

IFANS

주요국제문제분석 2019-15

미-중 경쟁과 2019 일본 G20 정상회의

강선주



국립외교원 외교안보연구소

이 글은 국립외교원 외교안보연구소에서 매주 개최되는
주요국제문제분석 세미나에서의 논의를 참고로 하여 저자가 작성한 것입니다.

세미나일자 2019. 6. 21.

발 표 강선주 경제통상연구부 교수

토 론 김재철 가톨릭대학교 국제학부 교수

이용욱 고려대학교 정치외교학과 교수

이효영 국립외교원 교수

발 행 일 2019년 6월 24일

발 행 처 국립외교원 외교안보연구소

편 집 노유경 연구원

디 자 인 역사공간

발간등록번호 11-1261021-000001-03

국립외교원 외교안보연구소

(우)06750 서울특별시 서초구 남부순환로 2572

<http://www.ifans.go.kr>

E-mail: ifans@mofa.go.kr

이 문건은 집필자의 견해를 바탕으로 '열린 외교'의 구현과 외교정책수립을 위한
참고자료로 작성된 것으로서 외교부의 공식입장과는 무관한 것입니다.

미-중 경쟁과 2019 일본 G20 정상회의

CONTENTS

문제 제기	01
미-중 경쟁과 G20 정상회의	04
2019 일본 G20 정상회의 전망	11
고려사항 및 정책 제언	18

1. 문제 제기

» 오는 6월 28~29일에 14차 G20 정상 회의가 일본 오사카에서 개최될 예정임. G20 정상회의는 2008년에 글로벌 금융 위기가 1930년대와 같은 대공황으로 악화 되는 것을 방지하는 데에 기여하였으나, 최근에 증가하는 글로벌 경제의 불확실성에서는 2008년과 같은 기여를 할 수 있을지 의심되는 상태에 놓여 있음.

- G20 정상회의의 글로벌 문제 해결 능력의 감소는 글로벌 금융위기가 완화되기 시작한 2011년부터 감지되기 시작했는데, 2017년 독일 G20 정상회의에서 자유 무역과 파리기후변화협약 이행에 대해 미국(도널드 트럼프(Donald J. Trump) 대통령)과 여타 회원국의 합의 실패로 노정됨.
- 2018년 아르헨티나 G20 정상회의도 의장국 아르헨티나가 경제 위기로 의장국 역할 수행에 어려움이 있는 상황에서 주요 글로벌 의제에서 미국 대 나머지 국가들의 차이를 극복하는 데에 실패하였음.
- 현재 글로벌 경제의 침체 위험, 국가 부채 취약성, 기술적으로 4차 산업혁명의 도래에 따른 경제, 사회적인 변화에 조율된 대응이 시급함에도 불구하고, G20 국가 들은 국내적으로 대중주의적 민족주의(populist nationalism)의 압력 아래 협력 하지 못하고 있음.

» 2019년에 일본에서 개최되는 G20 정상 회의는 2018년보다 더 어려운 상황에 놓여 있다고 할 수 있는데 그 이유는 미국과 중국의 무역전쟁 때문임.

오는 6월 28~29일에 14차 G20 정상회의가 일본 오사카에서 개최될 예정이며...

2019년에 일본에서 개최되는 G20 정상회의는 어려운 상황에 놓여 있다고 할 수 있는데 그 이유는 미국과 중국의 무역전쟁 때문이며...

● 아르헨티나 G20 정상회의가 개최된 2018년 12월과 비교하여 불과 6개월 사이에 미-중 무역전쟁이 심화, 확대, 장기화 조짐을 보이고, 그로 인해 세계 경제 전망도 하향 조정되고 있음.¹⁾

● 대규모 무역적자를 겪고 있는 미국은 세계무역기구(WTO: World Trade Organization) 절차와 다자 협상보다는 일방적 조치와 양자 협상으로 무역적자를 해결하려고 하는데, 이것은 2008년 이후 G20 정상회의가 글로벌 불균형(global imbalances)을 교정하기 위해서 합의해온 조치들을 무효화하는 것임.

● 미국의 보호주의적 행태로 1945년 이후 미국이 주도한 다자주의와 규칙에 기반한 국제질서(RBIO: Rules-Based International Order)에 위기가 도래하고, 이를 해결하는 데에 효과적이지 못한 G20 정상회의는 적합성(relevance)을 상실했다고 여겨짐.

**G20 정상회의의 불안정이 최근
미-중 무역전쟁과 관련 있는 것이
사실이지만, G20 정상회의의 불안정은
더 근본적으로는 중국의 부상과
미국 패권 유지의 충돌에서 발생하며...**

» G20 정상회의의 불안정이 최근 미-중 무역전쟁과 관련 있는 것이 사실이지만, G20 정상회의의 불안정은 더 근본적으로는 중국의 부상과 미국 패권 유지의 충돌에서 발생함.

● 미-중 무역전쟁은 미국과 중국 사이의 패권 경쟁이 가시화된 한 현상에 불과함. 군사력 현대화, 일대일로 구상(Belt and Road Initiative), 중국 제조 2025 (Made

in China 2025) 등을 통해 힘을 축적하는 중국과 그러한 중국에 대해 자신의 패권을 유지하려는 미국의 충돌이 무역전쟁과 G20 정상회의의 불안정으로 이어지는 것임.

● 약 10년 동안이나마 G20 국가들이 합의를 이루며 G20 정상회의를 작동시킬 수 있었던 것은 미국과 중국의 패권 경쟁이 잠재 상태에 있었기 때문임.

1) 국제통화기금(IMF, World Economic Outlook)은 2019년 1월에 2019년 세계 경제성장률을 3.5%로 전망하였다가 4월에는 3.3%로 낮춤.

