

01

글로벌 금융위기와 동아시아의 대응

【이승주】

Contents

1. 서론
2. 글로벌 금융위기의 원인과 동아시아
3. 동아시아 국가들의 독자적 지구책
4. 동아시아 지역 협력의 강화
5. 글로벌 거버넌스의 개혁과 동아시아
6. 결론

이 글은 글로벌 금융위기가 동아시아에 미친 영향을 검토하고, 위기의 전개 과정에서 나타난 동아시아의 대응을 고찰하는 데 목적이 있다. 글로벌 금융위기 발발 이후 동아시아 국가들의 대응은 세 가지 차원에서 이루어졌다. 첫째, 동아시아 국가들은 독자적 자구책을 우선적으로 추구하는 가운데, 지역 협력을 강화하였다. 글로벌 금융위기가 동아시아 각국에 미친 영향이 매우 상이하였기 때문에, 동아시아 국가들은 지역 차원의 개별적 대응을 우선 모색하였다. 둘째, 동아시아 국가들은 글로벌 금융위기를 역내 국가 간 지역협력을 한 단계 향상시키는 계기로 활용하였다. 아시아 금융위기 이후 동아시아 국가들은 역내 국가의 유동성 위기를 해결하기 위해 만들어진 치앙마이 이니셔티브(Chiang Mai Initiative, CMI)를 한층 제도화된 치앙마이 이니셔티브 다자화(Chiang Mai Initiative Multilateralization, CMIM)로 격상시키는 데 합의한 것이 대표적 사례이다. 셋째, 글로벌 거버넌스의 수동적 참여자에 지나지 않았던 동아시아 국가들이 새로운 글로벌 거버넌스의 형성에 적극 참여하는 변화가 대두되었다.

주제어

글로벌 금융위기, 동아시아, 지역협력, CMI, CMIM, 글로벌 거버넌스, G20

1. 서론

미국의 서브 프라임 사태로 촉발된 2008년의 글로벌 금융위기는 세계를 다시 한 번 충격과 공포의 도가니 속에 몰아넣었다. 비록 위기의 시작은 미국에서 비롯되었지만 그 파급력이 전 세계에 미쳤다는 점에서 말 그대로 ‘글로벌’ 위기였다. 글로벌 금융위기는 세계 경제가 고도로 통합되어 서로 연결되어 있다는 사실을 일깨워 주었을 뿐 아니라, 1990년대 이후 급진전된 세계화가 얼마나 취약한 제도적 기반 위에서 진행되어 왔는지를 상징적으로 보여주는 사건이었다. 글로벌 금융위기는 작게는 국내 금융기관에 대한 미비한 감독과 규제 문제의 제기를 건해에서부터 크게는 2차 세계대전 이후 세계 경제를 지탱해왔던 글로벌 거버넌스의 개혁 필요성을 역설하는 견해에 이르기까지 위기의 원인과 향후 대처 방안에 대한 백가쟁명식 논쟁을 촉발하는 계기로 작용하였다.

대부분의 동아시아 국가들은 글로벌 금융위기의 직접적 영향권에서는 벗어나 있었다. 리먼 브라더스(Lehman Brothers) 등 글로벌 금융위기의 원인 제공자였던 금융기관들과의 직접적인 금융거래를 통한 손실이 비교적 적었기

때문이다. 그 결과 동아시아 국가들은 국가마다 차이가 있기는 하지만, 대체로 당초의 예상과는 달리 위기 직후 경기 침체에 직면하였으나, 비교적 단기간에 경제가 정상화되는 'V' 형태의 경기 변동을 겪었다. 그러나 글로벌 금융위기가 동아시아 국가들에 미친 간접적 영향은 결코 작지 않았다. 위기 이후 세계 각국이 자국 산업의 보호와 경기 회복을 우선함에 따라 보호무역주의의 경향이 고조되었을 뿐 아니라, 미국과 유럽 등 선진국 금융기관들이 자국의 유동성 부족을 해소하기 위해 동아시아로부터 자금을 회수하기 시작하였기 때문이다. 글로벌 금융위기의 국면에서 '제2의 외환 위기'의 가능성에 대한 경고음에 맞닥뜨린 한국이 대표적 사례이다. 더욱이 동아시아 국가들이 1997년 아시아 금융위기의 충격에서 벗어나 정상 궤도에 진입하는 시점에서 다시 위기에 직면하였다는 점을 감안하면, 글로벌 금융위기는 동아시아 국가들에게 '위기의 망령'에 대한 공포를 다시 일깨우기에 충분한 것이었다. 동아시아 국가들은 글로벌 금융위기의 영향을 최소화하기 위해 독자적 자구책, 지역 차원의 협력, 글로벌 거버넌스의 참여 등 다각적인 노력을 경주하였다.

이 글은 글로벌 금융위기가 동아시아에 미친 영향을 검토하고, 위기의 전개 과정에서 나타난 동아시아의 대응을 고찰하는 데 목적이 있다. 동아시아 국가들은 글로벌 금융위기에 직면하여 아시아 금융위기 때와는 다른 매우 차별적인 대응을 하였다. 아시아 금융위기 당시에는 동아시아 국가들이 주로 내부의 문제점을 인식하고, 지역적 차원의 해결책을 모색하였다. 반면, 글로벌 금융위기 발발 이후 동아시아 국가들은 독자적 자구책을 우선적으로 추구하는 가운데, 지역 협력을 강화하였다. 글로벌 금융위기가 동아시아 각국에 미친 영향이 매우 상이하였기 때문에 동아시아 국가들이 취한 위기 대응책은 차별적일 수밖에 없는 측면이 있었다. 따라서 동아시아 국가들은 지역 차원

의 공동 보조를 취하기보다는 개별적 자구책을 선호하였다. 동아시아 국가들은 글로벌 금융위기를 역내 국가 간 지역협력을 한 단계 향상시키는 계기로 활용하였다. 아시아 금융위기 이후 동아시아 국가들은 역내 국가의 유동성 위기를 해결하기 위해 만들어진 치앙마이 이니셔티브(Chiang Mai Initiative, CMI)를 한층 제도화된 치앙마이 이니셔티브 다자화(Chiang Mai Initiative Multilateralization, CMIM)로 격상시키는 데 합의하였다. 이렇듯, 글로벌 금융위기를 계기로 동아시아 지역협력을 강화하기 위한 노력은 일정한 성과를 거두었다. 한편, 글로벌 금융위기 이후 동아시아 국가들이 글로벌 거버넌스의 형성과 변화에 적극 참여하는 새로운 현상이 대두되었다. 그동안 글로벌 거버넌스의 수동적 참여자에 지나지 않았던 동아시아 국가들이 새로운 글로벌 거버넌스의 수립을 위한 적극적인 노력을 전개하였다.

이 글은 다음과 같이 구성된다. 2장에서는 글로벌 금융위기의 원인, 전개 과정, 영향을 동아시아와 연관시켜 검토한다. 3~5장에서는 글로벌 금융위기에 대한 동아시아 국가들의 대응을 개별적, 지역적, 세계적 수준으로 나누어 고찰한다. 마지막으로 결론에서는 글로벌 금융위기 이후 발생한 동아시아 거버넌스 변화가 동아시아 지역주의에 미치는 의미를 검토한다.

2. 글로벌 금융위기의 원인과 동아시아

글로벌 금융위기의 발생 직후부터 그 원인을 둘러싸고 세계 각국 사이에 치열한 논쟁이 촉발되었다. 첫 번째 쟁점은 글로벌 금융위기의 원인을 금융감독체제의 취약성에서 찾았는 것이냐, 아니면 신자유주의적 세계화의 근본적

문제점에서 찾을 것이냐에 관한 것이었다. 논쟁의 일차전은 미국과 유럽 사이에서 전개되었다. 프랑스, 독일 등 대륙 유럽의 국가들은 미국과 영국을 중심으로 한 신자유주의의 무분별한 확산의 폐해를 근본적 문제점으로 지적하였다. 유럽 국가들은 특히 금융의 세계화로 인해 초래된 '제한받지 않은 자본주의'(unfettered capitalism)의 위험성이 위기의 핵심이며, 이를 보완하는 제도적 장치의 구비가 반드시 필요하다는 입장을 취하였다.¹⁾

글로벌 금융위기에 대한 미국 내의 입장은 두 가지 부류로 나누어진다. 첫 번째 시각은 글로벌 금융위기는 자본주의 또는 신자유주의적 세계화의 근본적 결함보다는 국내/국제 금융기관에 대한 감시감독체제의 미비로 인해 불거졌다는 입장이다. 글로벌 금융위기는 구조적 문제가 표면화된 것이 아니라 일부 시스템의 문제이며, 따라서 감시감독체제를 보완할 경우 위기 극복이 가능하다는 것이다. 자국이 주도한 세계화는 미국의 국익을 형성하는 핵심 요소이며, 따라서 포기하지 않을 것임을 분명히 한 것이다. 더욱이 글로벌 금융위기의 심각성을 우려하는 해외의 평가와 달리, 미국의 일각에서는 '위기'(crisis)라는 표현 대신 '불경기'(recession)라는 용어를 사용하기도 하였는데, 바로 용어의 사용 자체가 글로벌 금융위기에 대한 미국의 인식을 상징적으로 보여준다고 할 수 있다.²⁾ 한편, 글로벌 금융위기는 그동안 진행되어 온 미국 경제력의 상대적 쇠퇴가 표면화되었을 뿐 아니라, 미국식 자본주의 모델에 대한 근본적 의구심이 제기되는 계기로 작용하였다고 보는 견해가 있다.³⁾ 이

1) Andrew Sheng, *From Asian to Global Financial Crisis: An Asian Regulator's View of Unfettered Finance in the 1990s and 2000s* (New York: Cambridge University Press, 2009).

