group responds to this voice and uses it in real space.

This qualitative research is conducted in several areas in the Minangkabau traditional center, Sumatera Barat Province, Indonesia. Data were collected through observation and interviews. Observations were made on the ceremonies in Minangkabau society and the discourses in these ceremonies. Traditions and social frameworks originating from Austronesian-speaking communities have been conveyed through various means, such as daily discourses and rituals (Seung-Won, 2018). Interviews were conducted with the head of the *adat* institution (*Kerapatan Adat Nagari Minangkabau*), the head of *Bundo Kanduang*

(cultural organizations for women in Minangkabau systems), and traditional practitioners. Apart from that, interviews were also conducted with several Minangkabau people, both men and women, who live in the Minangkabau area.

Women's Voice from Invisible Sphere in Minangkabau Society

In the *Rumah Gadang*, there is a tangible and intangible space to support the duties of a woman or *Bundo Kanduang* in managing Minangkabau custom, inheritance, and generation of their clan (Wiemar, et al., 2021, pp. 144-147). Unreal space is an imaginary or invisible sphere where *Bundo Kanduang* speaks to adult men called *Niniak Mamak*. In reality, this room could be in the kitchen, or a room on a different side from where *Niniak Mamak* discusses, or a room behind a mosquito net that is somewhat hidden.

The sound from this invisible sphere has the power to determine a decision. *Bundo Kanduang* conveyed this voice to *Niniak Mamak* or women to their brothers in the form of an indirect speech act in an unreal space. An indirect speech act is speech that contains meaning other than the lexical meaning contained in the sentence; in other words, it can also be expressed as a statement that goes beyond its function as a statement because it includes requests, commands, and refusals (Searle, 1975, pp. 59-60).

Minangkabau women are taught not to raise their voices publicly, while men are taught to make speeches (Schrijvers & Postel-Coster, 1977, p. 85). So, even though women have the power to express their opinions, they are taught to convey their opinions to their brothers so that they can voice those opinions in public places. When the *Bundo Kanduang* have a problem or have something to communicate to *Niniak Mamak* regarding their inheritance and traditional ceremonies, they will ask younger or unmarried clan members to call *Niniak Mamak*. Minangkabau married men do not live in their inheritance house because the house is for their female relatives; they will live in their wife's family house or a house they bought with their own income (not the proceeds from their clan's wealth). *Niniak Mamak* or his brother will come to the *gadang* house, and the women of that tribe will convey their meaning. Then, they would talk in the kitchen or the back of the house; the woman's sister would speak while doing housework or preparing a meal for her brother.

When they negotiated marriage during a family meeting of the prospective bride and groom, only *Niniak Mamak* from the two families deliberated. The women would sit in another room or on the other side. However, *Niniak Mamak* was provided with women's opinions ranging from consent and timing to determining the dowry. *Bundo Kanduang*, as an older woman, conveys the opinion that their *Niniak Mamak* will discuss it with *Niniak Mamak* or someone from another clan.

On the other hand, they continue to use indirect speech and try to lower their voice not to give the impression of commanding loudly. Their statements usually start with “if possible, ...” or imagining situations and conditions. For example, regarding the agreement to hold a wedding, if they agree, they don't say “agree” but with indirect speech such as “This child is an adult, it's time to get married, especially nowadays it's difficult to find the right mate.”, and one example is if they don't agree “We have a lot to consider if our soul mate won't run away.”

If women's opinions are needed during the meeting, they will convey them in whispers through an intermediary. The intermediary could be another younger male member of the family, *Niniak Mamak*, sitting in the middle of the negotiation, who would signal to him to go to the back or another room to hear Bundo Kanduang's opinion request or decision. Then, he would whisper to *Niniak Mamak*, and *Niniak Mamak* would discuss it again. Thus, both *Bundo Kanduang* and *Niniak Mamak* have protection for their self-esteem. Women are not humiliated or shown off in public, and men (*Niniak Mamak*) are not ordered around in public.

This voice, which is not expressed openly, has power in the Minangkabau matrilineal society, which makes the teachings of Islam the basis of their lives. The long journey of custom in Minangkabau culture is a history involving indigenous people, religious people, and even Dutch colonization. In 1938, Bousquet argued that Minangkabau was an extraordinary paradox between *adat* and Islam in Islamic sociology, then in 1916, Van Ronkel analyzed how the antithesis between *adat* and Islam could be the basis of Minangkabau character (by Abdullah, 1996:1). Abdullah argued that several internal conflicts within the Minangkabau community that arose as a result of religious and customary dilemmas were maintained for the sake of preserving the entire system of society (Abdullah, 1966:23).

In Minangkabau society, men must protect women and respect their rights, just as in Islam, men must protect women even when expressing their opinions. The power of Minangkabau women in making decisions conveyed in the invisible sphere to their male relatives and the authority of men to convey them in the public sphere is a form of harmony between the roles of women and men. Men respect women's opinions and protect them by being their spokesperson or negotiator in public places. This is also an example of how to elevate the position of women in the predominant traditions of male authority in traditional culture in the world in general. The Minangkabau matrilineal society also lives in the democratic state of Pancasila, Indonesia. In state schools, they are taught to express opinions openly in public spaces. Traditionally, girls are taught to convey opinions using indirect sentences in the invisible sphere to their brothers to become elegant adult women.

Women's Power Between Traditional and Modern Way

In the last few decades, women in Minangkabau, especially those known as *Bundo Kanduang*, have begun to speak out in their traditional public sphere, and they have even voiced their opinions and complaints in the public sphere outside their traditions, such as the general public and formally through state institutions. This is caused by the abuse of voice and power carried out by men who act as *Niniak Mamak*, especially in cases of using inherited assets, especially communal land issues. *Bundo Kanduang* did not hesitate to report and discuss the behavior of their *Niniak Mamak*, who misused their authority in managing inherited assets, such as pawning or selling inherited assets without the knowledge of *Bundo Kanduang* and other members of their clan. Cases like this often result in land executions, which not only harm the buyer but can also harm the surrounding community.

After independence, and after the conflict involving war between civilians and the central government

known as PRRI, the Minangkabau indigenous people began to fight to return their customary land. After the collapse of President Suharto's government in Indonesia in 1999, with the start of decentralization initiated by President Habibie at the time, the process of regional and ethnic identification in many areas encouraged the revitalization of local customs so that customs and religion received a large portion of identity politics in Sumatera Barat Province, especially the people of Minangkabau culture (Benda-Beckmann, 2012, p. 341). With the motto *baliak ka nagari*, the Minangkabau indigenous people are returning to fix their customs, ceremonies, and matters related to adat which were under pressure during the reign of President Suharto.

With the characteristics of the *Bundo Kanduang* as owners of power over land who do not have a say in the public sphere but through their brother or so-called *Niniak Mamak*, the land management with the government is carried out by *Niniak Mamak*. The temptation of large amounts of money from land misappropriation has led to misuse of land ownership, in addition to government regulations that overlap with Minangkabau customary regulations. Unsurprisingly, customary land conflicts in the Minangkabau area often occur due to negligence towards customary law, broken promises, and unsynchronized and inconsistent regulations (Tegnan, 2015, p. 312). So, *Bundo Kanduang's* voice came out of their imaginary area; they voiced this problem openly and directly, contrary to what is ideal in Minangkabau customs. Colonial history, irresponsible brothers, and unsynchronized government laws resulted in Minangkabau women breaking *Adat* rules.

The meaning of *Bundo Kanduang* in Minangkabau society is also weakened due to the role of the state, which strengthens the patrilineal context, especially during the New Order government, which was in power for more than 30 years in Indonesia (until 1998) (Arifin, 2013, p. 123) which the government's ideology of modernization regional differences have to be attenuated which seeks to equalize the position of Minangkabau women with patrilineal culture - which is generally adhered to by Indonesian and western society (Schrijvers & Postel-Coster, 1977, p. 98). After the collapse of the New Order government, the restoration of Minangkabau traditional values was carried out again with a movement called *baliak ka surau* (back to *Adat*), the Minangkabau indigenous people began to re-organize their lives by trying to re-implement their customs. Strengthening the character of *Bundo Kanduang* is again being carried out through traditional organization programs and school education. Based on interviews and field research conducted in several areas, *Bundo Kanduang* still conveys their voice in the invisible sphere to *Niniak Mamak*, but they will speak in the public sphere if their voice is not used.

Conclusion

Even though the Minangkabau society is a society with a matrilineal system, where women have the power to determine economic policies and the use of inherited property, in addition to determining other policies in life-related to Indigenous communities such as policies in wedding and death ceremonies related to the continuity of generations of their tribe, However, this voice is conveyed in an invisible

room, a particular room behind their traditional public space. Their voices are conveyed to the Niniak Mamak, the male elder in the tribe and the *Niniak Mamak* will continue and make decisions according to what the women convey. Even though the matrilineal system is complex to change despite the presence of Islam and modernization or the siege of the patrilineal system, this is not the case for the *Bundo Kandung* zone in conveying their voice of power in the *Rumah Gadang* who faces challenges concerning history and the state.

Note: What I have presented in the paper for this conference is the result of my unfinished research, which will continue until next year. There's not much I can say in conclusion. Therefore, I ask for suggestions and responses to develop this research.

Reference

- Boonto, P., 2008. *Women's decision-making power in the rural family in Northeastern Thailand*, Bangkok: Diss NIDA.
- Mason, K. O., 1996. *Wives' economic decision-making power in the family in five Asian countries*. Honolulu: East-West Center.
- Kritz, M. M.-A. P., 1999. Determinants of Women's Decision-Making Authority in Nigeria: The Ethnic Dimension. *Sociological Forum*, Volume 14, pp. 399-424.
- Wiemar, R., Piliang, Y. A., Wahjudi, D. & Darmawan, R., 2021. The Third Space and the Role of Bundo Kandung in Rumah Gadang. *DIMENSI: Journal of Architecture and Built Environment*, 48(2), pp. 141-148.
- Blackwood, E., 2001. Representing Women: The Politics of Minangkabau Adat Writings. *The Journal of Asian Studies*, 60(1), pp. 125-149.
- Abdullah, T., 1966. Adat and Islam: An examination of conflict in Minangkabau. *Indonesia*, Volume 2, pp. 1-24.
- Kahn, J., 2020. *Constituting the Minangkabau*. s.l.:Routledge.
- Kato, T., 1978. Change and continuity in the Minangkabau matrilineal system. *Indonesia*, Volume 25, pp. 1-16.
- Sanday, P. R., 2002. *Women at the center: Life in a modern matriarchy*. s.l.:Cornell University Press.
- Nanda, S. a. R. L. W., 2019. *Cultural Anthropolgy*. s.l.:Sage Publications.
- Kato, T., 1980. Rantau Pariaman: The World of Minangkabau Coastal Merchants in the Nineteenth Century. *The Journal of Asian Studies*, 39(4), pp. 729-752.
- Seung-Won, S., 2018. Origin narratives, origin structures, and the diarchic system of Buton kingdom, Indonesia. *Indonesia and the Malay World*, 46(135), pp. 135-153.
- Fraser, J. A., 2015. *Gongs and pop songs: sounding Minangkabau in Indonesia*. Columbus: Ohio University Press.
- Bonate, L. J., 2017. Islam and matriliney along the Indian Ocean rim: Revisiting the old 'paradox' by comparing

- the Minangkabau, Kerala and coastal northern Mozambique. *Journal of Southeast Asian Studies*, 48(3), pp. 436-451.
- Abdullah, T., 1966. Adat and Islam: an examination of conflict in Minangkabau. *Indonesia*, Volume 2, pp. 1-24.
- Joke Schrijvers, E. P.-C., 1977. Minangkabau women: Change in a matrilineal society. *Archipel*, Volume 13, pp. 79-103.
- Elfira, M., 2007. Bundo Kanduang: A Powerful Or Powerless Ruler? Literary Bundo Kanduang: A Powerful Or Powerless Ruler? Literary Analysis of Kaba Cindua Mato (Hikayat Nan Muda Tuanku Pagaruyung). *Makara Human Behavior Studies in Asia*, 11(1), pp. 30-36.
- Schrijvers, J. & Postel-Coster, E., 1977. Minangkabau women: Change in a matrilineal society. *Archipel*, 13(1), pp. 79-103.
- Schneider, D. M. e., 1974. *Matrilineal kinship*. s.l.:Univ of California Press.
- Corner, L., 1997. *Women's participation in decision-making and leadership: A global perspective*. Tagatay, Philippines, ACWF and ICAROAP, pp. 7-9.
- Searle, J. R., 1975. *Indirect Speech Acts*. s.l.:Brill.
- Smith, J. I., 1979. Women in Islam: Equity, Equality, and the Search for the Natural Order. *Journal of the American Academy of Religion*, XLVII(4), pp. 517-537.
- Franz von Benda-Beckmann, K. v. B.-B., 2004. *Struggles over communal property rights and law in Minangkabau, West Sumatra*, Halle/Saale: Max Planck Institute for Social Anthropology.
- Tegnan, H., 2015. Legal pluralism and land administration in West Sumatra: the implementation of the regulations of both local and nagari governments on communal land tenure. *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, 47(2), pp. 312-323.
- Arifin, Z., 2013. Bundo Kanduang: (hanya) Pemimpin di Rumah (Gadang). *Antropologi Indonesia*, 34(124-133).

The Emotional Dimension of Circular Migration: A Study of the *Mudik Lebaran* Phenomenon in Contemporary Indonesia*

Nurchayati, Ph.D**

<Abstract>

No matter how high the costs, and no matter how dangerous the process, Muslims in contemporary Indonesia continue to undertake *mudik* to celebrate Eid al-Fitr in what they consider to be their places of origin. Over the decades, spanning the periods of the New Order and the Reformasi era, this form of seasonal migration grows in volume and complexity. In 2024, for example, no less than seventy percent of Indonesia's total population engage in this annual exodus, throwing everyday life into a complex crisis, which involves massive traffic congestion and accidents, financial mobility, environmental pressures, and great emotional distress. Treating *mudik* as one of the forms that circular migration takes in contemporary Indonesia, this study aims to contribute to the contemporary academic understanding of the phenomenon by analyzing the role of emotions in it. So, by using an Indonesian case study, this research participates in the ongoing discussion within the cultural anthropology of emotions.

Keywords: *mudik*, circular migration, Eid al-Fitr, emotions, mobility, anthropology of emotions

1. Introduction

One form of circular migration in Indonesia is *mudik*, “the homecoming practices in which people leave their places of employment, education, or residence to visit their places of origin” (Nurchayati, Anggara, & Karsono, 2023). *Mudik* usually occurs during weekends or on national holidays when people want to spend time with their family. The most popular *mudik* for Indonesian Muslims is the one they do for Lebaran (Eid al-Fitr). They undertake *mudik* Lebaran by traveling from one place (usually the capital city or big cities) to another ones (usually small towns or villages). *Mudik* Lebaran usually occurs during the last seven days of the fasting month of Ramadan, involving the mobility of millions of people.

Over the last decade, the number of *mudik* travelers has increased considerably. The sharp increase occurred right after the lifting of the ban on *mudik* in 2020-2021. The ban itself was a response to the

* WORK IN PROGRESS: Please do not circulate or cite without permission.

** Independent Scholar. nn311108@ohio.edu

Covid-19 pandemic. In the Lebaran of 2022, the Indonesian government officially allowed people to engage in *mudik*. The policy caused a dramatic increase in the number of people performing *mudik*: from 18.3 million in 2019 to 85.5 million in 2022 to 123.8 million in 2023 and to 242 million in 2024 (Putri, 2023; Buletin Bina Marga, 2023; “Pemudik Lebaran,” 2024). In 2024, in particular, the *mudik* migration involved 86 percent of Indonesia’s population. This scored a record high in the country’s history (Pitaloka, 2024; Putri, 2024).

Since around the 1970s, the Lebaran homecoming sparks a yearly travel boom, creating a seasonal seller’s market for transportation services, where ticket prices increase considerably. In 2022, the price range for the executive-class bus trip from Surabaya to Jakarta jumped from IDR 245,000 - 310,000 to IDR 600,000 - 682,000 (Pradewo 2022; Wardhani 2022). The same year saw a 40-percent increase in the prices of airline tickets for the four most popular routes within the country (“Harga tiket,” 2022) while in 2023 and 2024, ticket prices increased 200 to 300 percent (Chaniago & Agmasari, 2024). Similarly, during the 2019 Lebaran holidays, the executive-class train fare for the Jakarta-Brebes route increased from IDR 180,000 to IDR 300,000 (Monavita, 2019). Failure to obtain a ticket cause many to cancel their trip (Emeria, 2022; Saputra, 2022).

To avoid price spikes, save time and money, and increase their physical mobility in the hometowns, many *mudik* travelers use their own or rented vehicles. Some drive their own cars; others use rented cars, sharing the cost; still others make the trip on a motorcycle (“Jokowi sebut,” 2022). In 2019, for instance, the seasonal migration involved 10.61 million private vehicles, which consisted of 3.76 million cars and 6.85 million motorcycles (Herman & Hardum, 2019). As a consequence, on the Lebaran holidays several sections of the country’s expressways, as well parts of the destination cities, towns, and villages, suffer from traffic congestion. The worse congestion took place in 2016 and 2022. In 2016, the traffic jam in Brebes-Pejagan expressway increased the travel time between Cirebon and Semarang from 3 hours to 35 hours, resulting in the deaths of several travelers and the hospitalization of several others due to carbon dioxide poisoning, exhaustion, and other causes (Ahmad & Sarwanto, 2016; Rasyid, 2022). Six years later, in April 2022, *mudik* travelers were caught up in a 42-kilometer traffic jam along the Jakarta-Cikampek segment of the Trans-Java Expressway (Meilikhah, 2022).

As described above, the *mudik* phenomenon has shown its significance in terms of volume, complexity, and impact. As such, the phenomenon deserves to be studied. This present research aims to contribute to the study of *mudik* by considering its emotional dimension. Through the examination of emotions, we can uncover the important aspects of social structure (González, 2012). Emotion is “an amalgam of the observed and the experienced, of behaviour and meaning” (Strongman, 2003, p. 28). It provides important guides to behavior (Jacobsen, 2019; Strongman, 2003). Each person “perceives the world in a unique way [··· and] these perceptions ··· determine the way in which we react or the way in which we behave” (Strongman, 2003, p. 23). The foundation of emotional behavior is a value system and interpretive framework, which alerts individual whether the environmental event leads to pleasure or pain (Greco & Stenner, 2008; Strongman, 2003).

This paper seeks to answer these following questions: What does it feel like for Muslim Indonesians to

undertake mudik during Lebaran holiday? What do Muslim Indonesian feel, think about, and do when they are undertaking the mudik journey? What is the impact of mudik on the emotions of those who undertake the journey? Treating mudik as one of the forms that circular migration takes in contemporary Indonesia, this study aims to contribute to the contemporary academic understanding of the phenomenon by analyzing the role of emotions in it. So, by using an Indonesian case study, this research participates in the ongoing discussion in cultural anthropology about the interpretation of emotions.

Using the cultural studies approach, this paper analyzes, as its primary data, the artifacts of popular culture, such as photographs, a film, a song-lyrics, and cartoons. The reason for using popular culture as an analytical window to the mudik phenomenon is this: as pointed out by Lynn Schofield Clark (2008, p. 18), “the study of popular culture is the study emotions and identifications.” So, by analyzing popular culture, we can better understand the role of emotions and identities in mudik as a form circular mass migration. In reality, popular culture provides Indonesian Muslims with what Clark calls “an especially emotive language through which [they] communicate with others about those things that are especially meaningful to [them]” (p. 19). By interpreting films, photographs, cartoons, and song lyrics, we can hope to understand the ways in which people try to make sense of their lives, both for themselves and for others, and the ways in which people try to “place [themselves] socially and to ascribe meaning to [their] own actions” (p. 19). Further, Clark notes that “[s]tudying what becomes popular...gives us insight into why society is organized as it is, and what deeply held beliefs might be challenged in order to bring about change in its structure.”

2. A Preliminary Analysis

Case Study 1

To go home for Lebaran is to perform emotional work. This is one of the latent contents of *Maaf, Lebaran Ini Kami Tidak Pulang* (Sorry We Won't Be Home for Lebaran, hereafter *MLI*), a 2012 film directed by Guntur Soeharjanto. The story concerns an elderly couple, Ratmana and Tatiek, who lead a middle-class life in their own home in the West Java town of Sumedang. They have five adult children. Among these are three sons (Kosasih, Cecep Sukarya, and Husni Ahmad) and two daughters (Neneng Insani and Nonon). The children live and work far away from their parents. Ratmana and Tatiek expect that the children come home for Lebaran. To do so is one of children's emotional duties toward their parents. As Ratmana puts it, “It is children's duty to make their parents happy by visiting them once a year.”

Figure 1. Film stills from Guntur Soeharjanto, *Maaf, Lebaran Ini Kami Tidak Pulang* (2012).

Left: Tatiek's emotional reaction to the news that her son Husni will not be home for Lebaran. *Right*: Ratmana falls ill. The illness is the bodily expression of the sadness and anger he feels about the possibility that none of his children will visit him on Lebaran.

During the last three days of the fasting month, none of the children comes home. This hurts Ratmana's feelings so badly that he falls ill with asthma and a fever. He complains that he is living in "a heartless, soulless age." In such a world, some Muslims, he claims, no longer take seriously the ritual of asking each other for forgiveness on Lebaran. For Ratmana, as for many Indonesian Muslims today, the proper way to do the ritual is to do it face-to-face with their relatives, "touching each other's hands" and "giving each other a hug."

How do the children feel about their plan *not* to attend the family reunion on Lebaran? As the film shows, they feel guilty. In the case of Neneng and Husni, for example, the guilt springs from the thought that they are sacrificing their love for their parents to their loyalty to their profession. Strain their relationships with their siblings and ruining their psychological wellbeing, the guilt-feelings are not an overreaction. Indeed, their father, Ratmana, sees children's failure to come home for Lebaran as evidence of their emotional egocentrism, that is, as proof that the children, as he puts it, are "pursuing their own happiness."

Many Indonesian Muslims believe that the Lebaran day is the best time of the year for them to go *mudik* and renew the *silaturahmi* (ties of affection). This is because it is the day they can reunite with many relatives. As well, it is the best time for them to show their affection for—and reconcile with—one another.

Case Studies 2 and 3

One of the emotional reasons for Indonesian Muslims to go *mudik* for Lebaran is that they need to have a reunion with their ancestors, living and dead. In most, if not all, cases, the destination of *mudik* is *kampung halaman*, which refers to the town or village where one's living ancestors live or where dead ancestors are buried. So, one of the core activities *mudikers* do on Lebaran holidays is *ziarah kubur*, which refers to the ritual visit to ancestral graves, whereby one expresses and/or induce—the feelings of love, longing, and respect for dead ancestors.

Taken by the photojournalist Robertus Pudyanto at cemetery in Surabaya on the Lebaran day, July 28, 2014, the photograph below (Figure 2) captures and portrays one of those dramatic physical articulations of the love and respect that Indonesian Muslims feel for their deceased ancestors. Since it is no longer possible for the man to kiss the hand of the dead ancestor, the man in the photograph kisses her headstone.

Figure 2. At a cemetery in Surabaya, on Eid al-Fitr, July 28, 2014, a man visits the grave of one of his ancestors. Photo by Robertus Pudyanto/Getty Images.

<https://www.gettyimages.com/detail/news-photo/an-indonesian-man-visits-the-graves-of-family-members-news-photo/452821212>

One finds the treatment of the same constellation of feelings in the 1994 short story “Ziarah Lebaran” (A visit to the graves) by the writer Umar Kayam, who writes:

The things [Yusuf does] on the Lebaran day are always the same: attending the Eid prayer in the open field in the housing complex [where his mother-in-law lives]; paying respect to her by kneeling, bowing, and kissing her knees; asking each other for forgiveness; eating breakfast together; and visiting the grave of his father-in-law and that of his wife Siti.

(Kayam, 1994, italics added)

So, it is understandable that on the Lebaran day, Muslim cemeteries in Indonesia teem with visitors, who sprinkle ancestral graves with flowers, pray for their spirits, and recite the Qur’an.

Case Study 4

Through his cartoon “Mudik,” dated February 20, 1995, the artist Kuss Indarto argues that hundreds of thousands of Indonesian Muslims engage in the circular, mass migration because the feelings that they want to express to their loved ones in their home village or hometown are too strong and too deep to be transmitted indirectly. This is an idea expressed in the inside caption: “When people’s heart of hearts can no longer be represented... (Figure 3.)” There is no other way for Indonesian Muslims to express their Lebaran-themed feelings than to meet their relatives in person.

Figure 3. Kuss Indarto, “Mudik”, February 20, 1995 (Indarto, 1999, p. 213).

The cartoon’s portrayal of *mudik* is realistic. This is confirmed by, for example, a photograph of a *mudik* scene taken by Hasanuddin Assegaf sometime in the 1970s-1990s (see Figure 4).

Figure 4. Mudikers and overcrowded passenger trains at Senen Railway Station, Jakarta, the 1970s–1990s. Photography by Hasanuddin Assegaf/Kompas.

Case Study 5

What feelings do mudikers try to avoid? What emotions do they want to experience and express? Indonesian popular music offer answers to these questions. For example, “Pulang” (Going Home), a 2018 song by Iksan Skuter, tells us that life and labor in the Indonesia’s big cities have produced a sense of alienation. On this, the lyrics (Figure 5) says: “Have you ever been away from home / Waking up in the middle of the night / Cold and hungry?” It goes on like this: “Have you ever been away from home / Having suffered so many defeats / You have no tears left to cry?”

PULANG

GOING HOME

Apakah kau pernah jauh dari rumah
Rindu yang menumpuk
Sakit dan berkecamuk?

Have you ever been away from home
Crumbling under the weight
Of the raging homesickness within you?

Apakah kau pernah jauh dari rumah
Terbangun di tengah malam
Dingin lapar tak tertahan?

Have you ever been away from home
Waking up in the middle of the night
Cold and hungry?

Apakah kau pernah jauh dari rumah
Menemukan kegagalan dan air mata
Yang tak bisa lagi kau teteskan?

Have you ever been away from home
Having suffered so many defeats
You have no tears left to cry?

Ku sering merasakannya, kawan
Ingin pulang dan merebahkan badan
Di kasur empuk dan diselimuti bapakku
Rindu sayur bayam masakan ibu

I often feel I want to go home, my friend
To lie down in the soft bed
To get tucked in by my dad
Oh, how I miss my mom's spinach soup!

Ku sering merasakannya, kawan
Ingin pulang dan merebahkan badan
Sore di teras bersama bapakku
Ditemani teh panas ibu

I often feel I want to go home, my friend
To sit with Dad on the verandah
In the afternoon, and to sip on the hot tea That Mom
made for us

Jika kau merasakannya
Ku rasa kita tak jauh berbeda

If we you feel that way too
I guess we're not all that different

Figure 5. The lyrics of Ivan Skuter's song "Pulang," both in the Indonesian original and in English translation.

Ivan Skuter himself argues that the temporary relief from the sense urban alienation can be found in the parental home, which one visit by undertaking *mudik*. Among the positive emotions that *mudikers* want to experience in Mom's and Dad's home is parental love. Parents express their love for their children through a range of domestic objects, such as the comfort food and drinks that the mother prepares for her children and the talk over afternoon tea between the father and the son. And Ivan Skuter assures his listeners that if they want to get rid of the sense of urban alienation and long to feel at home again, they are not alone. The longing and the alienation are shared by lots of Indonesians. By July 30, 2024, the video clip of the song "Pulang" has garnered 11.7 million views on YouTube. Viewers seem to have seen themselves in the song. One of them, who identifies as Rakyat Biasa ("ordinary citizen"), comments: "[...]

Y]ou see, you're not the only one who has to endure a bitter struggle in a city not your own.”

3. Conclusion

Preliminary analysis of a set of pop culture artifacts produces a number insights into the role of emotion in mudik Lebaran, arguably the best-known form of circular mass migration in contemporary Indonesia. First, for Indonesian Muslims, the *mudik* journey involves mixed emotions. On the one hand, to meet relatives in the home village or hometown is to feel pleasures. On the other hand, to moral obligation to visit one's parents for Lebaran subjects one to a set of pressures, financial, temporal, mental, and physical. As well, sometimes, the parents one comes to visit are people that one both love and hate. Second, among the strong emotions that drive people to undertake *mudik* is a sense of urban alienation and a sense of defeat. To find a temporary relief from these negative emotions, mudikers visit their hometown or home village, where they hope to experience feelings of rootedness, relatedness, and solidarity. This goal can be attained by a face-to-face—as against virtual—reunion with parents. No amount of greeting cards, letters, and video calls can satisfy one's longing for one's father and mother and one's parental home. In cases where the parents are already dead, nothing can beat the feeling of getting in touch again with the memories of them by visiting their graves. Third, by undertaking *mudik*, the mudiker gets the chance to produce good emotions in their parents, for example happiness. The *mudiker* also prevents the possibility of feeling the guilt that may arise from the failure to make his or her parents happy on the Lebaran day.

References

- Ahmad, H. M. & Sarwanto, A. (2016). 12 orang diduga meninggal dunia akibat macet parah di Brebes. *CNN Indonesia*. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20160705214559-20-143210/12-orang-diduga-meninggal-dunia-akibat-macet-parah-di-brebes>
- Buletin Bina Marga. (2023). *Mudik lebaran 2023, kunci sukses dan harapan lebih baik*. Jakarta: Direktorat Jenderal Bina Marga, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat.
- Chaniago, S.W.P. & Agmasari, S. (2024, March 27). Alasan tiket pesawat domestik mahal versi pengamat, ada banyak faktor. *Kompas*. <https://travel.kompas.com/read/2024/03/27/080600527/alasan-tiket-pesawat-domestik-mahal-versi-pengamat-ada-banyak-faktor?page=all>
- Clark, L.S. (2008). When university went 'pop': Exploring cultural studies, sociology of culture, and the rising interest in the study of popular culture. *Sociology Compass*, 2(1): 16-33.
<https://doi.org/10.1111/j.1751-9020.2007.00058.x>
- Emeria, D.C. (2022, April 8). 600 ribu tiket kereta ludes jelang mudik, awas kehabisan. *CNBC Indonesia*. <https://www.cnbcindonesia.com/news/20220408084617-4-329879/600-ribu-tiket-kereta-ludes-jelang-mudik-awas-kehabisan>

- González, A.M. (2012). Introduction: Emotional culture and the role of emotions in cultural analysis. In A.M. González (ed.), *The emotions and cultural analysis* (pp. 1-15). Ashgate.
- Greco, M. & Stenner, P. (2008). *Emotion and culture*. In M. Greco & P. Stenner (eds), *Emotions: A social science reader* (pp. 59-62). Routledge.
- Harga tiket pesawat naik hingga 40 persen jelang Lebaran. (2022, April 21). *CNN Indonesia*. <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20220421132746-92-787768/harga-tiket-pesawat-naik-hingga-40-persen-jelang-lebaran>
- Herman & Hardum, S.E. (2019, May 31). 33,4 juta warga mudik. *Berita Satu*. <https://www.beritasatu.com/news/557344/334-juta-warga-mudik>
- Indarto, K. (1999). *Sketsa di tanah mer(d)eka: Kumpulan karikatur*. Tiara Wacana.
- Jacobsen, M.H. (2019). Introduction: Emotions, emotions, everywhere emotions. In M.H. Jacobsen (ed.), *Emotions, everyday life and sociology* (pp. 1-12). Routledge.
- Jokowi sebut 23 juta orang mudik naik mobil, 17 juta naik motor. (2022, April 20). *CNN Indonesia*. <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20220420161201-92-787361/jokowi-sebut-23-juta-orang-mudik-naik-mobil-17-juta-naik-motor>
- Kayam, U. (1994, March 20). Ziarah Lebaran. *Kompas*.
- Meilikhah. (2022, April 30). Macet mengular di Tol Japek, pemudik meninggal di bus. *Medcom*. <https://www.medcom.id/nasional/daerah/Gbmarr1b-macet-mengular-di-tol-japek-pemudik-meninggal-di-busmacet-mengular-di-tol-japek-pemudik-meninggal-di-bus>
- Monavita, A.N.K. (2019, May 9). Tiket pesawat mahal? Tenang, tarif kereta api sama dengan tahun lalu. *Kompas*. <https://money.kompas.com/read/2019/05/09/070700126/tiket-pesawat-mahal-tenang-tarif-kereta-untuk-mudik-sama-dengan-tahun-lalu>
- Nurchayati, Anggara, O.F., & Karsono, S. (2023). Even salmon go upstream, back to their birthplace: A psychogeography of mudik, the Indonesian-Muslim mass seasonal migration. *The Southeast Asian Review*, 33(2): 75-114.
- Pemudik Lebaran 2024 tembus 242 juta, lampau survei Kemenhub. (2024, April 19). *CNN Indonesia*. <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20240419115923-92-1088052/pemudik-lebaran-2024-tembus-242-juta-lampau-survei-kemenhub>
- Pitaloka, P.S. (2024, April 8). Fakta-fakta mudik Lebaran 2024 paling meriah sepanjang sejarah, dilakukan 193,6 juta orang. *Tempo*. <https://ramadan.tempo.co/read/1854541/fakta-fakta-mudik-lebaran-2024-paling-meriah-sepanjang-sejarah-dilakukan-1936-juta-orang>
- Pradewo, B. (2022, April 19). Segini harga tiket bus mudik Lebaran 2022, cek daftarnya. *Jawa Pos*. <https://www.jawapos.com/jabodetabek/19/04/2022/segini-harga-tiket-bus-mudik-lebaran-2022-cek-daftarnya/>
- Putri, A.A. (2023, April 23). Jumlah pemudik dalam 10 tahun terakhir, 2023 melesat tinggi! *GoodStats*. <https://data.goodstats.id/statistic/jumlah-pemudik-dalam-10-tahun-terakhir-2023-melesat-tinggi-YNHGI>
- Putri, M.R.D. (2024, April 12). Mudik 2024 aman dan tenang, tanya Sabrina dan pakai BRImo. *Antara*. <https://www.antaraneews.com/berita/4055220/mudik-2024-aman-dan-tenang-tanya-sabrina-dan-pakai-brimo>
- Rasyid, S. (2022). Terparah sepanjang sejarah, ini kisah tragedi kemacetan mudik Tol Brexit tahun 2016.

Merdeka. <https://www.merdeka.com/jateng/terparah-sepanjang-sejarah-ini-kisah-tragedi-kemacetan-tol-brexit-pada-tahun-2016.html>

Saputra, D. (2022, April 5). KAI: 533.000 tiket kereta api mudik Lebaran sudah habis terjual. *Bisnis*. <https://ekonomi.bisnis.com/read/20220405/98/1519257/kai-533000-tiket-kereta-api-mudik-lebaran-sudah-habis-terjual>

Strongman, K.T. (2003). *The psychology of emotion: From everyday life to theory* (5th ed.). John Wiley and Sons.

Wardhani, A.V. (2022, April 24). Jadwal dan harga tiket bus Surabaya Jakarta via Tol Trans Jawa terbaru 2022. *Tiket Resmi*. <https://tiketresmi.com/tiket-bus-surabaya-jakarta/>

Yonatan, A.Z. (2024, March 25). *5 pilihan transportasi terbanyak pemudik Lebaran 2024*. *GoodStats*. <https://goodstats.id/infographic/5-pilihan-transportasi-terbanyak-pemudik-lebaran-2024-ivfLM>

세션 3

아래로부터 살펴본 동남아의 건강보장 라운드테이블

베트남 애국위생운동: 지역사회 보건소 사례

(진행 중인 연구)

백용훈 (단국대학교)

주제>

가독성과 자율성의 조화: 끈뚨 지방 애국위생운동(Phong trào vệ sinh yêu nước) 사례

[예상 목차]

- I. 머리말
- II. 선행연구검토
 1. 국가 계획 실행 관련
 2. 보건과 애국
- III. 연구 방법
- IV. 분석 결과: 회피 전략과 개선
 1. 위생 의식
 2. 공동체와 부계사회
 3. 언어
- V. 결론

I. 머리말

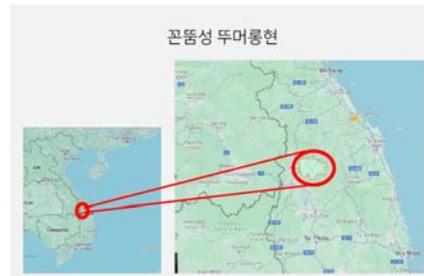
- 국가의 공공계획이 실패하지 않는 이유는 무엇인가?
- 2012년 국가 주도로 실시한 애국위생운동(Phong trào vệ sinh yêu nước)의 지방 실천 사례 검토
 - 애국위생운동은 호찌민 정신을 기반으로 전국적으로 실시한 보건 증진 운동에 해당함
 - 새농촌개발운동과 연계되어 진행
- 주요 내용
 - 애국위생운동의 역사, 내용, 이행과정 정리
 - 운동 실천 과정에서 작동하는 지방의 특성, 맥락 파악
 - 정부 주도의 계획이 지방에서의 실행과 어떠한 상호작용을 통해 실행되었는가를 규명

II. 선행연구검토

1. 국가 계획 실행 관련 연구
 - 국가처럼보기(Scott, 1999)
2. 보건과 애국 관련 연구
 - 국가적 정체성(national identification), 리더십, 공중보건 간의 연관성에 관한 선행연구 (Ban Bavel et al., 2022)
<https://www.nature.com/articles/s41467-021-27668-9>

III. 연구 방법

- 현장조사
 - 꼰똌성(Kon Tum Province)
 - 베트남 중부에 위치한 해발 약 2,700미터의 고산지대로 중부 고원지대의 지붕에 해당함.
 - 성 면적의 2/5는 산악 지형,
 - 바나(Ba Na)족, 썬당(Xơ Đàng)족 등 소수종족이 거주
 - 베트남, 라오스, 캄보디아 국경 지역
 - 뚜머롱현(Tu Mo Rong Rural District)
 - 커피, 인삼, 약재
 - 냐중(Nhà rông, 마을 문화관), 끄찌엥(징, 팽과리)
- 자료
 - 2019년, 2023년, 2024년 애국위생운동 결과 보고서
- 심층인터뷰
 - 꼰똌성 뚜머롱현 농업농촌개발팀장
 - 애국위생운동 실천 담당 의사와 간호사
 - 마을 간부, 주민



IV. 분석: 회피 전략과 개선

1. 위생 의식
 - 비누 사용 손 씻는 습관, 화장실, 깨끗한 물(식수, 생활용수) 사용 → 전염병 영향
 - 코로나 이전에 마스크가 무엇인지 몰랐음
2. 공동체와 부계사회
 - 냐중(Nhà rông): 마을의 심장, 소수종족들의 공동생활 중심지, 신들이 주재하는 장소, 마을의 권력을 대표하는 상징
 - 남성 중심 사회, 여성이 회의에 참여했을 때와 남성이 회의에 참여했을 때의 차이(여성이 회의에 참여한 경우 남성에게 전달, 하지만 남성이 이를 이해하지 못해 더디게 진행)
3. 언어
 - 베트남어와 소수종족 언어의 차이, 청년층의 기여



V. 결론 및 함의

- 국가 주도 애국위생운동의 지방에서의 실천(실패 → 개선) 사례 과정 요약
- 설계, 계획, 도식적인 국가 계획 vs. 자발적 실천을 이끌어낸 현장에 기초한 지식 관련 논의
- 상대적으로 연구가 부족한 베트남 애국위생운동에 관한 정보와 중부 고원지대 주민들의 사회문화적 특성 파악

감사합니다.

베트남 의류 공장 근로자의 건강 관련 삶의 질에 미치는 영향

How Do Working Conditions Shape the Health-Related Quality of Life Among Vietnamese Garment Factory Workers?

양영란(전북대)*

<초록>

목적: 본 연구의 목적은 베트남 의류 공장 근로자의 건강 관련 삶의 질(Health-Related Quality of Life, HRQoL)에 영향을 미치는 다양한 요인을 이해하는 것이다.

방법: 의류공장에서 일하는 270명의 근로자를 대상으로 설문 조사를 실시하였으며, G-power 프로그램을 이용하여 표본 수를 결정하였다. 인구사회적, 작업환경, 사회적요인, 우울, 직무 스트레스, 자기효능감, 사회적 지지를 측정하여 분위 회귀분석(0.1, 0.25, 0.5, 0.75, 0.9 분위)을 이용하여 HRQoL 수준에 따른 영향 요인을 분석하였다.

결과: 연구 결과, HRQoL은 남성 66.23점, 여성은 66.84점으로 성별에 따른 차이는 없었으며, 교육 수준은 분위별로 HRQoL에 미치는 영향이 다르게 나타났다. 수면의 질은 모든 분위에서 HRQoL에 부정적인 영향을 미쳤으며, 0.1 분위에서 가장 두드러졌다($b = -4.127, p < 0.001$). 특정 작업 부서는 0.9 분위에서 HRQoL에 현저한 영향을 미쳤다. 품질 관리 업무는 부정적인 영향을 보였으며($b = -4.904, p < 0.001$), 다림질($b = -3.864, p = 0.015$)과 스크린 인쇄($b = -3.493, p = 0.023$)도 유사한 결과를 보였다. 우울증은 모든 분위에서 HRQoL과 음의 상관관계를 보였으며, 특히 0.9 분위에서 가장 강한 음의 영향을 나타냈다($b = -0.097, p = 0.002$). 자기효능감은 HRQoL과의 긍정적인 관계를 보였으며, 사회적 지원은 모든 분위에서 HRQoL에 가장 강력한 긍정적인 영향을 미쳤다.

결론: 본 연구는 베트남 의류 공장 근로자의 HRQoL을 개선하기 위한 맞춤형 전략의 필요성을 강조하였다. 근로자의 자기효능감, 일자리 통제, 사회적 지원을 강화하고, 정신 건강을 개선하는 프로그램도 도입함으로써 근로자의 전반적인 삶의 질을 향상시키고, 생산성을 높일 수 있을 것이다. 이러한 연구는 HRQoL을 개선하기 위한 다양한 작업 조건에 대한 이해를 바탕으로 한 정책 수립의 중요성을 강조하며, 앞으로의 연구 및 정책 개발에 유용한 기초 자료를 제공할 것이다.

1. 서론

베트남의 섬유 및 의류 산업은 2023년 약 400억 달러에 달하는 수출액을 기록하며 국가 수출의 약 11.3%를 차지하는 중요한 경제적 위치를 점하고 있다. 이 부문은 약 270만 명의 근로자에게 고용을 제공하며, 국가 노동력의 상당 부분을 차지하고 빈곤 감소와 사회경제적 발전에 중요한 역할을 하고 있다 (Asia Garment Hub, 2023). 그러나 의류 산업 근로자들은 다양한 건강 문제에 노출되어 있다. 근

* 전북대학교 간호학과 교수

골격계 질환이 가장 빈번한 건강 문제로 보고되며, 그 외에도 심혈관 질환, 신경계 문제, 정신 건강 문제가 발생하여 신체적, 정신적 건강 모두에 영향을 미친다 (Lillypet, Jain, Joseph, 2017; Seidu et al., 2024). 이러한 건강 문제의 원인으로는 공장 환경 내 먼지, 소음, 열, 빛과 같은 환경적 요인과 작업 자세와 같은 인체공학적 요인이 있다. 또한, 열악한 관리 관행과 낮은 임금과 같은 사회적 요인, 일일 목표 달성의 스트레스와 일자리 상실에 대한 두려움과 같은 심리적 압력도 근로자 건강에 중요한 영향을 미친다 (Khandker et al., 2016; Islam & Ferdous, 2014; Seidu et al., 2024).

근로자들의 건강관련 삶의 질(Health-related quality of life, HRQoL)은 개인의 건강상태와 전반적인 삶의 질을 평가하는 중요한 지표로 HRQoL은 신체적, 정신적 건강과 사회적 기능 및 심리적 안녕까지 포함한다(Kharroubi, & Elbarazi, 2023). 인구학적 특성, 직업 관련, 건강 관련 및 사회심리적 요인 등 다양한 요인에 의해 영향을 받는다. 선행연구에 의하면 근로자의 HRQoL 수준은 일반인보다 낮으며 (Liu, Silva, Østbye, and Jin, 2021), 교육 수준과 같은 인구학적 요인과 더불어 근무 시간(Malak, 2017), 야간 근무(Lim, Hoe, Darus, & Bhoo-Pathy., 2020) 등의 직업 관련 요인이 근로자의 건강관련 삶의 질과 관련이 있는 것으로 나타났다. 낮은 수면의 질과 같은 건강 문제와 신체 활동 등의 건강 관련 행위 (Mokarami et al., 2016) 또한 건강관련 삶의 질과 관련이 있다. 한국의 생산직 근로자를 대상으로 한 연구에 따르면 스트레스, 우울, 자기효능감, 사회적 지지와 같은 사회심리적 요인이 근로자의 건강관련 삶의 질에 가장 크게 영향을 미치는 것으로 나타났다(Hwang & Park, 2015).

우울은 근로자의 심리적 안녕감에 부정적인 영향을 미쳐 삶의 질을 감소시키고, 일상 생활에 어려움을 겪게 하는 것은 물론이고 사회적 기능을 수행하는데도 악영향을 미친다 (Waldmann, Picinin, Lievore, & Rubbo, 2023). 근로자는 업무를 통해 직무스트레스를 경험하는데 이러한 일자리 통제는 교대 근무, 지각된 사회적 지지(Belete, Ergetie, Ali, Birhanu, & Belete, 2020) 등의 다양한 요인과 관련이 있다. 선행 연구에 따르면 직무스트레스가 높을수록 근로자의 수면의 질이 나쁘고 (Mao, Raju & Zabidi, 2023), 업무의 효율성을 낮추는 것으로 나타났다(Wu, Pitafi, Pitafi, & Ren, 2021), 불안과 우울감은 높아지고 직무만족도는 낮아지는 것으로 나타났다(Poursadeghiyan et al., 2016). 자기효능감이란 개인이 스스로에게 가지는 긍정적인 인지기능으로 개인이 자신의 환경에 적절하게 대처하는데 도움을 준다(Waddington, 2023). 선행 연구에 따르면 자기효능감이 높을수록 정서적 소진과 직무스트레스를 적게 경험하는 것으로 보고되었으며(Nassani, Almusad, AlMetrek, & Almania, 2021). 사회적 지지는 직장 상사나 동료 등이 제공해 주는 이용 가능하다고 인식되는 사회적 자원으로 정서적 지지(사랑과 공감 표현), 도구적 지지(실질적 도움), 정보적 지지(조언과 정보 제공) 등이 포함된다 (Acoba et al., 2024; Yang, Zhang, & Xiang, 2023). 선행 연구에 따르면 사회적 지지는 근로자의 정신 건강에 긍정적인 영향을 주는 것으로 나타났다(Xie et al., 2020). 또한 근로자가 직장에서 경험하는 사회적 지지가 높을수록 내적인 업무 압박감이 낮아지는 것으로 보고되었다(Chiu & Chu, 2021).

베트남에서 의류산업의 중요도는 커지고 있지만 이 산업에 종사하는 공장 근로자의 HRQoL에 집중한 연구는 아직까지 부족하다. 에 본 연구에서는 베트남 의류 공장 근로자의 HRQoL의 수준을 파악하고, 직간접적으로 영향을 미칠 수 있는 요인, 즉 인구사회적, 작업환경, 사회적요인, 우울, 직무 스트레스, 자기효능감, 사회적 지지를 선정하여 HRQoL에 영향을 주는 요인을 이해하고자 한다. 이 연구 결과는 베트남 의류 공장 근로자의 HRQoL을 향상시키는데 필요한 프로그램과 정책 마련의 기초자료로 활용 될 수 있을 것으로 기대된다.

II. 방법론

1) 연구대상자

본 연구의 표적 모집단은 베트남 의류 공장에서 일하는 근로자들이며 근접 모집단은 베트남 의류 공장에서 일하는 현지 근로자들이다. 대상자의 선정기준은 (1) 18세 이상 성인, (2) 의류 공장에서 3개월 이상 근무한 자, (3) 본 연구의 목적을 이해하고 자발적인 연구 참여에 동의한 자, (4) 의사소통이 가능하고 설문지 내용을 이해하는 자이다. 제외기준은 다른 나라에서 이주한 자이다.

2) 연구대상자 수와 산출 근거

대상자 표집은 자료수집의 용이성을 고려하여 비확률표집 방법 중 임의표집방법을 이용하였다. 연구 대상자의 표본 수는 G-power 3.1.9.2 프로그램을 이용하여 다중회귀분석에 필요한 표본 수를 구한 결과 유의수준 .05, 효과크기 0.15, 검정력 .95, 예측변수의 수 20개의 조건을 만족시키는데 필요한 최소 표본 수는 222명으로 산출되었으며, 탈락률을 고려하여 300명을 대상으로 모집하고자 하였다. 300명 중 10%는 불성실한 응답으로 평가되어 270명을 최종 분석대상으로 하였다.

3) 연구 대상자 모집 및 자료 수집 과정

설문 조사는 베트남의 7개 의류 회사에서 근무하는 300명의 근로자를 대상으로 수행되었다. 이 회사들은 다음과 같다 위치는 호치민시 (4곳), 메콩 델타 (2곳), 중부 지역 (1곳)으로 회사 규모는 1,000명 ~ 56,000명이었다. 공장 대표에게 본 연구의 목적을 설명하고 연구 대상자 모집에 대한 해당 기관의 허락을 받았다. 베트남 현지 연구 보조자가 공장을 방문하여 근로자와 대면한 뒤, 연구 참여에 대한 동의를 얻고 연구 참여자의 권리에 대한 설명을 읽어주며 서면 동의를 받았다. 설문 참여 의사를 다시 한 번 확인한 연구자는 참여 의사가 분명한 근로자에게 설문에 참여하게 하고, 연구 참여 도중 언제든지 철회할 수 있으며 철회로 인한 불이익이 없음을 설명하였다. 설문 조사팀은 3명의 팀원과 8명의 지원자로 모든 조사원은 7개의 서로 다른 의류 회사에서 생산 감독자로 일하고 있었다. 설문 조사는 근로자의 점심 시간 동안 진행되었으며, 각 근로자가 설문을 완료하는 데 약 30분에서 60분이 소요되었다. 연구 참여에 대한 감사의 뜻으로 3000원 상당의 손소독제와 마스크를 제공하였다.

4) 변수별 측정도구

HRQoL은 World Health Organization(1996)에서 개발한 WHOQOL-BREF로 측정하였다. 이 도구는 신체적 건강영역, 심리적 영역, 사회적 관계 영역, 환경 영역 등 4개의 영역 총 26 문항으로 구성되어 있다. ‘전혀 그렇지 않다’ 1점, 매우 그렇다 5점까지의 5점 리커트 척도로 측정된 점수가 높을수록 삶의 질이 높음을 의미한다. 도구 개발 당시 신뢰도 Cronbach’s α 는 신체적 건강영역 .82, 심리적 영역 .75, 사회적 관계 영역 .66, 환경 영역 .80이었다. 우울은 Radloff(1977)가 개발한 CES-D(Center for

Epidemiological Studies Depression)를 사용하여 측정하였다. 이 도구는 신체 및 우울정서 10문항, 정서적 고통 5문항, 대인관계 2문항, 긍정적 정서 3문항의 4가지 하위요인 총 20문항으로 구성되어 있다. 각 문항은 ‘극히 드물다’ 0점에서 ‘대부분 그렇다’ 3점까지 4점 리커트 척도로 측정된 점수가 높을수록 우울증상이 높음을 의미한다. CES-D 신뢰도 Cronbach’s α 는 .90이었다 (Cosco, Prina, Stubbs, & Wu., 2017). 직무스트레스는 Karasek 등(1998)이 개발한 Job Content Questionnaire(JCQ)를 사용하여 측정하였다. JCQ는 심리적 수요(일자리 수요), 의사 결정 관용도 (일자리 통제), 사회적 지원(동료 및 상사지원)에 대한 문항으로 총 27문항으로 이 중 일자리 통제만 사용하였다. JCQ는 JCQ Center Global(<https://www.jcqcenter.com/usage-request-information/>)에서 영어와 베트남어 버전을 구매하였다. 자기효능감은 Schwarzer와 Jerusalem(1995)이 개발한 일반적 자기효능감 도구로 측정하였다. 본 도구는 건강유지를 위해 필요한 행위에 대처하기 위한 자기 확신에 대한 평가로 구성되어 있으며 총 10문항으로 ‘전혀 그렇지 않다’ 1점 에서 ‘매우 그렇다’ 4점까지의 4점 Likert 척도이다. 가능한 점수 범위는 10점에서 40점까지로 점수가 높을수록 자기 효능감이 높음을 의미한다. 도구 개발 당시 신뢰도 Cronbach’s α =.76이었다.

이 외, 인구학적 특성으로는 성, 나이, 결혼상태, 교육수준, 월수입, 거주지 (6문항), 근무관련 변수로는 총 근무년 수, 현 공장 근무년 수, 업무부서, 근무자세, 업무량, 일 근무시간, 교대근무유무, 결근일, 작업환경, 안전보호, 근무만족도, 사고경험유무(12문항), 건강 및 건강행태 관련 문항으로는 건강문제, 운동횟수, 주관적인 전반적 건강상태, 흡연유무, 음주량, 키, 몸무게, 아침식사유무, 일 과일야채 섭취 횟수, 수면시간, 수면 질(11문항)을 포함하였다.

5) 설문지 도구 번역

본 연구에 사용된 도구들은 개발자에게 사용 승인을 얻은 후 역-번역 기법에 따라 베트남어로 번역하여 사용하였다. 영어 원본에서 베트남 언어로 번역하고 이를 영어로 역번역한 후 두 가지 언어 버전을 비교하여 연구팀의 논의를 통해 1차 현지어 번역 버전을 도출하였다. 이후 베트남 현지에서 공장 근로자 20명을 대상으로 예비조사를 실시하여 문항 이해도, 설문 응답 소요시간 등을 확인하여 최종 설문지 번역본을 완성하여 본 조사에 사용하였다. 문항의 이해에는 어려움이 없었고 설문 소요시간은 약 평균 25분이었다.

6) 통계적 분석

본 연구에서는 분위 회귀 분석 (Quintile regression analysis)을 활용하였다. 분위회귀는 종속 변수의 전체 분포를 여러 분위수에서 설명할 수 있으며 등분산성을 가정하지 않고 이분산성을 효과적으로 관리할 수 있어 데이터의 다양한 측면을 이해할 수 있게 해 주는 장점이 있다 (Zhu, Tan, Zheng, & Li, 2023). 예를 들면 경제 데이터에서 여러 소득 계층에 따라 분석을 시행하고 결과에 따라 소득 계층별로 정책 수립과 영향을 분석할 때 유용하다 (Kebede, & Tawiah, 2023). 본 연구에서는 베트남 의류 공장 근로자의 HRQoL 수준(하위부터 10%, 25%, 50%, 75%, 90%)에 따라 영향을 주는 요인을 분석하여 HRQoL 수준별 맞춤형 정책과 중재를 제공하고자 분위 회귀분석을 선택하였다. 분위 회귀분석의 가정인 선형성, 독립성, 다중공선성 없음은 만족하였다. 분석에는 StataMP 17.0 version 프로그램을 사용하였다(StataCorp, 2021, College Station, TX).

III. 결과

1. 연구대상자 특성

연구대상자의 평균 연령은 29.5세로 270명의 남성 30.4%, 여성 67.7%였다. 대부분의 대상자는 고등학교 졸업 이상의 학력을 가지고 있었다. 40%의 참여자는 임대 주택에 거주하며, 절반 이상(64%)은 월 소득이 200달러에서 299달러 사이였다. 가장 흔한 작업 부서는 재봉(40.4%)이었고, 약 3분의 1은 교대 근무를 하고 있었다. 대다수(86.7%)는 직업에 만족하고 있었지만, 17.0%는 작업 조건이 나쁘다고 느끼고 보호 장비가 불충분하다고 인식하였고 사고 발생률은 15.9%였다. 흡연율은 21.9%였으며, 41.9%는 전혀 운동을 하지 않았고, 약 5분의 1은 수면 시간이 6시간 미만이었다. 3명 중 1명은 수면의 질을 보통으로 평가했다. 절반은 건강 문제를 가지고 있었으며, 약 27.8%는 자신의 건강 상태를 보통 또는 나쁘다고 느꼈다 (Table 1).

2. 연구대상자 특성에 따른 HRQoL의 차이

연구대상자 특성에 따른 HRQoL의 차이는 Table 1에 제시되어 있다. 남성 66.23점, 여성은 66.84점으로 성별에 따른 차이는 없었으며, 교육 수준($F=3.120, p=.016$)과 소득 수준($F=4.704, p=.003$)에서 통계적으로 유의미한 차이가 관찰되었다. 초등 교육을 받은 연구대상자는 중등 또는 고등학교 졸업자보다 HRQoL이 낮았다. 월 소득이 100-199달러인 연구대상자는 200-299달러 및 300-399달러 소득자보다 HRQoL이 낮았다.

의류 공장에서의 근무 기간($F=25.441, p=.001$), 작업 자세($F=6.415, p=.002$), 작업 부하($F=4.611, p=.011$)에서 통계적으로 유의미한 차이가 관찰되었다. 의류 공장에서 5년 미만 근무한 연구대상자는 5년 이상 근무한 연구대상자보다 HRQoL이 낮았다. 작업 자세가 서 있는 연구대상자는 앉거나 걷는 자세보다 HRQoL이 낮았다. 작업 부하가 무거운 연구대상자는 중간 또는 가벼운 연구대상자보다 HRQoL이 낮았다.

연구대상자의 건강 행동에 따른 HRQoL의 차이도 관찰되었다. 신체 활동($F=5.990, p=.001$), 하루 과일 또는 채소 섭취량($F=3.518, p=.031$), 수면의 질($F=13.185, p=.001$)에서 통계적으로 유의미한 차이가 관찰되었다. 전혀 신체 활동을 하지 않거나 주 1-3일만 신체 활동을 하는 연구대상자는 매일 신체 활동을 하는 연구대상자보다 HRQoL이 낮았다. 주 0회 과일 또는 채소를 섭취하는 연구대상자는 주 1-2회 또는 주 3회 이상 섭취하는 연구대상자보다 HRQoL이 낮았다. 수면의 질이 보통인 연구대상자는 수면의 질이 나쁜 연구대상자보다 HRQoL이 낮았다.

3. HRQoL와 관련된 변수들 간의 상관관계

상관관계 분석 결과, HRQoL은 자기효능감(.510, $p < .001$), 일자리 통제(.486, $p < .001$), 그리고 사회적 지원(.849, $p < .001$)과 강한 양의 상관관계를 보였다. 반대로, HRQoL과 우울 증상(-.326, $p < .001$) 간에는 유의미한 음의 상관관계가 있었다.

4. HRQoL에 대한 분위수 회귀 분석

이 연구에서는 분위수 회귀 분석을 활용하여 베트남 의류 공장 근로자들의 건강 관련 삶의 질(HRQoL)에 영향을 미치는 다양한 요인을 이해하고자 하였다. 교육의 HRQoL에 대한 영향은 분위별로 다르게 나타났다(Table 2). 대학교/전문대학 교육과 같은 높은 학력은 하위 0.25 분위에서 긍정적인 계수($b = 3.224, p = .042$)를 보여, 초등학교 교육보다 낮은 분위에서 더 나은 HRQoL을 나타냈지만, 상위 0.9 분위에서는 부정적인 영향을 미쳤다($b = -5.300, p = .038$). 월 소득의 경우, 200-299 USD와 400 USD 이상의 소득을 가진 이들은 하위 0.1 분위에서 유의미한 영향을 나타냈다(200-299 USD: $b = 2.828, p < 0.001$; 400 USD 이상: $b = 3.029, p = 0.024$). 교대 근무를 하는 것은 하위 0.1 분위에서 HRQoL이 높게 나타났으나($b = 1.144, p < 0.05$), 상위 0.75 분위에서는 부정적인 영향을 보였다($b = -2.466, p < 0.001$). ‘좋지도 나쁘지도 않은 수면의 질’은 “좋은” 수면의 질과 비교하여 모든 분위에서 HRQoL에 유의미한 부정적 영향을 미쳤다. 그 영향은 0.1 분위에서 가장 두드러지며($b = -4.127, p < 0.001$), 다른 분위에서도 상당한 부정적 영향을 지속적으로 나타냈다(0.25 분위: $b = -3.533, p < 0.001$; 0.5 분위: $b = -3.092, p < 0.001$; 0.75 분위: $b = -2.142, p = 0.004$; 0.9 분위: $b = -1.639, p = 0.032$). 0.9 분위에서 의류 공장 내 특정 작업 부서는 HRQoL에 현저한 영향을 미쳤다. 품질 관리 업무를 하는 사람들은 HRQoL에 상당히 부정적인 영향을 받았으며($b = -4.904, p < 0.001$), 다림질 부서($b = -3.864, p = 0.015$)와 스크린 인쇄 부서($b = -3.493, p = 0.023$) 역시 HRQoL에 부정적인 영향을 받았다. 반면, 걷는 자세는 더 나은 HRQoL을 보였다($b = 2.138, p = 0.047$). 0.75 분위에서는 중간 작업 부하가 가벼운 작업 부하보다 HRQoL이 더 나쁜 것으로 나타났다($b = -1.593, p = 0.038$).

우울증은 여러 분위에서 HRQoL과 일관되게 유의미한 음의 상관관계를 보였다. 0.1 분위에서($b = -0.017, p = 0.419$), 0.25 분위에서($b = -0.062, p = 0.023$), 그리고 0.9 분위에서는 가장 강한 음의 영향을 보였다($b = -0.097, p = 0.002$). 자기효능감은 분위가 높아질수록 HRQoL과의 긍정적인 관계가 강화되었으며, 0.1 분위에서 유의미한 영향을 보였고($b = 0.118, p = 0.021$), 0.75 분위에서도 유의미한 영향을 보였다($b = 0.165, p = 0.025$). 일자리 통제 역시 0.1 분위($b = 0.313, p < 0.001$), 0.25 분위($b = 0.267, p = 0.010$), 0.5 분위($b = 0.287, p = 0.010$)에서 HRQoL에 긍정적인 영향을 미쳤다. 사회적 지원은 모든 분위에서 HRQoL에 가장 큰 긍정적 영향을 미쳤다. 0.1 분위($b = 1.208, p < 0.001$), 0.25 분위($b = 1.353, p < 0.001$), 0.5 분위($b = 1.420, p < 0.001$), 0.75 분위($b = 1.512, p < 0.001$), 그리고 0.9 분위($b = 1.490, p < 0.001$)에서 유의미한 영향을 보였다.

IV. 논의

분위수별 효과는 다양한 요인이 HRQoL 분포에 따라 어떻게 다르게 영향을 미칠 수 있는지를 보여 준다. 이러한 결과는 베트남 의류 근로자의 건강 관련 삶의 질에 미치는 사회경제적 상태, 작업 조건, 심리사회적 요인의 다양한 영향을 설명한다.

근로자의 HRQoL은 교육과 소득 수준을 포함한 사회경제적 지위에 영향을 받는다. 본 연구에서는 대학졸업 교육수준이 0.25 분위수에서는 HRQoL에 긍정적인 영향을 미치나, 0.9 분위수에서는 부정적인 영향을 미치는 결과가 나왔다. 이는 고학력자가 더 높은 기대와 야망을 갖게 되어, 실제 삶의 질

이 기대에 미치지 못할 때 부정적인 영향을 받을 수 있음을 시사한다. 선행 연구에서도 고학력자가 건강 및 정서적 피로가 더 심할 수 있어 반드시 높은 HRQoL로 이어지지 않음을 보고한 바 있다 (Ghk et al., 2022). 소득의 경우에는 수입이 0.1 그룹과 0.75 그룹에서 HRQoL에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 소득이 낮은 그룹에서는 기본적인 생계 유지에 중요한 역할을 하고, 중간 소득층에서는 생활의 질을 향상시키는 요소로 작용하기 때문일 수 있다. 따라서 의류 공장 근로자의 HRQoL을 향상시키기 위해서 소득 격차를 해소할 수 있는 방안을 고민해야 한다.

교대근무는 낮은 분위수 그룹에서는 유의하지 않고 0.75와 0.9 그룹에서 HRQoL에 부정적인 영향을 미쳤다. 이는 보통 교대근무가 HRQoL에 부정적 영향을 미친다는 선행연구(Lim et al., 2020)에서 발견하지 못한 점으로 HRQoL이 낮은 그룹에서는 교대근무로 인한 생체 리듬의 혼란과 불규칙성이 일상이 되어 큰 영향을 미치지 못한 것일 수도 있을 것이다. 이러한 결과를 바탕으로 교대근무로 인한 생체 리듬의 불규칙성을 관리하기 위한 개인 맞춤형 건강상담이나 스트레스 관리 프로그램을 제공할 수 있고, 주기적으로 교대 시간을 변경해 주거나 전용 휴식 공간 마련, 교대근무자 보상 제도 등의 지원 프로그램을 운영할 수 있을 것이다.

수면의 질은 “좋은” 수면의 질에 비해 “좋지도 나쁘지도 않은” 응답이 대부분의 분위에서 강력하게 부정적인 영향을 미치는 것을 보여, 수면의 질이 공장 근로자의 건강 관련 삶의 질에 얼마나 큰 영향을 미치는지 알 수 있으며, 이는 정책 마련에 기초 자료가 된다. 베트남 의류 공장 근로자들의 HRQoL을 개선하기 위해 수면의 질을 관리하는 것이 최우선 과제가 되어야 함이 명백하다. 말레이시아 제조업 근로자를 대상으로 한 연구에서도 나쁜 수면의 질, 특히 야간 근무와 관련된 수면의 질 저하가 작업 조건과 HRQoL 감소 간의 관계를 매개함을 강조하였다(Lim, 2020). 이는 근로자의 수면을 개선하는데 초점을 맞춘 유사한 개입이 신체적, 정신적 웰빙에 상당한 이익을 가져올 수 있음을 시사한다.

이 분석은 베트남 의류 공장 근로자의 전반적인 건강 관련 삶의 질을 개선하기 위해 특정 작업 조건을 해결할 필요성을 강조하며, 다양한 HRQoL 수준에 맞춘 전략이 필요하다. 예를 들어, 작업 부서에서는 0.9 분위에서 재봉에 비해 품질 관리, 다림질, 스크린 인쇄가 HRQoL이 훨씬 좋지 않다. 왜 재봉이 더 나을까? 이 연구에서 재봉 작업은 품질 관리, 다림질, 스크린 인쇄에 비해 높은 HRQoL 점수를 보였다. 이러한 차이는 여러 요인에 기인할 수 있다. 첫째, 재봉은 일반적으로 신체적 요구가 낮고, 다림질과 스크린 인쇄와 관련된 높은 온도와 반복적인 동작에 비해 더 편안한 작업 환경을 제공한다. 둘째, 재봉의 창의적인 특성은 품질 관리 업무에서의 높은 책임감과 정신적 피로에 비해 더 큰 직업 만족도와 낮은 스트레스 수준을 제공할 수 있다. 마지막으로, 재봉은 팀 협업을 포함하는 경우가 많아 사회적 지원을 촉진하여 HRQoL에 긍정적인 영향을 미친다.

HRQoL을 개선하기 위한 전략은 자기효능감과 일자리 통제, 사회적 지원을 강화하고 우울증을 줄이는 데 중점을 두는 것이 좋다. 우울증은 0.9 분위에서만 부정적인 역할을 한다. 높은 HRQoL 그룹(0.9 분위)에서는 말레이시아에서 성공적으로 시행된 직장 건강 증진(WHP) 프로그램을 참고하여, 베트남 의류 공장 근로자를 위한 유사한 개입을 적용하여 우울증, 불안 및 스트레스를 줄이는 것이 좋다 (Mohamed, 2022). 정신 건강 모듈, 불안 관리 기법, 마음 챙김 실습 및 스트레스 관리 등을 포함한 포괄적인 WHP 프로그램을 베트남 근로자의 특정 조건과 문화적 맥락에 맞게 시행하면 삶의 질과 정신 건강을 크게 향상시킬 수 있다.

자기효능감은 0.1과 0.75 분위에서 긍정적인 역할을 한 것으로 나타났다. 자기효능감이 높은 근로자는 문제 해결 능력이 뛰어나며, 직무 스트레스 상황에서도 적절히 대처할 수 있는 능력을 가지고 있

다. 따라서, 근로자들의 자기효능감을 향상시키기 위해 자기계발 프로그램, 목표 설정 훈련, 긍정적 피드백 제공 등의 전략이 필요할 것이다 (Schwarzer & Jerusalem, 1995).

일자리 통제는 HRQoL이 낮은 그룹(0.1, 0.25, 0.5)에서 긍정적인 역할을 한 것으로 나타났다. 이는 근로자들이 자신의 직무에 대해 어느 정도의 통제권을 가지면 작업 만족도와 정신 건강이 개선된다는 것을 의미한다. 직무 통제가 높은 근로자는 업무에서의 자율성이 증가하고, 이는 스트레스 감소와 더불어 작업 몰입도를 높이는 데 기여한다. 따라서, 근로자들에게 직무에 대한 자율성과 참여 기회를 제공하고, 의사결정 과정에 참여할 수 있는 환경을 조성하는 것이 중요하다 (Karasek et al., 1998).

사회적 지원은 모든 그룹에서 매우 강력하게 긍정적인 역할을 하였다. 특히 0.9 분위에서 사회적 지원이 가장 강력한 긍정적 효과를 보인다. 사회적 지원은 모든 그룹에서 매우 강력하게 긍정적인 역할을 한다. 특히 0.9 분위에서 사회적 지원이 가장 강력한 긍정적 효과를 보인다. 이는 근로자들이 직장에서 동료나 상사로부터 지원을 받으면 정서적 안정감을 느끼고, 스트레스 상황에서도 긍정적으로 대처할 수 있음을 시사한다. 사회적 지원이 강한 직장은 근로자들의 소속감과 유대감을 강화하며, 이는 전반적인 삶의 질을 향상시키는 데 중요한 역할을 한다. 따라서, 직장 내에서의 강력한 사회적 네트워크를 형성하고, 상호 지원과 협력을 촉진하는 프로그램을 도입하는 것이 필요하다

강점과 한계

본 연구의 강점은 HRQoL 수준의 각 계층 (0.1, 0.25, 0.5, 0.75, 0.9 분위수)에서 HRQoL에 영향을 미치는 요인을 회귀분석에서 확인 수 없는 부분을 알 수 있다는 점이다. 둘째, 베트남 의류 공장에서 근무하는 실제 근로자만을 대상으로 자료 수집을 한 것으로 이는 정책 제안이나 프로그램 개발에 실질적인 근거를 제시할 수 있다. 교육 수준, 소득, 교대근무, 작업 자세, 작업 부하, 식습관 등 다양한 요인을 고려하여 HRQoL에 미치는 영향을 분석함으로써, 종합적이고 포괄적인 결과를 도출하였다는 점이다. 한계점은 다양한 요인들 간의 상호작용을 깊이 있게 분석하지 않았기 때문에, 각 요인이 다른 요인들과 어떻게 상호작용하여 HRQoL에 영향을 미치는지에 대한 구체적인 이해가 부족할 수 있다. 그러기 연구가 특정 시점에서의 데이터를 기반으로 하였기 때문에, 시간에 따른 변화나 장기적인 영향을 분석하는 데 한계가 있어 후속 연구가 필요하다.

결론

본 연구는 베트남 의류 공장 근로자들의 HRQoL에 영향을 미치는 요인을 분석하고, 이를 통해 개선 방안을 모색하고자 수행 되었다. 베트남 의류 공장 근로자들의 HRQoL을 개선하기 위해서는 HRQoL 수준에 따른 그룹별 맞춤형 프로그램과 정책이 필요함을 제안한다. 교육 수준은 고학력자가 더 높은 기대와 야망을 가지게 되어 실제 삶의 질이 기대에 미치지 못할 때 부정적인 영향을 미칠 수 있음을 시사하였다. 자기효능감은 유의한 변수로 자기계발 프로그램, 목표 설정 훈련, 긍정적 피드백 제공 등의 전략을 통해 향상시킬 수 있다. 특히, 사회적 지원은 모든 그룹에서 유의한 변수로 직장 내

상사와 동료간 사회적 네트워크를 형성하고 상호 지원과 협력을 촉진하는 프로그램이 필요하다. 이와 같은 맞춤형 전략은 베트남 의류 공장 근로자들의 전반적인 HRQoL을 향상시키는 데 기여할 수 있다.

References

- Acoba, E. F. (2024). Social support and mental health: The mediating role of perceived stress. *Frontiers in Psychology, 15*, 1330720.
- Asia Garment Hub. (2023). Vietnam – Asia Garment Hub. Retrieved from <https://asiagarmenthub.net>
- Belete, H., Ergetie, T., Ali, T., Birhanu, S., & Belete, T. (2020). Work-related stress and associated factors among textile factory employees in Northwest Ethiopia: A cross-sectional study. *Psychology Research and Behavior Management, 13*, 1071-1078.
- Chiu, H. T., & Chu, P. Y. (2021). Study on the influence of work stress and social support on the happiness of career women-aromatherapy as moderator variable. *International Journal of Organizational Innovation, 14*(1), 90-109.
- Cosco, T. D., Prina, M., Stubbs, B., & Wu, Y.-T. (2017). Reliability and validity of the Center for Epidemiologic Studies Depression Scale in a population-based cohort of middle-aged U.S. adults. *Journal of Nursing Measurement, 25*(3), 476-485. <https://doi.org/10.1891/1061-3749.25.3.476>
- Ghk, Hulsegge, I., Eekhout, H., van de Ven, H. A., Burdorf, A., & Oude Hengel, K. M. (2022). Educational inequalities in self-rated health and emotional exhaustion among workers during the COVID-19 pandemic: A longitudinal study. *International Archives of Occupational and Environmental Health*. <https://doi.org/10.1007/s00420-022-01931-y>
- Hwang, W.-J., & Park, Y. (2015). Factors affecting health-related quality of life on Korean blue-collar workers. *Korean Journal of Occupational Health Nursing, 24*(2), 94-102. <https://doi.org/10.5807/kjohn.2015.24.2.94>
- Karasek, R., Brisson, C., Kawakami, N., Houtman, I., Bongers, P., & Amick, B. (1998). The Job Content Questionnaire (JCQ): An instrument for internationally comparative assessments of psychosocial job characteristics. *Journal of Occupational Health Psychology, 3*(4), 322.
- Kebede, J. G., & Tawiah, V. (2023). Financial globalization and income inequality nexus: Panel quantile regression approach. *Journal of Economic Studies, 50*(2), 73-95.
- Kharroubi, S. A., & Elbarazi, I. (2023). Health-related quality of life in health care. *Frontiers in Public Health, 11*, 1123180.
- Laila, N., Islam, R. S., & Ferdous, K. J. (2014). Occupational health of the garment workers in Bangladesh. *Journal of Environments, 1*(1), 21-24.
- Lillypet, S., Jain, T., & Joseph, B. (2017). Health problems among garment factory workers: A narrative literature review. *Journal of Occupational Health and Epidemiology, 6*(2), 114-121.
- Lim, Y. C., Hoe, V. C. W., Darus, A., & Bhoo-Pathy, N. (2020). Association between night-shift work, sleep quality and health-related quality of life: A cross-sectional study among manufacturing workers in a

- middle-income setting. *BMJ Open*, 10(9), e034455. <https://doi.org/10.1136/bmjopen-2019-034455>
- Malak, M. Z. (2017). Predictors of health-related quality of life among industrial workers: A descriptive correlational study. *Nursing & Health Sciences*, 19(2), 204-211.
- Mao, Y., Raju, G., & Zabidi, M. A. (2023). Association between occupational stress and sleep quality: A systematic review. *Nature and Science of Sleep*, 15, 931-947. <https://doi.org/10.2147/NSS.S431442>
- Mohamed, A. F., Isahak, M., Awg Isa, M. Z., & Nordin, R. (2022). The effectiveness of workplace health promotion program in reducing work-related depression, anxiety and stress among manufacturing workers in Malaysia: Mixed-model intervention. *International Archives of Occupational and Environmental Health*, 95(5), 1113-1127.
- Mokarami, H., Stallones, L., Nazifi, M., & Taghavi, S. M. (2016). The role of psychosocial and physical work-related factors on the health-related quality of life of Iranian industrial workers. *Work*, 55(2), 441-452. <https://doi.org/10.3233/WOR-162405>
- Nassani, A. A., Almusad, R. M., AlMetrek, R. M., & Almania, L. M. (2021). The impact of job stress and self-efficacy on job burnout dimensions. *European Journal of Business and Management*, 12(6), 239-248.
- Poursadeghiyan, M., Abbasi, M., Mehri, A., Hami, M., Raei, M., & Ebrahimi, M. H. (2016). Relationship between job stress and anxiety, depression and job satisfaction in nurses in Iran. *The Social Sciences*, 11(9), 2349-2355.
- Radloff, L. S. (1977). Center for Epidemiological Studies Depression Scale. *Actualisation de la base de données BeST & Inclusion de nouvelles échelles dans la base de données existante BeST*.
- Salamat Khandker, S. A. A., Manzurul Haque Khan, M. H. F., Rabeya Yasmin, S., Dutta, M. M., Zannath, S. M. M., Kabir, S. M. N., & Sarwar, A. F. M. (2016). Perceived workplace hazards and health problems among the workers of garment factory in Dhaka. *JOPSOM*, 35(2), 1-9.
- Schwarzer, R., & Jerusalem, M. (1995). Generalized self-efficacy scale. In J. Weinman, S. Wright, & M. Johnston (Eds.), *Measures in health psychology: A user's portfolio. Causal and control beliefs* (pp. 35-37). Windsor, UK: NFER-NELSON.
- Seidu, R. K., Ofori, E. A., Eghan, B., Fobiri, G. K., Afriyie, A. O., & Acquaye, R. (2024). A systematic review of work-related health problems of factory workers in the textile and fashion industry. *Journal of Occupational Health*, 66(1), uiae007. <https://doi.org/10.1093/joccu/huiae007>
- StataCorp. (2021). Stata Statistical Software: Release 17. College Station, TX: StataCorp LLC.
- Su, Y., Liu, M. S., De Silva, P. V., Østbye, T., & Jin, K. Z. (2021). Health-related quality of life in Chinese workers: A systematic review and meta-analysis. *Global Health Research and Policy*, 6, 1-17.
- Waddington, J. (2023). Self-efficacy. *ELT Journal*, 77(2), 237-240.
- Waldmann, G. T., Picinin, C. T., Lievore, C., & Rubbo, P. (2023). Anxiety, depression and quality of life in industry: What are the existing intersections? *Revista de Gestão e Secretariado*, 14(3), 2938-2962.
- World Health Organization. (1996). *WHOQOL-BREF: Introduction, administration, scoring and generic version of the assessment: Field trial version, December 1996* (No. WHOQOL-BREF). World Health Organization.
- Wu, S., Pitafi, A. H., Pitafi, S., & Ren, M. (2021). Investigating the consequences of the socio-instrumental use of enterprise social media on employee work efficiency: A work-stress environment. *Frontiers in*

Psychology, 12, 738118.

Xie, J., Liu, M., Zhong, Z., Zhang, Q., Zhou, J., Wang, L., Ma, K., Ding, S., Zhang, X., Sun, Q., & Cheng, A. S. (2020). Relationships among character strengths, self-efficacy, social support, depression, and psychological well-being of hospital nurses. *Asian Nursing Research*, 14(3), 150-157.

Yang, Y., Zhang, Y., & Xiang, A. (2023). Information interaction and social support: Exploring help-seeking in online communities during public health emergencies. *BMC Public Health*, 23(1), 1250.

Zhu, Q., Tan, S., Zheng, Y., & Li, G. (2023). Quantile autoregressive conditional heteroscedasticity. *Journal of the Royal Statistical Society Series B: Statistical Methodology*, 85(4), 1099-1127.

한국동남아학회 2024

캄보디아 의료보험의 도입과 비공식 영역으로의 확대

박진영 (전북대 동남아연구소)

캄보디아 보건 복지 문제

- 1990년대 초까지 이어진 내전
 - 의료 인프라 파괴, 인력 손실
 - 크메르 루주가 퇴각한 1979년
캄보디아 전국에 45명의 의사 생존,
그 중 20명이 고국 떠남



양코르 제국의 자야바르만 7세. 12-13세기 전국에 걸쳐 102개의 병원을
건설하여 세계 최초의 보건 복지 시스템을 구축.

보건 복지의 문제

- 의료 서비스의 양과 질의 문제
 - 의료 서비스 접근성의 계층 간, 도농 간 불균형
 - 의료 서비스 질에 대한 불만족
 - : 의료 기관에 대한 불만족(긴 대기 시간, 불친절)
 - : 높은 의료 비용(12일 입원치료비 2,000달러 이상)
 - : 의료 서비스에 대한 불신
 - : 공공보다 민간, 민간보다 해외 의료 기관 선호
- ex. 중산층은 베트남, 상류층은 태국, 최상류층은 싱가포르

캄보디아 보건 의료 체계

- 공공 병원
 - 중앙, 도, 지역 운영 체계
 - 입원 환자, 예방 차원의 진료
 - 진료비 상대적으로 저렴
- 민간 병원 및 의원
 - 영리, 비영리 가능
 - 주로 외래 환자 진료
 - 진료비 상대적으로 비쌈
 - 해외 자본도 의료 시설 개원 가능(현지인과 합작 필요)
- 주요 의료 시설의 대부분은 수도인 프놈펜에 위치

보건 의료 정책 방향

- 보건 의료에의 접근성 강화
 - : 2000년대 시작
 - : 공공 부조와 사회 보험 통해
 - : 공공 병원(+일부 민간 의원)만 대상

cf. 공공 부조 vs. 사회보험
: 수혜자의 보험료 기여 여부

캄보디아 의료보장제도

- 공공 부조
 - Health Equity Fund
 - 빈곤 가정에 대한 의료 지원
 - 2000년 초반 NGO들이 시작한, 두 개 지역 파일럿 프로젝트에서 시작
 - 2006년의 정부 정책으로 제도화(해외 펀딩)
 - The Identification of Poor Households (IDPoor) 제도 통해 자격 획득
 - 의료 비용, 의료 시설 접근 위한 교통비, 간병인 식비 등 제공
 - 정책 시작 이후 3백만명(캄보디아 인구의 18%) 수혜
 - IDPOOR 제도 수혜자를 의료 시설에서 차별한다는 인식 확산

의료보장제도

- 의료 보험
 - 노동부 산하 National Social Security Fund(NSSF)
 - 산재, 연금과 함께 3대 사회보험 중 하나
 - 직장 의료 보험 1997년 노동법, 2002년 사회보장법에 근거
 - 2016년부터 직장 의보 시행(공식 노동자 의무 가입)
 - 고용주, 노동자 각각 임금의 1.3%. 300 USD 상한선
 - 가입자 단독 혜택, 부양 가족 혜택 없음

의료보장제도 확대

- 비공식 노동자 가입 시범 실시
 - 2023년 4월 파일럿 프로젝트
 - 툭툭 택시 기사와 가사서비스 노동자 대상
 - 1인당 월 4달러

cf. 비공식 노동자: 소득은 있으나 고용 관계 불명확, 법적 보호 외에 있는 자. 캄보디아 노동력 790만 중 88%



의료보장제도 확대

- 모든 비공식 노동자로 확대
 - 2023년 8월 the Voluntary Contribution Health Care Social Security Scheme Fund (임의 가입 제도) 발표
 - 모든 비공식 노동자 가입 가능
 - 단시간 노동자, 계절노동자, 자영업자, 가내 노동자, 택시 운전자, 노점상, 쓰레기 수거인 등
 - 자녀 포함 가족 구성원들도 가입 가능
 - 2023년 11월 14일부터 2024년 1월 1일까지 한 달 반 동안 10만명 이상 가입(가족 구성원 1천명 포함)



의료보장제도 확대

- 보편적 의료 보장 제도로의 확대 계획
 - 훈 마넷 수상: 2024년 5월 보편적 의료 보장을 위한 로드맵 2024-2035 발표
 - 전국민의 평등한 의료 보장 서비스 접근을 목표로 함

의료보장제도 확대 효과

- 양적 확대
 - 의료 서비스 접근성 증가
 - NSSF 등록 직장 의보 (민간 영역 156만, 공공 영역 43만)
 - NSSF 등록 비공식 노동자(17만)
 - HEF 수혜자 (15만)

의료보장제도 확대 효과

- 의료 서비스 질의 향상을 위한 노력
 - 의료 인력 교육과 시설 및 제도 개선에 예산 투여
 - 불편 사항 신고 및 개선 위한 Hotline 설치
 - ex. 직원이나 의사의 불친절 민원
 - 민원 사항에 대한 적극적 개입, 제도적 개선 및 불친절 개선
 - 각 공공 병원별 서비스 질과 평판에 대한 정보 공유 활발
- 공공 병원의 서비스 질 개선에 대한 압력으로 작용
- 제도적 개선 및 친절도 개선되었는 인식 확산, 이용 만족도 상승

의료보장제도의 확대의 동인

- 의료보험 적용 확대 위한 시민 사회의 노력
 - IDEA (비공식 노동자 조직)
 - : 2008년부터 정부에 적용 확대 지속적 요구
 - : 회원들 교육 및 가입 독려
 - : 제도의 잇점, 등록 방법, 이용 방법, 의사에 대한 불신 완화 등
- 국제 단체의 지원: ILO, GRET



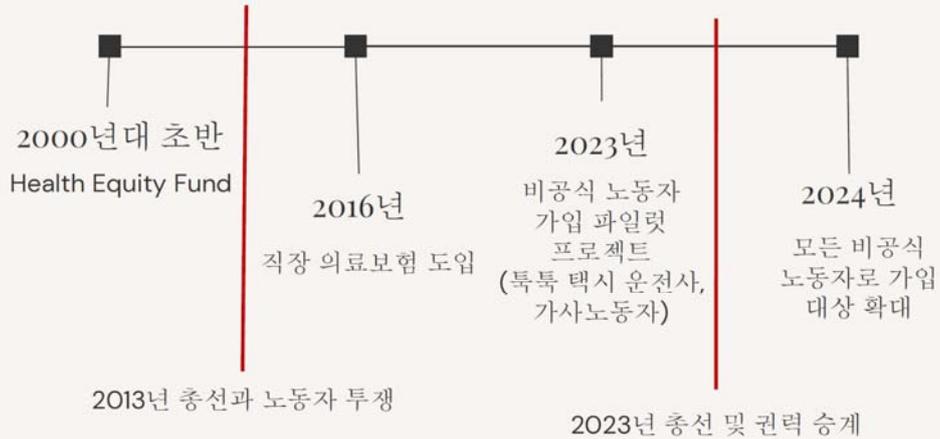
의료보장제도의 확대의 동인

- 시민 의식 변화
 - : COVID-19으로 인한 의료 서비스 필요성 인식
 - : 의료 서비스에 대한 국가의 책임에 대한 인식 확산
- 가장 중요한 변화의 동인 중 하나는 정치적 이유

의료보장제도 발전 주요 시기



의료보장제도의 변화와 정치 상황



2013년 총선과 노동자들의 시위

- 2013년 7월 총선에서 123석 중 야당이 55석 (44.7%) 차지
- 야당의 주요 공약 중 하나는 총선 승리 시 최저임금인상 (80달러 -> 160달러)
- 수십만의 노동자들이 부정선거 무효화와 최저임금인상을 외치며 시위



https://en.wikipedia.org/wiki/2013%E2%80%932014_Cambodian_protests

2013년 총선과 노동자들의 시위

- 1985년 이후 장기 집권하고 있던 훈센 총리와 여당인 캄보디아 인민당의 최대 정치적 위기
- 노동자 시위 유혈 진압한 후 당근과 채찍 전략 사용
- 최저임금 인상, 노동자들과의 직접적 접촉 강화, 복지정책 도입
- 노조 탄압과 무력화



https://en.wikipedia.org/wiki/2013%E2%80%932014_Cambodian_protests

2023년 총선과 권력 세습

- 야당을 철저히 무력화 시키고 치른 선거
- 집권 여당인 캄보디아 인민당이 125석 중 120석 차지
- 38년 장기 집권했던 훈센 총리의 아들 훈 마넛에게로의 수상직 세습
- 집권 엘리트 계층의 자녀들이 장관과 차관직 세습하는 등 집단적 권력 세습

Cambodia's family politics

General Kun Kim	Deputy supreme commander of Royal Cambodian Armed Forces (RCAF)	Son: Kim Rithy	Appointed Preah Vihear provincial governor in July 2022
Say Chhum	Senate president	Son: Say Samal	Minister of environment since September 2013
Dith Muntly	Supreme Court chief justice	Son: Dith Tina	Appointed minister of agriculture, forestry and fisheries in October 2022
Tea Banh	Defense minister	Son: Tea Seiha	Appointed Siem Reap provincial governor in 2018
Sar Kheng	Interior minister	Son: Sar Sokha	Secretary of state, Ministry of Education, since 2018
Chea Chanto	National Bank of Cambodia governor	Daughter: Chea Serey	Promoted to National Bank of Cambodia deputy governor in March 2023
Prak Sokhon	Minister of foreign affairs and international cooperation	Son: Prak David	Appointed secretary of state, Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries in April 2023
Chea Sophara	Minister of land management	Son: Phara Mongkul	Appointed secretary of state, Ministry of Land Management in March 2023
Thong Khon	Minister of tourism	Son: Thong Rathasak	Appointed secretary of state, Ministry of Tourism in March 2023

Source: Nikkei Asia research
Source photos by Reuters, Getty Images and AFP

결론

- 캄보디아의 의료 보장 제도는 보편적 건강 보장으로 나아가고 있음
- 그 과정에서 의료 서비스의 양과 질 개선 효과
- 의료 보장 제도의 구축과 발전은 여당의 장기 집권 안정화를 위한 포석의 일환
- 그러나 이러한 정책적 변화를 가져온 것은 무엇보다도 노동자들의 집단적 저항이었음
- 확대되어가는 의료 보장 제도의 내실을 기하기 위해서는 시민 사회의 지속적인 개입이 필요한 것으로 보임.

싱가포르 시민사회의 활동이 이주노동자 건강보장에 미치는 영향

김주영(전북대)*

1. 이주노동자 건강보장에서 싱가포르 시민사회의 중요성

인구 560만 명의 싱가포르에서 이주노동자 인구는 150만 명을 차지하고 있다. 이 중에서 이 연구의 주요 대상인 취업허가(work permit) 비자 소지자인 이주노동자는 110만 명으로 전체 인구의 20%에 달하는 높은 비율로 나타난다. 취업허가 비자는 인도네시아, 필리핀, 미얀마 등에서 온 여성 가사노동자, 방글라데시, 인도, 중국, 말레이시아 등에서 온 남성 이주노동자, 공식 통계에서 가시적으로 드러나지 않는 기타 서비스업 종사 이주노동자가 주로 받는다. 가사노동자는 고용주의 집에 상주하며 노인·아이 돌봄, 집안일을 상시 전담하고, 남성 이주노동자의 대다수는 건축업, 해양조선업 등과 같은 노동집약적 산업 분야에서 일한다.

기술수준이 높지 않을 것으로 간주되는 외국인 노동력에게 낮은 임금을 지불하는 취업비자를 발급하기 때문에 이들은 저임금 이주노동자로 명명되기도 한다. 시장의 수요와 공급에 따른 임금 결정을 중시하는 국가 정책의 기초로 최저임금이 규정되어 있지 않으며, 고용주의 이익을 바탕으로 낮은 임금이 통용되는 상황이다. 취업허가 비자를 가진 이주노동자의 낮은 임금과 여성과 남성, 출신 국가에 따른 합리적으로 설명할 수 없는 임금 차이는 싱가포르에서 만연한 현실이다. 이에 더해 싱가포르에서 일자리를 구하기 위해 지불해야 하는 높은 에이전시 비용, 제한된 이직의 자유, 열악한 거주환경의 제공 등과 같은 문제도 크다. 이러한 상황에서 이주노동자의 건강은 거주민 커뮤니티 전반에 영향을 미치지 않는 한 중요한 사안으로 다루어지지 않았다.

이주노동자도 국민과 마찬가지로 보편적 건강보장을 받아야 한다는 일각의 주장과 달리, 싱가포르는 이주노동자와 거주민을 구분하여 사적인 장치를 규제하는 방식으로 이주노동자의 건강보장에 개입해왔다. 사적인 장치는 고용주의 책임으로 귀결되는데, 취업허가 비자를 발급받는 이주노동자를 위해 고용주에게 특정 금액 상당의 의료보험을 가입하게 하는 것이 주요 건강보장 방식이다. 코로나 19 이후에는 1차진료계획(Primary Care Plan, 이하 PCP)을 수립해 지역별 기초 진료소를 민간이 운영하도록 하여 입원과 수술을 주로 보장하는 의료보험의 한계를 극복하고자 한 것이 최근의 진전이라고 할 수 있다. 하지만 이마저도 고용주가 PCP를 연단위로 구입하여 이주노동자에게 제공하는 형태라 기존의 비대칭적인 권력관계 속에서 저해되었던 이주노동자의 의료접근성이 얼마나 개선되었는지는 의문으로 남는다.

이러한 배경에서 이 연구는 싱가포르 시민사회가 이주노동자에게 의료지원을 제공하는 자구책에 주목하고자 한다. 싱가포르에서 시민사회는 공공(정부)과 민간(고용주) 사이에 위치하는 제3의 존재

* 전북대학교 동남아연구소

로, 정부와 고용주보다 가까운 곳에서 이주노동자의 건강보장에 영향을 미친다. 싱가포르 시민사회가 특유의 경직되고 통제적인 국가-사회관계로 인해 자유로운 활동을 전개하는 데 제약이 따르지만 (Lyons 2005; Yeoh et al. 2008), 사회복지 차원에서 이루어지는 기본적인 사회서비스 제공과 적정 수준의 옹호 활동은 꾸준히 이어져 왔다.

이 연구는 직접적인 의료서비스 제공, 산업재해보상 청구 과정에의 개입, 예방적 차원의 보건교육, 상호지원(mutual aid) 형태로 나타나는 여러 시민단체의 의료지원 활동에 주목한다. 서로 다른 지향을 바탕으로 의료지원을 제공하는 시민단체의 활동 양상을 살펴봄으로써, 구별되는 지향이 이주노동자 건강보장에 미치는 영향을 분석하는 것을 목적으로 한다. 일정한 제약을 가지고 활동하는 시민단체가 오랜 활동과 새로운 의제 제시로 이주노동자 건강보장에 중요한 역할을 수행하고 있는 상황은 ‘아래로부터의 건강보장’을 가능케 하는 조건을 형성한다는 점에서 유의미하다. 이주노동자의 건강을 통제와 감시의 관점에서 접근하는 국가와 비용 절감의 경제적 차원에서 인지하며 보험 청구를 지원하지 않으려는 고용주와 달리, 시민단체는 자선, 옹호, 연대 등과 같은 다양한 지향을 통해 인도적이거나 정치적인 입장에서 개입해왔다.¹⁾ 이 연구는 이와 같은 다른 방향성이 상호작용하면서 형성되는 이주노동자 건강보장의 진전과 그 의미를 논하고자 한다.

2. 연구대상 시민단체 개관

싱가포르에서 이주노동자 지원활동을 수행하는 시민단체는 많지 않다. 이 연구에서 주로 다루는 시민단체는 2022년부터 싱가포르를 방문하면서 파악한 단체로, 활동가나 자원봉사자를 만나 인터뷰를 진행하거나 활동상을 참여관찰 한 곳들이다. 단체 A, B, C와 같이 오랫동안 활동한 곳들과 D와 같이 비교적 최근에 활동을 시작했지만 꾸준히 조직을 정비해가며 규모를 키워간 단체도 포함하였다. E는 비교적 최근에 활동을 시작했지만, 코로나19 이후에 증가한 비공식적인 상호지원을 표방하는 단체라는 점에서 새로운 흐름을 분석할 수 있을 것으로 판단해 연구대상으로 하였다. 비공식적이며 특정 공동체 주도적인 활동의 증가는 코로나19 이후에 특징적으로 나타나고 있어(NVPC 2021) 주목할 만하다고 보았다.

표 1. 연구 대상 시민단체 목록

연번	단체명	설립년도	단체유형	주요 활동	의료지원 방향
1	A	2003	비영리 및 자선단체 (등록)	<ul style="list-style-type: none"> • 옹호, 조사연구 • 사회복지, 무료식사, 보호소, 이벤트 제공 • 의료 및 법률 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 산업재해보상 청구 지원 • 의료보험으로 포괄하지 못하는 의료비 지원

1) 고용주 중에서도 이주노동자의 건강 문제에 관심을 가지고 적극적으로 지원하는 경우도 있다. 예를 들어, 내가 2022년부터 꾸준히 만나고 있는 인도네시아 가사노동자는 건강상에 문제가 있을 때 병원을 방문하는 데 어려움을 느낀 적이 없다. 고용주가 의사이기도 하지만, 20년 동안 일하면서 고용주와 쌓아온 친밀한 ‘가족 같은’ 관계로 인해 의료서비스에 대한 접근성이 높은 것이다. 그렇지만 이와 같은 상황이 오히려 예외적이고, 여전히 고용주가 이주노동자의 의료접근성을 저해하는 요인으로 언급되고 있다(Chok 2014; Fairwin et al. 2023; Harrigan et al. 2015; Tam et al. 2017). 여기에는 의료보험료의 상승에 대한 염려, 향후 계약 수주에 있어 이주노동자의 산업재해보상 청구 기록이 미칠 영향에 대한 부정적인 인식 등이 요인으로 작용한다.

2	B	2004	자선단체 (등록)	<ul style="list-style-type: none"> • 복지: 헬프데스크 운영, 보호소 제공, 법률 지원 • 교육 및 직업 훈련 프로그램 제공 • 옹호(대중교육 및 캠페인), 조사연구 	<ul style="list-style-type: none"> • 산업재해보상 청구 지원 • 보호소 체류 이주노동자의 치과 및 외래진료 지원 • 긴급한 의료지원을 위한 크라우드 펀딩 • 정부의 의료보조금 지급 옹호 활동
3	C	2009	자선단체 (등록)	<ul style="list-style-type: none"> • 복지: 교통비, 생활비 보조, 사례관리 • 진료소 운영: 가정의학과, 치과, 정형외과, 중의학과 등 • 정신건강 상담, 보건교육 	<ul style="list-style-type: none"> • 의료지원 전문 자선단체로 진료소 운영을 통해 1차 의료 지원 • 24시간 헬프라인 운영으로 정신건강 상담 • 산업재해보상 청구 등과 관련된 지원
4	D	2015	기업 및 자선단체 (등록)	<ul style="list-style-type: none"> • 영어 수업, 문화이벤트 제공 • 이주노동자와 거주민이 함께 하는 식사, 청소년 아웃리치 프로그램 • 물품기부 및 제공 	<ul style="list-style-type: none"> • 치과진료 지원 • 이주노동자 안경 및 렌즈 맞춤 지원
5	E	2021	비공식단체 (미등록)	<ul style="list-style-type: none"> • 상호지원을 추구하는 펀딩 플랫폼 • 이주노동자 의료지원 • 이주노동자 죽음의 원인과 구조적 문제에 대한 지적, 해결방안 모색 	<ul style="list-style-type: none"> • 이주노동자 본국에서의 질병치료 및 가족의 생계 지원

E를 제외한 모든 단체는 자선단체로 등록되어 활동하고 있다. 이는 법적인 형태로 활동의 재원 모금과 소득세 면제라는 행정적 혜택을 위해 필요한 것이기도 하지만, 실제 활동의 범위와 정도에 영향을 미치기도 한다. Institutions of a Public Character(IPCs) 하에 등록된 자선단체 B의 활동기는 법적 형태로 인해 활동에 제약을 느낄 때가 있다. 내가 이주노동자들이 자체적으로 상호부조형식의 의료공제회를 구성하는 방안을 고민해본 적이 있는지 묻자 자선단체이기 때문에 그런 활동은 선뜻 하기 어렵다고 대답하기도 했다. A는 설립 초반에 단체를 공식적으로 등록하지 않은 채 개인 간의 비공식적인 네트워크로서 활동하면서 단체 등록법인 Societies Act에 따른 등록이 가하는 제약을 피할 수 있었다(Lyons 2005: 10). 자선단체는 ‘전적으로 자선적인 목적’ 하에 활동해야 하며, Societies Act에 따라 비영리단체로 등록될 경우 옹호활동이 정치적인 기획으로 간주되어 제약이 따를 수 있다. E는 단체로 등록하지 않음으로써 보다 자유로운 활동을 할 수 있다는 판단 하에 상호부조 형태의 지원을 선택했다.

단체A, B는 스스로를 옹호활동을 중심으로 하는 조직으로 표방하지만, 무료식사 제공, 사회복지 지원, 직업훈련 프로그램 운영, 문화 이벤트 개최 등 스스로 자선단체로 명명하는 곳들과 유사한 활동을 동시에 수행하기도 한다. 의료지원에 있어서도 종교적 배경을 가진 자선단체인 C와 같이 진료소 운영으로 직접적인 의료서비스를 제공하지는 않더라도 자체적인 예산을 통해 의료비를 지원하거나 크라우드 펀딩으로 긴급한 자금을 확보하기도 한다. 유일하게 등록되지 않은 비공식단체인 E는 전면적으로 자선을 지양하며 “자선보다 연대(Solidarity not Charity)”를 슬로건으로 내걸고 활동하지만 회원들을 통한 기부금 모금과 의료비 지원에 초점을 맞추어 겉으로 보면 자선단체에 가까워 보이기도

한다. 이 중에서 D의 주요 활동을 보면, 옹호와는 무관한 자선 지향적인 활동이 주를 이루는 것을 알 수 있다. 이와 같은 단체 간의 서로 다른 듯하면서도 유사하기도 한 활동의 방향성이 이주노동자의 건강보장에 어떠한 영향을 미치는지 살펴볼 것이다.

3. 자선이란 이름의 마주침: 의료자원의 연결제공과 제도 안에서 사고하기

단체C와 D는 자선단체라는 법적 유형에 부합하게 스스로 자선을 행하는 단체라는 위치감각을 내면화하고 있다. C는 크리스찬 배경의 종교단체이면서 ‘지역사회에 이로운 활동을 수행하는 자선단체’로, 이주노동자를 위한 진료소 운영에 매진해왔다. 2009년 활동을 처음 시작하던 시기에는 이주노동자뿐만 아니라 도움이 필요한 싱가포르인에게도 무료 진료를 제공했지만, 2013년부터는 이주노동자 의료지원에 초점을 맞추기 시작했다. 가정의학과, 치과, 정형외과, 피부과, 중의학과, 물리치료, 작업치료 등 다양한 분야의 1차 의료지원을 제공하는 것이 진료소의 주요 활동이다. 의료진은 모두 자원봉사자로 구성되어 있으며, 치료를 받는 이주노동자는 진료과목에 따라서 가정의학과는 SGD8(약 8,000원), 치과는 SGD15(약 15,000원)를 자부담하도록 한다. 정부가 운영하는 1차 진료기관인 폴리클리닉(Polyclinics)의 의료상담이 비거주민에게 SGD66.49, 치과가 SGD41.20-77.17인 것과 비교하면 매우 저렴한 금액이다.²⁾ 의료보험의 혜택을 받기 위해서 고용주에게 확인 서류(Letter of Guarantee)를 발급받아야 하는 이주노동자의 현실을 생각해보면, 그러한 과정 없이 이용할 수 있는 의료서비스라는 점에서도 의료접근성을 향상시키는 데 중요한 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 또한 보통의 병원에서 제공받기 어려운 통역서비스도 준비되어 있어 이주노동자가 자신의 증상을 구체적으로 설명하고 적절한 치료를 받을 수 있는 환경이기도 하다. 단체C는 작업장 부상 지원, 만성질환 및 정신건강 관리, 예방교육 등 이주노동자의 건강 전반에 대한 기초적인 의료지원을 제공함으로써 의료공백에 대응해왔다.

기부 물품 제공이나 이주노동자와 거주민(영주권자 및 시민권자)을 연결하는 프로그램을 주로 운영하는 D는 치과진료와 안과진료를 직간접적으로 지원하고 있다. 건설현장에서 일하는 이주노동자의 경우 먼지와 분진 등으로 시력이 악화될 가능성이 높지만, 현재의 의료보험에서는 안경이나 렌즈 맞춤이 보장되지 않는다. 한 달에 평균 30-35건 정도의 관련 문의를 받는다는 자원봉사자가 주로 하는 일은 이주노동자에게 안경이나 렌즈를 맞춤 수 있도록 지원하는 것이다. 이는 안과진료와는 차이가 있다. 단체에서 활동하는 안경사 자원봉사자를 통해 무료로 안경이나 렌즈를 맞춤 수 있도록 하는 방식이다. 자원봉사자가 지원이 필요한 이주노동자에게 연락을 받고, 문제를 구체적으로 확인한 후 이를 안경사에게 전달한다. 이주노동자의 일정과 안경사의 상점 운영 시간에 따라 약속시간을 조율하는 것도 그의 역할이다. 현재 단체D에는 안과의사가 자원봉사자로 참여하고 있지 않아 연계할 수 있는 자원이 없는 상황이며, 안경 맞춤을 넘어서 안과진료가 필요할 경우에는 이주노동자에게 단체C를 통해 지원받을 수 있도록 연계한다.

이와 같은 자선 기반의 활동에서 이주노동자와 의료자원을 연결하는 매개로서 거주민의 개입은 이전에는 존재하지 않았던 마주침을 구성한다. 단체C의 경우 종교적인 배경에서 소외된 자와 이웃을

2) <https://www.nup.com.sg/pages/Fees%20and%20Charges/queenstownp.aspx> (검색일: 2024.7.9.)

사랑하라는 예수의 가르침이 설립에 중요한 영향을 미쳤다(Lee 2023; Shaw 2019). 설립 초기 종교는 거주민이 그동안 인지하지 못했던 이주노동자라는 낯선 타인의 고통을 이해하고 도움을 실천하는 시작점이었다. 의료지원 과정에서 종교적 색채를 강하게 드러내지는 않지만, 근저에는 타인을 향한 사랑이라는 보편적 인류애가 자리 잡고 있다. 거주민은 종교적인 경로를 거치지 않더라도 단체의 대표에 대한 신뢰, 코로나19와 같은 긴급한 의료상황에의 위기의식 등으로 의료지원 활동에 참여한다.

대부분이 거주민인 활동가와 자원봉사자의 개입은 이주노동자와 새로운 관계를 형성하고 이주노동자를 이전과는 다르게 인식하는 계기가 된다. 이들은 이주노동자가 열악한 환경과 낮은 임금에도 불구하고 싱가포르에서 일할 수 있음에 감사하는 것에 깊은 인상을 받고, 그들에게 봉사함으로써 감사를 표하고자 하는 경향을 보인다. 개인적으로 이주노동자를 알게 되면서 가족과 행복하게 살아가고자 하는, 나와 같은 욕망을 지닌 사람이라는 것을 인지하는 것이다. 이주노동자를 알아가기 위한 적극적인 조치로서 시민단체의 활동에 참여하면서 사람을 돕는 마음이 세상을 바꿀 수 있다는 생각을 내면화하기도 한다. 단체D의 자원봉사자는 작은 노력의 중요성을 강조하며, 일과 아이 돌봄으로 바쁜 삶에서도 시간을 쪼개 자원봉사활동에 참여한다. 전직 의사였던 단체C의 활동가는 코로나19 이후 단체 활동에 전업으로 참여하기 시작했다.

이와 같은 마주침은 새로운 정책을 만들어내는 데도 영향을 주었다. 단체C의 1차 의료지원 모델은 코로나19 이후 정부가 도입한 새로운 시스템인 PCP에 영향을 미쳤다고 할 수 있다. C-1은 이주노동자 진료소는 정부의 폴리클리닉 운영과 다를 바 없는 것이었다고 말하며, PCP에 C의 영향이 크지는 않았다고 강조했다. 하지만 이주노동자 기숙사에서 코로나19가 집단적으로 확산되었을 때 C가 정부와 밀접히 협력해 이주노동자의 건강문제 해결에 일정한 역할을 수행했던 것으로 미루어보면, PCP에 C가 미친 영향이 전무하다고 할 수는 없다. 코로나19가 없었다면 PCP가 가능했을 것 같지 않지만, 기존의 이주노동자 진료소 모델이 없었다면 코로나19가 있었다더라도 PCP가 가능하지 않았을 수도 있다. 이들이 코로나19 이전부터 강조해온 이주노동자 정신건강의 중요성도 코로나19 이후에 정부에 의해 받아들여져 펀드를 지원받아 프로그램을 안정적으로 운영할 수 있게 된 것도 성과이다.

동시에, 자선 지향 단체의 활동에는 보이지 않는 특정한 경계가 있다. 이들은 현재의 의료보험 시스템을 관계 주체들이 잘 지켜나가는 것이 중요하다고 판단한다. 고용주가 정부의 규정에 따라 정해진 보장보험료를 기준으로 의료보험에 가입하고, 이주노동자에게 건강상의 문제가 생겼을 때 보험을 보장받을 수 있도록 하는 현행 제도를 이행하는 것이 주요 활동 목표인 것이다. 이들은 대부분의 고용주가 규정을 잘 따르고 있으며, 보험료 지급을 거부하는 고용주의 경우 인력부(Ministry of Manpower)에 연락해 규제하도록 한다고 본다. 인력부가 이러한 예외적인 상황에 대처가 빠른 편이라면서, 인력부가 고용주에게 시정명령을 하면 문제가 해결된다는 것이다. 규제 주체인 정부에 대한 신뢰는 두 단체가 정부와 밀접한 관계 속에서 다양한 프로그램을 실행하고, 고용주가 제공하지 않는 의료지원에 주로 주목하도록 한다.

C는 PCP 실행을 통해 싱가포르 전지역에 6개의 1차 진료소가 세워지자 기존에 여러 개 운영했던 진료소를 1개소로 축소하고, PCP에서 지원받는 이주노동자는 진료소에서 받지 않았다. 다만, PCP에서 지원하지 않는 일부 만성질환의 경우에는 C의 진료소에서 치료받을 수 있도록 별도 조치했다. 고용주가 제공하지 않는 의료지원에서 시민단체가 수행할 수 있는 역할이 많다는 점에서 PCP의 실행은 C의 활동영역을 넓히는 계기가 되었다고 볼 수도 있다. 이전에는 남성 이주노동자의 건강문제에 주목했다면, 이들 일부를 PCP에서 포괄하게 되면서 PCP에 가입하지 못하는 가사노동자를 위한 무료진

료소 운영을 시작한 것이다. 그렇지만 이러한 활동의 전제는 고용주가 제공하는 의료보험과 정부 규제에 대한 믿음이라는 특정 경계에 위치한다. 이는 단체A, B, E의 입장과는 두드러진 차이를 보이는 지점이다.

4. 옹호하며 연대하기: 대안의 고민과 건강보장의 범위 확장

PCP에 대한 단체A, B, E의 입장은 앞선 두 단체와 사뭇 다르게 나타난다. 전술한 두 단체도 PCP가 감기나 고열 같은 증상에 대한 상담과 치료, 고혈압과 같은 일부 만성 질환에 기본적인 조치를 제공할 뿐이어서, 심각한 상황일 경우 전문의에게 가야 한다는 것을 인지하고 있다. 전문의에게 진료를 받을 경우 PCP가 아니라 기존에 고용주가 가입한 의료보험의 적용을 받게 되어 이전과 같은 문제-고용주의 승인, 치료비가 보험 보장 금액 이상일 경우 발생하는 추가 비용 부담, 본국으로의 추방을 염려한 이주노동자의 아픔 감추기, 고용주 지정 의사와의 상담을 통한 치료 축소, 치료에 대한 이주노동자의 자기결정권 침해 등-가 반복적으로 발생하게 된다. PCP가 건축업이나 해양조선업 등에 종사하거나 기숙사에 거주하는 남성 이주노동자만을 대상으로 하기 때문에 가사노동자를 포함하지 않는 한계도 있다. 단체C는 이에 대응해 가사노동자를 위한 진료소 운영을 시범적으로 시작하기도 했다. 하지만 이들과 단체A, B, E의 차이점은 현재의 시스템을 긍정하지 않으며, 정부의 규제에 대한 신뢰도 낮다는 것이다.

이 단체들은 코로나19 이후 등장한 PCP가 사실상 이주노동자의 1차 의료보장을 위한 것이라기보다는, 향후 도래할 수 있는 대규모 감염병 확산 저지를 위한 첫 번째 방어선에 가깝다고 비판한다.³⁾ 기숙사에 거주하거나 건축업과 해양조선업 등과 같은 주요 산업분야에 종사하는 이주노동자의 기초 진료를 통해 미리 감염병을 발견하고 격리해 관리하는 공중보건감시 시스템이라는 것이다. 이들은 고도로 밀집된 기숙사의 거주환경으로 인해 코로나19에 다수 감염된 집단이었다. PCP를 통해 일부 이주노동자는 1차 진료를 받을 수 있게 되었지만 정책의 의도는 통제와 감시에 있다는 것을 알 수 있다.

세 단체는 새로운 제도의 진전을 반기면서도 달라지지 않은 근본적인 의료지원 체계의 구조를 지적했다. 일례로, 2008년 이래로 중단된 이주노동자의 의료비에 대한 정부보조금 지원을 언급하며, 이것이 다시 시작될 필요성이 있다고 강조했다.⁴⁾ 오랫동안 함께 활동해온 이주노동자가 시간이 흘러 건강상의 문제를 경험하면서도 현재의 시스템에서 제대로 보상받지 못하는 것을 목격하면서 옹호활동의 필요성을 인지하게 된 것이다. 이에 따라 조사연구를 통해 의료보험의 문제와 대안을 제시하여 이주노동자의 건강보장을 확대할 수 있는 발판을 마련하겠다는 계획을 가지고 있었다. 특히, 고용주가 이주노동자 채용에 따라 정부에 세금처럼 납부해야 하는 고용분담금(levy)의 총금액이나 활용 방

3) 정부가 공개한 *New Primary Healthcare System for Eligible Workers Frequently Asked Questions (FAQs)*에는 돌봄의 격차 해결과 함께 사전 예방적 공중보건감시를 위한 폐쇄 치료 시스템 지원이 PCP의 목적으로 명시되어 있다.

4) 2008년에 중단된 이주노동자 대상의 의료비 보조금이 구체적으로 어떤 것이었는지는 확인되지 않는다. 한 연구를 통해 날로 고령화되는 싱가포르의 인구를 부양하기 위해 이주노동자 의료비 보조금을 철회했다는 것을 파악할 수 있지만(Rajaraman et al. 2020: 368), 어떠한 형태의 보조금이었는지 확인하기가 어려운 것이다. 2024년 7월 말 진행한 현지조사에서 단체의 활동가 모두에게 이에 대해 물었지만, 보조금 도입을 주장하는 활동가 역시 구체적인 지원이 어떠한 형태였는지 알지 못했다.

안을 전혀 파악하지 못하고 있다면서, 이를 이주노동자 의료지원을 위한 정부보조금으로 활용해야 한다고 주장했다.

외국인 전문 인력 역시 고용주가 제공하는 의료보험의 혜택을 받지만, 이주노동자와 달리 의사와 병원 선택의 자유가 충분하다며 이주노동자에게도 그런 자유를 부여해야 한다는 의견도 있었다. 이는 현재 이주노동자가 의료보험의 보장을 받기 위해서는 병원에 방문하기 전 고용주에게 서류를 발급받아야 하는 절차상의 제약, 의사를 주체적으로 선택할 수 없는 현실적인 한계에서 기인한 문제의식이다. 고용주는 이주노동자에게 건강상의 문제가 있을 때 최대한 병원 방문을 회피하는 경향이 있으며, 방문하더라도 회사와 연계된 병원과 의사의 진료를 중간 관리자의 동행 하에 받게 함으로써 환자 당사자의 자기결정권을 침해하고 있다.

활동의 역사가 비교적 긴 단체A, B의 의료지원은 옹호활동과 함께 산업재해보상의 청구 과정 개입이 주를 이룬다. 싱가포르에서 산업재해보상은 싱가포르인 및 가사노동자를 제외한 외국인 노동자가 신청할 수 있는 업무상 부상과 질병에 대한 보상 청구이다. 병가 시의 임금 지급, 의료비 지원, 영구적 장애나 사망에 대한 보상이 부상 정도에 따라 규정되어 있다. 방글라데시 출신으로 이중 언어 구사자인 단체A의 자원봉사자는 산업재해보상 청구를 위해 이주노동자와 함께 병원을 방문하고, 의사와의 상담 내용을 통역해서 이주노동자에게 전달한다. 이 외에도 의사에게 산업재해보상을 신속히 받을 수 있도록 부상이나 질병의 증상이 심각한 경우에는 특별히 강조하는 문구를 진단서(Medical Certificate)에 명시하도록 요청한다. 또한, 부상이 발생할 경우 사립병원이 아니라 공립병원을 방문하도록 하여 고용주의 영향력이 배제된 진단을 받을 수 있도록 지원한다. 이러한 개입은 이주노동자의 의료접근성을 높이는 데 영향을 미친다. 단체A는 의료진의 인식도 중요하다고 보고, 정기적으로 병원을 방문해 의사들과 이주노동자의 의료지원에 관한 간담회를 가지기도 한다.

이와 같은 활동은 기존의 건강보장 체계가 가진 문제에 대한 인지와 비판적인 접근 하에 이루어진다. 동시에, 이들의 대안은 의료보험의 틀을 넘어서는 차원에서 제시되기도 한다. 이주노동자가 자신의 건강상의 문제를 해결하기 위해 기꺼이 의료비를 지불할 의사가 있다는 점에 착안하여 임금을 높여야 한다고 주장하는 것이다. 일부 활동가들은 거주민을 위한 정부의 의료비 보조가 가능한 것은 메디세이브(Medisave)를 통해 이루어지는 의무적인 의료비 저축뿐만 아니라 세금납부 때문이라면서, 이주노동자에게 정당한 임금을 주고 세금을 징수함으로써 의료보조금 재원 확보와 자기부담 능력 증진을 도모해야 한다고 말했다.

이주노동자가 정당한 임금을 받아야 한다는 주장은 옹호활동 단체들의 오랜 슬로건으로, 건강보장뿐만 아니라 이들의 전반적인 삶의 질 향상에 있어서도 중요한 요인으로 꼽힌다. 논리적으로 타당해 보이는 주장이지만, 외국인 저임금 노동력이 경제발전의 동력이기도 한 싱가포르에서 이들의 임금을 높임으로써 건강보장을 달성하지는 방안은 현실적이지는 않다.⁵⁾ 한 자원봉사자는 ‘싱가포르인의 가

5) 취업허가 비자를 소지한 이주노동자는 보통 소득세를 납부하지 않는다. 싱가포르에서는 연소득 SGD20,000(약 2,000만원) 이상에만 소득세를 부과하는데, 이주노동자의 연소득이 이에 미치지 못하기 때문이다. 하지만 해당 연도에 싱가포르에서 충분히 오랫동안(보통 183일 이상) 머물거나 일하지 않았을 경우 비과세 거주자(non-tax residents)로 간주되어 소득에 대해 15%의 정액 세율을 부과 받게 된다. 15%는 누진적인 소득세를 적용하는 싱가포르에서 상당히 높은 비율이다. 현재 가장 높은 개인 소득세율은 24%인데, 이는 100만 달러를 초과하는 소득에 해당한다(Inland Revenue Authority of Singapore의 Individual Income Tax Rates에 대한 자료 참고). 내가 만난 이주노동자 중 월 소득이 가장 높은 경우는 SGD1,500(약 150만원) 정도였는데, 이 정도의 소득을 올리는 이주노동자가 182일 일했을 경우 15%를 소득세로 내야하는 것이다. 단체B는 2011년 취업허가 비자 소지자의 10%가 소득세를 냈다면서 15%의 비과세 거주자 세율이 지나치게 높다고 비판한 바 있다. 이주노동자의 임금이 높아지더라도 세율이 거

치’를 이야기하면서 하나의 예시로, 이주노동자의 임금을 높이면 이들의 주요 일터 중 하나인 공공주택 단지의 건설비가 상승할 것이고, 그렇게 된다면 공공주택을 구매해야 하는 거주민의 부담이 높아진다는 논리가 통용된다고 비판적으로 꼬집었다. 이주노동자의 임금 상승 주장은 이와 같은 ‘싱가포르인의 가치’에서 벗어난 것이다.

가장 최근에 활동을 시작한 단체E의 행보는 이주노동자 건강보장을 어디까지 상상할 수 있는지 보여준다. 이들은 회원을 모집해 기금을 모금하고, 이를 이주노동자에게 ‘재분배’하는 플랫폼으로 스스로를 소개한다. 기부자들에게 금전적인 지원을 받고 이를 자원으로 이주노동자에게 무엇인가를 전달하는 행위 자체는 자선이지만, 이들은 이를 상호지원(mutual aid)으로 의미화하며 싱가포르에서 시도하는 부의 재분배로 명명하는 것이다. 이들에게 상호지원은 새로운 사회적 관계 구축을 통해 서로를 돌보는 방식으로 정치참여의 한 형태로 여겨진다(Spade 2020: 136). 특히 반자본주의, 반제국주의, 인종·젠더·장애의 측면에서 정의를 논하면서 보다 넓은 차원에서 정치참여의 필요성을 강조한다. 이러한 배경에서 싱가포르에서 특정한 질병을 진단받고, 어쩔 수 없이 본국으로 돌아가게 된 이주노동자에게 본국에서 치료받을 수 있도록 병원비를 지원한다. 이주노동자의 갑작스러운 사망으로 인해 생계원을 잃게 된 본국의 가족에게 생활비를 지원하기도 한다. 사실 이와 같은 지원형태는 싱가포르의 비싼 의료비를 지원하기 어려운 재정적인 한계에서 기인한 것이기도 하지만, 이주노동자 본국의 빈곤이 이주노동과 맞물려 있다는 비판적인 인식 하에서 가능한 것이기도 하다. 이들은 의료보험 지급 과정에서 발생하는 문제 해결이 단지 고용주만이 몫이 아님을 지적하면서, 대규모 건설프로젝트 다수가 정부의 공공주택 건설과 관련되어 있다는 점까지 거슬러 올라간다. 이러한 논리라면 이주노동자의 의료보험을 온전히 고용주만의 책임으로 볼 수 없다는 것이다.

5. 마주치고 연대하며 함께하는 의료지원의 의미

단체A, B, E의 접근은 옹호의 이름으로 연대를 주장하며 보다 비판적인 관점에서 이주노동자의 건강보장을 확대하려는 방향으로 이어진다. 이 과정에서 이들은 ‘완전한 자선’과는 거리를 두는 경향을 보인다. 이들에게 자선은 그 행위만으로 종료되는 것이다. 이주노동자에게 음식을 제공하는 프로그램을 예로 들면, 자선의 경우 음식 제공 행위만으로 활동이 마무리 된다. 옹호활동을 수행하는 단체A도 무료식사 제공 프로그램을 운영하지만, 이 프로그램의 궁극적인 목적은 식사를 제공하는 데만 머무르지 않는다. 이러한 프로그램을 통해서 옹호를 위한 조사연구를 수행할 수 있고, 이주노동자를 단체의 활동에 참여시킴으로써 권리 증진을 모색하게 된다. 이들이 추구하는 활동의 궁극적인 목적은 옹호로, 이주노동자가 의료비 지원을 요구할 경우 직접적인 비용은 지원하지 않는 편이다. 한정된 자원 안에서 중점을 두는 옹호활동에 집중하기 위해서 자선으로 간주되는 의료비 지원을 최대한 배제하고자 하는 것이다.

단체A의 자원봉사자도 단체D에서 활동했던 경험을 깊이 않은 개입으로 회고한다. 코로나19로 인해 이주노동자의 열악한 상황을 인식한 그는 단체D를 통해 자원봉사활동을 처음 시작했다. 하지만 이 활동이 단지 물건을 기부하고 나누어주는 것에서 끝난다고 생각해 보다 깊은 개입을 원하게 되었

주민과 같이 부과되지 않는다면 오히려 부담으로 작용할 여지가 있다는 점에서, 이 방식은 추가적인 고민이 필요한 지점이지만 흥미로운 주장이기는 하다.

고, 단체A에 참여하면서 보다 다양한 이슈에 폭넓게 접근하고 이주노동자가 벗어나기 어려운 구조적인 문제들을 파악할 수 있었다. 단체C, D가 보이는 제도 내에서의 사고방식을 넘어서는 것이라고 할 수 있다. 그렇다고 해서 자선이 옹호활동 보다 중요하지 않다는 이야기를 하는 것은 아니다. 옹호활동에 자원을 집중해야 하는 단체의 경우, 산업재해보상 청구지원을 제외하면 일상적인 의료지원에 일정한 제약을 보인다. 자선단체가 제공하는 진료소와 그 외의 예방적인 보건교육은 이주노동자가 직면할 수 있는 중대한 질병을 사전에 방지할 수 있도록 한다. 다섯 단체 중에 C는 유일하게 의료지원을 중점적으로 수행하기 때문에 그 존재는 더욱 중요하다. 단체D의 안경지원도 이주노동자의 삶의 질을 높이는 개입이다. 자선과 옹호활동의 상호작용은 의료지원에서 중요하다고 할 수 있다.

또한, 단체D를 통해 A의 활동으로 연계하게 된 자원봉사자의 사례를 보면, 최초의 마주침을 매개로 하는 자선이 다른 차원으로 확장될 가능성도 있다. 더구나, 싱가포르의 맥락에서 자선을 갇지 않은 개입이라고 볼 수만은 없다. 1987년 5월, 국가보안법(Internal Security Act)을 위반했다는 이유로 16명의 활동가가 체포된 사건이 있었다. 코드명 ‘Operation Spectrum’으로 불린 당시의 작전은 이들이 공산주의적 음모 하에 국가를 전복하고자 했다는 이유로 체포를 단행했다. 이들의 체포를 비판한 6명의 활동가도 추가로 체포되어 총 22명이 국가보안법 위반 혐의를 받게 되었다. 이 중에는 이주노동자 커뮤니티의 기반이 되었던 가톨릭교회 활동가도 있었다. 이주노동자들이 밀집 거주하는 게일랑(Geylang)에서 교회는 이들이 탁구를 치고, 뉴스와 비디오를 함께 보며, 영어와 음악 수업을 듣고, 노동관련 법률을 학습하는 장이었다(Chng et al. 2021: 52-53). 이주노동자를 포함한 여러 사회이슈에 대응하기 위해 커뮤니티를 조직화하고 사회정의를 실천하고자 했던 활동이 국가보안법 하에서 불법적인 일로 간주되었던 것이다. 뿐만 아니라, 거주민의 권리 보장과도 상충될 수 있는 이주노동자 이슈는 다양한 민족적 배경을 가진 사람들이 함께 거주하며 통합된 정체성을 만들어가야 하는 싱가포르에서 민감한 이슈로 여겨지기도 한다.

대부분의 단체 활동가는 시민권자이지만, 일부는 처음에 전문 인력으로 싱가포르에 체류하기 시작해 영주권을 받은 경우가 있다. 영주권자는 5년마다 체류상태를 갱신해야 한다. 이 때문에 영주권을 가진 활동가들은 비판적인 목소리를 내야하는 활동을 자제하고 있다. 한 번은 한 활동가의 영주권 갱신이 지연된 적이 있었는데 단체 활동이 영향을 미쳤을지도 모른다는 불안에 휩싸였다. 시민권을 가진 싱가포르인이라고 해서 자유롭지만은 않다. 시민권자 활동가들도 안전을 위해서 옹호활동의 정도를 적절히 조정해야 할 필요성을 강조한다. 인도주의적인 차원에서의 의료지원이 크게 문제될 이유가 없는데, 정부와도 협력관계를 구축하기 시작한 자선단체도 인터뷰 내내 조심스러운 태도를 보였다. 이들의 제도 안에서의 사고는 싱가포르에서 공개적으로 토론할 수 있는 주제의 경계를 표현하는 ‘OB Marker(Out of Bounds Marker)’에서 안전한 것으로 수용된 것일 수 있다.

이와 같은 자기검열과 신중함이 공유되는 시민사회에서 이주노동자들과 마주치며 그들의 건강보장에 도움을 주고자 연대하는 모든 주체들의 움직임은 주목할 만하다. 인도주의적 지향을 통한 마주침 그 자체가 하나의 정치적 기획의 시작점이 될 수 있으며, 주어진 제도의 틀을 활용하며 규정에 따른 시행을 촉진하는 지원도 중요하다. 각 단체는 활동범위를 넘어서는 의료지원을 자원을 가진 다른 단체와 공유하고, 아직 시도되지 않은 방식을 고민하며 건강보장의 다양화를 도모하고 있다. 여기에 옹호활동을 지향하며 그 이상의 건강보장을 위한 대안을 제시하고 현실화될 수 있도록 노력하는 단체의 움직임이 더해지면서 함께 나아가고 있는 것이다.

참고자료

- Chng, Suantze, Lowtit Leng and Teo Soh Lung(edited). 2021. *1987: Singapore's Marxist Conspiracy 30 Years On*. Function 8 Ltd.
- Chok Stephanie. 2014. "Risky Business: Death & Injury on Singapore's Construction Sites: Examining Worksite (Un)safety Through Conversations with Migrant Construction Workers." *HealthServe*.
- Farwin, Aysha. Amanda Low. Natasha Howard and Huso Yi. 2023. "'My young life, finished already?': A Qualitative Study of Embedded Social Stressors and Their Effects on Mental Health of Low-wage Male Migrant Workers in Singapore." *Globalization and Health*. 19(47): 1-16.
- Harrigan, Nicholas. Chiu Yee KOH. 2015. "Vital yet Vulnerable: Mental and Emotional Health of South Asian Migrant Workers in Singapore." *Research Collection School of Social Science*. Institutional Knowledge at Singapore Management University.
- Lee, Gracia. 2023. "'Why would you do so much for me when I'm just a stranger?': How these Chinese migrant brothers found a family away from home." *salt&light*. 4 August. (검색일: 2024.7.9.)
- Lyons, Lenore. 2005. "Transient Workers Count Too?: The Intersection of Citizenship and Gender in Singapore's Civil Society." *Sojourn*. 20(2): 208-48.
- NVPC. 2021. *Individual Giving Study*. National Volunteer and Philanthropy Centre.
- Rajaraman, Natarajan. Teem-Wing Yip. Benjamin Yi Hern Kuan and Jeremy Fung Yen Lim. "Exclusion of Migrant Workers from National UHC Systems-Perspectives from HealthServe, a Non-profit Organization in Singapore." *Asian Bioethics Review*. 12: 363-374.
- Shaw, Juleen. 2019. "'Singaporeans need to learn to live with mess!': 2017 Singaporean of the Year Dr Goh Wei Leong." *salt&light*. 8 August. (검색일: 2024.7.9.)
- Spade, Dean. 2020. "Solidarity Not Charity." *Social Text* 142. 38(1): 131-151.
- Tam, Wai Jia. Wei Leong Goh. Jeffrey Chua and Helena Legido-Quigley. 2017. "健康是本錢 - Health is my capital: a qualitative study of access to healthcare by Chinese migrants in Singapore." *International Journal for Equity in Health*. 16(102): 1-12.
- Yeoh, Brenda S.A. and Annadhurai, Kavitha. 2008. "Civil Society Action and the Creation of 'Transformative' Space for Migrant Domestic Workers in Singapore." *Women's Studies*. 37: 548-569.

인도네시아의 국민건강보험 감시운동

전제성(전북대)

인도네시아에서 세계최대 단일공급자 국민건강보험(JKN: Jaminan Kesehatan Nasional)이 탄생하는데 노동운동이 기여하였다(Jung 2016; 전제성 · 김형준 2022). 인도네시아 노동운동은 건강보험 출범에 족하지 않고 그 운영 상태를 점검하고 개선을 요구하는 감시활동을 전개하기 시작했다. 이런 새로운 운동양식을 통하여 인도네시아 노동운동은 보편적 건강보장의 발전을 위한 사회적 압력을 형성하는 주체로서 계속 기능할 가능성을 보여주고 있다.

1. 사회보장연대운동의 조직적 격상 좌초

건강보험감시운동은 사회보장연대운동의 성공과 실패의 산물이다. 실패의 측면부터 살펴보자면, 광범한 연대의 사회 자본(social capital)을 이어받지 못했다는 것이다. 국민건강보험 탄생에 기여했던 사회보장행동위원회(Komite Aksi Jaminan Sosial, 이하 KAJS)의 자긍심과 상호신뢰와 조직자원을 한데 모아 포괄적인 노동자정당이나 진보정당을 만들고자 했던 기획은 성사되지 않았다.

KAJS의 기획자이자 의장단의 일원이었던 노동운동가 수리야 찬드라(Surya Tjandra)는 보건복지연대운동의 성취를 발판으로 노동자정당을 건설하고 그 산하에 건강보험감시단을 두면서 자신의 노동조합권센터(TURC)는 그 사무국으로 복무시키려는 나름 원대하면서도 구체적인 꿈을 꾸었다(Surya Tjandra 인터뷰 2022.11.12.). 그러나 꿈은 이루어지지 않았을 뿐만 아니라 연대의 결속력도 크게 약화된다.

2011년에 사회보장공단(BPJS: Badan Penyelenggara Jaminan Sosia) 입법이 성사되자 KAJS 참여자들은 공단감시로 활동을 전환하기로 합의하고 BPJS Watch를 함께 설립한다. KAJS 간부들이 대부분 그대로 BPJS Watch 간부들이 되었다. 그렇지만 2014년 대통령 선거를 앞두고 보건복지 연대 상황이 달라졌다. 2013년부터 조코위 후보 지지자들과 뿌라보위 지지자들로 나뉘면서 이른바 노동운동의 “양극화”(polarisasi)가 발생했다(Kahar S. Cahyono 인터뷰 2022.11.13). 뿌라보위 후보를 지지했던 근로조합총연맹(Konfederasi Serikat Pekerja Indonesia, 이하 KSPI) 사이드 이크발 위원장은 외부 인사를 지도부 승인 없이 만나지 말 것을 지시하는 총연맹 의장단 서신을 산하에 회람하였고, 외부 인사의 예로 사회보장연대운동 동지 수리야 찬드라도 언급한다. 나아가 KSPI는 2014년 1월에 건강사회보장공단(BPJS Kesehatan) 출범을 계기로 건강보험감시단(Jamkeswatch)을 별도 조직하고 베키시와 수라바야를 시작으로 활동 지역을 넓혀나간다. 이리하여 BPJS Watch는 노동운동가와 보건복지연구자 중심의 NGO 수준으로 축소된다.

2. 새로운 운동부문의 등장과 보건 거버넌스

인도네시아 노동계급의 ‘역사적’ 행동으로 기록될만한 KAJS의 후일담은 실패만이 아니라 성공의 이야기도 담고 있으며, 필자는 이 점에 더 주목한다. 노동조합연맹(금융노조 중심의 ASPEK, 이어서 확대 개칭된 OPSI: Organisasi Pekerja Seluruh Indonesia) 간부였던 팀볼 시레가르(Timboel Siregar)는 KAJS에 참여하면서 사회보장운동 활동가로 변신한다. 그는 KAJS 참여 경험을 통해 보건복지의 중요성과 파급력을 학습했다고 했다.

그는 BPJS Watch의 결성에 참여하고 이를 기반으로 건강보험을 비롯한 사회보장정책 및 제도 개선에 관한 의사개진을 활발하게 전개한다. 언론에 빈번하게 기고하면서 사회보장 분야의 대표적인 논객이 되었다. 기자들뿐만 아니라 보건부와 보험공단 근무자들과도 WhatsApp으로 수시 소통한다. 정부나 의회가 주최하는 보건 정책과 제도에 관한 토론회도 빠짐없이 초청되고 있다(Timboel Siregar 인터뷰 2022.11.13.). BPJS Watch는 보건 거버넌스(governance: 협치)의 일부가 되었다고 평가할 수 있다.

학계와 긴밀히 협력하고 해외기관의 후원도 확보한다. 동부자바나 쿠두스 지역의 BPJS Watch처럼 독자적으로 활동하는 지방 단체들도 설립되었다. 지부가 아니라 자율적인 조직이지만 같은 명칭을 사용하고 서로 교류협력 관계를 맺고 있다. 이리하여 사회보장공단 감시활동이라는 새로운 사회운동 부문이 생성된다. BPJS Watch는 이름에 담겨있듯이 2개의 BPJS(사회보장공단)을 모두 겨냥한다. 즉 건강사회보장공단뿐만 아니라 인력사회보장공단(BPJS Ketenagakerjaan)도 모니터링 대상이다.

KAJS의 증축을 이루었던 KSPI가 산하에 설립한 건강보험감시단(Jamkeswatch)은 BPJS Watch와 달리 사회보장 전반이 아니라 건강보험(Jaminan Kesehatan)에 초점을 둔다. BPJS Watch가 ‘주창형’ 측면이 강하다면 Jamkeswatch는 ‘행동형’이라 할 수 있다. 노총이 17개의 주 40개 기초단위지역에 1,000명의 자원활동가를 배치했다는 것을 통해 그 행동적 면모를 짐작할 수 있다(Dinna et al 2021). 노총이 전국에 지부를 확보하고 있기 때문에 건강보험 감시활동도 전국적인 전개가 가능하다. KSPI는 산하에 이른바 인력사회보험감시단(Jamnakerwatch)도 두고 있지만 중앙단위에서 정책감시 활동만 전개하고 현장에 활동가들을 파견하지 않는다고 했다(Kahar S. Cahyono 인터뷰 2022.11.13).

노동조합 간부들은 인도네시아에서 법 조항이 실제에서 제대로 관철되지 않는 현실을 빈번하게 경험하였기에 건강보험 관계 법령도 그럴 수 있다고 우려했다. 그래서 직접 나서기로 했다는 것이다. 노동조합의 감시활동은 조합원들에게 사회적 발전과 정의 구현에 기여한다는 자부심을 부여하는 효과도 낳는다고 지도부는 생각한다. 뿐만 아니라 KSPI는 건보감시활동을 통해 노동조합과 시민의 연계성을 강화하려는 지향성을 갖고 조직원과 재원을 투입하였다. 시민은 유권자이기 때문에 노조와 시민의 연계성 강화는 노조의 정치활동을 위한 기반으로 간주되었다. 2019년 선거에서 당선된 KSPI 간부출신은 국회의원 1명, 지방의회의원(시군단위) 7명이고, 건보감시활동이 득표에 도움이 되었다고 해석한다(Kahar S. Cahyono 인터뷰 2022.11.13).

그 외의 노조들(KSPSI, KSPI, PPMI 등)도 건강보험및건강카드관리소(POSKO JKN-KIS(Pos Komando Jaminan Kesehatan Nasional - Kartu Indonesia Sehat)라는 감시단체를 2017년 5월에 설립하고 버카시와 카라왕 지역에서 감시활동을 시작했다. 지역 엘리트들을 견인하였고 서부자바주정부와 업무협약도 체결하였다. WhatsApp 그룹에 가입한 활동가는 245명이다(Dinna et al. 2022: 8).

3. 감시운동의 기여와 한계

인도네시아 국민건강보험은 양적인 포괄성이 괄목할만하게 확장되고 있으나 재난적 의료비 지출 문제나 보험 및 의료 서비스의 원활함에서 여러 질적인 문제가 노정되고 있다. 제도 면에서 구체적인 쟁점을 연이어 유발하는데, BPJS Watch는 제도 변경 관련 회의에 참여하고 언론에 기고하거나 인터뷰에 응하는 방식으로 입장을 빈번하게 개진하고 있다. 노동운동 배경과 지향성이 강하고 필요하다면 정치인을 접촉하여 공단에 압력을 행사하고 공단 앞 시위도 불사하지만 개선 의견을 투입하기 위해 실용주의를 앞세우며 정부와 공단에 대해 우호적인 관계와 협의적인 태도를 견지한다.

건강보험은 제도뿐만 아니라 실행 면에서도 개선할 사항이 많은데, Jamkeswatch는 환자-병원-보험 사이에서 발생하는 현장 결손을 발견하고 제보하는 역할을 수행하고 있다(Dinna Prapto Raharja et al. 2011). 보건복지에 관심을 지닌 정책연구제안기관 시너지폴리시스(Synergy Policies)의 조사연구에 따르면 이런 단체 활동가들은 환자 기반의 현장 즉각 대응 전략을 추구한다. 건강보험 가입자의 고충 해결을 위한 공식적 온라인 창구들이 효율성과 적시성에서 취약하기 때문에 보험감시 활동가들은 빈곤층이나 저학력층 환자의 접근성 애로를 병원 현장에서 실시간으로 해결하려는 소통과 협상의 노력을 기울이고 있다는 것이다(Dinna et al. 2022).

한계가 없을 수 없다. BPJS Watch는 일개 NGO로서 조직보다는 개인의 힘과 역할이 두드러져 보인다. 단체의 사무실도 없고 활동가 신분증도 없다는 것이다. Jamkeswatch는 노조의 정치적 동기도 중요한 것처럼 보인다. KSPI 간부 출신이 지방의회 의원으로 선출되는데 Jamkeswatch가 도움이 되었다지만, KSPI가 주도하여 재건한 노동당(Partai Buruh)은 2024년 2월 총선거에서 국회 의석 확보에 실패했다.

전반적으로 감시활동가들에 대한 단체의 교육이 충분히 이루어지는지, 배치는 전략적인지, 활동비 보조 없이 활동이 어찌 가능한지 의문이다. 병원과 보험 사이에서 고충을 겪는 환자에 비해 감시활동가들은 소수에 불과하다. 이미 접속된 취약계층 환자들에 대한 지원 활동도 장시간의 노력을 요할 수 있다. 운동의 자원이 충분하지 않기 때문에 감시활동단체들도 개인적 친분 이상의 체계적 협력 관계를 수립할 필요가 있다.

정책 효과 측면에서 활동가들의 개별적인 고충 처리가 제도 개선이라는 집합적 귀결을 낳는지도 의문이다. 건강사회보장공단과 보건부와 의료기관의 체계적인 협력을 통해 처리되어야 할 일까지 건강보험감시운동이 떠맡아야 한다는 현실이 답답하다. 그렇지만 책무성(accountability) 프로세스라는 것이 아래로부터의 압력이 가해질 때 잘 작동하는 것이 아니겠는가? 다행인 것은 인도네시아 당국자들이 건강보험 감시활동가들의 문제제기에 대해 상당히 열려 있고 반응적이라는 점이다.

여기서 건강보험 감시운동의 전략, 실천, 기여 및 한계에 대해 더 이야기하려면 추가 현지 조사가 필요하다. 건강보장 감시활동에 관한 연구 성과가 극소하기 때문이다. 2022년에 팀불 시레가르는 BPJS Watch를 심층 연구한 논문이나 책은 없다 했다. 구글학술검색에서 Jamkeswatch의 버카시 지역 활동에 관해 여섯 쪽 할애한 논문이 한 편 발견된다(Luky et al. 2018). 그리고 건강보험감시활동단체들의 “비공식적 환자가충처리”(informal patient navigation) 기능에 대해 다룬 논문이 한 편 보일 뿐이다(Dinna et al 2022).

참고자료

- 전제성 · 김형준. 2022. “인도네시아의 보편적 건강보장 체계의 형성.” 『동남아시아연구』 32(2): 125-170.
- Dinna Prapto Raharja, Retna Hanani, and Fransiscus S. Joyoadisumarta. 2021. “The Role of Navigators in Accessing JKN Services.” Synergy Policies Brief No. 2 (June).
- Dinna Prapto Raharja, Retna Hanani, Fransiscus S Joyoadisumarta, Nasreen S Jessani, Inke Mathauer. 2022. “The impact of informal patient navigation initiatives on patient empowerment and National Health Insurance responsiveness in Indonesia.” *BMJ Global Health* 7.
- Jung, Eunsook. 2016. “Campaigning for All Indonesians: The Politics of Healthcare in Indonesia.” *Contemporary Southeast Asia* 38(3): 476-494.
- Kahar S. Cahyono. 2022.11.13. 인터뷰(자카르타). 인도네시아근로조합총연맹(KSPI) 부위원장.
- Luky Djani, M. Didit Saleh and Putut Aryo Saputro. 2018. “Claiming Welfare State: Universal Health Insurance and Labour Movement - Case Study of Jamkes Watch in Bekasi, West Java.” ISI(Institute for Strategic Initiatives) Report.
- Surya Tjandra. 2022.11.12. 인터뷰(자카르타). 사회보장행동연대(KAJS) 결성 주도 활동가. 노동조합권센터(TURC) 대표.
- Timboel Siregar. 2022.11.13. 인터뷰(자카르타). 사회보장감시단(BPJS Watch) 공동설립자.

보편적 의료 복지의 현실:
무함마디야 병원에서의 조사 계획

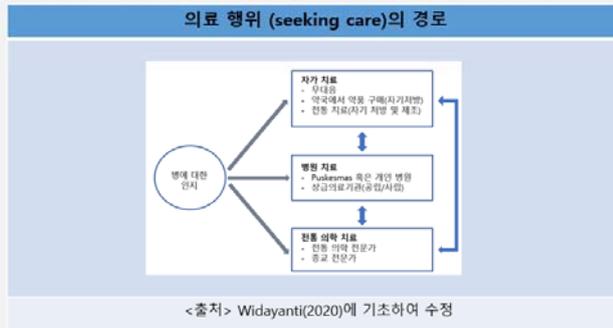
김형준
(강원대 문화인류학과)

연구 배경

- 인도네시아에서 2014년 전국민을 대상으로 한 의료 보험 (Jaminan Kesehatan Nasional)이 시작됨.
- 2023년을 기준으로 할 때, 전국민의 95%인 2억 6천여만명이 의료 보험의 수혜를 받음.
- 의료 보험 시행에 따라, 환자 개인이 부담하는 비용(out-of-pocket expenses)을 전체 의료비의 27%까지 낮출 수 있었음.
- 의료 보험 확대 과정에서 몇 가지 문제가 지적됨: 양질의 의료 기관에의 접근이 대도시로 국한, 소외 지역의 의료 서비스 확대가 이루어지지 않음, 취약 계층의 의료비 경감이 실질적으로 이루어지지 않음, 상급 의료 기관에의 진입 장벽
- 의료보험 시행 후 상황에 대한 연구가 활발하게 이루어지고 있지만, 상당수가 전국민 대상 실태 조사 자료를 활용하거나, 통계 자료에 의존적임

연구 목적

- 3차 의료 기관에서 치료를 받고 있는 환자를 대상으로 의료 보험 시행이 이들의 의료 행위에 미치는 영향 검토
- 환자의 의료 행위의 경로, 병원비 부담, 돌봄 과정 등의 문제를 중심으로



연구 대상 및 방법



- 접근 상의 용이함을 고려하여 연구대상지 선정,
인도네시아 족자까르따(Yogyakarta)소재
무함마디아(Muhammadiyah) 병원(PKU Muhammadiyah, 3차 진료 기관),
- 이슬람 단체 무함마디아가 2023년 운영하는 120여개의 일반 병원(인도네시아 전체 병원 2600개) 중, 족자까르따 소재 병원이 가장 핵심적인 병원임.
- 병원에 입원하고 있는 환자 20여명을 대상으로 심층 인터뷰 진행 예정.
- 환자의 의료 행위의 경로, 병원비 부담, 돌봄 과정 등의 문제가 중점적으로 다루어질 예정.

2024 한국동남아학회 연례학술대회 | 갈등과 분열의 시대, 동남아시아의 연결과 포용을 이야기하다 (8.29~30.)

[분과회의 3] 아래로부터 살펴본 동남아의 건강보장 라운드테이블

쿠데타 이후 미얀마 보건 위기와 시민사회의 회복력



김희숙 | 전북대 동남아연구소

2021 쿠데타 이후 미얀마 보건 위기

- "쿠비드(Coupid)": Coup+COVID
- 쿠데타 이후 정부 자원 팬데믹 대응 사실상 중단
- 2021년 6월부터 9월까지 일 평균 약 5,000건의 확진 사례 기록
- 2021년 7월부터 사망자 급증, 1일 사망자 수 1,500~2,000명
- 군부는 사망자 수 대폭 축소 발표, 팬데믹 통제 역량 과시
- 의료 종사자들의 시민불복종운동 참여로 의료인력 부족 심화
- 공공병원 기능 정지 및 사립병원의 코로나19 환자 진료 기피
- 자가치료에 의존 → 의료용 산소 확보 전쟁
- 군부는 산소 중전 위해 출 선 군중 향해 총격, 산소통 압수; 군인 가족 및 군인병원용으로 비축
- 군부는 NLD 정부에서 추진하던 인도산 아스트라제네카 백신 대신 중국산 시노팜 배포, 접종 강요 (미접종자 해고 위협)
- 중국산 백신 접종 후 실신, 호흡 곤란 사례 알려지면서 백신 접종 더욱 기피
- 코로나19 대응에 밀려 임상적 보건의료서비스 중단, 지속적·정기적 건강관리 필요한 환자에 특히 타격(산모, 어린이, 만성질환자)
- 통화 평가절하, 초인플레이션 지속에 따른 의약품 가격 급등 및 공급 부족, 가계 재정 악화로 의료 접근성 악화

As Covid Rages in Myanmar, Army Hoards Oxygen, Doctors Say



출처: Beech, Hannah. 2021. "As Covid Rages in Myanmar, Army Hoards Oxygen, Doctors Say." *The New York Times*. July 15.

쿠데타 전부터도 미얀마는 공공의료 취약 국가

	2000	2003	2007	2011	2015	2019
GDP 대비 총보건지출(%)	1.99	2.38	2.02	1.92	5.47	4.67
GDP 대비 정부 총보건지출(%)	0.26	0.24	0.20	0.23	1.20	0.73
총보건지출 대비 정부 보건지출(%)	13.15	10.20	11.94	11.95	21.99	15.75
총보건지출 대비 개인 자부담(%)	85.65	83.16	82.16	77.27	70.45	75.95

자료: World Bank(<https://data.worldbank.org/indicator/SH.XPD.CHEX.GD.ZS?locations=MM>)

- 인력, 시설, 자원 등 의료 인프라 전반 취약
- 인구 1만 명당 의료인력 수 17.8명 (SDGs 권장 수는 44.5명)
- 재난적 의료비
- 국민건강보험 부재
- 전 국민의 2.5%만 사회보장제도 혜택
- 가구 총의료비 중 자부담 비율 약 76% (2019년)
- 전 국민의 12.7%가 총지출의 10%를 의료비로 지출
- 전 국민의 1.2%가 의료비 지출로 인해 빈곤에 빠짐

쿠데타 이후 보건의료 상황 더욱 악화

- 쿠데타 이후 정부 보건 지출 지속 감소
 - 쿠데타 이후 전체 의료시설의 약 40%만 가동
 - 보건의료 인력난 심화*: 70% 이상이 시민불복종운동(CDM)으로 이탈
 - 군부가 CDM 의사 채용하는 사립병원 면허 취소함에 따라 의료 가용성 더욱 악화
 - 주요 공중보건 프로그램 중단: 말라리아, 결핵 환자 급증
- * 공공병원 의료진의 95%가 사립병원 결직: 공공병원 의료진의 이탈이 곧 사립병원의 인력난으로도 이어지는 구조



“개 조심”



출처: Frontier Myanmar, 2024/06/24. "Myanmar's Dog Bite Victims Fend for Themselves."

- 개 물림 사고 빈발, 광견병 환자 급증
- 쿠데타 이후 공공의료 시스템 붕괴에 따른 의료비 부담으로 병원 치료 대신 민간요법이나 약에 의존
- 국영병원에서는 백신 구할 수 없어 사립병원에서 구매하여 접종
- 쿠데타 전까지는 대부분 정부병원에서 치료받았지만, 현재는 스스로 치료해야 하는 상황
- 광견병 연간 사망자 수는 2011년 242명으로 정점 찍은 이래 2017년 6명으로 급감했으나, 2022년에 55명으로 다시 증가
- 분쟁지역 및 저항세력 통제지역에서는 백신을 구하기도, 백신 냉장보관시스템도 없어 더욱 큰 어려움에 직면
- 군부가 시민들의 단체 활동 엄격히 제한하면서 민간 차원의 예방·치료 지원 활동도 위협해짐
- 가장 조심해야 하는 건 “싯웨이(싯웨이, 군견)” (쿠데타 이후 미얀마 시민들이 군인들을 일컫는 용어)

Physicians for Human Rights

“Our Health Workers Are Working in Fear”

After Myanmar’s Military Coup, One Year of Targeted Violence against Health Care

January 2022

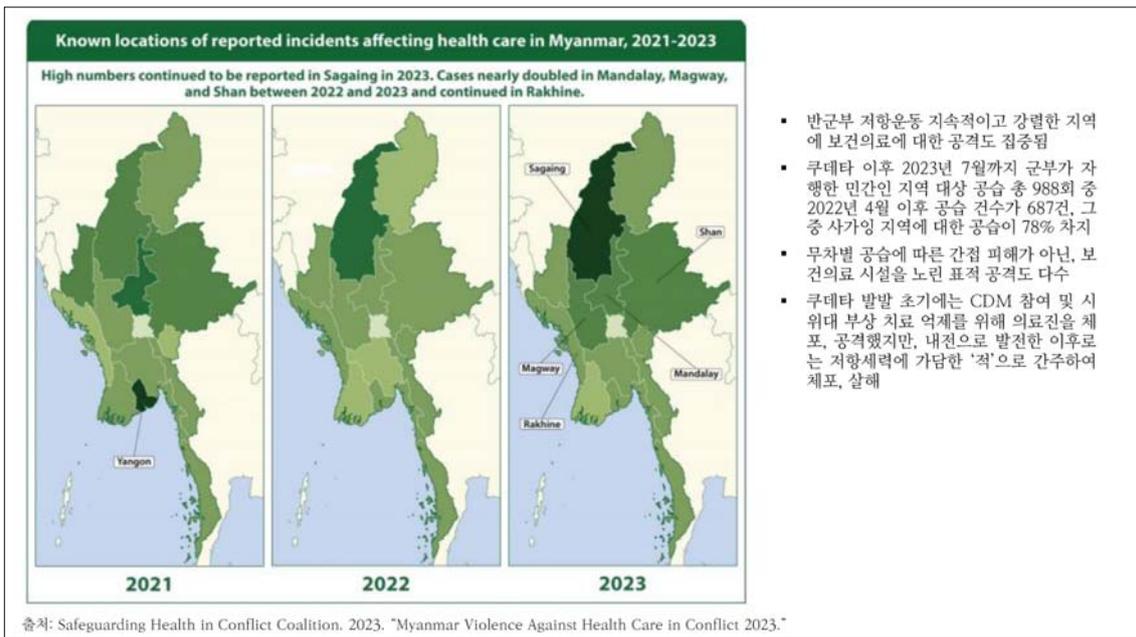




분쟁 상황, 공격받는 보건의료

- “신데믹(syndemic)”
 - 코로나19+쿠데타+분쟁의 복합적 효과로 보건 위기 심화
- 보건의료에 대한 군부의 표적 공격
 - CDM 참여 의료인들을 적으로 간주하여 해고, 체포, 구금 및 살해
 - 2021년 2월 1일 이후 1,257건의 보건의료에 대한 공격 보고됨
 - 2024.3.26. 기준 328개 의료시설 파괴, 104명의 의료진 사망, 136명 부상, 897명 체포, 557명 해고
 - 군부가 병원 등 의료시설 점거, 군사적 목적으로 사용
 - 의료 및 사회 지원 제공하는 민간병원 및 자선단체 급속, 의료용품 약탈
 - 분쟁 격화에 따라 보건의료에 대한 공격도 더 빈발: 2022년 280건에서 2023년 418건으로 급증
 - 대부분 군부군에 의한 공격이지만, 지역무장저항단체(Local People’s Defense Forces)에 의한 공격도 보고됨
- “불법 환자(illegal patients)”
 - CDM 참여 의사들의 진료받은 환자들까지 범법자로 간주, 체포







"From the People to the People" 쿠데타 이후 시민사회의 풀뿌리 보건의료 활동

미얀마의 바라히따(parahita) 전통

- 바라히따: 시민들의 자발적 복지단체
- 국가의 역할 대신하여 사회 스스로 복지 제공
- 교육, 보건, 기타 다양한 사회 서비스 제공
- 코로나19 대응 시기 정부를 도와 예방 캠페인에서 주도적 활동
- 자체 자금 없이 모금이나 외부 회사에 의존; 정치화 가능성도 다분

쿠데타 이후 시민들의 자발적 의료 지원

- 공공의료 기능 중단된 후 지역사회 의료지원팀 구성
- 의료용 산소, 의약품, 필수 생활용품 등 조달
- 모금을 통해 마을을 방문하는 CDM 의료진 보호 및 필수 의약품과 장비 등 물품 조달

"Sharing is Caring": 소셜미디어를 통한 의료 정보 공유·치료

- 군부 통제 보건의료시스템에 대한 불신
- 군부 매체 대신 페이스북을 통해 의학 지식, 의료 정보 공유
- CDM 의료진의 원격진료나 비밀 진료소 정보도 공유

Myanmar's Military Has Weaponized COVID-19. In My Village, We Did Everything We Could to Save Ourselves

출처: Vahpual. 2021. "Myanmar's Military Has Weaponized COVID-19. In My Village, We Did Everything We Could to Save Ourselves." Time, August 5.

소수민족보건단체(EHOs), 지역사회보건단체(CBHOs)

EHOs: Ethnic Health Organizations
CBHOs: Community-Based Health Organizations

- 비마족 중심 국가보건의료체계에서 배제된 소수민족주와 실향민(IDPs)에게 보건의료 제공
- 태국과 국경을 접한 미얀마 남동부 지역을 중심으로 14개 States/Regions 중 10개 지역에서 활동
- 진료소 및 이동진료소 통해 약 4,400명의 의료진이 675,000여 명에게 의료 제공
- 소수민족 거버넌스 기구가 독자적으로 구축한 보건의료기구 포함
- 까렌보건복지부(KDHW), 까렌나이동보건위원회(KnMHO), 몬민족보건위원회(MNHC), 친보건복지위원회(CPAC), 빠오보건위원회(POHWC), 산주발전재단(SSDF), 메타올리닉(MTC), 배낭의료팀(BPHWT), 버마의사협회(BMA) 등
- 태국 국경도시 매솿(Mae Sot)은 주요 EHOs의 거점(KDHW, BPHWT, BMA, MTC)
- MTC를 중심으로 CBHOs 양성, 지역주민에 의한 지역사회 보건의료 전달체계 구축

국가보건의료체계와 EHOs 수렴 노력

- 소수민족주, 특히 분쟁 지역의 거의 유일한 보건의료 제공자임에도 불구하고, EHOs, CBHOs는 공식 의료 제공자로 인정받지 못함
- 개혁개방 이후 EHOs를 국가보건의료체계에 통합하려는 시도 이루어짐 → 2012년 HCCG(health convergence core group) 구성
- National Health Plan(2017-2021)을 통해 최초로 국가보건의료정책에서 EHOs를 핵심 서비스 공급자로 공식인정
- 하지만 수십 년에 걸친 갈등과 불신 속에서 소수민족 가치 보장하는 평화협상 진전 없는 보건의료체계의 수렴 가능성 희박
- 쿠데타 이후 국가 차원의 보건의료체계 수렴 노력 중단

쿠데타 이후, 연방보건체계(Federal Health System) 구축 노력

- 소수민족주가 반군부 저항운동의 거점이 되면서 EHOs, CBHOs가 유일한 보건의료 제공자로 활약
- 국민통합정부(NUG: National Unity Government)의 연방민주주의 국가 비전 아래 연방보건체계 구축 노력 재개
- 2021년 8월 5일, NUG와 EHOs가 국가보건위원회(NHC: National Health Committee) 구성
- 기존 EHOs 외에 CDM 참여 의료진이 합류하면서 EHOs에게 부족한 전문의·약사 교육 및 훈련 가능해짐
- Volunteer Health Care Assistant Program 운영, 지역사회 보건인력 양성

난관과 과제

- 인적·물적 자원 부족
- 재정 취약: 거의 절대적 재정 공급원인 국제적 지원 부족
- 군부가 2022.10.28. Organization Registration Law 채택, 국내외 인도주의 기구·단체의 접근 제한하면서 재정 상황 더욱 악화
- 군부의 경제 실패, 분쟁 지속·격화에 따른 의료장비 및 물품 조달 어려움 심화
- 군부 공격에 따른 의료시설 파괴, 잦은 이동으로 안정적인 진료 제공 어려움
- 인도적 지원 확대를 위한 안전한 경로 확보 시급: 갈등 당사자·주변 국가·지역 및 국제기구 차원 외교적 협상 필요

참고자료

김희숙. 2022. "미얀마의 보건의료 현실과 '국가-사회' 관계의 동학: 시민불복종운동의 함의로부터." 『세계지역연구논총』 40(2): 65-104.

Aung Soe Htet, Zaw Wai Soe, Win Thuzar Aye, Cynthia Maung, Lars Lien, Ole Petter Otterson and Epsen Bjertness. 2024. "3 Years after the Myanmar Military Coup – the People Are Suffering." *The Lancet*. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(24\)00584-1](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(24)00584-1)

BBC New. 2023.02.02. "How Healthcare Workers Are Providing a Lifeline Service in Myanmar."

Bhattacharyya, Rajeev. 2023. "Resistance Medical Teams Brave Bombs and Bullets to Provide Healthcare in Myanmar's Chin State." *The Diplomat*, August 24.

Biesty, Colette Pang, Aung Ja Brang and Barry Munslow. 2021. "Conflict Affected, Parallel Health System: Challenges to Collaboration between Ethnic and Government Health Systems in Kayin State, Myanmar." *Conflict and Health* 15(60). <https://doi.org/10.1186/s13031-021-00396-z>

Brennan, Elliot and Seye Abimbola. 2020. "Understanding and Progressing Health System Decentralisation in Myanmar." *Global Security: Health, Science and Policy* 5(1): 17-27.

Burma News International. 2023/05/22. "Military Council Revoked Licenses of 3 Mandalay Private Hospitals for Utilizing CDM Medics."

Footer, Katherine H.A., Sarah Meyer, Susan G. Sherman, Leonard Rubenstein. 2014. "On the Frontline of Eastern Burma's Chronic Conflict – Listening to the Voices of Local Health Workers." *Social Science & Medicine* 15(2014): 1-9.

Frontier Myanmar. 2024/06/24. "Myanmar's Dog Bite Victims Fend for Themselves."

_____. 2024/08/12. "TB Cases Increasing amid Conflict, Displacement and Economic Collapse."

Hnin Kalyar Kyaw, Kyu Kyu Than, Karin Diaconu and Sophie Witter. 2023. "Community Stressors and Coping Mechanisms in Accessing the Health System during a Double Crisis: a Qualitative Case Study from Yangon Region, Myanmar." *International Journal for Equity in Health* 22(30). <https://doi.org/10.1186/s12939-023-01851-4>

Insecurity Insight. 2023. "Violence Against or Obstruction of Health Care in Myanmar." <https://insecurityinsight.org/wp-content/uploads/2023/02/January-2023-Violence-Against-or-Obstruction-of-Health-Care-in-Myanmar.pdf>

Myanmar Witness. 2024. *Healthcare Denied: Medical Facilities under Attack*. <https://www.myanmarwitness.org/reports/healthcare-denied%3A-medical-facilities-under-attack>

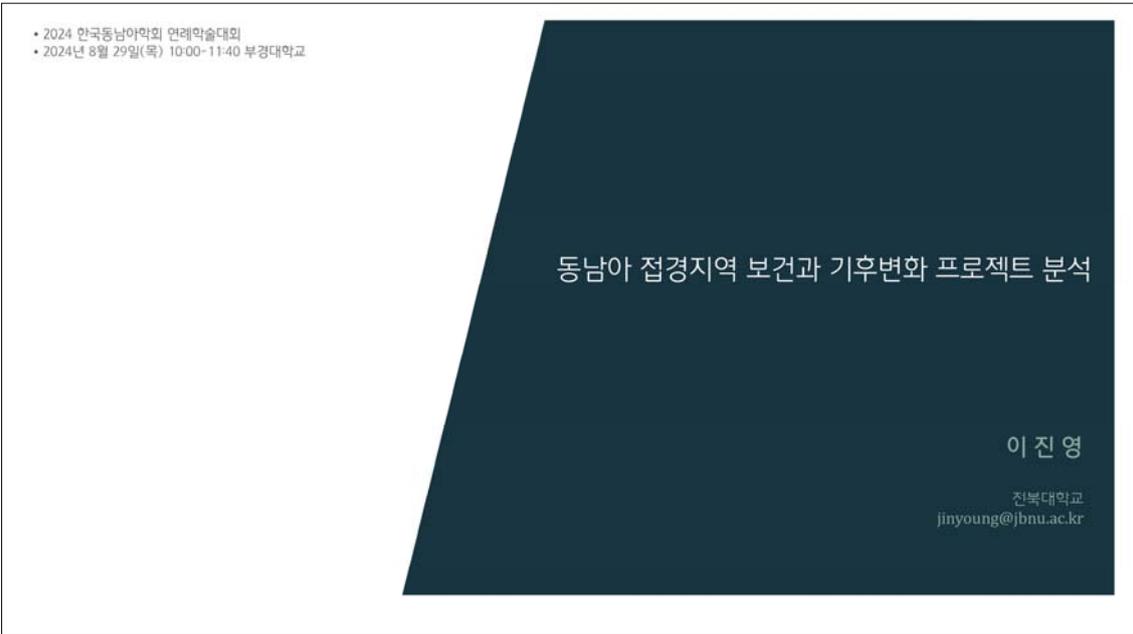
Ngwe Min Tar Yar. 2022. "Resilience to Dual Crises: The Coup and the Pandemic." *Tea Circle Oxford*, March 30.

Paddock, Richard C. 2022. "Myanmar's Health System Is in Collapse, 'Obliterated' by the Regime." *The New York Times*, April 19.

Progressive Voice. 2020. *A Nation Left Behind: Myanmar's Weaponization of COVID-19*. https://progressivevoicemyanmar.org/wp-content/uploads/2020/06/Final_PV-COVID-19_Report-2020.pdf

Safeguarding Health in Conflict Coalition(SHCC). 2024. "Myanmar Violence Against Health Care in Conflict 2023." SHCC 2023 Factsheet. <https://insecurityinsight.org/wp-content/uploads/2024/05/2023-SHCC-Myanmar.pdf>

UK Parliament House of Lords Library. 2024. "Supporting Myanmar's Health System." <https://lordslibrary.parliament.uk/supporting-myanmars-health-system/>



1. Research Puzzle

- 국경을 마주하고 있는 접경지역은 천연자원을 둘러싼 갈등부터 소수민족 간 갈등, 무역 분쟁과 경쟁이 끊이지 않은 공간임 (예: 인도와 파키스탄, 바글리하르 댐 사례)
- 국경 분쟁과 갈등은 육지 뿐 아니라 해양에서도 발생함 (예: 남중국해 영유권 분쟁)
- 물론, 협력사례도 존재함 (예: 두만강 개발지역, 홍콩-선전지역, 말레이시아 조호르-인도네시아 리아우주 바탐섬 지역 간 경제협력 등)
- 경제협력은 Liberal Institutionalism 시각 (win-win, non-zero sum strategy)에서 논의되고, 활용되고 있음
- 공공재(public goods)로 인식되는 기후변화, 그리고 공중보건 측면의 보건분야 협력은 어떤 방식으로 이뤄지는가? 누가 협력을 주도하는가?
- *How cross-border regions and schemes develop, who implements them, and why?*

Research Puzzle and (tentative) Argument

- P1. 접경지역의 협력은 어떻게 등장하는가?
- P2. 국가와 주제 간의 맵핑(mapping)
- P3. 분야별 차이가 있는가?

Key Terms and concepts

- 접경지역: 보편성 or 동남아시아 지역의 특수성
- 동남아시아 지역: 개별국가 vs. ASEAN
- (A) Classical Project Management vs. Rethinking Project Management

2

● ● 2. Methodology

Qualitative Content Analysis

- 텍스트로부터 타당한 추론을 이끌어 내기 위한 질적 자료분석 방법
- 내용분석이란 구체적으로 기술된 메시지의 특성을 객관적이고도 체계적으로 파악함으로써 추론을 내리는데 사용되는 기법 (Holsti 1969)
- 내용분석은 커뮤니케이션의 현재적 내용을 객관적이고 체계적이며 계량적으로 기술하는데 필요한 연구 방법 (Berelson 1952)

[내용분석 목적]

- 대상에 대한 비교 (예: 국가, 집단, 계층, 세대 등, 국가 간의 문화와 차이 비교 분석)
- 특정 인물의 의도와 특성 확인 (예: 대통령 담화문 분석)
- 시대 특징 분석 (예: 잡지, 신문기사, 책 등 문자 매체 등을 활용)
- 개인이나 집단의 표현에서 숨겨진 의도 파악

[내용분석 장점]

- 자료에 대한 깊이 있는 연구 (양적자료와 질적자료를 동시에 활용)
- 장기간의 자료를 추적 비교
- 현재의 입장에서 정치, 경제, 사회 등 다면적 분석 가능

출처: 최성호 외 (2016)

3

● ● 2. Methodology

Qualitative Content Analysis

출처: 최성호 외 (2016)

4

2. Methodology

Qualitative Content Analysis

연구 문제 제기 → 표본추출 → 코딩 → 분석

- 양적 내용분석의 주된 전략은 자료에서 단어의 빈도를 계량화. 단어를 대표하는 범주를 추출하여 범주 간의 관련성을 확인
- 반복가능하고 계량화하는 장점이 있음
- 지나치게 단어의 등장 빈도만 초점을 맞춘다는 단점이 있음
- 질적 내용분석은 주어진 자료에 대한 총체적인 이해를 바탕으로 체계적인 분류 방법인 코딩 과정을 통해 내용의 패턴과 주제를 밝히는 연구 방법임
- 연구의 방향과 수집된 자료에 영향을 주는 것이 무엇인지 파악하기 위해 예상 질문(foreshadowing questions)을 활용함
- 질적 내용분석은 "귀납적 연구" 영역에 보다 가까움

귀납적 접근 1단계 준비 연역적 접근

```

    graph TD
      A[1단계 준비] --> B[분석의 단위 선택]
      B --> C[자료와 맥락의 이해]
      C --> D[2단계 조직화]
      D --> E[개방 코딩]
      D --> F[분석 매트릭스 개발]
      D --> G[구조화된 분석 매트릭스 개발]
      E --> H[코딩 시트]
      H --> I[그림화]
      I --> J[범주화]
      J --> K[추상화]
      F --> L[자료 수집]
      L --> I
      G --> M[범주에 따른 자료 코딩]
      M --> N[가설 검증, 기존 연구 결과와의 비교 등]
      K --> O[3단계 보고]
      N --> O
      O --> P[도표, 개념적 체계, 개념적 지도 또는 범주]
    
```

출처: 최성호 외 (2016)

3. 사례연구 (1): 보건분야

Project Name	Greater Mekong Subregion Health Security Project
Project Number	48118-001
Country / Economy	Regional Cambodia Lao People's Democratic Republic Myanmar Viet Nam
Project Status	Closed
Project Type / Modality of Assistance	Technical Assistance

- Ha Noi Action Plan (2018-2022)
- GMS Program Strategic Framework (2012-2022)
- The Greater Mekong Subregion Economic Cooperation Program Strategic Framework 2030 (GMS 2030)

3. 사례연구 (2): 기후변화분야



NEWS RELEASE
ADB Commits Record Climate Finance of Almost \$10 Billion in 2023

ADB committed a record amount of climate finance in 2023 to help its developing member countries in Asia and the Pacific cut greenhouse gas emissions and adapt to the impacts of a warming planet.



INSTITUTIONAL DOCUMENT
Climate Change Action Plan, 2023-2030

This Climate Change Action Plan operationalizes ADB's commitment to support the transition to a low-carbon and climate-resilient future in line with the Paris Agreement.

Project Number	Project Name	Adaptation Finance (\$ million)	Mitigation Finance (\$ million)
38272-045	Uttarakhand Integrated and Resilient Urban Development Project - Additional Financing	43	79
40540-016	South Asia Subregional Economic Cooperation Dhaka-Northwest Corridor Road Project, Phase 2		0
40540-019	South Asia Subregional Economic Cooperation Dhaka-Northwest Corridor Road Project, Phase 2 (Tranche 3)	39	
42007-021	Small and Medium-Sized Enterprises Development Program (Subprogram 2)		21
42207-032	Promoting Smart and Integrated Urban Planning for Livability and Cultural Economy in Rajasthan	0	0
42267-034	Rajasthan Secondary Towns Development Sector Project Additional Financing	78	45

참고문헌

- 박나라·윤선우. 2022. "한국 행정학 질적 연구의 방법(론)상 논점: 2000-2019년 한국행정학보 게재 논문 메타 분석." 한국행정학보 56(1).
- 손혁상·이진영. 2018. "한국에서의 일본 ODA 연구 동향 분석: 텍스트 네트워크 분석을 중심으로." 국제정치논총 56(3).
- 손혁상·이진영·이일청. 2018. "한국의 무상원조 평가 동향 연구: KOICA 사후평가 보고서 분석을 중심으로 (1998-2016)." 국제지역연구 22(1).
- 이진영·손혁상·이일청. 2018. "유엔 지속가능발전목표(SDGs) 국제 연구동향 분석: 17개 목표 연결망 분석을 중심으로." 국제지역연구 22(2).
- 주인석·이현진·김명찬. 2021. "질적탐구 학회지에 게재된 논문의 연구 동향 분석(2015년-2020년)." 질적탐구 7(2).
- 최성호·정정훈·정상원. 2016. "질적 내용분석의 개념과 절차." 질적탐구 2(1).
- Lee, Jinyoung. 2023. "South Korea's Engagement with ASEAN: A Study of Foreign Policy Initiatives." Asia-pacific Journal of Convergent Research Interchange 9(11).
- Nadalutti, Elisabetta. 2022. "Building blocks of regionalism? Cross-border cooperation schemes in Europe and Southeast Asia."

세션 4

**아세안 소지역주의와
한국의 아세안 협력 전략**

한국의 대 메콩 ODA 정책*: 베트남과 캄보디아 EDCF를 중심으로

이요한(부산외대)**

1. 서론

메콩 유역국은 총 6개국으로 이 중 4개국(라오스, 미얀마, 베트남, 캄보디아)은 한국 ODA의 중점 협력국이다.

본 연구는 메콩 소지역 국가 중 베트남과 캄보디아의 ODA 유형화와 정책을 비교하고자 한다. OECD DAC의 수원국 기준에 따르면 캄보디아는 최저개발국(Lowest Developed Countries, 이하 LDCs)에 속해있으며, 베트남은 하위중소득국(LMIC: Lower Middle Income Countries, 이하 LMICs)에 포함되어 있다<표 1 참조>. OECD DAC의 수원국 기준은 공여국의 원조 효과성과 효율성 제고를 위한 주요한 변수가 될 수 있다. LDC에 속한 캄보디아와 LMIC에 속한 베트남의 경제발전 단계에 격차가 있는 만큼 원조 수요와 접근 방식은 다르게 적용될 필요가 있다.

[표 1] OECD DAC 수원국 분류

최저개발국	저소득국 (GNI \$1,135 이하)	하위중소득국 (GNI \$1,136-4,465)	상위중소득국 (GNI \$4,466-13,845)
45개국 (캄보디아 포함)	2개국	34개국 (베트남 포함)	58개국

자료: OECD

참고: GNI 기준연도는 2022년

한국의 대 메콩 ODA 정책과 관련된 기존 연구를 살펴보면 김학실·최영출(2017)은 원조 효과성 및 효율성을 제고하기 위해서는 국별 전략 수립이 필요하고 수원국의 필요 사업, 시스템과 특성을 분석하는 것이 필요하다고 주장한다. 본 논문은 한국의 ODA 지원 금액 규모가 큰 51개국을 인구·소득·부패 수준·인프라 등의 분석 변수로 구분하여 유형화를 시도하였다. 이 연구는 한국의 ODA 대상국을 군집별(1~5 군집)로 구분화하는데 기여하였고, 각 군집에 대해 한국이 차등화된 전략적 접근을 제시하였지만, 지역별 구분이 없어 동남아 지역 및 개별국가의 특성을 고려하는 것이 미비했다. 김현정(2015)은 베트남·캄보디아·라오스 등 3개국을 인간안보 개념에 기초한 ODA를 분석하였다. 본 연구는 3개국의 ODA 현황과 정책적 특징 및 인간안보 개선에 미친 영향을 인간개발지수(HDI: Human Development Index)를 기준으로 분석하였으나, 3개 수원국의 경제 수준과 특성에 대한 분석이 부족했다.

* 본 발표문은 초고(연구노트)로 학술대회에 보완하여 제출할 예정이다.

** 부산외국어대학교 아세안연구원

이창근(2017)은 한국과 CLMV(캄보디아·라오스·미얀마·베트남)의 ODA 결정요인을 분석하고 한국과의 경제협력의 시사점을 모색하였다. 본 연구는 한국과 CLMV 국가간의 경제적 이해관계 특히 한국의 해외직접투자(FDI)를 산업별로 구분하여 분석했다. 정미경(2014)은 베트남, 캄보디아, 라오스를 중심으로 ODA의 지원 형태와 참여 유형을 OECD/DAC 기준으로 분석하였다. 위의 논문들은 메콩 유역국과의 ODA 환경을 유형화하는 연구로 기여하였으나, 국별 발전 격차에 따른 특성 및 비교 연구는 이루어지지 않았다.

본 연구는 한국 ODA 수원국인 베트남과 캄보디아의 국별 전략과 사회경제적 분석이 중요하다는 점을 강조하고자 한다. 즉 베트남과 캄보디아의 경제발전 단계가 다른 만큼 한국 ODA의 전략적 접근을 차별화할 필요가 있다. 2장에서는 베트남·캄보디아의 개발전략을 분석하고 사회경제 지표 및 인프라 현황을 분석하고자 한다. 3장에서는 한국의 대 베트남과 캄보디아 EDCF 주요 현황을 살펴보고 4장에서는 국별 맞춤형 ODA 정책을 제시하고자 한다.

2. 국별 ODA 환경

(1) 베트남의 개발전략

베트남은 2021-2030 사회경제개발전략(SEDS: Socio-economic Development Strategy 2021-2030) 및 하부계획 5개년 2021-2025 사회경제개발계획(SEDP: Socioeconomic Development Plan 2021-2025)을 수립하였다. 2021-2030 SEDS는 2030년까지 1인당 GDP 7,500달러(USD)를 달성하여 상위 중소득국(UMIC)으로 도약하는 것을 목표로 하고 있다. 이를 위해 베트남은 사회주의 지향 시장경제체제(socialist-oriented market economy) 확립, 인재육성을 통한 고급인력 양성, 교통·IT 등 인프라 확충을 주요 개발전략으로 채택하였으며 세부 사항은 [표 2]와 같다.

[표 2] 베트남 2021~2030 사회경제개발전략(SEDS)의 주요 내용

부문	분야
경제	<ul style="list-style-type: none"> ● 경쟁력·혁신 ● 산업구조 고도화 ● 디지털 전환 ● 인프라·균형발전
사회	<ul style="list-style-type: none"> ● 교육·훈련 ● 문화
환경	<ul style="list-style-type: none"> ● 자원·기후변화·재난
정치 외교	<ul style="list-style-type: none"> ● 안보 ● 거버넌스 ● 사회주의 체제 ● 외교

출처: 국제개발협력위원회(2023)에서 필자 재구성

중기전략인 2021-2025 SEDP는 베트남 경제구조에서 GDP 대비 제조업 비중 25% 초과, GDP 대비 공공부채 비율을 60% 이하로 유지하고자 한다. 본 계획에 따라 베트남은 2025년까지 도로·철도·항공 등 교통 인프라 및 에너지 개발에 1,180억 달러를 투입할 계획이며, 자원 확보를 위해 PPP(Public Private Partnership) 형태로 민간자본을 적극적으로 활용할 예정이다.

