

라오스 신정부의 중국과 미국 사이의 외교적 포지셔닝

이요한 선임연구원
서울대학교 아시아연구소 동남아센터

■ 주요 내용

- 2016년 4월 신정부 출범과 9월 동아시아정상회의의 개최는 라오스 대외정책의 전환점이 되었음.
- 중국은 접경 국가인 라오스를 대 ASEAN 정책의 교두보로 인식하고 많은 투자와 원조를 투입해왔으나, 최근 미국의 대라오스 접근 정책으로 균형외교정책의 필요성이 대두되고 있음.
- 2016년 9월 오바마 대통령의 라오스 방문과 화해정책으로 라오스인들 사이에 미국에 대한 관심과 호감도가 증가하고 있어 향후 라오스의 대중, 대미 정책이 흥미롭게 전개될 것으로 예상됨.

1 균형외교의 배경

☒ 2016년 라오스 신정부의 출범으로 친중적인 성향의 지도부가 대거 교체되면서, 라오스 대외정책의 변화가 예상됨.

- 전통적으로 친중적인 통싱(Thongsing)총리와 랑사밧(Langsavad) 부총리가 물러나고 친베트남 성향의 지도부가 2016년 4월 출범하게 되었음.
- 미국은 신정부의 출범에 발맞추어 라오스와 양자투자협정(bilateral investment pact)을 맺는 발 빠르게 양국 관계의 확대를 모색하고 있으며, 미국 기업의 대라오스 시장으로의 진출도 활발해질 것으로 예상됨.
 - 통룬(Thongloun Sisoulith) 현 총리는 라오스의 초대 미국대사로서 향후 미국과의 관계 개선에 긍정적인 요인으로 작용할 것으로 보임.
- 반면 중국에 대한 과도한 의존은 지도부의 교체를 가져왔을 뿐만 아니라 라오스 내 투자했던 중국 기업들의 무분별한 난개발과 환경오염 유발로 인해 사회적 평판도 매우 나빠진 상황임.
 - 확고한 친중 외교를 보이는 캄보디아와도 달리 미묘한 변화가 발생한 라오스에 대해 중국은 이에 랑창-메콩 협력체(Lancang-Mekong Cooperation)를 출범시킴.
 - 왕이(Wang Yi)외교부장은 신지도부 출범 직후 방문하는 등 라오스와의 우호적 관계를 유지하기 위해 노력하고 있음.
- 라오스는 냉전 시절에도 구소련, 중국, 베트남 사이에서 균형 외교를 실시하였으며, 탈냉전 직후에는 베트남과 태국 사이의 균형 외교를 실시함으로써 약소국으로서의 한계 속에서도 국익을 위한 최선의 정책을 펼치고자 하였음.
 - 21세기에 동남아 대륙부 즉 메콩 유역을 둘러싼 이해관계자들이 유입되는 상황에서 라오스는 보다 복잡한 상황을 맞이하였음.
 - 그럼에도 불구하고 라오스의 균형외교라는 기조는 크게 변화되지 않았으며, 미국이라는 새롭고도 강력한 대국과의 관계 개선을 통해 외교적 입지를 넓혀나가하고자 함.
- 이번 오바마 대통령의 방문은 라오스가 서구 국가와의 우호적 관계를 넓히는 첫 번째 단계이자 전환점으로서의 중요성을 지니고 있음.
- 라오스의 동아시아정상회의 외교정책은 ASEAN이라는 테두리를 벗어나 미국, 중국, 러시아, 일본으로 외교 영역을 글로벌 수준으로 확대하는 계기가 될 것임.

2 이슈 현황

☒ 중국의 대라오스 정책

- 중국은 접경 국가인 라오스를 ‘ASEAN 외교의 전략적 교두보’로 인식하고 원조와 투자를 지속해 왔음.
 - 중국은 라오스에 2001년 이래 53억 달러(한화 약 6조2,169억 원)를 지원하여 일본과 서구 국가들을 제치고 최대 ODA 공여 국가로 등극하였음.
 - 중국은 라오스 내 컨벤션 센터, 종합 운동장 건설 등 대형 사업을 유상 원조로 수행하였으며, 현재 쿤밍-비엔티안 간 준(準)고속철도 부설을 추진하고 있음.
 - 쿤밍-비엔티안 철도사업은 60억 달러(한화 약 7조380억 원) 이상 소요될 것으로 예상되며, 대부분의 비용은 중국이 부담할 예정이며 올해 6월 착공한 것으로 알려짐.
- 라오스가 의장국으로 개최한 ASEAN+3 정상회의와 동아시아 정상회의에서 남중국해 이슈 등이 성명서를 통해 중국에 불리한 내용이 담기지 않는 외교적 성과를 낳았음.
- 중국은 또한 대규모 원조 사업의 반대급부로 비엔티안 인근 신도시 건설 및 중국인의 대량 이주를 허가받는 등의 실리를 챙기고 있음.

