

아시아
경제협력의 다자화
연구

아시아 경제협력의 다자화 연구

■ 아시아 경제협력과 제도적 디자인: 양자주의, 소다자주의, 다자주의 7

/ 한인택(제주평화연구원 연구위원)

1. 서론
2. 국제관계에서의 협력
3. 국제협력과 제도적 디자인
4. 무역과 결제에 있어서 협력의 다자화: 유럽의 사례
5. 경제위기극복에 있어서 소다자주의적 협력: 아시아의 경험
6. 소다자주의 제고방안
7. 요약과 결론
8. 정책고려사항

■ 동아시아 다자무역체제는 가능한가? 경로와 전략에 대한 모색 49

/ 문 돈(경희대학교 교수)

1. 서론: 동아시아 경제공동체(East Asian Economic Community), 누구와 어떻게?
2. 세계 지역주의의 흐름과 동아시아의 현황
3. 동아시아 지역과 다자주의: 범위와 원칙
4. 동아시아 다자무역체제의 경로에 대한 모색
5. 한국의 지역주의 전략(FTA 전략)과 경로의 선택
6. 결론

■ 동아시아 금융협력의 다자화 방안:

치앙마이 이니셔티브(Chiang Mai Initiative)를 중심으로 87

/ 최원기(외교안보연구원 교수)

1. 서론
2. 글로벌 금융위기의 정치경제적 영향
3. 글로벌 금융위기와 G20 체제의 부상
4. 동아시아 금융협력의 현황
5. 동아시아 금융협력의 다자화 추진 방안
6. 결론

■ 동아시아 금융통화협력의 다자화: 아시아통화기금 창설을 중심으로 125

/ 강선주(외교안보연구원 교수)

1. 서론
2. 다자주의(multilateralism)와 다자화(multilateralization)
3. 치앙마이 이니셔티브, 동아시아 다자 금융통화 협력
4. 동아시아 금융통화 협력의 다자화: 아시아통화기금(asian monetary fund)
5. 한국의 외교적 대응
6. 결론

아시아 경제협력과 제도적 디자인: 양자주의, 소다자주의, 다자주의

1. 서론
2. 국제관계에서의 협력
3. 국제협력과 제도적 디자인
4. 무역과 결제에 있어서 협력의 다자화: 유럽의 사례
5. 경제위기극복에 있어서 소다자주의적 협력: 아시아의 경험
6. 소다자주의 제고방안
7. 요약과 결론
8. 정책고려사항

1. 서론

아시아의 역동성과 불안정

아시아는 세계에서 가장 역동적인 지역이다. 경제적으로는 일본, 한국, 중국 순으로 역사적 선례가 드문 급속도의 경제발전을 이룩하여 왔고, 무역과 금융에 있어서도 아시아의 비중은 급속히 증가하여 왔다. 아시아는 또한 정치적으로도 괄목할 만한 변화를 보여 왔다. 특히 한국은 경제성장과 정치적 민주화를 단기간 내 거의 동시에 달성한 성공적 사례로서 많은 개발도상국의 귀감이 되고 있는 한편 중국이나 싱가포르에서는 서양에서는 대립적으로 여겨지는 권위주의와 시장경제가 공존하면서 발전하고 있어 세계의 관심과 비판을 동시에 받고 있다. 나아가 중국의 부상은 국제체제질서의 변화를 낳을 수 있는 거대한 변화이며, 중진국가(middle power)로서 한국의 등장도 한-아세안 관계와 같은 역내관계와 G20 체제 같은 국제관계에 미치는 영향이 상당하다.

아시아는 역동적인 만큼 불안정성도 큰 지역이다. 경제적으로 보면 아시아는 97/98년에 금융위기를 경험하였고, 2008/2009년에는 또 글로벌 경제위기를 경험하였다. 97/98년 위기가 아시아 경제가 외적인 충격 없이도 내생적으로 불안정화될 수 있다는 가능성을 보여준 것이라고 하면, 08/09년 위기는 아시아경제가 수많은 탈연계(decoupling)의 논의에도 불구하고 결국은 역외경제의 격동으로부터 자유롭지 못하다는 것을 다시금 확인해준 경우라고 할 수 있다.

제도적 디자인의 중요성

아시아가 갖는 막대한 역동성을 살리는 한편 불안정성을 최소화시키기 위해서는 아시아 개별국가의 노력은 물론 아시아 국가 간 협력이 필요하다. 국가 간 협력의 중요한 예로서 치앙마이 이니셔티브를 들 수 있는데 이는 아시아 국가들이 국제교역을 통해서 축적한 부(외환)를 협력을 통하여 개별경제와 지역경제의 안정을 위하는 데 사용하는

훌륭한 협력 메커니즘이다. 아시아 내 개별국가가 발전과 안정을 이루고, 아시아가 하나의 지역으로서 발전과 안정을 달성하기 위해서는 개별적 노력과 아울러 치앙마이 이니셔티브와 같은 협력적 노력이 모두 필요하다.

그런데 아시아는 여러 가지 이유로 해서 역내 협력의 수준이 낮고, 역사도 일천한 지역이다. 동북아 국가들만 아니라 상대적으로 협력이 잘되고 있다는 동남아 국가들도 역사적, 지역적 경쟁으로부터 그다지 자유롭지 못하며, 동북아 국가들의 경우 21세기에 들어서도 영토문제, 과거사문제 등이 해결되지 않아 역내 국가 간 협력증진에 걸림돌이 되고 있다. 우선 이러한 과거의 문제가 해결되어야 역내 국가 간 협력이 활성화 될 수 있을 것이다.

그런데 역내협력의 증진에 있어서 과거문제의 해결만큼 중요한 것으로 지적할 수 있는 것은 협력의 ‘제도적 디자인’의 문제이다. 다른 조건이 동일하더라도, 국가 간 협력이 어떤 식으로 전개될 것이냐에 따라서 협력의 성패나 수준이 크게 달라질 수 있다는 것이 국제제도의 디자인을 연구하는 이들의 주장이다. 상황과 필요에 맞도록 협력을 위한 제도와 전략을 선택하면 협력이 원활히 이루어질 수 있는 반면, 잘못된 제도와 전략의 선택은 협력의 잠재성을 충분히 살리지 못하게 하는 결과를 낳는 것이다.(여기서 국제제도는 국제기구와 의미가 좀 다르다. 국제기구는 조직을 의미하는 것인데, 국제제도는 국제기구를 포함할 수도 있고 포함하지 않을 수 있다.) 이 점을 구체적인 예를 들어 설명하자면, 그간 아시아에는 전통적인 양자적 협력관계—예컨대 한미동맹이나 한일동맹—와 함께 ASEAN, 그리고 보다 최근에는 ARF 같은 다자적 협력관계가 혼재되어 발달해 왔다. 그런데 만약 동맹관계가 양자적이 아니라 NATO처럼 다자적으로 맺어졌다면 동아시아의 안보는 어떻게 되었을까? 동남아 국가들이 ASEAN 같은 다자적 협력체를 만들지 않고 양자적 외교관계에만 치중하였다면 어떻게 되었을까? 동남아 국가들만이 아니라 아시아 각국들이 모두 양자적 협력관계에만 치중하였다면, 과연 ASEAN+3 같은 동남아와 동북아를 묶는 역내 협력이 발생할 수 있었을까? 가장 중요한 질문으로, 어떠한 식으로 협력이 전개되었으면 역내 안보적, 경제적 협력

이 극대화되었을까?

물론 이러한 반사실적(counter-factual) 질문들에 대해 확답을 내리는 것은 불가능하다. 하지만 제도적 디자인에 관한 이론적 연구와 서구의 경험을 중심으로 한 사례연구를 통해서 협력을 위한 제도의 디자인과 협력의 성과 간의 관계에 대한 이해가 깊어지고 있다. 이렇게 축적된 지식을 잘 활용하여 아시아에서 최대의 협력성과를 거둘 수 있는 제도적 디자인을 선택한다면 소망스러울 것이다. 또한 아시아의 경험을 연구하여 기존의 지식을 보강하고 교정할 수 있다면 더욱 좋을 것이다.

아시아에서 발견되는 국제제도의 다양성은 두 가지 질문을 제기하게 한다. 첫째는 다양성의 원인에 관한 것으로서 왜 국제제도가 여러 가지 차원에서—특히 디자인과 제도화의 수준에 있어서—다른 모습을 갖게 되느냐 하는 것이다. 그런데 이 같은 질문이 단순한 지적 호기심을 충족시키는데 그치지 않고 현실적으로 중요성을 갖기 위해서는 다음의 두 번째 질문에 대한 대답이 긍정적이어야 한다. 두 번째 질문이란, 과연 국제제도의 다양성이 중요하냐는 것이다. 이 두 질문과 그에 연관되는 문제에 관하여 다음 절에서 좀 더 상세히 다루기로 한다.

2. 국제관계에서의 협력¹⁾

국제관계는 흔히 ‘무정부상태(anarchy)’에 비유되어 왔다. 무정부 상태에서 협력의 가능성에 대해 서로 다른 견해들이 존재하고 있다. 현실주의 국제정치 이론은 국제관계의 기본 상태가 전쟁상태라고 규정하고 협력의 가능성이 크지 않다고 전제한다.(단, 현실주의이론에 속하는 패권적 안정이론은 협력이 특정조건 하—즉, 패권국의 존재 하—에서 가능하다고 본다.) 반면에 신자유주의적 제도이론가들은 *적당한 국제제도가*

1) 이 절의 literature review는 이상현(2000)을 많이 참고하였다. 그러나 각 이론에 대한 평가나 이론 간의 관계에 대한 해석은 본 저자의 견해이다.

존재하거나 *적당한 전략*을 선택하면 무정부상태에서도 협력은 가능할 수 있다고 본다. 구성주의자들은 무정부상태가 실재하는 것이라기보다는 관념 속에서 존재하는 것으로서, 관념이 바뀌면 국가 간 충분히 협력이 가능하다고 본다.

다양한 이론이 국제관계에서의 협력의 가능성에 대하여 상반적인 견해를 보이는 것은 한편으로 이론이라는 것이 현실을 과도하게 단순화한 전제에서 출발하였기 때문에 비롯한 것이기도 하지만(즉, 결론이 전제에 의해 결정되는 경향이 존재한다), 실제로 국제협력에 있어서 안보적 고려, 경제적 이익, 가치나 규범이 동시에 작용하고 있다는 현실의 복잡성에 비롯된다. 만약 어떠한 이유에서 건 안보적 고려가 압도적으로 되면, 국제협력은 현실주의자들이 생각하고 있는 것처럼 불가능하거나 가능하더라도 낮은 수준에서 머물게 될 가능성이 크다. 그러나 만약 경제적 이익이 국가들의 주된 관심이 된다면 신자유주의적 제도론자들이 생각하는 것처럼 적당한 국제제도가 존재하거나 적당한 전략을 취한다면 무정부 상태 하에서도 협력은 충분히 가능하다. 전자(현실주의적 상황)에 해당하는 것이 냉전 중 미소관계나 긴장이 고조되었을 시점의 남북한 관계가 될 것이다. 긴장이 높은 기간 중 미소 간, 남북 간에는 의미 있는 협력이 일어나지 않았다. 이에 반해 국제제도와 전략을 통해서 협력이 증대되는 경우는 냉전 기간 중의 미국, 유럽, 일본 간 협력이나, 냉전 이후 대개의 국가 간의 협력이 해당할 것이다. 마지막으로 구성주의적 관점에 해당하는 협력사례에는 통합에 이르는 유럽 국가 간의 협력이 해당할 것이다.

먼저 현실주의에서 협력의 가능성과 필요 요건에 대해 구체적으로 살펴보면, 현실주의의 비관적 견해의 근거는 그 기본전제에서 찾아진다.(앞에서 언급한 결론의 전제 종속성이 존재하는 경우이다.) 현실주의 이론가들에게는 국가는 자연상태에서의 인간과 마찬가지로 자기 보전을 절대적 명제로 하고 상위의 권위를 인정하지 않으며, 외부의 위협에 대해 자신을 방어해야 하고 또 실제로도 스스로 방어하는 존재이다. 이러한 국가들이 복수로 존재할 때 그 상황은 무정부상태이다. 왜냐하면 상위적 권위도 없고, 국가들은 자신의 보전을 위해 폭력을 비롯하여 모든 수단을 다 동원할 것이기 때문이

다. 신현실주의의 대표적인 이론가인 Waltz는 무정부상태야말로 국내정치와 국제정치를 구분하고, 국제체제의 구조를 정의하는 가장 근본적인 특징이라 지적한 바 있다.

그런데 여기서 무정부상태는 적어도 두 가지 의미로 해석될 수 있다. 하나는 문자 그대로의 해석하여(literal interpretation), 질서의 결여로 이것은 혼란이나 무질서와 동일한 의미를 지닌다. 이러한 질서의 결여는 흔히 전쟁상태에 비유되며, 홉스적 의미의 자연상태로서 최고 권위가 결여된 국제정치체제를 지칭한다. 그러나 국제관계에 있어서 나름대로의 질서가 존재한다는 점은 많은 국제정치 이론가들이 주목해온 바이며, 이러한 질서는 국가들 간에 묵시적으로 지켜지는 공통의 규칙이나 제도 혹은 관행에 반영되어 있다. 이러한 의미에서의 무정부상태는 혼돈이나 무질서보다는 단지 국제관계에서 정부라는 유형의 조직이 결여된 상태를 의미한다. 즉, 국제관계가 무정부적이라는 말은 국가들 간의 합의나 약속을 강제할 상위의 권위가 부재하다는 의미이지, literal sense로서 국제관계가 영속적인 전쟁상태에 있거나 기본적인 질서의 항상적 결여까지도 의미하는 것은 아니다. 즉, 국제체제는 무정부상태인 동시에 상호의존이 특징적인 체제로 개념하는 것이 합당하다.

특히 Bull은 국제정치에서 질서의 문제에 관심을 가졌는데, 국가들이 공통적인 이해와 가치를 인식하고 그들 자신이 서로 간의 관계에 있어 공통적인 규칙에 의해 규제되고 공통적인 제도의 기능 하에서 공존한다고 인지할 때 국가의 사회(society of states)가 성립하게 된다고 지적한다. Bull이 보는 국제정치의 세계는 폭력과 양육강식의 논리만이 지배하는 일관된 전쟁상태가 아니고, 사안과 경우에 따라 협력이 이루어지기도 하는 장으로 특징지어질 수 있다. 협력(cooperation)은 이익의 조화(harmony of interests)와는 다르며, 이익의 조화는 이해관계의 완벽한 일치를 요구하지만, 협력은 상반되고 보충적인 이해관계들이 뒤섞여 있는 상황 하에서도 발생할 수 있다. 즉, 협력은 국제관계의 행위자들이 자신들의 행위를 다른 행위자들의 선호 또는 기대에 맞게 조정할 때 발생할 수 있는 것이다. 물론 여기서 문제는 언제 어떠한 상황 하에서 이기적인 국가들 간의 협력이 가능해지는가 하는 점이다.(구성주의자들의 경우에는 문

제가 어떠한 경우에 국가들이 덜 이기적으로 되느냐 하는 것이 될 것이다. 즉, 이론적 입장에 따라서 핵심적인 질문이 달라진다.)

국가들의 이기성을 전제하면서 무정부상태 하에서 협력의 발생에 관한 연구 중 대표적인 것으로서, Axelrod의 저서 *Evolution of Cooperation*이 있다. 이 책에서 저자는 게임이론의 규칙을 컴퓨터 프로그램으로 작성하여 여러 가지 전략을 토너먼트로 대결시킨 결과를 설명하고 있다. 이 실험의 목적은 각자 이기적 동기로 짜인 전략 중 어떤 전략의 보상이 평균적으로 가장 높은지 알아보는 것이었다. 여기에서의 이론적 문제는 상위 권위가 존재하지 않고 이기주의자들로 가득 찬 세상에서 왜 협력이 발생하는가 하는 문제로, 현실주의자들의 주장을 테스트한다는 의미가 있다.(물론 현실주의자들과는 달리 Axelrod는 이 실험에서 국가에 의한 폭력의 사용, 즉 전쟁의 가능성을 고려하지 않았다는 것이 한계라면 한계이다.) 이 실험의 결과 우승자는 Anatol Rapoport가 제출한 Tit-for-Tat 전략(이하 TFT)으로 나타났는데, 여기서 주목할 점은 수인의 딜레마(prisoner's dilemma: PD)적 상황에서도 최초의 누군가 먼저 양보하고 협력을 제공한다면, 즉 TFT 전략을 사용한다면 그것이 하나의 계기가 되어서 국제관계에서 협력이 점진적으로 발생할 수 있다는 사실이다. 주지하듯이 PD 게임의 구조는 항상 행위자들이 배반하는 것이 지배전략이 된다. 즉 상대방의 선택에 관계없이 각 행위자는 협조보다는 배반을 선택하는 것이 불확실한 미래와 믿을 수 없는 상대방으로부터 자신을 지키는 최소한의 합리적 선택이 되는 것이다. TFT 전략이란 구체적으로 첫 번째 라운드에서 협력하고 두 번째 라운드부터는 상대방과 똑같은 전략을 채택하는 것이다. TFT 전략이 협력을 위한 강력한 전략이 될 수 있다는 점은 TFT 전략이 PD적 상황에서도 우월한 전략이라는 점에서 알 수 있다. PD적 상황에서 TFT 전략의 성공은 비록 국제관계가 무정부적인 상태이긴 하지만 항상 배반만이 최대의 효용을 주는 것은 아니라는 점을 말해준다.

또한 TFT 전략의 성공이 시사하는 중요한 점은 개개인들이 미래에 다시 마주칠 가능성이 상당히 높아서 미래의 상호작용이 현재의 시점에서 중요시될 경우 협력의

진보가 가능하다는 것이다. 그것이 소위 미래의 투영(shadow of future)으로서 이기적인 행위자들이 일회적 게임에서 서로 배반하기보다는 현재의 시점에서 내일의 보상을 바라고 협조하게 되는 중요한 동기를 제공한다. 이와 같이 완전히 이기적 행위자들로 구성된 세계에서도 협력은 시작될 수 있는데, 이 경우 협력을 시작하는 개인들이 다른 개인들과 활발히 접촉하여야 하며, 상호성(reciprocity)에 입각한 전략이 최초의 협력을 유지 발전시키고, 일단 상호성의 원칙에 의해 협력이 어느 수준에 도달하면 협력은 비협조적인 다른 전략에 대해 스스로를 방어할 능력이 생긴다.

한편 Keohane은 Axelrod와 함께 신자유주의적 제도주의자에 속하는데, Axelrod 보다는 ‘전략’ 대신 ‘국제제도’에 더 많은 관심을 갖고, 국제제도가 존재하면서 거래비용을 감소시키고, 불이행을 모니터링하고 처벌할 수 있기 때문에 이기적 국가 간에도 협력이 발생하고 증대될 수 있다고 보았다. 국제제도 덕분에 국가 간의 협력이 증대되고 복지가 증대된 것은 잘 알려진 사실이다. 예컨대 WTO, IMF 등을 통하여 국제무역이 증진되고, 국제통화가 안정되었다. 여기서 문제가 되는 것은 누가, 어떻게 그러한 국제제도를 설립하느냐 하는 것이다. 이론적 가능성으로 누구나 설립을 할 수 있겠지만—또는 free-riding을 하기 위해 아무도 설립을 안 할 수 있겠지만—실제적으로는 패권국가(미국)의 주도 하에 설립된 경우가 많았다. 따라서 Keohane의 주장이 패권안정 이론과 배치된다고 보기 보다는 보완적으로 보는 것이 옳을 것이다.

3. 국제협력과 제도적 디자인

Keohane이 주장하듯이 국가 간의 협력이 일회적, 일시적인 현상이 아니라 반복적, 지속적으로 발전되려면 협력관계의 제도화가 필요하다. 생명의 탄생을 놓고 ‘신의 설계’를 중시하는 창조론과 ‘경쟁과 적응’을 중시하는 진화론이 존재하는 것처럼 제도의 탄생을 놓고서도 자연적 진화를 강조하는 시각과 인위적 설계를 강조하는 시각이 병존하

고 있다. 진화론적인 관점에서 국제제도는 상황과 환경, 그리고 여러 가지 도전에 직면하여 스스로 발전하고 변화하는 것이다. 이에 반해 제도의 디자인 가능성을 주장하는 입장에서 보면 제도는 목적에 맞게 설계될 수 있는 것이다. 생명의 기원에 관한 창조론과 진화론의 대립과 달리 국제제도의 발생과 발전에 대한 두 시각은 손쉽게 조화가 가능하다. 강대국의 입장에서 보면 국제제도란 주어진(given) 것이라기보다는 상대적으로 설계가 가능한 것이고(패권적 안정이론), 약소국의 입장에서 보면 국제제도란 설계의 여지가 상대적으로 희박하다. 그런데 아무리 강대국이라고 하더라도 외환이나 금융처럼 자체적 규율 메커니즘이 존재하는 분야에서 자체적 규율 메커니즘을 무시하는 국제제도를 설계하려고 한다면 그러한 노력은 실패할 가능성이 크다. 예컨대 외환 분야에서 시장원리나 시장세력과 대립되는 제도를 만들려고 한다면 쉽지 않을 것이다. 그렇지만 다른 조건이 일정하다면 자체적 규율 메커니즘이 존재하지 않는 분야에서 국가들에 의한 국제제도의 디자인 가능성이 높을 것이다. 그리고 국제제도는 탄생 이전 그리고 탄생 초기가 국제제도가 공고화된 이후보다 설계의 여지가 크다. 국제제도는 일단 생겨나면 지속성이 생겨서 변화가 쉽지 않기 때문이다. 즉 국제제도에 대해 진화론적인 시각이 맞느냐 창조론(디자인 중시)적 시각이 맞느냐 하는 질문에 대해서는, 국가의 상대적 위치, 제도화가 이루어지는 분야의 특성, 그리고 시기 등의 여러 요인에 따라서 다른 대답이 나올 수 있다.

우리가 국제제도의 디자인에 관심을 갖는 이유는 (1)국제제도의 설계가 어느 정도 가능하고—만약 가능하지 않다면 굳이 국제제도의 디자인에 관심을 가질 필요가 없다—(2)국제제도가 디자인에 따라 협력의 성패나 수준이 좌우된다고 생각하기 때문이다. 예컨대 제도의 중요성을 인정하지 않는 입장이라면—즉 제도론자(institutionalist)가 아니라면—굳이 국제제도의 디자인에 관심을 기울일 필요가 없을 것이다. 그런데 과연 제도가 중요한지, 특히 제도의 디자인이 중요한지 여부는 선형적으로 판단할 수 없고 궁극적으로는 경험적으로 확인해야 할 것이다.

“합리적 제도 디자인(Rational Design of Institutions)”

국제제도의 설계가 가능하고, 국제제도의 디자인에 따라 협력의 성패 및 수준이 좌우된다고 생각하는 대표적인 학자들로 2001년 *International Organization*지 가을 특집호에 기고한 일군의 ‘합리적 제도론자’를 들 수 있다. 이들이 기고한 *International Organization* 특집호는 *The Rational Design of International Institutions*라는 제목 아래 책으로도 발간되었다. 이들의 입장은 국제제도의 설계가능성과 영향력을 과대평가하는 경향이 있지만, 국제제도에 대한 분석을 할 때 유용한 개념과 사고의 틀을 개발하여 제공하고 있기 때문에 살펴볼 필요가 있다. *International Organization* 특집호 기고자의 입장은 개개인별로 차이가 있지만 공통적으로 국제제도가 회원자격규칙(membership rules), 이슈의 범위(scope of issues covered), 중앙 집중도(centralization of tasks), 제도를 통제하는 규칙(rules for controlling the institution), 그리고 규정과 절차의 유연성(flexibility of arrangement)이라는 측면을 지닌 다면체로서 인식하고 있다. 이러한 시각은 그동안 국제제도에 관한 논의에서 국제제도를 단순히 양자적, 소다자적, 다자적 유형으로 3분하여 생각하던 것으로부터 진일보한 것이다. 예컨대 다자적 국제제도라도 이슈의 범위나 업무의 집중도에 있어서 차이를 보일 수 있는 것이고, 그러한 차이가 —합리적 제도론자의 주장이 맞다면—협력의 성패나 수준에 영향을 줄 수 있는 것이다.

이러한 국제제도의 여러 측면은 어떠한 요소에 의하여 결정되는가? 역으로 특정한 상황이나 요인이 존재할 때 그에 알맞은 국제제도의 디자인은 무엇인가? 합리적 제도론자들은 국제제도의 제 측면—회원자격규칙, 이슈의 범위, 중앙 집중도, 제도를 통제하는 규칙, 그리고 규정과 절차의 유연성—에 대하여 다음과 같은 가설을 제시하였다.²⁾

2) 각 가설에 관한 자세한 설명과 실례는 Koremenos, Lipson and Snidal의 *The Rational Design of International Institutions*에 수록된 논문들, 특히 Koremenos, Lipson and Snidal의 논문을 참고하라.

1) 회원자격규칙

- 집행(enforcement)의 문제가 심각할수록 회원자격규칙은 엄격해진다.
- 선호에 관한 불확실성이 클수록 회원자격규칙은 엄격해진다.
- 분배문제가 심각할수록 회원 수는 늘어난다.

즉, 국제제도의 회원국가 숫자는 국가들이 협조를 안 할 가능성이 높을수록 작아지고, 무임승차자와 유임승차자의 구분이 어려울수록 무임승차자를 가려내기 위해서 회원자격규칙이 엄해지며, 협력에 따라 발생하는 상대적 이득의 차이가 문제가 될 소지가 클수록 회원국의 숫자를 늘리는 방향으로 국제제도가 설계된다는 것이다. 달리 말하면 집행문제가 심각함에도 불구하고 무분별하게 회원을 영입하거나, 유무임승차자의 구분이 어려움에도 불구하고 선별을 위한 규칙을 강화시키지 않거나, 상대적 이득에 대해 국가들이 민감함에도 불구하고 회원국의 숫자를 소수로 유지한다면 그 국제제도를 통하여 협력이 잘 안 일어나고, 협력의 수준도 낮아질 가능성이 크다.(참여자의 숫자가 적을수록 상대적 이득의 고려가 현저해짐은 Robert Powell 등의 연구를 통하여 판명되었다.)

이러한 논의가 아시아 경제협력에 주는 함의는 명확하다. 집행문제의 심각성 유무, 선호 불확실성 고저, 그리고 분배문제 심각성의 유무에 따라 그에 맞게 국제제도의 회원규칙을 조정하고, 회원 수를 조정해야 한다는 것이다. 달리 말하면 특정 분야에서의 협력을 위한 국제제도가 양자적으로 되는 것이 좋은지, 소다자적으로 되는 것이 좋은지, 아니면 다자적이 되는 것이 좋은지는 집행문제 유무, 선호의 확실화 여부, 그리고 분배문제 존재 유무에 따라 결정되어야 하는 것이다. 이러한 고려를 하지 않고, 일률적으로 다자적 국제제도가 좋거나 양자적 국제제도가 좋다고 할 수 없는 것이다. 이러한 가설이 맞는다면 유럽에서 다자적 국제제도가 일반적이라고 해서 아시아에서도 꼭 다자적 국제제도를 선택할 필요가 없으며, 앞에서 열거한 요인들을 종합적으로 검토한 후에 회원자격규칙이나 회원규모에 대한 결정을 하는 것이 바람직할 것이

다. 즉 엄밀한 분석을 거치고 나서 양자, 소다자, 그리고 다자 간의 유형선택이 이루어져야 할 것이다.

2) 이슈의 범위

- 다수의 행위자(국가) 간에 이질성이 클수록 이슈의 범위가 증가한다.
- 분배의 문제가 심각할수록 이슈의 범위가 증가한다.
- 이행문제가 심각할수록 이슈의 범위가 증가한다.

다수의 국가가 각기 다른 이해관계를 가지고 있을 경우에 이슈의 범위가 크면 클수록 이슈연계(issue linkage)가 일어날 가능성이 커져서 바람직하며, 분배문제가 심각할 경우 이슈범위가 크면 클수록 이슈연계를 통해서 한 분야에서 상대적 손해를 본 것을 다른 분야에서 본 상대적 이득으로 상계할 수 있게 하기 때문에 좋다. 마지막으로 이슈의 범위가 크면 클수록 집행의 문제를 이슈연계를 통하여 해결할 수 있는 가능성이 커진다. 이러한 가설이 맞는다면 아시아 경제협력을 위한 국제제도가 커버하는 이슈의 범위는 국가 간 이해관계의 상이성, 분배문제의 심각성, 그리고 이행문제의 심각성을 고려하여 그 대소를 결정하여야 할 것이다. 예컨대 FTA가 공산품만을 커버할 것인지 공산품과 더불어 서비스나 농산품을 커버할 것인지는 유럽의 공동시장과 경제통합을 준거점으로 해서 결정하지 말고, 국가 간의 이해관계, 분배문제의 심각성 여부, 그리고 집행문제의 심각성 여부를 종합적으로 고려하여 결정하여야 할 것이다. 유럽에 성공적인 국제제도가 있는데 그것의 이슈 범위가 크다고 해서 그에 상응하는 아시아의 국제제도도 이슈의 범위가 클 필요는 없는 것이다. 아시아에서 국가들의 사정과 상황을 고려하고 나서 이슈의 범위를 결정해야 성공적이고 고수준의 협력을 달성할 수 있을 것이다.

3) 중앙 집중도

- 행위에 대한 불확실성이 클수록 중앙 집중적이 된다.
- 주변상황에 대한 불확실성이 클수록 중앙 집중적이 된다.
- 회원국수가 증가할수록 중앙 집중적이 된다.
- 집행문제가 심각할수록 중앙 집중적이 된다.

달리 말하면 상대국의 행위에 대한 파악이 힘들고, 주변상황에 대한 파악이 힘들면 힘들수록 상대국의 행위나 주변상황에 대한 정보가 중앙에 집중되어 공유되는 것이 바람직할 것이다. 또한 회원국의 숫자가 클수록 거래나 업무를 한 곳에서 처리하는 것이 효율적일 것이며, 정보와 권한이 한 곳(중앙)으로 집중될수록 비협력적인 국가에 대한 응벌이 용이해질 것이다.

앞에서의 논의와 마찬가지로 이러한 가설이 맞다면 특정 국제제도에 있어서 중앙 집중도의 결정은 다른 지역이나 다른 분야의 성공적 국제제도의 중앙 집중도를 그대로 답습할 것이 아니라 불확실성, 회원국 숫자, 그리고 집행문제의 심각성 등을 고려하여 각각의 경우에 맞게 결정되어야 할 것이다.

4) 제도를 통제하는 규칙

- 회원국의 숫자가 증가할수록 개별국가의 통제력은 감소한다.
- 회원국 간 기여도의 차이가 클수록 통제력도 차이가 클 것이다.
- 상황에 대한 불확실성이 클수록 회원국의 통제력도 클 것이다.

회원국의 숫자가 증가할수록 개별국가가 갖는 통제력이 감소할 것이라는 것은 자연스러운 기대이다. 마찬가지로 국제제도에 대한 각국의 기여도나 중요성이 차이가 난다면 그에 비례하여 제도에 대한 통제력도 차이가 날 가능성이 크다. 마지막으로 상

황이 불확실할 경우 개별국가들은 가급적 많은 통제력을 갖고자 할 것이다. 극단적인 경우 비토권을 갖고자 할 것이다.

이러한 가설—첫째와 둘째 가설은 검증이 필요한 가설이기보다 당연한 명제처럼 보이지만—이 맞는다면 국제제도 내에서 개별국가가 갖는 통제권한은 다른 지역이나 다른 분야에서 성공적인 국제제도에서 발견되는 개별국가의 통제권한을 그대로 답습해 오기 보다는 처한 상황에 맞게 결정하여야 할 것이다. 즉 유럽의 경우 다른 지역에 비해, 특히 아시아에 비해 국가의 주권이 초국가기구에게 이양되는 경향이 있는데—즉, 제도에 대한 국가의 통제력이 감소하는 경향이 있는데—유럽이 그렇다고 해서 아시아의 경우도 반드시 그러해야 할 이유가 없는 것이다. 아시아의 상황, 아시아 국가들의 특성, 그리고 협력분야의 고유성 등을 고려하여 결정되어야 할 것이다.

5) 규정과 절차의 유연성

- 상황이 불확실하면 유연성은 커진다.
- 분배문제가 심할수록 유연성이 증가한다.
- 회원국의 숫자가 증가할수록 유연성이 감소한다.

국가들은 상황이 불확실한 경우에 국제제도의 규정과 절차를 고정시키기 보다는 유연하게 할 가능성이 높으며, 분배문제가 심각할 경우 규정과 절차를 단기간 내에 재협상할 권한 등을 갖고자 할 가능성이 크다. 마지막으로 회원국의 숫자가 증가하면 증가할수록 유연성은 비효율성을 증가시키기 때문에 감소할 가능성이 크다.(다수의 회원국이 자주 규정과 절차에 관하여 재협상을 한다며 그에 소비되는 시간이나 노력이 상당할 것이다.) 앞서서와 마찬가지로 이상의 가설이 맞는다면 규정과 절차의 유연성은 불확실성, 분배문제, 그리고 회원국의 숫자를 구체적으로 고려하여 결정되어야 할 것이다.

이상의 논의가 주는 메시지를 요약하여 보면 첫째로 한 지역이나 분야에서 성공적인 국제제도의 디자인을 다른 지역이나 다른 분야의 국제제도에 그대로 이식하는 것은 바람직하지 않다는 것이 될 것이다. 이와 관련하여 같은 지역 내에서도 분야에 따라 적합한 국제제도의 디자인이 다를 수 있다는 것이다. 예컨대 외환, 금융 분야에서 적합한 국제제도의 디자인은 무역 분야에서 적합한 제도의 디자인과 다를 수 있고, 십중팔구 당연히 달라야 할 것이다. 다음으로 국제제도를 구분했던 그간의 typology, 즉 양자적 국제제도, 소다자적 국제제도, 다자적 국제제도는 매우 초보적인 유형구분법이라는 것이다. 국제제도의 다면성을 감안하여 보다 정교한 유형구분법을 개발하여 사용하는 것이 바람직할 것이다. 물론 여기에서의 논의는 아시아 역내 경제협력을 전제로 한 것이기 때문에 국제제도의 일부 측면들—예컨대 회원자격규칙 같은 것들—은 변화의 여지가 그다지 많지 않다. 따라서 현실적으로 가능한 유형의 수는 수학적으로 가능한 유형의 숫자보다 더 작은 것이 될 것이다. 하지만 한계 내에서의 차이라도 커다란 결과의 차이를 낳을 수 있다.

아울러서 국제제도의 디자인의 선택은 현실적으로 항상 가능한 것이 아니고, 가능할 경우라도 반드시 합리적인 고려에 의하여서 이루어지는 것이 아니라는 점을 상기할 필요가 있다. 합리적 제도론자들은 국가들이 단일하고 합리적인 행위자로서 각자의 국익을 최대화하는 것으로 상정하고 있으나, 국가는 실제에 있어서 단일한 행위자가 아니고, 각자의 이익 대신 경우에 따라서는 공동의 이익을 추구하거나 국익대신 가치나 규범 등을 추구하거나 그것들에 의하여 선택이 제약되는 경우가 있다. 달리 말하면 합리적 제도론자들은 기존의 논의에 비하여 국제제도의 개념을 정교화하고, 국제제도의 유형을 세분화하는 데 성공하였으나, 막상 중심적 행위자인 국가의 성격과 의사결정요인에 대하여는 기존 논의보다도 단순화를 시키는 ‘우’를 범하고 있는지도 모른다.(물론 단순화가 이론화의 필요성에 따라 의도적인 것이라고 한다면 ‘우’라는 표현이 적합하지 않을 수 있다.)

4. 무역과 결제에 있어서 협력의 다자화: 유럽의 사례

아시아는 다자협력이 제도화가 잘 되지 않는 ‘후진’지역으로 자타가 인식하고 있다. 그 이유로 다자적 국제제도가 탄생하기 어려운 구조적 문제와 다자적 협력에 필요한 경험이나 가치/규범의 부족들이 지적되고 있다. 안보분야에 있어서 다자협력은 누가 보더라도 쉽지 않아 보인다. 한중일 간에는 아직 미결의 영토문제, 과거사 문제가 있고, 만약 한중일 간에 그러한 문제가 없다고 하더라도 아시아 지역 최대의 안보현안인 북한의 핵문제는 다자협력만으로 풀기에는 역부족이다.

따라서 아시아에서는 경제뿐만 아니라 안보분야에서 다자적 협력을 달성한 유럽을 귀감으로 보고 유럽의 경험에 대한 관심이 깊다. 이러한 관심의 전제에는 유럽연합을 통해 상징되는 다자적 지역 국제제도가 미래에는 아시아에도 필요하고 소망스럽다는 것인데,³⁾ 유럽과 아시아의 여러 조건이 차이가 있는 만큼 아시아가 반드시 유럽의 다자적 국제제도를 답습하는 것이 과연 바람직한 것인지는 의문의 여지가 있다. 적어도 그렇게 생각하는 것이 앞에서 살펴본 합리적 제도론자의 경우 일반적 견해가 될 것이다. 그럼에도 불구하고 유럽은 하나의 준거점으로서 가치를 지니며, 아시아 역내 국제제도의 발전에 관한 논의에 있어서 의식적, 무의식적인 비교대상이 되고 있음에 틀림없다. 따라서 이 절에서도 유럽의 경험을 살펴보고자 하는데 기존의 시도와는 다르게 오늘의 유럽이 아니라 과거의 유럽에서의 국제제도 디자인을 보고자 한다. 구체적으로 2차 대전 종전 이후 유럽의 무역과 결제분야에서 어떠한 국제제도가 존재하였고 그 디자인이 왜 그리고 어떻게 변화하였는지에 대한 사례연구를 검토해보고자 한다. 이러한 비교가 타당성을 지니는 것은 국제제도 발전에 있어서 아직 초기 단계인 아시아와 국제제도 발전에 있어서 최고의 수준에 오른 유럽을 단순 비교하는 것은 타당하지 않

3) 아시아에서의 다자주의를 논하는 대개의 저작들이 이러한 전제를 가지고 있다. 그런 예로써 가장 최근의 연구로 Michael Green and Bates Gill, eds. *Asia's New Multilateralism: Cooperation, Competition, and the Search for Community*, Columbia University, 2009에 포함된 논문들이 있다.

기 때문이다.

2차 대전 종전 직후 유럽은 200여 개의 양자적 협정을 통하여 역내 무역자유화를 실시하였다.⁴⁾(따라서 아시아에 양자적 무역협정이 유별나게 많다고 하는 지적은 2차 대전 종전 당시 유럽과 비교하면 옳지 않은 지적이다.) 무역이 양자적 관계를 통하여 이루어지게 된 것은 유럽 각국의 통화가 태환성이 없었고, 자유로이 무역을 하기에는 경화도 부족하였기 때문이다.(즉 얼마 전까지 아시아 국가들의 사정과 유사함이 있다.) 따라서 유럽 국가들은 양자적 협정을 맺고, 무역상대국에 수출한 만큼만 그 무역상대국으로부터 수입함으로써 불태환과 경화부족의 문제를 위회해 가려고 했다. 만약 수출입의 균형을 맞추려는 노력에도 불구하고 무역적자가 발생하면 이는 부족했던 경화를 지급함으로써 해결될 수 있었기 때문에 각국 정부에게는 부담스러운 일이었다.(달리 말하면 분배의 문제가 심각하였다고 할 수 있다.)

2차 대전 이후 유럽의 역내 무역은 이 같은 양자협정의 틀 속에서 2년간 급격히 증가하다가 1947년 들어서는 증가세를 멈췄다. 그 이유는 당초 각국 정부가 의도했던 것과는 달리 양자무역이 균형을 이루기가 힘들었기 때문이다. 양자적 무역 곳곳에서 무역불균형이 발생함에 따라 각국 정부들은 수입을 줄이고자 수량규제를 실시하였다. 따라서 무역은 신장되지 못하였으며, 각국은 정부구매 시 각국이 무역흑자를 보고 있는 국가를 골라서 그 나라로부터 정부구매를 하였다. 그렇게 정부구매를 함으로써 경화부족의 문제는 우회해 갈 수 있었지만 정부구매에 있어서 상당한 왜곡이 발생하였다. 만약 다자적 결제기구가 있었다면 각국정부는 각각의 양자무역관계에서 모두 무역균형을 이루어야 하는 부담 없이 한 나라와 무역에서 적자를 본 것을 다른 나라와의 무역에서 흑자를 본 것으로 보전할 수 있었을 것이다. 이러한 다자적 결제의 이점 때문에 만약 양자적 틀 내에서 무역자금결제의 애로가 심해질 때 즉각적으로 다자적 결제동맹(multilateral clearing union)이 결성되었다면 역내 무역은 계속 증가할 수 있었을 것이다. 그런 상황하고 비교하면 양자적 무역의 틀이란 상당히 왜곡적이다. 그런데

4) 유럽 역내 무역과 결제에 관한 설명은 Oatley(2001)의 논문에 크게 의존하였다.

유럽 내 다자적 결제동맹의 탄생은 3년이 지난 1950년 유럽결제동맹(European Payments Union)을 통해서 이루어졌다. 유럽결제동맹의 탄생은 역내 무역증가 및 자유화에 극적인 효과를 가져왔다. 다자적 결제동맹을 통하여 각국 정부는 양자적 무역 불균형 발생에 대한 걱정을 덜 수 있었기 때문에 각국에서는 양자적 무역 불균형 발생을 막기 위해 시행하였던 각종 수량규제를 풀 수 있었다. 따라서 OECD 틀 내에서 역내 무역이 대폭적으로 자유화될 수 있었다. 그래서 1954년 역내 무역의 80퍼센트 정도가 수량규제를 받지 않게 되었으며 각국 정부는 본격적인 관세율 인하까지 고려할 수 있게 되었다. 즉 다자적 결제기구를 도입한 것이 역내 무역 자유화의 기폭제가 된 것이다.

그런데 중요한 사실은 다자적 결제기구가 주는 여러 가지 이점에도 불구하고 1948년-1949년 기간 중에 유럽국가들이 역내 다자적 결제기구의 결성에 저항하였다는 점이다. 특히 미국이 유럽국가들에게 다자적 결제기구의 결성을 촉구하고 압력까지 넣었음에도 불구하고 유럽국가들은 저항을 하였던 것이다. 이는 국가들이 합리적으로 국제제도를 결성하고 국익을 극대화할 것이라는 합리적 제도론자의 기대와는 불일치하는 현상이다.(물론 1950년에 결국 유럽국가들이 무역증대를 통한 국익신장을 가능케 하는 유럽결제동맹의 결성에 합의했다는 사실은 합리적 제도론자의 기대가 궁극적으로는 정확했다는 증거가 될 것이다. 그런데 여기서 문제가 되는 것은 3년이라는 시차이다.)

Oatley에 의하면 유럽국가들이 다자적 결제기구의 설립에 반대하였던 것은 각국정부들이 다자적 결제기구 결성 시 각국의 경화 수급상황이 어떻게 될지 예측하기 힘들었고(불확실성), 경화가 다른 국가로 흘러들어갈 때 발생하는 '분배'의 문제에 민감하였기 때문이라고 한다. 종전 직후 유럽국가들은 공히 심각한 경화부족을 경험하였다. 따라서 유럽국가들은 전후 복구를 위해 미국으로부터 물자를 수입할 때 커다란 어려움을 겪었다. 만약 다자적 결제기구가 결성되어 더 이상 그전처럼 양자적으로 무역수지를 관리할 수 없게 된다면 단순한 무역수지 불균형의 문제에 그치지 않고, 경제재건

자체가 위협받을 수 있는 것이다. 따라서 유럽국가들은 약간의 불확실성에 대해서도 민감할 수밖에 없었다. 이러한 불확실성과 우려에도 불구하고 결국에는 다자적 결제기구가 결성되게 된 것은 미국이 EPU에 자금을 제공한 것과 EPU의 규정들이 채무자와 채권자의 관계에 대하여 상당한 유연성을 제공하였기 때문이다.

Oatley에 의하면 ‘합리적 제도 디자인’ 어프로치에서 논의된 규정과 절차의 유연성, 중앙 집중도, 제도의 통제의 규칙과 관련된 가설들이 유럽결체동맹의 제도적 디자인을 통하여 확인될 수 있었다고 한다. 달리 말하면 이들 가설들은 논리적으로 연역적으로 추론된 것이지만 실제 사례를 설명하는데 있어서 유용성이 확인되었다는 것이다. 물론 가설의 보편성이 확인되기 위해서는 보다 많은 사례에 대한 검토가 필요한 것이지만 적어도 다자화의 모델 케이스라고 하는 유럽의 경우에 있어서 가설의 타당성이 확인된 것은 ‘합리적 제도 디자인’ 어프로치의 유용성과 잠재성을 잘 보여주는 것이라고 할 수 있다. 따라서 아시아에서 협력을 위한 국제제도를 논의함에 있어서 합리적 제도론이 줄 수 있는 도움이 많다고 할 수 있다.

하지만 유럽결체동맹의 결성이 미국의 경화지원이나 압력 없이는 불가능했거나 적어도 순조롭지 못했을 것이라고 생각하면, ‘합리적 제도 디자인’ 어프로치는 다른 시각—예컨대 강대국의 영향과 국가 간 경쟁을 강조하는 현실주의나 그 변형이라고 할 수 있는 패권적 안정이론—으로 보완될 필요가 있다. 1950년이면 중국의 공산화, 소련과 냉전의 시작, 그리고 한국전쟁의 발발 등으로 미국 내에서 소련의 위협에 대한 우려가 심각한 수준에 이르렀던 시점이다. 만약 유럽국가들—여기서 말하는 유럽국가들은 보다 정확히 말하면 서유럽국가들이다—이 경제제건을 못하고, 무역도 신장하지 못한다면 유럽에서의 세력균형은 자유진영에 불리하게 전개될 것이다. 이에 안보적 불안을 느낀 미국이 소련에 대항해서 유럽을 강화하고자 EPU에 경화도 공급하고, 유럽국가들을 EPU에 가입하도록 촉구한 것이다. 이러한 측면은 ‘합리적 제도 디자인’ 어프로치의 틀 내에서 설명되기 힘들다. 예컨대 이 당시 미국의 우려와 행동은 앞에서 살펴본 국제제도의 디자인에 관련한 각종 가설을 통하여 설명할 수 있는 성질의 것이 아니다.

