

## 동아시아 지역아키텍처 재설계의 국제정치: 거대 FTA와 AIIB의 사례를 중심으로

이승주 (중앙대학교 정치국제학과 교수)

21세기 동아시아는 미국과 일본의 상대적 퇴조가 중국의 부상과 대비되는 권력이동이 동시 진행되는 이중 전이(dual transition)로 인해, 역내 국가들이 양자 관계를 재조정하는 가운데 지역아키텍처를 재설계하는 과정에 돌입했다. 거대 FTA와 AIIB는 지역아키텍처의 수립을 둘러싼 동아시아 국가들 간의 관계가 매우 복잡적이고 유동적으로 변화하고 있음을 보여주는 대표적인 사례이다.

\* JPI정책포럼 세미나(2015.08.17) 발표자료

## 목 차

1. 서론
2. 거대 FTA의 대두와 지역아키텍처 재설계의 동학
  - 가. 미국과 일본의 TPP 전략에 나타난 경제-안보 연계
  - 나. TPP와 미일 관계
  - 다. RCEP과 중일 관계의 이중 동학
3. AIIB와 지역아키텍처 재설계의 동학
  - 가. 중국 AIIB 전략의 복합화
  - 나. AIIB와 미중일의 전략적 상호작용
4. 결론: 동아시아 지역아키텍처 재설계의 삼중 동학

## 1. 서론

- 21세기 동아시아는 미국과 일본의 상대적 퇴조가 중국의 부상과 대비되는 권력이동이 동시 진행되는 이중 전이(dual transition)로 인해, 역내 국가들이 양자 관계를 재조정하는 가운데 지역아키텍처를 재설계하는 과정에 돌입했음
- 이 글은 동아시아 지역아키텍처가 중대한 변화의 기로에 있다고 전제하고, 최근 중요한 이슈가 되고 있는 거대 FTA와 AIIB(Asia Infrastructure Investment Bank)의 사례를 통해 지역 경제아키텍처 형성의 메커니즘을 검토하고자 함
  - 거대 FTA와 AIIB는 지역아키텍처의 수립을 둘러싼 동아시아 국가들 간의 관계가 매우 복합적이고 유동적으로 변화하고 있음을 보여주는 대표적인 사례임
  - 동아시아 국가들 사이의 경쟁과 협력의 패턴은 복합적이고 지속적으로 변화하고 있기 때문에 동아시아 지역아키텍처의 형성 과정을 미국 vs. 중국 또는 미일 vs. 중국의 단순 구도로 인식해서는 한계가 있음
  - 거대 FTA의 대두 과정에서 나타난 중일 관계의 이중성과 AIIB의 창설 과정에서 나타난 한국, 호주, 영국 등의 행태가 이러한 복합성을 잘 드러내고 있음

## 2. 거대 FTA의 대두와 지역아키텍처 재설계의 동학

### 가. 미국과 일본의 TPP 전략에 나타난 경제-안보 연계

#### 1) 미국의 재균형정책(rebalancing)과 TPP

- 중국의 부상에 직면한 미국 정부는 자국을 ‘아시아태평양 세력(Asia Pacific Power)’으로 오바마 대통령은 미국 ‘최초의 태평양 대통령(America’s first Pacific President)’으로 지칭하는 등 미국 외교정책의 중심을 아태 지역으로 이동시키려는 의사를 지속적으로 밝혀 왔음
- 미국의 이러한 변화는 오바마 정부의 재균형정책으로 나타났음
  - 재균형정책은 중국의 부상에 대한 다면적 대응을 모색하는 것으로 군사안보적 대응뿐 아니라, 경제적 또는 제도적 대응을 포함하고 있음
  - 재균형정책은 단순히 중국을 봉쇄하는 문제이거나 이를 위해 군사적 주둔을 강화하는 문제가 아니라, 아시아에서 미국 국력의 모든 요소를

강화하려는 노력이라고 할 수 있음(Donilon 2013)

