

IMF 거버넌스에 있어 시민사회의 역할*

김 유 은**

이 논문은 IMF 거버넌스 과정에서 시민사회가 어떤 역할을 수행해 왔는지를 분석하고, 그 한계 및 향후 과제는 무엇인가를 고찰하였다. IMF와 시민사회의 관계는 1990년 중반 이후 IMF의 시민사회와의 협력의 중요성에 대한 인식이 증가함에 따라 보다 심화될 수 있었다. 시민사회는 특히 IMF의 투명성과 책무성 강화, 대표성의 보완, 그리고 채무탕감, 빈곤완화, 지원조건 및 구조조정 등을 포함하는 IMF 정책의 결정과정 및 내용의 변화 등에 큰 영향을 미쳤다. 향후 시민사회의 역할이 보다 효과적이기 위해서는 시민사회의 자체적 정당성 강화 노력, 지적 능력의 향상, 그리고 개도국 시민단체들의 역량을 강화하는 방향으로의 선진국과 후진국 시민사회단체 간에 조화로운 협력 방안의 모색이 필요하다.

주제어: IMF, 거버넌스, 시민사회, 책무성, 빈곤완화

* 이 논문은 2005년 한양대학교 일반연구비 지원으로 연구되었음(HY-2005-G)

** 한양대학교 국제대학원 · 일본 와세다대학교 아시아태평양양연구센터 교환연구원

1. 서론

국제통화기금(International Monetary Fund: IMF)과 세계은행(World Bank)은 1944년 브레턴우즈 체제 성립 이후 오늘날에 이르기까지 국제 금융 거버넌스에 있어서 핵심적 역할을 수행하여 왔다. 이러한 국제금융 거버넌스 제도 구축과 이행에 있어 주요 행위 주체로서는 일반적으로 국가, 공식적인 국제기구, 민간부문이 중심이 된 각종 협회 등의 사적 기관, 그리고 시민사회를 들 수 있다(김유은 2006). 이들 주체 중 시민사회는 국제거버넌스의 행위자로서 그 역할이 점점 커지고 있는 가운데, 위의 다른 행위자들의 국제거버넌스 규제 틀 형성 및 이행 활동과는 구별되는 독특한 역할을 수행해 왔다. 즉 시민사회는 특정 집단의 대표 또는 대변자로서 국제거버넌스를 위한 규제 틀 형성 및 정책결정 과정에서 지지하거나 반대, 또는 저항하는 역할 뿐 아니라 국제 거버넌스 이행과정의 감시자로서의 역할을 수행해 왔다(김유은 2009, 64).

이 글의 목적은 국제금융 거버넌스에 있어 세계은행과 더불어 핵심적인 공식 국제기구 중의 하나로 일컬어지는 IMF에 있어 시민사회가 어떠한 역할을 수행해 왔는지를 고찰하고자 한다. 즉 IMF 거버넌스 과정에서 시민사회는 어떤 역할을 수행해 왔는지를 분석하고, 그 한계 및 향후 과제는 무엇인가를 전망해보고자 한다. 일반적으로 국제금융 거버넌스에 있어 시민사회의 기여에서 가장 핵심적인 내용은 ‘민주화’에 얼마나 기여했나 하는 것이다. 따라서 이를 분석하기 위해서는 우선 IMF가 작동하는 국제금융 거버넌스의 대상이자 환경인 국제금융시장의 민주성 결핍에 대한 논의의 내용을 파악할 필요가 있다. 왜냐하면 그러한 민주성 결핍에 대한 인식이 시민사회가 IMF에 대해 주창활동을 포함한 시민사회운동을 펼친 이유이기도 하고, 또한 IMF가 시민

사회와 연계의 중요성을 인식하고 연계활동을 확장해 나간 배경이 되기 때문이다. 이러한 인식 위에서 IMF와 시민사회는 국제금융 거버넌스의 민주화를 위해 상호 긍정적인 방향으로 관계를 조정하여 왔다. 따라서 이 글은 우선 국제금융거버넌스의 민주성 결핍에 대해 알아보고, 이를 극복하기 위한 노력으로서 시민사회와 IMF의 활동 및 그들 관계의 진화과정, 그리고 구체적으로 어떤 문제들에 초점을 맞추어 왔었는지를 고찰하고자 한다. 그러한 연후에 IMF 거버넌스의 민주화를 위한 시민사회 활동의 한계와 향후 과제를 제시하고자 한다.

2. 국제금융 거버넌스의 민주성 결핍과 IMF

국제금융 거버넌스의 비민주성은 국제금융시장의 근본적인 불안정성과 그러한 문제를 다루는 현실국제정치가 강대국 중심으로 작동하고 있는 데에서 기인하는 것이다. 공식적인 국제금융 국제기구들에 지구상의 대부분의 국가들이 참여하고 있지만 정책결정과정을 보면 미국을 중심으로 한 소수의 선진국들에 의해 주도된다. 그리고 그러한 정책과 이행의 대상은 주로 개발문제가 절실하거나 위기에 처한 개도국들이다. 따라서 개도국들은 그러한 국제기구의 정책결정과 그 이행과정으로부터 실질적으로 소외되었으나 그 영향을 가장 많이 받게 된다. 또한 이러한 개도국 내부에서도 국제정책결정에 따른 이익과 비용의 배분은 불평등하게 이루어진다. 이러한 문제들은 국제금융 거버넌스 체제의 대표성의 실패라고 말할 수 있는 것으로, 이는 다시 국제금융 거버넌스의 정당성 문제를 야기한다. 즉 국제금융 거버넌스의 민주성이 결핍되었다고 할 수 있다. 이에 대해 보다 구체적으로 살펴보

면 다음과 같다.

우선 국제금융시장은 한 국가(local)의 금융시장에서 말해지는 ‘시장의 실패’라는 문제를 똑같이 안고 있을 뿐 아니라, 금융시장의 위기가 닥쳐온다 하더라도 국가금융시장에서의 정부 또는 중앙은행과 같은 마지막 안전판이 존재하지 않는다. 일반적으로 금융시장에서 시장의 실패는 불완전한 정보의 세계에서 대금업자(lender)와 투자자들이 차용인의 신용도를 완전히 평가할 수 없기 때문에 일어난다. 이러한 상황에서 그들은 차용인의 평판이나 또는 부차적인 다른 유형의 보증 등에 입각한 불완전한 리스크 분석에 의존하여 판단을 하게 된다. 이와 같은 금융시장은 불완전하고 비효과적이다. 이에 더해 금융시장은 원래 편승(bandwagon)이나 군중심리(herd behavior)에 취약하다. 예를 들면 공황 상태에서 나타나는 집단적 예금 인출상태는 관련된 모든 사람(예금자, 주주, 차용인, 정부 개입 시 청구서를 완납해야하는 납세자 등)을 더욱 나쁜 상황으로 몰아갈 수 있다. 국제금융시장의 상황은 더욱 열악하다. 국경을 넘나드는 정보는 쉽사리 접근하기 어려울 뿐 아니라 국제금융시장에 크게 영향을 미치는 환율, 통화, 재정정책 등과 관련한 정부 조치들은 예측하거나 모니터하기가 어렵다. 또한 사람들은 전화와 컴퓨터 네트워크를 통해 수많은 불확실한 정보를 접할 뿐 아니라, 전자거래의 발달에 따른 초국가적 금융거래의 심화로 인해 국제금융시장은 편승과 군중심리에 더욱 취약하다. 더구나 국가금융시장에 비해 국제금융시장의 불안정성은 훨씬 위험하다고 할 수 있는데, 그 이유는 국제금융시장이 위기에 빠진 경우, 마지막으로 호소할 수 있는 실질적인 최종적 대부자(the lender of last resort)가 없기 때문이다 (Birdsall 2002).

IMF는 원래 이러한 국제금융의 불안정성을 최소화하기 위해 회원국들의 국제수지 불균형과 환율의 안정적 조정 역할을 수행함으로써

회원국들의 국제수지 불균형 기간을 단축하고 그 정도를 경감시키기 위해 설립되었다. 그런데 1980년대 초 남미의 외채위기를 시작으로 개도국들의 외채위기가 심화되자 미국과 주요 선진국들은 이 위기관리를 위한 역할을 IMF에 부여하였고, 이에 따라 IMF는 구조조정 금융을 신설하는 등 개도국 지원을 강화함으로써 성장과 개발에도 관여하는 주요 국제기구로 변모하였다. IMF의 위기관리 기능은 1990년 초 몰락한 동구권의 자본주의로의 전환을 지원함에 있어, 중심적 역할을 수행하였고, 1990년 중반 이후에는 멕시코(1994-1995), 동아시아(1997-1998), 러시아(1998), 브라질(1999)에서 일어난 금융위기의 핵심해결기관으로서의 역할을 하도록 임무를 부여받음으로써 더욱 강화되었다.¹⁾

그러나 IMF는 특히 1990년대 들어 그 기능을 수행함에 있어, 정책 결정과 이행과정에서 나타나는 민주성의 결핍으로 인해 정책의 효과적 이행과 목표달성이 어렵다는 비판을 받아왔다. 즉 IMF 본부에서 결정된 정책과 프로그램에 의거하여 일방적인 지원조건(conditionality)과 구조정책을 포함한 상부하달식의 금융지원 방식은 성장에만 중점을 둠으로써, 차입국가의 특별한 사정이나 소외계층이 거의 고려되지 않는다. 이와 같은 정책과 프로그램의 이행은 관련 이해당사자들의 여론이 제대로 반영되지 않음으로 인해, 다시 말하면, 책무성 부족과 대표성의 실패로 인해, 당해 국가 내부의 저항을 유발시키는 경향이 있고, 이에 따라 IMF는 자주 기대했던 소기의 목적을 효과적으로 달성하지 못한다는 것이다. 이러한 민주성의 결핍은 대표성의 실패로 인한 정당성의 결여로부터 연유하는 것이다. 이러한 결과는 보다 구체적으로는 IMF에서의 미국의 대표성이 너무 비대하고, IMF의 내부적 및 외

¹⁾ 이러한 과정에서 IMF는 실질적인 최종 대부자라고 말할 수는 없지만 최종 대부자로서의 몇몇 특징도 보여 주었다. 그러나 2008년 리먼브러더스의 파산으로부터 시작된 금융위기에서 보이듯이 선진국들이 금융위기의 중심에 있게 될 때 국제금융시장의 위기에 대한 최종 대부자는 존재하지 않는다.

