

일대일로는 부채의 덫인가

작 성 | 세종대학교 중국통상학과
최필수 (ccppss@gmail.com)

목 차

1. 일대일로는 대한 서방의 부채 문제 제기
2. 함반토타 항구 운영권 획득의 내막
3. 저개발 국가들의 인프라 수요와 중국과 국제사회의 행태
4. 패키지 딜과 인프라 건설의 대가
5. 서방이 반발하는 이유와 일대일로의 미래

- 최근 서방은 일대일로(一帶一路)가 개도국에 과도한 부채 부담을 지운다고 주장하나 그 전형적인 예로 알려진 스리랑카 함반토타 항구 사건을 자세히 살펴보면 중국이 적극적으로 소유권을 도모했다고 보기 힘들
- 중국의 지원을 받아 부채 위기에 빠졌다는 나라들은 원래 자체적인 문제가 있었으며 그 나라들의 저개발 상태를 벗어나기 위한 인프라 건설에 국제사회는 적절한 도움을 주지 못했음
- 중국은 자원과 건설을 연계한 패키지 딜(package deal)을 구사하며 개도국 인프라 건설에 나서고 있으며 때로는 상업적 이윤보다 전략적 가치를 우선시하고 있음
- 중국의 이러한 접근을 따라 할 수 없는 서방은 중국을 비난하고 있지만, 이 때문에 일대일로가 좌절되리라고 볼 수는 없음
- 단기적 속도조절은 있겠지만 장기적으로 개발수요와 자금공여라는 근본적인 측면을 다시 살펴보면 일대일로의 전망은 부정적이지 않음
- 이 글은 2019년 1월 성균차이나브리프에 실린 필자의 글, “일대일로의 부채 문제에 대한 고찰”을 바탕으로 작성됐음

1. 일대일로에 대한 서방의 부채 문제 제기

- 일대일로가 선포된 지 5년을 지나면서 많은 성과를 내고 있음
 - 중국은 일대일로가 연선국 68개에 걸쳐있다고 주장하고 있으며 2017년 일대일로 정상회담(BnR Summit)에는 130개국이 참석했음
 - 중국 공산당은 2017년 말 19차 당대회에서 개별 정책으로서는 매우 예외적으로 일대일로를 당장(黨章)에 삽입하여 그 중요성을 강조하고 있음

- 그러나 일대일로는 성과 못지않게 국제사회의 많은 견제를 받고 있으며, 특히 서방 연구자와 언론들은 일대일로가 개도국에 과도한 부채 부담을 지운다는 문제를 제기하고 있음
 - Center for Global Development가 2018년 3월에 발표한 “Examining the Debt Implications of the Belt and Road Initiative from a Policy Perspective”가 이러한 시각을 담은 가장 대표적인 연구임
 - 많은 서방의 언론들도 비슷한 시각을 담은 비판적인 담론을 생산¹⁾하고 있으며 국내에도 이에 기반한 비판론이 통용되고 있음
- 2017년 7월, 스리랑카의 함반토타 항구의 운영권이 중국에게 넘어간 사건으로 이러한 시각은 더욱 힘을 얻고 있음
 - 중국이 교묘히 혹은 노골적으로 돈을 꾸어주고 그 대가로 전략적 영토를 획득하려 한다는 시각임
- 본 글은 이러한 시각이 과연 타당한 것인지에 대해 사례 분석과 몇 가지 논증을 통해 살펴보고자 함

2. 함반토타 항구 운영권 획득의 내막²⁾

- 2005년 마힌다 라자팍사(Mahinda Rajapaksa) 스리랑카 대통령이 취임한 후 자신의 고향인 함반토타(Hambantota)에 항구 건설 추진
 - 당시 스리랑카는 내전과 만성적인 경상수지 적자로 매우 피폐한 상태였으며 여기에 2004년 몰아닥친 쓰나미의 피해가 겹쳐서 경제난 가중
 - 경제를 부흥시키기 위한 전략의 하나로 인프라 재건 사업을 시작, 대표 프로젝트로 함반토타 항구 건설 추진

1) 최근의 것으로 Economist지의 2019년 2월 2일자 칼럼, “Chinese investment in infrastructure is often a diplomatic trap”이 있음.

2) 이 장은 唱新(2018)의 “ハンバントタ港の真相と中国の教訓”를 정리한 것임.

