

Afghanistan Ukraine Finland Anguilla Puerto Rico Ashmore and Cartier Islands Bahamas, The Bahrain Bangladesh Barbados Bassas da India Belarus Swaziland United Arab Emirates Greece Belgium Bosnia and Herzegovina British Indian Ocean Territory Brunei Burma Cayman Islands Nicaragua Central African Republic Chad Armenia Ireland Chile Austria Cocos (Keeling) Islands Colombia Congo, Democratic Republic of the Venezuela Congo, Republic of the Tanzania Cook Islands Sudan Svalbard Coral Sea Islands Uruguay Costa Rica Cote d'Ivoire Croatia Cuba Sao Tome and Principe Cyprus Czech Republic Denmark Monaco Djibouti Luxembourg Dominican Republic Ecuador Egypt El Salvador Equatorial Guinea Eritrea Benin Tajikistan Estonia Europa Island Falkland Islands Faroe Islands Libya Zambia Fiji Akrotiri Malaysia British Virgin Islands French Southern and Antarctic Lands Gabon Trinidad and Tobago Slovakia Gambia, The Gaza Strip Mayotte Georgia Pitcairn Islands Ghana Tromelin Island Gibraltar Ethiopia Tonga Bouvet Island Greenland Antarctica Sierra Leone **Japan** Solomon Islands Guernsey Belize Guinea Guinea-Bissau Guyana **Brazil** Thailand Heard Island and McDonald Islands Holy See Honduras French Polynesia Haiti Hong Kong Hungary Iceland Iran Cape Verde Iraq Isle of Man Israel Bolivia Jamaica Jan Mayen Aruba Jersey **Republic of South Africa** Jordan Juan de Nova Island Kazakhstan Kenya **China** Kuwait Guatemala Kyrgyzstan Laos Latvia Cameroon Lesotho Algeria Liberia Wallis and Futuna Liechtenstein Cambodia Lithuania **European Union** Macau Samoa Macedonia **Indonesia** Madagascar Malawi Glorioso Islands Maldives Christmas Island Mali Comoros Malta Tokelau Marshall Islands **Republic of Korea** Albania Suriname **Italy** Mauritius Bermuda Micronesia, Federated States of Moldova Mongolia Montserrat **France** Mozambique Spratly Islands Dominica **Russia** Bhutan Navassa Island **Canada** American Samoa Antigua and Barbuda **India** Nepal Netherlands Virgin Islands Netherlands Antilles New Caledoniae **Argentina** Burkina Faso Paraguay French Guiana **Saudi Arabia** New Zealand Nigeria **Australia** Niue Norfolk Island Northern Mariana Islands Norway Burundi Oman Palau Niger Paracel Islands Turkmenistan **United Kingdom** Portugal Peru **Turkey** Papua New Guinea Dhekelia **Germany** Philippines Clipperton Island Grenada Poland Guam Qatar Reunion Romania Serbia and Montenegro Korea, North Pakistan Rwanda Saint Helena Saint Kitts and Nevis Saint Lucia Martinique Saint Pierre and Miquelon **Mexico** Saint Vincent and the Grenadines San Marino Senegal **United States of America** Morocco Lebanon Bulgaria Seychelles Singapore Slovenia Somalia South Georgia and the South Sandwich Islands Spain Sri Lanka Kiribati Sweden Azerbaijan Switzerland Syria Taiwan Angola Nauru Timor-Leste Botswana Togo Guadeloupe Tunisia Vanuatu

신세계질서의 구축과 한국의 G20 전략

Toward a New Global Governance: Korea and the G20

손 열, 이승주, 전재성, 조홍식

2010. 10

보다 나은 세상을 향한 지식 네트워크

동아시아연구원(The East Asia Institute: EAI)은
2002년 5월 설립된 민간 연구기관입니다.
EAI는 동아시아 국가들이 자유민주주의와 시장경제 그리고
개방된 사회를 발전시킴으로써 평화로운 국제사회 형성에 이바지할 수 있도록
연구를 통한 정책 제안을 위해 설립되었습니다.

EAI는 정책 이슈에 관하여
어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다.
EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은
EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.

 EAI는 등록된 고유의 트레이드마크입니다.

© 2010 EAI

EAI에서 발행되는 전자출판물은
오로지 비영리적 목적을 위해서만 제공됩니다.
또한 내용의 수정을 허용하지 않으며
안전한 형태로 사용할 것을 권고합니다.
어떠한 상업적 목적을 위한 복사와 출판은 엄격히 금지합니다.
EAI 웹사이트가 아닌 다른 곳에 본 출판물을 게시할 시에는
사전에 협의해 주시기 바랍니다.
EAI의 모든 출판물은 저작권법에 의해 보호 받습니다.

재단법인 동아시아연구원
서울특별시 중구 을지로4가 310-68 삼풍빌딩 909호
Tel. 02 2277 1683
Fax 02 2277 1684

2010 EAI Special Report

신세계질서의 구축과 한국의 G20 전략

Toward a New Global Governance: Korea and the G20

손 열, 이승주, 전재성, 조흥식

2010.10



차 례

Executive Summary	5
제1장 서론	10
제2장 G20에 대한 이론적 고찰	12
제3장 G20의 역사적 전개	23
제4장 주요세력의 G20 전략	32
제5장 한국의 G20 전략	42



Executive Summary

국제제도로서 G20

2008년 미국발 금융위기가 세계경제를 강타한 이래 각국은 위기극복을 위한 국제공조와 함께 위기 이후 신질서 구축을 위한 제도적 노력을 경주하고 있다. G20 정상회의는 이러한 배경에서 등장하여 새로운 글로벌 거버넌스(Global Governance: GG) 제도로서 위상을 정립중이다. 오는 11월 서울 G20 정상회의를 개최하는 한국은 행사의 성공을 넘어서 글로벌 거버넌스 전략 수립의 일환으로 G20에 대처하여야 한다. 그러기 위해서는 G20의 국제제도적 성격을 정확히 이해한 후 행동전략을 수립하여야 한다.

21세기 글로벌 거버넌스는 국가간 세력배분구조를 반영하는 전통적 제도의 모습을 갖고 있는 한편, 다양한 행위자들의 등장과 함께 이슈영역의 연계와 복합화에 의해 네트워크적 제도로 진화해 가고 있는 복합적 성격을 띠고 있다. 네트워크 제도는 이른바 “G-x 프로세스(process)”란 표현처럼 비공식성, 유연성, 탄력성, 임의성이란 특징을 갖고 있어, 최상위(premier) 포럼의 지위를 갖는 G20, 여전히 작동하고 있는 G7/8, 새롭게 부각되고 있는 G2 등을 포괄하는 거버넌스의 성격을 띠고 있다. 이런 점에서 전통적 제도를 GG 2.0, 네트워크적 제도를 GG 3.0으로 부른다면 현재의 상황은 GG 2.5로 볼 수 있을 것이다.

국제정치의 본질적 변화

GG 2.5란 국제제도는 국제정치의 변화를 반영

한다. 21세기 국제정치는 빠르게 변화하고 있다. 첫째, 지구화와 정보화란 시대의 거대한 조류(megatrend)를 능동적으로 활용하는 국가와 그렇지 못한 국가간의 세력격차가 야기되면서 지구차원에서 세력배분구조가 변화하고 있다. 패권국 미국의 상대적 쇠퇴, 전통적 대국인 일본과 유럽의 정체, 중국과 인도 등 신흥국의 급속한 부상이 그것이다. 2008년 금융위기는 이러한 변화를 가속화하고 있다. 이제 소수 서구 선진국들에 의해 좌지우지되어온 국제제도는 새로운 국가군의 목소리를 담아야 하게 되었다.

둘째, 지구화와 정보화에 의해 비국가 행위자의 숫자와 세력이 급격히 증대되고 있음은 주지의 사실이다. 기업은 국경을 넘는 생산 네트워크, 공급사슬을 구축하면서 세력을 확대해 왔고, 인터넷의 급속한 확대에 따라 다양한 비정부기구의 활동이 증대되고 있다. 이들의 목소리를 배제한 어떠한 국제적 결정에도 힘이 실리기 어려운 현실이 되었다.

셋째, 보다 중요하게도 지구화와 정보화는 지구촌에 새로운 문제군들을 던져주고 있다. 환경, 테러, 에너지자원 등이 그것이다. 그러나 이 문제들을 자세히 들여다보면 이슈영역간의 연계(issue linkage)가 이루어지고 있음을 알 수 있다. 오늘의 금융위기는 금융부문을 넘어 통상, 개발, 환경 영역에 연계되는 사안이어서 과거 이슈영역별로 분절화된 국제제도로 해결하기는 대단히 어렵다.

국제정치의 근본적 변화로서 행위자들간 네트워크화가 일어나고 이에 따라 이슈영역의 복합화가 증대되면서 새로운 형태의 국제제도가 요청되고 있다. 21세기 글로벌 거버넌스는



이러한 국제정치의 변화를 담으려 진화해 왔고, G20은 이런 흐름을 일정하게 반영하고 있다.

G20의 진화

G20은 G20 재무장관 회담의 출범, G20 정상회의로의 격상, 격상 이후 새로운 변화라는 3 단계를 거치며 발전해왔다. 아시아 금융위기의 발생 이후, G20은 재무장관 회담으로서 출발하였다. G20 재무장관 회담은 전통적 선진국뿐 아니라 개도국을 모두 포괄하는 글로벌 거버넌스로서의 모양새를 갖추어 나가기 시작했다. G20 재무장관 회의는 과거 주변부에 머물러 있던 개도국들을 포함시켜, 정책 조정을 시도하는 장으로서 고안되었다. 이 시점의 G20은 국제정치경제 질서에 관하여 선진국과 개도국의 이해를 모두 포괄하는 글로벌 거버넌스에서 기능하였다기보다는, 선진국들이 G20을 개도국에 대한 신자유주의 교육의 장으로 활용하려는 경향이 강했다. 아시아 금융위기의 해결이라는 제도주의적 관점과 패권적 포섭이라는 현실주의적 관점에서 G20을 주로 활용하려 했다.

2008년 글로벌 금융위기를 계기로 G20은 정상회의로 격상되는 변화를 겪는다. G20 정상회의는 중국과 인도의 부상 등 2000년대 이후 세계 경제의 구조적 변화, 이슈영역의 복합화와 네트워크화 현상에 기반하여 향후 국제정치경제 질서의 틀을 어떻게 형성할 것인가를 고민하는 과정에서 출범한 것이다.

G20 정상회의는 출범 이후 4차례의 정상회의를 거쳐 세계 금융위기에 효과적으로 대처하고, 새로운 글로벌 거버넌스의 수립을 위한 다각적인 시도를 해왔다. G20 정상회의는

세계 금융위기의 해결을 위한 국제 공조를 중점적으로 논의하는 데서 시작하여, 국제금융체제의 개혁, 지속가능한 성장, 개도국의 개발 문제 등 글로벌 거버넌스의 수립과 운영에 긴요한 의제들을 확대시켜 왔다. 더 나아가 환경 등 지속가능한 글로벌 거버넌스에 필요한 의제들을 새롭게 포함시키고 있다. G20 정상회의 참여국들이 글로벌 거버넌스의 효율적 관리가 금융위기의 해소에 국한되어서는 안된다는 인식을 공유한 결과이다.

G20의 특징

이러한 역사적 과정을 통해 등장한 G20은 다음과 같은 특징을 보여주고 있다. 첫째, G20은 견고한 국제제도의 형태보다는 멤버십과 어젠다 설정, 회의운영방식 등에서 보다 유연한 네트워크적 성격을 가진다. 둘째, 경제위기를 해결하는 과정에서 기존에 존재했던 다른 기구들, 즉 G8, IMF, 세계은행 등의 역할과 운용방식을 재조정하고 이들 간의 관계를 재설정하는 제도들의 네트워크(network of international institutions), 또는 메타 제도적 성격을 가진다. 셋째, G20 정상회의는 비단 경제문제 해결 기구의 성격을 넘어 점차 다른 이슈들, 즉 환경, 개발협력, 정치안보이슈(천안함에 대한 의견표명에서 보이듯이) 등을 관장하는 제도로 성장하고 있으며, 이는 이슈영역에서의 규모신축성을 보여주고 있다. 넷째, G20 정상회의는 비공식적, 네트워크적 성격을 띠기 때문에 제도의 모습은 가변적일 수 있다.

G20 속에서 각각의 행위자들도 새로운 특성을 보인다. 제도를 자국의 이익에 맞게 이끌기 위한 지식, 이념, 의제 설정력, 설득력, 다



자구조 속에서의 동맹결성, 네트워크의 힘 등을 활용하고 있다. 이러한 장에서 권력현상은 세력배분구조의 변화와 같은 낯익은 근대적 현상뿐 아니라, 권력장 자체의 성격변화를 수반하는 제도적 환경의 변화를 수반하고 있어서 소프트파워, 네트워크 파워 등이 중요한 국력결정요소로 등장하고 있다. 예컨대, G20 정상회의에서 논의되고 있는 자본주의 모델 논쟁은 보다 거시적인 의미에서 새로운 권력요소를 활용하는 경쟁이라고 볼 수 있다.

이러한 새로운 성격에도 불구하고 여전히 국가들 간의 세력균형이라는 현실주의적 성격이 지속되고 있음을 간과해서는 안된다. 유연한 네트워크 속에 내재된 새로운 권력정치의 성격을 강조할 필요가 있다. G20 정상회의는 각 국가들의 협력과 경쟁의 이중성을 보이고 있으며, 이는 제도적 균형, 연성균형 등과 같은 새롭고 다양한 세력경쟁의 성격을 띠게 된다. 각 행위자들은 제도 안에서의 협력과 경쟁을 통해 자국의 이익을 극대화하려고 노력하는 것이다.

주요 강대국의 전략

미국, 중국, 유럽은 G20을 실질적으로 주도해 나가는 세력이다. 미국은 G20 출범 초기에 세계경제위기에 대한 대응을 논의하는 일시적 장으로서 정상회의를 수용하였고, 여전히 이 제도에 대해서 글로벌 거버넌스를 위한 복합 네트워크의 하나라는 입장을 견지하고 있다. 따라서 제도의 진화와 전개에 따라, 그리고 미국의 세계 전략을 추진하는데 전략적 활용도에 따라 입장과 정책을 변화시킬 수 있는 여지를 남기고 있다.

다른 한편 중국은 G20을 통해 글로벌 거버넌스의 주요 행위자로 공식 등장하였고 점진적인 강대국화라는 전략과 부합되는 매력적이고 유용한 제도로 인식하고 있다. 따라서 미국보다는 구조적으로 G20의 활성화 및 제도화에 대한 이익을 갖고 있다. 게다가 G20은 중국이 경제 세력의 부상뿐 아니라 글로벌 거버넌스의 소프트파워를 배우고 창출할 수 있는 기회로 작동하고 있다.

유럽연합은 자신이 유럽에서 성공한 국제협력 및 통합의 제도를 세계 차원으로 확대하려 하고 있다. G20은 이런 전략의 일환으로 파악할 수 있으며 잠재력으로 제도화의 의제를 추진할 수 있는 세력과 노하우를 보유하고 있다. 다만 유럽연합 회원국 간의 입장 차이와 분열을 극복하지 못한다면 미국이나 중국의 영향력에 미치지 못하는 수준에서 벗어나지 못할 것이다.

이들 3대 세력을 제외한 국가들은 일단 글로벌 거버넌스의 새로운 행위자로 인정받는데 만족하고 있지만 향후 이 틀이 제도화되고 경험의 반복으로 노하우가 축적된다면 기존의 세력을 견제하거나 이들과 새로운 연합의 형성을 주도할 수 있을 것으로 예상된다. 특히 인도, 러시아, 브라질 등의 미래 역할에 주목할 필요가 있다.

종합적으로 평가하면 현재까지의 G20은 신흥세력을 포함하였지만 여전히 미국과 유럽이 의제를 주도하고 쟁점을 형성해 왔다. 이들이 역사적으로 보유하고 있는 소프트파워가 지속적으로 작동한 것으로 판단된다. 하지만 중국은 이미 글로벌 거버넌스 체제로의 사회화와 학습효과를 얻고 있으며, 향후 다른 세력들도 이에 동참할 것으로 예측된다.



한국의 전략

한국은 G20 전략의 전제로서 글로벌 거버넌스 전략을 가져야 한다. 미국의 사례가 보여주듯이 G20은 글로벌 거버넌스의 핵심이 아닌 한 부분임을 명확히 인식해야 한다. 따라서 한국도 서울 G20 준비태세로부터 서울회의 이후 글로벌 거버넌스 전략구상으로 방향을 전환하여야 한다.

전략-1: 한국은 21세기 거버넌스제도의 변화를 정확히 이해하면서 G20의 위상을 파악해야 한다.

21세기 글로벌 거버넌스가 네트워크적 속성을 갖는 만큼 G20과 같은 비공식적 제도의 모습은 오히려 가변적이 될 것이다. “G-x 프로세스”라는 표현처럼 네트워크 상에서 20개국이란 숫자는 큰 의미를 갖지 않는다. 어떻게 연결되어 있는가가 중요하다. 사안에 따라, 혹은 국제정치적 상황에 따라 서구 선진국간의 배타적 협의체가 한계에 봉착하였듯이 G20 역시 정당성과 효율성을 잃을 수 있다. 특히 미국의 향배에 촉각을 기울이면서 G20의 지속에 지나치게 집착하지 말아야 한다.

전략-2: 한국은 서울 정상회의의 의장국으로서, 또한 중견국으로서 부여된 소프트파워와 네트워크 파워를 발휘해야 한다.

중견국으로서 한국은 유럽과 미국간, 구미와 아시아간, 선진국과 신흥국간, G20과 non-G20간의 가교(bridge) 혹은 중개(brokerage) 역할을 수행할 수 있다. 가교가 되려면 첫째 명시적으로 자원권력(resource power)을 좇지 않아야 한다. 즉, 직접적인 경제적 이득을 내어놓고 추구하지

않아야 한다. 둘째, 국제사회의 공공성에 근거한 규범적 노력이 중요하다. 규범을 바탕으로 한 플랫폼 형성능력이 그것이다. 끝으로 이해당사자(stakeholder)들의 의중을 정확히 읽어내는 능력과 이를 바탕으로 한 연합형성(coalition building) 촉진자 역할이다. 이는 곧 사회적 권력을 행사해 동질적 그룹(like-minded group)을 만들어 가는 네트워킹 역할이다.

전략-3: 한국은 새로운 글로벌 거버넌스가 소국 개방경제에 대한 안전망을 제공할 수 있도록 매력적이고 설득적인 스토리 텔링을 해 가야 한다.

한국은 대외지향형 경제체제로 성장을 이루어왔다. 그러나 국제경제·금융체제가 불안할 때 심각한 경제적 위협을 받아왔다. 국제경제와 깊이 연결되어 있는 까닭에 자국 금융산업의 취약도와 관계없이 외부적 충격으로 크나큰 고통을 받은 것이다. 외생적 충격에 따른 외화자금의 급격한 이탈이나 자금흐름의 중단에 대응하여 신흥국들이 단독으로 시장을 안정시키는 것은 불가능에 가깝다. 한국은 국제체제 내에서 이러한 정체성을 정립하고, 새로운 글로벌 거버넌스가 소국개방경제에 대한 안전망을 제공할 수 있도록 매력적이고 설득적인 스토리 텔링을 해 가야 한다.

더 나아가 한국이 G20에서 의미 있는 역할을 하기 위해서는 궁극적으로 현재의 위기를 정확히 읽고 처방전을 내어 놓을 수 있어야 한다. 개별사안에 대한 한국의 목소리가 지구적 차원에서의 본원적인 성찰에 근거하여 치열하게 고민한 결과로 드러나야 힘을 받을 수 있다.



전략-4: G20가 비공식적 제도로서 네트워크적으로 운영되는 현실을 인식하고 이에 부합되는 전략을 수립해야 한다.

사무국과 형식적 관료기구가 없는 현실은 G20의 약점이 아니라 오히려 강점이 됨을 인식할 필요가 있다. 의제 설정과 협의가 개방적으로 이루어지고, 현안에 탄력적으로 대응할 수 있기 때문이다. 현재의 트로이카 시스템도 이러한 개방성과 유연성을 유지해 주는 기능을 한다. 따라서 한국은 대안을 마련하기 보다는 기존의 제도적 현실을 유지하는 쪽으로 정책을 추진할 필요가 있다. 또한 G20은 글로벌 거버넌스의 일부로서 새로운 글로벌 거버넌스의 수립과 운용에 대한 기본방향을 제시하는 데 치중하고, 구체적 실행은 기존의 공식적 국제기구 및 지역기구가 담당하는 유기적 협조체제를 모색하는 제도로 인식, 활용할 필요가 있다. 이런 차원에서 G20에서 실행과 관련된 정책을 제안하는 데 신중할 필요가 있다.

전략-5: G20가 향후에도 지속되기 위해서는 국가뿐만 아니라 비국가 행위자들의 참여가 보장되는 장이어야 한다. 즉 글로벌 거버넌스의 2.0과 3.0의 모습을 동시에 충족해야 한다.

국가간 경쟁에서 파생되는 문제들이 자유롭게 토의되고 결론을 향해 나아가는 장이자, 비국가 행위자들이 정당하게 참여하여 함께 토론하는 장이 되어야 G20가 지속될 수 있다. 한국은 향후 G20정상회의를 운용함에 있어 후자의 적절한 참여를 보장하는 제도적 장치 마련에 주의를 기울여야 한다.

전략-6: G20 또는 글로벌 거버넌스에 관한 지식을 지속적으로 공급할 수 있는 지적 공동체를 만들어 나가는 작업이 중요하며, 공적, 사적 부문의 다양한 행위자들을 유기적으로 네트워크화하는 제도적 기반을 조성해야 한다.

G20은 지식경쟁의 장이다. 그러나 정부 주도로 G20에 관한 지식을 생산하는 데에는 한계가 있다. 글로벌 거버넌스는 기본적으로 다양한 행위자, 다양하고 복합화하는 이슈영역을 다루는 사안이므로 이에 적절히 대응하는 국내적 지원체계를 구축하는 작업이 시급하다.