2) Fred C. Bergsten, "Introduction: Global Crisis and the International Position of the United States", Fred C. Bergsten, ed., *The Long-Term International Economic Position of the United States* (Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics, 2009), pp. 1-9.

3) Niall Ferguson and Moritz Schularick, "Chimerica' and Global Asset Markets", *International*

러한 견해에 따르면, 미국은 위기 극복을 위해 자원과 노력의 대부분을 국내에 투입할 수밖에 없어 대외적 영향력이 급격히 축소될 것이라는 것이다.⁴⁾

위기의 원인을 둘러싼 논쟁의 전선은 동아시아로도 확대되었다. 위기의 진원지였던 미국이 글로벌 금융위기가 초래된 근본적인 원인으로 '지구 불균형'론을 강력하게 제기했기 때문이다.⁵⁾ 미국은 미시적으로는 국내 및 국제 금융기관에 대한 감시·감독체제의 문제점을 위기의 원인으로 지적하는 한편, 미국과 동아시아(특히 중국) 사이의 무역 불균형을 근본적 원인이라는 주장을 펼쳤다. 중국을 비롯한 동아시아 국가들이 내수를 확대시키지 않고 미국 등 서구 선진국 시장으로 수출에 주력한 결과, 지구적 차원에서 만성적인 국제수지 불균형이 초래되었다는 것이다.⁶⁾ 미국 연방준비제도이사회(Federal Reserve Board) 의장인 앨런 그린스펀(Alan Greenspan)과 벤 버냉키(Ben Bernanke)가 이러한 입장을 취하는 대표적 인물이다. 미국에서 위기가 발생한 것은 동아시아 국가들의 지속적인 수출 확대와 그에 따른 막대한 자본이 미국에 집중적으로 유입되었기 때문이라는 것이다. 미국이 미중경제전략대화나 G20 정상회의를 통해 중국에 대하여 글로벌 불균형의 시정을 위한 환율 조정을 지속적으로 요구하는 등 글로벌 금융위기의 원인에 대한 치열한 논쟁은 아직도 현재 진행형이다.⁷⁾ 지구적 차원의 무역 불균형이 글로벌 금융위기의

Finance, Vol. 10, No. 3 (2007), pp. 215-239.

4) Roger C. Altman, "The Great Crash, 2008: A Geopolitical Setback for the West", *Foreign Affairs* (2009).

5) 지구불균형의 논리에 대해서는 Martin Wolf, *Fixing Global Finance* (Baltimore: Johns Hopkins University, 2008) 참조.

6) Steven Dunaway, "Global Imbalances and the Financial Crisis" (Washington, D.C.: Councils on Foreign Relations, 2009).

7) Council for Foreign Relations, "After G-20, Global Economic Imbalancing Act To Continue", (Washington, D.C.: Council for Foreign Relations, 2009).

원초적 원인이라는 시각은 미국의 통화정책 및 금융 시스템 등 자국의 정책적, 구조적 문제에 대한 비판을 회피하려는 것으로 볼 수 있다.⁸⁾

위기에 대한 미국의 인식과 동아시아 국가들의 인식 사이에는 엄연한 시각차가 존재한다. 중국은 미국식 신자유주의가 선진국과 개발도상국 간의 격차를 더욱 확대하는 결과를 초래했다고 지적하면서, 지금의 체제는 지속가능하지 않다는 입장을 취했다. 글로벌 금융위기는 이러한 문제가 표면화된 것이라는 주장이다. 2008년 미중경제전략대화에서 중국 부총리 왕치산(王岐山)이 미 재무장관 헨리 폴슨(Henry Paulson)에게 “우리는 그동안 학생으로서(미국의) 지시를 들어왔는데, 이제 미국이 문제를 안고 있음이 드러났다”고 한 발언에서 글로벌 금융위기에 대한 중국의 시각이 분명하게 나타난다.⁹⁾

미국과 중국의 논쟁 속에서 일본은 신중한 자세를 취했다. 글로벌 금융위기에 직면해서도 일본은 잦은 수상 교체와 같은 정치적 변동과 장기간에 걸친 국내 경기 침체로 인해 대외적으로 적극적인 입장을 취하는 데 한계가 있었다. 다만 자민당의 장기 집권을 종료시키고 새롭게 등장한 민주당의 하토야마 유키오(鳩山由紀夫) 수상이 글로벌 금융위기에 대한 일단의 견해를 피력하였다. 그는 2009년 8월 뉴욕 타임즈 기고문에서 현재의 위기는 미국이 주도하는 절제되지 않은 시장 근본주의(market fundamentalism)와 금융 자본주의에서 비롯되었으며, 이로 인해 인간의 존엄성이 훼손되는 데까지 이르렀다는 비판적 입장을 취하였다. 하토야마 수상은 여기에서 한발 더 나아가, 시장 근본주의의 폐해를 완화시키기 위하여 우애(友愛; fraternity)에 기반한 아시아

8) 위기 극복에 대한 해법과 관련해서도 미국은 국내적으로는 재정 투입을 통한 유동성 확대에 주력하고, 국제적으로는 국제기구를 부분적으로 개혁하면서 지금까지 견지하고 있던 리더십을 계속 유지하고자 하였다.

9) China Digital Times, <http://chinadigitaltimes.net/china/strategic-economic-dialogue>.

공동체 형성을 제시하였다.¹⁰⁾ 이와 같이 동아시아 국가들은 글로벌 금융위기와 관련한 논쟁에 직간접적으로 관여하게 되었다.

3. 동아시아 국가들의 독자적 지구책

글로벌 금융위기에 대한 동아시아 국가들의 대응은 아시아 금융위기 당시와의 비교를 통해 그 성격을 검토할 수 있다. 양 위기는 위기의 기원, 영향, 학습효과 등에서 차이가 있었기 때문에 동아시아 국가들은 아시아 금융위기 때와 매우 다른 대응책을 추진하였다. 동아시아 국가들은 글로벌 금융위기에 직면하여 독자적 지구책, 지역 협력, 글로벌 거버넌스 참여 등 세 가지 차원의 노력을 병행하였다.

아시아 금융위기는 역내에서 비롯된 위기였던 반면, 글로벌 금융위기는 대외적 위기였다. 아시아 금융위기의 경우, 태국에서 시작된 위기가 빠른 속도로 역내 국가들에 전파되어 위기가 단기간에 심각한 수준으로 악화되었다. 위기의 심각성은 곧 위기 극복을 위한 지역 협력의 필요성에 대한 공감대로 이어졌다. 반면, 글로벌 금융위기로 인해 동아시아 국가들이 받은 위기의 충격은 아시아 금융위기에 비해 적었다. 또한 위기로 인한 직접적 충격이 비교적 단기간이었을 뿐만 아니라, 위기의 영향 또한 국가별로 매우 상이하였다.

위기 발생 직후인 2008년 4분기부터 2009년 3분기 사이 동아시아 국가들

10) Yukio Hatoyama, “A New Path for Japan”, *New York Times*, 27 August, 2009.

의 경제 성장률 변화를 살펴보면, 한국, 태국, 싱가포르 등 상대적으로 대외의존도가 높은 국가들은 '마이너스 성장'을 기록했다. 위기의 충격은 2009년 1분기에 절정에 달했는데, 상당수 국가들이 -7%~9% 성장을 기록했다. 동아시아 국가들 가운데 대외의존도가 가장 높은 싱가포르와 대만이 위기의 영향을 더욱 크게 받아 2009년 1분기 각각 -9.4%, -9.1%를 기록했다. 반면, 중국, 인도네시아, 필리핀의 경제 성장률은 다소 감소하기는 했지만, 여전히 '플러스 성장'을 유지했다. 특히, 중국은 위기의 국면에서도 6% 이상의 성장을 유지했고, 2009년 3분기에는 9.1%, 2009년 4분기에는 10% 이상의 경제 성장률을 기록했다. 2009년 4분기에는 모든 동아시아 국가들이 플러스 성장을 회복하여, 평균 8.4% 성장률을 기록했다. 이와 같이 동아시아는 비교적 빨리 글로벌 금융위기의 충격에서 벗어나 정상화되고 있다.¹¹⁾ 위기로 인한 충격의 강도 역시 국가별로 매우 상이했다.

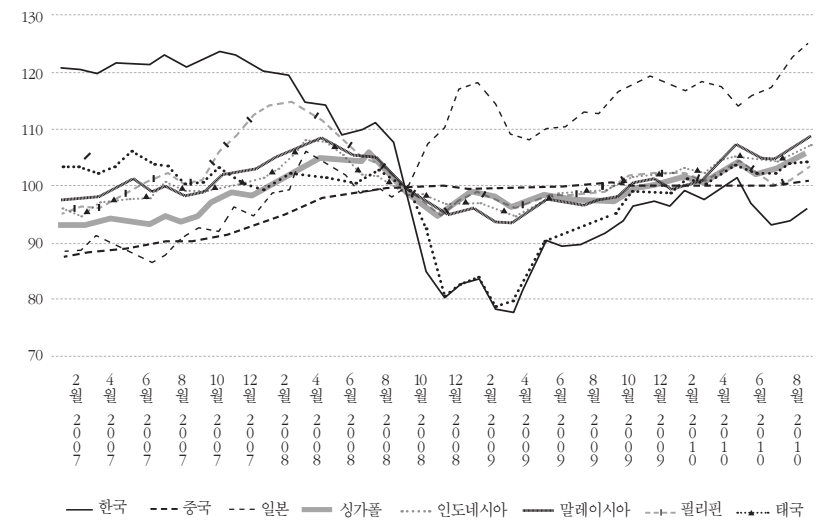
글로벌 금융위기가 직접적 영향을 미친 대표적 분야인 환율 역시 동아시아 국가들이 받은 영향은 상이하게 나타났다. 한국과 일본의 경우, 환율 변동이 정반대의 움직임을 보였다. 한국의 통화가치는 위기 이전인 2008년 1분기부터 하락하기 시작하여, 위기 직후인 2008년 3분기에서 2009년 1분기 사이에는 무려 25% 이상 추가 하락하였다. 위기 이전과 비교하면 하락의 폭이 40%에 달할 정도로 한국의 통화가치는 급격하게 변동했다.