» 그렇기 때문에 오는 6월 말 일본에서 개최되는 G20 정상회의는 배경에서 전개되고 있는 미-중 패권 경쟁으로부터 제약을 받음. 달리 말하면 일본 G20 정상회의는 의제 선택 등에서 미-중 패권 경쟁을 반영하면서도 그 결과는 G20 정상회의 내부 합의보다는 G20 정상회의 외부에서 결정될 수 있음.

- 의장국 일본은 미국과 중국의 경쟁을 완화할 뿐만 아니라 거버넌스로서 G20 정상회의를 유지하는 데에 도움이 되는 의제를 선택할 수 있지만, G20 정상회의 내부에서 합의에 도달할 것인가는 미국과 중국의 전략적 선택에 달려 있음.
- 그러한 관점에서 보면, 일본 G20 정상회의는 미국과 중국의 패권 경쟁, 다자주의와 RBIO, 거버넌스로서 G20 정상회의의 방향성을 보여주는 분수령이 될 수 있음.

» 한국의 경제적 번영과 외교는 다자주의와 RBIO에 의존해 왔는데, 미-중 경쟁에 의한 다자주의와 RBIO의 위기는 그만큼 한국에게도 위기임. 이에 미-중 경쟁이 일본에서 개최되는 G20 정상회의에 미치는 영향을 분석하고, G20 정상회의 및 전반적인 미-중 경쟁의 불확실성 속에서 한국의 대응 방안을 제시하는 것이 이 보고서의 목적임.

2. 미-중 경쟁과 G20 정상회의

» 현재 국제관계의 가장 큰 이슈는 미국과 중국 사이에 전개되고 있는 무역전쟁인데, 이것은 트럼프 대통령이 대(對)중국 무역적자를 경제 또는 국내 정치 목적에서 해결하고자 하는(그래서 단기에 종료될) 차원에 그치는 것이 아니고 미국과 중국의 패권 경쟁, 그에 따른 국제질서 주도권 경쟁의 차원임.

미국과 중국의 무역 전쟁이 패권 경쟁의 일부인 한에서, 2019년 일본에서 개최되는 G20 정상회의는 패권, 국제질서, 거버넌스 사이의 삼각관계의 영향을 받고...

» 그리고 미국과 중국의 무역 전쟁이 패권 경쟁의 일부인 한에서, 2019년 일본에서 개최되는 G20 정상회의는 패권, 국제질서, 거버넌스 사이의 삼각관계의 영향을 받음.

가. 패권, 국제질서, 거버넌스의 삼각관계

» 국제질서는 국제관계를 운영하는 원칙의 체계로서 국가들의 상호작용 방식을 규정하여 국제관계에 안정성을 부여함.

● 국제질서가 필요한 이유는 무정부 상태에 존재하는 다수의 국가들이 각자의 이익을 위해 행동하는 가운데에 최선(optimal)보다는 차선(sub-optimal)의 결과를 얻기 때문임. 국제질서는 개별 국가들의 행위를 가이드하여 국제관계에 규칙성과 예측 가능성을 제공함.

» 국제질서는 다양한 방식으로 수립될 수 있지만, 패권국이 독점적으로 국제질서를 수립한다고 해도 과언이 아님.

- 패권국은 압도적인 군사 및 경제 능력을 보유하고 그 자신이 선호하면서도 국제적 정당성을 획득할 수 있는 특정 원칙과 목표, 예를 들어서 시장경제와 민주주의와 같은 원칙을 투영하여 국제질서를 수립하는 국가임.
- 역사적으로, 특히 19세기부터(영국), 패권국에 의한 국제질서 수립은 명확한 선례를 갖고 있으며, 1945년 이후에 패권국은 미국이었고, 현재 미국이 수립한 국제질서가 70년 이상 유지되어 오고 있음.

≫ 패권적 국제질서는 분야별로 제도화된 구조와 지속적인 실행 기제, 즉 거버넌스의 수립을 수반함. 거버넌스는 분야별로 국가들 공통의 문제에 대해 해결책을 결정하고 이행을 모니터링 하는 기능을 수행함.

- 거버넌스는 그의 수립 과정에서 패권국이 주도적인 역할을 할 뿐만 아니라 창설 후 실제 운영 과정에서 패권국의 영향을 많이 받기 때문에 패권적 국제질서의 구현체(embodiment)로 인식됨.
- 그리고 거버넌스는 패권국이 수립한 국제질서의 일부이기 때문에 패권국과 국제질서의 변화와 함께 변화해 감.

≫ 국가 간 경제성장 속도의 차이, 즉 패권국과 여타 국가들의 능력(capability) 차이의 축소는 패권 경쟁을 발생시킴. 즉 빠르게 성장하는 국가, 도전국(challenger state)이 새로운 패권을 형성하려는 것임.²⁾

- 도전국이 새로운 패권을 수립하려는 것은 도전국의 성향(정치 및 경제 체제적 특성)과 기존 패권국과 영향력 공유에 대한 불만 정도와 관계있음. 이러한 경우 도전국은 국제관계의 구체적 이슈와 분야를 넘어서 국제관계 전반을 규율하는 국제질서 주도권을 기존 패권국으로부터 획득하는 것을 추구함.

2) A.F.K. Organski의 세력전이론(power transition theory)을 따름. A.F.K. Organski (1968), World Politics 2nd Edition (New York: Alfred A. Knopf), pp. 338-376.

나. 미국-중국 패권 경쟁과 G20 정상회의의 변화

» 현재 진행 중인 미국과 중국 사이의 무역 및 기술전쟁은 급속한 경제성장을 이룬 중국의 부상과 그를 패권 도전으로 인식하는 미국의 패권 수호 갈등이 표출된 방식의 하나임.³⁾

● 1970년대 이후 미국과 중국의 관계는 경제적 관여를 통해 중국이 미국 주도의 자유주의 국제질서에 평화적으로 편입되는 것을 전제로 진전되어왔음. 중국이 자유주의 국제질서를 수용하는 한 미국은 중국의 부상을 용인하는 것이었음.

