

중국 ‘ODA-like’와 정치적 부패

- 말레이시아 동부해안철도(ECRL) 사례를 중심으로 -

최기룡* · 황인원**

국문초록

중국 ODA는 ‘ODA-like’로 분류되며, 수원국 곳 거버넌스 구축에 부정적 영향을 미친다는 우려가 나타나고 있다. 문제는 중국과 수원국 사이의 계약에 투명성이 부족해 전체 영향을 파악하기 어렵다는 점이다. 말레이시아 나집(Najib Razak) 정부가 추진한 동부해안철도(ECRL, East Coast Rail Line) 건설은 이를 파악할 수 있는 중요한 사례이다. 말레이시아에서 61년 만에 수평적 정권교체를 촉발한 1MDB 부패 스캔들과 연관된 ECRL에 ‘ODA-like’가 투입되었기 때문이다. 이 논문은 ‘ODA-like’가 수원국 곳 거버넌스에 부정적 영향을 미친 과정과 의미를 다음 핵심 질문으로 분석하고자 한다. 중국 주도 남남협력은 어떤 차별성을 지니고 있는가? ‘ODA-like’가 수원국 곳 거버넌스 구축에 어떠한 맥락에서 부정적 영향을 초래하는가? 왜 말레이시아와 같은 중간소득 국가가 ‘ODA-like’와 연결된 정치적 부패에 노출될 수밖에 없었는가? 이 연구에서 제기한 문제들은 북남협력의 대안 모델로 평가받는 중국 국제개발협력의 긍정적 및 부정적 측면을 분석하는데 많은 시사점을 제공할 것이다.

주제어: 남남협력, 북남협력, ODA-like, 곳 거버넌스, 동부해안철도, 1MDB, 부패

* 주저자, 경상국립대학교 국제지역연구원 통일평화연구센터 선임연구원, krchoe@gnu.ac.kr.
** 교신저자, 경상국립대학교 정치외교학과 교수, hwang@gnu.ac.kr.

I. 문제 제기

국제개발협력은 전통적으로 미국과 유럽 등 선진국이 주도해 왔다. 그러나 최근 중국과 인도 등이 주도하는 남남협력이 증가하면서 국제개발협력의 성격과 영향을 재조명할 필요성이 제기된다. 공여국의 통계를 집계하는 Donor Tracker에 따르면, 2019년 중국의 ODA¹⁾는 약 59억 달러로 전 세계 공여 순위에서 6위를 차지하였다(Johnson et al. 2021).²⁾ 2013년 이후, 중국은 ‘일대일로 이니셔티브(BRI, Belt and Road Initiative)’라는 전 지구적 연결망 구축에 집중하면서 자국의 국제개발협력을 BRI와 연계하여 남남협력에 활용하고 있다.

중국 국제개발협력 역시 개도국이 지속 가능한 발전을 통해 국제사회의 일원으로 자립할 수 있도록 돕는다는 점에서는 북남협력과 그 목표를 공유한다. 그러나 중국이 국제개발협력으로 제공하는 개발재원은 서구 선진국이 제공하는 ODA와는 분명한 차별성을 지니고 있다. AidData와 OECD 등에서 중국 ODA를 ‘ODA-like’로 분류하는 것도 이러한 맥락에서 비롯된 것이다. 이 연구는 중국 ‘ODA-like’가 지니는 차별성이 수원국의 굿 거버넌스(good governance) 구축에 부정적인 영향을 미치고 있음에 주목하고 있다.

중국의 동남아시아 지원은 BRI 추진을 전후하여 현저하게 증가하고 있다. 그러나 중국 ODA 추정치를 집계하는 AidData가 조사한 바에 따르면 지원 분야와 금액 구분이 불투명한 채로 인프라 지원이

1) 국제개발협력이라는 용어가 사용되기 이전에 개발원조, 국제원조, 해외 원조, 공적개발원조(ODA, Official Development Assistance) 등의 용어가 주로 활용되었다. 최근에는 개발도상국과의 ‘협력’이 강조되면서 국제개발협력이 주로 사용되고 있다. 본 연구에서는 국제개발협력이라는 용어를 이전의 ODA 개념으로 사용하고 ODA는 개발재원 중 하나로 사용할 것이다.

2) 인도의 ODA 규모 역시 2009년 4억 4,200만 달러에서 2016년에 16억 달러로 대폭 증가했다. 인도의 ODA는 2011년에 OECD DAC 회원국인 호주의 지원 규모를 넘어섰다(Howes et al. 2014: 1-3). 호주는 2021년 OECD DAC 지원 순위에서 13위를 차지했는데, 이는 한국(15위)보다 큰 지원 규모이다.

이뤄져 정확한 규모를 파악하기 쉽지 않다. 이로 인해 동남아시아 지역 내 중국 ODA 증가와 수원국 거버넌스의 연관성을 파악하는 것 역시 쉽지 않은 것이 사실이다.

이 연구는 중국 국제개발협력과 수원국 거버넌스의 부정적 연관성을 단적으로 살펴볼 수 있는 사례로써 말레이시아 동부해안철도(ECRL, East Coast Rail Line) 건설사업에 주목한다. 최빈 개도국인 캄보디아·라오스·미얀마와 달리 말레이시아는 중간소득 국가이면서 정치 거버넌스 수준도 중간 이상을 유지한다. 말레이시아가 중국과 부패로 연루됐다는 점은, 중국이 저개발국가에 지원 시 부패와 연루되었을 것으로 추정만 가능했던 점을 합리적 의심으로 만들어 줄 수 있다는 점에서 본 사례 연구는 의의가 있다.

말레이시아 나집(Najib Razak) 정부에서 2016년부터 추진되었던 ECRL 건설사업은 61년 만의 여야 간 수평적 정권교체의 직접적 계기가 되었던 1MDB(1 Malaysia Development Berhad) 스캔들과 밀접한 연관이 있는 것으로 드러났다. 이런 맥락에서 말레이시아 ECRL 건설사업과 1MDB 부패 스캔들의 연관성은 중국 'ODA-like'와 수원국 거버넌스의 부정적 상관성을 밝히는 데 있어 흥미로운 사례를 제공할 것이다.

이와 같은 상황에서 본 연구는 다음과 같은 문제를 제기한다. 중국이 주도하는 국제개발협력은 전통 국제개발협력과 어떤 차별성을 지니고 있는가? 중국 국제개발협력이 수원국의 거버넌스 구축에 어떠한 맥락에서 부정적 영향을 초래하는 것인가? 말레이시아와 같은 중간소득 국가가 중국 'ODA-like'와 BRI 추진 과정에서 정치적 부패에 노출될 수밖에 없었던 이유는 무엇인가? 본 연구는 말레이시아 동부해안철도(ECRL) 건설 사례분석(case studies)으로 제기된 문제 해결을 시도하여, 중국 국제개발협력이 수원국 거버넌스에 미치는 영향을 파악하고자 한다.

II. 중국 국제개발협력 특징과 부패와의 연관성

본 연구에서는 중국 국제개발협력이 선진국 중심 전통 레짐의 대안 레짐으로 자리잡고 있다는 점을 레짐 이론(regime theory)으로 비교하며 특징과 차별성을 부각할 것이다. 국제정치학에서 가장 일반적으로 인용되는 레짐이론 대표 학자인 크라스너(Krasner 1982: 186)는 레짐을 ‘국제관계의 특정 영역에서 행위자들의 기대하는 바가 수렴하는 일련의 묵시적 혹은 명시적인 원칙(principles) · 규범(norms) · 규칙(rules) · 의사결정절차(decision making procedure)’로 정의한다. 그는 원칙과 규범이 변하면 레짐이 소멸하거나 새 레짐으로 전환된다고 주장하는바, 이를 중심으로 전통 레짐과 비교한다.

1. 중국 국제개발협력의 원칙과 규범

중국 국제개발협력 자금은 2000년대 이후 빠른 속도로 증가해 왔다. 2018년 창설된 국제개발협력국(CIDCA, China International Development Cooperation Agency)이 2021년 발표한 신시대 국제개발협력 백서에 따르면 중국은 2013~ 2018년까지 총 270억 위안(약 38억 달러)을 제공하였다. 중국은 1950~2009년까지 총 161개 국가에 2,563억 위안(약 400억 달러)을 지원하였으며, 2010~2012년에만 총 121개 국가에 893억 위안(약 150억 달러)을 지원한 것으로 파악됐다(전익호 2015: 3~5).

중국은 지원 금액을 늘리는 것은 개도국 간 상호 이익을 위한 것이라고 밝히고 있다(中华人民共和国 国务院新闻办公室 2021). 그러나 실제로는 중국 경제발전을 달성하는 데 도움이 되어야 한다는 상업적 이익을 목적으로 한다는 평가가 지배적이다(Lynch et al. 2020). 이는 지원 분야가 대규모 자금이 필요하며, 수익이 상대적으로 큰

일대일로 프로젝트와 같은 인프라 기반 프로젝트에 집중되고 있는 것으로도 파악할 수 있다.

중국 국제개발협력은 개도국이 지속 가능한 발전을 이루어 국제 사회의 일원으로 자립할 수 있도록 한다는 북남협력과 그 목표를 공유한다. 그러나 중국의 국제개발협력은 원칙과 규범 등에서 북남협력과 구분되는 몇 가지 차이점이 존재한다. 그리고 중국 국제개발협력 증가가 개도국에 미칠 영향에 관심이 증폭되는 동시에 우려 또한 커지고 있다. 중국 주도의 남남협력에 관한 관심과 우려는 중국이 전통 수행체계를 따르는 것인지(Piefer 2014: Zhen 2014: Trinidad 2014: Yaling 2015: Lozac'h 2018: UNOSSC 2019) 혹은 대안 수행체계를 따를 것인지(Ssenyange 2010: Brant 2012: Robledo 2013: Thomas 2015: Milhorance et al. 2017: Clay 2017: Gomes 2018: Oh 2018: Harchaoui et al. 2020: Hong 2021)에 대한 논란으로 연결된다.