이후 한국이 글로벌 금융위기의 충격에서 어느 정도 벗어나면서, 통화가치도 점진적으로 상승하여 2010년 1분기에는 위기 이전의 수준을 회복했다. 반면, 일본의 환율은 한국과 정반대의 움직임을 나타냈다. 엔화의 통화가치는 위기 이전부터 서서히 상승하기 시작했고, 이후에도 지속적으로 상승했

11) CEIC database, 각국 중앙은행 또는 통계청 자료.

다. 위기가 발생한 2008년 3분기를 100로 하였을 때, 2010년 3분기 일본 엔화의 가치는 약 125% 수준에 달하는 등 지속적인 강세를 보이고 있다. 다른 동아시아 국가들의 통화가치는 한국, 일본보다 변화의 폭이 적었으며, 대부분의 경우 위기 직후 통화가치가 일시적으로 하락하였다가 2009년 2분기 이후 위기 이전 수준으로 회복되는 추세를 나타냈다(〈그림 1〉 참조).

〈그림 1〉 글로벌 금융위기 전후 동아시아 주요 국가들의 통화가치 변동 (2008년 9월=100 기준, 단위 : %)



출처: CEIC, 각국 중앙은행 또는 통계청.

경제 성장률과 환율의 변동을 통해 살펴보았듯이, 글로벌 금융위기가 동아시아 국가들에 준 충격은 비교적 단기간이었고, 제한적이었으며 또한 국가별로 상이했다. 이러한 상황에서 위기의 영향을 상대적으로 크게 받은 국가

들은 독자적 자구책을 우선적으로 모색하였다.¹²⁾ 독자적 대응은 무역 확대, 외환보유고 확충, 금리 인하, 재정 투입 등 다각적으로 이루어졌다.¹³⁾ 우선, 동아시아 국가들은 세계 무역이 축소되는 제약이 있기는 했지만 수출 드라이브 정책을 재개하였다. 글로벌 금융위기로 인한 충격이 비교적 단기간이었기 때문에 수출 확대 정책은 어느 정도 효과를 발휘하였다. 2008년 이후 나타난 변화 가운데 주목할 점은 동아시아 국가들의 수출 확대가 역내 무역의 확대와 밀접한 관련이 있다는 점이다. 그 중심에는 중국이 자리잡고 있다. 위기 직후 동아시아 국가들의 대중국 수출은 일시적으로 감소했으나, 중국이 경기확장을 위한 내수 촉진 정책을 실행한 결과, 동아시아 국가들의 대중국 수출이 빠르게 증가하여, 위기 이전 수준을 상회하였다. 반면, 동아시아 국가들의 대중국 수입의 증가는 상대적으로 완만하였다. 글로벌 금융위기 이후 중국의 경제력이 팽창한 것뿐 아니라, 동아시아 국가들의 대중국 무역의존도는 증가하고, 중국의 대중아시아 무역의존도는 감소하는 결과가 초래된 것이다.¹⁴⁾

동아시아 국가들은 경상수지 흑자 폭을 증대시키는 노력을 하는 한편, 외환보유고를 확충하기 위한 노력을 적극적으로 전개하였다.¹⁵⁾ 한국과 싱가포르의 경우, 외환보유고의 감소가 위기설을 확산시키는 계기가 되자, 미국 정

12) Ralf Emmers and John Ravenhill, "The Asian and Global Financial Crises: Consequences for East Asian Regionalism", RSIS Working Paper, No. 208 (Nanyang: RSIS, 2010).

13) 동아시아 국가들이 독자적 자구책을 우선적으로 추구한 것은 아시아 금융위기의 경험과 무관하지 않다. 즉, 아시아 금융위기 당시 구제금융을 맺가로 한 IMF의 가혹한 조건을 경험한 동아시아 국가들이 글로벌 금융위기에 직면하여 IMF를 활용하는 것을 매우 회피하였기 때문이다.

14) 손열(2010)은 글로벌 금융위기 이후 중국과 동아시아 국가 사이의 비대칭적 상호의존은 동아시아에서 중국의 경제적 영향력이 증가하는 결과를 초래할 것이라고 예상한다. 손열, 「위기 이후 세계 무역질서의 변화」, EAI Working Paper (서울: 동아시아연구원, 2011).

15) Charles Adams, "The Role of the State in Managing and Forestalling Systemic Financial Crises: Some Issues and Perspectives", ADBI Working Paper Series, No. 242. (Tokyo: Asian Development Bank Institute, 2010).

부와 양자간 통화스왑협정을 체결하는 등 외환보유고를 확충하기 위한 다각적인 시도를 하였다.¹⁶⁾ 한국은 또한 일본과 200억 달러, 중국과 260억 달러 규모의 통화스왑협정을 추가로 체결하였다.¹⁷⁾ 동아시아 국가들은 이와 같이 무역의 확대와 외환 보유고의 확충을 통해 글로벌 금융위기를 돌파하려고 시도하였다. 그러나 동아시아 국가들이 독자적 대응에만 의존한 것은 아니었다. 글로벌 금융위기는 동아시아 국가들 사이의 협력, 특히 금융협력 분야에서, 한 단계 더 높은 수준의 제도화를 실현시키는 계기가 되었다.

4. 동아시아 지역 협력의 강화

글로벌 금융위기 이후 동아시아 국가들이 취한 두 번째 대응은 위기의 영향을 최소화하기 위하여 역내 국가들과의 협력을 모색하는 것이었다. 독자적 자구책만으로는 전 세계적인 파급력을 가진 세계금융위기의 영향을 차단하기 어렵다는 판단이 작용하였기 때문이다. 동아시아 국가들이 글로벌 금융위기 발발 이후 즉각적으로 지역 협력을 강화하는 방안을 모색할 수 있었던 것은 아시아 금융위기 이후 축적된 협력의 경험이 중요한 역할을 하였다. 아시아 금융위기 당시 동아시아 국가들은 ASEAN 및 APEC 등 기존의 지역기구를 활용하여 협력을 강화하기보다는 새로운 지역기구를 창설하는 방향으로 공감대가 형성되었다. 기존의 지역기구가 위기 극복을 위한 효과적 대응책을 전혀 제시하지 못한 데 대한 실망이 ASEAN Plus Three(APT)라는 새로운 기

16) 인도네시아 역시 미국과 통화스왑협정을 체결하려고 하였으나 미국의 거부로 무산되었다.

17) C. Randall Henning, "The Future of the Chiang Mai Initiative: An Asian Monetary Fund?", Policy Brief (Washington D.C.: Peterson Institute for International Economics, 2009).

구의 탄생으로 이어진 것이다.

동아시아 지역협력에서 APT가 갖는 상징적 의미는 크다. 첫째, APT는 무엇보다 동남아시아와 동북아시아를 모두 포괄하는 범동아시아 차원의 지역 기구라는 의미를 갖는다. 그동안 동아시아가 협력의 지역적 범위를 둘러싸고 이견을 보여 왔음을 감안한다면 이는 매우 커다란 변화이다.¹⁸⁾ APT는 특히 동아시아 내의 경제적 불안 요소를 제거, 완화하는 역할을 할 것으로 기대됨에 따라, 상당한 제도화가 이루어졌다. APT는 아직 회원국들 사이의 토론의 장이라는 비공식적 성격을 내포하고 있지만, 창설 이후 빠른 속도로 제도화된 것도 사실이다. 연례 정상회의, 14개의 장관 회의, 19개의 고위급 회의, 기술 협의, 트랙 2 회의 등 APT 내에 다양한 협의체가 설치되었다.¹⁹⁾ 이러한 일련의 변화는 아시아 금융위기 이후 10여 년간 협력의 경험이 긍정적으로 작용한 결과이다.

이러한 협력의 경험은 글로벌 금융위기의 발생 이후 한층 더 수준 높은 협력을 가능하게 하였다. 아시아 금융위기와 달리, 동아시아 국가들은 기존 지역기구의 정당성에 대한 근본적인 의구심을 제기하고, 새로운 지역기구의 창설을 시도하기보다는 APT의 틀 속에서 협력을 강화하는 방안을 모색하였다. 글로벌 금융위기로 인해 동아시아 지역협력은 기존의 틀 속에서 더욱 제도화된 형태의 협력을 추구할 수 있는 가능성이 열린 것이다. APT는 동아시아 지

18) 물론 동아시아 지역협력의 범위에 대한 논란이 완전히 해소된 것은 아니다. 그러나 과거에는 지역협력의 지리적 범위가 불명확했던 이유가 자본 유동성과 같은 공공재를 어느 국가까지 제공할 것인가와 같은 기능적 측면 때문이었다면, 최근에는 중일 경쟁과 구조적 요인이 부각되고 있다. 예를 들어, APT 내에서 중국의 지배적 영향력에 대한 우려가 제기됨에 따라, 일본은 인도, 오스트레일리아, 뉴질랜드를 포함한 동아시아 정상회의(East Asia Summit)를 지역협력의 기본틀로 할 것을 주장하고 있으며, 여기에 인도네시아와 싱가포르도 동조하고 있다. 이승주, 「FTA의 확산과 동아시아 지역주의의 중층화」, 『한국정치외교사논총』, 제32집 1호 (2010), pp. 133-164.

