

# 메콩 지역 일대일로 이니셔티브의 사회적 수용성 고찰: 라오스와 캄보디아 초국경 인프라 구축 사례를 중심으로\*

최기룡 경상국립대학교 정치외교학과 강사

중국의 일대일로 이니셔티브(BRI, Belt and Road Initiatives)가 2013년 등장한 이후 10년의 세월이 흘렀다. 중국은 동남아시아 CLMV 국가를 포함한 전 세계 150개 국가와 200개 이상의 BRI를 추진하며 초국경 인프라를 구축하고 있다. BRI 10년 동안 중국은 주요 행위자로서 전 지구적으로 주목을 받고 있지만, 초국경 인프라가 구축되고 있는 개도국은 객체로 인식되거나 주변화되어 주목받지 못하고 있는 상황이다. 본 연구는 이에 초점을 맞춰 사례분석 연구방법을 통해 BRI 하에서 라오스와 캄보디아에서 구축되고 있는 초국경 인프라 수용이 잘 이뤄지고 있는지를 분석했다. 분석을 위한 도구는 소비쿨(Sovacool et al.)과 뷔스텐하겐(Wüstenhagen)이 제시한 사회적 수용성(social acceptance)을 측정할 때 활용한 세 평가기준인 사회정치적 수용성(Socio-political Acceptance), 공동체 수용성(Community Acceptance), 시장 수용성(Market Acceptance)을 더욱 세분화해 보완한 모델을 활용할 것이다. 소비쿨은 사회정치적 수용성으로 '강력한 제도적 역량(Strong institutional capacity)', '정치적 약속(Political commitment)', '법과 규제의 우호성(Favorable legal and regulatory frameworks)'으로 평가지표를 세분화했다. 다음으로 공동체 수용성은 '지역 및 주민의 소유권과 사용(Proliferation of community/individual ownership and use)', '프로젝트 입지선정 과정 참여(Participatory project siting)', '외부성과 긍정적 공공 이미지에 대한 인식(Recognition of externalities or positive public image)'으로 세분화해서 제시하고 있다. 마지막으로 시장 수용성은 '경쟁력 있는 설비와 운용비용(Competitive installation/production costs)', '정보와 피드백 메커니즘(Mechanisms for information and feedback)', '재정접근성(Access to financing)'으로 세분화했다. 본 연구에서는 라오스의 쿤밍-보텐-비안티엔 고속철도와 캄보디아의 시아누크빌 항만이라는 초국경 인프라의 사회적 수용성을 분석해, 사회정치적 수용성은 대체로 잘 이뤄졌으나 공동체와 시장수용성은 대체로 잘 이뤄지지 않고 있는 것으로 분석됐다. 이를 기초로 앞으로 연결성의 역할과 중국의 연결 전략 관련 연구를 확대할 필요성을 지적한다.

**주제어** 일대일로 이니셔티브, 초국경 인프라, 사회적 수용성, 라오스, 캄보디아, 연결성의 역할

## I. 문제 제기

전 세계를 대상으로 한 중국의 일대일로 이니셔티브(一帶一路, Belt and Road Initiatives: 이하 BRI)가 2013년 등장한 이후 10년의 세월이 흘렀다. 중국은 2023

\* 이 연구는 2023년도 서울대학교 아시아연구소의 아시아기초연구사업의 지원을 받아 수행되었음.

년 10월 베이징에서 제3회 일대일로 국제협력 정상포럼을 ‘일대일로 고품질 공동건설, 손잡고 공동발전과 번영을 이루자(High-Quality Belt and Road Cooperation: Together for Common Development and Prosperity)’라는 주제로 개최했다. 행사에는 전 세계 150개 국가와 국제기구 대표 등 약 4,000명이 참여해 BRI 10주년을 기념했다.

중국은 저우언라이가 언급한 평화공존 5원칙을 기초<sup>1</sup>로 ‘미래를 위한 인프라(infrastructure for future)’를 제공한다는 등의 수사에 기초해 교류 국가와 상호협력 관계를 맺어 왔으며 미래를 위한 계획을 BRI 참여국과 공유했다. BRI로 중국은 육상과 해상 실크로드뿐만 아니라 위성 네트워크, 금융 및 투자 프로젝트에 이르기까지 모든 부문과 영역에서 자본, 기술, 상품, 인적 자원의 흐름을 촉진하는 것을 목표로 했다. 이를 위해 아시아, 아프리카, 그리고 유럽 등 150개가 넘는 국가를 대상으로 200개 이상의 BRI 협력 문서를 체결한 것으로 알려져 있다. 실제 착수된 BRI 프로젝트는 3,000건이 넘으며, 총 지출액은 이미 1조 달러를 넘어선 것으로 파악된다.

이탈리아가 BRI 탈퇴 의사를 표명했음에도 불구하고 150개가 넘는 국가가 중국과의 협력을 통해 이익을 얻기 위해 BRI 자금을 활용하고 있다. BRI 결과 나타나는 영향을 고민하지 않을 수 없지만, 개발자금을 마련할 대안이 부족하므로 많은 국가는 중국이 제공하는 BRI 관련 자금이 필요한 상황이다. 동남아시아 메콩 지역의 소위 CLMV(Cambodia, Laos, Myanmar, Vietnam) 국가 역시 BRI를 통해 제공된 인프라 프로젝트가 다른 국가가 제공한 인프라 프로젝트보다 확대되고 있다.<sup>2</sup>

CLMV 국가를 대상으로 제공한 자금 대부분은 에너지 부문과 연결망을 구축하기 위한 도로와 철도 등 인프라 개발에 집중된 것으로 알려져 있다. 중국이 CLMV 국가 등에 지원한 개발자금은 순수한 투자 동기 이외에 다른 의도가 숨겨져 있다고 전문가들은 분석한다. BRI의 동기와 의도를 파악하는 것은 중국의

<sup>1</sup> 5원칙은 I) 수원국이 자국 개발 역량을 발전시킬 수 있도록 지속해서 지원할 것, II) 정치적 조건을 부과하지 않을 것, III) 평등, 상호이익, 그리고 공동의 발전을 추구할 것, IV) 최고를 추구하되 현실성을 유지할 것, V) 개혁과 혁신에 주목하고 페이스를 유지할 것이다.

<sup>2</sup> <https://greenfdc.org/ten-years-of-chinas-belt-and-road-initiative-bri-evolution-and-the-road-ahead/>.

영향력 확장 정책을 이해할 수 있다는 점, 기존에 이 지역에서 영향력을 행사하고 있던 국가는 대응책을 마련할 수 있다는 점 등에서 의미가 있다. 그러나 관련된 대부분의 연구가 개발자금을 지원하는 주체인 기존 국가와 중국의 경쟁과 충돌 및 지원과 투자에만 초점을 맞추고 있다.

본 연구는 인프라가 구축되고 있는 메콩 지역 개도국을 객체로만 인식하거나 주변화하고 있다는 문제의식에서 출발한다. 지원을 받는 국가와 지원하는 국가의 상호성과 관계성을 파악하는 것이 필요하지 않은가? 인프라가 건설되고 있는 개도국은 중국이 참여한 초국경 인프라에 관한 높은 수용성을 보이는가, 아니면 낮은 수용성을 보이는가? BRI이 10여 년에 걸쳐 이뤄지는 동안 지원과 투자를 받는 국가가 가지게 된 인식과 상황을 점검해 보는 것은 이러한 질문에 답을 구한다는 측면에서도 의의가 있을 것으로 판단된다.

본 연구가 제기하는 문제의식에 대한 답을 동남아시아 메콩 지역을 중심으로 이뤄지고 있는 초국경(transboundary) 인프라 구축 사업을 중심으로 접근해 찾아보고자 한다. 연구방법은 사례분석(Atheoretical case studies)을 기초로 국가 간 비교분석을 함께 시도할 것이다. 사례분석의 유용성을 연구한 레이프하트(Lijphart, 1971)는 사례분석 연구 유형으로 I) 단순 사례분석, II) 해석적 사례분석, III) 가설창출용 사례분석, IV) 이론 확증용 사례분석, V) 이론 논박용 사례분석, VI) 사례 분석이라는 6개의 이념형을 제시하고 있다. 이 중 첫 번째에 해당하는 단순 사례분석으로 기본적인 자료수집 작업이 누적되면, 간접적으로 보편적인 명제를 정립하고 이론 정립에 기여할 수 있다는 점에서 의의가 있다. 비교분석을 위해 뷔스텐하겐(Wüstenhagen et al., 2007)과 소바쿨(Sovacool et al., 2012)이 발전시킨 사회적 수용성이라는 개념을 활용해 체계적인 분석을 시도할 것이다.

## II. 초국경 인프라 구축과 사회적 수용성 기존 연구

### 1. 초국경 인프라 연구 필요성

메콩 지역은 저개발된 개도국이 대부분을 차지하는 지역이면서, 역내 국가 간

개발 격차 문제로 인해 인프라 개발 수요가 상당히 높은 지역이다. 인프라는 주로 사회간접자본(SOC: Social Overhead Capital), 사회기반시설, 공공사회 기반시설, 공공자본 등으로 다양하게 불린다. 인프라는 사회의 생산성과 번영을 촉진하고 근로자에 일자리를 제공하고 기업이 성장하고 번영하는 기반이 된다. 중요 서비스를 제공하고 상품과 사람의 이동 가능성을 증진해 사회의 모든 부문에서 기회를 창출하는 역할을 한다. 최근에는 기후 변화, 공중 보건 위기로부터 사회를 보호하기 위한 기능적 측면도 강조되고 있다. 한강의 기적으로 불리는 한국경제 성장의 토대 역시 인프라가 적절한 시기에 공급되었기 때문에 가능했다고 평가하고 있기도 하다.

인프라의 유형은 여러 가지로 정의되는데, 일반적으로 물리적 공공자본으로서 유형의 인프라(Nijkamp, 2000; Fung et al., 2005)를 의미한다. 그리고 인프라는 국내 자본으로 구축되면서 국내에서만 영향을 미치는 국내 인프라, 그리고 지정학적 및 지경제적 측면에서 인프라의 성격이 초국경적(transboundary) 성격을 띠는 인프라로 구분할 수 있다. 외부로부터 대규모 자금 지원을 받는 초국경 인프라의 경우 이것은 단순히 국내적 문제로만 그치지 않고 국제적인 문제로 연결될 수 있다. 국내법과 국내정치적 과정을 통해 이행문제를 해결하는 국내 인프라 건설과 달리, 초국경 인프라는 국제정치의 무정부적(anarchical) 속성상 인프라를 둘러싼 권력 정치적 상황도 함께 전개된다.

실제 전 세계적으로 인프라가 부족한 상황은 권력정치적 양상이 나타나는 배경이 되고 있는데, 개도국뿐만이 아니라 선진국에서도 인프라 부족 현상이 발생하고 있기 때문이다. 2019년 워싱턴에서 열린 세계경제포럼에서 2040년까지 전 세계적으로 필요한 투자수요는 97조 달러에 달하지만, 실제 투자는 79조 달러만 이뤄져 약 18조 달러가 부족할 것으로 전망했다. 이 부족분을 메우기 위해서는 인프라 투자가 연간 23%씩 증가해야 하는 상황이지만 이에 미치지 못하고 있다(Drzik, 2019). UN과 맥킨지(McKinsey)가 공동으로 작업한 2016년 보고서인 ‘글로벌 인프라 격차 연계(Bridging Global Infrastructure Gaps)’ 역시 전 세계적으로 연간 약 2조 5,000억 달러가 교통·통신·전력 등에 투자되고 있지만, 세계 수요에 미치고 있지 못하고 있다고 분석한 바 있다. 보고서는 개도국의 수요가 전 세계적 인프라 수요의 60%를 차지하고 있는데, 투자가 증가하지 않으면 개도국은

인프라 부족으로 고통을 받을 수 있다고 경고하고 있다(Woetzel et al., 2016).

개도국의 성장을 위해 인프라 구축이 절실하며, 선진국은 노후화된 인프라를 보강해야 하는 상황에서 나타나는 자금 공급 부족은 개발자금을 둘러싼 Zero-Sum 양상을 심화하고 있다. 나아가 동남아시아와 사하라 이남 아프리카처럼 저개발국가들이 많은 곳은 지역별로 증가하는 지정학적 마찰이 인프라 부족을 해소하는 것을 어렵게 하고 있다. 마찰이 있는 지역에서 개발이 이뤄지면 프로젝트 비용이 증가하고, 일정이 연장될 수 있다. 경제적 보호주의와 경쟁으로 이어지면 인프라 부족 현상이 더욱 심화할 수 있을 것으로 전망된다(Drzik, 2019).

인프라의 중요성이 커지고 있는 상황임에도 국내인프라와 달리 초국경 인프라가 구체적으로 무엇을 의미하는지 정리되지 않은 상태로 사례와 영향을 분석하는 것(Schipper and Schot, 2011; Perz et al., 2014; Fay et al., 2019, 최장호 외, 2019)이 대부분이다. 본 연구는 여러 국가가 관련되어 제공되는 초국경 인프라라는 개념을 체계적으로 정의한 지오반니(Giovannini, 2017)의 정의를 따를 것이다. 동남아시아 라오스의 댐 건설 상황을 초국경 인프라로 분석한 지오반니는 ‘국경을 넘는(cross-border)’ 혹은 ‘다국적(multinational)’이라는 용어와 ‘초국경적(transboundary)’이라는 단어가 구분없이 사용되지만 초국경이라는 용어가 적절하다고 강조한다. ‘국경을 넘는’이라는 개념은 단순한 물리적 및 지리학적인 의미를 지닌다는 점에서 정치 및 경제적으로 복합적인 영향을 주고받는 용어로 사용하기에는 다소 부족하다고 평가한다. ‘다국적’이라는 의미는 국가들 간의 관계만을 보여 준다는 의미에서 최근 비국가행위자들이 포함된 관계를 보여 주지 못하기 때문에, 초국경적이라는 단어가 적절하다고 분석하고 있다.