- 재균형정책을 통해 미국은 과거 역외 이해관계자(offshore stakeholder)에 머물렀던 자국의 전략적 지위를 역외 리더(offshore leader)로 전환시킴으로써 아태 지역에 직접적으로 관여하는 전략의 변화를 추구하고 있음
  - 그 결과 오바마 행정부는 한국, 일본, 호주 등 전통적인 동맹 관계를 강화하는 한편, EAS, TPP 등 동아시아 지역 제도에 적극적으로 참여하는 움직임을 보이기 시작했음
- 미국이 거대 FTA를 추진하는 데 전략적 동기가 함께 작용하는 것으로 지적되고 있음
  - 미국 정부는 TPP를 ‘고수준의 포괄적인 21세기형 FTA’로 정의함으로써 중국을 포함한 신흥국들이 수용할 새로운 무역 표준을 제시하려는 의도를 갖고 있음(USTR 2014)
  - 미국 정부는 지역(또는 지구적) 차원의 21세기 경제 질서의 재편 과정에서 유리한 위치를 점하기 위해 노력 중인데, 거대 FTA가 광범위한 지역 통합을 위한 장인 동시에, 지구적 차원의 무역 자유화를 진전시키는 촉매제로서 변환적(transformative) 역할을 할 것으로 예상하고 있음(US State Department 2013)
- 결과적으로 TPP는 오바마 정부가 추진하는 재균형정책의 상징으로 부상하게 되었으며, 그로 인한 전략적 중요성이 커지게 되었음

## 2) 일본의 TPP 추진 배경과 전략

- 일본의 TPP 협상 참여는 또한 중국 견제라는 관점에서 볼 때, 미국의 재균형정책에 대한 협조인 동시에 동아시아에서 일본의 지역 구상을 실현하는 데도 도움이 되는 양면적 의미를 내포하고 있음
- 일본은 거대 FTA의 추진 과정에서 중국의 부상에 대한 효과적 대응 수단으로서 활용하려고 하는 등 외교안보적 고려를 적극 투영하기 시작하였음(Ravenhill 2010)
  - 중국과의 경쟁을 고려하는 지역 전략적 요소가 강하게 반영되고 있는 것은 일본 FTA 정책의 지속적인 특징임(外務省 2002; 經濟産業省 2008)
- 일본 정부는 또한 TPP뿐 아니라, RCEP과 일-EU FTA를 병행 추진하는 등 거대 FTA를 통해 경쟁국에 뒤떨어진 FTA 추격의 수단으로 활용하고 있음

**미국 정부는 지역 (또는 지구적) 차원의 21세기 경제 질서의 재편 과정에서 유리한 위치를 점하기 위해 노력 중인데, 거대 FTA가 광범위한 지역 통합을 위한 장인 동시에, 지구적 차원의 무역 자유화를 진전시키는 촉매제로서 변환적(transformative) 역할을 할 것으로 예상하고 있음**

**협상 타결까지****참여국들이 실무진****공식협상 19회,****각료회의 6회,****비공식회의 10회를****거쳐야 했다는 사실은****그만큼 21세기 무역****규칙을 새롭게****작성하기 위한 과정이****진통을 거듭했다는****것을 의미함**

- TPP는 이 가운데 가장 높은 정책적 우선 순위를 점하고 있는데, 이는 일본이 EU 및 중국과 FTA를 체결하지 않은 가운데 TPP 교섭마저 불참할 경우, 향후 세계경제질서를 형성하는 데 있어서 불리한 위치에 놓일 것이라는 우려를 해소하려는 것임

**나. TPP 협상 타결과정에 나타난 미일 관계**

- TPP 협상은 2015년 10월 5일 미국 애틀랜타 각료회의에서 타결되었음
  - 협상 타결까지 참여국들이 실무진 공식협상 19회, 각료회의 6회, 비공식회의 10회를 거쳐야 했다는 사실은 그만큼 21세기 무역 규칙을 새롭게 작성하기 위한 과정이 진통을 거듭했다는 것을 의미함(USTR 2015)
  - 내용 면에서 보더라도 TPP 협정에는 상품분야뿐 아니라, 원산지 규정, 의약품 특허 보호, 무역구제조치, 위생검역(SPS), 기술장벽(TBT), 서비스, 지적재산권, 정부조달 등 WTO plus 규정들이 광범위하게 포함되어 있음
- 2015년 7월 미국 하와이에서 개최된 장관급 실무회의에서 미일 양국은 비록 최종 타결에는 이르지 못했으나, 상당한 진전을 보인 것으로 보였음
  - 이 회담에서 기존 미타결 분야 가운데 주요 이슈였던 투자, 환경, 정부조달, 전자상거래 분야에서 합의를 도출하는 성과를 거두었음
  - 남아 있는 협상 분야는 자동차 원산지 규정, 유제품 시장 접근, 지적재산권 등으로 2015년 11월 필리핀 마닐라에서 개최되는 APEC 정상회담 기간 중 TPP 각료회담을 통해 타결될 가능성이 있음
- 미국과 일본은 국내정치적 고려로 인해 주요 품목의 쟁점 분야에 대해 입장 차이를 좁히는 데 어려움을 겪었음
  - 자동차 부품의 원산지 규정, 의약품 특허 보호, 지적재산권, 5대 농산물 시장 개방(쌀, 밀/보리, 축산물, 낙농품, 설탕)이 특히 중요한 쟁점이었음
  - 그러나 2015년 4월 도쿄에서 개최된 양국은 각료회의에서 대부분의 쟁점에 대해 양국의 견해 차이를 좁히는 계기를 마련하였고, 10월 최종 타결에 성공했음
- 농산물, 축산물, 자동차 분야에서 무역 자유화 조치가 합의되었음
  - 농산물 분야에서 쌀은 일본이 미국산 쌀에 대한 무관세 수입량을 13년 동안 현재 5만 톤에서 7만 톤으로 증량하고 저율할당관세를 제공하기로 하였음
  - 현재 일본 정부가 수입 관리하고 있는 밀과 보리에 대해서는 현행 관세를 유지하기로 하는 대신 저율할당관세를 신설하기로 합의하였음

