

글로벌 금융위기 이후 국제경제환경의 변화와 한국의 대외경제정책 방향 제1권

박복영 편



글로벌 금융위기 이후
국제경제환경의 변화와
한국의 대외경제정책 방향
제1권

박복영 편

KIEP 대외경제정책연구원

Ⅰ 서 언 Ⅱ

2008년 여름 미국의 서브프라임 모기지 부실화로 촉발된 글로벌 금융위기는 1930년대 대공황 이후 가장 심각한 불황을 세계경제에 초래하였습니다. 이를 대공황(the Great Depression)에 견주어 대침체(the Great Recession)라고 부르기도 합니다. 하지만 글로벌 금융위기를 대침체로만 표현하는 데는 한계가 있는 것으로 보입니다. 이번 위기는 금융위기에서 시작되었지만 실물부문의 심각한 침체로까지 이어진 매우 복합적인 위기라는 점에서, 그리고 미국에서 시작되었지만 세계 거의 전역이 그 충격에 휩싸인 세계적인 위기라는 점에서 일반적인 경기침체와는 뚜렷이 구별됩니다. 나아가 실물부문의 경기침체는 비교적 빠른 시간 안에 회복되는 듯이 보였지만 그 회복이 지속될 수 있는지는 3년 이상 경과한 지금도 불확실합니다.

그리고 글로벌 금융위기는 다양한 후유증 혹은 파생적인 문제들을 낳고 있습니다. 유럽의 재정위기 심화와 확산 그리고 사상 유례 없는 미국의 국가 신용등급 강등 등이 그 대표적인 예입니다. 좀더 시야를 넓히면 선진국 금융 산업에 대한 대중의 분노와 소득불평등 심화에 대한 우려 또한 글로벌 금융 위기가 초래한 사회적 또는 정치적 파급효과라고 할 수 있습니다. 한편에서는 세계화와 규제완화의 추세가 지배한 지난 30년간의 자본주의 규범이나 질서가 이제 변화되어야 한다는 근본적인 문제마저 제기되고 있습니다.

이처럼 글로벌 금융위기는 세계경제 전반에 많은 변화를 초래한 것이 분명합니다. 이에 따라 본 보고서는 다양한 측면에서 나타난 변화를 종합적인 시각에서 정리하고, 이를 바탕으로 미래를 전망함으로써 우리에게 던지는 시사점을 찾고자 기획되었습니다. 보고서는 5개 부-위기의 조망, 글로벌체제의

변화, 선진국 경제의 변화, 신흥국 경제의 변화, 정책시사점-로 구성되어 있습니다.

글로벌 금융위기를 조망하는 제1부에서는 비교역사의 관점에서 최근의 위기를 과거의 대공황과 비교하고, 위기의 중요한 배경 중 하나인 글로벌 불균형에 대해 전망하고 있습니다. 그 다음은 위기가 국제경제 질서나 글로벌 거버넌스에 어떤 변화를 가져왔는지 살펴보고 있습니다. 글로벌 거버넌스로서 새롭게 등장한 G20의 기능, 그리고 국제금융 질서나 국제기후변화 협상에 미친 변화 등에 대해 평가하였습니다. 위기를 거치면서 중국이 미국에 버금가는 G2의 한 축으로 부상한 것도 팔목할 만한 변화인데, G2라는 새로운 국제 질서에 대한 평가와 전망도 담고 있습니다. 위기 이후 선진국 경제에 나타난 가장 큰 변화는 유럽의 위기와 재정건전성의 전반적 악화, 그리고 소득불평등 심화라고 할 수 있는데, 제3부에서는 이 세 가지 문제를 다루고 있습니다. 신흥국 경제는 위기로부터 회복이 빠르고 강건했다는 점에서 선진국 경제와 대비됩니다. 그 결과 세계경제에서 신흥국의 비중은 한층 확대되었습니다. 하지만 중동의 민주화 과정에서 볼 수 있듯이 국내정치 질서에 균열이 나타나기도 하였습니다. 중국의 급성장으로 동아시아 지역통합의 구도가 변화한 것도 주목할 만한 점입니다. 제4부에서는 이런 문제들을 다루고 있습니다. 마지막으로 보고서를 마무리하면서 글로벌 금융위기 이후 나타난 국제경제 환경의 변화에 대응하여 우리나라의 대외경제정책이 지향해야 할 방향에 대해 생각해 보고 있습니다.

글로벌 금융위기가 가진 충격의 크기만큼 그것이 초래한 변화도 다면적이기 때문에 이에 대한 종합적인 평가가 필요합니다. 따라서 본 보고서는 경제학적 분석에 국한하지 않고 정치경제학적 혹은 국제정치학적 접근까지 포괄

하는 학제간 연구를 시도했다는 데 그 특징이 있습니다. 이 때문에 본 연구에는 다양한 분야의 교수와 연구자들이 참여하였습니다. 연구에 참여한 모든 연구자들에게 지면을 빌려 감사드리고, 연구보고서의 심의에 참여한 원내의 심의위원들에게도 감사를 드립니다. 우리 연구원의 박복영 국제경제실장은 연구를 기획하고, 전체 작업을 조율하는 역할을 하면서 수고를 아끼지 않았습니다.

글로벌 금융위기에서 파생된 유럽 재정위기가 아직 계속되고 있고, 선진국의 경기가 위기 이전 상황으로 회복되지 않았다는 점에서 위기는 여전히 진행 중이라고 할 수 있습니다. 그리고 위기의 충격에도 불구하고 위기의 반복을 막기 위한 제도 개혁은 국내적으로나 국제적으로나 여전히 미완의 상태에 있습니다. 이 점을 통해서도 위기가 종결되었다고 보기 어렵습니다. 위기에서 초래된 국제경제 환경 변화는 앞으로도 계속될 것입니다. 본 보고서는 이 같은 변화를 어떤 시각에서 바라보아야 하는가에 관한 유용한 지침이 될 것으로 판단됩니다. 또 이런 변화에 대응하여 우리의 대외경제정책은 어떻게 변화되어야 하는가에 관한 정책적 고민의 촉매제가 될 수 있을 것입니다. 아무쪼록 본 보고서가 글로벌 금융위기 이후 변화된 세계경제 환경을 이해하고자 하는 독자들에게 귀중한 자료가 되기를 기대합니다.

2011년 12월

원장 채 욱

국문요약

2008년의 글로벌 금융위기는 많은 측면에서 세계경제 환경과 질서를 변화시켰다. 그중 일부는 쉽게 관찰 가능하지만, 또 다른 일부는 좀더 면밀히 관찰할 때만 확인되는 것도 있다. 본 연구의 목적은 글로벌 금융위기 이후 세계경제 환경이 어떤 부분에서 어떻게 변화했는지를 종합적으로 평가하고, 이를 바탕으로 향후 대외경제환경의 변화를 전망하며 우리의 장기적인 대외경제정책 방향에 대한 시사점을 도출하는 것이다. 본 보고서는 크게 네 가지 측면-위기의 조망, 글로벌체제의 변화, 선진국 경제의 변화, 신흥국 경제의 변화-에서 글로벌 금융위기 이후의 세계경제 변화를 분석하고 있다.

제 I 부 ‘위기의 조망’에서는 최근의 위기를 역사적 시각에서, 그리고 세계경제 전체의 시각에서 관찰한다. 우선 글로벌 금융위기를 1930년대 대공황기의 금융위기와 비교하면, 두 위기의 원인은 유사하지만 그 대응에서는 뚜렷한 차이가 발견된다. 즉 자산가격 상승, 채무 축적, 금융혁신에 따른 규제부의 실, 낙관적 기대에 기초한 모멘텀 투자 등이 두 위기의 공통된 원인이다. 반면 이번 위기가 발발한 직후 통화당국이 최종 대부자로서 신속하게 대응한 것은 대공황기와 달랐는데, 이것이 긍정적 차이라면 부정적 차이는 위기로부터 얻는 뼈저린 교훈과 반성이 대공황기에 비해 부족하다는 점이다.

제3장에서는 위기 이전 글로벌 불균형의 주된 원인이 균형에서 벗어난 환율수준에 있었다기보다는 미국의 저금리정책에 있었음을 보이고 있다. 미국의 저금리가 주택시장에 대한 투자확대와 과잉소비를 가져왔고, 이는 미국의 경상수지 적자를 초래했다. 위기 이후의 경상수지 불균형 축소는 경기침체에 따라 일시적으로 미국의 소비가 축소되고 중국의 수출증가가 둔화되면서 나

타난 것이므로 일시적인 현상일 가능성이 높다. 미국의 통화정책이 고금리로 전환되어 미국의 소비-저축 구조가 변화될 때 비로소 글로벌 불균형의 조정이 가능할 것으로 판단된다.

제Ⅱ부 ‘글로벌체제의 변화’에서는 위기 이후 국제적 공조체제 혹은 세계 경제 질서가 어떤 변화를 겪고 있는지 살펴본다. 제4장에서는 글로벌 금융위기를 계기로 새롭게 형성된 G20 체제에 대해 분석한다. 신흥국의 경제적 지위 확대를 반영해 형성된 G20은 초기에는 경기회복이라는 공통의 이해관계에서 출발하여 국제공조의 성과를 거두었지만, 점차 선진국과 신흥경제권 간 갈등이 표면화되고 있다. G20이 실질적인 글로벌 거버넌스로 기능하기 위해서는 더욱 공고한 제도적 장치를 마련할 필요가 있다.

제5장에서는 이번 금융위기를 거치면서 금융시스템 전반의 리스크를 관리해야 할 필요성이 세계 각국에서 공통적으로 제기되고 있음을 설명한다. 이는 곧 거시건전성 정책의 강화를 의미하는데, 그 주된 내용은 대형금융기관에 대한 규제, 경기순응성 완화, 거시건전성 정책체계 및 수단의 개발 등이다. 하지만 정책의 구체적 내용은 각국의 금융시스템 발전정도나 실물경제와의 연관성, 경제구조 등의 차이에 따라 다르다.

제6장에서는 이번 금융위기가 국제기후변화 규범에도 영향을 미쳤다고 강조한다. 부정적 영향과 긍정적 영향이 공존하는데, 부정적 영향은 위기 이후 협상 당사국들의 상호 양보가 더욱 어렵게 되어 기존 온실가스 감축목표의 불이행 가능성이 더욱 높아진 것이다. 반면 협상의 중심이 선진국의 감축목표라는 직접 감축에서 개도국의 감축을 위한 재정 및 기술지원으로 이동한 것은 기후변화 협력체제의 인프라를 형성했다는 점에서 긍정적이라고 할 수 있다. 하지만 유의미한 합의가 도출되기 전까지는 녹색무역 장벽이 확산될

가능성도 있다.

제7장에서는 이번 글로벌 금융위기가 9·11 사태와 더불어 중국을 미국과 대등한 세계질서의 한 축으로 부상시킨 중요한 계기가 되었다고 평가한다. G2 시대에 미·중 관계는 장기적으로는 대립과 갈등에 기초한 신냉전 체제보다는 협의 및 타협에 의한 공동제휴 체제로 발전할 것으로 전망된다. 다만 세력이동 과정에서 새로운 게임의 규칙과 규범을 정하지 못한 채 기존 규범의 공백 상황이 초래될 수 있다. 이 같은 상황은 빈번한 상호갈등과 반목으로 나타날 수 있으며, 한국 외교에 도전이 될 수도 있다.

제Ⅲ부에서는 선진국 경제권이 어떤 변화를 겪고 있으며, 앞으로 사회경제적으로 어떤 변화가 예상되는지 전망한다. 먼저 제8장에서는 글로벌 금융위기가 유럽에 미친 충격과 대응방식을 비교 분석하고, 유로존의 경제 거버넌스와 유럽의 미래를 전망한다. 현재의 유럽 재정위기는 단일화폐의 문제점을 노출시키는 동시에 유럽의 경제 거버넌스를 강화하는 기회로 작용하고 있다. 유럽통합의 역사에 비추어 볼 때 지금의 갈등은 위기의 부담을 누가 지느냐의 문제일 뿐이며, 유로체제 붕괴로 연결되지는 않을 것으로 판단된다. 이 위기가 오히려 유럽통합이 진화할 수 있는 기회가 될 것이다.

제9장에서는 유럽을 비롯한 선진국의 재정위기를 계기로 하여 나타나고 있는 선진국의 재정건전화 정책의 영향을 분석한다. 재정건전화는 단기적으로 총수요의 감축을 초래하지만, 장기적으로는 재정에 대한 신뢰도를 높이고 불확실성을 제거하는 긍정적 효과도 있다. 시뮬레이션 분석결과 현재 미국과 유로지역이 제시하고 있는 재정건전화 계획이 세계경제에 큰 부담이 되는 정도는 아니라고 평가할 수 있다. 이는 재정건전화의 긍정적 효과가 발휘될 수 있기 때문이다.

제10장에서는 글로벌 금융위기가 선진국의 소득분배에 초래한 변화와 그 사회적 과장에 대해 살펴본다. 현재까지의 통계만 보면 위기 이후 소득분배가 악화된 국가와 개선된 국가가 공존하고 있는 것으로 나타났다. 하지만 소득분배 같은 사회지표가 경제지표에 비해 늦게 현실을 반영한다는 점과 불평등 심화가 금융위기와 무관하지 않다는 점에 비추어 보면 향후 빈곤과 불평등이 확대될 가능성이 크다. 이 같은 소득분배 변화는 불평등 확산의 제도적 기제 혹은 사회적 규범에 대한 근본적 비판의 계기가 될 수 있다.

마지막으로 제IV부에서는 위기 이후 신흥국 경제에서 나타난 중요한 변화를 정리하고 있다. 제11장에서는 국제무역, 국제투자, 그리고 국제금융시스템 등 여러 차원에서 신흥국 경제의 지위가 강화되고 있음을 다양한 지표를 통해 확인하였다. 하지만 인플레이션, 소득불균형, 자산버블 가능성 등은 앞으로 이 지역의 지속적 발전을 위협할 수 있다. 그리고 신흥국 경제 간의 경제통합이 심화되고 있으며, 자유로운 자본이동에 대한 경계가 나타나면서 선진국 발전모델과는 다른 발전모델의 등장 여부도 주목할 필요가 있다.

제12장에서는 이번 위기가 신흥국의 정치적 위험에 어떤 영향을 미쳤는지를 검토한다. 특히 금융위기 후에 재발된 세계적 차원의 에너지 및 식량 문제가 신흥국의 정치적 위험에 미친 영향을 고찰한다. 원자재 가격상승이 정치적 흡수능력이 부족한 국가에서 정치적 위험으로 발전하고, 이런 위험이 상품의 공급망을 훼손시켜 가격상승을 다시 초래하는 양상이 발견되기도 하였다.

제13장에서는 글로벌 금융위기 이후 국제통상 환경과 동아시아의 지역통합 환경에 나타난 변화를 고찰한다. 금융위기 이후 통상환경에 나타난 중요한 변화는 보호주의적 정책의 등장, 지역무역협정 확산, 개도국간 교역증대

등이다. 동아시아에서는 중국의 부상, 일본의 부진, 그리고 아시아-태평양 지역에 대한 미국의 개입 확대 등 경제협력의 새로운 전환이 나타나고 있다. 특히 환태평양경제동반자협정은 기존 동아시아 협력의 틀을 근본적으로 변화시킬 수 있다.

결국 2008년 글로벌 금융위기는 위기 이전부터 진행되었던 세계경제의 구조적 변화를 가속화하는 계기가 되었다. 구조변화의 핵심은 세계경제의 무게 중심이 기존의 선진국에서 신흥시장으로 옮겨가는 것이다. 다른 한편으로는 1980년대 이후 심화된 규제완화와 자유화에 기초한 자본주의 체제에 대한 근본적인 반성을 하는 계기가 되었다. 이는 새로운 경제적·사회적 규범에 기초한 자본주의의 재구축이 필요함을 의미한다. 하지만 이런 재구축이 실제로 이루어지고 있는가에 대해서는 매우 회의적이다.

세계경제 질서의 재구축 역시 명확하지 않다. 신흥시장 부상에 따른 세계경제의 힘의 이동은 G20이라는 새로운 거버넌스를 탄생시켰지만 그 체제는 아직 불안정하며 과거의 체제를 대체하기도 어려운 상황이다. 미국의 헤게모니가 약화되면서 중국과 미국 간 갈등이 고조되어 세계경제의 거버넌스가 오히려 불안정해지고 있다. 기존에 발전되어온 지역 차원의 통합과정 역시 위기에 직면해 있다. 미국 중심의 헤게모니 질서를 대신하고, 세계경제의 다극 구조를 반영할 수 있는 협조적 거버넌스 형성 가능성은 희박해 보인다. 이는 무엇보다도 새로운 질서의 주도적 창조자가 되어야 할 신흥국들이 내부적으로 많은 결함을 갖고 있기 때문이다. 중국은 소득불평등, 인플레이션, 잠재된 정치적 위험, 금융시스템의 취약성 등 다양한 국내 문제 때문에 국제질서의 창조자로 나설 여유와 능력이 아직 없다. 앞으로 세계경제는 기존 질서의 균열과 규범의 부분적 공백 상태에서, 글로벌 금융위기가 초래한 새로운 문제

를 수습하는 데 상당한 시간을 보낼 것으로 예상된다.

국제경제 환경에 대한 이러한 전망에 비추어 볼 때 향후 우리나라 대외경제정책의 가장 중요한 목표는 당분간 외부적 충격에서 경제의 안정성을 유지하는 것이 되어야 할 것이다. 우선 국제금융시장 및 국제적 자본이동의 불안정성이 높기 때문에 이에 대한 대비가 필요할 것이다. 국제통상 환경 역시 당분간 다자 차원의 무역자유화 확대는 기대하기 어려울 것으로 판단된다. 한국은 국제통상 환경이 보호주의적 방향으로 진전되는 것을 경계하고, 국제무대에서 이를 억제하기 위한 노력을 계속 경주해야 할 것이다. 특히 개방도가 높은 국가들과 협력하여 G20 등의 국제무대에서 무역제한조치가 이루어지지 않도록 설득해야 할 것이다.

신흥경제권의 성장률이 높고 세계경제에서 차지하는 비중도 증가하고 있기 때문에 이 지역의 시장진출 확대 및 이들과의 관계 강화에 주력해야 한다. 특히 한국의 발전단계에 비추어 볼 때 단순한 수출시장 확대보다는 해외직접투자 확대가 중요한 협력형태가 될 것이다. 한국기업은 신흥시장이 가진 정치적 리스크를 평가하고 관리하는 데 더 많은 주의를 기울여야 하며, 정부는 국제적 협력을 통해 신흥시장의 정치적 리스크를 억제할 필요가 있다. 마지막으로 동아시아의 지역경제협력에서 한국은 어떻게 해서든 일본이 동아시아의 지역협력에 적극적으로 참여하도록 유도해야 할 것이다. 일본이 기존의 지역협력 틀을 존중하도록 유도하기 위해서는 ASEAN 국가들을 이용하는 것이 중요할 것이다. 또한 중국이 지역협력에서 과도한 영향력과 지분을 요구하는 것을 다른 국가와 협력하여 억제하는 노력도 필요할 것이다.

- 제1권 -

■ 서언	3
■ 국문요약	7
■ 제1장 서론 / 박복영	29

제 1 부 위기의 조망

■ 제2장 글로벌 금융위기와 대공황 금융위기의 비교 / 박경로	43
1. 머리말	44
2. 현재의 금융위기	47
가. 전개과정	47
나. 원인과 성격	50
3. 대공황 시기 금융위기	61
가. 주식시장의 붕괴	61
나. 부동산 거품	64
다. 은행위기	71
4. 두 금융위기의 비교와 교훈	94
가. 두 위기의 비교	94
나. 단기적 정책의 교훈	96
다. 장기적 정책의 교훈	99
5. 맺음말	103
참고문헌	105

■ 제3장 글로벌 불균형의 원인과 전망: 글로벌 금융위기 이후의 시각	
/ 양두용 · 진종규	119
1. 서론	120
2. 글로벌 불균형 추이	122
3. 글로벌 불균형의 원인	125
가. 글로벌 불균형과 저축-투자 관계	125
나. 아시아의 수출 중심 경제정책 (Revised Bretton Woods System) ..	129
다. 구조적인 차이에 따른 균형 현상	130
4. 글로벌 금융위기 이후 글로벌 불균형에 대한 평가	132
가. 금융위기 이후 글로벌 불균형의 최근 추이	132
나. 글로벌 불균형 분석	134
5. 정책적 시사점	143
참고문헌	148

제 2 부 글로벌체제의 변화

■ 제4장 G20의 등장과 글로벌 거버넌스의 변화 / 윤덕룡	151
1. G20 정상회의 개요	152
2. G20 정상회의 등장과 글로벌 금융위기	158
3. 글로벌 거버넌스로서의 G20	162
가. G8에서 G20으로: 글로벌 경제권력의 이동배경	162
나. G8와 G20의 역할분담	168
다. 신흥국의 영향력 강화에 따른 장단점	173
4. G20의 향후 과제 및 전망	176
가. 주요 이슈의 범위	176
나. 제도화와 효율화	178
다. 관련 국제기구와의 관계설정	180

5. G20 내 한국의 역할과 전략방향	183
참고문헌	187
Ⅱ 제5장 금융의 거시건전성 강화와 그 영향 / 최경욱 · 전봉걸	189
1. 서론	190
2. 글로벌 금융위기의 원인과 개요	191
3. 거시건전성 정책의 의미와 주요국의 전개과정	197
가. 거시건전성 강화의 배경 및 의의	197
나. 거시건전성 정책 담당 관련	204
다. 주요국의 거시건전성 정책	205
라. 주요국 거시건전성 정책 평가	220
4. 요약 및 결론	224
참고문헌	226
Ⅱ 제6장 국제기후변화 규범의 변화 / 서정민	231
1. 서론	232
가. 연구범위 및 목적	232
나. 글의 구성	233
2. 기후변화협상 구도의 변화	234
가. 기후변화체제의 연혁 및 구조	234
나. 기후변화협상 기본구도의 변화	236
다. 협상구도의 경제학적 이해	237
라. 소결	241
3. 기후변화협상 쟁점의 이동	242
가. 새로운 쟁점의 축, 재정 및 기술지원	242
나. 쟁점이동의 경제학적 이해: 선진·개도국 간 한계저감비용 차	246

4. 기후변화규범과 무역규범 간 조화와 갈등	249
가. 환경규범 미결과제의 무역규범으로의 전이	249
나. 조화가능성: 환경상품·서비스(EGS) 자유화 논의	250
다. 갈등 가능성: 녹색무역장벽의 대두	252
5. 요약 및 정책적 시사점	256
참고문헌	260

Ⅱ 제7장 미·중 공동체휴시대의 도래와 한국의 전략 / 김흥규 261

1. 머리말	262
2. 미·중관계의 변화추세 분석	266
가. 20세기 미·중관계의 변화	266
나. 21세기 미·중관계의 재조정	271
다. 2010년 미·중 갈등과 핵심이익 논쟁	283
라. 2011년 미·중 정상회담의 개최와 의의	290
3. 미·중관계의 장래와 정책적 함의	297
가. 미·중관계의 속성	297
나. 중국 부상의 실체	300
다. 변화하는 중국 외교	308
라. 미·중관계 전망과 함의	312
4. 한국 외교의 이론적 지향점	320
가. 강중견국 외교의 추구	320
나. 연미화중(聯美和中) 전략의 추진	322

Ⅲ Executive Summary 325

- 제2권 -

Ⅰ 서언 331

Ⅰ 국문요약 335

제 3 부 선진국 경제의 변화

Ⅰ 제8장 유럽의 지역통합: 위기와 개혁의 정치경제 / 조홍식 357

1. 머리말 358

2. EU과 금융위기 359

 가. 유럽통합의 역사적 의미 359

 나. 유로위기 핵심국가의 특징 364

 다. 금융위기와 비대칭적 충격 367

3. 국가별 금융위기의 영향 373

 가. 영국: 금융자본주의의 위기 373

 나. 프랑스: '사회마취국가'의 명암 375

 다. 독일: 유럽의 경리(paymaster) 377

 라. 위기발생국가: 그리스, 포르투갈, 아일랜드 378

 마. 위험국가: 스페인과 이탈리아 381

4. 재정위기와 EU 경제 거버넌스의 재편 383

 가. 일반적 비판: 통화·재정정책 384

 나. 통합의 정치 방정식 386

 다. 위기의 정치 방정식 388

 라. 경제 거버넌스의 재편 390

 마. 제도 개혁의 방향 393

5. 유럽의 미래	395
가. 위기의 역설	395
나. 지역통합에 대한 장기적 효과	398
6. 한국에 주는 정책적 시사점	400
가. 지역통합	400
나. 한국과 유럽의 관계	403
참고문헌	405
Ⅱ 제9장 선진국 재정건전화정책의 전망과 경제적 효과 / 이동은	411
1. 서론	412
2. 글로벌 금융위기 이후 국가채무 문제의 대두	415
가. 유로지역	415
나. 미국	419
다. 기타 선진국	420
3. 재정건전화 방안 및 향후 전망	421
4. 미국과 유로지역 재정건전화의 경제적 파급효과	425
가. 모형	426
나. 모형의 주요 모수	431
다. 시뮬레이션 시나리오	433
라. 시뮬레이션 결과	436
5. 결론	449
참고문헌	452
Ⅱ 제10장 소득불평등의 심화와 정책적 함의 / 강신욱	455
1. 서론	456
2. 글로벌 금융위기 이후 소득불평등의 변화 양상	458

가. 소득분배구조 변화에 대한 추정이 갖는 몇 가지 문제점	458
나. 유럽 국가의 소득분배 변화	461
3. 주요 선진국의 경제환경 변화에 따른 분배구조의 변화 전망	470
가. 지난 20년간 분배구조의 변화와 특징	470
나. 위기 전후의 주요경제지표 변화	473
다. 소득의 원천별 구성과 불평등의 심화	475
4. 위기가 미칠 영향에 대한 전망	476
가. 재정지출 증가와 그 효과	476
나. 복지제도의 변화	481
다. 사회적 규범의 변화	484
5. 요약 및 시사점	485
참고문헌	488

제 4 부 신흥국 경제의 변화

■ 제11장 글로벌 금융위기 이후 신흥경제권의 변화 / 이강국	491
1. 서론	492
2. 신흥경제권과 2007~08년 글로벌 금융위기	494
가. 신흥경제권의 부상과 배경	494
나. 2007~08년 글로벌 금융위기와 신흥경제권의 회복	499
3. 신흥경제권의 경제성장과 디커플링	508
가. 신흥경제권의 장기적 성장전망	508
나. 디커플링 혹은 리커플링?	515
4. 신흥경제가 직면한 문제들	519
가. 인플레이션과 자산시장 버블	519
나. 소득격차의 확대와 지속적인 고도성장	524
5. 글로벌 금융위기 이후 세계경제질서의 변화	529

가. 글로벌 불균형의 변화와 남남협력의 발전	529
나. 자본통제와 글로벌 거버넌스의 변화	534
6. 결론	542
참고문헌	547

■ 제12장 에너지·식량문제와 신흥시장의 정치적 위험 / 이재승 · 551

1. 서론	552
가. 문제의 제기 및 배경	552
나. 연구의 범위	553
다. 연구의 구성	554
2. 금융위기와 신흥시장의 정치적 위험	555
가. 금융위기의 신흥시장에의 영향	555
나. 신흥시장의 정치적 위험(Political Risk)	558
3. 에너지 문제와 신흥시장의 정치적 위험	559
가. 금융위기 이후 국제 에너지 시장 동향	559
나. 에너지 위기의 신흥시장에의 영향	563
4. 식량 문제와 신흥시장의 정치적 위험	568
가. 금융위기 이후 국제 식량시장의 현황	568
나. 식량 위기의 신흥시장에의 영향	572
5. 에너지·식량 관련 정치적 위험과 정책적 고려사항	577
가. 에너지·식량 관련 정치적 위험의 유형화	577
나. 에너지·식량 위기의 지정학적 분석과 전망	581
다. 정책적 고려사항	583
참고문헌	586

■ 제13장 국제통상환경의 변화와 동아시아 지역통합 / 김한성	591
1. 서론	592
2. 글로벌 금융위기 이후 통상질서의 변화	593
가. 보호무역 성향의 정책 등장	594
나. 지역무역협정의 확산	597
다. 개도국의 약진	599
3. 동아시아 지역통합 추진 현황	605
가. ASEAN+3의 전개	606
나. ASEAN+6(EAS: East Asia Summit)	609
다. ASEAN+1의 확산	611
라. 아시아·태평양 경제통합	613
4. 동아시아 지역통합의 전환과 한국의 대응	615
가. 동아시아 경제통합에 대한 전환점	617
나. 한국의 대응방향	622
참고문헌	627
■ 제14장 한국의 대외경제정책에 대한 시사점 / 박복영	629
1. 국제경제환경 전망	630
2. 한국 대외경제정책에 대한 함의	634
■ Executive Summary	643

표 차례

표 3-1. 미국 경상수지의 분산분석(Forecast Error Variance Decomposition) ···	137
표 4-1. G20 국가 ···	152
표 4-2. G20 정상회의 주요 의제 ···	157
표 5-1. 미시건전성 감독과 거시건전성 감독 비교 ·························	199
표 5-2. 주요국의 거시건전성감독 체제개편 현황 ·························	207
표 5-3. 금융위기 이후 미국 금융개혁 주요 내용 ·························	210
표 5-4. 금융감독체계의 분류 ···	221
표 6-1. 글로벌 금융위기 전후 G20국가들의 총배출량 변화 ···············	239
표 7-1. 1990년대 미·중관계의 변화 ·····································	268
표 7-2. 중국의 대외관계 유형 ···	273
표 7-3. 2000년대 미·중관계의 변화 ·····································	274
표 7-4. 미·중 고위급(전략)대화 연보 ···································	277
표 7-5. 미·중 경제전략대화 연보 ·······································	278
표 7-6. 미·중관계 유형 ···	313
표 8-1. 유로권 국가의 경제성장률과 국가채무비율 ·······················	382
표 9-1. 유로지역 주요국 GDP 대비 재정적자 추이와 전망 ·················	416
표 9-2. 유로지역 주요국 GDP 대비 국가부채 추이와 전망 ···············	416
표 9-3. 미국의 GDP 대비 재정적자와 국가채무 추이 및 전망 ·············	419
표 9-4. 유로지역 국별 재정수지 현황 및 전망 ···························	423
표 9-5. 유로지역 재정수지 및 국가채무 전망 ·····························	424
표 9-6. 미국 재정적자 감축 계획에 따른 재정지출 축소 계획 ·············	425
표 9-8. GDP 대비 총수출과 지역별 수출 비중(2009년) ·················	432
표 9-7. 6개국(지역)이 세계경제에서 차지하는 비중(2009년) ·········	432

표 9-9. 각국의 통화정책 함수의 모수	433
표 9-10. 시뮬레이션 시나리오	435
표 10-1. 유럽 국가의 지니계수 변화 추이	463
표 10-2. 유럽 국가의 소득 5분위 배율 변화	464
표 10-3. 유럽 국가의 빈곤율 변화	466
표 10-4. EU 주요 국가의 빈곤율, 지니계수, 5분위 배율 변화 비교	468
표 10-5. 2005~07년간 경제성장률과 2010~12년간 경제성장률(전망치) 비교 ...	474
표 10-6. 경제위기 전후 사회보장지출의 비중 변화	478
표 11-1. 선진국과 신흥경제권의 경상수지 변화	511
표 11-2. 주요 신흥경제권의 인플레이션 추이(소비자물가지수 상승률)	521
표 11-3. BRICs 국가의 IMF 지분을 변화	539
표 13-1. 주요국의 보조금 지급 사례	595
표 13-2. 전 세계 지역무역협정 확산 현황	597
표 13-3. 선진국과 개도국의 교역추이	601
표 13-4. 미국의 선진국 및 개도국에 대한 교역추이	601
표 13-5. EU의 선진국 및 개도국에 대한 교역추이	602
표 13-6. 일본의 선진국 및 개도국에 대한 교역추이	602
표 13-7. 중국의 선진국 및 개도국에 대한 교역추이	604
표 13-8. 한국의 선진국 및 개도국에 대한 교역추이	604
표 13-9. 동아시아 협력에 관한 공동선언문 주요내용	607

그림 차례

그림 2-1. 증권화 과정의 다양한 참여자	49
그림 2-2. 미국의 소득불평등(지니계수)(1911~2009년)	55
그림 2-3. 미국 금융 산업의 규제완화와 상대적 임금수준	56
그림 2-4. 실질 주택가격 지수, 1970~2008년(1970=100)	57
그림 2-5. 미국 주택가격의 역사적 추세(1890~2011년)	59
그림 2-6. 주요국의 가계 가처분소득 대비 부채비율(2000~08년)	59
그림 2-7. 금융기관의 레버리지 변화율(2002~07년)	60
그림 2-8. 미국의 주택 신축과 신주 발행(1910~34년)	64
그림 2-9. 미국의 부동산 담보 대출과 주택 및 부동산 담보 채권	65
그림 2-10. 미국의 비농가 주택 담보 차입/주택 가치(1896~1952년)	67
그림 2-11. 미지불 GMPC(오늘날의 MBS와 유사한 증권)	68
그림 2-12. 뉴욕시에 건설된 고층(70m 이상) 빌딩의 수(1890~2005년)	68
그림 2-13. 대공황 시기 미국 주가지수(CPI로 조정된 S&P 500) (1928년 1월~1934년 12월)	71
그림 2-14. 대공황 시기 미국 은행위기(1928년 1월~1934년 12월)	72
그림 2-15. 소재지 인구규모별 은행 파산	82
그림 2-16. 대출 및 투자액 규모별 은행 파산	84
그림 2-17. 대공황과 글로벌 금융위기에서 미국의 총수요와 GDP	95
그림 2-18. 미국 채무의 장기적 추세(1920~2010년)	96
그림 3-1. 미국의 경상수지 및 아시아 신흥시장국의 경상수지 추이	123
그림 3-2. 일본, 독일, 중동 국가들의 경상수지 추이	124
그림 3-3. 아시아 저축 및 투자율 추이	127
그림 3-4. 미국의 저축 및 투자율 추이	128

그림 3-5.	미국 연방기금금리	138
그림 3-6.	미국 장기금리(미 국채 10년물)	139
그림 3-7.	미국 주택투자	140
그림 3-8.	미국 민간투자	140
그림 3-9.	미국 민간소비	141
그림 3-10.	미국 민간저축	141
그림 3-11.	미국 재정적자	142
그림 4-1.	주요국 정책이자율 변화	160
그림 4-2.	세계 경제성장률 변화	161
그림 4-3.	G20 이슈의 영역별 비중(2008~11년)	170
그림 4-4.	G8 이슈의 영역별 비중	171
그림 4-5.	G8와 G20 이슈의 영역별 비중 비교	172
그림 5-1.	금융위기 확산 개요	193
그림 5-2.	거시건전성정책의 목표 및 금융안정과의 관계	203
그림 5-3.	미국의 금융감독체계	211
그림 5-4.	영란은행의 최고 의사결정기구 체계	213
그림 5-5.	영국의 금융감독체계	214
그림 5-6.	유럽시스템리스크위원회(ESRB) 조직도	215
그림 5-7.	EU의 금융안정체계	217
그림 5-8.	한국의 금융감독체계	219
그림 6-1.	글로벌 금융위기와 기후변화 규범의 관계	233
그림 6-2.	부속서I국가와 비부속서I국가의 총배출량 변화	236
그림 6-3.	기후변화 관련 재원조달 방안	245
그림 6-4.	주요국의 한계저감비용(2010년 기준)	247
그림 6-5.	글로벌 금융위기 전후 환경관련 TBT 통보문 수 추이	253
그림 6-6.	EU ETS 대상기업들의 역외이전 의사	254

그림 6-7. 글로벌 금융위기 전후의 EUA 가격변화	255
그림 9-1. PIIGS 국가들의 CDS 프리미엄 추이	418
그림 9-2. 미국의 GDP 대비 국가채무 추이	421
그림 9-3. 시나리오 1: 충격이 미국 경제에 미치는 영향	436
그림 9-4. 시나리오 1: 충격이 주요국 수출·수입에 미치는 영향	437
그림 9-5. 시나리오 2: 충격이 미국 경제에 미치는 영향	438
그림 9-6. 시나리오 2: 충격이 주요국 수출·수입에 미치는 영향	439
그림 9-7. 시나리오 3: 충격이 유로지역 경제에 미치는 영향	440
그림 9-8. 시나리오 3: 충격이 주요국 수출·수입에 미치는 영향	441
그림 9-9. 시나리오 4: 충격이 유로지역 경제에 미치는 영향	443
그림 9-10. 시나리오 4: 충격이 주요국 수출·수입에 미치는 영향	444
그림 9-11. 시나리오 5: 충격이 미국과 유로지역의 경제에 미치는 영향 ..	445
그림 9-12. 시나리오 5: 충격이 주요국 수출·수입에 미치는 영향	446
그림 9-13. 시나리오 6: 충격이 미국과 유로지역의 경제에 미치는 영향 ..	447
그림 9-14. 시나리오 6: 충격이 주요국 수출·수입에 미치는 영향	448
그림 10-1. 시장소득기준 지니계수의 변화(2008년)	469
그림 10-2. 1980년대 중반~2000년대 중반 OECD 국가들의 소득불평등 변화	471
그림 10-3. 1980년대 중반~2000년대 중반 불평등 심화의 특징	472
그림 10-4. OECD 국가의 경제성장률 비교(2008, 2009년)	473
그림 10-5. 현재의 소득으로 살아가는 것이 힘들다는 응답자의 비율	476
그림 10-6. OECD 국가의 GDP 대비 정부지출 및 정부부채 비율 변화	477
그림 10-7. 2007~10년간 정부지출과 수입의 변화(2010년)	480
그림 11-1. 글로벌 금융위기 전후 선진국과 신흥경제권의 경제회복	501
그림 11-2. 글로벌 금융위기 전후 BRICs 국가들의 경제회복	505
그림 11-3. 글로벌 금융위기 전후 신흥경제권의 경제회복	506

그림 11-4.	세계 각 지역의 실질수입 증가율	507
그림 11-5.	신흥경제권의 순자본유입	508
그림 11-6.	G20 국가들의 GDP 전망	509
그림 11-7.	선진국과 신흥경제권의 순국제투자 지위 그리고 순자산 국가들 ...	513
그림 11-8.	BRICs 국가들의 해외직접투자 증가(1991~2009년)	515
그림 11-9.	국제 원자재가격의 변화	520
그림 11-10.	MSCI 신흥경제지수 변화	522
그림 11-11.	중국의 지니계수 변화	525
그림 11-12.	신흥국의 대신흥개도국 수출	532
그림 11-13.	중국의 해외직접투자 변화	534
그림 12-1.	개발도상국으로의 자본 유입	557
그림 12-2.	지역별 FDI 유입(2002~09년)	557
그림 12-4.	천연가스 가격의 변동(2001~10년)	561
그림 12-3.	국제유가의 변동(2005~11년)	561
그림 12-5.	석탄가격의 변동(2001~10년)	562
그림 12-6.	식량가격지수(2002-2004=100)	569
그림 12-7.	주요 식품 가격 지수(2002-2004=100)	569
그림 12-8.	지역별 영양부족인구(2009년 기준)	573
그림 13-1.	동아시아 역내국간의 자유무역협정 추진 현황	612
그림 13-2.	세계 주요 역내 경제공동체 및 자유무역 협정	616

부표 차례

부표.	주요국 IMF 쿼터 비중 변화	185
-----	------------------------	-----

글로벌 금융위기 이후 국제경제환경의 변화와 한국의 대외경제정책 방향(제1권)

제1장 서론

박복영 대외경제정책연구원 국제경제실장



2008년 글로벌 금융위기는 미국의 부동산 버블 붕괴와 그에 따른 금융기관의 부실화와 파산에서 시작되었지만 곧 세계적인 신용경색으로 이어졌다. 세계적 금융불안과 신용경색은 무역과 생산의 위축을 초래했다. 2008년 하반기부터 전 세계는 급속히 불황으로 빠져들었다. 이런 경기침체는 2009년 3/4분기까지 계속되었다. 그 결과 2009년 세계경제 성장률은 -0.7%로 곤두박질쳤다. 2007년 5.4%에 비하면 2년 사이 성장률이 6%포인트 이상 하락한 것이다. 세계 교역은 더 큰 폭으로 하락했다. 2009년 세계 교역량은 전년대비 10.7%나 감소했다. 중국을 비롯한 아시아 신흥국 경제마저 그 위기를 버티지 못했다면 세계의 불황은 훨씬 더 깊고 장기화되었을 것이다. 이런 불황에도 중국은 9.2%라는 놀라운 성장률을 기록했고 그 결과 아시아 신흥지역 전체 성장률은 7.2%를 기록했다. 이는 같은 해 선진국의 -3.7%와 좋은 대조를 이루었다.

2010년 세계경제는 빠르게 회복하는듯이 보였다. 빠른 회복은 부실금융기관에 대한 금융지원과 대규모 경기부양조치 덕분에 가능했다. 미국은 사회주의화 논쟁까지 불러올 정도로 과감하게 부실금융기관에 자금을 지원했다. 그리고 각국은 재정지출을 통해 막대한 규모의 경기부양조치를 취했다. 미국의 경우 위기 이후 1년간 지원된 금융기관 지원액과 경기부양조치 규모를 합하면 GDP의 11%에 이르렀다. 중국 역시 4조 위안 규모의 대규모 경기부양조치를 실시했는데, 이는 중국 GDP의 16%에 해당하는 규모이다. G20 합의라는 국제공조를 통해 이루어진 전 세계적 부양조치는 대공황 이후 가장 심각한 불황에서 신속하게 탈출하는 데 결정적인 기여를 했다. 물론 금리인하도 병행되었다. 미국은 1년간 세 차례의 금리인하를 통해 기준금리를 거의 제로 수준으로 낮추었고 중국과 한국은 다

섯 차례 금리를 인하하였다. 이러한 위기 대응조치의 결과 2010년 세계경제는 5.1%라는 높은 성장률을 기록했다.

하지만 이것은 일시적인 회복일 뿐이었다. 미국을 비롯한 선진국에서 경기부양조치의 시효가 지나자 경기 회복세는 급격히 둔화되는 양상을 보였다. 즉 급속한 회복력은 정부지출의 결과이지 민간부문의 자생력 회복의 결과는 아니었던 것이다. 이런 상황에서 이제 선진국들은 동원할 수 있는 정책적 처방이 고갈되기 시작했다. 금리는 이미 거의 제로 수준까지 내려가 있었다. 재정지출이 급증하면서 재정위기에 대한 불안이 나타나기 시작했다. 금융위기 이전 자산버블 때문에 금융부실이 특히 심각했던 아일랜드, 아이슬란드, 포르투갈 등이 먼저 재정위기에 노출되었다. 불황이 특히 심각했을 뿐만 아니라 부실금융기관 지원을 위한 재정부담이 컸기 때문이다.

통합된 유럽에서는 위기가 인근 국가로 계속 전염되었다. 이것은 스페인이나 이탈리아와 같은 남유럽국가들의 국가채무 비율이 이미 높았기 때문이기도 했지만, 다른 한편으로는 유로존 자체의 신뢰에 금이 가기 시작했다기 때문이다. 이 과정을 통해서 유로존이 안고 있는 근본적인 결함이 부각되었다. 즉 재정 및 정치 통합이 되지 않은 상태에서 금융 및 통화 통합이 이루어졌을 때의 근본적 결함이 표면화된 것이다. 금융을 재정으로부터 독립시킴으로써, 그리고 통화의 공급을 정치적 영역으로부터 독립시킴으로써 이 문제를 해결하고자 했던 유럽의 이상은 심각한 불황과 대규모 재정적자 앞에서 더 이상 지속가능한 해법이 아니라는 사실이 드러난 것이다. 이제 금융과 통화의 문제는 다시 정치적 문제로 복귀했다. 즉 불황의 비용을 누가 부담할 것인가를 두고 유로존 회원국 사이에 갈등이

증폭되고 있다. 유로의 지속을 위해서는 유럽중앙은행이 정부에 대한 최종대부자로 복귀하는 것이 유일한 해법이지만 이것은 유로의 근본 원칙을 훼손하는 것이다. 이제 유로존은 갈림길에 서 있다. 유로존을 새롭게 재창조하느냐, 아니면 해체의 수순으로 들어가느냐 하는 것이다.

재정적자와 국가채무 누적이 심각해진 것은 미국도 마찬가지였다. 미국의 GDP 대비 총국가채무비율은 2007년 62.3%에서 2011년 100.0%로 증가했다. 10여 년 이상 거의 변동이 없었던 이 비율이 위기를 거치면서 단 4년 사이에 70%나 증가한 것이다. 재정적자와 국가채무 누적은 경제적 문제에 그치지 않았다. 이것은 국가의 역할에 대한 이데올로기적 그리고 정치적 갈등을 야기하였다. 좀더 깊게 보면 이것은 불황의 비용을 누가, 어느 계층이 지불하느냐의 문제이기도 했다. 이런 계층적 갈등에서 보수주의가 승리한 것으로 판단된다. 민주당의 오바마 대통령도 결국 추가적인 재정지출에 나서기 어렵게 되었으며, 불황의 그림자가 깊어지는 상황에서 재정적자 감축안에 합의할 수밖에 없었다. 유례없이 미국의 국가신용등급이 강등되는 사태는 재정적 보수주의로의 선회를 가속화시켰다. 이러한 재정적 보수주의가 불황의 심화를 통해 재정상황을 더욱 악화시킬 것인지, 아니면 재정구조의 개혁을 달성함으로써 장기적으로 재정상황과 경제상황을 더욱 개선시킬지는 아직 불확실하다.

신흥지역, 특히 중국을 중심으로 한 아시아 신흥지역은 선진국의 재정 위기에도 불구하고 2011년까지는 비교적 강건한 회복세를 계속 이어갔다. 이것은 무엇보다 중국의 수출이 여전히 좋은 성과를 보이고 있기 때문이며, 나아가 중국을 중심으로 한 아시아 신흥국간의 역내 교역비중이 높아졌기 때문이기도 하다. 즉 선진국 시장에 대한 의존도가 과거에 비해

서는 다소 낮아진 것이다. 한편으로는 경기 부진에 대응할 수 있는 정책적 여지가 선진국보다 훨씬 많다는 것도 유리한 점이다. 아직 정책금리를 인하할 수 있는 여지가 많으며, 국가채무 비율이 낮기 때문에 재정정책의 여력 또한 있다고 할 수 있다. 신흥경제권의 이러한 양호한 경제적 성과와 상대적으로 높은 이자율 덕분에 금융위기 이후 이 지역으로 다시 자본이 유입되기 시작했다. 경기부양을 위해 공급되었던 국내 유동성에 외부 유동성 유입까지 더해져 신흥시장에서는 인플레이션이 유발되었다. 원유 등 원자재에 대한 신흥시장의 수요회복은 국제원자재 가격의 상승을 초래했고 이것은 인플레이션 문제를 더욱 악화시켰다.

글로벌 금융위기를 거치면서 나타난 선진국과 신흥시장의 이런 대조적인 경제상황은 세계경제 거버넌스의 지각변동을 초래하고 있다. 2010년 중국은 명목 GDP 기준으로 경제규모에서 일본을 앞질러 명실공히 G2의 하나가 되었다. 중국은 자신의 경제규모에 비례하는 발언권과 영향력을 요구하고 있다. IMF와 세계은행의 지분조정, 국제통화체제의 개혁요구, 글로벌 불균형 해소를 위한 미국의 재정적자 감축요구, 위안화를 국제통화로 만들려는 노력 등이 모두 이런 지각변동의 일환이라고 할 수 있다.

이같은 신흥시장의 높아진 경제적 위상과 세계경제에서의 영향력은 G20의 탄생을 가져왔다. 글로벌 금융위기의 조기 극복이라는 공통의 이해관계는 G20에서의 국제적 공조를 가능하게 했다. 이러한 국제협력은 1930년대 대공황기에는 없었던 현상이다. 국제적 공조가 위기에서의 조기 회복을 가능하게 했지만 그 회복의 결과는 선진국과 신흥시장에서 달랐다. 즉 두 갈래의 회복(two-track recovery)이었다. 신흥경제는 회복세를 지속한 반면 선진국은 재정위기라는 ‘위기 이후의 위기(crisis after

crisis)’에 봉착했다. 대조적인 성과 때문에 G20에서의 공동의 이해관계는 빛을 잃었고, 그 대신 갈등이 심화되는 양상을 보였다. 갈등은 위기 이전부터 누적되어 왔던 문제, 즉 글로벌 불균형을 어떻게 축소할 것인가를 두고 표면화되었다. 미국등 선진국은 중국을 비롯한 신흥국들이 환율절상을 통해 불균형을 축소해야 한다고 주장한 반면, 신흥국들은 선진국의 과도한 재정지출과 소비의 조정을 촉구하였다. 위기를 계기로 탄생한 새로운 글로벌 거버넌스인 G20이 앞으로 어떤 역할을 할 것인지도 주목의 대상이다.

그런데 모든 신흥시장에서 경제상황이 개선된 것은 아니었다. 글로벌 금융위기로 가장 큰 타격을 입은 지역 중 하나는 원자재나 농산물에 크게 의존하는 경제구조를 가진 지역이었다. 예를 들어 세계 원유의 절대적 부분을 생산하는 중동지역이 가장 큰 경제적 타격을 입은 지역 중 하나였다. 원유생산국이 아니라고 하더라도 해외근로자 송금과 같은 방식으로 산유국 경제에 대한 의존성이 높은 인근국가 역시 경제상황이 악화되었다. 이러한 경제상황 악화는 청년층의 심각한 실업문제, 그리고 정치적 억압 등과 결합되어 정치적 위기를 초래했다. 그 대표적인 사례가 소위 ‘아랍의 봄’의 진원지인 튀니지였다. 이런 정치적 위기는 금융위기와 마찬가지로 인근 국가로 쉽게 전염되었다. 사회적 불만은 잠재되어 있던 정치적 민주주의에 대한 요구를 폭발시켰다. 이런 민주화 요구는 이집트, 리비아, 예멘, 시리아 등 주변국가로 번졌으며 급기야 아랍의 핵심 국가인 사우디아라비아마저 위협하는 상황으로 발전되었다. 결국 중동지역의 민주화 운동 또한 글로벌 금융위기와 무관하다고 할 수 없다. 아시아의 일부 신흥국가에서도 이런 정치적 변화가 나타날 수 있다. 다만 이 지역은 불황보

다도 인플레이션에 의한 식료품 가격 상승이나 소득불균형의 심화가 도화선이 될 가능성이 크다. 그런데 금융위기 이후 일반적으로 발견되는 소득불균형 심화는 이제 더 이상 신흥국에 국한된 것처럼 보이지 않는다. 월스트리트에서 시작되어 미국 각 지역 그리고 선진국 일부로 확산된, ‘탐욕’에 저항하는 시위가 그 한 단면이라고 할 수 있다.

이처럼 2008년의 글로벌 금융위기는 많은 측면에서 세계경제의 환경과 질서를 변화시켰다. 그 중 일부는 쉽게 관찰 가능하지만 또 다른 일부는 좀더 면밀히 관찰해야 확인할 수 있는 것도 있다. 본 연구는 글로벌 금융위기 이후 세계경제환경이 어떤 부분에서 어떻게 변화했는지를 종합적으로 평가해 보고자 하는 문제의식에서 출발했다. 그래서 한 분야가 아니라 가능하면 다양한 측면에서 이 문제를 조망하고자 했다. 또한 본 보고서는 분석이나 평가를 경제학적 시각에만 국한하지 않고 있는 것이 특징이다. 즉 일부 주제는 정치경제학적 혹은 국제정치학적 시각에서 다루고 있다. 따라서 분석방법이나 서술방법에 있어 각 장별로 차이가 있어 형식의 일관성 측면에서 다소 약점이 있을 수 있다. 그러나 그러한 약점은 다각적인 측면에서 국제경제환경의 변화를 고찰하겠다는 본 보고서의 기획의도에서 비롯된, 어느 정도 불가피한 결과라고 볼 수 있다. 편집자로서 종합적 평가를 위한 학제간(interdisciplinary) 연구라는 본 보고서의 장점이 그러한 약점을 다소나마 보완할 수 있기를 기대한다. 본 보고서에서 다루고 있는 분야는 크게 네 가지로 나뉜다. 위기의 조망, 글로벌 체제의 변화, 선진국 경제의 변화, 신흥국 경제의 변화.

제 I 부 ‘위기의 조망’에서는 이번 위기를 역사적 시각에서 그리고 세계경제 전체의 시각에서 관찰한다. 제2장에서 박경로 교수는 글로벌 금융

위기와 1930년대 대공황기의 금융위기를 비교하고 있다. 여기서 필자는 두 위기의 원인은 유사하지만 그 대응에는 차이가 있음을 보여주고 있다. 즉 자산가격의 상승, 채무의 축적, 금융혁신과 그에 따른 규제 부실, 낙관적 기대에 기초한 모멘텀 투자 등을 두 위기의 공통된 원인으로 지적한다. 반면 최근 위기 이후 통화당국의 최종대부자로서의 신속한 대응은 대공황기와 달랐으며, 이것이 대공황기의 실패 경험에서 얻은 교훈 덕분이라고 설명한다. 이것이 긍정적 차이라면 부정적 차이는 위기로부터 얻은 뼈저린 교훈과 반성이 대공황기에 비해 부족하다는 점이다.

제3장에서 양두용 교수와 전종규 교수는 위기 이전 글로벌 불균형의 주된 원인이 균형에서 벗어난 환율수준에 있었다기보다는 미국의 저금리 정책에 있었음을 보여주고 있다. 미국의 저금리가 주택시장에 대한 투자 확대와 과잉소비를 가져오고 이것이 미국의 경상수지 적자를 초래했다는 것이다. 그리고 위기 이후의 경상수지 불균형 축소는 일시적인 현상이라고 지적한다. 즉 경기침체에 따라 일시적으로 미국의 소비가 축소되고 중국의 수출증가가 둔화되어 양국의 국제수지 불균형이 줄어든 것일 뿐이라는 지적이다. 미국의 통화정책이 고금리로 전환되어 미국의 소비-저축 구조가 변화될 때 비로소 글로벌 불균형의 조정이 가능하다고 주장한다.

제II부 ‘글로벌체제의 변화’에서는 위기 이후 국제적 공조체제 혹은 세계경제질서가 어떤 변화를 겪고 있는가를 살펴본다. 먼저 제4장에서 윤덕룡 박사는 글로벌 금융위기를 계기로 새롭게 형성된 G20 체제에 대해 분석한다. 신흥국의 경제적 지위 확대를 반영해 형성된 G20은 초기에는 경기회복이라는 공통의 이해관계에서 출발하여 국제공조의 성과를 거두었지만, 점차 선진국과 신흥경제권 간 갈등이 표면화되고 있다고 지적한

다. G20이 실질적인 글로벌 거버넌스로 기능하기 위해서는 더욱 공고한 제도적 장치의 마련이 필요하다고 주장한다.

제5장에서 최경욱 교수와 전봉걸 교수는 이번 금융위기를 거치면서 금융시스템 전반의 리스크를 관리해야 할 필요성이 세계 각국에서 공통적으로 제기되고 있다고 주장한다. 이것은 곧 거시건전성 정책의 강화를 의미하는데, 그 주된 내용은 대형금융기관에 대한 규제, 경기순응성 완화, 거시건전성 정책 체계 및 수단의 개발 등이다. 하지만 정책의 구체적 내용은 각국의 금융시스템 발전 정도나 실물경제와의 연관성, 경제구조 등의 차이에 따라 다르다는 점을 보이고 있다.

제6장에서 서정민 박사는 이번의 금융위기가 국제기후변화 규범에도 영향을 미쳤다고 강조한다. 부정적 영향과 긍정적 영향이 공존하는데, 위기 이후 협상 당사국들의 상호 양보가 더욱 어렵게 되어 기존 온실가스 감축목표의 불이행 가능성이 더욱 높아진 것이 부정적 영향이다. 반면 협상의 중심이 선진국의 감축목표라는 직접감축에서 개도국의 감축을 위한 재정 및 기술지원으로 이동한 것은 기후변화 협력체제의 인프라를 형성했다는 점에서 긍정적이라고 평가한다. 하지만 유의미한 합의가 도출되기 전까지는 녹색무역장벽이 확산될 가능성이 있다고 필자는 경고한다.

제7장에서 김홍규 교수는 이번 글로벌 금융위기가 9·11 사태와 더불어 중국을 미국과 대등한 세계질서의 한 축으로 부상시킨 중요한 계기가 되었다고 주장한다. G2 시대에 미·중 관계는 장기적으로는 대립과 갈등에 기초한 신냉전체제보다는, 협의 및 타협에 의한 공동체휴체제로 발전할 가능성이 높다고 전망한다. 다만 세력이동 과정에서 새로운 게임의 규칙과 규범을 정하지 못한 채 기존 규범의 공백 상황이 초래될 수 있다고

지적한다. 이런 상황은 빈번한 상호 갈등과 반목으로 나타날 것이며 이것이 한국 외교에 도전이 될 수 있다고 우려한다.

제Ⅲ부에서는 선진국 경제권이 어떤 변화를 겪고 있으며 앞으로 사회경제적으로 어떤 변화가 예상되는지를 전망한다. 먼저 제8장에서 조홍식 교수는 글로벌 금융위기가 유럽에 미친 충격과 대응방식을 비교분석하고, 유로존의 경제 거버넌스와 유럽의 미래를 전망한다. 필자는 유럽 재정위기가 단일화폐의 문제점을 노출시킴과 동시에 유럽의 경제 거버넌스를 강화하는 기회로 작동하고 있다는 점을 강조한다. 유럽통합의 역사에 비추어 볼 때 지금의 갈등은 위기의 부담을 누가 지느냐의 문제일 뿐 유로체제의 붕괴로 연결될 사안은 아니며, 이 위기가 오히려 유럽 통합이 진화할 수 있는 기회가 될 것이라고 전망한다.

제9장에서 이동은 박사는 유럽을 비롯한 선진국의 재정위기를 계기로 나타나고 있는 선진국의 재정건전화 정책의 영향을 분석하고 있다. 재정건전화는 단기적으로는 총수요의 감축을 초래하지만, 장기적으로는 재정에 대한 신뢰도를 높이고 불확실성을 제거하는 긍정적 효과도 있다. 필자는 시뮬레이션 분석을 통해 현재 미국과 유로지역이 제시하고 있는 재정건전화 계획이 세계경제에 큰 부담이 되는 정도는 아니라고 주장한다. 이는 재정건전화의 긍정적 효과들이 발휘될 수 있기 때문이다. 하지만 현재의 계획이 순조롭게 이루어져도 선진국의 국가 채무는 당분간 높은 수준을 유지하는 것이 불가피하다고 경고한다.

제10장에서 강신욱 박사는 제한된 자료에도 불구하고 글로벌 금융위기가 선진국의 소득분배에 초래한 변화와 그 사회적 파장에 대해 살펴본다. 필자는 현재까지의 자료만 보면 소득분배가 악화된 국가와 개선된 국가

가 공존한다고 설명한다. 하지만 소득분배와 같은 사회지표가 경제지표에 비해 늦게 현실을 반영한다는 점과 불평등 심화가 금융위기와 무관하지 않다는 점을 들어 빈곤과 불평등이 확대될 가능성이 크다고 전망한다. 이런 소득분배의 변화는 불평등 확산의 제도적 기제 혹은 사회적 규범에 대한 근본적 비판의 계기가 될 수도 있다고 지적한다.

마지막으로 제Ⅳ부에서는 위기 이후 신흥국 경제에서 나타난 중요한 변화를 정리하고 있다. 제11장에서 이강국 교수는 국제무역, 국제투자, 그리고 국제금융시스템 등 여러 차원에서 신흥국 경제의 지위가 강화되고 있음을 다양한 지표를 통해 보여주고 있다. 하지만 인플레이션, 소득불균형, 자산버블 가능성 등은 앞으로 이 지역의 지속적 발전을 위협할 수 있다고 지적한다. 그리고 신흥국 간의 경제통합이 심화되고 있으며 자유로운 자본이동에 대한 경계가 나타나면서, 선진국 발전모델과는 다른 발전 모델의 등장 여부도 주목할 만하다고 지적한다.

제12장에서 이재승 교수는 이번 위기가 신흥국의 정치적 위험에 어떤 영향을 미쳤는지를 살펴본다. 특히 글로벌 금융위기 전부터 시작되었고 금융위기 후에도 재발된 세계적 차원에서의 에너지와 식량 문제가 신흥국의 정치적 위험에 어떤 영향을 미쳤는지를 고찰한다. 필자는 이런 상품 가격의 상승이 정치적 흡수능력이 부족한 국가에서 정치적 위험으로 발전했으며, 이런 위험이 상품의 공급망을 훼손시켜 가격 상승을 다시 초래할 수 있다고 설명한다.

제13장에서 김한성 교수는 글로벌 금융위기 이후 국제통상환경에 나타난 변화를 개관하고 나아가 동아시아의 지역통합 환경에 어떤 변화가 나타났는지를 분석한다. 필자는 금융위기 이후 통상환경의 중요한 변화로

보호주의적 정책의 등장, 지역무역협정의 확산, 개도국간 교역의 증대를 들고 있다. 동아시아에서는 중국의 부상, 일본의 부진, 그리고 아시아태평양 지역에 대한 미국의 개입 확대 등으로 경제협력의 새로운 전환이 나타났다고 주장한다. 특히 환태평양경제동반자 협정은 기존의 동아시아협력의 틀을 근본적으로 변화시킬 수 있다고 지적한다.

결국 2008년 글로벌 금융위기는 위기 이전부터 진행되었던 세계경제의 구조적 변화를 가속화시키는 계기가 되었다. 구조변화의 핵심은 세계경제의 무게중심이 기존의 선진국에서 신흥시장으로 옮겨가는 것이다. 다른 한편으로는 1980년대 이후 심화된 규제완화와 자유화에 기초한 자본주의체제에 대한 근본적인 반성을 하게 하는 계기가 되었다. 이는 새로운 경제적, 사회적 규범에 기초한 자본주의의 재구축이 필요함을 의미한다. 하지만 이런 재구축이 실제로 이루어지고 있는가에 대해서는 매우 회의적이다. 그 이유는 위기의 후유증이 계속되고 있으며 그것의 치유에 급급한 나머지, 적어도 현재까지는 자본주의의 재구축 노력이 제대로 이루어지지 않고 있기 때문이다. 또한 위기발생의 원인에 대한 근본적인 반성이 부족한 상황이다. 이는 1930년대의 대공황이 케인스주의에 기초한 자본주의 시스템으로의 전환을 가져온 것과는 대조적이다. 즉 이번 금융위기는 과거 대공황에 비해 빠르게 극복된 것처럼 보이지만 사실 그 위기의 원인을 치유할 수 있는 근본적인 변화를 가져오지는 않았다는 것이다.

세계경제 질서의 재구축 역시 명확하지 않다. 신흥시장의 부상에 따른 세계경제의 힘의 이동은 G20이라는 새로운 거버넌스를 탄생시켰지만 그 체제는 아직 불안정하며 과거의 체제를 대체하기는 어려운 상황이다. 미국의 헤게모니가 약화되면서 중국과 미국 간의 갈등은 고조되면서 세계

경제의 거버넌스가 오히려 불안정해지고 있다. 기존에 발전되어 오던 지역 차원에서의 통합과정 역시 위기에 직면해 있다. 즉 유로존의 미래가 갈림길에 서 있으며 동아시아의 경제통합 역시 미-중간 대립의 소용돌이에 휩쓸리고 있는 양상이다. 미국 중심의 헤게모니 질서를 대신하고, 세계경제의 다극구조를 반영할 수 있는 협조적 거버넌스의 형성 가능성은 희박해 보인다. 1930년대의 대공황은 금본위제와 영국 중심의 세계경제체제를 완전히 해체하고 브레턴우즈 체제라는 세계경제질서의 출현을 가져왔다. 하지만 2008년 글로벌 금융위기는 기존 질서에 많은 균열을 일으켰지만 새로운 질서의 형성을 촉진하지는 못하고 있다. 이것은 무엇보다 새로운 질서의 주도적 창조자 중 하나가 되어야 할 신흥국들이 내부적으로 많은 결점을 갖고 있기 때문이다. 중국은 소득불평등, 인플레이션, 잠재된 정치적 위험, 금융시스템의 취약성 등 다양한 국내적 문제 때문에 국제질서의 창조자로 나설 여유와 능력이 아직 없다. 이는 다른 신흥국가들도 마찬가지이다. 앞으로 세계경제는 기존 질서의 균열과 규범의 부분적 공백 상태에서, 글로벌 금융위기가 초래한 새로운 문제들을 수습하는 데 상당한 시간을 보낼 것으로 판단된다.

제2장 글로벌 금융위기와 대공황 금융위기의 비교

박경로 경북대학교 교수

1. 머리말
2. 현재의 금융위기
3. 대공황 시기 금융위기
4. 두 금융위기의 비교와 교훈
5. 맺음말



1. 머리말

2007년에 미국에서 시작된 금융위기가 진정되는가 싶더니 유로존 국가들의 재정위기를 계기로 더블딥에 대한 심각한 우려가 전 세계를 뒤덮고 있다. 이번의 금융위기는 그 진원지나 규모, 파급의 범위, 지속기간 등에 있어서 1930년대의 대공황(the Great Depression)과 자주 비교되면서 ‘대불황(the Great Recession)’으로 불리기도 한다. 하지만 금융위기의 성격을 강조하는 경제학자들은 과잉 채무와 거품 붕괴의 문제가 가장 핵심인 현재 위기의 성격을 ‘대불황’이란 표현이 잘 반영하지 못함으로써 그에 대한 대응을 오도하는 인식의 틀을 암묵적으로 제시한다고 비판한다(e.g., Rogoff 2011). 이들은 대공황과 마찬가지로 이번의 위기도 과도한 채무로 인한 위기로 이해해야 한다고 주장한다(Reinhart and Rogoff 2009; Roubini and Mihm 2010; Keen 2010). 현재의 위기를 대공황에 비견되는, 수십 년 만에 한 번씩 일어나는 심각한 금융위기로 보아야 한다는 것이다.

그럼에도 불구하고 대공황 전문가들은 대공황을 이번의 금융위기와 같은 금융위기로 이해하는 데에 흔쾌히 동의하지 않는다. 예금인출과 은행 파산을 강조하는 통화주의자들의 경우에도 대공황과 이번의 금융위기 사이의 차이를 강조한다. 우선, 비은행금융기관을 중심으로 한 이번의 금융위기와 달리 대공황의 금융위기는 은행위기가 주를 이루었음을 강조하는 인식이 지배적이다(Tallman and Wicker 2010). 또한 이번의 금융위기는 규제되지 않은 새도 은행 체계를 중심으로 한 건전성(solvency) 위기의 성격이 강함에 비해, 대공황 시기의 미국 은행위기는 은행에 대한 정보가

어두운 예금주들의 무차별적인 예금인출에 대해 잘못된 통화정책으로 대응하여 확산된 것이기 때문에 유동성(liquidity) 위기의 성격이 강했다는 점에서 차이가 크다고 강조한다(Bordo and Landon-Lane 2010a). 대공황 시기 은행위기를 불황의 원인이라기보다 결과로 이해하여 은행들의 건전성 문제를 강조하는 신고전파적인 케인시언들은 대공황을 불황과 구별되는 금융위기로 인식하지 않는다. 이들은 농촌의 소규모 단점은행들(unit banks)의 파산이 갖는 중요성을 강조하면서, 지점금지규제를 없애지 않는 대신 예금보험제도를 도입하고 상업은행과 투자은행을 분리시킨 뉴딜 은행개혁을 인기영합적인 정치적 타협에 의한 과도한 규제로 인식하고 이번의 금융위기에 대한 대응에서도 과잉대응을 경계해야 한다는 교훈을 전파하고자 한다(Calomiris 2010). 새고전학파와 뉴케인시언들의 경우에는 대공황의 경험으로부터 이번 금융위기에 대한 거시경제적 대응과 관련한 교훈을 적극적으로 도출하려고 하지만, 대공황이 금융위기의 성격을 갖는지에 대해서는 별 관심이 없는 듯하다(Cole and Ohanian 2007; Ebell and Ritchsl 2008; Ohanian 2009; Barro and Redlick 2009; Eichengreen and O'Rourke 2009; Almunia *et al.* 2009).

이 보고서는 대공황에 대한 경제사 연구와 주류 거시경제학의 상호작용으로 말미암아 금융위기에 대한 제대로 된 인식이 경제학에 자리잡지 못했다는 점을 강조하고자 한다. 대공황 시기의 은행위기를 과잉 채무와 거품 붕괴로 인한 금융위기로 이해하기보다 경기침체를 낳은 통화량 감소 현상이 나타나는 과정의 우연한 계기로 이해하거나 극심한 경기침체의 결과로 이해하는 경향은 채무와 거품, 금융규제 등이 거시경제에서 갖는 의미에 대한 올바른 인식이 자리잡지 못하도록 하는 데 결정적인 역할

을 하였다. 이 때문에 역사상 유례를 찾기 힘든 민간 채무의 누적과 주택 가격의 상승에도 불구하고 금융위기의 가능성을 사전적으로 예측하지 못했고, 금융위기에 대응하는 과정에서도 경기회복을 위한 다양한 단기적 처방 이외에 뚜렷한 전망에 기초한 개혁이 부진하며, 이러한 인식의 부족이 불확실성을 증폭시킴으로써 바람직한 위기 극복에 장애를 조성하고 있다고 판단된다. 따라서 대공황으로부터 현재의 글로벌 금융위기에 대한 역사적 교훈을 찾는 작업은 대공황을 금융위기로 이해하는 작업에서 시작되어야 한다.

이러한 관점에서 이 보고서는 1930년대 대공황과 현재의 글로벌 금융위기를 비교사적으로 검토함으로써 바람직한 역사적 교훈을 짚어보고자 한다. 이를 위해 우선, 현재의 글로벌 금융위기에 대한 논의들을 짚어봄으로써 채무의 누적과 거품의 형성에서 규제되지 않은 금융혁신의 중요성을 강조한다. 다음으로 대공황 시기 미국의 은행위기를 규제되지 않은 금융혁신을 중심으로 한 금융위기로 재해석함으로써 대공황에 대한 지배적인 논의가 금융위기에 대한 우리의 인식을 오도하였을 가능성을 지적하고자 한다. 끝으로 대공황에 대한 재해석에 기초하여 두 금융위기를 간략하게 비교하고 금융위기와 그로 인한 불황에 대한 단기적, 장기적 정책적 대응과 관련한 역사적 교훈을 짚어보고자 한다.¹⁾

1) 대공황을 금융위기로 이해함으로써 현재의 글로벌 금융위기에 대한 더욱 바람직한 역사적 교훈을 얻을 수 있다는 점을 강조하려는 이 글은, 대공황과 그 극복과정에 대한 균형 잡힌 서술을 목표로 삼지 않는다. 대공황의 구조적 문제와 발발, 심화, 각국의 대응과 회복과정, 유산 등의 다양한 측면에 대한 균형 잡힌 서술에 기초하여 현재의 금융위기와 비교하는 글로는 김도형, 양동휴(2009)와 양동휴(2009)가 발표된 바 있다. 또한 더욱 엄밀하고 체계적인 분석에 기초하여 대공황 시기 은행위기를 금융위기로 재해석하는 작업은 추후에 별도의 연구를 기약한다. 이 보고서에서는 글로벌 금융위기 이전에 이루어진 필자의 연구와 위기 이후에 제시되고 있는 1920년대의 부동산 투기에 관한 최근의 연구 성

2. 현재의 금융위기

가. 전개과정

이번의 금융위기가 서브프라임 모기지의 증권화를 주도한 새도 은행 체계(shadow banking system)²⁾를 중심으로 일어난 민스키 모형의 금융 위기라는 견해에 상당한 합의가 이루어지고 있다(Geithner 2008; McCulley 2009; Gorton 2010; Yellen 2009). 주택가격이 상승하면서 주택담보대출 시장에서 이자와 원금을 갚을 수 있는 현금흐름을 가진 헤지 차입자에 비해 이자만 갚을 수 있고 원금은 갹신해야 하는 투기 차입자의 비중이 늘어났다. 이처럼 채무를 늘려서 주택을 구입하려는 사람들이 늘어나자 주택가격은 더욱 상승했으며 이제 이자도 갚기 어려운 현금흐름을 가졌으면서도 주택가격 상승을 기대하고 주택을 구입하기 위해 채무를 늘리는 폰지 차입자들의 비중이 늘어났다. 민스키가 강조한 바와 같이 자산가격이 상승하는 국면에서 사람들은 가치 투자자가 아니라 모멘텀 투자자로 행동하였던 것이다.

이처럼 주택가격 상승 국면에서 채무가 급증하는 일이 가능하도록 해

과에 기초하여, 대공황 역시 규제되지 않은 금융혁신이 채무의 누적과 거품의 형성에서 중요한 역할을 하였던 금융위기로 이해될 수 있다는 가설을 제기하고 이에 기초하여 역사적 교훈을 짚어보고자 한다.

- 2) 이 용어는 PIMCO의 McCulley가 2007년 8월에 잭슨 홀 강연에서 처음 쓴 말로서 은행이 아니면서 은행처럼 만기, 신용, 유동성 전환 기능을 수행하는 금융기관 및 장치를 의미한다. Geithner(2008)가 SIV, 경매방식 우선주, tender option bonds, 변동금리 demand notes 등을 포함한 자산유동화 상업어음 콘딧(conduit)의 규모가 2007년 초에 약 2조 2,000억 달러, 3차 간 환매조건부채권 시장을 통해 자금조달된 자산이 2조 5천억 달러, 헤지 펀드 보유 자산이 1조 8,000억 달러, 5대 투자은행의 자산이 4조 달러에 이르러 약 10조 달러에 이르는 은행부문의 자산 규모를 능가하였다고 밝힌 바 있다. Pozsar *et al.*(2010)에 따르면 2008년 3월 현재 새도 은행 체계의 부채규모는 20조 달러에 달하였다고 한다.

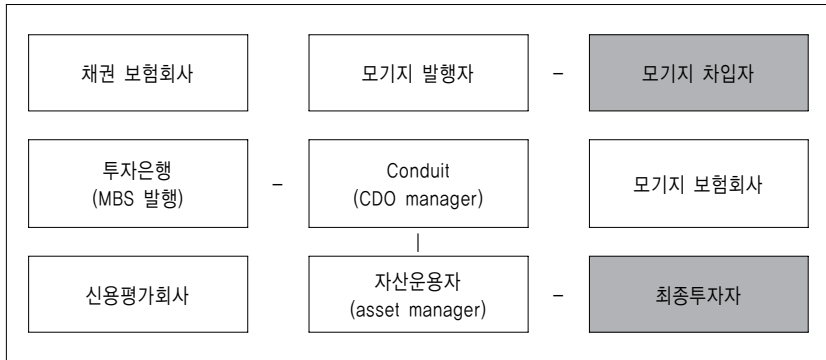
준 것은 새도 은행 체제였다. 은행이 아니었기 때문에 은행들에 대한 규제도 받지 않았고 연방준비제도의 영향에 있지도 않으며 예금보험제도의 보호도 받을 수 없는 조직이었다. 이들은 복잡한 증권화 과정을 통해 주택담보대출을 모으고 쪼개서 새로운 채권을 발행하였고, 여러 단계를 거쳐 전 세계 금융기관들과 투자자들이 이러한 채권들을 보유하게 되었다. 주택담보대출이 이루어지는 과정에서 차입자의 소득이 아니라 담보물인 주택가격에 기초하여 대출이 이루어졌던 것은 은행가들조차 자산가격의 거품이 형성되는 국면에서는 모멘텀 투자자가 되었기 때문일 것이다. 주택담보 채권의 발행과 인수 기준은 완화되었고 증권화 과정에서 주택가격이 영원히 상승할 것이라는 가정에 입각하여 부도 위험이 평가되었다.³⁾ 신용평가기관들과 규제당국도 급속한 자산가격의 거품 앞에서는 자기충족적인 경기순응적 기대를 갖게 되었던 것이라 할 수 있다(McCulley 2009, p. 8). 그러나 자산가격 상승에 대한 기대로 인해 투기 열풍이 엄청난 거품을 형성하게 된 데에는 새도 은행 체계의 부실한 인센티브와 이해상충 문제가 자리 잡고 있다(Financial Crisis Inquiry Commission 2011).⁴⁾ 결국 규제받지 않는 금융혁신이 이번 금융위기에서 가장 핵심적인 원인

3) 주택담보대출의 심사기준이 저하된 지역일수록 신용증가가 더 빨랐고 이후에 높은 차압률을 보였다. 서브프라임 모기지 담보부 증권(MBS)을 설계할 때 사용된 기대손실에 대한 가정은 2004년 4.5%, 2006년 약 6%에 불과했지만 실현된 손실은 가정된 손실의 몇 배를 상회한다. 이러한 예측오차는 위험평가 모형에 영입한 주택가격 상승이라는 비현실적인 가정을 반영한 결과이다(김도형, 양동휴 2009).

4) 김도형, 양동휴(2009)는 최종투자자와 각 대리인들(모기지 발행자, 은행, 자산관리자, CDO 매니저, 신용평가회사 등) 간의 이해상충의 문제를 다음과 같이 요약하고 있다. “최종투자자들은 대부의 질과 원리금의 순조로운 상환이라는 장기적 성과에 관심을 가지게 되는 반면, 발행자, 대부자, 투자은행들의 수입원은 증권 거래량에 비례하는 수수료이므로, 모기지 및 증권의 발행량과 운용자산의 양에만 관심을 기울일 뿐 아니라 선별과 감시의 비용을 절약할 유인을 갖는다.”

이었다고 할 수 있다. 이들이 규제를 받지 않게 된 것은 금융위기의 가능성을 무시하고 금융혁신에 대해 맹신하도록 만든 신자유주의 이데올로기 때문이다. 이에 대해서는 뒤에서 다시 논의하겠다.

그림 2-1. 증권화 과정의 다양한 참여자



자료: 김도형, 양동후(2009), p. 15.

2006년이면 이미 주택가격의 상승이 둔화되고 서브프라임 모기지 시장의 문제가 드러났음에도 불구하고 주택담보증권(MBS, Mortgage Backed Securities)와 부채담보부증권(CDO, Collateralized Debt Obligation)의 발행량은 2007년 초까지 오히려 꾸준히 증가했다. 그러던 것이 2007년 8월에 자산담보부기업어음(ABCP, asset-backed commercial paper) 시장에서 환매가 시작되었다. Gorton(2010)은 새도 은행 체계의 금융기관들 사이에 일어난 채권의 환매요구를 은행들에 대한 예금인출과 본질적으로 동일한 것으로 파악한다. 대중들, 심지어 연방준비제도(이하 ‘연준’으로 표기)조차 사태를 정확하게 파악하지 못하는 사이에 금융기관들 사이에 이루어진 환매 사태는, 거품이 형성되는 과정과 정반대의 과정을 거치면

서 폰지 차입자들부터 투기 차입자로, 나아가 헤지 차입자까지 신용경색 국면에 접어들도록 만들었다. 2008년 3월에는 Bears Stone사가 파산에 직면하여 연준의 보증하에 J. P. Morgan에 인수되었고 7월에는 패니매와 프레디맥이 국유화되었다. 2008년 9월에 도덕적 해이의 확산을 우려하여 Lehman Brothers가 파산하도록 내버려두자 주가가 폭락하였고 금융위기가 전 금융부문으로, 그리고 전 세계로 확산되었다.

미국 정부는 2008년 9월에 AIG를 구제했으며 부실자산 정리기금 (Troubled Asset Relief Program)을 쏟아부어 부실채권의 정리를 도왔고 금리 인하와 두 차례에 걸친 양적완화(QE) 정책을 시행하였다. 국제적인 공조도 신속하였다. 더블딥에 대한 우려가 가지지 않는 가운데에서도 그나마 미국의 금융위기는 진정되는 듯 보였고 적어도 1930년대 대공황과 같은 최악의 상황은 피한 듯 보였다. 세계 각국에서 민간부문의 채무를 정부 채무로 막은 데 대해 인플레이션의 우려가 커지고 출구전략이 논의되는 와중에 2010년부터 유로존 일부 국가들의 재정위기 문제가 불거졌다. 2011년 여름부터 그리스의 재정위기에 대한 유럽연합 국가들의 지원이 시작되었으나 그 전망이 여전히 불투명한 가운데 11월에는 이탈리아 국채 금리가 7%를 넘어서면서 유로존의 해체를 점치는 견해가 힘을 얻고 있다. 미국에서는 유럽의 재정위기가 미국으로 전파되어 더블딥이 일어나지 않도록 방화벽을 치라는 요구가 높아지고 있는 실정이다.

나. 원인과 성격

대공황 이후 최대의 금융위기를 경험하면서 오랫동안 무시되어 왔던 민스키(Hyman Minsky)의 금융불안정 가설(financial instability hypothesis)

이나 피셔(Irving Fisher)의 채무 디플레이션 가설(debt deflation hypothesis)의 현실 설명력에 대한 재평가가 활발하게 이루어지고 있다. 거시경제학자들은 앞다투어 금융부문의 마찰을 포함하는 일반균형모델의 개발을 시도하고 있으며(e.g., Gertler and Kiyotaki 2010; Adrian and Shin 2009, 2011) 채무의 역할을 명시적으로 포함시켜 피셔와 민스키, 쿠(Koo 2009)의 가설을 거시경제모델로 발전시키려는 시도도 이루어지고 있다(e.g., Eggertsson and Krugman 2010; Keen 2011). 이토록 심각한 금융위기가 일어날 때까지 거시경제학이 아무런 경고도 주지 않았고 위기에 직면하여 이루어진 정책 대응들이 전통적인 것이 아니었기 때문에, 거시경제학의 변화를 위한 이러한 노력들은 바람직한 거시경제정책에 대한 모색과 최근에 시행된 정책들의 효과를 평가하기 위한 당연한 결과라 하겠다.⁵⁾ 거시경제학의 변화를 기다릴 여유가 없는 현실 세계의 경제예측가들은 채무 감축, 즉 디레버리징(deleveraging)을 수반하는 경기변동의 패턴을 일반화하여 이번의 글로벌 금융위기가 상당히 장기적인 경기침체로 이어질 것이라는 예측을 제시하고 있다.⁶⁾

5) 물론 자산가격의 상승이 금융부문의 건전성을 위협할 가능성에 대한 경고도 많았는데, 특히 1990년대에 주식가격 상승에 따른 위험을 검토한 연구가 많았다. Hilbers *et al.* (2001)과 같이 부동산 거품에 따른 금융위기 가능성을 일찍이 경고한 정책적 제안도 있다. 하지만 주류 거시경제학의 전통은 이러한 경고를 모형에 전혀 반영하지 못했다고 할 수 있다.

6) McKinsey Global Institute(2010)는 Reinhart and Rogoff(2009)에 자극을 받아서, 1950년 이후에 일어난 45건의 디레버리징 가운데 32건이 금융위기로 인해 발생한 것이고 이러한 경험들을 통해 볼 때 디레버리징 과정은 경기 하강이 시작된 후에 시작되며 평균적으로 4~5년에 걸쳐 진행된다는 일반적인 패턴을 제시하고 있다. Romer(2011)는 이러한 일반화가 운명론으로 해석되어서는 안 되며 금융위기에 대한 대응 방식에 따라 불황의 정도나 지속기간은 달라질 수 있다는 점을 강조한다. 하지만 금융위기 이후에 디레버리징 과정을 수반하는 불황을 주기적 경기순환상의 불황과 구별해서 보아야 하며 대응방식도 달라야 한다는 Rogoff(2011)의 주장은 경청할 만하다.