19) Emmers and Ravenhill(2010).

역협력의 가능성과 한계를 시험하는 잣대였다.

글로벌 금융위기 이후 APT 차원의 협력은 크게 두 가지로 나누어진다. 첫째, 단기적으로는 보호무역주의에 대한 경계를 재확인하는 것으로, 여기에는 동아시아의 주요 교역국인 한국, 중국, 일본 사이의 협력이 특히 강조되었다. 글로벌 금융위기의 발발은 세계 교역에 직격탄이 되었다. 글로벌 금융위기에 직면하여 세계 각국이 외화 유동성을 확보하기 위하여 수출 확대를 시도하는 한편, 수입은 최소화하는 중상주의적 정책을 채택하였기 때문이다. 2005년 1분기를 100으로 했을 때, 세계 무역은 지속적으로 증가하여 2008년 2분기 약 178에 달하였다. 그러나 글로벌 금융위기의 발생 이후 세계 무역은 급속하게 축소되어 2009년 1분기에는 110까지 하락하였다. 이러한 상황에서 주요 국가들의 무역 감소는 불가피하였다. 위기의 진원지인 미국과 서구 최대 수출국인 독일의 상품 교역은 2008년 3분기에만 각각 43%, 80% 감소하였다. 동아시아 역시 세계교역의 감소로부터 자유롭지 못하였다. 중국의 교역은 같은 기간 37% 감소하였으며, 대외의존도가 더욱 높은 한국의 상품 교역은 2008년 4분기 무려 60% 이상 감소하였다.²⁰⁾

이와 같이 글로벌 금융위기는 적어도 단기적으로 세계 교역의 축소를 초래하였다. 보호주의의 강화는 대부분의 동아시아 국가들에게 결코 이롭지 못한 것이다. 과거 아시아 금융위기 당시에는 동아시아 국가들이 역외 국가들에 대한 수출 증대를 통하여 위기를 극복할 수 있었다. 그러나 글로벌 금융위기로 인해 세계 각국이 보호주의의 경향을 드러내자 동아시아 국가들의 위기 탈출 수단으로서 수출 주도 전략의 매력은 반감될 수밖에 없었다. 대다수 국

20) Center for Economic Policy Research, "The Unrelenting Pressure of Protectionism: The Third GTA Report" (London: CEPR, 2009).

가들이 보호무역의 유혹에 빠져들수록 세계무역의 규모가 단계적으로 축소 되는 악순환이 확대될 가능성이 높았던 것이다. 바로 이 지점에서 동아시아 차원의 정책 공조의 필요성이 부각되었다.

한중일 3국은 보호무역주의의 배경을 선언한 APEC 정상회의와 워싱턴 G20 정상회의의 합의를 뒷받침하는 데 주력하였다. 글로벌 금융위기 직후인 2008년 12월 일본 후쿠오카(福岡)에서 개최된 한중일 정상회의에서 3국은 위기 극복을 위해 '국제 공조에 앞선 역내 국가 간 협력'이 중요하다는 인식을 같이했다. 한중일 3국은 아시아가 세계 경제성장의 핵심으로서 지속가능한 성장을 위해 중추적 역할을 해야 한다고 선언하였다. 이어서 2009년 10월 개최된 2차 정상회의에서 한중일 3국은 글로벌 금융위기가 동아시아에 미치는 영향을 관리하기 위하여 상호 긴밀한 협력을 할 것을 재확인하고, 이를 위해 대규모의 경기부양책을 실시하여 개방적 무역 및 투자 체제를 유지하기로 합의하였다.²¹⁾ 2010년 5월 제주도에서 개최된 3차 정상회의에서 3국 정상은 2012년 체결을 목표로 한 한중일 FTA 협상을 개시하는 것에 대한 환영의 뜻을 표하였다.²²⁾

둘째, 글로벌 금융 위기 이후 동아시아 국가들은 그동안 네트워크적 금융 협력에 머물렀던 CMI를 한 단계 더 제도화한 CMIM의 출범에 합의하였다. 아시아 금융위기를 계기로 동아시아 국가들은 특히 사상 최초로 역내 국가 간 금융 협력체인 CMI를 출범시킨 바 있다. CMI의 출범은 WTO 가입에 성공한 이후 동아시아 지역협력에 대한 관심을 키워나가고 있던 중국과 AMF 제안의

실패 이후 이와 유사한 금융협력체를 추진하려던 일본의 이해가 일치한 결과였다. 과거 일본이 AMF를 제안한 바 있었지만, 중국의 미온적 태도와 미국의 반대로 인해 실현되지 못했던 점을 감안하면,²³⁾ CMI의 출범은 동아시아 지역 협력에 있어서 하나의 이정표를 제시했다고 볼 수 있다.

글로벌 금융위기는 CMI가 CMIM로 전환하는 계기로 작용하였다. 그 배경에는 CMI의 구조적 문제점이 있었다. 한국 금융기관이 미국과 유럽의 서브프라임 사태와 직접적으로 연관되지 않았음에도 불구하고, 외국인 투자자들이 한국으로부터 단기부채를 회수하면서 한국의 원화는 2008년 하반기부터 환율 인하의 압박에 노출되었다.²⁴⁾ CMI를 활용할 수 있는 상황에 처했음에도 불구하고, 한국은 대신 미국, 중국, 일본과의 양자적 통화스왑협정을 우선적으로 추진하였다. 한국뿐 아니라 동아시아의 어느 국가도 글로벌 금융위기의 국면에서 동아시아 지역 협력의 중요한 성과로 인식되었던 CMI를 활용하지 않는 결과가 초래되었던 것이다.

CMI가 작동하지 않게 된 원인은 크게 두 가지다. 첫째, 자금의 규모 면에서 CMI는 충분한 자금 제공 능력을 결여하였다. 예를 들어, CMI를 통해 태국이 확보할 수 있는 유동성의 규모는 총 90억 달러인데, 이는 아시아 금융위기 당시 태국이 IMF로부터 제공받았던 170억 달러의 절반에 불과한 규모이다. 둘째, 자금 제공 형식 면에서도 유동성 위기에 처한 국가는 상대국과 개별적인 협의를 거쳐야 했는데, 이는 위기 재발 시 유동성의 신속한 지원이라는 본연의 목적을 달성하는 데 한계가 있었다. 더욱이 CMI를 통해 제공받는 자금 가

21) Joel Rathus, "China-Japan-Korea Trilateral Cooperation and the East Asian Community", East Asia Forum, 15 June, 2010, <http://www.eastasiaforum.org>.

22) 한·중·일은 3국 간 협력을 제도화하기 위해 한국에 협력 사무국을 설치하는 데 합의하였다. "한중일 협력 사무국" 올해 제주도에 설치, 『중앙일보』, 2011년 5월 11일.

23) Jennifer Amyx, "Political Dynamics of Regional Financial Cooperation in East Asia", *Japanese Economy*, Vol. 32, No. 2 (2004), pp. 98-112.

24) 동아시아 국가 가운데 한국과 싱가포르의 단기부채 비율이 높은 편이었다. 한국과 싱가포르의 통화 가치가 급격하게 변동한 것은 바로 이 때문이다.

운데 80%는 IMF와의 협이가 필요한데, 아시아 금융위기를 통해 IMF의 가혹한 조건을 경험한 동아시아 국가들은 국내 정치적으로 이러한 부담을 감수하기 어려웠다.²⁵⁾

CMIM의 창설은 CMI의 구조적 문제점을 극복하기 위한 것이었다. CMI가 양자적 통화스왑협정의 네트워크 형태를 띠고 있었던 데 반해, CMIM는 기금을 조성하여 운용하는 형태로 변화하였다. CMIM의 기금은 1천 200억 달러로 결정되었고, 분담금 규모는 각국의 GDP, 외환 보유액, 무역 규모 등을 감안하여 산정되었다. 중국과 일본이 각각 32%, 한국이 16%, 아세안 국가들이 20%를 분담하기로 합의되었다. 의사결정과 관련해서는 회원 가입, 기금 규모, 회원국 간 분담금 배정, 인출 비율, 자금 지원 조건 등 주요 사항에 대해서는 합의를 기본으로 하되, 회원국에 지원한 자금 관리 및 운영에 관한 사항은 3분의 2 이상의 다수결을 시행하도록 결정되었다(〈표 1〉 참조). CMI의 발전적 전환이 APT의 틀 속에서 이루어졌다는 것은 동아시아 금융 협력의 지리적 범위가 과거에 비해 명확해지고 있다는 의미를 갖는다.²⁶⁾ 여기에는 위기 시 지역 차원의 유동성을 신속하게 제공하되, 그 과정에서 발생할 수 있는 미국 및 IMF에 대한 과도한 의존을 회피해야 한다는 동아시아 국가들의 공통된 이해가 작용하였다.²⁷⁾

25) Chalongsob Sussangkarn, "The Chiang Mai Initiative Multilateralization: Origin, Development and Outlook", ADB Working Paper Series (Manila: Asian Development Bank, 2010).

