

## 書 評

- Helleiner, Eric. 1994. *States and the Reemergence of Global Finance: From Bretton Woods to the 1990s*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Pauly, Louis. 1997. *Who Elected the Bankers?: Surveillance and Control in the World Economy*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Cohen, Benjamin. 1998. *The Geography of Money*. Ithaca and London: Cornell University Press.

### 금융세계화, 국가, 민주주의

정진영

경희대학교 국제관계학과

I

국경을 초월한 자본의 거대하고 신속한 이동은 이제 흔한 이야기가 되어 버렸다. 더욱이 1997년 후반에 등장한 한국을 포함한 동아시아 국가들의 외환/금융위기 이후에는 거대한 국제상업은행들이나 헤지펀드들의 이름까지도 일반 대중들에게 널리 알려질 정도가 되었다. 세계는 바야흐로 세계금융의 시대를 다시 맞고 있다. 그리고 1992-93년에 유럽환율체제를 무너뜨리고, 1994-95년에 멕시코를 외환위기에 빠뜨렸으며, 최근들어 동아시아 위기의 세계적 확산을 초래한 주요한 원인이 세계금융에서 발견된다는 지적이 여러 곳에서 제기되면서, 세계금융 시대의 등장이 갖는 위험에 대한 인식도 크게 증가했다. 최근 구미 선진국들의 학계에서 세계금융 시대의 도래가 제기하는 다양한 문제들에 대한 논의가 활발히 이루어지고 있는 것은 바로 이러한 현실을 반영한 것이라 하겠다.<sup>1)</sup>

국제정치경제학적 관점에서 볼 때, 세계금융의 도래가 제기하는 핵심적인 문제는, 여전히 주권국가들로 분리된 정치적 기초와 국경을 초월하여 자유롭게 이동하는 자본의 시장이 결합됨으로써 오는 긴장과 모순, 그리고 안정적인 질서수립의 난관과 잠재적인 위기의 가능성과 관련이 있다.<sup>2)</sup> 이 글에서 소개하고 있는 세 저자들은 한결같이 이 문제의 심각성을 연구의 출발점으로 삼고 있다. 예컨대, 헬레이너(Eric Helleiner)는 주권국가들로 이루어진 세계에 왜 금융의 세계화가 일어나고 있는지를 설명하고자 한다. 폴리

1) 세계금융의 등장에 대한 비교적 최근의 문헌에 대한 비평은 B. Cohen(1996) 참조. 1997년 국제정치논총에 발표한 필자의 글도 이와 관련된 이슈와 문헌을 정리하고 있다.

2) 통합된 시장과 분열된 정치의 문제는 세계금융의 범위를 넘어서 국제정치경제학 전반의 핵심적인 관심사다. 길핀(Robert Gilpin, 1987)의 교과서는 이러한 점을 뚜렷이 부각시키는데 크게 성공했다.

(Louis Pauly)는 “시장의 논리는 국경이 없지만 정치의 논리는 여전히 [영토적] 경계에 기초”(p.4)하고 있음을 강조하고, 세계금융의 정치적 정당성 문제를 해결하기 위한 노력들을 역사적으로 살펴보고 있다. 코헨(Benjamin Cohen)은 자본의 국제적 이동이 주권국가의 주요한 상징인 화폐의 지위에 미치는 영향을 중심으로 국제통화질서의 재편을 탐구하고 있다.

이렇게 볼 때 세계금융의 도래에 대한 국제정치경제학적 연구는 세가지의 상호연관된 주제로 크게 분리해서 생각해 볼 수 있다. 첫째, 세계금융의 시대가 왜, 어떻게 도래하였는가와 관련된 문제이다. 둘째, 세계금융의 도래가 국가의 성격을 어떻게 변화시키고 있고, 이것이 국내정치, 특히 민주주의의 운명에 미치는 영향과 관련된 문제이다. 셋째, 세계금융의 도래가 국제적·사회적 수준에서 초래하고 있는 배분효과와 국제통화·금융질서의 미래가 무엇이나는 질문과 관련된 문제이다. 이 글에서 소개하고자 하는 세권의 책들은 각각 이러한 세가지 문제들을 하나씩 중점적으로 다루고 있다. 따라서 아래에서는 이들의 주장을 차례로 간략히 소개한 다음, 마지막으로 종합적인 평가를 제시하고자 한다.

## II

헬레이너의 일차적인 관심은 금융세계화가 왜, 어떻게 일어났는가 하는 문제에 있다. 그가 강조하고 있는 것처럼, 2차 세계대전 이후에 설립된 서구의 복지국가 체제는 국가의 자율적이고도 강력한 경제개입을 필요로 했고, 이를 위해서는 자본의 국제적 이동에 대한 통제를 기반으로 하는 국제통화·금융체제가 필요했다.<sup>3)</sup> 그런데 왜 미국과 영국을 위시한 선진국들은 이미 1950년대 말부터 서서히, 1970년대 말 이후에는 급속히 금융자유화를 추구하게 되었는가? 헬레이너는 이 질문에 대하여 국가의 선택과 역할을 중심으로 체계적인 설명을 시도하고 있다. 물론 그는 정보통신기술의 발전에 따른 거래비용의 감소, 국제수지 불균형 지속과 유로시장의 발전, 자본통제의 현실적 어려움 등을 중심으로 하는 기존의 설명을 무시하지는 않는다. 그러나 그는 금융세계화는 결국 국가, 특히 선진강대국들의 선택의 결과이며, 상황에 따라서는 다시 되돌려질 수도 있었고 앞으로도 그러한 과정이라고 주장한다.

