

변화하는 세계금융질서와 한국의 선택 : 지역과 글로벌의 다자주의 연계

이용욱
고려대학교

2012년 4월

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 국제 사회 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.

© 2012 EAI

EAI에서 발행되는 전자출판물은
오로지 비영리적 목적을 위해서만 제공됩니다.
또한 내용의 수정을 허용하지 않으며
온전한 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
서울 중구 을지로 158, 909호 (을지로4가, 삼풍빌딩)
Tel. 02 2277 1683
Fax 02 2277 1684



변화하는 세계금융질서와 한국의 선택 : 지역과 글로벌의 다자주의 연계

이용욱
고려대학교

I. 들어가는 말

외교정책은 정책적 목적과 그 목적을 달성하기 위한 수단으로 구성되어있다. 정책적 목적은 국가가 국제 정치의 장에서 무엇을 지키고 무엇을 추구할 것인가를 결정짓는 일이며, 수단은 정책적 목적에 따른 방법론에 해당한다. 종종 국익이란 개념으로 표현되는 정책적 목적의 설정은 국가가 구조적으로 처한 정치, 경제, 안보, 문화적 환경에 영향을 받기도 하고, 다른 나라와의 관계를 통해 형성된 전략적 맥락에 영향을 받기도 하며, 또한 국내 정치의 산물이기도 하다. 정책 수단은 물리적 압박, 협상 및 협력, 설득 등이 있으며 이러한 메커니즘은 일방주의, 양자주의, 다자주의적 형태로 전개된다. 국제정치 질서의 규칙제정자(rule-shaper)가 아닌 규칙준수자(rule-taker)인 비강대국인 경우 정책적 선택의 폭은 상대적으로 넓지 않으며 정책 수단도 제한적일 수 있다.

국제정치에서 금융과 통화의 영역은 세계경제질서의 근간으로서 권력, 이익, 아이디어를 매개로 한 경쟁과 협력의 장이다. 19세기 말부터 20세기 초까지 자본 자유화와 금본위제가 영국의 패권과 무관하지 않고 2차 대전 후 제도화 된 브레튼우즈체제(Bretton Woods system)의 성립과 몰락, 그리고 신자유주의 금융 및 통화 질서의 발흥은 미국과 G-7으로 불리는 경제 강대국의 경쟁과 협력의 틀 안에서 이루어졌다(Cohen 1966; Kindleberger 1971; Krasner 1982; Ruggie 1983; Keohane 1984; Cox 1996; Strange 1998; Ikenberry 2001). 다시 말해, 지난 150년에 걸친 국제 금융 및 통화 질서는 변화와 지속의 역사이다. 변화와 지속은 시장과 국가의 상호성 속에 글로벌, 지역, 국가 차원의 제도화를 통해 나타났다. 제도화의 핵심은 규칙제정(rule-making)과 규칙변환(rule-transformation)의 과정이고(예. 국제기준의 정치, Politics of Global Standards), 규칙은 “Ruler”와 “the Ruled”를 동반한다(Onuf 1989). 브레튼우즈 체제의 중추인 국제통화기금(International Monetary Fund: IMF), 세계은행(World Bank), 세계무역기구(World Trade Organization: WTO)의 제도적 작동방식은 이를 잘 보여준다고 할 수 있다. 규칙준수자로서 비강대국은 변화하는 국제 금융 및 통화 질서에의 적응을 주요 정책적 목적으로 삼게 된다. 다시 말해, 정책적 목적의 선호도가 자율성이 크지 않는 제한적 선택(constrained choice)을 띄게 됨을 의미한다.

이제 막 시작된 21세기 초는 세계도 변했고 한국도 변하였음을 보여준다. 세계경제질서는 중대한 변화의 기로에 서 있고, 한국은 지난 반 세기 동안에 걸친 경제발전의 과실로 국제정치의 장에서 규칙준수자에서 잠재적이나마 규칙제정자의 일원으로 이행하고 있다. 2009년 출범한 세계경제질서 협의체인 G-20에 한국이 회원국으로 참여하고 있다는 것이 이를 방증한다. 향후 1여 년은 역사적으로 볼 때 세계경



제질서의 큰 변환기(Great Transformation)로 기록될 수 있고 한국은 ‘적응’을 넘어선 ‘주도’로의 역할 변화를 맞이할 수 있다.

2008년 미국 발 글로벌 금융위기는 기존의 미국 주도적인 신자유주의적 국제 금융 및 통화 질서의 변화를 글로벌, 지역적 차원 모두에서 요청하고 있다. 먼저 통화 질서를 보면 기축통화로서의 달러 패권은 흔들리고 있고(Helleiner 2009; Eichengreen 2010), 신자유주의 경제 패러다임을 기초로 탄생한 유로도 중대한 도전을 받고 있다(McNamara 1998; Gillingham 2005). G-2로 부상한 중국은 위안화 국제화를 추진하며 달러 의존성을 줄이려고 한다(이용욱 2011). 또한 남미, 아프리카, 중동에서는 지역차원의 통화 동맹을 이미 출범 시켰거나 추진 중에 있다. 동아시아도 예외는 아니다. 지역적 차원에서 역내 환율 안정을 위해 동남아국가연합(Association of South East Asian Nations: ASEAN)과 한중일 즉, 아세안+3(ASEAN Plus Three: APT)는 아시아개발은행(The Asian Development Bank: ADB)과 함께 지역통화 설립 연구를 진행하고 있다. 아이켄그린(Barry Eichengreen)의 말대로 세계경제는 달러체제의 종식과 함께 복수 기축통화 체제로의 이행을 목전에 두고 있는지도 모른다(Eichengreen 2010).

통화질서가 무역과 투자의 기초로서 결제, 비축, 회계의 기준이 되는 통화의 수요 및 공급의 안정적인 운영을 통한 환율의 문제라면, 금융질서는 무역과 투자의 촉진을 위한 자본 자유화 정도를 포함한 자본 시장의 형성 및 발전, 그리고 금융위기 방지와 금융위기 시 효과적인 관리를 위한 금융안전망 확충에 관한 것이다. 1980년 이래로 진행되어온 세계화(globalization)는 신자유주의적 금융자유화를 의미하였는데 2008년 글로벌 금융위기로 큰 도전에 직면하고 있다. 글로벌 차원에서 IMF 개혁을 필두로 자본 규제론이 힘을 얻고 있고, 지역적 차원에서는 유럽 안정화 기금과 같은 역내 금융위기 방지 메커니즘 설립에 대한 논의가 남미, 아프리카, 중동에서 활발하게 진행되고 있다. 이와 함께 서구 자본 시장에 대한 의존을 줄이려는 목적으로 지역 금융 시장 발전 방안들이 지역중심의 권역별로 대두되고 있다.

한국이 속한 동아시아도 아세안+3를 중심으로 1997년 동아시아 금융위기 후 제도적 협력 장치의 구성을 통해 지역 금융화에 박차를 가하고 있다. 구체적으로, 금융위기 방지 및 금융위기 시 효과적인 대처 방안은 2000년 양자간 스왑(swap) 협정에서 출발하여 2010년 다자화된 치앙마이 이니셔티브(Chiang Mai Initiative Multilateralization: CMIM)를 통해 제도화 되어왔고 아시아판 IMF 인 아시아통화기금(Asian Monetary Fund: AMF) 창설 논의로 확대되고 있다. 아세안+3는 2011년 5월 싱가포르에 CMIM의 자매기관으로서 역내 금융 감시기구인 아세안거시경제감시기구(ASEAN Plus Three Macroeconomic Research Office: AMRO)를 성공적으로 출범시켜 AMF의 가능성을 높이고 있다. 역내 금융시장 활성화는 지역 채권시장 발전에 방점을 두고 있으며 2002년 출범한 아시아채권시장 이니셔티브(Asian Bond Market Initiative: ABMI)로 대표되고 있다. 아세안+3는 아시아 채권시장 활성화를 위한 중요한 기제인 신용보증투자기구(Credit Guarantee Investment Facility: CGIF)를 2011년 5월 발족시켰으며, 역내 채권거래에 대한 결제 서비스를 제공할 역내 예탁결제기구(Regional Settlement Institute: RSI)의 설립 논의도 활발하게 진행하고 있다.