[표 3] 베트남 2021~2025 사회경제개발전략(SEDS) 분야별 목표

부문	분야별 목표
경제	<ul style="list-style-type: none"> • GDP 제조업 비중 25% 초과 • GDP 대비 공공부채 비율 60% 이하 유지
사회	<ul style="list-style-type: none"> • 기대수명 74,5세 • 농업 부문 노동자 비율 25% 미만 • 도시지역 실업률 4% 이하
환경	<ul style="list-style-type: none"> • 고체 폐기물 안전처리율 90% 이상 • 산업단지외 중앙 폐기물처리시설운영 비율 92% 이상 • 안정적인 산림을 유지 40%

출처: 국제개발협력위원회(2023)에서 필자 재구성

베트남 정부는 위의 전략 및 계획과 별개로 2030년 국가 기본계획(National Master Plan)과 ‘2045년 기본계획 비전(Vision of Master Plan 2045)’을 수립하였다. 이 목표는 주로 교통·에너지·정보통신기술(ICT), 인프라 투자와 관련되어 있다. 베트남은 미중 무역 분쟁과 코로나19 이후 산업 재개에 따른 산업 기지의 재배치와 다변화에 따라 건설 분야가 대표적 수혜 분야로 부상할 가능성이 있다.

베트남 건설 시장 규모는 총 206억 달러(2022년 기준)로 인도네시아(1,307억 달러), 필리핀(290억 달러)에 이어 아세안 3대 시장으로 부상하였다. 베트남 정부의 인프라 투자 확대 계획에 따라 건설 및 인프라 시장은 고성장을 기록하고 있다. [표 3]의 베트남 건설 및 인프라 시장 추이에 따르면 2022년과 2023년 베트남 건설시장은 7% 이상 성장하였으며, 2030년까지 6% 이상의 높은 성장률을 기록할 것으로 전망된다. 베트남 인프라 시장 역시 2022년과 2023년에 6% 이상 성장하였으며, 2030년까지 5% 이상의 꾸준한 성장이 기대되고 있다.

(2) 캄보디아의 개발전략

캄보디아 정부는 2004년 ‘국가전략개발계획(NSDP: National Strategic Development Plan)’ 수립 이래 매 5년 주기로 사각전략(RS: Rectangular Strategy)을 발표해 왔다. 2023년 취임한 훈마넛 총리는 사각전략과 유사한 5각 전략(Pentagonal Strategy - Phase I)을 발표하였다. 5각 전략의 주요 내용은 인적 자원 개발, 경제 다변화 및 경쟁력 강화, 민간 부문 및 일자리 개선, 지속적·포용적 발전, 디지털 경제·사회 발전(신규) 등으로 주요 내용은 아래 [표 4]와 같다.

[표 4] 캄보디아 5각 전략 세부 내용

중점 전략	세부 내용
인적자원개발	<ul style="list-style-type: none"> • 교육, 스포츠, 과학 및 기술의 질 향상 • 기술 훈련 • 공중보건 및 영양 향상 • 사회보장 및 식품 시스템 강화
경제 다변화 및 경쟁력 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 신성장동력 개발 • 교통, 물류, 에너지, 수자원 및 디지털 부문 강화 • 사업 · 투자환경 개선 • 경제특구 효율성 및 이점 강화 • 금융 부문 개혁
민간부문 및 일자리 개선	<ul style="list-style-type: none"> • 일자리 시장 개선 • 중소기업과 창업 촉진 • PPP 강화 • 경쟁력 제고 • 금융부문 강화
지속적 · 포용적 발전	<ul style="list-style-type: none"> • 인구배분 최적화, 인구탄력성 강화 및 성평등 촉진 • 천연자원 및 문화의 지속 관리 • 농업 및 농촌 발전 촉진 • 도시계획 및 관리 강화 • 환경 지속성 및 기후변화 대응 강화
디지털 경제 · 사회 발전(신규)	<ul style="list-style-type: none"> • 전자정부 · 시민 구축 • 디지털 경제사회 개발 • 디지털 인프라 강화 • 디지털 시스템 신뢰성 강화 • 금융기술 개발

출처: 한국수출입은행(2023)

(3) 사회경제 지표: 국민소득/PPP 지수

(4) 인프라 현황

세계은행이 발표하는 LPI 지수 중 베트남은 47위였으며 캄보디아는 126위로 큰 격차를 보였다. 양국 모두 인프라가 필요한 상황이지만 캄보디아의 경우 인프라 개선 및 확충이 필요한 상황이다. 캄보디아의 포장도로 비중은 20%대로 매우 낮은 비중을 보이고 있다(ASEAN Statistical Yearbook 2023).

[표 5] 4개국 물류성과지수(LPI)

구분	LPI 순위	인프라 순위
캄보디아	115	126
베트남	43	47

자료: World Bank 2023

3. 한국의 대 메콩 EDCF 현황

(1) 한국의 대 베트남 ODA 주요 분야

한국과 베트남은 2022년 12월 포괄적 전략동반자 관계로 격상시켰으며 양국은 무역·투자의 핵심 파트너로 한국은 베트남의 3대 무역국이다. 또한 양국은 문화적으로도 유대가 깊고, 베트남의 한국 상품과 기술에 대한 신뢰도가 높다는 점도 ODA를 수행하는 기반이 되고 있다. 한국은 농업 국가에서 선진 경제로 도약한 국가로 베트남에 적합한 개발 경험을 공유할 수 있는 국가이다. 한국의 베트남 ODA(특히 유상원조 분야)는 교통·수자원·보건 분야를 중심으로 추진해왔다.

베트남은 2030년까지 연평균 7%의 성장률과 1인당 국민소득 약 7,500달러를 달성하기 위해 상당한 투자가 필요하다. 현재의 베트남 경제는 1990년대 초반의 한국 경제와 유사한 경향이 있다. 1990년대 초 한국은 외국자본보다는 민간 주도로 인프라를 구축했으나, 베트남은 현재 EDCF를 포함한 외국 공적개발자금 및 PPP 자금을 적극적으로 활용하고자 했다. 베트남은 2010년대 이후 공공 부문에서 민간 부문으로의 전환에 속도를 내고 있어 한국과 같은 ODA 공여국의 인프라 확대 사업이 꾸준히 필요한 상황이다.

베트남은 최빈국 수준을 벗어나 상위중소득국(UMIC)으로 진입을 앞둔 만큼 EDCF의 경우 기초 인프라가 아닌 대규모 재원(예: 메트로, 장대 교량 사업)과 기술(스마트 시티, 데이터 시티) 등이 요구되는 중대형 인프라 사업으로의 전환이 필요하다. 베트남은 주요 인프라 건설 및 외국 투자자 참여를 활성화하는데 2021년 1월 PPP법을 시행했으나 최소수입보장(MRG: Minimum Revenue Guarantee)가 명확하지 않고, 베트남 정부 보증도 회피하고 있어 민간 자금 유입이 활성화되지 않고 있다. 베트남의 해외자본 및 개발자금의 전환 과정을 살펴보면 저금리 해외차관(2020년 이전) → PPP 장려(2021~2023년) → 해외차관과 PPP 병행(2023년 이후)의 흐름을 가지고 있다.

(2) 한국의 대캄보디아 EDCF 주요 분야

한국은 캄보디아의 두 번째 FTA 체결국으로 경제적으로 매우 중요한 경제 파트너이다. 한국의 ODA는 기초 인프라인 교통, 수자원/위생 분야를 집중 지원해왔으며, 이는 양국 관계의 중요한 지렛대(leverage) 역할을 해왔다.

EDCF의 경우 교통 분야가 전체 지원액의 50%를 상회하고 있으며, 한국 기업이 20년 이상의 사업 경험이 있으며, 가격 경쟁력을 갖추고 있는 분야이다. 한국 ODA는 2010년 이후 농촌개발부(MRD)의 지방도로 사업에 참여하고 있는데 캄보디아 지방도로 포장률은 10%대로 사업 수요가 매우 큰 편이다. 수자원 분야도 크랑 폰리, 씨엠티 하수처리 개선사업 등 6개 프로젝트가 진행되는 핵심 분야이다. 캄보디아는 홍수가 빈번히 발생하고 있고, 수인성 전염병 확산에 취약한 만큼 수자원 관리 상하수도 처리 관련 사업의 수요는 지속적으로 필요하다.

4. 한국의 대 메콩 ODA (맞춤형) 접근

(1) 베트남

- 중대형 인프라

베트남 정부 및 현지 전문가는 한국 ODA가 베트남 경제에 부족한 자원 및 현대 기술을 제공하는 데 매우 긍정적인 역할을 하고 있다고 평가한다. 한국은 기초 인프라인 도로·교량 분야에 여전히 경쟁력이 있으나 대형 인프라인 철도·매트로 사업에서는 경쟁력을 강화할 필요가 있다. 친환경 기반 시설과 관련해 도로 교통 분야에 대한 투자는 유지하되, 철도·항만 및 내륙 수로 등의 운송(transportation) 분야로 확대하는 것을 고려해 필요가 있다.

베트남은 한국의 인프라 및 노동 생산성 향상을 위한 기술 지원 및 이전에 관한 관심이 높다. 베트남이 에서 장대교량 사업을 수행

- 비구속성 원조¹⁾ 대응

EDCF를 포함한 원조는 ‘무역 전쟁의 틀’ 중의 하나로 인식하고 비구속성 확대에 대한 대비가 필요한 상황이다. 베트남은 곧 UMIC 진입이 예상되어 이에 대한 대응 방안을 검토해야 한다. 즉 비구속성 원조 조달로 인해 국제 경쟁 입찰에 의한 글로벌 경쟁 입찰, 1억 달러 미만 단순 사업에 대한 수원국(베트남) 기업 단독 참여를 확대 허용해야 하는 상황이다.

(2) 캄보디아

- 기초 인프라

캄보디아는 전술한 바와 같이 기초 인프라가 열악한 국가로 캄보디아 경제발전과 국가경쟁력 발전을 위해서는 교통 및 물류 인프라의 근본적인 개선이 필요한 상황이다. 2022년 12월 캄보디아 정부는 프놈펜, 시하누크 빌 및 시엠립(Siem Reap) 3개 경제 중심 지역의 교통 인프라 개선사업을 최우선 과제로 발표한 바 있다. 또한 캄보디아 공공사업교통부(MPWT: Ministry of Public Works and Transport) 및 농촌개발부(MRD: Ministry of Rural Development) 차원에서 도로 접근성 개선 및 지속 가능한 교통 인프라 구축을 골자로 하는 도로연결성 개선사업(CRIP: Cambodia Road Connectivity Improvement Project)을 진행하고 있다.

한국 ODA는 기초 인프라, 병원, 농업 개발 등으로 캄보디아 사회경제적 역량 개선에 크게 이바지해왔다. 캄보디아 전체 GDP는 약 300억 달러로 한국의 대기업 투자 유인이 없으며 중소기업 투자자도 부동산 임대업 등 특정 분야를 제외하고는 민간투자의 활성화가 어려운 상황이다. 한국 ODA는 한국 중소기업이 안정적으로 캄보디아 내 사업 경험(track record)을 축적하고 후속 투자를 견인하는 역할을 수행해 왔다. 따라서 기초 인프라 분야를 전략적으로 집중할 필요가 있다.

1) 비구속성 원조는 사업에 필요한 재화와 용역의 구매 입찰에 모든 국가가 제약 없이 참여할 수 있도록 허용한 원조 방식

- 인적 자원

5. 결론

국가별 맞춤형 전략의 필요성
베트남 - 필리핀, 인도네시아
캄보디아 - 라오스, 미얀마

참고문헌

- 김동엽 · 이요한 · 구보경. 2024. 아시아 주요국 경제협력 분석과 유상원조 시사점. 한국수출입은행 연구 보고서.
- 김정현 · 이재득. 2023. 공적개발원조(ODA)가 수원국 경제성장에 미치는 영향 분석. 48(6).243~267.
- 김학실 · 최영출. 2017. 효과적인 ODA 사업 추진을 위한 수원국 유형화와 정책적 연계. 한국비교정부학보. 21(2). 21~42.
- 김현정. 2015. 국가간 공적개발원조와 동아시아 인간안보: 베트남, 캄보디아 및 라오스 원조수원국 중심으로. 국제정치연구. 18(1). 59-79.
- 국제개발협력위원회. 2023. 베트남 국가협력전략.
_____. 2024. 아세안 개발협력전략(안).
- 송지선. 2023. 대 메콩지역 국가 개발협력: 현황 및 발전방안. 주요국제문제분석. 국립외교원 외교안보연구소.
- 이창근. 2017. 한-CLMV 간의 ODA 결정요인 분석과 경제협력에의 시사점 연구: 산업별 해외직접투자와의 연계를 중심으로. 동남아연구. 27(1). 147-169.
- 정미경. 2014. 공적개발원조(ODA)의 지원형태와 참여유형: 베트남, 캄보디아, 라오스 중심 연구. 비교경제연구. 19(1). 1-49.
- 한국수출입은행. 2023. 베트남 EDCF 운용 전략.
_____. 2023. 캄보디아 EDCF 운용 전략.
- Pham Hong Thai(2020). Official Development Assistance to Vietnam: 30 years of review and orientation. Vietnamese Social Sciences Magazine, No. 10
- Royal Government of Cambodia(2019). National Strategic Development Plan 2019-2023. Kingdom of Cambodia Nation Religion King
- _____(2022). Cambodia Digital Government Policy 2022-2035. Ministry of Post and Telecommunications
- _____(2022). Public Investment Programme 3-Year-Rolling 2023-2025. Kingdom of Cambodia Nation Religion King
- _____(2023). Pentagonal Strategy-Phrase I for Growth, Employment, Equity, Efficiency and Sustainability: Building the Foundation Towards Realizing the Cambodia Vision 2050. The Royal Government of Cambodia of the Seventh Legislature of the National Assembly

신흥공여국 인도네시아의 남남 및 삼각협력 동향과 시사점

구보경(부산외대)

1. 들어가며

전 세계가 팬데믹, 기후변화, 지역분쟁 확산 등의 복합적 위기 상황에 직면한 가운데, 공여국(북반구)과 수여국(남반구)으로 나누는 이분적인 공적개발원조(ODA) 방식의 한계가 드러나고, 이를 극복하기 위한 대안으로 남남협력(South-South Cooperation)과 삼각협력(Triangular Cooperation) 방식이 대두되고 있다. 사실 남남·삼각협력(이하 SSTC)은 최근에 수립된 새로운 형태의 ODA 방식은 아니다. 2008년 9월 아크라에서 개최된 ‘제3회 원조효과성에 관한 고위급회의’에서 신흥공여국(1) 원조 사회 편입과 SSTC 활성화에 관하여 본격적으로 논의되었으며, 지속가능한 개발 목표(SDGs)에도 다양한 이행 수단과 국제적 동반관계 구축을 위해 SSTC 역할을 강조하고 있다. 실질적으로 국제 빈곤을 감소하기 위해 17개의 목표와 169개에 달하는 방대한 목표를 설정한 SDGs 이행하기 위해서는 지금까지 이행한 ODA 사업으로는 포괄할 수 없는 분야나 주제에 대한 보완책이 필요하다(김복희, 2020). 여기에는 개발도상국의 경험이나 지식, 인적 자원, 민간 분야 등과의 연계 및 활용이 불가피하며, BRICs(브라질, 러시아, 인도, 중국), ASEAN(동남아시아 국가연합) 등 신흥공여국과의 국제적 동반관계 활성화를 위한 구체적인 방법으로서 SSTC가 가진 효과성이 주목받고 있다.²⁾

남남협력(SSC)은 1995년 반둥회의에서 남반구라 불리는 신생 독립국, 즉 아시아와 아프리카를 중심으로, 미국 및 소련 등 기존 강대국 중심의 역사적 구조에 대항하며 국가 주도의 개발이라는 비전으로 구성되었다. SSC는 저개발국가 그룹이 공유하는 일종의 상상공동체(imagined community)로서, 미국 중심의 자유주의 제1세계 및 소련 중심의 사회주의 제2세계 동맹을 거부하고, 제3세계 국가 간의 경제, 문화협력 및 인권과 자결주의 등을 강조하는 보편적 가치로서의 탈식민주의를 표방하였다(김태균, 2024). 또한, 삼각협력은 전통공여국 및 국제기구가 남남협력에 참여하여 삼자 간 공동으로 협력하는 방식으로, 수원국의 수요에 적극적으로 대응하고 개도국 상황에 맞는 개발 경험을 적용한다는 점에서 수직 구도의 남북협력(North-South Cooperation)이 가지는 한계를 보완하며, ‘공여국 중심에서 수원국 중심으로의’ 원조 패러다임 전환을 가져올 것으로 기대되고 있다(송효진, 2016). 물론, 다수의 학자는 삼각협력이 SSC 이니셔티브를 촉진하는 전통적 공여국의 다자간 협력으로 볼 수 있지만, 실질적으로 공여국이 여전히 남반구와의 연관성을 유지하고 SSC에 영향을 미치기 위한 협력이라고 주장하기도 한다(Engel, 2019). 하지만 SSC가 개발도상국들의 발전 의지에서 시작된 개발협력이

1) 본 연구에서 신흥공여국(Emerging providers)은 DAC의 회원국이 아닌 최근 중소득국가로 성장한 남반구 공여국을 의미한다.

2) KOICA, 2021. 제3차 국제개발협력 종합기본계획(2021-2025)

고, 전통공여국이 수여국과의 수직 관계에서 해결하지 못하였던 문제들을 비슷한 경제 및 사회적 배경을 가진 국가들로부터 실질적이고 적용 가능한 개발 경험을 통해 상호 발전을 도모할 수 있다.

인도네시아는 1945년 독립 이후 식민주의와 신식민주의를 반대하며, 아프리카와 아시아의 비동맹국들과 상호 협력을 증진하기 위해 반동회의를 적극적으로 주도하였다. 또한, SSTC를 통해 국제사회에서의 지위와 인정을 높이고, 외교 정책 목표를 달성하며, 자국의 경제적, 사회적 발전을 도모하고자 노력하고 있다(Prabowo, 2020).

한국은 2010년 경제협력개발기구(OECD)의 개발원조위원회(DAC)의 회원국으로 가입한 이후, 원조 선진화를 위해 다양한 정책적 노력을 기울이고 있다. 하지만, 최근 불거지는 미국과 중국 간의 전략위적 경쟁 관계, 보건 및 전쟁 등 글로벌 복합 위기로 인해 원조 환경이 급변함에 따라 개발협력의 새로운 방식이 요구되고 있다. 이러한 상황에서 삼각협력은 신흥공여국의 인적 자원 또는 수원국과 유사한 환경에서의 발전 경험 등을 수원국 또는 지역 전체의 발전을 위해 사용할 수 있다는 점, 전통공여국은 신흥공여국과 협력하여 수원국에 접근성을 높여 원조효과성을 증대할 수 있는 장점으로 재조명되고 있다.

이러한 배경으로 한국의 원조효과성을 높일 수 있는 대안을 모색하기 위해, 우리나라의 주요 공여국이자, 동남아시아의 신흥공여국으로 부상하는 인도네시아의 SSTC 현황을 조사하고 한국과의 협력 가능성과 시사점을 도출하고자 한다.

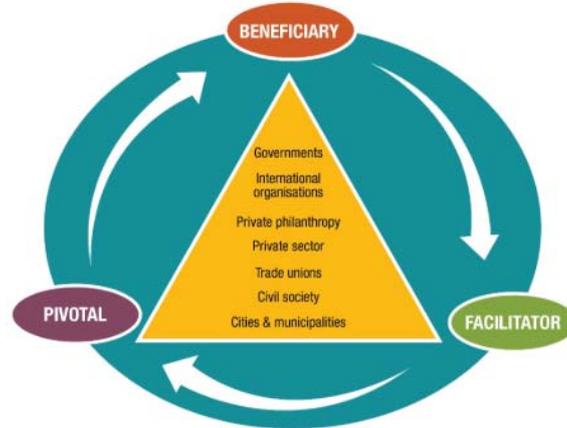
2. SSTC의 기본 구조

남남협력과 삼각협력의 기본 구조를 알기 위해서는 먼저, 개발사회학에서 정의하는 북반구(north)와 남반구(south)에 대한 개념이해가 필요하다. 개발사회학의 교과서라 불리는 “Essentials of Sociology”의 저자 Anthony Giddens는 “중국, 인도, 아프리카, 남아메리카 등 주요 개도국이 미국과 유럽의 남쪽에 위치하기 때문에 집합적으로 ‘남반구’(South)이라 불리며, 더 부유하고 산업화된 ‘북반구(North)’와 대조된다. 또한, 북반구는 선진(developed) 지역이며, 남반구는 개발도상(developing) 지역의 약칭이다.”라고 정의한다. 하지만 최근 Jeffrey Jackson(2016)을 비롯한 다수의 학자가 절대적 대상대적 빈곤의 애매모호한 기준과 서구의 입장에서 지리적으로 분류한 북(선진국)과 남(개도국)에 대한 전통적인 해석의 재정립 필요성을 주장하고 있다. 이러한 부분은 추후 추가하여 논하도록 하겠다.

개발학에서 남남 및 삼각협력에 대한 학술적인 개념은 없지만, 2012년 제17차 고위급위원회(High-Level Committee)에서 승인한 정의가 일반적으로 통용되고 있다. 즉, 남남협력은 전통적인 양자협력 모형인 북남협력을 보완한 개발협력방식으로, 둘 이상의 개도국이 주도하여 자국의 역량 개발을 추구하는 과정이라 설명한다. 개도국이 주도하여 경제·사회적 개발과 자립을 목적으로 지식, 기술, 자원, 기술적 노하우를 공유하는 양자(bilateral), 지역(regional), 소지역(subregional), 지역 간(interregional)의 수평적(horizontal) 협력 수단이다(UN, 2012).

삼각협력은 전통공여국과 UN기관이 신흥국가 간 파트너십을 통해 남남협력을 지원하는 사례가 증가하면서 대두되고 있다. 삼각협력은 역할 상 혹은 기능적으로 구분된 세 행위자, 공여국(provider), 주축국(pivotal country), 수원국(beneficiary)의 파트너십을 의미한다. 협력 방식은 각 행위자의 역할에 따라 다양한 유형으로 추진될 수 있다. 예를 들어 하나의 공여국이 원조자금을 제공하고, 하나의 주축국이 자국의

[그림 1] 삼각협력의 구조



출처: OECD, 2019

농업개발 경험을 바탕으로 관개수로 사업에 대한 지식공유를 특정 지역의 여러 수원국을 대상으로 할 수도 있고, 각기 다른 개발 경험을 가진 두 개의 주축국이 하나의 수원국을 대상으로 삼각협력을 할 수도 있다. 또한 두 개의 DAC 회원국 중 한 회원국은 자금을 제공하고 다른 회원국은 개발지식을 제공함으로써 공여국과 주축국의 역할을 분업하면서 하나의 수원국을 대상으로 하는 삼각협력도 가능하다(정혁, 2017). 최근 SSTC는 지식, 기술 등의 공유를 넘어, 교역 투자, 기술 이전 등 분야로 확대됨에 따라 그 중요성이 더욱 강조되고 있다. 특히 기후변화, 보건, 기술 이전, 인프라 확대 등 공동의 협력이 필요한 부분에서 상호 이익 및 공동 문제 해결을 위한 맞춤형 해결방안을 도출할 수 있다(Paulo, 2018).

3. 인도네시아의 SSTC 현황

1) SSTC 제도화 과정

인도네시아는 DAC 기준 중소득국가(MICS)로 분류된 수원국으로, 2020-21년에는 28억 달러 규모의 ODA를 지원받아 전체 4위를 기록하였다. 하지만 경제 신흥국으로 부상함에 따라, 자국의 개발 경험을 이웃한 개도국과 공유하며 식민지 역사에서 벗어나 선진국 대열에 들어서고자 한다. 인도네시아의 첫 번째 남남협력은 1946년 식민국가에서 독립한 인도네시아 공화국이 국제사회의 인정을 받기 위한 노력의 일환으로, 당시 극심한 기근을 겪고 있던 인도에 쌀 50만 톤을 보내면서 시작되었다. 이후 1955년 반등에서 열린 아시아-아프리카 회의와 『비동맹운동(Non-Aligned Movement, NAM)』 설립을 통해 기반을 다진다. 특히 수카르노 정권의 탈식민지화를 위한 노력은 아시아와 아프리카 국가들에 기술 전수를 통한 남남협력으로 강조되었다. 1992년 자카르타에서 개최된 NAM 정상회의 이후에는 농업, 수산업, 가족계획사업 등 분야에 다수의 훈련프로그램을 구축하고, 『인도네시아 남남기술협력(Indonesian South-South Technical Cooperation, ISSTC)』 기관의 주도로 개도국 간 기술협력(technical cooperation among developing countries, TCDC)을 확대하였다. 1995년에는 빈곤완화, 중소기업지원, 보건, 농업, 환경, 정보통신기술 등을 주요 분야로 하는 『NAM을 위한 남남 기술협력센터

(NAM Centre for South-South Technical Cooperation, NAM CSSTC)』를 설립하여, 아프리카와 아시아 지역을 중심으로 협력을 촉진한다(UNDP, 2024). 또한, 인도네시아 국가개발청(Bappenas), 외교부, 재무부, 국무장관으로 구성된 『남남·삼각협력 조정부서(National Coordination Team for South-South and Triangular Cooperation, NCT)』를 설립하고, 인도네시아의 기여에 대한 국내외 인식을 높이기 위해, SSTC 지원 확대 및 홍보를 지속적으로 강화하고 있다. 인도네시아 정부는 2019년 『국제개발협력청(Indo-AID)』을 설립하여, DAC의 회원국은 아니지만, 국제개발협력에 기여하면서 원조를 외교적 도구로 활용하고자 자금을 확대하고 있다.

2) 원조 현황

OECD에 보고된 내용에 따르면, 2016년에서 2019년까지 약 9억 8,927만 달러 규모의 개발 자금을 조달하였고, 자금의 77%는 다자기구를 통해 전달되었다. 그리고 나머지 23%에 해당하는 자금이 SSTC로 지원되었다.

총 243건의 SSTC 사업이 아시아-태평양, 아프리카, 남아메리카 등 총 134개국에서 시행되었고, 총 1,305명이 참여하였다. 주요 분야는 환경(12%), 보건(11%), 해양수산(10%), 가족계획 및 모자보건(10%), 농업(10%), 경제(10%), 반부패 프로그램(10%)이다. [표1]을 보면 주로 미국 및 유럽의 공여국과 NAM-CSSTC, 이슬람개발은행(IsDB), UN 산하 기구와 협력하고 있다. 최근에는 캄보디아, 일본, 미얀마, 태국과 베트남 등 아시아 국가 간 협력을 확대하고, 재난관리, 인간개발, 인프라, 무역 분야의 프로그램을 구상하고 있다. 특히, 인도네시아는 불의 고리에 위치한 지리적 요인과 약 400개의 활화산을 보유한 자연환경으로 축적된 재난 위험관리 역량을 활용하여 글로벌 재난 협력에 기여하고 있다. 2022년 UNDP와 방글라데시 간 재난관리에 대한 지식공유 프로젝트는 양국의 청소년을 대상으로 재난 대비 및 대응 인식 제고에 기여한 모범 사례로 평가된다(WFP, 2022).

[그림 2] 2016-2019년 인도네시아의 원조 현황



출처: OECD, 2022

[표 1] 2014-2020년 인도네시아의 주요 SSTC 프로젝트

	프로젝트명	협력 기관 및 국가	분야	금액 (만 달러)
1	Capacity Development for Indonesia Village Development Innovation Programme(2016-2020)	UNOSSC/한국	사회인프라 서비스	100~500
2	Strengthening Indonesia-Morocco-Tunisia Development Cooperation through Reverse Linkage Program: Knowledge Sharing on Vaccines Management(2018)	IsDB*/모로코, 튀니지	보건	-
3	Reverse Linkage on the Strengthening of Artificial Insemination of Livestock with Suriname(2018)	IsDB/수리남	농업·식량안보	100~500
4	International Workshop on Tourism and Antiquities for Palestine(2015)	NAM CSSTC/팔레스타인	관광	10
5	International Workshop on Democracy and Innovation in Good Governance(2015)	NAM CSSTC/미국, 캄보디아, 라오스, 태국 등 총 16개국과 3개 기관	정부·시민사회	10
6	Sharing of Experience on Planning and Budgeting Between the Government of the Republic of Indonesia and the Government of the Republic of the Union of Myanmar(2015)	UNDP/노르웨이, 미얀마	정부·시민사회	-
7	International Training on Agriculture for African and Middle East Countries (2015)	NAM CSSTC/에디오피아, 케냐, 모잠비크, 마다가스카르, 수단, 탄자니아,	농업·식량안보	10
8	International Training on Disaster Risk Management for IORA Member Countries, Southern America and Caribbean Countries(2015)	미국, 라틴아메리카 및 카리브해(LAC)	재난관리	10
9	Indonesia-Africa and Middle East Technical Cooperation Program on Good Governance(2014)	미국, 이집트, 수단 등 13개국	정부·시민사회	10
10	Seminar on Conflict Types and Management(2014)	AIPR**/ 미얀마, 노르웨이	정부·시민사회	10

출처: OECD, Triangular co-operation repository of projects.

* Islamic Development Bank

**ASEAN Institute for Peace and Reconciliation

4. 시사점

본 논문은 현재 진행 중인 연구로, 학술대회 발표 때 연구 내용을 추가하고, 의견을 수렴하여 시사점을 도출한다.

참고문헌

- 김복희. 2020. “2030 개발의제 이행을 위한 삼각협력 논의 동향과 정책 시사점 연구”, 『국제개발협력』 15(1): 115-143.
- 김태균. 2024. “글로벌 사우스와 한국의 대아프리카 외교”. 특집: 한국의 글로벌 중추외교와 한·아프리카 정상회의. 외교, 제149호 23-40.
- 송효진. 2016. “신흥공여국 태국의 개발 경험과 삼각협력 가능성의 검토: 한국 원조(ODA) 정책에 주는 함의”, 『한국정책과학학회보』 20(2): 123-150.
- 정혁. 2017. “삼각협력과 국제개발협력 전략”, 『국제지역연구』 26(4): 213-236.
- Aswin Azis. 2024. “From Recipient to Donor: Indonesia’s Motives in Giving Foreign Aid to South Pacific 2015-2023”. Proceedings of the World Conference on Governance and Social Sciences (WCGSS 2023) pp.49-63
- Anthony Giddens, 2001. “Essentials of Sociology.” W. W. Norton & Company
- Engel Susan, 2019. “South - South Cooperation in Southeast Asia: From Bandung and Solidarity to Norms and Rivalry” Journal of Current Southeast Asian Affairs. 38(2): 218-242
- IFAD. 2017. “South-South and Triangular Cooperation (SSTC)”. International Fund of Agricultural Development.
- Jackson Jeffery, ect. 2016. “Interdisciplinary Perspectives on the Global North and Global South”. The Sociology of Development Handbook. University of California Press
- OECD. “Triangular co-operation repository of projects” https://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/triangular-co-operation-repository.htm?_ga=2.225413852.756224470.1717938671-1385257344.1717938671 (검색일: 2024년 6월 8일)
- OECD. 2019. “Enabling effective Triangular Cooperation”. OECD.
- OECD. 2022. “Development Co-operation Systems of six countries in Southeast ASIA-Indonesia, Malaysia, the Philippines, Singapore, Thailand and Vietnam”. OECD.
- Paulo sebastian. 2018. “India as a Partner in Triangular Development Cooperation: Prospects for the India-UK Partnership for Global Development.” ORF
- Prabowo, 2020. “Indonesia’s Self Identity in the Development Assistance Policy through South-South and Triangular Cooperation (SSTC)”. Global South Review. pp. 111-135
- UNDP. 2024. “Partnership initiative for SSTC: Indonesia” <https://www.undp.org/indonesia/projects/partnership-initiative-sstc> (검색일: 2024년 6월 8일)
- WFP. 2022. “Championing youth participation in disaster management, Indonesia and Bangladesh share good practice”. (검색일: 2024년 6월 8일)

BIMP-EAGA에 대한 경제적 기대와 정치적 한계: 필리핀 관점에서*

김동엽(부산외대)

1. 머리말

본 글에서는 도서부 아세안(ASEAN, Association of Southeast Asian Nations) 국가 간 소지역 협의체인 동아시아성장지역(BIMP-EAGA, Brunei-Indonesia-Malaysia-Philippine East ASEAN Growth Area)의 출범 배경과 추진 현황을 필리핀의 관점에서 조명하고자 한다. ASEAN에서 소지역 개발을 목적으로 한 국가 간 성장지대를 구축하기 시작한 것은 1990년대로 탈냉전과 자유주의적 시장경제 논리가 지배하기 시작하면서였다. 냉전 시기 안보 중심의 지역주의가 경제적 이해관계를 중심으로 재편되는 과정에서 지리적 인접성과 개발 현안을 공유하는 초국가적 영역을 중심으로 성장지대가 출범하기 시작했다 (Dosch and Hensengerth 2005, 263). 이러한 소지역주의는 아세안경제공동체(AEC) 출범을 위한 기반을 다지는 사업으로 자유무역 지대, 투자 지역 등에서 ASEAN 회원국들 사이의 지역 통합을 더욱 증진하는 효과를 기대한다 (Hashim and Julay 2021, 28).

소지역 협력의 주요 목표는 경제 성장과 정치적 안정에 있다. 경제적 상호의존성을 통해 경제적 공동 번영을 추구하고, 주변국과 우호적인 관계를 유지하고 정치적 신뢰를 발전시키며 현재 또는 미래의 위기를 관리하고자 한다 (Chheang 2018, Hass 2022, 10). 소지역 협력은 개별 국가의 주권이나 체제의 변화를 거의 요구하지 않으며, 각 정부가 최소한의 정치적 약속으로 참여할 수 있다는 점에서 정치적 부담이 크지 않다. 소지역 협력을 통한 초국적 근접성의 활용은 해당 지역 기업가들에게 국가 간 자유무역협정(FTA) 이후 관세 감면과 비관세 장벽 제거 등과 같은 오랜 기일이 소요되는 절차를 극복할 수 있게 함으로써 많은 이점을 제공한다 (Hass 2022, 10).

지역주의(Regionalism)가 나타나는 배경과 원인은 이론적 시각에 따라 다양하게 설명된다. 신자유주의(Neoliberalism)는 지역주의의 부상이 국가 간의 협력과 정책 조정을 통해 공동의 문제를 극복할 수 있는 확대된 상호 의존성의 결과임을 강조한다(Keohane & Milner 1996). 이는 지역주의가 국가의 이익에 영향을 미치는 세계화의 결과로서 시장이 주도하여 형성된 것이라는 점에서 해당 지역을 둘러싼 내부의 정치·사회적 영향은 크게 고려하지 않는다는 문제가 있다. 실제로 지역주의 기구의 설립은 국내의 다양한 세력들 간의 이익을 둘러싼 경쟁의 결과로 보기도 하다 (Johnston 2001; Hashim and Julay 2021, 30). 지역주의에 관한 또 다른 설명으로는 구성주의(Constructivism)적 접근법이 있다. 구성주의자는 지역주의를 단순히 물질적인 이익 추구만으로 보지 않고, 지역주의 제도 자체를 사회적 구성물로 간주한다. 즉 경제적 합리성의 기대를 넘어 통합의 적절성과 당위성의 논리가 지역주의 기구의 특징과 성패를 가름한다는 것이다 (March & Olsen 1998). 지역주의 제도의 설계는 상징적인

* 본 글은 2024.8.29. <한국동남아학회 연례학술대회 발표문>으로 진행 중인 연구임을 밝힙니다.

관계나 의식(rituals)을 구현하며, 이를 통한 규범과 정체성의 형성으로 국가 간의 내부적 사회화를 증진한다는 것이다 (Davies, 2018; Hashim and Julay 2021, 30). 구성주의는 국가 간 협력을 통한 지역주의의 부상을 새로운 관점에서 접근하고 있지만, 소지역주의와 같은 정책 결정 대리인인 국가와 대상이 되는 소지역 간의 복잡한 국내외적 관계를 설명하는 데는 한계가 있다.

신자유주의자와 구성주의자는 지역 정체성과 제도적 실현에 대한 이념과 상호 의존성의 담론적 중요성을 유용하게 강조할 수 있지만, 규칙을 시행하는 초국가적 권위구조의 부재는 실제로 소지역주의 절차가 국내의 다양한 행위자에 의해 결정된다는 현실을 반영하지 못한다. BIMP-EAGA의 경우 제도화 추진의 절차가 지역민들에게 있지 않고 국가 엘리트들에게 있다는 것은 그들의 국가와 지역에 대한 이해관계로 인해 소지역주의 제도화 자체의 성격과 추진 동력이 결정됨을 의미한다. 이러한 정책 결정 구조 자체가 경제적 자유의 확대와 안보의 증진을 추구하려는 지역민들에게 오히려 장애가 될 수도 있다.

따라서, 소지역주의를 형성하는 특정한 힘에 대한 더 정확한 그림을 그릴 수 있는 포괄적인 시각이 필요하다. 제도주의(Institutionalism)적 접근은 특정 정책의 선택과 행위자의 이해관계나 행태, 그리고 정체성을 형성하는 대리인(agent)으로서 정치행위자들 간의 관계를 살펴볼 수 있게 한다. 즉 특정 체제의 이념적 틀이나 제도적 실현은 시간을 거쳐 정치가 구조화한 결과이며, 이것은 주어진 조건에 따라 다르게 나타난다. 공식적이든 비공식적이든 제도는 정책 선택에 영향을 미치고, 특정 결과 내에서 정치행위자들을 규율하기 때문이다 (Hall 2016). 소지역주의 제도는 특정한 역사성과 국가 내에서 사회 집단과 그들을 포위하는 정치적 이해 사이에서 권력을 두고 싸우는 과정의 산물로서 이해할 수 있다 (Hashim and Julay 2021, 31). <중간 생략>

본 연구는 BIMP-EAGA의 출범을 제안하고 주도한 필리핀의 관점에서 BIMP-EAGA의 출현에 관한 역사적 배경과 이후 추진 현황을 살펴봄으로써 BIMP-EAGA에 대한 이해를 높이고자 한다. 우리 정부는 2021년 10월 제1차 한-BIMP-EAGA 고위관리회의(SOM)을 계기로 한-BIMP-EAGA 협력을 정례화하고, BIMP-EAGA와의 협력을 본격화했다. 이처럼 한-BIMP-EAGA의 협력사업이 증진하고 있는 상황에서 BIMP-EAGA에 대한 올바른 이해와 향후 양자 간 관계를 설정하고 발전시키는 데 본 연구가 중요한 시사점을 제공할 것이다. 본 연구는 주로 다양한 문헌을 분석하고, 소지역의 발전에 관한 다양한 통계수치를 활용하여 논지를 뒷받침하였다. 또한 필리핀 BIMP-EAGA 국가 사무소인 MINDA를 방문하여 현지조사를 실시하였으며, 관계자들과의 면담을 통해 소지역 협력에 관한 필리핀의 입장을 직접 확인하였다.

2. BIMP-EAGA의 역사와 현황

BIMP-EAGA는 필리핀의 라모스(Fidel V. Ramos) 대통령의 제안에 따라 1992년 BIMP-EAGA 회원국 사이의 고위급 회담으로 시작되었다. 그 후 1994년 3월 필리핀 다바오에서 열린 창립 고위 관리자 회의(SOM)에서 승인되었다 (Hashim and Julay 2021, 32). BIMP-EAGA는 바다를 통해 서로 접하고 있는 해양동남아 4개국 내 낙후지역 발전을 통한 역내 개발격차 해소와 아세안 경제공동체 내 지역경제 통합 촉진을 목표로 한다. 이는 대륙부 ASEAN의 메콩강 유역 국가 간의 개발 협력 소다자 기구인 메콩강경제권(GMS)에 대비하여 도서부 국가 간 합의로 출범한 것이다. 여기에는 브루나이 다루살람

전체, 인도네시아의 칼리만탄, 술라웨시, 말루쿠, 파푸아 지역, 말레이시아의 사바 주와 사라왁 주, 그리고 필리핀의 민다나오와 팔라완 지역이 포함된다 (Dominguez 1999, 18; Hass 2022, 21).

BIMP-EAGA는 1994년에 출범하였지만, 초기 단계에서는 제한적인 진전만이 이루어졌다. 특히 1997년 동아시아 금융위기는 BIMP-EAGA의 발전 과정에 중요한 걸림돌로 간주되었다. 금융위기는 각국에서 정치적 및 경제적 혼란을 일으키며 지배 엘리트에 대한 국민적 저항을 불러 일으켰다 (Banlaoi, 2009) (Hashim and Julay 2021, 33). 금융위기 이후 BIMP-EAGA에 대한 투자를 늘리는 결정이 정치적 힘에 의해 여러 가지 방식으로 주도되었다. ASEAN에게 있어서 경제 발전은 오랫동안 국내 불안과 반란을 상쇄하는 수단으로서 지역 안보에 대한 주요 기여자로 간주되었다. BIMP-EAGA 지역의 불균형한 발전, 빈곤, 인프라 부족은 정치적 불안의 촉매제였고, 이로 인해 때로는 중앙정부의 힘을 약화시키기도 했다 (Davies, 2019). 따라서 국내에서 나타난 격렬한 정치·사회적 투쟁으로 인해 EAGA의 지방 정부들은 지역에서의 상호 의존성과 협력을 늘리기 위해 지역 간 경제와 안보 협력에 보다 적극적으로 나설 수 있게 되었다 (Hashim and Julay 2021, 34).

금융위기가 회복될 즈음인 2001년 11월 브루나이에서 개최된 제7차 ASEAN 정상회의에서 BIMP 지도자들은 소지역 협력을 다시 활성화시키겠다는 결의를 재확인했다. 특히 ADB가 2002년부터 BIMP-EAGA 역내개발자문(Regional Development Advisor) 역할을 수임하면서 재활성화에 탄력을 받게 되었다. 이에 따라 2005년 제2차 BIMP-EAGA 정상회의에서 ‘BIMP-EAGA 개발 로드맵’이 발표되었다. 이 로드맵은 2006년부터 2010년까지 5년 기간 동안의 목표를 거의 달성했다. BIMP-EAGA 사업을 활성화하기 위해 2012년 제8차 BIMP-EAGA 정상회의에서는 ‘BIMP-EAGA 실행 청사진 2012-2016’을 채택하였다. 이 청사진은 ASEAN 연결성 마스터 플랜과 연계하여 소지역 내에서 교통, 에너지, 무역 용이성 및 정보 통신 기술과 관련된 다양한 우선 인프라 프로젝트의 실시를 가속화하고, BIMP-EAGA 조직 메커니즘을 강화하기 위한 로드맵을 제시하였다 (Lord and Tangtrongita 2016, 2). 또한 ADB가 주도하여 2017년에는 ‘BIMP-EAGA 비전 2025’이 준비되었다. 이 비전에는 ADB가 재정 및 기술적 지원을 약속한 210억 달러에 달하는 우선 인프라 프로젝트(PIP)가 명시되었다. 이처럼 BIMP-EAGA 프로젝트의 구현을 가속화해야 했던 이유는 2015년 아세안 경제 공동체(AEC) 목표 실현을 염두에 둔 것이기도 했다 (Lord and Tangtrongita 2016, 6). <이하 생략>

3. 필리핀의 BIMP-EAGA에 대한 기대와 한계

1) 필리핀 EAGA 지역의 역사적 특성과 BIMP-EAGA 추진 배경

필리핀 입장에서 BIMP-EAGA와의 주요 연결 고리는 술루해와 셀레베스해와 맞닿아 있다. 술루해와 셀레베스해는 수 세기 동안 주변 지역의 무역과 교류를 용이하게 해 주었고, 이는 인구 혼합과 문화적 영향을 초래했다. 역사적으로 이 지역에는 공통된 조상은 없지만, 이 지역에 거주하는 다양한 인구 집단들은 상호 교류를 통해 역사와 문화 등 다양한 부분을 공유하고 있다. 여기에는 인도네시아의 북 술라웨시, 말레이시아의 사바, 필리핀의 민다나오 및 팔라완이 포함된다. 역사적 맥락에서 이 지역은 서기 2세기부터 15세기 사이에 인도의 영향으로 힌두-불교 왕국이 건립되어 문화적, 종교적 흔적을 남겼다. 또한, 2세기를 전후하여 주요 해상 무역로로써 동남아 상인들은 태국, 캄보디아, 베트남 중

부 또는 말레이반도에서 항해를 시작하고 남중국해를 건너 보르네오에 도달한 다음 북동쪽으로 연안을 따라 술루해로 들어가 술라웨시와 말루쿠로 이동하는 노선을 활용했다 (Lord and Tangtrongita 2016, 4).

몇 세기 후부터 남중국해의 동쪽 무역 노선은 필리핀에서 보르네오로, 그리고 술라웨시와 말루쿠(Maluku)로 이어지며 초기 중국 상인들에 의해 광범위하게 활용되었다. 이 노선은 당나라(618년에서 907년)의 배 건조 기술 발전과 함께 급속히 성장했다. 이 기간 민다나오는 상인들이 상품을 술루해를 통해 보르네오 서부로, 셀레베스해를 통해 술라웨시와 말루쿠로 운송하는 중요한 유통 지점이 되었다. 이들 섬에서 생산되는 향신료, 특히 정향(clove)은 많은 무역 선박들이 도래하는 주된 이유가 되었다. 정향과 더불어 앵무새, 진주 및 거북 등과 같은 지역 특산물도 상인들의 거래품목에 포함되었다. 민다나오와 말루쿠 사이의 섬들과의 밀접한 관계는 결국 민다나오에서 주변 술라웨시 등에 사는 상기르족의 언어인 상길어(Sangir language)를 사용하는 인구가 등장하게 했다 (Lord and Tangtrongita 2016, 4).

14세기부터 이 지역에 이슬람이 점차 확산되어 무슬림 사회를 형성하고 술탄국이 등장했다. 15세기에서 17세기 사이에 서부 보르네오와 민다나오 사이의 무역 통로는 브루나이 술탄 제국 아래에서 번성했다. 1578년에¹⁾ 술루 술탄국 지역이 브루나이 제국에서 독립하면서 술탄국은 민다나오와 보르네오 일부 지역을 통제하게 되었으며, 이 지역의 경제적 영향력은 18세기까지 지속되었다. 술루 술탄국은 15세기 말부터 19세기 후반까지 스페인 통치하에 있던 필리핀 제도에서 해적 행위를 통해 무역로를 지배했다. 그러나 19세기 후반에 스페인 상인들과 해군이 증기 동력 선박을 확보하면서 이 지역의 해적 행위를 억제할 수 있게 되었다. 1878년 술루 술탄은 북보르네오의 권리를 영국인 상인(Alfred Dent)에 임대하여 보르네오-민다나오 무역 노선을 통제하는 권한을 사실상 포기했다 (Lord and Tangtrongita 2016, 5).

오늘날 필리핀 민다나오는 문화적 다양성이 큰 지역이다. 민다나오에는 여러 종족이 거주하는데, 대표적인 종족은 세부아노스(Cebuanos)로, 전체의 약 25.8%를 차지한다. 비사야(Visayans)는 18.4%, 힐리가이논(Hiligaynons)은 8.2%로 그 뒤를 잇는다. 민다나오 전체 인구의 약 55%는 필리핀의 대표적 종교인 카톨릭 신자이며, 약 25%는 무슬림이다. 필리핀 전체에서 카톨릭이 80%에 육박하고 무슬림은 약 6%인 점을 고려하면 민다나오의 무슬림 비중이 높은 편이다. 민다나오에서 다양한 문화는 활발하고 풍부한 교류의 자원이 되기도 했지만, 문화적 차이로 인한 갈등도 발생했다. 특히 필리핀의 다수 종교인 가톨릭으로부터 차별적 대우를 받는다는 이유로 소수 무슬림 종족(모로족)은 민다나오에서 집단 거주 지역을 중심으로 이슬람 독립 국가인 방사모로(Bangsamoro) 건설을 추진했다.

민다나오 무슬림은 역사적으로 북쪽의 필리핀보다 남서쪽의 말레이시아, 인도네시아 지역과 교류가 잦았으며, 이 지역들과 종교적 유사성이 더 높았다. 그러나 스페인과 미국의 식민지배, 그리고 독립 과정에서 필리핀에 소수민족으로 편입되었다. 과거 민다나오의 이슬람 술탄국은 스페인 식민지배에 가장 격렬하게 저항하며 자신들의 문화를 지키려 노력했다. 미국의 식민 통치 시기부터 민다나오 무슬림은 국가통합의 대상이 되었으며, 그 추진 과정에 많은 갈등을 야기하기도 했다. 문화적 차이와 더불어 경제적 소외 혹은 박탈감은 빈번한 갈등을 초래했고, 급기야 무슬림 반군단체가 조직되어 필리핀으로부터 독립을 요구하며 정부군과 무력 충돌로 이어졌다.

BIMP-EAGA의 비전을 최초로 제시한 사람은 라모스(Fidel V. Ramos) 대통령이였다. 라모스 대

1) 해당 연도에 대해서는 다양한 의견이 존재하고 있다.

령은 1992년 임기를 시작하면서 국가 경제 개발 목표로 필리핀 2000 (Philippine 2000)을 선포했다. 이를 달성하기 위해서는 분쟁이 지속되고 있는 민다나오 무슬림 지역의 평화와 안정이 매우 중요했다. 그는 당시 대표적 무슬림 반군단체(MNLF)와 평화협정을 추진하여 1996년에 최종 평화협정(The Final Peace Agreement)를 이끌어 냈다. 여기에는 민다나오 무슬림 자치구(Autonomous Region in Muslim Mindanao, ARMM) 설립과 필리핀 남부 평화와 발전을 위한 특별위원회(The Southern Philippine Council for Peace and Development, SPCPD)를 설립하여 정치적 평화와 경제적 번영을 추구한다는 목표를 담았다. 결국 라모스 대통령은 BIMP-EAGA 설립을 통해 자신의 필리핀 경제 발전 계획인 ‘필리핀 2000’을 실현하기 위한 전략적 플랫폼을 구축하고자 했다. <이하 생략>

2) 필리핀의 BIMP-EAGA에 대한 경제적 기대와 현황

필리핀의 EAGA 지역(이하, P-EAGA)은 필리핀의 변방이라고 할 수 있는 민다나오와 팔라완을 포함하며, 이를 국제적 개발 협력의 파트너로 제공함으로써 외교적 관계의 증진, 경제 발전의 계기 마련, 그리고 지역민의 삶을 향상시킬 수 있기를 기대한다. 이러한 기대가 실현되기 위해서는 다양한 회원국 간 그리고 역외 국가들 간의 긴밀한 협력이 요구된다. P-EAGA 지역은 필리핀에게 중요한 전략적 가치를 지니고 있다. 경제적 측면에서 BIMP-EAGA는 국경 간 무역 및 투자 기회를 촉진하여 농업, 수산업, 관광업 등 필리핀 상품 및 서비스 시장을 확대할 수 있다. 또한 BIMP-EAGA 내 협력은 공동 인프라 프로젝트를 추진하여 지역 내 연결성 및 물류 개선을 통해 필리핀 무역 및 관광 흐름에 이바지할 것으로 기대한다. 필리핀 정부는 이 지역내 특별 경제 구역(SEZ) 개발을 장려하여 외국 투자 유치 및 일자리 창출을 촉진함으로써 민다나오 및 주변 지역의 경제 개발을 촉진하고 지역 주민의 빈곤 감소 및 생활 수준 향상을 기하고 있다. 특히 필리핀이 포함된 EAGA 지역 내 인프라 확장 프로젝트인 광역 술루-술라웨시 회랑(The Greater Sulu-Sulawesi Corridor, GSSC) 개발은 외국자본의 유치와 지역 주민들의 일자리 창출에 거는 기대를 높이고 있다.

술루해와 셀레베스해는 세계에서 가장 높은 해양 생물 다양성을 보유하고 있는 해역이다. 이 지역은 북술라웨시와 민다나오, 사바와 민다나오 간의 무역이 집중되어 있으며, 농업 및 어업 제품의 교역도 주로 이루어진다. 주로 항구 간 연결을 통해 무역이 이루어지며, 주요 경로로는 팔라완-사바, 잠보앙가 반도-사바, 다바오 및 제너럴 산토스-북술라웨시 등이 있다. 이들 간의 정기 항공 서비스는 아직 초기 단계인 것으로 나타난다 (Lord and Tangtrongita 2016, 9). GSSC는 주로 비공식적인 교역 형태로 연결되어 있다. 이 해상 회랑에서 교통 수요는 주로 가족 방문이나 고용 관련 활동과 관련된 승객 여행에 집중되며, 비즈니스 교환이나 상업 거래는 덜 중요하다. 회랑 개발의 성공은 적절한 인프라 개발 지원 정책과 이에 소용되는 재정적 투자 유치 능력, 그리고 각 지역의 경제적 가치를 얼마나 잘 연결하느냐에 달려 있다. 이를 위해서는 물리적 인프라뿐만 아니라 국경을 넘는 국가 간 정책 조율, 그리고 환경에 미치는 영향 등 양자간 혹은 다자간 노력이 요구된다 (Lord and Tangtrongita 2016, 9-10).

민다나오에서 주요 농산물은 바나나, 코코넛, 쌀, 옥수수 및 아바카이다. 코코넛 생산은 민다나오 전역에 퍼져 있으며, 팜 오일 생산은 카라가(Caraga) 지역에서 이루어진다. 수산업은 민다나오의 최상위 세 개의 수출 산업 중 하나이다. 필리핀 정부는 민다나오 지역 우선 산업으로 농산업, 정보 기술 및 비즈니스 프로세스 관리, 의료 및 식품을 포함한 관광 및 지역 기반 생태관광, 인프라 건설 등을 꼽고 있다 (Lord and Tangtrongita 2016, 23 & 28).

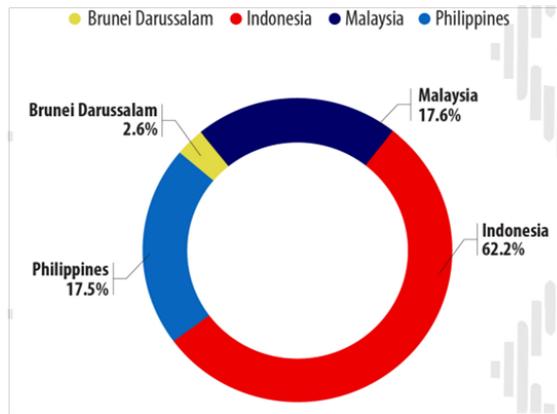
〈표 1〉 필리핀 특별경제구역(SEZ), 2023.4.30.일 기준

	2023.2 통계			민다나오 지역(R-9~13)		
	전체	민다나오	비율(%)	2015.6	2023.2	증가(비율%)
합계	419	41	9.78	32	41	9(28.1)
제조업	297	10	3.36	8	10	2(25.0)
I.T. 산업	238	17	7.14	9	17	8(11.1)
관광업	20	10	50.00	1	10	9(900.0)
농산업	24	14	58.33	13	14	1(7.7)

출처: PEZA Data(2023), Lord and Tangtrongita(2016, 78), 재구성

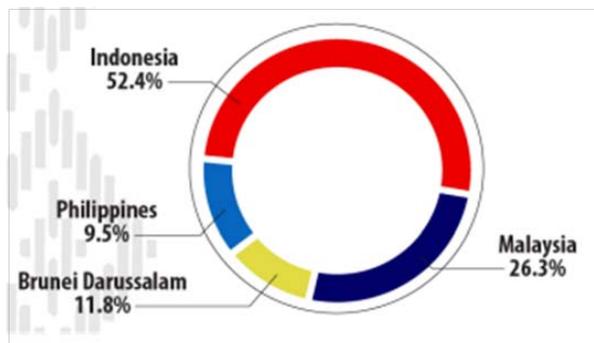
필리핀의 특별경제구역은 해외 투자를 유치하기 위해 세금이나 소유권과 같은 각종 인센티브를 제공하는 지역이다. 2023년 2월 기준으로 민다나오 지역(R-IX~XIII)에서 운영 중인 특별경제구역이 41개이며, 이는 필리핀 전체의 9.78%에 해당한다. 주로 관광업과 농산업에서 많은 비중을 차지하고 있으며, 2015년과 2023년을 비교해 보면 IT분야와 관광업 분야의 증가가 두드러진다.

〈표 2〉 BIMP-EAGA 역내 국가별 GDP 현황



출처: BIMP-EAGA Statistical Information Brief, 2023

〈표 3〉 국가별 EAGA 지역 무역 규모



출처: BIMP-EAGA Statistical Information Brief, 2023

위의 <표 2>에서 볼 수 있듯이 필리핀은 BIMP-EAGA 내 GDP의 17.5%를 차지하고 있다. 상대적으로 인도네시아의 GDP가 차지하는 비율이 62.2%에 해당하여 BIMP-EAGA의 중심적 국가임을 볼 수 있다. 국가별 EAGA 지역 무역 규모를 나타내는 <표 3>에서는 P-EAGA가 9.5%로서 부르나이보다도 낮은 무역 규모를 나타내고 있다.

<표 4> P-EAGA 지역의 발전 현황, 2018-2022

		2018	2019	2020	2021	2022
경상 GDP (USD Billion)	필리핀		376.8	361.8	394.1	404.3
	P-EAGA		66.0	67.0	74.0	72.0
일인당 GDP (USD)	필리핀			3,318.2	3,576.1	3,623.7
	P-EAGA			2,438.1	2,688.1	2,704.9
GDP 성장률(%)	필리핀		6.1	-9.5	5.7	7.6
	P-EAGA		5.5	-5.7	5.8	1.8
해외관광객(1,000명)	필리핀		8,206.9	1,482.5	163.8	2,653.9
	P-EAGA	1,169.3	1,215.1	214.6	24.7	273.7
상품 무역(USD Billion)	Intra-EAGA		1.3	1.4	2.1	3.2
	Extra-EAGA		12.3	12.4	14.1	15.7
FDI (USD Billion)	필리핀		7.5	2.3	3.9	4.4
	P-EAGA		0.1	0.3	0.1	0.1
빈곤율	필리핀	16.7		18.1	18.1	
	P-EAGA	30.7		27.9	27.1	

출처: BIMP-EAGA Statistical Information Brief (2015-2023, 재구성) <추후 보완 예정>

필리핀 정부는 민다나오 지역의 평화와 안정을 위해 다양한 노력을 기울이고 있다. 특히 2016년 취임한 두테르테 대통령은 P-EAGA 지역인 다바오시 출신으로 수도권과 지방의 균형 발전을 추진하면서 민다나오 발전에 대한 많은 관심을 쏟았다. 그의 노력은 코로나-19로 인해 충분한 결실을 거두지 못한 것으로 나타난다. 필리핀 정부는 연결성 확대를 위한 인프라 건설에 지속적으로 많은 역량을 투입하고 있으며, BIMP-EAGA 내 국가 간 연결뿐만 아니라, 민다나오 지역 내 연계성 강화, 그리고 필리핀 수도권과의 연계성 확대에도 깊은 관심을 기울이고 있다. 그러나 <표 4>에서 보여 주듯이 P-EAGA 지역의 발전 현황은 그리 긍정적이지 않다. 국내 개발 격차를 줄여야 하지만, 오히려 더욱 심화되고 있음을 볼 수 있다. 특히 무역이나 관광 측면에서 BIMP-EAGA와 연계된 성과가 별로 부각되지 않음으로써 BIMP-EAGA 협력에 대한 기대감을 낮추고 있다.

ADB에 따르면, 필리핀이 포함된 GSSC는 잠재력 측면에서는 긍정적이지만 해결해야 할 과제가 많은 것으로 평가했다. 우선, 제한된 자금으로 대규모 인프라 프로젝트를 시작하는 상황에서 장기적 자금 확보가 여전히 어려우며, 특히 외부 자금에 대한 의존도가 높다는 점은 사업의 불확실성을 높인다는 것이다. 둘째로 사업 시행에 있어서 복잡한 행정 절차와 서로 다른 국가적 우선순위로 인해 개발계획을 신속히 실행에 옮기는 데에 어려움이 있다는 것이다. 그 외에도 해적, 태러와 같은 해상 안보 문제, 회원국 간의 불평등한 이익 배분, 그리고 무역 장벽 강화로 인한 상호 신뢰감 저하 등을 지적했다 (BIMP-EAGA 2023). <이하 생략>

3) 필리핀 BIMP-EAGA에 대한 정치적 한계

BIMP-EAGA는 회원국 간 긴밀한 협력과 이해 증진을 통해 상호 유대를 강화하고 이해를 증진하여 지역의 평화와 안보를 강화하는 목적을 포함하고 있다. 이러한 공동의 목적을 추구함에 있어서 개별 국가가 가지고 있는 특수성으로 인해 소지역 협력의 추진 동력이 강화 혹은 약화될 수 있다. 필리핀의 외교정책은 국내정치 상황과 대통령의 비전에 따라 그 방향이 결정된다. 마르코스 독재정권의 붕괴와 함께 취임한 코리 아키노 대통령(1986-1992)은 산적한 국내 정치경제적 문제와 함께 지속되는 군부 쿠데타 시도로 인한 정권 불안정을 보완하기 위해 정치적 문제를 외교의 중심으로 삼았다. 아키노 대통령의 뒤를 이어 집권한 라모스 대통령(1992~1998)은 국가 경제 발전에 집중하여 외교의 초점을 경제에 두었다. 그는 ‘필리핀 2000’(Philippine 2000)이란 국가 비전을 통해 필리핀을 농업 중심 경제에서 산업 중심의 경제로 전환하고, 이를 통해 필리핀을 신흥공업국(NIC)로 도약시키겠다는 계획을 제시하였다. 이를 위해 자유무역, 경제 자유화, 국영기업의 민영화, 규제 철폐 등과 같은 신자유주의 경제정책을 추진했다(Elisabeth 2008, 73).

라모스 대통령에게 무력 분쟁이 끊이지 않는 민다나오는 자신의 ‘필리핀 2000’ 비전을 실현하는 데 걸림돌이었다. 지속되는 이슬람 반군의 활동과 이슬람 국가로의 독립을 요구하는 반군의 정치적 요구는 국가통합에 부정적 영향을 미쳤다. 민다나오에 평화와 질서를 회복하는 것이 필리핀 국가발전의 선결 요건으로 인식되었다. BIMP-EAGA의 비전에 종교분쟁을 직접 언급하지는 않았지만, 민다나오 무슬림 공동체의 경제적 발전을 포함하였다. 라모스 대통령은 BIMP-EAGA를 필리핀 민다나오의 종교분쟁을 포함한 정치, 안보 문제를 논의할 수 있는 플랫폼으로 활용하고자 했다. BIMP-EAGA의 제안과 출범은 라모스 대통령의 경제 외교 프레임의 일부로써 1992년 조인된 아세안자유무역지대(AFTA)에 대한 적극 참여를 의미하며, AFTA 또한 세계화라는 국제적 흐름에 대한 지역적 반응으로 분석하기도 한다(Elisabeth 2008, 74-76).

라모스 대통령은 민다나오 무슬림 최대 반군단체인 모로민족해방전선(MNLF)와의 협상을 통해 1996년 평화협정(The 1996 Final Peace Agreement)을 끌어냈으며, 그 결과 필리핀 무슬림 자치구(Autonomous Region in Muslim Mindanao, ARMM)이 출범했다. 이 평화협상에는 인도네시아가 중재자로서 역할을 한 것으로 알려져 있다. 필리핀 무슬림 입장에서 BIMP-EAGA는 스페인, 미국 및 마닐라 중앙정부의 민다나오 지배 이전에 존재했던 ‘범 말레이 이슬람 공동체’(Pan-Malay Darul Islam)의 재결합이라는 정치적인 의미가 크다(Williams 2008, 1). 즉 BIMP-EAGA 경제 네트워크는 경제적 기대뿐만 아니라 수 세기로 거슬러 올라가는 역사적 무역 관계를 기반으로 한 이웃들과 문화적, 인종적 유대를 새롭게 형성할 수 있다는 희망을 안겨주었다. 즉 먼 옛날의 말레이 이슬람 공동체의 사실상 재결합을 의미했다(Williams 2008, 12).

이러한 필리핀 무슬림의 기대는 중앙정부의 변화와 함께 사라져 버렸다. 1998년 집권한 에스트라다 대통령은 집권하자마자 ARMM에 참여를 거부하며 분리 독립을 주장하는 모로이슬람해방전선(MILF)에 대한 무력 진압 정책으로 2000년 5월에 총력전을 선포했다. 결국 민다나오는 지속적인 분쟁지역이라는 이미지로 되돌아갔으며, EAGA와 관련된 협력사업은 추진력을 잃었다. 2001년 무능과 부패로 탄핵되어 물러난 에스트라다를 대신하여 집권한 아로요 대통령은 임기(2001~2010)가 시작되면서 불거진 국제 테러와의 전쟁에 휘말리게 되었다. 미국 정부에 의해 민다나오 무슬림 반군단체가 국제 테러 조직으로 지정되면서 이들의 토벌을 돕기 위해 민다나오에 미군 주둔을 허용함으로써 민

다나오는 분쟁지역의 이미지를 벗어나지 못했다. 이처럼 민다나오 지역의 무슬림 무력 분쟁은 P-EAGA의 경제적 투자 적격지에서 멀어지게 했다 (Elisabeth 2008, 110-115).

아로요 대통령에 이어 노이노이 아키노 정부(2010-2016)가 출범하면서 무슬림 반군과의 평화협정에 적극적으로 임하였고, BIMP-EAGA 협력을 통한 민다나오 개발에 적극적인 입장을 나타냈다. 아키노 정부에서 설립된 다양한 민다나오 개발정책이 이후 두테르테 정부(2016-2022)와 현 마르코스 정부(2022-2028)로 이어지면서 지속적으로 보완되고 추진되고 있다. 필리핀 정부는 민다나오와 필리핀 수도권을 연결하는 인프라 개발과 민다나오와 주변 BIMP 국가들을 연결하는 인프라 개발 사업에 정부의 예산과 해외 차관을 적극 활용하고 있다고 밝혔다. 특히 아키노 정부 하에서 합의되고 두테르테 정부 하에서 법제화된 민다나오 무슬림자치구(Bangsamoro Autonomous Region in Muslim Mindanao, BARMM) 정부는 지역의 평화를 정착시키는 데 기여하고 있을 뿐만 아니라, BIMP-EAGA에도 적극적으로 참여함으로써 지역 경제 발전의 역량을 강화하고 있다.²⁾

P-BIMP-EAGA에 대한 기대와 계획이 당초 계획대로 실현되지 못한 데에는 필리핀 정치문화에 내재한 정실주의의 지속과 왕조와 같은 권력 집단의 지배를 들기도 한다. 필리핀 민주주의의 특징이 엘리트 간의 경쟁 구조이며, 지배 엘리트와 그 측근 기업인들이 이권을 독점하는 체제로 분석한다 (Elisabeth 2008, 72-75). 특히 에스트라다 대통령은 집권 후 다바오시에 있는 BIMP-EAGA 국가 사무국을 폐쇄했다. 더불어 지역의 기업가들에게 BIMP-EAGA 프로그램에 관한 정보를 제대로 제공하지 않고 소외시키는 경향을 드러냈다(Elisabeth 2008, 78). 정치적 진영 차원에서도 에스트라다는 마르코스 진영에 속하며, 전임 대통령인 라모스는 그 반대 진영에 속한다. 이러한 정치적 진영 논리에 따라 라모스 대통령이 추진한 EAGA 정책에 대한 부정의 의미도 강했다 (Elisabeth 2008, 118).

필리핀 BIMP-EAGA 프로젝트는 부패한 정부와 차관제공 기관(IMF, WE, ADB 등) 간의 이권이 개입된 협력사업으로 전락하였고, 이는 P-EAGA 지역민의 빈곤을 감소에는 관심을 두지 않았다. EAGA 사업의 추진을 가로막는 중요한 이유 중의 하나는 불법 무역이나 밀수와 같은 불법적 시장 행위를 들고 있으며, 이러한 불법적인 활동은 대부분 집권세력과 연계된 측근 자본가들에 의해 이루어진다. 이러한 부패의 고리가 존재하는 상황에서는 불법적 활동이 지속되며, 이는 곧 자유로운 경제 발전을 기대하기 힘들게 만든다 (Elisabeth 2008, 81, 256).

한편 회원국 간의 오랜 갈등도 BIMP-EAGA의 사업 추진에 방해 요소로 작용한다. 필리핀과 말레이시아 사이에 여전히 지속되고 있는 사바 영토주권 문제는 양국 간 협력의 걸림돌이 되고 있다. 2013년 2월에 필리핀의 술루 술탄(Jamalul Kiram III)은 사바 지역의 영토주권을 주장하며 말레이시아 영토로 되어 있는 사바의 라하르 다투(Lahad Datu)에 235명의 무장병력을 파송했다. 이들과 말레이시아 군인 간의 전투가 벌어져 총 72명이 사망하는 사건이 벌어졌다. 필리핀 정부에서는 술탄의 일탈적 행위로 간주하였지만, 양국 간의 긴장 관계는 물론 양국 국민의 적대적 감정을 불러일으킨 사건이었다 (Poling et al. 2013).

BIMP-EAGA의 필리핀 사무국 역할을 담당하고 있는 민다나오 개발청(Mindanao Development Authority, MinDA) 관계자와의 인터뷰에서도 이러한 문제가 언급되었다. 그에 따르면, 필리핀 법에서는 사바가 여전히 필리핀 영토로 인정하고 있다는 것이다. 이처럼 영토 분쟁이 있는 지역에

2) BIMP-EAGA 필리핀 국가 사무소인 민다나오 개발청(Mindanao Development Authority) 직원들과 면담(2024.2.12., 다바오시), 참석자. Argie S. Leparto(Devel. Manag. Officer V, Planning and Research Division), Sylvester C. Sales(Devel. Manag. Officer IV, International Division), 외 직원 2명.

BIMP-EAGA 조정사무소(FC)가 설치되어 있는 것에 대해 필리핀 측에서 문제시하고 있다고 했다. 필리핀과 말레이시아 사이에 있는 술루해에서 각종 불법 행위에서 벌어짐으로써 양국 간에 신뢰를 구축하는 데 어려움이 있다는 것이다.³⁾ 제도적 차원에서 BIMP-EAGA의 공식 사무국(Secretariat) 신설은 지속적으로 논의되고 있지만, 별로 진전을 보이지 않는다고 했다. 그 이유로 개별 국가들의 정치적인 의지가 부족하고 경제적 부담이 증가하는 것에 대해 부정적 의견이라는 것이다. 회원국 간의 협력 의지가 부족한 것은 수도 중심의 정치 권력이 주변 지역에 대해 많은 관심을 두지 않기 때문이라고 설명했다.⁴⁾

더불어 BIMP-EAGA에 대한 국제적 관심도의 부족도 아쉬운 부분으로 지적된다. 현재 아시아개발은행(ADB)이 BIMP-EAGA가 개발 사업을 주도하고 있으며, 일본이나 중국의 경우에는 주로 지역 내 개별 국가 단위로 협력을 추진하고 있다는 것이다. 즉 지역 소다자 기구인 BIMP-EAGA가 개발과 투자를 위한 대화 상대로서 제대로 취급받지 못하고 있다는 점을 지적했다. 이러한 점에서 한국의 BIMP-EAGA에 대한 적극적인 협력 의지에 높은 기대감을 나타냈다. 최근 한국이 협력기금(BKCF)를 통해 지역 협의체로서의 BIMP-EAGA에 관심과 투자를 제공하는 것은 매우 고무적인 현상이라고 평가했다.

4. 맺음말

출범한 지 30년이 된 BIMP-EAGA는 그동안 다양한 도전에 직면하며 나름대로의 성과를 거두고 있다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 제도주의적 관점에서 BIMP-EAGA는 합의된 규칙에 기반한 지역주의로 나아가고 있다고 보기는 힘들다. 이는 회원국들이 BIMP-EAGA를 정치적 부담을 최소화하는 범위 내에서 주변 지역의 경제적 발전을 공동으로 도모하기 위한 플랫폼으로 간주하기 때문이기도 하다. BIMP-EAGA가 역사적, 문화적 배경을 바탕으로 하나의 공동체를 향해 나아가기 위해서는 개별 국가들의 정치적 의지가 더욱 필요하다. 또한 소지역으로서 BIMP-EAGA가 상위의 지역 협의체인 아세안의 통합 노력에 부합하는 결과를 낳는 것이 중요하다. 이는 지역 간 개발격차를 줄이고 회원국 내 저개발 소의 지역 간 교류와 협력의 확대를 통해 상호 신뢰를 강화하는 방향으로 추진되어야 할 것이다. 각 회원국에게도 소지역 개발이 국가 경제 발전은 물론 저개발과 빈부 격차로 인해 발생하는 다양한 정치·사회적 문제를 해결하는 데 공헌할 때 BIMP-EAGA의 입지가 강화될 것이다.

BIMP-EAGA의 출범에 깊게 관여했던 필리핀의 관점에서 이에 대한 기대가 충족되기 위해서는 다양한 부분의 보완이 필요해 보인다. 필리핀의 EAGA 지역인 민다나오와 팔라완은 종교분쟁과 영토분쟁 등 국내외적으로 불안정한 지역이며, 이는 외부로부터의 투자를 유치하는 데 가장 큰 걸림돌이 되고 있다. 이러한 분쟁을 대하는 중앙정부의 태도가 일관되지 않다는 점도 문제가 지속되는 원인이 되고 있다. 특히 권력 엘리트 간의 개발 사업을 두고 이권 싸움으로 이어진다면 국제협력을 통한 소외 지역 발전이 국가 경제 전반의 발전으로 이어지고 소득 격차를 줄여 사회적 안정을 가져오는 목표를 달성하기 힘들 것이다.

3) 본 인터뷰는 2024년 2월 12일 필리핀 민다나오 개발청 사무실에서 Mr. Argie S. Leparto (Planning and Research Division), Mr. Sylvester C. Sales (International Division) 외 2명과 함께 진행하였다.

4) Ibid.

인도-태평양 해양국가를 지향하는 우리 정부는 해양 동남아시아 국가들과의 긴밀한 협력이 필요하며, 그 중심에 BIMP-EAGA가 있다는 점을 인식해야 한다. BIMP-EAGA와의 긴밀한 협력을 통해 아세안 지역에서의 외교적 입지를 강화하고, 개발 협력의 파트너로서 경제적 협력을 강화해 나가야 할 것이다. 이를 위해서는 BIMP-EAGA의 필요에 부응하여 소지역 내의 연결성 확대를 위한 각종 사업에 적극적으로 참여하고, 더불어 BIMP-EAGA의 제도적 강화를 위한 다양한 지원 사업에 적극적으로 투자해야 할 것이다. 전략적 차원에서 BIMP-EAGA는 향후 더욱 중요한 소지역이 될 가능성이 크다. BIMP-EAGA는 물론 아세안의 중심 국가인 인도네시아가 추진하고 있는 칼리만탄 두산타라(Nusantara)로의 수도 이전이 실현되면 BIMP-EAGA는 아세안의 주변부에서 중심부로 전환될 수도 있을 것이다.

한국과 P-BIMP-EAGA와의 협력 분야로 필리핀 관계자들은 연결성과 관련된 다양한 개발 수요를 꼽았다.⁵⁾ 국가 간 연결, 국내 항만과 도시 간의 연결, 그리고 BIMP-EAGA 지역과 다른 주요 도시 간의 연결성 사업이 시급하다는 것이다. 또한 물리적 연결성뿐만 아니라, BIMP-EAGA 체제의 디지털화 및 지역 내 디지털 인프라 수요도 많으므로 이 분야의 협력을 희망한다고 밝혔다. 이외에도 P-BIMP-EAGA 지역의 주요 산업인 농수산업 분야, 물류 산업, 그리고 관광 산업 분야의 협력이 유력하다. 필리핀은 BIMP-EAGA 회원국 중 유일하게 EU에 수산물 무관세 수출이 가능한 국가임도 협력의 장점으로 언급했다. 최근 우리나라의 주요 해상 무역 루트인 남중국해와 대만 해협 등에서 갈등이 고조되고 있는 시점에 이에 대한 대안 항로로서 서태평양을 고려할 수 있으며, 민다나오의 다바오항은 지리적으로 다른 해양부 동남아 지역으로 진출이 용이하므로 물류의 중심으로 활용도 높다는 점을 강조했다.

본 연구는 BIMP-EAGA의 추진을 주도하였지만, 다양한 문제로 인해 그 효과를 제대로 거두지 못하며 약한 고리로 남아 있는 필리핀의 관점과 현황을 살펴보았다. 소지역주의가 강화되기 위해서는 체제 내의 약한 고리를 강화하는 것이 필요하다. 이러한 측면에서 우리 정부의 BIMP-EAGA에 대한 협력이 필리핀의 입지를 강화하는 방향으로 추진하는 것이 바람직하다.

5) ibid.

전체회의

갈등과 분열의 시대, 동남아시아의 연결과
포용을 이야기하다

동남아시아 지역구상 속 남남협력 기반 구축과 일본의 역할

김소연(서강대)*

본 발표는 1990년대 그리고 2000년대 초반에 걸쳐 일본이 동남아시아 지역구상을 구체화하는데 있어 삼각협력이 수행한 역할에 초점을 맞추어, 1) ASEAN-5 국가-특히 태국-이 일본의 도너화(공여국화 donor化) 지원을 통해 남남협력 기반을 구축한 과정, 그리고 2) 그 후 그러한 양측의 노력이 아세안 지역발전과 통합을 위한 역내 개발협력platform 으로 구체화된 과정을 살펴보고자 한다. 대부분의 동남아시아 남남협력과 지역통합에 관한 기존 연구는 주로 영어자료와 아세안 문서 중심/기반으로, 실제로 역내 삼각협력에 있어 주도적인 역할을 해온 일본의 활동에 대한 분석이 다소 피상적인 정도에 그쳐있다. 본 발표에서는 일본어 자료와 인터뷰를 통해 얻은 정보를 중심으로 동남아시아에서 삼각협력의 전개과정을 좀더 총체적으로 이해하고자 한다.

일본의 '남남협력 지원' 사업

일반적으로 남남협력은 개발도상국 중 특정 분야의 개발이 앞선 국가가 다른 개도국의 관련 분야 개발을 지원하는 것을 지칭한다. 일본 국제협력기구JICA는 개도국의 자립발전을 위한 개도국간 상호 연계와 협력을 강화하기 위한 목적으로 '남남협력'을 지원한다고 밝히고 있다(JICA 2024). 그림 1에서 보여지듯 구체적으로는 개도국-중추국과 수혜국-간의 기술협력 혹은 경제협력 등의 남남협력 사업을 일본이 자금/재원, 기술/전문성, 개발사업관리 knowhow 등을 가지고 지원하는 것으로 정의한다(JICA 2024).

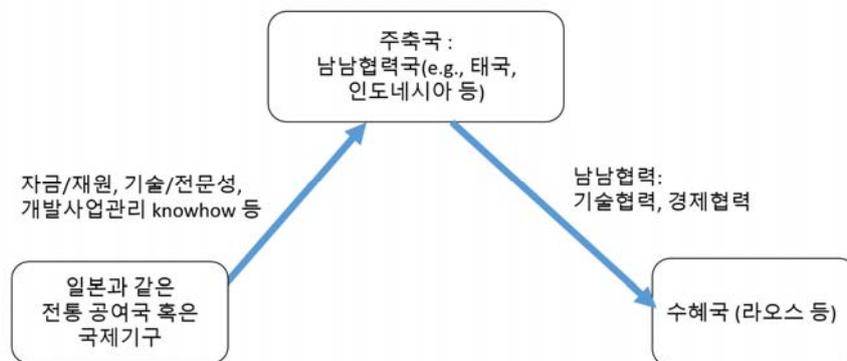


그림 1. 삼각협력

출처: 外務省(2011: 26)와 JICA(2024)를 참고하여 저자 번역 및 편집작성.

* 서강대학교 동아연구소

JICA의 ‘남남협력 지원사업’의 원형은 ‘제3국 연수’로 1974년도에 처음으로 예산이 편성/배정되어 이 시기부터 제도와 운영방식이 형성/발전되기 시작했다 (JICA 2001: 17). 1976년 JICA 연보에는 제3국 연수는 개발도상국 간에 유사한 환경의 이웃 국가로부터 연수생을 받아 제3국(개발도상국 중 특정 분야의 개발이 앞선 국가)에서 보다 효율적으로 기술이전을 실시하는 현지 연수’ 방식으로, 일본은 공여국으로서 (수혜국)연수생에 대한 해외여행비, 체류비, 연수경비 등 필요한 경비를 부담하고 제3국인 연수 실시국(주축국)과 공동으로 연수사업을 집행하는 방식이라 기술되어 있다(JICA 2001: 17). 제3국연수의 첫번째 사업은 1974년 태국과 일본이 공동으로 실시한 사업으로 1960년대 JICA 기술협력 사업으로 설립된 태국 양잠연구 연수센터에서 라오스 연수생 4명이 연수를 받았다. 일본의 남남협력 지원은 제3국 연수 (표 1의 2번에 해당) 뿐 아니라 표 1에서 보여지듯이 특정 목적에 따른 5가지 지원방식을 가지고 실행되어왔다.

〈표 1〉 JICA에서 분류한 일본의 남남협력 지원의 형태

분류	그림	개념, 정의, 의의	지원 대상	일본정부의 최종수혜국 원조계획과의 정합성
1. 개도국의 인재 및 자원의 활용		최종 수혜국에 대한 협력 효과 개선을 주 목적으로 하며, 일본인 전문가가 실시하거나 일본 국내에서 실시하는 연수가 적절하지 않을 경우, 혹은 개도국으로부터의 인력이나 개도국에서 실시하는 연수가 더 적절한 경우에 선택.	최종 수혜국을 중시	가장 필요
2. 일본의 협력 성과의 확산 및 발전		일본의 기술협력 성과를 다른 국가나 지역에 보급/발전시키는 것이 목적. 이미 원조 졸업국으로 간주되는 국가 (제3국)에서 파견된 전문가나 제3국에서 실시하는 연수가 중심이 되지만, 제3국의 이니셔티브가 요구되는 것이 아니기 때문에 그만큼 제3국이 실시하는 협력 형태에 대한 이해와 협력이 필요.	최종 수혜국과 그 주변 지역	필요
3. 도너간 연계		일본과 남남협력 실시국이 대등한 입장에서 협력하고, 각자의 자원을 활용하여 보다 발전이 더딘 최종 수혜국을 지원하는 것이다. 남남협력 실시국은 협력을 위한 이니셔티브와 주인의식을 가지고 있어야 한다.	최종 수혜국을 중시	필요
4. 개도국간 기술협력 (TCDC) 활동 지원		개발도상국이나 지역이 다른 개발도상국이나 지역에 협력하는 경우, 일본이 다양한 형태(재정적 측면이나 활동 실시에 관한 편의 제공 등)로 측면 지원한다. 남남협력 실시국, 수혜국 모두 지원의 대상이다. 실시국의 역량 강화가 일차적인 목적은 아니다.	최종 수혜국과 실시국 모두 중시	원칙적으로는 필요 (단 안전의 규모에 따라 유연하게 대응)

<p>5. 개도국 도너화 지원</p>	<pre> graph TD J((J)) --> S1((S1)) S1 --> S2((S2)) S1 --> S3((S3)) S1 --> S4((S4)) </pre>	<p>개도국이 남남협력을 정책으로 가지고 실행하고 있거나 실행에 강한 인센티브를 가지고 있는 경우, 해당 남남협력 실시국의 도너로서의 기능 강화 및 조직 구축을 다양한 형태로 지원한다. 지원 대상에 최종 수혜국은 포함되지 않는다.</p>	<p>실시국 중시</p>	<p>꼭 필요하지 않음</p>
--------------------------	---	--	-------------------	------------------

출처: JICA, 2006: 8 저자 번역.

동남아시아와 일본의 삼각협력 -역사적 맥락

제2차 세계대전 종전후 일본의 ‘아시아로의 귀환’은 1950년대 초부터 시작된 전후배상과 그와 관련한 광범위한 원조와 경제 협력을 중심으로 이루어졌다 (Kim 2022). 자원 부족 국가이었던 일본은 아시아 전역에서 고조되던 반일 감정에 불구하고 동남아시아에 대한 원조와 경제협력을 통해 자원공급 확보와 무역을 회복시키는 것이 최우선 과제였다 (下村2018; 佐藤2016b). 이러한 일본의 1950년대 geostrategic 정책은 특히 중국의 공산화이후 미국의 대아시아 지정학적 전략과 맞물리며 박차가 가해졌다 (佐藤, 2016a; 末廣1995). 이러한 미국의 동남아시아 개발구상은 삼각 협력- 미국이 공여국, 일본이 주축국, 그리고 동남아시아가 최종 수혜국-으로 대표되는 방식으로, 동남아 지역이 원자재를 제공하고, 일본은 장비, 기술, 개발에 관한 knowhow를 제공하며, 미국은 금융을 제공하는 것을 동남아 지역개발의 이상적 협력방식으로 강조하였다 (Kim 2024:115-116).

삼각협력을 통한 동남아시아 개발구상은 1950년대 미국의 재정지원을 받아 일본이 주축국 (a host/pivot) 으로 참여한 미국의 제3국 연수사업(ICA, 1959)에서 구체화 되었다. 이러한 미국정부의 구상에 대해 일본정부 또한 ‘중진국’인 일본의 개발 경험이 동남아시아의 경제 발전에 도움이 될 수 있고 그 이유를 선진국과 저개발국의 특성을 모두 갖춘 일본은 서구 선진국들과 달리 동남아시아가 직면한 문제를 보다 명확히 이해할 수 있을 뿐 아니라 일본의 산업화 경험을 통해 동남아시아 국가의 경제 발전과 산업화에 지도/조언이 가능하다는 점을 강조했다 (ICA, 1959). 일본의 1950년대 미국의 원조 수원 경험 (특히 미국의 제3국연수사업의 경험)은 결과적으로 동남아시아 지역 개발에 있어 남남협력 지원 혹은 삼각협력의 중요성을 체득하는 결정적인 기회를 제공하였고 (Higuchi 2013; Kim 2022, Kim 2024 참고), 이는 1970년대 일본이 공여국으로서 아세안-5가 주축국 역할을 담당하는 제3국연수사업 Third Country Training Program 으로 구체화되었다 (末廣, 1999).

일본의 이러한 남남협력 지원 사업은 당시 동남아시아 전역에 팽배하였던 반일 감정의 해소를 위해 고안된 방법이기도 하였다. 특히 1970년대 반일 정서는 주로 두가지 원인이 크게 작동하였다. 우선은 제2차 세계대전 당시 일본의 침략전쟁에 대한 기억이 생생하였음에도 불구하고 1960년대까지 침략전쟁에 대해 제대로 사죄하지 않는 일본 정치 지도자들의 무책임한 모습이었다 (保城, 2005, 2006; 山影, 1985). 둘째는 지나치게 가시화된 일본자본의 동남아시아 시장의 잠식/지배과 그 결과로서 동남아시아 국가들의 대일본 무역 불균형을 심화시킨 일본의 전후 대동남아시아 경제정책 이었다 (須藤1997a, 1997b). 특히 이 두가지 원인이 1970년대에 들어 반일감정을 더욱 악화시켜 폭동으로 이어지는 계기를 만들었다 (荒木1997; 井原, 2016; 下村, 2020). 이러한 사태에 일본은 범정부적으로 동남아시아

지역내 반일감정의 주요 원인을 해결하기 위한 노력으로 1977년 후쿠다 독트린 발표하고, 이러한 노력의 구체화를 위해 개발 협력의 활용을 명시했다. 특히 동남아 국가들과의 무역 불균형을 해소하기 위해 일본의ODA를 더이상 양자 경제 협력을 위한 협소한 도구가 아닌 보다 포괄적인 국제 협력의 도구로 개혁해 나갈 것을 약속하며 (荒木光弥, 末廣昭·宮城大藏·千野境子·高木佑輔編, 2020: 84-85), 1982년까지 일본의 대아세안 공적개발원조(ODA) 2배 확대, 기술 협력 확대 등 대규모 원조 패키지를 약속했다.

비가시화를 위한 남남협력 지원

범정부적인 외교기조와 새로운 개발협력 이니셔티브의 발표에 앞서 실제로 사업레벨에서는 이러한 반일정서 해소를 위해 1970년대 중반 이후 ‘남남협력 지원’을 포함하는 기술 협력 사업이 증가했다(大海渡, 2019: 214). 특히 1974년 설립된 JICA(당시 일본국제협력단)이 설립 직후 개시한 ‘남남협력 지원’이라고 불리는 일본의 삼각협력 방식은 동남아시아의 반일감정을 더이상 자극하지 않도록 일본의 존재를 비가시화함과 동시에 아세안-5 국가의 “도너화”(공여국화 ドナー化)(JICA, 2001:18; 石井, 2016: 533)를 도모함으로써 역내 개도국간 기술협력 확대하고 그것을 통해 아세안 지역내 평화와 번영 구축 지원이라는 두 가지 과제해결을 위해 활용되었다(Kim 2022).

이러한 특징을 가진 일본의 삼각협력은 1990년대에 들어서도 반일감정을 자극하지 않기 위해 공여국으로서의 일본이 동남아시아 현지에서 주축국인 아세안-5를 중심으로 개발협력을 진행할수 있게 하는 효과적인 방식이었다. 이 시기의 삼각협력은 주로 주축국의 남남협력 기능 강화 및 조직 구축을 지원하며 주축국의 리소스를 중심으로 실시되었다. 이유는:

- 1) 원조 수원국이었던 싱가포르를 제외한ASEAN-5들이 중소득국/중진국 진입하면서ODA 무상원조 수원국 리스트에서 ‘졸업’하게됨. 한국이ODA 졸업후 일본 원조 관련 사무소가 모두 철수한 후 관계유지 불가능해진 경험에 대해서 매우 후회. 그래서ODA 졸업국이된 태국을 비롯한 국가에서 exit 하지 않고 사무소를 계속 유지하고자한 노력중 하나 (인터뷰 2020).
- 2) 중진국이 된 아세안-5 국가들이 남남협력에 관심과 노력을 기울임. 이러한 관심과 노력- 특히 태국 남남협력 노력을 일본이 개발협력으로 지원 - 남남협력 - 도너화 지원 (JICA 2006, 인터뷰 2017).

특히 90년대에 들어 이러한 주축국의 리소스 활용을 중심으로 하는 남남협력 방식의 강화에는 2가지 이유가 있었다.

1. ODA 대국(최대 공여국) 자리에 있었으나ODA 예산을 계속 늘리는 것이 어려워짐. 이는 점차 확장하던 삼각협력사업에 있어서는 문제가 됨. 보다 적은 예산으로equal 파트너인 중추국 리소스의 효과적 활용을 통하여 추진하는 것이 중요하게 됨(JICA 2006, 2008a, 2008b)
2. 아세안 지역통합 구상을 위해 과거 일본의 기술협력 사업으로 이미 만들어진 아세안5 국가들의 노하우와 리소스를 가지고 일본의 협력 성과의 확산및 발전(표 1의 2번; 인터뷰 2017).

일본의 이러한 지역구상은 자연스럽게 좀더 발전된 아세안 화이브가 이미 가지고 있는 리소스를

중심으로 지역통합을 위한 역내 개발협력을 강조하면서 남남협력 지원을 추진해 나갔다. 그러다 보니 최종 수혜국은 사업형성 등 과정에 있어서 참여하지 못하였고 그들의 의견과 개발니즈가 제대로 반영되지 않았다. 이러한 문제는 실제로 삼각협력 프로그램인 일본-태국파트너쉽(JTPP)(1994년에 체결) 실시에도 있어 최종 수혜국인 CLMV 정부는 JTPP 참가를 거부하는 듯한 의미의 소극적인 태도를 취하기도 하였다(JICA 2008b). 이렇듯 중추국의 리소스 활용, 도너화만으로는 최종 수혜국에 있어서의 개발 성과와 의의를 찾기 어렵다는 비판이 제기되면서 이후 지역협력의 방식에 새로운 관점을 도입하는 계기가 되었다. 특히 90년대에 들어 전장에서 시장으로 변모하던 메콩지역 역내 협력을 위하여 그리고 아세안 역내 변형 및 지역통합을 위해 좀더 다자간 성격이 강하고 더 나아가 중요한 아젠다 세터로서의 일본의 역할을 증진하는 남남협력 지원으로 변화하기 시작했다(石井, 2016).

남남협력 지원의 조직화 및 다자화

일본이 아세안 역내에서 '남남협력 지원'의 움직임을 본격적으로 조직화하고 다자화하기 시작한 것은 1999년 부터이며, 아세안 각국의 JICA 사무소와 해당 국가의 JICA 카운터파트인 기술협력 창구기관과 공동주최로 '제3국 연수 아세안 지역별 회의'를 매년 개최하였다. 제3국 연수 실시국 5개국(인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 태국, 싱가포르) 간에 문제점 공유 및 개선을 위한 네트워크 구축을 목표로 조직되었으며 이후 2002년에 설립되는 JARCOM(JICA-ASEAN 지역협력회의)의 기반을 형성하였다.

JARCOM에 관하여 관련 기존연구에 종종 보이는 오류가 있는데, 실제로 JARCOM의 목적은 동남아시아 남남협력 실시국의 사업 모두를 조율하고자 한 것이 아니라는 점이다. JARCOM은 일본이 실시하던 삼각협력 사업들을 조직적으로 제도화하여 조율하는 것이 목적으로, 일본이 기존에 동남아시아에서 실시하던 삼각협력 사업의 문제점을 개선하고 최종 수혜국의 개발니즈를 제대로 반영하고자 만들어졌다(JICA 2006, 2008a, 2008b). 남남협력 실시국/주축국이 자신들이 잘하는 것/리소스가 풍부한 것에 집중한 나머지 사업형성 프로세스에서 최종 수혜국의 니즈가 반영되지 않았다는 문제점이 지적되었는데, 특히 2000년 JICA 태국사무소가 개최한 'CLMV 지역협력회의'에서는 CLMV 정부가 구체적으로 자신들의 불만을 드러냈다(JICA 2008b : 61). 라오스의 경우 일태파트너쉽(JTPP) 하에 진행된 삼각협력에 대한 불만과 우려-태국의 남남협력의 최대 수혜국으로 태국정부의 영향력이 너무 비대해지는 것-를 토로 하며 태국이 아닌 다른 아세안-5 국가의 협력을 희망하였다.

위에서도 보여지듯 이 시기의 일본의 '남남협력 지원' 구상에는 크게 두 가지 목표가 다소 상반하는 경향이 보인다.

1) 자국 interests가 명확한 남남협력 실시국의 '도너화 지원': 일본이 동남아시아 지역구상을 구체화하는데 있어 ASEAN-5 국가-특히 태국-의 도너화(공여국화 下ナー化) 지원하여 역내 남남협력 기반을 구축하였으나, 결과적으로 남남협력국으로서 태국의 이해관계가 우선되어 실시됨.

2) 남남협력 최종 수혜국의 '니즈 중심'으로 전환: 1990년대 말 부터는 이러한 '남남협력 지원'을 본격적으로 조직화하고 다자화하여 기존의 역내 삼각협력 사업의 문제점을 개선하고 최종 수혜국의 개발니즈를 제대로 반영하고자 아세안 지역 레벨의 platform 인 JARCOM을 설립하였음.

이렇듯 상반하는 두개의 일본의 남남협력 지원 구상으로서의 JARCOM은 이후 2009년

Japan-Southeast Asian Meeting for South-South Cooperation(J-SEAM)로 재조직되고J-SEAM은 2011년 7월에Initiative for ASEAN Integration (IAI)에 흡수되면서 폐지되었다.

* 더 자세한 내용은 패널 발표자료를 참고해주세요.

참고문헌

일본어

- 荒木光弥(1997)『途上国援助歴史の証言1990年代』国際開発ジャーナル社.
- 荒木光弥、末廣昭・宮城大蔵・千野境子・高木佑輔編、2020、『国際協力の戦後史』、東洋経済新報社.
- 石井 梨紗子(2016)「タイのODAドナー化と日本の支援に関する考察」, 福岡大學商學論叢60(3): 525-546.
- 井原伸浩(2016)「1970年代東南アジアにおける日本の「経済支配」イメージの再検討」, 『メディアと社会』 8: 1-16.
- 外務省(2011) 2011年版 政府開発援助(ODA) 白書、外務省Nozoe, 2009
- キム ソヤン(2024) 「ゴアからアンゴラへー戦後復興と経済協力を結ぶ開発知としての「開発輸入」」, 東洋文化104: 113-131.
- 佐藤仁(2016a) 『「持たざる国」の資源論：持続可能な国土をめぐるもう一つの知』. 東京大学出版会.
- 佐藤仁(2016b) 『野蛮から生存の開発論：越境する援助のデザイン』 ミネルヴァ書房.
- 下村恭民(2018) 東南アジアの「反日」はなぜ風と共に去ったのか? 国際開発学会第19 回春季大会報告論文集, 国際開発学会.
- 下村恭民(2020) 『日本型開発協力モデルの形成：政策史1(1980年代まで)』 東京大学出版会.
- JICA(2001). 平成12年度 特定テーマ評価「南南協力支援」 国際協力事業団
- JICA(2006) 外部機関による評価：特定テーマ評価「南南協力」 報告書-平成18年3月, 国際協力機構, 株式会社かいほつマネジメント・コンサルティング
- JICA(2008a) 国境を越える課題-広域協力形成・実施ハンドブック3月, 国際協力機構国際協力総合研修所
- JICA(2008b) 別添資料1 東南アジア地域における地域協力の進展と課題 ~タイ・インドシナ地域を中心として~
- JICA(2024) 南南・三角協力, <https://www.jica.go.jp/activities/schemes/ssc/index.html>
- 末廣昭(1995) 「経済再進出への道ー日本の対東南アジア政策と開発体制」, 中村政則、天川晃、尹健次、五十嵐武士(編)『戦後日本: 占領と戦後改革ー戦後改革とその遺産』 岩波書店
- 須藤季夫(1997a) 「日本外交におけるASEAN の位置」, 『国際政治』 16 : 147-164
- 須藤季夫(1997b) 変動期の日本外交と東南アジア 『年報政治学』 p.43-58
- 保城広至(2005) 『アジア地域主義外交の行方：1952-1966』 木鐸社
- 保城広至(2006) 「東南アジア開発閣僚会議の開催と日本外交:1960年代における日本のイニシアティブとその限界」, 『国際政治』 144: 1-15.
- 山影進(1985) 「アジア・太平洋と日本」, 渡辺昭夫編『戦後日本の対外政策』, pp.135-161, 有斐閣.
- 大海渡 桂子(2019) 日本の東南アジア援助政策: 日本型ODAの形成, 慶應義塾大学出版会

영어

- Higuchi, T. (2013). How US aid in the 1950s prepared Japan as a future donor. In J. Sato, & Y. Shimomura (Eds.), *The rise of Asian donors: Japan's impact on the evolution of emerging donors*, Routledge, pp. 29-48.
- ICA. (1959). *An analysis of I.C.A. training programs in the United States for participants in community development*. International Cooperation Administration (ICA).
- Kim, S. (2022) Rendering (in-)visible?: analysing the formation of Japan's Triangular Development Cooperation in Southeast Asia. *Globalizations*, 19(7), 1068-1087.

해양분쟁의 해결 및 관리에 내재한 아세안 규범

이숙연(국방대)

I. 서론

동남아시아는 1970년대 말 캄보디아-베트남 전쟁 이후 큰 분쟁이 없는 ‘긴 평화’를 유지하고 있다. 많은 아세안 학자들은 이 지역의 평화와 안정을 가져온 요인으로 1976년 체결된 동남아시아 우호협력조약(TAC)을 언급한다. TAC은 내정 불간섭 외에도 분쟁 해결을 위해 무력을 사용하거나 사용의 위협을 가하지 않는다는 원칙을 담고 있어 아세안의 설립 후 회원국의 행동을 이끌어온 규범이 되어 왔다.¹⁾ 이와 더불어 비대결적인 대화와 타협, 합의 구축에 기반한 상호작용을 강조하는 소위 ‘아세안 방식’도 동남아 평화의 핵심 요인으로 간주된다.²⁾

그러나 오랜 평화중에도 때로는 회원국 간의 군사적 충돌과 마찰이 발생했다. 아세안 내 군사화된 분쟁 사례들-말레이시아와 싱가포르(페드라 브랑카), 인도네시아와 말레이시아(시파단 및 리기탄), 말레이시아와 필리핀(사바), 말레이시아, 베트남, 필리핀(스프레틀리 제도)-을 볼 때 특히 해양에서의 분쟁과 잠재적 충돌 가능성은 여전히 상존한다.³⁾ 이로 인해 막(Mak)은 영토 경계와 주권이 명확하게 확립된 육상 영역과 달리 해상에서는 오랜 평화를 만들어온 ‘아세안 방식’의 규범이 작동하지 않고, 해양에서는 협력 조차 달성하기 어렵다고 주장한다.⁴⁾ 또한 많은 학자들이 동남아의 해양안보 연구에서 중국을 중심으로 한 남중국해 군사화, 다수 국가에 의해 중첩된 영유권 주장에 초점을 맞추다 보니 아세안 국가들의 분쟁해결과 협력 노력은 주목받지 못하고 있다.

따라서 본 연구는 해양분쟁 해결에 영향을 미치는 요인, 아세안의 해양분쟁과 협력에 대한 기존 논의들에서 출발하여 아세안 국가들이 역내 해양분쟁의 평화적 해결을 위해 다양한 노력을 기울여 왔으며, 그 과정에는 아세안 규범과 관행, 특징이 핵심으로 작용했음을 주장한다. 이러한 논의를 위해 이어지는 3장에서는 아세안 국가 간의 해양분쟁 중 양자 협상 및 제3자 중재를 통해 완전한 해결을 이룬 사례를 검토하고, 4장에서는 분쟁의 궁극적 해결에는 이르지 못했으나 평화와 질서 유지, 실리적 이익을 위해 체결한 잠정 합의를 검토한다.

1) Tobias Nischalke, “Does ASEAN measure up? Post-Cold War diplomacy and the idea of regional community,” *The Pacific Review*, vol.15 no.1, 2002, p. 110.

2) Shaun Narine, “The English School and ASEAN,” *The Pacific Review*, vol.19 no. 2 June 2006, pp. 203-204.

3) Timo Kivimäki, “The Long Peace of ASEAN,” *Journal of Peace Research*, vol.38, no.1, 2001, pp. 11-12.

4) Joon Nam Mak, “Sovereignty in ASEAN and the Problem of Maritime Cooperation in the South China Sea,” in *Security and International Politics in the South China Sea*(RSIS Working Paper, No. 156).

II. 기존논의 검토

1. 동남아 지역의 해양분쟁 원인

동남아시아 해양지역에서 분쟁이 발생하는 첫 번째 원인은 2차대전 이후 독립한 국가들이 식민지 경계를 자국의 국경으로 계승하는 ‘현상유지’(uti possidetis juris) 때문이다. 이는 현재 점유하고 있는 국가가 계속 점유할 수 있다는 원칙으로 식민지배 당시 선으로 그어놓았던 경계들을 독립 국가가 그대로 유지하겠다는 것이다.⁵⁾ 현상유지 원칙의 목적은 독립 당시 존재했던 영토 경계를 존중하여 영토에 대한 소유권을 동결하여 식민지 국경(border)을 국제적인 경계(frontier)로 전환함으로써 탈식민화된 국가들 간의 안정을 보장하는 것이다.⁶⁾ 실제 동남아시아 내에서도 1962년 필리핀이 미나나오의 술루 술탄이 여전히 동말레이시아 주를 소유하고 있다며 북보르네오(현 사바)에 대한 영유권을 주장한 것을 제외하고는 기존 국경의 합법성에 대해 심각한 이의를 제기한 국가가 없었고, 필리핀이 영유권을 주장했던 지역 역시 영국의 식민지 경계를 기준으로 한다.⁷⁾ 이런 의미에서 동남아의 육지 경계와 영해는 식민지로부터 물려받은 국경에 기초하며, 현상유지 원칙은 아세안의 주권의 근본이라 볼 수 있다.⁸⁾

문제는, 현상유지 원칙으로 명확하게 구분된 영토 경계와 달리 해상 경계는 명확하게 구분되지 않았다는 것이다. 이는 자유무역과 항행의 자유가 상호 이익에 부합한다고 판단한 강대국들로 인해 300년 가까이 해양자유론이 유지되었기 때문이다. 이들은 누구도 바다를 소유할 수 없다고 주장하여 식민시대의 해양 경계는 해안선에서 3해리를 넘어서는 경우가 거의 없었다.⁹⁾ 그러한 상황에서 독립한 동남아 국가들은 남중국해와 술라웨시해 등에서 아직까지 해양 경계를 설정하지 못하고 있다.

두 번째로, 유엔해양법협약(UNCLOS)의 등장과 기술의 발전이 이러한 해양경계의 모호함과 더해져 해양분쟁 여지를 확대시켰다는 것이다. 해저 채굴기술의 혁신은 바다를 중요한 부의 원천으로 만들었고, 바다를 이용하고자 하는 욕구는 주권과 재산권을 확립할 수 있는 능력, 즉 자원에 대한 자국의 접근을 보장하고 다른 국가들의 이용을 배제할 수 있는 능력을 요구하기 시작했다. 그 결과 동남아시아를 포함한 연안국들은 국가의 영해를 기존 3해리에서 6해리, 12해리, 심지어 200해리까지 확장하고자 했고, 1982년 UNCLOS를 통해 영해, 배타적경제수역, 대륙붕 등의 개념과 거리 한계가 최종 규정되었다. 그러나 UNCLOS는 해양경계획정과 영유권을 결정하는 것이 아니라, 국가의 영토 경계(즉, 기선)에 따라 해양 구역을 어떻게 확장하고 주장할 수 있는지에 대한 조항들을 제공할 뿐이다.

마지막으로 동남아 해역의 해상경계획정에 여러 가지 장애요인이 존재한다는 것이다. 동남아시아는 본토 깊숙하게 들어오는 만(gulf), 크고 작은 섬들, 넓고 좁은 대륙주변부(continental margin) 등 복잡한 해상지리를 갖고 있어 영유권 뿐만 아니라 영해, 배타적 경제수역, 대륙붕 등 해양경계에 있어서

5) Michael Leifer, *International traits of the World Volume Two: Malacca, Singapore, and Indonesia*, (Alphen aan den Rijn, the Netherlands: Sijthoff and Noordhoff, 1978), pp.10-11.

6) Enver Hasani, “Uti Possidetis Juris: From Rome to Kosovo”, *Fletcher Forum of World Affairs*, Summer/Fall, 2003.

7) Anthony L. Smith and Angie Ng, “Papua: Moving Beyond Internal Colonialism?” *New Zealand Journal of Asian Studies*, December, 2002, pp.92, 97.

8) Michael Leifer, op cit, pp.10-11.

9) Daniel Moran, “The International Law of the Sea in a Globalized World”, in Sam J. Tangredi (ed) *Globalization and Maritime Power*, (Washington: Institute for National Strategic Studies, National Defense University, 2002).

도 갈등을 촉발한다.¹⁰⁾ 특히 남중국해의 경우 많은 해양경계 분쟁이 스프래틀리 군도와 파라셀 군도의 작은 섬들에 대한 영유권 분쟁과 얽혀 있어 해결을 어렵게 한다. 더구나 해양 지형(features)과 그 수역에 대한 각 국의 영유권 주장이 역사적 권원에 기반하고 있기 때문에 협상과 타협에 임하는 아세안 지도자들은 국민에게 ‘매국(sell-out)’이라 비판받을 수 있다.¹¹⁾

2. 분쟁해결 방식의 선택

해양에 대한 중첩된 관할권 주장은 양국 관계에 큰 갈등요인이 될 뿐만 아니라 자원의 효과적인 탐사, 개발 및 보존, 해양환경 보호, 불법 행위에 대한 정당한 법집행을 방해한다. 따라서 해양 경계획정은 “국가 해양지역 자원의 잠재력을 최대한 활용하고 해양을 평화적으로 관리하기 위한 필수적인 전제 조건”이 된다.¹²⁾ 이로 인해 분쟁 전문가들은 국가가 해양분쟁 해결을 위해 선택하는 수단이 어떠한 요인들에 의해 결정되는지 연구해왔으며, 대부분 영토의 유무형 가치 그리고 국내 정치적 요인을 지목한다.

첫 번째는 해당 지형의 가치이다. 영토는 국가로 하여금 분쟁의 동기를 부여할 수 있는 유형적 가치와 무형적 가치를 모두 갖는다. 유형적 가치에는 경제적 자원과 전략적 가치가 포함되며, 대표적 무형적 가치로는 역사적 지위와 국민적 자부심이 있다. 관련하여 바스케스(Vasquez)는 유형적 가치가 있는 지역에 대한 분쟁은 평화적인 방법으로 해결될 가능성이 높고 군사력의 사용 빈도는 낮다고 주장하며,¹³⁾ 보다 구체적으로 후스(Huth)는 유형적 가치에 있어서도 경제적 가치와 전략적 가치는 다르게 인식되기 때문에 단순히 자원이 풍부한 지역과 달리 전략적 분쟁 지역에서는 국가가 군사적 행동을 취한다고 주장한다.¹⁴⁾ 무형적 가치가 관련된 영토에 대한 분쟁은 그 해결이 더욱 복잡해진다. 헨셀과 미첼(Hensel and Mitchell)은 민족적 기원이나 본토(homeland territory)와 관련된 무형의 가치가 있는 지역은 무력 충돌 가능성이 현저히 높아짐을 발견했다.¹⁵⁾

영토 분쟁에 대응하는 국가 행동에 대한 두 번째 일반적인 설명은 국내 정치다. 이에 관해서는 상반된 의견이 존재하는데, 하나는 승리를 담보할 수 없고 막대한 물적 손실을 초래하는 군사행동은 심각한 정치적 위협을 수반하기 때문에 리더는 분쟁지역에서 군사적 위기를 일으키지 않는다는 주장이다.¹⁶⁾ 반대로 주권 문제에 있어 군사적 수단 사용을 회피하는 것은 정치적 이익에 손해라는 의견도 있다. 후스(Huth)는 주권 개념이 국가의 자부심으로 간주되기 때문에 지도자가 국민들의 지지를 얻고 야당의 정치적 공격을 피하기 위해 영토를 포기하지 않으며, 때로 분쟁을 이용해 정치적 지지를 얻을 수 있다고 말한다.¹⁷⁾ 티르(Tir) 역시 정치적 어려움에 직면한 지도자들이 이를 돌파하기 위한 수단으

10) Victor Prescott and Clive Howard Schofield, *The Maritime Political Boundaries of the World*. (Leiden ; Boston: M. Nijhoff, 2005), p.429.

11) Mak, Joon Nam, op cit, p.22.

12) Victor Prescott and Clive Howard Schofield, op cit, p.217.

13) John A Vasquez, *The War Puzzle*. (Cambridge; New York, 1993), pp.77 - 78,

14) Paul K. Huth, *Standing Your Ground: Territorial Disputes and International Conflict* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1996), pp.147 - 148.

15) Paul R Hensel and Sara McLaughlin Mitchell, “Issue Indivisibility and Territorial Claims,” *GeoJournal* vol.64, no.4, 2005, p.283.

16) Giacomo Chiozza and Henk E. Goemans, “Avoiding Diversionary Targets,” *Journal of Peace Research*, vol. 41, no. 4, 2004, p.439.

17) Paul K. Huth, op cit, pp.178-179.

로 무력 분쟁을 선택할 가능성이 높다고 주장하며,¹⁸⁾ 베크만과 스코필드(Beckman and Schofield)는 이러한 이유로 국내 정치의 중요성이 분쟁의 평화적 합의에 장애물이 된다고 본다.¹⁹⁾ 이상을 종합해 볼 때 해양영토 분쟁과 그에 수반되는 경계획정에 있어 분쟁지역의 가치(특히 무형적 가치)와 국내정치 요인이 결부될 경우 국가는 평화적 협상보다는 군사적으로 대응할 가능성이 높아짐을 알 수 있다.

2. 아세안의 해양분쟁 해결

많은 학자들은 아세안을 동남아의 긴장 완화와 역내 긴 평화를 가져온 요인, 그리고 지역기구의 성공 사례로 소개해 왔다.²⁰⁾ 그러나 동남아시아의 안정에 관한 아세안의 역할에 대해서는 두 가지 상반된 관점이 있다. 특히 지역 규범의 기여와 역할에 대해 일부는 TAC 규범이 분쟁의 방지와 평화적 해결에 기여한다고 주장하는 반면, 다른 한편에서는 아세안 방식과 규범만으로는 분쟁에서의 무력 사용을 막지 못한다고 본다.

우선, 구성주의 전통을 따르는 학자들은 내정 불간섭과 주권 존중을 강조하는 아세안의 핵심 규범이 역내 잠재적 갈등 속에서도 평화를 구축해온 원동력이라고 주장한다.²¹⁾ 이 규범은 내정 불간섭과 무력사용의 금지를 강조하는 동남아시아 우호협력조약(TAC), 그리고 비대결적 대화와 합의 형성을 기본으로 하는 ‘아세안 방식’을 의미한다. TAC은 ‘아세안의 중심 기둥’이자 아세안 설립 이후 국가들의 행동을 이끌어온 원칙의 원천으로,²²⁾ 그리고 아세안 방식은 ‘평화로운 지역을 위한 열쇠’이자²³⁾ 아세안 회원국들이 문제 해결을 위해 협의하고 합의를 도출하는 ‘사회문화적 규범’으로 간주된다.²⁴⁾ 따라서 이러한 주장을 하는 학자들은 아세안 방식이 회원국들이 직면한 갈등 고조를 억제할 수 있었다고 주장한다.²⁵⁾

반대로 회의적인 학자들은 지역 안정을 위한 아세안의 역할에 의문을 제기한다. 안와르(Anwar)는 회원국들에게 아세안의 존재는 오직 자국 이익을 위한 것일 뿐 아세안 보다 국익을 우선하며, 동남아의 평화적 공존은 종종 작은 분쟁들로 중단된다고 주장한다.²⁶⁾ 나아가 아세안이 이웃 국가를 안보 공동체에서의 친구가 아닌 잠재적 적으로 인식한다는 주장도 있다.²⁷⁾

18) Jaroslav Tir, “Territorial Diversion: Diversionary Theory of War and Territorial Conflict,” *The Journal of Politics*, vol. 72, no. 2, 2010, p.419.

19) Robert Beckman and Clive Howard Schofield, “Moving Beyond Disputes Over Island Sovereignty : ICJ Decision Sets Stage for Maritime Boundary Delimitation in the Singapore Strait,” *Ocean Development & International Law*, vol. 40, no. 1, 2009, p.3.

20) Timo Kivimäki, op cit, pp. 5 - 25.

21) Timo Kivimäki, ibid; Amitav Acharya, “Ideas, identity, and institution-building: from the ‘ASEAN way’ to the ‘Asia-Pacific way?’” *The Pacific Review*, Vol.10 No.3, 1997, pp. 319-346; Nikolas Busse, ‘Constructivism and Southeast Asian Security’, *The Pacific Review*, vol. 12, no. 1, pp. 39-60.

22) Tobias Nischalke, “Does ASEAN measure up? Post-Cold War diplomacy and the idea of regional community,” *The Pacific Review*, vol. 15 no. 1 2002, p. 110.

23) Shaun Narine, op cit, pp. 203-204.

24) Amitav Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order* (Milton Park: Routledge, 2009), p. 24.

25) Alan Collins, *Security and Southeast Asia: Domestic, Regional, and Global Issues* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2003), pp.133 - 137.

26) Dewi Fortuna Anwar, “Indonesia: National vs Regional Resilience,” in Derek Da Cunha, ed. *Southeast Asian Perspectives on Security*. (Institute of Southeast Asian Studies, 2000), p.92.

27) Hari Singh, “Vietnam and ASEAN: The Politics of Accommodation,” *Australian Journal of International Affairs*, vol.

분쟁 해결에 있어서도 브리스투우(Bristow)는 아세안 회원국들이 양자 합의와 우호적 접근 방식을 선호함에도 불구하고, 민감한 이슈에 대한 상반된 입장이 구속력 있는 양자 조약 체결을 방해한다고 주장한다.²⁸⁾ 이는 회원국들에게 강한 영향을 미치는 나토나 유럽연합과 달리 느슨한 기구인 아세안은 회원국의 양자 협의를 강제할 수 있는 영향력이 부족하기 때문이다.²⁹⁾ 이러한 견해를 갖는 학자들은 아세안의 해양분쟁 해결에 더욱 비관적인 전망을 제시하며, 비록 회원국들이 평화적 분쟁 해결과 무력 미사용이라는 TAC 규범을 지지함에도 분쟁 당사국은 이를 따르지 않을 수 있다고 강조한다.³⁰⁾ 특히 막(Mak)은 아세안 회원국들이 육상의 국경 분쟁에서는 TAC 규범을 준수하지만, 해양 분쟁에서는 그렇지 않다고 주장한다.³¹⁾ 그 근거로, 아세안이 베트남의 캄보디아 침공은 비난했지만 중국의 미스치프 암초 점령에 대해서는 아무런 입장도 취하지 않았다는 것과 스프래틀리 제도에서 말레이시아가 특수부대를 동원하여 Swallow 암초를 점령한 여러 공격적인 행동, 시파단 및 리기탄 섬을 둘러싼 분쟁 등 아세안 군대가 관여된 분쟁 사례들을 제시한다.³²⁾ 그는 이에 대해 아세안이 육상과 해상의 분쟁에서 이중적인 기준을 사용하고 있다고 설명한다. 즉, 독립 후 아직 경계와 영유권이 확정되지 않은 ‘자연 상태’의 해상 공간은 육상 영역과 다르기 때문에 해양분쟁에서는 TAC이 작동하지 못하고 협력도 발생하지 않는다는 것이다.³³⁾

이상에서 다수의 학자들이 아세안 규범이 지역의 분쟁 관리와 평화적 해결에 기여함을 인정하지만, 해양 분쟁에 있어서는 해당 지역의 유무형 가치와 주권개념으로 인해 아세안 방식이 공유되지 못한다는 주장도 존재함을 알 수 있다. 그러나 아세안에 대한 회의적 견해를 갖는 학자들은 군사적 갈등과 무력충돌이 발생한 해양분쟁 사례를 제시하지만, 이러한 분쟁이 평화적으로 합의된 사례들과 그 의미는 간과한다는 한계를 갖는다.

Ⅲ. 아세안 회원국 간 해양분쟁 해결

앞서 언급한 바와 같이 아세안 회원국 간의 모든 분쟁이 갈등과 교착상태에 있는 것은 아니다. 일부 연구들은 역대 해양분쟁에서 무력이 사용되거나 군사화된 사례에 집중하지만, 실제 아세안 국가들은 평화적 접근방식을 통해 많은 해양분쟁을 해결해왔다. 분쟁의 궁극적 해결에는 협상을 통해 협정을 체결하는 방법과 국제사법재판소와 같은 국제기구의 판결을 받는 방법이 있다.

1. 협상을 통한 협정

해양경계획정 협정은 국가들이 가장 많이 사용하는 분쟁해결 수단이며, 특히 동남아는 아시아태평

51, no. 2, 1997, p.226.

28) Damon Bristow, “Between the Devil and the Deep Blue Sea: Maritime Disputes between Association of South East Asian Nations (ASEAN) Member States,” *The RUSI Journal* 141, no. 4, 1996, p.36.

29) *Ibid.*, p.35.

30) Kivimäki, op cit, pp. 11-12.

31) Mak, Joon Nam, op cit, pp. 1 - 2.

32) *Ibid.*, pp. 5-8, 14 - 15.

33) *Ibid.*, p.22.

양의 다른 지역들과 비교할 때 협정 체결이 활발하다. 현재 동북아 지역(동해, 황해, 동중국해)에서는 4개의 해양경계획정 협정만이 발효 중이며, 섬에 대한 영유권 분쟁으로 인해 추가적인 경계획정이 진척되지 못하고 있다. 이에 반해 현재까지 아세안 국가 간 체결한 협정은 20개에 달한다.³⁴⁾

〈표1〉 아세안 국가간 해양경계획정 현황

구분	연도	서명국	지역	획정 유형
1	1969	인도네시아, 말레이시아	말라카해협 서, 동나투나해	대륙붕
2	1970	인도네시아, 말레이시아	말라카해협	영해
3	1971	인도네시아, 태국	말라카해협 안다만해	대륙붕
4	1971	인도네시아, 말레이시아, 태국	북말라카해협	대륙붕
5	1973	인도네시아, 싱가포르	말라카해협	영해
6	1975	인도네시아, 태국	안다만해	대륙붕
7	1978	인도네시아, 태국, 인도	안다만해	대륙붕
8	1979	말레이시아, 태국	말라카해협 태국만	영해
9	1979	말레이시아, 태국	태국만	대륙붕
10	1980	미얀마, 태국	안다만해	영해, 대륙붕, 조업선(fishery boundary)
11	1993	미얀마, 태국, 인도	안다만해	대륙붕
12	1995	말레이시아, 싱가포르	조호르해협	영해
13	1997	태국, 베트남	태국만	대륙붕, EEZ
14	2003	인도네시아, 베트남	남중국해	대륙붕
15	2009	인도네시아, 싱가포르	서싱가포르해협	영해
16	2009	브루나이, 말레이시아	북보르네오	영해, 대륙붕, EEZ
17	2014/ 2022	인도네시아, 필리핀 * 2022년은 2014년 합의 보완	술라웨시해 민다나오해	EEZ
18	2014	인도네시아, 싱가포르	싱가포르해협	영해
19	2021	인도네시아, 베트남	북나투나해	EEZ
20	2023	인도네시아, 말레이시아	술라웨시해 말라카해협	영해

2. 국제사법기구를 통한 조정

국가들이 양자 협상을 통해 해양 분쟁을 해결할 수 있는 모든 가능성을 소진한 후에는 제3자의 중재로 해결하는 것이 유일한 선택지가 된다. 해양분쟁의 경우 국제사법재판소(ICJ)나 유엔해양법협약

34) 이는 아세안 회원국 간의 양자 협상을 의미하며, 아세안 회원국과 비 아세안 회원국(호주, 인도, 중국 등)과의 양자 협상은 제외하였으나 3자 협상에서(3자 이상의 협상은 없음) 아세안 회원국이 2개국인 사례는 포함하였다.

(UNCLOS)에 규정된 국제해양법재판소(ITLOS)를 통해 판결이 이루어질 수 있다. 인도네시아와 말레이시아는 1998년 시파단(Sipadan)과 리기탄(Ligitan) 섬에 대한 분쟁을 ICJ에 최초로 제소했고, 2003년에는 싱가포르와 말레이시아가 페드라 브랑카(Pedra Branca) 및 조호르(Johor) 해협 매립 공사에 따른 분쟁을 각각 ICJ와 ITLOS에 제소했다. 이 두 가지는 동남아시아에서 제3자를 통해 해결된 유일한 해양분쟁이다.

인도네시아와 말레이시아는 술라웨시해 암발랏 해역에 위치한 시파단과 리기탄 섬에 대한 분쟁이 지속되자 이를 1999년 ICJ에 제소했다.³⁵⁾ 2002년 ICJ는 분쟁 이전에 있었던 말레이시아의 통치 행위와 실효 점유를 근거로 말레이시아의 영유권을 인정했다.³⁶⁾ 두 번째 사례는 싱가포르 해협 동쪽 끝 페드라 브랑카에 대한 말레이시아와 싱가포르 분쟁이다. 이 분쟁은 1979년 말레이시아가 영해와 대륙붕 경계에 대한 새로운 지도를 발표하면서 시작되어 미들 록스(Middle Rocks)와 사우스 레지(South Ledge)에 대한 영유권 다툼으로 확대되었다.³⁷⁾ 양국은 1990년대까지 문제 해결을 위한 협상을 지속했으나 합의에 도달하지 못해 결국 1998년 이를 ICJ에 제소하기로 합의하고 5년 후인 2003년 정식 제소했다. 2008년 ICJ는 페드라 브랑카에 대한 주권은 싱가포르에, 미들 록스에 대한 주권은 말레이시아에 있다고 판결하고, 사우스 레지의 주권은 그 섬이 위치한 영해를 소유한 국가가 갖는다고 결정하여 양국이 해당 지역의 해양 경계를 확정할 때까지 유보하였다.³⁸⁾ 섬들의 영유권 분쟁 외에도 말레이시아는 2003년 싱가포르가 추진하는 조호르 해협 매립이 이곳을 항행하는 자국 선박의 통행에 제한을 주고 심각한 해양오염과 중대한 해양변화를 야기한다며 해당 공사를 중단시킬 것을 ITLOS에 요청하였다.³⁹⁾ 그러나 이 사건은 2005년 양국이 분쟁해결 합의 협정을 체결함으로써 종결되었다.

3. 분쟁해결 과정에서의 아세안 : 협의와 타협 중시

해양경계획정 협정은 국제법에 근거하되 당사국들이 원하는 그 어떤 경계로 자유롭게 합의할 수 있다.⁴⁰⁾ 아세안 국가들은 합의 과정에서 국제법 적용에 대한 유연함과 타협에 이르기 위한 유화적 접근법을 통해 보다 쉽게 협의할 수 있었다. 지역의 평화와 합의를 중시하는 아세안 규범이 자리잡고 있었기 때문이다. 이는 특히 상대방(대향국 또는 인접국)의 기선(base line) 결정에 대한 수용, 등거리선의 조정, 해양지형에 대한 양보 등으로 나타나며, 이 과정에서 최대한의 법적 권리를 주장하지 않는 경우가 많았다.

1) 기선 결정에 대한 수용

상당수의 아세안 국가들은 UNCLOS 제7조의 요구 조건을 충족하지 못하는 경우에도 직선기선을

35) “MPR Speaker: Indonesia’s Outer Borders Are Weak,” *Tempointeractive*, April 13, 2005.

36) “Case Concerning Sovereignty over Pulau Ligitan and Pulau Sipadan (Indonesia/Malaysia): Judgment of 17 December 2002” <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/102/102-20021217-JUD-01-00-EN.pdf>

37) Robert Beckman and Clive Howard Schofield, *op cit*, p.3.

38) International Court of Justice, “Sovereignty over Pedra Branca/Pulau Batu Puteh, Middle Rocks and South Ledge (Malaysia/Singapore): Summary of the Judgement of 23 May 2008,” pp. 11-12.
<https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/130/14506.pdf>

39) Land Reclamation by Singapore in and around the Straits of Johor [Malaysia v. Singapore, PCA 2004-05]
<https://pca-cpa.org/en/cases/108/>

40) Prescott and Schofield, *op cit*, p. 218.

채택하고 있다. 동 법에서 직선기선은 해안선이 깊게 굴곡지거나 잘려들어간 지역, 또는 해안선에 아주 근접하여 섬이 흩어져 있는 지역에서 사용될 수 있다고 규정하고 있으나 캄보디아, 말레이시아, 미얀마, 필리핀, 태국, 베트남 등은 이 요구 조건에 부합하지 않는 직선기선을 적용한다.⁴¹⁾ 이는 국제법의 위반이라는 의미보다는 그로 인해 분쟁국간 협의가 어려워진다는데 문제가 있다. 그러나 일부 아세안 국가는 상대국의 직선기선 적용으로 자국에 손해가 되더라도 협정 타결을 위해 이를 수용하였다.

1969년 인도네시아와 말레이시아는 대륙붕 경계협정을 통해 양국의 대륙붕을 말라카해협, 남중국해 서쪽, 남중국해 동쪽의 세 영역으로 구분하였다. 말라카해협에서는 중간선을 사용하여 대륙붕을 동등하게 분할하였는데, 이는 말레이시아가 결정한 직선기선을 적용한 상태에서 표면적으로 동등한 분할이었다. 당시의 국제법과 3차 협상이 진행 중이었던 UNCLOS에 의하면 말레이시아는 직선기선의 지리적 조건을 충족하는 국가가 아니었음에도 인도네시아와의 대륙붕 분할에서 동등한 이익을 얻기 위해 직선기선으로 변경했다.⁴²⁾ 만약 말레이시아가 법에 따라 기선을 사용하여 양국이 등거리로 합의했다면 인도네시아는 약 1,000평방해리(sqnm)의 대륙붕을 추가로 얻을 수 있었음에도 협정 타결을 위해 말레이시아의 직선기선을 수용했다. 이는 석유와 가스가 풍부한 나투나 지역에서 상당 규모의 대륙붕을 양보한 것이다.⁴³⁾ 마찬가지로 1997년 태국-베트남의 태국만 경계협정에서도 양국은 영해, EEZ, 대륙붕 경계협정에 합의하기 위해 직선기선 사용을 용인했다.⁴⁴⁾ 또한 1971년 인도네시아-태국의 말라카 해협, 안다만해 대륙붕 경계협정에서 인도네시아는 태국이 본토와 30nm 이격된 섬을 기점으로 사용하는 것을 수용한 상태에서 중간선을 결정함으로써 평화적 타협을 우선했다.⁴⁵⁾

2) 중간선의 조정과 양보

UNCLOS는 영해와 달리 배타적경제수역과 대륙붕은 중간선(등거리) 적용을 규정하지 않는다.⁴⁶⁾ 제74조(배타적경제수역의 경계협정)와 제83조(대륙붕 경계협정)는 EEZ/대륙붕의 구분이 “공평한 해결을 달성하기 위해” “국제법에 기초한 합의에 의하여 이루어져야 한다”고 명시할 뿐이다. 해양경계 결정은 일반적으로 인접한 두 해안 또는 기준선으로부터 동일한 거리를 취하는 중간선을 협의의 출발점으로 적용하고 있으나, 아세안 국가들은 공평하고 원만한 합의를 위해 이 중간선을 상황에 맞게 조정해왔다. 중간선을 조정하는 양보를 통해 협정을 체결한 것이 절반에 달한다. 이는 양국의 해양 공간이 균등하게 분할되는 것이 아니기 때문에 분쟁의 평화적 해결을 위해 자국이 가질 수 있는 최대한의 법적 권한을 주장하지 않은 것이다.

가장 대표적인 사례는 인도네시아와 싱가포르가 싱가포르 해협과 관련하여 체결한 세 가지 협정이다. 1973년에 체결된 첫 번째 협정은 싱가포르 해협 중앙의 영해를 구분하고, 2009년과 2014년에 체결된 두 협정은 기존 경계를 서쪽과 동쪽으로 확장했다. 1973년 당시 양국은 등거리 3개 지점과 조정된 3개 지점을 사용하였으며, 이중 2개는 인도네시아에 가깝도록 남쪽으로 설정되어 싱가포르에 유

41) Ibid., p.71.

42) Charney and Alexander, *International Maritime Boundaries*, 1993. p.1457.

43) Ibid., p.1383.

44) Johan Henrik Nossur, “What Vietnam Could Gain from Redrawing its Baselines,” *Boundary and Security Bulletin* vol 9, no. 4, p. 103.

45) Charney and Alexander, *supra* note 57 at 1457

46) 유엔해양법협약 제15조(영해의 경계협정)는 “역사적 권원이나 그 밖의 특별한 사정에 의하여 이와 다른 방법으로 양국의 영해의 경계를 확정할 필요가 있는 경우”를 제외하고 “같은 거리에 있는 모든 점을 연결한 중간선(등거리)”을 사용할 것을 규정한다.

리했다. 특히, 이 3개 지점 중 하나는 인도네시아의 내수 및 군도수역(internal/archipelagic waters) 내에 위치하여 싱가포르 영해의 일부가 인도네시아의 내해에 포함되게 되었다.⁴⁷⁾ 이는 해협의 통항량과 해저의 지리적 여건을 고려하여 깊은 흘수의(deep-draft) 유조선에 충분한 항로공간을 제공하기 위한 실용적 목적이었다.⁴⁸⁾ 이 분쟁은 인도네시아가 주권의 고수나 영해의 확장보다는 전략적 지역에 대한 상호 이익, 항행 안전을 위해 영해 일부를 양보함으로써 해결될 수 있었다.⁴⁹⁾

한편 1973년 협정에서도 해협의 동쪽과 서쪽은 마무리되지 못했는데, 양국은 4년간의 협상 끝에 2009년 기존 영해의 경계를 서쪽으로 12.1km 확장하는데 합의했다. 특히 이 합의로 싱가포르의 토지 매립에 관한 양국 갈등을 상당 부분 해결했다. 이 협정에서 싱가포르는 매립지를 기점으로 사용하겠다는 주장을 철회하고, 인도네시아가 니파(Nipah)섬을 기점으로 사용하는 것을 수용했다.⁵⁰⁾ 이러한 일련의 신뢰구축과 양보 협상을 통해 2014년 3번째 협정으로 싱가포르 해협의 동쪽 영해도 획정할 수 있었다. 양국은 이에 대해 “인도네시아와 싱가포르가 상호 이익에서 어떻게 협력할 수 있는지를 보여주는 것”으로, 양국 관계에 중요한 성과라 평가했다.⁵¹⁾

두 번째 사례는 1975년 인도네시아-태국간의 안다만해 대륙붕 경계획정이다. 이 협정에서 인도네시아는 중간선을 자국쪽으로 가깝게 하여 태국에게 유리한 결과로 합의하였는데, 이는 양국의 해저지형이 달라 대륙붕 한계와 형평성을 고려한 양보였다.⁵²⁾ 1978년 인도-인도네시아-태국의 대륙붕 협정에서도 인도는 중간선에 따른 등거리를 확보한 반면, 인도네시아는 태국에 양보하는 기점에 합의하였다. 마지막으로 인도네시아-베트남이 나누나 제도를 둘러싼 오랜 분쟁 끝에 2003년 체결한 대륙붕 경계획정 협정에서도 경계의 서쪽 부분은 베트남의 혼코아이(Hon Khoai)와 인도네시아의 나투나섬 사이의 등거리로, 이후에는 양국 해안선과 섬의 위치를 고려하여 중간선 남쪽으로 설정하여 베트남에 유리하게 조정하였다.⁵³⁾

3) 무력충돌 방지를 위한 정치적 결단

아세안은 분쟁 해결수단으로 협의(consultation)를 우선하고, 특별한 경우를 제외하고는 강제중재 절차를 선호하지 않았다.⁵⁴⁾ 현재까지 국제재판소에서 심리한 해양경계 분쟁 22개 사례 중 아세안 국가는 미얀마가 유일하며, 이마저도 방글라데시가 일방적으로 회부함으로써 시작된 것이다. 그러나 아세안 국가들이 표면적으로는 구속력 없는 분쟁해결을 선호함에도 태국을 제외한 모든 국가들은 UNCLOS 제298조에 따른 특정 유형의 분쟁(해양경계획정과 관련된 해석이나 적용에 관한 분쟁, 역사적 만 및 권원과 관련된 분쟁 등)을 강제적 분쟁해결 대상에서 제외하지 않았다.⁵⁵⁾ 이는 아세안이 합의와 타협을 중시하지만 결론에 이르지 못할 경우 국제법에 의한 판결을 존중할 준비가 되어있으며, 다른 한편으로

47) Charney and Alexander, op cit, p. 1049.

48) Ibid., p.1051.

49) Ibid., p.1052.

50) Lilian Budianto, “RI, Singapore Sign Maritime Boundary Agreement,” *The Jakarta Post*, March 11, 2009.

51) Zakir Hussain, “Singapore, Indonesia Sign Treaty on Maritime Borders in Eastern Singapore Strait,” *The Straits Times*, September 3, 2014.

52) Charney and Alexander, op cit, p.1465,1468.

53) David A. Colson and Robert W. Smith, eds., *International Maritime Boundaries*, Vol. VI (Leiden:Martinus Nijhoff Publishers), 2011, p. 4308, 4310.

54) Kriangsak Kittichaisaree, *The Law of the Sea and Maritime Boundary Delimitation in Southeast Asia* (Singapore: Oxford University Press), 1987, p.103.

55) “Declarations and statements”

http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_declarations.htm#Thailand%20Upon%20ratificatio

는 상대 분쟁국이 일방적으로 국제재판에 제소하지 않을 것이라는 신뢰를 갖고 있음을 의미한다.

중요한 것은 군사적 충돌이 발생할 만큼 영유권 분쟁이 확대되어 정치적 합의가 제한될 경우, 이들은 갈등을 지속하기 보다는 국제재판소의 판결을 통해 해결하기로 결정했다는 것이다. 앞서 막(Mak)이 해양분쟁에서 아세안 규범이 지켜지지 않는다는 주장의 사례로 중요하게 다룬 것이 시파단과 리기탄 섬 갈등에서 시작된 인도네시아-말레이시아 분쟁이다. 그러나 그는 무력충돌 사례들에만 집중할 뿐 갈등을 해결하고자 하는 양국의 노력과 의지를 고려하지 않았다. 제3자의 조정 사례에서 주목할 점은 인도네시아와 말레이시아, 그리고 말레이시아와 싱가포르가 수십여년 간 외교적 노력에도 합의에 도달하지 못하자 이 분쟁을 ICJ에 제소하는 것에 모두가 동의했다는 것이다. 특히 시파단과 리기탄 분쟁은 말레이시아와 인도네시아가 자원이 풍부한 해역에 위치한 섬의 영유권을 두고 분쟁을 벌였다는 점에서 유형적 가치와 영유권에 대한 주권도 얽혀 있었으나 기존 논의와 다르게 양국은 군사적 대결을 지속하기 보다는 ICJ 중재를 통해 이를 해결하고자 하였다.

말레이시아-싱가포르의 경우에는 1986년 싱가포르가 페드라 브랑카에서 말레이시아의 접근을 막기 위한 해상 봉쇄를 시행하면서 양국 관계가 격화되어 1992년에는 양국 해군이 페드라 브랑카 인근에서 대치하는 상황까지 발생했다.⁵⁶⁾ 나아가 싱가포르가 1993년 회담에서 페드라 브랑카 외에 미들록스와 사우스 렛지 문제까지 제기하면서 양국의 외교적 협상은 교착상태가 되었다.⁵⁷⁾ 이에 말레이시아는 갈등과 충돌을 해결하고자 1989년 싱가포르가 제안했었던 국제재판소 회부에 동의하였다.⁵⁸⁾ 결국 ICJ의 최종 결정으로 말레이시아와 싱가포르 간의 오랜 분쟁은 종결되었으며, 이로써 양국은 국제법을 존중하고 TAC에 따라 분쟁을 평화적으로 해결하겠다는 의지를 보여주었다. 이 사건 외에도 양국은 조호르 해협 매립에 따른 문제를 ITLOS에 제소하기로 합의하였고, 절차가 진행되는 과정 중 정치적 합의에 도달하였다.⁵⁹⁾

이러한 사례들로 볼 때 아세안이 비공식과 비강제성을 선호함에도 불구하고 더 이상의 해결 방안이 없을 때 사법기관 중재라는 최종적 선택도 배제하지 않으며, 이는 갈등을 지속하기 보다는 평화적 해결을 우선하는 아세안 규범의 작용이라 볼 수 있다.

IV. 아세안 회원국 간 해양분쟁 관리

1. 잠정적 합의 체결

아세안은 단기간 내 완전한 해양경계획정이나 영유권 결정이 이루어지기 어려운 경우 갈등을 최소화

56) Kadir Mohamad, *Pacific Settlement of Disputes Based on International Law: Malaysia's Experiences at the International Law Court of Justice*, Institute of Diplomacy and Foreign Relations (IDFR), Ministry of Foreign Affairs, Malaysia, 2008, pp. 2-3.

57) International Court of Justice, "Summary of the Judgement," p.4.

58) "International Court of Justice - Case Concerning Sovereignty over Pedra Branca, Middle Rocks and South Ledge," Ministry of Foreign Affairs: Singapore, accessed January 10, 2016, http://www.mfa.gov.sg/content/mfa/media_centre/special_events/pedrabranca.html.

59) Koon Hean Cheong, *Malaysia & Singapore: The Land Reclamation Case: From Dispute to Settlement* (Singapore: Straits Times Press), 2013, p.26.

화하고 상호이익을 모색하기 위해 분쟁 지역의 공동 개발, 충돌방지 메커니즘 등 잠정합의를 통해 분쟁을 관리하고 있다. 말레이시아, 태국, 베트남이 태국만에서 보여준 것처럼 분쟁 지역에 대한 공동개발은 아세안 국가들이 해양 경계를 둘러싼 분쟁을 해결하기 위해 선택하는 대안 중 하나이다. 경계확정과 달리 공동개발은 UNCLOS에서 규정하는 ‘잠정적’ 조치로, 분쟁 당사자의 이익을 위해 바다를 함께 이용하는 것이다.

UNCLOS는 경계확정이 어려울 경우 잠정합의를 통해 분쟁을 관리해야 할 의무를 명시적으로 규정하고 있지는 않지만, 제74조3항 및 83조3항은 ‘(배타적 경제수역과 대륙붕 경계확정) 합의에 이르는 동안 관련국은 이해와 상호협력의 정신으로 실질적인 잠정약정을 체결할 수 있도록 모든 노력을 다할 것’을 주문한다.⁶⁰⁾ 이 조항은 “경계확정이 보류된 분쟁지역의 잠정 이용을 위한 임시 체제 (interim regimes) 및 실질적인 조치를 촉진”하고 “분쟁 해양지역에서 경제 개발이 중단되지 않는 것이 중요하다는 것을 인정”하기 위해 고안되었다.⁶¹⁾ UNCLOS는 이러한 국가들이 체결할 수 있는 실질적 성격의 잠정합의 유형에 대해서는 재량에 맡기고 있으며, 여기에는 상호 합의된 중첩 지역에서의 모든 활동 중단(moratorium), 공동 개발 또는 협력, 환경 협력에 대한 합의, 형사 및 민사 관할권 배분에 대한 합의 등 다양한 방안이 있다.⁶²⁾ 이중 아세안 국가들은 공동개발을 선호하며, 총 5개의 공동개발 협정 중 1) 1979/1990년 말레이시아-태국, 2) 1992년 베트남-말레이시아, 3) 1999년 말레이시아-태국-베트남, 4) 2001년 캄보디아-태국 협정 등 4개가 태국만에서 이루어졌다. 추가로 2009년 브루나이와 말레이시아가 남중국해 남부에서 공동개발 협정을 체결하였다.

한편, 해양 분쟁이 우발적 충돌로 확산되지 않도록 잠재적 갈등을 관리하고 질서를 유지하기 위한 잠정조치들도 존재한다. 가령, 인도네시아와 말레이시아는 2001년 해양에서의 충돌 방지 예방 협정 (Malaysia-Indonesia Prevention of Incidents at Sea Agreement, MALINDO INCSEA)을 체결했고, 2012년에는 양국 해양법 집행기관이 어민 처우에 관한 공통 지침에 관한 양해각서를 체결하였다.⁶³⁾ 이는 양국 간에 대륙붕 경계는 있지만 EEZ 경계가 없는 말라카 해협 북부에서 상호 어민들을 체포한 데서 비롯된 것이다. 두 국가는 공동으로 예방조치를 실시하고, 분쟁해역에서 어민들을 체포하는 대신 각국의 법 집행기관이 어민들에게 해당 지역에서의 조업을 지양하고 자국 조업구역으로 복귀하도록 유도할 것을 합의하였다.⁶⁴⁾

2. 분쟁관리 과정에서의 아세안 : 정치적 우호 관계 중시

앞서 논의한 바와 같이 해양분쟁 해결 방식에 있어 분쟁지역의 경제적 가치는 상반된 주장이 존재한다. 즉, 경제적 가치가 높을 경우 국가들은 평화적 해결을 선호하고 군사적 수단을 사용할 가능성이 낮다는 것과, 반대로 경제적 가치가 높을수록 타협에 이를 가능성은 낮고 쉽게 무력충돌로 이어질 수

60) 유엔해양법협약 전문(국문/영문) <https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=28380>

61) Guyana/Suriname Arbitration, UN Law of the Sea Annex VII Arbitral Tribunal, Award of 17 September 2007, <https://pcacases.com/web/sendAttach/902>

62) Robert Beckman and Leonardo Bernard, “Framework for the Joint Development of Hydrocarbon Resources” *Asian Yearbook of International Law*, Vol. 22., pp.9 - 10.

63) MoU Between the Government of the Republic of Indonesia and the Government of Malaysia in Respect of the Common Guidelines Concerning Treatment of Fishermen by Maritime Law Enforcement Agencies of the Republic of Indonesia and Malaysia, 27 January, 2012. <https://faolex.fao.org/docs/pdf/bi-214460.pdf>

64) “Indonesia-Malaysia Deal Is Good News for Fishermen,” *Jakarta Post*, 30 April 2012.

있다는 것이다. 태국만 공동개발 사례를 볼 때 적어도 아세안 국가들은 전자의 주장을 뒷받침하고 있음을 알 수 있다. 아세안 국가들은 경제적 가치가 높은 분쟁지역에서 상대방의 자원 사용을 배제하고 그것을 독점하기 위한 대결보다는, 최종 합의에 이르지 못한 상황이라 해도 일단은 경제획정을 미뤄두고 기능적 협력을 우선했으며 그 과정에서 갈등을 최소화하고자 노력했다. 아세안이 그러한 협력을 할 수 있었던 것은 경제적 가치 보다 규범을 공유하고 아세안이라는 테두리 안에서 정치적 우호관계를 중시하기 때문이다.

쇼필드와 스토리(Schofield and Storey)는 태국만에서 해양분쟁이 있음에도 자원 공유에 관한 기능적 협력이 성공할 수 있었던 이유는 이 지역의 탄화수소(hydrocarbon) 매장량이 입증되었기 때문이라 주장한다. 공동개발 협정이 입증된 자원에 대한 모든 국가들의 접근을 용이하게 하여 자원의 소유와 사용의 불균형이 발생하지 않도록 한다는 것이다.⁶⁵⁾ 그러나 이를 정치적 의미로 해석해보면 풍부한 해저자원이 매장된 지역을 소유하게 되는 국가로서는 공동개발에 참여해 자원을 공유할 동기가 부족하다. 물론, 분쟁에 따른 개발 지연으로 손해를 입기보다는 공동개발을 통해 비용을 절감하고 기술을 공유함으로써 보다 조기에 이익을 거두겠다는 경제적 유인도 작용하겠지만, 그보다는 인접 국가들과의 갈등 요소를 줄이고 함께 번영하고자 하는 정치적 의지가 더 큰 참여 동기가 된다. 따라서 태국만에서의 공동개발 성공요인은 실리적 이익보다 우호적 관계와 협력에 대한 정치적 의지라고 볼 수 있다. 이는 구체적인 협정 사례에서도 알 수 있다.

태국은 석유법(1971 Petroleum Act)을 제정한 후 태국만에서 최초로 자원 탐사를 실시한 연안국이다. 태국은 6개 석유회사에 태국만의 17개 광구에 대한 탐사권을 부여하고, 해저자원이 풍부하다고 보고된 지역의 추가 탐사를 위해 남쪽으로의 진출을 구상했다. 그러나 말레이시아가 대륙붕 영유권을 주장하면서 태국의 남쪽 진출을 제한시켰다. 이때 양국은 충돌보다는 협력을 선택했다. 1979년 공동개발 양해각서를 체결하여 태국만 남동부의 7,250km² 중첩 지역 공동개발에 합의했고, 이를 공동개발구역(Malaysia-Thailand Joint-Development Area, MTJDA)으로 규정했다. 그러나 이후 개발 활동에는 진전이 없다가 1990년에서야 MTJDA를 관리할 합동 기관인 MTJA(Malaysia-Thailand Joint Authority)를 설립하고 1994년 생산 공유 계약을 체결했다.⁶⁶⁾

경계획정협정과 마찬가지로 잠정합의 역시 국가 간의 관계가 양호한 시기에 체결되는데, 태국과 말레이시아 사례는 공동개발이라 해도 이해관계의 합치보다는 양국의 정치적 관계가 더욱 중요함을 보여준다. 양국은 최초 1979년 잠정합의를 체결했으나 대륙붕 경계획정과 무관한 어업권 분쟁이 양국 관계에 부정적인 영향을 주면서 이후 11년간 개발협정 이행에 이무런 진척이 없었다. 이후 점진적으로 조업문제를 해결하고 관계를 회복하고 나서야 1990년 실질적 이행을 위한 협정을 다시 체결하고 본격적으로 개발작업에 착수할 수 있었다.

공동개발에서의 정치적 관계 중요성은 캄보디아와 태국의 사례에서도 알 수 있다. 양국은 2001년 대륙붕 공동개발을 위한 잠정 합의를 체결했으나 여러 가지 문제로 양국 관계가 악화되면서 진전을 이루지 못하고 있다. 2003년 프놈펜 주재 태국 대사관 방화 사건 이후 양국 간 긴장이 고조되어 공동개발에 대한 후속 논의가 중단되었고, 캄보디아의 앙코르와트 사원이 태국 소유라고 주장한 태국 여

65) Clive Schofield and Ian Storey, "Energy Security and Southeast Asia: The Impact on Maritime Boundary and Territorial Disputes," *Harvard Asia Quarterly*, 9(4), p.288.

66) Jittima Mantajit, "Joint Development in the Gulf of Thailand: Malaysia-Thailand Joint Development Area," Thailand Department of Mineral Fuels: Ministry of Energy, June 2011, p.3. ; <https://www.mtja.org/development>

배우의 발언 이후 국민적 격분으로 폭동이 발생하기도 했다. 2008년 프레아 비헤아 사원을 둘러싼 분쟁과 당시 불안정한 태국 국내 정치로 인해 협상은 더욱 지연되었는데, 특히 2009년 태국은 캄보디아가 경제 고문으로 탁신 전 태국 총리를 임명하자 2001년 체결한 양해각서를 파기하고자 했다.⁶⁷⁾ 이후 관계가 회복되면서 양해각서를 계속 유지하기로 결정했으나 이 사례는 해양분쟁과 그 해결에 있어 정치적 역학, 즉 국가 간의 우호적 관계와 그것을 유지하고자 하는 정치적 의지가 얼마나 중요한지를 보여준다.

말레이시아-베트남 사례는 양국의 정치적 의지가 협정에 긍정적 영향을 미친 대표적 사례이다. 태국과의 본격 공동개발에 10년 이상 소요된 데 반해 말레이시아-베트남의 협력은 매우 신속하게 이루어졌다. 베트남과 말레이시아는 태국만에서 총 2,500km²의 대륙붕 주장이 중첩되는데, 1991년 말레이시아의 탐사 활동에 베트남이 항의하자 이에 대한 해결책으로 공동 개발을 추진하였다.⁶⁸⁾ 양국은 페트로나스(Petronas)와 페트로베트남(Petrovietnam)이 합작 투자를 통해 공동 개발지역(Malaysia-Vietnam Defined Area, DA)을 탐사, 개발하도록 하고 불과 4년만에 첫 원유를 추출했다.⁶⁹⁾ 이는 말레이시아가 태국과는 공유 지역 개발을 위한 제도적 틀을 마련하여 추진한 반면, 베트남과는 합작 투자로 진행하여 그 합의가 훨씬 간단하고 양사가 수행할 수 있는 유연성이 있었기 때문이기도 하다. 그러나 더 중요한 요인은 1992년 말레이시아-베트남 잠정합의안 당시 베트남이 아세안에 가입하는 과정을 시작하고 있었으며, 베트남으로서는 당시 아세안의 핵심 국가인 말레이시아와의 협력이 매우 중요했고, 말레이시아 역시 신규 가입하는 베트남과의 우호적 관계를 유지하고자 하는 의지가 있었기 때문이다. 특히, 1992년 말레이시아-베트남 합의는 기존 말레이시아-태국 합의와 중복되었기 때문에 이를 해결하기 위해서는 3국 간 소통이 필요했다. 이에 따라 7년 후인 1999년 말레이시아, 태국, 베트남은 중첩 해역의 공동 개발 원칙에 합의했으며 이전 협정들과 마찬가지로 영유권을 주장하며 합의나 이행을 지연시키는 국가는 없었다.⁷⁰⁾

일반적으로 잠정 합의의 체결과 이행에도 상당 수준의 협력이 요구되며, 개별국에 관할권을 독립적으로 부여하는 것이 아니기 때문에 모든 당사국의 정치적 헌신이 필요하다. 특히 공동개발은 “합의 형성, 개인보다는 집단을 강조하는 규범, 그리고 협력적 행동에 대한 문화적 성향을 갖는 아시아 사회가 매력을 느낄 수 있는 장치”로 알려져 있다.⁷¹⁾ 그러나 한국-일본의 경우 1974년 대륙붕 협정에 조인한 이후 현재까지도 탐사사업에 대한 협의가 이루어지지 않아 공동개발이 진행되지 못하는 것을 볼 때, 아세안이 양자/삼자 등의 관계로 공동개발에 참여하고 협력할 수 있는 핵심 요인은 아세안을 중심으로 한 우호적 정치 관계와 이를 유지하고자 하는 의지라고 할 수 있다.

67) “Move to Utilise 2001 MOU on Maritime Negotiations,” *The Nation*, October 4, 2011, <https://www.nationthailand.com/in-focus/30166779>

68) Nguyen Hong Thao, op. cit. p. 81.

69) Ibid, p.84.

70) Tara Devenport, “Southeast Asian Approaches to Maritime Delimitation,” *Asian Society of International Law*, 2012, p.32.

71) Yu Hui, “Joint Development of Mineral Resources - An Asian Solution?” *Asian Yearbook of International Law*, Vol. 2, 1992. p.112.

V. 결론 및 제언

본 연구는 해양분쟁에서 유무형적 가치가 있고, 특히 주권 및 국가 자부심과 연관된 지역은 평화적 해결보다는 군사력을 사용할 가능성이 높다는 주장, 그리고 이와 관련하여 아세안 국가들 역시 육상과 달리 해상에서의 분쟁은 TAC을 중심으로 한 아세안 규범과 원칙이 발휘되지 못한다는 기존 논의에서 시작되었다. 그러나 합의나 제3자 중재를 통해 해결에 이른 사례, 그리고 완전한 해결에 이르지 못했으나 잠정적 합의와 충돌 방지 메커니즘을 통해 분쟁 관리와 평화유지에 노력하는 사례들을 볼 때 아세안은 헌장과 TAC에 명시된 규범 및 아세안 방식을 존중하고 있음을 알 수 있다. 특히 관련 사례들은 아세안 국가들이 해양분쟁 해결을 위해 노력하고 일정 성과를 달성할 수 있었던 주요 요인이 아세안이라는 구심점에 기반한 정치적 우호 관계임을 보여준다. 분명 아세안공동체로서 진전은 해양경계획정과 분쟁 해결에 유리한 환경을 조성하고 있다. 2023년 인도네시아와 말레이시아 정상이 모든 국경문제를 조속히 해결할 것에 합의한 것은 그 방증이며 향후 아세안 내 여러 분쟁에서도 좋은 본보기가 될 수 있을 것이다. 그러한 측면에서 지역의 리더 역할을 하는 인도네시아의 적극적 역할이 강화된 필요가 있다. 인도네시아는 거의 모든 아세안 협정의 당사국이며 협의 과정에서 최대 권리를 주장하기보다 양보와 타협의 정신을 보여주었다.

동남아시아 해역에는 여전히 미확정된 경계가 다수 존재하며, 특히 남중국해 경계는 이 지역의 평화와 안정을 위협할 가능성이 있다. 남중국해 분쟁은 아세안 국가 외 중국이라는 외부 강대국이 함께 관여되어 있다는 점, 석유, 가스, 어업 등의 유형가치와 역사적 권원에 근거한 주권 개념 및 지정학적 중요성이라는 무형의 가치가 혼합된 분쟁이라는 점, 다수의 당사국이 관여된 분쟁이라는 점에서 평화적 해결이 쉽지 않다. 이러한 측면에서 아세안은 향후 어떻게 해양분쟁을 보다 효과적으로 관리, 해결할 수 있을 것인가.

아세안 국가들의 규범과 관행은 지금까지 해양분쟁에서 효과적인 해결책을 제공했으며, 이것이 강화되어야 함은 분명하다. 그러나 해양분쟁의 해결수단으로 협의에만 의존하는 것은 본질적 한계가 있다. 협상이 장기화될 우려뿐만 아니라, 특히 남중국해에 관한 협상은 각 당사국의 불균형한 협상력을 고려할 때 “완전히 부당한 주장을 하는 국가가 우월한 힘을 발휘하여 유리한 합의를 이끌어낼 수” 있기 때문이다.⁷²⁾ 더구나 지형에 따라 최소 2개국, 최대 5개국의 주장이 중첩되어 있어 모든 당사국의 이해관계와 입장을 고려한 의미 있는 타협을 도출하기도 어렵다. 따라서 아세안 국가들은 국제법에 따라 자신들이 이용할 수 있는 다른 분쟁해결 방안을 모색해야 한다.

우선, 중재(mediation)⁷³⁾, 조정(conciliation)⁷⁴⁾, 조사(inquiry)⁷⁵⁾와 같이 구속력 없는 분쟁 해결 메커니즘을 이용할 수 있다. 이는 결과를 수용해야만 하는 의무 없이 권위있는 제3자의 공식 의견을 참고할 수 있다는 이점이 있다.⁷⁶⁾ 또한 중국을 포함한 협의 과정에서 유용하며, 아세안에 유리하지 않을

72) Merrills, John Graham, *International Dispute Settlement*, (Cambridge: Cambridge University Press), 2017, p. 23.

73) 중재는 단순히 ‘주선(good offices)’의 기능을 제공하며 그 역할은 당사자 간의 소통 촉진, 비공식적인 제안, 각 당사국의 제안 해석 및 상대국에게의 전달 등 다양하다. 해양 경계분쟁에서 프랑스(에리트레아-에멘), 교황청(칠레-아르헨티나) 등이 중재한 사례가 있다.

74) 조정은 당사국들이 상설 혹은 임시로 위원회를 구성함으로써 분쟁을 공정하게 심사하고, 당사국들이 수락할 수 있는 합의 조건을 규정하거나 당사국들의 합의를 위해 필요한 지원을 제공하는 등 보다 공식적인 형태의 중재를 의미한다.

75) 조사는 주로 제3자가 수행하는 사실 확인 절차로 구성되며, 일반적으로 사실관계에 대한 분쟁이 존재하는 경우에 사용된다.

수 있는 결정에 구속됨이 없어 합의에 대한 아세안의 선호와 양립 가능하다.

나아가 구속력 있는 분쟁 해결 메커니즘 활용에 대한 전향적 고려도 필요하다. ICJ나 ITLOS의 결정은 구속력이 있기 때문에 분쟁 해결 그 자체가 판결에 따른 결과보다 중요할 때 가장 좋은 방법이 될 수 있다. 또한 제3자의 권위적 결정은 공정하고 중립적인 것으로 인식되며, 분쟁국 정부가 최종의 사결정에 관여하지 않기 때문에 민감한 주권 문제의 해양분쟁에서 비록 자국에 유리하지 않은 결정을 받아도 국민적 비판을 피할 수 있다. 무엇보다 모든 당사국이 제소에 합의한 만큼 미얀마-방글라데시, 싱가포르-말레이시아의 사례처럼 그 과정에서 정치적 협상의 돌파구를 마련할 수 있다.

이와 동시에 아세안 차원의 보다 포괄적인 해양 협력과 충돌 방지 메커니즘도 요구된다. 이는 지역의 평화 유지 목적과 더불어 더 단합되고 강한 아세안을 만들고, 아세안 제도의 적실성을 높여 국제사회의 지지를 이끌어내는 측면에서도 중요하다. 아메르(Amer)가 제안하는 바와 같이 TAC에 규정된 평의회(High Council)를 설립하고 모든 아세안 회원국의 분쟁 관리를 통합함으로써 아세안의 기능과 권한을 강화하는 방안이나,⁷⁷⁾ 인도네시아-말레이시아가 군사적 충돌 이후 자발적으로 만든 충돌방지 협정(MALINDO INCSEA) 같이 아세안 자체적으로 보다 구체적이고 구속력있는 규약의 제정도 고려해볼 수 있다. 이는 남중국해 행동규범(Code of Conduct) 정립이 지연되는 상황에서 중국을 압박하는 효과도 갖게 된다. 이상에서 언급한 각종 분쟁 해결 메커니즘들은 합의와 협의의 아세안 방식에 반하는 것으로 인식될 것이 아니라 분쟁을 해결하고 궁극적으로 지역의 평화와 안정을 유지하기 위한 효과적인 수단으로 폭넓게 고려되어야 할 것이다.

76) Merrills, op. cit. p. 285

77) Ramses Amer, "Expanding ASEAN's Conflict Management Framework in Southeast Asia: The Border Dispute Dimension," *Asian Journal of Political Science* vol. 6, no. 2, December 1998, p. 43.

No Money, No Mercy: 근대 동남아 화상(華商) 자선사업의 경제성과 식민지 도시공간의 빈곤, 질병, 재난 관리*

김종호(서강대학교)

서론

제국의 진출과 함께 시작된 근대 동남아시아 식민경제의 구조는 광대한 플랜테이션 조성을 통한 상품작물의 생산과 천연자원의 채굴, 그리고 이를 세계 경제에 링크시키기 위한 거대 도시의 탄생이 핵심이다.¹⁾ 다만, 농촌 및 광산 지대의 경우 대부분 쿨리(coolie)라 불리는 이주민 노동자들에 의해 그 광대한 생산량이 유지되었을 뿐 근대적 문물이 일상생활에 영향을 끼치는 방식은 아니었기 때문에 근대적 문명의 영향을 받았다고 하기는 힘들다. 대신 주로 유럽인들이나 혼혈들, 아시아계 거부들이 거주하며 상류계층을 형성하는 도시 공간의 근대적 특징, 관련 인프라, 물질문화 등이 제국의 유산으로 주목받는 경우가 많다. 실제로 당시 동남아 근대 식민도시들은 당대 아시아에서 가장 빠르게 서구 근대를 받아들인 지역들이다. 페낭, 쿠알라룸푸르, 싱가포르, 사이공, 랑군, 바타비아, 수라바야, 세부, 마닐라 등 현재 동남아시아 각 국가의 수도 및 수도 급의 거대도시 모두 도시 구획부터 유럽식 모델을 따랐고, 이는 여전히 현재 해당 도시 공간의 시스템으로 기능하고 있으며, 다른 한편으로는 ‘헤리티지’로 자리잡아 관광상품이 되기도 한다.

그런 이유로 흔히 생각하기에 이러한 식민지 거대 도시공간의 유지 및 존속, 구성이 서구 근대의 행정적 인프라, 관료 사회의 통제, 식민정부의 영향력에 의해 이루어졌을 것이라 생각하는 경향이 강하고, 관련 연구들 역시 서구 제국의 관점, 제국의 중심적 역할에 천착하여 고찰하는 경우가 많다. 그러나 인구 구성으로도 그렇고, 실질적으로 도시가 기능하는 디테일을 살펴보면 오히려 지역의 논리, 즉 아시아 이주민들의 관행, 현지인의 로컬 관행, 혹은 근대적 제도와 혼합된 혼종적 관행 등이 근대 식민도시가 유지될 수 있도록 기능해 온 측면 역시 분명하다. 이에 대해서는 그리 많은 주목을 받지 않았는데, 본 연구는 도시 공간의 유지를 가능하게 한 로컬의 혼종적 관행 가운데 도시의 빈곤, 질병, 재

* 본 글은 단독논문이 아닌, 향후 3년 정도로 계획하고 있는 연구 계획의 계획서에 준하는 글이다. 이 계획서에 기반하여 향후 근현대 동남아 도시들을 개별 사례로 한 연구논문을 연속적으로 투고할 예정인데, 그런 이유로 해당 글 자체가 완성된 논문이 아닌, 장기 연구의 청사진적 성격을 띠고 있다는 점을 미리 밝혀둔다. 본 학회를 통해 토론자를 비롯한 많은 학회 회원 분들의 비판과 의견을 토대로 계획을 계속 연마해 나갈 예정이다.

1) Anne E. Booth, *Colonial Legacies - Economic and Social Development in East and Southeast Asia* -, University of Hawai'i Press, 2007; Ann Booth, "Linking, De-linking and Re-linking: Southeast Asia in the Global Economy in the Twentieth Century", *Australian Economic Review*, Vol.44, No.1, 2004; John H. Drabble, *An Economic History of Malaysia, c.1800-1990 - The Transition to Modern Economic Growth* -, Palgrave Macmillan, 2000; Ian Brown, *Economic Change in Southeast Asia, c.1830-1980*, Oxford University Press, 1997

난에 대응하기 위한 동남아시아 화상들의 자선사업에 주목하고, 자비와 행선(行善)을 근간으로 하지만, 이 역시 자본 축적과 공동체 유지의 수단이었다는 점에 주목하여 기업가 집단의 자선사업이 근대 식민도시 공간의 기능 유지, 존속에 어떠한 역할을 했는지, 그리고 더 나아가 그 구조가 지금도 유효한 것인지, 혹은 어떠한 방식으로 변화하였는지에 대해 연구해 보고자 한다.

1. 식민지 도시공간의 부작용과 동남아시아 화상 집단

근대 동남아시아 도시공간의 특징은 서구 식민제국에 의한 적극적 외부 인구 유입으로 인해 이주민으로 구성된 인구 구성을 가지고 있었고, 급격한 도시화로 인한 각종 근대적 사회문제가 발생하는 등의 한계를 보이고 있었다는 점이다. 빈곤, 보건, 재난(화재, 전쟁, 환경 등) 등이 대표적이는데, 이 셋은 따로 떨어진 것이 아닌, 도시라는 공간 속에서 상호 연결되어 있을 뿐 아니라 식민지 행정의 이면에 존재하고 있으면서 별다른 행정적 관리가 제대로 이루어지지 않아 왔던 지점들이었다. 또한, 서구 식민이 이식한 근대화라는 화려한 문명적 성취가 드리운 짙은 그림자이기도 하다. 근대의 이식은 동남아시아 도시공간에 첨단 물질문화를 가져다 주는 것이었지만, 다른 한편으로는 예기치 못한 부작용을 가져다 주는 것이기도 했다. 인구 몇백, 몇천 명에 불과한 작은 어촌 도시가 수만, 수십만의 거대 항구도시로 성장하는 과정은 광대한 인구의 유입과 함께 부의 불평등으로 인한 빈민가, 각종 이민자들과 함께 들어오는 전염병의 창궐, 부실한 인프라로 인한 화재, 홍수 및 제국간 갈등이 초래한 전쟁 등 재난의 발생을 필연적으로 불러오는 과정이기도 했다. 근대 동남아시아의 식민지 도시사는 제국과 자본가들의 역사인 것은 맞지만, 다른 한편으로 빈곤, 질병, 재난과 싸워 온 역사이기도 하다.

동남아시아 도시 인구의 상당수를 차지하고, 상업 및 무역 활동을 통해 도시를 중심으로 부를 축적하고 있던 화인 커뮤니티, 특히 화상 거부들의 경우, 근대 동남아 식민경제구조 및 도시 공간에서의 기능 및 역할이 분명했다. 사람, 물자, 자본, 정보의 끊임없는 순환, 즉 네트워크를 통해 부를 축적한 도시 공간의 주요 활동 그룹으로 동남아시아 경제의 중요한 축이었다. 방언 및 혈연을 중심으로 모이고, 기능하는 화상 집단에게 식민지 도시 공간은 이주 자본으로서 뿌리를 내린 터전이자 부의 원천이었다. 근대화가 인류사에 미친 가장 중요한 영향인 ‘도시민’ 정체성을 그 누구보다 명백하게 가지고 있던 이들이 동남아 화상들이었다. 그런 그들에게 도시공간의 심각해지는 사회문제는 반드시 해결해야 하는 것이었다. 즉, 빈민들의 생활고 해결, 바위생적 환경 속에서 발생하는 질병 문제 해결, 도시 공간에서 발생하는 재난으로 인한 피해 해결 모두 그들의 안정적인 상업적 이익의 확보에 필수적인 요소였다.

화상들의 자선사업들이 건드리는 부분들은 대부분 공익이라는 이름으로 국가가 담당하는 부분들이다. 현대 국가에서 흔히 보는 자본가의 자선사업은 국가를 대신하여 공익을 실현하는 제도적 차원에서 이해될 수 있고, 자본가 역시 국가로부터 받는 각종 세금 등의 혜택을 받는 정도가 주요 유인 요소다. 그러나 이주민들로 구성된 동남아시아 식민지 도시 공간의 특수성은 - 서구 식민제국의 무관심과 떠넘기기로 인해 - 이러한 국가가 담당하는 부분이 최소화되고, 사적 영역이 극대화된, 잘 정비되지 않으면 무질서가 극으로 치달을 수 있는 공간이었다.

이러한 상황에서 화상 거부들의 자선 활동은 국가의 공익을 대체하는 기능을 하였고, 이를 통해 화상들은 도시 공간을 새로운 이주민들을 받아들일 수 있는 안전한 곳, 일자리를 제공해 주는 곳, 다양한

재난으로부터 안전한 곳 등의 이미지를 구축하려 하였다. 이는 그대로 도시로의 인구 유입과 이를 통한 부의 재생산을 가능하게 하는 것이었기 때문이다. 자선사업의 공익성이 그대로 자본가의 경제적 이익으로 작용하는 순환의 구조가 가능했던 것이다. 이것이 동남아시아의 화상 거부들이 기꺼이 자발적으로 돈을 내어 재단이나 종교조직, 협회 및 회관 등을 건립했던 이유였다. 즉, 화상들이 자선사업을 하는 동기는 국가의 제도적 프레임이 아닌, 도시 공간의 순환 구조를 만듦으로써 부를 축적하기 위한 사적 욕망이자 이주 자본으로서 생존의 도구였던 것이다.

이주집단이 자체적 생존을 모색하기 위해 자선 활동을 추진하는 것이 특별한 경우는 아니다. 일반적으로 이주민에 의한 자선 활동은 크게 세 가지 측면에서 논의되는데, 1) 그들의 고향과 정체성을 유지하기 위한 활동, 2) 고향 지역에 대한 기부, 3) 공공의 이익을 위한 자선 등이다.²⁾ 좀 더 구체적으로 1850년대 이후 본격화되는 화인들의 이주와 연계된 자선 활동은 크게 1) 병자 및 빈곤층 돌봄, 2) 중국계 학생들을 위한 학교 설립, 3) 사원 건립 및 의식 집행, 4) 관과 무덤의 무상 제공 등으로 구분된다고 여겨져 왔다.³⁾ 이러한 화인들의 자선 활동은 주로 그들의 이주국 및 이주지역, 고향 및 출신 국가, 혹은 이주 네트워크로 묶인 지역들 등을 거점으로 이루어진다고 여기는 경우가 대부분이다. 즉, 기존 연구들의 경우 화상들의 초국적 네트워크라는 프레임에서 이루어지는 자선사업에 대해 다루는 경우가 대부분이고, 그 근간에는 디아스포라, 종족적 연계, 중국 교향과의 연계 등 이민자로서의 초국적 정체성이 강조되는 학술적 맥락에서 자선사업이 다루어진다.⁴⁾ 이는 그대로 그 자선 사업의 경제적 기능보다는 화교화인 공동체의 소속감, 정체성 결속, 방언 집단 간에 이루어지는 전통적 판시의 유지 등, 흔히 화교화인 공동체에 대해 가질 수 있는 ‘스테레오 타입’에 기댄 연구적 관점인 것이다.

흔히 화인 연구에서 화인들의 출신지역인 중국과 이주 지역 사이의 관계성을 나타내는 성어로 ‘落葉歸根(잎이 떨어져 뿌리로 돌아가다)’과 ‘落地生根(잎이 떨어져 뿌리를 내리다)’이 있다. 전자의 경우 화인들이 가진 이동의 정체성을 의미하고, 후자의 경우 이주지역에 정주하는 정체성을 상징하는 의미일 것이다. 소위 ‘sojourner’와 ‘settler’ 사이의 정체성이다.⁵⁾ 다만 이러한 구분은 국가를 기준으로 나뉜 정체성을 강조하는 경우가 대부분이고, 이들의 정체성을 출신지역과 이주지역과의 정치적 연계에 주목하는 관점이 강하다. 그러나 본 연구는 근대 ‘도시공간’의 거주민으로서 이 공간을 유지해야만 자신들의 부를 축적할 수 있는 동기를 가진 화상들의 도시 공간 내에서의 자선사업에 주목한다는 점에서 차별성을 가진다. 상술한 대립구조를 빌어 구분하자면 후자의 ‘정주’에 가깝지만, 공간으로서 도시에 주목한다는 측면을 강조하고 싶다.

도시 거주민, 즉, ‘이주민’이 아닌 ‘도시민’으로서의 정체성이 발현된 자선사업의 혜택은 같은 종족,

2) Zhu, Jiangang and Yanchun Jing, “Push and Pull: a Case Study of the Dynamics of Chinese Diaspora Philanthropy”, *The China Nonprofit Review* 11, 2019, p.285; Payton, Robert L. and Michael P. Moody, *Understanding Philanthropy - Its Meaning and Mission*, Indiana University Press, 2008

3) Fitzgerald, John and Hon-ming Yip eds., *Chinese Diaspora Charity and the Cantonese Pacific, 1850-1949*, Hong Kong University Press, 2020, p.20

4) Choi, Chi-cheung, “Ancestors Are Watching: Ritual and Governance at Peck San Theng, a Chinese Afterlife Care Organization in Singapore”, *Religions* 11, 2020; Fitzgerald, John and Hon-ming Yip eds., *Chinese Diaspora Charity and the Cantonese Pacific, 1850-1949*, Hong Kong University Press, 2020; Peterson, Glen, “Overseas Chinese and Merchant Philanthropy in China: From Culturalism to Nationalism”, *Journal of Chinese Overseas* 1(1), 2005; Yang Liao and Li Meng, “An Analysis of “Three-Society Interaction” and Social Governance of Urban Grassroots: A Case of the Cunxin Charity Association in Shantou, Guangdong Province, China”, *International Journal of Humanities and Social Science Invention* 9(7), 2020

5) Reid, Anthony, *Sojourners and Settlers: Histories of Southeast Asia and the Chinese*, University of Hawaii Press, 2001

방언 집단의 구성원인 화인뿐 아니라 현지인과 타종족 이주민들에게까지 영향을 미치는 것으로 그 차제로 도시 공간의 유지 및 존속에 중요한 역할 및 기능을 하는 것이다. 그런 차원에서 본 연구는 동남아시아 식민지 도시 공간이 단순히 착취를 위한 서구 제국의 의도로 만들어지고, 다수 인구가 강제로 동원된 현지인, 역내/외 이주민들로 구성된 코스모폴리탄 공간이었지만, 다른 한편으로는 자체적 관행과 공간의 유지 존속을 위한 로컬의 제도가 만들어지고 창출되어 가던 공간이기도 했다는 점을 강조하고자 한다. 그 중요한 축 가운데 하나이자 이를 드러내기 위한 도구로써 화상들의 자선사업에 주목하는 것이다.

즉, 본 연구의 목적은 근대 동남아 화상의 자선사업을 통해 빈곤, 재난, 전염병에 대응하는 이주집단의 활동을 조명하고, 자선사업의 이면에 존재하는 경제적 이득이라고 하는 숨겨진 목적을 밝혀내 보고자 한다. 이는 근대 동남아 도시공간의 유지가 서구 식민지 행정 시스템 이외에 어떠한 매커니즘에 따라 이루어지는지 그 일각을 엿볼 수 있다는 점에 역사적 의의가 있고, 19세기 중후반에서 20세기 중반까지 이어진 이러한 활동이 21세기에 이른 현재 동남아시아 도시공간의 유지와 비교 역시 가능하다는 점에서 현재적 의미 역시 뚜렷하다.

2. 동남아 근대 식민지 ‘도시민’을 위한 화인 행선(行善)의 예시들

근대 동남아 화상들의 자선사업은 다양한 차원에서 이루어지는데, 큰 틀에서 분류하자면, 우선, 기업가 가문이 설립하는 자선재단이 있다. 리콩치엔(Lee Kong Chian)의 리 파운데이션(Lee Foundation), 탄카키 파운데이션(Tan Kah Kee Foundation) 등 복건(福建)계가 대표적이고, 조산(潮汕)계의 세아(Seah) 가문 역시 지금까지도 그 활동을 이어오고 있다. 다음으로는 방언그룹 중심의 협회, 회관, 콩쓰(Kongsi 公司) 등이 관련 중심 역할을 하기도 한다. ‘콩쓰’는 지연 중심 협회를 의미하고, 방언 집단으로서 다른 방언 집단에 대항하기 위한 비밀결사조직의 성격과 공식 씨족 협회의 성격을 동시에 가지고 있으면서 기업 집단적 성격도 가지고 있는 독특한 조직이다. 조산계 화인들의 조직이 잘 알려져 있고, 대표적으로는 싱가포르 기반 니안콩쓰(Ngee An Kongsi 義安公司)가 있다. 니안, 즉 의안은 조주(潮州)의 옛 지명이다.

마지막으로 종교 기반 활동이 있는데, 식민지 도시공간에서 기독교화된 화인들이 설립한 단체, 혹은 선당(善堂)으로 대표되는 불교 기반의 행선 조직도 있다. 선당의 경우 그 기원을 중국 본토에 둔 수백 년에 가까운 역사를 가진 자선 시스템이다. 조산계 특유의 조직으로 선사(善社)로도 불리는데, 그 기원은 명(明)과 청이 교체되던 시기로 거슬러 올라간다. 명청이 교체되던 혼란기에 유랑민이나 빈민들을 구제하기 위한 민간의 자발적 자선조직이 그 기원으로 중국 전역에 분포되어 있던 조직이었으나 근대에 와서는 조주계의 불교기반 선당 조직의 활동이 두드러진다. 근대 시기 싱가포르에는 수덕(修德), 동봉(同奉), 보구(普救), 동경(同敬), 남안(南安), 중화선당 블루크로스 구제총회 등의 선당 조직이 있었다. 특히 조산계가 대다수 화인 인구를 차지하는 방콕의 경우 이러한 선당조직의 활동이 지금까지도 중요하게 작용하고 있고, 이는 같은 불교적 믿음과 가르침을 따른다는 공통점 역시 작용했을 것이다. 방콕의 경우 대표적으로 의덕선당과 보덕선당이 있다.

이러한 화인들의 조직들은 재난이나 전염병 창궐, 빈곤 등에 직접적으로 대응하기도 하고, 혹은 병원이나 교육기관 설립과 같은 다양한 근대적 인프라를 마련함으로써 도시 공간의 문제를 해결하려 하

기도 했다. 이를 통해 그들의 안정적 상업 권역을 확보하려 한 것이기 때문에 그 시스템은 서구와도 다르고, 현지와도 다른 독특한 관행과 구조를 가지고 있다. 본문에서는 몇 가지 예시를 들어보고자 한다.

1) 조산계 선당 조직

선당, 혹은 선사(善社)는 화교와 그 가족들로 이루어진 공동체 구성원들의 어려움을 구제하기 위해 만들어진 자선조직을 가리키는데, 그 기원은 명(明)과 청(淸)이 교체되던 시기로 거슬러 올라간다.⁶⁾ 명청이 교체되던 혼란기에 유랑민이나 빈민들을 구제하기 위한 민간의 자발적 자선조직이 그 기원으로 중국 전역에 분포되어 있던 조직이었으나 근대에 와서는 조산계의 불교기반 선당 조직의 활동이 두드러진다.⁷⁾ 지역마다 그 활동 영역이나 구제 및 자선의 방식이 다르지만, 조산계 선당 조직의 기능은 크게 5가지로 정리된다.⁸⁾

- 가. 증의시약(贈醫施藥): 중의사(中醫師)의 무료진료 및 약 처방, 더 나아가 의원 경영
- 나. 과경접제(過境接濟): 경계를 넘어온 난민들에게 식사 및 숙박 제공
- 다. 시관수염(施棺收殮): 관 및 묘지 제공, 사체 수습, 장례
- 라. 소방구호(消防救護): 소방대 및 구호대 조직
- 마. 흥변의학(興辦義學): 무료학교 및 고아원 경영

선당의 이러한 기능이 실질적으로 잘 드러나는 예시가 주로 2차 대전 이후 조주계 화인들이 펴낸 잡지인 『조주향신(潮州鄉訊)』에 잘 나와 있다. 예를 들어, 1942년 일본의 동남아시아 점령으로 더욱 큰 어려움에 빠진 공동체를 위해 싱가포르 기반 선당들은 공동의 단체를 조직하는데, 바로 ‘중화선당 블루크로스(藍十) 구제총회(中華善堂藍十救濟總會)’였다. 당시 싱가포르의 조주계 대표 선당인 수덕(修德), 동봉(同奉), 보구(普救), 동경(同敬), 남안(南安) 선당이 연합하여 설립하였다. 2차 대전이 끝난 이후 1950년에 다시 활동을 재개하여 주로 노숙자, 빈민 구제나 화재 피해 복구 등에 자선 활동을 펼쳐왔다. 『조주향신(潮州鄉訊)』의 1956년 제18권 2기 속 기사에는 조주계 화인들이 현지인들과 주로 모여 거주하였던 어퍼 세랑군 로드(Upper Serangoon Road)의 화재 사고를 복구하기 위한 활동이 기록되어 있는데, 당시 화재로 인해 18채의 집이 불타고, 150여 명이 이재민이 발생했다고 한다.

