

국제금융레짐으로서 치앙마이 이니셔티브(CMI)의 성립과정 분석

곽동진* 김현**

| 목 차 |

- | | |
|------------------------------------|-------------------|
| I. 서론 | 2. 공평한 합의 |
| II. 이론적 분석틀: 제도협상모델 | 3. 현저한 해결책 |
| III. 치앙마이 이니셔티브(CMI)의
성립과 제도화과정 | 4. 효과적인 합의준수 메커니즘 |
| IV. 치앙마이 이니셔티브(CMI)의
성립과정 분석 | 5. 외부적 위기 |
| 1. 계약적 환경 | 6. 효과적인 리더십 |
| | V. 결론 |

| 논문요약 |

이 논문은 지역적 국제금융레짐인 치앙마이 이니셔티브(Chiang Mai Initiative: CMI)의 성립과정을 영(Oran R. Young)의 제도협상모델을 적용하여 설명한다. 동아시아 국가들은 1997-98년 금융위기를 경험하면서 단기적 유동성 공급의 필요성을 실감하게 된다. 이에 따라 비슷한 시기에 역내 금융레짐으로서 CMI와 아시아 통화기금(Asian Monetary Fund: AMF) 설립 논의가 전개되는데, AMF는 주창단계에서 실패하지만 CMI는 2000년에 성립되었고 2010년에는 치앙마이 이니셔티브 다자화(Chiang Mai Initiative Multilateralization)로 발전함으로써 성공적인 동아시아 금융레짐으로 자리 잡아가고 있다. AMF와 달리 CMI가 성공적으로 형성될 수 있었던 이유는 무엇이었던가? 이 논문은 CMI의 성립과정을 제도협상모델에서 제시하는 다자협상타결의 성공요인에 관한 6가지 가설을 적용하여 설명한다. 분석의 결과로서 CMI가 성공적으로 형성된 것은 계약적 환경, 공평한 합의, 외부의 위기, 효과적인 리더십 등

* 경희대학교 대학원 정치학과 석사과정.

** 경희대학교 정치외교학과 교수.

의 요인들이 작용한 결과라는 것이 규명되었다.

- 주제어: 국제금융레짐, 치앙마이 이니셔티브(CMI), 치앙마이 이니셔티브 다자화(CMIM), 제도협상모델, 아시아 통화기금(AMF)

I. 서론

1997-98년 동아시아 금융위기는 동아시아 경제협력의 전환기적 사건이었다. 동아시아 국가들 사이의 연쇄적인 금융위기의 확산과 국제통화기금(International Monetary Fund: IMF)의 강도 높은 신자유주의적 경제개혁 방안에 대한 반발은 역내 지역금융협력체제에 대한 필요성을 부각시켰다(조재욱 2012, 130). 이에 따라 다른 지역에 비해 상대적으로 협력의 수준이 낮았던 동아시아의 금융협력은 급속한 진전을 보이게 되어 비슷한 시기에 협력의 방안으로서 아시아 통화기금(Asia Monetary Fund: AMF)과 치앙마이 이니셔티브(Chiang Mai Initiative: CMI) 논의가 시작되었다(Chey 2009, 450). 결과적으로 일본이 주창했던 AMF 설립논의는 실패로 끝났지만 CMI는 2000년 5월 양자 간 통화스왑협정(Bilateral Swap Arrangements: BSA) 체제로 형성되었고, 2010년에 다자간 모형인 치앙마이 이니셔티브 다자화(Chiang Mai Initiative Multilateralization: CMIM)로 확대되는 등 성공적인 동아시아 금융레짐으로 자리 잡게 되었다. CMI가 성공적으로 성립될 수 있었던 이유는 무엇인가? 이러한 질문에 답하기 위해서 이 논문에서는 CMI의 형성과정을 Oran Young(1989; 1994)이 개발한 제도협상 모델(Institutional Bargaining Model)을 적용하여 설명한다. 이 모델은 국제레짐의 형성을 국가 간 협상과정에 초점을 맞추어 분석하는 이론적 시각이다.

CMI를 분석한 기존의 연구들은 두 가지 유형으로 구분해 볼 수 있다. 하나는 CMI의 발전과정을 서술하고 그 과정에서 제기되었던 문제점, 그리고 좀 더 실효성 있는 금융협력체제로 성장하기 위한 발전방향을 모색

하는 정책 처방적 연구이다(Park & Wang 2005; Chin 2007; Susssangkarn 2010; 전창환 2012; 조재욱 2012). 기존의 연구는 이러한 성격의 연구가 다수를 형성하고 있으며, 점진적으로 발전을 거듭하고 있는 CMI를 주요 시기마다 중간평가하고 더 나은 금융협력체제로 발전하기 위한 방향을 모색하고 비전을 제시하는 경향을 보인다. 두 번째 유형은 CMI가 성립될 수 있었던 상황과 조건들을 분석한 연구들이다. 이러한 연구들은 CMI의 성공조건으로서 리더십, 경제위기, 미국의 패권 등 다양한 변수들을 사용하여 최초의 동아시아 금융레짐인 CMI의 성공요인을 분석하고 있다. 대표적으로 조화순·김탄(2012)의 연구는 1997년 동아시아 금융위기 이후 개방된 형태의 지역주의로 선회한 미국의 정책변화와 동아시아 국가들 사이의 인식과 선호의 공유가 CMIM의 성립을 가능하게 하였다고 분석한다. 또한 Chey(2007; 2009)의 연구는 AMF와 CMI의 대조적 설명을 통해 중국과 일본의 공조와 미국의 암묵적 동의가 CMI 형성의 핵심적 요인이었다고 분석한다. Park(2012)의 연구도 CMI 등장의 핵심적 요인으로 중국과 일본의 공조적 리더십을 지목하면서 이러한 리더십의 성격을 경쟁적 공존 관계로 규정하고 있다. 한편, 일단의 학자는 경제위기라는 외생변수에 주목한다. 이승주(2011)는 CMI가 등장할 수 있었던 핵심적 요인으로서 1997-98년 동아시아 금융위기에 주목하며, 에이믹스(Amyx 2008)도 CMI와 더불어 동아시아 지역금융협력을 분석함에 있어 금융위기가 협력의 핵심적 촉매로 작용하였다고 분석한다.

이러한 기존의 연구들은 각기 나름의 의의를 갖고는 있지만 CMI의 성립과정에 대한 포괄적인 분석이 아니라는 점이 한계로 지적될 수 있다. 즉 CMI의 성립요건을 특정 요인에 한정하여 단순화하는 경향을 갖고 있다. 이러한 기존의 연구를 보완하기 위해서 이 논문에서는 Young의 제도협상모델을 적용하여 CMI 성립과정을 분석하려는 시도인데 이러한 연구의 의의는 다음과 같다. 우선 이 논문은 CMI의 성립과정에 대한 포괄적인 분석을 시도한다. 제도협상모델은 비교적 포괄적이며 명확한 분석틀을 제시한다. 이 모델에서는 국제레짐 형성을 위한 다자협상이 성공적으로 타결되는 데 필요한 요인들을 6가지 가설로 제시하는데, 이러한 명시적 가설은 복잡한 현상을 포괄적이고 체계적으로 파악하는 데 유용하다. 들

째, 이 논문은 새로운 국제금융레짐의 등장과 동아시아 지역주의에 경험적 시사점을 제공할 수 있다. Young이 제시하는 6가지 가설들은 모두 경험적 사례 분석과정에서 도출된 것들인데, 이를 CMI라는 동아시아 금융협력 사례에 적용하여 검증함으로써 경험적 시사점을 찾을 수 있다.

이 논문의 구성은 다음과 같다. 제2장에서는 이론적 분석틀로서 제도협상모델의 특징을 서술하고, 이 모델에서 제시하는 국제레짐 창출을 위한 다자협상의 성공적 타결 요인에 관한 6가지 가설을 제시한다. 제3장에서는 CMI의 형성과정을 개괄적으로 서술한다. 제4장에서는 제도협상모델의 가설들을 적용하여 CMI의 형성과정을 설명한다. 마지막으로 결론에서는 분석의 결과를 요약하고 이러한 분석이 향후 동아시아 협력레짐 형성에 관해 어떠한 시사점을 주는지 간단히 서술한다.

II. 이론적 분석틀: 제도협상모델

Young(1989; 1994)은 국제레짐의 형성과정을 설명하는 이론으로서 제도협상모델을 발전시켰다. Young은 국제레짐은 일반적으로 협상을 통해서 형성된다고 보았고 이러한 협상을 설명하기 위한 모델을 개발하였다. 여기서 ‘제도협상’이란 제도를 창출할 목적으로 진행되는 협상을 줄인 용어로서 국제협상이 진행되는 제도적 환경을 강조하는 의미는 아니다. 따라서 제도협상모델은 국제제도의 일종인 국제레짐을 창출하기 위한 협상과정에 분석의 초점을 맞추고 있는 이론이다.

Young은 기존의 국제레짐 이론인 신현실주의, 공리주의(신자유주의), 인지주의 이론들을 각각 비판하면서 레짐의 형성과정에 수반되는 상호작용에 초점을 맞춘 대안적 모델을 제시하고 있다. 그의 비판 요지는 기존의 이론들이 ‘왜’ 국가들이 협력하고 왜 국제레짐이 형성되는가를 설명하지만, 형성과정을 간과하고 있어서 ‘어떻게’ 국가들이 협력하고 어떻게 국제레짐이 형성되는가를 제대로 설명하지 못한다는 점이다. 특히 공리주의 이론에서는 국제레짐 성립의 필수요건으로서 합리적 행위자 간에 국제레짐을 통한 협력에 의해 달성할 수 있는 공동이익이 존재해야 함을 가정한다.

