

---

# 중국의 라틴아메리카 인프라 투자: 모두가 윈-윈하는 상황인가?

베티나 그란소브

베를린 자유대학교 교수·중국전문가

---

원제와 출처: Bettina Gransow, “Inversiones chinas en infraestructura: ¿una situación en la que todos ganan?”, *Nueva Sociedad*, No. 259, septiembre-octubre de 2015, pp.93-105.

핵심어: 협력, 사회간접자본, 환경위험, 라틴아메리카, 중남미, 카리브, 중국

## I. 서론

라틴아메리카와 카리브 해 국가에서 이루어지고 있는 중국의 경제활동 중 인프라 투자는 갈수록 중요성을 더해가는 요소이다. 2004년 후진타오 주석의 브라질, 아르헨티나, 칠레, 쿠바 방문은 라틴아메리카에서 점증하고 있는 중국 경제활동의 출발점이었다. 그 후 10여 년간 중국은 많은 라틴아메리카 국가에 매우 중요한 통상 파트너가 되었으며, 석유와 같은 자연자원과 교환 조건으로 대규모 차관을 라틴아메리카 국가에 제공했다. 최근에는 대규모 인프라 건설안의 부상과 더불어 인프라 투자는 중국과 라틴아메리카·카리브 해 국가 간 협력의 하이

라이트로 떠올랐다.<sup>1)</sup>

1990년대부터 인프라에 대한 투자는 급속한 중국 경제성장의 근간이었기에 오늘날 중국은 이러한 경험을 외국, 특히 라틴아메리카와 카리브 해 국가에 전파하고 있는 것처럼 보인다. 중국은 극히 단기간에 자본수입국, 해외원조 수혜국에서 자본수출국, 대외원조국으로 탈바꿈했다. 중국에서 인프라 투자는 고도성장과 지방경제의 가속적 발전에 기여했지만, 다른 한편으로는 심각한 환경문제, 수백만 명에 달하는 농촌인구와 도시인구의 비자발적 이주, 문화유산 훼손, 개발 피해자의 빈곤화, 광범위한 사회 양극화 등의 문제점을 노출했다.<sup>2)</sup>

1990년대부터 이러한 경제성장과 더불어 사회·환경 비용이 표면화되자 지속 가능한 발전이라는 패러다임이 점차 부각되었다.<sup>3)</sup> 이 패러다임은 기존의 개발 개념에 환경보호와 사회적 평등이라는 두 개의 축을 덧붙인 것이다. 기후 변화 협약 등 지속 가능성에 대한 국제적 관심이 고조되고 있는 현실을 반영하듯, 중국도 지속 가능성을 지향하는 발전 패러다임에 큰 비중을 두게 되었다. 현재 중국의 경제성장률 둔화는 상반된 논의를 야기한 것처럼 보인다. 다시 말해서, 지속 가능성을 지지하는 여론이 점차 대세가 되고 있지만, 다른 한편으로 경제성장 둔화는 성장전략을 추종하는 사람들의 주장을 강화하고 있다.

이 글에서는 라틴아메리카와 카리브 해 국가의 인프라에 대한 중국의 투자가

1) Yamei Wang, "Spotlight: Infrastructure Construction Shines in China-lac Partnership", *Xinhua*, 26/7/2014.

2) Bettina Gransow, "Social Transformation in China and the Development of Social Assessment", *International Review of Sociology*, Vol. 17, No. 3, 11/2007; "The Risk of Impoverishment – The Social Impact of Involuntary Resettlement in Rural China", *China aktuell*, Vol. 36, No. 2, 2007.

3) 패러다임 및 정책 네트워크의 변화에 대해서는 다음 참고. Ya-peng Zhu, "Policy Networks and Policy Paradigm Shifts: Urban Housing Policy Development in China", *Journal of Contemporary China*, Vol. 22, No. 82, 2013; y Peter Hall, "Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain", *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 3, 1993.

