

일대일로가 당면한 리스크와 안전 메커니즘의 부재

리쯔궈(李自国) 중국국제문제연구소 상하이협력기구연구부 부주임

일 대일로 이니셔티브가 제안된 지 3년이 지났다. 그동안 많은 성과를 이루는 동시에 '성장의 고민'도 떠안게 되었다. 연선국가 간의 복잡한 정치적, 안보적, 경제적 리스크를 어떻게 해결할 것인가? 이 문제에 대해 논의하기에 앞서 4가지 사항을 명확히 하고자 한다. 첫째, 일대일로는 범경제적 협력 플랫폼이기 때문에 발전에 포커스를 맞춰야 한다. 이를 위한 특별한 안전보장 기제를 구축해서 정치화시킬 필요는 없다. 둘째, 안보 문제는 일대일로가 직면한 여러 문제 중 하나일 뿐 과대 해석할 필요는 없다. 셋째, 일대일로가 각국의 전략적 이익에 부합하는 프로젝트인 만큼 전략적 이익의 연계를 잘 이루는 것이 문제의 해결 방안이다. 넷째, 유라시아 지역에서 중국과 러시아의 전략적 협력만 잘 이루어진다면 큰 문제가 생기지는 않을 것이다.

누구도 일대일로의 협력 증대를 막을 순 없다

3년간 일대일로는 많은 성과를 이루어냈다. 이는 시진핑 중국 국가주석의 〈일대일로 국제협력 고위층포럼 성과 리스트〉, 〈함께 구축하는 일대일로: 이념, 실천과 중국의 기여〉에서도 거론된 바 있다. 일대일로가 국제 사회에서 광범위하게 지원을 받고 성과를 낼 수 있었던 근본적인 이유는 문턱을 없애고 강제적 의무 혹은 배타적인 플랫폼이 아닌 포용적인 협력 플랫폼의 형식을 채택하고 모든 국가가 관심을

두고 있는 발전에 관한 문제에 포커스를 맞췄기 때문이다.

전력 분야를 예로 들면 남아시아, 동남아시아 지역의 경우 전력 부족 문제가 해당 국가 경제의 발목을 잡는 요소였다. 캄보디아의 연평균 발전량은 204kwh, 방글라데시는 350kwh에 불과하지만, 중국은 4,123kwh이고 미국은 심지어 13,000kwh 달한다. 이 거대한 격차와 간극만 보더라도 연선국가와 국민들이 얼마나 발전을 염원하는지 알 수 있다.

교통 영역도 비슷하다. 방글라데시의 인구는 1억 6,000만 명이나 되지만 철도 길이는 3,000km에 불과하고 심지어 그중 대부분이 백 년 전 영국인이 건설한 철도다. 캄보디아의 경우 철도 길이는 총 612km고 속도는 30km/h대에 불과하다.

향후 일대일로, 아시아인프라투자은행(AIIB)가 국제 및 연선국가 자본을 동원하여 짧은 시간 안에 연선국가 인프라 및 투자환경을 개선할 수 있을 것으로 기대된다. 인프라의 승수효과를 이용해 국제 자본이 인구가 많은 유라시아 지역으로 유입되도록 하고 각국 경제발전에 새로운 성장동력을 불어넣는 것이다. 개별국가의 지지여부가 각국의 발전에 대한 강력한 염원을 막을 수 없다. 발전을 향한 길에는 당연히 여러 어려움과 리스크가 있기 마련이지만 발전에 대한

열망까지 가로막을 순 없다.

일대일로가 직면한 문제와 도전

안보는 일대일로의 리스크로 꼽히는 여러 리스크 중 하나다. 크게 두 가지로 나눌 수 있는데 먼저는 저우 추취(해외진출)한 기업이 직면하는 여러 문제와 리스크다. 여기에는 정치안정, 사회불안 리스크, 경제활동 자체의 리스크가 있고 적자 혹은 잘못된 판단에서 야기된 문제 등이 있다. 다음으로는 일대일로 자체의 리스크인데, 예를 들면 국제 사회와 개인 자본이 일대일로에 참여하도록 유도하여 산업사슬을 구축할 수 있는가에 대한 문제다.

