



## G20 정상회의의 발전 전망과 한국의 대응

이동휘 / 경제통상연구부 교수

### 목 차

#### 요약

#### I. 들어가는 말

#### II. 글로벌 거버넌스의 재편

1. 힘의 분포 변화와 국제질서 재편
2. 새로운 글로벌 거버넌스 모색
3. 지역 다자주의 발전

#### III. 2011년 도빌 G8 정상회의 평가 및 전망

1. 개최 배경
2. 주요 논의 내용
3. 평가와 전망

#### IV. 2011년 갠느 G20 정상회의 평가 및 전망

1. 개최 배경
2. 주요 논의 내용
3. 평가와 전망

#### V. 정책적 고려사항

1. G8 확대론 재대두 가능성에 대비
2. '중견국' 외교 추진
3. G20의 제도적 발전에 기여
4. 핵 문제 관련 분업 구조의 형성 검토

## 요 약

세계화의 급진전 속에서 경제·금융, 기후변화, 핵안보 등 다양한 국제현안들의 중요성이 더욱 두드러지게 나타남에 따라, 이들에 대한 글로벌 거버넌스(global governance)의 재편 또는 새로운 구축 노력이 활발히 진행될 것으로 보인다.

글로벌 거버넌스에 대한 포괄적 정의는 “세계정부가 부재한 상황에서, 세계화의 진전으로 나타나는 새로운 국제현안 또는 위협요소들에 대해 국제사회가 대처하기 위하여 합의하에 취하는 모든 집단적 조치들”이라고 할 수 있다. 보다 세부적으로 글로벌 거버넌스의 정의와 유용성에 대한 해석을 살펴보면, 1) 실질적 지배(dominance)를 목표로 하는 ‘힘의 정치(power politics)’가 국제관계를 영위하는 동력 기제가 되는 “글로벌 거버넌스 1.0”, 2) 주요국들이 클럽 형태로 모여, 국제현안을 협의하고 필요한 의사결정을 해가는 ‘G-X’ 체제의 “글로벌 거버넌스 2.0”, 3) 모든 국가가 동등한 조건에서 참여하여 국제공공재(international public goods) 창출을 목표로 의사결정을 하는 보편적 다자주의(universal multilateralism) 구조의 “글로벌 거버넌스 3.0”으로 분류할 수 있다. 현재 상황은 힘의 정치에 입각한 국가 간 경쟁(글로벌 거버넌스 1.0)과 국제공공재를 창출코자 하는 국가 간 협력(글로벌 거버넌스 3.0)이 공존하는 과도기적 과정(글로벌 거버넌스 2.0)에 있다고 하겠다.

경제 분야에서는 2008년 미국발 금융위기 발발 이후 G-X 체제의 하나인 G20을 중심으로 새로운 글로벌 경제 거버넌스로의 재편이 모색되어 왔다. 이러한 움직임은 유로존(Eurozone)의 재정위기가 진행됨에 따라 단기적으로는 그 속도가 다소 완만해질 수는 있을 것이다. 그러나 중장기적으로는 전 세계적 차원에서의 공조 강화 필요성 증대로 오히려 새로운 거버넌스 모색이 더욱 활발해지는 계기로 작용할 것이다. 그러나 ‘G-X’ 체제도 G7/G8과 G20 간의 긴장에서도 보이듯, 기존 체제와 신생 체제 간의 견제와 경쟁으로 분명한 체제 확립을 이루는 데는 상당 기간이 요구될 것이다.

1975년 이래 거시경제 정책과 관련된 국제협조를 주도해왔던 G7/G8은

2008년 미국발 금융위기 이후 G20이 세계경제의 최상위 협의체로 부상함에 따라 그 입지가 상대적으로 위축되었다. 이후 G8의 G20에 의한 ‘대체론’, G8과 G20 간 분업에 토대를 두는 ‘공존론’ 또는 역으로 금융위기 이후 전반적인 위기의식 감소가 가져올 수 있는 ‘G20의 무용론’과 이와 연계된 ‘G8의 부활론’ 등 G8과 G20 간 관계설정 문제가 중요과제로 두드러지고 있다.

G20은 국제경제 문제를 중심으로 기존의 G8을 대체하는 방향으로 발전해 왔다. 그러나 2011년 5월 26~27일 프랑스 도빌(Deauville)에서 개최된 G8 정상회의와 11월 3~4일 프랑스 칸느(Cannes)에서 개최된 G20 정상회의 이후로 G20의 존재 가치는 다소 감소하고, 오히려 G8이 ‘무용론’과 G20에 의한 ‘대체론’을 극복하고, 지속적 생존을 모색할 기회를 맞고 있다.

도빌 G8 정상회의는 새로운 정치·안보적 의제로서 중동·아프리카 지역의 민주화와 경제발전을 부각함으로써 G8 존속의 명분을 축적, 즉 G8의 유용성을 재인식하였다고 보인다. 또 다른 한편으로는 일본 대지진 이후 부각되고 있는 핵안전과 관련된 문제를 적시에 다룸으로써, 핵안보·핵 비확산 문제들을 포함하여 핵 관련 문제들을 포괄적인 차원에서 논의하는 최고위 포럼으로서의 위상을 과시한 것으로 평가해 볼 수 있다.