지오반니는 국가뿐만 아니라 영향을 받는 주민과 지역사회 등 비국가 행위자들이 포함된 다층적·복합적 관계를 보여 줄 수 있는 ‘초국경’이 적합하다고 주장한다. 지오반니는 초국경적이 무엇인가에 대해서 크게 직접적인 측면과 간접적인 측면으로 구분하여 정의하고 있다. 우선 직접적으로 2개 이상의 국가에 걸쳐 있는 인프라의 경우(예: 도로 또는 철도) 초국경 인프라의 성격을 지니게 된다. 다음으로 간접적으로 초국경적 하천에 세워진 댐과 같이 명백히 초국경적 영향을 미치는 곳에 있는 인프라를 의미한다. 또한, 인프라 자체가 초국경적인 것은 아니지만, 접근성을 가지면 역시 초국경 인프라라고 정의하고 있다. 나아가 저

개발국가의 경우 대규모 인프라 공사를 위해 자금을 해외에서 지원받으면 역시 초국경 인프라로 간주된다. 이를 바탕으로 지오반니는 인프라를 총 5개로 분류하고 있다. 첫째, 도로, 다리, 철도, 그리고 터널과 같은 교통 인프라. 둘째, 파이프라인과 전력망과 같은 에너지 인프라. 셋째, 댐과 같은 에너지 생산 인프라. 넷째, 해저케이블과 광섬유 케이블과 같은 통신 인프라. 다섯째, 관개 시설과 같이 공간 변경을 위한 인프라로 구분한다.

지오반니의 초국경 인프라 정의와 유형 구분은, 전 세계를 대상으로 펼치고 있는 중국의 BRI의 국제정치적 의미와 영향을 파악하는 데 도움을 준다. 중국은 2000년대 중후반부터 본격적으로 초국경 인프라 건설에 나서고 있다. 이는 대내적 측면에서는 급속한 경제발전 시기 대대적인 서부대개발전략(西部大开发战略)을 위해 확충한 설비가 과잉되고 재고 문제가 발생하는 것을 해결해야 하는 것과 함께, 국토 불균형 발전 문제로 대내적 불만이 커지자 이를 해소하기 위한 대안으로 마련된 것으로 분석된다. 대외적 측면에서는 주기적 글로벌 금융 위기와 FTA와 지역 경제 블록 등 지역경제통합 현상이 두드러지면서 이에 대응해야 할 필요성이 커졌기 때문이다. 미국이 동아시아 재균형 정책으로 동남아시아에 영향력을 확대하려는 정책이 본격화되면서, 중국 정부는 인프라 투자가 포함된 가능한 모든 수단을 동원해 대응하고 있는 것으로 판단하고 있다(佐野淳也, 2021).

초국경 인프라 구축은 21세기 들어 중국이 동은북강남하서진(东稳北强南下西进)을 통해 동쪽을 안정시키고, 북쪽에서 힘을 축적한 뒤, 남하하는 것과 함께 서쪽으로 진출한다는 전략과도 맥을 같이한다(Hung et al., 2022). 남하와 진출 전략은 2000년을 전후해 등장한 해외 투자를 확대한다는 저우추취(走出去, going out) 대외기조로도 강조되고 있다(이준엽 외, 2014). 여기에 더해 중국은 BRI를 통해 ‘중국몽(Chinese Dream)’을 달성하고, 중국의 영향력을 확장하는 것을 목표로 하고 있다. 이를 위해 중국은 전 세계 촘촘한 교통망을 구축하여 연결성(connectivity)을 높이고, 중국 위안화의 확산과 특별경제구역(Special Economic Zone)을 만들어 시너지 효과를 낸다는 종합적 계획을 마련하고 있다(Hung and Minh, 2022).

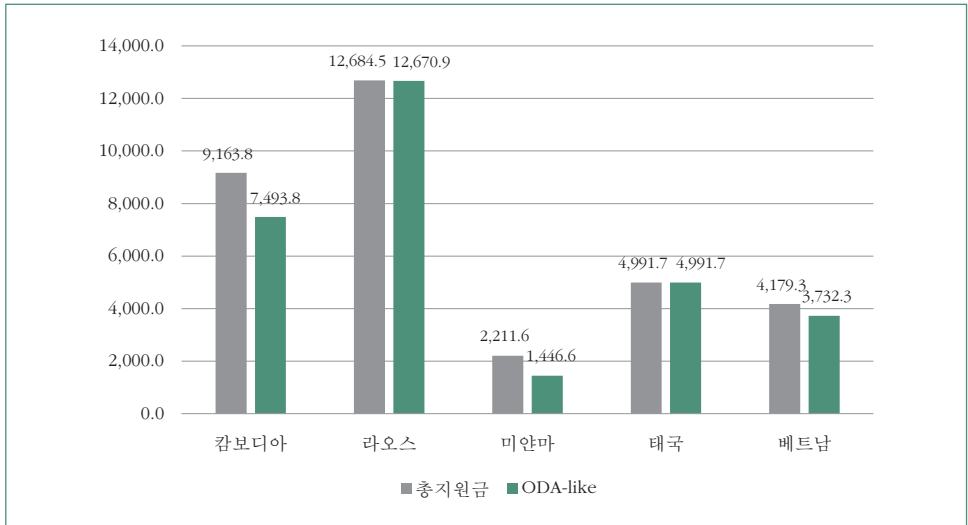
이러한 배경에서 현재 메콩 유역에서 중국과 동남아 각국을 잇는 도로와 철도 댐 건설 등 초국경 인프라 지원확산이 이뤄지고 있는바, 초국경 인프라는 중국 BRI의 핵심으로 간주할 수 있을 것이다. BRI라는 전 지구적 청사진을 부분적

으로 파악하는 사례연구를 초국경 인프라에 초점을 맞춰 보는 것은 중국의 의도와 능력을 평가하는 것뿐만 아니라 BRI 관련국과의 관계를 파악하는 측면에서도 유용성이 있을 것이다.

## 2. 초국경 인프라 사회적 수용성

메콩 지역의 라오스·캄보디아·미얀마의 경우 민주주의의 더딘 성장이 중국이 남방으로 확장하는 좋은 기회로 작용하고 있다. 중국은 2016년 란창메콩 협력(LMC: Lancang Mekong Cooperation)을 창설하여 메콩 유역 국가에 수십억 달러의 양허성 차관과 지원을 약속하며, 기존 확대 메콩지역(GMS: Great Mekong Subregion), 메콩강 하류 이니셔티브(LMI: Lower Mekong Initiative) 등 레짐의 자리를 대체하려는 노력도 기울이고 있다. 중국이 메콩 지역보다 먼저 지원한 아프리카의 사례를 참고할 경우, 인프라 제공을 매개로 한 ‘지원과 자원 교환’ 형 투자가 많아져 중국의 영향력이 점차 커질 수 있을 것으로 예상할 수 있다(Giang, 2019).

William & Mary 대학 연구소에 제공하는 AidData에 따르면 중국의 초국경



출처: Open Development Mekong(2019).

그림 1 AidData 추정 2000~2014년 중국 지원 누적액(백만 달러).

인프라 건설 분포도에서도 라오스와 캄보디아 중심으로 지원과 투자가 집중되고 있음을 확인할 수 있다. 중국은 메콩 지역에서 약한 고리이자 중국에는 메콩 지역 진출 레버리지가 될 수 있는 캄보디아와 라오스 진출에 더욱 집중하고 있다. 과거 공산주의 이념을 공유했던 캄보디아와 라오스를 중심으로 BRI를 통한 사업을 집중하면서 메콩 지역을 대상으로 적극적인 확장 전략을 펼치고 있다고 해석할 수 있다(Open Development Mekong, 2019).

개발자금 지원과 관련된 기존 연구는 개발자금을 제공하는 중국을 주체로 자금을 받는 국가를 객체로 인식하고 지정학 및 지경제학적 차원에서 해당 지역에서 중국의 영향력 확대와 기타 국가들과의 경쟁과 관련된 연구와 접근이 주를 이루고 있다. 그러나 초국경 인프라는 개발을 하는 정부와 기업, 투자자가 아닌 지역주민, 선주민 등 인프라 건설로 영향을 받는 사회적 부분을 고려한 종합적 검토가 부족한 것이 사실이다. 대규모 인프라 공사는 기존 거주지를 파괴적으로 재구성하는 양상으로 나타나기 때문에 이를 받아들이는 지역사회의 수용과 반응 등에 관한 연구도 동시에 이뤄질 필요성이 있다. 그러나 국제정치학 기존 연구에서는 초국경 인프라 수용에 관한 연구는 크게 주목을 받고 있지 못한 상황이다.

수용(受容, acceptance)이라는 개념은 사전적으로는 ‘어떠한 것을 받아들임’을 의미한다. 학술적 차원에서는 다문화 수용(이기영·최혜경, 2018; 김미영, 2021), 매체 관련 수용(남기화·여정성, 2011; 정지범 외, 2018) 등과 관련한 연구가 집적되고 있다. 인프라 관련 공공 갈등과 관련해서 최근 행정학과 경영학 영역 등에서 발전소, 댐, 소각장 등 주요 인프라 관련 주민 수용성을 중심으로 한 국내연구가 이뤄지고 있다. 주민수용성과 관련된 기존 연구는 수용성 차이가 발생하는 요인, 유형을 구분하고 해결 방안을 모색하는 연구들이 주를 이룬다.

여러 연구 중 사회적 수용성(social acceptance)을 중심으로 한 뷔스텐하겐(Wüstenhagen et al., 2007)의 연구에서는 풍력 에너지 발전소 건설과 관련해서 수용성의 개념을 사회정치적 수용성(Socio-political Acceptance), 공동체 수용성(Community Acceptance), 시장 수용성(Market Acceptance)으로 구분하여 제시하고 있다. 엘리스(Ellis and Ferraro, 2016)도 뷔스텐하겐과 유사하게 공동체 수용성, 사회정치적 수용성, 시장수용성 3개 부문으로 수용성 접근한다. 사회정치적 수용성은



규제기관, 정책입안자, 기타 주요 이해관계자가 지역 사회와 시장 수용을 창출하고 촉진하는 효과적인 정책이나 프레임워크를 만드는 능력과 관련이 있다. 공동체 수용성은 지역의 이해관계자가 사업을 수행하거나 투자하는 정도, 이익과 비용을 공유하는 방법, 정책의사결정 과정 등으로 평가된다. 마지막으로 시장 수용성은 국가정치와 지역 공동체 사이에서 작동하며 소비자와 투자자 등이 참여한다.

뷔스텐하겐의 연구를 확장해 수용성의 기준과 내용을 소바쿨(Sovacool et al., 2012)이 더욱 구체적으로 제시하고 있다. 우선 사회정치적 수용성은 정부가 인프라 관련 부처를 통해 국가 차원의 지원과 후원을 하는 ‘강력한 제도적 역량(Strong institutional capacity)’, 정치 지도자가 인프라를 주요 현안으로 다루겠다는 ‘정치적 약속(Political commitment)’, 법률과 규정이 인프라 시장 진입을 용이하게 하고 규제가 예측가능하고 투명한 방식으로 이뤄지는지와 관련된 ‘법과 규제 의 우호성(Favorable legal and regulatory frameworks)’으로 수용성이 평가된다.

다음으로 공동체 수용성은 지역에 설치되고, 소유되고 사용되는 인프라의 ‘지역 및 주민의 소유권과 사용(Prolific community/individual ownership and use)’, 지역과 공동체가 입지선정 과정에 참여하고 인프라가 그들 주변에 들어서도록 허용하는지와 관련된 ‘프로젝트 입지선정 과정 참여(Participatory project siting)’, 지역사회 구성원이 인프라가 환경에 미치는 영향과 이점에 대해 인식하고 있는지와 관련된 ‘외부성과 긍정적 공공 이미지에 대한 인식(Recognition of externalities or positive public image)’으로 평가한다.

마지막으로 시장 수용성은 정부의 인센티브와 자원 지원 등으로 인프라가 신속하게 설치되고 운용되는지와 관련된 ‘경쟁력 있는 설비와 운용비용(Competitive installation/production costs)’, 사용자와 투자자 등이 인프라 프로젝트 정책, 가격, 기회에 관해 신뢰가능한 정보에 접근할 수 있는가와 관련된 ‘정보와 피드백 메커니즘(Mechanisms for information and feedback)’, 생산자와 제조자 그리고 사용자가 국내 저비용 자금 및 특정한 정부 자금 조달 계획의 혜택을 받을 수 있는지와 관련된 ‘재정접근성(Access to financing)’으로 평가된다.

소바쿨은 각 평가 기준은 상호배타적이지만 서로 연관되어 있으며 강력한 상호 작용을 하고 있으며, 분석의 단순화를 위해 각 기준의 가중치를 동일하게 취

표 1 사회적 수용성 유형별 평가 기준

구분	기준
사회정치적 수용성 (Social-Political Acceptance)	국가의 강력한 제도적 역량(Strong institutional capacity)
	정치 지도자들의 정치적 약속(Political Commitment)
	법과 규제의 우호성(Favorable legal and regulatory frameworks)
공동체 수용성 (Community Acceptance)	지역 및 주민의 소유권과 사용(Prolific community/individual ownership and use)
	프로젝트 입지 선정 과정 참여(Participatory project siting)
	외부성과 긍정적 공공 이미지에 대한 인식(Recognition of externalities or positive public image)
시장 수용성 (Market Acceptance)	경쟁력 있는 설비와 운용비용(Competitive installation/production costs)
	정보와 피드백 메커니즘(Mechanisms for information and feedback)
	재정 접근성(Access to financing)

출처: Sovacool et al.(2012).

급하고 있다. 9개의 평가 기준이 충족되면 수용이 잘 이뤄져 사업이 성공적이라 평가될 수 있지만, 기준을 충족하지 못하거나 약할 경우 수용이 어려울 것이라고 가정하고 있다. 본 연구에서는 수용성 평가에 활용하려는 소바쿨의 유형별 평가 기준을 정리하면 표 1과 같다.