이 지역의 지속 가능한 발전을 추동할 수 있는지 물을 것이다. 이 글은 3부로 구성되는데, 1부에서는 라틴아메리카와 카리브 해 국가의 인프라 건설에 대한 중국의 투자 전략을 살펴본다. 2부에서는 중국과 라틴아메리카의 협력 사업 참여자에 대한 이해를 높이기 위해 중국의 주요 행위자를 살펴보고, 이러한 행위자가 다양한 방식의 재원조달과 어떤 관계인지 간략하게 살펴본다. 3부에서는 인프라 건설의 사회적·환경적 위험을 관리하기 위한 정책 가이드라인에 초점을 맞출 것이다. 그리고 결론으로, 중국 정부는 해외에서 협력 사업을 추진하거나 투자활동을 벌이는 자국민의 행위에 대한 국내외적 우려를 불식하기 위해 정치적·규범적 틀을 마련하여 남·남 협력과 지속 가능한 발전이라는 패러다임에서 투자 전략을 세우고 있다는 점을 밝힐 것이다.

## II. 중국의 인프라 투자: 정책, 형식 그리고 분포

글로벌 금융위기가 한창이던 2008년에 중국 정부는 처음으로 대라틴아메리카 정책보고서를 발표했다. 이 보고서에 따르면, 중국은 라틴아메리카 국가와 유사한 발전단계에 있다면서 ‘평화 공존 5대 원칙’<sup>4)</sup>에 기반을 두고 라틴아메리카 및 카리브 해 국가와 포괄적인 협력을 모색한다고 밝히고 있다. 같은 해 중국은 미주개발은행에 가입하고, 3억5천만 달러를 공공 및 민간 부분 프로젝트에 투자하기로 약속했다.<sup>5)</sup>

4) 평화 공존 5대 원칙은 영토와 주권의 상호 존중, 상호 불가침, 상호 내정 불간섭, 상호 평등과 호혜, 평화 공존이다.

5) Jörn Dosch y David Goodman, “China and Latin America: Complementary, Competition and Globalisation”, *Journal of Current Chinese Affairs*, Vol. 41, No. 1, 1/2012, p. 12.

## 1) 라틴아메리카와 카리브 해 국가에 대한 중국의 제안

이후 중국과 라틴아메리카·카리브 해 국가의 경제협력 강화에서 또 다른 이정표가 된 것은 2014년 시진핑 국가주석의 브라질, 아르헨티나, 베네수엘라, 쿠바 방문이다. 이 순방 기간에 중국과 브라질은 철도건설, 송전시설 건설 등과 같은 인프라 건설 등을 필두로 한 총 56개 협력협정에 서명했다. 또한 베네수엘라, 아르헨티나와도 인프라에 대한 협정을 체결했다. 중국, 페루 그리고 브라질은 페루 태평양 연안과 브라질 대서양 연안을 연결하는 철도건설에 관한 공동성명을 발표했다. 신흥경제5국(BRICS: 브라질, 러시아, 인도, 중국, 남아프리카공화국)이 주도하는 새로운 개발은행의 설립은 중국과 라틴아메리카·카리브 해 국가와 인프라 협력을 더욱 강화할 것이다.<sup>6)</sup>

2015년 1월 중국은 제1차 ‘중국과 라틴아메리카·카리브 해 국가 공동체 포럼’(China-CELAC Forum)을 개최했다.<sup>7)</sup> 중국·아프리카 협력 포럼(FOCAC), 중국·아세안 정상회담에 비교할 만한 이 포럼은 중국과 라틴아메리카의 협력 기반을 만들 것이다. 다양한 협력협정 서명과 함께 중국은 라틴아메리카·카리브 해 국가공동체와의 교역을 2025년까지 5,000억 달러로 확대하고, 투자액도 2,500억 달러까지 늘리기로 약속했다.<sup>8)</sup>

2015년 5월에는 리커창 중국 총리가 브라질, 콜롬비아, 페루, 칠레를 방문하여 여러 건의 협력협정을 체결했다. 이 중에는 중국과 칠레 간 통상과 투자 활성화를 위해 양측 중앙은행이 체결한 35억 달러 규모(기간은 3년)의 통화스와프협정

6) Yamei Wang, *op. cit.*

7) CELAC, “Primer Foro de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) y China: explorando espacios de cooperación en comercio e inversión», CEPAL, Santiago de Chile, 2015. 2011년에 창설된 이 포럼에는 미국과 캐나다를 제외한 아메리카 대륙 33개국이 가입하였다.

8) Kevin Gallagher, “Why Latin America Should not Squander the China Boom”, *BBC News*, 27/1/2015.