☒ 미국의 대라오스 외교정책

- 오바마 행정부가 아시아에 대한 재균형(Rebalancing)정책을 천명한 이후 2009년 메콩이니셔티브(LMI: Lower Mekong Initiative)를 출범하여 라오스를 비롯한 메콩 하류 국가에 대한 적극적 접근을 시도해 왔음.
 - 오바마 대통령의 라오스 방문은 미국 대통령으로서 최초의 방문으로 상징적인 의미를 갖고 있음.
 - 미국은 라오스 내 불발탄(UXO: Unexploded Ordinance) 제거를 위해 향후 3년간 9천만 달러(한화 약1,055억7,000만 원)를 지원하기로 하였음.
 - 1960~1970년대 라오스로 이어진 호치민 루트(Hochimin Route)를 대상으로 당시 미군은 비밀전쟁(Secret War)을 펼치며 무차별한 폭격을 가하였고, 현재까지 약 8천 발의 불발탄이 남아 있는 것으로 추정됨.
- 오바마 대통령의 방문을 계기로 미국과 라오스의 양국 간 어두운 역사의 장을 닫고 우호적 협력관계의 시발점으로 삼고자 함.
 - 오바마 대통령은 분양 대통령과의 정상회담을 통해 양국 간 ‘굴곡진 역사’에 대한 유감(regret)

- 을 표명하고 불교 사원인 왓시엥통(Wat Xieng Thong)을 방문하며 화해를 시도하였으며, 불발탄 관련 시설도 방문하여 애도를 표시하였음.
- 오바마 대통령은 “미국은 라오스의 아픔을 치유해야 할 도덕적 의무를 갖고 있음”을 강조하였으며, 라오스 측도 약 300명으로 추정되는 전쟁 당시 실종됐거나 숨진 미군(MIA: Missing in Action)을 찾는 것을 돕기로 함.
- 미국은 2016년 11월 라오-미국 영양연구소(LANI: Lao-American)를 건립하는데 3천만 달러를 지원하기로 하는 등 오바마 대통령 방문 이후 대 라오스 원조 규모를 확대하는 추세임.

3 전망과 시사점

▶ 라오스의 대중 외교 전망

- 친중적이던 라오스 구 정부 세력의 은퇴와 미국의 대라오스 외교정책의 강화로 당분간 라오스의 균형외교가 유지될 것으로 보임.
 - 최근 미얀마의 민주적 신정부 출범, 베트남의 남중국해 문제 등으로 중국과 일정 거리를 두고 있어 중국의 라오스-캄보디아로 이어지는 대 ASEAN 외교는 지속적으로 강화될 것으로 예상됨.
- 미국의 대라오스 접근 정책은 ‘중국의 대동남아 영향력 확대를 견제하기 위한 시도’라는 평가가 많음.
 - 그러나 미국이 라오스와의 진정한 관계 개선을 위해서는 베트남전 당시의 피해자들에 대한 진심어린 사과와 배상이 전제되어야 함.
- 라오스의 ASEAN 개최로 다져진 외교적 역량을 통해 기존의 중국, 베트남, 태국에 대한 과도한 의존을 개선하고, 내륙 고립국(land-locked)에서 내륙 연계국(land-linked)으로의 전환을 시도할 것으로 보임.
- 중장기적으로는 라오스의 중국에 대한 의존도가 커지는 것은 필연적일 것이며 라오스 입장에서 미국은 일본과 함께 대중외교의 지렛대(leverage)로 활용할 가능성이 높음.
 - 중국은 2016년 AIIB 출범 이래 대 ASEAN 인프라 진출을 적극적으로 모색하고 있음.
 - 라오스는 핵심 지역으로 EAS 기간 개최된 중국-라오스 정상회담에서 ‘모한(Mohan)-보텐(Boten) 국경경제협력지대’ 설치에 서명하는 등 기존 투자와 원조보다 더 적극적인 물량 공세가 예상됨.

☒ 라오스의 대미 외교 전망

- 미국이 대라오스 원조를 강화하고 있지만, 절대적 규모에서는 중국에 비해 매우 적을 뿐만 아니라 오바마 대통령 방문 당시 라오스의 인권 상황에 대해 거론하는 등 라오스 접근 정책의 한계가 있음.
 - 미국이 중국의 라오스에 대한 영향력을 견제하기 위해서는 독자적이고 양자적인 접근보다는 세계은행, 아시아개발은행과 같은 다자금융기구와 일본-베트남 같은 반 중적인 성향의 국가들과의 협력이 필요할 것으로 보임.
- 라오스는 친중국적 외교정책 기조를 유지하면서도 필요에 따라 미국-일본-베트남(또는 ASEAN)과의 연대 속에서 ‘확장된 균형외교’를 실시할 것으로 보임. **EMERiCs**

출처

연합뉴스 2016년 9월 6일

Diplomat. “Can Laos Create a Startup Economy?” 2016. 9. 12.

Huffington Post. “Take a look at Obama’s historic visit to Laos” 2016. 9. 7.

KPL. “Contractors begin drilling for Lao-China railway tunnel” 2016. 6. 20.

New York Times. “How Laos tries to balance its powerful neighbors” 2016. 9. 6.

Nikkei Asian Review. “Lao seeks US counterweight to Chinese dependence” 2016. 10. 16.

Reuters. “Obama urged to press Laos on human rights at regional summit” 2016. 8. 31.

Time. “Obama’s ‘Rebalancing’ to Asia Falts in Sleepy Laos” 2016. 9. 7.

U. S. Embassy in Laos. “Laos and U. S. cooperate to find Americans Missing in Action.” 2016. 6. 16.

Vientiane Times. “US funds construction of Lao-American Nutrition Institute.” 2016. 11. 3.