부적 책무성이 부족한 데서 그 원인을 찾을 수 있다.

2009년 현재 186개국의 회원국을 가진 IMF는 회원국 각각의 경제 규모에 맞추어 분담액(quota)을 할당하고, 회원국은 그 분담액에 비례한 투표권을 갖는다. IMF의 공식적 정책결정기관은 최고의결기관인 총회(Board of Governors), 총회로부터 위임받은 권한을 행사하는 상무이사회(Executive Board) 및 잠정위원회(Interim Committee), IMF 일반 업무를 관장하는 집행부로서 총재(Managing Director)와 2명의 부총재 그리고 이들을 보좌하는 실무기구들이다. 총회는 조직상 최고의결기구이지만 실제로는 의결기관으로서의 기능보다 각국의 최고 금융 정책결정자가 연례적으로 모이는 경제외교의 장으로서 의의가 더 크다. 총회는 관행상 상무이사회에 그 권한의 대부분을 위임하고 있다. 상무이사회는 미국, 일본, 독일, 영국, 프랑스 등 5개 분담국이 각 1명씩 지명한 지명이사와 이들 국가를 제외한 여타 가맹국이 19개 그룹을 구성하여 각 그룹 당 1명씩 지명한 이사로 구성되어 모두 24명이며, 의장은 총재가 맡는다. 기구 내 투표권과 관련한 힘의 배분은 세계정치경제에 있어 정치 및 경제력의 배분을 반영하고 있다. 투표권으로 표현되는 영향력 구조는 미국을 포함한 선진국(채권국)에 편향되어 있다. 미국은 2009년 현재 16.77%의 투표권을 가지며, 5개 분담국의 투표권을 계산하면 38.37%에 이른다(IMF 2009c). IMF는 2006년부터 2008년에 걸쳐 세계경제의 변화에 따른 각국의 경제규모의 변화를 반영하여 한국, 중국, 인도, 브라질, 멕시코, 싱가포르 등 신흥 경제 국가와 개도국에 더 많은 투표권을 부여하는 재조정 작업을 진행하였다. 그러나 그 결과는 선진국의 투표권이 60% 초반에서 50% 중반으로 낮아지고 신흥 경제 국가와 개도국의 투표권은 30% 후반에서 40% 초반으로 변화하였을 뿐이다(IMF 2009b). 따라서 IMF의 정책 결정은 미국을 비롯한 선진국이 주도할 수밖에 없는 구조이다. 이는 IMF의 재원을 가장

필요로 하는 국가들은 항상 채권국의 영향력의 지배하에 놓이게 될 뿐 아니라, IMF의 대부 정책에 거의 영향을 못 미치는 것을 의미한다.

특히 미국은 IMF의 최대 주주(shareholder)로서 지나치게 많은 영향력을 발휘하고 있다는 비판을 받아 왔는데, 이는 곧 IMF의 정당성에 대한 문제로 이어진다. 미국은 IMF의 총회 및 상무이사회의 투표권, IMF의 직원 인사에의 간접적인 관여 및 워싱턴에 소재한 IMF 본부 입지 여건의 적절한 활용 등을 통해서 막대한 영향력을 행사한다. 또한 IMF 역시 미국 정부와 의회의 환심을 사기 위해 노력하기 때문에 그 영향력은 배가된다. 따라서 결과적으로 미국은 IMF에서 선진국과의 협력을 필요로 하기는 하지만, 실질적인 정책결정권을 보유함으로써 매우 불균형한 권한을 보유하고 있는 것이다. 이는 곧 IMF가 미국을 제외한 모든 회원국들, 특히 개도국들에 대해서 그만큼 불균형적으로 책무성을 띠지 못하고 있음을 의미한다(Woods and Narlikar 2001, 576).

IMF 웹사이트에 따르면 IMF는 186개 회원국에 대하여 책무성을 가지며, 정치지도자 및 관료에서부터 언론, 시민사회, 학계, 그리고 내부 평가자(watchdog)에 이르기까지 다차원적인 이해당사자들로부터 철저한 검토를 받는다고 되어 있다(IMF 2009a). 그러나 현실에 있어서는 앞서 지적한 바와 같이 IMF는 개도국(주로 채무국)에 대한 책무성이 부족하다. 외채위기나 금융위기에 빠진 국가들은 IMF가 제시하는 지원조건 수락을 조건으로 IMF의 지원을 받는다. 원래 지원조건은 IMF 조항에는 규정되어 있지 않았으나 미국의 강력한 주장에 의해 제도화된 것이다. 고정환율제에 입각한 브레턴우즈 체제의 붕괴 후에 IMF는 개발에도 관여하는 기관으로 탈바꿈함에 따라 지원조건을 관리하는 것은 그 활동의 보다 중요한 부분이 되었다. 1970년대까지는 IMF 용자의 26%만이 실질적인 지원조건을 부가하였지만, 1980년대의 남미 외채위기와 아프리카에 대한 용자의 증가 과정을 거치면서 1980년

대 후반에 이르러서는 지원조건이 부가된 용자의 비율이 66%에 달하게 되었다. 그 후 1990년대 들어 IMF는 이전 공산국가들의 체제전환과 동아시아 등에서의 금융위기 해결을 위한 지원을 하는 과정에서 지원조건이 부가된 IMF 프로그램의 수는 점점 증가해왔다(Stone 2008). 이러한 지원조건과 관련하여 지적되는 민주성의 결핍 문제는 지원 받는 국가들의 대표성 부족 문제와 지원 받는 국가 내부의 빈곤층을 포함한 취약계층의 대표성 부족 문제, 즉 IMF의 이들 국가 및 이들 국가 내부의 취약계층에 대한 책무성의 부족 문제라고 할 수 있다.

우선 위기에 빠져 지원을 받을 국가들은 거의 개도국이나 최빈국들이다. 이들 정부들은 IMF 내에서 거의 힘(대표권)을 발휘할 수 없으며, 미국을 중심으로 한 선진국의 처분에 따라야 한다. 이러한 IMF의 금융지원은 지원조건이 부가된다. 그러한 지원조건은 엄격한 구조조정을 포함하고, 용자 수혜국은 IMF의 금융지원의 대가로 혹독한 경제적·사회적 비용을 치러야 한다. 특히 그 부담은 평등하게 배분되지 않고 그러한 위기 발생에 책임이 없는 일반 국민이나 소외된 계층에게 더 많은 고통을 요구한다. 더 나아가 1990년대 들어 세계화가 신속하게 진행됨으로써, 어떤 국가의 금융위기 발생은 불안정한 국제금융 거버넌스체제로부터 연유하는 측면도 상당함에도 불구하고, 모든 부담은 차용 국가의 몫이다.

예를 들면 동아시아 금융위기는 신자유주의적 노선에 따른 자유시장의 논리와 민간자본의 부정적 역할에 일정 부분 책임이 있다고 할 수 있다. 물론 동아시아 금융위기는 개방적 경제체제를 가진 국가가 세계화 시대에 있어 금융위기를 피하거나 그 영향을 완화시키려면 잘 규율된 경제정책 뿐 아니라 강한 금융제도도 가지고 있어야만 한다는 것을 말해주고 있다. 하지만 다른 한편, 많은 시민사회들은 이러한 금융위기는 당해 국가의 잘못보다는 국제금융의 휘발성을 발생시키는

