

발간등록번호
11-1261021-00005-10

ISSN 2005-7512

정책연구시리즈 2019-28

중국 일대일로 2.0의 기원과 그 함의

최진백 중국연구센터 연구교수



국립외교원 외교안보연구소

정책연구시리즈 2019-28

중국 일대일로 2.0의 기원과 그 함의

최진백 중국연구센터 연구교수



정책연구시리즈 2019-28

중국 일대일로 2.0의 기원과 그 함의

발 행 2020년 10월

발 행 처 국립외교원 외교안보연구소

발 행 인 국립외교원장

주 소 서울 서초구 남부순환로 2572

전 화 3497-7760 (代)

팩시밀리 571-1032

홈페이지 www.knda.go.kr
www.ifans.go.kr

디자인·인쇄 웃고문화사 (02-2267-3956)

© 국립외교원 외교안보연구소, 2019

비매품

ISSN 2005-7512

정책연구시리즈 2019-28
중국 일대일로 2.0의 기원과 그 함의

국립외교원 외교안보연구소는 중장기적 시각에서 정부의 외교안보정책 입안과 시행에 기여하기 위하여 대외 정책기조 및 주요 외교사안에 대한 연구를 수행하고 있으며, 그 결과를 『정책연구시리즈』로 발간하고 있습니다.

이 책자는 집필자의 견해를 바탕으로 ‘열린외교’의 구현과 외교정책수립을 위한 참고자료로 작성된 것으로 외교부의 공식입장과는 무관합니다.

목 차

요약	1
I. 시작하며	3
II. 중국의 일대일로 추진과 드러난 도전들	7
III. 일대일로 2.0의 대두와 그 성격	21
IV. 일대일로 2.0과 제3국 공동진출	29
V. 일대일로 2.0과 우리의 대응	35
참고문헌	40

요 약

‘일대일로’는 2013년 중국의 시진핑 주석이 제창한 아시아, 아프리카 및 유럽에 걸친 광대한 경제권 구상으로 2020년 현재 7년차에 접어들고 있다. 중국이 일대일로에 착수하게 된 이유는 대내적, 대외적 요인으로 구분해 볼 수 있다. 우선 중국의 국내 과잉생산능력의 처리와 관련이 있다. 정치적 부담 때문에 구조조정을 회피하면서 그 해답을 해외 건설 사업에서 찾고자 일대일로를 구상하게 되었다. 대외적으로는 미국 오바마 행정부에서 추진하였던 피벗 투 아시아(Pivot to Asia)에 대한 중국의 대항 전략의 의미를 갖고 출발하였다. 이는 부상하는 중국에 대한 미국의 견제가 본격화 되면서 미국과의 직접적 대결을 회피하고 지속적으로 발전을 이어가기 위해 서쪽으로 해외진출 방향을 잡은 전략적 사고의 결과물이다. 이러한 일대일로는 국가대 국가 간의 합의에 따라 중국의 기업들과 노동자들이 들어와 참여함으로써 과잉생산 능력 문제를 안고 있는 국유기업들의 구조조정을 회피할 수 있었다. 그래서 중국은 자신의 기존 발전 방식을 고수하면서 경제를 활성화하고 동시에 관련 지역에서 정치적 영향력까지 확대할 수 있는 절묘한 방안으로 보고 추진하게 되었다.

문제는 중국이 일대일로를 추진하는 과정에서 믿을 만한 금융양식을 마련하지 못하여 중국 자신은 채무국의 채무 불이행을 우려하고 사업 진행국가들은 부채함정에 노출된다는 점이다. 여기에 중국의 외환보유가 늘지 않고 감소해 가는 상황에서 중국정부가 필요한 사업 자금을 일대일로 개발국에게 계속 용자해주기 어려운 상황에 놓이게 되었다. 그 결과 중국은 보다 투명하고 개방적이며 국제협력에 기반을 둔 시행을 약속하면서 일대일로 2.0버전으로 업그레이드 하게 되었다. 즉 2019년 4월에 개최된 제2차 일대일로 국제협력 정상 포럼에서 중국은 더 이상 일대일로를 자신의 독단적인 사업이 아니라 국제적 기준에 보다 부합하는 사업으로 개선해 가려는 의지를 표명하였다. 이와 동시에 중국 지도부는 다른 국가와 함께 제3국 공동진출이란 양식을 도입하게 되었고 프랑스, 일본과 함께 이를 적극적으로 진행해 왔다.

분명 이러한 변화의 노력은 중국이 그 동안 일대일로 사업의 진행에서 드러난 문제를 해결하기 위해 보다 국제 협력적인 플랫폼으로 일대일로를 개선하려는 의지를 반영하고 있다. 그럼에도 중국의 이러한 노력이 기존의 일대일로 사업을 근본적으로 전환시키려는 것인지 아니면 단순한 전술적 조정인지는 아직 명확하지 않아 더 세심한 관찰이 필요하다. 이것은 중국이 일대일로를 통해 중국의 발전방식을 해외로 확장시켜 자신의 영향력을 확대하려한다는 우려를 불식시키려는 노력을 진지하게 하지 않고 있기 때문이다. 사실 프랑스, 일본과 각각 진행해온 제3국 시장에서의 협력이 내적으로 갈등 요인이 작용하면서 그 진행이 크게 확대되지 못하고 있는 것은 바로 이러한 이유 때문이다. 즉 프랑스와 일본은 이러한 협력과정에서 중국을 보다 국제화된 협력양식으로 끌어내려고 하는 반면, 중국은 이에 대한 분명한 입장표명을 하지 않고 있다. 이러한 맥락에서 현재까지 진행된 일대일로 2.0의 본질에 대한 정확한 인식을 바탕으로 우리가 향후 일대일로와 함께 할 수 있는 협력의 가능성과 한계에 대한 분명한 인식을 갖고 이에 기반을 둔 관련 정책 수립이 필요하다고 판단된다.

I. 시작하며

‘일대일로’는 2013년 중국의 시진핑 주석이 제창한 아시아, 아프리카 및 유럽에 걸친 광대한 경제권 구상으로 2020년 현재 7년차에 접어들고 있다. 이것은 중국에서 시작해서 중앙아시아, 러시아 등을 관통하여 유럽으로 이어지는 실크로드 경제벨트(일대, 一帶)와 중국 연안에서 동남아시아, 인도양을 경유해서 유럽으로 향하는 21세기 해상실크로드(일로, 一路)로 구성되어 있다. 이를 통해 중국은 인류운명공동체라는 모토 아래 일대일로를 추진하면서 광범위한 인류에게 호혜적인 비전을 제시하였다. 사업을 시작한 2013년에는 68개국이 참여했고 2019년 4월까지 일대일로 건설과 관련하여 중국과 협의서를 체결한 국가는 137개국에 달했다. 참여 국가들의 분포도 종래의 아시아, 유럽에서 아프리카와 중남미 그리고 남태평양 국가들에 까지 확대되었다. 실로 일대일로 사업은 광범위한 지역에서 중국이 야심차게 진행하고 있는 국가사업으로 그 내용은 넓은 지역에 걸쳐 매우 다양한 사업을 포괄하고 있다.

일대일로의 내용을 보면 크게 5통(五通)과 6대 경제회랑으로 구분되어 있다. 먼저 5통은 정책, 인프라, 무역, 자금, 민심의 5개 분야에서의 소통과 협력을 의미한다. 그리고 '경제회랑'이란 파키스탄, 러시아와 중앙아시아, 동남아시아 등 중국과 지리적으로 가까운 주요 경제권을 철도·도로 등의 물류망으로 연결하는 육상 실크로드 구상의 핵심 내용을 의미한다.¹

중국이 일대일로에 착수하게 된 이유는 대내적, 대외적 요인으로 구분해 볼 수 있다. 우선 중국의 국내 과잉생산능력의 처리와 관련이 있다. 즉 중국은 2008년 세계금융위기를 겪으며 종전과 같이 수출에 의존해 경제성장을 하기 어려운 상황에서 4조 위안의 경기부양책을 실시하여 경제성장을 지속해 갈 수 있었다. 문제는 당시 경제부양책이 국유기업을 중심으로 전국에

1. 6대 경제회랑은 ▲ 중국-몽골-러시아, ▲ 카자흐스탄을 경유하는 신(新) 유라시아 대륙 교량(장수성 련윈(江蘇省 連雲)을 기점으로 우루무치를 경유해 네덜란드의 로테르담에 이르는 노선, ▲ 중국-중앙아시아-서아시아, ▲ 중국-인도차이나 반도, ▲ 중국-파키스탄(CPEC: China-Pakistan Economic Corridor) ▲ 방글라데시-중국-인도-미얀마(BCIM: Bangladesh, China, India, and Myanmar Economic Corridor)를 포함하고 있다.

걸쳐 대규모 도시화 개발을 위한 엄청난 인프라 건설에 집중되면서 관련 국유기업들은 대규모 과잉생산능력이 자리 잡게 되었다는 점이다.² 중국내에서의 건설 사업으로는 이러한 과잉생산능력을 소화하기 어려운 상황이지만 정치적 부담 때문에 구조조정을 회피하려는 중국 지도부는 그 해답을 해외에서의 새로운 건설 사업에서 찾고자 일대일로를 구상하게 되었다. 그리고 이러한 사업은 위안화의 국제화를 촉진시킬 수 있는 계기가 될 수 있으며 당시 부담스럽게 많은 중국의 외환 보유고를 다양하게 운용할 수 있는 기회로 비춰졌다.

2013년 3월 국가주석에 취임한 시진핑은 ‘중국의 꿈’, 즉 중화민족의 위대한 부흥이라는 민족주의적 슬로건을 내걸고 이를 실현하는 대외정책으로 제시한 것이 일대일로 구상이었다. 일대일로 구상은 예전 실크로드가 유럽과 아시아를 연결하는 중요한 교역로였다는 점에 착안해 인프라 정비를 통해 연선국가들과 거대한 경제권을 구축하려는 것이다. 이러한 구상은 대외적으로 미국 오바마 행정부에서 추진하였던 피봇 투 아시아(Pivot to Asia)에 대한 중국의 대항 전략의 의미를 갖고 출발하였다. 이는 부상하는 중국에 대한 미국의 견제가 본격화 되면서 미국과의 직접적 대결을 회피하고 지속적으로 발전을 이어가기 위해 서쪽으로 해외진출 방향을 잡은 전략적 사고의 결과물이다. 이러한 맥락에서 2015년 초 중국 정부가 발표한 “경제실크로드 건설과 21세기 해상 실크로드 건설에 대한 비전과 행동”을 통해 중국이 생각하는 일대일로 구상의 2가지 목적을 제시했는데 그 내용은 주변 제국에 중점을 둔 대외경제관계의 강화와 연선제국과의 경제 산업협력의 확대를 통한 중국 국내지역발전이다. 이어서 ‘비전과 행동’은 일대일로의 기본이념으로 1) 평화협력, 2) 개방과 포용, 3) 상호학습, 4) 상호이익의 원-원을 제시하였다.

물론 여기엔 새로운 글로벌 개발 거버넌스 모델을 포괄하고 있다. 즉 기존의 국제개발기구들이 충분한 자금을 제공하지 못했던 이들 지역에 필요

2. 당시 중국은 철강과 시멘트 등 건설과 관련된 산업은 지나친 과잉생산능력 때문에 설비가 동률이 60~70%대로 낮았다.

한 개발 자금을 제공함으로써 그동안 가능하지 않았던 새로운 발전 양식을 만들어 가는 것으로 볼 수 있다. 따라서 일대일로는 단순한 경제적 연계의 내용만 갖고 있는 것이 아니라, 중국이 추구하는 글로벌 차원에서 전략적 의미를 갖고 있다. 2018년 시진핑은 일대일로 사업추진 5주년을 맞이해 기존의 글로벌 개발 거버넌스 시스템 전환을 지지하면서 일대일로를 중국이 이끌어 가는 인류운명 공동체를 건설해 가는 실질적 플랫폼으로 자리매김 하였다. 그래서 일대일로를 지금까지의 국제적 개발 방식을 전환해 중국식 발전 방식을 확산하는 계기로 만들겠다는 의지를 표명하였다(Emi 참조). 즉 국유기업들의 과잉생산능력 문제를 구조조정 없이 해외로 건설사업을 확대하여 경제성장을 지속해가면서 그동안 개발이 이루어지지 않았던 여러 신흥국의 인프라 건설을 통해 이들 지역을 개발시켜 중국특색 사회주의에 입각한 새로운 국제적 발전양식을 통해 인류운명공동체를 구성한다는 것이다.

이어서 중국 공산당은 2018년 6월 22일과 23일에 개최된 중앙외사공작위원회(中央外事工作委員會)에서 ‘시진핑 외교사상’을 수립했다. 여기에서 인류운명공동체를 수립하기 위해 더욱 공정하고 합리적인 내용의 글로벌 거버넌스를 강화시키는 한편 주권, 안전, 발전, 핵심이익에 있어 국익을 지속적으로 보호한다는 외교방침으로 제시하였다. 이를 위해 기존의 수동적 국제관에서 벗어나 소위 ‘신시대’를 맞아 적극적 실천 단계로 진입했음을 강조하였다. 즉 도광양회(韜光養晦)를 넘어 국제영역에 대한 적극적 역할을 마다하지 않고 중국 주도의 신국제질서를 구축하겠다는 의지를 표명한 것이다. 그리고 향후 대외정책의 기본방향을 정한 ‘10개의 견지(十個堅持)’를 천명하였는데 그 주요 내용은 중국 특색의 대국외교, 인류운명공동체, 중국 특색 사회주의 실현에 대한 전략적 자신감 및 일대일로 정책 추진이다.