반면에 국제경제 문제 해결을 위한 최상위 협의체로서의 역할을 하리라는 기대 속에 개최되었던 칸느 G20 정상회의에서는 그리스발 위기 대처가 미흡했다는, 즉 위기관리와 위기에방 양 차원에서 흡족하지 못한 결과를 낳았다는 평가를 받음으로써 G20의 향후 역할, 즉 그 유용성에 대한 우려가 오히려 점증되게 되었다. 또한, 이번 회의에 참석한 각국은 자국 이익 중심의 ‘소극적인 회피’ 양태를 보여줌으로써, 지난 다섯 차례의 G20 정상회의보다 주도적 리더십이 현격히 부재하였음을 보여주었다. 그럼에도 불구하고 칸느 정상회의에서 정상들은 균형된 경제성장을 지속하고 금융 개혁을 계속 추구해 나가는 데 그 역할이 큰 국제통화기금(IMF)과 금융안정위원회(FSB) 등을 더욱 강화시키거나 그 제도화의 수준을 높이는 데 합의하였다. 또한, 동 정상회의는 트로이카 체제를 공식화(formalizing)한 가운데 2015년까지의 개최국을 결정하고, 이후의 개최지 선정 방식에 합의하는 등으로

특히 G20의 제도적 발전과 관련하여 실질적인 진전을 보여주었다.

따라서 2011년 프랑스에서 개최된 G8과 G20 정상회의는 언뜻 보기에 G8이 더 많은 성과를 얻은 것으로 판단될 수 있다. 이러한 상황 전개 속에서 미국이 2012년에 G8 정상회담을 개최한다는 점을 상기해 보면, 향후 G8에 또다시 무게가 실리게 될 가능성도 배제할 수는 없을 것이다. 미국은 금융·경제 위기가 더 악화되지 않는 한, G8과 G20이 공존하면서 계속 영향력을 행사할 수 있는 것을 더 선호할 것이다. 왜냐하면, 미국으로서는 많은 외교 정책 상의 선택지를 확보해두고 필요와 편의에 따라 활용하자는 소위 ‘선택적 다자주의(multi-multilateralism)’의 한 부분을 구성할 수 있기 때문이다.

한국은 2010년 G20 정상회의의 서울 개최를 계기로 글로벌 거버넌스 재편에 적극적으로 관여해 나가고 있다. 따라서 G20은 한국에 있어서 중요한 기회의 창이 열린 것이므로, G20이 지속적으로 발전해 가고 그 과정에 한국의 기여가 확대되어 나가야 함은 자명한 일이라 하겠다.

냉전 이후 시대에 힘의 분포 변화 현실을 인지한 G8이 나름의 자구책으로 BRICS 국가들을 장래의 회원국 확대 대상으로 간주하고 접촉을 확대하고 있다. 반면에 한국으로서는 확대된 G8에의 참여는 상정하기 매우 어려운 과제가 될 것이므로, 어떠한 경우에도 G20의 지속적 발전에 일차적인 우선 순위를 두어야 하는 입장이다. 이러한 상황 인식에 따라서 한국은 다양한 가능성에 적절히 대처해 나가기 위해서 G7 국가, BRICS 국가 및 여타 G20 회원국들을 대상으로 하는, 세 경로에서의 포괄적 접근 정책을 추진해 나가야 할 것이다.

이번 깐느 G20 정상회의에서도 드러났듯이, G20의 리더십 부재 현상은 앞으로 더욱 넓게 나타날 가능성이 크다. 이는 국제정치경제 체제가 미국이 단독으로 주도하는 ‘G1’도 아니며, 최근 언급되는 ‘G2’도 아닌 과도기적 상황에 있음을 말해 주고 있다. 즉, 현재로서는 국제질서 관리가 미국의 힘만으로는 안 되지만, 미국이 참여하지 않는 상황에서는 더욱 불가능한 한편, 중국 역시 능력은 급속히 신장하였으나 의지와 수단이 여전히 부족하기 때문이다. ‘G1.5(또는 소위 ‘G0’)'라 볼 수 있는 이러한 상황은 여타 국가들,

특히 중견국가들이 행동반경을 확대하기에 유리한 ‘틈새’ 환경이 조성되고 있다.

한국은 1) 선진국과 후진국 사이에 있는 ‘중진 국가’로, 2) 대국과 소국 사이에 위치 지어질 수 있는 ‘중급 국가’로, 나아가 3) 현 국제질서의 유지를 희망하는 국가군과 현상 변경을 요구하는 국가들의 의견을 조화시킬 수 있는 ‘중도 국가’로서의 위상을 십분 활용하면서, 국제 질서의 재편에서 요구되는 새로운 규칙 결정 과정에 더욱 적극적으로 이바지하는 ‘중견 국가’ 외교를 강화해 나가야 할 것이다.

이러한 목적을 추구해 나가기 위해서는 조속한 시일 내에 중견국가 간의 협의를 시작할 필요가 있다. 우선 국가 간 차원이 아닌 ‘1.5 내지 2’ 트랙을 활용하여 시작하되, 점차 G20 내의 비공식 코커스(informal caucus)로 발전시켜 나감으로써, G20 내에서 G8, BRICS와 함께 주요 국제현안 논의에 적극적으로 참여할 수 있는 기반을 형성해 나가야 할 것이다.