우선 그는 금융세계화에 기여한 국가의 정책으로 세가지를 들고 있다 (p.8). 첫째, 국가가 자유화 조치를 시작함으로써 시장참여자들에게 더 많은 자유를 부여했다. 둘째, 자본의 이동에 대한 보다 효과적인 통제가 필요하다고 주장되는 경우에도 국가들은 그러한 조치를 부과하지 않았다. 셋째, 국가들이 주도적으로 대규모의 국제금융위기가 발생

3) 국내적 경제개입과 국제적 자유무역질서는 금융을 시너로 만든 매우 제한적이고 비자유주의적인 국제금융질서의 수립을 통하여 가능하였다. 헬레이너는 이 점을 반복해서 강조하고 있다. 그런데 이것은 바로 러기(John Ruggie, 1983)가 폴라니(Karl Polanyi, 1944)를 인용하여 개발한 “연계된 자유주의” 개념을 통하여 전달하고자 하는 핵심적인 내용이다. 줄고(1997)는 이에 대해서 비교적 자세히 논의하고 있다.

하는 것을 방지했다.

그리고 미국과 영국을 위시하여 주요 선진국들이 금융자유화를 지지하게 된 이유를 네가지로 요약하고 있다 (pp.12-17). 첫째, 브레튼우즈체제의 유지가 정치적으로 어려웠다. 이것은 기본적으로 무역의 증대와 다국적기업의 활동 증가와 더불어 유리시장이 성장함으로써 자본자유화를 선호하는 사회세력이 증대하였고, 금융탈규제가 경쟁적으로 일어났기 때문이었다. 금융자유화가 알게 모르게 어느 정도 진행되고 난 이후에는 자본의 흐름을 규제하는 것 자체가 정치적으로 매우 부담스러운 일이 되었다. 둘째, 미국과 영국은 자국의 이익을 반영하여 금융자유화를 강력히 선호하였다. 셋째, 1970년대 후반 이후 전후의 복지국가-제한적 국제금융을 결합시켰던 연계된 자유주의(embedded liberalism)의 타협이 약화되고, 탈규제·자유화를 요구하는 신자유주의 이념이 크게 득세하기 시작했다. 복지국가의 위기가 표출된 가운데, 시장기구의 원활한 작동을 복원하는 것이 경제위기 해결의 열쇠로 신봉되기 시작했다. 넷째, 국제결제은행(BIS)을 중심으로 국제금융위기에 대처할 수 있는 국제레짐의 등장도 금융자유화에 기여했다.

물론 금융세계화의 과정은 단선적으로 걸림돌없이 진행된 것은 아니었다. 오히려 간헐적인 위기의 발발이 새로운 수준의 금융자유화를 촉진시키는 계기로 작동했다. 헬레이너는 이러한 계기들로 1974년의 국제금융위기, 1982년의 외채위기, 1987년의 미국 증권시장붕괴를 중시하고 있다. 이러한 위기의 순간들은 금융자유화를 되돌릴 수 있는 기회로 사용될 수도 있었다. 그러나 위에서 제시한 이유들로 인하여 결국 한 단계 높은 수준의 금융자유화를 결과하는 방향으로 귀착되었다고 헬레이너는 주장한다.

그런데 헬레이너가 금융세계화를 국가의 선택에 따른 결과라고 보는 가장 중요한 이유는 그 과정이 이른바 “경쟁적 탈규제”(competitive deregulation)의 방식으로 이루어졌다고 그가 인식하기 때문이다. 그는 1960년대 초부터 1980년대 말에 이르기까지의 금융자유화 과정을 역사적으로 살펴보면, 주요 국가들의 탈규제가 경쟁적으로 이루어지고 있다는 사실에 주목한다. 그리고 그는 이러한 사태가 일어난 가장 중요한 이유로 두가지를 강조하고 있다.

첫째, 국제금융질서의 수립과 관련하여 요청되는 국제협력의 성격과 관련된 것이다 (p.18, pp.196-198). 주지하다시피, 국제무역의 경우 수입국이 수입규제를 하면 보호무역질서가 도출된다. 따라서 자유로운 국제무역질서의 수립을 위해서는 개별 국가들로 하여금 수입에 대한 규제를 못하도록 막는 구속력있는 국제적 규제장치가 필요하다. 이기적 개별 국가들의 무역정책을 그대로 방치할 경우 국제무역질서는 폐쇄적인 것으로 된다. 그러나 국제금융의 경우 한 쪽이 개방을 하면 다른 쪽이 통제를 하더라도 효능이 약화될 뿐 아니라, 통제하는 쪽의 자본마저 개방하는 쪽으로 이동하는 경향이 있다. 따라서 금융자유화를 어느 한 나라가 추구하면 경쟁관계에 있는 다른 나라도 따라서 자유화를 추구해야 하는 유인을 갖게 된다. 그 결과 통제적인 국제금융질서의 유지 자체가 어려워지고 자유로운 질서로 옮겨가는 강력한 경향이 등장한다. 요컨대, 국제무역의 경우 자유화를 위해서 국제협력이 필요한 반면에, 국제금융의 경우 통제적인 질서의 유지를 위해서 국제협력이 필요하다. 경쟁적인 금융자유화는 바로 이러한 집합행동의 논리에 있어서

의 차이를 반영하고 있다는 것이 헬레이너의 주장이다.