- 그러나 경제 중심지인 콜롬보로부터 250km 떨어진 함반토타에 항구를 건설하겠다는 이 계획은 사실 매우 무모한 것이었음
 - 항구의 수요는 고사하고 항구까지 접근할 도로부터 새로 깔아야 하는 상태였기 때문
 - 인접국인 인도나 여타 국제개발은행들은 모두 이 항구 건설에 필요한 자금을 융통해달라는 스리랑카 정부의 제안을 거절함
- 스리랑카는 결국 중국에게 손을 벌려 항구건설을 마침
 - 중국 정부는 수출입은행을 통해 제1기 건설 프로젝트에 3억 달러의 상업차관을 6.3% 금리로 대출하고, 제2기 건설 프로젝트에 9억 달러의 원조차관을 2% 금리로 대출
 - 항만 건설은 “중국항만건설유한공사(中国港湾建设有限公司)”와 “중국수리수전건설집단(中国水利水电建设集团)”이 담당
- 이러한 일련의 협상에 따라 2008년 1월 마침내 함반토타 항구가 착공됐고 2010년 11월에 완공되어 운영에 돌입함
 - 당시 항만 운영권은 스리랑카 정부 산하의 “함반토타국제항만그룹(HIPG)”와 “함반토타국제항만서비스공사(HIPS)”으로 귀속됨
- 그러나 함반토타항의 수익성은 예상보다 더 나빴고 스리랑카 정부는 부채를 감당하기 힘든 상태에 빠짐
 - 항구의 물동량은 예상보다 너무 적었고 2016년 말까지 누적 적자액은 3억달러를 넘어섬
 - 중국으로부터의 대출을 갚기는커녕 갚을 돈(상업차관)만큼의 적자가 쌓인 것
 - 이와 함께 스리랑카 정부는 외국과 국제금융기구로부터 차관을 빌리고 채권을 발행하면서 대외 채무가 급속히 증가하기 시작함
- 결국 스리랑카 정부는 IMF의 구제금융 조건을 만족시키기 위해 2017년 함반토타 항구의 운영권을 “초상국항만지주회사(招商局港湾持株会社)”에 넘기기로 함

- 당시 초상국 측은 11억 2천만 달러를 출자하여 HIPG의 지분 85%를 획득함
 - HIPG가 HIPS의 지분 58%를 가지고 있었기 때문에 결과적으로 중국 측은 항구에 대한 절대적인 운영권을 획득한 셈
 - 세부 계약조건을 살펴보면, 중국이 항구를 군사목적으로 이용하지 않는다는 단서를 붙였고, 80년 후 HIPG 40% 지분을, 99년 후 나머지 지분을 각각 1주당 1달러에 반환하게 돼 있음
- 초상국항만지주회사는 홍콩에 본사를 두고 홍콩증시에 상장한 기업이며 세계 18개국에서 36개 항구를 운영하고 있음
 - 이 회사는 배후 물류기지와 관광단지 조성을 통해 항구의 수익률을 높이겠다는 청사진을 제시했음
- 이 사례에서 중국의 일대일로를 비난하는 것은 적절치 않아 보임
 - 항구건설이 이뤄진 것은 일대일로가 천명된 2013년 말보다 훨씬 전이며 2017년 항구의 99년 운영권을 이양받은 것도 중국이 탈취한 것이라고 보기 힘들
 - 항구 건설을 추진한 것도, 적극적으로 외채를 조달한 것도, 항구의 운영권을 넘긴 것도 스리랑카였음
 - 중국이 소유권을 탐내고 돈으로 유혹했다는 식의 스토리는 악의적으로 편집한 후일담에 가까움
- 중국이 잘못된 것이 있다면 스리랑카 정부의 요청에 응하여 돈을 빌려주고 항구를 건설한 것
 - 다른 나라가 그랬듯이 중국도 채산성이 낮은 프로젝트에는 접근하지 말았어야 했으나 아마도 중국은 인도를 견제한다는 전략적 차원에서 이 프로젝트를 수행했을 것
 - 인도와 척을 진 파키스탄과 친하게 지내듯이 인도 코앞에 붙어 있는 스리랑카를 자기편으로 만들고 싶었을 것
 - 그리고 라자팍사 대통령은 임기 내에 경제발전 성과를 내야 한다는 압박감 때문에 이 프로젝트를 밀어 붙였을 것