이러한 중국의 적극적 외교 기조와 함께 일대일로는 보다 포괄적 내용으로 확대된다. 초기 ‘One Belt One Road’로 번역되어 중국과 유럽을 연결하는 육상과 해상의 교역망을 의미했던 것에 비해 최근에는 ‘Belt and Road Initiative’로 번역되면서 이것은 동남아시아를 경유해서 미주에 이르는 교역 루트와 북극항로의 개발 등을 포괄하게 되었다. 그래서 일대일로 구상에 관련된 육상과 해상의 국제경제권이 서쪽으로 유럽을 향하는 것에 한정되

지 않고 그 범위가 세계 전체를 대상으로 확대 되었다. 그리고 일대일로로 구상이 단순히 연선국가의 인프라 정비와 무역 투자 등 경제분야에서의 협력을 넘어 문화교류를 포함한 소프트 영역으로 확대되면서 오늘날 일대일로는 이니셔티브 혹은 플랫폼으로서 추진되고 있다. 이는 결국 시진핑의 거대 전략, 즉 신형대국으로 인류운명공동체를 구성하기 위해 중국의 발전 방식에 입각한 글로벌 공동 발전 플랫폼으로 일대일로가 확대되고 있음을 보여준다. 이러한 맥락에서 최근에는 디지털 실크로드와 건강 실크로드가 언급되고 있다.

요컨대 일대일로는 단순한 중국의 대외사업의 하나가 아니라 중국 대외정책의 포괄적 청사진으로 자리잡게 되었다. 문제는 일대일로가 상세한 계획에 기반하지 않은 상태에서 워낙 큰 사업이 광범위한 지역에 걸쳐 진행된다 보니 그 과정이 순조롭지만은 않았다는 사실이다. 그래서 일대일로 계획이 진행과정에서 어떤 문제에 봉착하게 되었을 때 중국이 이를 어떻게 대응하고 있는지 살펴보아야 한다. 사실 그동안 일대일로 사업 추진 과정에서 부정적인 모습도 많이 부각되었다. 무엇보다 여타 국제 개발기구들은 진입하기 꺼리는 구체적 사업성이 증명되지 않은 사업에 많은 투자가 이루어져왔다. 이것은 일대일로 사업이 불투명하게 진행되어 그 사업 추진 결정이 적절한 사업평가의 과정을 거치고 내려졌는지 알기 어려운 상황과 관련이 있다. 그리고 이러한 불투명성의 결과로 진행되고 있는 개발 사업이 중국에게만 유리한 내용으로 구성되어 있고 현지 경제 성장에 대한 기여가 제한적인 경우가 많다는 지적도 제기되었다. 그 결과 일대일로 사업이 진행되는 지역에서 사업에 반대하는 여론이 높아지는 경우도 적지 않다. 그리고 무엇보다 사업 진행국의 부채문제 심화로 소위 부채함정에 빠지게 되었다는 국제사회의 부정적 여론도 나타나게 되었다.

그리고 일대일로의 성격이 단순히 경제건설을 위한 대규모 인프라 건설 사업을 넘어 보다 전략적이고 군사적 의미를 내포하고 있다는 사실도 부정하기 어렵다. 따라서 일대일로 사업을 전략적으로 예민하게 받아들이고 있는 국가들은 반대 목소리를 키워왔다. 이러한 다양한 문제들이 드러나면서 일대일로 사업에 대한 일정한 재조정이 필요하다는 인식이 대두되었다. 마

침 중국은 2019년 4월에 ‘제2차 일대일로 정상포럼’을 개최하면서 일대일로 사업에 대한 성과를 점검하고 광범위한 지역에서 진행되고 있는 사업들을 정상회담의 형식을 통해 다시 토의할 수 있는 기회를 가졌다. 따라서 이번 회의는 중국이 기존 사업에서 드러난 문제들에 어떻게 대응하려고 하는지를 살펴볼 수 있는 좋은 기회가 되었다. 이를 통해 중국은 그동안 제기된 문제들에 대한 자신의 대응책을 마련하면서 일대일로의 성격을 새롭게 재구성하는 과정을 거치게 되었다.

사실 중국의 일대일로가 특히 주목을 받는 이유는 무엇보다 그 결과가 갖는 향후 전략적 의미 때문이다. 세계화 과정과 함께 중국은 일대일로를 인류운명공동체라는, 보다 광범위한 인류에게 호혜적인 개발 사업의 비전으로 제시를 하고 있지만 최근 미국과의 전략적 경쟁이 심화되고 있는 상황에서 일대일로의 전략적 의미가 매우 예민한 문제로 대두되었다. 즉 중국이 과연 미국과 다른 새로운 경제발전 방식을 성공적으로 구성하여 자신의 영향력을 확대해 갈 수 있게 되었는가라는 의문이 제기된다. 이것은 향후 국제정치적 상황이 서로 다른 발전 방식을 놓고 경쟁하는 두 진영의 갈등 양상으로 진행될 수 있음을 의미한다. 따라서 본 연구에서는 중국이 최근에 들어와 어떻게 일대일로 계획을 재정비하면서 대외관계의 큰 틀을 새롭게 만들어 가는지를 살펴보고, 이를 통해 우리의 대중외교에서 고려해야할 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

Ⅱ. 중국의 일대일로 추진과 드러난 도전들

중국이 일대일로를 추진한 이유는 국내의 과잉생산능력을 유지하면서 성장을 이어가기 위해 인접국과 연계성을 강화하는 대규모 인프라 건설 사업을 통해 지속적 투자 모멘텀을 유지하기 위해서였다. 이를 통해 중국은 국유기업들의 과잉생산능력을 오히려 활용함으로써 정치적으로 부담스러운 구조조정을 회피하면서 동시에 해외 개발 지역에서 그 영향력을 확대해 갈 수 있는 참신한 기획을 갖고 있었다. 문제는 이렇게 시작된 일대일로 사

업이 이러한 기획을 충분한 성과로 과연 이어갈 수 있느냐이다. 특히 일대일로 사업의 기원이 중국 국내의 과잉생산 문제에서 출발하였기 때문에 과연 사업 대상국의 경제에 얼마나 도움이 될 수 있을지 사업성 검토가 충분히 이루어졌는지는 명확하지 않다. 오히려 경제적 성과가 충분해 보이지 않아 다른 국제개발기구들은 시작하기 주저하는 개발 사업에 중국이 정치적으로 고려에서 참여하는 경우가 있을 수 있다. 사실 그동안 야심차게 추진해온 일대일로 사업들에서 여러 현실적 문제들이 드러나게 되었다. 이는 많은 경우 사업의 결정과정이 당사국 정부 사이의 정치적 과정을 통해서 이루어져 사업 내용이 투명하게 드러나지 않다는 사실과 관련이 크다.

중국은 일대일로를 3가지 단계를 거쳐 진행하는데 우선 관련국과 MOU를 체결하고, 그 다음은 협력 메커니즘의 구축과 계획을 수립하고, 마지막으로 구체적인 프로젝트를 실시하게 된다. 그런데 일대일로의 문제점으로 지적되는 것 가운데 하나가 바로 유연성을 이유로 사업의 합의를 비조약의 양식, 즉 대부분 양자적 MOU에 기반을 두고 있다는 것이다. 사실 중국은 전략적으로 ‘WTO 정부조달 합의’에 가입을 미루고 있는데 이로 인해 중국 국가용자(sovareign loan)의 낮은 책임성, 일대일로 참여 기업들의 사회적 책임감, 해외진출 기업에 대한 다양한 지원 등의 문제가 일대일로의 진행과정에서 드러날 수 있다(Umirdinov: 8). 사실 일대일로 사업을 중국정부가 주도하면서 그 사업 결정을 위한 경제성 평가가 후하게 주어지고, 이어 사업이 진행되는 과정에서는 필요한 금융지원이 따라왔다. 그리고 이러한 여건 아래 중국의 국영기업들은 채산성을 무시한 채 자신의 사업 능력을 넘는 프로젝트를 시행했고 이를 위한 무리한 대출 등이 이어져 왔다. 그 결과 중국의 많은 해외 개발 사업이 거액의 금융손실이 발생하게 되면서 중국의 개발업자와 금융기관에 대한 리스크 관리를 강화해야 한다는 목소리가 커져왔다(平川均 외: 23).

이러한 관행들은 일대일로 사업이 중국 국유기업들의 과잉생산능력 문제를 처리하기 위한 것이었다는 사실과 관련이 있다. 즉 중국 국유기업들을 위한 사업이었기 때문에 중국이 국내에서 국유기업들 운영했던 독특한 사업 방식을 일대일로를 진행하면서도 그대로 적용되면서 나타난 결과이다.

중국 국유기업들의 국내에서의 운영은 시장의 경제적 이윤 못지않게 중국의 정치적 맥락을 함께 고려하면서 진행하여 왔고 그로 인해 경영상의 문제가 발생하면 당연히 국가가 지원을 해줄 것으로 기대하였다. 사실 중국 국가와 국유기업의 관계는 탐다운 방식으로 구성되어 있고 중국 정부는 국가자산 관리위원회(SASAC: State-Owned Assets Supervision and Administration)를 통해서 국유기업에 대한 감독권을 행사한다. 이러한 관리체제 아래 정치적으로 사업 승인이 있게 되면 이에 대한 중국 정책금융기구들의 금융지원이 따라가게 되었다. 그 결과 중국정부의 시정노력에도 불구하고 중국 은행들은 국유기업들의 사업에 대한 융자조건이 상당히 느슨하고 형식적인 경우가 많았는데 이것은 중국 은행들이 경제적 성과와 다른 정치적 고려에서 융자에 대한 결정을 하는 경우가 적지 않았기 때문이다.³

일대일로는 기본적으로 유럽과 아시아를 철도, 도로, 파이프라인, 그리고 전력망의 네트워크로 연결하는 글로벌 수준의 인프라 건설 사업이다. 따라서 이를 위해 중앙아시아가 중요한 사업 지역이 되는데 중국의 신장지역에서 몽골, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄, 우즈베키스탄, 투르크메니스탄을 통해 유럽에 이르는 연계 인프라를 건설하는 것이다. 사실 중국은 초기에 중앙아시아 지역의 자원추출산업에 집중되면서 사회적 동요, 환경 파괴, 그리고 기업의 사회적 책임과 정부의 감독 미비 등과 같은 문제들이 나타났다. 이와 함께 일부 국가들은 중국의 일대일로가 이 지역에서 갖는 전략적 의미에 대해 예민하게 받아들이기도 했지만 이와 동시에 그로인한 경제적 기회에 대한 기대 역시 적지 않았다. 즉 제한된 인프라와 공해(公海)로 진출할 수 없는 내륙 국가들로서는 일대일로를 통한 연계성 강화가 경제 성장을 위해 필요한 해외시장에의 접근을 가능하게 해줄 수 있기 때문이다.

그런데 이들 지역에서 일대일로 사업을 중국이 본격적으로 추진하면서 관련된 여러 문제들이 나타났고 그 결과 많은 중국 기업들이 개발 과정에서 손실로 인한 금융소송과 법적 분쟁에 휘말리게 되었다. 이들 지역에 대한

3- European Bank for Reconstruction and Development, "Risk Assessment and Mitigation in Central Asia: Implication for Foreign Direct Investment and the Belt and Road Initiative," 참조.

투자는 주로 중국 정부, 관련 은행, 그리고 국유기업이 진행해 왔는데 국유 기업들은 중국의 정책은행들의 싼 이자율의 지원 혜택 속에서 투자를 진행하였다.⁴ 이것은 중국이 국내에서 국유기업에 대한 금융을 포함한 다양한 지원을 통한 경제 운영의 관행이 해외 사업에 확대된 것이다. 따라서 어떤 이유에서건 이러한 국유기업에 대한 중국 금융체제의 지원 방식이 해외에서 잘 작동하지 않게 되면 중국의 일대일로 추진은 복잡한 분쟁이 따라올 수 있다.

결국 일대일로 사업의 추진에 있어 믿을 수 있는 금융 기반이 마련되어야 하는데 이 문제를 아세안 지역에서의 일대일로 추진 과정을 통해서 검토해보고자 한다. 사실 아세안 각국들은 자체 연결성을 강화시키기 위한 계획을 갖고 있었지만 큰 진척이 없는 가운데 중국이 일대일로를 추진하려하자 이를 적극적으로 활용하려고 하였다. 그래서 태국은 동부경제회랑, 인도네시아는 6대경제회랑, 필리핀은 BBB(Build-Build-Build)계획을 일대일로와 연계시키려고 노력하게 된다. 이러한 맥락에서 일대일로는 건설자금이 부족한 아세안 각국의 필요한 자금을 제공하여 수송 인프라 정비, 도시개발, 공업단지의 개발 등 아세안 각국의 개발 및 연결성 강화에 기여할 것으로 기대되었다(平川 均 외: 135).