● 그러나 2008년 미국발 글로벌 금융위기 이후 경제적으로 성장한 중국의 미국 주도 국제금융질서 비판과 위안화 기축통화 시도, 남중국해에서 영토 확장 행위, 2013년 버락 오바마-시진핑 정상회담에서 “신형 대국 관계”(A New Model of Great Power Relations) 요구는 미국에게는 패권 도전으로 인식됨.

● 그동안 미국이 중국을 전략적 경쟁자 (strategic competitor)로 지칭하던 관여정책 (engagement)은 2017년 12월에 발표된 미국 안보전략(2018 National Security Strategy) 보고서를 통해서 변화하는데, 이 보고서는 중국이 “수정주의 세력”(revisionist power, 25쪽)이고 지난 세기의 “강대국 경쟁이 돌아왔다”(great power competition returned, 27쪽)고 선언함.⁴⁾

● 트럼프 행정부의 중국에 대한 무역전쟁은 중국의 자유주의 국제질서와 무역 거버넌스

2019년에 들어서 미국과 중국의 갈등이 무역에서 기술, 안보(남중국해에서 항행의 자유), 우주 등 전 방위로 확대됨에 따라 마중 패권 경쟁은 표면화된 것이고 단기에 결과를 기대하기 어려운, 장기 과정에 돌입한 것이며...

3) 현재 미국과 중국의 갈등이 패권 경쟁이 아니라는 시각도 존재함. 중국의 대(對)미 힘의 열세와 2049년까지 준비 목표, 2017년에 미국의 대(對)중 공세로 전환의 동기와 트럼프 대통령 정책의 불안정성 등을 고려할 때, 미국과 중국의 갈등은 무역 문제에 한정된 것이라는 분석임.

4) 이 보고서에서 미국은 중국 외에 러시아도 수정주의 세력으로 지정함.

위반이 미국에 제기하는 경제적 위협과 궁극적으로 패권 획득을 방지하기 위한 선제적 조치로 볼 수 있음.

● 2019년에 들어서 미국과 중국의 갈등이 무역에서 기술, 안보(남중국해에서 항행의 자유), 우주 등 전 방위로 확대됨에 따라 미-중 패권 경쟁은 표면화된 것이고 단기에 결과를 기대하기 어려운, 장기 과정에 돌입한 것임.⁵⁾

» 미국과 중국의 패권 경쟁이 잠재에서 표면으로 전환한 것은 G20 정상회의의 기능과 역할에도 영향을 미침.

● 현존하는 글로벌 거버넌스의 대부분이 1945년 이후 미국의 패권적 국제질서의 초기에 수립된 반면, G20 정상회의는 미국의 패권적 국제질서의 후기, 특히 미국의 금융위기 시에 수립되었음.

● G20 정상회의는 2008년 미국발 글로벌 금융위기의 타개를 목표로 하면서도, 동시에 세계 경제력이 미국과 서구 선진국에서 중국을 비롯한 신흥개도국으로 분산된 것을 반영함으로써 부상하는 중국의 자유주의 국제질서에 편입을 지속시키는 기능을 수행하는 거버넌스였음.

● 그것이 2008~2016년 사이에 G20 정상회의가 미국이 수립한 자유주의와 다자주의 국제경제질서 하에서 글로벌 경제 문제의 해결책 모색을 작동 원리로 삼을 수 있었던 이유임.

» 그러나 중국이 패권에 도전한다는 미국의 인식은 G20 정상회의가 자유주의 국제(경제)질서를 유지하는 데에 비효과적이라고 보게 함.

● 미국(트럼프 대통령)은 중국으로부터 오는 경제적 위협과 패권 도전을 미국 우선주의와 일방주의로 대응하고 G20 정상회의 외부에서 양자적으로 해결하기로 선택함. 미국 우선주의와 양자주의는 다자적인 G20 정상회의를 우회하고 G20 정상회의의 중요성을 감소시킴.

5) 미국 국무부의 Kiron Skinner 정책기획국장은 미-중 경쟁을 “문명 충돌”(dash of civilizations), “한 세대에 걸친 갈등”(generational fight)으로 표현함 (Speech at Future Security Forum, April 29, 2019 in Washington, DC).

미국(트럼프 대통령)은 중국으로부터
오는 경제적 위협과 패권 도전을
미국 우선주의와 일방주의로
대응하고 G20 정상회의 외부에서
양자적으로 해결하기로 선택하였고...
미국 우선주의와 양자주의는
다자적인 G20 정상회의를 우회하고
G20 정상회의의 중요성을 감소시키며...

● 미-중 패권 경쟁이 G20 정상회의에 미치는 영향은 이미 2018년 아르헨티나 G20 정상회의에서 증명되었음. 아르헨티나 G20 정상회의 직전에 파푸아 뉴기니에서 개최된 APEC 정상회의가 미국과 중국의 갈등으로 정상선언문 채택에 실패한 것과 달리, 아르헨티나 G20 정상회의는 짧으나마 정상선언문을 채택하기는 하였으나 자유무역 합의에는 도달하지 못했고, G20 정상회의 외부에서 개최된 트럼프-시진핑 정상회담에서 90일간 관세 부과 유예가 합의됨.

다. 미국-중국 패권 경쟁하의 2019 G20 정상회의

≫ 무역전쟁을 넘어서 미국과 중국 사이의 패권 경쟁이 2019년 일본 G20 정상회의에 미치는 영향은 다음과 같이 나타남.

(1) 일본의 G20 정상회의 접근법

일본은 의식적으로 2019년
G20 정상회의를 다자주의의 회복 및
RBIO의 유지와 연결시키고 있으며...

≫ 일본은 의식적으로 2019년 G20 정상회의를 다자주의의 회복 및 RBIO의 유지와 연결시키고 있음.