둘째, 금융자유화에 대한 국제적·사회적 지지세력의 증대와 신자유주의 이념의 득세와 관련된 것이다. 경제의 세계화 추세는 국경을 초월하여 세계경제의 통합을 지지하는 사회세력을 증대시켰다. 콕스(R. Cox, 1987)와 길(S. Gill)과 같은 그람시주의 국제정치이론가들은 이러한 현상을 가리켜 '초국적 자본가 분파'의 등장이라고 불렀다.<sup>4)</sup> 월가와 시티(The City)의 대규모 금융기관들을 중심으로 하는 이 세력은 자신들의 이익기회를 넓히기 위하여 당연히 금융자유화를 요청했고, 미국과 영국의 정부들은 이들의 이익을 반영하여 금융자유화를 선도했다. 앞서 지적한 집합행동의 논리 외에 미국과 영국의 강력한 힘은 금융자유화를 세계적 추세로 만드는데 기여했다. 그리고 국가의 철회와 시장의 복원을 주창하는 대처리즘과 레이거노믹스는 신자유주의, '시장근본주의'의 이념으로 등장하여 1980년대 세계를 풍미하게 되었다.<sup>5)</sup> IMF, OECD와 같은 국제기구들이 이러한 이념의 확산에 기여했음은 물론이다.

### III

금융세계화는 자본의 이동에 대한 국가의 통제를 철폐하고 국경을 초월하여 작동하는 하나의 통합된 금융시장을 출현시켰다. 그런데 이러한 세계금융시장의 출현은 두가지의 핵심적인 문제를 제기하고 있다. 하나는 이것이 스스로의 조정메카니즘을 통하여 국가의 도움이 없이도 자율적으로 순조롭게 작동할 수 있는가하는 것이다. 다른 하나는 세계금융시장의 움직임에 따라 엄청난 영향을 받는 주권국가들이 세계금융시장의 자율적인 작동을 방지할 수 있는가?라는 문제이다. 이러한 문제들이 곧 폴리가 그의 책에서 다루고 있는 핵심적인 주제이다.

그는 이 주제를 '세계금융의 정치적 기초'에 관한 것이라고 규정하고 있다. 세계금융의 순조로운 작동과 위기의 대응이 국가들의 협력을 통한 개입을 필요로 하고, 세계금융의 등장으로 위협받는 국가의 정치적 정당성 문제에 대한 해결도 국제적 수준의 대처를 필요로 한다. 결국 세계금융과 국가의 정당성 위기는 주권국가와 세계금융시장을 연결하는 제도적 장치를 필요로 하는데, 폴리에 따르면 이것이 곧 IMF의 감시(surveillance)기능이 갖고 있는 핵심적인 역할이라는 것이다. 그의 표현을 빌리자면, "국경없는 시장과 국경있는 정치가 부상하는 세계질서의 단층판이라면, IMF라는 구조물은 바로 그 주단층선위에 건립되어 있다"(p.9). 즉 "세계시장의 논리와 국가정치의 논리 사이의 증가하는 긴장"에 대응하기 위한 국가들의 집단적인 노력이 반영된 것이 바로 IMF라는 것이며, IMF의 역할은 바로 이 둘 사이의 균열을 봉합하는 것이라는 주장이다.

IMF의 감시기능은 두가지로 나누어서 생각해 볼 수 있다. 하나는 국제통화·금융질

4) 이러한 주장에 대한 소개와 평가는 졸고(1998b) 참조

5) '시장근본주의(market fundamentalism)'라는 용어는 소로스(George Soros, 1998)가 처음으로 사용했다. 그는 시장근본주의자들이 마치 회교근본주의자들이 회교교리를 신봉하는 것과 같이 시장의 효능을 신봉하고 있다고 비꼬고 있다.

서의 안정에 대한 체계적 수준의 감시(systemic oversight)이고, 다른 하나는 회원국들의 정책에 대한 감시이다. 전자는 세계경제정세 전망에 관한 보고서인 *World Economic Outlook*의 주기적인 발행을 통하여 주로 이루어진다. 브레튼우즈체제가 붕괴되기전 환율체제의 안정과 관련된 IMF의 역할도 이 범주에 속하는 것이었다. 후자는 IMF 설립합의문(Articles of Agreement)의 8조와 4조에 기초한 회원국과의 정책협의를 통하여 주로 이루어진다. 국제수지 위기국에 대한 단기금융의 지원과 이에 대한 조건으로 부과되는 구조조정정책도 이 범주에 속하는 것이라 볼 수 있다.

세계금융의 시대에 있어서 일국의 경제정책은 대외적으로 상당한 외부효과를 가진다. 예컨대 엔-달러 환율의 변화가 미국과 일본을 넘어서 세계경제 전체, 특히 동아시아의 개도국들에 심각한 영향을 미치고, 동아시아의 외환위기가 국제금융기관들의 자산건전성에 악영향을 미침으로써 국제금융질서를 불안하게 하고, 외국자본의 유출에 취약한 러시아와 중남미 개도국들에게 전염되어 심각한 타격을 주는 것등이 좋은 예다. 이와 같이 상호의존적인 세계경제에서 국내적으로든 국제적으로든 경제적 안정을 이룩하기 위해서는 국가들 사이의 정책조정과 다자적 감시/감독(surveillance)이 필요하다. 풀리는 이를 다음과 같이 말하고 있다.

주요 국가들에 의한 자발적이고 적절히 협의된 거시경제조정이 없이는 세계경제를 안정화시킬 방법이 없다. 이것이 금융통합 프로젝트의 아킬레스건이자 이것의 진전에 대한 궁극적인 브레이크이다. 이 아킬레스건을 보호하는 것이 다자적 경제감시의 근본적인 목적이다 (p.139).