따라서 한국의 금융 및 통화 외교의 구조적 맥락으로 작용할 대변환기의 국제 금융 및 통화 질서는 큰 틀에서 보면 서로 관련된 세가지 흐름으로 압축 하여 볼 수 있다. 첫째, 글로벌 차원에서 기존의 신자유주의적 제도적 틀의 변화와 그 변화의 깊이, 정도, 방향성이다. 둘째, 점증하는 지역 금융 및 통화 시스템의 출현과 공고화 정도이다(Katzenstein 2005; Powers and Goertz 2011). 마지막으로, 글로벌 차원과 지역 차원에서 발전하고 있는 금융 및 통화 질서의 관계적 성격이다. 이들은 상호 보완적으로 발전할 것인가? 아니면 지역 차원의 금융 및 통화 질서의 발전이 배타적인 형태를 취해 글로벌 차원과 지역 차원의 경쟁뿐 아니라, 지역간 경쟁체제의 형태로 제도화 될 것인가?



이러한 국제 금융 및 통화 질서의 대변환기에 한국은 어떻게 글로벌과 동아시아 지역을 아우르며 규칙제정자 역할을 효과적으로 할 수 있을까? 다시 말해, 환율 안정, 금융안전망 확충, 경제 발전을 위한 원활한 자본 공급과 관리가 큰 틀에서 금융 및 통화 외교의 정책적 목표라고 볼 때 어떠한 방법으로 이들을 추구하여야 하며, 동시에 어떻게 최대한 정책 자율성(autonomy)을 확보하여 한국의 선호도를 글로벌 및 동아시아 지역 금융 및 통화 질서에 반영 할 수 있을까?

본 보고서는 다자주의(multilateralism)가 한국 금융 및 통화 외교가 추구해야 할 정책 방향이라고 주장한다. 비강대국으로서 한국은 다자주의를 정책적 수단으로써 뿐 아니라 그 자체로서 목적으로 추구하여야 한다. 좀 더 구체적으로 말하면, 한국은 중개인(honest broker)역할 수행을 통해 이미 진행중인 동아시아 금융 및 통화 협력의 제도화에 총력을 기울여야 하며 동아시아 지역적 기반을 토대로 G-20 등의 글로벌 차원의 금융 및 통화 질서의 규칙제정 과정에 참여하여야 한다. 다자주의를 통한 지역과 글로벌의 연계 전략이며, 이와 같은 전략적 선택이 다른 전략에 비해 한국의 정책 선호도가 세계경제질서 재확립 시기에 가장 많이 확보되고 반영될 수 있는 가능성을 열어준다. 지역 다자주의의 공고화를 통해 중국과 일본과의 신뢰 관계 형성과 정책 공조의 경험을 쌓고 정책을 함께 개발하여 글로벌 무대에서 한국의 정책 선호도를 구현하는 방안이다. 비강대국이 특정 이슈에 관해 다자주의를 출범시키고 제도적 틀을 짜는 것에는 한계가 있을 수 있으나 이미 작동 중인 다자주의 틀은 효과적으로 활용할 수 있다.

본 보고서는 다음과 같이 구성된다. 먼저 왜 다자주의가 한국과 같은 비강대국에 유리하게 작용할 수 있는지를 기존 연구를 중심으로 논하여 본 보고서의 주요 주장에 대한 이론적 틀을 제공한다. 다음으로 한국의 금융 및 통화 외교의 주요 대상인 지역차원의 동아시아 금융 및 통화 협력과 글로벌 차원의 G-20의 발전과정, 쟁점 사항들, 그리고 미래 방향성에 대해 살펴본다. 위의 논의를 토대로 한국에 있어서 지역과 글로벌을 아우르는 다자주의 연계 전략의 중요성과 시급성을 논하고 다자주의 틀 안에서 효과적인 한국의 역할을 위해 정책 네트워크 역량 강화를 제안하며 마무리한다.

II. 왜 다자주의인가?

다자주의는 일방주의, 양자주의와 함께 국가가 외교정책을 실행하는 방법이다. 비강대국의 경우 일방주의는 선택하기 용이하지 않는 방법이며 따라서 양자주의와 다자주의가 선택지인데 다음과 같은 이유로 다자주의가 비강대국의 정책 실현에 양자주의에 비해 우호적일 수 있다. 다자주의가 비강대국에 주는 이점을 먼저 일반적으로 살펴보고 다음으로 지역과 글로벌을 연계하는 한국의 금융과 통화 외교에서 다자주의의 유용성을 살펴본다.

다자주의는 그 자체로 한국과 같은 비강대국에게 여러 가지 이득을 준다. 가장 일반적으로, 합의 지향적인 다자주의는 다른 형태의 정치과정에 비해 비강대국의 목소리가 정책이 결정되는 과정에서 들릴 수 있게 한다. 물론 최종 결정된 정책이 다자주의에 참여하는 모든 국가들에게 언제나 대칭적 이득을 가져다 주는 것은 아니다. 현실주의자들의 주장대로 다자주의 역시 강대국 정치의 연장선상에 있을 수도 있다(Krasner 1985; Mearsheimer 1995; Grieco 1999). 그러나 이 경우에도 다자주의는 양자주의에 비해 비대칭적 권력관계에 따른 이득의 분배를 완화할 수 있다(Ruggie 1990; Martin 1998). 다자주의 제도가 제공하는 규범, 규칙, 의사진행 과정을 활용하여 강대국과의 이해관계를 최대한 조정할 수 있는 기회를 얻을 수 있다(Hurrell 2005, 50). 이에 관해 루(Catherine Lu)는 다음과 같이 주장한다(Lu 2009, 54-55).



While conflicts, especially over the distribution of goods and burdens, will inevitably arise, under conditions of political friendship among peoples [in a multilateral setting], they will be negotiated within a global background context of norms and institutions based on mutual recognition, equity in the distribution of burdens and benefits of global cooperation, and power sharing in the institutions of global governance rather than by domination of any group.

다자주의는 대변환기에 유리하다. 대변환기란 변화를 향한 다양한 의견과 정책 제안이 새로운 권력과 기존의 권력이 충돌하는 정치의 장에서 전개되는 격동의 시기(turbulent period)를 말한다. 다자주의의 틀은 이러한 변환기에 다양한 행위자들에게 토론의 장을 제공함으로써 서로에 대한 정보(정책 선호도 및 수단 등)를 공유하게 한다. 토론과 정보의 확충이 언제나 모든 행위자가 동의할 수 있는 좋은 결론을 내는 것은 아니다. 그러나 다자주의가 제공한 토론을 통해 무엇이 문제이며, 어떤 해결책들이 있는지 논의하게 되고, 그런 과정에서 각국의 입장이 표출되어 규칙준수자인 비강대국이 한결 수월하게 적응을 위한 정책적 예측을 할 수 있다(Pouliot 2011).

가령 글로벌 금융위기를 계기로 출범한 G-20은 네 개의 클러스터로 구성되어 있다. 클러스터 1은 금융규제개혁(Banking Capital Requirements/Basel III Agreement)으로 은행의 자기 자본률에 관한 문제와 각종 은행 규제에 관해 논의한다(“Bonus Regulations,” “Accounting Harmonization,” “Credit Rating Agencies,” “Bank Tax, International Transaction Tax,” “Derivatives,” and “Hedge Funds”). 클러스터 2는 거시경제정책공조(Macroeconomic Coordination)이다. 거시경제 조정을 위해 논의되는 이슈는 “Sovereign Debt Management,” “Global Imbalances and Currency,” “Currency Valuations and Movements,” “Monetary System”(The Future of the Dollar as Core Currency), “글로벌 금융안정망”(Global Financial Safety Net(Korean Agenda)), “Trading System Coordination”(Prevention of Protectionism and Doha Round Completion) 등이다. 클러스터 3은 공공재(Public Goods)에 관한 논의를 한다. 여기에 포함되는 의제는 “새천년개발목표”(Millennium Development Goals), “기후/에너지”(Climate/Energy), “식량안보”(Food Security), “혁신/교육, 부패”(Innovation/Education, Corruption) 등이다. 마지막으로 클러스터 4는 제도화 및 거버넌스 프레임워크(Institutionalization and Governance Framework)인데, G-20 사무국(Secretariat) 설립 여부와 IMF를 비롯한 국제금융제도(International Financial Institutions)의 개혁을 다룬다. 이와 같이 다자주의의 틀 안에서 클러스터 별로 세부주제를 심도 있게 토론하게 된다. 의견의 일치와 불일치 과정 속에서 당면한 문제에 관해 각국의 입장을 중심으로 공론의 장(a shared framework of interaction)이 생기게 되어 문제 해결의 가능성과 방향성에 대한 정책적 예측이 높아질 수 있다.