2) 화인에 의한 의료대학 설립

19세기 해협식민지(Straits Settlements, 말라카, 페낭, 싱가포르)는 급속한 성장만큼이나 인구와 물자의 대량 유입으로 각종 부작용들이 속출하고 있던 대표적 도시화 구역이었다. 무엇보다 빈곤과 질병으로 인한 환자의 발생으로 인해 영국 당국은 다양한 병원들을 설립하기는 했지만, 대부분 영국 및 유럽, 인도인 관료들을 위한 것이었을 뿐만 아니라 그마저도 전문 의료인력과 관련 인프라의 부족이

6)李志賢, 『藍十春秋: 新加坡潮人善堂考』, 中華善堂藍十救濟總會, 2017

7)片岡樹, 『タイ國における中國系善堂の宗教活動 - 泰國義德善堂に見る中國系宗教とタイ仏教 -』, 『東南アジア研究』, 52(2), 2015; 黃蘊, 『マレーシアにおける華人民間教派の現在 - いくつかの展開方向 -』, Osaka University Forum on China (Discussion Papers in Contemporary China Studies), 2010-2

8)片岡樹 2018, p.175

심각했다. 게다가 관련 예산 역시 턱없이 부족했다. 무엇보다 대부분 영국과 인도로부터 파견된 의사들이었기 때문에 그에 따른 문화적, 언어적 어려움이 속출했다. 당시 해협식민지는 영국 식민정부의 정책에 따라 중국계, 말레이인, 시암(Siam)인, 버마(Burma)인, 부기스(Bugis)인, 자바(Java)인, 아랍인 등 종종적으로 환자가 다양했고, 심지어 중국계 내에서도 복건, 광둥, 조주, 객가 등 방언그룹에 따라 문화적, 종교적 상이성 역시 두드러져 다양한 배경을 지닌 환자들을 대하기가 거의 불가능한 상황이었다. 이러한 현상은 당시 복건계 화인 거부 탄독생(Tan Kock Seng)에 의해 세워진 빈민병원도 마찬가지였고, 빈민들을 수용했으나 인력과 인프라의 부족으로 1852년-53년 사이 환자의 1/3이 사망했다는 기록이 있을 정도였다.⁹⁾

이는 곧 각 이주민과 원주민들의 수요에 맞는 의료 보건 인력의 양성 및 교육의 필요성 대두로 이어진다. 다만, 의료 및 보건 인력 양성은 결코 쉽지 않은 것으로 공간과 시간, 무엇보다 많은 자금의 투여가 필요한 사업이었다. 초기 관련 인력의 수급은 소수의 중국계, 인도계 이민 후예들이 영국이나 인도로 유학을 감으로써 해결했었는데, 20세기 들어 인구의 증가와 함께 급증하는 환자, 그리고 병원에서 요구하는 현지 출신 의료인력의 수급 필요성 때문에 해협식민지 내부로부터 의료인력 양성을 위한 교육과정의 필요성이 대두되었다.

특히 인구의 대다수를 차지하는 중국계 이민자들을 위한 의료인력의 필요성을 절감한 탄지악킴(Tan Jiak Kim)을 중심으로 현지 상인들과 기부자들 등 중국계 공동체가 87,000달러를 지원하면서 의료대학 설립이 계획되기 시작하였다. 기록에 따르면 1904년 탄지악킴이 중국계와 다른 인종의 공동체들을 대신하여 식민정부에 의료교육기관의 설립을 요청하였고, 식민정부는 최초 건물, 기기 등의 비용으로 60,000달러를 모금하려 했는데, 탄지악킴이 다른 이들의 기부를 추가 모집하여 87,000달러로 시작하게 되었다.¹⁰⁾

그에 따라 1905년 9월 28일, 해협식민지와 말레이 연방 정부 부설 의료학교(the Straits and Federated Malay States Government Medical School)가 설립되었다.¹¹⁾ 바로 현재 싱가포르 국립대학교 용루린 의과대학(Yong Loo Lin School of Medicine in the National University of Singapore)의 전신이다. 최초로 모집된 학생들은 23명이었는데, 9명의 중국계, 6명의 유라시안(Eurasian), 5명의 타밀(Tamil), 한 명의 말레이, 한 명의 실론, 한 명의 유럽인으로 구성되어 종종적 균형을 고려한 것이었음을 짐작할 수 있다. 이후에도 계속해서 시크교도, 일본인 등 다양한 종류의 입학생을 받아들였다. 1906년에는 최초로 여학생이 입학하기도 했다. 이러한 종족적 구성은 지역사회 중심 보건 의료인력 양성을 얼마나 중요하게 여기고 있었는지 짐작할 수 있다. 무엇보다 화인 자본을 중심으로 개설된 보건의료 인프라의 수혜가 다른 종족적 배경을 지닌 ‘도시민’들에게도 이어진 것으로도 볼 수 있는 사례로 중요하다.

3) 네덜란드령 동인도 바타비아 공관 자료 속 방역 노력

네덜란드 라이덴대학 도서관의 공관(公館 Kong Koan) 자료 아카이브에는 18세기 후반에서 20세기

9) Ooi Giok Ling, “British Colonial Health Care Development and the Persistence of Ethnic Medicine in Peninsular Malaysia and Singapore”, *Southeast Asian Studies* 29(2), 1991

10) Annual Report on the Medical Department of Straits Settlements, 1904

11) Annual Report on the Medical Department of Straits Settlements, 1905

초까지 화인 까삐탄(Kapitan)이 관리하는 바타비아 공관 관련 자료들이 있는데, 그 자료들을 통해서도 이 바타비아라는 식민지 도시공간의 각종 부작용들을 해결하기 위한 화인들의 노력을 발견할 수 있다. 예를 들어, 자료들 가운데 “종두부(種痘簿)”라는 항목의 자료에는 당시에는 치명적이었던 천연두를 예방하기 위해 공동체 내 새롭게 태어난 신생아들에 대해 백신을 투여했다는 것을 공관장인 까삐탄에게 보고한 흔적들이 있다. 대부분 일정한 형식을 띄고 있는데, 그 가운데 하나를 예로 들자면 아래와 같다.

“茲報小南門東勢界內謝亞純之女子謝海娘年壹歲○種痘合應稟明此傳

公堂甲必丹大人尊電
和1875年拾貳月刀(初?)壹單”

“지금 소남문 동세계내 1살 된 사아순의 딸 사해낭에게 종두하였기에 마땅히 아뢰니다.

공당 까삐탄 대인 드림
1875년 12월 1일 보고서”

공당, 혹은 공관은 바타비아 내 늘어나는 중국계 인구를 관리하기 위해 네덜란드 동인도회사가 설치한 제도로 부유한 화인 가문이 주로 세습하여 이어받는 경우가 많았는데, 식민도시의 가장 주요한 이주민 집단인 화인과 관련된 각종 업무를 보는 식민지 대리기관에 가까웠다. 공관은 주로 까삐탄, 혹은 마요르라 불리던 화인 지도자의 개인 저택, 사택을 의미하고, 공당은 그 집무를 보는 관공서적인 성격이 강한 용어로 알려져 있다. 다만, 이 두 용어가 동시에 사용되고 있어 그 성격에 대해서는 여전히 논쟁적인 측면 역시 있다. 그 외에 말레이어로 빗차라오칭(Bichara), 혹은 네덜란드어인 ‘Chinese Raad’로 불리기도 했다. 모두 ‘회의’라는 의미다. 공관 혹은 공당의 설치는 1740년 네덜란드의 화인 학살을 계기로 네덜란드 식민 당국이 화인의 거주지를 성의 남쪽으로 한정하는 정책을 실시한 것이 그 시작이다. 한곳에 모은 화인들을 관리하기 위한 기관 및 제도로써 공관이 설치되었는데, 주로 부유한 화인 가문의 지도자가 신청하면 네덜란드 당국이 임명하는 방식이었다. 공관의 임무는 주로 화인 거주민 사이의 민사 소송을 담당하거나 세금 징수, 혼인 및 이혼과 같은 인구 관련 업무, 장례 및 무덤 조성, 신규 이민자 관리, 중국으로부터 오는 선박 관리 및 검사, 부동산 임대 및 매매, 공공 성격의 사원 및 학교의 관리 등을 모두 포괄하고 있으며 일정하게 식민 당국에 관련 사항을 보고해야 했다.

21세기 이후 네덜란드 라이덴대학 도서관의 바타비아 공관 자료가 정리됨과 동시에 조금씩 일부 자료들이 온라인으로 개방되어 외부 연구자들 역시 살펴볼 수 있게 되었다. 다양한 문서들 가운데 본문에서 예로 든 “종두부”의 경우 1874년과 1875년의 자료가 열람 가능하다. 그 가운데 1875년 12월 보고서에는 총 5건의 신생아에 대한 천연두 백신 투여가 기록되어 있다. 그 외에도 “通息簿”, “公案簿”, “戶口簿”, “新客簿”, “公堂清冊簿”, “公館婚簿”, “塚地簿”, “金德院簿”, “寺廟簿”, “文化教育簿”, “開吧歷代史紀”, “馬來文/荷文檔案” 등이 있어 당시 화인들뿐 아니라 그들이 만들어간 식민지 도시공간의 다양한 측면을 짐작할 수 있게 한다. 이러한 자료들을 통해 18세기 후반에서 20세기 초반까지 바타비아라는 동남아시아의 대표적 식민도시에서 화인들이 도시공간을 형성하고 유지하기 위해 어떠한 활동을 했는지 입체적으로 살펴볼 수 있을 것으로 기대한다.

이외에도 도시공간에서의 각종 빈곤, 재난, 질병 등을 관리하기 위한 화상 자본의 사례들을 발굴하여 행선을 기반으로 한 경제성 창출의 구조, 그리고 동남아 식민지 도시공간의 특수성 등을 고찰해 보고자 한다.

3. 21세기 동남아 도시 공간 속 행선 활동과의 비교 - 수라바야 청후 모스크 (Cheng Hoo Mosque)

본 연구는 크게 두 가지 목적을 가진다. 화상 그룹의 자선 활동이 식민지 도시공간의 구조와 도시민으로서의 정체성을 만들어 간 과정을 보는 것, 그리고 그 구조와 정체성이 20세기 후반을 거쳐 21세기에 이른 지금, 어떠한 형태로 이어지고 있는지를 현지 조사를 통해 비교해 보는 것이다. 이를 위해 추후 화인의 영향력이 여전히 남아있는 동남아시아의 도시들(싱가포르, 페낭, 방콕, 호치민 등)을 중심으로 현지 조사를 진행할 계획이다. 그런 차원에서 본 장에서는 그 예시로 인도네시아 수라바야의 청후 모스크를 간략하게 살펴보고자 한다.

‘무하마드 청후 모스크’는 잘 알려진 명대 무슬림 탐험가이자 외교관, 해군 사령관이었던 정화(정후)의 유산을 기리기 위해 구상되었다. 모스크 건축의 아이디어는 2001년 10월 15일, 인도네시아 화인 무슬림 협회(Persatuan Islam Tionghoa Indonesia PITI) 회원인 밤방 수잔토(Bambang Sujanto, Liu Min Yuan)에 의해 처음 제안되었고, 수라바야 인도네시아 화인 성씨협회(PSMTI, 印華百家姓協會), 인도네시아 화인협회(INTI) 및 동자바 지역의 저명한 인사들을 포함한 여러 중국 및 인도네시아 단체들의 지지를 받아 진행되었다. 2001년 10월 15일, 영향력 있는 종교 및 지역 사회 지도자들이 참석한 가운데 첫 준공식이 개최되었는데, 초기 자금은 ‘Saudara Baru’ 책 판매 및 기부를 통해 모은 5억 인도네시아 루피아로 설정되었으며, 총 건축비는 33억 인도네시아 루피아, 예상 완공 기간은 10년이었다. 그러나 완공은 계획보다 훨씬 빠르게 이루어져 2002년 10월 13일에 완공이 발표되었다. 공식 개관식은 2003년 5월에 계획되었는데, 예상보다 빠른 완공은 프로젝트에 대한 강력한 지역 사회의 지지를 보여준다고 한다.

‘무하마드 청후 모스크’는 전통적인 중국 건축 요소와 이슬람적 상징을 결합한 독특한 건축 디자인으로 주목받는다. 이 융합은 정화로 대표되는 문화적 융합과 인도네시아 사회의 다문화적 성격을 반영한다. 주요 건축적 특징으로는, 1) 메카 방향인 키블라 방향에 맞춘 평지붕 디자인, 2) 주요 건물 앞 종교 지도자가 설교를 진행할 수 있는 공간 조성 3) 정화 제독과 그의 선단을 묘사한 1층 부조를 통해 중국 무슬림 유산과의 역사적 연결을 상징, 4) 주요 모스크 옆에 위치한 사무실 공간과 기타 시설을 갖춘 하부 건물들 등이다. 전체적으로 중국식 건축양식에 인도네시아 모스크 장식과 자바 장식 요소를 통합하여, 다른 인도네시아 모스크들과 차별화되는 독특한 시각적 정체성을 보여준다. 이러한 건축적 융합은 모스크가 구축하려는 문화적 연계성을 시각적으로 표현한다.



그림 -1. 수라바야 소재 무하마드 칭후 모스크 전경

또한, 정화를 기리는 모스크는 수라바야를 넘어 국제관계 및 외교에 있어서도 중요한 의미를 지니는데, 일단 중국과의 관계 개선을 상징한다. 모스크와 관련된 다양한 행사에 중국 관료들과 외교관들이 참석한 것은 이 모스크가 인도네시아-중국 관계에서 중요한 위치를 차지하고 있음을 나타낸다. 모스크 한편에는 이들 중국측 참석자들의 성명이 새겨져 있는 비석들이 인도네시아 및 수라바야의 관료들 및 화인 인사들의 성명과 함께 줄지어 있다. 다른 한편으로, 비석들 가운데에는 수라바야 미국 총영사의 성명 역시 새겨져 있는데, 이는 칭후 모스크가 인도네시아와 미국의 다양성과 관용이라는 공통 가치를 공유하는 사례로 여겨질 뿐 아니라 미중관계에서 인도네시아 화인사회가 가지는 독특한 지위를 상징하기도 한다. 관련하여 칭후 모스크는 중국의 일대일로 이니셔티브의 축인 정화로 연결되어 인도네시아 중심 국제 무역과 문화 교류의 틀을 보여주는 것이기도 하다. 이러한 국제적 연결은 칭후 모스크가 단지 지역적 종교 중심지에 그치지 않고, 문화 외교와 공유 가치 측면에서 인도네시아의 대외 관계를 상징한다는 점이 곳곳에서 강조된다.

무엇보다 본 연구에서 주목하고자 하는 칭후 모스크의 역할 및 기능은 단순 예배 장소를 넘어 중요한 문화적, 종교적 의미를 지니고 있다는 점이다. 이 모스크는 특히 정화 제독의 해양 탐험을 통해 중국과 인도네시아 간의 역사적 연결을 상징할 뿐만 아니라, 다음과 같은 여러 중요한 역할 역시 수행한다.

- 1) 종교적 중심지: 인도네시아의 중국 무슬림 공동체를 위한 예배 공간을 제공.
- 2) 문화적 다리: 중국과 인도네시아 문화 간의 이해와 협력을 촉진하는 물리적 연결고리 역할.
- 3) 교육 허브: 유치원, 놀이방, 종교 교육 공간을 갖추으로써 지역사회 교육에 공헌.
- 4) 사회적 모임 장소: 스포츠 센터, 결혼식장, 구내식당 등의 시설을 통해 사회적 상호작용과 공동체 결속을 촉진.
- 5) 경제적 기여: 기념품 가게와 구내식당 등의 기능들이 지역 경제 활동에 기여.
- 6) 종교 간 조화의 상징: 모스크의 디자인과 목적은 다양한 종교 및 민족 간의 평화로운 공존과 상호 존중을 강조.

특히 교육의 경우 현지 수라바야 청후 모스크에서 활용되는 교육용 교재를 보면, ‘學而時習之’라는 논어의 첫 구절로 시작하는 제목으로 중국어와 인도네시아어를 함께 학습할 수 있도록 구성되어 있다. 또한, 청후 모스크를 중심으로 한 청후 협회에서 발간하는 ‘Cheng Hoo’라는 제목의 잡지에는 수라바야 청후 모스크를 중심으로 이루어지는 노인 및 어린이들에 대한 돌봄 활동, 지역사회의 발전을 위해 진행되는 다양한 논의 및 사업들이 잘 소개되어 있다. 이처럼 지역사회에서 다층적으로 이루어지는 청후 모스크의 역할은 교육적, 사회적, 경제적 기능을 포괄하여 현대 사회에서 종교 기관의 역할에 대한 포괄적인 접근 방식을 반영할 뿐만 아니라 지역사회 공동체의 형성과 발전의 중심축으로 자리 잡아가고 있음을 확인해 준다.

결론적으로, ‘무하마드 청후 모스크’는 지역사회 속 종교 기관의 역할에 대한 흥미로운 사례 연구를 제공한다고 할 수 있다. 무엇보다 중국계 무슬림들의 중심공간이면서도 비화인 현지인들까지 포괄하는 지역사회에서의 기능은 그 이전 식민시기 화인계 종교단체의 기능과 비교 분석해 볼 만한 케이스일 것이다. 실제 필자가 지난 2024년 7월 26일, 27일에 수라바야 청후 모스크에 방문했을 때, 모스크와 연계된 봉사단체가 현지 노인들의 건강을 체크하면서 돌봄 서비스를 제공하는 모습을 발견할 수 있었고, 또한 지역의 어린이들이 모스크의 운동장에서 교육과 체육활동을 하는 모습 역시 관찰할 수 있었다. 이러한 모습들은 청후 모스크가 단순 종교적 시설을 넘어 지역사회의 커뮤니티 센터 역할 역시 겸하고 있음을 알 수 있고, 이는 그대로 식민시기 화인계 집단이 도시공간의 유지와 재생산을 위해 추구한 기능과 비슷하다는 측면에서 비교분석의 여지가 있다고 생각한다. 또한, 도시 지역사회를 기반으로 하지만, 식민시기의 경우 도시의 이주민이자 방언집단으로서의 정체성이 강한 동기였다면, 현재의 경우 화인이지만 인도네시아인이라고 하는 민족주의적 정체성을 강조하는 방향으로 나아가고 있다고 하는 측면에서 흥미로운 비교지점이기도 하다.¹²⁾

결론 - 향후 연구 방향

인도네시아에는 청후 모스크가 수라바야뿐 아니라 마카사르, 팔렘방, 잠비, 말랑, 판단 등 총 15개 지역에 분포되어 있다. 이와 같은 화인계 종교조직은 방콕에도 여전히 선당 조직으로 남아있는 경우도 있고, 각 지역에 방언 및 혈연 집단을 중심으로 한 단체들로도 여전히 남아 지역사회에서 중요한 역할과 기능을 수행하는 경우를 볼 수 있다. 본 연구는 향후 식민시기 화인계 자선 조직의 도시 공간 유지를 위한 활동뿐 아니라 21세기 현대에서의 역할까지를 포괄함으로써 그 연결성을 넘어 비교하여 분석하는 방향으로 진행하고 다 한다.

12) Peterson, Glen, “Overseas Chinese and Merchant Philanthropy in China: From Culturalism to Nationalism”, *Journal of Chinese Overseas* 1(1), 2005

참고문헌

1차 사료

Annual Report on the Medical Department of Straits Settlements (Straits Settlements Medical Report) 1902~1925(1911년, 1916년, 1922년 제외)

Song Ong Siang, *One Hundred Years History of Chinese in Singapore*, John Murray, 1923

吳以湘 主編, 『潮州鄉訊』 第一卷 第一期(1947年) - 第二十六卷 第一期(1962年), 潮州鄉訊社, 1947-1962

2차 자료

영어

Chan, Ying-Kit, “Proto-Nationalism and Remembering Taiwan: Qiu Fengjia (1864 - 1912) and Modern Education in Late Qing Guangdong”, *ARCHIV ORIENTALNÍ* 87, 2019

Choi, Chi-cheung, “Ancestors Are Watching: Ritual and Governance at Peck San Theng, a Chinese Afterlife Care Organization in Singapore”, *Religions* 11, 2020

Fitzgerald, John and Hon-ming Yip eds., *Chinese Diaspora Charity and the Cantonese Pacific, 1850-1949*, Hong Kong University Press, 2020

Lee Y.K., “Singapore’s Pauper and Tan Tock Seng Hospital (1819-1873): Part 1-4”, *Journal of the Malaysian Branch of the Royal Asiatic Society* 48(2) - 50(2), 1975 - 1977

Liew, Khiun Kai., “Making Health Public: English Language Newspapers and the Medical Sciences in Colonial Malaya (1840s-1941)”, *East Asian Science, Technology and Society: an International Journal* 3, 2009

Manderson, Lenore., “Health Services and the Legitimation of the Colonial State: British Malaya 1786-1941”, *International Journal of Health Services* 17(1), 1987

Ministry of Health, Singapore, *Caring for our People - 50years of healthcare in Singapore*, MOH Holdings , 2015

Ooi Giok Ling, “British Colonial Health Care Development and the Persistence of Ethnic Medicine in Peninsular Malaysia and Singapore”, *Southeast Asian Studies* 29(2), 1991

Parmer, J. Norma, “Health and Health Services in British Malaya in the 1920s”, *Modern Asian Studies*, 23(1), 1989

Payton, Robert L. and Michael P. Moody, *Understanding Philanthropy - Its Meaning and Mission*, Indiana University Press, 2008

Peterson, Glen, “Overseas Chinese and Merchant Philanthropy in China: From Culturalism to Nationalism”, *Journal of Chinese Overseas* 1(1), 2005

Wu, Huanyu., “The Formation of ‘gong-yi’ in modern China: A philological perspective”, *Chinese Journal of Sociology* 6(4), 2020

Yang Liao and Li Meng, “An Analysis of “Three-Society Interaction” and Social Governance of Urban Grassroots: A Case of the Cunxin Charity Association in Shantou, Guangdong Province, China”, *International Journal of Humanities and Social Science Invention* 9(7), 2020

Yong, Ching-Fatt., “Nanyang Chinese Patriotism towards China knows no political Boundaries: The Case of Tan Kah Kee (1874-1961)”, *Archipel* 32, 1986

Zhu, Jiangang and Yanchun Jing, “Push and Pull: a Case Study of the Dynamics of Chinese Diaspora Philanthropy“, *The China Nonprofit Review* 11, 2019

중국어

李志賢, 『藍十春秋：新加坡潮人善堂考』, 中華善堂藍十救濟總會, 2017

賴鈺麟, 『潮汕善堂的民間信仰、慈善事業與信仰經濟 - 以汕頭市X Y善堂三元運作模式爲例 -』, 『中國非營利評論』 21(1), 2018

일본어

片岡樹, 『タイ国における中国系善堂の宗教活動 - 泰国義徳善堂に見る中国系宗教とタイ仏教 -』, 『東南アジア研究』, 52(2), 2015

黄 蘊, 『マレーシアにおける華人民間教派の現在 - いくつかの展開方向-』, *Osaka University Forum on China (Discussion Papers in Contemporary China Studies)*, 2010-2

세션 5

아제안의 시민의식과 권위주의 지속성

인터넷 시대 권위주의 정권의 생존전략: 싱가포르와 중국의 해외 사이트 통제 정책의 비교를 중심으로

증명(고려대)

1. 서론

권위주의 정권의 유지에 있어 국민에 대한 이데올로기적 프로파간다와 물질적 이익의 제공은 중요하다. 그러나 인터넷의 출현은 권위주의 국가의 지도자를 정치적 이익과 경제적 이익 간의 딜레마에 처하게 한다(Hachigian 2002). 인터넷의 발전과 개방은 거래비용 감소, 국제 무역 원활화 등 경제적 이익을 가져올 수 있는 동시에, 해외로부터 통치에 불리한 정보를 유입시켜 권위주의 정부의 정보 독점 능력과 정당성을 약화시키고 시위를 야기하는 잠재적 정치 위협성을 가지고 있다.

정치학에서 인터넷에 대한 기존 연구는 주로 인터넷의 발전이 권위주의적 지배에 미치는 영향이라는 주제를 중심으로 진행되었다. 많은 학자들은 인터넷이 정보 유통과 전파를 촉진하는 장점을 보고 인터넷을 반(反)권위주의 정권의 무기로 간주하며, 인터넷의 발전은 반드시 권위주의 정권을 약화시키고 민주화 이행을 촉진할 것이라고 믿는다(Ferdinand 2000; Zheng and Wu 2005). 반면, 다른 학자들은 대부분 권위주의 국가들이 인터넷 발전의 주도력으로서 인터넷 통제를 활용해 정권을 더욱 공고히 하고 심지어 강화하는 능력을 가지고 있다고 주장한다(Abbott 2001; Li 2008; Rød and Weidmann 2015). 그러나 이러한 논쟁에서 전자는 지금까지 권위주의 체제와 인터넷 공존이라는 현실을 설명하지 못하며, 후자는 권위주의 국가에서 발생하는 인터넷 시위 등 도전을 간과한다. 인터넷의 영향을 살펴보려면 권위주의 국가 간의 인터넷 통제 차이를 무시할 수 없고, 국가의 정치적, 경제적 맥락에서 벗어날 수 없다(Hachigian 2002). 그러므로 인터넷이 권위주의 정권에 미치는 영향을 논의하기 전에, 인터넷 발전과 개방의 딜레마에 처한 권위주의 국가들이 정권을 유지하기 위해 왜, 그리고 어떻게 대응하는지를 살펴보는 것이 시급하다.

이 논문은 싱가포르와 중국을 연구 대상으로 삼는다. 권위주의 국가 중에서 싱가포르와 중국은 모두 인터넷 산업 발전을 적극적으로 촉진하여 큰 경제적 성공을 이루는 전형적인 사례이다. 그러나 두 국가는 인터넷 통제 정책, 특히 해외 사이트 접속 통제에 대해 차이점을 보인다. 싱가포르는 외국 사이트 접속을 거의 차단하지 않고 인터넷 심사에 대해 ‘최소 규제 원칙(light touch regulation)’을 약속했다(Kluver and Banerjee 2005; Yip 2013). 반면, 중국은 ‘만리 방화벽(Great Firewall of China, GFW)’을 설치하여 중국 공산당의 통치에 불리한 해외 사이트를 모두 차단하였다(Kalathil and Boas 2010). 그렇다면 왜 중국은 해외 인터넷 접속을 강하게 통제하고, 싱가포르는 그렇지 않을까? 특히, 왜 싱가포르는 중국처럼 해외 인터넷을 차단하지 않고도 권위주의 정권을 유지할 수 있을까?

이 질문에 답하기 위해, 본 논문은 집권당 통치에 불리한 언론을 가져올 수 있는 해외 사이트 접속 통제

정책에 집중하고, 중국과 싱가포르의 정당 체제에 입각하여 정당 체제 차이가 인터넷 정책에 미치는 영향을 살펴보고자 한다. 이 논문은 반대 정당이 있는 싱가포르를 반대 정당을 통해 집권당에 대한 비판 언론을 표명할 수 있어, 집권당은 권위주의 정권을 유지하기 위해 선거 승리에 집중하면 되므로 해외 사이트 접속을 강력하게 통제할 필요가 없다고 주장한다. 반면, 반대 정당과 선거가 없는 중국은 반대 의사를 표현할 통로가 없어 정권에 위협할 시위의 발생을 예방하기 위해 집권당이 언론 통제에 집중한다고 주장한다.

2. 인터넷과 권위주의 정권

2.1 기존 연구 검토

인터넷에 대한 기존 연구는 주로 인터넷의 정치적 영향을 둘러싼 논쟁에 집중되어 있다. 결정론자(determinist)는 인터넷의 민주적 잠재력에 대해 낙관적인 태도를 취하고 있다. 이들은 인터넷의 민주주의 교육 기능, 정보 확산 능력, 그리고 사회 동원의 가능성에 집중하여 인터넷이 권위주의 정권에 대한 도전을 촉진한다고 강조한다(Ferdinand 2000; Li 2008). 특히, 2010년 이후 ‘아랍의 봄’에서 인터넷이 발휘한 긍정적인 역할은 결정론자들이 인터넷의 민주적 잠재력에 대한 믿음을 강화시켰다(Chorev 2012). 그러나 이러한 주장은 권위주의 체제와 인터넷 공존이라는 현실을 설명하는 데 한계가 있다. 인터넷이 새로운 사회 자원을 제공할 수 있지만, 민주주의를 증진하는 현상은 선진 민주주의 국가나 사회 연대성이 긴밀한 권위주의 국가에 적용될 수 있을지 몰라도, 대부분의 권위주의 국가에서는 발생하지 않는다. 대부분 권위주의 국가에서 활발한 온라인 시민 참여는 오프라인 민주화 운동으로 전환되지 않는 경우가 많다(George 2005a; Skoric, Ying and Ng 2009).

반면, 도구론자(instrumentalist)는 인터넷이 권위주의 정부의 통제와 검열을 받기 때문에 민주화의 도구가 될 수 없으며, 오히려 권위주의 정권을 공고히 하고 심지어 강화하는 데 이용된다고 주장한다(Kluver and Banerjee 2005; Li 2008; Kalathil and Boas 2010). 이 관점에 따르면, 인터넷은 ‘민주주의의 무기’가 아니라 ‘권위주의의 방패’가 된다. 그러나 이러한 도구론자들의 주장은 중국, 말레이시아 등 권위주의 국가에서 발생한 인터넷 시위를 간과하고, 인터넷의 민주적 잠재력을 부인하며 권위주의 국가의 인터넷 통제 정책 변화를 무시하는 한계가 있다.

위의 논의를 종합해 보면, 인터넷의 발전은 권위주의 국가에 기회와 도전을 동시에 제공하는 ‘양날의 칼’과 같다는 표현이 더 정확할 것이다. 인터넷 발전의 정치적 영향에 대한 논의는 국가의 정치적, 경제적, 사회적 맥락에서 벗어날 수 없다(Hachigian 2002). 이에 본 논문은 “인터넷 발전과 개방의 딜레마에 처한 권위주의 국가들이 정권을 유지하기 위해 왜, 그리고 어떻게 대응하는지”라는 질문을 풀기 위해 싱가포르와 중국의 인터넷 정책을 살펴보고자 한다.

2.2 싱가포르와 중국의 인터넷 정책

인터넷 시대에 권위주의 국가의 지도자가 권위주의 정권을 유지하려면 인터넷 발전이 가져오는 물

질적 이득과 정보 통제 간의 균형을 적절히 맞춰야 한다(Hachigian 2002). 싱가포르와 중국은 인터넷 산업 발전을 적극적으로 촉진하여 큰 경제적 성공을 이루면서도 정권에 위협이 되지 않도록 정보를 적절히 통제하는 전형적인 사례이다. 그러나 두 국가는 인터넷 통제 정책, 특히 해외 사이트 접속 통제에 대해 차이점을 보인다.

싱가포르는 동아시아의 인터넷 강대국이다. 2023년 기준으로 싱가포르의 인터넷 사용자는 560만 명을 초과하고, 인터넷 보급률은 93.2%에 달했다(Datum Intelligence 2024). 이러한 인터넷의 발달은 싱가포르에 거대한 경제적 이익을 가져왔다. 싱가포르 정보 통신 미디어 발전국(Infocomm Media Development Authority, IMDA)의 통계에 따르면, 디지털 경제는 싱가포르의 중요한 산업 부문이 되어 2022년 국내총생산(GDP)의 약 17.3%에 기여하고 약 201,100개의 일자리를 제공한 것으로 추산된다(IMDA 2023).

싱가포르 정부는 이러한 정보 허브(information hub) 지위를 유지하기 위해 인터넷 통제에 대해 ‘최소 규제(light touch regulation)’ 정책을 시행하고 있다(Hachigian 2002; Yip 2013). 비록 1996년부터 싱가포르 방송 위원회(Singapore Broadcasting Authority, SBA)가 ISP(Internet Service Provider)를 통해 정치, 종교, 포르노 등과 관련된 100개 국내외 사이트 접속을 제한하지만, Google과 Facebook 등 주요 해외 사이트는 여전히 싱가포르 인터넷 시장에서 지배적인 위치를 차지하고 있다(The Straits Times 2008; Reuters 2013). 2024년 6월 기준으로 싱가포르의 Facebook 이용자는 전체 네티즌의 82.6%에 달한다. 또한 SBA는 개인 인터넷 이용에 대해 심사하지 않겠다고 약속했고, 인터넷 관련 법률도 국내에만 적용되기 때문에 싱가포르 네티즌은 해외 사이트를 통해 정보를 얻고 의견을 표현하는 데 비교적 자유롭다(Hachigian 2002; Skoric, Ying and Ng 2009). 이처럼 싱가포르 정부는 해외 사이트 접속에 대해 시민들에게 상대적으로 많은 자유를 허용한다고 할 수 있다.

중국 정부도 인터넷 산업을 핵심 산업으로 육성하고 인터넷 보급 확대를 촉진해 왔다. 중국은 세계 최대 인터넷 사용자를 보유하고 있으며, 2023년 기준으로 중국의 인터넷 사용자는 10.92억 명에 달해 총 인구의 77.5%를 차지했다(新華網 2024a). 디지털 경제는 또한 2023년 중국 GDP의 10%를 차지해 경제 성장의 중요한 엔진이 되었다(新華網 2024b). 그러나 중국 정부는 ‘만리 방화벽’을 세워 해외 사이트를 엄격하게 통제하고 있다. 2020년까지 중국의 방화벽은 약 311,000개의 도메인을 차단했으며, ‘반정부’ 사이트는 물론 CNN, BBC 등 외국 신문사 사이트와 Google, Facebook, YouTube와 같은 일반적인 해외 사이트도 차단 대상이 되었다(Zhang 2024, 90). 또한 2000년에 발표된 ICP(Internet Content Providers)에 관한 법령에 따르면, 모든 웹사이트는 국무원신문판공실(State Council Information Office)의 공식 허가 없이 해외 신문을 게재하거나 링크를 제공할 수 없다(Tai 2006). 이처럼, 같은 권위주의 정권을 유지하더라도 싱가포르와 중국은 인터넷 시대에서 정보 통제에 대해 상이한 태도를 보인다.

2.3 반대 정당, 선거, 그리고 비판 언론

위에서 살펴본 바와 같이, 싱가포르와 중국의 인터넷 통제 정책은 큰 차이가 있지만, 이러한 차이를 비교하는 연구는 거의 없다. 싱가포르와 중국의 인터넷 통제 정책을 분석한 대부분의 기존 연구는 인

터넷의 정치적 영향을 분석하기 위해 두 나라를 동일한 카테고리에 포함시킨다(Hachigian 2002; Klaver and Banerjee 2005; Kalathil and Boas 2010). 이들은 국가 능력, 시민사회의 자기검열, 그리고 전자정부 등 국가의 인터넷 활용에 주목하여 인터넷의 발전이 싱가포르와 중국의 권위주의 체제에 영향을 미치지 않는다고 설명하나(Rodan 1998; Rodan 2003; George 2005b; Wang and Hong 2010), 두 나라의 인터넷 통제 정책의 구체적인 차이를 간과한다.

이러한 공백을 메우기 위해, 본 연구는 싱가포르와 중국의 인터넷 통제 정책의 차이에 주목하고, 이러한 차이를 만드는 원인을 밝히고자 한다. 본 연구는 중국과 싱가포르의 정당 체제에 입각하여 반대 정당과 선거의 존재 여부가 비판 언론과의 관계를 살펴봄으로써 정당 체제 차이가 인터넷 통제 정책에 미치는 영향을 분석한다. 구체적으로, 반대 정당이 있는 권위주의 국가에서는 해외 사이트를 차단 해도 비판 언론이 존재할 수 있으며, 집권당이 선거에서 승리하면 해외 사이트 개방이 집권당에 대한 위협이 크지 않을 것이다. 따라서 이러한 권위주의 국가의 집권당은 해외 사이트 접속 통제 대신 반대 정당을 탄압하여 선거 승리에 집중할 것이다. 반면, 반대 정당과 선거가 없는 권위주의 국가에서는 비판 언론에 대한 통제가 집권당의 정당성과 밀접한 관계가 있다. 해외 사이트 접속 개방은 집권당 통치에 불리한 정보를 가져올 뿐만 아니라, 인터넷은 비판 언론의 확산도 촉진할 수 있기 때문에, 이러한 권위주의 국가의 집권당은 정권을 유지하기 위해 언론 통제에 집중하고 인터넷에 대한 통제도 강화할 것이다. 다음 장에서는 싱가포르와 중국의 사례를 통해 두 국가의 생존 전략의 차이를 자세히 살펴보고자 한다.

3. 싱가포르의 생존 전략

3.1 반대 정당과 비판 언론

반대 정당이 존재하는 싱가포르에서는 해외 사이트가 집권당인 인민행동당(People's Action Party, PAP)의 통치에 불리한 정보를 제공하고 비판 언론을 확산하는 유일한 출처가 아니다. 전통적인 대중 매체가 거의 모두 PAP의 통제를 받는 상황에서, 인터넷의 출현은 반대 정당이 의사표현을 할 수 있는 중요한 통로가 될 수 있다. 그러나 인터넷 외에도 싱가포르의 반대 정당들은 여전히 공개 연설, 시민 불복종 운동 등을 통해 비판 언론을 제기할 수 있다.

반대 정당에 대한 언론 자유의 억제와 가장 긴밀하게 관련된 법안은 대중 오락 및 집회법(Public Entertainments and Meetings Act, PEMA)과 비방죄이다(Gomez 2006). PEMA에 따르면, 반대 정당의 의원들은 매번 공개 연설 전에 경찰의 허가를 받아야 하지만, 이 규정은 PAP 의원에게는 적용되지 않는다. 이로 인해 PEMA는 반대 정당의 언론을 억압하기 위해 제정된 법이라고 볼 수 있다(Gomez 2006). 비방죄는 또한 PAP가 언론 자유를 억제하기 위해 자주 사용하는 법적 수단이다. 반대 정당 지도자나 비판적인 언론인을 비방죄로 고소하고, 대량의 벌금을 요구하여 이를 파산시키거나 감옥에 투옥시키는 것이 목적이다(Hah 2010).

PEMA를 위반하거나 비방죄로 고소당해도 불구하고 비판 언론을 제기하는 반대파 지도자도 적지

않다. 예를 들어, 2008년 싱가포르민주당(Singapore Democratic Party, SDP)의 대표 치순쥬(Chee Soon Juan)은 PAP 지도자인 리관유(Lee Kuan Yew)와 리셴룽(Lee Hsien Loong)에 대한 명예 훼손 혐의로 고등 법원에서 미화41만6천 달러의 손해배상금을 지급하라는 명령을 받았다(Han 2010). 따라서 강력한 언론 통제 법적 환경 하에서도 반대 정당들은PAP에 대한 비판 언론을 제기할 가능성이 있다는 사실을 알 수 있다. 게다가 2005년부터 치순쥬가 주도한 비폭력적인 시민 불복종 운동(non-violent civil disobedience)은 ‘Speakers’ Corner’의 설립과 실내 연설 규제 완화를 촉진하며 더 많은 국민의 주목을 받았다(George 2005b). 시민 불복종 운동은 반대 정당이 비판 언론을 제기할 수 있는 대안적 통로로 평가받았다(Gomez 2006). 한마디로, 해외 사이트를 차단하더라도 반대 정당이 존재하기 때문에 집권당인 PAP에 대한 비판 언론은 여전히 존재할 수 있다.

3.2 선거와 인터넷의 사용

싱가포르에서 권위주의 정권을 유지하는 특징 중 하나는 정권이 선거를 통해 획득된다는 것이다. 따라서 PAP가 선거에서 승리할 수 있다면, 해외 사이트를 개방해도 PAP에 큰 위협이 되지 않는다. PAP는 1959년부터 현재까지 집권하고 있다는 것이 이를 입증한다.

인터넷이 싱가포르에 등장한 이후, PAP는 정치와 관련된 사이트가 SBA에 등록해야 한다고 요구하지만, 반대 정당의 공식 사이트나 독립적인 정치 웹사이트에 일정한 생존과 활동의 공간을 허락해 왔다(Hachigian 2002). 따라서 반대 정당들은 인터넷을 의사표현과 선전의 통로로 활용하며, 국민단결당(National Solidarity Party, NSP)이 최초로 사이트를 만든 1996년 이후 모든 반대 정당이 공식 사이트를 운영하고 있다. 그 중에서 인터넷을 가장 잘 활용하는 정당은 SDP이다(Gomez 2008). SDP의 공식 사이트는 불평등, 인권 침해, 시민 불복종 행위 등 PAP에 대한 반대 정보를 확산하는 주요한 도구가 되고 있으며, SDP의 지도자인 치순쥬 본인도 인터넷에서 많은 주목을 받는 정치인이다(Soon and Samsudin 2016).

반대 정당들은 공식 사이트뿐만 아니라, YouTube, Facebook 등 해외 사이트를 통해 정치적 선전과 PAP에 대한 비판 언론을 확산해 왔다. Ortmann(2011)의 정당 선호도 조사 결과에 따르면, 인터넷에서 가장 인기 있는 정당은 노동당(Workers’ Party, WP)이고, 그 다음이 SDP로, 이 둘이 집권당인 PAP보다 더 많은 주목을 받았다. 또한 NSP 후보였던 Nicole Seah의Facebook 지지자 수는 리관유보다 많았다(Ortmann 2011). 그러나 표1의 반대 정당의 득표율과 표2의 의석 수를 보면, 인터넷을 가장 적극적으로 사용하는 SDP의 득표율은 거의 해마다 감소하고, 1991년 이후 의회 의석을 하나도 차지하지 못했다(Gomez 2008). 인기가 많은 치순쥬와 Nicole Seah도 당선되지 못했다. 이를 통해 반대 정당의 인터넷 사용이 실제 선거 결과에 큰 영향을 미치지 못했다는 것을 알 수 있다.

위에서 살펴본 바와 같이, 반대 정당이 존재하는 싱가포르에서 PAP는 선거에서 승리할 수 있다면 비판 언론을 가져올 해외 사이트의 접속을 개방하더라도 권위주의 정권을 유지할 수 있다. 즉, 싱가포르의 PAP는 언론 통제보다는 선거 승리에 집중하기 때문에 비교적 개방적인 인터넷 정책을 선택한다고 주장할 수 있다.

표1. Percentage of votes for PAP and main opposition parties with websites

party	1991	1997	2001	2006	2011	2015	2020
People's Action Party	61	65	75.3	66.6	60.1	69.9	61.2
Singapore Democratic Alliance	—	—	12.0	13.0	2.8	2.1	1.5
National Solidarity Party	7.3	6.7	—	—	12.0	3.5	3.8
Singapore People's Party	—	2.3	—	—	3.11	2.2	1.5
Singapore Democratic Party	12	10.6	8.1	4.1	4.8	3.8	4.5
Workers' Party	14.3	14.2	3.0	16.3	12.8	12.4	11.2

출처: Singapore's Elections Department

표2. Number of PAP and opposition seats in parliament

party	1991	1997	2001	2006	2011	2015	2020
People's Action Party	77	81	82	82	81	83	83
Singapore Democratic Alliance	—	—	1	1	0	0	0
National Solidarity Party	0	0	—	—	0	0	0
Singapore People's Party	—	1	—	—	0	0	0
Singapore Democratic Party	3	0	0	0	0	0	0
Workers' Party	1	1	1	1	6	6	10

출처: Singapore's Elections Department

4. 중국의 생존 전략

4.1 비판 언론과 인터넷 시위

반대 정당과 선거가 존재하지 않는 중국에서는 민원을 표명할 수 있는 통로가 적어 시위가 대중들이 불만을 표출하는 주요 수단이 되었다. 인터넷은 정부에 불리한 해외의 정보를 널리 전파하고, 국내에서 시위 참여자를 빠르게 동원할 수 있기 때문에 정부의 사회 안정 유지에 큰 위협이 될 수 있다(Tai 2006; Yang 2009). 2003년에 발생한 SARS 전염병 사건은 해외 정보의 유입으로 대중의 불만과 시위를 야기한 전형적인 사례이다.

2003년의 SARS 전염병은 중국에서 전국적인 공황을 유발했고, 공중 위생 문제를 넘어 1989년 이후 중국 공산당이 직면한 가장 큰 정치적, 사회적 위기가 되었다(Chan 2003; Huang 2004). 인터넷은 SARS 전염병에 관한 정보를 확산하는 주요 도구 중 하나였으며, 이 사건을 전국적인 논쟁 거리로 만드는 데 중요한 역할을 했다(Tai 2006). SARS 전염병 초기, 인터넷의 역할은 광둥성(廣東省) 내의 질병 교류에 한정되었으나, SARS가 홍콩으로 확산되면서 홍콩과 국제 매체들은 이에 대해 크게 보도했다. 이어서 대량의 SARS 관련 정보가 인터넷을 통해 널리 전파되었고, 중국 네티즌들은 WHO 사이트나 차단되지 않은 홍콩, 대만 등의 매체를 통해 실정을 알게 되어 국내 온라인 포럼에 관련 정보를 게시했다(Tai 2006). 정부는 즉각 해외 사이트 차단, 키워드 필터링 등의 인터넷 통제 수단을 실시했지만, 정보가 이미 널리 퍼져 통제에 실패했다(Cunningham 2003). 정부의 정보 봉쇄와 현실 왜곡 행위는 시

민들의 불신과 불만을 초래했다. 대학생을 비롯한 네티즌들은 인터넷에서 정부의 투명성 부족과 과실을 비판하며 심지어 ‘정부 중심 사회’에서 ‘시민 중심 사회’로의 정치 개혁을 요구하기 시작했다(Tai 2006). 결국 시민들의 비판 언론 압력으로 인해 중국 공산당은 ‘완전 공개’ 정책을 선택하여 위기를 완화시켰다.

이처럼, 의사표현의 통로가 없는 상황에서 해외 사이트를 강력히 통제하지 않으면, 공산당에 불리한 정보가 유입되어 인터넷 시위를 야기하고 비판 언론이 확산될 가능성이 있다. 따라서 권위주의 정권을 유지하기 위해 중국 공산당은 해외 사이트 접속을 차단하여 통치에 불리한 언론을 통제할 수밖에 없다.

4.2 인터넷 시위와 인터넷 통제

중국 네티즌의 인터넷 시위와 정부의 인터넷 통제는 상호 영향을 미친다. 중국에서는 정부 통제의 범위 안에서 허락된 정보를 얻고 비판을 제기할 수 있을 뿐이다(Jin 2015). 중국 지도자들은 인터넷 초기부터 이에 경계심을 갖고 강한 인터넷 통제를 통해 정부가 원하는 인터넷 공간을 만들려고 노력해왔다. 하지만 중국 네티즌들은 ‘어쩔 수 없이 듣고 있는 청중(captive audiences)’이 아닌 ‘숙련된 행위자(skilled actors)’로 다양한 저항을 벌여왔다(Yang 2009).

인터넷 시대에 들어선 이후, 인터넷 시위는 새로운 시위 형식으로 등장했고, 다양한 주제의 시위와 결합하여 중국 공산당 정권의 위협 요인이 되었다(Yang 2009). 2007년 샤먼시(廈門市)에서 발생한 파라자일렌(Para-Xylene, PX) 프로젝트 반대 시위는 온라인에서 오프라인으로 발전한 대표적인 사례이다. 2007년 6월 1일부터 약 만 명의 시민들이 샤먼시에서 이를 동안 평화적 거리 시위를 벌여 중국 도시에서 발생한 최초의 대규모 환경 시위를 조직했다(Jung and Zeng 2022). 이 시위의 동원은 주로 인터넷을 통해 진행되었고, 시위 발생 전 시민들은 정부 검열에 걸리지 않도록 ‘민감 단어’ 사용을 피하며 PX 프로젝트의 환경 및 건강 위험성과 관련된 정보를 공유하고 토론하여 오프라인 시위 참여를 호소했다(Shao, Lu and Wu 2012). 결국 대중의 시위 압력에 직면하여 샤먼 시정부는 지역 공청회를 개최하여 주민의 의견을 수집한 후, 12월에 프로젝트 추진을 포기했다. 샤먼 PX 반대 시위는 중국에서 최초로 평화적인 방식으로 정부의 양보를 얻어낸 환경 시위로, 국내외의 주목을 받았다(Jung and Zeng 2022). 학자들은 샤먼 시위의 성공 원인으로 다양한 요인을 제기하지만, 인터넷의 큰 역할에 대해서는 의견이 일치한다(Yu and Zeng 2010; Huang 2013).

샤먼 사건은 이후 중국 각지에서 발생한 환경 시위의 모방 대상이 되었고, 그 성공은 정부가 PX 시위 관련 정보 통제를 강화하는 계기가 되었다. 샤먼 사건 이후, 2011년 다롄(大連), 2012년 닝보(寧波), 2013년 쿤밍(昆明), 2014년 마오밍(茂名)에서 지방정부가 PX 프로젝트를 추진했을 때 모두 대중의 반대로 실패하였다. 이에 대해 중국 정부는 PX 시위와 관련된 사이트를 차단하고, PX 등 환경 시위를 야기할 ‘민감’ 콘텐츠에 대한 심사를 강화하는 조치를 취했다. 2015년 상하이(上海) 진산(金山) PX 반대 시위와 2016년 룡커우(龍口) PX 반대 시위가 해외 사이트에서 퍼지는 반면, 중국 내 사이트에서는 관련 정보가 없고 국민들의 주목을 받지 못해 정책에 큰 변화가 없었던 사실로 이를 알 수 있다(Jung and Zeng 2022).

이처럼 강력히 통제된 인터넷 환경에서 중국 네티즌은 ‘민감 단어’ 사용을 피하는 등 반(反)통제 수단을 통해 정보를 획득하고 확산하여 시위를 진행한다. 반면, 네티즌의 인터넷 시위에 직면한 중국 정부는 더욱 정교하고 강력한 인터넷 통제 정책을 실시한다. 이는 중국의 인터넷 시위 빈발과 정부의 강력한 통제 간의 상호작용을 보여준다. 2013년의 통계 분석 결과, 중국에서 차단되는 주요 대상은 공산당이나 지도자들에 대한 비판이 아니라, 시위를 야기할 가능성이 있는 이슈라는 점이 이러한 주장의 증거가 될 수 있다(King, Pan and Roberts 2013).

5. 결론 및 함의

“인터넷 시대에서 권위주의 국가는 어떻게 생존할 수 있을까?”라는 질문에 대해 기존 연구는 주로 인터넷의 영향에만 주목했다. 인터넷의 민주적 잠재력에 대해 낙관적인 결정론자들과, 정보 통제를 통해 인터넷이 권위주의 정권을 공고히 할 수 있다고 주장하는 도구론자들 간의 논쟁이 있어 왔다. 본 논문은 인터넷이 권위주의 국가에게 ‘양날의 칼’이라는 관점에서 출발하여, 인터넷의 경제적 이익과 정보 통제 간의 균형을 잘 잡는 전형적인 사례로 싱가포르와 중국을 연구 대상으로 삼았다.

같은 권위주의 체제를 시행하는 싱가포르와 중국은 인터넷 통제 정책에서 차이를 보였다. 싱가포르는 외국 사이트 접속을 거의 차단하지 않고 개방적인 정책을 시행하는 반면, 중국은 방화벽을 설치하여 중국 공산당의 통치에 불리한 해외 사이트를 모두 차단하는 폐쇄적인 정책을 취했다. 따라서 본 논문은 싱가포르와 중국의 해외 사이트 접속 통제 정책 차이의 원인을 탐구하는 것을 목적으로 했다.

본 논문은 비판 언론을 가져올 해외 사이트 접속 통제 정책에 집중하고, 두 나라의 정당 체제에 입각하여 정당 체제가 인터넷 정책에 미치는 영향을 밝혔다. 반대 정당이 있는 싱가포르는 반대 정당을 통해 집권당에 대한 비판이 가능해 권위주의 정권 유지를 위해 선거 승리에만 집중하면 되므로 해외 사이트 접속을 강력히 통제할 필요가 없다. 반면, 반대 정당과 선거가 없는 중국은 반대 의사를 표현할 통로가 없어 권위주의 정권 유지를 위해 언론 통제에 집중해야 한다. 다시 말해, 반대 정당과 선거의 존재 여부가 싱가포르와 중국의 인터넷 정책 선택에 영향을 미친다는 주장을 제기했다. 이를 증명하기 위해, 싱가포르의 반대파 사례, 인터넷이 선거에 미친 실제 효과, 중국의 SARS 전염병 사건과 샤먼 PX 프로젝트 반대 시위를 각각 살펴보았다.

본 논문은 싱가포르와 중국의 인터넷 통제 정책 차이에 대한 설명에 국한되지 않고, 다음과 같은 세 가지 함의를 가진다. 첫째, 인터넷과 관련된 산업 발전에 대해 중국 당국의 비싸고 비합리적인 선택과 행동을 설명할 수 있다. 본 논문은 해외 상업 기회를 놓쳐 경제적 이익에 손해를 입더라도 중국 공산당이 인터넷을 강력히 통제하는 이유를 설명할 수 있다. 또한, 지난 10년 동안 중국이 일대일로와 위안화 세계화를 추진하면서도 국제무역에 도움이 되지 않는 사이버보안법을 통과시킨 모순적인 행동에 대한 설명도 제공할 수 있다(Global Trade Review 2016).

둘째, 본 논문은 선거 권위주의 체제 하에서 반대 정당과 선거의 존재가 의미 없다는 통념을 반박한다. 비록 싱가포르 같은 선거 권위주의 국가에서 반대 정당이 선거를 통해 집권하여 민주화로 이행할

가능성은 미약하지만, 선거와 반대 정당의 존재는 일정한 인터넷 자유를 확보해 줄 수 있다. 프리덤 하우스(Freedom House)의 조사 결과에 따르면, 실제적인 반대 정당과 선거가 존재하는 동아시아 권위주의 국가의 인터넷 자유도는 반대 정당과 선거가 없는 권위주의 국가보다 높다(Freedom House 2023).

마지막으로, 싱가포르와 중국의 비교를 통해 다른 동아시아 권위주의 국가의 인터넷 정책과 권위주의 정권 유지 간의 관계도 설명할 수 있다. 2016년 말레이시아의 인터넷 자유도는 민주국가인 인도네시아와 비슷했는데(Freedom House 2016), UMNO가 주도한 국민전선(BN)은 장기적으로 선거에 승리할 수 있었기 때문에 개방적인 인터넷 정책을 선택해도 권위주의 정권 유지에 큰 영향을 받지 않았다. 반면, 선거와 반대 정당이 없는 북한은 국제적인 압력을 받아도 인터넷을 개방하지 않는 선택을 이해할 수 있다.

참고문헌

- Abbott, J. P. 2001. "Democracy@ Internet. Asia? The challenges to the emancipatory potential of the Net: Lessons from China and Malaysia." *Third World Quarterly* 22(1): 99-114.
- Chan, J. 2003. "SARS epidemic triggers political crisis in China." *World Socialist Web Site*.
<https://www.wsws.org/en/articles/2003/05/sars-m03.html>
- Chorev, H. 2012. "The spring of the networked nations: Social media and the Arab Spring." *The Levantine Review* 1(2): 120-139.
- Cunningham, P. 2003. "Constraints on China's coverage of SARS." *Nieman Reports* 57(2): 50-53.
- Datum Intelligence 2024. "Singapore online population forecast 2023-28." (May 5)
<https://www.datumintell.in/singapore-online-population/>
- Ferdinand, P. 2000. "The Internet, democracy and democratization." *Democratization* 7(1): 1-17.
- Freedom House. 2016. "Freedom on the Net 2016."
<https://freedomhouse.org/report/freedom-net/freedom-net-2016>
- _____. 2023. "Freedom on the Net 2023."
<https://freedomhouse.org/sites/default/files/2023-10/Freedom-on-the-net-2023-DigitalBooklet.pdf>
- George, C. 2005a. "The internet's political impact and the penetration/participation paradox in Malaysia and Singapore." *Media, Culture & Society* 27(6): 903-920.
- _____. 2005b. "Calibrated coercion and the maintenance of hegemony in Singapore." ARI Working Paper No.48.
- Global Trade Review. 2016. "Exporters and banks fear China's cybersecurity law."
<http://www.gtreview.com/news/no-category/exporters-banks-fear-chinas-cybersecurity-law/>
- Gomez, J. 2006. "Restricting free speech: the impact on opposition parties in Singapore." *The Copenhagen Journal of Asian Studies* 23(1): 105-131.
- _____. 2008. "Online opposition in Singapore: Communications outreach without electoral gain." *Journal of Contemporary Asia* 38(4): 591-612.

- Hachigian, N. 2002. "The internet and power in one-party East Asian states." *Washington Quarterly* 25(3): 41-58.
- Hah, F. L. 2010. "Defeating rivals through defamation lawsuits." *Southeast Asian Press Alliance*.
<https://www.seapa.org/defeating-rivals-through-defamation-lawsuits/>
- Huang, Y. Z. 2004. "The SARS epidemic and its aftermath in china: A political perspective", in *Learning from SARS: Preparing for the next disease outbreak-workshop summary*, eds. Knobler, S., Mahmoud, A., Lemon, S., Mack, A., Sivitz, L., and Oberholtzer, K. Washington, DC: National Academies Press.
- Huang, C. F. 2013. "Citizen journalism and cyber activism in China's anti-PX plant in Xiamen, 2007-2009." *China: An International Journal* 11(1): 40-54.
- IMDA. 2023. "Singapore digital economy report 2023." <https://www.imda.gov.sg/-/media/imda/files/infocomm-media-landscape/research-and-statistics/sgde-report/singapore-digital-economy-report-2023.pdf>
- Jin, X. 2015. *Towards Democratisation?: Understanding university students' Internet use in mainland China*. Ph. D. diss. University of Sheffield.
- Jung, J. Y. & Zeng, M. 2022. "Changing frames: China's media strategy for environmental protests." *Asian Perspective* 46(3): 423-449.
- Kalathil, S., & Boas, T. C. 2003. *Open networks, closed regimes: The impact of the Internet on authoritarian rule*. Washington, DC: Carnegie Endowment.
- King, G., Pan, J., & Roberts, M. E. 2013. "How censorship in China allows government criticism but silences collective expression." *American Political Science Review* 107(02): 326-343.
- Kluver, R., & Banerjee, I. 2005. "The Internet in nine Asian nations." *Information, Communication & Society* 8(1): 30-46.
- Li, J. 2008. *Internet control and authoritarianism: regimes defying political change*. Ph. D. diss. University of British Columbia.
- Ortmann, S. 2011. "Singapore: Authoritarian but newly competitive." *Journal of Democracy* 22(4):153-164.
- Reuters. 2013. "Internet big boys take aim at Singapore's 'regressive' new rules."
<http://www.reuters.com/article/net-us-singapore-internet-idUSBRE9660JP20130708>.
- Rodan, G. 1998. "The Internet and political control in Singapore." *Political Science Quarterly* 113(1): 63-89.
- _____. 2003. "Embracing electronic media but suppressing civil society: Authoritarian consolidation in Singapore." *The Pacific Review* 16(4): 503-524.
- Rød, E. G., & Weidmann, N. B. 2015. "Empowering activists or autocrats? The Internet in authoritarian regimes." *Journal of Peace Research* 52(3): 338-351.
- Shao, G., Lu, J., & Wu, J. (2012). "New media and civic engagement in China: The case of the Xiamen PX event." *China Media Research* 8(2): 76-83.
- Skoric, M. M., Ying, D., & Ng, Y. 2009. "Bowling online, not alone: Online social capital and political participation in Singapore." *Journal of Computer-Mediated Communication* 14(2): 414-433.
- Soon, C., & Samsudin, S. N. 2016. "General Election 2015 in Singapore: What Social Media Did and Did not Do." *The Round Table* 105(2): 171-184.
- Tai, Z.Y. 2006. *The Internet in China: cyberspace and civil society*. New York, NY: Rutledge.
- The Straits Times. 2008. "MDA bans two video-sharing porn sites."

<http://news.asiaone.com/News/The+Straits+Times/Story/A1Story20080523-66562.html>

- Wang, S. S., & Hong, J. 2010. "Discourse behind the forbidden realm: Internet surveillance and its implications on China's blogosphere." *Telematics and Informatics* 27(1): 67-78.
- Yang, G. 2009. *The power of the Internet in China: Citizen activism online*. New York, NY: Columbia University Press.
- Yip, Y.H.J. 2013. "Internet regulation – A myth in Singapore?"
<http://www.singaporelawreview.com/juris-illuminae-entries/2015/internet-regulation-a-myth-in-singapore>.
- Yu, Y., & Zeng, F. 2010. "Digital power: Public participation in an environmental controversy." In *China's Environmental Crisis*, ed. Kassiola J. New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Zhang, H.Y.A. 2024. *High wire: How China regulates big tech and governs its economy*. New York, NY: Oxford University Press.
- Zheng, Y., & Wu, G. 2005. "Information technology, public space, and collective action in China." *Comparative Political Studies* 38(5): 507-536.
- 新华网. 2024a. "互联网如何激发经济社会向'新'力? – 透视第53次《中国互联网络发展状况统计报告》." (3월23일) <http://www.news.cn/20240323/239aa27989da4a8eb16a89be105d3551/c.html>
- 新华网. 2024b. "2023年我国数字经济核心产业增加值占GDP比重达到10%." (5월24일) <http://www.news.cn/fortune/20240524/40057f5231884a86a7045ca2b3d1ef85/c.html>
- Napoleon Cat, "Facebook users in Singapore June 2024."
<https://napoleoncat.com/stats/facebook-users-in-singapore/2024/06/> (검색일: 2024.07.30).

미얀마 8.8.88 세대의 중도화 경향성: 군부와 NLD를 중재할 세력의 등장 가능성

정호재(고려대)*

들어가며

한국은 보통 민청학련 세대, 전대협세대(혹은 87세대)가 대표적인 운동권 세대로 알려졌는데, 미얀마의 경우는 1988년 민주화 항쟁의 시대사적 의미가 크기에 88세대(8.8.88세대)가 대표적인 엘리트 학생 운동권 집단(세대)로 통한다. 이들은 1962년생부터 보통 1969년도에 태어난 이들로 88년도에 양곤대학교를 중심으로 반군부 시위를 펼친 대학생이 중심 축을 이룬다. 이들 20대 학생 엘리트 집단은 네 윈 장군의 30년 독재에 환멸을 느꼈고, 당연히 자유주의, 사회주의, 공산주의 등 여러 이념으로 무장하고 장기 군부 독재에 대항했다. 1988년 시민혁명과 그 직후에는 잠시나마 NLD를 중심으로 단일 대오를 형성하기도 하고, 일부 급진파는 독자정당을 건설하기도 하는데, 이후 군부의 재쿠테타로 이들은 이념과 경험에 따라 복잡한 행로를 걷게 된다.

88세대 학생운동 지도부로 가장 유명했던 인물로는 민꼬나잉, 꼬꼬지, 떼퀘(Htay Kywe), 지미 꼬(Jimmy Ko), 안베쑈(Ant Bwe Kyaw), 등인데, 이들의 이후 삶은 다들 비참했다. 대개 60년 이상의 장기형을 구형 받고, 10년에서 15년 정도의 실질 형기를 채워야 했다. 미얀마 감옥의 비인간성은 널리 알려졌다. 전기가 없고 화장실이 없다시피, 한가로운 독방은 사치에 가깝다. 이들이 완전한 자유 몸이 된 건 50대 중년이 훌쩍 넘은 2009~2011년 무렵이었다.

미얀마 밖에서 보통은 아웅산 수찌를 미얀마의 민주화 지도자라고 여기기 쉽다. 하지만 그분은 1988년 이전까지 40년 가까이 인도와 영국에서 사신 분이니 실제로는 미얀마 사정을 잘 모르던 분이였다. 군부독재 이후 미얀마에도 민주화 운동이 지속해서 있었고, 그러한 맥락에서 탄생한 막내가 당시 88세대였고, 이들은 잠시나마 수찌 여사에게 기대를 걸어보기도 했지만 이내 실망하고 만다. 수찌 역시 “카리스마”를 앞세운 지도자였기 때문이다.

1988년엔 이들이 고작 20대였고 시민혁명은 실질적으로 실패로 돌아갔기 이들에 별다른 정치 세력화의 기회가 주어지지 않았다. 이들이 다시금 전면에 등장한 시기는 40대로 접어든 시점인, 그리고 신군부의 종말을 알리는 2007년 “샤프론 혁명”에 이르러서이다. 당연히 시위를 주도하는 88세대는 다시금 감옥으로 끌려가 고초를 겪게 된다. 1988년과 2007년 두 번의 고통을 겪으며 일부 88세대는 점차 전략을 바꾸게 된다. 즉, 군부를 일방적으로 “부정”하지만 말고 그 힘을 “인정”하지는 인사들이 늘어난 것이다. 즉, 선거에 참여해 제도권 안에서 싸우자라는 생각을 하게 된다.

당연하게도 ‘88세대’가 모두가 같은 생각을 가진 것은 아니었다. 그러나 해외로 망명하거나 무장투쟁에 나선 이들(대표적 인물이 민꼬나잉)을 제외하면, 이들은 대개 군부와 정면으로 20년 넘게 싸우

* 고려대학교 아세안센터 연구원

며 일종의 현실적인 타협지점을 찾게 된 것이다. 즉, 군부를 활용해서 “정치적 이행”을 하자는 생각이 짝튼 것이다. 당연히 이러한 생각은 “비타협” 노선의 정점에 있는 아웅산 수찌와 완전히 충돌하는 것이었다. 이 갈등이 본격적으로 터진 게 2008~2009년 개헌과 선거 참여 결정 무렵이었다.

한 미얀마 언론인은 이를 두고 “88세대는 감옥에서 10년 넘게 고초를 겪게 되면서 겪은 사상적 변화”라고 지적했다. 즉, 아웅산 수찌는 너무도 고상하게 가택연금을 장시간 경험했기 때문에 현실과 유리되어, 오히려 군부의 실체와 힘을 진짜로 겪지 못했다는 지적이기도 했다. 그래서 2008년부터 2015년 사이 상당수 88세대는, 군부와의 타협을 통해 민주화 이행 노력으로 노선을 선회하게 된다. 당연히 수찌 그룹은 이들을 NLD 당에서 철저히 제거해 나갔다. 꼬꼬지도 그 중에 한 명이다. 88세대 대표주자인 그는 2015년 NLD로 총선에 나가려고 했지만, 공천을 받지 못한 것이다. 이미 그 이전부터 폐인세인 정부에 협력한 이들도 적지 않았기에 결과적으로 2015년 선거에서 88세대 지도자 가운데 NLD 국회의원이 된 사람은, 폰초(Pyone Cho) 단 한 명에 그치게 된다.

사실상 88세대는 아웅산 수찌 정부에서 배제가 된 것이다. 이미 집권 시에 70세가 넘는 고령이었던 수찌는 당시 50대 88세대를 거의 배제하고 정부를 꾸려나갔기 때문에 심각한 인재 부족에 시달리기도 했다. 그럼에도 88세대를 전면에 기용하지 못한 것은 지난 시절 이들과 적지 않은 노선 갈등을 겪었거나 혹은 사실상의 경쟁자로 인식했기 때문이라는 해석이 설득력을 얻는다. 결국은 아웅산 수찌 정부는 군부와 제대로 된 협상 테이블도 갖지 못하고, 선명한 개혁, 이상적인 민주주의를 추구하다가, 2021년 쿠데타에 밀려난다. 결과적으로 미얀마의 엘리트 학생운동권 세력인 88세대는 군부와 NDL로부터 모두 배척당한 모양새로 비친다. 그 과정에서 88세대는 특히나 양 세력의 사이에서 중도주의적 태도를 지닌 것으로 볼 여지도 있다. 특히 2012년부터 불기 시작한 “폐인세인” 친군부 정부(2011-2015)에 상당히 공감하고 동참한 것이 대표적이다. 과거에 상당수가 군부에 처형당하고, 망명하고, 옥중에서 병사하기도 했음에도 “협상”을 지지한 것이다. 결국 이러한 타협적 태도로 말미암아 2015년 선거에서 승리한 아웅산 수찌와는 상당한 거리감을 갖게 되는 원인이 되었다는 해석이 가능하다.

이 연구는 미얀마에서의 중도주의(中道主義)가 본격 시작된 1990년대부터 현재까지 이들 제3지대에 속한 핵심 인물의 면면과 그들의 내세운 주장을 살펴보고, 이를 통해 제도권 정치의 역사가 짧은 미얀마에서의 정치 갈등과 그 과제를 살펴본다. 중도주의 사례로 2010년 총선에 참여한 ‘NDF (National Democratic)’와 중도 시민단체 ‘미얀마 이그레스(Myanmar Egress)’의 사례를 보여주고, 8.8.88세대와 NLD의 갈등 및 꼬꼬지와 뗏뗏까잉 등 88세대 NLD 출신 현역정치인 사례를 통해 미얀마 중도파의 현재, 그리고 협상세력의 발전 가능성을 탐색한다.



그림 1. Ko Ko Gyi (middle), Min Ko Naing (3rd from right) and other 88 Generation Student leaders. (Photo: The Irrawaddy)

1. 미얀마 정치 분석의 어려움

현대 미얀마 사회 연구의 가장 큰 어려움은, 군부 중심의 ‘발전주의’와 민중 또는 시민이 주도한 ‘민주주의’ 역사가 상호 포섭의 관계가 아닌 반세기 넘게 적대적 관계로 점철된 점이다. 그 결과 외부인은 미얀마를 하나의 단일 커뮤니티로의 상상하기 어렵게 됐다. 1988년의 역사적 시민항쟁 그리고 이어진 1990년 총선 결과로 인해 미얀마 정치는 양대 세력, 즉 군부(타마도)와 민주민족연합(NLD, National League for Democracy)이 대립한다는 사실이 확인됐다. 여기에 자치권 확대를 위한 여러 소수민족 세력을 더해 세 개의 세력으로 구분하는 게 보통이었다(Hlaing, 2011). 앞선 두 세력은 오랜 시간 ‘압제와 핍박’의 관계였지만 2011~2020년 10년이라는 기간 동안 정권을 번갈아 행사하게 된다. 이는 미얀마가 군부 독재에서 다당제 민주주의로의 이행(移行) 가능성을 보여준 것이다. 코로나 바이러스가 확산되던 2020년 11월, 총선이 우여곡절 속에 치러졌고 지난 2015년처럼 NLD의 압승이 또 한번 재연되었다. 그러나 군부는 선거의 공정성과 결과에 대해 이견을 표출했고, 이는 연방의회 개원을 앞둔 2021년 2월 1일 쿠데타로 이어진다. 이는 ‘2003년 민주화 이행 로드맵’과 다당제로의 정치개혁을 포함한 ‘2008년 헌법’ 등을 통해 군부가 약속한 현대 민주국가 건설의 꿈을 배반한 일이기도 했다.

1. 협상세력 부재

미얀마의 정치발전 혹은 다당제 정치체제로 이행에 있어 걸림돌은 1)장기간 식민지배 및 그 영향으로 인한 오랜 고립체제 2)1962년 이래 지속된 군부의 장기집권 3)소수민족의 분리주의 무장투쟁 등 주로 국가체제의 역사적 한계와 구조적 문제가 주로 거론됐다(장준영, 2021). 때문에 미얀마 연방의 갈등 해결을 위해서는 절대 권력 군부의 역할과 책임의 변화 그리고 그 안에 깔린 이데올로기에 대한 역사적 탐구가 선행되어야 했다. 군부를 이해하지 못하고는 미얀마라는 국가체제와 향후 진행 방향을 예측할 수 없기 때문이다. 반면 시민사회와 오랜 대표 야당인 NLD에 대한 연구는 상대적으로 부진했다. 시민사회가 제대로 성숙하지 못했고 반 군부 세력은 타마도의 감시와 탄압의 대상이었기 때문이다. 이로 인해 NLD에 대한 대중의 관심은 주로 군부 정권에 대한 비판과 야당지도자의 영웅적 서사에 집중되었다. 또한 삼엄한 언론통제로 길들여진 미얀마 국가언론은 정치 현안에 대한 공정보도가 불가능했다. 이로 인해 NLD 내부 사정은 국경 바깥의 민주화운동가나 망명 언론, 또는 군부가 승인하는 외신기자의 활동에 의지했다. 이 같은 한계로 인해 NLD에 대한 제대로 된 비판은 공론화되기 어려웠다.

미얀마를 둘러싼 국내외적 환경은 2011년 떼인세인(Thein Sein) 정부의 출범 이후 크게 변화하기 시작한다. 2010년에 치러진 총선 자체가 2008년 헌법이 규정한 다당제 체제로의 변화의 서막이었다. 군부자매정당인 연방발전당(USDP, Union Solidarity and Development Party)을 중심으로 한 새정부는, 한동안 군부후원정부(military-backed government) 혹은 유사민간정부(pseudo civilian government) 등 부정적으로 묘사되었지만, 점차 변화의 속도는 가팔라졌다. 떼인세인 대통령은 임기초기 아웅산수찌를 만나 정치개혁에 대한 협력을 요청하고, 언론검열을 없애고 수용소에 갇힌 정치범을 대거 석방, 나아가 노조의 단체행동권을 보장하는 노동법까지 통과시킨 것이다(박은홍, 2013). 이로 인해 장기간 해외서 활동한 망명언론들이 대거 국내로 돌아왔고 해외자본까지 미얀마 시장에 관심을 갖게 된다. 2012년 보궐선거가 NLD의 참여로 치러지자 국제사회는 “드디어 두 세력이 의회에서 만나 본격적인 체제 경쟁에 돌입했다”고 반겼다. 헌법의 일부 조항을 둘러싼 갈등과 소수민족과의 평화협상이 여전

히 지지부진했음에도 반세기만에 의회정치가 복원된 것이다. 결과적으로 군부와 NLD의 관계는 2011년을 기점으로 변화를 시작, 2012년 보궐선거를 통해 제도권 경쟁 관계로 격상, 2015년 총선을 통해 NLD로의 정권교체가 이뤄진 것이다.

이런 와중에 터진 2021년의 군부 쿠데타는 당혹감과 동시에 새로운 의문을 낳게 된다. 어찌서 집권 세력인 NLD는 군부의 불만을 사전에 감지 못하고 쿠데타를 미연에 막을 수 없었을까? 실제로 2016년 이후 정국의 주도권을 쥔 NLD는 의회는 물론이고 정부조직 그리고 재계와 종교계 등을 통해 군부와 의례적 접촉은 물론 물밑 협상도 가능했다. 이러한 의구심은 미얀마 정치의 양극화 현상에 대한 또 다른 원인에 대한 궁금증으로 확장된다. 즉, 국가 권력기관을 오랜 기간 장악해온 군부와 시민의 절대적 지지를 받는 NLD 사이를 중재할만한 중도세력(또는 협상파)이 활동할 정치적 공간의 부재에 대한 아쉬움과 궁금증이다. 이는 오랜 기간 양극단으로 나뉜 미얀마 정치 환경에 대한 새로운 현실 인식과 동시에 체제변화기에 나름의 역할이 요구되는 중도(협상) 세력의 무기력이 미얀마 분석의 담론으로 떠오르지 못했다는 반성의 결과이기도 하다.

미얀마 중도세력의 부재는 근래 치러진 선거결과로도 확인된다. 1990년 선거 이후 2010년, 2012년(보선) 2015년, 그리고 2020년 등 네 번의 주요 선거가 치러졌는데, NLD가 불참한 2010년을 제외하곤 NLD가 70% 내외의 득표율과 의석 점유율 80% 라는 압도적인 승리를 거뒀고, 군부자매정당과 소수 민족정당이 나머지를 양분하는 현상이 반복된 것이다. 대안적 혹은 타협적 담론을 형성할 만한 제3세력은 드러나지 못한 것이 1990년, 2015년, 2020년 선거의 공통점이다. 제3세력이 실패할 경우 양대 정당 내부에 ‘협상세력’이 자생적으로 만들어지는 경우도 흔하지만 “군부 대 반군부” 구도로 일관했던 미얀마는 예외로 남았다. 이러한 중도주의의 실패는 앞으로의 성공적인 체제 이행을 위해서 주요한 반성 지점이 된다. 민주화 이행 과정에서 개혁의 방향과 속도를 놓고 생기는 의견의 차이는 야심 있는 정치인이 성장하는 발판이 되기도 한다. 심지어 이 두 세력이 대화를 전혀 안 한 것도 아니었다. 2012년 보궐선거를 통해 제도권 정치에 처음 진입한 아웅산수찌는 2015년까지 쉘만(Shwe man) 국회의장과 36차례, 떼인세인 대통령과는 9차례 만남을 가졌다(Ye Htut, 2019). 2021년 쿠데타의 주역인 민 아웅 흘라잉 총사령관과의 만남도 반복적으로 이어졌다. 심지어 떼인세인 정부의 개혁조치는 국내외로부터 긍정적 반응을 끌어냈다. 핵심 장관인 소떼인(Soe Thane)과 아웅 민(Aung Min)은 “일반의 상상을 뛰어넘는 실적을 거뒀다”라는 평가까지 받았다(Thant Myint-U, 2020). 아웅산수찌가 이끈 NLD 정부(2016-2020) 시절에도 네피도 정치를 주도할 기회가 있었다. 즉 의회라는 무대에서 정상적인 제도권 정치가 작동을 했다면, 2021년 쿠데타가 과연 가능했을까? 양 세력의 타협을 이끌어 낼 만한 시간과 인적 자원이 적지 않았다는 것을 감안하면, 오늘날 미얀마에 주어진 비극적 현실은 ‘정치의 실패’ 혹은 ‘인재(人災)’의 혐의가 짙다.

이 같은 배경을 바탕으로 이번 연구의 질문은 다음과 같다. 어느 국가의 정치권에나 존재하기 마련인, 회색지대, 즉 극단적 세력 간의 갈등을 조율하는 중간지대는 어찌서 미얀마 제도권 정치권 내에서 형성되지 못하고 무력했을까, 혹은 타협과 중재를 통해 갈등의 최소화와 체제의 안정을 꾀하는 중간(중도) 세력이 실제로 USDP와 NLD 안팎에 존재했을까? 나아가 누가 어떤 생각을 갖고 있었을까?

2. 규정 어려운 중도주의(中道主意)

미얀마의 중도주의 계보를 추적하기 위해서는 먼저 ‘중도’에 대한 대략의 정의가 필요하다. 현실

정치에서 사용하는 중도주의는 특정 이데올로기를 지칭하는 것이 아닌 좌와 우의 이념 대립에서 파생되는 일종의 상대적 절충안으로, 시대와 장소에 따라 그 모습을 달리하는 정치 노선으로 정의된다(김일수, 2008). 때문에 중도주의는 개념적 정의보다는 해당 문화권에서 정치적 행동의 판단 기준을 어디에 두는 지가 더 중요해 보인다. 서양정치사에서 말하는 중도주의는 주로 ‘좌우’ 이념 대립에 기반을 둔 사상적인 절충안에 무게가 쏠린다. 현대정치사에서는 20세기 초반의 수정주의(revisionism)와 제3의 길(The Third Way)에 대한 논쟁이 가장 대표적 중도주의 논쟁이었다. 유럽의 정치사가 주로 계급 갈등을 중심으로 전개되어 왔기에 그에 따른 역사적 흐름을 반영한 것이다. 반면 아시아 사회에서는 중도에 대한 해석과 적용은 그 나라가 당면한 현실에 따라 다르게 나타났다. 아시아에서도 공산주의 운동과의 대립과 갈등이 없었던 것은 아니지만 아시아 거의 대부분의 나라에서 공산당은 제국주의 시기는 물론 냉전시기 내내 철저히 배격될 정도의 강한 탄압을 받은 것이다. 게다가 정치 갈등과 이념 투쟁의 역사가 짧아 이념 중심으로 중도 성향을 논하는 데 어려움이 있다.

결국 아시아에서의 중도노선이라 함은 기득권층과 기층 민중 사이의 극단적인 대립과 무력 사용을 조정하고 절충하는 세력을 가리키는 개념으로 자리잡았다. 무력에 의한 갈등 해결 대신 타협과 합의를 통해 실용적인 해결책을 찾는 것을 선호하는 경향이 강하기 때문에, 아시아의 중도주의자 혹은 중도세력은 실용주의(pragmatism), 경제발전(Economic Development) 균형 잡힌 통치(stability and order) 국가 정체성(National Identity) 등의 가치를 옹호하는 개인이나 집단을 지칭하는 것으로 굳어졌다. 이들은 효과적인 통치를 달성하기 위해 서로 다른 파벌 사이의 공통점을 찾고, 당파성을 축출하고, 분열을 메우는 것을 목표로 한다는 장점은 갖지만, 스스로 대중을 이끄는 힘을 갖지 못해 정권을 창출하거나 대중의 폭넓은 관심과 인기 끄는 경우는 적었다. 대신 중도 정당은 정치적 스펙트럼의 좌우 끝에 있는 정당들 사이에서 중재자 역할에 강점을 지닌다. 이러한 이유로 ‘중도파’는 양 세력의 가운데 있다고 해서 ‘중간’ 혹은 타협을 선호한다고 해서 ‘협상파’라고 불려도 무방해 보인다.

II. 중도적 인물과 사상

미얀마 중도주의 논의를 위해서는 무엇보다 88세대에 주목할 필요가 있다. 1988년 당시에는 주로 20대였던 이들이 지금은 대부분 50대 중후반의 사회중심 세력이 성장했고, 군부와 NLD 사이에서 복잡한 정치적 고충을 겪었기 때문이다. 88세대를 단일한 이념이나 행동양식으로 묶기는 곤란하다. 실제 1988년 시위 때부터 잠시 ‘반(反) 군부’로 뭉친 것은 사실이지만 개개인과 조직별로 다양한 사상적 스펙트럼을 지녔기 때문이다. 88세대 가운데 중도주의를 실험하거나 실천한 이들이 많은 이유는 1990년대에는 주로 감옥에서 생활을, 2000년대에는 제도권 정치권이 사실상 사라진 데 따른 암울한 정치현실 때문이다. 때문에 88세대는 현장에서 노동 분쟁을 중재하거나 지역 사회에서 교육과 인권의 문제에 천착하면서 점차 중도노선으로 바뀌게 된다. 특히 2007년 샤프론 혁명과 2008년 사이클론 나르기스로 인한 극심한 피해가 실용주의 중도노선의 확대에 결정적 영향을 주었다). 정치가 작동할 수 없으며 미얀마 정부는 국제금융제재를 오래 겪으며 미얀마 경제는 다른 동남아국가보다 20년 넘게 뒤쳐 태풍 하나로 사실상 국가시스템이 쉽사리 마비되는 결과로 이어졌기 때문이다. 이 무렵 40

1) 2022년 5월 꼬꼬지(Ko Ko Gyi) 인터뷰

대에 접어든 88세대는 자신의 전문성을 활용해 헌법 개혁 같은 큰 담론보다는 노동, 토지, 인권, 환경, 교육 등의 실용적인 주제로 국민계몽과 실용주의로 방향을 바꾸는 사례가 나오게 된다. 88세대가 내세운 중도주의의 핵심은 진정한 ‘연방주의(federalism)’를 통한 ‘국가 화해(National Reconciliation)’이며 민주주의와 경제발전을 이루기 위한 ‘실력 증진’으로 요약할 수 있다.

1. 88세대와 아웅산수찌 갈등

표 1) 88 학생운동 세대 지도부 대표인물

이름	영문명	생몰	주요 경력	관계
민꼬나잉	Min Ko Naing	1962년생	All Burma Federation of Student Unions (ABFSU) 리더/20년 복역	NLD 비관
모띠즌	Moe Thee Zun	1962년생	Democratic Party for New Society (DPNS) 리더, 미국 망명 2012년 복귀	DPNS당 창당 NLD 비관
꼬꼬지	Ko Ko Gyi	1962년생	17년 복역	NLD에서 축출 인민당 창당
떼췌	Htay Kywe	1968년생	ABFSU 조직 14년 복역	정치무관여
지미 꼬	Jimmy Ko (Kyaw Min Yu)	1969년생 2022년 사형	작가 15년 복역	
안베췌	Ant Bwe Kyaw			
폰 초	Pyone Cho,	1966년생	20년 복역	2015년 하원의원 당선 NLD 소속
미아아에	Mya Aye	1966년생	88세대 학생그룹 주도 14년 복역	NLD에서 축출

2016년에 출범한 아웅산수찌 정부의 특징 가운데 88세대 지도부가 배제된 것도 꼽을 수 있다. 1988년 이후 군부에 대한 투쟁을 이끌던 학생운동 명망가들이 NLD정부에 합류하지 못한 것은 예상밖의 일이다. 미얀마의 학생운동권 세대는 1988년 항쟁을 기준 삼아 88세대(8.8.88세대)로 부른다. 이들은 1962년생부터 보통 1969년도에 태어난 이들로 88년도에 양곤대학교를 중심으로 반 군부 시위를 펼친 대학생 핵심 지도부를 뜻한다. 당시 양곤 대학 재학중인 20대 엘리트는 네원의 30년 독재에 환멸을 느꼈고, 여러 진보이념으로 무장하고 상당히 복잡한 학생운동 계보를 형성했음에도 뚜렷한 공통의 목표 즉, ‘군부 퇴진’을 NLD와 공유했다. 잠시나마 NLD를 중심으로 단일 대오를 형성하기도 하고, 일부 급진파는 독자정당 건설에 나섰는데, 군부의 채쿠데타 이후 불우한 정치 행로를 걷는다. 학생운동 지도부로 가장 유명했던 인물들이, 민꼬나잉, 꼬꼬지, 떼췌, 지미꼬, 안베췌, 등인데, 88운동의 실패 이후 이들은 2011년까지 구속과 석방을 반복하며 각각 15년 남짓한 형기를 채운다. 그리고 이들이 40대 시점에 신군부의 종말을 알리는 2007년 ‘샤프론 혁명’이 발생한다. 이 전부터 평화시위를 주도하는 88세대는 다시금 감옥으로 끌려가 고초를 겪는다. 이 과정에서 상당수 88세대는 체제 이행 전략을 바꾸게 된다. 즉, 군대의 정치적 힘을 “거부”하지만 말고 옹기 띄어계끔 “수용”의 태도를 내비친다. 이를 위해선 선거에 참여해 제도권 안에서 싸우자라는 생각을 갖게 된다. 물론 ‘88세대’ 모두가 같은 생각

을 가진 것은 아니다. 그러나 해외로 망명하거나 국경에서 무장투쟁에 나선 이들이 아니라면, 대개 군부와 정면으로 20년 넘게 싸우며 보다 현실적인 타협지점을 모색한 것이다. 이러한 생각은 군부와의 ‘비타협 노선’의 정점에 있는 아웅산수찌와 정면 충돌하는 것이었다. 양측의 갈등이 표면화되는 시점은 2008~2010년 개헌과 선거 참여 결정 무렵이었다. 한 미얀마 언론인은 이를 두고 “88세대는 감옥에서 10년 넘게 고초를 겪게 되면서 겪은 사상적 변화”라고 지적했다. 즉, 아웅산수찌는 실제 전기와 식사가 부족한 감옥이 아닌 본인의 집에서 가택연금을 장시간 경험했기 때문에 현실과 유리되어, 오히려 군부의 실체와 힘을 제대로 겪지 못했다는 지적이다. 2010년 총선을 앞두고 꼬꼬지와 미아 아예 등 88세대동지회 소속 20여명이 NLD에 총선참여를 희망했지만 예상과 달리 대부분 공천을 받지 못한다. 결과적으로 2015년 선거에서 88세대 지도자 가운데 NLD 국회의원이 된 사람은, 폰초(Pyone Cho) 한 명에 그친다. 이미 집권 시에 70세가 넘는 고령이었던 수찌는 때인세인 정부에서 활약한 50대에 접어든 88세대를 대부분 배제하고 신인 정치인으로 정부를 운영했기 때문에 인재 부족에 시달리게 된다.

2. 미얀마 이그레스 ‘선先실력주의’

성명	영문명	생몰	주요이력	이그레스 직책
네윈마웅	Nay Win Maung	1962년생 2012년 병사	의대, 미국유학	사무총장
틴마웅판	Tin Maung Thann		기업인 국가화해및평화센터	창립자, 회장
흘라마웅쉐	Hla Maung Shwe	1956년생	기업인 때인세인 대통령 평화정책 자문	고문
쨌잉흘라잉	Kyaw Yin Hlaing	1965년생	88세대 미국거주 학자	이사
자가나르	Zarganar	1961년생	방송인	
소니테인	Sonny Nyunt Thein		여행사 기업인	부회장

2000년대 미얀마 시민사회에서 가장 주목할만한 움직임은 1962년생 네이윈마웅이 조직한 ‘미얀마 이그레스’이라는 시민단체의 활약이다. 그가 미국 유학을 마치고 돌아와 2006년에 만든 이 사회단체는 2012년초 그가 심장마비로 급사하면서 활동이 크게 줄었지만, 그 이전의 활동상만으로 군부와 NLD가 아닌 미얀마 최초의 제3정치세력이라는 타이틀을 부여할만한 뜻깊은 시도라 평가받는다 (Maelraynaud, 2018; Mullen, 2016). 네윈마웅은 1987년도에 이미 양곤 의대를 졸업하고 의사로 활약했고, 군 사관학교 교육을 담당한 교육계 집안 출신인 탓에 사전적인 ‘88세대’로 분류하기는 어렵다. 하지만 2000년대 그가 미디어, 교육, 시민사회, 정치권에 남긴 뚜렷한 중도적 활약은 2000년대 여러 88세대 인사들의 관심을 끌며 하나의 전범이 되었다. 언론에 대한 허가가 제한되었던 2000년대 미얀마에서 군부와의 인맥을 활용해 미디어 사업을 시작한 그는, 군부의 화해 정책을 옹호하고 동시에 정치과 경제 분야에 대한 건설적인 비판을 제공한 유일한 민간 언론으로서 자신이 주도한 『리빙 컬러』 『더 보이즈 위클리』 『포린어페어스 위클리』 등 주간미디어를 통해 두각을 보인다. 그의 사상은 “민주

주의를 실현하려면 먼저 우리 사회의 역량 강화가 필요하다”는 표현으로 요약 가능하다. 때문에 그의 활동은 주로 정부와 재벌의 협력으로 청년들의 자본주의(비즈니스) 제도정치 교육에 집중했다. 또 선거제도에 대한 연구와 여론조사 등의 사회과학 기법을 처음 도입하고 교육시킨 단체이기도 하다²⁾. 연방 내 갈등을 줄이기 위해 비정부기구(NGO) 활동을 제안했는데 2012년 폐인세인 정부시절에 문을 연 국가화해및평화센터(National Reconciliation and Peace Centre)가 바로 그것이다. 이 조직에 88세대가 대거 참여해 폐인세인 정부의 연방주의 실천을 측면지원한다.

죽기 전까지는 그는 특히 청년세대를 위한 미디어와 교육사업에 집중했는데, 정부와의 연계 교육 프로그램인 ‘미얀마 이그레스 인스티튜트’가 대표적이다. 이 기관을 거친 천여명의 젊은이들은 2008년 태풍 나르기스가 미얀마를 강타하자 국제 구호 단체와 결합해 대거 자원봉사자로 나서게 된다. 또 총선을 앞둔 2009년에는 미얀마 정치제도 변화를 알리기 위한 유권자 교육과 국민들의 선거 참여 수준을 파악하기 위한 각종 사회여론조사에 나서며 정부의 실용주의 개혁을 측면 지원한다. 당시 군부와 협력하는 시민사회단체는 전례가 없던 일이었기 때문에 야당과 기존 시민사회로부터 여러 비판과 외면을 받는데, 2010년 총선에서 미얀마 이그레스는 NDF를 집중 지원하는 중도적 방법을 지속한다. 네윈마웅은 2008년 헌법의 부족함에 동의하면서도 이의 유용성을 옹호하고, 기왕이면 시민사회가 충분히 실력을 키워 ‘단계적’으로 민주화로 이행해야 한다고 주장한다. 2021년 쿠데타로 인해 재조명 받는 그의 이행 전략 발언은 ‘NLD 선거압승 역풍론’이다. 그는 “2010년 선거에서 NLD는 지역구에 절반만 출마시켜야 한다”면서 “만일 NLD가 선거에 압승한다면 군부가 이에 겁먹고 권력을 이양하려 하지 않을 것이다”고 주장했다(Hlaing, 2011). 나아가 그는 2011년 폐인세인 대통령의 취임사에 관여했을 정도로 USDP 정권의 여러 사회개혁 정책에 관여한 것으로 알려졌다(Crispin, 2011). 그의 연설 가운데 유튜브에 올라있는 2011년 물메인에서 벌인 특강 영상 속에서 그의 중도적 사상을 드러낸 대목을 발췌하면 다음과 같다.

“새로운 헌법과 정치환경에 대해서, 오늘날 국가는 버스와 같고 정부는 운전사와 흡사합니다. 정부는 저렴한 전화, 자동차, 좋은 교통수단, 전국 어디서나 전기를 쓸 수 있게 하는 등 국민들이 욕심을 내서 더 많이 일할 수 있는 기회를 제공해야 합니다. 국민이 부유해야 나라가 부강해지는 겁니다. 여태껏 우리나라는 이게 불가능했습니다. 오로지 힘 썬 사람과 친구인 자만 부유했습니다. 2008년 헌법은 이를 개선해 누구라도 자유롭게 일할 수 있게 바꿔 놓았습니다.”

“우리나라 교육시스템은 최악입니다. 저는 미국에 가서 공부하고야 우리의 현실을 자각할 수 있었습니다. 외국에서 공부한 버마인이 고국으로 돌아오지 않는 이유이기도 합니다. 우리는 교육부터 변화해야 합니다. 그러기 위해서는 개방해야 합니다. 외국인 투자자들이 와야 합니다. 우리가 그들과 동등하게 일하려면 그들이 가진 기술을 익혀야 합니다. 그들의 기술을 가지려면 우리의 교육 시스템을 개선해야 합니다. 배운 사람만이 더 나은 미래를 가질 수 있습니다.”

3. 꼬꼬지의 ‘연방주의’

88세대 학생운동권의 주역 가운데 꼬꼬지는 2011년 17년 형기를 마치고 출소해 2012년 정치를 시

2) 2012년에 언론검열이 철폐된 것에서 알 수 있듯 미얀마는 정치관련 여론조사가 불가능한 사회였다. 1962년 이후 지속된 군부독재로 시민들이 투표를 해본 적도 없고 여론조사에 대한 불신도 상당해 유권자 등록과 투표 그리고 여론조사로 이어지는 민주적 제도에 낯설고 신뢰가 낮을 수밖에 없었다.

작할 수 있었다. 그는 2015년 총선에서 NLD 당적으로 출마를 준비했지만 몇몇 88세대 지도자들과 마찬가지로 NLD 공천명단에 포함되지 못했다. 그 원인에 대해서 그가 정치재개 이후 페인세인 정부가 연방주의 활성화를 위한 국가화해및평화센터에 참여하는 등 USDP 정부와의 협력 때문일 것이라고 답했다. 그를 포함한 88세대 주역들은 1988년 당시 자신들이 연방주의에 대해서 잘 알지 못했고, 결과적으로 소수민족과 학생운동가들이 반 군부 활동으로 결집하지 못한 점을 8.8.88 민주화운동의 실패 원인으로 보았다. 이러한 관점에서 수찌의 NLD 정부 역시 연방주의에 대한 비전이 부족했음을 여러 차례 지적해왔다. 미얀마 사회의 안정을 위한 종족정체성을 이해하는 정치와 정책을 요구한 것이다 (홍문숙, 2021). 그가 2023년 인터뷰에서 NLD 정부의 실패 원인은 압도적인 선거승리에만 의존해 소수민족의 의미와 군부의 역사적 영향력을 무시한 것이라고 주장한다.

“NLD는 소수민족을 적극 배려하고 인재를 정부에 등용하여 '연방주의'의 새로운 비전부터 세웠어야 했다. 이와 관련해 NLD의 실책이 적지 않다. 예를 들어 새정부의 지방 주(州)정부의 총리를 누가 하는지가 중요했다. 2008년 헌법 제261조에 따르면, 지방정부의 총리를 주 의회에서 알아서 선출하는 것이 아닌 대통령이 지명하도록 설계되었다. 페인세인 정부시절에 NLD는 261조 개정에 연방주의 원칙을 들어 찬성했다. 그런데 막상 개정하려고 하자 NLD는 군부의 영향력을 우려해 개정에 동의하지 못한 것이다. 2016년에도 NLD는 라카인과 산 주 총리를 대통령이 지명해 분란을 키운 것이다.”

“군부가 승복하지 않는 현실을 극복하기 위해서는 NLD가 진즉 국민통합정부(National Unity Government)를 실천했어야 했다. 이번 쿠데타 직후에 해외에 만들어진 망명 정부(NUG 정부)를 말하는 것이 아닌, 선거 승리와 무관하게 산적한 국가 문제를 해결하기 위해 소수민족과 군부를 포괄하는 대통령 정부가 필요했다는 얘기다. 현재 미얀마의 문제는 대통령중심제 혹은 연립내각 수준의 해법으로 풀릴 수준의 갈등이 아니다. 선거라는 제도가 유일한 마술적 해결책은 아니었던 것이다. 미얀마 군부를 일거에 해체할 수가 없기 때문에, 우리의 주된 목적은 장기적으로 '군부'의 성격을 바꾸는 일이 되어야 한다. 나는 그게 연방제라고 생각한다.”

동남아시아에서의 포퓰리즘의 발흥과 진화에 대한 탐색*

박은홍(성공회대)

1. 문제의 제기

포퓰리즘(populism)은 빈번한 사용에 비해 조작적 정의가 어렵고 애매모호한 개념으로 취급된다. 포퓰리즘은 라틴어 *populus*에서 온 것으로서 ‘부패한’ 경제 혹은 엘리트에 대항하여 평민을 옹호하는 정치운동과 정치사상의 전통을 지칭한다. 이 운동은 인민의 욕구가 정치적 정당성을 부여한다는 신념에서부터 출발한다. 그러기에 이른바 포퓰리스트 정치인들은 그들과 인민 사이를 매개하는 제도를 무시하거나 불신을 갖고 인민에게 직접 다가간다. 또 포퓰리즘은 암묵적으로 권위주의를 의미하거나 다원주의적 민주주의에 대립되는 개념으로 사용된다(Heywood 2002, 354). 이외에도 포퓰리즘의 전형으로 19세기에 러시아에서 있었던 ‘인민주의자’라는 의미의 나로드니끼(*narodniki*) 운동이 거론된다. 이와 비슷한 시기에 미국에서도 ‘만민평등’, ‘특권철폐’라는 구호 아래 인민당(populist party)이 창설되었다.

1950년대에 라틴아메리카에서의 포퓰리스트들은 새로운 대중들을 자신의 수중에 넣기 위해서 사회주의자들, 공산주의자들, 기타 전통적인 노동자계급 정당들과 경쟁하였다. 그 방도로 계급정당과 같은 정치조직들을 무시하고 사회복지 프로그램, 즉각적인 혜택을 공언하면서 그들의 지지자들과 직접적인 소통을 시도하였다. 일시적이었지만 이들의 경제민족주의는 국내 자본가들과의 동맹을 이끌어냈다. 그러나 경제성장이 멈추면서 포퓰리즘 동맹은 위기를 맞았다(Ames 1999, 134-135).

1960년대, 1970년대에 라틴아메리카에서는 군부정권이 포퓰리즘이 불안정과 급진주의를 선동한다는 미명하에 이를 꺾멸시켜려고 하였다. 이들이 볼 때 포퓰리스트들은 분배를 통해 지지를 조직해내고, 카리스마를 수단으로 열광적인 지지자들과 직접적이면서도 수평적인 관계를 추구하려는 세력이었다.

동남아시아에서의 포퓰리즘 역시 탈권위주의화, 민주화의 진전과 더불어 부상하였다. 이 지역에서 가장 먼저 포퓰리스트로 지목된 인물은 필리핀의 에스트라다(Joseph Estrada) 전대통령이다. 역대 유력 정치인들과는 달리 명문가 출신이 아닌 그는 유력 가문을 배경으로 한 기성정치인들의 카르텔에 무력감을 느끼고 있던 사회적 약자 계층들의 전폭적인 지지를 받았고 마침내 집권에 성공하여 빈곤 퇴치 프로그램 이행에 나섰다. 에스트라다의 집권은 민주화 이후에도 과두적 지배가 지속되고 있던 필리핀 정치에 대한 신선한 도전이었다. 아시아에서 두 번째 포퓰리즘정권인 타이의 탁신정권은 에스트라다 정권이 붕괴되던 2001년에 출범한 탁신 친나왓(Thaksin Shinawatra) 정권이다. 그는 통신 사업 재벌 총수로서 청백리로 알려진 잠롱(Chamlong Srimuang)이 이끈 진리의힘당에 합류한 정치신인으로서 일약 장관까지 올랐다가 1997년 금융위기 직후 타이락타이를 창당하여 2001년에 집권에 성

* 이 발표문은 발표자 본인의 논문 “포퓰리즘의 아시아적 변형: 탁시노크라시(Thaksinocracy)에 대한 라틴아메리카 모델의 적용”(2012)과 “포퓰리즘 대 시민사회: 2001년의 필리핀과 2006년의 타이”(2011)를 토대로 작성되었다.

공하였다. 그의 경제정책을 일컫는 탁시노믹스(Thaksinomics)는 타이 인구의 대다수를 차지하는 농촌주민을 겨냥한 포퓰리스트정책으로 일컬어졌는데 부채상환유예정책, 30바트 저가의료 서비스 정책, 농촌개발정책의 일환인 1촌1품운동 등이 그 대표적인 예이다.

요컨대 탁신통치시기를 일컫는 탁시노크라시(Thaksinocracy)는 집권기간이 3년 정도에 불과한 에스트라다 집권시기 보다 긴 5년동안 포퓰리즘 정책의 면모를 충분히 보여주었다.¹⁾

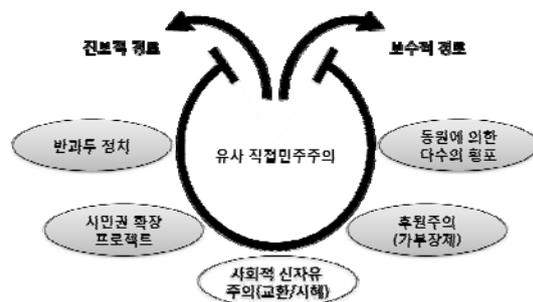
2. 이론적 논의와 분석틀의 모색

라틴아메리카 연구 문헌에서 포퓰리즘에 대한 연구 경향은 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 역사-사회학적 접근. 이는 초기 산업화 단계에서의 다계급동맹을 강조한다. 둘째, 경제적 접근. 이는 포퓰리즘을 대중소비를 의식한 재정확장, 재분배 등과 같은 정책으로 이해한다. 셋째, 이념적 접근. 이는 포퓰리즘을 인민과 권력블록간의 갈등을 표출시키는 이념적 담론으로 이해한다. 넷째, 정치적 접근. 이는 포퓰리즘을 개성이 강한 지도자에 의한 수직적 동원으로 간주한다. 정치적 매개가 되는 여러 형태의 제도적 장치들을 주변화시키거나 무시하는 방식의 정치행태를 가르킨다(Roberts 1995, 84).

이러한 접근과 관련한 라틴아메리카 포퓰리즘에 대한 규범적 판단은 양극단을 오간다. 즉 포퓰리스트들을 대중정치의 시대(Conniff 1999) 혹은 일종의 민족경제 시대(national developmentalist era; Tamarin 1982, 31)를 연 주역으로 보기도 하지만, 포퓰리즘을 선동정치의 일종으로 보기도 한다(Weyland 1999). 그러나 포퓰리즘을 특정 정치계급이 과두지배세력에 의해 장악되어 있던 의회주의를 우회하여 과소대표되고 있던 계급과의 동맹하에 국가주의적 재분배정책을 추진하는 민족주의적, 반과두적 시민권확장 프로젝트의 맥락에서 이해할 수 있다. 그 결과 후원주의적(clientelistic), 가부장적(parternalistic) 전통적 정치가 결부되면서 포퓰리스트에 대한 절대적 지지와 절대적 거부로 사회가 분단된다.

특히 포퓰리스트의 매니페스토(manifesto)와 반과두적 공약을 지지하는 유권자의 정치적 지지가 냉정과 열정을 오가며 거래된다는 점에서 시민권 확장 프로젝트라고 할 수 있지만, 선거민주주의가 본질적으로 안고 있는 다수의 전횡(tyranny of majority), 즉 선거권위주의(electoral authoritarianism)의 문제도 극명하게 드러낸다. 이 발표문에서 보고자 하는 스트라다와 탁신의 포퓰리즘은 라틴아메리카의 포퓰리즘과 마찬가지로 유사 직접민주주의를 구사했다.

〈그림1〉 에스트라다와 탁신의 포퓰리즘



1) 타이의 탐마삿대학과 일본의 교토대학의 공동연구서로 Kosuke Mizuno와 Pasuk Phongpaichit이 공동편집한 *Populism in Asia*(2009)에서 한국의 노무현 전대통령, 타이완의 천수이볜 전총통, 필리핀의 에스트라다 전대통령, 타이의 탁신 전수상이 대표적인 포퓰리스트로 지목되었다.

3. 결론

필리핀과 타이에서의 포퓰리즘의 부상 요인은 다음 몇 가지로 요약될 수 있다. 첫째, 중간계급의 지지를 받는 신생 민주정부의 개혁 실패와 금권정치의 부상, 정치사회의 무능력 등이 정치적 냉소주의를 조장하던 와중에 반(反)엘리트주의적이고 특정이익이 아닌 공동선을 직접적으로 내건 포퓰리스트의 정치 강령이 신선한 매력으로 다가왔다. 타이의 경우 ‘천사 정당’을 자칭하는 엘리트-도시 중심의 정당들이 지방 정치인들이 이끄는 정당들을 이겨내지 못했다. 개혁주의자들은 금권정치 때문이라고 판단하였다. 타이의 ‘짜오퍼’, 필리핀의 ‘보스정치’(bossism)가 이에 해당한다. 필리핀의 경우 농촌에서 대지주들의 조작에 의한 유권자 블록이 존재함으로 인해 전통적 정치인을 일컫는 ‘뜨라포’가 계속해서 정치영역을 지배한다. 계층적 이해를 대변할 수 있는 대중정당 건설에 실패한 것이다(김동엽, 2006: 317; Reidinger, 1999: 184).

필리핀에서 사회적 약자계층의 정치적 대표성을 위해 정당명부제 선거가 도입되었지만 진보적 인사의 원내 진출은 미미했고 제도와 실행상의 여러 허점을 ‘뜨라포’가 악용하였다. 이로써 민주화에도 불구하고 후원정치(machine politics), 직접적인 대표행위, 강압 등이 횡행하는 가운데 개혁을 기대하는 시민사회는 조직화된 표밭(vote banks)을 갖고 있는 마피아형 정치인들에 의해 주변화되었고 정치적 냉소주의도 확산되었다.²⁾

군부의 반발도 만만치 않아 아키노 행정부 기간(1986-1992)만 해도 아홉 번의 군부 쿠데타 시도가 있었고, 타이에서도 개혁에 대한 군부의 보이지 않는 저항이 지속되었다. 법의 지배가 제대로 실행되지 않고 정치사회가 쉽사리 강화되지 못했던 것이다. 인권과 좋은 지배구조(good governance)의 확장이 비판적으로 보였다. 이러한 가운데 등장한 포퓰리즘 정권은 중간계급과 빈민층으로부터 개혁을 이끌 수 있을 것이라는 기대를 받았다. 그러나 포퓰리스트 지도자들 역시 집권과 함께 후원주의를 활용하고 수평적 책임을 무시하는 위임민주주의의 양상을 보이자 중간계급의 이반이 있게 된다.

둘째, 구조적 불평등을 수반한 경제발전의 정치현상으로서 포퓰리즘을 볼 수 있다. 반포퓰리즘 운동의 중심지였던 방콕과, 방콕보다 발전 정도가 덜한 마닐라는 강력한 힘을 갖고 있는 자본과 부상하고 있는 중간계급을 갖고 있는 성장 중인 대도시이지만 도시빈민과 농민은 소외되었다. 이들 두 국가에서의 중간계급의 규모는 인구의 10-15% 가량이었다. 방콕의 경우 전인구의 50%가 몰려있었고 마닐라에는 3분의 1가량이 몰려있었는데, 중간-상위계층도 대도시, 특히 수도에 집중되어 있었다. 주목할 것은 이들 중간-상위계층이 선거 때 유권자의 다수를 차지하고 있는 것은 아니었지만 동원력과 여론형성 능력이 있었다는 점이다. 반면 필리핀에서의 농지개혁의 실패, 타이에서의 농촌지역에 대한 홀대 - 양국 모두 도시빈민 문제를 갖고 있음은 물론이고 - 등은 이들 나라에서 심각한 수준의 소득 불평등을 낳았다. 탁신과 에스트라다와 같은 포퓰리스트 정치인들은 정치적으로 과소대표되고 있던 빈민층을 적극적으로 정치사회 안으로 끌어들었다. 필리핀과 타이에서 이러한 포퓰리스트 정책에 영향을 미친 전략적 집단으로서 농촌을 활동근거지로 하고 있던 시민단체들(NGOs)을 들 수 있는데 이들은 포퓰리스트 정치지도자들에게 정책 자문을 하였다. 이는 포퓰리즘이 태동하던 초기에 포퓰리스트들이 시민사회와 일정 기간 밀월을 즐겼음을 의미한다. 그러나 에스트라다의 빈곤퇴치 프로그램 등 재분배정책은 집권기간이 짧아 제대로 실행되지 못했다. 반면 탁신은 채무탕감과 저렴한 보건의료

2) 메인웨어링(Scott Mainwaring)은 취약한 정당조직에서 연유되는 인물중심주의(personalism), 책임성의 부재, 선거 폭력 등이 민주주의의 공고화를 방해하는 요인으로 보았다(Mainwaring, 1998: 74-76; Diamond et al. 1990).

서비스의 공급 등과 같은 정책을 실행했다. 이러한 빈민층 유권자 블록을 겨냥한 포퓰리즘은 대도시 중간계급의 도전에 직면했다.

셋째, 이들 양국의 대자본가들 내의 갈등이 빚어지고 있는 와중에 카리스마있는 포퓰리스트형 지도자가 출현하였다. 필리핀의 에스트라다와 타이의 탁신은 출신배경이 다르지만, 공히 자본과 권력의 유착구조를 깨려는 개혁주의자들과 선의의 경쟁을 벌이려는 모습을 보여주었다. 그러나 이들 포퓰리스트들이 과거 후원주의와 타협하는 양상을 보이고 부패로 인해 지지층이 약화되자 시민사회와 자본의 이반이 있게 된다.³⁾

결국 2001년 초와 2006년 초에 필리핀과 타이에서는 시민사회가 포퓰리스트 지도자 - 필리핀의 에스트라다와 타이의 탁신 -를 몰아내기 위해 포퓰리즘체제 말미에 피플파워라는 거리의 정치가 재현되었고, 결국 타이에서는 헌정체제가 중단되는 사태가 벌어졌다.

참고문헌

- Baker, Chris. 2005. "Pluto-populism: Thaksin and Popular Politics" Peter War ed. Thailand beyond the Crisis. NewYork: Routedledge Curzon.
- Canovan, Margret. 1999. "Trust the People! Populism and the Two Faces of Democracy", Political Studies(XLVII).
- Canovan, Margret. 2002. "Taking Politics to the People: Populism as the Ideology of Democracy", Yves Meny et al eds. Democracies and the Populist Challenge. Palgrave.
- Conniff, Michael ed. 1982, Latin American Populism in Comparative Perspective. University of New Mexico Press.
- Conniff, Michael ed. 1999, Populism in Latin America, Tuscaloosa and London: The University of Alabama Press.
- Connors, Michael K. and Hewison, Kevin. 2008. "Introduction: Thailand and 'Good Coup'" Journal of Contemporary Asia, vol.38, no.1.
- Gothom Arya. 2009. The NESAC, Civil Society, Good Governance and the Coup, John Funston ed. Divided over Thaksin, Singapore: ISEAS.

3) 필리핀 사회에 다원적 의회제도와 토지개혁은 기본적으로 양립불가능하다고 본 헌팅톤(S. Huntington)의 가설은 정확히 맞아떨어지는 듯하다. 이는 근대화 과정에 있는 국가들에서 입법부는 일반적으로 행정부보다 보수적인데 이는 민선의회가 보통 지주계급 분파에 의해 지배되기 때문이다. 그러기에 민주적 과정을 통한 토지개혁은 지난하고, 좌절되기도 하고, 종종 실현 불가능하다(Huntington, 1968: 388).

- Gundzik, Jephraim P. 2004. "Thaksin's Populist Economics buoy Thailand" Asia Times, Aug 3.
- Hicken, Allen. 2011. "Late to the Party: The Development of Partisanship in Thailand". the paper presented at SIES International Conference on Southeast Asian Studies.
- Kasian Tejapira. 2006. "Toppling Thaksin", New Left Review(39), May June.
- Krittian, Han. 2010. "Post-Coup Royalist Groups" Søren Ivarsson and Lotte Isager eds. *Saying the Unsayable: Monarchy and Democracy in Thailand*, Copenhagen: NIAS.
- McCargo, Duncan and Ukrit Pathmanand. 2005. *The Thaksinization of Thailand*, Copenhagen: NIAS Press.
- Mizuno Kosuke and Pasuk Phongpaichit eds. 2009. *Populism in Asia*. Singapore: National University of Singapore.
- Montesano, Michael J. 2010. "Four Thai Pathologies, Late 2009", Marc Askew ed. *Legitimacy Crisis in Thailand*, Chiang Mai: King Prajadhipok's Institute.
- Pasuk Phongpaichit and Chris Baker. 2008. "Thaksin's Populism", *Journal of Contemporary Asia*, vol.38, no.1.
- Sutree Duangnet. 2011. "Populist Policies in Thailand: A Comparative Study between Thaksin's and Democrat Party's" paper presented at The 4th International Conference on Human Rights & Human Development.
- Taggart, P. 2000. *Populism*, Open University Press.

세션 6

학문후속세대 패널 I

베트남 응우옌 황릉의 경관과 장례 전통

김지혜(서강대학교)

I. 서론

베트남어로 ‘nước’은 ‘물’ 또한 ‘나라’라는 의미이다. 또한 민족의 기원과 건국에 대한 신화를 앞서기에 기록한 『大越史記全書』에 따르면 베트남 최초의 국가 문랑국(文郎國, nước Văn Lang)을 만든 건국의 아버지는 동정군, 즉 용왕의 외증손자이자 락롱군(Lạc Long Quân, 雒龍君)의 아들인 응왕(雄王, Hùng Vương)이라 칭한 부분에서 베트남인들의 국가에 대한 인식을 찾아볼 수 있다.¹⁾ 락월족의 ‘락(Lac)’ 역시 베트남어로 ‘라익(lạch/rạch)’, 즉 도랑이나 수로와 관련이 있는 단어이다. 이처럼 ‘물’은 베트남인들에게 매우 특별한 의미였던 것으로 보이는데, 이는 응우옌 황릉에서도 강조되는 부분으로 능묘 구성과 장례 전통에서 찾아볼 수 있다.

본 글은 19-20세기 베트남 응우옌 황릉의 기본 구성과 여타 동아시아 왕릉·황릉과 비교되는 차별점을 짚어보고, 그중에서도 응우옌 황릉의 능묘 구성과 장례 전통에서 가장 특징적이라고 생각되는 물의 활용에 대해 다루어보고자 한다. 응우옌 왕조의 물의 활용과 기원을 탐구하여 한국, 중국과 대별되는 베트남의 고유한 문화를 이해하고자 한다.

기초 자료로는 응우옌 왕조의 편찬 실록인 『大南寔錄(Đại Nam thực lục)』과 일반 행정 규정을 총괄한 『大南會典事例(Đại Nam hội điển sự lệ)』, 그리고 각 능묘의 神功碑를 참고하였다. 또한 1914년부터 1944년까지 인도차이나의 문화 보급과 기념물 보존을 목표로 삼아 베트남의 제도, 문화, 건축, 도시 등 다방면에 걸친 조사 및 연구를 진행한 프랑스 <Association des Amis du Vieux Hué> 협회에 의해 발행된 『Bulletin des Amis du Vieux Hué』의 텍스트와 사진 자료를 활용하여 베트남 사료와 대조하였다. 특히 프랑스 선교사 레오폴드 카디에르(Léopold Cadière, 1869-1955)의 연구는 그림과 지도, 해설로 기록되어 있으며, 현재 사라진 능묘의 사례가 다수 소개되어 귀중한 연구 자료라 할 수 있다.

II. 응우옌 황릉의 물의 활용

1. 능묘 구성에서의 물의 활용

응우옌 황릉은 강에 가까운 곳에 萬年吉地를 택하고 인공으로 산과 호수를 조영하였으며, 孩子와 같이 보성 주변을 물길로 다시 둘러 물을 강조하고, 산 이름을 붙여 비석을 세웠다. 이러한 것은 風水를 통해 황릉을 명당으로 만들려는 의미로 여겨진다.

1) 유인선, 『베트남의 역사』, 이산, 2018, p. 23.

이러한 특징은 <겸릉(謙陵)>에서 가장 강조되는데, 정자, 수상가옥, 인공섬을 조영하여 더욱 적극적으로 활용하였다. 이를 통해 망자의 공간인 능역의 엄숙함을 넘어 생과 死가 함께 드러나게 되는데, 이처럼 능역에 물을 끌어들이어 호수를 만드는 방식은 다른 지역에서 찾아보기 어려운 베트남 특유의 조영법이다.

명·청 황릉과 조선왕릉은 능역지 선정 과정에서 물이 시신을 해하지 않도록 관서를 설치하고 상설제도를 갖추어 택하였다. 그러나 조선에서도 화성 만년제의 괴성과 하수문지가 발견되고,²⁾ 동구릉 내 연지 발굴조사를 통해 기존 인식과 달리 능의 풍수에서 물을 다양하게 활용 했음이 밝혀졌다.³⁾ 베트남과 중국, 한국의 능묘에서 明堂水라는 개념은 유사하지만 응우옌 황릉은 능역에 큰 연못이 있고, 능역 안에 작은 산을 조영한 것은 베트남의 독자성이라고 할 수 있다.

2. 장례 전통에서의 물의 활용

응우옌 왕조의 상장례에 대해서는 『흠정대남식록』과 『흠정대남회전사례』 등을 통해 소략한 절차를 알 수 있다. 다만 B.A.V.H의 기록과 사진 자료에서 장례 내용이 언급되므로, 이를 통해 장례 절차의 전반적 이해에 도움을 구할 수 있을 것으로 보인다.

『흠정대남회전사례』에 기록된 장례 절차는 다음과 같다.⁴⁾

1. 황제 승하 이후 건성전(乾成殿)에 시신을 안치. 신백(神帛, thần bạch: 왕이나 왕비의 빈전에 모시는 베로 만든 신주)을 맺음. 침소에서 소렴(小殮)을 행한다.
2. 제전(祭殿) 정침(正寢) 동쪽에서 대렴(大殮)을 행한다.
3. 시신을 사궁(死宮[棺])에 들이고, 황친과 2품 이상의 신하들이 제전에서 엎드려 2번 운다.
4. 사궁을 별도의 다른 전각에 옮기는데, 가릉제의 경우 황인전(皇仁殿)에, 명명제의 경우 경영궁(慶寧宮), 소치제의 경우 보정궁(保定宮)에 안치한다.
5. 의복에 예를 갖추고, 장례 과정 중 피해야 할 규정(옷을 꾸미거나, 유희와 가무, 결혼 등)을 알린다.
6. 황금색의 향보(香寶: 나무로 만든 임시 國寶印)를 만들고, 시호(諡號)와 묘호(廟號)를 남교단(南郊壇), 조묘(祖廟), 사직단(社稷壇)에 보내 천지에 알린다.
7. 고위대신을 포함한 장례반(班)을 만들어 매장과 어여(御輿)에 사용될 용구(영거(靈車)와 용순거(龍巡車) 등)를 제작한다.
8. 대신의 명령에 따라 주야로 천지(天地), 존묘(尊廟), 사직단에 매장을 알린다.
9. 계전(啓奠)의 예를 행한다. 이는 장례를 시작하기 전 마지막 예제이다.
10. 용가(龍駕, 죽은 황제의 영구)를 궁에서 나와 배에 태워 강을 거슬러 올라간다. 기대(旗台)는 흰 깃발을 들고 아홉 발의 공수포를 발사하여 모든 황족과 관리가 배웅하도록 알린다. 백성들은 배의 방향을 따라 엎드려 운다.
11. 능묘에 도착하면, 묘혈(墓穴)에 관을 넣고, 절을 하고, 비단과 명기(明器)를 넣는 진증(進贈)의 예

2) 화성시·경기문화재단, 『만년제 복원·정비계획 보고서 2: 만년제 2차 시·발굴조사』, 화성시·경기문화재단, 2012, pp. 13-137.

3) 동서종합문화재단연구원·문화재청 조선왕릉관리소, 『구리시 동구릉(승릉) 연지 정비를 위한 문화재 발굴(시굴)조사』, 동서종합문화재단연구원, 2014, pp. 7-54.

4) 『大南會典事例』 『禮部』 124-127卷을 참고하여 작성하였다.

를 갖추고, 불을 붙인 뒤 관의 뚜껑을 닫는다. 궤실(郭室)은 돌로 만들어 매장한다. (수도(遂道)를 폐쇄한다.)

12. 능묘의 정전에서 산신(山神)과 후토신(后土神)에게 감사의 의례 지내는데, 이때 신박으로 시작한다. 죽은 황제의 덕고망중(德高望重)을 신주(神主)에게 알리고, 신백은 매장한다. 어가(御駕)는 궁정에 돌아온 후, 독립된 사당[廟]에 모신다.
13. 관료(官)는 대신의 명령에 따라 천지, 존묘, 사직단에 장례가 안온하게 끝났음을 고한다.
14. 친족과 각 지방에서는 공물을 바치는 공진(供進)의 예를 갖춘다. 황제와 황족의 장례 의식은 27개월간 진행되며, 관료와 일반인은 서서히 줄여간다. 황태후와 황후의 장례도 이상의 규정과 기본적으로 동일하나, 염(殮)과 어여(御輿)에서 내보내는 의식은 연수궁(延壽宮)에서 행했다.

장례 절차 중 10번에 주목할 필요가 있다. 18세기 후반 베트남에서 주자의례의 영향 하에 독자적으로 편찬된 가례인 『壽梅家禮(Thọ mai gia lễ)』에 따르면,⁵⁾ 장례 과정 중 관을 매장지까지 보내는 과정을 제도(濟度, Tế độ)라 하는데,⁶⁾ 응우옌 황실의 경우 수도 후예를 가로지르는 향강(香江, Sông Hương)을 적극 활용한 것으로 보인다.

이는 19-20세기 프랑스 선교사와 학자들의 기록과 사진 자료에서도 드러난다. 파리 외방 전교회(Missions Etrangères de Paris) 북부 코친차이나 대리 교구장이었던 프랑시스 페를린(François Pellerin, 1813-1862)의 경우 20세기 초 베트남의 역사, 종교, 관습, 언어학에 관한 250편의 연구를 남겼는데, 이를 레오폴드 카디에르가 『Le Bulletin des Amis du Vieux Huê』에 정리한 기록과 사례의 기록이 일치한다. 레오폴드 카디에르는 응우옌 왕조의 1대 황제인 자롱 황제(嘉隆, Gia Long)와 3대 황제인 티에우치 황제(紹治, Thiệu Trị)의 장례식에 대해 다음과 같이 언급하였다.

“시신(이 있는 관)이 정자에 도착했을 때, 의례 관리들은 엎드려 선황을 배에 실을 수 있는 권한을 요청한다. 이들은 강 중앙에 주둔했고, 뒤를 이어 민망(明命, Minh Mạng) 황제를 태운 배, 왕자들을 태운 배, 문관과 무관의 배가 뒤를 이었다. 호송대가 지나가는 모은 마을에서 노인과 승려들이 절을 하고 땅에 네 번 엎드려 운다. ... 같은 날 저녁, 호송대는 능묘에 도착했다. 밤새도록 능으로 가는 길 양편에 등불이 켜져 있었다.”⁷⁾

“페를린은 계속해서 이렇게 말한다. (시신을 운반할 마을의) 문과 매우 가까운 곳에 호송에 사용할 모든 보트⁸⁾가 모여 있었다. ... 강에 도착했을 때, 특별히 제작한 웅장한 배에 시신을 담은 관을 넣는다. 아무도 이 배에 타지 않는다.⁹⁾ 시신은 홀로 남겨졌고, 관은 그 누구도 볼 수 없도록 감추어졌다. ... 지방의 각 마을의 시장과 장로들이 와서 해안을 따라 제단을 쌓고 향과 초를 가져오라는 칙령이 내려졌다. 그리고 시신(을 넣은 배)이 지나가면 땅에 엎드려 큰 소리를 질러야 했다. ... 장례 행렬에는 이질적인 요소로 포함된 그룹이 포함되는데, 장례 행렬의 선두에는 왼손에는 방패, 오른손에는 창을 든 사람이 2명이 앞장서며, 뒤로는 노파 가면을 쓴 인물이 깃발을 들고, 돼지머리를 가진 인물, 승려, 도끼와 칼을 든 호랑이

5) 嶋尾稔(시마오 미노루), 『베트남의 『주자가례』 수용과 보급 과정』, 『국학연구』 16, 2020, p. 286.

6) Nguyễn Quang Trung Tiên, 上田新也·西村昌也 翻訳, 『フェにおける葬禮への宮廷文化・仏教・教の影響』, 『周縁の文化交渉学シリーズ 3 陵墓からみた東アジア諸国の位相-朝鮮王陵とその周縁』, 2010, p. 159.

7) Léopold Cadière, 『Les funérailles de Gia-long』, 『Le Bulletin des Amis du Vieux Huê』 juillet-septembre 1923, pp. 349-373.

8) 『Le Bulletin des Amis du Vieux Huê 1914-1923』, Hanoi: Imprimerie d'Extrême-Orient, 1925, p. 246 에 따르면 배는 33 척이었다고 언급한다.

9) 대신 다양한 배가 이 배를 견인한다고 후술한다.

가면의 인물, 문신한 인물 등이 뒤따르는데, 행렬이 능지에 도착하면 군인은 호랑이 가면을 쓴 이와 무덤 주변에서 전투를 벌인다.¹⁰⁾”

이러한 전통은 베트남 전역에 퍼져있으나, 특히 베트남 북부 저지대의 ‘배 무덤(Mộ thuyền)’에서부터 시작되는 것으로 보인다. 1961년 베트남 북부 하이퐁(Hải Phòng)시 비엠허(Việt Khê) 마을에서는 기원전 3-2세기경으로 추정되는 약 4.7m 길이의 5기의 배 무덤이 발견되었는데, 100여 기의 일상생활 용품, 생산도구, 무기 등의 청동 유물이 함께 발견되며 2013년 국보로 지정되었다. 기원전 3-2세기는 문랑국이 건국되던 추정 시기와 일치하는데, 동시기 옹관묘, 분묘 등 다양한 무덤 풍습이 있으나 이는 사회적 지위가 낮은 이들을 위한 것이었고, 배 무덤은 청동북(銅鼓) 등 함께 매장된 유물과 유물의 수, 배의 크기로 보아 죽은 자의 신원이 더 높았을 것으로 추정된다. 1991년에는 광닌(Quảng Ninh)성에서 7기의 배 무덤과 아래턱이 없는 두개골, 대퇴골 2개, 골반 1개, 척추뼈 2개, 갈비뼈와 정강이뼈 일부 등이 발견되었고, 2000년에는 찌우칸(Châu Can)에서도 배 무덤과 107기의 유물이 발견되었으며, 최근 응에틴(Nghê Tinh) 해안에서도 발견되며 분포 지대가 남쪽까지 확장되었고 연대도 서기 13-14세기로 연장되었다. 이러한 배 모양의 무덤에 대해서 고고학 연구소 부소장 Bùi Văn Liêm은 베트남 고대인의 사후세계관에 대해 언급하는데, 세계는 산 사람의 세계와 죽은 사람의 세계로 나누어져 있으며, 배를 통해 두 세계 사이의 경계(물)를 가로질러 갈 수 있다고 설명한다.¹¹⁾ 죽은 사람은 여전히 일하고 살고 싸워야 하기 때문에, 일상생활용품과 생산도구, 무기 등을 함께 매장한 것으로 추측된다. 이러한 유물은 베트남, 특히 북부 삼각주 동손문화 지역 사람들의 삶을 이해하는 데에 도움이 된다.

응우옌 왕조기 일반인은 발인 시 상여(喪輿)를 선박의 형태로 만드는 것으로 대신하였으며,¹²⁾ 일반인의 장례식에서 강을 활용한 사례는 없었던 것으로 보인다.¹³⁾ 또한 므엥족(Người Mường) 등 베트남 각 소수민족의 가옥은 배를 모방한 것이 많으며, 사후에 배 모양의 목관이나 배 모양의 무덤에 매장하는 사례가 있다.¹⁴⁾ 현대에는 입 안에 동전을 넣어 배 샅으로 쓸 노잣돈을 넣는 것으로 생략된 것으로 보인다.¹⁵⁾

Ⅲ. 결론

본 글에서는 베트남 전통 시대의 마지막을 장식했던 19-20세기 응우옌 왕조의 능묘제도와 상장례

10) Léopold Cadière, 『Les funérailles de Thieu-Tri d'après Mgr. Pellerin』, 『Le Bulletin des Amis du Vieux Huê』, Janvier-Mars 1916, pp. 91-104.

11) Bùi Văn Liêm, 『Mộ thuyền trong văn hóa Đông Sơn ở Việt Nam(베트남 동손 문화의 배 무덤)』, Viện Khảo cổ học(고고학 연구소), 2013, p. 184.

12) 김현재, 『중국 주자가례에 의거한 베트남 전통 상례 연구』, 『동북아문화연구』 59, 2019, p. 275.

13) Jules Silvestre, 『L'Empire D'Annam Et Le Peuple Annamite』, Paris: F. Alcan, 1889, pp. 140-148.

14) Trần Đức Anh Sơn, 西村昌也・上田新也 翻訳, 『阮朝期ベトナム(1802~1883年段階)の造船業と船舶』, 周縁の文化交渉学シリーズ 5 『船の文化からみた東アジア諸国の位相 -近世期の琉球を中心とした地域間比較を通じて-』, 2012, p. 63.

15) 동전을 망자가 저승까지 갈 때 강을 건너는 배샅으로 사용하는 것이라고 믿는 것에 대해서, 베트남의 문화학자 쩌응옥 텡(Trần Ngọc Thêm)은 강과 습지가 많은 지역에 거주하는 베트남인의 지역적 특성을 반영한다고 보았다. ; 김현재, 『문화 : 베트남 전통 상례와 그 특징에 대한 고찰 -내재된 전통 관념을 중심으로-』, 『동양문화연구』 17, 2014, p. 336.

의 흐름과 특징에 대해 파악하고, 베트남 황룡이 동아시아 내에서 가지는 독자성에 대해 알아보고자 하였다. 베트남의 황룡은 단순히 중국 명·청 시대의 황룡을 모방한 것이 아니라 격변하는 국내외 정치 상황과 문화적 양상, 당대의 미술사적 흐름 속에서 여타 동아시아, 동남아시아 국가들에게서 전례를 찾기 힘든 독특한 문화적 현상을 대변한다. 응우옌 황룡은 영건과 상장례에서 유교와 그 예법에 따라 최고의 예술과 기술을 집약하여 조영되었으며, 초기 황룡의 능제 성립과 전개가 프랑스 식민 지배 이후에도 끊이지 않고 면면히 이어온 고유한 문화 제도의 소산이다. 앞으로 응우옌 황룡에 대한 주목과 각 능묘와 석물, 상장례를 동아시아 내에서 비교 연구가 필요한 이유가 바로 여기에 있지 않을까 생각된다.

한국과 인도네시아 대사관 건립으로 본 탈식민의 냉전화

박준영(서울대)* · 이유철(서울대)**

서론: 연구배경 및 이론적 프레임 워크

이 연구는 국제정치 인식론적 전환을 통해 탈식민과 냉전에 대응하는 제3세계 국가의 국제정치 인식과 외교전략 사례인 한국과 인도네시아의 수교(대사급 외교 관계 수립)와 대사관 건립 과정을 분석한다. 특히, 이 연구는 국제정치와 역사의 전통적 논의에서 수동적 객체 혹은 타자로 서술되어 온 제3세계 탈식민 국가, 그리고 대사관 건립이라는 그들의 주체적 외교행위에 주목한다.

전통적 국제정치는 자조(self-help)와 힘의 균형이라는 신념에 기초하여 권력적 인식론이 지배해 왔다(Waltz, 1979; Mearsheimer, 2001). 권력 중심 논의는 권력의 이동을 추적하며 권력의 크기를 비교하는 거대 권력 중심 논의이며, 이 논의에서 제3세계는 타자화, 대상화된다. 권력적 인식론에 대한 신념은 식민주의와 양차대전의 시기를 거치며 제국주의 지정학과 같은 권력의 도구로 활용되는 이론과 개념을 개발하기에 이른다(Folke, 1973). 이는 권력적 인식론의 한계를 보여주는 대목일 것이다(Bull, 1977). 권력이 권력을 낳는 과정에서 국제관계의 공존과 안정이 강대국에 유리한 방식으로 정의되고, 제3세계의 목소리는 상실되거나 결국 강대국의 이익에 대한 제3세계의 동질적 이해로 이어진다. 그러나 제3세계 탈식민 국가는 국제정치의 행위자로서 비동맹운동과 같은 외교적 자율성을 행사해 온 만큼 그들의 주체적 행위성을 간과할 수 없다(Suzuki, 2005; 은용수, 2016, 2020; 이유철, 2021). 따라서 본 연구는 기존 권력적 인식론이 갖는 한계를 극복하기 위해 제3세계 탈식민 국가를 중심에 두고 역사의 적극적인 맥락화를 시도한다.

본 연구는 이러한 문제의식에 기반하여 국제정치 인식론의 전환을 통해 대표적인 제3세계 탈식민 국가이자 탈식민, 냉전에 상이한 외교적 대응을 한 한국과 인도네시아에 주목한다. 한국과 인도네시아는 1945년 제도적 탈식민 이후 불어닥친 냉전의 소용돌이에서 내전과 신탁 등의 국내·외 정치적 위기를 경험한다. 한국과 인도네시아는 제도적 탈식민 이후 서로 다른 방식으로 냉전에 대응하면서 대립점에 선다. 양국은 1960년대 후반 크고 작은 국내·외 정치적 변화로 외교적 접점이 형성되고 이를 통해 수교를 맺는다.

대사관 건립은 수교에 뒤따르는 외교적 절차로, 부지 선정과 매입, 그리고 건축 등 일련의 과정은 복잡한 외교 정치적 행위이자 주권국가 간의 외교적 자율성을 상징한다. 수교와 대사관 건립 과정에는 국제정치 환경에 영향을 반영하여 각국의 국제정치적 인식과 외교행위를 반영한다(배중윤, 2002; 김도민, 2013; 홍준석, 2022; Vogeler, 1995; Sharp, 1999; Peterson, 1997). 한국과 인도네시아 양국은 1966년에 영사관계, 1973년에 대사급 외교관계를 수립하고 1970년대 중·후반 대사관을 건립한다. 대사관 건립 과정에서 당시 양국이 처한 국제정치의 현실과 양국의 협력 과정이 드러난다. 이 연구는

* 서울대학교 지리학과 박사 수료

** 서울대학교 국제정치학부 강사

대안적 국제정치 인식론을 통해 한국과 인도네시아의 개별적인 탈식민의 냉전화와 수교 및 대사관 건립 과정에서 드러나는 개별적인 국제정치적 행위가 조우하는 과정을 분석한다.

이 연구는 질적 연구 방법을 활용한다. 먼저 이 연구는 문헌 연구를 통해 관련 시기의 역사, 외교적 의미를 이해하고 양국의 외교적 인식과 실천을 조사한다. 문헌 연구에서는 관련 선행 연구와 도서, 언론 기사, 보고서 등의 다양한 기록 문서를 교차 참고하며 조사 분석과 서술의 신뢰도를 높였다. 또한 이 연구는 심층 인터뷰를 통해 대사관 건립 과정에 담긴 양국의 외교적 의도와 행위를 조사한다. 이를 위해 양국 대사관의 담당 인사 2인과 대사관 건립 과정에 직·간접적으로 참여한 인사 1인을 대상으로 심층 인터뷰를 진행했다. 심층 인터뷰는 한국과 인도네시아에서 대면으로 약 1시간 진행했다.

대사관 건립으로 본 한국과 인도네시아의 탈식민과 냉전화

대표적인 제3세계 탈식민 국가인 한국과 인도네시아는 제도적 탈식민 이후 상이한 방식으로 냉전에 대응하며 외교적 접점을 갖지 못했다. 한국은 한반도에서 ‘열전’으로도 확산된 냉전 경쟁으로 인해 자유주의 진영 외교를 펼쳤으며, 인도네시아는 냉전의 양극에 포섭되지 않는 비동맹운동 외교를 실시했다. 그러나 1960년대 중반 이후 양국의 외교적 기조의 변화로 양국은 자유진영의 대리자, 혹은 적극적 행위자로 조우하며 수교를 맺는다. 이러한 상황에서 양국의 대사관 건립은 늦은 수교 시기의 만회와 자유주의 진영 동맹 수립 및 발전의 계기가 된다.

양국이 수교하고 대사관을 건립한 1970년대 중·후반 한국은 냉전 경쟁에서 자유주의 진영의 대리자로서의 정체성을 유지, 강화하는 상황이었다. 한국 대사관의 건립은 부지 매입과 건축 등에서 민간 영역의 도움을 받았다. 대사관 건립의 기준은 한국보다 앞서 건립된 북한 대사관이었으며, 북한 대사관보다 전략적인 위치에 더 큰 대사관을 건립하기 위해 한인 민간 영역에서도 이 경쟁에 (비)자발적으로 참여했다. 이는 자유주의 진영의 최전선인 한국의 냉전 체제 경쟁이 민간 영역까지 가세한 전국가적 행위로 한반도에서의 냉전 경쟁이 외교 경쟁으로까지 확대된 상황을 상징한다.

한편 같은 시기 인도네시아는 ‘자유롭고 적극적인’ 비동맹운동 외교 전략에 자유주의 진영 외교를 도입하는 시점이었다. 인도네시아는 한국과 수교 이후 당시 정권의 주요 인사를 대사로 보내며 관계 발전에 기대를 드러냈다. 한국 당국은 이러한 조치에 화답하듯 대사관 부지 매입에 특혜를 줬다. 인도네시아 대사관에서 전략적이라고 평가하는 대사관의 위치와 규모는 인도네시아와 한국의 자유주의 대리자 간 동맹을 상징한다. 이처럼 양국의 대사관 건립 과정에서는 제3세계 탈식민 국가들이 냉전의 대리자 혹은 행위자라는 왜곡된 정체성을 체화하는, 탈식민의 냉전화가 드러난다.

양국의 대사관 건립 과정에서 드러난 당국의 행위성과 협력은 표면적으로 탈식민 국가 간의 협력이다. 그러나 이 협력은 제도적 탈식민을 넘어 과거 제국주의, 식민주의 질서로부터 해방되는 의미의 탈식민 협력이라고 이해하기 어렵다. 양국이 수교하고 대사관이 건립되는 1970년대 초·중반은 냉전 경쟁이 완화되는 데탕트(Détente) 시기였지만, 이러한 세계사적 흐름과는 별개로 이 기간은 한국은 냉전의 자유주의 진영 외교를 지속하고 인도네시아는 자유주의 진영 외교 전략을 도입하는 시기였다. 외교적 접점을 찾지 못하던 양국은 냉전의 자유주의 진영에서 조우했고 한반도와 동남아시아 권역에서 자유주의 진영의 대리자로 역할했다. 양국 정부의 특별한 협력으로 인도네시아 대사관을 건립한 과정은 탈식민 국가 간 자유주의 진영 동맹 관계를 확인하는 계기가 되었다. 탈식민 국가인 한국

과 인도네시아는 새로운 패권 질서인 냉전에 참여하는 왜곡된 정체성을 내재화한다. 따라서 양국의 협력은 탈식민의 냉전화, 이로 인한 식민적 불안정성의 재현이라고 이해할 수 있다.

한국과 인도네시아의 대사관 건립은 수교에 따른 자연스럽게 일반적인 절차이면서 동시에 국제 정치 역학과 이에 따른 각국의 외교 정책의 변화를 관찰할 수 있는 특별한 외교 행위이다. 한국은 당시 채택하고 있던 체제의 우월성과 정당성을 입증하는 인도네시아와의 수교를 기념하고 한반도를 넘어 외교 경쟁으로 확대된 북한과의 체제 경쟁에서 우위를 점하기 위해 상징적인 위치와 규모의 대사관을 건립했다. 이 과정에서 냉전 체제 경쟁을 위한 국가의 의도와 논리를 내재화한 민단 단위가 자발적으로 참여했다. 한편 인도네시아는 정권 교체와 체제 전환기에 이러한 변화를 상징하는 한국과의 수교를 기념하기 위해 상징적인 위치와 규모의 대사관을 건립했다. 인도네시아 대사관 건립에는 한국 당국이 적극적으로 협조하며 탈식민 국가 간 자유주의 진영 동맹이 실현됐다. 양국의 대사관 건립 과정은 탈식민 국가들이 냉전의 대리자 혹은 행위자라는 왜곡된 정체성을 갖는, 탈식민의 냉전화로 해석할 수 있다.

그동안 냉전기 한국과 인도네시아의 역사와 외교 전략에 대한 다수의 연구가 진행됐지만, 대체로 주요 강대국과의 관계를 중심으로 한반도 분단 및 안보문제에 집중되어 있다(홍석률, 1994; Kim, 2009). 한국과 패권국 간 외교관계 수립 및 대사관 건립과 관련한 연구도 드물게 존재한다(홍준석 2022). 한편 지역학 연구로서 냉전기 인도네시아에 대한 연구는 다수 존재한다(김정배, 2016; Van der Kroef, 1960 Mason, 2010). 북한과 인도네시아 관계 혹은 당시 패권국과 인도네시아의 관계에 대한 연구가 있지만(Mason, 2015; Manurung, 2020), 냉전기 한국과 인도네시아의 관계를 조명하는 연구는 찾아보기 어렵다(김지형, 2013; 박선원, 2022; 박정근 2022). 이는 국제정치이론의 인식론이 지난 본질적 한계 때문일 것이다. 패권국의 이해관계에 제한된 국제정치이론의 인식론은 탈식민과 냉전에 대한 제3세계 국가의 인식과 외교적 행위, 그리고 이들 제3세계 간 관계에 대한 존재론적 고민이 불가능하다(은용수, 2016). 이러한 점은 결국 한국의 이해관계와 연계되지 않은 분야에 대한 미진한 연구 결과물로 드러난다.

결론

본 연구는 그동안 냉전기 한국과 인도네시아의 외교적 조우를 지배적 국제질서가 아닌 양국의 맥락에서 살펴본다는 점에서 유의미하다. 이 연구는 한국과 인도네시아의 탈식민의 냉전화와 이 두 과정이 조우하는 지점을 대사관 건립 과정을 통해 구체적으로 설명함으로써 냉전 시기 제3세계 국가의 외교 행위성을 분석했다. 이처럼 이 연구는 제3세계 탈식민 국가를 중심으로 대사관 건립 과정을 탈식민의 냉전화라는 외교 행위로 분석했다는 점에서 의미가 있다. 이는 기존 국제 정치 인식론과 관련 선행 연구의 한계를 극복하는 시도로 평가할 수 있다. 나아가 이 연구의 접근법은 글로벌 사우스 간 갈등·협력 관계 혹은 한국의 대 글로벌 사우스 외교전략을 연구하는 분석 틀로 제안될 수 있다. 기존 전통적 국제 정치의 권력적 인식론의 한계를 극복하기 위해 이어지는 연구에서는 탈식민의 냉전화, 나아가 탈냉전화, 신자유주의의 세계화의 맥락에서 글로벌 사우스의 대응 전략과 실천에 대한 분석으로 확대할 필요가 있다. 또한 후속 연구에서 대사관 건립, 유지, 변경 과정의 다양한 사례를 주요한 외교적 행위로 분석하며 국제 정치 연구 범위의 확장을 기대할 수 있다.

참고문헌

- Bull, Hedley. 1977. *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. London: Macmillan.
- Folke, Steen. 1973, First thoughts on the geography of imperialism. *Antipode*, 5: 16-20.
- Kim, Jaeun. 2009. "The making and unmaking of a "transborder nation": South Korea during and after the Cold War." *Theory and society*, 38(2): 133-164.
- Manurung, Hendra. 2020. "Indonesia-North Korea Diplomatic Relations: Effort to Pursue National Interest and Create Regional Peace." *Jurnal Politika Dinamika Masalah Politik Dalam Negeri dan Hubungan Internasional* 11(2): 223-244.
- Mason, Richard. "The Korean War and US-Indonesia Relations, 1950-1954." *Journal of International Studies*, 11 (2015): 49-64
- Mearsheimer, John, 2001. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: WW Norton & Company.
- Peterson, M. J. 1997. *Altering the Institution of Recognition of Governments*. United Kingdom: Palgrave Macmillan Limited.
- Sharp, Paul. 1999. "For Diplomacy: Representation and the Study of International Relations." *International Studies Review*, 1(1): 33-57.
- Suzuki, Shugo. 2005. 'Japan's socialization into Janus-faced European international society', *European Journal of International Relations*, 11(1), pp. 136-167.
- Van der Kroef, Justus M. (1960). "Indonesia in the Cold War." *Current History*, 38(222): 88-94.
- Vogeler, Ingolf. 1995. "Cold War Geopolitics: Embassy Locations." *Journal of geography*, 94(1): 323-329.
- Waltz, Kenneth. 1979. *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill.
- 김도민. 2013. "1948~50년 주한미대사관의 설치와 정부활동." 『한국사론』 59: 217-289.
- 김정배. 2019. "비동맹운동(Non-Aligned Movement)의 세계사적 위치와 성격." 『세계 역사와 문화 연구』 52: 303-333.
- 김지형. 2013. "1980년대 초 남북한의 제3세계 외교경쟁: 공개 외교문서(1979~1981)를 중심으로." 『동북아연구(구 통일문제연구)』 28(1): 5-35.
- 박정근. 2022. "1950년대 후반 냉전의 균열과 한국·터키의 문화외교." 『역사와현실』 126: 367-407.
- 배중윤. 2002. "한국외교정책 결정과정의 관료정치적 이해." 『국제정치논총』 42(4): 97-116.
- 은용수. 2016. "비주류'ir 이론과 한국의 국제정치문제: 탈식민주의를 향한 재조명, 탈식민주의를 통한 재구성." 『국제정치논총』 56(3): 51-88.
- 은용수. 2020. "이론의 탈영토화: 국제정치이론과 연구의 다양성을 위한 지식사회학적 소고." 『한국정치학회보』 54(4): 5-27.
- 이유철. 2021. "주류국제정치이론이 지닌 '서구 중심성'에 대한 대안적 인식론 논의: 국제사회론의 재구성을 중심으로." 『국제정치연구』 24(2): 225-260.
- 홍석률. 1994. "이승만 정권의 북진통일론과 냉전외교정책." 『한국사연구』 8: 137-180.
- 홍준석. 2022. "1949~1950년 주미한국대사관의 설치와 외교활동." 『한국학』 45(4): 177-220.

프랑스 지배기 근대 베트남 박물관의 형성과 EFEO의 역할*

강지은(서강대학교)

I. 들어가며

베트남의 근대, 특히 19세기 이후 베트남의 근대는 프랑스의 식민지배와 함께 시작됐다고 해도 과언이 아니다. 제국주의를 바탕으로 ‘문명화의 사명’을 내세우며 시작된 프랑스의 베트남 지배는 정치, 경제, 사회, 문화 등 다방면에 걸쳐 베트남의 근대에 큰 영향을 미쳤다. 프랑스가 베트남에 미친 여러 영향 가운데 문화적인 영향을 무시할 수 없는데, 문화적인 영향을 살펴볼 때 문화유산을 빼놓을 수 없으며, 문화유산의 보존과 연구에 필연적으로 수반되는 박물관에 대한 논의를 지나칠 수 없다. 문화유산이 특정 국가, 민족의 정신적 유산이라는 점에서 문화유산을 다루는 박물관의 형성과 그 특성을 살펴보는 것은 한 국가의 문화 연구에 중요한 의미를 가진다.

19세기 후반부터 20세기 중반에 이르기까지 근 한 세기에 가까운 시간 동안 베트남에 영향력을 행사했던 프랑스는 문화유산의 가치를 그 어느 나라보다 명확하게 인지하고 있는 나라였다. 18세기 말부터 프랑스 국내를 휩쓴 혁명과 분쟁으로 인해 교회를 비롯한 역사적 건축물의 파괴, 도굴 등의 문제가 심각해지면서 프랑스는 일찍이 유물을 보존하기 위한 법의 제정 및 개정 노력에 기울였고, 실제로 이러한 노력이 어느 정도 유효하게 작용했다(사다오 2014, 139). 이러한 경험을 가지고 있는 만큼 프랑스가 식민지로 삼은 인도차이나 지역 또한 문화유산의 보호 및 관리에 있어 예외는 아니었다. 역사적 건축물과 유물의 지정 및 수집, 관리부터 미술관 개설에 이르기까지 인도차이나의 문화유산을 어떻게 다룰 것인가에 대한 내용을 포함하고 있는 인도차이나의 법령은 모든 조항에서 인도차이나 총독이 결정권을 가진다고 규정되어 있다는 점에서는 프랑스 본국의 문화재법과 큰 차이가 있지만, 문화유산을 보존해야 한다는 프랑스의 기본적인 태도가 그대로 반영되어 있다는 점에서는 비슷하다.

물론 문화유산에 대한 프랑스의 이러한 태도는 진정한 의미에서 식민지 현지인을 위한 것은 아니었다. 원활한 통치를 위해서는 지배하려는 지역에 대한 보다 깊은 이해와 현지인들의 협조가 필수였고, 이 과정에서 문화유산이라는 매개체를 이용하는 것은 단순히 중요함을 넘어서 필수적인 부분이였다. 이러한 맥락에서 인도차이나 지역, 더 나아가 프랑스가 말하는 소위 ‘극동’을 연구하는 기관을 현지에 설립하여 전초기지로 삼고, 이를 통해 박물관을 세우는 것은 프랑스 입장에서 어찌 보면 자연스러우면서도 필연적인 수순이였다. 이는 다른 동남아시아 국가를 점령한 다른 서양 국가들에게서도 발견되는 양상이다.

본 연구에서는 프랑스국립극동연구원(EFEO: École française d'Extrême-Orient, 이하 극동연구원)에 대한 그간의 국내외 연구와, 극동연구원이 축적한 동남아시아에 대한 폭넓은 연구자료를 통해 프랑

* 본 발표문은 필자의 석사학위논문 초고의 일부를 발췌한 것으로, 추후 수정, 보완할 예정이다.

스 지배기에 베트남의 근대가 형성되는 과정에서 근대 베트남 박물관이 어떻게 설립되었으며, 그 특성과 역할이 무엇이었는지를 살펴본다. 이를 위해 프랑스가 인도차이나 지역에 설립한 연구기관인 극동연구원을 살펴보고, 극동연구원이 베트남에서 진행한 각종 활동 중에서도 특히 박물관 설립을 통한 활동을 분석한다. ‘극동연구원’이라는 명칭에서 알 수 있듯이 극동연구원은 베트남뿐만 아니라 프랑스령 인도차이나, 더 나아가 프랑스가 ‘극동’이라 명명한 아시아의 전반적인 지역을 모두 아우르는 연구기관이었다. 다만 본 연구에서는 근대 베트남 박물관의 형성과 그 특성을 살펴보는 것이 목적이므로, 극동연구원이 진행한 다양한 아시아 관련 연구 중에서도 베트남의 박물관과 관련된 것으로만 한정한다. 이를 통해 프랑스가 베트남에 미친 문화적 영향을 살펴보고, 더 나아가 미약하나마 국내에 부족한 근대 시기 베트남 박물관 및 극동연구원에 관련된 연구를 보충하며, 근대 베트남에 대한 이해의 폭을 넓힐 수 있으리라 기대한다.

II. 근대 베트남 박물관의 형성과 프랑스국립극동연구원(EFEO)의 박물관 설립

프랑스의 박물관 정책과 아시아 및 베트남의 박물관

1789년 대혁명 시기 프랑스 사회에서는 역사문화재와 예술품을 보호하기 위해 문화재 보호정책과 박물관 설립의 필요성이 대두되었다. 이에 1790년 프랑스 혁명정부는 유적 위원회(Commission des monuments)’를 구성하여 절대왕정과 교회의 상징물들의 파괴를 막고자 하였다(신상철 2017, 143). 국가 차원에서 문화재의 범주를 설정하고, 공공성을 중시하는 프랑스 문화재 정책의 기초는 식민지였던 프랑스령 인도차이나에도 큰 영향을 미쳤으며, 유물 및 유적의 관리 차원에서 식민지 현지에 박물관을 세우는 것은 식민지 관리를 위해서라도 당연한 일이었다.

박물관은 근본적으로 서구의 제도라는 것이 일반적인 생각이지만, 유럽 진출 이전 19~20세기 초 아시아에도 자체적으로 박물관의 초기 형태라고 할 만한 기관들이 생겨나고 있어 투박하나마 박물관 문화가 존재했다. 예를 들어 중국 문화와 한자 전문가였으며, 극동연구원의 연구원이자 사서였던 조르주 코르디에(Georges Cordier, 1872-1926)는 1916년 쿤밍(윈난푸)에서 진행한 연구에 대해 기록하고 분석한 보고서를 작성했는데, 그중 그가 그곳에서 목격한 윈난푸 박물관(Le Musée de Yunnan-fou)은 1901년 중국인 교수 수엔 쿠앙팅(Souen Kouang-Ting)이 일본에 장기 체류하고 돌아온 후 이 기관에 대한 영감을 얻어 설립한 박물관이었다.

베트남에서도 프랑스의 개입 이전에 이미 황실에서 컬렉션을 개발하고 보존하던 정황이 확인된다. 식민지기 이전 아시아와 아시아 학자들에게도 나름의 유산 보존 문화가 있었고, 학자와 궁정을 중요시하는 특성이 있었기 때문에 컬렉션의 관점에서 베트남에도 일종의 박물관 형태가 존재했다고 볼 수 있다. 극동연구원이 1923년 베트남 중부지방에 위치한 후에(Huế)에 카이 딘 박물관(Musée Khai Dinh, 현 후에 궁정 박물관Huế Museum of Royal Fine Arts)을 건립한 것은 이 황실 소장품을 약탈로부터 보존하기 위해서였다. 기실 18~19세기에는 서양에서도 박물관과 도서관, 기록보관소의 구분이 명확하지 않았기 때문에(Paquette 2022, 44-45) 박물관이 온전히 서양 세력에 의해 도입된 것이라고 말

하기는 어렵다. 다만 현재 베트남 주요 박물관들의 원형이 되는 박물관들이 박물관으로서의 골격을 갖춘 것이 극동연구원이 정식으로 베트남 내에 박물관 건물을 세우고 시스템을 세운 시점이었기 때문에 근대적인 의미에서의 본격적인 베트남 박물관의 역사는 프랑스 지배기에 시작되었다고 보아도 좋을 것이다. 1954년 프랑스로부터의 독립 이전에 베트남에 설립된 오래된 베트남 박물관들의 홈페이지에서 역사를 설명한 페이지에 접속하면 대부분 해당 박물관의 기원을 극동연구원이 세운 박물관으로 보고 있다.

베트남 최초의 근대 박물관, 사이공 인도차이나박물관(1881)

프랑스 인도차이나에 세워진 최초의 근대 베트남 박물관은 1881년 사이공(현 호찌민)에 위치한 총독의 궁전 안에 세워진 ‘사이공 인도-차이나 박물관(Musée indo-chinois à Saigon)’으로, 코친차이나의 첫 민선 총독이었던 샤를 르 미르 드 빌레르(Charles Le Myre de Vilers)의 임기 중이었다. 사이공 인도-차이나 박물관은 빌레르가 프랑스 태생 인구에 대해 특별한 관심을 가지고 식민지의 더 나은 생활 조건에 도움이 되는 사회적, 문화적 환경을 조성하려는 시도에서 탄생했다. 그러나 이 박물관은 새로운 전용 공간의 부족, 컬렉션의 분산, 관심 부족 등으로 인해 하노이 전시회(1902-1903) 이후 하노이에 박물관 건립 계획이 발표되면서 사라졌다.

한편 상업 역시 박물관 건립의 원동력이어서 프랑스의 상업적 이익을 보호하기 위한 목적으로 1883년 사이공 상업 박물관(Musée commercial de Saigon)이 설립되었다. 사이공 상업 박물관은 프랑스 본국에서 건너와 인도차이나 지역에서 무역과 사업을 하던 엘리트 계층들의 지지로 설립되었으나, 얼마 안 가 주목을 받지 못하고 점차 잊혀졌다.

프랑스국립극동연구원(EFEO)의 설립

베트남 최초의 박물관이 등장하던 19세기 말 프랑스령 인도차이나 연방이 성립됨에 따라 프랑스 내 많은 동양학자들이 실증적인 연구를 위해 독립적으로 아시아에 대한 연구에 전념할 상설 연구기관의 설립과 지속적인 지원, 조직적인 시스템을 구축할 필요성을 주장했다. 1897년 5월 인도차이나 총독으로 임명된 두메르는 당시 인도차이나에 대한 프랑스의 정치적 지배를 확립하는 데 기여하는 학문에 관심을 가지고 그 중요성과 필요성에 대해 인식하고 있어, 이와 같은 연구기관의 설립에 관심을 보였다. 이에 1898년 12월 15일의 설립령을 통해 사이공(현 호찌민)에서 인도차이나를 본거지로 하여 항구적으로 식민지를 조사하는 교육연구기관이자 인도차이나 문화유산의 목록과 보존을 책임질 기관으로 인도-차이나 고고학조사단(Mission Archéologique Permanente en Indo-Chine)이 창설되었다.

고고학 탐사, 필사본 수집, 기념물 보존, 언어학 연구, 인도에서 일본에 이르는 모든 아시아 문명의 연구를 목적으로 한 이 기관은 인도차이나총독부의 무관 부분에 설치되었는데, 실질적인 지도는 프랑스 본국의 금석학·문학 아카데미(Académie des Inscriptions et Belles-Letres)의 관리하에 이루어졌다. 고고학조사단 대장의 임명권도 아카데미에 있었다(사다오 2014, 131). 1898년 12월 30일에 젊은 문헌학자 루이 피노(Louis Finot, 1864-1935)가 학원의 초대 원장으로 임명되었다.

인도-차이나 고고학조사단은 1900년에 프랑스국립극동연구원(EFEO: École française d'Extrême-Orient)으로 명칭이 변경된 후 1902년 하노이로 본부를 옮겼으며, 1901년 2월 26일 프랑스 공화국 대

통령 에밀 루베(Émile Loubet)의 법령을 통해 제도적 안정성이 보장되었다(Clémentin-Ojha, Catherine · Manguin, Pierre-Yves 2007, 18). 다음의 법령에서 극동연구원이 공식적으로 설립 근거를 가지고 탄생했음을 확인할 수 있다.

인도차이나 정령 제1조: “1898년 12월 15일의 법령에 의해 설립되고 프랑스 금석학 · 문학 아카데미 (Académie des Inscriptions et Belles-Letres)의 과학적 통제하에 있는 인도차이나 고고학 탐사대(mission archéologique d'Indo-Chine)는 이제 프랑스 극동연구원(Ecole française d'Extrême-Orient)이라는 이름을 갖게 된다. 이는 기관 명령 및 운영과 관련된 후속 명령의 규정에 의해 계속 관리된다.”

극동연구원은 고고학 탐사 및 수집, 보존 등을 목적으로 초창기에는 ‘고고학 탐사대’라는 명칭으로 설립되었지만, 극동연구원의 초기 10년 간의 활동에서 고고학이 활동의 중심을 차지했던 것은 아니다. 오히려 향후 본격적으로 진행될 고고학적 조사를 위해 관련자를 교육하고 현지인의 협조를 구하며, ‘인도차이나 문화재의 취급에 대한 법적인 틀이 정비되어간 시기(사다오 2014, 137)’였다고 보는 것이 맞을 것이다. 실제로 극동연구원이 본격적으로 고고학적 임무에 뛰어든 것은 앙코르 유적이 반환된 이후 1907년 앙코르 고고학 유적지의 보존에 대한 책임을 수행하게 되면서부터였다.

극동연구원(EFEO)의 박물관 설립과 1902-1903년 하노이 전시회

극동연구원이 인도차이나 현지 연구기관으로서 막 첫걸음을 내딛던 시기, 19세기 후반 베트남 최초의 박물관들이 세워지고 스러지는 가운데 1902년 총독 폴 두메르(Paul Doumer)는 "통킹의 농산물과 공산품 그리고 인도차이나와 극동의 문화적인 공예품들을 보여주기 위해" 하노이에서 대규모의 세계적인 전시회(Expo)를 개최하고 싶어 했다. 전시회를 개최하기 위해서는 규모가 큰 장소도 필요하기에 건축가 아돌프 부시(Adolphe Bussy)에게 프랑스 본국 파리에 있는 그랑 팔레(Grand Palais)를 본떠 하노이에 그랑 팔레(Grand Palais, Nhà Đâu xáo)의 설계를 의뢰했다.¹⁾



1902년 당시 완공된 그랑 팔레의 전경. 사진 출처: Cochinchine-Saigon²⁾

1) <https://saigoneer.com/hanoi-heritage/25204-photos-a-game-of-trade-hanoi%E2%80%99s-first-international-trade-fair-complex>

2) <https://www.cochinchine-saigon.com/nha-dau-xao-ha-noi-vao-the-ky-xix/>

1902년 하노이 그랑 팔레에서 인도차이나를 주제로 열린 최초의 전시회는 극동연구원의 박물관에 기증된 수많은 고고학 및 민족지학적 유물을 수집하는 계기가 되었다. 하노이 전시회에서 전시되었다가 극동연구원으로 기증된 유물들은 1899년 당시 극동연구원의 전신인 인도-차이나 고고학조사단이 수집했던 크메르 조각과 비문, 미션 유적지의 참족 비문, 중국 및 민족지학적 유물 몇 가지와 더불어 극동연구원의 초창기 컬렉션을 이루었다.

Ⅲ. 프랑스가 설립한 근대 베트남 박물관과 그 특성

극동연구원이 베트남 내에 설립한 박물관들

근대 베트남 박물관 건립에 핵심적인 역할을 한 극동연구원의 가장 주요한 임무는 프랑스 인도차이나의 역사적인 기념물을 보존하는 것이었고, 문화유산을 보존한다는 것은 곧 박물관을 만드는 것을 의미한다. 극동연구원은 프랑스령 인도차이나에 총 8개의 박물관을 세웠는데, 그 중 5개는 현재의 베트남에, 2개는 캄보디아에, 1개는 라오스에 세워졌다.

극동연구원이 세운 주요 박물관들 중 가장 먼저 세워진 것은 앙리 빠르망띠에 박물관(Musée Henri Parmentier)이었다. 1899년부터 특히 다 냥을 포함한 팡 남(Quảng Nam)지역에서 수많은 참과의 조각들이 발견됨에 따라 극동연구원의 고고학부 소속 빠르망띠에(Henri Parmentier)가 1902년에 구상하고 제안한 데서 기원했다. 1915년 현 다 냥의 한강(Sông Hàn, 汗江) 주변에 설립되었다.

앙리 빠르망띠에 박물관 최초의 컬렉션은 1885년에서 1892년 사이에 팡남에 거주하던 프랑스인 샤를 르미르(Charles Lemire)가 수집한 것에서 비롯되었다. 여기에 식민지 주민이 된 후 극동연구원의 회원이 된, 전 우체국 관리였던 카밀 파리(Camille Paris)가 1900년까지 수집한 조각상들이 추가되었다. 1900년부터 앙리 빠르망띠에가 지휘한 극동연구원의 고고학 용역의 측량과 발굴을 통해 더 많은 자료가 수집되었으며, 1936년 바오 다이 황제는 크게 확장된 건물을 개관하기도 하였다. 현재에는 참과 조각 박물관(Museum of Cham Sculpture)으로 불린다.

카이 딘 박물관(Musée Khai Dinh)은 1923년 황제의 후원을 받아 설립되긴 하였으나 다른 박물관들과 마찬가지로 극동연구원의 학문적 통제 하에 있었다. 베트남 건축의 걸작인 떤 토 비엔(Tân Thô Viêt)의 궁전 중 하나인 후에 왕궁에 자리한 이 박물관은 “안남의 사회적, 의례적, 정치적 삶을 대표하는 예술 작품을 한데 모으는” 곳이었으며, 참족의 고고학적 유물과 몬타그나르족(Montagnard)의 민족지학 컬렉션도 전시되어 있었다. 현재는 후에 궁전박물관(Huế Museum of Royal Fine Arts)으로 알려져 있다.

블랑샤르 드 라 브로스 박물관(Musée Blanchard de la Brosse)은 1928년 사이공(현 호찌민)에 설립되었다. 코친차이나 주지사의 이름을 딴 이 박물관은 건축가 오귀스트 델라발(Auguste Delaval, 1875-1962)이 설계한 것으로, 베트남과 프랑스의 특징이 혼합되어있는 인도차이나 양식의 건물이다.³⁾ 초기 컬렉션은 홀베 박사가 소유한 아시아 전역의 2,000여 점의 예술품 중 일부로 구성되었으며, 극동연구원이 하노이로 떠날 때 학회의 책임하에 남겨진 작품들도 일부 포함되었다. 극동연구원은 1945년

3) <https://www.vietnam.vn/ko/bao-tang-lich-su-tp-hcm/>

까지 코친차이나의 고고학 유적지에서 수집한 물건으로 정기적으로 컬렉션을 계속 보완하였다. 이 박물관은 베트남 국립박물관(1956)이라는 이름을 거쳐 1979년 현재의 호찌민시 역사 박물관(The History Museum of Ho Chi Minh City)으로 자리 잡게 되었다.

루이 피노 박물관(Musée Louis Finot)은 극동연구원이 베트남에 세운 박물관들 중 가장 주목해야 할 박물관이다. 이 박물관은 극동연구원이 사이공에서 하노이로 근거지를 옮길 때 사이공의 소장품을 인수하였으며, 1909년 하노이 고고학 및 민족지 박물관이라는 이름으로 개관했다. 시간이 흘러 1926년 건축가 에르네스트 에브라르(Ernest Hébrard)가 인도차이나 스타일의 건축물을 완성하여 터전을 옮기면서 루이 피노 초대 관장의 이름을 따 1932년 개관했다. 1936년 당시 인도차이나, 아프가니스탄, 인도, 티베트, 중국, 조선, 일본 등의 역사적 보물을 진열하여 그 수집품의 종류가 매우 다양했다. 중국, 일본, 베트남 예술품을 중점적으로 전시하는 것이 우선이었지만 극동연구원이 관리하는 다른 박물관에서 소장품을 이전하여 자체 컬렉션을 보완했기 때문에 인도차이나 전체의 전시장이 되었으며, 당시에는 약 6만 점의 유물을 소장하고 있었다. 현재에는 베트남국립역사박물관(Vietnam National Museum of History)으로 불리며, 한국을 대표하는 국립중앙박물관처럼 베트남을 대표하는 가장 큰 박물관이다.

극동연구원이 설립한 프랑스 지배기 근대 베트남 박물관의 성격

박물관은 사회마다 그 필요성이 다른 기관이며, 특정 사회에서 박물관이 차지하는 위치는 박물관이 수행하는 기능의 성격과 범위에 따라 크게 달라진다. 박물관의 핵심 활동인 유산의 수집, 보존, 연구, 전달과 같은 본질적인 기능이 주를 이루기도 하지만, 한편으로 사회적, 정치적 목표를 달성하기 위해 동원되기도 하며, 많은 사회에서 19세기와 20세기 대부분의 기간에 박물관과 유산은 식민지 권력의 도구로 주로 논의되어왔다(Paquette 2022, 3). 따라서 식민주의와 식민지 역사는 박물관을 말할 때 떼어놓을 수 없는 주제어로, 극동연구원이 세웠던 여러 베트남 박물관들 또한 프랑스 식민지배 시기 복잡한 이해관계 속에서 세워졌다는 점에서 이러한 특성을 살펴볼 필요가 있다.

극동연구원이 설립한 근대 베트남 박물관의 가장 기본적인 특성은 문화유산의 보존 및 연구기관으로서 존재했다는 점이다. 초대 인도차이나 총독 폴 두메르의 지원 아래 1898년 인도차이나 고고학 탐사대로 시작한 극동연구원은 첫째, 인도차이나 연합의 유산 보존 정책을 시행하는 임무를 위임받아 유산을 보존하는 일을 담당할 것과 둘째, 연구기관으로서 아시아 문화와 문명을 연구하는 광범위한 임무를 부여받아 설립되었다(Paquette 2022, 50). 제국으로서의 프랑스가 가진 지배 야욕과 문명화의 사명 등 정치적인 목적을 간과할 수는 없으나 프랑스가 기본적으로 문화 유산의 보존과 연구를 위해 이 기관을 설립하였으며, 극동연구원이 실제로 그 역할을 수행한 것은 부정할 수 없는 사실이다. 극동연구원 소속 연구원들은 인도차이나 내 역사 유적지의 답사를 통해 수집한 유물을 박물관으로 가져와 연구하고, 이에 대한 연구 결과를 극동연구원 회보(BEFEO: Bulletin de l'École française d'Extrême-Orient)에 게재하는 등 활발한 연구 활동을 이어갔다. 극동연구원이 설립한 근대 베트남 박물관은 말하자면 식민지의 유물을 보존하는 동시에 원활한 연구 활동을 진행하기 위한 좋은 기지였던 셈이다. 베트남 내 박물관뿐만 아니라 극동연구원이 인도차이나 내의 다른 지역, 이를테면 현재의 캄보디아나 라오스에 세운 박물관 역시 비슷한 기능을 수행했다.

한편 극동연구원은 단순한 연구기관으로서만 존재하지 않았다. 극동연구원의 연구원들이 인도차

이나의 문화유산을 수집하고 연구한 것은 물론 기본적으로는 학문적으로 접근하여 문화유산 자체로서의 가치를 파악하기 위함도 있었지만, 그 기저에는 이를 통해 식민통치를 수월하게 하고자 하는 목적도 존재했다. 사다오는 크로노폴리틱스(chrono-politics)의 관점에서 인도차이나의 역사와 문화를 연구한 프랑스 동양학자들의 연구 활동 기저에 깔린 정치성을 분석한다. 사다오에 따르면 프랑스의 동양학자들은 19세기의 아시아를 과거를 망각한 타락의 시기로 보았으며, 타락한 이들을 구원하기 위해서는 식민지 원주민들에게 ‘과거의 영광’과 ‘전통’의 지식을 전수해주어야 했다. 이를 위해 프랑스 동양학자들은 인도차이나의 위대한 과거를 역사학이나 고고학 등을 통해 복원할 필요가 있으며, 복원한 역사를 원주민들에게 교육함으로써 궁극적으로는 프랑스의 식민지정책에 도움이 될 것이라고 보았다(사다오 2014, 152-154). 프랑스 동양학자들이 연구하는 인도차이나의 고고학과 역사학은 식민지학에서 중요한 축을 차지하며 장기적인 관점에서 인도차이나 원주민에 대한 개입을 뒷받침하는 것이었다.

IV. 나가며

오늘날 베트남을 대표하는 베트남국립역사박물관, 호찌민시 역사 박물관, 참파 조각 박물관 등 주요 베트남 박물관들의 원형이 되는 근대 베트남 박물관은 프랑스 식민지배 시기(1885-1954) 프랑스 국립극동연구원(EFEO)의 주도 하에 하노이, 사이공을 비롯한 베트남 각지에 설립되었다. 1789년 본국에서의 혁명의 시간을 통해 일찍이 문화유산 보존의 중요성을 깨닫고 제도를 정비한 프랑스는 식민지 인도차이나를 다스리는 법령에도 문화유산과 관련한 내용을 포함하여 보다 체계적으로 식민지의 문화유산을 관리하고자 했다. 프랑스가 아시아를 연구하기 위해 인도차이나 현지에 설립한 연구기관인 극동연구원은 연구 활동뿐만 아니라 박물관 설립으로 이러한 프랑스 본국의 지시를 충실히 이행하였다.

극동연구원이 설립하고 영향을 준 근대 베트남 박물관의 성격은 크게 학술 연구기관으로서의 특성, 식민통치를 뒷받침하는 정치적 도구로서의 특성으로 나누어 살펴볼 수 있다. 극동연구원의 연구원들은 일차적으로 인도차이나 각지의 유물을 수집하여 박물관에 소장하고 학술적인 연구를 진행했지만, 그 기저에는 식민지학의 한 축으로서의 고고학과 역사학을 연구하여 ‘타락한’ 식민지 원주민을 교육하고, 이를 통해 보다 수월히 식민지를 통치하고자 하는 의도가 어느 정도 깔려 있었다. 이에 더해 현대 박물관의 중요한 특성 중 하나인 공공성의 관점에서 근대 베트남 박물관을 살펴볼 여지가 있는데, 이는 추후 학위 논문에서 좀더 자세히 다뤄보고자 한다.

본 연구는 그 중요성에 비해 연구성과가 없다시피 한 근대 베트남 박물관의 형성 및 특성과 극동연구원과의 관계에 대해 검토하고, 근대 베트남 박물관과 극동연구원에 대한 국내 연구의 지평을 넓혔다는 점에서 의미 있다. 그러나 필자의 역량이 부족하여 불어, 베트남어로 된 문헌을 충분히 검토하지 못했다는 점에서 한계가 있다.

참고문헌

국문

- 권윤경. 2020. “제국의 동양학과 문화적 식민주의 -프랑스령 인도차이나의 극동연구원(École française d'Extrême-Orient)과 식민지 통치성, 1900-1939-.” 『서양사론』 146: 50-90.
- 권윤경. 2018. “프랑스 오리엔탈리즘과 ‘극동(Extrême-Orient)’의 탄생: 경성제국대학 프랑스어 도서들 속에 얽힌 제국 시대 지식사의 네트워크” 『아시아리뷰』 7(2) pp.181-216
- (사)한국박물관학회 편. 최중호 · 서원주 · 박윤옥 · 류정아 · 김현경 · 이은기 · 박윤덕 · 하세봉 · 권혁희 · 오일환 · 국성하 · 신상철 · 이연식 · 김미형 · 이보아 · 최석형. 2013. 『인류에게 왜 박물관이 필요했을까?』. 서울: 민속원.
- 신상철. 2017. “프랑스 문화재 보호정책의 역사와 세계문화유산 등재 제도의 의미.” 『미술사학』 34: 143-163.
- 신윤환 외. 2010. 동남아에서 국가정체성의 구축과 성격: 국립박물관과 기념물을 중심으로
- 윤대영. 2022. “프랑스의 아시아 연구: EFO의 성립 및 활동과 관련하여.” 『아시아리뷰』 12(1): 273-304.
- 차문성. 2008. 『근대박물관, 그 형성과 변천 과정』. 광주: 한국학술정보(주).
- 최병욱. 2015. 『동남아시아사: 전통 시대』. 광주: 산인.
- 최병욱. 2016. 『동남아시아사: 민족주의 시대』. 광주: 산인.
- 후지하라 사다오. 2014. 『앙코르와트』. 동아시아.
- Daniel Bouchez. 1995. “프랑스국립극동연구원의 사업.” 『아세아연구』 38(2): 175-189.

영문

- Aronsson, Peter · Elgenius, Gabriella. 2015. *National museums and nation-building in Europe, 1750-2010 : mobilization and legitimacy, continuity and change*. Milton Park : Routledge.
- Clémentin-Ojha, Catherine · Manguin, Pierre-Yves. 2007. *A Century in Asia: The History of the Ecole Francaise DExtrême-Orient, 1898-2006*. Singapore: Editions Didier Millet.
- Pacific Affairs. 1952. “L'Ecole française d'Extrême-Orient.” *Pacific Affairs* 25(3): 292-296
- Paquette, Jonathan. 2022. *Museum-Making in Vietnam, Laos, and Cambodia: cultural institutions and policies from colonial to post-colonial times*. New York: Routledge.
- Virginia Thompson and Richard Adloff. 1947. “The Cultural Institutions of Indochina Today.” *The Far Eastern Quarterly* 6(4): 414-419.

베트남어

- Ngô Thế Long. 2023. “Bảo tàng Louis Finot (1898-1957) và các bảo tàng ở Đông Dương thuộc Học viện Viễn Đông Bác cổ (루이 피노 박물관(1898-1957)과 극동연구원의 인도차이나 박물관들).” *Thông báo khoa học* 2022(2):32-41.
- Ngô Thế Long · Trần Thái Bình. 2021. 『Học viện Viễn Đông Bác cổ (giai đoạn 1898-1957)』(극동연구원 1898-1957). Hà Nội: NXB Đại Học Sư Phạm.

세션 7

미얀마 위기의 국제관계 라운드테이블

쿠데타 이후 미얀마의 국내 정치와 경제*

장준영(한국외대)

1. 군부와 반군부 세력 간 무장대결

군부는 버마족으로 구성된 반군부 정치기구의 역량과 결속력 부족, 버마족 내정에 관심을 기울이지 않은 EAO의 정치적 숙성을 제대로 간파했지만, 두 집단의 결합 가능성을 배제하지 않았다. 실제로 쿠데타 발생 전까지 군부를 제외한 버마족 중심의 반군부 진영, EAO 간 군사적 제휴를 포함한 군부에 대항하는 포괄적 연대는 없었기 때문에 군부는 EAO의 무관심 속에 물리력을 바탕으로 정권을 장악할 것으로 믿었다.

그러나 2021년 5월 5일, PDF가 창설된 후 4개 EAO¹⁾는 NUG의 공동투쟁 제안에 응하여 PDF와 군사적 연대를 선언하면서 상황은 급반전했다. 창설 초기 PDF는 향후 존치 가능성이 의심스러운 정도로 허약했다. PDF를 관장하는 NUG 국방장관은 문인 출신이고, 국방부 내에서도 PDF를 정예군대로 육성할 수 있는 인물이 부재하여 조직력은 매우 취약했다. 또한, PDF를 운영할 재정이 풍부하지 않아 무기 공급 체계도 갖추지 못했다. 최초 입대한 신병은 약 2개월 간 EAO의 지원으로 군사훈련을 받은 후 실전에 투입되었는데, 이때 사용한 무기 중 일부는 나무로 만든 새총이나 죽창 등이었다. 이 시기 PDF 병력은 약 8천 명이었다. 이로 인해 창설 초기 PDF는 농촌 지역에서 밀고자나 군부와 연관된 인물을 암살하거나 뜻마도의 군사작전을 교란할 목적에서 경찰서와 군 초소를 포함한 관공서, 철도, 교량, 송신시설 등을 습격하고 파괴하는 데 주력했다.

2021년 9월 7일, NUG는 “시민방위전”(Peoples’ Defensive War)을 선언하자 PDF 또는 LDF로 입대하는 청년 수는 증가했고, 전자가 후자를 통합함으로써 PDF의 규모는 증가했다. PDF 1개 대대는 약 200-500명으로 추산되고, NUG는 전국적으로 약 293개의 PDF 대대가 가 편재한다고 공시했다(NUG 2023/09/12). 병력은 약 2만5천-5만 명, 또는 5만-10만 명이라는 주장이 있었으나 2022년 11월 기준, 6만5천 명에서 2024년 2월 기준 약 10만 명으로 증가했다(*The Irrawaddy* 2024/02/13). LDF 소속 병사는 3만 명 이하로 추산되지만, PDF에 흡수된 병력 통계가 없으므로 이 수치도 정확하지 않다(장준영 2022b, 82-83). 2022년 5월 5일, NUG는 지난 1년간 PDF의 성과를 발표했다. 이에 따르면, 작년 6월 1일부터 2022년 4월 25일까지 PDF의 공격으로 뜻마도 소속 병사 13,062명이 사망하고 4,280명이 부상

* 한국동남아학회(2024.8.29.) 발표문이자 KIEP 프로젝트 팀 원고의 일부임. 완성된 글이 아니므로 인용을 삼가해 주십시오.