중국은 일대일로를 추진하면서 참여국과의 협력 방식으로 소위 '5통(五通)'을 제시하였는데 이는 정책협조, 인프라 연계, 교역 활성화, 민심의 소통과 함께 자금의 융통을 포함하고 있다. 따라서 개발 사업에 필요한 자금 융통이 일대일로의 주요 내용으로 자리잡았고, 중국은 이를 위해 실크로드 기금(SRF: Silk Road Fund), 아시아인프라투자은행(AIIB: Asian Infrastructure Investment Bank)와 신개발은행(NDB: New Development Bank)의 설립을 추진하였다. SRF는 중국이 일대일로 구상을 지원하기 위해 설립한 정부계통의 투자기금으로서 중국투자자유한공사, 국가개발은행, 중국수출입은행 등의 공동출자로 2014년 12월에 자본금400억 달러로 설립되었고 따라서

⁴ European Bank for Reconstruction and Development, "Risk Assessment and Mitigation in Central Asia: Implication for Foreign Direct Investment and the Belt and Road Initiative,"

중국의 단독 판단으로 투자를 결정할 수 있다(平川 均 외: 81). 그러나 SRF 만으로는 광범위한 지역에서 추진되는 일대일로 건설 사업에 필요한 자금을 충분히 제공하는 것은 불가능해서 중국은 국제다자개발은행으로서 AIIB와 NDB 건설을 추진하게 된다. 중국은 일대일로 사업의 성공이 믿을 수 있는 금융 플랫폼의 건설에 달려 있다고 보았다.

이러한 맥락에서 중국은 제13차 5개년 계획에 일대일로 구상을 포함하면서 금융에 관해 언급했다. 즉 기업을 주체로 하고 프로젝트를 기반으로 해서, 여러 기금을 유도하고, 기업 및 기관이 참가하는 다각적인 용자모형을 구축한다는 것이다. 이와 함께 국제기관 및 금융기관과의 협력강화, AIIB와 NDB 건설 적극 추진, SRF의 역할 강화를 통해 국제자금을 흡수하여 개방적·다각적·호혜적인 금융협력 플랫폼의 공동 건설이라는 구상을 제시하였다(平川 均 외: 82). 그리고 2017년 5월에 130개국 이상이 참여한 ‘일대일로 국제협력 정상 포럼’ 직전에 “일대일로 공동건설: 이념 실천과 중국의 공헌”을 발표하여 “중국은 일대일로 연선국가들과 그 관계기관과 다양한 형식의 금융협력을 펼쳐, 금융기관과 금융서비스의 네트워크화를 도모하고, 금융메커니즘의 쇄신에 의해 일대일로 건설을 지원 한다”라고 언급하였다(平川 均 외: 83). 결국 중국은 일대일로 추진을 위해 다양한 금융 방식을 통한 용자를 구상하고 있었고 이를 위해 적극적인 국제 금융협력 방식을 염두에 두고 있었다.

중국은 한편 OECD의 개발원조위원회(DAC: Development Assistance Committee)에 가입하지 않아, 주요 선진 기부국간에 설치된 국제적 틀에 의거하지 않고 독자적 대외원조정책을 실시해 왔다(平川 均 외: 92). 많은 원조 수혜국들은 중국의 지원 방식을 선호하였는데 이것은 중국의 경우 민주주의 고양과 같은 여러 정치사회적 조건을 달지 않았기 때문이다. 그리고 중국기업은 인프라 건설 비용이 비교적 낮았을 뿐 아니라 여기에 정책성 금융기관의 지원이 더해지면서 이들은 세계 여러 지역에서 인프라 수주를 급격히 확대할 수 있었다(平川 均 외: 91). 이러한 맥락에서 SRF나 AIIB가 새로운 금융 플랫폼으로서 광범위한 지역에 걸쳐 일대일로 사업이 진행될 수 있도록 하는 제도적 기반이 될 것으로 기대가 모아졌다. 이와 관련해 분명

히 지적해야 할 사항은 2차대전 이후 동맹국들에 대한 원조에 입각한 미국의 마샬플랜과 달리 중국의 일대일로 사업은 금융기관에 기반을 둔 용자를 통해 시행된다는 사실이다.

문제는 중국이 자신의 방식에 따라 용자를 해주는 있어 자신의 자금 능력 만으로는 충분한 재원을 마련하기 어렵다는 사실이다. 이에 중국은 여러 국가들과 함께 AIIB를 설립하여 일대일로 사업을 위한 용자를 확대해 가려고 했다. 사실 대규모 개발을 위한 여러 국제개발 금융기구들, 즉 ADB, 유럽부흥개발은행(EBRD: Europe Bank for Reconstruction and Development), 유럽투자은행(EIB: European Investment Bank), IMF 등이 있었지만 이들은 일대일로 지역의 개발 사업의 경제성을 크게 평가하지 않아 그동안 이들 지역의 개발에 나서지 않았던 것이다.⁵ 따라서 중국의 이러한 노력은 그동안 국제개발방식이 충족할 수 없었던 많은 지역의 개발 수요를 충족시키는 새로운 개발방식을 만들어 낸 것으로 이해할 수 있다. 결국 이러한 노력의 성공 여부는 중국이 과연 다른 나라들의 호응을 얼마나 성공적으로 이끌어 내 보다 개방적인 용자방식을 구성해 낼 수 있느냐에 달려 있다고 하겠다.

그러나 기대와 달리 일대일로와 관련된 중국의 용자 방식이 시작과 더불어 여러 문제에 직면하게 되었다. 가장 많이 지적되는 문제는 일대일로 사업 결정이 중국과 사업 시행국 양자 간에 정치적으로 결정되기 때문에 그 사업 추진을 위해 제공되는 용자 방식 역시 불투명하게 이루어져 개방적인 용자방식이 자리 잡기 어려웠다. 그리고 이러한 불투명성으로 인해서 구체적인 용자의 조건이 대외적으로 알려지지 않는 가운데 많은 일대일로 사업의 용자조건에는 소위 ‘조건부 용자(Tied Loan)’가 따라오는 것으로 알려졌다. 이는 중국이 과잉생산능력의 문제를 안고 있는 많은 건설관련 국유기업들의 지속적 성장을 위해 일대일로 사업을 추진했던 것과 관련이 있다. 즉 일대일로 사업을 위한 용자를 제공하면서 중국은 그 조건으로 중국기업이 공사를 수주하고, 이에 필요한 원자재와 노동력 역시 중국에서 들여오는

⁵- European Bank for Reconstruction and Development, “Risk Assessment and Mitigation in Central Asia: Implication for Foreign Direct Investment and the Belt and Road Initiative,” 참조.

조건 등을 달았던 것이다(平川 均 외: 91). 실제로 미국의 한 싱크탱크의 조사에 따르면 일대일로 수주기업의 89%가 중국기업이고 토착기업은 7.6%에 지나지 않았다. 한편 일대일로 사업 시행과 함께 많은 중국 노동자들이 사업 진행국에 입국하였는데 라오스 고속철 사업의 경우 5만 명의 중국 노동자가 입국하기로 되었다고 한다(平川 均 외: 136).

일대일로 사업 용자와 관련해 핵심 문제로 지적되어 온 것이 일대일로 인프라 건설사업 용자에 관한 분명한 벤치마크가 설정되지 않았다는 사실이다. 그래서 중국은 투자대상국의 재정적 상황을 무시하고 주로 국유기업과 관련된 '조건부 용자'의 관행에 입각하여 일대일로 사업을 진행하면서 중국이 과연 개방적이고 지속가능하며 투명한 인프라 건설을 바라고 있는지에 대한 의구심이 국제사회에서 확대되었다(Umirdinov: 9). 중국에 의한 용자에 있어 무엇보다 심각한 문제는 그 이자가 낮다고는 해도 정책성 금융기관이 ODA에 있어서의 '유상자금협력(Loan Assistance)'⁶을 상회하는 금리가 채택된다는 사실이다. 중국의 일대일로 용자 금리의 구체적인 정보가 공개되지 않아 알기 어렵지만 라오스 고속철 사업에서 라오스 정부에 대한 중국 수출입은행의 차관금리는 2.3%, 상환기간이 35년이고, 말레이시아 동해안 철도사업에 대한 금리는 3.25%라고 한다. 이에 반해 파키스탄은 8%, 스리랑카는 6.3%라는 높은 금리가 적용되고 있다(平川 均 외: 136).

이러한 높은 이자율의 결과 일대일로 사업은 중국의 용자를 통해 사업을 추진한 여러 국가들이 심각한 부채문제로 이어진다. 여기에 조건부 용자의 결과 중국의 국유기업이 공사를 수주하여 중국 원자재를 들여와 중국 노동자가 공사를 진행하게 되면서 일대일로 사업이 그 공사 시행국가의 경제에 미치는 공헌이 매우 제한적으로 나타나게 된다. 그 결과 구매와 건설에 있어 중국 국유기업에 대한 의존이 심화되고 참여국의 경제에 승수효과를 가져오지 못하였다.⁷ 그리고 많은 사업이 완성되는데 오랜 공사기간이 요구되고 또한 완성된 다음에도 그 사업성이 분명하지 않아 채무를 갚기 어려운

6- 저리(低利)이며 변제기간이 긴 완화된 조건의 양자 간 자금협력 방식을 의미함.

7- <https://www.voachinese.com/a/ONE-BELT-ONE-ROAD-20190426/4893290.html>

상황에 놓이면서 ‘부채의 덫’에 빠지게 되었다.

중국이 개도국에 빌려준 채무의 규모가 얼마나 되는지 파악하기는 쉽지 않은데, 이들 가운데 IMF나 세계은행(WB: World Bank)에 자료가 없는, 숨은 채무가 거의 반에 이르는 것으로 추정되고 있다. 흥미롭게도 많은 개도국들이 2000년대 초에 채무 조정을 통해 채무경감을 받았었는데, 중국의 후원으로 다시 이전의 부채 상황으로 돌아갔다. 중국으로부터 돈을 가장 많이 빌린 50개 국가들이 차용한 평균 금액은 2005년 이들 국가 GDP의 1%에서 2019년 17%에 이르는 것으로 알려지고 있다. 그리고 채무의 내용도 우려스러운데 약 60%의 중국 용자가 높은 이자와 짧은 만기를 갖고 있다.⁸ 2018년 3월에 미국의 세계개발센터(CGD: Center for Global Development)가 수행한 일대일로 용자프로젝트 평가보고서는 프로젝트를 실시하는 68개국 가운데 23개국에서 채무변제의 리스크가 있고, 특히 8개국의 경우 장래 위험이 매우 심화될 수 있다고 평가하였다(平川 均 외: 21).

그리고 규모가 거대한 메가 프로젝트의 경우 관련 위험이 특히나 더 클 수 있다. 예를 들면 라오스 고속철의 총 공사비는 라오스 명목 GDP의 50%에 필적한다. 라오스와 인도네시아의 고속철 건설 규모는 60억 불이고, 말레이시아 고속철은 135억 불에 이른다. 이러한 거액의 투자와 함께 그 사업의 채산성이 의문시되어 완성 이후 적자에 빠질 가능성에 대한 우려가 대두되었다. 특히 경제규모가 작은 캄보디아와 라오스는 국민총소득(GNI: Gross National Income)에 대한 대외채무의 비율이 2015년 시점에서 상당히 높았는데 이들의 대외채무의 5할은 중국에 대한 채무로서 일대일로의 추진으로 대중채무가 더욱 증가하였다(平川 均 외:137). 이러한 상황은 이 지역의 여러 약소국에 대한 중국의 영향력을 더욱 확대시키게 될 것이다. 중국의 투자와 경제협력을 적극적으로 받은 캄보디아는 2012년과 2016년 아세안 외상회의에서 남중국해 문제 관련 협의에서 중국의 입장을 지지하였는데, 이는 아세안의 내부 단결에 부정적 영향을 야기할 것이란 우려를 증폭시켰다(平川 均 외: 138).

⁸ “Chinese Loans to Poor Countries are Surging.” *The Economist*, July 12th, 2019.

이러한 채무의 증가는 정치적으로 매우 민감한 상황으로 이어지게 된다. 중국은 일대일로 사업을 계약하면서 개발을 위한 자금을 용자 받은 국가가 채무를 이행하지 못하는 위험을 헤징하기 위해 일정한 권익을 담보로 설정하여 이에 대비하려고 하였다. 그 결과 개발을 위한 용자금을 중국에 약속대로 상환하지 못하는 국가들이 자신들의 항구 등 시설에 관한 권한을 중국에게 일정기간 양도하는 경우가 발생하였다. 2015년에 중국기업에 의한 파키스탄의 과다르 항 43년조차(租借), 2016년 그리스의 피레우스 항 35년간 관리운영권 획득, 2017년에는 스리랑카 함반토타 항 99년조차, 그리고 오만의 지부티 해군기지 건설 등이 이어졌다. 이러한 항구에 관한 권리 양도는 이들이 군사적으로 이용될 수 있다는 점에서 주변 국가들에게 위협적으로 받아들여졌다(平川 均 외: 20).

이러한 상황과 함께 일대일로와 관련된 중국의 정치적 의도에 대한 의심이 확대되었다. 즉 중국이 일대일로를 추진하면서 사업의 경제적 성과와 해당 국가의 경제발전에 미치는 기여보다는 중국의 전략적 고려에서 결정을 내리는 것은 아닌가라는 의문이다.⁹ 이것은 일대일로 사업 과정에서 드러난 용자제도의 문제점 역시 단순히 우발적인 것이 아니라 결국 의도적으로 부채 함정에 빠뜨려 중국에 정치적으로 더욱 의존하게 만들기 위한 기획이 깔려져 있었던 것이 아닌가라는 의심인 것이다. 즉 일대일로의 ‘조건부 용자’가 중국의 국유기업에게 기회를 주기 위한 것만이 아니라 애초에 사업성이 크지 않은 사업에 투자할 수 있게 용자해주어 이들이 부채함정에 빠져 중국의 영향력에서 벗어나지 못하도록 하기 위한 것이 아닐까라는 것이다.