또한, 다자주의의 반복적 게임 형태가 비강대국에게 유리하게 작용할 수 있다. 반복적 게임은 장기성을 내포하며 회원국간의 장기적인 상호작용은 비슷한 정책 비전을 공유하는, 국경을 넘어선 내부 네트워크(inner epistemic community or political friendship among people)의 형성을 가능하게 한다. 전문가 집단의 정책 네트워크는 단기적 권력과 이득 보다는 정책 아이디어와 장기적 비전을 중심으로 작동하게 되는데 비강대국으로서는 네트워크의 활용을 통해 ‘권력 결핍’을 상쇄하는 효과를 거둘 수 있다. 이는 비강대국에게 자국의 정책 비전을 다른 국가들과 심도 있게 논의하는 기회를 부여하고 다자주의 틀 내에서 정책 비전을 중심으로 한 새로운 연립과 제휴를 도모할 수 있게 한다. 특히 고도의 전문성을 요구하고 불확실성이 높은 금융 및 통화 분야에서는 네트워크적 요소의 활동 공간이 넓을 수 있다 하겠다.



정리하면 다자주의는 양자주의와 비교해 볼 때 비강대국에게 세가지 우호적 정책적 환경을 부여한다. 첫째, 다자주의가 제공하는 규범, 규칙, 의사결정 과정을 통해 비강대국의 정책적 선호도를 표출할 수 있고(voice opportunity) 이득의 분배에도 유리 할 수 있다. 둘째, 다자주의 틀 안에서 논의를 통한 공론의 장이 형성되어 각 국의 정책 선호도와 수단에 대한 정보의 획득을 통해 비강대국은 정책 적응도를 높일 수 있다. 마지막으로 다자주의 틀을 이용하여 비강대국은 정책 아이디어를 공유하는 네트워크를 구축할 수 있어 ‘권력 결핍’을 일정부분 상쇄할 수 있다.

다자주의가 비강대국에게 가져다 줄 편익에 대한 일반론적 논의를 넘어 좀 더 구체적으로 한국의 지역과 글로벌을 엮는 다자주의 연계의 맥락을 살펴보자. 다자주의 연계의 핵심 고리는 국제정치에서 한국의 위치이다. 한국은 글로벌 차원의 국제정치에서는 소위 ‘떠오르는 국가들 중의 하나’ 이지만 동아시아 역내 정치역학에서는 그 자체로 주요 행위자이며, 역내뿐 만 아니라 글로벌 차원에서 중국과 일본과의 정책 조율이 가능하기 때문에 정책 연결 고리 역할을 할 수 있다. 바꾸어 말하면, 글로벌 차원에서 한국의 단독 영향력은 매우 제한적일 수 있지만, 동아시아의 주요 행위자로서 정책공조를 통해 중국과 일본의 협력을 이끌어 낼 경우 글로벌 차원에서도 한국이 가진 힘 이상으로 큰 역할을 할 수 있다.

한국은 정책 연결 고리로서 변환하는 동아시아 지역의 금융 및 통화 질서의 장에서 한국의 정책 아이디어와 선호도를 타국가들과 조율하여 중국과 일본에 끌려가지 않으면서 정책의 자율성을 확보할 수 있다. 역내 다자주의 틀 안에서 공론을 통해 정책적 적응력도 높이고 국제 금융 및 통화 질서의 재구성의 정치에서 지역적 비전과 이익을 구성, 구축하는 중심에 설 수도 있다. 또한 동아시아 정책 공조의 중심으로 자리매김함으로써 G-20와 같은 글로벌 차원에서도 규칙제정자의 역할을 담당할 수 있는 기회를 얻을 수 있다. 자세히 후술하겠지만, 역내외에서 상대적으로 군사력, 경제력 등 물질적 기반이 취약한 한국이 이러한 지역과 글로벌 차원의 다자주의 연계를 성공적으로 이루어내기 위해서는 무엇보다도 참신하면서도 실천성 있는 정책 비전의 개발, 그리고 한국의 정책 비전을 공유하는 네트워크의 구성과 활용이 핵심적이라 할 수 있다.

동아시아 금융 및 통화 협력의 제도화가 대외 개방도가 높은 한국에게 역내 금융 안전망 확충과 금융 시장 발전의 측면에서 장기적으로 실질적인 이득을 가져다 줄 수 있다는 점도 중요하지만, 한국이 동아시아 다자주의에 총력을 기울여야 하는 이유를 전략적 맥락과 현 시점의 동아시아 역내 금융 및 통화 협력의 제도화 발전 수준에서 또한 논의할 수 있다. 아래에서 1997년 동아시아 금융위기 후 지속적으로 발전해 온 동아시아 금융 및 통화 협력의 제도화에 대해 살펴보고 동아시아의 지역적 맥락에서 다자주의 연계를 위한 한국의 역할에 대해 논한다. 이어서 G-20의 발전과정 및 한국의 역할과 한계를 검토하며 지역과 글로벌을 연계하는 다자주의의 중요성을 강조한다.

III. 동아시아 금융 및 통화 협력

1997년 동아시아 금융 위기 후 동아시아에서는 아세안+3를 중심으로 금융 및 통화 협력을 통해 ‘지역주의’(Regionalism)적인 제도적 발전을 이루어 왔다. 여기서 지역주의란 역내 국가들이 특정 이슈 영역에서 공통의 정책적 목표를 실현하기 위해 지역적 차원의 제도적 협력 메커니즘을 만들어 나가는 것을 의미하며, 이는 ‘지역화’(Regionalization)로 개념화된 민간 주도의 지역적 시장 통합과 구별된다. 물론 공급적 측면인 지역주의와 수요적 측면인 지역화는 상호 의존적이며 서로의 발전 방향에 영향을 주는 공진화적



현상이다. 이 중 동아시아에서 지역주의의 발현이 눈에 띄는 이유는 그 현상의 새로움 때문이다. 다시 말해 동아시아에서 시장 중심의 상호 의존성 심화와 경제 통합은 1980년대 이래 점증적으로 발전해 왔지만 정부 주도의 지역주의는 부재했다. 따라서 그 동안 ‘열린 지역주의’라는 모순어법적인 개념으로 동아시아의 경제적 상호 의존성의 심화가 분석되었다. 1997년 동아시아 금융 위기는 동아시아에서 아세안+3를 통해 정부 주도의 지역적 금융 및 통화 협력을 가속화하는 지역주의적 특성을 나타내게 하여, 역내외 정책 서클은 물론 학계에서 주목을 받아왔다. 관련해서 지난 15년여에 걸친 정책 구성과 실천을 통해 금융 및 통화 분야에서 ‘동아시아’란 지역적 개념도 아세안+3로 한정되었다.

동아시아 금융 지역주의는 지난 15년여 동안 크게 세 가지 정책 영역을 중심으로 발전해 왔다 (Grimes 2009, 3-4). 키워드는 역내 금융안전망 확충, 역내 금융시장 활성화, 역내 환율 안정이다¹. 먼저 금융 위기의 재발 방지와, 금융 위기 시 효과적인 대처를 위한 금융안전망 확충에 방점을 둔 치앙마이 이니셔티브(Chinag Mai Initiative: CMI)를 들 수 있다. CMI는 2000년 5월 양자 간 스와프 협정의 형태로 출발, 2010년 다자화되어 치앙마이 이니셔티브 다자화 체제(CMIM)로 불린다. 다자화된 CMI는 아시아판 IMF인 아시아통화기금(AMF)의 창설 논의로까지 확대되고 있다. 아세안+3는 또한 다자화된 CMI의 자매기관으로서 역내 금융 감시 기구인 아세안거시경제감시기구(AMRO)를 2011년 5월 싱가포르에 성공적으로 출범시켜 AMF 창설의 가능성과 기대를 높이고 있다.