1) 꺼친독립군(KIA: Kachin Independence Army), 까렌족해방군(KNLA: Karen National Liberation Army), 까렌니방위군(KNDF: Karenni Nationalities Defence Force), 친족군(CNA: Chin National Army)이다. KNDF를 제외한 3개 무장단체는 상위에 정치기구를 두고 있으며, 그 역사가 짧지 않다. KNDF는 까렌니진보당(KNPP: Karenni National Progressive Party)의 군사조직으로 2021년 5월 31일 창설되었다. 한편, 2022년 1월, 버마족이 중심이 된 전버마학생민주전선(ABSDF: All Burma Students’ Democratic Front), 2023년 6월, 까렌니민족인민해방전선(KNPLF: Karenni National People’s Liberation Front) 등 두 무장단체는 추가로 PDF와 연대를 선언하여 2024년 6월 현재 PDF와 연대한 무장단체는 EAO 5개, 버마족 중심 1개 무장단체 등 총 6개에 이른다.

을 입었다. 2022년 9월 기준 NUG의 발표에 따르면, PDF와 EAO 연합군은 1,500명이 사망한 데 반해 땃마도는 2만150명이 사망하고, 7천여 명이 부상을 입었다(RFA 2022/09/07).

전례 없는 양측의 무장 대결로 인해 SAC는 전 국토에 대한 실효적 지배를 완성하지 못했고, 이제 미얀마는 주요 도시를 제외하고 사실상 내전에 다다랐다. NUG는 군부가 전 국토의 50%를 장악하지 못했고, 반대로 PDF와 EAO가 국토의 40-50%를 접수했다는 주장이 있다. 2022년 9월 발간된 보고서는 군부가 완전히 장악한 지역을 전 국토의 17%로 집계했다(Martin 2022/06/21; SACM 2022, 13; Ye Myo Hein 2022, 66).²⁾ 2024년 5월 발간된 보고서에 따르면, SAC는 전체 국토의 86%(구 Township 기준으로 67%)를 완전히 통제하지 못하고 있다. 즉 SAC가 장악한 지역은 국토의 14%(인구 기준 32%)인데 반해, PDF와 EAO 연합인 반군부 세력은 전국 모든 구의 90% 이상(토지 면적 34%)에서 활동한다(SACM 2024, 13). 반군부 세력은 전국적으로 70개 도시를 완전히 장악했는데, 그중 55개 도시 점령은 ‘1027 작전’ 이후의 성과이다(SACM 2024, 15).

미얀마는 넓은 국토에 비해 인구는 상대적으로 적고, 역대 군부는 이러한 구조적 특성을 바탕으로 도시를 통제함으로써 정치적 소요사태를 조기에 종식시켰다. 다시 말해 두 건의 보고서에서 제시한 반군부 진영이 활동하거나 장악한 국토의 비율은 두 진영 간 대결의 성패를 가늠하는 결정적 단서는 될 수 없다. 예를 들어 2024년 3월 기준, 땃마도는 수도 네째도 8개 구(township)를 안정적으로 통제하고 있으며, 최대 도시인 양곤도 군부의 통제 구는 2022년 11개(전체 양곤의 24%)에서 2024년 30개(전체 양곤의 67%)로 오히려 증가했다. 이에 비해 반군부 진영이 통제권을 행사하는 지역의 인구는 전체 인구의 12%에 불과하다(SACM 2024, 13).

2023년 NUG는 군부에 맞선 혁명을 끝낼 적기로 판단하고 “2년차 시민방위전”에 돌입했고, 9월 12일 그 성과를 발표했다. NUG에 따르면, 1년 차 시민방위전이 “전략적 방위 국면”이었다면, 2년 차는 “전략적 평형 국면”으로 돌입했다. 시간이 지날수록 PDF는 정예 병력과 무기를 포함한 군수물자의 열세를 극복했다는 취지로 해석된다. 그러나 여전히 PDF는 공중 장악력에 있어서 땃마도에 열세이며 중장거리 화포 보유 문수도 상대적으로 적어 양자를 동등 수준에서 평가하기에는 부족하다. 2년간의 교전으로 땃마도의 피해도 적지 않았는데, NUG는 약 3만여 명의 땃마도 병력이 사망했고, 약 1만4천 명(3,235명, 10,536명)의 땃마도와 경찰 병력이 전장을 이탈했다고 주장한다(NUG 2023/09/12).

PDF-EAO 간 군사적 연대와 별개로 동북부 지역, 특히 여카잉군(AA), 미얀마민족민주동맹군(MNDAA), 빨라웅족해방군(TNLA) 등 형제동맹과 땃마도 간 교전은 쿠데타 이후 더욱 격화했다. 앞서 지적했듯이 2011년부터 시작된 형제동맹과 땃마도 간 불화는 2023년 10월 23일 최고조에 달했다. 쿠데타 발생 1,000일을 맞아 형제동맹은 인근 신생 무장단체 소속 병력 2만 명과 함께 꺼친주와 산주 7개 지역을 동시에 선제공격한 ‘1027 작전’을 개시한 것이다. 이어서 11월 7일과 11월 11일에는 꺼야주와 꺼잉주를 거점으로 활동하는 지역 PDF와 EAO는 ‘1107 작전’, ‘1111 작전’ 등 작전명의로 동시다발적인 땃마도 공세를 전개했다. 언론마다 결과는 상이했지만, 땃마도의 피해는 전례가 없을 정도였다. 지역사령관(또는 사단장)에 해당하는 중장급 장성 6명을 포함하여 9명의 고위 장교가 생포되었고, 포로 수만 약 2천 명에 달했다. 동북부를 비롯하여 여카잉주 서부, 꺼야주와 꺼잉주 등 교전 지역

2) 그러나 SACM이 발간한 보고서에 제시한 영토 장악의 범주는 8개이지만, 그 기준과 증거는 애매하다. 예를 들어 군부가 실질적으로 장악했지만, 교전이 한 차례 이상 발생한 곳은 모두 저항 지대로, 쿠데타 이전부터 EAO가 실효적으로 점령한 지역을 저항세력이 장악한 지역으로 분류했다. 또한, 군부와 정전협정을 체결한 EAO의 점령지역이 상대적으로 넓게 설정되었다.

에 속한 34개 도시와 650곳 이상의 군사 진지도 EAO 연합군이 장악했다.

미얀마 SAC가 국경 지역에 성행하는 사이버 스캠(Cyber Scam) 범죄를 방치했고, 이로 인해 자국민의 피해를 호소해 온 중국 당국이 땃마도에게 타격을 줄 목적으로 형제동맹의 군사작전을 사주했다는 것이 현재까지 알려진 정설이다.³⁾ 그러나 형제동맹은 수년간에 걸쳐 군자금을 모으고 드론과 같은 최신 무기를 수입하는 등 교전을 준비해 왔다. 군부에 누적된 형제동맹의 불만과 적개심, 2년 이상 지속한 교전에서 확인한 땃마도의 군사적 역량, EAO 간 조정과 단결을 바탕으로 중앙과 지방 간 비대칭 구도의 타파 등 ‘1027 작전’은 특정 사안이 아니라 복잡한 구도가 이해관계가 얽힌 결과물로 보아야 할 것이다.

2024년 1월, 중국의 중재로 땃마도와 형제동맹은 중국이 건설 프로젝트를 진행 중인 산주 북부지역에 국한하여 정전을 체결했다. 형제동맹은 그들이 점령한 지역을 수호하는 데 집중함으로써 당초 군사작전의 목적 중 하나인 군부독재 종식은 기각되는 수순이고, 이로 인해 동북부 지역은 교전 건수가 줄어들었다. AA도 여카잉주로 전선을 이동하면서 그들의 목표를 달성하기 위한 군사적 의지를 포기하지 않았다. 군부 입장에서 형제동맹이 장악한 지역을 잃는 것은 국경무역과 땃마도의 주요 보급로를 포기하는 것과 다르지 않다. 그렇지만, 이 지역은 전통적으로 땃마도의 영향력이 약한 곳이고, 정권의 생명력을 위협할 정도로 정치경제적으로 중요하지 않다. 군 수뇌부는 네빠도, 양곤, 만달레 등 주요 도시를 만달라(mandala)의 핵심으로 인지하고 있다.

한편, 장기간 교전으로 땃마도의 피해는 막대하며 그 중 군대 운영의 핵심이라고 할 수 있는 병력 손실은 가시적이다. 2023년 기준 땃마도 병력은 35만6천 명으로 추산되지만, 실제 전투 병력은 10만-12만 명(Selth 2022/02/17), 또는 7만 명의 전투 병력을 포함하여 15만 명으로 보는 지적이 있다(Ye Myo Hein 2023/05/04). NUG에 따르면, 2021년부터 2년 간 교전으로 땃마도는 총 전력의 12.5%를 잃었다(NUG 2023/09/12). 이에 SAC는 2022년 2월 2일 민아웅홀라이군사령관이 발표한 징집 계획을 시행하기에 이르렀다. 2024년 2월 10일, SAC는 오는 4월부터 매월 5천 명씩, 연간 6만 명을 징집할 것을 골자로 하는 국민병역법(People’s Military Service Law)을 발표했다.⁴⁾

국방장관은 입영자는 계급에 따른 월급, 보급, 복지 등의 혜택을 보장받는다 고 입영을 독려했지만, 군부를 지지하지 않는 청년의 입대 의지는 만무하다. 나아가 국민의 90%가량은 살생을 피하는 불교도이고, 땃마도의 인적 손실이 명약관화한 상황에서 신병은 형제동맹과의 군사작전 지역을 포함하여 중부지방, 국경 산악지대, 밀림 등 최전선에 배치되어 ‘충알받이’가 될 것이 유력하다. 이미 병역법 발

3) ‘1027 작전’ 직후 군정은 중국을 진정시키기 위해 양곤을 중심으로 활동하는 사이버 스캠 연루자 100명을 체포했다고 발표한 데 이어 11월 21일까지 3만1천 명의 범죄자를 중국으로 송환했다. 이 사실에 근거할 때 온라인 범죄가 ‘1027 작전’의 직접적 배경이라는 지적에 신빙성은 더해진다. 한편, 미얀마 정부는 형제동맹이 마약통제권을 확보하기 위해 친쉐호(Chinshwehaw)를 중심으로 한 국경지역을 장악했다는 상반된 주장을 제기했다. 형제동맹의 각 EAO는 조직 운영을 위해 국경무역 통행료 징수, 마약 생산과 유통, 카지노 운영권 개입 등 같은 불법행위에 가담해 왔으므로 중국이 유독 사이버 스캠 범죄 척결을 위해 이들 EAO를 이용한다는 것도 이해되지 않는다. 나아가 중국은 형제동맹이 활동하는 인근 지역에 대규모 프로젝트를 가동 중이므로 교전이 발생할 경우 위협 부담이 가중된다. 즉 중국과 형제동맹 간 우호적 관계는 사실이지만, 중국 입장에서 사이버 스캠 범죄를 척결하고자 막대한 손실이 발생할 수도 있는 군사작전을 사주했다는 주장은 납득하기 어렵다. 만약 중국이 미얀마 군정에 경고하는 차원의 소규모 군사작전을 기대하고 형제동맹을 사주했다면 명확히 형제동맹의 군사력을 과소평가했다.

4) 병역법에 따르면 징집 대상 연령은 남성이 18-35세(의사, 기술자 등 전문가는 45세), 여성은 18-27세(전문가는 35세)이고, 복무 기간은 최대 2년(전문가는 3년)이다. 징집에 응하지 않으면 3-5년 징역에 처하거나 800만 쉐(Kyat, 약 3,800 달러)의 벌금이 부과된다. 전체 징병 대상은 약 1,300만 명이고, 땃마도는 매년 5만 명의 징집 병력을 수용할 수 있다고 한다. 최종 징집령에서 여성은 제외되었다.

표 이전부터 땃마도는 교전이 빈번한 지역의 민간인을 납치하고 각종 강제노역을 강요해 왔으므로 병역법의 시행은 관례처럼 진행해 온 불법행위를 합법의 영역으로 전환하는 계기가 된다.

징집을 피하고자 청년들은 출국을 대안으로 선택하고 각 대사관 앞에 운집하거나 불법으로 국경을 넘었다. 태국 총리는 불법으로 월경하는 미얀마 국민에 대한 법적 조치를 예고함으로써 외교적 문제로 비화할 가능성도 시사했다. NUG는 청년의 현재와 미래를 파괴한다며 SAC를 강력히 비난했고, 미얀마 내 397개 시민단체도 유엔안보리에 병역법 시행의 중단을 촉구했다. 4월 8일, SAC는 최초 5천 명의 신병을 징집했으나 유학과 취업 등의 명목으로 출국하려는 청년의 행렬은 줄을 이었다.⁵⁾ 그러자 5월 2일, 노동부는 남성의 해외 취업 허가 절차를 잠정 중단함으로써 SAC의 입영 의지는 재확인되었다.

SAC와 징집 당국은 면제를 조건으로 입영 대상자와 가족 등으로부터 부정한 금전을 갈취할 가능성이 크다는 지적이 있다(*The Irrawaddy* 2024/02/13). 실제로 종교인, 기혼 여성, 장애인, 군부대 종교 시설 종사자, 징집 당국이 판단에 의거 군 복무에 부적합하다고 판단하는 자도 면제 대상이다. 공무원, 학생, 수형자, 약물치료자, 부모 봉양자 등은 입영 유예 판정을 받을 수 있다. 징집 당국의 재량이 보장되는 입영제도로 인해 중산층 이상의 고등교육을 받은 도시 거주민은 입영 대상에서 빠질 가능성이 크다. 즉 징집으로 인해 중장기적으로 미얀마는 사회적 양극화가 가중될 것이 유력하다. 나아가 물리적인 청년층의 손실은 향후 고용과 노동 등 국가발전의 중추적 역할을 담당할 세대의 부채를 의미한다.

2. 군부 주도의 평화협상과 성과

SAC는 땃마도를 동원한 군사작전과 별도로 EAO의 상호 경쟁 관계에 착안하여 이들의 분열과 갈등을 조장함으로써 반군부 전선의 자발적 와해와 함께 PDF-EAO 간 군사적 연대의 균열을 유도함으로써 중국에는 그들의 안정적 집권을 추구한다. 역대 군사정부는 그들의 효율적이고 비용을 절감하는 통치환경을 구축하기 위해 EAO의 내외부 조건에 따라 이들을 관리해 왔다. 궁극적으로 군사정부는 EAO의 무장활동 금지를 최종 목적으로 추구하지만, 땃마도의 군사적 능력과 험준한 산악이나 밀림에서 활동하는 EAO의 특성상 이들의 무장 해제는 사실상 불가능하다. 따라서 군사정부는 땃마도와 EAO 간 무장충돌을 피하는 차원에서 원칙적으로 EAO와 정전협정을 체결해 왔지만, EAO의 군사력, 내부 결속, 저항 의지 등은 이들을 대상으로 하는 땃마도의 강온전략 결정에 핵심 기준이 된다.

쿠테타가 발생한 지 일주일 만인 2021년 2월 8일, 민아웅홀라잉 군사령관은 텔레비전 담화를 통해 전국적 수준의 지속 가능한 평화를 전제하고, 이를 위해 2015년에 체결한 NCA에 기초한 평화협상의 진전을 약속했다(*GNLM* 2021/02/09). 곧이어 2월 17일, SAC는 평화협상을 추진할 기구로써 국가결속 및 평화창출협상위원회(NSPNC: National Solidarity and Peacemaking Negotiation Committee), 국가결속 및 평화 창설 작업반(NSPWC: National Solidarity and Peace-making Working Committee), 국가통합 및 평화회복조정위원회(NUPRCC: National Unity and Peace Restoration Coordination Committee) 등을 출범했다.⁶⁾ NSPNC가 평화협상을 추진하는 핵심 기구이고, 이외 하위기구인 작업반이나 행정적 보

5) 글을 쓰는 시점을 기준으로 5월 18-27일까지 다섯 번째 징집이 있었고, 총 2만5천 명이 입영했다.

6) 국영신문에 따르면 상위 협상기구는 국가 결속 및 평화 창설 중앙위원회(NSPCC: National Solidarity and

조기구 성격이다.

SAC는 평화협상을 시작하기 전부터 평화협상조종팀(PPST) 소속 8개 EAO를 포섭했다. PPST는 쿠데타 발생 직후인 2월 3일과 19일 등 2회에 걸쳐 군부를 비난하는 성명을 발표하고 공동행동을 시사했지만, 약소 EAO라는 조직적 특성상 군부에 저항할 여력이 없었다. 그래서 2022년 5월, NSPNC가 주도한 1차 평화협상에 지난 1월, PPST를 이탈한 ABSDF를 제외한 7개 EAO는 모두 참석했다. 6월까지 실시한 협상에서 스위스 연방제, 헌법 개정, 연방협정 재검토 등 연방제와 관련한 포괄적인 협의를 거쳤다. SAC는 1년간의 평화협상을 통해 다당제 민주주의 체제의 공고화와 이에 대한 협력, 전 구성원이 염원하는 민주주의와 연방주의에 기초한 연방(union) 건설, 연방의 평화와 발전에 협력, 법치와 안정의 확립 및 자유롭고 공정한 다당제 민주총선을 위한 협력 등 4대 합의를 했다고 주장한다.

7개 EAO는 평화협상 체계의 PPST 소속, 즉 정전협정을 완료하고 정부와 정치대화(FPD)를 통해 연방협정을 달성하는 주체로서 이미 군부든 민간이든 정부가 추진해 온 연방제 안이 낫설지 않다. 이들은 뜻밖도의 공격이 발생하면 소멸할 수 있는 취약한 EAO이므로 권력의 주체에 기생하며 그들의 집단적 이익을 추구하는 성향이 강하므로 평화협상에서 군부가 주창한 연방제의 실현 가능성에도 별다른 관심을 두지 않는다. 그래서 NSPNC는 PPST의 대표인 SSA-S가 요구하는 연방제 연방(federal union)에 대해 별다른 반응을 보이지 않는다.

2022년 9월부터 시작한 NSPNC-연방정치협상 및 자문위원회(FPNCC)간 평화협상은 이원화되었다. 외연방연합군(UWSA), 민족민주동맹군(NDAA), 산주북부군(SSA-N) 등 상대적으로 군사력이 강한 3개 EAO는 1989년 이래 중앙정부에 개입하지 않았고, 2011년부터 실시한 정부의 평화협상에도 적극적이지 않은 대신 집단적 이익을 추구하는 데 집중했다. 2021년 쿠데타에 대해서도 UWSA는 이해 당사자 간 대화와 타협으로 문제를 해결해야 한다는 원론적 입장을 견지하고, NDAA와 SSA-N도 UWSA의 견해를 존중한다. 정치적 중립 또는 무관심을 유지하는 조건으로 정부는 UWSA에 다양한 특혜를 제공했다.

이런 배경에서 NSPNC는 3개 EAO와 특정한 합의를 하기보다 대결국면을 회피하는 현상 유지, 즉 ‘협상을 위한 협상’ 방식으로 나아갔고, 상호 요구 조건은 상이했다. 예컨대, 3개 EAO는 그들이 배타적으로 독점하는 자치행정구역(Self-Administrative Region)의 설치, 지역개발, 평화와 치안 유지 등에 관심을 두었다면, NSPNC는 이들이 평화협상 프로세스를 이탈하지 않고 PDF와 연대하지 않으며, PDF를 비롯한 기타 EAO에게 무기를 판매하지 않는 서약을 받고자 했다. 반대급부가 없는 상호 요구는 현재까지 평행선을 달린다. SAC나 NSPNC로서는 EAO가 그들의 요구를 수용하는 것이 최대 성과이지만, 현재까지 3개 EAO가 군부의 예상을 빚나가는 돌출행동을 하지 않으므로 협상은 성공적이라고 평가할 수 있다.

앞서 살펴보았듯이 형제동맹은 2023년 ‘1027 작전’을 실시했을 정도로 EAO 중 군부와 가장 첨예한 대립각을 세우고 있다. 이에 근거할 때 NSPNC-형제동맹 간 평화협상은 성과를 기대할 수 없다. 형제동맹은 NSPNC가 개최한 1차 평화협상(2022.5)에 참석하지 않았고, 2023년 6월이 되어서야 가장

Peace-making Central Committee)로도 불리는 국가결속 및 평화창출협상위원회(NSPNC)이고 하위에 운영위원회(steering committee), 작업위원회(work committee), 중재위원회(coordination committee) 등 세 위원회를 둔다(GNLM 2023/10/16). NSPNC는 정전협상의 사령탑 성격의 기구로 민아웅홀라잉 군사령관이 의장, SAC 소속 위원 등 총 17명으로 구성되며, NSPNC는 실무 성격의 작업반으로 중앙 부서 장관, 지역사령관 등 33명을 위원으로 한다. 14명으로 구성된 NUPRCC는 군 출신 야빠에 장관이 의장을 맡았다(Htet Myet Min Tun, Moe Thuzar and Michael Montesano 2021, 11; Kumbum 2021/03/04).

늦게 정부와 협상장에 나섰다. 최초 양측은 다당제 민주주의 정치체제 강화, 민주주의와 연방제에 기반한 연방 수립, 연방의 평화와 발전을 위한 협력의 이행, EAO와 신뢰 구축, 억류자 석방, 테러단체 등록 취소, 사이클론 모카(Moehka) 피해에 대한 인도적 지원 등 현안에 대한 광범위한 논의를 거쳤다. 그러나 협상이 진행 중이던 2023년 6월 2일부터 4일까지 땃마도와 MNDAA 간 교전이 발생했고, 4개월 뒤 ‘1027 작전’으로 모든 평화협상은 중단되었다. 중재자로서 중국은 형제동맹의 평화협상 참석을 독려했으나 땃마도는 DDR 원칙을 고수함에 따라 역시 양자도 평행선을 달린다.

2024년 들어 탁싌(Thaksin Shinawatra) 전 태국 총리가 평화협상의 중재자로 투입될 것이라는 관측이 있었고, 아세안 특사를 비롯한 지역 내 유력인사가 미얀마를 방문할 때마다 민아웅홀라잉 군사령관은 평화협상이 진전될 때 다당제 민주총선을 실시할 것이라고 말했다. 그러나 현 시점까지 SAC는 PPST 소속 7개 EAO와 진전없는 만남만 몇 차례 반복하고 있을 뿐 FPNCC와는 추가의 협상 진전이 목격되지 않았다.

쿠데타 이후 PDF와 연대하는 EAO는 그간 이익만 좇던 편협한 시각을 벗어나 SAC가 초청한 평화협상에 참석하는 행위 자체가 그들의 신뢰와 정통성을 상실한다는 인식을 갖기 시작했다(Htet Myet Min Tun 2022/06/01). 나아가 SAC는 EAO로부터 정치적 정통성을 인정받지 못하고 있으므로 각 EAO는 SAC가 주도하는 평화협상과 그 결과를 신뢰하고 지지하지 않을 가능성이 크다. 이런 배경에서 FPNCC를 중심으로 한 EAO는 군부가 주도하는 평화협상에 주도적으로, 그리고 적극적으로 임하지 않을 가능성이 더 크다.

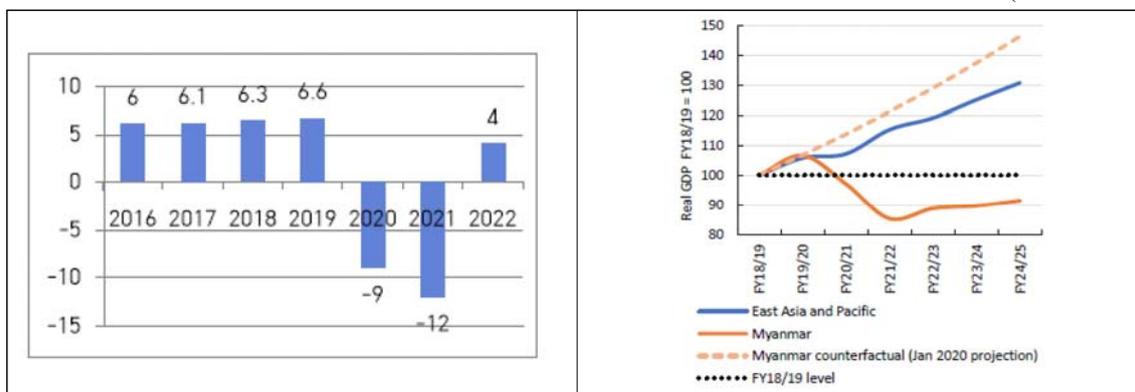
3. 위기의 경제 상황

1988년 이후 군사정부는 시장을 개방했다. 군부는 민간부문의 발전을 통한 사회의 균형적이고 지속적인 성장을 통해 집권의 정당성을 확보하기보다 집단으로서 그들의 이익 추구에 천착했다. 떼잉 쉐인 정부에서 경제개방이 추진되었으나 군기업과 군 개인기업의 독점적 행태는 개선되지 않았고, 아웅산수찌 정부는 군부의 경제적 특권을 폐지하기 위한 시도를 했다. 그러나 쿠데타 발생 이후 미얀마 경제는 다시 군부가 통치하던 시기로 회귀하는 중이다. 오히려 코로나19의 여파, 군기업과 군인사를 겨냥한 제재, 투자한 기업의 철수 등으로 인해 상대적으로 경제적 풍요를 누리던 군기업이나 군 개인기업은 경영에 어려움을 겪고 있어 사실상 미얀마는 총체적인 경제난에 빠졌다.

<그림 >과 같이 2018-19년 GDP를 100으로 볼 때 미얀마는 2021-22년도에 120, 2024-25년도에 140을 돌파하며 아태지역보다 높은 성장세가 예측되었다. 그러나 코로나19에 직격탄을 맞으며 2020년에 이어 2021년에도 -12%의 성장을 기록했다. EIU(2024)는 2023-24년 GDP 성장률을 2.6%로 잡았다가 내전 격화로 인한 공급망의 장애와 국내 수요체계의 붕괴로 인해 성장률을 0.9%로 하향조정했다. 또한, EIU는 미얀마 상황이 2028년까지 개선되지 않으리라고 예상하고 이 시기까지 GDP 성장률도 2% 이하로 예측했다. 미얀마는 동아시아에서 유일하게 팬데믹 이전 수준의 경제활동으로 돌아가지 못했다.

〈그림〉 미얀마의 연도별 GDP와 예상치

(단위: 퍼센트)



※자료: (좌) World Bank, (우) World Bank(2023), p.6.

일반적으로 군사정부에는 경제에 정통한 군 출신 전문가가 부재하므로 민간경제전문가와 업무적 동맹을 통해 경제정책을 운용한다. 그러나 미얀마의 경우 1962년 이래 군 인사가 관료사회를 장악했고, 정부 주도의 경제정책이 계획대로 시행된 적이 거의 없으며 실질적인 경제정책도 군부의 이익에 우선권을 부여하는 방식으로 추진되었다. 1988년 이후 군부도 개방경제를 도입했지만, 2011년 떼잉 쉐인 정부가 출범했을 때 정치뿐만 아니라 경제발전 성과는 전혀 목도되지 않았다. 물론 군사정부에 대한 외부의 경제제재와 같은 부정적 요인이 상존했지만, 그럼에도 경제 분야에 있어서 미얀마 군사 정부의 정책 수행력은 타 부문과 비교했을 때 가장 전문적이지 못하다.

SAC의 경제정책도 기존 군사정부의 수행력을 벗어나지 못하고, 민아웅홀라잉이 지시하는 황당한 정책은 미얀마가 처한 경제적 현실을 초월할 정도로 비상식적이었다. SAC로서는 쿠데타로 인해 외국기업의 현지 투자가 급감할 것이며, 미국의 제재로 인해 달러화 통용이 어려워질 것을 전제했을 것이다. 그래서 SAC는 수입을 제한하는 조치를 단행하는 대신 국영공장을 재가동하여 국내 산업을 육성하고 수출을 촉진하는 정책을 선택했다. 수입의 활성화와 같은 무역자유화를 추진함으로써 거시 경제 안정과 거래 비용 절을 추진한 NLD의 경제정책과 정반대 노선을 택한 것이다(Khine Win 2022/03/23). 그런데 국영공장에서 생산하는 제품은 내수시장뿐만 아니라 수출시장에서도 경쟁력이 떨어지고, 쿠데타 이후 국민은 군부가 생산한 제품에 대한 불매운동을 시작했다. 따라서 SAC의 의도대로 국내 산업이 발전하고 수출량도 증가할 가능성은 크지 않아 장기적 국가발전을 저해하는 요인으로 작용할 것이다. 다시 말해 군부의 수입 제한 조치는 국내에서 통용되는 달러와 같은 외환의 해외 유출을 막고, 찻화의 가치 하락을 방지하기 위한 전략적 회책으로 이해된다.

실제로 쿠데타 이후 미얀마 찻화의 가치는 크게 하락했고, 이에 2022년 8월 5일, SAC는 2012년 도입한 변동환율제를 잠정 폐지하고 1달러 대비 환율을 2,100짚으로 고정하는 고정환율제를 도입했다. 미얀마중앙은행은 정기적인 외화경매를 중단하고, 외환 규제책과 무역 허가 요건을 포함한 행정 조치를 시행했지만, 시장에 달러가 통용되지 않아 달러 대비 찻화의 가치는 지속 하락했다. SAC는 시장 종류와 상황에 따라 환율을 달리함으로써 이중환율제를 채택했다. 예를 들어 은행 간 거래 환율, 송금율, 계좌이체율 등에서 환율은 다르게 책정된다(World Bank 2023, 21). SAC는 매년 1월 실질 암시장(parallel market) 환율은 1달러 당 3,500짚으로 조정해 왔다(EIU 2024).

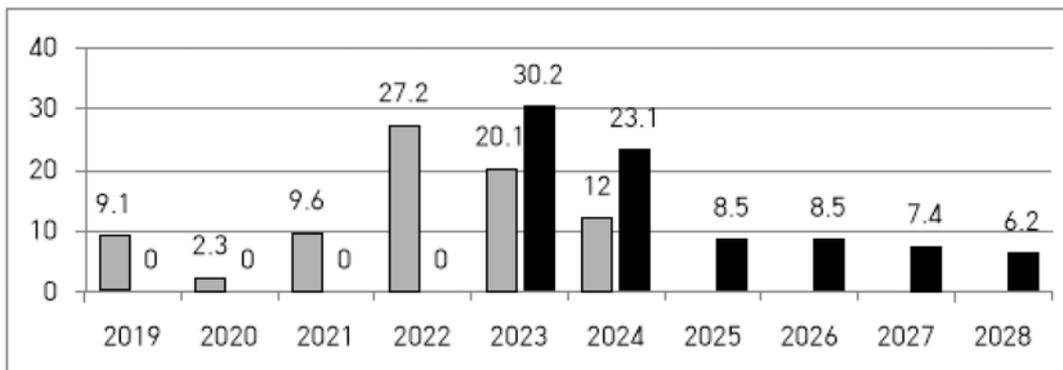
SAC의 환율정책은 1977년 도입한 고정환율제로의 회귀를 답습하는 것이다. 2012년 변동환율제를

도입하기 전까지 달러 대비 고정환율은 6.4짚으로 암시장(black market) 환율과 최고 200배 가까운 차이를 보였다. 필자의 경험에 따르면, 1997년과 2011년 암시장 환율은 각각 1달러 당 230-250짚, 1천-1,200짚이었다. 시장 상황과 화폐 가치를 반영하지 못하는 환율제도는 미얀마에 진출을 희망하는 외국기업의 의지를 꺾었다. 고정환율제를 시행할 당시에도 외투기업, 국경무역, 은행거래 등 시장 종류에 따라 복수환율을 유지했다.

생필품을 포함한 수입 제한조치, 이로 인한 화폐 가치의 하락은 큰 폭의 소비자물가 상승으로 이어졌다. 2023년 6월까지 1년간 소비자물가는 28.6% 상승했으며, 2022년 12월에는 35%의 상승세로 최고치를 기록했다(World Bank 2023, 16). 환율 상승은 유류가격 상승으로 이어졌고 내전은 운송체계의 마비를 가져왔다. 이로 인해 쌀과 식용유를 포함한 생필품은 공급 부진으로 가격이 상승할 수밖에 없고, 내전에 휩싸인 지역에서 식량 가격은 최소 2배 이상 상승했다. SAC는 식용유 판매 가격을 1 비스(viss, =1,68kg) 당 4,160-4,340 짚으로 고정했지만 시장 가격은 1만 짚에 육박한다. 식용유 판매 수익의 상한선은 도매 기준가격의 10%로 SAC가 정한 규제 제한선을 이미 초과했다(World Bank 2023, 17).

〈그림〉 미얀마의 연도별 소비자물가지수(CPI) 추이

(단위: 퍼센트)



※자료: (좌) World Bank(2023), p.38, (우) EIU(2024).

양곤주택 지역에서는 하루 평균 약 4-8시간, 산업 지역에서는 18시간 등 장기간 정전이 지속되고 있으며 단기적으로 개선 가능성도 크지 않다. 계절적 요인에 따른 수력발전의 가동, 화력발전소가 동중지, 송배전망의 노후화, 전력의 높은 수입가격과 환율 하락 등 전력 인프라는 절대 부족한 상황에서 PDF와 EAO 등 반군부 진영의 전력망 공격이 더해지며 전력난은 심각한 수준에 다다랐다.

민아웅홀라잉 군사령관의 행보를 볼 때 전 분야에 걸친 경제적 위기를 직감하고 있는지 의문이다. “미얀마에게는 향후 10년 내 아세안 최고 자리에(at the top) 오를 기회가 있다.” 두 번째 국가비상사태를 선언한 뒤 2021년 8월 초, 한 회담에서 한 민아웅홀라잉 군사령관의 언급이다(The Irrawaddy 2022/10/06). 5년 내 아세안 내 중위소득 국가로 발돋움하면 그 계획은 실현될 것으로 장담한다(Khine Win 2021/09/30). 구체적으로 그에게는 지하철과 전기버스 노선을 갖춘 네빠도를 인구 2천만 명의 대도시로 육성하려는 계획이 있었다. ‘근대적이고 발전하는 미얀마’라는 구호를 반복한 그들의 선배처럼 민아웅홀라잉 군사령관의 계획은 현실과 동떨어진다. 전력난이 심각하여 정전이 빈번한 미얀마에서 전기버스체제를 도입하거나 ‘유령도시’라는 비아냥을 들을 정도로 인구밀도가 높지 않은 네빠도

에 지하철 건설하는 것은 실현 가능성이 전혀 없는 망상에 불과하다. 전력 수입을 대체하는 차원에서 전기버스체제를 도입한다는 주장도 황당하다.

2023년 7월 31일, 미얀마중앙은행은 2만 쯏 지폐를 신규 도입했다. 미얀마중앙은행에 따르면, 신규 지폐는 은행에서만 교환할 수 있었고, 은행은 교환한 구권 지폐를 파쇄하므로 신규 지폐의 발행이 화폐 공급을 야기하지 않는다고 본다. 그러나 신규 화폐 건본이 텔레비전 방송을 타자마자 인플레이션 기대치는 증가했고 화폐 가치는 하락했다. 이에 미얀마중앙은행은 화폐 통용을 금지했다가 2024년 3월부터 해당 지폐가 시장에 유통될 것이라는 소문이 돌기 시작하자 2월 26일, 시중 유통 계획이 없다는 성명을 냈다(Mizzima News 2024/02/28). SAC는 최근 완공한 불상을 기념하기 위한 기념화폐 성격으로 지폐를 발행했다고 발표했다.

만아웅홀라잉 군사령관은 두 번째 국가비상사태를 선포하기 하루 전, 마라위저야(Maravijaya) 불상의 완공을 알렸다. 사전적으로 부처에게 도전한 악마, 즉 마라(Mara)에 대한 승리를 의미하는 이 불상은 2020년 비밀리에 공사를 시작했다가 쿠데타 이후 대중에게 그 존재가 알려졌고, 투입된 금액만 약 3천만-4천만 달러에 달한다. 군 인사나 민간인을 막론하고 불상이나 사원을 건축하거나 승려에게 비싼 물품을 보시하며 불교를 보호해 온 역대 지도자들의 전철을 답습한 행위이지만, 이런 행위는 각종 미신에 의지하여 자신의 신변안전을 도모하고 임기를 연장하려는 초자연적 시도이기도 하다.⁷⁾ 민아웅홀라잉이 불상을 건축한 사례는 점성술사의 의견을 받들어 45쯏과 90쯏을 발행한 네윈의 행적과 겹친다.

국민이 정부와 함께 경제적 고통을 분담해야 한다는 민아웅홀라잉 군사령관의 언급은 일리 있어 보이지만, 황당한 다음 사례는 그가 진정 경제에 관심이 있는 인물인지, 경제와 관련한 지식이 있는지 의아해진다. 그는 실질적인 코로나19 대응책을 강구하기보다 불경을 외우라고 하던가, 백신 수입에 투입되는 비용을 절감하는 차원에서 국내에서 생산한 백신을 사용할 계획이라고 언급했다(Khine Win 2021/09/30). 미얀마는 중국산과 러시아산 백신을 수입했지만, 쿠데타 이후 이들 국가에서 수입한 백신을 접종하지 않겠다는 여론이 강력한 가운데, 임상실험조차 제대로 통과하지 않은 국내산 백신을 사용할 용처는 많지 않다.

또한, 자전거를 이용함으로써 에너지난을 돌파할 수 있다는 제안도 했다(The Irrawaddy 2022/12/17). 식용유 가격이 상승하자 연간 36파운드(16.3kg) 이상의 식용유 섭취는 건강상의 문제를 초래하고, 국영신문을 동원하여 식용유의 단점이나 저렴한 수입산 식용유를 소비한 이유로 국민 건강이 악화되었다는 낭설까지 전파했다(The Irrawaddy 2022/10/06). 미얀마인의 식습관상 식용유는 쌀과 함께 필수품목이므로 SAC로서는 공급확대 방안에 강구해야 할 것이다.

또한, SAC는 2023년 10월 1일부터 효력을 방생한 『미얀마 조세법』(Myanmar's Union Taxation Law)에 근거하여 2024년 1월부터 해외에 거주하는 자국민은 2%의 소득세를 미얀마 정부에 납부해야

7) 우 누 총리는 거바에(Kaba Aye) 불탑, 네윈은 마하위자야(Mahawizaya) 불탑, 수도를 이전한 탄체(Than Shwe) 전 군사령관은 외부(미국)의 침략을 무마하려는 의도에서 네빠도에 윗빠다땅띠(Uppathathanti) 불탑을 세웠다. 군부정권이 종식된 이후 지도자들은 양곤이 아닌 수도 네빠도에서 같은 행위를 반복했다. 폐인제인 대통령은 부다가야 불탑을 복제한 불탑과 마하떠자란띠(Mahathakyananthi) 불상을, 아웅산수찌 국가고문과 원민 대통령도 '영원한 평화'라는 의미인 타워라네인찬에 제디(Htawaranyeinchan ye zedi)를 봉헌했다.

한편, 군부 출신 독재자들은 불상과 사원 등 건축물을 계획하면서 비술을 적극 활용하는 형태를 보였다. 민아웅홀라잉 군사령관은 본 불상을 건축하면서 불상 무게는 5,292톤, 불상 좌상 높이는 18피트(5.5미터), 전체 불상 높이는 63피트(19미터), 사용된 대리석 조각은 모두 720개였다. 각 수의 조합은 모두 9와 연관된다.

한다. 해외 거주 자국민은 이주노동자이 대부분인데, 예를 들어 태국에만 합법적으로 200만 명의 국민이 체류한다. 이들에 한정하면 SAC는 매월 3억 바트(860만 달러)의 세금을 징수할 수 있다(Nikkei Staff Writers 2024/01/07). 물론 이주노동자들은 SAC의 조치에 강력히 반발하고 세금 납부를 하지 않겠다고 저항하지만, 이들의 여권 갱신과 같은 출입국 문제가 발생할 수 있다. 나아가 이들을 고용한 고용주가 SAC를 간접적으로 지원한다는 비난을 받을 수 있고, 그럴 경우 미얀마 노동자의 대규모 해고 사태도 배제할 수 없다. SAC는 외환 보유고를 확충하기 위한 방책으로 이주노동자들에게 세금을 부과하는 것으로 이해된다.

4. 쿠데타 이후 군부의 대외관계

국내 정치와 경제 상황과 마찬가지로 쿠데타 이후 미얀마의 대외관계도 군사정부 시절처럼 국제적 고립으로 회귀했다. 일례로 쿠데타 전 2021년 1월 4일, 독립기념일 당시 미얀마 정부는 125개 정식의 교 수립국 중 38개 국가로부터 축하 전문을 받았지만, 2022년에는 러시아, 세르비아, 벨라루스, 북한, 캄보디아 등 5개 국가, 2024년에는 언급한 4개국과 함께 세르비아 대신 시리아가 국명을 올리는 데 그쳤다. 항상 미얀마의 ‘우방국’이라는 중국, 인도, 태국 등 주변국은 그 명단에서 빠졌으니 이들 국가도 국제사회에서 미얀마 군정이 차지하는 위상을 충분히 인식하고 있다.

미얀마 정부의 국제적 고립은 군부가 자행한 쿠데타라는 사실은 자명하다. 쿠데타가 발생하자 미국과 호주가 가장 빠르게 반응했다. 바이든(Joe Biden) 미국 대통령은 민간 관료의 감금과 군부의 정권 탈취는 민주주의와 법치에 대한 직접적인 공격이라며 군부를 비난했고, 블링컨(Tony Blinken) 국무장관도 성명을 통해 “심각한 우려”를 표했다. 페인(Marise Payne) 호주 외교장관은 “군부가 법치를 존중하고, 합법적인 장치를 통해 분쟁을 해결하며 민간 지도자를 포함하여 불법 억류자들을 즉시 석방할 것을 촉구한다.”고 언급했다. 영국과 유럽연합(EU)도 같은 취지로 민주주의의 회복을 강조했다. 유엔 인권이사회 47개 회원국은 구금된 모든 자들을 조건없이 즉각 석방하고, 투표로 선출된 정부의 회복을 촉구하는 결의안을 채택했다 (Aljazeera 2021/02/01). 유엔안보리는 중국과 러시아의 반대로 미얀마 군부에 대한 규탄 성명을 내지 못했지만 사태에 대한 “깊은 우려”를 표명했다. 아시아 국가로서는 유일하게 일본이 군부를 반대했다. 가토 가쓰노부(加藤勝信) 관방장관은 당사자 간 평화로운 대화를 통한 사태 해결을 촉구하면서도 나카야마 야스히데(中山泰秀) 방위성 차관은 미얀마가 중국에 치우치는 것을 경계했다.

미얀마 주변국의 입장은 서방국가와 상이했다. 2월 3일 정례 브리핑에서 중국은 미얀마 내정에 간섭하지 않는다는 원칙을 재확인했다. 인도 외교부도 미얀마 사태에 “깊은 우려”를 표명하는 수준으로 군부를 직접 비난하거나 민주주의의 회복과 같은 정치적 주문을 하지 않았다. 아세안은 쿠데타 발생일 이후에 “회원국의 정치적 안정을 희망하며 정상으로 복귀하기 위한 대화와 조율을 요청한다.”는 성명을 발표했다. 아세안정부간인권위원회(AICHR: Asean Intergovernmental Commission on Human Rights)는 아세안헌장을 근거로 법치, 굿 거버넌스, 민주주의의 원칙, 입헌정치, 인권 보호, 자유권에 대한 존중을 주장하며 쿠데타에 관한 “심각한 우려”를 표명했다(장준영 2021).

군부로서는 예상된 반응이었다. 그럼에도 아세안의 엇갈린 반응은 지역 내 미얀마의 위상을 축소하기에는 충분했다. 2021년 4월 24일, 민아웅홀라잉 군사령관이 참석한 아세안 지도자 회담에서 5대

합의안이 마련되었다. 그런데 의장 성명에서 미얀마 문제는 말미인 8-9항에 간략하게 언급되고 있어 과연 아세안이 미얀마 문제를 심각하게 인식하고 조속히 해결할 의지가 있었는지에 대한 회의론이 확산했다. 2021년부터 아세안 의장국을 역임한 국가는 의장국 선임 초기에 미얀마 문제 해결을 주요 과제로 제시했지만, 현재까지 그 가능성은 희박해지고 있다. 전임-현-차기 의장국이 트로이카 체제를 구성하고 미얀마 문제를 공동으로 해결하겠다는 의지도 2022년 캄보디아가 의장국일 때부터 논의되었으나 실효성에는 의문이다.

미얀마 주변의 대륙부 국가들은 내정문제라는 명분으로 군부를 옹호하거나 중립적 자세를 취하고, 도서부 국가들은 아세안의 적극적인 개입이 미얀마 문제를 해결할 수 있다는 의식을 공유한다. 대륙부 국가 중 태국이 쿠데타에 가장 민감하게 반응할 수밖에 없다. 양국은 두 곳의 국경무역을 공유하고, 이를 통해 물품뿐만 아니라 인간 이동까지 자유로웠다. 쿠데타 이후 땀마도 공격으로 발생한 피난민이 국경을 넘을 가능성이 농후하고, 이와 별개로 일자리를 찾기 위한 미얀마인의 행렬은 국경 지역을 잠식한 지 오래다. 특히 쿠데타 당시 태국도 군정체제로서 미얀마 군부에 적지 않은 교훈을 주었다. 예를 들어 민아웅할라잉 군사령관은 군 출신 쁘렘(Prem Tinsulanonda) 전 태국 추밀원장의 정치적 전략이나 행보에 영향을 받았다고 알려지고, 민아웅할라잉 군사령관으로부터 서한을 통해 미얀마 민주주의의 지원을 요청받은 쁘라웃(Prayuth Chanocha) 총리는 군부 주도의 민주화를 지원방안을 언급했다. 쿠데타 이전부터 민아웅할라잉 군사령관은 태국 군정과 교류하며 통치체제를 학습해 왔다.

대륙부 국가가 미얀마에 우호적이기는 하지만, 이들이 차지하는 국제적 위상과 영향력은 크지 않고, 궁극적으로 아세안의 통합이나 단결을 저해하는 독자 행동은 기구의 운영에 부담을 줄 수 있다. 미얀마 군부도 어떤 아세안회원국이라도 미얀마의 상황을 부정적으로 평가하면 내정간섭이고, 이런 행위는 아세안의 근본적 운영원칙에 위배된다고 반격한다. 예컨대, 2024년부터 아세안 참관국(observer) 지위를 획득한 동티모르가 NUG에 우호적 행위를 하자 자칭 민족주의자와 정당원이라는 시민들이 집회를 통해 동티모르는 미얀마 내정을 간섭하지 말라는 규탄을 했다(GNLM 2023/12/14). 또한, 아세안 특사를 비롯하여 외교가에서 SAC와 NUG 간 대화를 중재했지만, 양측은 상호 테러단체라는 명분으로 대화를 거부해 온 행태도 내정 개입의 사례로 볼 수 있다.

마하티르 말레이시아 전 총리의 강경한 언급처럼 미얀마가 아세안에서 퇴출 가능성은 크지 않고, 아세안도 미국과 중국 등 강대국이 강압으로 미얀마의 체제변화를 추진하는 것에 회의적이며 이런 행위를 옹호하지도 않는다. 1997년 아세안 가입 당시부터 회원국의 비호를 받았던 미얀마 군부는 역내 역학 구도와 작동 원칙이 그들에게 부정적이지 않다는 사실과 함께 어떤 회원국도 군부정권이 안착하도록 가시적인 지원을 하지 않을 것이라는 사실도 알고 있다. 그러므로 미얀마가 스스로 아세안을 탈퇴하지 않는 이상 아세안은 미얀마 주변 외교정책의 상수에 불과하다.

한편, 2024년 1월, 말라탄타익(Marlar Than Htike) 외교부 아세안 종신 서기는 미얀마 외교부를 대표하여 2년 만에 아세안 외교장관 회담에 참석했다.⁸⁾ 의장국 장관 언론성명에 “미얀마가 소유하고 이끄는 해결책”(Myanmar-owned and led solution)이라는 문구가 채택되었다(아세안 홈페이지). 폼마셋(Saleumxay Kommasith) 라오스 외교장관이 미얀마 문제는 하루아침에 해결되지 않는다고 지적했듯이 그간 아세안의 노력은 미얀마 군부의 전향적 자세를 유도하기에는 역부족이었고, 아세안의 미

8) 회담에 참석한 미얀마 대표자가 장관급이나 정치적 인물이 아니므로 가능한 일이었다. 미얀마가 5대 합의사항을 이행하지 않자 아세안은 정상회담을 포함한 정치 분야가 포함된 모든 아세안 회담에서 장관급 이상의 정치인의 회담 참석을 원칙적으로 중지했다.

온적 대처는 상황을 더욱 복잡하고 해결하기 어렵게 만들었다. 사실상 미얀마 상황을 방치한 아세안은 그들의 외교적 노력보다 군부 스스로 문제를 해결하는 국면으로 접어들었다. 의장국으로서 라오스의 위상에 걸맞은 행태라고도 보이지만 군부와 반군부 진영 간 타협의 가능성이 없어 보이는 대결 양상으로 중재 자체가 쉽지는 않다. 더군다나 장기화하는 내전과 땃마도의 손실로 인해 아세안은 군부체제의 붕괴 가능성을 배제하지 않으며, 군부체제의 위기가 가시화할 경우 군부가 스스로 대화에 나설 수 있다고 본다. 현재 시점에서 아세안이 미얀마 내 모든 당사자를 포괄하는 대화에 부정적인 SAC에 별다른 반응을 보이지 않는 이유도 이런 배경에서 설명할 수 있다.

한편, 쿠데타가 발생했을 때 국제사회는 중국의 배후설을 강력히 제기했고, 중국 배후설을 확신한 국민들은 중국인 사업장 앞에서 시위하거나 방화를 일으키는 등 과격한 행위를 일삼았다. 쿠데타 한 달 전 왕이 외교부장이 미얀마를 방문했기 때문에 음모론의 설득력은 더욱 높았다. 중국 외교부는 쿠데타를 지지하거나 동의하지 않았으며 배후설을 강력히 부인했다. 쿠데타 대신 개각이라는 완곡한 표현을 썼고, 내정불간섭 원칙도 재확인하면서 미얀마 군부를 자극하지도 않았다.

중국이 쿠데타를 사주했다는 주장은 어불성설에 가깝다. 앞서 살펴본 대로 아웅산수찌 정부와 중국은 역대 어느 정부와 견주어도 손색이 없을 정도로 돈독한 외교관계를 유지했고, 특히 2017년 이래 미얀마가 국제적으로 고립되자 양국관계는 미얀마 군부가 우려할 정도로 친밀해졌다. 2020년 시진핑 주석의 미얀마 방문 이후 중국은 일대일로 사업의 일환인 CMEC 도로 및 경제망 신설, 미얀마 서부 해안 독점개발, 국경지역 개발 등 중국의 이익에 부합되는 외교적 성과를 거두었으므로 굳이 현상 변경을 추구하지 않았을 가능성이 크다. 나아가 쿠데타 이후 중국은 미얀마 문제를 해결하기 위한 아세안 5대 합의안의 조속한 이행, 쩌모툰(Kyaw Moe Tun) 유엔 주재 미얀마 대사의 인정 등 미얀마 SAC를 지지하지 않는 행태를 보였다.

미얀마 군부는 중국의 적극적인 지지를 유도하면서도 중국에 외교적 부담을 주지 않기 위해 약 6개월 이상의 냉각기를 거쳤다. 중국으로서는 미얀마의 변화한 상황을 수용할 명분과 시간이 필요했고, 군부는 정권 유지를 위해 역대 군사정부가 아웅산수찌 정부처럼 중국에 의존하는 행태를 경계하는 것처럼 비치기를 원했다. 2021년 6월이 되어서야 중국은 민아웅홀라잉 군사령관을 미얀마의 지도자로 부르기 시작했지만, 현재까지 SAC를 공식 정부로 인정하지 않는 개방적 태도를 유지한다. 2022년 7월 왕이 외교부장이 미얀마를 방문했을 당시에도 그는 민아웅홀라잉 대신 대화상대인 윈나 마웅르윈(Wunna Maung Lwin) 외교장관만 만났다.

2023년 5월, 중국은 엔데믹을 선언하고 그간 중단되다시피한 주요국과의 외교에 돌입했는데, SAC가 국가비상사태를 연장하며 선거 가능성이 작아지자 미얀마와 관계 증진에 돌입했다(ICG 2024, 7). 그러나 중국의 미얀마 접근은 국경 지역의 분쟁, 사이버 스캠과 같은 초국적 범죄, 미얀마에서 중국의 위상 강화 등 미얀마 군부를 직접 지지하는 방향으로 진행되지 않았다. 일례로 중국 아시아국 아시아 담당 쑤귀샹(孫國祥) 특사(2021.8, 2021.9)에 이어 친강(秦剛) 전 외교부장(2023.5)이 미얀마를 방문했지만, 민아웅홀라잉 군사령관의 중국 방문은 성사되지 않았다. SAC는 민아웅홀라잉 군사령관의 중국 방문을 추진해 왔고, 2023년 9월 방문이 성사되었다는 보도가 있었지만 현실화하지 않았다(The Irrawaddy 2023/07/20). 미얀마 국내적으로 반중 정서, 쿠데타의 중국 배후설로 중국 정부가 부담을 느낀다는 주장이 있으며, 반대로 쿠데타로 인해 시주석의 방문 이후 추진하는 중국의 개발프로젝트가 취소되거나 무기한 연기되어 중국 정부를 분노케 했다는 주장까지 제기되었다(The Irrawaddy 2023/05/31). 중국 공산당 고위 관계자가 아웅산수찌를 면담하려고 했던 사실에서도 SAC는 불편한

기색을 드러냈다.

친강 전 외교부장은 미얀마를 방문했을 당시 “중국은 2020년 시진핑 주석의 역사적 방문 후속으로 미얀마와 협력할 준비가 되어 있다... 헌법과 법적 틀 하에서 화해를 달성하고 차이를 적절히 다루기 위한 미얀마 내 모든 당사자의 노력을 지지한다.”고 말했다. 군부가 자행한 쿠데타가 헌법과 법적 틀을 이탈했다는 중국의 견해가 담겼고, “모든 당사자”에 아웅산수찌 국가고문이 포함되어야 한다는 우회적 압력의 언행이기도 하다(ICG 2024, 9). 중국은 그들이 선호하는 현상유지를 선호하는 외교정책상 미얀마 군부정권에 대한 지지를 철회하지 않지만, 현 단계에서 미얀마에 대한 외교적 지원을 제공하거나 정부를 인정할 의사가 없어 보인다.

1988년 이래 미얀마 군부는 정권 유지를 위한 고육지책으로써 중국에 의존했지만, 2011년 폐양제인 정부를 출범시켰듯이 중국에 더 이상 종속되지 않는 구도를 원했다. 나아가 국내적으로 확산한 반중정서에 편승하려는 군부의 의지도 적지 않다. 특히 쿠데타 이후 중국이 미얀마 군부에 가지는 모호한 태도는 군부의 헤징(hedging) 필요성을 더욱 자극하는 기제가 된다.

쿠데타 이후 미얀마와 러시아의 협력은 주목할 만하다. 2012년 민아웅홀라잉 군사령관이 러시아를 최초 방문한 뒤 매년 군사협력을 명분으로 러시아를 방문하면서 군사 분야에 있어서 중국 대신 러시아와 협력 가능성을 타진했다. 미국과 유럽연합 등 자유주의권 서방과 대립각을 세우고 있는 러시아도 미얀마 군부나 정부에 호의를 표하면서 군사 분야를 넘어 외교적 협력 의지를 보였다. 2021년 쿠데타, 그리고 1년 뒤 러시아와 우크라이나 전쟁 등 두 국가를 둘러싼 대외 환경이 우호적이지 않았다. 이에 미얀마 군부는 그들을 비호해 줄 국가로 중국과 함께 러시아를 선택했고, 그 대가로 미얀마 군정도 동남아에서 유일하게 공식적으로 러시아를 지지한다.

양국 관계의 발전은 장기적 교류를 바탕으로 하거나 상호 신뢰에 근거했다기보다 양국 정부에 우호적이지 않은 국내외 상황을 돌파하기 위한 임시변통적 성격이 강하다. 미얀마의 경우 군 지도자 1인이 국가 정책을 결정하는 사례가 적지 않고, 민아웅홀라잉의 개인적 성향에 따라 러시아와 관계 증진을 추진하고 있으므로 군정이 유지되는 기간에는 양국 교류는 더욱 확산할 것이다. 미얀마는 러시아에 대한 지지와 다분야에 걸친 협력을 추진하는 대가로 유엔안보리와 같은 국제레짐의 비난이나 법적 제재 시도를 무마할 동인을 마련할 수 있다(장준영 2023, 68).

쿠데타 이후 미얀마 군부의 대외정책은 국익의 추구보다 군부의 생존에 최우선 순위를 부여하는 방향으로 설정했다. 이미 군정은 1993년부터 시작된 미국의 제재를 돌파하기 위해 선택한 선배들의 외교전략을 학습했으므로 당시와 비교하여 급변하지 않은 현재 대외 환경에서 선배들의 외교전략을 반복하는 데 큰 부담감이 없다. 오히려 미국의 일국패권주의는 퇴색했고, 중국의 높아진 국제적 지위와 영향력은 미얀마 군부의 생존에 긍정적으로 작동할 수 있다. 또한, 러시아가 미얀마의 후원국임을 자처함에 따라 중국에만 의존할 수 없는 군부로서는 강력한 우군을 얻은 셈이다. 유엔과 아세안을 비롯한 국제기구가 미얀마 쿠데타 문제를 해결하지 못하는 사실에 근거할 때 현재와 같은 대외 환경이 지속할 경우 군부정권은 외부의 충격으로부터 자유로울 수밖에 없다. 따라서 군부의 대외정책은 전통적 기조로서 중립외교, 상호공존 5대 원칙에 입각한 내정불간섭은 지속성을 유지할 가능성이 크다.

세션 8

**2024 ASEAN-Korea Academic
Essay Contest Winners Table**

Catalyzing ASEAN-Korea Green Entrepreneurship as a tool to enhance ASEAN-Korea Relations in the Comprehensive Strategic Partnership (CSP) Era

Sua Cho(Yonsei University)

<Abstract >

This paper proposes a program for catalyzing green entrepreneurship as a strategic tool to enhance ASEAN-Korea relations in the Comprehensive Strategic Partnership (CSP) era. The study conducts a quantitative analysis to demonstrate a positive correlation between GDP per capita and the Green Growth Index. The results counter the misapprehension that green growth impedes economic development. The paper also conducts qualitative case studies of Japan and China's global green entrepreneurship and overseas development assistance (ODA). The studies analyze their effectiveness in creating green innovation, economic benefit for donor states, and strengthening diplomatic ties through the practice of soft power. As a solution to enhance ASEAN-Korea relations, the paper proposes a comprehensive feasible ASEAN-Korea Green Entrepreneurship program to accelerate ASEAN green startups through Korea's knowledge sharing, financial aid, mentorship, regional integration activities, and regional database platform. This initiative is designed to practice green sustainable economic growth in ASEAN and support Korea's soft power diplomacy and economic interests; in line with the aim to contribute to the goals of the enhanced CSP of ASEAN and Korea, the program's expected outcomes consist of strengthened multilateral relations, increased public perception, and economic benefits for all involved actors.

Keywords: Green Entrepreneurship, Comprehensive Strategic Partnership, ASEAN-Korea relations, Sustainable Economic Growth, Regional Integration, Soft Power

Introduction

Comprehensive Strategic Partnership (CSP) is “a high level of maturity in the relationship as reflected in the breadth and depth of cooperation, shared normative frameworks and institutionalised cooperative mechanisms, and high-level political commitment and priority that both sides attach to each other” (Hoang, 2021). CSP is the highest form of engagement between ASEAN and a dialogue partner, highlighting the depth and breadth of the dialogue relations. ASEAN has established CSP with Australia, China, India, Japan, and the United States. Korea is in the process of elevating its relationship with ASEAN in October 2024. In mark of this new upcoming elevated relations between ASEAN and Korea, it

is crucial for Korea to enhance its relationship with ASEAN. To strengthen the ASEAN-Korea partnership, this paper proposes to utilize the catalyzing of green entrepreneurship as a tool to do so.

This paper conducts a quantitative study to find the connection between the effectiveness of green entrepreneurship and its impact on domestic economies. The quantitative study shows a positive correlation between the two datasets of GDP per capita and the Green Growth Index, thus disproving the misconception that green growth hinders economic development. Furthermore, the paper looks into the qualitative methods of specific case studies and literature reviews of green entrepreneurship support programs. The case studies and literature reviews of the cases of Japan and China show that there is a determination within ASEAN to practice green growth as well as that green growth allows for more innovative business solutions. Moreover, studies suggest that ODA benefits both the donor and the recipient. The relationship between Japan's development aid to ASEAN and ASEAN's positive public perception of Japan supports this idea. These studies highlight the need for green development in ASEAN and that Korea's ODA will benefit both ASEAN and Korea.

Based on the findings and the study of Korea's successful case in supporting green entrepreneurship, this paper proposes a pragmatic step-by-step method to implement the ASEAN-Korea Green Entrepreneurship program. This program will be a platform for Korea to share its experience of green growth by collaborating and accelerating local environmental start-ups. The paper concludes with benefits for both ASEAN and Korea and how this program benefits the upcoming elevated relationship between ASEAN and Korea in the comprehensive strategic partnership era. Thus, the study of the paper aims to answer the following research question: How might promoting and catalyzing green entrepreneurship in ASEAN by utilizing Korea's experience in sustainable green growth enhance ASEAN-Korea relations in the comprehensive partnership era?

Quantitative Study

To support the claim that green growth does not negatively impact the average standard of living, the correlation between the variables of GDP per capita and the Green Growth Index of the Global Green Growth Institute (GGGI) is analyzed. The two variables will be calculated to see if they have a positive correlation, which means that the higher the GDP per capita, the higher the green growth index. The GDP per Capita data was collected from the World Bank Data. According to the World Bank, GDP per Capita is "gross domestic product divided by midyear population." (World Bank, 2023) This represents the average standard of living of the country and it is an indirect indicator of per capita income. Therefore, in this study, the GDP per Capita from the World Bank database is used to represent the overall average standard of living of the country's population and the rate of economic growth. The Green Growth Index, an index created by the GGGI, builds on the 26 indicators for four green growth dimensions: efficient and sustainable resource use, natural capital protection, green economic opportunities, and social inclusion (p.2). The score range of the Green Growth Index ranges from 1 to 100, classifying 1-20 as very low to

80-100 as very high green growth (p. 4). Within the dimension of green economic opportunities are green investment and green innovation. This index is an important indicator of green development as it covers the elements of green growth, providing scores per country to calculate the current level of green growth.

Before the analysis, the GDP per Capita and Green Growth Index of the 118 countries with available 2005 and 2019 GDP per Capita and Green Growth Index were collected. Based on the data collected, the correlation analysis of each of the years of the data sets was conducted. From 2005 to 2019, there has been a general trend of increase in the Green Growth Index and the GDP per Capita. From 2005 to 2019, the Green Growth Index increased by an average index score of five and the GDP per Capita increased by an average of \$60,000.

Table 1.1 Descriptive Statistics

Variable	Mean	Std. Dev.	Min	Max
Green Growth Index (2005)	46.91	13.83	19.87	74.64
Green Growth Index (2019)	51.09	13.77	24.49	78.72
GDP Per Capita (2005) (USD)	12919.02	17547.46	151.19	80988.14
GDP Per Capita (2019) (USD)	18649.09	22206.50	216.97	112726.44
Green Growth Index Percent Change (2005 vs 2019) (%)	11.06%	16.55%	-25.04%	89.24%
GDP Per Capita Percent Change (2005 vs 2019) (%)	121.06%	109.55%	-15.16%	478.52%

Table 1.2 Correlation Analysis – Correlation between each variables

Variable 1	Variable 2	Pearson's r	p-value
Green Growth Index (2005)	GDP Per Capita (2005) (USD)	0.5266	4.0607e-09
Green Growth Index (2019)	GDP Per Capita (2019) (USD)	0.5179	8.0292e-09
Green Growth Index Percent Change (2005 vs 2019) (%)	GDP Per Capita Percent Change (2005 vs 2019) (%)	0.2365	0.0132

The correlation between the GDP per Capita and the Green Growth Index shows a strong positive relationship. The 2005 data had a positive correlation as it had a p-value of 4.0607e-09 or 0.0000000040607, which indicates a statistically significant correlation. Moreover, the 2019 data also had a strong positive correlation of 8.0292e-09. Based on the two data of 2005 and 2019 it could be inferred that the higher the GDP per Capita the higher the Green Growth Index. Thus, these data from 2005 and 2019 imply that green growth does not hinder economic development. Rather, it complements the GDP per Capita growth, indicating that green development and economic progress co-develop together.

Figure 1.1 Scatter plot showing the relationship between GDP Per Capita and the Green Growth Index (2005)

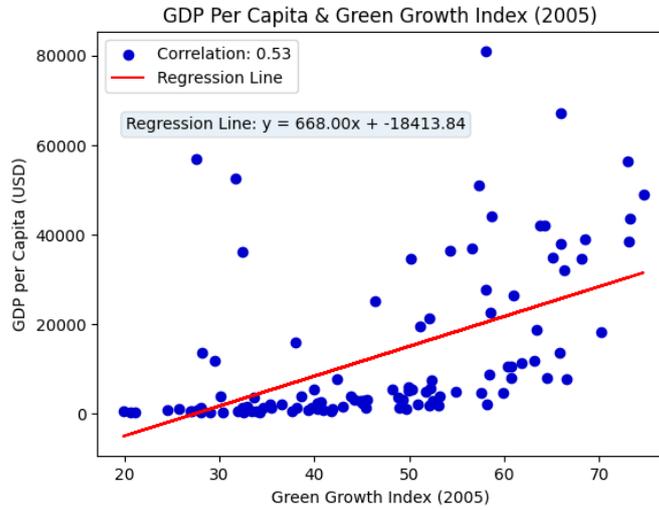
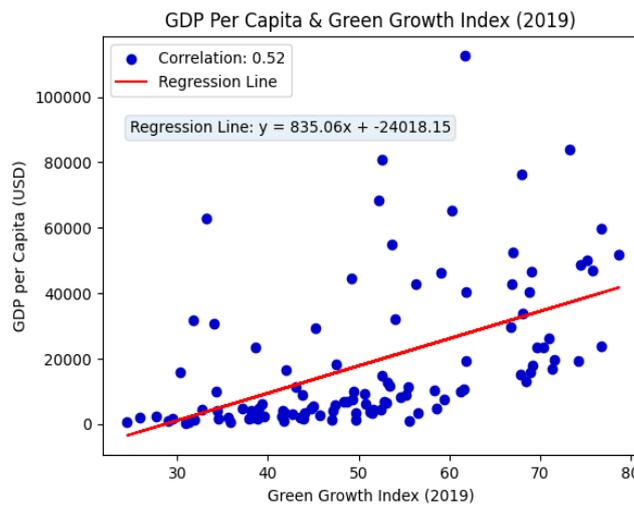
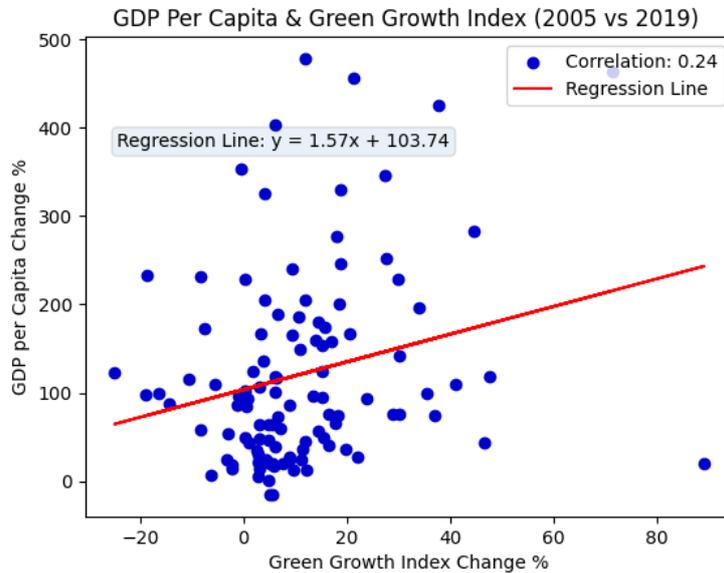


Figure 1.2 Scatter plot showing the relationship between GDP Per Capita and the Green Growth Index (2019)



To further validate that the data set collected was not limited to a single year, the rate of the percentage change of both datasets from 2005 and 2019 was collected. As seen in the table, the correlations of these percentage changes had a p-value of 0.0132. Although the p-value is higher than the p-value of the 2005 and 2019 data, it is still lower than the 0.05 threshold, identifying as a statistically significant value. Thus, the correlation of percentage change from 2005 to 2019 is consistent with the abovementioned calculation which demonstrated a positive correlation between green growth and economic development.

Figure 1.3 Scatter plot showing the relationship between GDP Per Capita Change and the Green Growth Index Change (2005 vs 2019)



Case Studies & Literature Review

In addition to the quantitative study, multiple case studies on funding and support for green entrepreneurship prove the effectiveness of such overseas development assistance. According to the Asian Development Bank (ADB), green business is “any profit-oriented activity that supports environmentally sustainable growth.” (Khanna, 2020, p. 3) Although there is much funding and support for green business and entrepreneurship in developed countries, this is not the exact case for developing states. Some ASEAN states have systems and plans to accelerate green businesses, however, some governments lack the framework and the experience to effectively support these companies. As mentioned by the UNDP Seoul Policy Centre (2023), while the Global South has the political will to practice green transition, it often lacks the financial and technical capacity to facilitate this process.

One case study is ADB’s overseas green business investments of ADB’s \$110 million loan investment to Thailand’s Energy Absolute (EA) company to purchase up to 1,200 electric buses. This case of a multilateral institution’s direct investment in a company showcases effective overseas assistance that benefits the overall green development of the country and catalyzes the development of an environmental company. This project had an immediate impact in accelerating the deployment of e-buses in Thailand and benefited the domestic market as 40% of the e-buses were made from locally sourced materials. This project contributes to the further advancement of Thailand’s climate action plan by “diversifying the transportation mix in favor of e-buses and to Thailand’s policy to develop the EV industry.” (Larkin & Nitithanprapas, 2023) According to a study conducted in Thailand through a survey of 403 vehicles, it was indicated that e-buses saved 76% more energy than fuel buses. (Emprecha & Pattarapraon, 2020)

Moreover, a study conducted in Thailand in 2023 showed that 94.77% of Thai respondents either completely agreed or somewhat agreed that electric vehicles are the future of the automotive industry and that they support the government's gradual support for the shift to electric vehicles. (Standard Insights, 2023) Thus, proving that the project of ADB had a direct impact on the lives of the domestic population of Thailand as it supported in implementing the shift to e-buses that was needed and supported by the Thai population. This direct form of green business acceleration contributes to the strengthening of partnerships of the involved stakeholders as it benefits the local community through an exercise of soft power and the building of strategic partnerships.

In line with the case study of the ADB, some studies further support the need to practice green entrepreneurship and overseas development assistance. Zeng and Ren (2022) conducted empirical research on 293 thermoelectric industries in Zhejiang, China. The study verified that green entrepreneurship has a positive effect in cultivating technological innovation and facilitates domestic environmental regulation to achieve better regulation effects. The study shows that implementing green entrepreneurship within industries encourages additional environmental innovation. In addition, companies that adopt green practices have a higher chance to invest in new technologies that reduce environmental impact. This study goes beyond the domestic study sample of Zhejiang, China, and gives implications on a global scale. It implies that environmental entrepreneurship and environmental regulations do not hinder economic development but rather create a sustainable development system. The case of Zhejiang can serve as an example of implementing sustainable development policies to reduce pollutants and cultivate technological innovation. Moreover, the case of Zhejiang demonstrates that green entrepreneurship can lead to both economic and environmental benefits, thus addressing the importance of fostering green entrepreneurship in developing countries through foreign support from developed countries.

Additionally, a study was conducted to analyze the effectiveness of development assistance and its relevance concerning the benefits to the donor economy. Nishitaten's research (2023), utilizes a quantitative methodology to statistically prove the economic impact of ODA on the donor country. The research shows that the more ODA projects and funds provided by the donor country, the more likely the donor country is to win infrastructure projects in recipient countries. Japan International Cooperation Agency (JICA) coordinated Japan's ODA program to promote 1,590 Japanese overseas infrastructure projects from 1970 to 2020, accounting for 17% of the total infrastructure projects during the sample period. This link is found by "finding if the Japanese ODA-infrastructure link is strengthened when Japanese loans and grants are simultaneously provided to a recipient country" (Nishitaten, 2023). Thus, providing ODA helps donor economies as it leads to a higher chance for donor countries to win infrastructure projects and hence supports the need for Korea's overseas environmental entrepreneurship support to result in a positive-sum outcome for Korea and the recipient ASEAN state.

Lastly, Japan's ODA and its public favorability in ASEAN demonstrate the effectiveness of development assistance in building diplomatic relationships. Japan is the leader of the ADB as it holds the largest 15.571% of shares and 12.751% of the voting power of ADB along with the United States.

Moreover, since its creation in 1966, all presidents of ADB have been Japanese individuals nominated by the government of Japan and elected by the ADB's Board of Governors (Asian Development Bank, 2024). Thus, it can be inferred that Japan is the leading country of the ADB. The combined amount of ODA by ABD and Japan to Southeast Asia from 2015 to 2021 was \$8.52 billion (Dayant et al., 2024). This amount was larger than China's \$5.53 billion ODA and had a lasting impact on the perceptions of Japan in the region. As a middle power that does not involve itself in the internal politics of ASEAN and does not practice assertive actions like China, Japan has positioned itself as a good neighbor and a hedging option for ASEAN in the region for decades since the enunciation of the 1977 Fukuda Doctrine (Er Lam Peng, 2015). Despite its colonial history in ASEAN, Japan has restructured its image in the region and became a favorable and the most trusted state in the region. The results of this effort of Japan's consistent support towards ASEAN can be seen in the State of Southeast Asia Survey Report (2024) where "Japan remains the most trusted major power in the region with an overall trust level of 58.9%". Furthermore, in the same survey, 27.7% of the respondents of ASEAN said that they trust Japan because "Japan has vast economic resources and the political will to provide global leadership" (Seah et al., 2024).

Korea ranks 6th in the amount of ODA provided towards ASEAN by \$2.92 billion and also has a high rate of favorability in ASEAN. However, despite having the economic capability to provide support to ASEAN states, Korea lags behind Japan. Through the analysis of Korea's successful green entrepreneurship programs, this paper will introduce pragmatic and feasible policy suggestions to catalyze ASEAN-Korean green entrepreneurship through the ASEAN-Korea Green Entrepreneurship program.

Korea's Green Entrepreneurship

Korea is one of the world leaders in green entrepreneurship, actively addressing climate change and environmental issues. One of the major projects that Korea is currently practicing is the Eco-Startup program launched by the Ministry of Environment in 2020. The program supports up to 150 green entrepreneurships annually with funding ranging from a maximum of \$40,000 for prospective entrepreneurs to \$150,000 for established green companies that have been operating for up to seven years (KEITI, 2023). Along with financial aid, the program provides comprehensive support including start-up education, mentoring, consulting services, and networking opportunities. So far hundreds of Korean startups have benefited from this program, leading other entrepreneurs to make a bolder decision to challenge themselves to create and run green businesses.

Moreover, the Korea Institute of Startup & Entrepreneurship has been running a program in partnership with local provinces to build Green Startup Town since 2020. Currently, six projects have begun being designed or are under construction. These green startup towns, being built in the rural areas of Korea, aim to accelerate new green entrepreneurship and promote low-carbon, environmentally friendly economic development (KISED, 2024). Once completed, these regional startup hubs will provide detrimental support for Korea's green entrepreneurship development and acceleration. Moreover, as a regional center,

it will serve as a major hub in encouraging local entrepreneurs to participate in taking a greener option when launching their businesses.

These efforts by the Korean government through the programs run by government institutions aim to promote green entrepreneurship. This shows Korea's dedication to leading environmental development and sustainable economic growth. These successful cases of South Korea's eco projects not only strengthen domestic green development but also serve as a model for other countries targeting to address climate change and stimulate green innovation.

State of ASEAN's Green Entrepreneurship

The successful cases of Korea's green entrepreneurship catalyzing programs provide a basis for Korea to provide financial and educational support in encouraging the establishment and acceleration of green entrepreneurship in ASEAN. In ASEAN, there has recently been a rise of green investments by 20% in 2023 to \$6.3 billion, but this number falls short of the \$1.5 trillion needed to fund ASEAN's transition by 2030 (Lim, 2023). The rise indicates the growing interest in green innovation in the region, especially within the youth population. The surge of interest in entrepreneurship and sustainability among ASEAN's 224.2 million youths aged 15 to 35 indicates a motivated pool of youths willing to actively address environmental issues with their innovative ideas (ASEAN Secretariat, 2023). Korea's experience-sharing policies can play a crucial role in assisting ASEAN to meet local needs. Moreover, building international partnerships could contribute to global green entrepreneurship and the overall positive perception of Korea in the region through the practice of soft power.

The main challenges that ASEAN green entrepreneurs face are 1) limited access to finance and 2) the shortage of skilled talent participation. The weak incentive to invest in green businesses discourages local green entrepreneurs from building and further advancing their businesses by implementing green solutions. Moreover, the high cost when compared to cheap non-environmentally friendly options is an additional factor that further hinders such innovative attempts. Thus it is important to leverage the role of sustainable entrepreneurship in fostering innovation and generating eco-friendly solutions that would contribute to a rise of green businesses.

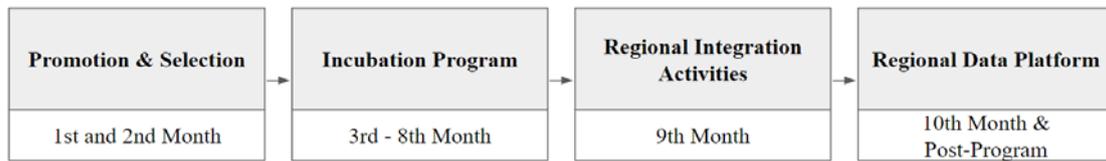
Policy Suggestions – Program Flow

To address these issues, the paper proposes the ASEAN-Korea Green Entrepreneurship program that empowers ASEAN startups for sustainable growth through support and innovation. The program will incubate and accelerate green startups through regional integration and contribute to regional collaboration with Korea in sustainable entrepreneurship among startups across ASEAN.

The program will be a 10-month program with 2 continuous cohorts and the recommended seed fund prize is \$10,000 per venture with a total of \$500,000 for 50 teams of five teams per each of the ten ASEAN countries. The program will consist of four stages from 1) Promotion & Selection period, 2)

Incubation Program, 3) Regional Integration Activities, to 4) Regional Data Platform stage.

Figure 1.4 Program Flow & Timeline



Note: Detailed program outline can be found in the appendix

The first phase will be an interview phase which will begin with a large-scale outreach campaign to find potential applicants in each ASEAN country. The applicants will apply by submitting their applications to the program jointly operated by Korea and ASEAN representatives. An application process includes strict screening and interviewing to identify the most suitable and impactful candidates. Five candidates will be selected from each of the ASEAN states resulting in a total of fifty candidates from ten ASEAN member states. Once the green entrepreneurship has been selected, the selected businesses will proceed to the five-month incubation program, which is a period that provides education and prepares the startups for their launch. The incubation program will begin with a technical capacity-building program, starting with a kickoff boot camp and group masterclasses educating startups and providing an initial outlook on their prospective businesses. To further ensure the success of the green startup, each company will be assigned a one-to-one mentorship with a Korean expert or a green entrepreneurship veteran. During this session, the mentee can ask questions to their Korean counterparts to gain insights and build networks for potential partnerships. The program will also have a peer-to-peer circle session where the members can share what they have learned and engage in discussion to prepare for potential challenges in the progress of running their business. Each team will be given a disbursement of \$10,000 of funds, managed by the local ASEAN country with Korean supervision. Lastly, during the incubation program, Korea will provide technological support in providing technology transfer to enhance and develop the startup's product. Through the period of trial and error, this will allow the involved startups to refine and develop their product to increase their operational efficiency.

The regional integration activities are conducted in the 9th month with all involved startups participating in a regional trade fair. During this fair, all program participants undergo up to ten regional trade fairs to showcase products and encourage cross-border collaboration with investors. There will be a study tour where selected startups will host tour visits to facilitate knowledge exchange. On the final trade fair stop, all startups will exchange ideas, share best practices, and collaborate on creating a sustainability database platform by synthesizing lessons learned from the program. Lastly, the final stage will be to create a database platform with sustainable initiatives and case studies from the program's startups and ASEAN businesses. This will foster knowledge sharing, inspiring sustainable strategies to benefit local communities and the environment. Furthermore, it will highlight the impact of the startups and allow

impact investors to learn and gain information about them. The 10-month program will accelerate the new green startups and provide a platform to meet potential investors and thus create a long-lasting successful green entrepreneurship. The detailed overall outline of the program is included in the appendix at the end of the paper.

Policy Suggestions – Stakeholders and Costs

There will be five stakeholders in this program, the first stakeholder will be the local sustainable startups and SMEs which are the primary beneficiaries of the program and their success measures the project’s impact. The solutions made and released by them will drive the environmental sustainability of ASEAN. Korea is also a stakeholder as Korea will provide financial support, technical expertise, and oversee the project’s execution to verify that the program’s objectives are met effectively. The government and financial institutions of ASEAN will provide regulatory support, policy alignment, incentives with additional funding, and financial advice if required. International organizations such as the United Nations or the GGGI can offer multilateral financial and capacity-building support for the incubator, strengthening the program’s effectiveness through implementing multilateralism. Lastly, the service providers will be the important stakeholders that implement the incubation program in each country. They will keep track of the progress and guarantee that each component of the process is executed effectively.

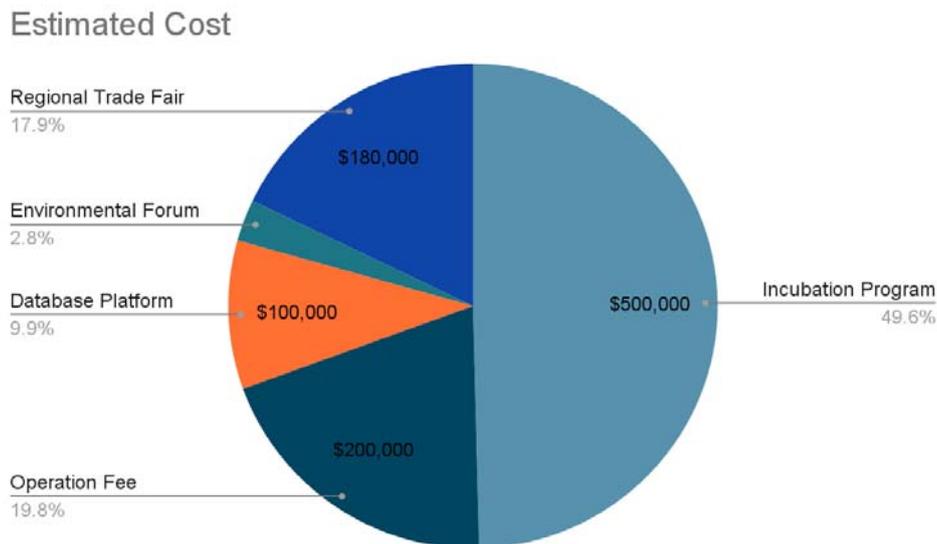
Figure 1.5 Stakeholders

ASEAN-Korea Green Entrepreneurship
Local Sustainable Startups and SMEs
Republic of Korea
Government & Financial Institutions
International Organizations
Service Providers

The overall estimated cost of the program is projected to be about \$1,078,000. The incubation program will cost \$500,000 as the seed fund of \$10,000 will be provided to 50 teams. The operation fee is expected to be \$200,000, covering fees given to service providers, employee salaries, and costs for reporting and logistical purposes. Next, will be the database platform cost allocated to build a database of all of the

teams through statistical and logistical analysis. Once this database has been collected and organized it will be distributed to each team and potential investors. The environmental forum is expected to cost about \$28,000 and aims to gather all the teams and interested individuals to run a forum that provides education to all teams and opens a platform for discussion for a better sustainable alternative solution for participating startups to implement. Lastly, the regional trade fair is expected to cost about \$250,000. The regional trade fair is one of the most critical programs as it brings all involved teams into one place and moves them together from one country to another. The trade fairs will allow the startups to showcase their products in different countries and allow them to gain international partners or customers. The above-mentioned cost is expected to double if the program is conducted for two consecutive years for two cohorts.

Figure 1.6



Anticipated Results

The ASEAN-Korea Green Entrepreneurship program will bring about anticipated results for both ASEAN and Korea and answer the abovementioned research question. For ASEAN, up to one hundred startups can be supported through this program and a maximum of twenty regional trade fairs can be held in each of the ten ASEAN member states. Moreover, the two environmental forums will bring together interested stakeholders together to further accelerate and support the selected startups. Lastly, the sustainability database will be a joint system for the current teams and future teams to use for reference when searching for prospective partners. This program also goes in line with the United Nations' sustainable development goals 8 decent work and economic growth, goals 9 industry, innovation, and infrastructure, and goal 13 climate action.

Moreover, the quantitative study conducted disproves the widespread misconception that green growth deters economic development and the elevation of the average standard of living. To support the ASEAN states' will to invest in green business, Korea can play a vital role by providing incentives and financial support to jump-start green development in ASEAN states. This action will not only boost sustainable development but also drive the economic development of ASEAN. This program will be a part of enhancing Korea's proposed comprehensive strategic partnership (CSP) in 2024 which aims to "enhance strategic communication and coordination with ASEAN ... and aspiring for co-prosperity and development" (Lee, 2024). The joint program will bring the involved parties closer to becoming reliant on one another and provide a platform and momentum for enhanced relationships.

Lastly, for Korea, this program will be a platform for Korea to share its experience in green development and utilize it to assist other developing economies. In line with the agreed framework of COP28, the support of future potential green businesses will not only build business ties but will also contribute to strengthening relations between ASEAN and Korea through the utilization of soft power diplomacy. Referring to the study above, Korea's ODA will not only strengthen the positive perception of Korea in ASEAN but will also help boost the economy of Korea as a higher level of ODA leads to a higher chance for economic benefit through infrastructure projects. Along with the economic benefits from ODA projects, Korea can also benefit from the potential tax reduction and reduced price of the products created by the startups that Korea has supported through this program. This will not only financially benefit Korea but also allow Korea to diversify the attainment of resources and allow Korea to practice derisking by not relying too much on one country for trade. Korea's soft power support program also allows Korea and ASEAN to build positive-sum future cooperation mechanisms and provide better support for one another based on the accumulated knowledge gained through these programs.

Conclusion

In conclusion, the ASEAN-Korea Green Entrepreneurship program promotes sustainable green development to serve as a strategic tool to elevate ASEAN-Korea relations in the comprehensive strategic partnership (CSP) era. The quantitative correlation study shows a positive relationship between green growth and the average standard of living, which proves that the higher the level of green growth the higher the level of economic development. Case studies of ADB's aid for Thailand's EA company, China's Zhejiang province, and Japan exemplify the need and the benefits of green entrepreneurship and the positive-sum outcome of ODA on both the donor and recipient countries.

Korea's success of the domestic Eco-Startup program and the Green Startup Towns provide a logistical framework for a prospective green entrepreneurship program to be implemented in ASEAN. This program can address ASEAN's challenges of limited access to finance, the shortage of skilled talent participation, and drive domestic green initiatives, create environmentally friendly businesses, and encourage economic development in ASEAN. This ten-month program will be practiced in stages of promotion, business

incubation, regional integration, and data platform creation; Moreover, it is expected to maximize the impact and ensure the long-term success of the ASEAN green startups.

The anticipated results of the program contain benefits for ASEAN through the incubation of up to ASEAN 100 startups, the cross-cultural regional trade fairs for global networking, and the establishment of a sustainability database of the participating teams. At the same time, for Korea, the program will contribute to enhancing the diplomatic ties vis-a-vis ASEAN. The soft-power initiative will increase economic opportunities, diversify trade partners, and embed the positive image of Korea in the region by contributing to the global sustainability goals. This ASEAN-Korea Green Entrepreneurship program is a mutually beneficial program that directly aligns with the goals of the elevated comprehensive strategic partnership, by increasing co-prosperity and development in ASEAN and Korea.

References

- ASEAN Secretariat. (2023). ASEAN YOUTH DEVELOPMENT INDEX 2022 The 2 nd Report. In Community Relations Division (CRD). https://asean.org/wp-content/uploads/2023/09/22313_ASEAN_Report_v08_RC_spreads-HQ-with-ISSN-FINAL-1.pdf
- Asian Development Bank. (2024). Accelerating Climate Action for Sustainable Development ANNUAL REPORT 2023 CONTENTS. In Asian Development Bank. <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/959761/adb-annual-report-2023.pdf>
- Dayant, A., Stanhope, G., Rajah, R., & Lowy Institute. (2024). Southeast Asia Aid Map: 2024 Key Findings - Lowy Institute Southeast Asia Aid Map. Lowyinstitute.org. <https://seamap.lowyinstitute.org/assets/downloads/Lowy%20Institute%20Southeast%20Asia%20Aid%20Map%20-%20Key%20Findings%20Report.pdf>
- Emprecha, S., & Pattaraprakon, W. (2020). The Study on the Effect of Electric Bus (Non-Fixed Route) to Energy Consumption in Thailand. Ieee.org. <https://ieeexplore.ieee.org/stamp/stamp.jsp?tp=&arnumber=7561404>
- Er Lam Peng. (2015). Asian Journal of Peacebuilding. Japan's Postwar Reconciliation with Southeast Asia, 3(1), 43-63. <https://www.dbpia.co.kr/journal/articleDetail?nodeId=NODE11386898>
- Hoang, T. H. (2021). The ASEAN-China Comprehensive Strategic Partnership: What's in a Name? ISEAS. <https://www.iseas.edu.sg/articles-commentaries/iseas-perspective/2021-157-the-asean-china-comprehensive-strategic-partnership-whats-in-a-name-by-hoang-thi-ha/>
- KEITI. (2023). 에코스타트업 지원사업. Eco-Startup.kr. <https://www.eco-startup.kr/intro/intro.php#none>
- Khanna, M. (2020). ADB SUSTAINABLE DEVELOPMENT WORKING PAPER SERIES GROWING GREEN BUSINESS INVESTMENTS IN ASIA AND THE PACIFIC TRENDS AND OPPORTUNITIES. <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/664446/sdwp-072-green-business-investments-asia-pacific.pdf>
- KISED. (2024). Green Startup Town. Korea Institute of Startup & Entrepreneurship Development. <https://www.kised.or.kr/menu.es?mid=a20202070000>

Larkin, J. G., & Nitithanprapas, R. (2023, December 6). ADB, Energy Absolute Sign 3.9 Billion Thai Baht Deal for E-Bus Purchase, Enhancing Sustainable Transport in Thailand. Asian Development Bank. <https://www.adb.org/news/adb-energy-absolute-sign-3-9-billion-thb-deal-ebus-purchase-enhancing-sustainable-transport-thailand>

Lee, J. (2024). Mission of the Republic of Korea to ASEAN Ambassador’s Greetings. Mofa.go.kr. https://overseas.mofa.go.kr/asean-en/wpge/m_2555/contents.do

Lim, J. (2023). Green investments in Asean rise 20% to US\$6.3 billion in 2023: Bain, Temasek report. The Business Times; The Business Times. <https://www.businesstimes.com.sg/esg/green-investments-asean-rise-20-us-6-3-billion-2023-bain-temasek-report>

Nishitateno, S. (2023). Does official development assistance benefit the donor economy? New evidence from Japanese overseas infrastructure projects. *International Tax and Public Finance*. <https://doi.org/10.1007/s10797-023-09788-8>

Seah, S., Lin, J., Martinus, M., Fong, K., Aridati, I., & Phuong Thao, P. T. (2024). The state of Southeast Asia: 2024 survey report. ISEAS - Yusof Ishak Institute. <https://www.iseas.edu.sg>

Standard Insights. (2023). Thailand: attitude toward electric vehicles 2023. Statista; Statista. <https://www.statista.com/statistics/1388575/thailand-attitude-toward-electric-vehicles/#statisticContainer>

UNDP Seoul Policy Centre. (2023, July). From Green Growth to Carbon Neutrality: Learning from the Experience of the Republic of Korea. UNDP Seoul Policy Centre Publications; UNDP Seoul Policy Centre. <https://www.undp.org/policy-centre/seoul/publications/green-growth-carbon-neutrality-learning-experience-republic-korea>

World Bank. (2023). GDP per Capita. World Bank Data Bank. <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>

Zeng, J., & Ren, J. (2022). How does green entrepreneurship affect environmental improvement? Empirical findings from 293 enterprises. *International Entrepreneurship and Management Journal*, 18(1), 409 - 434. <https://doi.org/10.1007/s11365-021-00780-4>

Appendix

Table 1.3 ASEAN–Korea Green Entrepreneurship Program Details

Stage	Period	Programs	Details
Promotion & Selection	1st and 2nd Month	Promotion	Cooperate with ASEAN states to conduct large-scale outreach campaigns. Posters and advertisement materials are to be sent to each ASEAN state. The posters and materials are distributed and posted in each of the major universities and within job search centers. Advertisement materials are also shared online of each of the major SNS services (Facebook, Twitter, Instagram, Line, etc.,)
		Screening	Based on the number of applications, if the initial applicants have a high volume then the first screening process is conducted nationally within each ASEAN state. To ensure clarification and

			<p>fairness all of the applications and reasons for acceptance or rejection are left for review by Korea. If the volume of applicants is within manageable numbers then all of the applications are sent to Korea which will be evaluated. If the candidates wish they could also have an option to make a 2-minute video introducing their startups.</p>
		Interviews	<p>Successful candidates have their interviews conducted online with 2 Korean judges and 2 local national judges. All of the interviews are to be conducted in English. However, if there are limitations due to language fluency the interviews can be conducted with a translator brought by the applicants. The judges will each be given a scoring sheet evaluating 30% green growth potential, 20% profitability, 25% sustainability, and 25% leadership vision and potential.</p>
Incubation Program	3rd - 8th Month	Technical Capacity-Building	<p>Kickoff Bootcamp</p> <p>During the 3rd month, the kickoff boot camp begins where all participants gather within their own respective countries. The gathered teams will engage in an introductory session where they will introduce themselves and be guided to the overall rundown of the program. During this period the mentors of the programs will also participate where they will hear about the current progress of each of the green startups.</p> <p>Group Masterclass</p> <p>On the 4th and 5th month, all of the five teams of each nation will engage in a group masterclass which is a series of lectures conducted by Korean mentors, Korean green business CEOs, and local green business leaders. After each lecture, there will be a Q&A session and a discussion session where each teams can brainstorm better solutions to implement what they have learned into their business models.</p> <p>1-to-1 Mentorships</p> <p>On the 6th and 7th month, each of the teams will be assigned to one mentor from Korea. During this session, the teams will be guided on how to perform their overall startup and be guided in the consulting service led by the mentor. Together, they will analyze the business model, impact programs, and applicable solutions for a sustainable green business.</p> <p>Peer-to-Peer Circles</p> <p>In the 8th month, the startup teams will all gather together and engage in a peer-to-peer circle discussion. All involved teams will share the overall progress of their business. Furthermore, after the peer discussion, each team will gather together again and present their findings to the whole group.</p>
		Financial Seed-Fund	<p>The disbursement of the \$10,000 seed fund will be done in 3 increments. The first seed fund of \$5,000 will be provided in the 3rd month at the beginning of the incubation program. The additional \$2,500 seed fund will be provided at the end of the incubation program on the 8th month. The last \$2,500 seed fund will be provided to the startup team upon the completion of the</p>

			sustainability database platform during the final 10th month of the program.
		Access to Technology	During the incubation program, Korea will help to provide technology transfer to enhance the startup's idea or product. If the startup does not have a prototype then it will be created via Korea's support. If requested, startups can create a virtual model of their products to test and enhance their effectiveness. Moreover, Korea will also provide support in creating the company's website and the technological management system.
Regional Integration Activities	9th Month	Regional Trade Fair	Organize up to ten regional trade fairs to showcase products, and encourage cross-border collaboration with investors. Each of the teams will be traveling to each of the ASEAN states and participate in the regional trade fair. Moreover, each of the companies will be presenting to each other sharing their business model, and building global networks for future cooperation. Interested investors or potential customers can visit the trade fair and engage in dialogue with the green startups.
		Study Tour	Startups will be taken on an one-day tour to visit the domestic startups of the program. There will be a tour visit to facilitate knowledge exchange. This will also give an inspirational opportunity for startups to implement certain features or systems into their companies.
		Environmental Forum	On the final trade stop, all involved startups will participate in the final environmental forum. During this forum, successful Korean green business CEOs will give a presentation along with presentations from global green multilateral institutions. Few of the selected best teams will get an opportunity to introduce their companies. Of the few presenters, one winner will be selected and given a prize of an additional \$5,000 support for their startup. The event will be conducted offline with live streaming available for global participants.
Regional Data Platform	10th Month and Post-Program	Database Platform on Sustainability	All of the participants will contribute to creating the database platform on sustainability. Within the database, there will be information on all of the startups included with their business and impact model. Within each company's description will be specific case studies and sustainable initiatives that each of the startups is aiming to achieve or resolve. There will also be a section that introduces the impact score of the startups for impact investors to refer to. This final database has the objective of knowledge sharing which will inspire and benefit the environment and the local business economy. The database will be culminated over multiple cohorts which means that the database will be updated annually with a 50 new group of teams being added to the database every year. The database can be referred to by previous teams for reference and ideas. The new startups can also gain networking opportunities by contacting the previous program participating startups for collaboration opportunities.

Bridging Innovation: Empowering ASEAN-Korea Collaboration through Technological Partnerships

Dany Pambudi* · Junseok Hwang**

<Abstract>

The framework for empowering ASEAN-Korea collaboration through technical partnerships highlights the essential qualities required for effective and enduring international technological cooperation. The framework incorporates ideas of reciprocal economic advantages, governmental backing, cultural and intellectual interchange, and the adjustment and localization of technology to tackle the varied issues and prospects within ASEAN nations. This paper demonstrates the efficacy of technology solutions tailored to unique contexts by analyzing case studies such as smart city programs in Singapore, cybersecurity collaborations in Vietnam, and human-computer interaction initiatives in Indonesia. Although the framework provides significant theoretical and practical benefits, it also recognizes constraints such as the diversity in economic and political contexts and the possibility of cultural opposition. The paper highlights the necessity of additional research in order to create more customized strategies and robust policy frameworks, guaranteeing the ongoing prosperity and durability of ASEAN-Korea technical collaborations.

Keywords: ASEAN-Korea Collaboration, Technological Partnerships, Smart Cities, Cybersecurity, Human-Computer Interaction

1. Introduction

1.1 Background and Context

Global collaboration is essential for the advancement of economic development and innovation in the face of rapid technological advancements. The partnership between The Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) and South Korea serves as an illustration of the advantages of such partnerships, particularly in the realm of technology alliances. The ASEAN region, which consists of ten Southeast Asian countries, has experienced substantial economic growth, with a combined GDP exceeding \$3.2

* [0009-0006-4285-177X] Technology Management Economics and Policy Program, College of Engineering, Seoul National University, 08826 Seoul, South Korea. danypambudi@snu.ac.kr

** Integrated Major in Smart City Global Convergence, Seoul National University, 08826 Seoul, South Korea. junhwang@snu.ac.kr

trillion in 2022 [1]. Furthermore, South Korea has emerged as a global leader in technology and innovation, with robust enterprises in the automotive, telecommunications, and electronics sectors [2].

Increased trade, investment, and collaboration across a variety of industries have fortified the relationship between ASEAN and Korea [1][3]. The ASEAN-Korea Free Trade Agreement (AKFTA), which was implemented in 2007, has strengthened economic relations, leading to substantial bilateral commerce development, which is expected to reach nearly \$160 billion by 2020 [3]. According to Yoon (2019), South Korea's New Southern Policy, which was implemented in 2017, is designed to fortify strategic partnerships with ASEAN nations by emphasizing economic expansion, harmony, and well-being [4].

However, there is still a significant amount of untapped potential in technical collaborations, despite these advancements. Economic expansion and competitiveness are contingent upon technological advance. According to Park and Kwon (2020), collaborative endeavors can be advantageous to both ASEAN and Korea, as they can foster economic development and innovation by addressing the distinctive requirements and capabilities of each partner [5]. According to Kim (2020), the innovation systems of ASEAN countries can be fortified by the acquisition of advanced technologies and methods from South Korea [6]. On the other hand, South Korea can benefit from the diverse perspectives and challenges of ASEAN, which will encourage the creation of technological solutions that are more resilient and adaptable [7].

1.2 Research Objectives

The primary objective of this paper is to investigate the potential and mechanisms of technological partnerships between ASEAN and Korea, with a particular emphasis on the potential for these partnerships to promote regional stability, economic growth, and innovation. The paper will evaluate the potential of these partnerships to improve the quality of life, promote economic growth, and encourage innovation in the socio-economic and environmental contexts of ASEAN by employing the theory of appropriate technology, which prioritizes environmentally, culturally, and economically appropriate technologies [8][9]. This entails a comprehensive examination of the literature and detailed case studies to identify successful local adaptations and best practices [10][11].

Furthermore, the paper endeavors to critically evaluate the obstacles to effective collaboration between ASEAN and Korea, offering a nuanced comprehension of the intricacies associated with aligning technology with local requirements [12][13]. It aims to provide policymakers and stakeholders with practical advice by means of a structured framework for the development and implementation of sustainable and effective technological partnerships that are customized to the local needs and capitalize on the strengths of both regions.

1.3 Research Question

In order to fulfill the paper goals, the investigation will respond to the following queries:

RQ1: How have technological partnerships between ASEAN countries and Korea evolved over time, and what factors have contributed to their success or challenges?

RQ2: What are the key technological sectors and areas of innovation where ASEAN-Korea collaboration has the greatest potential for mutual benefit and impact within the Comprehensive Strategic Partnership framework?

2. Literature Review

2.1 Evolution of ASEAN–Korea Technological Collaboration

The relationship between ASEAN and Korea has undergone a considerable transformation in recent decades as a result of extensive economic, political, and cultural interactions. The AKFTA, which was implemented in 2007, has been instrumental in the development of economic relations by eliminating tariffs and cultivating a favorable trade and investment environment, which has led to an increase in trade and investment [1][2]. The New Southern Policy (NSP) was implemented by South Korea in 2017, with the objective of fortifying its relationships with ASEAN countries by fostering collaboration in a variety of sectors, with a particular emphasis on technology [4].

The objective of this policy is to expand South Korea's economic and diplomatic engagements, thereby generating new opportunities for collaboration with ASEAN. As a result, South Korea has initiated numerous collaborative projects and initiatives in digital technology and innovation, which demonstrate its strategic intention to utilize its technological expertise for the benefit of ASEAN countries [3].

2.2 Theoretical Framework: Appropriate Technology

In “Small is Beautiful” (1973), E.F. Schumacher introduced the theory of appropriate technology, which underscores the significance of creating and implementing technology that is tailored to the unique economic, cultural, and environmental circumstances of a given region. Schumacher contended that technology should be tailored to the specific requirements and capabilities of the local community, rather than simply transferring advanced Western solutions to developing regions. This approach would guarantee long-term sustainability and maximize the benefits. In the context of ASEAN-Korea partnerships, these principles are essential for the development of technological solutions that are specifically designed to address local challenges [8].

Willoughby (1990) elaborated on this concept, emphasizing the necessity of technology that is both sustainable and adaptable, capable of accommodating future challenges while also aligning with immediate local requirements. The diverse socio-economic and cultural landscapes of ASEAN countries

render this approach particularly pertinent. ASEAN-Korea partnerships can guarantee ongoing effectiveness and benefits, promote sustainable development, and improve technological capabilities in both regions by emphasizing adaptable technologies [9].

2.3 Case Studies and Challenges

A number of case studies have demonstrated that the ASEAN-Korea collaborations have effectively implemented appropriate technology principles. One notable example is the collaboration between South Korea and Singapore to create smart cities. These initiatives have adopted tailored technological solutions, including AI, big data analytics, and IoT, to resolve urban challenges, with an emphasis on sustainable urban development and the improvement of the quality of life for residents [14]. It is the distinct urban requirements of Singapore that are the foundation of this partnership's success, as it demonstrates how tailored technology can promote sustainability and innovation.

The cybersecurity collaboration between South Korea and Vietnam is another noteworthy example. This partnership has fortified Vietnam's cybersecurity framework by means of customized cybersecurity solutions, resource exchange, and localized training [3]. By addressing specific risks and challenges and developing local capabilities, this collaboration is in accordance with appropriate technology principles, thereby promoting local expertise and enhancing national security and resilience.

3. Methodology

In order to gain a comprehensive understanding of the Empowering ASEAN-Korea Collaboration through Technological Partnerships, this paper implements a qualitative, comparative research methodology that employs multiple case studies. The efficacy of this method in examining complex phenomena within their specific contexts is an important factor in its selection, as it is well-suited to the diverse nature of these technological collaborations. The relevance, diversity, and data availability of three case studies have been carefully chosen: the smart city collaboration between South Korea and Singapore, the cybersecurity partnership between South Korea and Vietnam, and the human-computer interaction initiatives in Indonesia that are supported by South Korea.

The data collection process will include an exhaustive examination of project reports, academic articles, and media coverage, in addition to semi-structured interviews with key stakeholders, such as policymakers, project managers, and local beneficiaries. These sources will offer a comprehensive understanding of the contextual factors, processes, and outcomes that influence the success and challenges of these collaborations. The final report will feature a comparative analysis, detailed case study narratives, and actionable policy recommendations to improve future ASEAN-Korea technological collaborations. The focus will be on sustainable and context-sensitive technological solutions. The paper adheres to the framework established by Yin (2013), as illustrated in Figure 1 [15]. The framework's stages were

modified to accommodate our analysis, and the case analysis in Section 4 will adhere to them.

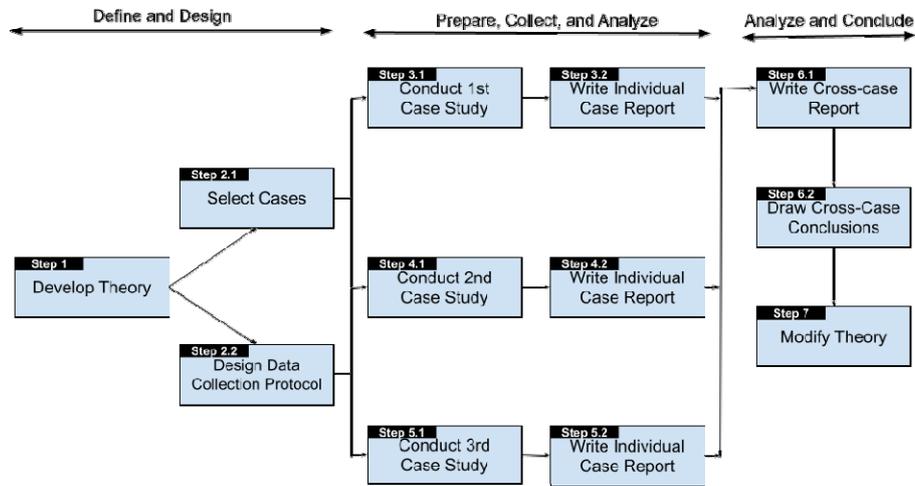


Fig. 1. Case study methodology [15].

Stage 1: Define and Design

- **Develop Theory:** Develop the initial theoretical frameworks on the topic of Empowering ASEAN-Korea Collaboration through Technological Partnerships by utilizing the most recent academic publications.
- **Select Cases:** In order to offer a comprehensive perspective on the collaboration landscape, case studies are presented from a variety of sectors, including cybersecurity, human-computer interaction, and smart cities.
- **Design Data Collection Protocol:** Develop a comprehensive protocol for data collection that encompasses instruments for documentation analysis and observations.

Stage 2: Prepare, Collect, and Analyze

- **Conduct Initial Case Studies:** Begin with introductory examples to enhance data-collection procedures and adjust the study strategy in response to early discoveries.
- **Write Individual Case Reports:** Compile a thorough report outlining the Empowering ASEAN-Korea Collaboration through Technological Partnerships together with any challenges and outcomes.
- **Conduct Additional Case Studies:** In an effort to accumulate data for cross-case analysis, refined methodologies may be implemented in an increased number of instances.

Stage 3: Analyze and Conclude

- **Write Cross-Case Report:** Compile the findings into a comprehensive paper that provides a comprehensive overview of each case study and provides a broader perspective on the potential for ASEAN-Korea collaboration to be enhanced through technological partnerships.
- **Draw Cross-Case Conclusions:** Examine each instance in detail as a component of the case collection to

identify connections, distinctions, and comprehensions that transcend various scenarios.

- Modify Theory: Conform the original concepts to the empirical data of the case studies.

3.1 Analytic Techniques

Various methodologies will be employed to analyze the gathered qualitative data with the aim of extracting significant insights from information that is abundant in context and complexity:

- Thematic Analysis: Recognize and organize significant themes and patterns from a variety of case studies and secondary sources. Technological adaptation, local capacity building, successes achieved, and challenges encountered are all potential themes.
- Cross-Case Comparison: Perform a comparison and contrast of the findings from the selected case studies to identify common factors that contribute to the success or failure of the collaborations.
- Contextual Analysis: Evaluate the degree to which the principles of appropriate technology were implemented and modified in each instance, taking into account the local socio-economic, cultural, and environmental contexts.

3.2 Case Selection

Three primary criteria will be employed to determine the selection of cases:

- Relevance: Case studies must involve significant technological collaborations between South Korea and an ASEAN country.
- Diversity: In order to provide a comprehensive understanding of the collaboration landscape, it is important to select cases that represent a diverse range of sectors, including cybersecurity, human-computer interaction, and smart cities.
- Data Availability: In order to facilitate a thorough analysis, cases must have sufficient documentation and accessible data.

4. Case Analysis

4.1 Stage 1: Define and Design

1) Step 1: Develop Theory

The initial step in conducting a comprehensive literature review on ASEAN-Korea technological partnerships is to establish a robust theoretical framework that will serve as the foundation for the analysis, as outlined by Kirchherr et al [16]. Kirchherr and colleagues emphasize the importance of a theoretically grounded approach in literature evaluations to ensure that the synthesis of existing research is

both systematic and meaningful. This requires the incorporation of a variety of theoretical perspectives in order to effectively communicate the multifaceted and complex nature of these collaborations within the context of ASEAN-Korea technological partnerships, as illustrated in Figure 2.

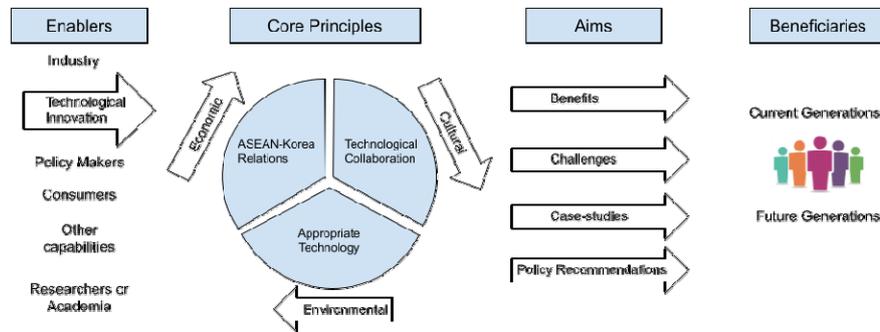


Fig. 2. Theoretical Framework [16].

The theory of appropriate technology, which was initially proposed by E.F. Schumacher and subsequently developed by academicians, is of paramount importance in this investigation. It underscores the importance of creating and executing technology that is compatible with the economic, cultural, and environmental circumstances of a given region [8][9]. For ASEAN-Korea collaborations, this entails guaranteeing that technologies are sustainable, adaptable, and aligned with the requirements of the local community.

Furthermore, Kirchherr et al. (2023) underscore the importance of comprehending context-specific factors that influence technological interventions [16]. An in-depth analysis of the socio-economic and cultural landscapes of ASEAN countries that are collaborating with South Korea is necessary for this venture. The framework can address the unique challenges and opportunities in each ASEAN country by incorporating these contextual factors, thereby avoiding the pitfalls of one-size-fits-all technological solutions and promoting sustainable outcomes.

2) Step 2: Select Cases & Design Data Collection Protocol

Selected Cases:

1. Smart City Collaboration between South Korea and Singapore (Towards an effective framework for building smart cities: Lessons from Seoul and San Francisco, 2014 [17]; Globalization and livelihoods in the City: A Study of Singapore's planning interventions in Kampong Glam and Tanjong Pagar, 2008 [18]):

- Both countries aim to become leading smart cities in Asia.
- The collaboration aligns with South Korea's New Southern Policy and Singapore's Smart Nation initiative.
- Key projects include smart traffic management systems, energy-efficient buildings, and intelligent public transportation networks.

- South Korea provides technological expertise and innovative solutions, while Singapore offers a testbed for implementing these technologies.

- The collaboration tailors advanced technological solutions to Singapore's unique needs and contexts.

2. Cybersecurity Partnership between South Korea and Vietnam (The evolution of cybersecurity research and education in South Korea, 2019 [19]; Cybersecurity in Vietnam: The reality and response, 2021 [20]):

- The partnership aims to strengthen regional security and economic resilience.

- South Korea shares advanced cybersecurity technologies and practices with Vietnam.

- Key activities include developing cybersecurity infrastructure, training cybersecurity professionals, and conducting joint research initiatives.

- The cybersecurity solutions are tailored to Vietnam's specific needs and capabilities.

3. Human-Computer Interaction Projects in Indonesia with South Korean Support (Exploring the development of human-computer interaction in Southeast Asia: A case study of Indonesia, 2019 [21]; Designing for user engagement: Aesthetic and attractive user interfaces, 2009 [22]):

- The projects focus on improving the user experience and accessibility of technology.

- South Korea provides technical expertise in HCI, including design principles, usability testing, and user experience research.

- The projects customize HCI solutions to suit the diverse cultural and linguistic context of Indonesia.

Design Data Collection Protocol & Analysis Approach:

Data will be gathered from a diverse array of sources, such as academic papers, industry analyses, and case study records. The robustness and dependability of the conclusions are enhanced by the utilization of a diverse array of sources of evidence.

Within-case and cross-case evaluations will comprise the data analysis. The within-case study will entail the individual examination of each instance in order to gain a comprehensive understanding of its distinctive setting and the resulting outcomes. The cross-case study compares the cases to identify both similarities and differences in order to obtain a more comprehensive understanding of Empowering ASEAN-Korea Collaboration through Technological Partnerships.

4.2 Stage 2: Prepare, Collect, and Analyze

1) Step 3: Conduct First Case Study and Write Individual Case Report

A Case of Smart City Collaboration between South Korea and Singapore

Advanced technologies such as AI, big data analytics, and IoT are the focus of the smart city collaboration between South Korea and Singapore, which is designed to improve urban sustainability, efficiency, and livability. The partnership in Singapore has created intelligent traffic management systems that utilize real-time data to enhance traffic flow and alleviate congestion [14]. Utilizing sensors and

cameras, these systems optimize drivers' routing and adjust traffic signals. Furthermore, energy-efficient structures that are equipped with sophisticated management systems reduce energy consumption and expenses [23]. Intelligent public transportation networks also enhance efficiency and reliability by utilizing data-driven methods to manage schedules, routes, and passenger flow [18].

Improved road safety and reduced traffic congestion are among the substantial advantages that this collaboration has yielded [14]. Singapore's sustainability objectives have been considerably bolstered by the implementation of energy-efficient buildings, which have contributed to a reduction in carbon emissions and energy expenditures [23]. Moreover, the overall quality of life for residents has been improved by the improved transit efficiency and reliability of the enhanced public transportation networks [18].

2) Step 4: Conduct a Second Case Study and Write an Individual Case Report

A Case of Cybersecurity Partnership between South Korea and Vietnam

The cybersecurity partnership between South Korea and Vietnam is a prime example of successful technological collaboration that is designed to improve the economic resilience and security of the region. South Korea has assisted Vietnam in the development of a comprehensive cybersecurity infrastructure by providing advanced technologies and practices, such as the establishment of response centers equipped with sophisticated threat intelligence platforms and cutting-edge technologies for real-time threat detection and proactive defense [20].

Customized training programs are designed to address the knowledge deficits of Vietnamese cybersecurity professionals, thereby promoting local empowerment and ownership. The capacity of Vietnam to identify and respond to cyber threats has been substantially enhanced as a result of this collaboration, which has also contributed to the stability and security of the region [24].

3) Step 5: Conduct a Third Case Study and Write an Individual Case Report

A Case of Human-Computer Interaction Projects in Indonesia with South Korean Support

A key aspect of ASEAN-Korea technological collaboration is the human-computer interaction (HCI) initiatives in Indonesia, funded by South Korea. The objective of these initiatives is to enhance the accessibility and efficacy of technology for Indonesian users, emphasizing the significance of technological solutions that are culturally and contextually appropriate. For instance, educational software is more effective and relatable to students when it incorporates cultural references and local languages [21]. In the same vein, mobile health applications address healthcare challenges in rural communities by providing accessible health information and services through user-friendly interfaces [22].

These HCI initiatives are consistent with appropriate technology principles, which guarantees that the solutions are culturally relevant and accessible. In order to facilitate Indonesian students' diverse levels of digital literacy, the educational software incorporates step-by-step instructions [21]. In order to ensure accessibility to a wide range of individuals, including those in remote locations, mobile health applications

are engineered to operate on low-cost devices and in areas with limited internet connectivity. These initiatives enhance the usability and impact of technological solutions throughout Indonesia by focusing on the unique requirements of Indonesian users, thereby promoting digital inclusion and empowerment [22].

4.3 Stage 3: Analyze and Conclude

1) Step 6: Write Cross-case Report and Draw Cross-case Conclusions

가) Case Discussion

In order to foster sustainable development and regional stability, it is crucial to adapt advanced technological solutions to local contexts, as these cases underscore. For instance, the Smart City Collaboration in Singapore employs IoT and AI to improve urban infrastructure, while the Cybersecurity Partnership in Vietnam enhances cybersecurity resilience by utilizing customized technologies and capacity growth. Indonesia's HCI initiatives concentrate on the creation of educational and health applications that are user-friendly and catered to the local population. Table 1 demonstrates the innovation, empowerment, and resilience within ASEAN countries, thereby contributing to regional stability and development by emphasizing the significance of context-specific solutions, capacity development, and mutual learning [14][20][21].

Table 1. Summary of the cases and their correlation with the characteristics of Empowering ASEAN-Korea Collaboration through Technological Partnerships.

Case No.	Case Study	Description	Characteristics of Empowering ASEAN-Korea Collaboration
1	Smart City Collaboration between South Korea and Singapore	Integration of IoT, AI, and big data analytics to enhance urban infrastructure, including smart traffic management, energy-efficient buildings, and intelligent public transportation systems [14].	Context-Specific Solutions: Technologies tailored to Singapore's urban challenges and environmental conditions. Mutual Learning: South Korea's technological expertise integrated with Singapore's urban planning. Sustainability: Focus on energy efficiency and sustainable urban development. Regional Stability: Enhanced urban infrastructure contributing to a stable and efficient urban environment.
2	Cybersecurity Partnership between South Korea and Vietnam	Development of cybersecurity infrastructure and response centers, threat intelligence platforms, and extensive training programs for Vietnamese professionals [20].	Capacity Building: Training programs build local expertise. Context-Sensitive Solutions: Cybersecurity systems tailored to Vietnam's threat landscape and regulatory environment. Mutual Learning: Sharing of advanced cybersecurity practices. Regional Stability: Improved cybersecurity resilience contributing to regional security.

3	Human-Computer Interaction Projects in Indonesia with South Korean Support	Development of user-friendly educational software and mobile health applications tailored to Indonesian users, incorporating local languages and cultural references [21].	<p>User-Centered Design: Applications designed to be culturally relevant and accessible.</p> <p>Capacity Building: Joint workshops and training sessions build local HCI expertise.</p> <p>Inclusivity: Focus on digital inclusion and empowerment.</p> <p>Sustainability: Applications designed for usability in low-cost devices and limited connectivity environments.</p>
---	--	--	---

Regarding research question RQ1 (How have technological partnerships between ASEAN countries and Korea evolved over time, and what factors have contributed to their success or challenges?), the review determined that the evolution of these partnerships has been significantly influenced by cultural exchanges, supportive government policies, and mutual economic benefits. A strong framework for collaboration has been established by the AKFTA and South Korea's New Southern Policy, which has facilitated technological exchange and trade [1][4]. Sustainable development and the development of local capacity have been facilitated by the successful adaptation of advanced technologies to local contexts [8][9]. Nevertheless, these alliances are confronted with a variety of obstacles, such as maintaining long-term sustainability, cultural barriers, and political and economic disparities [12][13]. The ongoing success of these collaborations is contingent upon efforts to resolve these challenges and maintain a focus on context-specific solutions [25].

The key attributes of Empowering ASEAN-Korea Collaboration through Technological Partnerships are illustrated in Table 2, which is drawn from the case studies that have been discussed.

Table 2. Key Attributes of Empowering ASEAN–Korea Collaboration through Technological Partnerships.

Key No.	Key Attribute	Description	Examples from Case Studies
1	Mutual Economic Benefits	Economic gains for both ASEAN countries and Korea through increased trade, investment, and technology transfer.	The ASEAN-Korea Free Trade Agreement boosting bilateral trade and economic cooperation [1].
2	Government Support	Strong policy frameworks and governmental initiatives that facilitate and support collaboration.	South Korea's New Southern Policy providing a structured approach to enhancing ties with ASEAN countries [4].
3	Cultural and Knowledge Exchange	Joint training programs, workshops, and academic collaborations that foster mutual understanding and capacity building.	HCI projects in Indonesia involving joint workshops and training sessions to build local expertise [14].
4	Adaptation and Localization of Technology	Technologies tailored to fit the specific environmental, cultural, and economic conditions of ASEAN countries.	Smart city technologies in Singapore adapted to address unique urban challenges and environmental conditions [17].
5	Sustainability	Ensuring that technological solutions are sustainable and can be maintained locally in the long term.	Cybersecurity infrastructure in Vietnam designed to be managed by local professionals through extensive training programs [19].

6	Capacity Building	Developing local skills and expertise to manage and sustain technological solutions.	Training Vietnamese cybersecurity professionals to enhance local capacity [20].
7	Regional Stability and Security	Enhancing regional security and stability through cooperative technological advancements and shared cybersecurity measures.	Improved cybersecurity resilience in Vietnam contributing to regional security [20].
8	User-Centered Design	Designing technology that is accessible and user-friendly, taking into account local user needs and preferences.	Educational software in Indonesia tailored to local languages and cultural contexts to improve usability and effectiveness [21].
9	Inclusivity	Promoting digital inclusion and ensuring that technological advancements benefit a broad spectrum of the population.	Mobile health applications in Indonesia designed to be accessible in low-connectivity areas, promoting digital inclusion [22].
10	Mutual Learning and Adaptation	Continuous exchange of knowledge and adaptation of strategies to improve outcomes based on collaborative experiences.	The integration of South Korea's technological expertise with Singapore's urban planning strategies for smart city development [14].

ㄴ) *Analyzing Specific Technology Used in Selected Cases*

In response to the research question RQ2 (What are the key technological sectors and areas of innovation where ASEAN-Korea collaboration has the greatest potential for mutual benefit and impact within the Comprehensive Strategic Partnership framework?), the review revealed several critical technological sectors with substantial mutual benefits and impacts. IoT, AI, and big data analytics are integrated to improve urban infrastructure, making smart city development a prominent area. This partnership enhances the quality of life of residents by addressing the distinctive urban challenges of ASEAN cities and establishing sustainable environments, as well as by enhancing public services, energy conservation, and traffic management [14]. These initiatives illustrate the likelihood of tailored technological solutions to improve the sustainability and efficacy of urban areas.

Additionally, substantial benefits can be achieved in the fields of agricultural technology (AgriTech) and HCI. By increasing the accessibility and usability of digital technologies for disparate ASEAN populations, South Korea's expertise in HCI can enhance digital inclusion and empowerment [21]. Korea's innovations in precision farming and smart irrigation are utilized by the AgriTech collaboration to enhance agricultural productivity and food security in ASEAN countries, thereby promoting sustainable agricultural practices [6].

2) Step 7: Modify Theory

In Figure 3, the Venn diagram illustrates the intersection of three critical concepts: sustainability, technology, and mutual learning. By conducting case studies, these concepts are validated, providing valuable insights.

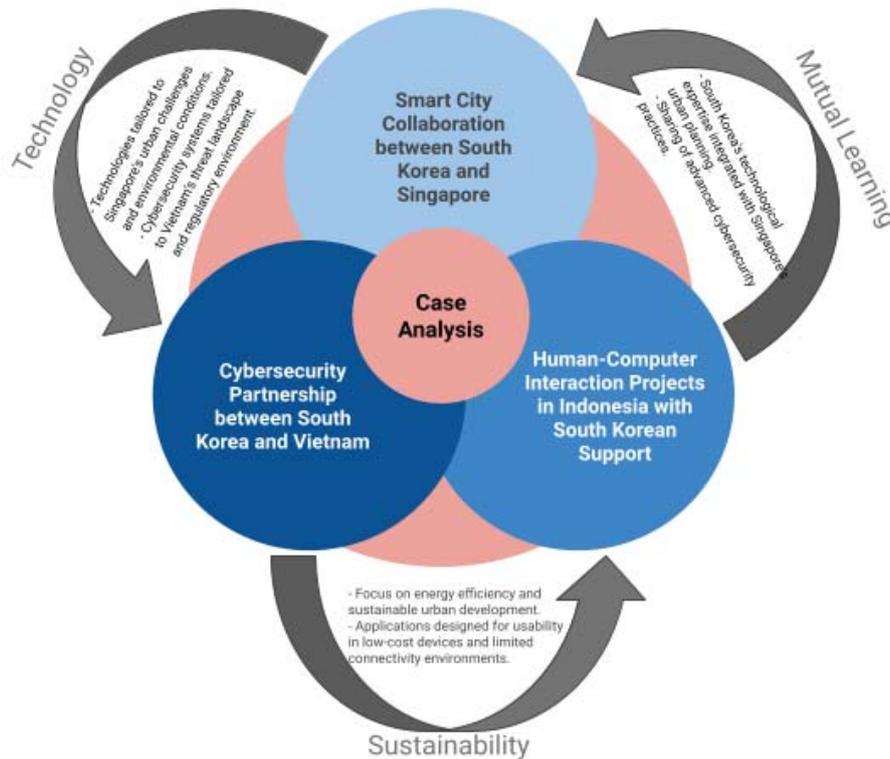


Fig. 3. Refined Theoretical Framework Based on Case Analysis

The success of technological partnerships is contingent upon the adaptation and localization of technology, which must be tailored to the distinctive economic, cultural, and environmental conditions of ASEAN countries. This method guarantees that solutions are technologically sophisticated, as well as sustainable, and pertinent in the local context. The potential of context-specific solutions to improve regional security and urban efficiency is illustrated by examples such as cybersecurity frameworks in Vietnam and smart city initiatives in Singapore [20]. Furthermore, intensive training and capacity-building programs facilitate the promotion of sustainability through locally maintainable solutions.

The exchange of culture and knowledge, which encompasses academic collaborations, seminars, and joint training programs, is another critical characteristic. This collaborative environment is facilitated by the exchange of culture and knowledge, which empowers local stakeholders to sustain and expand technological advancements.

5. Contributions, Limitations, and Future Scope of Research

The paper that investigated the re-exploration and re-positioning of Empowering ASEAN-Korea Collaboration through Technological Partnerships has identified numerous contributions and limitations, which are detailed below.

5.1 Contributions

The framework for Empowering ASEAN-Korea Collaboration through Technological Partnerships makes a substantial contribution to both academic discourse and practical implementation in international technological cooperation. It establishes a strong theoretical framework that takes into account the distinctive environmental, cultural, and economic conditions of ASEAN countries, while also incorporating sustainability, inclusivity, mutual benefit, and capacity development. It challenges the conventional one-size-fits-all approach by highlighting the adaptation and localization of technology, thereby offering valuable insights for academicians studying international technology transfer and regional development.

In practice, the framework underscores the indispensable role of government support and policy frameworks in the success of technological collaborations. It provides policymakers with tangible examples of strategic interventions that have been effective, such as the AKFTA and South Korea's New Southern Policy, which have served as the foundation for these partnerships. Technological partnerships are sustained and expanded through the emphasis on robust policy support, which contributes to long-term regional stability and economic growth.

5.2 Limitations and Future Scope

The framework for Empowering ASEAN-Korea Collaboration through Technological Partnerships has made significant contributions, but it is not without its limitations. The consistent application of the framework is influenced by the varying economic, political, and technological conditions among ASEAN countries, which is a critical issue. Although advanced nations such as Singapore can effortlessly implement sophisticated technologies, less developed countries such as Myanmar and Laos encounter financial and infrastructural obstacles.

Another constraint is the reliance on government support and policy frameworks, which can be unstable as a result of political changes. Success is contingent upon sustained political will and strategic alignment, with the potential for disruptions from changes in governance or policy. Implementation is additionally complicated by bureaucratic and regulatory complications.

Resistance to change and deeply rooted cultural differences may not be entirely surmounted, despite the emphasis on cultural and knowledge exchange. Language barriers can impede communication, and training programs may not be sufficient to alter deeply ingrained norms. Future research should enhance the framework by developing resilient policy frameworks and customized methodologies for each ASEAN nation. It should also improve collaboration, transparency, and trust by leveraging emerging technologies such as blockchain and AI and enhancing cultural exchange programs with localized training.

6. Conclusion

In conclusion, the framework for Empowering ASEAN-Korea Collaboration through Technological Partnerships provides a comprehensive strategy for sustainable and impactful international technological cooperation. By integrating critical elements such as mutual economic benefits, government support, cultural and knowledge exchange, technology adaptation, and localization, it addresses the intricate challenges and opportunities associated with cross-national collaborations. Smart city initiatives in Singapore, cybersecurity in Vietnam, and human-computer interaction in Indonesia are among the case studies that underscore the potential of customized technological solutions to improve urban infrastructure, regional security, and digital inclusion.

Significant contributions are made to both theory and practice by this framework. Academically, it contributes to the discussion of regional development and international technology transfer by prioritizing sustainable and context-specific solutions. Practically, it offers policymakers and practitioners a comprehensive framework for the development and maintenance of successful technological partnerships, thereby guaranteeing long-term regional stability and economic growth through the provision of robust policy support and continuous capacity building.

In spite of this, the framework encounters obstacles. Since the economic, political, and technological landscapes of ASEAN countries are so diverse, it is challenging to consistently apply its principles. The necessity for strategies that are more adaptable is underscored by cultural resistance and dependence on government support. It is necessary to establish resilient policy frameworks and to gain a more profound understanding of the distinctive contexts of individual ASEAN countries in order to address these limitations.

In the future, research should concentrate on the refinement of this framework by utilizing emerging technologies to streamline collaboration processes, increasing the inclusivity of cultural exchange programs, and developing country-specific models. By consistently adapting and evolving in response to new challenges and opportunities, ASEAN-Korea technological partnerships can foster sustainable development, stimulate economic growth, and fuel innovation throughout the region.

References

1. ASEAN Secretariat. (2023). ASEAN-Korea Relations: Overview and Future Prospects. Jakarta: ASEAN Publishing.
2. Kim, J. & Park, S. (2022). Technological Innovation and Collaboration in East Asia: The Case of South Korea. *Journal of Asian Studies*, 59(2), 345-368.
3. Lee, H. & Nguyen, T. (2021). Cybersecurity Partnerships between South Korea and Vietnam: A Case Study. *International Journal of Cyber Security*, 15(3), 123-137.
4. Yoon, S. (2019). South Korea's New Southern Policy: Implications for ASEAN. *Asian Survey*, 59(4),

631-652.

5. Park, J., & Kwon, Y. (2020). Innovation Systems in East Asia: A Comparative Analysis of South Korea and ASEAN. *Technological Forecasting and Social Change*, 154, 119970.
6. Kim, S. (2020). ASEAN-Korea Technological Collaboration: Opportunities and Challenges. *Journal of Technology Transfer*, 45(3), 625-646.
7. Chung, J. (2019). The Role of Technological Innovation in ASEAN-Korea Relations. *Asia-Pacific Journal of Innovation and Entrepreneurship*, 13(2), 174-189.
8. Schumacher, E. F. (1973). *Small is Beautiful: Economics as if People Mattered*. Harper & Row.
9. Willoughby, K. W. (1990). *Technology Choice: A Critique of the Appropriate Technology Movement*. Intermediate Technology Publications.
10. Murphy, J. T. (2000). Making the energy transition in rural East Africa: Is leapfrogging an alternative?. *Technological Forecasting and Social Change*, 65(2), 173-193.
11. Hazeltine, B., & Bull, C. (1999). *Appropriate Technology: Tools, Choices, and Implications*. Academic Press.
12. Akubue, A. (2000). Appropriate technology for socioeconomic development in Third World countries. *The Journal of Technology Studies*, 26(1), 33-43.
13. Kaplinsky, R. (2011). *Globalization, Poverty and Inequality: Between a Rock and a Hard Place*. Polity.
14. Lee, M., & Choi, Y. (2021). Smart City Development in ASEAN and South Korea: A Collaborative Approach. *Journal of Urban Technology*, 28(1), 35-52.
15. Yin, R. K. (2013). *Case study research: Design and methods*. Sage publications.
16. Kirchherr, J., Yang, N.N., Schulze-Spüntrup, F., Heerink, M.J., Hartley, K. (2023). Conceptualizing the Circular Economy (Revisited): An Analysis of 221 Definition Resources, Conservation and Recycling.194., ISSN0921-3449, <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2023.107001>
17. Lee, J. H., Hancock, M. G., & Hu, M. C. (2014). Towards an effective framework for building smart cities: Lessons from Seoul and San Francisco. *Technological Forecasting and Social Change*, 89, 80-99.
18. Ho, E., & Douglass, M. (2008). Globalization and livelihoods in the City: A Study of Singapore's planning interventions in Kampong Glam and Tanjong Pagar. *International Development Planning Review*, 30(1), 33-54.
19. Choi, K., & Lee, D. (2019). The evolution of cybersecurity research and education in South Korea. *Computers & Security*, 87, 101565.
20. Nguyen, T. T., & Tran, T. H. (2021). Cybersecurity in Vietnam: The reality and response. *Journal of Cyber Policy*, 6(1), 95-115.
21. Pangestu, T. S., & Hwang, W. (2019). Exploring the development of human-computer interaction in Southeast Asia: A case study of Indonesia. *International Journal of Human-Computer Studies*, 128, 1-14.
22. Sutcliffe, A. (2009). Designing for user engagement: Aesthetic and attractive user interfaces. *Synthesis Lectures on Human-Centered Informatics*, 2(1), 1-55.
23. Kamal-Chaoui, L., & Robert, A. (2009). *Competitive Cities and Climate Change*. OECD Regional Development Working Papers, No. 2. OECD Publishing.
24. Choo, K.-K. R., & Le-Khac, N. A. (2020). Contemporary Cybersecurity in the Asia-Pacific: The Case of Vietnam. In *Cybersecurity, Privacy and Freedom Protection in the Connected World* (pp. 23-36). Springer.
25. Bhaduri, S., & Kumar, H. (2011). Extrinsic and intrinsic motivations to innovate: tracing the motivation of 'grassroot' innovators in India. *Mind & Society*, 10(1), 27-55.

세션 9

동남아시아 예술과 종교

갈라빙가와 낄나라 · 낄나라의 도상: 종교적 이미지의 생성과 변형의 메커니즘

박장식(동아대학교)

1. 서론

미얀마의 수도 지위를 네뵀도에 넘겨주었지만, 여전히 최대 도시로 손색이 없는 양공의 구시가 중심에는 간도지(Kandawgyi) 호수가 있다. 웨더공 사원의 언덕(떼잉곳떠라/Singuttara)을 높이기 위해 흙을 파냈던 자리가 자연스럽게 호수가 되었다고 한다. 간도지 호수에는 큰 바지선이 있고 그 속에는 미얀마의 랜드마크라 할 수 있는 전통 건물이 들어서 있다. 그것을 ‘꺼러웨잇 궁전’(Karaweik Palace)이라고 한다. 과거에는 국가 행사의 단골 개최지로 사용되었으나, 이제는 전통 무용과 음악이 제공되는 뷔페식당으로 사용되고 있다. 외국인이 원경에서 봤을 때 과히 생소하고 신비스럽기까지 해서 미얀마를 방문한 여행객은 필수 방문 코스로 되어있다.

이곳을 방문하면 이 글의 연구 주제에 해당하는 갈라빙가(Kalavinka)¹⁾와 낄나라 · 낄나라(Kinnara/Kinnari)를 한 번에 볼 수 있다. 꺼러웨잇 뷔페 식당은 미얀마 전통 음식과 함께 무대에서는 전통 음악과 무용도 공연하고 있다. 양공을 찾는 해외 관광객들에게는 나름의 인기가 있는 곳이기도 하다. 낄나라 · 낄나라 무용은 버마족보다는 산족의 전통 무용으로 알려져 있다. 산주에 가면 어디든 가족 단위의 전통 무용단이 있어서 호텔 로비나 식당에서 흔히 공연을 감상할 수 있다. 단연 산족 전통 무용의 하이라이트는 남성들의 칼싸움 공연이 끝나고 이어 등장하는 낄나라 · 낄나라 공연이다.



〈그림 1〉 간도지 호수 위의 꺼러웨잇 모양의 바지선(좌)과 낄나라 · 낄나라 무용의 한 장면
(출처 좌: 저자, 출처 우: Karaweik Palace)

1) ‘갈라빙가’를 한국어로는 중국어의 표현을 빌어 ‘가릉빈가’(迦陵頻伽/迦)라고 하며, 미얀마어로는 ‘꺼러웨잇’이라고 한다.

깐나라·깐나리는 도상적으로 반인반조의 모습으로, 사람에 새의 날개가 붙어있는 모양이다. 서구 세계에서 보면 흡사 천사와 닮은 꼴이어서 매우 친숙한 이미지를 갖고 있다. 그런데 깔라빙가도 미얀마에서 등장하는 바지선의 모양만 있는 것이 아니다. 중국, 한국, 일본의 ‘가롱빈가’도 깐나라·깐나리의 모양과 다르지 않아 반인반조의 모습이다. 현대 미얀마에서도 반인반조의 모양이 등장한다. 결국 얼핏 보아 두 존재는 같은 이미지를 갖고 있다고 해도 이상할 것이 없다. 단지, 깔라빙가는 남성과 여성이라는 성의 개념만 없을 뿐이다.

인도 신화 속에서 탄생한 두 존재의 이미지를 정확하게 알기 위해서는 그것을 언급하고 있는 원전을 참조하는 것이 가장 확실하다. 일반적으로 신화적 존재의 도상은 대체로 텍스트의 기술을 참고하여 그것을 표현하는 예술 장인을 통해 조각, 부조, 그림(또는 벽화)으로 구현된다. 지역에 따라 그 표현 방식의 차이가 분명히 존재하지만, 정통성을 지닌 도상은 규범화되어 타지역으로 전해져도 그 이미지의 규범은 일정하게 유지된다.²⁾

그런데, 깔라빙가와 깐나라·깐나리가 등장하는 종교적 텍스트에서는 놀랍게도 외형적 모습에 대한 언급을 찾을 수가 없었다. 그런데도 두 존재가 서로 유사한 반인반조의 이미지를 띠고 있고, 사실 양자를 명확하게 구분하기도 쉽지 않다는 점이 매우 흥미롭다. 동아시아에서는 깔라빙가의 존재가 잘 알려져 있지만, 동남아에서는 그와 다르게 깐나라·깐나리가 유사한 이미지를 지니고 보편적 본 연구의 동기는 이 점에서 출발하였다.

동남아에서 깔라빙가와 깐나라·깐나리의 도상이 모두 등장하는 곳은 미얀마가 거의 유일하며, 그 외 동남아 지역에서는 깐나라·깐나리가 조각, 벽화, 그림의 형태로 등장한다. 중국을 비롯한 한국, 일본 등 동아시아에서는 깔라빙가의 존재가 널리 알려져 있다. 그리하여 여러 시대에 걸친 양자의 도상은 비교할 수 있을 만큼 충분히 존재한다. 따라서 이 글은 유사한 이미지를 보여주는 두 존재의 종교적 텍스트, 도상적 표현 및 상호 관련성에 대하여 알아보고, 최종적으로 도상의 생성과 변형은 텍스트 외에도 어떠한 환경과 조건에서 이루어지는지 살펴보고자 한다.

2. 깔라빙가와 깐나라·깐나리의 텍스트와 이미지

사실 깔라빙가의 이미지는 그 존재가 등장하는 원본 텍스트의 기술과는 매우 거리가 멀다. 우선 깔라빙가가 언급되는 종교적 텍스트로는 <Lotus Sūtra> [묘법연화경/妙法蓮華經]와 <Mahāprajñāpāramitā Sūtra> [대반야바라밀다경/大般若波羅蜜多經]이 있으며(Zhang 2016: 2), <대반야바라밀다경>에는 다음과 같이 언급하고 있다. “깔라빙가 새는 알 속에 있을 때도 그 노래의 선율로 다른 모든 새를 뛰어넘는다. 이와 마찬가지로 보살은 무지의 껍질을 벗기 전에도 그의 설교와 가르침의 소리로 수행자와 고행자 그리고 이단자를 뛰어넘는다.”(Lamotte 2001: 1517) 깔라빙가의 초자연적 소리의 아름다움을 보살의 목소리에 비유하고 있으나, 외형적인 모습에 대한 언급은 전혀 없다.

또 다른 텍스트인 <Smaller Sukhāvātyūha Sūtra/Amitābha Sūtra> [불설아미타경/佛說阿彌陀經]³⁾

2) 불상의 경우처럼 붓다의 두발은 헬레니즘의 영향을 받아 그리스 신상에서 본떠 만들어져 심한 곱슬머리가 되었다. 현세에서 가장 마지막으로 붓다가 되었던 ‘고따마 싯다르타’가 마치 그리스인처럼 여겨지는 불상의 도상도 규범화된 경우이다. 그런 점에서 ‘걷는 붓다’의 이미지를 지닌 수코타이 양식은 당시의 규범적 도상을 탈피한 과히 파격적인 것이라 할 수 있다.

에는 “또한 사리불이여, 그 나라[극락]에는 여러 색상이 섞인 진귀하고 기묘한 많은 무리의 새들이 있는데, 백로, 공작새, 앵무새, 샤리(shari)새, 깔라빙까 및 떼를 지어 사는 새[공명새] 등이다.⁴⁾ 모든 새가 무리를 이루어 밤낮으로 정확하게 시간을 지켜 하루 네 차례 우아한 소리로 지저귐다. 그 소리로 붓다 가르침의 교리를 선포하며, 오근, 오력, 칠각지[칠보리분], 영적 고귀함을 수반하는 팔정도 그리고 붓다 정법의 다른 면면을 노래한다. 불국의 중생들이 이 노래를 듣고 모두가 즉시 불·법·승을 생각하고 이 세 가지를 끊임없이 지켜 수행한다.” (Gómez 1996: 147) 여기에서 언급되는 새들은 상상이 아닌 모두 현실 세계에 존재하는 것이다. 다만, 깔라빙까만 잘 알려지지 않은 새의 종류이다.

깔라빙까의 말이 등장하는 출처의 텍스트를 살펴보니, 그 어떤 부분에서도 사람의 모습이 포함되는 신화적 요소가 엿보이지 않는다. 깔라빙까는 인도에 실재하는 진짜 새를 의미하는 것 같다. 깔라빙까는 중국에서 흔히 볼 수 있는 드롱고(Drongo)와 비슷하며 금속성 깃털을 갖고 있지만, 검은색이 아닌 진한 파란색이라고 한다. 인도 깔링가(Kalinga) 왕국의 왕이 아름다운 ‘낙원의 드롱고’를 자연의 경이로움과 신앙의 상징으로 당나라의 왕도인 장안으로 보냈다는 기록이 있다(Schafer 1963: 104). ‘깔링가’ 왕국의 특산품으로 간주한다면, ‘깔라빙까’라는 말도 국명에서 파생된 것이 아닐까 여겨진다.



〈그림 2〉 인도 지방의 텃새인 드롱고로 날개와 꼬리 부분이 깔라빙까의 도상과 유사한 점이 많음 (출처: 위키미디어)

한편, 깃나라·깃나리는 붓다의 윤회적 전생을 담은 <Jataka> [본생담/本生譚]에 등장한다. 상좌불교의 정경이라 할 수 있는 빨리어 불전(삼장)에 수록되어 22편, 547개의 에피소드로 구성된다. 물론, 지역별로 에피소드의 차이가 있긴 하지만, 상좌불교에서 자따까는 일반 불교도에게 매우 친숙하여 예로부터 전통 연극의 단골 주제로 등장하였다. 그래서 자따까의 한 에피소드에 등장하는 깃나라·깃나리는 사원의 벽화나 조각 등에서 흔히 볼 수 있는 도상 중의 하나이다. 깃나리는 순진무구하며 새 처럼 뛰기도 하고 음악과 노래를 좋아하며, 특히 여성인 깃나리는 심범을 치기도 하고 남성인 깃나라

3) 마루이(2024: 12)에 따르면, 구마라습(鳩摩羅什, Kumārajīva)이 서기 402년에 한문으로 번역한 『불설아미타경』에서 최초로 ‘깔라빙까’를 ‘가릉빈가’(迦陵頻伽)로 음역한 것이라 한다.
4) 불교에서는 새를 포함한 동물은 전생의 악한 업보의 결과로 ‘축생’의 나락에 떨어진 존재로 여기니 극락에 존재할 수가 없다. 이것에 대해서 《아미타경》에서는 “극락에는 삼악도(아귀도, 축생도, 지옥도)가 존재하지 않고 그런 말도 없으며, 이런 새들은 아미타불이 정법을 전파하기 위해 가짜로 만든 것이다”(Inagaki and Stewart 1995: 92)라고 설명하면서, 축생도의 새들이 극락에 존재하는 모순을 설명하고 있다.

는 현악기인 류트(lute)를 연주하는 것으로 묘사된다(Murthy 1985: 14-15).

그와 유사한 내용은 공덕을 많이 쌓은 38인의 과거의 삶을 담은 <Divyāvadāna>의 수다나 왕자편과 붓다의 전기를 담은 <Mahāvastu>의 깐나리 자따까 편에도 수록되어 있다. 깐나리와 관련된 이야기는 그 내용이 거의 유사하다. 등장하는 왕이나 왕국의 이름만 약간의 차이가 있을 뿐 전체적인 이야기의 줄거리는 비슷하다.

마하바스투에는 깐나리 자따까라는 제목으로 나오지만, 자따까에서는 그 유명한 수다나(Sudhana/선재동자) 보살 편에 그의 아내가 된 깐나리인 마노하라(Manohara)가 등장한다. 마노하라는 히말라야에 사는 드루마(Druma)라 불리는 깐나라 왕의 딸이며 천상의 소리를 지닌 새이지만, 인간들과 다른 없는 행동을 하는 것으로 보아 반인반조의 모습을 지닌 것으로 여겨진다.

그리하여 깐나라· 깐나리의 도상은 기원전부터 인도의 여러 불교 사원에 등장하고 있다. 산찌(Sanchi), 바루트(Barhut), 아마라와띠(Amaravati), 나가르주나꼰다(Nagarjunakonda), 마투라(Mathura)의 불탑 및 아잔따(Ajanta) 석굴 등의 벽화에도 나타난다(Murthy 1985:13-14). 도상에서는 꽃다발을 쥐고 있거나 합장이나 공양의 모습, 악기를 연주하는 모습도 묘사되어 있다. 악사의 모습은 깐나라를 천상의 음악가인 간다르바(Gandharva)⁵⁾의 속성을 지녔다고 보기 때문일 것이다.

깔라빙가에 비교하자면, 깐나라· 깐나리는 텍스트에서 그 속성이 잘 드러나 있어 아마도 그 이미지를 상상하기는 어렵지 않았을 것으로 보인다. 새라는 특성으로 인하여 깔라빙가를 묘사할 때 깐나라· 깐나리의 이미지를 떠올렸을 가능성이 높지 않았을까?

3. 깔라빙가와 깐나라· 깐나리의 도상 비교

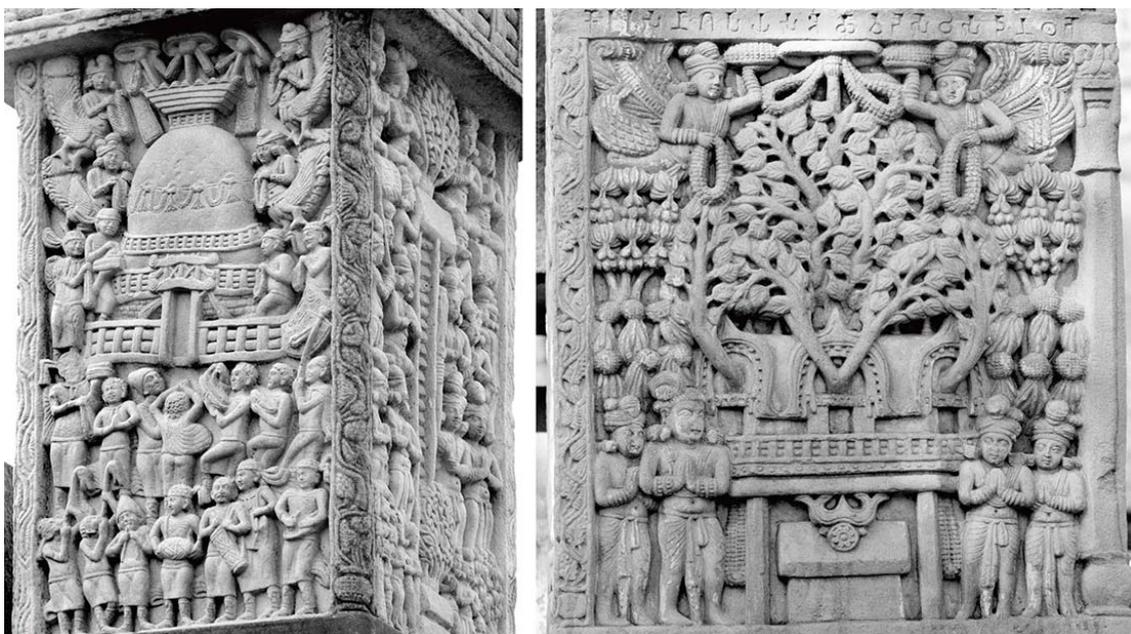
3.1. 깐나라· 깐나리

우선 기원전에 등장했던 깐나라· 깐나리⁶⁾의 도상을 살펴보기로 한다. 기원전 3세기에 건축되었던 매우 독특한 불교 사원의 구조를 지닌 산찌 불탑에 깐나라· 깐나리가 좌우 한 쌍의 모습으로 여러 군데 나타난다. 붓다를 상징하는 스뚜빠와 보리수의 좌우에 꽃다발을 손에 쥔 깐나라 각 한, 두 쌍이 배치되어 있다. 깐나라와 깐나리의 한 쌍인지 분명하지 않다. 아마도 이러한 깐나라(깐나리?)의 도상은 이후의 등장하는 이미지의 규범이 되었을 가능성이 높다.

산찌에 등장하는 깐나라의 모습은 역시 산찌 불탑이 있는 같은 지역에 건립된 바루트(Barhut) 사원의 출입구(torana)에 새겨져 있다. 바루트 불탑이 산찌 불탑과 시기적으로 승가(Saunga) 왕조 시대인 기원전 1~2세기에 건립되었고, 구조적으로도 매우 유사하다는 사실에서 깐나라의 등장이 예견된다. 또한, 산찌 불탑 이후인 기원전 1, 2세기의 것으로 추정되는 인도 오랑가바드(Aurangabad) 지역의 빠딸코라(Pitalkhora) 동굴의 부조에서도 깐나라의 모습이 있다. 산찌나 바루트 사원의 부조에 등장하는 깐나라의 모습과 거의 유사하며, 아마도 깐나라 도상의 규범화가 이미 이루어진 듯 보인다.

5) 힌두교 전승에 따르면, 간다르바는 악기 연주자이거나 가수이며, 그의 아내(압사라, Apsara)는 무용수이다. 그리하여 이 두 존재는 불교보다 힌두교 사원에 흔히 등장한다. 캄보디아 앙코르 유적지에서 압사라는 과히 압도적인데, 그곳이 힌두교의 전통이 강하기 때문이다.

6) 산스크리트어인 ‘깐나라’는 ‘사람인가?’라는 뜻을 지닌 남성 명사이고, ‘깐나리’는 여성 명사임.



〈그림 3〉 산찌 불탑의 북쪽 출입구의 부조 (출처: Huntington Archive)



〈그림 4〉 산찌와 유사한 바루트 사원의 부조(좌)와 삐딸코라 동굴 부조(우)
(출처: (좌) 스미소니언 박물관, (우) Huntington Archive)

하지만, 바루트 사원 부조에서 왼쪽의 이미지는 오른쪽 깐나리의 모습과 달리 새의 날개나 다리 모양이 보이지 않고 사람과 비슷하다. 이것은 이른바 아쉬따세나(Aṣṭasenā, 팔부신중/천룡팔부/팔부중)의 하나인 간다르바(Gandharva)인 것으로 보인다. 그의 속성은 남성이고 음악 연주자이며, 그의 아내는 춤의 요정 압사라이다(Britannica 2023). 악기를 다루는 음악가라는 의미에서 깐나라와 연결되는 속성이 있지만, 불교보다 힌두교의 신화적 존재로 알려져 인도 외 지역의 불교에서는 잘 알려지지

7) 불교에서 아쉬따세나(산스크리트어로 ‘8개 군대’의 의미)는 다르마를 보호하는 여덟 신의 그룹을 뜻한다. 데와, 이수라, 나가, 약샤/야차, 간다르바/견달바, 가루다, 마호라가, 깐나라 등이 속한다.

않았다. 힌두교와 불교는 모두 인도의 토양 속에서 탄생해 자라나면서 서로 명확하게 구분하기 어려울 정도로 혼재해 있지만, 그런 가운데서 서로 구분이 되는 것도 있다. 간다르바-압사라와 깐나라-깐나리의 관계는 종교적으로 어느 정도 경계가 명확하다고 볼 수 있다. 힌두교의 영향이 큰 앙코르 유적에서 신의 무희인 압사라의 모습은 압도적으로 많지만, 상대적으로 깐나리의 모습은 찾아볼 수 없다. 아래 그림은 인도 불교 유적에서 각각 불상의 상단에 나타난 간다르바의 이미지를 보여준다.



〈그림 5〉 5세기 아잔따 석굴 26굴(좌) 및 6세기 사르나트 유적(우)의 간다르바와 압사라(?)
(출처: Huntington Archive)

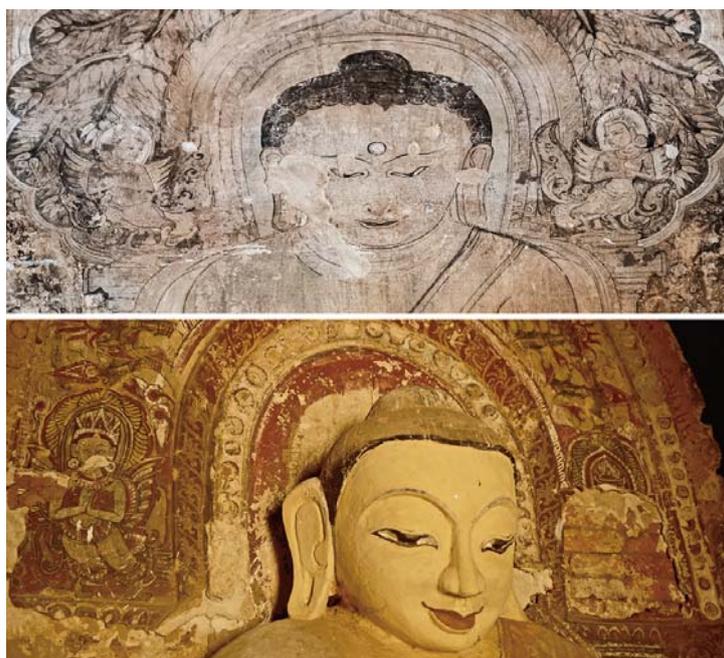
이렇게 보면 5~6세기의 인도 불교 유적에 등장하는 간다르바와 깐나라·깐나리의 도상은 확연하게 구분하여 표현하고 있음을 알 수 있다. 간다르바와 깐나라 이미지는 새의 날개와 다리 모양으로 충분히 파악할 수 있다. 5세기 아잔따 석굴 1굴에는 바위 표면의 부조 외에도 채색된 벽화도 남아 있는데, 그 속에 깐나리의 모습은 기타 형태의 악기를 들고 있다. 이것은 깐나라가 연주가라는 사실을 뒷받침 해준다. 아마도 이러한 도상을 통해서 깐나라는 악기 연주자로도 해석되고, 나아가 깔라빙가의 속성에도 영향을 미친 것 같다.



〈그림 6〉 왼쪽 상단의 깐나라 이미지
(출처: Huntington Archive)

미얀마의 유명한 불교 유적지인 버강에서 깐나라·깐나리의 이미지는 12세기 중엽 이후의 사원 벽

화에서 볼 수 있는데, 13세기 이후의 사원에서는 벽화에 반드시 나타난다. 원통형이 주류를 이루는 미얀마의 불탑과 달리 버강에서는 힌두교 사원 양식을 본뜬, 이른바 ‘구피야’(Gu-paya, 동굴형 사원)가 있고, 그곳 내부에 석회를 발라 각종 불교 신화를 벽화로 그렸다. 거기에 깐나라·깐나리의 이미지가 등장한다. 일반적으로 깐나라·깐나리는 불상의 머리 부분 좌우에 자리한다. 그런 점에서 보면, 산찌 사원이나 바루트 사원의 부조에서 붓다를 상징하는 스뚜빠나 보리수 상단 좌우에 깐나라가 자리한 것과 유사하다. 인도에서는 깐나라가 꽃다발을 들고 있는 모습이 많은데 미얀마에서는 양손을 모아 합장하는 자세가 보편적으로 많다. 그러나, 미얀마의 깐나라 도상에서 악기 연주 모습은 볼 수가 없었다.



〈그림 7〉 13세기 중엽 건축된 버강 불교 사원의 깐나라·깐나리
(출처: 저자)

버강 유적 벽화에서 깐나라·깐나리의 도상이 집중적으로 나타나며, 그 이후의 시대에서 ‘구피야’의 건축이 멈추자 사원의 벽화는 사라지면서 자연스럽게 그 이미지는 모습을 감추었다. 다만, 승려가 거거하는 ‘짜웅’(수도원)의 벽면 장식 목각에서 나타나기도 한다.

버강 벽화 외에 민간 전승으로 깐나라·깐나리가 남아 있다. 그것도 버마족이 아닌 산족 전통 무용의 레퍼토리로 존재한다. 서론에 등장했던 깐나라·깐나리 춤은 바로 산족의 것이다. 산주에 가면 가족 단위의 전통 무용·연극단이 있는데, 보통 외지에서 온 관광객들이 부르면 식당이나 호텔로 와서 저녁 내내 공연한다. 일반적으로 버마족 전통극에서 볼 수 없는 칼춤이나 깐나라·깐나리 춤이 인기가 높다.

사실 깐나라·깐나리의 이미지는 인도 문화가 도래한 동남아에서 적잖게 눈에 띈다. 태국은 물론이고 캄보디아, 라오스, 베트남 등 대륙부 동남아를 비롯하여 불교 사원이 남아 있는 인도네시아도 그 이미지는 있다. 심지어 인도문화의 영향이 거의 없었다고 여겨지는 필리핀에도 깐나라의 이미지가 있다. 대승불교의 영향이 큰 베트남이나 인도문화의 영향이 거의 없었다고 여겨지는 필리핀에도 깐

나라·깐나리의 도상이 존재한다는 사실만으로도 ‘동남아 문화권’의 영역을 정의할 수 있는 또 다른 아이템이 생겨난 것이다.



〈그림 8〉 베트남 리조 시대 북을 연주하는 깐나라(좌) 및 10~13세기의 순금 그릇 형태의 독특한 깐나라(우) (출처: (좌) Wikimedia, (우) Ayala Museum)

인도네시아 중부 자바에 8세기에 건축된 불교 사원 찐디 빠원(Candi Pawon)의 동쪽 외벽 부조에는 깐나라·깐나리가 다른 신화적 존재와 어떻게 구별되는 분명하게 보여주고 있다. 빠원 사원은 보로 부두르(Borobudur) 사원과 므뎃(Mendut) 사원을 잇는 일직선상의 거의 중간 지점에 있는데, 출입구(서쪽)를 제외한 동, 남, 북의 벽면에는 동일한 주제를 지닌 부조가 새겨져 있다.



〈그림 9〉 인도네시아 중부 자바 소재 빠원 사원(Candi Pawon)의 동쪽 부조 (출처: 저자)

위의 부조처럼 소원을 빌면 성취해 준다는 갈빠브릿샤(Kalpavriksha) 나무를 중앙에 배치하고 상단과 하단에 각각 불교의 신화적 존재를 새겼다. 하단 왼쪽에 깐나리, 그 오른쪽에 깐나라가 있고, 상단

왼쪽에 간다르바, 오른쪽에 압사라가 등장한다.⁸⁾ 이렇게 인도네시아의 불교 사원 부조에서 깐나라· 깐나리를 볼 수 있는 것은 흔하지 않다.

3.2. 깔라빙까/가릉빈가/꺼러웨잇

앞에서 살펴보았듯이 인도 경전의 텍스트에서는 현존하는 깔라빙까의 도상을 상상할 수 없었다. 그리하여 신화에 등장하는 존재가 아닌 현실 세계의 새, 즉 아름다운 소리와 멋진 꼬리 모양을 지닌 드롱고로 여겼던 인도에서는 별도의 상상과 창의적 생각에서 도상을 만들 필요가 없었던 것 같다. 그래서 깔라빙까의 이미지가 나타나는 곳은 인도가 아닌 중국이다. 붓다의 목소리와 비교했던 깔라빙까는 인도를 떠나 중앙아시아를 거쳐 중국에 들어오면서 그 이미지가 정해진 듯 보인다. 중국에서는 한 나라 이후부터 깔라빙까 도상이 나타나며, 수와 당에 이르러 절정을 이루었다(권근자 2003: 1). 그리하여 우리의 통일신라와 일본의 나라와 헤이안 시대에 깔라빙까 이미지가 도래하였다.

한국에서 발표된 깔라빙까 연구 논문(권근자 2003; 마루이 2024)에서는 깔라빙까를 깐나라로 여기고 있다. 그리하여 깔라빙까(가릉빈가)의 도상을 산찌와 바루트 사원의 부조에서 찾고 있다. 이것은 명백한 오류이다. 앞에서 이미 보았듯이, 두 존재는 경전 출처가 다르고, 그 텍스트의 기술도 완전히 다른 맥락을 띠고 있다.⁹⁾ 통일신라는 이미 깔라빙까와 깐나라 두 존재를 구분하지 못하는 중국 당나라에서 깔라빙까의 도상을 도입하였기 때문에 잘 못 이해할 수밖에 없었다. 그리고 대승불교에서는 빨리어 대장경에 포함된 <자따까>를 경전으로 여기지 않았기에 깐나라에 대한 관심도 거의 없었다.

그 반면, 동남아 상좌불교권에서는 대승불교 경전에 나타나는 깔라빙까에 대해 그다지 관심이 없었다. 깔라빙까의 존재가 깐나라· 깐나리와 확연하게 다른 것으로 인식하는 곳은 미얀마가 거의 유일하다. 하지만, 미얀마에서도 깔라빙까는 불교 유적의 부조, 조각, 벽화에 등장하지 않는다. 바지선의 형태와 민간 전승 속에 나타난다.

깔라빙까의 도상은 중국 돈황 막고굴과 유럽굴의 벽화에 등장한다. 아마도 동아시아에 등장하는 깔라빙까의 도상은 돈황 석굴의 벽화가 이미지의 규범이 되었다고 할 수 있다. 인도에서는 현실 세계의 소리가 아름다운 ‘드롱고’로 알려진 깔라빙가가 중국으로 건너오면서 깐나라· 깐나리의 속성(가수, 악기 연주자, 사랑스러운 존재 등)을 모두 지니게 되었다. 돈황의 막고굴에서는 당나라(608-907) 시대를 거치면서 깔라빙까의 이미지가 나타나며, 특히 8~9세기에 걸쳐 다양한 도상이 출현한다(마루이 2004: 80-81). 중국 돈황 막고굴이나 유럽굴의 벽화에 등장하는 깔라빙가는 거의 악사처럼 악기를 손에 쥐고 있으며, 드물게 합장이나 무용의 장면도 등장한다. 돈황 석굴에 나타난 깔라빙까 기악 도상은 모두 54개이며 그중에서 46개가 당나라 시기의 것이고, 대개 <아미타경변>, <관무량수경변>, <약사경변> 등에서 나타난다(마루이 2004: 70-74). 막고굴에서 두 시간 정도 떨어진 유럽굴의 25굴에 그려진 <관무량수경변>에는 깔라빙까의 이미지가 매우 확실하게 나타난다.

중국 깔라빙가는 반인반조의 형상에 악기를 연주하는 모습으로 인도나 동남아에서 보았던 깐나라보다 악사인 간다르바의 이미지에 가깝다. 중국 돈황 석굴에 묘사된 깔라빙까의 이미지는 그대로 우

8) 간다르바와 압사라 대신에 아쉬따세나(팔부신중)에 속하는 데와와 데비로 보는 견해도 있지만, 힌두교와 달리 불교에서는 데와의 등장은 매우 희귀하다.

9) 해외에서 당나라로 들어왔던 진귀한 상품(사람이나 동물 포함)을 살펴봤던 쉐퍼(Schafer)도 깔라빙까를 드롱고라는 새로 보았고 깐나라와는 완전히 다른 종류로 여겼다(Schafer 1963: 103). 일본에서는 당나라 시대의 깔라빙까 무용이 들어와 오늘날에도 소년에게 날개를 달아 공연하기도 한다.

리나라와 일본으로 전해졌다. 통일신라 시대에 들어온 갈라빙가는 사리함, 공예품, 와당, 승탑(쌍봉사 철감선사탑, 봉암사 지증대사 적조탑, 연곡사 동승탑/북승탑 등)의 표면 장식으로 조각되었다(권근자 2003: 17-18; 마루이 2024: 63).



〈그림 11〉 갈라빙가가 새겨진 통일신라 승탑으로 쌍봉사 철감선사탑(좌)과 연곡사 북승탑(우)
(출처: 국가유산포털)

통일신라 승탑 표면에 조각된 갈라빙가는 매우 다양한 모습으로 나타난다. 악기는 물론이고 무용과 합장 등 여러 자태를 보여주고 있다. 또한, ‘신라인의 미소’로 유명한 얼굴무늬 수막새 기와에도 갈라빙가가 등장한다. 통일신라 시대의 와당은 꾸준히 발굴되는 문화재이기도 하여 향후 계속 새로운 수막새의 갈라빙가를 기대할 수 있다. 지금까지 발굴한 수막새에서 갈라빙가는 매우 다양한 이미지로 표현되고 있다.



〈그림 12〉 쌍봉사 철감선사탑(좌)과 수막새(중, 우)의 갈라빙가
(출처: (좌) 국가유산포털, (중) 저자, (우) 국립경주박물관)

통일신라 시대에는 금동제로 된 갈라빙가의 이미지도 있었다. 아쉽게도 일본으로 건너가 있지만, 8세기의 명확한 갈라빙가의 모습을 확인할 수 있는 귀중한 유물이기도 하다. 일본에서는 헤이안 시대 후기인 12세기 초에 건립된 이와테(岩手)현 중존사(中尊寺, 주존지) 금색당(金色堂, 이곳의 불구(佛具)나 장식 14점은 모두 일본의 국보로 지정됨)의 장식류 중 하나인 금동제 화만(華鬘)에 한 쌍의 갈라빙가 도상이 자리하고 있다.



〈그림 13〉 금동제 갈라빙가(좌)와 금동제 화만(우) (출처: (좌) 출처: 동경국립박물관, (우) 중존사 금색당)

중국 당의 갈라빙가 이미지는 통일신라와 일본으로 전해졌다. 통일신라 이후 갈라빙가 도상이 거의 나타나지 않는 것은 중국 영향도 있는 것으로 보인다. 중국도 수와 당을 거치면서 갈라빙가에 관한 관심이 줄어든 것은 확실하다.

4. 도상의 재해석과 변형

인류의 역사를 통하여 새는 인간과 매우 친숙한 동물로 등장한다. 현대 동남아 그 어떤 지역을 가더라도 애완으로 새를 키우는 집이 많다. 최근 개나 고양이를 애완동물로 키우는 가정이 엄청나게 증가한 한국과 비교해 보면 다소 독특한 경우라 할 수도 있다. 하지만, 기본적으로 자연 세계에서 새의 종류가 많고 인간과 친숙하여 전통적으로 인도 신화의 영향으로 조류 형태의 영향력 있는 신화적 존재(가루다, 향사 등)가 존재한다는 점을 고려한다면 충분히 이해할 수 있다.

동남아 선사시대의 대표적인 유물인 청동북의 헤거 I형 상판에는 시조새 같은 형상을 비롯하여 여러 유형의 새들이 등장한다. 이러한 모습에서 새가 지니는 의미는 정확한 의미를 추론하기 힘들지만, 인간 삶의 어떤 부분에 관여할 것으로 생각한다. 이 글에 등장하는 갈라빙가와 깃나라·깃나리와 같이 사람과 새의 형상이 결합한 신화적 존재는 전 세계의 여러 문화권에서도 나타나며, 특히 인간의 죽음과 사후 세계와 연계하는 것으로 알려져 있다.¹⁰⁾ 보르네오섬의 다약족(Dayak)은 망자의 관을 새 모

10) 이와 관련된 자세한 내용은 Klingender(2020)를 참조할 것.

양으로 만들어 사용한다. 불교 전승에서 붓다의 모습과 목소리를 지녔다고 여겨지는 신비의 새를 깔라빙가라고 하며 망자를 운구하는 관이나 극락 인도자의 역할을 담당하고 있다. 실제로 미얀마에서는 고승의 장례에 깔라빙가 형상의 관이나 배를 만들어 사용한다.



〈그림 14〉 다약족의 망자를 위한 배(좌)와 미얀마 인레호수의 꺼러웨잇 바지선(우) (출처: 저자)

2018년 2월 9일 평창올림픽 개막식 초반에 등장했던 ‘인면조’가 당시 큰 화제에 올랐다. 평안남도 덕흥리에서 발굴된 고구려 고분 벽화(408년 조성)의 인면조 형상이 개막식에 나타났다. 일반인들에게는 워낙 생소하고 신기한 모양이라 큰 관심을 받았다. 그 인면조가 ‘가릉빈가’ 즉 깔라빙가라는 얘기도 나왔지만, 주경미의 견해에 따르면 중국 한나라 이후 인면조는 동아시아 고분 벽화에 천상의 존재로, 천 년, 만 년 사는 상서로운 동물로 흔히 등장하고, 불교가 전래되면서 극락세계에 사는 ‘가릉빈가’로 변화했다고 한다(김종찬 2018). 앞에서 언급한 바와 같이 사람과 새(또는 다른 동물)가 혼합된 상상의 존재는 선사시대부터 인류가 만들어 왔던 것이었다.



〈그림 15〉 평창올림픽 개막식에 등장한 인면조(좌)와 그 도안의 기초가 된 덕흥리 고분 벽화(우) (출처: (좌) SBS 2018 평창 동계올림픽 개회식 다시보기, (우) 동북아역사넷)

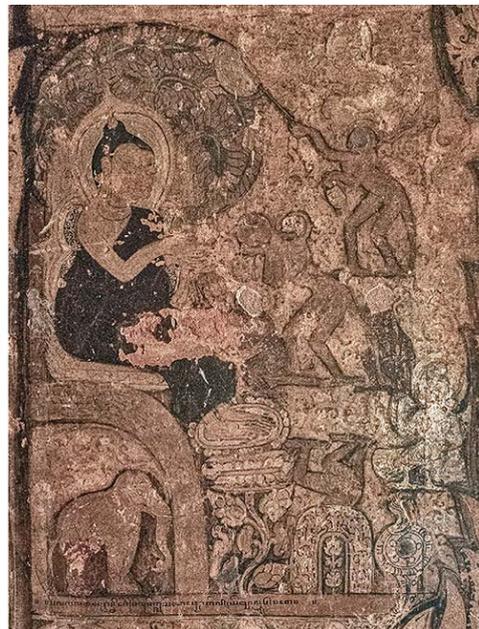
그리스 신화에 새와 관련된 ‘사이렌(Siren, Seiren)’이 등장한다. 기원전 7~8세기경 호머가 지은 <오디세이>에 처음 나타나지만, 사실 저자는 사이렌의 외모에 관한 언급을 하지 않았다.¹¹⁾ 아래 그림에 보이듯이 일반적으로 아름다운 여성의 얼굴에 독수리 같은 몸을 가지고 있다고 표현한다. 신화에 따

르면 이탈리아 서부 해안의 섬에 사는 님프로 바다를 향해하는 선원을 소리로 유혹하여 바다에 뛰어 들게 만든다고 한다. 유럽과 아시아를 교역으로 연결했던 15~16세기 대항해시대의 선원들은 사이렌을 아름다운 소리로 유혹하여 배에서 뛰어 내리게 하는 악한 존재로 생각하였고, 바다에 존재하는 이유로 새에서 인어의 모습으로 바뀌었다. 이미 1220~1250년에 걸쳐 영국에서 발행된 라틴어 삽화에서 사이렌은 물고기 꼬리를 가진 인어 집단으로 묘사하였다(Barber 1993). 스타벅스의 로고는 사이렌이지만 인어 공주의 모습인 것은 바로 그런 도상의 변화에서 비롯된 것이다.



〈그림 16〉 오디세우스와 세이렌 (출처: National Gallery of Victoria, Melbourne)

신화 속의 존재는 언급된 원전의 텍스트에 따라 표현되는 것이 일반적이거나, 첫 도상이 규범화된 이후에도 무조건 유지되는 것이 아니라 어떤 조건에 따라 변형되기도 한다. 그것을 표현하는 예술가나 장인의 창의력에도 크게 의존한다. 붓다에게 물과 꿀을 각각 공양하는 코끼리와 원숭이의 도상은 태국에서는 거의 규범화되어 있지만, 미얀마의 벽화에서는 완전히 다르게 표현되었다.



〈그림 17〉 왼쪽부터 태국의 금동제 모형과 미얀마의 벽화 (출처: 저자)

11) 로데스의 아폴로니우스(Apollonius of Rhodes)는 “물병의 채색화에 나타난 것처럼 반인(여성)반조의 모습을 지녔다”라고 처음으로 사이렌의 외양을 언급하였다(Knight 1995: 201).

비슈누 신화의 최고 장면은 영생의 묘약인 아므리따(amrita)를 만드는 이른바 ‘유해교반(乳海攪拌)’이다. 죽어서는 안되는 신들이 마셔야 하는 영생의 묘약인 아므리따 제조 과정은 비슈누의 주관으로 이루어진다. 데바와 아수라가 큰 뱀 바수키를 거북 꾸르마가 기초가 된 축에 감아 서로 당기고 밀고 하면서 바다는 빙빙 돌고 결국 우유빛 바닷물이 되면서 묘약은 생겨난다. 이 과정에서 많은 락시미, 압사라를 포함하는 신이나 동물 등이 탄생한다. 하지만, 이 신화에서 가장 중요한 것은 아므리따이다. 아래 그림에서 참으로 창의적인 발상은 그 묘약을 담은 항아리에 있다. 지금까지 보았던 유해교반의 장면에서 항아리를 본 것은 바운 사원의 부조밖에 없다. 도상의 변형은 이와 같이 기존의 규범에서 탈피하여 장인의 예술성에 따라 이루어질 수도 있다.



〈그림 18〉 앙코르 바운 사원 서쪽 외벽 부조에 새겨진 유해교반의 장면 (출처: 저자)



〈그림 19〉 왼쪽부터 미얀마영화상과 태국의 관광상의 트로피, 맨 오른쪽은 에마 (출처: 저자)

1946년에 설립된 미얀마영화협회는 1952년부터 미얀마영화아카데미상을 신설하여 꾸준히 시상식

을 개최하였지만, 코로나가 기승을 부렸던 2019년부터 군부의 쿠데타 발생 이후 2022년까지 시상식을 개최하지 못하였다가 2023년부터 시상식을 재개하였다. 갑자기 미얀마영화상 얘기를 꺼내는 것이 영화상의 시상식이 개최 장소가 전통적으로 양공의 트로피가 본 연구의 대상이 되는 깔라빙가(Kalavinka)의 형상을 본떠 만든 것이기 때문이다. 또한, 2년마다 개최되는 태국 관광공사가 주최하는 태국관광상(Thailand Tourism Awards)의 트로피도 긴나리의 형상이다. 일본 신사에서 사용하는 기도문이나 기원문을 적어 걸어두는 목판인 에마(繪馬)에도 깔라빙가의 모습이 등장한다. 이른바 도상의 현대적 변용을 의미한다.

5. 결론

인간과 새의 결합이 지니는 의미

신화적 존재의 도상은 대체로 처음 만들어진 규범에 따라 유지되지만, 지역, 시대, 상황에 따라 변형될 수 있다. 여기에 새로운 해석이 더해지고 창의적 발상에 따라 새로운 도상이 만들어 질 수 있다.

도상의 생성, 유지, 변형의 메커니즘은 규범-지역/시대/상황의 관여-새로운 해석/창의적 발상-유지/변형의 구조를 지닌다.

하지만, 종교적 존재의 도상과 이미지는 원본 텍스트가 지닌 심층적 의미를 충분히 고려하며 과도하게 벗어나지 않는다. 그리해야만 텍스트를 볼 수 없는 경우 시각적 표현인 존재의 이미지를 통해서 존재 의미를 충분히 읽을 수 있기 때문이다.

참고문헌

권근자. 2003. “統一新羅 迦陵頻伽像의 研究.” 동국대학교 석사학위논문.

김종찬. 2018. “평창 올림픽 개최식 인면조는 ‘가릉빈가’인가?” 『불교저널』 2월 13일.

마루이. 2024. “한·중 가릉빈가(迦陵頻伽) 기악도상 비교 연구: 통일신라와 당나라를 중심으로.” 한양대학교 박사학위논문.

Barber, Richard, ed. 1993. “Sirens”. *Bestiary: Being an English Version of the Bodleian Library, Oxford M.S. Bodley 764 : with All the Original Miniatures Reproduced in Facsimile*. Martlesham: Boydell Press.

Britannica, T. Editors of Encyclopaedia. 2023, December 16. “apsara.” *Encyclopedia Britannica*.

<https://www.britannica.com/topic/apsara>.

Inagaki, Hisao and Harold Stewart. 1995. *The Three Pure Land Sutras*. Berkeley: Numata Center for Buddhist Translation and Research.

Gómez, Luis O. 1996. *The Land of Bliss: The Paradise of the Buddha of Measureless Light*. Sanskrit and Chinese Versions of the Sukhavativyuha Sutras. Honolulu: University of Hawai‘i Press.

Klingender, Francis. 2020. *Animals in Art and Thought to the End of the Middle Ages*. London and New York: Routledge.