● 일본은 G20 정상회의가 당초 위기관리체로 등장하였지만 비위기(non-crisis) 상황에서는 다자주의와 RBIO의 위기를 해결하는

것이 임무라고 규정함. 그리고 다자주의와 RBIO의 위기 극복을 위해 그의 대표적인 사안에서 G20 국가들의 합의를 달성하려고 함.

● 현재 다자주의와 RBIO의 위기를 대표하며 G20 정상회의와 관련 있는 사안은 미국과 중국의 무역전쟁임. 그러므로 일본은 G20 정상회의에서 미국과 중국의 무역전쟁의 원인에 대해 다자주의적 해결을 모색하여 RBIO의 위기를 극복한다는 의도를 갖고 있음.

» 이와 같은 일본의 G20 정상회의의 기능과 역할 규정은 자유무역과 관련된 구체적인 의제의 선택으로 이어짐.

● 우선 일본은 WTO 개혁을 중점 의제로 선정함. 미국은 대규모 대중(對中) 무역 적자를 이유로 원칙으로서의 자유무역 뿐만 아니라 WTO의 분쟁해결절차가 비시장경제(non-market economy)인

중국의 불공정 무역행위와 지적재산권 침해를 효과적으로 다루지 못한다고 비판함. 그러므로 일본은 다자주의와 RBIO 위기 극복을 위해 G20 정상회의에서 WTO 개혁을 다루기로 함.

● WTO 개혁이 쉬운 것은 아니나 개혁을 위한 분명한 방향 설정은 미국과 중국 사이의 긴장을 완화하고, WTO의 부족한 부분을 향상시키는 데에 도움이 될 수 있음.

● 동일한 맥락에서 일본은 금융위기가 아니라 뉴노멀(new normal)에서 글로벌 불균형의 구조적 원인으로서는 인구 고령

일본의 G20 정상회의의 기능과 역할 규정은 자유무역과 관련된 구체적인 의제의 선택으로 이어졌으며, WTO 개혁을 중점 의제로 선정했고...

WTO 체제의 또 다른 문제는 21세기에 등장한 새로운 무역 이슈에 관한 규범을 제정하지 못하는 것이며... 일본은 미국, EU 등 선진국이 선호하는 초국경 데이터 이동을 의제로 선택했고...

화와 국제 조세 개혁(BEPS: Base Erosion and Profit Shifting)도 G20 정상회의 의제로 포함함.

● WTO 체제의 또 다른 문제는 21세기에 등장한 새로운 무역 이슈에 관한 규범을 제정하지 못하는 것인데, 일본은 규범 제정이 필요한 새로운 무역 이슈로 미국, EU 등 선진국이 선호하는 초국경 데이터 이동을 의제로 선택함.

➤ 일본의 G20 정상회의 접근법은 일본의 미국에 조력자로서의 지위와 G20 정상회의 의제를 적극적으로 추진할 국가적 자신감을 반영하고 있음.

● 아베 신조(安倍晋三) 총리는 G20 정상회의 의장국을 수임한지 약 2개월 만인 2019년 1월 다보스포럼 연설에서 “일본에 대한 패배주의가 패배하였다”(Defeatism about Japan is now defeated)고 선언하면서 일본의 향상된 경제와 사회적 상황을 G20 정상회의의 의제와 연결시키겠다고 말함.⁶⁾

● 국제적으로 일본은 세계 3대 경제국이고, 미국에는 가장 가까운 동맹, 중국에는 대규모 경제 파트너 지위를 이용하여 G20 정상회의에서 타협과 합의를 유도하려고 함.

● 일본은 미국이 탈퇴한 TPP(Trans-Pacific Partnership)를 CPTPP(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership)(또는 TPP-11)로 부활시켰고(2018.12.30 발효), 보호주의의 확산 속에서도 EU와 자유무역협정(EU-Japan Economic Partnership Agreement, 2019.2.1. 발효)을 체결하여 자유무역, 다자주의와 RBIO의 챔피언으로도 자리매김 했음.

● 국내적으로 일본은 대중주의적 민족주의가 득세하지 않은 유일한 선진국이고, 아베 총리는 G20 지도자들 중에서 독일의 앙겔라 메르켈(Angela Merkel) 총리 다음으로 장기 집권하면서 G20 정상회의의 경험이 많음.

● 일본은 자신이 강점을 갖고 있는 미래 정책을 G20 정상회의의 의제와 결합시킴으로써 일본을 4차 산업혁명의 선도국가로 제시하려고 함.

6) Abe Shinzo, “Toward a New Era of “Hope-Driven Economy” (Speech at the World Economic Forum Annual Meeting, January 23, 2019).

3. 2019 일본 G20 정상회의 전망

» 미국과 중국의 패권 경쟁을 배경으로 개최되는 일본 G20 정상회의의 결과는 다자주의와 RBIO 전반 차원과 구체적인 G20 정상회의 의제 차원에서 전망될 수 있음.

» 일본 G20 정상회의가 현재 국제관계의 다자주의와 RBIO의 위기를 극복하는 데에 상징적으로나 실질적으로 중요함에도 불구하고, 일본 G20 정상회의에서 합의 달성이 가능한 의제보다는 그렇지 못한 의제가 더 많아 보임.⁷⁾

» 이것은 또한 다자주의와 RBIO의 위기를 극복하는 데에 있어서 G20 정상회의의 적합성 감소, 대신 미국과 중국의 양자 타협에 의존할 것이라는 기대와도 맥을 같이 하는 것임.

가. 미-중 경쟁 구도 하의 전체적 전망

» 일본 G20 정상회의 내부에서는 다자주의와 RBIO 위기의 극복에 핵심적인 사안에 합의를 이루지 못하고 G20 정상회의 외부에서 합의에 도달할 가능성이 있음.