도 포함되어 있다.<sup>9)</sup> 순방을 마무리 짓는 행사인 라틴아메리카·카리브 경제위원회(CEPAL) 연설에서 리커창 총리는 인프라 투자가 제조업 협력을 촉진하고, 시설과 산업에 대한 투자를 촉진함으로써 양측의 경제 협력을 증진할 것이며, 이는 관련 당사국 모두에게 이익이 되는 발전을 추동할 수 있다고 강조했다.<sup>10)</sup> 이러한 발전은 세계화 및 중국 기업의 해외진출전략(走出去)이라는 넓은 맥락에서 살펴볼 필요가 있다. 중국 정부는 중국 기업의 해외 투자를 촉진하기 위해 21세기 초반부터 저우추취(走出去)라는 슬로건을 사용했고, 여기에는 주로 국영 기업이 정부의 시책에 따라 해외투자에 나섰다.<sup>11)</sup>

## 2) 왜 라틴아메리카는 중국의 인프라 투자에 관심을 표명하는가?

1980년대 후반부터 1990년대 말까지 라틴아메리카 국가에서는 인프라 투자가 급격히 감소했다. 국제통화기금(IMF)이 요구한 구조조정, 긴축재정, 민영화로 인해서 라틴아메리카 국가는 갑작스럽게, 종종 그것도 대규모로, 재정조정에 들어가야 했고, 이는 인프라 투자 악화를 초래했다. 라틴아메리카 경제 규모 상위 6개국의 경우, 1980년대 초반 국내총생산의 3.1%에 달하던 공공 투자가 1996년부터 2001년 사이 0.8%로 급감했다.<sup>12)</sup> 라틴아메리카에 대한 중국의 투자는 이와 같은 병목 현상을 해결하는 데 도움이 될 것이다.<sup>13)</sup> 결론적으로 말하자면, 라

9) “China, Chile Ink Multi-Billion-usd Currency Swap Deal”, *Xinhua*, 26/5/2015.

10) “Li Concludes Visit to Chile. China Will Finance More of South America’s Bioceanic Corridors”, *Larouche*, 27/5/2015, (<https://larouchepac.com/20150527/china-will-finance-more-south-americas-bioceanic-corridors/>).

11) 이 말은 중국이 해외 자본의 대중국 투자를 원하지 않는다는 의미는 아니다.

12) Alfredo Toro Hardy: *The World Turned Upside Down: The Complex Partnership between China and Latin America*, World Scientific, Nueva Jersey, 2013, p. 212.

13) *Ibid.*, p. 213.

틴아메리카 국가는 인프라 투자가 절실하며, 이에 따른 자본도 부족하고 필수적인 경험도 부족하다. 따라서 라틴아메리카 국가는 중국의 인프라 투자에 관심이 있을 수밖에 없는 것이다.

3) 중국의 인프라 투자: 라틴아메리카 지역과 산업에 따른 분포와 규모  
인프라 프로젝트를 위한 차관 형식의 재정 지원은 중국과 라틴아메리카의 경제 관계에서 갈수록 중요도를 더해가고 있다. ‘중국·라틴아메리카 금융 데이터베이스’(China-Latin America Finance Database)에 따르면,<sup>14)</sup> 2005년부터 2014년까지 라틴아메리카 국가 및 기업과 1,190억 달러에 달하는 차관약정을 체결했다.

중국의 대라틴아메리카·카리브 차관은 2004년부터 시작되었으며, 2010년에 최고에 달했다. 2012년에는 차관 규모가 급격히 축소되었지만(그 이유는 수원국의 차관도입에서 발생한 기술적 난점 때문이다) 차관약정 규모는 2013년 다시 큰 폭으로 증가했고, 2014년에는 증가 규모가 더욱 커졌다(〈표1〉 참고). 이것은 라틴아메리카 국가, 그중에서도 최근 유가 폭락으로 인한 영향을 직접적으로 받고 있는 베네수엘라와 같은 국가에는 긍정적인 신호이다.

인프라 차관은 중국의 대라틴아메리카 차관에서 매우 중요한 부분을 차지한다. 〈표2〉에서 볼 수 있듯이 2005년부터 2014년까지 중국이 공여한 총 차관 약정액 중 40%가 인프라에 대한 차관약정액이다.<sup>15)</sup> 가장 큰 규모의 인프라 차관약정액을 받은 국가는 베네수엘라와 아르헨티나이다.<sup>16)</sup>

14) Kevin Gallagher y Margaret Myers, “China-Latin America Finance Database”, Inter-American Dialogue, Washington, 2014.