26) 이승주, 「글로벌 금융 위기 이후 동아시아 금융 거버넌스」, EAI Working Paper (서울: 동아시아 연구원, 2011).

27) Ibid.

〈표 1〉 CMIM의 분담금, 인출 비율, 투표권 현황

	분담금(억 달러, %)	인출 비율	투표권(%)
한국	192(16)	1	14.77
중국	384(32)	0.5*	28.41
일본	384(32)	0.5	28.41
인도네시아	47.7(3.97)	2.5	4.52
태국	47.7(3.97)	2.5	4.52
말레이시아	47.7(3.97)	2.5	4.52
싱가포르	47.7(3.97)	2.5	4.52
필리핀	36.8(3.07)	2.5	3.75
베트남	10(0.83)	5	1.85
캄보디아	1.2(0.1)	5	1.22
미얀마	0.6(0.05)	5	1.18
브루나이	0.3(0.02)	5	1.16
라오스	0.3(0.02)	5	1.16
합 계	1200(100)		100

출처: Sussangkarn (2010)

* 중국의 인출권 가운데 홍콩의 인출비율은 2.5임.

글로벌 금융위기의 발발 이후 동아시아 국가들은 APT를 중심으로 비교적 일관성 있는 금융협력을 추진하였다. 동아시아 국가들은 아시아 금융위기 이후 10여 년에 걸쳐 축적한 경험을 바탕으로 한 차원 높은 협력을 모색할 수 있었던 것이다. 그러나 CMIM의 출범 과정이 순탄한 것만은 아니었다. 특히 중국과 일본은 CMIM을 출범시키는 데에는 합의, 협력하였지만, 출범 과정에서 불가피하게 경쟁, 갈등하였다. 분담금 규모를 결정하는 과정에서 중일 양국은 첨예한 시각의 차이를 드러냈다. 개별 국가의 분담금의 규모는 CMIM의 의사결정권과 연계되기 때문에, 중일 양국이 상대를 '대등한 최대 공여국'으로 인정하기까지는 상당한 경쟁과 갈등이 수반되었다.²⁸⁾ 중국과 일본은 분담금

28) Joel Rathus, "The Chiang Mai Initiative: China, Japan and Financial Regionalism", *East Asia Forum*, 11 May, 2009.

의 규모를 결정하는 데 있어서 자국에 유리한 기준인 외환 보유액과 GDP를 각각 우선 적용할 것을 주장하였다. 양국 간 이견을 해소하는 데 한·중·일 정상회의가 중요한 역할을 하였다. 구체적으로 한중일 3국은 2008년 1차 정상회의에서 CMI와 역내 감시감독체제의 강화를 촉구하는 한편, 한·일·한·중 간 통화스왑의 규모를 확대하기로 합의하였다.²⁹⁾ 2009년 10월 한·중·일 2차 정상회의에서 CMIM 분담금과 투표권 등 핵심 쟁점에 대한 3국 간 이견이 상당 부분 해소되는 커다란 진전이 이루어졌다.³⁰⁾ 한·중·일 정상회의는 APT 내의 한중일 협력의 강화라는 의미를 갖는다.

중국과 일본이 경쟁 관계에도 불구하고 CMIM이 출범할 수 있었다는 것은 중요한 시사점을 제공한다. 중국이 불과 10여 년 전 일본의 AMF 제안에 반대 입장을 취하였고, 일본 역시 미국의 반대에 직면하여 AMF 제안을 폐기한 바 있다. 양국 간 경쟁은 동아시아에서 제도 형성에 가장 큰 장애 요인 가운데 하나로 지적되어 왔다. 아시아 금융위기 이후 동아시아 국가들은 CMI의 창설에는 성공하였지만, 양자 간 통화교환협정이라는 낮은 수준의 제도화에 머무를 수밖에 없었던 것은 동아시아 지역주의의 주도권을 둘러싼 중국과 일본의 경쟁이라는 국제정치의 권력정치적 속성이 강하게 작용하였기 때문이다.³¹⁾ 글로벌 금융위기의 발발은 중국과 일본의 경쟁의 양상을 바꾸어 놓았다. 중·일 양국의 지역기구를 둘러싼 게임의 양상이 제도의 공공재적 성격에도 불구하고 상대국에 대한 견제 때문에 제도 형성을 지지하던 데서 탈피하게 되었다.

29) 『조선일보』, 2008년 12월 13일.

30) 과거 AMF에 명시적 반대를 표명하였던 미국이 글로벌 금융위기의 국면에서 CMIM의 창설에 불분명한 태도를 취한 것도 중요한 작용을 하였다. Emmers and Ravenhill (2010).

31) William Grimes, *Currency and Contests in East Asia: The Great Power Politics of Financial Regionalism* (New York: Cornell University Press, 2009).

즉, 제도의 형성에 합의하되, 그 안에서 유리한 위치를 점하기 위한 경쟁을 하는 제도적 균형(institutional balancing)을 추구하는 형태로 변화한 것이다.³²⁾

우선, 지역협력의 범위라는 측면에서 볼 때, 중국과 일본은 서로 다른 선호를 갖고 있다. 2000년대 초 이후 동아시아 지역주의에 대한 관심을 갖기 시작한 중국이 지역협력의 범위와 관련하여 APT를 일관되게 선호해왔다는 것은 잘 알려져 있다. 중국은 금융 분야에서 뿐 아니라, 현재 ASEAN Plus One 형태로 되어 있는 FTA를 동아시아 전체를 하나로 엮는 APT FTA를 체결하고자 한다. 금융분야에서 이미 중국은 동아시아에서 막강한 영향력을 행사하고 있다. 2008년 말 동아시아 6개국과 235억 달러 규모였던 통화스왑협정을 글로벌 금융위기의 발발 이후 약 520억 달러에 달하는 양자협정을 추가로 체결하였다.³³⁾ 반면, APT 내에서 중국의 영향력이 과도하게 커질 것을 염려하는 일본은 자본주의와 민주주의라는 보편적 가치를 공유하는 인도, 오스트레일리아, 뉴질랜드를 포함한 ASEAN Plus Six를 선호한다. 중국은 APT의 틀을 기반으로 하여 양자협력을 다자협력으로 격상시키려는 의도를 갖고 있다. 이미 일부 ASEAN 국가들이 결제 통화로서 달러화와 함께 중국 위안화를 사용하는 데 긍정적인 입장을 감안하면, 동아시아에서 중국의 경제적 영향력은 더욱 확대될 가능성이 있다.³⁴⁾

32) Kai He, *Institutional Balancing in the Asia Pacific: Economic Interdependence and China's Rise* (New York: Routledge, 2009). 켈헬에 따르면, 동아시아에서 세력분포의 구조적 변화에도 불구하고 경성균형(hard balancing)이 아닌 연성균형(soft balancing)이 대두되고 있다. 다만, 켈헬은 동아시아 국가들의 연성균형전략은 역내의 특정 국가를 향하는 것이 아니라, 지구적 자본주의(global capitalism)로부터 가해지는 공동의 위협에 대해 대응할 수 있는 제도적 장치들을 형성하는 데 그 목적이 있다고 주장한다. T. J. Pempel, "Soft Balancing, Hedging, and Institutional Darwinism: The Economic-Security Nexus and East Asian Regionalism", *Journal of East Asian Studies* Vol. 10, No. 2 (2010), pp. 209-238.

33) Ming Wan, "The Great Recession and China's Policy toward Asian Regionalism", *Asian Survey*, Vol. 50, No. 3 (2010), pp. 520-538.

34) Ibid.

CMIM는 기본적으로 APT를 기반으로 한 금융협력이며, 따라서 중국의 이해관계가 우선적으로 반영되었다고 할 수 있다. 반면, 일본은 East Asian Summit 또는 ASEAN Plus Six를 고집하지 않고, CMIM 내에서 중국과 대등한 투표권을 확보하는 데 주력하였다. 시간이 지체될수록 동아시아의 권력 이동은 중국에 유리한 방향으로 전개될 가능성이 높기 때문에, 일본은 가급적 빠른 시기에 중국을 포함한 제도를 형성하는 것이 유리할 수 있다. 더욱이, ASEAN Plus Six가 폐기되지 않고, APT와 병행해서 운영되고 있기 때문에 CMIM 형성 시 일본이 중국을 견제하기 위해 반대할 명분을 찾기는 어려웠다.

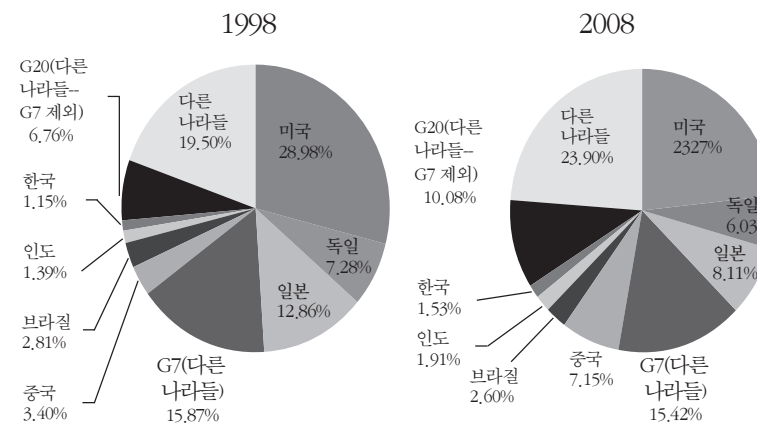
5. 글로벌 거버넌스의 개혁과 동아시아

글로벌 금융위기 이후 세계는 글로벌 거버넌스의 개혁에 대한 논의가 본격화되었는데, 동아시아의 세 번째 대응 방식은 그 개혁 과정에 적극적으로 참여하는 것이었다. 여기에는 세계적 차원의 권력 구조 변동, 세계경제의 복합화 현상, 신자유주의적 세계화의 논리적 기반이었던 워싱턴 컨센서스(Washington Consensus)의 퇴조라는 세 가지 요인이 작용하였다.