그런데 이러한 경제정책의 조정과 다자적 감시가 이루어지기 위해서는 개별 국가들이 자국의 경제행위가 다른 국가들과 세계경제 전체에 미치는 외부효과에 대해서 인식하고 상호책임이 있다는 사실을 인정해야 한다. IMF는 바로 이러한 국제적 합의를 바탕으로 설립되었다. 또한 세계경제의 통합수준이 높아질수록 그러한 정책조정과 감시에 대한 필요성은 더욱 증대하기 때문에, IMF의 역할도 강화될 필요가 있다.

IMF는 회원국들이 경제정책의 대외적 효과에 대하여 서로 책임이 있다는 원칙에 기초하고 있다. 심화되고 있는 국제금융시장을 통하여 그러한 효과가 더욱 빨리 이전되고 있다는 사실이 IMF의 권한이 좁은 의미의 환율정책을 넘어서 점차 확대되고 있는 것을 설명해 준다. 거꾸로 그러한 역할에 있어서 법적·관습적 한계는 국제금융시장의 본질적 불안정성을 가리킨다 (p.39).

IMF는 브레튼우즈 합의를 통하여 설립되었다. 그러나 이것의 핵심적인 기능인 감시기능은 1920년대와 1930년대의 국제연맹산하 경제금융기구(Economic and Financial Organization)에서 발견된다는 것이 풀리의 주장이다. 그에 따르면 국제연맹이 주도한 일련의 국제경제회의들인 1920년의 브뤼셀 국제금융회의, 1922년의 제노아회의, 1927년의 제네바 국제경제회의, 그리고 1933년의 런던 세계경제회의를 통하여 체계적 감시와 정책조정의 필요성이 제기되고 부분적으로 시도되었다. 따라서 IMF의 감시기능은 국제연맹의 그것이 계

승되고 발전된 것으로 볼 수 있다. 예컨대, 국제연맹의 *World Economic Survey*는 IMF의 *World Economic Outlook*으로 계승되었고, 국제연맹의 Economic Intelligence Service에 직·간접적으로 참여했던 다수의 전문가들이 브레튼우즈회의에 모국의 대표나 자문관으로 참여하였으며, 이후 IMF의 운영에도 참여했다. 1920년대 중부유럽 국가들의 금융위기에 대한 지원을 제공하면서 오늘날 IMF의 지원조건(conditionality)에 유사한 정책프로그램이 부과되기도 하였다.

1920-30년대에는 시장의 자동조절기능(automaticity)에 대한 신뢰가 여전히 강력했던 시기였다. 따라서 대공황을 전후한 시기에 있어서도 국제금융의 전문가들이나 정책담당자들은 여전히 금본위제로의 복귀를 갈구하고 있었다. 따라서 개별 국가들의 실제적인 행동과는 판판으로, 당시에는 국제적 자본이동을 자유화하되 국내적으로 엄격한 통화규율을 실시하도록 하는 국제금융규칙들을 제정하기만 하면 당시의 위기를 벗어날 수 있을 것이라는 기대가 지배적이었다. 금융자본의 이익에 기초한 이러한 위기극복방안에 대해 풀리는 다음과 같이 비판하고 있다.

“금융가들은 그때나 지금이나 ‘건전한 통화, 건전한 정책’(sound money, sound policies)이라는 그들의 주문(呪文)을 반복하고 있는데, 그 이유는 그들의 사업이 가치와 위험과 지불에 대한 안정적인 기대에 의존하고 있다는 것을 그들이 알고 있기 때문이다”(p.66).<sup>6)</sup>

그러나 IMF는 국제연맹과는 판이한 대내외적 환경속에서 출범했다. 국가의 사회정치적 목적을 위한 자율적인 경제개입이 허용되어야 하고, 이를 위해서는 국제금융에 대한 통제와 인위적인 환율의 안정이 필요했다. 시장의 작동 자체가 국제적으로 합의한 게임의 틀 안에서 이루어져야 한다는 신념위에 IMF가 설립되었던 것이다. 따라서 국제연맹의 경우와는 달리 IMF는 최소한 그 원칙에 있어서는 회원국들의 동의를 기초로 회원국들에 대한 구속력있는 결정을 할 수 있는 국제기구로 출발했다. 앞서 지적한 것처럼, “국제연맹의 경우에서와는 달리 IMF의 회원국들은 자국의 경제정책에 관한 결정이 갖는 대외적 영향에 대하여 책임이 있다는 것을 서로가 공식화”(p.11)하였는데, IMF의 감시기능은 바로 이를 기초로 수행될 수 있는 것이었다. 국제적 자본이동의 증대와 더불어 브레튼우즈 균형환율체제는 붕괴되었지만, IMF가 오히려 강화될 수 있었던 이유는 IMF의 이러한 성격 때문이었다. 1976년 개정된 IMF의 설립합의문 제4조는 국제통화체제의 효과적인 작동을 위한 감시(oversee)와 회원국들의 환율정책에 대한 확고한 감시(firm surveillance)기능을 IMF에게 부여하고 있다. 금융세계화 추세는 IMF의 강화된 역할을 필요로 했던 것이다.

그러면 세계금융의 정치적 기초에 관한 문제는 IMF를 통하여 해결될 수 있는가? 풀리는 이에 대하여 부정적이다. 그의 표현을 빌리자면, IMF는 그러한 본질적 문제에 대한

6) 이는 세계금융시대가 재등장한 오늘날에도 비슷한 주문이 반복되고 있는 사실에 유의하게 만든다. 시장기구에 대한 맹신은 시장의 불완전성을 경시하게 만들 위험이 있고, 점증하는 국제금융위기에 효과적으로 대처하는 것을 방해할 수도 있다.