3. 저개발 국가들의 인프라 수요와 중국과 국제사회의 행태

- 위 이야기에 잘 드러나듯이 중국의 지원을 받아 부채 위기에 빠졌다는 나라들은 일단 자체적인 문제가 있었음
 - 중국이 들어오기 전에는 평화로웠던 나라가 아니라 원래 후진국의 함정 혹은 중진국의 함정에 빠져서 허우적거리는 개발도상국들임
- 파키스탄은 전력 부족으로 전국적인 강제 정전을 고려하고 있었고 고질적인 재정난으로 IMF의 단골 고객임
 - 몽골 역시 IMF 구제금융을 빈번히 받고 있으며 높은 실업률이 일상화돼 있음
 - 아프리카 국가들이 파괴적인 외환위기를 겪은 것은 최근이 아니라 서방과 관계 맺고 지내던 80~90년대였음
- 이러한 저개발 상태를 벗어나기 위해 인프라 건설을 해야 하지만 그것을 추진하기엔 정부 재정이 열악함
 - 외부에서 차관을 빌려 쓰기엔 국가 신용등급이 낮고, 경상수지 적자가 누적돼 있어서 차관을 상환할 능력도 없음
 - 자원 수출국의 경우는 최근 꾸준한 원자재 가격 하락이 정부재정과 경상수지의 적자를 더 심화시켰음
 - 후진국이건 중진국이건 ‘함정’ 상태이긴 마찬가지임
- 이런 나라들에게 선진국과 국제금융기구는 충분한 차관이나 원조를 제공하지 못했음
 - 중국의 차관이 서방이나 일본보다 고금리라고 하는데 그것은 서방이나 일본이 워낙 소규모의 원조성 자금만 제공했기 때문
- 아시아개발은행(ADB)의 경우 2017년 대출·원조·투자 금액이 총 201억 달러임

- 이는 AIIB에 자금을 받아 크게 늘린 규모임(2016년에는 130억 달러 남짓이었음)

- 반면 중국수출입은행의 2017년 해당 지출액을 합치면 2조 8,768억 위안으로 4천억 달러가 넘음
 - 여기에 국가개발은행, 실크로드 펀드, 아프리카 개발 펀드 등까지 고려하면 누가 더 큰 손이냐는 질문의 답은 명약관화함
- 중국의 차관 금리와 서방의 차관 금리를 놓고 비교한다는 것 자체가 어불성설임
 - 서방은 순수한 원조 목적으로 매우 적은 규모의 차관을 제공하는 것이고 중국은 경제협력과 개발이라는 훨씬 더 큰 목적으로 수십 배의 돈을 투입하고 있는 것

표 1 | 중국 수출입은행의 대외 집행 자금 (단위: 억 위안)

	Foreign Trade Loans	Overseas Investment Loans	International Cooperation Loans	Loans for Supporting Greater Openness
2017년	9,638.51	2,521.24	7,567.49	9,040.88
2016년	9,571.52	2,356.61	6,815.50	6,397.60

자료: 「中国进出口银行年度报告」(2017)

4. 패키지 딜과 인프라 건설의 대가

- 물론 이 많은 금액이 개도국의 통장에 꽂히지는 않으며 중국 특유의 패키지 딜(package deal)이 이뤄짐
 - 즉 중국이 차관을 제공하고, 중국 기업이 이를 받아 건설하는 형태

- 중국은 각종 건축자재는 물론 노무자까지도 본국에서 가져다 쓰기 때문에 해외건설에서 “현지 조달(Local Contents)”의 비중이 낮음
 - 이는 구속성 원조(tied aid)라는 것인데 OECD 개발원조위원회(DAC)에 가입한 선진국들은 구사해선 안 되는 걸로 돼 있는 기법임
 - 그러나 선진국들도 일종의 기술장벽(TBT)을 활용하는 등 교묘한 기법을 이용하여 사실상 구속성 원조를 구사하고 있음
 - 중국은 OECD 가입국이 아니므로 절차상 문제없이 서슴지 않고 구속성 원조를 구사하고 있음
- 중국식 패키지 딜의 중요한 포인트는 차관 제공의 대가로 현지의 자원을 획득하는 것
 - 콩고와 앙골라를 비롯한 아프리카에서 중국은 차관을 제공하고, 사회 인프라를 건설하고 석유·구리·코발트와 같은 자원을 그 대가로 가져갔음
 - 중국의 이러한 방식을 앙골라 방식(Angola Mode)이라고 부르기도 함
- 개도국에 인프라 건설을 한다는 것은 좀 더 긴 호흡의 자본이 필요함
 - 도로·철도·항만 등의 인프라는 오늘 지어서 내일 수익을 회수하는 프로젝트의 대상이 될 수 없음
 - 즉 투자회수 주기가 매우 길며, 아직 사회 수요가 부족한 개도국 이라면 더욱 길 수 있음
 - 개도국이 인프라 부족에 시달리고 선진국들이 선블리 인프라 건설 투자를 해주지 못하는 이유가 그것임