이번의 금융위기가 과도한 채무를 통해 자산가격의 거품이 형성되고 그것이 터지는 거시경제적 과정을 극명하게 보여주었다고 하더라도, 금융 위기의 정확한 원인에 대한 더욱 엄밀한 논의는 여전히 필요하다. 사후적으로 보면 금융위기는 항상 친순환적(pro-cyclical)인 인간 본성⁷⁾이 채무 과잉과 자산 가격의 거품을 만들어 내는 패턴을 답습한다(Kindleberger 1981; Minsky 1992; McCulley 2009). 인간의 본성이 문제라면 금융위기는 필연일 테니 문제는 사람들로 하여금 과도한 차입을 통해 자산에 투자하도록 만든 원인이 무엇이나 하는 것이다. 연준의 저금리정책과 글로벌 불균형(global imbalances), 소득분배의 불평등 심화, 증권화(securitization), 규제완화 등은 이번 금융위기의 원인으로 자주 거론되는 문제들이다.

채무 확대를 통한 주택 구입 투기가 과도한 신용확대에 따른 것이라는 생각은 곧잘 연준의 저금리정책이 금융위기의 주범이라는 판단으로 이어진다.⁸⁾ 이자율이 너무 오랫동안, 너무 낮게 지속되도록 한 앨런 그린스펀과 연준의 통화정책 실패가 위기의 원인이라는 생각은 광범한 지지를 얻고 있다. 하지만 낮은 이자율이 반드시 자산가격의 거품을 낳는 것은 아니다. 또한 우리는 어느 정도의 자산가격 상승이 거품인지 판단하거나 거품 형성에 직면하여 거품을 언제 터뜨려야 하는지에 대해 판단할 경제이론을 갖고 있지 못하다. 더욱 중요한 문제는 약간의 이자율 상승으로는

7) 자산가격이 일정 기간 동안 상승하면 앞으로도 상승할 것이라 기대하고, 하락하면 앞으로도 하락할 것이라 기대하는 모멘텀 투자자의 행태를 보이는 것이 인간의 본성이라는 것이다. 이러한 투자 선택을 할 때 이자율 등에 대해 크게 개의치 않는다는 것은 케인스의 야수적 충동(animal spirit) 개념과도 통한다고 하겠다.

8) Taylor(2009) 등은 20년간 지켜온 테일러 준칙으로부터 벗어난 연준의 저금리 정책이 주택 붐에 영향을 미쳤다고 비판한다. 한편 Keen(2010) 등은 채무 디플레이션을 단순한 재분배로 인식한 버냉키의 역할에 대해서도 매우 비판적이다.

자산가격이 맹렬하게 상승하는 것을 저지할 수 없으며 거품을 터뜨릴 수 있을 만큼 큰 폭의 이자율 상승은 거시경제적으로 다양한 문제를 유발할 수 있다는 것이다(Adrian and Shin 2011). 이 때문에 통화정책은 적절한 거품 방지 수단이 될 수 없다. 연준의 책임과 관련하여 소위 ‘그린스펀 풋’, 즉 1998년의 LTCM(Long-Term Capital Management) 구제가 금융기관들로 하여금 도덕적 해이를 초래하여 닷컴 거품에 일조하였다는 비판(Miller *et al.* 2002)의 연장선에서 연준의 구제정책에 대한 믿음이 금융기관들로 하여금 과도한 위험 추구를 선택하도록 부추겼다는 비판도 있다.⁹⁾ 하지만 ‘대마불사(too big to fail)’ 혹은 ‘너무 연결되어 파산하도록 버려둘 수 없다(too interconnected to fail)’는 노선을 버리고 LTCM이 파산하도록 방치했어야 옳았는지는 여전히 판단하기 어려운 일이다.

한편 금융이 발달하지 못한 주변부의 과잉 저축이 발달된 금융시장을 가진 미국으로 유입된 것이 유동성 과잉을 낳은 구조적 요인이라는 주장은 글로벌 불균형이 2007년 금융위기의 구조적 배경을 형성하였다는 비판으로 이어진다. 이는 다시 수출을 통해 경상수지 적자를 쌓아간 중국이나 독일, 그리고 1997년의 외환위기 이후 대외준비금을 축적해온 아시아 국가들의 책임에 대한 논의와 위안화 절상에 대한 압력으로 이어지고 있다.¹⁰⁾ 하지만 해외 자본의 유입이 자산가격 거품의 원인이라는 주장은 역

9) White(2009)는 1920년대에 연준이 테일러 준칙을 지켰다면, 그리고 은행들에 대한 신용 확대를 하지 않았다면 건축 붐을 얼마나 방지했을까 하는 반사실적 가정에 입각한 추계를 시도하여 후자의 역할이 더욱 컸을 것이라는 결론을 제시한 바 있다. 하지만 이러한 반사실적 추계를 위해서는 매우 많은 가정이 필요하다.

10) 글로벌 불균형의 문제는 세계적인 과잉 저축과 미국의 채무 증가에 관한 버냉키의 연설 이후 특히 관심의 대상으로 떠올랐다(Bernanke 2005, 2007). 이와 관련한 최근의 연구와 논의에 대해서는 양동휴(2011)와 Eichengreen(2011)을 참고하였다. 2011년 11월에 열린 아세안(ASEAN) 회의에서 오바마가 후진타오의 면전에서 노골적으로 중국의 환율

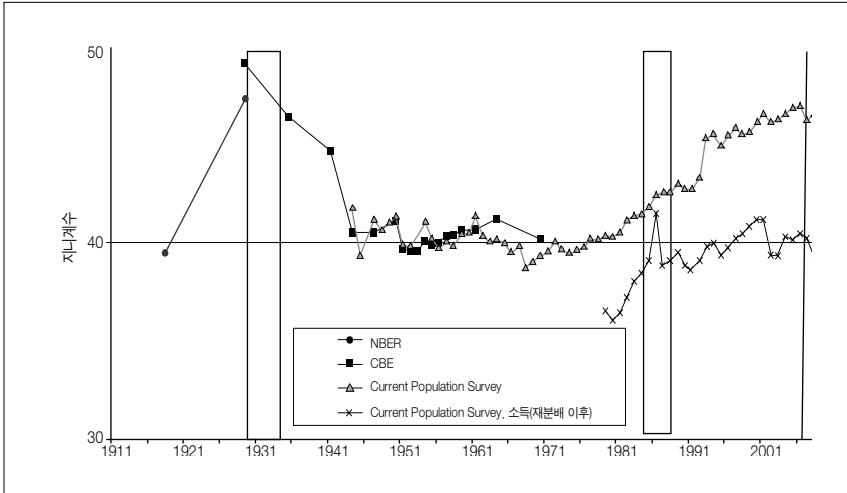
사적으로나 논리적으로 설득력을 갖기 어렵다. 우선, 1920년대 미국의 부동산 및 주식 가격의 거품은 제1차 대전으로 인해 미국이 세계 최대의 채권국으로 전환된 시점에 발생하였다(White 2009). 문제는 자본유입 자체가 아니라 이러한 자본유입이 왜 더욱 생산적인 투자와 일자리 창출로 이어지지 못하고 주택구입을 위한 대출로 흘러들어갔는가 하는 것일 터이다.¹¹⁾

이 때문에 소득분배의 불평등이 심화됨에 따라 ‘내 집 마련’이라는 포퓰리즘적인 정책을 추구하도록 만든 미국의 정치적 과정에 대한 비판이 제기된다(Rajan 2010). 이에 따라 불평등과 금융위기의 관련성에 대한 많은 후속 연구가 제시되고 있지만(그림 2-2 참고), 소득불평등의 심화가 어떤 메커니즘을 통해 주택가격 거품으로 이어지는지에 대한 설명은 불명확하다. 기술 변화와 세계화 등 여러 가지 원인에 의해 진행된 전반적인 불평등 심화에 대한 정치적 대응으로서 주택 소유 확대 정책이나 패니매와 프레디맥 같은 정부지원 보증회사들이 이번 금융위기의 주범이라는 비판은 저소득층의 정치적 압력에 의한 정부의 과잉 개입이 문제였다는 다분히 이데올로기적인 주장으로 이어질 가능성이 농후하다. 오히려 정치가 금융위기에 대해 책임을 갖는 것은 1980년대 이후 금융산업이 정치후원금과 로비, 정치적 결탁 등을 통해 주택담보의 증권화를 촉진하고 정부지원 보증회사들의 역할을 줄이는 방향으로 금융규제를 완화했기 때문이

정책을 비판한 것은 이러한 맥락이다.

- 11) 물론 자본유입으로 미국의 단기정책금리 인상에도 불구하고 장기 이자율이 하락하여 수익률이 높은 주택 담보 증권화 자산으로 자금이 몰린 것이 글로벌 금융위기의 구조적 배경을 이룬 것은 사실이다(양동후 2011). 하지만 저금리가 투기로 이어지도록 한 것은 미국의 책임이지 투자국들의 책임은 아니라 판단된다.

그림 2-2. 미국의 소득불평등(지니계수)(1911~2009년)



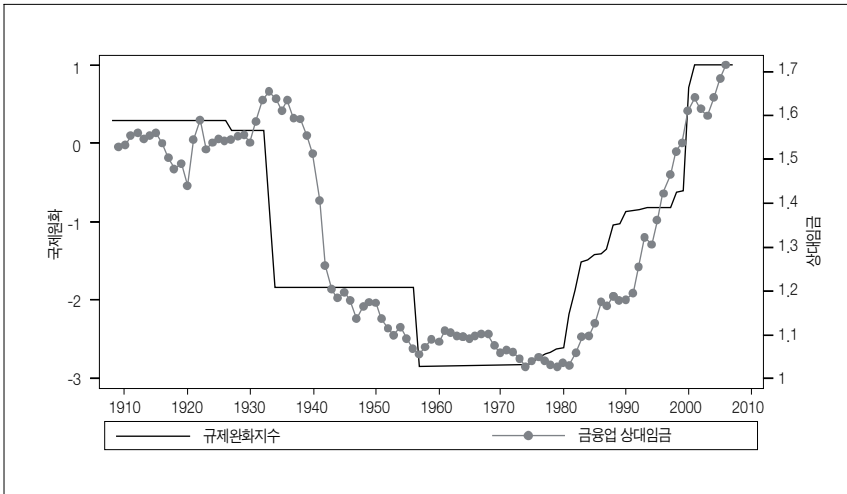
자료: Atkinson and Morelli(2010).

다(Acemoglu 2011; Johnson 2011). 다시 말해 정부의 과잉 개입이 아니라 과소 개입이 위기의 원인이라 하겠다.¹²⁾ 소득분배와 관련해서도 전반적인 불평등보다 최근에는 최상위 1%의 집중이 두드러지는데 이는 금융규제 완화와 밀접한 관련이 있다(그림 2-3 참고).

더욱이 주택호황이 반드시 금융위기를 낳는 것은 아니다. 주택가격 상승은 미국만의 문제가 아니고 유럽, 호주 등 여러 선진국에 걸쳐 나타났던 세계적 현상이었다(그림 2-4 참고). 그렇다면 미국의 경우에는 어떻게

12) 의회가 임명한 10인의 위원으로 구성된 ‘금융위기 조사위원회(Financial Crisis Inquiry Commission: 이하 FCIC)’에서 한 명만이 패니매와 프레디맥의 책임을 강조하였고 나머지 9명은 정부지원 영리기업들의 보증 손실은 주택가격 버블의 원인이 아니라 결과였다는 견해를 표명하였다. 이러한 견해는 학계의 많은 연구자들에 의해서도 지지된다(e.g., Johnson and Kwak 2010). 물론 Morgenson and Rosner(2011) 등과 같이 저소득층에 대한 주택담보대출 확대 정책과 이를 뒷받침한 정부지원 보증회사들의 책임을 강조하는 견해도 여전히 제시되고 있다. 하지만 이들의 주장은 근거가 빈약하고 이데올로기적인 견해라는 평가가 일반적이다(Madrack and Partnoy 2011).

그림 2-3. 미국 금융 산업의 규제완화와 상대적 임금수준



자료: Philippon and Reshef(2008), Fig. 6.

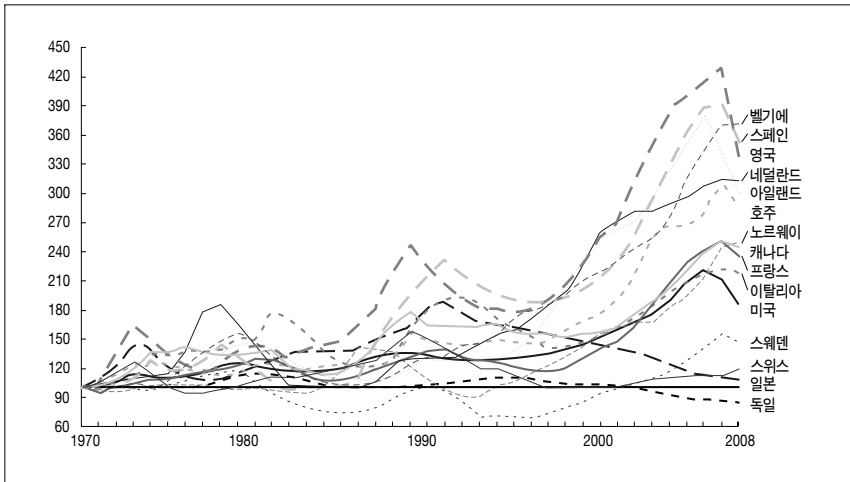
해서 금융위기가 일어난 것일까? 미국 서브프라임 모기지 사태는 규제받지 않는 금융기관들이 주도한 증권화에 기초한 주택호황이었고 이것이 전형적인 민스키식 금융위기를 연출했다. 흔히 미국에서 주택 담보의 증권화는 1970년대에 시작되어 2000년대에 급성장한 것으로 알려져 있다. 하지만 미국의 서브프라임 모기지 사태가 일어난 후 부동산 담보의 증권화가 20세기 초에 시작되었고¹³⁾ 1920년대 부동산 투기에 매우 중요한 역할을 하였다는 사실이 재발견되고 있다.¹⁴⁾ 이번의 금융위기가 일어나기

13) Chorafas(2005, p. 135)는 1909년에 Samuel W. Straus가 처음으로 도입했다고 인용 없이 언급하였는데 최근에 부동산 증권화의 기원에 관한 기록으로 자주 인용되고 있다. White(2009) 역시 아무 인용 없이 1904년에 뉴욕 주가 사실 주택담보보험회사를 합법화한 것이 부동산 증권화의 발전에서 결정적이었다고 언급한다. 하지만 미국 최대의 부동산 채권 회사를 운영했던 시카고의 투자은행가 Simon William Straus가 S. W. Straus&Co.를 설립한 것은 1905년이였다(A. N. Marquis&Co. 1917, p. 655).

14) Goetzmann and Newman(2010)이 발표되자 미국의 언론들은 부동산 증권화가 이전에

전에 부동산 증권화는 주택건설 및 구입의 자금조달을 더 이상 저축기관의 단기에금에 의존하지 않고 더 넓은 자본시장을 이용하기 시작했다는 점에서 혁신적이라고 평가받았다. 이론적으로 증권화는 대출의 유동성을 높이고 은행에 집중되는 위험을 국내외 자본시장에 분산시킬 뿐 아니라 끊임없이 자본시장의 감시를 받게 되어 효율적인 자본배분에 기여하는 편익이 있다고 믿어졌다(김도형, 양동휴 2009). 물론 지나친 불투명성과 위험분산 효과에 대한 의구심이 제기되기도 했지만 2007년 사태가 반전되기 이전에 이러한 비판은 규제 노력으로 이어지지 못했다(Chorafas 2005, pp. 138~139).

그림 2-4. 실질 주택가격 지수, 1970~2008년 (1970=100)



자료: McKinsey Global Institute(2009).

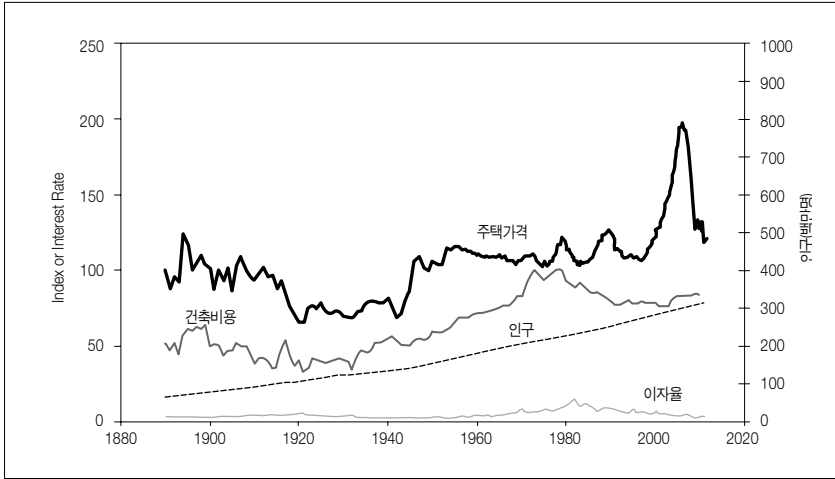
도 활발했던 적이 있었음을 놀라워하며 보도하였다(e.g., Norris 2010).

1920년대와 2000년대의 부동산 투자 붐을 비교하는 작업은 뒤로 미루기로 하고, 이번의 위기에서 규제받지 않는 금융혁신의 중요성을 간단히 확인하기로 하자. 2000년대에 미국의 주택가격은 역사상 전례 없이 급등하였다(그림 2-5 참고). 이러한 가격 상승은 규제에서 벗어나 있던 새도 은행 체계에 의한 증권화를 중심으로 이루어졌다. 극심한 거품 형성에 다양한 이해상충과 부정, 과도한 위험추구가 맞물려 있었다. 이 때문에 대중이나 연준이 인식하지 못하는 사이에 채권의 환매로 인한 거품 붕괴 과정, 즉 민스키 모멘트가 시작되었던 것이다. 금융위기 조사위원회(FCIC)가 2011년 1월에 내놓은 545쪽에 달하는 최종보고서는 정부의 주택소유권장 정책이나 패니매나 프레디맥과 같은 정부지원 보증기업들이 주택담보 시장의 팽창에 영향을 미친 역할 등의 원인보다도 새도 은행 체계와 관련된 금융기관들의 부정과 이해상충 혹은 금융기관들의 잘못된 기업지배구조로 인한 인센티브의 문제, 그리고 금융규제당국의 실패가 가장 중요한 원인이라고 결론을 내리고 있다.¹⁵⁾ 새도 은행 체계에서 한 부분을 담당하던 5대 투자은행의 레버리지 증가는 가계 부채에 의존한 주택 호황이 미국이나 영국에서 금융위기로 이어지는 데 있어서 금융기관들의 역할이 컸음을 보여준다(그림 2-6 및 그림 2-7 참고).¹⁶⁾

15) FCIC(2011)는 최종보고서를 발간하면서 언론 보도자료의 제목을 다음과 같이 달았다. “위기는 피할 수 있었다 - 인간의 행동, 태만, 그리고 결과: 경고는 무시되었다.”

16) 2000년대에 가계 부채가 급증한 나라는 미국뿐만 아니라 영국과 스페인, 한국을 비롯하여 여러 나라이다. 그런데 금융위기가 심각했던 미국과 영국, 스페인의 경우에는 금융부문의 부채 증가가 두드러졌으며, 특히 미국의 경우에는 5대 투자은행의 레버리지가 급등했다.

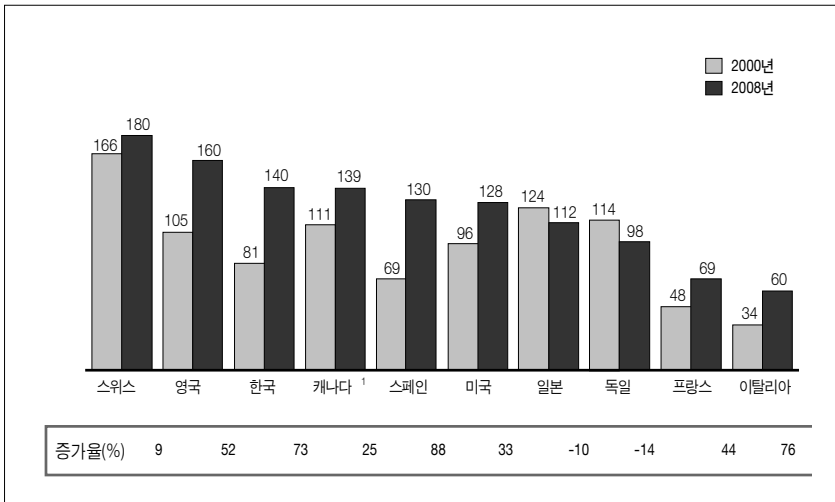
그림 2-5. 미국 주택가격의 역사적 추세 (1890~2011년)



자료: Shiller(2011).

그림 2-6. 주요국의 가계 가처분소득 대비 부채비율 (2000~08년)

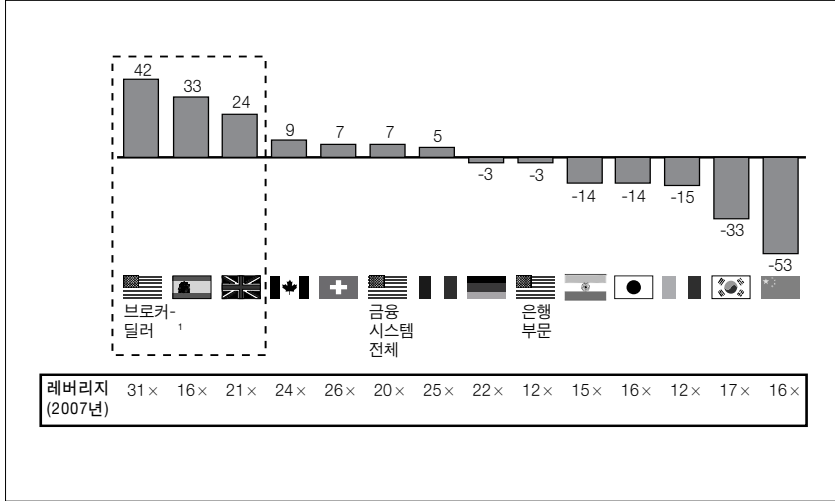
(단위: %)



자료: McKinsey Global Institute(2010).

그림 2-7. 금융기관의 레버리지 변화율(2002~07년)

(단위: %)



자료: McKinsey Global Institute(2010).

이러한 판단은 광범하게 받아들여지고 있다. 하지만 대공황 전문가들은 바로 이러한 이유 때문에 대공황의 금융위기와 현재의 금융위기 사이에 유사성이 별로 없다고 주장한다. 이번의 금융위기가 증권화와 관련된 뉴욕 금융기관들의 비건전성(insolvency)이 원인이며 이들 사이의 환매요구로 인해 발생한 위기임에 비해, 대공황 시기 은행위기는 전국적인 규모에서 상업은행들에 대한 예금주들의 무차별적인 예금인출, 즉 비유동성(illiquidity)이 원인이었다는 점에서 성격이 다르다는 것이다(Bordo and Landon-Lane 2010; Tallman and Wicker 2010).¹⁷⁾ 채무와 거품, 잘못된

17) Tallman and Wicker(2010)는 이번의 금융위기가 철도회사들의 증권에 지나치게 투자한 중개회사(투자은행의 전신)들의 파산이 주를 이루었던 1873년의 위기나, 덜 규제를 덜 받으면서도 간접적으로 밖에 최종대부자에 접근할 수 없었던 신탁회사에 대한 예금인출 쇄도로 시작된 1907년의 위기와 오히려 유사하다고 강조한다.

금융규제가 심각한 거시경제적 결과를 초래하는 금융위기를 발생시킬 가능성에 대해 경제학이 충분히 주의를 기울이지 못하게 된 데에는 대공황에 대한 이러한 이해가 중요한 역할을 한 것으로 판단된다.¹⁸⁾

3. 대공황 시기 금융위기

대공황을 금융위기로 이해하는 방식에는 1929년의 주가 폭락과 1930년 말부터 시작된 은행위기를 강조하는 두 가지 접근이 있었다. 여기에서는 1920년대의 규제받지 않는 혁신을 통해 부동산 거품과 주식 거품이 은행위기와 연결되었을 가능성을 제시하고자 한다.

가. 주식시장의 붕괴

Galbraith(1955)와 Kindleberger(1981)는 증거금 거래나 증매인 대출 등으로 대표되는 채무에 의한 주식시장의 거품 붕괴를 금융위기로 이해한다. Minsky(1984)의 경우에는 자금수요 장기화에 따른 소비자 신용이나 투자신탁 등의 발전도 강조한다.

하지만 거시경제학자들은 1929년 10월의 주식시장 붕괴가 대공황을 초래했다고 이해하지 않는 경향이 있다. 우선, 주가하락으로 부의 실질가치가 감소하여 소비지출이 줄었을 가능성에 대해 부의 감소효과가 10%

18) 왜냐하면 거시경제학은 대공황의 산물이기 때문이며 ‘대공황은 거시경제학의 성배(Bernanke 1995, p. 1)’이기 때문이다. 물론 대공황에 대한 그릇된 인식의 밑바탕에는 다시 주류 거시경제학의 패러다임이 자리 잡고 있다.

미만이었고 PER은 거의 불변이었다는 주장이 있다(Temin 1976). 1920년대의 주가 상승이 거품이 아니었다는 대공황 이전의 주장이 여전히 반복되기도 한다(Cecchetti 1992). 하지만 Shille(2005)에 의하면 PER은 1929년에 엄청나게 솟았다가 떨어졌다. 또한 1901년과 1920년대, 1960년대, 1990년대에 반복된 주식투자 붐이 비슷한 구조적, 문화적, 심리적 요인에 의한 비합리적 투기라는 반복되는 패턴을 나타냈음을 보여주는 Shiller(2005)의 설명 등을 감안할 때, 당시의 주가 상승을 거품이 아니었다고 보는 것은 무리일 것이다.¹⁹⁾

그럼에도 불구하고 경제학자들이 주식시장의 붕괴에 대해 큰 의미를 부여하지 않는 이유는 여러 가지가 있다. 당시에는 주식 보유가 소수에게 집중되었던 점이나 산업생산의 감소가 주가 폭락에 선행되었던 점, 생산과 고용의 대폭 감소가 주가 폭락 후 상당 기간이 지나서 나타난 점 등이 강조된다. 더욱이 채무 디플레이션이 채무자들로부터 채권자들로의 부의 재분배 현상일 뿐이라는 인식(Bernanke 1995, p. 17)에 기초하여 대공황 당시에 가장 영향력 있었던 설명인 피셔의 채무 디플레이션 가설이 무시되기도 했다. 채무자와 채권자의 한계지출성향이 크게 다르지 않다면 거시경제적 충격은 없다고 보는 것이다. 하지만 이러한 견해는 최근의 경험을 통해 상당히 설득력을 잃고 있다(Keen 2009; Koo 2009). 이번 위기 이후에 주류 거시경제학자들 사이에서도 피셔와 민스키의 생각을 모델화하려는 노력이 기울여지고 있음은 앞에서 언급한 바와 같다. 또한 주식시장 붕괴가 갖는 부의 효과나 유동성 효과(Mishkin 1978) 외에도 불안정

19) 물론 1920년대의 여러 가지 혁신과 경제적 변화는 놀라운 면이 있으며, 이 때문에 주식시장의 투자 열기가 전혀 근거 없는 것은 아니었다. 커다란 거품은 당연히 상당한 펀더멘털을 기반으로 하는 것이다.

의 증폭을 통한 지출 위축 효과도 생각해볼 수 있다(Romer 1990).²⁰⁾ 더욱이 상업은행과 투자은행이 분리되지 않았고 주식 투기 붐에 힘입어 은행들 사이에 인수와 합병, 계열화가 활발했던 상황에서 주가 폭락은 은행의 건전성 악화에도 다양한 경로를 통해 작용했을 가능성이 있으며 이에 대해서는 추가적인 연구가 요구된다.

이처럼 주식시장 붕괴는 다양한 경로를 통해 거시경제적인 충격을 초래했을 수 있다. 하지만 1929년 10월의 주가 하락 폭이 컸다고는 해도 갑작스러운 것이었고 다시 회복과 하락을 거듭하였다.²¹⁾ 미국의 주가가 전 산업에 걸쳐 본격적으로 하락한 것은 1930년 10월이었다(그림 2-13 참고). 이때의 하락은 1930년 11월에 시작된 소위 ‘1차 은행위기’와 관련이 깊어 보인다(박경로 1993). 특히 Friedman and Schwartz(1963)가 1930년 말의 은행위기 이전의 불황은 단순한 경기순환이었으며 이러한 주기적 순환이 대공황으로 발전한 것은 바로 1차 은행위기와 이에 대한 연준의 그릇된 대응 때문이라고 주장함에 따라 대공황 시기의 금융위기에 대한 논의는 은행위기에 초점을 맞추어 전개되어 왔다. 이러한 점을 고려하여 이 글도 은행위기에 집중하여 금융위기로서의 대공황의 성격을 살펴볼 것인데, 그 전에 부동산 거품에 대해 먼저 살펴보기로 하자.

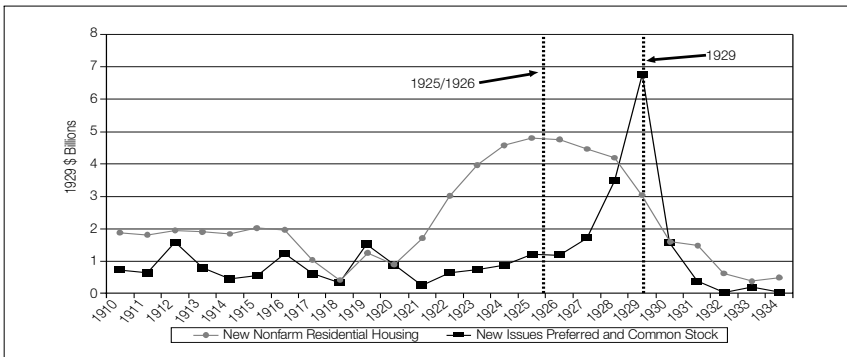
20) Case *et al.*(2005)은 1980~90년대의 여러 나라 경험에 대한 계량분석을 통해 주가가격 상승의 경우에는 부의 효과가 미미했으나 주택가격 상승의 경우에는 부의 효과가 강하고 뚜렷하였음을 보인 바 있다.

21) 특히 근래에는 1987년에 큰 폭의 주가 하락에도 불구하고 실물경기 침체가 수반되지 않은 경험을 근거로 짧은 시기의 주가 폭락이 초래하는 거시경제적인 충격은 무시되는 경향이 강한 듯하다.

나. 부동산 거품²²⁾

1920년대의 부동산 거품을 대공황과 연결시켜 이해하려는 노력은 거의 없었던 것 같다. 그런데 서브프라임 모기지 사태를 경험한 후에 대공황 이전의 부동산 거품에 대해 다시 주목하는 연구들이 제시되고 있다. 먼저 White(2009)는 1926년의 플로리다 부동산 거품에 관한 자신의 연구를 수정하여 전국적인 주택건설 붐에 대한 연구를 제시하였다. 그는 제1차 대전 종전 후에 미국 전역에서 주택건설 붐이 진행되어 1925~26년에 부동산 거품이 꺼졌다고 보고, 주식가격 거품과 별도의 투기 붐으로 이해한다(그림 2-8 참고).²³⁾

그림 2-8. 미국의 주택 신축과 신주 발행(1910~34년)

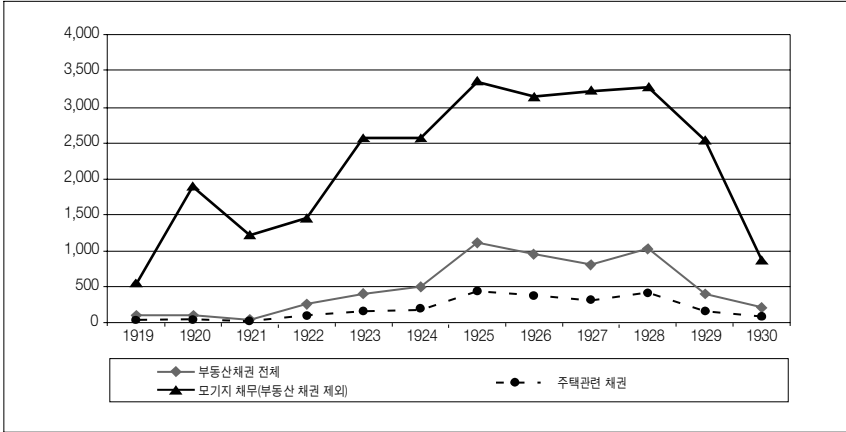


자료: White(2009), Fig. 3.

- 22) 여기에 소개되는 최근의 연구들은 현재도 진행 중인 것들이며 자료 인용 등에서 오타가 발견되기도 한다. 더욱이 당시의 제도나 관행에 대한 설명이나 통계도 연구마다 차이가 나타나기 때문에 정확한 이해를 위해서는 더욱 엄밀한 연구가 요구되는 실정이다.
- 23) White(2009)는 1950년대에 이루어진 Morton(1956)과 Grebler *et al.*(1956)의 연구에 제시된 통계자료에 많이 의존하면서도 이들의 연구가 1920년대 부동산 거품과 대공황을 분리하여 다루지 않은 것을 한계로 지적하고, 1929년 이전의 건설 투자 감소의 중요성을 지적한 Temin(1976)의 경우에도 별도의 주택건설 거품이 꺼지는 과정에 주목하지 않았음을 비판한다(Temin 1976, p. 4).

그림 2-9. 미국의 부동산 담보 대출과 주택 및 부동산 담보 채권

(단위: 백만 달러)



자료: White(2009).

그는 연준의 저금리정책보다 계절 수요에 대응한 은행 여신과 구제 금융이 주택건설 붐에 더욱 작용하였을 것으로 보지만 전반적으로 정책의 실패는 없었다고 본다. 당시 주택건설의 주요 자금원이었던 담보 대출은, 제2차 대전 이후와 달리, 원금상환이 전혀 없거나 부분적이었지만 만기가 5년 정도의 단기인 경우가 대부분이었으므로 위험은 낮았다고 본다.²⁴⁾ 1920~26년 사이에 담보대출에서 개인과 상호저축은행의 비중은 줄었고

24) Field(2011)는 여기에 납입금 차이를 추가한다. 그에 따르면 1920년대에 주택 담보 대출의 경우에는 대부분 납입금이 50%였음에 비해 주식 증거금 대출의 경우에는 납입금이 10%였기 때문에 1926년에 주택건설 붐이 종료될 때에는 실물경제의 침체가 나타나지 않았음에 비해 1929년의 주가 폭락 후에는 느리지만 경기 하강이 수반되었다고 한다. 반면에 대공황 시기에 주식 구입을 위한 증거금이 50%로 규제되었던 것이 현재까지 계속되고 최근의 부동산 담보 대출의 경우에는 마이너스 원금상환 등의 혁신으로 인해 가계부문에 과다한 채무 부담을 남겼다고 한다. 2001년의 닷컴 거품이 붕괴했을 때와 2007년에 부동산 거품이 붕괴했을 때 실물경제의 충격 차이 역시 이러한 채무 부담의 차이로 이해할 수 있다는 것이다.

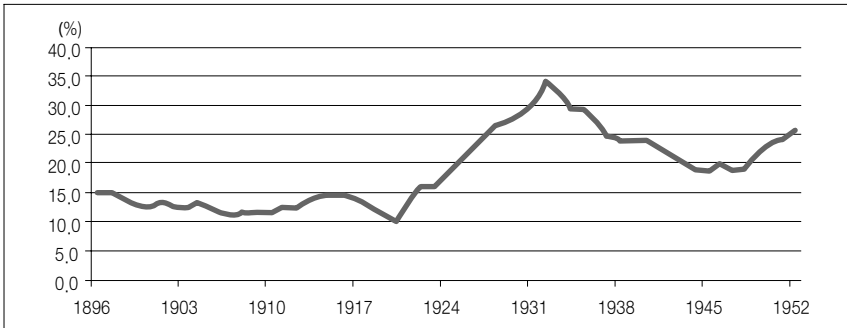
상업은행과 보험회사, 저축대부조합의 비중은 늘었는데, 상업은행의 경우에는 평균적으로 대출액이 담보가치의 50%를 조금 넘었으므로 상당히 신중한 대출이었다고 평가한다.²⁵⁾

White(2009)는 전적으로 Snowden(1995)의 연구에 기초하여 부동산 증권화의 문제점을 지적하고 있다. 사무실이나 상가, 아파트, 극장 등의 상업용 부동산 개발에서는 담보의 채권화가 상당히 많이 이용되었는데, 이 부분은 오늘날의 금융위기와 상당히 유사한 점이 보인다고 지적한다. 무엇보다 유통시장이 부재한 상황에서 부동산채권회사들은 투자자들에게 환매를 약속하였다.²⁶⁾ 그런데 투자자 보호를 위해 보험이 아니라 자기자본의 일정 부분을 준비금으로 보유하도록 법이 규제함으로써 전적으로 채권회사의 평판에 맡기는 방식이 문제였다. 준비금을 스스로 보유하고 있으니 투명성과 이해상충의 문제가 발생하였고 기존의 담보가치가 낮아져도 새로운 담보대출과 섞여 드러나지 않았다. 규제자들은 대출이 담보가치의 50%를 넘지 않는지 확인하지 않고 신고를 그대로 믿었으며 신용평가회사는 엄격한 기준을 적용하지 않았다. 부동산 붐이 진행됨에 따라 부동산 채권의 질은 급속히 떨어졌지만 채권 회사의 평판과 규제 당국의 무책임한 허가, 신용평가회사의 우호적인 평가, 허울뿐인 보험 등에 기초하여 투자자들의 채권 매입이 이루어졌다. 시카고에서 발행된 285건의 채권에 대한 1939년의 한 연구에 의하면 1925년에 최초의 부도가 발생하고

25) White(2009)는 최근의 주택담보 대출의 경우에는 1인 주택의 경우, 담보 가치 대비 대출액 비율이 70%를 넘었다고 지적한다. Green(2007)은 골드먼삭스의 GSAMP 신탁이 보유한 채권의 경우 평균 담보 가치 대비 대출액 비율이 99%였다고 한다. 심지어 100%를 넘는 대출도 상당했다는 주장도 있다(Field 2011).

26) Snowden(2010)은 1920년대에 부동산 담보 채권의 유통시장이 개발되었으나 광범하게 사용되지는 않았다고 지적한다.

그림 2-10. 미국의 비농가 주택 담보 차입/주택 가치(1896~1952년)



자료: Goetzmann and Newman(2010).

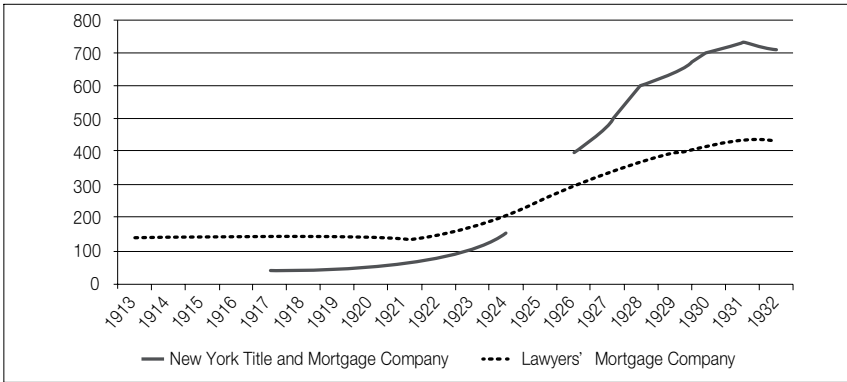
1931년에는 69%가, 그리고 1936년에는 95%가 부도를 냈다. 이번의 금융위기와 너무도 유사하다. 그러나 White(2009)는 1920년대에는 채권의 보유자가 금융기관이 아니라 일반 대중이었기 때문에 은행부문의 부실을 초래하지는 않았음을 강조한다. Snowden(2010)도 1920년대의 증권화가 오늘날과 닮았고 대공황 시기에 부동산 압류 증가로 인해 회복에 지장을 초래했음을 지적한다. 하지만 그는 뉴딜 시기의 처리방식 때문에 부동산 증권화의 발달이 40년이나 늦어졌던 점을 비판하는 데 초점을 맞춘다.

Goetzmann and Newman(2010)은 1920년대의 부동산 증권화가 주가 폭락을 선도함으로써 대공황 발생에 영향을 미쳤을 가능성이 있다고 주장한다. 이들은 주택 건설이 아니라 상업용 부동산 개발에서 담보 채권의 역할에 주목함으로써 부동산 증권화의 영향이 대공황까지 이어졌다고 파악한다. 사실 White(2009)가 주택 건설에 초점을 맞추어 1920년대 부동산 거품과 대공황을 분리하여 이해하면서도 상업용 부동산 개발을 위한 자금조달에 주로 이용되었던 부동산 채권의 문제를 거론하는 것 자체가 앞뒤가 맞지 않는 설명이었다. 뉴욕시의 고층빌딩 건설 붐과 대공황에 대

해 검토한 Nicholas and Scherbina(2011)의 연구와 함께 이들의 연구는 대공황에서 부동산 거품의 역할에 대해 다시 생각할 수 있는 단서를 제공해준다고 하겠다.

그림 2-11. 미지불 GMPC(오늘날의 MBS와 유사한 증권)

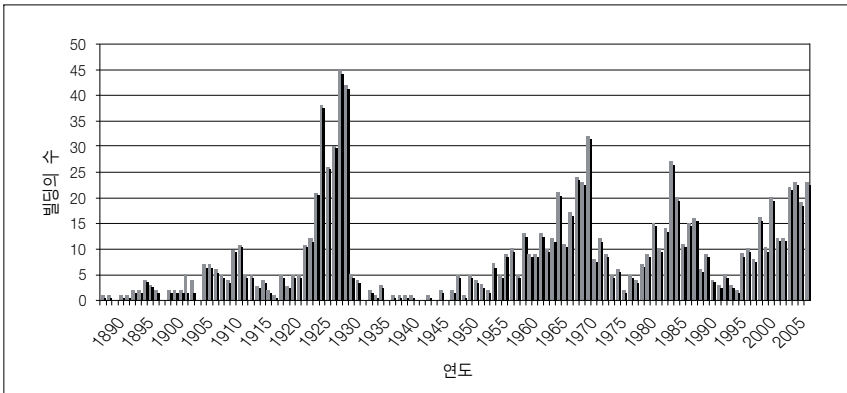
(단위: 백만 달러)



자료: Goetzmann and Newman(2010).

그림 2-12. 뉴욕시에 건설된 고층(70m 이상) 빌딩의 수(1890~2005년)

(단위: 개)



자료: Goetzmann and Newman(2010).

White(2009)가 1920년대의 부동산 거품을 오늘날 금융위기와 비교하면서도 이를 대공황과 분리된 사건으로 파악하는 것에 대해 비판적으로 검토해보자. 그는 다음과 같은 이유에서 부동산 거품과 대공황 시기 은행 위기가 무관하다고 설명한다. 첫째, 2007년 위기 이후에 비해 대공황으로 이어졌던 1926년 거품 붕괴 이후의 압류부동산 비율이 더 낮았다고 보고²⁷⁾ 당시의 주택보유비율이 훨씬 더 낮았던 만큼 부동산 담보 대출자들의 소득 흐름이 2000년대에 비해 훨씬 좋았을 것이라고 판단한다. 즉 주택보유를 권장한 최근의 정책이 이번 위기를 더욱 심각하게 만들었다는 것이다. 둘째, 당시의 부동산 거품은 이번의 위기와 달리 은행들의 건전성에 별 영향을 주지 않았다는 것이다. 그 이유로 다음의 세 가지를 든다.

(1) 당시에 국법은행과 많은 주의 주법은행들이 이중책임제도(double liability rule)²⁸⁾를 적용받았기 때문에 은행들이 위험추구에 있어서 신중한 태도를 취했다는 것이다(Grossman 2001; Macey and Miller 1992).

(2) 글래스-스티걸 법 이전의 미국의 겸업은행들이 인수한 증권이 전업 투자은행들이 인수한 것에 비해 부도비율이 더 낮았고(Kroszner and Rajan 1994; Puri 1994) 증권회사 자회사(securities affiliates)가 발행한 증권에 대해서는 투자자들이 합리적으로 평가하였으며(Kroszner and Rajan 1997) 대공황 시기에 겸업은행들이 전업 상업은행들보다 상대적으로 더 적게 파산하였다는 것이다(White 1986). 또한 증권회사 자회사는

27) 이는 통계상의 차이로 인해 직접 비교하기 힘든 측면이 있다.

28) 은행 파산 시에 주주들이 보유한 주식의 액면가만큼 채무 변제의 책임을 지도록 하는 제도로서 1863년의 국법은행법에 의해 도입되었다. 대부분의 주들은 주법은행에 대해 이를 적용했는데 콜로라도의 경우에는 삼중책임제도를, 캘리포니아의 경우에는 비례 무한책임제도를, 그리고 약 열 개의 주에서는 유한책임제도를 적용하였다.

1926년 이후에 크게 발달하였으므로 주식이나 해외 정부 채권에 대한 투자 붐에서 중요한 역할을 하였지 부동산 붐에는 그렇지 않았다는 것이다. (3) 끝으로 부동산 담보 채권회사가 발행한 채권의 투자자가 오늘날과 달리 일반 대중이었다는 점이다.

2000년대의 금융위기에서 소득분위 중하위에 속하는 가계에 대한 대출이 많았다는 점에서 1920년대에 비해 대출 기준이 더욱 나빴다는 주장은 설득력이 있다. 하지만 1920년대의 부동산 거품이 은행들의 건전성이나 대공황 시기의 파산에 큰 영향을 주지 않았다는 주장은 필자의 여러 연구들에 비추어 볼 때 설득력이 약하다(박경로 2004a, 2009b, 2009d). 우선, 체인-그룹조직을 통한 은행 계열화와 내부자 대출 등은 이중책임제도의 위험 추구 억제 효과를 약화시켰을 가능성이 농후하다. 또한 당시의 겸업은행에 대한 비판은 규제받지 않는 증권회사 자회사 조직을 이용한다에 대한 것이었고(Peach 1941), 증권회사 자회사는 증권인수 업무에 국한하지 않고 부동산 개발이나 부동산 채권 업무와 같은 매우 다양한 활동에 관여하였다(Carosso 1970). 미국에서 가장 큰 부동산 채권회사였던 S. W. Straus & Co.는 1921년에 뉴욕으로 본사를 이전하기 전에 설립한 시카고 소재 은행의 증권회사 자회사라고도 할 수 있다.²⁹⁾ 은행들이 자회사나 채권부서를 통해 부동산 채권을 판매하였다면, 대공황 시기에 은행들은 부동산 채권의 보유자로서 거품 붕괴에 따른 손실 위험에 처하는 것이 아니라 투자자들의 채권 환매 요구에 직면할 위험에 처하게 되는 것이다. 뒤에서 보듯이 1931년 6월의 시카고 은행위기는 이렇게 시작되었다.³⁰⁾

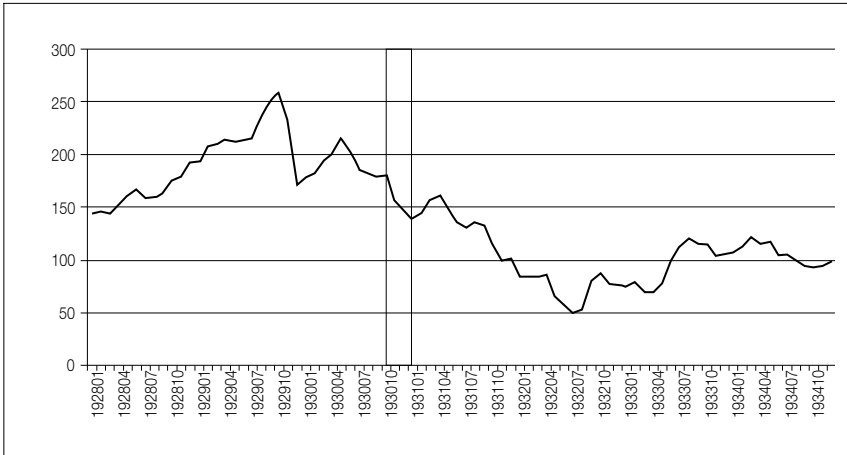
29) Goetzmann and Newman(2010)의 *Moody's Manual*에 나타난 미국 전체 부동산 채권 표본의 65%가 이 회사가 발행한 것으로서, S. W. Straus는 저축기관의 황제, 혹은 마천루의 금융가로 불렸다.

다. 은행위기

1) 기존의 연구

대공황 동안 미국에서는 여러 차례의 은행위기를 거치면서 전체의 약 40%에 해당하는 은행이 문을 닫았다. 전국적인 은행위기는 세 차례이지만 특정 지역에 집중된 위기도 몇 차례 있었다(그림 2-14 참고).³¹⁾

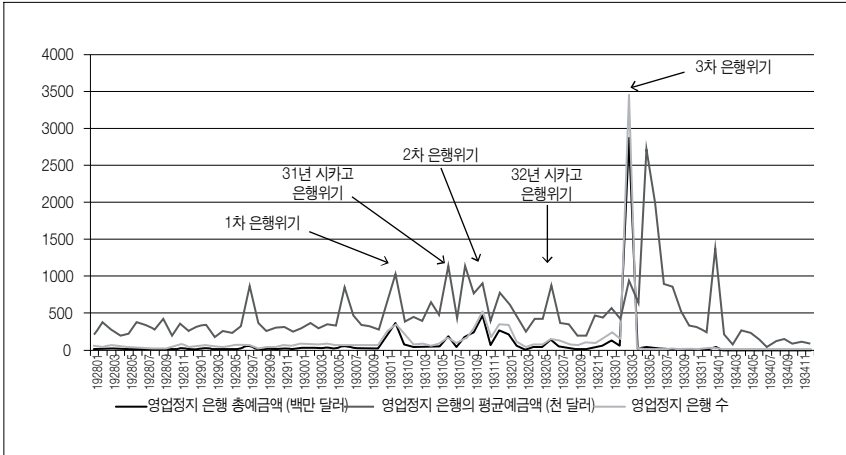
그림 2-13. 대공황 시기 미국 주가지수(CPI로 조정된 S&P 500)
(1928년 1월~1934년 12월)



자료: Shiller(2011).

- 30) 물론 은행들이 부동산 담보 증권의 인수 및 거래에 어떤 방식으로 얼마나 활발하게 참여하였는지에 대해서는 추가적인 연구가 필요하다.
- 31) FS(1963)는 1931년 봄과 여름을 전국적인 규모의 2차 은행위기로 파악하기 때문에 대공황 시기에 네 차례의 은행위기가 있었다고 본다. Wicker(1996) 등이 이미 지적했듯이 1930년 말과 1931년 전반기의 위기는 전국적인 범위에서 일어난 것이 아니었다, 이렇게 본다면 전국에 걸쳐 골고루 많은 은행이 파산한 위기는 1931년 가을과 1933년 봄의 두 차례라고 할 수 있다.

그림 2-14. 대공황 시기 미국 은행위기(1928년 1월~1934년 12월)



자료: Federal Reserve Bulletin(September, 1937).

Friedman and Schwartz(이하 FS) (1963)는 『미국화폐사』에서 대공황을 통화량의 급격한 감소 현상으로 파악함으로써 케인스주의를 비판하였다. 이들은 1930년 10월부터 ‘1920년대에 지속적으로 파산이 속출하였던 농업지역을 중심으로 예금인출이 확산’되었고³²⁾ 그 와중에 12월에 당시로서는 역사상 가장 큰 파산이었던 뉴욕시 미합중국은행(Bank of United States)의 파산으로 인해 전국적으로 ‘공포감의 전염’이 확산되었다고 주장한다. 전국적인 현금 선호성향의 급등에 따른 예금인출에 직면하여 은행들이 앞다투어 국채와 우량 회사채 등의 제2선 준비자산을 투매함에 따라 전반적인 자산 가격이 폭락하면서 은행들의 유동성 위기가 건전성 위기

32) FS(1963)는 여기에서 “농업지역”이라고 표현하고 있다. 하지만 같은 책의 앞 장에서는 1920년대에 은행파산이 지속적으로 나타났던 지역이 “농촌지역”이라 표기되어 있다. 뒤에서 보듯이 1930년 11~12월에 은행 파산이 집중적으로 일어났던 지역은 남부 농업지역이지만 농촌지역은 아니었다.

로 발전하였던 것이 대공황 시기 미국 은행위기의 핵심이라는 것이다.

대공황을 통화량의 급감 현상으로 이해했던 FS(1963)는 대공황의 원인을 연준의 통화정책 실패에서 찾는다. 우선 주식시장의 투기 과열을 진정시키고자 1928년부터 시작한 금리 인상이 최초의 경기 위축을 일으켰다고 비판한다.³³⁾ 다음으로 미합중국은행을 구제하지 않았던 것이 연준과 뉴욕 은행계의 오관이었다고 비판한다.³⁴⁾ 가장 중요한 정책 실패는 ‘공포감의 전염’에 따른 은행위기의 확산을 방지하기 위해 1931년 봄에 연준이 공개시장조작 정책을 통해 유동성을 공급하여 은행들의 자산 투매를 막지 못했다는 것이다.

1930년 말 이후의 은행위기 전개과정은 FS(1963)에 크게 중요하지 않다. 단지 전국적인 현금-예금비율의 급상승으로 인한 통화승수의 감소만이 중요한 것이다. 이 때문에 통화주의자들은 1931년 봄과 초여름을 2차 은행위기로 정의하지만 6월에 시카고에서 일어난 극심한 은행 파산사태 외에는 두드러진 은행위기가 보이지 않는다. 하지만 ‘공포감의 전염’이 진행됨으로써 은행위기가 전국적인 차원으로 발전하게 된 이 시기는 매우 중요하다. 무엇에 대한 공포였는가? 우연히 발생한 공포감을 연준이 진화하지 못해서 확산시킨 은행 전반에 대한 무차별적인 공포감인가? 이 점에 대해서는 뒤에서 논의하기로 하자.

FS(1963)가 『미국화폐사』를 통해 재정적(fiscal) 혹은 사회공학적 케인

33) 이렇게 보면 그린스펀이나 버냉키의 저금리 정책은 통화주의 입장에 상당히 충실했다고도 볼 수 있다.

34) Friedman(1974)은 뉴욕 은행계가 이러한 결정을 하게 된 것은 이 은행을 유대인이 지배했기 때문이라고 설명한다. 이 때문에 그는 1970년대에 대공황의 원인은 반유대주의라는 주장까지 폈다.

스주의의 대공황 해석을 비판한 데 대해 Temin(1976)은 『화폐적 요인이 대공황을 낳았는가?』라는 책을 통해 반박하였다. 이후 대공황 해석을 둘러싼 통화주의와 케인스주의의 논쟁은 ‘테민 논쟁’이라 불리면서, 대공황 시기 미국의 은행위기에 대한 수많은 연구를 낳았다. Temin(1976)은 1931년 9월 이전에 통화량의 감소가 있었다면 이자율이 상승했을 터인데 그런 증거가 보이지 않으므로 여전히 지출의 감소가 대공황의 원인이라 주장하였다. 이러한 문제제기는 화폐소득 추계와 물가 하락에 대한 기대를 추계해 보려는 노력 등 많은 후속 연구들을 낳았지만 디플레이션이 일어나는 가운데 진행되었던 사태에 대해 물가가 고정되어 있다고 가정하는 IS-LM 모델을 통해 결론을 확정짓는 것은 어려웠다. 그는 또한 미합중국은행이 불법과 부정으로 인해 건전성이 나빴던 은행이었으므로 구제할 수 없었다고 비판하였다. 후속 연구들을 통해 증권회사 자회사 조직을 이용한 이 은행의 부정과 부실을 보여주는 증거가 제시되었음에도 불구하고, 이 문제는 대공황 시기 은행위기에 대한 논의에서 중요하게 평가받지 못하고 있다.

‘화폐냐 실물이나’를 쟁점으로 한 통화주의와 케인스주의 사이의 논쟁은 ‘은행위기가 경기침체의 원인이나 결과나’ 하는 질문으로 이어졌고, ‘은행위기가 유동성 위기였는지 건전성 위기였는지’를 쟁점으로 하는 논쟁으로 발전하였다.³⁵⁾ White(1984)는 1930년에 파산한 국법은행들을 표

35) 대공황의 원인이 연준의 통화정책 실패라고 파악한 FS(1963)에게 있어서 은행들의 지불능력, 즉 건전성은 애초에 관심 밖이었다. “국채 가격이 10%, 우량 회사채 가격이 20%나 하락한 것이 1920년대에 제공했던 여신 악화나 부실경영 때문일 수는 없는 것이다. … 만약 그것이 방아쇠였다고 하더라도 총알은 예금주들의 현금 수요일을 충족시킬 수 있을 만큼 증대된 본원통화를 은행 체계가 얻을 수 없었다는 것이다.(FS 1963, p. 356)”

본으로 한 연구에서 남부와 중서부 농촌의 건전성에 문제가 있는 은행들이 주로 파산하였음을 보였다. 케인스주의의 설명을 지지하는 결론을 내린 그의 연구는 미국의 단점은행제도가 대공황 시기 은행위기의 중요한 원인임을 지적하는 전통을 낳았다. Calomiris and Mason(1997)은 극심한 패닉이 일어났던 1932년 6월의 시카고 은행위기를 대상으로 한 분석을 통해, 그리고 Calomiris and Mason(2003)은 8,700개에 달하는 전국의 연준 가맹은행들을 표본으로 1930~33년 사이의 시기를 대상으로 한 분석을 통해 일부 거시적인 변수와 함께 은행들의 펀더멘털을 반영하는 변수들이 파산 가능성이나 생산기간에 대해 대체로 설명력을 갖는다는 결과를 제시하였다.³⁶⁾

하지만 대공황 시기 미국의 은행위기가 유동성 위기였다는 주장도 큰 흐름을 형성하고 있다. Wicker(1996)는 FS(1963)가 말하는 1930년 말과 1931년 봄의 1, 2차 은행위기가 전국적인 현금 선호성향의 급증이라는 데에는 반대하지만 대공황 시기 은행위기가 전반적으로 유동성 위기라는 데에는 동의하고 있다. Wicker(1980)는 1차 은행위기가 테네시의 Caldwell&Co.가 파산한 데 따른 사건임을 지적하였다. 이 회사는 체인-그룹 조직을 이용하여 남부의 여러 주에 걸쳐 다수의 은행들을 계열화하고 보험, 출판, 제조업 등에 걸쳐 다양한 비은행 자회사들을 계열화한 지주회사였다. 남부의 J. P. Morgan으로 불렸던 Rogers Caldwell의 경영하에 1920년대에 남부의 재건을 상징하였던 이 그룹이 1930년 11월에 파산하면서 남부 농

36) Esbitt(1986)은 시카고의 중심가 바깥에 소재한 일부 주법은행들의 1929년 대차대조표를 분석하였다. 이에 따르면 1931년에는 자산 측면의 위험을 나타내는 여러 비종들이 파산을 설명하지만 1930년과 1932년에는 그러한 증거를 찾아보기 힘들다. 하지만 이 연구는 표본의 숫자가 적어서 신뢰성이 떨어진다.

업지역에 산재한 계열은행들이 연쇄 파산하였기 때문에 기본적으로 유동성 위기라는 것이다. Richardson(2006)과 Richardson and Troost(2009)는 Caldwell 그룹의 파산이 코레스 제도로 연결되어 있던 남부와 중서부에 이르는 넓은 지역에 위치한 농촌 은행들의 파산으로 이어져 12월의 은행위기까지 설명한다고 보았다. 특히 Richardson(2007)은 1929년 8월부터 1933년 3월 직전까지 파산한 연준 가맹은행들의 파산사유를 기록한 새로운 자료를 발굴하여, FS(1963)가 은행 패닉으로 정의한 시기에는 유동성 때문에 파산한 은행이 많았고 패닉이 아닌 시기에는 건전성 때문에 파산한 은행이 많았음을 보여주었다. Bordo and Landon-Lane(2010a)은 이것이 대공황 시기 은행위기가 유동성 위기였음을 말해주는 것으로 해석한다. 일반균형 거시모형이나 VAR 방법에 의해 당시의 은행위기가 유동성 충격으로 인한 것이었음을 보여주려는 연구도 꾸준히 제시되고 있다(e.g., Christiano *et al.* 2003; Bordo and Landon-Lane 2010b).

이처럼 대공황 시기 은행위기가 유동성 위기인가, 건전성 위기인가에 대해 팽팽한 논쟁이 계속되는 가운데서도, 은행위기의 제도적 원인이 지점금지 규제로 인한 단점은행제도(unit banking system)였다는 주장에 대해서는 공감대가 형성되었다. 이러한 공감대는 1994년에 주간 지점 금지 규제의 철폐를 이끌어냄으로써 거대한 지점망을 통해 전국적인 차원에서 은행산업이 집중되는 지각변동을 초래하였다. 그러나 지점 금지 규제가 어떠한 경로를 통해 은행업의 안정성을 해치는지에 대해서는 최근에 논쟁이 일어나고 있다. 지점 허용이 다각화와 위험 분산의 이득을 실현하도록 해줌으로써 은행산업의 안정성을 높여준다는 ‘다각화 가설’은 지점이 허용된 지역과 금지된 지역을 비교한 수많은 연구들에 의해 지지된다

(Grossman 1994, 2010; Wheelock 1995; Alston *et al.* 1994; Bordo 1985; Bordo *et al.* 1996; Calomiris 2000; Mitchener 2004a, 2004b; Gart 1994; Cherin and Melicher 1988; Rose and Scott 1978). 이에 반해, 개별 은행 자료를 이용하여 분석한 연구들은 대공황 시기에 지점 은행들의 파산 가능성이 더욱 높았다는 결과를 제시한다(Carlson 2004; Calomiris and Mason 2003; Carlson and Mitchener 2009). 이들은 지점 허용이 진입장벽을 낮추어 독점적 지위에 안주할 가능성을 낮추고 경쟁적 환경을 조성함으로써 은행산업의 효율성을 전반적으로 높이는 효과와 함께 다각화가 가능해진 은행들이 더욱 위험을 많이 추구하는 전략을 선택하도록 부추기는 효과가 어우러져 이러한 결과를 낳았다고 해석하는 ‘경쟁가설’을 제시한다.

요컨대 대공황 시기 미국의 은행위기에 대한 연구는 세 가지 쟁점을 중심으로 논쟁을 거치면서 이루어져 왔다. 첫째, 화폐적 현상인가, 아니면 실물적 현상인가? 둘째, 유동성 위기인가, 건전성 위기인가? 셋째, 지점 금지 규제는 다각화를 해침으로써 은행위기에 영향을 미쳤는가, 아니면 경쟁을 약화함으로써 은행위기에 영향을 미쳤는가? 하지만 이러한 쟁점들은 주기적 경기순환이나 은행 파산의 원인을 이해하기 위한 것이지, 어떻게 해서 그토록 장기적이고 심각한 경제적 위기가 일어났는지를 이해하기에 적절한 질문은 아니다. 지점 금지 규제는 미국에서 은행 파산의 건수가 많았던 이유를 설명할 수는 있어도 왜 대공황 시기에 그토록 심각한 은행위기가 일어났는지를 설명할 수는 없다. 대공황이 예금주들의 패닉에 의한 유동성 위기에 대한 연준의 대응 실패로 통화량 감소를 초래했던 사건이라면 왜 그토록 심각한 패닉이 일어났으며, 왜 연준은 그토록

잘못 대응하였는지를 설명하여야 한다. 대공황이 지출 감소에 인한 경기 침체였다면 그토록 크고 지속적인 지출 감소가 왜 일어났는지 설명하여야 한다. 은행위기가 건전성 문제였다면, 즉 불황의 원인이 아니라 불황의 결과였다면 왜 그토록 심각한 건전성 문제가 발생하였으며 여러 차례의 패닉을 수반하였는지를 설명하여야 한다.

2) 대공황 시기 은행위기의 재인식

(1) 재인식의 필요성

대공황의 원인에 대한 최근의 대표적인 설명에서 주식시장 붕괴나 부동산 거품의 붕괴가 갖는 의미에 대해서는 거의 논의되지 않고 있기 때문에 거시경제학적 논의에서 대공황은 금융위기로 이해되지 않고 있다. 은행위기를 중시하는 경우에도 그 원인은 별 의미를 갖지 않고 그 결과와 그에 대한 대응, 즉 정책의 실패만이 강조되고 있다.

Bernanke(1983)는 은행위기가 통화량 감소라는 경로보다 금융중개 기능의 마비라는 경로를 통해 불황을 대공황으로 만들었다고 주장함으로써 ‘화폐나 실물이나’를 둘러싼 논쟁에 대해 금융의 역할을 강조하는 새케인스주의의 견해를 내놓았다. 하지만 금융중개기관의 파산만 막았다면 대공황이 그만큼 심각해지지 않았을 것이라는 점에서는 연준의 정책 실패를 강조하는 FS(1963)의 주장과 크게 다르지 않다.³⁷⁾ 물론 이 입장에서는

37) 시카고대학교에서 개최된 ‘밀턴 프리드먼 90회 생일 기념 콘퍼런스’에서 발표한 버냉키의 연설은 Eichengreen(1992) 등의 금본위제 가설에 대한 지지와 함께 FS(1963)의 주장에 대한 전적인 지지를 표현하고 있다. 이 글의 말미에서 버냉키는 연방준비제도의 공식적인 대표로서 이렇게 말하고 있다 “대공황에 대하여, 당신들이 옳습니다. 우리가 잘못했습니다. 우리는 이를 매우 유감으로 생각합니다. 하지만 당신들에게 감사합니다. 우리는 다시는 그런 잘못을 반복하지 않을 것입니다.(Bernanke 2002)”

통화량 증대라는 연준의 부채측면의 정책이 아니라 은행에 대한 여신 확대나 자본금 투입이라는 자산 측면의 정책이 강조되기 때문에 통화정책이 아니라 신용정책을 강조한다고도 할 수 있다. 그러나 크게 보아 실천적 함의는 비슷하다.

금본위제의 역할을 강조하는 케인스주의자들의 주장은 지난 20년 동안 대공황에 관한 가장 대표적인 설명으로 자리 잡아왔다(e.g., Eichengreen 1992; Feinstein, Temin and Toniolo 1997; Eichengreen and Temin 2000). “금본위제의 망탈리테와 그것이 받쳐준 제도가 경제 상황을 개선시키는 것이 아니라 악화시키는 정책을 채택하도록 유도함으로써 정부와 중앙은행이 역경에 대처할 능력을 제한했다는 것이다. 경상수지 적자와 금 유출에 대해 정부는 국제수지가 회복될 때까지 국내 물가와 비용을 낮추기 위해 신용을 제한하는 방식으로밖에 대응할 수 없었다. 이 과정에서 가장 중요한 것은 비용에서 가장 큰 비중을 차지하는 임금을 낮추기 위한 노력이었다(Eichengreen and Temin 2000, p. 183).” 즉 불황에 대해 긴축정책으로 대응하는 일이 지속적이고 반복적으로 일어나도록 만든 당시의 지배적인 사고방식과 제도가 대공황을 만들었다는 것이다. 금본위제의 조속한 포기를 통해 팽창적인 재정 및 통화 정책으로 불황에 대응했어야 한다는 말이다. 이 주장은 적극적인 정부정책을 주문한다는 의미에서 본질적으로 케인스주의적이지만 대공황에 관한 한 FS(1963)의 수정판으로도 읽힐 소지가 있다.³⁸⁾

이처럼 대공황에 관한 케인스주의와 통화주의 사이의 논쟁은 극심한

38) Eichengreen(2002)은 금본위제 가설을 제기하였던 자신의 책(Eichengreen 1992)의 결론이 FS(1963)의 접근법과 매우 가깝다고 피력하고 있다.

경제위기에 직면하여 통화량 증대를 중심으로 하는 적극적인 정부개입과 국제협력의 중요성에 대한 합의를 낳았다는 점에서 ‘거대한 수렴(the Great Convergence)’이라고 할 만하다. 물론 양측 모두의 반성과 수정이 필요하였다. 케인스주의자들은 재정적 케인스주의를 반성하고 진정한 케인스적 세계관을 대변하는 방향으로 자신들의 생각이 진화하였다고 생각할 것이다.³⁹⁾ 통화주의자들은 통화량의 급격한 감소를 막기 위해 중앙은행의 최종대부자 기능을 인정하게 되었다고 할 수도 있다.⁴⁰⁾ 이번의 금융위기가 대공황과 달리 극심한 불황으로 진전되지 않은 것이 버냉키가 주도한 연준의 구제금융정책과 팽창적인 통화정책 덕분이라고 평가하면서 케인스주의자들과 통화주의자들은 모두 대공황에 관한 논쟁에서 자신들의 생각이 옳았음이 입증되었다고 자평한다.⁴¹⁾

그렇다면 대공황에 관한 오랜 논쟁을 통해 합의된 교훈을 도출하는 방식으로 양측 모두가 변화하였고 승리하였다는 점에서 이 논쟁은 생산적이었다고 할 수 있는가? 그렇다고 하기 어렵다. 역사상 전례 없는 수준으

39) 통화주의가 대변하던 고전학파적 세계관은 이제 경직적인 노동시장과 고임금이 대공황의 원인이었다고 주장하는 새고전학파에 의해 대변되고 있다(e.g., Ohanian 2009; Herkenhoff and Ohanian 2011). 이러한 상황에서 케인스주의가 팽창적인 통화정책의 중요성을 인정하는 것은 편만한 일일 것이다. 물론 테민은 장기적인 생산성의 향상을 염두에 둔 임금 및 복지 정책도 강조한다는 점에서 더욱 철저하게 케인스주의의 입장을 견지하고 있다.

40) 미합중국은행을 구제하지 못했던 연준과 뉴욕 은행계에 대한 FS(1963)의 비판이 전통적으로 케인스주의자들이 지지하던 최종대부자 기능을 말하는 것인지 반문하는 Lucia(1985)의 글에 대한 매우 신경질적인 답변에서 프리드먼과 슈워츠는 루시아가 자신들의 견해를 왜곡하고 있다고 비판한 바 있다(Friedman and Shwartz 1986).

41) Temin and Toniolo(2008)의 한국어 번역판 서문에서 테민은, 새로운 위기가 시작되는 시점에 대공황으로부터 옳은 교훈을 얻은 버냉키가 연준을 이끌고 있다는 것이 다행이라고 말한다. 한편 통화주의의 전도사인 보르도는 FS(1963)의 가르침에 충실했던 버냉키의 정책으로 인해 이번의 금융위기가 1930년대 대공황과 같은 상황을 되풀이하지 않게 되었다고 주장한다(Bordo and Landon-Lane 2010a, p. 488).

로 민간부문의 채무가 축적되고 주택 가격이 상승하는 사태에 직면하여 어느 쪽의 설명도 금융위기의 가능성을 경고하거나 설명하는 데 실패했다는 점을 생각하면, 이 논쟁은 양측 모두가 패배한 비생산적인 논쟁이었다고도 할 수 있기 때문이다.

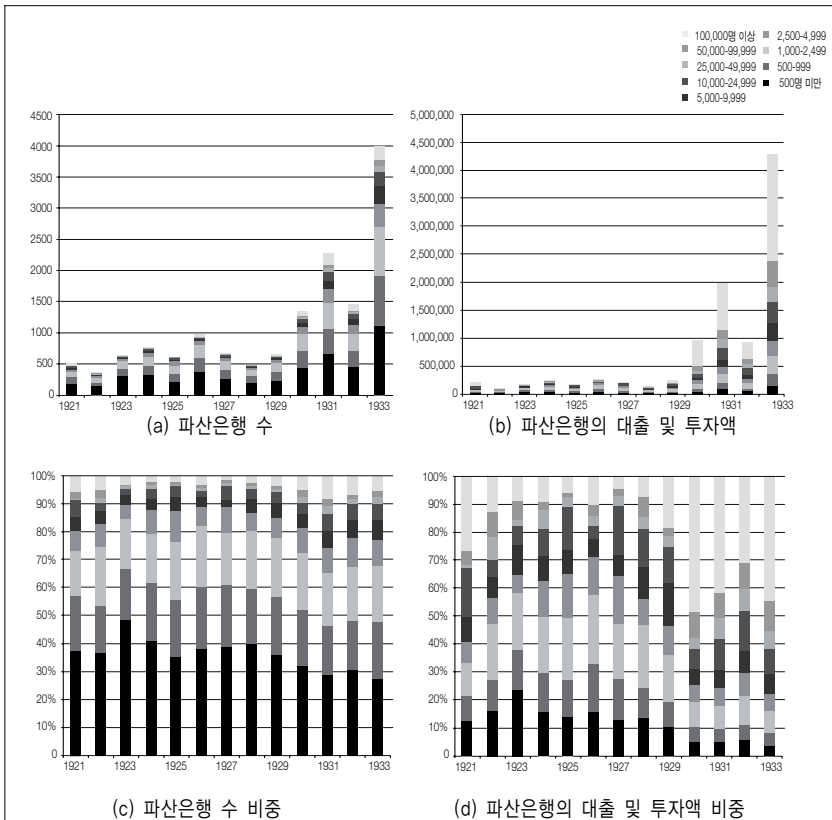
무엇이 잘못된 것일까? 논쟁과정에서 은행위기의 원인에 대한 고민을 중단한 채 은행 파산만 막았다더라면, 통화량만 늘렸더라면, 금분위제를 좀 더 일찍 포기했다더라면 대공황이 그만큼 심각해지지 않았을 것이라는 견해로 수렴했던 것이 문제였다고 생각된다. 은행만 문을 닫지 않았다더라면 디플레이션과 디레버리징이 진행되는 상황에서 막대한 채무를 안고 있던 민간 경제주체들이 은행에서 돈을 빌려 착실하게 소비와 투자를 수행했을 것이라는 생각은 금융위기에 대한 잘못된 거시경제학적 이해에서 비롯된 것이다. 금융위기가 규제받지 않는 금융혁신에 의해 자산가격의 거품과 채무 과잉을 낳는 현상임을 간과한 채 규제완화와 탈규제를 통해 금융혁신을 평판 메커니즘에 맡김으로써 이해상충과 대리인 문제, 인센티브 문제를 방치했던 관념은 금융위기에 대한 역사적 물이해에서 비롯된 것이다.

(2) 은행위기의 양상

논쟁의 주역들이 말하는 것처럼 이번의 금융위기는 대공황 시기의 은행위기와 정말로 성격이 다른 것일까? 이미 기존의 연구들에 의해 1930년 말의 은행위기가 Caldwell 그룹 계열은행들의 연쇄 파산과 증권회사 자회사의 오남용에 따른 미합중국은행의 파산이었다는 점이 확실해졌다. 또한 1920년대의 부동산 거품 붕괴와 주가 폭락이 대공황 시기에 과잉

채무의 부담을 안겼을 가능성에 대해 생각할 근거가 충분하다. 그런데도 체인-그룹 계열화나 증권회사 자회사, 증권화가 은행위기에서 갖는 의미에 대한 논의가 발전하지 않는 가장 중요한 이유는 대공황 시기 은행위기의 양상에 대한 오해가 너무나 강력하기 때문이라 생각된다.

그림 2-15. 소재지 인구규모별 은행 파산



먼저 대공황 시기에 파산한 은행들이 주로 농촌 은행이었는지 살펴보자. [그림 2-15]에서 보듯이 농촌 은행들의 파산도 늘어났지만 도시 은행들의 파산이 훨씬 많이 늘어나서, 전체 파산에서 농촌 은행들의 비중이 줄고 도시 은행들의 비중이 늘어났다. 특히 1차 은행위기를 포함한 1930년에는 대출 및 투자액에서 인구 10만 명 이상의 도시에 위치한 은행들의 파산 비중이 50%에 육박한다. 이는 대공황 시기 은행위기에서 농촌 은행의 파산이 압도적이었다는 생각이 잘못된 것임을 말해준다.

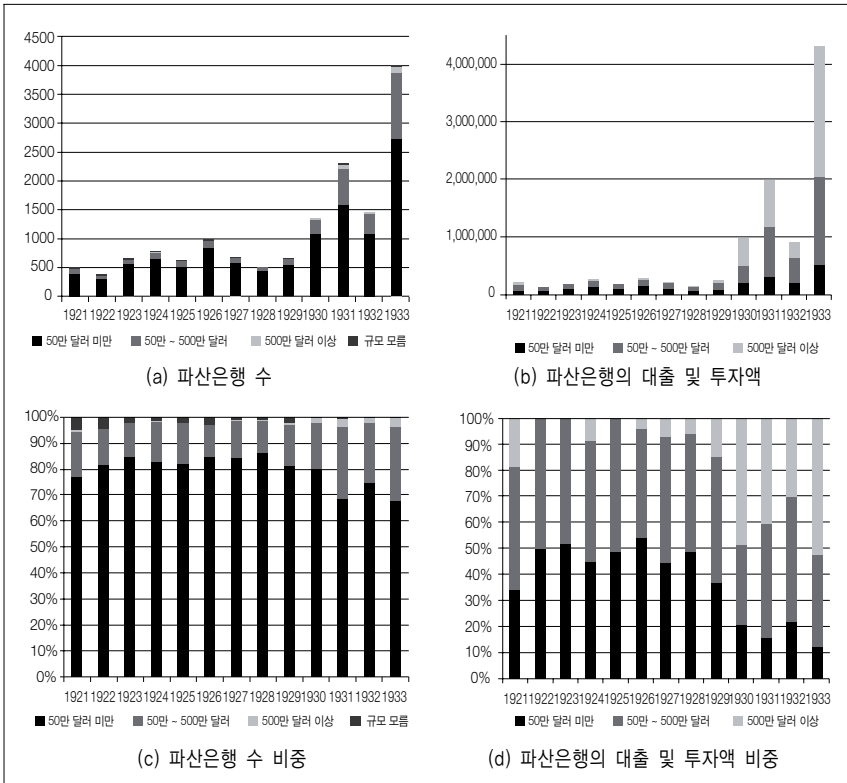
다음으로 대공황 시기에 파산한 은행들이 주로 소규모 은행들이었는지 살펴보자. [그림 2-16]에서 보듯이 숫자에서는 소규모 은행의 파산이 늘어났던 것이 사실이지만 대규모 은행의 파산 비중이 늘어났다. 자산 규모로 보면 대규모 은행들의 파산이 차지하는 중요성은 매우 두드러진다. 특히 1930년에는 대규모 은행들의 파산이 약 50%를 차지한다(*Federal Reserve Bulletin* 1937; 박경로 1993).

끝으로, 예금인출의 특성에 대해 살펴보자(*Federal Reserve Bulletin*, March 1939 and April 1939).⁴²⁾ 67개의 파산 은행들을 조사했을 때, 전체 예금 가운데 약 40%가 심각한 예금 인출이 시작된 날부터 영업정지일까지 인출되었다. 대부분의 은행에서 저축성 예금이나 요구불 예금에 비해 은행간 예금이 훨씬 많이 인출되었다.⁴³⁾ 요구불 예금의 경우에도 고액

42) 뉴딜 구호정책의 일환으로 Works Progress Administration(WPA)이 은행파산으로 실직한 전직 은행원들을 고용하여 1930년 11월부터 1933년 3월 사이에 영업정지한 중규모 도시의, 예금액 규모가 100만~2,500만 달러 사이였던 67개 은행의 예금인출을 조사한 기록에 근거하였다. 이 표본은 동일 규모의 모든 은행 예금의 약 5%에 해당하는 예금을 반영한다. 또한 이 규모의 은행들은 1930~33년 사이에 영업정지된 은행들 가운데 예금액으로 보아 절반가량을 차지한다는 점에서 대표성을 갖는다.

43) 67개 은행의 평균을 보면 요구불 예금은 약 40%가, 저축성 예금은 약 30%가, 그리고 은행간 예금은 약 60%가 예금인출채도 기간에 인출되었다. 특히 1931년 하반기에 파산

그림 2-16. 대출 및 투자액 규모별 은행 파산



예금계좌의 인출이 훨씬 두드러진다.⁴⁴⁾

은행 파산의 이러한 양상은 기존 연구들이 대공황 시기 은행위기에 대해 매우 잘못된 그림을 그리고 있었음을 말해준다. 특히 예금인출의 유형

한 14개 은행의 경우, 예금인출쇄도 기간에 은행간 예금은 84.5%가 인출되었다.

- 44) 전체 요구불 예금 가운데 27.6%를 차지하였던 2만 5천 달러 이상의 예금계좌로부터 인출된 금액이 전체 예금 감소의 42.7%를 차지하였다. 500달러 미만의 소액 예금계좌는 6%만 인출되었음에 비해, 2만 5천 달러 이상의 예금계좌는 64%가 인출되었다. 특히 10만 달러 이상의 고액 요구불 예금 계좌는 70%가 인출되었다.

별, 규모별 특성은 대공황 시기의 예금인출쇄도가 막연한 공포감에서 비롯된 것이 아님을 말해주며 새도 은행 체계에 대한 금융기관 및 대기업들의 환매 사태로 시작된 이번의 금융위기와 마찬가지로 거래 금융기관 및 기업들의 인출이 상당했음을 잘 보여준다.

(3) 1차 은행위기: 체인-그룹 계열화와 증권회사 자회사

앞에서 지적한 바와 같이 대공황 시기의 은행위기에서 1차 은행위기는 매우 중요하다. Wicker(1980)는 1930년 11월에 Caldwell 그룹이 파산한 것이 이 위기의 주된 내용임을 지적하였고, FS(1963)는 12월에 미합중국 은행이 파산한 것이 전국적인 ‘공포감의 전염’으로 이어져 통화량이 감소했다고 주장한다. 박경로(1993)는 첫째, 이들이 주가가 급등하고 증권시장이 급속히 발전하던 1920년대 후반에 높은 이윤을 가져올 수 있는 금융산업의 새로운 조직적 혁신으로 각광받으면서 급속하게 확산된 체인-그룹 은행 시스템(chain-group banking system)과 증권회사 자회사(securities affiliates) 시스템을 이용한 복합금융그룹이었다는 점을 지적하였다. 전자는 약 100개에 달하는 은행을 계열화하고 자산 총액이 2억 3천만 달러에 달하는 보험회사 집단과 총자산이 5억 달러에 이르는 다수의 증권회사, 제조업체, 언론사 등을 계열화하고 있었다. 후자는 1920년대 후반에 다수의 뉴욕 은행들을 인수·합병하면서 급성장하였는데 파산당시에 59개나 되는 증권회사 자회사들을 계열화하고 있었다. 둘째, 이들의 급속한 성장은 주시가격의 거품과 밀접한 관련을 가지며 1930년 10월의 전반적인 주가 폭락이 이들의 파산에 직접적인 계기로 작용하였을 가능성이 높다. Caldwell 그룹의 파산과정에 대한 McFerrin(1939)의 기록

은 이러한 가설에 무게를 실어준다. 셋째, 은행들로 하여금 규모와 범위의 경제를 실현할 수 있도록 해줄 것으로 선전되고 기대되던 이러한 시스템들에 대한 인식이 1차 은행위기로 인해 부정적으로 바뀌었을 가능성이 높다. 즉, 복잡한 이해상충을 심각하게 만드는 복합금융그룹 조직의 자금운용에 은행 예금이 사용됨으로써 계열 은행들의 건전성이 심각하게 악화되었다는 인식이다(Wicker 1980; Lucia 1985; O'Brien 1992; Trescott 1992; Werner 1933).

대공황 시기의 미국 은행위기에 관한 기존의 연구들이 은행위기를 자산가격의 거품과 관련된 금융위기로 인식하지 못하였던 것은 당시의 미국 은행 제도에서 체인-그룹과 증권회사 자회사라는 조직구조 혹은 기업 지배구조가 갖는 중요성을 간과하였기 때문이라고 생각된다. 체인-그룹은 한 은행의 지배자들이 다양한 수단을 통해 다른 은행들을 소유하거나 경영권을 장악하는 조직구조이다.⁴⁵⁾ 개인적 차원의 계열화에 대해서는 은행의 사금고화를 초래한다는 비판이 꾸준히 있어왔고 1926년의 플로리다 부동산 거품 붕괴의 주범으로 은행 체인이 지목되면서 부정적 인식과 규제의 필요성에 대한 의견이 확산되기도 했다. 하지만 지주회사를 이용한 은행 계열화가 1926년에 등장한 이후에 체인-그룹 조직은 은행업에서 규모와 범위의 이득을 실현시켜주는 혁신으로 선전되었고 이에 대한 규제 논의는 1차 은행위기 이전까지 진전되지 못했다. 국법은행과 주법은행으로 이원화되고 연준 가맹은행과 비가맹은행으로 구분되는 상황에서 다양한 법적 지위를 갖는 은행들을 계열화하고 있었던 체인-그룹 조직에 대해 감독하고 규제하는 기관은 없었다. 체인-그룹 조직의 실태에 대한 조사조

45) 체인-그룹 시스템에 대한 더욱 상세한 소개는 박경로(1993)를 참고.

