

## 중국 대외원조의 현황과 추세: ‘불량국가’ 지원과 그 시사점

원동욱 (동아대학교 국제학부 교수)

중국은 개혁개방 이후 급속한 경제성장을 통해 세계적 강대국(G2)으로 부상하고 있으며, 대외원조라는 수단을 통해 ‘베이징 컨센서스’라는 중국식 개발모형을 개도국들에 확산하고 있다. ‘내정불간섭 원칙’에 입각한 중국의 대외원조와 그 확대추세는 개도국들의 환영을 받기도 하지만, 제3세계 ‘불량국가’를 지원하는 물적 기초가 될 수 있다는 점에서 국제사회의 우려와 함께 ‘중국위협론’의 재등장을 불러일으키기도 한다.

현재 중국은 대외원조에 있어 경제적 혹은 정치적 이익이라는 국익추구와 ‘책임 있는 강대국’으로서의 국제사회의 요구라는 양 측면에서 새로운 도전에 직면해 있으며, ‘평화발전’이라는 국가의 장기적 목표를 실현하기 위해 대외원조에 대한 보다 세심한 접근방식을 요구받고 있다.

미얀마와 수단 등 두 ‘불량국가’에 대한 중국의 원조사례를 통해 볼 때, 중국은 일정한 행동양식의 변화 속에서도 ‘내정불간섭 원칙’을 일관되게 견지함으로써 미국 및 서방국가들의 제재 속에 있는 개도국에 대한 영향력을 확대하고 있음을 알 수 있다. 하지만 중국은 원조 수혜국의 전략적 가치와 그들과의 관계 위상, 그리고 추구하는 목표 및 이익의 차이에 따라 각기 상이한 원조방식과 내용을 채택하고 있는 것 또한 사실이다.

중국은 또 다른 ‘불량국가’인 북한에 대한 최대 원조 공여국이자 향후 북한의 변화를 유도할 수 있는 가장 영향력 있는 국가이다. 미국을 중심으로 하는 국제사회의 대북제재가 보다 강화되고 있는 상황에서도 불구하고, 중국은 북한에 대한 지속적인 경제원조와 협력 강화를 통해 북한체제의 안정을 기하고 있다. 하지만 최근 들어 중국은 대북원조라는 지렛대를 활용하여 북한에 중국식 개발모형을 수용하도록 유도하고 있는 등 새로운 변화와 접근이 이루어지고 있음에 주목할 필요가 있다. 결론적으로 대북원조와 관련한 한중간의 상호 이해와 협력의 증진을 통해 북한체제의 변화 가능성을 모색해야 할 중요한 시점이다.

## 목 차

1. 서론
2. 중국의 대외원조관
  - 가. 대외원조에 대한 국제관계학의 제 관점
  - 나. 중국의 대외원조와 ‘책임 대국론’
  - 다. 중국의 대외원조와 ‘소프트파워’
3. 중국 대외원조의 메커니즘
  - 가. 중국 대외원조의 원칙과 특성
  - 나. 중국 대외원조 관리기구 및 관리메커니즘
  - 다. 중국 대외원조 프로젝트와 지원체계
4. 사례분석: 미얀마와 수단에 대한 중국 원조사례
  - 가. 중국의 미얀마 원조
  - 나. 중국의 수단 원조
  - 다. 소결
5. 결론 및 시사점

## 1. 서론

- 대외원조는 중국 대외전략의 핵심적 부분으로, 중화인민공화국 수립 이후 1950년대 초반부터 시작되어 현재까지 여러 우여곡절을 거쳐 단계적 변화와 발전을 이루고 있음. 특히 개혁개방 이후 중국은 급속한 경제성장을 달성하였고, 이에 따라 원조 수혜국에서 원조 공여국으로 변모하였으며, 국제사회로부터 ‘책임 있는 강대국’(負責任的大國)으로서의 의무를 요구받고 있음. 중국은 대외원조는 대상과 규모면에서 점차 확대되는 추세이며, 특히 최근 들어 그 발전추세가 두드러지게 나타나고 있음. 중국은 ‘중국특색’의 대외원조 메커니즘의 구축을 통해 ‘책임 있는 강대국’으로서의 면모를 국제사회에 과시하고자 하며, 대외원조를 통해 ‘베이징 컨센서스’<sup>1)</sup>라는 중국식 개발모형을 확산시키려 함. 중국이 수혜국과 상호이익 및 평등의 원칙에 입각해서, 그리고 수혜국 내정에 대한 불간섭 원칙을 견지하는 원조전략을 구사함으로써 중국식 개발모형은 많은 개도국의 공감대를 불러일으키고 있을 뿐만 아니라 이 모형의 성공을 이해하고 경험을 학습하려는 동기를 부여함.
- 내정불간섭 원칙에 입각한 중국의 대외원조와 그 확대추세는 제3세계 수혜국의 환영을 받을 수 있지만, 이는 다시 중국에 대한 압력으로 돌아오는 부메랑 효과를 낳기도 함. 즉 제3세계 ‘불량국가’(rogue states)를 지원하는 물적 기초가 될 수 있다는 서방국가들의 우려와 함께 ‘중국위협론’의 재등장을 불러일으키고 있음. 이로써 중국이 장기적인 관점에서 추구하고 있는 ‘평화발전’을 저해하거나, 혹은 중국의 대외원조에 대한 일부 개도국들의 과도한 기대는 물론이고 국내적으로도 빈곤상황에 처한 인민들의 불만을 야기할 수도 있음. 결국 중국은 ‘평화발전’이라는 장기적 목표를 실현하기 위해 국내외 상황과 정세를 고려하여 대외원조에 대한 보다 세심한 접근방식이 요구되고 있음.
- 본 발표문에서는 우선 국제관계이론의 제 관점에서 중국의 대외원

1) ‘베이징 컨센서스’라는 용어는 골드만 삭스(Goldman Sachs) 고문이며 칭화대학 겸직교수였던 라모(Joshua Cooper Ramo)가 2004년 5월에 출간한 보고서의 제목으로 채택하여 유행됨. 워싱턴 컨센서스에 대한 대응개념이라는 차원에서, 그리고 워싱턴 컨센서스와 연계되는 미국과 그에 대응하는 중국이라는 이미지 때문에 주목을 받음. Joshua Cooper Ramo, “The Beijing Consensus”, The Foreign Policy Centre(2004).

조관을 살펴보고, 최근 들어 새롭게 정립되고 있는 중국의 대외원조 메커니즘의 특성과 관리체계를 고찰하고자 함. 또한 국제사회로부터 대표적인 '불량국가'로 인식되고 있는 미얀마와 수단에 대한 중국의 대외원조 사례분석을 통해 각기 상이하게 나타나는 특성과 그 이유를 밝혀내고자 함. 이를 통해 중국의 안전보장에 있어 매우 중요한 전략적 위상을 차지하고 있는 인접국이자 최근에는 중국의 새로운 자원 및 시장 제공국으로 기능하고 있는 북한에 대한 중국의 향후 원조방향에 대해 일정한 시사점을 얻고자 함.