표 2 | 인프라 건설의 대가

인프라 건설의 대가	돈	자원	운영권	소유권	전략적 가치
수익성	++	+	+-	-	--
입찰경쟁	强←-----→弱				
중국의 사례	인도네시아 고속철도	앙골라 철도 콩고 도로	캄보디아 수력발전소	스리랑카 함반토타항	몽골 철도 현대화

자료: 저자 작성

- 그러나 개도국도 시혜성 원조자금 없이도 인프라 건설을 추진할 수 있는 방법이 있음
- 정부 재정이 튼튼하거나 자원 수출을 통해 외화 지급 여유가 있는 나라라면 외국 기업에게 인프라 건설 대가를 돈으로 지급할 수 있음
 - 인도네시아가 중국에게 자카르타-반둥 고속철도 공사를 발주하면서 그렇게 했음
- 자원이 풍부한데 재정이 부족한 나라라면 자원 자체를 대가로 줄 수 있음
 - 이는 중국의 창의적 접근인데 앞서 살펴본 차관-건설-자원 패키지 딜이 바로 그것임
- 자원도 없고 돈도 없는 나라들은 이른바 BOT 방식을 채택함
 - BOT는 Build · Operation · Transfer의 약자로 일정 기간의 운영권을 보장해주고 거기서 나오는 수익을 가져가도록 하고 추후에 사용권을 이양받는 것
 - 발주국은 비록 일정 기간 동안의 인프라 운용 수익은 포기해야 하지만 그를 통한 경제 활성화 효과를 얻게 됨
 - BOT는 인프라 건설에서 흔히 쓰이는 금융기법이고 중국도 캄보디아에 수력발전소를 건설하면서 그렇게 했음
- 서방이 문제시 하는 최근의 형태는 아예 소유권을 가져간 것
 - 앞서 소개한 함반토타항이 그 예임(형식상 99년 운용권이지만 사실상 소유권이라고 간주)
 - 스리랑카는 돈도 자원도 줄 수 없고, 그 항구의 운영 수익도 매우 불투명하기에 거의 영구적인 운영권을 넘겨야 했음
 - 그렇게라도 해서 폭증하는 운용 적자를 방지하고 국제금융기구로부터 추가적인 자금 지원을 받을 수 있었음
- 때로는 소유권도 얻지 못하는 경우가 있지만 전략적인 차원에서 인프라 건설을 추진하기도 함

- 중국이 검토하고 있는 몽골 철도 현대화가 그 예임
 - 아직 기초조사 단계에 있지만 “중몽러 경제회랑”의 기본적인 형식을 갖추려면 몽골을 관통하는 유일한 철도 노선을 현대화하지 않을 수 없음
 - 그렇다고 중국이 그 철도의 운영권이나 소유권을 가져간다는 것은 상상하기 어려움
 - 이득이 없다 할지라도 중국은 러시아와 몽골을 포섭한다는 전략적 목적으로 몽골 철도 현대화에 나설 것
- [표 2]에 나타난대로 인프라 건설의 대가가 직접적인 금전이라면 치열한 입찰 경쟁이 있을 것이지만 전략적 가치에 가까울수록 입찰 경쟁은 약해질 것
 - 즉 수익성이 약한 전략적 프로젝트일 수록 중국이 단독으로 접근하게 될 개연성이 큼

