

# 동북아 경제질서 변화과정과 결정요인 분석\*

장형수 | 한양대학교 교수 | hzang@hanyang.ac.kr

## I. 미국과 중국의 경제규모 추이 전망

### 1. 미중의 경제규모 추이<sup>1)</sup>

사람들은 미래에 일어날 일을 예측하는 것에 흥미를 느낀다. 그러나 사실 미래에 대한 전망은 추정오차가 워낙 커서 30~50년 이후의 일에 대한 전망은 사람들의 흥미를 채워 주는 것 외에 사실상 현실적인 의미가 거의 없다. 30~50년 후에는 모든 것이 이루어질 수도 있고 아무 것도 남지 않을 수도 있기 때문이다. 그래서 미래의 미국과 중국의 경제규모 추이를 전망하는 것은 매우 조심스러울 수밖에 없다. 본 연구가 제시하는 전망치는 현재 가용한 정보에 입각하여 최대한 보수적으로 추정하고자 노력하였다.

우선 30년 이상 장기적으로 경제성장률을 전망하는 국제경제기구 중 공신력이 높은 경제협력 개발기구(OECD)의 2016년 전망치를 사용해서 미국과 중국의 경제규모 추이를 계산해 보기로 한다. OECD는 현재부터 2060년까지의 장기 경제성장률(잠재성장률)을 추정하고 있는데, 이때 OECD는 GDP의 국제비교를 위해서 시장환율이 아닌 구매력평가(PPP) 환율을 사용하고 있다. 2016년에 OECD가 발표한 장기 PPP GDP 시리즈<sup>2)</sup>는 2010년 PPP 환율을 사용하여 각국 통화 기준 GDP를 미국 달러로 환산한 것이다. 우리는 이 시리즈를 이용하여 OECD 전망치가 사용한 경제성장률 추정치를 역(逆)으로 계산할 수 있다. OECD(2016)의 미국과

\* 본 글은 이석·조병구 편, 『동북아 국제질서의 변화와 우리의 대응전략』, 연구보고서 2017-01, 한국개발연구원, 2017의 제3장인 장형수, 『동북아 경제질서 변화과정과 결정요인 분석』의 내용을 발췌한 것이다.

1) 본 절의 미중의 경제규모 추이는 OECD의 경제성장률 전망치를 사용.

2) OECD, GDP long-term forecast (indicator), doi: 10.1787/d927bc18-en(Accessed on Sep 3, 2016), 2016.

〈표 1〉 OECD의 미중 경제(규모)성장률 전망

(단위: %)

	2017	2019	2021	2023	2025	2027	2030	2035	2040	2045
미국	2.97	2.64	2.51	2.44	2.40	2.37	2.28	2.04	1.82	1.66
중국	6.20	5.45	4.87	4.40	4.02	3.74	3.49	3.39	3.05	2.31

자료: OECD, GDP long-term forecast (indicator). doi: 10.1787/d927bc18-en(Accessed on Sep 3, 2016). 2016 통계를 사용하여 저자가 계산함.

〈표 2〉 OECD의 (실질)경제성장률 전망치를 사용한 미중의 경제규모 추이

(단위: 십억달러, GDP는 2015년 불변가격 기준)

연도	미국 GDP	중국 GDP	미국 성장률	중국 성장률	중국/미국
2015	17,947	10,866	2.43%	6.90%	60.5%
2017	19,085	12,313	2.97%	6.20%	64.5%
2019	20,130	13,735	2.64%	5.45%	68.2%
2020	20,646	14,441	2.56%	5.14%	69.9%
2025	23,302	17,930	2.40%	4.02%	76.9%
2030	26,161	21,452	2.28%	3.49%	82.0%
2035	29,077	25,375	2.04%	3.39%	87.3%
2040	31,955	29,746	1.82%	3.05%	93.1%
2045	34,791	33,840	1.66%	2.31%	97.3%
2050	37,633	37,291	1.54%	1.79%	99.1%
2055	40,486	40,546	1.43%	1.65%	100.2%
2060	43,294	43,894	1.30%	1.55%	101.4%

자료: OECD, GDP long-term forecast (indicator). doi: 10.1787/d927bc18-en(Accessed on Sep 3, 2016). 2016 통계를 사용하여 저자가 계산함.

중국의 잠재성장률 전망치는 〈표 1〉과 같다.

본 연구는 OECD(2016)의 잠재성장률 전망치가 2030년 이후에는 미국보다 중국에 비교적 낙관적으로 평가된 반면, 미국의 장기성장률 전망치는 다소 과소평가되어 있다고 본다. 왜냐하면 OECD의 장기 경제(규모)성장률 전망치를 2015년 기준 미국과 중국의 GDP에 대입하면 〈표 2〉에 나타나듯이 중국은 2050년이 되더라도 미국의 경제규모를 따라잡지 못한다는 다소 놀라운 결과가 나오게 된다. 이에 따르면 중국은 2055년이 되어서야 미국을 경제규모에서 앞서게 된다. 이러한 OECD의 경제전망 결과는 불과 몇 년 전 중국의 경제성장률이 10%를 오르내리던 때에 국내외 언론에 회자되었던 내용(예: 2020년 미국 추월 등)과는 상당한 차이가 있다.

## 2. 미중의 경제규모 추이 전망의 주요 고려요인

공신력 있는 OECD의 전망을 최대한 존중하지만 앞에서도 강조하였듯이 어차피 몇 십 년 후를 정확하게 내다본다는 중요한 가정에 의존할 수밖에 없다. 다행히도 본 연구에서는 미중의 경제규모 추이 전망에 있어서 그동안 경제성장론 분야에서 실증적으로 입증되어 온 정형화된 사실들(stylized facts)을 활용할 수 있다. 경제성장률은 경제가 성장하고 소득수준이 높아짐에 따라 자연히 감소한다. 어떤 경제의 성장률 감소는 그 경제가 장기적인 균형성장경로(balanced growth path)에 도달하면 일정 수준에서 안정된다. 전 세계 국가 중에서 영국이나 미국이 균형성장경로에 가장 가까운 국가일 것으로 생각된다. 미국의 향후 경제성장률의 변동폭은 중국보다 미미할 것이 확실하다. 따라서 향후 미국과 중국의 경제력 추이는 미국보다는 중국의 경제성장률 추이에 따라 좌우될 가능성이 높다.

OECD의 미국과 중국의 중장기 경제성장률 가정에서 가장 눈에 띄는 점이 중국의 경제성장률이 2021년에는 5% 밑으로 급격하게 하락한다는 것과, 이에 반해 미국의 경제성장률은 매우 완만하게 하락한다는 가정이다. 물론 이 외에도 미국과 중국의 물가상승률<sup>3)</sup>이 같으며, 달러-위안화 환율의 변동이 없다는 가정이 사용되었다. 이제 우리는 이 가정들의 현실성을 따져 보자.

먼저 한 가지 흥미로운 점은 2012년 OECD가 2005년 PPP를 사용하여 장기 GDP를 추정했을 때 사용하였던 경제성장률 가정을 2016년 판에서도 거의 그대로 사용하고 있다는 점이다. 즉, OECD는 최근 몇 년간 실제로 진행된 미국과 중국의 경제성장률에 대한 관측치가 장기 경제성장 전망에 거의 영향을 미치지 않는다고 보는 것이다. 이는 어쩌면 당연할 것이다. 한 국가의 장기 경제성장 전망은 그 경제의 장기 잠재성장률을 추정해 내는 것이다. 이는 성장회계(growth accounting)의 관점에서 보면 노동, 자본과 생산성의 잠재성장률을 더한 것과 같게 된다. 자본과 생산성의 잠재성장률보다는 인구증가율 통계를 기반으로 노동의 잠재성장률을 추정하는 것이 더 신뢰도가 높다.<sup>4)</sup>

일반적 예상과는 다르게 이미 미국의 인구증가율은 중국보다 높으며, 향후에도 이러한 추세는 지속될 것이다. 미국의 인구증가율은 1961년부터 2015년까지 55년간 평균 1.05%를 기록하고 있다. 1990년 이후에도 인구증가율 평균이 1.02%로서 이러한 추세는 여전하다. 이에 반해 중국은 1961년부터 2015년까지 55년간 평균 1.31%를 기록하고 있으나, 1990년 이후에는 평균 0.78%로 급감하고 있다. 특히 2000년 이후의 인구증가율은 평균 0.56%에

<sup>3)</sup> 엄밀하게는 GDP 디플레이터 인플레이션.

<sup>4)</sup> 잠재성장률을 추정하는 데 있어서 노동인구증가율(labor force growth rate)이 인구증가율보다 적절한 지표이나, 국제적으로 비교 가능한 통계로 평가받는 세계은행 노동인구통계는 1990년부터 존재한다.

〈표 3〉 2010~30년 중국의 인구 및 자연증가율, 합계출산율

	인구 증가율	조출생률 (A)	조사망률 (B)	자연증가율 (A-B)	합계출산율 (TFR)
2010~15년	0.52	12.4	7.0	5.4	1.55
2015~20년	0.39	11.4	7.3	4.1	1.59
2020~25년	0.17	9.8	7.9	1.9	1.63
2025~30년	0.01	9.0	8.6	0.4	1.66

자료: UN, *World Population Prospects, the 2015 revision*, 2015.

불과해 같은 기간 미국의 0.88%에 비해 그 격차가 점점 확대되고 있다.<sup>5)</sup> 더욱이 향후 중국은 인구구조의 급속한 고령화로 2020~25년에는 0.17%, 2025~30년에는 0.01%까지 하락할 전망이다.

이에 반해 미국의 인구증가율은 중국처럼 급락하지 않을 것이 확실하다. 미국은 이민에 대한 규제가 많지 않다는 점도 이러한 전망에 일정 부분 기여하겠지만, 그보다 근본적인 원인은 미국의 인구구조에 있다. 미국 인구 중 백인이 차지하는 비율이 아직 절반이 넘지만<sup>6)</sup> 히스패닉과 흑인의 출산율이 백인보다 상당히 높다. 미국 내 히스패닉의 출산율이 급감하지 않는 이상, 최근 출산율이 급감하기 시작한 중국과의 출산율 격차는 계속 벌어질 것이다. 또한 브렉시트 등 EU의 경제통합이 향후 지지부진할 경우 유럽에서 미국으로의 지속적 인구유입 가능성이 높아진다는 또 다른 변수도 있다. 따라서 향후 30년 내의 전망치로 시각을 좁히면 미국의 대내외적 요인에 의한 노동인구증가율은 EU, 일본, 그리고 특히 중국을 압도할 것이 확실하다.

중국의 인구통계를 살펴보면 인구증가율보다 경제성장에 더 영향을 미치는 15~59세 기준 노동인구증가율이 이미 마이너스(-)를 기록하고 있다. 중국의 총노동인구는 2015년 9억 2,500만명에서 2030년에는 8억 3,400만명으로 감소할 전망이다. 이에 따라 1949년 중국공산당 집권 이후 수십 년간 지속된 ‘한 자녀 정책’을 최근 포기하고 노동인구 급감이 중국의 장기성장률에 미칠 악영향에 대비하기 시작했다.

한편, 중국은 미국과 국토 면적은 비슷하지만 미국 대비 사람이 이용 가능한 국토 면적은 매우 부족하다. 현재도 14억에 가까운 ‘과다인구’에 인구밀도도 높은 상황에서 인구가 지속적으로 증가할 경우 이에 따른 부정적 측면은 미국에 비해 상대적으로 더 클 것이다.

이와 같이 미국의 향후 잠재성장률은 20년 이상 2% 수준을 상회할 가능성이 높으며,

5) OECD, GDP long-term forecast (indicator). doi: 10.1787/d927bc18-en(Accessed on Sep 3, 2016), 2016.

6) 2014년 기준으로 미국 인구 3억 1,874만명 중 백인은 1억 9,810만명으로 전체의 62.2%를 차지하고 있으며, 히스패닉은 전체의 17.4%(5,541만명)로 이미 흑인인구(13.2%, 4,203만명)를 넘어섰다. 아시아계는 5.4%(1,708만명)를 차지하고 있다.

〈표 4〉 중국의 연령별 인구규모와 비율

(단위: 억명, %)

연도	0~14세 인구		15~59세 인구		60세 이상 인구		65세 이상 인구	
	규모	비율	규모	비율	규모	비율	규모	비율
2015	2.28	16.57	9.25	67.26	2.22	16.16	1.45	10.52
2016	2.30	16.64	9.23	66.77	2.29	16.59	1.52	10.99
2017	2.32	16.71	9.20	66.31	2.36	16.99	1.60	11.49
2018	2.33	16.75	9.18	65.88	2.42	17.37	1.68	12.05
2019	2.34	16.76	9.15	65.44	2.49	17.79	1.76	12.57
2020	2.35	16.73	9.12	64.99	2.56	18.28	1.83	13.07
2025	2.25	15.94	8.79	62.19	3.09	21.87	2.12	15.00
2030	2.03	14.40	8.34	59.20	3.72	26.39	2.58	18.29

자료: 蔡昉·張車偉, 『中國人口與勞動問題報告』, 北京: 社會科學文獻出版社, 2015.