여기서 흥미로운 것은 CMIM에 관한 것이며 그 과정에서 한국의 외교적 역할이다. 국제 정치에서 주류이론인 현실주의 이론을 반영하듯 국제 레짐 혹은 기구가 해당국들의 협력으로 제도화 될 때 일반적으로 패권국의 이익이 반영되는 패권적 제도화가 이루어지는데, CMIM를 통한 동아시아 금융 협력의 형태는 ‘탈 패권화’(non-hegemonic)로 관찰된다. 개념을 정리하면 국제 협력의 제도화에서 ‘패권화’란 한 국가가 제도의 운영과 결정권에 있어서 비대칭적인 어젠다 제안권(agenda setting)과 거부권(veto power)을 갖는 것을 의미한다. 이와 반대로 ‘탈 패권화’란 제도의 운영과 결정권에 있어서 모든 참여국이 동일한 수준의 어젠다 제안권과 어느 한 국가도 거부권을 갖지 않는다는 것을 의미한다.

탈 패권적인 CMIM의 내용은 다음과 같다. 2009년 5월 12일에 아세안+3 재무장관들은 인도네시아 발리에서 기존의 양자 스와프 형태의 CMI를 다자화하기로 합의 하였다. 제도화에 필요한 분담금의 배분과 이와 관련된 투표권, 제안권, 거부권 유무 등도 함께 결정되었다. 총 분담금의 규모는 1,200억 달러로 결정되었고 세계에서 외환 보유국 1, 2위를 차지하고 있는 중국과 일본이 각각 384억 달러(32퍼센트), 아세안이 238억 달러(20퍼센트), 한국이 194억 달러(16퍼센트)를 분담하게 되었다.

전술하였듯이 일반적으로 많은 분담금은 제도화에 있어서 높은 투표권, 비대칭적 제안권, 거부권 등으로 이어지는데 CMIM의 경우 분담금의 규모와 관계없이 실질적으로 회원권 모두가 대칭적인 투표권, 제안권을 갖게 되었고 거부권은 어느 회원국에게도 주어지지 않았다. 투표권은 분담금 비율과 경제규모가 작은 나라에 대한 배려를 고려하여 중국, 일본, 아세안이 각각 28.4퍼센트를 얻게 되었고 한국은 가장 적은 14.8퍼센트를 갖게 되었지만 실질적으로는 가장 작은 분담금과 투표권을 가진 한국이 제도 내에서 다른 참여국들과 거의 동일한 수준의 의사결정 영향력을 미칠 수 있다.

이를 주요이사 결정 방식 및 제안권과 거부권의 측면에서 분석하면 다음과 같다. CMIM 체계에서 회원국의 추가 가입은 모든 회원국들의 동의를 얻어야 하고, 구제금융지원 및 연장과 같은 의제들은 전체 투표권 중 3분의 2 이상의 동의를 얻어야 통과 될 수 있다. 따라서 CMIM 회원국 추가 가입의 경우에는 모든 회원국들이 약속한 분담금 규모와 관계없이 모두 거부권을 가지고 있다는 것을 의미한다. 구제금융지원 및 연장에 관한 의제에 대해서도 어느 나라도 전체 투표권의 3분의 1 이상을 가지고 있지 않기 때문에 단독으로 거부권을 행사할 수 없다. IMF의 경우 주요 의제 결정에 85퍼센트 이상 찬성이 필요하며 미



국이 17퍼센트의 투표권을 가지고 있어 실질적 거부권을 행사한다. 결과적으로 CMIM에서 제기되는 모든 주요 의제들에 대해 한국이 가진 거부권은 중국이나 일본의 그것과 차이가 나지 않는다고 볼 수 있다.

제안권 측면에서도 마찬가지이다. 집단의사결정체계 내에서 의제 제안은 의장역할을 맡은 참여국에게 주어진다. CMIM에서는 매년 한, 중, 일 어느 한 국가와 아세안 10개국 중 한 국가가 공동의장으로 선정된다. 다시 말해, 한·중·일이 3년에 한 번 공동의장국 역할을 수행할 수 있으므로 한·중·일 3국의 제안권은 상호 동등하다고 볼 수 있다. 결국 CMIM 체계를 분석하여 보면 가장 적은 투표권을 가진 한국의 영향력이 한국보다 많은 투표권을 가진 중국이나 일본에 비해서 결코 약하지 않다는 것을 알 수 있다.

CMIM에서 나타난 탈 패권화 현상은 미래에 어떤 형태로 동아시아 금융 지역주의가 제도적으로 발전할 것인가에 관해서도 큰 함의를 가진다는 면에서 중요하다. 이와 함께, 한국이 탈 패권적 제도화 과정에서 중국과 일본사이의 가교 역할을 수행하는 동시에 중국과 일본의 리더십 경쟁의식을 활용하여 당초 10퍼센트 내외로 배정되었던 지분을 협상을 통해 14.8퍼센트까지 끌어올릴 수 있었다는 점에서 동아시아 역내에서 한국의 입지는 외교역량에 따라서 가중될 수 있음을 말해준다.

다음으로, 지속적 경제개발을 위한 안정적인 투자 자금 확보와 역외 금융 의존도를 줄이려는 노력은 역내 금융시장 활성화 방안을 통해 꾀했는데 아시아채권시장 이니셔티브(ABMI)의 제도적 발전이 그것이다. ABMI는 지난 10여 년간 서구 주도의 글로벌 금융시장에 대해, 동아시아 지역의 자율성을 높이기 위한 역내 금융시장 활성화의 방향으로 점진적으로 발전하여 왔는데, 특히 단기적 국가이익의 차원을 넘어 동일한 금융 규범과 규제를 공유하는 역내 채권시장의 통합을 향해 제도화되었다고 평가된다.

아세안+3는 아시아 채권시장 활성화를 위한 중요한 제도적 기제인 신용보증투자기구(CGIF)를 2011년 5월 발족시켰으며, 역내 채권 거래에 대한 결제 서비스를 제공할 역내예탁결제기구(RSI)의 설립 논의도 활발히 진행하고 있다. 역내 채권시장 표준화 방안도 심도 있게 논의되고 있는데 2010년 10월 도쿄에서 발족한 아시아채권시장 포럼(Asian Bond Market Forum: ABMF)가 중추적 역할을 할 예정이다.

한국은 초기단계부터 ABMI의 제도적 발전과 활성화에 적극적으로 참여하였다. 2002년 11월 동경에서 개최된 아세안+3 재무차관 비공식 회의에서 한국의 제의로 아시아 채권시장 발전 방안을 주요 사업으로 추진하기로 합의했고 동년 12월에 일본이 ABMI를 공식으로 제안했다. 2003년 2월 아시아 채권시장 발전을 위한 차관급 실무 회의가 동경에서 있었고 이 회의에서 한국은 ‘코리아 이니셔티브’(Korea Initiative)를 제안했는데, 주요 내용은 증권화와 신용 보강을 활용하여 아시아 채권시장을 발전시키자는 것이었다. 한국은 2003년 6월 동경에서 개최된 실무작업그룹 회의에서 역내 신용보증 기관 설립을 제안했다. 한국은 신설될 신용보증 기관이 채권 발행에 대한 신용보증을 통해 시장에서 채권이 원활히 거래되도록 하며 통화 스와프의 조정, 시장 조성 및 자산 유동화 설계 등을 담당하게 될 것이라고 구상을 밝혔다. 2005년 4월 아세안+3 재무장관 회의에서 ABMI 로드맵을 설정하였는데 여기서 한국의 제안으로 아시아 채권시장 규범 통합에 대한 논의를 촉진하기 위해 아시아 채권 표준에 대한 연구를 시작하기로 했다. 이와 함께 전술한 CGIF설립과 RSI 설립논의, 아시아 채권시장 표준화 방안에도 외교적 노력을 기울이고 있다.

이처럼 동아시아의 금융 및 통화 협력은 일정 수준 이상으로 제도화되어 발전해 왔다. 단지 “토론 포럼”이라는 비판들도 존재하지만 금융 및 통화의 제도적 협력이 전무했던 15년 전의 동아시아와 비교해 보면 아세안+3가 적지 않은 제도적 결실을 이루어 내었다고 평가할 수 있다(Pempel 2004; Katzenstein and Shiraishi 2006). 특히 문화, 종교, 언어, 정치제도, 경제 발전 수준, 안보 환경 등에서 공통점을 거의 찾아볼 수 없는 동아시아에서 이루어 낸 제도적 성과라는 데 주목할 필요가 있다(Lincoln 2004). 물론 후술하였듯이, 동아시아에서 금융 및 통화 협력의 제도적 공고화까지는 아직 갈 길이 먼 것도 사실이다. 그러나 아세안+3가 이를 위해 상당한 투자를 하고 있는 것도 부인하기 어렵다. 각 영역별 제도적 공고화를



위한 연례 정상회담, 연례 재무장관 회담, 연 2회 재무차관 회의, 수많은 실무자급 회의 등을 단순히 ‘토론’을 위한 것이라고 하기에는 무리가 있다.