“대응기구이지 해결기구가 아니다”(a coping mechanism, not a solving mechanism, p.141)는 것이다. 세계금융과 주권국가의 공존에서 오는 문제가 어느 정도로 다루어지고 있을 따름이지 결코 해결되고 있는 것은 아니라는 것이다. 따라서 완벽한 세계시장의 출현과 탈통합된 주권국가들로의 퇴각이라는 양극단 사이에서 세계는 여전히 어느 한쪽 극단에 가까운 방향으로 이동할 수 있다. 세계시장의 방향으로 나아가기 위해서는 정치적 정당성의 문제가 해결되어야 한다. 그러나 폴리가 지적하고 있는 것처럼, “시장이 본질적으로 정치적 창조물인 시대에 살고 있지만 국경없는 세계시장을 창출할 능력을 가진 정치체는 존재하지 않는다” (p.11). 따라서 “진정으로 세계적인 자본시장의 정당화는 [국가들] 자신의 권위를 탈정당화시킬 것을 요구”(p.37)하고 있다. 세계금융을 해체시키는 방향으로의 이동은 과도한 비용을 지불하겠지만 불가능한 것은 아니다. 주권국가들은 여전히 집단적인 선택을 통하여 그러한 세상으로 되돌아 갈 수 있다.

만약 국가들이 그 비용을 기꺼이 지불하려고 한다면 부상하는 자본이동성 체제로부터 여전히 벗어날 수 있다. 국가들의 집단행동을 통해 그러한 체제 자체를 폐지하는 것이 바람직스럽지 않지만, 그러한 가능성을 생각할 수 없는 것은 아니다. 그러한 가능성이 남아 있는한, 국가들은 여전히 그들의 주권을 보유하고 있는 것이다 (p.34).

세계금융의 시대가 놓여 있는 이러한 어정쩡한 상황에서, 폴리는 그래도 IMF가 수행하고 있는 역할에 대해서, 그리고 그것의 잠재적 발전 가능성에 대해서 긍정적으로 생각하고 있다. 그는 세계금융시장의 안정을 위한 보다 강력한 정치적 기초가 IMF의 권한강화로 어느정도 충족될 수 있을 것으로 판단한다. 주권국가들의 동의를 바탕으로 IMF가 강화되고, 강화된 IMF가 개별 국가들의 행동과 체계적 안정에 대한 감시기능을 강화한다면, 주권국가와 세계시장의 공존에서 오는 정치적 정당성의 문제가 상당부분 해소될 수 있을 것으로 그는 기대하기 때문이다.

#### IV

IMF의 정치적 성격과 역할에 대한 폴리의 해석은 세계금융시대에 제기되는 정치적 정당성 문제에 대응할 수 있는 한가지 방안을 제시하고 있다. 그러나 폴리가 염두에 두고 있는 정당성의 문제는 본질적으로 형식적인, 법적인 성격의 것이다. 그런데 세계금융시장의 심화와 IMF의 강화는 국제적으로나 국내적으로 분배의 문제에 결코 중립적인 처방이 아니다. 두 가지는 모두 특정한 국가들과 특정한 세력들에게 유리한 반면에 다른 세력들에게는 불리한 배분적 결과를 가져온다. 코헨은 이 문제를 다루되, 아주 특별한 측면을 중심으로 이 문제에 접근하고 있다. 그것은 곧 금융세계화가 가져오는 통화들 사이의 경쟁관계와 이를 통화여 매겨지는 서열관계, 즉 새로운 통화지리(geography of money)에 대한 관심이다. 그리고 그는 새로운 통화지리가 국가의 정당성과 민주주의, 국제통화질서에 미치는 영향에 관심을 집중하고 있다.

코헨은 우선 근대의 주권영토국가에 기초한 웨스트팔리아 모델의 통화지리(Westphalian

model of monetary geography)가 형성되는 계기를 설명하고, 금융세계화의 시대를 맞아 이 모델의 적실성이 상실됐다고 주장한다. 금융세계화는 통화들 사이의 경쟁을 낳고, 이때에 중요한 것은 통화의 공급이 아니라 수요이며, 영토적 경계가 아니라 국경을 넘어선 통화의 유동성이다. 따라서 그는 유동성에 기초한(flow-based) 새로운 통화지리의 모델을 형성할 것을 제안한다.

근대주권국가는 특정한 영토에 대한 배타적 지배와 대외적 자주성을 본질적인 특성으로 한다. 흔히 이러한 주권국가가 등장한 계기는 1648년에 체결된 웨스트팔리아조약이라고 말해진다. 30년간의 종교전쟁을 종식시키면서 유럽의 군주들은 서로의 배타적인 영토적 경계를 존중하고 그 내부에서 일어나는 일들에 대한 최종적인 결정권을 인정하기로 합의하였는데, 이것이 곧 근대주권국가의 규정적 특성인 대내적 최고권과 대외적 독립을 공식적으로 확립한 계기가 되었기 때문이다. 그러나 이러한 주권국가가 대내외적으로 명실상부하게 확고히 자리잡은 시기는 이 보다 훨씬 늦은 나폴레옹전쟁과 민족주의의 대두를 겪고난 19세기에 이르러서였다. 이러한 주권국가의 확립과 더불어 화폐의 발행권에 대한 독점은 근대주권국가의 고유한 권한으로 당연시되었다.

각국의 정부나 중앙은행이 발행하는 통화는 국가의 중요한 상징이자 놓칠 수 없는 특권으로 여겨졌다. 일국-일통화주의(one nation/one money)의 원칙에 기초한 웨스트팔리아 모델은 이렇게 하여 형성되었다.<sup>7)</sup> 이 모델은 시장과 사회에 대한 국가의 압도적 우위를 인정하는 것이다. 국가는 독점적인 통화권력으로부터 여러가지의 이익을 향유할 수 있었다. 코헨은 이러한 것들로 네가지를 중요시한다 (pp.34-46).