제1장 서론

2008년 가을 미국발 금융위기가 세계경제를 강타한 이후 신세계 경제질서 구축을 위한 크고 작은 움직임들이 이어지고 있다. 지구규모의 전쟁이나 경제위기가 새로운 경제질서 도래의 계기가 되어왔듯이 세상은 또 한차례 거대한 변화를 기다리고 있다. 제2차 세계대전 후 미국이 설계한 브레튼우즈 체제는 여러 곡절 속에서 진화를 거듭해 왔으나 이번 위기를 겪으면서 글로벌 거버넌스 제도로서 명백한 한계를 보이고 있다. 그간 금융위기의 소방수 역할을 맡아온 국제통화기금(International Monetary Fund: IMF)과 개도국 지원을 담당해 온 세계은행(World Bank)은 위기 앞에서 무기력하였고, 서구국가들로 구성되어 일종의 비공식적 조정위원회 역할을 해 온 G7 역시 한계를 노정하였다. 향후 위기의 재연을 막기 위해서는 글로벌 거버넌스의 재건축이 필요하다. 이미 주요국들은 자기의 이해를 담는 거버넌스 체제를 구축하기 위한 경쟁에 돌입하였다. 미국은 주도국으로서의 지위를 잃지 않기 위해, 유럽은 위기의 주범이면서 자신들에게 더 큰 고통을 안겨준 미국을 견제하기 위해, 중국은 커져가는 덩치에 걸맞은 대접을 받기 위해 새 판짜기에 몰두하고 있다. 이런 와중에 G20 정상회의가 부상하고 있다. 위기극복 기구의 역할을 넘어 금융개혁, 국제기구 개혁, 지속 가능한 균형성장 등 굵직한 사안을 다루는 세계경제의 최상위 포럼이란 모양새를 갖추어 가고 있는 것이다.

이런 G20 정상회의를 오는 11월 11-12일 한국이 개최한다. 올림픽 같은 대형 국제이벤트를 성공적으로 치러 국격을 향상시키듯이

G20의 개최 역시 세계의 이목을 끌어 유무형의 자산을 창출할 기회를 제공한다는 데에는 의문의 여지가 없다. 그러나 이번 G20 개최는 행사성을 넘어 더 큰 의미를 지니고 있다. 의장국으로서 세계질서 재구축에 의미 있는 공헌을 할 수 있는 기회가 그것이다. 이제까지 글로벌 거버넌스는 서구 선진국들의 전유물이었으나 세상은 변하고 있다. 미국은 여전히 세계 최강이며 질서 주도국이긴 하지만 더 이상 워싱턴 컨센서스로 비유되는 미국식 사회경제 운영방식을 세계표준으로 밀기는 어려운 처지에 있다. 유럽은 미국을 효과적으로 비판해 왔지만 한 목소리로 대안을 내놓을 준비는 아직 갖추지 못하고 있다. 떠오르는 중국 역시 세계질서 재구축을 뒷받침하는 고도의 지식체계를 구비하지 못한 상태이다. 개도국의 목소리는 이제 무시 못하는 상황으로 변하였다. 이런 속에서 중견국으로서 한국의 활동공간이 열리고 있으며, 의장국으로서 갖는 제도적 특권이 이를 뒷받침할 수 있다. 그렇다면 한국은 어떤 전략을 마련해야 하는가.

일차적으로 한국이 깊이 고민해야 할 사항은 위기 이후 글로벌 거버넌스의 변화의 성격을 이해하는 것이다. 그리고 그 속에서 G20의 위상을 정확히 파악해야 한다. 둘째, 한국은 글로벌 거버넌스란 장에서 어떤 연기를 펼쳐야 하며 이를 위해 어떤 준비를 해야 하는지 고민하여야 한다. 단지 강대국을 따라가는 차원을 넘어서려면 새로운 제도에 적합한 권력자원과 권력행사방식을 구비해야 한다. 끝으로 한국은 스스로의 위상에 걸맞은 이익을 정의하고 이를 실행하기 위한 전략을 마련하여



야 한다. 한국은 중견국(middle power)이자 대외 지향형 개방경제체제로 성공해 온 국가이므로 이런 정체성에 걸맞은 이익을 추구하여야 한다. 스스로를 과대평가해서 과대한 목표를 설정해도, 또 과소평가하여 강대국을 추수(追隨)하는 데 그쳐서도 안된다. 요컨대, 대응의 핵심은 변화하는 글로벌 거버넌스의 흐름을 정확히 읽고 그 속에서 각각의 행위자들이 어떤 방식으로 경쟁하고 협력하는가를 파악한 후, 한국이 할 수 있는 일을 정의해 내는 작업이다. 본 보고서는 여기에 논의의 초점을 맞추고 있다.

이 글은 21세기 국제정치의 변화로부터 논의의 실마리를 풀어간다. 글로벌 거버넌스를 담당하는 국제제도는 국제정치의 변화를 반영하기 마련이며, 그 제도 속에서 행위자의 행동 패턴은 특징하게 구성되기 때문이다. 21세기 글로벌 거버넌스는 행위자간 관계의 네트워크화와 이슈영역의 연계와 복합화에 의해 비공식적, 네트워크적 거버넌스 제도로 진화해 가고 있는 동시에 여전히 세력배분구조를 반영하는 권력정치적 거버넌스의 속성이 복합되어 있는 것으로 파악한다. 다시 말해서, 오늘의 글로벌 거버넌스는 국가들의 이익 충돌과 집단행동의 문제, 무임승차의 문제를 합리적으로 해결하는 산물, 혹은 국가간 세력배분구조의 반영이란 20세기적, 전통적 거버넌스와 이슈의 다양화와 복합화에 따른 21세기 네트워크적 거버넌스와의 복합적 성격을 띠는 제도(복합네트워크 거버넌스)이다 즉, 전자가 GG 2.0, 후자가 GG 3.0 이라면 현재는 GG 2.5 제도로 표현할

수 있다. 둘째, 이 제도 속에서 행위자의 행동 패턴 역시 전통적인 하드파워적 권력행사방식과 21세기 네트워크적이고 소프트한 권력행사방식의 복합으로 파악한다. 이러한 가설을 바탕으로 이 보고서는 G20의 전개과정을 분석하고, 그 속에서 주요 행위자의 전략을 파악한다. 다음 한국의 대응을 비판적으로 분석하고 정책적 대안을 제시할 것이다. 그 중심 내용은 ① 글로벌 거버넌스를 위한 국제제도로서 G20의 성격과 그 구성원의 행동패턴에 대한 이론화; ② G20 프로세스 즉, 아시아 금융위기를 계기로 등장한 G20 재무장관회의로부터 2008년 세계금융위기 속에 등장한 G20 정상회의의 전개과정을 사례로 하여 분석; ③ 주요 세력의 G20 전략 비교분석(미국, 중국, EU); ④ 한국의 G20 전략의 비판적 분석과 정책대안으로 구성된다.

글로벌 거버넌스(Global Governance: GG)

‘글로벌 거버넌스’란 세계정부가 없는 국제체제 하에서 다양한 행위자들이 함께 상호의존적인 관계를 정리하고 조정하는 것을 목표로 규칙 제정을 통한 규범적 질서를 창출해 나가는 것을 말한다. 이를 통해 국제적, 세계적, 지구적 문제들을 해결하는 것이 목적이다.



제2장 G20에 대한 이론적 고찰

21세기 국제정치의 변화와 기존 이론의 한계

탈냉전 20년의 역사를 거치면서 국제정치는 많은 변화를 겪어오고 있다. 냉전이 종식되고 미국이 유일한 지도국으로 자리잡는 단극체제가 뿌리내리는 듯 했으나, 세계화, 정보화, 민주화 등 냉전 종식보다 더 근본적인 변화가 진행되면서 국제정치는 훨씬 근본적인 변화를 겪고 있다. 국제정치의 변화는 국제제도의 본질이 변화되는 것을 의미하기도 한다. 과거 국민국가 단위가 대외관계에서 거의 모든 권능을 보유하고 있던 당시에 국제제도는 국가 간 권력과 이해관계에 의해 주로 좌우되었으나, 이제는 국가 이외의 다양한 행위자들이 중요해지고, 과거보다 훨씬 넓어진 많은 이슈영역들의 상호관계에 의해 국제정치의 맥락이 결정되는 양상을 보이고 있다.

향후의 국제정치가 지금까지 우리가 보아 온 근대적 의미의 국제관계 논리에 의해 계속 진행될 것은 명확하다. 여전히 국민국가가 가장 중요한 단위이며, 국가들 간의 세력과 이익의 균형이 국제정치의 향배를 결정할 것이기 때문이다. 국가들은 폭력을 정당하게 독점하고 있는 유일한 단위로서 안보와 군사부문에 있어 여전히 막대한 영향력을 발휘할 것이다. 국가 권력의 위계구조에 의해 국제정치의 무게중심이 달라질 것이며, 현재까지 미국은 21세기의 최강대국으로서 많은 영향력을 발휘하고 있다. 국가 간 경쟁의 관점에서 브릭스(BRICS: 브라질, 러시아, 인도, 중국) 국가들의 부상과 이를 견제 혹은 포용하려는 미국의 세력관계가 국제정치의 중요한 요인으로 계속 작용할 것이다.

그러나 국민국가를 단위로 벌어지는 세력 및 이익관계와는 별도로 새로운 현상들이 벌어지고 있는 것도 사실이다. 국가 이외의 행위자들의 중요성이 증대되고 있는데, 국가 내의 기업, 언론, 시민사회단체, 이익집단, 개인들의 영향력이 점차 커지고 있다. 국경을 넘어 교환되는 막대한 양의 재화와 서비스, 정보 등으로 인하여 국가의 통제력이 약화되고 있고, 국가 이외의 행위자들이 초국경적으로 관계하는 양상이 증가하고 있다. 정보화의 발달로 정부가 독점하고 있는 정보와 지식이 비국가 행위자에게 향하고 있다. 민주화가 전 세계적으로 진행되면서 국가는 국민들의 결정에 따라 공공정책을 결정해야 하고, 국민들은 지역적, 혹은 지구적 시민사회를 형성하고 접함으로써 자국 정부의 정책을 좌우할 수 있게 되었다(Slaughter 2005).

행위자의 다양화와 더불어 국제정치의 이슈영역이 다변화되고 있는 것도 주목할 만한 현상이다. 안보와 국방과 같은 소위 고위정치의 중요성이 지속되고는 있지만, 경제, 사회, 문화, 환경, 인간안보 등과 같은 다양한 이슈들이 안보 이슈와 마찬가지로, 때로는 더욱 중요하게 다루어지고 있으며, 이들 영역 간의 상호관계도 더욱 복잡해지고 있다.

이러한 상황에서 국제제도의 성격 역시 큰 변화를 보이고 있다. 과거 국제제도는 국가들 간의 권력관계, 혹은 상호이익의 도모, 정체성에서 비롯되는 공동체의식 등을 주요 변수로 형성되고 변화되는 경향을 보였다. 국제제도가 국가 단위의 세력과 이익, 정체성을 반영하고 있었던 것이다. 그러나 국제정치가 변



화하면서 국제제도도 국가 이외 행위자들의 의견과 영향력을 반영하게 되었고, 이슈영역도 더욱 복잡해져 다양한 국제제도들이 생겨나게 되었다. 국제문제가 다양해지고 변화도 빨라지면서, 많은 국제제도들이 여러 차원에서 우후죽순처럼 생겨나, 성립과 소멸과정이 더욱 역동적으로 변화하였다. 국제제도들 간의 상호관계도 더욱 복잡해져 과거와 같이 단순한 상호관계를 넘어 복잡한 연결망, 네트워크를 형성하고 있다. 결국 국가 이외의 행위자들의 역할이 강화되는 거버넌스적 현상과, 여러 행위자들의 관계가 역동적으로 변해가는 네트워크적 성격이 강화되고, 이슈영역이 다양해짐과 동시에 대상 영역도 지역, 지구로 확대되는 복합적 양상을 띠고 있는 것이다(Kahler 2009; Castells and Cardoso 2006).

이러한 현상은 21세기 들어 나타난 안보 위기, 도덕성 및 정당성의 위기, 경제위기에도 반영되어 있다. 9·11 테러 이후 세계안보는 새로운 차원으로 진입하여 테러집단과 같은 비국가 행위자들의 폭력이 중요해졌는가 하면, 이에 대처하는 국가들의 노력도 국제제도의 영향력을 중시함과 더불어, 지구적 시민사회의 의견도 존중하는 방향으로 변화되었다. 반테러 전쟁을 수행한 미국의 노력은 끊임없이 지구적 시민사회의 비판의 대상이 되었고, 각국 정부들은 자국 국민들의 생각에 따라 대테러전쟁의 정책을 끊임없이 수정해야 했다. 과거와는 달리 국가 이외 차원의 행위자들의 정보 및 지식 네트워크가 중요해진 것이다.

2008년 경제위기 역시 국가들 간의 협력으로 사후 처방을 마련하고 있으나, 위기의 범위, 성격, 위기대처에 대한 국가들 노력에 대한 지구적 평가 등의 측면에서 과거와는 다른 양상을 보이고 있다. 위기의 본질을 해석함에

있어 국가들 간의 의견 차이뿐 아니라 다양한 비국가 행위자들의 의견이 중시되었고, 국제금융질서, 더 나아가 경제질서 전체, 자본주의의 성격 등에 대한 문제제기가 이어짐에 따라 위기의 대처방향에 대한 지구적 담론경쟁이 심화되었다. 경제위기의 원인에 대한 담론이 지구화됨에 따라 이를 해결하는 노력도 국가들 간의 협력 차원을 넘어, 국제금융레짐, IMF, 세계은행 등 다양한 제도들 간의 상호관계를 새롭게 정립해야 차원으로 확대되어야 한다는 목소리도 높아졌다.

2008년 경제위기를 흔히 1929년의 경제위기와 비교하곤 하지만, 위기의 배경이 되는 국제정치의 본질과 문제를 해결하는 제도적 노력의 환경이 크게 달라짐에 따라 위기의 처방도 달리 보아야 할 필요가 지적된다. 2008년 워싱턴회의를 시작으로 자리잡은 G20 정상회의는 한편으로는 2008년 경제위기 해결의 국제제도를 자리잡아갔으나, 다른 한편으로는 위기 해결 이후의 단계, 즉 국제금융질서는 물론 국제경제질서 일반, 심지어 환경과 개발문제까지 다루는 기존 국제제도들 간 관계를 관장하는 제도들 간의 광범위한 네트워크로 변화하고 있는 양상을 보이고 있다. 이는 G20 정상회의가 최고위 정책결정자들의 모임이라는 성격, 정상회의가 의례적이 아니라 점차 실무차원의 합의까지 이끌어내는 방향으로 발전하고 있다는 양상 등에 힘입은 바도 크지만, 세계의 문제가 보다 촘촘하게 얽힘에 따라 이를 총체적으로 관장할 지구적 복합네트워크가 필요해졌다는 환경변화에 힘입은 바도 크다(Alexandroff and Cooper 2010).

G20 정상회의는 2008년 경제위기 이전부터 이미 존재하고 있던 G20 재무장관 회의를 격상시켜 위기해결을 다루는 국제제도로 출현



하였다. 그리고 짧은 기간이지만 워싱턴회의 이후 2010년 토론토 회의에 이르기까지 G20 정상회의는 진화하였다. 이 과정에서 G20 정상회의가 과연 경제위기를 해결하는 국제기구에 머무는가, 국제제도로서 이전의 국제제도와는 다른 새로운 성격을 가지게 되었는가 하는 새로운 질문이 제기된다. 더불어 G20 정상회의라는 제도 속에서 각각의 행위자들이 어떠한 방식으로 행동하고, 협력하고 경쟁하는가 하는 이론화도 필요하다. G20 정상회의가 기존의 공식화되고 정형화된 국제조직과 다른 형태의 제도라면 그 속에서의 행위자들의 정책과 행동도 달라지기 때문이다.

우선 협소한 의미에서 G20 정상회의는 경제위기를 해결하기 위한 국가들 간의 경제기구로 정의될 수 있다. 1929년 이후 최대의 경제위기라고 일컬어지는 2008년 경제위기 역시 국가들의 이기적 보호주의로 더 큰 위기로 악화될 수 있는 성격을 가지고 있었다. 특히 1929년 위기 이후 위기관리를 주도하는 패권 국가의 역할이 부재한 상황에서 위기가 악화된 경험에 비추어, 2008년 경제위기 이후 미국은 이러한 집단행동의 문제, 이기적 보호주의의 문제를 극복하기 위해 새로운 협력체계를 도모하고자 하였다.

과거에도 이러한 국제제도는 다수 존재하였다. 대표적으로 2차 대전 이후 브레튼우즈 체제를 통하여 국가들의 이익 충돌과 집단행동의 문제, 무임승차의 문제를 합리적으로 해결하기 위해 국제경제제도를 만들어왔다. 각 국가들은 합리적 선택에 의해 국제제도의 존재에 대한 수요를 표출하고, 국제제도는 이러한 수요를 만족시키기 위한 역할을 수행하였다.

이렇게 볼 때 G20 정상회의는 국가 간 이익을 극대화하고 협력을 제도화하기 위하여

창출된 국제제도이다. 모든 국가들이 자국의 이익만을 도모하여 최적의 결과에 도달하지 못하는 수인의 딜레마를 막기 위해 미국이 주도가 되어 상호협력적인 제도를 창출한 것이다. 결국 제도를 통해 협력을 창출하고 지속하는 신자유주의적 제도주의와 패권안정이론을 함께 적용하여 G20 정상회의를 설명할 수 있다.

그러나 G20 정상회의를 보다 광범위한 맥락에서 보면 회의는 변화하는 세력배분구조의 특성을 반영하고 있다. 냉전 종식 이후 미국은 세계 유일의 지도국으로서 패권적 권력을 행사해 왔는데, 2001년 9·11테러로 발생한 안보 위기, 그리고 이후 부시 전 행정부의 군사적 일방주의로 빚어진 정당성 위기에 더해 2008년 경제위기로 인해 미국 중심의 세계질서는 도전에 직면하고 있다. 미국은 자국 주도의 국제질서를 유지, 강화하기 위해 경제위기 해결 과정의 주도권을 잡고, 이를 중심으로 다양한 문제를 해결하려는 노력을 기울이고 있다. 따라서 G20 정상회의는 단지 경제위기 해결을 위한 협력체가 아니라, 중장기적으로 지속되는 미국 패권 유지라는 미국 국가전략이 반영된 제도라는 시각이 가능하다.

모든 국제제도는 세력배분구조에서 자유롭지 않다. 미시적으로는 각 개별국가들이 이익을 극대화하고, 상호이익을 제도화하기 위해 국제제도를 창출하지만 국제제도가 창출된 당시의 국제적 세력배분구조를 반영하게 마련이다. 국제제도의 디자인, 기초 규범, 운영방식, 각 행위자들의 권리배분 등에서 국제정치의 기본 세력구조가 반영될 수밖에 없다. 또한 국제제도 성립 당시의 세력배분구조가 변화하면 그 국제제도는 더 이상 활성화되기 어려운 경우가 많다. 물론 제도의 관성 때문에 세력배분구조를 역규정하는 경우도 없지 않으나, 세력



배분구조와의 충돌 속에서 생명력은 위협받을 수밖에 없다.

이렇게 볼 때 G20 정상회의는 미국 패권 구조 속에 미국 경제력의 쇠퇴, 유럽국가들의 미국에 대한 경쟁과 협력의 양면구조, BRICs 국가들의 발언권 강화욕구, 그리고 각 지역을 대표하는 중진국들의 역할 강화 노력 등이 어우러진 국제적 세력배분구조를 반영하고 있다고 볼 수 있다. 이 경우 세력배분구조를 중시하는 신현실주의가 기반이 되는 현실주의적 제도론과 세력전이 상황을 이론화하는 세력전이 이론의 측면에서 G20 정상회의의 보다 광범위한 맥락을 파악할 수 있다.

그러나 기존의 국제정치이론으로 G20 정상회의를 볼 수 없는 문제가 있다. 21세기 국제정치는 세계화, 정보화, 민주화 등의 거대조류가 상당한 변화를 불러일으키고 있으며, 행위자가 다양해지고 이슈도 복잡해지는 등, 국제정치의 질적인 변화가 일어나고 있기 때문이다. 이에 따라 국제제도 역시 기존의 20세기적 이론으로만 분석될 수 없는 현상을 보이고 있다.

2008년 워싱턴회의에서 2010년 토론토 회의에 이르는 과정에서 G20 정상회의는 다양하게 진화해왔다. 보다 다양하고 많은 회원국을 포괄할 뿐 아니라 비회원국의 주요 국가들의 목소리도 반영하고 있으며, 비정기적, 비공식적 회의를 통해 보다 유연하게 상황에 대처하면서 다양한 요구들에 귀를 기울이고 있다. 경제위기 해결을 위한 국가 간 협력정책뿐 아니라 IMF와 세계은행 등 다른 국제제도의 개혁 문제, 환경문제, 제3세계국가들에 대한 개발협력 문제 등도 새로운 어젠다로 등장했다. G20 정상회의의 진행방식도 기존의 국제기구와는 다른 보다 네트워크적 성격을 띠고 있다. 이러

한 G20 정상회의의 새로운 특성들은 이론화 과정에 새로운 문제를 제기한다.