이 연구에서는 중국 주도의 남남협력이 기존의 북남협력 레짐에 대한 대안으로서 전통 레짐을 대체하고 보완하는 특징을 지니고 있음을 주장한다. 첫째, 남남협력은 북남협력과 원칙에서 큰 차이를 보인다. UN 남남협력 사무소(UNOSSC, UN Office for South-South Cooperation)는 남남협력이 남반구 개도국 간 연대를 강화하면서 개도국의 개별 주권을 존중하며 상호 이익을 추구하되, 상호 간의 내정을 간섭하지 않는다는 점을 핵심 원칙으로 정리하고 있다. 이는 북남협력이 2000년대를 전후하여 개도국의 굿 거버넌스 구축을 위해 거버넌스 개선 조건(conditionality)을 더욱 중시하기 시작한 것과는 상반된 행보라 할 수 있다. 중국 국제개발협력 원칙 역시 수원국 내정 불간섭과 상호존중 원칙을 중시하고 있다(Katti et al. 2009: Aidoo 2015: ILO 2017: Milani et al. 2020).

중국 국제개발협력 원칙은 1953년 저우언라이 총리가 언급한 소위 '평화공존 5원칙'을 기반으로 한다. 다섯 가지 원칙은 주권과 영

토 보존에 대한 상호존중, 상호불가침, 내정 불간섭, 평등과 호혜, 평화공존이다. 1963년 저우언라이는 평화공존 5원칙에서 발전된 ‘8대 원칙’을 아프리카 방문 중 발표하였다. 여기서 주목할만한 변화는 ‘어떠한 조건도 부여하지 않고 수원국에 ODA 자금을 제공한다’라는 내용이었다.³⁾

이러한 변화는 OECD DAC 회원국을 중심으로 중국의 내정 불간섭에 기초한 국제개발협력 정책에 대한 비판과 우려의 목소리를 높이는 계기가 되었다. 중국 국제개발협력 원칙이 전통 레짐의 원칙과 상반되며, 전통 레짐이 구축해 온 국제개발협력 질서를 교란하고 무너트릴 수 있다는 이유에서였다. 세계은행과 IMF와 같은 다자기구도 기존의 국제개발협력이 오랫동안 수원국의 거버넌스 개선을 위해 해왔던 노력이 중국 방식에 의해 물거품이 될 수 있다고 비판하였다(Ky 2012; Cheng 2019; Hong 2021).

그러나 수원국의 입장에서는 중국 국제개발협력을 거부할 이유가 없다. 오히려 자국의 거버넌스에 대한 부담스러운 요구가 없어짐으로써 중국의 지원이 정치적 부담을 덜어줄 수 있게 된 것이다. 제3세계 저개발 독재 국가들의 경우, 내정 불간섭을 선호할 수밖에 없는 상황에서 전통 레짐과 비교해서 중국 지원이 상대적으로 경쟁력 있게 다가왔다. 수단·앙골라·콩고 등에서 전통 공여국이 나쁜 거버넌스에 대한 경제제재 차원에서 ODA 지원을 철회하자, 중국이 개발자금의 공백을 원조와 차관 형식으로 제공하며 해당 지역에서 입지를 강화하고 있는 것이 단적인 사례이다(전익호 2015). 멜레스 제나위 전 에티오피아 총리는 아프리카의 경제적 운명이 역전된 주요 이유 중 하나는 신흥국의 지원 덕분이라며 중국의 지원을 공개적으로 지지하기도 했다(Dreher et al. 2021). 전통 공여국이 개도국 거버넌스를 개선하고 주인의식을 가지고 개발하길 요구한 것보다, 중국의

3) 저우언라이가 1963년 발표한 8원칙의 자세한 내용은 Shixue(2011)를 참조할 것.

지원이 수원국에게 오히려 매력적인 대안이 된 것이다(Lomøy 2021).

둘째, 중국은 전통 공여국이 발전시켜온 규범과도 상반되는 모습을 보여준다. 국제개발협력 규범은 크게 3가지 차원에서 구분할 수 있다. 첫 번째는 공여국이 자체적으로 구축한 규범, 두 번째는 수원국이 자체적으로 구축한 규범, 세 번째는 국제적인 보편규범이다. OECD DAC 회원국인 전통 공여국의 경우, 국제 보편규범을 자국의 국제개발협력 규범과 일치시키려는 경향을 보인다. 이에 비해 중국은 국제 보편규범을 자국의 규범과 일치시키려는 노력에 적극적이지 않을 뿐만 아니라, 서구 중심 규범이 아닌 수원국 중심의 규범을 설정하려는 모습을 보인다.

단적인 예로 대표적 규범 중 하나인 공여 조건의 경우, 중국의 공여 조건은 전통 ODA 공여 조건과 대조적이다. OECD DAC는 '원조 공여 조건에 대한 권고'에 따라 '양허성 척도로써 증여율이 25% 이상의 양허 비율을 가져야 한다'라고 규정하고 있다. OECD DAC는 이를 지키지 않는 수출 신용과 같은 자금을 기타 자금(OOF)으로 규정하고 있다. 그러나 중국은 수출 신용, 군사원조, 구속성 원조 등도 ODA에 포함하고 있다. 이 때문에 OECD와 Donor Tracker는 중국 ODA를 'ODA-like' 자금으로 구분하고 있다(Dreher et al. 2017).

중국 'ODA-like'는 국제개발협력의 효과성과 효율성을 높이기 위해 마련된 투명성과 책무성 및 환경과 사회적 보호의 규범에서도 전통 공여국과는 구분되는 특징을 보인다(Tatjana 2008; Bräutigam 2010; OECD 2011). 중국은 부서 간 정보 독점으로 인한 정보 섬 문제와 구체적 자료 제공 부재로 투명성이 약하다. 이로 인해 투명성과 연계된 책무성과 효율성 등에서도 전통 공여국과 큰 차이를 보여준다. 또한 중국은 ODA 제공 시 환경영향평가도 미흡하고 환경법의 중요성에 대한 인식도 낮아 수원국의 지속 가능한 발전에 관한 관심이 전통 공여국에 비해 낮을 수밖에 없다고 평가된다.

규범과 관련해서 중국 국제개발협력에서 가장 우려되는 부분은 내정 불간섭 원칙 때문에 개발로 발생하는 문제를 수원국 국내법에 따라 해결하도록 하는 태도를 견지하고 있다는 점이다(Khan et al. 2021). 한편, 중국 지원 중 최빈 개도국 지원을 2013년부터 2018년까지 아프리카와 아시아 누적 지원 금액으로 분석할 경우, 전체의 46%를 차지할 정도로 높다는 점에 주목할 필요가 있다(Johnson et al. 2021). 이는 OECD DAC 회원국 평균인 24%에 비하면 상당히 높은 수준이다. 이는 중국이 내정 불간섭 원칙에 따라 지원하는 최빈 개도국의 범위가 커질수록 전통 국제개발협력의 목표와 그 간극이 더욱 벌어짐을 의미하는 것이다.

세계은행과 IMF 역시 이와 같은 이유로 중국 ‘ODA-like’가 전통 레짐이 수원국 거버넌스 개선을 위해 해온 오랜 노력을 물거품으로 만들 수 있다고 비판한다. 하지만 중국은 수원국의 주권과 선택권을 보장하는 ‘베이징 컨센서스’의 가치가 반영된 지원이 수원국을 위한 대안이 될 수 있다고 강조하며 이에 반박하고 있다. 이런 맥락에서 중국은 국무원 홈페이지를 통해 ‘중국식 대외원조’를 천명하며 자신들의 원칙에는 변화가 없을 것이라 점을 공식화했다.⁴⁾

2. 중국 국제개발협력과 부패의 연관성

전통 공여국은 2000년대를 전후하며 아프리카 개도국 지원이 ‘하얀 코끼리’(white elephant)⁵⁾로 전락할 수 있다는 이유에서 신규 개발

4) 중국 국무원 http://www.scio.gov.cn/ztk/xwfb/31/8/Document/899557/899557_1.htm (검색일: 2020.11.19.).

5) 하얀 코끼리(white elephant)는 불교에서 매우 신성시되는 존재이다. 그러나 아이러니하게도 비용만 많이 들어가는 쓸모가 없어진 앵무새를 의미하기도 한다. 태국이나 캄보디아 등 동남아 지역 설화에 따르면, 국왕은 불편한 관계에 있는 신하에게 하얀 코끼리를 선물했는데 하얀 코끼리가 죽게 되면 왕권에 대한 도전으로 간주했다. 따라서 하얀 코끼리를 하사받은 신하는 사료비가 어마어마하게 들어가는 평균 수명이

사업보다는 기존 사업의 유지와 관리로 방향을 선회하는 경향을 보인다. 원조와 투자 연계를 통한 민간 자금을 끌어들이려던 계획도 유인책의 부족으로 큰 관심을 끄는 데 실패했다. ODA 지원 시 고려해야 할 권고와 지침들이 많아지면서 시간과 비용도 늘어나게 되고 대규모 개발사업에 적극적으로 나서기도 부담스러운 상황이었다.⁶⁾

이런 상황에서 중국 'ODA-like'는 열악해진 개도국 개발자금 제공에 매우 중요한 역할을 담당하게 되었다. 전통 공여국의 신규 개발사업 지원이 감소하는 상황에서 중국은 2000년부터 2014년까지 아프리카 국가 인프라 투자 비중을 늘려 갔다. 주요 지원 분야는 사회 인프라에 971개 프로젝트 약 70억 달러, 경제 인프라에 218개 프로젝트 약 189억 달러, 생산 부분에 148개 프로젝트 약 31억 달러가 각각 할당된 것으로 추정된다. 프로젝트 수는 사회 인프라가 높은 비율(61%)을 차지하지만, 지원 금액은 경제 인프라가 큰 비율(54.4%)을 차지하였다(Lomøy 2021: 2~3). 아시아 지역에도 중국은 국제 개발협력 자금 중 1/3이 넘는 금액을 지원하고 있다. 동남아시아의 경우, ASEAN 회원국 대부분과 개발 관련 프로젝트 양해각서를 체결하였다. 일대일로 프로젝트를 모니터링하고 있는 미국 RWR Advisory Group은 중국이 2013년부터 2018년까지 동남아시아에서 총 2천억 달러 규모의 프로젝트를 진행하거나 완료한 것으로 추정하고 있다(Hibert 2020).