또한, G20 사무국의 신설을 꾸준히 추구해 왔던 한국으로서는 트로이카 체제에 요구되는 사무 기능을 소규모의 상설 사무처가 보완해주는 형태로 작동되는 새로운 개념의 제안(two-tiered secretariat concept)을 꾸준히 개선해 나가야 할 것이다. 그 경우, G20 내의 비G7, 비BRICS 국가들인 중견국들이 중심이 되는 비공식 협의체를 추진하여 G20 내에서의 위상을 확보해 가는 한편, 실질적으로 사무국 역할을 맡아 나갈 수 있는 조직을 우선 ‘사이버 사무처’의 형태로도 시작할 수 있을 것이다.

한편, 최근 후쿠시마 사태가 시사해주듯이, 핵안전과 핵안보 간의 관계는 2012년 서울 핵안보정상회의를 앞두고 새롭게 주목받고 있다. 핵안전 문제는 원자력발전과 직결되어 있는데, 세계 상위 원자력 발전국이자 원전의 상업적 수출을 시작한 한국으로서는 핵안전 문제가 한편으로는 안전의 문제이자, 다른 한편으로서는 경제 이익의 문제가 되고 있다. 이러한 인식을 바탕으로 원자력안전 문제가 G8보다는 G20의 장에서 집중적으로 논의되어, 한국의 적극적 참여를 가능하게 하는 토대를 구축하는 것이 유리할 것이다. 핵안전 논의는 원자력 산업 육성, 기후변화 대처 및 에너지 안보 확립 차원에서 소위 경제와 안보가 상관된 대표적 복합(hybrid) 이슈로서, G20에서의



논의는 향후 의제 확대 차원에서 여전히 그 타당성이 있다고 하겠다. 그 경우 핵 비확산과 핵안보 문제는 G8이 글로벌 파트너십(GP)의 테두리 안에서 계속 다루어 나가되, 핵안전 문제는 G20에서 좀 더 본격적으로 다루어 나가자는 G8과 G20 간의 ‘건설적 분업구조(constructive division of labor)’를 제시할 수도 있을 것이다.

## I. 들어가는 말

최근의 국제환경 변화를 관찰해 보면, 향후 다양한 이슈 영역에서 글로벌 거버넌스(global governance)의 재편 또는 새로운 구축 노력이 활발히 진행될 것으로 보인다.

글로벌 거버넌스에 대한 정의는 다양하게 개진될 수 있다. 그 중 가장 일반적이라고 할 수 있는 포괄적 정의는 “세계정부가 부재한 상황에서, 세계화의 진전으로 나타나는 새로운 국제현안 또는 위협요소들에 대해 국제사회가 대처하기 위하여 합의하에 취하는 모든 집단적 조치들”이라고 요약해 볼 수 있을 것이다.<sup>1</sup> 이러한 국제사회의 노력의 대표적 예들로서는 각각 금융, 기후변화 및 핵안보 분야에서의 최근 움직임들을 들 수 있을 것이다.

2008년 미국발 금융위기 발발 이후 경제 분야에서는 G20을 중심으로 새로운 글로벌 경제 거버넌스로서의 재편이 모색되어 왔다. 이러한 움직임은 유로존(Eurozone)의 재정위기가 진행됨에 따라 단기적으로는 그 속도가 다소 완만해질 수는 있을 것이다. 그러나 중장기적으로는 전 세계적 차원에서의 공조 강화 필요성 증대로 오히려 새로운 거버넌스 모색이 더욱 활발해지는 계기로 작용할 것이다.

한편, 지속가능한 성장 유지와 환경 보호의 측면에서 합의되었던 ‘교토 의정서’가 2012년 말 종료되게 됨에 따라 이를 대신할 수 있는 새로운 기후 변화협약 모색이 활발히 진행되고 있다. 특히 2011년 12월 남아프리카 더반(Durban)에서 개최된 제17차 국제연합(UN: United Nations) 기후변화협약 당사국총회[COP(Conference of the Parties) 17]에서는 교토 의정서를 수년 간 연장하는 한편, 2020년을 목표로 새로운 기후변화 협약을 제정하기 위한 협상을 개시하기로 합의한 바 있다. 따라서 기후변화와 관련된

<sup>1</sup> 거버넌스의 정의는 Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood: Report of the Commission on Global Governance* (Oxford: Oxford University Press, 1995)와 James N. Rosenau and E. O. Czempiel (eds.), *Governance Without Government: Order and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992) 참조.

글로벌 거버넌스의 구축도 가속화되고 있다.

또한, 미국의 오바마(Barack Obama) 대통령 취임 후 천명된 ‘핵 없는 세계’의 실현을 위한 노력의 일환으로, 2010년 4월 워싱턴에서 최초로 개최된 핵안보정상회의도 2012년 3월 제2차 회의의 서울 개최가 예정되어 있어 핵테러 방지를 위한 핵안보 거버넌스의 모색이 시작되고 있다.

이렇듯 경제·금융, 기후변화, 핵안보 등 세계화의 급진전 속에서 더욱 그 중요성이 두드러지게 나타나고 있는 국제현안들에 대한 글로벌 거버넌스 구축 노력은 향후의 국제관계가 상당 부분 이의 구축 문제를 둘러싼 경쟁과 협력으로 이루어지게 될 것임을 예견하게 해 주고 있다.