15) 이 통계는 중국·라틴아메리카 데이터베이스 목록을 바탕으로 이루어졌다. 그런데 댐과 같이 에너지 목록에 올라가 있는 부분은 전통적인 인프라 사업이기 때문에 현재 라틴아메리카 인프라에 대한 중국의 차관 규모는 이보다 훨씬 더 클 것이다.

16) 일반적으로 차관 약정액 중 극히 일부분만 현금으로 지원한다. 예를 들어, 아르헨티나에서는 많은 건

〈표1〉 중국의 라틴아메리카 국가 및 기업에 대한 차관약정액(2005-2014)

연도	총액(백만 달러)	연도	총액(백만 달러)
2005	231	2010	37,000
2006	4,800	2011	17,800
2007	-	2012	3,800
2008	6,300	2013	12,900
2009	13,600	2014	22,100

출처: K. Gallagher y M. Myers, “China-Latin America Finance Database”, Inter-American Dialogue, Washington, 2014.

〈표2〉 국가 및 부문에 따른 차관약정액(2005-2014)

국가	차관약정총액 (백만 달러)	인프라	에너지	광업	기타
베네수엘라	56,300	28,400 (1)*	6,000 (3)	2,400 (1)	19,500 (1)
브라질	22,000	800 (6)	12,200 (1)	1,400 (3)	7,500 (2)
아르헨티나	19,000	14,000 (2)	4,900 (4)	-	60 (8)
에콰도르	10,800	392 (7)	8,400 (2)	-	2,000 (3)
바하마	2,900	2,900 (3)	-	-	-
멕시코	2,400	1,400 (4)	1,000 (5)	-	-
페루	2,300	100 (11)	-	2,000 (2)	150 (7)
자메이카	1,400	1,200 (5)	-	-	189 (6)
볼리비아	611	300 (8)	60 (7)	-	251 (5)
코스타리카	401	-	-	-	401 (4)
온두라스	298	-	298 (6)	-	-
칠레	150	150 (9)	-	-	-
기아나	130	130 (10)	-	-	-
콜롬비아	75	75 (12)	-	-	-
우루과이	10	-	-	-	10 (9)
기타 국가	118,700	49,900	32,900	5,800	w30,100

\*괄호 속 숫자는 각 부문 별 차관 규모 순위

출처: K. Gallagher y M. Myers, “China-Latin America Finance Database”, Inter-American Dialogue, Washington, 2014. 필자 재구성.

2005년부터 2011년까지만 보더라도 중국 은행이 라틴아메리카와 카리브 해 국가에 제공한 10억 달러 이상의 대규모 차관만 하더라도 689억 달러에 이른다. 이 액수는 세계은행이나 미주개발은행 등 전통적인 다자간 혹은 지역 차관 제공 기관이 동기간에 제공한 차관을 압도한다. 이 기간에 두 기관이 라틴아메리카 국가에 제공한 차관은 178억 달러였다.<sup>17)</sup> 이는 양적 차이뿐만 아니라 질적 차이도 있음을 보여준다. 즉 중국 은행은 대라틴아메리카와 카리브 해 국가 차관의 대부분을 인프라, 에너지, 교통, 광업, 주택 등에 할당했다. 반면 미주개발은행이 제공한 차관의 29%, 세계은행이 제공한 차관의 34%만 이 부문에 할당되었다. 미주개발은행과 세계은행은 대라틴아메리카·카리브 해 국가 차관의 1/3 이상을 보건, 사회, 환경 분야에 할당했는데, 이런 부문은 적어도 2011년까지는 중국의 차관 대상이 아니었다.<sup>18)</sup>

### III. 중국과 라틴아메리카의 인프라 협력에서 주요 행위자

여기에서는 중국의 대라틴아메리카·카리브 해 국가 인프라 차관, 특히 자원 관련 인프라 차관에 관여하는 행위자를 살펴볼 것이다. 아나 크리스티나 알베스가 주장하듯, 이 차관은 중국 정부의 마스터플랜에 따른 결과라기보다는 중국의 이해관계가 집중된 것이라는 관점에서 더 잘 이해할 수 있다.<sup>19)</sup> 2008년의 대라틴

설사업 협약을 파기했다(Robert Evan Ellis, *China on the Ground in Latin America. Challenges for the Chinese and Impacts on the Region*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2014, p. 67 y ss.).