그러나 개도국에 대한 중국 'ODA-like' 증가는 수원국에서 투명

70년에 달하는 하얀 코끼리를 파산할 때까지 돌볼 수밖에 없었다고 한다(고두현 2017).

6) 전통 공여국과 공여 기구가 대규모 지원사업을 재검토하게 된 결정적 계기 중 하나로 1993년 인도의 나르마다(Narmada)강 댐 건설사업을 꼽는다. 건설 당시 비자발적 이주민들과 인근 주민들의 격렬한 반대뿐만 아니라 전 지구적 반발이 발생했다. 이후 세계은행은 셰이프가드를 통해 대규모 지원사업에서 나타날 수 있는 부작용을 최소화하기 위해 노력했다. 대출 관련 기준도 엄격해지면서 개도국에 대한 지원이 점차 줄어들게 되었다.

성·책무성·부패 문제를 심화하여 ‘나쁜 거버넌스’(bad governance)⁷⁾가 지속되게 하는 것이 문제로 지적되고 있다. 투명성 제고는 공여국 뿐만 아니라 수원국에도 중요한 규범인데, 투명한 정보를 토대로 공여국과 협력을 효과적으로 수행할 수 있기 때문이다. 그리고 책무성은 개발을 시행할 때 발생하는 결과에 책임을 져야 하므로 강조된다. 부패가 만연할 경우 민간부문 생산성을 떨어뜨리고 투자 효율성을 잃게 만든다. 그리고 공공부문의 투자를 왜곡시키고 불평등과 빈곤의 심화 문제를 일으키기 때문에 국내적 및 국제적으로 근절해야 하는 문제로 인식되고 있다.

본 연구에서는 투명성이 낮고 책무성을 수원국 정부에 전가하는 중국 ‘ODA-like’가 거버넌스가 불완전한 개도국에 집중됨으로써 수원국의 부패를 심화시킬 수 있음에 주목하고 있다. 중국은 수원국을 선정하는 과정에서 책무성을 피하려는 모습을 보인다. 상세한 사전조사 없이 개발정책이 통과될 수 있는 거버넌스가 불완전한 수원국에 지원을 집중하며 책무성을 피해 가는 것이다. 또한 중국은 개발 과정에서 수원국에서 독점적 지위를 누리는 정치인들과 결탁하여 천연자원 사용 규제와 시민 저항을 무력화하는 경향을 보인다(Ross 2001). 이런 맥락에서, 미국 국가안보보좌관이었던 볼턴은 아프리카 개발사업에서 중국 국제개발협력의 약탈적 성격이 드러난다고 비판한 바 있다(Wang et al. 2020).

동남아시아의 경우, 중국의 지원은 ASEAN에 마지막으로 합류한 라오스, 캄보디아 그리고 미얀마에 집중되고 있다. 라오스의 경우, 중국의 국제개발협력 자금을 매개로 라오스의 관계가 밀접해지면서

7) 원조 효율성과 관련해서 효과적 수행 거버넌스가 강조된다. 거버넌스 평가는 개방성, 투명성, 책임성을 지표로 하거나(서용석 2011), 수원국 주도, 투명성, 상호 책무성, 수원국 재정시스템의 질, 시민사회, 민간부문, 예측성을 지표로(임소진 2012) 하는 등 다양한 지표가 활용되고 있다. 본 연구에서는 이 중 투명성·책무성·부패와 관련된 부분을 중심으로 검토한다.

기존 공여국들과 라오스의 관계가 요원해지고 경향이 나타나고 있다. 지난 10년간 라오스에서 중국의 영향력이 커지면서 기존의 전통 공여국들이 라오스와의 관계를 유지하기 위해 부패와 인권 유린 등 거버넌스 개선에 대해 침묵하는 모습을 보이는 점에 주목할 필요가 있다(Marwaan 2021).

거버넌스가 불완전한 국가를 대상으로 지원을 집중하는 문제와 더불어, 중국 국제개발협력 전반의 투명성 부족은 수원국의 부패를 더욱 심화하는 핵심적인 요인이다. 북남협력의 경우 ODA 투명성을 재고하기 위해 높은 국제규범을 요구하고 있으나, 수원국의 규범이 이에 훨씬 못 미치거나 규범 자체가 부재한 경우가 대부분이다. 그러나 투명성이 부족한 중국 'ODA-like'의 확대는 열악한 수원국의 부패 구조와 연계되어 국제개발협력의 부정적 결과를 초래할 수 있기에 서구 중심 국제사회의 우려가 증폭시키고 있다. 중국의 원조 투명성 정도는 영국 Publish What You Fund가 산정한 원조 투명성 지수(Aid Transparency Index)로 파악할 수 있는데, 통계가 집계된 이후 중국은 매우 매우 취약한(Very Poor) 국가로 분류되고 있다.

<표1> 원조 투명성 지수(Aid Transparency Index)

	2010	2011	2012	2013	2014	2016	2018	2020
중국	-	4	1.9	2.2	2.2	2.2	1.2	1.2

* 출처: Publish What You Fund⁸⁾

더욱 심각한 문제는 투명성이 매우 낮은 중국의 대외원조 시스템이 앞으로도 개선될 가능성이 희박하다는 것이다. 이는 중국의 정치 시스템의 특성으로 인해 국제개발협력 분야 역시 관료주의적 '정보

8) 투명성 지수는 매우 좋음(100~80점), 좋음(80~60점), 평균(60~40점), 취약함(40~20점), 매우 취약함(20~0점) 5가지 유형으로 구분되며, 자금과 예산, 개발 정보 가입, 기구 기획 및 공약, 이행, 사업 기여의 범주별 점수를 가중평균하여 산정한다.

섬', 즉 정보 부서 간 독점 영향을 받기 때문이다. 예를 들면, 관련 정보는 부서 내에서만 업로드 및 배포되며, 정부 부서 간에는 거의 교환되지 않는 것이다. 부처와 위원회 간 정보 공유 역시 국무원과 중앙외교위 수준에서만 이루어지고 있다(Rudyak 2019).

정보 섬이라는 문제와 더불어 정보가 투명하게 공개되지 않는 현실적인 문제도 존재한다. 중국 정부는 국내적인 비판을 피하고자 정보 공개를 꺼리는 경향이 있다. 이는 중국 국민이 대규모 자본을 외국에 투입하는 것 대신에 국내에 투입하여 중국인들의 건강과 안전을 위해 사용해 줄 것을 바라기 때문이다. 정보의 비공개는 수원국들의 반발과도 연관이 있다. 예를 들어, 특정 국가에 지원한 차관의 이자율이 다른 국가보다 훨씬 유리한 경우 정보 공개로 인한 갈등이 발생할 수 있다.

중국 거버넌스 체계도 중국 국제개발협력과 부패의 연관성과 밀접한 관련이 있다. 중국은 국제개발협력 사업 진행 시 타당성 조사 없이 서둘러 착수한 사업이 많고, 준공 후 영향평가를 하지 않는 사업도 많다. 또한 대외 원조사업을 효과적으로 감독하기 어렵고, 예산 관리와 입찰절차에 중대한 문제가 발생하고 있다. 부정부패와 관련된 불법 지출도 곳곳에서 목격되었다. 2010년 원자바오 총리가 전국 대외원조 공작 회의에서 중국 원조의 질을 높이기 위해서 감독을 강화하는 등 부패 문제 개선 의지를 보였다. 불법 활동과 프로젝트 하도급에 대한 책임을 지고 현지 규정을 지킬 것을 강력히 주문한 것이다(Rudyak 2019). 시진핑 주석 역시 반부패 캠페인을 강력히 추진하여 중국의 해외 원조 기관 개혁을 꾀하였다.

이 과정에서 2014년 중국공산당 중앙기율검사위원회가 상무부의 국제개발협력 관리 업무를 조사했다. 조사 결과에 따르면 해외 사업의 효과적 감독이 어렵고, 예산관리와 입찰절차에 중대한 문제가 있었으며, 불법적 지출이 여러 곳에서 발견되었다. 관련 부처의 이익과

목표가 상충하는 '관료적 분절화'(bureaucratic fragmentation)가 원조 책임을 분산시킨다는 지적도 제기되었다. 관료적 분절화로 정보 공유가 제한되면서 수원국에 있는 중국 건설업자에 대한 감독과 관리에도 허점이 발견되었다. 또한 경쟁 부처 간의 해외 원조 책임이 복잡하게 분산됨으로써 부처 간 우선순위가 잘못 조정되고, 제한적 정보 공유로 인한 업무의 비효율성도 크다는 것이다. 중국의 거버넌스 체계의 문제가 단적으로 정리된 것이다(Lynch et al. 2020). 중국 국제개발협력이 자국의 열악한 거버넌스 체계를 토대로 지원되면서 수원국의 곳 거버넌스 구축은 요원해지고 있는 것이다.

중국은 상황이 어려운 개도국에 대출을 제공하면서 수원국을 '부채 함정'(debt trap)에 빠트린다는 비판도 받는다. 이는 중국 은행이나 정부 기관이 차입자의 상환 능력을 충분히 고려하지 않고 계약을 진행하고 있는 것 과도 연관이 있다(Onjala 2018; Hausmann 2019). '부채 함정'은 스리랑카 함반토타 항 개발에서 단적으로 드러난다. 함반토타 항 개발을 위해 중국에서 저금리로 차관을 받은 스리랑카가 재정 건전성의 악화로 부채를 갚을 수 없자, 중국이 99년 동안 함반토타 항 운영권을 이양받은 것이다. 이와 함께 아프리카 지부티 항, 파키스탄 과다르항, 케냐 몸바사 항, 우간다 엔테베 국제공항 등 다양한 사례가 '부채 함정'으로 지적되고 있다. 미국 국무부는 중국 국제개발협력의 국제공공재를 제공하기 위한 목적이 아니며, 중국이 개도국을 부채 함정에 빠트리며 자원을 확보하기 위한 수단으로 활용하고 있다고 비판한다(Johnson et al. 2021). 이런 맥락에서, 전 지구적으로 나타나고 있는 중국의 '자원과 지원 교환' 목적의 'ODA-like'가 '불량 원조(rogue donor)' 혹은 '신식민주의적 외교'라는 비판이 거세지고 있다(Condon 2012; Hong 2021).