최근 국제관계 고찰에서 글로벌 거버넌스가 새로이 조명되고 있는 데는 두 가지 차원에서의 설명이 가능할 것이다.

첫째로, 수요 측면에서는 세계화, 정보화, 민주화 등으로 대변되는 전 세계적인 차원의 변화가 1) 국가 외 행위자의 중요성을 부각시키고 있다는 점, 2) 한 국가의 국경을 넘어서 영향을 미치는 이슈들이 나타나게 되었다는 점, 3) 문제해결 방식에서도 이슈의 중요도와 우선순위에 기반을 둔 수직적 접근보다는 관련 이슈 간의 상호연관성을 감안하는 수평적 접근이 더욱 유효할 수 있다는 점 등이다.

둘째로, 공급 측면에서는 냉전 종식 이후 급속하게 진전되고 있는 경제력의 분포 변화가 총체적인 힘의 분포 변화로 이어지게 됨에 따라, 기존의 분포 위에서 작동되던 질서유지 기제들이 더 이상 유효하지 못하게 되고, 신흥국들을 중심으로 새로운 방안이 모색되어야 한다는 요구가 일게 되었다는 점이다.<sup>2</sup>

이러한 상황 변화 속에서, 새로운 중요성을 지닌 국제 현안들을 다루어 나가기 위해서는 국가 간의 공조가 필요해지고, 이를 위한 기제로서 글로벌 거버넌스에 대한 새로운 의미 부여가 이루어지고 있다고 할 수 있다.<sup>3</sup>

2. 힘의 분포 변화에 따르는 글로벌 거버넌스에의 수요 증대에 대한 관찰로는 National Intelligence Council—EU Institute for Security Studies, *Global Governance 2025: At a Critical Juncture*, NIC 2010-08, September 2010, pp. 9-16 참조.

3. 세계화 시대 글로벌 거버넌스의 역할에 대한 논의는 Joseph S. Nye and John D. Donahue



글로벌 거버넌스가 무엇인가에 대한 논의는 꾸준히 진행돼 왔으며, 시간에 따라 그 정의와 유용성에 대한 해석도 달라지고 있음이 사실이다.

글로벌 거버넌스를 국제질서 유지 기제로 단순히 해석할 경우, 세계적 차원에서의 제국 운영이나 식민지 유지 등 무력을 토대로 하여 통치에 필요한 질서를 유지하는 경우도 나름의 글로벌 거버넌스로 해석할 수 있을 것이다. 이 경우 혹은 “글로벌 거버넌스 1.0”으로 명명하기도 한다. 이러한 상황에서는 실질적 지배(dominance)를 목표로 하는 ‘힘의 정치(power politics)’가 국제관계를 영위하는 동력이 될 것이다.

이와는 정반대로 모든 국가가 동등한 조건에서 참여하여 국제공공재(international public goods) 창출을 목표로 의사결정을 하는 보편적 다자주의(universal multilateralism)도 글로벌 거버넌스로 분류된다. 이는 “글로벌 거버넌스 3.0”으로 명명되며, 이 경우 국제관계는 국가 간의 협력으로 추동되게 될 것이다.

그러나 현재 상황은 이미 지나간 식민제국의 시대(1.0)가 아니며, 그렇다고 국제관계가 협력으로 유지되는 이상적 상태(3.0)도 아니다. 즉, 현실은 힘의 정치에 입각한 국가 간 경쟁과 국제공공재를 창출코자 하는 국가 간 협력이 공존하는 과도기적 과정에 있다고 하겠다.<sup>4</sup>

이러한 현실을 반영하여 글로벌 거버넌스의 형태도 1.0과 3.0의 중간인 “글로벌 거버넌스 2.0”으로 명명될 수 있다. 이는 주요국들이 클럽 형태로 모여, 국제현안을 협의하고 필요한 의사결정을 해가는 ‘G-X’ 체제이다. 그 시작으로 G7을 들 수 있는데, 최근 G7을 대체하리라 예상되는 G20도 G-X 체제의 좋은 예라고 하겠다.

이에 따라 과도기적 성격을 지니는 G-X 체제는 한편으로는 논의의 장(場)을 일국의 국가이익 극대화 장(場)으로만 이용하려는 힘의 논리가

(eds.), *Governance in a Globalizing World* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2000) 참조.

4. 글로벌 거버넌스의 시대적 흐름에 따른 분류 시도는 G. John Ikenberry, “Liberal Internationalism 3.0: America and the Dilemmas of Liberal World Order,” *Perspectives on Politics*, March 2009, Vol. 7, No. 1, pp. 71-87과 손열·이승주·전재성·조홍식, “신세계 질서의 구축과 한국의 G20 전략,” EAI Special Report, 2010. 10, pp. 17-22 참조.

여전히 작동하는 가운데, 국제공공재 창출을 위한 선의의 협력도 동시에 모색되는 복합적인 양상을 보이게 된다.

이러한 국제환경 변화 속에서 한국은 2010년 G20 정상회의의 서울 개최를 계기로 글로벌 거버넌스 재편에 적극적으로 관여해 나감으로써 21세기 한국 외교의 지평을 확대하고 ‘글로벌 코리아’의 이상을 실현해 나가고자 노력하고 있다.