17) Katherine Gallagher, Kevin, Katherine Koleski, and Amos Irwin, “The New Banks in Town: Chinese Finance in Latin America”, *Inter-American Dialogue Report*, Washington, DC, 2012, tabla 3.

18) *Ibid.*, p. 17.

19) Ana Cristina Alves, “Chinese Economic Statecraft: A Comparative Study of China’s Oil-Backed

아메리카 정책보고서는 정부 대 정부, 기업 대 기업, 개인 대 개인 등 다양한 관계 유형을 구별하고 있다. 이것은 각 부분의 파트너 간 동일한 지위, 동일한 권리에 대한 외교적 수사이다. 그러나 실제로는 중국과 라틴아메리카의 상이한 행위자 사이에 복잡하면서도 역동적인 관계망이 생겨났는데, 이런 점은 아직 충분한 연구가 이뤄지지 않았다.<sup>20)</sup>

2009년경까지 라틴아메리카에서 중국 기업의 존재는 물리적 차원에서는 미미했다. 그러나 현재 상황은 다르다. 공적 행위자, 사적 행위자, 준사적(semi-private) 행위자가 중국과 라틴아메리카의 관계에 관여하고 있다. 중국 측에는 중국 공산당, 국책 은행, 국가 기관과 긴밀히 연결되어 있는 거대 국영기업이 있다. 또 지방 기관의 지원을 종종 받는 반 독립적 통상기관도 있다. 중국 측과 라틴아메리카 측 행위자의 이익이 국가 부문과 민간 부문에서 뒤섞임에 따라 중국의 이익, 라틴아메리카의 이익, 카리브 해의 이익을 정확하게 구별하기 어렵게 되었다. 베네수엘라나 에콰도르의 경우, 갈수록 중국 자본 의존도가 높아지고 있으며, 따라서 중국 자본의 자국 투자를 촉진하고 자국에 투자한 중국인 투자자를 보호한다. 기아나의 경우에는 정치지도자가 중국 기업이나 프로젝트에 이권을 가지고 있다. 멕시코, 페루, 콜롬비아와 같은 국가는 중국 자본의 유치를 원하지만 중국 자본으로 인해 이익을 볼 수도 있고, 반대로 손해를 볼 수도 있는 애매한 상황에 직면하고 있다.<sup>21)</sup>

라틴아메리카와 카리브 해 국가에서 중국의 다양한 건설사업 유형에 대한 로

Loans in Angola and Brasil”, *Journal of Current Chinese Affairs*, Vol. 42, No. 1, 2013, p. 102.

20) Ariel Armony y Julia Strauss, “From Going Out (zou chuqu) to Arriving In (desembarco): Constructing a New Field of Inquiry in China-Latin America Interactions”, *The China Quarterly*, Vol. 209, 2012, p. 15.

21) Robert Evan Ellis, *op. cit.*, p. 9.

버트 에반 엘리스의 구분법을 따르면,<sup>22)</sup> 세 가지 유형의 금융조달 방식이 있다. 첫째 유형은 라틴아메리카 국가에 대한 중국의 ‘선물’ 사업이고, 둘째 유형은 중국 투자자가 전액 출자하는 사업으로, 이는 양측의 공무원과 기업 간의 새로운 형태의 파트너십을 보여준다. 셋째 유형은 중국에서 차관을 도입하여 라틴아메리카 국가가 사업비를 지급하는 것이다. 이 세 가지 유형에 자원 개발을 위한 인프라 차관을 덧붙여야 한다. 이 마지막 유형에서는 중국 정부, 국영석유기업, 국책은행이 공동으로 차관을 공여한다.