다. 그러나 Young은 공동이익과 이에 관한 합의범위는 필요조건이지 충분조건이 아니라고 주장하면서, 상호합의에 도달하기 위한 협상과정에서의 장애요인들을 분석하는 것이 필요하다고 파악한다. 기존 이론들의 이러한 미비점을 보완하고자 Young은 국제레짐 형성을 위한 협상과정을 분석하는 제도협상모델을 제시한다(Young 1989, 357-359; 1994, 84-98).

이 모델에 따르면 국제레짐을 창출하기 위한 협상의 일반적인 특징은 다음과 같다. 첫째, 다수의 행위자(주로 국가)가 참여하고, 협상과정에서 국제레짐에 반대하는 행위자(들)을 배제하려고 하며, 모든 협상당사국이 받아들이는 합의를 도출하려는 경향이 있다. 따라서 협상타결에 합의(consensus), 즉 만장일치 규칙이 적용되는 것이 일반적이다(Young 1994, 99-100). 둘째, 국제레짐은 전형적으로 분배적 협상이 아닌 통합적 협상을 통해 창출되는 경향이 있다는 점이다. 통합적 협상은 고정된 수익(payoff)을 나누기 위해 경쟁하고 갈등하는 분배적 협상과 대조적으로 상호이익이 되는 합의안을 창안하여 수익을 확대하는 데 초점을 맞추는 협상이다(Young 1989, 361). 셋째, 제도협상의 당사국들은 미래의 입장과 이익에 관해서 ‘불확실성의 장막(veil of uncertainty)’ 하에서 행동한다고 파악한다. 이러한 불확실성은 당사국들의 아주 다른 입장에도 불구하고 상호 수락할 수 있는 제도적 합의를 모색하려는 동기를 유발한다(Young 1994, 101-102). 이 밖에 다른 특징으로서 당사국들이 협상 의제 전체와 정확한 합의범위에 관한 완벽한 정보를 얻으려고 하기보다는 몇 가지 핵심문제에 초점을 맞추어 그 해결책 마련에 집중하는 문제지향적 접근법, 국제레짐의 창출을 지지하는 이익단체나 NGO 간의 초국적 연대의 형성, 협상과정과 국내 정치적, 사회경제적 환경과의 연계성 등을 제시하고 있다(Young 1994, 102-106).

Young은 위와 같은 협상의 특징들에 기초하여, 제도협상모델에서 국제레짐을 창출하기 위한 협상의 성공요인에 관하여 다음과 같이 6가지 가설을 제시한다(Young 1989, 366-374; 1994, 106-115).

- (1) 제도협상은 현안 쟁점들이 계약적 처리방식으로 다루어질 때에만 성공할 수 있다.
- (2) 모든 당사국이 공평한 것으로 받아들일 수 있는 합의들이 도출되

는 것이 제도협상 성공에 필요하다.

- (3) 현저한 해결책이 존재할 때에 제도협상의 성공 가능성이 높아진다.
- (4) 명확하고 신뢰할 수 있는 합의준수 메커니즘이 마련되면 제도협상의 성공 가능성이 높아진다.
- (5) 외부적인 충격이나 위기가 발생한 경우에 협상타결 가능성이 높아진다.
- (6) 효과적인 리더십이 작용하는 경우에 제도협상이 성공할 가능성이 있는 반면에 부재하는 경우에는 실패할 것이다.

이상의 가설을 부연 설명하면 첫째, 현안 쟁점들의 계약적 처리방식은 합의범위가 불분명하고 미래의 수익배분과 위험부담이 베일에 싸여 있는 계약적 환경에서 상호이익이 되는 해결책을 모색하는 것을 의미한다. 즉 이러한 불확실한 환경은 협상 당사국들로 하여금 배분적 협상보다는 통합적 협상을 하도록 유도하여 모두에게 이익이 되는 합의를 마련하려는 노력을 경주하도록 만든다(Young 1989, 366). 둘째, 공평한 합의는 모든 주요 당사국들이 그들의 중요 이익과 관심사가 공평하게 다루어졌다고 판단할 수 있는 합의가 마련되는 것을 의미한다. 이러한 합의가 도출되기 위해서는 모두가 수긍할 수 있는 객관적 기준을 마련하여 협상과정과 절차에 적용하는 것이 필요하다(Young 1994, 110).

셋째, 현저한 해결책은 간결하고 명확한 조건으로 제시할 수 있는 해결책이 마련되는 것을 의미한다. 다자협상이라는 구조적 틀 안에서 공동문제의 해결책이 당사국들의 근본적인 요구들을 포괄하는 비교적 간결하고 명료한 결과로서 규정되었을 때에 협상타결에 기여한다(Young 1989, 368). 넷째, 효과적인 합의준수 메커니즘은 협상당사국들이 모두에게 이익이 되는 합의안임에도 불구하고 타결하지 못하는 이유는 상대방이 합의 조건들을 제대로 준수할지를 믿지 못하기 때문이라는 인식하에서 제시되는 가설이다. 따라서 합의준수 메커니즘이 효과적이기 위해서는 준수 여부를 입증하기에 용이할 뿐만 아니라 감시하기에도 용이해야 한다. Young에 따르면 이러한 명확하고 효과적인 합의준수 메커니즘이 협상안에 포함되는 것이 성공적인 타결에 매우 중요하다(Young 1994, 111-112).

다섯째, 일반적으로 위기는 국가 정책결정자들의 사활적 이익이나 핵심 가치가 위협을 받는 상황이며 예상치 못하게 갑자기 발생하고 대응시간이 제한적이라는 특징을 갖는다(Herman 1963). Young에 따르면 이러한 위기는 협상과정에서 당사국 간 입장대립으로 인한 교착상태를 타개하고 공동이익에 다시 집중하여 합의를 향해 나아가도록 유도하는 중요한 역할을 한다고 파악한다(Young 1994, 113). 또한 위기는 상호취약성이나 공동손실을 인식하게 하여 협력적 조치나 해결책만이 이러한 잠재적 손실을 해결할 수 있다는 인식을 강화한다. 따라서 위기는 당사국들로 하여금 당면한 문제를 공동의 관심사로 간주하도록 하여 모든 당사국에게 이익이 되는 해결책을 모색하도록 유도한다(Hampson 1996, 35).

여섯째, 효과적인 리더십의 존재도 성공요인이다. Young은 초기 연구에서 리더를 ‘기업가(entrepreneur)’ 혹은 ‘중개인(broker)’으로서 물리적 힘보다는 협상기술과 창의력을 발휘하여 합의를 촉진하고 협상이 진척되지 않을 때 새로운 제도적 옵션을 제시할 수 있는 행위자로 규정하였다. 이러한 리더십 역할은 국가나 국제기구, NGO, 혹은 개인이 수행할 수 있다(1989, 373). 이후 Young은 후속연구(1991)에서 리더십의 종류를 세분화하며 리더십에 대한 기존 입장을 일부 수정하고 있는데 효과적 리더십의 유형을 협상기술과 독창성을 갖춘 기업가적(entrepreneurial) 리더십, 물적 자원에 기초한 힘을 협상지렛대로 활용할 수 있는 구조적(structural) 리더십, 관념이나 규범의 힘을 활용할 수 있는 지적(intellectual) 리더십으로 구분하고 있다. 또한 국제레짐 협상이 성공적으로 타결되기 위해서는 이러한 세 가지 리더십 중 최소한 두 가지 유형이 상호작용해야 한다고 주장한다(1991, 303-5).

이 논문에서는 Young이 제시한 제도협상모델의 상기한 6가지 가설을 적용하여 동아시아 금융레짐으로서 CMI의 형성과정을 분석한다. 이러한 분석을 통해서 CMI가 왜, 어떻게 성공적으로 형성되었는가를 설명한다. 또한 이 논문에서는 분석결과를 토대로 제도협상모델의 6가지 가설들의 적실성을 검증하고 한계를 파악한다.

Ⅲ. 치앙마이 이니셔티브(CMI)의 성립과 제도화과정

CMI는 ASEAN+3 사이에 체결된 역내 자금지원제도로써 양자 간 통화스왑협정(BSA)을 주된 내용으로 하여 2000년 출범한 동아시아 금융레짐이다. 동아시아 금융협력에 대한 구상은 1997-98년 동아시아 금융위기를 계기로 출현하게 되었는데 1997년 11월 ASEAN+3 정상회담에서 처음으로 제기되었다(Amyx 2004, 99). 이후 1999년 11월 필리핀 마닐라에서 개최된 ASEAN+3 정상회담에서 역내 금융협력을 강화하기로 합의함에 따라 CMI에 대한 구상이 구체화되었고 이를 추진하기 위해 ASEAN+3 재무장관회의를 정례화하였다. 이러한 노력에 힘입어 2000년 5월 태국 치앙마이에서 개최된 2차 ASEAN+3 재무장관회의에서 CMI가 정식으로 출범하게 되었고 이렇게 성립된 CMI는 역내 국가들의 단기 유동성 문제를 해결하는 것을 목적으로 하였다(이승주 2011, 2). 구체적으로 2000년 출범 당시 CMI는 33개의 BSA 체결이 주 내용이었는데 30개의 협정은 ASEAN 10개국과 한·중·일 간의 협정이었고, 나머지 3개는 한·중·일 간의 협정이었다(조용균 2005, 11).