## 2. 중국의 대외원조관

### 가. 대외원조에 대한 국제관계학의 제 관점

- 대외원조는 국제정치경제관계의 중요한 구성부분으로, 그저 단순하고 일방적인 경제활동이나 자선활동이 결코 아님. 대외원조는 원조 공여국의 대외정책 방향과 전략적 의도 및 이데올로기(가치관념)가 투영될 수 있음. 어떤 대외원조정책이라도 그 배후에는 정책결정자의 이론적 근거가 반영되거나 그 이론의 영향을 받게 마련이며, 그동안 국제관계학에서는 대외원조의 내재적 인과관계를 밝히기 위한 다양한 이론적 접근이 진행되어 왔음. 여기서는 국제관계학의 대표적 이론유파인 현실주의, 자유주의, 구조주의(급진주의) 등 3가지 이론적 시각을 통해 대외원조의 성격과 동인이라는 문제를 살펴보고자 함.
- 현실주의적 관점에서 볼 때, 대외원조는 원조 공여국의 국가이익에 의해 추동되며, 대외원조의 실시는 자국에게 안보 및 전략적 이익, 정치 및 경제적 이익을 가져다 줄 수 있고, 원조 공여국의 국력을 증강시키는 주요한 수단임.
  - 대외원조는 한 국가의 대외정책의 도구로서 권력판도와 세력균형이야말로 대외원조정책을 제정하는 기초임.
  - 원조 공여국은 대외원조를 실시할 때 수혜국과의 동맹관계를 더욱 공고히 하여 자신의 우위를 유지하고 경쟁상대를 약화시킴으로써 국가의 외교목표를 실현하는데 도움이 될 것으로 파악함.
  - 대외원조의 효과를 평가하는 것은 수혜국의 경제사회적 변화의 여부가 아니라 원조 공여국의 정치적 영향력 증대와 군사안보 유지,

*대외원조는 원조 공여국의 대외정책 방향과 전략적 의도 및 이데올로기(가치관념)가 투영될 수 있음*

그리고 무역과 투자의 제고 여부에 있음.

- 이러한 대외원조에 대한 현실주의적 해석은 주류적 해석으로 상당한 타당성을 담보하고 있지만, 국제기구의 다자적 원조나 북유럽 국가들의 원조행위에 대한 해석에 일정한 취약성을 드러내고 있음.
- 자유주의/이상주의적 관점은 대외원조에 있어 인도주의적 수요의 중요성을 강조하며, 제3세계의 빈곤 개선과 경제발전 촉진에 미치는 대외원조의 순기능에 적극적이고 낙관적인 태도를 보임.
- 대외원조에 있어 자유주의 가치관의 전파에 열중하고, 선진국과 개도국의 격차 해소나 인도주의적 실천이라는 대외원조의 효과에 대한 평가에 주목하며, 국가이익에 대한 고려가 최소화되거나 제거된 공동체의식에 기초한 ‘국제이익’ 개념이 대외원조의 판단기준이 되어야 한다고 봄.
  - 안정적인 국제원조의 원칙을 강조하며, 선진국이 하나의 집단으로서 원조행위에 대해 책임을 져야한다고 주장함.<sup>2)</sup>
  - 1990년대 이후 대외원조에 있어 수혜국의 지속가능한 발전, 인구 통제, 환경보호 및 민주 촉진을 주요한 기준으로 설정함.
  - 대외원조에 대한 자유주의적 관점은 개도국의 빈곤 개선과 민주, 인권의 진보를 촉진하는데 주목하며, 원조를 통해 개도국의 발전 과정과 방향에 영향력을 행사하려는 점에서 개도국에 대한 주권 침탈의 소지를 내포하기도 함.
- 구조주의적 관점은 대외원조에 대한 비판적 시각으로 그 원인과 효과를 고찰함으로써 대외원조의 실질을 일종의 ‘신식민주의’(Neo-colonialism)로 파악하며, 글로벌 차원에서 공정한 대외원조 메커니즘의 구축을 통한 개혁을 주장함.
- 구조주의는 선진국의 대외원조(특히 개발원조)가 자본주의의 세계적 확산을 위한 것으로 원조의 수준이나 지리적 범위, 그리고 우선부문의 선정은 수혜국의 수요에 기반하는 것이 아니라 선진국 파워엘리트들이 자본주의의 장기적 이익에 대한 고려에서 나온 것으로 파악함.
  - 선진국의 대외원조는 수혜국 내부의 일부 파워엘리트들에게 이익을 제공할 뿐 제3세계 민중의 고통을 더욱 심화시키는 작용을 한

2) 자유주의적 대외원조관은 오늘날 국제기구나 비정부기구의 대외원조 활동의 이론적 기초임. 현재 OECD의 개발원조위원회(DAC)는 선진국의 대외원조와 관련한 협력과 감독 역할을 수행하고 있으며, 다자원조를 양자원조보다 우선시 함.

다고 보며, 대외원조를 통해 수혜국의 종속관계를 연장하고, 선진국의 정치·경제적인 통제를 강화하는 등 신식민주의의 도구로 판단함.

- 구조주의적 관점은 대외원조의 현행방식을 폐지하고, 공정한 국제기구로 하여금 글로벌 차원에서 경제적 평등의 조건 아래 자원에 대한 재분배를 진행할 것을 주장하지만, 그 현실성에서는 여전히 의문이 제기됨.
- 위에서 살펴본 바와 같이 현실주의, 자유주의, 구조주의 모두 대외원조의 복잡한 동인과 그 실질을 완벽하게 해석하지 못함. 현실주의는 대외원조를 종종 민족국가라는 틀 내에 한정해서 설명하고, 자유주의는 국제사회라는 공동체라는 기반 위에 대외원조를 고려함. 또한 현실주의와 자유주의 모두 대외원조의 긍정적 역할과 기능을 인정하고 그 합리성을 승인하는 기초 위에서 제기되는 원조관인 반면, 구조주의는 비판적 관점에서 대외원조를 파악하고 있으나 주권국가가 여전히 주요 행위체인 국제사회에서 그 현실성을 담보하기 어려움.
- 오늘날 세계에서 주권국가는 여전히 가장 중요한 대외원조의 주체란 관점에서 지나치게 낙관적으로 국제공동체라는 기초 위에 원조 시스템을 통한 세계 자원의 공평분배를 기대할 수 없음.
- 글로벌화 과정에서 초국가적 문제의 증가에 따른 압력, 선진국의 경제이익 획득과 자유주의 이념의 전파, 세계정치에서 개도국의 집단적 행동의 영향력 모두 대외원조를 지속시키는 동력임.

#### 나. 중국의 대외원조와 '책임대국론'

- 앞에서 살펴본 세 가지 관점에서 볼 때, 중국의 대외원조는 역사적으로 주안점이 다르긴 하였으나 안보 및 전략적 이익, 정치 및 경제적 이익의 추구하고 국력 증강의 주요한 수단으로 활용되어왔다는 점에서 줄곧 현실주의적 관점에 입각해 있다고 볼 수 있음.
- 매 시기 대외전략의 변화에 따라 중국의 대외원조의 내용과 특성 또한 일정한 변화과정을 밟아 왔으며, 그 과정은 다음과 같음.

##### 제1단계(중화인민공화국 수립 이후-개혁개방 이전)

- 중화인민공화국 수립 직후 1950년대 중국의 대외원조는 식민지 혹

*글로벌화 과정에서  
초국가적 문제의 증가에  
따른 압력, 선진국의  
경제이익 획득과  
자유주의 이념의 전파,  
세계정치에서 개도국의  
집단적 행동의 영향력  
모두 대외원조를  
지속시키는 동력임*

## 중국의 대외원조는

안보 및 전략적 이익,

정치 및 경제적 이익의

추구와 국력 증강의

주요한 수단으로

활용되어왔다는 점에서

줄곧 현실주의적

관점에 입각

은 반(半)식민주의 국가와 인민의 민족해방투쟁을 지원하는 중요한 방식 가운데 하나였음. 수혜국은 주로 역사적, 이념적 동질성을 갖는 북한, 몽골, 베트남 등 인접 사회주의 국가가 대상이었음.