- 정치적 상징 (political symbolism)
- 영주권 (seigniorage)
- 자율적인 거시경제의 운영
- 외부 영향력의 차단 (insulation)

그러나 웨스트팔리아적 통화지리에 기초한 일국-일통화주의는 이제 더 이상 현실에 적합하지 않다. 시장에 의해 추동된 통화경쟁은 통화관계의 지리적 조직을 크게 변화시키고 국가의 독점적 권력을 심각하게 부식시켰다. 통화주권의 복속(subordination)과 공유(sharing)의 형태로 웨스트팔리아 모델이 변형되고 있고, 통화의 국제화(currency internationalization)와 대체(currency substitution)의 과정을 통하여 통화들 사이의 위계 질서가 생성되고 있다. 따라서 새로운 통화지리는 영토가 아니라 유동성에 기초하여 형성되어야 하며, 국경을 넘어선 통화권(currency space)의 개념과 통화피라미드(currency pyramid)의 모델이 현실을 파악하는데 보다 적절하다. “통화영역은 이제 정치적 주권에 의해서가 아니라 보이지 않는 경쟁의 손에 의해서 형성된다” (p.5). 그리고 이러한 과정을

7) 코헨은 일국-일통화주의의 웨스트팔리아 모델이 긴 통화의 역사에서 볼 때 단기간의 매우 예외적인 상황임을 강조해서 지적하고 있다. 따라서 오늘날 통화의 국제화나 대체 현상에 따른 다층적인 통화질서의 등장은 과거의 정상상태로 복귀하는 것이라고 그는 주장한다.



통하여 통화들 사이의 관계가 위계구조화(stratified)되고 통화들은 탈영토화(deterritorialized)된다. 이것이 곧 통화피라미드의 모델이다.<sup>8)</sup> 통화피라미드의 모델에 바탕을 둔 국제통화질서의 성격은 이른바 신중세적(neomedieval)이다 (p.147). 신중세적 통화질서란 일국-일 통화주의의 원칙이 붕괴되고 복수의 통화들이 국가의 안팎에서 경쟁적으로 사용되고 있는 상태를 가리킨다.<sup>9)</sup>

다음으로, 코헨은 통화피라미드는 국가 대 국가, 국가 대 시장 사이의 역학관계를 크게 변화시키고 있음을 강조한다. 통화들 사이의 경쟁의 결과에 따라 통화와 국가의 우열이 드러난다. 어떤 나라의 통화는 자국의 외부에서도 광범위하게 사용되는 반면에, 어떤 나라의 통화는 국내에서마저 거의 사라질 운명에 놓이게 되었다. 통화피라미드의 어느 위치에 있느냐에 따라 국제적 영향력이 달라질 것은 자명하다. 금융세계화와 통화경쟁은 국력의 불평등을 고착시키거나 심화시킨다.

통화경쟁은 또한 국가와 시장 사이의 역학관계도 크게 변화시켰다. 과거 국가는 통화의 발행과 사용의 영역을 독점적으로 정할 수 있었다. 그러나 통화경쟁은 국가의 그러한 독점권을 크게 약화시켰고, 시장에서의 수요가 중요한 변수로 부상하였다. 수요가 있어야 통화가 발행되고, 수요가 있는 통화만이 유통될 수 있기 때문이다. 국가의 독점권은 이제 시장에서의 과점적 경쟁으로 변형되었다 (p.138). 통화에 대한 권한이 국가와 시장 사이에 나누어졌다.

오늘날 정부들은 아주 조그만 통화 자립성마저 보호할 수 없게 되어 가고 있다. 국경을 초월하여 통화들 사이의 광범위한 경쟁이 일어나고 있는 세계에서 국가가 단독으로 권위를 행사하기는 어렵다. 거꾸로 사적 행위자들 역시 다양한 목적의 화폐사용을 위한 수단들을 선택함으로써 중요한 역할을 수행한다. 그러므로, 일반적으로 말해서, 시장과 정부가 통화의 영역을 형성하고 관리하는데 권한을 나누어 갖고 있다 (p.25).

셋째, 통화에 대한 국가의 주권이 약화되면서 이제 선출된 정부는 더 이상 다수의 국민들의 요구에 부응하기 어렵게 되었다. 이른바 정당성 결핍의 위기가 도래한 것이다. 통화의 탈영토화는 소수의 사적 개인들, 특히 “대안적 거래 네트워크를 선택할 수 있는 능력과 기회를 가진 시장참여자들”을 승자로 만들었다. 이들은 통화영역을 형성하는데 기여할 뿐만 아니라 정부의 행동에 대해서도 막대한 영향력을 행사할 수 있다 (pp.129-130). 따라서 이제 “공공정책은 선출된 관료의 선호와 일치하는지 여부를 떠나 점점 더 시장의 요구에 순응하도록 압력받고 있다. 정부들은 금융시장의 신호를 무시하

8) 코헨에 따르면, 통화 피라미드는 7개의 층으로 구성되어 있는데, 각 통화는 그 영향력의 정도에 따라 위계질서상의 상이한 위치에 놓이게 된다. 최상층에서 최하층으로의 순서는 다음과 같다: Top currency; Patrician currency; Elite currency; Plebeian currency; Permeated currency; Quasi-currency; and Pseudo-currency.

9) 불(Hedley Bull, 1977)에 따르면, 신중세적 정치질서는 주권국가의 배타적 지배체제가 약화되고 국가의 상하에서 정치적 충성심을 요구하는 다수의 정치조직이 존재하는 상태를 가리킨다. 코헨도 이 개념을 불에서 빌려 쓰고 있다.