이후 하락 정도도 중국보다 훨씬 완만할 것으로 전망할 수 있다. 반면, 중국경제는 10%가 넘는 고속경제성장률을 이미 기록하였다. 한때 두 자릿수가 넘는 경제성장을 상당 기간 기록하였던 모든 국가가 그러하였듯이 중국경제도 이제 중속성장궤도에 진입하고 있다. 향후 중국경제는 지속적 잠재성장률 둔화에 직면할 것으로 예상되나, 둔화 속도에 대해서는 토론의 여지가 있다.

### 3. 미중의 경제규모 추이: 낙관적인 중국 경제개혁 가정

중국경제의 향방을 전망하는 데 있어 중국경제의 개혁 시기와 방식, 결과가 어떻게 될 것인지에 대한 가정이 필요하다. 중국은 시장경제제도를 도입하였지만 여전히 공산당 유일정당 체제와 공산당이 중화인민공화국을 영도하는 당·국가 체제를 유지하고 있다. 이러한 독특한 정치제도가 변화할 것인지에 대한 분석이 필요하다.

중국 정치제도의 변화와 이에 따른 경제충격 여부에 대한 분석을 논외로 하더라도, 아직 중국경제는 시장경제제도를 채택한 국가가 발전과정에서 반드시 거쳐야만 하는 큰 과제를 남겨 놓고 있다. 중국경제도 언젠가 대외개방을 확대해야 하며, 특히 금융자유화는 위안화 국제화에도 맞물려 피할 수 없는 과제이다. 현재 중국의 금융자유화 수준은 금리자유화에도 미치지 못하고 있다.<sup>7)</sup> 한국경제는 1990년대 중후반에 큰 충격에 빠진다. 당시 한국정부는

소위 ‘선진국클럽’으로 국내에 알려졌던 OECD 가입을 위해 무역 및 금융 자유화를 적극 추진하였는데, 이러한 급격한 대외개방조치로 인한 은행권의 외화차입 급증과 OECD 가입으로 가능해진 저렴한 초단기 외화차입을 기반으로 기업들은 과감한 장기 투자에 뛰어들었다. 이러한 차입과 투자의 극단적인 만기불일치로 인해 어느 순간 해외 은행들이 국내 은행의 초단기 외화차입의 만기연장을 거부하면서 은행권의 외화부족 현상이 나타나고, 이에 한국은행이 개입하면서 외환보유고의 고갈상태에 직면하게 되었다. 이처럼 1997~98년 한국 외환위기의 주요 원인 중 하나는 급격한 금융자유화였다. 중국도 금융개혁과 금융자유화의 과정을 거쳐야 한다.

또한 중국의 금융개혁 이슈는 중국 국영기업의 부채문제와도 긴밀하게 연결되어 있다. 중국정부는 1998년의 동아시아 외환위기, 2008년의 미국발 금융위기 극복을 위해 막대한 재정지출 확대를 통해 경기부양을 이끈 결과, 국영기업의 막대한 부채 증가로 이어졌다.<sup>8)</sup> 그러나 본 연구에서는 중국의 금융개혁과 기업개혁이 별다른 문제없이 ‘잘’ 진행된다고 가정한다.

또한 본 연구에서는 OECD의 중장기 (실질)경제성장률 전망치를 기본으로 그보다 낙관적인 중국경제의 (명목)경제성장 전망치를 사용한다. 즉, 중국이 미국보다 매년 빠른 물가상승률을 보이지만 위안-달러 환율이 이러한 중국과 미국의 인플레이션 격차를 반영하지 못한다고 가정한다. 국가 간 구매력평가(Purchasing Power Parity)가 적용된다고 가정하면, 환율의 변동률은 중장기적으로 물가상승률의 차이를 반영해야 한다. 물가상승률이 빠른 국가는 환율의 상승률(통화 가치 하락률)도 그만큼 빨라야 하기 때문이다. 그러나 현실 경제에서는 구매력평가가 환율 결정에 작용하는 정도가 그리 크지 않은 것 같다. 그래서 중국이 미국보다 매년 물가상승률이 0.5~1.0%p 더 높은데도 불구하고 위안-달러 환율은 일정하다고 가정한다. 이는 중국과 미국의 물가상승률이 같은데 위안화가 달러화에 비해 수십 년 동안 매년 0.5~1.0%p씩 가치가 상승한다고 가정하는 것과 같다. 이는 상당히 강한 가정이다.

이처럼 중국경제가 향후 30년 동안 모든 리스크에 대한 낙관적 가정과 중국에 유리한 환율변동 가정하에서도 중국과 미국이 경제규모가 비슷해지는 시기는 빠르면 2034년(0.5%p 추가 시)이나 2038년(1.0%p 추가 시)이 된다. 한편, 모든 낙관적인 가정하에서도 중국 경제규모는 30년 후인 2045년에도 미국경제의 111%(0.5%p 추가 시)와 126%(1.0%p 추가 시) 정도에 각각 머물러 미국과 경제규모에서 어깨를 나란히 할 수는 있겠지만, 미국을 압도할 수준에는 이르지 못하게 된다. 중국의 1인당 소득이 미국과 견줄 수 있는 시기는 몇 년 후가 될지

7) International Monetary Fund, "Chapter 4: Spillovers from China's Transition and from Migration," *World Economic Outlook*, October 2016, Washington, DC: International Monetary Fund, 2016, pp.171-202.

8) IMF, "Resolving China's Debt Problem," IMF Working Paper 16/203, October 2016, Washington, DC: International Monetary Fund, 2016.

가능하기 어렵다. 30년도 아닌 50년 후를 학술적으로 전망하는 것은 양심적인 학자가 할 일이 아니기 때문이다. 다음 절에서 우리는 국제경제질서를 바꿀 수 있는 패권국가가 되기 위한 조건을 논의한다. 과연 중국이 그 조건들을 충족할 수 있을지 살펴보자.

## II. 기존 국제경제질서에 대한 이해

### 1. 브레턴우즈 체제(Bretton Woods System) 탄생의 의미

미국은 제2차 세계대전의 종전이 임박하자 그동안 영국과 공동으로 이끈 서방진영을 미국 주도의 단일 체제로 개편하기 위한 전후 구상을 1944년 미국 뉴햄프셔 주 브레턴우즈(Bretton Woods)에서 열린 회의에서 제시하였다. 본 회의에서 미국에 대항하는 전후 구상을 펼친<sup>9)</sup> 영국은 18세기 후반 산업혁명 이래 오랫동안 세계경제를 주도하며 인류 역사상 최초의 '세계제국'을 형성하였던 국가였다. 또한 영국은 북미 동부지역의 대부분을 식민지로 개척하여 미국과 캐나다 탄생의 모태가 되는 등 영국과 미국의 관계는 단순한 우호국을 넘어선 매우 특수한 관계에 있었다. 사실 영국이 20세기에 들어서도 전 세계를 주도하는 지위를 상당 기간 유지할 수 있었던 것은 미국의 모국(母國)이라는 특수관계 때문이기도 하다.

사실상 미국은 1870년대에 이미 영국과 대등한 경제규모를 달성하였고, 1인당 국민소득은 1901년부터 영국과 대등한 수준에서 추월 경쟁을 하다가 제1차 세계대전이 끝난 1920년대에는 포드의 자동화·분업화를 통한 대량생산 혁명에 힘입어 견실한 경제성장으로 영국과의 격차를 벌렸다. 이후 1930년대 세계대공황으로 잠시 영국에 1인당 소득을 추월당하였지만, 제2차 세계대전 종전 당시 미국의 경제규모는 영국의 4.7배, 1인당 소득은 영국의 1.7배로 압도적 경제력 우위를 확보하고 있었다.<sup>10)</sup> 이는 2015년 기준 중국의 경제규모가 미국의 60.5%에 불과하며, 1인당 소득 7,925달러는 미국(5만 5,837달러)의 15%에도 미치지 못하는 것과 크게 비교된다.<sup>11)</sup> 향후 30년 후 중국의 경제규모가 미국을 역전할 가능성을 배제할 수는 없지만, 중국의 1인당 소득이 미국을 따라잡을 개연성은 거의 없다.

브레턴우즈 체제의 가장 중요한 특징은 미국 달러를 기축통화로 하는 것이다. 세계 최초로 금이 아닌 달러가 세계 통화의 기준이 되는 것이다. 미국 달러는 금과 일정한 등가관계(금

<sup>9)</sup> 당시 영국의 회의대표는 당시 세계 최고의 경제학자였던 케인즈(John M. Keynes)였다.

<sup>10)</sup> The Maddison-Project. 2013 version(<http://www.ggd.cnet/maddison/maddison-project/home.htm>, 접속일: 2016. 8. 16).

<sup>11)</sup> World Bank. 'World Development Indicator' (<http://data.worldbank.org>, 접속일: 2016. 8. 16).

1온스=35달러)를 유지하며, 각국 통화는 달러와 고정된 환율을 유지한다. 이는 각국 통화도 달러를 매개로 금과 일정한 등가관계를 가지는 미국 달러본위제도의 탄생이라고 할 수 있으며, 달러가 금과 동일한 신뢰를 담보하는 기축통화가 되는 것을 의미한다.<sup>12)</sup> 이는 미국이 당시 세계 전체 금 보유량의 60% 이상을 장악함으로써 가능하였다.<sup>13)</sup> 계속되는 세계대전으로 참전국들은 부족한 전쟁물자를 조달하기 위해서 생산능력에 여유가 있었던 미국으로 금을 보낼 수밖에 없었다.

국제통화기금(International Monetary Fund: IMF)은 달러본위제도를 유지하기 위해 설립된 최초의 국제금융기구이다. 새로이 성립된 브레턴우즈 체제에서 각국 통화는 달러와 고정환율을 유지하기로 하였는데, 국제수지가 악화된 국가는 고정환율에서 벗어나 자국 통화의 가치를 하락시키고 싶은 유혹을 받게 된다. IMF는 회원국의 이러한 일탈행위를 주시 및 감시(monitoring, surveillance)하여 국제통화질서를 지키기 위해 창설되었다. IMF는 단기적으로 국제수지가 악화된 회원국에 대해 IMF 회원국의 쿼터(quota) 납입금으로 이루어진 자체 기금(Fund)을 활용하여 긴급자금지원을 할 수 있으며, 기술지원(technical assistance)도 제공한다. 또한 회원국이 재정·통화 정책 측면에서 충분한 긴축 노력을 기울였음에도 국제수지 악화가 지속될 경우 IMF는 해당 회원국의 통화 가치를 일정 범위 내에서 하락시키는 것을 허용해 준다. 70여 년 전에 이러한 기능을 갖춘 국제금융기구 창설을 기획했다는 것은 대단한 혁신이었다.

아울러 미국은 제2차 세계대전의 종전 무렵 자본주의 시장경제를 부흥시키기 위한 또 하나의 국제금융기구를 기획한다.<sup>14)</sup> 당시 두 차례의 세계대전 후유증으로 인해 대부분의 유럽 지역과 중남미 신흥경제국들에 대한 경제 부흥·개발 자금지원과 기술지원의 필요성이 크게 대두되었다. 과거에는 이러한 수요 발생 시 양자 간 자금지원(차관)을 통하여 해결하였으나, 이것만으로 막대한 개발수요를 모두 충족하기는 불가능하였다. 미국은 다자간 국제개발은행(multilateral international development bank)이라는 당시로서는 획기적인 개념을 도입하여 국제부흥개발은행(International Bank for Reconstruction and Development: IBRD)을 IMF와 함께 브레턴우즈 회의에서 창설한다. IMF와 IBRD 두 국제금융기구가 브레턴우즈 체제 자매기관

12) 이 글에서 쓰는 기축통화의 개념은 일부 국내의 언론에서 사용하는 개념과 다르다. 원래 기축통화의 의미는 세계의 모든 국가에서 자발적인 필요에 의해서 대외결제, 외환보유, 가치저장의 용도로 사용하는 통화를 의미한다. 미국이 2008년 이후 양적완화를 시행했음에도 세계 모든 국가는 미국의 달러를 받아들였다. 미국 달러 이외에 이 개념에 어느 정도는 비슷하였던 통화는, 논란의 여지가 있지만, 1980년대의 서독 마르크, 2000년 대 초중반의 유로 정도였다. 2016년 10월 1일 중국 위안화가 IMF의 특별인출권(SDR)의 가치를 산정하기 위한 바스켓에 편입되었다는 사실을 국내의 언론이 중국 위안화가 기축통화의 하나가 되었다고 보도한 것은 원래 기축통화의 개념과는 다른 해석이다.

13) 2011년 현재 미국은 8,133.5톤의 금을 보유하여 2위인 독일(3,401톤)의 2배가 넘으며, 3위인 IMF(2,814톤)의 거의 3배에 육박한다. 중국은 이탈리아, 프랑스에 이어 세계 6위 수준(1,054.1톤)의 금을 보유하고 있으나 향후 달러 자산은 줄이고 (비싼진 금 가격에도 불구하고) 금보유량을 확대할 계획이라고 한다.

14) 이 외 미국은 국제무역기구(International Trade Organization: ITO)의 창설도 제안했으나, 보호무역주의에서 벗어나지 못한 대부분 국가들의 반대에 부딪혀 창설에 실패한다.



의 원형이다.