세계체제에 더 문제가 있다고 공통적으로 지적한다(Birdsall 2002). 그러나 IMF는 이러한 동아시아 금융위기를 다룸에 있어 1980년대의 남미의 공적 부문으로부터 유발된 위기와 유사한 처방을 내렸다. 즉 수지균형의 흑자 전환을 위한 긴축 통화 및 재정정책이 그것으로, 이는 고이자의 부과 및 사회경제적 비용의 급격한 축소로 이어졌다. 이러한 정책 처방은 위기 국가들의 민간 부분을 더욱 악화시켰고, 이것이 다시 공적 부문으로 확장되는 등 부정적 효과를 낳았다(Sachs 1997). 이와 같은 동아시아 금융위기 처리과정은 현 국제거버넌스체제의 취약성과 비대칭성을 잘 보여준다. 세계화로 인해 국제금융시장은 국제생산시장보다 훨씬 더 통합되어 그 휘발성이 더욱 커졌음에도 불구하고 국제금융거래에 대한 국제거버넌스는 무역 분야보다 훨씬 취약하다. 또한 국제금융 거버넌스는 대부자에 대한 적절한 규제보다는 차입자에 대한 벌칙에 더 중점을 둔다. 국제금융체제의 안정유지라는 명목으로 IMF의 처방은 때때로 차입국 국민의 생활수준이나 발전보다는 국제은행의 이익을 더 우선시하는 경향이 있다. 그리고 IMF의 구제금융은 차입국의 금융제도보다는 부도덕하고 책임감 없는 해외 대부자들을 더 구제하려는 경향을 보이기도 한다(Malhotra 2002, 69). 또한 동아시아 금융위기에 대한 구제금융의 주요 대부자들은 이러한 위기를 그들의 정치적·경제적 이익 추구를 위해 이용하기도 하였다. 예를 들면 미국은 동아시아 금융위기 지원을 위한 지원조건을 미국의 금융부문과 다국적기업의 이익 달성을 위한 기회로 활용하였다(Malhotra 2002, 69). 요컨대 한국을 비롯한 아시아 금융위기는 신자유주의에 입각한 세계화의 압력에 따른 자본시장의 자유화와 취약한 국제금융 거버넌스에 상당한 책임이 있음에도 불구하고, 희생을 위한 비용의 대부분은 위기 발생 국가에게 전가되었으며, 급박한 위기에 처한 국가들은 해결 처방과 관련하여 거의 목소리를 낼 수 없었다. 첨언하면, IMF는 바로

국제금융의 휘발성을 제어하고 적절히 통제할 국제금융 거버넌스체제의 일선에 있는 기구라는 점을 고려할 때 이러한 국제금융위기의 발생의 예보 및 방지와 관련하여 IMF 역시 전혀 책임이 없다고 말할 수는 없다는 점도 지적될 수 있을 것이다.

외부적 책무성과 관련하여 차입국 내부 문제에 들어가면 국제금융 거버넌스 체제의 책무성 부족문제는 더욱 절실하다. 1990년대 멕시코(1994-95), 동아시아(1997-98), 러시아(1998), 브리질(1999) 금융위기들은 국제금융 안정의 위협과 영향 받은 사회에 대한 경제적·사회적 비용과 관련하여 국제금융체계가 결코 평등하지 않으며, 효과적이지 않다는 것을 깨닫게 해주었다. 특히 차입국의 빈곤층과 노동자 계층을 포함한 비기득권층은 기득권층에 비해 부당하게 많은 부담을 떠안는 것으로 나타났다. 예를 들면 위기에 빠진 국가들에서 노동자들은 위기 후에도 한동안 지속해서 실질임금 삭감으로 고통 받은 것으로 나타났다. 지역 금융위기의 즉각적인 비용은 때때로 정부에 의해 흡수되는데, 정부는 중기적으로 납세자에게 최소한 일정 비용을 전가한다. 많은 개도국의 세금체계가 상대적으로 누감적인 상황에서, 세금에서 재원을 충당하는 긴급구제조치는 보통 가난한 납세자로부터 일반적으로 보다 부유한 은행 주주들과 채무자들에게 불공정한 이전을 가져왔다(Birdsall 2002, 267). 이처럼 비기득권층은 차입국 정부 안에서 빈약하게 대표되어지며, 그러한 위기 발생의 대부분의 책임은 정책결정자와 부유층 등 기득권층에 있음에도 불구하고 그 고통비용의 많은 부분을 분담한다. 많은 개도국들이 성숙한 민주체제를 갖추지 못했다는 점, 그리고 이들 개도국 정부 역시 국제금융 거버넌스에서 대표성이 빈약하다는 점을 감안하면, 차입국의 비기득권층은 국제금융 거버넌스에 따른 정책으로부터 가장 영향을 받으면서도 대표성을 거의 갖지 못하였으며, 따라서 IMF에 책임을 물을 직접적인 능력도 없다(Keohane 2005, 128). 이외에

도 IMF의 민주성 결핍과 관련하여 지적할 수 있는 것은 국제기구 자체가 지닌 민주성 결핍을 이야기할 수 있다. 로버트 달(Robert Dahl)에 의하면 민주주의 국가에서도 많은 중요한 외교정책 결정을 시민(유권자)이 직접 통제하는 것은 매우 어려운 일인데, 하물며 여러 나라의 시민들이 국제거버넌스에서 그러한 통제력을 발휘하는 것은 거의 불가능하다고 주장한다. 특히 국제거버넌스의 주요 행위자인 국제기구는 많은 국가가 참여하는 규모성이나 시민(유권자)들과의 희박한 연결성을 생각할 때 민주주의에 입각한 책무성을 가질 수 없다는 것이다(Dahl 1999, 19-36). 이는 국제금융 거버넌스체제에도 그대로 적용된다. 또한 국제문제는 국내 선거에서 투표자들에게 거의 지배적인 이슈가 되지 못할 뿐 아니라 일반 투표자들이 국제정보에 접근하거나 이해하는 일이 결코 쉬운 일이 아닌데, 국제금융문제는 특히 전문가들이 아니고는 이해가 거의 불가능하다. 이는 민주체제가 성숙한 국가에서도 적용되는 사실이며, 민주주의가 취약한 국가의 경우는 더욱 심하다고 할 수 있을 것이다. 따라서 IMF의 활동에 대해 개도국의 시민은 물론이고 선진국의 시민들도 거의 통제력을 발휘하기 힘들다.

이처럼 IMF가 이해당사자 모두에 대해 어떤 균형적인 책무성을 갖지 못한다는 것은 곧 그 기구의 정당성 문제를 제기하는 것이다. 시민사회는 완전하지는 못하지만 위와 같은 IMF의 대표성 실패의 문제를 보완함으로써 국제거버넌스 체제의 정당성 신장에 기여하여 왔다.

3. IMF와 시민사회의 상호작용 관계

IMF와 시민사회 간의 관계는 1980년대 초까지 거슬러 올라가지만

IMF를 비롯한 국제경제제도에 대한 시민사회의 관심은 1990년대 들어 크게 증가하였다. 시민사회들의 IMF에 대한 관심의 증가는 대부분 개도국, 특히 최빈국들의 과도한 외채 상환 부담 문제와 IMF 금융 지원과정에서 나타난 구조조정의 부정적 효과에 대한 비판으로부터 비롯되었다. 이러한 시민사회의 비판적 관심은 1990년대 후반 동아시아 금융위기에 대한 IMF의 처방이 잘못되었다는 인식과 함께 더욱 IMF에 집중되었다. 이처럼 IMF의 최빈국 외채 문제 접근방식 및 구조조정 프로그램에 대한 비판과 변화 요구가 시민사회들을 중심으로 계속되자 IMF는 시민사회와의 다양한 연계(engagement)를 통해 관계를 확장시키고자 노력하였다. 특히 IMF는 1999년 말 세계은행과 함께 최빈국의 빈곤완화와 발전을 위한 전략으로서 시민사회의 참여를 보장하는 ‘빈곤완화 전략보고서’(Poverty Reduction Strategy Papers: PRSPs) 제도를 도입하였는데, 이는 이들 국제기구들이 시민사회의 중요성을 인식하고 있음을 보여주는 것이다. 이러한 IMF와 시민사회와의 진화과정은 크게 IMF와 시민사회 간의 관계 유형, IMF와 시민사회 간 연계 활동의 진화과정의 두 부분으로 나누어 살펴 볼 수 있겠다.

1) 시민단체들의 유형 및 IMF와의 상호관계

IMF에 반대하거나 비판하는 정도에 따라 시민단체들(civil society organizations: CSOs)을 크게 세 부류의 유형으로 분류할 수 있다(Scholte 1998, 42; Dawson and Bhatt 2002, 148-149).

제 1 유형은 순응집단(conformers)이라고 부를 수 있는 것으로, IMF의 전반적인 목표와 정책에 동의하고 정책 조언을 함에 있어 IMF의 방법론과 틀의 타당성을 받아들이는 시민단체들이다. 이들 단체들은 일반적으로 무역과 환율에 대한 국제개방체제, 거시경제정책, 시장중

심 정책 등의 바람직성 등에 대해서는 거의 어떤 다른 주장을 제기하지 않는다. 이들과 IMF 사이의 의견 불일치는 정책의 우선순위라든지 정책투입순서 등에 제한된다. 국제경제연구소(the Institute for International Economics)와 같은 경제연구소나 브루킹스연구소(the Brookings Institution) 같은 싱크탱크, 브레턴우즈위원회(the Bretton Woods Committee)와 같은 기업협회(business association), 그리고 아마도 대다수의 경제전문가들이 이들 집단으로 분류될 수 있을 것이다.

제 2 유형은 개혁추구집단(reformers)이라고 부를 수 있는 것으로서, 국제금융거버넌스를 위해 IMF와 같은 기관이 필요하다는 것은 인정하지만 IMF의 운영 절차와 정책 방향의 전반적인 변화를 피하고자 하는 시민단체들이다. IMF와 연계활동을 벌이고 있는 대다수의 시민단체들이 이 유형에 속한다. 이들은 IMF와 기꺼이 건설적으로 상호교류 하지만 동시에 많은 비판을 가한다. 이러한 유형에 속한 시민단체들로서는 영국의 브레턴우즈 프로젝트(Bretton Woods Project), 프랑스의 행동연대(Agir Ici), 유럽채무개발네트워크(the European Debt and Development Network: EUODAD), 중앙 및 동유럽 은행 감시단(the Central and Eastern European Bank Watch), 미국의 대안정책개발단체(the Development Group for Alternative Policies: Development GAP), 그리고 희년(禧年) 2000(Jubilee 2000), 국제 카리타스(Caritas International), CIDSE²⁾, 리절트 인터내셔널(Results International)³⁾ 등을 들 수 있다.