정치적 안보적 리스크는 다음과 같은 부분에서 나타나고 있다.

1. 정치변동 리스크. 일대일로 관련국 내부의 여당과 야당, 중앙정부와 지방정부, 종족 간의 갈등 등 관계가 복잡하고, 때로는 신정권이 구정권을 '청산'하는 경우도 더러 발생한다. 일례로 2015년 3월 스리랑카 대선 후 신정부는 진행 중이었던 콜롬보 항구 프로젝트가 자국에 유리하다는 것을 분명히 알면서도 관련 심사 절차 부적법 및 환경 영향 재검사를 명분으로 프로젝트를 중단시켰다. 이후 여러 차례 재협상을 시도했고 중단된 지 일 년 반이 지나서야 프로젝트 명을 바꾸는 방식으로 재협상에 성공했다. 개별적인 사안이긴 하지만 다른 나라에서 이런 상황이 발생하지 않을 것이라고 할 순 없다.

2. '3개 세력'에 의한 안보적 리스크. 일대일로가 지나가는 지역은 3개 세력이 가장 활발하게 활동하는 지역이다. 장시간 정세 불안정에 시달려온 아프가니스탄, 시리아, 이슬람을 모두 지난다. 이들의 위협은 다음과 같은 부분에서 나타나는데 첫째는 중국-중앙

아시아 에너지 파이프, 터널 프로젝트에 리스크로 작용해 추가 비용을 발생시킨다. 듣기로는 중국석유(CNPC)사의 10% 비용이 안보에 사용되고 있다고 한다. 둘째는 투자자들에게 심리적인 불안감을 주어 투자심리를 위축시킨다.

3. 사회 불안 리스크. 아랍의 봄, 색깔 혁명과 같은 외부 간섭이나 국가 내부의 낮은 경제발전 속도, 불공평한 소득 분배, 부패한 정부 등이다. 과거라고 치부하기엔 앞으로도 일부 연선국가가 외압을 받을 가능성을 완전히 배제하긴 어렵고 내부적 병폐 역시 여전히 떠안고 있을 것으로 보이기 때문에 사회적 불안 리스크가 있다. 특히 연선지역에는 '화약고'가 많다. 아프간 문제를 해결하지 못하면 중동 문제가 해결될 리 없고 이는 결국 일대일로 프로젝트의 실질적인 시행에까지도 영향을 끼친다. 가장 대표적인 사례로 중국기업이 아프가니스탄 아이낙구리광산 프로젝트에 낙찰되었지만 지금까지도 안전 문제로 인해 추진되지 않고 있다.

4. 지정학적 문제와 국가 간 분쟁. 유라시아 대륙은 분쟁과 충돌이 많은 지역이다. 특히 영토와 영해상의 분쟁과 역사적 갈등이 많다. 인도와 파키스탄 간, 이란과 사우디아라비아 간, 중국과 베트남 및 인도 간에 영토 분쟁이 결국 일대일로 프로젝트 실행에 어려움을 가져다줄 것으로 보인다. 이 외에도 중앙아시아 국가 간 수자원 이용 문제에 관해서도 분쟁이 있어 중국과 러시아가 해당 지역에서 수력발전 개발을 꺼리는 요소로 작용하고 있다.

인지적 문제와 경제 활동 자체의 리스크는 다음과 같은 부분에서 나타나고 있다.

1) 비자 발급 상의 어려움 2) 자원 분쟁론 3) 문화적 차이와 심리적 민감성. 일대일로 연선국가 간 역사

적·종교적·문화적 차이가 크고 특히 중국의 상황과 다르다. 토지 소유권, 종교 규범, 업무 습관 및 효율 등에 있어 서로 다른 점이 많다. 중국 기업은 ‘정부만 잘 구슬리면 모든 문제를 해결할 수 있다’라고 생각하지만 이런 사고방식으로는 어렵다. 4) 중국에 대한 이해도가 낮은 사람들이 제기하는 ‘중국위협론’. 중국위협론에 관해선 경제위협론, 안보위협론, 인구위협론 등 여러 가지 형태로 나타나고 있는데 이 같은 오해는 중국을 이해하지 못하기 때문에 제기되는 것이다. 또 한편 경제 활동 자체에도 리스크가 있다. 주로 1) 기초인프라 수익성 리스크 2) 환율 리스크 3) 법률 리스크 4) 정보 부족, 즉 현지 사정을 잘 파악하지도 못한 채 쉽게 행동하는 것인데 이런 사례는 무수히 많다. 5) 환경적 리스크 등이 꼽힌다.