## 2. 브레턴우즈 체제의 변천: IMF와 세계은행의 영향력 강화과정

한편, IBRD는 1960년 국제개발협회(International Development Association: IDA)의 설립으로 세계은행(World Bank)으로 새롭게 탄생한다.<sup>15)</sup> 세계은행은 IBRD와 IDA라는 독립된 국제금융기구와 같은 거버넌스(governance) 체제하에 결합된 독특한 조직이다. IBRD에서는 중소득국에 저리의 개발자금지원을 제공하며, IDA는 저소득국에 대한 무이자 개발자금지원 또는 무상지원을 제공한다. 당시 세계는 미국과 소련으로 양분화된 냉전시대였으며, 미국은 이 시기 새로이 독립하는 아시아·아프리카 국가들이 대부분 저소득 빈곤국임에 착안하여 IBRD 자금지원보다 훨씬 양허적인 조건으로 개발자금을 지원하는 국제금융기구를 주도적으로 창설한다. 세계은행은 IMF와 함께 미국이 주도하는 세계경제질서를 전면에서 이끌어가게 된다.<sup>16)</sup>

브레턴우즈 체제의 최초 위기는 미국의 월남전 참전으로 인한 과도한 달러 유동성 창출에서 일어났다. 달러본위제도가 유지되기 위해서는 전 세계에 미국 달러의 유동성이 적절하게 제공되어야 한다. 그러나 미국은 1960년대 중후반 월남전 전쟁물자 조달을 위해 과도하게 달러를 지출하여 달러 가치의 하락을 초래하였다. 미국정부는 달러와 금 간의 일정한 비율로 무제한 교환을 보장하였지만, 달러 유동성 과다에 따른 달러 가치 하락으로 세계 각국으로부터 달러를 금으로 교환해 달라는 빗발치는 요구에 직면한다. 견디다 못한 미국의 닉슨 대통령은 1971년 8월 15일 달러와 금과의 교환중지 선언을 하게 되었으며, 이로써 공식적으로 달러본위제도를 주요 특징으로 하는 ‘원조’ 브레턴우즈 체제는 붕괴되었다. 이에 따라 고정환율제도 감시 역할 기관인 IMF도 존재가치가 위협받는 상황이 된 듯하였다. 그러나 IMF의 긴급자금지원 기능은 오히려 그 빛을 더 밝하게 된다. 고정환율제도에서 변동환율제도로 전환하더라도 국제수지 불균형은 항상 발생할 수 있으며, 급격한 환율변동 방지를 위해 외환당국은 외환보유고를 사용해야 하며 이러한 상황이 지속되면 결국 IMF의 긴급자금지원을 요청할 수밖에 없게 된다.

비록 ‘원조’ 브레턴우즈 체제는 붕괴되었으나, IMF와 세계은행이 세계경제질서를 주도하는 브레턴우즈 체제는 이후에도 계속되며, 오히려 업무 영역을 지속적으로 확대해 나가게 된다.

15) IMF와 세계은행의 개요, 재원조달, 개발지원 메커니즘에 대한 자세한 설명은 다음을 참조하라. 장형수·박해식·박춘원, 『남북통일과정에서의 해외재원조달: 주요 이슈와 정책방안』, 중장기통상전략연구 15-03, 세종: 대외경제정책연구원, 2015. 12. pp.45-52; 장형수, 『국제금융기구의 개발지원 메커니즘과 북한개발지원』, 한국수출입은행 북한개발연구센터 편, 『북한개발과 국제협력』, 서울: 도서출판 오름, 2014. 11. pp.86-99.

16) 세계은행의 역사적 변천에 대해서는 다음을 참조하라. 장형수, 『국제금융기구의 개발지원 메커니즘과 북한개발지원』, 한국수출입은행 북한개발연구센터 편, 『북한개발과 국제협력』, 서울: 도서출판 오름, 2014. 11. pp.105-107; 장형수·김석진·김정수, 『국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구』, 경제인문사회연구회 협동연구 11-15-04, 서울: 통일연구원, 2011. pp.9-14.

1970년대와 1980년대 초의 ‘오일쇼크’를 계기로 IMF와 세계은행 역할의 중요성을 확고하게 굳히게 된다. 두 번에 걸친 ‘오일쇼크’로 석유가격은 10배 폭등한다. 특히 1980년대 초 제2차 ‘오일쇼크’로 발생한 인류 초유의 스태그플레이션(stagflation)에 대해 미국 연방준비제도이사회(FRB)에서 유례없는 초긴축정책으로 대응하자 국제이자율은 급등한다. 이로 인해 단기외채 비중이 높았던 중남미 국가들의 외채지급불능 사태를 초래했다. IMF는 초기에는 긴급자금지원으로, 이후에는 세계은행과 함께 이들 국가들의 경제구조조정을 위한 중장기 자금을 지원한다.

1990년대 舊소련 해체 후 새로 생긴 20여 개 체제전환국으로 인해 IMF와 세계은행의 업무가 대폭 확대된다. 신생 체제전환국은 새로운 자금지원 대상국으로 부상하였음은 물론, 대부분 시장경제에 대한 이해가 매우 부족하여 IMF와 세계은행의 기술지원 수요가 폭증하였다. 체제전환국의 개발자금지원 및 기술지원 수요를 해결해 나가고 있을 즈음 터진 동아시아 외환위기와 연이은 브라질, 러시아의 경제위기는 IMF와 세계은행의 존재 이유를 재입증하게 된다. 1990년대에 거침없이 확대된 급격한 자본자유화 기조를 IMF가 의도하였음에도 불구하고, 동아시아 외환위기는 오히려 질서 있는 (신중한) 자본자유화를 IMF의 새로운 기능으로 추가시켰다. IMF를 대체할 수 있는 국제금융기구를 새로 창설하는 것보다 기존 기구의 기능을 확대하는 것이 쉽기 때문이다.

2008년 미국에서 시작된 금융위기는 전 세계로 파급되었다. 미국 FRB는 위기에 빠진 미국 민간부문에 양적완화(quantitative easing)를 통하여 유동성을 직접 공급함으로써 최종대 부자로서의 기능을 수행했다. 세계 유일의 기축통화인 달러의 양적완화는 미국의 저금리정책을 세계로 전파시킴과 동시에 미국과 무역·금융 측면에서 밀접한 유로존이 일부 타격을 입게 됐다. 유로라는 통화화폐를 사용하는 유로존에 소속된 국가들<sup>17)</sup>은 경제위기가 발생하여도 독립적인 통화정책과 환율정책을 시행할 수 없다. 그래서 유로존 국가 중 경쟁력이 약한 국가들은 결국 재정위기에 봉착하게 된다. 유로존 경제위기가 이전과 구별되는 특징은 긴급자금지원 규모가 매우 크다는 점이다. 다른 지역보다 경제규모가 상대적으로 큰 유로존 국가에 대한 긴급자금지원 수요는 수천억달러에 달해 유럽위원회(EU), 유럽중앙은행(ECB)만으로는 이를 조달하기가 어렵다. 결국 자금동원력과 함께 금융위기 극복 ‘소프트파워’를 확보하고 있는 IMF의 개입은 필수적이다. 향후 또 다른 경제위기가 발생하여도 ‘결국’은 IMF와 세계은행의 기존 기능이 계속 강화되는 형태로 귀결될 가능성이 높다.

17) 독일, 오스트리아, 아일랜드, 프랑스, 네덜란드, 벨기에, 룩셈부르크, 스페인, 포르투갈, 이탈리아, 그리스, 에스토니아, 리투아니아, 라트비아, 핀란드, 슬로베니아, 슬로바키아, 키프로스, 몰타 등 19개국.

### 3. 여전히 국제경제질서 논의의 중심에 선 G7

1970년대 초 달러 유동성 과다로 인해 전 세계적으로 고정환율제도가 붕괴하고, 선진국 통화 간에는 자유변동환율제도가 일상화된다. 급격한 환율변동은 무역 등 경제에 악영향을 미치므로 주요 선진국 통화 간 통화가치 안정을 위한 환율정책의 조율이 자연히 필요하게 되었다. 이를 같이해 터진 제1차 오일쇼크는 미국, 독일, 영국, 프랑스, 일본으로 구성된 G5를 탄생시켰고 곧 이어 이탈리아와 캐나다가 추가되어 G7이 탄생하였다. G7은 당시 경제규모가 가장 큰 7개국의 재무장관들과 정상들이 모여 환율문제, 오일쇼크 등 국제경제의 핵심 사항들을 논의하는 포럼이었다. <표 5>와 같이 당시 G7의 경제규모는 전 세계 경제의 50~60% 이상을 차지하여 이들 국가들이 국제경제 논의를 독점하는 것이 현실적으로 가능했다. 1997년 러시아가 정상회의에 초청받아 G8 정상회의가 만들어졌으나 G7 재무장관회의에는 참석하지 못한다. 2014년 러시아의 우크라이나 병합으로 G8 정상회의는 다시 G7 정상회의로 복귀하였다.

1990년대 중후반 중국, 인도, 러시아, 브라질 등 BRICs 4개국이 빠른 경제성장을 바탕으로 경제규모를 급속히 키워나가자 미국은 발빠르게 1999년 G20 재무장관회의를 창설한다. 초기에는 G7에 브릭스, 멕시코, 사우디아라비아 등을 포함하는 G13, G14 등이 거론되었으나, 결국 G7은 급성장하는 BRICS<sup>18)</sup>를 끌어들이면서도 한국, 멕시코, 호주, 사우디아라비아, 터키,

<표 5> 주요국 경제의 전 세계 대비 비중 추이(세계은행 Atlas 방식 달러 표시 명목 GDP 기준)  
(단위: %)

국가/연도	1960	1970	1980	1990	2000	2005	2010	2015
미 국	39.8	36.5	25.7	26.5	30.9	27.8	22.8	24.4
일 본	3.2	7.1	9.7	13.8	14.2	9.7	8.4	5.6
중 국	4.3	3.1	1.7	1.6	3.6	4.8	9.2	14.8
G7	-	67.1	62.0	66.4	65.3	59.8	49.8	46.4
BRICS	-	-	-	7.9	8.2	10.6	18.1	22.3
EU	26.3	29.0	34.6	33.6	26.5	30.4	25.8	22.1

주: 2015년 기준 중국의 경제규모는 미국의 60.5% 수준.  
자료: World Bank의 'world Development Indicator'(http://data.worldbank.org, 접속일: 2016. 8. 16)를 바탕으로 저자가 직접 작성함.

18) BRICS는 초기에는 남아공이 빠진 BRICs 4개국이었으나, 이후 전 세계를 대표한다는 이미지를 보여주기 위해서 경제규모는 작지만 아프리카 지역을 대표하는 남아공이 추가되어 BRICS가 되었다.

EU 등 충분한 우호국을 확보할 수 있는 G20를 선택한다. 이로써 미국은 BRICS의 발언권을 인정해 주면서도 G20에서도 결국 친서방권이 절대 우위를 점할 수 있는 지배구조를 확립하는 절묘한 소프트파워를 발휘한다. 실질적으로 G7이 국제경제의 주요한 방향을 미리 결정하고 이를 G20에서 추인받는 구조가 유지되고 있다. 2008년 미국발 세계금융위기를 계기로 G20 정상회의가 신설되었다.<sup>19)</sup>

#### 4. 브렉시트(Brexit)와 미국의 경제패권

2016년 6월 영국 국민들은 투표를 통하여 EU를 탈퇴하자는 놀라운 결정(브렉시트: Brexit)을 내린다. 영국정부가 자국민들의 EU 탈퇴의사를 EU이사회에 공식 통보하면 EU조약(리스본조약) 제50조 규정에 따라 영국은 EU와 최대 2년간의 협상 후 영국과 EU와의 미래 경제관계를 다시 설정하게 된다.

브렉시트는 향후 수년간 세계경제에 불확실성을 가져올 개연성이 있다. 영국의 EU 탈퇴 협상은 단일시장에의 접근성, EU 예산에의 기여도, 특혜무역협정, EU 규정 적용 여부 등 제도적 변화와 함께 무역과 국민의 실생활에도 직접적인 영향을 미칠 것이다. 이 과정에서 영국과 유럽경제가 상당한 불확실성에 빠질 가능성도 배제할 수 없다.<sup>20)</sup> 한편에는 브렉시트 이후 국제금융허브인 런던을 프랑크푸르트, 파리, 더블린 등이 대체할 것이라는 관측도 나오고 있지만,<sup>21)</sup> 런던의 국제금융 중심지로서의 기능은 EU 탈퇴 이전과 별반 차이가 없을 것이라는 분석이 좀 더 설득력이 있다. 오랫동안 국제금융 중심지로 기능한 런던은 국제 장외파생상품시장, 국제적인 해상보험과 국제대출에서 특히 강점을 보일 뿐만 아니라 영국은 회계법인, 법무법인, 컨설팅 등 금융산업과 관련한 다양한 서비스산업도 발달해 있다. 2015년 기준 영국 금융산업의 납부 세금이 영국 전체의 11%에 달한다고 한다.<sup>22)</sup>

만약 런던의 국제금융기능을 EU가 단기간에 대체할 수 없다는 의견을 받아들이지 않고 브렉시트가 영국경제에 치명상을 입힌다고 가정하더라도, 이러한 사태가 세계경제에 치명적인 악영향을 미칠 가능성은 높지 않다. 기본적으로 영국 정도 규모의 경제권(2015년 기준 세계 GDP의 3.9%)이 경제위기에 빠진다고 해도 이것이 세계경제에 큰 영향을 끼치지 못한다는 것은 자명하다. 독일(2015년 기준 세계 GDP의 4.6%)이나 일본(2015년 기준 세계 GDP의

19) 우리나라에도 G20는 최상의 결과였다. 하마터면 G13, G14에는 참석도 못했을 위기에서 벗어나 2010년에는 서울에서 G20 정상회의가 개최된다.