- 1960년대 들어와 중소 분쟁으로 소련과의 대항을 위해 점차 원조 대상국과 규모를 확대하는 등 서방국가들뿐만 아니라 소련과도 개도국에 대한 원조 경쟁을 벌였으며, 제3세계나 알바니아 등의 동유럽 국가는 물론이고 아프리카 및 중남미로 원조대상을 확대함.<sup>3)</sup>
- 1970년대 전반의 중국의 대외원조는 UN 안보리에서 중국의 지위를 회복하기 위한 지지표를 모으는 수단으로 활용되는 등 국내 경제적 사정이나 이념적 동질성과 무관하게 지원규모와 대상을 지속적으로 확대함.<sup>4)</sup>

### 제2단계(개혁개방 이후 - 1995년)

- 이 시기는 원조 수혜시기에 해당하며, 1970년대까지 제3세계의 리더를 자처하면서 개도국에 대한 주요 원조 공여국이었던 중국은 개혁개방 이후로 원조 수혜국으로서 서방국가와 국제금융기관으로부터 막대한 자금을 흡수함.
- 개혁개방 이후 경제건설을 국가발전전략의 중심에 놓음으로써 중국의 대외원조는 “평등호혜, 다양한 방식, 실제효과 중시, 공동발전”(平等互利, 形式多樣, 注意實效, 共同發展)이라는 실리적 추구에 역점을 두게 됨.
- 개혁개방 이전과 비교해서 대외원조의 상당한 변화가 발생하였는데, 1) 대외원조의 경제적 의미가 정치적 이익에 대한 추구를 앞질렀음, 2) 경제적 측면에서 일방적 방향에서 쌍방향으로 전환됨, 3) 무상원조 비중이 크게 감소하고 플랜트 건설 및 기술원조 비중이 증가함.

### 제3단계(1996년 이후 - 현재까지)

- 급속한 경제성장으로 원조 수혜의 필요성이 감소함에 따라 원조 수혜가 격감하는 대신 대외원조 공여가 급증하여, 무상원조와 무상차관 외에도 우대차관 방식이 적극 추진되었고, 경제기술원조, 채무면제, 평화유지활동, 프로젝트 원조, 인력훈련, 인도적 지원,

3) 특히 문화대혁명(1966-1969) 시기에는 국제적인 고립의 심화에 따라 이를 탈피하기 위해 아프리카 등 제3세계를 중심으로 무상 위주의 원조를 제공함.

4) 1967년 중국의 대외원조 규모는 국가 재정지출의 4.5%를 차지했으며, 1972년에는 6.7%, 1973년에는 7.2%로 지속적으로 늘어남으로써 선진국 수준을 이미 초과한 상태였음.

의료진 파견, 장학사업 등 원조의 다각화가 이루어짐.<sup>5)</sup>

- 과거 개도국에 대한 중국의 적극적 대외원조 공여는 무엇보다 중국의 영향력 확대라는 전략적 이해가 우선적 고려사항이었지만, 최근 들어 중국은 경제성장의 지속성을 담보하기 위해 자원개발 및 시장개척을 목적으로 하는 우대차관 위주의 대외원조에 주력하는 모습을 보이고 있음.
  - 1997년 이후 WFP, UNDP 등 10여 개 국제기구를 통해 다자원조에 능동적으로 참여하기 시작하였고, 냉전시기와 비교해서 직접적인 정치 혹은 군사 목적의 대외원조는 줄어들었으며, 인도주의, 국가 책임, 국제이미지 등에 대한 고려가 대외원조에서 중요한 위치를 차지함
- 중국은 개혁개방 이후 국제사회로부터 막대한 개발원조를 받으면서 동시에 개도국에 원조를 제공해 왔음. 최근 중국경제의 고공행진이 거듭되면서 중국은 원조 수혜국에서 공여국으로 그 위상이 변화하고 있으며, '책임 있는 강대국'으로서 기타 국가들 및 국제기구와의 협력의 필요성이 확대되고 있음.
- 특히 2007년 중국이 세계은행의 부속기관인 국제개발협회(International Development Association)의 원조 공여국 리스트에 들어간 이후 대외원조의 일대 전환이 이루어진 것으로 평가됨.
  - 중국의 적극적인 대외원조 확대추세와 다자원조기구에서의 가입은 국제무대에서 독무(獨舞)를 연출하던 중국에게 국제적 압력으로 작용할 것임. 중국은 국제다자원조기구에서 나름대로 더 큰 영향력과 투표권을 획득하기 위해 노력하겠지만, 다른 한편 자신의 원조 정책과 모순되는 국제기구의 규정을 강요받는 딜레마에 빠지게 될 수 있음.
- 중국은 서방세계의 곱지 않은 시선에도 불구하고 개도국 간 남남(南南)협력 차원에서 개도국과의 경제협력 기반 확충을 위해 대외원조를 전략적으로 활용하면서, 동시에 '베이징 컨센서스'를 통한 중국식 개발모델을 확산하는데 중점적인 노력을 기울이고 있음.
- 최근 들어 동남아, 아프리카, 중남미 등에 대한 어떠한 조건도 내걸지 않는 '내정불간섭 원칙'에 입각한 중국의 해외투자과 원조는

*개혁개방 이후  
중국경제의 고공행진이  
거듭되면서 중국은  
원조 수혜국에서  
공여국으로 그 위상이  
변화하고 있으며, '책임  
있는 강대국'으로서  
기타 국가들 및  
국제기구와의 협력의  
필요성이 확대되고 있음*

5) 1995년 중국은 대외원조의 효율화와 재원 및 원조 방식의 다각화를 추구하는 새로운 정책을 채택하였는데, 그 주요 내용은 △정부 우대차관의 창설 및 신규 무상차관 정지 △양국 기업의 합영사업을 양국정부가 지원하는 제도의 설치 △무상원조의 대상과 규모의 조정 등임.

중국은 국력의 증강에 따라 국제무대에서 그 영향력을 한층 제고해 가고 있으며, 대외원조라는 수단의 활용을 통해 수혜국 정부와 국민의 지지를 획득함으로써 자국의 소프트파워를 현저하게 증진하고 있음

“개발을 빙자한 신식민주의적 수탈”, “동인도회사의 회귀”, “중상주의적 이익만을 추구하는 개발”, “인권 무시와 폭정 용인” 등 미국이나 서방세계의 강렬한 비난에 직면해 있음.

- 하지만 수혜국인 개도국의 입장에서는 중국식 개발모델인 ‘베이징 컨센서스’가 어떠한 조건도 부가하지 않는다는 점에서 과거 서방세계의 대외원조정책과 발전모델을 대체하는 매력적인 모델로 받아들여지고 있음.