기가 점점 더 어려워지고 있다”(p.133). 이것은 오늘날 민주적 정당성에 대한 심각한 위협이다. 민주정부들은 더 이상 선출자들의 요구에 순응하기는 어려워지는 반면에 시장의 압력에 굴복하지 않을 수 없게 되어 가고 있다.

정치인들이 능력이 없거나 도덕성이 결여되어 있을 수 있다. 그러나 많은 나라들에서, 그리고 분명히 대의민주주의 국가들에서는 피치자의 동의에 기초하여 그들은 통치하는 것으로 되어 있다. 이에 비해 시장행위자들은 선출되지도 않았고 정치적으로 책임이 있는 것도 아니며, 심지어 시민이 아닐 수도 있다. 대의정부의 렌즈를 통하여 아무리 잘못 굴절이 되더라도 다수의 의사가 이름없는 소수의 경제력에 의해 좌절된다면, 민주주의 자체가 위협을 받는 것이다. 이것은 또한 정당성에 대한 현대적 관념과도 상치되는 것이다 (p.148).

## V

이 글에서 다루고 있는 세권의 책은 모두 세계금융시대의 도래를 맞아 최근 활발히 제기되고 있는 논란의 핵심적인 주제들을 다루고 있다. 이 책들은 또한 세계금융의 정치경제에 관한 연구의 최첨단을 견고 있는 저자들의 대표적인 작품들이기도 하다. 세계금융의 재등장을 추적하고 있는 헬레이너의 연구, 세계금융의 정치적 기초에 관한 폴리의 연구, 그리고 세계금융시대의 통화지리와 국제적 역학관계에 대한 코헨의 연구는 모두 이 분야의 연구에 종사하고 있는 학자들에게 이미 상당한 영향력을 행사하고 있고, 앞으로도 상당기간 그러할 것으로 보인다.

국제통화·금융질서의 성격은 국제적 역학관계, 사회적 배분, 국내정치·경제질서의 성격과 밀접한 관련이 있다. 따라서 국제통화·금융질서의 변화는 이러한 모든 측면에서의 변화와 맞물려 있다. 최근 동아시아 위기이후 국제통화·금융질서의 개편을 둘러싸고 미국과 유럽·일본간의 대립 양상이 이러한 현실의 한 단면을 잘 보여주었다. 헤지펀드와 같은 단기투기성 자본의 이동에 대한 규제와 관련하여, 미국은 투명성을 증대시키는 정도에서 그치기를 주장한 반면에, 유럽과 일본은 보다 직접적인 규제를 희망했다. 달러, 유로, 엔 사이의 환율안정을 위한 목표환율대(target zone)의 설립과 관련하여서도 미국은 강력히 반대한 반면에, 유럽과 일본은 도입을 강력히 주장했다. 이러한 차이는 근본적으로 현재의 지위를 고수하려는 미국과, 미국의 현재 지위가 지나치다고 판단하고 이를 약화시키려는 유럽과 일본의 이익이 갈등관계에 있기 때문에 발생한 것이다.

세계금융의 시대는 정치적 정당성의 위기를 심각히 제기하고 있다. 세계금융과 민주주의가 공존할 수 있는가? 이 둘 사이의 친화력을 높이기 위해서는 어떠한 제도적 장치가 필요한가? 이러한 질문들이 심각히 제기되어야 하는 단계에 우리는 지금 살고 있다.<sup>10)</sup> 이 글에서 다루고 있는 세권의 책들은 모두 이 문제들을 부분적으로 언급하고 있다. 특히 폴리와 코헨의 책은 이 문제의 중요성을 부각시키는데 상당히 성공하고 있다.

10) 세계금융과 민주주의의 관계에 관련된 이슈들에 대한 논의는 졸고(1998a) 및 임혁백(1998) 참조

폴리는 IMF의 감시기능 강화를 통하여 세계금융과 국가의 상충적 관계를 어느정도 완화시킬 수 있다고 생각하고 있다. 코헨은 통화경쟁이 국가에 대한 소수 특권층의 영향력을 증대시킴으로써 민주적 정당성 위기를 가져오고 있다는 점을 강조한다. 세계금융이 민주주의를 속빈 강정으로 만들고 있다는 지적은 이미 많이 이루어졌다. 복지국가의 해체, 사민주의의 위기를 상징적으로 표현하는 이른바 '바닥을 향한 경쟁'(race to the bottom)이 이러한 현상을 가리키는 용어로 흔히 쓰인다. 그러나 세계금융과 민주주의의 관계에 대해서는 아직 만족할만한 연구가 이루어지지 않았으며, 따라서 앞으로 많은 연구가 이루어질 것으로 예상된다.

이 글에서 다루고 있는 세권의 책들은 각각 세계금융의 정치경제에 관한 새로운 연구주제들을 제시하고 있는 점에서도 크게 기여하고 있다. 이들을 차례로 살펴보자.

헬레이너가 지적하고 있는 국제무역과 국제금융에 있어서 집합행동의 상이성은 매우 흥미로운 주제이다. 이와 관련된 연구의 주제로 우리는 금융자유화와 무역자유화의 공존가능성을 따져볼 필요가 있다. 전간기 동안의 국제연맹이 주도한 연구들과 폴라니(Polanyi, 1944)의 책은 자유무역과 자유금융이 공존할 수 없음을 강조하고 있다. 금융자유화는 환율을 불안정하게 만들고, 환율불안은 다시 보호무역주의를 등장하게 만든다는 경험적인 지적이다. 전후의 브레튼우즈체제는 자유금융을 제한함으로써 환율안정과 자유무역을 이룩하고자 했다. 이에 비해 1970년대 중반이후에는 자유금융의 등장이 가속화되는 가운데 보호주의가 강화되었다. 이러한 추세를 고려할 때 우리는 자유금융과 자유무역이 과연 공존하기 어려운 것인지를 면밀히 탐구해 볼 필요가 있다.