### III. 라오스 지역의 일대일로 구축과 사회적 수용성

#### 1. 쿤밍-보텐-비엔티안 고속철도 건설 사업

먼저 중국과 라오스 사이를 잇는 쿤밍-보텐-비엔티안 노선의 경우 라오스로서는 많은 기대를 하게 한 프로젝트였다. 중국의 일대일로 프로젝트 중 하나인 쿤밍-보텐-비엔티안 철도 인프라는 남북 경제회랑(North-South Economic Corridor) 노선의 일부다. 중국은 BRI 차원에서 라오스를 ‘중국과 인도차이나 경제회랑(CICPEC: China-Indochina Peninsula Economic Corridor)’에도 포함시키는 남하 전략을 꾸준히 수행하고 있다. 라오스에 많은 지원을 하면서 대만과 티벳에 관한 중국

정책지지, 중국 기업의 라오스 천연자원 이용, 라오스에서 태국으로 연결되는 통신로 등 3가지를 요구한 것으로 알려져 있다(Hung et al., 2022).

중국은 라오스가 동남아에서 차지하는 지정학적 이점을 활용하기 위해 2개의 주요 교통 인프라 구축에 나섰다. 하나는 중국 윈난성의 쿤밍에서 태국 방콕으로 연결되는 고속도로로 이 노선은 라오스를 통과하며 2013년 완성됐다. 다른 하나는 쿤밍에서 라오스 비엔티안으로 이어지는 철도로 동서 경제회랑과도 연결되는 전략적 가치를 지닌 것으로 평가되며 2022년 완공돼 열차가 운행 중이다. 경제 규모가 작은 라오스는 내륙국(landlocked)에서 내륙연계국(land-linked)으로 전환하겠다는 전략으로 경제 성장을 이룬다는 목표를 약 20년 전부터 설정해 왔다. 전략적 목표를 이루려면 인프라를 통한 연결성 증대가 필수적인 상황이지만 라오스의 경제 수준으로 독자적으로 이를 수행하기에는 어려움이 있었다. 이 상황에서 등장한 중국의 BRI는 라오스에는 새로운 국면을 맞게 해 주는 기회였다. 중국과 동남아시아의 병마개와도 같은 라오스는 BRI 초기부터 적극적 참여 의사를 밝혔다. 라오스는 고속철도가 소위 ‘철의 강(iron river)’이 되어 내륙국가에서 내륙연계 국가가 될 것으로 기대했다.

2016년부터 공사가 진행되어 중국 윈난성 쿤밍과 라오스의 보토펜과 수도 비엔티안을 잇는 총연장 414km의 철도 프로젝트로, 33개 역사, 167개 다리와 75개의 터널이 건설되는 국가 간 연결을 가능하게 하는 물리적 초국경적 인프라에 해당한다. 해당 노선은 산악 지형이 많아, 터널 또는 다리 공사 구간이 많아져 약 60억 달러의 대규모 자금이 투입되었다. 중국과 라오스 국영기업의 합작투자 회사인 라오스-중국 철도 회사가 건설하고, 라오스가 공사대금의 약 30%, 중국이 나머지 70%를 수출입은행 차관으로 지원했다. 공사대금 중 약 15억 달러는 중국 수출입은행의 차관으로, 나머지 2억 5,000만 달러는 라오스 정부에서 직접 조달한 것으로 알려졌다.

철도 건설은 라오스의 경제발전에 밑거름이 될 것으로 전망됐다. 물류 부문의 시간을 절약하고 중국과 연결성이 증대될 것이며, 이후 메콩 지역에 구축될 각 노선과 연결될 경우 네트워크 효과가 더 커질 것으로 예상됐다. 기존에 라오스에는 약 3.5km 길이의 철도 노선만 존재해, 승객과 지역 물류 수요를 충족시킬 수 없었다. 철도 건설 이전 라오스 비엔티안에서 쿤밍으로 가는 방법은 크게

2가지였다. 먼저, 버스로 약 1,421km를 22시간에 걸쳐 이동하는 방법으로 비용은 약 600위안이 필요했다. 다음으로 비엔티안-쿤밍 직항편 항공을 이용할 경우 약 1시간 30분 정도 소요되고 이코노미석이 약 1,300위안 정도 필요했다. 이번 노선 구축으로 철도화물의 경우 시속 120km, 여객 수송의 경우 시속 160km로 쿤밍과 비엔티안 사이를 약 10시간 내로 이동할 수 있게 되면서 물류비용과 시간을 대폭 줄일 수 있게 되었다.<sup>3</sup> 이로 인해 국경 간 무역이 촉진되고, 관광 수입 역시 증가할 것으로 기대됐다. 해당 노선은 라오스에서 가장 유명한 여행지 중 하나인 루안프라방과 방비엥이 있어 관광 수입 증대와 같은 낙수효과도 클 것으로 기대됐다.

남북경제회랑 구상에 따르면 해당 노선은 이후 태국 방콕과 말레이시아를 거쳐 싱가포르까지 이어질 계획이다(Ho, 2019). 2021년 12월 공식 개통된 중국-라오스 철도 노선 건설은 중국에는 BRI를 홍보하는 주요 사례가 되고 있다. 중국 신화통신은 철도가 지역주민들을 위해 5,000개 이상의 일자리를 창출하고 지역 주민들의 삶을 변화시켰다고 보도한 바 있다.

중국의 지원 증가는 라오스 공산주의 통치자들이 중국과 더욱 긴밀해지도록 하고 있다. 라오스가 북쪽에 있는 거대한 이웃 국가인 중국과 국경을 맞대고 있어 두 나라의 관계는 지난 10년 동안 주로 공유된 공산주의 체제를 기반으로, 그리고 최근에는 경제를 기반으로 꽃을 피웠다고 평가된다. 중국 관영 매체에 따르면 2020년 시진핑(習近平) 중국 국가 주석은 라오스 보라чит(Vorachit) 대통령과의 전화 통화에서 ‘밀접한 협력 관계와 깊은 우정’을 다지는 대화를 나눈 것으로 알려졌다. 시진핑 주석은 또한 2021년 1월 당 대회가 끝난 지 일주일 후 라오스 주석 시술릿(Sisoulith)과 만나 중국의 BRI 인프라 투자 관련 추가 협력을 약속하고 라오스에 중국의 코로나19 백신을 공급하겠다고 제안했다(Hart, 2021).

이러한 행보의 영향 때문인지 최근 라오스에서 중국의 경제적 위상은 베트남을 앞서고 있다. 2013년 베트남은 1989년 이후 420여 개 프로젝트에 49억 달러를 쏟아부어 라오스 최대 투자국이었으며, 그때까지 40억 달러를 투자한 태국

<sup>3</sup> Travel China Guide(<https://www.travelchinaguide.com/china-trains/laos>(검색일: 2021. 4. 6.)).

과 중국이 39억 달러로 뒤를 이었다. 이후 2020년까지 중국은 180억 달러 이상을 투자하여 경제특구와 메가 인프라 프로젝트에 이르기까지 785개 프로젝트를 지원하고 있다. 그리고 중국은 2020년까지 라오스의 126억 달러의 외채 중 59억 달러를 차지하고 있으며, 공식 보도에 따르면, COVID-19 유행 직전인 2019년까지 양국 간 무역액은 35억 달러로 태국 다음으로 라오스의 두 번째 교역 상대국으로 꼽혔다(Macan-Markar, 2021).

## 2. 라오스의 사회적 수용성 평가

우선 사회정치적 수용성 평가 지표인 강력한 제도적 역량(Strong institutional capacity) 차원에서 라오스 정부는 철도 건설을 위한 국가 차원의 지원과 후원에 적극적으로 나선 것으로 평가된다. 라오스는 1975년부터 라오스 인민혁명당 일당 체제를 유지해 오면서 중앙집권적으로 정책 집행을 하며, 정부 주도 발전 전략을 수행하고 있다. 고속철도 프로젝트 역시 라오스 정부가 라오스-중국 철도 합작 벤처 회사를 설립하고 중국과 자금 조달 계획이 담긴 BOT 계약을 국가 주도로 맺으면서 추진됐다. 계약 당시 라오스 GDP의 3분의 1에 달하는 비용을 부담하기로 라오스 정부가 결정하고 중국에 대한 대외채무 증가를 수용한 부분은 정부의 적극적 지원과 후원이 없이는 힘들다.

철도 건설 프로젝트 총 투자 금액은 약 60억 달러로 지분과 부채 비율은 40:60으로 두며 지분의 70%는 중국이 30%에 해당하는 약 7억 1,500만 달러는 라오스가 제공한다는 내용으로 계약을 했다. 이 중 4억 6,500만 달러를 중국 수출입은행으로부터 35년간 2.3%의 이자율로 대출을 받고 나머지를 라오스 예산으로 조달한다는 계획을 세운다. 추가적으로 라오스 정부는 철도 노선을 따라 개발권을 합작회사와 함께 추진한다는 계획을 세우며 적극적으로 프로젝트를 수용했다(Kuik, 2021).

정치지도자가 인프라를 주요 현안으로 다루겠다는 ‘정치적 약속(Political commitment)’ 역시 분명하게 표명됐다. 사업 추진단계부터 라오스 외교부 장관 폼마싯(Saleumxay Kommasith)은 라오스는 중국과 일대일로를 고품질의 인프라를 구축하는 것에 함께할 것이라고 밝힌 바 있으며, 한 외교관은 라오스에 건설된

철도는 BRI를 위해서도 중요하지만, 라오스가 내륙연계국으로 전환하는 데도 매우 중요한 역할을 하도록 활용할 것이라 언급했다. 2021년 라오스 전 총리 판 캄 비파반(Phankham Viphavanh)은 BRI는 상호신뢰를 강화하고 라오스와 중국을 돕기 위한 기회로, 이 기회는 경제 인프라, 투자, 무역 그리고 사람과 사람의 연결을 통해 이뤄질 것이라고 평하며 프로젝트를 지지했다(Hung and Minh, 2022).

철도가 완성되자 라오스 부총리 카이캄피툰(Kikeo Khaykhamphithune)은 이 철도는 서방 국가가 우려하듯 라오스를 ‘부채 함정’에 빠트리지 않을 것이며, 라오스 국민의 삶을 향상시키기 위한 새로운 에너지가 될 수 있도록 활용할 것이라고 약속했다. 나아가 해당 노선을 태국과 연결해 라오스 경제발전에 더욱 박차를 가할 수 있도록 할 것이라 주장했다(Gang, 2023). 쏘싸이 시파돈(Sonexay Siphandone) 총리는 라오스-중국 철도회사가 시설 및 서비스를 개선해 더 많은 관광객을 유치하고 수용할 수 있는 준비를 하는 등 향후 철도 운영계획도 차질 없이 해 나갈 것이라 밝히며 사업의 정상화에도 만전을 기하고 있는 상황이다(Xinhua, 2023).

‘법과 규제’의 우호성(Favorable legal and regulatory frameworks) 측면에서 철도 건설 시장진입 용이성은 컸으나, 사업의 예측 가능성과 투명성은 낮았던 것으로 평가된다. 우선 중국 기업의 인프라 시장 진입은 라오스 인민혁명당의 의지에 따라 용이하게 이뤄질 수 있었다. 다만 2001년 첫 번째 관련 논의가 있던 이후 2015년 중국과 BOT 계약을 체결하기까지 긴 시간이 걸렸으나 협상 자체를 무산할 정도의 장애물 없이 계약이 추진되었다(Janssen, 2017). 이번 철도 건설뿐만 아니라 라오스와 중국의 관계가 긴밀해지고 있는 상황에서 라오스는 추가적인 투자를 유치하기 위해 중국 기업 진출에 매우 개방적인 것으로 평가된다.

이에 반해 예측 가능성과 투명성은 떨어지는 것으로 분석된다. 라오스의 다양한 정책과 법률은 아직 완벽하지 않으며 이행 과정에서 미준수 및 느슨한 법 집행 사례가 많다. 이러한 점 때문에 2020년 국제신용등급 회사인 Fitch는 라오스의 국가신용등급을 CCC로 평가했다. CCC 등급은 실제적인 신용 위험이 있으며 국가 디폴트가 가능한 등급을 의미한다. 이는 라오스의 국가 성장률이 하락했기 때문이기도 하지만, 취약한 제도적 역량, 부패와 같은 거버넌스의 부실함 등이 반영된 결과다(Sims, 2020).

다음으로 공동체 수용성 측면에서 지역에 설치되고, 소유되고 사용되는 인프라의 ‘지역 및 주민의 소유권과 사용(Prolific community/individual ownership and use)’은 논란이 있는 것으로 분석된다. 먼저 철도를 운영하는 라오스-중국 합작회사의 소유 비율은 중국이 70%, 라오스가 30%를 소유하고 있는 비대칭적인 상황이며, 자금도 대부분 중국 투자와 차관으로 구성되어 실제로 철도가 라오스 영토 내에 있으나 중국이 소유하고 있는 것과 같은 상황으로 분석된다. 더욱 문제인 것은 철도 건설 과정에서 체결한 대출 보증이 중국의 광물자원 개발권과 연결되어 있다는 점이다. 철도 이용률 저조와 대출 상환에 문제가 발생하면 중국은 라오스의 천연자원 개발을 할 수 있는 권리를 갖고 있어 이후 라오스는 자원 개발 주권까지 중국에 넘겨줄 수 있는 상황으로 알려져 있다(Košková, 2023).