- 쇠고기에 대해 일본은 현행 38.5%의 관세를 TPP 발효 즉시 27.5%로 감축하고, 이후 16년에 걸쳐 단계적으로 9%까지 감축하기로 하였고, 미국은 일본산 쇠고기에 대한 저율할당관세(TRQ: Tariff Rate Quotas)를 기존 3천 톤에서 6천 톤으로 15년에 걸쳐 증량하기로 하였다. 돼지고기는 일본이 차액관세제도는 유지하되 종량세를 10년에 걸쳐 현행 482엔/kg에서 50엔/kg까지 인하하고, 종가세를 현행 4.3%에서 10년에 걸쳐 완전 철폐하기로 하였음
- 자동차 부문에서 미국은 일본산 자동차에 대한 현행 관세(차 2.5%, 트럭 25%)를 30년에 걸쳐 철폐하기로 하였음
- 관세 자유화 이외에 원산지 규정에서 부품의 55% 이상이 역내 조달될 경우 관세 철폐 대상으로 인정하는 합의가 도출되었음(*Washington Post*, 2015/10/6)
  - 부품의 역내 조달 기준에 관해서는 TPP 참여 12개국 사이의 원산지 누적기준을 일괄 적용하기로 합의했음
- 미국과 일본이 각료회의 마감 시한을 연장하면서까지 협상을 이어간 것은 그만큼 TPP 타결의 의미가 컸다는 것을 의미함
  - 이러한 맥락에서 미국과 일본의 거대 FTA 정책은 중국에 대한 대응 전략과 간접적으로 연계되어 있다고 할 수 있음
  - TPP를 ‘아시아 회귀의 경제적 날개(economic wing of ‘pivot to Asia’)로 묘사하거나(Donilon 2013), “TPP 통과가 새로운 항공모함을 보유하는 것과 같은 중요성이 있다”(Cooper 2015)는 발언 등이 TPP의 전략적 중요성을 상징적으로 나타내고 있음
- 미국과 일본 양국은 TPP를 통해 아시아 국가들과의 관계를 강화시킴과 동시에, TPP를 중국에 대한 평형추로 활용할 것임(*Washington Post*, 2015/10/5)
  - 이처럼 거대 FTA는 미국이 중국과의 관계에서 양자 차원을 넘어 다자 차원에서 대응할 수 있는 주요한 제도적 수단이라는 의미를 갖고 있음

**미국과 일본의 거대 FTA 정책은 중국에 대한 대응 전략과 간접적으로 연계되어 있다고 할 수 있음**

#### 다. RCEP과 중일 관계의 이중 동학

- 중국은 동아시아 지역 통합의 틀로서 ASEAN+3를 선호해왔다는 점을 고려할 때, TPP는 중국의 지역아키텍처 구상에 부합하지 않기 때문에 이에 대한 제도적 대응의 필요성이 증대되었음