지금으로선 이러한 의심을 확인할 수 있는 분명한 증거는 없다. 가장 많이 논의 되는 스리랑카 함반토타 항구의 경우 중국이 이 항구가 전략적으로 필요해 처음부터 이를 조차할 목적으로 자금을 제공하여 부채함정에 빠뜨린 것으로 보기엔 무리가 있다. 오히려 스리랑카는 중국의 용자를 받아 시설을 건설하였고 이렇게 발생한 채무를 해결하기 위해 중국과 협의하는 과

9. 여러 일대일로 사업이 중국의 안전보장 등의 이익을 위해 추진되고 있다고 언급되는데 라오스의 보텐경제특구, 말레이시아의 동해안 철도와 미얀마에서의 차오포 경제특구 등이 그러한 예이다(平川 均 외: 136).

정에서 조차하는 방식이 제기되어 이를 수용한 것이다(平川 均 외: 91). 물론 중국이 사업의 경제성과 스리랑카의 변제능력을 고려하지 않고 용자를 해주어 결과적으로 경제 식민지화의 양상으로 귀결되었기 때문에 일대일로 사업에 대한 국제사회의 의구심은 빠르게 증폭되었다.

채무증가 등 여러 문제에 대한 우려 때문에 일부 지역에서 협의가 길어지고 공사가 지체되거나 혹은 프로젝트가 중단되기도 하였다. 인도네시아의 60억 불 고속철도 건설은 공사가 지연되어 사업비용이 급상승하게 되었고, 결국 중국과의 사업을 재검토하게 되었다. 그리고 2017년 말에 파키스탄, 네팔, 미얀마에서의 총합계 200억 불에 달하는 수력발전 댐 건설이 잇달아 취소되었는데 각각의 이유는 다르지만 프로젝트의 투명성 결여와 지나친 담보의 요구, 법률무시, 환경파괴 등의 문제가 공통적으로 지적되었다. 그리고 부채함정에 대한 의심과 더불어 여러 지역에서 일대일로 사업에 대한 재검토 요구가 잇달았다. 2016년에는 타이의 방콕과 동북부 지역을 연결하는 고속철도 건설에 관한 교섭에서 용자 금리에 관한 대립으로 중국은 타이에 기술을 제공하게 되었다. 40억 불의 용자로 건설되는 에티오피아의 아디스아바바와 지부티를 연결하는 화물철도는 2018년 운영을 시작하자마자, 채무변제를 재교섭하는 상황에 놓였는데 이는 철도 운영에 필요한 전력부족으로 철도의 운영이 제대로 되지 않았기 때문이었다. 그리고 2018년 말 레이시아 총선거에서 승리한 마티르 총리가 최초로 처리한 문제는 자국의 거대한 채무의 축소로, 싱가포르와의 고속철도 건설계획을 중지하였고 이미 착공하였던 동해안 철도 건설은 재검토하도록 하였다(平川 均 외: 21-2).

여러 일대일로 사업 중에서 가장 예민한 경우는 중국과 파키스탄 사이의 중국-파키스탄 경제회랑(CPEC)이다. 앞서 지적한 바와 같이 중국 일대일로 사업의 근간을 이루고 있는 6대 경제회랑 가운데에서도 CPEC는 핵심을 이루는 사업이라고 할 수 있다. 중국이 일대일로를 추진하면서 첫 번째로 출범시킨 프로젝트가 바로 CPEC로서 그 규모는 460억 불에 달하였다. 즉 중국은 2015년 파키스탄 중서부의 과다르 항구를 43년간 조차하는 협약을 맺고, 이곳에서 북동쪽으로 파키스탄을 가로질러 중국의 신장 위구르 자치구의 카슈갈까지 약 3,000km에 이르는 고속철과 고속도로, 또 파이프라인

을 건설하기로 하였다. 이를 통해 파키스탄은 230만개의 일자리와 2.5%의 GDP 증대를 기대하였다.

따라서 상징성이나 내용면에서 일대일로 사업에 있어 가장 많은 주목을 받고 있는 것이 CPEC이기 때문에 중국은 어떤 상황에서도 이 사업을 완수하고자 한다. 그럼에도 불구하고 이 사업도 부채문제에서 예외가 되지 않았고 이를 해결하는데 큰 어려움을 겪고 있다. 원래 일대일로 비판자였던 파키스탄의 칸 총리는 2018년 권력을 물려받자 검토 끝에 CPEC 사업을 진행시키기로 결정하였다. 이어 2019년 10월에 중국을 방문하여 CPEC을 계속 추진할 뜻을 표명하면서 자금지원을 요청하였다. 그래도 여전히 부족한 자금을 얻기 위해 IMF에 도움을 요청하였는데 이를 위해선 재정적자를 줄이기 위해 수입 감소, 루피화 평가절하, 지출절감과 세금인상을 해야 했고 그 결과 파키스탄의 2019년 GDP 성장률이 2.4% 감소하게 되었다.¹⁰ 결국 일대일로의 핵심 사업인 CPEC마저도 그 진행과정에서 이렇게 어려운 상황에 놓인 것은 새로운 발전 양식으로서 중국이 야심차게 추진했던 일대일로가 지속가능한 사업으로 자리 잡지 못했다는 사실을 확인시켜주고 있다.

분명히 일대일로는 중국이 처음 시작했을 때의 기대와 달리 많은 좌절을 겪고 있는데 이것은 사업진행을 위해 고안한 금융방식들이 잘 작동하고 있지 않기 때문이다. 기존의 국제금융기구들이 들어가지 않았던 개도국들의 많은 인프라 건설 수요를 지원할 수 있도록 중국은 새로운 국제융자방식을 마련하려고 하였고 그 중 대표적인 것이 AIIB이다. 그러나 AIIB는 당초의 기대와 달리 기존의 국제금융기구들과 다른 새로운 융자방식으로서의 역할을 해주지 못하는 것으로 나타났다(平川 均 외: 91). 사실 AIIB는 애초에 세계은행과 ADB 등 종래의 국제금융기관에 대항해 중국외교를 측면에서 지원하기 위한 것이 아닐까라는 우려도 있었다. 하지만 그러한 우려는 현재 부각되지 않고 국제금융기관으로서 글로벌 스탠다드에 입각한 융자가 이루어지고 있다고 평가되고 있다(平川 均 외: 93). 즉 일대일로를 위해 수립된

¹⁰- "One of China's Most Ambitious Projects Becomes a Corridor to Nowhere," *The Economic Times*, March 3rd, 2020.

AIIB이지만 중국 정부의 뜻대로 움직이기보다는 국제적인 금융기구 규율에 부합하는 운영을 하고 있고, 사업의 수익성을 바탕으로 운영하면서 여타 국제 개발금융기구들과 같이 재정적으로 부담스러운 사업에는 참여하지 않고 있다. 이것은 중국이 일대일로를 추진하면서 이를 위해 기획했던 중국 중심의 국제 개발금융양식이 자리 잡지 못하고 있음을 보여준다.

부채합정을 포함하여 금융 관련 일대일로의 문제점과 함께 국제사회의 일대일로에 대한 불신이 커져갔다. 무엇보다 일대일로 프로그램 밑에 깔려 있는 중국의 전략적 의도에 대한 의구심이 커져갔다. 특히 중국과 국경을 접하고 있는 인도는 중국의 일대일로 사업이 자신들에게 혜택이 되기보다는 오히려 전략적으로 위협이 될 수 있다고 생각한다.¹¹ 인도는 무엇보다 일대일로 가운데 일로, 즉 해양 실크로드 사업에 대하여 매우 민감하게 생각한다. 중국 지도부는 2012년 제18차 당대회를 통해서 “해양자원개발 능력의 제고, 해양경제의 발전, 국가 해양 권익의 수호를 위한 해양강국 건설이 중국의 꿈 실현을 위한 핵심 국정 과제”임을 선언하였다. 중국은 해외직접투자액 세계 2위의 ‘투자대국’으로 변모한 상황에서 해외에서의 자국의 이익 보호를 위해 해양강국으로의 전환이 필요하다고 느끼게 되었다. 이와 함께 중국의 지속적인 경제 성장의 기반이 되는 에너지 자원의 확보가 절실히 요구되고 있는데, 이를 위한 안전한 해상 교통로 확보를 위한 해군력 강화가 필요했다. 그런데 이러한 중국의 해군력 강화 노력이 주변 국가들과는 안보상의 갈등을 야기하였다. 특히 중국은 남중국해를 자신의 내해(內海)라고 주장하면서 이미 주변 국가들과 심각한 해양분쟁을 겪어 왔기 때문에 중국의 해군 강화는 이 지역의 심각한 안보 문제로 확대되어 왔다. 결국 이러한 중국의 팽창적 외교정책은 관련 국가들의 중국에 대한 경계감을 유발하게 되었고 이를 무마하기 위해 중국은 거대한 투자 약속과 인류운명공동체론을 제시하면서 중국 위협론을 무마하고자 일로, 즉 해상 실크로드 정책을

11. 사실 중국은 일대일로의 원형으로 볼 수 있는 사업을 1999년에 이미 추진했다. 소위 ‘쿤밍 이니셔티브’라는 방글라데시-중국-인도-미얀마(BCIM)의 지역 협력 포럼을 통해 중국은 주변국들과 국경을 개방하여 경제발전을 추진하려고 노력하였지만 인도는 이를 거부하였다.

제시하였다(정해정 참조).

이러한 맥락에서 인도는 중국이 기존에 인도양 지역에서 항구를 개발하는 ‘진주목걸이’ 계획을 매우 불편하게 생각하였다. 그리고 이에 대응하기 위해 인도는 이들 지역 국가들과 함께 정기적으로 해양안보, 테러리즘 등의 문제를 논의하려고 인도양 해양 심포지엄(IONS: Indian Ocean Naval Symposium)을 출범시켰다. 인도는 중국의 일대일로를 경제개발보다는 중국의 기존 ‘진주목걸이’에 기반을 둔 보다 전략적 차원의 프로그램으로 본다. 그리고 인도가 중국의 일대일로와 관련해서 가장 예민하게 생각하는 것은 CPEC인데 사실 중국과 파키스탄은 모두 인도와 경쟁관계에 있어 전략적으로 매우 긴밀한 관계를 유지해 왔다. 인도는 CPEC와 관련해서 크게 두 가지 문제점을 지적하고 있다. 우선 이 사업이 인도와 파키스탄 사이에 국경분쟁이 있는 지역을 대상으로 하고 있다는 점이고, 다른 하나는 이 사업이 추진하고 있는 과다르항이 중국의 군사기지로 넘어가게 될 가능성이 있다. 과다르항은 인도 해군의 핵심 기지가 자리하고 있는 뭄바이항 맞은편에 자리하고 있다. 여기에 스리랑카의 함반토타 항구 역시 인도에게 주는 전략적 의미가 매우 크다. 이러한 상황에서 인도는 상하이 협력기구(SCO: Shanghai Cooperation Organization) 8개 국가 가운데 일대일로에 지지하지 않은 유일한 국가로 남게 된다. 오히려 인도는 전략적으로 일본과 가까워지고 있고 인도양 주변 국가들과의 유대를 강화하고 있다. 이들 지역에서 나름의 발전 비전을 제시함으로써 인도는 분명 일대일로에 대항하는 노력을 진행하면서 일본과 더불어 ‘자유롭고 열린 인도 태평양’을 주창하였다. 그리고 인도는 일본과 함께 주변지역에 보다 통합된 경제연계망을 구성하기 위한 아시아-아프리카 성장 회랑(AAGC: Asia-Africa Growth Corridor) 역시 제창하였다.

이와 함께 인도는 남아시아 국가들과 관계를 강화시켜 가고 있다. 특히 인도는 ‘진주목걸이’ 지역 국가들에게 보다 적극적인 비전 제시를 위해 힘쓰고 있다. 인도의 모디 총리는 2015년에 이들 지역에 대한 인도의 정책 원칙을 선언하였고 인도양의 여러 섬 국가들을 방문하였다. 모디 총리는 또한 지역 당사자를 위한 안보와 성장이라는 해양에 있어 인도의 새로운 역할을

선언하였다. 이러한 원칙에는 영토보존과 해양안전의 유지, 지역 국가들과 안보관계 강화, 지역 경제개발 기회의 확대, 그리고 미국을 포함한 다른 주요 국가들과의 인도양에서의 협력 등을 포함하고 있다. 인도는 2017년 일대일로 정상 포럼에 참석하여 인도의 참여여부에 대해선 밝히지 않은 채 일대일로와 관련한 새로운 원칙들을 제시하였다. 즉 좋은 거버넌스 체계, 법의 지배, 공공성, 투명성, 평등, 그리고 부채의 함정에 빠지지 않도록 재정 책임, 환경보호, 사업 진행국가에 대한 기술이전 등을 제시하였다.