동아시아 금융 지역주의를 구성하는 이 세 가지 정책 영역의 제도적 발전이 1997년 동아시아 금융 위기의 원인에 대한 아세안+3의 공유된 인식에 기인한다고 볼 때 그 인식을 구성하는 요인들에 큰 변화가 없는 한 제도적 협력은 지속될 가능성이 높다고 할 수 있다(Katada 2009). CMI는 IMF의 개입을 불러온 역내 금융안전망의 부재에 대한 대응이며, ABMI는 높은 역외 금융시장 의존도가 가져온, 급격한 자본이동의 폐해에 대한 고민의 산물이다. 세 정책 영역 중 가장 점진적이며 장기적 관점에서 논의되고 있는 지역 통화 설립은 역내 국가들의 달러화 과다 의존이 가져온 환율 불안정과 금융 위기의 전염성을 염두에 두고 시작되었다. 제도적 공고화의 깊이, 폭, 방향성이 관건이 될 전망이다.

IV. G-20

G-20은 1997년 동아시아 금융위기 이후 국제금융시장의 안정을 위한 협의체 형식으로 출범하였다. 1999년 9월 IMF 연차총회에서 개최된 G-7 재무장관회의의 발의로 G-20은 장관급 회의체로 자리매김하게 되었는데 2008년 미국 발 글로벌 금융위기가 전 세계적으로 확산됨에 따라 미국의 제안으로 장관급 회의체 제에서 정상회의로 격상되어 제1차 정상회의가 동년 11월에 워싱턴에서 개최되었다. 2009년 9월 제3차 피츠버그 회의에서 G-20을 세계경제협력을 위한 “최상의 포럼”(Premier Forum)으로 지정하였고 G-20 정상회의의 연례개최도 의결하여 오늘날까지 계속되고 있으며 한국은 제 5차 정상회의를 서울에서 개최하여 세계경제운용의 주요국으로서 일익을 담당하고 있다고 평가할 수 있다.

G-20의 주요 의제는 미국 발 금융위기 확산에 대한 공동대응과 보호주의 배격이라는 제1차 워싱턴 회의 이래로 확장하여 지금은 5개 부분에 걸쳐 논의되고 있으며 [표 1]에서 보듯 에너지, 반 부패, 비즈니스 서밋(Business Summit) 등을 다루는 기타 영역이 포함되고 있다. 5개 부분의 주요 의제는 다음과 같다. 글로벌 불균형의 완화를 위한 “균형성장 협의체제,” IMF 등의 개혁을 위한 “국제금융기구 개혁,” 은행과 금융기관의 안정성 도모를 위한 “금융 규제 개혁,” 금융 위기 방지 및 효과적 대응을 위한 “글로벌 안전망 확충,” 마지막으로 저개발국가의 지속적 경제발전을 위한 “개발 의제”이다.

한국에 있어 G-20은 사실상 최초의 글로벌 차원의 경제 거버넌스 논의 참여의 장을 열어주었다(최영중 2011). 따라서 한국 정부는 G-20에 각별한 역사적 의미를 부여하고 활발하게 참여하였다. 제1차 워싱턴 정상회의에서 한국은 향후 12개월간 무역과 투자에서 새로운 무역장벽 설치, 수출제한 등을 동결하자고 제안하여 합의를 이루어 냈다. 제2차 런던 회의와 제3차 피츠버그 회의에서 한국은 거시경제정책 공조노력, 출구전략의 국제공조 필요성, IMF 등 국제금융기구에서 신흥국 및 개도국 발언권 확대 등을 피력하였고 제4차 토론토 회의에서는 차기 의장국으로서 기존 의제 이외에 개발 문제와 글로벌 금융안전망 구축 및 확대를 제안하여 공식화 하였다(문상복 2011, 164-168).



[표 1] 제 1차 -6차 G-20 정상회의의 주요 의제 (문상복 2011, 164-165)

장소 및 일시	주요 의제
1. 미국(워싱턴) 2008.11	-정상선언문 채택(16개 항 및 47개 실천과제로 구성됨). -금융위기 극복을 위한 정책공조 방안협의 -국제금융체제 개편 합의 -자유무역 및 시장경제체제의 기본원칙 재확인 및 보호주의 배격
2. 영국(런던) 2009.4	-거시경제정책 공조방안 및 확장적 재정 및 통화정책 실천 합의 -금융규제 및 국제협력 강화 -IMF와 같은 국제금융기구 개혁
3. 미국(피츠버그) 2009.9	-지속가능한 성장체제 구축을 위한 협력에 합의 -G-20 협의체 정례화 합의 -IMF 쿼터개혁 추진 -금융규제 및 감독 방안 마련 협의
4. 캐나다(토론토) 2010.6	-지속가능한 균형성장을 위한 협력체제 공조 합의 -IMF 쿼터 이전 및 개혁 추진 -보호주의 금지 및 무역, 투자 증진 협력 -저개발국 지원방안 마련 협의
5. 한국(서울) 2010.11	-강하고 지속가능한 균형성장을 위한 협력 -불균형성장 및 환율문제 합의 -IMF 쿼터(6퍼센트)지분 이전 및 이사회 2명 개도국에 이전. 투표로 이사직 선출. -글로벌 금융안전망 강화 : 예방대출제도(Precautionary Credit Line: PCL), 탄력대출제도(Flexible Credit Line: FCL). -보호무역 저지를 위한 협력 강화 -서울컨센서스(개발의제) 채택 및 다년간 개발 행동계획 채택
6. 프랑스(파리) 2011.4	-글로벌 불균형 해결을 위한 예시적 가이드라인 및 상호평가 (Mutual Assessment Process: MAP)를 착수, 수행. -글로벌 기후통화 재논의 -G-20 사무국 설치협의

서울에서 개최한 제 5차 정상회의에서 주최국으로서 전술한 5개 영역에서 주요 합의를 이루어 내려고 노력하였다. 서울 회의의 결과는 한국의 글로벌 경제 거버넌스 다자주의 외교의 가능성과 한계를 동시에 보여준다. 글로벌 불균형 해소를 위한 “균형성장 협력체제” 분야에서는 침예하게 대립하고 있었던 미국과 중국간의 환율 문제를 ‘시장결정환율지지와 경쟁적 평가 절하 자제’라는 합의를 통해 어느 정도 봉합하였지만 합의가 사실상 구속력이 없는 선언적 의미라는 면에서 분명한 한계를 지녔다. “국제금융기구 개혁”에서는 IMF 지분의 6퍼센트를 신흥개도국으로 이전하는 것을 합의하고 총 24명의 이사직수 중 2명의 이사직수를 유럽에서 신흥개도국으로 이전하기로 하는 등 일정 부분 성과를 거두었지만 미국이 15.85 퍼센트의 지분을 유지하여 여전히 거부권을 행사할 수 있다는 점에서 개혁의 한계를 나타낸다. “금융규



제 개혁”분야에서는 체제적으로 중요한 금융기관 규제를 채택하고 바젤 은행감독위원회의 새로운 은행 자본 유동성 규제방안을 마련하는 등 성과가 있었다.

위의 세 분야는 그 이슈의 성격상 한국이 주도성을 발휘하여 해결할 수 없다는 점에서 한국 G-20 다자주의 외교의 성과를 평가하기에는 무리가 있다. 이들 세 분야와는 달리 “글로벌 금융안전망 확충”이나 “개발” 분야는 그 필요성에 대해 G-20 회원국들간에 상당한 공감대가 형성되어 있었으며 한국 또한 아심 차게 제4차 토론토 회의에서부터 문제점을 제기하며 성공적 합의를 준비하였다는 점에서 한국 외교의 가능성과 한계를 측정할 수 있는 기회를 제공한다. 이 두 분야가 “코리안 이니셔티브”를 구성한다는 점에서 두 분야에 대한 한국 외교노력의 투자의지를 방증한다.