**중국은 무역 분야를  
넘어 AIIB 및 CICA  
등의 사례에서  
나타나듯이 금융 및  
(비전통) 안보 분야로  
제도적 균형전략을  
지속적으로 확대하고  
있음**

- TPP에 대해 중국 정부가 ‘지역경제일체화’를 우선 추진해야 한다고 역설한 데서 동아시아 지역 질서에 대한 중국의 기본 입장이 잘 드러나고 있음
- 중국은 일본이 TPP 협상에 참가하자 자국의 전통적 선호를 수정하는 신축적인 태도를 취하기 시작했음
  - 지역 통합의 방식과 관련, 중국은 ‘개별 국가의 발전수준에 적합한 경로를 선택해야’하며(温家宝 2012/11), 이러한 점에서 RCEP이 역내 무역 자유화는 물론 지역경제일체화에 더 중요한 단계라고 주장한 바 있음
  - 중국이 RCEP을 추진한 것은 ASEAN+3에 대한 선호를 유보하고, ASEAN+6의 틀을 수용하는 동시에, 동아시아 지역 협력에서 미국을 배제하려는 의사를 드러낸 것이라고 볼 수 있음
- 중국은 무역 분야를 넘어 AIIB 및 CICA 등의 사례에서 나타나듯이 금융 및 (비전통) 안보 분야로 제도적 균형전략을 지속적으로 확대하고 있음
- 1990년 후반부터 동아시아 지역질서에 대해 중국과 일본 양국은 근본적으로 상이한 인식을 갖고 있었음
  - 중국은 지역 협력의 지리적 범위를 중화 경제권 → ASEAN → 한중일로 순차적으로 넓히려는 전략에 기반하여 ASEAN+3을 선호하였음
  - 일본은 호주, 뉴질랜드, 인도 등 가치를 공유하는 국가들과 연대함으로써 간접적으로 미국의 영향력을 증대시켜 중국을 견제할 수 있는 ASEAN+6을 선호하였음
  - 2000년대 초 역내 무역 자유화와 관련 중국이 ASEAN+3에 기반한 EAFTA, 일본이 ASEAN+6에 기반한 CEPEA를 각각 제안한 것은 양국의 인식 차이를 드러낸 것임
- 2012년 RCEP이 출범할 수 있었던 것은 중국이 일본의 선호(ASEAN+6)를 수용한 결과라고 할 수 있음
  - 여기에는 중개자로서 ASEAN의 역할이 작용하였는데, 아세안 기존의 CEPEA를 RCEP으로 새롭게 바꾸어 제안하자, 중국은 아세안 중심성에 대한 존중을 명분으로 RCEP에 참여하게 된 것임
  - RCEP은 심도 있는 경제 통합을 추구하되, 개별 국가의 사정을 감안하여 ‘특수하고 상이한 대우(special and differential treatment)’를 주요 원칙으로 설정하고 있음
  - 이러한 점에서 RCEP은 동아시아 지역 통합의 멤버십뿐 아니라, 선진국이 주도하는 규칙 형성 과정에 대한 반작용이라는 의미를 갖고 있음 (Zhang 2014)

### 3. AIIB와 지역아키텍처 재설계의 동학

#### 가. 중국 AIIB 전략의 복합화

- 중국이 AIIB 창설과 관련하여 공식적으로 내세우는 이유는 인프라 건설을 통한 아시아의 경제 통합과 기존 국제기구의 취약점을 보완하겠다는 것임
  - 2020년 아시아 개도국의 인프라 수요는 약 8조 달러에 달할 것으로 전망되고 있으나, 기존 국제금융기구 및 국제개발기관들은 이러한 수요를 충족할 만한 여력을 갖추지 못하고 있음(ADB/ADB I 2009)
- 그러나 중국이 AIIB 설립을 추진하는 실제 동기는 훨씬 복합적이며 상당한 수준의 전략적 일관성을 보이고 있음
  - 중국은 경제 성장 동력의 새로운 발굴, 일대일로정책을 통한 해외 인프라 사업 진출, AIIB를 활용한 인프라 사업 파이낸싱, 위안화의 국제화 등 주요 목표를 상당히 전략적으로 추진해왔음
- 중국은 ‘일대일로’정책을 통해 아시아 개도국의 인프라 사업에 진출하려는 계획을 추진하는 한편, AIIB를 일대일로정책의 추진을 위한 제도적 플랫폼으로 활용할 수 있는 계기를 만들었음
- AIIB는 중국 정부가 그동안 추진해 온 위안화의 국제화를 촉진하는 주요 수단이 될 잠재력을 갖고 있음
  - 중국은 Plaza Accord 이후 경제가 쇠퇴했던 일본의 경험을 되풀이하지 않기 위해서는 궁극적으로 위안화를 국제화해야 한다는 입장을 갖고 있는 것으로 보임
  - AIIB의 출범은 위안화의 결제를 대폭 증가시켜 위안화 국제화에 크게 기여할 것으로 보임
  - 영국이 AIIB 참여를 결정한 데는 런던을 위안화 거래의 역외 허브로 육성하려는 의도가 작용한 것으로 보임
- AIIB는 미국이 중동과 중앙아시아 국가들에 대한 지원을 감축하고 아시아 재균형정책을 추진한 이후 시작되었다는 점에서 ‘반응적’ 성격도 함께 내포하고 있음