무엇보다 중국에 대한 미국의 인식은 최근 매우 악화되어 2017년 국가안보전략(National Security Strategy)은 중국을 기존 세계질서를 흔드는 미국의 가치와 이익에 반하는 수정주의 국가로 규정하였다. 그리고 이어서 인도-태평양 지역이 핵심적 이해지역이라고 선포하였고, 이 지역에서 자유주의 국제질서를 위협하는 중국의 위협을 명시하였다. 그리고 이에 대비하기 위해 동맹국가와 긴밀한 전략적 협력을 강조하면서, 특히 미국-일본-인도-호주와 소위 쿼드(Quad) 국가들을 구성하여 안보 네트워크 형성과 공조를 통해 '자유롭고 개방적인 인도-태평양 지역' 건설을 선언하였고 이를 바탕으로 미국은 '인도-태평양 전략'을 제시하였다. 본래 '인도-태평양 전략'은 2016년 일본이 제기하였던 외교전략으로 이를 통해 "인도양과 태평양을 매개로 하여 급성장하고 있는 아시아와 성장 잠재력이 풍부한 아프리카 대륙을 연결함으로써 지역 전체의 안정과 번영"을 촉진하려는 것이었다. 이를 기반으로 트럼프 행정부의 '인도-태평양 전략'은 '항해의 자유'와 '법의 지배' 그리고 '민주적 가치의 확산' 등의 내용을 포괄하면서 중국에 대한 견제를 본격화하게 되었다. 따라서 이러한 '인도-태평양 전략'은 중국의 일대일로 가운데 특히 일로에 대한 견제로서의 성격이 분명한데 트럼프 대통령은 중국 일대일로가 많은 투자 계획들을 포함하고 있기 때문에 이에 대한 대항 전략으로서 2018년 인도-태평양 지역 국가들에 대한 1억 달러의 인프라 투자 계획을 발표하였다(정해정: 1220). 요컨대 일대일로 사업에 깔려있는 중국의 전략적 의도에 대한 국제사회의 의심 확대는 중국의 외교에 보탬이 되기보다는 오히려 풀어야 하는 큰 과제로 드러나게 되었다.

Ⅲ. 일대일로 2.0의 대두와 그 성격

오늘날 중국의 일대일로 시행 결정이 사업 진행국의 커다란 경제성장을 의미하는 것은 더 이상 아니다. 앞서 살핀 바와 같이 사업의 경제성에 대한 충분한 검토도 없이 ‘조건부 용자’ 아래 중국 기업들이 공사를 수주하여 중국 원자재와 노동력으로 공사를 진행하면서 사업 시행국의 경제성장에 크게 기여하지 못하고 있다. 무엇보다 일대일로 사업은 참여국들의 경제성장에 필요한 내적 개혁이 전혀 수반되지 않고 있다. 사실 중국의 놀라운 경제성장은 대규모 인프라 건설 때문에 촉발된 것이 아니라 내적인 개혁 때문에 이룩될 수 있었던 것이고 따라서 이러한 대내적 개혁의 노력이 따라오지 않는다면 일대일로 자체만으로 이룩할 수 있는 성장은 제한적일 수밖에 없다. 분명 일대일로가 추진되고 있는 국가들의 경우 경제성장을 위해 필요한 안정적 정치제도과 사회제도적 조건이 충분히 마련되어 있지 않은 경우가 많다. 그런데 중국은 일대일로를 통해 주로 권위주의적이고, 재정적으로 불투명하고, 경제적으로 뒤쳐진 국가들과 관계를 구축해가고 있다. 따라서 일대일로를 통해서 애초에 기대했던 경제적 성과를 참여국가들이 얻을 수 있을지 불확실한 것이다.

이러한 맥락에서 일대일로에 대해 중국내외에서 여러 가지 비판이 제기되었다. 즉 일대일로 구상아래 리스크가 비교적 높은 국가와 지역에서 정치적 고려 아래 프로젝트를 실시하면서 수익성의 문제 등 경제 합리성을 결여한 사업을 추진해 온 것이 아닌가라는 우려와 함께 방만한 대외채권의 확대에 대한 경계감이 중국에서 커져 왔다(平川 均 외: 90). 이러한 상황 아래 사업을 실행하는 중국 기업들은 이와 관련된 비용을 떠맡게 되는 위험에 노출되게 되었다. 사실 최근 일대일로 사업 관련 금융비용이 중국정부에게 상당히 예민한 문제로 부각되고 있다. 특히 중국의 성장률이 감소하고 있는 상황에서 중국 인민들이 해외의 많은 지역에서 이루어지고 있는 대규모 투자 사업에 중국의 엄청난 재원이 들어가는 것에 대한 불만과 의구심을 갖게 되었다. 분명 일대일로는 중국의 국유기업을 중심으로 운영되면서 효율적인 민영기업들의 참여를 기대하기 어렵다. 그 결과 국유기업의 낮은 이윤 성과

와 일대일로의 거대한 규모로 인해 중국 은행들의 엄청난 지원이 필요하게 될 것이고, 이것은 효율적인 민간경제 부문에게 돌아갈 자원이 더욱 위축되고 있음을 의미한다(Huang 참조). 따라서 중국 인민들이 보기엔 국가의 경제자원들이 보다 효율적으로 자신들에게 사용되지 않고 멀리 떨어진 해외에서 사용되면서 그러한 사업의 혜택을 받는 것은 국유기업과 정치엘리트들 뿐인 것이다. 더욱이 많은 참여국들이 그 부채를 제대로 상환하지 못하는 상황에서 이들 국가와 중국의 관계는 악화되기만 하는 것이다.¹² 일대일로에 대한 부정적 입장이 국내에서도 커져가면서 중국 지도부가 느끼는 정치적 부담이 계속 커져왔다.

오늘날 중국의 경제 상황과 외환 상황이 일대일로를 제창했던 2013년의 상황과 많이 다르다. 즉 중국은 소위 뉴노멀이란 중속성장의 시대에 들어섰다. 여기에 중국의 외환 보유고 역시 이전과 같은 상황이 아니다. 시진핑이 일대일로를 제창한 2013년에는 중국의 외환보유액이 4조 불이어서 일부 보유외환을 해외 인프라 건설에 이용할 수 있었다. 이를 통해 국유기업들이 해외진출을 확대하면서 중국의 과잉생산능력을 흡수하면서 성장을 지속해 가려는 것이었다.¹³ 그러나 중국 경제는 2008년 세계금융위기 이후 더 이상 수출 위주로 진행되지 않고 보다 내수를 중심으로 성장해 오면서 대규모 외환이 유입되는 구조를 벗어났다. 사실 중국 외환보유액은 이후 1조 불이 빠르게 감소하면서 오늘날 중국은 지나치게 쌓여있는 외환을 어떻게 순환시킬 것인가를 고민하는 것이 아니라 오히려 보유 외환의 규모를 유지하기 위한 정책들을 내놓고 있다. 따라서 고속 경제성장과 엄청난 외환보유고 아래 대규모의 해외 인프라 건설 사업을 추진하는 중국의 일대일로가 처음 제창되었던 내용으로 진행되기는 어려운 상황이다. 사실 2014년에 설립된 SRF 400억 달러 기금 중 65%인 260억 달러가 중국의 외환 보유고에서 동원되었지만 지금은 이러한 규모를 동원하기 어렵다. 중국의 해외 직접투자가 2016년 이래 줄곧 감소해 왔고 이와 함께 국유기업의 해외 직접투자 역

12- <https://www.voachinese.com/a/ONE-BELT-ONE-ROAD-20190426/4893290.html>

13- <https://www.voachinese.com/a/ONE-BELT-ONE-ROAD-20190426/4893290.html>

시 급격히 떨어졌다. 이것은 중국이 외환 보유하고 수준에 보다 예민해지면서 중국의 해외직접투자에 대한 행정적인 규제를 강화한 결과이다.¹⁴

제한된 외환의 여건 아래 최근 미중간 무역갈등이 심각해지면서 중국은 일대일로 사업에 보다 신중한 입장을 견지하게 된 것으로 보인다. 중국은 또한 경제성이 없는 사업에 대한 용자를 통해 사업 진행국을 부채함정에 빠뜨린다는 일대일로에 대한 악화된 국제 여론이 부담스럽게 되었다. 따라서 이전의 과시적 사업을 내세우던 입장에서 벗어나 보다 사업성에 기반을 둔 내실 있는 사업에 집중하려고 중국은 일대일로 추진을 보다 신중하게 진행하게 되었다. 그 결과 일대일로와 관련해서 중국이 그동안 세계 여러 곳에서 약속했던 투자를 실행하지 않고 있는 것으로 나타났다.¹⁵ 사실 일대일로에 참여한 국가가 137개국과 30개 국제기구라고 알려져 있지만 많은 경우 합의 내용이 애매하여 실질적인 구속력이 없는 경우가 적지 않다(Shepard 참조). 따라서 중국이 일대일로를 추진하면서 여러 국가들과 맺은 MOU가 중국에게 구속력이 큰 것은 아니어서 중국이 투자에 보다 신중한 태도를 취하게 되면 이에 투자 여부가 달라질 수 있는 것이다. 중국의 상무부에 따르면 2019년 5월까지 중국의 일대일로 연선국가 51개국에 대한 비금융 직접 투자의 비율이 전년 같은 기간에 비해 5.1% 하락하여 중국이 일대일로 사업을 진행하는데 보다 신중한 입장을 취하고 있음을 볼 수 있다.¹⁶

사실 시진핑은 일대일로 사업을 위해 1조 달러를 투자하겠다고 공언했지만 2014년부터 2019년 11월까지 총 지출액은 3,370억 불에 머물고 있는 것으로 나타났다.¹⁷ 그리고 이것은 무엇보다 최근 일대일로가 명백히 축소

14. 중국의 해외직접투자는 최근 5년 사이에 급격히 변화하였는데 투자규모가 십여 년 동안 두 자리 수의 증가를 보이다가 2016년을 정점을 찍고 빠르게 감소하게 되었다. 무엇보다 자본유출에 대한 중국의 행정적 규제를 통해 2017년, 2018년 해외투자는 급격히 떨어졌다(Kratz 외 참조).

15. <http://www.lowyinterpreter.org/the-interpreter/china-s-belt-and-road-initiative-status-report>

16. <https://www.voachinese.com/a/china-bri-investment-trade-tariff-trump-20190709/4991717.html>

17. "One of China's Most Ambitious Projects Becomes a Corridor to Nowhere," *The Economic Times*, March 3rd, 2020.

되고 있는 것과 관련이 있는데 2018년 10월 이래 일대일로 참여국을 포함한 세계각지에서의 중국 국유은행과 국유기업들의 활동이 급격히 감소해 왔다. 이러한 상황은 결국 많은 도전과 더불어 중국 정부가 일대일로에 대해 재검토를 진행하게 되었음을 의미한다. 즉 2017년을 거치며 중국은 일대일로에 대해 적극적이었던 종전의 모습에서 벗어나 2018년 이래 점차 신중하게 재검토하는 분위기가 나타났다. 이러한 상황과 함께 일대일로를 통해서 새로운 발전방식을 국제사회에 도입하여 중국의 영향력을 확대하려 한다는 우려 역시 줄어들게 되었다. 일대일로가 경제적으로 합리적인 투자가 아니고 따라서 중국이 지속적으로 투자하기도 어렵기 때문에 미국도 이를 견제하려고 힘쓰기보다는 오히려 중국이 이렇게 불합리한 투자를 계속하도록 놓아두는 것이 미국에게 전략적으로 유리하다는 주장도 제기 되었다.¹⁸

이러한 상황 전개와 함께 중국은 국제사회로부터의 문제제기에 대응하기 시작하였다. 왕이 외교부장은 2018년 3월 파리 연설에서 “일대일로는 국제룰을 존중하고 시장의 룰을 따라 운용한다”고 언급하면서 중국이 내정불간섭을 구실로 거액의 용자로 신흥국에 환심을 사려고한다는 의혹을 불식시키려고 하였다(平川 均 외: 23). 같은 맥락에서 시진핑은 2018년 8월 ‘일대일로 건설추진공작 5주년 좌담회’에서 일대일로 사업을 통해 관계국의 무역액은 누계 5조 불을 초과하였고 대외직접투자는 600억 불을 초과하였으며 해당 지역에 20만 명의 고용을 창출했다고 언급하며 일대일로는 경제협력 뿐만이 아니라 글로벌 발전모델과 거버넌스 정비, 그리고 경제 글로벌화의 건전한 발전을 추진하기 위한 중요한 정책이라고 주장하면서 일대일로가 결코 지정학적 연맹이나 군사동맹이 아니라고 언급하였다. 이어 그는 향후 일대일로 사업 계획을 정교하고 세밀하게 만들어내야 한다고 하면서 특히 일대일로 사업을 지원하기 위한 금융체제를 신속히 구축하겠다고 주장하였다(平川 均 외: 87-8).

같은 날 국무원 신문판공실은 일대일로 공동건설 5년간의 추진상황과 향후 전망에 관한 기자 회견을 관련부서와 공동으로 개최하여 그동안의 실적

¹⁸ <https://www.voachinese.com/a/ONE-BELT-ONE-ROAD-20190426/4893290.html>

으로 금융 분야에서 중국은 17개국과 ‘일대일로 용자지도원칙’에 합의하였다고 발표하였다. 그리고 금융기관의 해외발전 역시 신속히 이루어져, 11개의 중국 자본계 은행이 71개소의 분점을 설립하였고, 아프리카개발은행(AFDB: Africa Development Bank), 미주개발은행(IDB: Inter-American Development Bank), 유럽부흥개발은행(EBRD: European Bank for Reconstruction and Development) 등의 국제개발은행과 용자협력을 전개하고 있다고 하였다(平川 均 외: 88). 이것은 앞서 살핀 바와 같이 중국이 일대일로를 추진하면서 기존의 국제금융 방식과 다른 새로운 용자양식을 구비하려고 노력한 것이 성과를 내지 못한 상황에서 중국 지도부는 현실에 보다 적응하려는 노력을 시작한 것을 보여준다. 여기에 자신의 외환보유고마저 감소하면서 중국이 독자적인 용자를 통해 일대일로를 추진하는 것은 더 이상 기대할 수 없게 되었고, 이러한 상황 아래 중국 지도부는 여러 국제적 금융기관들과 협력할 현실적 필요성을 느끼게 되었다. 따라서 이 과정을 통해서 일대일로 사업이 보다 국제적 표준에 부합하는 내용으로 재조정될 수도 있을 것으로 기대되었다(Russel and Berger: 19).