따라서 1950년 유럽에서 다자적 경제동맹이 발생한 사례는 합리적 제도 디자인 어프로치의 설명력과 한계를 동시에 보여주는 경우이다. EPU의 세부적 디자인에 있어서 Oatley는 합리적 제도론의 가설이 맞아 떨어지고 있다고 하였지만, 앞서 말한 미국의 선호와 행동은 합리적 제도론의 틀 내에서 설명할 수 없다. EPU 사례가 아시아의 경제협력의 제도화에 대해 주는 함의는 아마도 아시아협력을 위한 국제제도의 탄생과 진화를—또는 부재나 부족을—설명함에 있어서 합리적 제도론 뿐만 아니라, (국가들의 선호와 행동은 가치관이나 정체성에 의하여도 좌우받기 때문에)구성주의, (국가들의 선호와 행동은 안보적 고려에 의해서도 결정되기 때문에)현실주의, (패권국가의 적극적 행동이 국제제도의 탄생이나 변화에 매우 주요하기 때문에)특히 패권안정이론 등이 주는 통찰력(insight)과 영감(inspiration)을 잘 활용해야 한다는 것이다. 물론 이렇게 다양한 시각과 이론을 사용하여 국제제도의 탄생, 진화, 그리고 디자인 등을 설명한다는 것은 바람직한 동시에 우려되는 일이다. 엄밀한 설명보다는 임시변통적(ad hoc) 성격의 설명이 될 가능성이 높아지기 때문이다. 하지만 적어도 아시아에 있어서는 현실주의, 구성주의, 그리고 패권안정론을 원용하지 않고 합리적 제도 디자인 어프로치만으로 국제제도에 대해 충분한 설명을 한다는 것은 불가능해 보인다. 과거사 문제, 전통적 rivalry 등의 존재로 아시아에서 국제제도의 탄생이나 진화(또는 부재나 부족)는 불가피하게 현실주의, 패권안정이론 등의 도움이 필요하기 때문이다. 아울러 지금까지처럼 협력을 위한 국제제도의 문제를 양자나 다자간의 문제로 단순화 시키는 것은 더욱 가능하지도 바람직하지도 않다.

5. 경제위기극복에 있어서 소다자주의적 협력: 아시아의 경험

다른 지역, 특히 유럽의 국가들과 비교하여 아시아의 국가들은 안보에서 무역, 통화에 이르는 여러 분야에서 다자적 방식보다는 양자적 방식의 협력관계를 추구한다는 것이

일반적인 지적이다.⁵⁾ 이러한 지적은 보통 국제협력에 있어서 양자적 방식보다는 다자적 방식이 바람직하다는 주장과 함께 표명되고 있다. 특히 경제학자들은 양자적 경제협력관계가 만연할 경우 발생하는 비효율에 대해 우려하고 있고,⁶⁾ 많은 정치학자들은 동남아 국가들과 양자적 협력관계를 수립하려는 한국, 중국, 일본의 경쟁과열을 우려하고 있다.⁷⁾

다자적 협력의 부족에 대한 지적과 대개 같이 나타나는 지적은 아시아 국가들은 양자적 협력관계이든 다자적 협력관계이든 ‘제도화’가 잘 안되어 있다는 것이다. 제도화가 잘 안되어 있다는 지적은 보통 아시아 국가들은 국제적 협력관계에 있어서 협력관계를 규율하는 원칙이나 규율이 잘 확립하지 않는다는 주장, 원칙이나 규율은 있는지 모르지만 그 원칙이나 규율이 국가에 대해 구속력을 갖고 있지 못하다는 주장, 그리고 사무국 설치 같은 조직화가 미비하다는 주장들의 하나 또는 다수와 관련된다. 이는 2절에서 논의한 ‘절차나 규정의 유연성,’ ‘제도통제의 권한,’ ‘중앙 집중도’ 등과 관련된 지적으로 아시아 국가 간 협력의 제도화를 촉진하기 위해서는 유연성을 줄이고, 통제권한을 축소시키고, 중앙 집중도를 향상시킬 수 있는 요인들을 찾아내 증대시키는 노력이 필요할 것이다.

다자화가 부족하고 제도화가 잘 안 된다는 우려들은 이론적 가능성의 차원에서는 타당할지 모른다. 하지만 경험적으로 볼 때 양자적 협력관계의 증가나 제도화의 부진이 실제로 경제학자들의 우려처럼 역내 무역 활성화에 장애가 되거나, 정치학자들의 우려처럼 한중일 관계의 악화를 초래하고 있는지는 명확하지 않다. 무역, 투자 등에 있어서 아시아 국가 간의 상호의존도는 꾸준히 증가하고 있으며, 한중일 관계발전의 주된 장애는 역사나 영토의 문제이었지 동남아 국가와의 양자적 협력관계수립에 있어서 경쟁의 과열화는 아니었다. 한편 아시아 국가들 간의 관계만 양자적인 것이 아니

5) 유럽도 처음부터 다자적 방식으로 협력한 것은 아니다. 일례로 2차 대전 직후 유럽 국가들은 무역과 결제(payment)에 있어서 양자적으로 협력하였다.

6) 유럽의 경험에서 보면 양자적 무역관계 증가의 가장 큰 문제는 경제학자들의 주장처럼 비효율성이 아니라 무역불균형이었다. Oatley(2001).

7) Richard Baldwin(2008).

다. 미국은 지리적 의미에서 보면 아시아 국가는 아니지만 한중일 각국과 양자적 관계를 맺고 있다. 미국과의 양자적 관계가 해당 국가만 아니라 아시아, 나아가 국제적인 안정과 번영에 기여한다는 데에 별 이견이 없다. 예컨대 한미 동맹이 한국뿐만 아니라 한반도, 동북아시아의 안보에 기여하고 있고, G2 즉, 중국과 미국의 협력은 아시아뿐만 아니라 전 세계 경제의 안정과 번영에 기여한다는 것에 대해서 어떤 이견이 있을 수 있을까? 이와 관련하여, 현안이 되고 있는 북핵 위기의 해결을 위해서 가장 중요한 것은 6개국 간의 다자적 협력보다도 북미 간 양자협력이 아닐까?

양자적 방식의 협력관계에 대해 유럽의 경험에 기초하거나 경제학 이론에 근거한 비판적 평가에도 불구하고, 그리고 제도화의 부진에 대한 우려에도 불구하고, 아시아의 경험이 보여주는 것은 적어도 아시아의 경우에는 양자적 협력이나 제도화의 부진이 그다지 나쁘지 않다는 것이다. 특히 양자적 협력은, 안보위협—예컨대 북핵 위기—의 해결이나 경제위기—예컨대 현재의 글로벌 경제위기—에의 대처에 있어서 다자적 협력보다 효율적(efficient)이지는 않더라도 효과적(effective)일 수 있어 보인다. 자유무역협정의 경우를 봐도, 양자적 자유무역협정의 증가는 비록 아시아 전 지역을 포괄하는 자유무역협정의 체결보다는 덜 효율적이겠지만, 아시아 지역 자유무역협정의 체결가능성은 아직 높지 않은 현실에서 양자적 자유무역협정은 무역을 지금 현재 효과적으로 증진시킬 수 있다는 면에서 장점이 있다.⁸⁾

만약 이러한 주장이 맞다면 아시아 국가들이 유럽처럼 다자적으로 협력하지 않는 것이 반드시 부정적인 것이 아니고, 제도화가 유럽에 비해서 안 되고 있다는 것이 반드시 문제는 아니다. 그리고 지금의 양자적 방식 위주의 역내협력이 부족한 점이 있다고 해서 그 해결이 반드시 유럽과 같은 다자적 협력방식을 모방하는 데에서 찾아져야 하는지도 미지수이다.(이러한 주장은 2절에서 살펴본 합리적 제도 디자인 어프로치의 결론과도 일치한다. 하지만 합리적 제도 디자인 어프로치와 이 절의 주장은 각기

8) 효율성과 실효성(효과성)의 대조는 원래 Chalmers Johnson(1982)에게서 비롯되었다. 부연하면 다자적 협력은 일단 성립되면 효율적일지 모르지만 다자적 협력을 실현하기 위해서 드는 정치적, 제도적 cost가 크기 때문에 현실적 타당성, 즉 실효성이 떨어진다.

다른 논리와 개념을 바탕으로 발전된 것이다.) 양자적 협력의 실효성(effectiveness), 다자적 협력의 효율성(efficiency), 그리고 그 둘 간에 존재하는 관계를 고려하여 아시아에 최적화된 역내협력 방식을 찾아보는 것이 바람직할 것이다. 마찬가지로 제도화의 경우에는 제도화에 따르는 실익과 제도화에 따르는 비용을 저울질하여, 그리고 앞에서 언급한 것처럼 ‘절차나 규정의 유연성,’ ‘제도통제의 권한,’ ‘중앙 집중도’ 등과 관련된 요인들의 유무와 강약 등을 판단하여 어떻게, 얼마만큼 제도화할 것인지 결정해야 할 것이다. 2절에서도 논의하였지만 유럽에서 다자적 협력이 성공하였다고 해서 아시아에서도 협력의 다자화나 제도화가 반드시 필요한 것도 아니고 다자화나 제도화를 원한다고 해서 반드시 가능한 것도 아니다.

다자주의(multilateralism) vs. 소 다자주의(minilateralism)

다자주의에 대한 일률적 정의는 힘들지만 다자주의에 대한 정의들은 공통적으로 보편적 원칙과 개방성을 포함하고 있다. 예컨대 GATT/WTO 체제는 최혜국 대우, 내국민 대우, 상호주의 등의 보편적 원칙을 기반으로, 대다수 국가의 참여를 허용하는 무역질서라고 할 수 있다. 보다 자세히 설명하자면 국제정치이론에서 다자주의는 주로 신자유주의적 제도주의와 전통적 자유주의(내지 proto-구성주의) 틀 내에서 논의되었다. 신자유주의적 제도론자들에게 다자주의는 일차적으로 참여국의 숫자의 문제로 3국 이상이 참여하여 집단적으로 국가정책을 조정해가는 것이라고 이해되고 있다. 이렇듯 행태적, 외형적 특징을 갖고 다자주의를 정의하는 것에 비하여 Ruggie는 다자주의를 규범적, 원칙적 측면을 강조하여 “3개 이상의 국가들이 어떤 원칙, 규범, 또는 국제적 기준을 만들어 나가면서, 이에 따라 국가정책을 상호 조정하는 것”이라고 정의하였다.⁹⁾ 이렇듯 다자주의에 대해 두 가지 다른 견해가 존재할 때 도대체 무엇이 다자적 제도/협력이고 무엇이 아닌지 구분에 혼란이 발생할 수 있다. 그러한 혼란을 줄이고자 일각에

9) 이 부분의 논의는 최종건(2009)을 참고하였다.

서는 ‘다자적’ 제도, ‘다자적’ 협력과 ‘다자주의적’ 제도, ‘다자주의적’ 협력을 구분해서 쓰기도 한다. ‘주의(ism)’가 빠진 ‘다자적’이란 수적, 공식적 개념으로 다수의 국가들이 참여하는 제도와 협력을 말한다. ‘다자주의적’ 제도나 협력은 보편적 원칙에 따라서 다수의 국가들이 참여하는 제도와 협력을 말한다.

이러한 구분을 아시아에 적용하여 본다면 아시아에 다자적 제도나 협력이 부재하거나 부족한 것은 아니다. ASEAN은 물론 ASEAN을 바탕으로 형성되는 많은 그룹—예컨대 ASEAN+3—들은 수적으로 다자적 제도나 협력의 요건을 충족시켰기 때문이다. 유럽에 비하여 아시아에 잘 발달하지 않은 것은 보편적 원칙에 근거한 다자주의적 제도나 협력이다. 달리 말하면 아시아에서의 협력에 있어서 다자주의를 발전시켜야 한다는 주장은 국제협력에 아시아 국가를 많이 참여시켜야 한다는 얘기가 아니라, 협력이 보편적 원칙에 근거하여 이루어져야 한다는 얘기이다.

현실적으로 ‘다자적’ 제도와 협력을 ‘다자주의적’ 제도와 협력으로부터 명확하게 구분하기란 쉽지 않다. 그 이유는 양자의 차이를 구성하고 있는 ‘보편적 원칙’이 참가자의 숫자처럼 외형을 가지고 있어 관측 가능한 것이 아니기 때문이다. 예컨대 보편적 원칙의 존재문제에 대해 관찰자에 따라 판단이 다를 수 있다. 따라서 이 논문에서는 ‘다자적’과 ‘다자주의적’을 명확히 구분하지 않고 혼용한다. 이는 앞에서 언급하였듯이 양자의 구분이 쉽지 않다는 이유도 있고, 대개의 경우 ‘다자적’이면 ‘다자주의적’일 가능성이 높기 때문이다. 참여국의 숫자가 많을수록 제도와 협력은 객관적인 원칙에 따를 가능성이 높아진다.

다자주의와 대조되는 개념으로서 양자주의는 보편적 원칙보다는 특수성을 고려할 소지가 크며, 무엇보다도 참여국이 2개국으로 제한되어 있다. 예컨대 한-칠레 FTA 협정은 국제적 무역규범뿐만 아니라 한국과 칠레의 특수성을 반영하고 있으며(따라서 한-칠레 FTA 협정의 내용을 한-미 FTA 협정에 그대로 적용할 수 없으며), 한-칠레 FTA 협정에 제3국이 참가하는 것은 법적으로나 현실적으로 용이하지 않다. 다자주의와 양자주의 외에도 기존의 논의에서는 종종 지역주의가 언급되고 있다. 지역주의적 협력방

식은 보편적 원칙에 기본하고 있을지라도—물론 보편적 원칙에 기본하고 있지 않을 수도 있다—참가국의 범위가 지역적으로 제한된다는 점에서 다자주의나 양자주의와 차이를 보인다.

최근에는 소위 ‘소 다자주의(minilateralism)’에 대한 논의가 증가하고 있는데, 이는 종래의 다자주의, 지역주의, 양자주의라는 개념으로 규정하기 힘든 소수 국가만의 협력이, 본 고에서 살펴보는 한중일 3자협력을 비롯해 증가하고 있기 때문이다.¹⁰⁾ G20 같은 경우는 ‘소(mini)’라고 표현하기에는 참가국의 수가 크지만 그렇다고 해서 G20를 다자주의적 협력체라고 규정하기는 힘들다. 한편 G3나 G5 같은 경우는 소 다자주의적 협의체라고 부르기에 무리가 없다. 한중일 3자협력 같은 경우는 동일지역 내의 국가 간의 협력이라고 해서 지역협력이라고 부를 수 있는 여지가 있지만, 아시아의 다른 국가들의 참여는 없다는 면에서 엄격하게 보면 역내 모든 국가들에게 열려있는 지역주의적 협력체는 아니다. 그리고 무엇보다도 소 다자주의는 반드시 지역적으로 국한되는 것이 아니다. 앞서 언급한 G3, G5, G7에는 동일 지역의 국가들이 참가하는 것이 아니라, 지역과 상관없이 이해나 국력이 유사한 국가들이 참가하는 것이다. 경제문제를 비롯해서 많은 문제들이 한 국가의 국경을 넘어서 지역이나 전 세계로 확대되는 한편, 문제해결을 위한 관심이나 능력을 지닌 국가들은 여전히 수적으로 소수의 국가에 집중된 현실에서 소 다자주의의 등장은 필연적인 것이라고 볼 수 있다.

글로벌 경제위기와 소 다자주의

작년과 올해 각국의 경제를 강타한 글로벌 경제위기는 ‘글로벌’이라는 수식어가 의미하듯이 비록 미국에서 발생하였을지 모르지만 그 영향이 세계 각국으로 확산된 경제위기였다. 더욱이 경제위기에 대한 대처에 있어서도 미국의 노력만으로는 불충분하여 중국, 일본, 중동 국가들의 협조가 절실히 필요하였다는 점에서 ‘서브 프라임’ 위기는

10) 소 다자주의에 관한 논의를 본격적으로 시작한 모임으로 국내에서는 외교안보연구원이 주최한 ‘동아시아 소 다자주의 현황과 전망’ 워크숍(2009년 5월 11일)을 들 수 있다.

‘글로벌’ 경제위기라고 할 수 있다. 다시 상술하겠지만 적어도 지금까지의 위기관리는 성공적이었는데, 이는 초국가적 또는 ‘초지역적’ 문제의 해결에 있어서 소 다자주의적 협력이 갖는 잠재력을 잘 보여주는 것이라고 할 수 있다.

경제위기의 해결에 소 다자주의적 협력이 효과적이었다면 왜 IMF 위기 때에는 지금과 같은 소 다자주의적 국제협력이 이루어지지 않은 것일까?¹¹⁾ 그 중요한 이유 중의 하나는 지금의 위기와 IMF 위기는 일부 유사성이 있으나 그 성격에 차이가 있기 때문이다.¹²⁾ IMF 위기는 근본적으로 아시아에서 발생한 유동성 부족의 위기(liquidity crisis)라고 할 수 있다. 이에 반해 글로벌 경제위기는 초기에는 서구 선진국을 중심으로 유동성 부족의 위기로 나타났지만, 시간이 흐르면서 서구 선진국의 경제가 급격히 위축되고 서구 선진국에 대한 수출에 의존하는 아시아 국가들의 수출시장도 함께 위축되는 상황이 발생하였다. 즉, IMF 위기는 아시아에 국한된 유동성의 위기였고 아시아 국가들은 유동성을 수혈 받고 타 지역에 대한 수출을 늘림으로써 위기에서 탈출할 수 있었지만, 이번 위기에서는 서구 선진국에서 발생한 유동성 위기가 전 세계적인 유효수요(effective demand)의 부족의 위기로 발전하게 된 것이다. 따라서 아시아 국가도 서구 선진국도 타 지역에 대한 수출을 늘리는 것으로써 위기탈출을 할 수 없는 상황이 발생하게 된 것이다.

금융위기에 이어서 전 세계 유효수요 부족의 상황이 발생할 경우 각국 정부는 전통적인 화폐금융정책을 통하여 경기를 진작할 수 없다. 각국의 정부는 금융기관에 대한 압력을 최소화하고자 이미 초저금리정책을 폈고 대량의 유동성을 투입했기 때문이다. 유효수요부족에 대한 해결책은 수요확대인데 이를 위해서는 근본적으로 두 가지 방법이 존재한다. 첫째는 국내수요의 확대로서 위기의 와중에서 기업이나 가계가 더

11) G20 정상회의의 전신이라고 할 수 있는 G20 재무장관회의가 IMF 위기 발발을 계기로 1999년 개최되었기 때문에 IMF 위기에 대응하여 소 다자주의적 협력이 없었다고는 할 수 없다. 하지만 G20회의가 정상급으로 격상된 것은 글로벌 경제위기를 계기로 한 것이며, 의제에 있어서 경제정책의 공조뿐만 아니라 국제금융, 경제질서의 개혁까지 논의한 것은 과거의 G20 재무장관회의에서는 이루어지지 않았다. 소 다자주의의 활성화는 글로벌 경제위기에 두드러지게 나타난다고 볼 수 있다.

12) 이 절의 내용은 줄고 글로벌 경제위기와 동아시아 경제협력에 많이 의존하였다.(한인택 2009)

이상의 투자와 소비를 주저하고 있는 만큼 국내수요의 확대를 위해서 (a)정부의 재정지출을 증가하거나 (b)해외로부터의 수입을 감소—따라서 국내재화에 대한 수요를 증대—시키는 방법밖에 없다. 다른 방법은 해외 수요를 증가시키는 방법인데 이는 (c)자국의 통화가치를 인위적으로 저평가시켜 수출경쟁력을 높이는 방법이 주를 이룬다. 그런데 보호무역주의(b)나 환율조작(c)는 개별국가에게 단기적인 경기부양을 가져다 줄 수는 있지만 타국의 보복이 따를 경우 전 세계 경기침체를 낳을 수 있다는 것이 대공황이 준 교훈이다. 하지만 그러한 교훈에도 불구하고 각국정부는 국내의 압력으로 인하여 보호무역주의나 환율조작을 은밀하게라도 시도할 유혹을 벗어나기 힘들다. 각국이 재정지출을 증가시키는 것(a)이 가장 바람직한 유효수요해결책으로 보이지만 재정지출의 증가는 재정적자확대라는 부정적 결과가 따르고, 지금과 같이 개방된 경제에서는 재정지출의 증가의 혜택이 다른 나라의 수출업자에게 돌아가거나 재정적자가 확대될 전망에 반응하여 자본유출이 발생할 가능성도 존재한다. 따라서 각국 정부는 위기극복을 위해 필요한 것보다 더 낮은 수준으로 재정지출을 확대시키고, 대신 다른 나라의 재정지출확대로부터 간접적 이익을 입고자 하는 유인이 강하다. 달리 말하면 전 세계적 유효수요부족의 상황에서 각국은 수인의 딜레마(prisoners' dilemma)에 처하게 된다고 볼 수 있다.

글로벌 위기가 발발한 지 2년도 채 안 되는 지금의 시점에서 출구전략(exit strategy)의 논의가 활발하다는 사실은 경제의 자연적 복원력에 힘입은 바도 있지만, 세 차례에 걸친 G20 회의에서 참가국들이 바람직하지 않은 수요확대정책—즉 (b)와 (c)—을 삼가고, 바람직한 수요확대정책(a)을 공조하기로 공개적으로 합의한 것에 기인하는 바 크다. G20는 국가들로 하여금 수인의 딜레마의 상황에서 서로 협력하도록 긍정적으로 기능한 것으로 보인다.¹³⁾

13) G20에 관련하여 다음의 자료를 참고하였다. 최원기, G-20 금융정상회의 대응 한국의 이교적 과제, *주요국 제문제분석*(2009.2.17); G20 2차 정상회의 주요 의제 및 대응방안, *SERI 경제 포커스*(2009.3.10); 2차 G20 정상회의의 타결 내용과 시사점, *Issue Paper* (2009.4.3); 제3차 G20 정상회의의 주요 의제와 시사점, *Issue Paper* (2009.9.24)

이렇듯 G20를 통한 소 다자주의적 협력을 통해 글로벌 경제위기로부터 탈출했다고 한다면 IMF위기로부터의 탈출에는 소 다자주의적 협력이 별로 나타나지 않았다. 그 이유는 소 다자주의적 협력이 별로 필요하지 않았고, 용이하지도 않았기 때문이다. 우선 유효수요의 부족현상은 아시아에 국한되었기 때문에 각국은 재정정책을 공조할 필요 없이 통화약세에 힘입어 역외 수출을 늘려서 경기회복을 달성할 수 있었고—즉, 이번과 같이 심각한 수인의 딜레마는 나타나지 않았다—유동성 부족현상은 미국과 국제금융기구의 주도로 해소되었다. 당시 미국, 일본, 중국이 아시아 통화기금(Asian Monetary Fund)의 창설을 놓고 이견을 보인 것도 유효수요의 부족의 해결에 있어서 뿐만 아니라 유동성위기의 부족의 해결에 있어서도 소 다자주의가 출현하지 못한 이유가 된다.¹⁴⁾

IMF 위기 시 AMF의 창립시도의 실패가 보여주는 것은 다자주의와 달리 소 다자주의의 경우 참가국 간에 원만한 양자관계가 선결조건이라는 것이다. 예컨대 GATT/WTO를 통한 협력의 성패에 있어서 양자관계가 차지하는 부분은 크지 않다. 이와 달리 AMF의 창립시도의 경우—그리고 만약 창립되었을 후라도—일중관계, 미일관계가 성패의 관건이 될 가능성이 크다. 양자관계가 나쁘면 소 다자주의적 협력도 어려워지는 것이다. 이런 면에서 보면 지금처럼 아시아에서 양자적 안보, 무역, 통화협력이 증가하는 것에 대해 그동안 다자주의에 배치되는 현상으로만 인식하였을 뿐 실제로는 소 다자주의적 협력의 출현에 기여하는 긍정적인 측면도 있다는 중요한 사실은 간과되어 왔다.

(한편 소다자주의의 강화가 다자주의의 발전에 기여하느냐는 문제에 관하여는 아래에서 알아본다. 이 논문의 서두에서 ‘만약 동남아 국가들이 ASEAN을 설립하지 않았다면—즉 일종의 소다자주의 협의체를 구성하지 않았다면—과연 동남아와 동북아를 묶는 ASEAN+3나 APEC의 발생이 지금처럼 가능했을까?’라고 질문을 던졌다. 물론

14) AMF 창설을 둘러싼 미국, 일본, 중국 간의 갈등에 대해서는 Philip Lipsky, Japan's Asian Monetary Fund Proposal, *Stanford Journal of East Asian Affairs* 을 참고하라.

ASEAN의 설립 없이도 ASEAN+3나 APEC의 발생이 가능할 수도 있겠지만 아마도 지금 보다는 더 늦게 이루어졌을 있을 것이다. 물론 ASEAN+3나 APEC이 ‘다자주의적’ 협력인지에 관해서는 이론의 여지가 있다. 아마도 ‘다자적’ 협의체라고 보는 것이 맞을 것이다. 하지만 다자적 협의체라도 우선적으로 구성되어 있으면 나중에 ‘다자주의적’ 협력체로 발전할 잠재성이 높아질 것이다.)

다자적 협력의 ‘기원’

다자적 협력이 바람직하다는 주장은 많이 제기되었지만 다자적 협력이 언제, 어떻게 발생하는지에 대해 확립된 견해는 없어 보인다. 특히 다른 방식과 관련 속에서 다자적 협력이 어떻게 발생하게 되는지 더 많은 연구가 필요하다. 기존의 견해 중에는 양자적 협력이 발달하면 다자적 협력의 발달이 저해되거나, 역으로 양자적 협력이 발전하면 결국에는 다자적 협력으로 전환될 것으로 보는 입장이 많이 발견된다. 이러한 기존의 논의에서 소 다자주의가 간과되고 있는데, 소 다자주의는 실제로 다자주의와 양자주의를 이어주는 중요한 고리일 가능성이 있다. 대표적 다자적 협력의 사례인 GATT/WTO 체제나 IMF/World Bank 체제도 그 시작은 실질적으로 뜻을 같이 하는 소수 국가들의 협력, 즉 소다자적 협력에서 찾을 수 있다. 그리고 중요한 점으로, 뜻을 같이 하는 소수 국가들의 사이에는 긴밀한 양자적 협력관계가 이미 존재하고 있었다. 그러한 양자적 협력관계는 소다자적 협력의 시작을 용이하게 하였다. GATT/WTO 체제나 IMF/World Bank 체제는 기존의 양자적 협력관계를 토대로 패권안정이론의 주장처럼 미국이 무역과 국제통화분야에 있어서 소다자적 협력을 시동시키고, 그러한 소다자적 협력이 성공함에 따라 점차 참가국들이 늘어 지금에 와서는 전 세계 대부분의 국가를 포괄하는 다자적 협력질서가 탄생한 것이라고 생각해 볼 수 있다.¹⁵⁾ 만약 이러한 생

15) 이러한 견해는 국제통화제도의 탄생과 변천을 hegemonic cooperation으로 설명하는 Barry Eichengreen (2000)의 주장과 상통한다. Eichengreen이 말하는 cooperation이란 소수의 강대국 간의 협력을 의미하기 때문이다.

각이 맞는다면 아시아에서 다자적 협력의 발생은 단순히 양자적 협력의 확대에 따라 저해될 것이라든가, 다자적 협력은 양자적 협력이 충분히 증대되면 자연스럽게 발생할 것이라고 볼 수 없다. 아시아에서 다자적 협력의 발생은 그 중간 단계로서 소다자주의의 활성화가 필요로 한다.

3절에서 살펴본 합리적 제도 디자인 어프로치의 입장에서 보면 양자주의, 소다자주의, 그리고 다자주의의 차이는 우선적으로 회원자격규칙의 문제이다. 소다자주의의 활성화가 궁극적으로 다자주의적 방향으로 회원자격규칙이 변화하는데 기여할 것이냐 하는 문제는 앞으로 연구가 필요한 주제이다. 앞에서 언급하였듯이 집행문제의 대소, 선호의 확/불확실성, 분배문제의 대소 등이 회원자격규칙에 영향을 끼치는 주요요인이다. 소다자주의의 활성화가 과연 집행문제를 경감시키고, 선호의 확실성을 증가시키며, 분배문제를 심화시킬 것인가? 이에 대한 대답이 모두 긍정이면 소다자주의의 활성화가 다자주의로 이어질 가능성이 크다. 그런데 이런 추상적인 수준의 논의에서 보다 구체적으로 집행문제의 경감, 선호의 확실성, 분배문제의 심화를 개념화하거나 측정하는 것은 쉽지 않은 작업이다.

한중일 3자협력

아시아 국가 간 무역과 투자에 있어서 상호의존이 심화되고, 두 차례 금융위기에서 볼 수 있듯이 각국의 외환시장과 금융부문은 역내 타국가의 외환시장과 금융부문의 변동에 의하여 민감하게 반응하고 있다. 이러한 상호의존성 증가와 경제의 연계(coupling)에도 불구하고 아시아 내에는 이를 관리할 다자적 협력이 잘 이루어지지 않고 있다.

이 절의 주장은 아시아에서 다자적 협력이 발전하기 위해서는 먼저 소다자주의가 활성화되어야 한다는 것이다. 특히 국력에서 앞서고 있는 중국, 일본, 한국 3국이 공조하면서 경제적, 비경제적 상호의존과 연계를 관리하고 대응하는 체제를 마련하는 것이 아시아 역내협력의 다자화를 위해 필요한 수순이다.

한중일 3자 협력의 가능성과 발전을 살펴보는데 가장 중요한 현상은 한중일 3국

정상회의이다. 아시아 역내 협력은 민간주도로 이루어지기 보다는 정부주도로 이루어 지는데 정부의 정책을 결정하고, 국가 간 입장의 차이를 조율하는 데에 필요한 권한은 최종적으로 한중일 각국 정상에게 있기 때문이다. 장관회의를 비롯하여 그 이하 실무 협의체들의 실질적 역할과 활동범위는 3국 정상회의에서 결정된다고 볼 수 있다. 한중일 3국 정상회의는 1999년 ASEAN+3 회의를 계기로 한중일 정상이 만난 것이 시작되었다. 그 이후 3국은 다양한 분야에 있어서 정부 간 협력을 추진하였으며, 한중일 정상의 만남도 ASEAN+3 회의의 연변에서 계속되었다. 하지만 ASEAN과는 별도로 독자적 한중일 3국 정상회의가 열린 것은 2008년 12월 일본 후쿠오카 회의가 처음이다.¹⁶⁾ 후쿠오카 회의가 2008년의 마지막 달에 개최되게 된 것에는 두 가지 이유가 존재하는데 한일 관계의 갈등과 글로벌 위기의 발생이다. 3국 정상회의는 한일 관계, 중일 관계가 경직될 경우 개최가 여의치 않은 바 2008년에도 독도문제를 놓고 한일 관계가 악화됨에 따라 정상회의 개최일자를 잡지 못하고 연말까지 가고 있었다. 그러던 와중에 미국발 서브프라임 위기가 악화되고 전 세계로 확산됨에 따라 한중일, 특히 중국과 일본이 글로벌 위기해결을 위해서 중요한 역할을 할 것이 필요하게 되어 소집하게 된 것이다.(당시 중국의 외환보유고는 2조 달러, 일본은 1조 달러, 그리고 원화 약세의 문제를 경험하고 있던 한국도 약 2천억 달러를 보유하고 있었다.)

후쿠오카 3국 정상회의에서 3국 정상은 국제 금융 및 경제에 관한 공동성명을 발표하고 글로벌 경제위기 대처를 위한 3국 협력의 중요성을 강조하였고, G20 회의에서 채택된 금융개혁을 위한 행동계획을 이행하겠다는 의지를 재확인하였다. 3국 정상이 합의한 주요 내용을 살펴보면, 3국 간 중앙은행 총재회의를 정례화하고, 3국 간 양자 스왑협정을 각 300억 달러로 확대를 결정하였으며, 치앙마이 이니셔티브의 다자화를 결정하였다. 또한 G20에서 참가국들이 촉구한 대로 보호무역주의의 확대를 저지하며 (12개월간 신규 무역, 투자 장벽 도입자제), 나아가 WTO 도하 개발 어젠다(DDA) 협

16) 후쿠오카 3국 정상회의에 관한 내용은 조양현, “후쿠오카 한중일 3국 정상회의 평가 및 전망,” *주요국제문제 분석* (2009.1.22)을 참고하였다.

상의 타결도 지지하였다. 그리고 금융위기가 실물부문으로 전이되면 보호무역주의가 만연할 것에 대응하여 3국은 성장촉진, 국내수요확대를 위한 조치들의 중요성을 재확인하였다.

6. 소 다자주의 제고방안

이 글의 주장은 소 다자주의가 양자주의와 다자주의를 잇는 중요한 고리가 될 수 있다는 것이다. 소 다자주의의 역할이 확대되는 것은 초국가적, 초지역적 문제가 발생하고 그러한 문제를 해결하고자 하는 관심이나 능력이 소수의 국가들에 집중되어 있는 현실에 비추어 보아서 한편 자연스러운 현상이라고 할 수 있다. 아시아에서 다자적 협력이 확대되기 위해서는 우선 관심과 능력을 지닌 국가들이 중심이 되어, 즉 한중일이 중심이 되어서 다자적 협력을 시작하고, 소다자적 협력이 공고하게 제도화되면 새로운 참가국을 받아들임으로써 역내협력을 ‘소 다자주의’에서 ‘다자주의’로 확대시키는 전략을 선택할 필요가 있다. 소 다자주의를 활성화시켜 아시아에서 다자주의를 확대한다고 하면, 그 원인행위가 되는 소 다자주의는 과연 어떻게 활성화 시킬 수 있을 것인가?

AMF 시도의 좌절에서 보듯이 IMF 위기에 대처하는 소 다자주의가 실패한 중요한 이유 중에 경쟁적 양자 관계, 즉 중일, 미일 간의 라이벌 관계였다. 후쿠오카 회의가 늦게 개최된 데에서 볼 수 있듯이 이번 위기에 있어서도 한중일의 소 다자주의가 활성화되는 데 있어서 커다란 장애요인도 양국 관계의 악화였다. 양자적 협력관계는 소 다자주의 활성화의 충분조건까지는 아닐지라도 그 필요조건이 될 수 있다. 양국 관계는 경제적 문제뿐만 아니라 역사, 전통, 문화적 요소에 의하여 좌우되기 때문에 과연 어떻게 하면 양자적 협력관계를 증진할 수 있는지에 대해 일률적인 해답은 존재하지 않는다. 따라서 brainstorming 차원에서 몇 가지 아이디어를 제시하면 다음과 같다.

양자적 경제협력의 강화, 그리고 균형화

양자협력이 어려운 정치, 안보 분야에서보다는 양자협력이 용이한 경제, 기술 분야에 있어서 협력을 우선 강화하고, 경제협력의 강화에 따라 발생하는 '부작용'인 무역적자 등 경제관계의 불균형을 감소시키려는 노력이 바람직하다.

3국 협력과 양국 현안의 분리

종교와 정치를 분리시키는 것처럼 3국 협력과 양국 문제를 분리시키는 원칙을 수립하여 향후 3국 정부 간 회의에 적용하는 것이 바람직하다.

민간 주도의 3국 협력 촉진

각국의 정부는 역사문제, 영토문제 등 양국 간 관계를 악화시키는 정치적 부담으로부터 자유로울 수가 없는 바 그러한 부담이 적은 민간부문이 3국 협력을 주도하는 것이 바람직할 것이다.

3국 정부 협의의 제도화, 다양화

3국 정부 간 협의를 지금보다 더 제도화하고 보다 다양한 문제를 논의하여 3국 협력에 관련한 이해당사자 층을 확대하며, 3국 간 협의와 관련된 사무국 설립 등을 통하여 3국 정부협회의 인프라를 구축하는 것이 바람직하다.

7. 요약과 결론

경제적으로 아시아는 전 세계에서 가장 역동적인 지역이고, 또 불안정성도 큰 지역이

다. 아시아는 97/98년 금융위기에 이어서 2008/2009년에도 글로벌 경제위기를 경험하였다. 전자의 위기가 아시아 경제가 외적인 충격 없이도 내생적으로 불안정화될 수 있다는 가능성을 보여준 것이라고 하면, 후자의 위기는 아시아경제가 역외경제의 격동으로부터 자유롭지 못하다는 것을 다시금 확인해준 경우라고 할 수 있다. 아시아가 갖는 막대한 역동성을 살리는 한편 불안정성을 최소화시키기 위해서는 아시아 개별국가의 노력은 물론 아시아 국가 간 협력이 필요하다. 그런데 아시아는 여러 가지 이유로 해서 역내 협력의 역사가 일천한 지역이다. 동북아 국가들만 아니라 동남아 국가들도 역사적, 지역적 경쟁으로부터 자유롭지 못하여 역내 국가 간 협력증진에 걸림돌이 되고 있다. 더욱이 아시아의 국가들은 안보에서 무역, 통화에 이르는 여러 분야에서 다자적 방식보다는 양자적 방식의 협력관계를 추구한다는 것이 일반적인 우려이고, 양자적 협력관계이든 다자적 협력관계이든 제도화가 잘 안되어 있다는 것도 문제로 지적되고 있다.(대개의 경우 이런 지적은 국제협력에 있어서 양자적 방식보다는 다자적 방식이 바람직하고, 협력관계는 제도화되는 것이 바람직하다는 전제 아래서 한다.)

앞에서 언급하였듯이 우리가 국제제도의 디자인에 관심을 갖는 이유는 (1)국제제도의 설계가 어느 정도 가능하고, (2)국제제도가 디자인에 따라 협력의 성패나 수준이 좌우된다고 생각하기 때문이다. 국제제도의 설계가 가능하고, 국제제도의 디자인에 따라 협력의 성패 및 수준이 좌우된다고 생각하는 대표적인 학자들이 ‘합리적 제도론자’들인데, 그들에 의하면 다른 조건이 동일하더라도, 국가 간 협력이 어떤 식으로 전개될 것이냐에 따라서 협력의 성패나 수준이 크게 달라질 수 있다고 한다. 상황과 필요에 맞게 협력을 위한 제도와 전략을 선택하면 협력이 원활히 이루어질 수 있는 반면, 잘못된 제도와 전략의 선택은 협력의 잠재성을 충분히 살리지 못하게 하는 결과를 낳는다는 주장이다.

합리적 제도론자의 연구결과를 요약하여 보면 첫째로 한 지역이나 분야에서 성공적인 국제제도의 디자인을 다른 지역이나 분야의 국제제도에 그대로 이식하는 것은 바람직하지 않다는 것이 될 것이다. 이와 관련하여 같은 지역 내에서도 분야마다 적합한

국제제도의 디자인이 다를 수 있다. 예컨대 외환, 금융 분야에서 적합한 국제제도의 디자인은 무역 분야에서 적합한 제도의 디자인과 다를 수 있고, 십중팔구 당연히 달라야 할 것이다. 다음으로 국제제도를 구분했던 그간의 기준, 즉 양자적 국제제도, 소다자적 국제제도, 다자적 국제제도라는 기준은 매우 초보적인 유형구분법이라는 것이다. 국제제도의 다면성을 감안하여 보다 정교한 유형구분법을 개발하여 사용하는 것이 바람직할 것이다. 물론 여기에서의 논의는 아시아 역내 경제협력을 전제로 한 것이기 때문에 국제제도의 일부 측면들—예컨대 회원자격규칙 같은 것들—은 변화의 여지가 그다지 많지 않다. 따라서 현실적으로 가능한 유형의 수는 수학적으로 가능한 유형의 숫자보다 더 적은 것이 될 것이다.

만약 합리적 제도론자들의 주장과 이 논문의 분석이 맞다면 아시아 국가들이 유럽처럼 다자적으로 협력하지 않는 것이 반드시 부정적인 것이 아니고, 제도화가 유럽에 비해서 안 되고 있다는 것이 반드시 문제는 아니다. 그리고 지금의 양자적 방식 위주의 역내협력이 부족한 점이 있다고 해서 그 해결이 반드시 유럽과 같은 다자적 협력방식을 모방하는 데에서 찾아져야 하는지도 의문이다. 양자적 협력의 실효성(effectiveness), 다자적 협력의 효율성(efficiency), 그리고 그 둘 간에 존재하는 관계를 고려하여 아시아에 최적화된 역내협력 방식을 찾아보는 것이 바람직할 것이다. 마찬가지로 제도화의 경우에는 제도화에 따르는 실익과 제도화에 따르는 비용을 저울질하여, 그리고 앞에서 언급한 것처럼 ‘절차나 규정의 유연성,’ ‘제도통제의 권한,’ ‘중앙 집중도’ 등과 관련된 요인들의 유무 등을 판단하여 어떻게, 얼마만큼 제도화할 것인지 결정해야 할 것이다. 3절에서도 논의하였지만 유럽에서 다자적 협력이 성공하였다고 해서 아시아에서도 협력의 다자화나 제도화가 반드시 필요한 것도 아니고 다자화나 제도화를 원한다고 해서 반드시 가능한 것도 아니다.

1950년 유럽에서 다자적 결제동맹(European Payments Union: EPU)이 발생한 사례는 합리적 제도 디자인 어프로치의 설명력과 한계를 동시에 보여주는 경우이다. EPU의 세부적 디자인에 있어서 Oatley는 합리적 제도론의 가설이 맞아 떨어지고 있다

하였지만, 앞서 말한 미국의 선호와 행동은 합리적 제도론의 틀 내에서 설명할 수 없다. EPU 사례가 아시아의 경제협력의 제도화에 대해 주는 함의는 아마도 아시아협력을 위한 국제제도의 탄생과 진화—또는 부재나 부족—를 설명함에 있어서 합리적 제도론 뿐만 아니라, (국가들의 선호와 행동은 가치관이나 정체성에 의하여도 좌우받기 때문에)구성주의, (국가들의 선호와 행동은 안보적 고려에 의해서도 결정되기 때문에)현실주의, (특히 패권국가의 적극적 행동이 국제제도의 탄생이나 변화에 매우 중요하기 때문에)패권안정이론 등이 주는 통찰력(insight)과 영감(inspiration)을 잘 활용해야 한다는 것이다. 물론 이렇게 다양한 시각과 이론을 사용하여 국제제도의 탄생, 진화, 그리고 디자인 등을 설명한다는 것은 바람직한 동시에 우려되는 일이다. 엄밀한 설명보다는 임시변통적(ad hoc) 성격의 설명이 될 가능성이 높아지기 때문이다. 하지만 적어도 아시아에 있어서는 현실주의, 구성주의, 그리고 패권안정론을 원용하지 않고 합리적 제도 디자인 어프로치만으로 국제제도에 대해 충분한 설명을 한다는 것은 불가능해 보인다. 과거사 문제, 전통적 rivalry 등의 존재로 아시아에서 국제제도의 탄생이나 진화(또는 부재나 부족)는 불가피하게 현실주의, 패권안정이론 등의 도움이 필요하기 때문이다.

최근에는 소위 ‘소 다자주의(minilateralism)’에 대한 논의가 증가하고 있는데, 이는 종래의 다자주의, 지역주의, 양자주의라는 개념으로 규정하기 힘든 소수 국가만의 협력이 증가하고 있기 때문이다. G20같은 경우는 ‘소(mini)’라고 표현하기에는 참가국의 수가 크지만 그렇다고 해서 G20를 다자주의적 협력체라고 규정하기는 힘들다. 한편 G3나 G5같은 경우는 소 다자주의적 협의체라고 부르기에 무리가 없다. 한중일 3자협력 같은 경우는 동일지역 내의 국가 간의 협력이라고 해서 지역주의라고 부를 수 있는 여지가 있지만, 아시아의 다른 국가들은 참여하지 않는다는 면에서 엄격하게 보면 지역주의적 협력체는 아니다. 그리고 무엇보다도 소 다자주의는 반드시 지역적으로 국한되는 것이 아니다. 경제문제를 비롯해서 많은 문제들이 한 국가의 국경을 넘어서 지역이나 전 세계로 확대되는 한편, 문제해결을 위한 관심이나 능력을 지닌 국가들은 여

전히 수적으로 소수의 국가에 집중된 현실에서 소 다자주의의 등장은 필연적인 것이라고 볼 수 있다.

작년과 올해 각국의 경제를 강타한 글로벌 경제위기는 ‘글로벌’이라는 수식어가 의미하듯이 비록 미국에서 발생하였을지 모르지만 그 영향은 세계 각국으로 확산된 경제위기였다. 더욱이 경제위기에 대한 대처에 있어서도 미국의 노력만으로는 불충분하고 중국, 일본, 중동 국가들의 협조가 절실히 필요하였다는 점에서 ‘서브 프라임’ 위기는 글로벌 경제위기라고 할 수 있다. 글로벌 위기가 발발한 지 2년도 채 안 되는 지금의 시점에서 출구전략(exit strategy)의 논의가 활발하다는 사실은 경제의 자연적 복원력에 힘입은 바도 있지만, 세 차례에 걸친 G20 회의에서 참가국들이 바람직하지 않은 수요확대정책(b)와 (c)를 삼가고, 바람직한 수요확대정책(a)를 공조하기로 공개적으로 합의한 것에 기인하는 바 크다. G20는 국가들로 하여금 수인의 딜레마의 상황에서 서로 협력하도록 긍정적으로 기능한 것으로 보인다.

8. 정책고려사항

- 국제정치의 제 이론은 협력의 가능성에 대하여 통일된 견해를 보이고 있지 않으나, 극단적 현실주의자들을 제외하고는 국가 간 **협력의 가능성을 일반적으로 수긍**하고 있음.

단, 협력이 가능하기 위해 필요한 조건에 대하여 상이성을 보임. 현실주의의 일종인 패권안정이론에 따르면 **강대국(패권국가)의 존재와 리더십**이 국제협력과 국제제도 설립의 필요조건임.

경제학의 영향을 받은 신자유주의적 제도론자에 따르면 국가들이 이기적으로 행동하더

라도(자국의 이익만을 추구한다고 하더라도) **적당한 전략**(tit-for-tat)을 선택하거나 **국제 제도가 존재하면 협력이 가능하고 증대될 수 있음.**

국제제도의 기능은 **정보수집과 공유**(특히 합의위반 국가에 대한 정보수집과 교환)에서 분쟁해결 및 위반처벌 기능까지 포함할 수 있으나 최소한의 기능은 정보수집 및 공유임.