Ⅲ. ECRL 사업 추진 과정과 문제점

1. ECRL 사업 추진 과정

ECRL은 2016년 나집이 총리로 있던 BN(Barisan Nasional) 행정부에서 승인을 받은 뒤, 중국 통신건설사인 CCCC(China Communications Construction Company)와 2016년 11월 본 계약과 2017년 5월에 2단계 사업 추가계약을 체결하면서 시작되었다. 나집은 2017년 기공식에서 ECRL이 말레이시아 동부와 서부 해안의 육상다리(land bridge)가 되어 국제 무역 증대에 이바지할 것이라 자평했다(Timbuong 2021). 또한 ECRL은 동부 해안의 경제 성장을 촉진할 게임 체인저로서 완공 시 빠항(Pahang), 뜨렁가누(Terengganu), 끌란탄(Kelantan) 주(州)에서 매년 1%에서 1.5%의 추가 성장을 촉진할 것이라고 예측했다(Chie 2017).

중국 입장에서 ECRL은 일대일로 이니셔티브 중 중국 쿤밍에서 말레이시아에 이르는 남북 경제회랑을 완성할 수 있다는 점에서 매우 기대가 큰 건설사업이었다. 지금까지 중국이 해양 수송로로 활용하는 멀라카(Melaka) 해협을 통과하기 위해서는 싱가포르 항구를 경유하는 것이 유일한 통로였다. 하지만 말레이시아 반도의 남북과 동서를 연결하는 ECRL이 건설되면 새로운 육상 교역로가 개척되면서 시간과 비용을 단축할 수 있는 경제적 이익이 커지게 되는 것이다(Foon 2019).

ECRL 건설공사는 총 공사대금 550억 링깃(약 130억 달러)의 85%에 달하는 467.5억 링깃(약 111억 달러)을 중국으로부터 조달했으며, 나머지 15%(82.5억 링깃, 약 19.5억 달러)는 수쿱(sukuk) 채권으로 조달하였다. 85%에 해당하는 금액은 ODA와 유사한 자금(ODA-like)을 중국수출입은행으로부터 3.25% 이율, 7년 거치 20년에 걸쳐 상환

하는 조건으로 조달하기로 하였다(Gunasegaram 2019).

ECRL 프로젝트는 2018년 5월 총선에서 야당연합인 희망연합(PH, Pakatan Harapan)이 정권교체에 성공하면서 첫 번째 전환점에 직면했다. 연방 정부를 인수한 마하티르(Mahathir Mohammad) 총리가 기존 프로젝트를 수정하면서 ECRL 2.0 국면을 맞이한 것이다. 정권교체 직후 ECRL 프로젝트를 전면 철회하지는 강경 입장도 있었으나, 이미 많은 자금이 투입된 상황에서 배상금 지급을 포함해 매몰 비용 부담이 상당히 컸기 때문이다. 프로젝트를 철회할 경우, 전체 공사대금의 절반인 약 217억 8,000만 링깃의 배상금을 중국 측에 지급해야 하는 것으로 알려졌다(Foon 2019). 결국 중국과의 오랜 재협상을 거친 후 2019년 4월 마하티르 총리는 ECRL 프로젝트를 수정하여 재개할 것임을 공식 발표하였다. 주요 내용은 총 건설 구간을 644km로 약 48km를 단축함으로써 공사대금을 약 33% 정도 낮춘다는 것이었다.

그러나 ECRL 2.0 프로젝트는 다시 전환점을 맞이하게 된다. 독립 이후 최초로 61년 만에 정권교체에 성공했던 희망연합 정부가 2020년 의회 쿠데타로 붕괴하면서 상황이 급변한 것이다. 의회 쿠데타를 주도하며 급조된 국민동맹(PN, Perikatan Nasional) 정부가 ECRL 2.0을 원점으로 돌려놓은 것이다. 국민동맹의 무히딘(Muhyiddin Yassin) 총리가 건설 비용을 다시 500억 링깃으로 14% 늘리고, 건설 노선도 665km로 연장하였다. 결국 ECRL 건설사업은 최초 프로젝트와 유사한 형태로 ECRL 3.0 국면을 맞이한 것이다. ECRL 3.0은 2022년 5월 현재 공사가 약 30% 완료된 상태이며, 2026년 12월 완공되면 2027년 1월부터 운영을 시작할 예정이다.⁹⁾

9) paultan.org. (<https://paultan.org/2022/06/27/ecrl-progress-now-at-30-target-is-37-by-end-2022/> (검색일: 2022.07.25.))

<표 2> 말레이시아 정부별 ECRL 노선 변화 정리

ECRL 1.0(BN 정부)		ECRL 2.0(PH 정부)	ECRL 3.0(BN 정부)
Pengkatan Kubor(Kelatan)			
Wakaf Baru			
Kota Baru		Kota Baru(Kelatan)	Kota Baru(Kelatan)
Jelawat		Jelawat	Pasir Puith
Tok Bali		Tok Bali	Jerith(Terengganu)
Kampung Raja		Kampung Raja	Bandar Permaisuri
Telega Papan(Terengganu)		Telega Paran(Terengganu)	-
Kuala Terengganu		Kuala Terengganu	Kuala Terengganu
Pengkalan Berangan		Pengkalan Berangan	-
Dungun		Dungun	Dungun
Kerteh		Kerteh	-
Kemasik		Kemasik	-
Chukai		Chukai	Chukai
Cherating(Penang)		Cherating(Penang)	Cherating(Penang)
Kuantan Port City		Kuantan Port City	Kuantan Port City
Kota SAS		Kota SAS	Kota SAS
Gambang		Gambang	Paya Besar
Maran		Maran	Maran
Mentakab		Mentakab	Temerloh
Bentong		Kemasul	Bentong
Gombak Utara(Selangor)		Kuala Klawang (N. Sembilan)	ITT Gombak(Selangor)
Serendah Baru	ITT Gombak	Nilai	Serendah Baru
Serendah Baru		Bangi(Selangor)	Puncak Alarm
		Kajang	Kapar
		Putrajaya	
		Shah Alam	
Port Klang		Port Klang	Port Klang
688km		640km	665km

노선
변경
구간

2. ECRL 사업의 문제점

우여곡절 끝에 진행되고 있는 ECRL 사업은 계획 단계부터 이해

하기 힘든 점들이 많았다. 첫째, 나집 정부와 CCCC의 입찰부터 계약 과정 전반에 의구심을 불러일으켰다. 카자나 연구소(Khazanah Research Institute)의 수석 고문인 조모(Jomo Sundaram)는 해당 프로젝트가 공개 입찰 없이 직접 협상을 거쳐 CCCC와 계약이 이루어졌다는 점을 지적했다. 2016년 6월 '육상대중교통 위원회(SPAD, Land Public Transport Commission)'가 의뢰한 ECRL 타당성 검토 결과는 입찰 제출을 준비하는데 24개월의 시간이 필요하다는 의견이었다. 그러나 불과 2개월 뒤인 2016년 8월 서둘러 낙찰이 이뤄졌다. 이러한 입찰과 낙찰 과정은 ECRL이 출발부터 정치적 측면에서 다른 목적이 있었을 것이라는 의혹을 야기하기에 충분한 대목이었다 (malaysiakini 2018).

당시 사업에 관심이 있었던 말레이, 바자우(Bajau), 세망(Semang) 등과 같은 부미뿌뜨라(bumiputera) 계열 기업들에게도 입찰 기회도 주어지지 않았다. 더욱이 중국 통신건설사인 CCCC는 중국에서 자금을 조달하는 대가로 말레이시아 현지 기업들과의 하도급 계약도 없이 주계약자로서 자격이 그대로 인정되었다. 결국 CCCC가 전체 공사의 70%를 담당하고, 말레이시아 현지 기업은 30%만 참여함으로써 중국 계약자 밀어주기식으로 ECRL 사업이 진행된 것이다(Jomo 2017).

중국과의 부족한 협상 횟수도 심각한 문제였다. 나집 정부와 중국의 협상 과정은 태국과 비교하여 상당히 이례적이었다. 당시 태국도 ECRL 건설과 유사한 비용이 드는 고속철도 건설을 중국과 구상 중이었다. 태국과 중국은 계획 단계에서부터 최소 18번 이상 고위급 협상을 진행하면서 사업을 추진하였다. 이는 중국이 프로젝트 완료 후 태국의 채무불이행 상황 시 태국 자산을 압류할 수 있는 조건을 걸었기 때문이었다. 협상 과정에서 태국은 중국의 투자가 전체 사업비의 25%를 초과하는 것을 원하지 않았고, 자국의 권리가 침해당할

가능성을 사전에 방지하는 방안 마련에 신경을 썼던 것이었다(Hussin 2017).

둘째, 공사대금과 관련해서도 문제가 많았다. 나집 총리 퇴임 이후, 신임 마하티르 총리는 ECRL에 대한 전면 재검토를 통해 사업의 주계약업자도 중국인이며, 대출 역시 중국에서 제공되며, 사업 자금이 국내로 유입되지 않고 중국으로 되돌아가는 형태의 불공정한 계약이라고 비판했다. 또한 공사대금이 사업 진행 상황에 따라 지급되지 않고, 계약서상 지급 일정에 따라서 집행된 것도 심각한 문제라고 지적했다(The Edge 2018).

나집 정부가 중국 국영기업과 협력하여 2017년부터 추진하였던 MPP(Multi-Product Pipeline, 53.5억 링깃), TSGP(Trans-Sabah Gas Pipeline, 40.6억 링깃) 사업에서도 유사한 상황이 발생하였다.¹⁰⁾ 두 사업이 13%만 진행되었음에도, 총 계약금 94억 링깃 중 82.5억 링깃이 이미 지급된 것이다. 또한 컨설턴트 비용으로 10억 링깃이 별도로 지급되었다. 나집 정부가 중국과 협력하여 이렇게 집행된 지급 금액이 ECRL 사업을 포함하여 약 300억 링깃에 달한다. 그러나, 이 중에서 약 280억 링깃은 회계에 계상되어 있지도 않았던 것으로 조사 결과 파악됐다(Gunasegaram 2018).