- 미-중 무역전쟁이 패권 경쟁의 일부라고 한다면 두 강대국의 근본적인 갈등이 G20 정상회의 내부에서의 합의를 통해서

일본 G20 정상회의 내부에서는 다자주의와 RBIO 위기의 극복에 핵심적인 사안에 합의를 이루지 못하고 G20 정상회의 외부에서 합의에 도달할 가능성이 있으며...

7) 일본 G20 정상회의 의제는 첨부 참조.

해결될 가능성은 낮음. 미국은 중국과의 무역전쟁을 G20 정상회의 외부에서 양자 협상으로 해결할 의도를 분명히 표현해왔음.⁸⁾

● 미국과 중국이 무역전쟁의 해결책으로 양자 협상에 이미 많은 투자를 한 상태여서 다자적 해결로 회귀하게 하는 압력이 존재하지 않음. 오히려 반대 상황, 즉 미국과 중국이 양자 협상에서 진전을 이루는 경우에 다자주의와 RBIO의 위기 극복에 필요한 약속을 G20 정상회의 내부에서 할 수 있을 것임.

● 패권 경쟁의 하나로서 미국과 중국의 무역전쟁은 관세 및 다른 제재 조치로 양국의 경제를 타진시키는데, 장기에 걸쳐 긴장 고조와 완화를 반복하는 “경제 냉전”(economic cold-war)을 피하기 위해서는 양국 국내 정치의 변화가 필요함.

● 현재 서로를 위협으로 보는 시각이 미국과 중국 모두에서 강화되고 있고, 대(對)중 및 대(對)미 경계에 대한 국민적 지지가 미-중 무역전쟁의 양자 협상을 유지하게 할 것임.

➤ G20 정상회의 계기에 미국과 중국이 무역전쟁에 대해 타협한다면 그러한 타협은 무역에 대한 미국과 중국의 근본적인 차이를 극복하기 보다는 단기적, 표피적일 수 있음.

● 미국과 중국은 중국의 대규모 미국 상품 구매, 협상 모델리티(modality)의 변화 합의 등으로 미국의 관세 인상 연기와 같은 임시 긴장 완화에 합의가 가능함.

● G20 정상회의 계기에 이뤄지는 미-중 합의가 표피적일 이유는 무역전쟁에서 시각적으로는 중요성을 지니나 RBIO 유지에서는 중요성이 떨어지는 사안, 즉 미국의 무역적자 감소에 집중하기 때문임.

● 미국과 중국의 양자 합의는 다자 무역체제를 약화시킴. 그것은 수립된 다자 무역규범 외부에 있는 것이고 잠재적으로 다른 국가로부터 무역을 전환(trade diversion)시킬 것이기 때문임. 미국과 중국의 양자 합의는 다른 국가들의 이익을 고려하지 않는 것임.

8) 2019년 5월 초에 미-중 무역 협상이 결렬된 직후부터 트럼프 대통령은 시진핑 주석이 6월에 개최되는 일본 G20 정상회의 계기에 협상으로 타결할 것을 요구함.

» 일본의 G20 정상회의 의제는 과거 정상회의와 비교하여 상대적으로 선진국 중심의 의제로 구성되어 있는데, 이 또한 G20 정상회의 내부에서 합의 가능성을 낮출 수 있음.

● WTO 개혁, 규범 제정을 필요로 하는 새로운 무역 이슈인 초국경 데이터 이동, 국제 조세 개혁(BEPS, 세원잠식 이익이동)에서 미국, 일본, EU는 공통된 입장을 갖고 있지만, 중국, 러시아, 인도와 같은 거대 신흥국은 반대 입장을 갖고 있음. BEPS는 개도국의 관심이 낮은 의제임.

● G20 정상회의가 서구와 비서구, 선진국과 개도국, G7과 BRICS와 같이 대조적인 그룹으로 구성된 상태에서, 서구 선진국 중심의 의제에 대한 논의가 다자주의와 RBIO 위기 극복을 위한 합의 도달보다는 합의 없이 현상 유지로 끝날 가능성이 있음.

● G20 정상회의에서 선진국 중심의 의제를 다루는 것은 그것이 향후 WTO에서 합의된 다자 무역협정으로 발전하기 보다는 선진국 중심의 복수국가 협정으로 나아가는 계기를 제공할 수 있음.

나. 구체 의제별 전망

» 미-중 패권 경쟁이 일본 G20 정상회의를 구조적으로 제약한다는 관점에서 볼 때, 의장국 일본이 2019년 G20 정상회의에 포함시킨 다양한 의제는 부차적인 중요성을 지니고, 자유무역과 WTO 개혁 의제에서 합의를 달성하는가가 가장 중요함. 자유무역과 WTO 개혁과 관련된 의제에 대한 전망은 다음과 같음.

미-중 패권 경쟁이 일본 G20 정상회의를 구조적으로 제약한다는 관점에서 볼 때, 의장국 일본이 2019년 G20 정상회의에 포함시킨 다양한 의제는 부차적인 중요성을 지니고, 자유무역과 WTO 개혁 의제에서 합의를 달성하는가가 가장 중요하며...

(1) 자유무역

» G20 정상선언문에 “모든 형태의 보호주의를 배격한다”(resist all forms of protectionism)는 보호주의 자제 문구가 복구될 것 같지 않음.

● 2008년부터 사용되어 오다가 2017년에 삭제된 보호주의 자제 문구는 6월 9일 재무장관/중앙은행장회의 공동선언과 통상장관회의 합의문에서 빠져 있으며, 대신 “개방된 시장을 위해 자유롭고, 공정하며, 비차별적, 투명하며, 예측 가능하고 안정적인 무역과 투자 환경을 실현하도록 노력한다”(We strive to realize a free, fair, non-discriminatory, transparent, predictable and stable trade and investment environment, to keep our markets open.)는 언급이 등장함.

● 다만 국제 무역의 환경으로서 지정학적 갈등과 무역전쟁 발생, 그것이 글로벌 경제에 발생시키는 불확실성을 간단히 언급하는 것이 가능할 것임.