신자유주의적 제도론자들은 국제제도가 처음에 어떻게 생성이 되는지에 대해서 확실한 견해가 없음. 국가들이 자율적으로 협력하여 국제제도를 설립하는 것이 이론적으로는 가능하나 경험적으로는 **강대국(특히 미국)의 주도로 국제제도가 탄생한 경우가 흔함.**

- 따라서 국제협력의 발생은 강대국이 리더십을 발휘하여 국제제도를 생성시키고 나면, 그 이후 다른 국가들이 국제제도를 이용하여 협력을 증진하고 심화시킨 것으로 보는 것이 타당해 보임.
- 국제제도의 디자인에 관한 가장 최신의 이론인 합리적 제도론에 따르면 국제제도의 디자인이나 제도화 수준은, 참가국의 이해의 다양성, 참가국의 숫자, 규약 위반의 가능성, 불확실성 대소, 분배적 갈등의 대소 등을 고려하여 결정되어야 하는 것임. 선형적으로 다자적 제도가 양자적 제도나 소다자적 제도에 비해 우월하다고 볼 수 없고, 일률적으로 높은 수준의 제도화가 낮은 수준의 제도화에 비하여 우월하다고 볼 수는 없다는 주장임.

실제로 아시아의 경우 경제협력을 위한 국제제도가 발달하지 않았고, 존재하는 국제제도도 엄격히 다자적인 것이 드물어도 불구하고 역내 경제교류가 꾸준히 증가해온 것을 보면 합리적 제도론의 주장은 경험적 타당성이 있다고 판단됨.

- 합리적 제도론의 주장과 아시아 역내 경제 교류의 경험에 근거해 볼 때 무리하게 유럽식으로 다자주의적인 경제협력을 추진하거나 다자적 국제제도의 창설을 위해 노력할 필요가 없어 보임.

양자적 협력이 다자적 협력보다 더 유리할 수도 있고, G20 체제의 성과에서 볼 수 있듯이 소다자주의적 협력체가 IMF나 World Bank 같은 다자적 국제제도보다 더 중요한 역할을 할 수 있음.

중요한 것은 참가국의 이해 다양성, 참가국 숫자, 규약 위반의 가능성, 선호나 상황에 대한 불확실성의 대소, 그리고 분배적 갈등의 심각성 등에 대한 정보를 수집, 분석하여 **적정한(optimal) 국제제도의 디자인과 제도화의 수준**을 정확하게 찾아내는 것임.

- 특히 한국과 같은 중진국의 경우 국제제도를 창설할 수 있는 영향력이나 자원이 부족하기 때문에 국제제도의 창설을 직접적으로 추진하는 것보다는, 창설 또는 개혁되는 국제제도가 역내 협력을 증진할 수 있게 제도적 디자인에 관한 청사진을 제시하는 것이 현실적이고 실리적이 될 수 있음.

- 합리적 제도론의 또 다른 중요한 함의는 무역, 금융, 외환, 환경 등 분야에 따라서 적정한 국제제도의 디자인과 제도화 수준이 다르다는 것임. 따라서 한 분야에서는 다자적 협력을 하고(예컨대 무역분야), 다른 분야에서 양자적 제도가 존재한다고 해서(예컨대 안보분야) 우리의 협력방식이 후진되었거나 비합리적이라고 판단할 필요가 없음.

중요한 것은 각 분야에 맞춤형인 국제제도의 디자인을 찾아내고 실현하는 것이 될 것임.

- 한편 합리적 제도론의 한계도 충분히 인식하여야 함. 신자유주의적 제도론처럼 합리적 제도론도 국제제도의 생성을 잘 설명하지 못하고 있음. 유럽 등에서의 경험을 볼 때 국가들은 협력의 이득이 있다고 국제제도를 설립하고 협력하는 것이 아니라 강대국이 지원해주고 강제할 때에만 국제제도를 통해 협력의 이득을 향유함.

유럽연합의 발생에서 볼 수 있듯이 국가들은 국제제도에 참여할 때 단순히 경제적 이익만을 목표로 하는 것이 아니고, 가치나 규범을 실현하기 위해서도 국제제도에 참여함. 이러한 비물질적, 비 이기적 동기를 합리적 제도론에서는 고려도 설명도 할 수 없음.

아시아 국가들이 추구하는 역내협력이나 국제제도는 물질적 이익뿐만 아니라 아시아적 가치나 정체성을 반영할 가능성이 있기 때문에 합리적 제도론적 분석과 함께 역내 공동체 담론 등에 대하여 지속적으로 주의를 기울일 필요가 있음.

- 특히 한국은 중진국이지만 역내 공동체 담론에 있어서 지적인 리더십을 발휘할 수 있다는 가능성을 인식하고 충분히 활용할 필요가 있음.

참고문헌

- 문 돈 “국제무역질서의 변화와 한국: 다자주의, 지역주의, 양자주의, 그리고 한국,” 『한국정치연구』16(2), 2007.
- 삼성경제연구소, “G20 2차 정상회의의 주요 의제 및 대응방안,” *SERI 경제포커스* (2009.3.10).
- 삼성경제연구소, “2차 G20 정상회의의 타결 내용과 시사점,” *Issue Paper* (2009.4.3).
- 삼성경제연구소, “제3차 G20 정상회의의 주요 의제와 시사점,” *Issue Paper* (2009.9.24).
- 조양현, “후쿠오카 한중일 3국 정상회의의 평가 및 전망,” *주요국제문제분석* (2009.1.22).
- 이상현, “동북아 평화체제의 전망: 합리적 제도주의 및 다자주의적 접근을 위한 시론,” 2000.
- 최원기, “G-20 금융정상회의 대응 한국의 외교적 과제,” *주요국제문제분석* (2009.2.17).
- 최종건, “동아시아 다자협력의 현황과 특징: 제주프로세스 현실화를 위한 함의,” 제주평화연구원, 2009.
- 한인택, “글로벌 경제위기와 동아시아 경제협력,” 외교안보연구원, 2009.
- Baldwin, Richard, “A Domino Theory of Regionalism,” in Baldwin, Haaparanta and Kiander eds., *Expanding Membership of the European Union*, Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- Baldwin, Richard, “The Spoke Trap: Hub-and-Spoke Bilateralism in East Asia,” in Eichengreen, Wyplosz, Park eds., *China, Asia, and the New World Economy*, Oxford University Press, 2008.
- Caporaso, James, “International Relations Theory and Multilateralism: The Search For Foundations,” in *Multilateralism Matters*, Columbia University Press, New York, 1993.
- Eichengreen, Barry. “Hegemonic Theories of The International Monetary System,” in Frieden and Lake eds., *International Political Economy: Perspectives on Global Power and Wealth*, St. Martin’s, 2000
- Green, Michael and Bates Gill eds., *Asia’s New Multilateralism: Cooperation, Competition, and the Search for Community*, Columbia University, 2009.
- Johnson, Chalmers, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925–1975*, Stanford University Press, Stanford, 1982.
- Koremenos, Barbara, Charles Lipson, and Duncan Snidal, “The Rational Design of International Institutions,” in Koremenos, Lipson, and Snidal eds., *The Rational Design of International Institutions*, Cambridge University Press, 2001.
- Lipsy, Philip. “Japan’s Asian Monetary Fund Proposal,” *Stanford Journal of East Asian Affairs*.
- Oatley, Thomas, “Multilateralizing Trade and Payment in Postwar Europe” in Koremenos, Lipson, and Snidal eds., *The Rational Design of International Institutions*, Cambridge University Press, 2001.
- Park, Yung Chul, and Inkyo Cheong, “The Proliferation of FTAs and Prospects for Trade Liberalization in East Asia” in Eichengreen, Wyplosz, Park eds., *China, Asia, and the New World Economy*, 2008.
- Ruggie, John, “Multilateralism: The Anatomy of an Institution,” In *Multilateralism Matters*, Columbia University Press, New York, 1993.

동아시아 다자무역체제는 가능한가? 경로와 전략에 대한 모색

1. 서론: 동아시아 경제공동체(East Asian Economic Community), 누구와 어떻게?
2. 세계 지역주의의 흐름과 동아시아의 현황
3. 동아시아 지역과 다자주의: 범위와 원칙
4. 동아시아 다자무역체제의 경로에 대한 모색
5. 한국의 지역주의 전략(FTA 전략)과 경로의 선택
6. 결론

1. 서론: 동아시아 경제공동체(East Asian Economic Community), 누구와 어떻게?

2009년 하반기 동아시아, 아태지역은 정상회담의 홍수라 할 만큼 다양한 회담이 지속적으로 열리고 있다. 지난 10월 10일에는 한-중-일 정상회담 10주년을 기념하는 3국 정상회담이 중국에서 열렸고, 제12차 ASEAN+3 정상회의와 4차 동아시아 정상회의(EAS: East Asian Summit)가 10월 말 태국에서 개최되었다. 11월 중순 싱가포르에서는 APEC 정상회담이 열렸다. 이 과정에서 다양한 양자 정상회담이 동시에 열렸음은 당연하다. 각 회담의 의제와 강조점이 약간씩 상이하고 여러 조직들 간의 혼선과 중첩(때로는 경쟁)이 없는 것은 아니나, 모든 모임에서 한 목소리로 개진되고 있는 것이 동아시아 공동체(East Asian Community) 혹은 아태 공동체 건설이라는 의제이다.

한-중-일 정상회담에서는 개방성, 투명성, 포용성을 원칙으로 한 동아시아 공동체의 발전을 위해 노력하며 ASEAN, ASEAN Plus Three, East Asia Summit, ASEAN Regional Forum, APEC 등 초지역적, 지역적, 하위지역적(sub-regional) 협력의 메커니즘을 증진시켜 나가는데 3국이 동의하였다. ASEAN+3, EAS 회담에서는 동아시아 자유무역지대(EAFTA)를 구축하기 위한 1단계와 2단계의 제안을 보다 깊이 있게 논의하는데 의견의 일치를 보았다. 한편, APEC 정상회담에서도 무역·투자 자유화를 2010년(선진회원국)/2020년(개발도상회원국)까지 실현한다는 보고르(Borgor) 목표와 달성의지를 재확인하였고, 아·태자유무역지대(FTAAP) 논의를 병행하기로 했다.

과거에도 동아시아 공동체에 대한 논의는 여러 차례 있었지만, 이번에는 몇 가지 변화된 조건과 맞물려 좀 더 높은 기대감이 드는 것도 사실이다. 새로 등장한 일본의 민주당 정권과 하토야마 총리는 기존 자민당 정권과 달리 미국에 대해 보다 대등한 관계를 주장하는 반면, 중국을 비롯한 동아시아 국가들과의 협력 강화에 적극적인 태도를 보이고 있다. 중국 역시 이미 체결된 중국-아세안 FTA에 더해 동아시아 FTA에 보다 전향적인 자세를 보이고 있다. G20 회담 유치 등 외교적 성과와 국제적 위상제

고에 고무된 한국 역시 동아시아 경제공동체 건설에 매우 적극적인 자세로 임하고 있으며 그 가교 역할(중국과 일본 사이의 가교 역할뿐만 아니라 동북아 3국과 ASEAN의 가교 역할)을 자임하고 나섰다. 실상 한국의 이명박 정부는 취임 초부터 ‘신동아시아 구상(New Asia Initiative)’을 제시한 바 있었고, 여기서도 그 궁극적 목표로 설정된 것은 역시 동아시아 공동체 건설이었다.

그러나 APEC, ASEAN+3, EAS, ASEAN+1 등(그 제도적 형태가 무엇이든 간에) 각 기구를 토대로 하여 주창되었던 동아시아 공동체 구상은 예외 없이 말의 성찬과 실천의 부재라는 냉소적 평가를 받아 왔다. 최근의 논의 역시 이러한 평가로부터 벗어날 수 있는 뚜렷한 근거를 보여주는 것은 아니다. EAS의 틀을 통해 인도와 호주, 뉴질랜드가 동참하면서, 동아시아 공동체의 범위가 과연 어디까지를 지칭하는가에 대해서도 근본적인 재검토가 필요하게 되었다. 경제통합이나 공동체 건설이라는 거대한 목표는 차치하고라도, 그 첫 단계라 할 수 있는 역내 무역자유화(자유무역지대(Free Trade Area)의 창출)에 대해서도 아직 단기적으로는 실현 가능성에 회의적인 견해가 지배적인 상황이다. 싱가포르와 한국을 비롯한 몇몇 지역 국가들은, 역내 통합의 구심력이 미처 형성되기도 전에 이미 미국이나 유럽 등 역외 거대경제권 국가들과 FTA를 체결하기로 함으로써, 복잡하게 형성되는 지역초월 양자 FTA(cross-regional bilateral FTAs) 네트워크에서 선도적인 구심이 되고자 하고 있다.

친선과 우의를 표방하는 수사가 중시되는 외교무대에서 理想적인 장기 vision을 폄하하는 것은 어리석은 일이다. 특히 위신과 체면, 합의를 중시하는 동아시아 국가들의 전형적 외교형태에 비추어 호의적인 말의 성찬을 뒤엎는 것은 외교적 자해행위가 될 것이다. 그러나 바로 그런 이유 때문에 학문적 영역에서는 동아시아 공동체가 무엇이고 그것은 어떻게 실현될 수 있는지, 대상과 경로, 수순에 대해 보다 현실적이고 냉정하게 검토해 볼 필요가 있다. 즉, 궁극적이고 희망적인 목표에 대한 강조와 아울러 그 목표가 누구와 어떤 수순(sequence)으로 가능할 것인지에 대해 전략적으로 고려해야 한다는 것이다. 또한 이 속에서 중간자, 중견국가의 성격을 지니는 우리나라가 담

당해야 할 역할은 무엇인지에 대해서도 보다 객관적이고 전략적으로 살펴볼 필요가 있다. 이 글은 동아시아 공동체의 첫걸음이라 할 수 있는 동아시아 자유무역지역시대(Multilateral East Asian Free Trade Area, 이하 EAFTA)의 전망과 가능성을 논의한다. 이를 위해 현재 동아시아의 양자/소수자 자유무역협정 현황은 어떠한지 그 특징은 무엇인지, 이것이 어떤 경로를 통해 EAFTA에 도달할 수 있을 것인지 등을 검토할 것이다. 물론 여기에는 우리나라의 동아시아지역주의 전략과 FTA 전략 등에 대한 포괄적인 고찰이 요구된다.

이 글은 다음과 같이 구성된다. 먼저 2장에서는 EAFTA 논의의 전제로서, 전 세계적 차원의 지역주의 흐름 및 그 영향을 강하게 받고 있는 동아시아의 지역주의 현황에 대해 살펴본다. 3장에서는 ‘동아시아 다자화의 가능성과 관련하여, 자유무역체제의 다자화(혹은 다자주의화)(Multilateralization of East Asian Free Trade Regime)’라는 개념을 명확히 하고자 한다. 동아시아의 지역적 범위와 다자화라는 개념의 함의가 모호한 상태로는 EAFTA의 구체적인 상과 경로에 대해 논의를 진전시킬 수 없기 때문이다. 4장에서는 EAFTA의 전망 및 경로와 관련하여 현재 제기되는 주장들을 살펴보고 가장 현실성이 높다고 판단되는 경로에 대해 검토해 볼 것이다. 5장은 동아시아 다자무역체제의 형성 과정에서 중요한 역할을 담당할 것으로 기대되는 한국을 대상으로, 그 FTA 전략과 지역주의 전략의 과거, 현재, 미래에 대해 살펴볼 것이다. 6장은 간략한 결론이다.

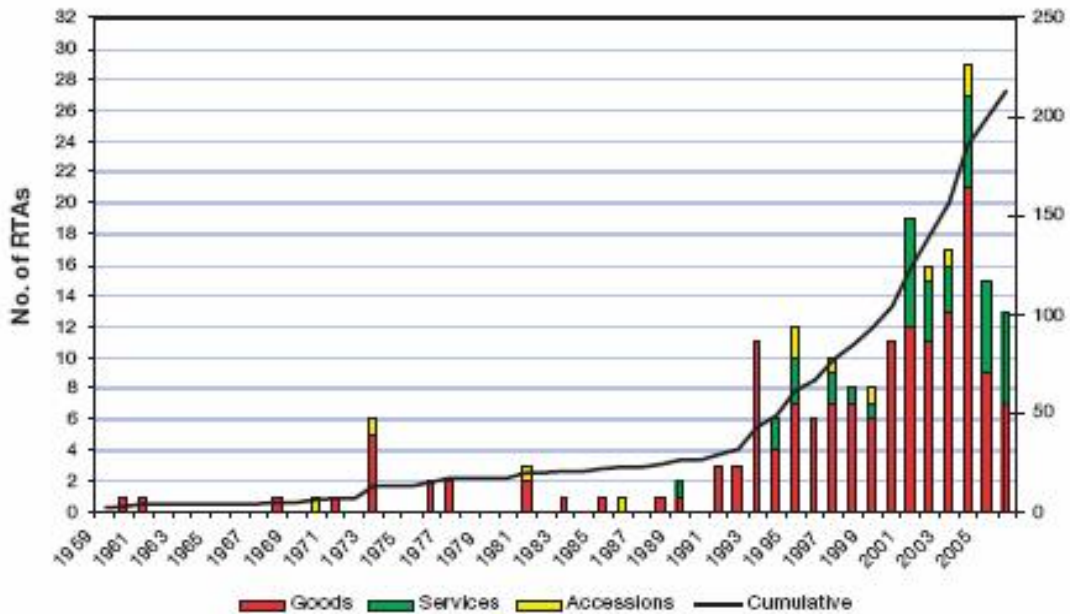
2. 세계 지역주의의 흐름과 동아시아의 현황

1) 세계 지역주의의 흐름¹⁾

1) 이 소단락의 내용은 필자의 2007년 논문(문돈, 2007)의 일부를 수정, 재정리한 것이다.

90년대 이후 국제무역질서의 특징으로 가장 두드러진 것은 지역적·양자적 무역협정이 폭발적으로 증가하고 있다는 점이다. 아래의 그림에서 알 수 있듯이, 1992년부터 증가하기 시작하여 WTO가 출범한 1995년 이후 급격한 증가를 보이고 있다. 1995년 1월부터 2006년 12월까지 WTO에 통보된 무역협정의 수는 모두 367개로, 이 가운데 214개가 발효 중이다(Fiorentino et. al. 2007). 이 숫자는 1947년부터 1994년까지 GATT의 전 기간 동안 통보된 124개를 크게 상회하는 것이다.²⁾

<그림 1> WTO에 보고된 지역무역협정(Regional Trade Agreement)



연도별 건수: 왼쪽 스케일 / 누적 건수: 오른쪽 스케일
출처: Fiorentino et. al. (2007)

여기서 주목할 것은 지역적·양자적 무역협정 체결이 다자체제의 부침과는 일정정도 독립적인 현상으로 지속적인 증가의 추세를 보여준다는 것이다. 기존의 설명은 다자주의의 정체나 한계가 지역주의 활성화나 양자적 무역협정 확산을 낳는다고 주장해

2) 이러한 수적 증가는 WTO 체제의 출범 이후 한층 강화된 지역협정 통보의 의무가 부분적인 원인일 수 있으나, 그보다는 실제로 다양한 유형과 동기의 지역협정들이 크게 증가한 것에서 그 원인을 찾아야 한다.

왔다. 1980년대와 90년대 초반 국제무역체제의 위기적 상황, 즉 미국-유럽-일본 사이에 벌어지는 심각한 무역마찰과 배타적 블록화 경향, 우루과이라운드 협상의 타결 가능성에 대한 회의, 분쟁해결에서의 일방주의의 만연 등 다자무역체제의 위기적 징후들을 배경으로 하여 다자체제에 대한 대안적(substitutive) 혹은 보험(insurance)의 성격으로 지역주의의 확산을 설명해 왔던 것이다. 차별적인 블록을 형성하여 안정적인 시장을 확보함으로써 다자체제의 불안정성을 극복하거나(Mansfield 1998; Perroni and Whalley 2000; Srinivasan 1998), 다자무역협상에서 유리한 협상력을 확보하고자 한다는 것이다(Mansfield and Reinhardt 2003).

그러나 협상개시부터 협정체결에 이르기까지 대략 1~2년의 시간적 지체가 있음을 감안한다 하더라도, 95년 WTO 체제의 출범 후에 협정체결 건수가 지속적으로 상승하는 것을 기존의 논리로 설명하기 어렵다. WTO 체제가 성공적으로 출범한 후에도 지역적·양자적 무역협정을 맺기 위한 협상은 계속되어 왔기 때문이다. 또한 도하라운드의 난맥상(특히 2004년 후)이 2005년 이후 협정체결이 증가하게 된 부분적 원인으로 해석될 수도 있지만, 체결된 협정의 협상 시작 시점이 대부분 2003년을 전후하여 이루어졌다는 것을 고려하면 반드시 다자주의의 정체로부터 지역주의와 양자주의의 증가 원인을 찾는 것은 무리가 있다. 그렇다면 WTO 체제가 어느 정도 성공적으로 안착되어 운용되고 있으며 도하라운드(DDA)가 완전히 파탄에 이른 것은 아님에도 불구하고 지역적·양자적 무역협정이 지속적으로 추진되고 성사되는 현상을 어떻게 설명할 것인가? 그 해답은 새로운 동기와 메커니즘을 가진 CRFTA가 폭발적으로 증가하는 것에서 찾아질 수 있다. 1995년 1월 이후 발효된 지역적·양자적 무역협정을 지역과 성격에 따라 구분해 보면 다음과 같다.

<표 1> 지역적·양자적 무역협정 (1995.1.1 - 2009.3.6 발효)

| Region and Type | Number | Percentage |
|-----------------------------------|-----------|--------------|
| Transition Economies | 23 | 16.5% |
| EU | 12 | 8.6% |
| EFTA-Europe | 4 | 2.9% |
| East Asia | 14 | 10.1% |
| South Asia | 3 | 2.15% |
| Middle East | 6 | 4.3% |
| Central America | 8 | 5.75% |
| NAFTA Expansion | 2 | 1.4% |
| Africa | 4 | 2.9% |
| Cross-regional FTA (CRFTA) | 61 | 43.9% |
| N/A | 2 | 1.4% |
| Total | 139 | 100% |

출처: WTO Regional Trade Agreements (필자가 재분류한 것임)

여기서 구사회주의권 국가(transition economies),³⁾ EU와 EFTA, 북미, 아시아, 아프리카, 캐리비안 국가들 사이에서 맺어지는 무역협정은 지리적 인접성에 기초한 지역 내 협정으로, 기타의 경우는 모두 CRFTA로 분류할 수 있다. CRFTA는 WTO에 통보된 전체 지역협정의 44%에 이를 만큼 수적으로도 비중도 클 뿐만 아니라, 이를 추진하는 국가들에게는 상당히 전면적이고 실질적인 무역자유화를 가져오게 된다. CRFTA에 나서는 국가들은 자신의 주요 무역파트너와 FTA를 맺고 있거나 추진 중에 있으며, 지역 내 경제협력체에도 주도적으로 참여하는 역내 자유무역의 선도국가들임에 동시에, 역외의 거대시장 및 유사한 지위의 역외 국가들에 대해서도 공세적이고 적극적으로 자유무역협정을 추진해 나가는 국가들이다.

지리적 인접성에 기초한 지역 내 FTA(Intra-regional FTA: IRFTA)와 지역을 초월

3) 구사회주의권 국가들 사이에서 맺어지는 지역협정의 경우, 전체의 숫자는 16.5%에 이르지만, 그 포괄성의 정도나 자유무역의 실행 정도, 그리고 경제적 과급효과 등에 있어 큰 의미를 부여하기는 어렵다. 실제로 이들 국가들 사이의 협정은 정치적이고 상징적인 의미가 큰 “종이 위의 협정” 수준을 벗어나지 못하고 있다.

한 양자적 FTA(Cross-reiognal FTA: CRFTA)는 그 전제, 동기, 확산 메커니즘, 목표와 전망 등에서 일정한 차별성을 지닌다. 먼저 전제조건 측면에서 보자면, IRFTA는 당연히 지리적 인접성에 의해 자연적으로 형성되는 인적·물적 집중성에 근거를 두고 있으며, 경제적 수준과 이념적 지향, 정치제도 등에서 일정 수준의 유사성과 친화력 등을 가질 것을 요구한다. 또한 이질성에도 불구하고 이를 수용하거나 양보를 제공할 의사를 가지고 있다는 점에서 지역 내의 공동체 의식(community identity)이 어느 정도 형성될 것을 필요로 한다.⁴⁾ 반면 CRFTA에서는 이러한 전제조건이 거의 필요치 않다. 협정의 파트너를 선택함에 있어 대륙과 지역에 대한 지리적 고려보다는 특혜적 시장접근을 상호 허용함으로써 주고받을 수 있는 경제적 이익의 문제가 주된 관심사가 된다. 문화적, 언어적, 종교적 유사성이나 역사적 경험의 공유와 같은 공동체의 구성요소 역시 큰 변수가 되지 않으며, 경제적 발전 수준에서의 동질성 역시 대상선택과 협정체결의 필수요건은 아니다.⁵⁾

지역협정과 양자협정에 참여하는 국가들의 동기와 목표 면에서도 중요한 차이가 발견된다. World Bank(2000)는 지역주의(와 양자주의)⁶⁾의 다섯 가지 정치적 목적과 두 가지 경제적 목적을 정리하고 있는데, 규모의 경제를 실현하고 역내 경쟁을 강화시켜 경제적 효율성을 높이는 것이 경제적 목적이라면, 다자무역협상에서의 협상력을 강화하거나, 국내정치적으로 무역자유화 경향을 공고히 하고(잠금장치), 다양한 국제적 프로젝트를 추진할 수 있으며, 지역의 안보와 평화를 증진시키는 것이 정치적 목적이라 할 수 있다.⁷⁾ 이처럼 지역 내 협정이 경제협력을 기반으로 지역적 정체성을 확립하고 나아가 정치적, 군사적, 사회적 공조와 협력의 강화, 지역 내 평화유지, 지역의 전반적 통합성 제고와 같은 중장기적인 목표를 가진다면, CRFTA에서는 그러한 목표와

4) 지역주의에서 공동체적 정체성(community identity)의 중요성에 대한 연구로는 Katzenstein(1996) 등을 참조할 것.

5) 그런 이유 때문에 현재의 양자 무역협정은 선진국과 개도국, 중진국과 개도국, 개도국과 개도국 등 경제적 수준 편차를 뛰어넘어 무차별적으로 체결되는 양상을 보인다.

6) 앞서 지적한 바 있듯이, 여기서 지역주의 개념은 지역 내 협정과 지역초월협정을 모두 포함하여 사용되고 있다.

7) 유사한 설명으로 Whalley(1998)를 참조할 것.

전망을 거의 찾아 볼 수 없다.⁸⁾ 상대국 시장에 대한 특혜적·차별적 접근의 확보, 수출시장에서의 경쟁에서 우월적 지위의 확보, 투자의 유치와 국내산업구조의 경쟁력 강화와 같은 직접적인 경제적 동기를 중심으로 양자 FTA가 추진되는 것이다. 국제적 차원에서도 CRFTA는 매우 복합적인 동기에 의해 추진된다. 한편으로는 지역 내 지역주의가 팽창하면서 참가의 특혜가 감소되는 것에 대한 대안으로 타 지역으로 진출한다는 의미를 가진다. 또는 지역 내 통합이 정체되거나 지지부진한 경우에도 역외로의 진출을 모색하게 된다. 직접적인 경제적 이익의 동기로서, 일정한 규모 이상의 시장을 가진 역외의 국가에 선도적으로 진입함으로써 그 시장을 놓고 향후에 전개될 여타 국가와의 경쟁에서 선점의 효과를 누리려는 동기를 가지고 있다. 나아가 주요 무역대상국과 CRFTA를 선도적으로 실현함으로써, 자신이 소속된 인접지역 국가들과의 경쟁에서 유리한 지위를 차지할 수 있다. 역외 거대시장과의 CRFTA는 지역 내의 경쟁국들에 비해 대외투자유치의 측면에서, 신인도의 제고의 측면에서, 그리고 지구적 차원의 산업구조나 생산 재편과정에서 자신을 거점(hub)으로 하고 인접국을 빗살(spoke)로 하는 지위 변동의 측면에서, 긍정적인 효과를 기대할 수 있게 해준다. 즉, 지역거점으로서 자신의 위상을 정립할 수 있다는 것이다.

IRFTA와 CRFTA는 그 확산메커니즘에서도 차이를 보여준다. 지역 내 무역협정의 확대와 강화는 기존의 지역주의 연구에서 강조해 왔던 것으로서, 하나의 지역주의가 등장할 때 이에 대한 대항으로서 각 지역이 자신의 지역주의를 진전시키거나(balancing), 혹은 존재하는 지역통합에 그 주변국가가 적극적으로 동참하는(bandwagoning) 방식으로 새로운 지역주의가 등장하거나 참가국가가 확대되는 현상을 의미 한다(Baldwin 1995; Sapir 2001). 유럽을 중심으로 한 지역통합과 이에 대한 대항블록으로서 NAFTA의 체결, 그리고 각 블록이 인접지역으로 확대되는 양상은 “지역주의의 제2의 물결

8) 이 말이 한-미 FTA에서 양국간의 정치적, 안보적 고려가 내포하고 있음을 부인하는 것은 아니다. 하지만 한-미동맹의 강화는 한-미 FTA를 통해 기대되는 긍정적 파생효과라고 보는 것이 정확하며, 동맹 강화 자체를 위한 수단으로 FTA가 추진된 것은 아니라는 점을 명확히 할 필요가 있다. 또한 미국이 체결하는 FTA의 경우, 세계적 차원에서 미국과 긴밀한 관계를 유지하는 지정학적 거점국가를 확보한다는 전략적 동기가 크게 작용함을 부정할 수 없으나, 지역초월 양자협정의 일반적 사례에 비추어 이것이 오히려 이례적인 것이라 할 수 있다.

(second wave of regionalism)”이라는 개념으로 제시된 바 있다(Mansfield and Milner 1999).⁹⁾ 반면, 지역을 초월한 양자협정의 확산과정은 지리적 인접성에 기초한 배타적 블록 형성 및 블록 간 경쟁의 심화와는 별반 상관이 없으며, 양자협정의 선발자(first-mover)에 대한 후발자 추격이라는 양상으로 확대된다. 기존의 무역파트너가 타국과 CRFTA를 맺어 특혜적 시장접근을 허용하게 되면 자신의 주요 수출시장을 위협받게 된 국가는 그 시장에서의 수출경쟁력을 회복하기 위해 무역파트너와 FTA를 추진할 동기를 가지게 된다. 즉, 후발자로서의 불이익을 상쇄하기 위해 FTA에 참여하는 것이다. 따라서 일단 두 국가 간의 FTA가 성사되면 그 국가들을 중심으로 하여 여러 국가들이 동시다발적으로 FTA를 체결하는 복잡한 거점-빗살(hub & spoke)이 형성되는 것이다. 또한 두 국가 각각에 대해 기존에 이미 FTA를 체결하고 있던 국가들 역시 상호간에 FTA에 체결하는데 적극적으로 나서게 된다. 이상의 차별성을 정리하면 아래의 표와 같다.

<표 2> 지역 내 협정과 지역초월협정의 차별성

| 차별성 | Intra-regional FTA (지역 내 협정) | Cross-regional FTA (지역초월협정) |
|------|--|---|
| 전제조건 | <ul style="list-style-type: none"> • 지리적 인접성 • 인적, 물적 교류의 집중성 • 경제발전 수준의 동질성 • 정치적, 사회적, 문화적 유사성 • 역사적 경험의 공유 및 지역 정체성(identity) 형성 | <ul style="list-style-type: none"> • 경제적 기대 이익의 균형 |

9) 1960년대의 제1세대 물결(first wave)은 유럽에서 EC의 형성(1957)과 함께 밀려온 것으로서, 아프리카와 라틴 아메리카의 개도국들도 유럽의 성공을 모방하여 다양한 지역경제협력체를 구성하게 되었다. 수입대체산업을 위한 시장 확보, 원자재의 수출 카르텔 형성, 그리고 제3세계의 지역적 정치적 연대 목표를 추구했던 개도국에서의 시도들은 거의 모두 실패하였고, 명맥상으로 지역경제협력체의 형식을 유지하는데 머물게 된다. 제2의 물결은 1986년 유럽 단일의정서(Single European Act)의 채택 이후 가시화되었는데, GATT 체제의 위기와 정체에 대한 대응, 그리고 유럽통합에 대한 대항블록의 형성이라는 차원에서 1988년 미국이 지역주의를 수용하고 미국-캐나다 FTA를 건설한 것에 의해 직접적으로 촉발되었다고 할 수 있다. 남미에서의 MERCOSUR, 동아시아에서의 지역주의 논의(예를 들어 EAEC) 등 각 대륙별 지역협력체 건설이 논의되고 다양한 수준의 무역협정이 체결되었는데, 이러한 지역협정은 말 그대로 지역적 근접성에 기초하여 자체 시장의 배타성을 유지하려는 대항적 성격을 강하게 띠는 것이었다.

| | | |
|----------|---|--|
| 참여국가의 동기 | <ul style="list-style-type: none"> • 규모의 경제 실현 • 지역통합의 기반조성 • 다자무역협상 협상력 강화 • 지역의 안보와 평화 증진 • 국내 자유무역 경향 공고화 • 국내산업의 경쟁력 강화 | <ul style="list-style-type: none"> • 선발주자로서 시장 선점의 효과 • 지역 내 구심(hub)의 지위 • 국내 자유무역 경향 공고화 • 국내산업의 경쟁력 강화 |
| 확산 메커니즘 | <ul style="list-style-type: none"> • 타 지역의 블록화에 대한 대항블록의 형성(balancing) • 지역통합 배제의 불이익 해소를 위한 참여(bandwagoning) | <ul style="list-style-type: none"> • 시장접근에서의 불이익 해소를 위한 참여 • 지구적, 지역적 차원의 거점과 빗살(hub & spoke) 구축 |
| 목표와 전망 | <ul style="list-style-type: none"> • 경제, 정치, 사회적 통합성을 지닌 지역공동체(regional community)의 구축 • 장기적으로 지역통합 | <ul style="list-style-type: none"> • 높은 수준의 포괄적 자유무역지대 구축 • 정치, 사회적 통합성을 지닌 공동체나 통합의 목표 부재 |

2) 동아시아 지역의 FTA 현황

동아시아 지역에서 나타나는 경제협력과 제도화의 특징에 대해서는 이제까지 많은 논의가 있었다. 시장주도형 경제통합, 지역주의 없는 지역화(regionalization without regionalism), 낮은 수준의 제도화, 아시아적 방식(Asian Way) 등 기존의 논의를 반복할 필요는 없겠다.¹⁰⁾ 동아시아 지역에서 나타나는 지역협정의 성격과 관련하여 가장 먼저 지적할 것이, 이들 지역협정이 주로 방어적 동기(defensive motivation)를 지니고 추진되고 있다는 점이다(Dent 2003; Aggawal and Koo 2005). 동아시아 국가들은 1990년대 중후반까지도, ASEAN의 사례를 제외하고는, 양자무역협정에 매우 소극적이었으며 WTO를 중심으로 한 다자주의를 옹호했었다. 다자주의로부터 양자주의로의 전환은, 여타 지역에서 이미 두드러지게 형성되고 있는 다양한 형태의 지역자유무역협정을 따라잡기 위한(catch-up) 동기, 여타 지역에서 확산되는 지역협정의 흐름에 뒤처지지 않기 위한 대응적(reactive) 성격을 강하게 가진다는 점이다.¹¹⁾¹²⁾

10) Coleman and Underhill 1998; Kahler 1995; Katzenstein 1996; Lincoln 2004 등을 참조할 것.

11) 대외경제정책에서 Reactive state의 성격에 대한 논의로는 Calder(1988)을 참조할 것.

12) 그러나 2000년대 중반 이후 몇몇 국가들(특히 싱가포르와 한국)의 FTA 정책은 이러한 방어적 동기를 넘어 공세적 동기에 의해 추진되고 있는 것으로 볼 수 있다. 이에 관해서는 Don Moon(2009)*을 참조할 것.

동아시아 지역의 국가들 역시 역내 국가 간 FTA 뿐만 아니라 역외 국가들과의 FTA를 체결하는데 적극적으로 나서고 있다는 점에서 여타 지역 국가들과 유사하게 보일 수도 있다. 그러나 Solis(2007)가 정확하게 지적하듯이, 동아시아 지역의 CRFTA는 다른 지역의 그것과는 중요한 차이가 있다. 여타 지역에서는 역내통합을 먼저 이룬 후 역외 국가들과의 FTA를 추진하는 방식으로 CRFTA가 이루어지다면(내적 공고화 후 외연의 확장), 동아시아 지역에서는 역내 지역블록의 공고화가 모색되는 것과 동시에 혹은 그보다 앞서서 CRFTA가 추진되고 있다는 점에서 중요한 차이가 있다. FTA 대상국가와 체결 순서(sequence)를 정함에 있어 동아시아 국가들이 지리적 인접성이나 지역내적 통합의 공고화를 전략적으로 우선시한다는 근거를 찾아볼 수 없다는 것이다. 취약한 지역내적 구심력과 강한 지역외적 원심력이라는 특징은, 동아시아 전체를 포괄하는 FTA(EAFTA)의 전망과 관련하여 중요한 시사점을 제공하는 것이다.

셋째, 동아시아지역에서 역내 국가들 간에 체결되는 FTA(예를 들어, ASEAN+1 FTA)는 폭넓은 예외조항의 인정, 시장접근 수준의 차별성, 이행기간의 장기성과 상이성, 협정의 실행을 강제할 수 있는 제도적 수단의 부재 등을 특징으로 하고 있다. 즉, 무역자유화의 측면에서는 낮은 수준의 자유화, 구속성/엄밀성/위임성의 제도적 측면에서는 낮은 수준의 제도화에 머물고 있다는 것이다. 그 결과 역내 국가 간 자유무역을 촉진하는 기능은 취약한 반면, 상이한 규정이 복잡하고 차별적으로 적용됨으로써 거래비용을 증가시키는 스파게티 보울 효과가 두드러지게 나타나게 된다. 이러한 방식의 협정이 주로 체결되는 까닭은, 국내의 민감 부문에 대한 보호, 전략적 중요산업에 대한 국가개입의 선호, 국가주도형 경제개발전략의 지속 등 동아시아 국가들의 전반적 정책지향이 일치하고 있기 때문이다. 동아시아 지역의 역내 무역협정은, 무역을 통한 이익을 극대화하는 전략보다는 파생되는 국내적 충격과 분배적 손실을 최소화하는 전략에 의해 지배되고 있다고 할 것이다.

수세적 동기에 의한 무역자유협정의 추진, 역내와 역외를 뛰어넘는 동시다발적 FTA 진행, 그리고 낮은 수준의 무역자유화 및 제도화를 특징으로 하는 동아시아 지역

협정 확산의 결과는 무엇인가? Dent(2003)가 “Lattice Regionalism”이라 표현한 바 있듯이, 현재 우리가 관찰하게 되는 것은, 지역적 중심(regional central nexus)과 내부주도세력이 없는 가운데 역내외를 넘나들며 동시다발적, 경쟁적으로(좀 시니컬한 표현을 쓰자면 중구난방으로) 형성되는 양자/소수자 간 FTA의 복잡하고 비체계적인 Network이다. 물론 이러한 Network의 형성이 반드시 동아시아 자유무역지대의 건설에 부정적인 영향을 미치는 것은 아니다. 단기적으로는 역외국(특히 거대 역외국)과의 FTA가 역내국과의 FTA를 가속화할 동기와 여력을 감소시킬 수는 있겠으나, 중장기적으로는 외부로부터 인입되는 경쟁적 FTA의 압력으로 인해 오히려 EAFTA 건설에 긍정적인 영향을 미칠 가능성이 높다.

현재 동아시아 지역의 자유무역협정의 현황은 어떠한가? ASEAN을 제외하면 역내외를 불문하고 FTA의 무풍지대였던 동아시아 지역에서도, 1990년대 후반부터 양자 FTA가 활발하게 체결되었다. 이 협정들을 분류해 보면, 첫째, 한, 중, 일 각각이 ASEAN 개별 회원국과 맺는 상품 및 서비스 협정(예를 들어, 한-싱가포르, 일-베트남, 중-싱가포르 양자 FTA/EIA(economic integration agreement)), 둘째, 동아시아 각 국가들이 지역의 국가들과 개별적으로 맺는 FTA나 CEP(Comprehensive Economic Partnership)(예를 들어, 한-EFTA FTA, 일-멕시코 CEP, 중-칠레 FTA, 싱가포르-호주 FTA 등), 셋째, ASEAN 전체가 하나의 단위로 여타 국가와 맺는 FTA 등으로 구별할 수 있는데, 역내와 역외의 선후구분이 없이 양자 FTA가 경쟁적으로 확산되고 있다. 그 동기나 목표 역시 순수한 경제적 고려 외에도, 협상의 경험을 축적하기 위한 필요, 국내 특정 산업부문의 요구, FTA 소외국의 이미지를 벗고 국가의 위신을 높이기 위한 과시적 필요 등 여러 동기가 복합적으로 작용하고 있다고 보인다.

하지만 Baldwin(2005)이 지적한 것처럼, 아직 이 지역에서 본격적인 FTA 도미노 효과가 작동되고 있지 않다. 동아시아 지역에서 FTA의 첫 번째 물결은 ASEAN 및 그 개별 회원국을 놓고 한국, 중국, 일본이 벌이는 FTA경쟁이었다. 2002년 중국과 ASEAN이 FTA 기본안/framework agreement)에 대한 합의를 발표한 이래로, 동북아 3

국은 경쟁적으로 ASEAN에 대한 접근을 서둘러서 이미 ASEAN과 개별적 FTA에 합의하였다. 그러나 ASEAN이 허브(hub)로서 동북아 3국을 연결시키고 3국이 스포크(spoke)의 불이익(무역전환효과)을 피하기 위해 확대된 FTA의 구축으로 나아간다는 전형적인 FTA의 도미노효과¹³⁾는 실현되지 않고 있다. 그 이유는 무엇보다도 ASEAN 자체의 내부통합력이 낮고, ASEAN이 역내에서 차지하는 경제규모가 10%의 수준으로 매우 작기 때문일 것이다.¹⁴⁾

그렇다면 동아시아 지역에서의 두 번째 FTA의 물결은 어떻게 밀려올 것인가? 뒤에서 EAFTA의 경로와 관련하여 보다 자세하게 논의하겠지만, 두 번째 물결은 동북아 3국으로부터 시작될 가능성이 크다. 즉, 한-중-일 가운데 두 국가가 양자FTA를 먼저 체결하게 된다면, 이로부터 파생된 도미노효과로 인해 역내 FTA가 급속하게 확산될 것이라 예상할 수 있다는 것이다. 3국 중 2국가 간의 양자FTA는, 그 경제규모와 예상되는 무역전환효과 때문에, 외부에 남아있는 나머지 1개국, 그리고 ASEAN 국가들로 하여금 이 FTA에 참여할 동기를 강하게 부여할 것이다. 동아시아 자유무역지대화나 경제통합은 이 양자 FTA를 구심으로 하여 본격적인 시동이 걸릴 가능성이 높다.

3. 동아시아 지역과 다자주의: 범위와 원칙

1) 동아시아 지역의 범위

동아시아 다자주의의 가능성을 탐색하는 본 프로젝트의 주제와 관련하여, 동아시아 지역의 범위를 명확하게 할 필요가 있다. 우리는 흔히 ‘동아시아공동체’를 궁극적 목표로 말하면서도 실제로 ‘동아시아’의 범위를 어디까지로 확정할 것인지에 대해서는 충분히 고민한 바 없다. 각 국의 수도간 거리를 계산하는 다소 고전적인 방식으로 지역협정을

13) FTA의 Domino 효과에 대해서는 Baldwin(1995)를 참조할 것.

14) 이런 의미에서, EAFTA에 ASEAN이 실질적인 구심 역할을 할 수 없음은 명백하다.

구분하는 시도가 없지는 않았으나(Aggarwal 2006; Aggarwal and Koo 2005), 이러한 방식에 따르면 ASEAN+3나 ASEAN-Japan CEP(Closer Economic Partnership) 등이 모두 지역초월 협정(trans-regionalism)으로 분류된다는 점에서, 지나치게 도식적이란 비판을 면하기 어렵다. 최근 일본의 지지를 얻고 EAS에 인도, 호주, 뉴질랜드가 참여하게 되면서, 과연 동아시아 협력체 구상의 범위와 대상이 어디까지로 확정되어야 하는가에 대해 다시 의문이 제기되고 있다.

물론 열린 지역주의(open regionalism)를 표방하고 있는 동아시아 국가들의 지향이나 APEC의 경험에 비추어, 동아시아 지역의 범위를 미리 구체적으로 확정해야만 하는 것은 아니다. 유럽의 지역주의 사례가 보여주듯, 지역의 범위는 지리적 근접성에 의해 확정되는 것이 아니며 긴밀한 상호작용의 진전 과정을 통해 그 내부와 외부의 경계가 형성되는 측면이 강하기 때문이다. 그럼에도 불구하고, 특정 지역을 포괄하는 자유무역지대의 구축이라는 현재의 논의주제와 관련하여, 지역의 범위를 잠정적으로나마 명확히 할 필요가 있다. 동아시아의 지역적 범위는(이후 확대의 가능성을 열어 놓는다 하더라도) 일단 'ASEAN+3'로 한정하는 것이 합리적이다. 1980년대 APEC 형성과정에서 EAEC(East Asian Economic Caucus)나 EAEG(East Asian Economic Group) 구상이 제기되었을 때 여타 지역과 차별성을 지닌 단일한 지역적 단위로서 설정되었던 것은 ASEAN+3 국가들이었다.¹⁵⁾ EU를 중심으로 한 유럽진영, 미국을 중심으로 한 NAFTA나 FTAA에 상응하는 것으로서 동아시아 경제통합체가 논의되었던 기존의 역사성을 고려할 때, 동아시아의 범위에 오세아니아 지역이나 남아시아 지역까지 모두 포함시키는 것은 지역적 정체성을 모호하게 할 가능성이 높다.