G20 정상회의 전체는 국제제도로써 다음과 같은 특성을 지닌다. 첫째, G20 정상회의를 구성국가들 간의 완전한 갈등이나 완전한 협력으로 보기는 어렵다는 것이다. 즉, 현실주의적 제도론과 자유주의적 제도론의 어느 한쪽만으로 설명하기는 쉽지 않다. G20 정상회의의 구성원들은 한편으로는 경제위기 해결과 향후 국제금융체제의 변화라는 중대한 협력사안을 가지고 있으면서도, 동시에 자국의 입지를 최대한 강화하고 자국의 입장이 최대한 반영되는 국제제도를 원하고 있다. 국가들 간의 경쟁과 협력은 국제제도를 디자인하고 운영하는 과정에서 제도라는 틀 속에서 이루어지고 있다고 볼 수 있다. 소위 제도적 균형전략(institutional balancing)이다. 국가들은 제도 밖에서 적나라한 경쟁을 하기도 하지만 이러한 측면이 점차 줄어들고, 국제제도의 기본 요건들, 즉 제도의 규범과 원칙, 구성원의 범위와 합의 절차를 디자인하는 과정에서 보다 많은 의견을 투입하고자 하는 방향으로 힘을 쏟고 있다. 또한 만들어진 국제제도 속에서도 자국의 입장을 강화하고, 경쟁세력의 목소리를 견제하고자 하는 제도 속에서의 균형정책을 취하는 것이다.

G20 정상회의 구성국들은 공통의 문제를 해결하기 위해 제도를 통한 협력의 필요성에는 아무런 문제를 제기하지 않지만, 구체적인 이슈를 어떻게 해결해야 하는가 하는 부분에서는 자국의 입장이 최대한 반영되기를 바라고 이를 추구하고 있다. 제도 안에서 자국의 이익을 위해 타국에 대해 균형을 취하는 형태이다.

둘째, G20 정상회의는 다루는 이슈가 점차



광범위해지는 특성을 보이고 있다. 즉, 하나의 이슈영역만을 다루는 제도가 더 이상 불가능하고 다수의 이슈들을 함께 다루는 현상이 일어나고 있는 것이다. 이슈영역이 다변화되면서 다른 제도들과의 관계설정이 중요해지고, 국제 제도들 간의 중복도 해결해야 할 문제로 대두된다.

셋째, G20 정상회의는 형식적 제도를 가지고 있지 않은 국제제도이다. 즉, 제도가 공식화, 형식화 되지 않고, 상황의 변화에 따라 회의소집 간격, 회수, 장소, 의장국, 이슈선정, 멤버십 등이 모두 유동적인 상황이다. G20 정상회의는 형식적 조직 없이, 네트워크적 제도, 거버넌스적 관리양식으로 변화하고 있음을 알 수 있다.

넷째, G20 정상회의가 다루는 이슈가 증가하고, 정상 수준에서의 논의가 진행되면서 G20 정상회의와 여타 기존 제도들과의 관계설정이 중요한 문제로 등장하였다. G20 정상회의가 다른 제도들을 교체하면서 발전하는 것이 아니라 네트워크적 공존 양상으로 변화하고 있다고 해야 할 것이다.

G20 정상회의라는 제도 속에서 각각의 행위자들도 새로운 특성을 보인다. 첫째, 앞에서 논한 국제제도 안에서의 균형전략은 어떠한 힘을 추구하는가 하는 권력장의 성격을 보여준다. 국제제도 안에서 G20 정상회의 국가들이 활동할 때에는 제도를 자국의 이익에 맞게 이끌기 위한 지식, 설득력, 다자구조 속에서의 동맹결성, 네트워크의 힘 등을 활용해야 한다. 즉 G20 정상회의에서의 현상은 냉전의 종식으로 인한 세력배분구조의 변화, 패권의 약화, 그리고 도전세력의 등장(rise of the rest) 등과 같은 낮은 근대적 현상뿐 아니라, 권력장 자체의 성격변화를 수반하는 제도적 환경의

G20 정상회의의 제도적 특징	
■	제도적 균형전략 : 제도의 형성과정 및 제도 내에서의 국가간 경쟁과 협력 추구
■	이슈영역의 다변화 : 단일 이슈영역만을 다루는 기존 국제제도들과 달리 경제, 환경, 개발협력, 정치 안보 등의 다수의 이슈를 동시에 해결
■	비공식성·무형식성을 지닌 네트워크적 제도: 회의 간격, 회수, 장소, 의장국, 이슈선정, 멤버십 모두 유동적
■	기존 제도와 네트워크적 공존 양상 : 기존 제도를 대체하는 것이 아니라 기존 제도와 공존하면서 제도들간의 역할과 운용 방식을 재조정

변화를 수반하고 있는 것이다. 앞에서 논의한 제도적 힘뿐 아니라, 소프트파워, 지식의 힘, 네트워크적 권력, 구조적 힘 등이 중요한 요소도 등장하였다. G20 정상회의에서 간접적으로 논의되고 있는 자본주의 모델 논쟁 역시 보다 거시적인 의미에서 새로운 권력요소를 둘러싼 논쟁이라고 볼 수 있다.

둘째, G20 정상회의의 독특한 성격은 회원 국가들과 비회원국가들 간의 연결성에 대한 의식, 강조, 임무 등에서도 드러난다. 제도의 경계가 불명확해지는 동시에 다른 국가들과의 연결이 중요해진다(Goddard 2009).

셋째, G20 정상회의가 다루는 이슈가 경제관련 전반으로 확장됨에 따라 기본적으로는 국가들이 중요한 행위자가 되어있지만, 경제, 환경 등에 영향을 미치는 비국가 행위자들에 대한 고려가 증가하고 있는 것이 사실이다. 다양한 시민사회 단체들의 역할도 중요해지고 있고, 특히 은행, 사업부분등이 중요한 행위자로 등장했고, 서울회의에서도 기업차원의 회의(business conference)를 개최하고자 노력하고 있다.



G20 행위자의 특징

- 새로운 권력요소를 활용한 경쟁 : 경제력, 군사력 등의 하드파워 외에 지식, 설득력, 네트워크 파워 등을 동시에 활용
- 회원국과 비회원국들 간의 연결성 중요
- 비국가 행위자(은행, 기업, NGO 등)의 역할 비중이 증대

새로운 이론들의 고려와 G20 정상회의

G20 정상회의를 이론적으로 조망할 때, 보다 다양한 고려, 특히 근대적 권력관계의 양상과 탈근대적 네트워크 양상에 대한 각각의 고려가 필요하다. 근대에 들어 지구적 차원의 정치 질서 혹은 거버넌스의 형태는 단순화해서 유형화하면 세 가지 모습을 지닌다. 첫째, 근대 질서 도입 직후 유럽 국가들 간에 주권의 원칙이 뿌리를 내리는 한편, 유럽국가들과 비유럽국가들 간에 제국-식민지 관계가 형성되는 과정이다(글로벌 거버넌스 1.0). 유럽 국가들은 때로 국민국가를 넘어 제국을 건설하여 유럽의 타국가들을 정복하고자 하는 야심을 키우지만, 나폴레옹 전쟁 이후 사실상 유럽 국가들 간에는 국가 주권을 인정하는 국가 간 질서가 자리잡는다. 그러나 유럽 국가들은 비유럽 국가들의 주권을 인정하지 않고 공식적 식민화, 혹은 제국주의를 행하거나, 반식민화함으로써 지구질서를 유럽국가들에게 유리하게 유지한다. 윌러슈타인의 세계체제론 역시 지구적 차원에서 이 시기의 글로벌 거버넌스를 자본주의 세계체제로 이론화하려는 시도였다.

둘째, 21세기에 더욱 적실한 거버넌스의 유형은 전형적인 근대국가 간 관계이다. 흔히 국가 간 관계로서 국제질서를 논하는 것이 당

연시되고 있으나, 제3세계 국가들까지 평등한 주권을 소유하고 지구상의 모든 국가들이 근대적 국제질서를 영위해 된 것은 실로 최근의 일이다. 1945년 과거의 제국들이 몰락하고 구 식민지들이 모두 독립하면서 전형적인 근대 국제질서가 지구적 차원으로 확대된 것이다. 이를 글로벌 거버넌스 2.0이라 할 수 있고, 이러한 질서는 21세기에 이르기까지 중요한 국제관계의 논리로 작동하고 있다.

셋째, 앞으로 도래할 세계질서를 예측하면서 전형적인 국가 간 질서와는 다를 것이라는 논의가 한창 진행되고 있는 것이 사실이다. 일례로 9·11 테러 이후 부시 전 행정부 당시 미국은 소위 선제공격전략을 추구하였고, 이는 다른 국가들의 주권을 침해하여 패권 중심으로 새로운 질서를 정립하려는 시도로 보여졌다. 21세기 한 국가가 지구 전체를 적어도 군사적으로 통제할 수 있을 만큼의 기술력을 보유할 가능성이 열리면서 향후 글로벌 거버넌스의 형태가 제국적 모습에 접근하는 것이 아닌가 하는 논의가 진행되었다. 주로 신현실주의와 구조주의자, 마르크스주의자들에 의해 이러한 논의가 활성화되었다.

반면 국가 간 상호의존과 협력이 심화되면서 통합의 과정이 가속화되어 지역 통합이 이루어지고 더 나아가 지역 간의 협력과 통합까지도 가능하지 않겠는가 하는 시각도 가능하다. 시장과 민주주의를 토대로 평화와 통합이 진행되고 그 범위가 확대되면 결국 민주적 과정에 의한 세계정부가 수립될 것이라는 낙관적 전망이다.

이와는 달리 국가의 역할이 약화되는 것은 사실이나, 제국이나 통합과 같은 하나의 대체질서가 출현하는 것이 아니라 다양한 행위자들의 복합적 네트워크가 향후 질서를 주도



할 것이라는 주장도 나오고 있다. 국가의 부분들도 분절화되고, 국가 이하의 비국가 행위자들, 그리고 국제제도 및 초국가 행위자들이 복잡하게 얽혀 주권의 소재지가 더 이상 명확하지 않은 상황에서 자연스럽게 질서가 창발

(emerge)할 것이라는 견해이다. 이와 같이 글로벌 거버넌스 3.0의 구체적 모습에 대해 어느 하나의 대안이 가장 확실하다고 논하는 것은 무리이다. 모든 모습이 혼재하고 있기 때문이다.

[표 1] 글로벌 거버넌스의 변화와 내용

	글로벌 거버넌스 1.0	글로벌 거버넌스 2.0	글로벌 거버넌스 3.0
시기	유럽 근대 출범 - 1945	1945 - 냉전 종식	냉전 종식 이후 현재까지
주요 행위자	유럽의 국민국가/제국, 3 세계 식민지/반식민지	지구적 범위의 국민국가들	국민국가, 국가 이하의 비국가 행위자, 국제제도, 초국가행위자
질서의 형태	유럽국가들 간의 국민국가/제국 간 근대적 국민질서 형성과정, 유럽제국과 제 3 세계의 식민지 간의 지배-피지배관계	모든 국가들의 형식적 주권 획득과 주권 평등의 원칙 적용	1) 통합의 진전과 지구적 세계정부의 출현 2) 새로운 제국(들)의 출현 3) 네트워크적 세계질서

이렇게 보면 G20 정상회의는 글로벌 거버넌스 2.0과 3.0 사이의 어디엔가 존재하는 이행적 거버넌스 체제라고 할 수 있다. 21세기의 경제질서를 만들어 내고 또한 경제위기를 조성한 행위자들이 더 이상 국민국가 단위가 아니라 자본, 금융계, 노동, 국제기구 등 다양한 행위자이기 때문이다. 경제위기를 해결하는 과정에서 여전히 국민국가가 주도권을 잡고 있지만, 이는 위기 해결의 거버넌스에 국한된 것이며 과거와 향후에 지구경제질서를 만들어가는데에는 또다시 비국가 행위자들 간의 네트워크가 중요해질 것이기다.

결국 한편으로 G20 정상회의는 경제위기를 해결하고자 하는 노력임과 동시에 패권국가인 미국이 자국의 지도력을 강화하기 위한

회의이고, 여기서 미국 이외의 다른 강대국들은 자국의 영향력을 강화하기 위한 노력을 기울이고 있다. 소위 BRICs 국가들로 불리는 중국, 러시아, 인도, 브라질 등의 국가들은 새로운 글로벌 거버넌스 체제에서 역할을 발휘하기 위해 나름의 노력을 기울이고 있다.

그러나 다른 한편으로 G20 정상회의는 형식화, 공식화되지 않은 상황에서 점차 다양화되는 이슈들을 다루고, 다른 국제제도와의 관계를 새롭게 도모하는 모습도 보이고 있다. G20에 참가하려는 자본그룹의 움직임이 활발해지는 한편, G20 중심으로 새롭게 짜여지는 경제질서에 반발하는 시민단체들이 활성화되는 것도 같은 맥락이다. 이러한 특징은 국제정치 자체의 변화, 즉, 세계화, 민주화, 정보화



등의 거대조류로 발생하는 네트워크적, 거버넌스적 국제정치 출현의 모습을 반영하고 있다. 결국 G20은 글로벌 거버넌스의 2.0과 3.0의 중간 이행형태를 띠고 있는 것이다.

G20 정상회의를 국제제도의 측면에서 보자면 “제도는 근저의 세력배분구조를 반영한다”(현실주의) 혹은 “국가이익의 타협의 산물”(자유주의)이라는 생각을 넘어 “국제정치 자체의 변화가 제도의 형태를 변화시킨다”는 인식이 필요하다.

이러한 측면들을 담기 위해서는 다음의 이론들을 보다 적극적으로 살펴보는 것이 필요할 것이다. 첫째, 글로벌 거버넌스론이다. 근대 국제정치가 국민국가 중심의 조직원리에 기초해있다면 21세기 국제정치는 국가 이외의 다차원적 행위자들에 의해 움직여지고 있다. 비국가 행위자의 상대적 중요성이 증가하고 국가주권이 약화되면서 국제기구에 대한 시각도 변화하고 있다. 이러한 다차원적인 행위자들 간의 권력행사 방식도 하향식 구조라기 보다는 쌍방향 혹은 복잡계적 네트워크로 이루어지는 경향이 있다.

둘째, 거버넌스론에서 한걸음 더 나아가 네트워크적 시각이 필요하다. 기존 이론에서는 국가들 간의 연결을 국제구조라는 개념으로 파악하고 국가들이 소유하고 있는 힘의 배분 구조를 가장 중요한 변수로 생각해 왔다. 그러나 국가는 물론 비국가 행위자들 간의 관계가 한층 복잡해짐에 따라 각 행위자가 소유하고 있는 자원의 힘 뿐 아니라 다양한 관계와 연결망 속에서의 힘이 더욱 중요해지고 있다. 모든 국간들 간 연결망은 규모신축성(*scalability*)과 적응력(*adaptability*) 및 유연성(*flexibility*)를 가지게 되고 주어진 상황에 따라 구조는 유연하게 변화한다. 규모신축성에 따라 국가들과 비국가 행위자들 간의 네트워크는 다양한 규모의 연

결망을 신축성 있게 운용하게 되고, 변화하는 상황에 따라 쉽게 변화하는 향상된 적응력을 보이며, 환경에 맞지 않을 경우 네트워크의 성격과 형태를 변화시키는 유연성도 가지게 된 것이다. 자원으로 짜여진 구조가 형태와 규모, 성격 면에서 고정된 채 행위자들을 제약하는 과거 형태와 다른 양상을 띠게 된 것이다.

네트워크 속의 행위자들 역시 다른 행위자들 혹은 노드(*node*)들과의 연결성, 혹은 집중성(*centrality*)을 중요한 권력자원으로 삼게 되는데, 이는 사회적 권력의 성격을 가진다. 자원이 많다고 행위자들이 더 많은 권한을 가지게 되는 것이 아니라 얼마나 많은 행위자들과 연결되어 있는가, 그 연결망 속에서 다른 행위자들이 자신을 통과해야 하는 집중적 위치를 차지하고 있는가가 곧 힘이 되는 것이다. 자원에서 비롯되는 권력이 아닌 위치와 사회적 힘에서 비롯되는 힘은 네트워크로서의 국제제도의 지위와 역할 뿐 아니라, 네트워크 속에서 활동하는 각 노드들의 권력에도 많은 영향을 미치게 된다.

셋째, 새로운 권력론이 중요한 부분으로 자리잡게 된다. G20 정상회의는 경제위기를 해결하기 위한 기구이자, 다른 경제제도들, 그리고 경제 이외의 영역들을 다루기 위한 회의로서 각 이슈들에 대한 지식과 해결비전 등이 중요한 힘으로 작용한다. 각 행위자들이 가지고 있는 힘이 중요하기는 하지만, 행위자들이 제시하는 해결책이 국제금융질서 등의 국제질서의 정당성과 효율성을 증대시키는데 공헌하는지의 여부가 매우 중요한 척도가 된다. 특히 각 구성국가들의 정치체제가 민주화되고, 정보화로 인해 시민사회 등 국가 이외의 행위자들의 감시와 의견이 중요해지는 상황에서 국가들은 힘으로만 국제제도의 향방을 결정할 수



없고, 비전과 설득력, 정당성의 힘으로 국제제도를 운용할 수밖에 없다. G20 정상회의의 경우에도 향후 정당한 국제금융질서의 방향, 자본주의의 다양성 논쟁에서 보여지듯 올바른 자본주의의 형태와 미래, 20개국 회원국들이 지구 전체의 거버넌스를 위해 제시할 수 있는 대안의 적절성, 선진국과 후진국 간의 관계 설정에 대한 도덕적 정당성 등을 확보해야 하는

부담을 가지고 있다. G20 정상회의의 구성국가들은 자신의 힘 뿐 아니라 지식과 비전, 설득력, 그리고 이를 실현하는데 도움이 되는 국내 제도와 정치력 등을 중요한 힘의 자원으로 가지게 된다. 이는 단순히 경제력, 군사력 등과 같은 힘에 기초하여 국제제도를 운용하는 과거의 방식과는 다른 현상이라고 할 수 있다(하영선·김상배 2007).

[표 2] 기존 이론과 네트워크 국제정치이론에서 본 G20 정상회의

	글로벌 거버넌스 2.0		글로벌 거버넌스 3.0
	신자유주의적 제도주의	신현실주의	네트워크 국제정치론
G20 정상회의	경제위기로 비롯된 집단행동의 딜레마, 보호주의화 등의 문제를 해결하기 위한 기구, 패권국가가 자유주의 질서를 유지하기 위해 만든 기구	패권국가의 패권유지를 위해 국제경제질서를 관장하기 위한 기구, 동시에 다른 경쟁국들이 협력과 경쟁을 추구하는 장	다양한 행위자들이 경제위기를 비롯한 많은 이슈들을 해결하기 위해 비공식적으로 협조하는 연결망, 다른 국제제도들과의 관계설정을 도모하는 메타 네트워크의 성격
G20 정상회의 구성국들의 행동	경제위기 이후의 국가이기주의를 해결하는데 협력할 것이며, 이를 제도화하려고 노력할 것임. 패권국가의 역할에 대한 강조	G20 정상회의의 운용과정에서 경제위기 해결에 해가 되지 않은 한도 내에서 자국의 이익이 최대한 반영되도록 노력, 기존의 미패권 중심의 서열구조를 변화시키기 위한 세력전이현상의 투영	제도 속에서의 제도적 균형과 연성균형이 벌어지지만 새로운 권력장의 출현, 다양한 차원의 비국가 행위자들의 등장으로 복잡한 타협의 양상이 출현, 중진국들이 소프트파워와 네트워크 파워를 활용하여 다자무대에서 힘을 증가시키는 현상

넷째, 다자주의이론의 중요성이다. G20 정상회의는 기본적으로 다자적 무대에서 결정들이 이루어짐에 따라 각 행위자들의 이합집산, 이슈에 따른 동맹의 결성 등에 의해 운영되는

특징을 가진다. 강대국이라 하여도 다른 국가들의 단합된 의견 앞에서는 자신의 의견만을 관철할 수 없는 한계를 가진다. 약소국 혹은 중진국의 경우도 다른 강대국들 간의 관계를



적절히 활용하여 자신의 의견을 관철시킬 수도 있다. G20 정상회의의 경우에도 G8 국가들 이외의 국가들이 강대국 간 관계 속에서 적절한 의견을 제시함으로써 전체 논의에 큰 영향을 미칠 가능성을 가지고 있다.

다섯째, 이러한 특성은 중진국의 외교정책론과 연결된다. 중진국은 다자 무대에서 하드파워가 상대적으로 부족한 나라임에도 불구하고 소프트파워와 다자무대에서의 네트워크 파워를 이용하여 많은 역할을 할 수 있다. G20 정상회의의 경우 한국은 미국과의 동맹관계를 축으로 하고 아시아의 대표성을 가지고 G20 정상회의의 의장국으로 활동하고 있다. 의장국은 다른 나라들의 의견을 수렴하고 이를 조정하여 회의의 어젠다를 조율할 수 있는 권한을 가지고 있으므로, 한국은 소프트파워와 네트워크 파워를 기반으로 한국의 하드파워에 비해 더 많은 역할을 맡을 기회를 부여받고 있다. 이와 같이 중진국들은 새로운 국제제도의 틀 속에서 과거보다 더 많은 역할과 기능을 할 수 있다.

이상의 이론적 관찰을 기초로 G20 정상회의의 향후 활동 방향을 명제화하면 다음과 같다.

첫째, G20 정상회의는 견고한 국제제도의 형태보다는 멤버십과 어젠다 설정, 회의운영방식 등에서 보다 유연한 네트워크적 성격을 가진다.

둘째, 경제위기를 해결하는 과정에서 기존에 존재했던 다른 기구들, 즉 G8, IMF, 세계은행 등의 역할과 운용방식을 재조정하고 이들 간의 관계를 재설정하는 제도들의 네트워크(network of international institutions), 또는 메타 제도적 성격을 가진다.

셋째, G20 정상회의는 비단 경제문제 해결 기구의 성격을 넘어 점차 다른 이슈들, 즉 환경, 개발협력, 정치안보이슈(천안함에 대한 의견표

명에서 보이듯이) 등을 관장하는 제도로 성장하고 있으며, 이는 이슈영역에서의 규모신축성을 보여주고 있다.