중국의 대라틴아메리카 인프라 차관에서 가장 중요한 행위자는 중국개발은행(CDB)과 중국수출입은행(EXIM)이다.<sup>23)</sup> 차관을 통한 사업자금 조달 방식이 널리 확산됨에 따라서 위에서 언급한 중국 국책은행은 라틴아메리카에서 급속히 사업을 확장할 수 있는 효율적인 모델을 찾아냈다. 이러한 사업 모델은 전통적인 자본시장으로부터 스스로 고립된 아르헨티나 및 다른 여러 이유로 인해 자본 도입이 어려운 카리브 해 소국에서 특히나 효율적이다.<sup>24)</sup>

#### IV. 환경 위험 관리 및 사회적 위험 관리

상이한 행위자는 인프라 사업에 수반되는 위험을 상이한 방식으로 인지하고 또 정의한다. 투자자, 기업가, 은행, 차관 차입자는 금융위기와 경제위기에 주로 초점을 맞추고, 엔지니어는 기술적 위험에 주로 집중하는 반면, 환경 위험과 사

22) *Ibid.*, pp. 48-85.

23) 최근에는 중국국제상업은행(International Commerce Bank of China) 역시 라틴아메리카 지역의 인프라에 대한 차관을 제공하고 있다(Robert Evan Ellis, *op. cit.* p. 122).

24) Robert Evan Ellis, *op. cit.*

회적 위험에 대해서는 주로 환경보호단체, 국내외 비정부기구 그리고 개발로 인해 직접적으로 영향을 받는 지역공동체가 앞장서고 있다. 댐, 도로, 철도 등 라틴아메리카와 카리브 해 국가에서 사회적으로나 환경적으로 민감한 인프라 사업에 대한 중국 차관의 증가와 관련하여 다음 세 가지 우려가 대두되었다.

첫째, 중국 기업은 자국의 느슨한 환경 규제를 외국으로 전이시킬 가능성이 있다. 2013년 2월 18일에 발표된 ‘해외투자 및 협력에서 환경보호에 대한 중화인민공화국 상무부와 환경부 가이드라인’이 불행한 상황에 얼마만큼 효과가 있을지 지켜봐야 할 것이다. 이 가이드라인에 따르면, 중국 기업은 “기업 이익과 환경보호라는 윈-윈 상황을 만들기 위해 저탄소 녹색 경제를 발전시키고, 지속 가능한 발전 전략을 시행한다”(제4조)고 되어 있다. 이 가이드라인 외에도 2015년 1월부터 강화된 환경보호법이 발효된다고 명시하고 있다.

둘째, 국제 금융기구가 지역공동체에 심각한 사회적·환경적 영향을 줄 수 있다는 이유로 거부한 사업도 금융 지원을 받을 수 있다. 최근 중국으로부터 금융 지원을 받을 두 개의 대형 사업이 세계 언론의 머리기사를 장식했다. 하나는 니카라과를 관통해 대서양 연안과 태평양 연안을 연결하는 운하 건설인데, 이 사업은 이미 다양한 항의에 직면하고 있다. 다른 하나는 태평양과 대서양을 연결하는, 페루와 브라질 간 국제 철도건설 사업으로, 이 또한 중국 차관으로 건설할 예정이다. 이 사업은 2015년 1월 베이징에서 개최된 제1차 ‘중국과 라틴아메리카·카리브 해 국가 공동체 포럼’(China-CELAC Forum)에서 양측 협력의 전략적 영역으로 명명되었다. 그런데 비판적인 여론은 이 프로젝트가 대규모 산림파괴와 이 지역에서 자발적으로 고립 생활을 하고 있는 원주민 공동체를 붕괴시킬 것이라고 우려하고 있다.<sup>25)</sup> 더욱이 리커창 총리는 2015년 5월 24일부터 25일까지 칠레

25) Fabíola Ortiz, “Brazil, Peru and China and the Inter-Oceanic Dream”, *Diálogo Chino*, 5/2/2014.

를 순방할 때, 중국 정부는 칠레와 아르헨티나를 연결하는 철도와 안데스 산맥을 관통하는 터널 건설에 관심이 많다고 밝혔다.<sup>26)</sup>

셋째, 국내외 환경 규제를 준수하지 못할 수 있다. 따라서 이들 국가에서는 중국의 국책 은행이 채권자 가이드라인을 만들어 환경보호 국제 기준과 지역공동체의 피해를 예방할 수 있는(나아가서는 긍정적 효과를 낼 수 있는) 사회적 기준을 준수하도록 하는 것이 매우 중요하다.<sup>27)</sup>

이와 같은 우려에서 볼 수 있듯이 라틴아메리카 국가의 환경, 사회, 문화 보호 정책 못지않게 환경 및 사회 보호를 위한 중국 국책은행의 가이드라인도 중요하다. 특히 중국 국책은행이 현지 국가와 어떻게 소통하고 이 가이드라인을 어떻게 준수하는가는 중차대한 사항이다.