G20 정상회의에서 WTO 개혁의
필요성을 재확인함으로써 WTO에서의
개혁 논의에 정치적 지지를
제공하는 것은 가능할 것이며...

» G20 정상회의에서 WTO 개혁의 필요성을 재확인함으로써 WTO에서의 개혁 논의에 정치적 지지를 제공하는 것은 가능할 것임.

● 현실적으로 정상 차원에서는 구체적인 WTO 개혁안에 대한 논의가 가능하지 않고 원칙적인 차원에서 WTO 개혁에 대한 지지를 확인하는 것은 가능할 것임.

● 원칙적인 차원에서 WTO 개혁 지지에서 G20 통상장관회의에서 언급된 3대 개혁 이슈(모니터링, 분쟁해결체제, 규범 현대화)를 언급한다면 WTO 개혁 논의를 2018년보다 진전시키고, WTO의 생명도 연장 시킨 것으로 볼 수 있음.

● 의장국 일본이 좀 더 야심차다면 WTO 개혁 3대 이슈 중에서 우선순위를 정하고 가장 시급한 사항에 대한 행동 개시를 도와줄 수 있는 프레임워크를 작성하는 것도 가능할 수 있음.

(2) 초국경 데이터 이동

» 초국경 데이터 이동에 합의는 어려울 것이나 4차 산업혁명의 새로운 기술이 인간 중심으로(human-centered) 활용될 수 있는 환경의 조성 and 협력에 원칙적으로 합의하는 것은 가능함.

- 초국경 데이터 이동에서 개인정보 보호와 데이터 현지화(data localization)

조치는 무역장벽에 해당함. 초국경 데이터 이동을 지지하는 미국, 일본, EU와 국가

안보를 위해 강력한 데이터 현지화를 실시하는 중국, 러시아, 인도의 대치 속에 초국경 데이터 이동에 합의는 어려워 보임.⁹⁾

- 궁극적으로는 초국경 데이터 이동과 연결될 것이지만 현재로서는 국내에 국한된 것처럼 보이고 사회경제적 포용성을 강조하는 인간 중심 인공지능 개발 규범인 “G20 인공지능 원칙”(G20 AI Principles)에 대한 합의는 가능해 보임.

- 디지털 경제와 무역의 결합이 급속도로 진전되고 있는 현실과 미국의 WTO 탈퇴를 방지한다는 목적에서, 원칙적으로 전자상거래 규범에 대한 WTO 논의에도 정치적 지지를 제공할 수 있음.

초국경 데이터 이동에 합의는 어려울 것이나 4차 산업혁명의 새로운 기술이 인간 중심으로(human-centered) 활용될 수 있는 환경의 조성 and 협력에 원칙적으로 합의하는 것은 가능하고...

(3) 국제 조세 개혁(BEPS)

» G20 정상회의에서 BEPS 논의는 선진국에 의해 주도되면서 형식적인 논의 이상으로 진전되지는 않을 것으로 보임.

9) EU의 GDPR(General Data Protection Regulation)은 데이터 이동 금지로 오해되는 경향이 있는데 실제로는 1조에서 개인정보보호를 목적으로 데이터 이동을 금지하면 안 된다고 천명하고 있음. GDPR은 개인정보를 보호하면서 초국경 데이터 이동을 활성화하기 위한 것임.

- BEPS는 경제가 디지털화하면서 발생하는 IT 분야의 다국적 법인세 과세 문제임. BEPS는 조세권을 침해당했다고 생각하는 세수(tax revenue)가 부족한 영어권 유럽 국가들과 조세권을 침해하는 기업들의 본부인 미국 사이의 문제임.
- 중국은 IT 환경을 폐쇄적으로 운영하므로 역외 국가의 IT 기업이 중국에서 크게 사업을 하는 것 자체가 불가능하여 과세가 문제되지 않으므로, BEPS를 자신이 관여할 이슈라고 생각하지 않을 것임.
- OECD의 BEPS 최종 보고서가 2020년에 제출될 예정이므로, 2019년 G20 정상회의에서는 자국 내 다국적 기업의 납세 정보 교환 강화와 같이 2018년 중간 보고서 내용에서 크게 진전되지 않을 것임.

(4) 기후변화와 에너지/환경

≫ 일본 G20 정상회의에서 지속가능한 에너지로의 전환(sustainable energy transitions)과 자연재해 대응의 관점에서 처리된 기후변화 대응에 대한 합의가 가능함.

- 기후변화 대응에서 화석연료를 완전히 배제하지 않으면서 탄소 포집, 수소 연료와 같이 기술에 기반한 지속가능한 에너지로의 전환과 자연재해 위험 자금조달(disaster risk financing)로 논의를 전환시켜서 합의를 달성하는 것은 가능함.
- 이것은 2017년 이후 파리기후변화협약 이행에 대한 미국과 여타 국가들의 입장 차이가 존재한다는 것을 인정하고 출발하는 것이므로 기후변화 대응에 효과적이지 않다는 비판을 받을 수는 있으나, 의장국 일본이 G20 국가, 특히 미국의 합의를 확보하는 것이 가능함.

≫ 글로벌 공공재로서 해양 생태계의 보전을 위해 플라스틱 해양 오염에 대한 합의를 포함할 수 있음.

- 최근에 플라스틱 해양 오염이 전 세계적인 관심사가 되었고 그것이 글로벌 거버넌스 차원에서 공식 논의되는 것은 일본 G20 정상회의가 최초임.

-
- 플라스틱 해양 오염 관리는 국가별 자발성을 강조할 뿐만 아니라 이미 플라스틱 사용 감소를 추진하는 G20 국가들의 정책과 일치하기 때문에 G20 정상회의에서 용이하게 합의에 도달할 수 있음.

(5) 인구 고령화에 대응

≫ 글로벌 불균형 교정 기제이자 4차 산업혁명의 결합으로 제시되는 인구 고령화 대응에 대해 G20 정상회의에서 합의가 가능함.