- Knight, Virginia. 1995. *The Renewal of Epic: Responses to Homer in the Argonautica of Apollonius*. Leiden: E. J. Brill.
- Lamotte, Etienne. 2001. *The Treatise on the Great Virtue of Wisdom of Nāgārjuna (Mahāprajñāpāramitā-śāstra) with a Study on Emptiness*. Vol. IV. Translated by Gelongma K. Chodron. Delhi: Motilal Banarsidass.
- Mahāvastu. 1952. *The Mahāvastu*. Volume II. J. J. Jones, translated. London: Luzac & Company.
- Maung Maung Gyi. 1974. *Keinnaya Kothway*. [미얀마어, 낄나라 아홉 가지] Yangon: Sabei Oo Sarpay.
- Murthy, K. Krishna. 1985. *Mythical Animals in Indian Art*. New Delhi: Abhinav Publications.
- Schafer, Edward H. 1963. *The Golden Peaches of Samarkand: A Study of Tang Exotics*. Berkeley: University of California Press.
- Trainor, K. 1996. "Constructing a Buddhist Ritual Site: Stupa and Monastery Architecture." V. Dehejia, ed. *Unseen Presence: The Buddha and Sanchi*, Mumbai: Marg Publications. 18-35.
- Zhang, Guoying S. 2016, Feb. 27. "From kinnara to kalavingka: on the autonomy of image in Buddhist transmission from India and China." *Images and Codes: The Problem of Reading Art*. 2015-2016 Graduate Student Symposium in East Asian Art. Princeton University.

한국의 여성 가수와 동남아 순회공연

이진아(동아대)

이 연구에서는 1960-1970년대 한국의 여성 가수가 수행했던 동남아 순회공연에 대해 시론적으로 살펴보는 것을 목적으로 한다. ‘동남아 순회공연’은 당시 미디어에서 사용되었던 표현이었다. 이는 신문과 영상 등에서 싱가포르, 필리핀, 태국, 베트남, 홍콩, 대만, 말레이시아 공연 등을 포괄적으로 지칭하고 있었다. 이 용어는 물리적 지형도를 기준으로 하면 애매모호한 의미였지만, 대체적으로는 가수들이 일본과 미국으로 진출하기 이전에 공연하는 지역을 보여주고 있었다. 특히 베트남전쟁 위문 공연에 참여했던 여성 연예인에 대한 선행연구가 존재한다는 점에서, 베트남 공연에 대한 본격적인 내용은 제외되었다는 점을 밝혀 둔다.

심재겸에 따르면, 1960년대는 특히 “트랜스퍼시픽 연예 네트워크”가 형성되던 시기였다. 이는 한국 연예인의 이동이 주한 미군기지를 넘어 일반 무대로 진출하던 것과 위문공연과 일반공연의 중첩, 아시아를 향한 순회 지역의 확대 등을 의미하는 것이었다. 당시 “미군기지 클럽 무대 데뷔 그리고 오키나와를 포함한 동남아시아 각 지역에서의 미군 클럽과 민간 클럽 경험”은 연예인들에게 “미국으로 진출하기 위한 하나의 정해진 경로”로서 인식될 정도였다. 즉 1960년대 중반 베트남전쟁과 함께 민간 흥행업체들이 이 네트워크를 급속하게 발전시켰다는 것이다.¹⁾

여기에 1960년대 여성 가수와 걸그룹은 미8군 쇼단에서 쌓은 실력을 바탕으로 해외 진출 러시를 이루었다. 이들은 베트남, 홍콩, 일본을 비롯한 아시아를 넘어 미국, 유럽까지 진출하면서, 지금의 케이팝에 버금갈 만한 성과를 거두었지만 체계적인 기록으로는 거의 남지 않아서 그동안 제대로 된 평가를 받지 못했다.²⁾ 최규성의 『걸그룹의 조상들: 대중이 욕망하는 것들에 관한 흥미로운 보고서』(2018)는 한국 걸그룹의 모든 이름과 정보 등이 총망라되어 있는 책이다.

1930-1940년대 기생 가수들이 식민지 조선의 레코드계에서 다수를 차지했다면, 1940-1950년대에는 해방과 한국전쟁 속에서 미8군 쇼단 출신 가수들이 주류를 이루었다.³⁾ 그리고 1960-1970년대에 직업 가수로서 여성 가수들이 가시화되었다고 할 수 있다. 이는 특히 여성 가수들의 해외 공연이 활발했던 시기였다. 동시에 이 부분은 1980년대 이후 케이팝의 발전과 부흥을 설명하는 연결고리가 될 것이다. 1960-1970년대 동남아 순회공연을 수행했던 여성 가수들은 대개 1930년대 이후 출생으로, 단지 연예인의 이름을 넘어 한 시대를 풍미했던 예술가로서 학술적인 차원에서 평가될 필요성이 있다.

그동안 1960-1970년대 여성 가수의 동남아 순회공연은 체계적으로 기록되지 않았으며, 한국공연사의 영역에서도 주변화되었다. 이들의 동남아 진출에 대한 평가나 담론은 학술적인 논의에서 찾아보기도 어렵다. 이는 당시 ‘돈을 벌기 위해 동남아에 나갔다’ 정도의 인식에 머물러 있으며, 미디어에

1) 심재겸, 『환상적인 김시스터즈: 미군기지와 1960년대 한국 여성 연예인 그리고 트랜스퍼시픽 연예네트워크의 탄생』 (오타 오사무 · 허은 편, 『동아시아 냉전의 문화』, 서울: 소명출판, 379-418쪽), 2017, 383-411쪽.
 2) 최규성, 『걸그룹의 조상들: 대중이 욕망하는 것들에 관한 흥미로운 보고서』, 서울: 안나푸르나, 2018, 61-63쪽.
 3) 김진경, 『방송출연과 음반취입을 통한 기생의 음악활동』, 『국악교육』 29, 한국국악교육학회, 2010, 52-62쪽; 김은경, 앞의 글, 2017, 11-28쪽.

서는 “연예인의 무모한 해외 진출” 혹은 “무작정 해외에 나가는 연예인”, “나라 망신 해외 진출 연예인”이라는 평가 정도였다. 한국의 여성 가수들이 “연습도 없이”, “무턱대고 『너도 나도』 식으로 진출했다가 고생과 망신만 하고 돌아온 경우”가 많았다는 것이다.⁴⁾

미디어에서 동남아 순회공연은 주변부 정체성을 통해 담론화되고 있었다. “예술인 아닌 사람이 예술인의 이름으로” 활동하였다는지, “해외에 진출하여 그 실력을 인정받지 못하여 결국 불미스러운 행동을 하는 이들”이 많았다는 것이다.⁵⁾ 베트남의 카페와 나이트클럽이 “한국 아가씨들의 쇼 일색”이라는 평가도 있었다. “한국이 마치 『섹스 쇼』의 본고장 같은 인상”을 주는 것이 동남아에서 활동하던 여성 가수들의 수준이나 행동 때문이라는 언급이었다.⁶⁾ “동남아 연예시장”은 “A/B급 등의 나이트클럽”이 중심이었으며, 여기서 “한국의 쇼단”이 강세를 보이고 있었다. 한국 가수들은 대부분 미8군 쇼단 출신이었기 때문에, 국제시장에서 빠르게 적응한다는 평가를 받기도 했다.⁷⁾ 즉 동남아에서 활동하던 여성 가수의 주체 위치가 접대부나 매춘부와 유사하게 겹쳐지고 있었다.

1960-1970년대에 활동했던 작곡가와 비평가 역시 여성 가수의 공연 활동과 동남아 순회공연에 대해서 중요한 의미를 부여하지 않았다. 이는 황문평과 손목인, 박시춘이 남긴 기록을 통해 알 수 있다. 황문평은 여성 가수들의 동남아 진출을 “쇼 비즈니스”라고 평가하였다. 그 이유는 당시 해외 진출은 “공식적인 채널을 통해서 이루어진 것이 아니었”고, “외국에서 환영받을 수 있는 가수들이 개인적인 비즈니스로 해외로 진출”했기 때문이었다. 그는 동남아나 일본에 가면 “3류 연예인”이라거나, 여성 가수의 경우 “호스티스 역할”까지 하는 경우가 있었다고 언급하였다. 손목인과 박시춘의 책에서는 해외에서 경험한 에피소드 혹은 베트남전쟁 위문공연의 사진 정도가 남아 있다.⁸⁾

당시 미디어에서는 여성 가수들이 음악성과 무관하게 우연히 데뷔한다거나, 국내외 나이트클럽 등에서 노래하고 춤추는 직업이라는 인식이 오랫동안 남아 있었다. 그녀들을 지칭하는 이름들은 ‘연예인, 가수, 톱싱어, 쇼걸’ 등이었는데, 대체적으로 예술가의 개념에 가깝지는 않았다. 그렇지만 이는 개별적인 재능의 문제 혹은 전문성의 결여를 의미한다고 보기는 어렵다. 이들을 향한 부정적인 논리는 여성 가수에 대한 본질화된 정체성이 투영된 것이었기 때문이다. 현실에서 그녀들은 동남아와 일본, 미국 등으로 계속 진출하면서 직업 가수라는 정체성과 존재방식을 만들어 가고 있었다.

여성 가수의 입장에서, 동남아 순회공연은 개인적인 차원에서 수행되었던 것이기보다 조직적이고 집단적인 차원에서 가능했던 활동이었다. 그녀들은 일단 돈을 벌기 위해 동남아로 떠났을 수도 있고, 스스로 재능을 발견하기 위해 아니면 기획사의 네트워크를 통해 수동적으로 이동했을 수도 있는 것이다. 1960-1970년대 동남아 순회공연에 대해 훈련과 역량이 부족한 여성 가수들이 무작정 진출했던 활동만으로 단정하는 것은 일방향적인 해석이라고 할 수 있다. 이는 여성 가수에게 동남아와 일본을 넘어 미국까지 진출하여 활동할 수 있는 사회적 이동성이 부여되었던 동시에 자신의 이름을 걸고 직업 가수로서 데뷔할 수 있었던 기회 공간이 되었다는 점에 주목할 필요성이 있다.

한형모 감독의 『위커힐에서 만남시다』(1966)는 동남아 순회공연으로 이름을 알렸던 여성 가수들

4) “演藝人の 無謀한 海外 進出에 警鐘” 『동아일보』 1965. 5. 13; “나라 亡身 海外 進出 演藝人 실태” 『동아일보』 1968. 3. 26; “무턱대고 덩비는 演藝人 海外 進出” 『동아일보』 1965. 8. 3.

5) “무턱대고 덩비는 演藝人 海外 進出” 『동아일보』 1965. 8. 3.

6) “사이곤 歡樂街 唄하는 韓國人 唄” 『동아일보』 1967. 1. 10.

7) “演藝 輸出 香港의 現況” 『동아일보』 1969. 7. 10.

8) 황문평, 『노래 백년사』, 서울: 崇壹文化社, 1981, 246-255쪽; 손목인, 『손목인 가요 인생』, 서울: 초이스북, 2014, 118-123쪽; 박성서 편, 『100년 음악 박시춘: 작곡가 박시춘 탄생 100주년 기념 기록집』, 서울: 소동, 2012, 93-102쪽.

이 대거 출연했던 음악 영화였다. 여기서 “한명숙, 현미, 박재란, 이금희, 이미자, 레이디버드” 등이 노래하는 모습이 시각적으로 담겨 있다. 이들은 당대 최고의 “톱싱거”이자 인기 스타였다. 그녀들은 노출이 있는 의상을 입고서 화려한 헤어 스타일과 메이크업 등으로 직업 가수로서 정체성을 발현하고 있었다. 이들은 노래와 댄스, 연기를 동시에 선보이면서 매력적인 목소리와 가창력을 통해 다채롭게 공연하였다. 공연 장소는 “세시봉 뮤직홀, 서울텔레비전방송국, 서울시민회관, 동양호텔 나이트클럽, 워커히” 등이었다. 특히 주인공 남정임은 시골에서 자란 무일푼의 고아 출신인데, 서울에 상경하여 빼어난 외모와 “창가” 재능을 통해 레코드를 취입하면서 “신진 가수”, 나아가 “동남아 순회공연 톱싱거”가 된다는 스토리였다. 그녀에게 동남아 순회공연은 신인에서 스타가 되는 기회 공간을 의미했다.⁹⁾

현실에서 동남아로 진출했던 주요한 여성 가수와 활동 양상은 다음과 같다. 먼저 김계자, 이유림, 이명옥, 김선호, 박양수 등을 들 수 있다. “『재즈·싱거』 김계자 양”은 1960년대 초반에 “오키나와, 대만, 홍콩, 동경 등지의 무대”에서 활약하였다. 그녀의 “『허스키·보이스』는 대단한 인기여서 일본 TV 출연은 물론 신일본 예능사와 계약”할 정도였다. 김계자는 “오키나와의 『아메리칸·레지용·클럽』에서 『솔로·싱거』로 활약”하다가, 1960년 8월에 동남아를 향해 떠났다고 한다.¹⁰⁾ “가수 이유림 양”은 1960년대 후반에 “『싱가포르』에서 크게 인기”를 얻고 있었다. 그녀는 “3개월 계약으로 『트로피카나』에서 공연”하고 있었으며, “서구적인 용모와 한국 노래, 영어 노래, 중국 노래, 스페인 노래 등 광범한 레퍼토리로 한국 연예인의 재능을 자랑”하고 있었다. 이유림은 “KBS 전속 가수 출신”이었으며, 동남아 공연 이후 유럽 진출이 예정되어 있었다.¹¹⁾

1960년대 후반에 필리핀의 마닐라에서 음악 활동을 했던 “이명옥, 김선호, 박양수 양”은 “한국고전 무용과 모던 댄싱” 그리고 “동양적인 노래로 환영” 받으면서, 현지에서 “TV 출연, 순회공연, 나이트클럽 활동” 등을 수행하고 있었다. 이들은 동남아 에이전시와 계약하는 동시에 미국 진출의 기반을 만들고 있었다. 당시 “한국 연예인들의 장점”으로 “①다른 나라 여자들보다 예쁘다는 점 ②노래하기 좋은 목소리 ③그룹으로 출연할 경우 패키지가 잘 짜였고 일에 열중한다는 점” 등이 언급되었다.¹²⁾ 특히 이명옥은 동남아에서 “『드럼 치는 소녀 가수』 재즈 싱거”로서 자신의 이름을 알리고 있었다. 그녀는 “마닐라의 TV” 출연을 하고 있었는데, 필리핀에서 이러한 기회를 얻은 것은 “동남아 순연” 덕분이라고 언급하였다.¹³⁾

“가수 김병옥”은 1970년대에 “『재키킴』이라는 예명으로 일본, 홍콩, 태국 등”에서 활동하면서 “동남아가요계 스타덤”에 올랐다고 한다. 그녀는 “자그마한 체구이지만 균형이 잡혀 있고 얼굴이 시원스러운 특징”이었다. 김병옥은 “해외에서 필수적인 실력이란 우선 말과 무대 매너, 다음에는 국내가 요뿐만 아니라 미국의 팝송, 『라틴』 뮤직 그리고 일본의 연가까지 부를 수 있는 능력”이라고 언급하였다. 무용과 악기 재능까지 갖췄던 그녀는 1981년에는 “『홍콩』의 RTV 전속 가수”로서 활동하고 있었다. 김병옥은 1971년 베트남전쟁 위문공연을 통해 동남아 순회공연을 처음 시작했다고 알려진다.¹⁴⁾

9) 『워커히에서 만나다』(1966)(www.kmdb.or.kr).

10) “金桂子 양 歸國 공연 날짜는 未定” 『동아일보』 1963. 3. 21.

11) “歌手 李宥林 양 싱가포르서 人氣” 『동아일보』 1969. 11. 4.

12) “外貨벌이의 한몫 演藝輸出” 『동아일보』 1969. 7. 1; “歌手 李明玉 양 필리핀서 活躍” 『동아일보』 1966. 10. 20.

13) “드럼 치는 재즈 가수 李明玉 양 필리핀 TV에” 『조선일보』 1967. 2. 14.

14) “東南亞 歌謠界 스타덤에 오른 歌手 金秉玉” 『동아일보』 1981. 2. 18.

그렇지만 이들은 문화 연구와 젠더 연구에서 잊혀진 존재로 남았다. 비록 많은 자료가 남아 있지는 않더라도, 당시 여성 가수들의 동남아 순회공연에 대해 ‘의미 없고 무모했던 진출’ 혹은 한시적인 ‘돈 벌이의 수단’이었다고 단정하기는 어렵다. 또한 그녀들의 활동에 대해 남성 연예단장이나 엘리트 작곡가에 의해 기획되거나 탄생되었던 사례만으로 평가할 수도 없다. 여성 가수들의 입장에서는, 동남아 순회공연이 직업 가수라는 정체성을 위해 비/자발적으로 시도되었던 수행성의 일종이라고 할 수 있다. 다만 이 연구에서는 기존의 선행연구에서 논의되지 않았던 행위자의 가능성이나 어떤 힘에 대해 주목하고자 한다. 이 부분에 대한 이해를 거쳐야만, 1980-1990년대 여성 가수들의 활동 양상이나 한국 대중가요의 확산과 부흥을 설명할 수 있을 것이기 때문이다.

1960-1970년대에 동남아를 순회했던 솔로 가수와 그룹 가수들의 주요 인물들을 살펴보면 다음과 같다. 이들은 앞의 사례보다 지금까지 이름이 알려졌거나 기록이 더 남아 있는 경우이다. 그녀들은 한명숙, 현미, 패티김, 이미자, 박재란, 김치켓, 이시스터즈, 아리랑시스터즈, 코리아키티즈, 레이디버드, 점블시스터즈, ‘한국천사소녀음악대’, 해피돌즈 등이 있었다. 그렇지만 여성 가수와 동남아 순회공연에 대해서는 더 많은 1차 자료에 대한 발굴이 필요한 동시에 연속적인 연구가 진행되어야 한다는 점을 밝혀둔다.

한명숙은 1960년대 ‘한류의 원조’이자 ‘동남아 순회공연을 마치고 돌아온 가수’를 상징하고 있었다. 『노란 샤쓰의 사나이』는 한명숙에게 해외 진출의 기회를 열어주었다. 당시 이 노래는 ‘판매량이 해방후 최대의 히트를 기록’하였고, 프랑스와 일본 가수를 통해 해외에서 알려지면서 “『노란 샤쓰, 봄』이 일어났다고 한다. 이후 1970년대까지 동남아와 일본, 중국 등에서 한명숙을 초청하는 해외 연예기획사가 늘어만 갔다.¹⁵⁾ 한명숙은 1963년 9월에 “동남아 순연”을 위해 싱가포르에 진출하였는데, 이는 “안일선, 이금희, 나복희”와 함께 팀을 이루어서 “한국연예대표 안찬옥”의 인솔로 한 3개월 예정이었다.¹⁶⁾ 한명숙은 1964년 9월 13일부터 “태국의 방콕 등 ‘동남아, 순연의 길’에 다시 올랐다. 이 연예단은 “전방일의 인솔 아래 조만실, 김영신 등 무회 4명으로 구성”되었는데, 홍콩에 있는 “우주홍행 공사 대표 최창남의 알선으로 동남아 진출”이 성사되었다고 한다.¹⁷⁾

현미는 1962년 『밤안개』로 솔로 데뷔를 하였다. 그녀의 본명은 김명선이다. 이전에 현미는 미8군 쇼단의 무용수로도 활동하였고, 김정애와 김현주와 함께 ‘현시스터즈’를 결성하기도 했다. 이들은 ‘현미, 현애, 현주’로 활동하였다. 현시스터즈는 정식 음반을 남기지는 않았지만, 이동과 해체를 거듭하면서 1962년에 홍콩, 마닐라, 대만 등 동남아로 7개월간 순회공연을 떠나기도 했다. 순회공연 중 홍콩의 한 나이트클럽에서, 현시스터즈가 노래하는 장면이 이탈리아 영화 『밤의 세계』에 삽입되었다고 한다. 당시 이들이 한국인이라는 사실은 알려지지 않았다.¹⁸⁾

패티김은 1962년 9월에 먼저 미국으로 진출하였다. 그녀는 “주 2천5백 달러의 계약으로 미국 전역과 캐나다를 돌며 1백여 곡의 레퍼토리를 선보였다.¹⁹⁾ 1966년 12월 10일에 패티김과 길옥윤이 결혼하면서, 이들은 “연주 여행을 겸한 여섯 달 동안의 허니문은 일본, 오키나와, 대만, 홍콩, 싱가포르, 마닐라를 거쳐 베트남에 들러 우리 장병을 위문”할 예정이었다.²⁰⁾ 패티김이 베트남전쟁의 파월장병을

15) “연예수첩 반세기 가요계 47” 『동아일보』 1973. 4. 11.

16) “韓明淑 등 네 싱거 東南亞 巡演 계획” 『경향신문』 1963. 8. 31.

17) “『東南亞』를 가는 『노란 샤쓰』 韓양” 『동아일보』 1964. 9. 15.

18) 최규성, 앞의 책, 2018, 58-59쪽, “보칼팀 ⑥ 女『시스터즈』” 『동아일보』 1963. 7. 30.

19) “<램프안팎> “그가 있는 미국서 영주” 가수 패티김 4년 만에 귀국” 『조선일보』 1966. 2. 23.

20) “<일요 화제> 맺어진 ‘4월이 가면...’의 패티김 · 吉屋潤 씨 어제 화촉—하객 6백여 명...초만원, 답례는 히트 두 곡

직접 위문하면서 노래하는 모습은 『대한뉴스』 제623호에 영상으로 담겨 있다.²¹⁾ 패티김의 “일본·동남아 순회공연은 현지 촬영으로 「필름」”에 담겼다. 이는 1968년 7월 15일에 TBC에서 “「패티·김·쇼」”로 방송되었으며, “우리나라 TV에서 처음으로 시도되는 「필름·쇼」”였다고 한다. 당시 이 프로그램은 “주로 일본과 동남아 각국의 풍물과 현지의 최신 유행 음악 및 일류 가수들을 총동원시켜 「패티」가 엮어나가는 국제 「쇼」”를 보여주었다.²²⁾ 1970년 4월에는 “KBS 「패티김 쇼」가 국내에서 처음으로 주한미군 TV에서 방송”되기도 했다. 이는 “AFKN에서 영어로 해설을 붙여 방영”한 것이었다.²³⁾

이미자는 1965년과 1967년, 1968년에 걸쳐 베트남전쟁 위문공연을 하였다.²⁴⁾ 그녀는 베트남 활동을 인정받아서, 1973년에 “티우 월남 대통령”에게 직접 훈장을 받기도 했다.²⁵⁾ 이어서 이미자는 일본에 진출하였다. 그녀는 1966년에 여러 히트곡 중에서 “「동백아가씨」와 「황포돛대」”, “「사랑했는데」와 「아내모네·마담」이 일본 「빅타레코드」사에 의하여 일본 노래로 취입”되어서 꾸준하게 활동하였다.²⁶⁾ 1960년에 데뷔했던 이미자는 1960-1970년대에 “엘레지의 여왕”으로 호명되고 있었다. “「동백아가씨」는 우리 가요 반세기 사상 전무후무한 판매량을 기록하고 이미지를 가요 사상 최대의 가수”로 만들었다고 평가되었기 때문이다.²⁷⁾ 이미자의 활동 영역은 한국을 넘어 베트남과 일본 등으로 계속 이동하고 있었다.

박재란은 1966년 5월 6일에 일본에 진출하여 홍콩과 타이베이 등을 1968년 1월까지 장기적으로 순회하였다. 그녀는 일본 레코드회사를 통해 “「애의 블루스」 「행복의 블루스」 「꺼지지 않는 사랑」 「애수야곡」” 등을 취입하여 일본에서 발매할 예정이었다. 이 노래들은 박재란이 순회공연 도중 “재일교포 위문공연(도쿄, 오사카, 나고야, 교토, 고베)때 노래한 것으로 일본 가요계에서 인정을 받고 디스크를 내게 된 것”이었다.²⁸⁾ 박재란은 “일본 크라운 레코드회사와 2년 전속 계약”을 맺으면서 일본어로 노래를 취입하였다. 그녀는 “일본에서 유행하고 있는 노래들은 「아메리칸·웨스턴송」 「스타일」로서, “박재란의 스타일과는 다른 창법이면서 일본의 것을 밑바탕에 깬 것”이라고 언급하였다.²⁹⁾

김치캣 혹은 김치캐츠라는 걸그룹은 김영기와 박양수라는 여성 가수들로 이루어진 팀이었다. 그녀들은 “팔군 「쇼」에서 연마한 세련된 「스타일」에 「소프라노」와 「앨토」가 합쳐 독특한 「앙상블」”을 선보였다. 김치캣은 1960년 8월 이후 “1년에 걸친 동남아 순연”을 수행하였는데, “홍콩, 마닐라, 대만” 등에서 활동하였다.³⁰⁾ 그녀들은 “동남아에서 인기 끈 「투·닥스」 또는 김치 「씨스터즈」”라고 소개되기도 했다.³¹⁾ 『대한뉴스』 제381호에는 “김치캣 귀국잔치”라는 영상이 남아 있다. 이는 1962년 9월 7일로 되어 있으며, 김치캣이 일본과 동남아 순방 공연을 마치고 서울시민회관에서 “히트송 「쿠쿠루쿠쿠 파로마」”를 부르는 모습이라는 설명이 붙어 있다. 그녀들은 매우 화려한 의상과 장신구, 서구적

담은 디스크로, 초야는 위키힐, 동남아 밀월 여행” 『조선일보』 1966. 12. 11.

21) 『대한뉴스』 제623호 1967. 5. 20.

22) “「패티김」 東南亞 순회공연” 『경남매일신문』 1968. 7. 14.

23) “「패티김 쇼」 駐韓美軍 TV서도放送” 『동아일보』 1970. 4. 29.

24) 『대한뉴스』 제526호 1965. 7. 3; 『대한뉴스』 제655호 1967. 12. 28; 『대한뉴스』 제656호 1968. 1. 8.

25) “가수 李美子 양에게 훈장을 수여하는 티우 월남 대통령” 『조선일보』 1973. 4. 13.

26) “현해탄 건너간 「동백아가씨」” 『동아일보』 1966. 7. 6; “李美子 양 渡日” 『경남매일신문』 1968. 8. 11.

27) “연예수첩 반세기 가요계 48” 『동아일보』 1973. 4. 12.

28) “원 스테이지 출연료 4만여 원 일본—홍콩 등 순연 마치고 돌아온 朴載蘭 양, 노력 없인 스타 자리 못 지켜 「애의 블루스」 등 4곡 일본서 곧 출판” 『조선일보』 1968. 1. 18.

29) “박재란 양 귀국” 『부산일보』 1968. 1. 18.

30) “<김치>캐츠 國際쇼에 出演” 『동아일보』 1961. 9. 18.

31) “동남아에서 인기 끈 김치 「씨스터즈」” 『조선일보』 1961. 7. 28.

인 외모, 이국적인 노래 가사 그리고 상당히 밝고 경쾌한 분위기 등이 특징이었다.³²⁾ 이후 김치캣은 일본에서 “『레코드』 취입과 무대 출연”을 거쳐서 “미국의 『라스베가스』에서 2년간 공연”할 예정이었다.³³⁾ 이들은 1964년 4월에 “주한미군 TV방송 『할리우드 궁전』”에 출연하면서 “『코리아』를 노래하는 두 가수”로서 다양한 공연을 선보였다.³⁴⁾ 김치캣은 1970년 5월 서울에서 “8년 만의 『김치캣즈 귀국 공연』”을 열기도 했다.³⁵⁾

이시스터즈는 1961년에 김천숙, 김명자, 이정자로 구성된 걸그룹이었다. 이들은 합창단과 미8군 쇼단 등의 경력으로 데뷔하였는데, 각각 자매와 친구 사이였다. 이시스터즈가 1964년 1월에 필리핀 마닐라에서 음악 공연을 가진다는 기록이 남아 있다.³⁶⁾ “미국 『재즈』와 한국 가요”를 불렀던 이들은 미국 진출까지 목표로 하고 있었다. “미국에 가서 미국인의 몸속에서 스며 나는 생생한 『재즈』를 배워 오는 것이 세 아가씨의 조출한 꿈”이었다고 한다.³⁷⁾ 이시스터즈는 1969년 3-7월 동안 베트남전쟁 위문공연을 하였다. 당시 『여군 미스리』가 이들의 대표적인 히트곡이었다.³⁸⁾

아리랑시스터즈는 김애자와 이영자로 구성된 듀엣 그룹이었다. 이들은 1962년 미8군 쇼단을 통해 데뷔하였으며, 팝송과 민요, 트로트를 모두 구사했다고 한다. 아리랑시스터즈는 1965년에 일본 빅터 레코드회사와 계약을 맺고 음반을 발표하였으며, 1967년과 1968년에는 베트남에서 파월장병 위문공연을 하였다. 나아가 그녀들은 1970년에 일본, 태국, 말레이시아, 홍콩, 대만, 인도네시아 등 동남아를 거쳐 이탈리아까지 순회공연을 수행하였다. 아리랑시스터즈는 이후 몇 번의 멤버 교체와 함께 여러 장의 음반을 발매하면서 1978년 무렵까지 활동하였다.³⁹⁾ 아리랑시스터즈가 자니브라더스와 함께 1967년에 취입했던 『월남 소식 고향 소식』이라는 노래가 남아 있다.⁴⁰⁾

코리아키튼즈는 윤복희가 무용수 서미선, 김미자, 이정자와 구성했던 걸그룹이었다. 이들은 1963년 이후 필리핀, 태국, 싱가포르, 홍콩 등 동남아 순회공연을 하였다. 그녀들은 1964년 11월에 영국으로 떠났고, 미8군 쇼단 출신 가수 유주용이 합류하면서 프랑스, 독일, 스페인, 덴마크, 스코틀랜드, 스웨덴, 포르투갈, 노르웨이 등에서 공연하였다. 그리고 코리아키튼즈는 1966년에 미국으로 진출하였으며, 당시 베트남에 가서 미군 위문공연을 하기도 했다. 그녀들의 1960년대 공연 모습은 유튜브에 남아 있다. 이들은 정식 음반을 남기지는 못했으며, 1967년에 한국으로 귀국하였다고 한다.⁴¹⁾

레이디버드는 1965년에 결성되어 장미화가 리드했던 걸밴드였다. 이는 곽순자, 옥호연, 한영애, 정순자, 장미화로 구성되었다. 이들은 모두 미8군 쇼단 출신이었다. 레이디버드는 1966년 12월에 한국 연예협회 전방일의 주선으로 홍콩의 물랑루즈라는 나이트클럽과 6개월 계약을 맺고 현지로 떠났다. 그녀들은 홍콩에서의 성공을 발판으로 해서 이후 동남아, 미국, 캐나다 등으로 순회공연을 하였으며, 1970년에 한국으로 귀국하였다. 장미화는 1972년에 솔로 가수로 독립하였다.⁴²⁾

32) 『대한뉴스』 제381호 1962. 9. 7.

33) “<서울의 쇼걸> 소프라노 엘토의 김치캣” 『조선일보』 1962. 11. 22.

34) “<녹색의 해외 통신> 할리우드에서, 『김치캣즈』 『할리우드 궁전』에 출연, 미국인도 부러워하는 프로” 『조선일보』 1964. 5. 10.

35) “<굿모닝> 귀국한 김치캣즈 金永基 양, 후배들의 노래 개성이 없어요” 『조선일보』 1971. 5. 23.

36) “마닐라서 公演 『이시스터즈』” 『동아일보』 1964. 1. 14.

37) “보칼 · 팀 ② 李 『이시스터즈』” 『동아일보』 1963. 7. 18.

38) 최규성, 앞의 책, 2018, 74-88쪽.

39) 최규성, 위의 책, 2018, 95-97쪽.

40) 유튜브 영상(검색일: 2023년 11월 20일).

41) 최규성, 위의 책, 2018, 120-122쪽.

42) 최규성, 위의 책, 2018, 133-136쪽.

점블시스터즈는 1966년에 워커힐 모던 댄싱 클럽 멤버 중에서 김상애, 김부열, 신문희, 이선희, 서승희 5명으로 구성된 걸그룹이었다. 이들은 1967년 이후 태국, 홍콩, 말레이시아, 베트남, 싱가포르, 대만, 일본 등에서 순회공연을 하였다. 점블시스터즈는 특히 베트남에서 현지 텔레비전과 라디오에 특집 방송으로 출연하기도 했다. 그녀들은 싱가포르에서 한복을 입고 국립극장에서 공연하였다고 한다. 이들은 김시스터즈의 초청으로 미국 라스베이거스까지 진출하였다. 점블시스터즈는 1975년에 해체된 봉봉사중창단과 합쳐서 혼성 8인조 더점블스를 결성하였으며, 미국과 캐나다, 유럽 순회공연까지 수행하였다.⁴³⁾

‘한국천사소녀음악대’는 동남아 현지에서 직접 결성되었던 걸밴드였다. 이들은 ‘한리버엔젤스’로서 총 5명이었으며, 싱가포르의 TNA(Tang Nan Ah) 레코드회사에서 『To Sir with Love』 『Wipe Out』 『San francisco』 『La Bamba』 등 외국의 팝송을 리메이크한 싱글 음반을 발표했다고 한다. 이들은 걸밴드 이름에 ‘한강’을 넣어서 한국과 서울을 상징했다는 부분이 매우 특이하다고 할 수 있다.⁴⁴⁾ 이들이 1967년과 1968년에 발매했던 음반의 정보가 남아 있다.⁴⁵⁾

1971년에 결성된 해피돌즈는 5-7인으로 구성되어서 유동적으로 활동하던 걸밴드였다. 당시 리드 보컬 김명옥은 1980-1990년대 스타였던 나미이다. 해피돌즈의 멤버들은 김명옥, 김승희, 이종숙, 김승미, 김영숙, 이종숙, 신수연, 김은숙 등이었다. 이들은 주로 미8군 쇼단 출신이었으며, 모두 10대 소녀들이었다. 해피돌즈는 베트남에 가서 미군 위문공연을 하였으며, 현지에서 ‘코리아 찬송파이브’로 불리면서 2년 동안 베트남과 동남아에서 활동하였다. 1973년에는 미국으로 진출하면서 5년 동안 미국 각지를 순회하였다고 한다. 그녀들은 1977년에 캐나다의 솔라스 레코드회사에서 정식 앨범을 발매하였다. 이들은 1978년에 한국으로 귀국하였다.⁴⁶⁾ 나미는 해피돌즈 시절의 베트남, 미국, 캐나다 등 해외 활동이 자신의 1980년대 활동에서 기초가 되었다고 언급하였다.⁴⁷⁾

1960-1970년대에 직업 가수로서 데뷔하여 해외에 진출했던 여성 가수들은 주로 ‘한국—동남아—일본—미국’을 순회하는 사회적 이동성으로 활동하였다. 그녀들은 1950년대 미8군 쇼단 출신이 많았으며, 군예대와 위문대에서 활동하기도 했다. 영상의 시대에 활동했기 때문인지, 이들은 대부분 서구적인 외모와 화려한 분위기, 국제적인 매너를 가지고 있었다. 당시 여성 가수들은 현재 시점에서도 미인형이 많다고 할 수 있다. 그녀들이 취입했던 노래들도 동양풍과 서양풍이 섞여 있는 편이다. 예를 들면, 아리랑과 재즈를 오가는 스타일이 많았다. 이들은 1960년대에 한국을 떠나 동남아 순회공연을 경유하면서 이름과 인기를 얻었던 동시에 일본과 미국까지 진출하는 데 성공하였다.

당시 미디어를 통해 연예인이나 싱어, 걸그룹이 가시화되었다는 것과 여성 가수들의 실제적인 존재방식이 일대일로 등치되는 것은 아니다. 그렇지만 기표와 담론이 현실과 실제에 일정한 영향을 미치는 것도 역시 사실이다. 여성 가수는 현실의 행위자가 그 이름을 수행적으로 전유하면서 정체성을 발현하는 주체 위치를 통해 비로소 탄생할 것이다. 당대의 여성 가수들이 직업가수라는 개념이나 한류가수라는 주체 위치를 명확하게 인식했다고 단정할 수는 없다. 그렇지만 거시적인 측면에서 이들은 역사적 상동성을 지니고 있다는 사실 역시 부정하기 어렵다.

‘한류’라는 용어가 학술적으로 완벽하다고 할 수는 없지만, 이는 통상적으로 1990년대 이후 한국의

43) 최규성, 위의 책, 2018, 154-155쪽.

44) 최규성, 위의 책, 2018, 203-204쪽.

45) <https://www.discogs.com/artist/2056003-Han-River-Angels>(검색일: 2023년 11월 20일).

46) 최규성, 위의 책, 2018, 240-243쪽.

47) “『빙글빙글』로 頂上 도전에 나선 가수 羅美, 演技·연주춤씨도 뛰어난 八方美人” 『동아일보』 1985. 2. 13.

대중문화가 세계적으로 수용되었던 현상을 지칭한다고 할 수 있다. 역사적으로 한류와 유사한 용어는 ‘선계’와 ‘조센’ 등이 있는데, 이는 1930-1940년대 만주 혹은 일본으로 진출했던 조선인과 민족문화, 그 정체성 등을 의미하는 것이었다. 1960-1970년대 여성 가수들의 동남아 순회공연 역시 이들이 실제적으로 민족적 정체성을 발현하지는 않았다고 하더라도, 이들을 1990년대 한류 가수의 문화적 기원으로 볼 수도 있을 것이다.

예를 들어, 김시스터즈는 1959년 아시아 걸그룹으로는 처음 미국에 진출하여 큰 성공을 거두었다. 이는 한국의 연예인이 서양 관객에게 대중음악을 통해 한국이라는 민족명을 알리는 기회가 되었다고 할 수 있다. 이들은 우연하게 혹은 갑자기 등장한 것이 아니라, 김해송과 이난영, 조선악극단과 미8군 쇼단 등의 영향으로 오랜 시간에 걸쳐 완성된 정체성과 존재방식을 보여주고 있었다. 즉 김시스터즈라는 여성 가수의 탄생은 1930년대부터 1960년대까지 사회구조와 행위자의 양방향적인 상호작용의 결과로서 볼 수 있는 것이다.

19세기 미얀마 불교 사원 후원 구조의 변형과 함의

강민지(동서대)

1. 서론

국민 약 88퍼센트가 불교도인 미얀마는 세계적인 주요 불교 성지 순례지 중 하나이다. 전국에 걸쳐 건립된 수많은 황금빛 사원의 화려함과 그 규모는 미얀마에게 ‘황금의 땅’이란 수식어와 함께 불교의 명성지로 부족함이 없게 만드는 요소이다. 이러한 명성의 배경에는 19세기부터 시작된 과거 후원-수혜 구조를 통해 불교를 지탱해왔던 전통 왕조의 몰락과 불교와는 전혀 상관없는 세속적인 비불교도 영국 지배의 성립 속에서 몰락하기 시작했던 주요 불교 사원들의 모습을 지키기 위한 재가 신도들의 노력이 있었다. 본 연구는 대체로 19세기 중엽에서 20세기 초에 이르는 미얀마의 전통 왕조 시기와 식민지 시대의 이행기 속에서 하부 미얀마에서 등장하였던 물질적 공간인 사원 보호와 후원 구조의 등장 과정과 의미를, 특히 그 당시 가장 큰 피해를 겪은 쉐더공(Shwedagon) 사원의 사례를 통해 심도 있게 살펴보는 것이 이 글의 목적이다.

우선 대체로 전통시대에 있어서 거의 유사한 패턴으로 나타나는 국왕과 불교 부문의 후원-수혜 구조에 관하여 마지막 쩡바웅(Konbaung) 왕조의 주요 사례들을 살펴본다. 다음으로 영국과 세 차례에 걸친 식민지 전쟁(제1차 1924-26년, 제2차 1852-53년, 제3차 1885년, 1886년 1월부터 영국령 식민지로 전락함)을 통해 점진적으로 영토를 이양하고 왕실의 권력과 영향력이 손실되어 가는 과정에서 미얀마 불교가 경험한 위기의 요소들을 살펴본다. 마지막으로 혼란의 틈 속에서 불교 사원을 수호하기 위한 재가 신도들의 노력을 살펴보고 전통시대에서 전혀 볼 수 없었던 불교 사원 후원을 규명하여, 이 시기 불교 위기를 교리적 측면에서 접근했던 기존 연구(Thant Myint-U 2006; Turner 2017)와 전혀 다른 물질적 분석 관점에서 미얀마 불교도들의 위기 대처능력과 그 함의를 살펴보게 될 것이다.

2. 쩡바웅 왕조 시대의 불교 후원 구조

18세기 쩡바웅 왕조의 미얀마 불교 사원 후원의 방식은 불교적 왕권 사상을 기반으로 국왕의 지배 정당성을 증명하고 과시하는데 사용되었다. 상가(Sangha)를 후원하고 사원을 건축하며 불교 전파를 위해 승려들을 지방으로 파견하는 것 외에도 수도원을 건설하여 승려들을 보호하였다. 한편, 상가는 국왕의 후원에 보답하여 불교의 지배자인 담마라자 국왕의 권위를 불교적 입장에서 굳건히 지지하였다. 때로 국왕과 상가의 관계는 지속적인 보시로 인한 국가 자원의 극심한 고갈로 균열과 회복을 반복하기도 했다(Aung-Thwin 1979).

* 동서대 SDGs센터 연구원

수도원의 승려들을 보필하기 위하여 재가들은 그들의 일상 생활을 돕는데 주력하였다. 그 밖에도 사원에 소속된 피야쭈(paya-kyun, 사원 소속 노예)은 불교 사원 건설 및 보수 유지를 위한 주요 노동력을 제공하였다. 국왕은 승전 및 즉위 기념, 개인적 보시 등을 위해 새로운 사원 건설과 기존 사원의 유지 보수를 명하였다. 이러한 왕의 실천에 따라 명성을 얻은 사원들은 국가 엘리트와 재가로부터 많은 관심을 받아 그 규모와 화려함을 키워갈 수 있었다.

퐁바웅 왕조의 왕권의 개념과 지배 정당성은 고대 인도에서 기원한 수 세기 동안의 정치적, 종교적 이념에 뿌리를 두고 있다. 이 지배적인 인도 왕권 모델은 버강(Bagan) 왕조 시대에 확립되었고, 그 후 14세기와 15세기 동안 상부 미얀마의 통치자들과 1500년대 후반에 부활한 따웅우(Taungoo) 왕조에 계승되었다. 상부 미얀마 몏소보(Moksobo)의 춘장 출신인 얼라우궤야(Alaungpaya) 왕이 18세기 중반에 세 번째로 나라를 통일했을 때, 왕권을 정당화하는 상가와와의 협력, 다른 관습적 수단과 함께 궁정의 모든 전통 예복을 되살리기 위해 총력을 기울였다(Cady 1965)는 얘기도 전해온다.

미얀마 사회의 정점에서 권력을 휘둘렀던 국왕은 자신의 리더십을 다섯 가지 불교도 왕권 개념인 담마라자(Dhammaraja, 의로운 통치자), 찻까왓똌(Cakkavattin, 세계 정복자), 보디삿뜨와(Bodhisattva, 구원자), 마하담마마(Mahadhammata, 법과 질서의 제공자), 그리고 가장 중요한 캄마라자(Kammaraja, 위의 모든 개념을 포괄하는 공덕 제공자)에 의존하였다(Aung-Thwin 1979: 676). 왕의 권위가 전적으로 신의 은혜에서 나온다는 유럽의 신권 개념과 달리, 미얀마의 개념은 왕의 축적된 선행, 즉 공덕을 강조했다. 미얀마 왕들은 윤회를 믿었고, 훌륭한 리더십을 위해서는 고결한 전생이 필수적이라고 여겼다(Than Tun 2010: 91). 국왕의 과거 공덕이 많을수록 미래의 삶에서 붓다가 될 수 있다고 믿었다. 버강 왕조 이후 미얀마 왕들은 이러한 불교적 개념을 활용하여 국가를 통치했으며, 자신을 신성, 인간성 및 초인적인 자질을 모두 갖춘 인물로 표현하였고, 이를 드러내기 위해 주변 불교 국가와 전쟁을 벌이기도 하고 상가를 후원하고 사원을 짓기도 하였다.

얼라우궤야(Alaungpaya, 재위 1752-1760)에 의해 건국된 퐁바웅 왕조는 상부-하부 미얀마 전역을 통일하는 업적을 남겼고 이후 몇몇 능력 있는 후계자들에 의해 그 명맥을 이어갔다. 싱부싱(Hsinbyushin, 1763 - 1776) 왕은 아유타야를 정복하고 북부 어와(Ava) 지역을 네 차례나 침략했던 중국의 세력을 막아 내기도 하였다. 승리를 거둔 왕들은 자신들의 훌륭한 공덕을 알리기 위해 아쇼카 왕과 같이 종교를 전파하는 불교도 국왕의 역할을 자처하였고 공적인 방법을 통해 종교를 후원하였다. 수도원과 불탑을 세우고 그곳에 금박을 입혔으며 사원에 면세지와 노동력을 기부하였다. 종교의 수호자인 상가에게는 다른 형태를 통해 대의를 쌓았다.

그러나 싱부싱과 그의 후계자인 싱구(Shingu, 재위 1776-82)가 과다한 보시의 결과로 국가 자원의 부족에 허덕이자 보도궤야(Bodawpaya, 재위 1782-1819)는 이를 만회하기 위한 수단으로 국가의 인구 및 자원 조사를 두 차례에 걸쳐 실시하여 상가에 소속된 자산을 국가로 회수하고자 노력하였다. 이른바 종교 개혁에 성공하였던 그는 미얀마에서 가장 큰 사원과 종을 만들어 자신의 불심을 증명하려 했는데, 비록 미완성되었으나 에야워디(Ayeyarwady) 강 서쪽으로 11 km 떨어진 밍군(Mingun)에 세계에서 가장 큰 사원을 건설하고자 하였다. 보도궤야의 상가 개혁으로 후계자인 버지도(Bagyidaw, 재위 1819-37) 시대 초기에는 왕국의 정치적 안정을 도모하였다(아웅뜨윙 · 아웅뜨윙 2024: 187-90). 버지도는 때론 서양 학자들에 의해 무능력한 폭군으로 묘사되기도 하지만, 매우 온화한 성품의 왕으로써 그의 오랜 통치 기간 동안 반란이 일어난 적이 없으며 종교 역시 번창했다고 한다. 그의 왕비가 어와 궁전에 봉헌한 머하아웅메봉장(Maha Aung Mye Bonzan)은 오늘날까지도 인기있는 관광 명소가 되었다.

3. 19세기 불교 사원의 위기

19세기 미얀마 불교 사원의 위기는 왕국의 내부 및 외부 요인에 기인한 것이었다. 첫 위기 요소는 국가 재정 상태 악화로 국왕이 불교의 최대 후원자의 역할을 더 이상 수행할 수 없게 된 것이다. 19세기 초 쯔바웅 왕조의 재정 상태는 좋지 못했다. 18세기에 아유타야 정복을 위한 군사 원정이 계속 있어서 보도 피야 통치 말기부터는 그 영향이 미치기 시작하였고, 버지도 왕의 시기에 제1차 영국-미얀마 전쟁에서 패배한 미얀마는 국가 예산을 상회하는 백만 파운드의 보상금 지급과 함께 외국과의 교역을 통해 국가에 상업적 이익을 제공했던 떠닝다이, 여카잉, 아쌈 지역이 영국에게 이양되었다. 결국 국왕은 배상금을 지불하기 위해 농민들에게 경작비를 추가 부과하여 많은 부담을 주었다. 재정 악화로 인하여 국왕의 불교 보시, 즉 상가 후원은 점차 더 힘들어졌다. 왕은 자신의 적법성을 표출하기 위한 새로운 사원이나 수도원의 건설은 고사하고 기존 사원에 대한 보수공사조차 힘든 상황에 처하였다.

두 번째 요인은 전쟁으로 인해 의도치 않게 일어난 영국과의 전쟁을 통해 벌어진 침략과 약탈이다. 두 차례 전쟁을 통해 가장 많은 피해를 본 사원은 바로 양공의 쉐더공 사원이다. 1824년 1차 전쟁 당시 영국은 어와에 왕도를 두었던 쯔바웅 왕조에 선전포고를 한 뒤 최전방의 군대를 쉐더공 사원에 배치하였다. 이후 6개월간의 전투는 모두 쉐더공 사원을 중심으로 벌어졌다. 주변보다 상당히 높은 지대였던 떼인곳떠라(Singuttara) 언덕 위에 건립된 광대한 쉐더공 사원은 군사적 감시와 엄폐를 위한 최적의 장소이자 이상적인 근거지였기에 영국은 쉐더공 사원을 요새로 활용하였다. 또한, 영국군은 쉐더공 사원의 금은불상을 찾아내 캘커타(Calcutta)로 반출하여 이익을 챙겼다. 1826년 버지도 왕은 안더보(Yandabo) 조약을 통해 하부 미얀마를 양도하였고 5년 후 쉐더공 사원에 새로이 금박을 입혀 자신의 지배 정당성을 강조하였다. 그러나 1852년 제2차 전쟁에서 쉐더공 사원은 다시 영국군에 의해 점령되었고 캠벨(Campbell) 장군의 승인 하에 사원 안에 안치된 유물들을 약탈하기 위해 본격적인 도굴 작업이 시도되었다. 일부 학자들은 식민지 전쟁에서 쉐더공 사원을 장악하고 전초기지로 사용한 것을 놓고 미얀마인들의 ‘불교 신성 모독’을 의도한 것이라 주장하기도 하였다(Hting Aung 1967). 초기 그들의 쉐더공 사원의 요새화는 전투를 위한 전략이었지만, 이후 승전의 대가로 종교 유물의 약탈이 시도되었기에 이전에 볼 수 없었던 새로운 유형의 신성모독에 해당되는 것이었다.

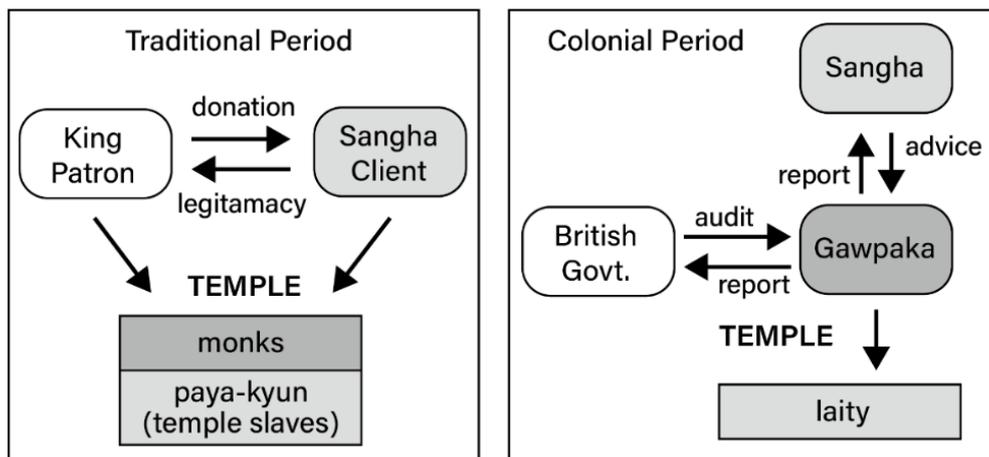
4. 불교 사원 수호를 위한 재가의 노력

두 차례에 걸친 식민지 전쟁의 패배로 국가 재정의 부실에 따른 왕실 불교 후원의 약화 및 불교 사원에 대한 영국군들의 신성 모독 과정을 거치면서 미얀마의 불교 사원은 큰 고초를 겪어야 했다. 제1, 2차 식민지 전쟁을 통하여 영국의 손에 들어간 하부 미얀마의 상황은 상부 미얀마보다 훨씬 나쁠 수밖에 없었다. 왕실의 후원을 받을 수 없게 된 하부 지역의 승려들은 유일한 미얀마 영토였던 만달레(Mandalay)로 대부분 옮겨갈 수밖에 없었다. 설상가상으로 영국 관리들은 인도의 통치경험에서 비롯된 종교적 중립과 불간섭 규정에 따라 종교와 관련된 일에 직접적인 개입을 꺼려했다.

많은 신화와 유물을 간직하고 미얀마의 대표 사원이었던 쉐더공 사원은 식민지 전쟁의 피해와 왕실 후원의 단절로 사원 유지가 불가능한 상태에 놓였다. 이러한 상황 속에서 재가 평신도의 우토레(U

Htaw Lay)라는 인물이 등장하였다. 그는 쯔바웅 왕조 초기 하부 미얀마 달라(Dala)의 지방 행정관인 묘자(myoza, 영주) 출신이었다. 이후 하부 미얀마가 영국의 지배 하에 놓였을 땐 몰러먀잉(Mawlamyine)에서 시께(sitke, 지방 군사 책임자) 직을 수행하고 있었다. 그는 쉐더공 사원이 두 차례 전쟁으로 막대한 피해를 입자, 영국군 사령관과 런던에 있는 인도청(당시 하부 미얀마는 영국령 인도에 속함)에 사원 파괴 행위를 중단해달라는 탄원서를 보냈으나 영국 정부는 무시하였다. 그러나 전쟁이 끝난 후 아서 파이어(Arthur Phayre) 판무관이 부임한 영국 식민지 행정부는 우토레의 의견을 일부 수용하여 사원 피해에 대한 일부 보상이 이루어졌고, 1855년 재가 신도의 보시와 봉사를 통하여 사원 복구 공사를 시작했다.

이후 영국 정부는 최초로 우토레를 쉐더공 사원의 관리자(trustee)로 임명하였고 공식적으로 쉐더공 사원을 관리하는 위원회 구성을 허가하였다. 이에 우토레는 우뻘디(U Pan Di)를 포함한 그의 동료 6명과 함께 사원의 운영관리위원회를 구성하였다. 그들은 사원의 모든 업무를 감독했다. 특히, 구성원을 선정하는 과정에서 영국 정부는 최종 임명 전 양공 거주민들의 의견을 반영하였다. 그 이후 회계 전문성을 갖춘 두 명의 위원이 추가로 임명되어 8명의 위원으로 구성된 최초의 고버까(Gawpaka, 사원운영관리위원회)를 완성했다. 이 위원회는 1871년까지 사원의 재정 관리를 담당하였다. 영국 정부는 사원 운영관리법을 체계화하고 이에 따라 사원 경영 관리를 권고하면서 자신들에게는 회계 및 운영에 대한 결과 보고만을 요청하였다. 평신도 불교도들은 왕실의 영향력이 부재하는 공간에서 왕의 역할을 대신할 정당한 사원 보호자를 찾는 것은 불가능했기에 신실한 불교도인 토착 엘리트와 평신도들이 사원 운영과 관리를 맡는 방법을 개발하였다. 19세기 중반 실효력을 잃은 미얀마 왕실과 실제 정치 지배를 하고 있던 영국령 버마 사이에서 하부 미얀마의 불교 사원 후원 구조는 왕, 상가, 왕실 엘리트 등이 주도하던 전통적 구조에서 엘리트 계층의 신도, 일반 신도, 일부 승려들이 결합하여 사실상의 사원 후원자의 역할을 함께 수행하는 [그림1]과 같은 구조로 변모하였다.



[그림 1] 전통 시대와 식민지 시대의 미얀마 불교 사원 관리 구조 변화

그 결과로 쉐더공 사원을 비롯한 하부 미얀마의 사원들은 제 기능을 발휘할 수 있게 되었다. 재가 신도들이 지금까지 왕실과 왕실 엘리트들이 주도했던 사원 건립과 운영 및 관리를 직접 맡게 되자 위기에 봉착했던 미얀마 불교는 새로운 발전 단계에 진입하게 되었다. 이러한 고버까는 동남아 상좌불교권에 있어서도 최초로 미얀마에서 설립되었다.

5. 결론

19세기 세 차례에 걸친 영국-미얀마 식민지 전쟁은 미얀마 불교 사원에 막대한 피해를 입혀 불교의 물질적 문화 부문에 큰 타격을 주었다. 이를 극복하기 위하여 하부 미얀마인들은 불교 사원을 지켜내기 위해 영국 정부와의 타협을 통해 자신들만의 새로운 방법을 고안하였다. 불교 사원 관리의 체계화, 규정 제정, 고버카 위원 선출 선거법, 회계 관리 보고서 작성 등과 같은 전통 시대에 경험한 적 없는 새로운 시스템에 적응해야 했다. 그 밖에도 사원 피해 복구를 위한 재정 확보를 위하여 다양한 기부금 모금 활동, 사원 주변의 상업 시설 임대 등의 경제 활동, 사원 축제와 행사 개최 및 불교 의례 강화 등을 통해 더 많은 재가들의 동참을 추구하였다.

19세기 쉐더공 사원은 고버카의 주도 하에 관리·운영되어 불교와 사원의 중심에 있던 왕과 왕실 엘리트 자리를 재가들이 완전히 대체하여 순탄하게 복구되었고, 새로운 종교 건축물이 계속 건축되었다. 그로 인해 1886년 영국령 버마의 출범 이후 진정한 불교 후원자인 국왕을 잃은 상황 속에서도 쉐더공 사원은 불교도를 위한 성스러운 공간으로 남을 수 있었고, 영국 정부에 대항하는 민족주의 운동의 상징적 장소로도 사용될 수 있었다. 그런 맥락은 독립 이후 민주주의 운동의 저항의 중심으로도 사용되는 장소로 연결하는 데에도 기여하였다.

참고문헌

- 마이클 아웅뜨윙 · 마이트리 아웅뜨윙. 2024. 『미얀마 역사-전통과 변혁』 박장식 · 강민지 옮김. 서울: 진인진.
- Cady, John Frank. 1965. *A History of Modern Burma*. Ithaca: Cornell University Press.
- Edwards, P. 2006. Grounds for Protest: Placing Shwedagon Pagoda in Colonial and Postcolonial History. *Postcolonial Studies*. 9(2): 197-211.
- Htin Aung, Maung. 1967. *A History of Burma*. New York and London: Cambridge University Press.
- Lieberman, Victor. 2016. *Burmese Administrative Cycles: Anarchy and Conquest, c. 1580-1760*. Princeton: Princeton University Press.
- Maung Hsu Shin. 1972. Myat Paya Shwedagon. [고귀한 쉐더공 파고다, 미얀마어] Yangon: Myanmar Heritage.
- Moore, Elizabeth H. 2013. “Chapter 19 Pagoda Desecration and Myanmar Archaeology, 1853-86.” *Materializing Southeast Asia's Past: Selected Papers from the 12th International Conference of the European Association of Southeast Asian Archaeologists*. Marijke J. Klokke and Véronique Degroot, eds. Singapore: NUS Press. 242-252.
- Thant Myint-U. 2006. *The River of Lost Footsteps: Histories of Burma*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Than Tun. 2010. *A Modern History of Myanmar (1752-1948)*. Yangon: Kyipwaway Publishing House.
- Turner, Alicia. 2017. *Saving Buddhism: The Impermanence of Religion in Colonial Burma*. Honolulu: University of Hawaii Press.

세션 10

**Global Competitions and ASEAN
Strategies**

Navigating Turbulence: The Continuity of ASEAN Values in a Changing World

Ardila Putri*

<ABSTRACT>

In the ever-changing landscape of international relations, the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) stands out as a unique regional organization that has maintained stability and cooperation among its member states for decades. This paper explores the continuity of ASEAN's core values in the midst of a turbulent world, with a particular focus on consensus-building and the principle of non-intervention. Through an analysis of historical context, this paper examines how ASEAN's values were shaped and their significance in promoting regional cohesion. Despite criticisms and challenges, the principle of consensus-building has enabled ASEAN to navigate divergent interests and maintain unity, while the non-intervention principle has served as a cornerstone of regional diplomacy. However, the paper also acknowledges the complexities of upholding these values in the face of contemporary global challenges. By discussing the relevance and resilience of ASEAN's values, this paper emphasizes the importance of maintaining ASEAN's unique identity and promoting regional stability amidst increasing external pressures. Finally, the paper suggests strategies for ASEAN to reinforce its values and adapt to evolving dynamics in the pursuit of a more peaceful and prosperous Southeast Asia.

Keywords: ASEAN, ASEAN Value, identity, Consensus Building, Non-intervention

Introduction

In the ever-evolving sphere of international relations, the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) emerged as a distinctive regional entity that has maintained stability and fostered cooperation among its member states for over five decades. Founded in 1967, ASEAN's success can be attributed to its foundational principles of consensus-building and non-intervention, which have guided its diplomatic and cooperative efforts amidst a complex and shifting global landscape (Acharya 2021a; Ergenç 2020; Narine 2008).

The world today is characterized by rapid changes, including shifting geopolitical dynamics, economic pressures, and pressing social and environmental issues. In this context, ASEAN's commitment to its core values is increasingly scrutinized. Consensus-building ensures that all member states have a voice in

* Universitas Pertamina/Ewha Womans University. ardila.putri@universitaspertamina.ac.id

decision-making, promoting unity and inclusivity despite diverse interests and backgrounds. At the same time, the non-intervention principle upholds each member state's sovereignty, enabling ASEAN to maintain neutrality in regional affairs and avoid external interference (Acharya 2004, 2009, 2021b, 2021a).

This paper aims to explore how ASEAN's core values have endured and adapted amidst contemporary global challenges. It will examine the historical context that shaped these values, their current relevance and resilience, and the contemporary challenges that test their applicability. Through this analysis, the paper seeks to highlight the importance of ASEAN's values in maintaining regional stability and cohesion and to propose strategies for reinforcing these values in a rapidly changing world.

The discussion will begin with an exploration of the historical context that influenced ASEAN's values, followed by an analysis of the role of consensus-building within ASEAN's decision-making processes. The principle of non-intervention will be examined next, focusing on its significance and the challenges it faces in addressing contemporary issues. The paper will then address the global challenges confronting ASEAN values and assess their relevance and resilience in this context. Finally, strategies for reinforcing these values will be proposed, aiming to enhance ASEAN's ability to navigate future challenges while preserving its core principles. By providing a comprehensive examination of these aspects, this paper aims to contribute to a deeper understanding of ASEAN's unique approach to regional cooperation and its role in the global arena.

ASEAN Values

The values underpinning the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN)—notably consensus-building and non-intervention—are deeply rooted in the historical and geopolitical experiences of Southeast Asia. These principles emerged from the region's unique post-colonial circumstances and have evolved to address the shifting dynamics of the global landscape.

ASEAN was established on August 8, 1967, with the signing of the Bangkok Declaration by five founding members: Indonesia, Malaysia, the Philippines, Singapore, and Thailand. The creation of ASEAN was motivated by the desire to foster regional stability, economic growth, and political cooperation amid the complex backdrop of post-colonial upheaval and Cold War tensions (Pollard1970).

The newly independent states of Southeast Asia, having recently emerged from colonial rule, were highly conscious of the importance of sovereignty and territorial integrity. Their historical experiences with foreign domination and internal conflicts significantly influenced ASEAN's foundational principles. The values of consensus-building and non-intervention were seen as essential for ensuring peace and fostering cooperation while respecting the independence of each member state (Kim1977).

During the Cold War, Southeast Asia became a focal point of geopolitical rivalry between the Western and Eastern blocs. This heightened the necessity for a neutral regional platform where countries could address their differences and collaborate without being drawn into superpower conflicts. Consensus-

building was thus adopted as a crucial mechanism for managing diverse political ideologies and interests. At the same time, the principle of non-intervention allowed ASEAN to maintain neutrality and avoid external influences in its regional affairs (Acharya 2021b).

In its early years, ASEAN faced several challenges, including regional conflicts and economic development issues. The organization's commitment to consensus-building and non-intervention played a key role in addressing these challenges effectively. For instance, during conflicts such as the Vietnam War and the Cambodian crisis, ASEAN adopted a policy of neutrality and focused on diplomatic solutions and dialogue (Acharya 2009).

The expansion of ASEAN in the subsequent decades brought additional complexity to the organization's values. With the accession of new members, including Brunei in 1984, Vietnam in 1995, Laos and Myanmar in 1997, and Cambodia in 1999, ASEAN had to adapt its consensus-building processes to accommodate a wider array of perspectives and priorities. This expansion demonstrated ASEAN's ability to integrate diverse political systems and developmental needs while maintaining its core values (Paribatra 1994).

The adoption of the ASEAN Charter in 2008 marked a significant milestone in formalizing the organization's principles. The Charter enshrined consensus-building and non-intervention as fundamental tenets, providing a legal framework for ASEAN's operations and aiming to enhance the effectiveness and coherence of its decision-making processes (Natalegawa 2018).

As ASEAN has evolved, so have the challenges it faces. The rise of globalization and regional economic integration introduced new dynamics, testing the organization's values in the context of global trade, technological advancements, and economic disparities among member states. Additionally, the end of the Cold War and the emergence of new global powers, such as China and India, have influenced ASEAN's approach to regional and international affairs. The South China Sea disputes and the strategic interests of major powers have posed challenges to the principles of non-intervention and consensus-building. Contemporary social and environmental issues, such as climate change, human rights concerns, and transnational security threats, further test ASEAN's core values. The need for collective action and regional cooperation in addressing these challenges necessitates a nuanced application of non-intervention and consensus-building principles (Acharya 2009).

ASEAN in Changing World Order

The global order has been in flux over the past few decades, marked by the emergence of new power centers and the persistence of longstanding geopolitical conflicts. As the world transitions from a unipolar to a multipolar landscape, ASEAN finds itself navigating an increasingly complex international environment. The rise of countries like China and India, along with significant geopolitical crises such as the Russia-Ukraine war and the Israel-Palestine conflict, have profound implications for ASEAN. Additionally, internal challenges such as the South China Sea disputes, economic pressures, and

environmental issues further complicate the regional dynamics.

The rise of China and India as major global powers has significantly altered the geopolitical landscape. China's Belt and Road Initiative (BRI) and its assertive stance in the South China Sea have had direct implications for ASEAN. China's economic influence is pervasive, with substantial investments in infrastructure and trade within ASEAN member states. While this has led to economic growth, it has also raised concerns about dependency and sovereignty among ASEAN nations (Bi2021; Lee 2022; Marukawa 2021). India, with its Act East policy, has also been increasing its engagement with Southeast Asia. India's strategic interests in the region align with those of ASEAN, particularly in terms of maintaining freedom of navigation and promoting regional stability. ASEAN's challenge lies in balancing its relationships with these emerging powers while safeguarding its own strategic interests (Banik and Kim 2024; Kipgen 2020; Ngaibiakching and Pande 2020).

The ongoing Russia-Ukraine war and the Israel-Palestine conflict have global repercussions that indirectly impact ASEAN. The Russia-Ukraine conflict has disrupted global supply chains, leading to economic repercussions felt across Southeast Asia. More significantly, the conflict has highlighted the geopolitical rivalry between Russia and the US and its allies, posing a dilemma for ASEAN in navigating its diplomatic stance. ASEAN member states must carefully balance their relationships with major powers while adhering to their principles of neutrality and non-intervention. This conflict underscores the importance of regional security arrangements and the need for ASEAN to reinforce its own diplomatic mechanisms to manage external pressures and maintain regional stability. While geographically distant, the Israel-Palestine conflict resonates within ASEAN due to the region's significant Muslim population and the humanitarian concerns associated with it. ASEAN's response to such international crises is often shaped by its principles of non-intervention and consensus-building, yet these crises also test the limits of these principles (Kliem 2024; Rüländ 2024; Vermaand Düben 2024).

In addition, the South China Sea disputes remain one of the most pressing internal challenges for ASEAN. Multiple ASEAN member states, including Vietnam, the Philippines, and Malaysia, have conflicting territorial claims with China. The South China Sea is not only a strategic maritime corridor but also a region rich in natural resources. China's construction of artificial islands and military installations has escalated tensions, prompting ASEAN to seek a unified stance. Despite efforts to develop a Code of Conduct in the South China Sea, achieving consensus among ASEAN members and with China remains challenging. ASEAN's ability to manage this conflict is crucial for regional stability and maintaining its centrality in the broader Indo-Pacific strategy (Chubb 2021; Gong 2020).

On the other hand, economic globalization has brought both opportunities and challenges to ASEAN. The integration into the global economy has spurred economic growth, increased trade, and attracted foreign investments. However, it has also exposed ASEAN economies to global economic fluctuations, trade wars, and the impacts of the COVID-19 pandemic. The need for economic resilience is paramount. ASEAN must enhance intra-regional trade, diversify its economic partners, and invest in digital and sustainable economies. Initiatives like the ASEAN Economic Community (AEC) aim to create a single market and production base, but achieving this requires overcoming significant economic disparities

among member states (Kimuraetal. 2020; Purnomoetal. 2022; Shimizu 2021).

Moreover, environmental degradation and climate change present significant challenges for ASEAN. The region is highly vulnerable to natural disasters such as typhoons, earthquakes, and rising sea levels, which are exacerbated by climate change. Environmental sustainability is critical for the long-term prosperity of the region. ASEAN has made strides in addressing environmental issues through initiatives like the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution and the ASEAN Socio-Cultural Community (ASCC) Blueprint. However, effective implementation and cooperation at both national and regional levels are essential to mitigate environmental risks and promote sustainable development (Aminetal. 2024; Ansari 2022; Huang, Sadiq, and Chien 2021; Nguyenetal. 2023).

Furthermore, globalization has profoundly affected ASEAN, influencing its economic policies, cultural exchanges, and technological advancements. While globalization has facilitated economic growth and modernization, it has also led to increased competition, cultural homogenization, and social inequalities. ASEAN's response to globalization involves balancing the benefits of global integration with the need to protect local industries and cultures. Policies aimed at digital transformation, education, and social protection are crucial to ensure that globalization benefits all segments of ASEAN societies (Buracom 2021; Darusalmetal. 2023; Dizon, Gulapa, and Palas 2021; Nathaniel 2021).

ASEAN's ability to navigate a changing world order is critical to its continued relevance and stability. The rise of new power centers, ongoing geopolitical conflicts, internal territorial disputes, economic challenges, environmental issues, and the impacts of globalization all present significant hurdles. However, ASEAN's foundational values of consensus-building and non-intervention, coupled with strategic adaptability, provide a robust framework for addressing these challenges. By reinforcing these values and enhancing regional cooperation, ASEAN can continue to play a pivotal role in promoting peace, stability, and prosperity in Southeast Asia and beyond.

Relevance and Resilience of ASEAN Values

ASEAN's core values of consensus-building and non-intervention have been instrumental in shaping the organization's identity and ensuring regional stability. These principles, established during ASEAN's formation, have guided its approach to diplomacy and cooperation, fostering a unique regional cohesion. Despite facing numerous challenges in a rapidly changing world, the relevance and resilience of these values remain evident.

The principle of consensus-building is integral to ASEAN's decision-making process. This value promotes inclusive dialogue and collective agreement, ensuring that all member states have a voice in regional affairs. In a diverse region like Southeast Asia, where political, economic, and cultural differences are pronounced, consensus-building helps to manage divergent interests and avoid conflicts. It fosters a sense of shared ownership and responsibility, making it easier to implement and sustain collective decisions.

Non-intervention, on the other hand, is crucial for maintaining the sovereignty and independence of member states. This principle respects the internal affairs of each country, preventing external interference and promoting mutual respect. In a region with a history of colonization and external domination, the non-intervention principle has been fundamental in building trust and cooperation among ASEAN members.

While these values have been foundational, they are not without criticism. Some argue that the consensus-based approach can lead to gridlock and slow decision-making, particularly in urgent situations. Similarly, the non-intervention principle has been criticized for allowing human rights abuses and authoritarian practices to go unchecked. ASEAN has had to navigate these criticisms carefully, balancing its core values with the need to address pressing issues effectively.

In response, ASEAN has demonstrated flexibility and adaptability within its consensus-building framework. While the organization remains committed to its foundational principle of consensus, it recognizes the varying capacities and readiness levels of its member states to implement agreements. To address this, ASEAN has adopted mechanisms that allow for different implementation timelines and approaches, ensuring progress without compromising inclusivity.

A case in point is the ASEAN Single Aviation Market (ASEAN-SAM). Initiated through the ASEAN Open Skies Agreement in 2007, this initiative aimed to liberalize air services and enhance connectivity across the region. Although consensus was achieved for the agreement, the implementation timelines varied among member states. Countries like Singapore, Malaysia, and Thailand were ready to liberalize their aviation sectors sooner, while others, including Indonesia, required more time to align with the agreement's stipulations (Zuan, Ellis, and Pagliari 2021). This phased approach allowed for collective agreement while accommodating individual state readiness.

Another example is the ASEAN Economic Community (AEC) Blueprint. Consensus on the AEC's goals and principles was achieved, yet the pace of implementation differed across member states. While some countries advanced quickly in areas such as tariff reduction and investment liberalization, others took a more gradual approach, aligning their domestic policies with the AEC's objectives over time. This method ensured that all member states moved towards economic integration, albeit at different speeds, reflecting their diverse economic landscapes and capacities.

These examples illustrate ASEAN's commitment to consensus-building while allowing for flexible implementation. By accommodating varying timelines and approaches, ASEAN ensures that all member states can participate in and benefit from regional initiatives, reinforcing unity and progress. This adaptability highlights ASEAN's ability to uphold its core values and principles while navigating the complexities of regional cooperation.

Regarding non-intervention, ASEAN has started to recognize the need for a more nuanced approach. While maintaining respect for sovereignty, there is a growing understanding that certain situations, particularly those involving human rights and regional security, may require a collective response. Initiatives like the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR) reflect ASEAN's attempt to address human rights concerns within its non-intervention framework (Acharya 2021b;

Asplund 2014; Munro 2011).

The continued relevance and resilience of ASEAN values are evident in their role in strengthening regional cohesion. These values have helped ASEAN navigate external pressures and internal challenges, maintaining unity and stability. The principles of consensus-building and non-intervention have created a stable environment for dialogue and cooperation, enabling ASEAN to address common challenges effectively.

Moreover, these values contribute to ASEAN's identity and legitimacy on the global stage. In an era of geopolitical uncertainty and shifting power dynamics, ASEAN's commitment to its core values distinguishes it as a model of regional cooperation. The organization's ability to maintain stability and promote peaceful relations among diverse member states is a testament to the enduring power of its founding principles.

ASEAN's engagement in various regional and international platforms further reinforces its values. Through partnerships and dialogue with external powers, ASEAN has managed to assert its centrality in regional affairs, ensuring that its voice is heard in broader geopolitical discussions. This external engagement not only strengthens ASEAN's position but also helps to promote its values globally.

Strategies for Reinforcing ASEAN Values

In light of the complex challenges facing ASEAN, the organization must reinforce its core values of consensus-building and non-intervention. Several strategies can help ASEAN maintain its unique identity and promote regional stability, such as Enhancing Internal Cooperation, Promoting ASEAN Identity, Adapting to Evolving Dynamics, and Engaging with External Partners. By implementing these strategies, ASEAN can reinforce its core values and adapt to the changing global environment. It will ensure that ASEAN remains a vital and resilient regional organization. In doing so, ASEAN can continue to promote regional stability, unity, and prosperity for its member states in an increasingly turbulent world.

Enhancing internal cooperation is crucial for ASEAN to function effectively. One approach is to strengthen institutional mechanisms to improve the efficiency and effectiveness of decision-making processes, ensuring consensus-building remains a viable method for resolving disputes and making collective decisions. Implementing capacity-building programs can bridge gaps in capabilities and resources among member states, enabling all members to actively participate in ASEAN initiatives and benefit from regional cooperation. Regular consultations and dialogues among member states can foster mutual understanding and trust, preventing conflicts and facilitating smoother negotiations during formal meetings.

Promoting a strong ASEAN identity is essential for fostering regional solidarity. Public awareness campaigns can highlight ASEAN's values and identity among the citizens of member states, emphasizing the benefits of regional integration and cooperation. Youth engagement initiatives, such as educational programs, scholarships, and exchange programs, can cultivate a sense of ASEAN identity and

commitment to its values among the younger generation. Organizing cultural programs and events that celebrate the diversity and shared heritage of ASEAN countries can further strengthen regional solidarity and appreciation of ASEAN's collective identity.

Adapting to evolving dynamics is necessary for ASEAN to remain relevant. While the principle of non-intervention is a cornerstone, a more flexible approach may be required in certain situations, especially when human rights or regional security are at stake. Establishing a framework for selective engagement can address issues without undermining the core value. Strengthening economic integration through initiatives like the ASEAN Economic Community (AEC) can enhance regional resilience, fostering economic interdependence and mitigating external pressures. Additionally, enhancing regional security cooperation through mechanisms like the ASEAN Regional Forum (ARF) and other security-related initiatives can effectively address traditional and non-traditional security threats.

Engaging with external partners is vital for ASEAN to reinforce its values and expand its influence. Cultivating strategic partnerships with external powers and regional organizations can provide additional resources, expertise, and support for ASEAN's initiatives. Promoting multilateral diplomacy through platforms such as the East Asia Summit (EAS) and the Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) can enhance ASEAN's influence and ability to uphold its values in the international arena. Moreover, ASEAN can play a more proactive role in conflict mediation and peacekeeping efforts within the region and beyond, leveraging its experience in consensus-building to contribute to global peace and stability.

Conclusion

In an era marked by rapid changes and multifaceted challenges, ASEAN's adherence to its foundational values of consensus-building and non-intervention has been both a source of strength and a subject of debate. This paper has examined the historical context of these values, their role in fostering regional cohesion, and the complexities involved in upholding them amidst contemporary global pressures.

ASEAN's principle of consensus-building has proven to be an effective tool in navigating the diverse interests of its member states. This approach has allowed ASEAN to maintain unity and avoid conflicts, providing a stable environment for cooperation. The principle of non-intervention has likewise been crucial in respecting the sovereignty of member states and preventing external interference in internal affairs. However, these values have not been without their criticisms. Critics argue that they may hinder timely and decisive action, particularly in situations requiring urgent humanitarian intervention or addressing human rights violations.

Despite these challenges, the relevance and resilience of ASEAN's values remain evident. In a world where geopolitical tensions and economic uncertainties are increasing, the ability to maintain regional stability and cohesion is invaluable. ASEAN's values have been instrumental in creating a unique identity that distinguishes it from other regional organizations, fostering a sense of belonging and mutual respect among its member states.

To ensure the continued relevance of these values, ASEAN must adopt strategies that reinforce and adapt them to the evolving global landscape. Enhancing internal cooperation, promoting a strong ASEAN identity, and engaging with external partners are essential steps in this direction. By doing so, ASEAN can address both internal and external challenges more effectively, ensuring that its values not only endure but also thrive in a changing world.

Moreover, ASEAN must remain flexible in applying these principles. A nuanced approach to non-intervention, for instance, can allow ASEAN to respond more effectively to crises without compromising its core values. Strengthening economic integration and regional security cooperation will also bolster ASEAN's resilience against external pressures, enabling it to maintain stability and promote prosperity in Southeast Asia.

In conclusion, ASEAN's values of consensus-building and non-intervention have been foundational to its success as a regional organization. While the challenges of the contemporary world require adaptation and flexibility, these values continue to offer a solid framework for regional cooperation and stability. By reinforcing and evolving its core principles, ASEAN can navigate the turbulence of the modern world, ensuring a peaceful and prosperous future for its member states. The enduring relevance of ASEAN's values underscores their importance in promoting unity and stability, making ASEAN a vital player on the global stage.

Reference

- Acharya, Amitav. 2004. "How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism." *International Organization* 58(2):239-75.
doi: 10.1017/S002081830458 2024.
- Acharya, Amitav. 2009. *Constructing a Security Community in Southeast Asia*. Routledge.
- Acharya, Amitav. 2021a. *ASEAN and Regional Order*. Routledge.
- Acharya, Amitav. 2021b. *ASEAN and Regional Order*. Routledge.
- Amin, Nabila, Muhammad Salman Shabbir, Huaming Song, and Kashif Abbass. 2024. "Renewable Energy Consumption and Its Impact on Environmental Quality: A Pathway for Achieving Sustainable Development Goals in ASEAN Countries." *Energy & Environment* 35(2):644-62.
doi: 10.1177/0958305X221134113.
- Ansari, Mohd Arshad. 2022. "Re-Visiting the Environmental Kuznets Curve for ASEAN: A Comparison between Ecological Footprint and Carbon Dioxide Emissions." *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 168:112867. doi: 10.1016/j.rser.2022.112867.
- Asplund, André. 2014. "ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights: Civil Society Organizations' Limited Influence on ASEAN." *Journal of Asian Public Policy* 7(2):191-99.
doi: 10.1080/17516234.2014.896090.
- Banik, Nilanjan, and Misu Kim. 2024. "India - ASEAN Trade Relations: Examining the Trends and Identifying the Potential." *Global Business Review* 25(2_suppl):S59-77.

doi: 10.1177/0972150920953546.

- Bi, Shihong. 2021. "Cooperation between China and ASEAN under the Building of ASEAN Economic Community." *Journal of Contemporary East Asia Studies* 10(1):83-107.
doi: 10.1080/24761028.2021.1888410.
- Buracom, Ponlapat. 2021. "Globalization, Political Institutions, and Social Spending on Human Capital Upgrading in ASEAN." *Asian Politics & Policy* 13(3):385-407. doi: 10.1111/aspp.12585.
- Chubb, Andrew. 2021. "PRC Assertiveness in the South China Sea: Measuring Continuity and Change, 1970 - 2015." *International Security* 45(3):79-121. doi: 10.1162/isec_a_00400.
- Darusalam, Normah Omar, Marijn Janssen, Jamaliah Said, and Kazi Sohag. 2023. "The Influence of ICT Diffusion and Globalization on the Quality of Governance: A Study Using Panel Data from ASEAN Countries." *Information Development* 39(1):46-59. doi: 10.1177/02666669211026363.
- Dizon, Daniela Maica, Arianne Louise Gulapa, and Victoria Camille Palas. 2021. "Analysis on the Impact of Economic Globalization on Human Development and Economic Growth in the ASEAN-4." *Journal of Economics, Finance and Accounting Studies* 3(2):249-68. doi: 10.32996/jefas.2021.3.2.24.
- Ergenç, Ceren. 2020. *ASEAN as a Method*. edited by C. Ergenç. Routledge.
- Gong, Xue. 2020. "Non-Traditional Security Cooperation between China and South-East Asia: Implications for Indo-Pacific Geopolitics." *International Affairs* 96(1):29-48. doi: 10.1093/ia/iiz225.
- Huang, Shi-Zheng, Muhammad Sadiq, and Fengsheng Chien. 2021. "Dynamic Nexus between Transportation, Urbanization, Economic Growth and Environmental Pollution in ASEAN Countries: Does Environmental Regulations Matter?" *Environmental Science and Pollution Research* 30(15):42813-28. doi: 10.1007/s11356-021-17533-z.
- Kim, Shee Poon. 1977. "A Decade of ASEAN, 1967-1977." *Asian Survey* 17(8):753-70.
- Kimura, Fukunari, Shandre Mugan Thangavelu, Dionisius Narjoko, and Christopher Findlay. 2020. "Pandemic (<sc>COVID</Sc> -19) Policy, Regional Cooperation and the Emerging Global Production Network † ." *Asian Economic Journal* 34(1):3-27. doi: 10.1111/asej.12198.
- Kipgen, Nehginpao. 2020. "India - ASEAN Relations: The Initiatives, Successes, and Challenges." *India Review* 19(3):207-22. doi: 10.1080/14736489.2020.1754012.
- Kliem, Frederick. 2024. "Not Our War. What ASEAN Governments' Responses to the Ukraine War Tell Us about Southeast Asia." *The Pacific Review* 37(1):211-43. doi: 10.1080/09512748.2023.2202925.
- Lee, Su-Hyun. 2022. "ASEAN's Economic Security and Regional Economic Cooperation: Past, Present, and Future." *Asian Journal of Comparative Politics* 7(1):10-28. doi: 10.1177/20578911211032135.
- Marukawa, Tomoo. 2021. "Dependence and Competition: Trade Relationship between Asian Countries and China." *Journal of Contemporary East Asia Studies* 10(2):246-61.
doi: 10.1080/24761028.2021.1937841.
- Munro, James. 2011. "The Relationship between the Origins and Regime Design of the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR)." *The International Journal of Human Rights* 15(8):1185-1214. doi: 10.1080/13642987.2010.511996.
- Narine, Shaun. 2008. "Forty Years of ASEAN: A Historical Review." *The Pacific Review* 21(4):411-29.
doi: 10.1080/09512740802294689.
- Natalegawa, Marty. 2018. *Does ASEAN Matter? A View from Within*. ISEAS - Yusof Ishak Institute.

- Nathaniel, Solomon Prince. 2021. "Economic Complexity versus Ecological Footprint in the Era of Globalization: Evidence from ASEAN Countries." *Environmental Science and Pollution Research* 28(45):64871-81. doi: 10.1007/s11356-021-15360-w.
- Ngaibiakching, and Amba Pande. 2020. "India's Act East Policy and ASEAN: Building a Regional Order Through Partnership in the Indo-Pacific." *International Studies* 57(1):67-78. doi: 10.1177/0020881719885526.
- Nguyen, Tran Thai Ha, Yu-Te Tu, Gia Luat Diep, Trung Kien Tran, Nguyen Hoang Tien, and FengSheng Chien. 2023. "Impact of Natural Resources Extraction and Energy Consumption on the Environmental Sustainability in ASEAN Countries." *Resources Policy* 85:103713. doi: 10.1016/j.resourpol.2023.103713.
- Paribatra, Sukhumband. 1994. "From ASEAN Six to ASEAN Ten: Issues and Prospects." *Contemporary Southeast Asia* 16(3):243-58.
- Pollard, Vincent K. 1970. "ASA and ASEAN, 1961-1967: Southeast Asian Regionalism." *Asian Survey* 10(3):244-55.
- Purnomo, Eko Priyo, Agustiyara, Achmad Nurmandi, Arlina Dewi, Elsy Maria Rosa, Agung Huda Bayu, and Rima Erviana. 2022. "ASEAN Policy Responses to COVID-19 Pandemic: Adaptation and Experimentation Policy: A Study of ASEAN Countries Policy Volatility for COVID-19 Pandemic." *SAGE Open* 12(1):215824402210821. doi: 10.1177/21582440221082145.
- Rüland, Jürgen. 2024. "ASEAN, Russia's Invasion of Ukraine and the Politics of Pragmatism." *International Affairs* 100(1):385-406. doi: 10.1093/ia/iiaad286.
- Shimizu, Kazushi. 2021. "The ASEAN Economic Community and the RCEP in the World Economy." *Journal of Contemporary East Asia Studies* 10(1):1-23. doi: 10.1080/24761028.2021.1907881.
- Verma, Raj, and Björn Alexander Düben. 2024. "The Russia - Ukraine War and Inter-State Dynamics in the Indo-Pacific." *International Politics*. doi: 10.1057/s41311-023-00551-8.
- Zuan, Haris, Darren Ellis, and Romano Pagliari. 2021. "Geopolitics and the ASEAN Single Aviation Market: Aspirations versus Realities." *Transportation Research Procedia* 59:95-104. doi: 10.1016/j.trpro.2021.11.101.

Myanmar's Foreign Policy Shift towards Russia after 2021: A Closer Alignment

Khaing Khaing Soe*

This study examines the significant foreign policy shift of Myanmar towards a closer alignment with Russia after the military coup. Throughout history, Myanmar has adhered to neutrality and practiced a non-aligned foreign policy without taking sides in its great power relations. However, the current scenario suggests that there has been a unique change in Myanmar's foreign policy stance. In a time of facing diplomatic and political isolation and sanctions from the West, the need to seek external legitimacy and diplomatic support, as well as a strategic move to reduce overreliance on China, has led the SAC government to opt for closer ties with Russia, a major global power with influence in the international arena. Myanmar has demonstrated this shift by openly supporting Russia's invasion of Ukraine, asserting that Russia was consolidating its sovereignty and demonstrating its global power. This research explores the motivational factors behind this significant change and the adoption of a pro-Russia policy. The study of Myanmar's policy shift towards Russia is crucial for understanding Myanmar's strategic considerations during a time of political turmoil, economic instability and global pressure.

Key words: Myanmar, Russia, China, SAC, foreign policy, diplomatic support, bilateral relations.

Introduction

Myanmar is a country strategically located in Southeast Asia, bordering two giant states, China and India. Because of its geopolitical location and global situation, Myanmar has managed to maintain a balanced relationship in its international relations with major power countries. Traditionally, Myanmar practiced a non-aligned foreign policy since gaining independence, focused on safeguarding its territorial integrity, sovereignty, and national interest during the global power division between East and West. Throughout history, Myanmar strictly followed the non-aligned policy. However, after the 2021 overthrow of the elected government, the world noticed a significant change in its foreign policy. Following claims of election fraud in the November 2020 election, where the National League for Democracy (NLD) won the majority of seats, the Tatmadaw (Myanmar Army), led by General Min Aung Hlaing, seized power on February 1, 2021, asserting that their move was constitutional and formed the State Administration Council (SAC) with generals, politicians, and some civilian members. This situation

* Department of Political Science, Gyeongsang National University.
khaingkhaing85@gmail.com

pushed the country into political turmoil, with widespread protests, international condemnation, and economic sanctions targeting SAC government leaders and their family members. When the SAC government faced diplomatic isolation and international sanctions from Western countries, they shifted their foreign policy orientation towards Russia, aiming to seek a new close alliance during this period of political isolation. They signaled a closer alignment with Russia by openly supporting Russia's invasion of Ukraine. Myanmar is the only ASEAN country that stands together with Russia in the Ukraine war.

Although China is a prominent trading partner of Myanmar, General Min Aung Hlaing's government preferred Russia as its primary major power partner by actively adopting a pro-Russian policy after 2021 and intensifying bilateral relations in all dimensions. Therefore, this research aims to answer the question, "What motivated General Min Aung Hlaing's government to adopt a pro-Russian foreign policy after 2021?" by analyzing factors such as external legitimation, diplomatic support, and the strategic move to reduce dependence on China. A qualitative research approach will be employed, analyzing media reports and scholarly analyses to investigate this closer shift towards Russia in Myanmar's foreign policy.

This research is structured into three main sections. Firstly, it will explain the historical background of Myanmar's foreign policy and its relations with Russia. Secondly, it delves into the detailed analysis of the factors that motivate the shift towards Russia. Thirdly, the regional impact of the policy will be examined, followed by the conclusion.

Overview on Foreign Policy and Myanmar–Russia Relations

The country's history, security dynamics, political economy, and geopolitical setting play a critical role in shaping and consolidating Myanmar's 'independent, active, and non-aligned' foreign policy, initially grounded in 'neutralism' (Maung Aung Myo, 2020). Due to domestic political instability and a desire to avoid the ideological struggle between the USSR (socialists) and the US (capitalists) during the Cold War, Myanmar practiced an independent-neutralist foreign policy since its independence from the British in 1948. In 1961, Myanmar became a member of the Non-Aligned Movement (NAM). When General Ne Win took power in 1962, he embraced an isolationist policy, disconnecting the country from the outside world and withdrawing from the NAM in 1979. After the 1988 military coup staged by the State Law and Order Restoration Council/State Peace and Development Council (SLORC/SPDC), they adopted the same 'independent and active' policy (MOFA 2005). In 1992, Myanmar rejoined NAM, and the notion of non-alignment remained central to Myanmar's foreign policy. Therefore, Article 41 of the 2008 constitution states that "the Union practices an independent, active, and non-aligned foreign policy aimed at world peace and friendly relations with nations and upholds the principles of peaceful coexistence among nations." Subsequent governments led by President Thein Sein (2011-2016) and the Aung San Suu Kyi-led NLD government (2016-2020) practiced and reaffirmed this 'independent, active, and

non-aligned' foreign policy (Shang 2022).

Throughout history, Myanmar consistently practiced a foreign policy of neutralism or non-alignment and peaceful coexistence in its international relations, allowing for considerable flexibility and autonomy in handling international matters, despite political changes from parliamentary democracy to socialist-military authoritarian rule and back again to a mixed parliamentary-presidential democracy. Despite some changes in diplomatic practice or foreign policy approaches, the core principles of Myanmar's foreign policy remain unchanged (Mg Aung Myo, 2016). Despite the current SAC government following the previous 'independent, active, and non-aligned' policy, a closer alignment with Russia has become evident after the 2021 power seizure. The political turmoil and international condemnations pushed the SAC government to seek new closer alliances and legitimacy on the global stage. This shift is seen in the deepening relationship between Myanmar and Russia in diplomatic, military, and economic dimensions.

Diplomatic relations between Myanmar and Russia commenced on February 18, 1948, after Myanmar regained its independence from the British Empire. Despite inaugurating relations in 1948, neither country initially opened an embassy in the other's capital because of Russia's support for the Burmese Communist group in Myanmar. The two countries opened their respective embassies in 1951. Relations between the two countries warmed and intensified after Prime Minister U Nu paid a two-week tour to the USSR in 1955 (Sudo and Chosein 2023, 249, Crisis Group 2022). However, General Ne Win's government reduced relations and declined the USSR's offer for closer ties, including military assistance, due to Chinese political pressure during the Sino-Soviet confrontation (Ooi 2004, Lutz 2015). The two countries' relations reemerged in 2001 under the SPDC government when Myanmar began purchasing Russian-made weapons. Later, the two countries enhanced their cooperation, including training Myanmar officials in Russia to learn about the systems of weapons purchased by the Myanmar government (Crisis Group 2022). However, under President Thein Sein and State Counsellor Aung San Suu Kyi's government from 2011 to 2020, while they sought closer relations with the Western world, they maintained a cautious approach to Russia, restricting high-level interactions due to strained relations between Russia and the United States over Russia's invasion of Ukraine and annexation of Crimea (Crisis Group 2022). However, military relations between the two countries improved, and personal relations between military officials intensified since General Min Aung Hlaing became the commander-in-chief of the Tatmadaw in 2011.

After the 2021 power seizure, bilateral relations between the two countries significantly improved through high-level exchanges and mutual diplomatic support, evident in Myanmar's backing of Russia on international issues, especially regarding the Russian-Ukraine war, and Russia's support for the SAC government. Russia has become Myanmar's main source of military equipment and technology, and broader economic cooperation extends to various sectors, including trade, investment, energy, and infrastructure development.

가) Discussion over motivation factors

나) External Legitimacy

다) External legitimacy refers to the participation and acceptance within an international system. Bilateral relations, multilateral interactions, and great power support are factors that can measure a country's acceptance in the international community. Therefore, bilateral diplomatic exchanges, trade, military support, membership, and interaction in multilateral organizations, and great power support in different fields are important factors in assessing a country's external legitimacy (Payler Ms, 2023). In this context, the SAC government has sought closer ties with Russia as a strategy to bolster its external legitimacy.

After the 2021 power seizure by the Tatmadaw (Myanmar Army) ousting the NLD-led elected government, the Tatmadaw faced domestic revolutions, international condemnations, and sanctions, leading to diplomatic isolation. Western countries like the USA, UK, Canada, EU, Australia, and New Zealand imposed sanctions on SAC leaders, their families, and businesses owned by families of SAC members in Myanmar (Justice for Myanmar). Additionally, the United Nations Credential Committee blocked the SAC government's representative from taking the UN seat (Al Jazeera, 2022/12/15). Moreover, the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), of which Myanmar is a member, also condemned the SAC government and called for adherence to a five-point consensus (FPC). However, when the SAC could not show significant progress in implementing the consensus, ASEAN excluded SAC leaders from ASEAN meetings (Ani, 2021), allowing only non-political representatives to participate (Muhammad 2022). Furthermore, some countries, such as the US, refused to accept SAC's newly appointed ambassadors during that time. These scenarios placed the SAC government in an isolated situation where internal and external recognition became essential for their survival.

At this time, Russia was the only major country that supported the SAC government from the beginning. Shortly after toppling the elected government, SAC celebrated the 76th Anniversary Armed Forces Day in Nay Pyi Taw, and Russia's Deputy Defence Minister Alexander Fomin attended alongside diplomats from only eight countries: Russia, China, India, Pakistan, Bangladesh, Vietnam, Laos, and Thailand (Al Jazeera, 2021/3/27). Russia referred to the situation in Myanmar as a "purely domestic affair" (Luke Htunt, 2021). While other countries, including ASEAN, were neglecting the SAC government, Russia welcomed visits from SAC officials at all levels. SAC Prime Minister Min Aung Hlaing made his first foreign visit to Russia on June 20, 2021, and attended an international security conference in Moscow. He was later awarded an honorary professorship from the Russian Military University. In July 2022, he made another visit to Russia (Irrawaddy, 2022/7/6). In September 2022, he made his third visit to Russia and attended the Eastern Economic Forum, where he met with President Putin, further cementing cooperation and friendly ties (Al Jazeera, 2022/9/3). These visits provided SAC leaders with opportunities to demonstrate they were accepted by international societies, underlining their warm bilateral relations with a major power and participation in international multilateral cooperation.

While SAC was losing its position in the regional organization ASEAN, it found another platform to

enhance its multilateral cooperation by participating in multilateral forums and organizations where Russia (along with China) played influential roles. SAC officials participated in Russia-led international conferences such as the Eastern Economic Forum, International Forum ATOMEXPO 2024, St. Petersburg International Economic Forum, and the Eurasian Security Conference. Moreover, the SAC government seized opportunities to engage with the Shanghai Cooperation Organization (SCO) and became a dialogue partner in 2022. Myanmar also aims to join BRICS (Brazil-Russia-India-China-South Africa) as a new member, as BRICS intends to accept new members (Storey, 2023). These international multilateral organizations provide alternative diplomatic options to restore the legitimacy SAC lost in ASEAN.

Supporting arms, materials, training, and troops are ways that great powers can confer legitimacy on a de facto state. Russia is the main major power that provides military equipment and training to Myanmar. Military cooperation between Myanmar and Russia is an important component of bilateral relations and has significantly increased after the coup and Russia-Ukraine war. Between 2010 and 2019, Myanmar's arms procurement totaled \$2.4 billion, with \$1.3 billion in Chinese-supplied arms and \$807 million from Russia (Marwaan, 2021). Before 2021, China was Myanmar's main arms supplier. However, according to the Swedish think tank SIPRI, between 2021 and 2022, Myanmar received \$276 million worth of military equipment from Russia, compared to \$156 million from China. During the same period, Russian commercial entities transferred \$406 million in defense supplies to Myanmar, with China ranking second at \$267 million (Storey, 2023). Since 2021, Russia has become Myanmar's top military supporter, replacing China. Military cooperation between the two countries has intensified dramatically. According to the Russian state news agency TASS, within the framework of bilateral military cooperation, the two countries plan to hold more than 50 joint events in 2024, including reciprocal visits of the commanders-in-chief of branches of the armed forces, as well as joint operational and combat training projects. The procurement of military materials, advanced weapons, military training, and joint exercises can enhance the capacity of Myanmar's military and, on the other hand, signal legitimacy.

Diplomatic Support

Russia's diplomatic support is crucial to the SAC during difficult times. Myanmar has benefited from Russia's support in two main ways: support in international forums and enhancing bilateral diplomatic engagement between the two countries. Russia has been a loyal supporter of Myanmar at the United Nations Security Council (UNSC) whenever the Myanmar issue is brought to the table. After the coup, Russia's support at the UNSC became crucial for Myanmar as it sought international backing. Whenever the Myanmar issue was raised at the UNSC, Russia consistently opposed and vetoed resolutions. For example, when the UNSC tried to issue a draft statement about Myanmar's human rights situation and its slow progress on the ASEAN five-point consensus, Russia opposed the draft (Crisis Group 2022). This support is critical for the SAC government, which is facing international isolation and Western sanctions.

In the time of facing international isolation, Russia stand for Myanmar in the international stage is critical for the survival of the SAC.

After the 2021 political crisis, the two countries intensified their cooperation and agreements through diplomatic engagements. The diplomatic ties between the two countries have been developed by receiving and making high-level visits, including foreign ministers and high-level military officials. Additionally, cooperation and agreements in various sectors have expanded. Economic relations between the two countries have also improved. The two countries have consistent government-to-government discussions to enhance trade and investment ties. Despite this, Russia-Myanmar trade is still far behind China-Myanmar trade; in 2022, the bilateral trade reached \$104.4 million compared to \$34.5 million in 2021 (Storey 2023). The SAC government now prioritizes Russian investment over Chinese investment in some projects, such as the construction of the Dawei deep-sea port. Although China also expressed interest in constructing the port, the SAC government welcomed Russian investment (Dipanjan, 2024). Furthermore, Myanmar has invited Russian companies to invest in Myanmar's energy sector, including oil and gas (Crisis Group 2022). Cooperation in the energy sector has been increasing. Another critical area of cooperation between Myanmar and Russia is in nuclear programs, which started in the 2000s and have been rekindled under the SAC government with the signing of MOUs in 2022 (Storey 2023). The increase in bilateral cooperation and agreements through diplomatic engagements has provided Myanmar with valuable partnerships and diplomatic assistance while being ostracized.

Reducing Reliance on China

Another important driving force behind Myanmar's foreign policy shift is the SAC government's desire to decrease its dependence on China. Dependency means relying too much on another entity, and economic dependency refers to the asymmetrical reliance of one state on another, which can give the dominant state power to manipulate the dependent partner. Dependency can be indirectly defined as the basis of power. When a state has economic influence over another state, it means that the former can ask the latter to do something it would not otherwise do. The greater the latter's reliance on the former for supplies, markets, aid, and so on, the more power the former exerts over the latter. Therefore, it can be said that "the greater the level of economic development, the greater the level of political compliance" (Adrienne 1981). Myanmar has heavily relied on China for economic development, military support, and diplomatic backing, and this overreliance has allowed China to exert a significant amount of leverage on Myanmar.

The historical diplomatic relations between Myanmar and China commenced in 1949 after the founding of the People's Republic of China (PRC). The two countries built 'pauk-paw' brotherly relations, a term coined by the Myanmar government. Myanmar leaders were especially worried about Chinese

intervention in internal affairs due to China's asymmetrical power and its immediate neighbour status with Myanmar (Myo, 2011). With these concerns, Myanmar approached cautiously to avoid incurring Chinese intervention (Han, 2016). On the other hand, China is Myanmar's major trading and investment partner, and Myanmar has had to rely heavily on China in all aspects—political, economic, and military—especially during the SPDC/SLORC administration (1988-2010). However, Chinese involvement in Myanmar's internal affairs and its relations with ethnic armed groups have been significant concerns for Myanmar, especially the Tatmadaw leaders. Tatmadaw leaders have little trust in China. Moreover, China's response to the coup and its connection with opposing groups within the current government created more doubts about China's stance.

After the 2021 military seizure of power, relations between the two countries became complex. Despite the tense relations, China remains Myanmar's most important trading and investment partner. Being overly reliant on China as its main trading and investment partner, and China's leverage over ethnic armed groups, often puts Myanmar in a weaker position in bilateral relations and under China's influence. There was a situation where one of Myanmar's ministers revealed in the media that "they have to be afraid of China" under the U Thein Sein Administration. As overreliance on China harms Myanmar's autonomy, efforts have been made to reduce it since the 2010 political transition. The willingness of the SAC to diversify can be seen in their efforts to invite Russian investors to invest in Myanmar. For example, in 2021, General Min Aung Hlaing invited Russian businessmen to invest in Myanmar (Peace Nexus 2022). Therefore, fostering closer ties with Russia to find new economic partners could help reduce Myanmar's overreliance on China. Closer economic cooperation with Russia in various sectors is an imperative move to reduce its dependence.

While Russia is trying to enhance its diplomatic influence in Southeast Asia, Myanmar presents an opportunity. In this scenario, Myanmar's reliance on Russia became an effective strategic diversification to reduce its dependence on a single power by broadening its international alliances. Before the coup, Myanmar largely relied on China, especially during the SPDC and NLD governments. However, SAC leaders have little trust in China due to its complex relationship with some ethnic armed groups in Myanmar and have witnessed Chinese intervention in Myanmar's domestic affairs, despite China's stated policy of non-interference. On top of that, SAC leaders view Russia as a reliable partner that can provide military assistance, equipment, economic support, and political backing. This preference for Russia can be seen in the SAC Chairman's interview during his first trip to Moscow, where he emphasized Russia as Myanmar's "forever friend," while referring to China and India as merely "close friends" (Storey 2023). The gradual improvement of Russia's influence and the reduction of dependence on China to some extent can be clearly seen in the military sector. From 1990 to 2020, China was Myanmar's primary weapons supplier. However, after 2021, Russia completely replaced China in Myanmar's military equipment procurement and other cooperation in different sectors like energy and infrastructure projects, becoming favoured by the SAC government. Practicing a balancing act by engaging with Russia provides Myanmar with more political autonomy and enhances its strength in dealing with external pressure from China.

Regional Implications

The closer alignment between Myanmar and Russia could have several regional implications. Firstly, they could harm ASEAN unity and centrality. ASEAN is a group of ten nations, each with its own alliance preferences. This was evident during the Russian-Ukraine war, where some ASEAN members sided with the West and condemned Russia's invasion, while others were silent or hesitant to condemn and some sided with Russia, Myanmar is the only sided member. In this scenario, Myanmar's closer alignment with Russia could undermine ASEAN's cohesion and centrality in the future political process and regional affairs.

Secondly, the intensified military cooperation between Myanmar and Russia, including arms purchases, training, and military agreements, could threaten regional security. While Myanmar is intensifying its military procurement and building up its military capacity, this cooperation could lead to militarization and an arms race in the region. Additionally, the increased presence of major powers like Russia in Southeast Asia could escalate big power competition in the area, which traditionally involved only China and the US. As Russia enhances its role in Southeast Asia, the region could become a focal point for global power competition, potentially destabilizing regional security.

Furthermore, this alignment could alter China view and potentially harm regional stability. While Russia does not aim to replace China's role in Myanmar, it remains cautious of China's presence in Southeast Asia. However, China typically opposes the involvement of other great powers in the region, which it considers a “China Zone of Influence” (Peace Nexus 2022). Although China has not openly opposed Russia's expansion in Southeast Asia, it might not be entirely comfortable with it. Historically, China has viewed Myanmar as within its sphere of influence and has been resistant to any major power's involvement in Myanmar's internal affairs, particularly from the US. There was a time when Myanmar's government limited its relations with Russia due to Chinese political pressure during the U Ne Win government. Although there might not be an immediate serious impact on the region, intensified armed conflicts between the Tatmadaw and ethnic armed groups supported by China indicate that China is uneasy about Myanmar's closer alignment with Russia. Increased conflict in Myanmar could threaten regional security by increasing the number of displaced people both domestically and across borders, destabilizing neighboring countries. Such a situation could also lead to refugee crises, smuggling, trafficking, and cross-border crime, posing a serious threat to regional stability.

On the other hand, Myanmar's alignment with Russia could present an opportunity for ASEAN member countries seeking to diversify their major power partnerships beyond China and the US. This realignment could serve as a counterbalance to China's influence in the region. Additionally, Russia's intention to invest in Southeast Asia could stimulate regional economic development and create new opportunities for growth and collaboration among ASEAN countries. Despite Russia investment may not be comparable with China, it still can something contribute to the regional economic development.

In conclusion the SAC's eagerness to gain international recognition, diplomatic engagement, and its desire to reduce its overreliance on China led to a pro-Russia foreign policy shift. Following the 2021 military coup, the SAC government faced international pressure and sanctions, losing its standing both domestically and internationally. In this context, Russia emerged as the only major supporter, with the SAC openly siding with Russia in the Russia-Ukraine conflict, despite global polarization. However, the effectiveness of the SAC's policy shift is controversial and mixed. While aligning with Russia provides Myanmar opportunities to participate in Russia-led international forums to restore its legitimacy and diplomatic standing, it also strengthens Myanmar's ability to resist international pressure. However, achieving the long-term goal of reducing reliance on China remains challenging. China continues to play a crucial role in Myanmar's affairs, including in the peace process. Thus, reducing Myanmar's dependence on China might be difficult but not impossible. On the other hand, closer alignment with Russia could negatively impact on the regional security and stability and it also worsen Myanmar's relations with the West and countries that support the West.

References

- Armstrong, Adrienne. "The political consequences of economic dependence." *Journal of Conflict Resolution* 25, no. 3 (1981): 401-428.
- Coming to Terms with Myanmar's Russia Embrace, Crisis Group Asia Briefing, Bangkok/Brussels, August 4, 2022.
- Han, Enze. "Geopolitics, ethnic conflicts along the border, and Chinese foreign policy changes toward Myanmar." *Asian Security* 13, no. 1 (2017): 59-73.
- Lutz-Auras, Ludmila. "Russia and Myanmar - Friends in Need?" *Journal of Current Southeast Asian Affairs* 34, no. 2 (2015): 165-198.
- Ooi, Keat Gin (ed.) (2004), *Southeast Asia: A Historical Encyclopedia, from Angkor Wat to East Timor*, Santa Barbara: ABC-CLIO.
- Maung Aung Myoe, *In the Name of Pauk-Phaw: Myanmar's China Policy since 1948*, Singapore; London: Institute of Southeast Asian Studies, 2011.
- Megan K. Payler Ms, *Beyond Recognition: The Significance of External Legitimacy for De Facto States in the Global Arena*, Western University, 2023
- MOFA (2005) Myanmar Foreign policy. In: *History and Activities*. Ministry of Foreign Affairs. Yangon, pp. 1-3
- Muhammad, Ali, and Ahmad Sahide. "ASEAN's Response to the Myanmar Military coup: From

non-intervention to responsibility to protect” *Revista UNISCI* 59, 2022.

Myoe, Maung Aung. “Myanmar’s Foreign Policy under the USDP Government: Continuities and Changes.” *Journal of Current Southeast Asian Affairs* 35, no. 1 (2016): 123-150.

Myoe, Maung Aung. “Myanmar Foreign policy: Principles and practices.” *The Sage Handbook of Asian Foreign Policy*. Newcastle: Sage (2020): 767-788.

Russia’s policy in Myanmar and in Southeast Asia, Research Paper, Peace Nexus Foundation, March 2022

Shang, Po P. “Myanmar’s Foreign Policy: Shifting Legitimacy, Shifting Strategic Culture.” *Journal of Current Southeast Asian Affairs* 41, no. 1 (2022): 88-105.

Storey, Ian. *Myanmar-Russia Relations Since the Coup: An Ever-Tighter Embrace*. ISEAS-Yusof Ishak Institute, 2023.

Sudo, Sueo, and Chosein Yamahata, eds. *ASEAN and Regional Actors in the Indo-Pacific*. Springer, 2023.

Websites

Ain Bandial, ASEAN excludes Myanmar junta leader from summit in rare move, October 17, 2021
<https://www.reuters.com/world/asia-pacific/asean-chair-brunei-confirms-junta-leader-not-invited-summit-2021-10-16/>

“Chinese Foreign Minister Snubs Myanmar Junta Chief”, *The Irrawaddy*, July 6, 2022,
<https://www.irrawaddy.com/news/burma/chinese-foreign-minister-snubs-myanmar-junta-chief.html>

Day of shame’: Dozens of anti-coup protesters killed in Myanmar. Mar 27, 2021
<https://www.aljazeera.com/news/2021/3/27/myanmar-coup-leaders-put-on-show-of-force>

Dipanjan Roy Chaudhury, Myanmar in talks with Russia to build deep seaport & oil refinery upsetting Chinese, *Economic Times*, May 15, 2024
https://economictimes.indiatimes.com/news/international/world-news/myanmar-in-talks-with-russia-to-build-deepsea-port-oil-refinery-upsetting-chinese/articleshow/110131891.cms?utm_source=contentofinterest&utm_medium=text&utm_campaign=cppst

Friendly ties’: Myanmar’s top general to visit Russia, September 3, 2022.
<https://www.aljazeera.com/news/2022/9/3/myanmar-junta-leader-to-visit-russia>

International Sanction Since the Myanmar Military’s Illegal Attempted Coup, February 5, 2024
<https://www.justiceformyanmar.org/stories/what-has-been-done-to-stop-the-myanmar-militarys-atrocity-crimes>

Luke Hunt, Russia Seeks to Strengthen Old Ties with Myanmar Junta, February 28, 2021.
https://www.voanews.com/a/east-asia-pacific_russia-seeks-strengthen-old-ties-myanmar-junta/6202663.

html

Marwaan Macan-Markar, Myanmar embraces Russian arms to offset China's influence, February 9, 2021
<https://asia.nikkei.com/Spotlight/Myanmar-Crisis/Myanmar-embraces-Russian-arms-to-offset-China-s-influence>

Russia, Myanmar plan to hold over 50 joint military events in 2024 — top brass, March 28, 2024,
<https://tass.com/defense/1767141>

United Nations blocks Myanmar military taking UN seat, December 15, 2022
<https://www.aljazeera.com/news/2022/12/15/united-nations-blocks-myanmar-military-taking-un-seat>

세션 11

신진학자 패널

에너지 인프라 논란 관리하기: 태국 매머석탄발전소에 관한 정치생태학적 분석

유예지(태국 탐마삿대학교)*

1. 서론

이 연구는 동남아시아 최대 규모의 갈탄 광산과 화력발전소가 위치한 태국 북부의 매머 지역(Mae Moh District) 사례연구를 통해, 에너지 인프라로 인해 환경문제와 사회적 갈등이 발생했던 지역이 국가와 전력회사에 의해 ‘관리 가능한(governable)’ 곳으로 재편되어가는 과정에서 활용된 다양한 통치 전략을 살펴보는 것을 목적으로 한다.

태국 북부 람땡(Lampang Province)에 위치한 매머 석탄발전소는 1970~80년대 태국의 산업화 과정에서 전력 생산 거점으로 기능해왔다. 그러나 1990년대 심각한 대기오염과 아황산가스(sulfur dioxide, SO₂) 과다 배출 문제로 주민들의 건강이 악화하고 가축과 농작물 피해가 발생하자 석탄발전을 둘러싼 갈등이 운영사인 태국전력청(EGAT, Electricity Generating Authority of Thailand)과 지역주민, 환경단체를 중심으로 전면화된다. 2003년에는 피해 주민들이 결성한 매머환자권리단체(Mae Moh Occupational Health Patients' Rights Network)가 태국전력청을 상대로 행정소송을 진행하여 2015년 대법원의 최종 판결이 나오기까지 12년간 지난한 싸움을 한 바 있다(EGAT, 2015; TCIJ, 2015). 이후 태국 사회에서 석탄발전은 ‘더러운 개발’, ‘시민들의 우려에 경청하지 않는 정부’와 같은 부정적인 이미지를 연상시켜왔으며 태국 내 신규 석탄발전소 건설계획은 예정지 주민들의 강력한 반대에 부딪혀 연기되거나 취소되어왔다(Forsyth 2004, 431; ERIA 2017, 22).

그러나 최근 탈석탄과 저탄소 에너지 전환이 시대적 화두가 되는 상황임에도 불구하고 오히려 매머 지역에서는 석탄발전을 옹호하는 움직임이 나타나고 있다. 2029년까지 매머 석탄발전소의 전력 생산량을 절반으로 줄이고 감소분은 수입 전력으로 충당한다는 태국전력청 이사회의 논의안건이 2021년 초 한 언론에 의해 알려졌는데(Daily News 2021/02/09), 주민대표들은 석탄발전을 감축하면 전기요금 인상과 지역경제 붕괴를 초래할 수 있다고 주장하며 에너지부와 태국전력청, 람땡도청 등에 항의서한을 전달하기도 하였다(EGAT News 2021/02/24). 2016년에도 국제환경단체 그린피스 활동가들이 매머마라톤대회에서 진행한 ‘깨끗한 공기를 마실 권리(Right to Clean Air)’ 캠페인에 대해서도 지역주민들의 의사가 반영되지 않은 외부단체의 일방적인 주장이라 반발하며 그린피스에 사과를 요청하기도 하였다(Prachatai 2016/08/15; MGR Online 2016/08/19).

이 연구는 태국 내 석탄산업을 둘러싼 논란의 중심지이자 석탄 반대운동의 핵심 지역이었던 매머

* 태국 탐마삿대학교 사회정책 · 개발학과

가 에너지 전환 움직임에 반발하고 있는 상황에 주목한다. 특히 그 배경에 있는 2000년대 초반 태국 전력청이 에너지 인프라의 환경관리를 강화하고 지역사회와의 관계를 개선하기 위해 도입한 새로운 지역사회 관리전략을 분석한다. 태국전력청은 에너지 인프라 및 석탄옹호담론을 생산하고 확산시키는 한편, 기업의 사회적 책임(CSR, Corporate Social Responsibility) 사업과 지역사회개발기금을 확대하고 매년 마라톤 행사와 축제를 개최하여 광산과 발전소를 대중에 공개함으로써 석탄산업에 대한 부정적인 이미지를 바꾸기 위해 노력해왔다.

이 연구는 정치생태학적 접근을 통해 에너지 인프라를 단순히 기술 중심적이고 비정치적인 인공물이 아니라, 복잡한 갈등과 경합이 지속해서 발생하는 정치적인 장으로 개념화한 후, 매머 지역 사례연구를 통해 태국전력청이 석탄발전을 둘러싼 갈등을 관리하고 통치하기 위해 도입한 전략과 기법을 ‘석탄 논란 관리하기(Governing coal controversies)’ 분석 틀을 사용하여 살펴볼 것이다. 또한 이러한 새로운 통치전략이 매머 지역에서 태국전력청과 지역주민들 간의 관계를 어떻게 재편했는지도 살펴보고자 한다.

2. 이론적 배경 및 분석 틀

1) 갈등과 경합의 장으로서의 에너지 인프라

1960년대 이후 태국에서 본격적으로 추진되어 온 성장 중심의 개발전략은 무분별한 에너지 인프라 건설과 벌목 사업으로 인해 환경파괴, 토지 수탈, 불평등의 문제를 야기했다. 특히 국제적으로 지속 가능한 개발 담론이 부상하고 국내적으로는 시민사회가 성장함에 따라 1980년대부터 시민사회단체와 학자, 지역주민들을 중심으로 태국 내 에너지 인프라의 사회·환경적 영향에 대한 우려와 비판이 제기되기 시작한다. 대표적인 사례로 태국 환경운동의 성공적인 출발점으로 평가받는 남쑤담(Nam Choan Dam) 반대운동을 들 수 있다(EJOLT 2019; Rigg 1995, 13). 야생동물 보호지역에 건설될 예정이었던 이 댐은 이후 발생할 수 있는 산림 및 생태계 파괴, 수물예정지 주민들의 이주와 생계수단 상실 등 여러 문제가 지적되었다. 댐 건설로 영향을 받게 될 주민들을 포함하여 농민, 학생, 승려, 언론인, 국제 환경운동가들로 구성된 느슨한 네트워크가 조직되었고 6년간의 투쟁을 통해 결국 1988년 댐 건설계획이 전면 취소되었다(Rigg 1991, 1995; Laungaramsri 2017).

또 다른 사례로는 태국 동북부 지역 우본랏차타니(Ubon Ratchathani Province)의 뱍문댐(Pak Mun Dam)이 있다. 1989년 사업 승인 이후 1994년에 건설이 완료된 뱍문댐을 두고 태국 정부와 태국전력청은 전력 생산은 물론 관개시설, 어장, 관광지로서 다목적댐의 역할을 할 수 있을 것이라는 긍정적인 측면을 강조하였으나, 지역주민들과 환경단체는 우려를 표명하였다. 이들은 댐 건설이 산란을 위한 어류의 이동을 방해하여 생태계는 물론, 주민들의 주된 생계 수단인 어획에 부정적인 영향을 미칠 것이라 주장하며 맞섰다(International Rivers 2014; Missingham 2003). 그 과정에서 많은 수의 활동가들과 지역주민들이 체포되거나 폭력에 노출되는 사건들이 발생하기도 하였다(International Rivers 2014).

1980~90년대 태국에서 대형 수력발전 댐이 갈등과 경합의 장으로 부상하게 된 것과 마찬가지로 석탄발전소 역시 논쟁의 장이 되었다. 특히 본 연구가 사례연구지로 선정한 매머 석탄광산·발전소(Mae Moh Lignite Mine and Power Plant)의 경우, 1992년과 1998년 두 차례 발생한 아황산가스 과다 배출과 미세먼지, 소음, 악취 등의 문제로 지역주민들은 호흡곤란, 어지럼증, 안구 및 비강 염증, 구토 증상을 보였으며 1996년에는 주민 6명이 폐혈증으로 사망하기도 하였다(Boonlong et al. 2011, 13). 이러한 환경문제는 급속한 산업화의 폐해이자 1970년대 석유파동에 대응하기 위해 국내 부존자원인 갈탄의 비중을 확대한 결과였다. 매머 발전소의 설비용량은 1973년 기준 225MW에서 1980년대 중반 825MW, 1990년대 말 2,625MW로 10배가 넘는 수준으로 그 규모가 확대되었다. 전력 생산량이 증가함에 따라 오염물질 또한 증가한 것이다. 이에 매머 주민들을 중심으로 앞서 언급한 매머환자권리단체가 2003년 조직되었고 태국전력청을 상대로 진행한 행정소송이 2015년 2월 10일 마무리되며 태국 전력청은 123명의 주민에게 배상금을 지급하게 된다(EGAT 2015; TCJ 2015). 이와 같은 사례들은 에너지 인프라가 다양한 행위자들이 그 의미와 개발방식, 영향을 둘러싸고 갈등과 경합, 투쟁을 벌이는 장으로 작동한다는 것을 실증적으로 보여주고 있다.

그러나 인프라에 대한 기존의 사회과학 연구는 기술 관료적(technocratic) 입장과 개입주의적(interventionist) 접근법이 지배적이었다. 이러한 접근법은 인프라를 단순히 개발 대상이나 시스템, 사업으로 인식하여 인프라의 물질성(materiality)만을 부각하는 동시에 이와 관련된 사회적 행위자들을 단순히 인프라 서비스를 받는 수동적이고 균질적인 존재로 간주하여 인프라를 둘러싼 복잡한 사회적 환경을 간과하는 문제가 있다고 지적되었다(Gartner 2016). 이 두 관점과는 다르게 비판적 관점(critical perspectives)에서는 인프라를 “본질적으로 관계적인 개념(fundamentally a relational concept)”(Star 1999, 380)이자 다양한 이해관계가 투쟁하고 경합하는 사회정치적 관계가 투영된 것으로 이해한다(Bulkeley et al. 2014; Rafey & Sovacool 2011). 인프라의 효과는 사회적 집단에 따라 다르게 나타나기 때문이다. 인프라는 어떤 집단에는 해방을 의미하지만, 취약/소외계층에게는 권력의 상징이자 통제장치로 이해될 수 있는 것이다(Gartner 2016, 382).

따라서 본 연구자 역시 비판적 관점에 근거하여 에너지 인프라를 기술 중심적이고 비정치적인 인공물(a techno-centric and apolitical artifact)이 아니라, 에너지 인프라 개발에 대한 열망과 실패, 긍정적 효과와 파괴적 영향 사이에 복잡한 갈등과 경합이 지속해서 발생하는 정치적 장(a fundamentally political site of power struggles and contestation)으로 개념화하고자 한다. 구체적으로 태국 석탄발전소 사례연구를 통해 사회·환경적 갈등 이후 에너지 인프라라는 정치적 장을 중심으로 활용되고 있는 전력회사의 통치전략, 구체적 형태의 테크놀로지들, 그리고 그 기저에 자리한 지식과 담론의 체계들을 분석하여 기술 관료적, 개입주의적 관점 중심의 기존 연구를 극복하고자 한다. 특히 집중하는 환경적 논란과 갈등을 잠재우고 기존의 화석연료 중심의 에너지시스템을 유지하기 위해 동원된 석탄산업의 통치 기제들을 밝히는 것은 저탄소 에너지 전환과 탈석탄에 대한 논의를 시작하는 데 필수적이라 할 수 있다.

2) 에너지 인프라에 관한 정치생태학적 분석

정치생태학은 1970~80년대 환경에 대한 기술주의적이고 관리적인 접근방식에 대한 비판적 대응

으로 등장하였다. 당시 신멜서스주의(neo-Malthusianism)와 비정치적 생태학(apolitical ecology)은 환경문제를 인구과잉, 자원 부족, 지구의 수용 능력의 문제로 파악하였다(Hardin 1968; Ehrlich 1968; Meadows 외 1972). 문화생태학(또는 생태인류학)은 문화적 관행과 환경관리 사이의 연관성을 강조하였지만, 문화·생태공동체가 더 광범위한 정치경제 구조에 배태되어 있다는 사실을 간과하였다(Bryant & Bailey 1997, 12). 환경에 대한 기존의 접근방식을 비판하며 등장한 정치생태학은 환경과 정치경제 구조 사이에 발생하는 복잡한 상호작용에 초점을 맞추었다. 정치생태학은 인간과 환경의 관계에 대한 새로운 존재론적 관점을 제시하는데, 자연과 환경을 단지 물질적이고 자연적인 현상으로 보는 것이 아니라, 사회적으로 구성된 실체, 즉 ‘정치화된 환경(politicized environment)’으로 개념화한다. 환경문제는 그 원인이 되는 정치경제적 맥락과 분리해서 이해할 수 없기 때문이다(Watts 1983; Blaikie 1985; Blaikie 외 1987; Bryant 외 1997; Vandergeest 외 2017).

따라서 정치생태학자들은 환경변화가 기술적 관리를 통해서만 해결할 수 있는 중립적인 과정이 아니라고 강조한다. 대신 환경변화는 정치적 기원이 있고, 특정 조건의 영향을 받으며, 기존의 사회경제적 불평등에도 영향을 미치는 광범위한 결과를 초래한다고 설명한다(Bryant 외 1997, 28). 환경변화로 발생하는 비용이나 이익의 분배는 기존의 불평등을 줄이거나 혹은 더욱 강화할 수 있는 잠재력이 있기 때문이다. 그러므로 환경변화를 그것이 배태된 사회적, 정치경제적 맥락과 연관 지어 이해하는 것을 강조한다.

1980년대 초기 정치생태학은 농업 정치경제학, 종속이론, 세계체제론의 영향을 받았으며 개발도상국의 환경파괴와 자원에 대한 통제, 접근권에 영향을 미치는 정치경제 구조와 불평등한 권력관계를 분석하는 데 중점을 두었다. 구조주의적 접근법을 사용하여 글로벌 생산 과정의 결과로서 발생하는 계급관계, 잉여 추출, 지역갈등과 변화의 패턴을 조사하였다(Blaikie 1985; Bunker 1985; Watts 1983).

1980년대 후반과 1990년대에는 구조 결정론의 한계를 비판하는 정치생태학의 탈구조적, 문화적 선회(post-structural or cultural turn)가 이뤄졌다. 이 시기 정치생태학자들은 인간과 환경의 상호작용에 영향을 미치는 권력관계에 대한 보다 미묘하고 복잡한 이해를 주장하며 행위자의 주체성과 잠재력을 탐구하고(Adas 1981; Scott 1987), 생태 페미니즘을 연구하였으며(Agarwal 1992; Berry 1989; Guyer 외 1987), 포스트 구조주의와 담론이론을 도입하였다(Said 1979; Escobar 1995).

2000년대 이후 정치생태학은 농촌 공간과 농업 경제에 대한 전통적인 관심에서 벗어나 도시 및 산업 문제를 탐구하며 연구 범위를 확장하였다. 정치생태학은 석유, 가스, 석탄과 같은 에너지원도 ‘또 하나의 자원(just another resource)’으로 간주하며 에너지 생산과 분배, 소비와 관련한 사회정치적 동학, 권력관계, 환경적 영향에 관한 연구를 진행해왔다(Peluso 외 2001, 24-25). 원자력 발전이나 수력 발전에 관한 정치생태학적 연구도 증가하고 있는데, 앞서 설명한 바와 같이 대규모 에너지 인프라 개발은 사회적, 환경적으로 중대한 영향을 미치며 논쟁과 갈등으로 이어지기 때문이다(Huber 2015, 484).

따라서 에너지 인프라에 관한 정치생태학적 접근은 기존의 기술주의적, 개입주의적 접근법의 한계를 극복할 수 있는 유용한 틀을 제공한다. 또한 인간과 자연환경 간의 상호작용에서 에너지 인프라를 포함하는 건조환경(built environments)과 인간 간의 복잡한 상호작용으로 정치생태학 연구의 초점을

확장한다는 점에서 의의가 있다.

3) 정치생태학의 탈구조주의와 통치성

이 연구는 정치생태학 논의 중에서도 포스트 구조주의적 접근법을 따른다. 대표적인 포스트 구조주의자인 미셸 푸코에 따르면 권력은 특정 집단이나 행위자 또는 정치경제 구조에 의해 인과적으로 형성되는 것이 아니라 모든 사회적 관계에 걸쳐 분산된 “교차하는 힘과 전략의 장(crisscrossing field of forces and strategies)”으로 이해된다(Torfining 2009, 112).

푸코는 통치성(governmentality)이라는 개념을 소개하는데, 통치합리성(governmental rationality), 통치의 기술(the art of governing)로도 지칭되는 이 개념은 행동양식에 대한 지도(conduct of conduct), 즉 시민들의 품행과 태도, 행동을 통솔하고 지도하는 것으로서 억압과 규율이 아닌, 자유롭게 행동할 수 있는 범위를 규정하는 것으로 피지배자를 통치하는 것을 의미한다(Foucault 1991; Dean 2010). 따라서 권력은 바로 그 자율성이 보장되는 공간을 규정하는 것을 통해 행사된다(Torfining 2009, 113).

이러한 푸코의 통치성 개념을 환경 분야에 적용한 연구들도 증가하고 있다. 환경 통치성(environmentality) 또는 녹색 통치성(green governmentality)이라는 용어가 제안되며 환경 거버넌스에서 권력이 작동되는 방식을 이해하기 위한 도구로서 통치성 개념이 주목받고 있다(Agrawal 2005; Bose 외 2012; Fletcher 2010; Johnsen 외 2017; Svarstad et al., 2018, 356에서 재인용). 러더포드(Rutherford 2017)는 기존 연구를 상호 연결된 세 분야 - 통치 합리성의 생산(the production of rationalities of rule), 개입전략 파악(the examination of intervention strategies), 스스로 통치하는 주체의 형성(the generation of specific forms of self-governing subjects) - 로 구분하였다.

먼저 통치 합리성은 세계를 이해하는 특정한 방식이며 진실의 체제(regimes of truth)를 형성한다. 이 개념이 환경에 적용되면, 과학이 환경을 관찰하고 이해하는 특정한 방식으로 등장한다. ‘통계적 측정, 그래픽, 모델링, 예측’과 같은 과학적 도구를 통해 자연을 관리하기 위한 포괄적인 틀이 구축된다. 미국의 과학적 입업은 근대 정부가 국가권력을 통해 산림을 관리할 수 있도록 산림을 정량화하고 표준화된 측정을 시행한 사례라 할 수 있다(Demeritt 2001, Rutherford 2017, 2).

다음으로 개입전략의 문제는 통치 합리성의 생산과 밀접한 관련이 있다. 통치 합리성은 환경문제를 특정한 방식으로 인식하게 하고, 그에 기반한 특정한 방식의 해결책을 제시하기 때문이다. 예를 들어 환경영향평가(Environmental Impact Assessment, EIA)는 전문성을 바탕으로 만들어진 문제 분석 틀에 따라 예상되는 환경 영향을 파악하고 그에 대한 해결책을 제시하는 방식으로 작동했음이 지적되었다(Doyle 외 2008; Rutherford 2017, 3).

마지막으로, 스스로 통치하는 주체의 형성은 환경 통치성의 중요한 부분이다. 통치성 개념에 따르면, 권력은 개인을 특정 유형의 주체로 만듦으로써 작동된다. 환경 통치성의 맥락에서 개인은 종종 책임감 있는 환경 시민 혹은 녹색 시민의 역할을 맡을 것이 기대되는데, 환경 통치성은 개인에게 기꺼이 친환경적인 행동을 하도록 동기를 부여하는 환경 의식을 촉진한다(Fletcher 2010). 많은 연구가 환경 문제에 관심을 보이는 개인, 즉 ‘환경적 주체(environmental subjects)’의 형성에 대해 논의해왔다(Luke

1999a, b; Rutherford 1999; Neumann 2001; Peluso & Watts 2001; Sundar 2001; Agrawal 2005; Fletcher 2010, 175-176에서 재인용).

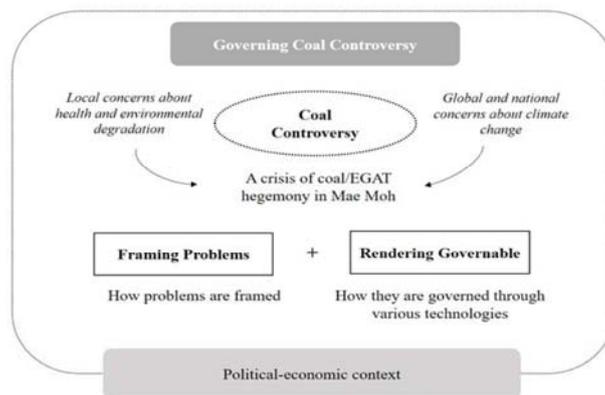
4) '석탄 논란 관리하기' 분석 틀

이 연구는 위에서 검토한 정치생태학의 탈구조적 접근법과 환경 분야에서의 통치성 논의를 종합하여 '석탄 논란 관리하기' 분석 틀을 제시하였다. 이 분석 틀은 문제의 원인을 파악하여 개입지점을 설정하는 '문제 프레임링(Framing Problems)'과 환경 갈등을 관리하기 위해 도입된 다양한 기제들을 포괄하는 '관리 가능하게 만들기(Rendering Governable)'를 두 측면으로 구성된다. 1990년 이후 매머석탄광산·발전소를 둘러싼 환경 갈등이 격화되자 태국전력청은 문제와 그 주요 원인을 확정하는 데 있어 핵심적인 역할을 하였고 이를 토대로 태국전력청은 논란과 갈등을 관리할 해결방안을 제시하였다.

이 연구는 '석탄 논란 관리하기' 분석 틀이 정치경제적 맥락과 무관하게 작동하는 것이 아니라는 점을 강조한다. 정치생태학에서 강조하듯이, 환경 갈등은 그것이 배태된 특정한 정치경제적 맥락에서 고려되어야 한다. 정치경제적 맥락은 석탄 논란 관리하기가 그 기능을 할 수 있게 하며, 반대로 석탄 논란을 관리하는 것은 기존의 지배적인 사회질서와 정치경제적 구조를 보호하고 재생산한다. 이 논문에서 주목하는 태국 사례의 정치경제적 맥락은 중앙집중식 화석연료 기반 에너지시스템과 태국의 불평등한 정치사회 구조를 뒷받침하고 있는 후견-피후견 관계라 할 수 있다.

다음 장에서는 석탄 논란 관리하기 분석 틀을 통해 1990년대 이후 매머에서 발생한 환경 갈등을 통치하고 관리하기 위한 태국전력청의 전략을 살펴보고, 그 결과 지역 내 석탄발전에 대한 비판의 목소리는 주변화되고 태국전력청에 의존적인 마을이 되어가는 과정을 자세히 살펴볼 것이다.

〈그림 1〉 본 연구의 분석 틀



3. 태국전력청의 석탄 논란 관리하기

1) 문제 파악과 개입지점 설정

(1) 1992년 10월 1차 아황산가스 배출사건

1992년 10월, 태국 매머 지역에서 발생한 아황산가스 과다 배출사건은 지역주민에게 심각한 건강 피해를 초래하며 국가적인 이슈로 부상했다. 사건은 10월 1일 새벽, 주민들이 회백색 먼지와 가루를 목격하면서 알려졌으며 농작물과 초목이 시들고 주민들은 호흡곤란, 어지럼증, 메스꺼움 등을 겪었다. 이러한 현상은 3일간 지속되다 잦아들었지만, 10월 20일 다시 발생하면서 더욱 큰 문제로 주목받았다. 주요 일간지인 마띠촌(Matichon)은 21일부터 매머 석탄발전소의 아황산가스 배출 문제를 집중적으로 보도했고, 당시 총리인 추안 립파이도 매머를 방문하며 상황을 파악했다. 과학 기술환경부 장관 피싼 문삿싸턴은 10월 22일 국회 보고에서 문제의 원인으로 태국전력청의 관리 소홀과 발전소의 기술적 미비, 비정상적인 대기상태를 지적했다.

이 사건의 해결을 위해 10월 27일 내각 결의안이 통과되었고, 첫째, 피해 주민들에 대한 충분한 치료와 지원, 둘째, 보상 관련 논의를 위한 위원회 발족, 셋째, 단기대책으로 매머 발전소의 전력 생산량 통제, 넷째, 장기대책으로 발전소 총 11기 중 8~11호기에 해당하는 4기에 탈황설비를 설치하는 것이 해결방안으로 제시되었다. 이 결의안에 따라 람빵도청, 태국전력청, 주민대표로 구성된 위원회는 이튿날 보상 규모와 액수를 확정 지었고 10월 31일 구체적인 보상금액이 명시된 내각 결의안이 최종 통과되며 이 사건은 정부 차원에서는 공식적으로 종결이 된다.

그러나 태국전력청의 책무성에 대한 의문은 계속되었는데, 이미 매머 지역의 대기오염 문제를 인식하고 있었다는 언론보도가 나왔기 때문이다. 태국전력청은 이러한 보도를 부인하며 대기질 감시 시스템을 설치하고 상시 점검 중이었다고 주장했으나, 주민들의 불신과 비난은 지속되었다.

(2) 1998년 8월 2차 아황산가스 배출사건

태국전력청은 탈황설비 설치로 아황산가스 배출 문제를 해결할 수 있을 것이라 믿었으나, 1998년 8월 다시 한번 아황산가스가 기준치를 초과하여 배출되면서 인근 마을이 피해를 보았다. 태국전력청은 기술적 결함을 인정하고 단기대책으로 전력 생산량을 축소하고 조사위원회를 발족시켰으나, 주민들이 요구한 매머 광산 확장 계획 철회와 이주대책 마련은 반영되지 않았다. 이주대책위원회에서도 구체적인 후속 조치가 취해지지 않자, 주민들은 집단행동에 돌입하고 태국전력청의 문제해결 의지와 진정성에 의문을 제기하며 시위를 진행했다(Matichon 1998/11/25; Prachachat Business 1998/11/19).

주민운동은 조직화하여 상급 기관인 산림청에 광산허가 취소요청 서한을 보내거나 국제기구인 세계은행과 아시아개발은행에 매머광산과 발전소에 대한 금융지원을 중단할 것을 요청하는 등 다양한 경로로 항의를 이어갔고, 이는 태국전력청의 대응 방침 변화로 이어졌다. 1999년 3월, 태국전력청은 주민들의 핵심 요구사항인 이주는 추진할 수 없지만, 대신 5천만 밧 규모의 지역사회개발기금을 조성하고 홍보활동(Public Relations, PR)을 통해 지역사회와의 관계를 회복하겠다는 새로운 대응 방침을

발표했다. 이 개발기금은 지역사회의 사회적, 환경적 갈등을 관리하는 데 중요한 역할을 하였으며 주민들의 관심을 돌리고 태국전력청과 지역사회 사이 후견주의적 관계를 강화하는 수단으로 작용했다.

(3) 1999년 인정받지 못한 환경 영향과 갈등의 심화

1995년 12월 25일, 매머 주민들은 앞선 아황산가스 배출과 유사한 증상을 다시 경험하면서 태국전력청의 재발 방지 약속에 의문을 제기했다. 문제를 해결할 수 없다면 주민들은 안전한 지역으로 이주시켜 달라고 다시 요청하였다(Matichon 2000/01/05).

그러나 이전 두 차례의 사건과는 다르게 아황산가스 배출로 인한 것이 아니며, 이상저온현상에 의한 자연재해로 결론지어져 피해보상이 불가능하다는 발표가 나왔다. 태국전력청은 탈황설비 설치 후 아황산가스를 철저히 관리하고 있다고 책임을 회피했으나, 주민들은 석탄 광산과 발전소에서 발생하는 다양한 문제들, 즉 아황산가스뿐만 아니라 석탄채굴의 전 과정에서 발생하는 먼지와 소음, 유독가스는 물론, 발전소에서 발생하는 매연과 미세먼지, 수질오염, 수자원 부족 등의 문제들이 산재해있었다. 그리고 당시 아황산가스 배출량이 기준치를 넘지 않았다고 해서 그동안 축적되어 나타나는 장기적 영향까지 무시할 수는 없는 일이었다.

주민들은 피해를 입증하기 위해 의학적 소견을 제출하고 태국전력청에 본격적으로 맞서게 된다(Matichon 2001/08/12). 세 명의 주민들은 2001년 7월 방콕의 라차위티병원의 산업보건전문의로부터 아황산가스에 의한 폐 질환 진단을 받게 된다. 의학적 소견에도 불구하고 태국전력청은 주민들의 요구를 수용하지 않았기 때문에 주민들은 주민운동을 다각화하여 람빵도청, 중앙정부, 국회에 진정서를 제출하고 행정소송을 제기하는 한편, ‘석탄에 반대하는 사람들의 연합(People against Coal Coalition)’을 결성하여 전국적, 지구적 차원으로 운동을 확장했다.

그러나 태국전력청은 1992년과 1998년 주민들에게 치명적인 영향을 미쳤던 아황산가스 문제는 탈황설비를 설치한 이후 해결되었기 때문에 지역 내 환경문제는 더 이상 없다는 견해였다. 태국전력청은 주민들이 반대운동에 참여하는 이유는 결국 태국전력청에 대한 ‘오해와 불신’ 때문이므로 지역사회 공헌 활동과 홍보활동을 통해 이를 해결하고 석탄산업의 현상 유지를 목표로 했다(ADB 2002).

정리하자면, 태국전력청은 매머의 석탄 광산 및 발전소와 관련된 복잡한 사회 및 환경문제를 과도한 아황산가스 배출이라는 문제로만 좁게 프레임 했기 때문에 탈황설비 설치 이후에도 지속되는 지역주민들의 우려와 비판을 분실과 오해의 문제로 치부했다는 것을 알 수 있다.

2) 환경 갈등을 관리하기 위한 다양한 기제

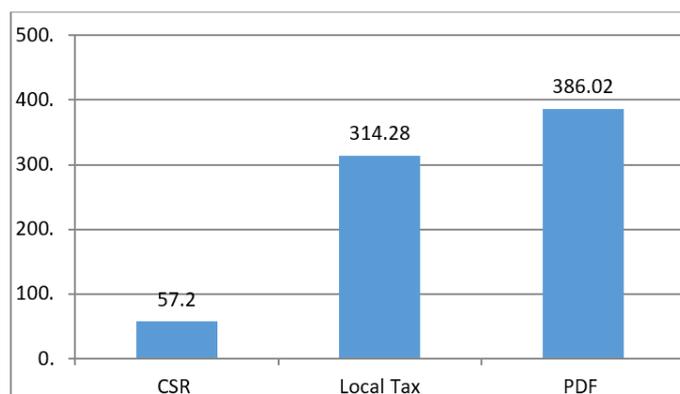
(1) 지역사회개발기금 및 CSR 확대

1999년 초기 5천만 바트 지역개발기금 설립 이후, 태국전력청은 마을 주민들을 위한 종합적인 자금 지원 계획을 시행해왔다. 이 계획에는 인구·지역사회개발협회(PDA, Population and Community Development Association)가 9년간 운영했던 기금, 전력개발기금(PDF, Power Development Fund) 및 기타 기업의 사회공헌활동(Corporate Social Responsibility, CSR)이 포함된다. 최근에는 PDF가 화력

발전소 건설 시 지역사회가 받을 수 있는 혜택 중 하나로 강조되고 있기도 하다(TLT Consultants Co., Ltd. 2020).

현재는 태국전력청이 매머 지역에 재정적으로 기여하는 세 가지 주요 예산 출처가 있는데, CSR, 광산 사용료로 인한 지방세, PDF가 있다. 2020년 기준으로 한 해 동안 매머 지역에 제공된 지역사회개발 지원금 및 세금은 총 7억 5,751만 바트(한화 약 291억 원)이었다(그림 2 참고).

〈그림 2〉 2020년 태국전력청(매머 지부)의 지역사회개발 지원금 연간 예산(단위: 백만 바트)



(출처: EGAT Mae Moh 2020b)

일부 마을 주민들은 매머가 태국 북부에서 가장 부유한 지역이라는 명성 때문에 이 지역에 사는 것에 자부심을 느낀다고 말하기도 하였다(인터뷰 2021.03.10.). 그러나 태국전력청을 상대로 한 소송에 참여했던 한 주민은 태국전력청의 지역사회 개발기금과 공헌 활동의 한계를 지적했다. 태국전력청이 광산을 개발하고 발전소를 운영하면서 환경을 파괴하고 주민들의 생계 수단을 박탈하며 건강을 악화시켰기 때문에, 이러한 기금은 일시적인 해결책에 불과하다고 주장했다(인터뷰 2021.03.07.). 태국전력청은 사람들을 지원한다는 명목으로 지역사회 공헌 프로그램을 제공하지만, 실제로는 지역사회를 돌보는 친절하고 호의적인 지원자로서의 이미지를 만드는 등 자신들의 이익을 위해 그 자금을 사용하고 있다고 비판하였다(인터뷰 2021.03.07.).

(2) 홍보활동을 통한 담론적 정당화

태국전력청은 매머 석탄 광산과 발전소에 대한 부정적인 인식을 줄이고자 다양한 홍보활동을 진행해왔는데, 매머석탄광산·발전소에 있는 매머 광산박물관(Mae Moh Mine Museum)과 매년 개최되는 매머축제(Mae Moh Festival), 그리고 국내 주요 언론매체를 통한 광고형 기사 및 특집 기사를 통해 석탄산업에 대한 긍정적인 이미지와 서사를 생산해왔다.

먼저 매머광산박물관을 통해서도 첫째, 석탄은 라마 7세(쁘라차티쁘 국왕)의 유산이며, 둘째, 철저한 환경관리와 청정 석탄 기술(Clean Coal Technology) 도입을 통해 석탄발전도 친환경적일 수 있다는 점, 셋째, 지역사회 공헌 활동을 통해 발전소가 지역사회와 공존할 수 있다는 점을 강조하고 있다.

이 지역에서 공기가 가장 맑고 시원한 겨울철인 11월에 열리는 매머 축제에는 박물관에서 강조하

고 있는 석탄 옹호 서사가 훨씬 더 광범위하고 개방된 공간에서 펼쳐지고 있었다. 태국전력청은 광산이 내려다보이는 언덕에서의 잔디 썰매와 전망대, 유명 연예인이 다수 출연하는 콘서트, 주변 마을을 직접 돌아볼 수 있는 커뮤니티 투어 등 다양한 프로그램을 축제에 접목해 매머 지역과 매머 석탄 광산과 발전소에 대한 새로운 이미지를 축제에 온 사람들에게 제공하고자 했다. 매머 발전소 홍보팀에서 발간하는 잡지를 통해 축제에 왔던 사람들이 매머가 환경적으로 잘 관리되고 있고 태국전력청이 지역주민들과 좋은 관계를 유지하고 있다는 것을 직접 확인했다는 것을 강조한다. 축제의 주요 목적 중 하나는 관광을 통해 지역경제를 활성화하는 것이지만, 그것보다 더 중요한 것은 석탄 광산과 발전소가 있는 이 지역이 ‘먼지가 많고 더럽고 살기 힘든 곳’이거나 ‘여행하기 어려운 곳’이 아니라 ‘맑고 깨끗하고 살기 좋은 곳’이라는 이미지를 확산시키는 것이다.

박물관과 축제가 석탄과 매머 지역의 이미지를 변화시키기 위해 석탄 옹호 서사를 만드는 것에 집중했다면, 언론보도는 태국 내 석탄발전 확대 계획이 포함된 2015년 전력수급계획(PDP, Power Development Plan 2015)에 대한 여론을 긍정적으로 만드는 것을 목표로 삼았다고 볼 수 있다. 2000년대 후반부터 2010년대 중반까지 매머와 석탄, 에너지 이슈에 관한 광고형 기사, 일명 애드버토리얼(Advertorial)과 특정 언론사의 연재 특집 보도 형식의 태국전력청 홍보 기사를 상당수 게재하여 석탄 발전도 깨끗하고 안전할 수 있다는 이미지를 확산하는 한편 유가 급등, 후쿠시마 원전 사고, 여전히 비싼 재생에너지의 대안이 석탄이라는 점을 강조하고자 하였다.

4. 결론

이 연구는 1990년대 태국전력청이 아황산가스 배출 사고로 정당성 위기에 직면한 석탄산업을 유지하고 지역사회와의 갈등을 관리하기 위해 도입한 전략을 ‘석탄 논란 관리하기’라는 분석 틀을 통해 살펴보았다. 태국전력청의 전략은 문제를 좁게 규정하고 기술적 개입을 통해 복잡한 사회적, 환경적 논란을 관리할 수 있도록 만드는 것이었다. 이러한 전략은 태국 발전 부문에 일시적인 해결책으로 작용하여 탈석탄 논의를 연기하는 역할을 하였으며, 2010년대 중반에 발전원 믹스에서 석탄의 비중을 높이는 데 실패했음에도 불구하고 태국 내 화석연료 기반 에너지시스템을 유지하게 했다.

또한 태국전력청이 시행한 기술적 개입은 매머 주민들이 태국전력청에 의존하게 하였다. 이는 태국전력청이 지역 경제에서 중요한 역할을 하고 상당한 물질적 지원을 제공하며 지역행사를 통해 석탄과 태국전력청을 옹호하는 담론을 생산함으로써 발생했다. 그 결과 태국전력청의 이익은 지역사회의 이익과 밀접하게 연관되었고 지역주민들은 태국전력청을 옹호하는 목소리를 내게 된 것이다. 기술적 해결, 지역사회 개발기금과 CSR을 통한 물질적 지원, PR 활동을 통한 담론적 정당화를 통해 태국전력청은 매머 주민들을 태국전력청의 석탄산업에 의존하는 주체로 만들었고, 이는 실질적으로 후견-피후견 관계를 확립했다.

현재 매머는 과거의 환경 갈등이라는 문제가 해결된 것처럼 보이지만, 석탄 논란을 관리하고 통치하기 위한 태국전력청의 전략은 석탄에 대한 지역사회의 의존을 강화하였으며, 태국전력청과 지역주민 사이에 강력한 후견-피후견 관계를 고착화했다. 이는 태국의 근본적인 사회, 정치, 경제적 변화의

잠재력을 저해할 뿐만 아니라 저탄소 에너지 전환을 어렵게 만들고 있다.

참고문헌

- ADB. (2002). Mae Moh Environmental Evaluation: Final Report Volume 1 - Main Report (No. 34465-012). Asian Development Bank.
- Agarwal, B. (1992). The Gender and Environment Debate: Lessons from India. *Feminist Studies*, 18(1), 119-158. <https://doi.org/10.2307/3178217>
- Berry, S. (1989). Social Institutions and Access to Resources. *Africa: Journal of the International African Institute*, 59(1), 41-55. <https://doi.org/10.2307/1160762>
- Blaikie, P. M. (1985). *The Political Economy of Soil Erosion in Developing Countries*. Longman.
- Blaikie, P. M., & Brookfield, H. C. (1987). *Land Degradation and Society*. Methuen.
- Boonlong, R., Farbotko, C., Parfondry, C., Graham, C., & Macer, D. (2011). Representation and Decision-Making in Environmental Planning with Emphasis on Energy Technologies (Working Group 4 Report; Ethics and Climate Change in Asia and the Pacific (ESCAP) Project). UNESCO.
- Bose, P., Arts, B., & van Dijk, H. (2012). ‘Forest Governmentality’: A Genealogy of Subject-making of Forest-dependent ‘Scheduled Tribes’ in India. *Land Use Policy*, 29(3), 664-673. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2011.11.002>
- Bryant, R. L., & Bailey, S. (1997). *Third World Political Ecology*. Routledge.
- Bunker, S. G. (1985). *Underdeveloping the Amazon: Extraction, Unequal Exchange, and the Failure of the Modern State*. University of Illinois Press.
- Bulkeley, H., Castán Broto, V., & Maassen, A. (2014). Low-carbon Transitions and the Reconfiguration of Urban Infrastructure. *Urban Studies*, 51(7), 1471-1486. <https://doi.org/10.1177/0042098013500089>
- Daily News. (2021, February 9). *Global Warming Conference – Buy Electricity from Laos!* (Bangkok, Thailand). 1, 12. National Library of Thailand.
- Dean, M. (1999). *Governmentality: Power and Rule in Modern Society* (Second edition). SAGE Publications.
- Demeritt, D. (2001). Scientific Forest Conservation and the Statistical Picturing of Nature’s Limits in the Progressive-Era United States. *Environment and Planning D: Society and Space*, 19(4), 431-459. <https://doi.org/10.1068/d294>
- Doyle, T., & McEachern, D. (2008). *Environment and Politics* (3rd edition). Routledge. <https://www.routledge.com/Environment-and-Politics/Doyle-McEachern-MacGregor/p/book/9780415825535>
- EGAT. (2015). *EGAT respects the judgement on Mae Moh case*. EGAT. https://www.egat.co.th/en/index.php?option=com_content&view=article&id=233&Itemid=147
- EGAT Mae Moh. (2020b). Mae Moh Community Development Plan for the Year 2021. Sawadee Mae Moh, 3rd Quarter. http://maemoh.egat.com/hellomaemoh/index.php?option=com_content&view=article&id=508%3A3rd-quarter&catid=36&Itemid=218&fbclid=IwAR3Y5A8O4LWZtVNACdHWAQG3iZhvplmYR9FnxmyhrU2ID3O6cblXDr4bvPQ
- EGAT News. (2021, February 24). *Request for clear answer in the case of suspension of Mae Moh Power*

- Plant*. EGAT Mae Moh Facebook.
<https://www.facebook.com/MaemohEGAT/photos/pcb.3667873359916766/3667868356583933/>
- Ehrlich, P. R. (1968). *The Population Bomb*. Ballentine Books.
- EJOLT. (2019, November 28). Nam Choan Dam, Kanchanaburi province, Thailand. Environmental Justice Atlas. <https://ejatlas.org/conflict/nam-choan-dam-kanchanaburi-province-thailand>
- ERIA. (2017). Public Acceptance of Coal-fired Power Plants. In T. Murakami (Ed.), *Creating Better Social Acceptance for Electric Power Infrastructure* (pp. 19-45). ERIA.
- Escobar, A. (1995). *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*. Princeton University Press.
- Fletcher, R. (2010). Neoliberal Environmentality: Towards a Poststructuralist Political Ecology of the Conservation Debate. *Conservation & Society*, 8(3), 171-181.
<https://doi.org/10.4103/0972-4923.73806>
- Forsyth, T. (2004). Industrial pollution and social movements in Thailand. In R. Peet & M. Watts (Eds.), *Liberation Ecologies: Environment, development and social movements* (Second Edition). Routledge.
- Foucault, M. (1991). Governmentality. In G. Burchell, C. Gordon, & P. Miller (Eds.), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality* (pp. 87-104). The University of Chicago Press.
- Gartner, C. (2016). The Science and Politics of Infrastructure Research: Asserting Power, Place, and Agency in Infrastructure Knowledge. *Journal of Human Development and Capabilities*, 17(3), 377 - 396.
<https://doi.org/10.1080/19452829.2016.1198309>
- Guyer, J. I., & Peters, P. E. (1987). Conceptualizing the Household: Issues of Theory and Policy in Africa. *Development and Change*, 18(2), 197-214. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.1987.tb00269.x>
- Hardin, G. (1968). The Tragedy of the Commons. *Science*, 162(3859), 1243.
<https://doi.org/10.1126/science.162.3859.1243>
- Huber, M. (2015). 37. Energy and Social Power: From Political Ecology to the Ecology of Politics. In T. Perreault, G. Bridge, & J. McCarthy (Eds.), *The Routledge Handbook of Political Ecology* (1st edition, pp. 481-492). Routledge.
- International Rivers. (2014, December). Pak Mun Dam: A Struggle of Fishers, an Epic of River Protection. *World Rivers Review*. <https://www.internationalrivers.org/resources/8483>
- Johnsen, K. I., & Benjaminsen, T. A. (2017). The Art of Governing and Everyday Resistance: “Rationalization” of Sámi Reindeer Husbandry in Norway since the 1970s. *Acta Borealia*, 34(1), 1-25.
<https://doi.org/10.1080/08003831.2017.1317981>
- Laungaramsri, P. (2017). Chapter 28. Thailand: Whither Gender in the Environmental Movement? In P. Hirsch (Ed.), *Routledge Handbook of the Environment in Southeast Asia* (pp. 470-482). Routledge.
- Matichon. (1998, November 25). Blocked the road to the Mae Moh power plant. *Matichon*, 19. Matichon E-Library.
- Matichon. (2000a, January 14). Threatened to build a mob of half a thousand, pointing out Mae Moh to take responsibility for the gas leak. *Matichon*, 23. Matichon E-Library.
- Meadows, D. H., Meadows, D. L., Randers, J., & Behrens III, W. W. (1972). *The Limits to Growth*. Universe Books.
- MGR Online. (2016, August 19). Mae Moh People Display Banners Condemning “Greenpeace.” MGR Online.

<https://mgronline.com/local/detail/9590000082894?fbclid=IwAR08NWNdD69IPX1kvApAwKfzBJPI7M9arP91rORcJczfvjWgmuYoTpv0Vvg>

- Missingham, B. D. (2003). *The Assembly of the Poor in Thailand: From Local Struggles to National Protest Movement*. Silkworm Books.
- Peluso, N. L., & Watts, M. (Eds.). (2001). *Violent Environments*. Cornell University Press.
- Prachachat Business. (1998, November 19). Mae Mo villagers prepare for a big protest on November 24. EGAT pulls out the project to evacuate from the area. *Prachachat Business*. Matichon E-Library.
- Prachatai. (2016, August 15). Greenpeace explains the drama of “Black Shirt” action in the middle of Mae Moh Half Marathon. *Prachatai*. <https://prachatai.com/journal/2016/08/67462>
- Rafey, W., & Sovacool, B. K. (2011). Competing discourses of energy development: The implications of the Medupi coal-fired power plant in South Africa. *Symposium on Social Theory and the Environment in the New World (Dis)Order*, 21(3), 1141-1151. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2011.05.005>
- Rigg, J. (1995). Counting the Costs: Economic Growth and Environmental Change in Thailand. Institute of Southeast Asian Studies.
- Rigg, J. (1991). Thailand’s Nam Choan Dam Project: A Case Study in the “Greening” of South- East Asia. *Global Ecology and Biogeography Letters*, 1(2), 42-54. <https://doi.org/10.2307/2997414>
- Rutherford, S. (2017). Environmentalism and Green Governmentality. In *International Encyclopedia of Geography* (pp. 1-5). American Cancer Society. <https://doi.org/10.1002/9781118786352.wbieg0111>
- Said, E. W. (1979). *Orientalism* (1st Vintage Books ed edition). Vintage.
- Star, S. L. (1999). The Ethnography of Infrastructure. *American Behavioral Scientist*, 43(3), 377-391. <https://doi.org/10.1177/00027649921955326>
- Svarstad, H., Benjaminsen, T. A., & Overå, R. (2018). Power Theories in Political Ecology. *Journal of Political Ecology*, 25(1), 350 - 363. <https://doi.org/10.2458/v25i1.23044>
- TCIJ. (2015, October 18). Did Mae Moh Villagers Really Win the Case of EGAT? TCIJ. <https://www.tcijthai.com/news/2015/18/scoop/5839>
- TLT Consultants Co., Ltd. (2020). The 3rd Public Hearing Meeting for the Mae Moh Power Plant Replacement Project Units 8-9. TLT Consultants Company Limited.
- Torfinn, J. (2009). Chapter 6. Power and Discourse: Towards an Anti-Foundationalist Concept of Power. In S. R. Clegg & M. Haugaard (Eds.), *The SAGE Handbook of Power* (Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, and Washington DC, pp. 108-124). SAGE Publications.
- Vandergest, P., & Roth, R. (2017). 6. A Southeast Asian Political Ecology. In P. Hirsch (Ed.), *Routledge Handbook of the Environment in Southeast Asia* (pp. 82-98). Routledge.
- Watts, M. (1983). *Silent Violence: Food, Famine, and Peasantry in Northern Nigeria*. University of California Press.

마킨다나오 선거살인의 사회 및 정치적 조건: 후원-수혜관계의 지속과 불처벌의 축적

양창원(서강대)

필리핀의 선거에서 살인을 포함한 정치폭력은 대부분의 선거에서 발생하는 고질적인 문제로 지적된다. 선거살인은 잠재적인 정치적 경쟁자를 제거하고, 상대 후보자와 그 세력에게 공포심을 심어주는 목적을 가지고 있다. 무엇보다도 가해자는 극단적인 방법을 통해 자신의 막강한 정치 및 사회적 영향력을 과시하고 자신의 잔인함을 보여줌으로써 유권자와 경쟁 후보를 간접적으로 위협하며, 민주주의 제도 왜곡을 시도한다(Birch 2020, 5).

흥미로운점은 정치 및 사회적 자원 가진 권력자가 ‘살인’이라는 극단적인 방법을 사용한다는 것과 정치 경쟁자를 제거하면서도 가해자들은 여전히 민주주의 제도인 선거에 참여한다는 점이다. 이는 가해자(또는 후원자)가 폭력을 행사함으로써 민주주의 밖에 위치하지만, 그들은 여전히 민주주의 제도 안에 존재한다는 것을 뜻한다. 이러한 맥락에서 필리핀 민주주의 연구는 어떤 민주주의인가 보다는 어떻게 민주주의 제도가 왜곡되는지에 대한 질문을 던져야한다.

이 연구는 필리핀의 지방 정치 수준에서 선거살해를 저지할 수 있는 사회적 조건과 그 근본적인 동기를 분석하는 것을 목표로 하며, 중심 사례는 마킨다나오 학살 사건이다. 마킨다나오 학살사건은 2009년 11월 23일 이스마엘 토토 망우다다투의 여성 가족들이 그의 선거등록을 위해 가던중 취재진과 함께 기습공격으로 사망한 사건을 말한다. 이 사건으로 총 58명이 목숨을 잃었고, 주요 가해자로는 현직 주지사가 속한 암파투안 가문이 지목되었다. 사건과 관련해 200여 명이 기소가 되었고, 재판은 사건 발생 후 10년 동안 지속되었다.

재판의 결과 사건을 주도한 암파투안 가문의 유력 정치인들이 유죄를 받고 수감중이지만, 핵심 주동자인 안달은 재판 도중 사망하였고, 핵심 용의자들은 반군 지역으로 도주를 하는 등 불완전한 정의만이 실현됐을 뿐이다. 또한 암파투안 가문은 자신들의 축적해온 자원을 동원하여 재판을 지연시키고, 핵심 증인들을 살해하는 등 재판과정에서도 불처벌을 위한 노력을 시도했다. 이에 대해서 필리핀 언론인 보호 위원회는 필리핀의 지속적인 불처벌 문제를 집중 조명했을뿐만이 아니라, 가해자들이 아직 책임을 지지 않았다고 강조했다(Crispin, 2020/10/28).

이러한 배경에서 이 연구는 현직 주지사가 직접적으로 개입한 마킨다나오 학살 사건은 어떻게 발생할 수 있었으며, 그것이 필리핀 지방 정치에 어떠한 함의를 가지고 있는지를 살펴보는 것이다. 연구에서는 마킨다나오 학살사건은 우연히 발생한 정치폭력이 아니라, 마킨다나오 사회에 배태된 독특상 사회적 조건 속에 발생한 것으로 상정한다. 이러한 조건을 설명하기 위해서 연구에서는 마킨다나오를 공포가 만연한 사회로 간주하고, 그것은 오랜 반군의 활동으로 말미암아 불안한 사회치안에서 기인한 것으로 보았다.

* 서강대 동아연구소

연구에서 ‘공포’는 개인의 불안감뿐만 아니라 지방정치세력이 불법적인 활동을 하면서 조성하는 전반적인 정치 및 사회적 분위기를 포괄한다(Robin 2004, 18). 마긴다나오에서는 필리핀 경찰(Philippine National Police, PNP)과 필리핀 군대(Armed Force of the Philippines, AFP) 등 국가 기관이 지방의 막강한 정치세력과 협력하여 공포를 조장했다. 또한 지방의 정치세력은 반군 견제를 이유로 시민군과 민병대를 조직할 수 있는 특별한 권한을 중앙정부로부터 부여받았고, 견제받지 않던 지방 정치세력은 치안유지를 위해 조직된 민간 조직을 개인사병(Priavate Armed Groups, PAGs)으로 활용했다.

민다나오는 필리핀의 다른 지역과 달리 선거폭력은 감소하고 있고, 대신 반군 활동과 관련된 폭력이 더욱 두드러지게 나타나고 있다(Iglesias 2018, 148). 하지만 마긴다나오 학살은 직접적인 선거학살이라는 점을 부인할 수 없으며, 필리핀 역사상 가장 끔찍한 선거 폭력 사례 중 하나다. 또한 이 사건은 마긴다나오에 만연한 사회적 공포 분위기를 극명하게 보여줄 수 있다. 따라서 특정한 가문이 정치적, 사회적 영향력을 행사하는 지역 정치의 맥락과 더불어 선거 살인의 원인이 되는 사회 문화적 요인을 설명하는 데 적절한 사례다.

마긴다나오 사회의 특징

마긴다나오는 2009년 당시 무슬림 자치지구(Autonomous Region in Muslim Mindanao, ARMM)에 속해있으며, 이 지역은 오랫동안 반군의 활동으로 갈등과 폭력의 공간이었다. 민다나오를 전쟁 지역(War Zone)으로 분류하는 것은 이 지역이 단순한 적대 행위의 존재를 넘어 물리적 폭력이 발생하는 현실을 의미한다. 이슬람 반군의 존재는 지역에 살상 무기의 실재와 국가의 통제 부재를 뜻한다. 반군의 존재와 정부의 불완전한 대응이 반복되면서 이 지역은 총체적으로 취약한 거버넌스 상태에 놓이게 되었다. 취약한 거버넌스는 국가 기관이 자신의 임무를 효과적으로 수행하고 국민에게 서비스를 제공하지 못하거나, 일부 정치세력이 자신들의 정치적 권력을 억압적인 방법으로 유지함을 의미한다.

한편, 이슬람 반군이 활동하는 지역은 불법 무기가 유통되는 문제도 있다. 불법 총기는 주로 현지 암시장에서 불법 무기를 거래하거나 정부군과 반군 간의 충돌 후 획득한 무기다. 2014년 자료에 따르면 민다나오에서 민간인이 소지한 불법 총기류가 약 50만 대로 추정되며, 이는 필리핀 전체 무기의 70%에 달하는 수치다. 또 ARMM에서만 반군은 약 33%의 무기를 소유한 것으로 알려져 있고, 비공식 조직들이 약 28%의 무기를 가진 것을 파악된다(Lara, 2016, 71). 불법 무기의 확산은 지역 치안을 위협하고, 이미 불안정한 민다나오의 상황을 더욱 악화시키고 있다.

정치적 라이벌과 비극적 학살

마긴다나오 학살은 필리핀 선거 폭력의 역사에서 가장 끔찍하고 야만적인 사건이다. 단순히 사상자 수뿐만 아니라 현직 지방 주지사가 유력한 정치 경쟁자에 대한 살인을 조직하고 실행하는 데 적극

적으로 관여했다는 점에서 대단히 충격적이다. 이 사건은 마긴다나오의 오랜 정치적 대립이 비극적 사건에 불을 붙인 것이며, 지방 정치세력이 어떻게 민주적 체도를 왜곡하고 지방 정치 지형 내에서 사회적 자원을 착취할 수 있는지를 보여주는 전형적인 예이다.

정치적 두 라이벌은 다름 아닌 암파투안 가문과 망우다다투 가문으로, 사건 발생 당시 두 가문은 마긴다나오의 주지사 자리를 놓고 치열하게 경쟁했다. 안달 암파투안 시니어(Andal Ampatuan Sr.)의 정치적 숙적으로 인식된 이스마엘 토토 망우다다투(Esmael ToTo Mangudadatu)는 지역의 저명한 정치 가문 출신이었다. 토토의 가족은 마긴다나오와 술탄 쿠다랏에서 상당한 영향력을 행사해왔다. 토토의 아버지는 지역구인 불루안에서 시장을 역임했고, 삼촌인 다투 팩스 망우다다투(Datu Pax Mangudadatu)도 술탄쿠다랏의 전직 주지사였다. 특히 토토의 사촌들도 불루안과 루타얀에서 시장직을 맡았으며, 토토 가문은 모로이슬람해방전선(Moro Islamic Liberation Front, MILF)과 평화협상에 참여할 정도로 현지에서 명성이 높았다(Mendoza, 2019/12/19).

원래 망우다다투 가문은 2001년 안달이 주지사에 출마했을 때 안달을 지지하는 등 암파투안과 정치적으로 밀접한 관계에 있었다. 결혼을 통해 두 씨족의 관계는 더욱 공고해지기도 했다(Unson, 2010/11/23). 그러나 암파투안 가문이 계속해서 정치적 권력을 축적하고, 토토의 지역구까지 영향력을 확장하면서 긴장이 고조되기 시작했다. 토토는 자신의 정치적 야망을 품고 2010년 주지사 선거에 출마하겠다고 공개적으로 선언했다. 토토의 도전은 안달의 권력 확장에 대한 직접적인 도전으로 여겨졌고, 두 가문은 정치적 동맹에서 정치적 적대자가 되었다.

암파투안 가문의 정치적 정당성을 재확인하는 역할을 하는 선거에 잠재적인 정치적 경쟁자가 참여하도록 허용하는 것만으로도 암파투안 가문은 심각한 모욕으로 여겼다. 특히 당시 안달은 2006년 마긴다나오를 분할하여 마긴다나오와 샤리프 카분수안 지방을 만들었다. 이 분할은 본질적으로 암파투안의 영향력 아래 있는 선거구 수를 늘리는 위해서였다. 암파투안 가문의 일원인 잘디 암파투안이 ARMM의 주지사였기 때문에 선거구 재편이 가능했었다. 이러한 조작을 통해 암파투안은 2007년 선거에서 주지사와 부지사직을 확보할 수 있었다.

그러나 필리핀 대법원은 새로운 주를 만들 권한은 전적으로 필리핀 의회에 있다는 판결을 내렸고, 결과적으로 법원은 ARMM이 행정구역 재편을 할 법적 권한이 없다며 마긴다나오의 분리를 무효화했다. 결과적으로 샤리프 카분수안과 마긴다나오의 선거는 무효화되었고, 안달은 자신의 지위를 포기할 수밖에 없었다. 이러한 일련의 과정에도 불구하고 안달은 마긴다나오의 실질적 주지사로 남아 있었고, ARMM의 분열을 조종해온 암파투안 가문에게 토토의 주지사 출마는 안달 시니어와 암파투안 왕조 전체에 대한 모욕으로 다가왔다(International Crisis Group 2009, 3).

공포사회와 암파투안

암파투안 가문은 어떻게 그런 잔인한 학살을 계획할 수 있는 대담함을 발휘할 수 있었으며, 무엇이 그들을 그렇게 대담하게 만들었는가? 이에 답하기 위해서 마긴다나오의 독특한 사회 역학 관계와 종교적, 정치적 긴장으로 장기간 분쟁이 지속되고 있는 민다나오의 더 넓은 맥락을 살펴봐야 한다.

앞서 언급했듯이, 마긴다나오는 민다나오의 다른 무슬림 지역과 마찬가지로 치안상태가 좋지 못했다. 1970년대부터 민다나오 무슬림은 조직적인 저항으로 외부 위협에 대응해왔고, 민다나오 독립운

동(MIM), 모로민족해방전선(Moro National Liberation Front, MNLF), MILF 등 여러 반군 단체가 형성되어 온 역사가 있다. 반군의 확산으로 민다나오의 사회적 안정이 깨지면서 AFP와 PNP는 지역의 치안유지 활동에 어려움을 겪었다(McKenna, 1998). 실제로 민다나오에서는 반군의 활동이 관찰되고 있다. 2008년에 발표된 통계에 따르면, 이러한 활동으로 인해 약 10만~15만 명이 목숨을 잃고 약 200만 명의 이재민이 발생했다(Project Ploughshares, 2009). 특히 마긴다나오 학살이 일어나기 전 해인 2008년에는 정부와 MILF 간의 평화 회담이 실패하면서 물리적 충돌이 격화되는 시점이었다.

중앙정부는 반군을 완전히 통제하지 못하면서 이들을 견제하기 위해 지방 정부의 협조가 절실했다. 정부는 반군 활동을 통제하기 위해 지방 정부에게 민병대와 비정규군 창설을 허가했다(International Crisis Group 2009/12/21). 안달은 반군에 대항한다는 표면적인 목적을 위해 민간 자원봉사 조직(Civilian Volunteers Organization, CVO), 경찰 보조 부대(Police Auxiliary Unit), (Civilian Armed Forces Geographical Unit, CAFGU) 등의 조직을 중앙정부로부터 공식 승인을 받았고, 이들을 PAGs로 활용했다(Human Right Watch 2010, 5).

필리핀에서는 1987년 헌법에 의해 민간 민병대의 결성이 금지되었지만, 아로요 대통령의 행정명령 546호는 지방정부와 PNP가 반정부 활동을 위한 시민군을 만들 수 있는 허점을 제공했다. 원칙적으로 CAFGU와 CVO는 각각 AFP와 PNP의 권한 하에 있었다. 그러나 암파투안 가문이 정치 권력을 장악하고 있던 마긴다나오에서는 이들 군대가 개인적인 목적을 위해 자주 활용되었다. 필리핀 과도기적 정의 및 화해 위원회는 민다나오에서 CAFGU와 CVO가 지역 정치인들과 유착하여 그들의 정치적, 경제적 이익을 위해 PAGs를 고용했다고 지적했다. 이 단체들은 평화 유지를 목적으로 함에도 불구하고, 준군사 단체로 활동하며, 암파투안이 주도한 정치폭력에 동원되었다. 이러한 독특한 지역적 특성은 암파투안이 장기간 견제받지 않는 권한을 행사할 수 있는 환경을 조성하도록 했다(과도기적 정의와 화해 위원회 2016, 33).

한편, 안달은 암파투안 가문의 정치 수장 역할을 했지만, 마긴다나오의 유일한 권력자는 아니었다. 총 6명의 부인과 40명의 자녀를 둔 그는 자식들의 공직 진출을 적극적으로 장려했다. 아래 그림에서 볼 수 있듯이 그의 자녀들은 마긴다나오의 여러 지방 자치단체에서 주요 정치 직책을 맡고 있었다.

그림(암파투안의 가계도 및 재직명)

암파투안 가문이 마긴다나오의 정치권력의 대부분을 차지한 것은 사실상 마긴다나오가 암파투안의 권한 아래에 있음을 뜻했으며, 암파투안이 곧 마긴다나오의 대명사라고 해도 과언이 아니었다. 오랜 기간 동안 자신의 왕조를 확고히 구축한 암파투안은 공포와 협박을 특징으로 하는 권력을 유지했다. 다음의 인터뷰는 암파투안 가문이 어떻게 공포사회를 형성했는지를 잘 보여준다.

(학살 소식을 들었을 때) 제 반응은 충격적이지 않았지만, 오, 드디어! 이런 일이 오랫동안 일어나고 있었기 때문입니다. 상상이 되시나요? 얼마나 많은 사람들이... 하루에 60명 이상이 살해당할 수 있었을까요? (그것은) 흔한 일이기 때문입니다. 그들은 정말 군벌입니다. 그들에 대한 많은 이야기가 있습니다. (예를 들어) 암파 투안의 아들이 방금 새 총을 샀고 그는 성능을 확인하고 싶어했습니다. 그래서 그냥 민간인을 쏘고 (희생자 가족에게) 돈을 지불했습니다. 게다가 그들은 경찰과 잘 알기때문에 처벌 받지 않습니다(익명의 민다나오 시민 사회 단체 활동가, 2023/7/18).

또한 1988년 선거에서 안달은 당시 정치적 경쟁자를 살해한 혐의로 기소된적이 있었다. 검찰은 그를 기소했지만 증인이 부족하다는 이유로 무죄 판결을 받고 풀려났다(International Crisis Group 2009, 2). 2005년과 2006년에는 각각 암파투안의 조직원들이 암파투안 강세 지역인 다투 피양의 부시장에 출마한 후보와 암파투안이 요청한 체포 영장 발부를 거부한 판사를 조직적으로 살해한 혐의로 받았다. 더욱 충격적인 것은 암파투안 가문은 종종 자신의 정치세력에 충성하지 않는다는 이유로도 살인을 감행한 것으로 알려져 있다(Human Right Watch 2010, 6). 심지어 그들은 자신들이 벌이 사건에 대해 잘 알고 있는 조직원을 제거했고, 법정에서 불리한 증언을 할 수 있는 가족을 살해하기도 했다(Human Rights Watch, 2010, 26쪽).

현지 인터뷰에 따르면 암파투안은 사건 이후에도 여전히 선거에서 승리하며 권력을 유지하고 있었다(민다나오 시민사회단체 활동가, 2023/7/18). 실제로 선거에서 암파투안 이름을 가진 후보가 39명이고 그중 29명이 승리했다(Arguillas, 2022/5/15). 이는 마긴다나오에서 암파투안 가문이 얼마나 광범위한 영향력을 행사하고 있는지를 극명하게 보여주는 사례이다.

중앙과 지방의 관계

중앙과 지방의 동맹은 상호간의 정치적 권위를 획득하고 유지하는 데 중요한 역할을 해왔다. 마긴다나오에서 암파투안의 막강한 정치적 영향력은 중앙정치권과의 연결성에서 찾을 수 있다(Abinales 2000, 153). 안달 암파투안은 페르디난드 마르코스 시대에 오늘날 샤리프 아구악으로 알려진 마가노이 부시장으로서 정치권에 입문했다. 당시 암파투안은 마긴다나오 내에서 정치적 영향력이 그리 크지 않았으나, 상인으로서 부를 축적하고 명성을 얻고 있었다. 계엄령이 확고히 자리 잡은 1970년대에 마르코스가 안달에게 지방 통치의 책임을 맡긴 이후 그는 마긴다나오의 정치권의 중심으로 자리잡았다(McGeown, 2010/9/8).

그러나 피플 파워 운동이 마르코스를 몰아내고 코라손 아키노를 집권시키면서 마긴다나오에도 정치적 변화가 찾아왔다. 코라손은 기존 선출직 공무원들을 해산하고 임명직(Office in Charge, OIC)으로 대체했다. 이로서 안달과 암파투안의 영향력은 쇠퇴의 위기에 처했다. OIC에는 암파투안 가문 출신인 다투 모디가 임명됐다. 현지 경찰청장을 역임한 모디는 예의 바르고 강직한 성품과 법치주의 수호에 대한 헌신으로 존경을 받았었다. 그러나 고령의 나이로 인해 그 역할을 맡는 것을 주저했고, 결국 당시 부시장직을 맡고 있던 안달이 OIC의 역할을 맡았다(Tordesillas, 2009/11/28).

1988년 선거에서 안달은 자신의 정치적 입지를 확보했다. 선거에서 승리한 그는 시장직을 세 번이나 연임하며 샤리프 아구악에서 유력한 정치인이 됐고, 3선 제한으로 재출마가 불가능하자, 2001년 선거에서는 마긴다나오 주지사에 출마해 정치의 상위 계층으로 진출했다. 이러한 움직임은 필리핀 정치에서 글로리아 마카파갈 아로요의 전성기와 맞물렸고, 안달은 그녀의 권력 장악력을 강화하는데 중요한 역할을 하며 중앙 정치 무대와의 관계를 공고히 할 수 있는 기회를 잡았다.

2004년 대선에서는 에스트라다의 충성파가 그의 측근인 페르난도 포 주니어를 지지하는 반면, 현직 대통령인 아로요를 지지하는 사람들이 반대 진영을 형성하는 등 정치적 양극화 현상이 나타났다. 여러 여론조사에서 아로요(27%)가 포 주니어(36%)에 뒤쳐졌고, 안달은 아로요에게 유리한 선거 조작을 시도함으로써 아로요와 긴밀한 관계를 구축할 수 있었다(Social Weather Stations, 2004/2/2).

안달은 아로요를 지원하기 위해서 선거조작을 감행했는데, 이는 여러 인터뷰를 통해서 회자되기도 했다.