출범초기 CMI는 선언적 성격이 강했다. 자금규모, 지원방식, 감시체제, 법적 구속력 등에 대한 합의수준이 낮았고, 이로 인해 출범 초기부터 다양한 비판들에 직면하였다. 무엇보다도 다자가 아닌 양자 간 통화스왑체제라는 점, 지원결정조건이 IMF조건과 연계되어 있어 신속한 자금 조달이 어렵다는 점, 또한 통화스왑의 규모도 지나치게 작다는 점 등의 비판이 제기되었다(조재욱 2012, 142). 또한 효과적인 감시체제 없이 금융레짐이 형성되었기 때문에 도덕적 해이의 문제가 야기될 수 있다는 비판에 대해서도 자유롭지 못했다(조용균 2005, 12). 다양한 비판이 제기됨에 따라 매년 개최되는 ASEAN+3 재무장관회의에서는 CMI의 발전방향을 지속적으로 모색하였고 이에 따라 CMI는 보완을 거듭하며 발전하게 된다. 대표적으로 자금지원규모의 지속적 확대,¹⁾ 도덕적 해이를 방지하기 위한 상시

1) 지원규모는 ASEAN+3 재무장관회의에서 2005년 395억 달러, 2006년 750억 달러,

적 감시체제도의 구축, 그리고 지원방식 및 의결방식의 정교화 등이 이루어지면서 CMI는 정례화된 ASEAN+3 재무장관회의를 통해 꾸준한 진전을 보이게 된다.

그러나 회원국들이 이러한 진전을 통해 CMI의 제도화를 추진하였음에도 불구하고 기본적으로 BSA라는 양자적 협력체제에 기초한다는 점에서 근본적인 한계를 가지고 있었다. 무엇보다도 개별 회원국 간 양자적 합의에 기반을 둔 BSA가 현실적으로 충분한 지원규모를 확보할 수 없다는 한계가 있었다. 또한 CMI라는 다자적 금융레짐이 출현하기는 하였지만 BSA의 체결이 개별국 간의 선택과 합의 수준에 따라 자율적으로 결정되었고 실제로 BSA가 더디게 체결되었으며 지원기금의 규모도 단기적 유동성 부족에 대응하기에 턱없이 모자란 수준이었다. 이러한 한계는 2008년 미국발 금융위기가 닥쳤을 때 한국과 싱가포르가 이미 형성되어 있던 CMI를 활용하지 않고 미국과 추가적인 BSA를 체결한 사례에서 확인되었다. 즉 BSA에 기초한 CMI는 효과적인 위기 대응수단이 아니었다(Grimes 2011, 295). 그 결과 이러한 CMI의 문제점을 인식하고 있었던 ASEAN+3 국가들은 다자적 협력체제로의 전환을 모색하게 되었다. 즉 2007년 5월 일본 교토에서 열린 제10차 ASEAN+3 재무장관회의에서는 CMI를 법적 구속력을 갖는 단일의 다자간 협약으로 발전시킬 것을 처음으로 합의하였다.²⁾ 이후 2008년 미국 발 금융위기로 고조된 위기의식으로 인해서 다자화 논의는 강한 탄력을 받으며 급속한 진전을 보이게 된다. 결국 다자적 체제로의 전환을 모색한 지 2년 만인 2009년 5월에 인도네시아 발리에서 개최된 제13차 ASEAN+3 재무장관회의에서 단일 통화스왑을 내용으로 하는 치앙마이 이니셔티브 다자화(CMIM)를 출범시키기로 최종 합의한다. CMIM은 각국의 서명에 따라 2010년 3월 24일에 명실상부한 다자적 금융레짐으로 공식 출범하게 된다.

CMIM의 특징은 다음과 같이 요약할 수 있다. 우선 ASEAN 10개국과 한·중·일 3개국이 모두 참여하는 통합적 금융레짐이 구축된 점이다. 기존의 CMI가 자율적 참여를 규정하고 있어서 다수의 ASEAN 회원국들이

2008년 800억 달러, 2009년 1,200억 달러, 2012년 2,400억 달러로 지속적인 증가에 합의하게 된다.

2) 기획재정부, “제10차 ASEAN+3 재무장관회의 주요성과”, 2007. 5. 5. (보도자료)

실질적으로 BSA를 체결하지 않음으로써 CMI에 참여하지 않았다. 따라서 CMI의 경우에는 레짐의 실효성의 문제가 있었으나 CMIM은 모든 회원국이 단일의 지원체제에 편입되어 보다 효과적인 금융레짐으로 형성되었다. 둘째, 기금의 총규모가 증가했다. CMI체제에서도 계속적으로 기금 규모가 확대되었으나 여전히 실효성이 부족하다는 지적에 따라 CMIM의 경우에는 1,200억 달러로 기금 규모가 확대됨으로써 실질적 구제능력이 강화되었다(박성욱·박재하 2012, 41). 셋째, IMF 조건 연계비율을 90%에서 80%로 줄이고, 기본적으로 1주일 이내에 자금 요청에 대한 승인여부를 결정하도록 규정함으로써 유동성 공급이 신속하게 이루어질 수 있게 된 점이다.³⁾ 넷째, 출자비율과 투표권비율, 인출비율 간의 비대칭성을 통해 ASEAN과 한·중·일 간의 의사결정과 지원규모의 공평성을 추구하였다.

CMI가 안고 있었던 감시기구 부재의 문제도 2011년 5월 우즈베키스탄 타슈켄트에서 열린 제13차 ASEAN+3 재무장관회의에서 감시기구로 기능하는 ‘ASEAN+3 거시경제조사국(ASEAN+3 Macroeconomic Research Office: AMRO)’이 출범하면서 해결의 실마리를 찾게 되었다. AMRO의 출범은 그동안 협력과정에서 제기되었던 도덕적 해이 문제를 해소할 수 있는 자체적이고 상시적인 감시·감독 메커니즘이 구축되었다는 점에서 중요한 의미를 갖는다(조재욱 2012, 149). AMRO는 싱가포르에 설립되며, 운영비용의 분담은 CMIM의 분담비율과 동일하게 책정되었다.⁴⁾ 또한 13차 회의에서는 금융협력의 지속적인 추진필요성을 인식하고, Post-CMI 금융협력의 비전과 전략을 모색하기 위한 ‘미래우선과제팀(Task Force on Future Priorities of ASEAN+3 Financial Cooperation)’ 구성에 합의하였다.⁵⁾

2012년 5월에 필리핀 마닐라에서 열린 제15차 ASEAN+3 재무장관·중

3) 기획재정부, “2010년 3월 24일, 치앙마이 이니셔티브(CMI) 다자화 출범”, 2010. 3. 23. (보도자료)

4) AMRO는 2011년 4월에 싱가포르에 설립되었는데 주요 기능이 CMIM 스왑 요청 국가의 경제 및 금융상황을 분석하고 CMIM 협정하에 지출된 자금의 사용과 영향을 감시하며 요청국가가 대외계약을 잘 준수하는지 감시하는 것이다. <http://www.asiancenturyinstitute.com/economy/249-asian-economic-surveillance-and-amro> 참조.

5) 기획재정부, “제13차 ASEAN+3 재무장관회의 결과”, 2010. 5. 2. (보도자료)

양은행총재회의에서는 협력의 규모와 내용을 더욱 확대기로 합의하였다.⁶⁾ 무엇보다도 자금규모를 100% 증가시켜 총 2,400억 달러의 기금을 조성하기로 합의함에 따라 위기 시에 CMIM의 실질적 대응능력을 더욱 제고시켰다. 둘째, 지원의 실효성을 높이기 위해서는 신속한 지원이 필요한데 이를 위해 IMF 조건 연계비중을 연내에 우선적으로 80%에서 70%로 낮추고, 2014년에는 이 비율을 60%까지 낮추는 방안을 검토하기로 합의하였다. 또한 IMF 비연계자금에 대해서도 사전 적격요건과 사후 정책이행조건을 탄력적으로 부과하여 신속한 지원 가능성을 증진시키기로 합의하였다. 마지막으로 감시기구인 AMRO의 조직역량을 강화하는 한편, AMRO의 국제기구화를 적극 추진하기로 하였다. 이에 따라 AMRO가 정식 국제기구로 출범할 경우에 회원국들은 AMRO에 대해 발언의 자유, 검열금지, 정보보호 등의 특권을 제공할 수 있게 됨으로써 거시경제 모니터링의 객관성과 독립성 확보에 유리한 환경이 조성될 것으로 예상된다.⁷⁾

가장 최근의 2014년 5월 카자흐스탄 아스타나에서 열린 제17차 ASEAN+3 재무장관회의에서는 CMIM이 좀 더 제도화되는 노력들이 이루어졌다. 우선 한국의 주도로 'CMIM·IMF 상호협력에 대한 지침'을 마련하였다. 이에 따라 범세계적 금융체계인 IMF와 지역적 금융레짐인 CMIM 간의 협업과 효과적인 금융위기 대응능력이 강화되는 기반이 마련되었다. 또한 AMRO의 국제기구화를 지속적으로 추구하고 다른 국제금융기구와의 협업을 확대하여 실질적인 역량을 강화하기로 합의하였다.⁸⁾

요컨대 CMI는 2000년 느슨한 형태의 동아시아 금융레짐으로 출범하였지만 이후 지속적인 협상과정을 통해 보다 구체화되고 효과적인 국제레짐으로 발전해 왔다. 비록 여전히 제도화 수준과 실질적 위기대처 능력에 대한 의문이 가신 것은 아니지만 역동적으로 발전해 온 지역적 금융레짐이라 평가할 수 있다.