금융 분야에서 환경 및 사회 보호 정책은 2012년 2월 중국은행업감독관리위원회(CBRC)가 발표한 ‘녹색여신정책 가이드라인’(Green Credit Guidelines)을 통해 근본적으로 강화되었다.<sup>28)</sup> 이 가이드라인에 따르면, 중국 은행의 해외 프로젝트는 국제 규범을 준수하고, 저탄소 배출 및 재생 경제를 지원하며, 사회적·환경적 위험(에너지 소비, 오염, 땅, 건강, 안전, 재정착, 환경 보호, 기후 변화 등)으로부터 지역을 보호하여야 한다. 또한 중국 은행은 사회적·환경적 역할을 강화하고, 사회적·환경적 위험 관리시스템을 마련해야만 한다(35조). 이러한 시스템 마련을 요구하고 있기에 ‘녹색여신정책 가이드라인’은 상당히 진보적인 은행규제정책으로 보인다. 그러나 중국 은행이 가이드라인을 준수하리라고 확신하기는 어렵다. 국제금융기구의 일반적 활동과는 달리 중국 은행은 아직 해외 인프라 프로젝트

26) “Li Concludes Visit to Chile. China Will Finance More of South America’s Bioceanic Corridors”, cit.

27) Gallagher, Kevin, Katherine Koleski, and Amos Irwin, *op. cit.*, pp. 3-5.

28) “Notice of the CBRC on Issuing the Green Credit Guidelines 2012”(www.cbrc.gov.cn/EngdocView.do?docid=3ce646ab629b46b9b533b1d8d9ff8ca).

에 대한 사회환경기준의 적용에서 투명성이 결여되어 있다. 중국 은행은 인프라 사업 때문에 잠재적으로 피해를 볼 수 있는 현지 주민에게 미리 정보를 제공하고, 의견을 수렴할 필요가 있을 뿐만 아니라 해외진출정책이 야기한 사회적·환경적 결과에 대해 중국 국민에게도 알릴 필요가 있다.

중국과 라틴아메리카·카리브 해 국가의 인프라 협력의 맥락에서 이 가이드라인의 실행이 내포하고 있는 또 다른 가능성을 제대로 평가하려면, 라틴아메리카·카리브 해 국가의 인프라 사업이 안고 있는 환경적·사회적 문제가 어느 정도까지 2015년 1월에 발표한 ‘중국과 라틴아메리카·카리브 해 국가 간 협력 계획(2015~2019)’의 대상이 되는지 검토해봐야 할 것이다. 그리고 경제성장의 관점 또는 지속 가능성을 지향하는 발전 패러다임의 관점에서 어느 정도까지 인프라 협력을 이해하고 있는지도 검토할 것이다.

‘중국과 라틴아메리카·카리브 해 국가의 협력 계획(2015~2019)’은 인프라 협력 분야를 교통, 항만, 도로, 창고 시설, 물류, 정보통신기술, 광대역 인터넷, 라디오와 텔레비전, 농업, 에너지와 전기, 주택 및 도시 개발로 규정하고 있다. 이처럼 다양한 분야의 협력을 언급하고 있지만 남·남 협력에 대해서는 명확한 비전을 보여주지 못하고 있다. 또한 시민사회단체와의 협력에 대해서도 적절한 관심을 표명하고 있지 않다. 따라서 위에서 언급한 환경 및 사회 보호 정책과 관련해서는 ‘중국과 라틴아메리카·카리브 해 국가 인프라 포럼’(China-LAC Infrastructure Forum) 또는 ‘라틴아메리카·카리브 해 국가 중국 인프라 기금’(LAC-China Infrastructure Fund)이 기술적 협력을 추진하여 사회적·환경적 위험 평가와 위험 관리에 대한 역량을 구축하는 것이 무엇보다도 중요하다. 이렇게 되면 환경적·사회적 가이드라인은 중국과 라틴아메리카·카리브 해 국가의 인프라 협력이라는 틀 속에서 훨씬 효과적으로 작동할 것이다.