넷째, G20 정상회의는 비공식적 기구의 성격을 강하게 가짐으로써, 언제까지 회원국가들 혹은 비회원국가들의 지지를 받고 정당성을 인정받을지 알 수 없다. 적응도가 높은 네트워크적 성격을 가짐으로써 제도의 수명과 강도가 미지수인 제도이다. 일례로 2011년에 의장국으로 예정되어 있는 프랑스는 자국의 견해에 따라 G20 정상회의의 기본 구조에 대해 문제제기를 할 가능성도 무시할 수 없다. 물론 이러한 불확실성은 비공식성이라는 장점으로 작용할 수도 있다. 각 국가들이 활발하고 신축성 있는 활동에 의해 G20, 혹은 다른 형태의 G-x의 네트워크를 유지해 나간다면 불확실성은 비공식성인 유연성으로 발전할 수 있을 것이다.

다섯째, 주요 문제를 해결하는 과정에서 지식과 비전, 네트워크 파워가 중시됨에 따라 하드파워적 세력배분구조와 별도로 힘을 가진 국가들의 역할이 부각될 수 있다. 특히 중진국들도 G20 정상회의의 운용과정에서 새로운 힘과 역할을 가질 수 있는 가능성이 배가된다.

여섯째, 이러한 새로운 성격에도 불구하고 여전히 국가들 간의 세력균형이라는 현실주의적 성격이 지속되고 있음을 간과해서는 안된다. 유연한 네트워크 속에 내재된 새로운 권력 정치의 성격을 강조할 필요가 있다. G20 정상회의는 각 국가들의 협력과 경쟁의 이중성을 보이고 있으며, 이는 제도적 균형, 연성균형 등과 같은 새롭고 다양한 세력경쟁의 성격을 띠게 된다. 각 행위자들은 제도 안에서의 협력과 경쟁을 통해 자국의 이익을 극대화하려고 노력하는 것이다.



G20 정상회의의 특징

- G20 정상회의는 멤버십, 어젠다 설정, 회의 운영방식 등에서 유연한 네트워크적 성격을 가진다.
- G20 정상회의는 G8, IMF, 세계은행 등의 국제 제도들의 역할과 운용방식을 재조정하고 이들 간의 관계를 재설정하는 '제도들의 네트워크', 또는 '메타 제도'의 성격을 가진다
- G20 정상회의는 경제 영역을 넘어 환경, 개발협력, 정치안보 이슈 등을 관장하는 제도로 성장하고 있다.
- G20 정상회의의 비공식성은 제도 유지의 불안정성과 활동의 유연성이라는 양면성을 동시에 제공하고 있다.
- 지식과, 비전, 네트워크 파워가 중시됨에 따라 중진국의 역할에 대한 기대와 가능성이 높아지고 있다.
- G20 정상회의는 유연한 네트워크적 속성을 지니고 있으나 국가들 간의 세력균형이라는 현실주의적 성격이 여전히 지속되고 있다. 국가들 간의 경쟁과 협력의 이중성이 공존하는 세력경쟁의 장이다.



제3장 G20의 역사적 전개

글로벌 거버넌스와 G20

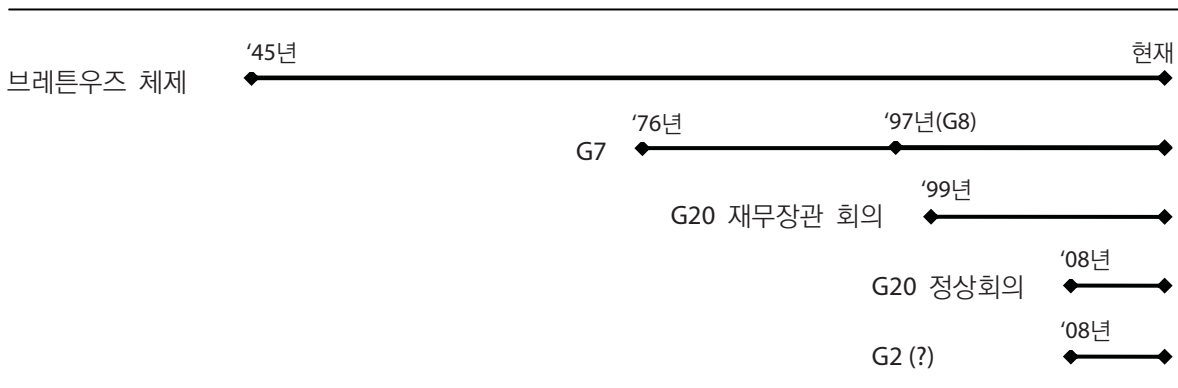
제2차 세계 대전 이후 글로벌 거버넌스는 그림 1과 같이 브레튼우즈 체제→ G7→ G8→ G20 재무장관회의→ G20 정상회의의 순으로 변화하여 왔다. 2차 대전 직후, 미국의 압도적인 군사력, 경제력 등을 바탕으로 수립, 유지되는 브레튼우즈 체제가 글로벌 거버넌스로서 부상하였다. IMF, 세계은행, 관세 및 무역에 관한 일반협정(General Agreement on Tariffs and Trade: GATT, 가트)는 브레튼우즈 체제를 지탱하는 제도적 근간이었다. 1971년 8월 닉슨(Richard Nixon) 대통령의 금 태환 정지 선언과 함께 브레튼우즈 체제가 붕괴하자, 이후의 국제정치경제 질서는 G7이라는 선진국들 사이의 비공식적 협조 체제를 바탕으로 관리되어왔다. G7은 1970년대 이후 급격한 증가한 국제금융시장의 불안정성을 관리하는 체제로서 기능하였다.

G7의 성격에 대해서 미국이 다른 국가들을 자국의 패권 체제에 포섭시키려는 시도로 보는 신현실주의적 시각과 급증하는 국제금융

체제의 불안정을 해소하는 데 필요한 공공재를 공급하는 역할을 한다고 보는 신자유주의적 제도주의의 시각이 있다.

그러나 이러한 전통적 시각으로는 새로운 글로벌 거버넌스로서 G20의 성격을 이해하는데 한계가 있다. 21세기 글로벌 거버넌스에는 위의 두 가지 측면 못지않게, 특정 쟁점 영역을 넘어서는 쟁점 간 복합화 현상과 그에 따른 국가 행위자 및 비국가 행위자들 사이의 네트워크화 현상이 대두되고 있기 때문이다. 이런 측면에서 볼 때, 현재의 글로벌 거버넌스에는 패권적 포섭, 국가 간 거래비용의 감소와 공공재의 창출, 복합화/네트워크화라는 특성이 함께 어우러져 나타나는 이른바 ‘글로벌 거버넌스 2.5’의 시대이다(Ikenberry 2010). G20은 G20 재무장관 회담의 출범, G20 정상회의로의 격상, 격상 이후 새로운 변화라는 3단계를 거치며 발전해왔다. 이 장에서는 G20의 발전 과정에서 위에서 언급한 세 가지 특성이 어떻게 발현되는지 검토하고자 한다.

[그림 1] 제2차 세계대전 이후 글로벌 거버넌스의 변화





아시아 금융위기와 G20 재무장관 회담의 출범

1997년 아시아 금융위기로 선진국 중심의 G7은 국제정치경제를 관리하는 거버넌스로서의 한계를 드러냈다. 개도국에서 발생한 금융위기가 전 세계에 영향력을 미친다는 점에서 개도국이 포함되는 글로벌 거버넌스의 필요성을 일깨웠다. 아시아 금융위기의 발생은 국제경제의 체제적 취약성(systemic vulnerabilities)에 대한 인식을 고조시켜, G7 국가들이 선진국 간 협력뿐 아니라 선진국과 개도국 사이의 협조가 필요하다는 결론에 이르게 되었다. 이에 따라 G7 국가들은 개도국을 포함한 위기의 예방 및 관리를 위한 글로벌 거버넌스의 가능성을 모색하게 되었다(Martin 2005).

이에 미국은 1999년 G22, G33 등 G20 이외의 대안도 적극적으로 제시하였다. 이는 미국이 새로운 조직을 만들고 독자적 또는 다자적으로 운영할 수 있는 능력을 보유하고 있음을 의미한다. 유럽 국가들은 G33를 주요 대안으로서 선호하였다. 유럽 국가들은 아시아 국가들의 대표성이 증가하는 반면, 유럽의 대표성이 감소할 것이라는 우려 때문에 G20에 부정적이었다. 그러나 미국과 캐나다 등은 G33는 임시적 조치에 불과하고, 참여국들의 견해 차이를 해소하기 어렵다는 시각을 견지했기 때문에, G20이 유력한 대안으로 부상하였다. G20을 중심으로 한 새로운 글로벌 거버넌스가 출범한 배경이다.

G20의 참여국은 경제 규모, 인구, 대륙별 대표성 등을 반영하여 선택되었다. 그 결과, G20 참여국들은 세계 전체 생산의 약 85%, 교역의 약 80%, 인구의 약 65%를 차지했다. 구체적으로 G20은 (1) 미국, 일본, 영국, 프랑스, 독일, 캐나다, 이탈리아 등 G7 국가들; (2)

한국, 중국, 인도, 인도네시아, 사우디아라비아 등 아시아 국가들; (3) 브라질, 멕시코, 아르헨티나 등 중남미 등; (4) 아프리카를 대표하는 남아프리카 공화국; (5) 러시아, 터키, 유럽연합 의장국 등 유럽 국가들; (6) 오스트레일리아로 구성되었다.

1999년 초부터, 미국이 G20 재무장관 회담 구상을 본격적으로 추진한 결과, G20은 2000년부터 연례회의를 개최하기에 이르렀다. 2000년과 2001년 회의는 캐나다, 2002년 회의는 인도, 2003년 회의는 멕시코, 2004년 회의는 독일, 2005년 회의는 중국, 2006년 회의는 오스트레일리아, 2007년 회의는 남아프리카, 2008년 회의는 브라질에서 개최되었다. G7 회원국이 아닌 국가들에서 회의가 다수 개최된 데서 알 수 있듯이, G20 재무장관 회담은 전통적 선진국뿐 아니라 개도국을 모두 포괄하는 글로벌 거버넌스로서의 모양새를 갖추어 나가기 시작했다. G20 재무장관 회의는 과거 주변부에 머물러 있던 개도국들을 포함시켜, 정책 조정을 시도하는 장(forum)으로서 고안된 것이다.

또한 의제의 범위도 원조의 효과성(aid effectiveness), 부채 탕감(debt relief), 에너지 안보(energy security), 인구 구조의 변화(demographic shifts) 등 G7이 주력했던 국제금융의 안정 및 금융 위기의 예방과 관리라는 전통적 분야의 협력뿐 아니라, 개도국의 이해 관계와 보다 밀접한 관련이 있는 의제들을 포함하는 방향으로 변화하였다. 이러한 성과에도 불구하고, 이 당시 G20은 신자유주의를 근간으로 한 합의 도출에 주력하였기 때문에, 선진국과 개도국 사이의 입장 차이가 두드러졌다는 한계를 드러냈다. 즉, G20이 국제정치경제 질서에 관하여 선진국과 개도국의 이해를 모두 포괄하는 글로벌 거버넌스로서 기능하였다기보다는 G7 등 선진국들



이 G20을 개도국에 대한 교육의 장으로 활용한 경향이 있었던 것이다. 예를 들어, 2004년 베를린 회의의 핵심 문서인 ‘지속적 성장을 위한 G20 합의’(The G20 Accord for Sustained Growth)에는 가격 안정(price stability), 절제된 재정 운용(fiscal discipline), 노동시장의 유연성(labor market flexibility), 경쟁(competition), 투명성과 책임성(transparency and accountability), 좋은 거버넌스(good governance), 무역과 자본 자유화(trade and capital liberalization) 등 신자유주의를 내용으로 한 합의 사항이 도출되었다(Beeson and Bell 2009).¹ 당초의 기대와 달리, G20 재무장관 회의에 대한 개도국들의 관심 또는 호응도가 낮았던 원인 가운데 하나도 이런 점과 무관하지 않다. 이 시점까지 주요 국가들은 G20을 아시아 금융위기의 해결이라는 제도주의적 관점과 패권적 포섭이라는 신현실주의적 관점에서 주로 활용하려 했던 반면, 쟁점의 복합화와 네트워크화 현상에 대응한 새로운 글로벌 거버넌스의 수립이라는 시각은 결여하고 있었다.

재무장관 회의에서 정상회의로

동아시아 금융위기로 인해 1999년 시작된 G20은 2008년 글로벌 금융위기를 계기로 정상회의로 격상되는 변화를 겪는다. G20 재무장관 회의는 선진국 중심으로 위기의 효과적 관리를 위해 개도국을 글로벌 거버넌스에 포함시키긴 했지만, 여전히 선진국들 사이의 긴밀한 협력이 핵심이었다. 그러나 2008년 금융위기에 따른 G20 정상회의는 근본적으로 다른

전제에서 출발하였다.

첫째, 아시아 금융위기와 달리, 2008년 글로벌 금융위기의 진앙지는 미국이었다. 과거 G20 재무장관 회의는 G7을 중심으로 개도국들에게 선진국의 모델(특히, 미국식 신자유주의 모델)을 전파하고 교육시키는 장으로서 기능한 측면이 있다. 그러나 2008년 위기가 미국에서 발생함에 따라, 미국 또는 선진국 중심의 글로벌 질서와 이를 지탱하는 가치관의 정당성(예: 워싱턴 컨센서스)은 일정 부분 퇴색되었다. 따라서 G20을 G7 중심으로 운영하려던 선진국의 의도는 상당 부분 정당성을 잃게 되었다.

둘째, 2000년대에 들어서면서 국제경제의 지각 변동이 발생하였다. 중국, 인도, 브라질 등 주요 개도국의 경제력이 지속적으로 증가함에 따라, 이들이 세계 경제에서 차지하는 비중이 증가한 반면, G7의 경제적 비중은 상대적으로 쇠퇴하였다. G7 국가들이 체제적 취약성을 관리하는 차원에서 개도국을 포섭하려 했던 이전과 달리, 세계경제에서 차지하는 실질적 중요성이 증대함에 따라, 개도국들이 글로벌 거버넌스의 관리와 유지에 매우 중요한 위치를 점하게 된 것이다.

특히, G7 국가들은 중국을 글로벌 거버넌스의 틀 속으로 끌어들이 필요가 매우 컸다. 중국은 미국에 이어 세계 2위의 경제력을 보유하고 있을 뿐 아니라, 글로벌 금융위기의 원인을 둘러싼 논쟁과 관련하여 매우 중요한 위치에 있기 때문이다. 글로벌 금융위기의 원인이 근본적으로 지구 불균형(global imbalance)에 있다면, 이를 해소하기 위한 중국의 협력 또는 정책 공조가 필수적이다. G7 국가들은 중국을 단순히 기존의 국제기구들을 중심으로 형성되어 있는 글로벌 거버넌스에 참여시키려던 과거의 소극적 자세에서 탈피하여, 글로벌 거버

1) 반면, 2000년 몬트리올 회의에서는 소득 분배와 사회적 보호를 주요 내용으로 한 몬트리올 합의가 발표되기도 하였다(Beeson and Bell 2009).



너스를 전면적으로 개편, 수립, 운영하는 과정에 본격적으로 관여시켜야 할 상황에 직면한 것이다.

셋째, 세계화는 1970년대 이후 지속적으로 진행되어 온 현상이지만, 2000년대 이후 급진화된 국제정치경제의 네트워크화는 이를 관리하기 위한 수단으로서 G20을 정상회의로 격상할 필요성을 증대시켰다. 국가 또는 비국가 행위자들이 특정 쟁점을 중심으로 연결된 복합적 상호의존의 차원을 넘어서는 국제경제의 행위자들이 촘촘한 그물망을 통해 서로 밀접하게 연결되는 쟁점의 복합화와 네트워크화가 대두된 것이다. 네트워크화와 복합화 현상의 증대로 인해, 과거 글로벌 거버넌스의 관리를 전담했던 IMF, 세계은행, 세계무역기구(World Trade Organization: WTO) 등의 국제기구는 심각한 한계를 드러냄에 따라 새로운 형태의 협력, 즉 네트워크적 협력이 필요하게 되었다. 국가 간 관계의 네트워크화를 촉진하는 요인으로서 이슈의 복합화를 들 수 있다. 위기의 원인과 그에 대한 처방이 비교적 단순했던 1997년 동아시아 금융위기와 달리, 2008년 글로벌 금융 위기는 훨씬 더 복합적 원인과 정책적 대응을 필요로 하는 사건이었다.

이렇게 볼 때, 과거 미국이 G7을 창설하는 과정에서 일본, 독일 등과 글로벌 거버넌스의 수립을 위한 협력을 이끌어냈던 브레튼우즈 체제에서 G7, G20 재무장관 및 중앙은행장 회의에 이르기까지의 변화를 패권적 포섭으로 볼 경우, 글로벌 거버넌스의 변화는 기본적으로 미국의 군사력, 경제력, 구조적 권력 등을 바탕으로 하는 'G1 체제'의 다양한 변이에 지나지 않는다. 반면, 국제 금융체제의 안정을 목표로 한 공공재의 창출이라는 제도주의적 관점에서 보면, G7과 G20 재무장관 회의는 금

용이라는 특정 쟁점 영역에 국한된 거버넌스에 지나지 않는다. G20 재무장관 회의를 개도국을 위한 교육의 장으로서 활용하려던 G7의 시도 역시 크게 보았을 때 공공재의 창출을 위한 기반 형성을 위한 시도라고 할 수 있다. 이런 점에서 G20 재무장관 회의와 G20 정상회의는 근본적 차이가 있다. 패권적 포섭 및 기능주의적 제도적 측면뿐 아니라, 복합화와 네트워크화 현상에 기반하여 향후 국제정치경제 질서의 틀을 어떻게 형성할 것인가를 고민하는 과정에서 G20 정상회의가 출범한 것이다.

G20 정상 회의의 전개

위에서 언급하였듯이, 2008년 글로벌 금융 위기는 G20 재무장관 및 중앙은행장 회담을 정상 회담으로 격상시키는 계기가 되었다. 2008년 글로벌 금융 위기는 경제력 및 군사력과 같은 하드파워(hard power)뿐 아니라, 소프트파워(soft power), 더 나아가 지식 권력(knowledge power)에 있어서 미국의 상대적 지위의 쇠퇴를 상징하는 사건이라고 할 수 있다. 이런 점에서 새로운 글로벌 거버넌스로서 G20 정상회의의 출범은 패권적 포섭체제에서 벗어난 글로벌 거버넌스의 수립을 위한 최초의 시도라고 할 수 있다. 또한 글로벌 금융 위기는 위기의 원인이 단순히 금융에만 있지 않다는 인식을 제고하는 계기가 되었다. 국제금융체제의 취약성뿐 아니라, 지구 불균형, 개발, 환경 등 국제정치경제의 복합화와 네트워크화 현상의 진전에 따라 이를 통합적으로 관리할 새로운 글로벌 거버넌스의 필요성이 제기되었다. 즉, 특정 쟁점 영역을 독점적으로 관리하는 기존의 국제기구들을 관장하는 새로운 거버넌스의 필요성이 G20 재무장관



회의를 정상회의로 격상시키게 된 배경인 것이다.

G20 정상회의는 출범 이후 4 차례의 정상회의를 거쳐 글로벌 금융위기에 효과적으로 대처하고, 새로운 글로벌 거버넌스를 수립하기 위해 다각적인 시도를 해왔다. [표 3]에서 보는 바와 같이, 첫째, G20 정상회의는 글로벌 금융위기의 원인 규명과 금융기관 및 금융거래에 대한 규제 강화 등 위기의 해결을 위한 정책 공조 방안을 최우선 과제로 설정하여 노력해왔다. 과거의 금융위기와 달리, 글로벌 금융위기의 원인과 처방을 둘러싸고 G20 참여국들은 참여한 시각의 차가 드러났다. 논쟁의 초점은 글로벌 금융위기가 선진국 금융규제 및 감독체제의 근본적 문제에서 비롯된 것인지, 아니면 미국과 유럽 등 선진국과 중국 등 동아시아 국가들 사이의 지구 불균형 때문에 초래되었는지의 여부에 관한 것이었다. 이러한 논쟁의 일단이 시사하는 바는 금융위기가 국제금융체제의 취약성을 완화하는 데 주력했던 과거의 방식과 달리, 금융과 무역, 더 나아가 생산과 고용까지 포함하는 통합적 차원에서 접근되어야 한다는 것이었다. 이에 더하여, 보호주의 저지 및 완화와 금융규제 강화 및 이를 위한 국제협력의 강화 원칙이 네 차례의 회의에서 반복적으로 확인되었다.

둘째, G20 정상회의의 의제는 금융위기의 원인 및 해결을 위한 협력 방안을 모색하는데 국한되지 않았다. 국제금융체제의 개편에 대한 논의가 본격화된 데서 알 수 있듯이, 새로운 글로벌 거버넌스의 수립을 위한 시도가 병행되었다. 2008년 11월 워싱턴 회의에서 이 국제금융체제 개편의 원칙적 방향이 설정되었고, 이후 2009년 4월 런던 회의에서 이를 구체화하여 IMF 및 세계은행 등 금융 관련 국제기

구를 개혁하는 데 의견이 모아졌다. 그 후속 조치로 2009년 9월 피츠버그 회의에서는 국제금융기구에 대한 신흥국의 지분을 확대하는 쿼터 개혁을 추진하기로 합의하는 등 국제금융체제의 개혁에 대한 논의가 지속적으로 이루어졌다.

셋째, 지속가능한 성장체계의 구축을 위한 논의도 진행되었다. G20 참여국들은 워싱턴 회의에서 세계성장과 고용회복과 지속가능한 회복에 대하여 논의를 개시한 이래, 런던 회의와 피츠버그 회의에서 이 원칙을 재확인하였다. 이후 토론토 회의에서는 세계경제 산출량을 4조 달러까지 확대, 수천만 개 일자리 창출, 그보다 더 많은 사람의 빈곤 탈출, 대폭적인 지구적 경상수지 불균형 축소 등 IMF와 세계은행이 제시한 중기적 목표를 달성하기 위해 노력하기로 합의하는 데까지 이르렀다.