2) CIDSE는 국제 기독교개발기관연대로서 기독교적 가치관에 입각하여 빈곤퇴치와 국제정의 구축을 위해 각종활동을 하는 시민단체이다. 이에 대한 자세한 내용은 <http://www.cidse.org/aboutus/?id=31> 참조.

3) Results International은 1980년 기아와 빈곤 근절을 위한 정치적·집합적 의지 결성을 촉진하고 개인들의 개인적·정치적 권능 확보를 목적으로 1980년에 설립되어 현재, 미국, 캐나다, 영국, 독일, 일본, 호주, 멕시코 등 7개국에서 활동하는 시민단체이다. 이에 대한 자세한 내용은 <http://www.results-resultats.ca/history/> 및 <http://www.results.org/> 참조.

IMF는 이들 개혁적 비판 집단들과 다양한 방법으로 건설적 연계활동을 수행해 왔으며, 최근 들어 실질적인 교류도 크게 증폭되었다.

제 3 유형은 급진파 또는 폐지주의자라고 부를 수 있는 것으로서, IMF 운영의 실질적인 축소, 심지어는 폐지를 주장한다. 이들은 IMF와 연계에는 별 관심이 없고 이 기관의 해체나 최소한 그 영향력의 대폭 축소를 주장한다. 대표적인 예로는 국제금융제도폐지연맹(the Fifty Years Is Enough coalition)⁴⁾, 경제정책연구센터(the Center for Economic and Policy Research), 열대우림 행동네트워크(the Rain Forest Action Network), 국제연대(Global Exchange), 남반구초점(Focus on the Global South), 그리고 보다 최근에 “반 경제세계화 프라하 2000 운동”(Initiative Against Economic Globalization-Prague 2000: INPEG) 등을 들 수 있다. IMF가 이러한 급진적 단체들과 연계 활동을 하는 것은 현실적으로 어렵다. 왜냐하면 토론할 공동영역이 거의 없기 때문이다.

한편 IMF와 관련하여 활동하는 시민사회들은 그 기반이 어디냐에 따라 선진국 기반 시민사회 유형과 개도국 기반 시민사회 유형으로 나누어 볼 수 있다.

선진국 시민사회들은 일반적으로 국내적으로 비교적 각종 지원과 풍부한 자원을 바탕으로 상당한 자율성과 영향력을 가지고 있으며, 또한 전문성도 갖추고 있다. 이들 활동의 기반인 선진국은 민주주의가 잘 발달되어 있어, 정부들은 시민사회의 의견이나 여론에 비교적 민감하다. 사실 선진국 기반 시민사회들은 시애틀, 워싱턴, 프라하 등에서

4) “국제금융제도 폐지연맹”이라는 용어는 “the Fifty Years Is Enough Coalition”이라는 시민단체의 목표를 고려하여 필자가 명명한 것이다. 이 단체는 IMF와 세계은행이 세계에 만연한 빈곤, 불평등, 고통을 야기하는 원인이라고 보고, 이들 기관의 정책과 그 실행의 즉각적인 정지를 요구하고, 대신 빈곤퇴치와 생태계보호에 크게 기여해 온 개인들로 구성된 중립적이고 신뢰할만한 “진실위원회(Truth Commission)”의 설치를 주장한다. 보다 자세한 내용은 <http://www.50years.org/about/> 참조.

대규모 집회를 주도하였지만 이러한 캠페인은 대부분 가시적으로 그들의 입장을 대외적으로 알린다는 상징적 의미가 크다. 실제로 이들 시민사회들은 대중 집회보다는 그들 자신의 정부가 그들의 입장을 국제정책에 반영할 수 있도록 항시적으로 압력을 행사한다. 즉, 이들은 국제정책에 영향을 미치기 위해 국내 정치권, 예를 들면 의회나 정부에 로비 등 영향력을 행사한다. 그에 따라 어떤 입장을 갖게 된 선진국 정부는 국제기관에서도 상당한 영향력을 발휘하여 국제 정책의 변화를 꾀할 가능성은 커진다. 이는 그들 정부가 정책결정권의 많은 지분을 소유하고 있기 때문에 의미가 있는 것이다. 국제 시민단체들의 본부가 모두 선진국에 위치하고 있다는 점도 유리하게 작용한다.

반면에 개도국 기반 시민사회들은 많은 경우 활동 여건이 열악하고 정문성도 부족하다. 대부분의 개도국들은 법의 지배, 투명성, 공적 책무성 등이 부족하다. 비교적 민주주의가 발달한 개도국의 경우에도 많은 경우, 시민사회의 활동에 호의적 시각을 갖고 있지 않다. 때때로 이들 정부는 시민사회의 활동을 단순히 정치적 반대로 치부하거나 필수적인 경제발전정책에 대한 저항이라고 여긴다. 정부 관료들은 전형적으로 그들이 그들 국민의 진정한 대표이므로 지역 내 시민단체들과 국제금융기관의 접촉은 그들을 통해서 이루어져야 한다고 주장하며, IMF 등 국제금융기구가 1990년 중반 이후 시민사회들과 연계를 확장하려는 노력을 탐탁지 않게 여긴다. 비민주적인 개도국의 경우 시민사회들은 그들 정부에 대해 주창활동을 벌이거나 로비활동을 벌일 공간이 더 없다(Birdsall 2002). 따라서 개도국 기반 시민사회들은 국내적으로 영향력이 부족하다. 또한 이들 시민사회들은 국제금융 거버넌스 관련 이슈들에 대한 전문성이 취약하다. 이들 지역 내에는 대부분 독자적인 연구기관이나 싱크탱크가 적고 있어도 재정적으로 취약할 뿐 아니라 국제금융 거버넌스 관련 이슈들에 대한 기술적·분석적 능력이

취약하다. 따라서 개도국 시민사회들의 주창활동은 대부분 선진국의 시민단체들이나 그 곳에 거주하는 개도국 출신 전문가들에 의해 행해진 분석에 의존하는 경향이 있다. 이러한 척박한 풍토에서 개도국 시민사회들은 그들 정부에 직접 영향력을 행사하기보다는 국제기관에 직접 호소 또는 항의하거나, 인터넷 등을 통해 국제사회에 호소한다. 때때로 개도국 시민사회들은 그들이 원하는 국제정책을 채택하도록 IMF 등 국제금융기구들을 압박하기 위하여 선진국의 시민사회들과 연대하여 활동하는 것이 더 효과적인 경우가 많다. 이러한 지역 시민사회들의 네트워크 경우에도 선진국 시민단체들이 주도적으로 앞장을 설 때 보다 효과적이다. 그러나 선진국 시민사회들의 입장은 가끔 개도국 시민사회들의 입장과 상충되기도 한다. 예를 들면 2003년 WTO의 멕시코 칸쿤 각료회의 개최 시 선진국 시민사회들은 노동기준과 무역을 연계하여, 국제노동기준을 준수하지 않는 국가에 대해 WTO를 통한 제재를 주장하였는데, 개도국 시민사회들은 이는 선진국 노동자들의 일자리 보전을 위한 또 다른 보호주의 장벽으로 작용할 가능성이 크다고 주장하고 이를 반대하였다(「한겨레신문」, 2003. 10. 22).

2) IMF와 시민사회 간 연계활동의 진화과정

IMF에 대한 시민사회의 관심과 정책 변화에 대한 압력은 1980년대 초부터 찾아볼 수 있으나 그러한 압력이 효과를 발휘하기 시작한 것은 1990년대 들어서라고 할 수 있다. IMF는 1980년 초부터 시작된 구조조정에 대한 지속적인 비판 및 압력과 함께, 1993년 이후 최빈국들의 외채 탕감에 대한 시민사회 중심의 압력이 계속되자 비로소 시민사회와의 관계 확장에 관심을 기울이기 시작하였다. 그 후 아시아 금융위기는 IMF로 하여금 시민사회 등에 더욱 관심을 기울이게 하는 계

기로 작용하였다. 특히 IMF의 위기 해결방안이 미친 부정적인 사회적 충격은 아시아 금융위기 해당 국가들 차원에서 뿐 아니라, 국제적 차원에서도 이미 목소리가 커져 있었던 시민사회의 목소리를 더욱 증폭시키는 결과를 가져왔다 (Dawson and Bhatt 2002).

갈수록 커지는 압력에 대해 IMF의 반응은 시민사회의 의견을 존중하고 이들을 자신의 품안으로 끌어들이려는 태도로 나타났다. 오늘날 IMF는 186개 회원국에 대해서 뿐만 아니라 더 폭 넓은 공중들에 대해서도 책무성을 가지려고 노력하고 있다고 천명하고, 특히 시민사회들과의 보다 적극적인 협력을 강조하고 있다. 구체적으로 IMF는 정보 공유, 대화, 국제적·국가적 차원에서의 협의 등의 방식을 통해 시민사회들과 협력하고자 노력해 왔다. 이러한 방식은 세 가지 차원에서 진행되어 왔는데, 첫째 국제적 차원에서의 연계, 둘째, 독립기구를 활용한 기구적 차원에서의 연계, 셋째 개별 국가적 차원에서의 연계이다.