#### IV. 결론: 아직은 유약한 지속 가능한 발전 아젠다

오직 경제성장에만 집중하고 대형 인프라 프로젝트를 중심 전략으로 취하는 개발 패러다임이 가져온 환경 파괴, 개발로 인해 피해를 본 주민의 정착 문제, 환경보호론자의 항의와 같은 환경적·사회적 비용이 누적되고 있다는 관점에서 보았을 때, 중국 내에서뿐 아니라 중국 자본이 들어간 외국에서도 지속 가능한 인프라 투자 전략의 필요성이 갈수록 절박해지고 있다. 그러나 경제성장 패러다임은 아직 지속 가능한 발전 패러다임으로 완전히 바뀌지 않았다. 현재는 이 두 가지 발전 패러다임이 어느 순간에는 공존하고 어느 순간에는 뒤섞이는 상태이다. 이는 호혜적인 남·남 협력의 경우에도 해당된다. 즉, 두 가지 발전 패러다임의 관점에서 해석할 수 있는 것이다.

중국과 라틴아메리카·카리브 해 국가의 인프라 협력 및 금융조달에 관여하는 중국 측 행위자는 잠정적이지만 두 가지 발전 패러다임 중 하나로 귀결된다. 그러나 중국 정부가 중국 기업 및 은행의 해외투자 전략과 관련하여 지속 가능한 발전 패러다임을 장려하고 있다는 사실은 분명하다. 이 점은 아프리카와 메콩강 유역에서 중국의 활동을 연구한 크리스텔 모린과 피차몬 여판통이 확인하고 있다.<sup>29)</sup> 이 연구에 따르면, 중국 정부가 지속 가능한 발전 패러다임을 장려하는 이유는 글로벌 무대에서 책임감 있는 행위자로 인식되길 원하며, 사회적·환경적 기준을 준수함으로써 중국 기업과 은행의 경쟁력 강화를 노리고 있기 때문이다. 그렇지만 또 하나 분명한 사실은, 중국 투자자가 투자를 결정할 때 정부로부터 상대적 자율성을 누리고 있기 때문에 중국 정부로서는 자국 은행의 환경 및

29) Cristelle Maurin and Pichamon Yeophantong, "Going Global Responsibly? China's Strategies Towards 'Sustainable' Overseas Investments", *Pacific Affairs*, Vol. 86, No. 2, 6/2013, p. 283.

사회 보호 정책과 자국 기업의 사회적 책임 이행 여부를 감독하기 어렵다는 점이다. 왜냐하면 이런 활동은 해당 은행이나 기업의 자발적인 약속에 기반을 두고 있기 때문이다.

라틴아메리카·카리브 해 국가에 대한 중국의 인프라 투자가 준수해야 할 사회적·환경적 가이드라인을 효과적으로 시행하기 위한 보강 메커니즘은 아직 준비되어 있지 않다. 인프라 프로젝트로 인해 피해를 본 지역공동체가 실익을 얻으려면 앞서 강력한 정치적 네트워크를 구축하여 언급한 가이드라인의 시행을 촉구해야 할 필요가 있다. 이 점에서 라틴아메리카·카리브 해 국가가 할 수 있는 일은 제한적인 지원뿐이다. 데니스 령과 잉젠 자오와 같은 몇몇 전문가는 “급속한 경제성장과 세계적인 영향력을 확보한 중국은 사회적·환경적 부분에서 새로운 글로벌 리더로 부상할 수 있는 기회를 얻었다.”<sup>30)</sup> 이러한 낙관론이 단순한 희망사항 이상이 되려면 차관 공여국과 차관 차입국의 실질적인 조치가 필요하다. 이러한 조치에는 환경영향평가와 사회영향평가, 분쟁해결 메커니즘, 효율적인 대중 참여 메커니즘 등이 포함된다. 새로 출범한 ‘중국과 라틴아메리카·카리브 해 국가 공동체 포럼’은 다양한 국가 및 국내외 비국가 행위자를 불러들여 사회 및 환경 가이드라인의 시행을 압박하고, 또 개발로 피해를 보는 사회적 약자의 이익을 보장하는 한편 환경도 보호할 수 있는 적절한 정책 수단을 마련해야만 할 것이다.

정동희 옮김

30) Denise Leung and Yingzhen Zhao, in collaboration with Tao Hu and Athena Ballesteros, *Environmental and Social Policies in Overseas Investments: Progress and Challenges for China*, World Resources Institute, 2013, p. 23.