차 제대로 이루어지지 못했다.⁴⁶⁾ 체인-그룹 계열화의 실태에 대해 충분하게 파악하지 못한 자료에 근거하여 볼 때에도 1930년 6월에 체인-그룹 계열은행들은 대출 및 투자액에서 미국 전체 은행의 20.7%를 차지할 정도로, 결코 간과해서는 안 되는 조직구조였다(*Federal Reserve Bulletin*, December 1930, pp. 811, 816).

한편 증권회사 자회사 시스템은 은행이 비은행 기업을 계열화하는 것을 말한다.⁴⁷⁾ 국법은행법에 의해 금지되고 있었던 신탁업무나 주택담보 대출과 관련된 업무에 진출하기 위해, 그리고 법원 판례에 의해 금지되던 주식 거래에 진출하기 위해 First National Bank of Chicago가 자신의 주주들이 지분에 비례하여 주식을 소유하는 First State Bank of Chicago를 1903년에 설립한 것이 효시이다. 제1차 대전을 계기로 상업은행들이 제2선 준비자산으로 국채를 대량으로 보유하게 되고 장기자금에 대한 수요가 증대하였던 1920년대에는 증권시장이 급속도로 성장하였다. 이에 따라 투자은행, 투자신탁, 주택 담보의 증권화 등과 관련된 다양한 업무에서 새로운 이윤기회가 생겨났고 많은 은행들이 증권회사 자회사 조직을 이용하여 이러한 업무에 진출하였다. 이 시스템은 은행에 대한 증권업무 규제를 회피하기 위한 것이라고 흔히 이해되지만 허용된 업무의 경우에도 자회사 조직을 이용하는 경우가 많았고, 1920년대에 이 조직구조가 빠르게 확산됨에 따라 증권업과 전혀 관계없는 부동산개발회사나 부동산 채권회사 등도 증권회사 자회사로 불렸다(Carosso 1970). 뉴딜기에 글래스-

46) 이에 대한 전국적인 조사와 파악은 1930년에 연준 이사회가 조직한 특별위원회(Committee on Branch, Group, and Chain Banking)에 의해 처음으로 시작되었으며, 조사결과는 1933년에 내부보고서 형태로 작성되었고 출판되지는 않았다.

47) 증권회사 자회사 시스템에 대한 더욱 상세한 소개는 박경로(1993)를 참고.

스티걸 은행법(1933)이 상업은행과 투자은행을 분리한 것도 바로 이 증권 회사 자회사를 금지하기 위한 것이었다.

1920년대에 은행산업에서 확산된 이러한 조직구조의 혁신은 피라미드 식 소유 및 지배구조를 이용하여 수백 개의 기업을 계열화한 전기가스 산업의 기업집단을 모방한 것이었다. 뉴딜기에 세계 개혁과 은행법 및 은행 규제 개혁, 증권거래법, SEC 규제를 통한 증권인수 투자은행의 공개입찰 도입, 공익산업 지주회사법(PUHCA) 등은 전기가스 산업과 은행업의 기업집단을 해체하거나 규제하기 위한 개혁이었다(박경로 2009a).⁴⁸⁾ 이처럼 체인-그룹과 증권회사 자회사 시스템을 이용하여 미국의 대도시 은행들을 중심으로 형성된 복합금융그룹은 뉴딜 이전에는 효과적인 규제로부터 벗어나 있었다. Caldwell 그룹과 미합중국은행의 성장과 파산에 관한 당시의 기록들과 경제사학자들의 연구는 주식이나 부동산 가격의 거품과 관련하여 은행들이 매우 무모하거나 어리석은 선택들을 얼마나 빈번하게 행하였는지 잘 보여준다. 그룹에도 불구하고 이러한 역사적 사실들은 대공황에 관한 논쟁과정에서 패닉으로 인한 유동성 위기나 일화적인 사건으로만 해석됨으로써 대공황 시기 은행위기로부터 올바른 교훈을 얻지 못하게 했다.

48) Morck(2005)는 루스벨트가 시행한 배당에 대한 이중과세와 세율 인상이 미국식 재벌(U.S. Zaibatsu)을 해체하는 작업임을 망각한 미국인들이 부시 행정부가 이중과세를 철폐하려는 시도를 단순한 세제 개편으로 간주한다고 지적한 바 있다. 루스벨트가 각별하게 신뢰했던 빌리의 ‘소유와 통제의 분리’라는 유명한 명제도 대공황 당시 미국의 기업집단에서 특징적이었던 지배구조를 논의한 것이다(Berle and Means 1932).

(4) ‘공포감의 전염’과 정책적 대응

FS(1963)가 1차 은행위기 이후에 “지리적 한계를 모르고 확산되어간 공포감의 전염”이라고 말한 것은 있었는가? 그렇다면 그 공포감의 정체는 무엇인가?

사건분석(event study)을 통해 1차 은행위기에 대한 시카고 은행들의 주식가격 반응의 차이를 살펴보면, 체인-그룹 계열은행과 증권회사 자회사를 계열화한 것으로 확인되는 은행들의 주식가격이 그렇지 않은 은행들의 주가에 비해 훨씬 더 하락하였다(박경로 2002).⁴⁹⁾

1930년 12월부터 남부나 뉴욕과 멀리 떨어진 시카고의 은행들이 자본 시장으로부터 이례적으로 부정적인 평가를 받았다는 사실은 1차 은행위기가 국지적인 유동성 위기라는 주장(Wicker 1980, 1996; Richardson 2006; Richardson and Troost 2009)이나, 부정과 불법으로 인한 은행파산 사건이었기 때문에 전국적인 공포감을 일으켰다고 생각할 수 없다는 주장(Temin 1976)이 의심스러운 것임을 말해준다.

또한 1차 은행위기가 체인-그룹에 계열화된 은행들에게 훨씬 더 나쁜 소식(worse news)이었다는 사실은, 본원통화의 증대를 통해 1차 은행위기로 확산된 ‘공포감의 전염’을 막았다더라면 불황이 대공황으로 전환되는 것을 막을 수 있었다는 주장(FS 1963; Bordo *et al.* 2002)도 의심스러운 것임을 보여준다. 앞에서 지적한 바와 같이 대공황 당시의 예금인출쇄도 가 은행간 예금과 고액의 요구불 예금계좌 인출에 의해 주도된 것이라면,

49) 비모수 추정이나 부트스트래핑, 비정상수익률에 대한 단순회귀분석 등 다양한 방법을 통해 신뢰성 검증(robustness check)을 해보았을 때, 1차 은행위기 이전 각 은행들의 주가 움직임으로는 이러한 차이가 나타날 가능성은 희박하였으며 체인-그룹 계열화 여부가 비정상수익률을 가장 잘 설명한다는 결과를 얻었다.

1차 은행위기로 인한 ‘공포감의 전염’은 순수한 전염(pure contagion)이 아니라 건전성 위협에 대한 정보에 기초한 전염(informed contagion)이었을 것이다. 따라서 1920년대 후반에 자산 가격의 상승과 밀접한 관련을 가졌던 복합금융그룹의 건전성을 개선시키기 위한 조치나 은행에 빌려준 예금이 복합금융그룹 지배자들의 부당 내부거래나 위험전가 등에 이용될 가능성을 차단할 수 있는 제도적 개혁이 수반되지 않을 경우, 본원통화의 증대만으로 예금인출을 진정시킬 수 있었을지는 불분명하다. 1930년 11월에 이미, 비록 은행 파산이 남부를 중심으로 나타나고 있지만 체인-그룹 및 자회사 조직의 폐해를 보여주는 사건으로서 당국자들은 이를 전국적인 문제로 인식해야 한다는 주장이 전국적인 경제신문들에 등장하였고, 1933년에 도입된 규제 및 감독 방안의 핵심적인 사항들이 1931년 봄부터 제안되었다(박경로 1993).

(5) 이후의 은행위기: 증권화와 이중책임제도, 내부자대출, 지점금지규제
 1931년 6월에 시카고에서 일어난 은행위기는 시카고에서 가장 많은 은행들을 계열화하고 있었던 Foreman 그룹과 John Bain 그룹의 파산으로부터 시작되었다. 이들은 1920년대 후반에 체인-그룹 조직을 이용하여 가장 빠르게 성장하였고 부동산 대출의 비중이 매우 컸다는 공통점도 지닌다. 이 은행들의 파산에 대한 가장 믿을 만한 기록은 예금인출이 부동산 담보 채권에 대한 환매 요구를 수용하지 못한 것에서 시작되었다고 서술하고 있다(James 1938).⁵⁰⁾

50) 시카고는 대기업화의 중심무대로서, 대공황 이전의 수십 년 동안 미국에서 인구가 가장 빠르게 증가하고 부동산 가격이 가장 많이 상승한 지역 가운데 하나이다. 또한 1920년대 후반의 상업용 부동산 개발을 위한 채권 발행 액수는 뉴욕에 훨씬 뒤졌지만, 건수는

Foreman 그룹은 채권 인수업무에 종사하던 사설은행에서 시작하여 대규모 겸업은행으로 전환한 것으로서 증권회사 자회사를 이용하여 부동산 증권화에 참여하였고 1920년대 후반에 다른 은행 체인들을 인수·합병하는 방식으로 계열화를 빠르게 확산하였다. 시카고 남부의 부동산 개발업자였던 John Bain은 1920년대에 시카고 전역에 걸쳐 다수의 은행들을 계열화하였다. 20년대 말에는 John Bain&Co.라는 회사를 설립하여 계열은행들의 지분 가운데 상당부분을 이 회사 소유로 전환하였다.

1926년에 유타 주에서 처음 도입된 은행지주회사 시스템은 1930년까지 전국의 대도시에 위치한 대규모 은행들을 중심으로 빠르게 확산되었다. 지주회사를 통한 그룹 시스템은 개인적인 지분 매입을 통한 체인 시스템의 폐해를 해결해주는 혁신으로 선전되었고 실제로 그러한 측면도 있었다. 하지만 지주회사 시스템은 은행의 과도한 위험추구를 억제하기 위해 시행되던 이중책임제도를 회피하면서 빠른 시간에 다수의 은행들을 계열화하기 위한 수단으로 사용되기도 하였다. 주식시장이 과열되던 1920년대에 이루어진 조직적 혁신의 속도에 비해 규제의 정비가 늦었기 때문에 지주회사 주주들이 파산한 계열은행 주주로서의 책임을 가지는지의 판단은 법원의 판결에 맡겨질 수밖에 없었다. 이에 대한 최초의 사법적 결정이 1941년에 내려진 John Bain&CO.에 대한 대법원의 판결이었다.

이처럼 법과 규제가 뒤따르지 못하는 상황에서 계열화는 위험추구를

뉴욕을 훨씬 앞질렀다(Goetzmann and Newman 2010). 지속적인 부동산 가격의 상승은 자산 가격의 추가적인 상승에 대한 기대를 부추겼고 주택 담보대출과 부동산 담보의 증권화라는 새로운 사업 기회에 은행들이 적극적으로 참여하게 만들었다고 생각된다. 한편 시카고 은행들의 대차대조표를 이용한 통계 분석들은 부동산 대출의 비중이나 압류 부동산 비중이 파산 가능성에 대한 가장 설명력 높은 변수임을 확인해준다(박경로 2004a, 2009b; Calomiris and Mason 1997).

억제하기 위한 기존의 규제를 회피하는 수단으로 이용되기도 하였다. 물론 지주회사를 이용하지 않고 개인적인 지분 매입을 통해 계열화한 경우도 많은데, 이러한 경우나 부실한 내부자 대출(insider lending)의 경우에는 이중책임제도하에서 위험추구가 반드시 합리적이라고 보기 어렵다. 계열화에 따른 연쇄 파산의 위험 때문에 은행의 과도한 위험추구가 주주책임 부담의 기댓값을 증가시킬 수도 있기 때문이다. 하지만 지속적인 자산 가격의 상승 속에서 낙관적 기대가 팽배하는 상황에서는 자금 확보 가능성에 대한 기대가 위험에 대한 기대를 능가할 수도 있었을 것으로 생각된다(박경로 2009d). 더욱이 다양한 방식의 내부거래와 피라미드식 지배구조를 통한 책임 회피에 대한 기대, 그리고 무엇보다 마음만 먹으면 은행을 쉽게 팔아버릴 수 있는 주식시장의 과열분위기는 은행 지배자들이 루팅(looting)을 시도하도록 부추겼을 가능성이 크다. 체인-그룹에 계열화된 은행들의 경우에만 내부지분율이 높을수록 주가변동성이나 부동산 대출의 비중, 파산 가능성이 더 컸음을 보여주는 연구 결과는, 위험을 억제하기 위한 규제의 효과를 계열화가 약화시켰음을 말해주는 것이다(박경로 2004a).

한편 지점금지규제가 엄격하였던 시카고에서 체인-그룹 계열화와 파산은 은행산업의 집중과 안정성 사이의 관계를 새로운 각도에서 분석할 수 있는 좋은 기회를 제공한다. 박경로(2004b)는 계열화된 은행들이 더욱 빈번하게 파산되었다는 분석결과와 1931년 6월의 은행 패닉기에 가장 먼저 파산한 은행들이 가장 많은 은행들을 계열화한 그룹의 은행들이었다는 사실을 근거로 다각화 가설을 기각한다. 또한 은행 패닉기의 대량 파산이 계열은행들의 연쇄 파산과 밀접한 관련이 있다는 분석결과와 함께, 일리노이 주에서 시카고가 계열화를 통한 집중이 가장 활발한 지역이었지만

은행 파산이 가장 빈번했던 사실을 근거로 경쟁가설도 기각한다. 대신에 집중 과정에서 형성된 조직구조가 안정성을 결정한다는 ‘기업지배구조가설’을 제시한다. 이는 위험 메커니즘과 전염 메커니즘 양자 모두에 의해 현실화될 수 있다. 전자는 체인-그룹 조직구조가 계열은행간의 협력을 통한 파산 회피 가능성에 대한 과신을 부추기고, 부당 내부거래나 회계부정이 일어나기 쉬우며, 확대된 주주책임을 회피하거나 경감시키기 쉽기 때문에 작동하는 메커니즘이다. 후자는 한 은행의 파산을 동일한 체인-그룹에 계열화된 은행들의 건전성에 대한 나쁜 신호로 인식하기 쉽고, 1차 은행위기 이후에 계열화된 은행들에 대한 부정적인 인식이 커졌으며, 이러한 차별적인 공포감이 시간이 지남에 따라 지역 은행 전반에 대한 부정적 인식으로 확산될 가능성이 있기 때문에 작동하는 메커니즘이다. 이처럼 근본적인 메커니즘과 심리적인 메커니즘이 함께 작동하였기 때문에 유동성과 건전성 문제를 지지하는 분석결과가 기존 연구들에 의해 모두 제시되는 것이라고 판단된다.

앞서 예금인출의 특성에서 살펴본 바와 같이 1931년 9월의 은행위기를, 흔히 생각하는 것처럼 영국의 금본위제 포기때 따른 패닉으로 이해하기는 곤란할 것 같다. 또한 1932년 6월에 시카고에서 일어난 유명한 은행 패닉도 계열은행들의 파산이 주를 이루는데, 지주회사를 이용하여 다수의 은행들을 계열화한 두 거대 은행 그룹들이 1931년에 하나의 그룹으로 통합된 후에 일어난 파산이 가장 중요한 역할을 했다. 이 그룹의 파산은 4월에 일어난 중서부의 대표적인 전기회사집단이었던 Samuel Insull 그룹의 파산과 밀접한 관련이 있는데, 피라미드식 소유구조를 통한 전기산업의 기업집단에 대한 부정적 인식이 대중들에게 각인되는 계기가 되었다

(Morck 2005).⁵¹⁾ 1933년 봄에 전국적인 은행 영업정지를 초래한 은행위기가 시작되는 데 있어서도 디트로이트의 두 은행 체인-그룹의 파산이 중요한 역할을 하였던 것 같다. 이에 대해서는 후속 연구를 기대한다.

4. 두 금융위기의 비교와 교훈

가. 두 위기의 비교

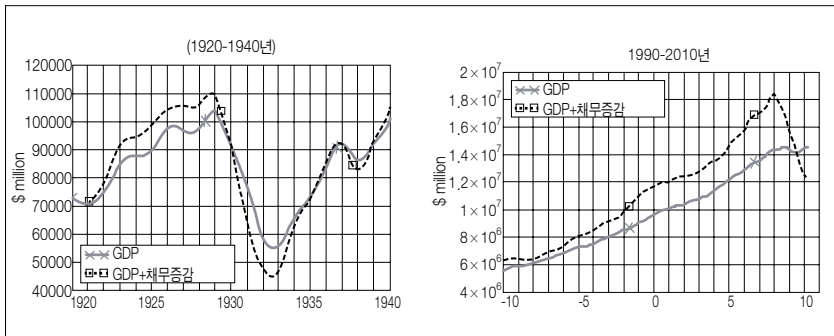
이번의 글로벌 금융위기가 자산가격의 거품과 과잉 채무로 인한 금융위기인 데 비해, 대공황은 지출 감소나 통화량 감소, 혹은 지속적인 긴축정책의 반복이나 노동시장의 경직성을 부추긴 정책 대응 때문에 장기화된 불황이라는 해석이 지배적이다. 하지만 이 글이 시도한 대공황 시기 은행위기에 대한 재인식을 통해 볼 때, 두 위기는 모두 규제받지 않는 금융혁신이 중심이 된 금융위기라고 할 수 있다. 두 위기 모두 낙관적 기대에 기초한 금융중개기관이나 차입자, 투자자의 모멘텀 투자가 중요한 역할을 하였다. 디레버리징이 회복에 상당한 부담을 준다는 점도 유사하다.

이처럼 민간부문의 채무수준이 과다할수록 불황 국면에서 채무 감축의 압박이 커지므로 불황이 더욱 심각해지며 회복이 어렵다는 주장은 현재의 세계적인 불황이 이례적으로 심각한 것이라는 판단을 내리게 한다. 민스키의 전통을 따라 총수요를 ‘GDP+민간 채무 증감’으로 파악한 Keen

51) 부통령을 지낸 후 금융재건공사(RFC, Reconstruction Finance Corporation)의 이사장을 맡고 있었던 Charles Dawes가 지배하는 은행이 중심인 그룹이었다. RFC로부터 천문학적 규모의 구제금융을 지원받아 파산되지 않고 질서 있게 정리될 수 있었다.

(2010)은 1920년대에 민간 채무가 총수요의 10% 정도를 구성하였는데 대공황으로 디레버리징이 시작됨에 따라 총수요를 25% 정도 감소시켰다고 주장한다. 그런데 2000년대에 민간 채무는 총수요의 22% 정도를 구성하였기 때문에 채무 감축에 따른 충격은 더욱 클 것이며 현재는 정부 채무의 증가를 통해 그 충격을 완화시키고 있는 상황이라는 것이다(그림 2-17 참고).

그림 2-17. 대공황과 글로벌 금융위기에 있어서 미국의 총수요와 GDP

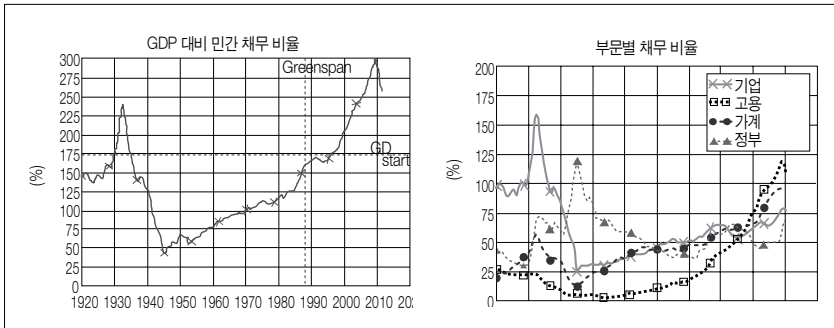


자료: Keen(2010).

GDP 대비 민간 채무의 비중을 역사적으로 살펴보았을 때에도 현재의 세계적 불황이 예상로운 것이 아님을 알 수 있다. 대공황 때에는 기업부문의 채무가 가장 컸는데⁵²⁾ 이번의 금융위기 때에는 금융부문과 가계부문의 채무가 특히 중요하다(그림 2-18 참고).

52) 부동산 채권 발행이 절정에 다다랐던 1925년에는 회사채 발행의 약 23%가 부동산 담보 채권이었던다고 한다(Goetzmann and Newman 2010).

그림 2-18. 미국 채무의 장기적 추세(1920~2010년)



자료: Keen(2010).

나. 단기적 정책의 교훈

하지만 두 위기에 대한 단기적인 대응은 매우 달랐다. 무엇보다 금본위제 이데올로기에 발목을 잡힌 대공황 시기의 대응과 달리 대공황에 대한 학습효과로 인해 금융기관에 대한 중앙은행의 여신을 확대하고 자본을 투입하며 구제금융 제공에 적극적이었다. 파산하도록 내버려두기에는 너무 연결이 복잡하여, 도덕적 해이를 걱정할 상황이 아니라고 판단하였던 것이다. 양적 완화 정책에 따른 통화량 증대도 대공황과 매우 대조적이며 신속한 국제공조도 돋보였다. 그럼에도 불구하고 실업은 줄지 않고 회복이 더디자 정부 채무의 급증과 인플레이션에 대한 우려의 목소리가 힘을 얻고 있다. 하지만 글로벌 금융위기의 성격과 심각성을 감안할 때 단기적인 대응으로 쉽게 회복국면으로 돌아설 수 있는 상황이 아님을 생각해야 한다.

무엇보다 채무의 부담을 줄이고 연착륙하기 위해 완만한 리플레이션 정책이 필요하다(Rogoff 2011). 그런데 유로존 국가들의 경우에는 일국

차원에서 이런 정책을 사용할 수 없다. 따라서 재정위기의 압박이 심한 국가들은 진퇴양난의 어려움에 처한 상황이다. 유로화에 대한 투기적 공격을 차단하기 위한 일종의 커미트먼트로서 각국이 유로존을 탈퇴하는 제도적 장치가 마련되어 있지 않다는 것은 유로화가 라틴통화동맹(Latin Monetary Union)과 같은 국제통화제도가 아니라 단일 대륙국가로 가는 과도기적 상황의 단일 통화제도로서의 성격을 갖는 것임을 말해준다. 이 때문에 이 난관을 극복하는 과정에서 유로존 국가들이 더욱 진화된 차원에서 결속이 강화될 것이라는 예측이 지배적인 듯하다. 하지만 대공황 시기의 라틴통화동맹이나 금본위제의 경험으로부터 교훈을 얻는 일을 게을리해서는 곤란하다고 생각된다. 유로존의 핵심국들이 유럽중앙은행의 통화 증대나 유로채권 발행에 미온적이고 재정통합을 내세워 긴축과 내핍 정책만 고집하는 것은 매우 우려스러운 일이다. 통화정책도 쓸 수 없는 상황에서 재정지출도 긴축 일변도로 간다면 불황이 더욱 심각해지고 장기적이 될 수 있을 터인데 이것이 정치적으로 지속가능하지 않다면, 즉 민주주의 토대가 위협받는 수준으로 치닫는다면 유로화 탈퇴조차 고려할 필요가 있을 것이다.

재정정책과 관련해서는 매우 상반되는 주문들이 대립하고 있다. 극심한 디플레이션에 대한 대응으로서 생산 감축과 가격 및 임금의 하락억제를 택했던 뉴딜의 산업부흥법(National Recovery Act)은 수년 만에 실패했다. 하지만 이러한 통제 정책은 애초에 대기업들이 제안하여 마련된 일종의 노사정 합의였음에도 불구하고 정부 개입이 실패하였다는 논리로 이용되거나, 더 나아가 정부 지출의 증대가 대공황을 장기화시킨 것처럼 말하는 정치적 선전도 있다. 좀 더 세련된 주장도 제시되고 있다. 예를

들어 정부 지출의 감소가 이자율을 하락시킴으로써, 첫째 민간의 투자와 내구재 소비를 활성화시키고, 둘째 채권과 주식 가격을 상승시키는 부의 효과를 초래하며, 셋째 노동시장과 개인, 노동조합의 선택에 영향을 줌으로써 노동공급이 증가하도록 하는 효과가 있다는 주장 같은 것이다(e.g., Alesina 2010). 이는 심각한 금융위기에 따른 디레버리징을 무시하고 투자나 소비, 노동공급이 이자율에 민감할 것이라는 가정에 기반하고 있다는 점에서 설득력이 약해 보인다. 이와 반대로 디레버리징 상황에서는 재정정책의 유효성이 높다는 주장도 있다(e.g., Eggertsson and Krugman 2010).

하지만 재정위기를 우려하는 분위기가 팽배한 상황에서, 특히 재정 채권의 발행이 어려운 국가의 경우에는 재정정책이 경기회복의 수단으로서 상당한 한계를 지닐 것이다. 재정정책은 통화정책과 달리 구체적인 목적과 용도를 정치적 과정을 통해 선택하는 정책이다. 따라서 불황의 장기화에 따른 잠재적 성장능력의 감소를 막는 방향의 사업을 우선으로 하여 재정정책을 사용하는 것이 좋을 것이다. 재정정책을 이런 방향에서 접근하지 않고 단기적인 경기회복의 수단으로서만 중시할 경우에는 대규모 토목건축사업이나 군비확충사업과 같이 바람직하지 못한 정책을 선택하려는 유혹을 느끼기 쉬울 것이다.⁵³⁾ 민간 채무의 압박이 큰 상황에서 정부

53) 이번 위기를 경험하면서, 유동성 함정이나 채무 감소의 상황에서 단기적인 경기회복 수단으로서 재정정책이 갖는 중요성에 대한 재발견이 한창이다(Romer 2011). 두 차례의 세계대전과 한국전쟁이 붐을 초래했던 경험이나 이번 위기에 직면하여 초기에 팽창적인 재정정책으로 대응한 중국과 한국, 호주 등의 경험도 자주 거론된다. 금융위기에 따른 불황을 극복하는 데 있어서 재정정책이 경기회복을 자극하는 효과에 대해서는 부정할 수 없을 것이다. 이런 점에서 인플레이션에 대한 과도한 우려와 함께 재정건전성에 대한 과도한 우려도 금물이며 경기회복에 따른 동태적인 효과에 대한 사회적 함의를 도출하기 위한 정치적 노력이 절실하다 하겠다. 다만, 교과서 수준에서 알려진 바와 같이 재

채무가 통제할 수 없을 정도로 커지는 상황이 되지 않도록 주의하여야 하겠지만 재정정책을 통한 세수증대와 사회통합을 통한 잠재적 성장능력의 제고 효과에 대해 신뢰하는 사회적 합의를 도출하기 위한 정치적 노력도 필요하다. 시민의 기본권을 ‘정부로부터의 자유’에서 ‘공포로부터의 자유’로 확장하려고 했던 프랭클린 루스벨트의 철학과 정치력이 후세에도 높은 평가를 받는 이유일 것이다.

다. 장기적 정책의 교훈

장기적인 역사적 맥락에서 볼 때, 두 금융위기는 모두 광범하고 급속한 기술혁신과 제1차 대전과 냉전이라는 세계적 차원의 전쟁의 종식으로 인한 국제적 관계의 변화 등을 배경으로 하고 있다. 이러한 변화로 인해 구 체제의 비효율성을 대체할 새로운 계약의 룰에 대한 요구가 비등하지만 신체제가 확립되지 않은 전환기적 상황이 형성될 때에는 ‘계약의 자유’에 대한 요구가 과도해지기 쉽다. 대공황이나 글로벌 금융위기는 이렇게 해서 나타난 신자유주의 망탈리테라는 토양에서 자라난 구조적 금융위기이다. 대공황에 대응한 뉴딜 개혁은 금융시스템과 노사관계시스템을 평판 메커니즘에 의존하는 관계적 계약이 지배적인 제도적 균형으로부터 계약의 룰에 관한 규제의 도입을 통해 법적 이행이 지배적인 제도적 균형으로 이동시킨 ‘계약의 사회화’였다고 할 수 있다(박경로 2009a).

정책이 효과적이기 위해서는 일회적인 것이 아니라 새로운 균형으로 이동하는 것이 필요하다. 그러기 위해서는 상당한 재정적 여유가 필요할 텐데 현재 재정위기에 대한 우려에 직면하고 있는 나라들에서 이 정책이 효과적으로 수행될 수 있을지 의문이다. 이 글은 재정정책이 효과적이지 못하다는 것이 아니라 재정정책의 효율적인 사용이 중요하다라는 점을 강조하고자 하는 것이다.

기술혁신에 대한 낙관이나 자산가격 거품은 1900년대나 1960년대에도 발생하였지만 극심한 과잉 채무와 금융위기로 발전하지는 않았다. 설령 새로운 변화를 수용하기에 늦은 것이라 하더라도 여전히 규제가 작동되고 있었기 때문이다. 이와 달리 대공황과 글로벌 금융위기를 잉태한 1920년대와 2000년대의 자산가격 거품은 규제받지 않는 금융혁신이 중심에 있었다. 대공황 때에는 체인-그룹 계열화와 증권회사 자회사가 은행들이 거품에 휘말리도록 하였고 글로벌 금융위기 때에는 새도 은행 체계가 비슷한 역할을 하였다. 부동산 거품과 주식가격 거품의 순서는 반대이지만 새로운 시대(New Era)에 대한 낙관이 자산가격의 거품을 형성하는 데 있어서 규제받지 않는 혁신을 통한 이윤추구의 확대가 중심적인 역할을 한 것은 동일하다.

따라서 글로벌 금융위기에 대한 대응에서도 뉴딜과 같은 새로운 제도적 균형을 마련하는 작업이 요구된다고 판단된다. 전국적인 은행 영업정지를 통해 은행들의 자본 확충과 재조적이 진행되는 과정에서 시작된 뉴딜 금융개혁은 민스키가 강조한 질적(qualitative) 혹은 제도적 최종대부자 기능을 정부가 책임감 있게 떠맡음으로써 금융제도의 안정성에 대한 기대와 신뢰를 회복하였다(Minsky 1982; 박경로 1993). 무엇보다 19세기 말 이래로 온갖 이해상충의 온상이 되던 주식회사 제도의 오·남용을 막기 위한 커다란 제도적 틀을 마련하겠다는 방향성을 갖고 있었다. 1910년대와 같이 관료들의 자의적인 결정에 맡기는 방식을 지양하고, 시장에 정보가 공개되도록 하는 공시(disclosure)의 원칙에 충실하였고 거래비용을 줄여주는 절차적 틀을 마련하는 방식으로 규제가 설계되었다. 뉴딜기에 마련된 미국의 증권규제체도가 2차 대전 후에 세계 각국의 증권규제 틀을

제시한 것은 이러한 이유 때문이다. 금융제도의 개혁이 형식적으로 이루어지는 가운데 규제 금융과 양적 완화만 이루어진다면 금융부문뿐만 아니라 민주주의에 대한 신뢰도 손상을 입을 가능성이 커질 것이다. 최근에 벌어진 월스트리트에 대한 반감의 대중적인 표현은 이러한 우려가 상당히 근거 있는 것임을 말해준다.

물론 금융부문의 새로운 제도적 틀을 마련함에 있어서 변화한 환경을 고려하여야 한다. 1983년에 20%도 안 되던 주식투자 가계의 비중이 2002년에는 50%에 육박하게 되었고, 이들 가운데 직접 투자 비중은 1950년에 90%를 초과하던 것이 2007년에는 30%로 감소하였다. 같은 시기에 기관투자의 비중은 10%에 훨씬 못 미치던 것이 60%를 초과하게 되었다. 최근에 일어나고 있는 사모(private equity, private placements) 시장의 발전도 엄청나서 2006년에는 공모시장과 규모가 비슷해졌다(Zingales 2009). 위기 이전에 두드러지게 진행되었던 이러한 변화 가운데 거품 형성과 관련된 일시적 변화와 경제 구조의 변화에 따른 장기적 변화를 구별하여 장기적 변화를 수용할 수 있는 적절한 규제의 틀을 마련하는 일이 중요할 것이다.

금융개혁에서 무엇보다 중요한 것은 건전한 이데올로기를 정립하는 일일 것이다. 이번 위기는 하루아침에는 물론이고, 부동산 가격이 급등했던 몇 년 사이에 만들어진 것이 아니다. 규제받지 않는 새도 은행 체계가 주택 시장의 과열을 주도하게 된 것은 오랜 시간에 걸쳐 뉴딜 체제와 이데올로기를 허무는 작업이 진행된 결과이다(Acemoglu 2011). 탐욕은 좋은 것이고 위협의 평가와 배분, 대리인비용의 감소를 위해서는 메인 스트리트보다 월스트리트가 더 뛰어나다는 사고방식이 우리의 머리를 지배하게 된 것은

상당히 오랫동안 다방면에서 이루어진 작업의 결과이다.⁵⁴⁾ 금융에 대한 불신이나 맹신을 경계해야 한다. 금융기관들의 이해상충과 인센티브 문제를 잘 규제하지 못하여 금융위기가 발생하였다고 해서 관료들의 선택권을 확장하는 방향으로만 치닫는다면 1910년대의 블루 스카이법(Blue Sky Act)과 같은 과오를 되풀이할 수 있다(박경로 2009a). 동시에 뉴딜 금융체제가 혁신을 통한 이윤기회 포착에 방해가 된다고 하여 그 이전의 금융제도를 “그토록 좋았던 옛날(that good old days)”이라고 오해한다면 규제철폐의 방향으로만 치달았던 1990년대의 과오를 되풀이할 수 있다.

끝으로 불황을 극복하는 정책을 선택함에 있어서 공급 측면에서도 장기적인 성장능력의 향상을 고려하여야 한다는 점을 강조하기 위해 몇 가지만 짚고자 한다(Hannah and Temin 2010). 첫째, 흔히 이야기하듯이 위기는 ‘기회’이기도 하다. 따라서 기회를 낭비하지 말아야 한다. 따라서 위기국면을, 금융개혁과 산업조직 혹은 기업지배구조 개혁 등과 같이 위기국면이 아니면 개혁하기 매우 어려운 제도적 개혁을 수행할 절호의 기회로 삼아야 한다.

둘째, 잠재적 성장률의 제고를 위해서는 인적 자본을 확충하는 방향의 노동정책과 사회정책을 고민하여야 한다. 실업이 장기화됨에 따라 나타나는 이력현상이나 내부자-외부자의 고착, 비정규직 확대 등의 장기적 비용에 대해 비상한 관심을 쏟아야 한다. 이와 관련하여 미국의 뉴딜과 독일의 나치를 비교하는 것은 매우 교훈적이다. 미국은 독일에 비해 자본스톡

54) 예를 들면 은행가들의 영향력이 기업의 경제적 성과에 긍정적인 기여를 했는데 뉴딜 이후에 이러한 효과가 사라졌다는 식의 연구들(e.g., Ramirez and DeLong 1995)은 은행과 기업의 겸임이사를 모두 은행가로 간주하는 연구 방식을 택하고 있다. 하지만 뉴딜 이전에 미국 은행 이사들이 모두 은행가는 아니었다(박경로 2009c).

의 증가는 훨씬 더디고 적게 이루어졌지만, 저임금 정책에 의존한 독일에 비해 노동조건을 개선하는 방향의 노동정책을 선택하였다. 제2차 대전 당시에 미국과 독일이 보여준 생산성 차이는 미국이 장기적으로 더욱 건전한 회복의 방향을 채택했다는 평가를 내리도록 해준다(Temin 1990).⁵⁵⁾

셋째, 아울러 인적 자본의 축적에서 개인적 차원의 지식과 기술의 습득 뿐만 아니라 협동적인 사회적 태도의 체득도 매우 중요함을 간과해서는 안 된다. 특히 후자의 축적을 위해서는 화목한 가정과 공동체의 역할이 매우 중요하다. 따라서 가정의 해체와 결혼율 및 출산율 감소, 범죄의 증가, 사회적 자본의 감소, 민주적 가치관의 해이 등이 촉진된다면 아무리 빨리 경기회복을 해도 장기적인 성장능력 감소라는 비용을 치러야 한다.

넷째, 고용 및 평등과 관련하여 선순환적인 메커니즘과 제도를 정착시키기 위한 사회적 합의를 도출하고 제도를 개혁하기 위해 각별한 노력을 기울여야 한다. 고용 없는 성장은 비생산적이고 투기적인 열망을 확산하기 쉽고 불평등을 심화한다. 중남미와 북미에서 일어난 지난 500년 동안의 변화를 통해 제도와 경제성장의 장기적인 관계를 설명하려는 연구들이 잘 보여주듯이, 불평등 심화는 장기적 성장을 방해하는 사회구조를 고착시키는 악순환을 낳는다(Sokoloff and Engerman 2000; Acemoglu *et al.* 2002).

5. 맺음말

금융시장과 규제가 가장 잘 발달되었다고 믿어지던 미국이나 영국에서

55) 대공황 시기 실업과 임금, 노동정책에 대해서는 박경로(2010)를 참고.

거품과 채무의 금융위기가 일어났을 때, 그것은 흑조(black swan)처럼 보였다. 백조(white swan)가 우리 눈에 흑조로 보였던 것은, 단기적 유혹에 끌리거나 모멘텀 투자를 행하는 인간들에 의해 움직이는 현실적인 경제를 이해하려는 노력이 부족했기 때문이다. 대공황에 대한 역사적인 설명에서 금융위기가 특별한 의미를 갖지 않게 된 것도 거시경제학이 금융위기에 대해 무관심해진 중요한 원인 가운데 하나일 것이다. 이 글은 널리 알려진 것처럼 대공황 시기의 은행위기가 ‘자기실현적(self-fulfilling) 기대’가 아니라 ‘자기파괴적(self-undermining) 기대’에 기초한 사건이었을 가능성을 보이코자 시도했다.⁵⁶⁾ 대공황과 글로벌 금융위기는 모두 규제 받지 않는 금융혁신이 핵심적인 역할을 하였던 금융위기였다는 것이다. 하지만 두 금융위기가 인간의 탐욕과 어리석음이 만들어내는 반복되는 금융현상이라고만 이해하기는 어렵다. 다양한 변화에 의해 새로운 계약의 룰에 대한 요구가 커지는 전환기적 상황이 빚어낸 신자유주의의 망탈리테가 지배적인 상황에서 발생하는 체제 전환적 요구를 담은 구조적 위기의 성격도 동시에 갖는다 할 수 있을 것이다. 따라서 디레버리징의 압박을 감안한 경기회복정책을 고민하면서도 새로운 계약의 룰에 대한 요구를 수용할 수 있는 시스템의 개혁이 필요하다. 아울러 회복과 개혁을 위한 정책을 선택함에 있어서도 장기적인 성장 잠재력을 향상시키는 방향에 대해 진지하게 고민하여야 할 것이다.

56) 전자가 사람들이 기대하는 방향으로 펀더멘털이 변화해가는 현상이라면 후자는 얼음판에 올라서는 데 따른 위험을 판단함에 있어서 많은 사람들이 올라설수록 위험이 작다고 믿게 되는 현상을 지칭하기 위해 만들어 본 표현이다.

참고문헌

[국문 자료]

- 김도형 · 양동휴. 2009. 「세계금융위기의 역사적 · 국제적 조망」. 경제사학회 춘계학술대회 발표문 (4월 14일).
- 박경로. 1993. 「1930년말 미국의 은행공황에 관한 연구: 20년대 은행제도의 변화와 관련하여」. 『경제사학』, 17, pp. 153~192.
- _____. 2002. 「1930년과 1931년 은행위기의 전염 가능성: 시카고 은행들에 대한 자본시장의 반응을 증거로」. 『경제논집』, 41(3), pp. 249~303.
- _____. 2004a. 「이중책임제도하에서 은행의 계열화와 위험전가」. 『경제사학』, 37, pp. 119~169.
- _____. 2004b. 「은행산업의 집중과 안정성: 지점금지규제와 대공황시기 시카고의 은행과산」. 『경제발전연구』, 10(2), pp. 179~221.
- _____. 2009a. 「계약의 사회화—뉴딜의 재해석」. 『역사비평』, 86, pp. 446~493.
- _____. 2009b. 「1930년경 시카고 은행들의 체인 · 그룹 계열관계」. 『산업혁신연구』, 25(1), pp. 53~90.
- _____. 2009c. 「시카고 은행 이사회의 구성과 변천. 1907~1941: 뉴딜 이전에 은행 이사는 은행가였는가?」. 『경제연구』, 27(1), pp. 101~139.
- _____. 2009d. 「대공황 시기 시카고 은행들의 내부자대출」. 경제사학회 춘계학술대회 발표문. (4월 14일).
- _____. 2010. 「1930년대 미국 대공황과 뉴딜: 실업과 노동정책을 중심으로」. 황수경 외. 『경제위기와 고용』. 한국노동연구원, 제7장, pp. 170~221.
- 양동휴. 2009. 「1930년대 세계대공황과 2008년 위기」. 한국은행 금융경제연구원 Working Paper 제407호.
- _____. 2011. 「트리핀 딜레마와 글로벌 불균형의 역사적 조망」. 『경제논집』, 50(1), pp. 1~29.

[외국문 자료]

- A. N. Marquis & Co. 1917. *The Book of Chicagoans*.
- Acemoglu, Daron. 2011. "Thoughts on Inequality and the Financial Crisis." Presentation at the American Economic Association Annual Meeting.
- Acemoglu, Daron, Simon Johnson, James A. Robinson. 2002. "Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution." *Quarterly Journal of Economics*, 117(4), pp. 1231-1294.
- Adrian, Tobias, and Hyun Song Shin. 2009. "Money, Liquidity, and Monetary Policy." *American Economic Review Papers and Proceedings*, 99(2), pp. 600-605.
- _____. 2011. "Financial Intermediaries and Monetary Economics." forthcoming in *Handbook of Monetary Economics*.
- Alesina, Alberto. 2010. "Fiscal adjustments: lessons from recent history." mimeo.
- Almunia, M., A.S. Bénétrix, B. Eichengreen, K.H. O'Rourke, and G. Rua. 2009. "From Great Depression to Great Credit Crisis: Similarities, Differences and Lessons." Unpublished Working Paper.
- Alston, Lee J., Wayne A. Grove, and David C. Wheelock. 1994. "Why Do Banks Fail? Evidence from the 1920s." *Explorations in Economic History* 31, pp. 409-431.
- Atkinson, A. B., and Salvatore Morelli. 2010. "Inequality and Banking Crises: A First Look." mimeo.
- Barro, R.J. and C.J. Redlick. 2009. "Macroeconomic Effects from Government Purchases and Taxes," unpublished, Harvard University. (October)
- Brandeis, Louis D. 1914. *Other People's Money and How the Bankers Use It*. Stokes.
- Berle, Adolf A., and Gardiner C. Means. 1932[1991]. *The Modern Corporation*

and Private Property. Transaction Publishers.

- Bernanke, Ben S. 1983. "Non Monetary Effects of the Financial Crisis in the Propagation of the Great Depression." *American Economic Review*, 73, pp. 257-276.
- _____. 1995. "The Macroeconomics of the Great Depression: A Comparative Approach." *Journal of Money, Credit and Banking*. 27(1), pp. 1-28.
- _____. 2002. "On Milton's Ninetieth Birthday." speech given at the University of Chicago(November 8).
- _____. 2005. "The Global Saving Glut and the U.S. Current Account Deficit." speech given at The Sandridge Lecture, Virginia Association of Economics (March 10).
- _____. 2007. "Global Imbalances? Recent Developments and Prospects." speech given at The Bundesbank Lecture, Berlin(September 11).
- Bordo, M. D., A. Redish, and H. Rockoff(1996). "The US Banking System from a Northern Exposure: Stability versus Efficiency." *Journal of Economic History*, 54(2), pp. 325-341.
- Bordo, M. D., E. Choudhri, and A. J. Schwartz. 2002. "Was Expansionary Monetary Policy Feasible during the Great Contraction? An Examination of the Gold Standard Constraint." *Explorations in Economic History*, 39(1), pp. 1-28.
- Bordo, Michael D., and John S. Landon-Lane. 2010a. "The banking panics in the United States in the 1930s: some lessons for today." *Oxford Review of Economic Policy*, 26(3), pp. 486-509.
- _____. 2010b. "The Lessons from the Banking Panics in the United States in the 1930s for the Financial Crisis of 2007-2008." NBER Working Paper No. 16365. (September)
- Bordo, Michael. 1985. "Some Historical Evidence 1870-1933 on the Impact and International Transmission of Financial Crises." *NBER Working Paper*

1606.

- Calomiris, C., and J. Mason. 1997. "Contagion and Bank Failures During the Great Depression: The June 1932 Chicago Banking Panic." *American Economic Review*, 87(5), pp. 863-883.
- _____. 2003. "Fundamentals, Panics and Bank Distress During the Depression." *American Economic Review*, 93(5), pp. 1615-1647.
- Calomiris, Charles W. 2010. "The political lessons of Depression-era banking reform." *Oxford Review of Economic Policy*, 26(3), pp. 540-560.
- _____. 2000. *U.S. Bank Deregulation in Historical Perspective*. Cambridge University Press.
- Carlson, M. 2004. "Are Branch Banks Better Survivors? Evidence from the Depression Era." *Economic Inquiry*, 42(1), pp. 111-126.
- Carlson, M., and K. J. Mitchener. 2009. "Branch Banking as a Device for Discipline: Competition and Bank Survivorship During the Great Depression." *Journal of Political Economy*, 117(2), pp. 165-210.
- Carosso, Vincent P. 1970. *Investment Banking in America: A History*. Harvard University Press.
- Case, Karl E., John M. Quigley, and Robert J. Shiller. 2005. "Comparing Wealth Effects: The Stock Market versus the Housing Market." *Advances in Macroeconomics*, 5(1), Article 1.
- Cecchetti, S. G. 1992. "Prices during the Great Depression: Was the Deflation of 1930-1932 Really Unanticipated?" *American Economic Review*, 82(1), pp. 141-156.
- Cherin, Antony, and Ronald Melicher. 1988. "Impact of Branch Banking on Bank Firm Risk via Geographic Market Diversification." *Quarterly Journal of Business and Economics*, 27(2), pp. 73-95.
- Chorafas, Dimitris N. 2005. *The Management of Bond Investments and Trading*

of Debt. Elsevier Butterworth-Heinemann.

- Christiano, L., R. Motto, and M. Rostagno. 2003. "The Great Depression and the Friedman and Schwartz Hypothesis." *Journal of Money, Credit and Banking*, 35, pp. 1119-1198.
- Cole, Harold L., and Lee E. Ohanian. 2007. "A Second Look at The U.S. Great Depression From a Neoclassical Perspective." Federal Reserve Bank of Minneapolis Research Department Staff Report.
- Ebell, Monique, and Albrecht Ritschl. 2008. "Real Origins of the Great Depression: Monopoly Power, Unions and the American Business Cycle in the 1920s." CEP(Centre for Economic Performance, LSE) Discussion Papers dp0876.
- Eggertsson, Gauti B., and Paul Krugman. 2010. "Debt, Deleveraging, and the Liquidity Trap: A Fisher-Minsky-Koo approach." mimeo.
- Eichengreen, Barry. 1992. *Golden Fetters: The Gold Standard and the Great Depression, 1919-1939*. Oxford University Press.
- _____. 2002. "Still Fettered after All These Years." National Bureau of Economic Research, Working Paper 9276.
- _____. 2011. *Exorbitant Privilege: The Rise and Fall of the Dollar and the Future of the International Monetary System*. Oxford University Press.
- Eichengreen, Barry and Kevin H. O'Rourke. 2009. "A Tale of Two Depressions." VoxEU.org. (June 4)
- Eichengreen, Barry, and Peter Temin. 2000. "The Gold Standard and the Great Depression." *Contemporary European History*, 9(2), pp. 183-207.
- Esbitt, Milton. 1986. "Bank Portfolios and Bank Failures During the Great Depression: Chicago." *Journal of Economic History*, 46(2), pp. 455-462.
- Federal Reserve Bulletin*. various issues.
- Feinstein, Charles H., Peter Temin, and Gianni Toniolo. 1997. *The European Economy between the Wars*. Oxford University Press.

- Field, Alexander J. 2011. "The Interwar Housing Cycle in the Light of 2001-2011: A Comparative Historical Approach." Working Paper(October 2011).
- Financial Crisis Inquiry Commission. 2011. *The Financial Crisis Inquiry Report*, Public Affairs.
- Friedman, Milton. 1974. "Anti-Semitism and the Great Depression." *Newsweek*, 84, p. 90. (November 16)
- Friedman, Milton, and Anna J. Schwartz. 1963. *A Monetary History of the United States*. Princeton University Press.
- _____. 1986. "The Failure of the Bank of United States: A Reappraisal. A Reply." *Explorations in Economic History*, 23, pp. 199-204.
- Galbraith, J. K. 1955. *The Great Crash 1929*. Hamish Hamilton.
- Gart, Alan. 1994. *Regulation, Deregulation, Reregulation*, John Wiley and Sons, Inc., New York, NY.
- Geithner, Timothy F. 2008. "Reducing Systemic Risk in a Dynamic Financial System." speech at The Economic Club of New York. <http://www.newyorkfed.org/newsevents/speeches/2008/tfg080609.html>.
- Gertler, Mark, and Nobuhiro Kiyotaki. 2010. "Financial Intermediation and Credit Policy in Business Cycle Analysis." mimeo.
- Goetzmann, William N., and Frank Newman. 2010. "Securitization in the 1920's." NBER Working Paper 15650.
- Gorton, Gary. 2010. *Slapped by the Invisible Hand: The Panic of 2007*. Oxford University Press.
- Grant, James. 1992. *Money of the Mind: Borrowing and Lending in America from the Civil War to Michael Milken*. Farrar Straus & Giroux.
- Grebler, Leo, D. Blank and L. Winnick. 1956. *Capital Formation in Residential Real Estate*. Princeton University Press.
- Green, Charles H. 2007. "The Subprime Mortgage Crisis Viewed in the 12-Year

Rear View Mirror.” on The Trust Matters Blog(October 29). <http://trustedadvisor.com/trustmatters/the-subprime-mortgage-crisis-viewed-in-the-12-year-rear-view-mirror>.

Grossman, R. S. 1994. “The Shoe that Didn’t Drop: Explaining Banking Stability in the Great Depression.” *Journal of Economic History*, 54, pp. 654-682.

_____. 2010. *Unsettled Account: The Evolution of Banking in the Industrial World since 1800*. Princeton University Press.

Grossman, Richard S. 2001. “Double Liability and Bank Risk Taking.” *Journal of Money, Credit and Banking*, 33(2), Part 1, pp. 143-159.

Hannah, Leslie, and Peter Temin. 2010. “Long-term supply-side implications of the Great Depression.” *Oxford Review of Economic Policy*, 26(3), pp. 561-580.

Herkenhoff, Kyle F., and Lee E. Ohanian. 2011. “Labor Market Dysfunction During the Great Recession.” NBER Working Papers 17313.

James, F. Cyril. 1938. *The Growth of Chicago Banks*. New York: Harper & Bros.

Johnson, Simon. 2011. “Did the Poor Cause the Crisis?” Column on Project Syndicate <http://www.project-syndicate.org/commentary/johnson16/English>.

Johnson, Simon, and James Kwak. 2010. *13 Bankers: The Wall Street Takeover and the Next Financial Meltdown*. Pantheon.

Keen, Steve. 2009. “Bernanke an Expert on the Great Depression?” <http://www.debtdeflation.com/blogs/2009/01/11/bernanke-an-expert-on-the-great-depression/>

_____. 2010. “Are We ‘It’ Yet?” mimeo. <http://www.debtdeflation.com/blogs/wp-content/uploads/papers/KeenAreWeItYetPaperFinal.pdf>.

_____. 2011. “A monetary Minsky model of the Great Moderation and the Great Recession.” *Journal of Economic Behavior & Organization*. forthcoming.

Kindleberger, Charles Poor. 1981. *Manias, Panics, and Crashes: A History of Financial Crises*. Basic Books.

- _____. 1985. "Was Adam Smith a Monetarist or a Keynesian?" in *Keynesianism vs. Monetarism and Other Essays in Financial History*. George Allen & Unwin.
- Koo, Richard C. 2009. *The Holy Grail of Macroeconomics: Lessons from Japan's Great Recession*. Wiley. Revised Edition edition.
- Kroszner, Randall S. and Ragu G Rajan. 1997. "Organization, Structure, and Credibility: Evidence from Commercial Bank Securities Activities before the Glass-Steagall Act." *Journal of Monetary Economics*, 39(3), pp. 475-516.
- Kroszner, Randall S., and Raghuram G. Rajan. 1994. "Is the Glass-Steagall Act Justified? A Study of the U.S. Experience with Universal Banking before 1933." *American Economic Review*, 84(4), pp. 810-832.
- Lucia, Joseph. 1985. "The Failure of the Bank of United States: A Reappraisal." *Explorations in Economic History*, 22, pp. 402-416.
- Macey, Jonathan R. and Geoffrey P. Miller. 1992. "Double Liability of Bank Shareholders: History and Implications." *Wake Forest Law Review*, 27, pp. 31-62.
- Madrick, Jeff, and Frank Partnoy. 2011. "Did Fannie Cause the Disaster?" *The New York Review of Books*(October 27).
- McCulley, Paul. 2009. "The Shadow Banking System and Hyman Minsky's Shadow Banking System." PIMCO Global Central Banks Focus.
- McFerrin, J.B. 1939. *Caldwell and Company: A Southern Financial Empire*. University of North Carolina Press.
- McKinsey Global Institute. 2009. *Global capital markets: Entering a new era*.
- _____. 2010. *Debt and Deleveraging: The Global Credit Bubble and its Economic Consequences*.
- Miller, Marcus, Paul Weller, and Lei Zhang. 2002. "Moral Hazard and the U.S.

- Stock Market: Analyzing the 'Greenspan Put'." *Economic Journal*, 112, pp. 171-186.
- Minsky, Hyman P. 1982. "The Financial Instability Hypothesis: Capitalist Processes and the Behavior of the Economy." C. P. Kindleberger and J. -P. Laffargue eds., *Financial Crises: Theory, History and Policy*. Cambridge University Press.
- _____. 1984. "Banking and Industry between the Two Wars: The United States." *Journal of European Economic History*, 13(2, Special issue), pp. 235-272.
- _____. 1992. "The Financial Instability Hypothesis." Jerome Levy Economics Institute of Bard College Working Paper No. 74.
- Mishkin, Frederic S. 1978. "The Household Balance Sheet and the Great Depression." *Journal of Economic History*, 38(4), pp. 918-937.
- Mitchener, Kris James. 2004a. "Are Prudential Supervision and Regulation Pillars of Financial Stability? Evidence from the Great Depression." *Leavey Business School Working Paper 03/04-06-WP*. Santa Clara University.
- _____. 2004b. "Bank Supervision, Regulation, and Financial Instability During the Great Depression." *NBER Working Paper 10475*.
- Morck, Randall. 2005. "How to Eliminate Pyramidal Business Groups: The Double Taxation of Inter-Corporate Dividends and Other Incisive Uses of Tax Policy." in James Poterba ed., *Tax Policy and the Economy*, 19(1), pp. 135-179.
- Morgenson, Gretchen, and Joshua Rosner. 2011. *Reckless Endangerment: How Outsized Ambition, Greed, and Corruption Led to Economic Armageddon*. Times Books.
- Morton, Joseph. 1956. *Urban Mortgage Lending: Comparative Markets and Experience*, Princeton University Press.
- Nicholas, Tom, and Anna Scherbina. 2011. "Real Estate Prices During the Roaring

Twenties and the Great Depression.” Mimeo.

- Norris, Floyd. 2010. "In the Packaging of Loans, a Bust With Precedent." *New York Times*(Jan. 29).
- O'Brien, Anthony P. 1992. "The Failure of the Bank of United States: A Defense of Joseph Lucia." *Journal of Money, Credit, and Banking*, 24(3), pp. 374-384.
- Ohanian, Lee E. 2009. "What - or Who - Started the Great Depression?" *Journal of Economic Theory*, 144(6), pp. 2310-2335.
- Peach, W. Nelson. 1941. *The Security Affiliates of National Banks*. Johns Hopkins Press.
- Philippon, Thomas, and Ariell Reshef. 2008. "Wages and Human Capital in the U.S. Financial Industry: 1909-2006." NYU Stern School Working Paper.
- Pozsar, Zoltan, Tobias Adrian, Adam Ashcraft, Hayley Boesky. 2010. "Shadow Banking." Federal Reserve Bank of New York Staff Report no. 458.
- Puri, Manju. 1994. "The Long-Term Default Performance of Bank Underwritten Security Issues." *Journal of Banking and Finance*, 18(2), pp. 397-418.
- Rajan, R. 2010. *Fault Lines*. Harper Collins.
- Ramirez, Carlos D., and J. Bradford De Long. 1995. Banker Influence and Business Economic Performance: Assessing the Impact of Depression-Era Financial Market Reforms. Michael D. Bordo and Richard Sylla eds. *Anglo-American Financial Systems: Institutions and Markets in the Twentieth Century*. New York, NY: Irwin, pp. 161-177.
- Reinhart, Carmen, and Kenneth Rogoff. 2009. *This Time is Different*. Princeton University Press.
- Richardson, G. 2006. "Correspondent Clearing and the Banking Panics of the Great depression." NBER Working Paper 12716. (December)
- _____. 2007. "Categories and Causes of Bank Distress during the Great Depression, 1920-1935: The Illiquidity versus Solvency Debate Revisited."

Explorations in Economic History, 44(4), pp. 588-607.

- Richardson, G., and W. Troost. 2009. "Monetary Intervention Mitigated Banking Panics during the Great Depression: Quasi Experimental Evidence from the Federal Reserve District Border in Mississippi, 1929-1933." *Journal of Political Economy*, 117(6), pp. 1031-1072.
- Rogoff, Kenneth. 2011. "The Second Great Contraction." posted on Project Syndicate on August 2, 2011. <http://www.project-syndicate.org/commentary/rogoff83/English>.
- Romer, Christina D. 1990. "The Great Crash and the Onset of the Great Depression." *Quarterly Journal of Economics*, 105(3), pp. 597-624.
- _____. 2011. "A Financial Crisis Needn't Be a Noose." *New York Times*. December 17, 2011.
- Romer, David. 2011. "What Have We Learned about Fiscal Policy from the Crisis?" working paper at 'IMF Conference on Macro and Growth Policies in the Wake of the Crisis' held in March 2011.
- Rose, Peter S., and William L. Scott. 1978. "Risk in Commercial Banking: Evidence from Postwar Failures." *Southern Economic Journal* 45(July), pp. 90-106.
- Roubini, Nouriel, and Stephen Mihm. 2010. *Crisis Economics: A Crash Course in the Future of Finance*. Penguin Press.
- Shiller, Robert J. 2005. *Irrational Exuberance*, 2nd Edition. Princeton University Press.
- _____. 2011. Online Data Robert Shiller. <http://www.econ.yale.edu/~shiller/data.htm>.
- Snowden, Kenneth A. 1995. "Mortgage Securitization in the United States: Twentieth Century Developments in Historical Perspective." Michael D. Bordo and Richard Sylla eds., *Anglo-American Financial Systems*. Irwin, pp. 261-298.
- _____. 2010. "The Anatomy of a Residential Mortgage Crisis: A Look Back to

- the 1930s." NBER Working Paper No. 16244.
- Sokoloff, Kenneth L., and Stanley L. Engerman. 2000. "History Lessons: Institutions, Factor Endowments, and Paths of Development in the New World." *Journal of Economic Perspectives*, 14(3), pp. 217-232.
- Tallman, E., and E. Wicker. 2010. "Banking and Financial Crises in the United States History: What Guidance Can History Offer Policy Makers?" Working Paper of Federal Reserve Bank of Cleveland 10-09.
- Taylor, John B. 2009. "The Financial Crisis and the Policy Responses: An Empirical Analysis of What Went Wrong." NBER Working Paper No. 14631.
- Temin, Peter. 1976. *Did Monetary Forces Cause the Great Depression?*. W. W. Norton.
- _____. 1990. "Socialism and Wages in the Recovery from the Great Depression in the United States and Germany." *Journal of Economic History*, 50, pp. 297-307.
- Temin, Peter, and Gianni Toniolo. 2008. *The World Economy between the Wars*. Oxford University Press.
- Trescott, Paul B. 1992. "The Failure of the Bank of United States, 1930: A Rejoinder to Anthony Patrick O'Brien." *Journal of Money, Credit, and Banking*, 24(3), pp. 384-399.
- Wheelock, D. 1995. "Regulation, Market Structure and the Bank Failures of the Great Depression." *Federal Reserve Bank of St Louis Review*, 77, pp. 27-38.
- White, Eugene N. 1984. "A Reinterpretation of the Banking Crisis of 1930." *Journal of Economic History*, 44, pp. 119-138.
- _____. 1986. "Before the Glass-Steagall Act: An Analysis of the Investment Banking Activities of National Banks." *Explorations in Economic History*, 23(1), pp. 33-55.

- _____. 2009. "Lessons from the Great American Real Estate Boom and Bust of the 1920s." NBER Working Paper No. 15573.
- Wicker, Elmus. 1980. "A Reconsideration of the Cause of the Banking Panic of 1930." *Journal of Economic History*, 40, pp. 571-583.
- _____. 1996. *The Banking Panics of the Great Depression*. New York, Cambridge University Press.
- Yellen, Janet L. 2009. "A Minsky meltdown: lessons for central bankers." Speech, Federal Reserve Bank of San Francisco. (Apr. 16)
- Zingales, Luigi. 2009. "The Future of Securities Regulation." *Journal of Accounting Research*, 47(2), pp. 391-426.

제3장 글로벌 불균형의 원인과 전망: 글로벌 금융위기 이후의 시각

양두용 경희대학교 교수
전종규 경희대학교 교수

1. 서론
2. 글로벌 불균형 추이
3. 글로벌 불균형의 원인
4. 글로벌 금융위기 이후 글로벌 불균형에
대한 평가
5. 정책적 시사점



1. 서론

글로벌 불균형이란 세계 경제의 지역 간 경상수지 불균형이 지속적으로 남아 있는 현상을 가리킨다. 2006년 미국의 경상수지 적자는 국내총생산(GDP)의 6% 선을 넘어섰고, 여타 국가들 특히 아시아 국가들, 산유국 그리고 러시아 등의 일부 신흥시장국가들의 경상수지 흑자 규모는 미국 적자를 상회하는 수준을 유지하고 있다. 이와 같은 경상수지 불균형은 이론적으로 미국의 저축이 투자보다 작은 수준을 유지하고 있으며 아시아 및 경상수지 흑자국의 저축이 투자보다 높은 수준을 나타내는 데에 기인한다. 더욱이 미국의 소비가 경상수지 흑자국들의 저축에 의해 유지되고 있다는 점을 감안할 때 이것이 과연 바람직한 현상인가에 대한 논의는 2000년대 중반부터 이루어져 왔다.

Roubini and Setser(2004)는 과도하게 증가한 미국의 경상수지 적자가 조정되는 과정에서 세계 경제가 심각한 위험에 처할 수 있음을 경고하였다. Obstfeld and Rogoff(2005)는 글로벌 불균형을 균형으로 회귀하기 위해서는 다양한 경제적 변화, 특히 환율 조정이 심각히 이루어져야 한다는 점을 지적하였으며, 이러한 맥락에서 Blanchard, Giavazzi and Sa (2005) 역시 자산 가치 효과를 감안하였을 때 글로벌 불균형의 조정 과정은 매우 심각한 환율 조정이 필요함을 강조하였다.

이와는 달리 글로벌 불균형이 다양한 경제 구조의 상이함에 의해 발생한 결과라는 주장도 존재한다. 즉 국가간 생산성 차이, 경기변동성의 차이 그리고 인구구조의 차이 등과 같은 구조적 차이에 의해 발생한 결과라는 것이다(Caballero, Farhi and Gourinchas 2008; Mendoza, Quadrini, and

Rios-Rull 2009 참고).

글로벌 불균형에 대한 논의는 2008년 미국에서 발생한 글로벌 금융위기(global financial crisis)를 겪으면서 보다 심도 깊게 이루어지기 시작했다. 1990년대 이후의 지속적인 미국 경상수지 적자, 그리고 동기간 동안 세계적으로 낮았던 금리 및 풍부한 유동성, 그리고 미국 자산을 지나치게 선호하는 국제적 자산 수요 등이 모두 공통적인 요인에 의해 발생하였으며 이는 미국의 금융위기 발생에 직·간접적인 원인을 제공하였다는 것이다. 이러한 논의의 기본 배경은 미국과 유럽 및 일본과 아시아 신흥시장 국가들 사이의 경제성장의 차이와 금융시장의 발전 정도, 특히 아시아 신흥시장국의 저축을 흡수할 수 있는 아시아 자본시장의 부재 등이 실물 부문에서 미국의 경상수지 적자를 야기했으며, 미국으로의 자본 유입은 미국 달러화에 대한 유동성 증가 및 저금리로 이어지고, 위험 프리미엄을 축소시킴으로써 금융위기로 발전하였다는 것이다(Caballero and Krishnamurthy 2009; Mendoza, Quadrini, and Rios-Rull 2009). 실증적으로 아시아 국가 및 산유국으로부터의 자본 유입이 미국 국채에 대한 수익률을 낮추었다는 연구가 이를 뒷받침한다. 글로벌 불균형으로 인한 미국으로의 자본 유입이 미국 금융위기에 최소한 간접적인 원인을 제공한 것으로 보아야 할 것이다.

최근 글로벌 불균형 현상은 어느 정도 조정된 것으로 나타난다. 미국 금융위기는 미국 소비를 억제시키고 저축을 증가시켰으며, 아시아로부터의 수입 수요를 줄임으로써 미국 경상수지 적자가 축소되었다. 그러나 과연 글로벌 불균형이 근본적으로 해소되었는가에 대한 의문은 여전히 남아 있다. 본 논문은 이러한 맥락에서 미국 금융위기 이후의 글로벌 불균

형이 어떠한 영향을 받았으며 향후 어떠한 방향으로 발전할 것인가에 대한 질문에 초점을 맞추어 우선 글로벌 불균형 현상에 대한 최근 동향을 짚어보고, 향후 금융위기 해결에 따른 다양한 변화를 감안한 글로벌 불균형 현상을 예측하고 이에 대한 아시아의 선택에 대한 논의를 제공하고자 한다.

2. 글로벌 불균형 추이

글로벌 불균형을 논의하기 위해서는 글로벌 불균형에 대한 추이와 현 상황을 우선적으로 살펴보아야 할 것이다. 일반적으로 한 국가의 다른 국가에 대한 경상수지 수준은 큰 문제가 되지 않는다. 이는 실물과 금융 부문이 연계된 상황에서 국가 간 경상수지 수준은 다양한 요인을 반영한 결과이기 때문이다. 더욱이 경상수지 불균형은 다양한 채널을 통해 균형으로 회귀한다는 점을 감안하면 일시적인 불균형은 문제가 아닐 수 있을 것이다. 그러나 1990년대 이후 발생한 글로벌 불균형은 지속적인 미국의 적자와 아시아 및 산유국 등의 흑자를 나타내면서 균형으로 회귀하지 않는 것이 문제였다.

1990년 이후 1997년 아시아 위기 전까지 미국의 경상수지 적자 규모는 국내 총생산 대비 2%를 넘지 않았다. 더욱이 아시아의 경상수지는 대부분 적자를 기록하였다. 그러나 1998년 미국의 경상수지 적자 규모는 총생산 대비 2.8%를 기록하였고, 아시아의 경상수지 흑자는 급격히 증가하여 2003년에 5%대에 근접하게 된다. 이 기간 동안 미국의 투자 급증과

낮은 국내 저축이 이를 설명하고 있다. 이후 미국의 경상수지 적자는 증가추세를 보이고 2007년을 정점으로 가장 높은 수준을 나타내고 있다. 반면 아시아의 경상수지 흑자는 미국의 경상수지 적자 증가에 비례하여 흑자를 나타내 왔다.

이와 같은 글로벌 불균형은 1996년 이후 심화되는 것으로 나타나는데 각 기간 동안 서로 다른 요인에 의해 발생하고 있음을 알 수 있다. 우선 1990년대의 글로벌 불균형은 일본의 경상수지 흑자에 기인한 반면, 2000년대 초반의 글로벌 불균형은 원유 가격 상승에 따른 산유국의 흑자 확대와 아시아 신흥국가의 경상수지 확대에 기인한 것으로 발생했으며, 2005년 이후의 글로벌 불균형은 중국의 경상수지 확대에 기인한다(그림 3-1 참고).

그러나 글로벌 불균형은 2008년 글로벌 금융위기 이후 급격히 축소되는데(그림 3-1, 3-2 참고), 이는 우선 유가하락으로 인해 산유국의 흑자규모가 축소되었고, 금융위기로 인해 자산 가격이 하락하면서 국내 수요가

그림 3-1. 미국의 경상수지 및 아시아 신흥시장국의 경상수지 추이

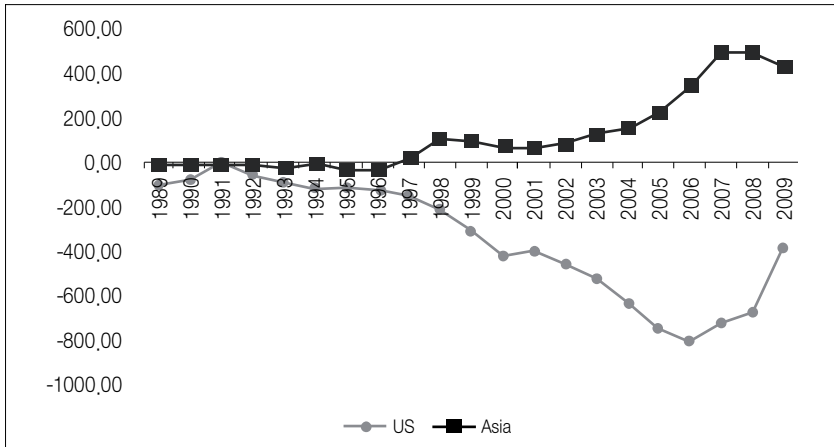
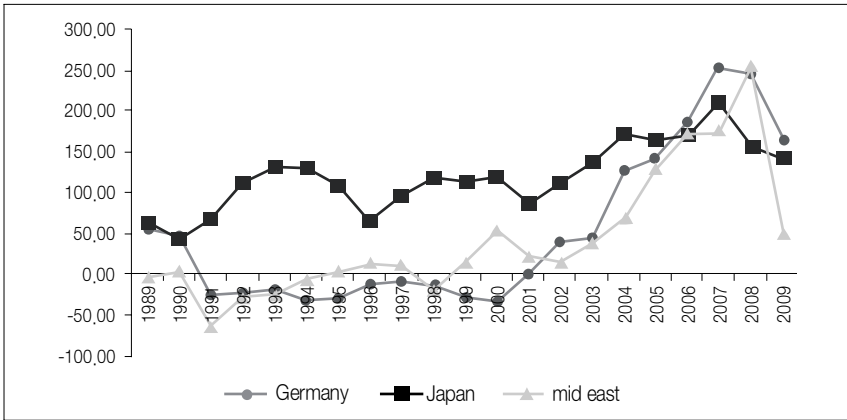


그림 3-2. 일본, 독일, 중동 국가들의 경상수지 추이



감소한 국가, 특히 미국, 영국 및 주요 유럽 국가들의 경우 경상수지 적자가 급격히 축소하는 모습을 보이기 때문이다. 더욱이 금융위기는 대규모 대외 불균형을 해외자본으로 충당하는 메커니즘 자체를 어렵게 만들면서 경상수지 적자를 확대시키지 않는 방향으로 작용하고 있다. 특히 많은 수출 부문이 내구재인 점을 감안할 때 내구재를 수출하는 일본 및 독일의 경상수지 흑자가 급격히 줄고, 미국의 경상수지 적자 역시 축소되고 있는 실정이다.

그러나 이러한 글로벌 불균형의 조정이 지속적으로 이루어질 것인가는 의문이다. 미국의 저축률은 다소 상승하였으나 대부분의 다른 요인들은 일시적인 조정에 불과하거나 전혀 조정이 이루어지지 않았기 때문이다. 이에 대한 논의는 다음 장에서 보다 깊게 논의하고자 한다.

3. 글로벌 불균형의 원인

글로벌 불균형의 원인에 대한 의견은 다양하게 존재한다. 우선적으로 경상수지는 각국의 저축과 투자의 차이이므로 글로벌 불균형의 원인은 아시아의 상대적으로 높은 저축과 낮은 투자에 의한 것이라는 주장이 있을 수 있다. 다른 한편에서는 미국의 상대적으로 낮은 저축과 상대적으로 높은 투자가 불균형을 야기할 수 있을 것이다. 그러면 이렇게 상대적으로 상이한 저축과 투자의 갭은 왜 발생한 것일까에 대한 의문이 생긴다. 본장에서 이와 관련된 논의들의 주요 쟁점을 살펴보자.

가. 글로벌 불균형과 저축-투자 관계

글로벌 불균형을 설명하는 주요한 요인 중 하나가 아시아의 상대적으로 높은 저축률(국내총생산 대비 국내저축 비율)이다. 아시아는 전통적으로 높은 저축률을 유지해 왔다. 아시아 위기 이후 저축률이 소폭 하락하기는 했지만 아시아의 저축률은 다른 지역에 비해 상대적으로 높은 수준을 유지하고 있다. 이러한 아시아의 높은 저축률의 원인은 우선적으로 아시아 경제의 높은 성장에 기인한다고 볼 수 있을 것이다. 즉 높은 성장이 저축, 즉 미래 소비를 초래할 수 있다. 영구소득가설(permanent income hypothesis)의 측면에서도 높은 성장률 또는 높은 기대 성장률은 현재 소비를 점진적으로 높이게 되므로 수입 증가가 소비 증가보다 더 커질 수 있기에 저축이 늘어나는 결과를 초래할 것이다. 아시아의 인구 구조 역시 높은 저축을 초래할 수 있다. 즉 아시아 인구의 고령화는 미래 소득에 대비한 저축을 증가시키는 결과로 이어질 수 있다. 아시아는 다른 지역에

비해 고령화가 빠르게 진행되고 있는데, 이는 특히 2003년 이후 중국의 저축 증가를 설명할 수 있을 것이다.

또한 아시아 위기 이후의 높은 저축률은 예비적 저축(precautious saving)에 의한 것이라는 주장도 있다. 즉 위기 이후 아시아 국가들은 미래 소득의 불확실성이 확대되면서 소비를 줄이고 저축을 더욱 늘리는 예비적 저축이 증가할 수 있다는 것이다. 이러한 예비적 저축의 증가 행태는 아시아 국가들의 외환보유고 증가를 설명하는 데 이용될 수 있다. Bernanke(2005)는 이러한 아시아의 높은 저축, 즉 글로벌 저축 과잉(global saving glut)이 글로벌 불균형의 원인이라고 설명하고 있다.

저축과 다른 측면에서 아시아 경상수지 흑자는 투자 위축에서 원인을 찾을 수 있을 것이다. 특히 아시아 위기 이후 아시아의 투자는 급격히 축소되는 모습을 보인다(그림 3-3 참고). 이와 같은 아시아 투자 감소는 다양한 요인에 기인한다. 우선 아시아 위기 이후 발생한 아시아의 투자환경 변화이다. 아시아 위기 이후 아시아 기업들의 투자 위험이 증가한 것으로 인식되면서 과거와 같은 대규모 투자가 이루어지지 않았다. 이는 아시아 기업의 이익 확대로 이어지고 현금 보유를 확대시키면서 기업 저축을 확대하게 된다. 한편 아시아 위기 이후 아시아 국가들, 특히 IMF 자금 지원 국가들의 경제 개혁은 과거의 지나친 설비투자를 지양하는 방향으로 진행되었으며 결국 아시아의 투자 축소로 이어졌다. 중국 효과가 아시아 투자 위축의 원인이라는 주장도 있다. 즉 2000년대 초반 이후 중국의 급격한 성장으로 대아시아 투자가 중국에 집중되면서 전반적인 아시아의 투자가 감소하였다는 것이다. 이는 아시아 위기 이후 대부분의 국가에서 해외직접투자가 감소하는 경향을 보이는 반면, 중국의 해외직접투자는 지속적으로

로 증가하게 되는데, 그 결과 중국 이외 아시아 국가들의 국내 투자가 줄었다는 것이다. 이러한 주장들을 통해 아시아 투자 감소의 원인을 일시적으로 설명할 수 있을 것이나, 왜 이러한 투자 감소가 아시아 위기 이후 다시 증가하지 않는가를 설명하기에는 부족하다고 판단된다.

아시아의 저축과 투자 패턴을 살펴보면, 글로벌 불균형의 원인은 아시아의 투자 위축이 더 중요한 요인이라고 판단된다. 즉 아시아 저축은 상대적으로 높은 수준을 유지하고 있는 반면, 아시아 투자는 아시아 위기 이후 급격히 축소되었고 축소된 수준을 지속적으로 유지하고 있다. 특히 2008년 글로벌 금융위기 이후에도 아시아의 저축은 상대적으로 높고 안정적인 수준을 유지하고 있는 반면 투자는 축소되는 모습을 보이고 있다. 이와 같은 아시아 저축과 투자의 차이는 향후 글로벌 불균형의 지속 여부에 중요한 요인으로 작용할 것으로 판단된다.

그림 3-3. 아시아 저축 및 투자율 추이

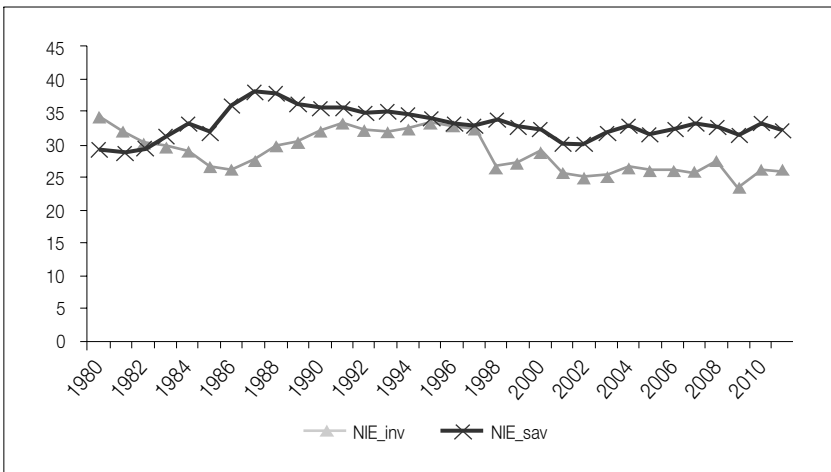
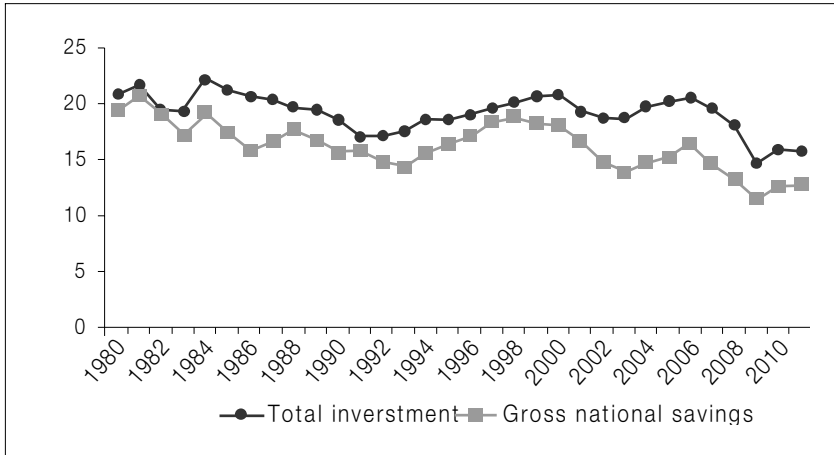


그림 3-4. 미국의 저축 및 투자율 추이



자료: 김도형, 양동휴(2009), p. 15.

글로벌 불균형의 다른 측면인 미국의 저축과 투자의 차이를 살펴보면 아시아의 경우 정반대로 나타나고 있음을 알 수 있다. 미국의 저축과 투자의 갭은 1990년대 후반 이후 증가 추세를 나타내고 있다. 미국의 저축률은 상대적으로 낮은 수준을 유지하고 있으며, 특히 2000년대 초반 이후 저축률은 하락하는 모습을 보이고 있다. 이는 우선 미국의 재정수지 적자 확대가 주요 요인이나 발달된 금융시장으로 인해 저축의 필요성이 상대적으로 낮은 것도 이에 영향을 미친다고 볼 수 있다. 한편 미국의 투자는 상대적으로 저축에 비해 높은 수준을 보이고 있는데 이는 미국 경제의 생산성이 다른 국가에 비해 높기 때문에 해외자본의 유입으로 인한 투자 유지가 가능하기 때문이다. 특히 2000년대 IT버블이 붕괴하기 전까지 미국의 투자 증가는 미국 생산성 증가에 대한 기대에서 그 원인을 찾을 수 있을 것이다. 2005년 이후 미국의 투자 증가 및 저축 감소는 미국 내 자산버블과도 연관이 있다. 이 기간 동안 미국으로의 해외자본 유입은 급격

히 증가하는데 이러한 자본 유입으로 투자는 확대되고 저축은 상대적으로 낮은 수준을 유지할 수 있었다. 한편 이와 같은 지속적인 자본 유입으로 미국 내 자산버블이 확대되고 직간접으로 글로벌 금융위기로 이어지는 결과를 초래하였다고 볼 수 있다.

나. 아시아의 수출 중심 경제정책 (Revised Bretton Woods System)

글로벌 불균형의 원인을 정책적 측면에서 찾으려는 시각도 있다. 그 대표적인 것이 Revised Bretton Woods System이다. Dooley, Folkers-Lau, 그리고 Gaber는 글로벌 불균형의 원인이 아시아 신흥시장국들이 환율을 상대적으로 고정시켜 수출 가격 경쟁력을 높이고 이로 인해 경상수지 흑자를 추구하는 데 그 원인이 있다는 것이다. 이는 결국 국가 또는 지역에서 발생할 수 있는 경상수지 흑자 및 적자에 대한 지출전환효과(expenditure switching)를 억제함으로써 지속적인 경상수지 흑자 및 적자를 발생시킬 수 있다는 것이다.

아시아는 경쟁적으로 환율을 저평가시켜 수출 가격 경쟁력을 확보하고 이를 통해 수출을 촉진하며 이는 다시 투자 증가로 이어져 경제성장을 지속적으로 높게 유지하게 되는데, 이는 통화정책과 환율정책에 의해 유지된다는 것이다. 이러한 주장은 아시아의 높은 외환보유고 축적을 통해 뒷받침되고 있다. 한편 수출 확대를 통해 경상수지 흑자를 유지하고 이로 인해 발생하는 자본 유입은 다시 미국에 투자됨으로써 환율 절상을 억제할 수 있게 된다. 이에 대한 결과로 미국은 저축과 투자의 갭을 해소하고 아시아로부터의 자본을 통해 소비와 투자를 지속적으로 유지할 수 있다는 것이다.

그러나 이러한 주장은 논리적으로 문제가 있을 수 있다. 아시아의 수출 증가는 대부분 수입 증가로 이어져 왔다. 아시아 위기 이후 대부분의 아시아 국가는 현재보다 더 환율을 저평가시켰으며, 수출 중심 경제정책을 시행해 왔으나 경상수지 적자를 기록하였다. 즉, 왜 아시아 위기 이후의 수출 중심 경제정책이 경상수지 적자로 이어졌는가에 대한 설명이 부족하다. 더욱이 수출 중심의 환율 저평가 정책은 비용을 수반한다. 우선적으로 환율 저평가를 통한 경상수지 흑자는 외환보유고 증가로 이어지는데 이러한 외환보유고가 낮은 수익률의 미국채권을 매입하게 되면 이에 따른 투자 수익률 차이가 지속적으로 발생하게 되는데 이를 과연 유지할 경제적 동기가 지속될 것인가는 의문이다. 더욱이 환율 저평가는 불태화 정책의 한계로 국내 화폐 공급을 증가시킬 수 있으며, 국내 비교역재 투자를 축소시켜 경제성장의 균형을 왜곡시킬 수 있다. 이러한 비용을 감수하고 지속적인 환율 저평가 정책을 유지할 수 있을지 의문이다.