“대통령이 여러 참석자들과 악수를 나누고 행사장을 나가려고 할 때, 대통령이 다투 안달에게 구석으로 가라는 신호를 보냈고, 저는 대통령이 다시 다투 안달에게 ‘마긴다나오에 12-0이 필요하다’고 말하는 것을 들었습니다.”라고 말했습니다. 주지사는 ‘네, 대통령님’이라고 대답했고, 우나스는 자신이 통역을 맡고 있었기 때문에 암파투안의 명령으로 궁전에 있었다고 말했다.(Uy, 2011/10/4)

안달의 선거조작은 아로요의 승리에 중추적인 역할을 했다. 이러한 요인들이 복합적으로 작용하여 그는 마긴다나오에서 정치적 헤게모니의 핵심 인물로 자리매김했다. 다음 표는 마르코스, 아키노, 아로요 행정부에 걸쳐 암파투안 가문이 중앙 정부와의 관계에서 마긴다나오 내에서 어떻게 정치적 영향력을 확립했는지를 보여준다. 우선 마르코스 시대에 암파투안은 중앙 정부와의 관계는 상대적으로 약했지만 지방 정부 내에서 자신들의 권위를 공고히 했다. 당신 중앙정부는 이슬람 반군 간의 지속적인 평화 협상과 자치 정부 수립을 둘러싼 논의중이었기 때문에 마긴다나오 지방 정치에 관여할 상황이 아니었다. 특히 평화 협상은 여러 가지 난관에 부딪히며 난항을 겪었고, 양측이 자치정부 수립에 합의했지만 중앙정부의 일방적인 국민투표 실시와 자치정부의 영토를 둘러싼 논란으로 정치적으로 혼란스러운 상황이 발생했다(Abubakar 2004, 452).

표 1. 암파투안과 정권별 관계

	마르코스	아키노	아로요
지방	중간	강함	강함
중앙	중간	중간	강함

아키노 정권 내내 암파투안의 지역적 영향력은 여전히 막강했으며, 중앙 정부와의 상호작용은 이전 정권과 매우 흡사한 모습을 보였다. 피플 파워 운동 이후 아키노는 안달을 비롯한 수많은 지역 정치인을 직위에서 해임했다. 그런데 암파투안이 지방에서 권력을 유지할 수 있었던 것은 아키노의 지지가 아니라 선거에서의 승리때문이었다. 이와는 대조적으로 아로요의 재임 기간 동안 암파투안 가문과 중앙 정부는 공고한 관계를 맺었다. 앞서 설명한 것처럼 암파투안 가문은 아로요가 권력을 유지할 수 있도록 중요한 정치적 지원을 제공했으며, 이에 대한 보답으로 아로요는 암파투안에게 상당한 수준의 정치적 지지를 보내주었다(Abinales 2008, 302).

중앙과 지방의 상호보완 관계는 마긴다나오의 정치 지형에서 암파투안 가문의 권력 장악과 지속적인 지배를 설명해준다. 마르코스과 아키노는 암파투안 가문이 마긴다나오 정치무대에 출현할 수 있는 토대를 마련했고, 아로요의 집권은 암파투안 가문이 마긴다나오에서 정치 권력의 진원지로 확고히 자리 잡을 수 있는 실질적인 지원을 제공했다. 또한 안달과 아로요의 결탁은 추후 논의하겠지만, 마긴다나오에서 공포 분위기를 조성하고 폭력을 활용할 수 있는 배경이 된 사병 형성과 활용에 중추적인 역할을 했다.

후원-수혜 관계와 암파투안의 지배

그렇다면 그들은 어떻게 치안유지를 위한 시민군과 PAGs를 모집할 수 있었을까? 이를 이해하기 위해서는 후원-수혜 관계를 살펴볼 필요가 있다. 후원-수혜 관계는 필리핀 정치에서 자주 논의되는 개념이다(Aspinall, 2020; Linantud, 1998; Magno A, 1992; Rivera, 2016; Teehankee, 2013; Villanueva & Nicole P. Salazar, 2015). 전통적인 설명으로는 물질적 부를 소유한 정치 엘리트의 호의를 대가로 대중으로부터 정치적 지지를 받는 상호 호혜적인 교환을 의미하며, 양측 모두 이익을 얻는 공생 관계로 묘사되고는 한다(Powell, 1970; Scott, 1972).

일부 학자들은 후원-수혜 관계가 필리핀 지역 정치의 맥락에서 구식이거나 부적절하다고 주장하지만 (Kerkvliet, 2002; Rivera, 2016; Teehankee, 2009), 지방 정치세력의 PAGs에 대한 지원은 후원-수혜 관계의 성격은 달라졌을지라도 근본적인 특징은 지속되고 있음을 보여준다. 따라서 후원-수혜관계는 PAGs의 모집단계에서 정치폭력의 원인과 발생과정을 설명할 때 여전히 유효하다.

마긴다나오에서는 후원-수혜 관계가 항상 상호호혜적인 것만은 아니다. 지방 정치세력이 자신의 PAGs를 모집할 때는 경제적인 교환도 있지만, 친인척의 동원, 그리고 때로는 억압적인 방법을 사용하는 등 다양한 방식이 동원된다. 그러한 예는 안달이 사병을 모집하는 예에서 확인할 수 있다. 마긴다나오의 전통적인 정치 가문 출신으로 현재 BARMM에서 의원을 맡고 있는 인터뷰 대상자에 따르면, PAGs 회원들은 강제로 가입한 것이 아니며 재정적 인센티브에 의해서만도 아니라고 한다. 그는 PAGs가 살인과 같은 민감한 업무를 맡았을 때 가족처럼 친밀 관계가 부족하면 비밀스러운 후원이 노출될 위험이 높아진다고 말했다(익명의 정치인 2023/7/17).

게다가 그는 PAGs는 일반적으로 친척으로 구성되며, 일자리를 찾는 실업자가 아니라는 점을 강조했다. 인터뷰 대상자는 신뢰의 중요성을 강조하며 친인척이 아닌 사람을 고용하면 정치인의 임기 후 기밀이 유출될 수 없다고 주장했다. 그는 PAGs 중 상당수는 자발적으로 봉사하며 급여를 받지 않으며, 급여를 지급하는 것은 모욕으로 간주될 수 있기 때문에 사례비를 받을 수도, 받지 않을 수도 있다고 했다. 인터뷰 대상자는 친인척이 아닌 사람을 고용하면 신뢰가 손상될 수 있으며, 이러한 무장 단체는 단순한 용병이 아니라 권력의 연장선에서 이해해야 한다고 강조했다(익명의 정치인, 2023/7/16).

...필리핀 사람들은 제복(Uniform, 치안유지군을 의미)을 두려워 합니다. BARMM에는 치안이 불안정합니다. 그들은 국민, 민간인을 보호하기 위해 제복을 요구하고 있습니다. 그러나 사람들이 범죄 활동에 관여하지 않는 한 우리의 많은 제복은 단지 대기할 뿐입니다. 그들은 정치인들에 의해 조종됩니다. 그들은 보호를 위해 존재합니다. 예를 들어, 한 정치인이 다른 정치인을 공격했기 때문에 정치인들은 자신을 보호하기 위해 PAGs와 같은 무장 단체를 가지려 합니다. 그들은 죽이기 위해 PAGs를 만드는 것이 아니라 보호를 위해 PAGs를 만듭니다 대부분의 PAGs는 실직자가 아니라 친척입니다, 아니! 안돼요! 안돼요! 그들이 친척을 고용하지 않으면 어떻게 됩니까? 당신이라면 어떻게 하겠어요? PAGs가 당신을 다치게 할 것입니다. 예를 들어, 제가 시장이고 PAGs가 친척이 아니라면, PAGs는 내 임기 후에 나의 비밀을 폭로할 것입니다. 신뢰는 매우 중요합니다. 또한 정치인들은 PAGs가 자발적이기 때문에 그들에게 급여나 명예 수당을 주지 않습니다. 월급을 주는 것조차도 PAGs에게 상처를 줍니다. 모욕이 될 수 있습니다. 돈을 주면 PAGs는 돈을 위해서만 고용되었다고 느낄 수 있습니다. 그래서 친척들만 자원합니다. 무장 단체는 정치 권위의 확장입니다! (익명의 정치인, 2023/7/16).

이러한 상황은 마긴다나오 학살에서도 유사하게 드러난다. 재판에서의 증언에 따르면, 학살을 조직하고, 조종한 것은 안달의 가까운 친척들이며, 이들은 계획된 모임에서 자신들의 정치적 우위에 도전하는 사람들을 제거하겠다는 계획을 세웠다. 아래는 재판 증언에서 발췌한 내용이다.

- 다투 안달, 시니어: “그래서 우리는 모두 토토 망구다다투가 마긴다나오에서 후보자 증명서를 제출하는 것을 어떻게 막을 수 있는지 논의하기 위해 이 자리에 모였습니다.”
- 다투 언세이: “그건 쉬워요, 아버지. 여기 오면 다 죽이면 됩니다.”
- 다투 잘다: “그런 얘기를 할 거라면, 잡히지 않도록 계획을 잘 세워야 해요.”
- 다투 안와르, 시니어: “암파투안이 (선거에서)싸우는 것은 부끄러운 일이기 때문에 이야기를 하러 왔습니다.”
- 다투 아크마드: “아버지 말씀을 들어봅시다. 그들 모두 죽여도 괜찮아요.”
- 다투 안달, 시니어: “그래, 다투 운사이, 포크레인으로 파놓고, 고속도로 반대편에서 망구다다투족의 호송대를 봉쇄하자.”
- 다투 운세이: “네, 아버지. 다른 사람들은 우리를 주시하고 필요할 때 도와주기만 하면 돼요.”
- 다투 안달, 시니어: “내 자식들, 손주들, 그리고 다른 지지자들이 뭐라고 말할 수 있겠느냐? 모두 죽여도 괜찮습니까?”(2019년 지역 재판소).

이 인용문은 암파투안 가족 구성원들이 당면한 문제를 해결하기 위해 초기 회의에 적극적으로 참여했음을 보여준다. 또한, 회의에 지역의 법과 질서 유지를 담당하는 공식 기관의 구성원이 참석했다는 것은 암파투안 가문이 자신들의 권위를 유지하기 위해 국가 자원을 은밀하게 활용했으며, 이는 그들이 시스템 내에서 강력한 인맥을 가지고 있음을 암시한다.

PAGs 조직에 대한 다른 의견도 존재한다. 마긴다나오 인근 마을의 시장 특별보좌관은 인터뷰에서 PAGs가 일반 시민들로 구성되었으며, 정치인의 친척들로만 구성된 것이 아니라고 강력히 주장했다. 그의 설명에 따르면 PAGs의 포섭은 공포가 팽배한 분위기 속에서 이루어진다고 말했다. 그에 따르면 일반 시민들은 지역 정치인들이 폭력 행위를 포함한 불법 활동에 참여하라는 지시가 내려오면, 또 PAGs에 가입하라는 제안을 거절할 수 없으며, 명령을 거부할 경우 제안을 받은 사람 그 가족은 은밀한 위협, 폭력 또는 위협에 직면하게 될 수 있다고 했다. 이는 PAGs에 참여하는 것이 자발적인 것이 아니라, 억압받는 사회 내에서 정치 권력의 영향력으로 인해 강요된 것으로 해석할 수 있다.

이는 협박입니다. 이렇게 가정해 봅시다. 암파투안이 폭력을 행사하고 싶고, 당신이 폭력을 행사하고 싶지 않다면, 당신 어서 마을을 떠나야 합니다. 그들의 제안을 거절하면 그들은 당신을 데려갈 것입니다. 당신은 민다나오에서 제거될 것입니다. 거절은 받아들여지지 않습니다(익명의 시장 비공식 보좌관, 2023/7/16).

“샤리프 아구악에 살면 암파투족에게 의무를 이행해야 합니다. 그렇지 않으면 적으로 취급받습니다 (휴먼라이츠워치, 2010, 62쪽).”

인터뷰 내용에서 알 수 있듯이 암파투안의 지배 아래서 그들의 지시와 조언에 반대하는 것은 사실상 불가능했다. 공포가 만연한 분위기는 암파투안에게 충성하지 않을 경우 어떤 결과가 초래될지 확신할 수 없는 상황에 놓이게 했다. 결과적으로, 다투 피양 부시장에 출마했다는 이유로 암파투안으로

부터 사형 선고를 받았다는 이야기는 과장된 것이 아니라 실제 상황을 보여주는 것이라고 할 수 있다.

한편, 한 인터뷰 대상자는 암파투안의 PAGs 모집이 강압에만 뿌리를 둔 것이 아니라는 점을 강조했습니다. 그에 따르면 암파투안은 종종 전직 반군 출신을 포섭했다. 포섭된 자들은 이제 반군 단체와 거리를 두고 나이든 사람들이었다. 이들은 오랜 반군 생활로 인해 정규 교육을 받지 못한 경우가 많았고, 취업 기회와 기술도 제한적이었다. 이들에게 암파투안의 PAGs로 가입하는 것은 생계 수단으로 작용했다고 언급했다. 이러한 경우 반군 출신들은 이를 호혜적인 관계, 즉 우땅나로옴(Utang na Loob)의 한 형태로서 고마움의 빛을 지는 것으로 간주했다. 또한 CVO에는 경제적 어려움으로 인해 교육 기회가 제한되어 가족을 부양하기 위해 CVO 활동에 참여하는 어린 소년들이 포함되기도 했다.

당시에는 일반인들이 가난했습니다. 그들(암파투안)은 실직자들을 데려와 직업을 제공했습니다. 때때로 그들은 특공대원이었습니다. 그 기간 동안 그들은 정규직처럼 월급을 받지는 않았지만, 그들로부터 명예 수당을 받았습니다(익명의 시장 비공식 보좌관, 2023/7/16).

“교육을 받지 못하면 힘들지 않습니까? 특히 제 배경을 알면 누가 일자리를 주거나 일을 맡기겠어요? 제가 사람을 죽였다는 사실을 알게 되면 어떻게 되나요? 저는 법의 수배를 받게 됩니다. 이것이 제가 외출을 거의하지 않는 이유입니다. 이해가 안 돼요? 나는 이 직업을 원하지 않지만 살기 위해 필요합니다. 부모님을 위한 것입니다. 내 형제 자매들은 어떻게 되나요?” (방사모로 연구소와 인도주의 대화 센터, 2011, 36쪽)

PAGs 모집에 대한 의견 불일치는 두 가지의 함의를 내포하고 있습니다. 첫째, 마긴다나오에서 관찰되는 후원자-고객 관계는 전통적인 상호 호혜적 관계와 조직 범죄를 연상시키는 강압적 전술이 혼재되어 있다는 점이다. 경제적 의존성과 얽힌 상호 관계일 수도 있고, 때로는 후원자의 거부할 수 없는 제안이 포함되기도 한다. 특히 오랜 기간 반군활동에 깊이 관여했던 퇴역 반군들은 암파투안의 경제적 지원에 마음의 빛을 지고 있다고 느낌으로써 기꺼이 그들의 명령을 수행하는 모습을 보였다.

두 번째 의미는 모집 방식과 관계없이 PAGs가 마긴다나오에서 실재하며, 암파투안의 정치적 이익을 위해서 동원된다는 점이다. 마긴다나오 학살 사건은 암파투안의 계획에 따라 암파투안의 PAGs와 치안 유지를 책임진 경찰 등이 협력하여 조직적으로 발생했다. 이는 암파투안이 후원자와 고객 관계를 통해 마긴다나오에서 공포 분위기를 조성한 다음 정치적 목적을 위해 이러한 관계를 어떻게 활용했는지를 증명한다.

불처벌의 추구

2019년 12월 19일, 케손 시티의 법원은 마긴다나오 학살 사건에 대한 판결을 내렸다. 사건은 코타바토 지방 법원에서 진행되어야 하지만 수도권의 지방 법원에서 진행되었다. 법원의 변경은 두 가지 요인에 의해 결정되었다. 첫째는 암파투안의 영향력이 여전히 큰 마긴다나오와 공정관 재판이 진행되기 어려울 것이라는 정치적 동기에 의한 것이었다(Sun Star, 2010/1/10). 암파투안은 자신들에게 반대하는 사람들을 제거한 전력이 있으며, 재판이 이 지방에서 진행되면, 암파투안의 불법 활동을 입증할 증인들이 협박을 받을 수 있기 때문이었다(Conde, 2009/12/1). 두 번째 이유는 사건의 국내외적 파급력

이 상당했기 때문이다. 달리말하면, 어떤 정치인도 재판에 개입할 수 없는 상황이었다는 뜻이다. 암파투안과 밀접한 관계였던 아로요 대통령조차 재판에 개입하여 기소를 막지 못했다. 실제로 사건이 국내외 언론에 보도되자, 아로요와 그녀의 정당은 암파투안 일가를 공직에서 추방함으로써 거리를 두려고 노력했다(GMA 뉴스 온라인, 2009/11/25).

한편, 판결에서 마긴다나오 경찰을 포함하여 총 107명이 유죄를 받았다. 총 197명이 기소됐지만, 그중 절반만이 형을 선고받은 것이다. 게다가 여전히 80명 이상이 도주 중에 있다. 아직 수배 중인 이들 중 약 50명은 경찰과 군인인 것으로 추정되며, 이들 중 상당수는 반군이 통제하는 지역으로 피신한 것으로 추정된다. 학살의 주동자인 다투 안달 암파투안 주니어와 그의 동생 잘디 암파투안이 살인 혐의로 가석방 없는 종신형을 선고받는 것으로 마무리되었다. 이러한 판결에도 불구하고, 판결까지 거의 10년이 걸렸고, 그 과정에서 경찰의 사건 처리와 재판 지연에 대한 문제점이 드러났다. 특히 가해자로 지목된 많은 사람들이 여전히 공직에 있다는 사실이 밝혀지면서 완전한 정의는 실현되지 않았다는 지적이 존재했다(Human Right Watch, 2019/12/18).

주요 용의자들이 법적 처벌을 받았기 때문에 마긴다나오 학살은 불처벌과 직접적인 관련이 없다고 주장될 수 있다. 그러나 사건은 두 가지 측면에서 불처벌 또는 약한 처벌로 볼 수 있다. 첫째, 지연된 정의는 그 자체로 정의의 부정이다. 장기간 재판이 진행되는 동안 주동자인 안달은 처벌없이 병사했다. 또한 범죄에 연루된 다른 7명도 재판에 회부되지 못한 채 죽음을 맞이 했다(Jorgio, 2019/12/19). 장기간의 법적 절차가 피해자들의 심리적 치유를 가져왔는지 또 진정한 정의가 실현되었는지 의문을 제기하지 않을 수 없다. 무엇보다도 희생자 가족들이 10년 간의 고통을 더 견뎌야 했기 때문에 필리핀의 불처벌에 대한 비판적 의견이 제기되기도 했다.

둘째, 앞서 강조했듯이 암파투안 가문은 지난 20년 동안 마긴다나오에서 수많은 살인 사건에 연루되어 있었다. 그러나 재판까지 진행된 사건은 극소수에 불과하다. 본질적으로 이 사건에 대한 국내외의 광범위한 관심이 없었다면 암파투안 가문은 계속해서 불처벌을 누렸을 것이다. 암파투안은 과거에 그랬던 것처럼 사건 세부 사항을 알고 있는 사람들을 제거함으로써 적극적으로 불처벌을 추구했다(휴먼라이츠워치, 2010b, 68쪽). 따라서 암파투안 재판은 그들의 처벌뿐만 아니라 그들이 면책을 추구할 수 있었던 더 넓은 맥락에서 이해되어야 한다.

이전 장에서 PAGs는 친척으로만 고용된다고 주장하는 마긴다나오 정치인의 인터뷰를 확인했다. 그러나 재판에서는 PAGs가 가족, 정부 관계자, PNP, AFP, CAFGU 등 모든 자원들이 활용됐음이 밝혀졌다. 이 사건에 연루된 사람들의 다양한 배경은 암파투안 일가가 용감하게 학살 사건을 일으키고, 빠져나갈 수 있을 것이라 믿었던 배경이었다.

재판 과정에서 드러난 심각한하고 문제는 암파투안의 영향력으로 재판의 공정성이 훼손되고 지연되는 것이었다. 암파투안은 재판에 참여 예정인 증인과 그 가족들을 살해했다. 최초의 증인 살해는 2010년 2월에 발생한 레이니아 에버스 사건이었다. 에버스는 검찰 측의 증인으로 나서기로 되어있었다. 에버스의 재판 참여를 알게 되자 암파투안은 그의 증언을 무마하기 위해 약 10만 달러를 제시하며 그를 흔들려고 시도했다. 에버스가 이를 거절하자 그와 그의 동생은 살해당했다(Human Right Watch, 2010a/3/8). 같은 해 6월, 학살의 또 다른 용의자인 수와브 '제시' 업햄도 사건의 가해자임을 검찰에 자수한 후 재판에 참여하기로 했으나 살해당했다. 검찰은 업햄에 대한 증인 보호 프로그램을 신청했지만 실행되기 전에 목숨을 잃었다(Merueñas, 2010/7/3). 이 외에도 학살의 목격자였던 데니스 사칼은 총격으로 사망했고, 부치 사우다갈로는 총격을 받았으나 목숨은 건질 수 있었다. 암파투안은 최소 5

명의 중요한 증인을 제거하고 수십 명의 증인에게 부상을 입히는 전략으로 재판을 방해했다(Panay News, 2020/6/4).

암파투안의 증인 살해는 두 가지의 목적이 있었다. 첫째, 증인을 제거함으로써 그들은 재판 과정에서 무죄 주장을 주장할 수 있었다. 암파투안은 자신들의 범죄모의를 입증할 수 있는 증인을 제거함으로써 검찰의 유죄입증을 방해했다. 둘째, 증인을 제거함으로써 마긴다나오에서 그들의 지속적인 영향력을 입증하기 위해서였다. 마긴다나오 주민들에게 암파투안의 견재함을 알림으로써 암파투안과 관련된 사건을 조사하거나 증언하려는 시도를 저지하려 한 것이다.

암파투안은 물리적 폭력에 의존하는 것 외에도 처벌을 면하기 위해서 다양한 전술을 사용했는데, 그 중 하나는 법적 절차를 늦추는 것이었다. 특히 핵심적인 문제는 재판과 관련된 기록의 양이 엄청나게 많았다는 것에 있었다. 조사내용만 238권의 책으로 만들어졌고, 65권의 속기록, 8권의 검찰 증거물 등이 있었다. 여기에는 357명의 증언이 포함되어있었다(Navallo 2019/11/23; Philippine Center for Investigative Journalism 2019/12/18). 게다가 암파투안 일가를 포함해 구금된 용의자 중 상당수가 보석 신청을 했기 때문에 법원이 보석 신청을 심의하는 데 많은 시간이 보내야 했다. 검찰과 변호인 양측의 증인에 대한 종합적인 심문과 반대 심문으로 인해 보석 심리만 몇 년에 걸쳐 진행되었다.

또 다른 전략으로써 암파투안은 변호사를 자주 교체하며 재판을 지연시켰다. 이 전략은 암파투안의 새 변호팀에게 사건을 검토하고 이전 재판내용을 면밀히 검토할 수 있는 추가 시간을 벌기 위한 것이었다. 결국 암파투안의 전략은 재판을 10년 동안 지연시켜 학살 사건을 ‘지연된 정의’와 ‘정의의 부정’ 사례로 만들었다.

간과해서는 안되는 것은 암파투안이 불처벌을 추구하면서 피해자 가족들은 여전히 고통속에 놓여져 있다는 것이다. 재판을 통해 피해자 가족은 보상을 받았지만, 이 보상으로는 사랑하는 가족을 잃은 상실감을 완전히 보상할 수 없었다. 특히, 재판의 결과와 상관없이 그들이 겪는 정신적 트라우마는 해결될 수 없는 문제였다. 또한 암파투안이 즉각적인 항소를 진행하면서 유족들은 끝나지 않은 싸움을 지속하고 있다. 사건에 대한 판결은 나왔지만, 부분적인 정의만이 실현되었을 뿐, 피해자들은 여전히 정의를 거부당했다고 느끼고 있다(Corrales, 2022/11/23).

한편 암파투안의 불처벌 시도는 예상하지 못했던 일로 실패했다. 첫째, 암파투안과 아로요의 네트워크 동맹이 무너지면서 암파투안의 처벌을 면할 수 있는 강력한 배경이 사라졌다. 앞서 언급했듯이 아로요는 암파투안을 지지했고, 그의 주요 권력 원천은 아로요 행정부였다. 그러나 이 사건에 대한 국내 및 국제적 관심으로 인해 아로요가 사건에 직접 개입하기 어려워졌으며, 사건을 조사하려는 국내외의 열망이 압력으로 작용하여 재판이 암파투안이 통제할 수 있는 코타바토에서 퀘존 시티로 옮겨졌고, 결국 암파투안이 사건 조작에 영향을 미치기 힘든 상황에 놓였다.

한편, 200여 명이 기소되었으나, 여전히 재판이 진행되지 않은 대상들 그리고 도주한 자들에 대한 처벌 문제는 필리핀의 불처벌 문화의 일면을 보여준다. 군과 경찰 그리고 민간인 가담자들은 반군이 통제하는 지역으로 숨었는데, 이러한 도주가 가능했던 이유는 암파투안 가문이 그들에게 피난처와 재정적 지원을 제공했기 때문이다(Human Right Watch, 2019/12/18). 이 도망자들을 법의 심판대에 세우지 못하면서 마긴다나오 사회에서도 심각한 우려가 제기되고 있다. 그것은 유족들이 도망자들에게 추가적인 희생 가능성이 있음을 뜻했다. 유족은 불안정한 처벌에 대한 좌절과 언제든지 암파투안의 표적이 될지 모른다는 두려움에 놓임으로써 필리핀의 불처벌 문화의 비극적인 단면을 보여주고 있다(Cabico, 2019/12/19).

결론

이 연구의 목적은 필리핀의 지방수준에서 선거살인이 발생하는 사회적 조건을 추적하는 것이었다. 주요 사례는 마긴다나오 학살 사건이었으며, 사건은 공포가 내재된 사회라는 특수한 맥락 속에서 발생했다. 즉, 반군의 존재와 이를 통제하려는 중앙정부와의 무력분쟁은 마긴다나오를 공포가 만연한 사회로 만드는 첫 번째 조건이었다. 또한 중앙정부가 반군을 완전히 통제하는 것에 실패하며, 지방 정치세력에게 반군 견제의 기능을 요청한 것은 이미 형성된 공포 사회의 양상을 강화했다. 중앙정부는 지방 정치세력에게 비정규군을 조직할 수 있도록 했으며, 지방 정치세력은 비정규군을 자신들의 정치권력 유지를 위한 도구로 활용했다. 이로써 암파투안이 마긴다나오 학살 사건을 발생시킬 수 있었던 공포 사회라는 조건이 완성되었다.

지방 정치세력은 비정규군을 사병화하는 데 있어서 다양한 전략을 사용했다. 경제적인 이익을 제공하는 것, 친인척을 동원하는 것, 그리고 억압적인 상황 속에서도 사병을 모집했다. 이렇게 형성된 사병은 정적을 제거하거나, 유권자들에게 공포감을 유발시켰다. 또한 이들의 불법적인 활동은 이미 포섭된 공적인 치안유지권력과 결탁하여 처벌을 면할 수 있었으며, 이것은 마긴다나오 학살 사건의 재판 과정에서도 지속되었다. 암파투안은 사병을 동원하여 증인을 제거하거나 회유함으로써 재판을 지연시켰고, 법적인 조치를 통해서도 재판을 연기하려 했다. 이러한 시도는 처벌을 면하거나 약한 처벌을 받기 위한 전략이었다. 결국 공포가 만연된 사회에서 강력한 정치세력과 그들의 비공식 네트워크의 존재는 불처벌을 시도를 가능하게함으로써 선거살인을 발생시킬 수 있는 조건으로 기능했다.

선거살인과 선거폭력은 마긴다나오에만 국한된 것이 아니다. 필리핀의 정치환경을 고려할 때 다양한 정치 가문이 정치적 왕조 체제를 구축하고 있으며, 그들은 단지 선거를 공식적인 정치적 정당성을 재확인하는 수단 정도로만 활용 한다. 또한 선거때마다 반복되는 선거 살인의 특성과 강력한 지역 정치세력이 지속되는 한 필리핀의 다른 지역에서도 유사한 사건이 언제든지 발생할 수 있다. 따라서 마긴다나오 학살 사건은 필리핀 지방 정치 환경에 내재된 폭력과 비자유주의적 정치상황의 특성을 보여주는 대표적인 예시라고 할 수 있다.

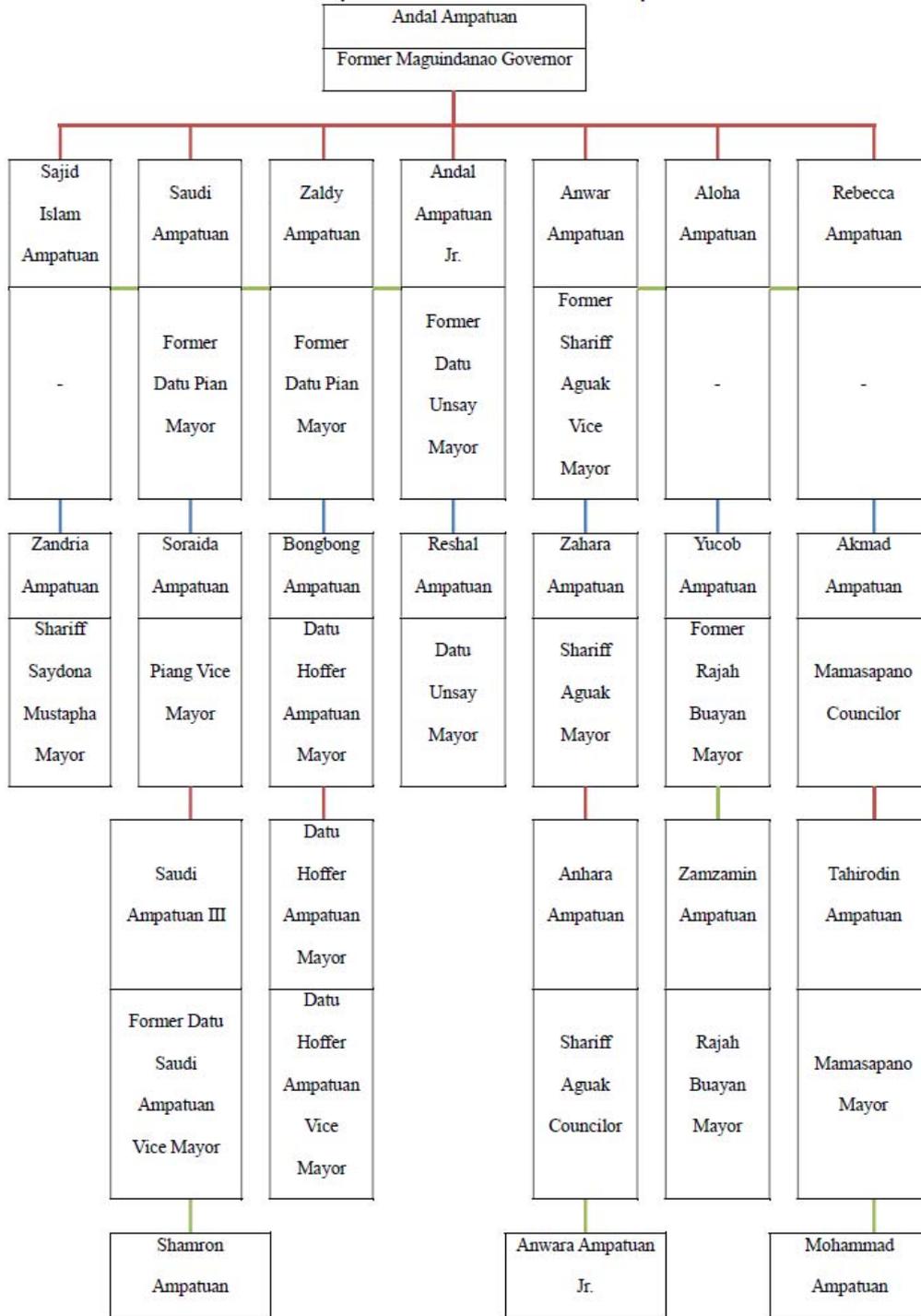
참고문헌

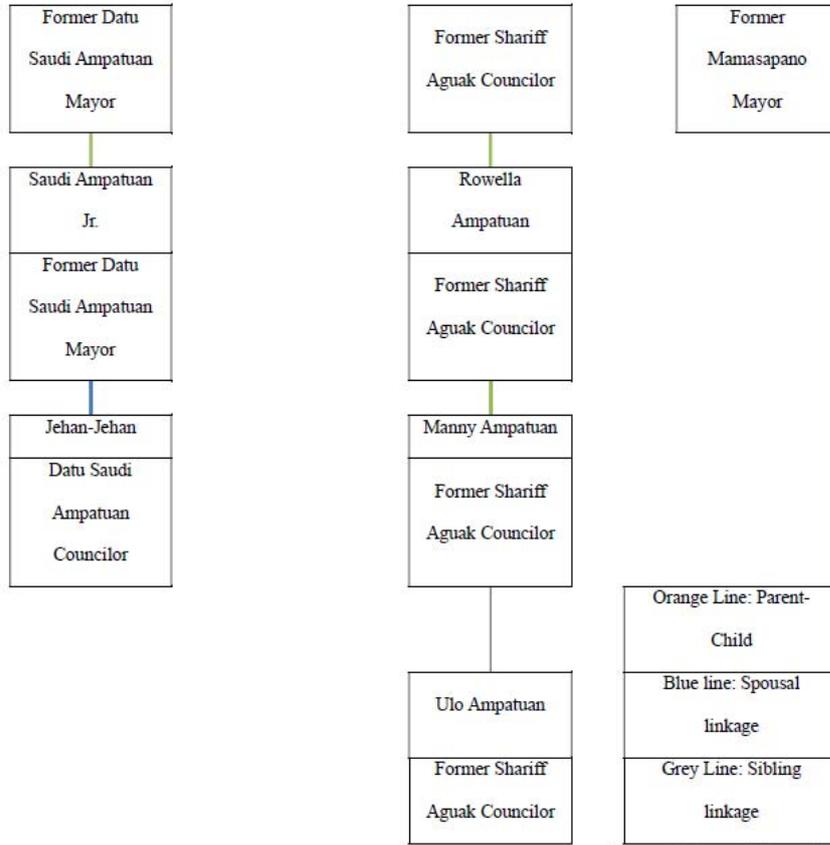
- Abinales, P. N.. (2008). The Philippines: WeakState, Resilient President. *Southeast Asian affairs*, 2008(1), 293-312. <https://doi.org/10.1355/SEAA08P>
- An anonymous academic researcher in Davao. (2023, July 10). [Interview].
- An anonymous Mindanao Activist in Civil Society Organization. (2023, July 18). [Interview].
- An anonymous Mindanao Activist in Civil Society Organization. (2023, July 18). [Interview].
- An anonymous Politician. (2023, July 17).[Interview].
- An anonymous researcher in the government sector. (2023, July. 16). [Interview].
- An anonymous unofficial aide to the mayor. (2023, July 16). [Interview].
- Arguillas, C. O.. (2022, May 15). 12 years afterthe Ampatuan Massacre, Ampatuans still in power in Maguindanao. *Minda News*. <https://www.mindanews.com/topstories/2022/05/12-years-after-the->

- ampatuan-massacre-ampatuans-still-in-power-in-maguindanao/
- Aspinall, E. H., Allen (2020). Guns for hire and enduring machines: clientelism beyond parties in Indonesia and the Philippines. *Democratization*, 27(1), 137-156.
- Birch, S. (2020). *Electoral Violence, Corruption, and Political Order*. Princeton University Press.
<https://doi.org/10.2307/j.ctvvsqckd>
- Cabico, C. K. (2019, December 19). 'Worth the wait': Victims' kin welcome Ampatuan massacre case verdict but worry for their safety. *Philstar*. <https://www.philstar.com/headlines/2019/12/19/1978302/worth-wait-victims-kin-welcome-ampatuan-massacre-case-verdict-worry-their-safety>
- Conde, C. H. (2009, December 1). First Charges Filed in Philippine Massacre, Against Mayor. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2009/12/02/world/asia/02phils.html>
- Corrales, C. (2022, November 23). Kin of Maguindanao massacre victims still waiting for 'full justice'. *Rappler*.
<https://www.rappler.com/nation/mindanao/maguindanao-massacre-victims-kin-await-full-justice-2022/>
- Crispin, S. (2020). *Philippines makes premature claim to end of impunity in journalist murders*. *C. T. P. Journalists*.
<https://cpj.org/2020/10/philippines-makes-premature-claim-to-end-of-impunity-in-journalist-murders/>
- GMA News Online. (2009, November 25). 3 Ampatuans kicked out of Lakas-Kampi over massacre.
<https://www.gmanetwork.com/news/topstories/nation/177828/3-ampatuans-kicked-out-of-lakas-kampi-over-massacre/story/>
- Human Rights Watch. (2010a). "They Own the People" The Ampatuans, State-Backed Militias, and Killings in the Southern Philippines.
- _____. (2010b, March 8). Philippines: Protect Witnesses to Maguindanao Massacre: Two Relatives of Witnesses Killed; Many Suspects Remain at Large.
<https://www.hrw.org/news/2010/03/08/philippines-protect-witnesses-maguindanao-massacre>
- Iglesias, S. D. R. (2018). *Central-Local Dynamics and Political Violence in the Philippines, 2001 to 2016*. ProQuest Dissertations Publishing.
- International Crisis Group. (2009). *After the Maguindanano Massacre*.
- Jorgio, J. a. G., James (2019, December 19). Planners of Maguindanao massacre found guilty of murder in Philippines 'trial of the decade'. CNN.
<https://www.cnn.com/2019/12/18/asia/philippines-maguindanao-massacre-verdict-intl-hnk/index.html>
- Kerkvliet, B. J. T. (2002). *Everyday politics in the Philippines class and status relations in a central Luzon village* (Updated edition. ed.). Rowman & Littlefield.
- Lara, F. (Francisco J.), & Schoofs, S. (Eds.). (2016). *Out of the shadows : violent conflict and the real economy of Mindanao* (2016 edition.). Bughaw.
- Linantud, J. L. (1998). Whither guns, goons, and gold? The decline of factional election violence in the Philippines. *Contemporary Southeast Asia*, 21(3), 298-318.
- Magno A. (1992). *In the Grip of Elite Politics*. In R. David, and Jonathan Y. Okamura David, R. and J. Okamura (Ed.), *The Philippine Political and Economic Situation in View of 1992*.
- McGeown, K. (2010, September 8). The rise of the Ampatuan clan in the Philippines. *BBC*.
<https://www.bbc.com/news/world-asia-pacific-11139653>

- McKenna, T. M. (1998). *Muslim rulers and rebels: everyday politics and armed separatism in the southern Philippines*. University of California Press.
- Mendoza, G. B. (2019, December 19). Who is Toto Mangudadatu? *Rappler*.
<https://www.rappler.com/newsbreak/iq/247490-who-is-toto-mangudadatu/>
- Merue.as, M. (2010, July 3). 2 suspects in murder of massacre witness nabbed. *GMA News*.
<https://www.gmanetwork.com/news/topstories/nation/195163/2-suspects-in-murder-of-massacre-witness-nabbed/story/>
- Powell, J. D. (1970). Peasant Society and Clientelist Politics. *The American political science review*, 64(2), 411-425. <https://doi.org/10.2307/1953841>
- Project Ploughshares. (2009). *Armed Conflicts Reports-Philippine-Mindanao*
https://www.justice.gov/sites/default/files/eoir/legacy/2014/02/25/Philippinesmm_Mindanao.pdf
- Rivera, T.. (2016). *In search of credible elections & parties: The Philippine paradox*. In B. M. Felipe, C. R. Temario, & editors (Eds.), *Chasing the wind : assessing Philippine democracy* (Second edition ed.). Commission on Human Rights of the Philippines (CHRP).
- Robin, C. (2004). *Fear the history of a political idea*. Oxford University Press.
- Scott, J. C. (1972). Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia. *The American political science review*, 66(1), 91-133. <https://doi.org/https://doi.org/10.2307/1959280>
- Social Weather Stations. (2004, February 2). SWS January 2004 Survey: Fernando Poe Jr. and Noli de Castro Are in the Lead.
<https://web.archive.org/web/20100709190613/http://www.sws.org.ph/pr013004.htm>
- Sun Star. (2010, January 10). Rebellion case vs Ampatuans moved to Quezon City.
<https://www.sunstar.com.ph/article/172997/rebellion-case-vs-ampatuans-moved-to-quezon-city>
- Teehankee, J. C. (2009). *Citizen-Party linkages in the Philippines: Failure to connect?* In A. P. M. Lacbayo (Ed.), *Reforming the Philippine political party system : ideas and initiatives, debates and dynamics*. Friedrich Ebert Stiftung.
- _____. (2013). *Clientelism and party politics in the Philippines*. In D. U. Tomsa, Andreas (Ed.), *Party Politics in Southeast Asia* (pp. 204-232). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203080689-17>
- Tordesillas, e. (2009). *Cory gave Ampatuan patriarch his break*. Retrieved September 4
<https://www.ellentordesillas.com/2009/11/28/cory-gave-ampatuan-patriarch-his-break/>
- Unson, J. (2010, November 23). Ampatuan and Mangudadatu clans were allies once. *Philstar*. <https://www.philstar.com/headlines/2010/11/23/632314/ampatuan-and-mangudadatu-clans-were-allies-once>
- Uy, J. (2011, October 4). Ampatuan aide says Arroyo ordered governor to rig 2007 senatorial polls. *Inquirer*.
<https://newsinfo.inquirer.net/69927/ampatuan-aide-says-arroyo-ordered-governor-to-rig-2007-senatorial-polls>
- Villanueva, A. G. P., & Nicole P. Salazar, J. (2015). Patronage Politics and Clientelism in Housing Welfare: The Case of Gawad Kalinga (GK) Villages in Parañaque City, The Philippines. *Journal of government and politics*, 6(2), 170-185. <https://doi.org/10.18196/jgp.2015.0013>

Table 5 Andal Ampatuan Sr.'s Children and their political seats





Source: (Garces, 2021, p. 221)

Table 1 Candidates directly related to Datu Andal Ampatuan Sr.

No	Name	Position	Memo
1	Datu Andal Salibo Ampatuan, Sr.	vice governor	-
2	Shaydee Ampatuan-Abutazil	vice governor	daughter
3*	Sajid Islam Uy Ampatuan (detained for massacre)	Provincial Board	Son
4*	Bongbong Midtimbang-Ampatuan	mayor of Datu Hoffer Ampatuan	wife of Datu Zaldy /Unopposed
5*	Bai Noraila K. Midtimbang Ampatuan	councilor	daughter of Zaldy and Bongbong /Unopposed
6*	Saudi Biruar Ampatuan, Jr. (implicated in massacre)	mayor of Datu Saudi Ampatuan	son of the late mayor Saudi
7*	Saudi Biruar Ampatuan III	vice mayor of Datu Saudi Ampatuan	Saudi Jr's brother
8*	Soraida Macarimbang Biruar- Ampatuan	vice mayor of Parang	wife of the late Mayor Saudi Ampatuan
9*	Jehan-jehan Lepail Ampatuan	councilor of Datu Saudi Ampatuan	wife of Saudi Jr.
10*	Reshal Santiago-Ampatuan	mayor of Datu Unsay	wife of Andal Jr.
11*	Yacob "Datu Jack" Lumenda Ampatuan	mayor of Rajah Buayan	husband of Aloha /a daughter of Andal, Sr.
12*	Zahara Upam Ampatuan	mayor of Shariff Aguak	wife of Anwar
13*	Zandria Sinsuat Ampatuan	mayor of Shariff Saydona	wife of Sajid

		Mustapha	
14	Mohammad Bahnarin Ampatuan Ampatuan	mayor of Mamasapano	son of Rebecca and Datu Akmad Sr.
15*	Tahirodin Benzar Ampatuan	mayor of Mamasapano	son of Rebecca and Datu Akmad Sr.
16*	Akmad Masukat Ampatuan (detained for massacre)	vice mayor of Mamasapano	father of Bahnarin and Benzar
17	Lady Sha-Honey Ampatuan Ampatuan	vice mayor of Mamasapano	daughter of Rebecca and Akmad Sr.
18*	Anwar Uy Ampatuan, Sr. (detained for massacre)	vice mayor of Shariff Aguak	son of Andal Sr. /wife of Zahara
19*	Anhara Upam Ampatuan	councilor of Shariff Aguak	child of Anwar and Zahara
20*	Anwar Upam Ampatuan, Jr. (suspect still at large)	councilor of Shariff Aguak	child of Anwar and Zahara
21*	Rowella Upam Ampatuan	councilor of Shariff Aguak	child of Anwar and Zahara
22*	Manny Upam Ampatuan	councilor of Datu Saudi Ampatuan	child of Anwar and Zahara
23*	Galema Ampatuan-Olimpayan	councilor of Shariff Saydona Mustapha	daughter of Andal Sr. with another wife

Table 2 Other Candidates with Ampatuan as Family Name¹

No	Name	Position	Memo
1*	Datu Sarip Kasan Ampatuan	Provincial Board	-

¹ * in table indicates that the candidate won the actual election

2*	Puti Mamasapano Ampatuan	Provincial Board	-
3	Akmad Baganian Ampatuan	mayor of Datu Salibo	-
4	Marob Batabol Ampatuan	mayor of Datu Salibo	-
5	Kuzbari Lumenda Ampatuan	mayor of Rajah Buayan	-
6	Datu Rennier Sinsuat Ampatuan	mayor of Talitay	-
7	Kanor Datumanong Ampatuan	vice mayor of Datu Salibo	-
8	Baiungang Dilangalen Ampatuan	vice mayor of Datu Abdullah Sangki	-
9	Farida Lidasan Ampatuan	vice mayor of Matanog	-
10	Normina Baganian Ampatuan	councilor of Ampatuan	-
11	Bai Sittie Sugadol Ampatuan	councilor of Datu Abdullah Sangki	-
12*	Datu Khalid Sandag Ampatuan	councilor of Datu Hoffer Ampatuan	Unopposed
13*	Norodin Lakman Ampatuan	councilor of Datu Hoffer Ampatuan	Unopposed
14	Mama Datumanong Ampatuan	councilor of Datu Salibo	-
15	Moharif Batabol Ampatuan	councilor of Datu Salibo	-
16	Yasser Baganian Ampatuan	councilor of Datu Salibo	-
17*	Abdullah Kaliangget Ampatuan	councilor of Datu Unsay	-
18*	Pandag Salibo Ampatuan,	councilor of Datu Unsay	-
19*	Anwarudin Masukat Ampatuan	councilor of Mamasapano	-
20*	Mahir Masukat Ampatuan,	councilor of Mamasapano	-
21*	Mohamad Nor Abdilla Ampatuan	councilor of Mamasapano	-
22*	Usman Unto Ampatuan	councilor of Mamasapano	-

23*	Farisha Imam Ampatuan	councilor of Shariff Aguak	-
24*	Norodin Datumanong Ampatuan	councilor of Shariff Aguak	-
25*	Syrah Fatima Biruar Ampatuan	councilor of Shariff Aguak	-
26*	Michelle Sakal Ampatuan	councilor of Shariff Saydona Mustapha	-
27*	Zainal Buto Ampatuan	councilor of Shariff Saydona Mustapha	-

Table 3 Candidates with Ampatuan as Middle Name

No	Name	Position	Memo
1	Bai Sandra Ampatuan Sema	1st district rep against Didagen Piang Dilangalen	wife of incumbent Cotabato City mayor Muslimin Sema
2	Simeon Ampatuan Datumanong	2nd district rep, unopposed	-
3	Samsodhen Ampatuan Sangki	vice mayor of Datu Abdullah Sangki	-
4*	Monir Ampatuan Asim, Sr.	vice mayor of Datu Unsay	-
5*	Ameerah Ampatuan Mamalapat	vice mayor of Shariff Saydona Mustapha	-
6	Tulondu Ampatuan Sumagka	vice mayor of Talitay	-
7*	Johaipa Ampatuan Basilan	councilor of Ampatuan	-
8	Datumama Ampatuan Dilangalen	councilor of Datu Abdullah Sangki	-
9	Rohaida Ampatuan Ebrahim	councilor of Datu Abdullah Sangki	-
10	Bai Giom Ampatuan Kindo	councilor of Datu Abdullah Sangki	-
11	Prince Razul Ampatuan Sangki	councilor of Datu Adullah Sangki	-
12*	Nasser Ampatuan Datumanong	councilor of Datu Saudi Ampatuan	-
13	Mohammad Don Ysriel Ampatuan	councilor of Datu Unsay	-

	Asim		
14*	Datumama Ampatuan Bandila	councilor of Rajah Buayan	-
15	Saada Ampatuan Sambolawan	councilor of Rajah Buayan	-
16*	Norodin Ampatuan Datumanong	councilor of Shariff Aguak	-
17	Amil Hamza Ramshais Ampatuan Macapende	councilor of Shariff Aguak	-
18	Melvin Ampatuan Sumagk	councilor of Talitay	-

Source: (Arguillas, 2010/2/8; Macaraig, 2011/8/8)

세션 12

한-아세안 관계 수립 35주년:
과거와 미래 라운드테이블

세션 13

동아시아 속의 베트남: 어제와 오늘

1611년 제주 목사 이기빈의 황당선 습격사건 피해자에 대한 재고

- 한일 양국의 사료를 종합하여 -

조호연(오사카대학)*

1. 머리말

『조선왕조실록(朝鮮王朝實錄)』(이하 『실록』) 인조(仁祖) 3년(1625) 1월 정사(丁巳) 기사에 이기빈(李箕賓, 1563~1625)이 제주 목사(濟州牧使)로 있을 때 판관(判官) 문희현(文希賢, ?~1623)과 함께 포류해 온 류큐(琉球) 왕자를 죽이고 재화를 몰수했다는 내용이 있다. 이 이야기는 이후 “류큐 왕자 살해설”로서 조선 사회에 널리 유포되었다. 그러나 이기빈이 목사로 부임해 있던 1611년에 일어난 사건(이하 “1611년 사건”)과 관련된 『실록』의 기사는 그 피해자에 대해 왜적(倭賊), 화인(華人), 안남(安南) 상인, 류큐 사신(使臣) 등 다양한 정보를 전하고 있어[표 1], 선행연구에서도 다양한 의견이 있었다.¹⁾ 이러한 상황에서 후지타 아키요시(藤田明良)는 17세기 중엽에 편찬된 지방지 『증보담라지(增補耽羅誌)』의 정보를 통해, 실제로 1611년에 여러 사건이 발생하였고, 그것들이 『실록』에 단편적으로 실려 마치 하나의 사건처럼 보였다는 사실을 밝혀냈다. 나아가 후지타 레이오(藤田勵夫)의 일본과 안남(현재 베트남) 간의 외교 문서 연구²⁾를 참고하여 “1611년 사건”의 피해자가 안남의 외교 문서를 일본에 전하는 상선이라는 사실을 밝혔다.³⁾

본 발표에서는 후지타 아키요시의 주장을 따르면서도 “1611년 사건”에 대하여 보다 상세한 정보를 전하는 사료 『해외문견록(海外聞見錄)』을 사용하여 더 깊은 고찰을 시도하였다.

[표 1] 1611년 사건의 피해자에 대한 『실록』의 기술

번호	화자(話者)	피해 선박	피해자	출처(『실록』)
1	이기빈의 장계 →사헌부	적선·중국 상선	화인(華人)	광해3년 8월 기사
2	세간의 소문 →사헌부	중국 상선	남경인(南京人), 안남 상인	광해4년 2월 을해
3	이기빈(수감 중)	상선(왜와 상업)	중국인	광해5년 1월 병술

* 본 연구는 2024년도 서울대학교 아시아연구소의 아시아연구기반구축 사업의 지원을 받아 수행되었다.

** 오사카대학 문학연구과 박사과정 & 교토대학 동남아시아지역연구센터 공동연구원

1) 이에 대해서는 다음의 논고에 잘 정리되어 있다. 홍진옥. 2016. 「유구세자살해설과 김려의 『유구왕세자전』, 『제116차 대동한문화회 전국학술대회』, pp. 131-158.

2) 藤田勵夫. 2015. 「續安南日越外交文書集成」, 『東風西聲』10, pp. 21-55.

3) 藤田明良. 2019. 「17世紀初頭の濟州島地方官による『荒唐船』攻撃事件と島津氏の安南通交—『增補耽羅誌』にみる琉球王子殺害事件の真相」, 第70回朝鮮學會大會研究發表.

4	사관(史官)	상선(표류선)	당(唐=중국) · 왜(倭=일본) · 류큐 3국인	광해5년 1월 병술
5	사관	표류선	류큐국의 왕자	인조3년 1월 정사

2. 후지타 아키요시의 “1611년 사건” 복원

『증보탐라지』 권7 『고금사적(古今事蹟)』에 이기빈이 조정에 보낸 장계(狀啓)가 수록되어 있다.

[사료 1] [제주] 목사 이기빈이 급히 아뢰기를 “[1611년] 8월 초 10일, 황당선(荒唐船)⁴⁾ 한 척이 동대양(東大洋)에서 화탈도(火脫島)⁵⁾의 앞바다를 지나고 있었습니다. (중략) [그 배를 붙잡아] 문회현이 역관으로 하여금 그 국명과 행선지를 물었더니, [그들이] 대답하기를 “우리는 일본 살마주(薩麻州)의 대장 심안도(沈安道)의 장관(將官)으로, 안남에 가서 처음으로 화친을 맺으려는 것이다. 부득불 이 길로 왕래한다.”고 말하며, 그 자리에서 한 폭의 문서를 보여주었습니다. 그 문서에는 “안남국 북군도독부(北軍都督府) 화군공(華郡公)이 일본 삼주태수(三州太守) 후지와라 이에히사(藤原家久) 대장군에게 복서(復書)합니다.”라고 적혀 있었습니다.⁶⁾

이와 같은 소개에도 불구하고, 조선군은 정병(精兵) 수천 명을 보내 배를 습격하여 화공(火攻)을 퍼부었다. 그 결과로 30명을 참수하고, 83명이 불에 타 죽었으며, 다수의 익사자를 내는 공을 세웠다. 이를 통해 “1611년 사건”의 피해자가 일본 살마주 대장 심안도의 장관이었음을 알 수 있다. 이 사료를 소개한 후지타 아키요시는 안남의 화군공이 시마즈 이에히사(島津家久, 1576-1638)에게 보내는 외교 문서를 가지고 있었기 때문에, 그들이 안남에서 일본으로 향하고 있었다고 추정했다. 심안도는 시마즈의 음차이다.⁷⁾

화군공과 시마즈 이에히사 사이의 외교 문서가 오고 가게 된 배경에는 안남 응에안(乂安, Nghê An) 난파(難破) 사건이 있었다. 1609년에 일본의 스미노쿠라선(角藏船)이 응에안에서 교역을 끝마치고 출항하자마자 단애문(丹崖門)에서 난파하였다. 이에 광부후(廣富侯), 서군공(舒郡公), 문리후(文理侯) 등 응에안의 유력자가 상인들을 보호했다. 레(黎, Lê) 왕조의 실권을 잡고 있던 평안왕(平安王) 쩌똥(鄭松, Trịnh Tùng, 1570-1623)과 응에안의 유력자들은 1610년 2월부터 5월 사이에 일련의 외교 문서를 작성하여,⁸⁾ 스미노쿠라선과 함께 사절단을 일본으로 보냈다[그림 1]. 이 사절단은 7·8월에 사쓰마번(薩摩藩)에 도착하였으며, 그들이 가져온 진상품은 9월에 사쓰마번에서 순푸성(駿府城, 지금

4) 소속 불명의 외국선.

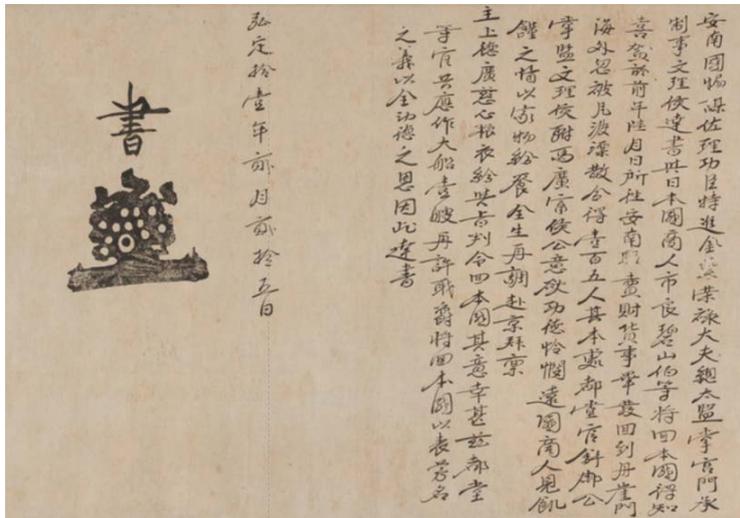
5) 제주도 북쪽으로 26km 떨어진 무인도.

6) 八月初十日, 荒唐船一隻, 自東大洋過火脫前洋. (중략) 文希賢使譯官問其國名行止, 則答以我等以日本薩麻州大將沈安道將官, 往安南初通和好, 不得不由此往來, 仍以一幅投示之. 其書曰, “安南國北軍都督府華郡公, 復書于日本三州太守藤原家久大將軍”云云.

7) 『국조인물고(國朝人物考)』 권56, 왜난시정토인(倭難時征討人) 이순신(李舜臣) 편에 시마즈 이에히사의 아버지인 시마즈 요시히로(島津義弘, 1535~1619)를 “심안돈오(沈安頓吾)”로 칭하고 있다. 돈오는 일본어 존칭에 해당하는 도노(殿)이며, “시마즈 도노(시마즈 님)”을 이름으로 착각한 것이다.

8) 당시 안남이 독자적으로 사용하던 연호 기준으로 홍정(弘定) 11년이므로, “홍정 11년 문서”라고 명명할 수 있다. Hasuda Takashi. 2020. “Một số nhận xét về bức thư ngoại giao Việt - Nhật cổ nhất”, *Hội thảo khóa học “tinh cách người Nghê An và sự biến đổi của những nét tính cách nổi trội trong điều kiện hiện nay”*, tr. 1-11.

의 시즈오카시에 위치)의 도쿠가와 이에야스(德川家康, 1543-1616)에게 보내졌다.⁹⁾



[그림 1] 안남국문리후서간(일본 문화유산 온라인에서 갈무리)

그리고 후지타 아키요시는 7~8월에 도착한 찐퐁의 사절단에 응에안 제후들의 사자도 동행하여 이 에히사와 교류했을 가능성에 대해 언급했다. 실제로 『남포문집(南浦文集)』¹⁰⁾과 『이국일기(異國日記)』¹¹⁾에는 이에히사가 화군공에게 보낸 답서인 『답안남국서(答安南國書)』가 수록되어 있다.

[사료 2] 일본국 사쓰마·오스미(大隅)·휴가(日向) 삼주태수 후지씨(藤氏) 이에히사가 안남 포정주(布政州) 우기부장(右奇副將) 북군도독부(北軍都督府) 도독동지(都督同知) 화군공에게 답서를 보냅니다. (중략) 또한 도원수(都元帥) 총국정상문(總國政尙文) 평안왕의 명령이 있었고, 통교하고 교린(交隣)하기를 바라는데, 양국이 만리(萬里)의 큰 바다에 의해 격리되어 있다고 해도, 어찌 신뢰를 주고받는 맹세를 저버릴 수 있겠습니까. 오히려 부탁드리오니 이제부터 매년, 있는 것을 없는 곳에 보충하면, 양국이 필요로 하는 물건은 각각 손에 넣을 수 있을 것입니다. (중략) 지금 선주 홍옥산(洪玉山)과 과장(郭長, 선장) 곽혜전(郭慧田) 두 사람을 사자로 보내며, 배 한 척에 특산물을 실어, 용의(戎衣) 10구, 장검 10자루, 활 10장과 고삐 10타래, 유황 1만 근을 선물로 보냅니다.¹²⁾

이 문서의 발행 날짜는 정확히 알 수 없지만, 후지타 레이오는 이에히사가 1612년 포르투갈 선박의 선주에게 보낸 서한에서 “지난 봄(去春)”에 안남으로 파견한 상선이 광둥(廣東)에 표류했고, 일본의

9) 『시마즈 국사(島津國史) 23』, “가을 7월, 안남국 동경왕이 사자가 내빙하였다(秋七月, 安南國東京王使者來聘).”; 『사쓰마 일기(薩藩日記)』, “안남국 동경의 귀인으로부터, 편지를 (전하기) 위해 사자가 도래하였다. 참으로 전대미문의 진귀한 일이었다(安南國とんきんの屋形より、爲音信使者被差渡候、誠前代未聞珍重候).”

10) 분시 겐쇼(文之玄昌, 1555-1620)의 시문집. 분시 겐쇼의 호가 남포이다. 그는 시마즈씨의 학승으로 유학 등을 가르쳤다.

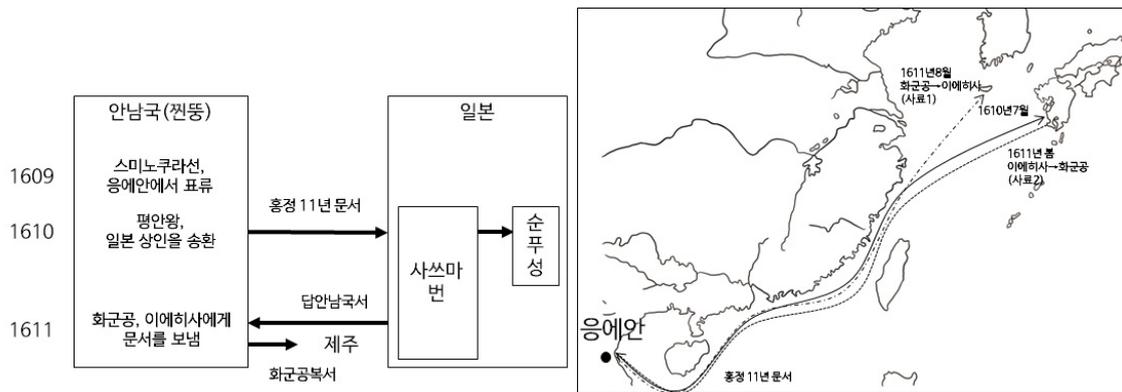
11) 에도시대 초 막부의 외교 문서 등을 수록한 서적.

12) 日本國薩隅日三州太守藤氏家久復書于安南布政州右奇副將北軍都督府都督同知華郡公. (중략) 且復有都元帥總國政尙文平安王之命、而欲通交交隣、兩地雖隔万里滄溟、交信之約豈有渝乎。伏願自今以往、歲歲以其所有、易其所無、則兩國所須、各得其所. (중략) 今也、使船主洪玉山郭長郭慧田二人、艤一隻裝載方物、且贈以戎衣拾領、長劍拾枝、弓靱各拾具、硫黃一万斤.

고토(五島)까지 송환해 준 것에 대한 감사의 뜻을 표한 것을 근거로, 홍옥산의 배가 1611년 봄에 출발했다고 추정했다. 한편 후지타 아키요시는 이에히사가 파견한 몇 척의 배 중 한 척이 광동에 표류했으나, 홍옥산의 배는 무사히 안남에 도착했다고 추측했다. 이후 홍옥산의 배는 화군공의 답서를 받아 일본으로 돌아가던 중, 제주도에서 습격을 받았다는 것이다. 홍옥산은 이름으로 보아 화인(華人)일 가능성이 높고, 당시 시마즈씨가 화인 네트워크를 이용해 해외무역을 하고 있었음을 고려하면, 이는 타당한 가설이다.

3. 화군공과 시마즈 이에히사의 문서 교환 과정의 복원

이상의 설명을 요약한 것이 [그림 2]이다. 먼저 1610년 여름에 “홍정 11년 문서”가 사쓰마번을 경유하여 막부에 전달된다. 이듬해 1611년 봄, 이에히사가 안남으로 홍옥산을 보낸다. 그러나 동년 여름, 안남에서 출발하여 일본을 향해 제주도를 지나는 도중 사건이 발생한다.



[그림 2] “1611년 사건”에 관한 일본-안남 문서 교환의 복원도(후지타 아키요시설)

필자는 1611년 8월에 제주도에서 습격당한 것이 홍옥산의 배라는 점에는 동의하지만, 홍옥산이 안남에서 일본으로 돌아가는 도중에 습격을 당했다는 점에 대해서는 의문을 느낀다.

그 이유는 세 가지가 있다. 첫째, 배의 진행 방향이다. 『증보탐라지』의 상기 장계에 따르면, 황당선은 동대양에서 화탈도의 앞바다를 지나고 있었다. 동대양이 말 그대로 동쪽의 대양, 즉 동해를 의미한다는 것은 확실하다. 예를 들어 『실록』 명종 9년(1554) 6월 정축(丁丑)에 전라우수사(全羅右水使) 김빈(金贇)이 보낸 보고서에는 “5월 22일 황당선 1척이 서대양으로부터 동쪽을 향해 와서 돛을 반쯤 올리고 조천관(朝天館)을 향해갔습니다.¹³⁾”라고 쓰여 있다. 조천관은 현재 제주특별자치도 제주시 조천읍에 설치된 관아였다. 제주목사가 근무하던 제주목관아의 동쪽에 위치한 곳이다. 따라

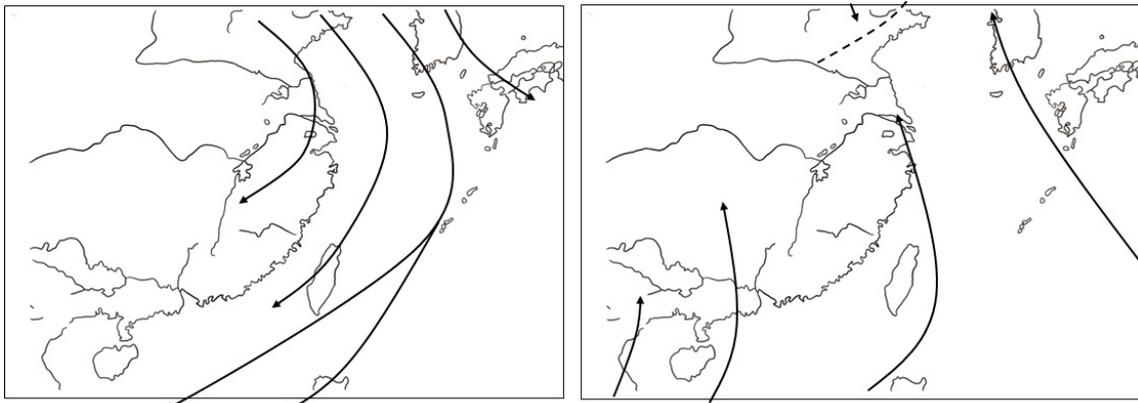


[그림 3] “1611년 사건” 당시 상황

13) 五月二十二日, 荒唐一船, 自西大洋向東而來, 半懸一帆, 指向朝天館.

서 동대양에서 출현한 1611년의 황당선이 서쪽(중국 방향)으로 향하고 있었음을 알 수 있다.

둘째, 계절풍의 문제이다. 일반적으로 안남과 일본을 오가는 슈인선(朱印船)¹⁴은 북동 계절풍을 이용하여 11~12월에 출항하고, 1~2개월이 걸려 안남에 도착하여 5~6월까지 기다렸다가 남서 계절풍을 이용하여 일본으로 돌아온다. 스미노쿠라선 또한 12월에 안남으로 출발하여 5~6월까지 응에안에 머물다가 그 후 귀국하였다. 실제로, “홍정 11년 문서”의 마지막 문서 발급 일자 5월 24일이며, 사쓰마번에 안남의 배가 도착한 것은 7월이므로, 상기 내용과 완전히 일치한다. 후지타 아키요시의 주장처럼, 이에히사가 3월에 파견한 배가 5월경 안남에 도착하고, 6월에 출발하여 8월에 제주도를 지나갔다고 가정하는 것은 당시 계절풍에 따른 왕래를 고려하면 성립하기 어렵다[그림 4].



[그림 4] 겨울의 북동 계절풍(좌)과 여름의 남서 계절풍(우) ※점선은 장마 전선

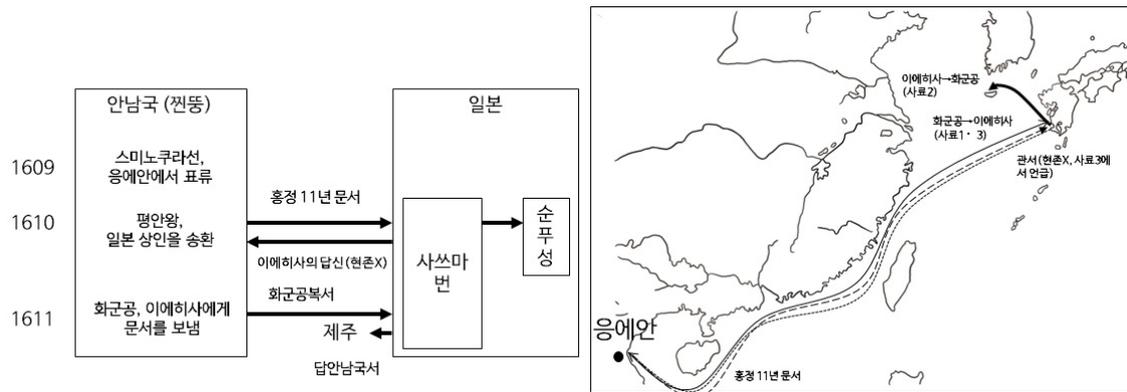
셋째, 『답안남국서』(『사료 2』)의 내용이다. 후지타 아키요시의 설명에 따르면, 이는 “홍정 11년 문서”를 가져온 사절단에 대한 답서이다. 그런데 “홍정 11년 문서”는 주로 안남국이 표류한 일본 상인을 보호하고 송환했다는 내용이다. 이에 대한 답서임에도 불구하고, 감사의 말이 한마디도 쓰여 있지 않은 점은 납득하기 어렵다.

그렇다면 『답안남국서』는 무엇에 대한 답서일까? 결론부터 말하자면, 필자는 『답안남국서』는 『해외문견록(海外聞見錄)』¹⁵ 『별도초왜(別刀剿倭)』에 수록된 화군공이 이에히사에게 보낸 복서(復書)에 대한 답서라고 생각한다. 안남 사신이 도래했다는 전대미문의 사건에도 불구하고, 막부 직할령이자 외교 창구인 나가사키를 담당하는 나가사키 부교(長崎奉行)는 “홍정 11년 문서”가 외교 관례에 맞지 않고 문구(文句)가 무례하다고 판단하여 수리하지 않았다. 하지만 이에히사가 대신 “홍정 11년 문서”에 대한 답서를 보냈다면, 이 사절단에게 답서를 맡겼다고 보는 것이 자연스럽다.

필자의 추측을 정리하자면, 1610년 7월 안남 사절단이 “홍정 11년 문서”와 함께 일본에 도착하였다. 에도 막부는 답신을 하지 않았지만, 이에히사가 개인적으로 답신을 안남 사절단에 주어 돌려보냈다고 추정된다. 계절풍을 이용했다면 1610년 11월 혹은 12월에 출항한 배는 1~2월에 안남에 도착하였을 것이며, 이후 화군공이 회답을 1611년 5~6월경 보냈을 것이다. 7월에 사쓰마번에 도착한 홍옥산의 배는, 어떤 이유인지 알 수 없지만, 곧바로 출항하여 중국으로 향했다. 그리고 제주도 앞바다에서 조선 수군과 조우했다고 추측할 수 있다[그림 5].

14) 16~17세기에 막부에게 무역허가서인 슈인장(朱印狀)을 얻어 해외로 나가 무역을 하던 선박.

15) 송정규(宋廷奎, 1656~1710)가 제주 목사 임기(1704~1706) 중에 편찬한 서적.



[그림 5] “1611년 사건”에 관한 일본-안남 문서 교환의 복원도(필자설)

『실록』 광해 4년 2월 을해(乙亥)에는 “더구나 [이기빈이] 베껴 보내온 문서는 원본이 아니기 때문에 믿을 수 없습니다.¹⁶⁾”라고 기록되어 있어, 당시 이기빈이 제시된 답서를 베껴 쓴 것을 알 수 있으며, 그 답서의 사본이 『해외문견록』 『별도초왜』에 수록되어 있다.

[사료 3] 안남국 포정주 우기부장 북군도독 화군공이 일본 귀국의 사쓰마·오스미·휴가 삼주태수 후지와라가의 대장군에게 회답을 보냅니다. (중략) 이전에 일본국의 상인이 의녀(衣녀)¹⁷⁾를 준비하는 것을 소홀히 하여, 진심으로 매우 안타깝게 생각한 바, 삼가 포정 상부 평안왕에게 보고드려, 선박을 수리하고 사람들을 송환하도록 하였습니다. (중략) 뜻밖에도 대장군께서 도량이 넓으시고, 사람을 두텁게 대접하며, 이국사절단을 극진히 환대하시고, 귀중한 보물을 주셨습니다. 사절단이 돌아갈 때에도, 두텁게 귀중품을 보내주셔서, 그 은혜가 매우 크고 귀합니다. 또한 보내주신 서한에서 상세히 기술된 대장군의 말씀은, 바로 제 뜻에 부합하는 것입니다. 함께 맹세를 지키고 갈아도 흠이 없다면, 상인들이 내왕하며 해마다 재화가 산처럼 쌓이고 샘처럼 솟으니, 이는 양국에 만세의 이로움이 될 것입니다.¹⁸⁾

특히 밑줄 친 부분을 통해 1610년 사쓰마번에 온 안남 사절단을 통해 이에히사가 선물과 서한을 보낸 사실을 알 수 있다. 즉, 과거에 이에히사가 “홍정 11년 문서”에 대해 감사의 답서를 보냈다는 것은 명백하다. 그 감사의 답서에 대한 화군공의 회답이 바로 『별도초왜』에 수록된 것이다. 그리고 이기빈은 그것을 “안남이 일본과 교류하는 문서이며, (이 황당선은) 일본이 지금 또 답례하는 것이다(蓋安南通好日本之書、而日本今又報聘也)”라고 판단했다.

애초에 조선 수군에게 제시된 것은 화군공이 이에히사에게 보내는 답서였다. 만약 홍옥산의 배가 안남에서 일본으로 향하고 있었다면, 봉인되어 있었을 화군공의 답서를 함부로 열어 조선 수군에게 제시한 것은 다소 부자연스럽다. 오히려 이에히사의 「답안남국서」를 전달하기 위해 안남으로 향하던 중이었고, 이에히사에게 고용되었다는 증거로 가지고 있던 화군공의 답서를 조선 수군에게 제시한 것으로 보는 것이 자연스럽지 않을까.

16) 況其贍送文書、既非正本、不可取信。

17) 누수를 방지하기 위해 사용하는 헌 전.

18) 安南國布政州右奇副將北軍都督華郡公、復書日本貴國薩陽日三州太守藤原家大將軍。 (중략) 曩因日本商人、戒忽衣裯、心甚可憫、恭稟布政尙父平安王、整治船艘、使人送還。 (중략) 不意大將軍、量曠度弘、人容物接、珍重異國、金玉遠賓、逮使人回、厚贈以珍、餘波宏大且貴。 官書中、具述大將軍寄言、正合我意。 共守盟誓、磨而不磷、販商徠往、年歲財貨、浩若丘泉、寔兩國萬世之利也。

즉, “1611년 사건”의 피해 상선은 이에히사에게 고용되어 안남 화군공에게 답서를 보내는 임무를 겸한 화인 홍옥산의 상선이라고 결론 내릴 수 있다.

4. 맺음말

이기빈은 1583년 무과에 합격하였고, 임진왜란 당시에 이천부사(利川府使), 진주목사(晉州牧使)를 역임했으므로, 특히 일본에 대한 적개심이 상당했을 것으로 여겨진다. 실제로 이기빈은 옥중에서 “비록 중국인이라 하더라도 왜적과 같은 배에 타고 장사를 한 이상 난민(亂民)임에 의심할 바가 없다.¹⁹⁾”라고 주장하였다. 즉, 그는 황당선의 정체를 정확히 파악하고 있었다고 할 수 있다. 임진왜란 이후 단절된 조선과 일본 사이의 국교는 1609년 기유약조(己酉約條)에 의해 겨우 복원되었지만, 이는 어디까지나 후금(後金)의 위협에 대응하기 위한 것이었다. 따라서 이와 같은 시대적 배경과 국제적 정세를 읽지 못하고, 이기빈에게 자신을 적국이었던 일본 사쓰마번의 장관이라고 소개한 홍옥산의 잘못도 지적하지 않을 수 없다.

그런데 『실록』의 사관은 이기빈, 나아가서는 그를 중용한 광해군(光海君)을 비방하기 위해 이 사건을 “류큐 왕자 살해설”로 바꾸어 기록하였다. 류큐와의 직접적인 외교 관계가 단절되고, 사쓰마번이 류큐를 침공하여 그 왕이 포로로 잡혔다는 정보만을 가지고 있던 조선 정부와 중앙의 지식인들은 사건의 진위를 확인할 방법이 없었다. 그 결과, 조선 후기에는 정치적 목적 아래에서 만들어진 낭설인 “류큐 왕자 살해설”이 널리 받아들여지게 되었다. 약 2세기 뒤에는 북경(北京)에서 만난 류큐 사절에게 진의를 묻는 외교적 결계까지 범하게 된다.

[사료 4] 근래 연경(燕京, 지금의 북경)에 간 사신이 류큐의 사자와 만날 일이 있었는데, 서로 마음이 잘 맞았다. 그 틈에 사신이 물었다. “귀국은 우리나라를 원수로 생각한다고 들었는데, 그것이 정말입니까?” 그 사람은 [질문을 듣고] 매우 놀라며 말했다. “그런 일은 없습니다. 그런 일은 없습니다.”²⁰⁾

19) 雖曰中國人, 既與倭賊同船商販, 則其爲亂民, 似無可疑. 『실록』 광해 5년(1613) 1월 병술(丙戌).

20) 近日赴燕使臣, 有遇琉球使者, 相與款洽. 語次問, 貴邦以我國國爲讐云然否. 其人大驚曰, 無是事無是事云矣. 『주영편(晝永編)』; 정동유(鄭東愈, 1744~1808)가 1804년에 집필하기 시작하여 이듬해 완성한 잡기(雜記).

도이머이 이후 개혁개방 논의의 이론적 검토: 당내경쟁 접근의 필요성*

명재석(서울대)**

베트남 이행 사회주의에 관한 기존의 설명은 실제 시장화 개혁의 전개 양상과 괴리되어 있다. 이 글은 주로 이론적 검토를 통해 그 원인을 시장화 기제에 관한 부적절한 이해로 진단한다. 대안으로는 당내경쟁 접근을 제안한다.

1. 문제제기

흔히 베트남은 업적 정당성의 전형으로 오해받는다. 장기 고속성장이 일당지배의 밑거름이라는 것이다. 하지만 개발독재(developmental dictatorship)가 아닌 이행 사회주의(transitional socialist regimes)라면, 업적 정당성 개념은 그다지 명쾌하지 않다. 이행 사회주의에서 시장화 개혁은, 한 편으로 경제 성과를 끌어올리지만, 다른 한 편으로는 당 국가 사회주의적 경제 관리를 침식한다. 말하자면 ‘지배력을 허물어뜨려 지배력을 공고히한다’는 주장이다. 일종의 역설인 셈이다.

이 역설을 이해하기 위해서는 베트남 시장화 개혁 기제를 논구해야 한다. 집권적으로 구심화하는 당 국가 체제가 어떻게 분권적으로 원심화하는 시장 기제 확장을 도모했는가? 분권적 시장경제의 확대에도 불구하고 집권적 정치체제는 어떻게 유지되는가? 요약하면, 공산당 일당독재가 내구적인 베트남에서 고성과 장기 이행은 어떻게 가능했는가?

2. 기존연구1: 정통 이행론

정통 이행론 논의는 베트남과 같은 식의 고성과 장기 이행을 상정하지 않았다. 여기에는 두 갈래의 논의가 있다. 첫째 논의는 이행의 장기화가 원천적으로 불가능하다고 단정한다. 전환불황의 장기화가 반개혁 연합을 결집시켜서 그렇다(Lipton and Sachs 1990). 둘째 논의는 장기 이행이 가능하더라도 고성과는 불가능할거라 내다본다. 장기 이행의 결과는 부분개혁 영속화에 따른 금권체제(kleptocracy)일 것이기 때문이다(Murphy, Shleifer, and Vishny 1992; Hellman 1998).

정통 이행론의 주장과 달리 베트남은, 첫째, 수십년째 이행 도상에 있고, 둘째, 지대추구에 따른 사중손실을 만회하고도 남은 생산적 경제를 일구어 고속 성장하고 있다.

* 본 연구는 2024년도 서울대학교 아시아연구소의 아시아연구기반구축 사업의 지원을 받아 수행되었다.

** 서울대학교 정치외교학부

3. 기존연구2: 베트남식 이행론

정통 이행론의 설명에 만족하지 못한 베트남 지역학은 나름의 이행론을 제시했다. 이들은 크게 세 부류로 나눌 수 있다. 시장레닌주의론(market Leninism), 보수적 이행론(conservative transition), 해외 직접투자 견인 개혁심화론(sustained reform led by FDI)이다.

3.1 시장레닌주의

시장레닌주의는 시장화의 본질이 당 국가의 상업화라고 본다(London 2009, 2017; Pincus 2009, 2016; Cheshier and Pincus 2010). 상업화를 야기한 것은 하부 엘리트의 물질적 이익 경쟁이다. 경쟁 결과로 배분되는 것은 당 국가가 보유한 가치있는 자원(valuable resources)이다.

하부의 경쟁에도 불구하고 일당독재 자체는 공고해서 시장화 개혁 심도는 제한적이다. 가치있는 자원은 당 국가 외부로 유출되지 않는다. 자율적 사유자본의 탄생이 불가능한 것이다. 따라서 베트남 시장화 이행은 당 국가 상업화 이상으로 나아가지 못한다.

3.2 보수적 이행론

보수적 이행론은 지배세력 말단의 차익거래식 지대추구에 의한 자생적 시장화를 주장한다(Adam Fforde and de Vylder 1996; Adam Fforde 2002, 2007; A. Fforde 2016). 말단은 계획부문의 자원을 자의 대로 끌어다가 시장에서 처분하고 그 차액을 전유한다. 보수적 이행론은 자원의 자의적 처분을 지대 전환(rent switching), 차액의 전유를 지대 전유(rent appropriation)라고 부른다. 지대 전환에 따라 계획의 자원은 시장으로 흘러간다. 시장의 팽창에 따라 사유 자본도 출현하지만 대부분 생계형 한계기업이다. 이것이 자생적 시장화다.

자생적 시장화는 경제성장을 개선하지만 그러한 긍정적 효과에는 시효가 있다. 자생적 시장화는 의도치 않게 경제성장을 향상한다. 비결은 지대 전환에 따라 계획에서 시장으로 흘러드는 자원이다. 시장은 계획 대비 배분 효율성이 높아 같은 투입량으로 더 많은 산출을 내기 때문에, 시장의 팽창 그 자체가 경제성장을 개선한다. 그러나 이 효과의 지속 기간에는 시효가 있다. 분기점은 요소시장 성립이다. 요소시장이 성립하면 시장경쟁 압력이 가중되며 차익거래 지대를 소산시킨다. 그러한 국면에 이르면 지배세력 말단은 지대추구 전술을 바꾼다. 바로 경쟁제한이다. 경쟁제한은 경제의 효율성을 끌어내린다.

남은 희망은 사유 자본인데, 안타깝게도 사유 자본은 영세성을 벗어나지 못한다. 공산당 일당지배라는 정치적 현상유지 때문에 경제의 국유부문 편향이 그대로라 그렇다. 지도부가 결단한다면 개혁이 가능할 것인데, 보수적 이행론은 그럴 가능성이 극히 낮다고 본다. 애당초 당 국가 지도부는 도이머이 이래 그 어떠한 지도력을 발휘하지 못하고 말단의 관행을 무력하게 추진하는데 머물러왔다.

3.3 해외투자 견인 개혁심화론

해외투자 견인 개혁심화론은 해외투자 자본 덕분에 정치체제 변혁 없이도 지속적 개혁이 가능하다

고 주장한다(Abrami, Malesky, and Zheng 2008; E. Malesky and Taussig 2009; E. Malesky 2009; E. J. Malesky 2009). 개혁심화론이 주목하는 것은 분권성과 분절성이다. 베트남의 중앙 - 지방 관계는 분권적이다. 정치세력은 수평과 수직으로 분절되어 있는데, 수평적으로는 보수파와 개혁파로 나뉘고, 수직적으로는 당 중앙기구 각 급이 분절적이다. 여기서 당 중앙 최상위 정치국과 그 아래 중앙위원회는 서로가 서로에게 책임을 묻는 상호적 책임성(reciprocal accountability) 관계다.

해외투자자본 유입은 보수파 우위의 정치적 균형을 개혁파 우위로 바꿀 기회였다. 그 기회를 현실화한 것은 당 국가수뇌부 일각 개혁적 인사의 정치적 계략이었다. 그 인사는 1990년대 초부터 진행되던 거대 시·성 분할을 틈타 ‘베트남식 게리맨더링(vietnamese style gerrymandering)’을 실행했다. 국유부문을 소수 시·성에 몰아넣고, 국유부문에 의존하지 않는 시·성을 여러 개 만들었다. 후자는 경제성장을 높이기 위해 공정 경쟁의 장 구축(a level playing field)에 유인을 갖기 때문에 개혁적이다.

‘베트남식 게리맨더링’의 성공이 가시화된 1990년대 중반을 기점으로, 당 중앙위원회에서는 보수파가 소수로 전락하고 개혁파가 다수로 올라섰다. 공산당 일당체제는 그대로지만 개혁파가 우위를 차지한 덕택에 베트남은 사실 상 반 영구적인 시장화 개혁의 동력을 확보했다. 이를 근거로 개혁심화론은 베트남의 시장화 심도가 매우 깊을 거라 예상한다.

4. 기존연구 검토

4.1 빛나간 시장화 추세 예측

세 논의는 각자가 정식화 한 베트남 시장화 개혁의 기제를 바탕으로 나름의 예측을 내놓았다. 시장레닌주의는 시장화의 종말점을 당 국가 상업화로 보고, 사유자본의 출현 가능성은 부정했다. 보수적 이행론은 시장화의 종말점을 구조적 저성장으로 제시했다. 개혁심화론은 베트남이 반영구적인 개혁의 동력을 확보했으므로 시장화의 종말점이 없을 거라 본다.

베트남의 시장화 경로는 위 세 가지 주장 중 어느 것보다도 일치하지 않는다. 베트남의 시장화 개혁의 가장 큰 특징은 진동(oscillations)이다. 1986년 도이머이 이래 지금까지 가속과 감속을 반복하는 패턴을 보였다. 도이머이 직후부터 1990년대 중반까지는 가속기간이다. 이후 2000년대 초반까지는 감속기간이다. 2000년대 초입에 다시 시작된 시장화 개혁 가속기는 2012년까지 이어졌다. 이후 지금까지는 다시 감속기다.

상세히 살펴보면, 첫째, 시장화 개혁의 진동 양상은 개혁심화론의 단선적 시장화 심화 추세 주장과 상치한다. 둘째, 시장화 개혁 과정에서 부상한 내국 복합 대기업 집단은 시장레닌주의의 사유자본 형성 불가론, 보수적 이행론의 사유자본 발달 제한론과 상치한다. 셋째, 1999년 기업법, 2015년 포괄적·점진적 환태평양 경제동반자 협정(CP-TPP) 및 유럽연합-베트남 자유무역협정(EVFTA) 타결과 같은 시장화 개혁 도상에서 관찰할 수 있는 당 국가의 결단은 보수적 이행론의 지도부 무력성론과 상치한다.

4.2 예측 실패의 이유: 정치경제적 모델의 부적절성

예측이 빗나간 이유는 정치경제 모델의 부적절성이다.

(1) 시장레닌주의의 경우: 편의적 변수 편제

시장레닌주의는 체제의 양면적 조직 특성을 편의대로 변수로 편제한다. 레닌주의 정체의 내구성을 설명하기 위해 체제의 응집성을 변수로 동원하면서, 동시에 체제의 분절성을 변수로 이익 경쟁과 그에 따른 당 국가 상업화를 설명한다.

그렇다면 체제 분절성이 정치적 내파로 귀결되지 않는 이유는 무엇인가? 응집된 체제가 자원 배분에 있어 수직적 명령이 아닌 수평적 경쟁에 기대는 이유가 무엇인가? 시장레닌주의는 이 같은 질문에 답을 하지 못한다.

(2) 보수적 이행론의 경우: 부분개혁 현상유지 토대 단순화

보수적 이행론은 부분개혁 현상유지 토대를 단순화한다. 이 접근은 당 국가 말단을 부분개혁 승자로 보면서, 지도부를 무력하다고 가정한다. 적어도 이행 초기로 국면을 한정한다면 타당하다. 도이머이 전후 내핍 경제는 당 국가 지도부의 사회주의 개조 작업을 좌초시켰고, 생산과 소비에 맞닿아있는 말단을 자력갱생으로 내몰았다.

하지만 지도부가 무력했던 시간은 짧았다고 보아야 한다. 베트남 경제는 도이머이 직후부터 내핍을 빠르게 벗어났다. 1990년대 초반에는 향후 30년 넘게 이어갈 고속 성장을 시작했다. 1990년대 중반 즈음에는 재정도 회복되었다. 그 때쯤이면 지도부가 경제 개입 역량도 갖추었다고 보아야 한다.

남은 것은 의도의 문제인데, 지도부가 한결같이 말단 지대추구를 방치하려 했다고 보기는 어렵다. 오히려 지대추구를 둘러싼 견해 차이가 노선 경쟁을 조장했다고 볼 수 있다. 당 국가 체제는 모든 사안을 중앙 집중식으로 파악하고 관리하고자 한다. 그러면서도 관료적 체계의 기능적 분화는 상부로 갈수록 오히려 와해된다. 최상부는 모든 권한을 아우르고 모든 통치 임무를 관장하기 때문이다. 그러한 최상부가 집단지도체제로 운영된다면, 자명한 결과는 견해 차이이다.

실제 통일 이후 베트남 정치사를 살피면 지도부에서 최소한 두 부류를 볼 수 있다. 하나는 사회주의 교조적 이념에 따라 지엽적 지대추구를 적대하거나 최소한 적극 옹호하지 않는 부류다. 이들은 정치적 기회구조가 무르익으면 지도 이념을 근거로 지대추구 감축을 시도한다.

다른 하나는 어느 정도의 지대추구에 활발히 관여하거나 최소한 선택적으로 후원하는 부류다. 이들은 지엽적 지대추구를 용인해 주는 뗏가로 정치적 지지를 추수하는 것으로 보인다.

요약하면, 당 국가 말단이 무소불위의 부분개혁 승자라는 주장은 오직 도이머이 직후 국면에서만 타당하다. 보수적 이행론은 일부 국면을 전체 국면에 외삽하는 방식으로 부분개혁 균형의 정치적 토대를 단순화했다.

(3) 개혁심화론의 경우: 부분개혁균형 타파의 정치적 기반 단순화

개혁심화론은 부분개혁균형 타파의 정치적 기반을 단순화한다. 개혁심화론은 중앙위원회에서 다수를 차지한 개혁파가 상위 기구 정치국에 개혁 의제를 관철한다고 본다. 그것이 가능한 이유는 중앙

당 각급의 상호적 책임성 관계다.

그런데 이 주장은 최상위 기구인 정치국을 투과적인 암상자(a permeable black-box)로 간주한다. 정치국 암상자 가정에는 여러 문제가 있다. 첫째, 정치국이 상향식 압력에 구조적으로 투과적이라 보기 어렵다. 정치국에 대한 중앙위원회의 하극상은 분명 이채롭지만 매우 드물어 일상적이지 않다. 오히려 정치국은 자율적 의사결정으로 의제를 주도하는데, 반부패 공작이 그 방증이다.

둘째, 암상자 가정은 ‘베트남식 게리맨더링’의 주장과 양립이 어렵다. 베트남식 게리맨더링이 성공에 이르는 과정을 살펴보면, 정치국 내부의 개혁적 정치인과 보수 블록 사이의 암투, 그리고 정치국 일각과 중앙위원회 일각의 복잡한 상호작용이 있었다. 그런데 게리맨더링이 성공을 거두면 정치국은 갑자기 투과적인 암상자가 된다. 중앙위원회 다수 의견을 수용하기만 하는 것이다. 그렇다면 베트남식 게리맨더링의 성공으로 개혁적 정치국원이 얻은 것은 무엇인가? 정치국이 여전히 보수파 우위라면 대항 공작을 벌이지 않는 이유가 무엇인가? 이런 질문에 관해 개혁심화론은 애매하게 얼버무릴 뿐이다. 요컨대, 당내 비밀주의 때문에 경험자료 수집이 어렵다 하더라도 암상자 가정은 분석적으로 손실이 너무 크다. 어떤 식으로든 정치국 내부의 정치적 동태를 이론에 포괄할 필요가 있다.

또 다른 문제는 집단행동 문제다. 부분개혁 균형 타파의 문제는 반개혁 세력에 대한 지속적인 정치적 대항력의 문제다. 수적 우위도 중요하지만 응집성도 중요하다. 시간 경과나 분할통치(divide-and-rule) 전략을 버려내야 하기 때문이다. 기실 개혁심화론이 말하는 중앙위원회 개혁연합이 응집된 집단이라고 보기는 어렵다. 물질적 이득의 합치에 근거한 대연합이라 그렇다. 그마저도 물질적 이득의 합치 여부는 확실치 않은데, 애당초 개혁적 시·공간 관계의 본질이 자본 유치 경쟁이라 그렇다. 게다가 정치국 다수 보수파는 각종 비조세수입 배분이나 반부패 공작 등 다양한 분할통치전략으로 대응할 수 있다.

5. 대안적 분석틀

지금까지 베트남 이행 정치경제에 관한 선행연구들의 한계를 살폈다. 이 장에서는 대안적 분석틀을 구축한다. 중점은 시장화 개혁의 동태적 정치경제 모형 구축이다. 먼저 기존 논의 한계의 연장선에서 대안적 분석틀을 조명한다.

5.1 대안적 분석틀의 목표

(1) 시장화 개혁의 전 국면 분석

첫째, 대안적 분석틀은 베트남 시장화 개혁 전 시기의 동태를 분석한다. 기존 논의는 대체로 어느 한 국면의 분석에 머무르는 경우가 많았다. 각 접근법 별로 나누어 살펴보자면, 시장레닌주의는 초기 상업화 국면의 정태 분석에 머물렀다. 보수적 이행론은 체제 말단 지대추구를 매개한 자동적 시장화만을 분석했다. 개혁심화론은 이른바 개혁 세력의 중앙위원회 교두보 구축 전후만을 분석한다.

베트남 시장화 개혁은 여러 국면으로 구성된다. 그리고 국면 별로 시장화 개혁의 양상이 달랐다. 어떤 시기에는 하부의 상향식 압력에 의해 시장화 개혁이 다소 무질서하게 진전되었다. 다른 어떤 시기

에는 상부의 하향식 압력에 의해 무분별한 상업화가 억제되었다. 대안적 분석들은 베트남 시장화 개혁의 어느 한 국면이 아니라 전체 국면을 분석하여, 개혁 양상의 진동 기작을 동태적으로 설명한다.

(2) 권위주의 특색의 당내 정치경쟁 조명

둘째, 대안적 분석들은 권위주의 특색의 당내 정치적 경쟁을 조명한다. 시장레닌주의와 보수적 이행론이 조명하는 것은 물질적 이득을 둘러싼 경쟁이었다. 그러한 경쟁은 비정치적인 것으로 간주된다.

하지만 이익 경쟁은 동태적으로 보면 정치적 함축을 지닌다. 이익 경쟁 가속화는 시장을 팽창킨다. 팽창하는 시장은 당 국가의 자원 독점, 혹은 경제 관제를 약화한다. 그 둘의 약화는 당 국가의 경제적 역량은 물론 정치사회적 전위 역량도 낮춘다. 당 국가가 '유일무이한 주권자'로서 스스로를 재생산하는 것이 어려워진다. 만약 이익 경쟁 참여자가 당 국가 전반을 아우른다면, 레닌주의 전위당 체제는 붕괴할 것이다.

베트남에서 이익 경쟁 참여자는 당내 일각에 그친다. 당의 다른 일각은 레닌주의 당 국가 체제의 재생산을 우선시한다. 그들의 경제 선호는 일당전위체제 유지라는 우선 선호의 하위에 종속된다. 따라서 지대추구를 매개한 시장화가 정치사회적 불안정을 부채질할 우려가 있으면 전면에 나서는 경향이 있다.

개혁심화론은 정치적 경쟁을 다루지만 물질적 지나치게 평면적이다. 개혁심화론은 당내 세력의 선호가 물질적 이익 극대화에 기반한다고 본다. 따라서 선호 차이는 관할권 내 생산단위 소유구조 차이에서 연유한다. 비국유 부문으로부터 시장화 개혁 선호가, 국유 부문으로부터 사회주의적 경제 관리 선호가 연역된다는 식이다. 그런데 권위주의 체제의 정치적 경쟁이 편익의 다소만 좌우할 뿐이라고 보는 것은 안일하다. 외려 법의 지배가 취약해서 정치적 생존까지 좌우한다고 보아야 한다.

여기에 착안하여 대안적 분석들은 권위주의 특색의 당내 정치적 경쟁을 중심으로 베트남 시장화 개혁 진동 기작의 동태적 설명을 모색한다.

(3) 정치적 경쟁의 수직적 측면 조명

셋째, 대안적 분석들은 정치적 경쟁의 수직적 측면도 조명한다. 권위주의 체제의 특징은 수직적 통치에 있다. 수평적 경쟁을 분석하더라도 그것이 독점 권력의 수직적 계층구조와 어떻게 연결되는지 다루어야 한다.

이 관점에서 보면 기존 논의는 보완할 점이 상당하다. 시장레닌주의는 수평적 자원 분배 경쟁을 다룬다. 보수적 이행론은 투기적 차익거래에 몰입하는 말단 상호 간 수평적 경쟁에 관심을 기울인다. 두 논의는 수직적 경쟁에 관해서는 거의 언급하지 않는다. 베트남의 일당전위체제가 자동적으로 재생산된다는 가정을 암묵적으로 전제한 셈이다.

개혁심화론은 중앙위원회에서 다수 구성을 둘러싼 수평적 경쟁에 주목하면서, 그러한 경쟁이 상호적 책임성 기제를 통해 수직적으로 파급되어 정치국의 선호 변화를 이끌어낸다고 주장한다. 하지만 그 과정에서 정치국을 중앙위원회 다수론에 목종하기만 하는 암상자로 취급한다. 말하자면, 개혁심화론은 상위 기구인 정치국을 하위 기구인 중앙위원회의 고무도장으로 보는 셈이다.

5.2 파벌정치 문헌 검토

베트남에서 정치적 경쟁은 당 내에서 벌어진다. 베트남 공산당의 당의 지위는 유일무이한 주권자다. 당은 항상 단독으로 집권하여 정치권력을 집단적으로 독점한다. 단일 정당 집권은 ‘정당체계(a party system)’의 부재를 함축한다(Sartori 2005, p.40). 유일 집권당은 국가와 상호 강화적 관계로 혼용한다. 정당체계 부재 때문에 정치적 경쟁은 당내 정치(intra-party politics)로 침잠한다. 당내 정치란 파벌정치를 의미한다.

파벌은 당내 하위 집단으로 파벌정치 문헌은 발달이 더디다. 정체 유형(regime types), 정당 체제(party systems), 정당 유형(party types), 지리적·문화적·정치사적 특수성, 심지어 파벌 수장의 개인적 성격(personal characteristics) 등 다채로운 맥락적 요인에 따라 다양한 분석틀이 있지만, 그 어느 것도 정론의 지위를 주장하지 못한다. 그 결과는 파벌정치 문헌의 파편화다.

따라서 파벌정치를 분석하려면 문헌의 이론적 쟁점을 일별하며 연구문제에 부합하는 분석틀을 구성하는 작업이 필요하다. 주요 이론적 쟁점에는 세 가지가 있다. 첫째 쟁점은 파벌의 본질에 관한 논쟁이다. 둘째 쟁점은 접근법에 대한 논쟁이다. 셋째 쟁점은 맥락 조건 추상화에 관한 논쟁이다. 이어서 이를 일별한다.

(1) 쟁점1: 발전론적 관점과 당내집단 관점

첫째 쟁점인 파벌의 본질과 관련해서는 발전론적 관점(developmental perspective)과 당내집단 관점(inner-party groups perspective)이 경합한다(Belloni and Beller 1976). 발전론적 관점은 파벌을 정당의 전 단계로 보고, 정치발전의 맥락에서 파벌이 정당으로 발달하는 과정에 관심을 갖는다. 파벌과 정당은 명징하게 구분되지 않는데, 둘 다 같은 진화적 도상에 있기 때문이다. 이 관점은 높은 정당체제 변동성 조건에서 분석적으로 유용하다.

반면 당내집단 관점은 파벌이 정당 내부 정치 분열(political divisions)의 소산이기 때문에 정당을 최종태로 삼는 진화적 과정과 무관하다고 본다. 그래서 파벌과 정당은 제도화 수준과 내구도 측면에서 명확하게 구분된다. 이 관점은 정당체제의 변동성이 낮은 상황, 특히, 패권정당체제, 양당제에서 분석적으로 유용하다.

베트남은 단독으로 집권하는 일당과 국가가 상호 구분이 어려울 정도로 융화한 당 국가 체제다. 따라서 파벌을 새로운 정당의 씨앗으로 보는 발전주의적 관점은 유용하지 않다. 당내 모종의 차이로 형성된 당내집단의 정치적 역할을 관찰하는 편이 훨씬 더 유용하다.

(2) 쟁점2: 조직 관점과 집단동태 관점

둘째 쟁점인 접근법과 관련해서는 조직 관점(organization perspective)과 집단동태 관점(group dynamics perspective)이 대립한다(Boucek 2009). 당내집단 관점의 연장선상에 있는 조직 관점은, 파벌을 '조직을 갖춘' 당내집단으로 본다. 파벌의 조직 형태를 정식화하고, 그에 부합하는 당내집단을 파벌로 분류함으로써, 당내 정치적 경쟁 구도를 도해한다. 조직 관점은 파벌이, 첫째, 정치체제에 상관 없이 어디에나, 심지어 전체주의 체제에도 편재하며, 둘째, 당원의 행동에 영향을 미치기에 충분한 정도로 제도적 실체를 지닌다는 점을 입증했다. 특히 중국의 일당체제에서 정치적 동태를 분석하는 데

크게 기여했다(Nathan 1973; Dittmer 1995; Dittmer and Wu 1995; Tsou 1995; Nathan and Tsai 1995).

집단동태 관점은 조직 관점의 분석이 파편화되어 있을 뿐더러 정태적이라고 주장한다. 논의의 파편화는 다양한 맥락 조건과 관련이 있다. 맥락에 따라 파벌 조직 형태를 다르게 정의하다보니 논의가 파편화된 것이다. 분석의 정태성은 자의적인 분석 시기 한정과 관련이 있다. 파벌의 조직 형태와 파벌 간 경쟁 구도가 안정된 어느 특정 시점 또는 국면에만 분석을 한정할 결과, 분석이 정태적인 것이다.

집단동태 관점은 모든 맥락적 조건을 추상함으로써 파벌의 정의를 단순화해야 한다고 본다. 그에 따르면 파벌의 정의는 당내 정치적 경쟁 단위다. 이로써 ‘파벌이 무엇인가’에 관한 조직 관점의 장황한 논의를 건너뛰고, 바로 ‘파벌은 무엇을 하는가’를 따질 수 있다. 집단동태 관점은 파벌의 경쟁 전략 또는 경쟁 행태를 분석하여 유형화하고, 그 유형 별 정치적 결과를 도출한다.

이 논문에 적합한 관점은 집단동태 관점이다. 조직 관점은 분석의 정태성 때문에 파벌정치의 영향이나 결과를 다루는 데 적절한 접근이 아니다. 집단 동태 관점은 파벌의 행태를 분석하여 파벌주의의 정치적 결과를 설명할 수 있다고 주장한다. 파벌주의의 정치경제적 분석이라는 이 연구의 목적에 적합하다.

(3) 쟁점3: 체제유형 요인 추상화

마지막 쟁점은 맥락 조건 추상화에 관련된 것이다. 집단동태 관점은 파벌을 당내 정치적 경쟁의 단위로 단순하게 정의하고 맥락적 조건을 사상하자고 제안했다. 그렇게 하면 보편적인 파벌 집단행태론을 구축할 수 있다고 여겼다. 하지만 정작 집단동태 관점 제안자의 논의는 특정 조건을 전제했다. 구체적으로, ‘유권자의 선거가 정당의 집권 경쟁 결과를 결정’하는 정치과정을 전제했다. 파벌정치의 영향은 그러한 정치과정으로 한정되어 있다.

베트남에는 유권자의 선거가 정당 간 집권 경쟁을 결정하는 정치과정이 없다. 유일 집권당인 베트남 공산당은 정치권력을 집단적으로 독점하면서 국가와 융화했다. 그래서 모든 정치과정은 당 국가 체제 내부로 침잠한다. 거기에서 파벌간 정치적 경쟁이 벌어진다.

당 국가 체제에서 파벌주의의 영향은 정치과정에 한정되지 않고 정책적 향배까지 좌우한다. 전술한 바 당과 국가가 융화한 당 국가 체제에서는, 정당체제 부재로 말미암아 파벌주의와 정책 사이의 관계가 직접적이다. 반면 집단동태 관점에서 파벌정치의 정책적 영향력은 미미한데, 정당체제 수준의 매개요인이 작동하기 때문이다. 구체적으로 원내 정당간 경쟁과 협력을 말한다. 거기에 더해 대통령제의 경우 입법부와 행정부 관계도 파벌정치의 정책적 영향력을 매개한다.

말하자면 최소한 정체 유형이라는 맥락 조건은 여전히 중대한 고려사항이다. 정체가 다르면 파벌을 둘러싼 정치적 구조나 과정도 달라지므로 파벌의 행태도 달라진다. 나아가 파벌주의 집단 동태의 정치적 결과, 가령 정책적 영향력도 달라질 수 있다. 이하에서는 베트남 당 국가 체제에서 파벌주의의 정치경제적 결과를 분석하는데 쓰일 대안적 분석틀을 구축한다.

5.3 베트남의 파벌정치

1986년 도이머이 이래 베트남의 당내 파벌정치는 반복적인 양상을 산출한다. 어떤 시기에는 당내 정치가 이념적 교조주의의 양상을 보인다. 다른 어떤 시기에는 물질적 이익을 배분하는 후원주의의

양상을 보인다.

(1) 이념적 교조주의 시기와 후원주의 시기

후원주의 시기에는 지대 배분에 따른 세력 규합을 관찰할 수 있다. 지대를 매개한 세력규합은 시장화 개혁의 급격한 진전을 함축한다. 세력 규합이 진전될수록 경제 전반의 지대 공급량도 치솟는다. 치솟는 지대 공급량은 경제적 불안을 자극하고 중국에는 정치사회적 불안으로 번진다.

이념적 교조주의 시기에는 이념적·도덕적 교조주의적 조치에 따른 당내정치 재편을 관찰할 수 있다. 가장 눈에 띄는 것은 반부패 사정이다. 반부패 사정은 후원주의 시기에 지대를 매개하여 규합했던 세력을 흐트러뜨린다. 시장화 양상도 달라진다. 이념적 교조주의 시기에는 시장화 개혁이 관리된 양상으로 느리게 진전한다. 후원주의 시기의 무질서하고 급격한 시장화 개혁 진전과 대비된다. 이념적 교조주의 시기는 지도자 세대교체를 넘어서 지속되지 못한다. 보통 그 시기를 이끌었던 지도자의 퇴장과 함께 끝나는 경향이 있다.

(2) 베트남 공산당 중앙당의 정치구조와 파벌정치 동태

그러한 반복적인 양상을 산출하는 데는 당내 정치구조의 역할이 있다. 중앙당 당내 정치구조는 상부와 하부에서 2개의 층위가 포개진 형태다. 상부는 정치국과 사무국, 하부는 중앙위원회를 말한다.

상부의 정치국은 최상위 의사결정기구로서 집단지도체제로 운영된다. 1인자가 결정하면 나머지가 따르는 형태가 아니다. 상부의 의사결정은 합의에 따르며 예외적인 경우에만 표결을 한다. 일단 부의 되는 안건에 관해서 상부 구성원은 책임과 권한을 공유한다. 안건에는 정치국원 인선과 징계에 관한 결정도 포함된다. 즉, 상부는 인적 구성을 상위의 권위에 의하지 않고 상부 스스로 결정한다. 이것에 대비되는 것이 중앙위원회다. 중앙위원회는 베트남 사회 각 부문 단위를 대표하는 체제다. 중앙위원회의 인선과 징계는 정치국의 집단적 추인에 의존한다.

정치 구조의 용어로 바꿔 쓰자면 상부는, 첫째, 상위에 강제력을 지닌 제3의 권위를 가지고 있지 않고, 둘째, 기능적 분화가 불완전하며, 셋째, 그 구성원의 정치적 생존은 그 자신의 정치적 역량에 따라 결정된다. 반대로 하부는, 첫째, 상위에 강제력을 지닌 제3의 권위를 가지고 있고, 둘째, 그 구성원의 정치적 생존은 상위 권위와의 연계에 따른다.

즉, 상부의 정치구조는 국제정치에서 세계정부의 부재에 따라 나타나는 국가의 행위양식과 유사하다. 생존을 위한 자력구제 전략으로써 균형(balancing)을 전개하는 것이다. 반면 하부의 정치구조는 구성원으로 하여금 상부의 후원자를 찾아 의탁하도록 만든다. 바꿔 말하면 생존을 위해 편승(bandwagoning)을 한다.

이 같은 적층된 정치구조는 상부에 두 가지 균형 전략을 허용한다. 첫째, 상부 구성원은 동급에서 가능한 가장 약한 자들과 동맹하여 가장 강한 자를 견제한다. 둘째, 상부 구성원은 하부의 편승을 기회삼아 하부의 지지 세력을 규합한다.

지금까지 논의한 바 베트남 공산당 중앙당의 정치구조, 그리고 그 구조가 조형하는 동급 견제와 하부 편승 추수라는 경쟁 전략이, 베트남의 당내 정치적 경쟁 양상으로서 파벌정치의 동태를 좌우하는 요인이다. 동급 견제 전략은 베트남이 일인지배로 나아가지 못하고 파벌 간 우위 교대를 반복하는 이유를 설명한다. 어느 한 파벌이 강대해지면 나머지 파벌의 견제를 받는다. 따라서 우위 파벌의 수장이

라 할지라도 일인지배를 확립할 수 없다. 베트남 공산당 중앙당 정치구조가 사인적 지배로의 이행을 제약하는 것이다. 한 편 하부 편승 추수 전략은 당내를 수평적·수직적으로 아우르는 세력화를 자극한다.

(3) 베트남 공산당 중앙당에서 파벌 분화의 비대칭성

일반적으로 베트남 파벌정치 논의는 개혁파와 보수파를 말한다. 이념적 지향을 잣대로 분파를 나누는 것이다. 파벌이 단일 잣대를 기준으로 대칭적으로 분화한다는 개념의 발로다. 여기서 '대칭적'이라는 언급은 조직원리가 같다는 말이다.

하지만 파벌정치 문헌에는 오래전부터 파벌의 '대칭적' 분화가 필연적이지 않다는 통찰이 있다. 한 정치체제 안에 서로 다른 조직 원리를 지닌 '비대칭적 파벌'의 공존이 가능하다는 것이다.

가령, 흠은 영국에서 파벌을 '원칙에 근거한 파벌(faction of principle)'과 '이익에 근거한 파벌(faction of interest)'로 구분한 바 있다. 그러한 통찰과 마찬가지로 이 연구도 베트남 공산당 중앙당에 이념파벌과 이익파벌이 상호 경쟁한다고 본다.

(4) 이념파벌

이념분파는 1930년 인도차이나공산당 결성 시기부터 혁명의 전위대로서 스스로를 공고하게 확립했던 세력이다. 통일 이전까지 이들은 혁명노선을 두고 이념적 입장에 따라 여러 하위 분파로 나뉘어 있었다. 1975년 통일 이후 탈이념적 분파가 나타나자 이념분파는 단일대오로 응집했다.

이념분파의 역량 특징은 낮은 세력 확장성과 높은 응집도다. 이념분파는 이념적 설득으로 세력을 규합한다. 이념분파의 세력은 당 국가의 수직적이고 위계적인 조직체계에 착종한다. 이념적 설득에는 많은 자원이 들어간다. 그래서 확장성이 낮다. 하지만 한 번 성공하면 지속적이다. 그래서 응집도가 높다.

이념분파의 정치력은 마르크스-레닌주의 특유의 당 건설 작업에 달려있기에, 정치적 조직화에 있어 지엽적인 지대추구 후원에 의존하지 않는다. 따라서 이념분파가 체제에 공급하는 재화는 공적 재화의 성격이 강하다. 사적 재화를 공급하더라도, 그 재화는 균등발전, 생산력 증강 등 체제의 공식 이념에 부합하는 공적 효과를 지니는 것들이다.

이념 분파의 수장은 궤도에 오른 관리된 시장화를 유산으로 남기려 시도하지만 대체로 성공하지 못한다. 유산의 핵심은 승계자다. 승계자는 현직자인 자신의 노선을 기꺼이 계승해야 한다. 또한 현직자와 차별화되는 권력 기반을 갖추 독자적인 정치적 생존을 담보할 수 있어야 한다. 그런데 이념 분파의 세력 기반은 당 국가의 수직적이고 위계적인 조직이다. 당 국가 체제가 분열하는 경우가 아니고서야 승계자가 현직자와 다른 독자적 권력 기반을 갖추기는 어렵다. 그래서 이념 분파의 성기(a high period)는 그 성기를 이끌었던 수장의 정치적 퇴장과 더불어 끝나는 경향이 있다.

(5) 이익파벌

이익분파 발흥의 뿌리는 1975년 통일 이후 범국가적 사회주의 개조가 실패하면서 살아남은 비공식 경제다. 이 비공식경제에 당 국가가 관여하면서 이익분파가 나타났다. 구성원은 두 부류인데, 하나는 공식 부문 자원을 시장에서 고가 처분하여 지대를 수확하는 소교구적 지대추구 집단(parochial rent-

seekers)들, 다른 하나는 정치적 권한으로 그들에게 공공의 자원을 건네고 그 대가로 물질적 이득과 정치적 지지를 확보하는 당료와 관료들이다.

이익분과의 역량 특징은 높은 확장성과 낮은 응집성이다. 이익분과는 즉각적이고 구체적인 물질적 이득을 매개로 세력을 구축한다. 따라서 세력 확장성이 크다. 대신 비용편익 계산에 따른 기회주의적 배신의 가능성이 높다. 따라서 응집도가 낮다.

다허브 네트워크인 이익분과는 더 높은 권한을 지닌 직위자를 향해 수직적으로 확장하며 노멘클라투라를 거슬러 올라갔고, 2000년대 초반에는 당 국가 체제 최상단부에 이르렀다. 이들이 세력 구축 과정에서 공급하는 재화는 주로 사적으로 전유 가능한 재화다.

통상 이익 분과의 수장은 하부로부터 지지 추수에 유리한 급격한 시장화를 옹호한다. 수세적 입장에서 자신의 정치적 생존을 확보하기 위해서, 또는 정치적 상승의 기회구조에서 자신의 입지를 빠르게 다지기 위해서다.

(6) 파벌정치와 베트남 시장화 개혁의 양상

이 연구는 이러한 파벌정치의 양상이 베트남 시장화 개혁의 양상을 설명한다고 본다. 여기서 파벌의 조직도를 도해하거나, 구성원을 거명하는 것은 중요하지 않다. 중앙당 상부의 균형과 중앙당 하부의 편승이 맞물리는 식으로 파벌정치가 전개될 때, 각 파벌 진영의 세력 규모는 어느 정도 유동적으로 변화한다.

중요한 것은 파벌의 두 가지 조직원리 중 어느 것이 우세한가를 따져보는 것이다. 가령 지대 생성과 배분으로 세력을 구축하는 이익 분과가 우세하다면 상향식의 급격한 시장화(ramphant marketization)가 나타난다. 제도적 정합성 따위는 아무래도 상관 없다는 듯이 현행 제도와 모순되는 작은 시장화 조치들이 연거푸 시행되는 양상을 보인다.

반면 당 건설로 세력을 구축하는 이념 분과가 우세하다면, 시장화하는 레닌주의 체제의 제도적 모순을 점진적으로 해소하는 데 방점을 둔 신중한 시장화 조치들이 느리게 입안된다. 이익 분과 우세기의 급격한 시장화와 대비한다면 관리된 시장화(managed marketization)라고 부를 수 있다.

중앙당의 정치구조가 어느 한 파벌, 어느 한 정치인의 반 영구적인 집권을 제한하기 때문에, 급격한 시장화와 관리된 시장화는 교호하며 나타나는 경향이 있다.

(7) 향후 연구 과제

남은 과제는 지금까지 구축한 대안적 분석틀로 도이머이 이후 베트남 공산당이 주재한 시장화 개혁 양상의 진동을 설명하는 과제다. 주로 경험적 연구가 필요하다. 이와 관련하여, 첫째, 주로 토지와 관련된 도시개발 시장화 개혁 양상 변동, 둘째, 여신 공급과 관련한 은행 감독 체제 변동, 셋째, 산업정책 변동을 위의 분석틀로 설명하는 연구를 계획하고 있다.

참고문헌

Abrami, Regina, Edmund J. Malesky, and Yu Zheng. 2008. "Accountability and Inequality in Single-Party

- Regimes: A Comparative Analysis of Vietnam and China.” HBS Working Paper . Harvard Business School. <https://hbswk.hbs.edu/item/accountability-and-inequality-in-single-party-regimes-a-comparative-analysis-of-vietnam-and-china>.
- Belloni, Frank P., and Dennis C. Beller. 1976. “The Study of Party Factions as Competitive Political Organizations.” *The Western Political Quarterly* 29 (4): 531-49.
- Boucek, Françoise. 2009. “Rethinking Factionalism: Typologies, Intra-Party Dynamics and Three Faces of Factionalism.” *Party Politics* 15 (4): 455-85.
- Cheshier, Scott, and Jonathan R. Pincus. 2010. “Minsky Au Vietnam: State Corporations, Financial Instability and Industrialisation.” In *Minsky, Crisis and Development*, 188-206. London: Palgrave Macmillan UK.
- Dittmer, Lowell. 1995. “Chinese Informal Politics.” *The China Journal* 34 (July):1-34.
- Dittmer, Lowell, and Yu-Shan Wu. 1995. “The Modernization of Factionalism in Chinese Politics.” *World Politics* 47 (4): 467-94.
- Fforde, A. 2016. “Politics in Contemporary Vietnam: Party, State, and Authority Relations.” <https://www.jstor.org/stable/26377926>.
- Fforde, Adam. 2002. “Resourcing Conservative Transition in Vietnam: Rent Switching and Resource Appropriation.” *Post-Communist Economies* 14 (2): 203-26.
- _____. 2007. *Vietnamese State Industry and the Political Economy of Commercial Renaissance: Dragon’s Tooth or Curate’s Egg?* Elsevier Science.
- Fforde, Adam, and Stefan de Vylder. 1996. *From Plan to Market : The Economic Transition in Vietnam*. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Hellman, Joel S. 1998. “Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions.” *World Politics* 50 (2): 203-34.
- Lipton, David, and Jeffrey Sachs. 1990. “Privatization in Eastern Europe: The Case of Poland.” Brookings Papers on Economic Activity No. 2. Brookings Institution.
- https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/1990/06/1990b_bpea_lipton_sachs_summers.pdf.
- London, Jonathan. 2009. “Viet Nam and the Making of Market-Leninism.” *The Pacific Review* 22 (3): 375-99.
- _____. 2017. “Varieties of States, Varieties of Political Economy: China, Vietnam, and the Making of Market-Leninism.” In *Asia after the Developmental State: Disembedding Autonomy*, edited by Toby Carroll and Darryl S. L. Jarvis. Cambridge University Press.
- Malesky, Edmund. 2009. “Gerrymandering – Vietnamese Style: Escaping the Partial Reform Equilibrium in a Nondemocratic Regime.” *The Journal of Politics* 71 (1): 132-59.
- Malesky, Edmund J. 2009. “Provincial Governance and Foreign Direct Investment in Vietnam.” In *20 Years of Foreign Investment 1987-2007 - Reviewing and Looking Forward*. Hanoi, Vietnam: Knowledge Publishing House.
- Malesky, Edmund, and Markus Taussig. 2009. “Out of the Gray: The Impact of Provincial Institutions on Business Formalization in Vietnam.” *Journal of East Asian Studies* 9 (2): 249-90.
- Murphy, K. M., A. Shleifer, and R. W. Vishny. 1992. “The Transition to a Market Economy: Pitfalls of Partial Reform.” *Journal of Economics*. <https://academic.oup.com/qje/article-abstract/107/3/889/1873539>.
- Nathan, Andrew J. 1973. “A Factionalism Model for CCP Politics.” *The China Quarterly* 53 (March):34-66.
- Nathan, Andrew J., and Kellee S. Tsai. 1995. “Factionalism: A New Institutional Restatement.” *The China*

Journal 34:157-92.

Pincus, Jonathan R. 2009. "Vietnam: Sustaining Growth in Difficult Times" *ASEAN Economic Bulletin* 26 (1).

<https://doi.org/10.1355/AE26-1B>.

_____. 2016. "Vietnam: In Search of a New Growth Model." *Southeast Asian Affairs*.

<https://doi.org/10.1355/9789814695671-026>.

Tsou, Tang. 1995. "Chinese Politics at the Top: Factionalism or Informal Politics? Balance-of- Power Politics or a Game to Win All?" *The China Journal* 34 (July):95-156.

세션 14

**Discourse, Media and Culture in
Indonesia**

A Critical Discourse Analysis of the 2024 Indonesian Presidential Election on Political Campaign Props

Isriani Hardini* · Zaenal Mustakim**

<Abstract>

Language in political campaign props stands as something that must be read and seen. The sentences used in political campaign props influence the way readers think. To effectively influence readers, political campaign props are crafted with a distinct style of expression, marked by the incorporation of discourse elements. This study aims to investigate a critical discourse of the 2024 Indonesian Presidential and Vice-Presidential Election, specifically examining the use of political campaign props. To address this issue, this study used Norman Fairclough's (2013) three-dimensional model of critical discourse analysis (CDA) consisting of description, interpretation, and explanation of how language in campaign props strategically contributes to shaping political narratives, reinforcing ideologies, and influencing voter behavior. The study adopts a descriptive method, focusing on campaign props such as billboards and banners designed for the 2024-2028 presidential and vice-presidential election. The investigation is centered in Central Java, specifically in Semarang, Kendal, Batang, Pekalongan City, and Pekalongan Residence. Fairclough's CDA approach underscores the integral link between language and social practice, treating discourse as a form of social action, and explores how language usage contributes to the establishment and reinforcement of societal power relations.

Keywords: critical discourse, language, political campaign, presidential election

Introduction

Indonesia is ready for a change in government in the 2024 election. As the nation prepares for this significant event, a critical discourse analysis of the campaign props utilized by the candidates can provide valuable insights into the political dynamics and narratives shaping the election (Arifiyanti et al., 2020; Nurhasanah, 2019). The visual elements and aesthetics of the campaign props, such as posters, banners, and billboards, can also reveal significant insights into the candidates' strategic positioning and the

* Islamic State University (UIN) of K.H. Abdurrahman Wahid, Pekalongan, Indonesia
Email: isriani.hardini@uingusdur.ac.id

** zaenalmustakim@uingusdur.ac.id

narratives they aim to cultivate. The use of specific colors, imagery, and slogans can reflect the candidates' attempts to appeal to specific demographic groups or to highlight particular aspects of their platforms.

A critical analysis of the campaign materials used in the 2024 Indonesian presidential election could provide insights into the political landscape, the role of candidates and media, and the impact of technology on elections (Yuliatiningtyas, 2014; Abdillah, 2014). The 2024 election is important for Indonesia. Indonesia will face significant challenges following the 2024 election, and a closer look at the campaign props might yield insightful information that will help to influence the nation's political dialogue.

The presidential and vice-presidential campaign was conducted from November 28, 2023, to February 10, 2024. During this campaign period, the three presidential candidates were given the opportunity to promote their vision and mission and seek public support through various means, whether via social media or through campaign props such as banners, billboards, posters, and other materials displayed in public spaces.

The three main presidential candidates are as follows.

1. Anies Baswedan, the former Governor of Jakarta, has received the endorsement of a coalition of opposition parties, including the Partai Nasdem (National Democrat), the Partai Keadilan Sejahtera (PKS), and Partai Kebangkitan Bangsa (PKB).
2. Prabowo Subianto, who has previously been the candidate for president twice, is the Minister of Defence and leads both the Gerindra Party and the Democratic Party.

In public areas, campaign materials such as roadside posters, banners, and lightbox ads are widely used to make candidates highly visible whilst video and other streaming content channels on Google will provide easy access for communicating the campaign message (Rozi, 2023). The following campaign props showing presidential and vice-presidential candidates were displayed in the Pekalongan City area for the 2024-2029 electoral periods.



Figure 1. Campaign Props in Pekalongan City.
Source: Personal documentation

Figure 1 illustrates the promotional materials utilized by the three nominated candidates for the positions of Vice-President and President. The billboards contain discourse in the form of clauses written in Javanese in Candidate number 1. The clause is employed as a slogan, which reads “*Santri Nderek Kiai*,” which translates to “Santri follows the Kiai (Islamic preacher)”. The speaker intends to persuade the public to vote for Amin as President and Vice President for the 2024-2029 period. The speaker employs the use of Javanese, their mother tongue, to foster a sense of proximity and connection with the Pekalongan community.

The study concentrates on the political campaign props as campaign tools. In the case of political campaigns, billboards, and banners are very important because it gives better visibility to target more people. To understand how significant (or not) campaign tools and materials affect the entire electoral process, comprehensive discourse analysis is needed. In other words, this elaborate and thorough study is elaborated to bring about the real implications of meaning as well as alertness (by providing a deeper analysis) on how these 'political campaign props' contribute vastly to shaping Indonesia's election politics landscape (Quddus, 2023).

Political campaign discourse is displayed on billboards, banners, and posters. The profile is a declaration of identity that can be considered a speech act. It is therefore necessary to determine the intentions behind it. One such example is the political campaign discourse for presidential and vice-presidential candidates in Indonesia, serving from 2024 to 2029. This discourse is notable for its distinctiveness within the context of that particular lifestyle. This is the rationale behind the researchers' decision to propose the title “A Critical Discourse Analysis of the 2024 Indonesian Presidential Election on Political Campaign Props” for the research project.

Research Method

This study falls within the broader field of discourse analysis. Discourse analysis is a method used in diverse contexts to interpret the meanings conveyed by language and to explain the role language plays in society. It goes beyond examining the structural aspects of language by also considering the relationships between language, social practices, power structures, and cultural norms.(Wang, 2021).

In analyzing the data, this research uses Critical Discourse Analysis (CDA), developed by Norman Fairclough to examine text within its social context. The study based on this approach is divided into three core analytical dimensions, they are description, interpretation, and explanation. We use different forms of ‘texts’ – written, spoken, pictorial, or visual - to uncover how oppressive social practices sustain inequitable power relations across groups in societies both within and through systemic instances. This lens may provide ways of thinking through possible changes in these oppressive social practices in sociopolitical spaces. (Shakeel and Arsyad, 2023).

Through exploring description, interpretation, and explanation, this study will analyze the text’s linguistic features and its discursive practices that drive and are instigated by the discourses studied.

Firstly, the description of the text covers the terms of text lexis, grammar word order, and cohesion. Secondly, the interpretation considers the processes and situations that shape the formation, circulation, dissemination, and reception of texts discourse of experience and interpretation elucidates the elements of power.

The explication dimension shifts the analysis to wider social practices, power dynamics and ideologies that make these texts possible. This work will illuminate how society constructs and maintains inequalities through language, as well as point toward avenues for social justice that resist formulations of power in oppressive ways. (Avineri, at al., 2018).

Literature Review

A. Critical Discourse Analysis

The Critical Discourse Analysis (CDA) method is an effective approach to analyzing and interpreting spoken language, enabling the detection of hidden frequencies, examining control relationships, and investigating societal values. Additionally, CDA provides insights into how these elements are sustained and perpetuated within the context of social, political, and historical factors. Furthermore, CDA also considers how discourse reflects the kind of social practices and structures that may not be immediately apparent to those involved (Fowler, 1991).

CDA offers an invaluable lens for understanding the communicational phenomena that emerge from the complex interplay between socio-political determinants and the formation of power complexes. It provides a framework for interpreting and valuing the output of social reality, particularly in the context of verbal expression.

Fairclough formulated three phases in Critical Discourse Analysis (CDA): description, interpretation, and explanation. According to Fairclough, discourse is a complex whole consisting of “context, interaction, and text.” The text occupies the foundation, emerging as a product of interaction. The production and interpretation process both rely on context. (Fairclough, 1992).

1. Text (Description)

In the description stage, it's essential to systematically analyze linguistic features like vocabulary choices (wording), grammar (transitivity, passivization), and text structure (thematic choice, turn-taking system). This is the initial step, focusing on the text itself.

According to Fairclough, the “description” stage focuses on the formal properties of a text. This stage involves examining the linguistic features of the text. Fairclough presents ten key questions and several sub-questions, which are mainly related to vocabulary, grammar, and textual structures (Fairclough, 1989). The vocabulary section addresses word choice, the grammar section looks at grammatical features

of Halliday's systemic-functional grammar, and the textual structures section examines the overall structure of the discourse (Fairclough, 1989).

2. Discursive Practice (Interpretation)

In the interpretation stage, it is crucial to understand the relationship between the discourse and its production and consumption. At this stage, discourse is seen not just as text but as a discursive practice. Therefore, besides examining linguistic features and text structure, attention should also be given to factors such as speech acts and intertextuality, which link the text to its context. Fairclough (Fairclough, 1989).

This dimension, which regards the text as a discursive practice, encompasses two processes: the institutional process (editorial procedures) and the discourse process (the changes the text undergoes during production and consumption). The concept of "intertextuality" is crucial for explaining the discourse process. This step involves exploring the inter-textual relationships among discourse, texts, and their context. Therefore, discourse should be viewed not only as a linguistic entity but also as a discursive practice. Factors that influence how people produce and interpret news discourse should be considered, making the news sources and reporting methods essential areas of exploration in the interpretive stage of news reports. (Fairclough, 1995).

3. Social Practice (Explanation)

Fairclough describes "explanation" as examining the connection between interaction and social context, including how social factors influence the processes of production and interpretation and their broader social effects. This stage of analysis considers historical, social, and cultural contexts. Since news discourse is viewed as a form of social practice, it is significantly impacted by social and institutional factors. (Fairclough, 1989).

In discourse analysis, particularly in the context of news reports, this stage focuses on uncovering and explaining information related to power, ideology, and language through two main contexts: institutional and societal. (Fairclough, 1995). The explanation stage aligns with the dimension of "discourse as social practice," specifically "socio-cultural practice." At this stage, factors such as ideology and power are considered to thoroughly elucidate the interaction between socio-cultural contexts and the production and consumption of texts (Handayani, et al., 2018).

Findings and Discussion

In this study, researchers collected three data as representatives of each candidate for President and Vice President of the Republic of Indonesia related to their election promotion. The first data is in the form of photos of banners that promote candidates in the election and display election-related promotional

materials Semarang, Kendal, Batang, Pekalongan City, and Pekalongan Residence. These types of photos provide a visual picture of how the candidates provided visual insights into the political marketing strategies used during the campaign period.

Data 1



Figure 2. Campaign of the presidential and vice presidential candidate with an electoral number of one.

Text : “Anis dan Muhaimin. Amin (1). Saatnya perubahan Santri jadi Presiden (2). Langkah Anis (3)”.

Anis dan Muhaimin. Amin. It’s time for a change, Santri to become President.

Anis’s move

1. a. Text: *Anis dan Muhaimin. Amin*

b. Interpretation:

The use of the acronym ‘AMIN’ for presidential candidates Anies Baswedan and Muhaimin Iskandar can be seen as a communication strategy that aims to simplify and strengthen their campaign message. This abbreviation has a deep and positive meaning. Firstly, ‘AMIN’ is shorter and easier to remember, which is important in the information-heavy world of politics. Secondly, the word ‘AMIN’ has strong religious connotations in Indonesian culture and is often used in the context of prayer and hope, giving the impression that the couple brings good hope for the future of the nation. Thirdly, the use of this abbreviation can also strengthen their political brand, making it more recognizable and disseminated through various media. In the context of interpretation, these abbreviations can be understood as a way to create a more dynamic and inclusive discourse, allowing campaign messages to be tailored to different contexts and audiences.

c. Explanation:

From a discourse analysis perspective, the use of “AMIN” as an abbreviation is strategic. It is memorable, aiding rapid message dissemination via media, crucial for political campaigns. It also helps establish a distinctive brand for the candidates. However, it can make identities and policies seem less

authentic and hinder voters from understanding individual characteristics. The term "AMIN" can also lead to ambiguity and misinterpretation. While simplifying communication is beneficial, it's important to consider the risks of reductionism and message dilution.

2. a. Text : *Saatnya perubahan Santri jadi Presiden* (It's time for a change, Santri to become President)
 - b. Interpretation: The statement 'It's time for a change, Santri to become President' signaled a call for a major change in political leadership in Indonesia. Directly, it advocates for a Santri, traditionally a student of Islam, to become President. In a broader perspective, it reflects dissatisfaction with the current state of affairs and a desire to accentuate religious values in government. It also recognizes Santri's ability and potential to lead the country and pushes the narrative that religious leadership can bring about the change that society desires.
 - c. Explanation: In Indonesia's social and political context, this statement responds to current dynamics. As a Muslim-majority country, Santri groups have historically played key roles in independence and national identity formation but are often marginalized in formal politics compared to secular or nationalist groups. This statement advocates for more space for religious leaders in policy-making. It also reflects a strategy to gain support through religious identity. Amid the rise of Islamic politics in Indonesia, this call seeks to attract Muslim voter's sympathy and support. It indicates a shift in leadership perception, valuing the morality and integrity associated with Santri for leading the country toward positive change.
3. a. Text : *Langkah Anis* (Anis' move)
 - b. Interpretation: The use of the phrase 'Anis' move' in political discourse highlights Anies Baswedan's individuality and personal initiative as a political leader, creating an image of a proactive leader with a clear vision. This phrase differentiates him from other politicians and strengthens his identity in the eyes of the public. In addition, the word 'step' describes concrete and strategic actions, giving the impression that Anies has a structured and result-orientated plan. This builds a narrative that Anies is an active leader who is committed to real change.
 - c. Explanation: On the use of the phrase 'Anis's move.' Firstly, this phrase can oversimplify the complexity of politics that involves many actors and factors, while ignoring the contributions of his team and supporters, and the external factors that influence policy and political decisions. An excessive focus on individuals can also create a cult of personality, which is dangerous in a democracy where collectivity and cooperation are essential. In addition, this phrase can raise high expectations of individual leadership, which if not met, can result in disillusionment and distrust among the public. Therefore, while these phrases are effective in building an image of strong leadership, it is important to consider the potential impact of simplification and message distortion that may occur, as well as reflect more complex political realities.

Data 2



Figure 3. Campaign of the presidential and vice presidential candidate with an electoral number of two

Text: “*Lanjutkan Pembangunan (1) nderek abah Habib Luthfi (2), ojo lali coblos no 2 (3). All in Prabowo Gibran (4)*” (It is essential to continue the development of the following Sheikh Habib Luthfi, don't forget to vote for number 2. All in support of Prabowo Gibran)

1. a. Text: *Lanjutkan Pembangunan nderek abah Habib Luthfi*(It is essential to continue the development)
- b. Interpretation: The use of the phrase ‘continue development’ in Prabowo and Gibran’s campaign shows a political strategy that emphasises continuity and stability in government. This phrase signifies that the candidates are committed to continuing existing programs and projects, suggesting that they value and want to maintain the achievements that have been made. In the context of political discourse, this phrase creates a narrative that radical change is not needed, but rather continuity of leadership to ensure continued progress.
- c. Explanation: The phrase ‘continue development’ has two meanings. Firstly, it can be perceived as a lack of innovation and a new vision, which may not appeal to voters who want change and renewal in government policies and direction. Second, it can overlook unresolved problems or ineffective policies from the previous administration, which require new approaches and solutions. In addition, emphasizing continuity without recognizing the need for critical evaluation and adjustment may lead to stagnation and dissatisfaction among people who feel that some aspects of development need improvement.
2. a. Text: following Sheikh Habib Luthfi
- b. Interpretation: The use of the phrase ‘follow Sheikh Habib Luthfi’ in Prabowo and Gibran’s campaign reflects a political strategy that associates the candidate pair with a respected religious authority. Sheikh Habib Luthfi bin Yahya is a highly respected and influential religious figure among Muslims in Indonesia. Associating themselves with him can enhance the candidates’ Islamic image and morality, as well as attract support from voters who respect and follow the teachings of Sheikh Habib

Luthfi.

c. Explanation: This phrase could be perceived as an attempt to utilize religious influence for political gain, which could be seen as insincere and manipulative. Associating oneself too closely with one religious figure can also detract from the view that a leader should serve the whole people, not just one religious group or the followers of a particular figure. This can create a perception of exclusivity and alienate voters from different backgrounds or those who want a clear separation between religion and politics.

3. a. Text: *ojo lali coblos no 2* (don't forget to vote for number 2)

b. Interpretation: The use of the phrase 'don't forget to vote for number 2' in political campaigns reflects a simple and direct communication strategy to influence voter behavior. The phrase aims to emphasize the importance of the specific action that voters should take on election day, which is to vote number 2 on the ballot paper. It highlights the importance of recognizing and remembering the candidate's serial number, which is particularly important in elections with multiple candidates. By simplifying the message into clear instructions, the campaign seeks to ensure that voters are not confused or make the wrong choice at the polls.

c. Explanation: The use of this phrase has several aspects that need to be considered. The phrase 'don't forget to vote for number 2' may seem too simple and not reflect the depth of vision, mission or programme offered by the candidate pair. Focusing too much on the number may overlook the importance of educating voters on the reasons behind choosing that candidate. This can reduce the quality of voters' decisions, which should be based on a deeper understanding of the candidates' policies and competencies.

4. a. Text : All in Prabowo Gibran

b. Interpretation: The use of the phrase 'all in Prabowo Gibran' in political campaigns reflects a communication strategy that shows full commitment and total faith in this candidate pair. 'All in' is commonly used in poker games, meaning to risk all chips or resources. In the context of the campaign, this phrase implies that voting for Prabowo and Gibran means giving their full support without hesitation, showing a high level of trust and loyalty.

c. Explanation: A few things need to be considered in the use of this phrase. Firstly, "all in" may sound too extreme, suggesting that voters should take a big risk. This may make cautious or skeptical voters uncomfortable. Secondly, the phrase could be seen as less inclusive, as it seems to demand total support without considering the diversity of voters' views. Additionally, using a gambling term in politics could be perceived as less serious or insensitive to people's values. While "all in Prabowo Gibran" creates a strong sense of commitment, campaigns should convey this message in a way that does not alienate voters and still reflects an inclusive vision and mission.

Data 3



Figure 4. Campaign of the presidential and vice presidential candidate with an electoral number of three

Text: “*Ganjar Mahfud (1). Gerak cepat (2), Indonesia raya, Indonesia unggul, Indonesia lebih baik (3)!*”
(Ganjar Mahfud. Move fast, great Indonesia, excellent Indonesia, better Indonesia)

1. Text: Ganjar Mahfud

Interpretation: The use of the phrase ‘Ganjar Mahfud’ in political campaigns emphasizes the combination of Ganjar Pranowo and Mahfud MD as a presidential and vice presidential candidate pair. From a discourse analysis perspective, the use of full names without abbreviations or nicknames indicates seriousness and formality, reflecting the pair's desire to be seen as credible and authoritative leaders. The mention of full names is also intended to capitalize on their individual recognition and reputation, given that both are well-known figures in Indonesian politics.

Explanation: The use of the full name ‘Ganjar Mahfud’ in political campaigns shows seriousness and formality, signaling the pair as credible and authoritative leaders. It capitalizes on their individual recognition and reputation. However, without the abbreviation, the name may not be as catchy or memorable in a campaign that needs to spread its message quickly. The focus on individual names can also obscure the importance of teamwork in government. Even so, the use of the full name highlights their integrity and experience, offering the promise of strong and reliable leadership.

2. Text: *Gerak Cepat*(Move fast)

Interpretation: The use of the phrase ‘move fast’ in political campaigns shows a communication strategy that emphasises the effectiveness and responsiveness of candidate pairs in overcoming various problems. This phrase shows that candidates are ready to act immediately and solve problems quickly. This gives the impression of being dynamic and proactive, attracting the attention of voters who want quick and real change in government

Explanation: There are several points to note regarding the use of this phrase. Firstly, the promise to move fast can be perceived as overly ambitious and difficult to realize due to bureaucratic complexities. The phrase can create high expectations that, if not met, will disappoint voters. The focus on speed can also neglect quality and rigor in decision-making, resulting in poorly thought-out solutions. Therefore, while ‘fast-moving’ gives a positive impression, campaigns must balance this with a commitment to policy quality and sustainability.

3. Text: *Indonesia raya, Indonesia unggul, Indonesia lebih baik* (great Indonesia, excellent Indonesia, better Indonesia)

Interpretation: The use of the phrases “great Indonesia, excellent Indonesia, better Indonesia” in the context of the political campaign also translated into the language of nationalism and optimism, which were employed to elicit a sense of unity and aspiration among the electorate. From a discourse analysis perspective, these commonplaces can be seen as attempts to instill a sense of national pride and present an optimistic view of the future. Instead, they serve as a rallying cry for unity and excellence, which the candidate hopes will inspire voters to back the candidate pairs who can make these visions a reality.

Explanation: some things to be aware of. These phrases can be perceived as too general and clichéd, lacking concrete details, and making voters skeptical. While they evoke the spirit of nationalism, they can be seen as propaganda without specific programs. Without concrete details, these promises can lose credibility in the eyes of critical voters. Therefore, campaigns should ensure these messages are backed by clear and realistic plans.

Indonesia’s General Elections Commission (KPU) announced the final national vote count on Wednesday, February 14, 2024 confirming Defence Minister Prabowo Subianto as the winner of the 2024 presidential election. Final results showed Prabowo and his vice-presidential running mate, Surakarta Mayor Gibran Rakabuming Raka — the eldest son of President Joko “Jokowi” Widodo — won 96.2 million votes, or 58.6 percent of all ballots cast (Jakarta Post, 20 March 2024). A significant factor in their victory was the extensive use of campaign media such as banners and posters, which were prominently displayed in key locations across the country, enhancing their visibility and voter reach. Their campaign was effective due to the use of simple, relatable messages and endorsements from well-known local figures. Additionally, they organized events offering free meals, which helped to draw large crowds and garner more support.

Former Jakarta governor Anies Baswedan and running mate National Awakening Party (PKB) chair Muhaimin Iskandar came in second with 40.9 million votes at 24.9 percent. With 27 million votes (16.5%), the Ganjar Pranowo-Mahfud MD came in third place.

Conclusion

This research discusses a critical discourse analysis of the 2024 Indonesian Presidential and Vice

Presidential Elections, focusing on political campaign attributes. This research emphasizes how language used in campaign materials shapes political narratives, reinforces ideologies, and influences voter behavior. Using Norman Fairclough's three-dimensional model of critical discourse analysis (CDA), this research explores the descriptive, interpretative, and explanatory aspects of language in campaign attributes, particularly billboards and banners used in Central Java. This in-depth analysis aims to uncover deeper implications of how political messages are constructed and their impact on the electoral process.

The research identifies the principal presidential candidates and the pivotal issues that are propelling the election campaign forward, including economic development, health and education. Furthermore, it demonstrates the considerable level of political activity and the extensive range of campaign tools employed, encompassing social media platforms and traditional advertising. The analysis indicates that visual campaign assets, such as billboards and banners, are instrumental in enhancing candidate visibility while effectively communicating political messages.

References

- Abdillah, L. A. (2014). Indonesian's presidential social media campaigns. Cornell University.
<https://doi.org/10.48550/arxiv.1409.8372>
- Arifiyanti, A. A., Wahyuni, E. D., & Kurniawan, A. (2020, July 1). Emotion Mining of Indonesia Presidential Political Campaign 2019 using Twitter Data. *IOP Publishing*, 1569(2), 022035-022035.
<https://doi.org/10.1088/1742-6596/1569/2/022035>
- Avineri, N., Graham, L.R., Johnson, E.J., Conley Riner, R., & Rosa, J. (eds). (2018). *Language and Social Justice in Practice*. Routledge.
- Fairclough, N. (1989). *Language and Power*. Longman.
- Fairclough, N. (1992). *Discourse and Social Change*. Polity Press.
- Fairclough, N. (1995). *Critical discourse analysis: the critical study of language*. Longman.
- Fowler, R. (1991). *Language in the News: Discourse and Ideology in the Press*. Routledge.
- Shakeel, Marryam & Arsyad, Amna (2023). A Critical Discourse Analysis of Imran Khan and Nawaz Sharif's Speeches using Fairclough's Tri-Dimensional Model. *Pakistan Journal of Law, Analysis and Wisdom*, 2(2), 887-908.
- Nurhasanah, N. (2019). Political Dynamics in Presidential Election of Indonesia in 2019.
<https://doi.org/10.2991/icas-19.2019.110>
- Quddus, Zayyin Abdul, Z. Z. (2023). The Role of Social Media in the 2024 Indonesian Election Campaign: Regulatory Challenges and Global Political Influence. *Mandala: Jurnal Hubungan Internasional*, 6(2), 67-76.
- Rozi, R. F. (2023). Presidential Candidate Slogans in the 2024 Indonesian General Election; Strategic Communication with Multi-Generational Characteristics. *Eximia Journal*, 12, 600-609.
- Wang, W. (2021). Critical Discourse Analysis, Critical Discourse Studies, and Beyond. *Journal of Southern African Linguistics and Applied Language Studies*, 39(3).
<https://doi.org/10.2989/16073614.2021.1950555>

Yuliatiningtyas, S. (2014). Campaign Strategies of Political Parties in the 2014 Presidential Election in Indonesia. RELX Group (Netherlands). <https://doi.org/10.2139/ssrn.2440534>
<https://www.thejakartapost.com/indonesia/2024/03/20/breaking-kpu-confirms-prabowos-landslide-win.html>

Tradition Exists between Identity and Media: Simulacrum Process

Rizky Amelya Furqan*

<Abstract>

The development of the times influences the existence of traditions in a society. In the traditional era, traditions existed as the identity of certain community groups. However, in the modern era, tradition has begun to take a marginal position because it has a prelogical nature, while in the post-modern era, tradition has begun to be expressed again in various ways, including through tourism and literary works. Some traditions that are suspected of experiencing a shift from the realm of identity are Kecak dance performances in Bali and Matotonan in Mentawai because they are undergoing a revitalization process. Moreover, in literary works, there are depictions of Toraja community traditions in *Puya ke Puya's* novel, Bali's tradition in Tarian Bumi, and Mentawai traditions in *Burung Kayu's* novel. Therefore, it is necessary to carry out further analysis regarding the existence of traditions between identities or media, whether media branding or criticism. The research method used is the Literary Anthropology approach which discusses the relationship between literature, anthropology, and culture. This research aims to see the existence of traditions among identities or media through the simulacrum process. The result of this research is that there is a simulacrum process in the transfer of a tradition to a visual space that can be seen and felt directly or through literary works, whether it is deliberately created for the branding process so that there is a tradition that experiences a shift in sacredness or criticism of the existence of a tradition through a literary work. However, in essence, civilization will continue to experience shifts in viewing a tradition.

Keywords: tradition, exist, identity, media, simulacrum

A. Introduction

Indonesia is a country consisting of various tribes and islands, so many traditions and cultures have developed in each region. Then, the traditions of society in general developed during the traditional era and at that time became something that was upheld by all levels of society and was implemented and maintained as it should be. The culture and traditions that existed in the traditional era were generally always related to magical things and were often unacceptable to logic. This was influenced by the beliefs

* Faculty on Humanities, Universitas Andalas, Limau Manis, Padang, Indonesia
Corresponding author. E-mail: rizkyamelyafurqan@hum.unand.ac.id

of society at that time. Their beliefs are indeed related to things that smell of animism. However, developments in the modern era which are influenced by technological developments also influence people's thinking patterns. Thus, many cultures are beginning to be doubted about their existence or are even being forgotten (Revita et al., 2023).

The process of contemporary development also influences current life which makes people look back at the culture that once lived around them, the postmodern era. In this era, people began to become aware of the culture that was part of them and could not just be forgotten. However, this culture cannot be completely accepted logically (Furqan, 2018). However, this is what makes Indonesia rich in culture and attracts many parties. Their culture and traditions are used as content for branding a tourist attraction. This is also part of the government's program to make the development of the tourism sector successful which supports new opportunities and sustainable development (SDGs).

This government program provides a lot of culture-based tourism. Thus, many traditions that exist in a society are deliberately excavated or parts are even reconstructed so that they can become part of cultural tourism performances. This program is being carried out more and more because it is essentially done to attract the attention of tourists to travel and get to know the traditions that exist in that community. Not only that, this program of course adds income to the community, whether they are performers or local people who open food or souvenir businesses.

Traditions that are currently used as a medium for branding the place to attract the attention of tourists include the sikerei dance (turuk langgai) which is usually used as a medium in the sikerei process of treating people. However, now it is starting to be shown at village birthday events in Matotonan, Mentawai. Then, the same thing also happened with Kecak dance performances in Bali. Previously, Kecak dance was a sacred tradition, but now it is used as a medium to attract the attention of tourists in Bali. Kecak dance performances are held twice a day at Garuda Wisnu Kencana (GWK) and Uluwatu.

Traditions that exist in society are not only used in tourism development but also become phenomena highlighted in literary works. In essence, literary work is not something that moves from space. According to Teeuw, literary works arise from cultural phenomena (Teeuw, 1986). This is what many writers in Indonesia do. In the era of new poets and libraries, many literary works appeared that raised traditional issues related to marriage, whether matchmaking or forced marriage, especially literary works originating from Minangkabau, for example, Siti Nurbaya, Salah Asuhan, and so on. Not only in Minangkabau, literary works originating from Java also often raise the theme of feudalism, such as Linus Suryadi's novel entitled Pariyem's Confession. Therefore, through a literary text, readers can capture the culture packaged in it (Alaini, 2018).

Depicting traditions and culture in literary works is the process of representing the author in understanding tradition and culture. This process of imitation and interpretation, according to Jean Baudrillard (Chandra & Wahid, 2013), a postmodern figure, is a process of simulacra or simulacra. In his book, *Simulacra and Simulations*, he uses this concept to argue that the real world is built from simulacra. Each reality is a copy of another copy. Each image is a reproduction. There is no origin in culture, but imitation and simulation. Likewise, Endraswara explained that simulacra can also be done by imitating the

cultural reality around it (Endraswara, 2013).

Thus, the presence of culture and traditions in a society whose existence is starting to be doubted is increasingly fading because the contribution of various parties in preserving culture is not optimal. However, as previously stated, in the postmodern era, people are starting to realize the importance of their culture and it is starting to be voiced again in literary works. Depicting traditions and culture through literary works is of course carried out using a simulacra or simulation process (Furqan, 2023a). This process can re-voice traditions and culture in society that are starting to be abandoned or considered marginal so that they can be recognized again by the younger generation.

The simulacra process occurs by looking back at traditions and culture in a society, one of which is displayed in literary works. This process includes elements of aesthetics and criticism in the work produced. This can be done when the creator of the work already feels that he is in the postmodern era because basically, the simulacra process is a keyword that is often used when talking about the postmodern era (Durham, 1998).

Based on the explanation above, research regarding the position of tradition in society needs to be carried out further. The first thing is related to the existence of tradition itself in society. Then, how is a tradition used as a medium, either as a branding medium or as a criticism through a simulacrum process. Thus, the urgency of this research is related to the continuity and process of documenting traditions that exist in society because the position of traditions is starting to move from the space of identity and then being commercialized in a form that may experience changes so that the existence of traditional traditions appears in a different form than before.

Currently, talking about culture is often related to external influences or developments over time, so the existence or existence of culture is starting to be questioned. Existence means existence. In this way, its existence can be proven (Setiawan, 2013). What might also happen is that the culture still exists, but something has changed or even the culture is starting to be revitalized in line with current developments.

From the explanation above, traditions and culture that develop in a society are considered important for their continuity even though there has been acculturation or blurring of the existence of traditions and culture that develop in a society and are depicted through literary works (Purnami & Pramono, 2021). Therefore, it needs to be preserved in various ways. The preservation process can run well when it has been appreciated by various parties, for example, the interpretation of traditions and culture in literary works. This interpretation process can be seen through literary anthropology. Anthropology sees all aspects of human culture and society as groups of interacting variables, while literature is believed to be a mirror of the life of supporting communities. Literature becomes the identity of a nation (Endraswara, 2013)

B. Research Method

The method used in this research is a literary anthropology approach to traditions and culture depicted

in literary works and traditions as a performance as a medium for branding. Data collection was carried out by looking at the traditional elements depicted in the novels *Burung Kayu*, *Tarian Bumi*, and *Puya ke Puya*. Then, look at traditions in the form of performances in the community which are used as tourism branding media in Matotonan, Mentawai, and the Kecak Dance in Bali. The next thing is to look at how tradition was viewed at that time and what changes occurred so that we can find the simulacra process carried out by the author in the two novels or the changes that occurred in tradition in the form of performances. The data analysis technique is carried out by looking at the simulacra process in novels and traditions in the form of performances in society by looking at traditional narratives so that it will be known how these traditions exist in society. Thus, from the results of this analysis, it will be known that traditions can be used as media, both branding and criticism media.

C. Result and Discussion

1) Tradition, Society, and Literary Works

Traditions that developed in the traditional era in Indonesian society are often considered as something sacred. However, as time progressed, this sacredness began to diminish due to the assumption that tradition was prelogical. Things that are prelogical begin to be in a marginal position because they are covered by things that are actual and measurable.

The development factor of the times also influences changes in people's mindset towards the re-emergence of a tradition. Responses to traditions that are usually considered sacred by society are also starting to differ from before. For example, related to the moment of implementation of a tradition, it is no longer at a certain moment, such as the sikerei dance in Matotonan, Mentawai which is usually used when sikerei treats sick people, but now it is not only at that moment that this dance is performed (Furqan, 2023b), but it is also carried out at village birthday ceremonies and witnessed by many people. The same thing also happens with the Kecak dance in Bali. Previously, the Kecak dance was a sacred dance that could not be watched by many people because if it was watched by many people, its sacredness would be considered lost. However, now the Kecak dance is performed continuously at Garuda Wisnu Kencana and also Uluwatu, Bali (Furqan, 2022).

Not only are traditions in society experiencing change, but traditions are also depicted in literary works. In essence, literary works are also depictions of phenomena that occur in a society. Therefore, the traditions that exist in a society are often used as ideas for writing a literary work. Several Indonesian literary works that deal with tradition are the novel *Burung Kayu*, which talks about the traditions that developed in the Mentawai community, West Sumatra. Then, there is the novel *Puya ke Puya* by Faisal Oddang which discusses the traditions of managing death in Toraja society, and *Tarian Bumi* by Oka Rusmini which discusses women who have a higher social status than the men they like.

2) Tradition as Identity and Media

Indonesia, which consists of various tribes and islands, has its traditions. Traditions that develop in society also have their characteristics so these traditions become the characteristics of each region in Indonesia. Thus it can be concluded that tradition is also considered a regional identity. For example, when talking about sikerei, people will immediately be connected to the culture of the Mentawai tribe (Nur, 2019). The same thing happens with the Kecak dance which is directly related to Bali. In this way, tradition is also an identity for the people.

However, current factors have presented different responses to tradition. Both traditions that are demonstrated or traditions that are written in a literary work. Tradition is no longer just an identity but is also used as a medium. In literary works, tradition is often used as a medium to criticize the existence of that tradition. For example, in the novel *Puya ke Puya*, Oddang criticizes tradition through the character Allu. The tradition described is a tradition that burdens the people left behind and is only for prestige. Then the novel *Tarian Bumi* also criticizes the tradition of Balinese people who socialize based on social strata and when they want to marry from a different strata they have to carry out many ceremonies. Thus, it can be concluded that the traditions in literary works are often used as a medium for criticism (Furqan et al., 2023).

Not only as a medium for criticism, in the context of tourism traditions are also presented to attract the attention of visitors. As happened in Bali, Kecak dance is used as a medium to attract the attention of tourists. Kecak dance performances at Uluwatu and GWK are held every day and thousands of people from within and outside the country can watch one performance. The same thing also happens in Matotonan Mentawai, the sacred sikerei dance is now used as a performance that is watched by many people during village birthday ceremonies and invites many people. This factor is what makes the sikerei ultimately have to break taboos and undergo punishment because there are things they have violated. Thus, nowadays tradition is also used as a medium for branding locations so that it attracts the attention of many people.

D. Conclusion

Nowadays, tradition is not only an identity but also a medium. In literary works, tradition is often used as a medium for criticism. Then, in the context of tourism, tradition is often used as a medium to attract tourists. In this way, tradition is used as a medium for branding tourist attractions. However, research is in progress so it is still possible for new data to provide further analysis related to existing data.

References

- Alaini, N. N. (2018). Kosakata Budaya Tradisi Penangkapan Koteklema Di Lamalera Dalam Novel “Suara Samudra, Catatan Dari Lamalera” Sebagai Salah Satu Alternatif Pengayaan Kosakata Bahasa Indonesia. *Mabasan*, 12(2), 122 – 136. <https://doi.org/10.26499/mab.v12i2.56>
- Chandra, E., & Wahid, U. (2013). Budaya Populer Dan Simulacra Kawula Muda Jakarta Dalam Penggunaan Situs Video Youtube (Kasus Unggah Video Gamaliel-Audrey Dan Sinta-Jojo). *Sosiohumaniora*, 15(2), 211. <https://doi.org/10.24198/sosiohumaniora.v16i2.5742>
- Durham, S. (1998). Phantom Communities. *Phantom Communities*. <https://doi.org/10.1515/9781503616783>
- Endraswara, S. (2013). Metodologi Penelitian Antropologi Sastra. *Yogyakarta: Penerbit Ombak*, 263.
- Furqan, Rizky Amely, Putri, S. M., & Arbain, A. (2023). Budaya Lokal Sulawesi dalam Novel Puya Ke Puya dan Natisha Persembahan Terakhir: Proses Simulakra. *Suar Betang*, 18(2), 291-304.
- Furqan, Rizky Amelya. (2022, October 9). *Komersialisasi Tari Kecak*.
- Furqan, Rizky Amelya. (2023a). *Proses Simulacrum Budaya dalam Karya Sastra*. 1-6.
- Furqan, Rizky Amelya. (2023b, August 20). *Wisata Budaya Matotonan Kecamatan Siberut Selatan*.
- Furqan, Rizky Amelya. (2018). Local Wisdom in Khrisna Pabichara’s Novel. *International Seminar on Foreign Language Teaching, Linguistics, and Literature (ISFLATEL-1)*, 20-25. http://digilib.unimed.ac.id/31567/3/full_text.pdf
- Nur, M. (2019). Penelusuran Identitas Budaya Mentawai. *Jurnal Masyarakat Dan Budaya (LIPI)*, 21(1), 89-102. <https://jmb.lipi.go.id/jmb/article/view/535>
- Purnami, K., & Pramono, D. (2021). Eksistensi Perempuan Dalam Novel Kitab Omong Kosong Karya Seno Gumira Ajidarma : Kajian Feminisme Eksistensialis Simone De Beauvoir. *Mimesis*, 2(1), 54. <https://doi.org/10.12928/mms.v2i1.3560>
- Revita, I., Ginting, N., Budi Santoso, E., Amelya Furqan, R., & Anindya Zalfikhe, F. (2023). The impact of the top-down approach of the Huta Siallagan tradition on post-revitalization. *Cogent Social Sciences*, 9(2). <https://doi.org/10.1080/23311886.2023.2251244>
- Setiawan, E. (2013). EKSISTENSI BUDAYA PATRON KLIEN DALAM PESANTREN: Studi Hubungan Antara Kyai dan Santri. *ULUL ALBAB Jurnal Studi Islam*, 13(2), 137-152. <https://doi.org/10.18860/ua.v0i0.2372>
- Teeuw, A. (1986). *Sastra dan Ilmu Sastra: Pengantar Teori Sastra*. Penerbit Pustaka Jaya.

Traditional Medical in Ancient Manuscript of Tetamba Cirebon

Fika Hidayani, M. Hum*

<Abstract>

This research gives an overview of traditional medical practices documented in an ancient manuscript called *Tetamba* Cirebon, which describes the traditional medical methods used in the region. The manuscript belongs to a Javanese literary work called Primbon, which stores knowledge related to daily needs such as birth, marriage, death, and medical practices to ensure safety. The treatment methods use not only medicinal plants but also spells and Islamic recitations. This manuscript is a valuable repository of knowledge, offering insights into the medical wisdom passed down from generation to generation. The manuscript presents a holistic approach to health and well-being by using medicinal and spiritual plant remedies. It is deeply rooted in the cultural fabric of Cirebon, Indonesia. By studying the contents of the manuscript, we can reflect on the wisdom it contains. The manuscript teaches about the importance of maintaining a balance between man and nature to achieve health and well-being.

Keywords: Traditional Medical, *Tetamba* Manuscript, Javanese, Primbon

Introduction

Cirebon is one of the harbors located in the northern region of Java, as well as a distinct urban center of considerable size in the western portion of the island. The two provinces, West Java and Central Java are contiguous, and the city functions as a primary transportation hub for the surrounding area. It is located at a distance of approximately 130 km east of Bandung and 258 km west of Jakarta (Maharani, 2017).

Cirebon is a special region where the Sundanese and Javanese cultures meet. It is believed that this cultural fusion is because such a strong regional culture allowed it as well, considering its close locality and proximity to the border area between these two provinces. This harmonious mixture is evident in all areas of life here, from the language used by residents to customs and culture that are still well-maintained until today accompanied by arts, culinary delights, as well also daily activities. This place is the epitome of cultural syncretism, an interface between Sundanese and Javanese elements that contribute to the

* State Islamic Institute of Syekh Nurjati Cirebon, Indonesia
fhidayani@syekhnrjati.ac.id

enrichment of local heritage (Prasetya, 2018).

Cirebon has hundreds of ancient manuscripts. These manuscripts reflect the cultural and historical diversity of Cirebon. The topics range from history, religion, especially Islam, literature, and law, all written in various scripts that are often influenced by writing systems such as Carakan and Pegon, which combine Sundanese-Javanese identities. One such manuscript is *Carita Purwaka Caruban Nagari*, which describes Cirebon as a nation. These manuscripts are not only an important source for understanding what Indonesia was like hundreds of years ago, but also a testament to why Cirebon maintains its clear identity between two of Indonesia's best-known traditions (Indah Fikriyyati, 2019).

Tetamba Cirebon is one of the manuscripts about traditional medicine from ancient times. This manuscript describes various recipes and messages of traditional medicine practiced by the people in Cirebon since long ago. The Cirebon *Tetamba* manuscript provides information on how to coordinate medicinal plant materials with herbal concoctions and other natural medicine techniques inherited from generation to generation. This manuscript not only contains local medicinal wisdom but can also reveal how culture and tradition play a role in shaping the lifestyle and living conditions of the people of Cirebon.

The *Tetamba* manuscript demonstrates a system of indigenous and Islamic medical knowledge. It mixes traditional medicines with Islamic incantations and prays to display the combination of modern medicine with customary religious practices. The integration here is one that reflects the way communities seek to weave plural cultural and spiritual approaches in helping practices that aim at physical symptoms combined with dealing with spirits of illness.

This kind of manuscript belongs to a Javanese literary work called primbon. Primbon is a book that stores knowledge about various things including various knowledge related to daily needs, to achieve safety (Sutrisno, 1961). For example, information about birth, marriage, and death, as well as human relationships with nature, including aspects such as diseases and treatment methods. In the context of Javanese tradition, primbon is generally owned by community leaders who are considered knowledgeable people in their time, such as traditional elders, community leaders, shamans, and so on (Subalidinata, 1985).

This research presents the highest level of evidence for a potential major exploration, providing deeper insights into the integration between traditional medicine and spiritual beliefs in society, preserving invaluable cultural wisdom, and paving the way for the development of more holistic therapies. Hence the title of this research is “Ancient Manuscripts of Traditional Medicine in Tetamba Cirebon.”

Method

The primary source of this research is the transliteration and translation of *Tetamba* manuscripts that were the subject of research conducted by Bambang Irianto and Muhammad Mukhtar Zaedin in 2011 and 2017. In the data analysis technique, using an interactive method that includes data reduction, data display,

and conclusions. The theory used is the theory of traditional medicine which states that traditional medicine is treatment outside of medical science, which refers to knowledge, experience, and skills obtained from generation to generation, can be by way of education or training, and is applied according to the norms prevailing in society (Latief, 2012). Herbs consist of plants, animals, minerals, as well as galenic preparations or mixtures of these ingredients (Jefferin Sambara, et al., 2016)

Literature Review

1. Manuscript

Manuscripts are handwritten writings that contain various expressions of thoughts and feelings as a result of the past culture of the nation. (Ekowati, 2017). The content of ancient manuscripts is very diverse, and the more widespread the ability and habit of writing, the more and more varied the manuscripts produced. Topics include politics, economics, religion, culture, language, literature, medicine, etc. Official institutions such as kingdoms and religious institutions such as Islamic boarding schools have their scriptoriums and are the largest producers of manuscripts. Individuals, on the other hand, have limited collections.(Ikram, 2019).

These ancient manuscripts are handwritten and each manuscript has its own characteristics. These characteristics include the unique way in which the texts are written and the difficulties faced by those who wish to read them. These difficulties can include the fragile and time-damaged condition of the manuscripts, or texts written in a particular script, language or idiom that is unfamiliar to the general public, making people uninterested in reading them. To overcome and solve these problems, philologists are called upon to explain and resolve them.(Sangidu, 2005).

This manuscript is written in Pegon and Arabic scripts and uses the Javanese language Cirebon and Arabic. This means that the manuscript has to be transliterated into the Latin script and then translated into the Indonesian language.

The Tetamba manuscript was the object of research conducted by Bambang Irianto and Muhammad Mukhtar Zaedin in 2011, entitled Tetamba Transliteration. Subsequently, the Tetamba manuscript was translated into Indonesian by the same researchers in 2017. Subsequently, in 2015, Isriani Hardini undertook an analysis of the mantras in the Tetamba manuscript in accordance with Riffaterre's semiotic interpretation. Furthermore, the Tetamba manuscripts have been the subject of research by scholars, as evidenced by the article "Traditional Indonesian Herbs of the 16th Century Cirebon Tetamba Manuscripts" published in the Tamaddun journal, the Journal of Islamic History and Culture, volume 11, number 2, year 2023.

2. Traditional Medical in Indonesia

Indonesia has a remarkable cultural tradition and an abundance of natural resources, making it one of the earliest centers of traditional medicine. In the country's recorded history, traditional medicine systems have been recognized as standard practice in learning. Indonesia's 143 million hectares of tropical forests contain a wide variety of plants, including medicinal plants as shown by this study. This is as stated by Rudi Heryanto from the Tropical Biopharmaca Study Centre (TropBRC), Institute for Research and Community Service (LPPM) IPB (Bogor Agricultural University) (Suanda, I W, et al., 2019) Of the estimated 25,000-30,000 plant species in Indonesia that may have medicinal uses, only a small proportion of these plants are currently commercially cultivated as herbal medicines or raw materials for drug formulations: no more than three to four percent (Ramadhan, 2020).

It can be seen that traditional medicine systems are an integral part of a culture's collective knowledge and can be applied in the context of modern technology. The Javanese culture has a longstanding tradition of medicinal knowledge, which has been utilized by the community for centuries prior to the advent of modern medical practices. This traditional medicinal knowledge is encapsulated in a system of traditional medicine, which not only exists in the folklore and oral traditions of traditional medicine practitioners but also in the form of primbon (Sudardi, 2022).

Traditional medical is an integral part of culture because the concept of disease and treatment methods are not mutually exclusive. Although science and technology continue to develop rapidly, traditional medicine still has an unassailable value, so many people prefer traditional medicine because it is believed to have fewer side effects and is closely related to their beliefs. Traditional medicine is not only a medical and economic aspect but has a deeper significance as part of a socio-cultural phenomenon (Asmawati, et al., 2018).

It is not surprising that the use of traditional medicine is increasing. Besides being safer, and cheaper, it is also considered more effective than modern medicine. Although scientifically, the safety and effectiveness of herbal medicines are not yet sufficient.

Findings and Discussion

1. The Description of Tetamba Manuscript

The ancient manuscript entitled *Tetamba* Cirebon is a private collection belonging to Bambang Irianto, a relative of the Kacirebonan Palace. The manuscript was originally inherited by the family in question. It was subsequently passed on to members of the Kacirebonan Palace family, and ultimately to Bambang Irianto, who is now the owner of the *Tetamba* manuscript. It is currently held by Irianto at his residence.

The title of this manuscript is found in Bambang Irianto's Personal Catalogue, bearing the manuscript

code 25 (8H -18 -NA). Furthermore, it is also listed in the Cirebon 2 Religious Manuscripts catalog with the following code: 31/Pri/BLAJ-MBI/2016. This catalog was compiled by Balai Litbang Agama Jakarta in 2019 (Zulkarnain Yani, et al., 2019) In addition, the Endangered Archives Programme (EAP) has digitized the manuscript and assigned it the following number: 211/1/1/25 (*Book of Medication (Tetamba)-PA-Primbon.*, n.d.)

The Tetambamanuscript has no identity of author or copyist. Neither does the year of production or copying, but there is a watermark with the inscription A. BallannG, which identifies the *Tetamba* manuscript as dating from the 16th century (*Book of Medication (Tetamba)-PA-Primbon.*, n.d.).

The *Tetamba* manuscript is written in a combination of scripts, including Pegon and Arabic, as well as Javanese Cirebon and Arabic. The text is written in prose and comprises 177 pages. Each page contains 15 lines. The dimensions of the *Tetamba* manuscript are 25.5 x 19.5 cm, while the text within the manuscript measures 18 x 14 cm. The manuscript features an illustration of a spell.

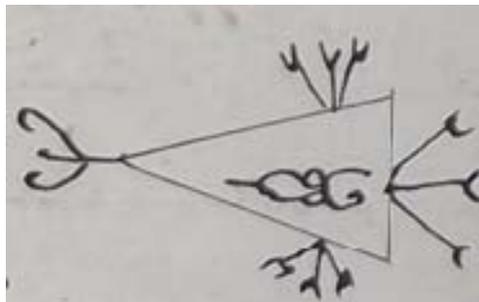


Figure 1. Spell in *Tetamba* Cirebon manuscript
Source : <http://eap.bl.uk>

The *Tetamba* text contains several discussions, including traditional medicine, the concept of time as a period of grace and disaster, the calculation of days and time, the interpretation of Surah Al-An'am verse 103, the astronomical phenomenon of the eclipse, the astronomical phenomenon of the earthquake, the interpretation of dreams, the concept of the love between a husband and wife, and the procedure for building a house.

2. Identification of Diseases and Traditional Medicine in Cirebon *Tetamba* Manuscript

The text of Tetamba contains a list of 83 different diseases and methods to make up treatments that would involve 100 plants for any particular treatment. It should be noted that two herbs are required for the preparation of both of the aforementioned remedies. Therefore, these herbs must be warmed and cooked before serving. The treatment modalities mentioned in the text can be divided into three groups: a mixture of herbs, herbal composition combined with prayer, and herbal ingredients as well as prayers or experiments.

The diseases that can be cured include both medical and non-medical conditions. The former category encompasses ailments such as mental illness, musculoskeletal disorders, scabies, urinary difficulties, heartache, headache, fever, stomachache, etc. There are two ways of processing these medicinal plants. One is to use them directly, and the other is to heat and cook them. The following are some examples of the treatment of headaches that make use of these methods are as follows :

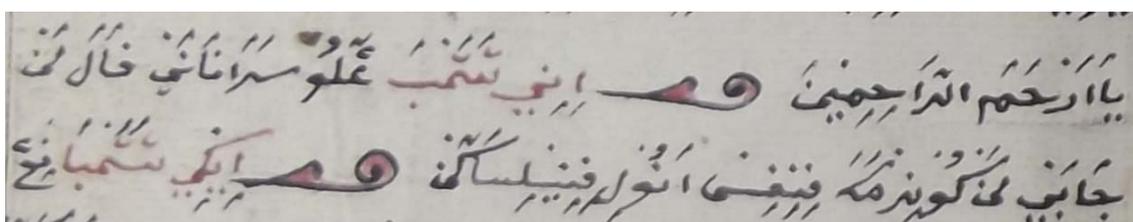


Figure 2. *Tetamb* atext for treating headaches
Source : <http://eap.bl.uk>

Transliteration

Ini tatamba ngelu saranane pala lan cabe lan kunir maka pinipis anuli pinilisaken

Translation

This is a treatment for headaches. Nutmeg, chili, and turmeric are pounded and then applied (like a mask)

There is a type of treatment that uses herbal plants. It also uses Islamic recitations. The following are some examples of the treatment of eye pain that make use of these methods are as follows :

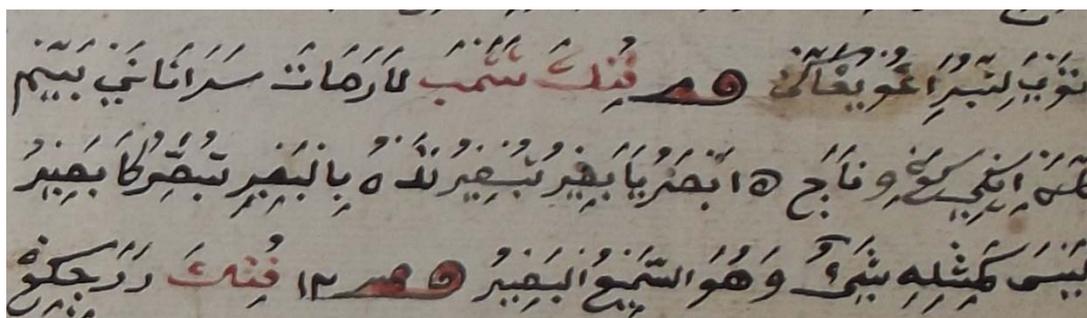


Figure 3. *Tetamba* text for treating eye pain
Source : <http://eap.bl.uk>

Transliteration

Punika tatamba lara mata saranane bayem lemah iki kang winaca:

أَبْصِرْ يَا بَصِيرُ تَبْصِرُ تَدُّهُ بِالْبَصْرِ تَبْصِرُ لَكَ بَصِيرُ لَيْسَ كَمِثْلِهِ شَيْءٌ وَهُوَ
السَّمِيعُ الْبَصِيرُ

Translation :

This is how to treat eye pain using spinach and this is what I read :

Absir ya bashīr tubshiru tadhū bi al-bashari tubashshiruka bashir laitsa kamitslihī syaiun wa huwa al-sami' al-bashīr.

“Behold, O Lord of all vision, upon his two eyes with a vision that can see You, for there is none like Him. He is all-hearing, all-seeing.”

The method of treatment that combines medicinal herbs with mystical elements and Islamic prayers is one of the hallmarks of the health tradition in Cirebon. This practice utilises a variety of medicinal plants whose benefits have been known for generations, processed into healing potions. The mystical element in this treatment often involves special rituals and the use of amulets that are considered to have spiritual powers. In addition, Islamic prayers recited by shamans or traditional healers are believed to strengthen the efficacy of the medicinal herbs as well as provide spiritual protection. The treatment process usually begins with an opening prayer, followed by the administration of the herbs, and ends with a closing prayer, all done with the intention of seeking healing and well-being from God.

Although modern methods of medicine have evolved, many Cirebonites still rely on these traditional methods, which combine the richness of nature and spiritual power to maintain their health and well-being. This shows how close the relationship between culture and belief is in Cirebon. This traditional medicine also serves as a way for the community to preserve their cultural identity amidst the changing times.

Conclusion

The Cirebon *Tetamb* amanuscript represents a significant example of an ancient manuscript legacy from the ancestors, providing a comprehensive summary of traditional medicinal knowledge and practices related to healthcare. The Cirebon *Tetamb* amanuscripts adopt a holistic approach to human health, emphasizing the importance of achieving equilibrium between the physical and spiritual aspects of life. This concept is also reflected in the ancient Javanese literary texts known as primbon, which encompass not only medicinal plant knowledge but also spiritual practices, mantras and Islamic teachings. These manuscripts document the cultural traditions associated with maintaining this equilibrium, while also offering valuable insights into the transmission of medical knowledge over time.

By analyzing the *Tetamba* manuscript, scholars can enhance their comprehension of the interconnection between traditional medicine and spiritual beliefs within the Cirebon society. The *Tetamba* manuscript not only records a variety of traditional remedies for different ailments but also emphasizes the importance of upholding harmony between people and the environment. The knowledge found in the *Tetamba* manuscript highlights the lasting value of traditional medicine, often favored for its perceived safety and cultural significance. This study aids in safeguarding cultural heritage and provides a foundation for the

development of more comprehensive healing approaches.

REFERENCES

- Asmawati, Zaenap Hartati, E. (2018). Pengobatan Tradisional Badewah Suku Dayak Bagi Masyarakat Muslim di Kalimantan Tengah. *Jurnal Studi Agama*, 8(1).
- Book of medication (Tetamba)-PA-Primbon*.(n.d.). <https://Eap.BI.Uk/>. https://searcharchives.bl.uk/prime-explore/fulldisplay?vid=IAMS_VU2&docid=IAMS040-002838201&lang=en_US&fromRedirectFilter=true
- Ekowati, V. I. (2017). *Filologi Jawa*. UNY Press.
- Ikram, A. (2019). *Pengantar Penelitian Filologi*. Masyarakat Pernaskahan Nusantara (Manassa).
- Indah Fikriyyati, I. W. S. (2019). Paksi Naga Liman Carriage A Multicultural Symbol of Caruban Nagari: Enculturation of Nusantara Arts in Cultural Arts Education. *3rd International Conference on Arts and Arts Education*, 208 - 212.
- Jefrin Sambara, Ni Nyoman Yuliani, M. Y. E., & Abstract. (2016). Pemanfaatan Tanaman Obat Tradisional Oleh Masyarakat Kelurahan Merdeka Kecamatan Kupang Timur 2016. *INFO KESEHATAN*, 14.
- Latief, A. (2012). *Obat Tradisional*. EGC.
- Maharani, H. P. H. P. M. (2017). Tourist Attractions for City Tour in Cirebon City, West Java, Indonesia. *ASEAN Journal on Hospitality and Tourism*, 15(2), 88-98.
- Prasetya, D. R. and L. E. (2018). Development of Cultural Tourism Area Based on the Spiritual Space of Cirebon Keraton. *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, 1-10.
- Ramadhan, A. (2020). *Peneliti IPB: 80 persen tanaman obat dunia ada di Indonesia*. Antaranews. Com. <https://www.antaranews.com/berita/1649282/peneliti-ipb-80-persen-tanaman-obat-dunia-ada-di-indonesia>
- Sangidu. (2005). *Penelitian Sastra: Pendekatan, Teori, Metode, Teknik, dan Kiat*. Seksi Penerbitan Sastra Asia Barat, Fakultas Ilmu Budaya UGM.
- Suanda, I W. dan Sumarya, I. M. (2019). Penerapan Pembelajaran Bioteknologi melalui Fermentasi Umbi-Umbian Menjadi produk Tape sebagai Substitusi Pangan Beras. *Jurnal Widyadari*, 21(1), 114-119.
- Subalidinata, R. S. (1985). *Primbon dalam Kehidupan Masyarakat Jawa*(Proyek Penelitian Dan Pengkajian Kebudayaan Nusantara Javanologi).
- Sudardi, B. (2022). Konsep Pengobatan Tradisional Menurut Primbon Jawa. *Humaniora*, 14(1), 12-19.
- Sutrisno, E. T. (1961). *Primbon Djawi Adji Wara*. Mas.
- Zulkarnain Yani, Muhamad Rosadi, Mahmudah Nur, D. (2019). *Katalog Naskah Keagamaan Cirebon 2*. PT Pustaka Alvabet.