첫째, 글로벌 거버넌스의 변화는 세계 경제력 변화와 불가분의 관계에 놓여 있다. 2000년대 이후 중국, 인도 등 개도국의 부상으로 인해 세계 경제력의 변화가 급격하게 진행되었다. 1998년 세계 경제에서 차지하는 개도국의 비중은 약 35%에 불과했으나, 글로벌 금융위기가 발생한 2008년 약 47%로 증가하였다. 세계 최대 경제력을 보유한 미국의 비중이 1998년 28.9%에서 2008년 23.2%로 감소한 반면, 중국의 비중은 3.4%에서 7.15%로 두 배 이상 증가하였

다. 같은 기간 일본과 독일의 경제력 비중은 12.9%, 7.28%에서 8.11%, 6.0%로 각각 감소하였다. 구매력에 기초한 경제력인 GDP PPP를 기준으로 할 경우, 2008년 미국의 비중은 20.6%로 감소한 반면, 중국의 비중은 11.3%로 증가하여 양국 사이의 차이는 더욱 축소된다. IMF의 최근 발표에 의하면 2010년 미국과 중국의 비중이 각각 19.7%와 13.6%로 나타났다. IMF에 따르면 2014년 미국의 비중이 18.6%로 더욱 축소되는 반면, 중국의 비중은 15.5%로 더욱 증가할 것으로 예상된다.³⁵⁾ 이와 같이 미국과 중국 사이의 경제력 격차의 축소는 일시적이라기보다는 추세화되는 과정에 있다.³⁶⁾

〈그림 2〉 세계 경제력 변화, 1998-2008



출처: WDI Database.

IMF, WTO, World Bank를 주요 축으로 하는 기존의 글로벌 거버넌스는 2

35) International Monetary Fund, "World Economic Outlook Database", <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/01/weodata/index.aspx>.

36) 일부에서는 2010년 중국의 경제력이 이미 미국을 추월했다고 주장한다. Arvind Subramanian, "Is China Already Number One?", New GDP Estimates, <http://www.iie.com/realtime/?p=1935>.

차 대전 이후 주요 선진국들을 주축으로 형성된 제도이며, 변화하는 현재의 세계 경제력의 구조와 상당한 괴리가 있다는 비판에 직면하고 있다. 그 비판의 초점은 세계 경제의 주요 행위자로 부상한 중국, 인도 등 개도국들의 이해관계를 반영하는 새로운 글로벌 거버넌스 형성이 필요하다는 것이었다. 미국은 미국경제의 상대적 쇠퇴에 대한 의문이 제기될 때마다, 새로운 글로벌 거버넌스의 형성을 통해 세계경제에서 미국의 리더십을 유지할 수 있었다. 1970년대 초반 금본위제의 폐지에 따른 세계경제의 불안정에 대처하기 위해, 미국은 G7을 주도적으로 창설하였다. 미국의 의도는 당시 경제력이 빠르게 신장되고 있었던 독일, 일본을 글로벌 거버넌스의 주요 행위자로서 인정하되, 세계경제의 관리에 수반되는 부담을 함께 나누자는 것이었다. 미국은 경쟁국들을 자국이 주도하는 글로벌 거버넌스의 틀 속에 효과적으로 포섭하는 패권적 포섭(hegemonic incorporation)을 통해, 세계경제 및 국제정치에서의 영향력을 연장할 수 있었다.³⁷⁾

문제는 미국이 중국과 글로벌 거버넌스의 형성을 위해 어떤 관계를 형성할 것인가 하는 점이다.³⁸⁾ 중국이 독일 및 일본과 다른 점은 비록 중국이 세계 2위의 경제대국으로 부상하였으나, 여전히 개발도상국이라는 점이다. 과거 독일과 일본은 1970년대에 이미 선진국으로서 세계경제 관리를 위한 부담 공유와 국제적 영향력의 확대를 맞바꿀 충분한 이유가 있었다. 그러나 현재의 중국에게 이러한 교환은 아직 시기상조라고 할 수 있다. 개도국으로서 향후 상당 기간 연평균 8% 이상의 경제 성장을 유지해야 할 국내 정치적, 사회적 필

37) Mark Beeson and Stephen Bell, "The G20 and the International Economic Governance: Hegemony, Collectivism, or Both?" *Global Governance*, Vol. 15, No. 1 (2009), pp. 67-86.

38) Henry M. Paulson, Jr., "A Strategic Economic Engagement: Strengthening U.S.-Chinese Ties", *Foreign Affairs* (September/October 2008).

요성이 큰 중국이 미국 주도의 글로벌 거버넌스를 유지하기 위한 비용 분담에 적극 찬성하기 어렵기 때문이다. 중국은 기존의 공식적 거버넌스인 IMF, World Bank, WTO 체제나 G7(8)로 대표되는 서구 중심의 비공식 거버넌스에 만족하지도 않지만, 그렇다고 해서 미국과 중국이 공동 리더십을 행사하는 'G2 시대의 도래'를 맞을 준비도 아직 되어 있지 않다. 그렇다면 영향력을 유지하려는 미국과 부담을 획기적으로 증가시키지 않는 가운데 영향력을 확대하기를 바라는 중국의 이해관계를 동시에 충족시키는 글로벌 거버넌스는 현상유지 속의 변화를 모색하는 것이 될 수밖에 없다.

둘째, 글로벌 금융위기는 세계경제가 유례 없이 복잡화되어 있음을 확인하는 계기로 작용하였다. 글로벌 금융위기를 통해 새롭게 발견한 것이 있다면 상호의존의 영향이 지역을 넘어 전 세계로 파급될 수 있다는 것이었다. 더욱이 특정 쟁점에 대한 개별적 대응이 가능했던 과거와 달리, 다양한 쟁점들이 복합적으로 얽혀 있는 현재의 세계경제에는 이러한 사안별 대응이 어렵게 되었다. 실물경제와 금융의 문제가 복합적으로 연계되어 발생한 글로벌 금융위기 자체가 이를 잘 대변하고 있다. 글로벌 금융위기에 대한 대처 과정에서도 세계무역의 회복이 경제성장에 필수적 요소라는 점 또한 재확인되었다. 뿐만 아니라, 세계경제의 지속가능한 성장을 위해서는 선진국뿐 아니라 개도국 경제의 안정과 성장 역시 중요한 쟁점으로 대두되었다. 경제성장, 개발, 환경, 기후변화 등 과거에는 개별적 사안처럼 인식되었던 쟁점들이 서로 복잡하게 얽혀 있으며, 과거와 같이 선진국 중심으로 거버넌스만으로는 문제 해결이 어렵다는 인식이 자리잡기 시작한 것이다. 현재의 세계경제는 '지구적 도전에 대한 지구적 대응'을 효과적으로 실행할 수 있는 새로운 글로벌 거버

년스를 모색하지 않을 수 없다.³⁹⁾

셋째, 글로벌 금융위기는 신자유주의 전파의 논리적 토대였던 워싱턴 컨센서스의 상대적 퇴조가 불가피해졌다는 점이다. 이는 미국의 해결 방식과 밀접한 관계가 있다. 원래 워싱턴 컨센서스는 위기에 처한 남미 국가들에 제공한 정책 패키지였으나, 이후 점차 개도국 일반에 적용되는 포괄적인 신자유주의 경제이념으로 변화하였다. 아시아 금융위기는 워싱턴 컨센서스의 본격적 시험 무대였다. 과거 아시아 금융위기 당시 미국과 국제통화기금(IMF)은 동아시아 국가들의 정실 자본주의(crony capitalism)를 비판하면서, 시장 메커니즘의 활성화를 위한 강력한 긴축정책을 요구하였다.⁴⁰⁾ 경기 확장정책을 통한 위기 해결이 필요하다는 견해가 일각에서 제기되기도 하였으나, 미국은 이러한 견해를 무시한 채, 신자유주의적 제도 개혁을 요구하였다. IMF의 요구에 충실히 순응하였던 한국의 경우, 고금리정책과 재정긴축은 물론 금융산업의 구조조정, 기업지배구조 개혁, 공공부문 개혁, 노동시장개혁 등 광범위한 분야의 개혁을 동시다발적으로 이행하여야 했다. 그러나 미국과 IMF의 신자유주의 편향 정책은 동아시아 경제모델에 대한 도전으로 인식되면서 워싱턴 컨센서스에 대한 비판을 고조시키는 결과를 초래하였다.⁴¹⁾ 글로벌 금융위기는 개도국들이 개혁을 시행하는 데 있어 중요한 가이드라인이 되

39) Paul Martin, "A Global Answer to Global Problems: The Case for a New Leader's Forum", *Foreign Affairs*, Vol. 84, No. 3 (2005).

40) 동아시아 국가들에서 도덕적 해이가 초래된 원인에 대해서는 Paul Krugman, "What Happened to Asia?" unpublished manuscript (1998) 참조. <http://web.mit.edu/krugman/www/DISINTER.html>.