다. 구조적인 차이에 따른 균형 현상

글로벌 불균형을 이론적으로 설명하려는 다양한 연구가 지속적으로 진행되고 있다. 이러한 연구는 대부분 일반균형이론을 기초로 한 것이다. 즉 아시아와 미국의 상이한 경제 구조 또는 경제 충격으로 인해 경상수지 불균형이 발생할 수 있다는 것이다. 이러한 연구는 대부분 글로벌 불균형이 불균형적인 현상이 아니며 글로벌 불균형을 구조적 차이에 따른 균형 현상으로 인식한다는 공통점을 지닌다.

Caballero, Farhi and Gourinchas(2008)는 1990년 중반 이후의 글로벌 불균형과 동 기간 동안의 낮은 수준의 장기 실질금리가 일반균형모형으

로 설명될 있으며, 특히 각 지역의 상이한 경제성장 정도와 각 지역의 서로 다른 금융 자산 생산 능력으로 인해 글로벌 불균형이 발생하고 유지될 수 있었음을 보여주었다. 그들은 아시아의 높은 경제성장으로 인해 재화를 생산하고 이를 수출함으로써 얻는 금융 자산을 아시아의 금융시장이 소화하지 못함으로써 미국으로 자본이 지속적으로 유입되었고 이것이 실질금리 하락으로 이어졌으며, 결국 지속적인 아시아의 경상수지 흑자 및 미국의 경상수지 적자가 발생하였다는 것이다.

반면 Mendoza, Quadrini, and Rios-Rull(2008)은 Caballero, Farhi and Gourinchas(2008)처럼 지역 간 서로 다른 금융 시스템의 문제가 글로벌 불균형을 초래하였다는 점은 동일하나 금융시장 개방이 이를 더욱 확대시켰음을 보여주고 있다. 즉 금융시장 개방으로 금융시장이 발달한 선진국은 저축의 필요성이 줄고 해외 자본 유입이 확대되었지만, 개도국은 반대로 저축이 확대되고 미발달된 금융시장으로 인해 해외 투자가 확대되었다는 것이다. 특히 그들은 이러한 글로벌 불균형은 상이한 금융 발달 정도와 금융시장 개방으로 인해 발생한 것이기에 자연스러운 결과이며 글로벌 금융위기와 상관관계가 없음을 강조하였다.⁵⁷⁾

반면 글로벌 불균형은 각 지역의 상이한 경제구조 차이에서 발생할 수 있으나, 정책적인 조정이 이루어지지 않으면 글로벌 불균형은 확대될 것이며 이는 글로벌 금융 위기와 같은 세계 경제의 불안 요인으로 작용할 것이라는 견해도 있다(Obstfeld and Rogoff 2005; Blanchard, Giavazzi and Sa 2005).

57) 그 외에 글로벌 불균형이 지역간 생산성 차이, 금융시장 구조의 차이, 인구 구조 등과 같은 구조적 차이에 의해 발생한다는 논문은 Benanke(2005), Grouinchas and Rey(2007), Cavallo and Tille(2006), Engel and Roger(2006) 등이 있다.

4. 글로벌 금융위기 이후 글로벌 불균형에 대한 평가

가. 금융위기 이후 글로벌 불균형의 최근 추이

2008년 글로벌 금융 위기 이후 미국의 소비가 위축되고, 저축률이 다소 상승하였다. 더욱이 세계 경기 둔화 등으로 아시아의 수출 수요가 축소되면서 아시아의 경상수지가 축소되는 모습을 보이고 있다. 한편 세계 경기 둔화가 초래한 원유가의 하락 및 안정으로 인해 산유국의 경상수지 흑자 역시 축소되었다. 금융위기 이후 관찰된 경상수지 조정 현상이 과연 글로벌 불균형이 균형으로 본격적으로 회귀하기 시작하였다는 신호인지 여부는 아직 불확실하지만 이는 향후 국제경제의 환경 변화를 예측하는데 매우 중요한 변수이다.

결론적으로 말해 현재 진행 중인 글로벌 불균형의 조정은 일시적일 가능성이 높다. 우선 미국의 저축률 상승이 일시적이기 때문이다. 미국의 소비 축소는 금융 위기에 따른 일시적 충격일 가능성이 크다. 미국 경기가 향후 점진적으로 회복 국면으로 접어든다면 미국의 소비 역시 증가할 것이다. 특히 미국의 재정적자는 당분간 축소될 가능성이 낮다. 즉 국내 저축이 증가할 가능성은 크지 않다고 판단된다. 그러면 미국의 투자는 어떠한 것인가? 미국의 투자 역시 2008년 이후 축소되었으나 이 역시 일시적일 것이다. 미국의 경기 회복은 미국의 투자를 확대시킬 것이다. 이는 2010년 미국 투자가 증가하는 것으로 나타나는 것을 보면 더욱 확실해진다. 즉 미국의 저축과 투자에 대한 충격은 일시적일 가능성이 높다. 종합하면 미국의 저축과 투자의 격차는 당분간 조정을 거치겠지만 마이너스 수준을 유지하면서 미국 경상수지 적자를 현 수준보다 확대시킬 가능성이 높다.

한편 아시아의 측면에서 보면, 글로벌 금융 위기로 인해 아시아의 수출 수요가 감소되면서 경상수지 흑자 축소가 어느 정도 이루어질 것이다. 그러나 이러한 경상수지 축소 역시 일시적 현상일 수 있다. 우선 아시아의 투자는 금융위기 이후 축소되는 반면, 아시아의 저축은 상대적으로 높은 수준을 유지하고 있다. 더욱이 금융 위기 이후, 아시아의 예비적 저축은 더욱 확대될 것이다. 이는 아시아 각국의 외환보유고 확대로 이어질 것이다. 물론 달러화 약세에 대한 기대로 미국으로의 자본 유입은 축소될 수 있으나, 아시아 각국은 어떠한 형태로든 위기 방지를 위한 최우선의 수단(first line of defense)으로서 외환보유고 확대를 지속적으로 이행할 가능성이 높다. 2008년 한국의 경우에서 나타나듯이 금융위기 발생 시 달러 유동성 확보가 무엇보다도 중요하다는 정책적 판단은 아시아 각국에 달러 유동성 확보를 더욱 자극할 것으로 판단된다.

아시아의 환율 정책 역시 글로벌 불균형 해소와는 다른 방향으로 작용할 것이다. 아시아는 수출 중심의 성장 정책을 지양하고 국내 수요를 확대하는 거시정책이 필요한데, 현재 아시아의 생산 구조에 근거하면 이러한 국내 수요를 확대하는 것은 단기간에는 쉽지 않을 것이다. 아시아의 경제성장은 투자에 크게 좌우되어 왔는데 아시아 국가들의 투자는 대부분 수출 산업에 집중되어 있으며, 이러한 투자는 대부분 수출에 초점을 맞추다 보니 국내 수요보다 과대하게 이루어진 것이 현실이다. 따라서 국내 수요를 확대할 수 있도록 환율을 평가절상시키면, 수출은 축소될 것이나 비교역재 부문의 생산성이 현실적으로 낮은 상황에서 경제성장 자체가 위축될 가능성이 높다. 즉 수출도 축소될 것이지만, 이는 수입 역시 축소시켜 경상수지 흑자 조정이 상대적으로 덜 이루어질 가능성이 높다.

이러한 상황에서 아시아 국가들이 환율 절상을 용인할 것인가는 의문이다.

나. 글로벌 불균형 분석

본 장에서는 글로벌 불균형의 향후 추이를 전망해 보기 위해서 경제모형을 이용하여 글로벌 불균형 현상을 분석해 보고자 한다. 글로벌 불균형을 제대로 분석하기 위해서는 다국가 세계경제모형을 구축하여 환율과 경상수지 등의 다양한 경제변수들이 세계경제 시스템 내에서 연결되는 상호작용관계를 파악해야 한다. 그러나 다국가 세계경제모형을 이용하기 위해서는 세계 각국의 방대한 데이터가 필요하며 상당한 시간과 인력이 요구되므로 현실적인 제약이 크다. 본 장에서는 보다 단순화된 모형을 이용하여 세계 각국의 변수를 추정하기보다는 글로벌 불균형의 한쪽 당사자인 미국의 경상수지에 초점을 맞춰 분석을 진행하고자 한다.

미국의 경상수지 변동을 분석한 문헌은 크게 두 가지로 구분해 볼 수 있다. Bracke and Fidora(2008)와 Fratzscher, Juvenal and Sarno(2007)처럼 특정한 이론 모형의 설정 없이 경상수지 변동과 관련 있을 것으로 일반적으로 추정되는 변수들을 VAR을 이용하여 분석하는 경우가 있으며, Barnett and Straub(2008), Chen *et al.*(2009), Ferrero(2010)처럼 구조적인 이론 모형을 설정한 뒤 모형의 균형조건들을 추정하는 방법을 이용하여 경상수지 변동을 분석하는 경우가 있다. 본 장에서는 후자의 방법을 따르도록 한다. 기본적으로 경상수지 흑자나 적자는 한 국가가 외국과 갖는 자산 거래의 결과를 나타내는 것으로서 현실의 자산시장은 위험의 분산이 완전하지 않은 불완전시장이므로 이런 자산시장의 특성을 반영한 모형을 이용하고자 하였다. 완전자산시장(complete asset market)이 존재

한다면 한 국가의 소비변동은 생산변동과 완전히 독립적인 움직임을 보일 것이지만 이는 현실적이지 않은 가정이다. 이에 불완전 자산시장 (incomplete asset market)을 가정하는 모형을 이용하는 것이 보다 설득력이 있다 하겠다. 본 장의 모형은 이와 같은 불완전 자산시장의 특성을 고려한 De Paoli(2009)의 모형을 부분적으로 수정하여 사용하고자 한다. 이 모형은 2국가 개방경제 모형으로서 뉴케인시언 부류의 동태적 일반균형 모형(New Keynesian Dynamic Stochastic General Equilibrium Model)이다. 모형의 내용은 다음의 5개 방정식에 의해서 표현된다.⁵⁸⁾

$$\pi_t = k(c_t + \eta y_t + \lambda_1 q_t - \eta \epsilon_{zt}) + \beta E_t \pi_{t+1} \quad \text{식 (3-1)}$$

$$y_t = E_t y_{t+1} + \lambda_2 E_t \Delta c_{t+1} - \lambda E_t \Delta c_{t+1}^* - \tau(r_t - E_t \pi_{t+1}) - \gamma E_t \Delta q_{t+1} - E_t g_{t+1} \quad \text{식 (3-2)}$$

$$E_t \Delta c_{t+1} = E_t \Delta c_{t+1}^* + E_t \Delta q_{t+1} - \delta b_t \quad \text{식 (3-3)}$$

$$\beta b_t = b_{t-1} + y_t - c_t - \lambda_1 q_t \quad \text{식 (3-4)}$$

$$r_t = \rho r_{t-1} + (1 - \rho)(\psi_1 \pi_t + \psi_2 y_t) + \epsilon_{rt} \quad \text{식 (3-5)}$$

[식 3-1]~ [식 3-3]의 방정식은 불완전 자산시장을 가정한 개방경제하에서 개별경제주체가 동태적으로 합리적 의사결정을 진행하고 그 결과로 도출된 균형조건들을 로그 선형화시켜 놓은 것이다. [식 3-1]은 기대필립스곡

58) [식 3-1]~ [식 3-5] 방정식의 자세한 도출 과정은 De Paoli(2009) 참고.

선(expectational Phillips curve)으로서 총공급 측면을 나타낸다. [식 3-2], [식 3-3]은 자국과 외국 경제주체의 소비와 자산보유에 관한 합리적 의사 결정을 반영하는 오일러 방정식(Euler equation)으로서 총수요 측면을 반영한다. [식 3-4]는 총자원제약식(aggregate resource constraint)을 나타내며 [식 3-5]는 중앙은행의 통화정책을 나타낸다. 대부분의 변수들은 정상 상태와의 로그편차(log deviations from steady state)로 표현되었으며, 경상수지는 마이너스 값이 존재하므로 GDP 대비 비중을 사용하였다. c_t 와 c_t^* 는 각각 자국 및 외국 소비를 뜻하며, y_t 는 국내생산, q_t 는 실질실효환율, b_t 는 순해외자산을 의미한다. g_t 는 정부소비충격을 반영하며 $AR(1)$ 프로세스를 따르는 것으로 가정하였다. 즉,

$$g_t = \rho_g g_{t-1} + \epsilon_{gt} A \quad \text{식 (3-6)}$$

ϵ_{zt} 는 생산성 충격으로서 미국 노동통계국에서 발표하는 노동생산성지표를 사용한다. 또한 $\Delta c_{t+1} = c_{t+1} - c_t$, $\Delta c_{t+1}^* = c_{t+1}^* - c_t^*$, $\lambda_1 = \frac{\lambda}{1-\lambda}$, $\lambda_2 = \lambda - 1$. [식 3-1]~[식 3-5]의 방정식 시스템을 추정하기 위해서 표준형태(canonical form)로 전환한다. 모형의 모수들은 다음의 벡터 θ 로 표현된다.

$$\theta = [k, \eta, \lambda, \beta, \tau, \gamma, \delta, \rho_g, \delta_g]$$

[식 3-1]~[식 3-6]으로 구성된 선형화된 합리적 기대모형은 다음과 같은 표준형태(canonical form)로 표현된다.

$$\Gamma_0(\theta)s_t = \Gamma_1(\theta)s_{t-1} + \Psi(\theta)\epsilon_t + \Pi(\theta)\eta_t \quad \text{식 (3-7)}$$

이때 $s_t = [y_t, \pi_t, r_t, c_t, q_t, g_t, E_t y_{t+1}, E_t \pi_{t+1}, E_t \Delta c_{t+1}, E_t \Delta q_{t+1}]'$, $\epsilon_t = [\epsilon_{zt}, \epsilon_{rt}, \epsilon_{gt}]'$, 그리고 $\eta_t = [(y_t - E_{t-1}y_t), (\pi_t - E_{t-1}\pi_t), (\Delta c_t - E_{t-1}\Delta c_t), (\Delta q_t - E_{t-1}\Delta q_t)]'$.

Sims(2002)의 솔루션 알고리즘을 이용하여 [식 3-7]을 추정이 가능한 축약형(reduced form)으로 변환시킨 뒤 VAR 추정을 시행하였다. 본 연구에서는 모수의 추정이 연구의 주목적이 아니므로 추정 결과를 이용한 분산분석(forecast error variance decomposition)을 통해 미국 경상수지의 변동과 글로벌 불균형의 미래 추이에 대한 시사점을 찾아보도록 한다. 추정에 사용된 데이터는 1990년 1/4분기부터 2010년 4/4분기까지의 미국 실질GDP, 실질소비, 실질정부소비, 실질실효환율, 물가상승률, GDP 대비 경상수지와 노동생산성 지수이다. 분산분석을 통해 생산성충격, 정부 소비충격, 통화정책충격, 환율충격, 소비충격이 미국의 경상수지 변동에 대해 갖는 설명력을 구하였으며 [표 3-1]과 같은 결과를 얻었다.

[표 3-1] 분산분석에서 볼 수 있듯이 미국의 경상수지 변동에는 미국 연방준비위원회의 통화정책이 가장 큰 설명력을 가지고 있음을 알 수 있다. 이와 같은 결과는 다른 문헌(e.g., Bracke and Fidora 2008; Fratzscher, Juvenal and Sarno 2007; Barnett and Straub 2008)들의 결과와도 일치하

표 3-1. 미국 경상수지의 분산분석(Forecast Error Variance Decomposition)

분기	생산성충격	소비충격	통화정책충격	정부소비충격	환율충격
4	0.32	18.7	30.4	8.11	0.56
8	6.95	15.8	26.0	8.81	1.41
12	5.74	19.8	29.0	7.31	3.62
16	4.96	22.1	33.7	6.33	3.53
20	4.99	21.2	34.5	6.03	3.95

는 것으로서 1990년대 이후 본격화된 글로벌 불균형 현상의 한 축인 미국의 경상수지 악화는 주로 미국 내 이자율 변동에 큰 영향을 받았음을 알 수 있다. 1990년대의 경기호황이 끝난 이후 미국연준은 경기침체를 막기 위해 지속적인 저금리정책을 펴왔으며 이와 같은 저금리는 소비와 투자를 자극하였고, 특히 주택투자를 자극하여 경상수지를 악화시켜온 측면이 크다. 그렇다면 글로벌 불균형 해소를 위해서는 저금리 기조를 전환하는 것이 무엇보다 선행되어야 할 과제라고 할 수 있을 것이다. 그러나 미국의 실제 이자율 추이를 살펴보면 저금리 기조가 여전히 지속되고 있으며 불투명한 경기전망으로 인해 가까운 미래에 저금리 기조가 반전될 가능성은 낮은 것으로 판단된다. [그림 3-5]와 [그림 3-6]는 미국의 장·단기 금리가 여전히 역대 최저 수준을 유지하고 있음을 보여주고 있다.

저금리 기조의 전환과 더불어 경상수지 적자의 축소에 중요한 필요조건은 민간부문의 소비와 투자의 감소 및 저축 증가이다. [그림 3-6]과 [그

그림 3-5. 미국 연방기금금리

(단위: %)

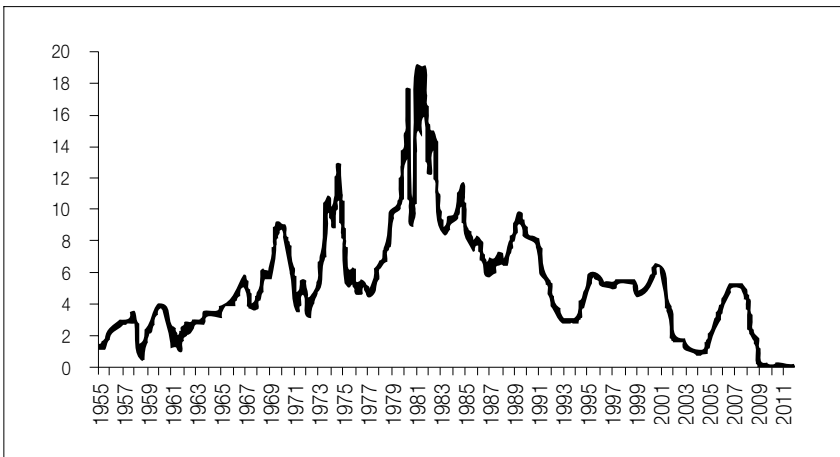
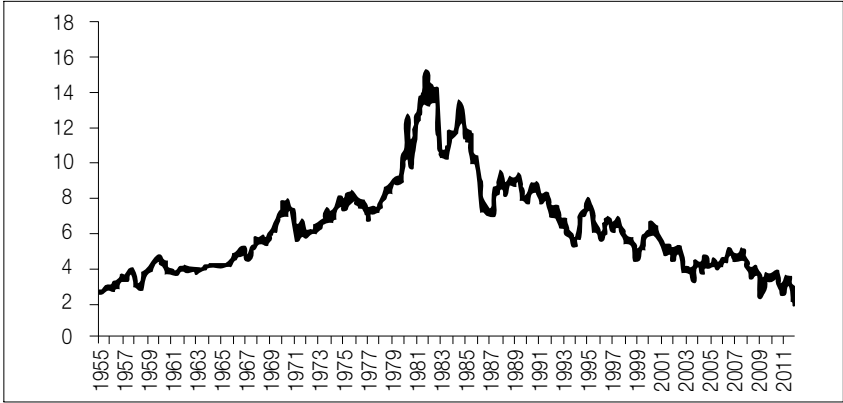


그림 3-6. 미국 장기금리(미 국채 10년물)

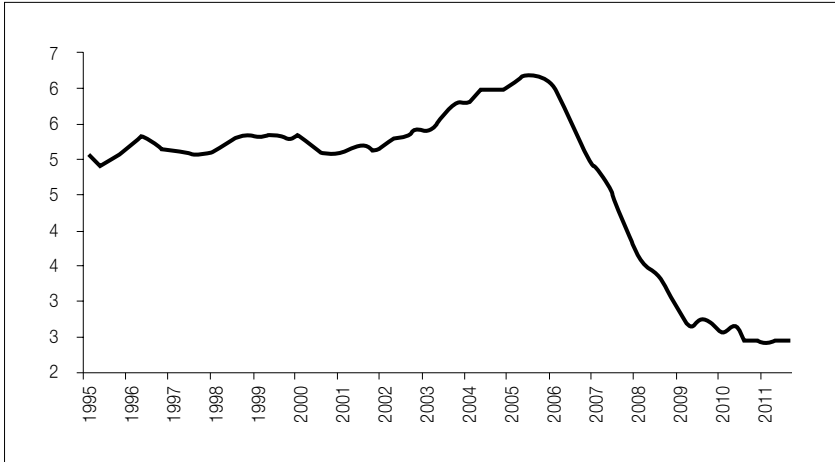
(단위: %)



림 3-7]을 보면 주택투자는 금융위기 이후 큰 폭의 감소를 보이고 있으나 비주택 고정투자는 다시 증가하고 있음을 알 수 있다. [그림 3-8]은 민간 소비 역시 금융위기에도 불구하고 증가추세를 계속 유지하고 있음을 보여주고 있다. 또한 [그림 3-9]는 금융위기 이후 증가세를 보이던 미국 민간부문의 저축률이 다시 감소하고 있음을 보여주고 있다.

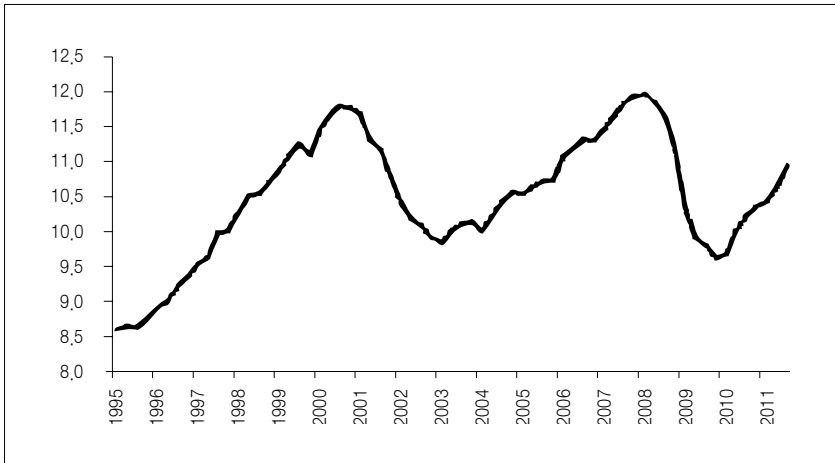
즉 금융위기 이후에도 미국의 소비, 투자 및 저축은 경상수지 적자를 확실히 감소추세에 접어들게 할 만큼의 조정을 보이고 있지 않은 상황이다. 민간부문의 저축이 증가하지 않는 경우, 정부저축이라도 크게 증가한다면 경상수지 개선에 큰 도움이 될 것이다. 그러나 이 또한 큰 기대를 걸기 어려운 것이 미국경제의 현실이다. 미국의 재정수지 적자는 금융위기 이후 상당한 감소를 보였으나 여전히 GDP의 10%에 이르는 막대한 규모를 기록하고 있으므로, 정부저축 역시 경상수지 적자 개선, 궁극적으로 글로벌 불균형의 개선에 의미 있는 기여를 하고 있다고 보기는 어려운 상황이다.

그림 3-7. 미국 주택투자



주: 주택투자는 실질주택투자의 실질GDP 대비 비중(%)

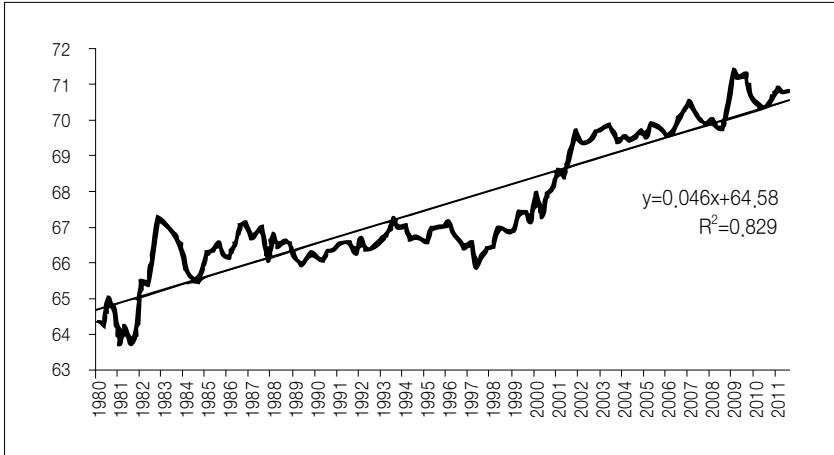
그림 3-8. 미국 민간투자⁵⁹⁾



주: 민간투자는 주택투자를 제외한 비주거용 실질고정투자의 실질 GDP 대비 비중(%)

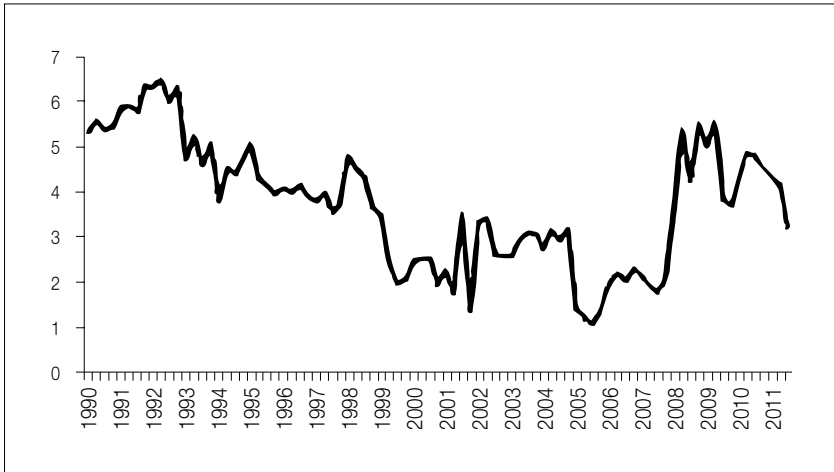
59) 민간투자는 주택투자를 제외한 비주거용 실질고정투자의 실질GDP 대비 비중(%)

그림 3-9. 미국 민간소비



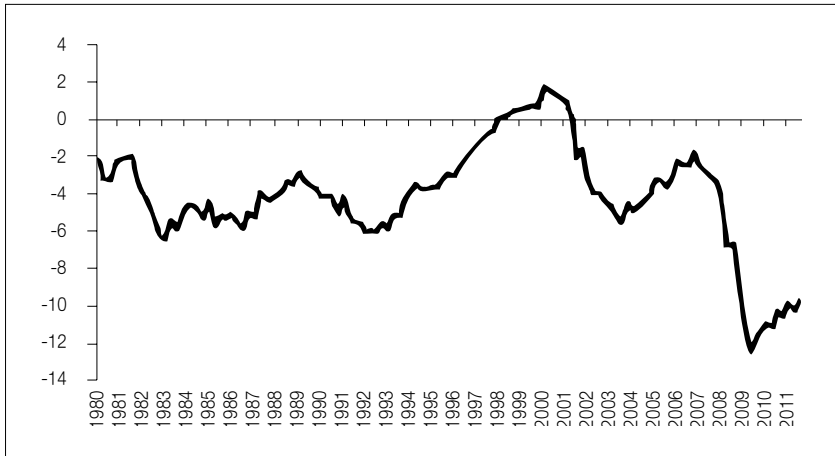
주: 민간소비는 실질GDP 대비 실질민간소비 비중(%).

그림 3-10. 미국 민간저축



주: 민간저축은 국민소득 대비 개인저축 비중(%).

그림 3-11. 미국 재정적자



재정적자는 명목GDP 대비 재정적자 비중(%).

여기서 주목해야 할 또 다른 시사점은 환율충격은 미국의 경상수지 변동에 큰 영향력을 행사하지 못해 왔다는 것이다. 상당수의 학자와 정책당국자, 예를 들어 Obstfeld and Rogoff(2007)는 미국의 경상수지 적자는 지속불가능하며 적자의 조정 과정에서 급격한 환율의 조정이 있을 것임을 주장하였다. 다시 말해 미국의 경상수지 적자는 주로 고평가된 달러화와 저평가된 경상수지 흑자국가들의 통화가치 때문에 발생한 것이며 그렇기 때문에 환율조정이 불가피하다는 것이다. 그러나 상당수의 계량분석은 실제 미국의 경상수지 적자는 고평가된 달러화보다는 저금리로 인한 내수부문에서의 버블이 주요 원인임을 밝히고 있으며, 본 연구도 이와 합치하는 결과를 보이고 있다.

5. 정책적 시사점

앞서 살펴보았듯이 글로벌 불균형을 발생시킨 원인으로는 미국의 낮은 저축이나 아시아와 같은 흑자국의 높은 저축 혹은 낮은 투자, 수출중심의 경제정책, 미국과 다른 지역 간에 존재하는 금융시장 발전 정도의 차이 등 여러 요인이 작용하였음을 알 수 있다. 이를 분석하기 위한 이론적 모형도 다양하게 개발되었다. 글로벌 불균형을 불균형 현상으로 인식하는 모형은 미국의 경상수지 적자와 같은 대규모 불균형은 지속불가능하기 때문에 지속가능한 균형으로의 급격한 조정이 불가피하며 그 과정에서 환율도 급격한 변동을 겪을 것임을 주장한다. 반면 글로벌 불균형을 균형 현상으로 인식하는 모형의 경우 미국의 경상수지 적자와 여타 국가의 경상수지 흑자는 합리적인 경제적 의사결정의 결과 혹은 미국과 흑자국 사이에 존재하는 경제적 펀더멘털의 차이를 반영하는 자연스러운 결과이기 때문에 앞으로도 상당 기간 이 현상이 지속될 것이며, 균형으로의 수렴도 점진적으로 장기에 걸쳐 발생할 것이라고 주장한다. 그 결과 환율조정도 점진적으로 이루어질 것으로 예상된다.

본 연구의 결과도 미국 경상수지의 적자 증대는 환율보다는 주로 통화정책의 변화에 의해 초래된 것으로 나타나고 있으므로 환율조정을 통해 경상수지의 불균형을 해소하기보다는 미국 내 금리를 인상하여 소비와 투자를 안정화시킴으로써 경상수지 적자 폭을 줄여나가는 것이 효과적인 정책 대안인 것으로 판단된다. 2008년 금융위기로 인해 주택투자가 급감하고 소비심리가 크게 악화하여 미국의 저축이 상승하고 투자가 감소한 측면이 있는 것이 사실이다. 이로 인해 2005년 4/4분기 GDP 대비 6.4%

까지 상승한 미국의 경상수지 적자가 2009년 2/4분기에는 2.4%까지 하락하였다. 그러나 그 후 소폭 상승하여 2011년 2/4분기 현재 3.3%까지 다시 증가한 상태이다. 이는 미국의 경상수지 적자를 가져온 원인들이 아직도 완전히 해소되지 않았으며, 오히려 다시 악화되고 있음을 방증한다 하겠다. 내수부문의 버블을 초래한 저금리는 여전히 유지되고 있으며, 미국의 재정적자 역시 여전히 높은 수준을 기록하고 있다. 이와 같이 통화정책과 정부재정에서 근본적인 변화가 발생하지 않는 한 미국의 경상수지 적자는 큰 폭의 감소를 기록하기 어려울 것이다. 지금까지의 관찰을 통해 미국은 중국과 같은 경상수지 흑자국의 통화가치 절상을 강력하게 요구하기보다는 미국 내 정책변수의 통제가 미국의 경상수지 적자, 더 나아가 글로벌 불균형 현상의 해소에 더욱 효과적일 것이라는 시사점을 얻을 수 있다.

글로벌 불균형의 해소가 환율조정보다는 미국의 정책변수 조정에 의해서 주로 이루어질 것이라는 전망은 경상수지 흑자국, 특히 중국 위안화 절상의 필요성이 사실상 미국이 주장하는 것만큼 중요하지 않음을 의미하는 것으로서 위안화의 의미 있는 절상은 가까운 시일 내에 발생하지 않을 것으로 예상하는 것이 합리적이다. 최소한 미국의 압력에 굴복하여 중국이 큰 폭의 위안화 절상을 단행할 것을 예상하기는 어렵다.

미국 경상수지 적자 증가의 주요 요인 중 하나인 저금리 기조가 유지되는 한 글로벌 불균형은 가까운 미래에 큰 폭으로 개선되기 어려울 것이다. 그렇다면 글로벌 불균형에 의해 촉발된 금융위기 역시 재발할 가능성이 상존한다 할 수 있다. 더구나 최근에는 EU 지역에서 금융위기의 발생 가능성이 높아지고 있어, 만약 유로존이 붕괴하기라도 한다면 글로벌 금

금융위기는 2008년의 미국발 금융위기보다 훨씬 심각한 타격을 세계경제에 가할 것이다. 이는 물론 최악의 시나리오이지만 현실화되는 경우 우리 경제에 미치는 영향이 막대할 것이므로 환율안정성을 담보하기 위해 외환관리를 위한 선제적 정책을 미리 준비해 놓을 필요가 있다. 또한 금융위기가 재발하는 경우 외국인 투자자금이 국내 금융시장에서 급속히 유출될 가능성이 높으며, 이와 더불어 심각한 자금경색이 발생할 가능성이 높으므로 민간부문의 부채를 통제하는 건전성 조치를 미리 시행해 놓을 필요가 있다. 이런 조치들은 단기적으로 우리 경제가 준비해야 할 정책적 대비라고 할 수 있다. 단기적인 조치와 더불어 장기적인 관점에서는 다음과 같은 정책 대안을 생각해 볼 수 있다.

즉 장기적으로 유로존의 위기가 어떤 식으로든 해결되고 난 후 미국 경제가 점차 회복하기 시작하면 미국 정부는 금융위기 해소를 위해 과거 투입한 유동성을 본격적으로 회수하기 시작할 것이며 이 과정에서 금리가 빠르게 상승할 가능성이 있다. 그 결과 소비가 위축될 것이며 저축은 증가하고 수입은 감소할 것이다. 이런 과정이 시작되면 미국의 경상수지 적자가 본격적으로 감소하고 글로벌 불균형도 조정되기 시작할 것이다. 경상수지 흑자국, 특히 중국은 글로벌 불균형이 본격적으로 조정되기 시작하면 더 이상 과거와 같이 대미국 대규모 수출에 기대 경제성장을 유지하기 어렵게 된다. 결국 중국은 내수 위주의 성장을 추구하게 될 것이며, 이는 중국의 과도한 저축을 낮추는 다양한 사회보장제도의 시행 및 금융시장의 발전과 함께 가능해질 것이다. 이와 같은 글로벌 불균형의 조정 시나리오는 결국 미국을 대체하는 세계소비시장으로서의 중국의 본격적인 등장을 전제로 하는 것으로서 우리나라의 대외경제정책은 중국을 비

롯한 아시아 신흥시장의 소비시장 확대를 예견하고 이를 선점하는 전략을 구가해야 할 것이다. 다시 말해 세계 경제의 성장동력이 중국과 인도와 같은 신흥시장국으로 전환되리라는 것이다. 이는 한국의 입장에서 바람직하다고 할 수 없다. 왜냐하면 신흥시장국의 경기 변동은 선진국의 경기 변동과 매우 유사한 모습을 보이기 때문이다.

이러한 과정은 자연스러운 아시아 경제의 재균형(rebalancing)으로 이어질 것이다. 즉 인위적인 재균형은 성공하기 어렵겠지만, 선진국 수요 감소에 따른 아시아 수출의 위축은 자연스럽게 재균형을 이룰 수는 있다고 판단된다. 이러한 재균형 과정은 수출 중심의 경제성장에 대한 제약으로 이어져, 아시아는 국내 또는 지역 경제에 당분간 의존할 수밖에 없게 될 것이다.

이는 현재도 존재하고 있는 아시아 경제 내에서의 불균형을 초래할 가능성이 높다. 즉, 아시아 각국의 산업구조가 단기간 바뀌기는 어려운 상황에서 아시아의 공급은 지속적으로 증가할 수 밖에 없으며, 이에 대한 수요를 아시아 내에서 감당하는 비중이 증가하게 될 것이다. 이는 아시아내에서 지역 불균형으로 이어질 가능성이 높다. 즉, 한국, 대만 싱가포르 등과 같은 구조적 경상수지 흑자국들의 수출 수요를 중국과 일부 아세안 국가가 감당하게 된다면 이는 아시아 지역 내에서 경상수지 흑자국과 적자국이 발생할 수 있음을 의미한다.

아시아 각국의 비대칭성 증가는 결과적으로 현재 직면하고 있는 글로벌 불균형의 논의가 지역 불균형의 논의로 전환될 가능성이 높다. 이는 다시 말해 아시아 지역의 지역 정책 공조가 무엇보다도 필요하다는 것이다. 이를 위해 한국의 입장에서는 다음과 같은 정책 방향을 고려해 볼 수

있을 것이다.

우선적으로, 지역 내 정책 공조의 효율성 제고를 고려해 볼 필요가 있다. 현재 ASEAN+3 중심의 지역금융체제의 정책 공조를 더욱 확고히 할 필요가 있다. 아시아의 비대칭성은 아시아 지역 내 환율 불균형으로 이어질 가능성이 높으며 이는 지역 내 경쟁적 환율 절하(competitive devaluation)로 이어질 것이다. 이는 글로벌 불균형 해소에도 부정적인 영향을 미칠 것이며, 아시아 경제성장에도 부정적인 영향으로 작용할 것이다. 이를 어느 정도 억제하고 지역 내 비대칭성을 축소하기 위해서는 아시아 지역 내 불균형을 정책 공조로 어느 정도 억제할 필요가 있다. 따라서 현재 비효율적인 지역 내 정책 공조를 ASEAN+3 내에서 더욱 공고히 할 필요가 있고, 이를 위해 새롭게 탄생한 CMIM의 AMRO를 더욱 확대시킬 필요가 있다.

한편 아시아의 수요 증대를 위해 아시아 내 사회간접자본(infrastructure) 구축을 확대할 필요가 있다. 아시아 지역 내 수요 증가를 위해서는 아시아 역내 사회간접자본 확충이 필요하고, 특히 저개발 국가들의 기반시설을 확대할 필요가 있는데 한국은 이러한 아시아 기반시설 구축을 선도적으로 발굴하고 참여할 필요가 있다. 더욱이 특히 중국이 내수시장을 확대하는 과정에서 각종 사회간접자본에 대한 투자가 크게 증가할 것이므로, (이는 중국의 경상수지 흑자를 감소시켜 글로벌 불균형의 조정을 더욱 가속시키는 효과도 있다.) 중국 SOC시장의 확대에 대비해야 할 것이다.

참고문헌

- Barnett, A. and R. Straub. 2008. "What Drives U.S. Current Account Fluctuations?" November. Working Paper Series, No. 959. European Central Bank.
- Bernanke, B. 2005. "The Global Saving Glut and the U.S. Current Account Deficit." Remarks Delivered at the Homer Jones Lecture, St. Louis, MO.
- Blanchard, O, F. Giavazzi and F. Sa. 2005. "The US Current Account and the Dollar. NBER Working Paper, No. 11137.
- Bracke, T. and M. Fidora. 2008. "Global Liquidity Glut or Global Savings Glut?" June. Working Paper Series, No. 911. European Central Bank.
- Caballero, R. J., E. Farchi, and P. O. Gourinchas. 2008. "An Equilibrium Model of Global Imbalances and Low Interest Rates. *American Economic Review*, 98, pp. 358-393.
- Caballero R. J., and A. Krishnamurthy. 2009. "Global Imbalances and Financial Fragility." *American Economic Review Papers and Proceedings* 99, pp. 584-588.
- Caballero, R. J. and C. Tille. 2006. "Could Capital Gains Smooth a Current Account Rebalancing." FRB of New York Staff Paper 217.
- Chen, K., A. İmrohoroğlu and S. İmrohoroğlu. 2009. "A Quantitative Assessment of the Decline in the U.S. Current Account." *Journal of Monetary Economics*, 56. pp. 1135-1147.
- De Paoli, B., 2009. "Monetary Policy under Alternative Asset Market Structures: the Case of A Small Open Economy." *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 41. pp. 1301-1330.
- Dooley, M, D. Folkert-Laudau, and P. Gaber. 2004. "The Revised Bretton Woods System: The Effects of Periphery Intervention and Reserve Management on Interest Rates and Exchange Rate in Center Countries." NBER Working

Paper 10332.

- Engel C. and J. H. Rogoff. 2006. "The U.S. Current Account Deficit and the Expected Share of World Output." Board of Governors of the Federal Reserve System, International Finance Discussion Paper, No. 856.
- Ferrero, A. 2010. "A Structural Decomposition of the U.S. Trade Balance: Productivity, Demographics and Fiscal Policy." *Journal of Monetary Economics*, 57, pp. 478-490.
- Fratzscher, M., L. Juvenal and L. Sarno. 2007. "Asset Prices, Exchange Rates and the Current Account." August. Working Paper Series, No. 790. European Central Bank.
- Gourinchas, P. O. and H. Rey. 2007. "From World Banker to World Venture Capitalist: US External Adjustment and Exorbitant Privilege." Clarida, R. H. ed. *G7 Current Account Imbalances: Sustainability and Adjustment*, The University of Chicago Press.
- Mendoza, E., V. Quadrini, and J. Rios-Roll. 2009. "Financial Integration, Financial Development, and Global Imbalances." *Journal of Political Economy*, Vol. 117, pp. 371-416.
- Obstfeld, O. and K. Rogoff. 2005. "Global Current Account Imbalances and Exchange Rate Adjustments." *Brookings Papers on Economic Activity* 1, pp. 67-146.
- _____. 2007. "The Unsustainable U.S. Current Account Position Revisited." *G7 Current Account Imbalances: Sustainability and Adjustment*. R. Clarida ed. University of Chicago Press.
- Roubini, N., and B. Sester. 2004. "The US as a Net Debtor: The Sustainability of the US External Imbalance." Mimeo. New York University.

제4장 G20의 등장과 글로벌 거버넌스의 변화

윤덕룡 대외경제연구원 선임연구위원

1. G20 정상회의 개요
2. G20 정상회의 등장과 글로벌 금융위기
3. 글로벌 거버넌스로서의 G20
4. G20의 향후 과제 및 전망
5. G20 내 한국의 역할과 전략방향



1. G20 정상회의 개요

G20이란 ‘Group of 20’의 약자다. 원래 내용적으로는 금융시장에 영향이 큰 주요 20개국 모임을 의미한다. 이 모임이 구성된 것은 1999년의 일이다. 1997년 동아시아 외환위기 이후 세계의 금융안정을 위해 금융시장에 영향이 큰 국가들끼리 협의체를 운영할 필요가 생겼다. 필요성을 먼저 제기한 것은 G8 정상회의이다. 동아시아 외환위기를 겪으면서 선진국들이 신흥지역의 금융불안이 세계금융시장의 불안을 초래할 수 있음은 인식한 것이 계기가 되었다. G8가 차지하는 국제 금융시장 내의 비중이 제한적이고 G8가 참여하지 않는 시장도 빠르게 증가하고 있어서 금융시장 안정을 위해서는 더 포괄적인 국제협력체를 구성해야 할 필요성을 깨닫게 된 것이다. 이러한 이유로 1999년 베를린에서 G20 재무장관 및 중앙은행 총재회의가 출범하였다.

이 모임은 국제금융시장에 영향력이 큰 국가들간 협의체 형태로 구성한 것이므로 실질적인 영향력을 기준으로 참여국이 결정되었다. 다만 지역간 균형을 맞추어야 할 필요성 때문에 유럽의 일부 국가들은 정식회원국으로 참가하지 못하게 된 반면 다른 대륙의 국가들이 참여하도록 조정되었다. 그 결과 회원국은 [표 4-1]과 같이 구성되었다.

표 4-1. G20 국가

분류	국가
G7	미국, 일본, 영국, 프랑스, 독일, 캐나다, 이탈리아
아시아·중동	한국, 중국, 인도, 인도네시아, 사우디아라비아
중남미	아르헨티나, 브라질, 멕시코
유럽·오세아니아	EU 의장국, 러시아, 터키, 호주
아프리카	남아프리카공화국

각국의 공식 대표로는 해당국 재무장관과 중앙은행 총재가 참가하도록 했다. 출범 이후 초기에는 G20 재무장관 및 중앙은행총재 회의가 현안에 대한 협력방안들을 주로 논의하였다. 그러나 협의체가 가진 제약상 금융 위기의 재발방지를 위한 공조체제, 노령화에 대한 대책 등 중장기 협력 이슈들을 주로 다루는 느슨한 포럼 형태로 그 운영내용이 서서히 바뀌었다.

G20이 새로 주목받게 된 것은 2008년 글로벌 금융위기 때문이다. 전 세계로 확산되는 금융위기의 해법을 찾지 못하자 G8 정상들은 다시 국제 금융시장에 영향력이 큰 G20 국가들을 통한 해법을 모색하게 된다. 이때 기존의 G20 재무장관회의를 정상회의로 격상시킬 필요가 제기되었다. 글로벌 금융위기의 해결을 위하여 필요한 모든 정책대안을 논의해야 할 뿐 아니라 신속한 의사결정이 요구되었기 때문이다. 이렇게 해서 G20 정상 회의는 2008년 11월 미국 워싱턴(Washington D.C.)에서 제1차 모임을 가지게 되었다.

G20 정상회의는 일단 금융위기 해결을 위한 태스크포스로 출발했다. 즉, 위기극복이라는 임시 임무가 주어진 한시적 조직이었다. 워싱턴에서 개최된 첫째 회의에서 G20 정상들은 금융위기 극복을 위해 확대금융정책을 위한 공조를 추진하였다. 금융시장의 글로벌화로 인해 개별국 차원에서 이자율을 낮추고 통화를 추가공급해도 국제공조가 없으면 효과가 약화되기 때문이다. 국제금융시장의 안정을 위한 국제금융기구 개편과 규제 강화 등에 대해서도 합의를 도출했다. 주요 20개국 정상들은 금융위기 극복과 재발방지를 위해 125개항의 합의문을 발표하고 45개 과제를 선정하였다. 그리고 실무그룹(working group)을 결성하여 합의문 실현을 위한 구체적 방안을 제시하였다. 원칙을 확인하는 수준의 합의가 대부분이었지

만 글로벌 위기 앞에서 각국이 이기적인 행동을 취하지 않고 공조에 합의한 것은 시장의 기대보다 큰 성과였다.

2009년 4월 영국 런던에서 개최된 제2차 G20 정상회의의 과제는 경제 위기 극복이었다. 금융위기에서 시작된 불황이 이미 실물분야의 침체를 초래하고 있었기 때문이다. 세계경제는 전반적으로 마이너스 성장을 보이고 있었고 회복의 기미를 어디서 마련해야 할지 그 단초가 보이지 않는 상황이었다. 정상들은 재정정책 확대를 통해 세계경제의 활로를 열어보자는 데 동의했다. 재정지출을 GDP의 2% 이상까지 늘려보자는 권고안이 채택되었다. 그 외에도 제1차 회의 합의성과를 점검하고 실행과제를 구체화했다. 금융시장의 규제개혁을 위해 금융안정포럼(FSF: Financial Stability Forum)을 개편하여 금융안정위원회(FSB: Financial Stability Board)를 발족시켰다. 적극적이고 구체성 있는 합의가 이루어지면서 국제공조의 효과가 나타나기 시작했다. 2009년 하반기로 들어서면서 여러 국가의 경제가 다시 플러스 성장세로 전환되기 시작했다. G20 정상회의가 시장에 대한 영향력을 확인하게 된 것이다.

제3차 정상회의는 2009년 9월 미국 피츠버그에서 개최되었다. 세계경제가 플러스 성장으로 전환되는 가운데 개최된 제3차 회의에서는 위기극복체제를 정상화하는 문제가 주 이슈로 다루어졌다. 일단은 기존의 확대 금융 및 재정전략을 축소해가는 출구전략이 논의되었으나 시기의 유예가 결정되었다. 그 외에는 위기 이후의 국제금융질서 및 경제질서 관리문제가 논의의 대상이 되었다. 그리고 향후 위기를 불러올 수 있는 문제들에도 주목했다. 대표적으로는 기후변화와 관련한 기금조성, 에너지 안보 등이 이러한 영역의 이슈였다. 국제사회의 협력을 공고히 하기 위하여 G20

정상회의를 정례회의로 전환하기로 하였다. 이로써 임시조직이던 G20 정상회의가 향후 글로벌 거버넌스의 중심에 서는 대전환이 이루어졌다.

2010년 6월 캐나다 토론토에서 개최된 제4차 회의에서는 그동안 논의되고 합의한 내용들을 평가하고 재확인하였으며 향후 지속적인 경제성장을 위해 공조가 필요한 사항에 대한 논의가 이루어졌다. 특히 현안으로 등장한 재정적자 문제에 대하여 구체적인 일정을 정하여 줄여나가기로 합의하는 등 세계경제의 안정을 위한 이슈들이 논의되었다. 그러나 캐나다에서 개최된 제4차 회의는 G8 정상회의와 G20 정상회의를 연이어 개최함으로써 G8 정상회의에 상당한 중요성을 부여하는 태도를 보였다. G20 정상회의의 내용도 중요한 현안이슈들을 발굴해서 합의를 모색해온 제3차회의 때까지와는 다른 모습을 보였다. 대부분의 이슈가 문제제기 중심으로 다루어졌으며 2010년 11월 개최예정이던 제5차 서울 G20 정상회의 예비회의와 같은 모습을 보였다. 이는 글로벌 경제위기의 긴급한 상황이 어느 정도 지나갔다는 인식과 새로운 글로벌 거버넌스에 대한 기존 G8 회원국의 견제의식이 작용한 것이 원인이었던 것으로 추정된다.

2010년 11월 한국의 서울에서 개최된 제5차 회의는 G20 정상회의의 새로운 지평을 연 회의였다. 먼저 형식면에서 그동안 G7 국가를 중심으로 개최되어온 형태에서 벗어나 신흥국이라고 할 수 있는 한국에서 개최되었고 의장국도 한국이 담당하였기 때문이다. 내용면에서도 변화를 보였다. 제4차 회의까지는 선진국들이 중심이 되어 의제를 설정하였으나 제5차 회의에서는 한국이 주도하여 신흥국이 고민하는 글로벌 금융안전망 문제나 개발지원의 구조적 변화 등을 주요 의제로 선정하였기 때문이다. 전반적인 회의의 논의방향도 달라져서 G20 정상회의 역할을 ‘위기극복’

에서 ‘경제시스템 관리’로 전환시킨 첫째 회의가 되었다. 서울 정상회의에서는 그동안 G20에서 논의되었던 IMF 쿼터개혁과 같은 주요 의제들에 대해 합의가 이루어짐에 따라, G20 정상회의는 국제공조를 위한 글로벌 경제포럼의 입지를 공고히 하는 모습을 보였다.

2011년 11월 프랑스 칸에서 개최된 G20 정상회의에서는 서울 정상회의에서 논의되었던 기존 의제에 대한 확인과 새롭게 제시된 의제가 논의되었다. 기존 회의에서 이어진 의제는 ‘강하고 지속가능한 균형성장 협력 체계’, ‘금융규제 개혁’, ‘기후변화’ 등이며, 서울회의의 주요 의제였던 ‘금융안전망’과 ‘개발’도 추가적으로 논의되었다. 프랑스 정부가 새로 제안한 의제는 ‘국제통화시스템 개혁’과 ‘원자재시장’의 안정이다. 관심을 끈 세부 의제로는 자본이동 가이드라인 마련, 환율변동성 및 불균형 완화를 위한 정책협력 방안, 환율정책 감독, SDR 바스켓 확대 등이 있다. 그러나 프랑스 칸 정상회의는 유럽의 재정위기 문제가 시급한 과제로 대두되어 논의된 탓으로 제시된 의제들에 대하여 뚜렷한 성과를 보이지 못했다. 유럽위기와 관련해서는 10·26 유로존 정상회의에서 제시된 유럽 차원의 해결책을 지지하고 구체적인 세부실행계획의 조속 마련 및 이행을 촉구했다. 그럼에도 불구하고 유럽의 재정위기 해결을 위한 근본적인 대책은 마련하지 못하여 G20 정상회의의 한계를 노출했다.

제1차부터 제6차까지 여섯 차례의 G20 정상회의에서 논의된 주요 의제들을 정리하면 [표 4-2]와 같다.

표 4-2. G20 정상회의 주요 의제

장소 및 일시	주요 의제
제1차: 미국 (워싱턴) 2008. 11.	<ul style="list-style-type: none"> • 16개 항 및 47개 실천과제(Action Plan)로 구성된 정상선언문 채택 - 국제금융위기 원인과 그간의 조치에 대한 평가 - 금융위기 해소를 위한 정책공조 방안 - 국제금융체제 개편방향 - 자유무역, 시장경제 기본원칙 재확인
제2차: 영국 (런던) 2009. 4.	<ul style="list-style-type: none"> • 29개 항의 정상선언문 및 2개 부속서 채택 - 확장적 재정·통화 정책 등 거시경제정책 공조 방안 - 보호주의 저지 - 금융규제 및 국제협력 강화 - 국제금융기구 개혁
제3차: 미국 (피츠버그) 2009. 9.	<ul style="list-style-type: none"> • 31개 항의 서문, 8개 주제와 50개 항의 본문, 2개 부속서의 정상선언문 채택 - G20 회의 정례화 개최 합의 - 출구전략 공조 확인 - 국제금융기구 쿼터 개혁 추진 - 지속가능한 성장체계 구축을 위한 협력 - 금융규제 개혁 및 감독 방안 마련 협의
제4차: 캐나다 (토론토) 2010. 6.	<ul style="list-style-type: none"> • 6개 항의 서문, 5개 주제에 43개 항의 본문, 3개 부속서의 정상선언문 채택 - 지속가능한 균형성장을 위한 협력체계 공조 합의 - 금융부문 개혁 및 규제 강화 - 국제금융기구 쿼터 이전 및 개혁 추진 - 보호주의 저지 및 무역·투자 증진 협력 - 저개발국 지원 방안 마련 협의 * 재정적자를 2013년까지 50% 감축하기로 합의
제5차: 한국 (서울) 2010. 11.	<ul style="list-style-type: none"> • 20개 항의 정상선언문, 74개 항의 합의문, 3개 부속서에 대해 합의 - 강하고 지속가능한 균형성장을 위한 협력 - 국제금융기구(IMF 쿼터 이전 등) 개혁 추진 - 금융부문 개혁 및 감독 강화 방안 협의 - 글로벌 금융안전망 - 저개발국 지원(서울 개발 컨센서스) - 보호무역 저지를 위한 협력 강화
제6차: 프랑스 (칸) 2011.11.	<ul style="list-style-type: none"> - 세계경제 및 성장과 고용을 위한 정책협력 - 국제통화제도 개혁 - 개발 및 무역 - 금융규제 개혁 - 농업, 에너지, 기후변화 - 사회분야 및 반부패 - 원자재 파생상품시장 규제
제7차: 멕시코 (로스 카보스) 2012.6. 예정	<ul style="list-style-type: none"> - 세계경제 성장(개발 포함) - 무역 - 금융안정 및 IMF 개혁 - 식량안보 - 기후변화 및 지속가능개발

2. G20 정상회의 등장과 글로벌 금융위기

G20 정상회의의 출범은 2008년 세계 금융위기가 직접적인 동기가 되었다. 2008년 세계경제는 글로벌 경제공황으로 빠져들고 있었으나 세계 경제를 관리하던 G8 국가들은 아무런 대책을 제시하지 못하였다. 오히려 유럽국가들과 미국은 서로 비난전을 벌이며 시장을 혼란스럽게 하고 있었다. 유럽이 미국을 비난한 이유는 2007년 미국에서 불거진 부동산금융(서브프라임 모기지)의 부도가 세계 금융시장을 경색시킨 원인을 제공하였기 때문이다. 당시 미국에서는 부동산 금융대출이 부실화되면서 금융기관이 줄지어 파산하고 세계적 투자은행들까지 위협받기 시작했다. 2008년 3월, 세계 5대 투자은행인 베어스텰스가 먼저 부도 처리되었다. 미국 정부는 계속해서 대책을 쏟아냈지만 사태의 확산을 막지 못했다. 9월에 들어 다시 미국 4대 투자은행인 리먼브라더스가 파산하자 금융위기는 급속히 세계금융계로 확산되었다. 이어 3대 투자은행인 메릴린치가 뱅크오브아메리카(BOA)에 인수되었다. 1, 2위 투자은행인 골드먼삭스와 모건스탠리도 결국 정부의 지원을 받고 금융지주회사로의 전환을 선택하게 되었다. 세계 금융시장에서 가장 중요한 투자주체인 투자은행들이 쓰러지면서 이 기관들과 거래하던 금융기관들의 자산가치도 하락하였고 국제 금융시장에는 위기가 확산되기 시작했다. 투자자들은 투자자금을 회수하는 데 급급했고 자산가격이 폭락했다. 국제 금융기관들의 투자자금 회수와 안전자산 선호로 금융시장의 거래는 급속히 위축되었다.

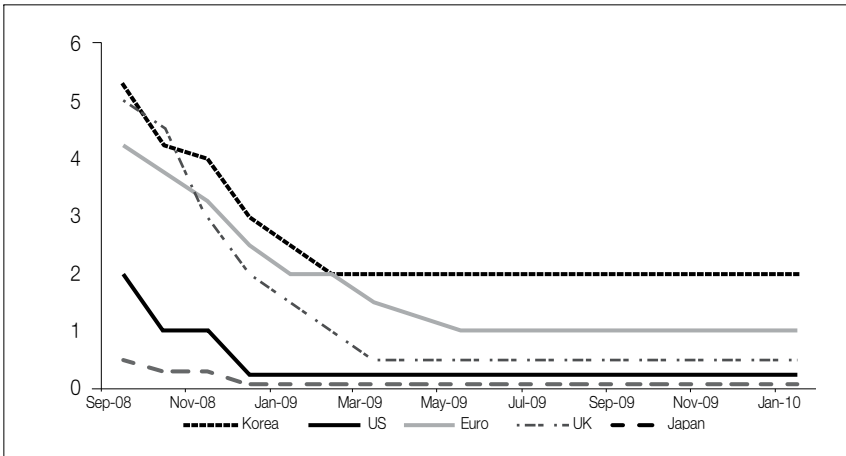
특히 미국 금융기관들의 달러화 회수로 오히려 미국통화의 가치는 급격히 상승했다. 국제사회의 거래통화인 달러화를 구하지 못하게 된 신흥

국들에서는 환율이 폭등하고 국제금융거래뿐만 아니라 무역까지 위축되었다. 그러나 세계지도자들은 이 사태를 어떻게 수습해야 할지 갈피를 잡지 못하고 있었다. 세계경제 운용을 위한 선진강대국 모임인 G8에서는 미국과 유럽국가들이 서로 책임공방만 하고 있었다. 세계금융의 과수꾼인 IMF도 아무런 대책을 내놓지 못하고 번져가는 금융위기의 불길을 보고만 있었다. 금융위기는 점차 세계경제 전체를 침체의 늪으로 끌고 들어가고 있었다. 사태 해결을 위해 2008년 10월, 미국과 유럽 정상들간 회의가 미국 대통령별장이 있는 캠프데이비드에서 개최되었다. 여기서 당시 G8의장국이던 프랑스의 사르코지 대통령이 미국 부시 대통령에게 G20 정상회의 소집을 제안하고, 이들의 합의로 최초의 G20 정상회의가 개최되기에 이른다. 부시 대통령은 11월 15일 미국의 수도 워싱턴에서 현안인 금융위기 해소를 위해 G20 금융정상회의(Leaders summit on the financial situation)를 개최하였다. 이것이 G20 정상회의의 시작이다.

글로벌 금융위기를 해결하기 위한 목적으로 개최된 첫 회의는 비교적 성공적이었다. 주요 20개국 정상들은 금융위기의 극복과 재발방지를 위한 국제공조에 원칙적으로 합의했다. 또한 구체적인 국제공조를 위하여 합의문을 작성, 발표하고 그 시행을 위해 실무그룹을 구성했다. 국제사회는 이 회의를 통해 조율된 확장적 금융정책이 효과를 발휘하는 계기를 맞게 되었다. 20개국이 동시에 시행한 금융공급 확대와 이자율 하락 정책은 신용경색을 완화하고 시장을 안심시키는 효과를 가져왔다.

금융위기의 재발을 막기 위해 금융규제시스템과 국제금융기구를 개혁하기 위한 합의도 이루어졌다. 또한 금융위기가 실물경제 위기로 연계되는 것을 방지하기 위해 보호무역조치의 동결에도 합의했다. 20개국 정상

그림 4-1. 주요국 정책이자율 변화

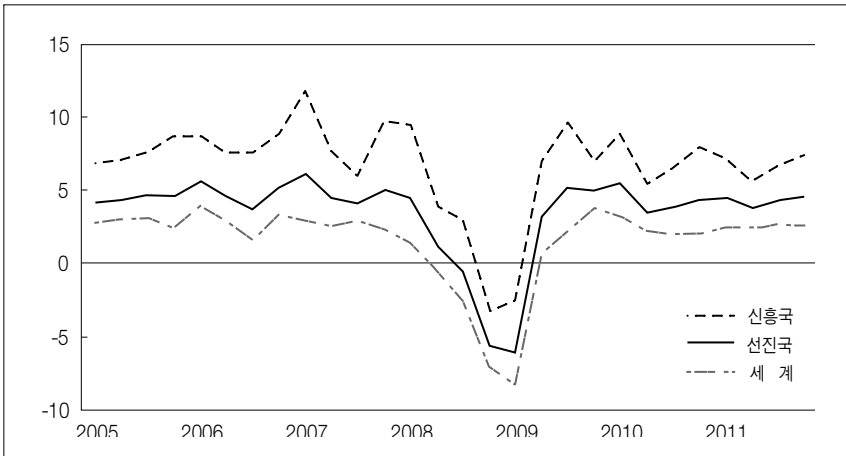


자료: BOK.

들은 합의에 따라 각국에서 이자율을 내렸고, 세계적으로 정책이자율은 1차 정상회담 이후 60개월 내에 20개국 모두에서 2% 이하를 기록하게 되었다. 각국이 자국 생산자를 보호하기 위한 무역보호조치를 자제하는 모습도 보였다. 금융시장은 위험에서 벗어나 점차 안정되는 모습을 보이기 시작했다. G20이 G8에 비해 효율적인 시스템임을 입증하는 증거들이 나타난 것이다.

2009년 4월 2일 영국 런던에서 개최된 제2차 정상회의는 G20의 가치를 확증하는 또 하나의 계기를 제공했다. 당시 주요 의제는 경제위기의 심화를 막는 것이었다. 금융위기가 이미 실물경제 침체로 나타나고 있었기 때문이다. 런던회의의 가장 중요한 합의는 세계경제 회복을 위해 공동으로 재정지출을 확대하는 데 합의한 것이다. 비록 강제성을 띤 것은 아니었지만 각국이 재정지출을 GDP의 2%까지 늘리도록 노력한다는 기본적인 기준이 제시되었고 대다수의 국가들이 재정지출을 확대했다. 제2차

그림 4-2. 세계 경제성장률 변화



자료: IMF.

G20 정상회의의 합의문 발표는 즉각 시장의 긍정적 반응을 이끌어냈다. G20의 공조된 확대재정정책의 영향으로 2009년 4월 세계경제는 성장경로로 돌아서는 발판을 마련하게 된다. 불과 반년 전만 해도 갈 바를 몰랐던 세계경제를 성장으로 이끈 제2차 G20 정상회의는 이 모임의 미래를 결정하는 데 긍정적인 영향을 미친 중요한 회의가 되었다. 글로벌 경제에 G20의 공조가 확실한 영향을 미칠 수 있음을 확인시켜 주었기 때문이다.

2008년 글로벌 금융위기는 G20의 세계경제에 대한 영향력을 확인시키고 새로운 글로벌 거버넌스로서의 가능성을 보여준 계기가 되었다. 결국 2009년 9월 25일 미국 피츠버그에서 세계경제의 글로벌 거버넌스에 대한 중대한 결정이 이루어졌다. G20 정상회의를 세계경제협력을 위한 최상급 포럼(Premier Forum)으로 지정하고 매년 회의를 개최하기로 한 것이다. 이에 따라 경제에 대한 글로벌 거버넌스의 중심축이 G8에서 G20로 이동하는 계기를 맞게 되었다.

3. 글로벌 거버넌스로서의 G20

가. G8에서 G20으로: 글로벌 경제권력의 이동배경

1) G7(8)의 영향력 변화와 G20의 등장

글로벌 경제관리자로서 G7이 출범한 것은 국제사회에 공조의 필요성이 제기된 1970년대 오일쇼크가 그 계기가 되었다. G7이 출범하던 1976년에는 서방 7개국이 차지한 경제적 비중이 전 세계 GDP의 2/3를 넘는 수준이었다. 특히 동서 양 진영이 분리되어 있어서 G7이 서방진영만을 대표하였던 점을 감안하면 G7은 자본주의 시장경제권에서 절대적인 영향력을 미칠 수 있었다. 따라서 이 모임의 결정이 세계경제의 향방을 결정할 수 있었다.

G7의 영향력이 변화하기 시작한 것은 1980년대 말부터 1990년대 초 사회주의 경제권의 체제전환을 통해 동서 양 진영이 통합되면서부터였다. 이념에 따라 동서로 나뉘었던 경제권이 통합되면서 러시아와 중국과 같은 거대국가가 등장했기 때문이다. G7이 영향을 미칠 수 있는 지역은 전세계로 확대되었지만 실질적 영향력은 급속히 감소하기 시작했다. G7은 영향력 확대를 위해 1998년부터 러시아를 포함시켜 G8로 확대하였다. 이를 통해 정치적인 영향력은 증가하였으나 체제전환 중인 러시아는 G7의 경제적 영향력을 확대하는 데는 큰 기여를 하지 못하였다. 반면 여타 신흥국들의 경제력이 증가하면서 G8의 영향력은 상대적으로 축소되기 시작했다. 특히 거대신흥국인 중국, 인도, 브라질 등이 고도성장을 시작하면서 신흥국의 경제적 비중이 급속히 확대되었다. 2008년에는 신흥국 경제권인 중국, 러시아, 브라질 등이 10대 경제대국에 이름을 올렸다. 신흥국

경제력 비중이 증가하면서 기존 G7의 경제력 비중은 상대적으로 축소되어 왔다. 최근 들어 G7 국가들의 경제력은 세계 전체 GDP의 50% 안팎에 불과하여 그 영향력이 실질적으로 감소하였음을 보이고 있다. 이는 기존 G7 중심의 영향력만으로는 세계경제를 운영하기가 어려워졌음을 시사한다.

영향력 변화는 경제력의 상대적 크기뿐만 아니라 G7 내에서의 협력구도 변화에서도 초래되었다. 그동안 G7은 미국이 가장 중요한 주도국가였으며 유럽국가들이 미국의 리더십을 지지·지원하는 협력국가의 역할을 수행해왔다. 그러나 유럽국가들의 통합이 진전되면서 미국과 유럽이 상호 다른 의견을 보이기 시작했다. 유럽연합이 GDP면에서나 국제무역규모에서 이미 미국을 앞질렀으며 국제공조와 관련하여 독자적인 목소리를 내기 시작한 것이다. G7에서는 유럽국가가 4개국으로 다수이며 G8로 확대된 구조에서는 러시아를 포함하여 5개국이다. 미국과 유럽이 대립된 의견을 보일 경우 중재할 수 있는 영향력을 가진 제3의 집단이 존재하지 않는다. 따라서 미국과 유럽국가들 사이에 의견이 다를 경우 G8 내에서는 해결책을 찾기가 어렵게 된다. 실제로 2008년 글로벌 금융위기가 확산되고 있는 동안 유럽과 미국은 상호비방으로 책임문제만 거론하였을 뿐 대안을 제시하지 못하였다.

G8가 국제사회의 현안에 대한 해결책을 제시하지 못하고 영향력도 감소하면서 이미 글로벌 금융위기 이전에 새로운 지배그룹의 필요성에 대한 요구가 지속적으로 증가해왔다. 이러한 한계를 인식하여 G8는 이미 수년 전부터 G8 회의를 회원국 간 회의와 더불어 참여범위를 넓힌 확대회의를 함께 개최해왔다. 첫날 회의에서는 기존의 G8 국가들이 참석하는 모임을

가지고 둘째 날은 당해연도 주요 이슈와 관련하여 국제협회가 필요한 국가들을 추가로 초청, 확대회의를 가지는 것이었다. 그러나 이러한 시스템이 새로운 글로벌 거버넌스로 자리잡지 못한 것은 이슈에 따라 참가국이 달라져서 지속성 있는 협력구도를 만들어내지 못했기 때문이다. G8은 이러한 문제를 알면서도 글로벌 거버넌스의 변화를 시도하지는 않았다.

G20은 결국 G8의 글로벌 거버넌스 기능이 작동하지 않는 상태가 지속되는 가운데 이미 오래전부터 태동해온 새로운 거버넌스의 요구에 의해 등장한 필요의 산물이다. 그러나 이러한 필요는 위기를 통해서 확인되고 받아들여지는 비용을 치러야 했다. G20에 대한 필요가 확인된 첫째 위기는 1997년 동아시아에서 발생한 금융위기였다. 당시 외환위기는 동아시아 일부 국가들이 겪은 문제였으나 신흥국의 금융시장 충격이 세계 금융시장을 불안정하게 만들 수 있다는 우려를 제기하였다. 이러한 위협을 방지하기 위해 국제 금융시장의 주요 국가들간 협력체제 구축이 요구되었다. 그 결과 탄생한 것이 G20 재무장관 및 중앙은행총재 회의였다. 이는 이미 1999년부터 G7만으로는 국제경제의 주요 현안해결이 어려웠다는 점과 G20이 직능대표격으로 경제현안 처리를 담당해왔음을 의미한다. G20 재무장관회의는 지난 10년 이상 위임된 현안들을 성공적으로 처리해왔다는 평가를 받고 있다. G20이 글로벌 거버넌스 조직으로서의 효율성을 이미 어느 정도 인정받았음을 시사하는 대목이다. 이러한 G20 재무장관회의의 국제공조 실적이 G20 정상회의를 등장시킨 배경이다.

2) 진행 중인 경제권력의 이동

제1차 G20 회의가 개최된 후 새로운 국제사회 관리체제(global governance

system)에 관한 논의가 대두되었다. 논의의 주제는 “왜 G20이어야 하는가”라는 질문이 그 핵심이었다. 관련된 논의의 초점은 주로 두 가지로 모아졌다. 첫째는 왜 20개 국가여야 하는지, 그리고 지금 참여하고 있는 20개 국가의 선정기준이 무엇인가라는 것이었다. 결국 G20 구성에 관한 정당성에 의문을 제기한 것이다. 둘째는 참여국 수가 너무 많아서 비효율적이라는 지적이었다. 이 비판은 글로벌 경제를 관리하는 주체로서 G20의 적합성 문제를 제기한 것이다. 이 두 가지 논의는 G8의 기능약화로 제기된 글로벌 거버넌스의 대안으로서 G20의 등장에 대한 비판적 시각 가운데 가장 자주 대두된 대표적 이슈였다.

사실상 국제사회에서는 G7의 약화로 대안에 대한 논의가 지속적으로 존재했다. 예를 들면 기존의 G7에 영향력 있는 신흥대국들의 대표인 브릭스국가들(BRICs: 브라질, 러시아, 인도, 중국)을 포함하는 G11이 가장 기본적인 대안으로 제기되었다. 그다음 설득력을 가진 안은 G11에 각 지역대표들을 추가하자는 내용이었다. 예컨대 아프리카의 남아프리카공화국, 중동의 사우디아라비아, 동남아의 인도네시아, 그리고 호주를 포함시키자는 것이다. 이 경우 세계의 가장 영향력 있는 국가들의 모든 지역 대표를 포괄할 수 있다는 것이다. 지역대표를 얼마나 넣을 것인가에 의해 G14, G15, G17까지 다양한 의견들이 제기되었다.⁶⁰⁾ 그중에서도 프랑스가 지속적으로 G14안을 제시하며 G20이 글로벌 관리체제가 된다는 것에 비판을 제기했다.

숫자로 대변된 이러한 논쟁의 배경에는 사실상 기존 G7 국가의 기득권을 얼마나 유지할 수 있을 것인가 하는 이해관계에 대한 의지가 반영되어

60) Linn, Johannes(2005).

있었다. G7에서 G11로 확대하는 것은 G7을 기본적인 틀로 유지하고 4개 국가를 추가적으로 받아들인다는 발상이다. 이미 G7이 1998년부터 러시아를 받아들여 G8로 확대된 상황을 감안하면 최소한인 3개국을 늘려서 기존의 지배구조를 유지하려는 의도를 반영한 것이다. G14까지 확대하는 방안도 G11 안의 변형으로 지역적 대표를 추가하여 정당성을 강화하는 방안이라고 볼 수 있다. G7을 핵심그룹으로 유지하면서 몇 개 국가를 추가하여 글로벌 거버넌스를 개혁한다는 ‘G7(8) + 알파’ 방안은 기존의 기득권 유지에 관심이 많은 유럽국가들이 지지하고 나섰다.

G20이 글로벌 거버넌스로 등장하게 된 배경은 앞에서 서술한 바와 같이 그 근원부터 G7과는 전혀 다른 특성을 보이고 있다. G20은 아시아 금융위기 이후 1999년에 ‘국제금융 분야에서 영향력이 큰 국가들간 협력을 위하여’ 특정한 목적하에 재무장관과 중앙은행장의 협의체로 출범했다. 즉 특정 경제이슈에 대한 국제적인 영향력을 기준으로 형성된 집단이다. 이 G20 재무장관·중앙은행총재회의는 출범 이후 매년 정기 모임을 가지면서 관련이슈들에 대하여 국제공조를 시행해왔다. 이슈의 전문성으로 인해 대중들에게 널리 알려지지는 못했지만 그동안 G20 재무장관·중앙은행총재회의는 일정부분 성과가 있었다.⁶¹⁾ 2008년 글로벌 금융위기는 금융관련 각료급 회의체로 유지되어온 기존 재무장관 및 중앙은행총재간 협의체를 정상급 협의체로 위상을 제고시키는 계기가 되었다. 글로벌 위기를 해결하기 위해 더 많은 권한이 필요했기 때문이다. G20 정상회의의 특성은 문제해결의 필요성 때문에 만들어진 조직이다. G7과 같이 회원국이 가지는 국제적 위상에 의해 구성된 조직이 아니다. 따라서 G20

61) Bradford and Johannes(2009).

이 앞으로도 계속하여 글로벌 경제포럼으로서 인정받을지 여부는 실제 문제의 해결능력에 의해 좌우될 수 있다.

제1차 정상회의 이후부터 뜨거운 정당성 문제를 유발한 G20은 제1, 2차 정상회의를 통해 글로벌 금융위기와 경제위기를 제어하는 성과를 보이면서 글로벌 거버넌스의 중심에 들어섰다. 제3차 G20 정상회의에 이르러서야 임시모임에서 정례모임으로 전환되며 지속적 글로벌 관리조직의 위상을 가지게 되었기 때문이다. 그 이후 G20은 국제금융분야의 제도개혁을 주도하고 거시경제적 협력을 주도하면서 경제권력의 이동을 가시화해 왔다. 특히 서울에서 개최된 제5차 정상회의에서는 한국이 의장국을 담당하면서 신흥국이 필요로 하는 의제를 제시하고 논의의 내용이 신흥국의 입장을 담기 시작했다. 대표적인 사례가 금융안전망 도입에 관한 논의와 IMF의 쿼터조정이었다. 기존의 글로벌 거버넌스 구조가 조금씩 변화하는 조짐을 보이게 된 것이다.

향후 G20의 영향력은 더욱 확대될 전망이다. 특히 G7 국가들보다는 G20 내 신흥국들의 영향력이 증가할 것으로 여러 기관들이 분석하고 있다. G7 국가들은 현재 인구면에서 10억을 차지하여 세계 60억 인구의 17%를 점하고 있다. 모건스탠리(2003)의 보고서에 따르면 2050년경 세계 인구는 90억으로 증가하며 30억 인구가 모두 신흥국에서 증가할 것으로 전망하고 있다. G7 국가들의 인구는 변동 없이 10억을 유지할 것으로 보고 있다. 최근 발간된 미국의 카네기재단보고서(2009)에서는 G20의 경제력 변화에 대하여 더 급진적인 전망을 제시하고 있다. 우선 2032년에 중국이 미국을 제치고 세계 1위의 경제대국이 될 것으로 전망했다. 중국 GDP가 2050년에는 미국보다 20% 더 큰 규모가 될 것으로 내다봤다. 경

제성장의 견인차 역할은 G7에서 BRICs국가들과 멕시코에게 넘어갈 것으로 분석되었다. 2050년까지 향후 40년간 경제성장의 60%를 이 다섯 개 국가가 차지할 것이며, 향후 40년간 연평균 6.1%의 경제성장률을 기록할 것으로 분석되었다. 이러한 성장의 결과 이 다섯 개 신흥국들은 현재는 G20에서 차지하는 경제비중이 18.7%에 불과하나 2050년에는 절반 가량인 49.2%를 차지할 것으로 내다봤다. 이처럼 다양한 분석 보고서들은 G7이 G20으로 글로벌 거버넌스 프리미어 포럼이라는 최상위 자리를 넘긴 것은 경제적 펀더멘털의 변화에 따른 것임을 증언하고 있다. 또한 G20 내에서도 실질적인 영향력 이동이 더욱 심화될 것임을 예고하고 있다.

나. G8와 G20의 역할분담

G20 정상회의를 정례화하기로 결정한 피츠버그 회의에서는 G20 정상회의 성격을 ‘Global Economic Forum’으로 규정하고 있다. 즉 세계경제에 대한 국제협력을 담당하는 포럼으로 그 역할을 제한하고 있는 셈이다. 실제로 G20 정상회의는 지금까지 글로벌 금융위기의 해결과 그 후유증 극복을 위한 이슈들을 주로 다루어 왔다. 앞으로도 G20 정상회의가 글로벌 경제문제를 다루는 핵심 포럼이 될 것임은 의심의 여지가 없다. 그러나 주요 국제문제가 대부분 경제적인 영향과 분리할 수 없는 특징을 가지고 있기 때문에 앞으로도 G20이 경제관련 이슈만을 다루게 될 것이라는 보장은 없다. 아무리 처음 출발이 경제포럼(Economic Forum)으로 규정되었더라도 세계에서 가장 영향력이 큰 20개 국가의 정상들이 논의의 주제로 선택할 경우 이를 제어할 수는 없다. 결국 최초의 성격규정이 G20의 역할을 제한하는 기준이 되지 않는다는 점이다.

이미 G20 정상들은 첫째 회의에서 발표한 공동선언문에 향후 ‘에너지 안보, 기후변화, 식량안보, 법의 지배, 그리고 테러·빈곤·질병과의 전쟁’ 등에 대해서도 관심을 가져야 한다는 것을 적시하고 있다.⁶²⁾ 이 조항의 내용은 경제포럼이 다루어야 할 전통적인 이슈의 범위를 훨씬 벗어나고 있다. 첫번 회의에서부터 이미 G20 정상회의가 향후 다양한 경제 외적인 사안에 대해서 관심을 가지게 될 것임을 예고하고 있는 것과 같다. 결국 글로벌 경제위기가 지나고 G20의 역할이 확대되기 시작하면 글로벌 경제포럼으로만 머물지 않고 다양한 국제현안을 다루는 새로운 글로벌 거버넌스의 주체가 될 가능성을 배제할 수 없다.

그럼에도 불구하고 G20 정상회의는 2008년 첫 출범 이후 2011년까지 주로 경제이슈에 집중해온 특징을 보이고 있다. Larinova(2011)의 연구에 따르면 [그림 4-3]에 나타난 바와 같이 G20에서 논의된 내용들 가운데 금융이슈 관련 업무가 61%를 넘었고 경제이슈는 23% 이상을 차지했으며 무역이슈가 2% 가량으로 경제관련 논의가 도합 86%를 넘었다. 경제 외의 이슈는 개발이슈가 10% 가까이 다루어졌고 에너지가 1%를 약간 넘는 것 외에 다른 주제는 논의비중이 1%를 넘어선 것이 없었다.

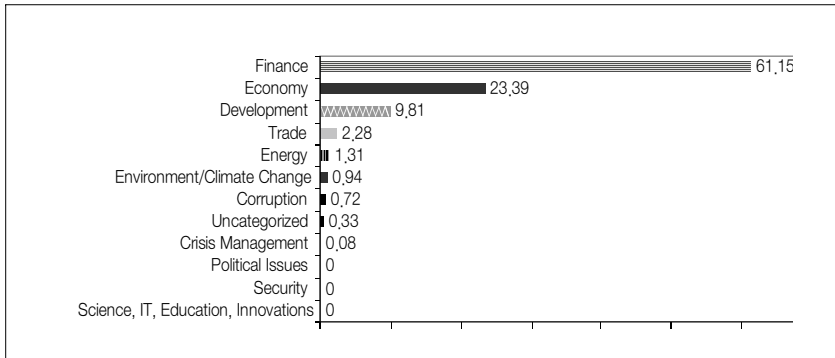
G8도 사실상 G20이 출범하기 전까지는 글로벌 경제포럼의 위치를 가지고 있었다. 그러나 근래에 오면서 오히려 경제 외의 문제들에 대하여 더 많은 관심을 기울여왔다. 이러한 경향은 G20 정상회의가 출범하면서 더 강화되는 경향을 보였다. 국제협력관계에 연관되는 개발이슈, 정치적 이슈, 에너지문제나 안보문제들이 주로 G8 회의의 주요 주제가 되었다. 방향면에서는 당장 현안이 되고 있는 경제이슈를 다루기보다는 국제적

62) 제1차 G20 정상회의 공동선언문 부칙 참고.

조정이 필요하거나 정치적 타협을 필요로 하는 이슈들이 더 많은 비중으로 다루어져 왔다. [그림 4-4]에 나타난 바와 같이 G8가 2008년 이후 관심을 가진 주제는 개발, 정치이슈, 에너지, 안보, 환경변화 등이 75%를 넘었고 경제는 3% 수준에 불과한 비중을 차지했다.⁶³⁾ 글로벌 경제위기 이후 G8가 경제이슈를 자신의 의제로 간주하지 않고 있음을 나타내는 자료라고 할 수 있다. G8가 경제이슈를 다루지 않은 것은 의도적일 수도 있고 현실적 제약 때문일 수도 있다. G20 정상회의에서 이미 현안인 경제이슈를 다루고 있으며 G8 국가들이 예외 없이 모두 G20 회원국이므로 G8에서 동일한 주제를 논의할 이유가 없기 때문이다. 다른 주제를 선택한 현실적인 이유는 아마도 신흥국 경제의 비중이 증가하여 G8의 결정이 글로벌 경제에 실질적인 변화를 초래하지 못하는 점을 감안한 것일 수도 있다. 이 중 어떠한 이유에서건 G8가 스스로 자신들의 결정이 실질적 영

그림 4-3. G20 이슈의 영역별 비중(2008~11년)

(단위: %)

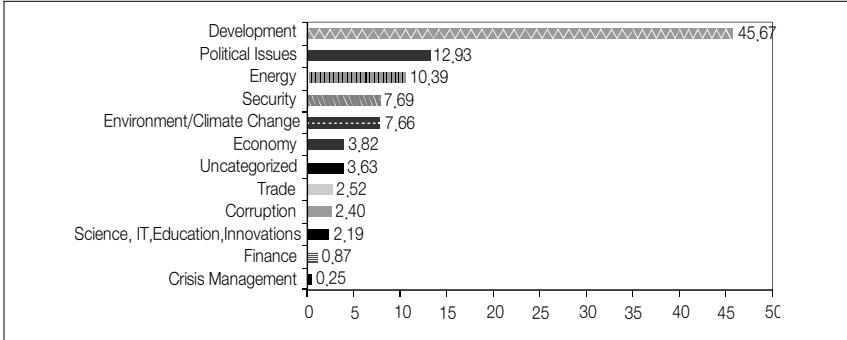


자료: Larionova(2011).