첫째로, 국제적 차원에서 다양한 형태로 시민사회와 연계 활동을 벌인다. 우선 IMF는 다양한 회합을 통해 시민사회 대표들을 접촉해 왔다. 예를 들면 IMF 상무이사회 이사들은 시민사회들과 토론 시간을 갖기 위해 노력한다. 또한 IMF 본부에서는 희년 2000(Jubilee 2000), 국제 카리타스(Caritas International), CIDSE, 리절트 인터내셔널(Results International) 등의 대표들과도 정기적인 교류를 갖는다(Dawson and Bhatt 2002). 이와 함께 실무차원에서, IMF의 운영 및 기능 부서들은 시민사회들을 대상으로 정책 개발에 대한 브리핑을 증가시켜왔고, 채무 탕감이나 빈곤퇴치전략과 같은 이슈들에 대해 이들과 상의하여 왔다. IMF는 주로 본부가 있는 워싱턴에서 이들 문제를 토론하고 공동으로 일할 수 있는 기회를 갖기 위해 많은 세미나와 각종 회의, 그리고 워크숍을 주최하고 시민사회들을 초청하여 왔다. 예를 들면 IMF는 2008년에 탄자니아에서의 IMF 활동에 관한 세미나를 포함하여 총 15

회, 그리고 2009년 9월 현재, 21세기 아프리카 경제성장을 위한 주요 문제들에 관한 고위층 회의 등 총 9회의 회합을 주최하였다(IMF 2009).⁵⁾ 또한 IMF는 시민사회의 의견을 폭 넓게 반영하기 위하여 자신의 정책 관련 보고서를 웹사이트에 올리고 이에 대한 비판적 의견들을 수렴한다. 또 하나 중요한 것으로 IMF는 2003년부터 세계은행과 공동으로 매년 봄과 여름에 IMF-세계은행 공동 연례회의 기간 중 세계의 시민사회들을 초청하여 소위 시민사회 정책포럼(Civil Society Policy Forum)을 개최한다. 이 포럼에서는 시민사회 스스로 제기한 이슈들을 포함하여 다양한 주제들이 논의된다. 이러한 주제들은 국제경제위기가 빈곤국 및 개도국에 미치는 영향, 기후 변화, 인권, 국제금융기관의 책무성과 투명성 등 다양하다. 더 나아가 IMF 대외관계국(External Relations Department)은 2003년부터 개도국 시민사회들이 비용 때문에 정책포럼에 참가하지 못함으로써 그들의 의견이 선진국 시민사회들의 의견에 비해 훨씬 적게 반영되는 것을 고려하여, 개도국 시민사회들의 참여를 지원하기 위한 지원 프로그램을 운영하고 있다. 이 포럼은 IMF와 시민사회 간의 대화를 심화시킬 수 있는 중요한 장으로 기대되고 있다.

둘째로, IMF는 책무성과 투명성 증가의 일환으로 IMF의 정책과 활동에 대한 IMF으로부터 독립적이고 객관적인 평가를 위해 2001년부터 독립평가실(International Evaluation Office: IEO)을 운영하고 있다. 이 기관은 그러한 평가 과정에 시민사회들의 비판과 제안을 반영하기 위해 정기적으로 시민사회들과 회합을 가진다.

셋째로, IMF는 개별 국가적 차원에서 다양한 형태로 국가 차원의 시민사회들과 협력한다. 우선 IMF 총재나 IMF 사절단이 어떤 국가를

⁵⁾ <http://www.imf.org/external/np/exr/seminars/index.htm>

방문하는 경우 노동단체나 싱크탱크 뿐 아니라 시민사회와의 회합을 일정에 넣고 그들의 의견을 청취한다. 또한 사절단은 때대로 최빈국 빈곤완화전략(poverty reduction strategies)의 구상 및 협상 과정에 참여하는 시민단체들을 만난다. 이외에도 IMF 지부 대표들에게 있어 그 지역 시민사회들과의 만남은 일상적 업무가 되고 있다(IMF 2009d).

IMF 대외관계국은 이러한 시민사회와의 협력관계를 대부분 관장한다. 또한 대외관계국은 1996년부터 격년으로 “친애하는 친구들에게”라는 편지를 선진국과 개도국의 수많은 시민단체에 보냄으로써 그들에게 IMF의 주요 새로운 활동들을 알리고자 노력해 왔다. 현재 이것은 2007년부터 ‘IMF와 시민사회’(IMF and Civil Society) 웹 사이트로 개편되어 운영되고 있다(IMF 2007).

이러한 상호 교류의 결과로 시민단체 내 많은 개혁주의자들은 현재 IMF 정책 권고에 근거한 경제정책 틀들의 타당성에 대한 이해도가 크게 증진되었다. 현재 몇몇 전제들에 대해서는 시민사회들 사이에 광범위한 동의가 이루어지고 있다. 즉 거시경제 및 시장 지향적 정책이 지속 성장을 위해 가장 바람직하다는 점, 재정지원은 정책과 관련한 지원조건이 포함되어야 한다는 점 등을 들 수 있겠다. 하지만 개혁 집단들은 IMF의 우선순위, 정책의 투입 순서, 정책 이행의 속도 등에 우려를 나타내고 있다(Kanbur 2000).

이러한 진화과정을 거치면서 시민단체들이 IMF에 대해 투쟁하고, 대화하고, 또한 영향력을 행사해 온 영역은 주로 다음과 같다(IMF 1997; IMF 1999; Dawson and Bhatt 2002; Birdsall 2002; Whaites 2003). 우선 IMF의 정책과 구조조정정책에 있어 빈곤층을 고려하고 더 나아가 채무탕감을 포함한 빈곤국의 빈곤완화를 위해 이해당사자들의 입장을 보다 반영하도록 하는 문제이다. 시민단체들의 그러한 노력의 결과의 하나로서, IMF는 차관을 신청하는 빈곤국가 정부가 그들 국가의

빈곤층 및 시민사회의 참여가 보장되는 협의 과정을 거쳐, 스스로 자율적 책임감(ownership)을 가지고 빈곤완화전략보고서(Poverty Reduction Strategy Papers: PRSPs)를 작성, IMF에 제출하고 지원을 받도록 제도를 개선하였다. 시민사회들은 이러한 제도의 도입이 IMF가 빈곤을 심화시키는 구조조정 프로그램의 공급자로부터 변화하기 시작한 것으로 긍정적으로 평가하고 있다. 한편 채무탕감과 관련하여 많은 시민단체들은 최빈곤 채무국가(Heavy Indebted Poor Countries: HIPC) 구제방안(Initiative)과⁶⁾ 채무 탕감에 관한 자세하고 통찰력 있는 분석을 내놓았으며, 이러한 노력은 구제방안 개선을 위한 IMF와 세계은행의 공동 이사회의 제안 속에 통합되어졌다. 하지만 IMF는 계속하여 채무 탕감만으로는 빈곤을 완화시킬 수 없다고 강조하고 있다. 이를 위해서는 채무 탕감을 통해 증가된 자원이 낭비되지 않고, 채무가 다시 발생하지 않도록, 그리고, 경제가 성장과 빈곤완화를 동시에 달성할 수 있도록 보장하는 정책이 동반되어야만 한다고 주장한다.

또 하나 지적할 수 있는 것은 IMF의 정책 방향 및 투명성과 책무성 증대를 위한 개혁 문제이다. 많은 시민단체들은 동아시아 금융위기를 계기로 지구화의 부정적 측면에 IMF가 일정 부분 책임이 있음을 지적하면서, 지구화와 국제금융에 대해 적절히 통제할 수 있도록 규정을 강화하고 이 과정에 시민사회들의 참여를 보장하는 문제이다. 이와 함께 이들은 IMF와 그 활동들의 더 큰 투명성과 책무성, 회원국 간 투표권의 재분배를 통한 IMF의 민주화, 거버넌스 체제 개선 등을 요구하여 왔다. 이에 따라 IMF는 제안된 방향으로 변화하기 위해 다양한 방법으로 노력해 온 것이 사실이다. 이는 앞서 지적했듯이 각종 세미나나 웹사이트 등을 통해 시민사회들에게 그들의 정책을 설명하고 또

6) 이에 대한 자세한 내용은 Ricksecker의 “What is the HIPC Initiative?” 참조.

공중의 의견을 수렴하려 한 데에서도 나타나고 있다. 더 나아가 부족
한 것이기는 하지만, 보다 근본적인 개혁의 일환으로 쿠틀제와 투표권
의 조정을 통해 현재의 국가들의 경제 규모를 반영하는 한편, 개도국
의 목소리를 증대시키기 위한 조정 노력을 수행해 왔다. G20의 창설
도 개도국들의 대표성 강화를 위한 새로운 국제포럼이라고 할 수 있
다. 그러나 앞서서도 지적했다시피 기본적으로 쿠틀제로 운영되는
IMF 운영체제 하에서는 개도국의 영향력 증대는 근본적으로 한계가
있을 수밖에 없다. 한편 IMF 본부로부터 완전히 독립된 독립평가실의
설치도 투명성 증대 노력의 일환으로 평가할 수 있다. 최근 들어 IMF
는 IMF의 거버넌스 개혁과정에 있어 시민사회와의 연계를 확장시키기
위해 소위 ‘제4의 기둥’(Fourth Pillar)이라는 협의기구를 설립하고 독립
된 웹 사이트를 개설하였다.⁷⁾

4. IMF 거버넌스에 있어 시민사회의 역할과 한계

1) 기여

이제까지 보와 왔듯이 1990년 이후 강화된 시민사회의 요구와 압력
에 IMF는 적응, 변화하기 시작하였고, 공식적으로 상당히 적극적으로
시민사회와의 협력을 강조하고, 여러 채널을 통해 정책 결정과 이행에
있어 이들의 의견을 수렴하기 위해 노력해 왔음을 IMF 웹 사이트를

⁷⁾ <http://thefourthpillar.ning.com/>; 세계 시민사회들은 IMF 거버넌스 개혁에 관한 시민사
회 권고안을 위해 이 웹 사이트를 통해 다양한 시민사회들의 의견을 조정·종합하
고, 완성된 두 개의 최종 보고서를 각각 2009년 7월 21일과 10월 1일 IMF에게 제출
할 예정이다(Griesgraber 2009).