**중국이 AIIB 설립을 추진하는 실제 동기는 훨씬 복합적이며 상당한 수준의 전략적 일관성을 보이고 있음**

**미국이 AIIB의 설립을 둘러싸고 치열한 신경전을 벌이는 이유는 AIIB가 국제금융질서, 더 나아가 세계경제질서 재편의 시발점이 될 수 있는 잠재력을 갖고 있기 때문임**

## 나. AIIB와 미중일의 전략적 상호작용

### 1) 미국의 AIIB에 대한 인식과 전략

- 미국이 AIIB의 설립을 둘러싸고 치열한 신경전을 벌이는 이유는 AIIB가 국제금융질서, 더 나아가 세계경제질서 재편의 시발점이 될 수 있는 잠재력을 갖고 있기 때문임
- 중국이 다른 BRICS 회원국들과 신개발은행(New Development Bank)을 창설하려는 것도 중국이 기존 세계경제질서를 재편하려는 일련의 시도 가운데 하나라고 볼 수 있다는 것임
- 중국이 IMF의 쿼터를 증가시키기 어려운 상황에서 대안을 적극적으로 모색한 결과 NDB와 AIIB 창설로 이어지게 된 측면이 있기는 하나, 결국 국 미국의 관점에서 볼 때, AIIB는 중국이 새로운 세계경제질서를 건설하려는 일련의 시도 가운데 하나이며, 동아시아 지역아키텍처의 재설계에도 상당한 영향을 미치는 전략적 이슈라고 보고 있음

### 2) AIIB에 대한 일본의 인식과 전략

- AIIB에 대한 일본의 공식적인 입장은 2015년 3월 13일 기시다 일본 외무장관의 기자회견에서 명확하게 드러나고 있음
  - ADB 등 기존 국제개발금융기관에 추가적으로 새로운 제도를 만드는 것 자체는 일정한 가치가 있음
  - 그러나 한 국가가 비정상적으로 많은 지분을 가지고 있는 제도가 공정한 거버넌스를 갖출 수 있을 것인지는 미지수임
  - 채무의 지속가능성을 고려하지 않은 대출로 인해 다른 채권국에 피해를 줄 수도 있다는 우려가 있음(岸田外務大臣会見記録 2015/03/13)
  - 이러한 우려 때문에 일본은 AIIB 참가에 신중할 수밖에 없다는 입장임
- 일본 정부가 이처럼 AIIB 창설에 신중한 접근을 하는 것은 기존 지역 금융질서를 유지해야 하는 데 따른 이익이 지대할 뿐 아니라, 중국의 의도에 대한 전략적 불신이 강하게 작용하고 있기 때문임
- 한편, 일본 정부 내의 이러한 공식 입장과 달리, 일본 국내적으로는 AIIB의 참여에 따른 이해득실에 기반한 전략적 논의가 치열하게 전개되고 있음
  - ADBI의 단장을 역임한 가와이 마사히로(川相昌弘) 동경대 교수는 일본이 ADB에 참여해야 투자 및 기타 정책 결정에 더 큰 영향을 행사할 수 있다고 주장한 바 있음(Bloomberg, 2015/6/5)