63) Larionova(2011)는 여러 개의 기준에 입각하여 G8와 G20이 2008년부터 2011년까지 수행한 역할을 평가하고 공식회의 등에서 다룬 주제들을 중심으로 역할 영역에 대한 분석을 시도하였음.

그림 4-4. G8 이슈의 영역별 비중

(단위: %)



자료: Larionova(2011).

향을 가질 수 있는 이슈들에 집중하고 있는 것처럼 보이는 것은 G20과 자연스러운 역할분담의 추세로 나타나고 있다. 그리고 이러한 역할분담 추세는 글로벌 거버넌스가 미치는 범위를 더 확장하는 효과를 가져왔다.

물론 G8와 G20이 특별히 따로 만나 서로간 역할분담에 대한 논의를 공식적으로 진행한 적은 없다. 다만 G20은 이미 금융위기 극복과정에서 자연스럽게 떠맡은 의제들과 그에 연관된 문제들을 다루어 오고 있어서 경제관련 이슈들에 집중한 결과를 가져왔을 것이다. 그러나 G8는 자신들의 특성을 살려서 선진국들이 스스로의 역량을 보일 수 있고 자신들이 영향력을 행사할 수 있는 이슈들을 선택하여 집중한 측면이 있는 것으로 보인다.

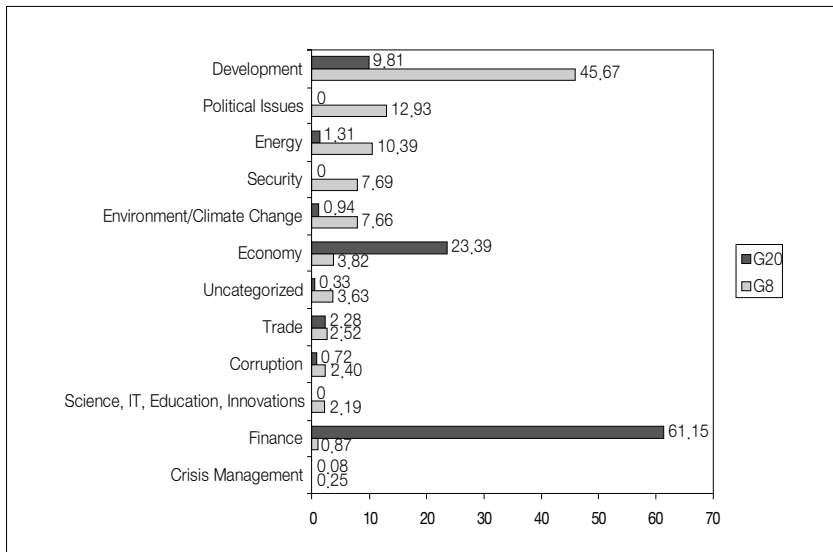
G20 정상회의가 지금까지 경제 및 금융 이슈들에 집중해온 것은 어떻게 보면 당연하다. 2008년의 글로벌 경제위기로 G20 정상회의가 만들어졌고 그 이후에도 위기가 완전히 해소되지 못한 것이 첫째 이유이다. 둘째는 G20 정상회의가 현재 주어진 경제포럼의 역할을 얼마나 잘 수행하는 지 여부에 따라 다른 역할도 할 수 있을지 여부가 결정되기 때문이다. 따라서

지금까지 G20과 G8는 서로간의 역할분담에 대한 공식적 합의가 없었음에도 불구하고 관심을 가진 영역이 서로 구분되게 활동해왔으며 그러한 사실은 [그림 4-5]에서 확인되고 있다. G8는 개발과 정치 이슈, 안보 등에 집중한 반면 G20은 금융과 경제문제들을 중점적으로 다루어 왔음을 알 수 있다. 즉 지금까지는 두 포럼이 상호 보완적으로 역할을 담당해왔다.

문제는 앞으로의 일이다. G20과 G8가 향후에도 이처럼 상호 역할분담을 할지, 아니면 서로 경쟁하여 어느 한편이 사라지게 될지에 대하여 추측이 난무하다. 실제로 G20 서울 정상회의에서 G20은 개발이슈를 주요 의제로 삼았으며 개발과 관련된 G20 차원의 행동계획(action plan)을 발표하기도 했다. 한국이 빈곤국 개발과 관련하여 자국의 경험과 know-how가 있기 때문이기도 하지만 개발이슈가 경제이슈로도 분류될 수 있기 때

그림 4-5. G8와 G20 이슈의 영역별 비중 비교

(단위: %)



자료: Larionova(2011).

문이다. 이 사례에서와 같이 G20 정상들이 경제이슈로 판단하고 의제로 정하면 영역에 대한 사전적 구분은 의미를 잃게 된다.

결국 향후에도 정도의 차이는 있겠지만 G20과 G8의 상호 경쟁을 완전히 배제할 수는 없을 것이다. 다만 경제와 금융 영역에서 G20이 계속적으로 문제해결 능력을 입증할 수 있어야 정치, 에너지, 안보, 정치 이슈들에 까지 관심을 넓힐 수 있을 것이다. 그러나 고유영역으로 선언한 경제 및 금융에서 G20이 성공적인 국제협력을 유도해내지 못하면 다른 영역은 고사하고 자신의 존재에 대한 정당성까지 의심받게 될 우려가 크다.

G8와 G20 사이의 경쟁적 관계는 향후에도 존재할 수밖에 없다. 경쟁 과정에서 G20의 활동성고가 좋아질수록 G8의 영역이 좁아지게 만드는 외부효과가 발생할 것이다. 각 집단의 구성상 G20이 유리한 입장에 있기는 하다. 선진국뿐만 아니라 신흥경제국들도 포함되어 있기 때문이다. 그러나 구성원 숫자가 많아서 합의구도를 찾기가 쉽지 않다는 점은 반대로 G20의 약점이다. G8는 오랫동안 협력해온 국가들간의 협력인프라와 글로벌 거버넌스 경험이 장점이다. 반면 경제적 영향력 감소와 신흥국 목소리의 부재는 약점이다. 경쟁을 통해 두 포럼이 상호간의 장점은 살리고 약점은 최소화할 수 있을 때 세계경제가 글로벌 거버넌스의 변화를 최대로 활용할 수 있다. 경쟁과 보완이 함께 이루어져야 세계경제에 가장 큰 이득이 된다는 것이다.

다. 신흥국의 영향력 강화에 따른 장단점

G20 정상회의가 글로벌 거버넌스의 대안으로 등장하면서 발생한 가장 큰 내용적 변화는 신흥국이 세계경제 운영에 영향력을 행사할 수 있게 된

것이다. 그동안 신흥국들은 세계경제에서 규칙수용자(rule-taker)로서 주어 진 제도와 규칙을 받아들이고 준수하는 것 외에는 다른 역할이 없었다. 그러나 근래에는 경제력 증대와 함께 신흥국시장이 중요해지고 신흥국의 구매력이 세계경제에서 중요한 역할을 할 수 있게 되었다. 신흥국의 협력이 없으면 세계경제의 안정적 운영이 어려워졌다. 이러한 이유로 신흥국이 G20에 등장하게 되었고 규칙제정자(rule-maker)로 참여하게 된 것이다.

신흥국이 참여하면서 발생하게 된 글로벌 거버넌스 차원의 장점은 다음과 같다:

첫째, G8가 상실했던 실효적 영향력을 G20이 다시 회복하게 되었다. G20이 차지하는 경제적 비중이 85%를 넘기 때문에 극단적으로는 G20에 참여하지 않는 국가들과 상관없이 G20이 합의하고 그 결정에 따라 공조 하면 세계경제가 그렇게 움직여 가게 되었다는 것이다. 글로벌 거버넌스로서의 영향력이 높아짐에 따라 G20의 합의가 실질적 중요성을 가지게 되었다.

둘째, 신흥국의 입장을 반영할 수 있게 됨으로써 글로벌 거버넌스가 더 균형 있는 역할을 할 수 있게 되었다. 그동안 글로벌 거버넌스는 대부분 선진국의 논리와 입장을 반영하여 세계경제를 관리해왔다. 그 결과 세계 곳곳에서 갈등을 빚은 측면이 있다. 그러나 G20에서는 신흥국의 입장이 반영될 수 있게 되어 글로벌 거버넌스의 변화가 예상된다. 서울 정상회의는 신흥국의 참여로 변화가 나타난 대표적인 사례다. 의장국인 한국이 의 제결정을 주도함에 따라 신흥국 입장에서 글로벌 금융안전망 설치를 주장하였고, 개발이슈에 대해서도 개도국 입장을 반영한 새로운 접근을 제안하였다. 뿐만 아니라 오랫동안 논의에만 그쳐온 IMF쿼터개혁이 실행되

었다.⁶⁴⁾ 향후에도 이러한 변화들이 증가할 것으로 예상된다. 글로벌 거버넌스의 균형 있는 역할은 국제적 수용성을 높이는 긍정적 결과를 가져올 것이다.

셋째, 신흥국의 참여로 신흥국의 적극적 참여를 유도할 수 있게 되었다. 신흥국들은 지금까지 규칙수용자로서 글로벌 이슈에 대해서도 적극적 참여자나 해결자의 입장이 아니라 소극적 방관자나 구경꾼의 역할에 머물러 왔다. 그러나 이제는 규칙 제정에 참여하는 만큼 스스로의 참여도 적극화할 수밖에 없게 되었다. 그 결과 G20을 통하여 신흥국의 글로벌 사회문제 해결 참여를 더 확대할 수 있는 결과를 가져왔다.

신흥국의 참여가 긍정적인 효과만 불러오는 것은 물론 아니다. 예상되는 문제점들을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 이익집단의 다기화(多岐化)에 따른 합의의 어려움이다. 신흥국은 특히 경제발전단계나 경제규모나 지리적 입지 등 여러 측면에서 내부적으로 다양성을 가지고 있기 때문에 이해관계가 모두 같은 것은 아니다. 따라서 주제에 따라 신흥국들 간에도 서로 다른 이합집산이 가능하다. 이러한 구조에서 합의를 도출할 수 있도록 다양한 이익구조를 반영하기 위해서는 더 많은 시간과 비용이 소요될 수밖에 없다. 이는 결국 G20의 효율성을 저하시킬 우려가 있다.

둘째, 신흥국이 자국의 이해관계만 고려함으로써 글로벌 문제 해결을 더 어렵게 할 수 있다. 글로벌 거버넌스는 자국의 이해뿐만 아니라 세계 경제의 흐름을 관리하여 공동의 이득을 창출할 수 있어야 한다. 그러나

64) 서울 정상회의의 가장 대표적인 성과의 하나인 IMF 쿠틀 및 지배구조에 대한 개혁은 G20의 회원국 간 이해대립 조정능력도 인정받게 하였다. 개혁 전후의 쿠틀배정 변화는 [부표]를 참고.

신흥국들은 아직 자국의 이해와 세계경제 전체의 이해를 조화시키는 경험이 부족하고 익숙하지 않아서 해결을 지연시킬 우려가 제기된다.

셋째, 신흥국의 글로벌 거버넌스에 대한 인프라 축적이 충분치 않아서 G20의 운영 및 관리의 비효율성 문제가 제기될 수 있다. G8 국가들은 오랜 협력을 통하여 다양한 협력채널을 갖추고 있기 때문에 공식 및 비공식 협력이 가능하다. 그러나 신흥국은 아직 인적, 물적으로 이러한 협력망을 갖추고 있지 않다. 20개 국가들이 여러 이슈들에 대하여 상호 협력하기 위해서는 사전적인 조정과 협의를 필수적이므로 이러한 협력채널의 부재는 운영상의 장애가 될 소지가 많다.

이처럼 신흥국의 글로벌 거버넌스 참여는 여러 긍정적·부정적 측면을 함께 보여주고 있다. 향후 G20의 성공 여부는 부정적인 측면을 얼마나 잘 극복하고 긍정적인 면을 살릴 수 있을 것인지가 결정하게 될 것이다.

4. G20의 향후 과제 및 전망

가. 주요 이슈의 범위

G20 정상회의는 국제공조를 통하여 글로벌 금융위기와 경제위기 극복에 성과를 보였으며 정례화를 결정한 제3차 회의에서도 ‘최상위 경제포럼(Premier Economic Forum)’으로 운영될 것임을 발표하였다. 따라서 G20 정상회담의 향후 어젠다는 주로 경제 및 금융관련 이슈들이 될 것이 분명하다.

일단 단기적으로는 아직도 현안이 되고 있는 글로벌 금융위기의 확실한 극복과 관련된 이슈들이 첫째 관심의제가 될 것이다. 여진이 계속되고

있는 금융시장을 안정시키는 것, 시장을 정상화시키는 것 등이 당분간 다루어야 할 과제이다. 중기적으로는 시장을 안정시키는 제도적 개혁에 주안점을 두어야 한다. 주기적으로 반복되는 금융위기의 원인을 제거할 수 있어야 한다. 자본시장의 변동성 축소, 국제적 최종대부자 기능 도입, 국제금융기구의 실질적 기능 제고 등이 그 내용이다. 다음은 위기가능성을 최소화해야 한다. 가장 대표적인 주제가 글로벌 불균형 문제이다. 이미 제3차 정상회의에서 ‘지속가능한 성장’이라는 주제하에 이 문제가 제기된 바 있다. 그러나 아직 글로벌 임밸런스 해결을 위한 구체적 대안이 제시되지 못하고 있다. 미국을 비롯한 적자국들은 금융부문의 불균형 못지않게 실물부문의 불균형도 중요한 문제라고 인식하고 있다. 더 이상 실물부문의 불균형을 유지하기 어렵게 되면 시장의 기능이 작동되지 않을 수 있기 때문이다.

장기적으로는 지구공동체에 재난이 될 수 있는 문제들에 대한 공동대처가 현안으로 등장할 수 있다. 이미 기후변화와 관련한 논의가 G20 정상회의의 주요 현안으로 논의되기 시작했다. 탄소배출 문제가 에너지 안보와 연계될 뿐 아니라 기후변화를 야기하여 세계적 재난을 초래할 수 있기 때문이다. 경제이슈와 연계될 뿐 아니라 경제 및 금융분야의 대책이 함께 논의되어야 할 필요가 있기 때문이다. 2012년 멕시코 정상회의에서는 이 주제가 중요한 논의대상으로 제시될 것으로 보인다.

상기 주제들은 사실상 기존의 경제 및 금융분야의 전통적 주제들과는 차이가 있다. 물론 국제사회의 주요 현안들 가운데 경제 및 금융분야와 직간접적으로 관련이 없는 주제들은 사실상 없다. 따라서 시간이 갈수록 G20의 역할은 경제와 금융 이슈를 지나 다른 영역으로 확대되어갈 전망이다.

이다. 이미 국제사회에서 빈곤국의 식량문제 해결, 국제적 전염병의 공동 대처, 대테러 전쟁과 같은 다양한 이슈들이 향후 어젠다로 제기되고 있는 실정이다. 이는 결국 G20이 국제공조가 필요한 대부분의 이슈에 대하여 글로벌 거버넌스의 역할을 수행하게 될 것임을 시사한다.

나. 제도화와 효율화

미국 컬럼비아 대학의 제프리 삭스 교수는 G20이 “아직도 실험 중에 있다”라고 지적한다. G20이 국제사회의 기대에 부응하지 못할 경우 언제라도 기존의 지배구조로 회귀할 수 있다는 의미다. 실제로 국제사회에서는 G20의 기능에 대하여 회의적인 전망도 많다. G20 정상회의가 제대로 기능하기 어려운 대표적인 근거로 앞에서 지적된 한계 중 특히 다음과 같은 사실들이 지적되고 있다. 첫째, 많은 참가자로 인한 효율성 저하이다. 둘째, 집단적 다양성으로 인한 이해관계의 충돌이다. 셋째, G20의 실행력 문제이다.

G20 정상회의는 20개 회원국뿐만 아니라 의장국이 초청하는 다른 정상이나 국제기구 대표들도 참가한다. 1차 회의에서는 G20 외에 스페인과 네덜란드가 참가했고 국제기구로는 UN과 국제통화기금(IMF), 세계은행, 금융안정포럼(FSF)이 참가했다. 제2차 회의에서는 네덜란드, 스페인, 태국, 에티오피아, 그리고 세계무역기구(WTO)가 초청받았다. 피츠버그에서 개최된 제3차 정상회의에는 스페인, 네덜란드와 EU 집행위원회(EC)가 금융안정위원회(FSB) 및 국제노동기구(ILO)와 함께 참가했다. 매회 초청된 국가나 국제기구의 수가 적어도 다섯 개 이상이 되어 회의장에는 늘 25개국 이 넘는 국가 및 국제기구 대표들이 참석한다. 금융 및 경제문제가

현안이 되었기 때문에 지금까지는 재무장관들도 항상 정상과 함께 회의에 참석했다. 따라서 50여 명이 넘는 대표들이 진지한 토론을 진행하기는 용이치 않다는 문제가 제기되어 왔다. 또한 참가국 수가 늘어날수록 이해관계도 더욱 다양해진다. 선진국과 신흥국들 간의 갈등, 지역간 갈등뿐만 아니라 동일집단 내에서도 이슈에 따라 이해관계가 달라질 가능성이 있다. 아직까지는 이러한 갈등이 글로벌 경제위기라는 급박한 문제로 인해 일일이 노정되지 않았지만 정상적인 경제상황에서는 갈등이 더 구체적으로 드러날 것이라는 전망이다.

합의사항의 이행을 회권국에게 법이나 제도로 강제할 수 있는 메커니즘이 G20에 존재하지 않는 것도 문제다. G20은 지금까지 합의사항을 이행하도록 하기 위해 ‘거명해서 창피주기(naming and shaming)’라는 소위 ‘눈치주기 압박(peer pressure)’에 의존하고 있다. 이러한 방식이 효과를 거두려면 지속적인 압박이 가능해야 한다. 그러나 G20은 아직 사무국이 없다. G20 재무장관회의와 마찬가지로 직전 의장국 및 차기 의장국이 현 의장국과 구성한 트로이카가 사무국 역할을 수행한다. 트로이카 주도로 이전 G20 정상회의의 합의사항 이행을 추진하고 차기 회의를 준비한다. 그러나 매년 의장단이 바뀌므로 의장국의 관심이나 역량의 차이가 합의사항 이행 여부에 많은 영향을 끼치게 된다. 이러한 약점들이 향후 국제사회에서 G20의 실질적인 영향력을 약화시킬 수 있는 주요 제약요인으로 거론되고 있다.

G20 정상회의가 글로벌 거버넌스로 성공적인 역할을 하려면 일단 G20의 제도화를 진전시킬 필요가 있다. 무엇보다 효율적인 의사결정과 결정사항을 실천할 수 있는 시스템 구축이 필요하기 때문이다. 짧은 정상회의 일정상 주요사항들을 다 논의하는 것은 불가능하다. 지금까지는

G20 각국 대표들로 구성된 셰르파(Sherpa)회의가 의제설정 및 선언문 작성을 준비해왔다. 그리고 정상들이 논의할 실질적 내용은 재무차관회의와 재무장관회의를 개최하여 검토해왔다. 경우에 따라 전문가회의(Expert Group)나 실무협의회(Working Group)가 논의를 뒷받침하기도 했다. 이러한 과정을 정식으로 제도화한다면 정상회의의 실질적 효율성을 제고할 수 있다. 정치적 결정이 필요한 사안들 외에는 사전적으로 전문가들 차원의 논의를 통해 개별사안들을 검토하고 합의를 모색하는 방식을 도입한다면 정상회담의 효율성과 합의내용의 실행력을 함께 제고할 수 있을 것이다. G20 사무국 설치도 G20 정상회의를 효율적으로 운영하는 방안이 될 수 있다. 소규모의 사무국을 도입하여 트로이카, 셰르파, 실무그룹회의, 재무차관회의 및 재무장관회의 등을 지원함으로써 운영의 지속성과 합의의 실행력을 제고할 수 있을 것이다.

어떤 방식으로건 의제 선정, 합의 도출, 그리고 합의 실행이라는 과정을 체계화하고 제도화하는 것은 G20 중심의 글로벌 거버넌스를 공고히 할 뿐 아니라 효율적으로 운용하는 데 기여할 수 있다. 그러나 이러한 제도화는 비용이 수반될 뿐만 아니라 G20으로의 권력이동을 공고히 하게 된다. 따라서 참가국간 합의도출이 용이치 않을 수 있다. 그럼에도 불구하고 G20 제도화에 대한 저항이 있건 없건 세계는 변화를 요구하고 있다. 이미 세계경제의 펀더멘털이 변하였고 이제 관리제도의 변화가 필요하게 된 것이다. G20의 등장은 이러한 변화가 가시화되는 상징이다.

다. 관련 국제기구와의 관계설정

G20의 성격을 정확히 규정하자면 국제기구가 아니라 포럼이다. 즉, 주

요 이슈들을 논의하고 합의는 하더라도 이를 실행할 수 있는 조직이 없다. 또한 국제사회에서 G20의 합의나 결정을 수행해야 할 의무나 책임도 없다. 법적으로는 20개국이 임의적으로 모여서 국제적으로 중요한 이슈들을 협의하고 협력하는 모임이기 때문이다. 따라서 G20이 국제사회에서 수행하게 될 역할에 대한 기대나 기여도 합의를 실행하도록 만들 수 있는지 여부에 의해 크게 달라진다.

G20이 국제사회에 안정적인 기여를 하기 위해서는 직접 하부조직을 만들어서 합의를 실행시킬 수 있는 국제기구로 전환하거나 기존 국제기구와 연계하여 결정사항들을 실행할 수 있는 시스템을 갖추어야 한다. G20은 글로벌 경제를 운영하기 위해 필요한 여러 가지 이슈들을 다루어야 하므로 이에 필요한 조직을 만들기가 어려울 뿐 아니라 기존 국제기구들과 중복되는 문제도 발생한다. 따라서 기존 국제기구들을 효율적으로 연계하여 합의내용을 실행하도록 하는 것이 합리적이다.

G20이 주로 다루고 있는 이슈와 연관된 국제기구들은 IMF, World Bank, FSB, WTO, OECD, FAO 등이다. 그리고 전반적인 세계경제와 개발이슈에 대해서는 UN과의 협력이 필요하다. G20이 이러한 국제기구들과의 관계를 만들어가는 과정에서 수행해야 할 일은 두 가지다. 첫째, G20과의 업무수행 채널이다. G20에서 합의한 내용을 실행할 수 있도록 연결고리를 만들어야 한다. 그러기 위해서는 이 국제기구들도 공식적인 G20 회의에 참석이 가능해야 하고 G20도 해당 국제기구와 정보를 교류하며 필요 시 G20 대표가 해당기구의 모임에 참석할 수 있어야 한다. 둘째, 해당 국제기구에 대한 개혁이 있어야 한다. 지금까지 대부분의 국제기구는 선진국들이 거버넌스의 책임을 도맡아 왔다. G20에 대한 신흥국의

진입과 마찬가지로 관련 국제기구들에도 지배구조의 개혁이 있어야 한다.

지금까지 개혁과 관련하여 가장 큰 진전을 보인 것은 국제금융기구들이다. 가장 먼저 나타난 제도적 변화는 금융안정포럼(FSF: Financial Stability Forum)이 금융안정위원회(FSB: Financial Stability Board)로 바뀐 것이다. 금융안정포럼은 1999년부터 G7과 금융선진국으로 불리는 호주, 홍콩, 싱가포르, 스위스, 네덜란드 5개국 대표들이 모여서 금융시장 감시 및 감독을 위한 정보교환과 협력을 해오던 모임이었다. 이 포럼이 G20 국가의 대표들을 모두 회원국으로 받아들이면서 금융안정위원회로 확대 개편하고 역할도 조정하여 세계 금융시장 전반을 대상으로 협력을 주도하게 되었다. 이를 통해 금융이슈들에 대한 G20의 실효적 영향력도 강화되었다.

다음은 IMF와 World Bank가 G20 출범 이후 가장 큰 영향을 받은 국제기구이다. 글로벌 금융위기는 사실상 IMF의 소관이나 다름없기 때문이다. 그동안 미루어 오던 IMF의 쿼터 재조정안이 G20 서울 정상회의에서 합의되었다. 그리고 위기에 대응한 단기 채권규모와 채널을 확대했다. 또한 향후에도 IMF와 World Bank에 대한 개혁이 내부 거버넌스와 업무관련된 사안들에 이르기까지 지속적으로 시행될 전망이다. IMF나 World Bank의 개혁이 G20의 요구에 의해 진행될 수 있는 것은 G20 회원국이 가장 많은 투표권을 가지고 있기 때문이다. 따라서 향후에도 이 기관들이 합목적적으로 기능할 수 있을 때까지 다양한 개혁이 진행될 것으로 보인다.

그 외에도 WTO, OECD, FAO 등이 지금까지 G20 정상회의에서 다루어온 주제들에 가장 연관성이 많은 국제기구들이다. 이들에 대한 개혁과 변화를 G20이 주도하는 것이 가능하다. 마찬가지로 G20 국가들이 해당

기구들에서 가장 많은 투표권을 가지고 있기 때문이다. 따라서 아예 G20 과 국제기구의 협력을 위한 연계고리를 제도화하는 것이 바람직할 수도 있다. 제도화를 통하여 관련 국제기구에, G20 정상회의에 고정적으로 참석하는 옵서버의 지위를 부여할 것인지 혹은 관련이슈가 있을 때만 참여하도록 요청할 것인지에 따라 양 기구간 관계나 책임성이 달라질 수 있기 때문이다. 따라서 G20 정상회의가 포럼임에도 불구하고 실질적인 영향력 확대와 협력자 확보라는 차원에서 관련 국제기구들과의 관계설정에도 열심을 보여야 할 필요가 있다.

5. G20 내 한국의 역할과 전략방향

이처럼 세계경제 협력의 최상위 협의체인 G20 정상회의가 연례 회의로 정례화된 것은 우리에게 큰 의미를 지닌다. 1950년대 최빈국에서 출발한 우리나라가 세계 유지들 모임의 일원으로서 지속적으로 참여하게 된 것은 우리 외교사에 한 획을 그은 일이라고 할 수 있다. 특히 우리나라는 G20이 핵심 글로벌 거버넌스로 변화한 첫해인 2010년에 G20 정상회의를 개최하였다. 이로써 우리는 세계경제의 미래를 설계하는 핵심 협의체의 좌장으로서 위기 이후 세계경제의 지속가능한 균형성장에 기여하고 국제사회에서 우리나라의 국격을 크게 제고할 수 있는 계기를 마련하였다.

이러한 성과는 저절로 주어진 것이 아니다. 세계경제 위기와 글로벌 거버넌스의 변화라는 국제정세 변화에 대한 정부의 능동적이고 적극적인 대응과 함께 국민 모두가 합심하여 이루어낸 성과이다. 한국의 G20 진입

은 성공했으나, 실질적인 성공은 오히려 향후 일반회원국으로서 지속적인 역할을 얼마나 잘 하는가에 달려 있다. 경제력 규모나 성장동력의 하향추세, 인구감소 등을 고려할 때 한국이 경제력에 의존하여 영향력을 확대할 수 있을 것으로 기대하기는 어려운 현실이다. 따라서 G20 정상회의를 성공적으로 활용하기 위해서는 제도적인 대처가 필요하다.

한국이 독자적으로 영향력을 확대하기 어렵다면 국제사회의 네트워크를 활용하는 것이 대안이 될 수 있다. 우선 전통적인 우방국들과의 공조 강화가 대안이다. 미국은 한국의 G20 진입 시 의장국 확보 등 여러 과정에서 한국을 지원했다. 또한 세계최대의 영향력을 가진 국가이며 한국과는 동맹국 관계이다. 이러한 기존 협력관계를 활용하여 G20내에서도 공조체제를 유지할 필요가 있다. 기존 협력관계는 그 자체로서 이미 우리에게 중요한 자산이기 때문이다.

다음은 역내협력 강화를 통한 영향력 확대를 추진할 필요가 있다. 국제사회의 협력관계는 주요 현안에 따라 서로 다른 협력채널이 필요하기도 하다. 따라서 동아시아 지역의 이해와 관련된 문제에 대해서는 역내협력 채널이 존재해야 한다. 이를 위해 아시아 관련자회의(Caucus) 혹은 동아시아 관련자회의를 설립하여 활용할 필요가 있다. 아시아는 G20 내에 여섯 개 회원국을 확보하고 있으나 공동행동이나 그 필요성에 대한 제도적 협력이 부재하여 지역 이해를 대변할 수 있는 시스템을 갖추지 못하고 있다. 따라서 지역협력을 위한 관련자회의(Caucus)를 설립하여 필요에 따라 공동 대응함으로써 영향력 확대를 도모할 수 있다.

지역협력 가운데 한국이 가장 먼저 활용할 수 있는 협력체는 한·중·일 정상회의이다. 이미 한·중·국은 정상회의가 존재하며 다층적인 대

화체널이 구성되어 있다. 이미 구축된 협력인프라를 활용하면 다양한 이슈를 다룰 수 있다. 또한 2011년에는 한국에 한·중·일 3국 정상회담 사무국이 설치됨으로써 3국 간 다양한 협력을 추진할 수 있는 제도적 연계가 이루어져 있다. 이를 활용하면 적어도 3국 간 관련자회의(Caucus)로 활용이 가능하다. 3국에서 시작하여 아시아 지역으로 협력을 확대해 간다면 한국이 역내협력의 중심부에서 영향력을 확대하고 지역간 협력도 증진할 수 있게 된다.

한국이 영향력을 확대할 수 있는 또 다른 방안은 지적인 리더십 확보이다. 한국은 이미 지금까지 G20 정상회의마다 여러 가지 대안과 아이디어를 제시하여 G20의 성공에 기여해왔다. 이러한 지적인 리더십을 구조화할 수 있도록 국내에 전문적인 조직을 도입하여 지속적인 지원기능을 확보할 필요가 있다. 한국이 그동안 G20 정상회의에서 성과가 컸던 이유는 조직적인 지원과 전문가들의 연구를 통해 지적인 리더십을 발휘할 수 있었기 때문이기도 하다. 이미 캐나다 Munk School에서 운영하고 있는 G20 Information Center 등은 관련 연구와 국제적인 여론 조성 등을 통해 자국의 활동을 지원하고 있다. 한국에도 G20 관련 정책개발과 지적 리더십 유지를 위해 G20 관련 연구를 중점적으로 시행하는 연구기관이 필요하다. 전문적 지원기능을 제도화해야 지속적인 국제동향 파악과 이에 부합하는 한국의 정책을 제시할 수 있을 것이기 때문이다.

G20의 향후 입지에 관하여 여전히 다양한 의견이 개진되고 있다. 이러한 사실은 여전히 국제사회의 경제권력 이동이 진행형일 뿐 완료된 것이 아님을 시사한다. 그럼에도 불구하고 이전의 G8 시스템으로의 복귀는 더 이상 대안이 아니다. G8가 세계경제를 관리할 수 있는 시스템이 아니라

는 것이 확실하기 때문이다. 신흥국의 영향력도 더욱 높아져 갈 것이며 시간이 갈수록 글로벌 거버넌스는 지금보다 더 많은 변화를 요구받게 될 것이다. 글로벌 금융위기는 이러한 변화의 물꼬를 튼 역할을 수행했다. 이렇게 열린 제도적 변화의 물꼬가 단지 경제권력의 변화만 가져올 것이 아니라 더 조화롭고 안정된 성장을 이끌 수 있어야 한다. 그리고 이러한 일에 한국이 더 많이 기여할 수 있도록 제도적 준비를 체계화하여야 할 것이다.

■ 참고문헌 ■

[국문 자료]

이동휘. 2010. 『G20의 발전방향 모색: 서울 정상회의의 성공을 넘어서』. 『2010년 정책연구과제1』. 외교안보연구원.

[외국문 자료]

Bradford, Colin, and Johannes Linn. 2008. “Global governance breakthrough: the G20 Summit and th future agenda.” Brookings Policy Brief #168. Brookings Institute.

_____. 2009. “Is the G-20 Summit a step ntward a new global economic order?” Brookings Policy Brief # 170. Brookings Institute.

Kirton, John. 2007. *Implementing G8 Economic Commitments: How International Institutions Help: Global governance issues. G8 and multilateral international institutions*. Moscow: Logos.

Larionova, Marina. 2011. “Assessing G8 and G20 effectiveness in global governance so far.” International Organisations Research Institute, National research University Higher School of Economics. (<http://www.g7.utoronto.ca/g20/events/111107-larionova.pdf>)

Linn, Johannes. 2005. “Reform of the G8/G20: A Pragmatic Approach to Improve Global Governance.” Background Presentation Material for Seminar at the KDI, Seoul. Korea (July 8, 2005)

G20 Information Center. <http://www.g7.utoronto.ca/g20/>. Declarations of the G20 Summits.

부표. 주요국 IMF 쿼터 비중 변화

순위	2008년 쿼터비중		2010년 개혁 후 쿼터비중	
1	미국	17.67	미국	17.43
2	일본	6.56	일본	6.47
3	독일	6.11	중국	6.39
4	프랑스	4.50	독일	5.60
5	영국	4.50	영국	4.23
6	중국	4.00	프랑스	4.23
7	이탈리아	3.31	이탈리아	3.16
8	사우디아라비아	2.93	인도	2.75
9	캐나다	2.67	러시아	2.71
10	러시아	2.49	브라질	2.32
11	인도	2.44	캐나다	2.31
12	네덜란드	2.17	사우디아라비아	2.08
13	벨기에	1.93	스페인	2.00
14	브라질	1.78	멕시코	1.87
15	스페인	1.69	네덜란드	1.83
16	멕시코	1.52	한국	1.80
17	스위스	1.45	호주	1.38
18	한국	1.41	벨기에	1.35
19	호주	1.36	스위스	1.21
20	베네수엘라	1.12	터키	0.98

자료: 기획재정부.

제5장 금융의 거시건전성 강화와 그 영향

최경욱 서울시립대학교 교수
전봉걸 서울시립대학교 교수

1. 서론
2. 글로벌 금융위기의 원인과 개요
3. 거시건전성 정책의 의미와 주요국의
전개과정
4. 요약 및 결론



1. 서론

미국의 부동산 버블 붕괴와 2008년 리먼브라더스의 파산으로 촉발된 글로벌 금융위기는 기존 대다수 금융위기와 달리 선진국으로부터 파생된 경제위기라는 특징을 가지고 있다. 위기의 진원지가 된 미국의 경우 1999년 은행업과 증권업의 겸영을 완전 허용하는 금융서비스현대화법(Gramm-Leach-Bliley Act) 제정을 바탕으로 규제가 미비한 상태에서 투자은행들의 다양한 금융상품 개발, 인수·합병을 통한 금융회사의 대형화가 이루어졌다. 또한 2001년 이후 장기간 저금리 환경하에서 고수익을 추구하기 위하여 고위험 파생금융상품의 거래가 급격하게 증가하였다. 이와 함께 금융자본이 전 세계적인 영업망을 구축함에 따라 금융기관의 연계성이 높아지게 되었다. 따라서 한 금융기관의 부실화가 다른 금융기관으로 급속히 전파되는 전염효과(contagion effect)가 발생할 가능성이 크게 높아진 상황에서 한 국가의 금융위기가 전 세계적인 위기로 확대 증폭되었다.

위기 후 주요 선진국, 즉 G20 국가를 중심으로 양적 완화 조치, 재정 정책, 글로벌 투자은행에 대한 지원 등을 통해 위기 상황을 진정시켜 나가기 시작했다. 글로벌 금융위기 이후 위기 원인에 대한 분석을 통해 향후 발생 가능한 위기상황 방지를 위해 다양한 논의가 진행되고 있다. 특히 금융영업 환경이 과도하게 자유화된 반면 이를 적절히 통제할 수 있는 금융감독 기능이 부실하다는 주장이 설득력을 얻으면서 향후 발생 가능한 글로벌 금융위기를 선제적으로 대응하고 보완하기 위한 적절한 금융 규제 조치의 필요성에 주요국들이 동의하면서 규제체계를 마련하기 위해 노력하고 있다. 이런 관점에서 글로벌 금융위기 전의 개별 금융기관에 초

점을 둔 기존의 미시적 금융규제체계만으로는 금융시장 전반에 걸쳐 부작용을 미치는 시스템리스크에 대처하는 데 한계가 있다는 공감대 또한 확산되었다.

이에 본 보고서에서는 글로벌 금융위기의 배경, 원인 등에 대한 논의와 함께 금융위기 이후 각국의 거시건전성 강화 움직임에 대하여 살펴보고 우리의 대응방안에 대한 시사점을 모색하고자 한다. 본 보고서의 구성은 다음과 같다. 먼저 다음 장에서는 글로벌 금융위기가 발생한 원인과 글로벌 금융위기의 개요를 정리한다. 이어 제3장에서는 거시건전성 정책의 의미를 살펴보고 주요국에서의 거시건전성 정책의 강화추세를 알아본다. 그리고 마지막 장에서는 본 보고서를 요약하고 정책적 시사점을 모색하고자 한다.

2. 글로벌 금융위기의 원인과 개요

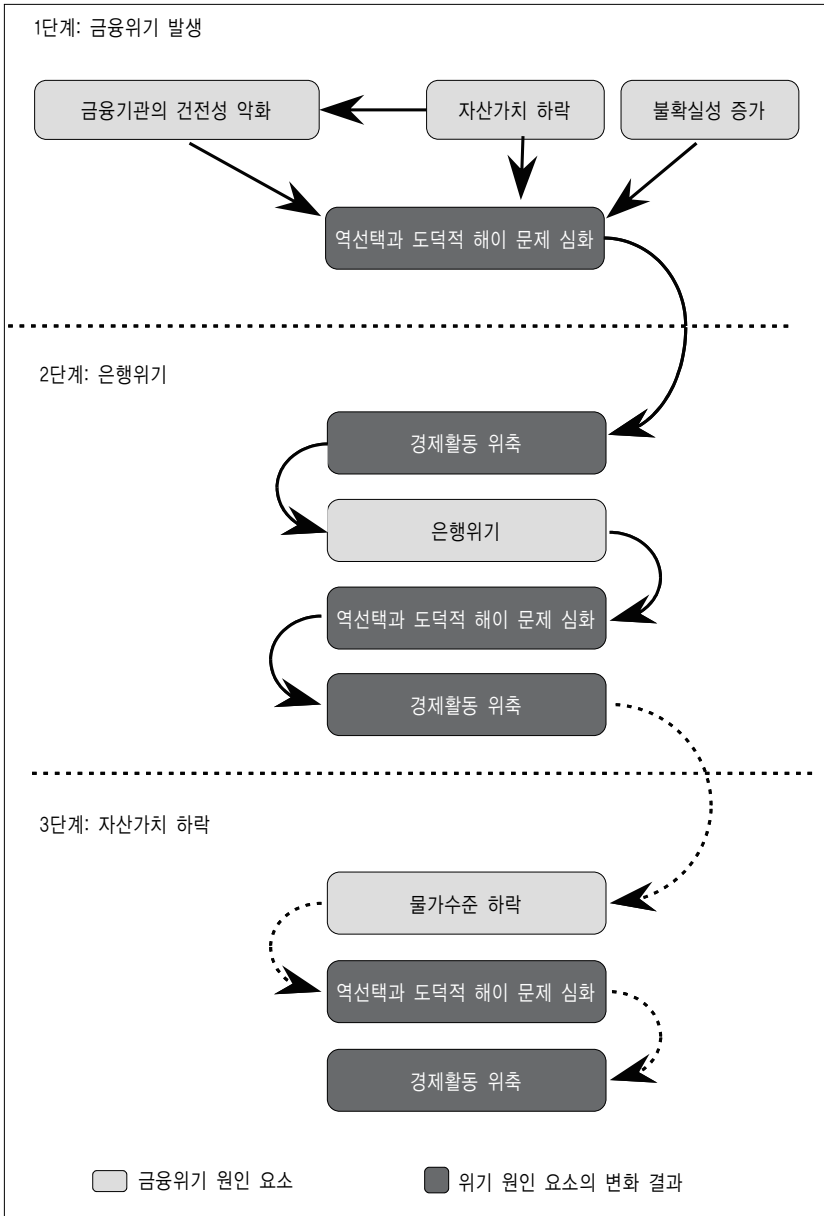
금융위기는 금융기관의 지급불능 또는 지급결제시스템의 심각한 장애 등을 초래하는 금융시스템의 신뢰성 상실로 발생하여 경제성장을 저해하고 공공부문의 우발채무와 비용 증가를 초래하는 일련의 과정을 의미한다. 금융위기는 통상적으로 개별 금융기관의 손실과 자산가격 하락 등 거시경제 요인과의 상호작용을 통해 크게 증폭되는 경향이 있다. 금융위기 시에는 특정 금융기관의 손실 또는 유동성 부족이 유사한 특징을 갖는 금융기관 그룹의 신뢰성 상실을 초래하는 전염효과를 유발한다. 이와 함께 신용가용성 부족이 실물경제에 부정적인 영향을 미치고 실물경제의 위축

이 다시 신용가용성을 악화시키는 상호작용을 통해 신용자산의 손실이 크게 확대된다.

그동안의 금융위기 과정에서 나타난 레버리지 상승, 자산거품 발생, 규제완화, 금융혁신, 위기관리 부재, 금융 인프라 및 경제여건 취약, 금융시장의 불확실성 등이 금융시스템을 취약하게 하는 요인으로 작용하였다. 예컨대 경제 전반의 레버리지 비율이 높은 국가에서 시장유동성 및 신뢰성 부족 등으로 단기채무의 만기연장이 원활히 이루어지지 않을 경우 시스템리스크에 크게 노출된다. 금융위기 관리와 금융 인프라가 취약할 경우 특정 금융기관의 부실이 금융권 전체의 신뢰성 저하로 이어지고 지급결제시스템 및 금융시장을 통해 시스템리스크로 전이될 가능성이 증대된다. 재정적자, 경상수지, 인플레이션 등 거시경제 여건이 취약할 경우 외부 금융충격이 자산 가격 변동성 확대, 금융기관의 신뢰성 저하 등을 야기함으로써 금융위기가 더욱 증폭될 우려가 있다.

[그림 5-1]에 금융위기 전과과정의 명확하게 정리되어 있다. 먼저 1단계로 금융위기는 금융기관의 건전성 악화, 자산가치 하락 등에 의해 시작된다. 이에 따라 역선택과 도덕적 해이 문제가 심화된다. 2단계로 경제활동 위축에 따른 은행위기로 확산되며 이 단계에서 대마불사 등과 같은 역선택과 도덕적 해이 문제가 사태를 더 악화시키는 요소로 작용하게 된다. 마지막으로 3단계로 급격한 자산가치 하락에 따른 경제활동 위기를 통해 금융부문의 위기가 궁극적으로 실물부문으로 확대되는 금융위기의 최종 단계에 이르게 되는 것이다. 미국의 경우를 이 단계에 따라 살펴보면 2000년대 후반 미국에서 촉발된 글로벌 금융위기는 1차적으로 서브프라임 주택시장에 대한 과도한 익스포저(exposure)에 기인하고 있으며, 특히

그림 5-1. 금융위기 확산 개요



자료: Miskin(2011), p. 365.

여타 거시경제적 환경이 금융위기를 확대시켰다.

금융위기는 1990년대 민주당 집권 시기에 저소득층에 대한 주택공급 정책에 따라 MBS(mortgage backed securities)의 대규모 증가와 위험도가 높은 서브프라임 시장의 급격한 확대로부터 출발하였다. MBS 채권보 증기관인 모노라인(monoline)의 보증을 바탕으로 유동화된 상품이 전 세계적으로 팔려나감에 따라 미국 부동산 시장과 전 세계 금융시장이 연계 됨으로써 미국의 금융위기가 전 세계적으로 파급된 것이다. 1998년에 이르러서는 불과 5년 만에 서브프라임 시장이 400% 이상의 급신장을 보이 게 된다.

한편 2000년 초반의 닷컴버블 붕괴와 더불어 9·11 사건, 그리고 Enron을 비롯한 대기업들의 분식회계에 따른 미국 기업의 안전성에 대한 불안감 고조 등으로 투자열기와 소비심리가 급격하게 악화됨에 따라 미국경제가 불황에 접어들게 되었다. 이에 따라 한때 6.5%에 달했던 미 연방기준금리가 2003년 6월에는 1%까지 하락하게 된다. 문제는 경기 회복 신호가 나타났음에도 불구하고 저금리 정책을 2004년 말까지 지속적으로 유지함에 따라 시장에 과도한 유동성이 공급되었다. 경기회복기에 접어들 면서 과도한 유동성에 바탕을 둔 주택투자가 급속하게 증가하게 되었으며 이 과정에서 서브프라임 모기지 시장의 규모가 더욱 빠른 속도로 증가 하였다. 여기서 가장 중요한 문제는 대출심사가 약화됨에 따라 역선택(adverse selection)과 도덕적 해이(moral hazard) 문제가 더욱 심각해지게 된 것이다.

2004년 6월부터 시작된 미국의 금리 인상은 불과 2년 사이에 5.25%까지 상승하게 되었으며 이에 따라 모기지 연체율이 급속도로 증가하게 되

었다. 이는 모기지 대출회사의 부실로 나타났다. 이는 글로벌 금융위기의 시작이기도 했다.

2007년 2월 New Century Financial의 파산신청으로 시작된 미국 금융기관의 몰락은 2008년 3월 JP Morgan Chase 은행의 Bear Stearns 인수(미국 연방준비위원회 300억 달러 지원), 2008년 9월 Fannie Mae와 Freddie Mac의 국유화로 나타나게 되며, 이후 이러한 개별 금융기관의 파산은 전염효과를 발휘하였다. 두 회사가 발행한 모기지 채권에 대한 CDS(credit default swap)를 보유하고 있던 AIG의 유동성에 문제가 생김에 따라 같은 달 미국 연방준비위원회는 AIG에 850억 달러의 공적자금을 통한 신용라인(credit line)을 제공하기에 이른다. 다른 한편 막대한 부동산관련 금융상품 투자를 통해 기록적인 수익을 올리던 Lehman Brothers 역시 파산하게 되었다. 결국 MBS나 CDO 등 미국 모기지 채권과 관련된 전 세계 금융기관이 위험에 처함에 따라 신흥국가에 투자되었던 자본을 회수하면서, 금융위기가 급속하게 전 세계적인 신용 경색으로 발전하게 된다. 또한 미국을 포함한 선진국들은 금융위기로 인해 소비심리가 냉각되고, 소비심리 악화가 급격한 경기 하강 국면을 초래하면서 금융위기가 실물부문에 영향을 주게 된 것이다.

결국 완화적인 통화정책과 자금조달비용 감소는 급격한 신용팽창을 유발하고 민간부문의 부채 수준을 유례없는 수준으로 높이게 되었다. 예컨대 미국의 저축률 하락은 경상수지 적자를 확대시키고 외국 저축 및 투자에 대한 의존도를 심화시켰으며, 금융혁신을 통해 나타난 다양한 주택금융상품은 신용이 낮은 가계의 주택금융 접근성을 높였다. 또한 자산유동화를 통한 금융중개기능 확대가 주택금융에 관한 자본시장의 역할을 강

화하였으나 거래의 투명성을 크게 하락시키는 결과를 초래하였다. 이에 더하여 이해상충(conflict of interest) 문제에 자유롭지 못하고 신용위험 평가모델에서 취약성을 드러낸 신용평가회사가 담보가치를 기초로 주택 유통화증권(MBS)을 평가함에 따라 주택가격의 경기순응성(pro-cyclicality)이 확대되었다.

이와 함께 시장에서의 리스크 분배에 관한 투명성 결여 등으로 시장 감시 기능이 제대로 작동하지 않았다. 대형 금융기관의 익스포저와 금융 기관 및 금융권역 간 연계성에 관한 제한적인 정보 등으로 인해 금융기관의 재무제표와 시장지표가 금융취약성을 조기에 경보하지 못하였다.

이에 대한 반성으로 최근의 글로벌 금융위기를 겪으면서 시스템리스크 분석의 중요성이 부각되고 금융규제 개선 및 거시건전성 정책수단 등에 대한 공감대가 형성되고 있다. 특히 위험조정(risk adjusted) 대차대조표 작성 등을 통해 금융기관의 리스크 요인이 거시경제에 미치는 영향과 국가채무로 이전되는 내용을 포괄하는 시스템리스크 분석의 중요성이 강화되고 있다. 각국의 금융감독당국은 시스템적으로 중요한 금융기관에 관한 규제, 파생거래 감독과 관련된 인프라 등을 강화하고 신용평가회사 운영 방식을 개선하기 위해 노력하고 있다. 이와 함께 경기순응성 완화, 금융의 연계성 분석, 규제대상 확대 등을 통해 미시건전성 감독을 보완하고 시스템리스크에 초점을 맞춘 거시건전성 정책 마련이 필요하다는 주장이 설득력을 얻고 있다.

3. 거시건전성 정책의 의미와 주요국의 전개과정

가. 거시건전성 강화의 배경 및 의의

1) 미시건전성과 거시건전성

미시건전성 정책은 금융기관의 건전성(개별 금융기관의 위험관리와 예금자 보호)을 확보하는 데 초점을 두고 있었다. 글로벌 금융위기 이전의 미시건전성 정책은 기존 자본규제 체계인 바젤 II에 기초하고 있다. 최근의 위기를 겪으면서 자기자본비율을 높게 유지하던 금융기관도 예상하지 못했던 사건이나 다른 금융기관과의 연관성 때문에 유동성 관리에 실패하면 큰 위기 상황에 봉착하게 되었다. 즉 미시건전성 정책을 기반으로 한 금융 감독은 과도한 레버리지 확대를 적절한 시점에 파악하지 못할 경우 금융시스템 불안정성의 증폭 요인으로 작용하게 되고, 결국 과도한 투자를 한 금융기관이 부실화될 경우 이는 부실화된 금융기관뿐만 아니라 상호 연관되어 있는 다른 금융기관에 대한 신뢰까지 하락시켜 자금유출 현상이 나타나게 되며 결국은 금융시스템 전체의 중개기능이 마비되는 형태로 나타나게 되었다(bank run). 이런 과정에서 결국 실물경제까지 급속하게 위축되는 현상이 나타나게 되는 것이다.

따라서 글로벌 금융위기 이후 개별 경제주체의 차원이 아니라 경제 전체의 차원에서 금융(경제) 안정성 확보를 위한 시스템리스크 관리(system risk management)의 필요성이 위기 재발 방지를 위해 논의되기 시작하였다. 논의의 초점은 시스템리스크의 정의와 추정 여부라고 할 수 있다. 먼저 시스템리스크란 금융시스템의 일부(혹은 전부) 장애로 인해 금융시스템의 역할이 붕괴되어 실물경제에 직접적인 파급효과를 가져오는 위협을

뜻한다. 즉 금융시스템의 불안이 실물 부문으로 확산되는지의 판단 여부가 중요한 역할을 하는 것이다(IMF 2011). 시스템리스크의 측정을 위해서는 경기순응성을 바탕으로 한 시계열적 요소와 함께 금융기관의 규모나 상호 대출에 의한 횡단면적인 요소를 모두 고려하여야 한다.

거시건전성 정책(macprudential policy)의 경우 1990년대 말 아시아 외환위기 직후 BIS에서 거시건전성 감독의 필요성이 강조되기 시작하였다(Crockett 2000). 개별 금융기관을 대상으로 한 미시건전성 감독 위주의 금융안정체계가 금융안정을 확보하는 데 미흡하다는 측면이 있다. 이에 따라 시스템(경제 전체)을 강조하면서 그 구성요소의 개별적 특성과 아울러 구성요소 상호간의 작용 등에 대해서도 관심이 증대되었다. 특히 이번 금융위기를 겪으면서 개별 경제주체들의 합리성 추구가 경제 전체의 관점에서 바람직하지 않을 수 있음을 확인하였다.⁶⁵⁾ 결국 [표 5-1]에 정리되어 있듯이 미시건전성과 거시건전성 감독 모두 금융안정이라는 공통된 최종목표를 가지고 있지만 미시적으로 개별 소비자나 투자자 보호를 우선으로 할 것인가, 아니면 거시경제안정을 궁극적인 목표로 삼느냐는 차이점을 가지고 있다. 따라서 미시건전성 감독과 거시건전성 감독 모두 상호 보완적인 측면이 있음을 알 수 있다.

5) 금융안정과 거시건전성

금융안정(financial stability)은 다양하게 정의할 수 있지만 일반적으로

65) 2000년 초의 닷컴버블은 그 규모에도 불구하고 금융부문에 연관성이 작아 시스템리스크로 발전하지 못한 반면, 1998년의 LTCM 사태는 주요 금융기관이 상호 연관되어 시스템리스크로 발전한 예에서 알 수 있다.

표 5-1. 미시건전성 감독과 거시건전성 감독 비교

	미시건전성 감독	거시건전성 감독
감독목표	- 궁극목표: 소비자 및 투자자 보호 - 최종목표: 금융안정 달성 - 중간목표: 개별 금융기관 건전성 유지	- 궁극목표: 거시경제안정(비용 최소화) - 최종목표: 금융안정 달성 - 중간목표: 금융시스템 내 리스크 관리
감독수단	- 표준화된 감독기준 적용	- 경기대응적 감독기준 적용
위험요인 인식	- 위험요인을 외생적인 것으로 간주 - 공통 충격을 주어진 것으로 인식	- 위험요인을 내생적인 것으로 간주 - 공통 충격을 위험요인으로 인식
위험측정	- 개별 금융기관 위험(상향식)	- 전체 금융시스템 위험(하향식)
정책수단 운영방식	- 준칙중심(rule-based)	- 준칙과 재량적 운영방식 혼합(rule-based & discretionary)

주: * 금융불안, 위기수습을 위해 투입된 재정비용(공적자금 투입), 금융위기로 인한 산출량 감소(위기 이전의 추세 경제성장률과의 차이) 등을 포함.

자료: Borio(2009); 김인규 외(2011).

금융시스템을 구성하는 주요 금융기관과 금융시장이 안정적으로 작동하는 상태를 의미(Crockett 1997)한다.⁶⁶⁾ 금융기관의 안정은 금융기관과 거래하는 개인 및 기관이 감내할 수 있는 제한된 범위를 벗어나 막대한 경제적 피해를 유발할 잠재적 요인이 존재하지 않는 상태를 뜻한다. 제한된 범위 내에서 간헐적으로 발생하는 금융기관의 손실은 금융기관의 활동성을 보여주는 것이며 시장참가자에게 주의를 환기시킨다는 측면에서 금융시스템의 정상적 기능으로 간주된다.

한편 금융시장의 안정은 금융시장에서의 가격 변동이 경제 전반에 걸친 피해를 초래하지 않는 상태를 의미한다.⁶⁷⁾ 또한 한국은행(2003)은 금

66) 금융안정의 정의에 금융 인프라의 안정을 추가하는 경우도 있는데(강종구 2006) 이 경우 금융 인프라의 안정은 금융제도와 정책, 지급결제시스템 등의 안정성을 의미한다(권철우, 전봉걸 2007).

67) 가격(자산가격 포함)은 통상적으로 경제의 기초여건(economic fundamentals)에 영향을 줄 만큼 갑자기 변동할 수 있는데 여기서는 경제의 기초여건으로 설명할 수 있는 수준을 훨씬 넘어선 금융시장에서의 가격변동을 지칭하는 것으로서 금융시장 또는 금융시스템의 ‘불안정’ 또는 ‘위기’라고 표현되기도 한다.

금융안정을 “금융기관들이 정상적인 자금중개기능을 수행하고 금융시장에서 시장참가자의 신뢰가 유지되는 가운데 금융자산 가격이 기초 경제여건으로부터 크게 벗어나지 않는 상태”라고 정의하기도 하였다.

Crockett(1997)은 금융시장의 불안정이 심화되는 원인으로 (1) 금융거래의 양적인 팽창과 국내외 자본시장간 통합이 확대되면서 금융기관 및 금융시장간 상호의존도가 높아져 금융시스템의 위험 문제 야기 (2) 금융상품이 복잡·정교해지면서 내재된 위험에 대한 금융당국의 사전 인식 곤란 (3) 국가 간 자본이동 증대 등을 들고 있다.

정책당국은 금융안정을 이루기 위하여 미시건전성 감독과 거시건전성 감독을 수행한다. 미시건전성 감독은 개별 금융기관의 도산위험을 최소화하는 데 주된 목적이 있으며 이는 개별 금융기관의 건전성이 확보되면 전체 금융시스템도 안정될 수 있다는 시각에 바탕을 두고 있다. 과거에는 미시건전성 감독이 중시되었으나 1990년대 후반 아시아에서의 금융위기 발생 이후에는 전체 금융시스템의 관점에서 건전성을 감독하는 거시건전성 감독의 중요성이 점차 강조⁶⁸⁾되는 추세이다. 또한 개별 금융기관에 대한 건전성 감독 강화가 전체 금융시스템의 불안정으로 이어지는 구성의 오류(fallacy of composition) 가능성도 거시건전성 감독의 중요성을 뒷받침한다.

BIS는 금융위기 이후 금융규제 개혁을 위한 보고서에서 미시규제와 함께 거시규제 강화방안을 구분하고 있다. 하지만 거시건정성 정책에 관한 개념 및 정책 집행수단 및 주체에 대해서는 아직도 논의가 진행되고 있는

68) IMF도 각국의 거시건전성 분석을 위하여 최근 금융건전성지표(FSI: Financial Soundness Indicators)를 개발하였으며 향후 SDDS(Special Data Dissemination Standard)에 FSI를 포함시킬 계획이다.

게 사실이다.

먼저 1990년대 말 외환위기를 겪으면서 금융규제의 투명성과 금융안정에 대한 논의가 진척되었다. 금융안정과 금융의 투명성이 불가분의 관계에 있다는 주장이 제기되면서 각국은 금융규제 투명성 수준을 높이려는 노력을 강화⁶⁹⁾하였다. IMF는 구체적 실행규범(IMF 1999)에서 금융규제의 투명성을 “금융정책과 관련한 목적, 법·제도의 체계, 정책결정의 내용과 근거, 정보당국의 책임성관련 규정 등이 이해하기 쉽고 일반대중에게 적절한 방법으로 제공되는 환경”이라는 협의의 개념으로 정의하였다.

IMF는 금융규제의 투명성을 더욱 높이기 위하여 (1) 금융정책에 관한 금융감독기관의 역할·책임·목적의 명료성 (2) 금융정책의 입안 및 보고·발표 절차의 투명성 (3) 일반대중에 대한 금융정책관련 정보의 제공 (4) 금융감독기관의 책임성과 성실성(integrity) 확보 등 네 가지를 따를 것을 회원국에 권고⁷⁰⁾하였다. 한편 IMF의 실행규범과는 별도로 은행의 위험관리능력을 제고시키기 위하여 바젤자기자본규제 협약(바젤 II)의 Pillar II⁷¹⁾와 III⁷²⁾를 도입하여 금융규제의 투명성과 금융감독의 책임성

69) 1998년 IMF 잠정위원회(Interim Committee)는 금융안정을 확보하기 위해 각국의 금융규제 투명성 수준을 높이려는 목적으로 통화 및 금융정책의 투명성에 관한 실행규범을 마련할 것을 IMF에 요청하였고, IMF는 1999년 통화정책과 금융정책의 투명성에 관한 실행규범을 마련하였다.

70) IMF는 금융규제 투명성 증대를 통해 ① 금융시장 관련 주체가 금융정책에 대한 정보를 쉽게 얻을 수 있으므로 보다 예측가능한 의사결정을 하게 되어 금융정책의 효율성이 증대되고 ② 시장 관련자와 일반대중이 금융정책을 이해하고 평가할 수 있게 함으로써 건전한 정책결정에 참여하여 금융안정에 기여하며 ③ 대중에게 금융정책당국의 행동에 대한 적절한 정보를 제공하여 정책당국의 업무수행에 대한 신뢰성을 제고하고 ④ 정책결정에 공개적 책임을 부여함으로써 정책당국의 잠재적인 도덕적 해이를 예방하는 등의 파급효과를 기대하고 있다.

71) Pillar II에 의하면 감독당국은 ① 은행의 내부 자기자본평가를 점검할 때 사용한 기준을 공시하여야 하며 목표자기자본비율, 조치발동비율 등을 설정하였을 경우 등 조치에

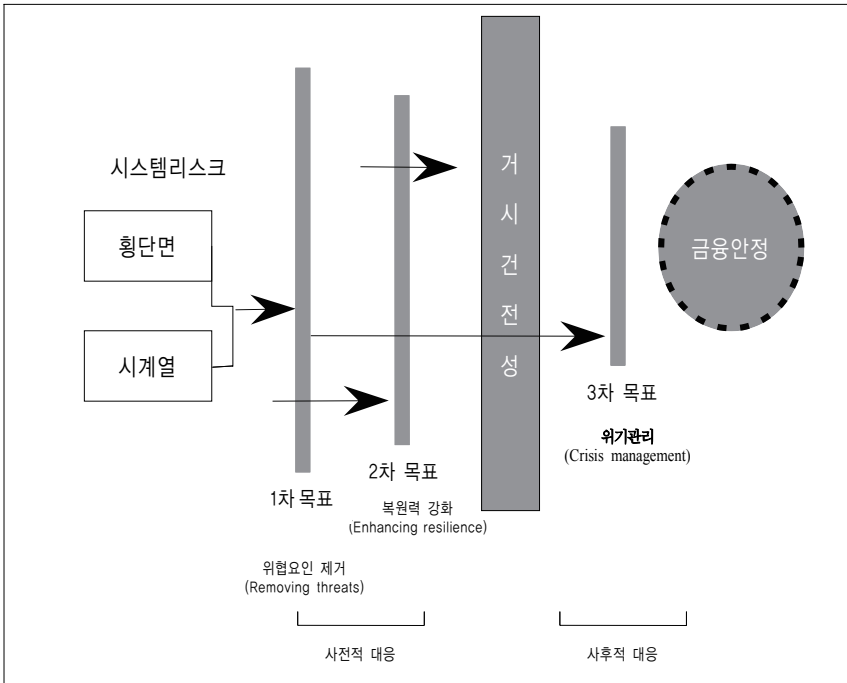
을 강조하고 있다. IMF가 정의하는 ‘정보제공과 관련된 협의의 투명성’ 외에도 예측 가능하고 명시적인 금융규제 및 감독정책도 광의의 금융규제 투명성으로서 금융시장의 불확실성을 축소시키는 것으로 알려져 있다.

다른 한편 Group of Thirty의 정책 제안 보고서를 살펴보면 거시건전성 감독정책에 대해 보다 명확히 정의되어 있다. 이에 따르면 거시건전성 감독정책은 개별 금융기관 또는 특정 경제영역보다 전체 금융시스템에 대한 감시와 평가를 통해 적절한 정책적 대응을 추구한다. 또한 거시건전성 감독정책은 금융시스템의 복원력 강화와 공통적으로 노출될 수 있는 위기에 따른 금융기관 간의 연계성, 경기 순응적 영업 행태에 따른 금융사이클의 확대 등으로 촉발되는 리스크가 금융시스템 전체로 파급되는 것을 축소하는 것을 목표로 하고 있다. 한편 거시건전성 감독정책은 시스템리스크를 줄이고 금융시스템의 복원력을 높이기 위해 다양한 건전성 감독정책 수단을 활용한다. 이 외에 거시건전성 감독정책의 수행기관(정책 담당기관)은 통화, 재정 그리고 기타 정부 정책 담당자와 상호보완적으로 긴밀히 협조한다. 또한 거시건전성 감독정책을 수행하기 위한 수단을 다음과 같은 두 가지 접근법으로 명확히 구분하였다. 첫째로 가변적 접근 방법으로서 경기대응 완충자본(countercyclical capital buffers)과 같은 경기순환에 따라 변동하는 유동적인 매개변수를 활용하는 방법과, 둘째로 고정적 접근 방법으로서 레버리지 비율(gross leverage ratio)과 순안

고려된 요소들을 공시하여야 하고 ② 개별은행의 필요자기자본을 최저 자기자본수준 이상으로 설정하는 경우 추가 자본요구의 이유, 필요 시정조치 등을 해당은행에 설명하여야 한다(한국은행, 2002).

72) Pillar I 과 II를 보완하기 위한 Pillar III는 은행이 리스크 수준과 자본적정성 등에 관한 정보를 공시하여 시장참가자들의 은행에 대한 감시·평가기능을 제고하고 있다.

그림 5-2. 거시건전성정책의 목표 및 금융안정과의 관계



자료: De Nederlandsche(2010); 김인규 외(2011).

정 조달비율(core funding ratio)과 같이 경기상황에 따라 변화하지 않는 정책적 방안을 제시하고 있다.

[표 5-1]과 [그림 5-2]에서 보는 바와 같이 거시건전성 감독정책은 시스템 안전성 제고(시스템적으로 중요한 기관에 대한 규제), 경기순응성 완화(경기대응적 완충자본, 미래지향적 충당금 도입 등) 등을 목적으로 한다. 반면 미시건전성 감독은 자본의 질과 거래 투명성 제고, 규제자본 부과 대상이 되는 위험 커버리지 확대, 레버리지비율 도입, 글로벌 최소 유동성 기준 도입 등의 정책 수단이 관련된다. 본 보고서에서는 글로벌 금융위기 전후의 거시건전성 정책의 변화 내용과 의의를 살펴보고 향후

우리나라 대외 경제정책에 대한 시사점을 찾아보고자 한다.

나. 거시건전성 정책 담당 관련

거시건전성 정책을 종합적으로 수립·실행하고 정책의 유효성을 높일 수 있는 제도를 마련하는 것이 중요하다. 거시건전성 제도의 설계에 있어 두 가지 핵심 요소는 (1) 거시건전성 정책에 대한 분명한 권한을 갖는 당국(단독기구 혹은 위원회)의 존재, (2) 금융안정 정책들 간에 일관성을 높일 수 있는 메커니즘이어야 한다. 실제 거시건전성 제도는 다양하게 나타날 수 있는데 이는 IMF의 금융안정과 거시건전성 제도에 관한 조사 결과에도 잘 나타나고 있다(IMF 2011).

IMF의 조사 결과 세 가지 형태의 모형으로 구분하였다. 첫째 모형의 경우 특정 기관(또는 그 이사회)이 거시건전성 권한을 보유한다. 이 모델에서는 재무부를 포함한 조정위원회(coordinating committee)가 설치되는 것이 일반적이다. 정책공조는 자문요청 등과 같은 별도의 메커니즘을 통해 이루어질 수도 있다. 다음으로 둘째 모형의 경우 거시건전성 정책(분석 및 운영) 집행 기능은 특정 기관이 담당하되, 정책결정은 독립된 위원회가 아닌 정책위원회(policy committee)가 수행한다. 때때로 이 위원회가 조정위원회의 역할을 수행하기도 한다. 마지막으로 셋째 모형의 경우 독립된 위원회(committee or council)가 거시건전성 정책 당국의 역할을 수행하는 모델이다. 위원회 구성에 따라 이 모델에서는 위원회가 정책공조 역할을 수행한다. 여기에서는 다수의 기관이 정책집행뿐 아니라 의사결정 과정에 참여할 수 있다.

따라서 거시건전성 정책은 보통 위원회(committee)나 협의회(council)

를 통해 수행된다. 실제로 거시건전성 정책 결정은 통상 정책위원회(policy committee or board)나 협의회(council)를 통해 이루어지기 때문에 이하에서는 거시건전성 정책당국, 정책당국 및 정책위원회 등의 용어를 교차 사용하고 있다. 첫째 모형에서와 같이 어느 특정 기관을 거시건전성 당국으로 하는 것은 금융안정 책무(mandate)와 거시건전성 정책 수행에 필요한 자원 및 권한(power)을 모두 보유하고 있을 때 가능하다. 이 기관이 중앙은행이라면 대부분 미시건전성 정책에서 중요한 역할을 담당하게 된다. 반면 중앙은행과 별도의 감독기구가 병존하는 등 금융안정 책무(mandate)를 가진 기관과 집행 권한(power)을 가진 기구가 분리되어 있을 때 셋째 모형은 독립된 거시건전성 정책위원회 설립방식이 바람직할 수 있다. 둘째 모형과 같은 별도의 정책위원회 설립은 당국(위원회가 소속된 기관과 집행기구) 간에 밀접한 조직 연계성이 있을 경우에 유용하다. 이 경우 (1) 통화정책과 거시건전성 정책 간 별도의 지배구조를 확보할 수 있고(eg., MPC, FPC) (2) 증권감독기구 및 재무부의 참여를 통한 정책논의 범위의 확대가 가능하다.

다. 주요국의 거시건전성 정책⁷³⁾

금융위기 이후 주요 국가들은 금융기관에 대한 건전성 감독체계를 개편했거나 개편을 추진 중이다. 현재까지 대부분의 개편논의는 중앙은행의 거시건전성 감독기능을 강화 또는 보완하는 방향으로 진행 중이다. 중앙은행에 미시건전성 감독기능과 거시건전성 감독기능을 모두 부여한 국가

73) 김인규 외(2011), 한국은행(2011) 등을 참고하였다.

는 영국, 벨기에, 오스트리아 등이다. 이들 국가에서는 중앙은행에 은행감독 기능과 함께 거시건전성 상황을 최종 판단하고 적절한 조치를 실행할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 또한 실질적인 거시건전성 감독수행 주체로서 중앙은행의 역할을 강화하고 있는 국가로는 프랑스, 독일 등이다. 감독기구의 주요 감독정책 결정과정에 중앙은행의 참여⁷⁴⁾를 확대함으로써 중앙은행이 거시건전성 상황판단 및 주요 조치 실행을 주도하고 있다.

한편 거시건전성 감독 유관기관과 협의체를 구성하고 중앙은행은 그 협의체에 참여하는 국가는 헝가리, 미국 등이다. 유관기관 협의체 구성으로 거시건전성 감독기능을 강화하되, 중앙은행은 감독기구 등과 함께 동 협의체에 참여하고 있다. 이와 함께 EU에서는 미시건전성 감독기구와는 별도의 거시건전성 감독기구를 설치하고 중앙은행은 동 기구의 의사결정 과정에 주도적으로 참여하고 있다. 이에 따라 거시건전성 감독기구(European Systemic Risk Board, 이하 ESRB)에 중앙은행이 주도적으로 참여하고 있다.

거시건전성 정책의 경우 주요국의 금융시스템 발전 정도, 실물경제와의 연관성, 수출입 혹은 내수 중심의 경제 형태 등에 따라 금융시스템 위험 요인과 확산 경로, 강도 등이 다르다는 점을 인식하여야 한다. 다음에서는 주요국의 글로벌 금융위기 이후의 거시건전성 강화 정책을 살펴보고자 한다.

74) 감독기구의 장(長)을 중앙은행 총재가 겸임하고 감독기구의 사무국 등 실무인력을 중앙은행이 지원하며 은행감독관련 주요 경영정보 수집 및 분석을 중앙은행이 담당한다.

표 5-2. 주요국의 거시건전성감독 체제개편 현황

개편 여부	국가	중앙은행의 미시감독권 보유 여부 ¹⁾	개편 후(2008년 이후) 거시건전성 감독주체	개편 유형
○	영국	X ²⁾	중앙은행 ²⁾	①
○	벨기에	X	CSRSF ³⁾ (→중앙은행)	
○	오스트리아	○	중앙은행, 통합감독기구	
○	프랑스	○	중앙은행, 통합감독기구	②
○	독일	○	중앙은행	
○	헝가리	X	금융안정위원회(FSC)	③
○	미국	○	금융안정감시위원회(FSOC)	
○	EU	X	유럽시스템리스크위원회(ESRB)	
X	노르웨이	X	EU 개편방안 확정시 이를 참고하여 추진 예정	-
X	스웨덴	X	EU 개편방안 확정시 이를 참고하여 추진 예정	-
X	덴마크	X	-	-
X	핀란드	X	-	-
X	이탈리아	○	-	-
X	네덜란드	○	-	-
X	스페인	○	-	-
X	스위스	X	-	-
X	캐나다	X	-	-
X	호주	X	-	-
X	일본	X	-	-
X	중국	X	-	-

주: 1) 보유(○), 미보유(X), 2) 2012년, 3) 시스템리스크 및 시스템관련 금융기관 위원회.
 자료: 한국은행(2011).

1) 미국

글로벌 금융위기 진원지로 지목받는 미국의 금융제도 관련 규제 범규는 글로벌 금융위기 전후를 거쳐 크게 변화하고 있다. 미국의 경우 1930년대 글래스-스티걸 법 제정을 기점으로 도입된 엄격한 금융규제체제가

1980년대 이후 점차 완화되기 시작하였다. 금융의 세계화 및 새로운 금융상품의 개발이 활발히 진행되는 가운데 금융회사의 경쟁력 제고 차원에서 금리 및 취급상품 등에 대한 규제가 완화되었다.

금융 자유화 추세는 1999년 은행업과 증권업의 겸영을 완전 허용하는 미국의 금융서비스현대화법(Gramm-Leach-Bliley Act) 제정으로 그 정점에 이르렀다. 이후 자유화된 영업 환경하에서 투자은행(IB)을 중심으로 다양한 금융상품 개발, 영업지역의 범세계적 확대, 인수·합병(M&A)을 통한 금융회사의 대형화가 이루어짐으로써 금융업은 비약적으로 발전하였다.

2000년대 이후에는 경쟁력 제고 목적으로 인수·합병(M&A)을 통한 금융회사의 대형화가 광범위하게 진행되었다. 또한 저금리 환경하에서 고수익을 추구하기 위한 증권화와 이를 이용한 파생(복합)상품 거래가 급격히 증가하였다. 이와 함께 자본 이동의 자유화, 금융회사의 국외진출 등 금융국제화를 매개로 전 세계 금융권의 상호연계성이 크게 높아졌다. 이러한 현상은 대마불사(Too Big To Fail)와 함께 ‘거미줄처럼 연결되어 있는 금융회사를 파산시키기 어려운 현상(Too Interconnected To Fail)’을 야기하였다.

결국 글로벌 금융위기를 금융시스템 자체의 문제점으로 인식하기 시작했으며 그 원인을 여러 기관으로 분리되어 있는 금융감독기관으로 인해 감독 중복 및 금융 감독을 피해가는 사각지대의 문제 등 감독시스템의 문제로 결론짓게 되었다. 이에 따라 미시건전성의 한계를 극복하기 위해 거시건전성 논의가 전개되기 시작⁷⁵⁾하였다. 2010년 제정된 도드 프랭크

75) 금융회사의 영업 분리와 관련하여 대형 금융회사의 업무 및 규모를 제한하자는 Volcker

(Dodd-Frank)법에 따라 금융안정감시위원회(FSOC: Financial Stability Oversight Council)를 신설하였다.

미국 오바마 행정부의 금융규제시스템 개혁안은 1933년 은행법 (Glass-Steagall Act of 1933)⁷⁶⁾ 이후 가장 큰 변화라고 평가받는 도드 프랭크법(Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act)⁷⁷⁾으로 집약된다. 동 법안은 은행산업에 규제를 강화함과 동시에 소비자 보호에 초점을 맞추고 있다.

금융개혁의 주요 내용은 [표 5-3]과 [그림 5-3]에 정리되어 있듯이 은행을 포함한 금융기관에 대한 감독을 원활히 하기 위하여 재무부와 연준, 증권거래위원회, 상품선물거래위원회, 저축기관감독청 등 14개 기관이 참여하는 금융안정감시위원회(FSOC: Financial Stability Oversight Council)의 신설을 들 수 있다. FSOC는 범정부적인 협의체로서 금융시스템의 잠재적인 위험을 선제적으로 포착하고 이에 대한 대응전략을 수립함에 있어 정책당국 간의 정보 및 정책 공유라는 점에서 큰 발전이라 할 수 있다. FSOC는 참가기관에 대한 권고(recommendation) 및 조정 역할을 수행하며, 직접 규제 및 감독 권한은 각 기관이 행사한다. 그리고 FSOC는 시스템상 중요한 금융회사를 지정할 권한을 보유하며 지정된 금융회사는 연

Rule이 제시되기도 하였으나 Volcker Rule은 자기계정거래, 헤지펀드 투자 등 일부 투자은행 업무를 금지하는 반면 은행의 증권 인수 등의 업무는 여전히 허용하고 있어 글래스 스티걸 법과 같은 엄격한 영업 분리는 아니다.

76) Glass-Steagall Act는 1929년 주가폭락 및 경제대공황의 원인으로 지적된 상업은행의 방만한 경영과 규제 장치 부재에 대한 대응 방안으로 제시된 법률안으로서 연방예금보험제도의 창설, 예금금리의 상한설정, 연방준비제도의 강화, 투자은행 업무로부터의 완전분리 등을 주요 내용으로 하고 있다.

77) 도드 프랭크법의 주요 내용은 서병호(2010), pp. 5~6 참고.

표 5-3. 금융위기 이후 미국 금융개혁 주요 내용

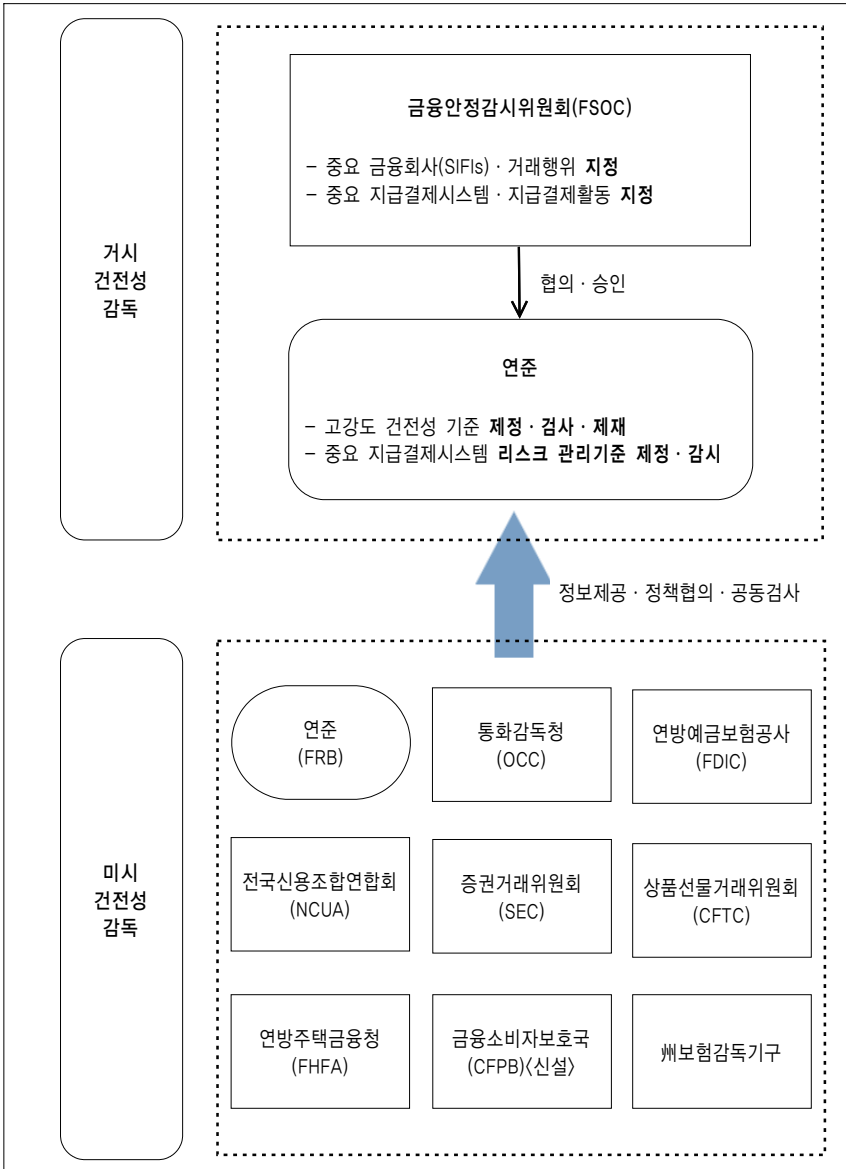
주요 개편 내용	
감독시스템 개편	<p>신설 금융안정감시위원회(Financial Stability Oversight Council, FSOC) 신설 연방보험국(Federal Insurance Office, FIO) 금융조사청(Office of Financial Research, OFR)</p> <p>폐지 저축기관감독청(Office of Thrift Supervision, OTS) - 연방예금보험공사(FDIC), 통화감독청(OCC)으로 이관</p>
금융시장 투명성 강화	장외파생상품에 대한 증권거래위원회(Securities and Exchange Commission, SEC) 및 상품선물거래위원회(Commodity Futures Trading Commission, CFTC)의 감독 기업지배 구조 개선
소비자 보호	소비자금융보호국(Consumer Financial Protection Bureau, CFPB) 신설

준의 규제·감독을 받는다. FSOC를 위해 분석 및 연구기능을 수행하는 OFR(Office for Financial Research)을 재무부 내에 신설하였다. 또한 저축기관감독청(OTS)을 폐지하고 대부분의 권한 및 업무를 통화감독청(OCC)으로 이관하였다. 이 외에도 금융위기 이후 연준의 긴급유동성 공급조치내용에 대한 감사원(GAO)의 감사를 실시한다. 한편 보험업에 대한 감독 강화를 위해 재무부 내에 보험국(Federal Insurance Office)을 설치하였다.

이와 함께 미국 연방준비위원회의 현행 감독범위⁷⁸⁾를 유지하는 가운데 대형 금융회사 및 비은행 금융회사에 대한 감독권한을 강화하였다. 또한 감독담당 부의장 직위를 신설하여 반기마다 감독 상황을 의회에 보고하도록 하였다. 한편 연방준비위원회 내에 소비자금융보호국(CFPB: Consumer Financial Protection Bureau)을 신설하여 금융소비자 보호규정의 제·개

78) 5,000여 개의 은행지주회사 및 소속 금융회사, 850개의 주법은행, 미국 내 외국금융기관이 대상이다.

그림 5-3. 미국의 금융감독체계



자료: 김인규 외(2011).

정, 자산규모 100억 달러 이상 금융회사에 대한 검사 및 제재 등의 조치를 취하게 하였다.

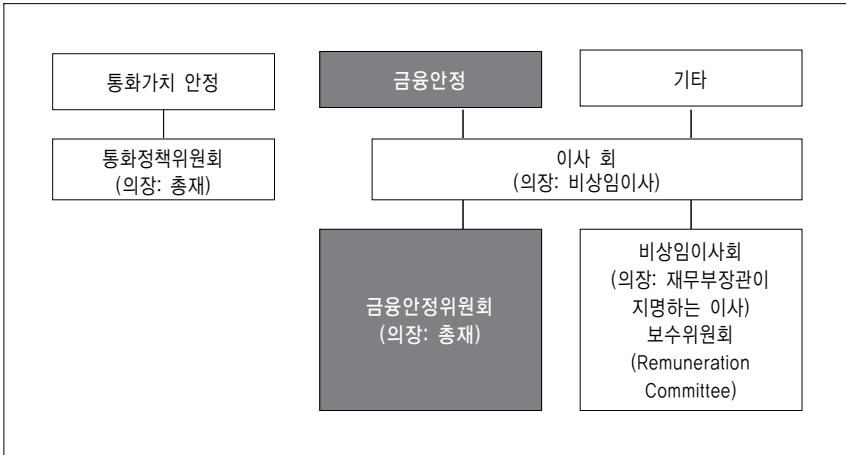
한편 최근에 통과된 볼커 법안의 주요 내용은 중요 금융회사에 대한 규제 강화, 금융감독기구 개편, 중요 금융회사 정리절차 개선, 금융지주회사 등에 대한 감독 강화, 지급결제시스템에 대한 감독 강화 등으로 요약할 수 있다. 볼커 룰 중 가장 첨예한 이슈는 금융지주회사에 대한 감독 강화 방안의 하나로 포함된 것으로 예금취급기관 및 그 지배회사의 자기매매(proprietary trading, 자기자본투자), 헤지펀드·사모투자펀드(PEF)의 지분취득 및 경영 지배를 원칙적으로 금지한 것이다.