20) 김홍중, 「브렉시트 이후의 전망과 과제」, 『월간금융경제동향』, 제6권 제9호, 우리금융경영연구소, 2016. 8. 24, pp.2-5.

21) *Financial Times*, 2016. 7. 1.

22) 문병순, 「런던의 국제금융센터 지위 브렉시트 후에도 무너지지 않는다」, 『LG Business Insight』, 2016. 8. 3, pp.16-22.

5.6%)의 경제위기도 세계경제에는 큰 영향을 미치지 못한다는 점에서 기본적으로 큰 차이가 없다. EU 전체(2015년 기준 세계 GDP의 22.1%)나 최소한 중국(2015년 기준 세계 GDP의 14.8%) 정도의 경제권이 심각한 경제위기에 빠진다면 세계경제에 제법 큰 타격이 될 것이다. 물론 이 경우에도 미국경제가 여전히 견재하다면 EU발 또는 중국발 세계경제위기는 그리 오래가지 않을 것이다. 이처럼 미국경제가 세계경제에서 차지하는 비중은 단순한 경제규모 이상이다. 세계 유일의 기축통화인 달러, 세계금융의 중심지인 뉴욕, 그리고 세계에서 가장 앞서가는 소프트파워를 가진 국가가 바로 현재 세계 유일의 경제패권국인 미국이다. 만약 어떤 경제위기가 미국경제의 생산성에 직접적인 타격을 가해 미국의 양적완화 등 직접 개입을 통해서도 회복이 어려운 경우가 발생할 때, 유일하게 전 세계 경제에 치명적인 악영향을 미칠 가능성이 있을 것이다. 따라서 브렉시트가 향후 미국의 경제패권을 흔들 정도의 요인은 아닐 가능성이 높다.

### III. 기존 국제경제질서의 급격한 변화 가능성

#### 1. 새로운 국제경제질서 확립의 조건들

앞에서 살펴본 것처럼, 중국이 미국을 경제규모 면에서 크게 능가할 가능성은 향후 15~20년 내에는 높지 않다. 그러나 30년 이상의 시간이 지나면 현행과 같은 미국 중심의 국제경제질서가 중국 중심으로 바뀔 가능성이 전혀 없지는 않다. 우리는 기존의 국제경제질서가 새로운 질서로 변하기 위한 조건들을 자세히 살펴봄으로써 그 가능성을 구체적으로 점검해 보기로 한다.

첫째, 새로운 국제경제질서를 만들 수 있는 세력은 우선 경제규모가 미국보다 월등하게 우월해야 한다. 이는 가장 기본적인 전제 조건으로서 1945년경 미국의 경제규모가 영국의 4.7배에 달했다는 역사적 사실이 자주 거론된다.<sup>23)</sup> 둘째, 월등한 경제규모와 함께 미국보다 소프트파워가 뛰어나야 한다. 소프트파워의 크기는 경제규모에도 의존하지만 1인당 소득과의 관련성도 제기된다. 2015년 세계은행 기준 미국의 1인당 소득은 5만 5,837달러로 세계 최상위권이며, 환율효과 등으로 순위변동이 심한 다른 국가들과는 달리 항상 세계 최상위권에 머물러 있다.<sup>24)</sup> 반면, 중국은 7,924달러였다. 셋째, 경제규모와 소프트파워에서 미국을 압도하는

<sup>23)</sup> 미국의 2015년 세계은행 기준 경제규모는 영국의 6.3배이다.

<sup>24)</sup> 인구가 3억 2천만명을 넘는 미국을 제외하면 1인당 소득 25위권 국가 중 최대인구 국가는 동서독 통일을 통해 8,000만명을 넘긴 독일이다. 인구 1억 2,000만명이 넘는 일본은 최근 연화 약세로 1인당 소득 세계 26위에 머물고 있다.

새로운 세력은 IMF·세계은행으로 대표되는 브레턴우즈 체제와 G7을 대체할 수 있는 새로운 국제경제체제를 만들어야 한다.

미국에서 새로운 질서를 추구하는 세력으로 세계경제 패권이 넘어갈 가능성은 영국에서 미국으로 국제경제질서의 주도권이 완전히 넘어갔던 1945년의 경우보다 더 어려울 것이다. 당시에는 브레턴우즈 체제와 G7이 확립되기 전이었다. 지금 미국과 대다수 유럽 국가 그리고 일본이 선호하는 현 국제경제체제의 핵심에는 IMF가 있다. IMF의 현재 상태(status quo)는

<표 6> 주요 국제금융기구의 Top 20 투표권 비중

(단위: %)

순위	IMF		ADB		AIIB	
	국가	비중	국가	비중	국가	비중
1	미국	16.54	일본	12.798	중국	26.06
2	일본	6.16	미국	12.710	인도	7.51
3	중국	6.09	중국	5.459	러시아	5.93
4	독일	5.33	인도	5.369	독일	4.15
5	프랑스	4.04	호주	4.933	대한민국	3.50
6	영국	4.10	캐나다	4.488	호주	3.46
7	이탈리아	3.03	인도네시아	4.660	프랑스	3.19
8	인도	2.64	대한민국	4.333	인도네시아	3.17
9	러시아	2.60	독일	3.763	브라질	3.02
10	브라질	2.23	말레이시아	2.479	영국	2.91
11	캐나다	2.22	필리핀	2.207	터키	2.52
12	사우디	2.02	프랑스	2.163	이탈리아	2.49
13	스페인	1.93	파키스탄	2.043	사우디	2.47
14	멕시코	1.80	영국	1.934	스페인	1.79
15	네덜란드	1.77	이탈리아	1.746	이란	1.63
16	대한민국	1.74	뉴질랜드	1.528	태국	1.50
17	호주	1.34	태국	1.389	UAE	1.29
18	벨기에	1.30	대만	1.171	파키스탄	1.16
19	스위스	1.18	네덜란드	1.120	네덜란드	1.16
20	터키	0.96	방글라데시	1.116	필리핀	1.11

자료: 국제통화기금(IMF)과 아시아개발은행(ADB), 아시아인프라투자은행(AIIB)의 공식 웹사이트에서 2016년 10월 1일 검색. 아시아인프라투자은행(AIIB)의 투표권 비중은 모든 창립회원국이 2016년 말까지 각국 의회의 비준을 거쳐 출자한다는 가정하에 계산됨. 2016년 10월 1일 현재 브라질, 이란, 쿠웨이트, 말레이시아, 필리핀, 포르투갈, 남아공, 스페인, 우즈베키스탄 등 9개국이 미쳐 AIIB 출자를 마치지 못하였으나 결국 조만간 출자를 마칠 것이 확실함.

미국이 반대하면 변경하지 못하게 되어있다. 또한 EU, 일본도 미국 주도의 현재 국제경제질서가 바뀌는 모험을 감수할 이유가 없다. 미국, 일본, 주요 서유럽 국가의 국력 총합은 현재 BRICS에 비해 압도적으로 크며 향후 최소 20~30년간 이러한 우위는 유지될 것이다.

제2차 세계대전 종전 후 탄생한 UN은 안전보장이사회(이하 안보리)를 통해 국제안보질서를 관리하고 있는데, 제2차 세계대전 전승국으로 구성된 5대 상임이사국들은 자국의 국익에 악영향을 미치는 안보리결의에 대해 거부권을 가진다. 이는 전후 소련을 유엔 안보리에 합류시키려는 미국의 혁신이었다. 이에 반해서 IMF에서 미국은 실질적인 거부권을 보유하고 있다. IMF 협정문 개정, 특별인출권(Special Drawing Rights: SDR) 창출, IMF 지분인쿼터(quota)의 변경, IMF 총회 구성 변경 등 주요 사안은 총회 투표권 85% 이상의 찬성이 필요하다. 2016년 10월 현재 16.54%의 IMF 투표권을 가지고 있는 미국은 IMF 회원국 중 유일하게 이들 주요 사항에 대해 단독으로 거부권을 행사할 수 있다.<sup>25)</sup>

한편, IMF에서 중국의 위상을 충분히 높이는 데는 일정한 한계가 있다. IMF에서의 지분구조상 중국의 IMF 쿼터가 지금보다 대폭 증가하기 위해서는 쿼터를 많이 가지고 있는 일본 및 유럽 국가의 양보가 필요하다. 가장 최근의 IMF 쿼터 개혁(2010년)에서 IMF 쿼터 중 5%를 과다대표국(주로 유럽 국가)에서 과소대표국(신흥경제국)으로 이전하고, IMF 상임이사회 24석 중 2석을 유럽 국가에서 신흥경제국으로 이전하였으나 여전히 중국은 과소대표국이다. 중국의 쿼터와 투표권은 지속적으로 증가할 것이나, 중국이 바라는 발언권은 일본과 유럽의 양보에 의해서만 얻어질 수 있다는 일정한 한계가 존재한다.

## 2. 중국의 약진과 녹녹치 않은 현실

중국은 브릭스(BRICS)의 중심 국가로서 현재 미국이 주도하는 브레턴우즈 체제에 대항하려는 속내를 가지고 있을 가능성이 크다. 특히 2012년 가을 중국공산당 총서기에 취임한 시진핑은 중국의 꿈(中國夢) 등 중국 국력을 과시하는 데 관심이 많다. 2013년 봄 국가주석이 된 이후에는 IMF와 세계은행을 대체할 수 있는 국제경제체제를 중국의 주도하에 만들어 나가려는 듯한 모양새를 보여주고 있다. 2014년 7월 브라질에서 열린 제6차 브릭스 정상회의에서 브릭스 5개국은 세계은행에 대항하는 신개발은행(New Development Bank: NDB) 설립 협정에 서명하고, IMF에 대항하는 위기대응기금(Contingence Reserve Arrangement: CRA) 1천억달러 설치에도 합의하였다.

<sup>25)</sup> 1948년 IMF에서의 미국 투표권은 약 33%였는데, 당시에는 주요 사항에 대한 통과에는 70%의 찬성이 필요했다. 미국은 점차 자국의 투표권을 하향조정할 필요가 있을 시에는 IMF 협정문 개정과 함께 자국의 거부권 행사를 위한 투표권을 지금의 15%까지 하향조정해 왔다.

2015년 7월 제7차 브릭스 정상회의에서 창립을 선언한 CRA에는 중국이 410억달러, 브라질·러시아·인도가 각각 180억달러를 내고 나머지 50억달러는 남아공이 분담한다. 중국은 39.95%의 투표권을 보유하며, 브라질·러시아·인도가 각각 18.1%, 남아공은 5.75%의 투표권을 가진다. 아직 CRA는 브릭스 5개국 간 협력에 머물고 있으며 구체적인 계획을 발표하고 있지 않아 CRA가 향후 전 세계적인 국제금융기구로서의 체제를 갖추기에는 상당한 시간이 필요할 것으로 보인다.

2016년 7월에 창립된 NDB의 창립 수권자본금(initial authorized capital)은 1,000억달러이며, 이 중 모집자본금(subscribed capital)은 500억달러로 브릭스 5개 회원국이 100억달러씩 출자하기로 하였다.<sup>26)</sup> 모집자본금 중 실제로 현금으로 납입하는 자본금(paid-in capital)은 100억달러로 5개국이 각각 20억달러씩 실제로 납입한다.<sup>27)</sup> NDB는 현재 5개국으로 창립되었지만 모든 유엔회원국에 가입의 문은 열려있다. NDA 총재와 4명의 부총재는 창립회원국인 브릭스 국가들이 한 자리씩 돌아가면서 맡기로 하였다. NDB는 모든 유엔회원국에 가입을 개방하였다. 유엔회원국이 가입을 신청하면 NDB 총회에서 전체 투표권의 2/3 이상을 획득하고 창립회원국인 브릭스 5개국 중 최소 4개국이 찬성표를 던지면 가입이 결정된다. 이 조건을 특별과반수(special majority)라고 부르며, 대부분의 NDB 주요 의사결정에 필요한 조건이다.<sup>28)</sup>

NDB는 2016년 7월 본부가 있는 중국 상하이에서 첫 연차총회를 열고 NDB 출자 5개국의 재생에너지사업 1건씩 모두 5건에 총 9.1억달러를 대출해 주기로 결정하였다. 중국의 신용평가 회사들은 NDB 채권에 대해 이미 최상위 등급인 AAA를 (임의로) 부여해 NDB는 중국에서는 낮은 금리로 자금조달이 가능한 상태이다.<sup>29)</sup> 그러나 무디스(Moody's), S&P 등 세계 주요 신용평가기관들은 아직 NDB의 신용등급을 매기지 않고 있어서 NDB가 중국 외의 선진금융권에서 채권을 발행하는 것이 언제쯤 가능할지는 의문이다.