세션 15

학문후속세대 패널 II

‘인도네시아다운’ 불교 만들기: 토착화와 변용의 사례들

김현경(전북대)*

인도네시아와 불교를 생각했을 때 떠오르는 대표적인 이미지는 세계에서 가장 큰 불탑, 보로부두르(Candi Borobudur)일 것이다. 인도네시아의 보로부두르는 캄보디아 앙코르왓과 함께 과거에 신봉되었다가 현재는 사원이나 불탑 형태 등의 종교적 유적으로만 확인되는 ‘역사적 불교’의 가장 유명한 사례로 꼽힌다(이시이 요네오 2001: 15). 이렇게 인도네시아의 불교는 과거 불교왕국시기를 통해 위대한 문화유산을 남겼으나 오늘날 사람들이 믿고 있는 종교로서 ‘현대 불교’의 모습은 ‘역사적 불교’의 그림자 뒤에 가려져 있다.

오늘날 인도네시아에서 불교는 2억 3천만 명에 이르는 이슬람 신자가 전체 87%의 압도적 다수를 차지하고 있는 종교 지형 속에서 약 1%만을 차지하고 있는 소수 종교이다. 그러나 인도네시아는 인구 2억 7천만 명인 세계 4위의 인구대국이기 때문에 전체에서 차지하는 비율이 작다하더라도 불교 신도수는 206만 명으로 결코 적은 수라고 할 수는 없다(Kementerian Agama Republik Indonesia 2021). 더불어 인도네시아는 6개의 종교(이슬람, 개신교, 가톨릭, 힌두, 불교, 유교)만 공식적인 것으로 국가가 인정하고 있는데, 불교는 6개 종교 안에 포함되어 있는 인도네시아의 주요 종교 중 하나이기도 하다.

인도네시아 불교는 다른 동남아시아 대륙부의 상좌불교 국가들과는 다른 특징을 갖는다. 태국, 미얀마, 캄보디아, 라오스로 대표되는 동남아 대륙부 불교국가들의 불교 역시 정령신앙, 토착신앙 등 각 나라가 갖고 있는 고유의 문화가 반영되어있는 특징을 갖지만, 스리랑카계 상좌불교(Theravada Buddhism)¹⁾를 수용하고 있는 공통점이 있다.

반면에 인도네시아의 불교는 스리랑카계 상좌불교와 중국계 대승불교(Mahayana Buddhism)²⁾, 그리고 밀교³⁾와 힌두적 요소가 혼합된 형태를 갖고 있다. 밀교가 우세한 대승불교가 가장 처음 유입되어 자바(Java)의 고대 불교왕국에 영향을 미쳤으나 함께 유입된 힌두교와 기존의 자바문화와 융합되어 내재화되며 독특한 형태로 발전하였고, 이후 1870년대 불교가 재건될 당시에는 스리랑카계 상좌불교의 영향을 받았으나 네덜란드 식민지배 시기에는 신지학의, 이후 독립시기까지는 중국계 화인들이 불교 재건을 주도하면서 중국계 대승불교의 영향을 받았으며 인도네시아의 공식적 종교로 인정받는 과정에서 다시 고대 자바 밀교가 혼합된 관념을 채택하는 등 불교의 다양한 유파와 현지 및 외래의 문화가 드러나며 자리를 잡았다는 복합성을 갖는다. 즉 인도네시아 불교는 고유문화와 유입 종교의

* 전북대학교 정치학과

- 1) 상좌부불교, 남방불교라고도 불리는 상좌불교는 테라바다불교의 한역으로 ‘고승들을 통해 이어져온 붓다의 전통적인 가르침’을 중시하는 불교 유파로(이시이 요네오 2001: 15-17), 계율을 지키며 수행을 통한 개인의 깨달음을 중시한다는 것이 대표적 특징이다.
- 2) 개인의 깨달음만을 중시하는 것보다 중생 전체의 깨달음을 추구하고 그에 기여하는 것을 중시하는 불교 유파.
- 3) 대승불교에 신비사상이 도입된 것으로(가중수 2012: 11), 특정 방법과 기술 등을 통해 깨달음을 단축시켜 완성할 수 있다는 것을 기본 전제로 삼고 있으며 영적인 수행이나 주문, 주문 등과 같은 다양한 장치들을 개발(존 믹스 2018: 21)하는 인도불교의 한 형태.

내재화(internalization), 외래문화와 유입 종교의 혼합, 그리고 ‘인도네시아의 종교’로서 생존하는 과정에서 다양한 요소들로부터 영향을 주고받으며 고유의 특징을 갖고 있다. 거대한 유산들을 남긴 과거의 위대한 불교 왕국들의 역사를 지나 인도네시아 불교는 압도적 다수가 존재하는 다종교 사회에서 어떠한 모습으로 생존 해왔는가라는 질문이 본 연구의 주요 질문이다. 종교집단으로서 불교를 구성하는 핵심적인 부파, 인물, 그리고 신에 대한 개념을 분석 층위로 삼고, 이에 대한 내재화 또는 토착화 전략을 통해 일군 변용의 양상을 분석함으로써 인도네시아 불교가 갖고 있는 특징을 밝히고자 한다.

1. 인도네시아 불교 고유의 독자적 정신, 부다야나

현재 인도네시아에는 일반적으로 큰 부파로 분류되는 상좌불교와 대승불교, 밀교(Tantrayana Zhenfo Zong)와 함께 인도네시아에서 발원한 부다야나(Buddhayana), 그리고 3개의 작은 종파(Mahayana Tanah Suci, Maitreya, Niciren Syosu)가 더불어 존재하고 있다. 이 7개의 부파와 종파는 모두 재가신도로 구성된 공동체인 신도회(Majelis)를 구성하고 있는데, 이중 상좌불교와 대승불교, 그리고 부다야나만 승가가 존재한다. 이는 각 부파의 전통에 따라 출가하고 비구계를 받은 승려의 수가 일정 기준을 충족하고 있다는 것이고, 부파로서 승단의 체계가 갖추어져 있음을 의미한다. 그만큼 재가신도의 수도 다른 종파에 비해 많은 편이기 때문에 이 세 부파를 인도네시아의 불교의 주요 부파라고 할 수 있다.

인도네시아의 상좌불교는 대륙부 동남아시아에서 볼 수 있는 스리랑카계 상좌불교를 수용하고 있는 것이고, 대승불교는 우리나라와 유사한 형태의 중국계 대승불교를 수용하고 있는 반면에, 부다야나는 인도네시아에만 존재하는 고유한 형태의 부파로서 근현대 인도네시아 불교 재건에 핵심적 역할을 한 인도네시아 승려, 아신 지나라끼따에 의해 창설되었다.

부다야나(Buddhayana)는 부처를 뜻하는 ‘Budda’와 불교 및 힌두권에서 ‘길’이라는 의미를 가진 ‘yana’의 합성어로 “부처가 되는 길”, 또는 “열반으로 이르는 길”을 뜻한다. 부다야나는 대승불교, 상좌불교, 밀교 세 가지의 총체로서 스스로를 정의하고 있고, 부파의 구분에서만 아니라 불교의 수행법에 대한 세 가지의 구분도 모두 포괄한다고 밝히고 있다(Oka Diputhera 2010: 437). 불교의 세 가지 수행법은 『법화경』에 언급된 것으로 연각승과 성문승, 그리고 보리승(3승)인데 이 수행법들은 경전에 수행의 방법으로서 언급된 것이지 어느 것이 옳고, 그르다, 혹은 어느 것이 더 낫다는 판단은 경전에 포함되어 있지 않다. 그러나 불교 종파가 분열되면서 하나의 부파가 개인의 열반만이 아니라 다른 중생들을 구제하는 보살도를 함께 실천하는 수행 방법인 ‘보리승’을 통해야만 깨달음을 얻을 수 있다고 주장하면서 3승 중 어느 것을 표방하는가에 따라 구별이 생긴 것인데, 부다야나는 사실상 깨달음에 이르는 길은 곧 하나(Ekayana)이며, 그것이 바로 부다야나의 관점이자 부다야나 그 자체라고 정의한다(Oka Diputhera 2010: 437-439). 부파를 가르고 구별짓는 주장으로 활용되기도 했던 ‘3승’의 개념의 활용을 통해 이 세 가지가 본래 ‘하나의 길’임을 설정하고 이를 표방함으로써 그러한 구별을 하지 않겠다는 포용적인 의미가 강조된다.

불교에서 가장 중요한 관념 혹은 대상은 부처, 법, 승가(수행자 집단)이며 이 ‘세 가지의 보물’, 즉 ‘삼보’(Tipitaka)를 따르는 것은 종파나 부파의 구분 없이 반드시 통용되는 불교의 가치라고 할 수 있

는데, 부다야나는 삼보를 따르는 것이 부다야나의 핵심이라는 관점을 견지하기 때문에 다양한 종파와 해석을 유연하게 수용한다. 즉, 부다야나가 표방하는 가치는 집단화, 종파주의와 같은 형태의 분열을 피하는 것이 중요하다는 것을 보여주는 것이며, 한 종파에만 얽매는 것을 고집하지 않는 비종파성이 부다야나의 가장 중요한 특성이다.

상좌불교는 1968년, 대승불교는 1970년대, 그리고 밀교는 1982년에 인도네시아에 본격적으로 소개되기 시작했고 이렇게 새롭게 유입된 다양한 부파들을 부다야나가 모두 인정하고 포괄함으로써 부다야나의 비종파적 정체성은 더욱 확고하게 자리잡기 시작했다. 부다야나는 대만에서 수행하는 대승불교 승려들, 태국에서 수행하는 상좌불교 승려들, 티벳에서 유입된 티벳불교(Vajrayana) 승려들을 모두 수용한다. 부다야나 소속의 승려와 재가신도들은 상좌불교든, 대승불교든, 밀교든 부파 중 어느 하나를 따르기 마련이지만, 부다야나에 소속될 수 있고 부다야나와 함께한다는 것은 부다야나의 비종파적 견해를 가진 승려와 불자들이라는 것을 의미한다. 실제로 인도네시아 현지에서 사찰을 방문해서 해당 사찰이 어느 부파에 속하는 사찰이냐는 질문을 했을 때 “사찰은 대승불교 사찰의 특징을 갖고 있지만, 구별 없이 모두를 포괄한다”(인터뷰 2023/04/05, Aan)는 답을 들었던 사찰은 부다야나 소속 사찰이었고, 같은 질문에 확실하게 상좌불교에 속한다는 답을 들었던 사찰은 인도네시아 상좌부(Theravada Indonesia)에 소속된 사찰이었다(인터뷰 2023/04/07, Sabar).

다양한 종파와 부파를 수용하고, 조화와 통합을 강조하는 것은 부다야나의 유지를 위해서 필요한 전략임과 동시에 다종교 및 다종족 사회인 인도네시아가 중심성을 잃지 않기 위해 통합을 강조하는 면모와도 닮아있다. 나아가 부다야나는 새롭게 유입되는 새로운 종파와 부파를 포용하는 것이 앞으로의 과제이고, 부다야나의 본질은 “다양성 속의 통일”이라는 한 마디로 설명한다(Oka Diputhera 2010: 442). 이렇게 부다야나가 비종파적 정체성을 발휘하며 과거 마자빠히트(Majapahit) 왕국에서 탄생한 인도네시아의 국가적 가치 “다양성 속의 통일”을 핵심가치로 설정함으로써 마자빠히트의 유산을 상속함과 동시에 오늘날 인도네시아 국가모토까지 수용하면서 ‘인도네시아다운’, ‘인도네시아만의’ 불교라는 독보적인 정체성을 확립하고 있다.

2. 다원적 정체성, 불교부흥의 대표자 아신 지나라끼따

고대 불교왕국 시기 이후 종적을 감춘 인도네시아 불교를 재건한 것은 식민지배 후기의 네덜란드인과 화교, 그리고 스리랑카인이었다. 네덜란드인을 중심으로 한 신지학 협회는 전통 불교문화의 재건을 위해 스리랑카계 상좌불교를 인도네시아로 들여왔고, 네덜란드인 Josias Van Dienst는 자바불교 전도협회를 자카르타에 설립하면서 제도적 재건에 기여하기도 했다. 인도네시아의 신지학협회는 네덜란드인과 더불어 주로 중국계 인도네시아인(Peranakan)들이 많이 활동했는데 그 중 가장 대표적인 인물은 쾨텍호이(Kwee Tek Hoay)로 불교 관련 출판활동을 통해 불교보급활동에 중요한 역할을 수행했다. 스리랑카인으로서 승려 나라다(Narada Thera)는 인도네시아 불교 부흥의 시작점에 있는 인물로 나라다의 자바 방문을 신지학 협회가 도우면서 1930년대 인도네시아의 불교 재건은 네덜란드인 중심의 신지론적 불교지향과 중국계 복합신앙형태, 그리고 불교적 요소의 혼합을 통해 이루어지게 되었다(石井米雄 1980: 258-263).

불교 재건에 중요한 역할을 한 유럽인들이 떠난 독립 직후에는 ‘외래종교’가 아닌 ‘인도네시아의

종교'로 확립되기 위한 노력이 전개되었는데, 이 때 인도네시아 출생의 중국계 비구, 아신 지나랏끼타(Ashin Jinarakhita)가 매우 중요한 행위자였으며, 최근 진행되고 있는 인도네시아 불교 관련 연구의 대부분에 등장할 만큼 그는 인도네시아 불교사에서 가장 중요한 인물로 평가받는다.

식민지배가 끝나고 네덜란드인들이 인도네시아를 떠나면서 네덜란드인 중심의 '바타비아불교협의회'는 와해되었으나, 퀘텍호이를 중심으로 중국계 인도네시아인들이 주로 참여한 '바타비아삼교회'는 명맥을 유지할 수 있게 된다. 삼교회는 자바, 수마트라, 술라웨시, 그리고 발리에 이르기까지 빠르게 네트워크를 구축하면서 전국적인 조직으로 성장하게 되는데 1952년 퀘텍호이의 사망을 기점으로 조직의 재편이 이루어지게 된다. 이 때 퀘텍호이의 뒤를 이어 중심적인 인물로 등장한 이가 테보안안(Tee Boan An)이고, 그는 훗날 출가하여 아신 지나랏끼따라는 범명으로 활동한다. 테보안안은 신지학에 대한 관심을 바탕으로 네덜란드 유학길에 올랐다가 1949년 인도네시아로 돌아와 신지학협회가 만든 인도네시아신지학청년협회(PPTI: Perhimpunan Pemuda Theosofi Indonesia)의 부의장을 재임하면서 불교와 만나게 된다(Brown 1987: 108-111; Oka Diputhera 2010: 17-18).

그는 1950년 정식으로 불교에 귀의하고 1953년 대승불교의 한 종파인 선종(Ch'an, Zen Buddhism)의 전통에 따라 아랏야물라(Aryamula) 비구를 은사로 하여 자카르타에 위치한 Guang Hua Si 사원에서 사미계를 구축한다. 1년 뒤 그는 미얀마에서 상좌부불교의 위빠사나 명상을 수행법으로 삼는 마하시 사야도(Y. H. Mahasi Sayadaw)를 은사로 삼고, 그의 밑에서 아신 지나랏끼따를 범명으로 비구계를 구축하면서 정식 승려가 된다(Oka Diputhera 2010: 18-19). 출가 이후 아신 지나랏끼따는 기존 삼교회 조직을 재조직하고 전국적인 불교조직인 인도네시아삼교연합회(GSKI: Gabungan Sam Kauw Indonesia)와 인도네시아재가불자회(PUUI: Persaudaraan Upasaka-Upasi ka Indonesia) 등 다양한 불교 조직들을 설립하고 포교활동을 본격화하면서 인도네시아 불교 재건이 가속화되는데 크게 기여한다(石井米雄 1980: 264). 이 시기에 비구 수계를 받을 수 있는 의례와 제도가 인도네시아에 최초로 만들어지고 생활종교로서 일반 시민들이 불교를 접할 수 있는 제도들이 마련되면서 스리랑카계 상좌불교의 전통을 기반으로 불교 부흥운동이 최고조에 이르렀다(石井米雄 1980: 265-269; Brown 1987: 110-111). 이후 아신 지나랏끼따는 승가 형성의 기준이 되는 인원을 충족시키기 위해 외국에서 13명의 비구를 초청하여 인도네시아 최초의 승가인 Sangha Suci Indonesia를 구성한다. 이 인도네시아 최초의 승가는 1963년 Maha Sangha Indonesia로 명칭을 변경하였고, 분열과 통합을 거쳐 1974년 Sangha Agung Indonesia로 명칭을 바꾸면서 현재까지 인도네시아 최대의 승가로 유지되고 있다.

아신 지나랏끼따는 보고르(Bogor) 태생의 중국계 인도네시아인으로, 네덜란드에서 유학하며 교육 받은 지식인이기도 했고, 대승불교 전통을 갖고 있는 미얀마에서 사미계를 받았고, 상좌불교 전통의 태국에서 비구계를 받았다. 이처럼 다원적 정체성을 지닌 그가 다원주의적으로 사고하는 것은 자연스러운 일이었을 것이고, 실제로 출가 전 신지학협회의 단체를 이끌 때도 포용적이고 다원주의적인 인물로 평가 받기도 했다. 불교와 대승불교, 밀교 어디에도 속하지 못하는 정통성의 문제는 현재에도 부다야나 소속 승려들의 뒤를 꼬리표처럼 따라다니고 있고(인터뷰 2023/04/11), 중국계 인도네시아인들이 다수를 구성하고 있는 불교도 지형 속에서 1960년대 동화정책의 영향으로 부다야나 내 대승불교의 색채가 열어지고 상좌불교화(Theravadization)되고 있다는 주장(Buaban et al. 2024)과 같이 어느 부파에 더 가까운가라는 쟁점이 늘 존재하기는 하지만, 대승불교와 상좌불교, 그리고 밀교를 포함하는 부다야라나는 부파를 창설한 것은 그의 다원적 정체성을 반영한 것이면서 동시에 그가 필연적으로 가질 수밖에 없는 정통성의 문제를 극복하기 위한 전략으로 해석할 수 있다. 비구계를 받는 수계의

정통을 중시하는 불교 전통에서 아신 지나라끼따는 상좌부 비구일 수 없었고, 동시에 대승불교의 비구일 수 없었다. 양 부파에 모두 속하지만 동시에 어디에도 속하지 못하는 문제를 극복하면서 동시에 자신 스스로를 포괄할 수 있는 부파를 형성하고, 상좌불교의 승복을 입는 동시에 비교적 계율에 대해 유연한 중국계 대승불교의 스타일로 수업을 기르는 독자적인 정통성을 스스로 부여해나갔고, 인도네시아만의 독특한 불교 부파문화를 만들어냈다.

3. 정치적 ‘유일신’, 아디붓다

아신 지나라끼따의 기여 가운데 가장 정치적인 일은 인도네시아에서 불교가 공인받는 과정에서 드러난다. 1965년 쿠데타 이후의 시기는 인도네시아 불교사에 있어 인도네시아에서 공식적인 종교로 인정받음과 동시에 분열이 시작된 가장 중요한 시기라고 할 수 있다. 당시 정권은 반공산주의를 지향했고, 종교적 믿음을 갖지 않는 사람들은 공산주의자로 간주되었기 때문에 ‘종교를 가지는 일’이 매우 중요했다.

불교 입장에서도 “국가는 모든 국민들이 종교를 가지고 자신들의 종교와 믿음에 따라 종교적 의무를 수행할 자유를 보장한다”(김형준 1997: 6)는 헌법 29조2항의 테두리 안에서 불교라는 종교를 가질 자유를 얻기 위해서 정부로부터 공식적인 종교로 인정받는 일은 그 어느 것보다 결정적인 과제가 되었다. 그러나 그를 위해서는 헌법 29조 1항 “국가는 유일신에 대한 믿음에 기초한다”(김형준 1997: 6)를 충족시켜야 했다. 정부가 제시한 세 가지 인정 조건은 유일신, 선지자(nabi-nabi), 성전이었는데 이는 이슬람과 개신교에 친화적인 조건이었고 불교에는 ‘유일신’이 가장 문제가 되었다((石井米雄 1980: 266-267). ‘유일신’은 뻘짜실라의 첫 번째인 ‘유일신에 대한 믿음’(Ke-Tuhanan yang Maha Esa)에 근거한 것이기 때문에 이러한 뻘짜실라의 적용으로 인해 신의 존재가 정치적으로 중요성을 가진 문제가 되었으나 불교는 유일신이 없는, 무신론을 기본으로 하는 종교이기 때문에 요건을 충족하지 못하는 문제가 발생했던 것이다. 당시 불교가 중국에서 건너 온 외래의 종교가 아니라 ‘인도네시아다운’ 종교라는 것을 증명하기 위해서 불교가 뻘짜실라와 양립 가능하다는 것을 보여줘야 하는 도전에 직면했다.

아신 지나라끼따는 팀을 구성하여 신의 존재에 대한 문제를 해결하기 위한 방안을 연구했고((Buaban et al. 2024), 고대 자바 밀교 경전인 『성대승론』(Sang Hyang Kamahayanikan)을 활용하기에 이른다. 『성대승론』은 10세기에 쓰여진 것으로 알려져 있고, 명상 등의 수행과 실천을 통한 깨달음을 성취하는 방법을 설명하고 있는 경전이다. 『성대승론』에서 가장 높은 경지의 존재는 석가모니불로 묘사되고 있으며, 아디붓다는 7단계의 삼매에서 5단계를 성취한 존재의 이름 정도로 언급되고 있다(Brown 1987). 『성대승론』에서 아디붓다가 최상의 존재로 묘사되고 있지 않다는 주장도 있으나, 당시 지나라끼따는 『성대승론』에 언급된 ‘아디붓다(Adi Buddha)’라는 관념의 존재를 유일신으로 해석하면서 유일신의 문제를 해결하고자 했다. 아디붓다는 티벳, 네팔의 밀교의 한 갈래인 Svabhavavak 종파에서 사용하는 용어이며, 해당 종파에서 아디붓다는 ‘전능한 신’의 의미를 담고 있다(Hudaya 1989). 아디붓다에 대한 『성대승론』의 해설서는 아디붓다가 고대왕국 시기에 수마트라에 찾아와 인도와 티벳의 밀교를 전한 아티샤가 스승으로부터 구전을 통해 그 존재의 가르침을 학습했다는 증언을 전함과 동시에 스리위자야와 싱하사리(Singhasari) 왕국으로부터 불교의 영향을 받은 수마트라의

빠가루용(Pagarruyung) 1세의 비문에서도 발견되며 보로부두르의 부조 일부에서 아디붓다의 가르침이 표현되고 있음을 밝히고 있다(Hudaya 2020: xii).

‘신’으로 삼기에 적당한 관념을 찾아낸 지나라끼따는 아디붓다를 불교의 유일신으로 만드는 캠페인들을 본격적으로 진행한다. 본인이 출판한 저서에서 불교의 유일신을 아디붓다로 소개하고, 성전에는 『성대승론』을 포함시켰으며, 그의 제자들은 “나모 부다야(Namo Buddhaya)”라는 염불과 함께 “나모 상향 아디부다야(Namo Sang Hyang Adi Buddhaya)”를 새로 사용하기 시작하였다. 결정적으로 1973년 종교부의 프로젝트로 진행된 불교 문헌 번역 사업을 통해 『성대승론』의 새로운 번역서가 출판되는데, 원본의 “Namo Buddhaya”를 “Sanghyang Adi Buddha”로 번역하면서 아디붓다의 권위를 신으로 격상시킨다. 이러한 노력들의 일환으로 1973년 7월 23일 불교는 정부로부터 공식 승인을 받는데 성공한다(Buaban et al. 2024). 인도네시아 불교가 ‘유일신’을 만들어내고 공식적인 인정을 받는 이 과정은 완전한 이슬람 국가도, 세속주의를 표하는 국가도 아닌 인도네시아 버전의 세속주의의 기회 속에서 종교의 자유와 ‘유일신에 대한 믿음’에 대한 정치적 해석을 통해 뻘짜실라의 울타리 안으로 들어가는 하나의 사례로 시사점을 갖는다.

이후 아신 지나라끼가 정치적 필요에 의해 아디붓다 관념을 도입하는 것을 넘어 아디붓다가 인도네시아 불교에서 중심적 가치를 지닌다는 종교적 의미를 부과하면서 이에 반대하는 집단이 출현하고 인도네시아 승가가 분열되는 일(Brown 1987: 111-113)도 발생하게 되지만 공식적인 종교로 승인받기 위한 지나라끼따의 전략은 효과적이었다. 고대 불교왕국 시기의 대승불교와 힌두적 요소가 혼합되어 있는 밀교 경전을 현대로 다시 불러들였고, 보로부두르와의 연관성을 갖는 개념을 유일신으로 추진하면서 인도네시아만의 의미를 부여하고, 석가모니불과 같이 현신불, 그리고 어느 불교문화권에서든 존재하는 대표적인 개념이 아닌, 형체나 상이 따로 존재하지 않고 모두가 갖고 있는 불성 그 자체의 의미를 담고 있지만 잘 알려지지 않은 개념을 활용한 것도 전략적이었다고 볼 수 있다.

오늘날 인도네시아의 불교는 “나모 상향 아디부다야” 염불로 인사를 시작하는 부다야나 부파의 불교도들과 상좌불교, 대승불교, 밀교, 일본에서 건너 온 니시렌쇼슈 등 다양한 부파와 종파의 불교도들이 함께 공존하는 모습을 갖고 있다. 부처님오신날은 종교부의 불교국을 중심으로 인도네시아 불교계를 구성하는 모든 부파와 신도들이 모여 전국적인 행사로 진행되고 작지만 적지 않은 커뮤니티들이 활발하게 불교 활동들을 이끌고 있다. 인도네시아에서 불교가 소수종교로서 생존해 온 과정들은 완전히 새로운 것이나 기존의 불교가 갖고 있는 교리와 부파를 유지하는 것이 아니라 과거의 것, 모든 것을 포괄하는 것, 현지의 맥락과 닿아있는 것과의 연결성을 기반으로 진행된 토착화의 결과물이며 그로 인해 다른 곳에는 존재하지 않는 부다야나라는 부파, 아디붓다라는 유일신과 같은 변용으로 ‘인도네시아만의’ 불교라고 불릴 수 있는 요소들이 형성되었다. 이처럼 인도네시아 불교가 걸어온 역사는 인도네시아의 ‘다양성’에 기여해왔고, 이에 대한 이해는 인도네시아가 국가적 가치로 중시하는 ‘다양성 속의 통일’(Unity in Diversity)을 심화하는 일이기도 하므로, 조직, 정부부처, 종교정책 등 다양한 주제 속에서 인도네시아 불교에 대한 연구가 조금 더 이루어질 필요가 있다.

참고문헌

- 김형준. 1997. “종교 자유에 대한 변화하는 해석: 인도네시아의 사례.” 『동남아시아연구』 5: 3-23.
- 이시이 요네오. 2001. 『동남아시아의 불교 수용과 전개[Acceptance and Development in Southeast Asia]』. 서울: 불교시대사.
- Brown, Iem. 1987. “Contemporary Indonesian Buddhism and Monotheism.” *Journal of Southeast Asian Studies* 18(1): 108-117.
- Buaban, Jesada, Al Makin, and Evi Lina Sutrisno. 2024. “Theravadization of Buddhayana under the discourse of modern Buddhism and Indonesian politics.” *Simulacra* 7(1): 97-111.
- Bunki Kimura. 2003. “Present Situation of Indonesian Buddhism: In Memory of Bhikkhu Ashin Jinarakkhita Mahasthavira.” *Nagoya Studies in Indian Culture and Buddhism* 23: 43-72.
- Chia, Jack Meng-Tat. 2018. “Neither Mahayana Nor Theravada: Ashin Jinarakkhita and the Indonesian Buddhayana Movement.” *History of Religious* 58(1): 24-63.
- Hudaya Kandahjaya. 1989. “Adi Buddha dalam Agama Buddha Indonesia.” *Forum Pegnkajian Agama Buddha Indonesia*.
- Hudaya Kandahjaya. 2020. *Kitab Suci San Hyan Kamahayanikan*. Duri Kepa: Penerbit Dian Dharma.
- Keluarga Buddhayana Indonesia. n.d. “Sejarah Buddhayana.” (검색일: 2024년 3월 8일.)
<https://www.buddhayana.or.id/page/sejarah-buddhayana>
- Myengkyo Seo. 2013. “Defining ‘religious’ in Indonesia: toward neither an Islamic nor a secular state.” *Citizenship Studies* 16(8): 1045-1058.
- Oka Diputhera. 2010. Soedijito Kusumo ed., *Agama Buddha Berkembang di Indonesia*. Okaperseri Arya Suryacandra.
- Sangha Agung Indonesia. 2024. “Selamat atas Terpilihnya Y.M. Prajnavira, Mahasthavira Sebagai President World Buddhist Sangha Council.” 3월 8일.
- Wilis Rengganiasih Endah Ekowati. 2012. “Bhikku Ashin Jinarakkhita’s Interpreting and Translating Buddhism in Indonesian Cultural and Political Contexts.” *Teaching Dhamma in New Lands*. pp. 35-45. Academic Papers presented at the 2nd IABU Conference. The International Association of Buddhist Universities(IABU).
- 石井米雄[Yoneo ISHII]. 1980. “インドネシア上座部仏教史研究ノート[Notes on the Historical Development of Modern Indonesian Buddhism].” 『東南アジア研』 18(2): 257-270.

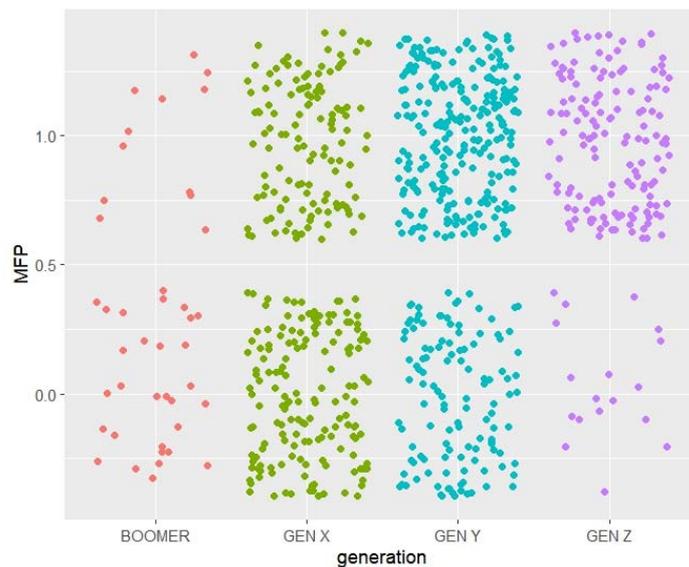
태국 2023년 총선의 세대 정치: Z세대와 까우끌라이당

이정우(고려대)*

I. 연구 질문과 수행의 필요성

1997년도 이후에 태어난 Z세대는 왜 까우끌라이당에 열광하는가? 그들은 왜 2023년도 총선에서 까우끌라이당에 전폭적인 지지를 보냈고 투표했을까? <도표 1>은 짜뚜짜리피탁과 릭스(Jatusripitak and Ricks, 2024)가 2023년에 총선을 전후로 시행한 투표 행태에 관한 조사 자료를 점그래프로 나타낸 것이다. X와 Y세대는 고르게 분포하고 있지만, Z세대의 경우 압도적으로 까우끌라이당에 투표하는 경향이 나타났다. 짜뚜짜리피탁과 릭스는 나이가 어리고 민주주의 가치에 대한 지지가 높을수록 까우끌라이당에 투표할 가능성이 크다고 주장했다. 그러면서 연령과 이데올로기가 태국에서 새로운 정치적 균열으로 등장했을 수 있다고 보았다(Jatusripitak and Ricks, 2024). 두 저자의 주장과 같이 연령이 낮을수록 까우끌라이당에 투표할 가능성이 크다면 Z세대는 다른 세대와 어떻게 다르기에 까우끌라이당에 압도적인 지지를 보냈을까?

<도표 1> 세대별 까우끌라이당 투표 여부 설문조사 결과



태국에도 세대의 구분이 별도로 필요할 수 있다. 그러나 본 연구는 기존 문헌에 따라 세대 구분을 M세대 혹은 Y세대를 1981년도 이후에 태어난 집단으로, Z세대를 1997년부터 태어난 것으로 구분한다(Chu and Welsh, 2015; Dimock 2019). 현시내(2024a)는 MZ세대가 성장한 배경을 검토하고, 해당 집

* 고려대학교 정치외교학과 박사과정 수료

단을 태국 정치에서 의미 있는 행위자로 평가하고 있다. 따라서 Dimock(2019)의 세대 구분이 태국에서 무의미하다고 보기는 어렵다. 2019년 아나콧마이당의 돌풍을 일으켰던 젊은 세대도 그 당시 총선을 기준으로 처음 투표하는 1995년 이후 출생자였다(McCargo and Chattharakul 2020: 62). Z세대와 처음 투표자의 범위가 중첩되기 때문에, 2023년 총선에서 나타난 Z세대의 투표 성향을 분석하는 것은 태국 정치 연구에 의미가 있다고 할 수 있다.

II. 기존 연구 검토

2023년 태국 총선 결과와 관련하여 까우플라이당이 승리하게 된 이유에 관해 기존 연구는 다음과 같이 분석한다. 대표적으로 태국 대중이 군부 통치에 대해 반발했기 때문이다. 현시내(2024b)는 탁신 계열의 프어타이당과 보수 세력 사이의 비밀 협약 의혹이 드러났으며 프어타이당 내에서도 분열이 일어나 레드셔츠 활동을 했던 이들도 프어타이당의 비민주성을 지적하기 시작했다고 지적했다. 또한, 탁신의 귀환이 젊은 사람들을 비롯한 대중의 반발을 이끌었기 때문이다. 이에 더해 라오하부트과 맥카르고(Laohabut and McCargo 2024)는 2023년 총선에서 까우플라이당이 2019년의 아나콧마이당과는 달리 제1당으로 도약할 수 있었던 이유로 학생을 중심으로 한 운동과 변혁을 위한 태국 대중의 집합적인 요구를 지적한다. 이미지(2024: 75)는 까우플라이당의 인기는 젊은 사람으로부터 시작했지만 결국 태국 대중이 군부를 어떻게 평가했는지가 2023년 총선의 결과를 결정했다고 진단했다. 전반적인 평가를 보면 젊은 유권자 혹은 MZ세대의 효과라기보다는 태국 대중의 전체적인 군부에 대한 반발이 작용한 것으로 보인다.

위 연구들은 모두 군부에 대한 대중의 반발이 거셌지만, 그러한 운동의 동력은 MZ세대 학생들로부터 발생하였다고 지적한다. 짜뚜싸리피탁과 릭스(Jatusripitak and Ricks, 2024)은 이와 같은 맥락에서 2023년 총선을 전후로 SNS를 이용하여 설문조사를 시행하였다. 그리고 까우플라이당을 포함한 각 정당에 투표한 유권자의 행태를 분석하였다. 유권자의 나이가 어릴수록, 그리고 민주주의가 중요하다는 인식이 높을수록 까우플라이당에 투표할 가능성이 컸다. 이처럼 2023년 총선에서 세대에 의한 투표 행태가 발견되었다면 실제로 Z세대와 그 이외의 세대가 어떻게 다르며, 그들의 차이가 투표 행태도 어떻게 이어지는지 살펴볼 필요는 있다. 본 논문은 Z세대의 왕실에 대한 인식이 까우플라이당에 대한 지지로 이어졌다고 주장한다.

또한, 방법론적으로 짜뚜싸리피탁과 릭스의 논문에 문제를 제기하고자 한다. 유권자의 나이가 어리면서 동시에 민주주의가 중요하다는 인식이 높으면 까우플라이당에 투표할 가능성이 더 크지 않을까? 이러한 두 변수 간의 교차항(interaction)에 대해서는 고려하고 있지 않다. 둘째, 유권자의 나이가 어릴수록 까우플라이당에 투표할 가능성이 크다면, Z세대와 그 이전 세대의 차이점은 무엇인가? 그들의 연구는 이 두 지점에 대해서 보이고 있지 못하다. 본 논문은 짜뚜싸리피탁과 릭스의 데이터를 활용하여, Z세대가 이전 세대에 비해서 어떤 지점의 차이를 보이는지, 그리고 Z세대와 왕실, 민주주의, 군부에 대한 인식 각각의 교차항에 대해 분석해보고자 한다.

신펡(Sinpeng 2024)과 네티포 등(Nethipo et al. 2023)은 2023년 총선 결과는 SNS의 영향이 만들어 낸 것이라 주장한다. 네티포 등은 기존의 전통적인 지방의 정치 왕조(political dynasty)에 기인했다기 보다는 유튜브와 틱톡과 같은 SNS의 역할이 지대했다고 주장하였다. SNS의 영향이 있었다는 점도

중요하지만, 그러한 운동은 2019년 이후 젊은 세대를 중심으로 퍼져나가기 시작했다. #PharakPho 해시태그는 아나콧마이당에 대한 젊은 유권자의 지지를 대표적으로 표현하였다(McCargo and Chattharakul 2020). SNS의 역할은 2023년 총선에 있어 지대했다. 그러나 SNS의 역할을 넘어 젊은 세대 특히 Z세대가 까우플라이당에 압도적인 지지를 보내게 된 이유를 먼저 살펴보는 것이 중요하다. 본 논문은 Z세대가 다른 세대와 다르게 가진 특징은 무엇인지 분석한다. Z세대는 다른 세대와 달리 왕실에 대해 덜 중요하게 생각하며, 덜 중요하게 생각한 Z세대일수록 까우플라이당에 투표할 가능성이 더 크다.

마지막으로 검토할 필요가 있는 기존 문헌은 민주주의 국가에서 기존 정당이 아닌 새로운 정당의 약진에 대한 요인이다. 대표적으로 뒤베르제의 법칙(Duverger's law)에 대한 예외를 들 수 있다. 지역마다 양당 체제(two-party system)가 전국적으로는 다당 체제(multiparty system)이 발생하는 현상이다(Bochsler 2022: 505). 또한, 비례대표제와 소선거구 단순다수제가 혼합되어있는 선거구에서는 비례대표를 통해 제3당이 진입할 가능성이 더 커진다. 2019년 총선에서 아나콧마이당은 이전에 해산된 탁신계 타이라사찰당을 대신해 비례대표 투표에 집중을 하였다(Ricks 2019: 450). 그러나 까우플라이당은 아나콧마이당과 다르게 광범위한 유권자에게 공약을 제시하였고, 비례대표제뿐만 아니라 다수제 선거에서도 큰 승리를 얻을 수 있었다. 까우플라이당의 약진을 불러온 투표 성향은 선거 제도의 효과라기보다는 태국의 특수성에서 기인하는 바가 더 크다. 태국은 선거를 진행하는 결함이 있는 민주주의 국가이면서도 동시에 왕정 국가이다. 현재 선거 제도의 효과 구조 아래에서, Z세대의 왕실 인식이 까우플라이당의 약진을 가져왔다는 것이 본 논문의 주장이다. 이번 연구를 통해 태국의 특수성을 분석함과 동시에 비교 연구의 문을 열어두고자 한다.

Ⅲ. Z세대의 왕실에 관한 인식과 까우플라이당에 대한 투표

태국에서 세대 정치가 나타난 것은 처음은 아니다. 2019년 총선에서 군부도 탁신 계열의 정당도 아닌 아나콧마이당이 약진하였다. 젊은 세대는 아나콧마이당을 열광적으로 지지하게 되면서 태국에서는 세대가 기존의 사회적 균열을 대체하는 새로운 균열으로 등장하게 되었다(Kongkirati, 2019: 167). 그 중심에는 Z세대가 있었다. 현시대(2024a, 162-164)는 젊은 세대가 태국 사회 전반에 걸쳐 윗세대에 비해 더 급진적인 개혁을 원한다고 보았다. 현 국왕의 낮은 인기, 자의적으로 적용되는 법치의 문제, 권위주의에 대한 불만, 표현의 자유 요구를 포함한 이유 때문이다.

그렇다면 태국 Z세대의 특이점은 무엇일까? 무엇이 Z세대를 다른 세대와 구분하게 하는가? 그것은 바로 군주제(monarchy)이다. 2020년 당시 고등학생이었던 Z세대는 아나콧마이당이 해산된 이후 시위의 선봉에 섰다. 그들은 2017년 헌법 개정을 원함과 동시에 전례없는 왕실에 대한 개혁을 요구하며 정치 참여의 전면에서 있었다(김홍구 · 이미지 2021: 87). Z세대가 주요하게 주장하는 것은 왕실에 관한 것뿐만 아니라 태국 사회에 전반적으로 존재하는 보수적이고 위계적인(hierarchical) 문화의 변혁이었다. 당시 대학생과 고등학생을 각각 인터뷰한 랫추싸꾼은 전자는 아나콧마이당의 해산에, 후자는 군주제에 대한 실망과 좌절을 시위 참여의 이유라고 분석한 바 있다(Lertchoosakul 2021: 210).

랫추싸꾼의 분석에 더해 직접 태국의 Z세대와 인터뷰를 수행해보면, 왕실에 대한 지지도가 낮은 것을 확인할 수 있다. 예컨대, 영화관에서는 영화가 시작하기 이전에 왕의 사진과 함께 왕실가(Thai

royal anthem)가 나온다. 예전이라면 극장내의 시청자 모두 기립을 했을텐데 현재는 하지 않는 사람들이 더 많다고 응답하였다. 익명의 인터뷰에서는 “나는 여전히 두려움에 일어나지만 내 주위 사람들은 아무도 일어나지 않는 것 같다”(인터뷰 참여자 A 2024/04/06)고 고 확인할 수 있었다. 특히 푸미폰 전 국왕에 비해 인기가 없는 와치라롱껀 국왕이 즉위하고나서 더 두드러지는 현상이라는 것이다. 이는 김홍구·이미지(2021: 88-90)가 학생 운동가들의 왕실 개혁을 요구는 현 국왕의 부왕에 비해 도덕성과 카리스마 결여 때문이라고 지적한 점과 같은 답변이다.

또한, Z세대에서 나타나는 시위에서의 수사(rhetoric)가 “수직적”보다는 “수평적”인 것으로 변화하고 있다는 지적도 있다. 태국어에도 형/누나와 같은 표현이 있는데, 그것보다는 “친구”라는 단어로 시위대 서로를 표현하는 문화가 생겨났다는 것이다. 이러한 동질감, 동지애(comradeship), 친밀감을 바탕으로 민주화를 요구하는 세대이다(Bolotta 2024). Z세대는 2020년 당시에 고등학생이었지만, 현재 수년이 지나 대학생이 되었다. 그들은 2023년의 총선에 직접적으로 참여하게 되었으며, 태국 사회의 변혁을 요구하는 중심에 서게 되었다. Z세대는 다른 세대에 비해서 태국 사회의 전통적이고 보수적인 가치에 의문을 제기하고 변혁을 요구하는 집단이다(McCargo 2021: 189).

〈표 1〉 세대별 민족, 종교, 군주제 보호가 중요하다고 응답한 비율

문항	베이비 붐 세대	X세대	Y세대	Z세대
선택	21.8%	21.9%	13.2%	8.9%
비선택	78.2%	78.1%	86.8%	91.1%

자료: (Jatusripitak and Ricks, 2024)의 데이터를 활용하여 저자가 작성

짜뚜짜리피탁과 릭스(Jatusripitak and Ricks, 2024)는 설문을 진행하면서 “태국 사회에서 여러 화제 중에 이후 정부가 꼭 다뤄야한다고 생각하는 것은?”을 응답자에게 물었고, 구 중에 하나를 “민족, 종교, 군주제를 확실히 보호(Ensure protection of the nation, religion, and monarchy)”로 하여 선택하게 하였다. <표 1>에서 보이는 것 같이 응답자 비율 중에 Z세대에 경우, 해당 문항이 중요한 과제라고 선택한 비율이 8.9%로 Y세대보다도 낮았다. 이처럼 Z세대가 다른 세대에 비해 왕실에 대해 불만이 많다면, 설문을 진행할 때 왕실이 중요하다고 응답하지 않았을 것이다. 그렇게 응답하지 않은 Z세대의 경우, 왕실모독죄의 개정을 주장하는 까우플라이당에 투표할 가능성이 더 클 것이라 예상할 수 있다. 이러한 논의를 바탕으로 아래의 가설을 제시한다.

가설: Z세대이면서 왕실이 중요하다고 응답하지 않은 사람은 까우플라이당에 투표할 가능성이 크다.

IV. 변수와 데이터

본 논문은 짜뚜짜리피탁과 릭스(Jatusripitak and Ricks, 2024)의 데이터를 받아 분석하였다. 종속변수는 응답자가 비례대표제(party-list) 투표에서 까우플라이당에 투표하였으면 1, 아니면 0으로 코딩하였다. 군부 반대의 정도, 민주주의에 대한 인식의 정도는 통제변수로 포함하고 분석을 수행하고자 한다. 추가적인 통제변수로는 성별, 교육 수준, 소득 수준, 출신 지역, 방콕 거주 여부, 불교도 여부, 사

용 언어, 도시/농촌 여부를 포함한다. 위 변수들을 모두 포함하였을 때도, 다시 말해, 다른 조건이 동일할 때(all else equal), 왕실에 관한 인식이 2023년 총선에서 Z세대로 하여금 까우끌라이당을 투표하게 한 요인이라고 본 논문은 주장한다.

주목하고자 하는 변수는 Z세대와 왕실 문항 선택 사이의 교차항이다. 데이터를 이용하여 별도의 교차항을 생성하였다. 교차항은 분석 결과로 음의 계수를 보일 것으로 예상하며, 그러할 경우, 왕실 보호 문제가 중요하지 않다고 판단하는 MZ세대가 까우끌라이당을 투표할 가능성이 더 크다는 것이다. 짜뚜싸리피탁과 릭스(Jatusripitak and Ricks, 2024)는 불교도 여부보다는 종교적으로 얼마나 적극적으로 활동하는가를 변수로 포함하였다. 그러나 라르손과 타나니티췌(Larsson and Thananithichot 2023)의 연구를 보면, 종교의 적극성 정도보다는 어느 종교를 믿느냐가 지지 정당을 결정하였다. 실제로 불교도가 군부 정당을 더 지지하는 것으로 나타났다. 따라서 본 논문에서는 종교 활동의 적극성보다 스스로 불교도로 인식하는가의 이항 변수를 통제변수로 사용하고자 한다.

분석 결과를 다루기 이전에 짜뚜싸리피탁과 릭스(Jatusripitak and Ricks, 2024)의 데이터를 활용한 이유를 밝혀두고자 한다. 기존에 태국에서 수집된 자료의 경우, 면대면 설문(face-to-face interview)으로 이루어져 응답률이 낮다는 한계가 있었다. 또한, 국가 기관에서 생성된 데이터가 전부여서 Y세대와 Z세대에 대한 자료는 신뢰할 수 없다는 문제점도 배제할 수 없었다. 이러한 점을 극복하기 위하여 정치학계, 그리고 태국 연구에서는 젊은 사람들을 연구하기 위해 페이스북과 인스타그램과 같은 SNS 광고를 통한 표본 수집(sampling)을 시도했다(예컨대, Jager 2017). SNS를 통한 표본 수집은 면대면 설문으로는 도달하기 어려운 사람들에게도 답을 얻을 수도 있다는 장점을 지니고 있으며, 많은 수의 응답을 얻어낼 수 있는 효율적인 방법이다(Beam 2023; Kuhne and Zindel 2020).

V. 분석 결과

<표 2>는 각 세대가 까우끌라이당에 투표한 요인에 대해 분석한 것이다. 지면의 부족으로 통제변수와 지역별 효과의 결과는 생략되었다. 분석 결과를 세 분야로 나누어볼 수 있다. 첫째, 단순한 세대의 효과이다. Z세대일수록 까우끌라이당에 투표할 가능성이 컸다. Y세대는 통계적 유의미성이 발견되지 않아 이들이 까우끌라이당 투표에 미치는 영향은 보이지 않았다. X세대와 1964년 이전에 태어난 베이비붐세대의 경우 까우끌라이당에 투표할 가능성이 작았다. 이는 나이가 어려질수록 까우끌라이당에 투표할 가능성이 크다고 지적한 짜뚜싸리피탁과 릭스(Jatusripitak and Ricks, 2024)의 발견과 일치한다.

둘째, 왕실이 중요하다고 응답한 것, 민주주의 지수, 군부 반대 지수가 미치는 영향에 대해 살펴볼 것이다. 모든 분석에서 우선 세대에 상관없이 왕실 보호가 중요하다고 응답하지 않은 사람들일수록 까우끌라이당에 투표할 가능성이 높았다. 민주주의 지수는 낮을수록 민주적이고 높을수록 보수주의를 지지하는 것이다(Jatusripitak and Ricks, 2024). 민주주의에 대한 인식이 높을수록(즉, 숫자가 낮을수록) 까우끌라이당에 투표할 가능성이 컸다. 그러나 3번 X세대를 분석한 모델에서는 민주주의 지수의 통계적 유의미성이 발견되지 않았다. 마지막으로, 군부 반대의 경우, 모두 군부를 반대할수록 까우끌라이당에 투표할 가능성이 컸다.

<표 2> 각 세대와 까우플라이당 투표: 세대와 왕실의 교차항 분석

독립변수	종속변수: 까우플라이당 투표 여부 (Yes = 1, No = 0)			
	(1) Z세대	(2) Y세대	(3) X세대	(4) 베이비붐세대
세대	3.51(0.97)***	-0.09(0.51)	-1.36(0.53)***	-3.91(2.22)*
왕실 보호 선택	-0.73(0.25)***	-1.22(0.30)***	-1.22(0.29)***	-1.00(0.24)***
민주주의 인식	-0.22(0.10)***	-0.30(0.13)***	-0.17(0.19)	-0.30(0.10)***
군부 반대 인식	0.34(0.07)***	0.27(0.08)***	0.24(0.08)***	0.31(0.06)***
세대×왕실	-2.04(0.70)***	0.47(0.47)	0.49(0.49)	0.76(1.40)
세대×민주주의	-0.31(0.34)	0.08(0.19)	-0.23(0.20)	1.28(0.81)
세대×군부반대	-0.29(0.23)	0.08(0.13)	0.11(0.13)	0.62(0.51)
(상수)	0.38(0.84)	1.87(0.79)**	1.97(0.79)**	2.00(0.77)**
통제변수?	예	예	예	예
지역더미?	예	예	예	예
관측치 수	780	780	780	780
로그 우도	-423.26	-452.82	-441.00	-443.77

참고: *p < 0.1; **p < 0.05; ***p < 0.01

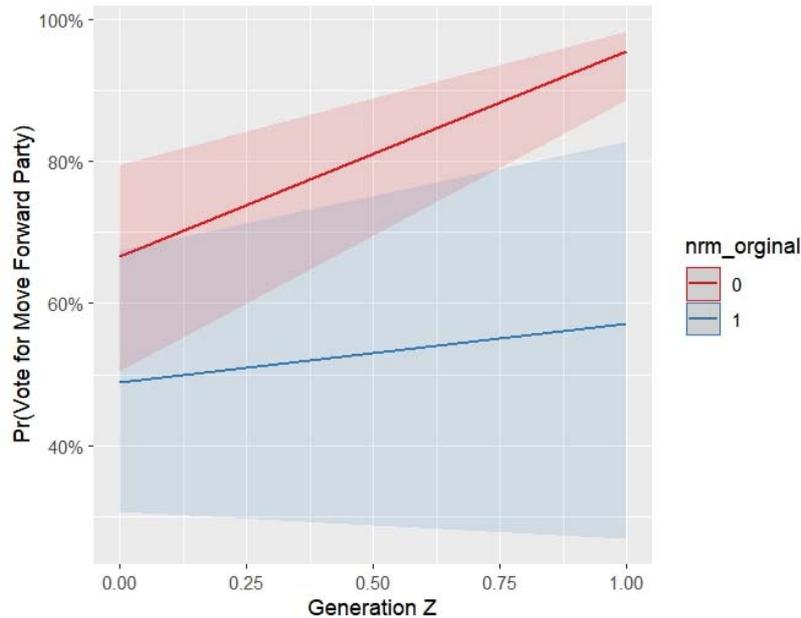
셋째, 각 세대와 왕실, 민주주의 지수, 군부 반대 세 변수 사이의 교차항을 각각 분석한다. Z세대와 왕실 보호의 교차항은 양의 계수가 분석 결과 도출된다면, Z세대 중에서 왕실을 보호하여야 한다고 답한 사람일수록 까우플라이당에 투표할 가능성이 크다는 것이다. 반대로 음의 계수가 도출된다면 Z세대 중에서 왕실을 보호하여야 한다고 답하지 않은 사람이 까우플라이당에 투표할 가능성이 크다는 의미이다. 여기서 민주주의 지수와 군부 반대의 교차항도 넣은 이유는 세대에 따라서 왕실 보호보다 군부 반대의 영향이, 혹은 민주주의 지수의 영향이 더 클 수도 있기 때문이다. 따라서 각 세대별 효과를 비교하면서 민주주의 지수와 군부 반대의 교차항 효과도 함께 확인하고자 한다.

각 세대 중 Z세대에서 왕실 보호의 교차항을 제외하고는 통계적 유의미성을 확인할 수 없었다. 즉, Z세대이면서 왕실 보호가 중요하다고 답하지 않은 인원일수록 까우플라이당에 투표할 가능성이 더 크다는 것을 의미한다. 그에 반해 Y세대에서는 까우플라이당 투표에 대해서도 유의미성이 나타나지 않았을 뿐만 아니라 교차항에서도 발견할 수 없었다. <도표 2>는 <표 2>의 1번 분석에서 발견된 세대×왕실의 교차항을 그래프로 나타낸 것이다. 통제변수의 영향도 모두 포함하였을 때의 효과를 시각화한 것이다. Z세대이면서 왕실이 중요하다고 답하지 않은 사람일수록 까우플라이당을 투표할 확률이 높고, 왕실이 중요하다고 답한 사람들과의 차이가 오차를 서로 겹치지 않으면서 유의미하게 다른 것으로 확인되었다.

본 논문의 분석은 다음과 같은 의의와 한계를 보인다. 첫째, 군부에 반대하거나 민주주의가 더 중요하다고 생각하여 까우플라이당에 투표한 경향은 연령에 상관없이 없는 것으로 나타났다. 더 젊은 세대라고 해서 민주주의에 민감하거나 군부에 더 반대하여 까우플라이당에 투표할 경향은 발견되지 않았다. 둘째, 본 논문의 연구 질문 중 하나는 Z세대와 다른 세대의 차이점은 무엇인가였다. Z세대는 다른 세대에 비해 왕실을 보호해야 한다는 인식이 뒷세대에 비해서 약하다. 이러한 차이가 까우플라이당에 대한 투표를 결정하였다. 셋째, 본 논문은 Y세대와 Z세대의 차이에 관해서는 설명하지 못한다. 이

에 대해서는 추가적인 분석이 필요할 것으로 보인다.

〈도표 2〉 Z세대의 왕실 보호에 대한 인식과 까우플라이당 투표 확률



참고문헌

- 김홍구 · 이미지. 2021. “태국 2020: 의심받는 ‘타이식 민주주의’와 정치과정의 변화.” 『동남아시아연구』 31(1): 81-112.
- 이미지. 2024. “2023 태국 총선: 탁실파와 주도 연립정권의 탄생과 군부와의 연합.” 『한국태국학회논총』 30(2): 69-94.
- 인터뷰 참가자 A. 태국인. 2024년 4월 6일.
- 현시내. 2024a. “민주화를 위한 과거와의 대화: 태국의 1973년과 2023년.” 『동아연구』 86: 143-178.
- 현시내. 2024b. “태국 2023: 미래로의 전진을 위해 극복해야 할 구조적 문제들.” 『동남아시아연구』 34(1): 63-98.
- Beam, Emily. 2023. “Social media as a recruitment and data collection tool: Experimental evidence on the relative effectiveness of web surveys and chatbots.” *Journal of Development Economics* 162: 103069.
- Bochsler, Daniel. 2022. “Duverger and the territory: explaining deviations from the two-party-competition-law.” *Journal of Elections, Public Opinion and Parties* 32(3): 501-520.
- Bolotta, Giuseppe. 2024. “Siblings, comrades, friends: Kin(g)ship, hierarchy, and equality in Thailand’s youth struggle for democracy.” *Modern Asian Studies* 58(1): 295-321.
- Chu, Yun-han, and Bridget Welsh, 2015. “Millennials and East Asia’s Democratic Future.” *Journal of Democracy* 26(2): 151-164.
- Dimock, Michael. 2019. “Defining generations: Where Millennials end and Generation Z begins.” *Pew*

Research Center 17(1): 1-7.

- Jager, Kai. 2017. "The potential of online sampling for studying political activists around the world and across time." *Political Analysis* 25(3): 329-343.
- Jatusripitak, Napon, and Jacob Issac Ricks, 2024. "Age and Ideology: The Emergence of New Political Cleavages in Thailand's 2566 (2023) Election." *Pacific Affairs* 97(1): 117-136.
- Kongkirati, Prajak. 2019. "Overview: Political Earthquakes." *Contemporary Southeast Asia* 41(2): 163-169.
- Kuhne, Simon, and Zaza Zindel 2020. "Using Facebook and Instagram to recruit web survey participants: A step-by-step guide and application." *Survey Methods: Insights from the Field (SMIF)* Dec 10 2020.
- Laohabut, Thareerat, and Duncan McCargo. 2024. "Thailand's Movement Party: The Evolution of the Move Forward Party." *Journal of East Asian Studies* 24(1): 25-47.
- Larsson, Tomas, and Stithorn Thananithichot. 2023. "Who votes for virtue? Religion and party choice in Thailand's 2019 election." *Party Politics* 29(3): 501-512.
- McCargo, Duncan. 2021. "Disruptors' dilemma? Thailand's 2020 Gen Z protests." *Critical Asian Studies* 53(2): 175-191.
- McCargo, Duncan, and Anyarat Chattharakul. 2020. *The Rise and Fall of a Thai Political Party*. Copenhagen: NIAS Press.
- Nethipo, Viengrat, Noppon Phon-Amnuai, and Hatchakorn Vongsayan. 2023. "Disrupting the Grip: Political Dynasties and Thailand's 2023 General Elections." *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs* 45(3): 364-371.
- Ricks, Jacob Issac. 2019. "Thailand's 2019 Vote: The General's Election." *Pacific Affairs* 92(3): 443-457.
- Sinpeng, Aim. 2024. "Social Media and the DIY Politics in Thailand's 2023 Election." *Pacific Affairs* 97(1): 99-116.

동남아 대륙국가들과 미국 간의 관계변화: 태국, 베트남 비교 사례분석

박혜원(한국의국어대학교)*

<연구요약>

본 연구의 퍼즐은 왜 동남아시아 본토 국민 베트남과 태국은 미국과의 관계 발전에 변화가 생겼을까?로 시작한다. 태국과 베트남은 지리적 인접성과 동남아시아에서의 공통된 역사적 경험에도 불구하고 미국과의 관계를 각기 다르게 발전시켜 왔다. 역사적으로 미국의 전략적 동맹국이었던 태국은 특히 중국의 지역 내 영향력이 커짐에 따라 점차 중국과 균형 잡힌 관계로 전환하고 있다. 반면, 냉전 당시 미국과 적대적 관계에 있었던 베트남은 남중국해에서의 중국의 공격성을 견제하기 위한 더 넓은 전략의 일환으로 미국과의 전략적 파트너십을 발전시키고 있다.

이 연구는 태국, 베트남, 그리고 미국 간의 변화하는 관계를 비교 분석하며, 특히 이 두 동남아시아 국가들이 외교 정책에서 채택한 헤징(Hedging) 전략에 초점을 맞추고 있다. 국제 관계 이론에서 헤징은 국제 관계 이론에서 변동성이 큰 환경에서 위험을 최소화하고 다양화된 접근 방식을 통해 중립성을 유지하려는 속성으로 정의된다. 특히, 경쟁하는 강대국들 사이에 놓인 소규모 및 중간 규모 국가들은 국제 관계의 불확실성에 대응하기 위해 헤징을 하나의 전략적 대응으로 채택한다.

연구 질문에 대한 답변은 역사적 맥락과 국내 정치 환경이 다른 두 나라가 왜 그리고 어떻게 헤징 전략을 채택하게 되었는지에 대한 이해에 있다. 신고전 현실주의는 이러한 동향을 설명하는 데 있어 강력한 이론적 틀을 제공할 수 있다. 이는 국제적 압력과 국내적 요인을 모두 통합하여 국가 행동을 형성하는 방식에 중점을 둔다. "대나무 외교"로 묘사되는 태국의 헤징은 외부 압력에 의해 반응적으로 형성된 반면, 베트남의 접근법은 역사적 적대감과 전략적 고려에 의해 더 계산적으로 이루어졌다.

본 연구는 이론적 관점과 실증적 사례 연구를 연결함으로써, 진화하는 미-아세안 관계에 대한 이해를 심화시킬 수 있고, 글로벌 권력 관계에서 국가들이 사용하는 전략에 대한 광범위한 담론에 기여할 수 있을 것이다.

1. 태국-미국의 변화하는 관계

미국과 태국의 관계는 19세기부터 시작되어 오랜 역사를 공유하며, 긴밀한 관계를 유지해 왔다. 1833년, 태국은 우호통상조약을 통해 미국과 외교 관계를 맺은 최초의 아시아 국가가 되었다. 19세기와 20세기 초반 동안 두 나라는 우호적인 관계를 지속해왔으며, 제2차 세계대전과 냉전 시기 동안 태국은 미국의 중요한 전략적 파트너이자 동맹국으로 자리매김했다(Congressional Research Service (CRS), 2024).

1954년 마닐라 조약으로 양국의 지정학적 관계가 강화되었으며, 같은 해 태국은 동남아시아 조약

기구(SEATO)에 가입했다. 1962년의Thanat-Rusk 공동성명은 이 동맹을 더욱 공고히 했다. 베트남 전쟁 동안 태국은 미국에 군사 기지를 제공하며 중요한 역할을 했지만, 이러한 군사 협력은 태국 내 정치적 불안정과 군사 쿠데타의 원인 중 하나가 되었다.

1970년대 중반, 베트남 전쟁이 끝나고 미국이 태국에서 군대를 철수하면서 양국 관계는 후원자-고객 관계로 불렸던 기존의 틀에서 벗어나기 시작했다. 1980년대에 들어서면서 태국은 전방향성(omnidirectionality) 정책을 통해 다양한 외교 정책 선택지를 모색했지만, 미국과의 관계에 큰 영향을 미치지 않았다. 오히려 이 시기동안 연례 종합 군사 작전인 코브라 골드와 같은 전략적 관계가 더욱 강화되었다.

1990년 대에는 문민 정부가 등장하면서 안보 관계에서 벗어나 미얀마, 중국과 같은 인접 국가들과의 장기적인 경제 관계 구축에 중점을 두었다. 태국은 중국으로부터 30억 달러에 이르는 대규모 군사 원조를 받았고, 미얀마 군사 정부와의 관계도 강화했다. 미국은 태국이 미얀마 양곤 정부와의 관계를 단절할 것을 요구했지만, 태국은 이를 거부했고, 그 결과 미국과의 관계는 다소 소원해졌다. 1997년 금융 위기는 양국 간 관계를 더욱 악화시켰지만, 태국의 대미 경제 의존도는 여전히 높아 양국 간 협력 관계는 유지되었다. 미국과 협력 관계는 주로 '후원자-고객' 관계로 인식되었고, 이러한 인식은 태국 내에서 민족주의와 포퓰리즘의 부상을 촉발시켰다. 그 결과 2001년 선거에서 포퓰리스트 지도자인 탁신 친나왓이 승리하게 된다. 탁신은 태국을 동남아시아의 경제 중심지로 성장시키겠다고 공약했으나, 9/11 테러 이후 미국의 테러와의 전쟁이 본격화되면서 미국과의 긴밀한 협력을 계속 이어갈 수밖에 없었고, 이 기간 동안 태국은 미국의 전략적 파트너로서 테러와의 전쟁과 이라크 전쟁에 동참하게 된다.

21세기에 들어서면서 태국은 미국과 중국 사이에서 균형을 유지해야 하는 복잡한 외교적 상황에 직면하게 되었다. 특히 빠라우트 잔오차 총리가 이끌었던 태국 지도부는 외교에 대한 전략적이고 체계적인 계획이 부족했다. 현재 태국은 미국과 중국을 중심으로 한 강대국들과 건설적인 관계를 유지하면서도 모든 옵션을 열어두는 '헤징' 전략을 추구하고 있다.

2. 베트남-미국의 변화하는 관계

지난 수십 년 동안 미국과 베트남의 관계는 극적인 변화를 겪어왔다. 냉전 시기 동안 두 나라는 치열한 적대 관계를 유지했으나, 1990년대 들어서 냉전이 종식되고, 실용성과 공동의 이익을 바탕으로 한 전략적 동반자로 변모하게 되었다. 1994년, 빌 클린턴 대통령이 베트남에 대한 무역 금지 조치를 해제하면서 양국 간의 외교 관계가 정상화되었고, 1995년에는 공식적으로 외교 관계가 수립되었다 (Atreides, 2023; Dung & Vu, 2024; Borton, 2023).

베트남은 1986년 도이모이 경제 개혁을 통해 서방 국가, 특히 미국과의 관계를 강화하려는 노력을 시작했다(Vuving et al., 2013). 이러한 노력은 베트남이 경제난과 국제적 고립을 극복하고 세계 경제에 통합되기 위해 필수적인 것이었다. 미국 또한 동남아시아에서 중국의 영향력이 확대되는 것을 견제해야 했고, 이러한 지정학적 필요성에 따라 베트남과의 관계 개선을 모색했다.

두 나라는 새로운 환경에서 화해의 필요성을 깨닫기 시작했고, 이는 경제와 군사 분야에서의 협력으로 이어졌다. 베트남은 섬유, 신발, 전자, 수산업 등 다양한 분야에서 수출 지향적 산업화 정책을 통

해 미국 시장에 진출했으며, 이는 베트남 경제에 큰 도움이 되었다. 현재 미국은 베트남의 주요 투자국 중 하나로 자리잡았으며, 미국 기업들은 베트남 산업 성장에 중요한 역할을 했다. 미-중 무역 긴장이 고조되는 가운데, 베트남의 지정학적 위치와 글로벌 공급망에서의 역할은 미국에게 더욱 중요해졌다. 특히 많은 미국 기업들이 중국의 대안으로 베트남을 모색하게 되었다(Ha & Phuc, 2019; Hiep, 2020; Kwon, 2022; Sharma, 2024).

양국의 군사 관계 역시 큰 진전을 이루었다. 2016년 오바마 대통령이 베트남을 방문하여 무기 금수 조치를 전면 해제한 이후, 양국 간의 군사 협력이 급속도로 확대되었다. 이는 해군 훈련, 항구 방문, 무기 판매 등 다양한 군사 협력으로 나타났다. 이러한 협력은 주로 남중국해에서의 중국의 군사적 확장에 대응하기 위한 것이었으며, 베트남은 미국과의 협력을 통해 중국의 해양 영유권 주장에 맞서고 있다.

그러나 경제, 군사적 관계 진전에도 불구하고, 양국 간에는 여전히 인권 문제, 이념적 차이와 같은 민감한 주제가 남아 있다(Le Hong, 2020). 미국은 베트남의 언론, 집회, 종교의 자유에 대한 제한과 정치적 반체제 인사에 대한 대응 방식을 자주 비판해 왔다. 반면, 베트남은 이러한 비판을 주권 침해와 내정 간섭으로 간주하며 강력히 반발해 왔다.

이러한 모든 요소에도 불구하고, 양국 관계 정상화 이후 미국의 모든 대통령이 베트남을 방문하는 등 양국 관계는 꾸준히 발전해 왔다.

3. 헤징 이론적 설명

헤징은 균형(Balance) 또는 밴드웨건(Bandwagon)과 대조되는 개념이다. 균형은 패권국 이외의 국가들과 협력하여 위협을 상쇄하려는 것이며, 밴드웨건은 소국들이 국가 안보를 위해 패권국과 협력하는 것을 의미한다(Marston, 2023; Waltz, 2010). 헤징이라는 개념은 냉전 이후 국제 관계(IR) 문헌에 도입되어, 소국과 강대국의 행동 패턴을 설명한다. 전통적인 “힘의 균형

이론은 균형과 밴드웨건 두 가지 유형의 국가 행동에 초점을 맞추지만, 현실 세계 국가들의 행동은 훨씬 더 복잡하게 나타난다. 국제 관계에서 헤징 전략은 특정 국가가 하나의 강대국에 지나치게 의존하지 않으면서도 양쪽 모두와의 관계를 유지하는 방식을 의미한다(Waltz, 2010).

국가들은 특정 위협에 대해 명확한 편을 들기보다는, 불확실한 전략적 상황 속에서 위협을 줄이기 위해 헤징 전략을 채택한다. 이를 통해 소규모 국가들은 강대국과의 대결을 피하면서도, 위협을 상쇄하고 줄일 수 있다. 이러한 헤징 전략은 특히 ASEAN 국가들이 경제적으로는 중국에 의존하면서, 안보 측면에서는 미국에 의존하는 행동 패턴을 이해하는 데 중요한 설명을 제공할 수 있다.

3.1 태국의 헤징 전략: 국내적 정치 정당성 설립을 위한 도구

태국은 잦은 군사 쿠데타와 정권 교체로 군부가 지배하는 권위주의 체제로 변했다. 태국의 외교 정책과 노선은 국내 정치의 정당성을 강화하는 데에도 중요한 역할을 해왔다. 군사 정권은 미국의 비판을 피하면서 중국과의 경제적 협력을 통해 국내에서 지지 기반을 다지기도 했다. 미국과 오랜 동맹 관계와 합동 군사 훈련을 이어 오고 있지만 민족주의 정권의 등장으로 미국의 지위와 신뢰성에 대한 의

문이 제기되기 시작했다.

특히 2006년과 2014년에 발생한 군사 쿠데타는 태국과 미국 간의 관계에 큰 변화를 초래했다. 2014년 쿠데타 이후, 미국은 태국의 군사 정권을 강하게 비판하며 민주주의 회복을 요구했다. 이러한 미국의 비판은 태국 내에서 반미 감정을 불러일으켰으며, 태국 정부는 외교적 대안을 모색하기 시작했다. 그 결과, 태국은 전통적인 미국 중심의 외교 정책에서 벗어나 중국과의 관계를 강화하는 방향으로 전환하게 되었다(Poonkham, 2023). 중국은 경제적 지원과 무역 협정을 통해 태국과의 관계를 신속히 발전시켰다. 특히 1990년대 아시아 금융 위기 당시 중국의 경제적 지원으로 미국 대신 신뢰할 수 있는 대안으로 부상하였다. 중국은 태국의 최대 무역 파트너 중 하나로 떠오르며, 인프라 개발, 관광 산업, 금융 협력 등 다방면에서 태국에 중요한 경제적 이익을 제공하고 있다. 특히 중국의 BRI의 경제적 이점을 많이 얻었는데, 전략적 허브로서 입지를 확고히 할 수 있었다. 군사적으로, 중국은 2016년 미국을 제치고 태국의 주요 무기 공급국이 되었다. 2016년부터 2022년까지 태국은 미국으로부터 2억 7,700만 달러(\$207 million)어치의 무기를 공급받은 반면, 중국으로부터는 3억 9,400만 달러(\$394 million)어치의 무기를 제공받았다(Sato & Yaacob, 2023). 또한 중국과 태국 간의 군사 훈련 횟수도 점차 증가하고 있다. 이러한 군사 및 경제적 지원은 태국 군사 정권의 정당성을 강화하는 데 중요한 역할을 해주었다(Feng & Netkhunakorn, 2024). 특히 중국과의 협력은 미국 및 서방 국가들의 비판을 피하기 위한 수단이었으며, 태국이 국제 사회에서 외교적 고립을 방지하는 데 기여했다.

2014년 쿠데타로 정권을 차지한 빠라웃 찬오차(Prayuth Chanocha) 정부에서는 체계적이고, 전략적인 접근성이 부족하였고, 정부 부처 간 선호도와 방향성 차이로 인해 우연히 균형 잡힌 자세를 취하게 되는 “Hedging by Default” 현상이 나타났다(Poonkham, 2023). 중국의 경제, 군사적 의존도가 더 높아지는 가운데, 바이든 정부에서도 실질적인 투자나 CPTPP 재가입이 없어 미국의 장기적인 전략적 약속에 의문이 늘어났다(Swaspitchayaskun & Surakitbovorn, 2022; Poonkham, 2023). 중국과 외교 관계를 강화하면서도 미국을 여전히 안보 동맹국으로 간주하고 있고, 다자 군사 훈련인 코브라 골드와 같은 군사 훈련에도 계속 참여하고 있다. 태국의 헤징 정책은 불간섭, 국가 간 인적 관계 강화, 중국에 대한 관계 유지, 외교 강화를 기반으로 하고 있다.

3.2 베트남의 헤징 전략: 중국의 공격성 견제

베트남의 헤징 정책은 중국에 대한 오랜 양면적 감정으로 인해 발생한다. 베트남과 중국은 오랜 역사 동안 순망치한 관계로 밀접하게 얽혀 있었다. 두 나라는 밀접한 이웃으로 긴밀한 상호작용을 해왔지만, 동시에 여러 차례 갈등과 충돌을 겪어 왔다. 현대에도 중국은 베트남에게 중요한 동반자인 동시에 다양한 형태의 위협을 가하고 있다.

그 중 남중국해 영토 분쟁은 베트남에게 가장 큰 안보 위협이다. 2009년 이후 중국은 베트남 어선을 나포하고 파라셀 제도 근처에서 석유 시추 작업을 진행하며 군사적 압박을 강화했고, 2017년에는 스프래틀리 제도에 위치한 베트남 군사 기지를 공격하겠다고 위협했다(Taylor, 2014). 이 사건은 베트남이 미국과의 안보 협력을 더욱 강화하는 계기가 되었다. 이에 미국은 베트남에 해양감시 시스템과 고속 순찰정을 제공하여 베트남의 해양 방어 능력을 향상시켰다. 경제적으로는 미중 무역전쟁의 여파로 많은 다국적 기업들이 생산기지를 베트남으로 이전하면서 베트남의 對미 수출이 2019년에 29% 증가했다. 또한 외국인 직접투자(FDI)가 크게 늘어 2022년에는 220억 달러에 달하면서 베트남은 새로운

글로벌 제조 허브로 부상하게 되었다(Ha & Phuc, 2019; Hiep, 2020; Kwon, 2022; Sharma, 2024).

2023년 베트남과 미국은 ‘포괄적 전략 동반자 관계’를 체결하여 정치, 경제, 안보, 사이버 및 디지털 분야로 협력의 범위를 확대했다(Borton, 2023; Damond, 2023). 특히 남중국해 문제에서는 양국이 중국의 공세적 행동에 공동 대응하기로 합의했다(Dung & Vu, 2024).

베트남은 미국과 관계를 심화하면서도 중국과의 균형을 유지하려 노력하고 있다. 중국은 베트남이 미국과 군사, 안보 협력을 강화하는 것을 예의 주시하며, 특히 남중국해 영유권 문제에 민감하게 반응하고 있다. 베트남은 미국과 해양 안보 협력 강화, 군사 장비 구매 등을 통해 중국의 위협에 대응하고 있지만, 이는 중국의 경제적, 군사적 보복을 초래할 위험을 내포하고 있다. 실제로 2018년 베트남은 중국과의 긴장 고조를 우려해 미국과 15개 국방 교전 활동을 취소한 적 있는데, 이는 중국의 반응을 염두에 둔 베트남의 신중하고도 복잡한 외교 전략을 잘 보여주는 사례이다(Le Hong, 2020).

최근의 한 사례는 미국과 중국에 대한 베트남의 양면성을 설명하는 데 도움이 된다. 2023년 7월, 베트남 다낭 항의 미국 항공모함 USS 로널드 레이건 호의 방문은 베트남이 미국과 안보 협력을 강화하고자 하는 의지를 반영한 명확한 사례이다(Dung & Vu, 2024). 반면, 베트남은 중국과의 관계도 신중하게 관리하고 있었는데, 같은 시기 팜 민 친(Pham Minh Chinh) 베트남 총리가 중국을 방문해 중국-베트남 전략적 포괄적 동반자 관계를 촉진하기 위한 외교 활동을 펼친 점도 주목할 만하다(Vu, 2023). 또한 2023년 12월 중국의 베트남 국빈 방문 시, 양국은 외교 관계를 ‘공동 운명 공동체’로 격상시키는 공동성명을 발표했다. 이 성명은 베트남이 중국과의 관계를 심화하고 안정시키려는 의지를 반영한다. 베트남과 중국은 정치 교류, 외교 정책, 국방, 해양 협력을 포함한 36개의 협정을 체결했으며, 이 협정들은 베트남이 중국에 대한 지속적인 안심 정책을 유지하고 있음을 반영한다. 베트남의 이러한 행보는 중국과의 공산주의적 유대와 해양 분쟁의 평화적 해결을 우선시함을 보여주고, 중국의 우려를 완화하려는 전략의 일환으로 해석될 수 있다.

베트남의 외교 변화는 국내 정치와 경제적 요인뿐만 아니라 지역적 상황에 의해 영향을 받는다. 특히 중국과의 오랜 역사적 관계는 베트남이 중국과의 외교에서 항상 신중한 태도를 취하도록 만들었다.

4. 신고전 현실주의적(Neoclassical Realist) 접근과 헤징 전략

신고전주의 현실주의는 고전적 현실주의와 국내 정치 연구를 융합하여, 외교 정책에 대한 분석 틀을 제시하며, 국가 행동에 있어 국내 요인과 외부 압력의 상호작용을 강조한다(Ripsman, 2017). 즉 구조적 요인(안보 위협, 동맹 관계, 경제적 이익)과 국내 요인(정책 결정자 인식, 관료제, 역사, 문화 등)을 모두 고려한다(Rose, 1998; Marston, 2023). 이를 통해 태국과 베트남이 중국과 미국과의 관계 속에서 외교 정책 결정을 내릴 때, 국내 세력과 외부 압력이 어떻게 상호 작용하는지를 포괄적으로 설명한다.

태국의 외교 정책은 내부 정치 역학 관계, 특히 정부 내 군부의 역할에 크게 영향을 받는다. 2014년 군사 쿠데타 이후, 민주적으로 선출된 정부를 전복하였고, 이에 태국의 국제 관계는 서방 국가들과 관계에서 중대한 변화를 겪었다. 역사적으로 태국의 주요 동맹국이었던 미국은 군부 쿠데타에 대한 대응으로 제재를 가하고 군사 지원을 축소하면서 양국 관계를 긴장시켰다. 신고전주의 현실주의자들의

해석은 미국의 외부 압력으로 인해 태국 외교 정책이 재평가되었으며, 그 결과 중국에 유리한 방향으로 기울었다고 분석한다. 중국은 태국 내부의 정치 체제에는 거의 관심을 보이지 않았고, 재정적·군사적 지원을 제공함으로써 미국이 남긴 공백을 메웠다. 태국 군부는 서방의 비판에 대응하기 위한 전술적 조치 그리고 외부 압력에 대응하는 전략으로 중국과의 관계 강화를 추구했다. 이러한 전략은 군부가 국가의 권력과 안정을 유지하기 위해 군사 장비와 재정 지원을 중국에 의존하는 국내적 방책이기도 하다. 결과적으로 태국의 내부 정치 환경과 미국의 외부 압력 간의 상호작용은 신고전주의 현실주의가 제시하는 것처럼, 외교 정책 결정에서 국내적 요인의 중요성을 강조한다(Meibauer et al., 2021).

베트남의 외교 정책도 태국과 마찬가지로 내부와 외부의 복잡한 상호작용에 의해 영향을 받지만, 베트남의 독특한 정치 및 경제, 역사적 환경이 그 전략을 형성하는 데 중요한 역할을 했다. 베트남 공산당(CPV)이 통치하는 일당 국가로 외교 정책 결정은 정치적 안정과 경제 성장이라는 국내 목표와 밀접하게 연관되어 있다(Le Hong, 2020). 1986년 도이모이 경제 개혁이 시행된 이후, 베트남은 엄격한 정치적 통제를 유지하면서도 경제 자유화 정책을 유지해 왔다. 이러한 이중적 접근은 베트남의 외교 정책, 특히 중국과 미국과의 관계를 정의하는 중요한 요소이다. 베트남과 중국은 오랜 협력과 갈등의 역사를 공유하면서도, 최대 무역 파트너이자 두 나라 모두 사회주의 이념을 공유하고 있다. 그러나 남중국해 영토 분쟁과 중국의 영향력 확대에 대한 우려로 인해, 베트남은 균형을 맞추기 위해 미국과의 관계 강화를 모색하고 있다(Gresser & Will, 2024).

5. 결론

베트남은 중국과의 역사적 배경과 남중국해에서의 안보 위협을 고려해 미국과의 군사 협력을 강화하면서도, 중국과의 경제적 관계를 유지하려는 신중한 전략을 채택하고 있다. 반면, 태국은 전통적인 미국과의 동맹을 유지하면서도, 중국과의 경제적 협력을 확대하는 방향으로 외교 정책을 조정하고 있다. 이러한 전략적 선택은 각각의 국가가 직면한 지정학적 위치와 국내 정치적 요인에 의해 결정된 것이다.

이러한 변화하는 관계의 동태는 국제 관계 이론의 중요한 사례를 제공하며, 특히 소규모 및 중간 규모 국가들이 어떻게 강대국들 사이에서 자국의 이익을 극대화할 수 있는지를 보여줄 수 있다.

태국의 경우, 2014년-2023년까지 군부 쿠데타로 집권한 빠라웃 정권에서는 중국과의 경제적 협력을 확대했고, 이는 국내 정치적 정당성을 추구하려는 이익을 반영한다. 이는 군사적 협력뿐만 아니라 경제적 지원, 특히 중국의 일대일로(一帶一路) 구상에서의 이익을 극대화하려는 태국의 전략적 선택을 의미한다.

반면, 베트남은 중국과의 역사적 갈등과 남중국해에서의 지속적인 안보 위협을 고려해 미국과의 군사 협력을 강화하면서도, 중국과의 경제적 관계를 신중하게 관리하고 있다. 이는 베트남이 미국과의 관계를 심화함으로써 얻을 수 있는 안보적 이점을 극대화하면서도, 중국과의 관계에서 발생할 수 있는 경제적 불이익을 최소화하려는 전략적 균형을 보여준다.

References

- Atreides, P. (2023). From Bitter Enemies to Strategic Partners: The Remarkable Transformation of US - Vietnam Relations Since the 1973 Withdrawal. *JOURNAL OF INDO-PACIFIC AFFAIRS*, 48-52. <https://www.airuniversity.af.edu/JIPA/Display/Article/3344154/from-bitter-enemies-to-strategic-partners-the-remarkable-transformation-of-usvi/>
- Borton, J. (2023, September 12). *US-vietnam relations: From bitter enemies to strategic partners*. Geopolitical Monitor. <https://www.geopoliticalmonitor.com/us-vietnam-relations-from-bitter-enemies-to-strategic-partners/>
- Congressional Research Service (CRS). (2024). (rep.). *Thailand: Background and U.S. Relations*. Retrieved from <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10253#:~:text=Thailand%20is%20a%20long%20Dtime,dipomatic%20missions%20in%20the%20world.>
- Damond, J. (2023, September 15). *The US-vietnam comprehensive strategic partnership: A personal and historical perspective*. Edelman Global Advisory. <https://www.edelmanglobaladvisory.com/insights/us-vietnam-comprehensive-strategic-partnership>
- Dung, P. X., & Vu, H. (2024). (rep.). *Vietnam-U.S. Security Cooperation Prospects under the Comprehensive Strategic Partnership*. ISEAS - YUSOF ISHAK INSTITUTE. Retrieved July 10, 2024, from https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/2024/01/ISEAS_Perspective_2024_10.pdf.
- Fatharani, F. (2022). Analysis of Vietnam's response to the US-china trade war in times of pandemic. *Proceedings of the International Conference on Sustainable Innovation on Humanities, Education, and Social Sciences*, 720 - 730. https://doi.org/10.2991/978-2-494069-65-7_58
- Feng, Y., & Netkhunakorn, C. (2024). Thailand's hedging strategy under the strategic competition between China and the United States. *Berumpun: International Journal of Social, Politics, and Humanities*, 7(1), 39-51. <https://doi.org/10.33019/berumpun.v7i1.122>
- Gresser, E., & Will, M. (2024, January 4). *Looking forward: Pacific strategy and U.S. relations with Vietnam and Thailand*. Progressive Policy Institute. <https://www.progressivepolicy.org/blogs/looking-forward-pacific-strategy-and-u-s-relations-with-vietnam-and-thailand/>
- Ha, L. T., & Phuc, N. D. (2019). (working paper). *The US-China Trade War: Impact on Vietnam*. ISEAS - YUSOF ISHAK INSTITUTE. Retrieved July 10, 2024, from https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/pdfs/ISEAS_Perspective_2019_102.pdf.
- Hiep, L. H. (2020). When Elephants Fight: Vietnam's Responses to Intensifying US - China Strategic Competition. In *NIDS ASEAN Workshop 2020 "How Can ASEAN Deal with the United States-China Strategic Competition?"* (18th ed., Ser. NIDS Joint Research Series, pp. 21 - 33). essay, The National Institute for Defense Studies. Retrieved July 10, 2024, from https://www.nids.mod.go.jp/english/publication/joint_research/series18/index.html.
- Kwon, E. (2022, August 1). *The US - China Trade War: Vietnam Emerges as the Greatest Winner*. Air University (AU). <https://www.airuniversity.af.edu/JIPA/Display/Article/3111127/the-uschina-trade-war-vietnam-emerges-as-the-greatest-winner/>
- Le Hong, H. (2020). *The Vietnam-US Security Partnership and the Rules-Based International Order in the Age*

- of Trump. <https://doi.org/10.1355/9789814881555>
- Marston, H. S. (2023). Navigating great power competition: A neoclassical realist view of hedging. *International Relations of the Asia-Pacific*, 24(1), 29 - 63. <https://doi.org/10.1093/irap/lcad001>
- Meibauer, G., Desmaele, L., Onea, T., Kitchen, N., Foulon, M., Reichwein, A., & Sterling-Folker, J. (2021). Forum: Rethinking neoclassical realism at Theory's end. *International Studies Review*, 23(1), 268 - 295. <https://doi.org/10.1093/isr/viaa018>
- Poonkham, J. (2023). (working paper). *Thailand's Foreign Policy: Hedging by Default?* Singapore, Singapore: RSIS. Retrieved from <https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2023/03/CO23038.pdf>.
- Ripsman, N. M. (2017, December 22). *Neoclassical Realism*. Oxford University Press-International Studies. <https://oxfordre.com/internationalstudies/display/10.1093/acrefore/9780190846626.001.0001/acrefore-9780190846626-e-36>
- Rose, G. (1998). Neoclassical realism and theories of foreign policy. *World Politics*, 51(1), 144 - 172. <https://doi.org/10.1017/s0043887100007814>
- Sato, J., & Yaacob, A. R. (2023, December 2). Is china replacing the us as thailand's main security partner? *THE DIPLOMAT*. Retrieved from <https://thediplomat.com/2023/12/is-china-replacing-the-us-as-thailands-main-security-partner/>.
- Sharma, A. (2024, June 17). Vietnam-u.s. trade and investment relations. *Vietnam Briefing*. Retrieved July 10, 2024, from <https://www.vietnam-briefing.com/news/vietnam-u-s-trade-and-investment-relations.html/>.
- Shoji, T. (2018). Vietnam's Security Cooperation with the United States: Historical Background, Present and Future Outlook. *NIDS Journal of Defense and Security*, (19), 3-16. <https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/12315380/www.nids.mod.go.jp/english/publication/kiyo/e2018.html>
- Swaspitchayaskun, J., & Surakitbovorn, S. (2022). Thailand and its development strategies under USA-China Power Rivalry: The difficulty of balancing influence and hedging. *The Chinese Economy*, 56(4), 330 - 338. <https://doi.org/10.1080/10971475.2022.2136699>
- Taylor, A. (2014, May 14). The \$1 billion chinese oil rig that has vietnam in flames. *The Washington Post*. Retrieved from <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2014/05/14/the-1-billion-chinese-oil-rig-that-has-vietnam-in-flames/>.
- Vu, K. (2023, July 7). Why vietnam's naval bases do not change the dynamic of vietnam-china relations. *THE DIPLOMAT*. Retrieved July 10, 2024, from <https://thediplomat.com/2023/07/why-vietnams-naval-bases-do-not-change-the-dynamic-of-vietnam-china-relations/>.
- Vuving, A. L. (2013). How Experience and Identity Shape Vietnam's Relations with China and the United States. In J.-W. Park, G.-W. Shin, & D. W. Keyser (Eds.), *Asia's Middle Powers? The Identity and Regional Policy of South Korea and Vietnam*(pp. 53 - 71). essay, Stanford University Asia Pacific Research Center.
- Waltz, K. N. (2010). *Theory of international politics*. Waveland Press.

세션 16

학문후속세대 패널 Ⅲ

중앙집권적 거버넌스에 기반한 말레이시아 현금카드 표준화 및 개혁

전경진(서강대학교)

1. 들어가며

2016년 하반기, 말레이시아 은행권에서는 고객들에게 정해진 기한 내 현금카드 갱신발급할 것을 요청하는 홍보를 대대적으로 진행하였다. 말레이시아 중앙은행(Bank Negara Malaysia, 이하 BNM)이 추진하는 이른바 “PIN&PAY” 정책에 따라 진행되는 사업으로, 모든 지급결제용 카드는 서명 대신 6자리 비밀번호를 통해 카드소지자를 검증하도록 제도화하고 이에 따라 서명으로 인증이 가능했던 기존발급분을 전부 비밀번호로만 인증을 가능하도록 제한한 신형 카드로 교체를 하도록 하는 것이었다.



〈그림 1〉 2016년 PIN&PAY 캠페인 로고

출처 : The Association of Banks in Malaysia

이러한 말레이시아의 현금카드 일제교체사업은 2017년에만 진행된 일이 아니었다. 지난 2003년에 도 BNM은 현금카드 일제교체사업을 진행하여 기존의 마그네틱선(Magnetic Stripe, 이하 MS) 기반 현금카드를 IC기반 MEPS 현금카드로 전면 교체한 바가 있기 때문이다.¹⁾ 2003년 당시 현금카드 교체사업의 주 목적은 MS 현금카드가 복제에 취약하고 이 취약점을 이용한 자동화기기에서의 예금부정 인출이 고질적인 사회문제로 공론화되었기 때문이다. IC현금카드의 경우 위조와 복제가 사실상 불가

1) MEPS는 말레이시아 전자결제시스템(Malaysian Electronic Payment System)의 두문자어로, 1980년대 후반 말련정부 출자은행인 Bank Bumiputra를 중심으로 결성된 은행간CD공동망을 전신으로 한다. 1996년 말련중앙은행 BNM의 중재에 의해 ABC, GREAT 은행간CD공동망이 통합되어 1997년 MEPS 단일CD공동망체제로 이행되었으며, 이후 CD·ATM기반 전자금융서비스는 MEPS로 단일 브랜드화 되었다.

능하여 부정인출에서 자유로웠기 때문에 금융권역시 감독당국인 중앙은행의 지시에 따라 이를 진행하였다.

2003년의 제1차 현금카드 일제교체사업과 달리 2016년에 진행된 현금카드 일제교체사업은 기존에 구축되어 있던 국내용 직불카드제도인 e-Debit의 개선 및 활성화와 전자결제 대중화라는 목적을 염두에 두고 진행되었다. 2003년 IC현금카드 일제교체사업을 통해 국내용 직불카드 제도가 도입되었으나, 전체 현금카드 발급분의 10% 이하만이 직불기능을 활용하고 있었고 나머지 90%의 경우에는 자동화기기를 통한 현금인출·계좌이체·공과금납부 활용에만 그치고 있었다.

소비자 및 상공인의 MEPS기반 e-Debit제도 비선호에 따라 2008년부터 대형은행을 중심으로 VISA, MasterCard 등 국제브랜드를 탑재한 직불카드가 출시되었고, 국제 카드네트워크에 의존하여 발급된 직불카드 이용은 말레이시아 사회에 빠르게 정착하게 되었다. 다른 지급결제수단보다 전자상거래에서 원활한 결제를 위해서는 국제 신용카드 브랜드가 제공하는 서비스를 이용하는 것이 편리하여 소비자의 선택을 받았던 신용카드가 말레이시아에서는 2010년부터 가계부채 억제 시책에 따라 신용카드세(Credit Card Service Tax)가 매 카드별로 연 50링깃씩 부과되고, 연소득 36,000링깃 이하의 개인의 경우 2개 금융기관까지만 신용카드 발급을 가능하도록 정책적으로 제약을 걸어둔 것이 상당히 컸기 때문이다.

그러나 VISA·MasterCard 기반 직불카드의 급성장은 저소득, 외곽지역에서의 지급결제 현대화를 추동하지는 못했다. 신용카드 처리시스템을 기반으로 운영되는 특성에 따라 신용카드와 동등한 고율의 가맹점수수료를 책정했기 때문이다. 1990년대부터 말레이시아 정부가 추구한 흐름과는 상반되는 것이었다. 따라서 말레이시아 중앙은행 BNM은 기존 e-Debit제도를 개편하고, 말레이시아 국내 직불카드제도인 'MyDebit'과 국제 신용카드 결제네트워크인 VISA·MasterCard 기반 직불카드가 공생하는 방식으로 현금카드 제도를 개편하였다.

2. 현금카드 개혁과 중앙집권적 거버넌스

말레이시아에서 중앙은행 BNM이 주도하는 전자결제 촉진사업과 맞물려 진행된 현금카드 개혁은 은행권을 중심으로 관련업계 주도로 지급결제제도가 변화하는 서구와 확연한 차이점을 보여준다. 현금카드와 관련하여 기술발전 및 표준안 설정을 은행권이나 유관기업 등 시장에 맡기는 것이 아니라, 유관부처인 정부 및 중앙은행이 정책적으로 개입하여 프레임워크를 설정하고 국가가 우위적인 입장에서 민간과의 협력을 통해 소액 지급결제 환경을 개선한다는 점에서 차이점을 갖는 것이다.

이러한 말레이시아의 현금카드 개혁은 인허가자인 국가와 은행, 지급결제사업자 등 시장의 민간참여자 간 협력적 정책결정과 이행의 관점으로서 거버넌스(Governance)의 측면에서 바라볼 때 의의를 갖는다. 이러한 관점은 발전국가적 정부의 개입 혹은 완전자유시장에 대한 대안으로 보면서도 동시에 정부를 각 이해당사자의 이해를 조정하는 조정자 입장에서 그 역할을 인정하는 측면에서 정부의 위계를 일정수준 인정한다. 조화순(2003)이 분류한 거버넌스 유형에 따르면 거버넌스 환경은 크게 중앙집권적 거버넌스와 자유주의적 거버넌스로 유형화가 가능한데, 정부의 전략이 시장의 심판자에 가까울수록 자유주의적 거버넌스 유형으로, 정부주도의 발전과 시장육성을 목적으로 민관과의 협력이 이뤄지는 유형일수록 중앙집권적 거버넌스로 유형화 할 수 있다.

이러한 거버넌스의 유형은 나아가 ‘전자금융 조성자’로서 중앙은행의 역할과 각국의 전자금융·전자결제 촉진 및 제반환경 조성에 관한 맥락을 파악하는데 유용하다. 국제결제은행에서는 소액지급 결제에 대한 중앙은행의 역할을 크게 운영자, 감시자, 조성자로 분류하고 있는데, 이 중 감시자는 지급결제체계에 대한 모니터링, 평가, 개선유도 등 감독관청으로서의 역할에 집중하는 것을 의미하는 반면, 운영자의 경우 지급결제시스템을 소유·운영을 통해 정부, 기업, 갱니에게 소액결제와 관련된 용역을 직접 제공하는 것이며, 조성자의 경우 결제 인프라 운영·확충, 유관기관과의 정책조율·지원 등을 통해 소액결제부분의 발전을 촉진하는 역할을 의미한다(한국은행 2012).

요컨대, 말레이시아의 경우에는 중앙은행 BNM이 적극적인 전자금융 조성자이자 운영자로서 기술 표준 제시 및 감독, 금융공동망 소유 및 운영, 유관부처와의 조율 및 협력을 통한 민간의 비현금 결제 수단 수용촉진을 주도하고 민간참여자인 금융계를 이끌어나간다는 측면에서 BNM은 중앙집권적 거버넌스에 입각한 전자금융조성자 역할을 수행하고 있다고 볼 수 있다.

3. 현금카드 일제갱신에 따른 중앙은행의 목적

2015년 이전 발급된 현금·직불카드의 경우 2003년 PMPC(Payment Multi-Purpose Card) 규격을 근간으로 발급되었다. PMPC의 경우 1990년대 말레이시아 정부가 추진한 ‘멀티미디어 슈퍼 코리도어’(Multimedia Super Corridor; MSC) 이니셔티브의 일환으로 개발된 표준규격으로, 1998년 쿠알라룸푸르에서 개최된 커먼웰스 게임에서 처음 시범적으로 도입되었다. 이후 PMPC는 말레이시아 지급결제용 카드 표준규격으로 확정되었고, 2002년 대형 상업은행을 중심으로 시범발급 후, 2003년 2월부터 2003년 10월 초까지 기존 MS현금카드를 전면대체하였다.

직불기능이 탑재된 MEPS 현금카드는 대중화에 성공했으나, 그 활용도나 범용성 측면에서는 제한적이었고, 직불카드에 비해 우월했던 신용카드의 활용성으로 인해 말레이시아는 신용카드가 도심지역 중산층을 중심으로 빠르게 보급되었다. 2013년 기준으로 말레이시아의 직불카드 거래건수가 1인당 1.6건에 그쳤던 반면 신용카드 거래건수는 1인당 11.3건이었던 것은 이러한 상황을 반증한다. 그러나 신용카드 중심으로 진행되는 비현금 결제수단의 대중화는 저소득층 및 소상공인에게는 역설적으로 비현금 결제수단 수용과정에서 비용적 장벽으로 작동했다. 일반적으로 신용카드 가맹점 수수료는 대형사업자보다 소상공인에게 높은 수수료율이 적용되었고, 국제 카드네트워크의 네트워크 효과 강화목적으로 이뤄지는 공동망수수료 인상은 가맹점수수료 인상으로 이어지기 때문이다.

중앙은행 BNM은 이러한 일련의 과정이 카드이용자뿐만 아니라 궁극적으로는 비용전가에 따른 물가상승과 배타적 지급결제환경의 조성이 일반대중에게까지 부정적인 영향을 끼친다고 인식하였다. 높은 가맹점수수료율이 인구 1,000명당 카드단말기 8대 보급이라는 처참한 지급결제 전자화 수준을 야기했다고 본 것이다. 이에 따라 2014년 중앙은행 BNM은 결제용 카드 개혁 프레임워크(Payment Card Reform Framework; PCRF)를 준비하였다.

4. 국내용 직불카드망 구축 및 비현금 결제수단 대중화

결제용 카드 개혁 프레임워크에 따라 말레이시아 BNM이 주도한 현금카드 일제갱신의 목적 중 하나는 VISA, MasterCard 등 국제 카드브랜드에 의존하던 직불카드 발급과 거래처리에 관한 해외의존성과 수수료부담, 그리고 전자결제 촉진을 일시에 해결하기 위함이었다. 국제브랜드를 부착하여 발급된 직불카드의 경우, 말레이시아 내에서 발생한 국내거래임에도 불구하고 1.8%에서 2% 수준의 국제거래나 신용카드에 준하는 가맹점수수료(Merchant Discount Rate, MDR)가 부과되었다. 직불카드에 대해 이러한 고율의 수수료가 부가되는 상황은 비현금결제수단 확산에 상당한 장벽으로 작용했고, 현금없는 사회로 이행을 추진하던 BNM의 입장에서는 새로운 방안을 모색할 필요가 있었던 것이다.

그러나 VISA나 MasterCard에 의존하여 직불카드를 발급할 수 밖에 없던 현실적인 사정도 있었다. 2008년 3월, 말레이시아 최대 상업은행인 Malayan Banking Berhad(이하 Maybank)에서 말레이시아 최초로 VISA 직불카드를 출시한 당시, 기존에 발급된 PMPC기반 MEPS ATM카드 580만 장 중 e-Debit 서비스를 이용하는 경우는 50만장에 불과했다. 24시간 사용가능하고 인터넷 등 전자상거래에도 활용가능한 VISA 직불카드와 달리 금융공동망에서 운용되는 MEPS기반 e-Debit의 경우에는 매일 6시부터 10시까지만 사용가능했고 오프라인 가맹점에서만 사용가능하다는 제약사항이 있었다²⁾.

이렇게 중앙은행 주도로 추진된 말레이시아 국내용 직불카드 프로그램인 ‘MyDebit’은 2015년 상반기부터 본격적으로 가동되기 시작했다. 말레이시아의 국내용 직불카드 ‘MyDebit’은 PMPC 기반 ATM카드 표준화가 되었던 2003년, e-Debit이라는 프로그램으로 처음 운용되기 시작하였다. 그러나 신용카드 중심으로 가맹점망이 구축되고, 신용카드 가맹점망에서 그대로 활용할 수 있는 VISA, MasterCard 기반 오프라인형 직불카드가 은행권 주도로 적극 대중화되면서 제도적 기반이 있음에도 외면받았다. 더욱이 PMPC의 경우 말레이시아 자체 표준규격으로 국제적 호환성을 확보하지 못한 상태였기 때문에 국제적 표준규격이었던 EMV 표준안과 호환되는 신 표준규격을 마련할 필요가 있었다.

4.1 신 표준규격 MCCS과 MyDebit

말레이시아 중앙은행이 추진한 직불카드제도 활성화 시책과 더불어 MEPS 현금카드 표준규격이 PMPC에서 MCCS(Malaysian Chip Card Specification)으로 개편되었다. MCCS의 특징은 기존 PMPC가 말레이시아 자체적으로 개발한 국가표준이었다면, MCCS의 경우 지급결제용 국제표준인 EMV(Europay · Mastercard · Visa)의 표준안을 준수하여 국내용 국가표준이지만 국제적인 층위에서도 인정·수용될 수 있도록 했다는 것이다. 더불어 MCCS 표준 관리와 MyDebit의 운영주체를 중앙은행 BNM이 출자한 공사로 지정하여 국제브랜드 기반 직불카드에 비해 절반 수준의 가맹점수수료 체계를 도입했다는 것이다. 평균 0.5% 수준으로 운영되는 MyDebit제도를 기반으로 전자결제를 대중화하겠다는 정부와 중앙은행의 의도가 나타나는 것이다.³⁾

2) <https://www.maybank.com/en/news/2008/03/13.page>

3) BNM의 PCRf 도입 이전 말레이시아에서 직불카드와 신용카드는 동등한 수준의 MDR 수수료율이 적용되었고,

MCCS 기반 국내용 직불카드의 가장 큰 특징은 ‘PIN&PAY’라고 불리는 비밀번호 기반 인증 및 비접촉식 결제(Contactless)라는 것이다. MyDebit 제도는 기존 e-Debit을 개편한 ‘MyDebit’으로 리브랜딩 되어 가동되기 시작했다. 말레이시아의 최상위 도메인 국가코드인 MY를 접두어로 하여 말레이시아 직불카드제도라는 것을 확실하게 인식시켜주고, 기존 e-Debit에서는 표시되지 않았던 로고를 MyDebit으로 개편하면서 직불기능이 탑재된 현금카드라면 의무적으로 카드 앞면에 MyDebit 로고를 배치하도록 하였다. 직불카드 앞면에 “Debit” 표기를 명시하도록 한 조치는 상공인으로 하여금 수수료가 0.5% 내외 수준으로 부담없는 수준의 결제수단임을 인지하도록 하여 부담없이 수용할 수 있도록 한 것이다.

비접촉식 결제방식인 Contactless MyDebit의 빠른 안착 역시 주목해야할 점이다. BNM의 규정에 의해 매일 RM 250의 한도로 소액결제의 경우 비밀번호 인증없이 비접촉식 결제가 허용됨에 따라 일상 생활에서의 신속한 전자결제 역시 MyDebit 제도 안에서 활용되도록 하였다.

5. 나가며

BNM의 전자결제 촉진 정책에 따라 2015년부터 진행된 현금카드 개혁은 직불카드 중심 전자지급 결제로 이행을 하는데 상당히 성공적이었다고 볼 수 있다. 2013년 1,000명 당 8대 수준이었던 카드 단말기 보급수준은 2024년 1,000명당 24대로 증가하였다. 현금카드 일제교체가 이뤄진 2016년 기준 말레이시아 내 신용카드 결제 건수는 383백만 건, 직불카드의 경우 90백만 건일 정도로 신용카드 우세의 추세였으나, 2020년에는 각각 489백만건, 497백만건으로 현금카드 기반 직불카드 거래가 신용카드 거래건수를 역전하였고, 2024년에는 825백만 건, 1598백만 건으로 직불카드 거래가 신용카드 거래를 완전히 우위에 놓여있게 되었다. 요컨대, 말레이시아의 현금카드 일제 갱신을 통한 MyDebit 기반 현금카드의 전면보급은 단순히 가계부채 억제 뿐만 아니라 신용카드와 동등하게 취급되었던 직불카드 거래를 별도의 유형으로 분리시켜 저율의 수수료체계를 적용시켰고, 이를 통해 경제적 비현금 결제수단의 보급과 대중화, 지역간 불균등하게 발전한 지급결제 인프라에 대한 공권력의 개입이라고 볼 수 있다.

나아가 2019년부터 진행된 말레이시아 MyDebit과 싱가포르 국내용 직불카드 제도인 NETS의 크로스보더 결제제도 개시, 아세안 결제연결성(ASEAN Payment Connectivity)에 입각해 진행되고 있는 동남아시아 국가 간 QR코드결제 상호연동시스템의 지속적 확장과 성장에서도 말레이시아의 BNM 주도 현금카드 개혁은 의미가 있다. 국가 층위에서 국제 신용카드 결제네트워크의 경유를 배제한 상태에서 일대일 형식의 공동망 연동을 통해 민간의 상호교류를 촉진하고, 비용부담 감소와 인프라 확충을 동시에 추구하고 있기 때문이다.

그러나 현금카드 보급에 따른 직불카드거래 대중화는 단순히 인프라와 제반환경 개선의 측면에서만 보기에 한계점을 갖는다. 이는 현금카드가 경제주체가 은행에 거래성계좌를 개설한다는 전제조건 하에 발급되기 때문이다. 따라서 현금카드 보급은 말레이시아 정부가 진행하고 있는 금융포용

2013년 기준 MDR은 업종 및 가맹점 매출수준에 따라 1.5~2.5%였다. PCRf 도입 이후 국내발행분 국제브랜드 직불, 신용카드의 MDR수준이 1%-2%로 인하되었다고 하나, 충전식 전자화폐의 평균 MDR인 0.5%, 국내용 직불카드 MyDebit 수수료율인 0.4%-0.6%에 비하면 확연한 차이가 나타난다.

(Financial Inclusion) 프로젝트와 모든 경제주체가 합리적인 비용과 최소한의 요건으로 일정수준 이상 금융서비스를 제공받을 수 있도록 보장하는 베이직뱅크제도(Basic Banking Scheme)와 밀접하게 연관지어 살펴보아야 할 필요성이 제기된다. 후속연구에서는 전술한 한계점과 더불어 아세안 결제연결성에 입각하여 진행되고 있는 동남아시아 내 국가주도 국내용 직불카드 및 QR코드 결제의 표준화 작업과 상호연동의 과정에 대해 고찰하고, 동남아시아 내 초국가적인 소액결제부문의 발전과 통합과정에 대해 보고자 한다.

미얀마 농업 정책: 우누와 네윈 정권을 중심으로

박성민(서강대)*

1장 들어가며

미얀마는 수세기 동안 농업 중심의 산업구조를 유지해 왔으며, 독립 이후 농업 관련 계층은 국가 인구의 약 70%를 차지했다. 농업은 국가 GDP의 절반을 가까운 비중을 차지하여 국가 경제에서 핵심적인 역할을 했다. 반면 제조업(Industry) 부문은 10% 미만을 차지했다. 이러한 농업 중심 산업 구조는 독립 이후 우누(U Nu)의 민간 정권(반파시스트 인민자유연맹, AFPFL)과 네윈의 군부 정권(버마사회주의계획당, BSPP) 모두가 농업과 농촌에 우선순위를 두게 만든 중요한 요인이 되었다(Michael & Maitrii 2012: 16).

독립 이후 여러 정권을 거치면서 다양한 농업 정책이 시행되었고, 국가의 경제와 사회적 안정성에 중요한 영향을 미쳤다. 우누 정부는 농업 노동자를 위한 최저임금법, 토지국유화법, 소작법(the Tenancy Act), 임대차 처분법, 농산물유통청법(SAMB Act) 등을 도입했고, 네윈 정부는 1963년 소작법과 1965년 소작법의 개정을 통해 농민들의 상황을 개선하고자 했다. 1965년에는 농민의 권리를 보호하기 위한 농업근로자 권리보호법(The Law Safeguarding Peasant Rights)과 사회주의 경제 체제 구축 권한 부여법을 제정하여 농민들을 위한 농업 정책을 시행하였다.

특히, 공공 역사(public history)의 측면에서 네윈의 버마사회주의 계획당(BSPP)이 농민 계층에 초점을 맞춘 것은 과거 군주제 시대의 불교 상가(sangha) 후원만큼이나 중요한 일이었다. 농민과 상가(sangha) 모두 국가 이데올로기에 필수적이었다. 왕은 승려(monkhood)의 보호자(protector), 지원자(promoter), 정화자(purifier)로서의 역할을 통해 정당성을 인정받았고, 네윈의 사회주의 정부는 농민 계층(을)을 보호하고 지원하는 것을 통해 그들의 정당성이 인정되었다(Michael & Maitrii 2012: 254).

기존의 연구들은 주로 독립 이후 우누와 네윈 정권의 농업 정책이 결과적으로 실패했다는 것에 초점을 맞추고 있다. 특히, 1987년 쌀 저장고의 부당한 계량 방식에 대한 농민들의 불만이 시작점이 되어, 쌀 가격 폭등, 분배 실패로 인한 쌀 부족, 그리고 농업 정책의 실패 등으로 1988년 민주화 운동의 도화선이 되었다(John B. Haseman, 1988: 223, Takahashi, 1992: 3-4)고 평가한다. 그러나 해당 정권

* 서강대학교 동남아시아학협동과정 석사과정생

- 1) 군인 사회를 제하고 가장 중요한 지지기반으로 자리하고 있는 계층은 농민이었으며, 쿠데타 결행일인 3월 2일을 ‘농민의 날’로 정한 것이 이를 상징한다. 『버마현대사』 (소나무, 1989: 65). 1964년 농민의 수확 시기와 이전의 농민의 날이었던 1월 1일과 수확시기가 겹친다고 말하자, 영국의 설날을 축하하는 것과 같기 때문에 혁명의원회(RC)가 집권한 3월 2일로 변경하고, 1965년부터 농민의 날은 3월 2일에 기념하였다.
- 2) 미얀마의 농업 및 농촌 경제를 연구한 타카하시(Takahashi)가 저술한 “Regime Changes and Socio-economic History of Rural Myanmar, 1986-2019”에 따르면 버마식 사회주의의 농업 정책 중 (1) 토지정책(land policy: state ownership of farmland), (2) 분배와 가격 정책 공출제도(procurement system)는 버마식 사회주의 경제 개발 전략을 고착화 시켰다(Takahashi 2000: 48)(distribution and price policy: procurement system), (3) 생산정책(production policy: system of planned cultivation)은 네윈 정권에서 가장 중심적인 역할을 했다.

의 정책과 농업 관련 법 제도와 그 제도적 기초에 대한 분석이 부족하다. 본 연구는 이러한 공백을 보완하고자 한다.

본 연구의 목표는 우누, 네윈 두 정권의 농업 정책 및 관련 법령들을 번역하고, 그 법적·제도적 기초를 심층적으로 탐구하는 것이다. 이를 통해 두 정권의 농업 정책이 영국 식민지 유산과 어떻게 연결되어 있는지를 분석하고자 한다. 우누와 네윈의 농업 정책은 영국 식민지 유산을 청산하고, 대다수 농업 인구를 위한 정책을 펼치는 데 초점을 맞추었다. 그러나 두 정권 모두 결과적으로 농업 정책의 실패를 겪었으며, 네윈 정권은 1988년 발생한 8888항쟁으로 인해 정권에서 물러나게 되었다. 이 모든 것은 영국 식민지 시기부터 우누 정권의 농업 정책, 네윈 정권의 농업 정책, 그리고 8888항쟁까지의 맥락 속에서 이해될 수 있다. 본 연구는 이러한 연속성 속에서 미얀마 농업 정책 변화를 보다 통시적으로 이해하고자 한다. 또한, 그 변화의 복합적인 영향이 지속적으로 작용하여 미얀마의 역사와 군부 정권 통치에 어떻게 영향을 미쳤는지를 분석하는 것을 목표로 한다.

2장 독립 이전까지의 농업 정책 및 사회경제적 배경

1886년 영국의 미얀마 병합 이후, 하부 미얀마(Lower Myanmar)에서는 쌀 재배 관련 산업이 크게 발전하였다. 미얀마는 제1차 영국-미얀마 전쟁(1824-1826년)에서 패배하여 안다보 조약을 통해 서부 아라칸 지역, 떠닌다리, 아삼 지역이 병합됐다. 1852년 제2차 영국-미얀마 전쟁으로 꾀바웅³⁾ 왕국은 상부⁴⁾와 하부로 분리되었으며, 하부 미얀마는 영국령 인도에 합병되면서 자유 무역에 노출되기 시작했다(Myra Than, 1992: 7). 영국은 외부 무역 금지 조항을 해제하여 하부 미얀마의 농산물에 대한 시장 관료와 생산량 증가에 대한 소비자 보상을 창출했다. 더불어 새로운 수출 작물⁵⁾ 재배 계획을 도입하고, 철도 건설로 농촌 기반 시설을 개선했다(Van Schendel, 1987). 이로 인해 하부 미얀마는 쌀 생산과 무역이 활발해졌다.

영국은 또한 토지세(land taxation)를 도입하여 지역의 토지 소유 관리를 강화했다. 하부 버마에 지주 계급이 없다는 것과 경작자들을 정착시키고 쉽게 세금을 부과하려는 의도였다(Van Schendel, 1987: 4). 영국은 토지 및 수익에 관한 규정을 고시하고 상인들에게 혜택을 주기 위해 1876년 ‘버마 토지 및 수익법⁶⁾(the Burma Land and Revenue Act)을 제정하였다. 해당 법은 당시 버마족(Burmese)과 영국 식민지 행정부에 큰 영향을 주었다. 해당 법에 따라 농업에 종사하는 사람이 기하급수적으로 늘어나고, 휴경지를 개간하였으며, 새로운 농지를 개발되었다. 그러나 이는 토지의 상품화를 초래했고, 개인의 소유권은 불완전한 상태로 남았다.

3) 꾀바웅 왕조(Konbaung dynasty)는 1752년부터 영국에 미얀마 전역이 합병되기 전 1885년까지 미얀마를 통치했던 마지막 버마 왕조(Burmese Empire)이다. 1885년 제3차 전쟁에서 꾀바웅 왕조는 무너지고 완전히 영국에 합병된다.

4) 현재는 지리적으로 미얀마 중부와 북부를 포함한 만달레이, 사가잉, 마그웨, 친, 까친, 산 주를 포함한 지역을 의미한다. ‘상부 미얀마’라는 용어는 영국인이 미얀마의 중부와 북부를 지칭하기 위해서 사용되었다. Encyclopaedia Britannica. “Upper Burma. region, Myanmar.” <https://www.britannica.com/place/Upper-Burma>(검색일 2023.12.20.).

5) 하부 미얀마의 주요 수출품은 쌀, 목재, 면화, 석유였고, 면제품, 삼베, 실크, 기계, 제조소(millwork)이었다(U Tun Wai, 1961: 41)

6) ‘버마 토지 및 수익법’ 제2부 제7조에 따르면 12년 동안 경작 가능한 토지를 점유한 지위에 있고 그 기간 동안 해당 토지에 대한 수입을 정기적으로 지불했거나, 수입에 대한 명시적 면제에 따라 해당 토지를 소유한 사람을 해당 기간이 만료될 시 토지에 대한 토지 소유자 지위를 취득한 것으로 간주한다.

같은 시기 식민 정부의 장려에 따라 인도의 농업노동자들이 하부 미얀마(에야와디 델타)로 이주하였으며 남부 인도에서 몰려온 수많은 체티아르(Chettiar)⁷⁾가 충분한 자금과 대출 제도를 정착시켰고, 이는 하부 지역의 농업 생산을 확장하였다(최병욱 2016). 당시 인도인 고리대금업자들이 부족한 농업 자금을 농민들에게 지원했지만, 장기적으로 인도인들이 미국 산업 부문에서 미얀마인들을 대체하게 되었다(밀턴 오스본, 2000: 129). 영국식 농업 체제는 농지 소유와 생산 방식에 지주-소작 관계⁸⁾라는 새로운 제도를 도입했다(Cheng Siok Hwa, 1965: 107-108). 이로 인해 많은 미얀마 농민들이 토지 소유권을 상실하고 고리대금업자들에게 대출을 의존하게 되면서 경제적 부담이 가중되었다. 체티아르와 같은 인도인 대출업자들은 높은 이자로 대출을 제공하여, 버마 농민들은 부채에 시달리게 되었다. 결국 토지와 수익을 규제하는 법령(버마 토지 및 수익법)으로 인해 농민의 부채 수준을 높이고, 농민들은 땅을 잃게 되는 결과를 초래했다.

3장 우누 정권의 농업 정책

1948년 1월 4일 독립을 한 미얀마는 우누(U Nu)가 정권을 잡았고, 식민지 기간 동안의 비거주(non-resident landlords) 외국인 지주들의 소유였던 농지를 국유화하고 미얀마 농민들에게 재분배하는 것을 농업 부문의 가장 중요한 문제로 삼았다. 또한, 정부는 농민들로부터 저렴한 가격에 벼를 매입하고, 도정한 쌀을 외국에 수출하여 얻은 외화를 국내 경제에 재투자하고자 했다(Takahashi, 2023: 5). 이는 수출 시장을 겨냥한 쌀 재배 촉진과 농민들의 경제적 부담을 증가시켰던 영국 식민지 시대의 농업 정책을 청산하고자 하는 조치로 보인다.

1947년 9월 공포된 미얀마 최초의 헌법에서 토지와 관련하여 국가가 모든 토지의 최종 소유자이며, 국가는 토지 소유권을 규제, 변경 또는 폐지하거나 토지 소유권을 재개할 권리를 갖는다(제30조 1항, 2항)고 명시하였다. 독립 직후 미얀마에서는 농지를 농민에게 되돌려 주는 것이 중요한 과제였고, 이에 따라 토지구유화법(land nationalization Act)이 제정되었다. 해당 법은 토지를 국유화함으로써 농민들에게 토지를 재분배하고 영국 식민의 유산이었던 지주-소작제도 폐지를 의미한다.

3.1 국가농산물유통청(SAMB) 설립 및 설치 근거 법령 제정

독립 직전 영국 정부는 전후(戰後) 쌀 부족 문제를 해결하기 위해 ‘농업 프로젝트 위원회’

7) 인도제국은행(Imperial Bank of India)은 연이율 15-36%로 버마인에게 대출을 제공하였으며, 이 이자율은 중국인이나 미얀마의 대출업자들이 요구하던 것보다 낮았다(Cady 1964: 398). 체티아르는 전통적인 대출업자보다 더 호의적으로 대우받았으며, 그들은 정직한 대출인으로 인식되고 있었다(Robert H, 1987).

Sean Turnell(2005)은 버마 정치, 경제 역사에서 가장 비난을 받은 집단이지만, 버마의 농업 생산량이 극적으로 성장하는 데 그들의 역할이 결정적이었다고 재조명하기도 했다. Turnell, S. (2005). The Chettiers in Burma (No. 0512). Sydney: Macquarie University, Department of Economics.

8) 소작농은 높은 임대료 부담과 인도 이민자들과의 치열한 경쟁으로 인해 안정적인 삶을 유지하기 어려웠다. 19세기 후반에는 작물 수익의 절반 이상까지 상승하였다. 토지가 없는 사람들이 늘어나면서 소작농들은 토지에 대한 접근 권한을 상실하며, 지주들은 임대료 면제를 거의 제공하지 않았다. 이로써 하부 미얀마의 경제 구조는 완전하게 붕괴되었고, 이들 사이에서 적대적인 감정이 점차 증가했다.

9) 농업위원회(Agricultural Projects Board)에서 미얀마의 쌀을 구매, 수집, 수출하고 영국식품부(the British Food

(Agricultural Projects Board, 이하 APB)를 설립하여 쌀을 수매 및 수출하였다. 당시 미얀마는 최대 수출품인 미곡 무역이 ‘외국인(인도인, 중국인)으로 간주되는 집단이 장악하고 있었고, 쌀과 기타 주요 농산물의 유통 및 수출을 관리하는 역할과 농업 생산물의 안정화 및 농민들의 소득 증대 목표로 국가 농산물유통청(the State Agricultural Marketing Board, 이하 SAMB)를 설립하였다(Clark, 1955; Takahashi, 2023: 5). 이후 SAMB는 APB를 대체하였고, 미곡 수출에 대한 법적 권한을 SAMB가 독점하였다. 이는 미곡 관리 체계에 대한 첫 번째 정부의 개입이었다(Jayasuriya, 1984: 140).

SAMB는 수출로 벌어들인 외환을 경제 발전에 사용하고자 했으며, 당시 국고에 유입된 총 금액은 세입의 약 40% 정도를 차지할 정도로 국가의 주요 개발 재원이 되었다(Levin, J.V., 1960). 따라서 과도한 미곡 수출이 기아와 반란을 초래할 수 있다는 식민지 시대의 경험을 바탕으로, SAMB는 수출 촉진 뿐만 아니라 민생 안정을 목적에 두었다(Takahashi, 2023: 26). 이러한 목적과 기능은 1950년에 제정된 ‘국가 농산물 유통청법(the State Agricultural Marketing Board)’에 따라 규정되었으며, 이 법은 농산물유통청의 조직, 구성원, 권한 등을 규정하고, 농산물의 가공 및 판매를 관리, 감독하고 농업 생산 및 유통의 효율성을 향상시키기 위한 권한을 부여하였다. 또한, SAMB의 설립은 새로 독립된 우누 정부가 사회주의 복지국가 목표를 향해 나아가는 첫 번째 주요 진전 중 하나였으며, 미얀마 미곡 산업에서 국내 시장 가격 안정제 역할을 수행하기 위한 목적이었다.

3.2 우누 정권 농업 관련 법률 및 관련 정책

우누 정권의 주요 농업정책¹⁰⁾으로는 개정 소작법(1948), 소작법 규칙, 토지국유화법¹¹⁾, 농업근로자 최소임금법, 임대차 처분법, 농산물유통청법 등이 있다. 개정 소작법의 주요 내용은 소작농이 빚을 갚기 위해 판매한 작물의 수익을 보호하고, 판매된 작물의 수익이 채무를 초과할 경우 초과 부분에 대해서 보호한다. 농업근로자 최소임금법은 농민들의 권리와 경제적 이익 및 공정한 대우를 보장해 주기 위해 제정되었다. 이는 식민 정부는 농민의 권리와 복지를 고려하지 않았으며, 농민이 수입을 확보하기 어려운 구조였기 때문이다. 임대차 처분법은 임대를 규제하고 통제하는 법이며, 농지에 대한 임대를 정부가 규정하는 표준 임대료에 따라 결정할 수 있도록 하였다.

우누 정권은 미얀마의 농업 구조를 개혁하고 농민과 농업을 위한 법 제도를 제정함으로써 농민들의 삶의 질을 향상시키고자 하였고, 소작법, 농업근로자 최소임금법 등의 농업 법률을 통해 농민들의 경제적 안정과 권리를 보호하려고 하였다. 그러나 실제로 토지개혁이 행해진 촌락의 수가 미얀마 전체의 약 18%밖에 시행되지 않았고, 지주가 자신의 가족, 친지 또는 명의를 위장하여 토지측량사의 매수를 회피하는 등의 방법을 통해 실질적인 성과를 거두지 못했다¹²⁾.

Ministry)를 거쳐 국제 비상식량 위원회(the International Emergency Food Council)에 할당된 쌀을 다양한 수입국에 재판매하는 구조였다.

10) 우누 정권 정책 중 농산물 가격 정책은 네 가지 주요 목표는 다음과 같다. (1)농부들에게 자원의 토지와 노동을 충분히 활용하도록 격려하는 인센티브 가격을 제공, (2)세계 쌀 수출 가격의 변동이 국내 경제를 불안정하게 만드는 것을 방지, (3)국내 소비자들에게 도정비의 소매 가격을 낮게 유지, (4)농업 부문에서 잉여(surplus)를 추출하여 다른 부문에서 자본 형성을 돕는 것이다(Win, U. T., 1983: 26).

11) 1953년 토지국유화법에 따라 내린 정권 하에도 여전히 농지 경작권의 매각, 양도 및 임대는 금지되어 있었다. 그러나 5년 동안 148만 에이커, 전체 논 12%를 재분배 했으며(Taylor, 1987: 276-277), 결과적으로 제대로 시행되지 않았다.

12) 한석태, & 신병식. (1991). 제 3 부 버마의 경제와 사회; 버마의 토지개혁과 농업문제. 미얀마의 정치와 경제의 203 쪽 참조.

4장 네윈 정권의 농업 정책

1962년 쿠데타로 네윈(Ne Win) 군사 정부가 경제 발전을 책임을 맡게 되었다. 네윈은 최고 통치기구인 혁명평의회(Revolutionary Council)에서 선포한 ‘버마식 사회주의 (Burmese way to Socialism)’를 통해 당시 미얀마가 경제적으로 낙후된 농업 국가임을 인정했고, 국가 경제의 주축이 되는 농업의 현대화를 목표로 삼았다. 이에 따라 네윈 정부는 (1) 토지정책, (2) 분배와 가격 정책(공출제도), (3) 생산 정책(계획농업)을 주요 정책으로 식민지형 경제 구조를 청산하고, 국가주도형 계획경제 체제로 전환하기 위해 대부분의 주요 산업을 국유화했다(Takahashi, 1992: 85, 88-89).

네윈의 집권당인 버마식사회주의계획당(BSPP)은 농촌 인구가 국가의 대다수를 구성하고 있기 때문에 농민을 ‘전통의 수호자(guardians of tradition)’로 여겼다. 당 지도자들은 농민들이 이전 정부로부터 정책 및 경제적 측면에서 등한시되었다고 생각하여, 이들을 위한 프로그램을 만들기 시작했다. 따라서 네윈 정권 하의 26년 동안 농민과 농업이 우선시 되었고, 이후 국가의 정치적, 경제적 구조에 깊은 영향을 미쳤다(Michael & Maitrii, 2012: 252).

네윈의 혁명평의회가 권력을 장악한 후, 주요 농업 정책을 담당하는 기구가 SAMB에서 1963년 1월에 설립된 버마 연방 농산물유통청(the Union of Burma Agricultural and Marketing Board, UBAMB)로 전환되었다. 그러나 위원회의 본질적인 기능은 변하지 않았고, 1964년까지 국내 시장에서 미얀의 미곡 거래는 법적으로 금지되었다. 당시 농산물 유통법의 목표는 1)생산자와 소비자 모두에게 안정적인 가격을 보장하고, 2)개발 계획에 필요한 수입을 제공하고, 3)경제를 안정화하는 것이었다. 이러한 목표는 SAMB와 다르지 않았고, 오히려 네윈 정부가 우누의 정부보다 미곡 관리 체계를 더욱 통제하는 결과를 일으켰다.

4.1 네윈 정권 농업 관련 법

네윈 정권 하의 주요 농업 관련 법으로는 소작법(the Tenancy Act, 1963), 개정 소작법(1965), 농민권 리보호법(Peasant's Right Protection Act), 농산물 구매법 등이 있다. 소작법은 소작농들의 처지를 개선하는 의도로 도입된 것으로 볼 수 있으며, 지주는 더 이상 소작인을 선택할 권리를 갖지 못하게 되었다. 소작인 선발권은 농촌의 토지위원회(Land Committee)에 귀속되었으며, 이후 토지위원회는 전현직, 그리고 이후에는 사회주의계획당원(BSPP)에 의해 지배 및 관리되었다(Bunge, 1983). 이때부터 미얀마의 농업 경제에 군부의 깊은 개입이 시작된 것으로 볼 수 있다. 1963년에 제정된 농업근로자 보호법은 미얀마 농민들을 보호하기 위한 법률이다. 농업용 토지, 가축, 농기구, 농작물의 압류로부터 농민들을 보호하는 역할을 했다. 이 법은 특히 농민의 경제적 안정성과 생계를 유지할 수 있게 하는 중요한 규정으로 볼 수 있다.

소작법(Tenancy Act)은 미얀마 농업 역사에서 중요한 변곡점이 되었다. 이 법은 외국인의 토지 소유를 박탈하고, 농민 부채를 말소하며 소작료를 탕감시켜 주었다. 소작법의 시행은 지주-소작 관계에서 발생하는 불평등을 해소하고 농업 환경에 큰 변화를 가져왔다. 이 법은 소작인에게 농지에서 독립적으로 경작할 기회를 제공하였으며, 이는 영국 식민지 시기 동안의 지주-소작 관계를 해소하고 지주 제도를 폐지하는 중요한 의미를 지닌다. 소작법은 국가가 토지 소유와 사용을 통제하고, 지주의 역할을 대체하도록 하였다. 그러나 실질적으로는 여전히 지주 제도가 존재했고, 소작 형태에는 변화가 없

었으며, 소작인이 토지를 소유한 농민으로 전환하는 것처럼 보였지만, 국가가 오히려 ‘경작권’에 대한 통제권을 차지하는 결과를 초래하였다(Holmes, 1967: 190; Jayasuriya, 1984: 143; Takahashi, 2023: 22).

이후 1972/73년에는 악천후로 인해 생산량이 감소하였고, 그 결과 농부, 상인, 개인가정, 심지어 지방 정부까지 쌀을 비축하기 시작했다. 이로 인해 마을에서 쌀이 부족해지고 상황이 혼란스러워져 1974년 양곤에서는 노동자들의 폭동이 일어났다(Myra Than and Nishizawa, 1990: 96). 그리고 1987년 쌀 저장고의 부당한 계량, 쌀 가격 폭등, 쌀 부족, 그리고 농업 관련 정책의 실패에 대한 농민들의 불만은 1988년 민주화 운동의 도화선이 되었다(John B. Haseman, 1988: 223, Takahashi, 1992: 3-4).

5장 결론

본 연구는 미얀마의 독립 이후 우누(U Nu)와 네윈(Ne Win) 두 정권의 농업 정책을 심층적으로 분석하였다. 이를 위해 식민지 시기와 독립 직전의 농업 정책 및 사회경제적 배경을 검토하여 두 정권의 농업 정책과 농업 관련 법령을 살펴보고자 하였다. 식민지 시기의 농업 정책은 외국인 위주의 토지 및 수익 법령으로 인해 농민들에게 심각한 경제적 어려움을 초래했으며, 이 시기 대거 유입된 외국인 집단은 독립 이후 우누와 네윈 정권의 농업 정책에 큰 영향을 미쳤다.

우누 정권은 식민지 유산을 청산하고 농민의 권리를 향상시키기 위해 농업 관련 법제도를 도입하였다. 미얀마 최초의 헌법인 ‘1947년 헌법’ 제30조를 통해 토지 국유화를 선언하고, 농업 근로자를 위한 최저임금법과 소작법을 제정하여 농민의 생활 향상을 도모하고자 하였다. 그러나 이러한 일련의 농업 정책들은 실질적인 성과를 내기에는 부족하였다.

네윈 정권은 1962년 쿠데타 이후 사회주의 이념에 기반한 대규모 농업 개혁을 단행하였다. 1963년과 1965년에 도입된 소작법, 농업 근로자 권리보호법, 농산물 구매법 등의 여러 법률을 통해 농민의 권리를 보호하고 농업 위주의 정책을 추진하였다. 네윈 정부는 차별하지 않고 모든 사람에게 동등하게 적용되는 사회주의에 목표를 추구한다고 주장하였으나, 현실적으로 이러한 이상은 지켜지지 않았다(Holmes, 1967: 190).

우누와 네윈 두 정권의 농업 정책, 농업 관련 법/제도를 통해 미얀마 농업 정책의 변화와 역사적 맥락을 살펴보면, 두 정권 모두 농업을 국가 정책의 핵심에 두고 농업과 농민을 우선시 하는 정책을 시행했다는 것을 알 수 있다. 두 정권 모두 식민지 유산을 청산하기 위해 농업 관련 법을 제정하였으나, 정책 실패로 인한 농업 생산량 감소와 농민의 경제적 어려움은 1988년 8888 항쟁으로 이어졌다.

참고 문헌

1. 국내 문헌

전병유, “버마의 토지개혁과 농업문제”, 1991.

최병욱, 「동남아시아사- 민족주의 시대」 (사람인 20106)

한권에, & 담은. 동남아시아 역사. M. 오스본 저, 조홍국 외 공역, 488.

2. 해외 문헌

- Andrus, J. R. (1946). The agrarian problem in Burma. *Pacific Affairs*, 19(3), 260-271.
- Aung-Thwin, M., & Aung-Thwin, M. (2013). *A history of Myanmar since ancient times: Traditions and transformations*. Reaktion Books.
- Cady, J. F. (1964). *Southeast Asia: its historical development*.
- Clark, J. M. (1955). BURMESE AND THAI EXPORTS. *Quarterly Review of the Rural Economy*, 8(1), 20.
- Clements, W. M. (Ed.). (1989). *Religion, Aging, and Health: A Global Perspective*. Psychology Press.
- Haseman, J. B. (1988). Burma in 1987: Change in the Air? *Asian Survey*, 28(2), 223-228.
<https://doi.org/10.2307/2644823>
- Holmes, R. A. (1967). Burmese domestic policy: The politics of Burmanization. *Asian Survey*, 188-197.
- Hwa, C. S. (1965). Land tenure problems in Burma, 1852 to 1940. *Journal of the Malaysian Branch of the Royal Asiatic Society*, 38(1 (207)), 106-134.
- Jayasuriya, S. K. W. (1984). Technical change and revival of the Burmese rice industry.
- Saitō, T. (1981). Farm household economy under paddy delivery sytem in contemporary Burma.
- Takahashi, A. (1992). *Biruma Deruta no Beisaku-son: Shakaisugi Taiseika no Noson-Keizai*.
- Takahashi, A. (2023). *Regime Changes and Socio-economic History of Rural Myanmar, 1986-2019*. Springer.
- Than, M., & Loong-Hoe, T. (Eds.). (1990). *Myanmar dilemmas and options: The challenge of economic transition in the 1990s*. Institute of Southeast Asian Studies.
- Than, M., & Nishizawa, N. (1990). *Agricultural policy reforms and agricultural development in Myanmar. Myanmar: Dilemmas and Options*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Than, M. (1992). *Myanmar's external trade: An overview in the Southeast Asian context*.
- Win, U. T. (1983). *Export and Diversification of Agriculture in Burma 1950-1980*. The Australian National University (Australia).

베트남 외교의 진화*

:남중국해 베트남 · 중국 갈등과 양 · 다자외교의 연계

김정현(서강대)**

1. 들어가는 말

베트남은 과거의 전쟁과 통일, 그리고 1986년 이후 개혁 · 개방 정책 시행에 이르기까지 대내외적으로 많은 성과와 더불어 시행착오를 경험해 왔다. 오늘날 베트남의 외교는 이러한 과거의 발자취와 함께 베트남 국내 정치 · 경제 구조와 국제환경 변화 요소들이 복합적으로 상호작용한 결과물이라고 할 수 있다. 탈냉전 시기 베트남과 자본주의 국가들의 접촉 증가는 외교적 화해와 협력의 필요를 증가시켰고, 이에 따라 베트남 공산당(Communist Party of Vietnam, CPV)은 당의 대외인식을 전환하며 여러 국가와 양 · 다자간 협력을 강화하고자 하였다. 베트남은 국제 통합이라는 목표를 위해, 국제환경의 변화에 따라 국가 · 지역 · 국제 수준에서 다양하고도 유연한 안보외교 전략을 구사함과 동시에 외교 목표 실현을 위한 외교의 지속성을 유지해 왔다.

갈수록 격화되는 미중 갈등 속에서 베트남의 지정 · 지정학적 중요성이 높아지자, 베트남도 이를 기회로 삼아 지역 · 국제 수준에서의 외교 활동을 강화해 왔다. 베트남은 미중 갈등의 최대 수혜국 중 하나로 평가받는 등 베트남의 외교가 특히 많은 주목을 받아왔다(한겨레, 2022/07/22). 이러한 흐름 속에서 국내에서도 베트남 외교에 대한 다면적 관찰과 통합적 이해의 필요성이 증가하였다. 그러나 현재의 베트남 안보외교 연구는 미국 · 중국과 같은 강대국 헤게모니(hegemony)에 대응하는 베트남 외교 전략의 개념적 논쟁에 집중되어 온 탓에, 능동적인 행위자이자 독립적 주체로서 베트남의 외교 진화 과정과 정체성(正體性, identity)에 대한 논의가 충분히 진행되지 못하였다. 특히, 베트남의 다자 외교에 대한 논의는 더욱 미진했다. 최근 베트남이 지역 다자외교를 강화하는 것과 관련하여 그 활동 자체에 대한 관심은 늘어났지만, 베트남이 지역외교를 어떤 환경적 변화 속에서 강화하게 되었으며, 기존의 외교와 어떻게 연계하여 실행하고자 하는지 등 그 맥락에 대한 이해를 제공하는 문헌은 여전히 부족한 상황이다.

그렇다면 21세기 베트남 외교는 ‘어떻게’, ‘무엇’을 강화하며 변화하였는가? 본고는 2011년부터 2023년까지의 베트남 안보외교를 파악하되, 2014년을 베트남 안보외교(安保外交, security diplomacy) 변화의 분기점으로 삼고 베트남 외교의 특징을 파악해 보고자 하였다. 본고는 2013년 말부터 CPV가 대외 인식과 외교 원칙들을 수정해 왔다는 점과 2014년 남중국해에서 중국 · 베트남의 직접 충돌이

* 본 글은 발표자의 2024년 석사학위논문 <베트남 안보외교의 다층적 연구: 2001년부터 2023년까지의 변화와 지속성> 일부를 수정 및 보완한 것입니다.

** 서강대학교 동남아시아학협동과정 박사과정

발생했다는 점에 주목한다. 따라서 2014년을 베트남 외교의 분기점으로 삼고, 2014년 전후의 베트남 안보외교 변화의 동인(動因)과 변화의 양상을 파악해 보고자 하였다. 구체적으로는 2014년 이후의 베트남의 양·다자외교를 면밀히 살펴보고, 해당 시기 안보외교의 특징과 상호연관성을 탐구해보고자 하였다. 베트남의 최근 외교 양상에 대한 분석과 개념 정리가 동시에 혼재한 가운데, 본 연구를 통해 베트남의 21세기 안보외교 행태의 특징을 시계열적으로 관찰하여 21세기 베트남 외교의 통합적 이해를 돕고자 한다.

본 연구는 베트남 내외부의 자료들을 교차 검증하고, 이를 단순히 기술하는 것에서 벗어나 양자(국가 수준), 다자(지역·국제 수준)를 구분한 비교·분석을 진행하였다. 본 연구가 지역 연구에 기반을 두고 있는 만큼, 그동안 국내 베트남 외교 문헌에서 잘 다뤄지지 않았던 일차 자료를 적극적으로 검토하였다. 본 연구에서 다루는 일차 자료들은 베트남 공산당 및 정부 외교기관, 베트남 통신사(Thông tấn xã Việt Nam, TTXVN)에서 공식적으로 발표한 자료들로, 외교 회의 연설 기록, 베트남 외교부 산하의 베트남 외교 아카데미(Diplomatic Academy of Vietnam, DAV)의 연구, 현지 언론보도 자료들을 검토하였다.

2. 탈냉전과 베트남 공산당(CPV) 인식의 전환

베트남은 1986년 12월 제6차 공산당 대회에서 도이 머이(đổi mới) 개혁개방 정책을 채택하였고, ‘대외적 사고의 쇄신(đổi mới tư duy đối ngoại)’을 외치며 외교적 사고를 혁신하고자 하였다. 이처럼 1986년 베트남의 도이 머이는 경제적으로도 중요한 의미를 가지지만 외교적으로도 중요한 전환점이 되었다. 그러나 베트남을 비롯한 공산주의 국가들이 1980년대에 개혁개방 정책을 실행하며 외교적으로 과감한 변화를 시도하고 얼마 뒤, 1990년 전후 동유럽에서의 공산주의 국가들의 붕괴, 1991년 12월 26일 소련의 붕괴로 인한 탈냉전의 도래는 주변 공산주의, 사회주의 국가들의 생존에 위협이 되었다. 소련의 붕괴로 국제 관계에서는 ‘힘의 공백(power vacuum)’이 발생하자 미국은 더 공세적인 외교를 펼쳤으며, 중국은 이를 약진의 기회로 삼았다. 특히 2001년 미국의 이라크 침공은 베트남에 사회주의권 국가들에 민주주의의 확대를 위한 색깔 혁명(colour revolution)으로 인식되었고, 베트남은 미국의 단일 패권을 인정하게 되었다.

CPV는 이러한 미국 중심의 단일 패권 하에서 베트남과 CPV의 생존을 모색하기 시작하였다. CPV는 베트남과 동일시되는 당의 ‘생존을 위한 안정성과 정당성 확보’를 외교 목표의 최우선 순위에 두고, 사회주의 국가로 살아남기 위한 전략으로 ‘실용주의’와 ‘전방위 외교’를 외교의 두 축으로 삼았다. 베트남은 해당 전략을 바탕으로 러시아뿐만 아니라 중국, 미국 모두와 친밀하게 지내며, 그 속에서 이익을 확보하고자 하였다. 이처럼 베트남은 단일 패권으로서 미국의 힘을 인정하면서도, ‘반제국주의 경계’와 ‘공산당 안정성 유지’를 위해 중국과도 협력하며 이익을 확보하려는 의지를 강하게 하였다. 베트남 공산당 중앙위원회가 2003년 제8차 전원회의에서 발표한 ‘결의 제08-NQ/TW호’는 새로운 상황에서의 조국 방어 전략에 대하여(Về Chiến lược bảo vệ Tổ quốc trong tình hình mới)’를 제목으로 하고, 2003년 미국의 이라크 침공 이후의 국제질서 변화를 ‘새로운 상황’으로 표현하였다. 해당 결의에

는 당시 국제사회의 질서 변화와 지정학적 복잡성이 증가함에 따라, 베트남도 미국의 패권을 인정하고 미국과 외교적으로도 우호적인 관계를 유지하는 것이 베트남의 생존에 유리할 것이라는 CPV의 인식이 그대로 반영되어 있다(Tập Chi Cộng sản, 2023/01/13).

그리고 10년 뒤 2013년 10월 25일, CPV는 여기에서 한 단계 더 나아가 제8차 중앙집행위원회 회의에서 ‘결의 28-NQ/TW’를 채택한다. 해당 결의에서는 베트남 외교 관계에 있어 기존의 ‘적과 친구’의 이분법적인 흑백 구분에서 탈피하여 ‘적’의 개념을 지우고, ‘협력의 대상(đối tác)’과 ‘투쟁의 대상(đối tượng)’이라는 개념을 통해 대외 인식과 대외관계를 새로 정의하였다(Đảng Cộng sản Việt Nam, 2013). 구체적으로 ‘베트남의 독립과 주권을 존중하고 베트남과 우호 관계를 수립, 확대하며 베트남과의 평등하고 호혜적인 협력을 옹호하는 국가’는 ‘협력의 대상’이 될 수 있으며, ‘사회주의 조국을 건설하고 보호하고자 하는 베트남의 목표를 위협하는 모든 세력’은 ‘투쟁의 대상’이 된다’라고 명시하였다(Tập Chi Cộng sản, 2023/01/13). 해당 결의는 ‘미국처럼 이전에 적이었던 대상도 현재의 베트남에 이익이 되는 우호적인 존재라면 적이 아닌 ‘협력의 대상’이 될 수 있다’는 의미를 포함하며, 반대로 ‘중국처럼 친구 관계에 있는 국가도 베트남과 CPV 안보에 위협이 되어 국익을 해치는 존재라면 언제든지 ‘투쟁의 대상’이 될 수 있다’는 것을 명시한 것이었다.

2013년 12월 16일에 개최된 제28차 외교 회의에서, 응우옌 쩌 응(Nguyễn Tấn Dũng) 당시 베트남 총리는 당해 채택한 국방 전략에 관한 결의 제28호 및 국제 통합에 관한 결의 제22호의 이행과 관련하여, “베트남은 국제 관계의 혁신, 다자화, 다각화 전략을 유지할 것입니다, 이 전략은 특히 주요 강대국인 UN 안전보장이사회(United Nations Security Council, UNSC) 상임이사국을 비롯한 20여 개의 국가들과의 전략적이고 포괄적인 동반자관계 구축을 중심으로 실행되어 왔습니다. 이러한 국제 주요국들과의 협력은 베트남의 대외 활동의 질적 변화를 가져왔으며, 이를 통해 새로운 시대의 국제사회에 적극적으로 통합될 기회를 창출할 수 있도록 해야 합니다.”라고 연설하였다(Nguyen Tan Dung, 2013).

이처럼 베트남은 냉전 이후 미국 중심의 새로운 국제질서를 인식하면서, 새로운 외교 기조와 대외 정책을 실행하고자 하였다. 특히 2013년 ‘결의 28-NQ/TW’ 발표와 함께 CPV의 대외인식 및 대외관계에 대한 개념을 새롭게 정의하면서, 특히 UNSC의 주요 국가들과의 우호적 관계 수립을 기반으로 한 외교의 다양화를 모색하게 된다. ‘결의 28-NQ/TW’은 2023년 베트남 중앙위원회 제13기 제8차 전원 회의에서의 베트남 국방·안보 10년의 성과를 평가하는 중요 문서로 언급되는 등 지금까지도 CPV의 대외 인식과 외교안보 원칙의 기준이 되고 있다. CPV는 28-NQ/TW를 통해 ‘새로운 상황 속 국방 전략 수행에 있어서 (베트남의) 정치 체제와 전 국민의 인식과 효율성이 제고되었다(Nhận thức và hiệu quả thực hiện Chiến lược BVTQ trong tình hình mới của cả hệ thống chính trị và toàn dân được nâng cao)’고 평가(Báo Quân đội nhân dân, 2023/11/18)하는 등 CPV 차원에서의 인식 전환 시도와 새로운 안보개념은 현 베트남 안보외교의 토대가 되었다.

3. 2014년 HYSY 사건과 양·다자외교의 연계

베트남이 2013년 외교적 변화를 감행하고 얼마 뒤, 2014년 남중국해¹⁾에서는 베트남과 중국이 직접

충돌하는 사건이 발생한다. 해당 사건은 ‘하이 양 시 유 981(Hai Yang Shi You 981 Crisis, HYSY 981)’ 사건으로 불리며, 베트남에서는 ‘하이 즈엉 981(Hải Dương 981, HD 981) 위기’라고 칭할 만큼 베트남에 커다란 충격을 주었다. 중국해양석유공사(China National Offshore Oil Corporation, CNOOC)는 2014년 5월 2일 HYSY 981 석유 시추 시설을 파라셀 군도의 남서쪽 트리톤(Triton) 섬 근처로 이전하면서 베트남에도 직접적인 위협을 가하기 시작했다. 사건 이후 베트남 국민들은 중국의 행동에 대해 전국적인 집회와 시위를 벌였고, 이는 폭동과 분신 시위 등 과격한 형태로까지 번지며 중국에 대한 적대 감정은 최고조로 치닫게 된다(Tuoi tre, 2014/05/23).

HYSY 981 사건은 베트남에 대외적으로는 중국이 베트남 해양 영토에 직접적인 위협을 가하고, 대내적으로는 반중 감정이 시위로 이어져 사회에 혼란을 가져오는 등 베트남의 대내외적 안보 모두를 위협한 사건이 되었다. 그리고 해당 사건은 베트남 안보외교의 적극적 변화를 자극하는 기폭제(trigger), 즉 안보외교 변화의 동인이 된다. 중국이 남중국해에 해양 석유시추선을 설치하며 베트남 안보에까지 직접적인 위협을 가하기 시작하자, 베트남의 대중국 인식 및 대외정책에 가시적인 변화가 일어나기 시작한 것이다. 이전까지는 베트남이 중국의 경제력에 약한 편승을 하면서 그에 따른 낙수 이익을 기대하는 태도를 유지했다면, HYSY 981 사건 이후부터 베트남은 경제적으로도 중국과 거리를 두며 중국의 빈자리를 다른 국가들로 채워가는 전략적 변화를 적극적으로 추구하기 시작하였다(Liao and Dang, 2020). 그리고 여기에서 2013년 10월 채택한 ‘결의 28-NQ/TW’는 HYSY 981 사건 이후 중국도 ‘투쟁의 대상’이 될 수도 있다는 ‘중국 견제 필요’에 대한 근거로도 활용되게 된다. 하지만 베트남은 여전히 강대국 중국과 당대당 차원에서의 우호적인 관계를 유지해야 했기에, 중국을 자극하지 않고 전통적 우호 관계를 유지하면서도 중국의 부상을 견제할 수 있는 효과적인 외교 전략을 찾아야 했다.

이후 미국에서 아시아·태평양 중심 안보 전략이 등장하고 베트남의 전략적 잠재 가치가 높아지면서, 미국과 베트남 양국의 외교 관계가 심화하기 시작하였다. 이와 같은 국제적 상황 변화는 안보적 측면에서 베트남이 중국을 견제하고 미국과 전략적으로 가까워지는 상황적 기반을 만들었다. 그리고 베트남은 중국을 적절히 견제하면서도 미국을 비롯한 우방국과의 관계 발전을 위해 안보 전략을 수정하게 된다. 베트남은 2019년, 기존의 ‘삼불 정책²⁾’을 ‘사불 정책³⁾’으로 수정하고, 안보동맹 대신 여러 국가와 동시다발적인 ‘전략적 동반자’ 관계를 구축하는 방식을 더욱 적극적으로 추진하고자 하였

1) 남중국해 분쟁은 ‘UN 해양법협약(UNCLOS)’과 밀접한 관련성을 가지고 있다. 1977년 발효된 UNCLOS는 연안국들의 이해관계를 반영하여 배타적 경제수역(Economic Exclusive Zone, EEZ)을 200해리로 조정하였으나, 연안국 간 EEZ의 중복으로 인해 남중국해에서의 해양 경계선을 제대로 확정하지 못했다. 이러한 상황에서 중국은 ‘9단선’을 설정하여 해양 영유권을 주장하였고, 이로 인한 혼란이 가중되면서 남중국해에서의 긴장이 심화하였다.

2) 베트남 방위백서에 담긴 삼불 원칙의 내용은 다음과 같다. 1) 베트남은 어떠한 군사동맹에도 참여하지 않고, 2) 어느 다른 국가도 베트남 영토에 군사 기지를 설치하는 것을 허용하지 않으며, 3) 다른 국가를 위협할 수 있는 군사행동에 참여하지 않는다(The Ministry of Defence of the Socialist Republic of Vietnam, 2004).

3) 2019년 베트남은 대외인식 변화에 따라, 삼불 원칙에 ‘한 국가의 편에 서서 다른 국가에 대항하지 않는다’라는 조항을 추가하여 사불 원칙으로 수정하였다(The Ministry of Defence of the Socialist Republic of Vietnam, 2019). 베트남은 네 번째 조항에 ‘상황과 구체적인 조건에 따라 베트남은 상호 존중을 바탕으로 국방 및 군사 협력 분야에서 다른 나라와 필요하고 적절한 관계 발전을 고려할 것’이라는 한가지 추가 조건을 덧붙였다. 해당 조건을 통해 ‘어느 한 국가와 동맹을 맺거나 편승하지 않을 것이지만, 국방 및 군사협력 관계는 발전시켜 나갈 수 있다’라는 것을 명시해 두었다.

다. 사불 정책을 통해 베트남은 중국을 자극하지 않으면서, 동시에 미국과 강한 동맹을 맺고 있는 국가들과도 효과적으로 가까워질 수 있는 묘안을 마련할 수 있었다. 그리고 베트남은 국가 수준에서 ‘모든 국가와 친구로 지내는’ 즉, 모두와의 우호적인 협력관계를 수립하는 동반자 외교를 일종의 외교 수단으로 활용하게 된다.

베트남은 미국과 중국, 러시아와 같은 강대국뿐만 아니라 아시아태평양 지역 주요국들을 대상으로 포괄적 전략적 동반자관계와 전략적 동반자관계를 집중적으로 수립하였다. 2001년부터 2013년, 2014년부터 2023년까지의 베트남의 양자 관계를 베트남의 동반자외교로 살펴보면, 베트남이 UNSC의 주요국을 중심으로 전략적으로 협력관계를 발전시켜온 결과에 더해(<표 1> 참고), 2014년 이후부터는 미국과 아시아·태평양 지역의 미국 우방국과의 전략적 관계를 더욱 강화하였다는 것을 확인할 수 있다(<표 2> 참고).

<표 1> 2001년~2013년 베트남 동반자 관계 <표 2> 2014년~2024년 3월 베트남 동반자 관계

연도	전통적 우호협력 관계 (Special Strategic Relationship)	포괄적 전략적 동반자관계 (Comprehensive Strategic Partnership)	전략적 동반자관계 (Strategic Partnership)	포괄적 동반자관계 (Comprehensive Partnership)
2001			러시아	한국
2003				인도 ¹⁾
2004				남아프리카 ²⁾
2006			일본 ³⁾	
2007			인도	칠레 브라질 베네수엘라
2008		중국 ⁴⁾		
2009			일본 한국 ⁴⁾ 스페인	호주 뉴질랜드
2010			영국	아르헨티나
2011			독일 이탈리아	우크라이나 유럽 연합(EU)
2012		러시아		
2013			태국 인도네시아 싱가포르 프랑스	미국 덴마크

연도	전통적 우호협력 관계 (Special Strategic Relationship)	포괄적 전략적 동반자관계 (Comprehensive Strategic Partnership)	전략적 동반자관계 (Strategic Partnership)	포괄적 동반자관계 (Comprehensive Partnership)
2014		일본 ¹⁾		
2015			말레이시아 필리핀 호주 ³⁾	
2016		인도		
2017				미얀마 캐나다
2018			호주 뉴질랜드 ³⁾	헝가리
2019	라오스 ²⁾			브루나이 네덜란드
2020			뉴질랜드	
2021		한국 ³⁾		
2022		한국		
2023		호주 ³⁾ 미국 일본		
2024		호주		

● 베트남의 동반자관계는, 협력의 단계가 낮은 순서대로 1) 포괄적 동반자관계, 2) 전략적 동반자관계, 3) 포괄적이고 전략적인 동반자관계의 단계로 나뉜다. '포괄적 전략적 동반자관계'가 가장 높은 수준의 동반자관계다.

● '전통적 우호협력 관계'는 베트남과의 동반자관계는 아니지만, 역사적 관계를 바탕으로 공식적인 협력 관계를 수립한 경우에 해당한다.

1) 공식적으로는 '동반자관계(partnership)'가 아닌 '포괄적 협력(comprehensive cooperation)'으로 표기
 2) 공식적으로는 '포괄적(comprehensive) 동반자관계'가 아닌 '협력과 개발을 위한(cooperation and development) 동반자관계'로 표기
 3) 이행 합의
 4) 동반자관계의 공식 명칭에 '협력(cooperative)' 용어 추가
 출처: Vuving, 2023, 25 토대로 저자 재작성.

● 베트남의 동반자관계는, 협력의 단계가 낮은 순서대로 1) 포괄적 동반자관계, 2) 전략적 동반자관계, 3) 포괄적이고 전략적인 동반자관계의 단계로 나뉜다. '포괄적 전략적 동반자관계'가 가장 높은 수준의 동반자관계다.

● '전통적 우호협력 관계'는 베트남과의 동반자관계는 아니지만, 역사적 관계를 바탕으로 공식적인 협력관계를 수립한 경우에 해당한다.

1) '포괄적 전략적 동반자관계' 이행을 위한 '광범위한 전략적 동반자관계(extensive strategic partnership)'로 격상
 2) '전통적 우호(traditional friendship)'에서 '위대한 우호(great friendship)' 수준으로 격상
 3) 이행 합의
 출처: Vuving, 2023, 25 토대로 저자 재작성.

베트남은 상기와 같이 전략적 동반자관계를 양적으로 증가시키고 국제무대에서의 활발한 활동을 이어가면서, 국제적 차원에서의 전략적 존재감(strategic presence)을 확보하고자 하였다. 베트남은 이 존재감을 지역 차원으로 끌어들이고자 하였는데, 특히 베트남은 중국 견제를 위한 외교 전략의 일환으로서 지역 외교 활동 수준을 아시아·태평양으로 확대하고 지역다자외교 활동을 강화하는 방향으로 변화시키게 된다. 베트남은 동반자외교 프레임워크를 지역 및 국제사회 구성원과 일치시켜 하나로 연결 및 통합시키겠다는 의미를 담고 있는 ‘국제 통합’을 강조하며, 지역과 국제 수준에서의 다자 외교에 적극적으로 참여하게 된다. 베트남의 ‘전략적’ 동반자관계와 ‘다자외교’를 외교 수단으로 활

용하며, 주변 지역 국가들과의 협력을 발전시키는 등 지역 외교에서의 활동을 강화하였다.

베트남은 우선 경제적으로는 중국과 미국 주도의 다자협력체에 모두 가입하며, ASEAN 중심의 외교 활동뿐만 아니라 ASEAN 외 아시아·태평양 수준에서의 지역 외교 협력을 함께 강화하였다(<표 3> 참고). 또한, 베트남은 안보적 차원에서는 ADMM+⁴⁾와 같은 안보 다자협력과 ASEAN 차원의 첫 해군 연합 훈련인 ‘ASEAN 연대 훈련(ASEAN Solidarity Exercise)’⁵⁾에도 참여하고, 기존 CLV(Cambodia, Laos, and Vietnam)⁵⁾ 삼자 협력을 다시 재가동하며 정상 차원에서의 협력을 주도하는 등의 시도를 이어가고 있다.

<표 3> 2014~2023년 베트남 다자 FTA 추진 현황

연번	발효 시기	FTA 명	대상국
1	2016	TPP	미국, 일본, 호주, 뉴질랜드, 베트남, 싱가포르 등
2	2016	VN-EAEU FTA	베트남, 러시아, 벨라루스 등
3	2019	CPTPP	일본, 베트남, 뉴질랜드, 싱가포르, 말레이시아 등
4	2019	AHKFTA	ASEAN, 홍콩
5	2020	EVFTA	베트남, EU
6	2022	RCEP	ASEAN, 중국, 한국, 일본, 호주, 뉴질랜드
7	2024	IPEF	미국, 베트남, 한국, 일본, 호주, 뉴질랜드, 인도 등

출처: 저자 작성.

또한 베트남은 ASEAN과 UN 차원의 기관 대 기관 협력을 시도하는 모습을 보였다. 베트남은 2020년 당시 ASEAN 의장직과 UNSC 비상임이사국 임기를 동시에 수행하는 이례적인 기회를 가지게 되었고, ASEAN-UN 정상회의를 주관해 보고 ASEAN-UN 협력 결의를 통과시켜보며 국제 통합 전략을 실행으로 옮겨볼 수 있었다. ASEAN-UN 협력 결의는 베트남이 UNSC 비상임이사국 임기 수행 전부터 논의된 내용이지만, 통과 당시 남중국해 해양 안보 관련, 해양 국제법 교육에 대한 UN의 ASEAN 지원 계획과 아시아·태평양 지역 통합을 위한 UN과의 협력 내용 등, 베트남이 중요 의제로 삼아온 내용들이 다수 반영되어 있다는 점이 주목할 만한 부분이라 할 수 있다. 이와 같은 베트남의 지역 외교 활동의 변화 양상은, 베트남 경제·정치·안보 측면에서의 협력관계 다양화를 통해, 중국과의 관계 악화로 초래될 위험을 예방할 수 있다는 판단을 반영한 것으로 보인다.

4) ASEAN 국방장관회의 플러스(ASEAN Defence Ministers Meeting Plus, ADMM+)이다. ADMM+는 ASEAN 국방장관회의(ASEAN Defence Ministers Meeting, ADMM)에 플러스 국가(현재 호주, 중국, 인도, 일본, 뉴질랜드, 한국, 러시아, 미국 참여)가 더해진 형태이다. ADMM+에 참여하는 플러스 국가는 2009년 ADMM에서 채택된 ADMM+ 개념 문서에 따라, ASEAN의 대화 파트너로서 ASEAN 국방 기관과 중요한 상호 작용 및 관계 유지, 국방 및 안보 분야에서 실질적인 방식을 통한 지역 안보 강화 및 역량 구축 협력에 합의하였다.

5) 본래 캄보디아, 라오스, 베트남 개발 삼각지대(CLV Development Triangle Area, CLV-DTA)는 1999년 캄보디아 훈센(Hun Sen) 총리가 제안하였다. 그리고 이후 베트남이 삼국 협력을 강화하고자 하면서 관련 활동이 점차 증가하기 시작하였다.

4. 맺음말

본 고의 연구를 통해 2014년 HYSY 981 사건으로 대변(代辨)되는 남중국해에서 베트남과 중국의 갈등 이후, 베트남의 외교 전략은 경제 외교를 바탕으로 한 양자 관계가 2014년 이후 지역과 국제 수준의 다자외교로 연계되기 시작하였으며, 국제 통합이라는 외교 기조하에서 상대적으로 부족했던 지역외교 활동을 강화하고 있다는 것을 알 수 있었다. 또한, 베트남의 안보 외교가 미국과 중국을 상대로 한 일시적 대응 외교에 그치는 것이 아니며, 21세기 동안 베트남은 지역·국제 수준에서 양·다자간 외교를 연계하여, 국제 통합이라는 하나의 목표에 수렴하는 외교 전략을 지속적으로 모색하였다는 것을 확인할 수 있었다.

국가 수준에서 중국, 러시아와만 최고단계 동반자관계를 유지하던 베트남이, 2014년 이후부터는 인도를 시작으로, 한국, 미국, 일본, 호주와의 동반자관계를 최고 수준으로 격상하였다. 인도, 한국, 미국, 일본, 호주는 모두 인도·태평양이라는 안보 지역 구상을 가지고 있는 국가이며, 네 국가는 ‘쿼드(Quadrilateral Security Dialogue, Quad)’ 참가국이다. 또한, 한국은 베트남과 함께 ‘쿼드 플러스(Quad Plus, Quad+)' 후보국으로 언급되며, 2020년 Quad 국가들과 COVID-19 대응 원격 회의에 참여했던 경험이 있다는 공통점이 있다. 베트남은 국방백서를 통해 사불 정책을 공식화하고, 베트남은 어떠한 안보동맹도 맺지 않을 것임을 천명하며 지금까지 해당 외교 안보 기조를 지켜오고 있다. 하지만 상기에서 확인한 바와 같이 베트남이 제2시기 중국, 러시아뿐만 아니라 Quad 관련 국가들의 관계 강화를 시도했다는 점은, 동반자 외교를 활용하여 안보동맹과 비슷한 효과를 가져갈 수 있는 환경을 구축해 둔 것이라고도 볼 수 있다. 베트남은 Quad를 구성하는 미국, 일본, 호주, 인도 네 국가 모두와 최고단계의 동반자관계를 수립하는 데에 성공하였고, Quad 대체의 방위 프레임워크를 확보할 수 있게 되었다. 이는 베트남이 ‘상황과 구체적인 조건에 따라 베트남은 상호 존중을 바탕으로 국방 및 군사 협력 분야에서 다른 나라와 필요하고 적절한 관계 발전을 고려할 것’이라는 외교 원칙을 실제로 시행하고 있다고 볼 수 있다.

베트남이 인도 태평양 전략을 바탕으로 공통된 이해관계를 가지고 있는 국가들과 단기간에 최고단계의 협력관계로 이행을 추진하였다는 것은, 베트남이 국가 수준의 외교 동반자관계와 지역 및 국제 수준 외교 동반자관계를 연계하고자 하였음을 보여주는 부분이다. 특히, 베트남은 국가 수준과 국제 수준 동반자관계 국가들과의 우호적 관계를 지역 다자외교에 활용함으로써, 역내에서의 중국 공세에 대응하고자 하고자 하였다. 최근 국제사회의 경제적·정치적 불안정성의 심화로 인해 전 세계적으로 다자주의에 드는 비용과 관련한 회의적인 시각이 대두되고 있다. 그러나 베트남은 이와는 다르게 다자외교의 도구적 유용성에 주목하여 양·다자외교 모두에 적극적으로 참여하였고, 운신의 폭(room for maneuver)을 확대할 수 있었다. 그리고 그 결과 미국, 중국, 러시아와 같은 강대국뿐만 아니라 주변국들의 전략적 요충지로서 국제사회에서의 존재감을 확보하게 되었다.

참고문헌

- 김희승. 2022. “미-중 무역분쟁 최대 수혜국은 대만·베트남”. 『한겨레』 7월 22일.
https://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/1052007.html(검색일: 2024.07.23.).
- Đặng, Đ. Q. 2023. “Tiếp cận tư duy về ‘đối tác’, ‘đối tượng’ trong bối cảnh mới.” *Tạp Chi Cộng sản*. January 13. https://www.tapchiconsan.org.vn/media-story/-/asset_publisher/V8hhp4dK31Gf/content/tiep-can-tu-duy-ve-doi-tac-doi-tuong-trong-boi-can-h-moi(검색일: 2024.05.07.).
- ĐẢNG CỘNG SẢN VIỆT NAM(DCSVN). 2003. “Về Chiến lược bảo vệ Tổ quốc trong tình hình mới(08-NQ/TW).” July 12. Hà Nội: ĐẢNG CỘNG SẢN VIỆT NAM.
- ĐẢNG CỘNG SẢN VIỆT NAM(DCSVN). 2013. “Về Chiến lược bảo vệ Tổ quốc trong tình hình mới(28-NQ/TW).” October 25. Hà Nội: ĐẢNG CỘNG SẢN VIỆT NAM.
- Dung, N. T. 2013. “Building Strategic Trust for Peace Cooperation and Prosperity in the Asia-Pacific Region.” *International Studies*. 28: 5-16.
- Báo Quân đội nhân dân. 2023. “Những kết quả nổi bật trong thực hiện Chiến lược bảo vệ Tổ quốc.” November 18. <https://www.qdnd.vn/quoc-phong-an-ninh/xay-dung-quan-doi/nhung-ket-qua-noi-bat-trong-thuc-hien-chien-luoc-bao-ve-to-quoc-751957>(검색일: 2024. 05. 28.).
- Tuoi tre. 2014. “Tàu cá Trung Quốc đâm chìm tàu cá Việt Nam.” May 23.
<https://tuoitre.vn/tau-ca-trung-quoc-dam-chim-tau-ca-viet-nam-609460.htm>(검색일: 2024.05.08.).
- Liao, J. C. & Dang, N. T. 2020. “The nexus of security and economic hedging: Vietnam’s strategic response to Japan - China infrastructure financing competition.” *The Pacific Review*. 33(3-4): 669-696.
- Vietnam People’s Army. 2019. “Quốc phòng Việt Nam 2019”. Hanoi: National Political Publishing House.
- Vuving, A. L. 2023. *The Evolution of Vietnamese Foreign Policy in the Doi Moi Era*. Vietnam: Navigating a Rapidly Changing Economy, Society, and Political Order. Börje Ljunggren and Dwight Perkins eds. Harvard University Press.

세션 17

한-아세안 관계 격상과 한아세안협력기금
활용 방안

아세안을 둘러싼 환경 및 협력수요의 변화: 2045 아세안 사회문화공동체 비전을 중심으로

최경희(서울대)*

1. 들어가며

한-아세안 관계 35주년 기념하여 ‘포괄적 동반자 관계(CSP)’로 격상하기 위해서 한-아세안 협력방안을 모색하는 시기이다. 본 글은 이를 아세안공동체 2045년 비전(ASEAN Community Vision 2045) 중에서 사회문화공동체 비전과의 내용적 조응성이 필요함을 제기하고 그에 맞는 협력방안을 제시하고자 한다.

이러한 논의를 위해서 아세안을 둘러싼 환경변화 중에서 가장 중요한 요소는 미국과 중국의 전략 경쟁이다. 아시아태평양 지역의 정치경제적 부상으로 본 지역을 두고 두 강대국의 충돌은 지정학적 갈등과 경쟁을 발생시킬 만큼 두드러진 현상이다. 미국 오바마 정부의 ‘아시아로의 회귀(Pivot to Asia)’, 2013년 중국 시진핑의 ‘일대일로 전략’ 그리고 2017년 일본 아베 정부의 ‘자유롭고 개방적인 인도-태평양 전략’ 등 주요 강대국들이 아시아태평양 또는 인도태평양 지역을 두고 경쟁적으로 글로벌 전략을 펼치고 있다. 현재는 미국 바이든 정부가 일본의 인도태평양전략을 수용하여 미국과 일본이 공히 ‘인도-태평양 전략’을 함께 구상하고 있다. 이러한 과정에서 아세안은 2019년 처음 ‘인도-태평양’에 대한 아세안의 입장(AOIP: ASEAN Outlook on Indo-Pacific)을 발표하여, 아세안의 입장을 제시했고, 2023년 인도네시아 아세안 의장국 시절, 43차 아세안 정상회의를 계기로 AOIP를 다각도로 구체화하려고 노력하면서, ASEAN Concord IV 문서 채택을 통해 AOIP를 재강화하였다. 이러한 흐름을 통해 아세안의 국제적 환경인식을 정리하면서, 그것이 한국과 아세안 협력이 갖는 의미를 기술하고자 한다.

그리고 필자는 아세안사회문화영역에서 가장 중요한 변화가 창조경제(Creative Economy) 증진에 있다고 본다. 2021년 프놈펜 40·41차 아세안 정상회의 공동성명서에서 창조경제에 대해서 언급했다. “ASEAN의 사회적, 경제적, 인간적 및 지속 가능한 발전을 위해서 아세안의 유형 및 무형 문화 유산, 문화와 예술이 매우 귀중한 공헌을 하고 있다는 것을 인식했다. Siem Reap Declaration on Promoting A Creative and Adaptive ASEAN Community to Support the Cultural and Creative Economy를 채택했다. 문화 및 창조 산업은 아세안을 관통하며 문화와 예술의 역할을 통해 다양한 효과를 발휘할 수 있다. 기후위기와의 싸움, 재난관리 및 모두를 위한 교육 문화, 빈곤 감소, 지속 가능한 환경뿐만 아니라 포괄적이고 지속가능한 개발, 문화와 창조산업에 관여하는 중소기업의 증진, 디지털 문화와 예술, 지속 가능한 유산 관광 및 지적 재산권의 보호 등을 증진하는 것이다”로 아세안의 문화창조경제의 가능성을 강조하고 있다.

* 서울대학교 아시아연구소 HK연구교수

아세안에게 있어서 유무형 문화유산은 아세안의 정체성을 형성하는데 있어 매우 중요한 디딤돌인 역할을 하고 있다는 것을 강조해왔다. 이것을 일자리 창출과 중소기업 지원, 기후위기에 대응할 수 있는 지속가능한 발전의 영역을 설정하여 아세안 전체 차원에서 증진 및 발전시키려고 하는 전략이다. 그리고 2023년 43차 아세안 정상회의 계기로 *ASEAN Leader's Declaration on ASEAN As An Epicentrum of Growth*에서도 창조경제를 재차 강조하고 있다. 아세안 성장의 근원을 글로벌 가치사슬 연계강화, 디지털 전환, 녹색경제, 블루경제, 창조경제, 포용경제 등으로 설정하고 있다. 이처럼 창조경제는 이러한 세분화된 영역들이 서로 연결된 것으로 디지털 전환, 녹색경제, 포용경제 등을 상호진작시키고 있는 것이다.

정리하자면, 본 글에서는 먼저, 아세안이 인식하는 국제환경에 대한 내용을 정리하고, 그 다음으로는 2045년 아세안사회문화공동체 비전에 대한 내용을 분석하고, 마지막으로 이것이 한-아세안 관계가 포괄적 전략적 동반자관계로 격상될 때, 어떤 협력아젠다로 승화되어야 하는지를 분석하고자 한다.

II. 아세안의 국제환경인식: AOIP를 중심으로

1. AOIP의 시작과 역내에서의 정교화

2019년 6월 발표한 AOIP의 핵심내용은 다음과 같다. 첫째, 아시아-태평양 그리고 인도양 지역(또는 인도-태평양 지역)을 바라보는 아세안의 관점은 이 지역을 인접한 국경 공간(Contiguous Territorial Space)으로 이해하는 것이 아니라 긴밀하게 통합되고, 상호 연결된 지역(A Closely Integrated and Interconnected Region)개념으로 접근하고자 한다. 둘째, 이 지역을 ‘경쟁’이 아닌 ‘대화과 협력’의 지역으로 접근하고자 한다. 셋째, 이 지역은 ‘모두를 위한 발전과 번영의 지역(an Indo-Pacific region of development and prosperity for all)’으로 접근하고자 한다. 넷째, 아세안은 진화하는 지역협력체로서 해양공간과 해양 접근의 중요성을 강조하고자 한다. 예를 들면 동아시아정상회의(East Asia Summit, 이하 EAS), 아세안지역포럼(ASEAN Regional Forum, 이하 ARF), 아세안확대국방장관회의(ASEAN Defence Ministers's Meeting-Plus, 이하 ADMM+), 아세안확대해양포럼(Expanded ASEAN Maritime Forum, 이하 EAMF)을 통해 해양협력을 강화하고 최적화하는 것이다. 또한 지금까지 아세안이 견지해왔던 안보원칙을 인도-태평양지역에도 적용하고자 하는 것이다. 아세안 중심성, 개방성, 투명성, 포괄성, 규칙기반 공동체, 굿거버넌스, 주권존중, 내정불간섭, 동등성, 상호존중, 상호신뢰, 상호이익, UN 헌장과 1982년 UN 해양법 등 국제법 준수, 관련 UN 조약 및 합의, 아세안 헌장, 각종 아세안 조약과 협정, EAS 원칙 등이다. 인도-태평양 지역에서 기존과는 달리 ‘아세안 중심적 지역 협력체(ASEAN-Centered Regional Architecture)’를 강화하겠다는 입장을 제출했다. 물론 이러한 입장은 새로운 메카니즘을 구축하겠다는 것이나 새로운 것으로 대체하겠다는 것이 아니다. 오히려 이러한 입장은 ‘아세안 공동체 건설과정’을 더욱더 강화하겠다는 뜻을 천명한 것이며, 기존에 존재하는 ‘아세안-중심’의 지역협력 메카니즘의 새로운 모멘텀을 더 강화하겠다는 뜻이다. 그리고 구체적으로는 첫째, 해양협력 둘째, 연계성 셋째, 2030 UN SDGs 넷째, 경제협력과 다른 가능한 협력들로 크게 구분된다. 그러나 2019년에 발표된 AOIP가 매우 모호하고 방만하다는 비판적 입장이 계속 제기되었고, 좀

더 구체적으로 전략화하는 과제를 남겨두고 있었다.

이에 2023년 AOIP를 고도화하는 측면에서 인도-태평양 지역에 주요 국가들과 합의문을 도출한 것과 ASEAN Concord IV가 채택된 것이다. 첫째, “*Jakarta Declaration on ASEAN Matters: Epicentrum of Growth(ASEAN Concord IV)*”에 가장 눈에 띄는 대목은 2045년을 향한 아세안공동체의 비전(ASEAN Community Vision 2045)을 적시한 것이다. 그 이전에 있었던 Bali Concord I, II, III에도 아세안의 미래 비전을 제시했던 것처럼, ASEAN Concord IV 역시 미래 비전의 의미를 담고 있다. 2045년을 향한 아세안 공동체 비전의 키워드는 ‘지속가능한 발전’, ‘인구학적 변화’, ‘돌봄 경제’, ‘디지털 전환’, ‘환경 및 기후변화’이다.¹⁾ ASEAN Concord IV에서는 이러한 내용이 구체적으로 언급된 것이 아니라 이것을 구현하는 방식에 대해서 언급되었다. 다시 말하자면, 아세안 문서에서 익숙하게 등장하는 국제법 준수, 아세안 중심성, 아세안-중심적인 지역협력체 구축 등 기존에 아세안이 주요하게 다루어 왔던 원칙들과 비전, 전략들이 언급되어 있다. 그러나 가장 중요하게 주목되는 것은 ‘AOIP 집행(Implementation of the ASEAN Outlook on the Indo-Pacific)’ 항목의 존재이다. 이러한 항목의 존재는 2023년 9월 초 아세안 정상회의를 계기로 AOIP 이행 고도화를 위한 다양한 합의문이 도출된 결과와 매우 정합성을 갖는 부분이다.

2. AOIP의 고도화와 역외관계 파트너와의 협정 확대

2019년 AOIP의 한계를 극복하기 위해서 2023년은 다양한 시도를 전개하고 있다. 2023년 43차 아세안 정상회의를 계기로 인도네시아 의장국은 9월 5-6일, AOIP 집행을 위한 제1차 ASEAN-Indo-Pacific Forum을 개최했다. 본 포럼에서는 인프라, 창조경제, SDGs를 위한 청년 디지털 발전, 아세안 비즈니스와 투자를 하위 분야로 다루었다. 그리고 AOIP를 실현하는 거버넌스로는 ASEAN-led mechanisms의 원칙으로 ASEAN+N 대화 관계를 활용하는 것이다. 주지하는 바와 같이 그러한 거버넌스로는 ASEAN Plus One, ASEAN Plus Three (APT), East Asia Summit (EAS), ASEAN Regional Forum (ARF), and ASEAN Defence Ministers’ Meeting Plus (ADMM-Plus) 등 2019년 AOIP 문서에서도 언급된 거버넌스들이다. 그런데 2023년이 2019년과의 차이는 뉴질랜드, 미국, 한국, 중국과 각각 AOIP에 관한 협정을 맺었다는 것이 결정적인 차이이다. 그리고 아세안은 환인도양연대(IORA: the Indian Ocean Rim Association)와 태평양 도서포럼(PIF: Pacific Islands Forum)과 각각 MOU를 맺으며, 인도-태평양 지역의 실질적인 조직들과 협력의 틀을 만들었다. 이에 제18차 EAS에 IORA와 PIF 의장을 초대하였다.

그리고 AOIP 관련하여 협정을 맺은 4개의 역외 국가들 중에서 중국과 미국의 협정문을 분석해 보고자 한다. “*ASEAN-China Joint Statement on Mutually Beneficial Cooperation on the ASEAN Outlook on the Indo-Pacific*”과 “*ASEAN-U.S. Leader’s Statement on Cooperation on the ASEAN Outlook on the Indo-Pacific*”협정문이다. 두 문서에는 2019년 AOIP 문서에서도 밝혔던 핵심 내용인 아세안 중심 메카니즘(ASEAN-led mechanisms)을 통해 상호신뢰와 존중, 공동의 이익을 추구한다는 내용과 1) 해양 협력 2) 연계성 3) 2030 SDGs 구현 4) 경제협력 등 4가지 아젠다에 대해서 아세안-중국과 아세안-미국의 협력의 역사적 경험에 따라 기술되어 있다. 아세안-중국의 경우는 일대일로(BRI) 협력을 추가하고

1) Achieving the ASEAN Community Vision 2045 | The ASEAN(검색일: 2023년 10월 2일)

있다.