우선 “글로벌 금융안전망 확충” 분야에서 한국은 유동성 부족시 제공되는 기존의 IMF 긴급구조자금의 경직성에 대한 회원국들간의 공감대 위에 탄력대출제도(FCL)와 예방대출제도(PCL)의 활용도 제고를 제안하였고 치앙마이 이니셔티브 등과 같은 지역 안전망과 IMF의 협력 확대도 제시하였다. 탄력대출제도는 우량한 재정건전성을 확보하고 있는 국가가 단기 유동성 위기에 빠질 때 조건 없이 IMF 긴급구조자금을 제공하는 제도이며, 예방대출제도는 탄력대출제도의 대상에는 못 미치지만 재정 건정성이 건전한 국가에게 약간의 조건만 부과하여 IMF 긴급구조자금을 지원하는 방안이다. 탄력대출제도는 서울 회의에서 기존에 논의되었던 것을 재확인하는 방식으로 정리되었고 예방대출제도는 서울회의에서 신설되어 한국으로서는 의미가 있는 성과라 할 수 있다. 그러나 “글로벌 금융 안전망 확충”에 가장 근본적인 문제라 할 수 있는 미국과 유럽 선진국들에 소재한 프라이빗 펀드(private fund)나 에쿼티 펀드(equity fund)와 같은 국제단기투기 자본의 규제에 대한 별다른 논의의 진전을 이루지 못했다는 점에서 큰 한계를 지닌 회의였다고 평가할 수 있다.

“개발”분야에서는 저개발국의 빈곤해소와 지속적인 경제발전 역량 강화를 위한 “서울 개발 컨센서스”에 합의를 도출하는 성과가 있었다. 서울 개발 컨센서스는 기존의 원조 중심의 개발 원조에서 벗어나 저개발국이 근본적인 경제성장 동력을 확보, 확충할 수 있도록 국가별 고유한 상황에 부합하는 개발 정책을 세우는 것을 아이디어 공여 차원에서 도와주며 물질적 지원을 제공하는 등 한층 진일보된 개발 원조 방법이라 할 수 있다. 이의 실현을 위해 구체적이며 실질적인 “다년간 개발 행동계획”을 채택했다는 점도 눈여겨 볼 수 있다. 그러나 이 분야에서도 아직 시기상조이기는 하나 한계점이 노정된다. 우선 선진 각국의 원조 레짐이 아직은 선언적인 서울 개발 컨센서스를 어떻게 반영할 지가 불투명하다. 또한 경제개발 패러다임을 좌지우지하는 IMF나 세계은행이 원조 공여 시 부과하는 신 자유주의적인 원조 조건을 향후 서울 개발 컨센서스에 맞추어 개정해 나갈 지도 의문으로 남아있다.

정리하면, 한국은 글로벌 차원의 G-20 다자주의 외교를 통해 잠재적이거나 규칙제정자로서의 역할을 보여주었으나 비강대국인 한국의 한계성도 경험하였다고 할 수 있다. G-20가 이제 시작 단계인 협의체이고 지난 2년간 일정부분 정책 공조의 성과를 이루어내었고 앞으로도 세계 경제 거버넌스의 최상의 포럼 역할을 수행한다고 보았을 때 글로벌 차원에서 한국의 정책 선호도를 최대한 반영할 수 있는 한국 다자외교의 역량 강화 방안이 강구되어야 한다. 2011년 파리 회의에서 G-20 사무국 설치의 협의를 시작되어 G-20는 본격적인 제도화의 단계에 들어서고 있다고 볼 수 있다.

CMIM과 ABMI의 발전과정에서 관찰되듯 동아시아 역내의 금융과 통화 협력에서 한국의 위상과 역할은 결코 적지 않다. 국제경제질서에서 커져가는 동아시아의 비중과 발 맞추어 한국은 지역과 글로벌을 효과적으로 엮는 적극적인 다자주의 외교의 구체적 방안을 심도 있게 논의해야 할 것으로 보인다. 다자주의 연계의 시작점은 한국이 동아시아 역내에서 정책 공조의 중심으로서 발판을 마련하는 것이다. 특히 중국의 부상에 따른 전략적 맥락과 현 시점의 동아시아 역내 금융 및 통화 협력의 제도화 발전 수준(즉, 제도적 공고화의 초입)은 다자주의를 통해 우호적 정책 환경을 확보할 수 있는 제도적 안착을 위한 한국



의 적극적 외교를 강력히 요청한다. 한국은 지역을 통한 세계 경영의 기회의 창을 엿보고 있다. 이는 지역적 기반을 둔 중견국 네트워크 전략을 통한 국제경제질서의 아키텍처 설계자로 참여하는 것을 의미한다.

V. 기로에 선 다자주의 외교 : 규칙준수자인가 규칙제정자인가?

지정학적인 측면에서 향후 10년 가량이 한국이 지역과 글로벌을 다자주의를 통해 연계할 수 있는 최고의 기회일 수 있다. 동아시아 금융 및 통화 협력의 제도화에 많은 노력과 지원을 하고 있는 중국이 2020년까지는 미국의 국력을 추월할 가능성이 높지 않기 때문이다. 중국은 화평굴기(和平崛起)를 위해 실질적으로나 상징적으로나 여전히 동아시아와의 협력이 필요하고(Sohn 2009; Jiang 2010), 일본과 아세안(ASEAN)은 중국을 세력의 정점이 아닌 확장기에 제도적으로 구속(lock-in)하기를 원하고 있어 이러한 전략적 맥락의 존재가 한국의 동아시아 다자주의 외교에 우호적으로 작용한다(Hayashi 2006; Grimes 2009; Katada 2009; Ba 2010).

중국의 경우 동아시아 국가들의 제도적 구속 전략을 잘 알고 있다. 그러나 알고 있지만 상호 배타적이지 않는 다음과 같은 이유로 중국은 금융 및 통화 협력의 제도화를 지지할 것으로 보인다. 첫째, 다자주의적 제도화 과정을 통해 역내 상호신뢰 구축을 도모할 수 있어 세력 확장시 우호적 지역 환경을 조성할 수 있다. 둘째, 다자주의적 제도화는 중국이 구속되는 측면도 존재하지만 역내 다른 국가들도 제도적으로 구속되는 양면성이 있다. 점증하는 중국의 역내 영향력을 볼 때 양면성의 제도적 구속을 중국의 정책 선호도를 더 반영하는 방향으로 조정할 수 있다고 생각할 수 있다. 또한 다자주의 논의를 통해 도출한 정책은 정당성(legitimacy)을 획득할 수 있어서 장기적으로 보면 역내에서 중국의 영향력을 비패권적 형태로 지속시킬 수 있다(Ikenberry 2001). 마지막으로 글로벌 리더십을 위한 학습효과이다. 역내에서 회원국들과의 상호작용을 통한 다자주의 협력의 경험을 통해 리더십을 배양하고 이를 글로벌 차원에서 활용할 수 있다. 또한 미국, 유럽 등과 경쟁하며 행사될 중국의 글로벌 리더십은 뚜렷한 지역적 존재기반이 다져질 경우 그 효과가 배가 될 수 있다.

이러한 우호적인 전략적 맥락과 함께 현 시점의 동아시아 역내 금융 및 통화 협력의 제도화 발전 수준은 한국의 적극적 다자주의 외교를 요청한다. 다시 말해, 현시점에서의 동아시아는 금융 및 통화 협력의 제도화 완성을 향한 중대한 기로에 서 있다. 역내 금융안정망 확충을 위해 2000년 출범한 치앙마이 이니셔티브는 2010년 다자화를 성공시키며 상당한 제도적 발전을 이루어졌다. 총 펀드 규모가 1,200억 달러가 되었고 2011년에 다시 2,400억 달러로 증가 시키기로 아세안+3는 합의하였다. 또한 장기적 제도적 발전의 초석이 되는 회원 각국의 투표권(Voting Share)도 합의되었고, 전술한 대로 역내 금융 감시기구 역할을 수행할 AMRO도 2011년 5월에 설립되었다.