- 경제적인 차원에서 AIIB 참가는 해외 인프라 건설 프로젝트 참여로 인한 이익을 기대할 수 있을 것임
- AIIB의 창설이 지역아키텍처를 재설계하기 위해 역내 국가들과 협력을 강화하려는 일본의 목표에 대한 전략적 도전이라는 점을 감안하더라도, AIIB에 가입할 필요성이 있다는 견해가 대두되고 있음
  - AIIB를 좁은 의미의 개발협력 금융기구라고 보더라도, 일본 정부는 Japan International Cooperation Agency(JICA)를 통해 축적한 대외원조 전문성과 경험을 제공함으로써 유리한 입지를 확보할 수 있는 반면, 국외자로 남아서는 영향력을 행사하기 어렵기 때문에 전략적 관여를 해야 한다는 주장이 제기되고 있음
  - 중국의 부상에 대한 전략적 대응의 측면에서 보더라도 일본은 강온 전략을 병행할 필요가 있는데, 영토 문제 등에 대해서는 강경한 대응책을 유지하는 한편, 지역 질서의 수립과 관련한 문제에 대해서는 협력적 태도를 보이는 전략적 접근을 할 필요가 있다는 주장이 제기되고 있음
- 국내적으로 치열한 논의가 전개되고 있는 것을 반영하듯, 최근 일본 정부 내에서 미묘한 태도 변화의 조짐이 감지되기 시작했음
  - 아소 타로(麻生太郎) 일본 재무장관이 “대출 기준과 은행 거버넌스에 관한 우려가 해소된다면, AIIB에 참여하는 데 대한 검토를 할 수 있다”는 의사를 피력한 것이 수가 요시히데(菅義偉) 관방장관의 입장과 미묘한 차이를 드러낸 것으로 해석되면서 일본의 입장 변화 가능성에 대한 전망이 조심스럽게 제기되고 있음(*Financial Times*, 2015/3/20)
  - 후쿠다 야스오(福田康夫) 전 총리가 2015년 3월 보아오포럼(博鳌亚洲论坛)에서 일본의 AIIB 가입을 위한 적극적인 정보의 수집 필요성을 역설하면서 일본의 입장 변화에 대한 전망이 강화되었음(*Japan Times*, 2015/3/30)
  - 한국, 영국, 호주 등 미국의 전통적인 동맹국들이 AIIB에 참여하기로 결정하자 기테라 마사토(木寺昌人) 주중 일본 대사가 “일본 경제계가 뒤늦게나마 일본 정부에 AIIB 가입을 촉구하는 캠페인을 상당히 효과적으로 전개하고 있다”고 언급하는 등 일본의 입장 변화에 대한 국내적 압력이 커지고 있음
- 일본 정부는 일정한 조건이 충족될 경우 AIIB에 참여할 수도 있다는 기존 입장을 견지하는 가운데, 전략적 대응을 본격화하고 있음
  - 일본 정부가 ADB의 연간 대출 한도를 130억 달러에서 200억 달러로 증액하기로 하는 등 ADB의 역할 강화를 통한 제도적 균형을 추구하고 있음

**일본 정부는 일정한 조건이 충족될 경우 AIIB에 참여할 수도 있다는 기존 입장을 견지하는 가운데, 전략적 대응을 본격화하고 있음**

**중국 정부는 AIIB  
설립과 관련한 문제  
제기에 대해 신속적  
태도를 보임으로써  
역내의 한국, 호주,  
러시아 등 역내  
주요국들과 영국, 독일,  
프랑스, 이탈리아  
등 G7 국가들을  
창립 회원국으로  
참가시키는 데  
성공했을 뿐 아니라,  
세계은행과  
아시아개발은행의  
환영 의사를  
이끌어내는 데  
성공했음**

- 일본 정부는 중국의 AIIB 창설 시도에 대해 자국 ODA 규모의 증가와 질적 향상에 초점을 맞추는 등 중국의 아시아 국가들에 대한 지원과 차별화를 시도하고 있음
- 2015년 5월 아베 총리는 아시아 지역에 향후 5년간 1,100억 달러 규모의 인프라 건설 비용을 제공하겠다는 방침을 발표했는데, 이 액수는 기존 지원 계획에서 약 30% 증액한 것으로 1,000억 달러의 자본 규모를 계획하고 있는 중국의 AIIB 창설에 대한 직접적 대응이라고 할 수 있음