나집 정부는 이렇게 마련된 자금을 1MDB 자금난을 해소하는 데 사용하려 한 것으로 알려졌다. 나집과 친밀한 관계에 있던 로우(Low, Taek Jho)가 개입해 CCCC와 비밀협약을 통해 1MDB와 로우 개인 자산 매입, 그리고 1MDB의 미지급 부채 상황을 대가로 한 거래가 이뤄진 것이다. 이 과정에서 1MDB가 2013년 10억 링깃에 구매한 폐낭주 Ayer Itam 토지를 2016년 8월 5일 CCCC가 34억 링깃에

10) MPP는 말레이시아 반도 서해안을 따라 600km에 달하는 석유 파이프라인 공사이고, TSGP는 사바에 662km에 달하는 가스 파이프라인을 설치하는 공사이다. 두 사업 모두 중국 CPPB(China Petroleum Pipeline Bureau)와 협력하여 추진하는 사업이다.

매입할 일정을 설정하고 이에 대한 반대급부로 내각은 7월 27일 ECRL 프로젝트에 대한 승인을 제공할 예정이었던 것으로 알려졌다(翻译 2020).

셋째, ECRL 사업의 타당성과 건설 비용과 관련해서도 심각한 문제가 제기되었다. 나집 정부는 중국의 대출 조건이 일본보다 유리해서 중국과의 계약이 타당하다고 주장하였다. 당시 나집 정부는 비교 자료 공개에 대해서 어떤 구체적인 답변도 거부하였다. ECRL 사업 타당성 조사를 담당했던 말레이시아 'HSS Integrated'의 결과에 대해서도 의문이 증폭되었다. 조사 결과에 따르면, 사업의 가치는 290억 링깃으로 추정되었으나 CCCC와의 실제 계약은 550억 링깃으로 체결됐다. 이와 관련된 문건은 나집 전 총리의 퇴임 이후 구체적인 공개가 이루어지지 않았다(Hussin 2017).

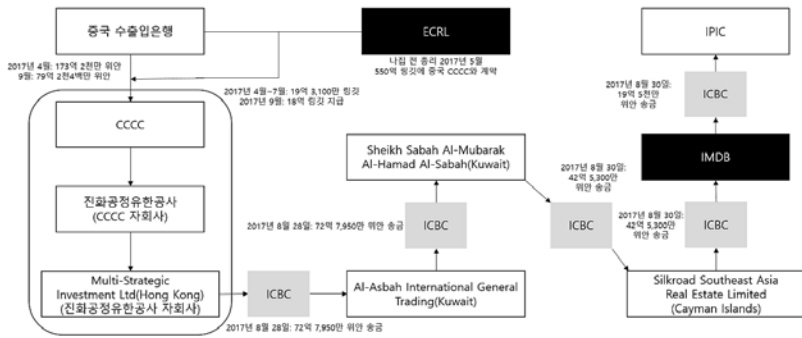
사업 비용이 추정치보다 높았던 이유 중 하나로 터널과 교량의 비율이 언급되지만, 이 또한 설득력이 부족하다. 당시 중국과 유사한 철도 프로젝트를 진행한 라오스의 경우 산악 지역이 많아 터널과 교량의 비율이 62%에 달한다. 이는 ECRL의 23%에 비하면 상당히 높은 수치이다. 그러나 ECRL의 km당 공사 비용이 라오스보다 40% 높은 것으로 밝혀졌다. 터널과 다리가 말레이시아보다 4배나 많은 티베트의 경우 km당 공사 비용이 ECRL과 거의 같은 수준인 것으로 알려졌다(Hussin 2017). ECRL 완공 후 예상되는 물류 증가량 역시 사업비 부풀리기를 정당화하기 위해 조작됐을 것으로 의심받고 있다. ECRL 예상 물류량이 6,000만 톤에 달할 것으로 추정되었는데 이는 중국이 지원해주지 않으면 사실상 달성하기 힘든 수치이기 때문이다. 이런 맥락에서 ECRL은 사실상 '하얀 코끼리'가 될 가능성이 상당히 크다는 평가가 제기되었다(Jomo 2017).

IV. ECRL 사업과 정치적 부패

1. ECRL 사업의 부패 구조

2018년 나집 정부의 몰락은 1MDB 스캔들 등 부패한 권력에 대한 국민의 심판이라는 성격이 짙다. 이에 희망연합(PH) 정부의 당면 과제 역시 개혁이었다. 마하티르 총리는 우선 나집 정부하에서 추진했던 대규모 국책사업에 대한 재검토를 지시하며 관련 프로젝트들을 잠정 중단했다. 특히 ECRL 사업의 경우, 마하티르는 나집이 스캔들에 휩싸인 1MDB 부채를 충당하기 위해서 중국 국영 은행으로부터 부풀려진 대출을 받고 이 중 일부를 빼돌린 것으로 파악하고 조사를 진행하였다.

ECRL 사업은 2017년 나집 정부와 CCCC가 추가계약을 최종적으로 체결한 뒤, 공사대금을 지급하기 위해 중국 수출입은행으로부터 대출을 받는 순간부터 수상한 자금의 흐름이 포착된다. 전체적인 흐름을 살펴보면, 중국공상은행(ICBC, Industrial & Commercial Bank of China)이 돈세탁 과정에 깊이 관여하고 있는 정황을 포착할 수 있다. <그림 1>을 보면, CCCC와 나집 정부가 ECRL 사업 계약을 맺고 중국수출입은행으로부터 자금 조달을 받은 뒤부터 공사자금이 중국공상은행이 관여한 복잡한 돈세탁 과정을 통해 1MDB를 거쳐 최종적으로 아부다비 ‘국제 석유 투자 회사(IPIC, International Petroleum Investment Corporation)’로 흘러 들어가는 과정이 자세히 드러난다(Pua 2020).



<그림 1> ECRL, 1MDB 그리고 중국공상은행(ICBC) 관계도

* 출처: Pua(2020)

2020년 6월, 1MDB 스캔들 전모를 폭로한 사라왁 리포트(The Sarawak Report)는 중국 CCCC의 자회사가 1MDB 자산 중 부동산을 매입한 경로를 자세히 밝히고 있다. 기사에 따르면, 2017년 8월 28일부터 72억 7,950만 위안이 중국 CCCC의 자회사인 진화공정 유한회사(Zhen Hua Engineering Co Ltd) 그리고 진화공정 유한회사의 자회사인 홍콩 '다전략 투자 유한회사'(Multi-Strategic Investments Limited)를 통해 중국공상은행(ICBC)으로 전달되고, 이 자금은 쿠웨이트에 있는 납입 자본금이 1,350달러에 불과한 '알-아스바 국제 일반거래'(Al-Asbah International General Trading)에 지급되었다. 해당 금액은 1MDB 스캔들의 핵심 인물 중 하나인 로우(Low)가 관여되어 있는 '셰이크 사바 자베르 알 무라바크 알 하마드 알 사바'(Sheikh Sabah Jaber Al-Mubarak Al-Hamad Al-Sabah)의 단독 주주인 개인 계정으로 송금되었다(翻译 2020).

이후 8월 30일 ICBC를 통해 셰이크 사바에서 42억 5,300만 위안이 케이먼 제도에 있는 '실크로드 동남아시아 부동산'(Silkroad Southesat Asia Real Estate Limited)으로 이체되었다. 해당 금액은 그 대로 1MDB Ayre Itam 토지를 보유하고 있는 말레이시아 재무부 자

회사인 ‘센투한 버디맨’(Sentuhan Budiman Sdn Bhd)으로 송금되었다. 이 중 19억 5천만 위안이 IPIC로 송금되었다. 그리고 ‘센투한 버디맨’이 송금 이후 남은 금액을 2017년 12월과 2018년 3월 사이에 1MDB의 이자를 갚는 데 사용한 것으로 알려졌다(翻译 2020).

이 과정에서 ICBC가 3일에 걸쳐 수십억 위안을 홍콩, 쿠웨이트, 쿠알라룸푸르, 아부다비에 있는 ICBC 지점들을 이용하여 IPIC로 최종 송금했다. 돈세탁 과정에서 위안화를 사용한 것도 미화 송금 시 발생할 수 있는 자금세탁 방지로부터 우회하기 위한 전략으로 판단된다. 말레이시아의 대표적인 중국계 정당인 민주행동당(DAP, Democratic Action Party)은 2020년 7월 성명서를 내고 나집 정부가 ECRL 사업 자금이 1MDB 자산을 거쳐 쿠웨이트 기업으로 보낸 자금세탁 혐의에 대해 ICBC를 조사할 것을 재무부와 네가라 말레이시아 은행(Bank Negara Malaysia)에 촉구했다. 마하티르 정부의 재무부 관료였던 토니 푸아(Tony Pua)는 납세자들에게 수십억 링깃의 손실을 입혔으며 부정한 자금세탁에 대해 상응하는 강력한 처벌을 가할 것을 요구하고 있다(malaysiakini 2020).

ECRL과 연관된 정치적 부패와 관련해 나집 전 총리는 혐의를 전면 부인하며, 사업 진행 과정에서 중국과의 관계도 정상적이었음을 주장하였다. 이를 증명하기 위해 1MDB 스캔들의 결정적 연결고리인 로우의 신병을 확보하기 위해 인터폴이 적색수배를 내리는 등 표면적인 조치를 하였다. 그러나 1MDB 사건을 담당했던 전 FBI 수사요원 맥러리(McMurry)에 따르면, 로우의 장기간 도피는 부패한 정부의 고위 관료들의 지원이 있어서 가능하다고 판단한다. 알자지라 통신도 로우는 중국공산당 고위 당원이 소유한 집에 거주하며 중국 정부의 비호를 받고 있다고 보도한 바 있다(Jolley 2020). 로우의 신병 확보가 어렵고, 중국이 이를 비호하고 있는 정황은 이번 부패 스캔들에서 중국이 관여되었을 것이라는 점을 방증한다고 할 수 있

다.11)

수사와 관련해 중국은 일대일로에 대한 오해와 편견 그리고 서방 국가의 견제가 부정적인 부분만을 확대하고 있다고 강하게 비판하고 있다. 양제츠(Yang Jiechi) 중국 공산당 외교위원장은 일대일로 구상에 대한 객관성과 공정한 이해가 결여되어 있음을 분명히 보여 주고 있다고 비판하며 일대일로는 개방적이고 포용적이며 투명한 뿐 아니라 지정학적 전략을 구사하고 있지 않다고 옹호했다 (malaysiakini 2019). 말레이시아 Ong Kian Ming 국제무역산업부 차관은 중국의 일대일로(一帶一路) 이니셔티브(BRI)에 따른 기반시설 프로젝트의 높은 비용을 관련 중국 당사자에게만 돌리는 것은 공정하지 않다고 언급하기도 했다. 중국 정부가 모든 프로젝트와 관련된 협상을 모두 통제할 수 있지도 않으며, 각 주권 국가가 중국과의 협상을 통해 사업을 추진하고 있기 때문이다(Chie 2019).