NDB가 성공적인 국제금융기구로 정착할 것인가에 대한 해답은 새로운 다자간 국제개발은행의 성공적인 운영을 위한 전제조건 등에 대한 논의를 살펴보면 쉽게 얻을 수 있다. 다자간 국제개발은행을 창설하여 성공적으로 운영하기 위해서 가장 중요한 것은 국제개발은행의 재원조달을 원활하게 할 수 있는 지배구조(governance)를 확립하는 것이다. 국제개발은행의 재원조달은 국제민간금융시장에서의 채권발행으로 주로 이루어지므로 다자간 개발은행은 신용등급이 매우 높아야 한다. 양자 간 개발원조를 통해 개발도상국을 지원하는 것은 한계가

26) NDB는 첫 번째 지역본부인 남아공의 요하네스버그에 설치하기로 하였다.

27) NDB의 모집자본금(subscribed capital) 500억달러 중 납입자본금(paid-in capital) 100억달러를 제외한 나머지 400억달러는 최고자본금(callable capital)으로서 NDB가 필요하면 창립회원국들에게서 현금으로 납입받게 된다. NDB의 모집자본금은 5년 안에 1천억달러로 확대될 예정이다.

28) NDB, 'Articles of Agreement' (<https://www.ndbbrics.org/agreement.html>, 접속일: 2016. 10. 18).

29) 2016년 7월 NDB는 중국에서 위안화 표시 채권을 발행해 30억위안을 조달하였다.



있으며, 다자간 국제개발은행은 높은 신용도를 바탕으로 국제민간금융시장에서 가장 저렴한 조건으로 재원을 조달해야만 이를 바탕으로 대출금리를 낮게 유지해서 양질의 개발금융을 개발도상국에 제공할 수 있게 된다. 또한 국제개발은행의 우수한 신용도를 활용하여 양자간 개발지원보다 훨씬 많은 재원조달이 가능해진다. 국제개발은행의 존재 이유(raison d'être)가 바로 이것이라 할 수 있다.

다자간 국제개발은행이 국제민간금융시장에서 가장 저렴한 조건으로 재원을 조달하려면 AAA의 최고 신용등급이 필요한데, 이를 위해서는 국제개발은행의 지배구조에 미국, 일본, 주요 서유럽 국가가 참여해야 한다. 2016년 10월 현재까지는 NDB는 다자간 국제개발은행이라기보다는 '브릭스 국책은행'에 가깝다. 또한 NDB가 금융경쟁력이 미약한 중국에서만 채권을 발행하여 재원을 조달하는 것은 기존 중국 국책은행의 재원조달 형태보다 오히려 못하다. 중국 금융시장은 아직 발전단계가 미미하여 다른 선진금융권과의 차이가 크다. 향후 NDB가 선진금융권에서의 최고 수준의 채권발행이 원활하지 않아서 계속 중국, 브라질, 러시아 등 신흥금융권에서 일종의 '정책금융' 차원의 재원조달을 하거나 또는 채권발행이 원활하지 않아서 NDB의 납입자본금을 사용하여 자금지원을 하게 되면 이는 양자간 자금지원을 하는 것과 크게 다르지 않게 되어 NDB의 존재이유가 사라지게 된다.

## IV. 동북아 지역에서의 미국과 중국

### 1. 동북아 지역에서 증대하는 중국의 영향력

현재의 국제경제질서는 여전히 1945년 이후 미국이 독보적으로 주도하는 브레턴우즈 체제의 연장선상에 있다. 2000년 이후 급부상하고 있는 BRICS는 미국과 G7에 대항하여 향후 국제경제질서를 바꾸고 싶은 유인을 가지고 있을 것이다. 특히 중국은 급증하는 경제규모와 국력을 바탕으로 향후 미국을 능가하는 세계 주도국이 되고자 할 것이다. 그러나 앞에서 살펴본 것처럼 중국이 향후 20~30년 동안에 주도적으로 국제경제질서를 새로이 확립하기는 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고 본 연구가 상정하는 관심 기간인 향후 15~20년간 동북아 지역에서 중국의 영향력은 정치·경제·안보 등 모든 방면에서 지속적으로 증대할 가능성이 매우 크다.

현재는 미국의 경제력이 중국보다 훨씬 크며, 양국의 군사력 격차는 경제력 격차와는 비교가 되지 않을 정도로 미국이 압도적으로 강하며, 더욱이 소프트파워의 격차는 비교하는

것이 의미가 없을 정도이다. 그러나 동북아 지역만 놓고 보면 상황은 조금 달라진다. 우리나라는 북한을 포함한 한반도와 독도, 이어도를 포함한 한반도 주변 지역이 주요 관심사다. 조금 범위를 넓히면 동북아 지역이 된다. 중국은 남중국해 문제, 자국과 국경을 접하고 있는 14개국과의 양자 관계, 그리고 중앙정권에 적대적인 자국 내 일부 소수민족을 아우르는 것이 최우선 관심사이다. 중국은 자국 영토 주변만 잘 관리하기도 쉽지 않다. 반면, 미국은 전 세계가 모두 다 자국의 관심권에 있다. 이는 미국의 국력이 충분히 커서 전 세계에서 동시에 미국의 국익을 지키는 것이 가능하기 때문이다.

그런데 전 세계에 국력을 분산해서 자국의 국익을 관리해야 하는 미국에 비해서 국력 면에서는 약자의 입장이라는 하지만 자국이 근접한 동북아 지역만 살펴본다면, 이 지역에서 ‘방어 또는 공세적 방어’에 집중하는 중국은 최소한 미국과 비슷한 영향력을 행사하는 것이 향후 가능할 수도 있다는 점을 감안할 필요가 있다. 중국의 국익의 관점에서 볼 때 한반도가 속해 있는 동북아 지역은 자국과 직접 국경을 접하고 있는 안보와 직결된 지역이다. 북한은 중국과 1,400km 가 넘는 국경선을 접하고 있는 이웃 국가 중 하나로서 비록 위구르·티베트, 대만, 남중국해 등 중국의 영토문제에 관련된 소위 중국의 ‘핵심 이익’에는 미치지 못하지만 그다음 정도의 중요도를 가진다. 구체적으로 중국은 최소한 중국 수도인 베이징에서 가장 가까운 거리에 위치한 타국 국경인 압록강에 미군이 진주하는 상황은 절대 용납하지 않을 것이 확실하다. 이러한 중국의 전략은 한반도 통일 및 북한 정권의 안정성과도 깊은 관련성을 가진다.

반면, 전 세계를 관리하고자 하는 미국의 입장에서 볼 때 동북아 지역은 그 중요성이 다른 지역에 비해서 다소 떨어진다. 동북아 지역은 중국과 일본이 위치한 지역이어서 미국에는 전략적으로 중요한 지역이다. 그러나 잠재적 안보위협인 러시아와 맞서고 있는 유럽이나 이스라엘과 석유자원 등 지켜야 할 것이 많은 중동 지역에 비해서 동북아 지역은 아직은 미국의 최우선 관심사가 아닐 개연성이 높다.<sup>30)</sup> 그래서 동북아 지역에서 중국과 미국의 영향력은 양국의 총체적인 국력 차이와는 다른 양상을 보일 수 있다. 간단히 말하면, 향후 동북아 지역에서 중국의 정치·경제적 영향력이 미국을 능가할 수도 있다는 것이다. 향후 동북아 지역에서 미국과 중국이 과연 대립적인 양상을 보일 것인지 아니면 협조적인 양상을 보일 것인지가 동북아 질서의 변화에 매우 중요한 변수이다. 우리는 우선 한국 언론에서 계속 스포트라이트를 받고 있는 아시아인프라투자은행(AIIB)에 대한 토의를 시작으로 이 문제를 분석해 본다.

30) 미국 국무부의 전직 동아시아 담당 차관보는 “외교적인 지열이라는 측면에서 볼 때 우리(미국정부)가 아프가니스탄에서 쓰는 돈은 아시아 전체에 대해 쓰는 돈보다 많다.”면서 만약 외부인이 국무부 업무를 들여다본다면 “투입자금의 규모라는 측면에서 유럽이 가장 중요한 지역이라고 생각할 수 있고, 그 다음이 중동이며, 아시아와 아프리카는 (외교 활동에 투입되는) 자원으로 볼 때 비슷한 정도”라고 지적했다고 한다. 「연합뉴스」, 「캠벨 전 차관보, 미외교 비중 “유럽 최대” … 아시아 ‘뒷전」, 2016. 7. 20.

## 2. 아시아인프라투자은행(AIIB)에 대한 토의

### 가. AIIB 설립과정의 명암(明暗): AIIB와 기존 국제경제질서

2016년 1월 16일 베이징에서 창립총회(Board of Governors)를 개최한 AIIB는 2016년 10월 현재 57개 회원국(아시아 역내 37개국과 역외 20개국)이 가입하고 있어서 예상을 뛰어넘는 호응을 얻고 있다. 초대 AIIB 총재(President)는 중국인이며, 본부는 중국 베이징에 있다. 중국은 총회에서 전체 투표권 75%의 찬성이 필요한 AIIB의 핵심 결정사항에 대하여 ‘거부권’을 행사할 수 있도록 26.06%의 투표권을 보유하고 있다. 이는 ADB에서 일본과 미국이 공동으로 25%가 넘는 투표권을 보유하여 ‘공동 거부권’을 가진 것과 비견될 수 있을 것이다. 또한 중국은 러시아를 아시아 역내국으로 인정해 주면서 AIIB 제3위의 출자금과 투표권(6.66%, 5.93%)을 부여하여 근래 들어 더욱 밀접해지고 있는 중국과 러시아의 군사·안보·경제적 밀월관계를 세계에 과시하였다.

AIIB는 중국 입장에서는 브릭스 국가들과 공동으로 운영하는 CRA나 NDB보다 더 중요할 수도 있다. 중국이 AIIB를 설립한 의도에 대해서 대부분의 국내 언론은 중국이 미국 주도의 국제경제질서에 도전하기 위한 것으로 보도하였다. 물론 대부분의 중국인은 그렇게 생각할 것이다. 그런데 AIIB의 설립과정에서 흘러나온 여러 에피소드(정황)들을 살펴보면, 과연 중국이 현행 국제경제질서에 도전할 소프트파워를 보유하고 있는지에 대해 의구심이 든다.

먼저 AIIB 설립과정에서 중국정부는 AIIB의 설립 의도가 중국정부의 ‘일대일로(一帶一路)’ 계획과 연결된다는 것을 숨기지 않았다. 다자간 국제개발은행은 그 개념상 소수 국가의 국익을 위한 것이 아니라 다수 개발도상국의 경제 및 사회 개발을 위해 설립되어야 한다. 중국이 중앙아시아에서 유럽까지 포괄하는 다자간 개발계획을 내세우긴 했지만 기본적으로는 자국의 경제개발전략인 ‘일대일로’ 계획을 지원하기 위해서 국제금융기구인 AIIB를 만들었다면, 이는 중국정부가 국제금융기구의 개념에 대한 이해도가 깊지 않다는 반증이다. 중국정부의 실제 의도와는 별도로 어찌든 이러한 논란을 초래한 것은 향후 국제경제질서를 주도하고자 하는 국가로서는 사려 깊지 못한 행동이었다.

또한 AIIB의 운영구조를 처음 논의할 때에 중국은 신설되는 AIIB에 이사회(Board of Directors)를 설치하지 않고 총재, 부총재 등 실무라인에서 AIIB의 재원조달, 투자 등 주요 의사결정을 하려고 한 정황이 나타났다. 국제금융기구는 한 국가의 국책은행과는 달리 그 기구에 참여하는 모든 국가들의 의사가 그 기구의 주요 의사결정에 적극적으로 반영되는

구조가 확립되어야 한다. AIIB 참여국의 의사를 반영하는 가장 중요한 통로인 이사회를 설립하지 않고 주도국인 중국의 입김이 강하게 들어갈 수 있는 총재, 부총재 등 실무라인이 이사회를 대신하여 AIIB의 주요 의사결정을 하게 된다면 과연 이를 국제금융기구라고 부를 수 있겠는가? 다행히도 중국이 서유럽 국가들의 지지를 받아들여 이사회를 설치하고 투자 등 주요 의사결정을 이사회에서 하기로 AIIB 설립협정문에 명시함으로써 이 문제는 일단락되었다.