5. 서방이 반발하는 이유와 일대일로 미래

- 중국이 이렇게 창의적인 방법으로, 즉 OECD 국가들이 구사하기 어려운 방법으로 개도국 인프라 건설 시장에 침투하고 있는 것에 대해 서방은 불쾌해하고 있음
 - 민주주의와 인권 등 거버넌스 개선을 개발자금 제공의 전제로 제시하는 국제금융기구들도 중국의 소위 내정불간섭 무차별 자금공여가 미울 것
- 중국의 개발 자금에서 소외된 개도국의 야당들도 불쾌할 것
 - 그래서 중국 투자의 잡음이 발생하면 정권을 비판하고, 정권을 쟁취하면 전 정권이 추진하던 중국과의 협력 프로젝트를 중단시키곤 함
- 마하티르가 집권과 동시에 전 정권과 중국과의 계약을 비난하고 일대일로에 참여하는 것을 재고하겠다고 선언한 것이 전형적인 예임

- 실제로 전임 나집 총리는 중국과의 관계를 포함하여 상당한 비리에 연루돼 있는 것으로 드러나고 있음
 - 마하티르 신임 총리는 말레이시아가 일대일로로부터 벗어나겠다는 것은 아니라고 추후에 번복함
- 그러나 이러한 이유로 일대일로가 좌절되리라고 단정하기 어려움
 - 서방의 우려 혹은 기대와 매우 다른 결과를 예측해야 함
 - Nadège Rolland(2019)도 현재 드러나는 몇 가지 문제는 일대일로의 전체 규모에 비하면 사소할 따름임을 지적하고 있음
- 물론 단기적으로는 서방의 언론과 개도국 야당의 영향으로 어느 정도의 속도조절이 불가피해 보임
 - 중국도 일대일로를 하면서 ‘영토점유’나 ‘제국주의’ 따위의 평판을 원하지 않음
- 중국은 좀 더 프로젝트의 채산성을 살펴볼 것이고, 좀 더 현지 여론과 야당 및 지방정부의 눈치를 볼 것
 - 인도네시아 고속철도를 수주하면서 단순히 공기(工期)만 계산하여 3년내 완공을 장담했던 중국은 지방정부와의 복잡한 딜을 하느라 애초에 장담한 시간을 못 맞추고 있음
 - 여기서 교훈을 얻은 중국은 앞으로는 좀 더 여유있는 시간표를 가지고 접근할 것
 - 개도국의 집권자들도 임기 내에 중국을 통해 결실을 보겠다는 욕심을 접어야 할 것
- 그러나 장기적으로, 개발수요와 자금공여라는 근본적인 측면을 다시 살펴보면 일대일로의 전망은 부정적이지 않음
 - 일대일로를 비난하는 이들이 그것을 대체할만한 투자를 해줄 리가 없기 때문
 - 즉 중국 돈 받지말라는 얘기는 해도 대안적인 자금원을 제시하지 못 함

- 일대일로를 견제하기 위한 미·일·인도·호주의 인도-태평양 전략 (Indo-pacific Strategy)이나 일본과 인도가 주축이 된 아시아-아프리카 성장 회랑(Asia Africa Growth Corridor)은 구상에 걸맞는 자금 투입 실적을 내지 못하고 있음
 - 즉 개도국 입장에서는 중국 자금을 받느냐 서방 자금을 받느냐는 선택지가 아니라, 중국 자금을 받느냐 저개발 상태에 머물러 있는냐는 선택지가 주어진 것
- 중국이 채무국을 진짜 부채 위기에 빠뜨릴 개연성은 극히 낮음
 - 중국은, 아마도 처음부터 그럴 의도도 없었겠지만, 무리한 부채상환을 요구하며 상대방을 진짜 위기에 빠뜨리지 않을 것
 - 중국은 아프리카의 채무를 탕감한 적은 있어도 빚 독촉을 한 적이 없음
 - 그 나라들에게 무역흑자를 보고 있기 때문에 염치가 없어서 그랬을 수도 있고 푼돈 받겠다고 대국의 품모를 깔기 싫어서 그랬을 수도 있음
 - 오히려 서방에서 중국 빚을 빌미로 그 나라의 신용등급을 깎는 현상이 나타날 수 있음

참고자료

唱新(2018), “한반도 항구의真相と中国の教訓”, 世界經濟評論 No.1210

John Hurley, Scott Morris, and Gailyn Portelance(2018), “Examining the Debt Implications of the Belt and Road Initiative from a Policy Perspective”, Center for Global Development

Nadège Rolland(2019), Reports of Belt and Road’s Death Are Greatly Exaggerated, Foreign Affairs (January 29, 2019)

Economist(2019), “Chinese investment in infrastructure is often a diplomatic trap” (February 2, 2019)