이러한 관점에서 볼 때, G20은 한국에 있어서 중요한 기회의 창이 열린 것이므로, G20이 지속적으로 발전해 가고 그 과정에 한국의 기여가 확대되어 나가야 함은 자명한 일이라 하겠다. 2010년 G20 정상회의의 개최국이었던 한국은 최근 칸느(Cannes)에서 개최된 정상회의를 통해 한국이 주도적으로 제시하였던 금융 안전망 구축과 개발 의제 등에서 지속적인 진전이 있음을 확인하였다. 또한, 한국은 유로존의 재정위기와 관련해서 재정 건전성 확보를 위한 각국의 구조조정 노력과 적절한 재정정책 운용의 필요성을 강조하였다. 이로써 한국은 트로이카 국가의 일원으로서 능동적이고도 책임 있는 역할을 수행하였다. 그러나 G20 정상회의의 역할에 대한 기대가 희석될 가능성이 상존하는 가운데, 트로이카로서의 임기가 만료된 한국으로서의 향후 글로벌 외교의 지평을 확대해 나가기 위해 G20 정상회의의 지속적 발전을 위한 제반 과제들을 다시 한 번 점검해 보아야 하는 과제를 안게 되었다고 할 것이다.

이러한 시각에서 본 보고서는 2장에서 현재 전개되고 있는 국제환경 변화가 글로벌 거버넌스 재편과 여하히 연관되어 있는지를 개관해 본다. 3장과 4장에서는 2011년 칸느에서 개최된 G8과 G20의 결과들을 각각 분석하고, 시사점들을 도출해 본다. 5장에서는 G20의 미래 발전을 위한 주요 문제점들을 파악하고, 나아가 이들에 대한 정책 대응방향을 제시해 보고자 한다.

## II. 글로벌 거버넌스의 재편

### 1. 힘의 분포 변화와 국제질서 재편

2008년 시작된 미국발 금융위기는 2011년 현재도 미국과 유럽의 재정 위기로 이어져 세계경제는 위기 상태에서 벗어나지 못하고 있다. 이러한 상황은 미국의 쇠퇴에 대한 관찰에서 더 큰 힘을 실리게 하고 있다. 따라서 비록 절대적인 차원에서의 미국의 힘의 우위는 유지되고 있다고 하더라도, 상대적 차원에서의 점진적 쇠퇴는 부정할 수 없는 사실이 되고 있다.

미국의 상대적 쇠퇴 이면에는 중국을 비롯한 신흥국들의 경제적 부상이 두드러지게 나타나고 있다. 이러한 경제력을 중심으로 하는 국력의 변화는 국제정치에서 경제력의 중요성 증대에 힘입어, 결과적으로 국제정치상 힘의 분포가 새로이 재편되는 결과를 초래하고 있다. 이에 따라, 중국을 필두로 러시아, 인도, 브라질, 남아프리카공화국 등 소위 'BRICS' 국가군의 부상은 경제 지형을 변화시킬 뿐만 아니라 이들 국가 간의 전략적 제휴가 국제정치 역학상의 변화로 귀결될 수 있을 것으로 전망되고 있다.

힘의 분포 변화는 기존의 분포 상태 위에서 구축되었던 국제체제의 변동을 야기하게 된다. 이로써 여전히 미국을 중심으로 하되, 다수의 강국이 새로운 체제의 다른 주요 축을 이루게 되는 '단일 다극 체제'가 더욱 뚜렷이 나타날 가능성이 크다. 그런데 다수의 신흥국이 존재하므로 언뜻 다극 체제적 상황으로 볼 수 있을 것이다. 그러나 미국의 절대적 우위하에서 여타 신흥국들보다 중국이 가지는 상대적 성장 속도의 우위 때문에 미국과 중국이 세계적인 차원에서의 영향력을 분점하는 형태로서의 소위 'G2' 가능성도 제기되고 있다.

그렇지만 G2 체제의 존재에 불가결한 미·중 협력관계의 전망이 양국 간에 존재하는 상호불신의 영향으로 아직 불투명하게 남아 있다. 따라서 G2 체제에 기대할 수 있는 안정성보다는 어느 국가도 국제질서 관리를 위한 의지와 능력을 갖추지 못한 채로 국제적 불안정성이 노정되는 소위 'G0'적

상황이 야기될 수도 있다.<sup>5</sup>

## 2. 새로운 글로벌 거버넌스 모색

힘의 분포 변화와 그 과정에서 나타날 수 있는 ‘힘의 전이(power transition)’ 현상은 불가피하게 국제질서를 관리하는 방법으로서의 글로벌 거버넌스 변혁을 요구하게 된다. 특히, 2008년 국제 금융위기의 결과로 부상한 G20은 국제경제 문제를 중심으로 기존의 G7/G8을 대체하는 방향으로 발전해 왔다.

한편, 2008년 미국발 금융위기로 그 존재 필요성에 대한 심각한 의문에 봉착하였던 G8은 금융위기가 점차 진정 국면에 들어감에 따라 G20과 공존할 수도 있는 가능성도 커져 왔다. 이러한 경향은 2010년 캐나다 G8 및 G20 정상회의를 앞둔 시점에서 미국을 위시한 일부 G8 회원국들이 “G8은 안보, G20은 경제”라는 분업구도를 상정하고, 양 제도의 공존 가능성을 모색하기 시작하면서 감지된 바 있다.