이 두 문서를 통해, 아세안이 확인하고 싶은 것은 현재 세계적으로 최대 강대국이라고 볼 수 있는 두 국가에 인도-태평양 지역에서 아세안-주도의 메카니즘에 맞게 협력을 강화할 것을 확인하고자 하는 것이다. 특징적인 것은 AOIP의 4가지 아젠다 중에서 아세안-중국은 연계성에, 아세안-미국은 해양 협력에 강조점이 맞춰져 있다. 또한 아세안-미국의 해양협력 내용에는 ‘항행의 자유(freedom of navigation)’라는 표현이 명시되어 있지만, 좀 더 구체적인 기술을 보면 “항행과 상공비행의 자유를 지킴으로써 아세안이 주도하는 메카니즘을 통한 해상 협력(Enhance maritime cooperation through ASEAN-led mechanisms by upholding freedom of navigation and overflight)”으로 기술되어 있다. 즉, 남중국해를 둘러싼 항행의 자유 역시 아세안-주도의 메카니즘을 통해 관철되어야 하는 것이 명문화되었다.

이렇듯 2023년 아세안 의장국으로서 인도네시아는 현재의 국제정치적 상황에서 아세안의 위상과 역할을 분명히 하고자 하는 전략을 갖고 움직였다. 앞서서도 언급하였듯이 43차 아세안 정상회의와 EAS가 진행되었던 9월 5일에 “ASEAN-Indo Pacific Forum(AIPF)”를 개최했다. 포럼을 발족하면서, 조코위 대통령은 “아세안-인도-태평양 포럼이 인도-태평양 지역을 경쟁의 지역이 아니라 서로에게 이익이 돌아가는 협력의 지역으로 만들 것”이라고 말했다. 다시 말하자면, 인도-태평양 또는 아시아-태평양 지역에서 미국과 중국의 경쟁이 격화되고 있는 일련의 상황에서 아세안은 이 지역에서는 아세안-주도의 지역 거버넌스를 중심으로 교류와 협력을 지속적으로 강화할 것을 확정지었다. 아세안 내부의 층위에서도 아세안+N 협력체제인 아세안-중국, 아세안-미국뿐만 아니라 EAS 합의를 통해 서로 AOIP의 핵심내용을 재확인하고, AOIP 전략을 구체화하기 위한 아젠다로 확장하였다.

Ⅲ. 2045 아세안 사회문화공동체 비전과 정책

1. 아세안 사회문화공동체 2045 비전의 주요 구성개념들

ASEAN Community Vision 2045의 내용은 2023년 9월호 Vol.29 *The ASEAN*에 “Beyond 2025: Forging a People-Centred and Resilient Future” 주제로 다양한 내용이 수록되었다. ASEAN Community Vision 2045는 지속가능한 발전, 인구학적 변동, 돌봄경제, 디지털 전환, 환경과 기후변화, 재난복원력 6개로 구분되어 있다. 2003년부터 시작된 구상은 2007년과 2009년에 아세안 경제공동체와 아세안 정치안보 및 사회문화공동체 청사진에 맞춰 실행되고, 2015년에 아세안공동체가 출범하였다. 2003년 아세안사무국은 아세안공동체를 “closely intertwined and mutually reinforcing to ensure durable peace, stability, and shared prosperity in their region”로 표현하고 있다. 동남아 지역 안에서 평화롭고, 안정적인 그리고 공동번영을 지속하기 위해서, 긴밀하게 서로 연결되어 있고 서로를 강하게 연결시켜줄 수 있는 조직, 바로 ‘아세안 공동체’를 기대했던 것이다.

그러한 아세안공동체가 2015년 출범한 이후 다시 10년의 비전이 제시되어 각 공동체는 ASEAN Community Vision 2025에 따라 공동체 구축의 과정을 실질적으로 밟아왔다. 지난 10년의 경험을 바탕으로 아세안 공동체는 다시 2045년이라는 장기적인 자기 비전을 제시하고 있기 때문에 한-아세안

관계의 미래 협력방안, 즉 ‘쌍방향적 협력’이란 원칙에 부합하기 위해 ASEAN Community Vision 2045(2045 비전)를 검토하고자 한다. 2045비전은 2022년에 High-Level Task Force on ASEAN Community’s Post-2025 Vision (HLTF-ACV)를 형성하여 작업한 결과이다. 그리고 ASEAN Community Vision 2045를 담아내기 위해서 아세안은 전체적인 방향성 6개와 세부적인 내용을 제시하고 있다. 우선 6개의 주요 개념인 지속가능한 발전, 인구학적 변동, 돌봄경제, 디지털 전환, 환경과 기후변화, 재난복원력은 미래를 변화시킬 주요 요인이기도 하고 정책적 함의를 갖고 있기도 하다. 그래서 아래에서는 6개 주요개념을 설명하고, 이에 대해서 아세안이 생각하는 구체적인 방안을 재설명하는 방식으로 기술하고자 한다.

첫째, 지속가능한 발전이다. 속가능한 발전은 점점 더 시급해지고 있다. 핵심은 금융 및 건강 위기, 경제 및 디지털 복원력 향상, 사회 보호의 격차 해소, 지속 가능한 녹색 경제로의 전환과 같은 미래의 충격에 대한 준비에 달려 있을 것이다. AOIP 역시 지속 가능한 발전을 위한 핵심적인 닳이 될 것이다. ASEAN은 AOIP를 통해 지역의 탄력성, 인프라, 지속 가능한 소비 및 생산, 빈곤 퇴치 및 천연 자원의 지속 가능한 관리를 만들어갈 것이다.

둘째, 인구학적 변동에 대한 인식이다. 인구학적 변동은 사회의 모든 측면에 영향을 미치고 있다. 일부 아세안 회원국은 고령화된 노동력으로 지속적인 경제 성장의 한계에 직면할 것이고, 다른 회원국들은 청년층과 생산가능 연령층이 증가할 것이다. 현재 ASEAN 회원국의 절반이 합계출산율이 대체 수준 이하(total fertility rates below replacement levels) 즉, 저출산에 머물고 있다. 저출산은 합계출산율이 인구대체 가능한 수준(평균 2.1명)을 밑도는 현상을 말한다. 아세안의 회원국의 절반 정도는 앞으로 몇 년 안에 노동력이 줄어들 것이다. 현재 아세안 회원국에는 15-34세의 청년층이 약 2억 1,300만 명이고, 2038년에는 2억 2천만 명이 조금 넘는 것으로 예상된다. 아세안 회원국들은 이미 인구 고령화에 직면해 있다. UNESCAP의 보고에 따르면, 싱가포르, 태국, 베트남, 말레이시아는 60세 이상 80세 이하 인구 비율이 아세안 회원국 중 1위를 차지하고 있으며 태국과 싱가포르는 가장 빠르게 고령화되고 있다. 아세안 회원국들은 저출산과 높은 기대수명 등으로 고령화가 빠르게 진행되고 있다. 그리고 2020년에는 인구의 11.2%인 7,400만 명이 60세 이상이다. 이 숫자는 2050년까지 두 배(22.2%)가 될 것으로 예상된다. 이에 아세안에는 고령층을 위한 서비스와 인프라, 장기요양보호 시스템을 시급히 갖출 필요가 있다.

셋째, 돌봄경제에 대한 인식이다. 아세안 지역의 노인 부양가족 수가 증가함에 따라 의료 부문에 대한 압력이 커질 것이며, 노인 인구 통계에 대한 적절한 지원을 보장하기 위해 더 많은 투자가 필요할 것이다. 아세안은 돌봄경제에 대한 투자를 늘리면 불평등을 완화하고 2030년까지 여러 지속 가능한 개발 목표(SDGs)를 달성하는 데 도움이 될 수 있다고 보고 있다. 2022년 ASIA Foundation 보고에 따르면, 유료 의료(Paid Care)는 급속하게 확대되는 경제 분야이며 전 세계적으로 고용의 실질적인 원천이 될 것이라고 예측한다. 그리고 2022년 International Labour Organization 보고에 따르면, 성 평등 휴가, 보편적 육아, 장기요양 서비스에 투자하면 2035년까지 최대 2억 9,900만 개 일자리를 창출할 수 있다. 특히 2023년 World Economic Forum에 따르면, 아동돌봄만으로도 매년 세계 경제에 약 3조 달러를 추가할 수 있다고 보고 있다. 돌봄경제와 투자에 관해서 2021년 38·39차 브루나이 아세안 정상 회의에서 ASEAN Comprehensive Framework on Care Economy (ACFCE)가 채택되었다.

다섯째, 디지털 전환이다. 동남아 전체 인구의 71.2%가 인터넷을 사용할 만큼, 급속도로 인터넷이 보급되었지만, 여전히 기술적 격차로 접근성이 용이하지 않은 지역도 상당하다. 시골 어린이와 청소년

년의 53%만이 집에서 인터넷을 연결하고 있고, 도시 어린이의 72%는 인터넷을 연결하고 있다. 캄보디아, 라오스, 미얀마에서는 가정의 일부만이 광역 인터넷에 접속할 수 있다. 그리고 대부분의 아세안의 국가에서 모바일 보급률은 높지만, 많은 사람들은 여전히 모바일 기기에서 무제한 인터넷을 접속할 수 없다. 디지털 네트워크에 접속하기 위한 가격도 너무 비싸서 인터넷 사용이 제한된다. 아세안은 디지털 미래를 준비하기 위해 네 가지 측면에서 진전을 이루어야 한다. (i) 아세안 시민은 디지털과 관련된 새로운 기술을 배우고, 재학습할 수 있도록 하고, 역량을 강화할 수 있도록 해야 한다. (ii) 디지털 인프라를 강화해야 한다. (iii) 비즈니스의 디지털 전환이 필수적이다. (iv) 디지털 공공 서비스를 개선해야 한다. 아세안은 디지털 혁신을 활용하여 사회 통합과 공유 경제성을 강화하고, 업무 및 교육의 미래를 준비하고, 안전하고 깨끗한 환경을 보장하며, 보건 협력을 강화하고, 기후 및 재난 대비를 강화해야 한다.

여섯째, 환경과 기후변화 인식이다. 기후변화와 녹색 성장은 가까운 장래에 아세안 정책에서 중요한 영역이 될 것이다. 2021년 ISEAS-Yusuf Ishak Institute의 조사에 따르면 동남아시아인의 53.7%가 기후변화를 즉각적인 위협으로 인식한다. 기후변화의 영향은 이미 분명하다. 지구 온난화 온도가 산업화 이전 수준보다 높은 1.5°C에 가까워짐에 따라 기후기반 재해가 인간 시스템에 위협이 되고 있다. Hydro-meteorological disasters는 지난 50년 동안 증가해왔다. 지난 1970~2019년 동안 발생한 2만 2326건의 재해 가운데 절반가량이 기후·날씨·수자원 위협에 따른 것이다. 2021년 World Meteorological Organization에 따르면, 보고된 모든 재정 손실의 4분의 3 정도, 그리고 전 세계적으로 보고된 사망자 수가 기후위기 재난과 관련된 것이다. 아세안은 세계 및 지역의 기후 의제에 대한 약속을 강화해야 한다. 탄소중립은 아세안 경제공동체에서 최우선 과제이다. 아세안사회문화공동체는 공동체-기반 기후행동, 지속가능한 도시, 해양 플라스틱 소거, 자연 기반 솔루션, 녹색 성장을 계속 추구할 것이다. 순환경제는 아세안공동체 2025비전에서도 핵심적인 과제였다. 순환경제는 SDGs 추구하고 기후변화에 대한 파리협약에 대한 아세안 회원국의 기여를 의미할 뿐만 아니라 환경, 천연 자원관리, 식량안보 이슈에 대한 포괄적 정책결정을 강화할 것이다.

마지막으로 재난복원력 강화이다. 변화하는 재난 위험 경관은 재난에 대한 아세안 시민의 취약성을 악화시킬 것으로 예상된다. 2022년 아세안 보고에 따르면, 2020년 아세안은 405건의 재난 사건을 경험하였고, 1,930만 명의 사람들에게 영향을 미쳤고, 240만 명이 이재민이었고, 2억 2,740만 달러의 피해를 입었다. 2018년 술라웨시 지진, 기후변화, 코로나19 팬데믹, 사람들의 이동은 지질학적 그리고 수질기상학적 위험의 강도와 빈도를 증폭시킨다. 재난관리 분야에서는 2015년 연간 400여건 수준이던 재난이 2030년에는 연간 560여건으로 증가할 것으로 예측한다. 아세안은 무수히 많은 인도주의적인 긴급 대응을 전개했다. 그러나 아세안은 다음과 같은 도전과제들을 극복해야 한다. 첫째, 지원 조정, 둘째, 재난관리를 위한 신기술의 효과적인 활용, 셋째, 재난 위험 금융 및 보험의 혁신 또는 그러한 금융 접근성 한계를 극복 등이다. 재해 위험 감소는 아세안 지역에서 체계적인 탄력성을 달성하고 지속 가능한 개발을 촉진하는 데 중요하다.

2. 아세안사회문화공동체 2045의 주요 정책과 대응방안

앞에서 언급한 것이 미래를 위한 아세안사회문화공동체의 핵심적인 비전을 의미한다면, 이러한 비전을 구현하기 위한 구체적인 정책 또는 대응방안은 다음과 같다고 볼 수 있다.

첫째, 새로운 일자리를 위한 Upskilling and Reskilling을 위한 교육정책이다. 디지털 전환에 따른 노동시장의 현격한 변화와 필요한 인력양성 등 전반적인 노사관계의 변화에 대해서 대응해야 한다. AI 기반 ICT, 클라우드 컴퓨팅, 데이터 기반 비즈니스 등을 수행할 수 있는 인력변화와 재훈련이 필요하다. 생산성이 낮은 산업분야에서 생산성이 높은 산업분야로의 노동시장 변화는 국내외 인적이동의 변화 역시 동반할 것이다. 두 가지 측면을 별도로 주목해야 한다. 한편으로는 환경의 변화와 다른 한편으로는 이에 대한 정책 대응이다. 이러한 변화의 원동력은 디지털화와 AI가 주도하는 기술적 변화, 인구 통계, 환경 문제, 세계화 및 이주 등이다. 이러한 변화에 대한 공공 정책 대응의 측면이다. 인간 적응력은 주로 유아기, 정규 교육, 기술 및 직업 훈련과 같은 다양한 경우의 학습 시스템의 변화를 통해 마련하려고 한다. 정책적 대응의 두 번째 대응은 노동 기관과 관련된 정책, 사회 보호에 중점을 둔 정책, 기술 및 혁신 정책과 관련된 정책, 지속 가능하고 포괄적인 개발을 향한 기술 혁신 등이다. 그리고 마지막으로, 이주, 국제 무역, 가족 정책 등에 해당된다.

이러한 변화에 따른 교육은 세 가지 접근이 필요하다. ① Soft skill이 필요하다. 유네스코에 따르면 Soft skill은 공감, 의사소통, 동기부여, 유연성, 책임감 및 시간 관리 등이다. ② 생산과정에 대한 교육이다. AI 시스템이 성공하기 위해서는 생산 프로세스의 모든 작업, 이러한 작업이 서로 다른 컨텍스트에서 어떻게 연결되는지, 데이터베이스로 표현 될 수 있는 하위 집합을 정확하게 알아야 한다. 이 경우 읽기와 기초 수학 등 오히려 기초적인 기술이 중요하다. ③ 마지막으로 디지털 기술로 알려진 기계와 상호 작용하는 데 필요한 기술이다. 이와 관련하여 두 가지 기술이 관련있다. (i) 사람들이 기계를 보완함으로써 시스템이 제대로 작동하도록 돕는다. 예를 들어, 교육 단계에서 데이터베이스 생성이다. 이는 광범위한 디지털 지문 세트를 얻고, 청소하고, 구조화하고, 테스트하고, 수정하는 것보다 기존 정보를 간단하게 추출하는 것이다. 시스템이 오류, 편견이 없기 위해서는 생성된 데이터베이스가 환경을 정확하게 표현해야 하며, 이 목표를 위해서는 데이터 코딩을 위한 사람들은 필수적입니다. (ii) AI가 인간의 인지 능력을 향상시킬 수 있는 능력을 가지고 있기 때문에 새로운 기술, 특히 이러한 신 기술을 고려한 프로세스와 제품을 재구성하고 이를 활용하기 위해 아키텍처를 설계하는 데 필요한 새로운 기술이 필요하다.

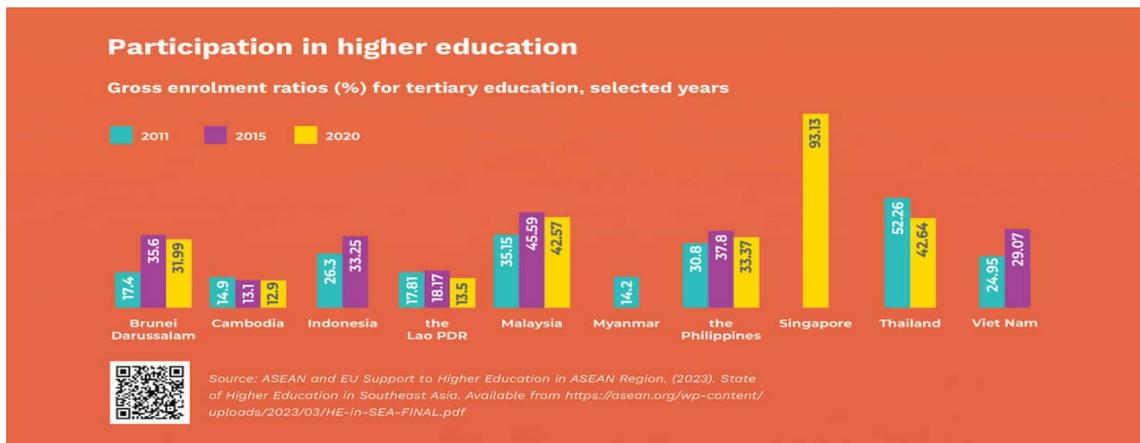
아세안은 이러한 AI 기반 디지털 기술변화에 따른 산업 및 노동시장에 변화에 대응하기 위해 Soft skill에 대한 교육이 필요하고, 현재 싱가포르와 태국 그리고 그 밖의 다른 국가들 사이에 이러한 교육적 갭이 상당히 드러나고 있기 때문에, 전반적으로 아세안 차원에서 디지털 교육이 어떻게 이루어져야 할지가 중요하다. 기초 기술과 관련하여 전 세계적으로 초등 교육을 마친 10명 중 약 6명이 텍스트 이해 능력이 최소 수준이라고 한다. 그리고 특히 중산층 소득이 낮은 국가에서는 이 비율이 10명 중 1~2명으로 급격히 떨어진다. 그리고 전 세계적으로 15세 이상 인구의 약 4분의 1이 디지털 장치에서 스프레드시트를 사용하는 방법을 알고 있다. 그러나 아세안 국가들 내의 격차는 예를 들어, 브루나이의 42퍼센트에서 캄보디아의 9퍼센트까지 그 격차는 상당하다. 아세안에는 브루나이, 말레이시아 또는 싱가포르와 같이 이 비율이 상당히 높은 국가와 반대로 비율이 1%에 가까운 필리핀 사례 등이 있다.

세계경제포럼 Future of Jobs Report 2023에 따르면, 5년 안에 현재의 직업의 23%가 변화할 것이라고 보고하였다. 그리고 다음 5년 안에 44%의 노동자들의 스킬이 변화할 것이라고 보고하였다. 이에 맞춰 성장할 직업과 하락할 직업, 그리고 그 기술 중에서도 어떤 기술이 요구되는지 밝히고 있다. 창조적 사고, 시스템적 사고, 분석적 사고, AI와 빅데이터, 기술독해력, 동기부여와 자기인지, 호기심과

평생교육, 텔런트 매니지먼트, 복원력·유연성·민첩성, 서비스 오리엔테이션과 고객 서비스 지향 등이 앞으로 직업적 창출을 위해 필요한 것들이다. 결국 이러한 필요를 채울 수 있는 아세안 교육 혁신을 필요로 한다.

둘째, 교육 혁신과 투자를 통한 인구학적 변동에 대한 대응이다. 아세안 회원국의 일부는 고령화사회로 빠르게 변화하고 있지만, 그럼에도 불구하고 전반적으로 아세안은 젊고, 노동가능 인구가 상대적으로 넓게 포진되어 있다. 아세안 전체적인 차원에서 보면, 2030년까지도 청년층과 노동가능층은 각각 15.31%와 67.37%로 잘 유지되지만, 국가 간 차이를 보면, 싱가포르, 태국, 베트남 사회가 상대적으로 고령화사회로 진입하는 속도가 약간 빠르다.²⁾ 이에 아세안 역내 차원에서는 이러한 인구학적 변동에 대한 대응을 순조롭게 하기 위해서는 교육혁신과 교육투자를 증진해야 하는 것이다. 2019년 기준으로 미얀마 2.4%, 필리핀 3.23%, 인도네시아 2.84%, 싱가포르 2.74%, 라오스 2.30%, 태국 2.97%, 베트남 4.06%로 SDGs 목표 4번째, GDP의 4% 교육재정을 투입하는 국가는 베트남 한 국가이다. 아세안 회원국의 초등교육의 입학율을 보면, 90~100% 이상으로 상대적으로 좋은 편이다. 하지만, 중고등 교육 현황에서 캄보디아와 라오스가 50% 비율로 낮은 국가에 해당된다. 이렇듯 초·중·고등학교 현황에서도 아세안 역내 회원국의 격차는 뚜렷하다.³⁾

<그림 1> 아세안 회원국 고등교육 현황



출처: Maximising the Demographic Dividend through Investments in Education | The ASEAN

그리고 위의 <그림 1>에서 2020년 기준 아세안 회원국 대학 교육(tertiary)의 현황을 싱가포르가 93.13% 참여율로 상당히 높다. 그 사실에 비추어 보면, 50%에 육박하는 국가는 전혀 없고, 말레이시아와 태국이 각각 42.57%와 42.64%로 중진 그룹에 해당된다. 아세안 회원국 대학교육에서 ‘과학, 기술, 공학 그리고 수학’, ‘사회과학, 저널리즘, 정보처리’, ‘예술과 인문학’, ‘교육프로그램’ 등으로 분야별로 조사한 내용을 보면, 다음과 같다. 브루나이의 경우 2019년을 기준으로 40.14%, 6.65%, 12.68%, 10.61%이다. 그리고 캄보디아의 경우 2019년을 기준으로 23.20%, 13.54%, 8.47%, 7.70%이다. 인도네시아는 2015년을 기준으로 17.30%, 11.44%, 5.08%, 30.05%이다. 싱가포르는 2019년을 기준으로 35.40%, 7.01%, 8.27%, 7.15%이다. 그 밖의 국가들도 전체적으로 보면, 브루나이와 싱가포르가 각각

2) 출처: Maximising the Demographic Dividend through Investments in Education | The ASEAN

3) 출처: Maximising the Demographic Dividend through Investments in Education | The ASEAN

40.14%와 35.40%로 과학, 기술, 공학 그리고 수학 분야의 대학교육을 차지하고 있다. 4)

셋째, 돌봄 경제에 대한 정책이다. 디지털 전환과 인구학적 변동이라는 환경 속에서 지속가능한 경제로서 돌봄경제(care economy)가 미래대안으로 적극적으로 고려되어야 한다고 보고 있다. 유엔에 따르면 65세 이상이 인구의 7% 이상이면, ‘고령화 초기’로 규정하고, 14%를 넘으면 ‘고령화’ 사회, 21%를 넘으면 ‘초고령화’ 사회로 규정한다. 고령화사회에 대응을 위한 가장 중요한 것은 보건 및 질병관리가 중요하다. 재활 및 간병, 의료 서비스의 확대 및 발전이 필요하다. 아세안의 경우, 1950년대는 21명 중에 1명이 60세 이상이었었는데, 2030년에는 7명 중에 1명이고, 2050년대는 4명 중에 1명이 60세 이상이다. 즉, 아세안 사회도 2050년 고령화사회를 준비해야 하는 것이다.5) 그리고 아세안 회원국 GDP 대비 보건 재정지출 비율은 높아야 8%이고, 2020년 기준으로 약 4~5% 정도이다. 그러나 선진국에서는 이 비율이 약 9~10%에 해당된다.6) 이에 전체 GDP 재정 중 보건재정을 높여야 하는 것이 과제이다.

그리고 아세안 회원국의 보편적 건강 보장 서비스(Universal Health Coverage Service)는 2000년 기준으로 브루나이 49%, 미얀마 25%, 캄보디아 24%, 필리핀 36%, 인도네시아 29%, 싱가포르 64%, 라오스 25%, 태국 43%, 말레이시아 52.0%, 베트남 37%였는데, 2021년 기준으로는 브루나이 78%, 미얀마 52%, 캄보디아 58%, 필리핀 58%, 인도네시아 55%, 싱가포르 89%, 라오스 52%, 태국 82%, 말레이시아 76.0%, 베트남 68%로 월등히 좋아졌다.7) 그러나 의료서비스의 질과 수준의 문제는 여전히 과제로 남는다. 그중에서도 현재 아세안 국가들에 60세 기준은 앞으로 더 증가할 것으로 보이고, 60세로부터 추가(+) 기대수명은 2019년을 기준으로 브루나이 14.5, 캄보디아 13.2, 인도네시아 13.4, 라오스 13.5, 말레이시아 14.6, 미얀마 13.6, 필리핀 13.4, 싱가포르 20, 태국 18, 베트남 14.8살로 나타난다.8) 그리고 아세안 국가의 법적 은퇴 연령은 대개 60세이고, 인도네시아는 58세로 약간 낮다. 그리고 남녀 차이가 있는 것은 라오스와 베트남에서는 여자는 55세이고, 상대적으로 싱가포르는 은퇴 연령이 높아서 남자가 63세, 여자가 68세이다. 이렇듯 평균 은퇴연령 60세라고 했을 때, 그로부터 기대수명이 높아진 현재의 상황에서 지속가능한 연금시스템 마련이 필요하다. 2050년 인구학적 변동에 따라 GDP 대비로 전체 고령연금을 받을 수 있는 인구는 브루나이가 11%, 캄보디아 8%, 인도네시아 7%, 라오스 7%, 말레이시아 9%, 미얀마 7%, 필리핀 7%, 싱가포르 15%, 베트남 10%로 상당히 취약한 상황이라는 것을 알 수 있다.9)

이에 아세안은 첫째, 아세안보건시스템(ASEAN Health System)을 준비하고 있다. 이 장기적이며, 실효적인 아세안보건시스템을 통해, 실행가능한 정책으로 전환하면 예산 및 필요한 자원의 배분을 원활하게 진행하고자 한다. 둘째, 회원국과 관련 부문 간의 강력한 의사소통과 조정이 필수적이다. 여기에는 민간 부문, 정부 기관 및 국제기구와의 협력 증진이 포함된다. 모든 수준에서 조정 메커니즘을 개발하면서, 의사소통과 협업을 강화하면서 아세안 전역의 보건 시스템을 강화한다. 셋째, 유능한 인력을 개발하는 것은 운영 체제와 필요한 조치를 실행하는 데 필수적이다. 아세안 재난보건 관리역량 (ARCH: ASEAN Regional Capacity on Disaster Health Management)에 의한 표준 교육과정을 개발하

4) 출처: Maximising the Demographic Dividend through Investments in Education | The ASEAN

5) 출처: ASEAN's Demographic Transition | The ASEAN

6) 출처: Impact of Demographic Shifts on Health Care and Social Protection | The ASEAN

7) 출처: Impact of Demographic Shifts on Health Care and Social Protection | The ASEAN

8) 출처: Impact of Demographic Shifts on Health Care and Social Protection | The ASEAN

9) 출처: Impact of Demographic Shifts on Health Care and Social Protection | The ASEAN

는 과정에서 각 아세안 회원국의 응급의료팀 조정과정(C-과정), 재난보건관리 기본과정(B-과정)의 수행은 보건의료 전문가에게 필요한 기술과 전문지식을 갖추게 하는데 중추적인 역할을 한다. 이러한 교육 이니셔티브는 다양한 문화적 배경, 성별 및 연령대의 참가자, 특히 미래 세대의 참여를 독려 하면서 회원국의 고유한 국가적 맥락에 맞게 조정되어야 한다. 포용적인 보건시스템은 혁신, 평등 및 문화적 민감성을 풍부할 것이다. 넷째, 테스트 베커니즘을 수립해야 한다. 재난 보건 시스템 개선이 필수적이다. 아세안 지역 재난 긴급 대응 시뮬레이션 훈련(ARDEX: ASEAN Regional Disaster Emergency Response Simulation Exercise)과 지역 협력 훈련(RCD: Regional Collaboration Drills) 등을 통해 국가역량 등을 발전시켜야 한다. 다섯째, (Experience and Knowledge) 상호 학습과 성장을 위한 플랫폼을 만드는 것은 국가의 보건 시스템을 강화하는 데 중추적인 역할을 한다. 아세안은 다른 국가의 재난 보건 시스템 모범 사례를 관찰하고 채택함으로써 지속적인 개선과 환경을 조성해야 한다. 이러한 전문지식과 경험의 교환은 지역 내의 연대를 촉진하고 궁극적으로 아세안의 재난 보건 시스템의 집단적 성장과 회복력에 기여할 수 있다.

IV. 결론: 한-아세안 관계 CSP로 격상과 사회문화이슈 협력방안

한국과 아세안 대화관계 수립 35주년을 맞이하여, 양자 사이에 더 심화될 발전관계를 위해서 ‘포괄적 전략적 관계(Comprehensive Strategy Partnership)’로 격상시키는 과정에서 한국은 어떤 것을 고려해야 할지 마지막으로 언급하고자 한다. 우선, 한국은 전 정부의 신남방정책플러스(NSP플러스)와 현 정부의 한-아세안연대구상(KASI)로 나타나는 흐름과 특징이 있고, 이것은 아세안의 비전인 아세안 공동체 2025비전과 연동되어 작용하였다. 그러나 아세안은 ASEAN Community Vision 2045에서 나타나는 아세안의 문제의식을 보았을 때, 향후 20여 년 간의 변화를 상당한 구조적 전환과정이라는 것을 인식하고 있다. 이에 한국도 아세안과의 새로운 CSP로 격상되기 위해서는 바로 이러한 구조적 변동에서 고도의 협력파트너가 되어야 하는 시점이다.

첫째, 인구학적 변동에 대한 고려이다. 우선 아세안은 고령화사회에 대해서 아세안 역내에 어떤 준비를 해야 할지를 밝히고 있다. 산업적 대응이라는 의료, 보건, 간호서비스 산업에 대한 보장 및 증진, 아세안 의료체계를 질적으로 발전시키는 것에 대한 고려뿐만 아니라 고령화될 국가와 아직 젊은 중국 사이에서 이주와 이동에 대한 대응도 고민하고 있다. 인구학적 변동은 한국사회 안에서도 발생하고 있기에 현재도 가장 뜨거운 이슈이다. 고령화와 저출산으로 한국의 지방경제의 붕괴를 우려하고 있는 상황이다. 그래서 한국의 이주정책에 대한 새로운 고민을 하고 있는 이유도 여기에 있다. 그리고 코로나19 팬데믹 이후 한국과 아세안 사이에 인적이동은 매우 활발했다. 그러나 현재는 코로나19 이전으로 회복되지 않고 있다. 최근 매우 주목받는 중앙일보 기사가 있었다. 베트남 취재탐방이후 2023년 6월 19일자 “한국 이민? 대신 일본 간다...베트남서 韓 1위→10위 밖, 왜 [이제는 이민시대]” 특집 시리즈에서 베트남 이주노동자들이 가장 선호하는 국가 1위가 일본이 되었고, 한국은 10위 밖으로 물러났다는 점을 밝히면서 한국사회가 이주자에게는 매우 힘든 사회인 것을 재확인시킨 기사글이다. 즉, 베트남 이주노동자에게 한국은 이주에 적합한 사회가 아니라는 인식이 확대된 결과라고 볼 수 있다. 송출국 아세안이 최종적인 목적지로서 한국을 선호할 것이라는 환상이 사라지고 있는 신호탄이다. 이에 한국과 아세안 각각의 인구학적 변동이 양자에게 어떤 의미로 나아가고 있는지, 그래서 어떤

협력의 방안을 모색해야 할지 진지한 고민이 필요하다.

둘째, AI 기반 디지털 사회로의 전환이다. 코로나19 팬데믹으로 상당히 압당겨진 디지털 사회의 도래이다. 디지털 사회로의 전환에 있어서 가장 절대적으로 필요한 것은 이러한 전환사회에 필요한 ‘디지털 교육’, 아세안식 표현에 따르면, ‘Reskilling’ 또는 ‘Upskilling’이다. 그리고 이러한 교육은 사실 교육 전반 즉, 초·중·고등 및 대학교육까지 모두 새롭게 만들어져야 하는 것이다. 만약에 한국에서 이러한 디지털 전환사회에 맞는 교육 모델이 성공한 것이 있다면, 아세안과의 적극적인 협력모델을 가동해야 한다. 왜냐하면, ‘디지털 경제’는 결국 ‘인구학적인 규모’가 크게 좌우될 것이라고 보이는데, 한-아세안이 디지털 경제의 공동시장의 경험을 구축하는 것이 한국에게 매우 중요하기 때문이다.

셋째, 탈탄소 녹색경제로의 전환이다. 주지하는 바와 같이 인구학적 변동, 디지털사회로의 전환처럼 또 하나의 구조적인 변동이 탈탄소 에너지 전환이다. 결국 기후위기에 대응하고 지속가능한 삶을 이루어내기 위해서는 탄소에 의존했던 기존 생산시스템에서 탈탄소 경제로의 전환을 성공해야 하는 것이다. 이러한 탈탄소 경제로의 전환을 위해서 새로운 에너지 기원인 전기생성을 위해서 글로벌 공급망 재편의 전쟁을 치루고 있는 것이기 때문이다. 지금 현재 한국은 ‘탈탄소 경제’로의 전환을 준비하고 있지 못하다. 하루빨리 한국도 탈탄소 에너지 전환을 위한 계획 속에서 아세안과의 협력메카니즘을 만들어야 할 것이다.

마지막으로, 돌봄경제와 창조경제의 중요성이다. 지속가능한 경제를 어떻게 담보해 내야 할 것인가는 전 세계적인 화두이다. 특히 AI에 기반한 디지털 사회와 인구학적 변동에 따른 새로운 준비로 ‘돌봄경제’가 중요하다. 아동, 노동가능인구, 고령층 등 각각에 연령대와 생애주기에 따라 사람친화적인 산업 및 비즈니스를 창출하는 것이다. 그리고 ‘아이디어’로 새로운 부가가치를 창출할 수 있다고 보는 ‘창조경제’는 앱개발, 디자인, 공연예술, 문화 및 관광, 패션, 문화와 예술, 게임과 웹툰, 순수미술, 디지털 아트 등 매우 광범위한 범주이다. 즉, ‘사람’ 자체, ‘사람의 창의성’으로부터 경제를 활성화하는 것이다. 우리나라는 한류를 중심으로 한 문화콘텐츠 산업을 창조경제의 하나로 볼 수 있는 것이다. 이것은 아세안이 한국과 협력하기를 바라는 가장 매력적인 협력포인트이다. 아세안이 유·무형의 문화유산을 중심으로 아세안의 정체성을 형성하고 유지하고 발전시키려고 했던 것을 한발 더 진전시켜서 창조경제화하려고 하는 전략을 갖고 있다. 한국과 아세안의 협력이 돋보이는 지점이 되기를 기대해 본다. 결국 미래는 지속가능한 삶을 위해서 ‘사람과’ 사람‘ 사이에 연결성을 얼마나 높일 수 있는가에 달려 있다고 볼 수 있는데, 우리가 아세안 사람들과 긴밀한 관계를 성공적으로 만들어 낼 수 있을지 그 기반에 한-아세안 관계가 달려 있고, 그 관계 진전을 위한 CSP를 구상해야 할 것이다.

참고문헌

2022 한아세안통계자료. 서울: 한아세안센터.

곽성일 · 조승진 · 정재완 · 이재호 · 신민금 · 박나연 · 김소은. 2022. 『아세안의 중장기 통상전략과 한-아세안 협력방안』. 서울: 대외경제정책연구원.

산업통상자원부. 2023. “‘한-아세안 연대구상’ 경제분야 이행을 위한 기술전수, 전기안전 등 협력 확대.” “한-아세안 연대구상’ 경제분야 이행을 위한 기술전수, 전기안전 등 협력 확대 - 보도자료 | 브리핑룸 | 대한민국 정책브리핑 (korea.kr)

- 외교부. 2022. “신남방정책 고도화를 향하여: 한-아세안 미래 협력방향 및 역내 평화 증진 방안 모색” 신남방정책 고도화를 향하여: 한-아세안 미래 협력방향 및 역내 평화 증진 방안 모색 상세보기|보도자료 | 외교부 (mofa.go.kr)
- 최인아 ·곽성일 · 정재완 · 이정미 · 박나연 · 김미림 · 이재현 · 조원득. 2020. 『인도태평양 전략과 신남방정책의 협력방안』. 서울: 대외경제정책연구원.
- 최인아 · 장한별. 2023. “한-아세안 연대구상(KASI)의 주요 내용과 대아세안 협력 전망.” 세경포 23-10 한-아세안 연대구상(KASI)의 주요 내용과 대아세안 협력 전망.pdf
- ASEAN Comprehensive Recovery Framework, Adopted at 37th ASEAN Summit. 2-FINAL-ACRF_adopted-37th-ASEAN-Summit_12112020.pdf (검색일: 2023년 10월 29일)
- ASEAN Cambodia. 2022. “Report of the Special Envoy of the ASEAN Chair on Myanmar to the 40 · 41th ASEAN Summit” Report of the Special Envoy of the ASEAN Chair on Myanmar to the 40th and 41st ASEAN SummitsASEAN Cambodia 2022 (mfaic.gov.kh)(검색일: 2023년 10월 2일)
- ASEAN Indonesia. 2023. “Jakarta Declaration on ASEAN Matters: Epicentrum of Growth(ASEAN Concord IV)” DECLARATION-OF-ASEAN-CONCORD-IV.pdf (검색일: 2023년 10월 2일)
- Achieving the ASEAN Community Vision 2045. Achieving the ASEAN Community Vision 2045 | The ASEAN (검색일: 2023년 10월 2일)
- ASEAN Indonesia. 2023. “ASEAN-China Joint Statement on Mutually Beneficial Cooperation on the ASEAN Outlook on the Indo-Pacific.” Final-ASEAN-China-Joint-Statement-on-Mutually-Beneficial-Cooperation-on-the-ASEAN-Outlook-on-the-Indo-Pacific.pdf (검색일: 2023년 10월 2일)
- ASEAN Indonesia. 2023. “ASEAN-U.S. Leader’s Statement on Cooperation on the ASEAN Outlook on the Indo-Pacific” ASEAN-US-Leaders-Statement-on-AOIP-FINAL-formatting.pdf (검색일: 2023년 10월 2일)
- ASEAN Indonesia. 2023. “ASEAN Leaders' Review and Decision on the Implementation of the Five-Point Consensus.” 01.FINAL-ASEAN-LEADERS-REVIEW-AND-DECISION-ON-THE-IMPLEMENTATION-OF-THE-5PC-1.pdf (검색일: 2023년 10월 2일)
- Chairman’s Statement of the 43rd ASEAN Summit Chairman’s Statement of the 43rd ASEAN Summit - ASEAN Indonesia 2023 (asean2023.id) (검색일: 2023년 10월 29일)
- Framework for Negotiating ASEAN Digital Economy Framework Agreement Framework-for-Negotiating-DEFA_ENDORSED_23rd-AECC-for-uploading.pdf (asean.org) (검색일: 2023년 10월 29일)
- CHAIRMAN’S STATEMENT OF THE 40TH and 41ST ASEAN SUMMITS Phnom Penh, Cambodia, on 11 November 2022 <https://theaseanmagazine.asean.org/>
- 한-아세안 연대구상(Korea-ASEAN Solidarity Initiative: KASI) 국영문 설명자료 상세보기|참고자료 | 아세안(ASEAN) 외교부 (mofa.go.kr)

아세안과의 포괄적 전략적 동반자 관계 수립 이후 한-아세안협력기금의 전략적 활용 방안

박민정(국립외교원)

I. 들어가며

올해 10월 개최될 한-아세안 정상회의에서 한국과 아세안의 관계는 최고 수준의 양자 관계인 포괄적 전략적 동반자관계(CSP)로 격상될 예정이다. 아세안이 2021년 10월 호주, 11월 중국에 포괄적 전략적 동반자관계(CSP)를 부여한 이후, 아세안은 여타 대화상대국들로부터 관계 격상 요청을 물밀 듯이 받아 왔고, 미국, 인도(2022.11월) 및 일본(2023.9월)과 추가적인 관계 격상을 완료하였다.

일각에서는 향후 몇 년 내 거의 대부분의 대화상대국들이 아세안과 포괄적 전략적 동반자관계(CSP)를 수립할 가능성도 있다고 예상하며 관계 격상의 실질적 의미에 대해 비판적인 입장이다(Lin 2023)¹⁾. 아세안은 포괄적 전략적 동반자 관계(CSP)가 대화 관계에 있어 차등적 우선권을 부여하지 않음을 강조하며, 대화 관계의 깊이와 폭이 보다 의미있고(meaningful), 실질적이며(substantive), 상호호혜적(mutually beneficial)인 방향으로 확대된다는 의미라고 강조한다.

한국이 아세안과의 포괄적 전략적 동반자 관계(CSP) 수립 이후 보다 격상된 실질 협력을 이뤄나가기 위해서는 아세안에 대한 자발적 기여금인 한-아세안협력기금(ASEAN-ROK Cooperation Fund: AKCF)을 보다 전략적으로 활용할 필요가 있다. 본 고에서는 1989년 한-아세안 대화 관계 수립 이후 한-아세안협력기금 운용 방식이 어떻게 진화해왔는지 설명하고, 포괄적 전략적 동반자 관계(CSP)로의 격상 이후 활용 방안에 대해 제안하고자 한다.

II. 협력기금 운용의 진화

한-아세안 협력기금(AKCF)은 한-아세안 간 대화관계 수립 이듬해인 1990년도에 조성된 한-아세안 특별협력기금(ASEAN-ROK Special Cooperation Fund: SCF)을 기원으로 발전해왔다. 인적교류를 주요 목적으로 한 SCF의 규모는 초기 2년 동안 100만 불에 불과하다 1992년 200만 불로 인상되었다. 1996년에는 인적자원개발, 과학기술, 거버넌스, 문화 및 스포츠 등의 분야에서 협력을 증진할 목적으로 “한-아세안 미래 지향 협력 프로젝트기금(ASEAN-ROK Future Oriented Cooperation Projects Fund:

1) Joanne Lin (2023). Fulcrum. “Is ASEAN’s Comprehensive Strategic Partnership Becoming A Farce?”

<https://fulcrum.sg/aseanfocus/is-aseans-comprehensive-strategic-partnership-becoming-a-farce/>

FOCF)”을 추가적으로 창설하였다.

그러나 FOCF에 대한 예산 지원이 중단되어 한동안 기존 SCF의 총 한도(200만 불) 내에서 SCF와 FOCF가 각각 100만 불씩 사용하였다. 이후 2004년에 개최된 한-아세안 대화관계 수립 15주년 기념 정상회의를 계기로 2005년부터 SCF의 기금을 200만 불로 증액, 두 기금은 총 300만 불이 되었다. 또한, 2009년 한-아세안 대화관계 수립 20주년을 기념하여 개최된 한-아세안 특별정상회의를 계기로 2010년에는 FOCF의 예산 300만 불이 추가로 확보되면서 대아세안 협력기금은 총 500만 불로 증액되었다. 2014년에 개최된 대화관계 수립 25주년 기념 한-아세안 특별정상회의에서 2015년부터 기금 규모를 연간 700만 불로 추가 증액한다는 계획이 발표되었고, 2015년 개최된 한-아세안외교장관회의에서 두 개의 분리된 기금, 즉 SCF와 FOCF를 한-아세안협력기금(AKCF)으로 통합하기로 결정되었다.

이후 한-아세안협력기금은 2017년부터 추진된 신남방정책 하에 2019년까지 연간 1,400만 달러로, 기존 700만 달러에서 두 배로 증가되었다. 또한, 2022년 “한-아세안 연대구상(KASI)” 발족을 계기로 2027년까지 기금 규모가 3,200만 불까지 증액하기로 결정됨에 따라, 2022년 1,600만 불, 2023년 2,000만 불로 연간 기금 규모가 증가되었다. 즉, 1990년 조성된 이후 2023년까지 약 1.74억 불이 공여되었는데, 이는 일-아세안 통합기금(Japan-ASEAN Integration Fund: JAIF)²⁾을 통해 유사한 방식으로 아세안에 기금 지원을 해 온 일본에 이어 두 번째 큰 규모로 평가된다.

한-아세안 협력기금의 운용과 관련해서 2015년 한-아세안 외교장관회의에서는 두 개의 기금을 통합하여 AKCF로 출범시킨다는 점 외에 두 가지 사항을 추가 합의하였다. 첫째, 기존 프로젝트형 사업 방식을 프로그램형으로 전환하는 것이다. SCF와 FOCF에서 시행되었던 사업은 평균 예산 약 15만불 수준의 소규모 프로젝트형 사업으로 대부분 일주일 미만의 워크숍, 세미나, 연수 등 인적교류 활동으로 구성되었다. 이러한 일회성 사업들은 장기적 성과를 파악하기 쉽지 않을 뿐 아니라, 기금 규모 증가에 따라 일회성 사업이 1년에 100여 건 정도로 증가되면서 사업 관리에 대한 행정적 부담도 대폭 증가되었다. 이러한 문제점을 개선하고자 AKCF의 사업방식을 다년도 프로그램형 사업을 전환하기로 합의한 것이다.

또 다른 결정사항은 한-아세안 협력사업팀(ASEAN-ROK Cooperation Fund Programme Management Team: AKPMT)을 자카르타에 설치한다는 것이었다. 한-아세안 협력사업의 효과적 관리를 위해 우리 외교부는 2008년부터 협력사업 담당 전문관을 채용하였고, 2012년부터는 한-아세안 협력사업팀을 외교부 아세안협력과에 개설하여 한국 기관의 협력사업 공모를 진행하고 사업 전반을 관리했다. 협력사업에 대한 인지도가 높아지면서 한국 측에서 응모 건수가 증가하였고, 아세안측이 이들 사업을 검토하는데 시일이 많이 소요되는 문제가 발생하였다. 동시에 아세안은 사전에 협의하여 아세안 수요에 부합하는 사업을 제출해 줄 것을 요청하며 일본, 호주 등 타 국가와 같이 한국도 아세안 사무국 내에 사업팀을 개설해 주기를 희망했다. 아세안의 요청을 수용하여, 2017년 3월에 자카르타 아세안 사무국에 협력사업팀이 발족하였다. 자카르타팀의 주요 과업은 한-아세안 협력기금에 대한 인지도를 높이고 아세안과의 긴밀한 협의를 통해 10% 미만에 불과하였던 아세안 측 제안사업을 늘리는 것이다. 이를 위해 자카르타팀에서는 아세안 국가를 순회하며 한-아세안 협력기금 홍보와 합

2) 2006-2022년 간 약 7억5천8백만 달러 공여 (연평균 약 4.5천만 달러) (참조: JAIF 홈페이지 <https://jaif.asean.org/>)

계 제안서 작성 워크숍을 진행해왔다. 워크숍에서 아세안 측의 제안서 작성 역량을 강화하고, AKCF를 아세안 기관에서 활용할 수 있도록 독려했다. 기존에는 아세안측 제안사업은 어떤 경로로 한국 측에 접수되는지 파악하기 어려웠으나, 자카르타팀 개설 이후 제안서 접수 창구가 통일하되었을 뿐 아니라, 유사한 사업이 제안된 경우, 사업 통합 및 조정 역할도 담당하였다.

한-아세안 협력기금은 2010년 합의된 「한-아세안 전략적 동반자 관계에 관한 공동선언」 이행을 위해 5년 마다 수립되는 행동계획(POA)을 이행하기 위한 사업실행을 목적으로 하고 있다. 한국과 아세안 양측은 2011년도에 행동계획 내 제시된 다양한 의제 중 협력기금을 통해 우선 실행할 우선협력분야를 합의, 정치·안보, 경제, 사회·문화 공동체 내 총 9개 우선협력분야를 아래와 같이 선정하였다.

〈표 1〉 한-아세안 협력기금 초기 우선협력분야

정치·안보	① 초국가범죄 ② 행정역량강화와 전자정부
경제	③ 식량·농업 ④ 정보통신기술
사회·문화	⑤ 환경·재난관리·기후변화 ⑥ 인적교류 ⑦ 여성 ⑧ 복지·노동 ⑨ 스포츠

이후 양측은 2017년 <한-아세안 협력기금 프레임워크 2017-2020>를 수립하여 사업방식 변화와 자카르타팀 개설 외에도 우선협력분야 변경에 합의하였다. 우선협력분야는 △기존 진행된 한-아세안 협력기금 사업 중 가장 활발히 진행된 분야, △타 대화상대국과 비교시, 한국과의 협력을 통해 비교우위를 가지는 분야, △여타 한국-아세안 회원국 간 양자 ODA 사업과 차별화된 분야 등을 고려하여 ① 교육, ② 문화, ③ 환경 등 3개 분야 내 9개 목표로 축소되었다. 동 프레임워크에서 한-아세안 협력기금 운용의 최상위 목표는 아세안 공동체 비전 2025 실현을 위한 기여로 제시되었으나, 선정된 우선협력분야를 고려한다면 아세안 3대 공동체 중 사회문화공동체의 비전 실현에 집중된 것으로 평가할 수 있다.

〈표 2〉 한-아세안 협력기금 사업분야(2017-2020)

	교육		환경		문화
목적	※ 아세안공동체 인식 강화	※ 개발격차 해소	※ 생태계 관리제고	※ 기후변화 적응제고	※ 문화 미디어 산업 진흥
목표	-아세안 연구 진흥 -신진학자 펠로우십 제공	-친환경적 농업진흥 -성평등 연구 제도화 -기술직업교육훈련(TVET) 진흥	-산림 및 생물다양성 보존 협력 강화	-아세안 재생에너지 도입 진흥	-공연감독, 방송진행자, 콘텐츠 제작자 기술협력

자료: AKCF. “New Framework for the ASEAN-ROK Cooperation Fund (AKCF) 2017-2020.”

https://www.aseanrokgfund.com/lib/upload/files/resources/6_New-Framework-for-AKCF-2017-2020.pdf

2021년 <한-아세안 협력기금 프레임워크 2021-2025>가 기획되던 시기는 코로나 대응이 아세안 뿐 아니라 전세계의 가장 중요한 화두였다. 따라서 양측은 공중보건과 경제회복을 신규 우선협력분야로 추가하고, 기존 3대 목표의 범주를 확대하기로 합의하였다. 그 결과 차기 프레임워크에는 아세안 공

동체 지번 2025의 실현과 평화와 번영의, 사람 중심의 공동체 달성이라는 최상위 목표 하에 ① 공중보건, ② 교육·훈련, ③ 문화·관광, ④ 경제적 회복, ⑤ 환경·안전·평화 등이 우선협력분야로 제시되었다.

〈표 3〉 한아세안 협력기금 5대 우선 협력 분야(2021-2025)

공중보건	교육훈련	문화관광	경제회복	환경·안전·평화
-코로나 등 전염병 통제 -보건협력 개발 -역내 공중보건 협력네트워크 -미래긴급공중 보건	-포용·형평의 품질의 교육 -고등교육과 평생학습을 통한 인적자원개발 -TVET 연관성, 품질, 접근 -교육교류 -원격학습시스템 -공공행정 발전	-양방향 문화교류 -문화·창조산업·중소영세기업 -관광과 스포츠 -다문화 포용성 -가상 및 디지털 기술 인적교류	-공급망 연계·다각화·회복력 -e-커머스, e-정부, e-서비스를 통한 디지털 경제 -중소영세기업·스마트 인프라 개발	-기후변화 이슈 대응 및 탄소발자국 저감 -대양·생물다양성·환경보호 -재난관리역량 -테러리즘·폭력적 극단주의·기타 초국적 범죄 및 비전통안보 대응

자료: AKCF. "Framework for the ASEAN-ROK Cooperation Fund 2021-2025."

https://www.aseanrofund.com/lib/upload/files/resources/AKCF_Framework_2021-2025.pdf

한-아세안 협력기금은 2024년 7월 기준 25개 협력 사업이 진행 중인데 교육훈련 5건, 문화관광 6건, 경제회복력 6건, 환경·안전·평화가 8건이다. 공중보건 분야에서는 코로나19 아세안 대응기금에 총 600만 불을 공여한 이후, 현재 진행 중인 사업은 부재한 상황이다. 교육훈련 분야에서는 박사과정학생 장학 프로그램, 아세안 역내 이동을 위한 직업 기술훈련 등이 있고 아세안 사무국의 사이버보안 강화사업, 아세안 노동 교육분야 정책 플랫폼 구축 사업도 있다. 문화관광 분야에서는 유네스코 문화유산 디지털 콘텐츠 개발사업, 아세안 영화 공동체 사업, 한-아세안 뮤직 페스티벌 등이 진행 중이다. 경제회복 부문에서는 아세안 여성 중소기업인 디지털 경제 참여 지원사업, 아세안 스마트시티 역량 강화 사업, 아세안 디지털 경제 전환사업 등이 추진되고 있다.

〈표 4〉 한-아세안 협력사업 이행 현황(2024년 7월 현재)

분야	사업	주관기관
교육 훈련 (5건)	-아세안 역내 이동을 위한 직업기술훈련 -박사과정 장학 프로그램 -동남아 기초교육 성과평가 프로그램 개발 -아세안 노동·교육분야 정책플랫폼개발 -아세안 축구 인적 역량 강화 사업	대한상공회의소 등 대학교육협의회 동남아교육장관기구 사무국 대한축구협회, 상명대학교 아세안 사무국
문화 관광 (6건)	-유네스코 문화유산 디지털 콘텐츠 개발사업 -아세안 정체성 심포지엄 -아세안 어린이 독서 문화 형성 사업 -아세안 영화 공동체 사업 2022-2025 -한-아세안 뮤직 페스티벌 -아세안 문화예술 분야 전략 이행계획 수립	문화유산기록물보존연구소 아세아사무국 문화정보국 국립어린이청소년도서관 부산영상위원회 KBS 아세안사무국

경제 회복력 (6건)	<ul style="list-style-type: none"> - 아세안 여성중소기업인 디지털 경제 참여지원 -아세안 공공데이터 사전 개발 -아세안 스마트시티 역량 강화 사업 -아세안 디지털 경제 전환 지원사업 -아세안 그린 맵 개발 지원 -아세안 지속 가능한 환경을 위한 중요 광물 관리 및 전략 	<ul style="list-style-type: none"> 숙명여대 한국정보화진흥원 서울대학교 세계경제포럼 GGGI, UNESCAP 아시아지질자원위원회, 인도네시아 지질청
환경 · 안전 · 평화 (8건)	<ul style="list-style-type: none"> -아세안 재난 관리 전문가 인증 기준 개발 -재난 분야 공무원 역량 강화 -지뢰 및 전쟁 잔류폭발물 피해자 지원강화 -아세안 대기 오염 대응 사업(CASA) -아세안평화화해연구소(AIPR) 연수 및 역량강화 -아세안 산림 회복력 강화 사업 -아세안 사이버 안보 역량 강화 및 해커톤 사업 -아세안 고품폐기물(쓰레기) 관라시스템 구축사업 	<ul style="list-style-type: none"> AHA 센터 국가민방위재난안전교육원 아세안 지뢰대응센터 서울대, UNESCAP, 환경과학원 AIPR, 참여국 외교부, AFOCO 한국인터넷진흥원, 브루나이기술대학 녹색기술센터, GGGI, K-Eco
공중보건	<ul style="list-style-type: none"> -코로나 19 아세안 대응 기금 기여 기금 출범시 100만불(2020.6) 추가 500만불(2021.10) 	

자료: AKCF 홈페이지(<https://www.aseanrofund.com/our-works>) 참고하여 저자 작성

한-아세안협력기금은 올해 10월 한국과 아세안의 포괄적 전략적 동반자관계(CSP) 수립 이후, 개정 될 행동계획(POA) 및 프레임워크에 따라 운용될 예정이다. 중국, 호주, 미국, 일본 등은 CSP 격상에 맞추어 협력기금의 목표, 분야 및 기금 규모를 전략적으로 확대하였다. 그렇다면 한국은 어떤 방식으로 CSP 수립 이후 협력기금을 운용하면 좋을지 다음 장에서 제시하고자 한다.

III. CSP 수립 이후 협력기금 운용 방안

한-아세안협력기금은 2022년 11월 한-아세안 정상회의에서 발표된 한-아세안 연대구상(KASI)의 성공적인 추진을 위해 기존 1,400만 불에서 2022년 2,000만 불, 2023년 2,800만 불로 40%를 증액되었으며, 2027년까지 3,200만 불로 확대될 예정이다. 이는 10년도 되지 않는 기간 동안 총 기금 규모가 약 2.3 배 증가되는 것으로, 아세안 측에서도 한국의 이러한 결정을 과격적이라 평가한다. 따라서 올해 CSP 격상에 맞추어 기금 규모를 추가적으로 확대하기 보다는 기금 운용 방식에 대한 개선 노력이 필요하다.

먼저, 우선협력분야의 조정과 확대를 추진해야 한다. 2021년도에 수립된 5대 우선협력분야는 인태 전략의 틀 속에서 구체화된 KASI의 8대 중점과제를 충분히 반영하지 못하고 있다. KASI의 8대 중점 과제 중에서도 평화 부문의 한-아세안 포괄 안보 협력 확대, 번영 부문의 미래분야 협력, 지역적 국제적 도전에 대한 대응, 차세대 교류증진 실현을 위해 한-아세안협력기금은 보다 넓은 분야에서 활용되어야 한다.

〈표 5〉 인태전략에 조응하는 KASI 중점 추진과제

인태전략 비전	중점 추진 과제
자유	1. 한-아세안 관계 격상 및 아세안 회원국과의 관계강화 2. 아세안 주도 메커니즘 내 한-아세안 협력제고
평화	3. 한-아세안 포괄 안보 협력 확대 4. 한-아세안 전략적 공조 활성화
번영	5. 한-아세안 공동번영과 발전을 위한 미래분야 협력 확대 6. 지역 및 국제적 도전과제 대응을 위한 한-아세안 협력 7. 미래 번영을 이끄는 차세대 교류 증진 8. 아세안 관련 협력 기금 등 각종 협력 재원 확충

자료: 외교부

이를 위해 기존의 2021-2025 프레임워크에서 규정되고 실행된 5대 우선협력분야를 7개로 확대 개편할 것을 제안한다. 7개 분야는 기존의 5대 분야를 좀 더 세분화한 것이다. 7대 사업 분야는 ▲ 안전과 평화, ▲ 경제 회복력, ▲ 디지털 전환, ▲ 문화 및 창조 산업, ▲ SDGs, ▲ 인적교류, ▲ 공중보건이다.

〈표 6〉 한-아세안 협력기금의 시기별 우선협력분야

2017-2020	2021-2025	2026-
3대 분야	5대 분야	7대 분야
교육 환경 문화	공중보건 교육·훈련 문화·관광 경제 회복력 환경·안전·평화	안전·평화 경제 회복력 디지털 전환 문화 및 창조경제 SDGs 인적교류 공중보건

첫째 안전과 평화 분야는 기존 환경·안전·평화에서 환경을 분리해 내, 재난관리, 해양안전, 인권을 포함한 초국적 문제, 국제연대를 통한 대아세안 협력 등을 포함하도록 한다. 인태전략 3대 비전 중 하나인 자유의 실현을 위해 평화 관련 사업이 연계될 수 있고, AIOP 협력과 관련하여 해양협력이 포함될 수 있다. AIOP의 해양협력에서 미국-호주-일본과 중국의 접근방법이 다른데 미국-일본-호주의 경우 암묵적으로 대중국 전략이 내재돼 있고 우리는 상대적으로 순수 해양 관련 활동이 주를 이룬다. CSP 격상과 관련하여 일본과 중국이 각각 안보, 평화의 동반자로 아세안과 관계를 맺고 있는데 우리도 안보 및 평화 분야 협력에 대한 기존의 소극적이고 모호한 입장에서 벗어나 보다 적극적으로 목소리를 낼 필요가 있다.

두 번째 분야는 경제 회복력이다. 경제 회복력은 코로나 이후의 회복에 방점이 있었으나 전체적으로 아세안의 선진 공업국들은 중국과 경쟁하면서 경제적 역동성이 저하되고 있고 후발국인 미얀마, 캄보디아, 라오스는 아직 최저개발국이라는 점에서 충분히 의미 있는 분야이다. 산업기술의 이전을

통한 공업화 수준 향상, 무역과 투자의 확대, 중소기업의 역량 제고를 통한 공급망 참여 등을 포괄할 수 있다. 인태전략 비전 중 번영에 해당되고, AOIP에서는 경제 및 기타 부분 협력에 속한다. CSP 격상 후 일본과 중국은 번영의 동반자(중국), 미래 경제사회의 공동창조 동반자(일본) 관계 실현을 위해 많은 하위 사업들을 운영 중인 분야이다. 우리의 대아세안 정책에서도 아세안과 공동번영한다는 호혜정신을 갖고 이를 고양해 나갈 필요가 있다.

세 번째 분야는 디지털 전환이다. 컴퓨터와 인터넷의 등장 이후 세계는 급격하게 변화했으며 디지털에 의한 국가 간 디지털 격차(digital divide)는 세계경제의 균형발전에 부정적인 영향을 미치고 있다. 현재 인터넷 기반의 4차 산업혁명은 AI를 넘어 빠르게 진보해 가고 있고 디지털 사회는 경제, 사회 전반에 걸쳐 미치지 않는 곳이 없다. 현행 한-아세안 프레임워크 2021-2025에서도 여러 분야 내 디지털이 혼재되어 있어 좀 더 초점을 맞출 필요가 있다. 예컨대 5대 사업의 교육 훈련에서 우리가 강조하는 원격 학습시스템, 공공행정 발전 등도 디지털과 연관되어 있고, 문화 관광 분야에서 디지털 기술 인력 교류가 있으며, 경제 회복력에서도 e-커머스, e-정부, e-서비스를 통한 디지털 경제협력을 들고 있다. 디지털 전환은 인태전략 비전 중 번영과 관련하여 한-아세안 공동번영과 발전을 위한 미래협력 분야 협력에서 가장 중요한 부분으로 평가된다.

미래의 아세안공동체에서도 디지털은 중요하다. 내년도 발표될 <아세안공동체 비전 2045>에서 제시될 중점 분야 중 하나가 디지털 아세안이다. 아세안은 미래의 주요 사회경제 트렌드로 디지털 전환에 주목해왔다. 아세안은 2025년까지 디지털경제프레임워크협정(Digital Economy Framework Agreement: DEFA)을 체결할 예정이다. 아세안과 AOIP 협력에 합의한 일본, 중국, 미국도 디지털 분야를 주요한 협력 분야로 인식하고 있는데 일본은 디지털 경제와 4차 산업, 중국은 디지털 경제개발 분야로 모두 산업 측면을 강조하고 있고 미국은 아세안과 미국-아세안 디지털 워크플랜 2023-2025 (U.S.-ASEAN Digital Workplan 2023-2025) 채택을 통해 정보통신 기술 인프라, 데이터 정책과 규제, 디지털 연계성과 포용에 초점을 맞춰 아세안의 종합적인 디지털 발전을 지원할 예정이다.³⁾ 중국은 CSP 이후 행동계획의 번영의 동반자 항목에서 디지털 연계성, 디지털 경제 지원을 약속하고 있으며 일본은 미래 경제사회 공동창조 동반자 항목에서 디지털 협력을 약속하고 있다.

네 번째 분야는 문화 및 창조경제이다. 문화 및 창조경제는 영화, 음악, 방송, 미디어 등을 포괄하는 분야로 한 국민경제의 소프트파워를 나타낸다. 이 사업분야는 기존의 5대 분야 중 문화 및 관광에 해당하며, 한-아세안협력기금이 여타 대화상대국에 비해 가장 주목을 받은 협력분야이기도 하다. 즉, 한국이 가장 비교우위를 지닌 분야라 평가할 수 있다. 창의성 관련, WIPO가 매년 조사하여 발표하는 Global Innovation Index의 2023년 보고서에 의하면 한국은 2023년 글로벌 혁신지수는 세계 132개국 중 10위를 차지하여 중국, 일본, 호주보다 앞서고 있다.⁴⁾ 인적자원 및 연구에서는 한국이 1위이고 중국은 22위이다.

3) The White House. 2023/09/05. "FACT SHEET: U.S.-ASEAN Comprehensive Strategic Partnership, One Year On."
<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/09/05/fact-sheet-u-s-asean-comprehensive-strategic-partnership-one-year-on/>

4) 종합순위는 제도(Institutions), 인적자본과 R&D(Human capital and research), 인프라(Infrastructure), 시장의 세련도(Market sophistication), 비즈니스 세련도(Business sophistication), 지식 및 기술 산출(Knowledge and technology outputs), 그리고 창조적 산출(Creative outputs)을 모두 집계하여 도출한 것이다.

아세안은 인구가 6억에 가까운 무한한 시장이 있지만, 문화 및 창조산업이나 창조경제 수준은 극히 낮다. 이는 아세안 내 민주주의가 완벽히 자리잡지 못한 측면도 있으나 아세안이 이제 농업사회에서 산업사회로 이전하는 단계에서 소득수준이 문화를 창조하고, 향유할 정도에 이르지 못했기 때문으로 평가할 수 있다. 따라서 예상되는 <아세안공동체 비전 2045>에서도 문화 창조 부문은 특별히 부각되지 않을 것으로 예상된다. CSP 이후 수립된 행동계획에서 문화를 강조한 국가는 일본이 유일하다. 일본은 우호 및 협력에 관한 공동비전성명의 실행계획에서 문화예술의 협력과 교류를 강조하고 있고 미디어 아트, 버추얼 아트, 공연 예술, 영화 등을 강조하고 있지만, 대중문화와 예술에서는 우리가 더 비교우위가 있다고 판단된다. 문화창조 산업에 대한 아세안의 우선순위는 아직 높지 않지만 향후 아세안의 사회경제 발전을 위한 질적인 제고에 중요하고, 우리가 다른 대화상대국에 비해 비교우위가 있다는 점에서 이를 독립된 협력분야로 설정할 필요가 있다.

<표 7> 주요국의 글로벌혁신지수 순위(132국 중)(2023)

국가	종합 순위	인적자원 및 연구	지식 및 기술 산출	창조적 산출
한국	10	1	11	5
중국	12	22	6	14
일본	13	18	13	25
호주	24	7	30	24
미국	3	12	2	12

자료: World Intellectual Property Organization (WIPO). “Global Innovation Index 2023: Innovation in the Face of Uncertainty.”

https://www.wipo.int/global_innovation_index/en/2023

다섯 번째 분야는 SDGs로 전세계가 직면하는 공동의 문제에 대해 아세안과의 협력을 강조해야 한다. UN은 2023년 “지속가능발전을 위한 2030 아젠다(The 2030 Agenda for Sustainable Development)”를 채택한 바 있는데 여기서 제시된 SDGs는 현재와 미래의 이 지구상의 사람들의 평화와 번영을 위한 청사진이다. SDGs는 17개의 목표를 갖고 있는데 빈곤 해소, 기아 해결, 건강 및 웰빙, 질 높은 교육, 성 평등, 깨끗한 물과 위생, 부담할 수 있는 청정에너지, 불평등 경감, 지속가능한 도시 및 공동체, 기후 활동 등등이다. 이러한 문제들은 대부분 글로벌한 세계 체제에서 개별국가가 단독으로 해결하기 어려운 경우가 많다. 빈곤 문제만 하더라도 자원이 부족한 저개발국가가 글로벌 경제 속에서 보호되지 않으면 자력으로 빈곤 문제를 완전히 해결하기는 어렵다. 동시에 기후변화, 에너지 등은 세계가 공동으로 부담해야 할 문제가 되는 것이다. 아세안이 SDGs를 AOIP의 협력이 필요한 4개의 분야로 제시한 것도 이들이 아세안 단독으로 처리하기 어려운 문제이기 때문이다.

SDGs 중에서도 가장 중요한 것은 기후변화 문제이다. 기후협약 당사국들은 2030년까지 온실가스를 2010년 수준 대비 45%를 감축하고, 2050년까지 탄소중립을 달성하며 화석원료 의존도를 축소해야 한다. 이러한 목표에 대해 각국은 “국가 온실가스 감축 목표(NDC)”를 제출해야 한다. 기후변화에 대응해야 한다는 국제사회의 압력에도 불구하고, 전체적으로 아세안의 기후변화에 대한 대응은 아직 요원한 것으로 보인다. 기후변화는 아세안 주요국의 해수면 상승, 태풍, 홍수 등 많은 재해의 원인이 된다.

현재 아세안 국가들이 제출한 NDC를 보면 아세안 국가들은 온실가스 감축에 상당히 소극적이라고 평가된다. 온실가스 배출 감축목표의 경우 국제사회의 지원이 있으면 추가적으로 좀 더 감축한다는 나라가 많다. 탄소중립의 경우 목표연도를 설정하지 않은 국가가 많으며 설정했다고 해도 이러한 목표가 실질적으로 지켜질 수 있는가의 문제가 있다. 이에 기후위기 관련 시민단체인 Climate Action tracker는 싱가포르, 태국, 베트남의 기후위기 대응이 결정적으로 불충분(critically insufficient)하다고 평가하고 있으며, 인도네시아는 매우 불충분(highly insufficient)하다고 평가하고 있다. 이들에 비해 필리핀은 불충분(insufficient) 한나라로 상대적으로 양호하게 평가하고 있다.

〈표 8〉 아세안 주요국의 온실가스 감축목표 (2023년 6월 기준)

국가	NDC 제출	감축목표	비교기준	목표년도	탄소중립
캄보디아	2020.12	41.7%	BAU	2030	
인도네시아	2022.9	31.89%(무조건) 43.20%(조건부)	BAU (2.869 GtCO2-eq)	2030	2060
라오스	2021.5	60%	BAU	2030	
말레이시아	2021.7	45%	2005년 기준	2030	
미얀마	2017				
필리핀	2021.4	2.71(무조건) 75%(조건부)	BAU (2020~2030)	2020~2030	
싱가포르	2022.11	2030년 최대배출량이 60백만톤CO2eq 보다 적음	-	2030	-
태국	2022.11	30%(무조건) 40%(조건부)	BAU	2030	2065
베트남	2022.11	15.8%(무조건) 43.5%(조건부)	BAU	2030	2050
한국	2021.12	2030년 40% 감축	2018년 기준	2030	2050

주: BAU는 특별한 감축 조치가 없을 때 예상되는 탄소배출량을 의미
 자료: 다수의 자료에서 정리

아세안과 대화상대국 모두 기후변화, 청정에너지, 환경 등 SDG의 중요성을 잘 인식하고 있다. 아세안은 2045 공동체 비전에서 기후환경 적응을 중요한 협력 부문으로 포함할 것으로 보이고, 실제로 환경과 기후변화는 향후 아세안의 경제사회의 중요한 트렌드 중의 하나가 될 것이다. 우리도 KASI의 비전 번영부문에서 지역·국제적 도전과제 대응을 위한 한-아세안 협력을 중요한 중점과제로 평가하고 있는데, 이 과제의 대부분의 협력 프로그램은 기후변화와 관련된 것이다. 아세안과 대화상대국은 AOIP 협력에서 SDGs를 4대 부문의 하나로 인정하고 있으며 모든 대화상대국들은 아세안과 기후변화 등 SDGs 부문의 협력을 추진하고 있다. 중국과 아세안은 CSP 이후 행동계획에서 지속가능발전의 동반자로서, 그리고 일본 역시 미래경제사회 공동창조 동반자 부문에서 SDGs 이행을 위한 협력사업을 추진 중이다.

여섯번째 분야는 인적교류이다. 인적교류 분야는 일반 관광을 포함하여 학자들 간 교류, 유학생의

과건, 기술연수 등 인력의 이동에 관한 여러 부문을 포괄할 수 있다. 기본적으로 한-아세안협력기금의 역사에서 가장 초기부터 시작되었던 분야이고, 많은 관심을 받은 분야이기도 하다. 실제로 교육은 프레임워크 2017-2020에서는 3대 우선협력분야 중 하나였고, 프레임워크 2021-2025 내 5대 우선협력분야에도 포함되었다.

2021-2025 프레임워크에서는 기존 5대 분야로 포함되었던 교육·훈련에서 훈련을 디지털 전환과 경제 회복력 분야의 사업 수단으로 조정하고 기존의 교육과 문화관광 분야에 산재되어 있던 인력의 이동과 교류를 재조정하여 인적교류로 분리할 것을 제안한다. KASI에서 인적교류는 미래번영을 이끄는 차세대 교류 증진으로 반영되어 있으나 7대 우선사업에서 인적교류는 반드시 차세대의 교류 증진으로 한정하기 연령의 제한이 없는 전 세대간 교류로 폭을 확대할 필요가 있다.

마지막 협력분야는 공중보건이다. 공중보건 협력은 코로나 이후 그 시급성이 더 높아졌지만 이미 오래전부터 협력의 여지가 큰 분야였다. <아세안공동체 비전 2045>와 관련한 향후 아세안의 사회경제적 변화 중 주요 문제로 인구구조의 변화, 돌봄 경제에 대한 수요 증가가 포함되어 있다. 실제로 한국은 고령화와 저출산 문제로 인구구조 변화가 초래할 사회경제적 문제를 가장 먼저 겪을 예정이고 향후 아세안에 중요한 정책적 시사점을 제공할 수 있을 것이다. 고령화에 따른 의료수요의 문제, 의료보험 등 의료시스템 등은 협력의 가능성이 매우 높다. KASI에서는 지역국제적 과제에 대한 공동대응을 위해 감염병 대응, 코로나19 치료제 개발 등을 포함하였고, AOIP 협력에서도 일본, 호주, 미국 등이 이에 대한 협력을 포함하고 있다. CSP 격상 후 발표된 행동계획에서 중국은 안보의 동반자로서 공중보건 협력을 다루고 있고, 일본은 미래 경제사회의 공동창조 동반자로서 공중보건 분야에 대한 협력을 공고화하였다.

<표 9> 신규 우선협력분야와 기존 계획과의 관련성

우선협력분야	세부 영역	기존 5대 사업분야	KASI	AOIP
1. 안전과 평화	재난관리, 초국적 문제, 해양안전, 인권, 국제 협력, 아세안 사무국 지원	환경·안전·평화	자유-아세안 메커니즘 내 협력	해양 협력
2. 경제 회복력	경제회복, 산업기술 및 기술훈련, 무역투자확대, 중소영세기업(MSME), 공급망	경제회복력 교육·훈련	번영-공동번영과 발전을 위한 미래분야 협력	경제 및 기타
3. 디지털 전환	AI 사회, 산업의 디지털화, 스마트 도시, 디지털 기술훈련	교육·훈련, 문화·관광, 경제회복력	번영-공동번영과 발전을 위한 미래분야협력	경제 및 기타
4. 문화 및 창조 경제	영화, 음악, 방송, 미디어	문화·관광	번영-공동번영과 발전을 위한 미래분야협력	강조없음
5. SDG 협력	기후변화, 환경, 빈곤	환경·안전·평화	번영-지역·국제적 도전과제 대응 협력	SDG 협력
6. 인적 교류	학자, 학생, 이주노동 및 다문화 가정, 관광	교육·훈련 및 문화·관광	번영-미래번영을 위한 차세대 교류 증진 취한	연계성 협력
7. 공중보건	전염병, 고령화, 저출산, 의료시스템	공중보건	번영-지역·국제적 도전과제 대응 협력	SDG 협력

자료: 저자 작성

〈표 10〉 7대 사업분야별 주요 시그니처 사업(예시)

		아세안 공동체	7대 사업분야	시그니처 사업(예시)
KASI	자유 평화	정치안보	안전평화	※ 아세안 정부간 인권위원회(AICHR) 지원을 통한 아세안 인권 전문가 양성 ※ 아세안 각국의 아세안 업무 담당부서 역량 강화
	번영	경제 공동체	경제 회복력	※ 아세안의 대한민국 무역의 확대 균형 발전을 위한 종합연구(다년차) ※ 미래산업 부문 중소기업 육성 지원(아세안의 중소기업 마스터 플랜 작성) ※ 한-아세안 전기안전협력 네트워크 구축사업
디지털 전환			※ 한-아세안 디지털 혁신 산업(VR·AR) 육성 사업 ※ 중소기업의 인력 인력 연수에 디지털 기술 활용	
AOIP 및 CSP	우호	사회문화 공동체	문화 및 창조경제	※ 한-아세안 문화 유산 아카이브 구축 사업 ※ 한-아세안 드라마(시나리오) 작가 교류
			SDGs	※ (젠더) 아세안 성범죄 피해자 원스톱 서비스 제공 역량 강화 ※ (재난)아세안 스마트 산불 방지 체계 구축 사업 ※ 한-아세안 기후변화 대응 정보센터 공동운영(홍수 방지 포함)
			인적교류	※ 한-아세안 학술 교류사업: 동남아 연구미래세대 육성 협력 사업 ※ 한-아세안 사이버 대학교류 ※ 한국어 교육 프로그램 지원
			공중보건	※ 고령화 문제에 대한 공동의 이해를 위한 협의회 운영 ※ 고령화 사회 대책 포럼

IV. 결론

한-아세안 협력기금은 한-아세안 협력을 대표하는 가장 오래된 기금으로 지난 30여년 동안 400개 이상의 사업을 통해 한국과 아세안의 우호 협력을 위해 많은 공헌을 해왔다. 그 과정에서 아세안 통합의 가장 큰 저해요소인 아세안 내 개발격차 해소에도 기여한 것으로 평가된다.

이렇듯 아세안 외교의 주요 수단으로 활용되어 온 한-아세안 협력기금은 현재 중요한 분기점에 놓여있다. 협력기금을 통해 기여하고자 했던 아세안 공동체 비전 2025가 곧 종료되고, 이에 맞춰 작성된 <한-아세안협력기금 프레임워크 2021-2025>도 완료 시점을 앞두고 있다. 또한 우리 정부의 인태 전략에 맞춘 새로운 아세안정책인 한-아세안연대구상(KASI)이 본격적으로 시행되며, 한-아세안 협력기금은 대폭 증액되었다.

무엇보다 올 10월 체결된 아세안과의 CSP 수립은 한-아세안협력기금 운용의 새로운 변화를 요구한다. 우선협력분야는 기존의 5대 분야에서 최소 7대 분야로 확대되어야 하며 각 분야별 시그니처 사업 발굴도 필요하다. 한-아세안 협력기금 사업이 이행기관의 제안에 의한 상향식(bottom-up)이어야 하는지 혹은 정부 주도의 하향식(top-down)이어야 하는지에 대해서는 전문가들의 의견이 분분하다. 하지만 분명한 것은 정부 주도형 시그니처 사업 없이는 대규모로 증액된 한-아세안협력기금을 충분히 효과적으로 집행할 수 있을지 불확실하다는 점이다. 협력 분야 선정 및 분야별 시그니처 사업 발굴을 위한 포괄적인 정책 대화가 한-아세안 뿐 아니라 국내적으로도 선행되어야 한다. 동 원고가 그러한 열린 대화의 포문을 여는 수단으로 활용될 수 있길 바란다.

세션 18

James Scott 교수와 한국의 동남아연구:
추모 라운드테이블

세션 19

**Indonesian Wisdoms Coping with
Environmental Challenges**

Rainwater Harvesting: Fulfillment of Sustainable Clean Water for Marginalized Coastal Communities in North Jakarta Amidst the Climate Change Problematics

Hayati Sari Hasibuan* · Bellanti Nur Elizandri*

<Abstract>

Climate change has brought a deep dilemma to the marginalized coastal communities in North Jakarta. Rising sea levels force them not to extract groundwater, as confirmed in Governor Regulation No. 93/2021, to reduce the rate of land subsidence which further exacerbates the impact of rising sea levels. On the other hand, more than 5000 households have no access to pipeline tap water because of its unequal distribution and economic limitations. These conditions force them to buy clean water from water merchants with high prices but poor quality. It reaches 1 million/month or equivalent with 23% of their monthly income, which has exceeded the maximum limit set by the UN resolution 64/292 of 3%. These problems have disrupted marginalized communities on the coast of North Jakarta, so the necessity to provide alternative sources of clean water on a sustainable basis needs to be carried out. In this regard, Indonesia as a tropical island country tends the moderate to high rainfall, which has great potential for providing clean water. However, the potential has not been utilized optimally due to the entrenched perspective of society and even the government in understanding clean water sources which only refer to ground and surface water. Breaking this perspective, researchers initiating rainwater harvesting integration technology to support the provision of safe, affordable, and sustainable clean water to improve community survival, including increasing local economic productivity and reducing disaster risk as an indirect impact. To achieve the goal, the implementation of innovation used the Multi-Dimensional Scaling (MDS) method with the variables divided into three aspects (i.e. environmental, social, and economic).

Keywords: clean water, Rainwater Harvesting, coastal communities, sustainability, climate change

1. Introduction

Water is one of the three food-water-energy nexus necessities for human life. Water is strongly related to human health, socio-economic prosperity, food production, and the environment. The sixth Sustainable

* School of Environmental Science, Universitas Indonesia, Jakarta, Indonesia.

E-mail: hayati.hasibuan@ui.ac.id

Development Goal (SDG) of the United Nations Agenda 2030 states that clean water and sanitation should be achieved for all people. But in Indonesia, approximately 192 million people do not have access to clean water. This problem is particularly acute in rural areas and informal urban settlements, where water sources are often far away, polluted, or costly. To address this, the Indonesian government, along with various organizations, is working towards improving access to clean water and sanitation, with a goal of achieving universal access by 2024 (1).

Rainwater harvesting (RWH) serves as a water management system in urban areas to enhance water supply efficiency. The interest in this practice is widespread in all continents, with a high number of contributions of publishing papers RWH-related from the United States, China, and India as efforts towards making communities resilient to challenges posed by climate change (2). Given Indonesia's abundant tropical rainfall and extensive roof coverage, it presents a promising opportunity for implementing RWH systems (3).

2. Research Method

2.1 Study Area

The study conducted in four areas in North Jakarta. The description of the spatial distribution and administrative boundaries of areas is presented in figure 1 and figure 2.

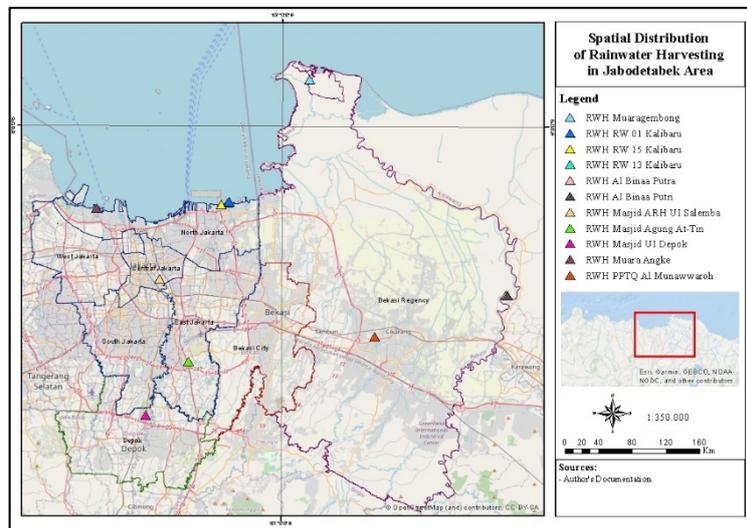


Figure 1. Spatial distribution of Rainwater Harvesting in Jakarta Metropolitan Area

2.2 Methodology

The following methodology was followed to conduct the study:

- a. Preparing an initial survey and conducting Forum Group Discussion (FGD) and interviews with community representatives and local government before and after installation of Rainwater Harvesting.
- b. Conducting socialization and distributing questionnaires before and after installation of RWH.
- c. Analysis environmental parameters of RWH water quality, and quantity, as well as continuity of RWH implementation in the areas.

In this study, data consists of three aspects: Social, Environment, and Economic aspects. Social aspects consist of three indicators: participation, social capital, and government support. Environmental aspects consist of three indicators: the quality, the quantity, and the continuity of rainwater. Economic aspects consist of three indicators: ability to pay, maintenance cost, and saving.

3. Result and Discussion

3.1 Description of Rainwater Harvesting installed

Most coastal areas in Indonesia are dominated by slums, settlements have poor infrastructure, road networks, drainage networks, and clean water networks. The characteristics of settlements with limited infrastructure are also one of the obstacles on the coast and small islands in the areas which this research conducted in. Nine Rainwater Harvesting technology installed in Jakarta Metropolitan Areas and two installed in Labuan Bajo, East Nusa Tenggara. North Jakarta is a part of the Jakarta city area, which located in coastal area and some areas experience water scarcity due to the has no access to pipeline water services, shortage of underground water, and sea water intrusion. Most people in these areas buy water from a local vendor to fulfil their water needs or extract underground water or buy from the local government water truck services.

Table 1. Description of Rainwater Harvesting installed

No	Location	Installation	Description
1	Muara Angke, North Jakarta Coastal area with the subsidence land condition and seawater intrusion and shortages of underground water		Capacity 5.000 Liters In one tank. The water processing into clean water. Beneficiaries are communities living in the fisherman settlement area.

<p>2</p>	<p>RW 01 Kalibaru, Cilincing, North Jakarta</p> <p>Coastal area with the subsidence land condition and seawater intrusion and shortages of underground water</p>		<p>Capacity 2.000 Liters (upgraded to 5.000 Liters)</p> <p>The water processing into two categories: clean water and drinking water. Combination with the solar panel for electricity.</p> <p>Beneficiaries are fisherman families living in the fisherman settlement area.</p>
<p>3</p>	<p>RW 15 Kalibaru, Cilincing, North Jakarta</p> <p>Coastal area with the subsidence land condition and seawater intrusion and shortages of underground water</p>		<p>Capacity 2 x 1.050 Liters</p> <p>The water processing into two categories: clean water and drinking water.</p>
<p>4</p>	<p>RW 13 Kalibaru, Cilincing, North Jakarta</p>		<p>Capacity 3 x 650 Liters</p> <p>The water processing into clean water. Combining with the hydroponic urban farming system watering from the RWH</p>

3.2 Demography of Population in North Jakarta

The population of North Jakarta is 2,250,587 people with a total of 601,199 families. Most of the population in this city is of productive age, namely 15-64 years old, as many as 1,325,392 people (59%). The population in Cilincing District, North Jakarta is 440,247 people and the population in Kalibaru Village is 88,622 people with a total of 28,632 families. Kalibaru Village has 14 Community Units (RW) with heterogeneous settlement conditions from socio-economic strata (education, occupation), and religion. The composition of the population by age and gender is shown in Figure 1.

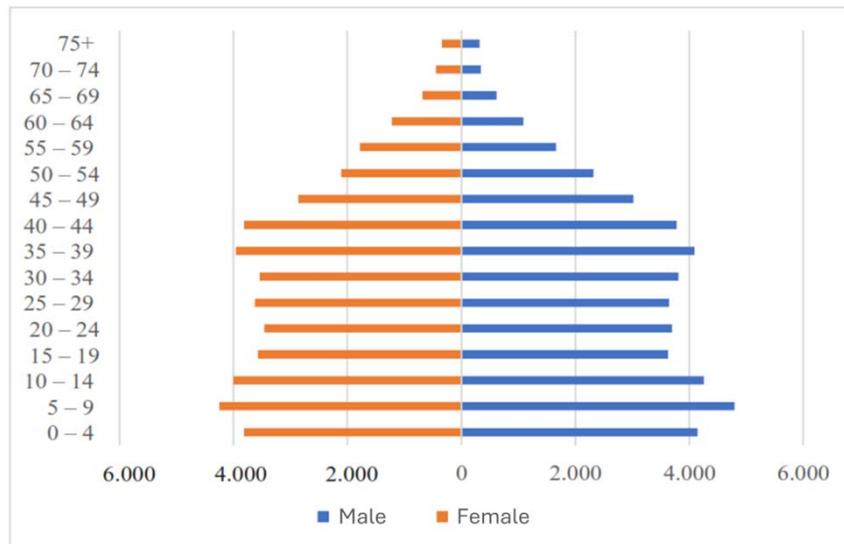


Figure 1. Cohort Population Kalibaru, North Jakarta

According to data from Fisheries Integrated Service Unit 2019, the population density in Muara Angke reaches 474,03 people per square kilometre (very densely populated). The house and neighbourhood condition are very tight (Figure 2).



Figure 2. Very dense housing condition

In North Jakarta, not all residents are served by piped water, due to the status of the land occupied. The status of the land occupied if it is not recorded which is indicated by the absence of land tax will not get piped water connection services. Piped water services do not reach coastal settlements where the majority of household heads work as fishermen.

Looking at the amount of daily water needs per family shows that work as a fisherman requires more clean water compared to others, with a need of 762.2 liters/day. However, the amount of expenditure of fishermen for clean water is not the largest, because the water source that fishermen rely on comes from groundwater. Unlike piped water and refilled water expenditures that can be measured, groundwater does not have a measuring instrument to measure volume and there is no fixed price for groundwater, especially for families who have private wells.



Figure 3. informal water trader

3.3 Engaging Community in Rainwater Harvesting Technology

The result from Forum Group Discussion (FGD) and Socialization with communities in Muara Angke residents, as well as in Kalibaru, most residents and the local government strongly supporting the adoption of RWH. Rainwater Harvesting can be an alternatives of water source for residents.

Engaging the community in both planning and implementing the rainwater harvesting system will enhance its long-term sustainability. Similarly, initiatives like DIY (Do - It- Yourself) Urbanism in Tucson demonstrate to city officials the potential actions and policies that can improve urban water supply programs (5). As residential areas for fishermen, Muara Angke, Kalibaru, and Muara Gembong are located on the coast of Java Sea with the economic activities of the people oriented towards the sea. The water needs of respondents in the coastal study areas were divided into four groups of needs, namely: for bathing-toileting, consumption, household hygiene and cleaning of fishing equipment. For bathing-toileting needs, residents rely on two sources, namely groundwater and piped water, both of which are obtained through private wells, street vendors, PAM piped water connections, and private water connections from neighbours.

Conducting the preliminary survey and Focus Group Discussion for socialization of Rainwater Harvesting before and after of RWH installation, the study found that socialization is a good way of water and RWH education. There was a change in people perception before and after socialization. The people perception toward RWH became better after socialization, especially on indicators of quality of water of RWH. For maintenance of RWH installed, mostly depend on the capability of local's skills after

completing RWH workshop. In some cases which has no local people who has the skill in maintaining the RWH installation, it becomes damaged and does not provide optimal benefits.



Figure 4. FGD, socialization, and workshop on RWH

Based on the results of processing MDS analysis, stimulus coordinates are obtained from each indicator shown in Based on the coordinates of the table above, a position map of each indicator can be generated with the configuration shown in Figure 5.

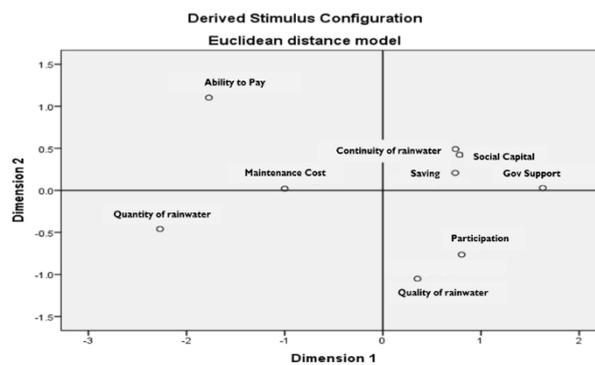


Figure 5. Perceptual Map each Indicator

Perception of people acceptance on continuity of rainwater, social capital, saving, and government support has similarities because located close together and in the same quadrant I. Perception of people acceptance on participation and quality of rainwater also have similarities because located close together and in the same quadrant IV. While the ability to pay, maintenance cost, and quantity of rainwater were located far apart from one another, in other words, the perception of people acceptance of these three indicators is different and dissimilar with other indicators.

4. Conclusion

- Rainwater Harvesting installation is the main water source for areas that have difficulty getting access to clean water. The water usage of RWH varies from clean water to drinking water, and especially for the fisherman, RWH water used for ship's machine cleaning.
- The quality of water from RWH is good, chemical and physical parameters met regulatory standards, but microbiological levels exceeded permissible limits
- The perceptions of community toward the RWH are good in quality of rainwater, quantity of rainwater, continuity of rainwater, maintenance cost, and saving money for water buying.

References

- [1] UNICEF, 2024, WASH Acts 2023, Jakarta
- [2] Raimondi, A, Quinn, R, Abhijith, G.R, Beccio, G, Ostfeld, A, 2023, Rainwater Harvesting and Treatment: State of the Art and Perspectives, *Water*, 15, 1518, <https://doi.org.10.3390/w15081518>
- [3] Arijuddin BI, Purnama ILS, Nurjani E. The sustainability of rainwater harvesting for supplying domestic water demand in Yogyakarta City. *E3S Web of Conferences*. 2019;76
- [4] Huwaina A, Hasibuan HS, Fatimah E. Pemanenan Air Hujan untuk Meningkatkan Aksesibilitas Air di Permukiman Pesisir , Kasus Jakarta , Indonesia. *Jurnal Wilayah dan Lingkungan*. 2022;10(2):182-98.
- [5] Elder AD, Gerlak AK. Interrogating rainwater harvesting as Do-It-Yourself (DIY) Urbanism. *Geoforum*. 2019;104(January):46-54.

Can the Customary law-based land ownership system be established? Between Adatlaw and state law in Indonesia- A Case study of Land Grabbing at Riau, Indonesia

Kosuke Mizuno* · Dianto Bachriadi** · Pandu Sujiwo Kusumo**
· Miqdad Fadhil Muhammad** · Hilma Safitri**

Introduction

Basic Agrarian Act in 1960 stipulates that Indonesian agrarian law is based on *Adat* Customary Law as long as the *Adat* customary law is not contradicted with other state laws. Article 19 of the Act stipulated that the Government will implement the land registration to secure the land right considering the condition of the society and the Government, necessity and the possibility of the land registration. Thus, in Indonesia, huge number of ownership lands without land registration appeared. So far land owned by Indonesian people was considered as the occupied land without land registration (*bezitrecht*), on the other hand land owned by European people were registered (*eigendomrecht*). These double standard system was integrated with sole system based on *Adat* Customary Law with Basic Agrarian Law in 1960, and all land rights for European people should be converted into laws stipulated in the Basic Agrarian Law in 1960. So even now vast lands in Indonesia are not registered. These lands are often thought as lands with weak rights because people who own this land do not have the letter of ownership, nor any letters to certify their lands right in the process of the development in Indonesia, such the case of development projects, or the establishment of timber plantations. However, after the start of the *reformasi*(reform era) in 1998, some initiatives had been taken to respect this customary law such as the decision of TAP MPR No IX/MPR/2001 concerning Agrarian Innovation in 2001 or the court decision No. 35/PUU-X/2012 by Constitutional Supreme Court in 2012. Even at state forest that covers the 65 % of land suffice in Indonesia, those people who have lived there for 20 years more might be given the land ownership if those people satisfy the requirements such as they are not involved in the land conflicts, according to the Presidential Regulation No 88 Year 2017. These trends to respect customary law somewhat accords with such world-wide trends as World Bank (Bruce et al 2006)

This study shows how far the customary law are respected, how the customary law is valid and what are the customary law by reviewing the fields works by the author in Padang Island, Kepulauan Meranti

* School of Environmental Science, Universitas Indonesia, Center for Southeast Asian Studies, Kyoto University

** Agrarian Resource Center, Bandung

District, Riau Province referring the polemic on the customary law in Indonesia whether the customary law should be respected and included in the land admiration or not since colonial time, and also referring the issues of environmental protection and land conflicts there.

Keywords: Adat, customary law, land ownership, land rights, Indonesia

Methodology

Field work at the peatland area of Padang Island, Kepulauan Meranti District, Riau Province on the land rights, livelihood, land conflict took place there in 2008-2012 was conducted in 2023-2024, especially at Bagan Malibur, Lukit, Mayang Sari, Mekar Sari and Sungai Anak Kamal villages for about 500 households. Documentary survey on the island, and social economy, and land conflict in 2008-2012 was conducted in 2023-2024

General social and economic condition of surveyed area.

Pulau Padang was a part of Bengkalis District until 2009, and since then the island belongs to Kepulauan Meranti District. The area is 111,217.28 ha, and the population is 33,504 in 2021 (Kabupaten Kepulauan Meranti 2024), so the population density is 0,3012 person per hectare, or 30,12 person /km². Pulau Padang consists of two sub-district, Kecamatan (Sub-district) Merbau and Kecamatan Tasik Putri Puyu.

Sub-district Merbau office is located at Teluk Belitung where there is a port for fishery and transportation with other islands. Ethnicity of local people consists of Malay, Javanese, Bugis, Minangkabau, Batak, Chinese and Akit who are local minority and originated from Riau area,

According to our 228 households survey at the 5 villages, composition of ethnicity among the people are Malay 136 households, Javanese 75 households, Batak 7 households, Akit, Sundanese 2 households, and Banjar, Aceh, and Bugis are 1 household.

Original people of this island are thought as Malay and Akit peoples. Some Javanese at Bagan Malibur village said their ancestor came to the island during colonial time from Gombong Kebumen, Central Java. Many of present Javanese are the third generations. Because the area near the coast was occupied by Malay people, so they settled at the inland area that are mainly peatland area¹⁾.

Panglong business from the end of 19th century to the beginning of 20th century (Pater 1927) reached this island (Anrooi, 1885), This business brought Chinese and Javanese as laborers.

1) Author's interview with the head of village of Bagan Malibur on 13th October 2023

The chronology of land dispute

A giant pulp and paper company in Rian (later mentioned as PT. R) started their initiatives to get the HTI in Riau Province in 1990²⁾. Firstly PT. R got the HTI for about 300,000 ha in Siak, Pelalawan and Kampar districts. This HTI was revised several times, and finally changed to HTI for 350,165 at Siak, Pelalawan, Kampar, Kuantan Sengingi, Indragiri Hilir and Bengkalis in 2009³⁾. With this decision, PT. R was granted 41,205 ha HTI at Padan Island. Almost at the same time, with the Act No, 12 of 2009, Padang Island transferred to Kepulauan Meranti district from Bengkalsi district. PT. R planed to make use of 41,205 ha with the composition that main planting (tanaman pokok) 27,375 ha, superior planting (tanaman unggulan) 4,121 ha, livelihood planting (tanaman kehidupan) 1,904 ha, protected area (Kawasan lindung) 4,102 ha, land for facilities (sarana prasarana) 808 ha, unproductive area (arean tidk produktif) 2,895 ha.

To this plan of the setting up the Timber plantation with HTI, local people opposed the timber plantation planning because the land prepared for the timber plantation is their own land consisting of private property land, communal land, land for agriculture, land for their forest and so on. They demanded to cancel the plan to set up the timber plantation with cancelling of Decision of Minister of Forestry No. SK. 327/Menhut-II/2009.

Local people mobilize mass people to demand this rather than suing to the court. Local people demanded head of district, province, sub-subdistrict, and the minister to cancel the Decision of Minister of Forestry No. SK. 327/Menhut-II/2009, or to take actions directing to the cancellation of the decision. For example, on December 30th, 2009, 1000's people had a protest meeting in front of the district head (Bupati) office at Selat Panjang, capitol of the Keplauan Meranti district. Facing with the waves of the protest, District head of Kepulauan Meranti issued the letter addressed to the Minister of Forestry to ask the reconsidering on the HTIs that were given to PT R, and other 2 companies at Kepulauan Metatnti on September 3rd 2009⁴⁾ However Governor Riau encouraged the PT.R to proceed the construction of road that will carry the logged timber. (Salim 2017, 119)

Various strategies were employed by the villagers. One of them were sawing the mouth of protester. In November 2011 four villagers saw the mouth, On December 13th 2011, 82 people went to Jakarta so that they attempted to meet the minister, and 18 persons among them saw their mouths. Their actions were reported by TV and mass media. At Selat Panjang around 5000 people took actions so that delegate could meet the district head. The action lasted 5 days. Following these pressures, the Minister of the Forestry took the step to appoint the meditation team in December 2011 with the Decision of the ministry on the Mediation Team to cope with the demands of local people to HTI at the Padan Island (SK. 736/Menhut-II/2011 dated 27 December 2011).

2) Keputusan Menteri Kehutanan No. SK 130/KPTS-II/1993HTI

3) Keputusan Menteri Kehutanan No. SK. 327/Menhut-II/2009

4) Surat Bupati Kepulauan Meranti kepada Menteri Kehutanan RI di Jakart No. 100/TAPEM/IX/2010/70 perihal Peninjauan Ulang IUPHHK-HTI tertanggal 3 September 2010

The Mediation Team found some important points.

- 1) People have lived Padang Island far before the independence of the Republic Indonesia
- 2) There is no definite border of the state forest (Kawasan Hutan, area of the concession, and the area for local people's cultivation
- 3) Local people Padang Island got the land through inheritance, and have the letter of SKT, and other natural symbols.
- 4) Local people have cultivated the land with planting rubber and sago, and non-timber products for the needs of daily life.
- 5) Granting of the concession to the PT. R has consequence that the disappear of the source of livelihood, because of the insecurity of the right of control on land by local people, and the possibility of the degradation of Padang Island
- 6) Overlapping of the regulations made the law and permission insecure.

Based on these findings two options were forwarded by the mediation team, one is to pull out the Padang island from the Minister Decision No. 327/Menhut-II/2009. This option means the cancelation of the concession granted to the PT. R. Second option is the continuation of the mediation with the local people. This option included the plan to reduce the area of concession.

First option has two consequences that the PT. R will sue the Government at the Administrative Court (PTUN), and the Government will be demanded to pay compensation.

Minister and the Government felt fear to these consequences, so the Government choses the second option.

Finally, the Government issued the SK 130/2013 that reduced the area of concession to 35,165 ha in April 2013 (Salim 2017)

This decision has big impact to the protest movement by the local people. Especially the people's organization called Serikat Tani Riau ceased the protest activities⁵⁾.

Finding

Customary land right has not well been paid attention at the agrarian conflicts, but the settlement of the dispute largely relied on the customary way of settlement, *Musyawatah Mufakat*.

Padang Island used to be a part of Siak Sultanate. Siak Sultanate started 17 century, but was prosperous in 18 century, Around 1760's Raja Alam controlled the Senapelan (present pekan Baru). Sultan Ali brought the prosperity to the Siak sultanate until 1821. Siak Sultange became under control of Netherlands Indie Government in 1856. In 1906 Siak Sri Indrapura kept the Autonomous Administration

5) Author's interview with former leader of Serikat Nani Riau on November 14th, 2023

(*Zelfbesturende Landschap*) However, Bengkalis was the area of direct control by the Netherlands Indie Government since 1873.(Schade 1918; Stibbe, 1919:143-149)

At the area of Autonomous Administration, principally the customary land law was implemented, on the other hand at the area of direct control by the Netherlands Indie, the State land declaration (*Domein Verklaring*) was applied since 1874.(Paulus 1917:21, 629)

Padang island was thought as a part of Siak Sultanate, and after 1873, the island was a part of Bengkalis island, (Schade 1918) however little impact of direct administration was thought to be felt so majority of the practice followed to customary law as a periphery of Benkalis.

Once *domein verklaring* was applied, the *Agrarisch wet/Agrarisch Besluit* of 1870, and *Ontginning ordinance* of 1874 were valid, so people who wanted to clear forest should get permit from the Government, on the other hand according to customary law, the permission/acquaintance to local chief, village head for example was enough, (Pelzer 1978)

After the independence, these conditions continued. However, the enactment of Basic Agrarian Act (*Undang-undang Pokok Agraria*) of 1960 changed the legal framework. The Basic Agrarian Act abolished the *domein verklaring*, *Agrarisch Wet/Agrarisch Besluit* of 1870, and stipulated that land rights in Indonesia would be based on customary law. So, people's property rights based on customary law would be recognized as property rights. The Basic Agrarian Act stipulated the land the state right of land control (*Hak Menguasai dari Negara*). The state is thought as the supreme body of customary rights, and customary community. All land in Indonesia is covered by the state right of land control, on the other hand the land without people's right such as property rights is called as the state right of land direct control (*Hak Menguasai langsung dari Negara*) where the state can grant the concession such as long-term usufruct right (*Hak Guna Usaha, HGU*). Recent development of oil palm plantations make use of this HGU.

On the other hand, Basic Forestry Act of 1967 stipulated the state forest, or Government designated forest area (*Kawasan Hutan*) based on the decision by the ministry of forestry. The state can issue the concession such as right of Industrial Forestation (*Hak Penghutanan Industri, HTI*) on the *Kawasan Hutan*. *Kawasan Hutan* is state forest where no people's rights are thought to be found. According to The Forestry Act of 1999, all people who make use of the area of the state forest, should get the permit form the Government, on the other hand around 65 % of the Indonesian surface is the state forest where 50 million people have lived, so issues of the overlapping land rights, unstable land rights, or vague land rights have appeared. (Mizuno et al, 2023a)

In Padang Island, people had kept the customary property rights on land since Independence, and the condition was recognized by the Basic Agrarian Act. However, situation had changed in 1986 when the Ministry of the Forestry issued the Ministerial Decision No. 173/Kpts-II/1986 on June 6th, 1986 on the Forest Use Consensus (*Tata Guna Hutan Kesepakatan, TGHK*)⁶⁾. With the TGHK, Protection Forest (*Hutan Lindung*) 397,150 ha, Conservation Forest (*Hutan Suaka Alam*) 451, 250 ha, Limited Production Forest (*Hutan Produksi Terbatas*) 1,971,553 ha, Production Forest (*Hutan Produksi Tetap*) 1,866,132, and

6) Keputusan Menteri No. 173/Kpts-II/1986 tanggal 6 Juni 1986 tentang Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK)

Convertible Forest (Hutan Dapat dikonversi) 4,278,000 ha, so total Kawasan hutan was 8,964,075 ha, on the other hand total are of Riau Province was 9,456,160 ha. This TGHK included Padang Island, but no detailed data was announced, on the other hand at the decision of Minister of Forestry in 1999 the area of Kawasan Hutan at the Padang Island was 110,399 ha. Area of Padan island is 111,217.28 ha, so almost all of the land is under the Kawasan Hutan.

Local people had cleared land individually, or collectively. Some people said that they had cleared land with a group of people 15-25 people with the conditions. They should join the collective work such as clearing and maintaining. If some people do not join the maintaining several times because of leaving the village, for example, their right would disappear. One time a person got the right of 2 -3 hectare⁷⁾. They sometimes made a letter of statement for group holding.

At the discussion among the company, local Government and local people, the company said they had the various documents to certify the rights of concession, on the other hand local people did not have the documents to certify the land rights, that is one reason why local people did not bring the case to the court⁸⁾.

However, according to our survey in 2023, many people have the documents. For example at Bagan Melibur village, 65 households had the documents of SKSG, 16 households have the SKT, and 34 households had the letter of ownership, SHM for peatlands, only 17 households had no letter. 2 households had the letter of group holding. On the other hand, for non- peatland 12 households had SKSG, 5 households had SKT, and 4 households had letter of ownership SHM.

Among those documents only SHM is thought to be a letter of state law, on the other hand other letters certified the land rights with customary ways. (Mizuno et al 2023b)

Here it is clear that people have the land rights with customary way.

Conclusion

History of land rights at Padang Island tells us that the base of the concession and state forest (Kawasan Hutan) is only from 1986 to present, on the other hand local people have lived there for generations since colonial time. Juridically the land rights that people got before 1986 are thought to be valid until now, more over Basic Agrarian Act stipulated that land rights in Indonesia is based on customary law.

Government did not recognize the customary law, but Mediation team concluded that local people had the rights of customary law in 2013.

Local people demanded their right to the Minister, Governor, head of districts, and sub-district to cancel the Minister decision of 2009 with mobilizing mass people. It seems that the strategy of sawing mouth was effective, and mediation team showed the option, Final solution was reduce the area from 41.205 ha to 35,165 ha.

Demanding the Government with mass mobilizing with the strategy of sawing the mouth brought the

7) Author's interview with the head of village of Bagan Malibur on 14th October 2023

8) Author's interview with former leader of Serikat Nani Riau on November 14th, 2023

solution is a typical settlement with the way of Musyawarah Mufakat. Although the customary land rights were not recognized well, but the way of conflict was quite customary.

This case did not show the good way of co-existence of customary law and state law, although there were some chances to respect the customary law such as the finding of Mediation team.

Mediation team found the customary law of local people, but implementation of paying attention/respect to customary law was quite insufficient, such the case of paying compensation to local people, many people got only the compensation to the sago trees, but not the land rights. If a person has a letter of land ownership (SHM), the person would be paid compensation by the company⁹⁾.

Reference

- Anrooj, H.A. Hijmans van , 1885, 'Nota omtrent het rijk van Siak', Tijdschrift voor Indische Taal-, Land- en Volkenkunde, vol. 30 (1885), pp. 259_390 Kabupaten Kepulauan Meranti
- Bruce, John W. et al 2006, Land Law Reform Achieving Development Policy Objectives, Washington D.C: World Bank, Mizuno, Kosuke, Kazuya Masuda, and Almasdi Syahza, 2023a, Peatland Degradation, Timber Plantations, and Land Titles in Sumatra, in Mizuno, Kosuke et al. ed. 2023, Vulnerability and Transformation of Indonesian Peatlands, Singapore: Springer, Open Access, pp 17-49
https://doi.org/10.1007/978-981-99-0906-3_2
- Mizuno Kosuke, Hayati Sari Hasibuan, Okamoto Masaaki and Farha Widya Asrofani, 2023b, Creation of the State Forest System and Its Hostility to Local People in Colonial Java, Indonesia Southeast Asian Studies, Vol. 12, No. 1, April 2023, pp. 47-87. DOI: 10.20495/seas.12.1_47
- Pastor, 1927, *De Panglongs*, Publicaties van het Kantoor van Arbeid ,Weltevreden: Landsdrukkeri
- Paulus, J., ed. 1917. *Encyclopaedie van Nederlandsch-Indië, Tweede Druk Eerste Deel A-G, "Agrarische wet," "Domein van den Lande," "Boschwezen"* [Encyclopedia of the Netherlands East Indies, second edition, Vol. 3: A-G "Agrarian Act," "Domain of the State," "Forest Service"]. 's-Gravenhage: Martinus Nijhoff; Leiden: N.V. v/h E.J. Brill.
- Pelzer KJ (1978) Planter and peasant, colonial policy and the Agrarian struggle in east Sumatra 1863- 1 947's. Martinus Nijhoff, Gravenhage
- Salim, M, Nazir, 2013, "Menjarah" pulau gambut: Konflik dan ketegangan di Pulau Padang. Bhumi No, 37, Tahun 12 April 2013, pp. 96-121
- Salim, M, Nazir, 2017, Mreke yang Dikalahkan, Perampasan Tanah dan Resistensi Masyarakat Pulau Padang, Yogyakarta: STPN Press
- Stibbe, D.G.; Wintgens, W.C.B.; and Uhlenbeck, E.M., eds. 1919. *Encyclopaedie van Nederlandsch- Indië, Tweede druk. "Ontginning," "Vorstenlanden," "Wildhoutboschen," "Zelfbesturen (Inlandsche)"* [Encyclopedia of the Netherlands East Indies, second edition, Vol. 3: land clearing]. 's-Gravenhage: Martinus Nijhoff; Leiden: N.V. v/h E.J. Brill.

9) Author's interview with the head of village of Mekar Sari 16th October 2023

Potential Environmental Impacts Study of Co-firing

Dessy Tri Nugraheni(Universitas Indonesia)

<Abstract>

Continuous use of energy will cause an energy crisis. One effort to reduce the energy crisis is by increasing the use of renewable energy or using biomass in fossil plants. Co-firing is adding biomass to the combustion process as a mixed fuel for coal in power plants. In 2021, co-firing was done at 17 Steam power plants in Indonesia. The co-firing program at a steam power plant reduces coal consumption, which can reduce carbon emissions while increasing the use of renewable energy without increasing investment in new power plants. X Steam power plant in Indonesia has implemented co-firing using sawdust biomass using the direct method without adding or modifying equipment. Biomass is obtained from wood-cutting waste, with a ratio of sawdust biomass usage <5%. Assessment of potential environmental impacts is carried out using the Life Cycle Assessment (LCA) method with cradle-to-gate coverage through two scenarios, namely total coal burning and co-firing. The functional unit uses 1 kWh, and the potential impact assessment method uses IPCC2021 GWP100 and the CML-IA baseline. The study's results assessed the potential for environmental impact that could reduce the Global Warming Potential (GWP) by 0,13%, acidification by 0,40%, and eutrophication by 0,14%. However, there was an increase in ozone layer depletion by 0,72 %.

Keywords: Environmental Impacts, Life Cycle Assessment, Co-firing, Steam Power Plant

1. Introduction

An increase in the human population will improve economic conditions and living standards. Increasing human living standards will have an impact on higher energy use (Seutche *et al.*, 2021). Continuous energy use will cause an energy crisis (Bhuiyan *et al.*, 2018). Fossil-based energy sources are the leading cause of global warming (Hadi & Heidari, 2021). The electricity production sector mainly contributes to 25% of global Green House Gas (GHG) emissions (Thaker *et al.*, 2019). To reduce GHG emissions by reducing fossil energy, steps can be taken to use alternative energy, such as renewable energy (C. Gao *et al.*, 2021). However, using renewable energy requires significant costs and uses large areas of land (L. Gao *et al.*, 2021). An effort to reduce costs and continue to use renewable energy from combustion is through biomass blending (Kuznetsov *et al.*, 2021). Co-firing is a combined combustion process of biomass and coal in power plants (Yang *et al.*, 2021).

Based on the Press Release of the Ministry of Energy and Mineral Resources of the Republic of Indonesia Number 215.Pers/04/SJI/2021 dated 22 June 2021, co-firing has been carried out in 17 power-generating units as of June 2021, or 17.7% of the total power generation in Indonesia. The co-firing program at steam power plant is a form of reducing coal consumption that can reduce carbon emissions while increasing the use of renewable energy without increasing investment in new power plants (Rahayu, 2021). This study will evaluate the application of co-firing with sawdust to assess the potential environmental impacts of GWP, ozone layer depletion, acidification, and eutrophication.

2. Metode

Life cycle assessment (LCA) is an assessment method for assessing environmental impacts based on products and production processes, which are calculated from the use of energy, substances, and the amount of emissions produced (Zhao *et al.*, 2020). This research was conducted in the power generation industry, where coal is the primary fuel, known as steam power plants, located in West Java. X PLTU has an installed capacity of 990 MW (3x330 MW) that uses coal fuel, but in June 2021 began to apply co-firing using sawdust and will be evaluated by potential environmental impacts with the LCA method.

Step 1: Determination of objectives and scope: At this stage, the boundaries of the scope of the product, process, or activity are determined.

Step 2: Inventory analysis: This is the process of identifying and measuring the energy, water, and other materials used.

Step 3: Impact Analysis: Identifying aspects and impacts originating from the inventory results that impact humans and ecological conditions.

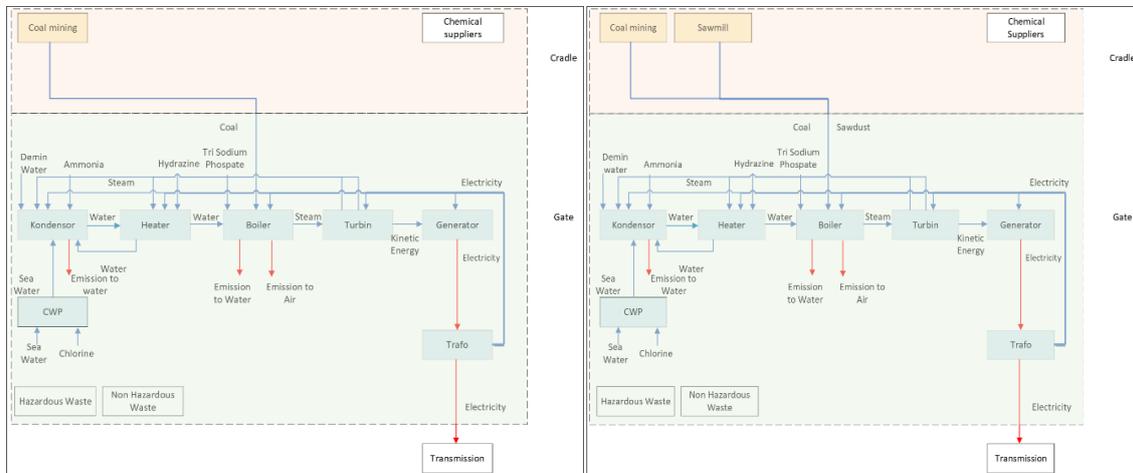
Step 4: Interpretation: The process of evaluating inventory results and product life cycle impacts

3. Results

3.1 Aim and Scope

The purpose of LCA is to assess the primary environmental impacts of implementing co-firing using coal and sawdust biomass and compare the environmental impact analysis with existing conditions full of coal. The scope of analysis is carried out cradle to gate scope, starting from the coal mining process, sawdust in the sawmill, and the production process, which converts heat energy from coal biomass and sawdust into 1 kWh of electricity production process. The units are Circulating Water Pump (CWP)-Condenser-Heating-Boiler-Turbine-Generator at the X steam power plant. The analysis of environmental impacts is done separately from each unit. The function of electrical products is to support

industrial activities.



Picture. Electricity Production Diagram full burning of coal; (b) co-firing implementation (Source: Researcher Analysis, 2023)

The condition of machines and equipment is assumed to be the same reliability condition, so the calculations are not divided for each generating unit. Meanwhile, the limitations of this research only focus on the production process and does not include production support activity processes, the assessment period is carried out for five months for each scenario, facilities and supporting offices in the production process are ignored, do not take into account losses from one unit to another, do not yet have transportation data for inspection trips, namely employee transportation in managing and monitoring production processes, and does not take into account core infrastructure, namely construction, reinvestment and energy decommissioning. The conversion plant (system) includes other buildings, fuel preparation equipment, and on-site roads.

3.2 Life Cycle Inventory (LCI)

Inventory analysis includes data collection and procedures to calculate a product system's relevant inputs and outputs. Data collected regarding energy production, such as operating conditions, fuel combustion, chemical consumption, raw water input, and wastewater disposal, were obtained based on operational technical reports issued and managed by X steam power plant.

3.3 Life Cycle Impact Assessment (LCIA)

LCIA is an environmental impact analysis using methods appropriate to the place and materials to be studied. The LCIA stage will be processed by SimaPro 9.4.0.2 software and produce impact category output along with characterization values . The IPCC2021 GWP100 impact assessment method is used to

assess potential GWP impacts, while the CML-IA baseline impact assessment method is used to assess potential ozone impacts, layer thinning, potential for acid rain, and eutrophication.

3.4 Interpretation

i. Global warming potential (GWP)

Global warming is an imbalance in the ecosystem on Earth due to increasing temperatures of the Earth's atmosphere, sea, and land on Earth (Forest *et al.*, 2017). In the application of co-firing, there is a reduction in CO₂, SO_x, and NO_x in fossil fuels; this is because biomass is included in zero CO₂ so it does not cause a buildup of CO₂ in the atmosphere (Fadli *et al.*, 2019). In addition, the sulfur content in biomass is lower than in coal (Inspiration *et al.*, 2022). This is one of the advantages of implementation *co-firing*: the higher the ratio of biomass burned, the lower the greenhouse gases produced (Tanbar *et al.*, 2021). The calculation method uses a 100-year GWP and is based on solar radiation absorbed over a certain period of time, usually 100 years (Which *et al.*, 2019). This research shows that global warming is occurring, which causes greenhouse gases such as CO₂, CH₄, and N₂O in coal combustion, but the most dominant is at the transportation stage. The global warming characteristic value in the application of co-firing is 7.64 x 10¹⁰, or a decrease of 0.13%. The most significant reduction in global warming potential is achieved when biomass is co-combusted, but most methane is produced during coal production (Tsalidis *et al.*, 2014).

ii. Depletion of the ozone layer

Reduced ozone levels in the stratosphere cause ozone depletion due to the formation of reactive chemicals caused by sunlight's reaction with methane, nitrogen oxides, carbon monoxide, and sulfur dioxide (KLHK, 2021). By using diesel fuel to transport biomass and herbicides to manage forestry resources, biomass produces a more significant potential for ozone depletion than coal (Morrison & Gold, 2017). The co-firing characterization value was 7,986.28, or an increase of 0.72%.

iii. Acidification

The increasing potential for acid rain from power generation activities is caused by the burning of fossil fuels and biomass such as Sulphur dioxide (SO₂), Nitrogen oxide (NO_x), NH₃, HC, and HF (Which *et al.*, 2019). The characterization value in the application of co-firing was 5.04 x 10⁸ or decreased by 0.40%. The potential value of acid rain decreases as more biomass is burned due to biomass's low sulfur and nitrogen properties (Which *et al.*, 2019). A significant reduction in acid rain potential values is seen as more biomass is co-combusted in power plants, mainly due to its low sulfur and nitrogen properties (Which *et al.*, 2019).

iv. Eutrophication

Eutrophication is caused by the release of phosphorus compounds or substances (Which *et al.*, 2019).

Eutrophication can also be caused by the presence of excessive nutrients in aquatic ecosystems, which results in uncontrolled growth of aquatic plants (Simbolon, 2012). The impact of eutrophication comes from biomass sources in joint burning. Eutrophication is a type of environmental pollution where plants overgrow in water bodies. The cause of eutrophication is the entry of excess substances into water bodies. The N and P substances that cause eutrophication come from coal and boiler water (Wibawa, 2020). The characterization value for implementing co-firing was 91,868,491, or a decrease of 0.14%. The application of co-firing power plants shows that the potential for eutrophication is caused by the acquisition or origin of the biomass used (Which *et al.*, 2019).

The results of the impact analysis of X steam power plant, when compared with the implementation of co-firing from other studies, are presented in Table 1:

Table 1. Comparison of Potential Impact with Similar Steam Power Plant

	X steam power plant, Indonesia	Steam power plants in Greater Houston, USA*	Steam power plants in the southeastern United States**
Biomass	sawdust	remaining forest	wood pellets
Co-firing Ratio	0.65%	5%	10%
Steam Power Plant Capacity	990 MW	300 MW	-
Function units	1kWh	1kWh	1kWh
Impact assessment methods	IPCC 2021 and CML IA baselines	Impact 2002+	Traci
GWP reduction	0.13%	3.21%	9.39%
Reduction of ozone layer depletion	-0.72%	-4.43%	-0.12%
Acidification reduction	0.40%	3.21%	9.19%
Reduction of eutrophication	0.14%	-7.69%	8.13%

*Kommalapati et al., (2018)

**Morrison & Gold (2017)

4. Conclusion

In this research, environmental impact analysis was used using the Life Cycle Assessment (LCA) method, which compares environmental impact analysis with existing conditions of total coal and the application of co-firing using sawdust biomass. The results show that burning coal and sawdust biomass has the potential for positive and negative environmental impacts. The results of this study show that burning coal together with sawdust biomass can cause significant reductions in impact categories such as GWP (0.13%), acidification (0.40%), and eutrophication (0.14%) but increases. Ozone depletion potential (0.72%).

References

- Anna Rejeki Simbolon. (2012). Pencemaran bahan organik dan eutrofikasi di perairan cituis pesisir Tangerang. *Pro-Life*, 3(2, Juli 2016), 109-118.
- Bhuiyan, A. A., Blicblau, A. S., Islam, A. K. M. S., & Naser, J. (2018). A review on thermo-chemical characteristics of coal/biomass co-firing in an industrial furnace. *Journal of the Energy Institute*, 91(1), 1-18. <https://doi.org/10.1016/j.joei.2016.10.006>
- Fadli, M., Kamal, D. M., & Adhi, P. M. (2019). Analisis Swot Untuk Direct Co-Firing Batubara Dengan Pellet Sampah Pada Boiler Tipe Cfbc. *Jurnal Poli-Teknologi*, 18(3), 271 - 280. <https://doi.org/10.32722/pt.v18i3.2391>
- Forest, J. G., Siswanto, B., Rahmawati, A., Studi, P., Teknik, P., Sebelas, U., & Surakarta, M. (2017). Pengaruh penggantian sebagian tanah liat oleh fly ash batubara terhadap nilai thermal properties sebagai upaya memetakan material batubara yang ramah lingkungan. *JIPTEK*, X No. 1 (Januari, 2017), 31 - 41.
- Gao, C., Zhu, S., An, N., Na, H., You, H., & Gao, C. (2021). Comprehensive comparison of multiple renewable power generation methods: A combination analysis of life cycle assessment and ecological footprint. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 147 (September 2020), 111255. <https://doi.org/10.1016/j.rser.2021.111255>
- Gao, L., Liu, G., Zamyadi, A., Wang, Q., & Li, M. (2021). Life-cycle cost analysis of a hybrid algae-based biological desalination - low-pressure reverse osmosis system. *Water Research*, 195, 116957. <https://doi.org/10.1016/j.watres.2021.116957>
- Hadi, E., & Heidari, A. (2021). Development of an integrated tool based on life cycle assessment, levelized energy, and life cycle cost analysis to choose sustainable Facade Integrated Photovoltaic Systems. *Journal of Cleaner Production*, 293, 126117. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2021.126117>
- Ilham, M. F., Widodo, S., & Suedy, A. (2022). Pengaruh co-firing menggunakan sawdust terhadap nilai heat rate PLTU. 3(2), 121-127. <https://doi.org/10.14710/jebt.2022.13828>
- Kehutanan, K. L. H. dan. (2021). *Pedoman Penyusunan Laporan Penilaian Daur Hidup (LCA)* (Issue September).
- Kommalapati, Raghava Rao, Iqbal Hossan, Venkata Sai Vamsi Botlaguru, H. Du. (2018). Life cycle environmental impact of biomass co-firing with coal at a power plant in the Greater Houston Area. *Sustainability*, 10(2193). <https://doi.org/10.3390/su10072193>
- Kuznetsov, G. V., Zenkov, A. V., Tolokolnikov, A. A., Cherednik, I. V., & Yankovsky, S. A. (2021). Ignition of finely dispersed fuel mixture particles based on coal and fine wood. *Energy*, 220. <https://doi.org/10.1016/j.energy.2020.119697>
- Morrison, B., & Golden, J. S. (2017). Life cycle assessment of co-firing coal and wood pellets in the Southeastern United States. *Journal of Cleaner Production*, pp. 150, 188-196. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2017.03.026>
- Rahayu, A. C. (2021). *Ada co-firing di 17 PLTU, PLN mampu hasilkan energi hijau 189 MW*. www.Newssetup.Kontan.Co.Id. <https://newssetup.kontan.co.id/news/ada-co-firing-di-17-pltu-pln-mampu-hasilkan-energi-hijau-189-mw>

- Deutsche, R. V. N., Sawadogo, M., & Ngassam, F. N. (2021). Valuation of CO2 emissions reduction from renewable energy and energy efficiency projects in Africa: A case study of Burkina Faso. *International Journal of Renewable Energy Development*, 10(4), 713-729.
<https://doi.org/10.14710/ijred.2021.34566>
- Tanbar, F., Purba, S., Samsudin, A. S., Supriyanto, E., Aditya, I. A., & Pendahuluan, I. (2021). Analisa Karakteristik Pengujian Co-Firing Biomassa Sawdust Pada Pltu Type Pulverized Coal Boiler Sebagai Upaya Bauran Renewable Energy Analisa Karakteristik Pengujian Co-Firing Biomassa Sawdust Pada Pltu Type Pulverized Coal Boiler Sebagai Upaya Bauran Re. *Offshore*, 5(2, Desember 2021), 50-56.
- Thaker, S., Oni, A. O., Gemechu, E., & Kumar, A. (2019). Evaluating energy and greenhouse gas emission footprints of thermal energy storage systems for concentrated solar power applications. *Journal of Energy Storage*, 26(October), 100992. <https://doi.org/10.1016/j.est.2019.100992>
- Tsalidis, G., Joshi, Y., Korevaar, G., & Jong, W. De. (2014). Life cycle assessment of direct co-firing of Torrefied and pelletized woody biomass with coal in The Netherlands. *Journal of Cleaner Production*, 81, 168 - 177. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2014.06.049>
- Yang, B., Wei, Y., Hou, Y., Li, H., & Wang, P. (2019). Life cycle environmental impact assessment of fuel mix-based biomass co-firing plants with CO2 capture and storage. *Applied Energy*, 252(June), 113483. <https://doi.org/10.1016/j.apenergy.2019.113483>
- Yang, X., Luo, Z., Liu, X., Yu, C., Li, Y., & Ma, Y. (2021). Experimental and numerical investigation of the combustion characteristics and NO emission behavior during the co-combustion of biomass and coal. *Fuel*, 287(November 2020). <https://doi.org/10.1016/j.fuel.2020.119383>
- Zhao, X., Huang, S., Wang, J., Kaiser, S., & Han, X. (2020). The impacts of air pollution on human and natural capital in China: A look from a provincial perspective. *Ecological Indicators*, 118(June), 106759. <https://doi.org/10.1016/j.ecolind.2020.106759>

Strategy of Clean Water Supply for Fulfillment Community in Ujunggagak Village, Kampung Laut Subdistrict, Cilacap Regency

Adinda Dwi Safitri*

<Abstract>

Water resources are important for life. The problem in this research is that no groundwater can be used with good quality because the groundwater is salty and brackish. This research aims to analyze the quality of water used, analyze the demand for characteristics and supply of clean water, analyze the management of available water sources, and develop strategies for the desire to provide clean water. The method used is mixed in the form of analysis of laboratory test results, descriptive analysis, analysis of calculation formulas, spatial analysis, and the fuzzy topsis method for determining decisions. The research results show that the best water quality is rainwater and refilled water from springs. The distance and travel time to get air is still a distance of > 1 km and takes 30 minutes. Average expenses are 7% of income. The carrying capacity of water availability has the status of being exceeded for raw water potential of river water and the status of not being exceeded for potential water sources. The need is greater than the availability. The right strategy to be sustainable requires optimizing the use of surface water with technology that is easy for the community to manage, purifying river water based on artificial wetlands, and making spring tapping buildings, and seawater desalination can be implemented with an RO system and making simple filters to purify groundwater.

Keywords: Water quality, water demand, water carrying capacity, water source management, water supply

I . Introduction

Water resources are important for life, and water is used daily. The decrease in water quantity causes clean water scarcity for 40% of the world's population, and the decline in clean water quality causes clean water scarcity for 30% of the world's population (Rasidi & Boediningsih, 2023). Indonesia is predicted to experience a clean water crisis if water conservation efforts are not made. This research focuses on Ujunggagak Village. Poor water quality, considered salty and does not meet clean water quality standards, is the source of the limited clean water. Geographically, Kampung Laut is surrounded by water, but no groundwater can be appropriately used for daily life. It is tough to get clean, fresh water to use today. Not

* School of Environmental Science, Universitas Indonesia.

much research has been conducted on strategies for providing clean water in Ujunggagak Village.

The theoretical basis used in this study is based on environmental science theory, which by definition can be interpreted as the science that studies human interaction with the world (Miller & Spoolman, 2015). Using the principles of environmental science, namely the principle of sustainability, the concept of sustainability refers to the ability to meet current needs without sacrificing the ability of future generations to meet their own needs, the importance of the concept of sustainability must be the basis for every decision and action taken, both from government, industry, and society (Rasouli & Kumarasuriyar, 2016). Other definitions of sustainability specifically depend on the perspective used, sustainability has 3 main pillars as key elements based on perspectives such as the environmental perspective which can be interpreted as the ability to maintain ecosystem balance and prevent environmental damage, the economic perspective can be interpreted as the ability to create sustainable economic growth in the long term, the social perspective can be interpreted as the ability to improve community welfare and improve social inequality (Apriyanto *et al.*, 2015).

The theoretical basis used in this research also uses an understanding of sustainable clean water supply strategies in coastal areas. To formulate a clean water supply strategy, it is necessary to analyze the factors that influence the distribution of clean water services, include innovation in sustainable clean water management, in general, clean water provision relies on infrastructure expansion to deal with long-term water supply and restrictions on water use to manage short-term drought crises. (Trindade *et al.*, 2020). Some of these factors are based on the economy, namely the number of residents by grouping community income because it produces a high financial burden, Another factor is based on the distance of settlements to clean water services (Winter *et al.*, 2021). Identifying the number of water sources available in improving clean water services, water source discharge related to clean water needs, clean water source conditions in relation to service areas (Grupper *et al.*, 2021). Coastal areas are generally a transitional area between the sea and land (Wardhana, 2020). The coast itself can be defined as an area that is wider than the coast that includes land, but is still influenced by tidal seas and seawater infiltration on land (Basri, 2020). Coastal areas have specific characteristics and are an aggregation of various ecological and physical components that are interconnected and influence each other, and are ecologically very fragile (Arianto, 2020). The disadvantage of the coast is that the area is vulnerable to change, both changes that occur due to natural processes and changes due to human intervention (Taufiq *et al.*, 2022). Water resource management is needed to be sustainable by maintaining a balance between the demand for water and the availability of water supply (Wulandari & Ilyas, 2019).

The principle of sustainability is one of the ongoing issues by seeking accessibility to clean water to meet the needs of the community. In the concept of Sustainable Development Goals (SDGs), the provision of clean water is the focus of goal No. 6, which is to ensure the availability of sustainable clean water for everyone. The targets include achieving equal and universal access to safe and affordable drinking water, improving water quality by reducing pollution, eliminating toxic chemicals, and reducing the presence of wastewater and increasing efficient water use and ensuring the availability of clean water to prevent water scarcity, implementing integrated water resource management, and so on.

Based on these conditions, the formulation of this research problem is a strategy for providing sustainable clean water to meet the needs of residents and mitigate the scarcity of clean water sources in Ujunggagak Village. Determining a strategy for providing clean water includes analysis of the water quality, characteristics of demand for clean water, characteristics of clean water supply, and management of available water resources in Ujunggagak Village. Based on this, this research has five objectives: (1) Analyzing the quality of water used by the community in Ujung Gagak Village, Kampung Laut, by obtaining water quality data from the laboratory. (2) Analyzing the characteristics of the community's demand for clean water in Ujunggagak Village, Kampung Laut, by obtaining data on the amount of clean water needed, distance to get clean water, costs, and community behavior. (3) Analyzing the characteristics of clean water providers in Ujunggagak Village, Kampung Laut, by obtaining data on the types of water providers available, service time range, and usage rates. (4) Analyzing the management of water resources available in Ujunggagak Village, Kampung Laut, by obtaining data on clean water sources and management alternatives implemented. (5) Formulate a sustainability strategy for providing clean water to meet the needs of the people of Ujunggagak Village, Kampung Laut, by obtaining data from the results of previous objectives.

II. Methodology

The research was conducted in Ujunggagak Village, Kampung Laut District, Cilacap Regency. The research method used is a mixed method with a quantitative approach. Research data was obtained through distributing questionnaires, in-depth interviews, field surveys, taking samples of water used by the community, and secondary data obtained from literature studies and government agencies. There are five variables in this research: the quality of water used by the community, characteristics of demand for clean water, characteristics of clean water supply, management of available water resources, and sustainability strategies for providing clean water. Research results can be achieved through laboratory analysis methods, descriptive analysis, spatial analysis, mathematical calculation analysis, and fuzzy topsis analysis for determining decision-making. Qualitative data in the form of in-depth interviews is also needed to understand and formulate strategies for providing sustainable clean water to meet community needs.

Table 1. Confirmity matrix between research objectives and research methods

No.	Purpose	Analysis method
1.	Analyzing the quality of water used by the community in Ujung Gagak Village, Kampung Laut, by obtaining water quality data from the laboratory	Laboratory Analysis
2.	Analyzing the characteristics of the community's demand for clean water in Ujunggagak Village, Kampung Laut, by obtaining data on the amount of clean water needed, distance to get clean water, costs, and community behavior.	Descriptive analysis of field observation results and analysis of calculation formulas

No.	Purpose	Analysis method
3.	Analyzing the characteristics of clean water providers in Ujunggagak Village, Kampung Laut, by obtaining data on the types of water providers available, service time range, and usage rates.	Descriptive analysis of field observation results and analysis of calculation formulas
4.	Analyzing the management of water resources available in Ujunggagak Village, Kampung Laut, by obtaining data on clean water sources and management alternatives implemented.	Descriptive analysis, spacial maps, and analysis of calculation formulas
5.	Formulate a sustainability strategy for providing clean water to meet the needs of the people of Ujunggagak Village, Kampung Laut, by obtaining data from the results of previous objectives.	Multicriteria analysis of the results of previous objectives using the fuzzy topsis method

III. Results and Discussion

The results of this research show the quality of water used by the community based on the water sources used by the community, namely rainwater, ground water, springs and refill water. The results show that the water with the best quality is rainwater and refill water that comes from springs. At the initial field survey stage, the results were obtained that the clean water sources used by the community were only rainwater, spring water and groundwater that came from dug wells. Thus, the water quality analyzed in this research is the quality of water that people use daily for domestic needs. The laboratory test parameters used refer to the standard quality standards for clean water according to Minister of Health Regulation No. 32 of 2017 .

Table 2. Water quality test results

No.	Parameter	Quality standards*	Unit	Test Results**			
				Rain water	Well water	Spring water	Refill water
Physics							
1.	Temperature	± 3°C	°C	27,6	29,8	27,7	26,7
2.	Turbidity	25	NTU	1,04	1,6	1,98	0,74
3.	Color	50	TCU	38	38	36	42
4.	Smell	No Smell	-	No Smell	No Smell	No Smell	No Smell
Chemical							
1.	pH	6,5 - 8,5	-	8,3	7,7	7,2	8,1
2.	Salinity	0,5	‰	0,03	1,1	0,33	0
3.	Hardness	500	mg/L	38	271	99	320
4.	Iron (Fe)	1	mg/L	0,08	0,08	0,01	0,01
5.	Manganese (Mn)	0,5	mg/L	<0,01	0,08	<0,01	<0,01
6.	Zinc (Zn)	15	mg/L	0,04	0,12	0,03	<0,02
7.	BOD	2	mg/L	6	15	6	6
8.	COD	10	mg/L	10	26	10	10
Microbiology							
1.	Total Coliform	50	CFU/100 mL	>24.000	>24.000	>24.000	108

Source: * Regulation of the Minister of Health of the Republic of Indonesia No. 32 of 2017

** District Environmental Laboratory UPTD. Cilacap, 2023

This study also took river water samples as one of the water resources observed, with a limited momentary sampling technique only in the middle of the river with the category of rivers that are close to residential areas, namely in the Ciberem River. The laboratory test parameters used refer to the standard quality standards for clean water according to Government Regulation Number 22 of 2021(Attachment VI, referring to class 1 quality standards)

Table 3. River water quality test results

No.	Parameter	Quality standards*	Unit	Test Results**
		Class 1		River water
Physics				
1.	Temperature	Deviation 3	oC	32,2
2.	Turbidity	-	NTU	6,7
3.	Color	15	Pt-Co Unit	41
4.	Smell	-	-	No Smell
Chemical				
1.	pH	6 - 9	-	7,8
2.	Salinity	0,5	‰	19,2
3.	Hardness	500	mg/L	4.667
4.	Iron (Fe)	0,3	mg/L	0,07
5.	Manganese (Mn)	0,1	mg/L	0,28
6.	Zinc (Zn)	0,05	mg/L	0,02
7.	BOD	2	mg/L	264
8.	COD	10	mg/L	421
Microbiology				
1.	Total Coliform	1.000	Jumlah/100 mL	>24.000

Source: * Government Regulation Number 22 of 2021(Attachment VI, referring to class 1 quality standards)

** District Environmental Laboratory UPTD. Cilacap, 2023

The characteristics of clean water demand are that people's behavior towards water use is dominated by 100% with the category of frequently using rainwater and collecting rainwater every day at their homes, taking water from springs, and storing it in jerry cans. The total need for clean water is 50 - 99 L/person/day for 64% of families, can be seen in figure 1. To fulfill clean water needs, it is dominated by rainwater for bathing and toilets, washing, cleaning the house, and religious activities, namely ablution. In contrast, cooking is dominated by the use of eyes. Water and for drinking, the use of refillable water is dominant, can be seen in figure 2. Population and clean water demand projections show that as population growth increases, water demand increases with an average of 1,622,981 L/house/day. People's travel distance and time are dominated by the distance from home to more than one water tap and > 1 km or 30 minutes travel time. Water costs are more significant than the average community income by 7%.

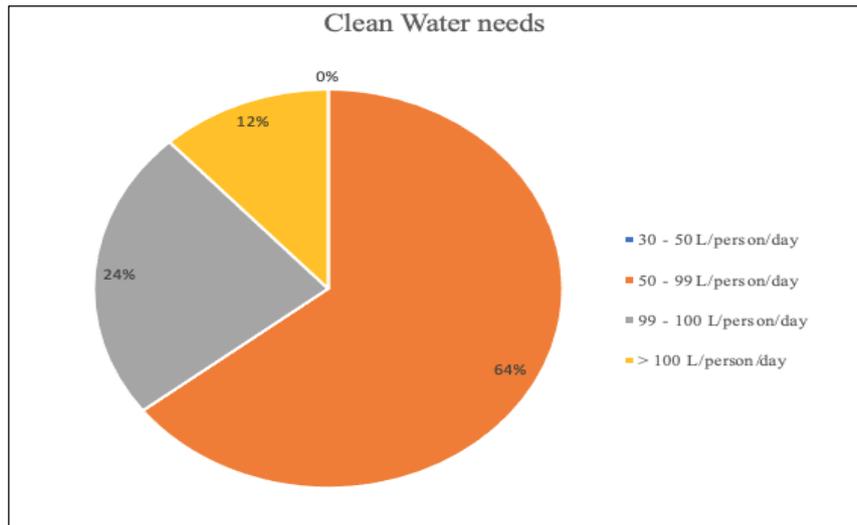


Figure 1. Diagram of community clean water needs
(Source: Author's calculation results)

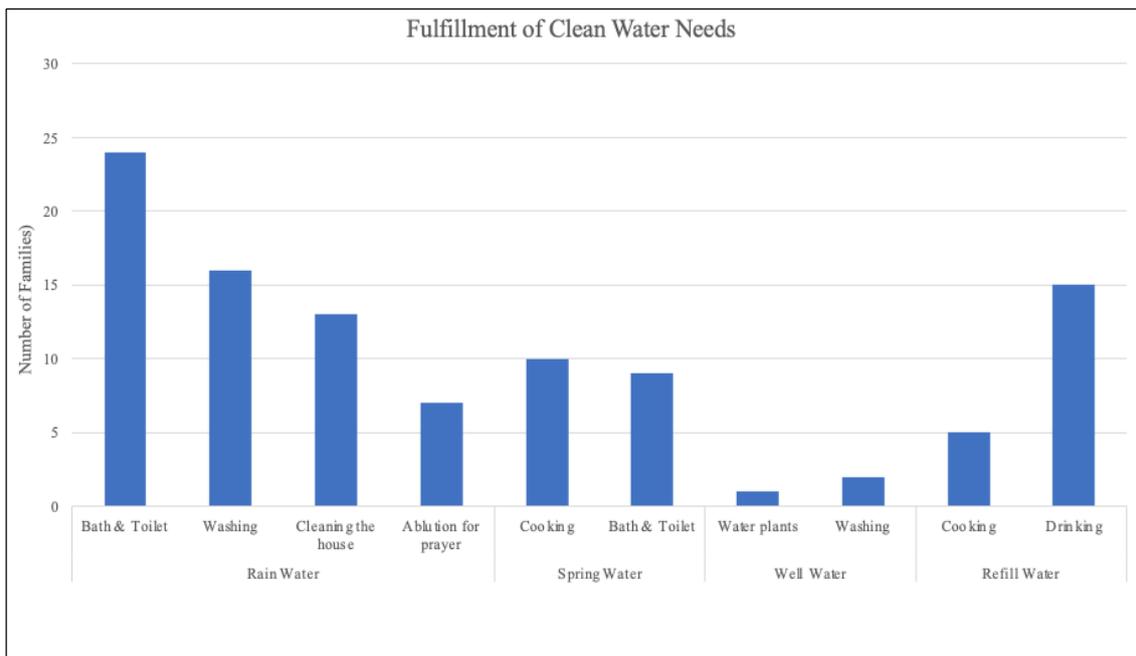


Figure 2. Fulfillment of clean water needs based on clean water resources
(Source: Author's calculation results)

Regarding water supply characteristics, the providers are divided into piped providers originating from spring managers, which are channeled through pumps and pipes, can be seen in Figure 3. and non-pipeline providers in the form of refill water, well water, and rainwater, can be seen in Figure 4. the non-piped water providers available in Ujunggak Village based on water sources are dug well water, rainwater storage in tower tanks at each resident's house, refill water from refill water depots, refillable bottled water is an option as a provider of clean water in Ujunggak Village to meet the need for clean water and

drinking water, because it is practical, namely it can be drunk directly without having to boil it first, for rainwater it is the main alternative choice, some people rely more on rainwater.



Figure 3. Piped water supply for Nusakambangan Island springs: (a) Pipes to the boat to collect water (b) pipe source with pump

(Source : Author's Documentation, 2023)



Figure 4. Non-piped water providers: (a) refill water form refill depots; (b) groundwater from dug wells; (c) rainwater collected

(Source : Author's Documentation, 2023)

The community collects rainwater in a tower tank which flows directly into the bathtub, this is considered sufficient to meet domestic water needs. However, when the dry season arrives, people have to switch to other clean water alternatives. Not many people use groundwater for domestic needs, because it is considered brackish and salty, but some people use it for its non-consumable properties or for external use only. As for river water, people do not use it for domestic needs. The amount/volume of clean water that provides piped water from the Karang Cave spring on Nusakambangan Island based on 2018 Cilacap Regency Rispam data, the quantity/volume of the Karang Cave spring is 2 liters/second, the frequency of flow every day is according to the time of use because the Karang Cave spring has pump and flow using pipes to the water intake point. The volume of rainwater collected in the tower is measured based on the

storage container, namely the tower tank with a capacity of 2,250 liters, but it does not hold up to a full tank, because it depends on the rainy season. The only time to get rainwater is during the rainy season. Ground water (dug wells) in Ujunggagak Village is included in the shallow well type with a depth of 10 meters without pipes and pumps, the discharge is calculated using the tube formula and the volume of well water is found to be 6.28 m³ or 6,280 liters. Water refills in Ujunggagak Village with a capacity of 19 liters include a tap valve available in the gallon, service time is every day as long as water supplies from spring sources are available, because the refill water utilizes water sources from springs.

The carrying capacity of water availability for potential river water sources has been exceeded, and potential spring water sources have not been exceeded, can be seen in Table 4. This is also shown by the results of mathematical calculations that the availability of rainwater is insufficient for the needs of 1 house, can be seen in Table 5.

Table 4. Comparison of potential availability of water resources with needs

No.	Water resources potential	Water discharge (L/day)	Average clean water needs (L/day)	Carrying Capacity	Status
1.	River Ciberem	924.480.000	324.596	924.155.404	Exceeded
2.	Spring water in Nusakambangan island	172.800		-155.796	Not Exceeded

Source : Author's calculation, 2023.

Table 5. Comparison of rainwater availability with water needs

Average rainwater availability (Liter/house/day)	Average clean water needs (Liter/house/day)	Status
8.735,15	1.372.406	Not Exceeded

Source : Author's calculation, 2023.

Ujunggagak Village, Kampung Laut, which is located in a coastal area with limited clean water, requires the right strategy in providing clean water in order to be sustainable. This strategy is based on response data from stakeholders through scoring assessments, then processed and analyzed using several stages of the fuzzy topsis method to determine the right alternative decision making in providing clean water. The assessment of the sustainability of clean water provision from stakeholders is based on 5 criteria with 6 clean water provision strategies. Based on the final stages of calculation and analysis using the fuzzy topsis method, the final results of the strategy for the sustainability of clean water provision based on several alternative provision models in Ujunggagak Village, Kampung Laut are clean water provision by purifying river water, details of the stages of data processing determination in the assessment of water provision strategies based on several alternative provision models for clean water provision, can be seen in Table 6.

Table 6. Determination of alternative clean water supply

Alternative	Preference	Ranking	Alternative provision
A1	0,54431454	2	Rainwater catchment pond
A2	0,54414465	3	Spring water tapping building
A3	0,355495187	6	Rainwater harvesting
A4	0,569070301	1	River water purification
A5	0,429590381	5	Seawater desalination
A6	0,517696427	4	Simple filter for groundwater

Source : Author's calculation, 2023

Based on the results Table 6. Management of available water resources in Ujunggagak Village includes rainwater harvesting, filter processing with an RO system for spring water, and digging wells for groundwater. The strategy for providing clean water that can be implemented is to optimize the use of surface water with technology that is easy to manage by the community or business actors. This strategy only focuses on domestic needs.

IV. Conclusion

This research concludes that the clean water sources used are rainwater, spring water, groundwater/healthy water, refill water, and river water as one of the water resources observed. The best water quality conditions are rainwater and refilled water from spring sources. The average demand for clean water is 50-99 L/person/day, projected in 2030 to be an average of 324,596 L/day or 1,622,981 L/house/day. The distance and travel time to get clean water are dominated by the distance from home to more than one water tap because people prefer to use the rainwater they collect, and the length is > 1 km with a travel time of 30 minutes. The cost of getting clean water shows that people pay Rp. 51,000 - 100,000, prices are 7% greater than income. Two piped water providers, namely spring water sources, are managed by individuals and distributed to collection points using pipes channeled through a pump system, then non-pipeline providers such as dug well water, rainwater, and refill water. The carrying capacity of water availability is based on the potential of raw water in Ujunggagak Village. It was found that Ciberem River water can meet clean water needs, and spring water does not meet clean water needs. The management that has been carried out is rainwater harvesting, processing with an RO system, and digging wells. The appropriate strategy to implement in providing sustainable clean water is to optimize the use of surface water by prioritizing social, technological, and institutional aspects.

Reference

- Apriyanto, H., Eriyatno, Rustiadi, E., & Mawardi, I. (2015). Status Berkelanjutan Kota Tangerang Selatan-Banten dengan Menggunakan Key Performance Indicators (Sustainable Status of South Tangerang City-Banten Using Key Performance Indicators). *Jurnal Manusia Dan Lingkungan*, 22(2), 260-270.
- Arianto, M. F. (2020). Potensi Wilayah Pesisir Di Negara Indonesia. *Jurnal Geografi*, XX(XX).
- Basri, H. (2020). Pengelolaan, Pengawasan Kawasan Pesisir dan Laut di Indonesia. *Jurnal Ilmu Hukum Reusam*, VIII(2).
- Grupper, M. A., Schreiber, M. E., & Sorice, M. G. (2021). How perceptions of trust, risk, tap water quality, and salience characterize drinking water choices. *Hydrology*, 8(1).
<https://doi.org/10.3390/hydrology8010049>
- Miller, G. Tyler., & Spoolman, S. E. (2015). *Environmental Science* (Fifteenth Edition). Cengage Learning. www.cengage.com
- Rasidi, A., & Boediningsih, W. (2023). Konservasi dan Pengelolaan Sumber Daya Air Berkelanjutan di Kabupaten Klaten Jawa Tengah. *Jurnal Ilmiah Multidisiplin*, 2.
- Rasouli, A. H., & Kumarasuriyar, A. (2016). The Social Dimension of Sustainability: Towards Some Definitions and Analysis. *Journal of Social Science for Policy*, 4(2), 2334-2919.
<https://doi.org/10.15640/10.15640/jsspi.v4n2a3>
- Taufiq, D., Muhammad, N., & Mardiatno, D. (2022). Kerentanan Pesisir Pulau Kecil (Studi Kasus: Pulau Karimun Jawa dan Kemujan). *Journal of Fisheries and Marine Research*, 6(1), 91-103.
<http://jfmr.ub.ac.id>
- Trindade, B. C., Gold, D. F., Reed, P. M., Zeff, H. B., & Characklis, G. W. (2020). Water pathways: An open source stochastic simulation system for integrated water supply portfolio management and infrastructure investment planning. *Environmental Modelling and Software*, 132.
<https://doi.org/10.1016/j.envsoft.2020.104772>
- Wardhana, I. (2020). Pengelolaan Wilayah dan Sumber Daya Pesisir Terintegrasi Dalam Implementasi Rencana Tata Ruang Kawasan Industri Oleochemical Maloy Kutai Timur. *Jurnal Renaissance*, 5(01), 599-609. <http://www.ejournal-academia.org/index.php/renaissance>
- Winter, J. C., Darmstadt, G. L., & Davis, J. (2021). The role of piped water supplies in advancing health, economic development, and gender equality in rural communities. *Social Science and Medicine*, 270.
<https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2020.113599>
- Wulandari, A. S. R., & Ilyas, A. (2019). Pengelolaan Sumber Daya Air di Indonesia: Tata Pengurusan Air dalam Bingkai Otonomi Daerah. *Jurnal Gema Keadilan*, 6(III).

Others References

District Environmental Laboratory UPTD. Cilacap, 2023

Regulation of the Minister of Health of the Republic of Indonesia No. 32 of 2017

Government Regulation Number 22 of 2021(Attachment VI, referring to class 1 quality standards)

ETHNOGRAPHY OF THE MINING ENVIRONMENT

(Case Study: Community Participation in Protecting the Environment Around the Dairi Mining Area, North Sumatra)

Mohammad Jhanattan(Environmental Science)

<Abstract>

The mining business experienced quite rapid growth after the pandemic. Demand for natural resources has increased since the government in Indonesia and several developing countries in the world began to open large-scale investments in the context of economic recovery. Globally, unskilled workers or laborers are also very easy to find around mining areas and can be paid cheaply and used by mining entrepreneurs to run their businesses. In the economic aspect, mining businesses can open the way for investors to come to developing countries and invest in infrastructure projects whose raw materials come from natural resources in the form of minerals, metals and rocks. However, the environmental impact of widespread mining will result in changes to land construction, pollution and other natural damage. The study in this research used qualitative methods in the form of data studies and interviews with community leaders. The ethnographic study approach and local wisdom will be discussed further. The research results in this study will show how government hegemony confronts the social construction values that apply to communities living around mining areas. This research will examine environmental ethnography ontologically, so that readers can find out how local communities can live side by side with the mining industry.

Key words : mining; government; investment; public; environment

1. Background

The mining business is growing rapidly, especially in countries that are experiencing economic improvement after the Covid-19 pandemic. A country like Indonesia that openly opens its territory for investors to enter is able to compete in the global market arena. Especially mining areas, both mineral and non-metallic. According to the Minister of Investment/Head of the Indonesian Investment Coordinating Board when met at the Shangri-La Hotel Jakarta, Wednesday, May 24 2023, the mining industry in Indonesia is controlled by foreign investors. Because foreign investors have been able to finance mining industry smelters , the role of national banking has not been able to accommodate the requests of local investors in the mining investment process. So the value of Indonesia's exports currently reaches 30

billion US dollars and is dominated by foreign investors. Indonesian President Joko Widodo decided to downstream 8 superior commodity sectors so that in the context of investing in Indonesian Gold, the government hopes that Indonesia can continue to progress supported by a GDP that reaches 545.3 billion US Dollars in 2040.

The role of the mining industry in economic progress in Indonesia is increasingly having a broad and rapid impact. Industrial minerals are all materials that humans extract from the earth's crust except fuels, metal ores, water, and gemstones. The most dominant example is gold mining. Over the past few decades, small-scale gold mining has developed into a leading economic industry in many parts of the world, especially in Sub-Saharan Africa, Latin America, and South and Southeast Asia. Although much of this mining activity escapes accounting records, recent estimates suggest that the sector employs around 16 million people worldwide. (Seccatore et al ., 2014). The Indonesian government maintains economic dependence on the mining sector to cover the state budget and foreign debt. However, what is neglected are environmental factors and the lives of local communities which are increasingly worrying because they have to live with pollution and water pollution.

In other research, in Latin American countries such as Argentina, informal settlements in Buenos Aries are surrounded by large petrochemical compounds so they certainly contain many chemical compounds. Life around the mine is getting worse, researchers have previously noted the toxicity of the population coupled with a government system that ignores the environment, how large oil companies are allowed to enter and operate in the middle of densely populated settlements in Buenos Aries. (Auyero, J., & Swistun, nd, 2018). In this regard, the impact of natural resource exploration can influence climate change in human life and the development of social construction in communities around mining areas and is part of the mineral wealth in mineral and crude oil producing countries such as Indonesia. Natural resources are the wealth of the earth and its contents and can be utilized for human needs to fulfill their welfare.

The relationship between local communities and mining entrepreneurs is studied extensively by researchers, providing these observations as a starting point for asking broader questions about the relationship between indigenous communities and resource extraction, particularly in relation to community-company agreements. It is well known that in South America, indigenous peoples have become unavoidable actors in socio- environmental controversies and conflicts surrounding mining. (Bebbington et al ., 2008). Conflicts between local communities and mining companies also occur in Indonesia. Conflicts between local communities and mining companies also occur in Indonesia. As well as becoming big in the media and becoming the attention of the wider community.

The chronology of the weak government system in granting mining permits in this case began on July 23 2012, the Minister of Forestry of the Republic of Indonesia issued Minister of Forestry Regulation Number P.38/menhut-ii/2012 of 2012 concerning Amendments to Minister of Forestry Regulation

Number P.18/menhut- ii/2011 Concerning Borrow-to-Use Forest Area Guidelines for Zinc, Lead and Mineral mining areas using underground mining methods and supporting facilities on behalf of PT. XXX covers an area of 53.11 (Fifty Three Eleven Per Hundred) Hectares in the Protected Forest Area in Dairi Regency, North Sumatra Province. Based on existing documents, the DPM mining area is included in a protected forest area. The area of land lent for use with a Borrow-to-Use Forest Area Permit is not comparable to the area of the permit included in the Protected Forest area. This means that since 2014 PT. XXX actually carried out activities in protected forest areas in the form of land acquisition for residents who entered protected forest areas, construction of infrastructure and roads in protected forest areas in 2017 which were illegal activities without permits (Mining Advocacy Network, 2020). As a result of this incident, traditional leaders and women in Dairi known as "Inang" held a large-scale demonstration using a cultural approach equipped with "Batak" attributes to control the government's hegemony in resolving the issue of invalid mining permits. according to its intended use.

A series of events in Latin America and Indonesia are able to demonstrate the power of community ethnography in resisting the rapid growth of mining under the pretext that the economy is a function of community resilience to environmental chaos and other negative impacts of the mining industry. Mineral mining, both metal and oil refining, is an economic power concept with licensing support from the government, but ethnographic factors of local communities determine how the industry can continue to operate. In the following discussion, we will examine various examples of cases of illegal mining, non-compliance with permits, and the impact of the environmental crisis which has damaged the climate of living creatures and humans through an ethnographic study approach. Conceptually, ethnography can support the ruling environmental political movement. For example, when regional officials run for election for a 5-year term of office. With a local wisdom approach, entering the mining area and accompanied by the local traditional head, this seems to indicate that the official is very pro-environment, so that the approach towards local communities and their hopes for a prosperous life can be realized (Thaler, 2021).

2. Environmental Ethnography

Environmental ethnography is closely related to the strength and success of local indigenous communities in maintaining the success of the environment, including mining. Ancestors represent the highest level of spiritual and religious respect in the Batak tradition in Dairi, including in efforts to maintain environmental stabilization and movements to save protected forests. Environmental ethnography is part of social mobilization which can be understood as a response to the threat of certain forms of economic development present, or considered to be in process, to changes in the climate context, ecosystem and sources of livelihood of indigenous (local) communities. This response can take the form of maintaining security and integrity. livelihoods and on the ability of a population in a region to control

what it views as its own resources.

Environmental ethnography also shows how social mobilization can be coupled with changes in the economic development sector which then depend heavily on the relative strength of the country where the local community is located. economic movements and actors (in this case mining companies). This relative strength can be determined partly by the roles taken by other actors (state officials at the central level) and to a large extent determined by the relative strength or weakness of the social movements themselves which is part of the environmental ethnography. Environmental ethnography can also be a response to the social structures that apply in indigenous communities, especially those who live around mining development areas. The response shown can be in the form of an unequivocal rejection accompanied by regional attributes. This pressure arose because indigenous peoples felt threatened by developments and new things outside of their customs and customs. At the same time, threats to people's livelihoods may also give rise to mobilization motivated by the cultural and psychological harm that may occur and arise when livelihoods are not disarticulated (Bebbington, 2004). Habermas argues that social movements tend to emerge when people's life worlds which are places of daily and meaningful practice are "colonized" by forces that threaten this life world and humans' ability to control it (Habermas, 1987; Crossley, 2002).

Even though the environmental ethnography movement has broad concerns regarding the fulfillment of rights against environmental plunder in a general sense, the current process still has considerable diversity among indigenous communities, some support the rejection of mining, but there are also many who are permissive. . The movement regarding a specific type of environmental ethnography is a community right in the

process of granting citizenship rights with legal certainty to protect the environment. It is also worth noting that different actors within the movement may offer these different critiques of the issues they are addressing, and different proposals for alternative policies (cf. Perreault, 2006). These alternatives can range from a complete rejection of resource extraction and new ways of resource governance, to demands for greater participation in decision making regarding resource management and more equitable distribution of economic benefits derived from resource exploitation. Power. Some groups within the movement may be open to dealing with resource extraction companies, and others not at all (and vice versa). Some may prefer negotiation strategies, confrontation strategies and other direct actions. This difference has implications for the way he conceptualizes movement and understands environmental ethnography. This also has implications for the influence movements have on regional development patterns in areas affected by mining. Furthermore, if a strategy dominates within the movement, it will have different implications for the type of negotiations that ultimately occur between the movement and the resource extraction industry, and thus for the type of development that occurs regarding corporate issues or groups of individuals who have the potential to damage the environment.

At one extreme, these social movements are able to negotiate compensation that is profitable for the majority of their members, namely the creation of green spaces, or if this is not successful, the leadership of the movement can be corrupted or manipulated by clientelistic relationships, in the end they only get a small profit from the benefits. trinkets in return for approval. Among these different choices, what ultimately occurs depends largely on the relative strength of the movement and the mining company, the vulnerability of movement leaders to co-optation, the state's attitudes regarding mining development, freedom of association and the right to protest, and on the position taken in the conflict. these conflicts by public authorities, NGOs, churches, and other media or Chambers of Commerce.

3. Time, Research Location and Research Sources

This research lasted for 3 months, namely from September to December 2023. The research location was in Dairi Regency, North Sumatra, precisely in a traditional village that rejected the existence of lead from PT XXX. The resource components in this research are as follows:

No	Source person	Position	Information
1	Village Head of Sikalombun and Batu Hapur Mountains	Head of Environment (Kepling)	Age over 50 years, no formal education.
2	Indigenous Community Companion	Member of a Non- Profit Organization	Woman, 35 years old, works in the humanitarian field and is an environmental activist and sociologist.
3	Representative of Inang Dairi	Traditional Batak woman	Representatives of protesters who oppose PT XXX
4	Mining Entrepreneur	Business Owner	One of the owners of the PT XY mining business who has official permission from the government
5	Lecturer	Academics	Lecturer in environmental ethnography

4. Research methods

The method in this research is qualitative with interview analysis techniques using an environmental ethnography and case study approach. All sources were interviewed separately using depth interviews. Interview analysis using the MAX DATA application, output 2022. The aim of analyzing the interview results is to determine the resolution of environmental conflicts, efforts to preserve traditional sustainability and social mobilization of a traditional community that lives side by side with nature (protected forests).

The ethnographic approach used in this research is based on place or location, institutional or institutional ethnography, and organizational ethnography. It is ideal for research on humans and life in mining areas. Especially place-based ethnography. Many studies on ethnography have emerged, the latest studies explain that government figures (actors) can play an important role in structural dynamics and networks between organizations. (Clegg et al., 2016). Environmental ethnography thrives on diversity. In accordance with its principles, environmental ethnography does not rely on environmental politics, because environmental ethnography is the basis for determining the release of governance principles, applicable regulatory processes, and who will influence the environment. (Lemos & Agrawal, 2006). In environmental and governmental ethnography, groups are generally placed in the government of a place, as is the case in this research which links the movements of community groups in opposing government policies in the mining sector. Therefore, ethnography is grounded in place (Lemos & Agrawal, 2006), through organizations (Williams, 2019) or institutionally.

5. Research result

5.1 Rejection of PT XXX by the Dairi traditional group

A number of representatives of "Inang" (Dairi women), North Sumatra, who rejected zinc and lead mining companies and demonstrated in Jakarta. Inang's representatives voiced their concerns to government agencies, such as the Ministry of Environment and Forestry. Dairi residents are worried that if the zinc company operates it will have an impact on the ecosystem and damage natural vegetation around the mountains. Previously, there was a waste leak disaster in 2012 and the 2018 flash flood became a bad moment for local indigenous people due to the rise of illegal mining and was rectified by the government. This natural disaster was a source of strengthening the residents' intentions to strongly reject the establishment of PT XXX in Dairi.

PT XXX has Zinc as the main commodity, and the residents assured the central government that there was a lot of lead poison in the river flow, thus strengthening the residents' determination to reject the presence of PT XXX. Until 2011, there were 374 drill points identified with forest openings for drill bits covering an area of more than two hectares. Mining operations are located in the Sikalombun and Batu Hapur mountains. From these mountains there are four springs that provide irrigation for rice fields. Dairi residents also filed a lawsuit against the Ministry of Environment and Forestry over the issuance of an environmental permit to the zinc mining company. The residents' legal representatives assessed that the government was not open in issuing the company's environmental suitability decree, including substantive and procedural violations.



Figure.1 Documentation of PT XXX's resistance action in Jakarta

(Source: Mangonbay.com site, 2023)

5.2 Source Interview Results

Each source is also equipped with a code in the form of an interview ID (or the ID of each source). Regarding the content of the interview, the researcher included and explained in detail in the attachment.

5.2.1 2022 MAXDA Process

The results of the content analysis and qualitative essence were processed using MAXQDA 2022 software, the results are as follows:

1. The Village Head of the Sikalombun and Batu Hapur Mountains developed a strategy through assistants and all levels of community representatives to understand and read (he was still illiterate) the basic regulations and applicable laws and regulations regarding the management of mining business permits. The Ministry also has the authority to grant business permits and evaluate and monitor non-metallic mineral and rock business permits (Resource Code A1);
2. Indigenous Community Assistance Coordinator (Resource Code A2);
3. Representative of Inang Dairi, (Resource Code A3);
4. Mining Entrepreneur, (Resource Code A4); and
5. Lecturer, (Resource Code A5).

The researcher then divided the questions according to environmental ethnographic dimensions so that each interviewee was directed to explain his opinion regarding environmental protection of protected forests, and community attitudes towards mining development. Analysis of interview results was carried out using the MAXQDA application, including transcription of audio results and notes entered into the MAXQDA 2022 application. Each question topic (marked in bold) was implemented into three questions related to environmental ethnography so that it could help the interviewee in answering questions; The description of the interview questions is as follows:

Topic 1: Commitment to save the environment

1.1 Commitment to Environmental Improvement due to the rise of zinc mining in Dairi Question: *What is the commitment of Dairi residents in efforts to prevent disasters and destruction of protected forests from the effects of the establishment of PT XXX which processes zinc ?*

1.2 Application of traditional village regulations regarding the management of minerals as part of the natural resources provided by ancestors to the community

Question: *One of the benchmarks for a community's success in protecting the environment in an area is that living creatures can coexist with other living creatures and can be wise in processing natural resources, but this of course occurs in the efforts of corporations as global market holders in processing natural products, what do you think ?*

1.3 Leadership from someone who has integrity is the right time to improve the environment and encourage community participation. In the era of this leadership period, the community will know about the government's efforts to make policies for the community in an effort to save the environment.

Question: *Through central and regional leaders, regional heads and heads of related agencies, can various licensing control efforts be implemented for mines? is it ideal? If not, explain your opinion .*

Topic 2: Environmental ethnography (institutions, organizations and community groups) in its function of maintaining the stabilization of the political environment in processing business permits for non-metallic minerals and rocks.

2.1 Through interactions between community groups in their role as environmental guardians, what is the attitude of the indigenous community in Dairi in terms of potentially preventing natural disasters, including from the presence of PT XXX.

Question: *How do you play a role in implementing environmental conservation and community mobilization in the context of rejecting corporations that destroy the environment ?*

2.2 The government's function is related to controlling environmental permits by taking into account the existence of indigenous communities.

Question: *Have the regulations made by the government regarding controlling environmental permits been fully implemented in regional government operational settings ?*

2.3 Efforts to control zinc mining and other mineral mining businesses by the government.

Question: *How are efforts to regulate mineral mining businesses such as zinc mining, do you know the licensing documents and whether the business has an official permit ?*

Topic 3: The power of environmental ethnography in maintaining environmental sustainability

3.1 Environmental preservation efforts involving the participation of indigenous communities.

Question: *In the process of defending the environment, have you received assistance from the local government ?*

3.2 Environmental management of the mine involving the participation of indigenous communities

Question: *How are taxes from mining distributed? Are the results of this tax felt at the community level ?*

3.3 Involvement of indigenous communities in the context of forest protection and saving land from damage caused by mining

Question: *Have post-mining environmental improvements been successful? What is your role in efforts to protect forests and prevent post-mining damage ?*

The following are the results of the interview analysis from each source:

Table1 1. Interview data is processed for resource persons

Question Topic	A list of questions	Conclusion of the Resource Person's Answers (Code A1-A5)
Commitment to save the environment	1.1	It is acknowledged that environmental protection and licensing have not been running optimally in Dairi; There needs to be central supervision of the licensing policies implemented. Especially in efforts to save protected forests.
	1.2	The application of customary law and environmental management has not been widely discussed in the elements of regional regulations for environmental sustainability. Therefore, the Governor of North Sumatra must pay attention to this as an effort to involve indigenous communities in environmental conservation in protected forests.
	1.3	Appropriate policies can be issued immediately without interference from political elites so that as an executive institution, the Regional Government can immediately improve regulations and be supervised by the central government.
Environmental	2.1	The role of indigenous communities is a grassroots
ethnography in its role and function towards the environment.		movement, the community has not been fully supported by the government in upholding justice and active involvement in protecting the environment from potential natural disasters.
	2.2	It is necessary to immediately form a special integrated team for licensing control involving units from traditional village officials, especially communities living around mining areas and protected forests.
	2.3	For control related to the arrest of illegal mining perpetrators, the regional government must coordinate with the Regional Police, indigenous communities do not have the authority to prosecute and attempt to enforce a valid legal basis.
The power of environmental ethnography in environmental sustainability	3.1	Indigenous peoples struggle alone, are not helped and supported by the government, they file lawsuits and are not accompanied by the government.
	3.2	We do not directly know the regional tax income from the mining sector. Our concern is that taxes are not managed but our area is managed by corporations.
	3.3	Until now, the attitude of indigenous communities is very firm in protecting the environment from damage caused by corporations that change the natural forest habitat due to mining development.

The variety of answers given by the informants reflects that indigenous communities are still not involved in environmental conservation efforts by the local government. The issue of managing and

controlling mining businesses that damage nature is a shared responsibility between the community and the government. Therefore, both parties, the local government and the community, must take joint action to regulate mining and taxes. Researchers are still carrying out the data processing process by conducting a field study approach to the regional government of North Sumatra Province to find out what processes occur until a public policy is achieved by paying attention to the function of environmental ethnography. The source actually knows about the actions taken by the government, but the process of controlling official mining permits in Indonesia is very complicated. After changes to licensing occurred in 2020 with the issuance of the Job Creation Law, all permits submitted were regulated by the central government, resulting in regional governments not having the authority to regulate mining permits, but this law is in conflict with Presidential Regulation Number 55 of 2022 concerning Delegation of Grants. Business Permits in the Mineral and Coal Mining Sector which indicate the delegation of mining business permits are returned to the regional government.

5.3 Implementation of Environmental Ethnography (Case Study of Community Lawsuit against PT XXX Dairi)

Evidence of the power of environmental ethnography can be studied from the case study of the participation of the Dairi community who sued PT XXX. The courage of indigenous communities in suing corporations is proof that social mobilization has become a strong entity in fighting for justice in the environment. After approximately 5 months of struggle, the Dairi indigenous community succeeded in winning a lawsuit in court to stop the operations of PT XXX which had the potential to cause a lead poisoning disaster and other natural damage, due to the processing of zinc in protected forest areas. The resolution and process for determining the Dairi community's lawsuit against PT XXX is as follows: As quoted from foundationpetrasa.org, since the lawsuit was registered on February 14 2023, Monday, July 24 2023, the Jakarta PTUN Panel of Judges decided on case Number 59/G/LH/2023 /PTUN.JKT Dairi residents' lawsuit against the issuance of Decree (SK) of the Minister of Environment and Forestry Number: SK.854/MENLHK/SETJEN/PLA.4/8/2022 concerning the Environmental Feasibility of Zinc and Lead Mining Activities in Silima Pungga District- Pungga Dairi Regency, North Sumatra Province by PT. Dairi Prima Mineral, dated 11 August 2022. The verdict is as follows:

1. Grant the Plaintiffs' lawsuit in its entirety;
2. Declare null and void the Decree of the Minister of Environment and Forestry of the Republic of Indonesia Number: SK.854/MENLHK/SETJEN/PLA.4/8/2022 concerning the Environmental Feasibility of PT's Zinc and Lead Mining Activities. Dairi Prima Mineral, 11 August 2022;
3. Require the defendant to revoke the Decree of the Minister of Environment and Forestry of the Republic of Indonesia Number: SK.854/MENLHK/SETJEN/PLA.4/8/2022 concerning the Environmental Feasibility of PT's Zinc and Lead Mining Activities. Dairi Prima Mineral, 11 August 2022;
4. Sentenced the Defendant and Defendant II to pay court costs amounting to IDR. 419,000.00 (four

hundred and nineteen thousand rupiah).

This decision became a turning point in improving the governance of mining projects in Indonesia. The government must guarantee that it will no longer grant environmental approvals that pose risks to environmental safety and human rights. Mining projects that do not meet environmental safety requirements need to be stopped.

6. Conclusion

Based on case studies of the strength of traditional communities in maintaining environmental functions, the conclusions of this research are as follows:

1. The strength of civil society in defending the environment is a manifestation of the strength of the traditional defense system against external disturbances that risk having a disastrous impact;
2. The government is obliged to support community groups in the legal protection process, and together with local traditional leaders analyze corporations that have the potential to damage the environment;
And
3. Legal opinions need to be studied further. With appropriate legal assistance, indigenous peoples can be saved from further legal challenges related to their struggle to defend the environment, especially in protected forest areas.

7. Suggestion

The context of legal protection is a shared responsibility of both the government and through public participation. Extra supervision of mining entrepreneurs and the consistency of permits whether they are still active or not need to be reviewed periodically by the mine supervisory team. The right set of monitoring and audits can serve to address the consistency of scorecards, criteria, and indicators that assess project management budget expenditures, compliance with strategic goals and requirements, and resource analysis. support and activities, final results (strategic performance) arising from the implementation of national projects. In this regard, to assess the quality of planning and determine needs, a quality matrix is applied based on strategic performance criteria (strategic performance criteria are the degree of immediate and final achievement). The mining supervisory team (government) is obliged to provide assistance to the community who can receive complaints, outreach, consultation and technical guidance to mineral and non-metal and rock business actors. The point is to encourage mineral mining businesses (including non-metals and rocks) to manage and issue permits as clearly as possible.

Bibliography

- Auyero, J., & Swistun, D. A. (2009). FE suffering in an A. shantytown. OUP (nd). *Flammable: Environmental Suffering in an Argentine Shantytown*.
- Bebbington, A., Humphreys Bebbington, D., Bury, J., Langan, J., Muñoz, J. P., & Scurrah, M. (2008). Mining and Social Movements: Struggles Over Livelihood and Rural Territorial Development in the Andes. *World Development*, 36 (12), 2888-2905. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2007.11.016>
- Clegg, S., Josserand, E., Mehra, A., & Pitsis, T.S. (2016). The Transformative Power of Network Dynamics: A Research Agenda. *Organization Studies*, 37 (3), 277-291. <https://doi.org/10.1177/0170840616629047>
- Edelman, M. (2005). Bringing the moral economy back in... to the study of 21st-Century transnational peasant movements. *American Anthropologist*, 107(3), 331-345.
- H. Amin and S. Fachrudin, "Regulation Model of Southeast Sulawesi Provincial Government on Community Empowerment and Development Through Corporate Social and Responsibility (CSR) in Mining Sector," *Int. J. Qual. Res.*, vol. 1, no. 3, pp. 164-169, 2022, doi: 10.47540/ijqr.v1i3.367.
- JD Rendtorff, "Sustainable Development Goals and progressive business models for economic transformation," *Local Econ.*, vol. 34, no. 6, pp. 510-524, 2019, doi: 10.1177/0269094219882270.
- Mining Advocacy Network. (2020). *Legal Analysis of PT Dairi Prima Mineral (DPM) Crime Law*.
- Lemos, M. C., & Agrawal, A. (2006). Environmental governance. *Annual Review of Environment and Resources*, 31 (1), 297-325. <https://doi.org/10.1146/annurev.energy.31.042605.135621>
- M. Rainaldi, "Digital Optimization of Public Assets for Enhanced Resilience to Socioeconomic and Environmental Disruptions," *Int. J Environ. Impacts*, vol. 6, no. 3, pp. 129-134, 2023, doi: 10.18280/ijei.060305.
- R.L. Mahler and N. Ghimire, "Public Perceptions and Responses to Water Resource Issues over the Last 35 Years in Idaho, USA," *Int. J Environ. Impacts*, vol. 6, no. 2, pp. 65-72, 2023, doi: 10.18280/ijei.060202.
- Seccatore, J., Veiga, M., Origiasso, C., Marin, T., & De Tomi, G. (2014). An estimate of the artisanal small-scale production of gold in the world. *Science of the Total Environment*, 496, 662-667. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2014.05.003>
- Toumbourou, M. Muhdar, T. Werner, and A. Bebbington, "Political ecologies of the post- mining landscape: Activism, resistance, and legal struggles over Kalimantan's coal mines," *Energy Res. Soc. Sci.*, vol. 65, no. September 2019, p. 101476, 2020, doi: 10.1016/j.erss.2020.101476.
- Thaler, G. M. (2021). Ethnography of environmental governance: Towards an organizational approach. *Geoforum*, 120, 122-131. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2021.01.026>
- U. Kuckartz and S. Rädiker, *Analyzing Qualitative Data with MAXQDA: Text, Audio, and Video*. 2019. doi: 10.1007/978-3-030-15671-8.
- V. Krivtsov, I. Pluchinotta, and A. Pagano, "Teaching Systems Thinking and System Dynamics in Engineering, Ecology and Environmental Sciences: A Concise Course Based on the Water Management and Population Dynamics Models," *Int. J Environ. Impacts*, vol. 6, no. 1, pp. 25-36, 2023, doi: 10.18280/ijei.060104.
- W. Gao, H. Fan, W. Li, and H. Wang, "Crafting the customer experience in omnichannel contexts: The role of

channel integration,” *J. Bus. Res.*, vol. 126, no. December 2020, pp. 12-22, 2021,
doi: 10.1016/j.jbusres.2020.12.056.

Williams, A. L. (2019). Chika Watanabe: Becoming One: Religion, Development, and Environmentalism in a Japanese NGO in Myanmar. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 30 (6), 1437-1438. <https://doi.org/10.1007/s11266-019-00132-5>

Website

Winning Lawsuit, Dairi Residents Urge KLHK to Revoke Environmental Approval of PT Dairi Prima Mineral
- Mongabay.co.id

PTUN Judge grants Dairi Residents' lawsuit against PT. DPM - Petrasa Foundation

Dairi Residents Sue KLHK for Issuing Dairi Prima Mineral Environmental Feasibility Decree - BisnisTempo.co