분명 세계의 많은 신흥국의 인프라 건설 수요는 크다. ADB에 따르면 2016-2030년 기간 동안 아시아에서 인프라 건설을 위한 전체 투자의 수요는 26조 불에 이를 것으로 추산됐다. 중국의 여러 국유정책은행들이 자금여력이 크다고 해도 이를 충족시킬 수는 없다. HSBC는 2019년 일대일로 사업에 중국의 여러 금융기관들이 제공한 자금 규모는 1,387억 불로 추정하였다. 앞서 지적한 바와 같이 중국이 독립적인 SRF를 마련했지만 그 활동자금은 145억 불 정도이다. 결국 중국은 자체의 재원으로 이러한 엄청난 수요를 충분히 공급하기 어렵기 때문에 일대일로가 신흥국들의 인프라 건설 수요를 충족시키기 위해선 시장 지향적이고 선진국들의 금융체제를 포함하여 다원적 용자방식에 기반을 둔 지속가능한 용자체제를 구성해야 할 필요성을 인정하게 된 것으로 보였다(Refinitiv: 9-10).

일대일로 참여국의 부채함정 우려와 함께 중국 역시 참가국의 채무 불이행의 위험에 직면하고 있어 담보에 기댄 정치적으로 부담스러운 기존의 용자방식이 아닌 새로운 금융방식의 도입을 검토하게 되었다. 그래서 2019년

봄에 중국 재무부와 인민은행은 이와 관련된 새로운 계획을 발표하였다. 즉 참여국의 부채에 대한 우려를 완화하기 위해 새로운 해외 투자 파트너를 끌어들이기 위한 새로운 용자 기준을 마련하고, 중국은 참여국의 전체 부채규모와 자체 금융 조달 능력을 살피면서 투명성을 제고하겠다는 것이다. 그리고 수익 창출 여부에 대한 중국의 은행들과 인프라 건설 회사들의 우려를 완화시킬 수 있을 것이란 기대 아래 선진 금융센터와의 협력 확대를 통한 보다 대외 협력적인 금융 운영을 기획하고 있음을 밝혔다.¹⁹

이러한 맥락에서 중국은 2019년 4월 26-7일에 제2회 일대일로 국제협력 정상 포럼을 베이징에서 개최하였고 광범위한 지역에서 진행되고 있는 일대일로 사업에 대한 성과를 점검하고 향후 방향을 논의하게 되었다. 그동안 나타난 일대일로의 여러 문제로 인해 이번 회의에 대한 국제적 호응이 크지 않을 것이란 우려도 있었지만 미국이 불참한 것 말고는 세계 150여 국에서 5,000 명에 이르는 해외 인원들이 참석하여 성공적으로 회의를 개최할 수 있었다. 특히 유럽국가들 가운데 일대일로에 참여키로 했던 이태리와 스위스가 참석함으로써 그동안 일대일로와 관련해 수세에 몰렸던 중국의 입장이 한층 강화되는 모습도 보였다. 그래서 포럼 직전을 포함하여 이번 회의 기간에 모두 6종류의 283개 항에 이르는 양자 간 협력 문건들이 만들어졌다.

이러한 성과는 기존 일대일로 사업에서 나타난 여러 문제에 대한 중국의 적극적 재검토와 조정이 수반되어 가능했던 것으로 보인다. 시진핑은 이번 정상회담 개막연설에서 일대일로를 중국의 독단적 사업이 아니라 보다 국제적 기준에 부합하는 사업으로 개선시켜 가겠다는 의지를 표명하였다. 즉 그는 “우리는 각 방면에 넓은 지지를 받는 국제 룰과 기준에 따르고 동시에 각국의 법률과 법규를 존중한다”고 언급하며 일대일로의 성격으로 ‘고품질 발전(高質量發展)’을 표방하면서 외형적 규모보다는 내용면에서 보다 내실 있는 성과에 중점을 두고 있다고 언급하였다. 그 내용으로 ‘국제협력 사업 추진의 투명성’, ‘비즈니스와 재정에서의 지속성’, ‘일대일로 용자지도 원칙 마련’, ‘일대일로 채무지속성 분석틀 마련’, ‘국제규범과 각국의 법률 준수’

¹⁹- <http://www.ft.com/content/f7442058-66f9-11e9-9adc-98bf1d35a056>

그리고 ‘더 많은 국가와의 공동 프로젝트 추진’ 등이 포괄되어 있다. 이러한 언급은 결국 중국이 주변 신흥국들과 연계 강화를 통해 경제성장을 촉발시킴으로서 중국의 독자적 발전 모델에 기반을 둔 영향력 확대보다는 국제적 협조 아래 투명하고 개방적인 일대일로를 수용할 수 있음을 의미한다.²⁰

흔히 중국은 일대일로 추진 과정에서 약소국들을 끌어들이어 이들을 부채 함정에 빠뜨려 중국의 영향력에 취약하게 만들고 있다고 비판받았지만 이번 회의를 통해 중국은 부채문제에 대한 기존 사업 계약에 관한 여러 참여국들의 개정 요구를 수용하는 유연한 모습을 보였다. 포럼 개최 직전에 일대일로 사업에서 드러난 몇 가지 문제를 처리하려고 하면서 중국은 말레이시아와 동부국경 철도 사업의 54억 불을 삭감하기로 합의하였고, 에티오피아와는 수도 아디스아바바에서 지부티에 이르는 경철도 건설에서 생겨난 40억 불의 부채 역시 조정하였다.²¹ 물론 이것이 이번 회의를 위해 중국이 잠시 유화적 입장을 취한 것으로 볼 수도 있다. 그런데 로디움(Rhodium) 그룹의 중국이 진행한 40개의 부채 재협상에 관한 조사가 흥미로운데 이들 부채 재협상의 결과는 자산 압류 보다는 채무기간의 연장이나 일부 채무면제와 같이 중국과 채무국 사이의 보다 균형적인 내용으로 매듭지어졌음을 볼 수 있다. 따라서 중국이 최근 부채 재협상 과정에서 일방적으로 자신의 입장을 강요했던 것은 아니고 채무국의 입장을 상당부분 수용한 것으로 나타났다(Refinitiv: 5).

이것은 중국이 일대일로 사업과 관련하여 채무문제에 대한 국제사회의 악화된 여론에서 자유롭지 못함을 보여준다. 이러한 상황 아래 중국의 현실 적응 노력은 일대일로 사업의 유연성을 키워 향후 일대일로 사업이 보다 탄력을 받으며 나아갈 수 있는 계기가 될 수도 있어 보인다. 분명 제2차 정상 포럼을 통해서 시진핑은 기존 일대일로가 갖고 있는 문제를 인정하고 새로운 일대일로 2.0으로 넘어가는 계기를 마련한 것으로 평가할 수 있다(Refinitiv: 18). 이러한 분위기와 함께 해외 매체들은 이번 회의에 대하여

²⁰ <http://news.dwnews.com/china/news/2019-04-28/60131432>

²¹ <http://www.ft.com/content/f7442058-66f9-11e9-9adc-98bf1d35a056>

중국이 외부세계의 일대일로 비판을 적극적으로 반영하여 개선해가려는 모습을 보였다고 보도하였다. 이는 2017년의 제1차 정상 포럼과는 비교되는데 당시 시진핑 주석은 수백억 불에 달하는 중국의 용자계획을 홍보하였지만 이번 회의에서는 눈에 띄는 화려한 약속보다는 차분하게 투명성을 강조하였다. 그리고 2017년에는 새로운 세계질서에서 중국의 야심찬 위치를 선전하였다면 이번엔 책임의 이해당사자로서 중국의 역할에 방점을 두고 있었다.²²

결국 일대일로를 통해 중국은 국내적으로 과잉생산 능력의 문제를 갖고 있는 국유기업들의 구조조정을 거치지 않고 해외로 확대해 가려고 했지만 문제는 이를 충분히 지원할 수 있는 중국의 자체적 금융능력이 그 재원이나 제도적 수준에서 충분히 마련되지 않아 한계를 맞이하게 되었다. 해외 확장 정책을 통해 과잉생산 능력 문제에도 불구하고 구조조정 없이 경제성장을 유지함으로써 자신의 경제운영 방식을 지속하려는 일대일로의 대내적 기원 때문에 해외에서 사업진행 과정에서 여러 갈등이 노정되면서 외교적으로 부담스러운 상황도 나타났다. 특히 사업에 필요한 자금의 제공방식이 ODA가 아닌 상업적 용자의 성격에 기반을 두고 있을 뿐만 아니라 중국 국유기업과 중국 노동력 고용과 같은 ‘조건부 용자’ 때문에 해당지역의 경제적 성과로 이어지지 못하고 심각한 부채문제로 귀결되었다. 이러한 맥락에서 이러한 중국의 국내 경제적 의미에 치중된 일대일로 사업 성격을 조정하면서 제2차 일대일로 정상 포럼에서는 기존의 용자 관행을 국제적 룰에 따른 보다 개방적이고 합리화된 내용으로 조정을 거치면서 2.0버전으로 전환되었다고 볼 수 있다.

문제는 중국의 이러한 일대일로 2.0으로서의 변화가 전술적 후퇴인지 아니면 근본적인 사업 재조정인지 여부이다. 사실 제2차 정상 포럼을 통해 기존의 일대일로 운영을 조정한 것이 중국이 애초에 기획했던 일대일로의 근간 내용을 포기한 것을 의미하는지는 명확하지 않다. 그래서 제2차 정상 포

²² <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-04-26/china-s-dream-of-global-reach-meets-reality>

럼에서 시진핑은 여러 약속을 했지만 과연 이를 지킬 수 있을지는 더 지켜보아야 한다. 그러한 진정성은 중국이 재정위기에 처한 여러 국가의 채무를 면제해주거나 혹은 일대일로 프로젝트에서의 중국 자신의 점유비율을 낮추고 다른 국가들과 협력하려는 의지를 살펴봄으로서 확인할 수 있을 것이다. 무엇보다 일대일로를 추진하는 과정이 투명하게 이루어지면서 과연 개방적인 금융협력의 양식을 성공적으로 마련할 수 있느냐가 관건으로 보인다.

궁극적인 문제는 중국이 일대일로에 착수한 것이 국유기업들의 과잉생산 문제를 구조조정 없이 지속해 가기 위해 해외로 진출해 자신의 기존의 발전 방식을 이어가고자 했다는 사실에 있다. 결국 일대일로 2.0이 중국의 이러한 자신만의 발전방식을 벗어나 보다 개방적이고 투명한 발전을 국제 협력에 바탕을 두고 진행해 가려는 결정에 기반을 두고 있는지는 아직 명확하지 않다. 어쩌면 기본적인 전략적 의도는 유지한 채 사업의 규모를 조정하는 수준에서 일대일로 2.0을 운영해 가려고 할 수도 있다. 사실 당시 회의에서 시진핑은 새로운 자금원에 대한 언급이 없이 어떻게 관리를 개선해 나갈지에 대한 구체적인 청사진을 제시하지 않았다. 따라서 중국이 외환보유고 유지의 압력을 느끼고 있는 상황에서 해외에 융통할 자금 여력이 제한되어 일대일로 사업의 규모는 축소될 수밖에 없는 것이다.²³

IV. 일대일로 2.0과 제3국 공동진출

제2차 일대일로 정상 포럼을 통해 시진핑은 투명성 제고, 부채 억제, 그리고 일대일로 사업을 개방하여 보다 많은 참여 기회를 약속하면서 일대일로 2.0을 운영하게 된다. 이와 함께 기존의 중국과 사업 진행국 양자 관계를 넘어 새로운 투자국이 중국과 함께 제3국에 공동으로 진출하는 새로운 양식이 부상하기 시작했다. 결국 제3국 공동진출은 일대일로 2.0의 중요한 내

²³ <https://www.voachinese.com/a/one-belt-one-orad-promises-20190429/4896410.html>

용으로 자리 잡게 되었고 따라서 그 성격을 파악하는 것이 일대일로 2.0의 본질을 이해하는 주요한 기반이 된다. 사실 중국은 이미 이와 관련된 내용을 추진하려고 계획하였다. 중국 국무원은 2015년 5월에 리커창 총리가 구상한 ‘국제 산업에너지(國際產能) 및 장비제조협력의 추진에 관한 지도의견’을 공포하였고 그 다음 달에 리 총리가 프랑스에서 국제 산업에너지 협력을 제안하였다. 이것은 중국의 철강, 비철, 철도, 자동차 기업 등이 제3국에 진출할 때 선진국의 정부와 기업과 연대하는 것을 내용으로 하고 있는데 이것은 해외 진출 경험이 많지 않은 중국 기업의 제한된 해외사업 능력을 보완하기 위한 것이었다(平川均 외: 24).

중국은 2015년 6월 프랑스와 제3국 시장 협력에 관한 공동성명을 처음으로 발표하면서 제3국 시장협력이 중국의 해외 사업 진출의 한 모델로 자리 잡게 되었음을 공포하였다.²⁴ 그리고 2015년 중국과 프랑스가 제3국 시장 공동협력과 관련해 영국 핑클리 포인트 씨(Hinkley Point C)에서 건설될 원전사업과 영국의 다른 원전 사업을 구체적으로 언급하였다.²⁵ 사실 외국 기업들이 중국의 일대일로 사업에 참여하는 경우는 매우 예외적인 경우 뿐이었다. 이것은 일대일로가 원래 국가 대 국가 간의 사업을 중심으로 되어 있고 이렇게 시작한 사업을 중국의 국유기업들이 수행하는 방식이어서 다른 국가와 함께 추진한다는 양식이 애초에 고려되지 않았다. 따라서 중국 아닌 다른 나라의 민간 기업들이 사업에 참여하는 경우는 거의 없었다. 미국의 CSIS가 2018년 1월에 발표한 보고서에 따르면 일대일로 사업에 외국 기업이 참여할 수 있는 경우는 단지 3.4%에 불과하다는 것이다. 이러한 맥락에서 프랑스는 형식적이고 애매한 MOU 체결보다는 제3국 시장 공동진출이란 새로운 방식을 통해 중국의 일대일로 사업에 자국 기업들이 적극적으로 참여할 수 있도록 하려고 하였던 것이다. 그리고 프랑스는 중국과 이러한 협력 양식에 기반을 둔 사업 리스트를 만들었고 더 나아가 ‘제3국시장 협력에 관한 중불(中佛)기금’을 마련하였다.