#### 다. 중국의 대외원조와 ‘소프트파워’<sup>6)</sup>

- 앞서서도 살펴본 바와 같이 현실주의적 관점에서 대외원조는 원조 공여국의 경제적, 정치적 도구로서 수혜국에 대한 영향력을 확대하기 위한 것이며, 한 국가의 소프트파워를 제공하는 유력한 수단이기도 함.
  - 원조 공여국은 원조를 통해 자신의 전략적·정치적 이익(동맹 결성과 공고화, 우호적 정부의 위상 강화, 군사기지 획득, UN에서의 지지 획득 등), 경제적 이익(수혜국의 자원 확보, 상품시장 및 투자처의 유지와 개척 등), 그리고 문화 및 이데올로기적 이익(자국 언어와 문화의 영향력 확대, 자국의 가치와 모델 확산 등)을 실현하고자 나아가 국제적 이미지와 정치적 명성을 제고하고자 함.
  - 대외원조는 지식, 기술, 설비 등의 ‘하드웨어’뿐만 아니라 관념, 방식, 제도 등의 ‘소프트웨어’를 전달하는 매개체로서 원조 공여국의 모델이 세계적 범위에서 영향을 미칠 수 있게 하여 그 국가의 소프트파워를 증진시키는 기능을 수행함.
  - 대외원조를 통한 원조 공여국의 소프트파워 증진은 △수혜국과의 긴밀한 관계 촉진과 정치적 지지 획득 △수혜국의 국내정치경제 발전방향 유도 △원조 공여국의 언어와 문화의 영향력 확산 △원조 공여국의 국제적 이미지와 정치적 명성 제고 △원조 공여국의 사회적 가치와 이념, 생활방식의 전파 등에서 체현됨.
- 오늘날 중국은 국력의 증강에 따라 국제무대에서 그 영향력을 한층 제고해 가고 있으며, 대외원조라는 수단의 활용을 통해 수혜국 정

6) 소프트파워(soft power)란 미국 국제정치학자 조셉 나이가 1990년에 처음으로 제기한 개념으로, 경제력과 군사력으로 대표되는 하드파워(hard power)에 대비하여 △문화적 흡인력과 응집력 △이데올로기, 사상관념, 발전모델 등의 호소력과 영향력 △국제규범 제정과 국제레짐 구축 능력 △적합한 외교정책 등 무형의 추상적이고 비물질적인 힘을 가리킴. Joseph S. Nye, Jr., “Soft Power”, *Foreign Policy*, Issue 80, Fall, 1990, pp.153-171 참조.

부와 국민의 지지를 획득함으로써 자국의 소프트파워를 현저하게 증진하고 있음.

- 중국은 2009년 말 현재 120여 개 개도국과 30여 개 국제기구에 경제기술과 기부금을 공여하고 있으며, 원조금액은 총 GDP의 0.1% 수준에 이룸. 2010년 4월 6일 중국 상무부가 공표한 부처 내 재정수지 예산정보에 따르면 대외원조 총액은 130.85억 위안으로 총 재정지출(151.57억 위안)의 89.8%에 달함.<sup>7)</sup>
- 중국은 “1인당 GDP가 선진국의 1/10 수준이고, 1억 5천만 명에 달하는 UN이 설정한 빈곤기준 이하의 삶을 살고 있는 개도국 수준에 머물러 있지만”,<sup>8)</sup> 2010년 2/4분기 총 GDP가 일본을 추월하여 세계 2위의 경제대국으로 부상하고 있으며, 경제실리적 원조 외에도 인도주의 원조를 강화함으로써 수혜국의 정치적 지지를 획득함과 동시에 자국의 소프트파워를 증진시켜 나가고 있음.

### 3. 중국 대외원조의 메커니즘

#### 가. 중국 대외원조의 원칙과 특성

- 대외원조는 중국 경제외교의 중요 구성부분으로 중화인민공화국 수립 이후 제3세계에 대한 원조를 진행하는 과정에서 점차 자신의 독특한 대외원조에 관한 사상을 정립하였음.
- 1964년 저우언라이(周恩來) 총리의 아프리카 및 아시아 14개국 순방 기간 제시된 ‘중국 대외경제기술원조에 관한 8항 원칙’은 중국 대외원조의 기본 성격과 의미를 보여줌.

*대외원조는  
중국 경제외교의  
중요 구성부분으로  
중화인민공화국 수립  
이후 제3세계에 대한  
원조를 진행하는  
과정에서 점차 자신의  
독특한 대외원조에 관한  
사상을 정립하였음*

7) 미 의회연구처의 2007년 보고서에 따르면, 2007년 중국의 대외원조 총액은 251억 달러이지만, 중국정부의 공식통계는 20억 달러로 발표되었음. 박번순 외, “국격 제고를 위한 ODA 정책”, CEO Information, 삼성경제연구소, 2009.11.11 참조.

8) 2010년 9월 23일 원자바오 UN 총회연설문 참조.

개혁개방 직후  
1980년대 중국은  
제3세계와의 오랜  
협력경험을 총괄하여  
대외원조 업무의  
기본원칙으로서  
“평등호혜, 효과중시,  
형식의 다양화,  
공동발전”이라는 보다  
실리적인 원칙을 새로이  
설정함

<표 1> 중국 대외경제기술원조 8항 원칙

- ① 원조는 평등호혜의 원칙을 기본으로 실시됨
- ② 원조상대국의 주권을 존중하고, 어떤 특권도 요구하지 않음
- ③ 차관은 무상 또는 저리로 공여
- ④ 수혜국의 중국 의존이 아닌, 자력갱생에 의한 독립적인 경제발전을 돕는 것을 목적으로 함
- ⑤ 선택된 프로젝트는 소액의 투자이지만 빠른 효과가 있는 것으로 제한
- ⑥ 중국에서 생산할 수 있는 최상의 품질 설비나 자재를 제공하고, 가격은 국제가격을 기준으로 결정
- ⑦ 기술 원조를 제공하는 입장, 원조상대국의 관계자가 그 기술을 완전하게 습득하게 함
- ⑧ 중국의 파견전문가는 원조상대국의 전문가와 동등한 대우를 받음

- 개혁개방 직후 1980년대 덩샤오핑의 대외개방 지도사상에 근거하여 중국은 제3세계와의 오랜 협력경험을 총괄하여 대외원조 업무의 기본원칙으로서 “평등호혜, 효과중시, 형식의 다양화, 공동발전”이라는 보다 실리적인 원칙을 새로이 설정함.
- 1996년 장쩌민 국가주석이 아프리카 순방 기간 이들 국가와의 협력과 관련한 5항 원칙을 제시하였고, 상호이익과 공동발전, 협상 및 협력 강화 등 이전에 비해 보다 실리적이고 공세적인 모습을 보임.

<표 2> 장쩌민의 대외원조 5항 원칙

- ① 진정한 우호, 상호신뢰할 수 있는 전천후 친구(眞誠友好, 彼此成爲可信賴的全天候朋友)
- ② 평등대우, 상호주권존중, 내정불간섭(平等相待, 相互尊重主權, 不干涉內政)
- ③ 호혜 및 상호이익, 공동발전 추구(互惠互利, 謀求共同發展)
- ④ 협상 강화, 국제적 협력 강화(加強磋商, 在國際事務中密切合作)
- ⑤ 미래를 향한 더욱 좋은 관계 창조(面向未來, 創造一個更加美好的未來)

- 2005년 9월 후진타오 국가주석은 UN 정상회의에 참석하여 개도국에 대한 중국정부의 원조강화와 관련한 5항의 새로운 조치를 선포함. 그리고 2006년 베이징에서 개최된 제1차 중국-아프리카 협력포럼(Forum on China Africa Cooperation, FCAC)에서 아프리카 국가들과 새로운 전략적 파트너십 관계를 추진하는 8항의 정책조치를 취함.