2011년 5월 26~27 양일간 프랑스 도빌(Deauville)에서 개최된 G8 정상회의에서 정상들은 중동·북아프리카(MENA: Middle East and North Africa)의 정치변동, 일본 대지진과 관련된 재건 및 원전의 안전 문제 등 주요 사안들을 포함한 다수의 국제적 주요 현안들을 논의하였다. 소위 “아랍의 봄”으로 일컬어지는 정치변동이 진행되고, 오사마 빈 라덴(Osama bin Laden) 사망 이후 국제정치 환경의 불투명성이 더욱 높아지는 한편, 일본 동북부 지역의 대지진으로 야기된 일본 경제의 곤란과 유럽연합(EU: European Union)이 직면하고 있는 재정 위기가 동시에 진행됨으로써, 국제경제 환경의 불안정성이 고조되고 있는 시점에 개최된 G8 정상회의는 G8의 유용성을 재점검해 볼 기회이자, 앞으로 G8의 발전을 전망해 볼 기회였다고도 볼 수 있다. 특히, 도빌 G8 정상회의는 새로운 정치·안보적 의제

---

<sup>5</sup>- Ian Bremmer and Nouriel Roubini, “A G—Zero World: The New Economic Club Will Produce Conflict, Not Cooperation,” *Foreign Affairs*, March/April 2011, pp. 2-7 참조.

로서 MENA 지역의 민주화와 경제발전을 부각함으로써 G8 존속의 명분을 축적하였다고 보인다. 또한, 일본 대지진 이후 부각되고 있는 핵안전과 관련된 문제를 적시에 다룸으로써, 핵안보 문제와 핵 비확산 문제를 포함하여 핵 관련 문제들을 포괄적인 차원에서 논의하는 최고위 포럼으로서의 위상을 과시한 것으로 평가해 볼 수 있을 것이다.

한편, 2011년 11월 3~4 양일간 프랑스 칸느에서 열린 G20 정상회의는 그리스의 재정위기로 촉발된 유로존의 경제상황 타개 문제가 지역 차원을 넘어서 전 세계적인 관심으로 부각된 가운데 개최되었다. G20 정상회의가 국제경제 문제 해결을 위한 최상위 협의체로서의 역할을 함으로써, 한편으로는 세계경제의 안정성을 제고하는 동시에, 이를 바탕으로 G20의 지속적 발전을 도모할 수 있을 것이라는 기대 또한 부각된 바 있다. 그러나 당사국인 그리스의 정정 혼란과 함께 유럽 국가 간 이견, 미국의 경제난 지속 및 중국을 비롯한 신흥국들의 개입 주저 등으로 칸느 G20 정상회의는 2015년까지의 개최국 결정과 이후의 개최지 선정 방식 합의 등으로 특히 제도화와 관련된 일정 수준의 성과를 거두었음에도 ‘절반의 성공(half-success)’으로 평가되고 있다.

이렇게 볼 때, G8이 오히려 그간 제기되어 왔던 ‘무용론’과 G20에 의한 ‘대체론’을 극복하고, 지속적 생존을 모색할 기회를 맞고 있다고 볼 수 있다. 이러한 움직임이 더욱 가속화될 경우, 소수 신흥국의 회원국 영입으로 G8의 영향력을 재확립하려는 경향이 가시화될 수 있을 것이다.

현시점에서는 G8 회원국 간의 이견이 여전히 존재하고, 또 영입 대상이 될 수 있는 국가들의 반대의사도 상존해 있으므로, 그러한 가능성은 크지 않다. 그러나 세 차례의 정상회의를 순조로이 진행함으로써 점차 협의체로서의 단결력을 강화하고 있는 BRICS 정상회의 국가들이 단일한 입장 도출에 성공할 경우, 이를 바탕으로 G8에의 개별 영입이 아닌 G8과 BRICS 간 창조적 결합이 모색될 가능성도 있다. 그 경우 G20의 존재 가치는 다소 감소하고, 한국을 비롯한 비G8, 비BRICS·G20 회원국들, 즉 소위 중견국가들의 입지는 취약해질 수 있을 것이다.

### 3. 지역 다자주의 발전

새로운 글로벌 거버넌스는 UN을 비롯한 범세계적인 차원의 다자주의 발전 계기를 재형성할 수도 있으나, 범세계적 다자주의가 지니는 취약성들, 즉 소수 강대국 간의 지나친 힘의 경쟁, 운영상의 비효율성 등으로 짧은 시간 내에 보편적 다자주의의 발전을 기대하기는 어렵다. 이러한 현실을 반영하여, 한편으로는 주요 국가들의 ‘힘의 정치’를 반영하면서도, 참여국의 폭을 넓히는 방향으로 절충된 글로벌 거버넌스 형태인 ‘G-X’ 체제가 질서관리의 주요 기제가 될 것으로 보인다.