넷째, G20 참여국들은 글로벌 거버넌스의 효율적 운영을 위해 개발의 문제를 주요 의제로 다루기 시작하였다. 2010년 6월 토론토 회의에서 다자개발은행에 대한 자본증액 및 재원보충 지원약속을 이행하기로 하고, 농업과 식량안보를 위한 대책으로 세계 농업식량안보기금(Global Agriculture and Food Security Program; GAFSP)의 발족을 추진하며, 라퀼라 이니셔티브(L'Aquila Initiative)의 이행을 촉구하는 등 개도국의 발전을 위한 방안을 모색하기 시작하였다. 개발의 문제는 과거의 원조의 제공이라는 선진국 중심의 사고에서 벗어나, 선진국과 개도국의 공존과 글로벌 거버넌스의 토대를 공고히 하기 위해서는 개도국의 발전이 긴요하다는 인식의 전환이 이루어진 결과이다.



라퀼라 이니셔티브(L'Aquila Initiative)

2009년 7월 이탈리아 라퀼라에서 개최된 G8 정상회의에서 발표된 성명으로 농업후진국에 식량을 원조하던 과거의 방식에서 식량 생산성을 높일 수 있도록 지원하는 것으로 목적으로 하며, 150억 달러 규모의 기금을 투자하기로 함.

이와 같이 G20 정상회의는 글로벌 금융위기의 해결을 위한 국제 공조를 중점적으로 논의하는 데서 시작하여, 국제금융체제의 개혁, 지속가능한 성장, 개도국의 개발 문제 등 글로벌 거버넌스의 수립과 운영에 긴요한 의제들을 확대시켜 왔다. 더 나아가 환경 등 지속가능한 글로벌 거버넌스에 필요한 의제들을 새롭게 포함시키고 있다. G20 정상회의 참여국들이 글로벌 거버넌스의 효율적 관리가 금융위기의 해소에 국한되어서는 안된다는 인식을 공유한 결과이다.

토론토 정상회의에서 제안되고 서울 정상회의에서 본격적으로 다루어질 개발 분야는 이러한 현상이 대두되고 있는 대표적 쟁점이

다. 과거의 원조는 개도국에 대한 시혜라는 선진국의 관점에서 주로 다루어진 쟁점이었다. 개도국의 발전의 문제가 도외시된 것은 아니지만, 원조와 개도국의 발전이 글로벌 거버넌스의 일부라는 인식은 선진국과 개도국 사이에 공유되지 못했다. 그러나 글로벌 금융위기를 계기로 글로벌 거버넌스의 효과적 관리를 위해서는 개도국의 지속가능한 발전이 반드시 필요하다는 인식이 자리잡기 시작하였다. 21세기의 원조는 더 이상 독자적인 쟁점 영역으로서 존재하지 않는다. 원조, 개도국의 발전, 효과적인 글로벌 거버넌스의 수립이 모두 밀접하게 연계되어 있는 것이다. 즉, 원조는 개도국의 발전과 밀접한 연계 속에서 이루어져야 하며, 또한 개도국의 발전은 향후 글로벌 거버넌스의 성과와 연관되는 것이다. 이와 같이 쟁점 영역 간 복합화와 그에 따른 행위자 간 네트워크화는 글로벌 거버넌스에 대한 새로운 접근을 필요로 한다. 정상회의로 격상된 이후 G20이 의제를 확대해 온 것은 현실의 변화를 반영한 통합적 접근의 일면을 보여준다.

[표 3] G20 정상회의의 주요 의제

시 기	개최지	주 요 의 제
2008년 11월	워싱턴	16개 항과 47개 실천 과제를 내용으로 하는 정상선언문 채택 <ul style="list-style-type: none"> ■ 글로벌 금융위기 원인과 이에 대한 조치에 대한 평가 ■ 글로벌 금융위기 해소를 위한 정책공조(금융기관 및 금융시장 규제강화) 방안 논의 ■ 국제금융체제 개편 방향 제시 ■ 시장경제 · 자유무역 기본원칙 재확인



2009년 4월 런던	<p>29개 항으로 구성된 정상선언문과 2개 부속서 채택</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 확장적 재정 정책, 통화정책 등을 중심으로 한 거시경제정책 공조방안 ■ 보호주의 저지 및 완화 ■ 금융규제 강화를 위한 국제협력 강화 ■ IMF 및 World Bank 등 국제기구 개혁 ■ 성장, 고용회복, 지속가능한 회복
2009년 9월 피츠버그	<p>31개 항의 서문, 8개 주제에 50개 항의 본문, 2개 부속서의 정상선언문 채택</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 네덜란드, 스페인, 스웨덴, 에티오피아, 태국, IMF, World Bank, 국제노동기구, UN, OECD, WTO, 국제금융안정위원회(FSB) 등 총 32개 국가 및 기관 참석 ■ G20 회의 정례화 합의 ■ 출구전략을 위한 정책 공조 확인 ■ 국제금융기구 개혁 구체화: 쿼터 개혁 추진 ■ 지속가능한 성장체제 구축을 위한 국제적 협력 ■ 금융규제 개혁 및 감독 체제의 도입을 위한 방안 마련 협의
2010년 6월 토론토	<p>6개 항의 서문, 5개 주제에 43개 항의 본문, 3개 부속서로 이루어진 정상선언문 채택</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 금융 부문 개혁, 국제금융기구 개혁, 개발, 보호주의 저지 및 무역 투자 증진 논의 ■ 지속가능한 균형성장을 위한 협력체계 구축: 국가별 상황에 맞는 정책조치를 수행하도록 허용하되, 세계경제 산출량을 4조 달러까지 확대, 일자리 창출, 빈곤 탈출, 대폭적인 지구적 경상수지 불균형 축소 등 IMF와 World Bank의 중기 목표를 달성하기 위해 노력하기로 합의 ■ 금융부문: 향후 금융위기 재발 시 은행들이 정부의 지원 없이 살아남을 수 있도록 건정성을 증진시키기로 합의 ■ 국제금융기구와 개발: 다자개발은행의 자본증액 및 재원 지원 약속을 이행할 것을 합의. 농업과 식량안보를 위하여 라퀼라 이니셔티브(L'Aquila Initiative)의 이행을 촉구하고 세계 농업식량안보기금(GAFSF)의 발족 추진 ■ 보호주의 저지: 보호무역 조치의 강화를 자제할 것을 촉구하고, 국내의 재정 및 금융 정책이 세계 무역에 미치는 부정적인 영향을 최소화할 것에 합의. 무역의 활성화를 위한 무역 투자 증진 협의 ■ 기타 의제: 2015년 새천년 개발목표(MDG) 달성을 위한 노력; 코펜하겐 합의 지지; 에너지의 낭비적 소비를 조장하는 에너지 보조금 문제 논의; 부패문제와 관련된 실무그룹(working group)을 설치하기로 합의



G20: 위기 관리를 위한 협의체와 새로운 글로벌 거버넌스의 기로에서

금융기관에 대한 규제에서 국제기구의 개혁과 개발과 환경을 포함하는 G20의 의제 확대과정 이 순탄했던 것은 아니다. G20이 새로운 글로벌 거버넌스로서 위상을 확립하기 위해서는 산적한 문제들을 해결해야 할 것으로 보인다. 첫째, G20은 기본적으로 위기의 산물이었다. 전 세계를 강타했던 금융위기의 여파가 수그러들자, 글로벌 거버넌스의 근본적 변화에 대한 참여국들의 관심과 의지가 쇠퇴하는 것처럼 보이는 것도 이 때문이다. 구체적으로 기후 변화, 금융 규제, 교역 등의 쟁점에 대한 G20 참여국 정상들의 관심은 상대적으로 낮아진 반면, 재정 확대의 규모와 관련된 전통적 쟁점이 다시 부각되는 등 가장 최근에 개최된 토론토 정상회의에서 이러한 조짐이 여실히 드러났다. 국제기구의 개혁, 환경, 개발 등 새로운 의제들은 국가 간 이해관계가 상충되는 측면이 있는 만큼, G20의 미래는 갈등의 소지가 있는 의제들에 대한 국가 간 협력을 이끌어 낼 수 있을 것인지 여부와 밀접한 관련이 있다. 단기적으로는 2010년 11월 G20 서울 정상회의가 목표로 하는 글로벌 금융안전망과 개발을 주 내용으로 하는 이른바 ‘코리아 이니셔티브’에 대한 의미 있는 합의가 도출될 수 있는지 여부가 새로운 글로벌 거버넌스로서 G20의 미래를 점칠 수 있는 시금석이 될 것이다.

둘째, 금융위기의 국면에서 보호무역을 억제하고 자유무역을 활성화하는 데 G20의 합의가 상당한 기여를 한 것은 사실이다. 그러나 G20의 성과를 객관적으로 평가하자면, 새로운 의제들에 대한 세계 정상 간 원칙적 합의를 이끌어낸 데 불과하다고 할 수 있다. G20에서

합의된 사항에 대한 실행력을 확보하기 위한 구체적 전략이 필요하다. G20 참여국들이 자유무역을 촉진하기 위해서 제공하기로 합의했던 무역 금융의 실질 지원 액수는 미미하다는 비판이 제기되고 있는 것도 G20의 문제점을 명확하게 드러내고 있다. 원칙적 합의에도 불구하고, G20 참여국들이 구체적인 실행 방안에 대해서까지 합의에 도달한 것은 아니다. 개도국의 개발을 위한 원조의 집행을 둘러싼 선진국과 개도국의 이견이 노출된 것이 그 대표적 사례이다(Martinez-Diaz 2007).

셋째, G20은 세계 경제에서 중심적 역할을 하고 있는 선진 주요국뿐 아니라, 각 지역의 대표성을 갖고 있는 개도국을 다수 포함함으로써, 과거의 G8보다는 정통성을 확보하고 있다고 할 수 있다. 그러나 멤버십에서 의사결정에 이르기까지 G20의 정통성 또는 민주성에 대한 의문은 각계에서 다양하게 제기되고 있다(Eichengreen 2009). 회원국과 비회원국 사이의 관계 설정, 더 나아가 개발 또는 환경 등 개도국의 이해 관계와 직접적 관련이 있는 쟁점에 대해서 비회원 개도국의 의사를 반영하는 제도적 장치를 구비하는 것이 G20의 ‘민주성의 결핍’에 대한 논란을 잠재울 것으로 보인다. 보다 근본적으로는 의사 결정의 민주성과 효율성 사이의 균형을 확보할 수 있는 구체적 방안이 마련되어야 할 것이다.

결론적으로 G20 정상회의가 새로운 글로벌 거버넌스의 수립을 위한 많은 대안 가운데 하나가 아닌, ‘G-x 프로세스’의 최종적 결과물이 되기 위해서는 국제정치경제에서 새롭게 대두되고 있는 현상에 대한 새로운 대응을 할 수 있는 역량을 구비하여야 한다. 이를 위해서는 국제정치의 힘의 분포, 개별 국제기구를 활용한 국가 간 협력의 필요성, 쟁점의 복합화와



국가 간 네트워크화 등 국제정치경제의 다양한 측면에 대한 이해의 토대 위에 새로운 글로벌 거버넌스를 구축하는 시도가 있어야 할 것으로 보인다. G20 참여국들 역시 다양한 쟁점들이 복합적으로 얽혀 있을 뿐 아니라, 그들 자신도 다양한 쟁점 영역에서 네트워크적으로 연결되어 있기 때문에, 이를 효과적으로 관리할 수 있는 통합적 글로벌 거버넌스가 필요하다는 인식의 공감대를 구축해나갈 필요가 있다.

이러한 측면에서 G20은 기존의 국제기구와 달리, 네트워크적으로 운영될 필요가 있다. G20의 비공식적 성격은 향후의 글로벌 거버넌스를 운영하는 데 상당한 장점을 가질 수 있다. 사무국 및 공식적 관료기구가 없는 G20은

의제의 설정과 논의가 비교적 개방적으로 이루어지고, 현안에 대해 탄력적으로 대응할 수 있기 때문이다. 현재의 트로이카 시스템은 G20의 개방성과 유연성을 유지하는 데 효과적인 것으로 보이는 만큼, 다른 대안이 마련될 때까지 유지할 필요가 있다. 또한 G20은 글로벌 거버넌스의 수립과 유지에 대한 기본 방향을 제시하는 데 치중하고, 구체적 실행은 기존의 국제기구 및 지역기구가 담당하는 유기적 협조 체제를 통해 글로벌 거버넌스를 탄력적으로 운영할 필요가 있다. 이러한 협력적 체제는 G20의 실행 능력에 대한 의구심을 상당 부분 해소할 수 있을 것이다.



제4장 주요 세력의 G20 전략 : 미국, 중국, 유럽

역사적으로 G20은 G7/8의 확대 버전이라고 할 수 있다. G5/7은 1970년대 포스트 브레튼우즈 시기에 혼란스런 세계 금융경제 질서를 논의하기 위해 당시 선진세력을 중심으로 형성된 클럽으로 출발하였다. 미국이 주도하는 브레튼우즈가 붕괴된 이후 새로운 형식의 질서를 모색하는 과정에서 부상한 제도적 변화라고 할 수 있다. G7은 1989년 이후 탈냉전이라고 하는 또 다른 변화에 적응하기 위하여 러시아를 포함하는 G8으로 확대 발전하였다. 재무장관과 중앙은행 총재를 중심으로 G20이 출범한 것은 1997년 아시아 금융 위기를 경험한 뒤 신흥세력을 포함하는 새로운 질서를 추구하는 과정에 있었다. 그리고 금융 통화 분야의 G20이라는 틀은 2008년 세계적 경제 위기를 계기로 정상회의의 수준으로 발전하게 되었다. 이상에서 볼 수 있는 것과 같이 글로벌 거버넌스의 제도는 위기와 대응이라는 변증법적 관계에서 점진적으로 진화해 왔다. 이 장에서는 미국 중심의 냉전 질서가 서구 동맹을 포함하는 질서로, 그리고 결국 중국 등의 신흥세력을 포괄하는 질서로 변천하는 근본적인 원인을 주요 국가의 전략이라는 차원에서 조망해 보려고 한다.

미국과 중국은 G2라는 표현이 보여주듯이 G20에서 가장 커다란 영향력을 발휘하는 행위자라고 할 수 있다. 미국은 탈냉전 시기 단극적 세계 질서의 핵심으로서 주도적인 역할을 담당하고 있으며, 중국은 20세기 후반부터 놀라운 경제 발전을 바탕으로 새로운 세계 세력으로 부상하고 있다. 실제 G20의 의제 설정 과정에서도 미국이 주도력을 발휘하고 있다면

중국은 적어도 실질적인 거부권을 보유하고 있는 것으로 분석된다. 다른 한편 여러 국가가 연합하여 복합적으로 대표되는 유럽연합은 자신이 다층 통치 구조(multi-level governance)를 보유하고 있기 때문에 미국이나 중국만큼 가시적인 세력으로 보이지는 않는다. 하지만 모라비치(Moravcsik 2010)이 주장하듯이 유럽은 이미 경제 분야에서는 미국과 버금가는 규모를 보유하고 있으며, 정치·군사적으로도 무시할 수 없는 세력으로 보아야 할 것이다. 이 장에서는 이들 3대 세력의 G20에 대한 전략을 분석한다.

과거 1970년대에는 미국, 일본, 독일을 중심으로 구성된 일명 삼자위원회(Trilateral Commission)가 당시 자본주의 세계를 대표하는 주요 세력의 협력 및 담론 생산 체제였으며 이 기구는 G5 및 G7으로 발전하는데 모체의 역할을 하였다. 21세기에는 미국이 여전히 중심적인 역할을 하고 있는 가운데 중국이 동아시아를 대표하는 세력으로 부상하였고, 유럽이 과거보다 훨씬 단일화된 모습으로 국제무대에 서게 되었다는 변화를 반영하고 있는 셈이다. G20이 지금까지 발전해 온 과정이나 향후 발전 방향을 가늠하기 위해서는 이들 세 국가 또는 지역의 전략을 파악하는 것이 필수적인 과제라고 판단된다.

미국

거시 역사적으로 보았을 때 미국은 국제 협력에 대해 시기별로 중대한 변화를 보여준 바 있다. 제1차 세계 대전을 계기로 세계 정치의



핵심으로 부상한 미국은 전간기(戰間期)에 고립주의적 성향으로 새로운 초강대국의 리더십 지위와 영향력 행사를 거부하였다. 하지만 제2차 세계 대전 이후에는 나토 및 브레튼우즈 체제 등을 통해 자신이 주도적 역할을 책임지는 다양한 다자주의를 적극적으로 추진하였다. 노골적인 힘과 강압의 논리가 아닌 설득과 동의의 헤게모니 체계를 갖추었던 셈이다.

하지만 미국은 탈냉전시기 단극 질서 아래 유일 초강대국으로서 다자주의보다는 일방주의적 세계 전략을 선호해 왔다. 변화의 가장 커다란 동인은 서유럽과 동아시아의 부상, 미국 국력의 상대적 쇠퇴, 중국, 인도, 브라질 등 신흥세력의 등장 등과 연결되어 있는 것으로 보인다. 미국의 이러한 경향은 여러 차원에서 확인할 수 있다. 첫째 국제형법재판소의 사례에서 볼 수 있는 것처럼 국제 사회의 규칙이 자국의 법을 초월하여 적용될 수 있는 가능성에 대해 강한 거부감을 가지고 있다. 둘째 미국이 그나마 적극적으로 활용하는 다자주의는 자신이 핵심적이고 주도적인 역할을 담당하는 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization: NATO, 나토)나 북미자유무역협정(North American Free Trade Agreement: NAFTA)등이다. 셋째 세계적 차원의 국제기구 중에서도 1국1표의 원칙이 적용되는 유엔(UN)보다는 경제적 세력에 따라 투표권을 가지는 국제통화기금(IMF) 등을 선호한다.

아이켄베리(Ikenberry 2010)와 같은 정치학자는 이 같은 일방주의적 성향을 비판하면서 사실 미국이 제2차 세계 대전 이후 수립한 질서는 자신이 중심적인 역할을 담당하지만 유럽과 동아시아의 동맹국들이 중요한 보조 역할을 담당하는 다자주의적 질서의 요소를 담고 있다고 설명한다. 따라서 미국이 근래에 보

여주는 일방주의적 성향은 미국 자신이 수립한 성공적인 개방적 규칙 중심의 국제 질서를 부정하는 행위라고 본다. 또한 향후 중국의 부상을 막을 수 없는 이상 일방주의적 대결보다는 서구 중심의 다자주의적 세계 질서를 만들어 중국이 그 틀 속에서 성장하도록 해야 한다고 주장한다.

일방주의와 다자주의적 성향의 줄다리기 속에서 G20은 분명 다자주의적 기구라고 할 수 있는데 미국의 기존 정책 기조에 비추어 보았을 때 G20에 대한 입장은 다분히 도구적이라고 할 수 있다. 자국 이익을 추구하는 정책 추진의 도구로서 유용할 경우에는 활용하지만 오히려 걸림돌이 된다고 판단되면 언제든지 포기하거나 무용하게 만들 수 있다는 뜻이다. G20 정상회의의 출범 과정을 보더라도 2007년 미국에서 시작된 경제위기가 2008년 전 세계적으로 확산되면서 미국 책임론이 강력하게 제기되었고, 신흥 경제세력을 위기 해결 과정 포함함으로써 효율과 정통성을 겸비한 해결책을 도출하려는 의도가 반영되었다.

물론 네 차례의 G20 정상회의가 이미 진행되었고 당분간 지속될 수 있는 모멘텀을 적어도 중기적으로는 확보하였다는 점에서 미국이 G20을 세계 전략의 한 부분으로 채택하였다는 가설을 조심스럽게 내세울 수 있다. 임기 말기에 자국발 세계 경제 위기의 혼란 속에서 부시 행정부가 다소 성급하게 G20의 출범을 수용하였다는 점을 감안하더라도, 오바마 행정부가 그 후 세 차례에 걸친 정상회의에 적극 참여하면서 G20을 미국의 이익을 국제무대에서 추진하는 주요 장으로 인식한 것으로 판단된다.

미국은 21세기 국제정치가 근본적으로 변화되었다고 보고, 이에 따라 미국의 세계전략



도 변화해야 한다고 인식하고 있다. 오바마 행정부 등장 이후, 미국은 《국가안보전략 2010》 등 일련의 보고서를 통해 미국이 지구적 리더십을 새롭게 하는 것이 향후 국가전략의 핵심이라고 주장한다. 미국의 지구적 리더십을 새롭게 하기 위해 미국은 국내적 제도를 정비하여 국력증진을 도모하고 동시에 국제적인 제도를 새롭게 하여 미국의 영향력을 강화하고자 한다. 이에 G20이나 핵안보정상회의와 같은 미국 주도의 새로운 경제, 안보기구를 창출하여 미국의 지도력에 도전하는 새로운 강대국들을 품에 안고, 기존의 동맹국과 새로운 파트너십을 만들어 나가고자 하고 있다.

한편, 경제위기의 원인에 대해 영미식 금융 자본주의의 문제점을 지적하는 유럽 대륙 세력이나 선진국/개도국의 남북 불균형을 지적하는 중국에 대해 미국은 지구 불균형의 논리로 대응한다. 영국의 언론인 마틴 울프(Wolf 2008)가 그의 저서에서 요약하여 보여주었듯이 자국의 소비를 진작시키지 않고 저축만 하는 일군의 국가들, 그리고 세계 경제에 수출을 통해 국제수지 흑자를 누적하는 국가들이 사실은 위기의 원인이라는 지적이다. 이는 그린스판-버냉키(Greenspan- Bernanke)로 이어지는 미국 연방준비제도이사회(Federal Reserve Board)의 논리이기도 하다. 미국 통화정책이나 금융 시스템보다는 세계적 차원의 불균형으로 인해 수출과 그로 누적된 타국의 자본이 과다하게 미국으로 집중되면서 위기가 발생하게 되었다는 주장이다.