- 인구 고령화는 재정 압박, 내수 축소, 노동력 부족 사태를 일으키므로, 시장 확보, 대체 노동력(로봇 기술 및 이주 노동) 공급을 필요로 하는 사안임.
- 인구 고령화가 현재는 선진국 현상이지만 2050년에는 60세 이상 인구 20억 명의 80%가 중/저소득 국가에 거주할 것으로 예측되어 선진국과 신흥시장국 공통의 문제이기도 하므로, 재정 통화 정책, 노동력 공급 및 금융 포용성 등 인구 고령화에 대해 선진국과 신흥개도국의 합의가 가능함.

4. 고려사항 및 정책 제언

≫ 일본에서 개최되는 정상회의가 협의의 미-중 무역전쟁, 광의의 미-중 패권 경쟁의 제약을 받음을 고려할 때에, 한국은 미-중 무역전쟁 및 패권 경쟁과 일본 G20 정상 회의에 대해서 다음과 같은 정책을 고려할 수 있음.

가. 안보와 대외 정책의 포괄적 재검토

≫ 미국과 중국의 무역전쟁이 무역전쟁을 넘어 패권 경쟁의 일부라면 국제환경의 불안정과 유동성이 증대할 것이고, 이것은 한국의 안보와 대외 경제 관계에서 선택의 압박이 증가하는 것을 의미함.

- 미-중 패권 경쟁이 표면화되는 경우 그동안 한국이 견지해왔던 미국과 중국 사이에서 균형 잡힌 관계의 유지가 어려워질 수 있음. 미-중 패권 경쟁을 전제할 때, 한국의 다양한 대외관계 사안을 전체적으로 검토하는 것이 필요함.
- 미-중 패권 경쟁 속에서 한국의 대외 정책의 포괄적 검토는 한국에게 선택이 요구되는 구체적 사안에서 선택을 가이드할 수 있는 외교 원칙과 전략의 수립으로 결과되어야 함.

≫ 미-중 패권 경쟁 속에서 향후 한국의 대외 관계 설정에 필요한 외교 원칙은 중견국이자 통상국가인 한국의 지위에 걸맞은 국익과 그의 실현 능력을 고려하여, ▲핵심적 국가 이익(영토 및 자유민주주의 체제와 시장 경제적 번영)의 보호, ▲안보 이익과 경제 이익의 균형과 조화, ▲글로벌 다자 규범의 지지와 향상으로 구성될 수 있음.

- 위와 같은 미-중 패권 경쟁에 대한 외교 원칙의 수립은 구체 상황별로 원칙에 입각한 실용주의(principled pragmatism) 전략의 구사를 가능하게 할 것임.

나. 공동 대응/국가 연대 전략

» 미-중 패권 경쟁은 미국과 중국 양국에게서 선택의 압박을 받는 것을 의미하는데, 이에 한국이 단독으로 대응하는 것은 한국을 보호하는 데에 덜 효과적일 수 있고 유사한 입장의 국가들과 연대 형성과 공동 대응을 고려할 수 있음.

- 미국과 중국의 패권 경쟁의 영향을 받는 국가가 한국만은 아닐 것임. 동시에 패권 경쟁에서 미국과 중국은 주변 국가들을 상대로 분열과 정복(divide and conquer) 전략을 사용하는 것을 예상할 수 있음.

- 지금까지 한국은 미국과 중국으로부터의 압박에 단독으로 대응해 왔지만 단독 대응의 부담을 경감시키기 위해 유사한 입장을 가진 국가들과의 연대와 공동 대응을 고려할 수 있음.

» 한국은 연대할 수 있는 국가들을 역내뿐만 아니라 역외에서도 발굴하고 그 국가들과 상시 협의 채널을 가동시키고 있어야 함.

- 이와 같은 관점에서 일본과의 관계가 재검토될 수 있음. 일본은 세계 3대 경제국으로서 미국, 중국과 다면적인 관계를 갖고 있고 동시에 미국과 중국의 패권 경쟁에서 자유롭지도 않음.

- 아시아 국가로서 또한 미국의 동맹국으로서 미-중 패권 경쟁에서 한국과 일본이 공통의 이해를 가질 수 있는 만큼, 한국은 전략적으로 일본과 협력하는 방안을 고려할 수 있음.

- 미-중 패권 경쟁을 배경으로 한국이 연대할 수 있는 국가들로 다른 중견국, 예를 들어서 호주, 캐나다, 멕시코, 유럽 국가들을 고려할 수 있음.

다. WTO 개혁 입장 준비

» 미-중 무역전쟁을 패권 경쟁이 아닌 순수 무역 이슈로 대응한다고 하더라도, 일본 G20 정상회의에서 논의될 WTO 개혁에 대한 한국의 입장을 수립할 필요가 있음. 더 나아가서 WTO 개혁 논의에서 한국이 과거와 같은 방식을 취하는 것은 오히려 한국에 이롭지 않을 수 있음을 인식할 필요가 있음.

- 한국의 경제 발전 단계로 볼 때 WTO 개혁의 3대 이슈(모니터링, 분쟁해결절차, 규범 현대화) 중에서 한국에게 영향을 주지 않는 것이 없음. 그러나 한국이 과거의 다자 무역체제 강화 지지와 같은 원론적, 수동적 대응과 개도국 지위에서 협상은 한국의 국익을 제대로 반영하지 못할 수 있음. 한국의 발전 방향과 일치하는 WTO 개혁 입장을 준비할 필요가 있음.

라. 디지털 경제 정책 정비

» 디지털 경제는 국가 경쟁력, WTO 무역 규범, 미-중 패권 경쟁 등 다차원에서 중요한 사안이고 앞으로 다양한 이유에서 한국의 대외 경제 부문에 지속적으로 나타날 사안이므로 한국의 정책을 정비할 필요가 있음.