통해 밝히고 있다. 그러면 시민사회들이 IMF 거버넌스에 기여한 점은 구체적으로 무엇인가?

우선 시민사회의 가장 중요한 기능이라 할 수 있는 IMF 거버넌스의 민주성 및 정당성 강화와 관련하여 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 시민사회는 IMF 거버넌스의 대표성 강화에 기여함으로써 결과적으로 IMF의 민주적 정당성을 강화시키는 데 기여하였다. 시민사회가 빈곤층을 포함한 다양한 이해당사자들을 대변하고 IMF가 이를 진지하게 고려할 때 IMF의 대표성은 강화된다. 시민사회들은 관련 당사자들이 상호간 뿐 아니라 시장 행위자들과 거버넌스 기관들에게 정보 및 증거, 그리고 분석 결과 등을 전달할 수 있는 기회를 제공한다. 특히 시민사회들은 의회를 포함하여 다른 채널로는 그들의 주장이나 의견이 제한될 수밖에 없는 빈곤층이나 여성 등의 소외계층을 위한 정치적 공간을 만들어 주고, 또 그들의 의견을 전달함으로써 IMF가 그들의 입장을 반영하도록 하는 데 크게 기여하였다. 이는 IMF의 대표성을 강화시켜 줌으로써, 충분하지는 않지만 부분적으로, 국제금융의 민주성 결핍을 보완하는 역할을 수행한 것이라고 말할 수 있다. 이러한 방법으로 시민사회는 이해당사자들에게 권능을 부여하고 참여민주주의의 기능을 강화하는 역할을 수행해 왔다.

둘째, 시민사회는 국제금융에 대한 담론을 활성화시킴으로써, IMF 거버넌스의 심의민주주적 기능을 강화해 왔다. 효과적인 거버넌스는 다양한 견해들이 제한받지 않은 상태에서 활기차게 토론되어지는 것이 무엇보다도 중요하다(Scholte 2002, 25). 시민사회는 IMF의 각종 프로그램 및 정책결정과 관련하여 다양한 관점과 방법론, 그리고 대안 등을 제시해왔다. 특히 이들은 거시경제적 차원의 정책에만 치중된 IMF 지원정책이 소홀히 할 수 있는 미시경제적 측면의 정보나 현지자료들을 제공함으로써, IMF 정책이나 프로그램들이 보다 성공적으로 이루어질

수 있도록 하는 데 기여해왔다. 이러한 기여의 결과, 최빈곤 채무국가 구제방안이나 PRSPs 등이 보다 창조적으로 형성될 수 있었다.

셋째, 시민사회는 IMF의 공적 투명성과 책무성 강화에 기여해 왔다. 시민사회는 IMF에 대해 정책결정과정 및 정책의 내용과 논의되었던 대안들, 그리고 정책의 기대되는 결과 및 이행 자원 등을 투명하게 밝히도록 압력을 가해왔다. IMF는 이에 반응하여, 투명성을 강화하기 위해 지속적인 노력을 해 왔다. 예를 들면, IMF는 소통을 위한 중요한 채널로서 시민사회와의 대화를 정기화 및 활성화하려 노력해 왔고, 또한 회원국들에게도 가능한 한 그들의 경제정책을 공개하도록 권장해 왔다. 또한 IMF는 홈 페이지와 출판 등을 통해 자신의 활동을 공개하여 왔다. 이러한 작업을 IMF는 경제정책에 대한 공적 토론을 장려하고, 정책 결정자들의 책무성을 향상시키고, 금융시장의 기능을 원활하게 하는 데 기여할 수 있을 것으로 인식하고 있다(IMF 2009e). 그러나 투명성 문제와 관련하여, IMF는 회원국에 대해 일차적 책무성을 갖는 기관임을 인식하고, 회원국들에 대해 신뢰받는 조언자로서의 역할과 국제금융체제의 감시라는 책임 간의 균형을 유지하는 것이 중요하다고 생각하고 있다. 따라서 상무이사회는 그 이사회에서 논의된 회원국의 정책과 자료들을 공개하도록 회원국에 권유하나, 그 공개는 회원국의 명확한 동의를 필요로 한다고 말하고 있다(IMF 2009e).

시민사회는 IMF에 대해 직접적으로 책무성을 요구하기도 한다. 즉 시민사회들은 IMF 정책의 효과와 이행을 감시하고 그 결과가 기대와 다를 때에는 교정 조치를 취하도록 압력을 가한다. 예를 들면 이들은 채무완화 프로그램과 관련하여, 약속한 사회지출비용 내역을 지속적으로 감시한다. 이와 관련하여 이들은 국제금융의 지원이 소외계층에게 보다 이익이 되도록 하기 위한 활동도 지속해 왔다. 위와 같은 기여들을 통해 시민사회는 IMF의 민주성 및 정당성을 강화하는 역할을

수행할 뿐 아니라, IMF와 자료 공유 및 협의를 통해 IMF가 보다 적합하고 효과적으로 정책결정의 이행 및 재검토 등을 할 수 있도록 하는데 기여한다.

한편 시민사회는 국제금융관련 공적 교육을 통해 IMF 거버넌스와 그 정책에 대한 공중의 이해를 증가시키는 역할을 수행해왔다. 시민사회들은 이를 위해 다양한 관련 자료들을 출판·배포하고 워크숍과 세미나를 개최하며, 뉴스레터들을 발행한다. 또한 언론에 정보를 배포하여 관심을 끌기도 하고, 인터넷 웹 사이트를 개설하여 자신들의 입장을 홍보하며, 더 나아가 학교 커리큘럼에 맞는 교재를 개발하기도 한다(Scholte 2002, 24-26).

마지막으로 시민사회는 위와 같은 다양한 역할을 통해 부분적으로 사회 통합을 증진시키는 역할을 수행해왔다. 공중 교육, 이해당사자들의 대변, 정책 토론, 투명성과 책무성 증가 등에 대한 다양한 기여는 만약 그러한 활동들이 없었다면 고려되지 않았을 가능성이 큰 소외된 계층에 대한 배려를 가능하게 함으로써, 사회 갈등을 완화하고 통합을 증진시키는 역할을 한다. 이는 다시 IMF의 정당성 강화와 연결된다. 정당성은 사람들이 거버넌스 기관에게 관장할 권위가 부여되어 있고, 그 권위에 복종할 의무가 있다고 인식할 때 강화된다. 시민사회는 비교적 소외된 이해당사자들의 입장을 IMF 거버넌스 과정에 반영하는 역할을 수행함으로써 그 이해당사자들이 IMF 거버넌스에 대해 갖는 불만이 줄어드는 만큼 정당성 강화에 기여한다고 볼 수 있을 것이다.

2) 한계 및 과제

위와 같은 기여에도 불구하고 시민사회는 IMF 거버넌스에서 역할을 수행하는 데 많은 한계점을 가지고 있다. 이러한 한계는 비단 국제

금융 영역이 아니고 대부분의 이슈 영역에서 나타나는 시민사회의 일반적인 문제점과 국제금융 고유 영역에서 나타나는 문제점이 혼재되어 나타난다.

우선 국제금융 관련 시민사회들에 대해 다른 영역에서와 마찬가지로 시민사회 자체에 대한 정당성의 문제가 제기된다. 상당수 시민단체들의 영향력이 빠른 속도로 증가함에 따라, 이들의 대표성과 투명성, 그리고 책무성에 대한 의문도 제기되어 왔다. 즉 이들은 실제로 누구를 대표하고 있으며, 그러한 대표권은 정당하게 부여받았다고 할 수 있는가? 또 이들은 투명성을 유지함으로써 책무성을 제대로 실현하고 있는가? 이러한 문제들이 잘 해결되지 않는다면, 이는 시민사회들의 정당성 문제로 이어질 것이다. 시민사회들도 이러한 점을 인식하고 정기적인 내부 검증과정과 감사제도 도입, 활동백서의 정기적인 발간, 윤리적 행위 규범의 책정 등 정당성 강화를 위해 노력해왔다(김유은 2009; Rooy 2002).

IMF 회원국들이 상무이사회를 통해서 IMF와 시민사회 간 상호작용에 대해 매우 다양한 견해를 표출하고 있다는 것은 놀라운 일이 아니다. 정부 대표들은 시민단체들, 특히 선진국에 기반을 두고 국제 포럼에서 과도한 영향력을 발휘하는 시민단체들의 정당성에 의문을 제기해왔다. 이들 단체는 누구를 대표하는가? 때때로 많은 선진국 기반 시민단체들은 개도국 기반 시민단체들과 연계하거나 개도국 생활에 직접적인 경험이 부족한 개도국 출신 인사들을 그들 단체에 받아들여, 그들의 입장을 대표한다고 주장해왔다. 이러한 점은 많은 개도국 정부들이 정당성 문제를 제기하는 근거로 작용하였다(Dawson and Baht 2002).