위기 초기에 국제 금융의 개혁을 요구하는 유럽 대륙 국가들에 대해 미국은 우선 위기를 극복하기 위해서는 재정 지출을 증가하는 것이 중요하다는 입장을 표명하였다. 위기의 발원지인 미국의 입장에서 가장 시급한 것

은 풍부한 유동성을 공급하여 자국 금융 부문을 살리는 것이었고 금융위기가 실물경제로 옮겨가는 것을 방지하는 것이었다. 하지만 세계화된 경제 속에서 미국만의 방대한 재정 지출 증가는 미국의 경제를 살리는 것이 아니라 주요 수출국에 혜택을 주는 위험이 존재했기 때문에 미국의 이 같은 입장을 설명할 수 있다. 시간이 지나면서 미국 역시 금융부문의 문제를 인식하고 그 개혁을 추진하고 있다.

종합적으로 미국의 G20 전략은 상당히 임기응변식(ad hoc) 대응으로 시작하였지만 시간이 흐르고 회의가 반복되면서 복합적 네트워크를 통한 세계 전략 추진의 한 수단으로 발전하였다고 할 수 있다. 초기에는 미국이 세계적 위기를 초래했다는 유럽이나 일본의 비판을 G8에서 G20으로 확산함으로써 희석시키는 효과를 거둘 수 있었다. 미국 책임론으로 강하게 비난이 제기되는 G8보다는 한국, 멕시코, 사우디, 터키 등 전통적 동맹국이 다수 포진되어 있는 G20이 미국의 입장에서는 덜 부담스러울 수 있었기 때문이다. 그 다음에는 다소 불편할 수 있는 중국과의 양자관계와는 별도로 미국의 전통적 동맹국이나 가까운 서구 국가들과 함께 중국을 견제하거나 관리할 수 있는 틀로서 유용하다고 판단한 것 같다. 어떤 의미에서는 과거 급격하게 부상하는 비서구 세력 일본을 G7에서 서구적 사고로 '사회화'하였듯이, G20은 미국에 있어 중국을 비롯한 신흥세력을 '사회화'할 수 있는 도구로 인식되는 듯하다.

다른 한편 G8과 G20을 병행함으로써 비슷한 사고의 선진국 클럽과 다양한 이익과 사고의 주요국 클럽을 동시에 운영하고 활용하는 외교 수단의 복합화 및 다양화의 길을 선택한 것으로 보인다. 미국의 입장에서 본다면



자국의 상대적 세력이 쇠퇴하는 가운데 쟁점과 구도에 따라 유연하게 G8/G20의 장을 적절하게 선택하여 활용하는 것이 이로울 수 있다는 인식을 갖게 된 것 같다. 따라서 G20이 G8이나 기존의 다른 국제 협력 제도를 대체하거나 대표하는 기구로 성장하는 데는 한계가 뚜렷하지만 다양한 협력의 장 가운데 하나로 유지하는 데는 커다란 어려움은 없을 것으로 보인다.

중국

중국은 1980년대부터 지속적으로 획기적인 경제 발전을 이룩함으로써 급기야 21세기 들어서는 미국과 대적할 수 있는 유일한 세력으로 인식되고 있다. 21세기 들어 중국은 화평발전과 조화세계 등을 목표로 하여 경제성장을 지속하면서, 도농격차, 빈부격차, 부패문제 해결, 정치적 안정 등 향후 발전에 필요한 국내적 기반을 다지는 동시에, 경제발전에 필수적인 주변 국제정세의 안정, 미국 주도의 세계질서에 적응하는 대외전략을 동시에 추구하고 있다. 더불어 제3세계 국가들에 중국식 발전모델을 전파하고, 중국의 소프트파워를 확산시킴과 동시에, 미국 주도의 세계질서가 가지는 문제점을 지적하고 다극적이면서 민주적인 국제질서를 수립하는데 목소리를 높이고 있다. 책임 있는 대국으로서 향후 미국과의 경쟁을 염두에 두면서 중국 주도의 대안적 세계질서를 천천히 만들어가는 중이다. 2008년 경제위기에서 상대적으로 격리되어 빠른 회복세를 보인 중국의 모습은 이러한 경향을 더욱 강하게 하고 있다.

국제정치학계에서는 미국의 상대적 쇠퇴

와 중국의 부상으로 향후 국제질서가 어떤 방향으로 전개될지에 관해 열린 논쟁이 벌어지고 있다. 현실주의에서는 분쟁과 대결의 가능성이 높아진다는 점을 강조하는 한편, 자유주의에서는 기존 서구 중심의 국제질서에 중국을 편입시켜 평화적인 세력 이전이 가능하다고 본다. 이와 같은 논의는 미국을 기존의 유일 초강대국이라면 중국을 미국에 도전할 수 있는 미래의 경쟁적 초강대국으로 인식하는 것이 일반화 되어 있음을 보여준다.

하지만 중국의 부상에서 발견할 수 있는 또 다른 명백한 사실은 분야에 따라 부상의 강도와 범위가 매우 불균등하다는 점이다. 경제 분야에서 중국의 부상은 향후 지속될 가능성이 높고 현재의 발전 수준과 인구의 규모를 감안했을 때 21세기에 세계 최대 세력으로 등장할 가능성이 매우 높다. 그러나 세력의 다른 차원인 군사력이나 소프트파워라는 측면에서 평가한다면 중국의 갈 길은 여전히 요원하다고 하겠다. 단기 또는 중기적으로 중국은 경제적 부상의 리듬을 유지하면서 상대적으로 취약한 군사력과 소프트파워를 향상시키는 전략을 추진할 것으로 예측할 수 있다.

중국의 국제적 부상은 기존 서구 중심 세계 질서의 틀 속에서 이뤄졌다는 점에서 적어도 가까운 미래에 중국이 이 질서를 혁명적으로 변화시키려는 의지가 있다고 보기는 어렵다. 중국은 1971년 중화민국으로부터 유엔 안보리 상임이사국 지위를 이어받은 이후, 1979년부터 소위 개혁·개방정책을 통해 자본주의 세계 질서에 편승하여 경제 발전을 추진해 왔다. 이 과정에서 국내적으로 시장적 변화를 점진적으로 추진해 왔으며, 동시에 국제적으로도 2001년 WTO가입 등 서구 중심 국제 레짐에 동참하는 전략을 펴 왔다. 따라서 중국은 이제



더 이상 세계 질서를 변화시키려는 혁명 세력이 아니라 이를 자국의 이익에 적합하게 바꿔가려는 수정주의 세력이라고 볼 수 있다.

일례로 국제 금융 부문에서 새로운 질서의 모색보다는 자국의 위상을 기존 질서 속에서 향상시키는 전략을 추진한다(Chin and Helleiner 2008). 국제통화기금이나 세계은행을 부정하기보다는 이들 기구에서 자국의 영향력 확대를 제도적으로 모색한다는 의미이다. 무역 부문에서도 세계무역기구의 획기적인 변화를 추구하기보다는 그 내부에서 자국이 시장경제 국가의 지위를 인정받을 수 있도록 노력하고 있다.

다른 한편 중국은 자신이 규모는 강대국의 수준이지만 경제 발전 수준은 개발도상국으로서 다른 개도국을 대표하려는 성향을 보여준다. 이는 과거 개혁·개방 이전 시기 제3세계 국가들과 비동맹 외교를 적극적으로 벌이던 시기로 거슬러 올라간다. 중국은 기타 개도국과의 친밀한 관계를 자원 외교에 동원하기도 하고, 서구의 비판에도 불구하고 아프리카 등에 활발한 진출을 통해 새로운 형태의 남남(South-South) 관계를 표명하고 있다.

G20은 이러한 중국의 입장에서 매우 유용한 세계적 협력기제로 인식되어 환영 받고 있다. G2와 같은 명칭으로 미국과 불편한 독대를 하며 개도국에 걸맞지 않는 부담을 피할 수 있고, G8과 같이 비슷한 사고의 선진국 클럽에서 고립되지도 않으면서, 다른 개도국과 함께 세계 통치구조에서 자신의 목소리를 낼 수 있는 장치이기 때문이다. G8/G20의 관계에서도 과거 19-20세기 서세동점(西勢東漸)의 시기 중국을 침공했던 G8 국가들이 G20을 주변적 기구로 이용하는데 대해 반대하면서 G20의 중요성이 강화되어야 한다는 입장이다. 중국은 G20의 틀 속에서 자신의 국익을 가장 적절하

게 추구할 수 있는 것으로 판단하는 듯하며 그 때문에 G20의 제도화에 호의적인 입장인 것으로 평가된다.

G20은 세계 경제 거버넌스에서 중국이 강대국의 지위를 인정받은 최초의 기구임에 틀림없다. 따라서 미국이나 유럽보다 강한 애착을 가지고 있으며 G20의 역할을 확대하려는 의도를 점차 강하게 드러내고 있다. 중국의 경제적 공간 구성에서 본다면(Thomas 2009), 1) 홍콩, 마카오, 타이완 등을 포함하는 중국 경제권, 2) 한중일을 포함하는 ASEAN+3 아태경제권 및 상하이 협력기구의 대륙경제권, 3) 최대 수출 시장인 유럽과 미국을 포함하는 선진 경제권, 그리고 4) 장기적 발전을 위한 자원의 보고로서 제3세계의 개발도상 경제권의 틀에서 3)과 4)에 해당하는 요긴한 장이라고 할 수 있다. 특히 미국이나 유럽과 대등한 관계에서 대화하고 논의하면서 중화경제권은 물론 아태 및 대륙경제권이나 세계 개발도상 경제권을 대변할 수 있는 유일한 무대이기 때문이다.

중국은 지난 워싱턴, 런던, 피츠버그, 토론토의 G20 정상회담에서 각각 “힘을 모아 지금의 난국을 넘자”(通力合作 共度時難), “손을 잡고 한배로 함께 건너자”(攜手合作 同舟共濟), “성장을 촉진하고 균형발전을 추진하자”(全力促進增長 推動平衡發展), “한 마음으로 협력하고 함께 미래를 만들자”(同心協力 共創未來)는 등 1) 단기적 위기 극복에서의 협력, 2) 세계 경제의 운명 공동체적 성격, 3) 장기적 시각에서 G20의 지속, 4) 구조적 협력을 통한 포스트 위기 제도 창출 등의 의미를 부여하였다. 초기에 위기대응을 위한 회담이라는 인식에서 점차 국익을 제도적으로 담보할 수 있는 장치로 인식하면서 자신이 중시하는 의제를 제시하는 행태로 변화하고 있다.



중국은 처음부터 유럽처럼 미국식 자본주의나 금융 체제의 문제점을 노골적으로 지적하지는 않았지만 차후 미국에서 제시한 지구 불균형의 문제에 대해 소비/저축 및 무역 불균형뿐 아니라 부, 자원 사용, 국제통화체제의 불균형 등 선진/개도국간의 남북 불균형도 고려해야 한다고 강력하게 주장하였다. 미국에서 책임의 소재를 중국을 비롯한 무역 흑자국으로 돌리려는 시도에 대해 개도국의 대표 주자로서 남북 불균형의 시정까지 요구하면서 명분과 실리를 동시에 추구하는 전략을 사용한 셈이다.

국제 금융 체제의 개혁에 있어서 중국은 전면성, 균형성, 점진성, 실효성 등의 원칙을 제시하면서 국제기구에서 개도국의 발언권 확대를 주장하였고, 국제통화체제에서는 기축통화를 발행하는 미국에 대한 거시정책 및 통화발행에 대한 감독을 요청하였다. 금융 부문에서 남북 불균형의 시정을 촉구하면서 개도국과 동시에 자국의 위상을 높이는 한편, 미국의 정책에 대한 국제적 감시·감독을 요구함으로써 책임 공방에서 벗어나려는 전략으로 파악된다.

무역 부문에서 중국은 주요 수출국으로 경제위기 때문에 세계적 보호주의가 대두되는 것을 우려하였고, 따라서 G20에서도 보호주의를 반대하는 입장을 강조하였다. 특히 경기 부양 과정에서 국내 고용과 투자만을 배타적으로 선호하거나 해외투자에 대한 제한, 구제조치의 남용, 개도국에 대한 불합리한 수출제한 등 지양해야 할 경향을 구체적으로 명시하면서 자유무역의 유지 및 촉진을 주장하였다.

결국 중국은 G20에 대해 미국과 마찬가지로 도구적 입장을 가지고 있지만, 그럼에도 불구하고 미국보다는 그 제도적 강화와 지속적 유지를 희망하는 편에 속한다고 할 수 있다.

어떤 의미에서 중국은 1970년대 유엔 안보리 상임이사국으로 이미 인정받은 지정학적 강대국으로서의 위상을 2000년대 와서야 경제 부문에서 G20을 통해 얻을 수 있었다. 물론 중국이 G20이라는 틀에 과도하게 의존하기보다는 G2 대화나 다양한 양자적 틀, 그리고 세계적 차원의 다자주의 등을 다양하게 활용하겠지만 G20은 여전히 가장 매력적인 글로벌 거버넌스의 기제임에는 틀림없다.

유럽연합

27개의 회원국으로 구성된 유럽연합은 자체가 하나의 국가라기보다는 연방 또는 국가연합의 양상을 띠고 있다. 미국이나 중국이 하나의 국가로서 내부적인 논쟁과 찬반에도 불구하고 비교적 뚜렷한 국가이익이나 전략을 제시할 수 있다면 유럽의 경우 이러한 분석이 매우 어렵다. 경우에 따라 유럽차원의 결정과 정책이 존재하지만, 또 다른 많은 경우 유럽보다는 상반된 개별 회원국의 입장이 각각 존재하면서 대립하고 갈등하기도 하기 때문이다.

회원국 중에서도 영국, 프랑스, 독일, 이탈리아는 유럽연합을 통하지 않고도 G20의 일원이기에 독립적인 입장과 정책을 가지고 목소리를 낼 수 있다. 이들 4대국은 1976년 G7의 출범부터 경제·금융 부문의 세계 질서 논의에 동참해 왔다는 점에서 유럽연합 및 이에 소속된 주요 유럽 국가들은 적어도 미국에 버금가는 영향력을 행사할 수 있다. 특히 유럽연합과 상기 4대국이 단일 전선을 형성할 수 있다면 유럽은 미국이나 중국보다 더 커다란 영향력을 행사할 수 있는 잠재력을 지니고 있다는 뜻이다.



G20 정상회담의 출범이 프랑스 사르코지(Nicolas Sarkozy) 대통령의 제안에서 시작된 사실에서 상징적으로 볼 수 있듯이 유럽, 특히 프랑스는 다자주의 세계 질서의 대변인 역할을 담당해 왔다. 첫째 유럽은 광범위하게 미국과 함께 서구를 형성하는 것으로 인식되고 있지만 실제로는 미국에 대해 강력한 경쟁의식을 갖고 있다(Rifkin 2004). 제2차 세계대전 이후 유럽통합의 커다란 동력 중에 하나는 유럽이 뭉쳐야만 세계를 주도하던 과거의 영광을 회복할 수 있다는 동기에서 찾아야 한다.

둘째 유럽연합 자체가 다자주의적 지역 정치 구조라고 볼 수 있다. 일부 현실주의 학자들은 유럽이 프랑스와 독일의 헤게모니 아래 지배당하고 있다는 사실을 지적하지만, 그럼에도 불구하고 유럽은 중소 국가의 이익을 제도적으로 최대한 보장하는 다층 정치 구조를 발전시켜 왔다. 따라서 유럽은 자신이 지역 안에서 이룩한 성공적인 다자주의적 공동체 질서를 세계 차원에서 실현하려는 계획을 가지고 있다. 유럽연합의 공식 정책에서도 다른 지역에 유럽통합의 정치 모델을 수출하려 하며 아시아유럽 정상회의(Asia-Europe Meeting: ASEM)나 유럽연합-아프리카연합(European Union-African Union) 정상회의 등은 모두 이러한 정책의 일환이다.

셋째 유럽의 주요 국가들은 수세기에 걸쳐 세계적 식민제국을 형성하여 관리하였다. 영국의 영국연방(Commonwealth of Nations)나 프랑스의 프랑코포니(la Francophonie; 국제 프랑스어 사용자 기구)는 모두 과거 종주국-식민국을 연결하는 남북 국제협력기구의 대표적 사례이다. 여기서도 유럽 국가들이 일반적으로 선진국과 개도국의 관계를 운영하고 관리하는데 상당한 경험과 노하우를 축적하고 있다는 사실을 알

수 있다. 해외개발원조에서 유럽은 선두에 서 있으며, 과거 일반수혜제도(System of Generalized Preferences, SGP) 등을 통해 무역을 통한 개발을 도모한 바 있다.

이상을 종합했을 때 유럽은 G20을 처음 제안하였고, 이를 통해 서구 중심의 다자주의 질서를 만들어 가면서 미국을 적절하게 견제 또는 협력할 수 있다. 유럽은 또한 자신의 일상적 정치 자체가 다자적 틀 속에서 진행되기에 G20과 같은 거버넌스 체제의 기술(합의도출 consensus building, 연합형성 coalition building, 일괄 타결 package deal, 트로이카 체제 troika system 등)에 능숙하다. 매년 3회 이상 개최되는 유럽이사회(European Council)는 다름 아닌 유럽식 G20이기 때문이다. 게다가 개도국과의 관계를 관리하는데 미국에 비해 어느 정도 상대적 우위를 보유하고 있다. 따라서 G20은 유럽이 원하고 원칙적으로 추구하는 다자주의 세계 질서의 제도적 기반이 될 수 있는 적절한 후보라고 할 수 있다. 실제로 프랑스 언론에서는 G20의 제도화를 촉구하는 다양한 논의가 전개되고 있다. 균형 잡힌 다자주의 세계질서라는 명분과 유럽이 주도력을 발휘할 수 있을 것이란 실리(유럽연합 가입을 위해 총력을 다하고 있는 터키도 유럽에 호의적이고 의존적이다)가 모두 G20에 담겨 있기 때문이다.

2008년 가을부터 세계를 강타한 경제위기의 원인과 해결책에 대해서는 유럽 내에서도 상당한 이견과 대립이 존재한다. 우선 경제위기의 원인과 관련하여 유럽 대륙의 국가들은 “고삐 풀린” 영·미식 금융 자본주의의 문제를 지적한다. 프랑스의 사르코지 대통령은 자본주의 자체의 문제가 존재한다고 강력히 비판하였고, 독일의 메르켈(Angela D. Merkel) 총리도 독일식 사회적 시장경제의 우월성을 강조하였



다. 따라서 위기 초기에는 프랑스와 독일 중심의 자본주의 개혁론과 영미 중심의 재정 부양책이 대립하는 양상을 보였다. 물론 회의가 반복되면서 프랑스와 독일도 재정 부양에 동참하였고, 미국과 영국도 제도적 개혁의 필요성을 인정하면서 일종의 수렴 현상이 등장하였다.

하지만 2010년 그리스 사태가 발생하고 유로권에 대한 국제 자본의 공격이 집중되면서 독일과 프랑스는 다시 긴축 재정의 필요성을 강조하게 되었다. 미국은 자국만이 재정 부양을 할 경우 자국 무역 수지 악화와 경기 활성화의 실패를 우려하여 유럽과 중국도 이에 동참하기를 독려한다. 하지만 프랑스와 독일 등은 국가에 의해 구제된 금융 기관이 다시 그리스와 같은 취약한 국가를 공격하는 부도덕한 현상을 지적하며, 재정 긴축을 통한 균형을 추구함과 동시에 국제 자본의 통제, 은행세를 통한 위기 대비, 신용평가의 개혁 등을 추진하고 있다.

근본적으로 프랑스, 독일, 이탈리아를 중심으로 한 유럽 국가들은 미국과 시장경제, 자유무역 등의 원칙에 동조하면서 서구 중심의 개방적 자유주의 질서를 추구한다. 그러나 자유주의 질서의 구체적인 내용에 들어가면 국가-시장 관계에서 전자의 중요성을 강조하는 유럽과 후자를 더욱 중시하는 미국이 서로 대립적인 양상을 보여준다. 특히 금융 부문에서 탈 규제화 된 세계 금융 자본주의에서 중심 역할을 하고 있는 미국과 영국은 자신의 기득권을 보호하려 하고 있다.

G20이 출범한 이후 현재까지 논의의 대상과 내용을 살펴보면 미국과 유럽 대륙의 대립이 상당히 부각되는 것이 사실이다. 단기적으로 미국과 유럽의 자본주의에 대한 시각, 향후 세계 경제의 관리에 대한 입장 등이 반복적으로

로 대립할 가능성은 상당히 높아 보인다(Laïdi 2008). 하지만 이러한 미국과 유럽의 경쟁이나 대립을 과대평가할 필요는 없을 것이다. 이는 양대 세력의 이익과 가치의 대립만으로 설명하기는 어렵기 때문이다. 어떤 의미에서 이들 선진 세력과 기타 개도국 세력의 이익과 가치의 대립은 더 강하다고 할 수 있지만, 담론을 구성하고 논의를 주도하는 지식 권력의 차원에서 개도국 세력이 아직 소극적 수준에 머물기 때문에 상대적으로 선진 세력 내부의 논의가 표출되고 있는 것 일수도 있다. 따라서 장기적으로 중국을 비롯한 개도국 세력의 강력하고 적극적인 이익과 가치의 주장과 제기가 이뤄진다면 미국과 유럽은 비슷한 사고와 인식의 공통분모가 더 자연스럽게 발휘될 가능성이 높다.

주요국 전략 비교 및 기타 국가

이상에서 서술한 3대 주요국의 G20 전략을 비교·정리해 보면 다음 표와 같다. 미국은 자신의 세력이 어느 정도 쇠퇴하고 있지만 여전히 보유하고 있는 초강대국의 지위를 바탕으로 세계 경제의 불균형을 시정하기 위해 기회주의적으로 G20을 활용하려는 태도를 보이고 있는 것으로 평가된다. 중국 역시 G20에 대해서는 근본적으로 미국과 같은 기회주의적 입장이지만 경제 분야에서 처음으로 글로벌 거버넌스 네트워크의 핵심적 행위자로 인정받았다는 점에서 G20에 대한 매력과 활용 동기를 강하게 갖고 있는 것으로 보인다. 유럽연합 및 그 주요국들은 자신들이 유럽에서 지역적으로 성공한 거버넌스 체제를 세계적으로 확산시키려는 원칙적 접근에 의존하는 경향이 존재하



며, G8과 G20라는 두 개의 트랙을 효율적으로 병행하면서 미국 또는 개도국 부상 세력에 대

한 자신의 영향력을 확대하려는 전략을 펴는 것으로 분석된다.