투자에는 언제나 리스크가 따르기 마련이다. 일대일로 이니셔티브에 있어 더 심각한 어려움은 안보문제가 아닌 인지문제와 경제 활동 자체의 리스크다. 서양국가에서는 일찍이 ‘77법칙’이 제기되었다. 70%의 기업 인수합병이 목표했던 성과를 달성하지 못했는데, 그 중 70%가 서로의 문화와 상황에 적응하지 못했기 때문이라고 한다. 따라서 안전 문제에 대해선 객관적인 평가가 필요하다. 물론 안전 문제가 투자자에 문제를 안겨주고 운영에 추가적인 비용을 지출하게 하지만 일대일로는 분명 각국의 전략적 수요에 부합하고 이에 각국은 결국 함께 협력해나갈 것이다. 따라서 리스크의 정도를 과대평가할 필요도 없다.

일대일로 건설과 안전보장기제

지정학 정치, ‘3개 세력’과 같은 리스크는 사전에 예측 대비하거나 제어하는 것이 어렵다는 특성이 있다. 단일 기업이나 단일 국가의 대응보다는 다자간의 긴밀한 협력이 필요하다. 일대일로 연선지역이 지정학 정치적 문제가 크고 사회 불안 리스크가 높은 건 사

실이다. 하지만 중국의 ‘타국의 내정에 간섭하지 않으며, 제제 혹은 위협 수단을 사용하지 않는다’라는 외교 기본정책은 변함이 없다. 이는 중국이 일대일로 안보를 ‘다자간 안보 협력을 강화’ 방식으로 추진할 것임을 말해주고 있다.

‘중국-러시아 전면적 전략 협조’, 유라시아 안정과 발전의 최우선적 기제

물론 중국-러시아 전면적 전력 협력 파트너 관계는 온전한 의미의 안전기제가 아니다. 하지만 가장 중요한 협력기제임은 틀림없다. 중국-러시아 협력이 외부 세력의 침투를 막고 타국 내정 간섭을 막는 방패가 될 수 있다. 2016년 6월, 푸틴 대통령은 방중 기간 동안 4개의 문건 〈중-러 국제법 촉진에 관한 성명〉, 〈중-러 국가원수의 전 세계 전략안정 강화에 관한 연합 성명〉, 〈중-러 온라인공간 발전 협력 추진에 관한 연합성명〉, 〈중-러 연합성명〉에 서명했다. 겉보기엔 일대일로와 관련이 없는 것 같지만 실제로는 그렇지 않다. 해당 문건의 핵심은 모두 안보 촉진과 안정성 강화다. 문건에서 거론된 “평화, 안정, 개방, 온라인 공간 신질서 구축”, “현재 가장 걱정스러운 부분은 중동 북아프리카 국가 내부의 정치적 사회 경제적 문제뿐만 아니라 타국 내정에 함부로 간섭하고 특히 ‘민주’를 핑계로 간섭하는 행태다” 등의 내용 모두 중·러 협력 불안정의 근원을 찾는 작업으로 불안정을 일으키는 근원을 찾아야 일대일로 건설의 정치적 사회적 불확실성을 근본적으로 제거할 수 있다. 이와 동시에 중·러 협력은 유라시아 경제 연맹의 발전과 유라시아 파트너 관계 건설에 안정적인 보장이 될 것이다.