건설된 인프라의 사용과 관련해 중국 측 보고에 따르면 2021년 12월부터 2022년 4월까지 누적 수송 승객 수는 1,443만 명이며 2022년 5월까지 운송된 상품의 총량은 2,000만 미터톤을 초과하며 양국 간 철도 사용이 적극적으로 이뤄지고 있는 것으로 평가한다. 그러나 코로나 팬데믹의 여파가 완전히 가라앉지 않은 상황에서 주민들의 사용이 제대로 이뤄지고 있는지 평가를 선불리 내리기는 힘들다. 코로나 팬데믹 시기 중국 국경에 엄격한 물품 통제가 있었고, 교류가 있었다고 하더라도 ‘철의 강(iron River)’이 한 방향으로만 흐르고 있는 불균형적 모습을 보여 주고 있다. 라오스로의 중국 상품 수출이 쉬워지는 반면 라오스의 중국 수출은 미미하며, 라오스 기업들은 또한 중국 국경에서 관료적 절차와 서류 통과, 수입 관세 등의 장벽에 직면하고 있기 때문이다. 그리고 중국-라오스-태국 왕복 여행은 중국과 태국 상품을 운송했지만, 라오스 상품은 운송이 미미한 것에 대해 라오스 관계자는 ‘라오스가 수출할 물품이 충분하지 않기 때문’이라고 이유를 밝히고 있다. 그리고 수출할 상품이 있더라도 라오스에는 중국-라오스 철도의 육상 연결 목표를 달성할 수 있는 운영 및 물류 능력을 갖추고 있지 못하기 때문이다(Košková, 2023).

지역과 공동체가 입지 선정 과정에 참여하고 인프라가 그들 주변에 들어서도록 허용하는지와 관련된 ‘프로젝트 입지 선정 과정 참여(Participatory project siting)’에 있어서 수용성 정도는 사업 초기부터 사업이 완성된 현재까지 매우 낮은 것으로 평가된다. 쿤밍-보텐-비엔티안 노선의 경우 철도 건설로 인해 비자발적으로

로 이주해야 했던 주민들은 프로젝트 계획 단계부터 참여가 어려웠다. 그리고 자신들이 반대할 수 없는 프로젝트이기 때문에 불만을 표출하기도 힘들었다고 전한다(Radio Free Asia, 2020b). 라오스 국민은 수 세대에 걸쳐 같은 곳에서 살고 농사를 짓고 있지만, 실제 자신의 토지 소유권이 없다. 따라서 정부가 공익이라는 목적하에 토지를 사용하는 경우, 이를 수용해야 하는 사회주의 체제를 갖고 있다.

철도 노선 건설 관련 불합리한 점은 피해를 본 마을 사람들이 정보 접근뿐만 아니라 의사 표명도 하지 못하는 것으로 나타났다. 2016년 8월부터는 프로젝트 관련 공개회의에서 발언이 금지되었다. 이러한 점 때문에 라오스 현지인들은 자신들이 반대하더라도 큰 효과를 얻지 못할 것이라는 실망감이 커졌다(Finney, 2016). 이런 일이 계속되자 라오스 국민 사이에서는 라오스에서 중국인이 모든 것을 살 수 있고 누구도 반대할 수 없으며, 반대하는 라오스 사람만 체포 및 구속 감금될 것이라는 자조 섞인 불만이 비등했다(Radio Free Asia, 2020a).

배상 문제와 관련해서도 문제가 드러났다. 현재 노선은 개통이 이뤄진 상황이지만, 토지 수용으로 인해 발생한 비자발적 이주민 중 많은 이들은 아직 적절한 보상을 받지 못한 상태다. 2009년 공사가 시작하면서 10년이 넘는 시간 제대로 된 보상이 이뤄지고 있지 않은 지역과 이주민들도 존재한다. 주민은 이에 해명을 요구하지만, 라오스 정부는 정확한 정보를 제공하는 것을 거부하고 있다. 라오스 정부는 2018년 1월에야 인프라 프로젝트와 관련된 강제 퇴거에 대한 보상법 초안을 마련한다(Radio Free Asia, 2021). 이는 공사가 시작된 지 1년 만에 이뤄진 것이다. 즉 라오스 정부는 강제 이주자들의 불만을 전혀 예상하지 못했다는 점을 파악할 수 있다.

지역사회 구성원이 인프라가 환경에 미치는 영향과 이점에 대해 인식하고 있는지와 관련된 ‘외부성과 긍정적 공공 이미지에 대한 인식(Recognition of externalities or positive public image)’ 차원에서 처음 기대와 달리 긍정적 이미지보다는 부정적 이미지가 높아지고 있는 것으로 평가된다. 우선 외부성과 관련해서 환경적인 부분의 우려가 커지고 있다. 철도가 라오스 산악 지역을 통과하기 때문에 많은 터널과 다리를 건설해야 했다. 총 170개의 다리와 72개의 터널을 건설해야 하는 상황에서 환경 훼손에 대한 우려가 컸다. 노선이 건설되기 전 세계



은행과 국제기구 등의 환경과 사회 관련 세이프가드에 따르면 초국경 인프라인 철도의 경우 생태계와 동식물 서식지와 농경지와 재정착 등이 필요한 위험 정도가 높은 A 등급에 속하는 프로젝트에 포함된다고 평가받았다. 그러나 중국이 시행한 환경사회 영향평가가 공개되지 않아 내용을 확인할 수 없다. 중국 수출입은행의 경우 이런 관행이 강하게 나타나는데 차관을 제공하는 프로젝트에 환경사회 영향평가를 시행하지만, 이를 발행하여 공표하지 않는다(Morris, 2019).

2023년 싱가포르 연구기관인 ISEAS가 수행한 동남아 국가 인식 조사에 따르면 라오스 응답자들의 중국에 대한 긍정적 인상을 악화시킬 가능성이 있는 요인을 묻는 질문에는 과반수인 56.7%가 ‘중국의 국내 내정 간섭’과 ‘중국이 자국의 외교 정책 선택을 처벌하기 위해 경제적 도구와 관광을 이용하는 것’(43.3%)을 꼽았다. 이는 라오스에서 중국의 존재감이 커지면서 국내 간섭에 대한 우려가 불가피하게 제기될 수 있음을 시사한다. 중국이 라오스를 대상으로 경제 투자자이자 개발 파트너가 되면서 중국-라오스 철도뿐만 아니라, 수력발전 댐, 경제특구(SEZ) 등 인프라에 대한 투자 규모가 크게 증가했다. 1989년 이후 중국이 자금을 지원한 프로젝트가 최소 815개(주로 BRI 하에 있음)가 있으며 그 금액은 미화 160억 달러가 넘는다는 보고도 있다. 이는 중국의 영향력을 증가시키는 결과를 가져오면서 라오스가 중국의 봉신(vassal) or 위성(satellite) 국가라는 말을 듣는 상황을 만들고 있어 라오스 국민은 중국이 관련된 사업을 부정적으로 평가하고 있다(Lin, 2023).

마지막으로 시장 수용성 차원에서 정부의 인센티브와 자원 지원 등으로 경쟁력 있는 속도로 인프라가 설치되고 운용되는지와 관련된 ‘경쟁력 있는 설비와 운용비용(Competitive installation/production costs)’ 부문 평가는 유보적이다. 우선 철도 인프라는 계획에 차질 없이 빠른 시간 내에 건설되어 화물과 인력 수송에 나서고 있다. 라오스와 중국 정부는 각각 경쟁력 있는 인프라로서 양국의 국민들의 마음을 연결하고 나아가 경제적 교류를 강화하기 위한 연결성을 강화할 것이라고 평가하고 있다. 나아가 국제협력의 플랫폼이자 국제공공재인 초국경 인프라로서 그 역할을 다할 것이라고 의미를 높게 평가하고 있다(Takahashi, 2023).

그러나 주요 국가와 기관들의 조사에 따르면 철도 건설과 운용비용이 너무 커 라오스가 감당하기 어려운 수준이 될 것을 우려하고 있다. 2020년 아시아개

발은행은 라오스의 GDP 대비 부채율이 권고비율인 30% 이하로 떨어지지 않았다. 아시아개발은행은 만약 라오스가 BRI와 관련된 철도사업에서 부채를 떠안지 않았다면 부채 비율이 20% 이하로 유지돼, 건강과 교육 등 중요한 영역에 추가적 차입을 통해 정책을 펼칠 수 있는 여지가 충분했을 것으로 전망했다. AidData에 따르면, 국영기업의 차입금 등 부외 항목을 포함해 라오스의 중국에 대한 전체 부채는 GDP의 65%에 달하며, 이는 세계에서 가장 높은 수치에 달한다. 인프라 도입으로 기대됐던 파급(spill over) 효과도 미미했다. 중국제품 수입에 세금 감면을 해 주어 대중국 교역 이득이 줄어드는 결과를 낳고 있다는 비판에 직면해 있기 때문이다(Kuik, 2021). 전문가들의 타당성 조사에 따르면 노선 운영 첫 11년 동안은 손실이 발생할 것으로 추정하는데, 해당 철로와 이어져 시너지 효과를 내야 할 태국과 말레이시아 철도 건설이 현재 지지부진한 상태다. 알려진 바에 따르면 태국은 향후 10년 동안 해당 철도를 건설할 가능성이 작으며, 이로 인해 라오스-중국 철도를 통한 수익 실현이 수년간 어려울 가능성이 크게 점쳐지고 있다.

사용자와 투자자 등이 인프라 프로젝트 정책, 가격, 기회에 관해 신뢰가능한 정보에 접근할 수 있는가와 관련된 ‘정보와 피드백 메커니즘(Mechanisms for information and feedback)’ 부분은 대체로 잘 이뤄지고 있지 않은 것으로 평가할 수 있다. 철도 건설 초기부터 정보 접근과 부당한 대우 때문에 철도가 지나가는 지역의 주민과 지역사회는 재정착과 보상 등에서 부적절한 대우에도 직면해야 했다. 제때에 보상을 받지 못한 주민들은 이주에도 어려움을 겪어야 했다. 정부의 태만과 토지 투자자 그리고 현지 보안군의 괴롭힘이 결합되어 라오스 주민들의 분노를 일으키기도 했다. 주민들과 달리 엘리트 지배 계층은 자신들만 접근할 수 있는 정보를 기초로 토지를 사전에 매입하는 불공정한 관행을 보여 주민들의 불만이 더욱 높았다(Tappe, 2018).

공사 도중에도 인근 주민들은 크고 작은 피해를 봤으나, 제대로 된 보상이 제공되고 있지 않다는 불만을 토로했다. 나모(Namo) 지역 쿠우롱(Koulong) 마을 한 농부의 경우 건설 회사가 불도저로 흙을 논과 정원으로 밀어 놓았지만, 현장조사 이후 아무런 후속 조치가 없다고 말했다. 라오스 정부 관계자가 모든 피해를 배상할 것이라고만 말했다고 전해진다. 세콩 지방의 지방정부 관계자는 피해를

본 주민들의 경우 토지에 대한 소유권이 없었기 때문에, 이를 고려해서 적절한 보상이 지급됐다는 입장만을 내놓았다(Radio Free Asia, 2021)

생산자와 제조자 그리고 사용자가 국내 저비용 자금 및 특정한 정부 자금 조달 계획의 혜택을 받을 수 있는지와 관련된 ‘재정접근성(Access to financing)’ 역시 높은 수용성을 보이지 못할 것으로 분석된다. 프로젝트 초기부터 라오스 정부는 프로젝트 재원 마련에 상당한 어려움을 겪고 있는 것으로 알려졌다. 이 때문에 중국 수출입은행의 경우 인프라 사업과 관련해서 라오스에 대출을 자제하겠다고 밝힌 바 있는데, 이는 라오스의 상환 능력이 충분하지 못할 것이라는 평가 때문이었다. 라오스는 광산 운영권 담보와 중국-라오스 철도 건설에 철도에서 나오게 될 미래 수익으로 대출을 진행했으나 미래 수익이 불확실할 경우 자금 조달 문제로 이어질 것인지에 대한 우려가 컸다(Ho, 2019).

실제 라오스는 수십 년 동안 경제발전을 위해 해외 지원에 크게 의존해 왔다. 세계은행이 밝힌 바에 따르면 라오스는 2022년 공공부채가 GDP의 110%, IMF의 추정치에 따르면 123%로 부채 상황이 매우 심각한 데 이중 중국 부채가 절반에 육박하는 것으로 알려져 있다(RFA, 2023). 세계은행에 따르면 라오스는 2025년까지 매년 13억 달러의 대외채무를 상환해야 하지만 충분한 재정수입을

표 2 라오스 사회적 수용성 유형별 평가

구분	기준	
사회정치적 수용성	국가의 강력한 제도적 역량	+
	정치 지도자들의 정치적 약속	+
	법과 규제의 우호성	0
공동체 수용성	지역 및 주민의 소유권과 사용	0
	프로젝트 입지선정 과정 참여	-
	외부성과 긍정적 공공이미지에 대한 인식	-
시장 수용성	경쟁력 있는 설비와 운용비용	0
	정보와 피드백 메커니즘	-
	재정접근성	-

※ 지표별 평가는 정성적인 분석을 통해 간략하게 ‘+ (대체로 잘 이뤄지고 있음)’, ‘0 (유보적 입)’, ‘- (대체로 잘 이뤄지고 있지 않음)’로 단순하게 구분하여 평가함.

만들어 내기 어려울 것으로 전망한 바 있다. 2021년 중국인민은행이 라오스에 3억 달러의 긴급대출을 해 준 것을 감안한다면, 추가적 대출보다 상환 유예나 상환기간 연장 등을 요청할 수밖에 없는 상황으로 평가되고 있다. 라오스는 국가 디폴트를 주변에서 우려하고 있는 것을 인지하고 있으며 이를 타개하기 위한 조세개혁과 천연자원을 활용한 세입 창출을 계획하고 있으나 쉽지 않을 것으로 예상된다(Jiang, 2022).

## IV. 캄보디아 지역의 일대일로 구축과 사회적 수용성

### 1. 캄보디아 대상 해상실크로드 사업

중국은 현재 캄보디아 정부에 접근해 시아누크빌 주(Preah Sihanouk Province) 뿐만 아니라 인근의 림(Ream)과 캄팟(Kampot) 등에 상선뿐만이 아니라 군함이 정박할 수 있는 항만 확보에 심혈을 기울이고 있다. 이는 중국이 전 세계를 대상으로 벌이고 있는 BRI의 21세기 해상실크로드 계획의 일부분에 속한다. 중국은 현재 중국-인도양-아프리카-지중해로 연결되는 서진 노선, 중국-태평양-남태평양으로 연결되는 남진 노선, 중국-북극해-유럽으로 연결되는 북진 노선을 계획해 추진 중이다(민귀식, 2018). 중국은 정치·군사적 및 상업적으로 중요한 전략적 위치에 약 100개의 항구를 개발하기 위해 노력하고 있다(Indo Pacific Defense Forum, 2022).