41) Richard Higgott, "The Asian Economic Crisis: The Study in the Politics of Resentment", *New Political Economy*, Vol. 3, No. 3 (1998); Carlos Santiso, "The Contentious Washington Consensus: Reforming the Reforms in Emerging Markets", *Review of International Political Economy*, Vol. 11, No. 4 (2004), pp. 828-844. Yong Wook Lee, "Japan and the Asian Monetary Fund: An Identity-Intention Approach", *International Studies Quarterly* 50 (2006), pp. 339-366.

었던 미국의 자본주의 모델, 특히 금융이 주도하는 자본주의 모델에 대한 근본적 신뢰의 위기를 초래하였다. 위기의 국면에서 미국이 채택한 위기 해결 방식은 워싱턴 컨센서스의 논리적 정당성을 상당 부분 훼손하였다. 미국은 위기 극복 과정에서 20여 개 이상의 주요 금융기관의 주식을 인수하고, 전체 금융기관의 주요 부채에 대해서 일시적으로 지급보증하는 자유시장경제 원칙에 위배되는 대대적인 정부 개입을 단행한 바 있다. 이러한 정부 개입 조치들은 아시아 금융위기 당시 미국이 동아시아 국가들에 요구했던 내용과는 매우 상반된다. 미국의 이러한 정책적 대응은 워싱턴 컨센서스의 이념적 기초가 훼손되는 결과를 초래하였다.⁴²⁾

워싱턴 컨센서스의 상대적 퇴조는 새로운 경제성장 모델이 등장할 수 있는 가능성을 제고하였다. 실제로 글로벌 금융위기 이후 중국은 신자유주의와 배치되는 가치와 정책을 내포한 '중국 특색의 발전모델'로서 '베이징 컨센서스'를 확산시키기 시작했다.⁴³⁾ 물론 베이징 컨센서스가 워싱턴 컨센서스를 대체할 새로운 모델로 부상했다기보다는 글로벌 금융위기 이후 워싱턴 컨센서스로 대변되는 신자유주의의 이념적 정당성에 대한 의구심이 고조됨에 따라 대안적 모델에 대한 관심이 증가했다고 볼 수 있다.

새로운 글로벌 거버넌스의 유력한 대안으로 G20가 부상한 것은 이러한 맥락이다. G20 자체는 이미 아시아 금융위기 직후 재무장관 및 중앙은행장 회

42) 그러나 이것이 곧 동아시아 발전모델의 우수성을 다시 주장하는 자본주의 모델 논쟁으로까지 비화되지는 않았다. 미국 정부의 위기 탈출 방식은 동아시아 국가들에게도 유사한 방식을 선택할 수 있는 정책적 공간을 제공하였다는 점에서 손해될 것은 없었기 때문이다. 미국 정부의 적극적 시장 개입은 동아시아 국가들이 위기의 국면에서 독자적인 자구책을 적극 추진할 수 있었던 대외적 배경이 되었다. 이승주(2010).

43) 베이징 컨센서스는 조슈아 라모(Joshua Cooper Ramo)가 최초로 사용하였다. Ramo(s2004). 중국 정부는 베이징 컨센서스라는 용어를 공식적으로 사용하고 있지는 않지만, 실질적으로 베이징 컨센서스는 중국정부의 입장을 대변한다고 보아도 무방하다. 조영남, 「중국의 소프트파워와 그 외교적 함의」, 손열 편, 『매력으로 엮는 동아시아』 (서울: 지식마당, 2007).

의로서 출범한 바 있다. 이후 세계 주요 국가들이 글로벌 금융위기에 대처하기 위해 협력하는 과정에서 G20가 정상회의로 격상되었다. G20가 정상회의로 부상한 것은 중국과 동아시아 국가들의 이해에 부합하는 것이었다. G20 재무장관 회의가 주로 개도국에 대하여 신자유주의를 교육, 훈련시키는 장으로 기능했던 데 반해, G20 정상회의는 개도국들이 새로운 의제를 적극적으로 제시하는 기회가 마련되었기 때문이다.⁴⁴⁾ 또한 금융 관련 쟁점들이 주로 다루어졌던 G7과 달리, G20에서는 금융뿐 아니라 무역, 개발, 환경 등 다양한 쟁점들이 글로벌 거버넌스의 틀 속에 편입되었다.

무엇보다 중요한 변화는 G20가 세계은행 및 IMF 등 기존 국제기구 개혁에 대한 논의의 장으로서 기능하였다는 점이다. 세계은행은 2010년 4월 860억 달러에 달하는 기금을 새롭게 확충하고, 개도국에게 더 많은 의사결정권을 부여하는 결정을 내렸다. 그 결과, 미국과 유럽 국가들의 투표권이 감소한 반면, 개도국의 투표권이 증대되었다. 동아시아의 경우, 중국과 한국의 투표권이 각각 1.64%(2.78%→4.42%), 0.68%(0.99→1.57%) 증가하였다. 일본의 투표권이 8.8%에서 6.84%로 감소하기는 하였지만, 여전히 두 번째로 많은 투표권을 유지하였고, 중국이 3위, 한국이 17위로 부상하는 등 동아시아 국가들은 세계은행의 개혁 과정에서 상당한 혜택을 누릴 수 있었다.⁴⁵⁾

G20 정상회의의 역할은 세계은행의 개혁에만 국한된 것은 아니었다. G20 정상회의는 IMF의 개혁 역시 글로벌 거버넌스의 변화와 연관시켜 다루었다. 2010년 10월 G20 경주 재무장관회의는 글로벌 거버넌스에서 IMF의 중추적 역할을 강화하기 위해 IMF 기금을 2배 증가시키는 것과 함께 회원국들의 쿼

터를 재배분하기로 합의하였다. IMF는 이미 2008년 4월 회원국들의 경제력 변화를 고려한 쿼터 개혁안을 마련한 바 있다. 이 개혁안에서는 과소 쿼터국 54개국의 쿼터를 약 11.5% 증가시키기로 합의하고, 이에 대한 회원국들의 국내적 동의 절차가 진행되어 왔다. 한국은 G20 의장국으로서 회원국들의 조속한 국내 승인을 독려해왔는데, 그 결과 2011년 2월 28일 새로운 쿼터 조정안이 발효 요건을 갖추게 되었다.⁴⁶⁾ 또한 2010년 서울 정상회의에서 쿼터 조정안이 다시 한 번 합의되었다. 이 합의안은 IMF의 쿼터를 100% 증액하고, 과소대표국에 쿼터를 6% 이상 이전하는 것을 주 내용으로 하고 있다. 이 합의안이 실현될 경우, 중국과 한국 등 동아시아 국가들의 지분이 확대된다.⁴⁷⁾ 중국은 이러한 개혁의 최대 수혜자로서 쿼터가 3.72%(6위, 2008년 이전)→4%(6위, 2008년)→6.39%(3위, 2010년 이후)로 빠르게 증가하여 글로벌 거버넌스에서 차지하는 위상이 급격하게 높아질 것으로 예상된다. 한국의 지분 역시 1.35%(19위, 2008년 이전), 1.41%(2008년 이후, 18위)에서 1.6%(2010년 이후, 16위)로 증가할 것으로 예상된다. 이처럼 글로벌 금융위기는 동아시아 국가들이 새로운 글로벌 거버넌스의 형성에 보다 적극적으로 참여하고, 영향력을 확대할 수 있는 계기를 제공하였다.

G20를 중심으로 한 글로벌 거버넌스의 개혁과정에서 동아시아 국가들이 일정한 수혜를 누린 것은 사실이지만, G20에 대한 동아시아 국가들의 접근방식은 상당한 차이점을 보였다. 따라서 G20가 출범, 발전하는 과정에서 동아시아 국가들 사이의 협력이 사실상 부재하였다.⁴⁸⁾ 우선, 아시아 금융위기 이

44) Beeson and Bell(2009).

45) Economist Online, <http://economistonline.muogao.com/2010/04/world-bank-reforms-voting-power-structure.html>.

46) 기획재정부, 「신흥국으로의 쿼터 이전 본격화」, 보도참고자료. 2011년 3월 4일.

47) IMF homepage, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2010/new102310a.htm>.

48) Yves Tiberghien, "East Asian Politics and the Great G20 Game: Convergence and Divergence in Chinese, Korean, and Japanese Approaches", EAI Fellows Program Working Paper Series, No.

후 위기 극복의 모범 국가로서 G20에 참여하는 기회를 확보한 한국은 서울 정상회의의 주최국으로서 G20을 글로벌 거버넌스의 핵심 축으로 부상시키려는 노력을 경주하였다. 한국은 특히 선진국과 개도국, G20 회원국과 비회원국 사이의 가교 역할을 자임함으로써 G20 내에서 위상을 공고히 하고, 새로운 의제를 포함시키는 데 적극성을 보였다.⁴⁹⁾ 이러한 한국의 G20 전략이 일정한 성과를 거둔 것은 사실이지만, 주로 단기적 성과를 내는 데 집중된 경향이 있다. 즉, 한국은 글로벌 거버넌스의 근본적 변화라는 맥락 속에서 G20 전략을 수립, 실행하기보다는 정상회의 의장국으로서 서울 정상회의에서 성과를 도출하는 데 주력한 측면이 있다.⁵⁰⁾

중국은 G20이 위기 관리의 수단을 넘어서 글로벌 거버넌스의 개혁을 논의하는 계기를 제공하였다는 점에서 기본적으로 G20에 호의적인 입장을 취하고 있다. 그러나 미국을 비롯한 일부 서구 국가들이 G20을 통해 중국에 대해 환율 조정을 요구하거나 글로벌 불균형을 완화, 해소하기 위해 구체적인 양적 기준을 도입하려는 움직임을 보인 데서 잘 나타나듯이, G20이 중국에게 유리하게 작용한 것만은 아니었다.⁵¹⁾ 중국은 이처럼 글로벌 금융위기가 해소된 이후 G20의 위상과 역할에 대해 본격적인 고민을 해야 하는 상황에 직면하고 있다.