더욱 중요한 것은 ASEAN+3 국가들이 보여주고 있는 생산 분업구조의 유기성이다. 동아시아 지역 통합의 특성을 설명하면서, 시장 주도적 경제통합(Market-Driven Economic Integration)이라는 표현이 거의 보편적으로 사용될 만큼, ASEAN+3 국가들

15) APEC 수립 전 및 수립과정에서 등장했던 EAEC, EAEG 논의에 대해서는 Crone(1992), Kawai(2005)를 참조할 것.

은 교역, 투자, 기술이전, 원조 등 여러 측면에서 이미 긴밀하게 연계되어 있다. 지역 생산네트워크라는 관점에서 볼 때, 이 지역은 이미 NAFTA나 유럽에 필적, 혹은 능가할 만큼 높은 수준의 분업과 협업구조를 갖추고 있다. 최종재 소비시장의 역외 의존도가 높다는 지역특수성이 있기는 하지만, 생산재-중간재-최종재로 이어지는 회사 내 무역(intra-firm trade)이 전체 무역에서 차지하는 비중이 매우 높은 유기적인 생산네트워크가 형성되어 있다. 즉, ASEAN+3를 동아시아의 지역적 범위로 한정하는 것이 역사적 측면이나 실질적 측면에서 자연스럽다고 하겠다.

2) 동아시아 다자무역체제: 다자주의의 개념적 함의

지역 무역협력의 중장기적 목표로 제시되고 있는 동아시아 다자자유무역체제(EAFTA)와 관련하여, 다자주의의 개념을 좀 더 자세히 살펴볼 필요가 있다. Multilateralism Matters(1993)에서 Ruggie(1993, p. 11)는 ‘다자주의’를 “3개 이상의 국가들이 자신들의 특수적 이익이나 전략적 상황과 상관없이 일반화된 행위원칙(generalized principles of conduct)에 따라 관계를 조율하는 것(coordinate)”으로 정의하고 있다. 또한 Caporaso (1993, p. 53)는 다자주의의 특성으로 지역적/기능적 불가분성(indivisibility), 일반화된 행위원칙(generalized principle of conduct), 그리고 확산된 상호주의(diffuse reciprocity)의 세 가지를 들고 있다. 현재의 논의와 관련하여 우리가 주목할 것은, 이들이 모두 다자주의를 논의함에 있어 ‘참여자의 숫자’라는 범위의 측면보다 ‘일반화된 행위원칙’이라는 내용적 측면을 더욱 중요하게 강조하고 있다는 점이다. 다자주의의 핵심은, 조건과 상황, 참가자의 단기적 이해타산에 따라 변경될 수 없는 보편적인 원칙을 마련하고 이를 일관되게 유지하는 체제라는 점에 있다.¹⁶⁾ 즉, 참가자들 사이에 지나치게 상이한 내용적 절차적 규칙이 적용된다거나, 지나치게 많은 예외조항이 허용된다거나, 권리와 의무가 비대칭적으로 주어진다면, 이는 엄밀한 의미에서 다자주의적 체제라 할

16) 이들이 대표적으로 꼽는 예가, GATT의 비차별주의(non-discrimination) 원칙 가운데 하나인 최혜국 대우(MFN (Most Favored Nation) Treatment)이다.

수 없다. 이러한 체제 하에서 적용되는 규칙은 보편성과 일반성을 지니기 어렵고, 자의적인 적용과 남용의 가능성이 높으며, 개별 참가자의 이해타산에 따라 변경될 수 있다는 점에서, “모든 대상에게 일반적이고 일관되고(완전히 단일한 것은 아닐지라도) 적용되는 행위원칙”을 제공할 수 없다.

다자주의에 대한 개념적 논의를 되짚어보는 이유는, 현재 동아시아에서 추진되고 있는 자유무역협정들이 다자주의의 원래적 의미와 상당정도 거리가 있음을 강조하기 위함이다. 단일한 관세동맹을 표방하고 있는 ASEAN 자체도, 민감품목을 폭넓게 인정하는 예외조항과 회원국 간 상이한 관세양허 기준으로 인해 그 실효성이 의심받고 있다.¹⁷⁾ ASEAN과 한, 일, 중이 각각 체결한 FTA나 CEP는 더욱 그러하다. 혹자는 실질적인 시장접근의 관점에서 보자면 ASEAN+1 협정은, 단일한 ASEAN이 아니라 개별 아세안 회원국들이 중국, 일본 및 한국과 각각 10개의 상이한 양자 FTA를 체결한 것에 다름 아니라고 주장하기도 한다.¹⁸⁾

여기서 본인이 강조하고자 하는 바는, 설령 ASEAN과 동북아 3국을 포함하는 자유무역지대가 우여곡절 끝에 창출된다 하더라도, 그것이 국가들 간의 수많은 예외조항과 차별적 대우, 상이한 규칙, 자의적 해석이 가능한 모호성에 의해 지배된다면, 그것은 실제로 ‘동아시아 무역체제의 다자화’로 보기 어렵다는 점이다. 내용적 규정성이 상실된 ‘무늬만 다자주의’가 되기 쉽다는 것이다. 이는 한편으로(순수히 경제적 관점에서 보더라도) 스파게티 보울 효과(거래비용)가 지나치게 커서 회원국들이 실제로 그 자유무역협정을 이용할 인센티브를 상실하게 된다는 것을 의미한다. 그러나 다자주의 개념과 관련하여 보다 근본적인 문제는, 이러한 관계로는 보다 높은 수준의 통합으로 나아가갈 토대를 만들 수 없다는 점에 있다. 행위자 간 상호작용을 보편적 원칙을 통해 조정함으로써 상호에 대한 신뢰와 예측가능성을 높이고, 이 과정에서 공동의 이해, 연대성과 동질성, 단일한 주체로서의 정체성에 대한 인식 등이 발전되는 동학이 형성되기

17) 이에 대한 논의로는 Baldwin(2006)을 참조할 것.

18) Banda and Whalley(2005) (최원기 2008, p. 198에서 재인용).

어렵다는 것이다. 특정한 협력의 경험이 여타의 영역으로 확대되고 높은 수준으로 심화되며, (구성주의의 표현을 빌자면) 학습과 상호작용의 경험을 통해 새로운 아이디어, 공동의 이익에 대한 새로운 인식(perception), 그리고 새로운 주체가 형성되는 과정을 기대하기 어렵다.

일반화된 행위의 원칙을 공동으로 마련하고 이를 준수한다는 다자주의개념이 가장 잘 적용되는 사례는 유럽이 될 것이다. 유럽연합(EU)의 경우, 최초의 ECSC(European Coal and Steel Cooperation)에서 출발하여 로마조약(Treaty of Rome), 유럽단일의정서(Single European Act), 마스트리히트조약(Maastricht Treaty), 그리고 리스본조약(Treaty of Lisbon)에 이르는 일련의 과정은, 실현 불가능해 보이는 높은 수준의 다자적 통합이 어떤 경로를 통해 이루어졌는지를 잘 보여주고 있다. 수차례를 통해 이루어진 회원국의 확대(enlargement), 관세동맹(EEC)에서 단일시장과 경제공동체를 거쳐 단일화폐로 이르는 경제통합 정도의 심화(depth), 경제적 이슈에서 정치/외교적 이슈로의 합의영역의 확대(spillover) 등 60여 년에 이르는 장기적인 과정을 거쳐 오늘에 이르게 된 것이다. 그러나 문제는, 유럽의 사례가 너무나도 독특하고 예외적인 것이어서 동아시아 지역을 비롯한 여타 지역에서는 그 적용이 거의 불가능하다는 점이다.¹⁹⁾ 더구나 근대국가의 미완성에서 기인하는 여러 문제들(예를 들어, 중국의 대만문제, 한반도의 분단문제, 일본의 정상국가화 문제 등)이 여전히 잔존하고 있는 동아시아 지역에서 그 적용 가능성은 더더욱 낮다.

그럼에도 불구하고, 다자주의의 원칙이 시사하는 바는, 다자체제를 동아시아에 도입하기 위해서는 규칙제정(rule-making), 감시(monitoring), 분쟁해결(dispute settlement), 실행과 강제(enforcement) 등 국가 간 상호작용의 여러 단계에서 상당한 수준의 제도화가 불가피하게 요구된다는 사실이다. 합의내용의 마련, 의사결정, 변경과 같은 규칙 제정과정에서, 개별국가에게 비토권이 주어질 수 있는 단순합의제나 만장일치제로는 효율

19) Baldwin(2005)은 막대한 전쟁 피해를 경험한 유럽인들이 초국가적(supranational) 실체를 통해 파괴적인 국가주권을 제한하는 것에 동의하게 되었으며, 이것이 매우 예외적인 유럽통합을 가능하게 했던 근본적인 추진력이었다고 주장한다.

적인 의사진행이 불가능하며, 따라서 비토권을 실질적으로 제거하는 가중다수결제와 같은 의사결정방식이 마련되지 않으면 안 된다.²⁰⁾ 합의된 내용이 잘 준수되는지 감시하고 무임승차자의 문제를 해결하기 위해서는 발달된 감시의 체제가 필요하다. 분쟁해결 역시 단순히 선의에 기초한 합의적 분쟁해결만으로는 기능을 수행하기에 한계가 크며, 강제적 방식의 법적 분쟁해결제도가 적절한 수준에서 작동될 수 있어야 한다. 끝으로 합의의 이행이 거부되거나 지체되었을 때, 이를 강제할 수 있는 실질적인 수단과 방법이 마련되어야 한다. 물론 구속성, 엄밀성, 위임성에서 높은 수준의 제도화(혹은 법제화 legalization)는 지금의 동아시아 현실에서 가능한 것이 아닐 뿐 아니라, 이를 지나치게 강하게 추진할 경우 지역협력과 통합의 동력 자체가 심각하게 훼손될 수 있다는 점에서 주의할 필요가 있다. 하지만, 지역 내 다자적 무역체제가 적절히 작동하고 발전되기 위해서는 규칙제정, 감시, 분쟁해결, 강제의 각 계기에서 제도화의 수준이 단계적으로 상승, 진전되지 않으면 안 된다. 요약하면, 합의와 비강제적 자발성만을 강조하는 소위 아시아적 방식만으로는 동아시아 지역체제의 다자화는 실현될 수 없다. 일정한 수준의 집중성과 위임성을 지니고 개별국가들로부터 독립적인 역할을 효율적으로 수행할 수 있는 제도적 장치와 조직적 틀이 필요하다는 것이다.

4. 동아시아 다자무역체제의 경로에 대한 모색

앞에서 본인은 동아시아 지역주의의 현황(2장), 그리고 궁극적 목표인 동아시아 다자자유무역체제의 대상과 근본원칙(3장)에 대해 논의했다. 그렇다면 현재의 조건에서 EAFITA로 나아가는 경로와 수순은 무엇이 되어야 하는가? 여기서는 먼저 이제까지 동아시아 다자무역체제의 경로로 제시된 바 있는 몇 가지 견해들을 정리하고 평가할 것

20) 유럽연합의 경험에서 보자면, 1960년대와 70년대의 정세현상은 프랑스의 비토권 행사에서 기인한 바가 컸다. 의사결정을 가중다수결제로 바꾼 마스트리히트조약 이후 의사결정의 신속성과 효율성은 매우 높아졌다.

이다. 그리고 이 가운데 가장 현실성이 높다고 본인이 판단하는 경로를 중심으로, 그 구체적인 수순과 방식에 대해 살펴볼 것이다. 이로부터 한국의 역할에 논의도 자연스럽게 도출될 수 있다.

1) 동아시아 자유무역체제의 전망과 경로에 대한 몇 가지 시나리오

동아시아 전체를 포괄하는 자유무역체제의 전망과 관련하여 다음과 같은 몇 가지 시나리오가 제기된 바 있다.²¹⁾ 첫째의 경우는 ASEAN과 한, 중, 일 각각이 FTA를 맺고 있는 현재의 상황에서 한-중-일 가운데 2국가가 순차적으로 양자 FTA를 맺는 방식이다. 이것은 가장 점진적이고 완만한 방식으로 진행되는 EAFTA의 수순으로서, 편의상 이를 ‘순차적 양자 FTA 방식’이라 칭하기로 하자. 둘째는 ASEAN과 한-중-일이 다자협상을 통해 동시적으로 단일한 FTA를 맺는 것으로 이를 ‘동시적 다자 FTA 방식’이라 부르기로 하겠다. 세 번째는 일본과 중국의 경쟁구도 하에 동아시아 지역이 분할되어 두 개의 경쟁적 블록으로 재편되는 것이다. 마지막으로 APEC 혹은 mini-APEC의 방식으로 아태지역의 역외국이 참가하는 복수의 FTA가 형성되고 이로 인해 EAFTA의 구심력이 약화, 소진되는 것이다.²²⁾ 앞의 두 시나리오가 EAFTA에 대해 낙관적인 전망을 보여준다면, 뒤의 두 시나리오는 부정적인 전망을 보여준다. 각각에 대해 좀 더 자세히 살펴보기로 하자.

(1) 순차적 양자 FTA 방식

이 시나리오에 따르면, 이미 체결된 ASEAN과 한, 중, 일 각각의 FTA를 전제로 다음 수순으로 한국, 중국, 일본 간 양자 FTA를 체결하고, 이후 최종단계로 EAFTA를 건설한다는 것이다. 이 시나리오는 동아시아 지역 전체를 포괄하는 무역자유화 협정이 장

21) Chong(2002)를 참조할 것.

22) 기타 ASEAN Bloc과 동북아 Bloc(한중일)이 각각 구축되고 이들 간에 FTA를 체결함으로써 EAFTA를 이룬다는 구상 역시 과거(1990년 말)에 제기된 바 있으나, 한, 중, 일이 이미 각각 ASEAN과 FTA를 체결한 지금 이 주장은 더 이상 크게 유의미하지 않다고 본다.

기간에 걸쳐 단계별로 추진될 것이며 급속한 통합은 가능하지 않다고 판단한다. 무역 자유화의 폭과 깊이가 상이한 차별적 양자 FTA가 병존하는 양상이 지속될 것이며, ASEAN과 동북아 3국의 역내 국가들 사이에서만 아니라 전 세계 역외 국가들과의 개별적 양자 FTA도 활발하게 이루어질 것이라 본다. 즉, 역내 FTA(IRFTA)와 지역초월 FTA(CRFTA)가 경쟁적으로 확산되어 중첩되고 복잡한 그물망을 형성하는 일종의 네트워크가 구축될 것이라 예측한다(Web of FTA Networks). 현재 전 세계적 차원에서 활발하게 추진되고 있는 CRFTA의 성격과 그 확산메커니즘을 고려할 때, 동아시아 지역에서도 CRFTA는 지속적으로 확산될 것이다. 주요시장에 대한 특혜적 접근을 통해 선발자 이익을 누리거나 후발자 불이익을 회피하려는 CRFTA의 동기에 비추어, CRFTA의 경쟁적 확산은 이 지역에서 더욱 두드러질 가능성이 높다.

그렇다면 이러한 병렬적, 경쟁적 양자 FTA에서 다자적 EAFTA로 나아가는 추동력은 어떻게 확보될 수 있는가? 먼저 차별적 양자 FTA들 사이에 형성되는 경쟁이 확대된 통합을 촉진하는 요소가 될 것이다. ASEAN과의 FTA 체결을 위해 한, 중, 일이 펼쳤던 경쟁에서 확인되듯이, 예를 들면 한국과의 FTA를 둘러싸고 중-일 간 경쟁이 펼쳐질 가능성 등이 그것이다. 둘째, 다양한 수준의 양자/소수자 FTA의 병존은, 그것이 산출하는 스파게티 보울 효과(spaghetti bowl effect)로 인해 어떠한 방식으로건 거래 비용을 감소시키는 방향으로의 제도적 변화를 요구하게 된다. 물론 이러한 근저적 압력이 항상 제도의 변화라는 정치적 합의로 귀결되는 것은 아니겠으나, 지역통합의 필요성과 당위성을 제고하는 요소가 될 것임은 분명하다.

이 시나리오 상에서 특히 중요한 것이, EAFTA 추진의 본격적 동력이 동북아 3국 중 2국가 간의 양자 FTA로부터 촉발될 것이라는 점이다. 앞에서 ASEAN+1 FTA(제1의 물결)가 어떠한 한계를 지니고 있는지, 그리고 제2의 FTA 물결은 아직 동아시아에 도래하지 않았음을 살펴본 바 있다. 또한 동아시아에서 FTA의 도미노현상은 한, 중, 일 가운데 두 국가가 FTA를 체결함으로써 본격화될 것임을 주장한 바 있다. 한-중-일 사이에 양자 FTA가 어떤 순서로 체결될 것인지, 그리고 한-중-일 FTA가 먼저 구축되고

이후 ASEAN을 포괄하게 될 것인지 아니면 한-중-아세안, 혹은 한-일-아세안이 먼저 구축되고 이후 나머지 국가를 끌어들이게 될 것인지 등은 아직 모호한 상태로 남아 있다.

(2) 동시적 다자 FTA 방식

APEC 건설이 추진되던 1980년대 후반부터 말레이시아의 마하티르 총리는 이미 미국 등 역외국을 배제하고 ASEAN+3를 하나의 블록으로 묶는 EAEG의 구상을 강력하게 주장한 바 있다. 당시에는 미국의 반대와 일본의 소극적 태도 등으로 이 구상이 무력화되었으나, 동아시아의 독자적 공동체는 하나의 매력적인 대안으로 이후에도 지속적으로 제기되어 왔다. 1999년 11월 마닐라에서 개최된 ASEAN+3 정상회담에서 두 자문그룹인 EAVG(East Asian Vision Group)와 EASG(East Asian Study Group)은 ASEAN+3 국가를 포괄하는 FTA 건설을 목표로 제안한 바 있다. 그리고 2004년 ASEAN+3 정상회담이 모인 비엔티안 정상회담(Vientiane Summit)은 이 제안을 받아 들여 EAFTA의 실행 가능성 연구(Feasibility Study)를 진행할 전문가 그룹을 구성할 것을 승인하였다.

이 시나리오는 ASEAN+3 국가들이 함께 모여 단일한 FTA안을 마련하고 합의를 이룸으로써, 동시적으로 EAFTA를 건설하는 것을 이상적인 경로로 설정하고 있다. 약간의 탄력성은 있겠으나, 다자간 협상의 진행, 단일한 초안의 마련과 합의 도출, 높은 수준의 무역자유화, 전 대상에 공통적으로 적용되는 일반화된 행위준칙의 마련 등 다자주의의 이념에 가장 근접한 시나리오라 평할 수 있다. 그러나 문제는 동아시아 지역의 객관적 현실에 비추어 이 시나리오가 지나치게 이상적이고 그 실현가능성이 그리 높지 않다는 점이다. 지역 내 구심력과 리더십의 부재, 중심축이 되어야 할 중국과 일본의 경쟁 구도, 다자적 방식이 강제하는 높은 수준의 구속력에 대한 대다수 국가들의 거부감과 소극적 태도, 역내 국가들의 정치제도, 경제적 수준, 사회문화적 이질성 등 현실적 난점에 대해서는 이미 많은 주장이 개진된 바 있으므로 여기서 반복할 필요는 없겠다.²³⁾ 한편, 이러한 경로에 대해 낙관적인 전망을 펼쳤던 일각의 주장(Bergstein

23) Coleman and Underhill 1998; Kahler 1995; Katzenstein 1996; Lincoln 2004 등을 참조할 것.

2000a 등)도, 그 가능성에 대해 회의적인 태도로 변화되었거나(Bergstein 2000b; 2001) 이 경로의 한계를 중요하게 지적하고 있다(Webber 2001). 결론적으로 이 시나리오가 상정하는 이상적인 경로, GATT와 WTO 다자무역체제의 우루과이 라운드(Uruguay Round)나 도하 라운드(Doha Round)처럼 해당 국가들이 함께 모여 포괄적 의제를 놓고 협상을 벌여 일괄타결을 이루는 방식은 동아시아지역에서는 현실성이 떨어진다.

(3) 역내 분할 및 갈등의 심화

소위 “해양세력과 대륙세력의 충돌”이라는 다소 자극적인 제목으로 불리기도 하는 이 시나리오는 미국의 대중국 봉쇄(containment)전략, 이에 대한 일본의 편승, 중국과 (미국의 지원을 받는)일본 간의 동아시아 패권을 둘러싼 갈등의 격화를 예상하고 있다. 그 결과, 동아시아 지역은 중국과 일본을 중심으로 한 두 개의 진영으로 양분되어 단일한 공동체의 형성은 불가능하다는 비관적인 전망에 이르게 된다. 중국의 급격한 부상에서 따른 역내 국가들의 불안감이 존재하고 있다는 사실, 일본과 중국, 한국 사이에 영토문제와 역사문제 등 국민정서에 민감한 이슈들이 항상 잠재해 있다는 사실, 북한 문제, 대만문제, 일본의 정상국가화 등 미완성된 근대국가적 과제로부터 파생되는 불확실성이 존재한다는 사실, 그리고 동아시아의 주도권을 놓고 국가들 간 경쟁논리가 일정하게 작동하고 있다는 사실은 부정할 수 없다.

그러나 이러한 사실로부터 진영 간 갈등구조의 고착화나 지역의 양분화를 추론하는 것은 논리적 비약이다. 역내 국가들 모두 현재의 잠정적 경쟁구조가 갈등구조로 격화되어 지역의 불안정성이 높아지는 것에 강한 우려를 가지고 있다. 중국의 경우, 역내 갈등의 심화가 현재 추진하고 있는 안정적 경제성장에 심각한 부정적 효과를 미칠 것임을 물론, 미국의 동아시아 개입을 확대하는 계기가 될 것임을 잘 알고 있다. 일본(특히 현재의 하토야마 정부는 더더욱) 역시 이 시나리오의 전개에 따른 부정적 결과를 잘 알고 있으며, 특히 남한에게 있어(그 지정학적 위치와 국력의 객관적 한계를 고려하면) 이 시나리오는 거의 재앙에 가깝다. 국제관계에서 예측 불가능한 사태 전개의

가능성이 상존한다는 것은 재론의 여지가 없지만, 역내 어느 국가도 이 시나리오로부터 이익을 기대하기 어렵다는 점에서, 그 실현가능성은(최소한 중단기적으로는) 매우 낮아 보인다.

(4) 역내 구심력의 약화와 소진: APEC 또는 FTAAP(Free Trade Area of the Asia-Pacific)

2009년 싱가포르에서 열린 APEC 21개국 정상선언에서 정상들은 2010년 말까지 아-태 자유무역지대(FTAAP) 구축 방안을 모색하기로 하는 합의사항을 발표했다.²⁴⁾ ‘방안의 모색’이라는 매우 추상적인 수준의 합의이기는 하지만, APEC 차원의 혹은 APEC의 일부 국가들이 참여하는 중규모의(동아시아의 역내외국이 결합된) FTA가 적극적으로 추진될 가능성이 있다. 특히, 미국의 오바마 대통령은 미국과 싱가포르, 호주, 뉴질랜드, 브루나이, 칠레, 페루, 베트남 8개국 간의 FTAAP를 우선적으로 추진하겠다는 구상을 밝힌 바 있는데, 이 구상이 EAFTA 전망에 어떤 영향을 미칠 것인지 고민할 필요가 있다.

미국이 추진하려는 FTAAP는 이전 APEC의 무역자유화 계획의 단순한 재판이 될 것으로 치부할 수 없다. 주지하듯이, 1994년 APEC의 보고르 선언(Bogor Declaration)은 2010년까지 선진국, 2020년까지 개도국을 포함한 전체 APEC 회원국이 무역 및 투자 자유화를 달성하자는 야심찬 계획을 담고 있다. 구체적 방안으로 채택되었던 IAP(Individual Action Plan)이나 EVSL(Early Voluntary Sectoral Liberalization)은 목표달성을 위한 수단이나 강제의 기제를 갖지 못한 채 각 국가의 자발성에 의존함으로써 완전히 실패하게 되었다. 일본과 중국, 한국 등 태평양 서안의 주요 국가들이 자발적으로 완전한 시장개방을 할 의사는 전혀 없으며, 미국 역시 엄격한 상호주의(strict reciprocity)의 방식이 아니고서는 자국시장을 일방적으로 개방할 생각이 없음을 명백히 하고 있다. 현재 미국이 주장하는 FTAAP는, 실패한 APEC의 무역자유화계획과는

24) 조선일보 2009년 11월 16일(A3).

상당정도 다른 방식으로 진행될 것이다. 엄격한 상호주의에 입각한 특혜적 시장접근의 허용, WTO보다 높은 수준에서의 무역자유화, 일정한 구속력을 갖춘 제도적 장치의 마련 등 실질적인 자유무역협정으로서의 내용과 형식을 갖추게 될 가능성이 높다는 것이다. 무엇보다도 미국의 강력한 주도에 의해 추진된다는 점에서, 최소한 APEC의 실패에서 드러났던 지도력의 공백은 피할 수 있으리라는 것이다. 아직 초보적인 수준의 제안에 불과한 것이므로 FTAAP 구상이 동아시아 무역자유화체제에 미칠 영향이 어느 정도일지 정확히 예측하기는 어렵지만, 이것이 현실화되면 역내 국가들의 원심력을 강화하고 구심력을(최소한 단기적으로는) 약화시킬 가능성이 높다. 미국을 중심으로 형성되는 hub-spoke의 체계에 인입되는 동아시아 국가들에게 EAFTA의 필요성과 절박성은 상당 정도 삭감될 것이기 때문이다. 그러나 역외 원심력이 어느 정도 작용한다 하더라도 이것이 동아시아 경제협력, EAFTA의 구심력을 결정적으로 소진, 해체시킬 만큼 강력할 것으로는 예상되지 않는다. 동아시아 국가들 사이의 시장주도형 경제통합 및 상호의존도가 이미 매우 높은 현실에서, 역내통합의 구심력은 여전히 중요하게 작동할 것이기 때문이다. 역내와 역외의 복합적 FTA가 경쟁하면서 병존, 발전하는 양상이 될 가능성이 높으며, 후자에 의해 전자가 압도되어 동아시아지역의 정체성이 해체되는 상황으로까지 발전하지는 않을 것으로 보인다.

2) EAFTA의 현실적 경로

이상의 시나리오 가운데 현실성과 개연성이 가장 높은 것은 무엇인가? 각각의 경로는 나름의 개연성과 장/단점을 지니고 있고 또한 완전히 상호배타적인 것은 아니므로, 아마도 현실은 각각의 시나리오가 제시하는 경로가 일정 부분 혼재되는 방식으로 진행될 것이다. 하지만 크게 보아 본인은 첫 번째의 시나리오가 가장 현실성이 높다고 판단한다. 이 시나리오에서는 EAFTA라는 목표로 나아가는 과정이 점진적, 단계적, 순차적이 될 것이라 예측한다. 중첩된 양자 FTA의 복잡한 네트워크 구조에서 단일한 지역다자 FTA로 나아가며, 참여국가 역시 소수자로부터 시작해서 점차 확대될 것이라 예상한다.

무역자유화와 제도화의 수준에서도 낮은 단계에서 출발하여 그 수준을 높여가는 점진적 접근이 될 것이며, 전진과 후퇴를 반복하며 순차적으로 범위가 확대되고 통합의 깊이가 심화되는 방식으로 진행될 것으로 예상된다.

여기서 한국의 전략적 선택의 문제가 중요하게 대두된다. 한-중-일 삼국 간의 이견이 두드러지게 현존하는 상황에서 이들 사이에 양자 FTA가 어떤 수순으로 건설될 것인지 단언하기는 어렵다. 하지만 무역협상 쟁점에서 이견의 정도나 경제적/기술적 격차, 심리적 이질성, 역사적 배경 등을 고려할 때, 중국과 일본이 먼저 양자 FTA를 체결할 가능성은 극히 낮아 보인다. 한국이 hub가 되는 양자 FTA의 가능성이 높다는 것이다. 즉, 현실적인 수순은 한-중 → 한-일 → 한-중-일 혹은 한-일 → 한-중 → 한-중-일 두 경우 중의 하나가 될 것이다.²⁵⁾ 그리고 한-중 혹은 한-일 FTA가 일단 먼저 체결되고 나면 나머지 국가와의 FTA는 경쟁의 압력으로 인해 급물살을 탈 가능성이 대단히 높다. 다음 단계인 EAFTA와 관련해서도, 한-중-일 3자 FTA가 먼저 구축된 후 그 압도적 경제력(삼국의 경제규모는 이 지역 전체의 90%에 이른다)에 의해 ASEAN이 견인되는 방식으로 EAFTA가 현실화될 가능성이 높다.

그러나 동아시아 경제통합의 지향은 역내 자유무역지대 창출을 중장기적 목표로 설정하는 것이며, 그 이상으로 나아가기 어렵다. 무역협력과 외환 안정성 도모와 같은 제한적인 목표 이상으로 나갈 것으로 기대해서는 안 된다. 상품, 서비스, 투자, 나아가 노동력의 자유로운 이동까지 담보하는 공동시장(common market), 화폐정책과 재정정책 등 거시경제정책의 조율을 전제로 한 경제공동체(economic community)²⁶⁾ 등은 동아시아 지역에서 현실적으로 설정할 수 있는 목표도 아닐뿐더러 이러한 목표설정이 과연 바람직한지도 의문이다.

또한, 위의 경로를 통해 도달하게 될 동아시아 전체를 포괄하는 자유무역체제는 미국, 유럽에 대항하는 하나의 독자적 블록이 될 수는 없다. 동아시아에서 생산되는

25) 뒤에서 다루겠지만, 두 가지 경우 중 한국의 입장에서 볼 때, 경제적 효율성의 측면에서는 전자가 유리한 선택이 될 것이다.

26) 단일화폐권을 구축하는 더 진전된 경제통합이나 유럽연합과 같은 정치연합의 건설은 논외로 하겠다.

최종 상품의 소비시장이 여전히 역외의 거대시장이며, 역외시장을 놓고 역내 국가 간 협력과 경쟁이 동시에 진행되는 경제구조의 특성상, 독자적인 블록화는 가능하지도 바람직하지도 않다. 이 시나리오를 통해 EAFTA가 창출된다 하더라도, 이는 역내의 개별국가들이 역외의 거대시장국가들과 맺는 복잡한 CRFTA의 망에 의해 한편 보충되고 한편 경쟁하는 구조가 될 것이다. 양자의 경쟁과 병행발전은, 실상 동아시아국가들에게는 그리 비정상적이거나 예외적인 결과가 아니다. 동아시아 경제구조의 특수성을 반영하는 현실적인 선택일 뿐만 아니라, “열린 지역주의(open regionalism)”나 “양자-지역-다자주의의 조화”를 주장하는 동아시아 국가들의 기존 입장과 잘 부합하는 것이다.

5. 한국의 지역주의 전략(FTA 전략)과 경로의 선택

한 국가의 FTA 전략의 핵심이 FTA의 대상, 수순(sequence), 속도와 수준을 정하는 것에 있다고 할 때, 한국은 여타 동아시아 국가들(싱가포르를 제외한다면)과는 상당히 다른 FTA 전략을 추진해 왔다고 할 수 있다. 여타 국가들이 주로 역내 국가와의 FTA 추진을 우선시 하고 역외 국가와의 FTA는 역량축적을 위한 시험적 의도(예를 들어 한-칠레 FTA 등)나 특수한 목적(예를 들어, 정치외교적 목적, 자원획득, 특정부문의 이익 실현 등)을 달성하기 위한 수단(예를 들어, 일-멕시코 FTA 등)으로 추진하고 있다면, 한국은 미국과 EU라는 역외 거대국가들과 이미 직접 FTA 협상을 타결 지었다. 반면, 동아시아 역내의 거대국가인 중국과는 아직 본격적인 FTA 협상이 개시되지 않고 있거나, 일본과는 협상이 오랜 교착상태에 빠져 진전의 기미가 보이지 않고 있다. 즉, 한국은 역내외국을 불문한 양자/다자간 CRFTA의 선두주자로서 자신의 위상을 재정립해 온 것이다.

그러나 이제까지 우리나라의 FTA는 목적의식적인 전략의 선택이나 잘 짜인 계획

에 입각하여 추진되어왔다고 볼 수 없다. 지난 10년 동안 FTA의 대상과 목표가 너무나 급격하게 변화되어 왔기 때문에, 오히려 아무런 전략이 없이 마구잡이식으로 FTA를 추진했던 것이 아닌가 하는 우려가 든다. 현재 이명박 정부가 주창하고 있는 동아시아경제공동체나 EAFTA 역시, 그 목표 달성 시의 긍정적 효과만 강조될 뿐 이에 도달하기 위한 수순은 구체적으로 고민되고 있지 않아 보인다. 여기서는 먼저 이제까지 한국의 FTA 전략에 대해 개략적으로 정리해 보고, EAFTA의 경로와 관련하여 한국의 전략적 선택은 무엇이 되어야 하는지 보다 구체적으로 살펴보기로 하겠다.

1) 한국 FTA 전략의 변화

여기서 우리나라의 FTA 전략 및 지역주의 전략의 과거와 현재에 대해 자세히 평가하고 논의할 수는 없겠으나, 간략하게나마 그 변화를 살펴보는 것은 유의미 하겠다. 이제까지 한국정부는 ‘동시다발적, 전방위적 FTA’의 추진을 자신의 FTA 전략으로 제시해 왔다.²⁷⁾ 그러나 그 내용과 추진 대상국, 속도와 수순을 설정함에 있어서는 합리적인 설명이나 논리가 매우 부족했다고 평가된다. 특히 이러한 즉흥성과 비계획성의 문제는 한-미 FTA를 추진하는 과정에서 두드러지게 드러났는데, 이로 인해 졸속 추진, 국내합의를 도외시한 무리한 추진이라는 비난을 자초한 측면이 없지 않다. 지난 10년간 우리의 FTA 전략, 나아가 동아시아 지역전략은 몇 차례의 큰 변화를 거쳐왔다고 평가할 수 있는데, 이를 대략적으로 구분해 보면 아래 표의 4시기로 나눌 수 있다.

27) “Korea’s FTA Policy,” Ministry of Foreign Affairs and Trade(MOFAT).
(<http://sub.mofat.go.kr/english/econtrade/fta/issues/index.jsp>)

<표 3> 한국 FTA 전략의 변화

| 정권(연도) | 핵심 정책방향 | FTA에 대한 태도 | FTA의 대상국 |
|---------------------------|---|---------------------------------|---|
| 1997/1998 (외환위기) 이전 | 다자주의(WTO) | 반대 | APEC 등 열린 지역주의 (open regionalism) |
| 김대중 정권 (1998-2002) | FTA 최초 시도 | 추격자(Catch-up) | 칠레 일본(공동 연구) |
| 노무현 정권 전반기 (2003-2004) | 동아시아 평화와 번영정책 (지역 내 (intra- regional) 지향성) | 동아시아 국가 및 소규모 역외국가 | 일본 싱가포르 ASEAN EFTA(European FTA) |
| 노무현 정권 후반기 (2005-2007) | 거대국가와의 지역초월 FTA(CRFTA) | 역외거대국가와의 FTA를 통한 CRFTA의 선발주자 | 캐나다, 멕시코, 미국, 인도, EU MERCOSUR(공동연구) 중국(공동연구) |

여기서 주목할 것은, 김대중 정권과 노무현 정권 전반기에 동아시아경제협력, 역내 경제통합에 대한 관심이 보다 높았다면, 노무현 정권 후반기에는(미국, EU와의 FTA 체결에서 드러나듯이) 역외 거대경제국가와의 CRTA를 전격적으로 추진하는 것으로 FTA 전략이 급격하게 선회했다는 점이다. 이러한 전환의 배경에는, 중/일과 비교하여 국가경쟁력 하락에 대한 우려(소위 샌드위치 경제), 거대 역외시장에서 선발자 이익의 추구, 일본과의 FTA 협상에서 나타난 지지부진함에 대한 실망, 역내 무역 자유화의 정체와 한계 등이 복합적으로 작용했던 것으로 보인다. 아울러, 선진적인 미국과 유럽경제와의 경쟁을 통해 학습함으로써 낙후한 국내산업분야(특히 금융, 교육, 의료 서비스 분야 등)의 선진화를 이루겠다는 국내적 목표 또한 중요한 고려 사항이었다.

이명박 정부의 등장 후, 주요자원국가와의 FTA를 통한 자원 확보(호주, 뉴질랜드), 신흥시장국가인 인도 등과의 전략적 협력 등 우리나라의 FTA 전략은 다각화를 시도하고 있다. 동아시아 지역과 관련하여, 한-중-일, ASEAN을 포괄하는 동아시아 경제공동체 건설이라는 목표 역시 최근 들어 다시 중요하게 부각되고 있다. 그러나 그 슬로건

만 제시될 뿐 한-중-일 FTA를 누구와 먼저 어떤 시차를 두고 추진할 것이며 그 근거는 무엇인가에 대한 치밀한 계산은 별로 없다.²⁸⁾ 한-중-일 FTA의 동시적 실현이 반드시 한국에게 유리한 것인가에 대한 검토가 필요하며, 이것이 현실적으로 가능하지 않다고 할 때, 어떤 것이 한국에게 최적의 수준이 될 것인가에 대한 고민이 필요하다는 것이다. 다음 절에서는 EAFTA의 구축과 관련하여 한국의 구체적인 전략과 경로선택에 대해 보다 자세히 살펴보자.

2) EAFTA를 향한 한국의 전략과 경로선택

앞에서 우리는 EAFTA의 다양한 시나리오 가운데 현실성이 가장 높은 것으로 양자 FTA의 순차적, 단계적 확산이라는 시나리오를 제시한 바 있다. 그리고 한-중-일 삼국 중 두 국가 간의 양자 FTA가 동아시아 전체 FTA 도미노의 시발점이 될 것이라고 예상했다. 여기서 특히 중요한 것이 중국과 일본 가운데 누구와 FTA를 먼저 체결할 것인가 하는 한국의 전략적 선택이다. 한-중 혹은 한-일 FTA가 일단 먼저 체결되고 나면, 나머지 국가와의 FTA나 동아시아 전체 차원에서의 FTA는 경쟁의 압력으로 인해 급물살을 탈 가능성이 대단히 높기 때문이다. 한-중-일 삼자 FTA나 동시적 EAFTA의 현실성이 매우 낮다는 것을 전제로, 한국이 일본과 중국 가운데 누구와 먼저 FTA를 추진해야 하는가를 판단하기 위해서는 여러 변수들이 종합적으로 고려되어야 한다.

가장 먼저 고려해야 할 것은, 상이한 대상 선택에 따른 FTA 경제적 효과의 차별성이다. 최근 몇몇 연구에서 제시되고 있는 한-중-일 양자 FTA의 수순에 관한 CGE 분석결과는, GDP 증가, 무역증가, 투자증가 등 그 경제적 효과의 측면에서 볼 때, 한국의 입장에서는 중국과 먼저 FTA를 체결하고 이후 일본과 FTA를 체결하는 것이 그 반대의 경우나 한-중-일 3자 FTA의 동시체결에 비해 유리한 것임을 보여주고 있다.²⁹⁾

28) 협상의 타결은 상대방과의 합의를 이루어야만 가능한 것이므로, 한국이 FTA의 대상과 수순에 대해 나름의 계획을 가진다고 그것이 그대로 실현되는 것은 물론 아니다. 그러나 자신의 계획을 마련하고 이것이 현실에서 변형/타협되는 것과, 구체적 계획 없이 그냥 협상에 임하는 것은 전혀 다른 문제이다.

29) CGE 결과는 Moon and Lee(2009), 송백훈(2009)을 참조할 것.

즉, 한-중-일 삼자 FTA의 동시 구축은(그 실현 가능성도 낮기는 하지만) 우리에게 유리한 방안이 아니라는 것이다. 이렇게 차별적인 결과가 나오게 되는 까닭은, 우리보다 기술수준이나 자본집약도가 낮은 중국과 먼저 FTA를 체결함으로써 대중 비교우위를 지닌 국내산업을 더욱 발전시키고 이를 바탕으로 우리보다 비교우위가 높은 일본의 산업분야들과 경쟁하는 것이 그 역의 경우보다 훨씬 유리한 결과를 얻을 수 있기 때문이다. 또한 현재 관세장벽의 수준이 높은 중국 시장에 보다 유리하게 접근함으로써(일본에 비해) 선발자 이익을 극대화시킬 수 있기 때문이다.

물론 FTA의 대상과 수순을 결정함에 있어 경제적인 효과만이 유일한 고려변수는 아니다. 특히 중국과의 FTA를 추진함에 있어 국내피해산업(특히 농업부문이나 저위기술산업부문)에 대한 보완과 지원의 문제, 지나치게 높은 대중의존도의 문제, 지역동맹과 패권의 문제, 중국의 다자주의 규범준수 여부에 대한 검증문제 등 여타 경제적/비경제적인 변수 역시 중요하게 고려되어야 한다. 그러나 국내피해산업의 문제는 적절한 국내대책의 마련을 통해, 그리고 자유화의 수준과 속도를 조절함을 통해(예를 들어, 농업부문에서 민감품목의 제외 및 단계적 개방, 특별세이프가드제도의 도입 등) 해결해 나갈 수 있다. 또한 이미 미국, 유럽과의 FTA 협상을 타결한 우리의 입장에서, 중국에 대한 의존 심화의 문제는 그리 결정적으로 우려해야 할 변수는 아니라 판단된다. 기타의 정치, 외교, 군사동맹의 문제 역시, 중국과의 FTA에 의해 이 문제들이 결정적으로 변화되거나 악화될 성격의 것이라고 볼 수는 없으며, 오히려 경제와 정치를 분리시킨다는 명확한 원칙을 마련하는 것이 중장기적으로도 바람직할 것이다.

한-중 FTA를 출발점으로 해서 한-일 FTA를 거쳐 한-중-일 FTA로 나아가며 궁극적으로 EAFTA에 도달한다는 구상은, 한국에게 직접적인 여러 경제적 이익을 제공해 줄 수 있다. 한-중 FTA를 지렛대로 하여 교착상태에 빠진 한-일 FTA 협상의 돌파구를 마련할 수 있음은 물론, 협상에서도 유리한 지위를 차지할 수 있을 것이다. 순차적 FTA의 시차를 적절히 활용하여 해외시장의 확대와 국내조정의 추진과 같은 긍정적 효과를 기대할 수 있다. EAFTA 형성의 허브국가가 됨으로써 경제적 이익은 물론, 여타 국가

들을 능동적으로 견인할 수 있는 정치외교적 효과 역시 적지 않을 것이다. 그러나 여기서 유념해야 할 것은, 우리나라의 단기적 경제적 이익의 문제에만 매몰되어, 지역전체의 통합의 가속화, EAFTA의 건설이라는 중장기적 목표를 망각하거나 훼손해서는 안 된다는 점이다. 단기적인 국익의 추구하고 중장기적 지역의 이익의 추구가 조화와 균형을 이루어 상호 양립, 발전할 수 있도록 목적의식적인 노력이 요구된다.

EAFTA의 추진에서 한국의 위상과 역할에 관한 문제는, 보다 넓은 차원에서 보자면, 최근에 활발하게 연구되고 있는 중견국가의 역할에 대한 논의와 깊은 관련이 있다(김치욱 2009). 쿠퍼(Cooper 1997)는 이니셔티브를 제공하는 촉매자, 의제를 설정하는 촉진자, 국제제도를 지원하는 관리자로서 중견국가가 다양한 이슈영역에서 유의미한 역할을 할 수 있음을 강조한다. 강대국/약소국 혹은 부국/빈국의 대립이 극명한 상황에서 중견국가는 조정과 절충의 대안을 마련하는 창조력을 발휘하여 협상의 진전과 타결을 촉진시킬 수 있다. 분쟁해결 과정에서는 중립적이고 객관적인 제3자의 지위에서 중개, 조정, 그리고 중재의 역할을 수행할 수 있다. 논리적 정당성과 신뢰성에 기반하여 힘에 의한 일방적 의사결정을 제어하고 사전에 합의된 내용적, 절차적 규칙에 따라 일이 처리되도록 압력을 행사할 수 있다. 결국 이러한 중견국가의 역할은, 우리가 처음에서 논의했던 ‘전체가 동의하는 일반화된 행위의 원칙을 마련하고 이를 일관되게 유지하는 체제’라는 ‘다자주의’의 정의 및 원칙과 맞닿아 있다. 중견국가야말로 다자주의의 충실하고 적극적인 옹호자임과 동시에, 가장 큰 수혜자이기도 하다. EAFTA 형성과정에서 한국의 역할은, 국제무역체제의 중견국가, 동아시아 지역의 중견국가로서, 내용적, 형식적으로 명실상부한 다자적 질서를 동아시아 지역에 뿌리 내리는 촉매자, 촉진자, 관리자의 역할을 담당하는 것이다.

6. 결론

본 논문에서 우리는 동아시아 공동체의 첫걸음이라 할 수 있는 동아시아 자유무역지역지대(EAFTA)의 전망과 그 현실적 경로에 대해 논의했다. EAFTA 논의의 전제로서, 전 세계적 차원의 지역주의 흐름 및 그 영향을 강하게 받고 있는 동아시아의 지역주의 현황에 대해 살펴보았으며, 동아시아의 지역적 범위와 다자화라는 개념의 핵심적 원칙에 대해서도 정리해 보았다. EFTA의 전망 및 경로와 관련하여 현재 제기되고 있는 몇 가지 시나리오를 중심으로 그 현실성에 대해 평가했는데, 필자는 순차적, 단계적 양자 FTA의 확산을 통해 점진적으로 EAFTA에 도달하는 것이 가장 가능성이 높다고 주장하였다.

이러한 EAFTA의 경로에서 특히 중요한 것이 한국의 전략적 선택, 특히 지역 내 FTA 확산을 촉발시킬 동북아 양자 FTA에서 한국이 중국, 일본 중 누구와 먼저 FTA를 추진할 것인가 하는 문제이다. 한-중 FTA → 한-일 FTA → 한-중-일 FTA → EAFTA의 수순은 현실적으로 그 실현가능성이 높을 뿐 아니라, 한국에게 상당한 경제적 이익을 제공해 주는 시나리오가 될 것이다. 순차적 추진의 시간적 격차를 이용한 경제적 이익의 실현, 동아시아 FTA 네트워크의 복합적인 hub-spoke 구조에서 hub가 됨으로써 누릴 수 있는 이점, 한-중 FTA를 지렛대로 하여 여타 양자 FTA 협상에서 활용할 수 있는 협상력의 강화 등 그 긍정적 효과는 작지 않을 것이다. 그러나 우리의 단기적 경제적 이익에만 매몰되어, 지역전체의 통합의 가속화, EAFTA의 건설이라는 중장기적 목표를 망각하거나 훼손해서는 안 된다. 단기적인 국익의 추구하고 중장기적 지역의 이익의 추구가 조화와 균형을 이룰 때, 우리의 이익과 동아시아의 지역적 이익이 상호 양립적이고 발전적인 관계를 유지할 수 있을 것이기 때문이다.