6) 기획재정부, “박재완 장관, 금년 ASEAN+3 재무장관·중앙은행총재회의 의장으로 서 ASEAN+3 금융협력 역사상 최대 성과 도출”, 2012. 5. 3. (보도자료)

7) 기획재정부, “제16차 ASEAN+3 재무장관·중앙은행총재 회의 결과”, 2013. 5. 3. (보도자료)

8) 기획재정부, “제17차 ASEAN+3 재무장관·중앙은행총재 회의 결과”, 2014. 5. 3. (보도자료)

IV. 치앙마이 이니셔티브(CMI)의 성립과정 분석

CMI는 2000년 선언적으로 출범하였지만 매년 정례적으로 열리는 ASEAN+3 회의를 통해서 지속적인 발전과 제도화를 추구하고 있기 때문에 여전히 성립과정에 있는 금융레짐이라 할 수 있다. 더욱이 2010년 다자적 협력메커니즘인 CMIM로 발전된 것은 CMI가 새로운 국제레짐으로 전환되고 있다고 해석할 정도로 중요한 진전이다. 여기서는 CMI가 최초로 형성된 2000년 시점을 중심으로 제도협상모델의 6가지 가설을 적용하여 CMI의 성립과정을 분석한다.

1. 계약적 환경

가설 1: 제도협상은 현안 쟁점들이 계약적 처리방식으로 다루어질 때에만 성공할 수 있다.

1997-98년 동아시아 금융위기, 2008년 미국 발 금융위기의 주요 특징은 '단기적 유동성 부족에 따른 금융위기'였다고 해석할 수 있다. 경제의 세계화와 신자유주의의 영향으로 자본의 유동성이 증가함에 따라 국제거래에 필수적인 외환보유고의 변동성이 커지면서 해당 국가들 사이에서는 경제의 기초체력과 관계없이 단기간의 유동성의 부족이 금융위기, 더 나아가 경제위기를 초래할 수 있다는 인식이 확산되었다. 더욱이 1997년 태국에서 시작된 금융위기가 주변국들로 확산되는 전염효과를 경험하면서 자국의 단기적 유동성 부족뿐만 아니라 인접한 국가들의 단기적 유동성 부족이 금융위기로 확산되는 현상에 대해 공동 예방 및 대처방안 마련이 필요하다는 공감대가 형성되었다.

경기변동의 높은 불확실성과 전염효과에 대한 위기의식은 당시 동아시아 국가들이 인식하고 있었던 현안 쟁점들에 대해 계약적 처리방식으로 접근하도록 만들었다. 우선 변동성이 높은 경제체제와 갑작스러운 금융위

기의 경험은 언제, 어떠한 규모로 경제위기가 또다시 발생할지 알 수 없다는 불확실성을 가중시킴으로써 동아시아 국가들로 하여금 협상 결과가 초래할 미래 상태를 예측 불가능하게 만들었다. 또한 1997년 태국의 바트화 폭락이 촉발한 1997-98년 금융위기에서의 전염효과는 이러한 불확실성을 더 심화시켰다(Park & Wang 2005, 84). 역내 다른 국가의 금융위기가 자국의 금융위기로 전이될 위험성을 경험한 개별국가들은 향후에 자국의 잠재적 금융위기에 대한 예방 및 관리의 필요성뿐만 아니라 타국의 잠재적 금융위기까지 예방과 관리가 필요하다는 사실을 인지함으로써 금융위기가 초래하는 결과의 불확실성하에 놓이게 되었다.

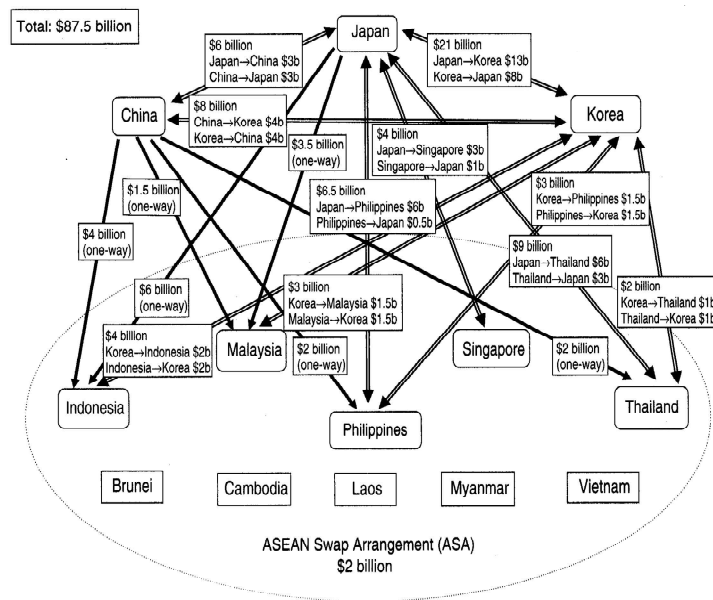
더욱이 1997-98년 금융위기 시에 나타났던 IMF의 행태는 위기 비용에 대한 불확실성과 대안적 제도의 필요성을 부각시켰다. 브래튼우즈체제 하에서 IMF는 금융위기를 경험하는 국가들에 유동성 자금을 제공하는 임무를 수행하였는데 구제금융의 조건으로 가혹한 경제 구조조정을 요구함으로써 동아시아 국가들이 또 다른 비용을 감당해야 하는 불확실성에 놓이게 만들었다(Park & Wang 2005, 89). 즉 동아시아 국가들은 향후 또다시 금융위기를 경험하게 되면 그 위기와 더불어 원하지 않는 경제 구조조정의 비용까지 감당해야 한다는 불확실성에 직면하게 된다. 따라서 금융위기가 주는 불확실성에 IMF의 구제금융 조건을 이행하는 데 따르는 불확실성까지 가중되면서 해당국가들 사이에는 단기적 유동성을 공급할 수 있는 대안적 방안에 대한 필요성이 절실하게 되는 결과를 낳았다(Grime 2011, 293). 요컨대 미래의 잠재적 금융위기가 초래할 비용의 불확실성과 경제 구조조정 이행에 따르는 비용의 불확실성에 직면한 동아시아 국가들은 단기적 유동성 부족이라는 공동의 문제에 효과적으로 대처하기 위한 대안으로서 지역적 금융레짐인 CMI를 창출하기로 합의하였고, 공동문제 해결 방식의 통합적 협상을 통해 상호이익이 되는 해결책인 BAS를 주요 내용으로 하는 CMI를 창설하는 데 성공한다.

2. 공평한 합의

가설 2: 모든 당사국이 공평한 것으로 받아들일 수 있는 합의들이 도

출되는 것이 제도협상 성공에 필요하다.

2000년 협정 당시에 CMI는 국가들 간의 자율적인 BSA 체결을 주요 내용으로 하고 있었다. 이러한 BSA는 양자 간의 협상을 통해 형성되었으며 기본적으로 두 국가가 서로 수용할 수 있는 수준에서 자금의 공급과 수혜를 약속하는 방식으로 체결되었다. 더 나아가 경제적 규모가 큰 한·중·일의 경우에 경제적 규모가 작은 ASEAN 국가들과 일방적인 지원협정을 체결함으로써 경제규모에 따른 실질적 공평성을 추구하려고 노력했다. 예컨대 <그림 1>을 통해 확인할 수 있듯이 중국의 경우에 인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 태국에 대한 일방적 지원을 내용하는 BSA를 체결하였다. 일본의 경우에도 인도네시아, 말레이시아에 대한 일방적 지원의 BSA를 체결하고 있고, 필리핀, 싱가포르에 대해서는 일본이 더 많은 자금을 지원하는 비대칭적인 BSA를 체결하였다. 이러한 실질적 공평성을 통해 ASEAN 국가들의 참여를 이끌어 낼 수 있었다.



<그림 1> 치앙마이 이니셔티브 양자적 통화스왑 네트워크 (2007년 9월 기준)

* 일본 재무부(Grimes 2009, 83 재인용)

합의의 공평성은 BSA 참여의 자율성을 통해서도 간접적으로 확보되고 있었다. 사실 BSA의 체결의 자율성은 CMI의 실효성이라는 측면에서 비판이 제기되었던 부분이다(윤덕룡 2005, 56). 하지만 이러한 비판에도 불구하고 BSA 체결의 자율성은 동아시아 금융레짐으로서 CMI가 형성되는데 필요한 합의의 공평성을 가능하게 하는 측면이 있었다. BSA는 경제위기 시에 발동되어 단기적 유동성을 확보하는 수단이라는 했지만 경제규모가 작은 국가들은 국가의 자율성이나 상대적 손실을 우려하지 않을 수 없었다. 실제로 CMI 출범 초기 싱가포르와 브루나이의 경우에 CMI에 대해 소극적인 모습을 보였는데 이는 경제 규모가 큰 국가들에 의한 원치 않는 자금까지도 일방적으로 지원 받게 되는 것을 염려하고 있었기 때문이었다(Park & Wang 2005, 94). 결국 CMI는 개별국가들에게 BSA 체결에 대한 자율성을 부여함으로써 공평성의 문제를 야기할 수 있는 BSA에 대해 실질적인 거부권 행사를 가능하게 만들어 공평성을 확보할 수 있게 만들었다. 실제로 ASEAN 국가들 중 경제규모 면에서 Small 5에 속하는 브루나이, 캄보디아, 라오스, 미얀마, 베트남의 경우에는 ASEAN 통화 스왑협정(ASEAN Swap Arrangement: ASA)에만 참여할 뿐 한·중·일 국가들과는 BSA의 체결을 유보하였고, 2010년 CMIM이 형성되고 나서야 실질적인 참여를 하게 된다.