29, (Seoul: East Asia Institute, 2011).

49) Il, Sakong, "The 2010 Seoul G20 Summit: Goals and Priorities."

50) 한국의 G20 전략에 대해서는 손열 외, 「신세계 질서의 구축과 한국의 G20 전략」, EAI Special Report (서울: 동아시아연구원, 2010); 김치욱, 「G20의 부상과 중진국가 한국의 금융외교」, 『국가전략』, 제15권, 제4호 (2010), pp. 81-116. G20와 관련한 국내 연구에 대한 포괄적 검토를 위해서는 김용호, 「G20 정상회의: 국내 연구에 대한 비판적 검토와 향후 연구 과제」, 『국제정치논총』, 제51권, 1호 (2011), pp. 7-309.

51) 무역 불균형을 해소하기 위한 논의는 G20 서울 정상회의 이후 지속적으로 이루어졌다. 2011년 2월 파리 재무장관 및 중앙은행 총재회의에서 G20 회원국들은 공공부채, 재정적자, 민간저축률, 민간부채 등을 예시적 가이드라인의 지표로 설정하는 데 합의한 바 있다. *Financial Times*, 19 January, 2011. 2011년 4월 워싱턴 회의에서는 일차로 불균형 정후국가를 분류한 뒤 정밀 진단에 들어가는 2단계 접근법을 채택하기로 합의하였다. 무역불균형 완화에 대한 구체적 가이드라인은 2011년 G20 파리 정상회의에 보고될 예정이다. *Reuters*, 12 April, 2011.

한편, 장기불황에 직면한 일본은 국내의 금융 문제를 해결하기 위해 금융기관에 대한 감시감독을 강화하는 개혁을 취해왔다. 이러한 맥락에서 글로벌 금융위기 이후 G20을 중심으로 진행되는 국제 금융감독 체제의 강화에 대해 일본은 기본적으로 동조하고 있다. 그러나 국내 경제 회복의 지연과 정치 리더십의 문제에 봉착한 일본이 글로벌 거버넌스의 유력한 대안으로서 G20을 어떻게 발전시킬 것인가에 대해 적극적으로 의견을 제시하는 데까지 이르지 못하고 있다.⁵²⁾ 일본은 아시아의 유일한 G7 회원국으로서 G7과 G20의 관계를 어떻게 설정할 것인가에 대해 명확한 의견을 제시하지 않고 있는 것이 그 대표적 사례라고 할 수 있다.

6. 결론

지금까지 글로벌 금융위기에 직면한 동아시아 국가들이 다양한 차원에서 대응하는 과정을 검토하였다. 우선, 동아시아 국가들은 독자적 대응책을 적극적으로 시도하였다. 글로벌 금융위기가 역외의 문제로 인해 발생하였다는 점과 동아시아 국가들이 위기의 영향을 비교적 적게 받았다는 점이 독자적 대응을 우선 추구하게 한 요인이 되었다. 구체적으로 동아시아 국가들은 수출의 증대를 통하여 경상수지를 개선하고, 미국, 일본, 중국 등 주요 국가들과의 양자적 통화스왑협정을 통해 외환 유동성을 확보하는 데 주력하였다.

그러나 동아시아 국가들이 독자적 대응만을 모색하였던 것은 아니다. 동아

52) Saori N. Katada, "Political Economy of Regional Integration and Cooperation", ADB Working Paper Series, No. 170 (Tokyo: Asian Development Bank Institute, 2009).

시아 국가 간 협력은 크게 무역과 금융 두 분야에서 이루어졌다. 대부분의 동아시아 국가들이 수출 증대를 위한 노력을 경주하였으나, 글로벌 금융위기의 전 세계적 파급을 감안할 때 무역의 감소는 적어도 단기간 동안 불가피하였다. 동아시아 국가들은 한국, 중국, 일본을 중심으로 글로벌 금융위기 이후 점차 강화되는 경향을 드러내던 보호주의에 공동 대응을 시도하였다. 한편, 글로벌 금융위기의 높은 파고 속에서도 중국의 교역은 상대적으로 소폭 감소하였고, 그 결과 동아시아 국가들의 대중국 의존도가 상승하는 결과가 초래되었다. 적어도 경제적인 측면에서 볼 때, 글로벌 금융위기가 동아시아에서 중국의 영향력 확대를 시기적으로 앞당긴 측면이 있다. 그러나 동아시아의 역외 의존도가 여전히 크다는 점을 감안할 때, 중국이 역내에서 최종 소비자로서 역할을 할 수 있을 것인지는 아직 불투명하다.

CMI가 CMIM으로 발전적 변화를 한 데서 잘 나타나듯이, 동아시아 국가들은 금융 분야의 협력도 강화하였다. CMIM이 갖는 의미는 동아시아 국가 간 금융 협력을 한층 제도화하였을 뿐 아니라, 동아시아 협력의 지역적 범위를 명확히 하였다는 의미를 갖는다. 그동안 동아시아 국가들의 협력은 다양한 지역적 범위를 상정한 구상이 시도되어 왔다. 글로벌 금융위기 이후에도 일본이 동아시아 공동체를 제안하고, 오스트레일리아 역시 아시아태평양공동체(Asia Pacific community, APc)를 제안한 데서 나타나듯이, 다른 지역적 범위를 상정한 구상이 계속해서 발표되었다. 더욱이 2010년 1월 힐러리 클린턴 미 국무장관 역시 동아시아 지역협력에 대한 새로운 아키텍처를 발표하였다.⁵³⁾ 이런 점에서 동아시아 협력의 지역적 범위는 여전히 유동적이다. 그러

53) Hillary Rodham, Clinton, "The Great Recession and China's Policy toward Asian Regionalism", 12 January, 2010. <http://www.state.gov/secretary/rm/2010/01/135090.htm>. 이에 앞선 2009년 11월 오바마 대통령은 동아시아 국가들과 협력하기 위한 새로운 방식으로서 환태평양파트너십

나 CMIM의 출범에서 나타나듯이, 동아시아의 주요 경쟁국인 중국과 일본이 낮은 수준의 일회성 협력에서 벗어나 상당 수준 제도화된 협력에 합의하였다는 데 의미가 있다. 글로벌 금융위기 이후 중국과 일본은 동아시아 지역주의의 주도권 확보를 위해 경쟁과 협력을 동시에 전개하고 있다. 이는 달리 표현하면, 중국과 일본은 공공재 성격을 갖는 제도의 창설에는 협력하되, 제도 내에서 영향력의 증대를 위해 치열하게 경쟁하는 제도적 균형을 시도하고 있다고 할 수 있다.

마지막으로, 동아시아 국가들은 새로운 글로벌 거버넌스의 형성 과정에 적극적으로 참여하였다. 특히 G20 정상회의의 출범은 G7 회원국이었던 일본에 더하여, 중국, 한국, 인도네시아 등 동아시아 국가들이 글로벌 거버넌스의 주요 행위자로 부상할 수 있는 직접적 계기로 작용하였다. 또한 IMF와 세계은행의 개혁에서 나타났듯이, G20 체제를 통하여 동아시아 국가들은 영향력을 증대시킬 수 있었다. 그러나 동아시아 국가 간 공조가 효과적으로 이루어졌던 것은 아니다. 오히려 동아시아 국가들 사이에서도 G20에 대한 상당한 입장 차이가 보인다. 중국은 G20을 글로벌 거버넌스의 근본적 변화보다는 기존 국제기구의 개혁을 통해 자국의 영향력을 확대하는 수단으로 인식하는 반면, 일본은 G20과 G7을 병행 추진함으로써 자국의 입지를 확고히 하려는 경향을 보이고 있다. 이러한 기본적인 입장 차이는 G20로 대표되는 새로운 글로벌 거버넌스에서 동아시아 국가들이 협력을 추구하는 데 상당한 제약 요인으로 작용할 가능성이 있다.

(Trans-Pacific Partnership)을 제안하였고, 뒤이어 2010년 3월 첫 번째 협상의 개시가 발표되었다. United States Trade Representative, "Trans-Pacific Partnership Announcement", 2009. <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/press-releases/2009/December/trans-pacific-partnership-announcement>.

The Global Financial Crisis and East Asia

Lee, Seungjoo

Department of Political Science and International Relations, Chung-Ang University

This study aims to examine the impact of global financial crisis on East Asia and East Asian countries' responses to it. First, in the wake of the crisis, East Asian countries initially preferred individual actions to deal with the problems arising from the crisis over regional cooperation. In particular, the countries that were exposed to the crisis more than others were forced to seek individual actions rather than concerted efforts. Second, East Asian countries also took advantage of the global financial crisis to enhance regional cooperation. In the aftermath of the crisis, East Asian countries agreed to transform the Chiang Mai Initiative (CMI) that was created to help regional countries solve liquidity crisis into the more institutionalized Chiang Mai Initiative Multilateralization (CMIM). Third, East Asian countries that was a passive followers of the existing global order actively engaged in the formation of new global governance.

•Key words

global financial crisis, East Asia, regional cooperation, CMI, CMIM, global governance, G20