2) 영국

영국은 2009년 2월 영란은행법을 개정하여 [그림 5-4]와 같이 영란은행의 금융안정 기능을 강화하였다. ‘금융시스템 안정의 보호와 강화’를 영란은행의 설립목적으로 명시화하고, 이사회의 소위원회로 금융안정위원회(FSC: Financial Stability Committee)를 신설하였다. 또한 영란은행의 지급결제시스템에 대한 감시권한을 명시하고 부실은행에 대한 특별정리제도를 신설하였다.

2009년 6월 상원이 현행 감독체제의 효율성을 평가하고 금융안정 강화를 위한 개편방향 등을 제시하면서 금융감독체계 전반의 개편논의가 확산되었다. 이에 2009년 7월 영국 전(前)정부 재무부에서 감독체계 개편안을 확정된 데 이어 2010년 6월 현(現)정부 재무부는 금융감독체계 개편계획을 발표하였다. 전(前)정부 재무부 개혁안은 현행 통합감독기구체제를 유지하되 금융감독원(FSA)의 권한 강화, 시스템리스크에 대한 모니터

그림 5-4. 영란은행의 최고의사결정기구 체계

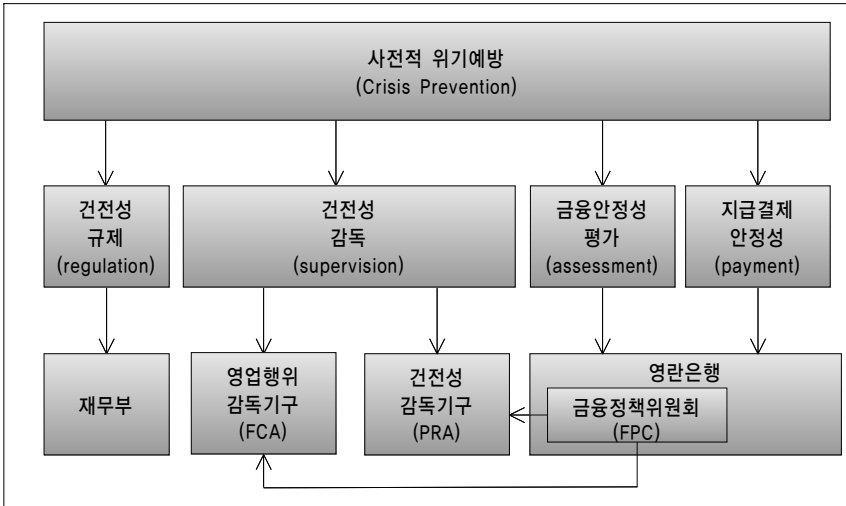


자료: 박진호(2009).

링 및 관리 개선 등을 주요 내용으로 포함하고 있다. 즉 FSA에 금융안정 임무를 명시적으로 부여하고 규정 제·개정권, 부실금융기관에 대한 개입권한 등을 확대하였다. 그리고 영란은행의 모니터링 기능을 강화하고, 영란은행·감독당국·재무부 3자 협의체인 금융안정협의회(CFS: Council for Financial Stability)를 신설하였다. 이에 따라 영란은행은 금융안정보고서를 통하여 부문별 리스크 요인, 시스템리스크에 대한 구체적인 대응 조치 및 기대효과 등을 적시하고 있다. 금융안정협의회(CFS)는 기존의 3자 협의체(tripartite system)를 대체하여 영란은행(금융안정보고서)과 FSA(금융리스크 전망)에서 적시하는 시스템리스크와 정책대안 등을 논의하기 위해 정기적인 회의를 개최한다.

반면 영국 총선(2010. 5. 6.) 이후 ‘보수당-자유민주당’ 연합정부로 출범한 현 재무부는 기존의 보수당 안(案)을 기초로 미시 및 거시 건전성 감독을 영란은행으로 일원화하는 계획을 발표하였다(2010. 6. 16.).⁷⁹⁾ 현

그림 5-5. 영국의 금융감독체계

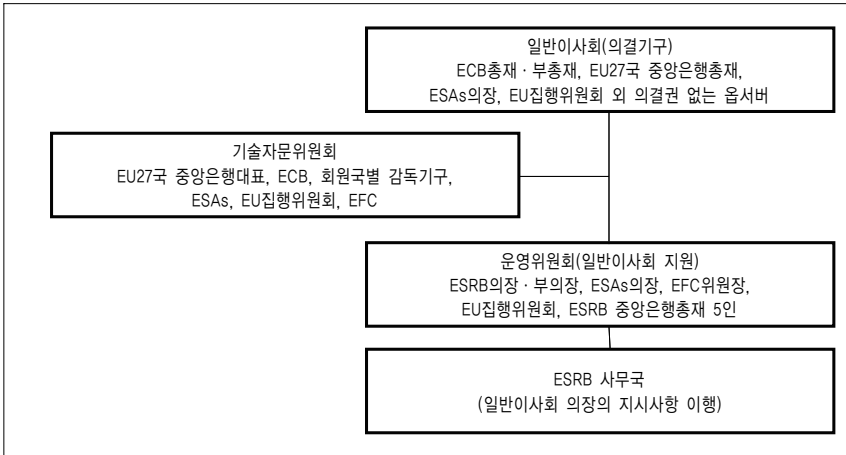


자료: 이성복(2011).

행 3각 금융감독체계(tripartite system)를 폐지하고 영란은행에게 건전성 감독을 부여하는 한편 별도의 소비자보호 및 시장담당기구(CPMA)를 신설하였다. 영란은행 산하기관으로 미시건전성 감독을 담당할 건전성규제청(PRA: Prudential Regulation Authority)을 신설하였다. PRA의 주요 기능은 은행, 투자은행, 건축대부조합 및 보험회사 등 모든 금융회사의 미시건전성을 감독하는 업무이다. 또한 영란은행 내에 통화정책위원회(MPC) 외에 거시건전성 정책을 담당하는 금융정책위원회(FPC: Financial Policy Committee)를 신설하였다. FPC의 주요 기능은 경제 및 금융의 안정성을 저해할 수 있는 거시적 이슈를 점검하고 효과적인 대응조치를 실행할 수단과 책무를 수행한다. FPC에 대해서는 거시건전성 정책 수단이 부여될

79) 2012년경부터 시행될 전망이다. [그림 5-5] 참고.

그림 5-6. 유럽시스템리스크위원회(ESRB) 조직도



자료: Nina Moss(2010), 김인규 외(2011).

예정이다. 한편 건전성 감독과는 별개로 소비자보호 및 시장을 담당할 소비자보호 및 시장청(CPMA: Consumer Protection and Markets Authority)을 신설하였다.

3) EU

2011년 1월 유럽시스템리스크위원회(ESRB: European Systemic Risk Board)를 설립하였다. 이 위원회는 ECB, EU 회원국 중앙은행, 유럽 은행·보험·증권감독청(신설), EU 집행위원회 및 경제금융위원회(Economic and Financial Committee, 회원국의 재무부 참여)로 구성된다.⁸⁰⁾

ESRB의 역할은 [그림 5-7]에서 알 수 있듯이 EU지역의 거시건전성 감시, 리스크 경고 및 권고를 통해 시스템리스크를 예방하거나 줄이는 데

80) [그림 5-6] 참고.

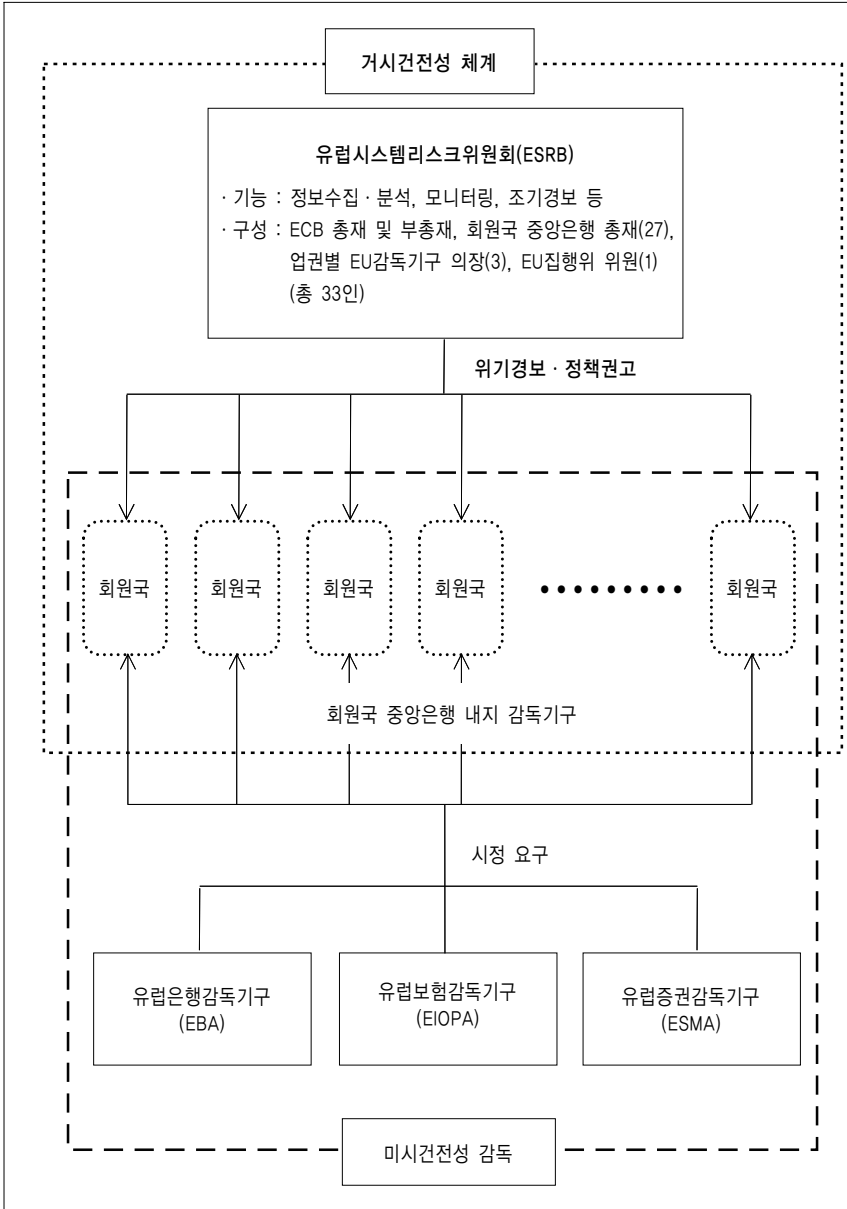
기여하는 것이다. ESRB는 거시건전성 위험징후 발생 시 직접적으로 개입할 수 없는 대신, 재무각료이사회(ECOFIN: Economic and Financial Affairs Council)에 해당 권고사항을 제시한다. ECOFIN의 권고사항은 법적 구속력이 없으나, 해당 국가로 하여금 이를 이행하거나 그렇지 않을 경우에는 그 사유를 설명하도록 함으로써 감독기능의 실효성을 높이고 있다.

경보발령과 권고사항은 ESRB 일반이사회의 2/3 다수결과 ECOFIN의 자문을 거쳐 공표될 수 있다. 일반이사회는 ECB 총재(만약 총재가 ESRB의 의장으로 선출된다면 부총재)와 EU 27개 회원국의 중앙은행 총재, 유럽감독기구(ESAs)의 EBA, ESMA, EIOPA의 의장 세 명과 EU 집행위원회 대표 등이 의결권을 가진다. 거시건전성 감독기관임에도 불구하고, 미시건전성 감독을 담당하는 ESAs의 의장 세 명을 포함하여 균형 있는 의사결정을 내릴 수 있도록 하고 있다.

이와 함께 기존의 업종별 미시건전성 자문기구들도 강제력을 갖는 감독기구(ESA: European Supervisory Authority)로 격상키로 하였다. 신설되는 ESRB는 직접적인 규제 대신 시스템리스크에 관한 정보수집·분석 및 위기경보와 함께 대응수단 권고 등의 기능을 수행한다. 이는 회원 각국이 금융감독권한을 보유하고 있기 때문에 EU 전체 차원에서는 직접적인 규제가 불가능한 측면이 고려되었다.

ESRB의 위기경보 및 대응수단 권고는 이 기구의 사무국인 ECB의 도움을 얻어 이루어진다. EU의 거시건전성 정책체계는 미국과 영국을 절충한 형태라고 볼 수 있다. 의사결정기구인 ESRB는 다수의 기구들이 참여하는 협의체라는 점에서 미국의 FSOC와 유사하다. 그러나 ESRB는 구속

그림 5-7. EU의 금융안정체계



자료: 김인규 외(2011).

력 있는 결정을 하지 못하고 위기를 경보하고 대응수단을 권고하는 수준에 머문다는 점에서 FSOC와는 다르다. 반면 ESRB에 통화신용정책을 결정하는 인사와 금융감독 전문가들이 함께 참여하되 ESRB가 사후적 금융안정까지는 담당하지 않는다는 점에서 영란은행의 FPC와 동일하다. 그러나 EU는 미시·거시건전성 담당기구를 별도로 설립한다는 점에서 영란은행에 양 기구를 집중하려는 영국과 다르다.

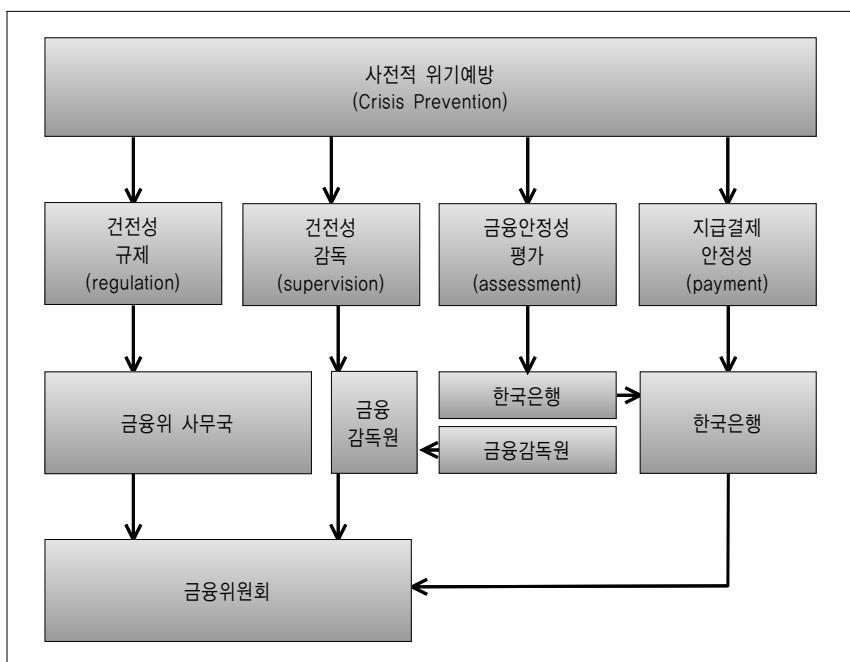
5) 한국

우리나라의 현재 금융감독체계의 기본골격은 1997년 외환위기 이후 형성되었다. 1997년 12월 IMF는 구제금융 양해각서를 통해 독립적인 통합금융감독기구 설치를 권고함에 따라 정부는 1997년 12월 「금융감독기구의 설치 등에 관한 법률」을 제정하여 이를 근거로 1998년 4월 금융감독위원회를 출범시켰다. 또한 은행감독원, 증권감독원, 보험감독원, 신용관리기금 등 네 개의 감독기관을 통합하여 1999년 금융감독원을 설립하였다.

금융감독위원회의 기능은 금융감독과 관련된 주요사항의 심의·의결, 금융감독 관련 규정의 제·개정, 금융기관의 설립·합병·전환, 영업양수·도의 인허가 등 금융감독 전반에 대한 정책결정 기구이다. 한편 금융감독원은 금융감독위원회의 지시·감독을 받고 금융감독업무를 집행하는 집행기구이다. 2008년에는 정부의 금융정책기능과 금융감독위원회의 감독정책기능을 통합하여 금융위원회를 출범시켰다.

최근의 글로벌 금융위기를 경험하면서 주요국이 거시건전성 강화를 추진하면서 중앙은행 역할을 크게 확대하는 추세이다. 이에 따라 우리나라에서도 한국은행의 역할을 강화하는 방향으로의 감독체계 개편 논의가

그림 5-8. 한국의 금융감독체계



자료: 이성복(2011).

진행되었다. 통합금융감독기관을 설립할 때부터 순조롭지는 않았으며 때
 번 새로운 정부가 출범할 때마다 금융감독 관련 공공기관 간의 권한 및
 역할 조정을 둘러싼 감독체계 개편 논란이 있어 왔다.

최근 한은법 개정과 관련되었던 논란은 글로벌 금융위기 이후 새로운
 금융환경하에서의 감독체계 재정비를 위한 논의의 중심에 있었다. 글로벌
 금융위기를 겪으면서 주요국에서는 감독체계 개편이 추진 중이며 거시건
 전성 감독의 필요성이 강조되고 있는 상황이다. 이 과정에서 거시건전성
 감독의 주요 주체로서 중앙은행이 적합하다는 주장이 제기되었고 이 같
 은 주장은 우리나라에서 한은법 개정이 추진되는 데 영향을 끼쳤다고 할

수 있다.

추진되었던 한은법 개정안의 기본 내용은 한국은행의 목표에 금융안정을 추가하고 이 목표를 달성할 수 있도록 금융기관 조사권을 강화한다는 것이다. 한은법 개정을 추진하는 쪽에서는 한국은행의 설립 목적이 물가안정에 한정되어 있어 금융시장의 불안을 조기에 점검하거나 불안해소를 위한 지원 수단이 충분하지 않았다는 점을 강조한다. 이로 인해 금융 불안에 대해 신속하고 효율적인 대응에 한계가 있다는 것을 개정의 이유로 들고 있다. 한편 반대하는 쪽에서는 조사의 중복으로 민간 금융기관들의 부담이 가중될 수 있으며 이미 법적으로 금융감독원과의 공동검사가 보장되어 있으므로 추가적인 조사권 확대는 불필요하다는 입장이다.

그러나 2009년 11월 국회 재정위에서 의원입법으로 발의된 한국은행법 개정안이 2011년 8월 국회 본회의를 통과함으로써 한국은행법이 개정되게 되었다. 이번 한국은행법 개정은 글로벌 금융위기의 경험을 토대로 세계적으로 거시건전성 정책의 중요성이 확대됨에 따라 한국은행의 금융안정 역할을 강화하는 방향으로 이루어졌다. 이에 따라 한국은행 목적에 물가안정 이외에도 금융안정을 추가하는 한편 금융기관에 대한 조사권을 확대하였다. 금융위기 이후 우리나라의 금융개혁은 한국은행법 개정이 가장 큰 사항이라 할 수 있다.

라. 주요국 거시건전성 정책 평가

각 나라마다 금융시스템이 상이함에 따라 금융감독체계와 주체가 상이하다. Group of Thirty(2008)는 금융감독체계를 크게 네 개의 모형으로 분류하였는데 기관별 모형, 기능적 모형, 통합모형, 쌍봉모형 등이 그것이

다. 기관별 모형은 은행, 보험, 증권 등 금융기관의 법적 형태에 따라 규제기관을 달리하는 것이다. 기능적 모형은 금융기관의 법적 실체와 관계 없이 실제로 영위하는 영업영역에 따라 규제기관을 달리하는 것이다. 통합모형은 영업영역이 모호해지고 금융기관 간 연계성이 강화됨에 따라 단일 통합 규제기관이 모든 금융기관을 감독하는 방식이다. 한편 쌍봉모형은 두 개의 규제기관이 모든 금융기관을 감독하는 형태이다. 금융감독기관과 중앙은행과의 관계도 다른 모습을 보이고 있다. 예를 들어 (1) 우리나라와 같이 통합된 형태의 금융감독기관을 갖는 경우 (2) 중앙은행이 통화정책과 금융감독업무를 동시에 수행하는 경우 (3) 금융업별로 감독기관이 존재하는 경우로 나누어 볼 수 있다.

미국의 경우 금융개혁을 통해 미시감독기능 강화, 거시감독기능 도입, 규모 및 겸업범위 제한 등을 추진하거나 추진 중에 있다. 이를 좀 더 세부적으로 살펴보면 건전성 규제와 관련하여서는 은행의 자기거래에 대하여

표 5-4. 금융감독체계의 분류

기관별 모형 (Institutional Approach)	금융기관의 법적 지위(즉 은행, 증권, 보험 등)에 따라 건전성 및 영업행위(conduct-of-business) 등을 감독하는 규제기관이 결정되는 방식. 사례 : 중국, 홍콩, 멕시코
기능적 모형 (Functional Approach)	금융기관의 법적 지위에 상관없이 실제 영위되는 비즈니스에 따라 규제기관이 결정되는 방식. 사례 : 브라질, 프랑스, 이탈리아, 스페인
통합모형 (Integrated)	단일의 통합 규제기관이 모든 금융기관에 대해 건전성 감독뿐 아니라 영업행위 규제를 모두 담당하는 방식. 사례 : 캐나다, 독일, 일본, 카타르, 싱가포르, 스위스, 영국, 한국
쌍봉모형 (Twin Peaks)	건전성을 감독하는 기관과 영업행위를 감독하는 기관으로 분리된 두 규제기관이 모든 금융기관을 감독하는 형태. 사례 : 호주, 네덜란드
예외	미국은 기능적 모형에 기관별 모형이 가미된 형태이며, 다양하고 복잡한 주 차원의 감독기관들이 존재함.

자료: G30, The Structure of Financial Supervision: Approaches and Challenges in a Global Market(2008); 이태규(2011).

추가적인 자본금 규제가 논의되고 있으며 볼커법안을 통해 투자은행의 경우 자본금 규제를 도입하고 상업은행의 자기거래는 금지하고 있다. 또한 볼커법안을 통해 은행과 증권사 간 경계를 제도적으로 명확히 하고 있으며, 은행의 경우도 안정성이 자본시장에 크게 영향받는다라는 측면에서 자본금 규제를 강화하는 입장이다.

국제공조 측면에서 볼커법안과 함께 최근 도입에 대하여 논의되고 있는 토빈세 등은 국제 공조가 없을 경우 도입이 무산되거나 크게 완화될 가능성이 높다. 최근 유럽의 재정위기로 인해 주요 선진국 경제가 다시 불황으로 다시 접어들 가능성이 높기 때문에 금융규제 시행이 예상처럼 빨리 되기 쉽지 않을 수 있다.

영국의 경우 금융위기 이전에는 재무부, 감독당국, 중앙은행이 금융안정성에 대해 공동 책임을 갖고 있었지만 중앙은행의 정책수단은 제한되어 있었고 금융감독청에는 너무 광범위한 책임과 권한이 주어짐에 따라 금융안정성을 위한 감독업무에 상대적으로 소홀하였다. 특히 금융안정성을 위한 조치로 재무부나 중앙은행이 미시건전성 감독권한을 적극적으로 활용할 수 있는 제도적 근거가 부족하였다. 이에 금융위기 이후 영란은행에 금융안정성에 대한 책임을 분명히 부여하고 영란은행 내 FPC에 거시건전성 정책 또는 감독을 책임지도록 하였다.

FPC는 금융안정성을 위한 거시건전성 감독 전반에 대한 관리·지도 권한을 보유하고 PRA과 FCA에 특정한 거시건전성 감독수단을 수행토록 지도(direction)하고 권고(recommendation)할 수 있다. PRA과 FCA은 FPC의 지도사항을 반드시 집행해야 하며 권고사항에 대하여는 불이행 시 그 사유를 서면보고해야 한다. 이렇게 금융안정성에 대한 최종 책임을

영란은행에 부여한 것은 2009년부터 영란은행의 정책목표에 금융안정성을 포함시킴에 따라 이에 필요한 정책수단을 부여하기 위함이다. 또한 영란은행의 금융시장에 대한 이해력과 경제에 대한 전문성이 인정받은 결과이기도 하다. 한편 PRA는 독립적으로 미시건전성 감독을 수행하되 FPC의 지도와 권고에 따라 필요한 거시건전성 감독을 수행한다. 기존의 FSA가 미시건전성 감독에 치중하다 보니 금융안정성을 위협하는 요소들을 제대로 인식하지 못했기 때문에 FPC의 지도와 권고를 받게 한 것이다.

EU의 경우 거시건전성 감독을 맡는 ESRB가 최근 금융위기를 계기로 신설되었다. ESRB의 정책 제언은 법적 구속력을 갖지 않지만 불이행 시 그 사유를 설명하도록 하는 간접적인 압력장치를 마련하고 있다. EU의 경우 각국별로 규제 대상과 범위, 기준이 달라 자율규제에 기반을 둔 감독기관은 그대로 두고 있다는 점에서, 지역적 차원의 금융감독기구 설립은 글로벌 금융위기 이후 나타나는 금융협력의 새로운 모습이라 할 수 있다. 지역적 차원의 감독기구에 대한 수요증대는 기존 개별국가 또는 글로벌 감독기구가 소화해내지 못한 부분을 수행하고 있다는 점에서도 의의가 있을 것이다. EU 차원의 새로운 감독기구들은 권한이 제한되어 있지만 지역 차원의 이러한 개편은 유럽의 금융감독시스템을 구축하기 위한 중요한 시도로 평가할 수 있을 것이다. 2008년 글로벌 금융위기를 겪으면서 각국이 금융개혁을 추진 중에 있지만 유럽에서는 아직도 금융위기가 진행형으로 나타나고 있어 금융개혁에 대한 평가는 시간이 좀 더 지난 이후에나 가능할 것으로 판단된다.

4. 요약 및 결론

글로벌 금융위기를 계기로 국제적 차원뿐만 아니라 개별국가 차원에서 도 금융규제 및 감독체계에 대한 전반적인 재정비가 이루어지고 있다. 그 중에서 가장 주목할 만한 것은 시스템적인 위험으로부터의 대비를 통한 금융안정성 강화를 위하여 거시건전성과 관련된 정책을 추진하고 있다는 점이다. 기존의 개별 금융기관에 대한 규제·감독 정책이 미시건전성과 관련이 있다면 거시건전성은 시스템 전체에 대한 규제·감독 정책이라 할 수 있다.

미시건전성 정책과 거시건전성 정책을 양분법적으로 나누어 생각할 수는 없다. 즉 미시건전성 정책도 자본의 질, 일관성 및 투명성 제고, 규제 자본 부과 대상이 되는 위험 커버리지 확대, 레버리지 비율 도입, 글로벌 최소 유동성 기준 도입 등의 새로운 체계로 바뀌도록 최근 논의가 진행되고 있다. 거시건전성 정책은 시스템 안전성 제고(시스템적으로 중요한 기관에 대한 규제), 경기순응성 완화(경기대응적 완충자본, 미래지향적 충당금 도입 등), 그리고 거시건전성 정책 체계 및 수단 개발 등의 측면을 고려하여 금융개혁이 이루어지고 있다. 각국의 금융개혁은 상당히 공통적으로 금융시장과 밀접한 관련을 맺고 있는 중앙은행의 역할을 강화하는 방향으로 이루어지고 있다는 특징도 발견할 수 있다.

그러나 거시건전성 정책의 경우 주요국의 금융시스템 발전 정도, 실물 경제와의 연관성, 수출입 혹은 내수 중심의 경제 형태 등에 따라 금융시스템 위험의 요인과 확산 경로 및 강도 등이 다르다는 점을 감안하여 각국의 현실에 맞는 거시건전성 정책이 마련되고 있다. 현재까지 진행되고

있는 각국의 거시건전성 강화 정책은 금융위기에 대응하기 위하여 기존 정책의 부분적인 개선이 대부분을 이루고 있다고 판단된다. 이러한 정책적 변화는 현재도 금융위기가 완전히 해소되지 않았다는 점에서 지속될 것으로 판단된다. 다만 각국의 정책변화가 금융 위기에 사전적·사후적으로 잘 대처할 수 있도록 개선되었는지를 판단하기는 아직 이르며, 정책변화가 아직도 지속적으로 이루어지고 있다는 점에서 금융위기 발생 초기에 계획한 대로 정책변화가 이루어졌는지에 대해서도 판단하기는 이른 것으로 보인다.

거시건전성 강화 움직임은 또한 거시건전성 정책의 강화는 규제 주체, 감독기관간의 업무 분담 및 협조, 규제의 실효성 등을 균형적으로 고려하는 것도 필요하다. 이와 함께 국내의 경우 주요 선진국 거시건전성 정책의 핵심 중 하나인 중복 규제의 최소화 원칙과 더불어 주요국에서 금융위기 전에 비해 중앙은행의 감독권을 포괄적으로 인정하려는 이유에 대한 심도 깊은 논의가 필요하다.

참고문헌

[국문 자료]

- 강종구. 2006. 『금융환경 변화가 금융안정에 미치는 영향』. 『금융경제연구』 제258호. 한국은행.
- 권철우 · 전봉걸. 2007. 『금융규제 투명성과 금융안정』. 『경제분석』 제3권 제4호. 한국은행 금융경제연구원.
- 김병덕 · 함준호. 2009. 5. 『규제감독 시스템의 개선방향』. 한국금융학회 창립 20주년 기념 금융정책 심포지엄 발표자료.
- 김인규 · 조용범 · 조성민. 2011. 『거시건전성 논의 추의와 과제』. 『조사통계월보』 4월호 한국은행.
- 김흥기. 2010. 『미국금융개혁법과 우리의 과제: 미국 도드-프랭크법의 주요 내용 및 우리나라에서의 시사점』. 『금융법연구』 7-2. 한국금융법학회.
- 김홍범. 2009. 『금융감독체계 개편론 분석: 미국 · 영국 · EU와 한국』. 서울대학교 금융경제연구원 심포지엄 발표논문.
- 박진호. 2009. 『최근 영국의 금융시스템 및 통화정책 운영방식 개편과 시사점』. 『한은조사연구』. 한국은행.
- 서병호. 2010. 『미국 금융개혁법의 주요 내용과 파급 효과』. 한국금융연구원.
- 손상호. 2004. 『금융감독방식의 선진화 방안』. 한국금융연구원.
- 손상호 · 이상제. 2010. 『시스템리스크와 거시건전성 감독 방안』. 한국금융연구원.
- 윤석현 · 정지만. 2010. 『시스템 리스크와 거시건전성 정책 체계』. 『금융연구』 제24권 제2호, 29-72. 한국금융학회.
- 이성복. 2011. 『금융안정성과 금융감독체계』. 금융감독원 거시감독국.
- 이승환. 2011. 『조건부 도산확률을 이용한 은행부문의 시스템리스크 측정』. 한국은행 금융경제연구원 working paper 제428호.
- 이태규. 2010. 『거시건전성 감독체계 강화 논의와 정책적 시사점』. 한국경제연구원 정책연구 2010-02.

- 채희율. 2010. 『시스템 리스크와 금융정책 과제』. 한국금융연구원 금융연구 working paper 2010-2.
- 최홍식. 2010. 『금융위기와 금융시스템의 안정성을 위한 통화신용정책』. 한국금융연구원 금융연구 working paper 2010-14.
- 허준경. 2010. 『금융위기와 금융시스템의 안정성을 위한 통화신용정책』. 한국금융연구원 working paper 2010-14.
- 한국은행. 2002. 『신 바젤 자기자본규제 협약의 개요와 주요 이슈』.
- _____. 2003. 『중앙은행의 금융안정 책임』. 업무참고자료.
- _____. 2010. 『최근 글로벌 금융규제 개혁 논의와 주요 내용』. 금융안정분석국.
- _____. 2011. 『“한국은행법” 개정에 따른 향후 계획』. 한국은행 보도자료.

[외국문 자료]

- BIS. 2010. 『바젤 III 기준서: 글로벌 자본 및 유동성 규제체계』. 금융위원회 · 금융감독원 · 한국은행 번역.
- Bank of England. 2009. “The Role of Macroprudential Policy.” Discussion Paper.
- BIS. 1986. “Recent Innovations in International Banking.” Report prepared by a Study Group established by the Central Banks of the G10 Countries. Basel.
- _____. 2010. 80th Annual Report, Basel.
- Borio, C. 2009. “Implementing the Macro-prudential Approach to Financial Regulation and Supervision.” Banque de France Financial Stability Review. No. 13 - The Future of Financial Regulation.
- _____. 2003. “Towards a Macroprudential Framework for Financial Supervision and Regulation?”
- Borio, C. and I. Shim. 2007. “What can (Macro)-prudential Policy do to Support Monetary Policy?” BIS Working Papers No. 242.
- Crockett, A. 1997. “Why is Financial Stability a Goal of Public Policy?” Economic Review, 82(4), pp. 5-22.

- _____. 2000. "Marrying the Micro- and Macroprudential Dimensions of Financial Stability." BIS speeches.
- De Nederlandsche Bank. 2010. "Towards a more Stable Financial System."
- EU Commission. 2009. "Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Community macro Prudential Oversight of the Financial System and Establishing a European Systemic Risk Board."
- European Central Bank. 2011. "Financial Stability and Supervision." <http://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/tasks/html/financial-stability.en.html>.
- FSA. 2009. Turner Review - A Regulatory Response to the Global Banking Crisis
- FSB, BCBS. 2010. "Assessing the Macroeconomic Impact of the Transition to Stronger Capital and Liquidity Requirements." MAG.
- Group of Thirty. 2008. "The Structure of Financial Supervision: Approaches and Challenges in a Global Marketplace".
- IMF. 1999. *Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies : Declaration of Principles*. IMF.
- _____. 2000. "Macroprudential and Indicators of Financial Soundness." Occasional Papers, No. 192.
- _____. 2011. *Macroprudential Policy - An Organizing Framework*. IMF.
- Landau, J. P. 2009. "Bubbles and Macro Prudential Supervision." Remarks at the Joint Conference on "The Future of Financial Regulation." organized by the Bank of France and the Toulouse School of Economics. Paris.
- Mishkin, F. S. 2008. *Macroeconomics: Policy and Practice*." Essex: Pearson.
- Nakamura, L. 2011. "Durable Financial Regulation: Monitoring Financial Instruments as a Counterpart to Regulating Financial Institutions." NBER Working Papers 17006.
- Nier, E. W. 2009. "Financial Stability Frameworks and the Role of Central Banks: Lesson from the Crisis." IMF Working Paper 70.
- Rosengren, E. S. 2011. "Defining Financial Stability, and Some Policy Implications

of Applying the Definition.” Keynote Remarks at the Stanford Finance Forum Graduate School of Business. Stanford University.

Shin, H. and K. Shin, 2010. “Macroprudential Policy and Monetary Aggregates.” Paper prepared for the Bank of Korea 2010 International Conference.

제6장 국제기후변화 규범의 변화

서정민 대외경제정책연구원 부연구위원

1. 서론
2. 기후변화협상 구도의 변화
3. 기후변화협상 쟁점의 이동
4. 기후변화규범과 무역규범 간
조화와 갈등
5. 요약 및 정책적 시사점



1. 서론

가. 연구범위 및 목적

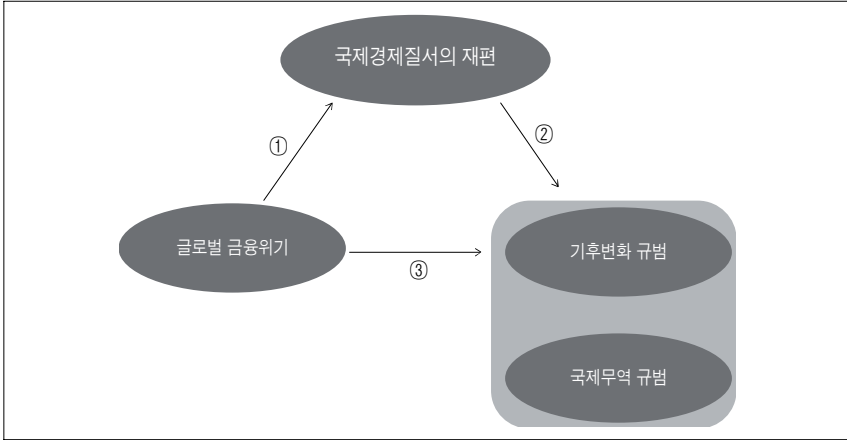
최근 급속한 성장세를 보이고 있는 신흥개도국들의 부상이 지속적인지, 지속적이라면 그러한 추세가 장기적으로 새로운 국제경제질서를 재편하는 수준으로까지 이어질 수 있을지에 대해서는 아직까지 긍정론과 신중론이 혼재되어 있다. 그럼에도 글로벌 금융위기 극복과정에서 신흥국들은 선진국과 대조적으로 빠른 회복세를 보였으며, 이러한 현상은 글로벌 금융위기가 새로운 국제경제질서의 필요성을 앞당기는 한편 새로운 질서에서 신흥국들의 역할이 강화될 가능성을 높였다는 점에는 대체적인 합의가 이루어지고 있는 것으로 보인다.

본 연구의 목적은 글로벌 금융위기가 국제기후변화규범에 미친 영향과 의미를 해석하는 데 있다. 보다 구체적으로, 글로벌 금융위기가 국제경제질서의 재편을 앞당긴 사건이라는 전제하에, 최근의 기후변화규범의 변화를 국제경제질서의 변화라는 측면에서 조망하고 그에 따른 시사점을 도출하고자 한다. 또한 금융위기가 기후변화규범에 미친 영향을 가능한 한 다각도로 조망하기 위해서 다소 지엽적이긴 하지만 금융거래세(FTT: Financial Transaction Tax)를 둘러싼 논의를 금융위기 재발방지책으로서가 아닌 기후변화협상 측면에서 살펴본다. 마지막으로, 기후변화규범의 변화가 무역규범과 맞물려 가지는 의미와 전망, 그리고 이에 따른 정책적 시사점을 제시한다.

나. 글의 구성

본 보고서가 담을 내용을 도식화하면 [그림 6-1]과 같이 요약할 수 있다.

그림 6-1. 글로벌 금융위기와 기후변화 규범의 관계



글로벌 금융위기가 기후변화규범 및 무역규범에 미친 의미를 파악하기 위해서, 간접적으로 글로벌 금융위기는 신흥국에 힘이 실리는 국제경제 질서의 재편 가속화 사건이라는 전제하에(①), 2절에서는 이러한 재편이 기후변화규범의 변화에 미친 전반적 영향을 살펴본다(②). 3절에서는 글로벌 금융위기와 기후변화규범과의 직접적인 접점을 기후변화규범 핵심쟁점의 이동차원에서 논의하고(③), 금융위기의 직간접 영향을 받은 기후변화규범의 변화가 국제무역규범에 미칠 영향에 대한 전망을 4절에서 다루고 있다.

2. 기후변화협상 구도의 변화

본 절에서는 먼저 기후변화체제의 연혁을 소개하고 글로벌 금융위기를 전후하여 기후변화규범을 둘러싼 협상구도가 근본적으로 어떻게 변화하였는지 그리고 그러한 구도가 경제학적으로 어떻게 해석될 수 있는지 논한 후에, 이러한 이해를 기초로 하여 구도변화의 원인과 시사점을 제시해 본다.

가. 기후변화체제의 연혁 및 구조

기후변화에 대한 국제적 공조체제라 할 수 있는 국제기후변화규범은 1992년 채택되어 1994년 3월부터 발효된 UN 기후변화협약(이하 UNFCCC)을 근간으로 하고 있다. 이로부터 3년 뒤인 1997년 12월 교토에서 개최된 제3차 당사국총회에서 합의된 교토의정서(Kyoto Protocol)는 UNFCCC 내용의 구체화 과정이었으며, 그 핵심은 개별국가 수준의 감축목표설정과 이 목표의 법적 구속력 확보로 평가되고 있다. 보다 구체적으로 UNFCCC 상 국가분류목록인 부속서1에 포함된 당시의 산업화국가(industrialized countries)와 시장경제 이행국가(countries in transition to a market economy) 들은 2008년부터 2012년까지의 기간(이를 1차 공약기간이라 함) 동안 대기 중 온실가스 농도를 1990년 수준보다 평균 5.2% 감축할 것을 중심으로 한 사항들이 2005년 2월에 발효되었다.

2005년 개최된 제11차 당사국총회에서는 의정서 3.9조에 따라 1차 공약기간 만료 최소 7년 전에 부속서1국가들⁸¹⁾의 이후 공약을 고려하기 위

81) UNFCCC에서 특별의무사항으로 대상 온실가스 배출을 2000년까지 1990년 수준으로 감축해야 하는 국가들의 리스트를 부속서1에서 나열하고 있으며, 이들 국가들을 일반적

한 작업그룹(AWG-KP)이 만들어졌다. 이와 함께 2007년 제13차 당사국 총회(COP13)에서는 발리행동계획(Bali Action)을 채택하여 의정서하의 의무감축국뿐 아니라 협약상 모든 국가들의 협력을 논의하기 위한 작업 그룹(AWG-LCA)를 만들게 되었다. 이러한 두 작업그룹의 성립을 통하여 기후변화협상은 두 개의 트랙으로 분리되었다. AWG-LCA 트랙에서는 공유비전, 감축, 적응, 재원 및 기술이전을, AWG-KP 트랙에서는 부속서I 국가들의 추가 감축수단 및 추가 감축범위를 주요 의제로 삼고 있다. 발리행동계획에 따라 2009년 제15차 당사국총회(COP15)를 협상의 테드라인으로 설정하여 110개국 지도자들이 참여하는 등 큰 주목을 받았으나, 주요 경제국가들 간 비공식 협상결과인 ‘코펜하겐 합의서(Copenhagen Accord)’를 총회에 일방적으로 제출하게 되었다. 이러한 논의의 불투명성은 비공식 협상에서 배제된 대다수 개도국들에 의해 반발을 불러일으켜 결국 합의문은 공식채택(adaption)되는 것이 아니라 총회에서 주목(take a note)하는 수준에서 받아들여지는 것으로 마무리되었다. 당초 설정했던 기간에 합의가 이루어지지 않음에 따라, 2010년 제16차 당사국총회(COP16)로그 기한을 연기하여 대체로 코펜하겐 합의문의 내용을 담은 ‘칸쿰합의(Cancun Agreement)’가 공식적으로 채택되었으나, 중요한 잔여쟁점들에 대한 합의라는 과제를 남겨 두었다. 2011년 제17차 당사국총회(COP17)에서는 ‘칸쿰합의’의 중요 성과물이었던 녹색기후기금을 보다 구체화시켜 2012년부터 출범키로 하는 한편, 교토의정서의 2차 공약기간을 설정하고, 2020년 이후 모든 당사국에 적용 가능한 의정서 또는 여타 법적 체

으로 부속서I국가로 표현한다. OECD 24개국 및 동구권 시장경제전환 11개국이 이에 해당한다.

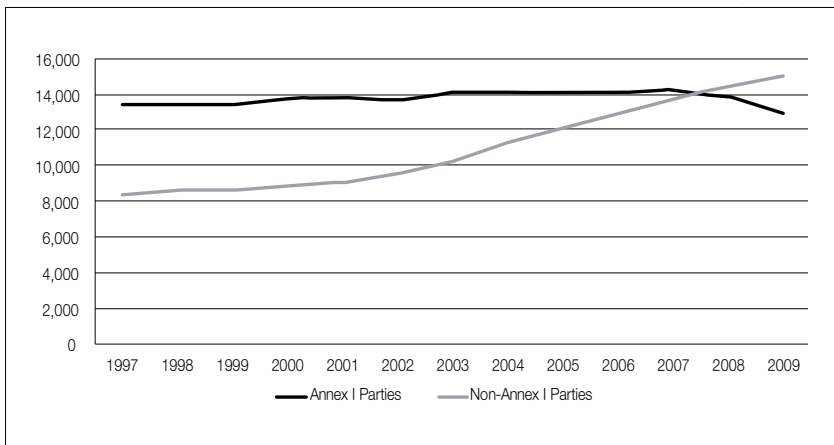
제 구축을 위한 협상 개시를 주요내용으로 하는 ‘더반 패키지(Durban package)’를 채택하였다.

나. 기후변화협상 기본구도의 변화

기후변화협상의 핵심목표는 지구의 온실가스 농도를 일정수준으로 유지하는 데 있다는 점에서, 농도를 결정하는 요인인 전지구적 온실가스 배출량을 어떻게 통제할 것인가가 협상의 일차적 과제라 할 수 있다. [그림 6-2]에서 나타나듯이, 국가별로 배출량의 통제수준을 정하는 교토의정서가 채택되었던 1997년에는 부속서I국가가 전체 배출량에서 차지하는 비중이 압도적이었다(약 70%). 즉 불과 15년 전만 해도 선진국들의 역사적 책임은 차치하더라도 온실가스 배출량 통제는 부속서I국가의 노력만으로 가능한 부분이 상당했던 것이다.

그림 6-2. 부속서I국가와 비부속서I국가의 총배출량 변화

(단위: MtCO₂)



자료: IEA(2011).

흥미로운 점은 부속서I국가와 비부속서I국가 간의 배출량이 동일해지
는 시점이 바로 발리행동계획이 발표된 2007년이라는 것이다. 전술한 바
와 같이 발리행동계획은 교토의정서의 1차 공약기간 만료 이후인 포스트
교토체제를 논의하기 위한 계획이며, 단순화하여 표현하자면 그러한 계획
수립시점이 부속서I국가의 전세계 배출량 통제력이 절반 수준으로 떨어
졌을 때라는 것이다. 또 다른 흥미로운 점은, 비부속서I국가의 배출량은
2000년에 들어서면 급속히 상승하는 데 반해, 부속서I국가의 배출량은 지
속적으로 일정하다가 글로벌 금융위기를 계기로 급속히 감소함으로써 두
그룹간 관계의 역전현상이 빠르게 나타났다는 점이다. 즉 글로벌 금융위
기는 전 세계 온실가스 배출량에 대한 통제력 비중을 부속서I국가에서 비
부속서I국가로 높이는 데 견인차 역할을 한 것으로 해석할 수 있다.

다. 협상구도의 경제학적 이해

UN 기후변화협상이 두 개의 트랙으로 진행되고 있으나, 그 중심은 교
토의정서 참여국과 비참여국 모두가 대상인 AWG-LCA라 할 수 있다.
AWG-LCA의 주요의제는 공유비전, 감축, 적응, 재정 및 기술이전 네 개
이나, 그 핵심은 전술한 바와 같이 감축이다. 즉 공유비전(shared vision)
은 전체적인 감축목표의 설정을, 적응(adaptation)은 불충분한 감축으로
발생한 기후변화재해에 대한 적응을, 재정 및 기술이전은 개도국의 감축
및 적응을 지원하기 위한 방법이라 이해할 수 있다.

이러한 온실가스 감축은 경제학적으로 외부성(externality)이 있는 공공
재화(public goods)라는 특징이 있다. 즉 감축 비용은 수행주체(가령, 감
축노력을 하는 국가나 기업)에게 집중되지만, 감축의 편익은 전 세계가

누리게 되며, 이러한 편익의 향유는 배제할 수도 없고(비배제성) 자신의 편익을 감소시키지도 않는다(비경합성). 따라서 온실가스 감축을 둘러싼 문제는 공공재 제공(public goods provision)의 일반적 과제인 ‘누가 얼마나 감축비용을 부담할 것인가’라는 비용분담원칙(burden sharing rule)에 대한 합의문제로 요약 가능하다. 공공재 제공에 대한 비용분담은 통상 ‘주체별 편익’에 따라 나누어야 한다는 수혜자부담 원칙이 주를 이루나, 온실가스 감축의 비용분담 논의는 환경문제라는 특성상 오염자부담 원칙(polluter-pay principle)에 기반한 ‘국가별 배출책임수준’이 중심이 되어 이루어진 경향이 있다. 즉 누가 감축의무가 있는 부속서I국가인지에 대한 논의가 여타 쟁점들의 근간을 이루어 왔다. 하지만 배출책임을 현재의 국가별 배출량으로 할 것인지, 국가별 1인당 배출량으로 할 것인지, 국가별 누적배출량으로 할 것인지, 누적배출량이라면 그 기준은 언제로 할 것인지 등 책임에 대한 공정한 기준(fair criteria)을 무엇으로 하는지에 대한 합의도출이 어려운 상황이다.

이러한 문제는 UNFCCC 및 교토의정서가 채택될 당시에도 존재하였지만, 당시와 지금은 커다란 차이가 있음에 대해서 전술한 바 있다. 이를 좀 더 자세히 살펴보자. 물론 기후변화협상에서 국가분류 논쟁, 즉 감축비용분담에 대한 논쟁은 부속서I 포함 여부를 중심으로 이루어져 왔지만, 모든 비부속서I국가의 참여가 요청되고 있는 것은 아니다. 비부속서I국가 중에서 최근 경제규모가 급속히 증가하여 배출량 또한 증가하고 있는 신흥개도국이 논쟁의 대상인 것이다. 이러한 점에서 [표 6-1]은 배출량 추이를 부속서I 포함 여부가 아닌 실제 논쟁의 양 진영이라 할 수 있는 G20국가 중 선진국과 개도국 분류 여부로 나누어서 살펴보고 있다. 또한 시기 면에

표 6-1. 글로벌 금융위기 전후 G20국가들의 총배출량 변화

(단위: MTCO₂)

국가	1990년	2008년	2009년	변화율 (%, 1990~2009)	변화율 (%, '08~'09)
캐나다	432.3	551.1	520.7	20.4	-5.5
미국	4,868.7	5,586.8	5,195.0	6.7	-7.0
호주	260.1	393.1	394.9	51.8	0.4
일본	1,064.4	1,152.6	1,092.9	2.7	-5.2
OECD 유럽	3,950.5	4,041.9	3,765.2	-4.7	-6.8
G20 선진국	12,565.9	11,725.5	10,968.7	-12.7	-6.5
남아공	254.7	388.4	369.4	45.0	-4.9
사우디	158.9	386.6	410.5	158.4	6.2
러시아	2,178.8	1,593.4	1,532.6	-29.7	-3.8
아르헨티나	100.4	173.8	166.6	66.0	-4.1
브라질	194.3	361.5	337.8	73.9	-6.6
인도	582.3	1,431.3	1,585.8	172.3	10.8
인도네시아	142.2	343.5	376.3	164.7	9.6
중국	2,244.1	6,549.0	6,877.2	206.5	5.0
한국	229.3	501.7	515.5	124.8	2.7
멕시코	264.9	403.7	399.7	50.9	-1.0
G20 개도국	6,349.7	12,132.8	12,571.3	98.0	3.6
(개도: 선진)비율	50.53%	103.47%	114.61%	126.8	10.8

자료: IEA(2011).

서는, UNFCCC의 부속서I에 포함된 국가의 감축기준연도인 1990년과 글로벌 금융위기 전후인 2008년 및 2009년의 배출량을 비교하여 보여주고 있다.

UNFCCC상 감축목표 기준년인 1990년에는 개도국의 총배출량이 선진국에 비하여 절반 수준(50.53%)에 불과하였으나, 2009년에는 오히려 개도국의 총배출량이 선진국을 앞지른 것(114.61%)을 볼 수 있다. 또한 금융위기 전인 2008년과 이후인 2009년의 변화율을 보았을 때, 선진국은 6.5%가 감소한 반면 개도국은 오히려 3.6%가 증가하여 양측의 배출량 격차는 앞으로 계속 벌어질 것이라는 예측을 낳고 있다.

공정한 비용분담원칙에 대한 합의가 어렵다는 점에 최근 배출추세가

급속하게 변하는 현상이 더하여, 합의가 조속한 프로세스로 이루어지지 않을 경우 공정한 분담원칙은 올해와 내년이 달라져 합의가 더욱 어려워진다는 문제가 있다. 현재 UNFCCC의 협상 프로세스는 컨센서스에 기반한 다자협상이라는 점에서 합의가 빠르게 이루어지기 어려운 상황이다. 이는 다자협상이란 측면에는 참여국가들이 많을수록 다양한 입장들이 존재하여 입장확인 및 정리에 상당한 시간이 소요되며, 협상참여자 중 거부권(veto power)을 보유한 자의 수는 합의도달시간과 대체로 반비례하는데 협상방식이 투표가 아닌 컨센서스 방식에 기반할 경우에는 사실상 모든 참여자에게 거부권을 부여하는 것이기 때문이다.

기후변화규범의 또 다른 중요한 특징은 규범에 대한 참여(participation)에 무임승차(free-riding) 유인이 존재한다는 것이다. 컨센서스에 기반한 다자협상이라는 측면에서 기후변화규범은 무역규범인 WTO와 동일한데, 양 규범의 근본적 차이는 규범참여 유인(incentive) 및 비유인(disincentive)이 존재하는지 여부라 할 수 있다. WTO에 참여할 경우, 물론 참여로 인하여 자국시장을 개방하고 자국규범을 타회원국의 규범과 동조화해야 하는 ‘비용’이 존재하지만 동시에 자국기업의 타국시장 진출이 용이해지는 ‘편익’이 존재하며, 더구나 다자규범 참여를 통하여 모든 회원국가와 일일이 양자협상을 해야 하는 ‘비용절감’이라는 ‘편익’이 존재한다. 하지만 기후변화규범에의 참여는 기본적으로 감축행동⁸²⁾을 전제로 한다는 점에서 비용 측면만이 존재한다고 할 수 있다. 물론 개도국의 경우는 감축의 무가 없고 감축행동에 대해 지원을 받을 가능성이 있지만 이는 규범의 이

82) 감축행동은 종종 선진국의 감축노력인 ‘감축목표’에 대칭되는 개도국의 감축노력을 표현하지만, 본 보고서에서는 감축을 위한 노력 일반을 의미한다.

차적 취지일 뿐이다. 더구나 감축으로 인한 편익(즉 기후변화억제)은 비배제성이 있다는 점에서 기후변화규범 참여에 대한 비유인만 존재할 뿐 유인이 존재하지 않아 규범 자체로만 놓고 보았을 때 체제의 성립과 유지가 불안정한 특징이 있다. 이러한 문제점은 체제성립 당시에는 감축비용 분담국과 감축책임국 및 감축수혜자와의 일치성이 높아 그 문제점이 상대적으로 적었으나, 최근에는 이러한 일치성이 낮아지면서 체제유지가 더욱 어려워질 것으로 예상된다. 더구나 다른 환경규범인 몬트리올 의정서에서는 프레온가스 물질교역규제, 바젤협약에서는 유해폐기물 교역규제 등의 직접적인 제한조치가 있으나, UNFCCC는 감축의 이행수단이 오로지 회원국들의 공약(commitments)뿐이라는 점도 체제의 실효성에 한계가 있다고 할 수 있다. 이러한 한계들은 협상을 통한 합의도출이 어려울 경우, 자칫 무규범 상태로 치닫거나 실효성 확보가 절실할 경우 규범 외적 실효성 확보수단(가령 의무 불이행국에 대한 무역제재)을 동원할 유인이 존재하여 규범 내외부적으로 갈등을 초래할 가능성이 있다.⁸³⁾

라. 소결

결국 기후변화협상쟁점은 감축행동을 둘러싼 선진-개도국 간 ‘이해상반’과 ‘공정성 시비’로 요약될 수 있다. 글로벌 금융위기가 시작된 2009년이라는 타이밍은 기후변화규범에 있어서는 포스트교토체제에 대한 합의시한이었다는 점에서 제15차 당사국총회에서의 합의도출을 더욱 어렵

83) 즉 규범 내적으로는 기후변화규범에서 규정하고 있지 않은 방식을 동원하는 것이 과연 정당화될 수 있는지, 규범 외적으로는 기후변화규범이 아닌 다른 관련 규범(예를 들어 무역제재 활용 시에는 통상규범)과 충돌되지 않는지 등.

게 만들었다. 또한 이러한 합의 미도출은 기후변화규범 자체가 가지고 있는 불안정에 대한 우려를 확산시켰다. 2010년 12월 칸쿤에서 열린 COP16에서 ‘칸쿤합의’가 공식 채택되었지만, 감축에 대해 법적 구속력이 없는 낮은 수준의 합의로 평가되며, 2011년 12월 협상인 COP17에서 ‘더반패키지’ 채택으로 교토의정서의 의무감축기간 2기 연장에 합의하였으나 주요 대상국가인 러시아, 캐나다, 일본 등이 불참함으로써 그 실효성에 대한 우려가 높은 채 마무리되었다. 다른 한편으로 더반 플랫폼(Durban Platform)이라는 2020년 이후의 단일한 기후변화체제 성립을 위한 계획에 합의하였으나, 그 기간 동안 교토의정서 2차 공약의 실효성 및 개도국에 대한 재정 및 기술이전의 효과성이 쟁점화되어 협상과정이 순조롭지 않을 것으로 예상된다. 또한 2020년 이후 단일한 기후변화체제 도출에 대한 합의도 선진·개도국 간 부담의 비대칭성 해소를 위한 형식(form) 측면의 근간 마련 가능성이라는 의미가 있으나, 그 법적 형식의 구체성 및 부담분배의 정도(degree)를 둘러싼 논쟁은 지속될 것으로 예상된다.

3. 기후변화협상 쟁점의 이동

가. 새로운 쟁점의 축, 재정 및 기술지원

1) 배경

전술한 바와 같이 금융위기와과정에서 선진국과 개도국 간 위상재편의 가속화는 기후변화협상의 맥락에서 지구온난화에 대한 개도국 책임론 강화로 이어지고 있는 추세다. 하지만 감축의무분담의 새로운 균형점을 찾

는 데는 상당한 시간이 필요할 것으로 보인다. 우선 부속서1국가에 포함되는 일부 국가들(일본, 캐나다, 호주, 러시아 등)이 이미 교토의정서 2차 공약기간 불참의사를 심각히 고려하거나 명확히 하고 있다. 하지만 개도국 입장에서는 이를 받아들이는 것이 쉽지 않을 전망이다. 온실가스는 한번 배출된 후 대기 중에 장기간 머무는 특징이 있어, 산업혁명 이후 선진국들이 역사적으로 배출한 온실가스가 여전히 현재의 지구온난화에 영향을 미치고 있다. 최근 선진국들의 배출비중이 줄어든 것은 사실이나, 오염자부담원칙에 보다 부합되는 누적배출량(cumulative emissions) 차원에서는 여전히 그 책임이 크며, 측정의 불완전성으로 인해 합의도출이 어려운 것이 가장 큰 이유다. 또한 개도국 입장에서는 개도국의 책임이행에는 시간이 필요하다. 가령 중국은 2009년에 자발적 감축목표로 2020년까지 2005년 수준 대비 탄소집약도를 40~45%까지 감축할 것을 약속했으나, 2030년 이전까지는 법적 구속력 있는 배출한도 의무에 합의하지 않을 것이라 예상되고 있다. 이러한 근거로 선진국의 경우 1992년 UNFCCC가 채택되고 나서 2008년 교토의정서에 따라 법적 구속력이 있는 감축 의무를 시행하는 데 16년이라는 시간이 걸렸다는 것이다. 이러한 점으로 미루어 중국 또한 국가 차원의 기후변화정책을 개발하고 이행에 이르는 데 상당한 시간이 필요하다. 이러한 선진국의 역사적 책임론과 최근 개도국의 책임증대론 간의 팽팽한 긴장에서 등장한 합의점은 바로 감축이라는 채찍보다는 재정지원이라는 당근이다.

2) 현황 및 전개

개도국의 감축을 선진국의 재정지원을 통하여 이끌어내기 위한 노력은

교토체제에 이미 CDM(Clean Development Mechanism)과 ET(Emission Trading)라는 형태로 존재하고 있다. 하지만 개도국의 적응문제 해결과 감축행동을 본격적으로 이끌어 내기 위한 기금설립 논의는 개도국 측이 먼저 2008년 ‘재정지원 메커니즘 강화’에 관한 제안서를 제출하면서 등장하였다. 이러한 새로운 합의 가능성은 포스트교토체제의 최초 테드라인이었던 COP15 직전에 미국이 기금설립을 위한 절차를 제시하면서 구체화되었다. 이러한 기금설립에 대한 내용을 담은 ‘코펜하겐 합의서’가 비록 절차적 불투명성을 이유로 공식 채택되지는 못하였으나, 2010년 COP16에서 채택된 ‘칸쿰합의’는 2010~12년 동안 300억 달러를 지원한다는 단기재원(fast start), 2020년까지 매년 1,000억 달러를 조성한다는 장기재원(long-term finance)을 마련하기로 한 코펜하겐합의를 재확인하고, 개도국 감축행동 검증과 관련된 ICA(International Consultation and Analysis), 녹색기후기금(GCF: Green Climate Fund) 설립 및 구체화 계획 제시, 기술위원회 및 적응위원회 설립 등 개도국의 기후변화 대응지원을 위한 내용들을 포함하였다.

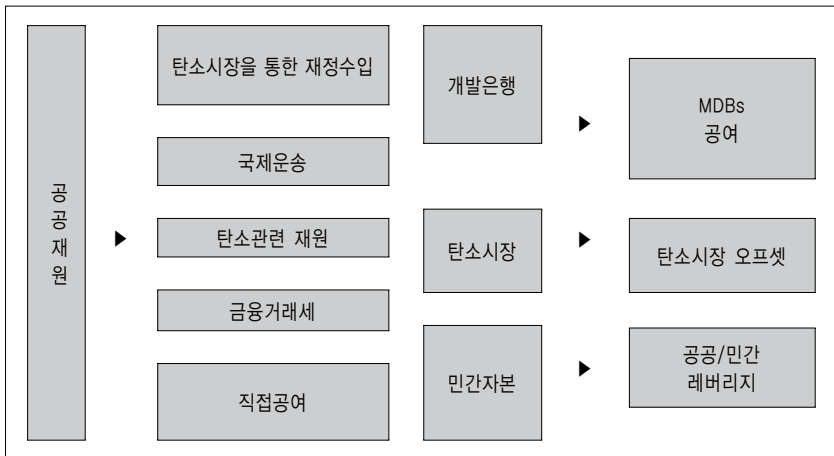
3) 장기재원과 금융거래세(FTT: Financial Transaction Tax)

COP16에서 합의된 세 가지 재원인 단기재원, 장기재원, GCF 간의 관계는 아직 명확히 정립되어 있지 않지만, 단기재원과 장기재원의 핵심은 우선 개도국 지원의 전체적 규모와 목표시기를 명확히 하고 있으며, GCF는 장기재원의 운용과 밀접한 관련이 있는 방향으로 논의가 전개될 것으로 예상되고 있다. 장기재원의 조성 가능성 및 방법에 대한 지금까지 가장 체계적인 연구인 ‘UN 고위급 자문그룹(AGF) 최종보고서’에 따르면,

재원조성은 국가 차원의 공적 지원부터 민간참여에 이르기까지 다양한 방법들이 고려될 것으로 보인다.

이 중 금융위기 이후 주목받는 금융거래세(FTT)를 통한 재원은 적게는 20억 달러에서 많게는 270억 달러까지 조성이 가능할 것으로 추정되고 있다. FTT를 통하여 조성될 재원규모는 구체적인 세제 디자인에 따라 차이가 날 수 있으나, 일단 만들어지면 일정한 재원이 지속적으로 조성될 수 있는 중요한 잠재재원이라 할 수 있다. 또한 기존의 기후변화관련 재원과 완전히 분리된 혁신재원이라는 점에서 ‘새롭고 추가적인(new and additional)’ 재원 조성을 위한 ‘칸쿠헬의’ 정신에 부합되는 조성방식이라는 장점이 있다. 하지만 이러한 장점은 동 제도시행의 범위가 클수록 효율성이 높아진다는 제약이 있다. 물론 이론적으로 FTT 제도의 시행 자체는 복수국가의 참여를 전제로 하지 않지만, FTT는 통상 그 세율이 높지 않다는 점을 감안한다면 조세기반(tax base)이 클수록 새로운 재원조성방법으로서 금융

그림 6-3. 기후변화 관련 재원조달 방안



자료: United Nation(2011).

거래세의 실효성이 커진다 할 수 있기 때문이다. FTT를 기후변화와 관련한 재원으로 사용하는 것이 바람직한지에 대한 비판이 있으나, 국제금융 자금이 경제의 세계화를 통하여 이익을 얻는다는 점과 기후변화는 글로벌 공공재라는 두 가지 연결고리를 통하여 정당화되고 있다.

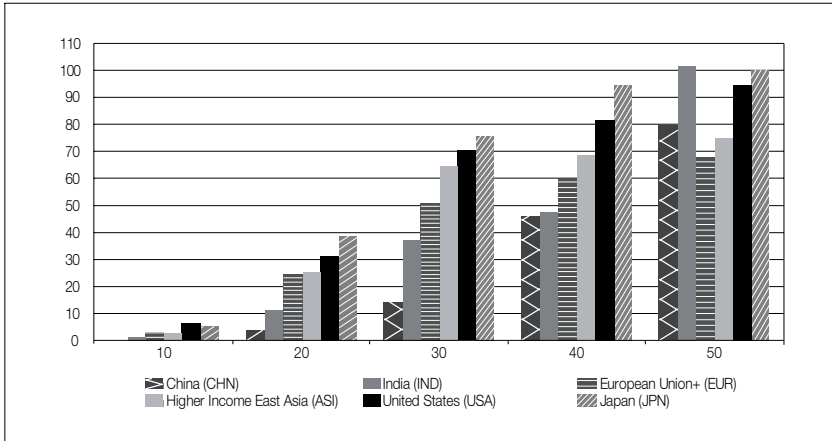
나. 쟁점이동의 경제학적 이해: 선진·개도국 간 한계저감비용 차

COP16의 주요 결과물들은 개도국의 기후변화 대응에 대한 재정 및 기술지원은 감축행동과 적응사업을 위한 것이지만, 지금까지 선진국들의 개도국 지원의 주종이 적응보다는 감축에 초점이 맞추어져 왔다는 점에서 적어도 선진국들의 1차적 목적은 지원을 통한 개도국의 감축참여 유도라 평할 수 있다. 이렇게 최근의 논의가 ‘선진국들의 감축목표 재설정’이나 ‘일부 개도국의 편입을 전제로 하는 국가재분류’보다는 ‘개도국 기후변화 대응을 위한 지원’에 초점이 맞추어진 이유는 선진·개도국 간 한계저감비용의 차이로 설명할 수 있다. 한계저감비용(MAC: Marginal Abatement Costs)이란 탄소 1t을 추가 감축하는 데 소요되는 비용으로 정의할 수 있으며, 일반적으로 체증하는 경향이 있는 것으로 알려져 있다. 이를 젖은 수건 짜기에 비유하여 설명하자면 다음과 같다. 처음 젖은 수건을 짤 때는 적은 노력으로도 많은 물을 짜낼 수 있지만, 짜면 짤수록 이전과 동일한 물을 짜내기 위해서는 보다 많은 노력이 필요한 것과 같은 이치이다. 선진국은 감축노력의 기간이 길어 이미 최근의 감축은 최신 저감기술을 적용한 감축이란 점에서 마른 수건과 같은 상황이라 할 수 있다. 따라서 선진국의 추가적인 감축은 더욱 첨단 저감기술에 대한 투자가 필요한 마른 수건 짜기와도 같은 것이다. 이에 반하여 개도국은 선진국에서 이미

개발되어 사용되고 있는 저감기술이 다 적용되지 않았기 때문에, 선진국의 기술지원 혹은 재정지원을 통한 기술이전으로 감축할 경우 선진국에서 1t의 탄소를 감축하는 것보다 훨씬 저렴한 비용으로 감축이 가능하다. [그림 6-4]는 한계저감비용이 감축목표에 따라 어떻게 다른지를 주요국가별로 보여주고 있다.

그림 6-4. 주요국의 한계저감비용 (2010년 기준)

(단위: 미국 달러, BAU 대비, %)



자료: Morris *et al.*,(2008).

감축목표의 수준이 높아질수록 모든 국가(그룹)의 한계저감비용이 증가하며, 선진국과 개도국 간 한계저감비용의 차이는 일반적인 감축목표인 20~30%에서 매우 큰 것을 알 수 있다. 가령 20% 감축목표 시 중국에서 1t의 탄소를 저감하는 데 3 달러 정도밖에 들지 않지만, 일본은 이에 열 배 정도 수준인 40 달러 가까이 필요하다. 물론 감축목표가 매우 높은 경우(50%)에는 중국 및 인도의 저감비용이 오히려 다른 선진국들에 비하여 클 수 있는데, 이는 그 감축목표를 달성하기 위해서는 에너지 믹스의 급

격한 변화와 최첨단기술이 필요하기 때문이다.

이러한 선진·개도국 간 한계저감비용 차이에서 알 수 있듯이, 감축의무를 지고 있던 선진국은 물론 전세계적으로 동일한 온실가스를 저감하기 위해서는 선진국의 ‘직접감축’보다는 개도국에 대한 지원을 통한 ‘간접감축’이 훨씬 경제적이다. 국가재분류에 대한 저항이 완강한 상황에서 선진국 입장에서 차선책으로 받아들일 수 있는 대안은, 이러한 점에서 ‘간접감축’이라 할 수 있다. 마찬가지로 개도국 입장에서도 개도국의 책임이 증대되는 작금의 추세에서 국가재분류를 피하면서 국제사회의 비난을 면하기 위한 타협점으로 ‘간접감축’은 수용 가능한 차선이었을 것이다. 더구나 급속한 경제성장에 따른 높은 에너지 수요가 예상되는 개도국의 경우 지속가능한 발전을 위한 저탄소 경제로의 이행필요에 대한 인식이 수용가능성을 높인 것으로 보인다.

하지만 금융위기 극복과정에서 보이고 있는 선진국의 부진은 간접감축 방식 역시 용이치 않을지 모른다는 우려를 높이고 있다. 자원성격에 대해서도, 개도국은 자원의 안정적 공급 등의 이유로 공공자원 확보를 우선시하는 반면, 선진국은 최근 재정악화 등의 이유로 민간자원 활성화 방안 마련에 더 집중하고 있다. 더구나 최근 EU의 재정위기와 일본의 대지진 등으로 자원조성에 어려움이 예상되어 지원을 통한 간접감축 방식조차 빠르게 진행되기는 어려운 상황에 직면해 있다.

4. 기후변화규범과 무역규범 간 조화와 갈등

가. 환경규범 미결과제의 무역규범으로의 전이

글로벌 금융위기가 금융버블의 영향으로 실제보다 더 많은 자산을 가지고 있던 선진국들의 착각을 깨뜨린 사건이고 이후의 회복과정이 개도국의 성장과 선진국의 부진이 일시적 현상이 아닐 수 있다는 공감대를 확산시킨 과정이었다고 본다면, 금융위기 전후 선진국의 개도국에 대한 인식이 변화했을 것으로 예상할 수 있다. 즉 이전에 단순한 지원대상에서 국제시장에서 경쟁상대로 인식할 수 있다. 기후변화규범 논의의 중심축이 선진국 직접감축에서 개도국 지원을 통한 간접감축으로 이동되고 있지만, 이러한 간접감축마저도 조속한 합의도달이 어렵다면, 남은 것은 무엇일까?

엄격한 환경규제는 기업의 생산활동을 위축시키거나 상당한 추가적 비용을 유발하게 된다. 이는 국제시장에서 자국기업의 가격경쟁력 문제를 야기한다. 이러한 경우, 엄격한 환경규제를 시행하고 있는 국가의 기업들은 자국 정부가 환경규제를 약화시키든지 해외 경쟁기업들도 ‘공정한 부담’을 지울 것을 요구할 유인이 존재한다. (1) 부담의 공정한 수준에 대한 합의가 국제적 협상으로 가능하지 않고, (2) 국제사회의 기대가 환경규제 약화를 허용하지 않으며, (3) 국내 압력이 점차로 고조되는 상황에서 엄격한 환경규제를 시행하는 국가가 선택할 수 있는 방법은 공정한 부담을 일방적으로 경쟁국 기업에게 지우는 것뿐이다.

앞선 살펴본 바와 같이, 일반적으로 선진국들이 개도국에 비하여 엄격한 환경규제를 시행하고 있고, 지구온난화에 대한 국제적 우려와 선진국의 역사적 책임론이 불가피한 상황에서, 기후변화규범의 조속한 정착이

어려운 상황이다. 결국 선진국이 취할 수 있는 일방조치(unilateral measures) 중 가장 유력한 방법은 무역을 통한 부담지우기 혹은 부담공유일 것을 예상할 수 있다. 이를 위해서는 동 조치가 국제무역규범에 합치되도록 설계되어야 할 것인바, 무역규범에는 다시 환경보전을 위해 시행되는 무역조치 및 환경조치를 허용하되 이들 조치가 합당한 목적을 넘어서 보호주의적으로 남용되는 것을 억제할 수 있는 방안을 모색할 필요가 전이될 것으로 예상할 수 있다.

나. 조화가능성: 환경상품·서비스(EGS) 자유화 논의

1) 배경 및 현황

점증하는 무역규범과 환경규범 간의 갈등을 무역규범 내에서 해결하려는 시도는 이미 DDA(Doha Development Agenda) 협상이 시작되었을 때 고려되었다. DDA 협상에서 환경분야는 무역과 환경 간의 상호지지성(mutual supportiveness) 확보를 목적으로 paragraph 31에 세 개의 세부항목으로 나누어 협상이 진행되고 있다. 즉 (1) 다자간환경협약(MEAs: Multilateral Environmental Agreements)상 특정무역의무(STO: Specific Trade Obligations)와 WTO규범과의 관계, (2) MEAs 사무국과 WTO 간 정보교환 및 옵서버 지위 부여 기준, (3) 환경상품 및 서비스(EGS: Environmental Goods and Services) 자유화 문제가 그것이다. 앞의 두 가지는 MEAs 사무국과 관련성 있는 WTO 위원회 간의 정례적인 정보교류와 옵서버 지위 기준에 대한 절차 마련을, (3)은 EGS에 대한 관세 및 비관세 장벽의 철폐 및 완화를 목적으로 한다. 2007년 DDA 협상이 재개된 이후 ‘무역과 환경’ 분야는 EGS 자유화 분야를 중심으로 새로운 제안들이 속속 제출되면서

서 논의가 활성화되었다.

2) 환경상품 및 서비스 자유화

EGS 자유화는 환경문제를 무역자유화를 통하여 해결한다는 점에서, 환경규범에서 전이된 문제를 무역규범에서 선제적(proactive)으로 대응한 방식이라 할 수 있다. 하지만 구체적인 환경상품범위의 획정에 대한 합의는 물론, 환경상품의 범위확정방식에 대한 논의마저 합의에 이르기 쉽지 않은 상황이다. 즉 환경상품 선정방식은 환경프렌즈그룹이 주장하는 리스트 접근법(list approach), 브라질과 페루가 주장하는 R/O 접근법(Request and Offer approach), 아르헨티나와 인도가 주장하는 프로젝트 접근법(Project approach)이 대립하는 양상이다. 이 중 리스트를 기초로 논의하는 리스트 접근법이 논의의 주종을 이루기는 하지만, 개도국들은 환경프렌즈그룹이 제시하는 환경상품으로 분류한 리스트의 대부분이 선진국 상위 품목으로 구성되며, 반드시 친환경을 목적으로 하는 상품이 아닌 범용상품(multi-use products)이 다수 포함되어 있음을 이유로 부정적인 입장이다. 인도와 아르헨티나는 리스트 접근법의 선진국 편향에 대한 대안으로 프로젝트 접근법을 제안하고 있는데, 이는 친환경을 목적으로 한 프로젝트에 사용되는 상품이 환경상품으로 분류되는 방식이다. 즉 상품분류의 기준이 상품 자체가 아닌 프로젝트가 되는 것이며, 이 경우 친환경 프로젝트가 주로 수행되는 개도국의 상황을 고려한 방식으로 프로젝트가 전개되어 현지에서 공급이 유리한 상품들이 다수 환경상품으로 분리될 개연성이 높다는 점을 감안한 것이라 할 수 있다. 하지만 선진국들은 기준이 상품에 기반하지 않을 경우, 관세양허의 안정성과 예측성을 저해함을

이유로 부정적인 입장이다. 마지막으로 브라질이 제시한 R/O 접근방식은 그 주종이 유기농산물 및 바이오연료로 이루어져 있어 여타 개도국들은 유기농산물의 생산 및 제조공정(PPM)에 따른 차별적 대우 문제를, 선진국들은 협상의 효율성 문제를 지적하고 있는 상황이다.

다. 갈등 가능성: 녹색무역장벽의 대두

자국의 감축노력이 자국기업의 가격경쟁력 약화로 이어지는 문제가 상존하는 한, 새로운 규범이 성립되는 과도기 동안 감축책임이 상대적으로 선진국을 중심으로 일방적 혹은 양자·지역적 해결책이 모색될 것으로 예상된다.

환경규제는 국내시장의 요구에 따라 차별적인 무역장벽으로 작동할 수 있고, 특정 국가에 대한 전략적 사용이 가능하다는 점에서 보호무역주의적 오용 가능성이 높은 국내규제이다. 환경규제가 위장된 무역장벽 수단으로 오용되는 것을 방지하기 위해서는 국제환경규범과 무역규범 간 조화가 요구되나, 최근 양 규범을 둘러싼 다자협상은 활력이 떨어진 상황임을 감안할 때, 금융위기 극복과정에서 개도국보다 경기회복이 더딘 선진국들에서 대두한 보호주의적 성향이 지구온난화 문제와 결부되어 녹색무역장벽 구축 움직임으로 나타날 것으로 예상된다.

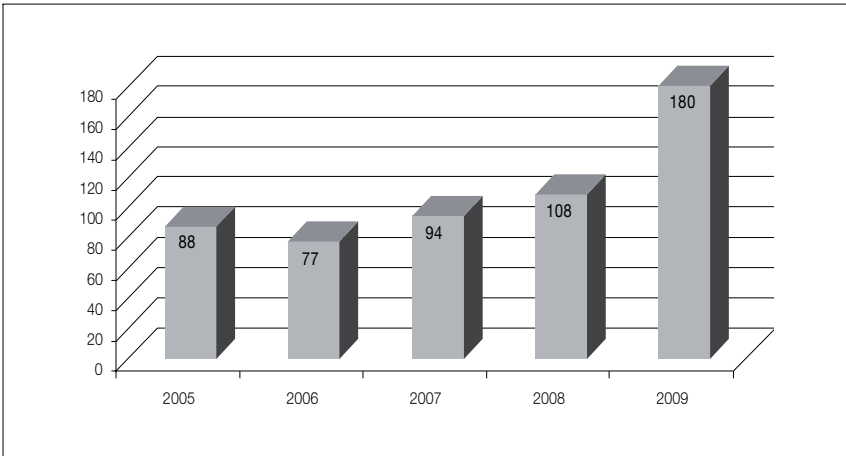
녹색무역장벽(Green Trade Barriers)이란 환경보호를 명분으로 외국기업의 자국시장 접근을 실질적으로 제한하는 차별적 무역조치로 정의할 수 있다. 최근의 녹색무역장벽 등장의 기본원인은 불안정한 글로벌 경제 상황에 대한 각국의 보호주의적 대응에 있으며, 다른 한편으로는 지구온난화 등 환경문제의 중요성이 높아지면서 도입된 국내 환경규제의 증가

가 녹색무역장벽으로 전환되기 용이하기 때문으로 이해할 수 있다. 녹색 무역장벽은 우선 분쟁의 소지가 상대적으로 적은 비관세 형태로 시작되어 본격화될 경우 관세 형태로 확대될 것으로 전망된다. [그림 6-5]는 WTO TBT 위원회에 통보된 환경을 목적으로 하는 기술적 무역장벽 (TBT: Technical Barrier to Trade) 통보문 수의 추이를 보여주고 있다.

[그림 6-5]에 의하면, 2008년에 비하여 2009년의 통보문 수가 급속히 증가한 것을 알 수 있다. 물론 단순히 모든 기술규제가 녹색무역장벽의 증가로 이어지는 것은 아니겠지만, 상기 추세를 통하여 각국의 환경규제가 증가한다는 사실, 더구나 글로벌 금융위기 이후 급속히 증가하였다는 사실 두 가지로, 향후 녹색무역장벽이 본격화될 여건들이 최근에 급속히 조성되고 있다고 점을 유추할 수 있다.

감축의무를 지는 선진국의 환경규제에 대하여 개도국들이 차별적 조치를 지적할 때 주로 사용하는 논거는, 명목적으로는 환경보호이지만 실질적

그림 6-5. 글로벌 금융위기 전후 환경관련 TBT 통보문 수 추이



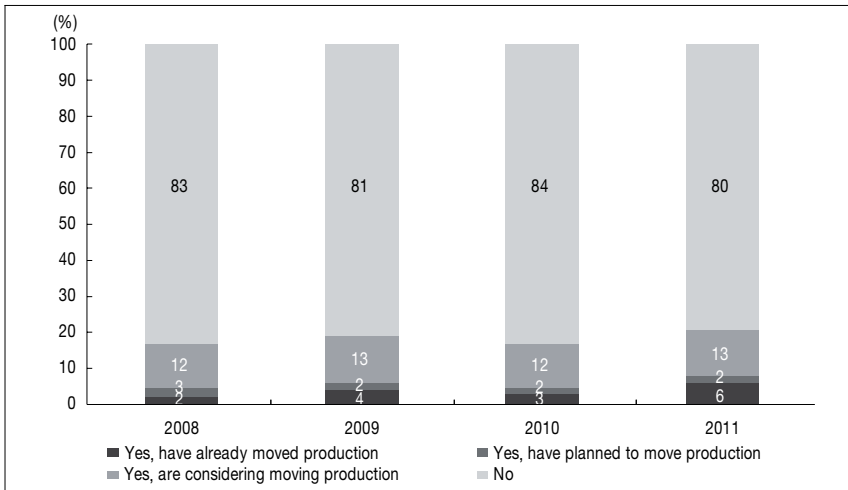
자료: WTO(2010).

으로는 자국기업의 경쟁력에 대한 우려(competitiveness concerns)와 한발 더 나아가 자국기업의 생산기지 이전으로 대표되는 탄소누출(carbon leakage)이다. [그림 6-6]은 대표적인 환경규제로 인한 자국기업의 경쟁력 약화가 지적되는 EU 역내 배출권거래제(EU ETS: EU Emission Trading Scheme) 대상기업에게 역외이전 의사가 있는지에 대한 설문 결과이다.

설문 결과 2008년부터 지금까지 대체로 20% 내외 기업들이 역외이전을 고려하고 있거나 이미 이전한 것으로 나타났다. 흥미로운 점은, 2009년과 2011년이 2008년과 2010년에 비해서 이전의사를 보인 기업들이 늘었다는 것이다. 만일 기업의 역외이전 결정이 과도한 역내규제 때문이라면, 역내규제에 따른 비용이 높을수록 이전 고려에 긍정적인 응답 수가 증가할 것으로 예상할 수 있다. EU ETS 시행으로 기업들이 고려해야 하는 비용들은 EU ETS의 배출권인 EUA 가격에 반영되어 나타날 것이라

그림 6-6. EU ETS 대상기업들의 역외이전 의사

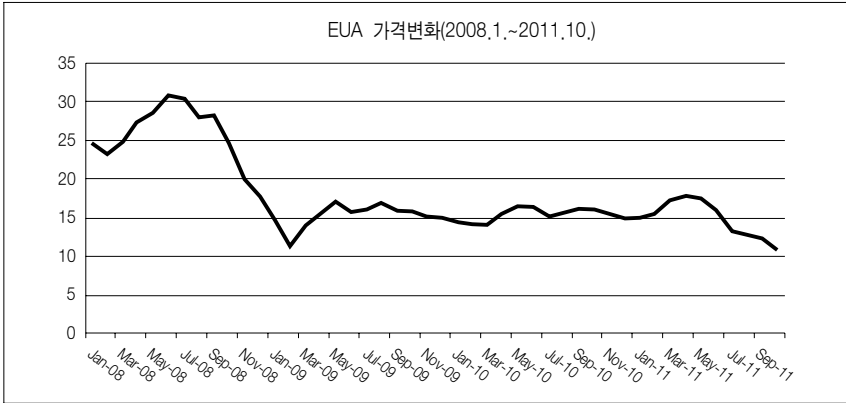
(단위: %)



자료: Point Carbon(2011).