폴리의 IMF 성격과 역할에 대한 정치적 해석은 매우 신선하고 흥미롭다. IMF는 종종 개도국들의 국제수지위기를 해결하는 개도국 기구이자, 강대국, 특히 미국의 이익을 반영하여 국제통화·금융의 규칙을 개도국에 부과하는 지배도구라는 비판을 받아 왔다. 이러한 사정을 감안할 때 폴리의 연구는 두가지 방향에서 보완되고 확대될 필요가 있다. 하나는 IMF, 보다 일반적으로 국제기구의 민주화와 관련된 것이다. 국제기구가 주권국가와 세계시장의 공존에서 오는 긴장을 완화하는 수단으로 발전하기 위해서는, 국제기구의 설립과 운영이 민주적으로 이루어져야 한다. 그렇지 않으면 국제기구는 강대국들의 지배도구에 불과하다는 비판을 면할 수 없기 때문이다. 다른 하나는, 국제기구가 국가의 주권을 넘어서 그 위에 존재하는 정치조직으로 발전할 가능성을 고려할 때 등장하는 새로운 국제정치질서의 성격과 관련된 문제이다. 국제기구가 국가의 주권을 일부 양도받아 주권국가에 대하여 구속력있는 결정을 내릴 수 있다면, 근대국가의 주권과 국제질서는 본질적인 변화를 겪게 된다. 불(Bull, 1977)이 지적한 신중세적 질서가 도래하고 있다는 주장이 최근 종종 제기되는 이유가 바로 여기에 있다.

코헨의 통화지리 접근법도 오늘날 세계금융의 시대를 새로운 각도에서 이해할 수 있는 시각을 제시해 주고 있어 흥미롭다. 통화들간의 경쟁은 통화들 사이의 우열을 가려 피라미드적 구조를 갖는 통화질서를 산출하고, 이것은 국제관계에 있어서 국가들 사이의 불평등한 영향력과 직결되어 있다. 금융세계화가 국제적 불평등을 심화시키는 새로운 통로를 만들고 있는 것이다. 더욱이 통화경쟁은 국내경제에 대한 정부의 통제력을 크게 약

화시킴으로써 민주적 정당성의 훼손을 가져오고 있기도 하다고 코헨은 주장한다. 코헨의 이러한 시각은 국제적 불평등이 금융세계화를 통하여 재생산되는 과정을 밝히는데 도움을 준다. 그리고 웨스트팔리아 통화지리의 신중세적 통화지리로의 변천에 대한 지적은 오늘날 국제질서의 전반적인 변화방향을 신중세로의 회귀로 규정하는 이론적 시각을 구체적으로 지지해 준다. 코헨은 또한 세계금융과 민주주의의 상충성 문제를 잘 부각시키고 있다. 그러나 이 문제의 해결과 관련해서는 구체적인 방안을 제시하려는 노력을 하지 않고 있다.

오늘날 우리 사회에서는 외환위기와 IMF 체제의 등장이 금융세계화, 국가, 민주주의의 문제를 새롭게 중요하게 인식하는 계기를 만들고 있다. 세계적 수준에서 이 문제에 대한 논의가 이미 상당히 진전되어 있음을 감안할 때, 세계금융의 정치경제를 둘러싼 문제들에 대한 최근 우리 학계의 관심증대는 매우 바람직한 일이라 하겠다. 이 글에서 소개하고 있는 책들은 이러한 관심의 폭과 깊이를 더하는데 도움이 될 것으로 기대된다.

## 참 고 문 헌

- 임혁백. 1998. 「세계화 시대의 민주주의: 현실적 위협과 미래의 대안」. 『계간 사상』(겨울호).
- 정진영. 1997. 「자본의 국제적 유동성, 국가의 정책자율성, 그리고 국제협력: 세계금융의 정치경제에 관한 한 시론」. 『국제정치논총』(35권 2호).
- 정진영. 1998a. 「세계금융과 민주주의: 공존이 가능한가?」. 『계간 사상』(여름호).
- 정진영. 1998b. 「세계화와 신자유주의: 초국적 지배이데올로기인가, 국가-시장관계의 재조정인가?」. 『사회과학연구』(동국대학교 사회과학연구원, 제6호).
- Cohen, B. 1996. "Review Article: Phoenix Risen: the Resurgence of Global Finance." *World Politics* 48:2.
- Cox, R. 1987. *Production, Power, and World Order: Social Forces in the Making of History*. New York: Columbia University Press.
- Gill, S. 1993. "Neoliberalism and the Shift towards a US-Centered Transnational Hegemony." In H. Overbeek ed., *Restructuring Hegemony in the Global Political Economy: The Rise of Transnational Neo-Liberalism in the 1980s*. London: Routledge.
- Gilpin, R. 1987. *The Political Economy of International Relations*. Princeton: Princeton University Press.
- Polanyi, K. 1944. *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon Press.
- Ruggie, J. 1983. "International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order." In S. Krasner ed., *International Regimes*. Ithaca: Cornell

University Press.

Soros, G. 1998. *The Crisis of Global Capitalism*. 형선호 역. 『세계자본주의의 위기』.

정진영. 경희대학교 국제관계학과 교수. 경기도 용인시 기흥읍 서천1리. Tel: 0331-201-2366(O), 0342-711-9419(H).