2016년 6월 25일 출범한 AIIB의 초대 이사회(Board of Directors)는 역내 이사 9명<sup>31)</sup>과 역외 이사 3명<sup>32)</sup> 등 12명으로 구성되었다.<sup>33)</sup> AIIB 이사회는 AIIB의 전반적인 정책 수립, 총재에 대한 권한 위임, 업무에 대한 감독, 전략·연계계획 및 예산 승인 등 AIIB 협정문에서 정한 사항과 기타 총회가 위임하는 권한을 행사할 수 있다. 그런데 AIIB 이사회는 일반적인 국제금융기구들과는 달리 AIIB 본부가 있는 중국 베이징에 이사가 상주하지 않는 ‘비상주’(non-resident) 이사회이다. AIIB 이사회는 분기별로 한 번씩 열릴 예정이어서 일주일에 두 번씩도 열리는 세계은행 이사회와는 큰 차이가 난다. 인프라에 대한 투자는 신속한 의사결정이 중요하기 때문에 모든 결정이 이사회에서 이루어지는 일반적인 국제금융기구와는 달리 AIIB는 이사회의 판단이 필요한 사안을 줄이자는 것이다. 그런데 ‘비상주’ 이사회는 결정해야 할 업무가 적은 초창기에는 큰 문제가 없을 수도 있으나, 향후 AIIB의 업무가 정상화되면 과연 ‘비상주’ 이사회가 얼마나 실질적인 의사결정권을 가질지에 대한 논란이 제기될 수 있다.<sup>34)</sup> 이사회가 자주 열리지 않게 되면 결국 총재·부총재 등 실무그룹의 정책결정에 대한 자율권이 커지게 된다. 즉, ‘비상주’ 이사회 제도가 결국 실무그룹에 직간접으로 가장 큰 영향을 미칠 수 있는 중국에 유리할 것이다.<sup>35)</sup> 이러한 논란들은 국제경제질서를 주도하고자 하는 중국의 소프트파워에 대한 의구심을 증폭시킬 수 있다.

#### 나. 아시아인프라투자은행(AIIB)은 아시아개발은행(ADB)을 대체하기 위해 설립되었는가?

언론과 연구계 일각에서는 AIIB가 ADB를 ‘대체’하기 위한 의도라는 분석이 주류를 이루었으나 이는 조금 과한 해석으로 판단된다. 물론 중국인은 그러기를 원할 것이다. 그러나 AIIB와

31) 중국, 인도, 러시아, 한국, 태국, 호주, 터키, 사우디아라비아, 인도네시아.

32) 영국, 독일, 브라질.

33) 중국과 인도는 이사(Director)와 이사 부재 시에 이사회에 대신 참석하여 의결권을 행사하는 대리이사(Alternate Director)를 항상 배출할 수 있다. 중국과 인도를 제외한 기타 회원국들은 역내/역외로 나누어서 투표권 비중에 따라 10개 그룹에 각각 배속된다. 한국은 이스라엘, 몽골, 우즈베키스탄과 같은 그룹에 속해 있다. 한국은 같은 그룹 소속 국가들 중에서는 투표권이 압도적으로 많기 때문에 한국은 AIIB 이사 또는 최소한 대리이사를 계속 맡을 것으로 보인다.

34) 정형수, 「북한의 국제금융기구 가입 조건과 전망」, 한국수출입은행 북한·동북아연구센터 편, 『북한의 금융』, 서울: 도서출판 오름, 2016. 6. p.269.

35) AIIB의 ‘비상주’ 이사회는 AIIB 총회에서 회원국 총투표권 3/4 이상이 찬성하면 상주 이사회로 변경될 수 있다. 즉, 중국이 단독으로 반대하더라도 현재의 ‘비상주’ 이사회 체제는 변경될 수 없다. 한편, AIIB 총회에서 회원국 총투표권 3/4 이상이 찬성하면 비상주 이사회의 권한마저도 AIIB 총재에게 위임하는 것이 가능하다.

ADB의 자금지원 영역은 일부 겹치기도 하지만, 큰 그림에서 볼 때 두 국제금융기구가 다루는 영역은 상당한 차이가 나고 있다. AIIB의 설립 목적 중 하나는 아시아 지역의 부족한 “인프라 부문과 기타 생산적 부문에 투자함으로써 아시아의 경제발전을 촉진하고 부(wealth)를 창출”하는 것으로 설립협정문에 명시되어 있다. 이는 일반적인 다자간 국제개발은행이 빈곤축소(poverty reduction)를 자금지원의 주 영역으로 하는 데 반해서 이례적이다. AIIB가 다자간 국제개발은행으로 분류될 수 있는 근거는 개발(development) 이슈 중 인프라 부문의 투자에 초점을 맞추고 있다는 점이다.

AIIB는 조만간 조직 및 기능 정비가 마무리되면 세계은행그룹(World Bank Group)의 모든 기능을 한곳에 모아놓은 아시아개발은행(ADB) 체제와 비슷해질 것이다. 즉, AIIB는 용자(lending), 투자(investment), 보증(guarantee) 등을 통하여 회원국 정부 및 공공기관에 대한 인프라개발 관련 자금지원은 물론 회원국의 민간부문이 담당하는 인프라개발사업에 대해서도 회원국 정부의 보증 없이도 자금지원과 자체 보증을 제공할 것으로 보인다.<sup>36)</sup> 빈곤축소를 가장 강조하는 ADB와 달리 AIIB는 인프라개발 부문에 대한 지원에 중점을 두으로써 ADB와 상호 보완적인 관계를 유지할 것이 확실해 보인다.

2016년 6월 열린 AIIB의 창립이사회에서는 4건, 총 5.09억달러 규모의 첫 자금지원 프로젝트들이 승인되었다. 그런데 이 중 3건은 세계은행, 아시아개발은행(ADB), 유럽부흥개발은행(EBRD) 등 다른 다자간 개발은행들과 양자 간 공적개발원조(ODA) 기관들이 주도하는 용자 프로젝트에 공적기관으로서 결합협조용자(joint co-financing)를 통하여 단순 참여하는 수준에 그치고 있다.<sup>37)</sup> 협조용자의 형태 중 결합협조용자는 평행협조용자(parallel co-financing)에 비해서 단순참여자의 재량권이 더 제한된다.<sup>38)</sup> 나머지 1건은 AIIB가 방글라데시 전력부문 프로젝트에 1.65억달러를 단독으로 지원하는 것이다.<sup>39)</sup> 2016년 9월 창립 후 두 번째 열린 AIIB 이사회에서는 또 2건, 총 3.2억달러 규모의 에너지부문 자금지원 프로젝트를 승인하였는데, 한 건은 세계은행과의 협조용자를 통하여 파키스탄에 지원(3억달러)되는 것이고, 다른 건도 다자간 개발은행들 및 민간상업은행들과의 협조용자를 통하여 미얀마 에너지부문에 지원되는 것이다. 이처럼 아직 AIIB는 자금지원 프로젝트를 주도적으로 이끌어갈 능력을 충분히 보여주지 못하고 있다.

36) 강형수(2016), p.270.

37) 세계은행과의 협조용자를 통하여 인도네시아에 2.165억달러, ADB 및 영국의 원조기관인 DFID와의 협조용자를 통하여 파키스탄에 1.0억달러, 그리고 EBRD와의 협조용자를 통하여 타지키스탄에 2,750만달러 지원.

38) 이에 대한 자세한 논의는 강형수·박해식·박준원(2015), pp.57-62을 참조하라.

39) 2016년 10월 4일 현재 AIIB는 아직 이 프로젝트에 대한 자세한 지원내용을 발표하지 않고 있다.

## 다. 아시아인프라투자은행(AIIB)은 중국의 설립 의도를 달성할 것인가?

AIIB는 이미 57개 회원국을 가지고 있고, 2016년 6월에는 캐나다가 AIIB 가입을 추진하기로 결정하는 등 AIIB는 출범 후 순항하고 있는 것처럼 보인다. 그러나 미국, 일본 등이 참여하지 않은 국제금융기구는 현재의 국제경제질서상 그 성공 가능성이 제한적이라는 점을 간과해서는 안 된다. 다자간 국제개발은행이 성공하기 위해서는 개발도상국에 좋은(싼) 조건으로 지원할 수 있는 재원을 조달하는 것이 원활한 지배구조(governance)를 구축해야 한다. 앞에서 NDB의 성공 가능성을 논의하면서 살펴본 것처럼, 국제개발은행은 상업은행들과는 달리 예금이나 자본금이 아닌 채권을 발행하여 국제민간금융시장에서 차입을 통해 주로 개발재원을 조달한다. 국제개발은행이 좋은 조건의 채권발행에 지속적으로 성공하기 위해서는 최고 신용등급인 AAA가 필요하고, 이를 위해서는 미국, 일본 등의 참여가 필수적이다. 현재의 AIIB 지배구조는 AIIB의 투자활동을 문제없이 뒷받침할 정도의 원활한 채권발행을 보장하지 못한다.

AIIB의 설립 수권자본금(authorized capital)은 1,000억달러이며, 이 중 실제로 현금으로 출자하는 납입자본금(paid-in capital)의 비율은 20%인 200억달러에 달한다. 납입자본금이 200억달러인 것은 IBRD나 ADB의 최초 납입자본금 규모보다 훨씬 크다는 점에서 이례적이다. 아마도 중국은 AIIB가 설립 후 상당 기간 본격적인 채권발행이 원활하지 않을 것을 대비하여 그때 사용 가능한 자본금을 확충하려 했을 것이다. 아직 AIIB는 본격적인 재원조달을 위한 채권발행계획을 공시하지 않고 있다. NDB의 경우처럼 중국에서 채권을 발행할 수도 있을 것이다. 그러나 이 경우 AIIB의 신임도는 상처를 입을 수 있다. 그래서 근래 몇 년간 중국과 영국의 밀접한 협력관계가 관심을 끈다. 중국은 영국에 대한 투자에 적극적이다. 영국은 서유럽 국가들의 AIIB 가입을 선도함으로써 중국에 보은하는 형국이다. 그런데 중국은 세계금융의 중심지 중 하나인 영국 런던에서 AIIB 채권을 발행하기를 원한다는 추정이 가능하다. 만약 이것이 성공적으로(즉, AAA의 신용등급으로) 진행될 수 있다면 이는 미국과 일본이 불참하여 '불안한' 출발을 보이고 있는 AIIB의 조기 안정화에 일정한 기여를 할 수 있을 것이다. 다만, 이미 현실화된 브렉시트(Brexit) 과정이 향후 영국과 중국의 밀접한 관계에 어떤 영향을 미칠지 궁금하다.

AIIB의 또 다른 재원조달상 문제점은 중국정부의 '일대일로' 계획의 초점이 중국 서부지역과 연결된 중앙아시아 지역의 인프라개발에 있다는 점이다. 그런데 중국 서부 접경국들은 카자흐스탄 정도를 제외하고는 대부분 저소득 개발도상국이어서 중국정부의 관심사를 해결하기 위해서는 시장이자율에 바탕을 두는 인프라개발 자금지원보다는 무상, 무이자 또는 매우

싼 금리의 양허성(concessional) 자금지원의 비중이 높아야 할 것이다. 따라서 AIIB는 향후 저소득 회원국에 대한 양허성 자금지원 창구를 강화해 나가야 할 것이다. 중국은 이를 위해서 2016년 6월 AIIB 회원국 중 중저소득 회원국을 지원하기 위한 특별기금(Special Fund)을 설립하였다. AIIB 프로젝트준비특별기금(AIIB Project Preparation Special Fund)에서는 중저소득 회원국이 AIIB에 인프라개발 자금 지원을 신청하기 위해서 해당 프로젝트를 설계·준비하는 비용을 무상지원한다. 중국은 이를 위해 우선 5,000만달러를 기부하였고 다른 회원국들의 동참을 희망하고 있다.

2015년 10월 26일 중국은 주로 중동부 유럽과 구소련권 신생독립국에 대한 자금지원과 기술지원을 목적으로 설립된 유럽부흥개발은행(European Bank for Reconstruction and Development: EBRD)에 가입을 신청하였다. 중국의 시진핑 주석이 관심을 가지는 '일대일로(一帶一路)'가 성공하기 위해서는 AIIB만으로는 부족하다. 중국으로서는 '일대일로'가 서쪽으로 성공적으로 뻗어 나가면 연결될 중동부 유럽 지역에 대한 진출이 AIIB의 성공을 위해서 필요하기 때문이다.

요약하면, 큰 그림에서 볼 때 미국이 참여하지 않을 경우의 AIIB의 국제민간금융시장에서의 채권발행을 통한 재원조달은 IBRD나 ADB처럼 원활하게 이루어질 가능성이 높지 않다. 또한 중국의 '일대일로' 계획 달성을 위해서는 중국 서부 접경국의 낮은 소득수준을 감안하여 AIIB의 자금지원이 상당히 양허적일 것을 요구하고 있다. 이는 AIIB 회원국 정부의 무상기부나 출연(出捐)을 통해서 조달되는데, 이러한 형태의 재원조달은 ADB의 경우를 보더라도 대규모로 이루어지기 힘들다. 결국 중국이 대부분을 출연하고 다른 국가들은 성의 표시에 그칠 가능성이 크다.

### 3. 중국과 미국은 동북아에서 경쟁자이자 협조자

한국의 국가전략에서 가장 중요한 요소 중 하나는 북한이다. 핵문제를 포함한 북한문제의 해결은 중국과 미국의 협조관계하에서만 가능하다. 과연 중국과 미국은 동북아에서 협조할 수 있을 것인가? 우리는 이를 안보·군사적 관점과 경제적 관점을 비교하여 논의해 보고자 한다.