CMI가 2010년에 CMIM으로 발전하게 될 때도 단일협정을 통한 다자화가 가능했던 것은 ASEAN 국가들과 한·중·일 사이의 공평성, 그리고 중·일 간의 공평성이 담보되었기 때문이다. 기본적으로 ASEAN+3 국가들은 IMF에서의 미국의 불공평성에 대한 인식을 공유하고 있었다. IMF는 출자 비율에 따라 의결권을 행사하였는데 약 17%의 의결권을 가진 미국에게 전체 투표과정에서 최종안을 부결시킬 거부권을 부여하고 있어서 회원국들 사이에 불만과 원성을 초래하고 있었다(전창환 2012, 333). 따라서 역내 국가들 사이의 참여의 독려와 불만의 억제를 위해 단일 협정의 다자적 모형인 CMIM이 출범할 당시에 공평성을 담보할 수 있는 장치들을 갖추게 된다.

<표 1> CMIM 분담금(비중), 투표권비율과 인출비율

구 분	분담금		투표권비율 (%)	인출비율
	분담금 (억달러)	비중 (%)		
한 국	192	16.0	14.77	1.0
중 국 (홍콩포함)	384	32.0	28.41	0.5
일 본	384	32.0	28.41	0.5
ASEAN	240	20.0	28.40	25~5.0
인도네시아	47.7	3.97	4.52	2.5
말레이시아	47.7	3.97	4.52	2.5
태국	47.7	3.97	4.52	2.5
싱가포르	47.7	3.97	4.52	2.5
필리핀	36.8	3.07	3.75	2.5
브루나이	0.3	0.02	1.16	5.0
캄보디아	1.2	0.10	1.22	5.0
라오스	0.3	0.02	1.16	5.0
미얀마	0.6	0.05	1.18	5.0
베트남	10.0	0.83	1.85	5.0

* 기획재정부(2010)

우선 출자비율과 투표권 비율, 인출비율 간의 비대칭성을 취했다. <표 1>에서 확인할 수 있듯이 ASEAN국가들은 한·중·일 국가들에 비해 낮은 비율의 출자를 하지만 더 높은 투표권과 더 높은 비율의 인출비율을 보장 받았다. 이를 통해 단순히 경제적 규모가 우선시되는 것이 아니라 상대적 평등까지도 보장하려는 노력을 함으로써 ASEAN 국가들의 실질적인 공평성을 최대한 보장하려는 노력을 기울였다. 이를 통해 ASEAN 국가들의 참여를 이끌어 내고, 실질적으로 외환위기에 직면했을 때 위기에 대한 국가별 대응력을 높이려고 하였다. 둘째, 어떠한 참여국도 개별적으로 거부권을 행사할 수 없는 의결권 구조를 만들었다. CMIM를 형성하는 협상에서 중국과 일본은 지역적 리더십을 확보하고자 했기 때문에 자신에게 유리한 출자기준을 적용하고자 했다. 따라서 중국의 경우에는 외환보유고에 따라, 일본의 경우에는 GDP의 규모에 따라 출자비율을 결정하고자 했다.

만 결국 중국과 일본이 각각 양보를 하면서 동일한 규모의 출자와 의결권을 소유하도록 하였다(Sussangkarn 2010, 9). 그 결과 동일한 비율의 의결권을 가지면서도 3분의 2 이상의 찬성을 요구하는 의결구조에서 그 누구도 거부권을 행사하지 못하도록 함으로써 역내 국가들 간의 의사결정과정에서의 실질적 공평성을 보장하도록 했다.

3. 현저한 해결책

가설 3: 현저한 해결책이 존재할 때에 제도협상의 성공 가능성이 높아진다.

해결책의 ‘현저성’이란 인식하고 실행하는 데 있어서의 간결성과 명확성을 의미한다(Young 1994, 110). 즉 만장일치가 요구되는 국제협상의 특성상 모든 국가들이 수용할 수 있을 정도의 간결성과 명확성을 지닐 필요가 있다. 따라서 ‘현저성’은 문제해결의 ‘현저성’보다는 수용과 집행의 ‘현저성’이라고 해석할 수 있다.

이러한 관점에서 볼 때, CMI는 당시 금융협력체제의 필요성에 적합한 현저한 해결책이라고 평가된다. 구체적으로 CMI는 출범 초기부터 낮은 합의수준을 추구하고 국가들 간에 33개의 BSA 체결을 주요 골자로 하였다. 실제로 BSA는 복잡한 양자적 협상을 필요로 하는 수단이었지만 BSA의 체결은 개별국가의 선택에 달려 있었고, 구체적인 협상 내용은 개별적 BSA 협상에 맡기고 있었기 때문에 CMI가 좀 더 간결하고 명확한 해결책으로 인식하게 만들었다. 또한 CMI의 구체적 발동조건이나 감시체제 등을 기존의 국가들이 모두 인지하고 있는 IMF조건과 연계함으로써 구체적인 방법론에 대한 간결성을 높일 수 있었다. 따라서 참여국들은 단기적 유동성의 공급이라는 문제에 대응할 방안으로서 CMI는 상당히 높은 간결성과 명확성을 지닌 해결책이라고 볼 수 있다.

하지만 만약에 ‘현저성’을 수용과 실행의 간결성과 명확성으로 해석하는 것 이외에 문제해결의 효과성으로 인식하는 경우 CMI는 현저성이 부족한 해결책이라고 할 수 있다. 1996년 경제위기와 IMF의 가혹한 경제개혁조

건 요구를 경험하면서 동아시아 국가들은 ‘신속한 단기적 유동성의 공급’의 필요성을 깊이 인식하였다. 따라서 이러한 문제의식에 비취볼 때에 현저한 해결책이 되기 위해서는 우선 IMF보다 신속한 지원구조, 당사국들의 단기적 유동성 부족을 해결할 수 있을 만큼의 자금규모라는 두 가지 조건을 충족시켜야만 한다. 하지만 CMI의 경우 이러한 문제의 해결능력이라는 측면에서는 현저성이 부족한 방안이라고 평가된다. 우선 신속성의 측면에서 초기 CMI의 경우 자금의 90%가 IMF 조건과 연계되어 있었기 때문에 IMF보다 빠른 자금지원을 하는 것은 현실적으로 어려운 측면이 있었다. 비록 계속적으로 연계비중을 조정해 가고 있기는 하지만 여전히 절대적인 비율을 IMF 조건과 연계하고 있어 자금지원의 신속성 측면에서 IMF와 큰 차이가 없었다. 또한 자금규모의 측면에서도 CMI 출범 초기에 BSA를 통해 형성된 자금은 참여국들의 금융위기를 대처하기에 상당히 부족한 규모였다(조재욱 2012, 142). ASEAN+3 국가들이 지속적인 BSA의 체결과 양자적 협상을 통해 자금규모를 늘려가고 있었지만 CMI는 실질적으로 참여국가가 심각한 금융위기를 경험하는 경우에 이에 대처할 만큼의 충분한 자금규모는 확보하지 못하고 있었다(Sussangkarn 2010, 11). 즉 현저성을 문제해결의 효과성으로 해석하는 경우에 CMI는 동아시아 국가들이 직면하고 있었던 문제의 수준에 비취보았을 때 현저한 해결책은 아니었다.

4. 효과적 합의준수 메커니즘

가설 4: 명확하고 신뢰할 수 있는 합의준수 메커니즘이 마련되면 제도협상의 성공 가능성이 높아진다.

국제레짐에 관한 다자적 합의는 명확하고 신뢰할 수 있는 합의준수 메커니즘이 없다면 타결되기가 어렵다. 왜냐하면 불이행이나 무임승차, 부정행위가 발생할 가능성, 즉 집단행동의 문제로 인한 손해를 우려해 당사국들이 합의를 꺼리게 되기 때문이다(Hampson 1999, 44-45). CMI의 경우에는 논의 초기부터 이러한 문제의 일종인 도덕적 해이에 대한 우려가 있었

다. 일본이 처음 AMF의 창설을 제안했을 때에도 미국과 IMF가 도덕적 해이를 명목적인 반대 이유로 내세운 것에서 알 수 있듯이 동아시아 금융 협력의 경우에도 도덕적 해이를 억제할 수 있는 효과적인 준수방안을 마련할 필요가 있었다(Katada 2002, 96).

ASEAN+3 국가들도 CMI 구상초기부터 효과적인 감시체제의 필요성을 절감하였지만 CMI가 실질적으로 느슨한 협정에 불과했기 때문에 효과적인 감시체제를 갖추는 데 한계가 있었다. 이로 인해 2000년 CMI가 출범할 당시에는 이러한 감시조직이 존재하지 않았는데 보완적인 방법으로 IMF조건과 BSA에 따른 지원조건을 연계시키는 방안을 고안하였다. 말레이시아와 같은 일부 참여국은 CMI가 IMF로부터 완전히 독립적인 금융레짐으로 구축되기를 주장하기도 했지만, 감시체제의 필요성을 인식하고 있었던 대부분의 국가들은 2001년 4월 개최된 5차 ASEAN 재무장관회의에서 역내 감시체제가 설립되기 전까지는 IMF조건과의 연계가 필요하다는 점에 합의하였다(Park & Wang 2005, 94). 따라서 CMI는 출범초기 약정 금액의 90%를 IMF의 대출조건과 연계시킴으로써 효과적인 준수방안의 부재를 간접적인 방식으로 일정부분 해소할 수 있었다(Amyx 2004, 102). 또한 비공식 차관회의를 매년 두 차례 열기로 합의한 것도 효과적인 감시체제를 간접적으로 확보하기 위한 일환이었다고 해석할 수 있다(Amyx 2004, 103). 비공식 차관회의에서의 '정책대화'는 자국의 경제상황에 대한 보고서를 공유하고 이에 대해 정책토론의 공간으로 마련되었는데 이를 통해 국가들은 서로의 경제 상태에 대한 정보를 공유하고 의견을 교환함으로써 일종의 간접적인 감시 기능을 수행할 수 있다. 하지만 자금지원 이후를 감독하고 감시하는 상시적인 조직이 존재하지 않았고 예방적인 활동이 불가능했다는 점에서 CMI 출범 당시에는 효과적인 합의준수방안이 없었다고 할 수 있다.