24. 리커창 총리는 이어 2015년 11월에 중국을 국빈 방문한 올랑드 프랑스 대통령과 녹색산업과 제3국시장 공동진출에 협력하고 이와 관련된 시범 사업을 추진하기로 하였다.

25. http://www.china.org.cn/world/2015-11/-4/content_36972887.htm

그런데 이러한 협력 양식이 프랑스와 중국의 충분한 공감에 기반을 두고 이루어진 것만은 아니었음이 드러났다. 사실 프랑스와 중국이 제3국 시장에 공동 진출하는 사업 리스트를 만드는 과정이 쉽지 않았는데 2018년 6월 프랑스 총리가 중국을 방문하면서 12개의 사업을 중국에 제안했지만 중국은 다른 12개의 사업을 역제안 하였고 최종적으로는 5개의 사업이 선정되었다. 프랑스는 이 과정에서 중국이 아프리카 지역, 핵 에너지, 그리고 EU 내에서 사업에 중점을 두어야 한다는 주장을 거부하느라 힘들었다고 한다. 이와 함께 제3국 시장 공동 진출을 위한 양국의 기금 역시 그 규모가 기대와 달리 제한적인 수준에서 마련된 것으로 알려진다.²⁶ 이것은 제3국 시장 공동진출이 아직 충분한 제도적 양식으로 마련되지 않았음을 의미한다.

중국은 한편 일본과도 아세안 지역을 중심으로 제3국 시장 공동진출 관련 포럼의 양식을 구성해 협력을 진전시켜왔다. 사실 일본은 아세안 지역에서 오랫동안 상당한 규모의 투자를 진행해 와서 이 지역 투자에 있어 중국보다 더 주요한 '이해당사자' 지위를 갖고 있었다. 따라서 이러한 현실을 무시하기 어려운 중국은 이 지역에서 일대일로를 추진함에 있어 일본과 제3국 공동 진출을 고려하게 되었다. 2018년 5월 리커창 총리의 방일 시에 양국의 제3국 시장협력에 합의하여 같은 해 가을에 제1회 민관합동위원회와 제1회 제3국 시장 협력포럼을 개최하였다. 포럼에는 약 1,500명이 참가하여 52건의 협력각서가 교환되었는데 일본은 협력 조건으로 개방성, 투명성, 경제성, 재정의 건전성의 4가지를 제시하였다(平川 均 외: 25). 그리고 2018년 10월 일본 아베 총리의 방중을 계기로 양국은 제3국 시장에서의 협력을 논의하여 52개항 180억 달러 규모의 협력 협정을 체결하였다. 그런데 52개의 협정들 가운데 적지 않은 내용이 제3국 진출을 위한 일본 금융기관과의 협력이 차지하였다.

중국이 일본과 이러한 제3국 공동진출 노력을 진행한 것은 일대일로를 추진하는 과정에서 드러난 문제점에 대한 대응으로 일대일로 2.0이 대두한

²⁶ <https://www.insitutmontaigne.org/en/blog/triple-win-china-and-third-market-cooperation> 참조.

맥락과 관련이 깊은 것으로 보인다. 즉 일대일로 추진과정에서 중국 정부가 사업 진행국에게 재정적으로 무한 지원을 해줄 수 없는 예산제약의 조건 아래 중국은 기왕의 중국 정부와 사업진행국과의 양자적 사업에서 다른 국가와의 협력에 기반을 둔 공동사업 양식을 활용하는 것을 고려하게 된 것으로 보인다. 중국은 선진국을 끌어들이며 일대일로 국가들에 공동 진출하여 재정 부담과 중국에 대한 반감의 완화를 기대하고 있는 것으로 보인다. 분명 중국이 처음 프랑스와 제3국 시장에서의 협력을 진행시켜 가려고 했던 때보다 그 필요성에 대하여 더욱 진지해진 것으로 보였다.

이러한 맥락에서 제2차 일대일로 정상 포럼에서 “우리는 다른 국가의 혹은 다국적 금융기관들의 일대일로 투자 참여를 환영하고 제3시장에서 협력 강화를 기대한다. 보다 많은 이해당국자들의 참여로 우리는 모두에게 그 혜택이 돌아가게 할 수 있을 것이다”라고 언급하며 제3국 공동진출의 가능성을 공식화 했다. 그리고 이번 회의에서 283개 항목의 합의가 만들어졌는데 그 가운데 ‘제3국 시장협력’에 관한 항목이 다수를 차지하고 있는 것으로 알려졌다. 예를 들면 중국 국가발전개혁위원회는 오스트리아의 디지털화·경제사무부, 그리고 스위스 재정부와 제3국 시장협력에 관한 MOU를 체결하였고, 또 싱가포르 무역공업부와 제3국 시장협력 실시양식 강화에 관한 MOU를 맺었다. 그리고 중국 인민은행은 EBRD와 제3국 시장에서 투자·융자 협력에 관한 MOU를 체결하였다. 중국은 현재 프랑스, 독일, 영국, 캐나다, 싱가포르, 벨기에, 포르투갈, 그리고 한국 등 10여개 국가와 제3국 시장 협력에 관해 합의를 맺고 있다. 그리고 제3국 공동진출이 활성화되면 개별 기업수준에서 일대일로에 참여할 수 있는 가능성도 확대될 것이다. 이와 관련해서 2019년 4월에 개최된 제2차 정상포럼에서는 처음으로 기업이 참여하는 비즈니스 포럼이 신설되어 민간 기업들의 일대일로에 참여할 수 있는 기회의 장이 제공되었다.

중국의 이러한 제3국 시장 공동진출의 향후 전망을 가늠하기 위해 중국이 그동안 추진해온 일본과의 제3국 공동 진출이 어떻게 진행되어 왔는지 검토할 필요가 있다. 일본은 사실 동남아 지역에서 중국의 일대일로 사업과 경쟁관계에 있었고 이러한 맥락에서 일본은 2014년에 아시아와 아프리카

사이의 ‘개선된 연결성’을 목표로 앞서 언급한 ‘자유롭고 개방적인 인도태평양(FOIP)’을 천명하였다. 이것은 법의 지배, 항행의 자유, 자유무역, 경제 번영 추구, 그리고 평화와 안정에 대한 약속에 기반을 두고 있다. 일본은 초기에 인도네시아의 자카르타-반둥간 철도 건설에서의 경우와 같이 중국의 일대일로에 밀리는 상황에 직면하면서 일대일로 진행과정에서 드러난 문제점들을 해소할 수 있는 대안적인 사업 양식 개발에 집중하게 되었다. 일본은 아세안 각국이 보다 정확하고 객관적인 사업 타당성 조사와 용자조건의 엄격한 교섭을 통해 ‘조건부 용자’를 거부하며, 국내기업, 국내 원자재, 국내 노동력 등의 참여할 수 있는 강화된 거버넌스 체제에 기반을 둔 개방적이고, 투명하며 투자대상국의 재정능력을 넘지 않는 질적인 인프라 건설이 필요하다고 생각하게 되었다. 이를 위해선 이 지역에서 일대일로의 대체 방안이 될 수 있는 다른 선택지가 제공될 필요가 있고 따라서 일본은 이 지역 국가들이 중국 이외에 자신과 여타 국제기구와의 긴밀한 경제협력이 필요하다고 생각을 하게 되었다. 이러한 맥락에서 일본은 ‘자유롭고 개방적인 인도·태평양’의 틀을 통해 이 지역 인프라 정비에 대한 적극적 지원이 중요한 전략적 의미를 갖고 있다고 판단하게 되었다(平川 均 외:139).

일본은 이러한 구상을 일대일로와 달리 G7, G20, 그리고 OECD에서 국제적 규범으로 만들려고 노력하였다. 그래서 2016년 G7회의에서 ‘질적인 인프라 투자에 관한 이세시마(Ise-Shima) 원칙’을 제시하였는데 여기엔 거버넌스, 경제효율성, 탄력성, 일자리, 능력배양, 사회적·환경적 영향, 경제와 발전전략의 조율, 그리고 효율적인 자원동원 등을 포괄하였다. 그리고 이러한 내용은 3개월 이후 중국 항저우에서 개최된 G20 회의에서 다시 확인되었다. 그리고 2019년 오사카 G20회담에서 일본은 미국과 EU 국가들의 지원 속에서 투명성, 책임성, 그리고 채무관리 가능성을 인프라 사업에 대한 원칙으로 삼입할 수 있었다. 중국은 당시 이러한 원칙에 대해 반대하지 않았는데 이는 중국 역시 그동안 진행된 일대일로 사업에 대한 국제사회의 문제제기를 더 이상 지나칠 수 없었기 때문이다. 그리고 시진핑 주석은 제2차 일대일로 정상 포럼에서 공식적으로 이 원칙들을 승인하였다(Umirdinov: 11-3).

결국 이것은 중일 양국이 서로 협력하기로 한 제3국 공동진출에 대해 각자 다른 곳에 방점을 두고 있음을 보여준다. 일본이 구상하는 제3국 시장 공동진출의 핵심 내용은 중국의 일대일로 양식의 문제점을 파고들어 중국 중심의 전략적 내용으로 구성된 사업을 개방적으로 투명한 방식으로 변경하려는 의도를 갖고 있는 것이다. 따라서 중국과 일본이 서로 일대일로를 놓고 제3국 시장 공동진출이란 이름으로 협력을 약속하고 있지만 그 기본 방향에서 근본적인 합의에 이른 것으로 보이지 않는다. 흥미로운 사실은 제3국 공동진출에 기반을 둔 일본과의 일대일로 협력에 대한 중국의 반응이다. 즉 일본은 일대일로 참여를 제3국 시장 공동진출의 양식을 통해서 추진하고 있는데, 중국은 이를 단순하게 일본이 일대일로에 참여하게 된 것으로 언급하고 있다.²⁷ 이것은 기존의 일대일로 내용이 어떻게 변화했다는 확인을 하지 않고 있었던 중국으로선 그동안 참여를 주저해 왔던 일본이 마침내 참여하게 되었음을 보여주면서 일대일로 사업이 지속적으로 발전해 가고 있음을 홍보하고자 한 것으로 보인다. 이에 반해 일본은 그동안 문제가 드러난 중국의 일대일로 사업을 내적으로 개선시켜 가려는 기대와 더불어 이에 참여하고 있는 것이다. 즉 일본은 자신이 일찍이 제기한 ‘질적인 인프라 투자’가 중국 측에 수용되어 이를 바탕으로 일대일로의 운영이 개선되고 있다고 보고 이에 보다 적극적인 참여를 고려하게 된 것이다(Umirdinov 참조).

따라서 중국이 비록 일대일로 2.0을 승인하게 되었고 이와 함께 제3국 시장 협력이란 새로운 양식을 제시하고 있지만, 이것이 국제적 협력에 기반을 둔 일대일로의 새로운 양식이 자리잡게 되었음을 의미한다고 보기는 어렵다. 중국이 여러 국가들과 제3국 시장 공동진출에 관한 MOU를 체결하였지만 실질적으로 그 사업이 추진되고 있는 경우가 크게 눈에 띄지 않는다. 물론 앞으로 시간이 지나면서 사정이 달라질 수도 있지만 분명 아직은 제3국 시장 협력이 일반적인 양식으로 자리 잡은 것은 아니다. 일본과도 제3국 공동진출을 위한 여러 합의를 마련하였지만 중국이 원하는 새로운 금융적 지원을 일본이 제공해 주려고 할지 명확하지 않다. 오히려 일본은 이를 통해 중

²⁷- <https://www.chinadaily.com.cn/a/201907/03/WS5dlc0b79a3105895c2e7b5f3.html>

국의 일대일로 사업을 중국식 발전모델에서 탈피시키고, 보다 국제규범에 기반을 둔 투명하고, 개방적인 발전 양식으로 탈바꿈 시키려고 하는 것으로 보인다. 그러나 중국이 이러한 일본의 의도를 수용하려고 할 가능성이 크지는 않아 보인다. 결국 중국이 일대일로 2.0으로 그 내용을 업그레이드 시킨 것은 맞지만 이것이 서구 국가들이 제기하는 일대일로의 거버넌스에 대한 근본적인 변화를 고려하고 있는 것으로 보기에 충분한 증거는 확인되지 않고 있다.