우리나라에서는 미국과 중국의 관계를 일방적으로 경쟁관계로 이해하려는 경향이 분명히 존재한다. 이러한 경향은 핵문제 등 북한문제가 대두되면서 더욱 심해졌다. 중국은 한반도 북부에 존재하는 북한 체제가 자국의 국익에 도움이 된다는 판단을 바꾸지 않고 있다. 북한

핵실험 후 이를 응징하기 위한 유엔안보리 차원의 대북제재를 논의하면서도 중국은 이러한 생각을 명시적으로 강하게 표출하고 있다. 중국은 안보·군사 측면에서 동북아에서 미국과 대립 또는 경쟁하는 것이 불가피하다. 어떤 국가이든 영토문제 등 안보·군사 관련 핵심 이익을 가만히 앉아서 타국에 양보한다는 것은 있을 수 없는 일이다.<sup>40)</sup>

그렇지만 동북아에서 미국과 중국 간에도 남중국해 문제, 북한문제 등 안보·군사적 관계는 양보할 수 없는 핵심적인 이해관계인 반면, 양국은 경제적인 이해득실을 따져서 얼마든지 경제적으로 협력할 수 있다. 미국은 중국의 가장 큰 수출시장이며, 중국에 대한 최대투자국 중 하나이다. 중국 제품의 수입을 제한하면 중국의 근로자와 미국의 소비자는 큰 고통을 겪을 것이다. 중국은 미국에 대해 무역보복을 할 것이고 양국에서 선의의 피해자는 더욱 늘어날 것이다.

앞에서 살펴본 AIB의 경우도 마찬가지다. 시진핑 주석은 집권 구호인 ‘中國夢’을 실천하는 과제 중 하나로 중국이 주도하는 국제개발은행을 만들었다. AIB는 국외에 자국의 위세를 떨치기 위한 목적으로 설립되었다기보다는 중국 국내용이라고 보는 것이 더 타당하다. 중국은 자국이 아직 미국의 경제패권에 정면으로 경쟁할 만한 국력을 보유하고 있지 못하다는 것을 잘 알고 있을 것이다. 중국은 동북아에서 군사·안보적 측면에서는 대립·경쟁하지만 경제적 측면에서는 미국과 협력하는 구도를 상당 기간 유지할 것이다.

## V. 동북아 무역질서의 변화와 시사점

### 1. 국제통상질서의 새로운 흐름: ‘메가 FTA’

국제경제질서의 한 축인 국제통상질서는 1945년 브레턴우즈 체제가 발족될 때에 정립되지 못하였다. 미국은 국제무역기구(International Trade Organization: ITO)를 만들어 무역자유화의 기치를 내걸려고 하였으나 그 당시 전 세계에 팽배한 자국 우선주의를 극복할 수 없었다. 이후 미국 등 주요 국가들이 1947년 관세와 무역에 관한 일반협정(General Agreement on Tariffs and Trade: GATT)을 체결하였으나 글로벌한 국제통상질서는 오랫동안 확립되지 못하였다. 그 후 약 40년이 지난 1986년부터 시작된 우루과이라운드 협상은 1995년 관세뿐

40) 경제적 이익을 위해서 안보·군사적 측면의 국익을 포기하는 경우는 매우 희귀한 사례이다. 서방과의 지속적인 군비경쟁을 버티지 못한 경제력 붕괴가 결국 공산주의 정치체제의 붕괴를 초래한 구소련의 경우가 대표적이다.



아니라 비관세조치, 규범, 서비스, 분쟁해결 등을 망라하는 세계무역기구(World Trade Organization: WTO)를 탄생시킨다.

그러나 WTO는 선진국과 개발도상국이 모두 수용할 수 있는 새로운 국제통상질서를 재정립하는 데 성공하지 못하였다. 그래서 WTO의 확일성에서 벗어나 상호이해가 맞는 교역국 간, 양자 간 FTA를 체결하는 것이 대안으로 등장하였으며, 이는 매우 빠르게 확산되었다. 양자 간 FTA는 역외국의 무임승차를 방지하기 위해서 제품이 역내국에서 생산되었다는 원산지규정의 적용이 필수적이다. 그런데 양자 간 FTA가 복수로 체결되면서 체결된 FTA 간 원산지규정 등 여타 규정의 충돌이 다수 발생하게 되었다. 이에 따라 양자 간 FTA 신규 체결건수는 2010년 이후 급감하고 대신 보다 많은 국가가 참여하는 ‘메가 FTA(Mega Regional FTA)’가 새로운 흐름으로 나타나게 되었다.<sup>41)</sup>

## 2. ‘메가 FTA’의 등장 배경

메가 FTA의 등장 배경으로서 중요한 것은 글로벌 가치사슬(Global Value Chain: GVC)의 발달과 새로운 무역규범 이슈의 등장이다.

글로벌 가치사슬(GVC)이란 재화나 서비스 제조과정의 이전 단계(기획, 구상)와 그 이후 단계(생산, 마케팅, 판매) 등의 여러 단계에 걸쳐 다수의 국가에서 부가가치가 창출되는 현상을 의미한다. GVC의 발달은 세 가지 측면에서 통상환경의 변화를 불러온다. 첫째, 생산단계가 여러 국가에 걸쳐 이뤄지기 때문에 중간재 등 통관과정에서 관세 및 비관세 장벽으로 인한 비용의 증가가 누적되어 GVC의 경우에는 무역자유화의 이익이 실질적으로 더 크게 된다. 둘째, GVC의 발달로 투입되는 수입 중간재에 대한 기술표준화, 생산시설에 대한 투자규범 등 관련 제도의 조화, 일관성 및 투명성 강화가 중요해진다. 또한 무형의 지식재산에 대한 보호가 필요하게 되었다. 셋째는 원산지규정이다. 원산지규정에서 가장 널리 사용되는 기준은 어떤 재화나 서비스 중 역내국에서 생산된 부가가치가 일정 비율 이상인 경우에 한해 역내산임을 인정하는 방식이다. 다양한 국가가 생산과정에 참여함에 따라 FTA에 가입적 다수의 국가가 참여해야 역내산 부가가치 비율을 일정 수준으로 높일 수 있다는 점에서 메가FTA가 필요해진다.<sup>42)</sup>

2000년대 이후 새로이 부각된 무역규범 이슈는 인류의 보편적 인권, 지속가능한 발전의 측면에서 국제적 공동대응이 필요한 노동, 환경 관련 이슈와 새로운 산업의 등장으로 인해

41) 김영귀, 「동북아 무역구조의 변화와 시사점: TPP와 RCEP을 중심으로」, 미간행 초고, 2016. 10, p.1.  
42) 김영귀(2016), pp.3-4.

새로운 무역규범의 제정이 필요한 전자상거래, 융복합산업 등을 들 수 있다. 이들 이슈는 선진국과 개발도상국 간 이해관계가 달라서 컨센서스를 필요로 하는 WTO 차원에서는 타협점을 찾기 쉽지 않다. 그래서 미국 등 선진국에서는 메가 FTA의 체결을 통해 새로운 무역규범을 제정하여 이를 향후 글로벌 표준으로 발전시키고자 한다.<sup>43)</sup>

동북아 지역과 관련된 메가 FTA의 대표적인 사례는 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership: TPP)이다. TPP는 2016년 2월 정식 서명되었는데, 미국·일본 등 TPP 참여국이 국내비준단계를 마치면 정식 발효된다. 한편, 아세안(ASEAN) 10개국<sup>44)</sup>과 양자 간 FTA를 체결한 6개국<sup>45)</sup>이 추진하고 있는 역내 포괄적 경제동반자협정(Regional Comprehensive Economic Partnership: RCEP)이 추진되고 있다. RCEP은 실질적인 주도국인 중국의 관심은 높으나 다양한 참여국 간 시장개방을 둘러싼 입장차이가 커 빠른 타결을 기대하기는 어렵다.<sup>46)</sup>

### 3. 중국의 선택지는?

중국은 미국이 주도하는 TPP 협상에 대응하는 차원에서 그리고 시진핑 행정부의 ‘中國夢’ 실현 차원에서 역내 포괄적 RCEP을 추진하고 있다. RCEP은 2012년 11월 동아시아 정상회의를 통해 협상개시가 공식 선언되었다. RCEP 협상은 2013년 5월 제1차 협상이 개시된 이후 2016년 10월까지 총 15차례나 협상이 진행되었으나 실제 협상 진전은 매우 더딘 편이다. 이는 중국, 일본, 인도 등이 주요 이슈에 대해서 서로 대립된 입장을 보였기 때문이다.<sup>47)</sup> 그래서 RCEP은 각국의 이해관계가 아직 정리되지 않아서 조기 타결은 쉽지 않을 전망이다.<sup>48)</sup>

최근 미국의 트럼프 대통령이 TPP 참가국들의 집단 반발에도 불구하고 전격적으로 TPP를 탈퇴함으로써 중국은 일단 한숨 돌리게 되었다. 전임 오바마 행정부가 추진하였던 TPP를 통한 미국의 ‘중국 포위망’이 늦추어질 것이기 때문이다. 오바마 행정부는 TPP 설립과정을 통해 원산지규정, 지적재산권, 노동, 환경 등 중국이 열등한 지위에 있는 분야에 대한 새로운 국제무역규범을 주도적으로 정립하고자 하였다. 현재의 국제경제질서는 여전히 미국과 선진국들을 중심으로 형성된다. 미국과 선진국 간에 새로운 국제무역규범의 틀이 잡히고 점차 그 내용들이 구체화되면 이는 곧 새로운 국제무역질서로 나타난다.

43) 김영귀(2016), p.5.

44) 태국, 베트남, 캄보디아, 라오스, 싱가포르, 말레이시아, 인도네시아, 미얀마, 필리핀, 브루나이.

45) 한국, 중국, 일본, 호주, 뉴질랜드, 인도.

46) 미국과 EU 간 범대서양 무역투자동반자협정(Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership: TTIP)도 협상이 진행되고 있는데, 미국은 새로운 국제무역규범의 확립 차원에서 TTIP에도 큰 관심을 보이고 있다. 이 외에도 한중일 3국 간 FTA와 일본과 EU 간 경제동반자협정(Economic Partnership Agreement: EPA)도 진행 중이다.

47) TPP에 참여하고 있는 일본, 호주, 뉴질랜드는 RCEP에도 TPP 수준의 개방을 요구하고 있는 반면, 인도는 개방수준을 높이는 데 거부감을 보이고 있다. 김영귀(2016), pp.26~27.

48) TPP와 RCEP 협상에 모두 참여하고 있는 국가는 일본, 호주, 뉴질랜드, 싱가포르, 베트남, 브루나이, 말레이시아 등 7개국이다.

미국은 제2차 세계대전 이래 새로운 국제무역질서를 주도적으로 확립하기 위해서 노력해 왔다. IMF와 세계은행의 설립으로 상징되는 국제금융질서는 참가국이 모두 윈-윈(win-win)하는 구조를 가지고 있다. 그러나 양자 및 다자간 무역협정을 통해 형성되는 국제무역질서는 협정 참여국 간의 첨예한 이해관계로 인하여 지속가능한 질서를 확립하기 쉽지 않았다. 이제 미국 트럼프 행정부가 TPP를 전격적으로 폐기함으로써 미국이 주도하는 국제무역질서 확립과정은 당분간 주춤할 것이다. 그러나 이 역할을 중국이 대체하기는 아직 시기상조이다. 아직 선진국과 경쟁할 정도로 충분한 제도(institution)가 완비되지 않았으며, 이를 구축할 소프트웨어가 부족한 중국은 그 과정에서 소외될 수밖에 없다. 중국은 국제무역질서가 상당 부분 확립된 후 뒤늦게 기존 질서에 참여하게 될 가능성이 더 높다.

중국은 국제경제질서가 형성되는 과정에서의 후발참여국의 불리함을 뼈저리게 느끼고 있다. 1978년 개혁·개방 선언으로 국제경제사회로 복귀한 후 브레턴우즈 체제의 주축 국제금융기구인 IMF에서 중화민국(대만)의 자리를 인계받은 중국은 이후 정기적인 IMF 쿼터(지분) 확대과정에서 소외되었다. 향후에도 중국의 경제력 증가에 상응하는 IMF 지분 확대는 매우 느리게 진전될 것이다. 지분을 확대하려면 누군가 내어놓아야 하는데 기득권을 가진 주요 서유럽 국가들이 이를 적극적으로 허용할지 의문이기 때문이다.

중국이 WTO에 가입하는 과정은 더욱 험난하였다. 중국은 1986년 GATT 원가맹국으로의 복귀를 희망했으나 무산되었고 이후 WTO에 가입하는데 무려 15년이 소요되었다. WTO 가입과정에서 미국과의 대립이 가장 중요한 걸림돌로 작용했는데, 미국은 중국 내 인권문제, 대만문제 등 정치적 현안과 지식재산권 보호, 미국의 대중 무역적자 등 경제적 현안을 빌미로 중국의 가입에 제동을 걸었다. 결국 2001년 중국은 WTO에 정식 가입하였으나 미국과 주요 서유럽 국가들은 중국에 '시장경제지위'를 부여하지 않고 있다.<sup>49)</sup> 중국은 WTO 가입 15년이 지나는 2016년 말에 자국이 자동적으로 WTO 시장경제지위를 획득하게 된다고 주장하나 미국 등은 이를 인정하지 않고 있다.