- 중국의 대외원조는 이미 새로운 발전단계에 접어들었으며, 전통적인 대외원조 원칙의 기반 위에 변화된 상황에 상응하는 조치를 취함으로써 다음과 같은 몇 가지 특성을 보이고 있음.
  - 평등 대우와 공동이익의 보장, 최대한 노력과 어떠한 정치적 조건도 부가하지 않는 등 내정불간섭 원칙을 지속적으로 견지하고 있음.
  - 대외원조를 중국기업의 해외진출에 적극 활용함. 즉 원조사업을 중국 국유기업이 수행하도록 타이드(tied) 조건으로 공여함으로써 자국기업의 해외진출 및 자원 확보에 대한 보조금 역할을 하도록 함.
  - 중국은 현재 양자원조가 주요한 방식으로서 다자원조에 대한 경험 이 결여되어 있지만, 점차 다자원조방식을 확대함과 동시에 국제 다자원조기구와의 협력을 강화하고 있음.<sup>9)</sup>

#### 나. 중국 대외원조 관리기구 및 관리메커니즘

- 대외원조 사업의 부단한 발전과 그 과정에서 축적된 경험을 바탕으로 중국은 대외원조의 새로운 관리체계를 구축해 가고 있음. 대외원조를 전담하는 통합기관이 존재하지는 않지만, 상무부가 중국 대외원조와 관련하여 법률 입안 및 실시, 감독 역할을 수행하고 있음.
  - 현재 중국의 대외원조 관리기구는 주관부처인 상무부 외에 재정부, 외교부 등 23개 중앙부처를 위시하여 지방 성급정부의 상무부서, 해외주재 대사관 등이 공동으로 각자 역할을 수행하고 있음.

<표 3> 중국의 대외원조 중앙관리부처와 역할

부처	내용
상무부	원조정책 입안, 원조업무 처리, 통계업무, 각국별 원조계획의 책정 등 총괄업무
재정부	원조예산 승인 및 편성 업무, 채무탕감 및 국제기구로의 출자 등
외교부	외교정책 전반의 관점에서 원조정책 관여
위생부	의료원조 등
과학기술부	과학기술원조 등
교육부	교사 및 전문가 파견 등
민생부	긴급재해지원 등
농업부	정부 간 농업교류업무

*중국의 대외원조는 이미 새로운 발전단계에 접어들었고, 평등 대우와 공동이익의 보장, 최대한 노력과 어떠한 정치적 조건도 부가하지 않는 등 내정불간섭 원칙을 지속적으로 견지하면서 대외원조를 중국기업의 해외진출에 적극 활용*

9) 2007년 기준으로 국제기구들이 공개하고 있는 출자비율 자료를 살펴보면, 중국은 세계은행(IBRD)의 2.9%, 아시아개발은행(ADB)의 6.5%, 아프리카개발은행(AFDB)의 1.1%를 출자하고 있는 것으로 나타남.

중국은 대외원조의 새로운 관리체계를 구축해 가고 있음. 대외원조를 전담하는 통합기관이 존재하지는 않지만, 상무부가 중국 대외원조와 관련하여 법을 입안 및 실시, 감독 역할을 수행하고 있음

- 현재 중국의 대외원조 관리기구는 국가소속관리기구, 부처관리기구, 지방관리기구, 해외주재 관리기구 등 4개의 층위로 구분됨.
- △ 국가소속관리기구는 상무부로서 중국 대외원조업무를 총괄하며 대외원조업무 중 정부측면의 관리와 대외원조정책의 제정을 책임지고 있음. 상무부 산하에 대외원조를 전문적으로 담당하는 대외원조사(對外援助司, 局에 해당함)와 대외원조의 구체적 실시와 관리를 책임지는 국제경제합작사무국이 있음.
- △ 부처관리기구는 재정부, 외교부 등 국무원 소속 각 부처로서 각기 고유한 역할에 따라 대외원조업무를 책임지고 실시함. 각 부처는 대외연락국 혹은 외사국, 대외원조판공실 등의 부서를 둬.
- △ 지방관리기구는 각 성과 시, 자치구의 상무부서로서 대외원조의 체계적 집중관리를 책임지며, 대외원조의 협조기능을 수행함. 주로 대외원조 실행주체인 해당소재지 국유기업에 대한 관리감독과 기업을 추천하는 역할을 함.
- △ 해외주재관리기구는 해외주재 대사관의 경상처(경제참사처 혹은 경제상무참사처) 혹은 수혜국 파견 경제대표처 등으로 대외원조와 관련하여 수혜국과의 교량 및 연결고리 역할을 수행함.
- 점진적이고 단계적인 조정과 개편을 거쳐 중국은 이미 중앙에서 지방까지, 국내에서 해외까지 그리고 정부에서 기업 및 중개기구에 이르는 대외원조 관리메커니즘을 구축하였음.
  - 상무부가 이끌어가고 관련부처와 금융기관 그리고 기업이 참여하는, 국내와 해외가 상호 결합된 중국특색의 대외원조 업무구도를 형성함.
  - 2006년 제1차 중국-아프리카 협력포럼 베이징 정상회담을 계기로 상무부, 재정부, 외교부 그리고 중앙 각 관련부처와 지방 상무 주 관부서가 부문 간 소통과 협력을 더 한층 강화함.
  - 강화된 중국의 대외원조 관리메커니즘은 △상무부, 재정부, 외교부 3개 부처 간 대외원조업무 협력메커니즘 △상무부, 중국인민은행, 재정부 그리고 국가개발은행, 수출입은행간 채무감면업무 협력메커니즘 △상무부, 외교부, 해방군 총참모부간 긴급 인도주의원조 협력메커니즘 △23개 부처 및 위원회 간 대외원조 협력메커니즘 △상무부와 지방정부 상무부서간 업무연계메커니즘 △상무부내 14개 局(司)간 업무연계메커니즘 △상무부, 재정부, 외교부 및 부처 내 재무, 인사, 기술검사 부서 및 기술전문가로 구성된 대외원조프로

젝트 점검메커니즘 등임.

- 다른 한편으로 여러 기관에 분산되어 시행되고 있는 대외원조의 효율성 제고를 위해 최근에는 독립된 전문적 대외원조기구의 설립을 포함하여 일련의 개혁 작업이 진행되고 있음.

#### 다. 중국 대외원조 프로젝트와 지원체계

- 중국의 대외원조는 양자원조와 다자원조로 구분되고, 양국 간 원조는 다시 무상원조가 유상원조(무상차관과 우대차관)로 구분됨. 구체적인 방식은 플랜트항목, 기술협력, 우대차관, 합자합작프로젝트, 인력훈련, 물자공여, 인도주의원조 등을 포함하며, 각 방식에 따라 그 진행절차와 집행기구가 달라짐.
  - 무상원조는 유상원조 방식과 비교하여 건당 규모가 적고, 최빈국을 대상으로 하여 현금공여 외에도 물자공여, 인력훈련, 연수, 세미나 개최, 기술협력 등이 포함됨.
  - 유상원조는 무상차관과 우대차관으로 구분되는데, △무상차관은 상환기간이 길고, 원조프로젝트로 생산된 현물의 상환이나 채무연기 등도 가능한 비교적 관대한 조건의 원조방식 △우대차관은 중국 측 기업이 해당사업을 시행하고, 필요설비 등을 공급하는 타이드(tied) 원조로 중국기업의 해외진출을 지원하기 위한 원조방식.
- △ 플랜트항목: 역대 중국 대외원조의 주요 방식으로, 수혜국 정부가 프로젝트 의사 제시→ 양국정부 간 원조협정 체결→ 중국 측 조사단에 의한 프로젝트 타당성조사→ 양국정부 간 프로젝트 수립 양해각서 체결→ 중국 전문기관에 의한 프로젝트 설계→ 입찰방식을 통한 중국기업 선정 및 시공계약 체결→ 양국 전문가들에 의한 프로젝트 검수 및 인수인계 등의 절차를 거침[주로 중국플랜트수출입총공사(中成集團)가 수행함]
- △ 기술협력: 수혜국 플랜트 건설 이후 수혜국정부의 기술협력 요구→ 양국정부 간 기술협력 양해각서 체결→ 중국 상무부의 중국 측 담당기업 선정 등의 절차를 거쳐 진행됨.
- △ 우대차관: 1995년부터 도입되어 중국기업의 해외진출을 지원하기 위한 원조방식으로 중국 대외원조 개혁의 핵심적 내용임. 수혜국의 요구와 중국 측의 수용가능성 여부에 근거한 정부 간 협정체결→ 중국 측 주관부처에 의한 심사→ 중국수출입은행에 의한 경제적, 기술적 타당성 조사→ 수혜국 정부지정은행 혹은 정부부처와 차관