[표 4] G20 주요 세력 전략 비교

	미국	중국	유럽연합
위 상	유일 초강대국	초강대국 부상 중	잠재적 초강대 세력
세계질서 양상	단극	다극	다극
세계질서 중심	미국 중심	강한 변화	서구 중심
G20	도구적 접근	도구적 접근	EU와의 유사성에 기초한 원칙적 접근
G8/G20 관계	두 개의 트랙	G20으로 통일	두 개의 트랙
행위자 능력	의제설정능력	비토권	주요국 단일전략시 의제설정능력
위기의 원인	세계경제 불균형	남북 불균형	미국식 자본주의
위기 극복안	재정 지출 출구전략 시기상조	재정지출+자유무역	국제 금융개혁 긴축재정의 필요성
포스트위기 관리	지속적 경기활성화와 헤게모니적 지위 유지	우호적 환경 조성 과 세력 부상의 지속	안정적 세계자본주의의 형성과 네트워크 거버넌스 형성
IMF 개혁	개혁으로 상대적인 비중 축소	과소평가국으로 개혁 희망	과대평가국으로 개혁에 제동
개발원조	기존 원조국	개발도상국이자 동시에 신 원조국	기존 원조국

위에서 대략적으로 살펴본 미국, 중국, 유럽연합 및 유럽 국가 외에도 G20에는 다양한 세력이 포진하고 있다. 우선 전통적으로 세계 경제 거버넌스의 대표적 역할을 담당했던 G8의 일본과 캐나다, 러시아를 들 수 있다. 일본

은 1980년대부터 세계 경제 제2의 세력으로 부상해 2010년까지 그 위상을 유지하였지만 경제적 세력에 상응하는 정치적 영향력을 행사하지는 못했다. 군사력과 소프트파워가 부족한 비서구 세력의 한계를 보여주는 듯 하며



향후 중국의 행보와 비교해서 연구해 보아야 하는 대상이다. 2010 G20회의의 서울 유치에도 일본의 소극적 정책이 일부 기여한 것으로 알려졌다. 캐나다는 미국의 가장 가까운 동맹국으로 G7 참여도 미국의 배려로 이뤄졌고, G20에서도 미국과 가까운 입장을 전개하고 있는 것으로 평가된다. 다른 한편 러시아는 소련 시대 초강대국의 지위에서 하락하였지만 G8에 포함됨으로써 선진 경제 세력의 주요 파트너로서 인정받게 되었다. 사실 러시아가 G8의 다른 국가들과 비슷한 인식의 행위자라고 하기는 어렵지만 G8에 이미 포함되어 있었다는 요인 하나만으로도 G8과 G20의 병행을 선호할 것이라고 예상할 수 있다. 그만큼 제도적 관성은 매우 강하다고 할 수 있다.

기존에 G8에 속하지 않았지만 G20의 출범을 계기로 세계 거버넌스의 주요 행위자로 등장한 국가는 모두 11개국으로 아시아에서 한국, 중국, 인도, 인도네시아, 사우디 5개국, 중남미에서 멕시코, 브라질, 아르헨티나 3개국, 유럽의 터키, 오세아니아의 호주, 아프리카의 남아공이다. 이들은 다음과 같은 공통점을 보유하고 있는 것으로 판단된다. 첫째 G20은 이들 국가를 세계무대의 주요 행위자로 공식 인정해 준 첫 번째 제도로서 그 결과 G20의 강화와 발전에 상당한 전략적 이익을 공유하고

있다. 따라서 구체적 쟁점에 대한 합의 여부를 떠나 G20의 제도적 강화를 모색하려면 이들 신흥 신흥 국가들과의 긴밀한 협력이 필요한 것으로 보인다. 둘째 이들은 모두 처음 글로벌 거버넌스 제도에 주체로 참여하는 국가로서 제도를 만들기 보다는 수용하는 입장에 있었기에 노하우와 경험이 모두 부족하다. 그래서 G20에서도 의제와 논의를 주도하기보다는 다소 수동적으로 대응하는 입장이다. 물론 사안에 따라 자국의 결정적 이익이 개입되어 있는 안건에 대해서는 적극적으로 대응하지만 여전히 전체적 구도를 그리는 데는 미숙하다고 하겠다. 셋째 미국 및 서구 세력과의 관계에서 본다면 이들은 두 그룹을 형성하는데 친서구적 국가군과 적대적이지는 않더라도 상당한 대립각을 세워 온 국가군이 존재한다. 전자에 한국, 인도네시아, 사우디, 멕시코, 아르헨티나, 터키, 호주, 남아공을 들 수 있다. 후자에는 인도와 브라질을 들 수 있다. 이런 관점에서 볼 때 미국이나 유럽의 입장에서 G20은 신흥경제를 세계 거버넌스에 동참시킨다는 명분과 함께 다수의 동맹국을 동원하여 중국, 러시아, 인도, 브라질(BRICs) 등의 부상 세력을 자신들의 지배 질서에 길들이고 동참케 하는 효과를 노린다고 할 수 있다.



제5장 한국의 G20 전략

모든 국가들은 G20을 통해 자국의 이익을 증대시키려 한다. 한국도 예외는 아니다. 한국은 G20 정상회의를 유치하고 의장국으로서 세계의 주목을 받을 수 있는 절호의 기회를 맞이할 국운 상승의 기회로 활용하겠다는 야심찬 계획을 세우고 있다. G20 준비위원회란 범정부적 지원체계를 구축하여 성공적인 개최를 위해 매진해 왔다. 이 속에서 한국정부는 G20란 국제제도의 위상, 한국의 역할, 그리고 기대효과를 다음과 같이 제시하고 있다.

첫째, 한국은 G20 정상회의가 세계경제 질서를 관리하고 규칙을 만드는 최상위 협의체이며, 구속력을 갖는 협의를 이끌어내는 기구로 전환하고 있다고 보고 있다. G20은 당초 미국발 금융위기 극복을 위한 한시적 협의기구란 성격이 강했으나 피츠버그 정상회의를 거치면서 세계경제 주요이슈를 논의하고 미래를 위한 방향을 제시하는 결정적인 장으로 주목받고 전환하고 있다는 것이다.

둘째, 이 기구 속에서 한국은 세계경제의 규칙준수자(rule taker)로부터 규칙제정자(rule setter)로 도약하고 있다고 평가하고 있다. 대통령은 “정상회의 개최는 대한민국이 세계의 중심에 서게 되었다는 것을 의미한다”고 선포한 바 있다. 의장국으로서 의제선정, 정상선언문 작성, 국가간 합의도출 과정에서 리더십을 발휘하여 “새로운 국제질서의 창출에 주도적 역할을 할 수 있다는 역사적 의미”를 강조한다. 보다 구체적으로 한국은 선진국과 개도국간 가교로서 정의되고 있다. OECD 국가로서 경제개발, 외환위기 극복, 금융위기 탈출 등 다양한 경험을 갖고 있어 다른 G20 국가들보다 개도국의 어

려움을 잘 이해하고 대변해 줄 수 있는 입장이기 때문에 선진국과 개도국간 가교역할을 할 수 있는 최적의 국가라는 것이다.

끝으로 한국은 서울 G20 정상회의 개최를 통해 국격과 브랜드가치를 상승시킨다고 본다. 세계최고급 인사들이 참가하여 한국에 대한 국제적 인식이 제고될 것이며, 따라서 코리아 디스카운트에서 코리아 프리미엄으로 역전시킬 수 있는 전기를 마련할 수 있다는 것이다.

이러한 인식의 기저에는 한국이 G20 정상회의를 이벤트성 회의로 인식하여 서울회의의 성공에 집착하는 경향이 있음을 알 수 있다. 그러나 G20은 일회성 행사가 아니라 매년 열리는 글로벌 거버넌스 제도이다. 의장국 자리를 물려준 이후에도 G20은 존재하고 또 한국은 참여할 것이다. 이런 점에서 한국의 성공은 서울 회의에서 개최국/의장국로서의 활약이 아니라 글로벌 거버넌스 제도가 주는 도전과 기회를 슬기롭게 활용하여 국익을 추구하는 데에서 찾아지는 것이다. 이를 위해서 한국은 다음과 같은 전략적 고찰이 선행되어야 한다.

- ① 빠르게 변화하는 글로벌 거버넌스의 향배를 정확히 예측해야 한다. 과연 G20 정상회의가 변화하는 글로벌 거버넌스에 있어서 어떤 위상을 차지하고 있는가.
- ② 한국의 글로벌 거버넌스 전략과 G20 전략을 유기적으로 연결시켜 사고해야 한다. 글로벌 거버넌스에 있어서 한국의 위상과 정체성을 정의하고 이를 바탕으로 G20이 다루는 경제영역에 있어서 한국이 추구할 수



있는 권력자원과 권력행사방식을 모색한다.

- ③ G20의 권력장에서 핵심적 권력자원은 지식이다. G20이 세계금융위기 극복과 위기이후 세계경제질서의 재구축 작업을 담당하는 제도라면 한국의 G20 전략은 위기의 원인과 전개과정에 대한 입장과 그 이론적 근거가 명확하게 정리된 속에서 성립될 수 있다.

글로벌 거버넌스 전략 속에서 G20의 위상 정립

앞서 기술하였듯이 21세기는 지구화 및 정보화에 따른 세력배분구조의 변화, 국가간 경제주체 안팎의 네트워크화 진전, 새로운 문제군의 전면적 대두 등이 동시에 전개되는 한편, 여러 사안들이 상호 연관되어 각각의 사안에 대한 명확한 해결책을 내어놓기 어려운 세상이다. 따라서 새로운 형태의 국가간 협조, 그리고 국가와 비국가 행위자간 협조가 대단히 중요해 지고 있다. 글로벌 거버넌스는 이러한 국제정치의 근본적 변화를 담으려 진화를 거듭하고 있다.

금융 거버넌스는 대표적인 사례이다. 제2장에서 보았듯이 오늘날 금융문제는 통상, 개발, 환경이슈 등과 같은 다양한 이슈영역과 연계되고 있는 까닭에 특정영역별로 분절되어 작동해 온 기존의 공식적 국제제도(IMF)는 문제를 푸는데 한계를 보이게 되었다. 또 다양한 행위자가 네트워크화를 통해 이슈 영향력을 증대해 감에 따라 기존의 서구 동질적 그룹(like-minded group)에 의한 제도운영은 정당성의 결핍 문제뿐만 아니라 효과성의 결핍도 야기하게 되었다. 보다 다양한 행위자간 조정능력

이 중요하게 된 것이다.

신시대 글로벌 거버넌스는 보다 유연하고, 탄력적이며, 민첩한 대응이 가능한 비공식적 제도가 기존의 공식적 제도들을 보완하고 새롭게 연계하면서, 조정하는 제도로 등장할 것이다. IMF만으로는 다루기 어려운 복합이슈 혹은 회색지대(grey area) 이슈를 다루고, 기존 제도 개혁의 방향을 잡아주며, 나아가 보다 효과적인 제도적 대응을 위해 제도간의 네트워크(network of institutions) 역할을 해야 한다.

동시에 새롭게 등장하는 거버넌스는 여전히 20세기의 국가간 세력균형 정치를 담고 있다. 제2장과 제3장에서 “GG 2.5”라 표현한 것처럼 21세기 거버넌스는 기존의 국가중심제도와 네트워크적 제도가 복합된 과정으로 보아야 한다. 21세기 문제군의 해결능력을 추구하는 동시에 여전히 주요국의 권력정치적 이해를 담는 제도란 측면을 갖고 있다. 제도 내에서의 국가간 경합, 혹은 서로 다른 제도를 제시하며 벌이는 국가간 경합이 전개되고 있는 것이다. 이처럼 새로운 거버넌스가 서로 다른 요소를 품고 있기 때문에 일국의 글로벌 거버넌스 전략은 양자의 균형을 고려하는 복합적 시각에 근거해야 한다.

G20 정상회의는 이런 맥락에서 부상하고 있다. 이는 G7과 같이 비공식적 제도의 성격을 띠고 있다. G7이 공식적 국제제도가 갖는 이슈 한정성과 경직성을 극복하기 위해 소수의 동질적 그룹이 구성한 비공식적 협의체이라면, G20은 보다 많은 행위자로 구성되어 내부의 동질성은 떨어지지만 정부간 네트워크(transgovernmental network)를 바탕으로 구성된 비공식적 제도이다. 재무장관회의 수준에서 정상회의 수준으로 격상되면서 위기제도로서 세계금융위기 극복을 위한 국가간 공조를 이루



어 났고, 이제는 위기 이후 개별 국제제도 개혁과 이를 포함하는 새로운 세계질서 디자인의 역할을 맡고 있다. 또한 G20은 신흥국을 포괄함으로써 변화하는 세력배분구조를 일정하게 반영하고 있다. 기존의 G7가 갖는 대표성/정당성 문제를 해결하는 동시에 효율성도 담보하려는 시도이다.

만일 G20이 임의성, 유연성, 탄력성을 갖는 비공식적이고 네트워크적 제도로서의 성격을 구비한다면, 기존 공식적 국제제도들을 획적으로 엮는 메타-거버넌스적 지위를 획득할 것이다. 그럼에도 불구하고 제도가 네트워크적 속성을 갖는 만큼 그 모습은 오히려 가변적이 될 것이다. 'G-x 프로세스'이라는 표현처럼 네트워크 상에서 20개국이란 숫자는 큰 의미를 갖지 않는다. 어떻게 연결되어 있는가가 주요할 뿐이다. 사안에 따라, 혹은 국제정치적 상황에 따라 서구 선진국간의 배타적 협의체가 한계에 봉착하였듯이 G20 역시 그 구성원의 숫자에 집착할 때 구성국가의 정당성과 효율성이 의문시될 수 있다.

사실, G20 자체에도 20개국 이외에 다양한 국가 및 비국가 행위자들이 참여해 왔다. 1차 회의에는 네덜란드와 스페인, 그리고 유엔, IMF, 세계은행, 금융안정화 포럼(FSF)이 참여했고, 2차 회의에는 태국, 에티오피아, WTO가 추가적으로 참여하였으며, 3차 회의에는 스페인, 네덜란드, 유럽연합 집행위원회, 금융안정 위원회(FSB), 국제노동기구(ILO)가 초대받았다. 또 정상회의 보다 재무장관간 정부간 네트워크가 더욱 유용한 경우도 많을 수 있다. 요컨대, 이슈영역의 변화와 복잡화를 반영하는 G-x의 다층적 공존현상(layering)이 일어나기 때문에 한국은 다양한 층위에서 전개되는 거버넌스에 촉각을 기울이면서 G20에 임해야 한다.

서울 G20 정상회의는 복합적으로 전개되는 거버넌스의 하나의 층위이므로 구성원에 포함되어 있다 해서 이를 지나치게 강조해서도, 또 간과해서도 아니 되며, 언제든 제도변화가 일어날 수 있음을 염두에 두고 유연한 전략을 마련하여야 한다.

이에 못지않게 중요한 것은 주요 강대국의 동향이다. 제4장에서 보았듯이 미국은 자국발 세계금융위기 속에서 주도국의 지위를 잃지 않기 위해 G20을 선택하였다. 흔들리는 자국경제를 추스리기 위해 국제공조가 필요했고, G20 정상회의는 이 역할을 무난히 수행하였다. 문제는 위기 이후 G20의 위상이다. 지난 피츠버그 정상회의 이래 미국은 위기극복을 위한 제도란 성격을 넘어 위기이후 질서구축을 위한 협의체로 G20의 존재이유를 설정하였다. 세계경제의 최상위포럼으로 자리매김이 그 표현이다.

그러나 미국의 공간획정 방식은 보다 복합적이다. 제3장에서 강조한 것처럼 오바마 정부의 미국은 다자제도를 부쩍 강조하고 있지만 기존의 동맹국, 주요한 영향력 행사국과의 양자 파트너십을 중시하며, 또 다자제도도 지역과 지구 수준에서 중층적으로 운용하려하고 있다. 이런 점에서 G20뿐만 아니라 G7/8도 여전히 유용한 제도이다. 따라서 향후 G20의 전도는 새 질서 설계를 둘러싼 국가간 이해관계에 크게 좌우될 것이고, 이 과정에서 미국이 G20에 흥미를 잃는다면 G20의 위상은 동요할 것이다.

미국은 글로벌 스탠더드로서 신자유주의 모델의 위상이 저하되었음을 인정하고 스스로 자기 모델에 대한 개혁작업을 국내적으로 추진해 왔지만, 그렇다고 신자유주의적 세계화를 전면 개혁할 의사는 없다. 세계화는 미국의 국



익을 수호하는 핵심요소이기 때문이다. 이번 위기 과정에서 미국은 ‘위기’(crisis) 대신 ‘침체’(recession)란 언어를 선호하면서 국내적으로 재정확대에 의해 유동성을 제공하여 경기를 회복하고, 국제적으로는 기능저하상태인 기존 국제제도를 부분적으로 수정하면서 글로벌 리더십을 유지하고자 한다. 제3장에서 보듯이 미국은 미국식 자본주의의 구조적 문제 보다는 지구 불균형에 주목하고 있다. G7에서 G20로 선회한 이유는 이러한 정책목표를 추구하는데 유용하다는 판단 때문이었다. 자국에 우호적인 신흥국군(한국, 사우디, 터키, 호주 등)을 동원하여 미국책임론을 강조하는 유럽과 재균형에 소극적인 중국을 견제하겠다는 계산으로 G20을 적극 지지하였다. 그러나 미국식 세계화를 이번 위기의 원인으로 지목하고 있는 프랑스 대통령 사르코지가 내년 개최될 파리 정상회의를 반신자유주의 어젠다로 주도할 경우, 또 미국이 강조해 온 지구적 불균형의 시정노력을 중국이 방해하는 사태가 발생하는 경우, 미국은 주도포럼으로서 G20에 대한 지지를 철회할 가능성이 높다.

이런 점에서 한국정부는 G20의 중요성과 가능성을 명확히 이해하면서도, 미국이 보여주듯이 G20은 글로벌 거버넌스의 핵심이 아닌 한 부분임을 명확히 인식해야 한다. 따라서 한국은 G20 전략을 넘어서 글로벌 거버넌스 전략을 수립해야 하는 것이다. 한국정부는 서울 G20 준비태세로부터 서울회의 이후 글로벌 거버넌스 전략구상으로 방향을 전환하여야 한다.

또한, G20이 비공식적 제도로서 네트워크적으로 운영되는 현실을 인식하고 이에 부합되는 전략을 수립해야 한다. 사무국과 형식적 관료기구가 없는 현실은 G20의 약점이 아니라 오히려 강점이 됨을 인식할 필요가 있다. 의제

설정과 협의가 개방적으로 이루어지고, 현안에 탄력적으로 대응할 수 있기 때문이다. 전임 의장국, 현 의장국, 차기 의장국이 공동의장을 맡는 현재의 트로이카 시스템도 이러한 개방성과 유연성을 유지해 주는 기능을 한다. 따라서 한국은 대안을 마련하기 보다는 기존의 제도적 현실을 유지하는 쪽으로 정책을 추진할 필요가 있다. 또한 G20은 글로벌 거버넌스의 일부로서 새로운 글로벌 거버넌스의 수립과 운용에 대한 기본방향을 제시하는 데 치중하고, 구체적 실행은 기존의 공식적 국제기구 및 지역기구가 담당하는 유기적 협조체제를 모색하는 제도로 인식, 활용할 필요가 있다. 이런 차원에서 G20에서 실행과 관련된 정책을 제안하는 데 신중할 필요가 있다.

G20에서의 권력행사방식 재고

21세기 글로벌 거버넌스가 네트워크적 속성과 세력균형적 속성을 함께 갖고 있다면 이 새로운 장에서 행사하는 권력의 속성 역시 변화하게 된다. 제2장에서 적시하였듯이 21세기 국제정치는 여전히 세력균형적 측면이 존재하기 때문에 군사력과 경제력 같은 전통적 국력결정요소가 중요하지만, 상대적으로 지식, 기술, 이념 등의 요소가 차지하는 비중이 증대되고 있다. 이슈의 복잡화에 따라 복잡한 상황에 대한 판단과 정책결정의 근거가 되는 지식의 생산과 활용이 더욱 중요해 지는 것이다. 어젠다 설정능력, 문제해결 능력, 정보의 발신력, 설득력 등 소프트파워적 속성을 구비하고 있을 때 그 국가의 영향력은 증대될 것이다. 또한 글로벌 거버넌스가 경직된 기구와 공식화된 절차를 담는 제도와 함께 유연하고 비공식적인 네



트위크 형태가 복합됨에 따라 이에 조응하는 이른바 네트워크 권력(network power)이 중요성을 더하고 있다. 네트워크 구조를 짜는 구조적 권력(structural power), 네트워크를 확산해 나가는 사회적 권력(social power), 그리고 진화하는 네트워크 상에서 중요한 자리를 차지하는 위치적 권력(positional power)을 강화할 필요성이 대두된다(하영선·김상배 2010). 이런 능력을 갖출 경우, 물질적 자원의 한계를 안고 있는 비강대국도 국제사회에서 얼마든지 주요한 역할과 위상을 획득할 수 있게 된다. 특히 다자주의 외교의 장에서는 더욱 그럴 수 있다.