그림 6-7. 글로벌 금융위기 전후의 EUA 가격변화

(단위: 유로)



자료: www.pointcarbon.com.

는 점에서, EUA 가격의 변화추이와 역외이전 의사 설문결과를 비교하여 살펴보자.

놀랍게도 설문결과와 정반대의 결과를 읽을 수 있다. 즉 2009년 말 COP15의 결과가 포스트교토체제에서 국제탄소시장이 불투명성을 높일 것으로 예견된 2008년 하반기부터 EUA 가격이 급락하였다. 물론 이러한 가격급락은 교토체제 연장의 불투명성뿐 아니라 시기적으로 글로벌금융 위기의 시작으로 산업생산량이 감소하여 전반적인 배출권 수요가 낮아질 것이 예상된 것과 맞물려 나타난 현상으로 이해할 수 있다. 하지만 어떤 이유에서든 EUA 가격의 하락은 EU ETS에 따른 역내기업의 환경부담을 그만큼 낮춘 것이 분명하다. 그럼에도 불구하고 [그림 6-6]의 설문 결과 오히려 2009년에 역외이전 의사가 높아졌다는 것은, 역외이전 의사가 사실은 환경부담이 직접적인 원인이 아닐 수 있다는 가능성에 보다 힘을 실어준다. 물론 이에 대해서는 보다 엄밀한 분석이 필요하겠지만, 적어도

EUA 가격이라는 가시적인 비용이 기업들의 역외이전 의사결정의 결정적 원인(dominant factor)이 되지는 않는다는 주장 정도는 타당할 것으로 보인다. 이러한 점으로 미루어 보아 일반적으로 주장되는 EU ETS 시행에 따른 탄소누출 우려는 ETS 시행 자체가 직접적 원인이 아닐 수 있다는 점에서, 규제경험과 기술수준에서 우위에 있는 선진국의 환경규제가 그 이면에 보호무역주의적 의도를 실상 가지고 있지 않은가라는 주장에 타당성을 높여준다고 볼 수 있다.

5. 요약 및 정책적 시사점

글로벌 금융위기가 기후변화규범에 미친 영향을 부정적인 측면과 긍정적 측면으로 분리하여 생각해 보면 다음과 같다. 우선, 부정적인 측면은 2009년이라는 타이밍의 의미에서 생각해 볼 수 있다. 교토체제는 그 주요 내용인 의무감축이 2012년까지로 정해진 시한부 체제이다. 발리로드맵에 따라 2009년 COP16까지 2012년 포스트교토체제에 합의를 도출하기로 선언한 바 있으나, 2008년 말 발생한 글로벌 금융위기는 기후변화협상에서 합의점의 급속한 이동으로 상호 양보가 이전보다 쉽지 않은 상황을 마련하였다. 시한 내 합의라는 과제에 쫓긴 나머지 도출된 ‘코펜하겐 합의서’의 불투명성은 선진·개도국 간 상호 신뢰를 약화시키는 한편, 시한 내 충분한 합의 미도출이라는 결과는 기후변화체제 자체에 대한 회의를 고조시켰다. 즉 기본적으로 불안정한 협력체제에 시한 불이행 가능성이 불안정성을 악화시킨 것이다. 더구나 온실가스 감축목표는 다른 국제사회

사회경제적 목표들과 차이점이 있다는 점에서 합의사항의 불이행 여부가 보다 객관적이어서 2012년까지 부속서I국가들의 감축결과 발표가 불충분할 경우 체제유지에 대한 파급효과가 클 것으로 예상된다.

다음으로 긍정적 영향은 국제사회의 기후변화에 대한 고조된 관심을 밑바탕으로 최근의 체제불안정성에 대한 반작용으로 나타난 것이다. 즉, 글로벌 금융위기를 통하여 전반적인 글로벌 협력체제라는 인프라 구축 논의를 활성화시켰으며, 기후변화규범 차원에서는 이전에 다소 부진했던 합의의 내용 및 방식의 전환이 가능하도록 하는 계기를 마련한 측면이 있다. 즉, 협상의 중심이 ‘선진국의 감축목표’라는 직접감축에서 ‘개도국의 감축행동’에 대한 재정 및 기술지원을 통한 간접감축으로 이동속도를 높였다. 녹색기후기금 설립과 금융거래세 도입 논의 등이 이와 관련한 대표적인 예라 하겠다.

하지만 국제환경규범과 국제통상규범 간 새로운 관계가 정립되기 전까지는 녹색무역장벽 구축이 선진국을 중심으로 확산될 것으로 전망된다. 이는 한편으로, 기후변화협상에서 기후변화대응비용의 국제적 분담원칙이 합의되지 못하면, 의무감축국을 중심으로 본격적인 녹색무역장벽 구축에 대한 국내 요구가 높아질 것이기 때문이다. 다른 한편으로는, 무역규범에서 DDA협상 타결이 지연되고 있는 데다, 타결 후에도 환경관련 무역 조치에 대한 구체적인 원칙합의가 조속히 이뤄지지 못할 경우, 녹색무역장벽을 둘러싼 무역분쟁이 증가할 것으로 예상되기 때문이다. 더구나 GCF를 중심으로 한 간접감축이라는 새로운 긴장완화책은 글로벌 금융위기 회복과정이 더딘 선진국들의 재정압박으로 원활하게 진행되기 어려울 것으로 예상된다. 따라서 이것이 녹색무역장벽 대두 가능성을 낮추는 효

과는 제한적일 것이다.

녹색무역장벽에 대한 대응방향은 국제규범의 가변성을 감안하여 국내, 양자 및 지역, 다자 차원 등으로 다각적인 검토가 필요가 있다. 수동적으로는, 변화하는 규범에 대한 예측을 바탕으로 시나리오별 대응책(contingent reaction plan)을 수립하고, 능동적으로는, (1) 새로운 규범에 우리나라 이익을 최대한 반영시킬 수 있는 의제 및 솔루션을 발굴하여 국제 리더십을 제고하고, (2) 양자 및 지역협력을 통해 우호세력을 확대해야 할 것이다.

국내 차원 대응전략으로, 단기에는 주요수출국과의 환경규제수준 격차를 좁혀 녹색무역장벽으로 인한 피해 최소화에 주력해야 할 것이며, 금융위기 기간 중 용인되었던 국내조치들이 경기가 회복되면서 WTO 규범과의 비합치성이 지적받는 추세를 감안하여, 녹색성장정책 추진 과정에서 WTO 규범 합치성 및 새로운 WTO 규범의 조화 가능성을 충분히 점검해야 할 것이다. 양자 및 지역차원 대응전략으로 생각할 수 있는 것은 주요 교역국과 별도의 환경협정을 체결하거나, FTA 체결 시 환경챕터 내실화로 환경통상마찰의 양자간 해결책을 마련하는 것이다. 다자 환경규범과 무역규범 간 관계설정이 명확해지기 전까지 양자 및 지역 협정을 통한 분쟁해결이 현실적인 접근방법일 것이기 때문이다. 보다 구체적으로 주요국과의 환경기준에 대한 상호인증(MRA: Mutual Recognition Agreements)을 통하여 녹색산업 발전 초기단계부터 국제표준과의 조화를 추구하는 한편, 이를 통하여 해당 국가들과의 이해관계가 일치되면 새롭게 정립될 규범 형성과정에서 프렌즈 그룹 형성도 기대할 수 있을 것이다. 중장기적으로는 주요교역국과 배출권거래제 연계를 통한 경쟁력 동등화 조건을 형성하는 방안을 고려할 수 있다. 배출권을 상호 인정하는 배출권거래제의

양국간 연계가 이뤄지면, 양국의 탄소가격이 수렴되어 탄소관세 적용의 압력이 완화될 수 있다. 우리보다 높은 감축비용을 갖는 국가와 연계 시 발생할 수 있는 탄소가격 상승문제는 배출권 간 환율협상 등을 통하여 완화가 가능할 것이다. 가령 일본의 배출권 가격이 20달러이고 한국은 10달러일 때, 일본 배출권 1단위를 한국에서는 0.6단위로 인정함으로써 연계로 인한 급격한 탄소가격 상승을 완화할 수 있을 것이다.

마지막으로 다자 차원에서는 ‘칸쿰합의’에서 설립한 녹색기후기금에의 자발적 공여를 고려하는 등 국가세분화에 대한 사전적 대응전략을 마련할 필요가 있다. 기후변화규범이 새롭게 정착되는 동안 우리나라를 포함한 선발개도국은 지속적으로 의무감축 부담 압력을 받을 것으로 전망되는바, 우리나라가 이미 감축목표를 국제사회에 자발적으로 제시한 것과 같이, 선제적 재정지원 공약을 통하여, 국가세분화 압력에 대한 새로운 포지셔닝 전략을 다각도로 개발해야 한다. 또한 선진·개도국 간 이해 증진을 통한 포스트교토체제를 조속히 정착시키는 데 일조할 수 있는 새로운 감축 및 지원 메커니즘을 제시하는 방안을 고려할 수 있다. 즉 우리나라가 제안한 ‘NAMA 크레디팅’⁸⁴⁾을 보다 구체화시켜 선진·개도국 간 중재안으로 수용될 경우, 녹색무역장벽을 둘러싼 국제적 긴장완화에 기여하는 한편, 새롭게 등장할 체제가 우리나라의 이해와 가능한 한 멀리 않도록 형성될 것을 기대할 수 있다.

84) 개도국이 자발적으로 국가별 역량에 부합하게 추진한 감축행동(NAMA: Nationally Appropriate Mitigation Actions)에 대해 선진국의 지원 외에 배출권을 추가로 부여하는 메커니즘을 일컫는다.

■ 참고문헌 ■

- International Energy Agency(IEA). 2011. *World Energy Outlook 2011*.
- Morris, J., S. Paltsev, and J. Reilly. 2008. "Marginal Abatement Costs and Marginal Welfare Costs for Greenhouse Gas Emissions Reductions: Results from the EPPA model." MIT Joint Program on the Science and Policy of Global Change, *Report 164*.
- Point Carbon. 2011. *Carbon 2011*.www.pointcarbon.com.
- United Nation. 2011. *Final Report of The U.N. Secretary General's High-level Advisory Group on Climate Change Financing*.
- World Trade Organization. 2010. *Annual Review of the Implementation and Operation of the TBT Agreement*.

제7장 미·중 공동제휴시대의 도래와 한국의 전략

김흥규 성신여자대학교 교수

1. 머리말
2. 미·중관계의 변화추세 분석
3. 미·중관계의 장래와 정책적 함의
4. 한국 외교의 이론적 지향점



1. 머리말

2010년 중국은 GDP 규모에서 일본을 넘어서서 세계 제2위의 경제 강국이 되었다. 그 시기에 관하여 여러 논란이 많지만, 중국이 장차 미국을 넘어서서 세계 제1의 경제 강국으로 부상하리라는 것에 대해 세계의 주요 경제예측 기관들은 대체로 동의하는 것 같다. 즉 21세기 초는 세계 제1위와 제2위의 경제 대국이 순위를 바꾸는 전환기가 되는 것이다.

이 글이 던지는 질문은 다음과 같다. 이 전환기에서 미·중은 과연 어떠한 관계를 형성해 나갈 것인가? 경제 강국인 중국과 미국의 공동통치(Condominium) 혹은 공동제휴(Concert of US-China)시대가 도래하는 것인가? 아니면 공세적 현실주의자들이 주장하는 것처럼 결국 극단적인 갈등이나 전쟁으로 귀결되는 것일까? 2020년을 기점으로 놓고 볼 때, 변화하는 미·중관계가 직면하는 도전 요인들은 무엇인가? 그리고 한국에 주는 함의는 무엇일까?

1950년대 및 1960년대의 냉전시기에 미·중은 이데올로기, 체제, 군사 등 모든 면에서 적대적인 관계를 유지하면서 치열하게 경쟁해 왔다. 심지어는 한반도와 베트남에서 직간접적으로 전쟁을 치른 바 있다. 그런 미·중관계를 본질적으로 전환시킨 것은 1972년 미국 닉슨 대통령의 중국 방문이었다. 중국은 당시 소련의 1968년 체코슬로바키아 침공 및 1969년 전바오다오(소련명 다만스키) 국경분쟁으로 소련에 대한 위협의식이 최고조에 달하던 시기였다. 미·중은 결국 소련의 붕괴로 냉전이 종식될 때까지 소련이라는 공동의 적을 대상으로 미·중 공동제휴 혹은 전략적 협력의 시대를 열었다. 이는 우리가 오늘날까지도 흔히 언급하는 동북아 지

역의 북방 3각 사회주의 동맹은 이미 1972년에 깨져나갔다는 것을 의미한다. 이후 이 북방 3각 동맹은 결코 재가동되지 않았다.

중국은 1978년 중국 공산당 제11기 3차 중앙위원회 전체회의(중전회)를 계기로 국가발전 전략으로서 개혁·개방 정책을 채택하는 역사적인 정책 전환을 단행하였다. 경제발전을 최우선적인 정책목표로 삼았고, 강대국은 물론이고 주변국들과도 우호적인 관계를 유지하면서 경제발전에 도움이 되는 환경을 조성한다는 것이 중국 외교의 가장 중요한 지침이 되었다. 그 결과는 대성공이었다. 중국은 개혁·개방 이후 30년이 넘도록 거의 10%에 달하는 경제성장을 이뤄냈다. 그리고 세계의 거의 모든 국가들과도 국가관계를 수립하면서 과거보다 더 우호적인 국제환경과 공간을 만들어냈고, 세계에서 가장 중요한 두 개 국가(G2)로까지 불리고 있다. 이는 서방 학계나 전문가의 분석과 예상을 뛰어넘는 결과였고, 기존의 이론으로는 설명하기 어려운 기적에 가까운 일이었다.

냉전 이후 21세기에 들어설 때까지만 해도 전문가들이나 일반 대중을 막론하고 국제정치 분야에서 미국의 지도적인 지위에 대해 크게 의심하지 않았다. 미국은 각 지역에서 탈지역적 균형자, 안정자의 역할을 자임하였으며, 유일한 세계 초강대국으로서 이라크에도 일방적인 군사개입을 단행하여 사담 후세인 정권의 운명을 결정하였다. 미국은 군사력, 정보와 통신기술, 경제력이라는 압도적인 경성권력 및 자유민주주의 체제와 시장경제 질서를 바탕으로 하는 연성권력을 결합하여 세계화(globalization)와 민주화(democratization)를 추동하면서 새로운 세계질서를 수립하려 하였다.

2001년 중국이 세계무역기구(WTO)에 가입하여 중국 경제의 세계화를 본격적으로 추진할 때까지만 해도 중국 정치와 경제는 수많은 난관들에

직면할 것으로 예상됐고, 심지어는 중국의 불안정성을 극화하는 ‘중국 위험론’이 널리 회자되었다. 2011년 현재의 시점에서 볼 때, 급속한 경제개발에 따른 많은 불안정 요인을 가지고 있지만, 중국은 수많은 난관들을 무난히 극복했다. 특히 2008년 미국발 금융위기 이후 중국 자신은 물론 세계 어느 누구도 예상하지 못한 존재감을 드러내었다. 이제는 동아시아에 미·중 주도(G2)의 시대 혹은 미·중 공동관리 체제가 도래한 것이 아닌가 하는 화두가 널리 회자되고 있다.

물론 미국의 지도부 및 세계 각지에서 최근 중국을 일컬을 때 사용하는 다양한 수사에도 불구하고, 중국이 세계적인 의미에 있어서 G2가 된 것인지에 대해서는 여전히 의문이다. 21세기의 국제정치가 과거 19세기나 20세기형의 민족국가 시대처럼 두 개의 초강대국이 G2라 불리면서 모든 측면에서 영향력을 발휘하기란 점차 어려운 시대로 접어들고 있기 때문이다. 국제정치는 이슈와 행위자 간의 관계가 점점 더 복잡화되어서 이슈 영역에 따라 강대국의 영향력은 차별성을 지닌다. 현 국제정치는 이슈 영역에 따라 단극추세, 다극추세, 무극추세, 혼합형 등이 서로 공존하고 있다. 그리고 백번 양보한다 하더라도 중국이 민족국가로서 다른 강대국들을 압도하면서 G2의 역할을 할 수 있을지 그리고 러시아 및 인디아와 같은 다른 강대국들이 중국이 그러한 지위를 지니고 있음을 인정해 줄지도 의문이기 때문이다.

그러나 국제정치의 장을 동아시아라는 공간에 국한시켜 볼 때, 미·중 양국이 차지하는 비중은 점차 G2라고 할 만큼 중요해지고 있다. 중국에 대한 전통적인 경쟁자로서 일본의 존재감은 2010년 센카쿠 분쟁, 2010년 중국과 GDP 규모의 역전, 2011년 닥친 자연재해 앞에서 당분간 회복하

기 어려운 타격을 입었다. 향후 일본의 정치적 리더십 결여, 인구변화, 노령화 등의 요소를 고려할 때, 일본이 강대국으로 제 역할을 하기는 점점 더 어려워지고 있다. 이제 동아시아 국제정치는 미·중이 직접적으로 대면하면서 상호간 전략적 협력과 경쟁이 교차하는 장으로 변모하였다.

향후 동북 및 동아시아 국제관계의 미래는 불확실하고 불안정하다. 아직 세력전이 상황에 놓여 있기 때문이다. 이 기간 동아시아 국제관계를 규율할 새로운 국제규범과 제도가 수립되지 않은 채 각국은 기존의 세력관계, 규범, 제도와 새로운 변화를 반영하는 규범과 제도화의 필요성 속에서 협력을 모색하기도 하고 동시에 상당한 갈등요인을 안고 있다. 비록 세계적 의미에서 다극화 추세와 동아시아 지역에서 G2의 주도 추세가 점차 더 명확해지고 있지만, 행위자 차원에서 보면 불안정 및 불확실성 요인이 너무 많다. 중국 자체의 내구성, 중국의 부상에 따른 미·중관계의 조정, 세계경제의 향배, 뜻하지 않은 자연재해의 영향, 그리고 북핵 및 북한문제와 관련한 변수들이 향후 동아시아 안보구도의 변화를 이해하는데 중요한 변수가 되고 있다.

갈등과 협력의 결합과 부침이 심한 현 상황은 우리의 판단에 중대한 착시현상을 불러일으키기에 충분하다. 새로운 변화들과 이것이 담고 있는 함의는 한미동맹을 중심으로 북핵, 북한, 동북아 안보문제를 해소해 나가려던 우리의 기존 외교·안보전략에 대단히 중요한 도전이 될 것이다.

2. 미·중관계의 변화추세 분석

가. 20세기 미·중관계의 변화

미·중은 1949년 10월 중화인민공화국 성립 이후에도 수교 가능성을 놓고 대화가 있었으며, 미국은 심지어 대만을 포기할 의향마저 내비친 바 있다.⁸⁵⁾ 그러나 1950년 발발한 한국전쟁은 양국간 관계를 회복하기 어렵게 만들었다. 이후 미·중은 제네바 등지에서 간헐적인 대화가 있었지만 적대적인 관계를 유지해 왔다고 할 수 있다. 1960년대 중국 외교정책의 이론적 기반이었던 ‘중간지대론’은 미국을 주적으로 규정한 전략이다.⁸⁶⁾

적대적인 미·중관계에 변화를 가져온 것은 1969년 ‘전바오다오’라는 중·소 국경지대에서 발생한 군사적 충돌이었다. 이를 계기로 중국은 기존의 국제정세 인식에 일대 전환을 가져오면서 소련을 당면한 최대의 위협으로 인식하였다. 미국 역시 소련의 점증하는 재래전 및 핵전 능력에 크게 위협을 느끼던 차에 중국과의 관계개선을 바탕으로 대소 협력을 추구하는 정책을 전략적 돌파구로서 인식하게 되었다. 이러한 이해관계를 기반으로 1971년 미국 닉슨(Richard Nixon) 대통령의 안보보좌관이었던 헨리 키신저(Henry Kissinger)가 비밀리에 북경을 방문하였다. 1972년 2월에는 닉슨 대통령이 중국을 공식 방문하여 소련에 대한 준군사동맹을 결성하였으며, 마침내 1979년 1월 양국은 국교정상화를 단행하였다. 미·중간 전략적 협력관계가 시작된 것이다. 미국은 심지어 1980년대 초 중국과 협력하여 중국의 신장지역에 대소련 정보 기지를 설치할 정도로 안보

85) 陶文釗(1993), p. 484.

86) Zedong Mao(1999), pp. 343-345.

분야에서 긴밀히 협력하였다.⁸⁷⁾

미·중간 밀월 시기는 1989년 발생한 천안문 사태의 영향, 미·소 간 화해무드, 1991년 소련의 붕괴 등의 요인으로 1990년대 초에 종결되었다. 미국의 입장에서는 소련의 소멸로 소련에 대항하기 위한 전략적 협력자였던 중국의 전략적 가치가 사라진 것이다. 대신 중국은 세계에 미사일과 핵관련 기술을 확산시키는 잠재적이고도 현실적인 위협을 안겨주었기 때문에 점차 전략적 부담으로 인식되었다. 탈냉전시기 미국의 주요 관심은 전통적 안보분야에서 경제분야로 옮겨가면서 미·중관계는 새로운 시련기를 맞았다. 1990년대 중국의 군사비가 두 자릿수의 증가율을 계속 기록하자 중국 위협론도 새로운 국제관계의 담론으로 자리 잡았다.

탈냉전시기 미·중관계는 미국 국내정치와 이해관계와 영향에 따라 크게 좌우되었다. [표 7-1]과 [표 7-3]은 미·중관계가 미국 대선의 경과에 따라 일정한 영향을 받으면서 변화하고 있음을 보여준다. 일반적으로 미 대선의 경선기간 동안에는 미·중관계가 악화되었고, 정권이 안정기에 들어서면 중반기에는 안정되었다는 것을 보여준다. 이는 미국의 대선후보들이나 정당들이 미·중관계를 선거전략의 한 수단으로 전략적으로 활용하였기 때문이며, 정권이 안정화되면서 경제적 이해관계를 증진시키고 대외관계 운용을 안정적으로 가져가기 위하여 중국에 대해 보다 포용적인 정책으로 전환하였기 때문이다.

87) 이에 대해서는 James Mann(2000), Chapter 7 참고.

표 7-1. 1990년대 미·중관계의 변화

기 간	미·중 관계	미 지도자	중 지도자	주요사건
1990~92	전략적 관계 악화기	부시(Sr.)	장쩌민	1989년 천안문 사태 1991년 사회주의 체제 붕괴
1993~94	갈등 속 협력 모색기	클린턴	장쩌민	클린턴의 인권 및 민주주의 신장 외교 1993년 중국 위협론 대두
1995.6.~1996.3.	대립 발생기	클린턴	장쩌민	대만해협 위기 발생
1996.3.~1998	전략적 동반자 관계 모색기	클린턴	장쩌민	장쩌민과 클린턴의 상호 교차 방문 군사안보 협력모색
1999~2000	전략적 경쟁관계 전환기	클린턴	장쩌민	Cox 보고서 대만안보강화법안 발의 유고 중국대사관 오폭

1990년대 초 천안문 사태의 여파로 알력이 고조되던 미·중관계는 클린턴 행정부가 안정됨에 따라 점차 관계개선의 노력이 나타났다. 그러나 클린턴 정부가 1995년 6월 대만 총통 리덩후이가 개인적인 자격으로 미국을 방문하는 것을 수락함으로써 다시 갈등 국면으로 전환하였다. 이 조치에 반발하여 중국은 군사력을 대만 주변지역으로 이동하여 대만을 압박하였고, 급기야는 군사훈련의 명목으로 대만 해역 주변에 미사일을 발사하였다. 미국은 이에 대응하여 미 태평양 항모전단을 동원하였다. 이러한 미·중 양국의 대응은 대외정책보다는 국내 여론을 우선적으로 고려한 측면이 강하였고, 양국이 그 대가의 위험성을 깨달으면서 미·중관계는 새로운 돌파구를 찾았다.

양국은 당시 정상회담과 군사대화를 통하여 전략적 협력을 재추진하기 위한 관계를 수립하기로 상호 합의하면서 일시적으로 갈등을 완화하였다.⁸⁸⁾ 그러나 이러한 미·중간 전략적 관계의 설정 노력은, 1990년대 말 미국이 일본과 중국을 대상으로 한 전략적 협력관계를 강화하고, 1999년 발생한 미군의 유고슬라비아 중국대사관 폭격사건, 그리고 새로이 등장한 미국의 부시(Bush Jr.) 정부가 중국을 ‘전략적 경쟁(Strategic Competitor)’ 관계로 규정하면서 일시적인 현상이 되고 말았다.

한 가지 주목할 만한 사실은 외교·안보 분야에서 미·중간 갈등과 협력 노력이 복합적으로 충돌하는 가운데에서도, 경제영역에서의 교류와 협력의 규모는 1990년대 비약적으로 발전하였다는 점이다. 중국은 1990년 세계 14위의 무역대국에서 2000년에는 세계 7위의 무역대국으로 성장하였다.⁸⁹⁾ 특히 미국과의 무역은 비약적으로 증가하여 개방 초기인 1979년 24억 달러 규모에서, 2000년에는 745억 달러 규모로 증가하였다.

경제영역에서 미·중간 교류와 상호의존성 증가는 미국과 중국 양국에 다 같이 상호협력에 중대한 이해관계를 가지고 정치적으로도 무시할 수 없는 규모의 집단들을 형성하였다. 이러한 현상은 특히 미국에서 현저한데, 중국 상품에 대한 최혜국대우(MFN)를 부여하는 것에 대한 미국 내 논쟁에서 중국에 대해 특혜를 부여하고 중국 시장을 개방하려는 이해집단의 정치권에 대한 압력은 대단히 강력했다. 결국 미국 클린턴 정부는

88) 이러한 미·중간 협력분위기는 1997년 장쩌민이 미국 방문 시 발표한 양국 공동성명의 3불 정책에서 잘 드러나는데, 대만 문제와 관련해 미국정부는 (1) 대만의 독립을 지지하지 않는다, (2) 두 개의 중국, 또는 하나의 중국과 하나의 대만론을 지지하지 않는다, (3) 국가단위의 국제조직에 대만이 가입하는 것을 지지하지 않는다고 약속하였다.

89) 21세기중국총연 편(2005), pp. 442~443.

2000년 중국에 대한 최혜국대우 문제를 대중국 정책수단으로 활용하려는 것 자체를 포기하고 항구적인 최혜국대우를 부여했다.⁹⁰⁾ 이러한 정치권의 중국에 ‘관여(engagement)’ 정책을 채택하라는 압력은 실무관료 차원에서 건의한 중국과 갈등을 야기할 수도 있는 정책에 대해 대통령이 종종 거부하는 소위 말하는 ‘P-요인’을 야기하는 주요 정치적 배경이었다.⁹¹⁾

1990년대 미·중관계의 역사를 평가할 때, 미·중관계는 경제적인 측면에서 비약적으로 발전했고 상호의존성도 그만큼 높아졌다. 그러나 이러한 상호의존성 증가가 국제정치 자유주의자들의 주장처럼 ‘평화효과’나 미·중 간 협력 지향적인 정책을 가져온 것은 아니었다. 통계적 분석에 따르면, 1990년대 미·중간 협력과 분쟁의 빈도수는 서로 강력한 상관관계를 지니는 것으로 나타나고 있다.⁹²⁾ 즉 경제적 상호의존성이 증가함에 따라 분쟁의 빈도도 그만큼 늘어날 개연성이 크다는 것이다. Pearson 상관계수에 의하면 중국이 주도한 미국과의 분쟁과 협력 간의 지수가 0.01 신뢰도 수준에서 0.765였으며, 미국이 주도한 중국과의 분쟁과 협력 간의 지수 역시 0.01 신뢰도 수준에서 0.859로 대단히 높은 상관관계를 보였다.⁹³⁾

90) James Mann(2007), p. 285.

91) 이에 대해 더 자세히는 James Mann, Ch. 4.를 참고.

92) 이는 제주평화연구원에서 제공한 데이터를 바탕으로 필자가 분석한 것이다. 물론 그 데이터의 타당성 문제는 별도의 검증사항이다.

93) 이에 대한 더 자세한 논의는 김홍규(2009).을 참고.

나. 21세기 미·중관계의 재조정

1) 형식상 미·중관계의 수준

미·중은 1997년 장쩌민 주석의 방미 시 ‘건설적 전략동반자 관계(建設性戰略伙伴關係)’를 수립하기로 합의하였다. 중국의 외교용어에 있어서 ‘건설적’이라는 것은 양국 간에 일정한 주요문제에 있어서 이견이 존재한다는 것을 인정하고 후속적으로 규정하는 상태로 진전하기 위해 노력한다는 데 합의한 외교적인 개념이다. ‘전략적’이란 개념과 ‘동반자’란 개념을 동시에 사용한 것은 이견을 해소하고 대단히 우호적인 협력 관계를 지향하고 있다는 것에 합의했다는 의미이다.

그러나 부시행정부의 등장으로 이러한 구상은 현실화되지 못하였으며, 오늘날까지도 형식적인 의미에서 미·중 관계는 클린턴 시절의 미·중 관계 수준에 미치지 못하고 있다. 2001년 부시행정부 시절에 미·중 관계는 상호 이견(異見)과 갈등을 내포하고 있는 관계를 전제한 ‘건설적 협력관계(建設性合作關係)’로 격하되었으며, 2005년도 ‘21세기 건설적 협력관계(21世紀建設性合作關係)’로 2001년과 대동소이했다. 2005년 중국을 이해상관자로 인정하고 관여정책을 적극적으로 전개하고자 했던 당시 미국의 대중정책 변화는 형식적인 면에서는 크게 반영되지 않을 것으로 평가된다.

오바마 대통령의 당선과 더불어 미·중관계를 규정하는 형식에 있어 변화가 나타났다. 미국의 오바마 대통령과 중국의 후진타오 국가주석은 2009년 4월 개최된 런던 G20 정상회의에서 ‘21세기 적극·협력·전면적인 관계(21世紀積極合作全面的關係)’를 수립하기로 합의하였다.⁹⁴⁾ 기존에 미·중관계에 종종 규정되었던 ‘건설적’이란 표현이 생략되었다. 새

로이 추가된 ‘적극적’이란 표현은 이러한 이견들을 적극적인 태도로 풀어 나가겠다는 양국의 의지를 밝힌 것으로 해석할 수 있다. 이 관계는 표면적으로는 대단히 높은 수준의 관계로 보일 수도 있다. 그러나 [표 7-2]에서 보듯이 중국 외교유형의 측면에서 평가할 때 ‘적극·협력·전면적인 관계’는 개념적으로 중국이 미국과 선언적인 차원에서 ‘전략적 관계’를 수립하지도 못하였을 뿐만 아니라, ‘동반자 관계’에도 미치지 못하는 우호협력관계의 수준에 머물러 있다고 평가할 수 있다.⁹⁴⁾

중국은 1990년대 중반 이후, 소위 말하는 ‘동반자 외교’를 적극적으로 전개해 왔다. 여기서 동반자란 각국 간에 존재하는 차이에 대한 상호 존중, 평화적 수단에 의한 분쟁관리와 해결, 공동 이익을 추구하는 관계라 규정할 수 있다. 21세기 들어 중국은 주요 강대국들 및 이웃 국가들, 자원 강국 등과 더불어 ‘전략적 동반자 관계’를 적극적으로 추진하였으며, 현재 20여개 이상의 국가와 ‘전략적 동반자 관계’를 수립하였다. 미·중관계는 여전히 이에 미치지 못하는 관계로 남아 있다.

2011년 1월 중국의 후진타오 주석이 미국을 방문하면서, 전제를 달지 않은 긍정적 의미의 ‘동반자’ 개념을 미·중관계를 규정하는 개념으로서 최초로 사용하기 시작하였다. 미·중은 당시 ‘상호존중, 호혜공영에 입각한 협력동반자 관계’를 체결하는 데 합의하였다. 형식적인 측면에서 놓고 볼 때 미·중관계는 아직 갈 길이 멀다.

94) 더 자세한 중국 외교부 사이트 내 http://www.fmprc.gov.cn/chn/pds/gjhdq/gj/bmz/1206_22/sbgx/(검색일: 2009.8.8.) 참고. 미국 측의 해석은 양자관계를 ‘적극적이고, 건설적이며, 전면적인 관계(positive, constructive, and comprehensive relationship)’로 규정하였다.

95) 중국의 동반자 외교에 대한 더 자세한 설명은 김홍규, pp. 287~305을 참고.

표 7-2. 중국의 대외관계 유형

유형	나라	특징
전통적 우호 협력관계	북한, 알바니아	사회주의 NBER Working Paper No. 14631. 체제를 유지하는 전통적 우방에 적용되는 관계이며 동맹 관계는 아님. 북한과는 '繼承傳統, 面向未來, 睦鄰友好, 加強合作'의 원칙아래 현재 실리에 기초한 정상국가간 관계로 전환중
전략적 협업 동반자관계	러시아	
전면 전략적 협력 동반자관계	영국, 베트남, 파키스탄, 프랑스, 브라질, 유럽연합	
전면 전략적 동반자관계	이탈리아, 스페인, 그리스, 포르투갈, 덴마크, 아프리카 연합	
전략적 협력 동반자관계	인도, 한국, 이집트, 터키	동맹관계는 아님. 제3자를 겨냥하지 않음. 양자관계를 넘어서, 지역적 혹은 세계적 사안들을 논의. 단기적인 사안뿐만 아니라 중장기적 사안들도 논의.
전략적 동반자관계	독일, 베네수엘라, 아르헨티나, 멕시코, 남아프리카공화국, 나이지리아, 카자흐스탄, 인도네시아, 캐나다, 아세안, 앙골라	
전략적 호혜관계	일본	일부 사안의 갈등을 전제한 상태에서 상호호혜의 원칙에 입각하여 전략적 문제를 다룸
전략적 협력관계	알제리	일부 사안의 갈등을 전제한 상태에서 전략적인 측면에서 협력을 추구함.
전략성 협력관계	말레이시아	
전면적 협력 동반자관계	크로아티아, 스리랑카, 방글라데시, 에티오피아, 페루, 칠레, 루마니아	군사부문을 포함한 모든 부문에서의 협력관계 수립노력.
협력 동반자관계	우즈베키스탄, 헝가리, 폴란드,	직접적 갈등이 없는 관계. 지역성 문제에 대한 협력 추진
동반자관계	몽골	
선린우호 관계	타지크스탄, 키르기즈스탄, 여타 동남아 국가군들	주변국들과의 관계로 친선우호 관계 추구. 베트남, 라오스, 필리핀 등은 모든 분야에서의 협력관계를 추구하나 아직 이해갈등이 존재함을 전제.
적극협력 전면적 관계 ⁹⁶⁾	미국	상호 갈등을 인정하면서 다방면에서 협력하기 위해 적극적으로 노력하는 관계.
전면협력관계	오스트레일리아	아직 선린우호나 동반자 관계에 이르지 못했으나, 상호 다방면에서 협력을 추진하는 관계
수교관계	기타 수교국들	

주: 2009년 체결.

자료: 중국 외교부 홈페이지; 中華人民共和國 外交部, 『中國外交』를 바탕으로 필자 재구성.

표 7-3. 2000년대 미·중관계의 변화

시기	특징	미국 대통령	중국 주석	주요 사건
2001~2001.9.	갈등 증폭기	부시(Jr.)	장쩌민	- 부시의 전략적 경쟁자 선언 - 2001년 미정찰기 충돌사건
2001.9~2004	반테러·비확산 협력기	부시(Jr.)	장쩌민, 후진타오	- 9·11사태 - 장쩌민-부시 크로퍼드 정상회담, 6자회담
2005.1~2005.7.	냉각기	부시(Jr.)	후진타오	- 부시 2기 행정부의 '중국위협론' 제기
2005.8~2008.12.	지역적 이해상관자 관계 정립기	부시(Jr.)	후진타오	- 졸릭 국무부 부장관의 '이해상관자' 발언과 정책조정 - 미·중 전략대화 시작
2009.1.~12.	세계적 이해상관자 관계 정립 모색기	오바마	후진타오	- 금융위기와 세계적 차원에서 미·중 간 협력 모색 단계 - 긍정적, 협력적, 전면적 미·중 관계 추진
2010.1.~12.	전략적 균형의 모색과 갈등	오바마	후진타오	- 게임의 규칙 재정립을 둘러싼 갈등 - 핵심이익을 둘러싼 논쟁의 점화
2011.1.	상호존중과 호혜공영의 협력동반자 추진	오바마	후진타오	- 미·중 정상회담, 갈등 수습노력
2011.2.~현재	미국의 공세적 이해 균형 조정	오바마	후진타오	- 미국의 아시아 회귀정책, TPP 추진으로 인한 갈등 심화

그러나 외부에 드러난 형식적 관계수준은 미·중관계의 현실을 다 표현하지는 못하고 있음을 주목할 필요가 있다. 이는 미국이 중국식 외교유형화 체계 속에 편입되는 것을 받아들이지 않은 결과이기도 하다. 이 양자관계를 어떻게 새로이 정의하든 간에, 실제적으로는 그 선언적 형식과 관계없이 미·중관계는 21세기에 가장 중요한 전략적 관계에 속한다고 할 수 있다. 미·중 양자관계의 중요성을 놓고 볼 때, 양국은 이미 전략적인 관계에 놓여 있으며, 형식면에서도 '21세기 포괄적(전면적) 전략적 동반자 관계'로 격상할 여지를 지니고 있다.

96) 클린턴 정부 시 '21세기를 향한 건설적 전략협력 동반자관계'였으나 현재는 이보다 격화된 관계이다.

중국의 저명한 중국문제 전문가인 데이비드 램프턴(David Lampton) 교수는 그간 미국의 대중정책이 ‘관여적인 위험분산의 통합(hedged integration)’ 정책으로 놀라울 정도로 안정성을 유지해 왔다고 지적하고 있다.⁹⁷⁾ 그러나 [표 7-1]과 [표 7-3]에서 보듯이 미·중관계에서 드러난 현상은 반드시 이러한 주장을 지원하는 것 같지는 않다. 중국에 대한 미국의 정책과 미·중관계는 시대에 따라 변화를 거듭해 왔고, 경쟁과 협력이 공존하는 그 본질은 여전히 유지되었다.

2) 미·중 전략대화시대의 개막

양국은 이미 2002년 고위급 전략대화를 개최하기로 합의한 바 있으며, 2005년 8월 개최된 ‘미·중 고위급대화’ 및 2006년 12월 시작된 ‘미·중 경제전략대화’ 등을 통해 전략적 관계를 이미 형성하고 있다고 할 수 있다. 미국무부 부장관 제임스 스타인버그가 2009년 신미국안보센터(Center for a New American Security) 연설에서 미국은 중국의 부상을 견제하지 않는다는 ‘전략적 재보장(strategic reassurance)’이란 개념을 제시하여 그 일단을 내비치고 있다.⁹⁸⁾

미·중은 오바마 행정부에 와그간의 미·중 고위급대화과 미·중 경제전략대화를 하나로 통합하여 제1차 ‘전략경제대화(U.S.- China Strategic Economic Dialogue)’를 2009년 7월 워싱턴에서 개최하였으며, 제2차는 2010년 5월 북경에서, 제3차는 2011년 5월 워싱턴에서 개최하였다. 특히

97) David M. Lampton, “Paradigm Lost: The Demise of Weak China,” National Interest(Fall, 2005), p. 69.

98) 이에 대한 일부 중국 측의 반응은 Shen Yi(2009) 참고. 2011년 현재 미국은 더 이상 이 개념을 사용하지 않고 있다.

제3차 대화에서는 안보대화를 포함하여 모든 분야에서 명실상부하게 미·중 전략대화 시대를 열었다. 미·중 양국은 현재 60여 개가 넘는 전략적 대화를 운용하고 있으며, 그중에서도 정부 간 전략적 대화는 거의 30여 개에 달하고 있다. 이러한 미·중 간 대화는 21세기의 현상이라 할 수 있다.

민간 차원에서 미·중의 전략적 대화는 1999년 미국 국제전략문제연구소 태평양포럼(Pacific Forum CSIS)과 중국 상해복단대학 미국연구센터에서 시작되어 현재까지 지속되고 있다. 정부 정상급 차원에서의 전략 대화는 2004년 11월 칠레에서 개최된 제12차 아시아·태평양경제협력체(APEC) 회의 당시 후진타오 주석이 제안한 데서 비롯되며, 2005년 8월 베이징에서 처음으로 미·중 고위급(전략)대화가 개최되었다. 중국 측은 ‘전략대화’라는 개념의 사용을 선호하였으나, 미국 측은 ‘고위급 대화’라는 표현을 제의하였다. ‘전략’이란 개념을 받아들인 것은 2006년 12월에 개최된 ‘경제전략대화’에서였다.

고위급(전략)대화는 차관급 수준으로 개최되었으며, 제1~2차 대화에서는 양자 간 안보와 경제를 포괄하는 현안을 주로 다루었다. 3차 대화부터는 경제전략대화가 가동됨에 따라 경제문제는 배제하고 주로 안보문제 위주로 의제를 형성하였다. 논의의 방향은 양자 간 이슈에서 점차 다자간 이슈를 포괄하면서 점차 양자 간의 현안을 넘어 지역과 세계적 차원의 이슈로 확대해 나갔다. 특히 제3차 대화부터는 북핵문제가 본격적으로 다루어진 것으로 보인다. 제4차 대화부터는 폐쇄적 형태의 회의를 탈피하고, 참여자 및 의제 등을 공개하는 개방적인 태도로 변화했으며, 제5차 대화부터는 참여자의 범위를 확대, 양국 군부에서 대표단을 파견하여 군사부

표 7-4. 미·중 고위급(전략)대화 연보

	미·중 고위급 (전략) 대화	수석대표	주요 의제
2005. 8.	제1차 (베이징)	로버트 질릭(미 국무부 부장관), 다이빙귀(외교부 부부장)	양국현안: 반테러, 대만, 군사, 에너지, 무역, 위안화절상 북핵 및 한반도 평화체제
2005. 12.	제2차 (워싱턴)	로버트 질릭(미 국무부 부장관), 다이빙귀(외교부 부부장)	양국현안: 대만, 무역, 지적재산권, 위안화절상, 해외투자, 에너지 북한 및 이란 핵문제, 중동정세, 유엔개혁
2006. 11.	제3차 (베이징)	니컬러스 번스(미 국무부 부장관), 양제츠(외교부 부부장) 로버트 조지프 국무부 군축담당 차관 동행	양국현안, 북핵문제와 6자회담 재개방안
2007. 6.	제4차 (워싱턴)	존 니그로폰테(미 국무부 부장관), 다이빙귀(외교부 부부장)	북핵문제, 이란의 핵개발, 수단 다르푸르 사태, 지구 온난화, 에너지 안보, 중국의 군사력 증강
2008. 1.	제5차 (구이양)	존 니그로폰테(미 국무부 부장관), 다이빙귀(외교부 부부장)	대만, 북한 및 이란의 핵문제, 군사외교 강화
2008. 12.	제6차 (워싱턴)	존 니그로폰테(미 국무부 부장관), 다이빙귀(국무위원)	미·중관계의 건설적 발전, 금융위기, 기후변화, 반테러, 비확산, 에너지 안보

문까지 대화를 시작하였다.

중국의 경제발전과 부상에 따라 양국 간 경제현안 및 세계경제에서 중국의 비중이 점차 중요해지자, 미·중은 기존의 차관급 고위급(전략)대화 수준을 넘어서 다수의 장관급 인사들이 참여하고 전략적 차원에서 경제 문제를 논의할 경제전략대화를 2006년 12월 개최하였다.⁹⁹⁾ 초반의 경제 전략대화에서는 주로 양자차원에서 미국의 대중국 경제현안에 대한 관심사가 제기되었고, 중국은 이에 대해 방어적인 형태의 분위기가 지속되었

99) 경제전략대화 이전에도 미·중은 1979년 설립한 합동경제위원회(Joint Economic Committee)와 1983년 설립한 합동 상업 및 무역위원회(Joint Commission on Commerce and Trade)라는 경제방면 대화기제를 가지고 있었다. 이 대화는 정치적인 이유로 중단되기도 하였고, 또 양자관계 위주였다.

표 7-5. 미·중 경제전략대화 연보

	미·중 경제전략대화	수석대표	주요 의제
2006. 12.	제1차 (베이징)	헨리 폴슨(미 재무장관), 우이(중국 부총리)	중국의 경제발전전략, 미국의 무역적자, 위안화절상, 지적재산권, 중국의 시장개방
2007. 5.	제2차 (워싱턴)	헨리 폴슨(미 재무장관), 우이(중국 부총리)	위안화절상, 지적재산권보호, 식품안전, 금융서비스, 에너지, 환경협력
2007. 12.	제3차 (베이징)	헨리 폴슨(미 재무장관), 우이(중국 부총리)	경제글로벌화, 위안화절상, 식품안전, 미국의 보호주의
2008. 6.	제4차 (워싱턴)	헨리 폴슨(미 재무장관), 왕치산(중국 부총리)	에너지부문 협력, 곡물가 폭등, 위안화절상, 무역불균형, 식품안전, 환경협력
2008. 12.	제5차 (베이징)	헨리 폴슨(미 재무장관), 왕치산(중국 부총리)	세계 금융위기, 위안화환율, 에너지 및 환경 협력

다. 그러나 제4차 경제전략대화에서는 세계적인 에너지문제가 대두되자 주요의제가 양자 차원을 넘는 에너지 협력문제로 전환되었으며, 제5차 대화에서는 글로벌 금융위기가 주요의제가 되었다.

2005년 이후 미·중 간 전략대화의 개최는 그동안 중국을 전략적 경쟁 관계로 규정해 온 미국의 부시 정부가 공식적으로 정례적인 전략적 대화의 상대로 중국을 인정했다는 점에서 의의가 있다.

3) 미·중 전략·경제대화 시대의 도래

2009년 들어 오바마 정부의 대중정책은 부시 정부 시기 관여를 하면서도 견제하는(engaging but hedging)정책에서 벗어나 실제적이면서도 전향적으로 위기를 관리(practical, forward-looking risk management)하는 전략으로 전환하였다.¹⁰⁰⁾ 중국의 위상 역시 2005년의 ‘지역적 의미에서

100) 오바마의 핵심 싱크탱크 중 하나로 알려진 미국진보센터(Center for American Progress)

의 이익상관자’에서 ‘세계적 범위에서의 이익상관자’로 새로이 재정의하였다. 이는 오바마 초기 대중정책이 기존의 중국의 위협을 과장하는 정책은 지양하고 본질적으로 중국을 포용하면서, 중국과 지역 및 국제문제에 대해 상호 의사소통과 협력을 강화하는 정책을 채택한 것으로 이해할 수 있다. 이러한 상황에서 미·중은 양국 간 전략대화의 수준을 더 제고하는 2009년 4월 양국 정상의 런던합의에 입각하여, 2009년 7월 27~28일 양일간 제1차 미·중 전략·경제대화(이하 대화)를 미국 워싱턴에서 개최하였다. 이는 기존의 ‘고위급(전략)대화’와 ‘경제전략대화’를 결합하여 하나의 전략대화 기제로 재구성한 것이었다.

이상과 같은 전략적 협력관계는 다음과 같은 국제정치·경제적 구조의 변화와 현실적 필요성들을 반영하고 있다. 우선, 전통적인 안보영역에서의 일방적인 관계의 성립이 어려운 상황(deadlock situation)에 처해 있다. 현 세계는 핵무기를 포함한 대량살상무기 확산, 정보화 및 세계화 시대에 살고 있으며, 미국이 비록 군사적인 측면에서 상당한 우위를 점하고 있지만 어느 국가도 군사적 수단만으로 정책목표를 달성하기는 어려운 시대이다. 둘째, 환경, 에너지, 식량, 질병 등과 같은 비전통 안보 및 세계적인 이슈들의 중요성이 급격히 상승하고 있다. 셋째, 경제적 상호의존의 수준이 심화되었다. 이러한 상호의존 관계의 파괴는 이익보다는 더 막대한 손실로 이어질 수 있다는 인식이다. 넷째, 세계에서 정치적 영향력이나 경제적 비중이란 측면에서 중국이 부상하고 있고 미국은 약화되고 있다. 다섯째, 미국에서 촉발된 세계적인 금융위기가 미·중간의 협력을 촉진시켰다.

는 이미 지난 2008년 8월 『21세기 미·중관계에 대한 진보적 접근』에서 이를 제시한 바 있다. 이에 대해서는 Nina *et al.*(2008) 참고.

미·중 양국은 이제 더 이상 상대를 적으로 상정하면서 일방적인 우위 혹은 이익을 추구하기에는 어려운 구조적 상황에 처해 있다. 여기서 ‘전략적 협력’이란 이러한 상황을 합리적으로 인식하면서 이원론적이고 극단적인 대립과 파국을 지양하고, 양자관계를 넘어서는 이슈를 포함하면서 장기적인 관점에서 공동의 이익을 위해 협력을 지향하는 것이며, 갈등을 관리하려 노력하는 상황을 의미한다.¹⁰¹⁾ 물론 ‘전략적 협력 관계’의 수립이 미·중 관계에서 갈등과 경쟁이 부재하거나 대폭 줄어들 것임을 의미하는 것은 아니다.¹⁰²⁾ 미시적으로는 오히려 갈등의 빈도와 진폭이 증가하는 것으로 나타날 수도 있다.

미국의 오바마 대통령은 ‘대화’의 개막식 환영사에서 “미·중관계는 21세기 가장 중요한 양자관계 중 하나이며, 미·중이 21세기를 만들어 갈 것”이라고까지 언급하였다. 오바마가 강조한 것처럼 ‘대화’는 미국과 중국이 ‘전략적 경쟁’에서 ‘전략적 협력’이 주가 되는 관계를 형성하고자 하는 의지를 상징적으로 보여준 것이다.

오바마 대통령은 2009년 7월 27일 ‘대화’의 개막식에서 직접 환영사를 발표하고, 후진타오 국가주석 역시 축하 메시지를 보내 양국이 이 ‘대화’를 지극히 중시하고 있음을 대내외에 과시하였다. 미국은 전례 없이 우호적인 분위기 속에서 중국 대표단을 맞이하였다. 힐러리 장관과 가이트너 장관은 대화 전날인 7월 27일 월스트리트 저널의 『동주공제(同舟共

101) 미국과 중국이 전략에 대한 개념에 차이가 존재하는데, 미·중이 전략대화를 개최하기로 하였다는 것은 중국적인 의미의 “전략” 개념을 미국이 수용한 것으로 봐야 함.

102) 이는 중국의 원자바오 총리가 미·중관계를 “협력을 중히 여기며, 협력하지만 차이점은 인정한다(以和爲貴 和而不同)”라고 정리한 것에서도 잘 드러남. 협력의 중국적 표현인 합작(合作)은 상호 차이와 갈등이 존재한다는 것을 인정하면서도 공동의 이익을 위하여 협력한다는 의미임.

濟)¹⁰³⁾와 미·중관계』라는 공동의 기고문을 통해 미·중 간 협력의 필요성을 특별히 강조하여 ‘대화’의 분위기를 고조시키고, 대화에 임하는 미국의 우호적인 입장을 잘 드러내었다. 이 기고문에서 “미국이나 중국 중 한 국가가 나서서 단독적으로 해결할 수 있는 글로벌 이슈는 거의 없으며, 미국과 중국이 협력하지 않는 상황에서 해결될 수 있는 문제도 거의 없다”라고 언급하였다.

중국은 미국발 금융위기 상황에서 다른 국가들과는 달리 국채를 매각하기보다는 오히려 미국의 국채를 추가로 매입하는 전략적 선택을 단행하여 2008년 말 현재 전년도 1위였던 일본을 제치고¹⁰⁴⁾ 미국의 제1채권국으로 부상하였으며, 미국이 금융위기를 완화하는 데 일조하였다. 아울러 지역적으로 위안화의 통화결제를 확대하기는 하였지만, 원칙적으로 국제통화로서 달러화 유지를 지지하였다. 이러한 중국의 전략적 선택은 미국과 신뢰를 강화하고 제1차 ‘대화’를 우호적인 분위기에서 개최하는 데 일조한 측면이 강하다. 당시 대화의 전반적인 분위기는 중국 측이 정의한 대로 “이견을 적게 말하고 협력을 더 많이 이야기하면서, 과거에 너무 얽매이지 말고 미래를 지향하는 방향으로 나아가자(多談合作, 少講分歧, 多展望未來, 少糾纏過去)”라고 요약할 수 있을 정도로 우호적이었다.

미국은 중국을 ‘대화’기제로 포용함으로써 경제위기 극복, 기후변화, 핵 비확산 등 범세계적 문제해결의 동반자로서 중국이 보다 적극적으로

103) 원 뜻은 같은 ‘배를 타고 함께 (강을) 건넌다’는 뜻으로 어려움 속에서 일심협력한다는 의미로 해석할 수 있다.

104) 2007년 6월 현재 일본의 대미 유가증권 총보유액은 1조 197억 달러이며, 중국은 9,220억 달러였다. 전문가들은 2008년 9월 현재 중국이 미국의 제1채권국으로 부상한 것으로 추정한다.

책임과 역할을 수행하도록 유도해 낼 수 있게 되었다. 이후 양국은 2010년 발생한 미·중 갈등에도 불구하고 2011년까지 매년 전략경제대화를 개최하였다. 이는 ‘대화’가 양국 간의 갈등과 불안정한 협력에도 불구하고 제도화 단계에 이르렀음을 보여준다.

대화가 비대칭적인 두 강대국 간에 ‘준 운명공동체 단계’, ‘연맹과 유사한 관계’를 형성하였다는 긍정적 평가에도 불구하고, 아직 G2의 시대를 열었다고 평가하는 것은 시기상조이다. 미·중관계가 21세기 가장 중요한 양자관계 중 하나라 평가할 수 있지만, 동시에 국제정치경제에서 일본, 러시아, 인도, EU 등을 무시할 수 있을 정도의 압도적인 역량과 비중을 지녔다고 평가할 수는 없기 때문이다. 대체로 이들 국가들이 이번 미·중 대화를 민감하게 받아들이면서 경계하는 것은 소위 말하는 G2 시기가 당분간 어렵다는 것을 역설적으로 말해 준다.

미·중은 새로운 변화의 구조를 인식하고, ‘전략적 협력’을 위한 공감대를 확인하였지만, 이를 운용하고 집행하기 위한 경험은 아직 부족하며, ‘전략적 협력’ 시대가 초기단계에 있다고 평가할 수 있다. 따라서 대화에서 양국이 주요 이슈에 대한 구체적인 행동계획에 대해 합의한다는 것은 어려웠으며, 양국의 물리적 통합도 아직은 요원한 상황이다. 미·중 양국 내에서 대화의 의미나 미·중 관계 자체에 대한 부정적인 평가가 상당부분 존재한다는 것도 간과할 수 없는 부분이다. 중국 측 비판은 주로 대화를 중국의 국제적 책임과 비용을 강화하기 위한 음모로 인식하는 시각에서부터 중국의 과신으로 초래할 재앙에 이르기까지 다양하다. 미국 측 비판은 미·중 간 역량의 비대칭성과 체제의 차별성을 강조하고 있다.¹⁰⁵⁾

105) 예를 들어 Elizabeth Economy, Adam Segal 등의 논외.

이러한 인식상의 차이와 갈등은, 절대적인 우위는 아니라 할지라도, 세력 균형적인 측면에서 미국이 여전히 비대칭적인 군사, 경제, 제도적 역량의 우위를 지니면서(그러나 점차 그 격차가 줄어드는) 비롯되는 구조적인 측면이 있어, 향후에도 지속될 것으로 전망된다.¹⁰⁶⁾

다. 2010년 미·중 갈등과 핵심이익 논쟁

세계적 구조의 변화 및 주요 변수들을 고려할 때, 미·중간에 전략적 협력은 필수적이며, 그 필요성과 중요성은 점차 증대할 것으로 평가된다. 이러한 인식은 미·중 양국의 지도자들이 모두 공유하고 있다. 중국은 이를 ‘갈등은 하되 판은 깨지 않는다(鬪而不破)’라는 개념으로 설명하고 있다. 미·중 관계는 중장기적으로 보면, 지난 20여년간 전략적 갈등이 위주였던 시기에서 향후 20여년간 전략적 협력단계로 넘어가는 과도기적 시기의 초기 단계에 있다. 2010년 미·중 갈등은 이 과정에서 당연히 발생하는 자연스런 현상이었으며, 당분간은 갈등, 균형, 협력, 헤징(hedging)양상들이 혼재된 형태로 전개될 것이다. 이는 아직 충분히 공유하지 못한 전략적 비전, 현실과 괴리된 과거 유전적인 제도와 사고의 보수성, 상호 이해관계와 기대치 격차에 따른 정책 갈등 등에서 유래한다.

중국 측은 2008~09년 금융위기 과정에서 미국에 하드 파워적인 도움을 주었다고 생각하고 있고, 2010년 들어 미국 측의 잇따른 문제제기에 실망하였다. 미국 측은 중국에 대한 소프트 파워적인 배려에도 불구하고 중국이 기후변화, 이란 핵문제 등 해결에 적극 동조하지 않은 것이 불만

106) 이는 미·중 간의 세력균형이 여전히 비대칭적이지만, 종합적인 측면에서 그 비대칭성은 점차 감소하고 있는 과정에서 양국 관계에 미치는 불안정성을 지적하는 것임.

이었다. 금융위기 이후 새로운 환경변화 속에서 상호 행태를 견제하기 위한 기 싸움의 성격도 띠고 있다. 미국발 세계적 금융위기는 미·중 양국이 새로운 변화에 적응할 시간적 여유를 급속히 제약함으로써 갈등을 확대한 측면도 존재한다. 그 결과 미·중 갈등은 양국 지도부의 전략적 협력 필요성에 대한 공통 인식에도 불구하고, 마치 치킨게임 혹은 작용-반작용(Tit-for-Tat)의 양상처럼 전개되고 있어 국제사회의 우려를 낳았다.

2010년 초반 미·중 갈등의 심화는 역패턴의 가능성도 제기하였다. 즉 과거 패턴과는 달리 미 행정부 초기에 상호 당위적인 협력 분위기가 지배적이었다가, 구체적인 정책 사안들의 마찰로 인해 점차 관계가 악화되는 새로운 패턴이 출현하지 않나 하는 문제제기도 할 수 있을 것이다. 그러나 2010년 미·중 갈등은 본질적으로 새로운 현상이 아니다. 미·중간의 갈등은 냉전시기 한국에서 전쟁까지 치를 정도로 이미 오래된 역사를 지니고 있다. 1970년대 초반 이후 냉전 체제의 와해에 이르는 시기까지 미·중은 상호 체제, 이데올로기, 문화의 차이를 전제하면서도, 소련에 대한 견제를 위해 준군사동맹에 해당하는 관계를 설정한 전략적 협력단계까지 도달한 바 있다.

미·중은 「상해공동성명(1972. 2. 28.)」, 「수교공동성명(1979. 1. 1.)」, 「미국의 대대만 무기판매관련 미·중 공동성명(1982. 8. 17.)」, 「미·중 공동성명(2009. 11. 17.)」 등과 같은 제도적 접근법을 차용하여 그간 상호 인정하는 갈등의 변수들을 관리·통제하기 위해 노력하였다. 미·중 관계에 영향을 미치는 가장 중요한 변수는 체제, 가치관, 문화의 차이라기보다는 상대적 국력의 변화 및 상호 정치·경제적 이해관계이다. 그리고 2008~09년 금융위기와 같은 특정 사안이 이러한 변수의 영향을 극적으로

드러나게 하였다.

2010년 초부터 미·중 관계는 대대만 무기판매, 달라이라마 방미, 환율문제 등으로 갈등 양상을 보이다가 천안함사태, 중·일 센카쿠 열도 분쟁, 연평도 사태, 류샤오보 노벨평화상 수상문제, 중국의 항모 및 스텔스기 등 최신 무기개발 문제로 갈등이 크게 확대되는 양상을 보였다. 미·중의 세계적인 영향력을 고려할 때 이러한 갈등의 강화는 세계적인 관심사와 우려의 대상이 되었으며, 미국과 중국 국내에서도 우려하는 시각이 고조되었다.

2010년 미·중 갈등의 주요이슈는 중국 핵심이익의 해석과 관련한 문제였다. 2009년 7월 당시 다이빙귀는 중국의 3대 핵심이익은 당의 집정 능력, 영토 및 주권, 지속적인 경제발전 및 사회 안정과 관련한 사안이라고 제시한 바 있다. 회의기간 중 미국은 이에 대해 특별히 반론을 제기하지 않아 중국은 미국이 이를 묵시적으로 인정한 것으로 받아들였다. 2009년 11월 북경에서 개최된 미·중 정상회담에서 미·중은 핵심이익을 상호 존중해주시기로 공동성명에서 합의했다(Respecting each other's core interests is extremely important).

중국 측 주장에 따르면, 미국이 상호 핵심이익에 대해 존중하는 문제에 더 적극적이었고, 심지어는 남중국해 문제가 미국의 핵심이익에 해당된다는 점에 대해서도 동의했다고 한다.¹⁰⁷⁾ 미국은 이 당시만 해도 중국을 글로벌 파트너로서 인정하면서 세계적인 사안들에 대해 양국의 공동협력에 대한 기대감이 컸다고 할 수 있다. ‘핵심이익’과 관련한 입장도 이러한 기대감을 표현한 것이었다.

107) 필자의 중국 북경 인터뷰(2011).

그러나 이러한 미국의 입장은 2009년 12월 코펜하겐에서 개막한 UN 기후변화회의에서 오바마 대통령이 중국 원자바오 총리의 비협조적이고 무례한 태도를 경험하면서 달라졌다고 한다.¹⁰⁸⁾ 미국은 중국이 주요이슈에서 미국과 협력할 의사가 없는 것으로 판단하고 대중국 대응을 위한 동맹을 강화하기 시작하였고, 중국 역시 2010년 미국의 대만무기판매, 달라 이라마 방미, 위안화 환율 절상 문제 등 사안을 바탕으로 노골적인 반목을 드러내었다. 미·중은 당시 상호 기(氣)싸움의 양태를 띠면서 반목하였지만, 당시로서는 이 핵심이익이라는 개념이 추후 동아시아 국제관계 및 미·중관계에서 어떠한 함의를 지니고 있고, 어떠한 문제를 야기할 수 있는 지에 대해 어느 누구도 주목하지 못했다.

2010년 3월 한국의 서해상에서 발생한 천안함 사태는 ‘핵심이익’에 대한 논란을 본격적으로 점화시키는 계기가 되었다. 천안함 사태로 인한 미·중 갈등과정에서 중국 군부의 일부장성이 남해를 중국의 핵심이익지역으로 정의하면서 대외관계에 확장시켜 적용하려 시도하였다.¹⁰⁹⁾ 당시 한반도에서는 한미 연합군사 훈련을 지속하고 있었고, 중국은 이에 대해 다섯 차례에 걸친 군사훈련으로 대응하여 긴장의 파고를 높였다.¹¹⁰⁾ 중국의 ‘핵심이익’과 관련한 논란이 확산되고 국제적으로는 중국 위협론이 다시 제기되는 상황이 발생하였다.

2010년 초 천안함 사태가 발생하였을 때 발전도상국론에 방점이 가 있는 외교부의 온건하고 신중한 대응 태도와는 달리, 미 항모가 서해에 들

108) 김기수. 2011. 『핵심이익을 둘러싸고 미·중 갈등』. 『내일신문』 (8월 8일) 참고.

109) 중국은 공식적으로 남해를 핵심이익지역으로 공포한 바는 없다.

110) <http://www.asiatoday.co.kr/news/view.asp?seq=383029>.

어와 한미군사훈련 계획이 알려진 이후 민족주의와 애국심을 동원한 전통주의자들의 목소리가 강경 분위기를 주도하였다. 군부가 그 대표적인 세력중 하나이다. 중국 군부는 과거에는 이의를 제기하지 않았던 미 항모 조지워싱턴 호의 서해수역 진입 계획에 대해 강하게 반발하였다. 중국 군부측은 한·중 간 경계수역인 서해(황해)를 핵심이익 영역으로 규정한 것으로 해석할 여지가 있는 입장을 표명하였다. 중국 국방대학 전략연구소의 양이(楊毅) 해군소장은 미 해군이 서해에서 대잠수함 훈련을 강행하는 것은 중국 국익에 대한 도전이자 중국인민들에게 모욕을 주는 처사라고 강하게 비판했다.¹¹¹⁾

중국은 중국 동해(상하이와 저장성 앞바다)의 모 해역에서 6월 30일~7월 5일에 실시된 훈련에 많은 해군 함정과 전투기들이 참여, 현대 전자전과 합동작전 능력을 시험했다. 중국은 이 군사훈련이 ‘관례적인 것(例行性演練)’이라고 하면서도 7월 25일부터 시작된 한·미 연합군사훈련에 대한 ‘경고’의 성격임을 숨기지 않았다. 실탄사격 훈련 마지막 날인 7월 5일 인민해방군 고위 간부는 “미국 항공모함이 황해에 들어오면 살아 있는 표적이 될 것”이라고까지 경고했다.¹¹²⁾ 결국 중국 외교부 역시 여론을 등에 업은 군부의 입장에 밀려 미 항모의 서해진입문제에 대해 강경한 태도로 전환하였다.

2010년 7월 13일 외교부 정례브리핑에서 다이빙귀가 제시한 핵심이익의 내용 중 당의 집정능력 부분을 생략하고, 중국의 핵심이익을 국가주권, 안전, 영토보전 및 발전이익이라고 소개하였다. 힐러리 클린턴 미국 국무

111) 『한국일보』. 2010. (8월 4일)

112) <http://weekly.chosun.com/client/news/viv.asp?nNewsNumb=002116100002&ctcd=C01&cpage=16>.

장관은 이러한 중국 일부의 주장에 대응하면서 7월 23일 베트남 하노이에서 열린 아세안지역포럼(ARF)에서 남중국해 문제가 “미국의 중요한 외교적 사안”이라고 주장하여 미·중 간 갈등을 노정하였다. 그리고 남중국해 문제의 국제화를 회피하고 양자간 문제로 국한하고자 하는 중국의 입장에 반하여, 중국과 동남아 국가들의 영유권 분쟁을 해결할 국제적 메커니즘 구축을 제안하였다.¹¹³⁾ 이후 미국은 중국의 핵심이익에 남중국해가 들어가는 것을 명백히 반대하였고, 2011년 1월 미·중 정상회담 공동성명 문안에서는 ‘핵심이익’ 조항을 배제하였다.

2011년 8월 중국 국가부주석 시진핑은 미국 부통령 바이든의 방중 시 회담에서 미·중 양국은 상호간의 핵심이익을 존중해야 한다는 주장을 반복하였다. 단 그 내용에서 중국의 핵심이익은 발전이익, 대만 및 신장 문제를 존중하는 것으로 제한하였다.¹¹⁴⁾ 이에 바이든 부통령 역시 화답하였다. 시진핑이 언급한 중국의 핵심이익 내용은 그간 전개된 중국 내부의 핵심이익 논의를 보다 구체적으로 규정한 것으로 평가한다. 여기서 ‘발전이익’은 경제발전을 중시하는 개념이며 동시에 주변 환경의 안정과 평화를 더 강조하는 개념이라 할 수 있다.¹¹⁵⁾

중국은 2010년 10월 중공당 제17기 5중전회 보고서 및 제12차 5개년 계획(規劃)(2011~2015년)의 기본노선 내용을 담은 보고서에서 ‘평화적 발전노선’을 견지한다고 천명하였다. 이어 중국 외교의 실무수장인 다이빙궈는 12·5규획에 대한 자신의 건의문인 ‘평화적 발전노선을 견지하

113) http://www.hani.co.kr/arti/international/international_general/431975.html.

114) 懷成波(2011), P. 38.

115) 潘戀娟(2006).

자'는 제목의 글을 중국 외교부 홈페이지에 발표하였다. 다이빙귀는 중국의 핵심이익 확대를 주장하는 내부세력 및 공세적인 외교에 우려하는 외부의 논란을 불식시키고 중국이 기존의 평화발전노선을 견지한다는 것을 대내외에 천명하였다. 이의 근거로 '중국은 아직 세계와의 조화를 통해 평화적 발전을 추구해야 하는 개발도상국'이라는 점을 강조(발전도상국론)한 것이다. 동시에 중국의 국가체제, 주권보호, 영토보전, 국가통일 등 핵심이익의 침해는 용납하지 않을 것임을 거듭 강조하여 국내의 핵심이익 확대론자들과도 타협하였다.¹¹⁶⁾ 이러한 다이빙귀의 핵심이익에 대한 정리는 2010년 7월 13일 친강 중국 외교부 대변인의 논평과 일맥상통한다.

이 시기 중국은 핵심이익에 대한 내부적인 토론을 통해, 다양한 전략사고들 간에 타협점에 도달한 것으로 보인다. 정리하자면, 현 상황에서 핵심이익의 대상을 남중국해로 확대한 논의는, 미국 개입 여지를 주는 결과를 낳았다고 자체 평가하였다. 따라서 분쟁의 국지화를 시도하는 것이 중국에 유리하다는 판단이다. 둘째, 중국의 추가적인 대외이미지 악화 및 동남아 국가들과의 갈등을 심화시키는 행위를 자제할 필요가 있다. 셋째, 남중국해의 핵심이익 포함 여부는 가능한 한(부정도 긍정도 하지 않는) 직접적인 거명을 자제하는 것이 바람직하다. 마지막으로 남중국해는 핵심이익 지역이기는 하나 '분쟁 중'인 핵심이익지역으로 분류하여, 기존의 대만 및 신장문제 등과는 구분할 필요가 있다. '분쟁 중'인 지역에 대한 대응은 협상과 평화적 방식을 위주로 하는 다른 핵심이익 지역과는 차별적으로 다룰 필요가 있다.

116) <http://www.naeil.com/News/economy/ViewNews.asp?num=585980&sid=E&tid=3>. (2011.10.8).

라. 2011년 미·중 정상회담의 개최와 의의

1) 미·중 정상회담의 개최 배경

중국 후진타오 주석이 2011년 1월 18~21일 동안 미국 워싱턴과 시카고를 국민 자격으로 방문하여 오바마 미 대통령과 정상회담을 가졌다. 세계 금융위기 이후, 2010년 중국의 일련의 공세적인 대외정책으로 신냉전 시기가 도래하는 것이 아닌가 하는 문제가 제기되는 시점에서 정상회담이 이뤄진 것이다. 우리 입장에서 이 회의가 주목되는 것은 천안함 및 연평도 사태로 한반도의 긴장이 크게 고조된 상황에서, 한반도 관련 의제가 그 어느 미·중 정상회담보다 중요하게 다뤄질 전망이었기 때문이다.

세계 금융위기 이후, 중국은 G2라 불릴 정도로 국제정치의 위상이 고되었고, 미국의 경제적 취약성이 드러나면서 세력전이 양상마저 띠고 있었다. 중국은 경제력을 바탕으로 새로운 국제관계의 규칙과 규범을 요구하는 것으로 보이고, 미국은 기존의 외교 및 군사적 우위를 활용하여 중국을 견제하는 양상이 가시적으로 드러나고 있다. 이 관계의 특징은 ‘미묘함’과 ‘복잡성’으로 정의할 수 있을 것이다. 국내에서도 한미동맹을 중심으로 한반도 문제를 풀어가야 한다고 주장하는 ‘동맹파’와 미국은 물론이고 중국과의 관계도 동시에 중시해야 한다는 ‘전략파’ 간의 입장차이가 분명해지고 있었다.

이 정상회담의 주요목적 중 하나는 혼돈에 빠진 미·중관계를 안정화시키는 일이었다. 양국 사이에는 세력의 전이가 확정되지 않은 과도기적인 시점에서 상호 행동규범이 정립되어 있지 않다. 미·중은 냉전시대와 달리 상호 협력의 필요성과 전면적 대립의 자제라는 인식을 공유하고 있지만, 구체적인 사안에서는 분쟁, 갈등, 대립이 끊이지 않고 오히려 강

화되는 양상마저도 보여주었다. 이러한 혼돈의 지속 및 불안정한 관계가 미·중 모두에게 대내외적으로 바람직하지 않다는 인식에 도달한 것으로 보인다.

미·중 간 국제정치에서의 리더십과 관련하여 상호 이해와 역할 확인이 필요했다. 금융위기 이후 중국의 급속한 부상은 미국에 큰 외교적 도전을 안겨주고 있다. 미국의 경제력이 생각보다 취약하다는 것이 증명되었다. 미국의 군사비 지출 수준은 전 세계 군사비의 45%를 초과할 정도로 압도적이다. 그런데 이 규모는 아이러니컬하게도 미국의 경제적 생산력 규모를 크게 넘고 있어서, 오히려 쇠퇴를 촉진시키는 요인으로 작용하기도 한다. 금융위기와 서울 G20 정상회의 결과는 미국이 더 이상 단독으로 세계의 리더십을 행사하기는 어렵고, 중국의 도움이 필요하다는 것을 잘 드러내 주었다. 중국 역시 단독으로 세계적인 리더십을 행사하기에는 역량이 상당부분 부족하다는 것을 잘 인식하고 있다. 국제정치에서 리더십의 공백과 이에 따른 혼란상은 미·중 모두에게 유익하지 않다. 오후-정상회담은 국제정치 리더십의 문제를 어떤 형태로든 정리하고 안정화할 필요가 존재하였다.

후진타오 및 오바마는 정상회담을 각기 국내 입지강화 기회로 활용하고자 하였다. 후진타오 체제 역시 사회주의의 권력 전환기 중에 있다. 최근 대외정책에서 후진타오의 권위는 더욱 약화된 것으로 평가되며, 정치국 상무위원회의 위원들이 제각기 조직과 파벌의 이해를 대변하면서 혼란상황에 처해 있다. 특히 군부, 공안, 에너지, 선전 등의 부문과 그 지도자들이 최근 공세적 대외정책의 목소리를 대변하고 있는 것으로 알려지면서 중국의 대외정책 결정과정에서 후진타오 주석의 영향력 약화에 대

한 우려가 제기되고 있다.

후진타오는 당대 대외정책의 핵심인 미·중관계를 파국으로 종결하고 싶지 않았을 것이다. 중국의 부상에 따른 중국의 국제적 위상을 제고하라는 국내적인 압력을 고려하면서도, 중·미관계를 안정적이고 협력적으로 정립하기를 희망하였다. 이러한 성과를 바탕으로 후진타오는 2012년 권력이양 이후에도 정치적 영향력을 유지하고 싶었을 것이다.

오바마 입장에서는 2012년 12월 재선을 위해 중국의 도움이 필요한 상황이다. 오바마가 제시한 수출의 급속한 증대, 경기개선과 경제회복을 위한 동력은 결국 중국과의 관계에서 나올 수밖에 없는 것이 현실이다. 자신의 국제적인 영향력 및 위상 강화, 불필요한 개입비용 억제, 주요 국제사안들에 대한 관리를 위해 중국과 협력적인 관계가 요청되고 있는 상황이다.

2) 미·중 정상회담의 합의 내용과 함의

양국 정상은 미·중 관계를 ‘매우 중요하면서도 복잡한 관계’로 규정하였고, 이를 풀어나가는 해법으로 ‘상호존중, 호혜공영에 입각한 협력동반자관계’를 정립하는 데 합의하였다. 상호존중, 호혜, 협력이 주요한 키워드이다. 상호존중은 국내외적으로 미국과 대등한 이미지를 구축하고자 하는 중국의 바람을 강하게 담은 것이다. ‘핵심이익’ 개념은 미국의 거부감으로 생략했지만, 중국은 중국이 규정하는 ‘핵심이익’을 존중하는 것이 상호 존중의 근본적인 정신이라 인식할 것이다. 실제 미국 역시 이를 존중하는 방향으로 정책을 조정할 것으로 평가된다. ‘호혜’ 역시 중국적인 용어에서는 분쟁이 존재하는 현실을 인정하는 전제에서 합리적이고 실용

적인 태도를 취해 상호 이익을 도모하지는 것이다. ‘협력’은 향후 미·중관계의 큰 방향을 제시한 것으로 해석할 수 있다.

중국의 희망에도 불구하고 양국관계를 정의하는 데 ‘전략적’이란 개념을 채택하지 않은 것은 미국이 여전히 미·중관계의 주도권을 쥐고 있음을 과시하고, 중국에 대한 정책적 유연성을 확보하겠다는 의지로 보인다. 양국은 미국이 문제를 제기한 중국의 핵심이익 개념을 합의에서 언급하지 않았다.

단 실제에 있어 양국 관계는 이미 모든 국제사안들을 포괄적으로 논의하는 ‘전략적’ 관계에 들어가 있다고 할 수 있다. 양국은 이번 정상회담에서 미국의 대대만 무기판매, 무역불균형, 인권, 기후변화, 이란 및 북한 핵문제 등 주요 국제관계 사안들에 있어서 실제적으로 타결할 수 있는 영역이 거의 없었음에도 불구하고, 이 정상회담을 성공적으로 보이기 위해 상당한 노력을 기울였다. 상대적으로 미국은 현재적인 이익을 확보하였고, 중국은 미래의 국제정치 구조개혁과정에서 중국의 국제적 위상을 제고할 선물들을 받아냈다. 그 결과 비교적 상호 만족할 만한 타협과 교환이 이뤄졌으며, 타결할 수 없는 사안들은 모호한 원칙적 합의 형태로 남겨두었다.

오바마는 후진타오를 최대한 융숭히 대접하고 존중하는 태도를 보여줌으로써 중국민의 자긍심을 높여주고, 후의 국내외적 위신을 세워주었다. 미국은 공동성명에서 “중국이 강력하고 번영하면서, 성공적으로 국제사회에서 큰 역할을 수행하는 것을 환영한다”라고 치하하였다. 이에 대해 중국은 “미국이 아태 국가로서 동 지역의 평화, 안정 및 번영을 위해 노력하는 것을 환영한다”라고 답하여 역내 미국의 존재감을 인정하였다.

미·중 정상은 여섯 개 부문 41개항에 달하는 방대한 합의를 바탕으로 다양한 국제정치 현안을 거의 다 다루면서 협력적인 방향으로 문제들을 해결하겠다는 입장을 대내외에 천명하였다. 경제 분야에서 미국은 재정건전성, 환율의 안정성을 위해 노력한다는 데 합의하였다. 국제금융 및 무역에서 중국 인민폐를 특별인출권 화폐로 사용하는 문제, 국제 경제기구 개혁, G20 분야에서 중국의 입장을 지지해 주었다. 이에 대해 중국은 지적재산권 보호문제, 균형적 무역관계, 기후, 에너지, 환경 변화 문제에 대해 미국과 협력하겠다는 긍정적인 신호를 던져주었다.

미국은 중국의 실제적 환율절상 노력에 대한 이해 및 후진타오 주석이 직면할 중국 내의 반발을 고려하여 환율문제는 크게 의제화시키지 않았다. 중국 측은 대신 450억 달러 상당의 대규모 투자계약을 체결하여 오바마의 국내적 입지를 크게 개선시켜 주었다. 그중 시카고에 기반을 둔 보잉사와 200여 대(190억 달러)의 항공기 구매계약을 체결한 것은 의미심장하다.

미국은 후진타오를 융숭히 대접하고 최대한의 존중을 보여줌으로써, 후의 대외정책 방향이 옳다는 것을 지원하여 후진타오의 국내적 입지를 강화하는 데 일조하였다. 후진타오 역시 이 기회를 활용하여, 과도하게 공세적인 대외정책을 주도하는 국내 ‘신흥 강대국론’자들에게 ‘발전도상국론적인 대외정책’의 방향을 원칙으로 고수할 것이라는 강한 메시지를 보낸 것으로 평가된다.

3) 한반도 관련 합의와 함의

이번 미·중 공동 정상회담의 주요한 특징 중 하나는 전례 없이 한반

도 문제를 중시하여 다루었다는 점이다. 이는 그만큼 미·중 양국의 한반도 안정에 관한 우려가 높아져 있다는 것을 반영하는 것이다. 한 예로, 중국은 최근 천안함·연평도 사태를 경험하면서 대한반도정책 우선순위를 기존의 ‘안정우선, 김정일 체제의 유지, 비핵화’에서, ‘전쟁 억지, 혼란 방지, 비핵화’로 재정립한 것으로 보인다.

미·중 정상회담 합의문 중 제18조가 한반도 관련 내용이다. 양국은 한반도에서 긴장이 고조된 데 대해 깊은 우려를 표명하고, 한반도의 평화와 안정유지가 무엇보다도 중요하다는 데 동의하였다. 그리고 한반도 문제에 있어 양국이 긴밀한 협력을 유지하는 것에 대해 합의하였다. 해법으로는 진정성 있고 건설적인 남북대화 추진, 남북관계 개선, 6자회담 재개를 제시하였다. 천안함이나 연평도 사태에 대한 언급 대신, 비핵화 목표를 위해 6자회담과 9·19공동성명의 정신을 중시할 것을 특히 강조하였다. 그리고 미·중 양국은 한국 정부의 강경 입장을 고려하고, 한국 정부에 6자회담 복귀를 위한 명분을 제공하기 위해 북한의 우라늄 농축계획에 대한 우려를 합의문에 삽입하였다. 이러한 결과는 한국 정부의 입장에서도 비교적 만족스런 것이었다.

그러나 주목할 대목은 미·중 양국의 한반도 관련 합의문 원문을 보면, 미·중은 제각기 다른 표현을 사용하고 있다는 점이다. 미국 측은 남북관계 개선의 중요성을 강조하면서 진정성 있고 건설적인 남북대화를 그 본질적인(essential) 단계라고 표현한 데 비해, 중국 측은 대단히 중요한 일보(非常重要的一步)라고 표현하여 시각차를 드러내었다. 즉, 중국 측은 남북대화가 6자회담 개최의 전제조건으로 비치는 것에 대해서는 신중한 태도를 드러낸 것으로 보인다.

미·중 정상이 한반도 문제를 포함한 국제정치의 주요 사안들에 대해 상호 긴밀한 협의와 타협을 통해 문제를 해소해 나가겠다는 데 인식을 같이한 것은 눈여겨볼 대목이다. 남북한 간의 군사적 충돌 가능성이 고조되는 상황에서 북핵문제나 남북한 문제는 더 이상 남북한만의 문제가 아니므로 미·중이 직접 협의와 합의를 통해 해결해 나가자는 것이다. 이번 정상회담은 한반도 문제에 대한 강대국의 개입의지가 더욱 강화되었다는 것을 단적으로 보여준다.

당초 일부의 우려와는 달리, 미·중 정상은 한반도 안정을 우선시하는 미·중의 이해를 담아 한국에 6자회담 복귀에 대해 직간접적으로 압력을 행하는 조치를 취하지는 않았다. 한미동맹을 중시한 미국 측이 한국이 입장을 고려하면서 속도조절을 하였고, 중국 역시 양보를 한 결과이다. 그럼에도 불구하고 미·중은 한반도 안정을 우선시하면서 북핵문제를 관리하겠다는 공통의 인식에 도달한 것으로 보인다.

미·중은 각자 그리고 미·중관계의 이해에 따라 남북한 문제를 다루려 할 것이며, 한국이 원하든 원하지 않든 간에 장차 6자회담을 복원하고 북·미 간 대화의 통로를 더 강화하려 들 것이다. 그리고 미국은 중국이 추진하고 있는 대북 경제협력 강화와 포용정책을 지지할 개연성이 크다. 미·중 양국이 한반도 문제로 인해 양국관계가 악화되는 것을 원치 않을 것이며, 한반도 안정을 위해 문제의 해소보다는 관리 차원에 더 공통의 이해를 가진 것으로 보인다. 이는 보다 원칙적인 차원에서 북핵문제 해결을 시도하는 현 한국정부의 입장과 미·중의 협력구도가 괴리될 개연성이 커진다는 것을 의미한다.