중국은 결국 상당 기간(최소한 20~30년) 동안은 미국이 주도하는 국제경제질서에 따라가는 입장에 처할 수밖에 없을 것이다. 중국은 미국의 TPP 폐기를 기회로 삼아 자국이 중심이 되는 메가 FTA인 RCEP을 최대한 조속히 체결하도록 노력할 것이다. 그러나 RCEP은 그 구조상 핵심 참여국들인 중국, 일본, 인도 간의 간극을 단기간에 좁히기가 쉽지 않다. 미국 트럼프 행정부의 향후 대외정책의 불확실성이 매우 높다. 그럼에도 불구하고 현행 국제경제질서와 향후 미국과 중국의 경제력 추이 등을 종합적으로 분석해 볼 때, 중국은 자국의 경제력과

49) 김영귀(2016), p.26.

군사력이 미국과 실질적으로 경쟁할 수 있는 수준이 될 때까지 외교·안보 분야에서는 미국과 대립각을 세울 것으로 전망되지만, 통상·금융 등 경제분야에서는 기본적으로 미국과 협조적인 관계를 유지하려고 노력할 개연성이 높다.

## 참고문헌

- 김영귀, 「동북아 무역구조의 변화와 시사점: TPP와 RCEP을 중심으로」, 미간행 초고, 2016. 10.
- 김홍중, 「브렉시트 이후의 전망과 과제」, 『월간금융경제동향』, 제6권 제9호, 우리금융경영연구소, 2016. 8. 24.
- 문병순, 「런던의 국제금융센터 지위 브렉시트 후에도 무너지지 않는다」, 『LG Business Insight』, 2016. 8. 3.
- 『연합뉴스』, 「캠벨 전 차관보, 美외교 비중 “유럽 최대” … 아시아 ‘뒷전」, 2016. 7. 20.
- 이석·조병구 편, 『동북아 국제질서의 변화와 우리의 대응전략』, 연구보고서 2017-01, 한국개발연구원, 2017.
- 장형수, 「국제금융기구의 개발지원 메커니즘과 북한개발지원」, 한국수출입은행 북한개발연구센터 편, 『북한개발과 국제협력』, 서울: 도서출판 오름, 2014. 11.
- 장형수, 「북한의 국제금융기구 가입 조건과 전망」, 한국수출입은행 북한·동북아연구센터 편, 『북한의 금융』, 서울: 도서출판 오름, 2016. 6.
- 장형수·김석진·김정수, 『국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구』, 경제인문사회연구회 협동연구 11-15-04, 서울: 통일연구원, 2011.
- 장형수·박해식·박춘원, 『남북통일과정에서의 해외자원조달: 주요 이슈와 정책방안』, 중앙기통상전략연구 15-03, 세종: 대외경제정책연구원, 2015. 12.
- Financial Times, 2016. 7. 1.
- IMF, “Resolving China’s Debt Problem,” IMF Working Paper 16/203, October 2016, Washington, DC: International Monetary Fund, 2016.
- International Monetary Fund, “Chapter 4: Spillovers from China’s Transition and from Migration,” World Economic Outlook, October 2016, Washington, DC: International Monetary Fund, 2016, pp.171~202.
- NDB, ‘Articles of Agreement’(https://www.ndbbrics.org/agreement.html, 접속일: 2016. 10. 18).
- OECD, GDP long-term forecast (indicator). doi: 10.1787/d927bc18-en(accessed on Sep. 3, 2016), 2016.

The Maddison-Project 2013 version(<http://www.ggd.net/maddison/maddison-project/home.htm>, 접속일: 2016. 8. 16).

UN, World Population Prospects, the 2015 Revision, 2015.

World Bank, 'World Development Indicator'(<http://data.worldbank.org>, 접속일: 2016. 8. 16).

蔡昉·張車偉, 『中國人口與勞動問題報告』, 北京: 社會科學文獻出版社, 2015.

## 〈부 록〉

### □ 환태평양경제동반자협정(TPP) 체결의 의의

TPP는 2005년 6월 뉴질랜드, 싱가포르, 칠레, 브루나이 4개국(P4)이 체결한 환태평양전략적 경제동반자협정(Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement: TPSEP)을 기반으로 하고 있다. 이후 미국이 2008년 TPSEP 확대협상에 참여하면서 TPP로 명칭이 바뀌었고, 호주·페루·베트남(2008년), 말레이시아(2010년), 캐나다·멕시코(2012년), 그리고 일본(2013년)이 참여하면서 12개국으로 참여국이 확대되었다.

TPP는 2010년 1차 협상 이후 약 5년간의 치열한 협상과정을 거쳐 2015년 10월 5일에 전격 타결되었다. 이후 후속 협상과 협정문안의 검토작업을 거쳐 2016년 2월 4일 뉴질랜드 오클랜드에서 정식 서명을 마쳤다. 현재 TPP 회원국은 발효를 위해 각각 국내비준절차를 밟고 있다. TPP 협정문에 따르면, TPP가 발효되기 위해서는 원(原)서명국 전체 GDP의 85% 이상을 차지하는 6개국 이상의 원서명국이 국내비준절차를 완료해야 한다. 따라서 2013년 기준 TPP 서명국가의 GDP 중 약 60.5%와 약 17.8%를 차지하는 미국과 일본이 모두 국내 비준절차를 마치는 것이 TPP 발효의 최소한의 전제조건이다.<sup>50)</sup>

사실 미국과 같은 거대경제권이 FTA를 통해서 얻는 이익은 중소국가가 얻는 이익보다 상대적으로 미미하다. 실제로 미국 국제무역위원회(USITC)에서는 TPP가 발효될 경우 미국의 연평균 실질임금은 0.23%, 실질 GDP도 0.15% 증가하는 데 그칠 것으로 추정하였다.<sup>51)</sup> 그럼에도 불구하고 TPP가 본격적인 협상 시작 5년 만에 빠르게 타결된 것은 의회로부터 무역촉진권한(Trade Promotion Authority: TPA)<sup>52)</sup>을 확보한 오바마 행정부의 노력이 크게 작용했다. 그동안 미국이 체결한 양자 간 FTA는 주로 미국과 동맹관계에 있거나 우호적 관계에 있는 국가들과 체결되었다.<sup>53)</sup> TPP도 동아시아에서의 중국의 영향력 강화에 대응한 미국의 아시아 회귀전략(Pivot to Asia)의 구현을 위한 외교·안보적 동기가 적지 않게 작용한 것으로 평가된다. TPP에 서명한 아시아 국가는 일본, 호주, 뉴질랜드, 싱가포르, 베트남, 말레이시아, 브루나이로서 모두 친미 성향 국가들이다.

<sup>50)</sup> 2016년 5월 현재 말레이시아가 국내비준절차를 마쳤다. 김영귀(2016), p.11.  
<sup>51)</sup> USITC, "Trans-Pacific Partnership Agreement: Likely Impact on the U.S. Economy and on Specific Industry Sectors," Publication Number: 4607, 2016.  
<sup>52)</sup> 「미국연방헌법」 제1조 제8절(3)은 외국과의 통상 규제권한을 연방의회에 부여하고 있으나, 미국 의회는 대통령에게 광범위한 국제무역협상 권한을 위임할 수 있다. 미국 행정부가 TPA를 받은 경우, 미국 의회는 행정부의 협상 결과에 대해 일정 기한 내에 승인 또는 부결만 결정할 수 있으며 협정내용에 대한 수정은 불가하다. 김영귀(2016), p.8.  
<sup>53)</sup> 미국 Peterson Institute of International Economics의 Fred Bergsten 소장은 지난 수십 년간 미국의 통상정책이 외교정책과 분리된 적이 없었음을 상기시키면서 미국이 추진하는 TPP 역시 이러한 외교안보적 맥락에서 이해할 필요가 있음을 강조한 바 있다. 김영귀(2016), p.23.

미국 오바마 행정부가 TPP를 적극적으로 추진한 또 다른 이유는 새로운 국제무역규범의 확립을 주도하기 위해서였다. 제2차 세계대전 이후 미국이 주도하여 확립한 새로운 국제질서는 유엔 안전보장이사회 상임이사국 중심의 국제안보질서와 IMF, 세계은행으로 대변되는 국제금융질서를 두 축으로 한다. 글로벌한 국제무역질서의 확립에는 각국의 첨예한 이해관계가 항상 걸림돌이었다. 1995년에 창설된 WTO가 그동안 국제무역질서를 확립하지 못한 것이 이를 잘 대변해 준다. 미국은 TPP와 같은 메가 FTA를 이해관계가 크게 충돌되지 않는 국가들과 체결하여, 그 체제하에서 우선적으로 미국이 주도하는 국제무역규범을 논의하고 이를 점차 확산시켜 글로벌한 국제무역질서로 발전시켜 나갈 것이다.

앞에서 설명한 것처럼, 어떤 국가가 먼저 국제질서를 주도하여 자국에 유리한 국제질서를 설정하게 되면 그 국가는 선점권을 누리게 된다. 유엔 안전보장이사회 상임이사국 5개국의 거부권과 IMF에서의 미국의 실질적인 거부권이 그 예이다. 국제무역질서도 마찬가지이다. 미국은 아직 선진국보다 상당히 낮은 단계에 머물러 있는 중국경제가 준수하기 어려운 노동, 환경 등 국제무역규범을 주도적으로 작성하여 이를 바탕으로 새로운 글로벌 무역질서를 구축하고, 중국이 이를 받아들일 수밖에 없는 환경을 조성하여 향후 중국의 부상을 견제할 수 있게 된다.<sup>54)</sup>

#### □ 환태평양경제동반자협정(TPP)의 변신 가능성

그런데 이러한 미국 오바마 행정부의 의도는 트럼프가 미국 대통령에 당선됨으로써 존폐의 위기를 맞게 되었다. TPP 협정은 미국에 외교·안보적 이익을 가져오지만 상당수 미국 국민에게는 경제적 손실을 가져오는 문제점이 있다. 트럼프는 2017년 1월 23일 대통령에 취임한 지 단 3일 만에 전격적으로 미국이 TPP에서 탈퇴한다는 행정명령에 서명한다. 또한 트럼프는 1993년 11월 이후 시행되고 있는 캐나다, 멕시코와의 북미자유무역협정(North American Free Trade Agreement: NAFTA)도 재협상하기로 하였다. 이처럼 트럼프 행정부는 이전 미국 행정부들보다 훨씬 강한 보호무역주의 성향을 보이고 있다. TPP에서 미국이 빠지면 TPP 협정문 규정상 현재 상태로의 TPP는 발효될 수 없다. 남중국해 문제 등 외교·안보적 이슈가 많은 동아시아에서 미국의 외교·안보적 이익을 지원해 주는 11개 TPP 회원국들과의 약속을 깬 미국은 TPP 탈퇴로 인하여 동아시아에서 무시할 수 없는 외교·안보적 이익을 상실하게 될 것이다.

54) 김영귀(2016), pp.23-24.



그런데 미국은 대통령보다 의회가 더 큰 권한을 가지고 있다. 미국 대통령의 국제무역협상 권한은 의회로부터 부여받는다. 행정부·입법부·사법부 간 삼권분립도 엄격히 적용된다. 트럼프 취임 후 1년 9개월 후인 2018년 11월에는 2년마다 하원의원 전원과 상원의원 1/3을 선출하는 의회 중간선거가 있다. 트럼프가 자신을 적극 지원하였던 미국 중서부 ‘러스트벨트’ 지역 유권자의 경제적 이익과 미국의 외교·안보적 국익을 어떻게 조율해 나갈 것인가에 대한 미국 전체 유권자들의 평가는 2년 후 미국 의회 중간선거에서 간접적으로 나타날 것이다. 트럼프의 모든 정책에 대한 직접적인 평가는 4년 후 2020년 11월의 대통령선거에서 표출될 것이다.

우리는 트럼프 행정부가 TPP를 폐기하였음에도 불구하고 국제무역질서 확립과 관련하여 미국이 TPP를 추진한 두 번째 이유에 주목한다. 만약 TPP가 실제 메가 FTA로 발족하지 않더라도 TPP 협정문을 작성하는 과정과 그 협정문 자체는 남아있게 된다. TPP 참여국은 TPP 협정문의 주요 내용을 새로운 국제무역질서를 규율하는 국제표준으로 발전시키려는 노력을 지속할 것이다.<sup>55)</sup> 이미 TPP처럼 협정문안(text)이 나와 있는 경우에는 각 의제별로 특정 의제에 관심을 갖고 있는 국가들이 모여 WTO 차원에서 협상참여국에게만 적용되는 형태의 ‘복수국 간 협정’ (plurilateral agreement)을 활용할 수 있다. 이 경우 미국이 문제를 제기하는 조항을 제외한 다른 조항들의 경우에는 TPP 참여국 간에 이미 합의가 이뤄져 있기 때문에 이 조항들에 관심 있는 여타 WTO 회원국들을 포함하는 복수국 간 협정 추진이 어렵지 않을 것이다. 다만, TPP 협상이 전체적으로는 회원국 간 이익의 균형이 맞춰져 있을지라도 각 조항별로는 그렇지 않을 수도 있으므로 이에 대한 고려는 필요할 것이다.<sup>56)</sup>

55) 김영귀(2016), p.24.  
56) 김영귀(2016), p.25.