한국정부는 21세기 들면서 약소국에서 중견국(middle power)으로서 새롭게 지역적, 지구적 위치확보(positioning)를 위해 노력해 왔다. 노무현 정부의 동북아시아대론은 한반도를 넘어 동북아란 지역으로 한국외교의 전략적 지평을 넓히고자 한 시도이었다. 현 이명박 정부는 동북아를 넘어 동남, 대양주, 중앙아시아를 포괄하는 신아시아외교로 지역공간을 확대해 왔다. 또한 글로벌 코리아를 내걸면서 지구적 시야에서 외교를 모색하고 있다. 한반도의 삶이 점차 지구적, 지역적 거버넌스에 크게 영향 받으면서 이에 대해 본격적으로 외교적 역량을 투입하고 있는 것이다.

그러나 공간인식의 확대가 변화하는 권력장에 대한 인식을 수반한 것은 아니었다. “동북아의 질서를 주도하는 중심국가” 혹은 “한국, 세계의 중심에 서다” 등의 슬로건은 한국이 보유하고 있는 권력자원의 현실에 비추어 과대한, 자기중심적 목표이다. 주변 강대국에 비해 상대적 약소국으로서, 또 지구적 중견국으로서 할 수 있는 일과 할 수 없는 일을 분별하여 주어진 능력을 투사하는 지혜가 필수적이다.

한국은 올 가을 서울 정상회의의 의장국

으로서 ‘규칙제정자’(rule setter)를 지향하고 있다. 이는 곧 합의사항 조정 및 의제설정에서 능력과 리더십을 발휘하는 일이다. 현재 서울회의의 주요 이슈로는 국제금융기구 개혁(IFI이슈)과 관련하여 기존의 유럽중심 거버넌스를 변경하는 과제가 있다. 정치적으로 예민한 국제통화기금의 개혁에 대한 합의가 서울회의에서 이루어져야 한다. 또한, 금융규제개혁 이슈로서 대형금융기관 규제, 그리고 바젤3(BASEL III)의 건전성 규제(prudential regulation) 역시 당장 눈에 보이는, 서울회의에서 타결되어야 할 주요 과제이다. 그러나 이들은 하나같이 버거운 과제이고, 한국은 사실상 유사 이래 이러한 수준의 과제를 담당해 본 바 없다.

이제 한국은 중견국으로서 부여된 소프트 파워와 네트워크 파워를 발휘해야 한다. 중견국으로서 한국은 유럽과 미국간, 구미와 아시아간, 선진국과 신흥국간, G20과 non-G20간의 교량(bridge) 혹은 중개(brokerage) 역할을 수행할 필요가 있다. 그러나 이는 말처럼 간단치가 않다. 여러 조건을 겸비해야 한다. 가교로서의 신뢰는 첫째 명시적으로 자원권력(resource power)을 좇지 않을 때, 직접적인 경제적 이득을 추구하지 않을 때 얻어질 수 있다. 둘째, 국제사회의 공공성에 근거한 규범적 노력도 중요하다. 규범을 바탕으로 한 플랫폼 형성능력이 그것이다. 끝으로 이해당사자(stakeholder)들의 의중을 정확히 읽어내는 능력과 이를 바탕으로 한 연합형성(coalition building) 촉진자 역할이다. 이는 곧 사회적 권력을 행사해 같은 의견을 지니는 동질적 그룹을 만들어 가는 네트워킹 역할이다.

특히 주목하여야 할 분야는 지역협력이다. G20 내에서는 다양한 연합형성에 의해 의사결정이 이루어지고 있다. 여기서 한국은 아시아



연합의 촉매제로서 노력을 경주할 필요가 있다. A3 즉, 한중일 협력의 여지를 확보하고 나아가 A6 즉, 아시아 6개국간의 네트워크를 조성하는 역할이 대단히 중요하다. 이는 점차 다자주의적으로 쏠려가고 있는 아시아의 현실을 놓고 볼 때 한국의 아시아외교의 귀중한 자산이 될 것이다.

G20에서 한국의 국익 설정

이제까지 한국은 글로벌 거버넌스에 본격적으로 관심을 기울여 본 적이 없다. 글로벌한 차원에서 이익을 정의해 보지 못했기 때문이다. 지역의 차원에서도 별반 다르지 않다. 국제기구에 참여 역시 마찬가지이다. 반기문 UN 사무총장이 취임하는 쾌거를 이루었지만 정작 UN에 대한 전문적 관심과 체계적 접근은 여전히 답보상태인 것처럼 보인다. 한국은 양자를 넘는 다자무대에서 주요행위자로 활동하는데 익숙하지 않다. 이제 G20란 본격적인 글로벌 거버넌스의 장에서 의장국으로 활약을 하면서 한국이 추구하는 이익을 분명히 할 필요가 있다. G20 구성국으로 있는 것이 한국에게 어떤 이익을 가져다 주는 것인가. 과연 거액의 국민의 세금을 사용하여 G20 개최 준비에 몰두할 만큼 가치 있는 일인가.

세계 주요 정상들이 모이는, 세계의 이목이 집중되는, 국제회의를 성공적으로 개최하여 한국의 위상을 높이겠다는 발상은 단기적이고 부분적이다. 중대한 국제회의의 모든 과정을 지켜보면서 배우는 것, 일종의 “on-the-job training”의 기회를 갖는 것은 의미 있는 일이다. 나아가 한국이 국제무대에서 가교로서 외교적 위상을 높일 수 있다면 더 없이 귀중한

자산이 될 것이다. 다시 말해서 소프트파워를 증진하고자 하는 장기전략적 관점에서의 이익 규정이다.

이와 함께 보다 구체적으로 한국이 추구할 이익은 바로 국제체제 속에서 한국의 지위에서 찾을 수 있다. 한국은 빠른 기간 내에 개발도상국 지위를 졸업하고 선진국 클럽의 문턱에 와 있는 중견국이다. 동시에 정치적 민주화를 성취한 흔치 않은 사례이기도 하다. 한국의 성공은 대외지향형 경제체제로 이룩되었다. 세계은행 등 주요 개발기구, 서구학계는 이러한 한국의 발전전략을 개도국 성공의 모범사례로 손꼽아왔다. 경제자원의 부족을 대내적으로 인적자원 개발과 대외적으로 국제분업구조의 변화에 민감하게 대응하면서 대외교역의 주도로 성장한 경우이다. 여기서 성장의 최중요 조건은 대외경제체제의 안정성이다. 국제시장이 안정적으로 제공되어야 한다. 전후 미국 주도의 글로벌 거버넌스가 효과적으로 작동하는 동안 일본을 필두로 한국 등 동아시아 신흥개발국은 성공의 기적을 이룩할 수 있었다. 그러나 국제경제·금융체제가 불안할 때 이들은 심각한 경제적 위협을 받아왔다. 1997년 동아시아금융위기는 금융의 세계화란 추세에 이 국가들의 국내금융체제가 적응하지 못하면서 야기된 측면이 크지만, 아울러 고삐 풀린 금융시장의 횡포에 희생양이 된 측면도 분명히 존재한다. 시장만능주의적 국제체제로부터 안전망을 확보하기 위한 동아시아국가들의 노력(i.e. 차양마이 이니셔티브)들이 이어진 것은 이런 까닭이었다.

2008년 리먼(Lehman) 쇼크로 본격화한 세계금융위기는 한국과 같은 대외지향형 경제체제에 또 한차례 재앙을 가져다 주었다. 국제경제와 깊이 연결되어 있는 까닭에 자국 금융산



업의 취약도와 관계없이 외부적 충격으로 크 나큰 고통을 받은 것이다. 외생적 충격에 따른 외화자금의 급격한 이탈이나 자금흐름의 중단 에 대응하여 신흥국들이 단독으로 시장을 안정시키는 것은 불가능에 가깝다. 이런 차원에서 새로운 글로벌 거버넌스는 소국개방경제에 대한 안전망을 제공할 수 있어야 한다. 한국이 추구할 이익은 이런 차원에서 개발될 수 있다.

문제는 스토리 텔링이다. 한국은 1997년 외환위기 속에서 IMF가 요구한 신자유주의적 구조개혁을 충실히 수행하였다. 그런 이유로 1999년 출범한 G20 재무장관회의의 회원국으로 가입할 수 있었다. 당시 IMF의 가혹한 개입에 따른 신흥국의 불만과 분노를 무마하고 미국을 중심으로 신자유주의 모델의 세계적 확산을 체계적으로 추진하고자 하는 목적으로 설립한 G20에서 한국은 모범생이었다. 한국은 미국을 필두로 한 선진국에 의한, 그들의 이익을 대변하는, 제도 속에서 모범적으로 행동해왔고, 역설적으로 그러하였기 때문에 이번 금융위기의 피해를 더 크게 입었다.

한국의 스토리가 호소력을 가지려면 대외 지향형 개방경제전략을 추구해 온 국가들을 대표하는 정체성을 계발해야 한다. 그리고 여기서 도출되는 이익을 정의하고 그 이익을 달성하는 체계적 전략을 수립, 발신해야 한다. 구체적으로 국가간 양자간 통화스왑(currency swap), 지역수준의 다자 안전망, 지구수준의 다자 안전망이란 다층적 제도를 어떻게 구축할 수 있는가에 대한 비전과 계획이 필요하다. 선진국 혹은 거대경제국은 이에 관심이 없고, 개도국은 더 중요한 과제들이 널려있다. 결국 한국과 같은 중견국의 문제이고 중견국이 논의를 주도하면서 선진국과 거대경제국을 설득해야 한다.

위기 이후 질서에 대한 비전 수립

G20은 위기를 계기로 세계경제질서를 재고, 재구상, 재구축(reshape, redesign, rebuild)하는 지식경쟁의 장이다. 위기의 근원, 위기의 전개과정에 대한 통찰력과 이를 바탕으로 한 이론, 이론에서 도출되는 제도건설(institutional architecture) 구상에 대한 입장이 마련되어야 한다.

제4장에서 보듯이 미국, 중국, 유럽은 위기의 원인에 대하여 분명한 견해를 보이고 있다. 미국은 위기발생에 따른 자국의 상대적 책임을 과소평가하면서 문제의 근원을 지구 불균형에 두고 있다. 중국과 아시아국가의 과잉수출과 과소소비를 지목하여 이들의 정책전환을 요구하고 있다. 반면 유럽은 문제를 미국식 시장자본주의의 위기로 보고, 자본주의의 개혁을 요구하고 있으며, 중국은 선진/개도국간 남북 불균형과 국제통화체제의 불균형을 지목하면서 미국의 지구불균형 공세에 맞서고 있다. 이렇게 위기의 원인을 진단하면 위기극복과 출구전략 방안은 연역적으로 도출된다. 요컨대, 강대국들은 지구적 시야에서 위기의 원인과 처방에 대한 서로 다른 분명한 입장을 드러내고 있다.

반면 한국은 위기극복의 성과를 강조할 뿐, 왜 심각한 위기를 겪었으며 위기의 근원은 어디에 있는지에 대한 입장이 불분명하다. 그 이유는 과거 정책노선에서 찾을 수 있다

1997년 외환위기 이래 김대중 정부는 IMF 개혁노선을 비교적 충실히 따라왔고, 특히 금융부문에서 신자유주의 기조는 이후 노무현정부에 의해서 유지되었다. 현 정부도 활기찬 시장경제를 추진한다는 목표 하에 감세, 탈규제(출자총액제한제도 폐지, 금산분리 완화), 외국인 투자유치 활성화 등 신자유주의적 기조를



굳건히 이어갔다. 선진금융기법이라 해서 월스트리트를 따라 금융선진국이 되려는 노력을 경주해 온 한국의 금융기관은 성장을 위해 과도하게 해외차입에 의존해 온 탓에 미국발 위기에 직격탄을 맞았다. 신자유주의적 세계화가 오늘의 위기의 근원이라면 한국은 이제까지 정책기조를 전면적 오류로 자인하는 결과가 될 수 있다. 그렇다면, 미국의 이론과 처방을 따를 것인가. 즉, 현재의 위기가 지구 불균형에서 오는 것이고 미국-동아시아간 재균형에 의해 해소될 성질의 사안이라고 보는가. 한국도 재균형에 나서야 하는가.

한국이 G20에서 의미 있는 역할을 하기 위해서는 궁극적으로 현재의 위기를 정확히 읽고 처방전을 내어 놓을 수 있어야 한다. 개별사안에 대한 한국의 목소리가 지구적 차원에서 본원적인 성찰에 근거하여 치열하게 고민한 결과로 드러나야 힘을 받을 수 있다.

정책개발의 민주화와 국내네트워크의 강화

정부 주도로 G20에 관한 지식을 생산하는 것이 한계가 있을 수밖에 없으므로, G20 또는 글로벌 거버넌스에 관한 지식을 지속적으로 공급할 수 있는 지적 공동체를 만들어 나가는 작업이 중요하다. 정책을 개발하는 과정에서

가능한 한 다양한 시각과 목소리, 이익을 반영하는 것이 바람직하다. 우선 국내적으로 청와대 및 주요 정부 부처에 한정하지 말고 야당의 의견과 인풋을 포함하는 것이 중요하다. 그 뿐 아니라 관련 시민단체 및 NGO 등과 지속적인 대화의 채널을 마련하는 것도 필수적이라고 사료된다. 요컨대 공적, 사적 부문의 다양한 행위자들을 유기적으로 네트워크화하는 제도적 기반을 조성해야 한다.

비국가 행위자의 참여는 G20가 향후 지속되기 위한 조건이 될 수도 있다. G20가 글로벌 거버넌스의 2.0과 3.0의 모습을 동시에 충족해야 한다면, 국가 간 경쟁에서 파생되는 문제들이 자유롭게 토의되고 결론을 향해 나아가는 장이자, 비국가 행위자들이 정당하게 참여하여 함께 토론하는 장이 되어야 한다. 그리고 이러한 토론의 과정에 새로운 질서 창출을 위한 공통의 문제의식과 열린 마음이 필요할 것이다. 한국은 향후 G20정상회의를 운용함에 있어 G20가 글로벌 거버넌스의 한 형태로 지속될 수 있도록 비국가 행위자의 참여에 관한 심도 있는 의견을 제시해야 할 것이다.



참고문헌

- 하영선 · 김상배 편. 2007. 《네트워크 지식국가》. 서울: 을유출판사.
- 하영선 · 김상배 편. 2010. 《네트워크 세계정치: 은유에서 분석으로》. 서울: 서울대학교 출판부.
- Alexandroff, Alan S. and Andrew F. Cooper. 2010. *Rising States, Rising Institutions: Challenges for Global Governance*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Beeson, Mark and Stephen Bell. 2009. "The G20 and the International Economic Governance: Hegemony, Collectivism, or Both?" *Global Governance* 15: 67-86.
- Castells, Manuel and Gustavo Cardoso eds., 2006. *The Network Society: From Knowledge to Policy*. Washington, DC: Johns Hopkins Center for Transatlantic Relations.
- Chin, Gregory, and Eric Helleiner. 2008. 'China as a Creditor: Rising Financial Power?' *Journal of International Affairs*. 61(2). pp.87-102.
- Eichengreen, Barry. 2009. The 20 and the Crisis. Paper presented at the Conference entitled "Global Korea 2009." Seoul, Korea.
- Goddard, Stacie E. 2009. "Brokering Change: Networks and Entrepreneurs in International Politics," *International Theory* (2009), Vol.1, No.2: 249-281.
- Ikenberry, G. John. 2010. "The Three Faces of Liberal Internationalism." in Alan S. Alexandroff and Andrew F. Cooper, eds., *Rising States, Rising Institutions*. Washington D.C.: Brookings Institution Press. pp.151-174.
- ington, DC: Brookings Institution: 17-47.
- Kahler, Miles ed. 2009. *Networked Politics: Agency, Power, and Governance*. Ithaca: Cornell University Press
- Kim, Joongi. 2010. "IMF Reform from a Corporate Governance Perspective", HGICY Working Paper Series No. 1001
- Laïdi, Zaki. 2008. *Norms over Force: The Enigma of European Power*. New York: Palgrave Macmillan.
- Martin, Paul. 2005. "A Global Answer to Global Problems: The Case for a New Leader's Forum." *Foreign Affairs* 84(3).
- Martinez-Diaz, Leonardo. 2007. The G20 after Eight Years: How Effective a Vehicle for Developing-Country Influence? Global Working Paper No. 11. The Brookings Institution.
- Mo, Jongryn. 2010. "Placing the G20 in an Emerging System of Global Governance," HGICY Working Paper Series No. 1002.
- Mo, Jongryn and Chiwook Kim. 2010. "Power and Responsibility: Can East Asian Leadership Rise to the Challenge?" HGICY Working Paper Series No. 0901.
- Moravcsik, Andrew. 2010. 'Europe: Rising Superpower in a Bipolar World' in Alan S. Alexandroff and Andrew F. Cooper, eds., *Rising States, Rising Institutions*. Washington D.C.: Brookings Institution Press. pp.151-174.
- Nye, Joseph and John Donahue eds. 2000. *Governance in a Globalizing World*. Wash-



- ington D.C.: Brookings Institution Press.
- Rifkin, Jeremy. 2004. *The European Dream: How Europe's Vision of Future Is Quietly Eclipsing the American Dream*. New York: Tarcher.
- Slaughter, Anne-Marie. 2005. *A New World Order*. Princeton: Princeton University Press.
- Thomas, Nicholas. ed. 2009. *Governance and Regionalism in Asia*. New York: Routledge.
- Wolf, Martin. 2008. *Fixing Global Finance*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

저자약력

손 열 연세대학교 국제학대학원 교수. 손열 교수는 미국 시카고대학교에서 정치학 박사학위를 받고, 중앙대학교 교수, 도쿄대학 외국인연구원, 와세다대학 객원교수를 역임한 바 있다. 주요 연구 주제로는 일본 정치경제, 국제정치경제, 동아시아 지역주의 등이다. 최근 저술로는 “동아시아 경합하는 국제사회 구상”(《세계정치》 2009), “소프트파워의 정치 : 일본의 서로 다른 정체성”(《일본연구논총》 2009), “Japan Between Alliance and Community” (*East Asia Institute Issue Briefing* 2009), “Japan's New Regionalism: China Shock, Universal Values and East Asian Community,” (*Asian Survey* 2010, 50:3) 등이 있다.

이승주 중앙대학교 정치외교학과 교수. 이승주 교수는 연세대학교 정치외교학과를 졸업하고 미국 캘리포니아 버클리대학교(University of California at Berkeley)에서 정치학 박사학위를 취득하였다. 통일연구원 연구원, 버클리대학교 APEC 연구소 박사 후 연구원, 싱가포르 국립대학교 정치학과 조교수, 연세대학교 국제관계학과 조교수를 역임하였다. 최근 저작으로는 *Northeast Asia: Ripe for Integration?* (공편, Springer, 2008), *Trade Policy in the Asia-Pacific: The Role of Ideas, Interests, and Domestic Institutions* (공편, forthcoming) 등이 있다. 그 외 《한국정치학회보》, *Comparative Political Studies*, *The Pacific Review*, *Asian Survey* 등의 저널에 다수의 논문을 발표하였으며, 주된 연구 분야는 동아시아 지역주의, 글로벌 FTA 네트워크, 세계화 시대 동아시아 지역 국가들의 발전전략 등이다.

전재성 서울대학교 외교학과 교수. 전재성 교수는 서울대학교 외교학과를 졸업하고 미국 노스웨스턴대학교(Northwestern University)에서 정치학 박사학위를 받은 후, 숙명여자대학교 정치외교학과 조교수를 역임하였다. 최근 저술로는 “프랑스 드골 대통령의 자주외교 연구”(《한국정치외교사논총》 2008), “강대국의 부상과 대응 메커니즘 : 이론적 분석과 유럽의 사례”(《국방연구》 2008), “유럽의 국제정치적 근대 출현에 관한 이론적 연구”(《국제정치논총》 2009), “구성주의 국제정치이론에 대한 탈근대론과 현실주의의 비판 고찰”(《국제정치논총》 2010) 등이 있다.

조홍식 송실대학교 정치외교학과 교수. 프랑스 파리정치대학에서 정치경제학을 전공하였으며 동 대학원에서 정치학 박사학위를 받았다. 중앙일보 외교전문 기자, 세종연구소 연구위원, 가톨릭대학교 국제학부 교수 등을 역임하고 현재 송실대학교 정치외교학과 교수로 재직 중이다. 저서로는 《똑같은 것은 싫다 : 조홍식 교수의 프랑스 문화 이야기》 (창비, 2000), 《미국이라는 이름의 후진국》 (사회평론, 2004), 《유럽통합과 '민족'의 미래》 (푸른길, 2006), 《하나의 유럽 : 유럽연합의 역사와 정책》 (공저, 푸른길, 2009) 등이 있고, 역서로 《거지를 동정하지 마라?》 (창비, 2001), 《과학의 사회적 사용》 (창비, 2002), 《신용불량국가 : 국제금융기구와 외채에 관한 진실》 (창비, 2006) 등이 있다.

보다 나은 세상을 향한 지식 네트워크

- 동아시아연구원(EAI)은 미국 맥아더재단(MacArthur Foundation)의 아시아안보이니셔티브(Asia Security Initiative) 프로그램 핵심 연구기관으로 선정되어, 맥아더재단의 지원 아래 다양한 외교안보 연구 활동을 펼치고 있습니다. 이에 EAI는 아시아 지역안보에 대한 전문적인 연구 및 정책 개발을 위해 2009년1월 아시아안보연구센터(소장, 전재성 서울대 교수)를 설립하였습니다.
- 본 연구 보고서는 아시아안보연구센터의 연구 결과물로서 정책 결정 및 학술 연구, 각종 교육 사업에 활용되기를 기대합니다. 본 보고서 내용의 일부 혹은 전부를 인용할 시에는 출처를 명시해 주시기 바랍니다.
- 이 보고서는 동아시아연구원 홈페이지 “EAI 출판”과 각 프로젝트 페이지에서 내려 받으실 수 있습니다.
- 보다 자세한 문의는 아래로 연락해 주십시오.
김하정 아시아안보센터 팀장 Tel. 02 2277 1683 (내선 107) hkim@eai.or.kr
최은혜 아시아안보센터 연구원 Tel. 02 2277 1683 (내선 130) ehchoi@eai.or.kr