3. 미·중관계의 장래와 정책적 함의

가. 미·중관계의 속성

미·중관계가 갈등과 협력의 이중성을 안고 있다는 것은 당연한 일이다.¹¹⁷⁾ 부상하는 강대국과 기존의 강대국이 상호 깊은 전략적 불신을 지니고 있는 것도 너무나 당연하다. 그럼에도 불구하고 공세적 정치현실주의(John Mearsheimer 2001)가 예측하듯이 전쟁으로 귀결되기보다는 다른 형태의 관계를 형성할 개연성이 더 크다. 그 원인은 두 강대국 관계의 행태적 범위에 선택의 제약을 가하는 힘은 구조적 차원에서 찾을 필요가 있다.

오바마 행정부의 해징을 넘어선 대중 포용중시 정책의 채택은 그간 국제정치경제 체제 차원의 변화를 담고 있는 것으로 이해할 필요가 있다. 즉, 전술적이고 정책적 차원에서 임시변통적으로 채택한 정책이라고 보기는 어려운 보다 구조적인 요인들을 담고 있는 것이다. 미국이 현재 지니는 압도적인 군사적 우위와 경제력에도 불구하고¹¹⁸⁾ 이제 미·중 양국은 상대를 적으로 상정하면서 일방적인 우위를 추구하거나, 상대에 절대적인 불이익을 강요하기는 어려운 상황에 처해 있다.

냉전시기에 미·소 간 전략적 합의는 각기 보유한 핵무기의 상호확증

117) 이러한 미·중관계의 이중성을 잘 설명한 글은 김재철(2010), pp. 165~210; 최우선(2011).

118) 미국 군사비의 세계 군사비 지출에서 차지하는 규모는 1986년에 28.2%, 1994년 34.3%, 2009년 46.5%를 점유하여 크게 증가하는 추세이다. 이는 미국의 압도적인 단극성을 이야기하지만 동시에 생산력을 크게 초과하는 과도팽창의 예이기도 하다(글로벌 이슈). 2009년 통계를 말해준다. 군사비 과도팽창이 패권쇠퇴에 미치는 부정적 영향에 대한 논의는 Paul Kennedy(1987) 참고.

파괴 능력과 이를 현실적으로 인정하면서, 상호 요격능력을 제한한 반(反)탄도미사일(ABM: Anti-Ballistic Missile) 체제를 바탕으로 하고 있었다. 이러한 공포의 군사적(핵) 균형에 덧붙여, 상호의존적이기보다는 독립적으로 운용한 경제체제를 바탕으로 비교적 안정적인 분할체제로서 ‘열전’이 아닌 ‘냉전’이라는 독특한 국제정치적 현상을 창조해냈던 것이다.

21세기의 국제정치 환경은 기존의 공포의 군사균형 상황이 여전히 유지되고 있다. 미국을 포함한 어느 국가도 상대 핵강대국의 공격에서 자유롭지 못하다. 더구나 세계는 이제 시장경제라는 하나의 경제체제로 통합되어 있고, 강대국들은 상호 의존성과 취약성으로 긴밀히 결합되어 있다. 특히 미·중 경제는 이제 분리하여 생각할 수 없을 정도로 긴밀히 결합되어 있다. 또 하나의 새로운 특징은 수초 이내 전 세계적으로 정보 교류가 가능한 새로운 정보화 시대에 살고 있다는 점이다. 이는 강대국의 일방적 행위비용을 대폭 증가시키고 있으며, 일방적인 전쟁이나 패권전략은 국내에서조차 지속적인 지지를 받기 어려운 상황이다. 강대국간 전쟁을 구조적으로 제어하는 삼중 장치는 냉전시대의 공포의 핵 균형체제보다 더 완고하다.

미국의 압도적인 군사력 우위에도 불구하고, 절대적이고 일방적인 승리를 장담할 수 없는 군사혁명의 시대 및 대량살상무기가 보편적으로 확산되는 시기에 진입해 있다는 것은 이 시대의 중요한 특징이다. 미·중 가운데 일방이 절대적 군사우위를 가져올 수 있는 새로운 무기·방어체계, 예를 들면 잠수함발사 탄도미사일(SLBM: Submarine-Launched Ballistic Missile), 우주무기, 전역미사일 방어계획(TMD: Theater Missile Defence), 사이버 영역(Cyber), 우주(Space) 분야에서 획기적인 우위를 꾀하려 한다

면 미·러 간은 물론이고 미·중 간에도 전략적 갈등과 알력이 격화될 것이다. 그러나 현대 국제정치경제 체제에서 군사우선주의는 정치·경제적 비용이 높고, 정당성의 위기를 가져오며, 목표실현 가능성도 불확실하다. 미·중은 국부적으로는 여전히 갈등과 경쟁을 지속하겠지만 안보 분야에서의 절대우위를 확보하기 위한 고비용 정책을 채택하는 것은 어려운 상황이다.

세계경제에서 차지하는 미국의 상대적인 경제력 비중은 점차 약화되고 있고, 특히 미국발 세계 금융위기 이후의 국제정치경제 체제에서 미국이 단독으로 주도권을 유지하는 것도 어려워졌다. 단독으로서는 해결할 수 없는 세계적인 당면 이슈들이 대두되고 있어, 미국 역시 다른 강대국들과의 협력이 절실하다.

미·중은 향후에도 빈번하고 다양한 형태의 충돌이 존재하겠지만, 냉전시기와는 달리 구조적으로 상호 의존성과 취약성을 공유하고 있고 양국의 번영과 생존이 긴밀히 연계되어 있다는 인식을 잘 공유하고 있다. 이는 미·중이 냉전시기 평화를 유지하게 했던 ‘공포의 핵균형’뿐만 아니라, 덧붙여서 공포의 경제·재정적 균형의 문제, 정보화 시대의 정보의 신속·투명성 및 여론의 중요성 등 삼중적 제어장치에 의해 견제받고 있기 때문이다. 결국 향후 수십년 동안 미·중간 힘의 균형이 어느 쪽으로 기울든 간에 미·중 어느 일방이 타방을 좌지우지할 수는 없는 상황에 놓인다는 것이다. 이는 특히 동아시아 지역 차원에서는 이미 더욱 명백한 현상이 되고 있다.

나. 중국 부상의 실체

세계 거시경제에 대한 권위 있는 예측기관인 Global Insight's World View의 최근 보고서(2011. 10. 15.)에 따르면 중국은 2010년에 GDP 규모가 5조 9,248억 달러에 달해 일본의 5조 4,600억 달러 규모를 추월하여 세계 제2위의 경제대국이 되었다. 그리고 2018년에 이르면 GDP가 20조 6,330억 달러로 미국의 20조 3,060억 달러를 넘어 세계 경제규모 1위를 차지하게 될 전망이다.¹¹⁹⁾ 이는 2008년 발간된 미국 국가정보위원회(NIC)의 세계질서 전망 보고서인 『Global Trends 2025』에서 예측한, 중국이 2025년까지 세계 2위의 경제대국으로 부상하고 2040년경에는 미국의 GDP 총량을 넘어설 것이라는 전망을 훨씬 빠르게 추월하였다.¹²⁰⁾ 동 보고서는 2020년 발간된 전망 보고서인 『Mapping the Global Future: Report of the Intelligence Council's 2020 Project』에 비해 미국의 영향력 약화를 전망하고 있다. 2025년까지 향후 국제질서가 더욱 복잡적으로 변하고, 미국이 여전히 초강대국이겠지만 지금보다는 ‘덜 지배적인 국가’로 변모하리라는 것이다. 이는 미국의 지배력이 유지될 것이라고 평가한 2004년 발간 『Mapping the Global Future』와 가장 큰 차이점이다.¹²¹⁾

최근 보고서일수록 중국의 경제적 규모와 역량을 더 긍정적으로 평가하고 있다. 골드먼 삭스의 세계 경제에 대한 2003년 보고서에 따르면 중국은 국내총생산 규모에 있어서 2016년에 일본을 추월하여 세계 제2위의 경제대국이 되고, 2041년에는 미국마저도 추월하여 세계 제1의 경제대국

119) Global Insight's World View(2011).

120) National Intelligence Council(2008).

121) National Intelligence Council(2004).

이 된다고 예측한 바 있다. 그러나 골드먼 삭스의 2008년 보고서에 의하면 그 시기가 훨씬 앞당겨졌다. 중국이 현재의 경제성장 속도(10%)를 지속한다면 2010년에는 일본을 추월하고, 2027년에는 미국 역시 추월한다는 것이다.¹²²⁾

자료의 출처와 추계 방식은 다르지만 대체로 세계 경제의 규모를 논의하는 자료가 공통적으로 지적하는 것은 국제질서에서 미국의 비중은 서서히 줄어드는 반면 중국, 인도, 브라질 등 신흥부상국들의 약진이 두드러진다는 점이다. 특히 중국의 약진이 두드러지는데, 국내총생산량을 기준으로 보면 대체로 2020년경이면 중국이 미국을 추월해 세계1위의 경제국가로 등극할 전망이다.

그러나 군사부면에서 미·중간의 군사력은 비교 자체가 무의미할 정도다. 미국은 세계 군사비 지출에서 차지하는 비중을 탈냉전시기에도 점차 확대해 왔다. 미국은 2009년 현재 전 세계의 46.5%를 점유하고 있다. 미국의 군사비 지출이 세계 군사비 지출에서 차지하는 비중은 1986년에 28.2%였고, 1994년에 34.3%로 오히려 급격히 증가하였다. 이는 물론 세계적으로 같은 기간 군사비를 35.2% 감축한 대신, 미국은 21%의 감축에 그쳤기 때문이기도 하다. 부시 행정부 들어 미국은 이라크에서의 전쟁 수행을 위해 군사비 지출을 더욱 증가시켰다. 그 결과 1999년 세계 10대 군사비 지출국(China, Russia, France, United Kingdom, Germany, Italy, Japan, Saudi Arabia, China-Taiwan)에 대한 미국의 군사비 지출 규모는 45.9%였던 데 반해, 2002년에는 오히려 52.6%를 차지하여 세계 10대 군사비 지출국(China, Russia, France, United Kingdom, Germany, Italy,

122) <http://www.goldmansachs.com>.

India, Japan, Saudi Arabia)의 규모보다 많은 군사비를 지출하였던 것으로 나온다.¹²³⁾

주목할 것은 탈냉전 이후 이러한 미국의 군사비 지출 비중이 꾸준히 높아져 왔다는 것이며, 중국의 높은 군사비 지출 증가율에도 불구하고 그 규모의 격차는 오히려 확대된 감이 있다. 이러한 현실을 바탕으로 요페는 미국의 힘과 사명감을 대신할 수 있는 나라는 없다는 현실엔 변함이 없다며 이런 미국을 ‘디폴트 파워(default power)’라 규정했다. 즉, 미국은 국제질서의 기본 축인 만큼 미국을 빼놓고는 아무것도 논할 수 없음을 강조한 것이다.¹²⁴⁾

중국이 과연 미국에 도전할 수 있는 위치에 도달해 있는가에 대해서는 중국의 지도자들이나 주류 전략가들조차 회의적이다. 중국인들 자체가 G2 시대의 도래를 달가워하지 않는다.¹²⁵⁾ 물론 중국 사회 일각에서는 중국이 이미 세계적 강대국의 반열에 올랐다는 민족주의적 해석도 나오기 시작한다.¹²⁶⁾ 하지만 아직까지 대체적인 논조는 G2 시대를 음모론적 시각에서 보는 것이 일반적이다.

예를 들면 원자바오 중국 총리는 2010년 5월 31일 일본 도쿄에서 가진 일본경제단체연합회(경단련) 초청 오찬 연설에서 “사실대로 말하면 일본의 1인당 GDP는 4만 달러로 중국의 3,700달러와 비교해 차이가 크다.

123) Jeffrey Chamberlin(2004), p. 17.

124) Josef Joffe(2009).

125) 중국의 G2에 대한 입장과 분석은 줄고김홍규(2009) 참고.

126) 예를 들면 2011년 초 중국 국방대 류밍푸(劉明福) 교수가 출간한 책 『중국몽(中國夢)』이 중국에서 화제다. 이 책은 국내총생산(GDP)에서 일본을 제쳐 주요 2개국(G2) 반열에 오른 중국이 패권국가가 되는 방안을 다루고 있다.

중국 중서부는 여전히 낙후돼 있다. 중국이 중등(中等)국가가 되는 데는 수십 년, 선진국이 되려면 100년은 걸린다”라고 말했다. 이어 원 총리는 “이는 겹혀가 아니고, 중국의 사정을 잘 알기 때문에 이렇게 얘기하는 것”이라며 “중국의 경제 발전은 누구에게도 위협이 되지 않을 것이며, 일본에도 유리할 것으로 생각한다”라고 덧붙였다. 심지어 글로벌 금융위기 이후 등장한 ‘G2’라는 용어에는 거부감마저 드러낸다. 중국 정부관계자나 일부 학자는 “중국은 아직 ‘세계 최대의 개발도상국’으로 G2는 부적절한 표현”이라며 “(이는 중국을) 강대국으로 치켜세워 대국의 책임만 지우려는 음모”라고 말한다.¹²⁷⁾

현재의 국제질서에서 글로벌 변화의 두 동인은 미국 패권의 위기와 중국의 부상이라는 데 이견은 없어 보인다. 문제는 중국의 부상이 얼마나 빨리 이뤄지고, 그에 따라 미국의 패권이 얼마나, 그리고 어디까지 쇠퇴할 것인가 하는 점이다. 현재 중국은 빠른 속도로 미국의 경제적 위상을 추격하는 중이다. 그러나 G2 시대 논란의 실체를 정확히 이해하려면 중국의 부상을 보는 객관적인 시각을 정립할 필요가 있다. 즉 중국의 부상은 현실인가 혹은 허구인가? 중국의 부상은 미국의 패권을 대신할 것인가? 중국의 몸 낮추기는 옹크린 호랑이의 실체를 감추기 위한 엄살에 불과한가? 이를 이해하기 위해서는 중국이 처한 국내외적인 현실을 동시에 조망해 볼 필요가 있다.

중국이 미국을 제치고 세계 최대의 경제대국으로 부상한다는 가정은 ‘현재의 경제발전 속도를 유지한다면’이란 조건이 붙어 있다. 예를 들면 중국이 매년 10%의 경제성장률을 기록하고 미국이 3.5% 정도의 경제성

127) 『동아일보』(2010.6.2)

장률을 유지하면, 중국은 2027년경 세계 1위의 경제대국으로 부상할 것으로 평가된다. 하지만 만약 중국이 8%의 경제성장률을 유지하면 그 시기는 2034년으로 늦춰질 것이고, 중국 정부가 제12차 5개년 계획에서 제시한 7%의 경제성장률을 유지한다면 그 시기는 2040년 정도가 돼서야 가능할 것이다. 특히 중국이 내부적인 문제나 외부 환경의 변화로 경제성장이 5%대로 낮아진다면 2080년대에 가서야 가능하다. 물론 이는 미국이 매년 3.5% 정도의 경제성장률을 유지해야 한다는 조건이 붙는다.¹²⁸⁾

동시에 고려해야 할 또 하나의 요소는 경제력이 자동적으로 국제관계에서의 영향력으로 치환되지는 않는다는 점이다. 힘(power)을 강제력(coercive power), 보상력(remunerative power), 이념력(ideational power)으로 구분해 볼 경우, 중국이 현재 주안점을 두고 있는 분야는 주로 경제력과 소프트파워이다. 중국의 대외전략은 종합국력(CNP: Comprehensive National Power)의 신장을 중시하며, 종합국력의 배양에 유리한 대외환경을 유지하는 데 중점을 둔다. ‘도광양회’나 ‘조화세계’론을 내세우는 것은 바로 이런 이유 때문이다. 중국 대외전략의 핵심은 해외에서의 협력적 관계 형성(특히 미국과)이며, 동시에 경제력을 중요시한다. 또한 강대국이 되기 위해서는 소프트파워를 배양하는 것이 중요하다고 생각하며, 미국을 견제하기 위해서는 다자적 협력과 세계여론을 잘 활용하고, 이념력을 강화함으로써 영향력 있는 국가가 되어야 한다는 인식을 갖고 있다.¹²⁹⁾

중국의 성장을 총량 규모로만 파악하는 것은 사실의 정확한 이해에 도

128) 수치는 미 하버드 대학의 지명한 중국 연구자인 Ian Johnston과의 대화(2011.5.27)에서 배운 것이다.

129) David M. Lampton(2008), pp. 25-29.

움이 안 된다. 그것이 바로 전 중앙당교 상무부교장 정비젠(鄭必堅)이 2004년 보아오 아시아포럼의 연설에서 간결하게 지적한 곱하기와 나누기 문제로, 규모와 숫자의 문제이다.¹³⁰⁾ 즉 아무리 작은 문제도 13억으로 곱하면 큰 문제가 되고, 아무리 큰 문제도 13억으로 나누면 하찮은 문제가 된다는 것이다. 중국인들은 흔히 중국의 약함을 강조할 때는 1인당 수치를 제시하고, 중국의 강함을 강조할 때는 총량을 제시한다. 이렇게 본다면 '중국은 강하면서 약하고, 부자이면서도 가난하다'는 것이 정확한 실상이라 할 수 있다.

미국의 주요 전략성 연구소중 하나인 랜드(RAND)연구소의 찰스 윌프(Charles Wolf)박사 일행은 이미 2003년에 중국이 2005~15년 기간 동안 직면할 문제점들을 8가지로 나눠 정리하고, 이러한 문제점들이 중국의 경제발전에 미칠 개별적 효과를 분석한 바 있다. 2011년의 시점에서 볼 때, 당시 지적한 부패, 물 부족과 환경오염, 사회불안, 에너지 부족 등의 문제가 이미 심각한 수준에 와 있는 것으로 보인다. 이 기간 중국은 대외문제에 대한 개입을 최대한 자제하려 하였고, 대만 문제 역시 비교적 안정된 관계를 수립하였다. 당시 랜드보고서에서 간과한 심각한 문제 중 하나는 인구 노령화 문제일 것이다. Joffe는 바로 이 문제로 인하여 중국의 부상이 미국을 위협한다는 주장에 대해서도 회의적이다.¹³¹⁾ 무엇보다 중국은 부유해지기 전에 늙어버릴 것이라고 그는 내다봤다. UN '세계인구 전망'에 따르면 중국의 중위연령(인구를 일렬로 세웠을 때 정가운데 위치한 사람의 나이)은 2005년 현재 33세에서 2050년 45세로 급격히 높아질 전망

130) 이희옥(2007). pp. 21~34.

131) Josef Joffe(2009).

이다. 반면 미국의 중위연령은 2050년에 41세로 강대국 중 가장 젊어질 것으로 예측된다. 중국의 노령인구는 2030년경 전체 인구의 30%를 넘어설 전망이다. 노령화가 빠른 속도로 진행되고 있다.

중국은 개혁·개방 이래 30여년간 매년 거의 10%의 경제성장률을 이룩해 왔다. 그러나 동시에 그 부작용도 함께 성장해 왔다. 지역 및 계층간 빈부격차는 크게 확대되어, 소득불균형 수준을 알려주는 지니(GINI)계수가 이미 사회 불안정을 야기하는 수준인 0.45를 넘어섰다.¹³²⁾ 부패의 수준도 위험수위에 올라가 있다. 여전히 국민의 대다수가 사회보장제도의 혜택을 받지 못하고 있고, 매년 시위 수는 1만건 이상씩 대폭 늘어나고 있다.

추후 제12차 5개년 계획기간(2011~15년) 중 중국정부는 사회보장제도의 대대적인 확충을 시도하려 할 것이지만 여전히 수억의 인구가 이 혜택을 제대로 받지 못한 형태로 남아 있을 것이다. 중국은 2009년 말 현재 국내총생산 대비 복지비용이 약 22.4%를 차지하고 있다. 이는 60%를 상회하는 규모인 미국의 복지비용 규모에 비해 턱없이 모자란 것이다.¹³³⁾ 그러나 조정, 타협, 합의를 중시하는 중국의 정책결정과정과 내부 권력동학을 이해하면 중국정부가 빠른 시간에 복지비용을 급속히 확대하는 것은 거의 불가능해 보인다.

2010년대 중반에 이르면 중국의 경제사회적 안정이 도전을 받을 수 있는 요인이 크게 증가될 것이다. 특히 2013~15년의 시기는 중국의 경제적·

132) 지니계수는 0과 1 사이의 값을 가지는데, 값이 0에 가까울수록 소득분배의 불평등 정도가 낮다는 것을 뜻한다. 보통 0.4가 넘으면 소득분배의 불평등 정도가 심한 것으로 본다.

133) 이 내용은 이희옥 교수로부터 획득한 것이다.

사회적 문제점들이 동시에 악화될 수 있는 병목시기가 되기 때문에 이 시기를 어떻게 극복하느냐가 향후 정치적 안정에 있어서도 대단히 주요한 척도가 될 수 있다.

결국 중국은 향후 10여 년을 중국 부상의 ‘전략적 기회기’로 상정하고 있지만, 이는 동시에 중국에 커다란 도전의 시기가 될 것이다. 곧 다가올 1인당 국민소득 1만 달러 시대에 도달하는 과정은 새로운 정치체제 요구를 크게 강화할 것이다. 기존의 일당권위주의체제로는 체제안정을 유지하고 지속적인 경제성장을 이루는 데 한계에 직면할 것이다. 최근 중동에서 발생한 ‘재스민 혁명’은 신정보혁명의 시대에 한 권위주의체제가 얼마나 빠르게 위기에 봉착하면서 붕괴할 수 있는지 그 불확실성의 정도를 잘 설명해준다.

제19차 당대회가 개최되는 2017년은 시진핑 체제가 안전운항을 할 수 있는지 여부를 정치적으로 시험받게 되는 주요한 계기가 될 것으로 보인다. 즉 사회경제적 불안요인의 증대, 지도부 내의 갈등과 분열 가능성 증대, 사회 내부의 민주화 압력이 점증되는 삼중고를 동시에 겪을 수 있는 시점이기 때문이다. 이 과정에서 점증하는 국민들의 애국주의 및 민족주의 열망을 정치체제가 잘 견인하지 못하면, 중국의 대외정책은 제어되지 않은 채 보다 공세적인 형태를 띠 개연성도 크다. 이 시기 중국 내 불확실성의 증가는 동북아의 안보상황에도 커다란 도전 요인이 될 것이다.

2006년 중국 국무원의 주요 싱크탱크인 사회과학원 세계경제와 정치연구소는 기술력, 인적자원, 자본력, 정보화, 자연자원, 군사력, GDP, 외교력, 정부통제력 등 아홉 개 변수를 수치화하여 세계 10대 국가의 종합국력을 분석한 바 있다. 당시 중국은 6위로 분석되었다. 2011년 사회과학

원에서 재평가한 분석 역시 중국의 종합국력은 이와 큰 차이를 보이지 않고 있다고 알려진다. 중국의 주요 경제연구기관 연구자들이 집필한 『2011년 신흥경제국들에 대한 분석』에 따르면 중국의 종합경쟁력은 사회과학원의 분석보다 더 뒤쳐진 세계 18위 정도 수준에 머무르고 있다. 이 분석은 경제력, 정부효율성, 기업효율성, 기반시설 수준 등을 종합하여 순위를 측정한 것으로 중국의 순위는 금융위기 이전과 비교할 때 크게 개선되지 않고 있다는 것이다.¹³⁴⁾

이상과 같은 중국 내부적 문제의 심각성 및 중국의 국제적 경쟁력에 대한 인식은 향후 중국의 발전전략 및 외교행태에도 분명한 제약요인으로 다가올 것이다. 중국은 이미 2020년까지 국가발전전략 목표를 중등 정도의 경제발전 단계인 소강사회로 잡고, 향후 정책을 국내문제에 집중하고 대외적으로는 대미관계를 안정적으로 가져간다는 방침을 정한 바 있다.

다. 변화하는 중국 외교

원자바오 총리가 2010년 UN 총회 연설에서 언급한 바대로, 중국의 공식적인 입장은 중국이 아직도 발전도상국이라는 것이다. 그럼에도 불구하고 후진타오 주석이 2009년 7월 대외공관장 회의에서 천명한 ‘도광양회 원칙 견지, 적극적 유소작위’의 방침이 센카쿠 분쟁을 통해 새로운 해석이 가능할 수 있다는 것을 증명하였다. 중국은 이제 다이빙귀 국무위원이 2009년 7월 미국과 전략·경제대화에서 스스로 천명한 3대 핵심이익, 즉 당의 집정능력, 영토 및 주권, 지속적인 경제발전 및 사회안정과 관련한

134) 林躍勤 主編(2011). p. 401.

사안에 대해서는 양보하지 않을 것이라는 점을 분명히 하고 있다. 금융위기를 겪으면서 중국은 달라진 스스로의 위상을 자각하기 시작하였으며, 센카쿠 분쟁을 통해 이를 확인하였다.

최근 중국 내 대외정책을 둘러싼 논쟁에서 발전도상국론이나 신흥강대국론과보다는 전통주의자들이 크게 우위를 점하고 있는 것으로 평가된다. 천안함 사태 이후 이러한 분위기는 더욱 크게 강화되었다. 기존의 세계 맥락 속에서 중국을 바라보던 전략적 비전은 약화되고, 오히려 중국 속에서 중국을 바라보는 편협성이 부각되었다. 중국의 관료정치적 이해에 따라 국제정치 사안이 왜곡되게 해석될 수도 있다는 선례도 남겼다. 연이어 발생한 센카쿠 열도 분쟁은 중국 외교의 공세성을 크게 부각시켰고, 동북아에서 미국과 동맹의 가치는 크게 부각되었다. 중국 외교가 지난 10여년간 쌓아온 외교적 연성권력(Soft Power)이 일거에 흔들리고 있다. 상호 밀접히 결합해 나아가던 상호의존과 공존의 비영합적 세계가 영합적 세계로 분리되면서 갈등이 증폭되고 있다.

최근의 상황을 보면 중국 외교가 혼돈의 시기로 들어가지 않았나 하는 평가까지 가능할 정도로 기존과는 다른 양상을 보여주고 있다. 그만큼 예측도 더 어려워지고 있다. 이는 물론 중국의 대북 및 한반도 외교에도 큰 영향을 미친다. 그 원인으로는 금융위기 과정을 거쳐 더욱 급속하게 부상한 중국의 국제적 지위와 능력에 대한 자신감에서 기인하는 바도 크다. 중국의 새로운 위상에 대한 내·외부의 혼란과 갈등은 논외로 하더라도 다른 한편으로는 다음과 같은 국내적 요인들이 이 혼돈상황을 강화하고 있다.

우선 중국은 권력의 전환기에 있으며, 어느 누구도 대외정책의 주도권

을 장악하지 못하고 있는 것으로 보인다. 후진타오나 시진핑 어느 누구도 독자적인 지도력을 발휘하기 어려운 상황이다. 정치국 상무위원회의 각 지도자들은 각기 자신들의 지분을 지니고 목소리를 내고 있다. 의견일치나 타협이 쉽지 않은 상황이다. 특히 향후 권력의 주도권을 놓고 후진타오 세력과 장쩌민-쩌칭훙 세력의 암중모색은 대외정책에서조차 단일한 정책결정을 어렵게 하고 있다. 이러한 상황은 2012년 시진핑이 당 총서기가 된다 할지라도 당분간 지속될 것으로 보인다.

둘째, 중국 외교에 행위자들이 많다는 것이다. 현 중국 외교는 잘 조율된 정교한 대외정책에서 나오는 것이 아니라, 각각의 이해관계를 지닌 부서들이 자신의 이해관계에 따라 제각기 대외정책에 영향을 미치고 있다. 이번 센카쿠 열도 분쟁에서도 군부, 국토자원부, 어업국, 해양총국, 심지어 에너지 부문까지 제각기 목소리를 냈고, 또 제각기 중국의 주요 지도자들과 연계되어 있어 문제를 복잡하게 만들고 있다.

셋째, 상기의 상황은 중국 외교부 라인의 추가적인 약화로 이어지고 있다. 중국 외교의 수장인 다이빙궈 국무위원이나 양제츠 외교부장은 권력 내부에서 위상이 더욱 약화되어 있다. 실제 중국 외교부장의 정치적 지위가 중국의 권력서열에서 100위 안에 들어갈지 의심스럽다. 중국 외교부장은 200여 명의 당중앙위원회 구성원 중 하나이며, 30여 명으로 구성된 정치국에는 들어가지 못하고 있다. 오히려 지방 정치지도자의 정치적 서열이 외교부장보다 높은 경우가 다반사다. 이러한 현상은 2012년 정권이 교체되는 차기 지도부에서도 변하지 않을 것으로 보인다.

또한 중국 정책결정 구조의 특성상 대외문제는 당, 정, 군이 각기 역할을 수행하고 있다. 최근 중국 외교부의 위상은 더욱 약화되어, 중국 외교

의 대강을 입안하거나 각 부처의 대외정책을 조율할 수 있는 상황은 아닌 것으로 보인다. 특히 북한문제는 외교부보다는 당의 대외연락부가 주도하고 있다.

넷째, 5억에 달하는 중국 네티즌들은 강한 민족주의적 정서를 드러내면서 중국 당-정에 보다 강력하고 공세적인 대외정책을 요구하고 있어 새로운 중국 외교의 변수로 등장하고 있다. 권력의 전환기에 중국 지도부는 영토나 주권 문제와 같이 중국 공산당의 정통성 문제와 연관되는 사안에 대해 국내의 여론을 넘어 독자적인 정책을 취하기가 더욱 어려워졌다. 민족주의적이고 감성적인 주장들이 분위기를 주도하기 쉬운 상황에 처해 있다. 이런 의미에서 향후 중국의 민주화과정에서 중국의 대외정책을 어떻게 관리하느냐는 중국 외교에 중요한 도전요인이다.

이러한 추세를 놓고 볼 때, 2012년 제18차 당대회가 개최되기까지, 더 나아가 시진핑의 권력안정화 작업이 일정정도 진행될 것으로 보이는 2015년 전후까지 중국 외교의 불확실성과 불안정성은 증가할 것으로 보인다. 이는 향후 중국의 대한반도 정책이 전반적으로는 보수적인 특성을 지닐 개연성이 크다는 것을 의미한다. 즉 정권의 교체기 그리고 동북아 정세전망이 불확실한 시기에 새로운 중국 지도부가 기존의 정책을 급격하게 변경하지는 않을것이다. 더구나 향후 중국의 권력 내부에 모든 성원의 합의를 이끌어내야 하는 집단지도체제적 성격이 강화된다고 했을 때, 혁신적인 정책에 합의하기란 더욱 어렵다. 동시에 천안함 사태나 센카쿠(조어도) 사태에서 보듯이 외교 사안이 발생했을 때, 국내정치상 분절성으로 말미암아, 그리고 조직간 이해의 극대화를 위한 수단으로 활용되면서 대외적으로는 대단히 공세적인 형태를 띠 개연성이 증가했다는 점이다.

다만 원자바오 총리가 금년 UN 총회 연설에서 언급하였고, 또 최근 중국 외교의 수장인 국무위원 다이빙귀가 대외정책에 관한 장문의 견해에서 제시한 것처럼 중국은 여전히 발전도상국의 성격이 강하고, 이에 합당한 외교를 해야 한다는 기존 주류의 사고 역시 객관적이고 구조적인 타당성을 강하게 지니고 있다는 점이다. 이런 측면에서 중국 외교의 전략과 나 온건과 역시 중국 외교가 북한에 불모로 잡혀, 미·중관계가 악화되거나 복잡해지는 상황을 달가워하지는 않을 것이다.

외교의 비중이 점차 중요해지는 것을 감안할 때, 중국 외교라인의 정치적 위상을 점차 강화하려 시도할 것이며, 중국의 대외적 위상 및 대외전략과 관련한 중국 내부의 논쟁도 가열될 것이다. 그리고 그 방향은 1990년대의 도광양회적인 원칙에서 중국 외교가 해야 할 바를 더 적극적으로 추진하는 유소좌위적인 외교로 전환할 것으로 보인다. 과거의 수동적이고 대응적인 외교가 아니라 보다 적극적이고 선제적인 외교를 구사하는 방향으로 진화하고 있다. 이제 과거의 행태로 중국 외교를 분석하면 그릇된 판단이 나올 개연성도 더 커지고 있다. 향후 중국 내 전략 논쟁 및 중국 외교의 향배에 대한 주의 깊은 관찰이 더욱 필요한 시기이다.

라. 미·중관계 전망과 함의

1) 미·중관계 시나리오

미·중 관계는 다양한 차원에서 존재하는 변수의 영향을 받으면서 형성될 것이다. 그 가운데 가장 중요하면서도 예측이 상대적으로 쉬운 부분은 구조적 상황이다. 경제적 상호의존 심화와 군사과학 기술, 정보화 시대의 요인 등은 미·중 간 극단적이고 전면적인 대립과 갈등 및 충돌을 억

제하는 요인으로 작용할 것이다. 각국의 국내정치 상황을 반영하는 국가적 차원의 상호작용을 이해하기 위해서는 국내 변수들의 변화를 지속적으로 주의 깊게 관찰하고 분석할 필요가 있다. 마지막으로 돌발적인 사안들은 예측이 쉽지 않으나, 이 역시 양자 간 관계에 중요한 영향을 남긴다고 할 수 있다. 이러한 사안들이 미치는 영향은 중장기적으로는 구조적 영향력에 의해 흡수된다 할지라도, 단기적으로는 국가 간의 관계에 대단히 중요한 영향을 미칠 수 있고, 심지어는 나비효과같은 영향력을 발휘할 수도 있어 주의 깊은 관리가 필요하다.

미·중 관계를 전망하기 위해서는 분석틀을 제시하고, 그 틀 안에서 다차원적인 변수를 고려하면서 시나리오를 구성하는 방식이 유용하다. 향후 미·중간의 경제적 상호의존과 안보·전략적 구도가 어떻게 형성되는가에 따라 대체로 [표 7-6]같은 네 가지 시나리오가 가능할 것이다.

표 7-6. 미·중관계 유형			
		경제적 상호의존	
		높음	낮음
안보·전략	협력	Pax Chimerica(A)	1970~80년대 미·중관계 현실성 부족(C)
	갈등	미묘하고 복합적 관계 주기적 협력 및 갈등의 구도(B)	신냉전시대(D)

주: 이 표는 국방연구원 처두현 박사와의 토론과정에서 발전된 것임.

(A) 시나리오는 현 경제적 상호의존을 협력의 기반으로 하면서 군사적, 과학적, 정보화 분야에서 상호 절대적 안보나 우위를 점하기 어려운 상황을 인식하면서 상호 핵심이익을 존중하고, 공통이익의 분모를 확대하면서 협력의 방향으로 진전되는 것이다. 미·중 지도부의 공동 인식은 이

러한 방향으로 미·중관계를 발전시킨다는 것이며, 향후 미·중관계 발전의 지표 역할을 한다고 할 수 있다.

(B) 시나리오는 경제적으로 상호의존은 높으나 상호 전략적 불신이 지속되면서 주기적으로 협력과 갈등 현상이 반복되는 상황이다. 행위자 차원에서 미·중 지도부의 정치적 능력에 따라 그 이중적인 협력과 갈등의 파고 및 정도는 크게 영향받게 될 것이다. 구조적 요인과 행위자적 요인을 결합해 보면, 당분간 세계경제가 어려운 상황에서 이러한 구도는 중기적으로 지속될 전망이다. 2020년의 미·중 관계 역시 이러한 구도에서 크게 벗어나지 않을 것으로 전망된다. 다만 냉전시기와 다른 것은 상대방에 대한 전면적인 대항을 추구하거나 제로섬적인 논리에 의해 상황을 설명하기에는 미·중 간의 현실은 상호 제약과 이해가 얽혀 있는 보다 미묘하고 복합적인 요인들을 동시에 안고 있다는 것이다.

(C) 시나리오는 안보·전략적 분야에서는 협력이 추진되나 경제적으로는 서로 단절되거나 최소한의 협력이 유지되는 상황이다. 이는 1970년대 초에서 1980년대까지 미·중 관계를 설명하는 데 적합하지만 21세기의 미·중관계에서는 현실성이 없어 보인다. 미·중은 이미 세계화시대에 너무 깊이 진입해 있으며 시장경제로 통합되어 있다. 중국은 이러한 세계화시대와 시장경제의 가장 큰 수혜자이다.

시나리오 (D)는 미국과 중국이 상호 경제적 의존관계를 줄여나가면서 안보전략적으로 경쟁구도를 심화시켜 나가는 상황이다. 이러한 상황은 한국이 현실적으로 가장 우려하는 상황일 수 있지만 미·중 지도부의 의지나 구조적 제약 등을 고려할 때 실현 가능성은 약하다. 미국이나 중국 어느 국가도 당분간은 새로운 냉전체제를 형성할 수 있을 정도로 독립적이

고 강력하지 못하다. 이 시나리오의 변형으로서 세계 경제상황이 악화되는 가운데 미·중은 안보적으로 충돌하고 지역경제의 불복화 현상을 촉진하는 상황이다. 아니면 경제적으로도 다차원적으로 알력과 충돌이 확대되는 상황을 가정해 볼 수 있을 것이다.

이러한 전면적인 충돌은 현재 미·중 간 상호 경제적 의존, 민감성, 취약성이 크게 증가하였고, 세계화와 정보화 시대라는 구조적 상황을 고려할 때 실현 가능성은 작다. 특히 안보 면에서 어느 일방도 안전하지 못하다는 사실은 미·중 관계를 예측하는 데 중요하다. 다만 경제가 서로 불안정해질 때 다양한 영역에서 보다 다양한 형태의 알력이 강화되는 현상을 충분히 예상할 수 있다.

이렇게 놓고 볼 때 2020년의 미·중 관계는 (B)에서 (A)와 (D)로 갈 가능성을 모두 안고 있다. 현재 상황에서 평가할 때, 장기적으로 그 방향은 (B)에서 (A)방향으로 진전될 가능성이 더 커 보이지만, 당분간은 (B)에 머물러 있을 것으로 평가된다. 현재 상황에서 미·중 관계가 ‘세력전이론’의 입장처럼 설령 세력전이가 이뤄진다 할지라도 어느 일방이 타방을 완전히 압도하는 구도는 실현되기 어려운 실정이다. 대신 미·중 모두가 상당히 긴 기간을 알력과 협력이 공존하면서 상호에 대해 일정한 영향력과 지분을 존중해주는 관계를 예상할 수 있다. 그런 의미에서 미·중은 향후 전략적 협력 혹은 협의 및 타협에 의한 공동 체휴(US-China Consortium)체제를 강화해 나갈 것으로 보인다.

물론 세력전이 과정에서 새로운 게임의 규칙과 규범을 정하지 못한 채, 기존 행위규범의 현상 불일치 혹은 공백 상황이 초래될 수 있다. 이는 상호 갈등과 반목으로 나타날 것이다. 따라서 이 과정이 구조적으로는 안정

성을 유지하지만, 미시적으로는 오히려 불확실하고 복합적인 양상으로 나타날 개연성이 크다.

2011년의 현실로 돌아가 보자. 2010년 동아시아에서 미·중 간 갈등을 겪은 이후, 2011년 들어 미국은 호주에 미 해병대 주둔 계획을 발표하였고, 필리핀, 싱가포르, 베트남과 군사협력을 강화하고 있다. 심지어 미 클린턴 국무장관은 중국의 오랜 우방이라 여겼던 미얀마를 방문하여 군사적 협력관계를 강화하기로 하였다. 동북아에서는 한·미 및 미·일 동맹을 강화하려 노력하면서 동시에 한·미·일 3국 간 외교 및 군사협력을 강화하려 하고 있다. 일본과 인도를 연결하는 새로운 협력관계도 강화하기로 합의하였다. 이러한 미국의 노력은 중국을 겨냥하면서 전방위적으로 대중국 포위전략을 구사하려는 것으로 해석할 수 있다. 중국 역시 이러한 미국에 대항하여, 북한과의 협력을 강화하고 있고, 보다 적극적으로 미얀마, 베트남, 태국 등과의 협력을 강화하려 노력하고 있다. 바야흐로 미·중간에 본격적인 경쟁과 대립의 시기가 다가온 것으로 보일 수 있는 상황들이 전개되고 있다.

미·중 관계는 이미 20세기 냉전시기와는 다른 새로운 단계에 들어서 있다. 이미 언급한 대로 구조적인 조건이 다르며, 양국 간의 상호 의존성과 취약성이 크게 증대되었다. 오바마 정부의 대중정책은 이러한 현실을 잘 반영하고 있다. 중국의 부상은 막을 수 없으며, 포용정책을 위주로 채택해야 한다는 것은 이미 2005년 공화당의 부시행정부에서 채택한 전략이다. 따라서 차기 어느 정당의 행정부가 들어선다 할지라도 중장기적으로 미·중 간의 대립전략을 채택하는 것은 상호 감내할 수 없는 비용을 초래하기 때문에 어렵다.

오바마 행정부의 최근 ‘아시아로의 회귀’ 전략도 기존 대중 포용전략의 근본적인 수정을 의미하지는 않는다. 이는 대신 중국의 대외행태에의 영향력을 유지하기 위해, 미국이 가용할 수 있는 수단들을 동원하여 중국의 대외행태를 견인하려는 전략이다. 이는 새로운 대중전략이라기보다는 오히려 기존의 ‘실제적이면서도 전향적으로 위기를 관리’하는 맥락에서 이해할 수 있다. 그리고 미·중이 2011년 정상회담에서 합의한 ‘21세기 적국·협력·전면적인 관계’는 여전히 미·중이 추구할 목표로 남아 있다.

2) 미중관계의 전개와 한국에 대한 정책적 함의

미·중은 2011년 정상회담을 통해 양국 관계의 미래에 대한 기존의 혼란상을 극복하고, 대내외에 협력적 정신을 바탕으로 새로운 10년을 열어갈 양국 간 관계의 방향을 제시하고자 노력하였다. 중국은 미국이 여전히 세계 최강대국임을 인정해주면서도, 후진타오 주석이 언급한 대로 “세계의 어떠한 문제도 미·중간 협의 없이는 해결하기 어렵다”라는 점을 국제사회에 각인시켰으며, 미국의 배려를 바탕으로 G2로서의 위상을 최대한 향유하였다.

미·중은 향후에도 빈번하고 다양한 형태의 충돌이 존재하겠지만, 냉전시기와는 달리 구조적으로 상호 의존성과 취약성을 공유하고 있고 양국의 번영과 생존이 긴밀히 연계되어 있다는 인식을 잘 공유하고 있다. 이는 미·중이 냉전시기 평화를 유지하게 했던 ‘공포의 핵균형’뿐만 아니라, 덧붙여서 공포의 경제·재정적 균형의 문제, 정보화 시대의 정보의 신속·투명성 및 여론의 중요성 등 3중적 제어장치에 의해 견제받고 있기 때문이다. 결국 향후 수십년의 기간 동안 미·중 간 힘의 균형이 어느

쪽으로 기울든 간에 미·중 어느 한쪽이 다른쪽을 좌지우지할 수는 없는 상황에 놓인다는 것이다. 이는 특히 동북아지역 차원에서는 이미 더욱 명백한 현상이 되고 있다.

이러한 시대적인 특성은 미·중 간의 전략적 갈등과 경쟁의 구도라는 전제가 근저에 깔려 있는 우리의 인식에 커다란 도전을 안겨주고 있다. 장차 한국이 냉전시대처럼 이분법적 사고에 바탕을 둔 일변도 외교정책을 구사할 경우, 그 비용이 지나치게 클 수 있다는 것을 의미한다. 외교 및 경제 영역은 물론이고 안보 영역에서조차도 일변도 외교로 해결될 사안은 거의 없다고 봐야 하고, 이것이 시대정신이기도 하다.

주목할 점은 북한 문제와 관련하여 반드시 미·중간에 이해관계가 충돌하는 것은 아니며 오히려 상호 협력의 가능성이 많고, 한국이 배제될 개연성에 대해서도 고려해야 한다. 미국의 주 관심은 북한 대량 살상무기의 확산 방지에 있는 만큼, 역내 안정자로서 중국의 이해를 어느 정도 보장하는 선에서 타협 및 보상을 할 수 있을 것이다. 이는 한반도 내에 중국에 대해 비적대적인 정권이 수립되도록 묵인하는 것이며, 북한 지역에 대한 중국의 일정한 영향력 행사를 보장해 줄 가능성이 크다.

중국의 대외정책 결정과정에서 여전히 주류인 발전도상국론자들은 미국과의 협력을 가장 중시하고 있으며 이 추세는 당분간 지속될 것이다. 미·중의 전략적 협력 시대에는 북핵문제가 미·중관계에 장애가 되지 않도록 상호 조율과 타협을 통해 문제를 풀어나가고자 할 것임을 염두에 두어야 한다. 키신저는 이미 1995년 미·중이 협력을 통해서만 아시아의 미래 안정을 가져올 수 있다고 지적한 바 있다.

현재 여러 여건을 놓고 볼 때, 중국의 북한 핵관련 정책은 최상의 결과

를 추구하는 전략보다는 북한 핵문제가 가져올 불확실성과 비용을 통제·관리하는 전략을 선호할 것으로 보이며, 미국과 북한 핵의 단기적인 폐기나 현상변경 정책보다는, 현상유지를 전제한 장기적인 대북 핵 대책에 합의할 가능성이 더 높다.

미국은 오바마 대통령이 중시하는 세계적 핵확산 방지체제의 실현 및 한국과의 관계를 고려하여 북한 비핵화를 위해 원칙적인 강경 입장을 고수하고 있다. 그러나 미국의 입장에서 북한 핵문제는 미국을 직접 위협할 수 있는 일차적인 위협이 아니라고 할 수 있다. 세계 전략지형을 바꿀 수 있는 이란의 핵문제 및 아프가니스탄 문제가 더 주요한 대외정책의 관심사라 할 수 있다. 따라서 북핵문제는 중국이 일차적인 책임과 부담을 지고 관리하도록 하는 전략을 유지해 왔다.

결국 미국의 대북핵 전략은 현실적으로 3 No's(No exports, No more bombs, No better bombs)로 요약할 수 있다. 이는 핵 확산을 방지하고, 더 이상의 추가 플루토늄 생산이나 우라늄 농축실험을 저지하며, 새로운 핵실험을 방지하고자 하는 정책을 단기적이고 현실적인 목표로 생각할 것이다.

중국은 한반도에서 미국과의 갈등이나 미국의 영향력이 확대되는 상황을 방지하기 위해 현상유지 정책을 선호하고 있으며, 북한의 핵무장 노력에도 불구하고 현상 변경이 중국의 이해에 부합되지 않는다고 판단하고 있다. 미·중은 2010년의 갈등 상황에서도 북핵문제에 관해서는 상호 협의와 협력을 지속하여 왔으며, 지속적인 대화채널을 유지하고 있다. 미·중 양국은 상호 불신에도 불구하고 북한 체제붕괴에 이르는 불안정성을 바라지 않고, 북한의 핵확산을 방지하고자 하는 데 입장을 같이하고 있다.

북핵문제가 미·중 간 타협을 시도할 수 있는 접점을 제공하면서, 협력 분위기를 강화할 수 있고, 북핵문제를 계속 방치할 경우 북한의 핵능력을 강화하고 중국과의 관계도 더 갈등으로 이끌 개연성이 늘어난다는 점에서 미국은 중국과 북핵문제를 다루는 방식에 대해 합의하고, 북한 비핵화를 중장기적인 목표로 설정할 개연성이 많다. 이 경우 미국은 중국과 마찬가지로 제재보다는 경제적 유인 등의 관여정책을 통해 북핵문제에 접근하려는 방식을 강화할 것으로 평가되며, 중국의 대북접근정책을 지지할 것이다.

이러한 미·중의 대북정책은 보다 현상유지적인 정책을 선호함으로써, 보다 적극적으로 현안문제를 해결하고자 하는 우리의 정책이나 의지와 괴리될 수 있다. 강대국들의 정책과 괴리된 정책의 추진동력과 비용 및 이를 감내할 우리의 의지와 역량에 대해서는 전략적인 시각으로 진지하게 고려할 필요가 있다.

4. 한국 외교의 이론적 지향점

가. 강중견국 외교의 추구

한국은 이제 약소국 외교의 심리와 전략을 넘어 강(強)중견국 외교전략을 추진해야 한다. 이를 위해 한국이 취할 전략은 각 네트워크의 가교역할을 추구하는 것이다.¹³⁵⁾ 현재 동북아 국제정치 구도에서 한국이 네트워

135) 가교외교 개념은 신각수의 글에서 착안하였다(신각수 2010 참고).

크의 중심에 자리 잡기에는 주변 강대국들에 비해 상대적 국력이 미약하다. 그렇다고 한국이 모든 상황을 피동적으로 받아들일 만큼 미약하지도 않다. 권력정치 조건에 의해 한국 및 한반도의 미래가 규정지어지는 상황을 우리의 운명으로 받아들이기보다는 이를 극복해야 할 대상으로 인식해야 한다.

한국이 각 네트워크의 중심이 되지 못한다 할지라도 ‘가교’라는 독특한 위상으로 말미암아 실제 정보의 흐름을 관리, 통제, 연결해주는 역할을 담당함으로써 각 네트워크에서 유용성을 인정받는 것이다. 이러한 역할은 자신의 역량을 기반으로 세력균형의 한 축 역할을 담당하려는 균형자와는 다른 개념이다. 균형자는 한국이 실제 한 축에 가담함으로써, 세력의 균형을 바꿀 수 있는 역량을 지니는지도 의문이지만, 양측으로부터 모두 배제될 개연성도 크다. 가교외교에서는 배타적 관계가 아니라 긍정적인 역할을 추구하는 것이다. 보다 구체적으로는 대북한 레버리지를 확보하는 것만이 미국과 중국에 대해 우리의 긍정적인 역할을 확보하는 길이다.

우리가 바라는 구도는 한국이 양극 사이에서 가교역할을 함으로써 우리의 역할을 극대화하는 것이겠지만, 현실은 양극에 대해서보다는 북한을 놓고 미·중 사이에서 가교역할을 하는 것이 보다 현실적일 것으로 판단되기 때문이다. 그렇지 않다면, 적어도 역내국가 모두가 상호소통하고 상호 가교 역할을 하는 공존의 구도로 전환하는 것이 요청된다. 적어도 이 구도를 이루기 위해서는 한국은 중국과도 대립이 아닌 협력적인 관계를 수립해야 한다. 그렇지 않으면 한국은 미국과 중국이라는 두 ‘메가파워’ 중 이분법적으로 선택해야 하는 상황이 되고, 한국은 의존하는 메가파워에 피동적인 지위로 전락하게 될 것이다.

나. 연미화중(聯美和中) 전략의 추진

한국의 단기적 이해와 중장기적 이해의 균형을 동시에 고려할 때 우리가 취할 대외 전략의 주요방향은 크게 연미통중(聯美通中), 연미화중(聯美和中), 연미연중(聯美聯中)의 전략으로 나눌 수 있다. 이는 어떤 경우에 처해 있던 일본과 협력(協日)하고, 러시아와는 전략적 이해를 나누는 것(交俄)이 필수적임을 전제할 필요가 있다.

미·중은 2009~11년과 같이 주기적인 갈등과 협력의 복합관계에 처해 있을 때, 상호 안정적인 협력체제 구축보다는 쌍방 네트워크 외교를 강화해야 한다. 어느 일방에 치우친 일변도 외교를 강조하면 강조할수록 한반도 문제는 우리의 의지와는 달리 강대국 외교의 장으로 더욱 전략할 것이며, 통일 문제도 더 멀어질 개연성이 확대된다.

중국과 주요 사안에 있어 대립보다는 공통의 이해관계 영역을 확인하고 그 교집합을 넓혀 나가 쌍방 이익의 조화를 추구하는 ‘연미화중(聯美和中)’ 전략을 채택하여야 하며, 이는 현 단계에서 우리가 추진할 전략이기도 하다. 이는 미국과 연대하면서도 중국에 대해서 보다 전향적인 접근을 하는 전략이다.

미·중 간의 전략적 갈등을 전제한 넓은 개념에 입각한 사고로는 북핵 및 북한 문제를 해결하기 어려운 상황이며, 중국의 이해도 동시에 고려한 북선적인 외교가 필요한 시점이다. 특히 미·중 전략적 협력의 시대에 미·중 간의 합의를 바탕으로 한반도 문제에서 한국이 소외될 가능성에 대해서도 다각적으로 분석하고 대응책을 마련하여야 한다. 한국 외교가 희망할 수 있는 최상의 정책과 결과를 전제한 정책 추진 못지않게, 현실적인 결과를 고려한 차선책에 대한 준비를 동시에 하는 전략의 채택이 필요

한 시점이다. 극적이거나 최상의 희망적인 결과를 추구하는 것은 종종 신중하면서도 상상력이 풍부한 정책을 통해 유연성을 확보하는 외교보다 못한 결과를 가져올 수 있다.

미·중관계가 보다 안정적으로 전환하는 상황에서 궁극적으로 한국 외교가 추구해야 할 바는 미·중과 모두 연대하는 연미연중(聯美聯中) 전략을 추진하는 것이다. 이는 강중견국인 한국이 변화하는 국제정세의 영향을 받으면서도 동시에 자국의 운명을 타개해 나가고자 하는 전략적 결단과 유연성의 결과이다. 향후 중국 경제가 한국 경제에서 차지하는 비중을 고려하고, 북한문제와 통일국면을 한국이 주도하기 위해서도 이 전략의 추진은 필수적이다. 한국이 이 전략을 채택하기까지 얼마간의 시간이 요구될지는 현재로서는 알 수 없다. 한국은 보다 긍정적이고 능동적인 태도로 중국과 신뢰를 구축하고, 각 사안의 민감성을 충분히 감안하면서 다차원적인 협력기제를 마련할 필요가 있다.

미·중 정상이 합의하였듯이 한반도 문제에 있어서도 미·중이 합의할 수 있는 영역을 넘는 정책을 추진하는 것은 현실적으로 어렵고 상당한 비용을 감내할 준비를 해야 한다. 그러나 한반도문제 해결의 자주적 역량을 배양하는 것을 게을리할 수는 없다. 이는 어느 강대국도 자국의 이해를 넘어 한국의 이해까지 지원해주지는 않으리라는 것이 역사가 주는 교훈이기 때문이다. 결국 자주적 역량의 강화를 통해 자국 문제를 해결할 준비를 갖추지 않으면 문제해결은 어렵다.

미·중 및 한국이 공통의 이해를 가질 수 있는 부분에 대해 합의하고 이를 바탕으로 보다 구체적인 정책을 공동으로 추진할 수 있어야 한다. 이는 아마도 북한의 붕괴를 기다리거나 급변사태를 촉진하는 방향은 아

닐 것이다. 이러한 상황들은 한국을 포함한 그 어느 강대국도 현실적으로 감내할 수 있는 상황이 아니다. 오히려 한반도 안정을 위해 필요한 대전제에 합의하고, 한·미·중 상호간 신뢰를 구축하는 작업이 필요하다.

이를 바탕으로 북한의 핵 동결 및 비핵화를 추진하고, 비평화적 도발에 대해서는 공동으로 대처하며, 북한이 개혁과 개방정책을 채택할 수 있도록 유도하는 조치를 협력적으로 취해야 한다. 이 과정에서 남북 간의 자연스런 희망과 합의를 담아 평화적으로 통일이 이뤄질 수 있도록 조성해 가는 노력이 필요하다. 이 길만이 한반도가 강대국 외교의 장으로 전략하여 분단이 지속되는 상황을 넘어 보다 자주적인 통일을 이뤄내는 첩경이다.

Executive Summary

Changes in international economic order after the global financial crisis and Korea's international economic policy

Bokyeong Park ed.

The global financial crisis started in 2008 has changed the world economic order or environments in multiple aspects. The goal of this study is to make an overall assessment of the changes in each aspect after the crisis, to forecast the direction of the further change, and to draw implications for Korea's international economic policy. This study deals with the topic in four categories: overview of the crisis, changes in global governance, changes in advanced economies, and changes in emerging economies.

In Part I which overviews the crisis, we contrast the recent crisis with the Great Depression of the 1930s from the perspective of comparative history and examine fundamental causes of global imbalances which were an important background of the crisis. Part II discusses the changes in international economic order or global governance created by impacts of the crisis. The changes include the emergence of the G20 as a new international forum, the tendency of financial re-regulation, and the stalemate in international climate change negotiation. This part deals with also the rise of the G2 system as a global political order which was caused by the great resilience of the Chinese economy after the crisis. Part III covers the changes which happened in advanced economies in the post-crisis era. The notable changes are the crisis of the Euro system, widespread fiscal consolidations, and deterioration of economic inequality. Part IV examines the changes in emerging economies. Rapid recovery from the crisis

in these economies is contrasted with stagnation in advanced countries. This two-speed recovery from the crisis enhanced the status and proportion of emerging economies. Internally, however, cracks in political order were often incurred as in the Middle East. In East Asia the greater Chinese economy created a substantial change in the regional economic integration framework. In conclusion the prospect of further changes in the world economy and their implications for Korean economy are provided.

The global financial crisis has worked as a momentum to accelerate structural changes which were already under way in the world economy. One of the most significant changes is the shift in the economic gravity from advanced economies to emerging ones. The other is rethinking of economic liberalization or deregulation movements which continued after the 1980s. These changes imply that capitalism requires its reformulation on the basis of new economic and social norms. However, it is highly susceptible whether such reformulations are actually in progress now.

It is also obscure whether a new global economic order is being re-established after the crisis. Although the shift in global economic power toward emerging economies brought about the creation of the G20, the governance seems too fragile and fluid to replace the old global order. Rather, the decline in the US hegemony and heightened tensions between the US and China appear to make global governance more unstable. In addition, regional integrations which were developing encountered a critical moment as shown in Europe and East Asia. Consequently, cooperative global governance seems most unlikely to be built up, reflecting the emerging multi-polar world economic system. The unlikeliness is attributed to the internal weaknesses of emerging economies, particularly China, which should work as a setter of new rules. The weaknesses include income inequality, political risk, lingering inflation, fragile financial system, and so forth. These factors are constraining the capacity or willingness

for China to participate in making new global rules. In foreseeable future the world economy will spend time and efforts in managing the problems caused by the crisis with existing global orders dismantled but new norms unset.

Under these prospects for the world economic circumstances, Korea's economic policy should be aimed at keeping the economic stability against possible external shocks. Particularly it needs to be prepared to absorb the volatile international financial markets and capital flows. As well it has to induce international cooperation in order to resist protectionist trade policies. Korea needs to intensify economic linkages with emerging economies, but also has to be cautious of their political risks. As for the East Asian economic integration, it needs to steadily engage Japan in the integration process and to circumscribe the leverage of China together with Japan.

KIEP 연구보고서 발간자료목록

■ 2011년

- 11-01 미국·캐나다의 녹색성장 전략과 시사점 / 고희채 · 이준규 · 오민아 · 이보람
- 11-02 동북아 경제협력에서 동아시아 경제통합까지: 동아시아 시대를 향하여 / 이창재 · 방호경
- 11-03 신국제통화체제: 필요성 및 대안 분석 / 윤덕룡 · 오승환 · 백승관
- 11-04 국제금융에서 중국의 위상 변화와 시사점 / 박복영 · 오승환 · 정용승 · 박영준
- 11-05 대외 위협요인 진단과 거시경제효과 분석 / 이동은 · 박영준 · 강은정
- 11-06 국제 단기자본 규제 효과 분석 및 시사점 / 허 인 · 안지연 · 양다영
- 11-07 글로벌 금융위기 이후 국제경제환경의 변화와 한국의 대외경제정책 방향(1, 2권) / 박복영 편
- 11-08 동아시아 발전모델의 평가와 향후 과제: 영·미 모델과의 비교를 중심으로 / 조종화 · 박영준 · 이형근 · 양다영
- 11-09 국제곡물가격의 변동성 요인분석과 한국의 정책적 대응 / 서진교 · 이준원 · 김한호
- 11-10 한·EU FTA 이후 대EU 통상정책의 방향과 전략 / 강유덕 · 이철원 · 이현진 · 오현정
- 11-11 한국의 일반특혜관세제도(GSP) 도입 추진 방향 / 조미진 · 김영귀 · 박지현 · 강준하
- 11-12 개방화 효과 극대화를 위한 경쟁구조에 대한 연구 / 김영귀 · 박혜리 · 금혜윤
- 11-13 한국의 중간재 교역 결정요인과 생산성 파급효과에 관한 연구 / 김영귀 · 강준구 · 김혁황 · 현혜정

- 11-14 무역상 기술장벽(TBT)이 무역에 미치는 영향과 정책적 대응방안 / 장용준 · 서정민 · 김민성 · 양주영
- 11-15 글로벌시대의 보호무역에 대한 경제적 비용분석과 정책 시사점 / 최낙균 · 김정근 · 박순찬
- 11-16 APEC 경제통합과 원산지규정: 경제적 효과와 APEC의 협력 과제 / 김상겸 · 박인원 · 박순찬 · 임경수
- 11-17 국제사회의 남남협력 현황과 우리의 추진방안 / 권 울 · 정지선 · 박수경 · 이주영
- 11-18 일본 제조업의 경쟁력 실태분석과 시사점 / 김규관 · 이형근 · 김은지
- 11-19 한·중·일 서비스산업 직접투자 현황과 역내협력 활성화 방안 / 정형곤 · 윤미경 · 방호경 · 나승권
- 11-20 중국의 보조금 현황과 주요국의 대응사례 연구 / 박월라 · Sherzod Shadikhodjaev · 나수엽 · 여지나 · 마 광
- 11-21 북한의 투자유치정책 변화와 남북 경험 방향 / 정형곤 · 김지연 · 이종원 · 홍익표
- 11-22 베트남 및 인도네시아 진출 한국기업의 경영실태와 생산성 분석 / 김태운 · 이재호 · 정재완 · 백유진 · 강대창
- 11-23 세계 주요국의 아프리카 진출 전략 및 시사점 / 박영호 · 전해린 · 김성남 · 김민희
- 11-24 브라질 경제의 부상과 한·브라질 산업협력 확대 방안 / 권기수 · 김진오 · 박미숙 · 고희체
- 11-25 인도 주별 성장패턴 전망과 정책 시사점 / 조충제 · 최윤정 · 송영철
- 11-26 CIS의 경제통합 추진현황과 정책 시사점: 관세동맹을 중심으로 / 이재영 · Sherzod Shadikhodjaev · 박순찬 · 황지영
- 11-27 대중국 경제협력 및 무역투자 활성화 방안: 내수시장 진출과 투자 활성화를 중심으로 / 이승신 · 최필수 · 김부용 · 여지나 · 박민숙 · 임민경
- 11-28 인도진출 한국기업 경영실태 및 성과분석 / 조충제 · 최윤정 · 송영철 · 손승호

■ 2010년

- 11-29 한국·인도네시아 중장기 경제협력 방안 연구:
지역개발과 인적자원을 중심으로 /
강대창·김규관·오윤아·이재호·신민금·
Siwage Dharma Negara·Latif Adam
- 11-30 남미공동시장(MERCOSUR) 20년 평가와 시사점 /
김진오·권기수·고희채·박미숙·김형주
- 11-31 중동 노동시장 현황 및 우리의 대응: 사우디아라비아와
UAE를 중심으로 / 한바란·윤서영·박광순
- 10-01 국제무역의 비교우위 패턴 분석과 정책 시사점 /
최낙균·이홍식
- 10-02 한국 해외투자의 경제적 효과 분석: 생산성, 무역, 고용을
중심으로 / 현혜정·장용준·강준구·김혁황·박철형
- 10-03 포스트교토체제하에서 한국의 대응전략: 탄소배출권
시장의 국제적 연계를 중심으로 /
서정민·김영귀·박지현·김정근·금혜윤
- 10-04 동아시아 FTA를 대비한 한국 원산지규정 추진방안 /
조미진·김한성·김민성·양주영
- 10-05 보고르 목표 이행평가와 APEC의 경제통합과제 /
김상겸·박인원·박순찬·임경수
- 10-06 우리나라의 환율변동 요인분석과 안정을 위한 정책방향 /
윤덕룡·오승환·김소영
- 10-07 글로벌 금융위기 이후 아시아 채권시장의 변화와
우리나라의 대응전략 / 허인·이동은·이운수·양다영
- 10-08 새로운 국제금융질서하에서 동아시아 금융협력 방안 /
박영준·이동은·오용협·안지연
- 10-09 중국의 외환정책과 국제통화질서: 위안화의 절상과
국제화를 중심으로 / 조종화·박복영·박영준·양다영
- 10-10 중국의 경기순환 및 거시경제정책: 구조적 특징과 시사점 /
지만수·박윌라·이승신
- 10-11 글로벌 경제위기에 대한 중국의 대응과 미·중 경제관계 /
이장규·나수엽·여지나·박민숙

- 10-12 중국의 미래 내수시장 형성전략과 시사점: 중부지역의 4대 도시군 형성전략을 중심으로 / 중국권역별 · 성별연구단
- 10-13 한·중·일 역내 투자동향과 활성화 방안 / 정형근 · 이홍식 · 방호경 · 나승권
- 10-14 일본과 EU의 환경협력 추진전략과 시사점 / 정성춘 · 김규관 · 이형근 · 김균태 · 오태현
- 10-15 유로존 10년의 평가와 향후 과제 / 김홍중 · 강유덕 · 이철원 · 오태현 · 이현진
- 10-16 한·러 극동지역 경제협력 20년: 새로운 비전과 실현방안 / 이재영 · 이철원 · 황지영 · 파벨 미나키르
- 10-17 중남미 건설·플랜트시장 특성과 한국의 진출방안 / 권기수 · 김진오 · 교회채 · 박미숙 · 허경신
- 10-18 한·중미 경제협력 확대방안 / 김진오 · 권기수 · 교회채 · 박미숙
- 10-19 한·인도 CEPA 이후 대남아시아 통상정책 / 조충제 · 성한경 · 최윤정 · 송영철
- 10-20 ASEAN 주요국의 비관세 장벽 현황과 대응방안 / 김태윤 · 손기태 · 정재완 · 이재호 · 백유진
- 10-21 한국의 대아프리카 환경개발협력 추진방안 / 박영호 · 한바란 · 정지선 · 주진홍 · 김민희 · 전해린
- 10-22 동남아 산업구조 변화와 시사점: 전략산업을 중심으로 / 김태윤 · 손기태 · 정재완 · 이재호 · 백유진
- 10-23 인도의 권역별 특성과 활용 전략 / 조충제 · 최윤정 · 송영철 · 이순철
- 10-24 핵 포기 국가에 대한 국제사회의 경제개발 지원경험이 북한에 주는 시사점 / 조명철 · 김지연 · 홍익표
- 10-25 주요국의 저출산·고령화 대비 성장전략 연구와 정책 시사점 / 김양희 · 강유덕 · 손기태 · 김은지 · 이현진
- 10-26 우리나라 다자원조 추진전략과 정책과제 / 정지원 · 권 율 · 한바란 · 정지선 · 박수경 · 이계우

■ 2009년

- 09-01 기후변화협상의 국제적 동향과 시사점 /
정성춘 · 이형근 · 권기수 · 이철원 · 오태현 · 김진오 · 이순철
- 09-02 해외자원개발의 전략적 추진방안: 4대 신흥지역 중심으로 /
박영호 · 이철원 · 권기수 · 정재완 · 황지영
- 09-03 FTA 효과 극대화를 위한 국내대책 및 구조조정 정책
방향 / 최낙균 · 이경희 · 김정곤
- 09-04 국내 외국인직접투자의 경제적 효과 및 투자환경 개선방안
/ 김준동 · 강준구 · 김혁황 · 김민성 · 이성봉
- 09-05 FDI 결정요인 분석에 따른 한·중·일 비즈니스 서비스
산업 경쟁력 비교 / 정형곤 · 이성봉 · 나승권
- 09-06 한·ASEAN FTA 효율적 이행을 위한 연구: 상품 무역을
중심으로 / 김한성 · 조미진 · 정재완 · 김민성
- 09-07 FTAAP의 경제적 효과 및 한국에의 파급영향 /
김상겸 · 박인원 · 박순찬
- 09-08 글로벌 환경에서의 한국 사업 서비스 발전방안:
IT 서비스를 중심으로 / 송영관 · 강준구 · 금혜윤
- 09-09 주요국의 서비스 교역장벽 측정과 정책 시사점 /
성한경 · 박혜리 · 남호선 · 양주영
- 09-10 DDA 타결의 경제적 효과 분석과 정책과제 /
서진교 · 최낙균 · 박지현 · 이창수 · 박순찬
- 09-11 OECD/DAC 주요규범과 ODA 정책 개선방안 / 권 울 외
- 09-12 동아시아 FTA 실현을 위한 당면과제와 해결방안 /
이창재 · 김한성 · 방호경 · 노유연
- 09-13 안정적 성장을 위한 거시경제구조: 해외의존도의 합리적
조정 / 윤덕룡 · 문우식 · 송치영 · 유재원 · 이영섭 · 채희율
- 09-14 해외충격에 따른 거시경제 안정화 정책에 대한 연구 /
이동은 · 송원호 · 오승환
- 09-15 해외자본이 한국채권 및 파생시장에 미친 영향과 정책
시사점 / 윤덕룡 · 허 인 · 오승환 · 이호진
- 09-16 서브프라임 위기 이후 국제금융질서 재편과 시사점 /
오용협 · 최창규 · 박영준 · 김연실

- 09-17 해외자본이 외환과 주식시장에 미치는 영향: 금융시장 및 경상수지 안정화를 위한 정책적 시사점의 모색 / 윤덕룡 · 오승환 · 이호진
- 09-18 중국의 유통서비스업 현황 및 활용방안: 소매유통을 중심으로 / 이승신 · 윤창인 · 박월라 · 여지나 · 배승빈 · 박민숙 · 조현준
- 09-19 일본의 저탄소사회전략에 관한 연구 / 정성춘 · 김양희 · 김규관 · 이형근 · 김은지
- 09-20 한국기업의 대중남미 투자진출 성과와 과제 / 권기수 · 김진오 · 고희재
- 09-21 북한의 대외경제 제약요인 분석과 정책적 시사점 / 조명철 · 김지연 · 홍익표 · 이종운
- 09-22 한국의 대아프리카 농촌개발협력 방향 / 박영호 · 정지선 · 허윤선
- 09-23 중국의 부상에 따른 한국의 국가전략 연구(1, 2, 3권) / 이장규 외

■ 2008년

- 08-01 서비스자유화 협상의 Mode 4 관련 대응방안 연구: 독립전문가를 중심으로 / 김준동 외
- 08-02 APEC 경제협력 주요과제와 우리의 활용방안 / 김상겸 · 유재원 · 한홍렬 · 김수이 · 이상현
- 08-03 한·중 FTA 대비 중국의 FTA 서비스협정 분석과 정책 제언 / 이장규 · 이준규 · 이승신 · 여지나 · 배승빈
- 08-04 한·중·일 3국의 FTA 비교분석과 동북아 역내국간 FTA 추진방안 / 최낙균 · 정형곤 · 김한성
- 08-05 WTO체제의 개혁방향과 한국의 대응 / 서진교 · Sherzod Shadikhodjaev · 이경희 · 박지현 · 윤창인
- 08-06 지식기반서비스의 개방과 외국인투자를 통한 발전방안: 대학교육서비스를 중심으로 / 송영관 · 송백훈 · 강준구
- 08-07 한국의 교역구조와 경상수지 변동요인 분석 / 정 철 · 김정렬 · 김혁황 · 성한경

- 08-08 사회안전망 측면에서의 무역조정지원제도 발전방안 /
임혜준 · 김정곤 · 박혜리 · 이홍식
- 08-09 한국 FTA 원산지규정의 특성 및 활용전략 /
김한성 · 조미진 · 정재완 · 김민성
- 08-10 국경간 M&A를 통한 한국기업의 해외진출전략 연구 /
현혜정 · 김혁황 · 박철형 · 성한경
- 08-11 국제자본이동 패턴의 변화와 미국의 경상수지 적자 보전 /
조종화 · 강삼모 · 이인구
- 08-12 원화국제화에 대한 연구 II /
오용협 · 백승관 · 김연실
- 08-13 중국 소비시장의 특징과 진출전략 /
지만수 · 박윌라 · 이승신 · 박현정 · 최의현
- 08-14 일본의 기체결 EPA의 분석과 한·일 FTA에의 정책
시사점 / 김양희 · 정성춘 · 이형근 · 김은지
- 08-15 한국기업의 대러시아 현지경영 현황과 과제 /
이재영 · 이순철 · 황지영 · 이종문
- 08-16 미국 서비스산업의 성장요인 분석과 한국에 주는 시사점 /
이준규 · 김종혁 · 고희채
- 08-17 미주개발은행(IDB)을 활용한 대중남미 경제협력 확대
방안 / 권기수 · 김원호 · 권 율 · 김진오 · 박수완
- 08-18 우리나라 대외원조 역량의 현황과 과제 /
박복영 · 이계우 · 이순철 · 정지선 · 박수경
- 08-19 아프리카 개발협력의 체계적 추진방안 /
박영호 · 박복영 · 권 율 · 허윤선
- 08-20 체제전환국의 시장경제교육 경험이 북한에 주는 시사점 /
조명철 · 홍익표 · 김지연

박복영(朴覆永)

서울대학교 경제학과 졸업
서울대학교 경제학 박사
미국 U.C. Berkeley, Johns Hopkins
University 방문학자
대외경제정책연구원 국제경제실장
(現, E-mail: bypark@kiep.go.kr)

저서 및 논문

『중국의 외환정책과 국제통화질서: 위안화의
절상과 국제화를 중심으로』(공저, 2010)
“Can Capital Account Liberalization Lessen
Capital Volatility in a Country with 'Original
Sin'?”(공저, 2011) 외

박경로(朴耿魯)

서울대학교 경제학과 졸업
서울대학교 경제학 박사
한국증권연구원 연구위원 역임
시카고대학교 경제학과 방문학생
하버드대학교 경제학과 방문학자
경북대학교 경상대학 경제통상학부 교수
(現, E-mail: krpark@knu.ac.kr)

저서 및 논문

「시카고 은행 이사회의 구성과 변천, 1907-
1941: 뉴딜 이전에 은행 이사는 은행가였
는가?」(『경제연구』, 27(1), 2009)
「1930년대 미국 대공황과 뉴딜 : 실업과 노
동정책을 중심으로」(공저, 『경제위기와 고
용』, 한국노동연구원, 제7장, 2010) 외

양두용(楊斗鏞)

미국 University of Colorado at Boulder
경제학과 졸업
미국 University of Colorado at Boulder
경제학 박사
대외경제정책연구원 연구위원 및 ADBI
연구원역임
경희대학교 국제대학 부교수
(現, E-mail: yangdy@khu.ac.kr)

저서 및 논문

“Institutional Quality, Capital Flight and Capital
Flows”(with Seung-Kwan Baek, The
Korean Economic Review, Vol. 26, No. 1,
2010)
“The Impact of Capital Inflows on Emerging
Asian Economies: Is Too Much Money
Chasing Too Little Good?”(with Soyoung
Kim, Open Economies Review, 2010) 외

전종규(全鍾奎)

연세대학교 경제학과 졸업
미국 UCLA 경제학 박사
LG경제연구원, SK경영경제연구소,
대외경제정책연구원 연구위원 역임
경희대학교 국제대학 국제학과 교수
(現, E-mail: jkjeon@khu.ac.kr)

저서 및 논문

“Global Imbalances, Subprime Crisis, and
Financial Development in East Asia”(*New
Asia*, 2008)
“Implications of KOR-US FTA on East Asian
Economic Integration: Will Regional
Integration with Regionalism Start in East
Asia?”(*The Korean Journal of Economics*,
2008) 외

윤덕룡(尹德龍)

독일 Kiel 대학교 경제학과 졸업
독일 Kiel 대학교 경제학 박사
대외경제정책연구원 국제경제실
국제거시팀 선임연구위원
(現, E-mail: dryoon@kiep.go.kr)

저서 및 논문

『해외자본이 외환과 주식시장에 미치는 영향: 금융시장 및 경상수지 안정화를 위한 정책적 시사점』(공저, 2009)
『우리나라의 환율변동 요인분석과 안정을 위한 정책방향』(공저, 2010) 외

전봉걸(全奉杰)

서울대학교 경제학과 졸업
미국 Michigan State University 경제학 박사
한국은행 조사역(차장) 역임
서울시립대학교 정경대학 경제학부 교수
(現, E-mail: bgchun@uos.ac.kr)

저서 및 논문

「국내기업과 외국기업간 근로자의 임금 격차: 패널자료를 이용한 진입유형별 분석」
(『응용경제』, 13(3), 2011)
「외국인직접투자기업과 국내기업간의 차이: 원인과 정책적 함의」(공저, 『한국경제연구』, 29(4), 2011) 외

최경욱(崔景旭)

고려대학교 경제학과 및 대학원 졸업
한국은행 근무
미국 University of Washington 경제학 박사
미국 Ohio University 경제학과 조교수
서울 시립대학교 정경대학 경제학과
부교수
(現, E-mail: kwchoi@uos.ac.kr)

저서 및 논문

“Structural Change in the Forward Discount: Implications for the Forward Rate Unbiasedness Hypothesis”(with Eric Zivot and George Sakoulis, *Journal of Empirical Finance*, 17, 2010)
「가격변수 불확실성과 경기변동과의 관계」
(공저, 『경제분석』, 16호, 2010) 외

서정민(徐廷珉)

고려대학교 사회학과 졸업
서울대학교 경제학부 경제학 석사
미국 보스턴대학교 경제학 박사
대외경제정책연구원 협력정책실
다자통상팀 부연구위원
(現, E-mail: jmsuh@kiep.go.kr)

저서 및 논문

“Determinants of Exports: Productivity or Fixed Export Costs”(공저, 2010)
『포스트교토체제하에서 한국의 대응전략: 탄소배출권시장의 국제적 연계를 중심으로』
(공저, 2010) 외

김흥규(金興圭)

서울대학교 외교학과 졸업
미국 미시간 대학 정치학 박사
외교안보연구원 조교수 역임
성신여대학교 사회대학 정치외교학과교수
(E-mail: hkkim63@gmail.com)

저서 및 논문

「중국 동반자외교 소고」(『한국정치학회보』, 제43집 2호, 2009)

"From a Buffer Zone to a Strategic Burden: Evolving Sino-North Korea Relations during Hu Jintao Era"(『The Korean Journal of Defense Analysis』, Vol. XXII, No. 1, 2010) 외

조홍식(趙泓植)

프랑스 파리정치대학교
(Sciences Op Paris) 정치경제·정치사
회학과 졸업
프랑스 파리정치대학교 정치학 박사
송실대학교 사회대학 정치외교학과 교수
(現, E-mail: chs@ssu.ac.kr)

저서 및 논문

『유럽 통합과 '민족'의 미래』(2006)

『하나의 유럽: 유럽연합의 역사와 정책』(공저, 2009) 외

이동은(李東垠)

고려대학교 경제학과 졸업
미국 Indiana Univ.-Bloomington 경제학 박사
대외경제정책연구원 국제경제실
국제거시팀 부연구위원
(現, E-mail: derhee@kiep.go.kr)

저서 및 논문

『새로운 국제금융질서 하에서 동아시아 금융 협력 방안』(공저, 2010)

『글로벌 금융위기 이후 아시아 채권시장의 변화와 우리나라의 대응전략』(공저, 2010) 외

강신욱(姜信昱)

서울대학교 경제학과 졸업
서울대학교 경제학 석사
서울대학교 경제학 박사
한국보건사회연구원 기초보장연구실
연구위원
(現, E-mail: kangsw@kihasa.re.kr)

저서 및 논문

「소비실태 분석을 통한 저소득층 소득추정 모형에 관한 연구」(공저, 『사회보장연구』, 26권 3호, 2010)

「도시근로자 가구의 소득이동성 변화 실태 및 요인」(『경제발전연구』 17권, 1호, 2011) 외

이강국(李康國)

서울대학교 경제학과 졸업
미국 University of Massachusetts
경제학 박사
리츠메이칸대학교 경제학부 교수
(現, E-mail: leekk@ec.ritsumei.ac.jp)

저서 및 논문

“Was the IMF-Imposed Economic Regime Change in Korea in the Wake of the 1997 Crisis Justified?: The Political Economy of the IMF Intervention” (with James Crotty, *Review of Radical Political Economics*, Vol. 41, No. 2, 2009)
“Financial Development and Financing Constraints in a Developing Country: The Case of Bangladesh” (with Rabiul Islam, *Indian Economic Review*, Vol. 46, No. 1, 2011) 외

이재승(李在勝)

서울대학교 정치학과 졸업
미국 예일대학교 정치학 박사
외교안보연구원 교수
고려대학교 국제학부 교수
(現, E-mail: jaselee@korea.ac.kr)

저서 및 논문

“Elspeth Thomson, Youngho Chang” (Jae-Seung Lee eds., *Energy Conservation in East Asia: Towards Greater Energy Security*, World Scientific, 2010)
「한국의 對ASEAN 에너지 외교 전략: 동아시아 에너지 다자협력과의 연계를 중심으로」
(『정책연구』, 제167권, 2010) 외

김한성(金翰成)

고려대학교 정치외교학과 졸업
미국 워싱턴 주립대학 경제학 박사
대외경제정책연구원 연구위원 역임
아주대학교 사회과학대학 경제학과 교수
(現, E-mail: hkim1@ajou.ac.kr)

저서 및 논문

『동아시아 FTA를 대비한 한국원산지규정 추진 방안』(공저, 2010)
"Does International Specialization in producer Services Warrant Sustainable Growth"
(*The Service Industries Journal*, 2011) 외

연구보고서 11-07-01

글로벌 금융위기 이후 국제경제환경의 변화와 한국의 대외경제정책 방향(제1권)

2011년 12월 20일 인쇄

2011년 12월 30일 발행

발행인책육

발행처 대외경제정책연구원

137-747 서울특별시 서초구 양재대로 246

전화: 3460-1142 FAX: 3460-1144

인쇄 오름시스템(주) 전화 2273-7011

등록 1990년 11월 7일 제16-375호

ISBN 978-89-322-1357-6 94320

정가 10,000원

978-89-322-1072-8 (세트)

KIEP 발간자료회원제 안내

- 본 연구원에서는 본원의 연구성과에 관심있는 專門家, 企業 및 一般에 보다 개방적이고 효율적으로 연구 내용을 전달하기 위하여 「발간자료회원제」를 실시하고 있습니다.
- 발간자료회원으로 가입하시면 본 연구원에서 발간하는 모든 보고서 및 세미나자료 등을 대폭 할인된 가격으로 신속하게 구입하실 수 있습니다.

■ 회원 종류 및 연회비

회원종류	배포자료	연간회비		
		기관회원	개인회원	연구자회원*
S	외부배포 발간물 일체	30만원	20만원	10만원
A	(계간) 대외경제연구	1만 5천원		1만 2천원

* 연구자 회원: 교수, 연구원, 학생, 전문가풀 회원

■ 가입방법

우편 또는 FAX 이용하여 가입신청서 송부 (수시접수)
 137-747 서초구 양재대로 246 대외경제정책연구원 지식정보실 출판팀
 연회비 납부 문의전화: 02) 3460-1179 FAX: 02) 3460-1144
 E-mail: sklee@kiep.go.kr

■ 회원특전 및 유효기간

- S기관회원의 특전: 본 연구원 해외사무소(美 KIEI) 발간자료 등 제공
- 자료가 출판되는 즉시 우편으로 회원에게 보급됩니다.
- 모든 회원은 회원가입기간 동안 가격인상에 관계없이 신청하신 종류의 자료를 받아보실 수 있습니다.
- 본 연구원이 주최하는 국제세미나 및 정책토론회에 무료로 참여하실 수 있습니다.
- 연회원기간은 加入月로부터 다음해 加入月까지입니다.

KIEP 발간자료회원제 가입신청서

기관명 (성명)	(한글) _____ (한문) _____ (영문: 약호 포함)
대표자	
발간물 수령주소	우편번호 _____
담당자 연락처	전화 _____ E-mail : _____ FAX _____
회원소개 (간략히)	
사업자 등록번호	종목 _____

회원분류 (해당난에 표시를 하여 주십시오)

기관회원 <input type="checkbox"/>	S 발간물일체	A 계간지
개인회원 <input type="checkbox"/>		
연구자회원 <input type="checkbox"/>		

* 회원번호

* 갱신통보사항

(* 는 기재하지 마십시오)

특기사항