한편 IMF와 시민단체 간에 보다 효과적인 관계를 가지려 함에 있어 직면하는 가장 큰 문제는 하나의 일관된 시민단체의 입장이나 의제가 없다는 것이다. 수많은 시민단체들이 있기 때문에 IMF가 자신들과 연

계하고자 하는 많은 단체들의 대표성을 평가하는 것이 쉬운 일이 아니다. 많은 단체들은 IMF나 다른 기구들의 민주화를 요구하지만 그들 스스로는 그들이 누구를 대표하는지, 그들이 누구에게 책무성을 갖는지와 관련하여 민주적 신뢰성을 거의 주지 못한다.

그러나 여기에서 지적되어야만 할 것은 국제기구의 정당성 문제가 시민사회의 정당성 문제보다 훨씬 중요하다는 것이다. 왜냐하면 국제기구는 실제로 회원국 정부로부터 권한을 부여받아 정책을 결정하고 이를 집행함으로써 세계의 많은 사람들에게 영향을 미치기 때문이다. 반면 시민단체는 영향 받는 사람들의 문제를 우려하여 이를 제기하거나 국제기구의 비민주성이나 대표성의 부족 등을 개선하라고 요구하고, 때로는 그들의 주장을 관철시키기 위해 시위도 벌이지만 실제로 그러한 정책을 집행할 힘은 없다. 그들은 혹시 그러한 정책이 시행되는 과정에서 사람들을 보이콧 하도록 선동함으로써 방해할 힘은 있을 수 있다. 그러나 그들은 단지 조언자나, 국제기관의 승인 하에서의 참여자 또는 비판가의 역할에 머무는 것으로 정책에 대한 최종적 판단과 책임은 국제기구에게 있는 것이다. 또한 그들 국제기구는 정책이 잘못되었을 경우 비판을 피할 길이 없지만(물론 실패의 원인을 다양한 데서 찾을 수 있으므로 변명이 가능할 수는 있다), 시민단체는 그들의 주장이 반영된 정책이 실패한 경우에도 거기에 대해 책임질 가능성이 크지 않다. 게다가 그러한 경우 그들은 얼마든지 다른 이유를 실패의 원인으로 제시할 수 있을 것이다. 따라서 시민단체의 정당성 문제보다는 국제기구의 정당성 문제가 훨씬 중요하다. 많은 시민사회들이 경쟁하고 제휴하는 속에서 어떤 시민단체는 정당성이 부족하면 점진적으로 보강하고 그러한 보강이 이루어지면 그만큼 국제무대에서 받아들여질 수 있겠지만, 국제기구들은 국가들이 실질적 권한을 위임한 유일한 실체들인 것이다. 또 하나 지적할 수 있는 것은 시민사회들의 정당

성이 부족하더라도, 국제기구들이 그들이 제기하는 문제들에 귀를 기울이고 배우려는 자세를 가지는 것은 보다 나은 정책, 정당성의 강화, 더 나아가 프로그램의 성공 등 많은 측면에 긍정적으로 작용하는 것이기 때문에 국제기구의 정당성이 시민사회의 정당성보다 더 문제가 되는 것이다.

둘째로 시민사회들이 IMF 거버넌스에 대해 역할을 함에 있어 갖는 또 다른 한계점은 그들의 지적 능력의 부족이다. 1990년대 이후 IMF의 개방 노력에 힘입어 IMF와 시민사회 간에 접촉이 증대되어 왔고 토론 내용도 보다 실질적이 되어 왔다. 그러나 IMF 직원들은 많은 시민단체들이 IMF를 비판할 때, 기본적 차원의 정보도 제대로 알지 못하고 있거나, 이들 시민단체들이 배포하는 정보가 자주 부정확하다고 지적한다. 예를 들면 채무탕감이나 사회비용 지출과 관련한 채무변제의 수치들이 매우 자주 틀린다는 점, 그리고 IMF가 명확한 수치를 제공한 이후에도 수정하지 않고 있다는 점 등을 들 수 있겠다. 또한 IMF 직원들은 많은 시민단체들이 비판만 하고 실용적인 대안을 제시하지 않는다고 생각한다(Dawson and Baht 2002). 그러나 시민사회들도 이러한 점을 인정하고 지난 10여 년간 계속된 활동과 노력의 결과, 점차 나아지고 있고 더욱 개선될 것이라는 평가를 받고 있다(Rooy 2002; Whaites 2003).

셋째로 선진국 기반 시민단체와 개도국 기반 시민단체 간의 조화로운 협력 문제이다. 앞서도 지적한 바와 같이 개도국 시민단체들의 활동 환경은 매우 열악하여, 선진국 시민단체들과의 연계 없이는 그들의 주장을 반영하기가 매우 어렵다. 실제로 개도국의 시민단체들은 말할 것도 없고 이들 정부들도 IMF의 토론 과정에서 거의 말을 못하고 끝나는 경우도 많은데 비해 선진국의 강력한 시민단체들의 견해는 강하게 표출된다. 이러한 문제는 특히 선진국과 개도국의 시민단체들 간 이견이 있는 경우 더욱 문제가 된다. 일반적으로 선진국 시민단체들은

국제금융기구의 지원과 관련하여 환경 등 경제 외적 요소에 더 비중을 두는 반면, 빈곤국 시민단체들은 개발에 더 비중을 두는 경향이 있다. 또 선진국 시민단체의 지원을 받는 개도국 시민단체들은 선진국 시민단체들의 입장에 맞추어 국제사회에서 그들의 주장이 제한되는 경향이 있다. 따라서 선진국 시민단체들은 개도국 시민단체들이 직접 개도국 국민들을 대변할 수 있도록 보다 많은 권한을 그들에게 허용해야 한다는 개도국 시민단체들의 요구가 점점 더 커지고 있다(Clark 2002). 그러나 이와 관련하여서는 많은 문제들이 있다. 즉 개도국 시민단체들의 경우에도 당해 정부의 입장 뿐 아니라 개도국 내 풀뿌리 시민단체들과도 그 입장이 다른 경우가 많기 때문이다. 또한 단기적인 빈곤완화의 문제와 장기적인 환경보호의 문제 등 상충되는 문제들도 존재한다. 따라서 풀뿌리 시민단체, 개도국 기반 시민단체, 선진국 기반 시민단체 간 관계는 IMF 지원조건과 관련하여 개도국 시민단체들의 의견이 보다 존중되되 국제 정의를 반영하는 방향으로의 지속적인 조정 작업이 필요할 것이다.

5. 결론

어느 누구도 IMF와 시민사회 간의 더 깊은 연계의 가능성이나 바람직함을 부인하지 않는다. 시민사회는 IMF 거버넌스의 대표성 및 투명성과 책무성 강화에 기여함으로써 IMF 거버넌스의 정당성을 강화시키는데 기여하였다. IMF는 국가 내 시민단체들과의 지속적인 접촉의 필요성과 시민사회와의 상호 구성적인 접촉으로부터 얻을 수 있는 이익을 인식하고 있다. 특히 IMF는 거버넌스 과정의 정당성을 담보함에 있어 시

민사회의 가치를 높게 평가하는 것으로 보인다. 본질적으로 IMF와 시민단체 간 관계의 발전은 양측의 노력과 선의에 달려있다고 하겠다. 이를 위해서는 향후 다음과 같은 점들의 개선이 요구된다 할 것이다.

국제사회가 무정부적 상황이고 국가가 핵심적 행위주체인 점을 고려한다면 국제 차원에서 국내 차원에 상응하는 대표성을 띤 국제금융기구의 출현을 가까운 장래에 기대하기란 어렵다. 따라서 시민사회들은 IMF를 거부하기보다는 이를 잘 보완하는 역할을 수행함으로써 IMF 거버넌스의 민주화에 기여하는 것이 보다 현실적이다. 이는 물론 IMF가 시민사회의 의견과 주장을 보다 적극적이고 진지하게 받아들이려는 자세를 갖는 것을 전제로 하는 것이다. IMF와 관련하여 시민사회의 가장 이상적인 미래의 역할은 IMF를 포함한 국제금융 제도들을 국제화의 부정적 측면을 공략함에 있어, 그러한 문제의 출발점이 아니라 오히려 해결책을 위한 기구로서 인식하고, 이러한 차원에서 국제금융제도에 대해 보다 명확한 비전을 제시하는 것일 것이다. 즉 IMF 등 국제금융기관을 보다 민주적이고 공정하게 만들어 가려고 노력하는 것이 더 바람직하다. 이러한 관점에서 시민사회들은 이해당사자들, 특히 개도국과 소외계층들의 권익을 대변하는 데 더욱 중점을 두고 IMF의 대표성을 조정해 나가려는 노력이 필요할 것이다. 투명성과 책무성 강화에 대한 요구는 이러한 대표성과 함께 가는 것이다. 이와 같은 과정을 통해 IMF의 정당성이 확보될 때, IMF 거버넌스 체제는 보다 공정하고 효과적으로 작동될 것이다.