지역적 안보협력, 장단점이 공존하는 협력기제

1. 상하이협력기구. 상하이협력기구는 경제, 안보, 인

적 협력을 전부 포괄하는 지역적 기구로 안보 측면에서 연합 군사 훈련과 반테러기구 및 양자 간 협력 기제도 있다. 다자간 연합군사훈련은 위세 과시를 위한 부분이 크고 사실상 양자 간 연합훈련이 실질적인 훈련이다. 2016년 중국과 타지키스탄 양국은 타지키스탄에서 ‘협력 2016’ 연합 반테러리즘 훈련을 실시했고, 중국과 키르기스스탄은 15일간 ‘단결 2016’ 변경지역 연합 준법 행동을 실시해 변경 지역 돌발사건 및 범죄사건 방지와 ‘3개 세력’의 세력 확장 억제 그리고 마약 밀수 차단 등에 크게 기여했다. 하지만 이 기제도 보완이 필요하다. 협력의 전반적인 방향은 좋으나 제시된 ‘인도 혹은 기소’ 원칙, 테러 조직의 온라인 활동 플랫폼 파괴, 마약 밀수와 위조 지폐 차단을 통한 ‘3개 세력’ 자금원 원천봉쇄 등은 실제 집행이 어렵다. 첫째, 실행이 제대로 되지 않고, 둘째, 정보 교환에 있어 여전히 ‘보류’되는 정보가 있고, 셋째, 테러조직과 극단주의자 분별에 이견이 있고, 넷째, 테러 관련자 정보 데이터베이스가 구축되어 있지 않고, 상하이협력기구의 군사적 반테러 능력에 관한 의견이 일치되지 않아 상하이기구가 상급 언급한 기능을 모두 감당하기엔 역부족이다.

2. 아프가니스탄 문제 협상 기제. 아프가니스탄 불안정은 일대일로 건설의 큰 걸림돌이다. 물론 여러 개의 협력기제가 형성되어 있고, 그중 중요한 몇 개는 다음과 같다. 1) 러시아에서 제시한 ‘아프가니스탄 평화 진전을 위한 러·중·파키스탄 3자회담’¹⁾ 2) 중국, 아프간, 파키스탄, 타지키스탄 4자간 기제²⁾ 3) 상하이 협력기구 아프간 문제 대화기제³⁾ 등이다. 하지만 아프가니스탄 문제의 핵심은 아프간 내 여러

세력들 간에 대화가 이루어질 수 있느냐는 점이다. 최근 미국에서 병력 추가 파견을 결정하게 되면서 대화의 가능성이 더 낮아진 것 같다. 아프간 문제에 관해서 미국이 ‘평화를 만들긴 어려워도 어지럽히긴 너무 쉬우며’, 지역 자체 역량으로는 이 문제에 대응하기 역부족이다.

3. IS, 우즈베키스탄 이슬람 운동, 중국령(領) 투르키스탄 등 테러리스트의 위협. ‘3개 세력’에 대한 중국, 러시아 등 국가의 입장은 같다. 정치화와 이중기준을 버리고, 조건 없는 반테러리즘의 통일 전선을 구축하는 것이다. 하지만 이중기준의 문제는 여전히 해결되지 않고 있다. 이중기준에 따른 반테러는 아무에게도 득이 되지 않는다고 줄곧 강조해왔지만 실행이 되진 않고 있는 실정이다.

4. 많은 전문가들이 상하이협력기구가 집단안전조약 협력과 함께 3개 세력을 타파하는 역할을 해야 한다고 입을 모은다. 하지만 그간의 협력은 큰 성과를 도출해내지 못했다. 한편 집단안전조약기구의 핵심이 반테러는 아니다. 얼마 전 주 중국 러시아 관료가 집단 안보 기구의 역할에 대해 이야기 할 때 그는 러시아의 기구가 왜 일대일로 프로젝트를 보호해야 하냐고 반문했다. 이에 관해 필자는 집단안전조약기구의 보호 대상은 일대일로가 아닌 지역 안정이고 이것이 바로 집단안전조약기구 회원국의 프로젝트라고 생각한다. 이를 통해 각국의 서로 다른 이익에 기반을 뒀 중요시하는 점이 다르다는 것을 알 수 있다.

일대일로 건설 안전보장의 사고방식을 제고시키자

일대일로는 경제협력 플랫폼이고 이 점이 바로 일대일로가 많은 지지를 받는 이유다. 비록 안전 부분에서 여러 문제에 직면하곤 있지만 이를 위해 특별한 안전 기제를 마련할 필요는 없다고 본다. 일대일로

1) 2016년 12월 첫 회담이 개최되었고 2017년 2월 인도와 이란, 아프가니스탄 3국이 함께 참여해 6자 회담으로 진전되었다.