**중국의 대외원조는  
양자원조와 다자원조로  
구분되고, 양국 간  
원조는 다시 무상원조가  
유상원조(무상차관과  
우대차관)로 구분됨**

중국은 미얀마에 대한 전략적 가치를 고려하여 지속적인 대외원조의 강화를 통해 미얀마와의 관계를 강화하고 있고, 미얀마는 중국의 영향력이 가장 크게 미치는 국가로서 중국의 대 ASEAN 관계 증진에서도 강력한 지원자의 역할을 수행하고 있음

- 공여협정 체결→ 중국수출입은행에 의한 수혜국 은행 및 차관사용 기업 선정→ 프로젝트 실시 및 감독 등의 절차를 거침(중국수출입은행이 전문 담당기관임)
- △ 합자합작기금: 중국기업이 수혜국의 자원과 중국 측 설비 및 기술을 사용하는 것을 지원하고, 수혜국 기업과의 중소형 합자합작 프로젝트에 사용됨. 상무부(프로젝트 계획의 심사·비준, 계약체결과 송금 그리고 차관회수)와 재정부(연도별 기금사용계획, 결산 등의 심사·비준).
  - △ 인력훈련: 최근 들어 급증하고 있는 대외원조방식으로 그 영역과 범위가 확장되는 추세임. 중국 교육부 및 관련부서, 성급 상무 주관 부서, 전국업종별 단체의 추천에 대해 상무부가 평가·심사를 통해 최종적으로 확정함(2000년 ‘아프리카 인력자원개발기금’ 설립)
  - △ 물자공여: 수혜국정부의 물자공여 요구 이후 양국정부 간 협정 체결→ 수혜국 정부 주관부처에 의한 소요물자 리스트 제출→ 상무부에 의한 중국기업 선정→ 물자 수집과 배송의 절차를 거침.
  - △ 인도주의 원조: 해일, 지진, 태풍, 가뭄 등 자연재해 발생에 대해 수재국의 긴급물자 제공, 구급대와 의료진 파견, 현금 제공. 실시과정에서 외교부, 상무부, 위생부, 국가지진국, 해방군 총참모부 등의 협력이 진행됨.

## 4. 사례분석: 미얀마와 수단에 대한 중국 원조사례

### 가. 중국의 미얀마 원조

- 50년간 군부의 통치가 유지되고 있는 미얀마는 인권탄압으로 국제사회의 비판 속에서 미국 등 서방세계로부터 경제적 제재조치를 받고 있으나, 중국은 미얀마에 대한 전략적 가치를 고려하여 지속적인 대외원조의 강화를 통해 미얀마와의 관계를 강화하고 있음.
  - 미얀마는 중국과 인접하고 있는 전통적인 우호국가로서 중국의 안보와 인도양 진출의 전략적 요충지로서 미국의 중국 포위전략에 효과적으로 대응할 수 있는 하나의 수단으로 인식되고 있으며,<sup>10)</sup> 중국의 영향력이 가장 크게 미치는 국가로서 중국의 대 ASEAN 관계 증진에서도 강력한 지원자의 역할을 수행하고 있음.

10) 전략적 자원이라 할 수 있는 석유자원의 해외수송로 확보 차원에서도 중국은 미얀마의 전략적 가치를 높게 평가하고 있음. 원동욱, “중국 에너지 외교의 현황과 전망”, 『Strategy 21』, 제18호, 2006 참조.

- 중국은 민주화운동과 인권탄압을 이유로 국제적 비판과 경제제재를 받고 있는 현 미얀마 군사정권에 대해 그동안 20억 달러가 초과하는 다량의 군사장비는 물론이고 수십억 달러에 이르는 기초인프라 구축과 인력훈련 등의 내용을 포함하는 경제원조를 진행해 옴.<sup>11)</sup>
- 현재 미얀마에 대한 중국의 경제원조는 기본적으로 국내기업을 통해 우대차관을 공여하는 방식을 취하고 있으며, 정부 간 직접원조는 매우 적은 편임. 경제적 이익의 측면에서 볼 때, 미얀마는 단지 중국의 서남부지역에 일정한 영향을 미칠 뿐이며, 중국의 미얀마 원조의 경우에는 경제적 실리보다는 안보이익에 대한 고려가 큼.
- 미국 및 서방세계의 미얀마에 대한 제재는 오히려 중국-미얀마 관계를 더욱 강화하고, 중국에 대한 미얀마의 의존을 더욱 높이는 역할을 하고 있음. 중국정부는 미얀마의 전략적 가치를 고려하여 미국이 지지하는 아웅산 수지의 민족민주동맹이 권력을 차지하는 것을 방지하기 위해 대외원조의 확대를 통해 미얀마 군사정권의 국내정국 안정과 점진적 개혁을 돕고 있음.
- 미얀마정부는 세계적으로 소수의 군사정권의 하나로서 이러한 군사통치는 세계적으로 인정받지 못하는 추세이며, 군사정권에 대한 대외원조는 만일 그 국가의 민생상황을 개선하는 등의 정당성을 확보하지 못하면 국제여론의 비판에 직면하여 미국 등 서방국가의 공격대상이 될 수 있음. '책임 있는 강대국' 이미지를 구축하려는 중국의 노력을 무력화할 수 있다는 점에서 중국의 입장에서는 북한에 대한 원조와 함께 일종의 딜레마적 상황으로 여겨짐.

*현재 미얀마에 대한 중국의 경제원조는 기본적으로 국내기업을 통해 우대차관을 공여하는 방식을 취하고 있고, 경제적 이익의 측면에서 볼 때, 미얀마는 단지 중국의 서남부지역에 일정한 영향을 미칠 뿐이며, 중국의 미얀마 원조의 경우에는 경제적 실리보다는 안보이익에 대한 고려가 큼*

#### 나. 중국의 수단 원조

- 수단에 대한 중국의 원조는 중국의 아프리카 국가에 대한 대표적 원조사례로서, 자원 및 시장 확보라는 경제적 실리추구를 우선시함으로써 서방국가들로부터 신식민주의 혹은 인권무시 원조사례로 비난을 받음.
- 수단의 다르푸르 사태(Darfur conflict)<sup>12)</sup>는 중국이 국제사회의 '책임 있는 강대국'의 이미지 수립을 꾀하는 시점에서, 그리고 제3세

11) 2010년 9월 8일 중국과 미얀마는 베이징에서의 정상회담을 통해 양국 간 에너지, 농업, 전력, 교통, 사회 인프라 등 기초시설 구축 등과 관련한 대외원조 협력을 강화하기로 합의함.  
 12) 아프리카 수단 다르푸르 지역에서 발생한 유혈분쟁으로, 2003년 이 지역에 대한 수단정부의 아랍화 정책에 대해 비아랍인들이 반기를 들고 정부군과 민병대를 상대로 투쟁한 유혈사태임. 이 사태로 20만여 명이 희생되고 250만 명 이상의 난민이 발생함.