동아시아 다자무역체제 건설, 지역전체를 포괄하는 자유무역지대의 구축은 지난한 진통과 갈등을 거치며 단계적이고 점진적으로 진전될 것이다. 역내 구심력과 역외 원

심력의 갈등, 자기 이익의 극대화를 추구하는 각 국가의 이기주의, 지역의 구심이 되고자 하는 주요 국가들의 경쟁과 갈등, 이 모든 것들이 지역통합의 진전을 어렵게 하는 원인일 것이다. 그러나 보다 근본적이고 핵심적인 어려움은, 동아시아의 각 국가들이 과연 지역무역통합의 깊이와 폭을 확대/심화하는 과정에서 불가피하게 파생되는 국내적 갈등과 분열을 극복하고 치유할 수 있는 정치적 역량을 가지고 있는가 하는 데 있다.

참고문헌

- 김치욱, “국제정치의 분석단위로서의 중견국가(Middle Power): 그 개념화와 시사점,” 『국제정치논총』 49(1), 2009.
- 문 돈, “국제무역질서의 변화와 한국: 다자주의, 지역주의, 양자주의, 그리고 한국,” 『한국정치연구』 16(2), 2007.
- 송백훈, “순차적 FTA: 중국 및 일본과의 FTA,” manuscript, 2009.
- 최원기, “한미 FTA와 동아시아 지역협력,” 『한미 FTA와 한국의 외교전략 -교훈과 과제-』, 서울: 새사회전략정책연구원, 2008.
- Aggarwal, Vinod K. and Min Gyo Koo, “Beyond Network Power? The Dynamics of Formal Economic Integration in Northeast Asia,” *The Pacific Review* 18(2), 2005.
- Aggarwal, Vinod K., “Bilateral Trade Agreements in the Asia-Pacific,” In Aggarwal and Urata eds., *Bilateral Trade Agreements in the Asia-Pacific: Origins, Evolution, and Implications*, New York and London, Routledge, 2006.
- Baldwin, Richard E., “A Domino Theory of Regionalism,” in Baldwin, Haaparanta and Kiander eds., *Expanding Membership of the European Union*, Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- Baldwin, Richard, “Sequencing and Depth of Regional Economic Integration: Lessons for the Americas from Europe,” 2005.
- Bergsten, C. F., “Towards a Tripartite World,” *Economists*, 13 July 2000a.
- Bergsten, C. F., “Back to the Future: APEC Looks at Sub-regional Trade Agreements to Achieve Free Trade Goal” Speech at PBEC luncheon, Washington DC, 2000b.
- Bergsten, C. F., “Brunei: A Turning Point for APEC?” Policy Briefs, Peterson Institute for International Economics, 2001.
- Calder, Kent E., “Japanese Foreign Economic Policy Formation: Explaining the Reactive State,” *World Politics* 40, July 1988.
- Caporaso, James, “International Relations Theory and Multilateralism: The Search For Foundations,” In *Multilateralism Matters*, Columbia University Press, New York, 1993.
- Chong, Jin-yong, “South Korea and East Asian Regionalism: Which Path Ahead?,” *East Asian Regionalism: Moving Forward*, 2002.
- Coleman, D. William, and Geoffrey R. D. Underhill, eds., *Regionalism and Global Economic Integration: Europe, Asia and the Americas*, Routledge, 1998.
- Cooper, Andrew F., ed., *Niche Diplomacy: Middle Powers after the Cold War*, New York: Macmillan Press.
- Crawford, Jo-Ann, and Roberto V. Fiorentino, “The Changing Landscape of Regional Trade Agreements,” World Trade Organization, Geneva: WTO Publications, 2005.
- Crone, Donald, “The Politics of Emerging Pacific Cooperation,” *Pacific Affairs* 65(1), 1992.
- Dent, Christopher, “Networking the Region? The Emergence and Impact of Asia-Pacific Bilateral Free Trade Agreement Projects,” *The Pacific Review* 16(1), 2003.
- Dobson, Wendy, “Deeper Integration in East Asia,” *World Economy* 24(8), 2001.
- Moon, Don, “From Latecomer to Forerunner in Global FTA Networks: A Change in South Korea’s FTA Policy,” manuscript, Kyung Hee University, 2009.
- Fiorentino, Robert V., Luis Verdeja, and Christelle Toqueboeuf, “The Changing Landscape of Regional Trade Agreements: 2006 Update,” *WTO Discussion Paper* No.12, 2007.

- Frankel, A. Jeffrey, ed., *The Regionalization of the World Economy*, *The National Bureau of Economic Research*, Chicago: The University of Chicago, 1998.
- Hoadley, Stephen, "Southeast Asian Cross-Regional FTAs: Origins, Motives and Aims," *The Pacific Affairs* 80(2), 2007.
- Kahler, Miles, *International Institutions and the Political Economy of Integration*, The Bookings Institution, 1995.
- Katzenstein, J Peter, "Regionalism in Comparative Perspective," *Cooperation and Conflict* 31(2):123-159, 1996.
- Kawai, Masahiro, "East Asian Economic Regionalism: Progress and Challenges," *Journal of Asian Economics*, 16:29-55, 2005.
- Koo, Min Gyo, "From Multilateralism to Bilateralism? A shift in South Korea's Trade Strategy," In Aggarwal and Urata eds., *Bilateral Trade Agreements in the Asia-Pacific: Origins, Evolution, and Implications*, New York and London, Routledge, 2006.
- Lincoln, J. Edward, *East Asian Economic Regionalism*, The Bookings Institution, 2004.
- Low, Linda, "Policy dilemmas in Singapore's RTA strategy," *The Pacific Review* 16(1), 2003.
- Mansfield, D. Edward, "The Proliferation of Preferential Trading Arrangements," *The Journal of Conflict Resolution* 42, 1998.
- Mansfield, Edward D, and Helen V. Milner, "The New Wave of Regionalism," *International Organization* 53(3):589-627, 1999.
- Mansfield, D. Edward, and Eric Reinhardt, "Multilateral Determinants of Regionalism: The Effects of GATT/WTO on the Formation of Preferential Trading Arrangements," *International Organization* 57, Fall: 829-62, 2003.
- Moon, Don, "From Latecomer to Forerunner: A Change in South Korea's FTA Policy," manuscript, 2009.
- Moon, Don and Chang-soo Lee, "The Sequence of East Asian FTA," research memo, 2009.
- Park, Sung-hoon and Min Gyo Koo, "Forming a Cross-Regional Partnership: The South Korea Chile FTA and Its Implications," *The Pacific Affairs* 80(2), 2007.
- Ravenhill, John, "APEC Adrift: Implications for Economic Regionalism in Asia and the Pacific," *The Pacific Review* 13(2), 2000.
- Ruggie, John, "Multilateralism: The Anatomy of an Institution," In *Multilateralism Matters*, Columbia University Press, New York, 1993.
- Sapir, Andre, "Domino Effects in Western European Regional Trade, 1960-1992," *European Journal of Political Economy* 17(2):377-88, 2001.
- Srinivasan, T.N., "Regionalism and the WTO: Is Nondiscrimination Passe?" in Anne Krueger ed., *The WTO as an International Organization*, Chicago: Chicago University Press, pp. 329-52, 1998.
- Solis, Mireya and Saori N. Katada, "Understanding East Asian Cross-Regionalism: An Analytical Framework," *The Pacific Affairs* 80(2), 2007.
- Stubbs, Richard, "ASEAN Plus Three: Emerging East Asian Regionalism?," 42(3), 2002.
- Terada, Takashi, "Constructing an 'East Asian' Concept and Growing Regional Identity: from EAEC to ASEAN+3," *The Pacific Review* 16(2), 2003.
- Webber, Douglas, "Two Funerals and a Wedding? The Ups and Downs of Regionalism in East Asia," *Pacific Review* 14(3), 2001.
- Whalley, John, "Why Do Countries Seek Regional Trade Agreements?" In *The Regionalization of the World Economy*, edited by Jeffrey A. Frankel, Chicago: University of Chicago Press, pp. 63-83, 1998.

동아시아 금융협력의 다자화 방안: 치앙마이 이니셔티브(Chiang Mai Initiative)를 중심으로

1. 서론
2. 글로벌 금융위기의 정치경제적 영향
 - 1) 미 달러화의 국제적 역할 약화 가능성
 - 2) 미국 금융 패권의 약화 가능성
 - 3) 다자간 금융통화 협력의 정치적 어려움
3. 글로벌 금융위기와 G20 체제의 부상
 - 1) 경제위기 이후 국제경제 질서의 다극화
 - 2) 새로운 국제협력의 틀로서 G20의 부상
 - 3) 국제 금융 규제·감독 강화
 - 4) 미·중 간 글로벌 불균형 논의 본격화
4. 동아시아 금융협력의 현황
 - 1) 동아시아 금융협력 추진배경
 - 2) 금융협력의 추진체계 및 내용
 - 3) 최근 CMI의 다자화 추진 현황
5. 동아시아 금융협력의 다자화 추진 방안
6. 결론

1. 서론

미국발 금융위기의 여파로 세계경제는 유래 없는 어려움을 겪고 있다. 진원지인 미국 금융기관들의 도산과 파산뿐만 아니라 미국경제의 침체 및 대규모 실업사태가 발생한 바 있고, 국제적으로도 신용경색, 주가하락, 환율의 급격한 변동사태 등이 일어나고 있다. 최근 경기부양정책의 효과로 경기회복의 조짐이 보이고 있기는 하나 우리나라도 10년 전의 IMF 사태의 악몽을 떠올리게 하는 환율의 급등, 주식시장의 붕괴 및 금융기관의 신용경색으로 인해 경제상황이 악화된 바 있다. 이러한 세계금융위기의 여파로 인해 1997년 아시아 금융위기 이후 진행되어 온 동아시아 금융협력에 대한 관심이 증대되고 있다. 특히, 아세안 10개국과 한·중·일 3국 간의 통화스왑협정인 치앙마이 이니셔티브(Chiang Mai Initiative, CMI)의 진전을 통한 동아시아 차원의 금융협력의 심화를 위한 움직임들이 나타나고 있다.

올해 5월 개최된 제12차 ASEAN+3 재무장관회의를 통해 동아시아 국가들은 역내 국가의 외환위기 시 단기유동성 지원을 위한 기존의 양자스왑협정인 치앙마이 이니셔티브(Chiang Mai Initiative, CMI)를 다자협정으로 전환시키고, 1,200억 달러 규모의 공동펀드를 조성하기로 합의함으로써 실질적인 아시아 통화기금(AMF)의 형성을 위한 중요한 발판을 마련하였다. 1997년 외환위기 발생 직후 일본이 제안한 아시아 통화기금(Asian Monetary Fund, AMF) 구상이 미국과 IMF의 강력한 반대에 부딪혀 무산된 것과 비교하면, 그동안 유사한 금융위기의 재발방지를 위해 ASEAN+3 차원에서 시작된 역내 금융협력의 논의가 CMI를 통해 지속적인 진전을 이루어 온 것은 매우 획기적인 일이라 평가된다.

동아시아 금융협력 논의는 ①역내 국가의 외환위기 시 단기유동성 지원을 위한 CMI, ②역내채권시장(Asian Bond Market Initiative, ABMI) 육성, ③경제상황평가 및 정책공조(Economic Review and Policy Dialogue, ERPD)를 통한 감시체제(surveillance)의 강화, ④환율공조 시스템의 형성 및 장기적으로는 역내통화 통합의 추

진 등 네 분야에서 추진되어 왔으나, CMI만이 가시적인 성과를 통해 지속적인 발전을 이루어 왔다. 채권시장 육성은 신용보증 및 결제기구 등의 역내 금융 인프라 형성의 어려움으로 인해 그 진전이 더디고, 감시체제의 강화 역시 제3자를 통한 조사/검증 및 강제 메커니즘의 부재로 인해 단기간 내 추진이 어려운 상황이다. 환율공조 또한 각국의 이해관계의 상충 및 환율조정 메커니즘 형성의 어려움으로 인해 난항을 겪고 있다는 점에서 동아시아 금융협력의 실질적 진전은 단기유동성 공급체제의 구축을 위한 CMI에서 나타나고 있다.

CMI의 다자간 공동편드화를 통한 금융협력의 제도화는 FTA를 통한 역내 시장통합, 환경 및 투자 등의 다른 분야에서의 지역협력이 매우 더디게 이루어지고 있는 것과 대조적으로 협력 수준과 제도화가 가장 앞선 분야라는 점에서 CMI의 확대발전을 통한 동아시아 금융협력의 제도화는 동아시아 정치경제 및 역내 경제통합의 측면에서 중요한 의미를 가진다. 예를 들어 동아시아 경제협력의 핵심분야로 거론되는 통상분야에서의 협력(FTA 등을 통한 무역자유화 및 시장개방)은 상대적으로 매우 저조하다. 최근 동아시아 역내에서 지역분할적인 양자간 FTA는 매우 빠르게 증가하고 있으나, 역내국가 전체를 아우르는 지역통합적 다자 FTA는 아직 본격적으로 추진되고 있지 못하다. 오히려 역내 주도국인 중국과 일본은 한국과 아세안을 둘러싸고 양자 FTA 체결을 위한 경쟁을 벌이고 있는 양상이다.

본 고에서는 이러한 점을 염두에 두고, 최근 글로벌 경제위기의 정치경제적 영향, G20를 통한 글로벌 거버넌스의 변화 동향 및 동아시아 금융협력의 진전과정을 평가하고, 금융협력의 다자화를 위한 향후 발전 방향에 대한 정책적 대안을 제시하고자 한다.

2. 글로벌 금융위기의 정치경제적 영향

1) 미 달러화의 국제적 역할 약화 가능성

2007년 8월 발생한 서브프라임 모기지 사태는 일단 진정 국면을 보였으나, 2008년 3월 미국의 제5위 투자회사인 베어스틴스의 파산 및 9월 15일 리먼브라더스의 파산보호 신청을 계기로 세계 금융시장 전반에 신용경색(credit crunch)이 발생하면서 국제적으로 확산되었다. 미국 발 글로벌 금융 위기로 인해 국제 통화로서의 달러의 약화 및 이의 대체가능성이 제기되고 있다.

국제 금융시장에서의 교환 수단으로서 달러는 독보적 지위를 누려왔다. 2007년 4월 현재 일일 국제외환거래에서 사용된 통화 중에서 유로와 엔이 차지하는 비중(양자 거래에서 일방에서 사용된 통화)은 37% 및 16.5%에 불과한 반면, 86.3%가 달러로 거래되고 있다.¹⁾ 또한 달러는 각국의 준비 자산의 핵심적 보유수단 역할을 하고 있는 바, 2007년 현재 전 세계 외환 보유고에서 유로화의 비중은 26.5%, 엔화의 비중은 2.9%에 불과한 반면, 달러의 비중은 63.9%에 이르고 있으며,²⁾ 전 세계 은행 예금의 48%, 채권의 44%가 달러화로 보유하고 있다.

아울러 달러는 국제 무역 및 금융 거래의 주요 결제 수단이며, 전 세계 국가들의 3분의 2 이상이 달러화에 다양한 방법으로 자국의 통화 가치를 연동시킴으로써 달러는 국제 금융 체제에서 기축통화(anchor currency)의 역할을 해왔다. 달러의 국제 통화로서의 역할을 통해 미국은 경상수지 운용의 유연성 및 자국 금융 산업의 경쟁력 제고 등의 경제적 이익을 누려 왔다. 달러가 국제 통화로 사용되기 때문에 미국은 다른 나라와 같이 외환 거래에서 발생하는 비용을 지불할 필요가 없으며, 달러의 추가적 발행을 통해 금융시장으로부터의 달러에 대한 투매를 야기하지 않고 정치경제적 필요에 따라 경상수지 적자를 유지할 수 있으며, 달러 중심의 금융시장 진흥을 통해 자국

1) Bank for International Settlements, *Triennial Central Bank Survey* (December 2007).

2) IMF, *Currency Composition of Official Foreign Exchange Reserves*, 2007.

금융 산업의 국제 경쟁력을 제고시켜 왔다.

정치적으로도 국제 통화로서의 달러는 미국의 경성권력(hard power)과 연성권력(soft power)의 기초를 제공해왔다. 미국은 달러의 발행을 기반으로 한 해외 차입을 통해 누적적 재정 적자에도 불구하고 아프간 및 이라크전과 같이 자국의 외교·안보적 목적을 위한 해외 군사 활동을 전개함으로써 군사적 패권을 유지하고 있으며, 달러의 전 세계적 유통을 통해 제3국의 경제정책에 직·간접적으로 영향력을 행사해오고 있다. 특히, 발행된 미 달러의 3분의 2가 미국 밖에서 유통되고 있는 현실은 달러 표시의 자산을 보유한 국가 또는 금융기관의 달러 가치 및 안정성에 대한 내재적 선호 및 이해관계를 갖도록 함으로써 미국 금융시장 및 미국식 금융 자본주의의 진흥을 위한 연성 권력의 기초를 제고하여 왔다. 이러한 달러의 패권적 지위는 국제 금융시장이 자본 이동의 자유화 및 탈규제의 세계적 확산을 통해 미국 중심의 금융 자본주의로 재편되는 것을 가능하게 하였다. 달러 패권 하에서 미국은 국제 금융시장의 불안이 발생할 때 일어나는 투자자들의 ‘안전 자산으로의 이동(flight to quality)’의 혜택을 누리 왔다. 서브프라임 모기지 사태로 촉발된 현재의 글로벌 금융 위기가 미국에서 발생했음에도 불구하고 여전히 달러에 대한 수요가 강하게 발생하면서 주요국 통화에 대해 달러 강세가 유지되었던 사실은 이를 잘 보여주고 있다.

유럽의 통합된 자본시장 및 단일 화폐인 유로의 존재는 국제 통화로서의 미국 달러화에 대한 강력한 도전을 제기하고 있다. 하지만 유로가 달러를 대체하기에는 몇 가지 장애가 존재한다.

유로는 단일 시장으로서의 ‘유로 존(Euro Zone)’에서 통용되는 화폐로서, 그 사용 범위가 점차 확대되고 있지만, 미국 재무부 국채와 같은 보편적 교환 수단의 부재, 유로 운용의 의사 결정체인 유럽통화연맹(EMU)의 통화 안정에 대한 집착 및 이로 인한 역외 지역에서의 유통을 위한 화폐 발행 확대의 어려움, EMU의 의사 결정구조의 모호성으로 인한 과단성 있는 통화정책의 어려움 등이 유로의 달러화 대체를 힘들게 만드는 요인으로 지적되고 있다.

아울러, 국제 통화로서의 지위는 자산 보유 수단으로서보다는 거래 및 결제 수단으로서의 역할에 더 많은 영향을 받기 때문에, 달러나 유로의 국제 통화로서의 기능은 외환 보유 화폐의 선택에 대한 특정 국가의 선호나 정책보다는 비(非)국가 금융시장 행위자들의 선택에 의해 더 많은 영향을 받을 가능성이 높다. 달러가 자산 보유 수단보다는 결제 및 거래 수단으로서의 역할이 더 크다는 점을 고려하면, 달러의 국제 통화로서의 역할은 당분간은 계속될 것으로 보인다. 요컨대, 미국의 대외 부채 및 재정 적자가 단기간에 축소되지 않는 한, 자산 보유 수단으로서의 달러의 역할은 점차 약화되어 유로화 및 엔화의 비중이 증가할 것이나, 교환 수단 및 결제 단위로서의 달러의 역할은 당분간 지속될 것으로 전망된다.

2) 미국 금융 패권의 약화 가능성

미국이 주요국의 달러에 대한 지원을 위한 정치적 협력 없이 독자적인 노력으로 달러의 국제 통화로서의 지위를 유지하는 것은 더욱 어려워질 것으로 보인다. 달러의 국제 통화로서의 역할 지속은 특정 단일국의 협력이 아니라 EU, 일본, 중국 등 주요국 모두의 정치적 협력에 달려 있다고 볼 수 있다.

1970년대 이래 지속되어 온 미국 경제의 상대적 쇠퇴에 따라 국제 통화로서의 달러의 시장가치는 지속적으로 하락해 왔으며, 미국은 약화된 달러화의 국제 통화로서의 지위를 유지하기 위해 주요국과의 정치적 협력을 통해 달러화에 대한 지원을 확보해 왔다. 1985년 레이건 행정부는 경상 수지 및 재정의 “쌍둥이 적자”로부터 발생하는 경제적 불균형 문제를 해결하기 위해 일본 및 유럽 5개국과의 협력을 통해 독일 마르크화와 일본 엔화의 급격한 절상을 수반하는 환율 조정(플라자 합의)을 단행한 바 있다. 이러한 주요국과의 통화 협력이 가능했던 것은 미국의 통화절상 압력, 안보동맹 관계, 경제적 상호의존 등의 요인들에 기인했으며, 이를 통해 미국은 달러의 약화를 지연시키고, 경제정책의 조정 비용을 상대국들에 전가할 수 있었다.

하지만, 미국은 더 이상 1970년대 및 1985년의 ‘플라자 합의’와 같은 경제정책의

조정 비용을 일방적으로 상대국에 전가하기는 어려울 것으로 보인다. EU의 경우, 시장 및 통화 통합을 통해서 외부적 충격 및 압력에 견딜 수 있는 협상력이 제고되었으며, 달러에 대해 명시적으로 맞서서 통화 주도권 경쟁을 추진하지는 않겠지만, 유로화의 유통 확대를 추진하고 있는 실정이다. 또한, 주요 협력 대상국인 중국은 비록 미국의 대외 경제 정책에 순응하는 모습을 보이고는 있지만, 과거 냉전 시절의 독일이나 일본과 같이 미국과의 안보동맹 관계를 맺고 있지 않은 잠재적 '경쟁국'(긍정적 안보 외부 효과의 부재)이므로 통화 협력을 위한 경제 정책의 조정 비용을 일방적으로 전가하기는 어렵다. 대외적으로 '보통국가화'를 지향하면서, 엔화의 국제화를 적극적으로 추진하고 있는 일본의 경우도 과거 냉전기와 같은 미국의 '안보 우산(security umbrella)'이 사라진 상황에서 일방적인 정책 비용의 부담 요구는 어려울 것으로 보인다.

3) 다자간 금융통화 협력의 정치적 어려움

글로벌 금융 위기가 확산됨에 따라, 미국·유럽 등 각국은 부실 은행의 국유화 및 무제한 유동성 공급을 주축으로 하는 금융 안정화 조치를 취한 바 있다. 글로벌 금융시장의 위기로 인해 국제협력 체제의 필요성이 절실했으나, 국제 협력의 경제적 필요성이 곧 바로 협력 체제의 구축으로 이어지기는 쉽지 않다. 신용 경색을 완화하기 위해 금융시장 안정화 조치는 금융시장 상황의 급박함으로 인해 상대적으로 신속히 진행되었으나, 향후 각국의 금융·통화 정책의 조정을 필요로 하는 국제 금융 체제의 근본적인 개혁 문제는 상당한 정치적 어려움에 직면할 가능성이 크다. 왜냐하면, 금융·통화 정책의 조정은 필연적으로 각국의 정치적 및 경제적 비용을 수반할 밖에 없으며, 정책 조정의 비용을 어떻게 국제적으로 분배하느냐의 문제는 국제정치적 힘의 논리에 의해 좌우될 수밖에 없기 때문이다.

이러한 문제는 이미 2차 G20 런던 정상회의 개최를 앞두고 미국과 유럽국가들 사이에서 첨예하게 표출된 바 있다. 경기부양을 위한 재정확대를 요구(G20 국가 모두 GDP의 2% 지출)한 미국에 대해 유럽 국가들은 추가적 재정지출은 실효성이 부족하

며, 미국의 경기부양을 위해 유럽이 더 많은 재정을 투입할 필요가 없다는 입장을 견지하였다. G20 정상회의 공동선언문(communique)은 G20 국가들이 2010년까지 확장적 재정정책을 유지하고 모두 합해서 5조 달러의 재정지출을 한다고 명시하였으나, 이는 G20 국가들의 새로운 추가적 재정지출을 의미하는 것이 아니라 각국이 이미 추진 중인 국내경기부양 정책으로 발생하는 총지출의 산술적 합계에 불과한 것이었다.

이러한 어려움은 2008년 하반기 “리먼쇼크” 이후 신용경색이 급격히 확산되는 상황에서 취해진 유럽각국의 금융안정화 조치의 사례에서도 명확히 나타난다. 2008년 10월 12일 유럽 금융 정상 회의에서 결정된 유럽 주요국의 금융 안정화 조치의 핵심은 은행의 해외 차입에 대한 지급 보증, 예금 지급 보증, 자본 투입을 통한 은행의 국유화, 유동성 공급 확대, 금리 인하 등 다섯 가지를 핵심 내용으로 하고 있다. 유럽의 각국들은 리먼 쇼크의 발생 초기에 공동 대응방안 마련에 실패하고, 공동의 정책 조정 없이 개별 국가별 독자적인 조치를 채택하였다가 유럽 은행들에서 뱅크런(bank-run)의 조짐이 일어나자 프랑스 사르코지 대통령의 제안에 따라 개최된 유럽 금융 정상 회의에서 상기한 공동의 행동원칙 마련에 합의한 것이다. 유럽연합의 금융 안정화 조치에 대한 합의는 유럽 차원의 공조라기보다는 여전히 개별 국가에서의 뱅크런 발생을 차단하기 위한 개별적 대응에 대한 합의를 중심으로 하고 있다.

애초에 프랑스가 유럽 차원의 공동 대응책으로 3,000억 유로 규모의 부실채권 공동매입 펀드 조성안을 제기하였으나, 독일과 영국의 반대로 무산되었다. 각국 금융 시스템의 부실 자산의 상대적 규모가 확실히 드러나지 않은 상태에서 공동 펀드에 참여할 경우, 향후 다른 국가의 은행에서 발생하는 부실을 자국의 재정으로 부담하게 되는 결과를 낳을 수 있기 때문이었다. 하지만, 신용 경색의 심화가 진전되어 유럽 은행들에서 뱅크런의 조짐이 일어나자 각국의 비용 분담에 대한 정치적 계산은 달라졌다. 뱅크런의 조짐이 일어나기 전 단계에서는 공동 대응의 비용보다는 개별 대응의 비용이 상대적으로 낮게 판단하였으나, 각국의 금융 시스템이 연결되어 있고, 자본 이동이 자유로운 상황에서 특정 국가의 지급 보증은 ‘안전 자산으로의 이동’ 현상을 발생시켜

오히려 다른 국가에서의 뱅크런을 야기하는 요인으로 작용하였기 때문이다. 금융 위기 초기, 부실 자산의 매입, 한정된 규모의 긴급 유동성 공급, 시장을 통한 부실 금융기관의 처리를 고수해 왔던 미국도 결국 2008년 10월 14일 9대 시중은행의 부분적 국유화와 및 은행의 예금 및 채권을 정부가 지급보증 하는 것을 골자로 하는 ‘영국 모델’을 선택하게 되었다.

금융위기의 글로벌 확산 초기대응에서 나타난 이러한 각국의 개별적 대응은 다자간 금융통화협력에 필수적으로 수반되는 비용의 분담문제가 쉽게 해결될 수 있는 성질의 것이 아님을 잘 보여준다. 당초의 비관적인 전망과 달리, 제2차 런던 G20 정상회의가 상당한 수준의 개혁안에 대한 합의를 이끌어 냈다는 점에서, 향후 국제금융질서의 재편논의는 G20를 중심으로 전개될 것으로 보인다. 하지만 G20 정상회의 참가국들의 다양성 및 이해관계의 상이성으로 인해 향후 G20 정상회의를 통한 국제금융체제 개편과정이 성공적으로 진행될지는 아직 단언하기는 어렵다. 세계경제에서 중요한 위치에 있는 주요 선진국 및 개도국 모두가 참여한다는 점에서 G20 정상회의는 그 정치적 정당성이 매우 높지만, 주요 핵심의제에 대한 참가국 간 입장차이가 여전히 매우 크다는 점, 모든 참가국이 동의하는 합의안을 이끌어 내기에는 참가국 수가 너무 많다는 점, 그리고 회의포맷의 구성상 참가자가 너무 많아서 긴밀한 논의를 하기에 어렵다는 점 등의 이유로, 현재로서는 G20 정상회의가 단기간 내에 국제금융체제의 획기적 개편 방안을 제시하기는 어려울 것으로 전망된다.

3. 글로벌 금융위기와 G20 체제의 부상

1) 경제위기 이후 국제경제 질서의 다극화

1930년대의 대공황 이후 유래를 찾기 어려울 정도로 심각한 현재의 글로벌 경제위기로 인해 기존의 세계경제 질서는 급격한 변동을 겪고 있으며, 위기극복 이후에는 새로

운 형태의 질서가 형성될 것으로 전망된다.

첫째, 세계경제의 세력구도가 기존의 미국 중심 단극체제에서 유럽 및 중국, 인도, 브라질 등의 개도국의 영향력이 확대되는 다극구도로 급속히 변화할 것으로 전망된다. 현 글로벌 경제위기의 진원지인 미국은 더 이상 유럽과 개도국에 대해서 일방적으로 자신의 입장을 관철시키기 어려운 상황에 직면하였다. 이러한 변화는 2009년 4월 2일 개최된 제2차 G20 런던 정상회의에서 명확히 드러났다. 재정확대를 중시하는 미국의 입장은 유럽과 중국, 브라질 등의 신흥국가들의 입장과 첨예하게 대립, 회의결과에 제대로 반영되지 못한데 반해, 중국의 국제적 영향력이 이번 런던 정상회의를 계기로 대폭 확대되어 중국이 미국과 양대 축을 이루는 미·중 양강구도(G2)를 형성하였고, 브라질과 인도 등의 개도국의 발언권이 강화되었다.

둘째, 글로벌 경제위기가 신자유주의 경제정책의 주도국인 미국의 금융시스템의 붕괴에서 시작됨에 따라 규제완화(de-regulation)를 강조했던 신자유주의 기조가 퇴조하고 금융시장의 규제와 감독을 강화(re-regulation)하는 추세로 경제정책의 패러다임이 변화하고 있다. 이번 2차 런던 정상회의 공동선언문은 금융시장에 대한 규제 및 감시의 실패가 금변 위기의 근본적 원인이라는 점을 명확히 함으로써 규제완화와 시장개방을 중시하는 미국식 신자유주의 세계적 확산은 제한될 것으로 전망된다. 특히, 런던 정상회의에서 금융규제 강화를 목적으로 금융안정화포럼(FSF: Financial Stability Forum)을 금융안정이사회(FSB: Financial Stability Board)로 확대·개편하기로 합의함으로써 향후, 금융규제강화가 진행되고, 금융시장 감독 행태가 크게 변화할 것으로 전망된다.

셋째, 런던 정상회의 및 피츠버그 정상회의를 계기로 글로벌 경제 거버넌스는 기존의 선진국 중심의 G7에서 주요 신흥개도국이 참여하는 G20으로 무게중심이 이동하고, G20 체제가 새로운 국제경제 질서 구축의 중심체로서의 역할을 할 것으로 전망된다. 주요 개도국이 모두 참여하고 있는 G20 회의체가 새로운 금융질서 개편의 핵심체로서 역할을 할 가능성이 커짐에 따라 장기적으로는 국제금융질서의 의사결정체계 및

운영시스템에 변화가 발생할 가능성이 크다. 이와 아울러 G20 참가국들이 IMF의 기능 강화 및 지배구조 개선에 합의함으로써 IMF에서의 개도국의 발언권이 강화될 것으로 전망되는 바, 이러한 과정을 거치면서 개도국의 글로벌 거버넌스에서의 영향력이 확대 될 것으로 전망된다.

2) 새로운 국제협력의 틀로서 G20의 부상

G20 회의는 1997년도 아시아 외환위기 이후, 국제금융시장의 안정을 위한 협의체 필요성 대두에 따라 1999년 9월 IMF 연차총회 당시 개최된 G7 재무장관회의에서 장관급 회의체로 출범하였으나, 2008년 9월 리먼 브라더스의 파산 이후 금융위기의 전 세계적 확산 이후 미국 부시 대통령의 발의로 G20 회의를 정상급으로 격상하여 제 1차 회의가 워싱턴에서 개최되었다. G20 회의는 별도의 사무국 없으며, 의장국이 임기(1년)동안 사무국 역할을 하고, 의장국 수임 방식은 그룹별 순환방식에 따라 이루어지고 있다. G20 의장국은 의장국 수임년도 前·後 1년씩 G20 Management Troika의 일원으로 회의 의제 및 운영, 코뮤티케 작성, Study 그룹 활동 등과 관련하여 의장국과 협의 체제를 형성하고, 전·후임 의장국은 각종 회의 시 의장국과 Co-Chair 역할을 수행한다.

G20 런던 정상회의는 금융시장에 대한 규제와 개도국에 대한 지원 합의 등 예상 이상의 성공을 거두면서 G20 체제가 새로운 국제적 의사결정체로 대두됨으로써, 향후 세계경제질서 재편의 새로운 중심체로 자리매김하게 될 가능성이 커지게 되었다. 1차 워싱턴 회의에서는 금융위기 극복 및 금융체제 개편방안에 대한 원칙적이고 선언적 합의만을 도출한데 반해, 2차 런던 정상회의는 보다 구체적인 실행방안에 대한 합의를 이끌어 냄으로써, G20 체제가 국제사회의 새로운 규칙제정자(rule-setter)로서의 역할을 수행하기 시작했으며, 이로써 G20 체제는 글로벌 거버넌스 체제로서 제도화되는 기틀을 다지는데 성공하고 향후 다극화되고 있는 세계경제 질서의 핵심적 기구로써 부상할 가능성이 높아졌다. 이러한 점은 지난 피츠버그 제3차 G20 정상회의에서 G20을 세계

경제질서의 운영을 위한 최상위의 포럼(premier forum)으로 지정했다는 점에서 더욱 명확해졌다고 볼 수 있다.

특히, 글로벌 거버넌스의 중심체로서 G20의 역할이 확대 강화될 경우 기존의 G8은 G20 내에서의 하나의 선진국 모임체(caucus)에 불과하게 될 가능성이 높아지게 되었고, 현재와 같이 G20이 선진국과 개도국 간 협의를 통한 경제위기 타개 모델로서 제도화 될 경우, G20 체제는 향후 경제이슈 뿐만 아니라 안보이슈까지 다루는 다자협력체제로 발전할 가능성이 있다. G20 피츠버그 정상회의에서 G20 회의를 정례화하기로 결정함으로써 G20 체제의 지속성이 강화되었고, 향후 G20 체제가 새로운 글로벌 거버넌스 구축의 중심체로서 지속적으로 역할을 할 가능성이 더욱 높아졌다.

3) 국제 금융 규제·감독 강화

미국과 EU는 최근 각각 금융규제·감독 시스템 개혁안을 발표하고 본격적인 금융시스템의 개혁 작업에 착수하였다.³⁾ 미국과 EU는 자신들의 금융개혁안에 근거하여 9월 개최 예정인 제3차 G20 정상회의에서 국제적 차원에서의 금융개혁 방향을 제시할 것으로 예상되는 바, 이러한 점에서 이들 양국의 금융개혁안은 향후 전 세계 금융개혁 방향을 가늠케 한다는 점에서 주목할 필요가 있다.

지난 5월 27일 EU 집행위원회가 발표한 금융개혁안은 금융시장에 대한 전반적인 규제수준의 강화, EU 차원에서의 거시경제의 건전성 감시 및 금융시장의 리스크에 대한 조기경보 기능을 담당하는 새로운 기구인 유럽 시스템 리스크 위원회(ESRB: European Systemic Risk Council), 3대 금융시장(은행, 보험, 증권)의 건전성 감독을 각각 담당하는 3개의 금융감독기구의 신설 및 개별 국가의 금융감독기구 간 네트워크

3) EU와 미국의 금융개혁안은 각각 지난 5월 27일과 6월 17일 발표되었음. EU의 금융개혁안, "Commission Communication of May 2009: European Financial Supervision"은 다음을 참조, http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/supervision/communication_may2009/impact_assessment_fulltext_en.pdf; 미국의 금융개혁안, "Financial Regulatory Reform: A New Foundation"은 다음을 참조, http://www.financialstability.gov/docs/regs/FinalReport_web.pdf 검색일: 2009년 6월 23일.

를 강화하여 유럽금융감독체제(ESFS: European System of Financial Supervisors)를 구축하는 것을 핵심으로 하고 있다.

지난 6월 17일 미 재무부가 발표한 미국의 금융개혁안은 금융기관에 대한 전반적인 규제수준의 강화, 연방준비제도이사회(FRB: Federal Reserve Board)의 금융시장의 시스템 리스크 감시감독 기능 강화, 개별 금융규제 감독기관 간의 정책조정을 총괄하는 금융서비스감독위원회(FSOC: Financial Service Oversight Council) 및 소비자 금융보호기구(CFPA: Consumer Financial Protection Agency)의 신설 등을 핵심으로 하고 있다.

글로벌 경제위기의 직접적인 원인을 제공한 미국 금융시장의 붕괴는 미 금융당국의 과도한 규제완화 및 금융시장에 대한 감독 실패가 직접적인 원인을 제공했다는 데 국제적 공감대가 형성됨으로써 금융시장에 대한 규제감독체제의 개혁은 금융위기 재발 방지를 위한 핵심과제로 인식되어 왔다. 특히, 프랑스와 독일을 주축으로 한 EU는 1차 워싱턴 회의 뿐만 아니라 2차 런던 정상회의의 핵심과제로서 국제 금융규제감독의 강화를 줄기차게 주장해 왔다.

워싱턴 1차 회의 정상선언문은 프랑스, 독일 등 유럽의 주요 관심사항을 반영하여 금융시장 개혁을 위한 5개 공동 원칙과 47개 행동계획을 제시하고 있는데, 이는 EU 의장국으로서 유럽의 입장을 대변한 프랑스 사르코지 대통령이 G20 창설에 주도적인 역할을 했기 때문이다. 유럽의 금융규제 감독강화에 대한 관심은 지난 4월 2일 2차 런던 정상회의를 앞두고도 다시 표출되었던 바, 경기활성화를 위한 재정지출확대를 국제공조의 최우선 과제로 설정하자는 미국의 입장에 맞서 EU는 추가적 재정지출보다는 국제금융기구의 개혁/강화 및 금융규제의 강화가 더욱 긴급한 과제라고 주장하여 관철 시킨 바 있다.

당초 국제적 차원에서의 강력한 금융규제감독체제의 창설을 주장했던 EU가 EU 금융개혁안에서 회원국의 금융시장에 대한 금융감독 주권을 인정하는 방향에서 금융개혁을 진행시키기로 함에 따라, 앞으로 강력한 감독권한을 행사하는 초국가적 감독기구

의 설치를 주장할 가능성은 낮아졌다고 볼 수 있다. 미국은 향후 자국의 국내금융개혁안과 일치하는 방향으로 G20 차원에서의 금융개혁을 추진할 것으로 보인다. 미국의 금융개혁안은 실제로, 차기 G20 회의에서 자본기준규제, 글로벌 금융시장의 감시, 국제금융기관 감독, 위기방지 및 관리 등의 4가지 이슈에 대한 국제적 합의를 이끌어 내도록 노력할 것이라고 밝히고 있다.

이에 따라 향후의 국제적 차원에서의 금융규제감독체제의 개편방향은 미국과 EU의 금융개혁안의 공통분모를 기반으로 할 가능성이 높아졌으며, 초국적 금융감독 기구의 창설에 대한 논란 보다는 국가별 금융규제 체제의 기준 및 수준의 일관성/동질성 제고를 위한 노력이 진행될 가능성이 높아질 것으로 보인다.

4) 미·중 간 글로벌 불균형 논의 본격화

규제감독 실패와 아울러 미국발 금융위기의 구조적 요인으로 글로벌 불균형(global imbalance) 및 이에 따른 유동성의 과잉공급이 자주 지적되어 왔다. 미국의 막대한 경상수지 및 재정 적자에도 불구하고, 연방준비제도이사회(FRB)가 2000년 초 저금리 정책을 통해 경기 부양을 추진할 수 있었던 배경은 미국의 적자를 ‘오일 머니(oil money; 러시아 및 중동 산유국의 고유가로 인한 외환 보유고 축적)’와 ‘아시아 머니(Asia money; 중국, 일본, 한국 등의 경상수지 흑자를 기반으로 한 막대한 외환 보유고)’가 미국 금융시장에 재투자되어 유동성을 공급하는 환류 메커니즘이 존재했기 때문에 가능했다.

미국을 최대의 수출 시장으로 삼고, 수출 주도형 경제성장 전략을 취해 온 중국·한국·일본 등의 동아시아 국가들은 대미 흑자의 누적적 시현을 통해 막대한 외환 보유고를 축적해 왔다. 2007년 현재 1조 8천억 달러에 달하는 외환 보유고를 가지고 있는 중국을 비롯한 동아시아 국가들은 역내 채권시장의 부재로 인해 안전 자산으로 인식되는 미국 국채 매입 등을 통해 여유 자금을 미국 시장에 재투자함으로써 달러화의 국제 통화로서의 안정성 유지에 기여할 뿐만 아니라 미국의 적자 기반 경제정책을 정

치적으로 뒷받침해 주는 역할을 해 왔다.

이러한 미국·동아시아 간의 경상수지 불균형은 장기적으로 지속되기 어려운 것이지만, 중국을 중심으로 한 동아시아 국가들과 적자 기반의 경제정책을 유지해 온 미국의 전략적 선택의 결과였으며, 서로에게 정치적으로나 경제적으로 이로운 것이었다.

동아시아 국가들은 상대적으로 저평가된 환율을 토대로 미국 시장에 대한 수출을 통해 경제 성장을 지속하고, 미국은 동아시아 국가들에 자국 시장을 개방하는 대가로 값싼 수입품과 저비용의 해외 차입의 혜택을 통해 국내 경기를 부양할 수 있었다. 특히, 평화롭게 강대국으로 부상하려는 전략을 가지고 있는 중국은 미국과의 전략적 협력 차원에서 달러의 패권 유지에 필수적인 미국의 적자 보전을 위한 차입에 적극적으로 임해 왔다. 아울러, 고유가의 지속으로 인해 막대한 외환 보유고를 축적한 러시아 및 중동의 자원 부국들 또한 국부 펀드를 조성하여 미국 금융시장에 대규모 투자를 함으로써 미국의 적자 기반 경제를 유지하는데 기여해 왔다. 글로벌 불균형을 통한 미국의 대외 차입 확대는 미 달러화의 국제 통화로서의 가치 안정성 확보에 결정적 기여를 했으며, 2000년대 초반 이후 미국의 저금리 정책을 통한 내수 위주의 경기 부양을 가능하게 한 핵심적 요인이었다.

글로벌 금융위기 발생 이후 글로벌 불균형 문제는 미중 간의 첨예한 경제현안으로 대두되고 있다. 특히 벤 버냉키 FRB 의장을 비롯한 미국 경제계의 주요 인사들은 미중 간 무역불균형의 심화 및 이에 따른 중국의 막대한 무역흑자가 미국 재무부 국채 등 미국 금융시장 자산매입에 투입되면서 미국으로 환류되어 미국주택시장 버블형성의 단초를 제공했다는 인식을 가지고 있다.

미국은 글로벌 불균형의 시정을 위해서는 중국의 경상수지 흑자의 폭을 대폭 감소시켜야 하며, 저평가되어 있는 위안화의 환율을 점진적으로 평가절상 시키도록 해야 한다고 주장하고 있다. 이와 아울러, 중국은 장기적으로 수출의존적 경제성장 전략에서 벗어나, 국내소비 확대 등 내수를 통한 경제성장 모델로 전환할 필요가 있으며, 점진적인 금융시장 자유화 및 보건, 교육, 연금 시스템 등 사회안전망과 관련된 구조개

력을 추진할 필요가 있음을 지적하고 있다.

중국 경제계 인사들은 위안화의 평가 절상만으로는 글로벌 불균형 문제를 해결할 수 없으며, 중국의 대미 무역흑자와 미국 내 금융시장의 과잉유동성 공급 문제와는 직접적인 연관이 없다는 입장을 보이고 있다. 중국은 글로벌 불균형은 1960년대 이후 지속적으로 존재해 온 문제로 미국은 1970년대는 독일 마르크화에 대해, 그리고 1980년대에는 일본 엔화에 대한 환율조정 요구를 한 바 있으며, 중국의 경제적 부상에 따라 발생한 새로운 문제가 아니라는 입장이다. 즉, 글로벌 불균형은 미 달러화가 기축 통화로 역할을 하는 한 발생할 수밖에 없는 문제(Triffin Dilemma)이며,⁴⁾ 그 근본적 해결은 국제통화체제를 현재와 같이 특정국가 통화에 의존하는 달러본위제에서 SDR(Special Drawing Right)과 같은 주요국 통화바스켓에 기초한 독립적인 준비통화제도(super-sovereign reserve currency)로 변경하는 것이라고 주장하고 있다.

2차 런던 정상회의를 앞두고 조우 차오쥔안(Zhou Xiaochuan) 중국인민은행 총재가 제기한 SDR에 기초한 국제통화체제로의 개혁 필요성 주장은 미국의 위안화 환율절상 압력에 대비한 선제적 공세의 성격을 가지고 있지만, 이후 브릭스 국가(BRICs)들과 프랑스 일부 주요 국가, 그리고 노벨 경제학 수상자인 Joseph Stiglitz 등이 그에 대해 동조하면서 글로벌 불균형 문제와 맞물려 국제 기축통화 개편 논쟁으로 확대되는 양상을 보이고 있다. 글로벌 불균형 문제의 해소의 핵심관건은 미중 양국이 향후 어떻게 무역, 환율, 금융 분야에서의 상호 협력체제를 형성해 나아가느냐에 달려있다고 볼 수 있다. 글로벌 불균형이 단기적으로 해소되기 어려운 성격의 문제이나, 미중 간의 정치적 협력이 전제되지 않으면 불균형 해소의 단초를 마련하기 어려울 것으로 보인다.