2) 2016년 8월 4개국 국방부는 고위층 회의를 개최해 〈연합성명〉과 〈회의요록〉을 발표하고 4국 군대연합반테러협력기제를 성립했다.


3) 현재 각 국은 대화를 재개할 의향이 있고, 인도와 파키스탄이 상하이협력기구에 가입한 이후 8자간 대화가 될 전망이다.

초기부터 혹은 중국의 세력 확장을 목적으로 한 프로젝트라고 했지만 이에 대해 중국의 입장은 명확하다. 일대일로는 내 집을 넓히기 위한 프로젝트가 아닌 모두가 함께 누리는 화원을 가꾸는 프로젝트다. 일대일로 안전 기제를 구축한다면 연선국가는 중국이 프로젝트를 핑계 삼아 내정에 간섭할 것으로 의심할 수도 있고, 서방국가에서는 또 일대일로를 정치화시킬 것이다. 이는 일대일로 발전에 득이 되지 않는다.

안전성을 제고를 위한 제안은 다음과 같다.

1. 중-러 전략협력파트너 관계를 강화해서 유라시아 지역이 서방의 간섭이나 색깔론에서 벗어나도록 해야 한다.
2. 중-러 및 기타지역과의 협력에 있어 대화를 통해 점진적으로 아프간 문제와 시리아 문제를 해결해야 한다. 선천적으로 싸움을 좋아하는 민족은 없다. '통제 가능한 혼란'이 가끔 발생할 수 있지만 내전도 지칠 때가 온다.
3. IS를 타개하는 데 있어 이중기준을 삼가하고 IS가 흩어진 이후 서방국가에서 타협하지 않는지 유의해야 한다. IS 세력이 아프간으로 다시 유입되어 세력을 다시 확장시킬 수도 있다.
4. 상하이 협력기구의 안보적 기능을 강화하고 '3개 세력'을 타개할 수 있는 안전능력을 제고해야 한다. 현재 일부 국가에서 자신들만 살아남기 위해 독단적인 행동을 하고 있는데 독단적인 방식으로 아프간 문제가 해결될 수 없다.
5. 연선국가의 전략적 연계를 해야 한다. 프로젝트가 자국의 이익에 부합하고, 실질적인 이득을 가져다준다면 분명 더 많은 세력과 국민들이 일대일로 및 관

련 프로젝트에 동참할 것이다. 민심을 잡는 것이 리스크에 대응하는 최고의 방법이다.

6. 국가 간의 이해도를 높여 중국 위협론이나 신식민주의와 같은 일대일로에 불리한 논조가 형성되지 않도록 해야 한다. 푸틴 대통령이 러시아의 미국 대선 관여설에 반박할 때 이런 말을 한 적 있다. "한 가지 아쉬운 점은 러시아엔 CNN이나 BBC 같은 영향력 있는 언론이 없다는 점이다." 서양 언론이 세계를 장악한 상황에서 우리에게 더 많은 발언권이 필요하다. 이는 타국의 내정에 간섭하기 위함이 아닌 우리의 것을 지켜내기 위함이다. 

알립니다

- CSF 칼럼은 대외경제정책연구원(KIEP)에서 발간하고 있으며, 저작권 정책은 '공공저작물 자유이용허락 표시기준 제 3유형'에 따릅니다. 해당 원고에 대해 사전 동의 없이 상업 상 또는 다른 목적으로 무단 전재·변경·제 3자 배포 등을 금합니다. 또한 본 원고를 인용하시거나 활용하실 경우 △출처 표기 △원본 변경 불가 등의 이용 규칙을 지켜셔야 합니다.
- 본 원고에 대한 글, 그림, 사진 등 저작권자가 표시되어 있지 않은 모든 자료에 대한 저작권 책임은 저자 본인에게 있으며, 해당 원고의 의견은 KIEP 및 CSF의 공식적인 입장을 대변하고 있지 않습니다.