V. 일대일로 2.0과 우리의 대응

중국이 야심차게 시작한 일대일로 사업이 그 진행과정에서 여러 문제들을 노정하게 되었는데 특히 이 같은 거대한 사업추진을 추진하는데 필요한 지속가능한 금융양식을 마련하지 못하여 중국 자신은 채무국의 채무 불이행을 우려하고 사업 진행국가들은 부채함정에 대한 우려에 빠지게 되었다. 이러한 문제는 중국이 일대일로를 주로 사업 추진국과 양자적으로 불투명하게 진행하면서 관련 문제들을 걸러낼 수 없었기 때문이다. 이러한 사업의 배타성으로 인해 보다 개방적인 융자 협력 방식이 자리 잡기 어려웠다. 문제는 중국이 독자적으로 기존에 운영했던 융자방식을 통해 일대일로 사업을 계속해 갈 여력이 없다는 사실이다. 따라서 중국은 여러 선진국들이 호응할 수 있는 개방적인 금융협력의 양식을 마련해야 한다. 여기에 전략적 문제들까지 얹히면서 관련 국가들과 긴장관계가 고조되었고, 중국은 보다 투명하고 개방적인 일대일로 2.0을 시행하게 되었다.

물론 일대일로 2.0 시행만으로 중국이 일대일로와 관련하여 가졌던 애초의 전략적 의도를 저버린 것으로 판단할 근거는 아직 없다. 결국 기존의 중국 국유기업 과잉생산능력 문제를 처리하기 위한 해외확장으로서의 일대일로 사업이 지속되기 어렵게 되면서 일대일로가 2.0의 양식으로 진화되는 모습을 보였지만 이것이 중국이 기존의 발전방식을 완전히 탈피하기로 한 것인지 아직 분명치 않다. 사실 중국 지도부가 일대일로의 근간을 이루고 있

는 ‘중국의 꿈’에 대한 조정의 가능성을 언급한 적이 없다. 따라서 일대일로 2.0의 본질은 사업의 일부 조정을 통한 숨고르기를 통해 ‘중국의 꿈’을 실현하기 위한 일대일로 사업을 계속해 가기 위한 것으로 볼 수도 있다. 사실 일대일로의 기원이었던 국유기업들의 과잉생산능력 문제를 일대일로 2.0가 해결하려는 노력이 보이지 않는다.

분명한 사실은 일대일로 사업이 향후 처음에 제시한 것과 같이 그렇게 거대하고 화려한 사업으로 진행되지는 않을 것이란 점이다. 앞서 살핀 대로 일대일로 2.0이 구성되면서 처음에 만들어졌던 거품은 잦아지고 있기 때문이다. 그래서 대외 과시적 사업들은 줄어들고 사업의 전체적인 규모가 조정될 것으로 예상되고 이와 함께 보다 경제성에 기반을 둔 합리적 사업으로 재구성될 것이다. 이것은 중국의 일대일로 사업이 갖는 전략적 의미는 축소되면서 보다 경제적 성과에 따른 합리적 내용으로 진행될 것을 의미하기 때문에 우리가 향후 이에 참여할 수 있는 기회의 창을 기대해 볼 수 있다. 특히 이와 관련해서 제3국 공동 진출의 가능성이 확대될 수 있다고 볼 수 있는데, 2019년 3월 27일에 1.5 트랙으로 ‘한중 경제협력 민관 공동협의회’가 개최되어 우리의 신북방·신남방 정책과 중국 일대일로와의 연계협력을 위한 제3국 시장 공동진출 방안이 논의되었다. 전반적으로 예산제약의 조건이 강화된 상황에서 중국의 일대일로 사업 규모는 보다 조정된 양상으로 진행될 것이고, 중국은 이러한 과정이 대외적으로 일대일로 사업이 위축되는 것으로 비춰지길 바라지 않고 있다. 따라서 비록 애초의 계획과 같이 중국 국유기업의 지속적 발전을 위한 양식으로서 일대일로가 지속되지 않더라도 여타 국가와 함께 제3국 공동진출을 통해 일대일로 사업을 이어갈 것이다.

일대일로 사업은 중국 국유기업들이 직면하고 있는 과잉생산능력 문제를 해외진출을 통해서 해소하려고 시작하였으나 문제는 이를 지탱할 수 있는 금융제도적 기반이 마련되지 않아 일대일로 2.0으로의 변경이 불가피하다는 점이다. 그런데 이 과정에서 중국이 근본적인 변화를 꾀하기보다는 부분적 조정에 머무르려 한다면 이것은 중국의 기존 발전 모델에 입각한 사업 운영을 지속해 가려는 의도를 갖고 있음을 의미하는 것으로 볼 수 있다. 이

경우 중국이 일대일로를 진행함에 있어 필요로 하는 것은 다른 국가나 기업들의 참여가 아니라 자신들의 부족한 금융지원을 보충해줄 수 있는 다른 국가나 금융기관들의 자금동원으로 보인다. 따라서 제3국 공동진출을 추진함에 있어 중국이 우리에게 기대하는 것은 사업 진행국에게 제공해줄 부족한 자금의 일부를 우리가 보태주는 것이다. 문제는 이것이 우리가 바라는 제3국 공동진출의 내용은 되기 어렵다는 것이다. 왜냐하면 이것은 중국의 기존 일대일로 개발 방식이 제대로 개선되기보다는 오히려 우리의 참여를 통해 기존 일대일로의 문제를 더 지속시켜 가려고 하는 것이기 때문이다.

사실 일대일로 2.0과 더불어 중국이 제3국 공동진출에 적극성을 띄게 되면서 일부 국가들은 중국과 이러한 협력을 통해 중국 기업들이 시장에서의 책임, 환경기준, 부채 등에서 서구의 시장관행을 따라올 수 있게 유도하는 것을 기대하였다. 이러한 과정을 통해 중국이 기존의 발전모델을 확장하는 것에서 벗어나 보다 국제화된 규범 안에서 국제적 협력을 확대해 가는 계기가 될 수 있기 때문이다. 그러나 중국 지도부는 일대일로 2.0을 진행과정에서의 일부 내용 조정으로 고려할 뿐 중국 발전모델을 탈피하는 것으로까지 받아들이지는 않고 있는 것 같다. 그리고 중국의 경우 제3국 시장 협력을 통해 기대하고 있는 바도 크지 않아 보이는데 주로 선진국들의 기술과 경영 방식에 접근하기 위한 것으로 한정되어 있다. 따라서 제3국 시장 협력에 대한 근본적인 입장에 있어 중국과 다른 국가들의 차이가 상당하고 오히려 이와 관련해 향후 갈등적 요인이 발생할 수 있음에 유의해야 한다.²⁸

미중간의 전략적 경쟁관계 속에서 일대일로가 내포하고 있는 전략적 의미가 2.0의 보다 순화된 버전의 등장으로 그 예민함이 다소 줄어들 수 있지만, 현실은 아세안과 남아시아 지역에서의 전략적 상황이 더욱 예민해져 왔다. 특히 전략적으로 예민한 해상 실크로드, 즉 일로 사업은 향후 이와 관련된 갈등이 앞으로도 계속 증가될 것이다. 중국이 계획한 일로 사업을 순조롭게 추진하려면 인류운명 공동체라는 레토릭을 넘어 정치적으로 관련 국가들과

²⁸ <https://www.insitutmontaigne.org/en/blog/triple-win-china-and-third-market-cooperation> 참조.

의 예민한 안보문제들을 적극적으로 해결하는 노력이 필요해 보인다. 안타깝게도 그러한 노력이 충분치 못하여 앞서 살핀 바와 같이 중국이 일본과 합의한 제3국 공동진출의 경우에도 내적으로 미묘한 전략적 긴장관계가 깔려 있음을 확인할 수 있었다. 즉 일대일로 2.0으로 그 근본적 성격이 재조정되지 않아 일본과 겹으로는 협력에 합의했지만 그 이면에는 사업의 성격에 대한 근본적 갈등이 여전히 자리잡고 있다.

무엇보다 중국이 일대일로 2.0을 통해 기존의 중국식 발전 모델의 대외 확대란 방식에서 완전히 벗어난 것을 확인시켜주지 못하고 있어 미국을 포함한 많은 나라들은 일대일로의 전략적 성격에 대한 의심을 접을 수 없다. 비록 중국은 일대일로가 평화발전과 경제협력을 위한 제안으로 지정학적 정치·군사적 동맹을 위한 것이 아니라고 하고 있지만, 많은 사람들은 일대일로가 중국이 세계에 걸쳐 지정학적 영향력을 확대하기 위한 도구라고 간주한다. 미국은 일대일로에 대한 비판과 함께 인·태지역에 1억 1,300만 불을 투입하여 인프라 건설에 노력하면서 동맹들의 일대일로 참여를 저지하려고 하고 있다. 이러한 맥락에서 미국은 새롭게 우방국 경제연합체인 ‘경제번영네트워크’ 즉 EPN(Economic Prosperity Network)을 통한 중국 견제를 더욱 강화시켜 가고 있다. 따라서 중국 역시 이에 대한 대응 정책을 마련할 수밖에 없게 되었고, 이에 중국은 최근 ‘경제내순환’과 ‘쌍순환’을 제시하였는데 이것은 내수확대를 통한 경제운영에 방점을 두면서 대응해 나가려고 하고 있음을 보여준다. 결국 중국은 적극적 대외 활동보다는 차분히 대내적 경제 활성화에 치중하려고 하고 있어 향후 일대일로의 추진 역시 이전보다 절제된 방식으로 진행될 것으로 예상된다.

요컨대 중국의 일대일로가 새로운 내용으로 변경되었지만 이것은 아직 충분해 보이지 않는다. 따라서 우리는 일대일로에 대한 보다 현실적 인식에 기반을 둔 정책을 마련해야 한다. 일대일로는 더 이상 중국이 엄청난 규모로 진행할 수 있는 사업이 아니다. 그리고 이와 관련해서 중국식 발전 모델을 벗어나 국제화된 규범에 따른 근본적인 정책변화가 필요하고 이에 대한 미국과 서방의 압력은 계속 강화될 것으로 보인다. 그런데 미국과 무역 갈등에서 촉발된 전략적 경쟁관계에 놓인 중국이 정치적으로 이러한 압력을

수용하기는 쉽지 않다. 중국은 오히려 일대일로 사업이 아무 변화 없이 지속적으로 추진되어 가고 있는 것으로 보이길 원한다. 이것은 일대일로 자체가 그만큼 현 중국정부의 대표적 사업으로 추진되어 왔기 때문이다. 이러한 맥락에서 우리는 일대일로에 대해 보다 현실적인 기대를 하면서 향후 사업의 방향이 어떻게 진행될지 주의 깊게 관찰해야 한다. 즉 중국의 일대일로 2.0과 더불어 우리의 신북방·신남방 정책의 접점으로서의 제3국 시장 협력에 대한 기대를 인류운명공동체와 같은 막연한 레토릭보다는 현재 진행 중인 관련국가들 사이의 전략적 관계를 포함한 현실적 맥락에 기반을 두고 가져야 한다.

참고문헌

平川 均, 町田一兵, 真家陽一, 石川幸一, 編著, 『一帶一路の政治経済学』
(文眞堂, 2019)

정해정, “시진핑 정부의 해양강국 건설의 핵심과 전망에 대한 연구,” 『인문사회
21』, 제10권 3호 (2019).

Emi, Mifune, What Japan Needs to be Careful of Japan-China
Cooperation on BRI, The Global Forum of Japan Commentary
(October 26, 2018) (<http://www.gfj.jp/e/commentary/181026.html>)

European Bank for Reconstruction and Development, “Risk Assessment
and Mitigation in Central Asia: Implication for Foreign Direct
Investment and the Belt and Road Initiative”

Huang, Yasheng, “Can the Belt and Road Become a Trap for China?”
Project Syndicate (May 22, 2019).

Kratz, Agatha, Mikko Huatari, Thilo Hanemann, Rebecca Arcesati,
“Chinese FDI in Europe: 2019 Update,” A report by Rhodium
Group and the Mercator Institute for China Studies (April, 2020)

Refinitiv, “BRI Connet: An Initiative in Numbers” (https://www.refinitiv.com/content/dam/marketing/en_us/documents/reports/refinitiv-zawya-belt-and-road-initiative-report-2019.pdf)

Russel, Daniel R. and Blake Berger, “Navigating the Belt and Road
Initiative,” A Report of the Asia Society Policy Institute (June
2019)

Shepard, Wade, “How China Is Losing Support For Its Belt And Road
Initiative,” *Forbes* (Feb. 28, 2020)

Umirdinov, Alisher, “Generating a Reform of the BRI from the Inside:
Japan’s Contribution Via Soft Law Diplomacy,” RIETI Discussion
Paper Series 19-E-076 (Sept. 2019).

“One of China’s Most Ambitious Projects Becomes a Corridor to

- Nowhere,” *The Economic Times*, March 3rd, 2020.
- “Chinese Loans to Poor Countries are Surging.” *The Economist*, July 12th, 2019.
- <https://www.voachinese.com/a/ONE-BELT-ONE-ROAD-20190426/4893290.html>
- <https://www.voachinese.com/a/china-bri-investment-trade-tariff-trump-20190709/4991717.html>
- <https://www.voachinese.com/a/one-belt-one-orad-promises-20190429/4896410.html>
- <https://www.voachinese.com/a/huawei-china-economic-strategy/4931496.html>
- <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-04-26/china-s-dream-of-global-reach-meets-reality>
- <http://www.ft.com/content/f7442058-66f9-11e9-9adc-98bf1d35a056>
- <http://news.dwnews.com/china/news/2019-04-28/60131432>
- <https://www.chinadaily.com.cn/a/201907/03/WS5dlc0b79a3105895c2e7b5f3.html>
- http://www.china.org.cn/world/2015-11/-4/content_36972887.htm
- <http://www.lowyinterpreter.org/the-interpretor/china-s-belt-and-road-initiative-status-report>
- <https://www.insitutmontaigne.org/en/blog/triple-win-china-and-third-market-cooperation>



Institute of Foreign Affairs and National Security
Korea National Diplomatic Academy

www.ifans.go.kr