지난 7월 말 워싱턴에서 개최된 미중 전략·경제 대화(S&E D: US-China Strategic & Economic Dialogue)에서 이 문제가 핵심의제 중의 하나로 상정되어 논의되었으나,

4) 트리핀 딜레마(triffin dilemma)는 달러와 같은 특정 국가의 화폐가 기축통화로 사용될 경우, 세계경제의 유동성 공급을 위해서 국내통화발행 수요를 훨씬 초과한 공급이 불가피하고 이에 따라 기축통화의 실질가치가 하락할 수밖에 없는 현상을 지칭한다. 앞서 지적한 바와 같이, 실제로 미 달러화는 발행량의 60% 이상이 국제결제 수단으로서 미국외의 지역에서 유통되고 있다.

단기간 내에 획기적인 정책변화를 야기할 합의를 이끌어 내는 데는 실패하였다. 그러나, 금융 및 무역 분야에서의 미중 상호간의 깊은 의존적 관계 및 그동안의 협력 분위기에 비추어 볼 때, 양국은 상호 대결적 입장보다는 타협적이고 장기적 관점에서 이 문제에 접근할 것으로 보인다.

4. 동아시아 금융협력의 현황

1) 동아시아 금융협력 추진배경

정부차원에서의 역내 금융협력에 대한 동아시아 국가들의 노력은 1997-98년 외환위기의 경험 및 “교훈”에서 직접적으로 비롯되었다. 금융위기를 계기로 동아시아 각국은 IMF 중심의 국제금융체제의 한계와 실패를 절실하게 인식하게 되었고, 유사한 외환위기의 재발을 방지하기 위해서는 지역차원의 공동대응이 필요하다는 공감대를 형성하였다. 역내금융협력의 추동요인으로 작용한 동아시아 국가들의 공동 인식은 다음의 4가지로 정리할 수 있다.

첫째, 1997-98년 외환위기 시 IMF의 역할에 대한 실망이다. 외환위기 발생 후 IMF는 긴급구제금융의 정책이행조건(conditionality)으로 전통적인 총수요 관리에 입각하여 과도한 긴축정책을 요구하고, 위기 발생국이 감당하기 어려운 가혹한 구조개혁을 단기간에 시행 할 것을 요구하였다. 이러한 구조개혁 요구는 위기발생국에 엄청난 희생을 강요하였고, IMF 패키지는 위기가 절정에 달했던 1997-98년에 위기를 해결하기 보다는 위기를 더욱 더 악화시켰다는 평가와 비난이 동아시아 제국에 팽배하게 되었다.

1997-98년의 외환위기의 경험을 통해 동아시아 국가들은 IMF의 여신지원능력 및 의사결정구조의 형평성에 대한 심각한 회의를 가지게 되었다. 자본시장의 세계화를 배경으로 한 1990년대 이후의 금융위기는 주로 자본계정의 불균형에 기인하여 발생하기

때문에, 효과적 대처를 하기 위해서는 전통적인 경상수지 불균형에 기인한 위기보다도 훨씬 더 막대한 자금규모를 필요로 했다. 하지만, 경상수지 불균형 해소를 위한 긴급 유동성 지원을 목표로 하는 IMF의 지원수단체계는 이러한 자본계정위기에 효과적인 대처를 하기에는 한계를 가졌다. 1997-98년 외환위기 시 IMF가 제공한 자금의 규모는 한국, 태국, 인도네시아 3국이 지원받은 자금의 1/3에도 미치지 못하였고, 이는 동아시아 제국이 IMF 이사회에서 과소대표(under-represented)되었기 때문이라는 인식이 팽배하였다. 동아시아 제국(ASEAN+3)은 세계 GDP의 20.6%에 해당하는 경제력을 가지고 있음에도 불구하고 IMF의 쿼터 지분은 12.28%에 불과하여, IMF 이사회에서의 발언권이 극히 미약하였고, 이러한 이유로 외환위기의 발생 초기에 IMF가 자금지원을 위한 국제적 협력을 이끌어 내는데 극히 소극적이었던 것이다.

둘째, 금융시장 불안정에 대한 공동대응의 필요성이다. 1997년의 외환위기는 자본자유화 및 금융시장의 통합이 진전되고 투기적 자본의 규모와 활동 및 영향력이 증가함에 따라 나타난 국제금융시장의 불안정성의 대표적인 예라고 할 수 있다. 금융시장이 세계화되고 역내국가의 경제적 연계가 심화됨에 따라 특정국가에서 금융위기가 발생할 경우 역내의 다른 국가로 확산(contagion effect)될 가능성이 증가하였기 때문이다.

동아시아 국가들은 수출확대를 통한 경상수지흑자의 지속적 축적으로 막대한 규모의 외환보유고를 유지하고 있으나, 역내금융시장의 미발달로 인해 이러한 외환보유고는 역내의 투자자금으로 동원되지 못하고, 미국 재무부의 국채 등의 매입을 통해 역외로 유출되고 있었다. 따라서 역내 금융협력체제가 구축된다면 역내 국가들이 보유한 막대한 규모의 외환보유고를 효과적으로 활용하여 유동성 위기 발생 시 지역차원에서 효과적으로 대처할 수 있다는 인식이 확산되었다. 실제로 1998년 당시 동아시아 국가들은 막대한 잉여자금을 5% 이하의 금리로 미국 국채에 투자하거나 서방의 금융기관에 예치한 반면, 자금 부족시 10% 이상의 금리로 서방 금융기관으로부터 차입하였다.

셋째, 역내 환율의 안정성 유지를 위한 협력의 필요성이 증가하였다. 외환위기의

재발을 막고, 거시경제의 안정성을 유지하기 위해서는 역내 통화 간 환율의 안정성 유지가 절실하며, 역내 금융협력의 제도화를 통해 이를 달성할 수 있는 방안을 모색할 필요 있었다. 대다수의 동아시아 국가들은 1997년 외환위기 이전 자국의 화폐를 달러에 연동시키는 달러페그제를 유지하고 있었는데, 엔-달러의 급격한 환율변동에 따라 수출과 경제성장에 매우 불안정한 영향을 받아 왔고, 이러한 각국의 환율의 불안정성은 외환위기를 촉발시킨 중요한 배경요인으로 작용하였다.

실제로 1990년대 중반 이후로 엔화가 달러에 대해 큰 폭으로 하락하면서 동아시아 국가들의 대엔화 환율이 급격하게 상승하였고, 이들 국가의 국제경쟁력이 하락하여 경상수지 적자가 대폭 확대되었다. 이에 따라 환율하락 압력이 강화되었고, 국제외환시장의 외부적 충격(exogenous shock)이 가해지자 대규모 자본이탈 사태가 발생하여 외환위기로 연결되었다. 이러한 이유로, 금융협력을 통해 환율변동의 안정을 모색할 수 있는 지역통화협력체의 구축이 필요하다는 공감대가 형성되었다.

넷째, 동아시아 제국의 독자적 협상력을 강화할 필요성이 증가하였다. 동아시아 제국은 경제위기의 경험을 계기로 ASEAN+3 차원의 독자적인 지역협력 및 금융협력의 추진을 통해 이 지역에서 군사안보 및 경제적 측면에서 패권적 영향력을 행사하는 미국의 경제적 영향력에 대응하고 독자적인 협상력을 강화할 필요에 대해 깊이 인식하게 되었다.

이는 동아시아 경제위기 시 미국이 주도했던 이 지역의 유일한 포괄적 경제협력 기구인 APEC이 아무런 역할도 하지 못했다는 점과, 경제위기를 계기로 미국이 취한 일련의 정책에 대한 실망감 및 불신이 고조되었다는 점과 연관되어 있다. 미국은 태국의 외환위기 발생 직후인 1997년 9월 일본이 제안한 AMF 구상에 대해 AMF가 IMF와 기능이 중복되며 AMF의 융자조건이 엄격하지 못해 도덕적 해이(moral hazard)를 야기할 수 있다는 우려를 들어 반대하였다. 또한, 동아시아 외환위기를 촉발시킨 헤지펀드를 비롯한 국제투기성자금에 대한 규제를 완강히 반대하고, 1998년 9월 오히려 LTCM(Long-Term Capital Management)과 같은 헤지펀드에 대해 규제조치를 실시하였

다. 또한, 미국은 한때 ‘아시아의 기적’을 낳은 원동력으로 평가되었던 ‘동아시아 발전 모델’을 정실자본주의(crony capitalism)의 원천으로 매도하여 워싱턴 합의(Washington Consensus)에 기초한 근본적인 구조개혁을 요구하였다. 이러한 미국의 일련의 태도는 동아시아 제국에서 강한 불신감 및 배신감을 야기하였고, 동아시아 역내의 독자적인 지역협력 움직임을 추동하는 배경요인으로 작용하였다.

2) 금융협력의 추진체계 및 내용

(1) ASEAN+3 이전의 역내 금융협력 논의

앞서 지적한 바와 같이 2000년 출범한 CMI 이전에도 일본의 AMF 구상 등 동아시아 지역차원의 독자적인 금융협력에 대한 다양한 제안들이 존재하였다. 일본의 AMF 구상, 미국이 제안한 마닐라 프레임워크 그룹(Manila Framework Group, MFG) 및 일본의 新미야자와 구상 등이 대표적이다.

아시아 통화기금(AMF) 구상은 동아시아 외환위기가 한창이던 1997년 9월 일본이 제안한 것으로 일본이 출연하는 500억 달러와 중국, 홍콩, 대만 등이 내놓는 500억 달러를 묶어서 AMF를 설립하도록 하자는 것이었다. AMF는 IMF의 융자조건(conditionality)이 지나치게 까다롭고 역내의 금융현실을 반영하지 못한다는 판단 하에서 유연하고 현실적인 역내 위기관리체제를 만들어 운용하자는 목적에서 제기되었으나, IMF와의 중복 가능성과 도덕적 해이의 심화를 우려한 미국 및 IMF와 유럽 국가들, 그리고 일본의 역내 금융패권을 염려한 중국의 반대로 제안된 지 두 달 만에 무산되었다.

마닐라 프레임워크 그룹(Manila Framework Group, MFG)은 아시아 금융위기에 대한 협조방안의 모색 및 국제금융체제 개편 등을 논의하기 위한 아·태 지역 국가들의 재무차관 및 중앙은행 부총재들의 회의체로서, 일본이 주창한 AMF 설립이 미국, EU 및 IMF의 반대로 무산됨에 따라 이를 보완하기 위하여 미국과 IMF의 주도로 1997년 필리핀 마닐라에서 출범하였다. MFG는 역내 회원국의 금융제도 개혁 및 감독능력

강화노력에 대한 평가와 정책협의를 정례화하고 국제금융체제 개편논의 동향을 점검하고자 하였으나, MFG가 동아시아 국가들의 금융개혁에 대해 엄격한 감독 및 평가만을 강조하여 많은 역내 국가들의 반발을 샀으며, 이에 따라 구체적인 결실을 맺지 못하고 2004년 이후 유명무실해 졌다.

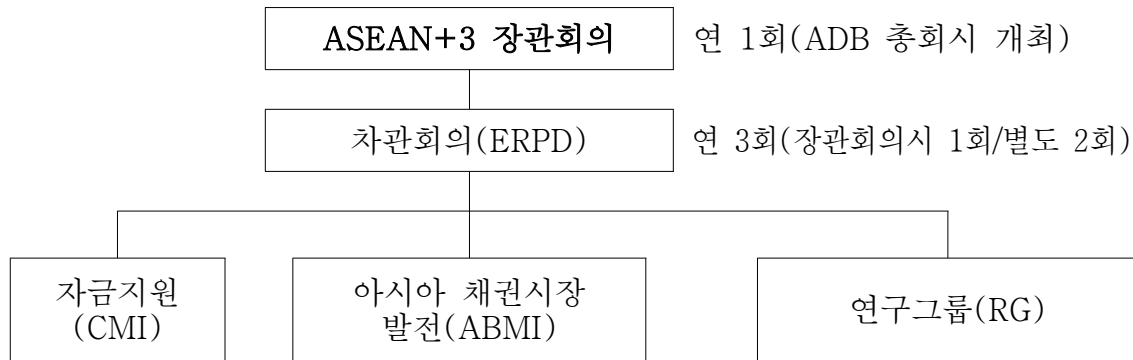
新미야자와 구상은 1997년 9월의 AMF 구상이 무위로 돌아가자 1998년 10월 일본의 미야자와 대장성 장관이 제시한 것으로, 아시아 국가들의 경제회복을 지원하기 위하여 일본이 300억 달러 규모의 자금을 제공하고자 제시되었다. 新미야자와 구상에 따라 일본은 150억 달러의 중장기, 150억 달러의 단기자금을 제공하고, 양자간 방식에 의한 신속한 자금지원을 가능하도록 했다. 일본은 1999년 5월 APEC 재무장관 회의에서 아시아 민간자금 활용구상과 관련된 제2단계 조치를 발표하고, 아시아 각국의 국제 금융 및 자본시장으로부터의 자금조달을 지원하고자 하였다.

(2) 금융협력의 추진체계

동아시아 금융협력의 제도적 추진체계는 1999년 출범한 ASEAN+3 재무장관회의 프로세스에 기반하고 있다. 아시아개발은행 연례 총회 시 개최되는 ASEAN+3 재무장관회의는 연 3회의 차관회의 및 수시로 개최되는 3개 실무협의그룹의 논의를 기반으로 하여 상향식 의사결정 방식을 통해 금융협력 논의를 진행해 오고 있다. 공동의장국(2개국: 한·중·일 中 1개국, 아세안 中 1개국)은 비공식 차관회의(연 2회)와 3대 금융협력분야 실무회의를 주관하며, 의장국은 2006년(한국, 캄보디아), 2007년(중국, 태국), 2008년(일본, 베트남), 2009년(한국, 태국)이 맡고 있다.

3대 실무그룹은 (1)위기 시 상호자금 지원체계(CMI, 2000년부터 추진), (2)역내의 채권시장 활성화를 통한 자금순환(Asian Bond Market Initiative, ABMI, 2003년부터 추진), (3)상호 경험공유 및 민관연구협력(Research Group, 2003년부터 추진)으로 이루어져 있다.

<그림> ASEAN+3 금융협력 추진체계



(3) 치앙마이 이니셔티브(Chiang Mai Initiative, CMI)의 확대 발전

1999년 11월 마닐라에서 개최된 ASEAN+3 제3차 정상회의는 동아시아 내에서 포괄적인 금융협력을 강화해 나갈 것을 천명하고, 동아시아 역내 긴급유동성 지원메커니즘의 수립 등을 주요내용으로 하는 금융협력의 큰 틀에 합의함으로써 CMI 출범을 위한 토대를 마련하였다. 특히, 2000년 5월 태국 치앙마이에서 개최된 제33차 아시아개발은행(ADB) 연차총회 중 열린 ASEAN+3 재무장관회의는 기존의 ASEAN 통화스왑협정을 확대하고, 한·중·일 3국이 참여하는 양자간 통화스왑협정을 별도로 체결하는 방식으로 AMF와 같은 기구의 창설 없이 유동성을 지원하는 장치를 만들기로 합의함으로써 CMI가 공식 출범하게 되었다.

CMI는 두 개의 요소로 이루어져 있는데, 하나는 기존의 아세안 스왑협정(ASEAN Swap Arrangement, ASA)을 확대 개편하는 것이었고, 다른 하나는 아세안과 한, 중, 일 3개국을 포함한 양자스왑협정(Bilateral Swap Arrangement, BSA)을 체결하여 느슨한 형태의 스왑네트워크를 구성하는 것이었다. 자금규모나 실효성 면에서 ASA의 확대 개편보다는 BSA의 확대발전이 CMI의 핵심요소라고 할 수 있다. BSA의 기본원칙은 전 회원국 공동으로 결정하고, 개별 스왑협정은 기본원칙의 테두리 내에서 양자교섭을 통해 체결하는 것이다. 예를 들어 차입국의 통화와 공여국 보유의 국제통화(달러, 엔, 유

로 등)를 스왑하는 경우, 기간, 이자, 갱신조건, 발동조건 등의 일반원칙은 회원국 전체회의에서 공동으로 결정하여 각 협정에 적용한다.

인출자금의 만기는 3개월(최대 7회까지 연장가능)이며, 이자율은 최초 스왑과 1회의 연장기간에는 LIBOR 금리에 프리미엄(150bp)을 더하고, 그 후에는 매 2회 연장 시 50bp의 프리미엄이 추가되며, 최고 300bp를 초과할 수 없도록 하였다. BSA의 발동에 있어서 스왑자금 규모의 90%는 IMF 프로그램과 연계되어(IMF link)있고, IMF Conditionality의 이행을 전제로 제공된다. 스왑금액의 10%만이 당사국의 합의에 따라 제공된다. IMF link를 설정한 이유는 CMI에 효과적인 모니터링 및 감시장치가 마련되어 있지 않기 때문이며, 자금지원은 IMF로부터 자금지원이 확정되거나 자금지원이 있을 것으로 기대되는 경우에 가능하다. 따라서 초기단계의 CMI는 IMF로부터 자금지원의 부속적 성격이 강하였다.

2005년 제8차 ASEAN+3 재무장관회의에서는 기존의 CMI 운영규칙에 대한 몇 가지 추가적 진전을 이루었다. 외환위기 시 유동성 지원을 위한 통화스왑의 규모가 약 400달러에서 800억 달러로 2배 확대되었고, IMF 연계지원 통화스왑 비율을 80%로 낮추어 IMF 프로그램과 상관없이 지원할 수 있는 통화스왑의 비율을 20%로 상향 조정하였다.

<표 1> 치앙마이 이니셔티브 양자스왑협정 체결 현황(2007. 7 현재)

(단위: 억 달러)

| 해당국가 | 통 화 | 발효일 | 종료일 | 규모 |
|----------|------------------------|------------|------------|------------------------------------|
| 일본-중국 | 엔-위안, 위안-엔 | 2002.03.28 | 2006.03.27 | 30억 달러(양방향) |
| 일본-한국 | 미 달러-원, 달러-엔 | 2006.02.24 | 2009.02.23 | 100억 달러(일본-한국) 50억 달러(한국-일본) |
| | 엔-원, 원-엔 | 2005.05.27 | 2007.07.03 | 30억 달러(양방향) |
| 일본-인도네시아 | 미 달러-루피아 | 2005.08.31 | 2008.08.30 | 60억 달러(일본-인도네시아) |
| 일본-말레이시아 | 미 달러-링기트 | 2001.10.05 | 2007.10.04 | 10억 달러(일본-말레이시아) |
| 일본-필리핀 | 미 달러-페소, 미 달러-엔 | 2006.05.04 | 2009.05.03 | 60억 달러(일본-필리핀), 5억 달러(필리핀-일본) |
| 일본-싱가포르 | 미 달러-싱가폴 달러, 미 달러-엔 | 2005.11.08 | 2008.11.07 | 30억 달러(일본-싱가포르) 10억 달러(싱가포르-일본) |
| 일본-태국 | 미 달러-바트, 미 달러-엔 | 2007.07.10 | - | 60억 달러(일본-태국), 30억 달러(태국-일본) |
| 중국-한국 | 위안-원, 원-위안 | 2005.05.27 | 2007.06.23 | 40억 달러(양방향) |
| 중국-인도네시아 | 미 달러-루피아 | 2006.10.17 | 2009.10.16 | 40억 달러(중국-인도네시아) |
| 중국-말레이시아 | 미 달러-링기트 | 2002.10.09 | 2005.10.08 | 15억 달러(중국-말레이시아) |
| 중국-필리핀 | 위안-페소 | 2007.04.30 | 2010.04.29 | 20억 달러(중국-필리핀) |
| 중국-태국 | 미 달러-바트 | 2001.12.06 | 2004.12.05 | 20억 달러(중국-태국) |
| 한국-인도네시아 | 미 달러-루피아, 미 달러-원 | 2006.12.27 | 2009.12.26 | 20억 달러(양방향) |
| 한국-말레이시아 | 미 달러-링기트, 미 달러-원 | 2005.10.14 | 2008.10.13 | 15억 달러(양방향) |
| 한국-필리핀 | 미 달러-페소, 미 달러-원 | 2005.10.17 | 2007.10.16 | 15억 달러(양방향) |
| 한국-태국 | 미 달러-바트, 미 달러-원 | 2005.12.12 | 2007.12.11 | 10억 달러(양방향) |

출처: Masahiro Kawai and Cindy Houser, "Evolving ASEAN+3 ERPD: Towards Peer Reviews or Due Diligence?" *ADB Institute Discussion Paper No. 79* (Sept. 20, 2007), p.4, Table 2.

3) 최근 CMI 다자화 추진 현황

2007년 5월 5일 도쿄에서 개최된 제10차 ASEAN+3 재무장관회의는 CMI를 보다 결속력 있는 단일의 공동펀드로 만드는 CMI 다자화에 관한 기본방향에 합의하였다. 기존 CMI의 양자간 통화스왑계약은 위기 시 자국통화를 상대국에게 맡기고 외국통화(주로 미 달러)를 단기차입할 것을 약정하는 중앙은행 간 계약이었으나, 동 회의에서 공동펀드의 재원조달 형태를 회원국이 외환보유고를 출자하되, 해당 출자금은 각국 중앙은행이 직접 관리·운영하는 방식(self-managed reserve pooling)으로 전환하기로 합의하였다.

기존의 양자간 통화스왑계약은 자금지원 약속만 하는 느슨한 형태의 협력이었으나, CMI 다자화를 통해 법적 구속력을 갖는 단일의 다자간 협약(계약협정, contractual agreement)으로 발전시켜 모든 참여국들에 법적 구속력이 적용되도록 하여 자금지원의 확실성을 확보하고자 하였다. 또한, 법적 구속력의 근거를 확보하고 자금수혜국의 도덕적 해이(moral hazard)를 방지하기 위해 역내 surveillance 체제를 보다 강화하자는데 합의하였다. 이를 위해 ASEAN+3 차관회의 시 경제동향 감시 및 정책공조 세션을 중심으로 surveillance를 강화하되, 새롭게 활동을 시작한 역내 경제·금융모니터링에 관한 실무그룹(ETWG)과 전문가 그룹(GOE)이 이를 보완할 수 있도록 방안 모색하였다.

2008년 5월 4일 개최된 제11차 ASEAN+3 재무장관회의 CMI 다자화의 구체적 방안에 합의하였다. 공동펀드의 총규모(800억불 이상)와 아세안과 한·중·일 간 분담비율(20:80), 자금지원조건 및 실행체계 등 구체적 내용 및 보다 신뢰성 높은 역내경제 점검 시스템을 구축하자는 데에 합의하였다. 이를 위해, ASEAN+3 차관들로 이루어지는 경제동향 감시 및 정책공조 활동을 강화하고, 각국간 정보제공을 표준화하기로 하였다. 또한, 그동안의 CMI 2단계 논의를 토대로 CMI 다자화를 조속히 완료하기 위해 합의되지 않은 이슈(국별분담금, 차입한도, 자금지원을 위한 의사결정방식, 세부적인 계약조건 등)들에 대한 논의를 가속화하기로 하였다.

동아시아 국가들은 2009년 5월 3일 인도네시아 발리에서 제12차 ASEAN+3 재무

장관회의를 개최하여, 치앙마이 이니셔티브(CMI) 다자화 주요쟁점에 최종 합의하였다. 그동안 가장 큰 쟁점이 되어 왔던 분담금 배분에 관해서는 한국 16%, 중국 32%, 일본 32%, 아세안 20%씩 분담기로 합의하였다. 위기 시 인출가능금액은 분담금×인출배수(borrowing multiple)로 하기로 결정하였는데, 분담금 대비 인출배수는 중국과 일본 각각 0.5, 한국 1.0, 아세안 Big 5국가 2.5, Small 5국가 5.0으로 결정하였다.⁵⁾ 이에 따라, 한국의 경우 192억불(16%)을 분담하고 위기 시 192억불까지 인출이 가능하게 되었다. 의사결정 방법은 근본적인 사안인 경우에는 합의제로 결정하고, 자금지원 관련 사안인 경우에는 다수결로 결정하기로 하였다.

<표 2> CMI 분담금 및 분담금 대비 인출 비율

| 국가 | 분담금(십억불) | 분담금 대비 인출비율 (Borrowing Multiple) |
|-------|----------------|-------------------------------------|
| 브루나이 | 0.03 | 5 |
| 캄보디아 | 0.12 | 5 |
| 중국 | 중국(홍콩제외) :34.2 | 0.5 |
| | 홍콩* : 4.2 | 2.5* |
| 인도네시아 | 4.77 | 2.5 |
| 일본 | 38.4 | 0.5 |
| 한국 | 19.2 | 1 |
| 라오스 | 0.03 | 5 |
| 말레이시아 | 4.77 | 2.5 |
| 미얀마 | 0.06 | 5 |
| 필리핀 | 3.68 | 2.5 |
| 싱가포르 | 4.77 | 2.5 |
| 태국 | 4.77 | 2.5 |
| 베트남 | 1.00 | 5 |

*홍콩은 IMF 회원국이 아니므로, IMF 비연계자금만 지원받을 수 있음.
출처: 기획재정부 보도자료, “제12차 ASEAN+3 재무장관회의 결과,” 2009.5.3.

5) 아세안 Big 5는 태국, 말레이시아, 인도네시아, 싱가포르, 필리핀 등 5개국을 지칭하고, Small 5는 베트남, 캄보디아, 라오스, 미얀마, 브루나이 등 5개국을 지칭한다.

아울러, 역내 경제감시기구와 관련해서는 가급적 조기에 독립적 기구를 설립하도록 하되, 우선 임시적으로 ADB나 ASEAN 사무국을 활용하여 감시기능을 강화하기로 합의하였으며, 2009년 말까지 이번 CMI 다자화 합의를 구체화하기 위한 법률 작업을 조속히 진행하기로 계획하였다.

<표 3> CMI 의사결정 방법

| | 구체적 내용 | 의사결정방식 |
|---------------------------------|--|--------|
| 근본적인 사안 (Fundamental Issues) | 재검토(총규모, 분담금, 분담금 대비 수혜금액 배수), 재가입, 회원가입, 자금지원조건 등 | 합의제 |
| 자금지원 관련 사안 (Lending Issues) | 자금지원, 만기연장(Renewal), Default 선언 | 다수결 |

출처: 기획재정부 보도자료, “제12차 ASEAN+3 재무장관회의 결과,” 2009.5.3.

한편, 아시아 채권시장 발전방안(ABMI: Asian Bond Market Initiative) 논의에서도 역내 신용보증투자기구(CGIM: Credit Guarantee Investment Mechanism)의 구체적인 설립방향에 합의하는 가시적인 성과를 거두었다.⁶⁾ 이번 회의에서 CGIM의 초기자본금은 5억불 규모로 하여 ADB 내에 독립된 펀드 형태로 설립하기로 합의하였으며, 향후 실무 추진팀을 구성하여 사업방식·위험부담 등 기술적 요소를 논의하기로 하였다.

5. 동아시아 금융협력의 다자화 추진 방안

글로벌 금융위기는 금융시스템의 혼란, 특히 기축통화인 달러의 발행처인 미국의 혼란

6) 역내 신용보증투자기구(CGIM: Credit Guarantee Investment Mechanism)는 아시아 역내 자금이 지역 내로 환류할 수 있도록 역내에서 발행된 채권에 대한 신용보증을 제공하기 위한 기구를 지칭한다.

에 따른 외환시장의 불안감을 야기하였다. 이에 따라 한국을 비롯한 많은 동아시아 국가들이 유동성 확보의 어려움과 환율의 급격한 변동을 겪어 왔다. 특히, 환율의 불안정성이 급격히 증가하여 한국 원화는 달러당 1600원대까지, 일본 엔화는 1달러 80엔대 초반까지 변화하는 급격한 환율변동현상이 발생하였고, 상대적으로 안정된 중국 위안화도 미국의 절상 압력에 노출돼 있다.

<표 4> ASEAN+3국의 외환 보유액(2008. 3 현재)

(단위: 백만 달러)

| 국가 | | 외환보유액 | 세계 순위 |
|-------|-------|-----------|-------|
| 아세안 | 브루나이 | 118* | 150 |
| | 캄보디아 | 1,600* | 113 |
| | 인도네시아 | 58,770 | 25 |
| | 라오스 | 514* | 137 |
| | 말레이시아 | 124,087 | 13 |
| | 미얀마 | 1,762 | 109 |
| | 필리핀 | 36,700 | 32 |
| | 싱가폴 | 175,805 | 8 |
| | 태국 | 109,762 | 14 |
| | 베트남 | 20,000* | 49 |
| 중국 | | 1,756,600 | 1 |
| 일본 | | 1,003,836 | 2 |
| 한국 | | 260,500 | 6 |
| 세계 총계 | | 7,609,096 | |

* 2007년 기준,

출처: IMF, International Financial Statistics, CIA, The World Factbook.

이러한 동북아 3국의 환율불안정성은 막대한 규모의 한·중·일 3국의 외환보유고를 적절히 활용하는 3국공조가 성공적으로 이루어진다면 상당 부분 극복할 수 있는 문제이다. 2조 달러의 중국, 1조 달러의 일본, 이에 비해 상대적으로 작기는 하지만 국제 기준으로는 결코 작지 않은 2,000억 달러의 한국이 긴밀한 금융협력을 통해 적극 대응한다면 글로벌 금융위기로 발생하는 동아시아 국가들의 유동성 확보의 문제와 환

율불안정성 문제는 상당히 완화할 수 있다.

이러한 측면에서, ‘치앙마이 이니셔티브(CMI)’의 다자간 통화스와프협정으로의 발전 합의는 매우 중요한 의미를 가진다. CMI의 다자화는 각 나라가 1,200억 달러의 공동기금을 조성, 한·중·일 3개국이 80%, 아세안 10개국이 20%를 분담하도록 되어 있다. 이제까지의 CMI는 양자 간 스와프(BSA: Bilateral Swap Arrangements)에 불과하여, 위기를 당한 나라가 약정한 자금을 요구해도 상대방 국가가 빌려 주지 않으면 필요한 자금을 확보할 수 없는 구조였다. 그러나 CMI의 다자화를 통한 공동펀드의 확보를 통해 향후 긴급자금을 필요로 하는 국가는 국제통화기금(IMF)처럼 일정한 자금 지원 조건을 충족하면 기금 규모 내에서 빌릴 수 있게 되었다. CMI의 다자화를 통한 공동펀드의 확보는 아시아의 금융 안정에 한결 기여할 수 있는 시스템으로 긍정적인 역할을 할 것이다.

지난 5월 재무장관회의에서 합의된 ‘치앙마이 이니셔티브(CMI)’의 다자화 문제를 조속히 완결하고 보다 심화된 형태의 역내 금융·통화 협력의 추진이 절실히 요구된다. 아울러 역내 국가간 양자 통화 스와프(BSA: Bilateral Swap Arrangements) 프로그램의 확대를 통해 시장에 대한 긍정적 신호를 확산시킬 필요가 있다.

분담금을 둘러싸고 발생했던 중·일 간의 갈등은 양국간의 상호 신뢰부족에 기인한다. 양국은 CMI의 공동펀드의 분담금 확정기준을 둘러싸고 지난한 갈등을 벌인 바 있다. 중국은 외환보유액을 기준으로 하자고 주장하는 반면 일본은 자국이 우위에 있는 국내총생산(GDP) 기준을 강조하였다. 한·중·일 3국의 분담금 비율이 어떻게 확정되느냐에 따라 의사결정권한이 크게 달라지고, 많이 분담하는 국가가 그만큼 의사결정과정에서 유리한 위치를 선점하게 되기 때문이다. 양국은 또한 협력 범위를 둘러싸고 대립한 바 있다. 일본은 호주·인도 등을 포함한 범아시아 협력을 주장하는데 반해, 중국은 CMI의 회원국을 ASEAN+3 이상으로 확대하기를 원하지 않고 있다. 이러한, 중국과 일본의 첨예한 대립은 한·중·일 협력뿐만 아니라 ‘아세안+3’ 협력을 더욱 어렵게 하고 있다.

이러한 갈등을 극복하고 동아시아 차원의 금융·통화 협력의 다자화를 진전시키기 위해서는 다음의 노력이 필요한 것으로 보인다.

첫째, 협력에 대한 각국 간 컨센서스를 모색하고, 협력을 통한 미래의 공동비전을 공유하는 노력을 진행시켜야 한다. 금융협력의 실질적 진전은 중국과 일본의 전략적 공감대의 형성을 통해서만 가능하다. 동아시아 금융협력이 실질적으로 발전되기 위해서는 협력의 결과가 어느 특정 국가에게 훨씬 더 유리한 ‘상대적 이익’을 낳는 것이 아니라, 모든 참여국들에게 이익의 균형을 가져다 줄 수 있다는 인식을 갖도록 하는 것이 매우 중요하다. 동아시아의 주도권을 두고 경쟁하고 있는 중국과 일본이 금융협력에 대한 매우 상이한 인식과 전략을 가지고 있음에 비추어 볼 때, 양국이 지역협력으로부터 대칭적 이익을 기대할 수 있다는 공동의 인식을 확보할 때만이 금융협력의 실질적 진전이 이루어 질 수 있다. 이를 위해서 우리나라는 한·중·일 3국 간 전략적 공감대의 모색을 적극적으로 추진해야 할 필요가 있다. 한·중·일 3국 간 금융협력을 포함한 경제협력의 확대 및 장기적으로는 동아시아 경제통합의 장기비전을 논의함으로써 경제협력의 전략적 공감대를 마련할 필요가 있다.

둘째, 근본적인 해결책 보다는 실행 가능한 협력방안을 모색하여 추진할 필요가 있다. 이러한 관점에서 보면, 우선은 동아시아 국가들 간 통화스와프를 확대·강화할 필요가 있다. 올해 초 합의된 1,200억불의 공동펀드화를 추진하는 한편, 양자 간 스와프 확대도 병행 추진되어야 한다. 또한, CMI가 온전한 역내 금융통화기금으로 발전하기 위해서는 IMF와의 관계설정 및 역할 중복 등의 문제를 해결해야 한다. 동아시아 국가들은 CMI를 현재로서는 “IMF를 대체하는 것이 아니라 보완하는 역할”을 지향하여 발전시킬 것이라고 명시하고 있으나, CMI가 온전한 지역통화기구로서 기능을 하기 위해서는 IMF의 역할을 일정부분 대체하고, IMF의 한계를 극복할 수 있는 방안을 마련해야 할 것이다.

셋째, 2008년 11차 재무장관회의에서 위기발생 징후를 조기에 발견하기 위한 공동 감시체제를 구축하기로 합의하고, 역내 위기감시를 위한 공동대응그룹(Technical WG

on Economic and Financial Monitoring, ETWG)을 구상하기로 하였지만, 아직도 CMI의 모니터링 기능은 매우 미약하다. CMI가 효과적으로 외환위기의 조기경보와 예방을 위한 기능을 하고 법적 구속력을 가지려면 조기경보체제 및 평시 모니터링 및 감독기능을 갖추어야 한다. 모니터링 및 기능강화를 위해서는 스왑자금의 공동 기금화 및 다자화를 진전시켜, 강제성과 구속력이 있는 체제로 발전시켜야 하는 과제를 안고 있다.

마지막으로, 아시아 역내 협력은 국제 경제시스템과 보조를 맞춰 가며 이뤄져야 할 필요가 있다. AMF(Asian Monetary Fund)의 창설과 같은 거창한 구호를 통한 아시아의 금융협력의 독자성을 강조하기 보다는 국제통화기금(IMF)과의 보완성을 강조함으로써 미국과의 불필요한 갈등의 발생을 방지하는 정치적 고려가 필요하다. 또한 동북아 협력과 글로벌 차원의 공조 간의 연계성을 확보함으로써 역내 금융협력의 국제적 지지기반을 확보하는 노력이 필요하다.

6. 결론

동아시아 국가들은 CMI의 다자화를 통해 최소 800달러의 공동펀드를 마련하기로 합의함으로써 아시아관 IMF의 창설을 위한 중요한 토대를 마련하였다. 위기발생시 당사국의 요청에 따라 참여국들이 2일 내에 소집되어 1주 내 합의(또는 2주 내 다수결에 따라)를 거쳐 자금 지원을 결정하는 체제를 마련함으로써 역내에서의 금융위기에 대해 보다 효과적으로 대처할 수 있게 되었다.

또한, 공동펀드의 재원조달 형태 및 법적으로 구속력을 갖는 단일의 다자간 협약을 통해 긴급 유동성을 공급하기로 함에 따라, 금융위기에 대한 대응체제 및 이를 위한 협력의 제도화 수준이 제고되어 향후 역내 통화기금으로의 진전을 위한 중요한 제도적 기반을 마련하였다.

특히, 중국, 일본, 한국 등의 역내 주요 국가들이 막대한 규모의 외환보유고를 유

지하고 있는 현실에 비추어 볼 때, 공동펀드의 역할이 활성화 되면 IMF로부터의 차입을 대체하여 지역 차원의 독자적인 긴급자금 지원 능력이 높아져 IMF 역할 및 영향력이 약화될 가능성이 있다.

CMI의 다자화를 통한 제도화의 진전은 역내 경제 대국인 일본과 중국의 협력이 있었기 때문에 가능했다. 일본은 1997년의 AMF 구상 및 1998년의 신 미야자와 구상을 제안한 바 있고, CMI의 확대발전을 적극적으로 지원하는 등 동아시아 금융협력의 진전에 적극적인 기여를 해왔다. 이러한 일본의 적극적 태도변화는 중국의 경제적 부상에 따른 중국과의 역내 주도권 경쟁에 대한 대응차원 및 엔의 국제화를 통한 역내 경제적 영향력의 확대를 도모하고자 하는 의도에 기인하고 있다. 일본은 중국이 상대적으로 낙후된 금융분야에서 자국의 발달된 금융시스템을 활용하여 금융협력을 주도함으로써 주도권 경쟁에서 우위를 확보할 수 있다는 점에 주목하고 있는 것으로 보인다.

중국은 일본의 엔의 국제화를 통한 역내 금융주도권을 염려하여 1997년의 AMF 구상에 반대하였으나, CMI를 중심으로 한 금융협력을 적극적으로 지지하여 왔다. 이러한 중국의 입장변화는 2001년 WTO 가입 이후 중국경제의 국제경제시스템으로의 본격적 진입에 따른 점증하는 금융시장 개방도 및 이에 따른 금융 불안에 대한 대응차원에 기인하고 있다. 또한, 중국은 일본의 금융 분야에서의 역할 확대를 견제하는 것도 중요하지만 그 보다는 미국이 참여하지 않는 역내 금융협력 제도화를 적극 지지하여 동아시아에서의 미국의 영향력을 견제하는 것을 더욱더 중요시하고 있다고 보인다. 또한, 역내 금융협력의 확대가 일본의 영향력을 제고시키는 측면이 있기는 하지만, 중국 또한 이를 통해 아세안제국 등에 대한 자국의 영향력을 확대하고 경제적·외교안보적 이익을 추구할 수 있다는 측면에서 역내 금융협력에 대한 긍정적 태도(positive-sum)를 견지하고 있다.

AMF 구상에 대해 강력히 반대하였던 미국은 현재 실질적으로 AMF의 모습으로 발전하고 있는 CMI에 대해서는 어떠한 명시적 반대는 거부의 입장을 표명하지 않았다. 이러한 미국의 CMI에 대한 온건한 태도는 동아시아 국가들이 CMI에 IMF link를

설정하는 등 CMI가 IMF를 대체하기보다는 보완하는 역할을 하도록 추진하겠다고 명시하는 등 온건한 입장에서 CMI의 확대발전을 추진함으로써 미국이 명시적으로 CMI를 반대할 명분을 가질 수 없었다는 점에 기인한다. 또한 CMI의 확대발전을 둘러싸고 전통적으로 EAS 등의 지역협력 제도화 과정에서 대립했던 일본과 중국이 협력하는 모습을 보임으로써, 미국이 명시적으로 반대할 수 있는 유인이 강하지 않았다. CMI를 통한 동아시아 국가들의 독자적 발언권의 강화 가능성에 직면하여, 미국은 CMI를 명시적으로 반대하기보다는 IMF의 지분확대를 요구하는 동아시아 국가들의 요구를 수용함으로써 오히려 동아시아 국가들의 CMI 추진 동력을 약화시키려는 모습을 보였다.

CMI가 AMF와 같은 형태의 독자적인 지역 금융기구로 발전한다면 이는 국제통화 기금(International Monetary Fund, IMF)으로 대표되는 기존의 국제금융구도(international financial architecture)의 역학관계에 중대한 변화를 의미할 것이다. 1990년대 이후 국제금융시장의 불안정성이 증가 및 이에 대한 IMF의 적절한 대응의 실패에 따라 IMF의 역할 및 지위에 대한 심각한 문제제기가 이루어져 왔다. 또한, 현재의 미국발 금융위기의 발생 및 진행과정에서 IMF는 어떠한 건설적인 역할도 수행하고 있지 못하다. 이러한 점을 고려하면, CMI로 발전되는 동아시아의 독자적 금융협력의 가시적 진전은 국제금융구도의 근본적 변화가능성을 내포하고 있다.

정치, 경제, 군사적으로 동아시아 지역에서 패권적 지위를 유지하고 있는 미국이 이 협력과정에 참여하고 있지 않다는 점에서 CMI를 통한 동아시아 국가들의 독자적 금융협력의 제도화는 미국의 금융 분야에서의 영향력의 상대적 쇠퇴를 초래할 가능성을 내포하고 있다. 최근 중국의 경제적 영향력의 증대 및 공세적인 지역협력 정책에 따라 지역협력 과정의 주도권 경쟁에서 열세의 위치에 있는 일본은 자국의 앞선 금융시스템 및 풍부한 외환보유고를 활용하여 금융협력 분야에서의 중국의 추격을 따돌리려고 하고 있으나, 중국 또한 CMI를 통한 금융협력에 적극 참여함으로써 CMI의 진전에 따라 금융협력 분야에서도 중·일 간의 주도권 경쟁이 심화될 가능성이 커지고 있다.

한편, G20 정상회의의 1차 및 2차 선언문은 금융시장 안정성 유지 및 유사시 긴급 유동성 공급을 위한 IMF의 재원확충 및 감시기능 강화를 주요 개혁방안으로 제시하고 있으나, 금융위기 방지 및 대응을 위한 지역차원의 금융협력의 필요성에 대해서는 언급하고 있지 않았다. G20 정상회의에서 IMF 등 국제금융기구의 개혁을 통한 국제적 금융위기 방지 및 대응체제의 구축이 단기간에 이루어지기는 어렵다는 점을 고려하면, 현실적으로 개도국의 입장에서는 동아시아, 남미, 중동 등에서 현재 진행되고 있는 지역차원의 자구노력, 즉 독자적 지역금융협력을 통한 유동성 확보 메커니즘 구축 노력을 강화할 수밖에 없을 것으로 전망된다.

장기적으로 볼 때, IMF의 재원확충을 통한 유동성 공급능력의 확대는 유사시 국제유동성 공급자로서의 IMF의 독점적 지위를 강화시킴으로써 치앙마이 이니셔티브(CMI)와 같은 지역차원의 금융협력의 추진동력을 약화시킬 가능성이 있다. 이는 유사시 유동성 확보를 위한 필요성이 여전히 존재하는 우리나라의 입장에서는 결코 바람직스러운 결과라고 보기 어렵다. 오히려, 국제금융체제 개편이 IMF의 재원확충을 통한 국제 유동성 공급구조의 독점화 강화로 귀결되는 것보다는 국제유동성 공급구조가 다원화—IMF 뿐만 아니라 CMI의 다자화와 같은 지역차원의 유동성 공급체제의 마련 및 다양한 형태의 양자간 스왑협정체결 체결—되는 것으로 귀결되는 것이 우리나라의 입장에서는 더욱 바람직스럽다.

이 점에 있어서 막대한 외환보유고를 확보하고 있어 긴급유동성 지원에 대한 요구가 크지 않은 중국이나 일본의 재원확충을 포함한 IMF의 개혁문제에 대한 입장은 우리나라와 다르게 나타날 수 있음을 유념할 필요가 있다. 따라서, 우리나라는 CMI의 다자화 및 역내 채권시장 활성화를 중심으로 한 동아시아 금융협력을 적극적으로 추진하는 한편, 지난 후쿠오카 한·중·일 3국 정상회의에서 합의한 바와 같이 G20 정상회의에서의 3국 공조의 효과적 추진 차원에서 이 문제에 대해 중국 및 일본과의 면밀한 협력이 필요한 것으로 보인다.

마지막으로, 동아시아 지역의 금융시장 안정성 제고를 위해 지역차원에서 “동아시아

아 금융안정포럼(EAFSF: East Asia Financial Stability Forum)”의 창설을 적극 고려해 볼 필요가 있다. 치앙마이 이니셔티브(CMI) 다자화 이후 그 기능을 제고하고, 역내 채권시장을 활성화(ABMI)하기 위해서는 역내 시장 감시기능의 강화가 필수적이다. 동아시아 차원에서 시장감시 체계강화를 위한 독립감시기구를 설립하는 것에는 이미 합의가 이루어져 있으나, 그 구체 논의는 아직 진행되지 않고 있는 바, 이를 적극적으로 추진하여 지역차원에서의 금융시장 조기경보 시스템을 강화해야 할 것이다.

지난 2008년 11월 15일 워싱턴에서 개최된 G20 금융정상회의에서 한국은 G20 재무장관회의의 2010년 의장국으로서 브라질(2008년 의장국) 및 영국(2009년 의장국)과 함께 중요 3국(management troika)을 구성하고, 차기 G20 정상회의의 준비책임을 맡게 됨에 따라, 향후 국제금융 체제의 재편논의 과정에 참여하여 상당한 수준의 역할을 할 수 있는 기반을 마련하게 되었다. 세계적 차원에서의 국제금융체제의 개편논의에 적극적으로 참여하는 것은 우리의 국제적 위상과 역할을 확보한다는 점에서 의미가 있다. 하지만, 독자적 협상력의 강화라는 측면에서 지역차원에서의 금융협력을 통한 대응 또한 매우 중요하다. 이러한 점에서 미국발 금융위기는 동아시아 금융협력의 진전을 위한 중요한 모멘텀을 제공한다고 할 수 있다.