이 중 캄보디아는 서진 노선에 해당하며 소위 진주목걸이(String of Pearls) 전략으로 파악되는 노선에 위치하며 주목받고 있다. 캄보디아와 중국은 시아누크빌을 '캄보디아의 심천(Shenzhen)'으로 개발한다는 계획하에 해당 지역을 빠르게 성장시키고 있다. 시아누크빌의 경우 캄보디아의 수도 프놈펜에서 230km 떨어진 해안 도시로 인구는 약 30만 명(캄보디아 전체 인구의 약 2%)인 작은 도시이지만 지리적 이점을 바탕으로 캄보디아 내 주요 경제·관광도시로 자리매김했다. 캄보디아 유일한 심해항구인 시아누크빌 자치항(PAS: Sihanoukville Autonomous Port)과 시아누크빌 특별경제구역(SEZ)을 중심으로 캄보디아 주요 경제도시로 성장

해 캄보디아에서 두 번째로 큰 도시가 되었다.

캄보디아 최대 항만이자 유일한 국제 및 상업항인 시아누크빌은 1960년대 프랑스 원조로 건설된 이후 20년 동안 일본 국제협력기구와 국제협력이 제공한 개발 자금으로 캄보디아의 핵심 도시로 성장했다. 도시는 크게 중국과 일본의 자본 투자로 이뤄지고 있지만, 2000년 중반부터 중국 중심의 투자로 시아누크빌 내 건설, 인프라 등의 대규모 프로젝트가 진행됐다(이주영, 2020). 중국은 2016년부터 2018년까지 약 10억 달러를 투자했으며, 2020년 현재 시아누크빌에는 중국 자본 기반의 90개 이상의 카지노, 호텔, 산업단지가 있다.

캄보디아 훈 센(Hun Sen) 전 총리가 이웃 국가인 태국, 미얀마, 베트남과 달리 중국의 투자를 적극 유치하는 전략을 펼치면서 캄보디아는 동남아시아 국가 중 가장 많은 중국 투자가 이뤄지고 있다. 항만 이외에도 캄보디아 남부 해안에 중국 기업 소유의 발전소와 해상 석유 사업장이 있으며, 시아누크빌과 프놈펜을 연결하는 고속도로 건설 등 다양한 분야를 대상으로 투자가 이뤄지고 있다(Ellis-Petersen, 2018).

시아누크빌에는 2015년경부터 많은 중국인이 몰려들기 시작했고 2017년 중반부터 폭발적인 유입이 시작됐다. 최대 약 20만 명의 중국인이 시아누크빌에 거주하는 것으로 추정되고 있다. 중국인의 유입과 함께 많은 중국 자본도 유입돼 시아누크빌에는 많은 새로운 상업 및 주거용 건물이 건설 중이며, 부동산 개발로 인해 시아누크빌 시내에서 빈 땅을 찾기가 어려울 정도로 빠르게 변화하고 있다(Hui, 2020).<sup>4</sup>

시아누크빌 항구 근처에는 9개의 경제특구가 들어설 예정으로, 이 중 4개가 중국 기업이 운영하고 있는 것으로 알려져 있다. 중국과 캄보디아가 공동으로 운영하는 경제특구는 170개의 국제 기업을 유치했으며 2021년 무역액은 22억 3,000만 달러를 기록했다. 캄보디아 정부의 게임 산업의 합법화로 중국 투자자들은 많은 카지노 게임장을 개설해, 2019년 초까지 시아누크빌은 거의 100개에 달하는 카지노가 들어서면서 조용했던 관광지가 사람들로 붐비기 시작했다(Lim, 2022).

<sup>4</sup> <https://www.globaltimes.cn/content/1180622.shtml>.

그러나 2019년 온라인 및 아케이드 도박이 금지되고 COVID-19으로 인해 중국 자본이 빠져나가게 되면서 개발이 잠시 주춤해졌다(Lim, 2022). 이 여파로 수백 개의 미완성 건물이 도시 곳곳에 남겨져 경관을 어지럽히고 있다. 캄보디아 정부에 따르면 미완성 건물을 완공하려면 최소 10억 달러가 필요한 것으로 추산되는데, 시아누크주 부주지사는 정부가 해결해야 할 다른 우선순위가 많으므로 예산이 부족해 앞으로도 조속히 문제가 해결되지는 않으리라고 내다봤다(Kbmer Times, 2023).

시아누크빌을 중국 자본이 빠르게 장악하고 있지만, 시아누크빌 항만 건설의 주도권을 쥐고 있는 측은 일본으로 중국은 현재 일본과 경쟁을 벌이고 있다. 중국이 2010년 일본을 제치고 캄보디아에 대한 최대 공여국으로 올라서고 무역과 경제 규모도 주도적인 국가가 되었으나 항만 투자와 운영에 직접 끼어들 방법이 현재까지는 여의치 않은 것으로 파악된다. 이에 중국은 시아누크빌 항만에 대한 지속적인 관심을 가지는 것과 동시에 우회하는 전략도 동시에 쓰고 있는 것으로 평가되고 있다.

우선 2023년 William & Mary University가 제공하는 AidData에 따르면 기존의 항만 건설 외에 추가로 중국이 8곳에 해군기지를 건설할 계획을 세운 것으로 파악하고 있다. 그중에서 중국은 최근 캄보디아 시아누크빌 인근의 림(Ream) 지역 해군기지 건설에 관심을 보이는 것으로 알려졌다. 림은 시아누크 주 남동쪽 반도에 있으며 태국만 연안에 있다. 해군기지로써 2010년에는 미군과 합동훈련을 하고 미국의 지원으로 지어진 건물도 있던 해군기지였다(Indo Pacific Defense Forum, 2022).

그러나 2020년 해군기지 내 미국 자산 건물이 철거되는 등 림 해군기지를 중국이 일부 독점적으로 사용할 수 있다는 의혹이 점차 커지기 시작했다(Shaun and Dara, 2020). 2023년 7월 말, 런던에 본부를 둔 싱크탱크 채텀 하우스(Chatham House)는 2023년 6월에 촬영된 위성 사진에서 중국이 자금을 지원한 건설 활동을 확인한 바 있다. 캄보디아 정부는 이 사실과 관련해 오랫동안 부인해 왔으나, 이 공사에서 중국이 참여해 핵심적 역할을 하고 있다고 인정했다.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> <https://www.usiofindia.org/strategic-perspective/Chinese-Activities-in-Ream-Naval-Base->

다음으로 캄보디아 남부의 캄팟(Kampot) 주의 주도인 캄팟에 중국 기업인 CHEC(China Harbor Engineering Company)와 2023년 5월 새로운 항구를 건설하는 협정에 서명한 것으로 알려졌다. 캄팟 역시 태국만에 있으며 해당 항구는 시아누크빌 항구가 생기기 전 주요 항구 중 하나였다. 항만이 건설되면 시아누크빌에 이어 두 번째로 큰 규모의 심해 국제항이자 동남아시아 지역의 핵심 지역으로 중국 선박이 인도양으로 진입하는 관문이 될 것으로 전망하고 있다(Aneja, 2023).

## 2. 캄보디아의 사회적 수용성 평가

우선 사회정치적 수용성 측면에서 캄보디아 정부는 ‘강력한 제도적 역량(Strong institutional capacity)’을 행사하고 있는 것으로 평가된다. 캄보디아는 저개발된 최빈국으로 훈 센 전 총리 시기 성장(Growth), 고용(Employment), 공평(Equity), 효율(Efficiency) 캄보디아 비전 2050 실현을 향한 기반의 조성을 목표로 국가발전전략인 제4기 사각전략(2019-2023)을 펼쳤다. 이 전략에서 제시하고 있는 여러 전략 중 다변화 전략에서 시아누크빌을 다목적 특별경제구역(MPSEZ: multi-purpose Special Economic Zone)으로 개발하고, 연결성(connectivity) 제고를 위한 인프라 개선 등을 구체적으로 제시하면서 캄보디아의 역량을 집중하고 있는 것으로 파악할 수 있다(주 캄보디아 대사관, 2018).<sup>6</sup>

전략 중에는 공공부문의 책무성을 강화해 공공부문 부패청산과 법치를 강화한다는 목표도 함께 제시하고 있다. 현재 시아누크빌에 외국인이 관광객과 거주자가 증가하면서 나타나는 범죄와 부패 등을 처리하기 위해 2019년에는 국경간 범죄를 단속하기 위해 정부 간 파트너십인 중국-캄보디아 법 집행 조정 위원회를 설립한 바 있다(Lim, 2022). 2023년 7월 정권을 이양받은 훈 마넛(Hun Manet)은 사각전략을 확장한 오각전략(Pentagonal Strategy) 1단계를 발표해 훈 센의 발전

and-Associated-Concerns.html.

<sup>6</sup> 캄보디아 국가발전전략 2019-2023([https://overseas.mofa.go.kr/kh-ko/brd/m\\_3104/view.do?seq=1345597](https://overseas.mofa.go.kr/kh-ko/brd/m_3104/view.do?seq=1345597)).

기조를 계승해 나가고 있다. 인적자본개발, 경제 다각화, 민간 부문과 고용 발전, 지속가능한 발전, 디지털 경제발전 5개를 우선순위로 정하고 구체적인 세부 전략을 세우고 있다. 경제 다각화와 경쟁력 강화 세부 전략으로 특별경제구역 효율성과 투자 유인 강화에 나선다는 계획을 추진 중이다(김가현, 2023).

인프라를 주요 현안으로 다루겠다는 ‘정치적 약속(Political commitment)’도 정치 지도자를 중심으로 잘 이뤄지고 있는 것으로 평가된다. 훈 센 전 총리는 2021년 시아누크빌을 방문해 3억 2,000만 달러의 인프라 건설 지출에 관해 설명하고, 인프라 구축이 시아누크빌이 다목적 경제특구로 거듭나고 캄보디아 경제 성장의 선봉에 서게 하는 계획이 될 것이라 약속했다. 이 자리에서 시아누크빌 개발은 캄보디아가 스스로 해내는 것이며 이를 통한 성공은 모두 시아누크빌 주민들이 누리게 될 것이라 평했다(Samean, 2021). 쉰 찐톨(Sun Chanthol) 부총리 겸 캄보디아개발위원회(CDC) 제1부위원장은 2024년 프놈펜에서 열린 투자법 시행 워크숍에서 시아누크빌을 차세대 심천이 될 수 있도록 민간부문 협력과 투자를 위한 인센티브 제공과 통관절차 간소화 등 다양한 정책을 적극 추진할 것이라고 강조했다(Chamrong, 2024).

시아누크빌 인근의 림 해군기지 확장과 관련해서 정부 대변인 파이 시판(Phay Sihan)은 해당 인프라 사업은 중국과 비밀리에 벌이는 사업이 아니며 캄보디아가 자체적으로 항만을 개발하는 곳이라고 강조한 바 있다. 이를 통해 캄보디아는 중국 군대가 이곳을 독점적으로 사용하거나 군사기지로 활용하지 않을 것이며 미국을 포함한 모든 국가가 자유롭게 이용하는 인프라로 개발할 것임을 약속했다. 훈 센 전 총리도 기지를 현대화하는 작업일 뿐이며 자국 영토에 외국 군대가 주둔할 수 없음을 강조하며 항만 인프라 개선으로 캄보디아 해군의 역량을 강화하는 기회로 삼을 것이라 약속하며 기지 건설 의지를 보였다(AFP, 2022).

‘법과 규제’의 우호성(Favorable legal and regulatory frameworks) 차원에서 중국 기업의 인프라 시장진입은 캄보디아 정부의 의지에 따라 결정되고 있으며, 캄보디아 정부의 규제의 예측가능성과 투명성은 다소 떨어지는 것으로 분석된다. 우선 캄보디아에서는 훈 센과 캄보디아인민당(PPP: Cambodian People's Party)을 중심으로 한 후견주의 정치(patronage politics) 시스템이 뿌리내리고 있어 이에 기초한 의사결정이 이뤄진다. 대규모 인프라 사업과 같은 개발사업의 경우 캄보디아 개발



협의회를 거치게 되어 있으나 중국이 관련된 개발 사업의 경우 총리실에서 상당한 재량을 가지고 있어, 훈 센 전 총리의 의지가 반영되어 프로젝트가 진행되었다(Hameiri, 2019). 이와 같은 상황은 당분간 지속될 것으로 예상되는데 2024년 장남인 훈 마넷(Hun Manet)에게 총리직을 이양한 뒤에도 중국과 긴밀한 관계를 이어 갈 것이라고 약속했기 때문이다(RFA, 2023). 훈 마넷은 2023년 10월 첫 순방지로 중국을 방문해 시진핑 주석을 만나 협력, 생산 능력 및 품질, 농업, 에너지, 안보, 인적 교류 등 6가지 우선 분야에 초점을 맞춘 ‘다이아몬드 육각(Diamond Hexagon)’ 협력 프레임워크를 공고히 하고 ‘산업발전회랑(Industrial Development Corridor)’을 구축한다는 약속을 하며 중국과 긴밀한 관계를 이어 가고 있다.<sup>7</sup>

캄보디아에 만연한 부패와 정부 승인 절차의 투명성 부족 등은 시아누크빌 개발에서도 그대로 나타나고 있다. 인프라 관련 사업에 관한 투명성이 낮은 점은 전반적인 현상으로 평가되는데 이는 훈 센 전 총리가 대규모로 사업을 벌이지만 이를 비밀리에 진행하는 방식과 깊이 연관된 것으로 알려져 있다. 캄보디아 남부 다라 사코르(Dara Sakor) 지역 개발에서도 이러한 점이 지적됐다. 캄보디아 정부는 사업 초기 단계 인적 및 환경 비용에 관한 평가를 최소한으로 진행했으며 이마저도 공개되지 않았다. 캄보디아뿐만 아니라 해당 사업 추진 시 계약을 맺은 중국 기업도 정보를 거의 제공하지 않아 실적에 관한 논란이 벌어진 바 있다(Luo et al., 2023). 투명성이 낮은 점은 중국의 투자 증대로 연결되며 중국에 매우 우호적인 투자 환경을 조성해 주는 것으로 평가된다. 이러한 점 때문에 캄보디아는 국제투명성기구가 2020년에 발표한 국제부패 인식 지수에서 총점 100점 중 21점을 기록했고, 조사 국가 180개국 중 160위를 차지했다. 부패의 주요 요인으로 공무원과 관련된 부패가 심해 이를 척결하기 위한 부패방지법과 공정한 비즈니스 환경을 개선하는 것 등의 노력이 필요한 것으로 분석됐다(Badzmierowski, 2021).