### 3) 중국의 대응

- 중국 정부는 AIIB 설립과 관련한 문제 제기에 대해 신속적 태도를 보임으로써 역내의 한국, 호주, 러시아 등 역내 주요국들과 영국, 독일, 프랑스, 이탈리아 등 G7 국가들을 창립 회원국으로 참가시키는 데 성공했을 뿐 아니라, 세계은행과 아시아개발은행의 환영 의사를 이끌어내는 데 성공했음
- 이는 중국 정부가 “AIIB가 기존 국제기구의 보완적 역할을 할 것이며, 거버넌스 문제를 포함한 대부분의 쟁점에 대해 논의할 수 있다”는 유연한 입장을 견지한 결과라고 할 수 있음
  - 첫째, 중국은 거부권 규정을 명문화하지 않고 26.06%의 투표권을 보유함으로써 비회원국 지원과 자본금 변경, 이사회 규모 및 구성 변경, 협정문 개정 등 주요 사항의 의결에 75% 이상의 찬성이 필요하다는 규정을 둬으로써 사실상의 거부권을 행사할 수 있게 되었음
  - 둘째, 중국은 당초 총재가 임명하는 위원으로 구성되는 투자위원회를 통해 투자 관련 의사결정을 하도록 할 예정이었으나, 중국의 과도한 영향력에 대한 우려가 제기되자 회원국 대표들로 구성되는 이사회가 주요 의사결정 권한을 보유하도록 신속적인 태도를 취했음
  - 셋째, 환경, 노동, 인권과 관련한 국제 기준을 준수해야 한다는 선진국들의 요구를 반영하여 ‘건전한 은행업의 원칙에 따라 자금을 제공한다’는 점을 명문화했음
- 한편, 중국 정부는 일부 문제에 대해서는 강경한 대응을 하는 등 중국이 AIIB를 통해 불균등한 이익을 누릴 것이라는 의구심을 해소하려는 노력을 적극 전개했음
  - 중국 정부는 이러한 문제 제기에 대해 오히려 일본이 주도하는 ADB 체제가 불이익을 초래하고 있으며, 중국은 이러한 문제를 시정하기 위해 AIIB를 창설하려는 점을 명확히 하였음
  - 중국 정부가 일본의 참여를 통해 저렴하게 자본을 조달하려는 의도를 갖고 있다는 지적에 대해서도, 일본이 참여하지 않더라도 자본을 조달하는

데 아무런 문제가 없으며 중국이 배타적 이익을 누리려는 의도가 없다는 점을 분명히 밝히고 있음

- AIIB가 기존의 다자금융기관과의 협의를 통해 ‘모범 관행(best practice)’을 실행할 필요가 있다는 지적에 대해서도, 2015년 3월 중국 재무장관 루지웨이(楼继伟)가 “개발금융에서 모범 관행이 별도로 존재하는 것은 아니다”라고 강력하게 대응하는 등 기존 국제 규범과 관행을 무조건적으로 추수하지는 않을 것임을 명확히 하였음(*China Spectator*, 2015/3/23)

#### 4. 결론: 동아시아 지역아키텍처 재설계의 삼중 동학

- 거대 FTA 협상과 AIIB 창설이 진행되는 과정에서 동아시아 국가들은 매우 복잡다기한 상호작용을 하였으며, 그 결과 지역 경제아키텍처가 다층화·복합화·분화되는 현상이 드러나고 있음
- 첫째, 다층화의 관점에서 볼 때, 미국과 중국이 지역아키텍처를 재설계하는 데 있어서 최상위 층위에서 주도권 경쟁을 하는 한편, 일본이 두 번째 층위에서 영향력의 급속한 약화를 방지하기 위해 노력하고, 한국과 아세안이 세 번째 층위에서 지역아키텍처의 재설계 과정에 일정한 영향력을 확보하는 경향이 나타나고 있음
- 둘째, 미국과 중국은 거대 FTA의 협상 과정에서 알 수 있듯이 경제와 안보를 전략적으로 연계하고 있을 뿐 아니라, 경제 영역 내에서도 과거 별개로 인식되었던 이슈들을 긴밀하게 연계하는 복합화의 경향을 보이고 있음
- 분화의 관점에서 역내 국가들이 거대 FTA를 추진하는 과정에서 경쟁과 협력의 이중 동학을 드러내며, 동일한 사안에 대해 상이한 정책적 선택을 하는 정책의 분화 경향을 드러내기 시작했음
- 동아시아 지역아키텍처의 재설계 과정에서 한국은 미중 사이의 선택의 문제에 직면하기 이전에 양국의 이해관계를 조화시킬 수 있는 방안을 적극 모색할 필요가 있음
  - AIIB의 경우, 좁은 의미의 거버넌스 문제에 집착하기보다는 AIIB와 ADB, 더 나아가 AIIB와 World Bank의 협력과 조화를 가능하게 하는 방안을 모색할 필요가 있음
  - AIIB가 개도국의 개발에 많은 경험을 갖고 있는 ADB 및 World Bank의 규범과 절차와 정합성을 높이는 방안을 모색할 필요가 있음
  - 거대 FTA의 경우에도, 2014년 APEC 정상회담에서 중국이 FTAAP에