그러나 중국이 연결된 IMDB 스캔들이 큰 관심 아래 조사가 진행되고 있지만, 중국과의 연결은 이미 이전부터 있었으며, 관계가 깊어진 만큼 많은 주의가 필요했다는 지적도 존재한다. 대표적으로 큰 거래만을 뽑자면 2015년 11월 98억 3천만 링깃으로 1MDB 전력 자산을 구매한 것, 74억 링깃에 1MDB 토지를 구매한 것, Port Klang 항구 개발에 2,000 링깃의 제안을 한 것, 2016년 9월 Malacca Gateway 프로젝트를 구상하고 Forest City in Johor에 4,000억 링깃이 투자를 제안한 것 등 나열된 것만 해도 6,000억 링깃을 차지할 정도로 대규모 사업들이 중국과 이뤄지고 있었다(Gunasegaram 2019).

11) 로우는 수배 중에도 태국을 정기적으로 드나들고, 2019년 9월에는 쿠웨이트로, 2019년 11월에는 방콕과 인도, 그리고 두바이를 오가며 도피를 한 것으로 전해지고 있다. 마하티르 총리가 2018년 집권 이후 로우가 마카오에 숨어있다는 소문을 듣고 중국 측과 신병 인수를 위해 노력했으나 중국이 이를 강력하게 부인하고 있어 인도에 실패하였다(Ellis-Petersen 2020).

2. ECRL 사업의 부패 원인과 영향

중국 ‘ODA-like’와 나집 정부의 부패와 연관된 ECRL 사업과 1MDB 스캔들은 말레이시아에서는 물론 전 세계적인 관심을 끌었다. 특히 ECRL과 1MDB는 말레이시아에 61년 만의 정권교체를 가져오고 나집 전 총리의 기소와 구속으로 연결되었기에 더욱 세간의 이목을 집중시켰다. 나집은 2022년 8월 형이 확정돼 말레이시아 역사상 최초로 감옥에 수감된 총리라는 불명예를 안게 됐다.

ECRL 사업을 둘러싼 정치적 부패에 관련하여 내부적 거버넌스 취약성과 외부적으로 중국 요인이 원인으로 지적되고 있다. 내부적 원인으로, 우선 사업 재원 마련 및 지출 등과 관련해 말레이시아의 통제 거버넌스가 취약하고 결함이 많았다는 점을 들 수 있다. 1MDB에 대한 말레이시아 감사원(AGM, Auditor-General of Malaysia)의 2016년 보고서에 따르면, 국부채권 1MDB의 운용은 1965년 기업법, 말레이시아 기업지배구조 강령 및 기업지배구조에 대한 국제 모범 사례를 위배하고 있었다. 이사회에 반복적으로 거짓된 부정확한 정보가 제공되었고, 주요 재정 및 투자에 관한 일부 결정은 이사회와 참조나 승인이 없이 이루어졌다. 이처럼 안일하고 느슨한 통제 시스템으로 인해 불법 자금의 횡령을 식별하고 방지하기 위한 거버넌스가 제대로 작동하는 것을 기대하기는 힘들었다고 할 수 있다(Jones 2020).

둘째, 말레이시아의 금융 거버넌스가 불법한 자금세탁에 취약하다는 점이다. 국제투자 기업인 골드만 삭스는 다른 동남아 국가와 마찬가지로 말레이시아 역시 투명한 시스템 운영보다는 거래 성사를 우선하는 경영 문화가 중시된다고 평가한다. 이로 인해 정부 관료와 민간 엘리트들의 자금세탁의 불법성에 대한 인식 정도가 낮으며 이들을 매개로 한 부패의 연결고리와 관행이 지속되고 견고해진다고

평가했다(Jones 2020).

셋째, 독립 이후 단 한 차례의 정권교체도 없이 지속되었던 말레이시아의 패권적 정치 거버넌스가 ECRL의 정치적 부패로 연결되었다는 것이다. 나집은 총리이면서 동시에 1MDB 자문위원회 의장이었다. 정부 운영의 투명성과 책임성을 가장 무겁게 인식해야 하는 최고 지도자가 오히려 부패 스캔들의 핵심 당사자이자 수혜자로 처벌을 받게 되는 상황은 반세기 이상 지속되었던 일당 우위 패권적 집권 연합체제의 구조적 한계와 무관하지 않다. 나집 총리의 도덕적 해이와 정계, 관계, 재계의 부패 메커니즘을 통제하기에는 패권적 지배 체제하의 후견-피후견(patron-client) 관계가 너무도 고질적인 병폐로 구조화되어 있었다.

외부적 원인으로는 중국의 의도가 중요한 이유로 거론됐다. 월스트리트 저널은 1MDB 스캔들이 오히려 중국에서 시작됐다고 보도했다. 보도에 따르면, 중국 고위 관리들이 2016년 당시 말레이시아에 1MDB에 대한 구제 자금을 제안했다고 밝히고 있다. 말레이시아 국민은 1MDB 부채 문제에 집중하고 있지만, 문제의 핵심은 1MDB가 정치적 스캔들이라는 것이다. 중국 정부가 나집 정부의 1MDB 문제를 활용하여 ECRL 사업을 통해 말레이시아에서 중국의 영향력을 확장하려는 시도가 다분했다는 것이다. 이런 맥락에서 나집 정부가 ECRL 사업과 두 개의 파이프라인 프로젝트를 수주한 것 이외에 말레이시아 항구 두 곳에 중국 해군 선박이 기항하는 것을 허용하는 비밀회담을 추가로 열었다는 것에 주목할 필요가 있다(Wright et al. 2019).

월스트리트 저널의 보도와 관련하여 쿠알라룸푸르 중국대사관은 중국이 다른 나라의 내정 불간섭 원칙을 줄곧 견지해왔으며, 타국의 협력에 정치적 조건을 붙이지 않는다고 이를 전면 부인했다. 중국 외교부 역시 ECRL 사업 자금이 1MDB 기금을 구제하는 데 사용되

었다는 사실을 줄곧 부인하고 있다(Kumar 2019). 그러나 양국의 관계가 긴밀해지는 정황은 나집이 라오스에서 열린 지역 정상회의에서 남중국해에 관련한 중국의 입장을 지지한다는 발언과도 관련이 깊은 것으로 보인다. 회의 두 달 후, 나집이 중국 베이징을 방문하여 ECRL 프로젝트 거래에 서명함으로써, 말레이시아가 파키스탄에 이어 중국의 일대일로 이니셔티브 기금을 두 번째로 많이 받는 국가가 된 것도 우연의 일치는 아닐 것이다(Wright et al. 2019).

ECRL과 1MDB 스캔들은 말레이시아 정치 전반에 많은 영향을 미쳤다. 첫째, ECRL과 연관된 정치적 부패는 나집 정권이 몰락하는 직접적 원인이 되었으며, 이는 말레이시아 정치 재편으로 이어졌다. 1MDB 사태가 횡령 스캔들로 비화하면서 집권 여당인 통일말레이국민기구(UMNO, United Malay National Organization) 내에서도 나집에 대한 비판이 제기되었다. 부총리였던 무히딘도 공개적으로 1MDB 스캔들에 대한 나집의 해명을 공개적으로 요구하였다. 이러한 내부 비판에 대한 대응으로 나집은 1MDB 스캔들을 조사하던 법무부 장관을 해임하고, 내각을 개편하여 무히딘 부총리를 비롯한 내부 비판자들을 해임하였다(Aljazeera 2020). 또한, 관련 보도를 한 Edge Media Group 임원 5명을 선동 혐의로 체포하는 등 강경책을 이어갔다(Ramesh 2016).

그러나, 나집 전 총리의 부인과 강경 대응에도 불구하고, 2018년 총선 이후 나집은 자금세탁 및 탈세와 관련된 3건, 배임 혐의 3건, 그리고 직위 남용 혐의로 기소되기에 이르렀다. 나집의 주택 등에서 보석, 고급 핸드백과 시계 등 약 2억 7,500만 달러 상당의 물품도 압수됐다. 2019년 10월, 나집은 고등법원에서 1MDB의 불법적인 돈을 받은 혐의로 미화 1억 달러(4억 1,860만 링깃) 벌금을 부과받고, 2020년 2월에는 5건의 형사 재판 중 첫 번째 재판에서 징역 12년과 2억 100만 링깃의 벌금형을 선고받게 된다(Jones 2020). 나집이 연방

법원에 항소하면서 2년 넘게 재판이 진행되며 공방이 오가고 있다.

둘째, ECRL과 IMDB 사건은 말레이시아 거버넌스에도 영향을 미쳤다. 말레이시아 정부는 2010년부터 정부 혁신 프로그램 중 하나인 부패 근절 이니셔티브를 시행하며 거버넌스 개선에 적극적 모습을 보였다. 이를 위해 말레이시아 정부는 반부패위원회와 경찰청의 무결성 및 표준 준수 부서, 성과관리 전달부서 설립 등 일련의 노력을 기울였다. 그 결과 국제투명성기구의 2014년 부패인식지수에서 50위(52점)까지 오르며, 동남아시아에서 싱가포르에 이어 2번째로 우수한 성적을 거뒀다. 그러나 IMDB 스캔들이 본격화되면서 2018년에는 62위(47점)로 순위가 급락하였다. 2018년 정권교체 이후 관련 사건 조사를 철저하게 진행한 것 등이 반영되어 2019년 다시 51위(53점)로 올라섰다. 그러나 2020년 의회 쿠데타로 정권이 다시 UMNO가 주도하는 체제로 전환되면서 IMDB 부패 수사에 대한 전망이 불투명해졌다. 이를 반영하여 2021년 부패인식지수가 다시 62위(48점)로 순위가 내려앉으며 등락을 거듭하고 있다.