CMI이 출범 당시에 부재했던 상시적 감시조직은 2009년 CMIM으로 발전되면서 당사국 간 합의를 통해 마련되었는데 2000년 이후 CMI의 제도화 과정에서 지속적으로 제기되었던 감시기구의 필요성에 대한 실질적인 논의의 결과였다. 결국 이러한 감시조직으로서 AMRO가 2011년 5월 출범하여 현재는 주로 역내 국가들의 경제 상태를 분석·감시하여 위기와 위험

을 조기에 발견하는 활동을 수행하고 있다. 또한 2012년부터는 AMRO의 국제기구화가 논의되어 있어 좀 더 실효적인 감시체제 구축을 위한 움직임이 가시화되고 있다. 하지만 여전히 AMRO의 실질적 역량이나 권한 문제로 인해 감시기능이 부족한 것이 사실이며 실질적 감시기능을 수행하기 위해서는 추가적인 제도의 보완이 필요할 것으로 보인다(Susssangkarn 2010, 12-14).

요컨대 CMI 출범 당시에는 비록 간접적인 방식으로 합의준수방안을 마련하고 있었지만 상시적이고 예방적인 활동이 불가능했다는 점에서 효과적인 합의준수방안이 없었다고 평가된다. 또한 CMIM의 경우에는 비록 AMRO라는 상설기구를 창설하여 상시적인 감시체도를 구축하기는 하지만 여전히 실질적 감시능력이나 강제수단이 부재하다는 점에서 효과적인 준수방안을 구축하였다고 판단하기에는 아직 시기상조다.

5. 외부적 위기

가설 5: 외부적인 충격이나 위기가 발생한 경우에 협상타결 가능성이 높아진다.

1997-98년의 금융위기는 ASEAN+3 국가들을 ‘동아시아’라는 하나의 지역으로 인식하게 하는 지역주의가 태동하도록 하는 요인이었다고 할 수 있다. 1997년 12월 ASEAN 국가들이 한·중·일 국가들을 초청하는 형식으로 ASEAN+3가 성립되는데 시간적, 인과적 맥락에서 1997년 시작된 동아시아 금융위기는 중요한 계기였다고 볼 수 있다. 비록 초청의 형식으로 한·중·일이 ASEAN 국가들과 협력하는 틀이 마련되었지만 금융위기는 동아시아 국가들이 단기적 유동성 부족이라는 문제를 심각하게 공동인식하고 이를 해결하기 위한 공동의 노력에 착수하게 되는 결정적 요인으로 작용하였다.

다수의 학자들도 1997-98년 금융위기가 금융협력체로서 CMI의 형성에 결정적 계기가 되었다고 파악한다(Amyx 2004; Grimes 2009; Chey 2009; Katada 2002; 이승주 2011; Emmers & Ravenhill 2011, 134). 동아시아 금

금융위기는 두 가지 측면에서 동아시아 국가들이 공동문제해결에 나서게 계기가 되었다. 우선 1차적으로 1997년 태국 바트화의 폭락이 촉발한 위기의식은 동아시아 국가들에 있어 단기금융자산이 연쇄적으로 이탈되는 결과를 초래하였다. 이러한 이탈 규모가 동아시아 국가들이 보유한 대외준비자산을 초과하면서 단기적으로 유동성을 공급받아야 하는 상황이 발생하였고 이를 해결하는 방안 마련의 필요성에 관한 공감대가 형성되었다. 다음으로 2차적으로 이러한 위기에 대응하기 위한 국제제도였던 IMF가 유동성 공급의 조건으로 가혹한 경제적 구조조정을 강요하면서 IMF를 대체할 새로운 금융레짐을 창출할 필요성이 대두되었다. 금융위기 전까지 동아시아 국가들은 IMF 자금제공 조건의 부적절성에 대한 의구심이나 동아시아 금융협력의 필요성에 대한 공감대가 없었지만(Grimes 2009, 111), 금융위기가 이러한 공감대가 형성될 계기로 작용하여 IMF를 대신하여 단기 유동성을 공급할 수 있는 지역적 금융레짐으로서 CMI를 창출하기 위해 적극적으로 논의하고 협상에 착수하게 되었다.

CMI의 출범과정뿐만 아니라 CMIM로 발전하는 과정도 외부적 충격 또는 위기가 기여했다고 해석할 수 있다. 애초에 CMI가 형성될 당시 ASEAN+3은 CMI를 제도적 수준이 낮은 상태로 출범시켰다. 이러한 낮은 수준의 합의내용은 CMI의 실효성을 의심하게 만들었고, 특히 BSA에 기초한 양자적 협력모델이라는 점에서 실질적 문제해결 역량을 갖추지 못한 협력레짐이라는 비판을 야기하였다. 그리하여 ASEAN+3 국가들은 CMI를 실질적으로 다자적 레짐으로 발전시킬 필요성을 계속적으로 제기하였으나 별다른 진척을 보이지 못하다가 CMI가 출범한 지 8년 만인 2007년에 이르러 비로소 다자화에 관한 원론적인 합의만 달성하게 된다. 그러나 2008년 미국 발 금융위기가 발생하자 ASEAN+3 국가들 사이에 다시금 위기의식이 고조되면서 지지부진하던 다자화 논의가 불과 2년 만에 CMIM의 출범과 AMRO의 설치를 구체화하는 단계까지 발전하는 결과를 낳았다(박성욱·박재하 2012, 40). 결국 CMIM에 대한 합의가 이루어진 것은 2008년의 금융위기가 중요 요인으로 작용했다고 판단된다.

6. 효과적 리더십

가설 6: 효과적인 리더십이 작용하는 경우에 제도협상이 성공할 가능성이 있는 반면에 부재하는 경우에는 실패할 것이다.

Young은 제도협상에 영향을 주는 리더십을 구조적 리더십, 기업가적 리더십, 지적 리더십의 3가지로 구분하는데 여기서 리더십의 주체는 주로 개인이다. 따라서 국제레짐 형성 협상에서 국가 등 집단의 이름으로 행동하는 개인의 리더십에 주목하고 있다(Young & Osherenko 1993, 18). 하지만 본 논문에서 CMI를 분석함에 있어서는 리더십의 주체를 개인이 아닌 국가 수준에서 분석하고자 한다. 여기에는 두 가지 이유가 있다. 우선 CMI의 경우 단기간의 회담과 협상으로 레짐이 형성된 것이 아니라는 점이다. CMI는 1999년 ASEAN+3 정상회담에서 금융협력 제고에 합의한 이후 매년 개최되는 ASEAN+3 정상회담과 재무장관회담을 통해서 레짐을 형성하고 구체화시켰다. 즉 CMI를 형성하기 위한 협상이 정상회담과 재무장관회담의 두 가지 트랙으로 추진되었고, 다년간의 협상에 의해 구성되었기 때문에 회담에 참여하는 개인들이 연속적으로 참여하지 못하는 한계가 있었다.⁹⁾ 둘째, CMI와 같이 경제 이슈에 관한 국제레짐의 경우에 개인보다는 국가가 협상의 내용이나 형식적인 면에서 더 중요하기 때문이다. 왜냐하면 금융레짐 협상에서 개인의 리더십이 만들어내는 추진력도 중요하지만 결정적 요소는 결국 국가의 경제 규모 자체가 만들어내는 영향력이 중요하기 때문이다.

CMI가 형성될 당시 중국과 일본의 리더십은 협상진전에 핵심적 요인이었다. 이때 중국과 일본의 리더십은 구조적 리더십과 기업가적 리더십이 결합된 형태라 할 수 있다. 우선 경제력과 군사력에 기초한 국력을 토대로 리더십을 구사하고 있다는 점에서 구조적 리더십을 발휘하고 있다고 평가할 수 있다. 국제정치에서의 이러한 구조적 리더십은 동아시아 역내

9) 예를 들어 ASEAN+3 재무장관 회담의 한국 대표의 경우, 전윤철(5차), 김진표(6차), 이현제(7차), 한덕수(8차·9차), 권오규(10차), 강만수(11차), 윤증현(12차·13차·14차), 박재완(15차) 등이 참석하였는데 거의 매년 다른 대표가 회의에 참석하였다.