향후 CMI의 다자화 및 공동펀드의 설립, 그리고 감독기능 강화를 포함한 제도화의 진전이 예상되며, 이를 위한 상설 사무국의 설치 문제가 대두되고 있다. 중·일·양국 중 어느 한 나라가 상설사무국을 유치하는 것은 양국간의 경쟁관계에 비추어 볼 때 어려울 것으로 예상되며, 이에 따라 사무국 유치는 한국과 아세안 간의 경쟁이 될 가능성이 높다. 향후 동아시아 금융협력의 중요성을 감안하여 상설 사무국의 한국 유치를 적극 고려해야 할 것이다.

한국은 최근의 일련의 CMI 제도화 과정에서 건설적인 중재자의 역할을 함으로써 CMI의 확대발전에 크게 기여하여 왔다. 한국은 2006년 실무회의 의장국으로서 각종 실무회의를 통해 강화된 CMI의 핵심적인 의사결정 방안의 idea를 제시하였으며, 외환 위기의 사전방지를 위한 역내 surveillance 기능의 강화에도 한국이 개발한 조기경보시

스텝(EWS)을 바탕으로 7개국에 설치된 Surveillance 기구 간의 공동감시 체제 구축을 이끌어 낸 바 있다. 한국은 향후에도 CMI의 AMF로의 발전과정에서 주도적이고 건설적인 역할을 지속해야 할 것이다.

동아시아 금융통화협력의 다자화: 아시아통화기금 창설을 중심으로

1. 서론
2. 다자주의(multilateralism)와 다자화(multilateralization)
3. 치앙마이 이니셔티브, 동아시아 다자 금융통화 협력
 - 1) 치앙마이 이니셔티브
 - 2) 치앙마이 이니셔티브 다자화
(Chiang Mai Initiative Multilateralization)
4. 동아시아 금융통화 협력의 다자화: 아시아통화기금
(asian monetary fund)
 - 1) 치앙마이 이니셔티브 다자화 대 지역통화기금
 - 2) 아시아통화기금의 구성 요소
 - 3) 아시아통화기금 창설 전망
5. 한국의 외교적 대응
 - 1) 아시아통화기금 설립 외교에 대한 체계적 점검
 - 2) 아시아통화기금 창설에 대한 국제적 지지 조성
 - 3) 아시아통화기금 설립에 대한 다경로 접근
6. 결론

1. 서론

1997년 외환위기를 겪으면서 한국은 경제에 있어서 금융의 역할에 대해 180도 다른 인식을 갖게 되었다. 1960년대에 시작된 한국의 경제발전 전략은 제조업에 중심을 두었고 금융을 제조업에 종속시키고 그러한 관계가 경제발전에 유리하다는 사고를 갖고 있었다.¹⁾ 그러나 1990년대 말의 외환위기는 그러한 한국의 경제구조, 특히 금융부문이 위기에 취약함을 노정시켰다. 관치 금융으로서 자본의 효율적인 배분 역할을 수행하지 못했고, 국제금융의 세계화가 진행되고 있는 상황에서 이러한 전근대적인 금융체계는 국제금융자본에 무기력할 수밖에 없었다. 한국은 1990년대 말 외환위기를 통해 두 가지의 큰 교훈을 배웠는데 하나는, 금융을 경제의 독자적인 섹터로 확립시켜서 자본의 효율적인 배분 역할을 수행하게 할 것과, 다른 하나는, 현대적 금융자본주의시대에 부합하는 위기대응 능력을 갖추어야 한다는 것이었다. 외환위기 이후에 실시된 구조 조정에서 첫 번째 교훈은 자유화와 경쟁의 원칙에 기초하여 금융업의 통폐합과 자본시장의 완전한 개방으로 나타났고, 두 번째 교훈은 수출에 주력하면서 외부충격을 흡수하기에 충분한 외환을 축적하는 것으로 나타났다. 그리하여 2007년 말까지 한국은행이 보유한 외환은 2,600억 달러를 상회하였다. 또한 한국은 외환위기 시에 긴급 유동성을 공급받을 수 있도록 2000년에 동아시아의 다른 12개 국가들과 양자 차원의 치앙마이 이니셔티브(Chiang Mai Initiative)에 가입하였다.

이러한 금융개혁에도 불구하고 한국은 2008년에 또다시 외환 부문에서 위기와 유사한 상황을 겪었다. 한국 원화의 대(對)달러 환율은 2007년 하반기부터 평가절하되기 시작하였는데 2008년 2/4분기부터는 절하 속도가 빨라졌을 뿐만 아니라 급락과 급등을 반복하는 혼조 속에서 달러 수급에 상당한 불안정을 보였다. 그런데 2008년의 외환 불안 상황에서 특기할 점은 1990년대 말의 외환위기가 상당 부분 급속 성장과정에서 발생한 구조적 문제를 한국이 적기에 자체적으로 해결하지 못하여 발생한 것이었다

1) 왕윤중 외(2000) 『동북아 경제협력: 금융협력』 대외경제정책연구원 동북아 경제협력 연구 시리즈 200-01.

면, 2008년의 외환 불안은 한국이 직접적인 원인 제공자가 아니었다는 점이다. 원화의 대달러 환율의 급속한 절하에는 에너지 가격 급상승에 따른 경상수지 악화, 국채 만기 상환 도래 및 은행권의 해외 자금조달과 운용상의 만기 불일치(mismatch)가 작용하였고, 미국발 금융위기로 외국 투자자본의 급격한 자금 회수가 환율을 더욱 악화시킨 것이었다.

원화의 대달러 환율을 안정시키기 위해 한국은행은 2008년에 공개적으로 외환시장에 개입하였다. 그런데 일반 대중의 이해와는 달리 한국은행이 보유하고 있었던 2,600억 달러 중에서 실제로 환율 방어에 사용할 수 있는 외환의 양은 한정되어 있어서, 한국은행의 외환시장 개입은 환율 안정에 큰 효과를 나타내지 못하였다. 달러 유동성 불안이 약 1년간 지속되면서 국내외적으로 10년 전의 IMF 사태와 유사한 외환위기로 발전할 수 있다는 우려가 생겨나기도 하였다. 정부는 외환 유동성 불안을 극복하는 방안으로 2008년 10월에 미국과 300억 달러에 해당하는 원화와 달러를 교환하여 환율을 안정시키는 통화스왑협정을 체결했다. 한-미 통화스왑협정 발표 직후 원화의 대달러 환율이 급격히 절상되었으나 그 효과는 단기에 그쳐 한-미 통화스왑이 외환 유동성에 대한 근본적인 해결책이 아니었음을 보여주었다.

2008년 하반기에 한국이 외환 부문에서 겪은 유사 위기상황은 자연스럽게 제도화된 긴급 유동성 공급 기제에 대한 관심을 높였다. 이러한 관심은 한국 경제의 규모와 대외의존성으로 볼 때 외환과 관련된 문제들은 일정 정도 불가피하므로, 제도화된 유동성 공급 기제를 통해 최소한 투기적 자본의 이동에 대한 방어와 주요 국제 통화들에 대한 원화 환율의 변동성만큼이라도 줄이는 것이 필요하다는 인식에 기초한다. 또한 세계적으로 국제통화기금(International Monetary Fund)이라는 긴급 유동성을 공급하는 기제가 존재하지만 이미 경험적으로 국제통화기금이 제공하는 유동성으로는 불충분할 수 있고 금융통화와 관련하여 국제적 환경이 변화하였다는 인식도 영향을 주었다. 그리하여 한국은 2000년에 가입한 양자간 통화스왑협정인 치앙마이 이니셔티브의 다자화(multilateralization)를 조기에 완결하여 제도화된 유동성 공급 기제로 활

용하는 것에 관심을 갖고 있다. 2000년대 중반부터 한국은 치앙마이 이니셔티브의 다자화를 적극적으로 주장하였으며 유동성 공급 규모, 분담금, 유동성 공급 조건 등 다자적 긴급 유동성 공급기제의 기본 구성요소들에 대해 참가국들의 합의 형성을 촉진하였다.

치앙마이 이니셔티브의 다자화는 기본 구성요소들에 합의가 이루어짐으로써 현재까지는 순조롭게 진전되어 왔다고 말할 수 있다. 그런데 치앙마이 이니셔티브 다자화가 무엇을 최종 목표로 하는지 분명하지 않다는 문제가 있다. 치앙마이 이니셔티브의 다자화는 단순 유동성 공급을 최종 목표로 할 수도 있고 또는 동아시아 지역 통화 통합을 목표로 할 수도 있다. 한국뿐만 아니라 다른 아시아 참가국들은 치앙마이 이니셔티브 다자화의 목적을 명확히 규정하지 않고 또는 암묵적인 합의를 전제하고 다자화를 진행하고 있다고 할 수 있다. 유럽과 달리 통화통합을 최종목표로 명시하고 시작하지 않기 때문에 치앙마이 이니셔티브 다자화의 최종 목표는 시간의 흐름과 함께 드러나게 될 것이다. 즉 각각의 참가국들이 전제하고 있는 치앙마이 이니셔티브 다자화의 최종 목표는 남아 있는 다자화와 관련된 세부사안들에 대해 합의하는 과정에서 노출될 것이고 다자화의 완성도에 영향을 미칠 것이다. 뚜렷한 최종 목표를 설정하지 않고 치앙마이 이니셔티브의 다자화를 추진한다는 것은 국제적 환경의 변화를 반영하며 유동적으로 나아갈 수 있는 가능성과 반대 방향성 없이 중단될 수 있는 가능성 모두를 포함하고 있다.

이에 본 연구는 치앙마이 이니셔티브의 다자화 시도를 국제관계의 다자주의 이론적 관점에서 재조명하고자 한다. 지금까지 치앙마이 이니셔티브의 다자화에 관한 연구는 다자주의의 장점과 양자주의의 단점을 비교, 강조하였을 뿐 그러한 시도가 참가국들의 이해관계에 따라 다양한 결과로 나타날 수 있다는 전제하에 치앙마이 이니셔티브의 다자화를 고찰하지 않았다. 치앙마이 이니셔티브의 다자화 시도는 단순 유동성 공급 기제에서 지역통화 통합에 이르기까지 다양한 결과로 나타날 수 있다. 본 연구는 치앙마이 이니셔티브 다자화의 이상적인 결과를 아시아통화기금(asian monetary

fund)²⁾ 창설로 규정하고 양자주의적 치앙마이 이니셔티브가 아시아통화기금으로 전환되는 조건과 협상 과정에 관해서 연구하여 기존 연구의 한계를 보완하고자 한다.

본 연구는 다음과 같이 구성되어 있다. 제2장에서는 국제관계에서 다자주의와 다자화가 일반적으로 의미하는 바와, 긴급 유동성 공급 문제와 일반적인 다자주의 사이의 정합성을 확인한다. 제3장에서는 지금까지 치앙마이 이니셔티브의 다자화 추진의 구체적 성과와 한계를 지적하고, 제4장에서는 일반적인 다자주의의 관점에서 볼 때 동아시아 긴급 유동성 공급의 이상적인 다자주의로서 아시아통화기금을 제시한다. 아시아통화기금의 구성 요건과 다자주의의 성공조건, 즉 그러한 구성 요건을 충족시키는 데에 필요한 국제적 환경을 분석할 것이다. 마지막으로 아시아통화기금 창설을 위한 역내 협력 과정에서 예상되는 문제점과 이에 대한 한국의 외교적 대응을 고찰할 것이다.

2. 다자주의(multilateralism)와 다자화(multilateralization)

명목적으로 다자주의는 3개 또는 그 이상의 국가들이 모여서 정책을 조율하는 것으로 정의된다. 다자화란 국제관계 운영 방식을 양자주의(bilateralism)에서 다자주의로 대체하는 것을 말한다. 다자주의는 2개국에 참가하는 양자주의(bilateralism)와 참가자 숫자뿐만 아니라 질적으로도 양자주의와 구별되는 특징을 갖고 있다. 다자주의가 특별한 이유는 단순히 3개 이상의 국가들이 모여서 정책을 조정하여서가 아니라, 일반화된 원칙(generalized principles)에 입각하여 3개 또는 그 이상의 국가들의 정책을 조율하기 때문이다.³⁾ 일반화된 원칙이란 관련된 특정 국가 또는 구체적 상황에 존재

2) 아직 창설되지 않았으므로 영문 소문자로 표시한다.

3) John G. Ruggie(1992) "Multilateralism: The Anatomy of an Institution," *International Organization* 46 (3): 561-98.

하게 될 지도 모르는 전략적 특수성에 관계없이 어떤 범주에서 적절하다고 여겨지는 국가들의 행위를 미리 규정해 놓는 것이다. 3개 국가 이상에 일반화된 원칙을 적용하는 다자주의의 좋은 예는 자유무역을 위한 “최혜국대우(MFN: Most Favored Nation)” 조항이다. 최혜국대우는 모든 국가들이 그들의 모든 무역대상국들을 무역조건에 있어서 동등하게 대우할 것을 요구한다. 이와 대조적으로 양자주의적 자유무역은 미리 정해놓은 특정한 근거 또는 전략적 특수성에 기초하여 무역대상국들을 차별 대우하게 된다.

위의 다자주의의 정의에는 다자주의를 다른 형태의 국제 협력과 구별하는 두 가지의 추가적인 특징을 내포하고 있다. 하나는 불분할성(indivisibility)이고 다른 하나는 확산적 상호주의(diffused reciprocity)이다. 불분할성은 어떠한 국가도 협력의 혜택과 의무로부터 배제되지 않는다는 의미인데, 다자주의의 불분할성은 한 국가에 대한 공격을 전체에 대한 공격으로 보고, 서로가 서로에게 보호를 제공하는 집단안보(collective security, one-for-all-and-all-for-one)에서 가장 잘 나타난다. 다른 한편, 확산적 상호주의는 국가 간에 주고받는 혜택의 총량이 장기적으로 균등한 것을 의미한다. 양자주의 하에서는 각 관련국들이 매 상황마다 동일한 양의 혜택을 동시에 맞교환할 것이 기대되지만 확산적 상호주의는 매 상황마다 국가들이 동일한 양의 혜택을 교환하지는 않지만 그들 관계에서 혜택의 총량이 장기적으로 유사할 것을 상정하고 또 그것을 수용한다.⁴⁾ 국제관계에서 일반화된 원칙, 불분할성, 확산적인 상호주의라는 3개의 다자주의 요건을 모두 만족시키는 것은 쉽지 않아 보인다. 진정으로 다자주의적인 국제제도는 1945년 이후에서야 나타났으며 그 숫자도 그리 크지 않기 때문이다.

다자주의는 3단계로 진행되는 국제 협력에서 작동할 수 있다. 다자주의가 작동할 수 있는 첫 번째 단계는 국가 간의 합의 과정이다. 국가들은 일방적으로 결정하고 그것을 타국에 부과할 수도, 일련의 양자 합의를 통해 공통 결정에 이를 수도 있지만 모

4) Robert O. Keohane(1986) “Reciprocity in International Relations,” *International Organization* 40 (1): 1-27.

든 관련국들이 모여 동시에 합의에 이를 수도 있기 때문이다. 둘째, 다자주의는 국가의 결정을 적용하는 범위에서도 작동할 수 있다. 국가들은 결정한 사항을 협상에 참여한 국가들에만 적용할 수도 있고, 협상에 참여하지 않은 국가들에게까지 광범위하게 적용할 수 있기 때문이다. 마지막으로 다자주의는 이행 단계에 적용될 수 있다. 이행 단계에서 중심적인 문제는 합의사항 이행 여부를 감시하고 강제하는 것이다. 합의사항의 이행과 강제는 매우 중앙집권적인 방식에서부터 완전히 분권화된 방식에 이르기까지 다양한 방식을 활용할 수 있다. 이러한 3단계의 국제 협력 과정에서 다자주의는 선택적으로 적용될 수도 있다. 예를 들어서, 국가들은 협상 단계에서는 다자주의를 따를 수 있지만 결정의 적용 범위와 합의사항 이행과 집행에는 적용시키지 않을 수 있다.

국제 협력이 다자주의에 기초해 있을 때에 그 국제 협력은 일방주의나 양자주의 등 다른 국제 협력 형태들이 결여하고 있는 적응력과 재생산 능력을 갖추고 있어서 국제 협력을 안정시키는 데에 기여한다.⁵⁾ 일방주의나 양자주의는 관련되어 있는 한 행위자만의 변화로도 협력관계가 와해될 수 있다. 이에 반해서 다자주의는 한 행위자에게 변화가 발생하더라도 나머지 참가국들에 의해서 협력관계가 유지될 수 있는 장점을 갖고 있다. 다자주의에 참가하는 국가들이 협력 모드를 쉽게 포기하지 못하는 이유는 바로 이러한 제도적 안정성이다. 다자 협력을 확립하는 데에 들인 비용과 다자 협력이 가져다 준 혜택에 대한 고려, 그리고 협력관계를 통해서 형성된 국가들간에 존재하는 공통 이익이 지속될 것이라는 기대를 갖고 있기 때문이다.⁶⁾ 다자주의에 참가하는 국가들의 권력 관계가 변하더라도 국제 협력은 지속될 가능성이 높다.

다자주의는 국가간 상호작용의 패턴이지 규범적 표준은 아니다. 그러므로 다자주의는 비형식적(informal)으로 행해질 수 있다. 그런데 다자주의라는 총칭적 제도는 형식적인 다자 국제기구와 구별되어야 한다. 다자주의 국제기구는 2개 이상의 회원국을 포함하는 형식적인 조직이다. 다자 국제기구는 투표 또는 합의 절차와 같은 정

5) John G. Ruggie(1992).

6) Robert O. Keohane(1984) *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton, NJ: Princeton Univ. Press).

책결정으로 정의되는 제도화된 행위이다. 그럼에도 불구하고 다자주의 규범과 형식적 국제기구 간에 깊은 관계가 존재한다. 이슈 영역 별로 다자주의 규범은 다자 국제기구의 형성으로 형식화되는 경향이 높다. 반드시 그러한 것은 아니지만 다자 국제기구들은 다자주의의 일반화된 원칙, 불분할성, 확산적 상호주의를 협력 원칙으로 하여 조직되고 투표, 만장일치제, 사무국 등과 같은 기제들은 협상, 결정의 적용 범위, 합의사항의 이행 감독과 집행이라는 국제 협력의 3단계에서 다자주의가 실현되게 하는 장치들이므로 다자 국제기구는 다자주의를 체현(體現, embodiment)한다고 볼 수 있다.

다자 국제기구들은 국제 협력에서 다자주의 방식의 유지를 용이하게 하는 역할을 한다. 국제기구가 다자주의를 얼마만큼 반영하여 조직되었느냐에 따라 다자주의에 입각한 국제 협력의 결과가 달라지고 이는 다시 국제 협력에서 다자주의의 가치를 높이는 데에 기여한다. 다자 국제기구의 유용성은 2차 세계대전 이후에 국제기구들을 창설하는 동력에 나타나 있다. 이들 국제기구들은 1차 세계대전 이후에 창설된 국제기구들보다 다자주의를 협력 원칙으로 받아들이는 데에 있어서 더 진보되어 있다.

그럼에도 불구하고 실제로 다자 국제기구들이 다자주의 규범을 수용하는 정도에서 큰 차이가 있음을 발견한다. 다자 국제기구들이 다자주의를 조직 원리로 받아들이는 정도에서 보이는 차이는 그 국제기구가 다루려는 이슈와 참가국들의 이해관계를 반영한다. 다자주의의 선택은 효율성의 문제라고 볼 수 있는데, 특정 이슈 영역의 전략적 딜레마, 즉 참가국들의 동시적 협력의 절실성과 이해관계의 양립성에 대한 고려가 국가들로 하여금 다자 국제기구에서 다자주의 원칙을 적용하는 정도에 영향을 미친다. 또한 이슈 영역에서의 국제 협력에 상당한 이해관계를 갖고 참가국들의 협력을 촉진하기 위해 물질적 인센티브 제공 등 지도적인 역할을 담당할 국가가 존재하는가라는 국가들의 권력도 다자 국제기구가 다자주의를 수용하는 정도에 영향을 미친다. 국가들의 이해관계에 따라 다자주의의 수단적 가치, 즉 다자주의가 문제 해결을 위한 협력을 촉진하는 정도는 다르게 판단될 수 있다. 그리하여, 국익 추구를 우선시 하는

국가들은 다자주의가 자신들의 목적 달성에 유리할 때에만 다자주의에 의존한다고 볼 수 있다.⁷⁾

다자주의는 국제협력을 지배하는 규범의 특성과 협력이 일어나는 장(場)인 형식적인 국제기구들의 다양성을 묘사하는 데에 유용한 개념이다. 다자주의가 국제관계에서 중요한가라는 질문보다는 다자주의와 대안적인 조직 형태가 국제 협력에 유용한지에 초점을 두어야 한다. 실제로 다자주의는 어떤 조건하에서는 비효율적일 수도 있는데 그러한 조건하에서는 대안적인 방법이 국제협력을 촉진하는 데에 더 효율적일 수 있다. 다자주의 자체가 목표라기보다는 수단이며 문제 해결을 위한 협력이라는 목적에 있어서 대안적인 상호작용 방식이 다자주의와 동일하거나 더 우월할 수도 있다.⁸⁾ 국가들이 다자주의에 의존하지 않는다고 해서 국가들이 협력하기를 거부한다는 의미로 볼 수 없다. 그러므로 이슈 영역에서 전략적 상호작용이라는 근본적인 문제에 초점을 맞추는 것은 다자주의 제도와 다자주의 국제기구의 성공적 활용 가능성에 대한 답을 제공한다.

본 연구의 주제 이슈인 금융·통화 협력에 다자주의와 형식적 다자 국제기구를 적용하기 위해 금융·통화 이슈의 전략적 특징을 파악할 필요가 있다. 국제적 금융·통화, 특히 금융·통화의 안정은 공공재(public good)의 성격을 갖는다. 공공재는 일단 생산되고 나면 다른 행위자들이 그의 혜택을 받는 것을 배제하지 못한다(비배제성, nonexcludability). 공공재의 비배제성은 2가지의 집단행동문제(collective action problems)를 발생시킨다. 하나는 공공재 생산의 문제로서, 모든 행위자들에게 혜택이 돌아가므로 행위자들은 무임승차(free-riding)할 인센티브가 존재한다는 것이다. 공공재와 관련된 또다른 집단행동문제는 공공재의 유지의 문제이다. 공공재 유지의 문제는 공공재 생산과 관련된 집단행동문제 발생과 동일한 이유에서 행위자들은 확립된 규칙과 원칙들을 지키지 않을 인센티브가 존재한다는 것이다. 규칙과 원칙으로부터의 이탈이 제대

7) Lisa L. Martin(1992) "Interests, Power, and Multilateralism," *International Organization* 46 (4): 765-792.

8) *Ibid.*

로 감지되지 않기가 쉽기 때문이다. 집단행동문제는 관련된 행위자들이 상호 정책을 조정함으로써만 해결될 수 있다. 모든 행위자들이 무임승차할 인센티브를 거부함으로써 차선의 결과를 방지하는 것이다. 이것은 다시 말해서 국제 금융·통화 협력은 다자주의를 필요로 한다는 의미이다.

그러나 국제 금융·통화 이슈가 감시와 강제 없이 협의만으로는 협력을 보장할 수 없다. 규범 위반이 제대로 감지되지 않을 수 있으므로 다른 행위자들의 행동에 대한 광범위한 정보가 필요하고 위반에 대해 책임을 물을 필요가 존재한다.⁹⁾ 그러므로 다자주의적 금융·통화 이슈에서 협력을 보장하기 위해서 형식적인 다자 국제기구의 활용이 필요해진다. 금융·통화 이슈에 있어서 행위자들은 합의된 규범 이행을 양자적으로 감시하고 강제할 수도 있지만 이를 형식적인 국제기구에 위임하면 중앙집권적으로 효율적으로 처리할 수 있다. 이 경우에 형식적인 다자 국제기구는 상당한 규모와 권위를 갖출 것이 요구된다. 한편, 국제 금융·통화 이슈에 대한 비형식적 다자주의 협력에서 형식적 다자 국제기구로의 이동은 비용이 많이 들으므로 국제 금융·통화 협력에 강력한 이해관계를 갖고 있는 국가의 역할이 필요하다. 1945년 이후에 국제 금융·통화 협력에서 중앙집권적인 감시, 강제기제는 국제통화기금에 의해 수행되었으며 국제통화기금의 창설에서 미국의 역할은 이를 잘 증명한다.

3. 치앙마이 이니셔티브, 동아시아 다자 금융통화 협력

1) 치앙마이 이니셔티브

1990년대 말 외환위기를 겪으면서 동아시아 국가들은 외환위기의 재발과 위기 발생 시 그것이 역내로 전파되는 것을 방지하기 위해 역내 단기 외환 유동성 공급 기제 구

9) Duncan Snidal(1985) "Coordination Versus Prisoners' Dilemma: Implications for International Cooperation and Regimes," *American Political Science Review* 79(4): 923-42.

축에 관심을 갖게 되었고, 그것은 2000년 아세안(ASEAN) 10개국과 한국, 중국, 일본 3국(ASEAN+3) 사이에 치앙마이 이니셔티브 통화스왑협정 체결로 결과되었다. 기본적으로 국제통화기금이 제공하는 구제자금이 외환 유동성 위기를 해결하는 데에 부족하고 금융의 자유화와 세계화로 금융위기 발생 가능성이 높아진 상태에서, 동아시아 국가들 간의 경제적 상호의존이 한 국가에서의 금융위기가 지역 전체로 전파되는 것을 용이하게 한다는 공통 경험을 배경으로 한다. 이것은 동시에 동아시아 국가들이 국제경제의 불안요소에 대해 공동 대응해야 할 필요에 대한 인식도 형성하여 채택된 조치이다.

치앙마이 이니셔티브는 1977년에 도입된 “아세안통화스왑협정(ASEAN SWAP Arrangements)”에 한·중·일 3국이 추가로 참여하여 확대된 형태이다. 아세안통화스왑협정은 아세안 5개국(태국, 말레이시아, 싱가포르, 인도네시아, 필리핀) 간의 다자간 긴급 자본 공여체제였는데, 이에 한국, 일본, 중국이 참여하면서 양자간 통화스왑체제(Bilateral Swap Arrangements)가 추가되었다. 한국, 중국, 일본 3국 사이에는 별도의 통화스왑협정이 체결되었다. 따라서 치앙마이 이니셔티브는 아세안통화스왑협정과 양자간 통화스왑체제의 연계망으로 구성된 단기 외환 유동성 지원체제이다.

치앙마이 이니셔티브 협정국들은 외환 유동성 위기를 맞을 경우 중앙은행들 간에 자국 통화를 맡기고 국제통화(미국 달러 등)를 상대 협정국으로부터 3개월간(7회 연장 가능) 차입하게 된다. 통화스왑은 국제통화기금의 구제금융 프로그램의 도입에 연계되어 있는데, 합의된 스왑액의 10%는 국제통화기금의 구제금융 프로그램 도입 없이도 양국간 합의만으로도 지원받을 수 있다. 이 비율은 2005년에 20%로 상향 조정되었다. 치앙마이 이니셔티브 내에서 2005년 11월까지 16개의 양자 통화스왑협정이 체결되었고 합의된 총 스왑 규모는 약 395억 달러에 달하였다. 또한 치앙마이 이니셔티브 협정국들은 자본이동에 대한 적실성 있고 표준화된 정보 교환을 통해 역내 금융위기를 방지하고자 재무차관들로 이루어지는 “경제동향 검토 및 정책 대화(Economic Review & Policy Dialogue)”를 설립하고 외환위기 조기경보체제도 공동으로 개발하였다.

치앙마이 이니셔티브는 동아시아에서 독자적인 유동성 공급 기제 차원뿐만 아니라

지역경제협력 차원에서도 중요한 성과로 평가된다. 동아시아는 국가간 상호보완성과 협력의 잠재적 가치에도 불구하고 다른 지역보다 지역통합 움직임이 더디게 진행되고 할 수 있는데, 치앙마이 이니셔티브는 외부 세력의 개입 없이 지역 전체를 포괄하는 최초의 협력으로서의 의의를 갖기 때문이다. 치앙마이 이니셔티브가 향후 더 광범위한 아시아 지역 금융협력을 위한 초석이 될 수 있는 제도적 협력의 맹아라는 기대가 존재하였다. 더 나아가서 치앙마이 이니셔티브는 무역과 같은 다른 분야에서도 지역협력을 자극할 수 있다. 상호적인 유동성 공급 기제의 존재는 경제 환경의 안정화를 통해 역내 무역과 투자를 증대시키는 효과를 가진다. 역내 교역의 활성화는 동아시아 지역의 외부 의존도를 상대적으로 낮추면서 독자적인 성장 능력을 확충하는 데에 기여할 수 있다.

동아시아 지역협력에서 갖는 의의에도 불구하고 양자적 치앙마이 이니셔티브는 유동성 공급 기제로서 다음과 같은 문제를 갖고 있었다. 첫째, 통화스왑이 일어나려면 협정국별로 개별 협의가 진행되어야 하므로 협의에 드는 시간과 비용(소위 transaction cost)이 높고 그 과정에서 유동성 지원 효과는 지연, 분산될 수 있다. 그리고 치앙마이 이니셔티브는 자금공급과 관련된 세부사안들을 양자 간 합의에 위임하는 방식을 취하고 있고 스왑계약 이행을 강제할 기제를 결여하고 있다. 자의적 참여제도로 인해 제도적으로 불안정했다고 할 수 있다. 둘째, 증가하는 국제 금융거래의 규모와 동아시아 국가들의 상호의존성에 의한 위기 전파 가능성을 고려할 때에 합의된 스왑 규모가 충분히 컸다고 볼 수 없다. 위기 시에 제공되는 자금은 투기적인 공격을 충분히 방어할 수 있다고 시장에서 신뢰할 수 있는 정도의 규모가 되어야 한다.¹⁰⁾ 이러한 관점에서 볼 때 395억 달러라는 합의된 스왑총액은 많이 부족했으며, 더구나 계약금액은 쌍방간의 금액을 이중 계산하고 있으므로 실제로 한 국가가 활용할 수 있는 자금규모는 훨씬 줄어들게 되며 국가별로 스왑할 수 있는 양에도 상당한 차이를 보이게 된다.

10) 윤덕룡(2005) “치앙마이 이니셔티브(치앙마이 이니셔티브): 현황과 개선방향,” 『KIEP 세계경제 Focus』 (2005. 9): 54-63.

셋째, 통화스왑액의 90%(나중에 80%)가 국제통화기금 구제금융에 연계된 것도 문제이다. 이것은 치앙마이 이니셔티브가 지역 유동성 공급기체로서 실질적 의미를 상실한다는 측면이 있다. 또한 치앙마이 이니셔티브는 심각한 위기 상황의 발생 후에만 작동하게 하는 것이어서 원래 의도인 위기 예방 효과를 약화시킨다.¹¹⁾ 위의 유동성 공급규모 문제점과 관련시켜 볼 때, 국제통화기금의 구제금융 없이 지원받을 수 있는 통화스왑액의 10%(후에 20%)도 위기 예방 효과를 갖는다고 볼 수 없다. 마지막으로, 아세안의 후발가맹국들(베트남, 캄보디아, 라오스, 미얀마, 브루나이)은 양자간 통화스왑협정에서 제외되어 있는데, 이것은 다자주의의 불분할성 원칙에 위배된다. 이들 국가들의 외환 수요나 역내 경제에서의 비중이 낮다고 하더라도 이들 국가들을 제외한 유동성 공급 기체는 그 자체로서 불완전한 것이었으며 심리적으로 지역 단결력에도 바람직하지 않은 것이었다.

2) 치앙마이 이니셔티브 다자화(Chiang Mai Initiative Multilateralization)

16개 양자 통화스왑협정들의 느슨한 네트워크 형태로 이루어진 치앙마이 이니셔티브의 역내 유동성 위기관리에서의 한계에 대해 동아시아 국가들은 2000년대 중반부터 다자화를 통해 극복을 시도하였다. 치앙마이 이니셔티브의 다자화는 통화스왑이 유동성 위기 발생국의 요청에 따라 그 국가와 양자스왑협정을 맺고 있는 모든 국가가 참여한 결정에 의해 발효하는 것에서(2007년), 양자스왑협정들을 법적 구속력을 갖는 하나의 다자간 협약으로 대체, 모든 협정국이 참여한 결정에 의해 발효하는 것으로(2008년) 전환하는 것을 의미한다. 다자화된 치앙마이 이니셔티브에서 총 스왑액은 800억 달러로 증가되었고, 협정국들이 출자하는 단일 공동기금으로 변화되었다. 그러나 협정국들의 출자금은 각국의 중앙은행이 관리운영(self-managed reserve pooling)하게 된다. 공동기금 800억 달러는 아세안 국가들과 한국, 일본, 중국 3국간에 20:80 비율로 분담될

11) *Ibid.*

것인데 구체적 국별 분담금, 차입 한도, 의사 결정방식 및 지원 조건도 결정되었다.

치앙마이 이니셔티브가 다자화된 공동 펀드를 사용하게 되면 양자협정 하에서 보다 채무관계의 당사자가 불분명해지기 때문에 도덕적 해이(moral hazard)가 일어나기 쉽다. 도덕적 해이의 방지와 역내 위기의 사전 감지능력 제고를 위해 협정국들은 “경제동향 검토 및 정책 대화”의 경제동향 감시(surveillance) 기능을 강화하기로 하였다. 법적 구속력을 갖는 단일 다자간 협약과 공동기금을 이용하여 유동성을 지원하는 다자화된 치앙마이 이니셔티브는 초기 치앙마이 이니셔티브 보다 위기 대응능력 및 협력의 제도화 수준을 제고하는 것이다. 다자화된 치앙마이 이니셔티브에의 참여는 협정국이 임의로 스왑협정에서 탈퇴하거나 출자와 정보 제공 의무를 태만히 할 수 없음을 의미하므로 유동성 공급 기제로서 치앙마이 이니셔티브의 제도적 안정성과 시장에서의 신뢰도가 과거보다 높아진다. 협정국들의 자금을 통합한 공동기금에서 유동성이 지원될 것이므로 지원 규모가 양자스왑협정보다 확대되는 것이며 협의 비용을 감소시켜 위기에 보다 신속하게 대응할 수 있다는 장점도 있다.

치앙마이 이니셔티브 다자화 추진이 역내 유동성 위기관리의 제도화에서 진일보하는 것은 사실이지만 변화된 경제 환경에 비추어 볼 때 유동성 위기관리 기제로서 여전히 진화의 필요가 있다.

첫째, 치앙마이 이니셔티브 공동 펀드가 유동성 위기 시 충분한 유동성을 지원할 수 있는지 여전히 의문이 남는다. 현재 치앙마이 이니셔티브의 공동 펀드는 1개국 이상이 동시에 외환위기에 직면할 때에 유동성을 공급하기에는 부족하다. 일례로 2008년 9월에 인도네시아와 한국의 유동성 외국자본(external mobile capital)은 각각 1,350억과 5,040억 달러로 국제통화기금 구제금융과 연계되지 않은 스왑(20%)액 지원만을 고려하더라도 800억 달러는 충분하다고 볼 수 없다.¹²⁾ 치앙마이 이니셔티브 공동펀드는 외환 유동성 위기에 대한 실질적 방어가 가능한 수준으로 증대되어야 한다.

12) 유동성 외국자본은 단기부채, 외국인 보유의 주식과 채권으로 구성된다. 2008년 9월 인도네시아와 한국의 외부취약성 지수(외환보유고에 대한 유동성외국자본의 비율)은 237%와 208%였다. 자료: Yiping Huang (2008) “Measuring Asia’s External Vulnerability,” *Asia Macro Views*(Citi -Asia).

둘째, 치앙마이 이니셔티브의 실제 작동 여부에 관해 확신이 낮은 것처럼 보인다. 미국발 금융위기가 전 세계로 확산되기 시작한 2008년 1월부터 11월까지 한국, 인도네시아, 필리핀 통화의 대달러 명목 환율은 각각 59.9%, 27.2%, 20.9% 절하되었으나 국제통화기금 구제금융과 무관하게 지원될 수 있는 치앙마이 이니셔티브의 긴급 유동성 스왑(20%) 조차 작동하지 않았다.¹³⁾ 최근의 동아시아 외환 유동성 불안은 다자화된 치앙마이 이니셔티브의 실제 작동 가능성을 검증하는 상징적인 기회였으나 동아시아 국가들은 이를 살리지 못하였다.¹⁴⁾ 동아시아 국가들이 지역협력을 추진할 준비가 되어있지 않다는 것을 재확인시킨 것이나 마찬가지이다. 한-미 통화스왑협정 체결은 한국의 외환 유동성 불안을 공식적으로 인정한 것이었지만 동시에 유동성 공급 기제로서 치앙마이 이니셔티브의 신뢰성도 노출시켰다고 볼 수 있다. 마지막으로, 치앙마이 이니셔티브는 역외 및 역내 통화에 대한 환율 안정기제와 연결되어 있지 않아 외환 위기의 발생과 전파 대처에 한계가 있다. 동아시아 경제는 각국 통화의 미국 달러에 대한 환율뿐만 아니라 역내 다른 통화들의 대달러 환율 변화에 의해서도 영향 받으므로, 치앙마이 이니셔티브의 위기관리 성과는 동아시아 통화들이 역외 및 역내 통화에 대해 환율을 상호 조율하는 정도에 부분적으로 의존한다.¹⁵⁾

4. 동아시아 금융통화 협력의 다자화: 아시아통화기금(Asian Monetary Fund)

13) 자료: Ito, Takatoshi(2008) "Global Financial Crisis and Asian Currencies," Research Institute of Economy, Trade & Industry Column 0814 (http://www.rieti.go.jp/en/columns/a01_0251.html).

14) 한국이 치앙마이 이니셔티브에 기초하여 통화스왑을 신청했는지는 확인된 바 없다. 한국이 치앙마이 이니셔티브에서 자금을 지원받지 않은 이유로 지원 규모의 불충분성(총스왑액 235억 달러)과 국제통화기금 기피가 추정되고 있다. 원화 환율을 안정시키는 데에 국제통화기금 구제금융에 연계되지 않은 치앙마이 이니셔티브의 자금 지원 규모로는 부족하였고 그를 초과하여 자금을 지원받으려면 국제통화기금의 구제금융을 받아야 하는데 한국은 국제통화기금에 의존하고 싶지 않았던 것이다. Masahiro Kawai(2009) "Reform of the International Financial Architecture: An Asian Perspective," *ADB Working Paper Series* No. 167.

15) 1997년 동아시아 외환 위기에는 동아시아 통화들의 미국 달러에 대한 경직된 환율 유지뿐만 아니라 엔/달러 환율의 급격한 변동으로 각국 국제수지가 악화된 영향도 있었다.

1) 치앙마이 이니셔티브 다자화 대 지역통화기금

다자화를 준비하고 있는 치앙마이 이니셔티브는 최근 실제 외환 유동성 상황에 직면하여 위기관리 기제로서 준비되지 않았음을 보여주었다. 실제 통화스왑은 아니었더라도 동아시아 국가들이 치앙마이 이니셔티브를 역내 외환 유동성 점검 대화 채널로라도 활용하였는지 확실치 않다. 이는 동아시아에서 실제로 작동할 수 있는 유동성 위기관리는 다자화된 치앙마이 이니셔티브 이상의 것, 즉 유동성 위기관리를 위한 다자화된 국제기구 설립의 필요를 시사한다. 현재 진행되고 있는 치앙마이 이니셔티브의 다자화가 완료되면 일반화된 원칙, 불분할성, 확산된 상호주의라는 다자주의의 원칙들을 충족시킬 수 있을 것으로 예상된다. 그러나 국제 협력 방식으로서 비형식적으로 존재하는 다자주의는 여전히 불안정하며 동아시아 국가들의 유동성 공급을 위한 협력은 다자주의를 반영한 형식적인 다자 국제기구가 필요한 것으로 보인다. 제도적으로 뒷받침되는 유동성 공급 기제는 국가들 간에 신뢰를 강화하며 협력을 심화시킬 것이다.

동아시아에서 외환 유동성 위기관리를 위한 다자주의 국제기구는 아시아판 국제통화기금인 아시아통화기금의 설립이다. 아시아통화기금은 역내 외환 유동성 위기관리에 대해 참가국들의 기대와 행위(정책)를 조화시키기 위한 법적 구속력을 갖는 일반화된 원칙과 그러한 원칙의 존재를 상징(embodiment)하며 그 원칙에 기초하여 유동성을 감독하고 위기관리 업무를 수행하는 상설조직(organization)의 결합체이다. 여기서 상설조직은 협정국들로부터 의견 취합과 회의 조직을 주요 업무로 하는 사무국(secretariat)을 넘어 협정국들로부터 위임을 받아 유동성 위기관리와 관련된 업무를 권위를 갖고 수행하는 조직을 말한다.

다자주의가 다자 국제기구로 형식화될 때에 국제 협력은 더 안정적으로 될 것인데 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 국제협약이 법적 구속력을 갖는다 하더라도 그것을 집행할 상설조직을 결여하면 협약 이행에 관한 최종 결정이 여전히 협정 당사국들에게 있게 된다. 이것은 국제협약의 이행이 자의적이고 정치화될 가능성을 높인다. 또한 사안을 처리하는 데에 있어서 협정 당사국들은 합의된 원칙 내에서 허용되는 최상의 해

결책보다는 차선의 타협책을 추구할 가능성이 있다. 둘째, 다자화된 치앙마이 이니셔티브도 유동성 지원에 관해 참가국들의 기대와 행위를 조화시키는 원칙을 갖는다는 점에서는 아시아통화기금과 동일하나 상설조직을 결여하고 있고, 상설조직의 결여는 역내 유동성 위기관리에서 신속성(responsiveness), 규칙성(regularity), 효율성(efficiency) 및 독립성(independence)의 약화로 결과될 것이다. 협정 이행 감독기구는 사안이 발생할 경우 한시적으로 설치하는 것을 생각할 수 있으나 한시적인 기구는 제도적 기억(institutional memory)을 형성하지 못하며 사안 처리에서 일관성을 결여하기 쉽다. 반면에 아시아통화기금에서는 유동성 위기관리에 관해 국가들 간에 합의된 원칙을 관련국 모두에게 일관되게 적용하는 것을 임무로 받아들인 상설조직(전문가 집단)이 유동성 위기를 관리하므로 임의성과 정치성이 상대적으로 낮다. 또한 상설조직은 협정국들의 협약 이행을 감시, 강제함으로써 협약의 신뢰도를 높이며, 업무의 추진력을 극대화시키고 기능적 발전(전문화)도 달성한다. 제도에 의해서 뒷받침되는 안전장치들은 신뢰를 강화하며 통합을 심화시키는 데에 중요하다.

2) 아시아통화기금의 구성 요소

앞서 치앙마이 이니셔티브 다자화의 기본 구성요소들에 합의가 이루어졌고 치앙마이 이니셔티브 다자화의 최종 목표와 관련하여 세부사안들에 대한 합의가 남아있음을 언급하였다. 다자주의에 입각, 형식화된(국제기구화된) 유동성 공급 기제가 될 아시아통화기금의 창설은 치앙마이 이니셔티브 다자화의 기본 구성요소들을 확대, 활용할 수 있을 것이다. 그러나 아시아통화기금이 동아시아에서 명목이 아닌 실효성 있는 유동성 위기관리 국제기구로 창설되려면 유기적으로 연결된 3개의 기능, 즉 지역 최종대부자(lender of last resort), 감시 및 구조조정 기능을 수행할 수 있어야 하고 이것이 곧 앞으로 합의되어야 할 아시아통화기금의 세부사안들에 해당한다.

(1) 지역 최종대부자(Lender of Last Resort)

아시아통화기금은 역내의 유동성 위기관리를 위해 설립되는 것이므로 역내의 잠재적 위기에 비례하는 공동 유동성 준비가 요구된다. 외환보유고 축적을 통해 유동성 위기에 대비하는 것은 1차적으로 국가의 책임이지만, 아시아통화기금은 대부분이 소규모 개방경제인 동아시아 국가들이 대규모 자본이탈에 직면할 것에 대비하여 그들의 잠재적 필요에 비례하는 공동기금을 형성하고 대출을 준비해야 한다. 충분히 큰 규모의 제도화된 유동성 공급 기제의 존재는 동아시아 국가들의 외환보유고 축적의 부담을 줄여 줄 뿐만 아니라 보유한 외환을 효율적으로 운용할 수 있도록 해주는 장점이 있다.¹⁶⁾ 공동기금 형성과 관련하여 회원국 출자분 결정 기준, 의사결정 방식, 인출 요건(위기의 심각성), 사용할 통화, 평시 운용 방법이 주요 합의 대상이다. 출자분 결정 기준(예, GDP 또는 균일분담)과 의사결정 방식(예, 1국 1표 vs. 가중치, 정족수)은 복합적으로 회원국의 출자액을 아시아통화기금 내에서 영향력으로 전환시키는 기제이고, 인출 요건은 회원국들이 아시아통화기금으로부터 받을 수 있는 혜택과 같은 것이므로 국가들에게 민감한 사항이다.

아시아통화기금의 공동기금 형성에서 각국의 출자분을 어떤 통화를 이용하여 지불할 것인가에 대한 결정도 매우 중요하다. 국제통화기금의 경우, 특별히 규정된 상황을 제외하고 회원국의 출자금(쿼타)은 국제통화기금 통화인 SDRs(Special Drawing Rights)로 지불하도록 되어 있다. 아시아통화기금의 경우 공동기금 형성에 역내 특정 국가의 통화를 사용할 수도 있고 SDRs, 역외 특정 국가의 통화 또는 아시아 공동통화를 사용할 수도 있을 것이다. 역내 특정 국가의 통화의 선택은 그 국가의 경제력과 지도적 위상을 상징하게 될 것이기 때문에, 아시아 공동통화를 선택할 경우에는 지역 금융통합을 전제하는 것이므로 매우 중요한 의미를 지닌다. 그리고 현재까지 진전된 치앙마이 이니셔티브의 다자화에서는 협정국들이 각자의 출자분에 합의하였을 뿐 실제로 각국의 중앙은행이 출자금을 관리운영하고 있다. 아시아통화기금이 창설되면 회원국은 출자금의

16) 왕윤종 외(2000).