*거대 FTA 협상과 AIIB 창설이 진행되는 과정에서 동아시아 국가들은 매우 복잡다기한 상호작용을 하였으며, 그 결과 지역 경제아키텍처가 다층화·복합화·분화되는 현상이 드러나고 있음*

대한 회원국들의 지지를 이끌어냈는데, 중견국들은 FTAAP이 현실화 될 수 있는 다양한 경로를 제시함으로써 미국과 중국이 지역아키텍처를 양분하는 결과가 초래되지 않도록 노력할 필요가 있음

#### 참고문헌

- “AIIB 不参加の決断は正しい.” 2015/9. *Forbes Japan*. [http://forbesjapan.com/translation/post\\_8432.html](http://forbesjapan.com/translation/post_8432.html).
- Asia Development Bank and Asia Development Bank Institute. 2009. *Infrastructure for a Seamless Asia*. ADB and ADBI.
- “China’s new bank plan may be aimed at countering Japan, U.S.” 2014. *Japan Times*. 7월 3일.
- “China Says Western Rules May Not Be Best for AIIB.” *China Spectator*. March 23.
- “China Urges Implementation of IMF Quota Reform.” 2015. *China Daily*. April 18. [http://www.chinadailyasia.com/business/2015-04/18/content\\_15252633.html](http://www.chinadailyasia.com/business/2015-04/18/content_15252633.html).
- Funabashi, Yoichi. 2015. “The Case for Joining the AIIB.” *Japan Times*. June 25.
- Higgott, Richard. 2004. “US Foreign Economic Policy and the ‘Securitisation’ of Economic Globalization.” *International Politics* 41: 147-175.
- “Japan just took a \$110 billion shot at a China’s new infrastructure bank.” 2015. *Reuters*. May 21.
- Kawai, Masahiro, and Ganeshan Wignaraja. 2008. “EAFTA or CEPEA: Which Way Forward?” *ASEAN Economic Bulletin* 25(2).
- Ramo, Joshua Cooper. 2004. *The Beijing Consensus*. The Foreign Policy Center.
- Sakabe-Mori, Aki. 2015. “A Long Way from Sharing a Mountain: Japan-China Relations and the Creation of the AIIB.” *Asia Pacific Bulletin*. Number 320. September 9.
- Stubbs, Richard. 2014. “ASEAN’s Leadership in East Asian Region-Building: Strength in Weakness.” *The Pacific Review* 27(4): 523-541.
- Subacchi, Paola. 2015. “The AIIB Is a Threat to Global Economic Governance.” *Foreign Policy*. March 31. <http://foreignpolicy.com/2015/03/31/the-aiib-is-a-threat-to-global-economic-governance-china>
- Tow, William T., and Brendan Taylor. 2010. “What Is Asian Security Architecture?” *Review of International Studies* 36.
- “Why Japan Should, or Shouldn’t, Join the China-led AIIB.” 2015. *Bloomberg*. 6월 5일. <http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-06-04/why-japan-should-or-shouldn-t-join-the-china-led-aiib-q-a>.

❖ 저자 약력

■ 이승주

現 중앙대학교 정치국제학과 교수. 연세대학교 정치외교학과 졸업 후, 미국 캘리포니아 버클리대학교(University of California at Berkeley)에서 정치학 박사를 취득하였음. 싱가포르국립대(National University of Singapore) 정치학과 교수와 연세대학교 국제관계학과 교수를 역임했으며, 한국국제정치학회 연구이사와 외교부 자체평가위원으로 활동하고 있음. 저서 및 논문으로는 *Trade Policy in the Asia-Pacific: The Role of Ideas, Interests, and Domestic Institutions* (Springer), “아시아 패러독스를 넘어서: 경제적 상호의존과 제도화의 관계에 대한 비판적 검토” 등이 있음.

기획 및 감수: 도종윤 (제주평화연구원 지역통합연구부장)

편집: 고정선 (제주평화연구원 연구원)

강현희 (제주평화연구원 연구원)



제주특별자치도 서귀포시 중문관광로 227-24 (63546)

전화: 064) 735-6500 팩스: 064) 738-6552

E-mail: [policyforum@jpi.or.kr](mailto:policyforum@jpi.or.kr) <http://www.jpi.or.kr>

『JPI정책포럼』에 게재된 의견은 필자 개인의 의견으로,  
제주평화연구원의 공식입장과는 무관함을 알려드립니다.

ISSN: 2005-9760