한편 시민사회 자체 능력의 강화 노력도 필요하다. 우선 앞서 지적된 시민사회 자체의 정당성 강화를 위한 지속적인 노력이 필요할 것이다. 또한 목표 및 활동과 관련하여 대중적 지지를 필요로 하는 시민단체들은 국제금융기구에 대한 전문성의 제고와 이를 통한 공중 교육의 확산 노력이 무엇보다도 필요하다. 어떤 정책영역에 대한 세계 공

중의 의식 함양은 곧 변화에 대한 거대한 압력으로 작용하기 때문이다. 이와 함께 국제금융 정책영역의 시민사회들은 그들의 다양한 주장들을 상호 토론하고 의제를 형성해 나가는 담론의 장을 자체적으로 구축해 나갈 필요가 있다. 다양한 주장들의 경쟁은 소위 사상의 시장(a market place of ideas)을 통해 소수의 통합된 주장으로 정리될 수 있을 것이며, 이는 곧 IMF에 대한 보다 신뢰성을 겸비한 보다 큰 압력으로 작용할 수 있을 것이다.

또 하나 지적되어야 할 것은 선진국과 개도국 기반의 시민사회들의 협력 문제이다. 남북 간 시민단체 파트너십은 상대적으로 새롭고 검증되지 않은 채 남아있다. 우리는 아마도 계속해서 남북 간 시민사회 파트너십에서의 갈등과 타협을 볼 수 있을 것이다. 개도국 시민단체들의 활동 환경은 매우 열악하여 그들은 상대적으로 선진국 기반의 시민단체들에 비해 작은 목소리를 낼 수밖에 없다. 이는 어떤 이슈에 대해 선진국 시민단체들의 주장이 과도하게 반영됨으로써 시민사회 전체의 대표성이 불균형적인 상황이라고 말할 수도 있는 것이다. 따라서 선진국 시민단체들은 개도국의 시민단체들의 입장과 주장을 심분 배려하고 그들의 활동을 지원해야 한다. 예를 들면 선진국 시민단체들은 개도국 시민단체들과의 연대 속에서 개도국 시민단체들을 위해 적절한 금융적, 규제적 합의(arrangements)의 발전 뿐 아니라 남측 시민사회의 교육, 재정적 책무성과 투명성을 지원할 수 있을 것이다. 이에 더해 북측의 시민사회들은 IMF 내 빈곤국에 대한 많은 정책적 조언과 관련하여 거의 독점하다시피 하고 있는 자신들의 의견 표출을 줄이고, 개도국들의 독자적인 연구 및 정책 기관을 강화할 수 있도록 도울 수 있을 것이다.

결론적으로 1980년대부터 지속적으로 증가하여 온 시민사회의 관심은 1990년 중반 이후 IMF의 시민사회와 협력의 중요성에 대한 인식으

로 이어졌고, 그 둘 사이의 관계는 계속 진화하여왔다. 이러한 과정에서 시민사회는 IMF의 투명성과 책무성 강화, 대표성의 보완, 그리고 채무탕감, 빈곤완화, 지원조건 및 구조조정 등을 포함하는 IMF 정책의 결정과정 및 내용의 변화 등에 큰 영향을 미쳤다. 이러한 과정에서 시민사회의 IMF 거버넌스에의 직접 참여도 계속 증가하고 있다. IMF에 대한 시민사회의 활동은 국제금융 거버넌스의 민주화를 위해 일정 정도 기여해 왔을 뿐 아니라, 향후 그 역할은 더욱 확장될 것으로 기대되고 있다. 이러한 진화과정이 더욱 발전하여 큰 성과를 거두기 위해서는 IMF는 물론 IMF가 일차적으로 책무성을 지고 있는 회원국들의 진지한 시민사회 포용 노력과 더불어 시민사회의 IMF에 대한 이해, 예를 들면 IMF의 목표와 위임받은 권한 등에 대해 이해하려는 상호 노력이 병행·지속되어야 할 것이다.

(2009년 10월 13일 접수, 2009년 11월 1일 채택)

참고문헌

- 김유은. 2006. “경제영역의 글로벌 거버넌스와 국가.” 이승철 외. 『글로벌 거버넌스와 한국』. 서울: 한양대학교 출판부. 203-256.
- 김유은. 2009. “국제거버넌스의 민주화와 시민사회의 역할.” 『정치·정보연구』. 12(1). 61-84.
- Birdsall. 2002. "Global finance: representation failure and the role of civil society." in Jan Aart Scholte and Albrecht Schnabel eds. *Civil Society and Global Finance*. London: Routledge. 264-283.

- Broad, Robin, and John Cavanagh. 1999. "The Death of the Washington Consensus?" *World Policy Journal*. 16(3) 79-88.
- Clark, J. 2001. "Ethical globalization" the dilemmas and challenges of internationalizing civil society." in M. Edwards and J. Gaventa eds. *Global Citizen Action*. Boulder, Co.: Lynne Rienner Publishers. 17-28.
- Dawson, Thomas C, and Gita Bharr. 2002. "The IMF and civil Society." in Jan Aart Scholte and Albrecht Schnabel eds. *Civil Society and Global Finance*. London: Routledge. 144-161.
- Griesgraber, Jo Marie. "Draft for Comments: Deadline for Comments is August 29, Report to IMF EDs for the Fourth Pillar Consultation on the Reform of IMF Governance." <http://thefourthpillar.ning.com/> (검색일: 2009. 9. 2)
- IMF. 1997. *The EASF at Ten Years: Economic Adjustment and Reform in Low-Income Countries*. Washington, DC: IMF Occasional Paper No. 156.
- IMF. 1999. *EASF: Is It Working?* Washington, DC: IMF Pamphlet.
- IMF. 2002. "Review of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Approach: Early Experience with Interim PRSPs and Full PRSPs." <http://www.imf.org/External/NP/prspgen/review/2002/032602a.htm>. (검색일: 2009. 7. 25)
- IMF. 2007. "IMF Civil Society Newsletter." <http://www.imf.org/external/np/exr/cs/eng/index.asp>. (검색일: 2009. 7. 25)
- IMF. 2009a. "Accountability." <http://www.imf.org/external/about/govaccount.htm>. (검색일: 2009. 7. 30)
- IMF. 2009b. "Country Representation." <http://www.imf.org/external/about/govrep.htm>. (검색일: 2009. 7. 30)
- IMF. 2009c. "IMF Executive Directors and Voting Power." <http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/eds.htm>. (검색일: 2009. 7. 30)
- IMF. 2009d. "Embracing Dialogue with Civil Society." <http://www.imf.org/external/np/exr/cs/news/2009/CSO98.htm>. (검색일: 2009. 10. 1)
- IMF. 2009e. "Accountability." <http://www.imf.org/external/about/govaccount.htm>. (검색

일: 2009. 7. 30)

- Kanbur, Ravi. "Economic Policy, Distribution and Poverty: The Nature of Disagreements." <http://www.people.cornell.edu/page/sk145>. (검색일: 2009. 7. 15)
- Keohane, Robert. 2005. "Global Governance and Democratic Accountability." Rorden Wilkinson ed. *The Global Governance Reader*. London and N.Y.: Routledge.
- Malhotra, Kamel. 2002. "Civil Society and the Asian Financial Crisis." in Jan Aart Scholte and Albrecht Schnabel eds. *Civil Society and Global Finance*. London: Routledge. 64-78.
- Ricksecker, David. "What is the HIPC Initiative?" http://www.uiowa.edu/ifdebook/faq/faq_docs/HIPC.shtml. (검색일: 2009. 7. 15)
- Rooy, Alison Van. "What next? Civil society's prospects in a World of global finance." in Jan Aart Scholte and Albrecht Schnabel eds. *Civil Society and Global Finance*. London: Routledge. 250-263.
- Sachs, Jeffrey D. 1997. "The Wrong Medicine for Asia." *New York Times*. November 3.
- Scholte, Jan Aart 1998. "The IMF Meets Civil Society." *Finance and Development*. 35(3). 42-45.
- Scholte, Jan Aart. 2002. "Civil society and the governance of global finance." in Jan Aart Scholte and Albrecht Schnabel eds. *Civil Society and Global Finance*. London: Routledge. 11-32.
- Stone, Randall W. 2008. "The Scope of IMF Conditionality." *International Organization*. 62(4). 589-620.
- Whaites, Alan. 2003. "The IMF and Civil Society: Deepening the Dialog." *World Vision International*. New York: World Vision Partnership Office.
- Woods, Ngaire, and Amrita Narlikar. 2001. "Governance and the Limits of Accountability: The WTO, the IMF and the World Bank." *International Social Science Journal*. 53(170). 569-583.

<언론자료>

「한겨레신문」. 2003. 10. 22. “‘세계화 반대’ 싸고 국제노동운동 균열.” <http://www.hani.co.kr/section-005000000/2003/10/005000000200310222236191.html>. (검색일: 2008. 5. 15)

The Role of Civil Society in IMF Governance

You-En Kim

This paper examined the role, limits and future challenges of civil society in IMF governance process. The relationship between IMF and civil society has more deepened with IMF's acknowledging the importance of engagement with civil society since the mid 1990's. Civil society has contributed to let IMF enhance accountability and transparency, to supplement the poor representation, and to change policies and programs, particularly including debt relief, poverty reduction, and conditionality and structural adjustment toward more considering those who are affected by them. For more effective role of civil society in future, it needs to strengthen internal legitimacy, improve lack of economic literacy in terms of activities of IMF, and cooperate between civil society organizations in the North and South in direction of supporting to build up southern partners' capability and allow them to speak for their citizen.

Key words: IMF, governance, civil society, accountability, poverty reduction