다음으로 공동체 수용성 차원에서 지역에 설치되고, 소유되고 사용되는 인프라의 ‘지역 및 주민의 소유권과 사용(Prolific community/individual ownership and use)’과 관련해서는 부분별 평가가 필요하다. 초국경 인프라 건설만이 아니라 중국은

<sup>7</sup> 중국인도네시아대사관(id.china-embassy.gov.cn/eng/xwtd/202310/t20231020\_11164878.htm).

부동산과 카지노, 호텔, 레스토랑, 마사지 업소 등을 소유하면서 많은 중국인 관광객을 끌어들이고 2018년에는 약 200만 명의 중국인이 캄보디아를 방문했다. 이러한 영향으로 방문객이 2017년 대비 70%나 증가해 2020년에는 300만 명에 이를 것으로 전망됐다(Po et al., 2019). 투자와 관광객이 증가하면서 수혜를 보는 집단과 보지 못하는 집단으로 나뉘고 있다. 집을 임대할 수 있는 주민들의 경우 중국인에 임대를 통한 이익을 얻고 있으며, 다른 건설 현장보다 많은 임금을 받을 수 있는 일자리가 2020년까지 약 3만 개 정도 늘어난 것으로 추산됐다(Pisci, 2023).

그러나 시아누크빌에 중국이 카지노를 집중적으로 건설하면서 지역주민들에게는 혜택이 돌아가지 않는 문제를 낳고 있다. 개발을 통해 양질의 일자리 창출을 할 것이라는 기대와 달리 고용 기회가 캄보디아인들에게 제공되지 못하는 현실, 그리고 중국인의 성희롱과 납치 등의 사건 사고로 인해 캄보디아 지역주민들 사이에서 우려가 커짐과 동시에 시아누크빌이 중국의 영토가 되어 간다는 반중국 감정 역시 커지고 있는 점이 문제로 지적되고 있다. 또한 중국 자본이 유입되면서 음식과 숙박 비용이 증가하여 캄보디아인들은 오히려 주변 지역으로 밀려나면서 투자의 이점이 공유되고 있지 않은 것으로 알려졌다(Po et al., 2019). 급속한 도시 성장으로 식수와 폐기물 관리 등 서비스 제공 등도 제대로 이뤄지지 못하는 일들이 발생해 현지 주민들에게 부담을 안겨 주고 있는 것으로 알려졌다(Calabrese, 2023).

‘프로젝트 입지선정 과정 참여(Participatory project siting)’에 주민이 참여하는 것은 매우 낮은 것으로 평가된다. 시아누크빌 내에서 카지노와 콘도, 쇼핑몰, 워터파크 등을 만드는 프로젝트는 중국 투자에 완전히 넘어간 상태며, 2018년에 발표된 Wisney World 리조트 건설은 시아누크빌 주지사였던 윤 민(Yun Min)마저도 들어본 적 없는 프로젝트였던 것으로 보도된 적 있다(Ellis-Petersen, 2018). 이와 같은 상황임을 감안한다면 주민들의 의견 수렴이 제대로 이뤄지지 않았을 것으로 예상할 수 있다.

이러한 사례는 항만 건설뿐만이 아니라 다른 주요 인프라 사업에서도 공통적으로 발생하고 있다. 캄차이 댐(Kamchay dam) 건설 시에도 투명성과 책무성이 매우 부족했는데, 특히 중국 기업인 Sinohydro사와 계약 체결 건은 공개되지 않

고 비밀리에 진행된 사례가 있다. 해당 지역 관련 당사자들 특히 영향을 받는 지역주민들이 건설 회의와 영향평가 등에 충분히 참여하지 못했으며 관련 사안에 대해서도 충분한 정보에 접근할 수 없었다.

‘외부성과 긍정적 공공 이미지에 대한 인식(Recognition of externalities or positive public image)’은 낮은 수용성을 보이고 있다. 중국 자본과 관광객이 시아누크빌에 집중되면서 시아누크빌 도심 내 곳곳에 중국어로 된 간판이 늘어나고 중국 브랜드를 도처에서 볼 수 있게 되면서, 마치 중국에 온 듯한 인상을 줄 정도로 도시가 빠르게 변하고 있다. 중국인들이 유입됨에 따라 현지인들 사이에서는 중국에 대한 적대감도 고조되는 측면이 나타나고 있다. 중국인의 급속한 유입으로 기존 캄보디아인 중심 공동체 외에 중국인 공동체가 형성되고 있으나, 두 공동체는 시아누크빌 내에서 교류를 하기보다 분열을 일으키는 요인이 되고 있다(Lim 2022).

초국가적 조직범죄에 대항하는 글로벌 이니셔티브(Global Initiative)가 2022년 보고서에서 시아누크빌 지역을 ‘다각적 범죄 활동의 중심지’로 칭할 정도로 국제 범죄 네트워크와도 연계되어 있는 것으로 보고한 것은 시아누크빌의 현주소를 명백히 보여 주는 것이라 할 수 있다(Indo-Pacific Defense Forum 2022). 중국인의 성희롱과 납치 등의 사건 사고로 인해 캄보디아 지역주민들 사이에서 우려가 커짐과 동시에 캄보디아 영토가 중국의 영토가 되어 간다는 반중국 감정 역시 커지고 있는 점이 문제로 지적되고 있다. 그리고 중국의 투자가 캄보디아의 독재 체제를 더욱 공고히 하고 있다는 점에서 우려를 낳고 있다(Heng, 2019). 훈 마넛은 2018년 시아누크빌은 마카오가 아니며 캄보디아의 고유한 정체성을 가진 지역이어야 한다고 강조한 바 있으나 이후 중국화를 저지하지 못한 것으로 평가된다(Sophon, 2018).

시장 수용성 측면에서 ‘경쟁력 있는 설비와 운용비용(Competitive installation/production costs)’ 측면에서 캄보디아 정부가 중국 정부와 기업에 대한 전폭적 지원 등으로 인프라가 속도감 있게 만들어지고 있는 것으로 평가된다. 다만 COVID-19으로 인해 2년 넘게 진행 중이던 프로젝트가 중단되어 많은 프로젝트가 아직 정상화되고 있지 못한 상황이다. 이 문제를 해결하는 것이 현 정부의 새로운 과제가 되고 있다. 비용적인 부분에서 인프라의 경쟁력은 다소 떨어지는

것으로 보인다. 2023년 캄보디아 경제재정부가 발표한 통계에 따르면 외채 100억 달러 중 41%가 중국에 빚을 지고 있다. 인프라 수익률이 낮아질 경우 캄보디아가 담보로 제공하는 인프라에 대한 통제권을 상실하고 자국의 경쟁력 있는 인프라 건설과 운영이 점점 어려워질 수 있다(Narin, 2023).

중국은 캄보디아뿐만이 아니라 다른 개도국과 인프라 건설을 하는 과정에서도 주로 시행 주체가 필요한 자금을 조달해 시설 및 설비를 완공하고 일정 기간 해당 인프라를 운영하며 수익을 얻는 BOT(Build Operate Transfer) 방식으로 계약을 한다. 중국은 현재 캄보디아 내 시아누크빌뿐만 아니라 다른 인프라 사업에서도 거의 동일한 BOT 형태의 계약을 하고 있다. 총길이 3,000km에 달하는 31개의 고속도로 중 최근에 개통한 도로의 경우 China Road and Bridge Corporation과 BOT 계약을 맺었으며, Lower Se San 2 댐은 BOT 계약으로 45년간 중국이 운영을 맡으며, 발생한 수익 대부분을 중국이 가져가고 있다(Hameiri, 2019). 이와 같은 중국의 개발 방식을 서방에서는 부채함정(debt trap)으로 우려의 시선을 보내고 있다.

캄보디아 인프라 건설과 관련해서 ‘정보와 피드백 메커니즘(Mechanisms for information and feedback)’은 제대로 작동하지 않는 것으로 평가된다. 우선 캄보디아 정치체제 특징 때문에 인프라 구축과 관련된 문제 처리에 불만이 있다고 하더라도, 불만을 표출하기도 쉽지 않고 신뢰할 만한 정보에 접근하기도 쉽지 않다. 훈 센 전 총리는 반대 의견에 대한 탄압과 야당에 대한 법적 공격으로 대응한 바 있다. 나아가 미국 등 다른 나라의 제재나 비난을 중국의 자금으로 캄보디아를 발전시키면서 대내적 반대 여론도 무마하고 있다고 분석되고 있다(Po et al., 2020).

시아누크빌 지역에서는 중국 자본이 유입되면서 음식과 숙박 비용이 증가하여 캄보디아인들은 오히려 주변 지역으로 밀려나면서 투자의 이점이 공유되고 있지 않다는 점에 대한 대응을 요구하고 있다. 또한 중국인이 소유한 건물에 대해서는 캄보디아 지방 당국이 제대로 된 감시나 규제가 되지 않고 있음에도 이를 눈감아 주고 있다는 비판이 거세지만 이에 대한 당국의 조치가 적절하지 않아 불만이 비등하고 있다(Po et al., 2019). 립 항구 건설과 관련해서는 2019년 중국과 캄보디아 사이에 비밀 합의를 통해 인프라 지원 대가로 중국군의 기지 점

근이 허용되었다고 추정되고 있으나 캄보디아 정부는 이를 확인해 주지 않거나 부인하는 태도를 일관하고 있다(Narim, 2021).

‘재정접근성(Access to financing)’도 향후 어려운 상황을 유지할 것으로 평가된다. 캄보디아는 인프라 개발을 위해 대외의존성이 높을 수밖에 없는 최빈개도국(Least Developed Countries)에 속한다. 항만 건설과 같은 대규모 인프라 사업의 경우 캄보디아 정부는 아시아개발은행, 세계은행 및 IMF를 포함한 양자 및 다자 원조와 지원을 통해 많은 긴급한 요구 사항을 해결해 왔다. 정부 예산의 30% 이상이 대외원조와 지원으로 충당되고 있는 것이 이를 방증한다. 캄보디아는 과거 서방 국가의 재정적 지원에 크게 의존했으나 최근 그 양상에 큰 변화가 관찰된다.

미국은 여전히 캄보디아의 가장 큰 수출시장이지만 최근 몇 년 동안 중국은 가장 큰 해외원조를 제공하면서 중국의 원조와 투자가 미국을 능가하는 수준에 올라섰다. 캄보디아도 서구의 재정적 지원보다 중국의 재정적 지원을 선호하고 있다. 이는 중국이 서구 국가들과 달리 인권과 민주주의와 같은 민감한 정치적 문제에 관여하지 않기 때문으로도 해석된다. 장기 집권을 하던 훈 센 전 총리의 입장에서 서구 국가 특히 미국의 개입은 자신의 정권 안보 유지를 위태롭게 한다는 판단을 했기 때문으로도 평가된다(Hoekstra, 2018).

표 3 캄보디아 사회적 수용성 유형별 평가

구분	기준	
사회정치적 수용성	국가의 강력한 제도적 역량	+
	정치 지도자들의 정치적 약속	+
	법과 규제의 우호성	+
공동체 수용성	지역 및 주민의 소유권과 사용	0
	프로젝트 입지선정 과정 참여	-
	외부성과 긍정적 공공이미지에 대한 인식	-
시장 수용성	경쟁력 있는 설비와 운용비용	-
	정보와 피드백 메커니즘	-
	재정접근성	-

## V. 라오스와 캄보디아 사례분석 비교

라오스와 캄보디아에서 수행된 2개의 초국경 인프라 구축 사례 분석 비교를 통해, 중국이 진행 중인 BRI 프로젝트에 관해 국제사회가 예상하고 있던 결과를 사회적 수용성을 기초로 구체적으로 파악할 수 있다. 중국이 라오스와 캄보디아에 구축하고 있는 초국경 인프라에 관한 사회적 수용성은 사회정치적·공동체·시장 수용성 측면 모두에서 유사한 양상을 보이는 것으로 분석된다.

우선 사회정치적 수용성 측면에서는 라오스와 캄보디아 모두 수용이 대체로 잘 이뤄지고 있는 것으로 평가된다. 이는 양 국가 모두 사회주의와 권위주의라는 정치체제라는 점에서 중국과 정치적으로 연결이 이뤄지기 쉽다는 점, 중국에 대한 경제적 대의의존도가 높다는 점이 큰 영향을 미친 것으로 분석된다. 사회적 수용성은 일반적으로 라오스·캄보디아와 중국의 정치엘리트 사이에서 소위 결탁이 잘 이뤄지고 있을 것이라는 점을 부분적으로 밝혀 줄 수 있다는 점에서 분석의 의의가 있다.