수단에 대한 자원 및  
시장 확보라는  
경제적 실리추구를  
우선시함으로써  
서방국가들로부터  
신식민주의 혹은  
인권무시 원조사례로  
비난을 받음

- 계에 대한 원조를 확대하는 시점에서 향후 어떠한 태도와 방식으로 제3세계 원조 수혜국의 인권문제에 대응해야 하는가라는 새로운 과제를 제기함.
- 중국의 수단 석유개발사업은 대외원조의 대표적 성공사례로서 중국석유천연가스탐사개발공사(China National Oil and Gas Exploration and Development Corporation)의 수단유전 제6구 개발은 1995년 중국 대외원조정책의 변화 이후 우대차관을 이용한 해외유전개발의 첫 사례임.
  - 중국은 지속적 경제성장을 위해 국유메이저들을 통한 해외자원 확보에 주력하였으며, 1995년 9월 수단에 대한 1억 5,000만 위안(RMB)의 우대차관을 활용하여 석유개발 협정을 체결하였고, 1997년 1월부터 제6구 개발을 시작함. 그 후에도 낮은 입찰가를 제시하는 방법으로 제1, 2, 3구의 채굴권을 획득하였고, 40%의 지분과 유전관리권을 획득함. 1997년 이후 중국은 수단의 최대 해외투자국으로서 에너지와 관련된 석유파이프라인, 전력, 수리설비 등의 분야에서 성과를 거둬.
  - 2003년 2월 다르푸르사태가 발생하여 국제사회의 주목을 받게 되었고, 중국이 수단에 대해 적극적인 원조를 제공하면서도 ‘내정불간섭’ 원칙을 견지하면서 수단의 ‘인종청소’와 같은 열악한 인권상황에 대해 별다른 관심을 보이지 않는 것에 대한 국제사회로부터의 강한 비난에 직면하게 됨.
  - 이러한 국제사회의 비난에 직면하여 중국은 여전히 ‘내정불간섭’ 원칙에 따라 “수단의 주권과 영토존중, 대화와 평등협상을 통한 정치적 해결”이라는 종래의 입장을 고수하였으나, 다른 한편으로 아프리카연맹과 UN 평화유지군의 역할에 대해 지지의사를 표명하였고, 수단정부에 UN 평화유지군의 수용을 건의하기도 함.
  - 수단정부는 국제사회의 강력한 비난과 중국과의 우호관계를 고려하여 UN 안보리의 제1769호 결의안을 받아들였는데, 중국은 서방세계의 비난을 피하고 ‘책임 있는 강대국’의 이미지를 제고하기 위해, 그리고 특히 2008년 베이징올림픽의 성공적 개최를 위해 정전협정 체결과 관련한 담판과정에서 중요한 역할을 담당함.<sup>13)</sup>
  - 한편 2007년 11월 중국은 평화유지를 위한 자국의 공병부대(135명)

13) 2007년 5월 중국정부는 전 짐바브웨 대사를 역임한 리우꾸이진(劉貴金)을 아프리카문제 특별대표로 임명하여 다르푸르사태의 해결에 투입하였으며, 그는 실제 파이넨셜타임즈와의 인터뷰에서 “중국은 자신의 방식으로 각종 방법을 통해 수단정부가 사태 해결을 위해 더욱 유연한 입장을 취하도록 권유하고 있다. 만일 이 문제에서 ‘아난방안’이 거부된다면 중국은 심지어 매우 직접적인 언어를 통해서라도 그들을 설득할 것이다”고 밝힘.

를 수단에 파견하여 우물굴착, 도로 및 교량 건설 외에도 교육과 의료분야에 대한 인도주의적 원조를 진행하였고, 다르푸르사태의 원만한 해결을 위해 다자원조를 진행하는 등 행동방식의 변화를 꾀함.<sup>14)</sup> 결국 내정불간섭의 원칙만을 강조하던 초기의 접근방식에서 벗어나 대외원조를 실리추구 외에도 사태해결의 유력한 수단으로 활용함.

#### 다. 소결

- 위에서 살펴본 두 가지 중국의 대외원조 사례는 모두 '불량국가' 원조라는 점에서 동일하지만, 전략적 가치와 양국관계의 위상, 그리고 추구하는 목표 및 이익의 차이 등으로 인해 원조방식과 내용에 있어 일정한 차이를 보였으며, 서방세계의 비판에 대해서도 각기 다른 대응태도를 보이고 있는 것을 알 수 있음.
  - 중국의 미얀마 원조는 인접국 원조사례로서 경제적 실리보다는 중국 주변지역의 안보이익 추구를 절대적으로 우선시하는 경우에 해당하며, 국제사회의 비난과 압력에도 불구하고 지속적인 대외원조를 통해 협력을 강화하는 등 최근 북한에 대한 중국의 대외원조 강화 움직임에 시사하는 바가 큼.
  - 중국의 수단 원조는 경제적 실리와 증상주의적 이익을 추구하는 전형적인 대외원조의 사례로서, 국제사회의 비난에 직면하여 일정한 행동방식의 변화를 추구한 경우로 볼 수 있음.
- '내정불간섭'은 중국이 일관되게 주장해온 대외관계의 핵심원칙이자 대외원조의 주요 원칙임. 대외원조에 있어 "어떠한 조건도 부가하지 않는" 중국의 이러한 내정불간섭의 원칙은 제3세계 특히 아프리카나 중남미국가들과의 전략적 관계를 강화하는 수단임.
  - 실제로 중국의 대외원조정책은 "대외원조를 무기로 원조수혜국의 인권개선과 정치개혁을 강화하려는" 서방 선진국이나 세계은행, IMF 등의 정책과 완전히 상반됨.
  - 미국을 중심으로 하는 서방세계는 중국의 대외원조가 미얀마, 수단 등 제3세계 '불량국가'들을 지원하는 물적 기초가 될 수 있으며, "인권을 무시하고 폭정을 용인하는" 행위로 간주함.