일부를 실제로 기탁하고 아시아통화기금이 운용 주체가 될 것이 요구된다.

(2) 경제동향 감시(Surveillance)

아시아통화기금이 유동성 위기관리 국제기구로서 갖추어야 할 요소에는 의무성과 다면성을 담보한 회원국 경제 감시체제이다. 아시아통화기금의 회원국 경제 감시의 목적은 회원국에서 경제 건전성 확립을 유도하여 유동성 위기의 발생을 방지하는 것이다. 경제적 연계로 동아시아 국가들 간의 위기 전파 가능성이 높고 지역 유동성 지원 기제가 국제수지 관리에서 도덕적 해이를 유도할 가능성도 있는 만큼 아시아통화기금은 강화된 감시체제를 필요로 한다. 또한 회원국에 대한 경제동향 감시가 이루어지고 있어야 위기가 발생하였을 때 적절한 지원 규모를 신속히 결정할 수 있다. 현재 치앙마이 이니셔티브에서 사용하고 있는 자발적인 정보 제공과는 달리, 아시아통화기금은 정보 제공을 의무로 규정하고 회원국이 양질의 정보를 제공하지 않을 때에 이를 강제할 수 있는 권한, 제공된 정보에 기초하여 정책 대안을 제시할 수 있는 권한을 확보해야 한다. 그리고 이러한 감시는 모든 회원국에게 예외 없이 공통으로 적용되어야 한다.¹⁷⁾

아시아통화기금의 경제동향 감시는 거시경제정책, 대외채무관리 및 금융 건전성을 대상으로 하여야 하고 특히 금융 건전성에 대한 감시가 중요해 보인다. 동아시아 국가들은 역외에서 유입되는 자본은 많은 반면에 금융산업과 그 운영의 기초가 되는 제도는 발전 정도가 낮아 금융위기의 가능성이 있으므로 역내 위기관리 능력 제고를 위한 조건으로써 금융 건전성에 대한 감시 강화가 요청된다.

한편, 아시아통화기금의 경제동향 감시 정도는 국제통화기금과의 관계에서 결정될 것이다. 동아시아 국가들은 국제통화기금 회원국으로서 이미 국제통화기금의 경제동향 감시를 받고 있으므로(Article IV와 VIII 의무) 아시아통화기금에 의한 감시는 이중 감시에 해당한다. 동아시아 국가들이 아시아통화기금의 감시를 추가적으로 수용하는 것

17) 최근 미국발 금융위기가 예측되지 못한 데에 대해 국제통화기금이 자신에 최대 기여국으로서 미국 경제를 제대로 감시하지 못했기 때문이라는 지적이 있다.

은 아시아통화기금이 국제통화기금 구제금융과 연계없이 제공할 수 있는 유동성 규모 및 국제통화기금 감시를 보완 또는 차별화는 정도에 달려 있다고 하겠다. 아시아통화기금이 역내 단순 유동성 공급 기제를 넘어서 금융통화 통합을 목적으로 한다면 국제통화기금으로부터 독립적인 금융지원과 감시체제로 전환하는 것이 목적에 부합하고 참가국들에게 의무적인 감시를 부과할 수 있어야 한다.

(3) 구조조정 조건성(Conditionality)

아시아통화기금이 유동성 지원 기제로 작동함에 있어서 유동성을 지원받는 회원국에서 경제 개혁을 지도하는 기능을 추가해야 한다. 소위 조건성(conditionality)이라고 불리는, 유동성을 지원받은 국가에서 경제 개혁 도입을 의무화하는 것은 아시아통화기금에 자금 상황을 촉진하고 경제 체질 강화를 통해 유사한 위기의 재발을 방지한다는 측면에서 필요한 장치이다. 국제통화기금에 더하여 아시아통화기금의 존재로 국가들의 외환보유고 운용상의 자유가 증가한 상태에서 아시아통화기금의 유동성 공급이 조건부가 아니라면 이것은 도덕적 해이(moral hazard)를 초래할 것이다. 즉 동아시아 국가들이 유동성 위기로 결과될 수 있는 경제정책을 실시할 가능성이 있다. 조건부 유동성 공급은 동아시아 국가들이 신중한 경제정책을 선택하도록 유도하기 위해서 필요하다.

그런데 아시아통화기금이 구조조정의 조건성을 도입하는 것은 경제동향 감시와 마찬가지로 국제통화기금과의 관계에서 아시아통화기금의 역할 규정과 관계있다. 현재 치앙마이 이니셔티브에 의해 지원될 유동성의 80%가 국제통화기금의 구제금융에 연계되어 있다. 아시아통화기금이 이 연계 비율을 유지할 경우 별도의 조건성을 필요로 하지 않을 것이다. 그러나 아시아통화기금이 국제통화기금 구제금융과의 연계 비율을 낮추고 독자성을 확보하고자 한다면 조건성 도입이 필수적이다. 아시아통화기금이 구조조정 조건을 실시하기로 결정하면 아시아통화기금 창설 명분대로 동아시아 경제의 특성을 반영하여 국제통화기금과 구별되는 경제개혁 프로그램을 설계하는 전문성 확보가 과제로 남는다.

한편, 동아시아의 유동성 위기관리는 유동성 공급 측면만 구상되고 있으나 아시아 통화기금이 성공적으로 유동성 위기를 관리하기 위해서는 지역 차원의 환율 안정기제의 도움을 필요로 한다는 사실을 간과하지 말아야한다. 동아시아에서 미국 달러화는 공통 대외결제 수단이며 달러화의 수요와 공급에 따라 각국 통화의 환율이 변동한다. 동시에 동아시아 국가들은 세계시장에서 유사한 상품을 수출하는 경쟁관계에 있기 때문에 개별 통화의 대(對)달러 환율뿐만 아니라 역내 경쟁국 통화의 대달러 환율 변화에 의해서도 영향을 받는다.¹⁸⁾ 그러므로 동아시아에 환율 안정기제가 도입되지 않는다면 역외 및 역내 환율 변동에 따른 외환 유동성 불안은 불가피하고 아시아통화기금의 창설 효과도 제한될 것이다.

아시아통화기금이 환율 안정기제를 포함할 때에, 역외 통화에 대한 환율 급변과 역내 국가들의 경쟁적인 평가절하에 의한 유동성 위기를 방지할 수 있다.¹⁹⁾ 더 나아가서 환율 안정화는 거래비용을 절감시켜 역내 무역을 촉진할 것이라는 장점도 있다. 역내 환율의 안정화로 환율의 불확실성을 줄이기 위한 외환 헤지(hedge)가 불필요해지기 때문에 환율 불확실성이 있는 역외 무역보다 역내 무역이 더 유리할 것이기 때문이다. 유동성 위기관리에서 환율 안정기제의 중요성은 국제통화기금과 유럽통합에서도 보여진다. 국제통화기금은 미국 달러를 기축통화로 사용하는 고정환율제를 선택한 상태에서 환율 유지를 목적으로 긴급 유동성을 공급하였기 때문에 실제로 유동성 위기관리는 환율 안정에 종속되어 있었다. 유럽의 경우에도 유동성 위기관리가 단독으로 구상되기보다는 무역 자유화 및 시장통합을 위한 통화 이슈들과의 관계 속에서 정의되었다. 그리고 유럽에서 통화통합은 그 자체가 목적이었기보다는 지역공동체 형성이라는 보다 포괄적인 목적을 달성하기 위한 수단적인 성격이 강했다.²⁰⁾

18) 왕윤중 외(2000).

19) 현재 세계적 경제침체 속에서 동아시아 국가들의 우려는 중국이 수출을 촉진하기 위해 인위적으로 평가절하하는 것인데, 이러한 가능성을 고려할 때에 아시아통화기금이 지역 차원의 환율 안정기제의 지원을 받지 않는다면 유동성 위기관리에 한계가 있을 것이다.

20) Charles Wyplosz(2001) "A Monetary Union in Asia; Some European Lessons" 「대외경제연구」 제2호. 유럽은 1980년까지 경제통화동맹(EMU)을 완성한다는 목표 아래, 환율안정을 주된 목적으로 유럽통화기금(EMF) 형성을 비롯하여 기존의 통화금융기구를 정비하였다. 구체적으로 참가국들은 전체 외환보유고의

아시아통화기금이 실효성 있게 유동성 위기를 관리하기 위해서 역내 환율 안정기제에 연결되어야 하지만, 동아시아에서는 역내 환율 안정기제를 발전시키는 것 자체가 어려울 수 있다.²¹⁾ 동아시아 각국은 정치, 경제적으로 상이하고 발전 수준에 상당한 차이가 있을 뿐만 아니라 지역 통화협력에 대한 공감대가 약하기 때문이다. 다른 한편 동아시아 국가들은 대부분의 외환보유고를 달러로 축적하여 미국과 이른바 ‘운명공동체’를 형성하고 있기 때문에, 역내 환율 안정기제의 도입이 자신들이 보유하고 있는 미국 달러화 자산의 가치를 하락시킬 것에 대한 우려가 이러한 움직임을 더욱 지연시킬 수 있다.

3) 아시아통화기금 창설 전망

동아시아에서 아시아통화기금 설립 논의가 새로운 것은 아니다. 1997년 아시아 금융위기에서 국제통화기금의 구제금융이 역내의 정치, 경제 현실을 반영하지 못한다는 판단 하에 일본이 아시아통화기금 설립을 제안하였다. 그러나 국제통화기금과의 기능 중복과 도덕적 해이의 심화를 우려한 미국의 반대로 이 시도는 무산되었다.²²⁾ 치앙마이 이니셔티브는 아시아통화기금 설립에 대한 부정적인 외교 경험을 상기하고 대안적으로 별도의 국제기구를 설치하지 않고 한정된 기능만 수행하는 동아시아 지역의 독자적인 유동성 지원 장치를 추진한 것이라고 볼 수 있다. 현재 치앙마이 이니셔티브가 다자화 되고 2009년에 1,200억 달러의 공동기금을 마련하기로 합의함에 따라, 아시아통화기금 창설을 위한 중요한 토대가 마련된 것처럼 보인다. 구속력을 갖는 단일 협약과 공동기

15~20%를 출자하고 개입 수단으로 달러 대신 참가국 화폐를 사용하며 중앙은행 간 거래시 공동화폐단위(ECU)를 사용하기로 하였다.

21) 동아시아에 적용할 수 있는 환율안정 기제로 일본 엔화의 지역 기축통화화, 달러-유로-엔 공동바스켓페그, 역내 통화간 고정환율제(AMS: Asian Monetary System), 단일통화(ACU: Asian Currency Unit) 등을 고려할 수 있다.

22) 일본의 제안은 자신이 500억 달러, 중국, 홍콩, 대만 등이 500억 달러를 출연하여 아시아통화기금을 설립하는 것이었다. 1999년에는 무산된 아시아통화기금의 대안으로 아시아 국가들의 경제회복을 지원하기 위하여 300억 달러 규모의 엔 차관과 아시아개발은행을 통한 아시아 금융위기 원조기구(30억 6,000만 달러 규모) 설립, 아시아 민간자금의 활용 조치를 포함하는 新미야자와 플랜을 제시하였다. 이 외에도 동아시아비전그룹(East Asian Vision Group)이 동아시아통화기금(East Asian Monetary Fund) 설립을 제안한 바 있다.

금이 합의되었으므로 이에 사무국이 추가되고 국제통화기금과의 연결고리를 끊는다면 지역 차원에서 국제통화기금과 같은 위기관리 기제로 자리잡을 것이라는 기대가 존재하는 것도 무리는 아니다.²³⁾

이와 같은 기대는 동아시아 국가들이 경험적으로 유동성 위기 재발 방지를 시급한 과제로 인식하고 있고 환율 안정기제와 같은 단시일 내에 이루어지기 힘든 요소들을 제외하고 있다는 사실에 근거를 두고 있다. 동아시아 국가들은 지역통합에 직접적인 연계없이 단기 유동성 지원 장치의 도입으로 개별 국가의 환율 안정을 유지하는데 일차적인 목표를 두고 있다. 실효성은 별개의 문제로 하고, 유동성 위기관리 기능만을 가진 아시아통화기금의 창설은 상대적으로 용이할 수 있다. 단기 유동성 지원 협력은 참가국들의 공통 환율 안정기제에서 요구되는 거시경제정책 수렴과 같은 전제 조건의 충족 없이도 시작될 수 있으며 향후에 선택될 환율 안정기제에 쉽게 연결될 수 있기 때문이다.

아시아통화기금, 특히 단순 유동성 위기관리 기제로서, 설립의 상대적 용이성에도 불구하고 그의 설립을 지연시킬 수 있는 동아시아의 내적, 외적인 요소들이 있다. 경제적인 관점에서 볼 때, 단순한 형태로라도 아시아통화기금이 설립되면 동아시아 국가들은 자신들의 외환보유고를 경제발전을 위해 좀 더 효율적으로 활용할 수 있고 국제자본시장에서 지불할 위험수당(risk premium)도 낮아지는 이점이 있다.²⁴⁾ 그러나 이러한 국제기구화에 수반되는 이점들은 참가국들이 경제 주권을 부분적으로 포기해야 얻을 수 있다는 딜레마를 안고 있다. 구속력을 갖는 국제기구의 창설은 단순히 경제적 요인들로만 환원되지 않고 참가국들의 정치적, 경제적 이해관계와 일치할 경우에 가능하다.

과거에는 금융위기의 진원지가 아시아였고 미국과 중국 등 아시아 일부 국가들이 아시아통화기구 구상에 반대하여 성사되지 못했다. 현재는 미국이 심각한 경제침체에 있고 지도력도 10년 전보다 쇠퇴하여 아시아통화기금 설립의 외부 여건은 개선되었다

23) Masahiro Kawai(2009)가 이에 해당된다.

24) Masahiro Kawai(2009).

고 볼 수도 있으나, 아시아통화기금 창설에 필요한 아시아 내부 여건은 크게 개선되어 보이지 않는다. 아시아통화기금이 이러한 상태에 있는 것은 앞서 다자주의와 다자 국제기구화에 대한 논의에서 언급한 이슈 영역의 전략적 딜레마의 관점에서 이해될 수 있다. 즉 참가국들의 동시적 협력의 절실성과 이해관계의 양립성, 다자화에 상당한 이해관계를 갖고 참가국들의 협력을 촉진하기 위해 물질적 인센티브 제공 등 지도적인 역할을 담당할 국가가 존재하지 않는다는 것이다.

(1) 아시아통화기금의 세부 사항

동아시아 국가들이 아시아통화기금을 창설한다는 일반적인 원칙에 합의한다 하더라도 아시아통화기금의 구성과 운영에 관한 세부사안들을 논의하는 과정에서 난항을 겪을 수 있다. 위에서 설명된 아시아통화기금의 3대 구성 요소는 핵심적인 부분이며 각 구성 요소마다 고려해야 할 사항들이 더 있다. 3대 구성요소들은 아시아통화기금 참가국들의 정치, 경제적 측면에서 비용과 이익을 결정하는 중요한 요소들이다. 또한 아시아통화기금의 세부사안들은 아시아통화기금 창설이 궁극적으로 지향하는 목표를 파악하게 하는 지표이기도 하다. 아시아통화기금 3대 구성 요소의 세부사안을 두고 공동기금의 많은 부분을 제공할 한국, 일본, 중국 3국과 아세안 국가들 사이에, 그리고 한국, 일본, 중국 3국 사이에 이견이 발생, 아시아통화기금을 창설하는 데에 장애가 될 수 있다. 동아시아 국가들이 세부사안에서 이견을 보일 이유는 견고하지 못한 신뢰와 경쟁관계 때문이다. 동아시아 국가들 사이의 낮은 신뢰와 경쟁관계로 위기 시에 실제 협력 가능성에 대한 의구심은 확산적인 상호주의가 아닌 구체적인 상호주의(specific reciprocity)를 실현하도록 세부사안들에 대해 합의하게 할 것이다.

(2) 동아시아 내 공동인식의 부족

아시아통화기금 창설의 최대 장애물은 역내 국가들의 공감대 부족이다. 동아시아 13개

국은 지역협력의 필요성은 강조하면서도 구체적인 추진에는 성공하지 못하는 기록을 갖고 있는데 이것은 지역협력에서 얻을 수 있는 혜택에 대해 공감대가 약하기 때문이며 아시아통화기금 설립에도 영향을 줄 수 있다. 동아시아 국가들은 발전단계, 세계화 정도, 경제 및 정치체제가 상이하고 역사적 갈등과 경쟁관계에 있기 때문에 지역협력에 대한 의구심이 있다. 또한 다자주의 국제기구의 설립은 국가 정책의 자율성(또는 주권)을 부분적으로 포기하는 것을 의미하는데, 동아시아 국가들의 역사적 경험에서 오는 주권(내정불간섭) 의식도 지역협력에 대한 공감대 형성에 방해 요인이며 아시아 통화기금과 같은 다자주의 국제기구 설립에 추진력을 주기 어려울 수 있다.

동아시아 국가들이 지역협력에 대한 공동인식이 약하므로 치앙마이 이니셔티브의 다자화를 유동성 지원 기제에 한정시킬 것인지 또는 아시아통화기금이라는 국제기구로 발전시키고 더 나아가서 지역통합의 발판으로 활용할 것인지 불확실하다. 그리고 이러한 상황은 아시아통화기금의 3대 구성 요소에 대한 협상을 어렵게 만들 것이다. 한편 유럽의 통화통합처럼 아시아통화기금 창설이 '동아시아 자유무역지대(East Asian Free Trade Agreement)' 형성 논의와 연계된다면 아시아통화기금 창설의 추동력이 자연스럽게 형성되겠지만, 동아시아 자유무역지대 그 자체도 동아시아 국가들 사이에 지역통합에 대한 공감대와 열의가 있을 때에 가능한 것이므로 아시아통화기금 창설의 근본적인 문제는 남는다.

(3) 핵심 추동세력의 부재

유럽통합에서 독일과 프랑스가 주도적인 역할을 담당한 것은 매우 잘 알려진 사실이다. 마찬가지로 아시아통화기금 창설에서도 장기간 동일한 목표를 향해 협력구도를 견인해갈 수 있는 주도 국가가 필요하다.²⁵⁾ 아시아통화기금 창설에서 주도적 역할을 해야 할 국가는 역내 경제에서 비중이 큰 일본과 중국이다. 양국의 환율은 동아시아 국

25) 김홍중, 박성훈(2004) "EMU 협상의 정치경제학과 동아시아 통화통합에 대한 시사점," 『정책연구 04-10』(대외경제정책연구원).

가들의 자본수지 및 무역에 직접적인 영향을 미쳐 지역 경제 전체의 안정성을 결정하게 된다. 일본과 중국의 협력은 향후 아시아통화기금 창설에 있어 핵심적인 요소가 될 것이다. 그럼에도 불구하고, 이들 국가들은 경쟁관계에 있을 뿐만 아니라 개별적으로도 지도력을 발휘하지 못하고 있다. 일본과 중국의 경쟁관계는 아시아통화기금이 특정 국가에 의해 압도될 수도 있다는 다른 동아시아 국가들의 우려를 불식시키지만, 아시아통화기금 창설이 비용보다는 이익을 더 많이 가져올 것으로 보는 국가들에게는 일본과 중국 사이에 건설적인 타협을 이끌어낼 전략의 중요성을 높인다. 지역통화협력은 이들 국가들 간의 원만한 환율공조를 이끌어 낼 수 있는가가 중요한 변수가 될 것이다.

경제 규모와 안정성, 외환보유고라는 측면에서 아시아통화기금 창설에서 일본이 갖는 중요성은 재론의 여지가 없지만 아시아통화기금 창설에 대한 일본의 정치적 의지와 리더십은 견고하다고 할 수 없다. 한때, 일본의 엔화는 달러, 유로와 함께 기축통화가 되고 아시아가 엔 블록이 될 것으로 예상되었지만 일본은 기축통화 지위에 따르는 특권은 원하면서도 그에 수반되는 부담, 즉 환율 절상과 수입시장 개방을 회피하려 했다.²⁶⁾ 그리고 역사 문제를 비롯하여 동아시아 국가들과의 갈등 때문에 일본은 동아시아 국가들이 필요로 하는 재원을 제공하면서도 그에 비례하는 지지를 획득하지 못하는 경우가 많았다. 더구나 10년 전에 아시아통화기금 창설 제안이 반대에 부딪힌 경험이 있는 일본은 최근 금융위기를 배경으로 아시아통화기금 창설에 관해 분명한 입장을 표명하고 있지 않다.

일본은 2008년 11월에 개최된 G20 정상회의에서 국제통화기금의 운용자금을 현재의 3,200억 달러에서 6,400억 달러로 증액할 것을 제안하고 이것이 실현될 때까지 국제통화기금이 개도국의 구제금융에 사용할 수 있도록 1,000억 달러 대출을 제안하였다. 일본은 국제통화기금에서 중국을 포함한 아시아 국가들의 더 큰 역할도 요구하였다. 일본의 국제통화기금에 대한 제안은 두 가지 방향으로 해석될 수 있다. 첫째, 일

26) 왕원중 외(2000).

본은 미국(및 국제통화기금)을 중심으로 한 국제금융질서 유지를 지지한다는 의사를 간접적으로 표시한 것이라고 볼 수 있다. 일본은 이번 금융위기를 개도국 진영에서 자신의 국제적 신인도를 높이고 이를 유엔 안전보장이사회 개편 논의에 이용하고자 미국의 입장을 지지했을 수 있다. 다른 한편, 일본의 제안은 국제통화기금을 무마하기 위한 것일 수도 있다. 즉 일본은 국제통화기금이 다른 개도국들을 지원할 수 있는 능력을 높이고 세계적 차원의 지위 유지를 도와주어 국제통화기금이 과거와 같이 기능 중복과 도덕적 해이를 이유로 아시아통화기금 창설에 반대하지 않도록 한다는 의도일 수도 있다. 그러나 일본 경제가 잃어버린 10년을 겪고 2010년에는 중국에게 세계 제 2 대 경제의 지위를 내줄 것이라는 예측을 고려할 때에 중국이 주도할 것으로 보이는 아시아통화기금의 창설에 일본이 적극적이지 않을 가능성이 더 높다.

이제까지 동아시아 지역 협력이 일본의 주도 하에 이루어진 면이 많으나 동아시아 역내에서 중국의 영향력 증가가 가시화 된 상태에서 중국의 실질적인 참여 없이는 효율적인 동아시아 지역금융기구의 구축은 어렵다. 중국은 세계 최대의 외환보유고를 갖고 있을 뿐만 아니라 중국의 위안화 환율은 역내 다른 통화들의 환율과 무역에 영향을 미친다. 또한 중국은 자본시장 발전 여력이 많은데 향후 동아시아 금융·통화협력은 중국의 자본시장 개방 속도에 따라 영향을 받을 수 있다. 그만큼 중국은 아시아통화기금 창설에서 결정적 역할을 할 수 있는데, 중국의 입장 또한 긍정이나 부정의 한 방향으로 분명하다고 할 수 없다. 10년 전에 일본이 아시아통화기금 창설을 제안하였을 때 중국은 일본이 아시아에서 독주하는 것을 견제하기 위해 그에 반대하였으나 최근 치앙마이 이니셔티브 다자화나 한·중·일 통화스왑 확대에는 긍정적으로 참여하고 있다. 이것은 지난 10년 동안의 경제발전을 배경으로 아시아에서 일본의 독주를 견제할 수 있는 자신감의 표현으로 보인다. 다른 한편, 최근 금융위기에서 중국은 막대한 외환보유고에도 불구하고 그를 세계적 리더십에 사용하기 보다는 자신의 경제발전에 우선적으로 사용하는 모습을 시연하고 있고, 수출을 촉진하기 위한 위안화 평가절하는 동아시아에서 보호주의무역과 유동성 위기를 촉발하기 쉬운 요소로 간주되고 있다.

이러한 중국의 모습을 고려할 때에, 중국도 아시아통화기금 창설을 주도할 준비가 되어 있다고 보이지 않는다. 아시아통화기금은 치앙마이 이니셔티브 다자화나 한중일 통화스왑보다 구속력이 강화될 것이기 때문에 주권 방어를 매우 중시하는 중국은 치앙마이 이니셔티브 다자화 경우와는 다르게 행동할 수 있다. 또한 아시아통화기금 창설에서 중국의 목표는 여전히 역내에서 일본의 영향력 팽창을 견제하는 것이므로 일본이 아시아통화기금 창설에 대해 보이는 태도에 따라 자신의 입장을 변화시킬 것으로 보인다. 아시아통화기금 창설에 대한 중국의 태도는 2010년 국제통화기금의 거버넌스 구조 개혁 논의 과정에서 좀 더 파악이 가능할 것으로 보인다. 앞서 언급했듯이 국제통화기금과 아시아통화기금의 기능 중복이 있을 수 있는데 중국이 국제통화기금의 거버넌스 개혁으로 국제통화기금에서 자신의 입지를 강화하는 것에 더 비중을 둔다면 아시아통화기금 창설에서 주도적인 역할을 할 가능성은 그만큼 낮아진다고 하겠다.

(4) 미국과 국제통화기금의 태도

아시아통화기금 창설은 미국 오바마 행정부의 국제경제질서 운영 기조에 의해서도 많은 영향 받을 것이다. 2008년 11월에 금융위기 타격을 위해 워싱턴에서 열린 G20 정상회의에서 부시 행정부는 국제통화기금으로 대표되는 세계 금융통화 체제에 근본적인 변화를 원하지 않음을 명확히 하였고, 현재로서는 오바마 행정부는 그러한 기조를 계승하는 것처럼 보인다. 이것은 다시 말하면 오바마 행정부는 지역 금융통화 기구의 등장에 반대할 것임을 의미한다.

아시아통화기금에 대한 오바마 행정부의 입장에 관해 이러한 예상이 가능한 것은 국제통화기금의 거버넌스 개혁과 관련 있다. 2009년 9월 3차 G20 정상회의에서 참가국들은 2011년을 시한으로 선진국들의 쿼타와 투표권의 5%를 신흥시장국들과 저개발 국가들에게로 이전시키기로 합의하였다. 5% 쿼타와 투표권 조정은 국제통화기금에 근본적인 변화를 가져올 만큼 큰 것은 아니지만 과거보다는 국제통화기금 내에서 미국의 영향력을 감소시키는 상징적인 효과가 있을 것이다. 미국은 이미 이를 인식하고 쿼타

지불 등 국제통화기금 내에서 자신의 쿼타와 투표권 방어에 필요한 조치를 취하고 있다.²⁷⁾ 이에서 오바마 행정부의 국제통화체제에서 국제통화기금의 지위를 변화시키지 않겠다는 의지를 읽을 수 있다.

그리고 흔히 21세기는 세계 권력구조의 축이 서(西)에서 동(東)으로 이동하여 아시아의 시대가 될 것이라고 말한다. 아시아가 부상하는 상황에서 아시아통화기금은 지역금융통화기금 이상의 의미를 지닐 수 있다. 즉 미국에게 아시아통화기금은 국제통화체제에서의 주도권을 놓고 미국이 주도해 온 국제통화기금과의 경쟁이고 이것은 곧 미국의 패권적 지위에 대한 도전으로 인식될 가능성이 있다. 아시아통화기금이 국제통화기금을 압도할 가능성까지 고려한다면 미국이 아시아통화기금 창설을 반기지 않을 이유는 충분하다.

둘째, 미국은 아시아통화기금 창설이 달러의 기축통화 지위를 위협하는 정도에 따라 부정적인 입장을 취할 수 있다. 동아시아 국가들은 아시아통화기금을 창설하면서 달러에 대한 의존도를 낮추고 환율 안정기제를 채택할 수도 있는데 이 경우 미국은 아시아통화기금 창설에 반대할 가능성이 높다. 따라서 아시아통화기금과 국제통화기금 간의 관계 설정이 아시아통화기금 창설에 대한 미국의 지지를 이끌어내는 데에 관건이 될 전망이다.

다른 한편, 미국이 아시아통화기금 창설을 묵인할 가능성도 존재한다. 첫째, 아시아통화기금 창설에 대한 미국의 태도는 지난 몇 년 사이에 적극적 반대에서 침묵으로 변화되어 왔는데, 최근 금융위기로 경제력의 감소와 위기의 진원지로서 국제금융에서 지도력을 상실한 상태에서 오바마 행정부는 아시아통화기금 창설을 적극적으로 반대하기 어려울 수도 있다. 국내 경제 회복을 최우선 과제로 삼고 있는 오바마 행정부는 이 목표에 집중하기 위해 미국의 국제적 부담을 경감시킴과 동시에 다자주의 지도력을 보여야 할 필요에서 아시아통화기금 창설을 묵인할 가능성이 있다. 둘째, 아시아통화

27) 미국은 현재 국제통화기금의 전체 투표권 중 16.77%에 해당하는 자신의 투표권을 보호하기 위해서 자신의 쿼타 중 국제통화기금에 직접 기탁할 쿼타분을 약 80억 달러 증가시켰다. "U.S. Congress Vote Marks Big Step For IMF Reform, Funding," *IMF Survey* (June 18, 2009).

기금 창설에 대한 미국의 태도는 미국이 동아시아에서 중국을 견제하는 전략에 연계될 수도 있다. 10년 전에 미국은 일본이 독자적인 자금 지원을 통해 동아시아에서 영향력을 확대하는 것을 견제하기 위해 아시아통화기금 설립을 반대하였으나 이제는 동아시아에서 중국의 독주를 견제하는 방안으로 아시아통화기금을 이용하고자 자신의 동맹인 일본의 주도를 격려할 수도 있다.

국제통화기금은 세계적으로 긴급 유동성을 제공하는 국제기구로서 10년 전에 아시아통화기금 설립에 대해 기능 중복과 동아시아 국가들의 도덕적 해이 가능성을 지목하며 반대하였다. 아시아통화기금 창설 논의가 부활될 경우 국제통화기금은 동일한 이유로 부정적인 입장을 보일 것으로 예상된다. 그러나 아시아통화기금 창설에 대한 국제통화기금의 입장은 국제통화기금 최대 기여국인 미국의 입장과 상당히 연결되어 있다. 미국이 자신의 문제로 긴급 유동성 공급 영역에서 국제통화기금의 독점적 지위를 유지해 주지 못한다면 국제통화기금이 아시아통화기금 창설을 반대하는 데에 한계가 있을 것이다. 그리고 최근 국제통화기금의 재원 충원에 대한 기여와 거버넌스 개혁으로 중국의 영향력이 증가하는 상황에서 중국이 아시아통화기금 창설을 주도하게 되면 이것 또한 국제통화기금이 적극적으로 아시아통화기금 창설에 반대하는 것을 제한할 것이다.

5. 한국의 외교적 대응

가까운 미래에 아시아통화기금이 창설될 가능성이 높다고 말하기 어렵다. 아시아통화기금의 창설은 이를 용이하게 하는 경제적 요인들과 이를 지연시키는 정치적 요인들의 영향을 동시에 받고 있는데, 현재로서는 지연을 유발하는 정치적 요소의 영향이 상대적으로 강해 보인다. 두 가지 요소 모두에 대해 제한된 영향력만을 가진 한국으로서는 아시아통화기금 창설에 관해 다음과 같은 외교적 대응을 고려할 수 있다.

1) 아시아통화기금 설립 외교에 대한 체계적 점검

한국은 아시아통화기금 창설에 대해 대내외적인 입장을 정리하고 체계적으로 접근할 필요가 있다. 유동성 위기관리에서 실효성 있는 아시아통화기금의 창설에는 참가국들이 고려해야 할 정치와 경제상의 비용과 혜택이 동시에 존재하므로, 한국 정부는 아시아통화기금 창설의 필요성과 궁극적 목적에서부터 창설의 필요성이 충분히 강하다면 어떤 수준의 아시아통화기금을 창설할 것인지에 대해 입장을 정리할 필요가 있다. 통화와 금융 분야의 지역협력은 무역과 달리 국내 이익집단들의 이해관계에서 상대적으로 분리되어 있어 이에 대한 적고 국민적 저항이 낮을 수 있는 반면에 국가의 거시경제정책 자율성에 미치는 영향이 크므로, 아시아통화기금 설립의 목표 및 단계별 실행에 대해 국내적(정부 내) 합의를 먼저 형성하고 그것을 외교적으로 실행하여야 한다.

최근 외환 유동성 불안에 대처하는 과정에서 한국은 미국과의 통화스왑협정과 한·중·일 통화스왑 증액 및 치앙마이 이니셔티브 다자화를 동시다발적으로 추진하였다. 현재는 미국발 금융위기 이후 새로운 국제(경제)질서 출현이 타진되는 국제적으로 민감한 시기이고, 통화와 금융 분야에서의 국제협력이 한국 외교의 다른 분야에까지 미칠 수 있는 과장을 감안하여, 한국은 전반적 국가적 목표와의 관계에서 역내 다자화된 금융통화 협력을 검토할 필요가 있다. 더욱이 2011년을 시한으로 국제통화기금의 거버넌스 개혁이 예정된 상태에서 한국은 국제통화기금에서의 입지 강화와 아시아통화기금 창설 사이에서 비용과 혜택을 신중히 비교, 선택하는 것도 고려해야 한다.

2) 아시아통화기금 창설에 대한 국제적 지지 조성

아시아통화기금 창설로 대내적으로 합의가 형성된다면, 한국은 아시아통화기금 창설에 영향력을 갖고 있는 국가들의 협력을 이끌어내기 위한 외교를 전개해야 한다.

첫째, 과거에 비해 미국과 국제통화기금이 아시아통화기금 창설에 대해 긍정적인 반응을 보일 여지가 있지만, 한국은 미국과 국제통화기금에게 아시아통화기금 창설이

도전으로 인식되지 않도록 하는 외교를 펼쳐야 할 것이고 이것은 아시아통화기금의 강화된 예방적 기능을 강조함으로써 가능하다. 아시아통화기금이 지금처럼 국제통화기금에 연계되어 있는 것이 아시아통화기금 창설이 국제통화기금에 도전으로 인식되지 않을 유일한 방법은 아니다. 아시아통화기금 참가국들의 거시경제와 금융 부문에 대한 높은 강도의 의무적인 감시를 부과함으로써도 가능할 것이다.

둘째, 한국은 막대한 외환보유고 축적으로 유동성 지원이 사실상 필요로 하지 않는 일본과 중국의 아시아통화기금 창설에 적극적 참여를 유도할 수 있는 논리를 개발해야 한다. 프랑스와 독일은 유럽통합에서 경제적 이익 이상의 유럽 전체의 공통 이익에 대한 논리를 갖고 있었기 때문에 유럽통합을 주도할 수 있었다. 일본과 중국이 아시아통화기금의 창설에 적극적일 수 있도록 하기 위해서는 아시아통화기금의 설립 과정에서 양국의 경쟁관계 극복에 도움이 되는 논리와 대안을 준비해야 한다.

셋째, 한국은 아시아통화기금 창설을 위한 외교에서 수적으로 우세한 아세안 국가들에 대해서도 전략적으로 접근할 필요가 있다. 아세안 국가들은 오랜 지역협력의 전통에도 불구하고 내정불간섭 원칙을 중심으로 한 소위 ‘아세안 방식(ASEAN Way)’ 때문에 실질적인 성과를 얻지 못했다. 동일한 이유에서 아세안 국가들은 비형식적으로 남아있을 치앙마이 이니셔티브의 다자화에는 찬성할지라도 제도화된 아시아통화기금의 추진에 소극적일 가능성이 있다. 아시아통화기금이 국제통화기금과 이중적인 감독체제를 구축한다면 더욱 소극적인 반응을 보일 수도 있다. 아시아통화기금 창설에서 아세안 국가들의 협력을 이끌어 내는 것은 아시아통화기금 내에서 약소국의 경제와 정치적 이익을 보호하는 논리와 방안 개발에 달려있다고 하겠다. 아시아통화기금 창설에 대해 아세안 국가들의 협력을 획득하기 위해서 우회적인 접근, 즉 국제통화기금에서 동아시아 국가들의 지위 향상을 위해 공동으로 노력하여 강화된 정치적 유대감을 활용하는 것도 한 방안이 될 수 있다.

3) 아시아통화기금 설립에 대한 다경로 접근

유럽에서 단일통화의 도입이 최초로 주창된 때로부터 거의 30년에 가까운 시간을 거쳐 달성되었음을 상기한다면 아무리 단순한 형태일지라도 아시아통화기금의 창설도 시간이 걸릴 전망이다. 그러므로 한국은 장기적인 관점에서 다각도의 연계전략을 구사하며 협력의 진전방안을 모색하여야 할 것이다. 아시아통화기금 창설의 일차적인 과제는 논의의 모멘텀 유지이다. 현재 ASEAN+3를 통해 이루어지고 있는 금융통화 협력에 대한 논의를 계속해서 활성화시킬 필요가 있다. 2009년에 동아시아 국가들은 치앙마이 이니셔티브 다자화의 기본 틀에 합의하는 등 진전을 이루었지만, 최근 금융 위기에서 아시아 국가들이 상대적으로 안전하였으며 아시아 각국이 실물경제 진작에 주력하면서 역내 금융통화 협력은 상대적으로 긴급성을 잃을 수 있다. 그리고 현재는 역내에서 보호무역주의 등장을 저지하고 미국과 유럽국가들의 경기침체로 감소한 수출을 역내 무역의 활성화로 보완하는 것이 더 시급할 수도 있다. 긴급성이 낮아진 사안에 대한 논의의 모멘텀을 유지하기 위해서는 그를 다른 사안에 연계시키는 전략이 유효할 것이다.

첫째, 한국은 금융위기 해결을 위해 소집되는 G20 정상회의를 아시아통화기금 창설을 위한 발판으로 활용하여야 한다. 2010년 G20 정상회의를 개최하고 2011년까지 맡게 되어 있는 G20 재무장관회의 의장국 지위를 활용하여 세계 금융체제 개혁에 관한 동아시아 국가들, 특히 아세안 국가들의 의견을 수렴하고 이를 국제적 논의에 반영함으로써 금융·통화 분야에서 한국의 역할에 대한 신뢰를 쌓고 이를 다시 아시아통화기금 창설 논의로 확대시켜야 한다. 그리고 이 과정에서 아세안 내에서 주요 국가이자 G20 정상회의에 참가하는 인도네시아와의 협력을 강화하는 것이 필요해 보인다.

둘째, 동아시아는 각국의 정치, 경제적 상이성 때문에 합의점을 찾기 어렵다는 점을 고려할 때에 아시아통화기금 창설에서 중단기적으로 경제적 여건이 비교적 유사한 국가들을 중심으로 소블력을 형성하고 이를 점진적으로 확대시키는 미니다자주의(minilateralism)를 시도하는 것도 한 방안이 될 것으로 보인다. 다자화된 치앙마이 이

니셔티브와는 별도로 일본, 중국 및 아세안의 핵심국가(core group)들과 소블럭을 형성, 금융·통화 협력구도를 정착시키고 동아시아 국가들 전체로 확대하는 것도 유익할 것이다.²⁸⁾ 이 미니다자주의에서는 다자화된 치앙마이 이니셔티브에서 요구되는 것보다 한 단계 높은 금융 건전성 감시체제 등을 구축하고 이를 통해 아시아통화기금 창설을 모색하는 것은 실현가능성이 있다고 보인다. 작은 프로젝트에서부터 시작하여 가시적인 성과를 올리는 것이 향후 통화협력 의제(agenda)의 점진적인 확대를 위해서도 중요하다.²⁹⁾

한편 아시아통화기금 창설은 역내 자유무역지대 형성 논의와 연계될 때 진전 가능성이 높다고 보인다. 유럽통화통합과 달리 동아시아 금융통화협력은 무역과 관련 없이 동시적으로 진행되고 있다. 한국·중국·일본의 투자협정 체결, 동아시아에 존재하는 다양한 자유무역협정들의 조화, 궁극적으로는 동아시아 자유무역협정 추진을 통해 역내 경제의 연계성을 강화하여 아시아통화기금 창설에 유리한 환경을 조성해야 한다. 아시아통화기금 창설 논의가 반드시 금융 부문에 국한되거나 무역과만 연계될 필요는 없으며 다양한 지역협력 이슈와 연계되어 진행해 나가는 것이 바람직할 것이다.

6. 결론

1990년대 말 아시아 외환위기는 한국과 다른 아시아 국가들로 하여금 지역협력의 중요성을 깨닫게 해주었다. 위기의 전개과정에서 동아시아 국가들은 역내에 내부 결속력이 결여되어 있고 국제통화기금으로 대표되는 외부 세력은 실망스러운 협력자임을 확인하였다. 이를 통해 동아시아 국가들은 자신들의 경제가 역내에 더 공고히 뿌리내리

28) 김홍중, 박성훈(2004).

29) 이재승(2002) "동아시아 통화협력의 가능성 모색: 유럽통화통합의 경험을 중심으로," 『외교안보연구원 정책연구과제 2001-4』.

고 있어야 함과 역내 국가들 간의 (경제)관계에 새로운 접근이 필요함을 인정하게 되었다. 그의 결과로 2000년에 동아시아 국가들은 외부 세력의 개입 없이 지역 전체를 포괄하는 최초의 협력으로서 외환위기 시 긴급 유동성 공급을 위한 치앙마이 이니셔티브에 합의하였고, 치앙마이 이니셔티브 다자화, 동아시아 채권시장 육성 방안 등 동아시아 국가 간 광범위한 금융·통화 협력 틀을 마련해 왔다. 그리고 이 과정에서 한국은 그럼에도 불구하고 본 연구는 치앙마이 이니셔티브의 다자화가 불분명한 목표 아래 진행되고 있으며 그로 인해 표류할 가능성이 있다는 문제의식에서 시작하였다. 유럽의 경우 통화협력은 추진 초기단계에서부터 보다 넓은 차원의 유럽통합이라는 목표 하에서 이루어졌으며 기존에 형성된 제도와 기구의 지원을 받아왔다. 이에 반해 동아시아에서 치앙마이 이니셔티브의 다자화는 전략적인 이유 또는 이미 불가능한 목표라고 간주되어 논의 대상에서 제외되었든 그 어떤 이유에서건 목표를 분명히 설정하지 않은 채 진행되고 있어서 진정성이 낮아 보인다. 치앙마이 이니셔티브 다자화의 목표에 대한 청사진의 제시는 그것의 실현가능성을 떠나 진지하게 연구되고 제시될 필요가 있다. 그래야만 최소한 치앙마이 이니셔티브의 다자화 추진 과정 속에서 불필요한 혼동과 낭비가 방지될 수 있을 것이기 때문이다.

그리하여 본 연구는 아시아통화기금 창설을 동아시아 금융·통화 협력의 일종의 청사진으로 제시하고 아시아통화기금의 구성요건, 이를 달성하기 위한 정치, 경제적 필요조건들을 고찰하였다. 본 연구에서 시사된 기능적인 아시아통화기금 창설의 현실적 가능성은 그리 높지 않다. 그럼에도 불구하고 동아시아 국가들에게 아시아통화기금이 추구할 가치가 있는 목표라고 가정했을 때에 그 목표 달성을 위해서는 종합적으로 다음과 같은 노력이 필요한 것으로 나타났다.

첫째, 아시아통화기금 창설에 핵심적인 추진세력을 확보하는 것이 필요하다. 유럽의 경우에는 독일과 프랑스가 핵심적 양자관계를 형성하여 유럽 경제 및 통화통합을 이끌어왔다. 동아시아의 경우에는 중국과 일본이 이러한 역할을 할 것이 기대되나 아직 준비가 되지 않은 것처럼 보인다. 이러한 결여에 대한 대안은 한국의 주도하에

한·중·일 3국 및 아세안의 몇몇 국가들이 핵심적 협력관계를 형성하는 것이다. 현재 동아시아 국가들의 정치적 안정과 거시경제 상태를 동시에 고려하면 상황이 상대적으로 양호한 싱가포르, 말레이시아, 인도네시아 등이 우선적인 협력 대상국으로 선정될 수 있다. 아시아통화기금 창설을 위해 핵심그룹을 형성하는 것은 역내에서 금융·통화 협력의 중요성에 대한 인식을 확산시키고 배제되고 있는 국가들의 참여의사를 자극할 것이기 때문에 중요해 보인다.

둘째, 아시아통화기금 창설을 위해서는 다양한 외교적 수단을 구비하고 아시아통화기금 창설로 불이익을 받을 것으로 예상하여 선제적으로 반대할 수 있는 행위자들을 설득하여야 한다. 세계적 권력구도가 변화하는 상황에서 아시아통화기금의 창설은 동아시아 지역의 금융을 넘어서는 함의를 지닐 수 있으며, 이에 따라 발생할지도 모르는 여러 가지 외교적 갈등에 대한 대비가 필요하다. 마지막으로, 아시아통화기금 창설을 다른 분야에서 동아시아 국가들 간의 구속력 있는 협력에 연계할 필요가 있다. 예를 들어서 자유무역협정을 통해서 실물분야에서의 경제협력을 활성화하고 이를 통해 금융·통화 협력과 아시아통화기금 창설의 모멘텀을 발생시키는 것이다. 다른 분야에서 구속력 있는 합의와 문제해결 경험은 금융·통화와 같이 주권적으로 민감한 사안에서 신뢰 구축과 협력을 달성하는 데에 도움이 될 것이다.

동아시아에서 지역 협력은 이제 시작에 불과하고 이에서 한 단계 더 나아가기 위해 얼마나 많은 시간이 걸릴지 알 수 없다. 유럽의 통화통합은 장기적인 계획(master plan)의 가이드를 받으면서도 구체적인 진행은 실용주의적(pragmatic)인 방식으로 이루어져 왔다. 예기치 않은 상황의 변화는 종종 지역협력의 속도와 방향을 변화시킨 것으로 나타난다. 이는 동아시아 지역협력도 상당부분 예상치 못했던 상황에서 급변할 수 있는 개연성을 지니고 있음을 의미한다.³⁰⁾ 따라서 동아시아 국가들도 지속적으로 의제를 발굴하고 협의를 통해서 점진적인 성과를 이뤄내는 등 무언가를 하고 있는 것(doing something)이 중요해 보인다.

30) Pierre Jacquet(2001) "Regional Integration: The European Model," 『대외경제연구』 제 2호.

아시아
경제협력의 다자화
연구

제주평화연구원
(697-120) 제주도 서귀포시 중문동 2572
Tel: 064-735-6500 Fax: 064-735-6512/6522