- 한국이 국제적으로 제기되는 디지털 경제 사안에 대응하려면 디지털 경제와 관련된 다양한 정책(개인정보 보호, 데이터 이동, 사이버 안보)이 일관되게 수립되어 있어야 하고, 디지털 경제에서 산업 정책, 무역 정책, 안보 정책이 통합되어 있어야 함.
- 디지털 경제가 한국의 거시적인 정책 방향으로 설정되어 있는 만큼, 디지털 경제에 관계된 부처별 정책의 조율과 협력의 향상이 필요함.

마. 한-일 외교 전환 기회 마련

» 미-중 패권 경쟁은 한국에게 일본과 관계 향상의 중요성을 증가시킴. 일본에서 개최되는 G20 정상회의는 한국이 그러한 가능성을 타진할 수 있는 기회이기도 하므로 이를 위한 준비를 고려할 수 있음.

- 일례로 일본이 설정한 G20 정상회의 의제 중 인구 고령화와 “사회 5.0”(Society 5.0), 개도국 부채 투명성과 보편적 의료보험 자원 등은 한국의 국내 정책에 시사하는 바가 있을 뿐만 아니라 과거 G20 정상회의에서 금융안전망 지지와 일치하는 부분이 있으므로 일본의 논의를 지지하며 협력하는 것이 가능함.

[첨 부]

일본 G20 정상회의 의제

≫ 이전 G20 정상회의와 달리 일본은 G20 정상회의 의제를 단일 문서로 발표하지 않음. 대신 일본의 G20 정상회의 의제를 2018년 12월 초 G20 정상회의 의장국 수임 시에 아베 총리의 메시지, 2019년 1월 다보스 포럼 연설, 2019년 1월 아소 다로(麻生太郎) 부총리/재무대신의 연설에서 추출할 수 있음.

≫ 일본 G20 정상회의 의제는 복합이라는 특징을 보임. G20 정상회의 의제는 재무 트랙에서 다루는 의제와 세르파 트랙에서 다루는 의제로 구분되는데, 일본은 재무 트랙 의제와 세르파 트랙 의제를 결합시키고 있음.

- 예를 들어서, 별개 사안으로 다뤄질 수도 있는 글로벌 불균형, 인구 고령화, 국가 부채 건전성, 초국경 데이터 이동, WTO 개혁, 조세, 인프라, 에너지, 기후변화, 지속 가능개발목표(SDGs)가 2~3개씩 결합되어 있음.

(1) 글로벌 경제의 위험과 도전

≫ 비위기 상황에서 글로벌 경제에 위험을 모니터링하고 실제 위기로 발전하기 전에 위기를 차단하는 방안을 논의함.

- 지속가능하고 균형 잡힌 성장을 달성하기 위해, 해소되고 있지 않는 외부 불균형(external imbalances)의 원인과 가능한 대응책.
- 국제 무역체제의 공정성과 투명성에 대한 신뢰를 회복하고 데이터에 기반한 경제에 부합할 수 있도록 정부 보조금, 지적재산권 보호를 포함하는 WTO 개혁.

-
- 글로벌 불균형을 양자 무역 협상보다 다자 협력의 맥락에서 저축과 투자(saving-investment)의 균형 복원으로 해소하기 위해서, 저축과 투자 불균형 뒤의 인구 고령화 및 과도한 기업 저축(corporate savings)과 같은 구조적인 요인의 해소.

(2) 중기 성장 잠재력을 강화하기 위한 조치

» 인프라 및 인적 자원 투자와 같은 중기 성장 잠재력을 강화할 수 있는 구체적인 조치를 논의함.

- 장기적으로 긍정적인 경제, 사회적 파급효과(spillover), 즉 민간자본 동원, 고용 창출, 역량 강화 및 기술 이전으로 지속가능한 성장의 기초를 형성하는 “질 높은 인프라” 투자(QII: Quality Infrastructure Investment) 촉진.
- 지속가능한 성장을 지원하는 조치의 하나로서 자연재해에 대한 복원력을 강화하기 위한 재난 위험 자금조달(disaster risk financing).
- 중장기 성장 요소인 인적 자원에 대한 투자로서 개도국에서 보편적 의료보험(UHC: Universal Health Coverage)을 촉진하는 자원 구조.
- 최근 국제사회에 우려를 일으키는 저소득국가의 부채 취약성과 관련하여, 개도국의 부채 투명성과 지속가능성을 제고하기 위한 채무국과 공공 및 민간 채권기관의 협력.

(3) 기술 혁신에 따른 경제, 사회적 변화에 대한 대응

» 기술 혁신과 세계화가 발생시키는 경제와 사회적 변화를 논의함.

- 국제 조세 분야에서 조세 회피와 탈세뿐만 아니라 디지털화되는 경제에서 현존 조세 프레임워크의 적절성.

-
- 금융 분야에서 기술 혁신과 세계화의 혜택을 극대화하면서도 글로벌 경제체제의 분절화(규제 격차)의 위험을 최소화하는 방안.
 - 무국경 성격의 암호화 자산(crypto-assets)과 블록체인과 같은 기술 혁신이 제공하는 혜택을 극대화하면서도 그에 따른 위험을 최소화하는 규제 표준.
 - 데이터가 경제성장의 동력이 되었으므로 초국경 데이터 이동 거버넌스, 일명 “오사카 트랙”(Osaka Track)으로 불리는 개인정보 보호, 지적재산권 보호 및 국가 안보가 균형을 이루는 “신뢰할 수 있는 데이터의 자유 이동”(DFFT: Data Free Flow with Trust)을 위한 거버넌스.
 - 기술혁신(탄소 포집, 수소 연료)을 기후변화와 환경 문제(해양 플라스틱 오염) 해결에 활용하고, 녹색 투자(green investment)의 증진 방안.

CONTRARIA SVNT COMPLEMENTA

상반되는 것은 보완적인 것이다