**'내정불간섭'은 중국이  
일관되게 주장해온  
대외관계의 핵심원칙이자  
대외원조의 주요  
원칙이고, 제3세계  
특히 아프리카나  
중남미국가들과의  
전략적 관계를  
강화하는 수단임**

14) 중국은 다르푸르 사태 해결을 위해 수단에 대해 모두 5차례에 걸쳐 1,100만 달러의 원조를 제공하였고, 아랍국가연맹과 UN에도 각기 1,800만 달러와 50만 달러를 제공함. 周琪, "中国的对外援助与人权关注", [http://www.china.com.cn/news/zhuanti/rq09/2009-10/29/content\\_18794138.htm](http://www.china.com.cn/news/zhuanti/rq09/2009-10/29/content_18794138.htm)

중국이 국제사회에서  
‘책임 있는 강대국’의  
이미지와 소프트파워의  
제고를 꾀하기 위해서는  
내정불간섭 원칙과  
인도주의적 위기  
해결이라는 양 방면에서  
적절한 균형을 찾아야 함

- 미국을 위시한 서방세계의 비판과 달리 중국은 ‘평화공존 5원칙’에 입각해서 원조 제공국과 수혜국의 평등관계를 강조하면서 수혜국의 기초인프라 개발과 사회발전 및 빈곤탈피를 명목으로 하는 대외원조를 지속하고 있으며, 서방세계의 제재로부터 고립된 이들 ‘불량국가’의 광범위한 환영을 받고 있음.
  - 서방세계의 비난에 대한 중국 측 입장은 “원조제공국이 수혜국에게 어떤 조건을 부가하는 것은 일종의 불평등 관계이며, 이러한 서방세계의 조건부 원조는 제3세계 국가들에게 식민주의 혹은 강권주의적 행위로 인식된다”, “실제로 미국이나 서방세계의 개도국에 대한 원조가 순전히 인권옹호와 인도주의적 견지에서 이루어지고 있는가는 의문이다” 등임.
  - 실제로 상당수의 개도국들은 낮은 입찰가 제시와 대규모 중국노동력 동원을 통한 공사의 신속성은 물론이고 민주화, 좋은 거버넌스(good governance), 투명성 제고 등의 조건을 내세우는 서방국가들 및 국제기구와 달리 ‘비즈니스’에만 집중하는 중국의 대외원조방식에 호감을 나타냄(일종의 ‘베이징 컨센서스’의 확산).
- 중국이 국제사회에서 ‘책임 있는 강대국’의 이미지와 소프트파워의 제고를 꾀하기 위해서는 내정불간섭 원칙과 인도주의적 위기 해결이라는 양 방면에서 적절한 균형을 찾아야 함.
  - 중국이 대외원조에 있어 인도주의적 문제를 등한시 하고 완전히 내정불간섭의 원칙만을 견지하면서 실리만을 추구하는 것은 탈냉전 이후 글로벌 시대에 적합하지 않을 뿐 아니라 국제사회의 공감을 확보할 수도 없기 때문임.

## 5. 결론 및 시사점

- 개혁개방 이후 놀라운 경제적 성장을 통해 세계 강대국(G2)으로 부상함에 따라 국제사회로부터 ‘책임 있는 강대국’으로서의 행동을 요구받고 있는 중국의 입장에서 대외원조는 지속적 경제성장을 담보하고 국제적 영향력을 확산시킬 수 있는 유력한 수단임과 동시에 일종의 ‘부메랑 효과’로서 중상주의적 이익 추구하고 ‘불량국가’ 지원이라는 국제사회의 여러 비판에 직면하게 함.
- 중국은 최근 들어 세계 1위의 외환보유고를 기반으로 대외원조를

확대하고 있는 추세이며, '베이징 컨센서스'라는 중국식 개발모델을 개도국에 확산시키고 있음. 이를 위해 자국의 실제상황을 고려함은 물론이고 선진국의 대외원조 경험을 흡수하여 현실주의에 입각한 중국특색의 대외원조 메커니즘을 구축해 가고 있으며, 다른 한편 대외원조 관련 이론연구의 강화, 대외원조 관련 입법화와 제도 구축, 국제적 다자원조기구와의 협력 강화 등 국제적 규범에 부합한 대외원조 메커니즘을 확립하기 위해 노력하고 있음.

- 대외원조에 관한 중국의 현실주의적 관점, 즉 국가이익이 의해 추동되어 자국의 안보 및 전략적 이익, 정치·경제적 이익 추구는 미국을 위시한 서방세계의 우려를 불러일으키고 있으며, 특히 '내정불간섭' 원칙에 입각한 '불량국가'에 대한 무조건적인 대외원조 공여는 국제사회의 강력한 비판에 직면해 있는 것이 사실임.
- 미얀마와 수단 등 두 '불량국가'에 대한 중국의 원조사례를 통해 볼 때, 중국은 원조 수혜국과의 관계 위상과 추구하는 목표 및 이익의 차이에 따라 각기 상이한 원조방식과 내용을 채택하고 있으나, 일정한 행동양식의 변화 속에서도 '내정불간섭 원칙'을 일관되게 견지함으로써 미국 및 서방국가들의 제재 속에 있는 개도국에 대한 영향력을 확대하고 있음.
- 미국을 중심으로 하는 국제사회의 대북제재가 보다 강화되고 있는 최근 상황에서 중국은 '북핵 이슈'와 별도로 북한에 대한 지속적인 경제원조와 협력을 통해 북한체제의 안정을 돕고자 하며, 이는 국제사회의 제재와 압박에 동참하기를 바라는 미국 및 한국의 기대와 동떨어진 독자적인 대북 접근법에서 기인한 것으로 해석됨.
- 다른 한편으로 중국은 대외원조라는 효과적 수단을 통해 북한의 6자회담으로의 복귀와 개방을 유도하려는 기본적 전략을 구사하고 있으며, 비록 간접적인 방식이긴 하지만 중국식 개발모델(개혁개방 모델)의 수용을 통한 북한정권의 내구성 증진 요구 등 그동안 고수해 왔던 '내정불간섭 원칙'을 넘어서 북한과 내정 및 외교에서의 중대문제와 국제 및 지역정세, 국정경험 등 공통 관심사항에 대한 사전소통체계를 구축하고자 함.<sup>15)</sup>

**중국의 입장에서  
대외원조는 지속적  
경제성장을 담보하고  
국제적 영향력을  
확산시킬 수 있는 유력한  
수단이지만, 동시에  
중상주의적 이익 추구와  
'불량국가' 지원이라는  
국제사회의 여러 비판에  
직면하게 함**

**중국은 '불량국가'인  
북한에 대한 최대 원조  
공여국이며, 향후  
북한의 변화를 유도할  
수 있는 가장 영향력  
있는 국가이므로 한중  
간 대북원조와 관련한  
상호 이해와 협력의  
증진을 통해 북한체제의  
변화를 공동으로 모색해  
나갈 필요가 있음**

15) 원동욱·김재관, “중국의 대북정책과 동맹의 딜레마: 천안함 사건을 중심으로”, 『현대중국연구』 제12집 1호, 2010 참조.

- 중국은 또 다른 ‘불량국가’인 북한에 대한 최대 원조 공여국이며, 향후 북한의 변화를 유도할 수 있는 가장 영향력 있는 국가라는 점에서 한중 간 대북원조와 관련한 상호 이해와 협력의 증진을 통해 북한체제의 변화를 공동으로 모색해 나갈 필요가 있음. 또한 OECD DAC 회원국인 한국의 입장에서도 국가이익의 추구하고 함께 국제사회의 규범준수를 꾀하기 위한 자기방식의 대외원조 메커니즘을 확립해야 하는 필요성을 고려할 때, 향후 중국 대외원조의 변화와 발전추세에 대한 지속적인 관심과 연구가 요망됨.

**기획 및 감수:** 이성우(제주평화연구원 연구위원)

**편집:** 고정선(제주평화연구원 연구원)

강길효(제주평화연구원 인턴)





제주특별자치도 서귀포시 중문동 2572 (697-120)

**전화:** 064)735-6500 **팩스:** 064)735-6512

**E-mail:** [policyforum@jpi.or.kr](mailto:policyforum@jpi.or.kr) <http://www.jpi.or.kr>

『JPI 정책포럼』에 게재된 의견은 필자 개인의 의견으로,  
제주평화연구원의 공식입장과는 무관함을 알려드립니다.

ISSN: 2005-9760