와 역외의 두 가지 방향으로 작용하였다. 동아시아 역외의 차원에서 중국과 일본은 IMF와 미국의 패권에 직면하여 동아시아 지역주의의 구체적 산물로서 CMI가 성립되는 데 리더십을 제공하였다. 이러한 점은 1997년 일본의 AMF 구상사례와 비교했을 때 더욱 명확해진다. 세계 2차 대전 이후 미국은 기축통화를 보유한 국가이자 IMF에 대한 실질적 지배력을 가진 패권국이었던 때문에 미국의 달러와 IMF의 영향력을 제한할 수 있는 지역 금융협력체제의 등장에 반대 또는 부정적인 입장을 취하고 있었다(Chey 2009, 458; Katada 2002, 96; 김상준 2013, 135). 따라서 1997년 일본이 단독으로 추진하였던 AMF는 미국의 실질적인 반대에 부딪혀 무산되게 된다(Grimes 2009, 78). 하지만 비슷한 시기에 추진되었던 CMI의 경우는 AMF와 달리 미국의 명시적인 반대가 없는 상태에서 큰 저항 없이 출범하게 되었다. 이러한 상황은 AMF에 대해서 암묵적 반대를 표명했던 중국이 CMI 구상에 대해서는 적극적인 지지를 표명하면서 일본과 공조하여 CMI를 적극 추진하였기 때문에 가능하였다고 판단된다(Chey 2009, 464). 즉 일본이 단독으로 주도한 AMF 구상과 달리 CMI는 중국과 일본이 협력하여 적극 추진하였기 때문에 미국의 반대를 효과적으로 억제할 수 있었고 성공적으로 형성될 수 있었다고 파악된다.

한편, 동아시아 역내의 관점에서 중국과 일본은 구조적 리더십을 제공함으로써 ASEAN 국가들의 참여를 유도하여 CMI 형성에 기여하였다. 1997-98년 금융위기와 2008년 미국 발 금융위기의 경험에서 동아시아 국가들이 필요로 했던 금융협력체제는 단기적 유동성의 신속한 공급이었다. 따라서 유동성을 공급하기에 충분한 외환보유고가 있는 국가들이 필요한데, 중국과 일본이 대규모 외환보유고를 바탕으로 유동성 공급에 적극적인 입장을 취하면서 CMI의 형성을 적극 추진하였다.

CMI의 형성에 있어 중국과 일본은 구조적 리더십뿐만 아니라 기업가적 리더십도 발휘하는 모습을 보였다. 단순히 경제적 힘의 우위에서 협력을 촉진하는 것에 그치지 않고 적극적으로 협상과정에서 나타나는 문제점에 대해 새로운 제도적 옵션을 제공함으로써 협상의 교착상태를 해소하는 적극적인 리더십을 발휘하였다. 우선 BSA를 추진함에 있어 중국과 일본은 적극적으로 더 많은 자금을 공여하는 비대칭적 또는 일방적 BSA를 체결

하였다(이승주 2011, 3). 이러한 노력은 ASEAN 국가들이 가지고 있는 연루(entrapment)와 방기(abandonment)에 대한 우려를 불식시키는 데에 긍정적으로 작용하였다.

중국과 일본의 리더십은 2010년 CMIM의 출범과정에서도 찾아볼 수 있다. 중국과 일본은 단일 통화협력체계를 구축하면서 전체 자금의 64%를 부담함으로써 구조적 리더십을 발휘한다. 이와 더불어 출자비율에 인출비율, 의결비율을 놓고 협상이 교착상태에 빠지자 중국과 일본이 양보하여 ASEAN에 출자비율에 비해 더 높은 인출비율과 의결비율을 제공하는 동시에 중국과 일본이 서로 동등한 의결 및 인출 비율을 갖는 등 타협안을 마련하여 합의를 이끌어내는 기업가적 리더십을 발휘하였다(Sussangkarn 2010, 9; 조재욱 2012, 147). 요컨대 중국과 일본은 이같이 구조적 리더십과 기업가적 리더십을 발휘하여 CMI가 형성되고 CMIM으로 발전하는 데 필요한 추동요인을 제공하였다고 판단된다.

V. 결론

이 논문은 동아시아 금융레짐으로서 CMI의 형성과정을 Young이 개발한 제도협상모델의 틀에서 분석하였다. 분석의 결과로서 이러한 과정이 Young이 제시한 6가지 가설 중 현저한 해결책과 효과적인 준수방안을 제대로 충족시키지 못하지만 6가지의 가설에 대체로 잘 부합되는 것으로 판명되었다. 이러한 분석 결과는 제도협상모델의 이론적 차원과 동아시아 경제레짐의 실제적 차원에서 몇 가지 시사점을 제시한다.

우선 이론적 차원에서 이러한 사례분석은 제도협상모델의 타당성을 높였다는 점에서 의의가 있다. 그동안 제도협상모델은 주로 국제환경레짐에 대한 분석을 위해 개발되었고, 국제환경레짐 사례분석에 주로 적용되어 왔다(Young 1989; Young 1994; Young & Osherenko 1993). 하지만 이 논문은 제도협상모델을 국제금융레짐 사례에 적용하여 분석함으로써 다른 쟁점영역에서 이 모델의 적실성을 검증했다는 데 의의가 있다. 그러나 이 사례분석을 통해 제도협상모델의 한계도 파악할 수 있었다. 우선 명시적

표현으로서 중요성을 강조한 효과적 리더십 요인을 제외하고는 6가지 가설을 나열할 뿐 성공요인 간의 상대적 중요도가 불분명하고, 제시한 가설들이 국제레짐형성의 필요조건인지 충분조건인지에 대한 설명도 부족하다. 따라서 사례에서 보면 두 가지 성공요인을 제대로 충족하지 못함에도 불구하고 국제레짐이 성공적으로 형성된 이유를 상세히 설명하지 못하는 한계가 있었다. 이로 인해 분석의 정교함과 적실성이 저하되는 문제점을 안고 있다.

다음으로 6가지 가설을 구체적으로 판단하는 기준이 모호하다는 비판을 제기할 수 있다. 예를 들어 가설에 포함된 “현저한”, “효과적인”과 같은 표현은 연구자에 따라 다르게 해석할 해석의 여지를 남긴다는 문제점이 있다. 마지막으로 제도협상모델은 국제레짐의 실효성보다는 형성의 측면에 지나치게 초점을 맞추고 있다. 즉 이 모델의 가설들은 국제레짐 협상이 성공적으로 타결되기 위한 조건들에 대해 초점을 두고 있어서 형성된 국제레짐이 얼마나 효과적으로 직면한 문제를 해결할 수 있는가를 다루지 않고 있다. 국제레짐을 설명하는 보다 포괄적인 이론적 분석틀을 위해서는 레짐의 효과성에 관한 이론이 필요하고 제도협상모델과 결합하는 노력이 요구된다.

이러한 이론적 한계에도 불구하고 제도협상모델을 통한 CMI 형성사례 분석을 통해 향후 동아시아 경제협력레짐 형성에 관해 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다. 하나는 중국과 일본의 협력적 리더십이 중요하다는 점이다. Young은 효과적인 리더십을 국제레짐 형성의 필수요건으로 평가하는데 CMI의 사례의 경우 중국과 일본의 공조 속에서 존재한다는 것을 확인할 수 있다. 단적으로 AMF의 경우와 비교했을 때 중국이 리더십을 제공하지 않았기 때문에 미국의 패권에 대항할 수 있는 구조적 리더십을 확보할 수 없었다(Park 2012, 231). 하지만 CMI는 중국의 적극적 참여가 있었고, 이러한 참여가 일본과 더불어 강력한 구조적 리더십을 제공함으로써 미국의 반대를 억제하고 새로운 금융레짐을 창출할 수 있었다. 따라서 여전히 미국을 중심으로 하는 세계 경제체제하에서 지역주의에 입각한 동아시아 경제협력레짐이 등장하기 위해서는 중국과 일본의 공조가 필수적인 요소이다.

둘째, 합의의 수준과 관계없이 우선적으로 국제레짐의 형성에 힘써야 할 필요가 있다. 분석의 결과, 성공요인 사이에 경중은 구분할 수 없지만 최소한 6가지 성공요인들이 어느 정도 충족된다면 국제레짐은 등장할 수 있다는 점을 도출해낼 수 있었다. 즉 외부의 위기가 존재하는 경우에 다자협상이 공동의 문제해결방식의 통합협상 틀 안에서 진행되고 효과적인 리더십이 존재한다면 공동이익을 추구하는 국제레짐이 등장할 가능성이 높다는 점이다. 비록 낮은 수준의 합의는 국제레짐의 문제해결능력이나 합의준수의 측면에서 효과성이 떨어질 수 있지만 국제협력을 학습할 수 있는 기회와 장소를 제공한다는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 직면한 공동의 문제를 효과적으로 해결하지 못하는 낮은 수준의 합의는 개선책에 관해 추가적인 합의를 필요로 하기 때문에 당사국들은 개선책을 논의하면서 협력의 수준을 높여가는 기회를 갖게 된다.

셋째, 지역적 경제레짐의 경우에도 세계경제체제와의 연계가 필요하다는 점을 지적할 수 있다. 지역협력체제가 배타성을 나타내면 역내 국가들의 동질성과 결속을 높일 수 있을지는 몰라도, 역외 국가들의 반발을 초래할 수 있다. 예를 들어 AMF의 사례처럼 AMF는 역내 국가들에게 상당한 경제적 이익을 보장하는 협력체제였지만 주도권을 가진 IMF와의 연계보다는 대체의 성격이 강했기 때문에 미국의 반대에 직면하여 실패하였다고 해석할 수 있다. 반면에 CMI의 경우에는 출범 초기 대출조건의 90%를 IMF에 연계함으로써 실질적으로 IMF의 주도권을 인정하고 양자 간의 연계성을 크게 높였다는 특징을 보인다. 따라서 지역경제 협력레짐을 구축하더라도 세계 경제체제와 연계성을 갖는 방향으로 추진하는 것이 레짐의 형성과 유지를 위해 필요하다.