다음으로 공동체 수용성은 지역 및 주민의 소유권과 사용 지표에서는 모호하지만, 입지 선정 과정과 외부성과 긍정적 공공 이미지에 대한 인식 부분에서는 수용이 대체로 잘 이뤄지지 않고 있는 것으로 평가된다. 초국경 인프라 건설로 이득을 보는 주민과 손해를 보는 주민이 동시에 발생하고 있기 때문에 지역 및 주민의 소유권과 사용과 관련해서는 수용과 거부의 상반된 양상이 나타난 것으로 분석된다. 그러나 나머지 두 개의 지표는 모두 이해관계자에 해당하는 주민들에게 수용이 제대로 이뤄지지 않는 것으로 분석됐다. 공동체 수용성은 중국 BRI 차원에서 구축되는 초국경 인프라가 실제 영향을 받는 지역민들의 인식을 이해할 수 있게 한다는 점에서 의미가 있다.

마지막으로 시장수용성은 양국 모두에게서 제대로 수용이 이뤄지지 않고 있는 것으로 평가됐다. 라오스와 캄보디아 모두 최빈개도국으로서 정치 및 경제적 거버넌스가 제대로 구축되어 있지 못해 대규모 자본이 필요한 초국경 인프라를 일국이 감당할 수 없는 부담이 큰 사업이기 때문이다. 양국 모두 중국과 대부분 BOT 계약을 맺고, 국가 채무의 상당 부분을 중국으로 채우고 있는 상황에서 재무 건전성에 관한 우려가 매우 높은 것이 사실이기 때문이다. 앞으로 시장수용

성과 관련된 부분은 많은 국가가 우려하는 부채 함정(debt trap)의 가능성이 있는지를 분석하는 것과 연계되어 검토될 수 있는 분석 도구가 될 수 있을 것이다.

본 연구가 동남아 국가 중 정치와 경제 및 대중 관계에서 유사성이 높은 양국을 검토했다는 점에서 한계가 있다. 하지만 본 연구를 기초로 나머지 CLMV 국가와 ASEAN 국가에서 벌어지고 있는 중국의 초국경 인프라 구축 사업의 사회적 수용성 분석을 수행하는 것은 두 가지 측면에서 필요성이 존재한다.

첫 번째 측면으로 라오스와 캄보디아 사례에서 볼 수 있듯 소위 ‘연결성의 역설(paradox of connectivity)’이 발생하고 있는지를 파악할 수 있기 때문이다. 먼저 연결이 이뤄지면 ‘산업의 전환’이 발생하면서 국내 산업에서 소위 승자와 패자가 새롭게 발생하거나, 기존의 승자와 패자의 위치가 바뀌게 된다. 경제적인 측면에서의 구조변화는 정치권력이라는 상부구조를 변화시키는 토대가 될 것이다. 다음으로 지역과 지역의 연결이 증대하고 복잡다양해지면 소위 네트워크 효과에 의해서 연결된 노드들 사이의 위치 권력의 변화가 발생하고 기존의 허브가 새로운 허브로 대체되는 ‘허브의 전환’이 발생하게 된다. 신규 허브의 출현은 국내적으로 지역 정치권력 구조의 변화를 추동하고 새로운 정치세력과 구세력 사이의 경쟁과 갈등을 낳는 등 다양한 변환을 이끌어 낼 수 있기 때문이다. 연결성을 촉진하고 있는 ASEAN의 상황을 고려한다면 연결성의 역설은 한 국가 내부에서 그치지 않고 대내외적으로 다양한 변환을 추동할 수 있을 것이다.

두 번째 측면으로 중국의 남하전략을 파악하는 것과 동시에 이것이 아시아 지역 질서에 미치는 영향을 분석할 수 있기 때문이다. 중국은 현재 동남아시아 일대를 남하한다는 전략을 꾸준히 전개하고 있으며, 중국 원남성과 연결된 라오스 그리고 라오스와 연결된 캄보디아로의 연결을 완성해 메콩 지역뿐만이 아니라 동남아시아를 남북으로 가로질러 좌우를 가를 기회를 모색하고 있다. 구체적으로 중국은 BRI를 중심으로 하되 지역 내 기존 연결망을 활용하는 전략을 함께하기 위해 적극적이다.

우선, ASEAN이 구축하려는 ‘ASEAN 연계성 종합계획 2025(MPAC: Master Plan on ASEAN Connectivity)’ 프로젝트에서 추진 중인 연계성 사업 중 ASEAN 고속도로 네트워크(AHN: ASEAN Highway Network)와 싱가포르-쿤밍 철도연결프로젝트(SKRL: Singapore- Kunming Rail Link)와 연계해 나갈 것이다. 예를 들면 싱가포르-쿤밍 철

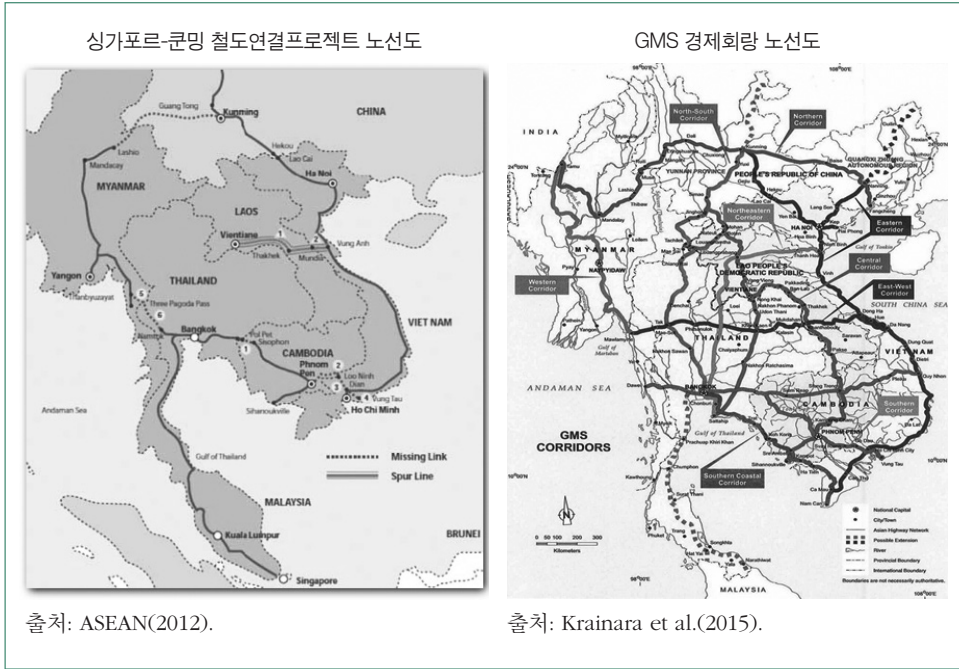


그림 2 싱가포르-쿤밍 철도연결프로젝트와 GMS 경제회랑 노선도

도 연결프로젝트는 현재 구축된 라오스 고속철도와 건설 중인 말레이시아 동부 해안철도(ECRL: East Coast Rail Line)를 중심으로 남은 구간을 연결하는 작업을 추가적으로 진행할 것으로 예상된다.

다음으로 GMS와 ADB가 동남아시아에서 구축하고 있는 경제회랑(Economic Corridor)을 활용해 남하를 더욱 효과적으로 하려는 계획을 진행할 것으로 생각된다. GMS와 ADB가 일본주도 지역 기구임에도 중국은 부분적으로 이 사업에 참여해 공사를 맡고 있기도 하다. 이에 일본은 최근 남북을 잇는 경제회랑보다는 동서를 잇는 경제회랑 두 곳(동서 경제회랑, 남부 경제회랑)에 집중하며 중국의 남하를 저지한다는 계획을 세우고 있는 것으로 알려져 있다(Ranglin, 2021).<sup>8</sup>

매콩 지역 CLMV 국가들의 초국경 인프라 사회적 수용성 평가 연구는 연결성

<sup>8</sup> 대외경제정책연구소 연구원 인터뷰(2021. 4. 5.).



을 검토하는 것을 넘어 지역의 통합(integrity)과 공동체(community)를 달성한다는 ASEAN의 이니셔티브의 성공 가능성을 평가할 수 있다는 점에서도 의미가 있다. ASEAN은 물리적·제도적·인적 연결을 통해 ASEAN 통합이 가능하도록 다양한 목표를 제시하고 있다. 연결과 통합은 ASEAN 개별 국가뿐만이 아니라 역내 국가 그리고 역외 국가와의 상호성에 기반한 상호 수용이 함께 이뤄져야 가능하다고 할 수 있을 것이다.

## VI. 결론: 메콩 지역 일대일로 전망

중국이 BRI를 통해 메콩 지역과 동남아시아를 가로질러 남하할 것이라는 점은 명백해 보인다. 중국과 라오스가 철도로 연결되는 것은 라오스라는 내륙 국가가 외부로 연결되는 통로를 열었다는 의미를 넘어 반대로 중국이 메콩 지역에 진출하는 중요한 관문이자 허브가 된다는 양가적 의미가 있다. 철도 건설은 중국의 일대일로 이니셔티브가 메콩 지역에서 본격적으로 시작되었다는 상징적인 의미도 함께 담고 있다. 철도와 항만이 연결된다면 중국이 기존 항로를 우회할 수 있는 대체경로를 구축할 수 있어 메콩 지역을 둘러싼 지정학에 근본적 변화가 나타날 것이다. 메콩 지역에서 초국경 인프라에 대한 국가별 수요 증가가 지속되고, 수주 경쟁이 치열하게 벌어질 것으로 예상되면서 앞으로 메콩 지역과 ASEAN 역내에서는 국가 간 경쟁이 협력보다 높은 빈도로 나타날 가능성이 있을 것으로 전망된다. 2020년 코로나19로 마이너스 성장을 했던 세계건설시장이 2021년 전년 대비 4.6% 증가한 11조 3,000억 달러에 달하며 회복세를 보였다. 2022년은 3.5% 증가할 것으로 예상하는 등 회복과 성장을 이어 나갈 것으로 전망되고 있다.<sup>9</sup> 특히 아시아는 철도·도로 등 교통 인프라와 에너지 인프라 건설 수요가 꾸준히 증가할 것으로 예상돼, 앞으로도 성장세를 이어 갈 것으로 전망된다(강정화, 2021). 중국은 성장이 예상되는 건설시장에 BRI를 필두로 가장 적극적으로 뛰어 들고 있다.

<sup>9</sup> 뉴데일리경제(검색일: 2022. 3. 18.).

중국은 BRI 연결의 목적으로 협력과 통합을 내세우고 있다. 하지만, 양상을 자세히 들여다보면 균열적인 모습과 경쟁 양상이 곳곳에서 목격된다. 우선 중국이 관련된 초국경 인프라 사업인 철도·항만·댐 등의 인프라 건설 시에 제대로 된 보상을 받지 못하는 문제가 지적되고 있다. 비자발적 이주민의 문제와 이들의 재정착이 정상적으로 이뤄지지 못해 생계가 곤란하며 빈곤이 지속되는 상황이 나타나고 있다(Hibert, 2020). 라오스의 댐 건설로 인해, 메콩 분류를 공유하고 있는 태국뿐만 아니라 하류국인 캄보디아와 베트남과의 갈등이 불거지는 문제 등이 누적되고 있다.

다음으로, 라오스와 캄보디아가 중국과의 관계가 깊어지면서 ASEAN 연계성과 ASEAN의 통합을 방해할 수 있다는 우려가 존재한다. 일례로 2016년에도 캄보디아가 2012년 ASEAN 의장국으로서 45년 역사상 처음으로 남중국해 관련 중국 비난 성명을 삭제하고, 2016년에도 ASEAN이 남중국해 분쟁과 관련된 중국에 강력한 발언을 한 것을 철회하도록 ASEAN을 압박하면서, 많은 ASEAN 국가들이 불편해했다. 이로 인해 싱가포르 전 외교관은 ASEAN에서 캄보디아의 회원 자격을 박탈해야 한다는 주장도 제기했다(Suy, 2020). 미얀마 군부 쿠데타를 계기로 중국이 영향력을 행사하고 있는 점도 ASEAN 국가들 사이에서는 우려가 큰 부분이다. 중국은 지난 10년의 BRI를 면밀히 살펴본 후, 다음 10년의 BRI를 준비해 나가야 할 것이다. 전 세계는 중국이 물리적 연결망을 구축하려는 의도를 인식하고 있으며 이를 우려적인 시선으로 바라보고 있기도 하다. 중국이 이러한 우려를 불식시키고 다음 10년의 BRI를 더욱 확장해 가기 위해서는 지역 간 연결을 넘어 사람들 사이의 마음을 연결해 사회적 수용성이 성공적으로 이뤄질 수 있도록 하는 전략과 정책이 BRI에 더욱 체계적으로 담겨야 할 것으로 생각된다. 중국이 중국몽을 통해 세계로 뻗어 나가는 양상을 권력 차원에서는 샤프 파워(sharp power)로 받아들이고 있는 만큼, 소프트파워(soft power) 차원에서 매력적으로 수용할 수 있는 전략을 짜 나가야 할 것으로 생각된다. 이를 위해서는 중국의 리스크라 할 수 있는 정치·경제·사회적 측면의 제도 정비가 함께 이뤄지는 것 또한 필요할 것으로 생각된다.