그러나 G-X 체제도 G7/G8과 G20 간의 긴장에서도 보이듯, 기존 체제와 신생 체제 간의 견제와 경쟁으로 분명한 체제 확립에는 상당 기간이 요구될 것이다. 그러므로 오히려 지역 단위에서 협력을 제도화해 가는 ‘지역 다자주의(regional multilateralism)’가 우선 발전해 갈 수도 있을 것이다.<sup>6</sup>

동(북)아시아에서는 중국의 부상과 일본의 정세상황 지속이 힘의 균형을 변화시킬 수 있는 요소로 작동하고 있다. 또한, 인도의 부상과 동아시아와의 연계 강화는 동아시아의 안보 지형을 변화시킬 수 있는 잠재력을 지니고 있다.

인도와 미국 간에 강화되고 있는 제반 협력관계는 인도와 중국 간에 존재하고 있는 전략적 경쟁과 결부되어 있다. 이로써 미국, 중국, 인도 간의 전략적 삼각관계가 경쟁과 협력의 양면성을 보이면서 복잡다단하게 전개되어 갈 것임을 시사하고 있다. 이러한 새로운 전략관계의 대두는 기존의 삼각관계, 예컨대, 미·중·일, 미·중·러에 추가되어 동아시아 지역에서의 전략적 경쟁이 더욱 많은 행위자의 참여로 중첩되어 복합적으로 진행될 것임을 예견케 하고 있다.

이러한 상황 속에서, 경제 요소의 정치적 중요성이 나날이 증대됨에 따라 경제협력을 주요 목적으로 하는 지역협력의 장들이 전략적 경쟁의 장으로

6. 지역 다자주의의 발전, 특히 동아시아에서의 발전과 관련해서는 Douglas Webber, “The regional integration that didn’t happen: cooperation without integration in early twenty-first century East Asia,” *The Pacific Review*, Vol. 23, Issue 3, p. 321 참조.

변모하고 있다. 현재 중국의 역할 확대를 가능케 하는 ASEAN+3[동남아시아국가연합(ASEAN: Association of Southeast Asian Nations)+한·중·일]의 동아시아 중시 경로가 꾸준히 진전되고 있는 한편, 미국의 중심 역할을 상징하는 환태평양경제동반자협정(TPP: Trans-Pacific Partnership) [또는 아·태경제협력체(APEC: Asia-Pacific Economic Cooperation)]의 태평양 중시 경로도 제시되고 있어, ‘미국 대 중국’의 대결 양상이 나타나고 있다.

동아시아에서의 전략적 영향력 확대를 겨냥하고 있는 인도도 소위 “인도양-태평양 시대”를 논의하며, 이 지역에서의 지역협력에 더욱 많은 관심과 노력을 기울이고 있다. 따라서 동남아, 동북아 국가들만의 ‘10+3’ 외에 미국, 러시아, 인도가 참여하게 된 동아시아정상회의(EAS: East Asia Summit)가 전략적 경쟁이 치열해지는 지역협력의 초점이 될 것으로 보인다.

한편, 민족국가 완성을 다 같이 미완의 과제로 안고 있는 중국, 일본, 한국은 각각 중화민족주의 고양, 보통국가 실현, 남·북한의 궁극적 통합을 주요 아젠다로 간주하고 있어, 이들 국가에서 민족주의는 국내정치상의 주요 변수가 되어 왔다. 이들 민족주의는 국제적 차원으로 확대되어 유관 국가 간에 영토 분쟁, 역사인식 문제 등을 초래하고 있다. 또한, 동북아 지역에 작동하고 있는 강대국 간의 전략적 경쟁과도 결부되어 구조화됨으로써 쉽사리 해결될 수 없는 상황으로 발전되고 있다. 이러한 상황은 자국의 경제이익 극대화를 최우선시하는 경제적 민족주의 성격이 확연한 ‘신민족주의’로도 확대되어, 자국의 경제발전에 필수적인 전략물자의 안정적 공급을 위한 국가 간 경쟁을 더욱 심화시키고 있다.

그러나 또 다른 한편으로, 2011년 발생한 후쿠시마(福島) 원전 사태가 원자력안전에 대한 우려를 강하게 제기함과 동시에 ‘핵안전(nuclear safety)’ 문제가 테러에 의한 ‘핵안보(nuclear security)’ 문제로 변질될 수도 있는 가능성을 보여 주었다. 이에 따라 최근 UN 등에서 원자력안전과 핵안보 간의 상관관계에 대한 논의가 활발해지고 있다. 요컨대, 핵 관련 위협은 지리적 인접성과 점증하는 상호의존으로 더욱 가능성이 커지고 있는 자연 재해 위험의 확산과 질병의 급속한 전염 등에 대한 우려에 덧붙여져,

동(북)아시아 지역 국가들의 공동안보 위협인식 공유의 필요성을 증대시키고 있다.

또한, 세계화의 진전 속에서 동북아 국가들은 지속적인 경제성장을 실현하고 있어, 자연스럽게 동북아 국가 간의 경제교류가 확대되고 있다. 이에 따라, 이 지역에는 국가의 적극적인 개입이 없이도 활발한 경제활동이 이루어지는 ‘자연 경제 지역(natural economic territory)’이 생성되고 있다. 특히 급부상하는 중국을 포함하여, 한·중·일 3국은 다 같이 두드러진 경제력을 바탕으로 위기 상황에 머물러 있는 세계경제에서 비교적 안정된 지역으로서, 세계경제의 회복을 견인할 수 있는 역할을 할 것으로 기대된다.