CMI의 형성 및 제도화는 동아시아 지역협력의 성공적인 사례로 평가된다. 하지만 이 금융레짐이 안정적인고 효과적인 협력체제인지 여부는 현재까지 단정하기 어렵다. 아직까지 한번도 CMI에 의거해 BSA가 발동된 적이 없었고(전창환 2012, 327), CMIM에 의한 협력사례도 아직까지 나타나지 않고 있다. 또한 금융위기가 가지는 전염성을 고려했을 때 경제위기가 동시다발적으로 발생할 경우에 CMIM이 효과적으로 작동할 수 있을지에 대해서도 아직 불확실하다. 하지만 지난 15년간의 협력의 경험으로 비

취볼 때 CMIM가 여전히 발전 가능성을 가진 금융레짐이라는 점은 분명하다고 할 수 있다. 더욱이 CMI의 성장이 ASEAN+3 국가들 사이에 '동아시아'라는 집단적 정체성을 형성되는 기회를 제공함으로써 향후 다른 분야에서 협력레짐을 구축하는 데 기여할 수 있을 것으로 예상된다.

| 참고문헌 |

- 김상준 (2013). “지역과 헤게모니 : 미국 헤게모니의 쇠락과 일본의 지역주의 전략 변화를 중심으로.” 『국제정치논총』. 53집. 1호, pp. 119-150.
- 박성욱·박재하 (2012). 『치앙마이이니셔티브 다자화(CMIM) 역할 강화 방안』. 서울: 한국금융연구원.
- 윤덕룡 (2005). “치앙마이 이니셔티브(CMI): 현황과 개선방향.” 『KIEP 세계경제』. 제8권. 제9호, pp. 54-63.
- 이승주 (2011). “글로벌 금융 위기 이후 동아시아 금융 거버넌스.” 『EAI 국가안보 패널 연구보고서』. 35호, pp. 1-23.
- 이종화 (2002). “동아시아의 금융위기와 회복과정의 평가.” 『아세아연구』. 제45권. 2호, pp. 275-300.
- 조용균 (2005). 『동아시아 금융협력의 의미와 전망』. 서울: 외교안보연구원.
- 조재욱 (2012). “동아시아 금융안전망의 실효성 제고방안 탐색: 치앙마이 이니셔티브 다자화(CMIM) 고찰을 중심으로.” 『한국과 국제정치』. 제28권. 제3호, pp. 129-158.
- 조화순·김탄 (2012). “미국 헤게모니 변화와 동아시아 금융협력의 정치적 동학.” 『국제지역연구』. 제16권. 제1호, pp.3-28.
- 전창환 (2012). “민주화 물결과 지역의 민주주의: 동아시아에서의 민주적 지역 금융거버넌스의 구축? - 동아시아 금융협력의 성과와 한계.” 『기억과 전망』. 27권, pp. 319-340.
- Aminian, Nathalie (2005). “Economic integration and prospects for regional monetary cooperation in East Asia.” *Structural Change and Economic Dynamics*. Vol. 16. Issue. 1, pp. 91-110.
- Amyx, Jennifer A. (2004). “Political Dynamics of Regional Financial Cooperation in East Asia: A Comparative Perspective.” *Japanese Economy*. Vol. 32. No. 2, pp. 98-112.
- ____ (2008). “Regional Financial Cooperation in East Asia.” Andrew MacIntyre, T. J. Pempel and John Ravenhill. (eds.). *Crisis as catalyst : Asia's dynamic political economy*. Ithaca: Cornell University Press.
- Chey, Hyoung-kyu (2007). *The Political Economy of East Asian Financial cooperation: The Chiang Mai Initiative*. Seoul: Institute for Monetary and Economic Research, the Bank of Korea.

- _____ (2009). "The Changing Political Dynamics of East Asian Financial Cooperation: The Chiang Mai Initiative." *Asian Survey*. Vol. 49. No. 3, pp. 450-467.
- Ciorciari, John D. (2011). "Chiang Mai Initiative Multilateralization: International Politics and Institution-Building in Asia." *Asian Survey* Vol. 51. No. 5, pp. 926-952.
- Chin, Kok-Fay (2007). "East Asian monetary and financial cooperation: the long road ahead," Louis-Philippe Rochon and Sergio Rossi. (eds.). *Monetary and exchange rate systems: a global view of financial crises*. Northampton, MA: Edward Elgar.
- Emmers, Ralf & Ravenhill, John (2011). "The Asian and global financial crises: consequences for East Asian regionalism." *Contemporary Politics*. Vol. 17. Issue. 2, pp. 133-149.
- Grimes, William W. (2009). *Currency and Contest in East Asia: The Great Power Politics of Financial Regionalism*. Ithaca: Cornell University Press.
- _____ (2011). "The future of regional liquidity arrangements in East Asian: lessons from the global financial crisis." *The Pacific Review*. Vol. 24. Issue. 3, pp. 291-310.
- Hampson, Fen Osler (1999). *Multilateral negotiations: Lessons from arms control, trade, and the environment*. Baltimore: JHU Press.
- Hasenclever, Andreas. Mayer, Peter. & Rittberger, Volker (1996). "Interests, Power, Knowledge: The Study of International Regimes." *Mershon International Studies Review*. Vol. 40. No. 2, pp. 177-228.
- Hermann, Charles F. (1963). "Some Consequences of Crisis which Limit the Viability of Organization," *Administrative Science Quarterly*. Vol. 8. No. 1, pp. 61-82.
- Katada, Saori N. (2002). "Japan and Asian Monetary Regionalisation: Cultivating a New Regional Leadership after the Asian Financial Crisis." *Geopolitics*. Vol. 7. Issue. 1, pp. 85-112.
- Krasner, Stephen D. (1983). "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables." Stephen D. Krasner. (ed.). *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press.
- Nasution, Anwar (2005). "Monetary cooperation in East Asia." *Journal of Asian*

Economics. Vol. 16. Issue. 3, pp. 422-442.

Park, Jin-Soo (2012). "Regional Leadership Dynamics and East Asian Financial Cooperation: Sino-Japanese Competitive Coexistence and the Development of the Chiang Mai Initiative." 『아태연구』. 제19호. 제1호, pp. 225-256.

Park, Yung Chul & Wang, Yunjong (2005). "The Chiang Mai Initiative and Beyond." *World Economy*. Vol. 28. Issue. 1, pp. 91-101.

Sussangkarn, Chalongsob (2010) "The Chiang Mai Initiative Multilateralization: Origin, Development and Outlook." *ADB Working Paper Series*. No. 230.

Young, Oran R. (1989). "The Politics of International Regime Formation: Managing Natural Resources and the Environment." *International Organization*. Vol. 43. Issue. 3, pp. 349-375.

____ (1991). "Political Leadership and Regime Formation: On the Development of Institutions in International Society." *International Organization*. Vol. 45. Issue. 3, pp. 281-308.

____ (1994). *International Governance: Protecting the Environment in a Stateless Society*. Ithaca: Cornell University Press.

Young, Oran R. & Osherenko, Gail (1993). "The Formation of International Regimes: Hypotheses and Cases." Oran R. Young and Gail Osherenko. (eds.). *Polar politics: creating international environmental regimes*. Ithaca: Cornell University Press.

Yuan, Wen Jin & Murphy, Melissa (2010). *Regional Monetary Cooperation in East Asia*. Washington, D.C.: CSIS.

기획재정부. "제10차 ASEAN+3 재무장관회의 주요성과." 2007년 5월 5일. (보도자료)

____ "2010년 3월 24일, 치앙마이이니셔티브(CMI) 다자화 출범." 2010년 3월 23일. (보도자료)

____ "제13차 ASEAN+3 재무장관회의 결과." 2010년 5월 2일. (보도자료)

____ "박재완 장관, 금년 ASEAN+3 재무장관·중앙은행총재회의 의장으로서 ASEAN+3금융협력 역사상 최대 성과 도출." 2012년 5월 3일. (보도자료)

____ "제16차 ASEAN+3 재무장관·중앙은행총재 회의 결과." 2013년 5월 3일. (보도자료)

____ "제17차 ASEAN+3 재무장관·중앙은행총재 회의 결과." 2014년 5월 3일. (보도자료)

| 논문투고일 : 2014년 11월 21일 |

| 논문심사일 : 2014년 12월 09일 |

| 게재확정일 : 2014년 12월 22일 |

ABSTRACT

Journal of Asia-Pacific Studies Vol. 21, No. 4 (2014)

An Analysis of the Process of Establishing the Chiang Mai Initiative as an International Financial Regime

Dongjin Kwak and Hyun Kim

(Dept. of Political Science, Kyung Hee University)

The purpose of this paper is to explain the process of establishing the Chiang Mai Initiative (CMI) as a regional financial regime from the theoretical perspective of institutional bargaining model developed by Oran R. Young. Suffering from a financial crisis during 1997-1998, East Asian countries came to realize the need for providing short-term liquidity. As a result, discussions were developed about the creation of CMI and an Asian Monetary Fund (AMF) at the same time. Whereas the AMF failed to be brought into realization even at the stage of advocacy, the CMI was successfully established in 2000 and has been developing into Chiang Mai Initiative Multilateralization (CMIM). Why the CMI was successfully created? This paper explains the process of establishing the CMI by applying six hypotheses about factors to account for the success of reaching an agreement on multilateral negotiations for an international regime. It finds out that a contractual environment, equitable arrangements, an exogenous crisis, and effective leadership were factors leading to the successful creation of the CMI.

- Key words: International financial regime, Chiang Mai Initiative, Chiang Mai Initiative Multilateralization, Institutional bargaining model, Asian Monetary Fund