## 참고문헌

- 강정화. 2021. “2020년 하반기 해외건설산업 동향.” 한국수출입은행 해외경제연구소 2020년 반기 보고서, 1-17.
- 김가현. 2023. “캄보디아 훈마넷 정부의 오각 전략에서 금융의 역할과 시사점.” KB금융 지주 경영연구소.
- 김미영. 2021. “한국 다문화정책의 방향성 재고(再考): 다문화수용성과 제노포비아(xenophobia).” 『다문화콘텐츠연구』 36, 45-82.
- 남기화·여정성. 2011. “모바일 광고의 단계별 수용과정에 관한 연구: 모바일 광고의 단계별 수용과정에 관한 연구.” 『소비자학연구』 22(4), 1-28.
- 민귀식, 2018. “중국 해상실크로드와 해양물류네트워크 구축 전략.” 『중소연구』 42(2), 115-148.
- 이기영·최혜경. 2018. “민족정체성과 통일의식 간의 관계에서 다문화수용성의 매개효과: 한국거주 내국민과 미국거주 해외동포 기독교인을 중심으로.” 『다문화와 평화』 12(1), 107-133.
- 이동호. 2020. “해안지역의 해상풍력발전에 대한 주민 수용성 연구.” 『한국도서연구』 32(4), 67-87.
- 이준엽·김화섭·이소영·주의. 2014. “21세기 중국의 대외경제 정책: 대국굴기를 향한 구조전환과 도전.” 세종 산업연구원 2014. 1-150.
- 정지범·허종호·박혜경·신봉섭. 2018. “스마트 디바이스의 수용요인 및 시장세분화 연구: 통합기술수용모형(UTAUT)과 개인 혁신성을 중심으로.” 『대한경영학회지』 31(1), 27-47.
- 최장호·허재철·이정균·최유정·임소정. 2019. 『한반도 접경국과의 초국경 관광·교통 협력』. 경제·인문사회연구회 협동연구 총서 19-43-02, 1-218.
- 佐野淳也. 2021. “数值からみた中国の一帯一路構想の実像: 「親中」国を増やすために推進.” 『環太平洋ビジネス情報』 21(80), 66-86.
- Calabrese, Linda and Yuan Wang. 2023. “Chinese Capital, Regulatory Strength and the BRI: A Tale of ‘Fractured Development’ in Cambodia.” *World Development* 169, 1-19.
- Ellis, G. and G. Ferraro. 2016. “The Social Acceptance of Wind Energy: Where We Stand and the Path Ahead.” *EUR 28182 EN. Luxembourg (Luxembourg): Publications Office of the European Union: 2016.*

- Fay, Marianne, Hyoung Il Lee, Massimo Mastruzzi, Sungmin Han, and Moonkyoung Cho. 2019. "Hitting the Trillion Mark: A Look at How Much Countries Are Spending on Infrastructure." *Policy Research Working Papers*, 1-65.
- Fung, K. C. Alicia, Garcia-Herrero, Hitomi Lizaka, and Siu Alan. 2005. "Hard or Soft? Institutional Reforms and Infrastructure Spending as Determinants of Foreign Direct Investment in China." *The Japaneses Economic Review* 56, 408-416.
- Giovannini, Gabriele. 2017. "The Impact of Multinational Transboundary Infrastructures on the Relational Power of Small States: A Case Study of Laos." Ph. D. Diss. Northumbria University.
- Hart, Michael. 2021. "Can a New Generation of Leaders Tackle Laos' Debt Woes?" *World Politics Review*.
- Po, S. and Heng K. 2019. "Assessing the Impacts of Chinese Investments in Cambodia: The Case of Preah Sihanoukville Province." *China-Cambodia Relations Pacific Forum* 19(1-3), 1-19.
- Hung, Chu Cong and Hong Hoang Minh. 2022. "Lao PDR's Perceptions and Strategies toward China's Belt and Road Initiative." *International Journal of Social Science and Human Research* 5(5), 1695-1705.
- Krainara, Choen and Routray, Jayant Kumar. 2015. "Cross-Border Trades and Commerce between Thailand and Neighboring Countries: Policy Implications for Establishing Special Border Economic Zones." *Journal of Borderlands Studies* Vol. 30. No. 3, 345-363.
- Kuik, Cheng-Chwee. 2021. "Laos's Enthusiastic Embrace of China's Belt and Road Initiative." *Asian Perspective* 45(4), 735-759.
- Lijphart, A. 1971. "Comparative Politics and the Comparative Method." *The American Political Science Review* 65(3), 682-693.
- Morris, Scott. 2019. "The Kunming-Vientiane Railway: The Economic, Procurement, Labor, and Safeguards Dimensions of Chinese Belt and Road Project." *Center for Global Development. Policy Paper 142*, 1-29.
- Nijkamp, Peter. 2000. "Infrastructure and Suprastructure in Regional Competition: A Deus ex Machina?" *Regional Competition* 87-107.
- Po, Sovinda and Christopher Prinano. 2020. "An 'Ironclad Friend': Explaining

- Cambodia's Bandwagoning Policy towards China." *Journal of Current Southeast Asian Affairs* 39(3), 444-464.
- Perz, Stephen, Andrea Chavez, Rosa Cossio, and Jeffrey Hoelle. 2014. "Trans-boundary Infrastructure, Access Connectivity, and Household Land Use in a Tri-national Frontier in the Southwestern Amazon." *Journal of Land Use Science* 10(3), 1-27.
- Ranglin, Jakob and Lars Vargo. 2021. "The BRI vs FOIP: Japan's Countering of China's Global Ambitions." *Institute for Security & Development Policy*, 1-9.
- Schipper, Frank and Johan Schot. 2011. "Infrastructural Europeanism, or the Project of Building Europe on Infrastructures: An Introduction." *An International Journal* 27(3), 245-264.
- Sovacool, Benjamin K. Ratan and Pushkala Lakshmi. 2012. "Conceptualizing the Acceptance of Wind and Solar Electricity." *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 16(7), 5268-5279.
- Tappe, Oliver. 2018, "On The Right Track? The Lao People's Democratic Republic in 2017." in: D. Singh and M. Cook, eds. *Southeast Asian Affairs*, 169-183.
- Wüstenhagen, Rolf, Maarten Wolsink, and Mary Jean Bürer. 2007. "Social Acceptance of Renewable Energy Innovation: An Introduction to the Concept." *Energy Policy* 35(5), 2683-2691.

## 1차 자료

- 성재용. 2022. "해건협, 글로벌 건설시장 진출전략 설명회 개최." 뉴데일리경제(1월 21일).
- 이주영. 2020. "캄보디아 경제도시, 시아누크빌의 개발 현황과 전망." KOTRA(9월 25일).
- 주 캄보디아 대사관, 2018. "캄보디아 국가발전전략(사각전략) 2019-2023"(12월 13일).
- AFP. 2022. "Cambodia, China Deny Naval Base Reports as Australia Voices Concern" (July 6).
- Ajay, Kumar Das. 2023. "Chinese Activities in Ream Naval Base and Associated Concerns." *USI* <https://www.usiofindia.org/strategic-perspective/Chinese-Activities-in-Ream-Naval-Base-and-Associated-Concerns.html> (검색일: 2024. 3. 23.).
- Aneja, Atul. 2023. "China Consolidates in Gulf of Thailand with Another Deep Water

- Port in Cambodia.” *Strat News Global* (May 9).
- Badzmierowski, Brian. 2021. “Cambodia improves in Corruption Perception Index.” *Kbmer Times* (January 28).
- Chamrong, Nhean. 2024. “Govt Wants Sihanoukville to Be Next Shenzhen.” *Kbmner Times* (April 9).
- Drzik, John. 2019. “Infrastructure around the World Is Failing. Here’s How to Make It More Resilient.” *World Economic Forum: Industry Agenda* (January 16).
- Ellis-Petersen, Hannah. 2018. “‘No Cambodia Left’: how Chinese Money Is Changing.” *The Guardian* (July 31).
- Embassy of the People’s Republic of China in the Republic of Indonesia. 2023. “Xi Jinping Meets with Prime Minister of Cambodia Hun Manet.” [http://id.china-embassy.gov.cn/eng/xwdt/202310/t20231020\\_11164878.htm](http://id.china-embassy.gov.cn/eng/xwdt/202310/t20231020_11164878.htm) (검색일: 2024. 2. 10.).
- Gang, Ding. 2023. “China-Laos Railway Empowers Locals, Instills Hope.” *Global Times* (July 5).
- Giang, Nguyen Khac. 2019. “The Mekong Region Is Caught in a Tug-of-war.” *East Asia Forum* (February 7).
- Hameiri, Shahar. 2019. “Cambodia’s Electric Chinese Aid and Investment Affair.” *East Asia Forum* (July 27).
- Hibert, Murray. 2020. “China’s Belt and Road Initiative Faces Huge Challenges in Southeast Asia.” *Think China* (September 3).
- Ho, Selina. 2019. “Can the China–Laos Railway Keep on Track?” *East Asia Forum* (July 12).
- Hoekstra, Ate, 2018. “Cambodia Further Drifts away from Democracy.” *DW* (July, 30).
- Hui, 2020. “Sihanoukville Eyes a Bright Future to Become ‘Shenzhen of Cambodia’.” *Global Times* (February 24).
- Indo-Pacific Defense Forum. 2022. “Cambodian Seaside town’s Startling Makeover Comes with Heavy Price.” <https://ipdefenseforum.com/2022/10/cambodian-seaside-towns-startling-makeover-comes-with-heavy-price/> (검색일: 2024. 5. 13.)
- Janssen, Peter. 2017. “Land-locked Laos on Track for Controversial China Rail Link.”

- Nikkei Asia* (June 24).
- Jiang, Jesse. 2022. "Laos Faces Debt Crisis after Borrowing Billions from China." *VOA* (December 3).
- Košková, Zuzana. 2023. "Belt and Road Initiative in Laos: A Success Story?" *European Values Center for Security Policy*. <https://europeanvalues.cz/en/belt-and-road-initiative-in-laos-a-success-story/> (검색일: 2024. 3. 20.).
- Lim, Daryl. 2022. "The Revival of Sihanoukville, Cambodia's Gold Rush' City." *ThinkChina* (July 18).
- Lin, Joanne. 2023. "Changing Perceptions in Laos toward China." *ISEAS Perspective* 2023/55 <https://www.iseas.edu.sg/posts/2023-55-changing-perceptions-in-laos-toward-china-by-joanne-lin/> (검색일: 2024. 4. 3.).
- Luo, Lulu and Jonathan Head. 2023. "The Shadowy Chinese Firms That Own Chunks of Cambodia." *BBC News* (September).
- Macan-Markar, Marwaan. 2021. "Laos' New Leader to Play Balancing Act between China and Vietnam." *Nikkei Asia* (January 20).
- Narim, Khuon. 2021. "US Calls for More Transparency after New Ream Satellite Photos Released." *Cambodian Journalists Alliance Association* (October 14).
- Narin, Sun. 2023. "Cambodia Seeks New Financing from Beijing Amid Fears of 'Debt Trap'." *VOA* (February 07).
- Open Development Mekong. 2019. "Aid and Development." <https://opendevlopmentmekong.net/topics/aid-and-development-assistance/> (검색일: 2021. 9. 25.).
- Pisei, Hin. 2023. "175 Tenants Employ '30,000' at S'ville SEZ." *The Phnom Penh Post* (May 14).
- Radio Free Asia. 2020a. "Controversial Chinese Development Project in Laos Moves Closer to Government Approval" (October 20).
- Radio Free Asia. 2020b. "Survivors of Laos' Worst Dam Disaster Still Struggling Two Years Later." *OCHA Service* (July 23).
- Radio Free Asia. 2021. "Lao Village Farmland, Paddies Destroyed by Work on Lao-China Railway Line" (January 25).
- RFA. 2023. "Laos: Belt and Road Poster Child – or Problem Child?" *Benar News* (September 29).

- Samean, Lay. 2021. "PM Says Nation'S Growth to Be Driven by SihanouKville." *The Phnom Penh Post* (December 2).
- Shaun, Turton and Mech Dara. 2020. "Cambodia Naval Base Set to Undergo China-led Expansion." *Nikkei Asia* (October 3).
- Sims, Kearnin. 2020. "Laos Set Its Own Debt Trap." *East Asia Forum* (October 31).
- Sophon, Mom. 2018. "Hun Manet: Sihanoukville Is Not Macau." *Khmer Times* (March 7).
- Suy, Heimkhemra. 2020. "No Simple Solution to China's Dominance in Cambodia." *East Asia Forum* (October 26).
- Takahashi, Toru. 2023. "Ambition, Concern Driveconcern Drive Lao-China High-Speed Rail Project." *Nikkei Asia* (January 14).
- Woetzel, Jonathan, Nicklas Garemo, Jan Mischke, Martin Hjerpe, and Robert Palter. 2016. "Bridging Global Infrastructure Gaps." *McKinsey Global Institute*. <https://www.mckinsey.com/business-functions/operations/our-insights/bridging-global-infrastructure-gaps> (검색일: 2021. 11. 24.).
- Xinhua. 2023. "China-Laos Railway Operator Asked to Prepare for Influx of Tourists" (March 2).



## Abstract

## Social Acceptance of the Belt and Road Initiative in the Mekong Region: Cases of Transboundary Infrastructure Construction in Laos and Cambodia

Kiryong Choi Gyeongsang National University

Ten years have passed since China's Belt and Road Initiatives (BRI) emerged in 2013. China is building transboundary infrastructure by promoting more than 200 BRIs with 150 countries around the world, including Southeast Asian countries such as Cambodia, Laos, Myanmar, and Vietnam (CLMV). For 10 years of BRI, China has been attracting attention worldwide as a major actor, but developing countries where transboundary infrastructure is being built, are not receiving attention because they are recognized or marginalized as objects. This study analyzes whether the acceptance of transboundary infrastructure being built in Laos and Cambodia under BRI is carried out through case analysis research methods. As a tool for analysis, we use a model that subdivides and supplements the three evaluation criteria used by Sobacool to measure social acceptance proposed by Wüstenhagen: Socio-political Acceptance, Community Acceptance, and Market Acceptance. Sobacool subdivided the evaluation indicators into 'Strong institutional capacity', 'Political commitment', and 'Favourable legal and regulatory frameworks' as socio-political acceptance. Second, community acceptance is presented by subdividing it into 'Proficial community/individual ownership and use', 'Particular project sitting', and 'Recognition of externalities or positive public image'. Third, market acceptance is subdivided into 'Competitive installation/production costs',

‘Mechanisms for information and feedback’, and ‘Access to financing’. This study analyzed the social acceptance of the transboundary infrastructure of Laos’ Kunming-Boten-Vientiane high-speed rail and Cambodia’s Sihanoukville port, and socio-political acceptance was generally well achieved, but community and market acceptance were generally not well achieved. Based on this, the study points out the paradox of connectivity and the need to expand research related to China's connection strategy in the future.

**Keywords |** Belt and Road Initiative, Transboundary Infrastructure, Social Acceptance, Laos, Cambodia, the Paradox of Connectivity