V. 결론

2022년 8월 23일, 말레이시아 연방 법원은 2020년에 내려졌던 나집의 12년 징역형을 확정했다. 나집은 ECRL 사업과 IMDB 스캔들로 인해 말레이시아 역사상 최초로 교도소에 수감되었다. 앞으로 관련자들과 다른 혐의에 대한 판결이 남아있지만, 나집의 형 확정은 개인 차원의 비리를 넘어 말레이시아 정치 구도 전반에 큰 파장을 불러일으킨 것으로 여겨진다. 나집에 대한 사법적 판결은 중국 ODA가 나쁜 거버넌스를 가진 국가와 연계되어 정치적 부패가 심화할 것이라는 우려가 현실화된 사례로서 매우 의미가 있다. 말레이시아는

중국이 ODA를 제공하는 국가 중 중위소득국에 해당되며 자국의 거버넌스 역시 다른 수원국들에 비해 비교적 양호한 편이었다. 그런데도 공여국과 수원국 정치 엘리트 간의 부패 공모에 있어서 말레이시아 거버넌스의 취약점이 ECRL과 1MDB를 통해 적나라하게 드러났다. 이런 점에 비추어볼 때, 저소득 수원국 혹은 거버넌스 지수가 낮은 국가들이 중국 ODA와 연관된 정치적 부패에 더 쉽게 노출되어 있을 것이라는 점을 추론해볼 수 있을 것이다.¹²⁾

문제는 중국이 국익을 추구하기 위해 ODA를 국제공공재 제공이 아닌 외교정책 차원으로 계속 활용할 것이라는 점이다. 중국 외교정책의 핵심은 원칙을 넘어 철칙(iron law)으로 여기는 ‘주권 존중’과 ‘내정 불간섭’이 여전히 유지될 것이다. 일면 개도국의 독립성과 자율성을 보장하는 것으로 보이는 이 철칙이 결과적으로 수원국을 ‘부채 함정’에 빠트리며 공여국과 수원국이 상호의존이 아닌 종속 관계로 변질될 우려가 야기하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

중국도 이러한 우려와 비판을 인식하고 상황을 개선하기 위한 노력에 나서고 있는 것으로 보인다. 중국 정부가 중국국제개발협력기구(CIDCA, China International Development Cooperation Agency)를 독립 기관으로 설립하며 과거 상무부 중심의 수직적 관리 구조 형태를 벗어나고, 효율적이며 투명한 거버넌스를 구축할 것임을 밝힌 것도 이런 맥락에서 이해된다. 나아가 일대일로 이니셔티브의 5대 전략인 민심상통(民心相通)에 소프트파워를 활용하여 중국에 우호적인 분위기를 조성하기 위한 노력에도 적극적이다(나승권 외 2018). 그러나 CIDCA가 제한된 직원 능력, 장관급 부서라는 구조적 한계, 중국의 복잡한 금융 흐름이라는 특성 때문에 제대로 된 기능을 수행

12) 국제투명성기구에 따르면 중국의 부패지수는 2010년 78위에서 2020년 66위로 상승했으나, 여전히 점수는 40점대로 매우 낮은 편이다. 그러나 동남아시아에서 중국 ODA의 주요 수원국인 캄보디아, 미얀마, 라오스의 부패지수가 각각 157위, 140위, 128위로 부패와의 연관성에서 매우 취약하다는 점에 주목할 필요가 있다.

할지는 여전히 의문이다.

중국이 국제사회에서 워싱턴 컨센서스와 구분되는 베이징 컨센서스를 구축하고 있다는 점은 주지의 사실이다. 중국은 평화공존 5원칙에 호혜와 평등 그리고 평화공존을 두고 있으며 자국의 외교정책 천명에도 이를 강조하고 있다. 그러나 이러한 원칙들이 수사적 차원에서 활용되고 있는 경향이 있다는 점에서 국제사회의 우려가 여전한 것이다. 북남협력의 대안 국제개발협력으로서 남남협력을 주도하고 있는 중국이 국제개발협력 공여국으로서 개도국에 대한 개발협력 사업의 투명성을 확보하며 수원국의 정치적 부패와의 연관성을 줄여나가려는 책임 있는 노력이 선행되어야 할 것이다.

참고문헌

- 고두현. 2017. “‘회색 코뿔소’와 ‘하얀 코끼리’.” 『한경』<http://news1.bit.hankyung.com/article/2017072857731> (검색일: 2022.08.23.)
- 나승권 · 이성희 · 김은미. 2018. “일본 · 중국의 소프트파워 정책과 신남방정책에 대한 시사점.” 대외경제정책연구원 『오늘의 세계경제』 (30): 1-23.
- 서용석. 2011. “선진국 ODA 정책의 효과성 분석에 관한 연구.” KIPA 연구보고서 2011(30): 1-237.
- 임소진. 2012. “원조효과성에서 개발협력 효과성으로.” 『국제개발협력』 7(2): 11-30.
- 전익호. 2015. “중국의 대신홍국 대외원조 현황과 전망.” 한국은행 국제경제리뷰 2015(11): 1-12.
- 中华人民共和国 国务院新闻办公室. 2021. “新时代的中国国际发展合作 白皮书.” https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_10730366 (검색일: 2021.05.27.)
- Aidoo, Richard and Hess, Steve. 2015. “Non-Interference 2.0: China's Evolving Foreign Policy towards a Changing Africa.” *Journal of Current Chinese Affairs* 44(1): 107-139.
- Aljazeera. 2020. “Timeline: How Malaysia's 1MDB Financial Scandal Unfolded” <https://www.aljazeera.com/news/2020/7/28/timeline-how-malaysias-1mdb-financial-scandal-unfolded> (검색일: 2021.05.11)
- Brant, P. 2012. “No Strings Attached? Chinese Foreign Aid and Its Implications for the International Aid Regime.” Ph. D. Dissertation. School of Social and Political Sciences, The University of Melbourne.

- Bräutigam, Deborah. 2011. "Aid 'With Chinese Characteristics': Chinese Foreign Aid and Development Finance Meet the OECD-DAC Aid Regime." *Journal of International Development* 23: 752-764.
- Cheng, Cheng. 2019. "The Logic Behind China's Foreign Aid Agency." *Carnegie Endowment for International Peace*. <https://carnegieendowment.org/2019/05/21/logic-behind-china-s-foreign-aid-agency-pub-79154> (검색일: 2020.11.07)
- Chie, Kow Gah. 2017. "ECRL a Game Changer, Najib Says in Defending China Loan." *malaysianreserve*. <https://themalaysianreserve.com/2017/08/10/ecrl-game-changer-malaysia/> (검색일: 2021.05.14)
- Clay, Karen. 2017. "South-South Cooperation as an Alternative Development Strategy: Rethinking Development Cooperation through South-South Cooperation in Latin America and the Caribbean- Brazil and Haiti." Ph. D. Dissertation. Florida International University.
- Condon, Madison. 2012. "China in Africa: What the Policy of Nonintervention Adds to the Western Development Dilemma." *The Fletcher Journal of Human Security* 27: 5-25.
- Dreher, Axel. Fuchs, Andreas. Parks, Bradley. Strange, Austin and Tierney, Michael J. 2021. "Aid, China, and Growth: Evidence from a New Global Development Finance Dataset." *American Economic Journal: Economic Policy* 13(2): 135-209.
- Ellis-Petersen, Hannah. 2020. "1MDB Scandal Explained: a Tale of Malaysia's Missing Billions." *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/world/2018/oct/25/1mdb-scandal-explained-a>

- tale-of-malaysias-missing-billions. (검색일: 2021.07.22)
- Foon, Ho Wah. 2019. "ECRL Deal with China to Include Palm Oil Buy." *The Star*. <https://www.thestar.com.my/business/business-news/2019/04/08/ecrl-deal-with-china-to-include-palm-oil-buy/> (검색일: 2021.06.08)
- Gomes, Geovana Zoccal and Esteves, Paulo. 2018. "The BRICS Effect: Impacts of South - South Cooperation in the Social Field of International Development Cooperation." *Institute of development studies* 49(3): 128-145.
- Gunasegaram, P. 2019. "Puzzles Over Minutes of 1MDB Deals with China." *malaysiakini*. <https://www.malaysiakini.com/columns/459598> (검색일: 2021.06.13)
- Gunasegaram, P. 2019. "Need for Caution Over China's Belt and Road Initiative." *malaysiakini*. <https://www.malaysiakini.com/columns/474264> (검색일: 2021.06.08)
- Harchaoui, Tarek M. Maseland, Robbert and Watkinson, Julian. 2021. "Carving Out an Empire? How China Strategically Uses Aid to Facilitate Chinese Business Expansion in Africa." *Journal of African Economies* 30(2): 183 - 205.
- Hausmann, Ricardo. 2019. "China's Malign Secrecy." Project Syndicate. <https://www.project-syndicate.org/commentary/-china-development-finance-secrecy-by-ricardo-hausmann-2019-01> (검색일: 2021.03.20.)
- Hibert, Murray. 2020. "China's Belt and Road Initiative faces huge challenges in Southeast Asia." *Think China*. <https://www.thinkchina.sg/chinas-belt-and-road-initiative-faces-huge-challenges-s-southeast-asia> (검색일: 2021.03.18)

- Hong, Myung-kyo. 2021. "China's Southern Railway Expansion is not All Good News for Laos." *Hankyoreh*. https://english.hani.co.kr/arti/english_edition/e_international/1023847.html (검색일: 2021.06.11)
- Howes, Stephen and Pryke, Jonathan. 2014. "Is India's Aid Bigger than Australia's?" *DevpolicyBlog*. <file:///C:/Users/123/Downloads/is-indias-aid-bigger-than-australias-20140606.pdf> (검색일: 2022. 05.23)
- Hussin, Rais. 2017. "ECRL-In China's Debt We Trust." *malaysiakini*. <https://www.malaysiakini.com/news/406150> (검색일: 2021. 06.08.)
- ILO. 2017. "South-South Cooperation for Decent Work in Africa." *A Framework for Action*:1-34.
- Johnson, Zoe and Zühr, Raimund. 2021. "A New Era? Trends in China's financing for international development cooperation." *Donor Tracker Insights*. <https://donortracker.org/insights/new-era-trends-chinas-financing-international-development-cooperation> (검색일: 2021.02.10)
- Jolley, Mary Ann. 2020. "How 1MDB Fugitive Jho Low Tried to Bargain for His Freedom." *Aljazeera*. <https://www.aljazeera.com/features/2020/11/16/how-1mdb-fugitive-jho-low-tried-to-bargain-for-his-freedom> (검색일: 2021.06.19)
- Jomo Kwame, Sundaram. 2017. "ECRL Folly Bound to Fail and Burden the Nation." *malaysiakini*. <https://www.malaysiakini.com/news/391563> (검색일: 2021.07.02)
- Jones, David Seth. 2020. "1MDB Corruption Scandal in Malaysia: A Study of Failings in Control and Accountability." *Public*