이러한 제도적 발전에도 불구하고 여전히 넘어야 할 산은 많다. 가장 중요한 이슈는 금융 위기 시 치앙마이 이니셔티브를 작동시키는데 필요한 'lending prescriptions'과 'lending conditionality'의 구성이다. CMIM의 제도적 존재가치뿐만 아니라 앞으로 AMF로의 이행에 있어 핵심문제라 할 수 있다. IMF와의 관계 정리도 중요하다. 현재의 CMIM체제에서는 긴급 구제 금융 지원 시 지원금의 80퍼센트가 IMF와 연계 되어있다. AMRO가 제도적으로 정착되고 CMIM의 'lending prescriptions'과 'lending conditionality'가 확정되면 IMF와의 연계 비율이 줄거나 혹은 전면 철폐될 것이라고 예상 하는 견해들이 있어 향후 어떤 형식으로 CMIM 혹은 AMF가 IMF와 관계를 정립할 것인지가 놓칠 수 없는 중요한 사안이다.



일본 재무성 관계자에 따르면 재무성 내부에서는 향후 몇 년 안에 IMF와의 연계 비율을 50퍼센트까지 내리는 방안을 검토하고 있어 한국의 입장 정리가 필요하다. 또한 AMRO 감시기능의 범위, 깊이, 정책권고의 강제성 여부 등 역시 앞으로 다루어질 핵심 사항이다.

역내 금융시장 발전과 활성화를 위해 추진되어 온 ABMI 역시 주요 제도적 결정을 기다리고 있다. 공급적 측면에서 지역 채권시장 활성화를 위한 제도적 틀은 크게 세 가지인데, 이들은 다름아닌 신용보증투자기구(CGIF), 예탁결제기구(RSI), 지역 채권시장 표준화(Asian Bond Market Standardization: ABMS)이다. 이 중 CGIF는 2011년에 이미 설립되었고 RSI의 논의도 활발하게 이루어지고 있으며, 장기적으로 볼 때 가장 중요한 이슈라고 할 수 있는 아시아 채권시장 표준화는 2010년 9월 도쿄에서 아시아 채권시장 포럼(ABMF)를 출범시켜 논의에 박차를 가하고 있다.

이와 같이 동아시아 금융 협력의 제도화는 주요 이슈들에 대한 합의를 향하고 있으며 그 성패에 따라 실질적인 제도적 협력을 이끌 것인지 아니면 아시아태평양경제협력체(Asia-Pacific Economic Cooperation: APEC) 처럼 사실상 유명무실한 모습으로 전락 할 것인지가 판가름 날 것이다. 위에 논의된 이슈들에 대해 한국, 중국, 일본, 아세안은 합의된 의견도 많지만 제도화의 속도, 범위, 상세 내용 등에서 이견도 있다. 국제 금융 및 통화의 장에서 지역과 글로벌을 연계하는 한국의 역할을 확보하기 위해서는 동아시아 금융협력의 성공적 제도화를 위한 적극적 다자주의 외교가 그 어느 때 보다 더 필요하다. 특히 정직한 중개자(honest broker)로서 중국과 일본을 잇는 ‘가교 외교’를 통해 이견을 조율하여 동아시아 금융 질서뿐 아니라 글로벌 금융 질서의 규칙제정권(authorship)을 공유하여야 한다.

지역과 글로벌을 엮는 다자주의 외교의 중요성은 G-20을 통해서도 엿볼 수 있다. 한국, 중국, 일본의 정책공조의 부재는 G-20 주요 금융 및 통화 정책 논의에서 이들 국가 사이에 이견들을 노출하게 하였고 이는 집합적으로 ‘동아시아 부재’로 나타났다. 나누어진 동아시아는 결과적으로 새로운 글로벌 금융 질서의 판을 다시 짜는 정치적 무대에서 큰 힘을 발휘하지 못하였다(Tiberghien 2011). 전술한 대로, 한국의 경우도 G-20 서울 회의에서 코리안 이니셔티브 발의를 통해 글로벌 금융안전망 확충과 개발 패러다임의 변화를 위한 제도화에 상당한 정책적 노력을 기울였지만 그 목소리가 변화로 나타나기까지는 아직 갈 길이 멀다. 두 분야 모두에서 한국, 중국, 일본이 국제단기 투기자본의 규제와 개발 패러다임의 공유 등 기본적인 정책 공조의 틀을 가지고 있어 향후 노력여하에 따라 더 큰 결과를 글로벌 차원에서 도출해 낼 가능성도 적지 않다.

동아시아 삼국이 모든 이슈에 대해 합의를 하는 것은 불가능하다. 그러나 적극적인 협상과 정책 조율을 통해 주요 관심 이슈에 대해 작은 차이를 좁히고 다듬어서 정책 공조의 질과 양을 늘리는 노력이 필요하다. 동아시아 다자주의 협력의 정책적 실천이 역내 국가들의 협력 패턴(patterns of interaction and cooperation)을 견인해 내며 이것이 글로벌 무대에서 정책 공조의 바탕이 될 수 있다. 다자주의가 만병통치약은 아니지만, 상대적 비강대국인 한국은 적극적 다자주의 외교를 통해 심화되는 상호의존성 내에서 자율성의 확보를 도모하여야 할 것으로 보인다.

VI. 정책 네트워크 구성 및 활용

역내외에서 상대적으로 군사력, 경제력 등 물질적 기반이 취약한 한국은 어떻게 다자주의 연계 전략을 효과적으로 수행할 수 있을까? 물리적 기반 확충과 협상 능력 등도 중요하게 작용할 수 있지만 장기적으로 보면 참신하며 실천 가능한 정책 아이디어의 창출과 확산을 통해 한국을 중심으로 하는 역내외 정책 네트워크



워크의 구축이 요청된다. 전술한대로 다자주의의 반복적 게임은 장기성을 내포하며 회원국간의 장기적인 상호작용은 비슷한 정책 비전을 공유하는 국경을 넘어선 내부 네트워크의 형성을 가능하게 한다. 전문가 집단의 정책 네트워크는 단기적 권력과 이득 보다는 정책 아이디어와 장기적 비전을 중심으로 작동하게 되는데 비강대국인 한국은 정책 네트워크의 활용을 통해 ‘권력 결핍’을 상쇄하는 효과를 거둘 수 있으며 정책 공조의 중심으로 자리매김할 수 있다. 특히 고도의 전문성을 요구하고 불확실성이 높은 금융 및 통화 분야에서는 네트워크적 요소의 활동 공간이 넓을 수 있음에 주목해야 한다.

효과적인 정책 네트워크의 구성과 활용을 위해서는 국내외적으로 다음과 같은 노력이 필요하다. 첫째, 국내 수준에서 금융 및 통화 분야의 전문가 및 외교 인력의 육성, 확보, 조직화이다. 금융과 통화 분야는 국가들의 결정이 시장에 영향을 주고 또한 시장의 움직임이 국가들의 결정에 영향을 주는 순환적 구조가 강하다. 따라서 재경부 및 외교통상부 정책 담당자, 연구자, 비즈니스 프로페셔널들을 모아 서로의 전문성을 공유할 수 있는 정책팀을 꾸려 정기적인 상호 교류를 통해 정책 비전을 만들어 낼 수 있는 제도적 장치를 하여야 할 것으로 보인다. 정책 담당자들은 정부간 협상 등을 통해 얻은 상대방 정부의 정책 선호도 등에 대한 정보를 제공할 수 있고, 연구자들은 연구와 학술 교류, 지역과 글로벌 차원의 각종 공식, 비공식 트랙 투 모임 등을 통해 새로운 정책 아이디어들을 개발, 확산할 수 있으며, 비즈니스 프로페셔널들은 정책에 반응하며 영향을 주는 금융 및 통화 시장의 움직임에 대한 정보를 공유할 수 있다. 미국과 유럽, 일본 등에 비해 전문인력이 턱없이 부족한 한국의 현실에 비추어 볼 때 가용 인적자원을 최대한 효과적, 효율적으로 운영하여야 할 것으로 보인다.

이와 함께 정부에서는 금융 및 통화 외교를 전담할 전문인력을 장기적 시각에서 육성하여야 한다. 전문인력의 육성은 금융 및 통화 외교가 요청하는 전문성의 제고를 기할 수 있을 뿐 만이 아니다. 장기간에 걸쳐 육성된 전문인력의 확보는 동아시아 역내외 다자외교의 장에서 인적 네트워크를 구축하고 활용할 수 있는 저력의 보유를 의미한다. 상대국 정책담당자들과의 신뢰형성과 유지에도 큰 도움이 된다. 매 회의 때마다 담당 실무자나 고위급 정책 결정자가 바뀌어서는 정책적 일관성의 상실 우려와 함께 금융 및 통화 협력의 장에서 베테랑적 리더십을 기대하기 어렵다.

마지막으로 동아시아 역내외 인적 네트워크의 구성을 위해 정부, 학교, 싱크탱크, 관련 기업 등에서 지역과 글로벌 금융 및 통화 협력과 제도화에 대한 세미나 및 학술 대회 등을 활성화해야 한다. 현재 큰 영향력을 끼치고 있는 외국 인사의 초청은 물론 차세대 리더들에게도 관심을 기울이고 교류하여야 할 것으로 보인다. 특히 외국 인사 풀을 통합적으로 관리할 수 있는 시스템을 구축하여 부처간, 학교 및 싱크탱크 간, 관련 기업간에 단절되어 일회성 혹은 단발적으로 진행되는 행사들을 지양하여 융합적 네트워크 구축에 힘을 쏟아야 할 것으로 보인다.■

주(註) _____

¹ 역내 환율 안정을 위한 공동통화 도입 등은 이제 연구 단계이고 특별한 제도화가 아직까지 이루어지지 않고 있어 본 보고서에서는 동아시아의 금융안전망 확충과 금융시장 활성화에 중심으로 다룬다. 지역적 차원의 역내 환율 안정을 위해 아세안+3는 아시아개발은행(ADB)과 공동으로 지역 통화 설립 연구와 논의를 2006년 이후 진행하고 있다.



참고문헌

- 문상복. 2011. “G20 서울 정상회의에 대한 비판적 고찰.” <국제정치논총> 51, 1.
- 이용욱. 2011. “중국의 선택: 위안화 국제화와 기축통화의 정치·경제.” <신아시아> 18, 1.
- 최영중. 2011. “G20과 글로벌 금융거버넌스 체제의 변화.” <국제관계연구> 15, 2.
- Ba, Alice. 2009. *(Re)Negotiating East and Southeast Asia: Region, Regionalism, and the Association of Southeast Asian Nations*. Stanford: Stanford University Press.
- Choi, Young Jong and James Caporaso. 2002. “Comparative Regional Integration.” In *Hand book of International Relations*, ed. Walter Carlsnaes, Thomas Risse and Beth Simmons. London: Sage.
- De Lombaerde, Philippe et al. 2010. “The Problem of Comparison in Comparative Regionalism.” *Review of International Studies* 36, 3.
- Eichengreen, Barry. 2010. “Managing a Multiple Reserve Currency World.” *Report on The Future Global Reserve System: An Asian Perspective*. The Asian Development Bank (<http://aric.adb.org/grs/papers/Eichengreen.pdf>).
- Fawn, Rick. 2009. *Globalizing the Regional and Regionalizing the Global*. New York: Cambridge University Press.
- Grimes, William. 2009. *Currency and Contest in East Asia: The Great Power Politics of Financial Regionalism*. Ithaca: Cornell University Press.
- Haas, Ernst. 1957. *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957*. Stanford: Stanford University Press.
- Hayashi, Shigeko. 2006. *Japan and East Asian Monetary Regionalism: Towards a Proactive Leadership Role?* London: Routledge.
- Ikenberry, John. 2001. *After Victory: Institutions, Strategic Restraints, and the Rebuilding of Order after Major Wars*. Princeton: Princeton University Press.
- Jabko, Nicolas. 2006. *Playing the Market: A Political Strategy for Uniting Europe, 1985-2005*. Ithaca: Cornell University Press.
- Jiang, Yang. 2010. “Response and Responsibility: China in East Asian Financial Cooperation.” *Pacific Review* 23, 5.
- Katada, Saori. 2009. “Politics that Constrains: The Logic of Fragmented Regionalism in East Asia.” *EAI Fellows Working Paper Series* No. 21.
- Katzenstein, Peter. 2005. *A World of Regions: Asia and Europe in the American Imperium*. Ithaca: Cornell University Press.
- Katzenstein, Peter and Takashi Shiraishi eds. 2006. *Beyond Japan: The Dynamics of East Asian Regionalism*. Ithaca: Cornell University Press.
- Kim, Sunhyuk and Yong Wook Lee. 2004. “New Asian Regionalism and the United States: Constructing Regional Identity and Interest in the Politics of Inclusion and Exclusion.” *PacificFocus* 19, 2.



- Lincoln, Edward. 2004. *East Asian Economic Regionalism*. Washington D.C.: Brookings Institute Press.
- Lu, Catherine. 2009. "Political Friendship among Peoples." *Journal of International Political Theory* 5, 1.
- Mansfield, Edward and Helen Milner eds. 1997. *The Political Economy of Regionalism*. New York: Columbia University Press.
- Martin, Lisa. 1992. "Interests, Power, and Multilateralism." *International Organization* 46, 4.
- McNamara, Catherin. 1998. *The Currency of Ideas: Monetary Politics in European Union*. Ithaca: Cornell University Press.
- Mearsheimer, John. 1994. "The False Promise of International Institutions." *International Security* 19, 3.
- Pempel, T. J. 2004. *Remapping East Asia: The Construction of a Region*. Ithaca: Cornell University Press.
- Philomena, Murray. 2010. "Comparative Regional Integration in EU and East Asia: Moving beyond Integration Snobbery." *International Politics* 47, 3-4.
- Pouliot, Vincent. 2001. "Multilateralism as an End in Itself." *International Studies Perspective* 12, 1.
- Powers, Kathy and Gary Goertz. 2011. "The Economic-Institutional Construction of Regions: Conceptualization and Operationalization." *Review of International Studies (Online Publication)*
- Rosato, Sebastian. 2010. *Europe United: Power Politics and the Making of the European Community*. Ithaca: Cornell University Press.
- Ruggie, John. 1992. "Multilateralism: The Anatomy of an Institution." *International Organization* 46, 3.
- Sohn, Injoo. 2008. "Learning to Cooperate: China's Multilateral Approach to Asian Financial Cooperation." *China Quarterly* 194, June.
- Strange, Susan. 1996. *The Retreat of the State: Diffusion of the Power in the World Economy*. New York: Cambridge University Press.
- Tiberghien, Yves. 2011. "East Asian Politics and the Great G20 Games: Convergence and Divergence in Chinese, Korean, and Japanese Approaches." *EAI Fellow Program Working Paper Series* 29.



필자약력

고려대학교 정치외교학과 부교수. 캔사스 대학(University of Kansas)에서 동아시아학 학사, 남가주 대학(University of Southern California)에서 국제정치학 박사 학위를 취득하였다. 도쿄 대학교 사회과학연구원 방문 연구원, 남가주 대학교 국제관계학부 강사, 브라운 대학교 왓슨 국제연구소(Watson Institute for International Studies, Brown University) 및 동아시아학과 프리먼 펠로우, 오클라호마 대학교(University Oklahoma) 중미 연구소 연구위원, 동대학 정치학과 및 국제지역학부 조교수로 활동했다. 저서로는 *The Japanese Challenge to the American Neoliberal World Order: Identity, Meaning, and Foreign Policy* (Stanford University Press, 2008)가 있고 편서로는 《동아시아 금융지역주의의 정치경제 : 제도적 발전과 쟁점들》 (아연출판부, 2012)이 있다.



보다 나은 세상을 향한 지식 네트워크

- 동아시아연구원(EAI)은 미국 맥아더재단(MacArthur Foundation)의 ‘아시아안보이니셔티브’(Asia Security Initiative) 프로그램 핵심 연구기관으로 선정되어 재정지원을 받고 있으며 아시아 지역안보에 대한 전문적인 연구 및 정책 개발을 위해 2009년 1월 아시아안보연구센터(소장: 전재성 서울대)를 설립하였습니다.
- 본 연구 보고서는 아시아안보센터의 연구 결과물로서 정책결정 및 학술연구, 각종 교육사업에 활용되기를 기대합니다. 본 보고서 내용의 일부 혹은 전부를 인용할 시에는 출처와 저자를 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 선임연구원 Tel. 02 2277 1683 (내선 107) hjkim@eai.or.kr
김양규 아시아안보센터 연구원 Tel. 02 2277 1683 (내선 108) ygkim@eai.or.kr