- Administration and Policy* 23(1): 59-72.
- Katti, Vijaya. Tatjana, Chahoud and Atul, Kaushik. 2009. "India's Development Cooperation - Opportunities and Challenges for International Development Cooperation." *German Development Institute*. Briefing Paper: 1-4.
- Khan, Mehran and Xu, Qianxun. 2021. "An Assessment of Environmental Policy Implications under the China-Pakistan Economic Corridor: A Perspective of Environmental Laws and Sustainable Development." *MDPI, Sustainability* 13(20): 1-16.
- 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* 30(3): 345-363.
- Krasner, Stephen. 1982. "Structural Cause and Regime Consequence: Regime as Intervening Variables." *International Organization* 36(2): 186.
- Kumar, Prem. 2019. "Malaysia's 1MDB Trial Reveals Jho Low's Alleged Role as Mastermind." *NikkeiAsia*. <https://asia.nikkei.com/Politics/Malaysia-s-1MDB-trial-reveals-Jho-Low-s-alleged-role-as-mastermind> (검색일: 2021.06.17)
- Ky, Sereyvath. Lee, Cheon-Woo and Stauvermann, Peter J. 2012. "A Comparative Study on Characteristics of ODA of China-Japan-Korea to Cambodia" *Journal of East Asian Economic Integration* 16(4): 333-361.
- Lijphart, Arend. 1971. "Comparative Politics and the Comparative

- Method.” *The American Political Science Review* 65(3): 682-693.
- Lomøy, Jon. 2021. “Chinese Aid - a Blessing for Africa and a Challenge to Western Donors.” *CMI Insight*. <https://www.cmi.no/publications/7750-chinese-aid-a-blessing-for-africa-and-a-challenge-to-western-donors> (검색일: 2021.04.02)
- Lozac’h, Veronique. 2018. “Advancing South-South Knowledge-Sharing in Asia.” *ADB, Concept paper*: 1-6.
- Lynch, Lea. Andrsen, Sharon and Zhu, Tianyu. 2020. “China’s Foreign Aid: A Primer for Recipient Countries, Donors, and Aid Providers.” *CGD Note*: 1-16.
- Macan-Markar, Marwaan. 2021. “Laos' New Leader to Play Balancing Act Between China and Vietnam.” *Nikkei Asia*. <https://asia.nikkei.com/Politics/Laos-new-leader-to-play-balancing-act-between-China-and-Vietnam> (검색일: 2021.03.21)
- malaysiakini. 2018. “EPU Cautioned Najib About Old ECRL Deal but Was Ignored - Daim” <https://www.malaysiakini.com/news/473129> (검색일: 2021.03.27)
- malaysiakini. 2019. “China: Belt and Road Critics are Prejudiced Against Us.” <https://www.malaysiakini.com/news/470151> (검색일: 2021.03.27.)
- malaysiakini. 2020. “DAP Urges Govt to Prove Chinese Bank for ‘Money Laundering’.” <https://www.malaysiakini.com/news/534840> (검색일: 2020.03.30)
- Milani, Carlos and Klein, Magno. 2020. “South-South Cooperation and Foreign Policy: Challenges and Dilemmas in the Perception of Brazilian Diplomats.” *International Relations*

35(2): 277-298.

- Milhorance, Carolina and Soule-Kohndou, Folashade. 2017. "South-South Cooperation and Change in International Organizations." *Global Governance* 23(3): 461-481.
- OECD DAC. 2011. "DAC Recommendation on Good Pledging Practice". *OECD/LEGAL/5018*: 1-5.
- Oh, Yoon Ah. 2018. "China's Development Finance to Asia." *KIEP Working Paper*: 16-12.
- Onjala, Josheph. 2018. "China's Development Loans and the Threat of Debt Crisis in Kenya." *Development Policy Review* 36(2): 710-728.
- Piefer, Nadine. 2014. "Triangular Cooperation - Bridging South-South and North-South Cooperation?." *Workshop on South-South Development Cooperation*: 1-31.
- Pua, Tony. 2020. "Investigate the Money Laundering Allegations Involving 1MDB and ECRL." *The Rocket*. <https://www.therocket.com.my/en/investigate-the-money-laundering-allegations-involving-1mdb-and-ecrl/> (검색일: 2021.05.30)
- Ramesh, Randeep. 2016. "1MDB: The Inside Story of the World's Biggest Financial Scandal." *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/world/2016/jul/28/1mdb-inside-story-worlds-biggest-financial-scandal-malaysia> (검색일: 2021.05.11)
- Robledo, Carmen. 2015. "New Donors, Same Old Practices? South-South Cooperation of Latin American Emerging Donors. Bandung." *Journal of the Global South* 2(3): 1-16.
- Ross, Michael. 2001. *Timber Booms and Institutional Breakdown in Southeast Asia*. Cambridge University Press: 1-237.

- Rudyak, Marina. 2019. "The Ins and Outs of China's International Development Agency." *Carnegie Endowment For International Peace*. <https://carnegieendowment.org/2019/09/02/ins-and-outs-of-china-s-international-development-agency-pub-797391> (검색일: 2021.03.13)
- Shixue, Jiang. 2011. "China's Principles in Foreign Aid." *China.org.cn*. http://www.china.org.cn/opinion/2011-11/29/content_24030234.htm (검색일: 2021.03.02)
- Ssenyange, Edward. 2010. "South-South Development Cooperation: A Challenge to Traditional Aid Relations? South-South Cooperation: A Challenge to the Aid System?." *The Reality of Aid. Special Report on South-South Cooperation 2010*: 55-64.
- Tatjana, Chahoud. 2008. "Financing for development series: Southern Non DAC Actors in Development Cooperation." *Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. Briefing Paper*: 1-4.
- The Edge. 2018. "Mahathir Says the ECRL Project Contract is Strange." <https://www.theedgemarkets.com/article/mahathir-says-ecrl-project-contract-strange> (검색일: 2021.06.28)
- Thomas, Fues. 2013. "New Dynamics in South-South Cooperation." *Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. The Current Columan*: 1-3.
- Timbuong, Jo. 2021. "ECRL 3.0 Alignment Not Politically Motivated, Says Dr Wee." <https://www.thestar.com.my/news/nation/2021/03/30/ecrl-30-alignment-not-politically-motivated-says-dr-wee> (검색일: 2021.06.28)
- Trinidad, Dennis. 2014. "South-South Cooperation in Southeast Asia

- and the Rold of Japan.” *日本貿易振興機構 アジア經濟研究所 VRF Series* (489): 1-106.
- UNOSSC. 2019. “South-South and Triangular Cooperation in a Changing Global Landscape.” *Cooepration Beyond Convention*: 1-188.
- Wang, Yan. Xu, Yinyin and Gallagher, Kevin. 2020. “Why China Will Be a Steady Development Partner in an Uncertain Era.” *Global Development Policy Center*. <https://www.bu.edu/gdp/2021/02/08/why-china-will-be-a-steady-development-partner-in-an-uncertain-era/> (검색일: 2020.12.22)
- Wright, Tom and Hope, Bradley. 2019. “WSJ Investigation: China Offered to Bail Out Troubled Malaysian Fund in Return for Deals.” *The Wall Street Journal*. <https://www.wsj.com/articles/how-china-flexes-its-political-muscle-to-expand-power-overseas-11546890449> (검색일: 2021.06.19)
- Yaling, Pan. 2015. “China’s Foreign Assistance and Its Implications for the International Aid Architecture.” *China Quarterly of International Strategic Studies* 1(2): 283-304.
- Zhen, Wang. 2014. “China’s Bilateral Aid to the South Pacific Region: A Constructivist Analysis.” Master Degree Thesis. Victoria University of Wellington.
- 翻譯. 2020. “Kuwait Sheikh Was Secret Beneficial Owner Of Cayman Island ‘Silk Road’ Company - EXCLUSIVE.” *Sarawak Report*. <https://www.sarawakreport.org/2020/05/kuwait-sheikh-was-secret-beneficial-owner-of-cayman-island-silk-road-company-exclusive/> (검색일: 2021.07.21)

(2022.10.11. 투고, 2022.10.16. 심사, 2022.11.22. 게재확정)

<Abstract>

China's 'ODA-like' and Political Corruption: Focusing on the Case of ECRL in Malaysia

Ki Ryong CHOI

(Gyeongsang National University)

In Won HWANG

(Gyeongsang National University)

China's ODA is classified as 'ODA-like', and there are concerns that it has a negative impact on the establishment of good governance in the recipient country. The problem is that it is difficult to grasp the overall impact due to a lack of transparency in contracts between China and recipient country. The construction of the East Coast Rail Line(ECRL) promoted by the Najib Razak government in Malaysia is an important example for understanding this. This is because 'ODA-like' was put into ECRL related to the 1MDB corruption scandal that triggered the first horizontal regime change in Malaysia in 61 years. This paper aims to analyze the process and meaning of 'ODA-like' negatively affecting the good governance of the recipient country with the following key questions. What distinguishes China-led South-South Cooperation? In what context does 'ODA-like' have a negative impact on the establishment of good governance in the recipient country? Why is a middle-income country like Malaysia forced to be exposed to political corruption linked to 'ODA-like'? The issues raised in this study will

provide many implications for analyzing the positive and negative aspects of China's international development cooperation, which is evaluated as an alternative model for north-south cooperation.

Key Words: South-South Cooperation, North-South Cooperation, ODA-like, Good Governance, East Coast Railway, 1MDB, Corruption