동북아 지역의 이러한 경제적 위상으로 볼 때, 이 지역 국가들이 2008년 이후 세계경제의 최고위 협의체로서의 위상을 지니게 된 G20에서도 충분히 그 역할을 할 수 있을 것이다. 그리고 G20이 정당성 제고 차원에서 여러 지역주의 움직임과의 연계를 강화해 나가야 함을 상기해보면, 그 대상으로서의 동북아 지역이 지역협력을 강화해 나가야 할 당위성을 인지하게 된다. 최근 한·중·일 3국 협력사무국이 발족하고, 원자력안전 등 공동의 안보 위협 인식이 확대되고 있음은 지역 국가·정부 간 제도적 협력으로서의 지역주의를 한층 강화해 나가야 할 필요성을 일깨워 주고 있다.<sup>7)</sup>

이러한 상황 변화들을 종합적으로 감안해 볼 때, 동북아 지역에서는 불안정성의 상존과 경제적 경쟁의 심화에도 불구하고, 한·중·일을 중심으로 한 소지역 차원의 지역주의가 새로운 안보 위협에의 대처 필요성 증대와 점증되는 경제적 요구 때문에 지속적으로 확대될 것이다. 그러므로 역내 국가 간의 협력을 위한 지역 다자주의 노력은 더욱 확대되어 갈 것으로 전망된다.

<sup>7)</sup> 글로벌 거버넌스의 유용성이 증대되는 이유 중 하나로 ‘힘의 전이’가 논의됨을 감안하면, 그 결과 다양하게 생성되는 지역적 ‘힘의 분산(dispersion of power)’과 그 영향을 세계적 차원에서 수용해 나가기 위해서라도 글로벌 거버넌스 구축에서 지역 차원 고려의 중요성은 인식해 볼 수 있음.



### Ⅲ. 2011년 도빌 G8 정상회의 평가 및 전망<sup>8</sup>

#### 1. 개최 배경

“New World, New Ideas”란 주제로 2011년 5월 26~27 양일간 프랑스 도빌에서 G8 정상회의가 개최되었다. 동 회의에는 8개 회원국 외에 이집트, 튀니지를 비롯하여 니제르, 기니, 아이보리코스트 등 다수의 아프리카 국가들이 아웃리치 세션에 참석하였다. 또한, UN, 국제통화기금(IMF: International Monetary Fund), 세계은행(World Bank), 아프리카연합(African Union) 및 아랍연맹(Arab League) 등 5개 국제기구의 수장들도 참여하였다. 8개 회원국 정상들은 MENA의 정치 변동, 일본 대지진과 관련된 경제재건, 원전의 안전 문제 등 최근의 주요 사안들을 포함한 다수의 국제적 주요 현안들을 논의하고, 그 결과를 정상선언문과 다수의 부속 문건으로 발표하였다.

이번 G8 정상회의는 소위 “아랍의 봄”으로 일컬어지는 정치 변동이 진행되고, 빈 라덴 사망 이후 국제정치 환경의 불투명성이 더욱 높아지는 한편, 일본 동북부의 대지진으로 야기된 일본 경제의 곤란과 EU가 직면하고 있는 재정 위기가 동시에 진행됨으로써, 국제경제 환경의 불안정성이 고조되고 있는 시점에 개최되었다. 따라서 동 회의는 G8의 유용성을 재점검해 볼 기회이자, 앞으로 G8의 발전을 전망해 볼 기회였다고도 볼 수 있다.

이러한 각도에서 볼 때, 이번 정상회의는 새로운 정치·안보적 의제로서 중동·아프리카 지역의 민주화와 경제발전을 부각함으로써 G8 존속의 명분을 축적하였다고 보인다. 또 다른 한편으로는 일본 대지진 이후 부각되고 있는 핵안전과 관련된 문제를 적시에 다룸으로써, 핵안보·핵 비확산 문제들을 포함하여 핵 관련 문제들을 포괄적인 차원에서 논의하는 최고위 포럼으로서의 위상을 과시한 것으로 평가해 볼 수 있을 것이다.

그럼에도 불구하고 이행 가능한 합의를 도출해 내어야 한다는 긴요성에

8. 이동휘, “프랑스 G8 정상회의의 결과 분석: G20에의 함의를 중심으로,” 외교안보연구원 발간 『주요국제문제분석 2011-16』 (2011. 7. 8)의 주요 내용을 재정리·전제함.

비추어 볼 때, 중동 민주화 진전을 둘러싼 불확실성과 EU 재정위기의 지속적 악화 등이 회원국 간의 이해 상충 양상을 노정함으로써 정상회의의 성과를 높이 평가하기에 미흡한 면이 존재하는 것도 사실이다.

이렇게 볼 때, 이번 정상회의는 G8이 긴급한 사태 발전에 신속히 대응할 수 있는 능력을 과시함으로써 새로운 가능성을 보여줌과 함께 이미 드러나 있는 기존의 취약성을 동시에 보여 준 전환기적 상황에서의 ‘절반의 성공’이었다고 평가해 볼 수 있을 것이다.

1975년 이래 거시경제 정책과 관련된 국제협조를 주도해왔던 G8은 2008년 미국발 금융위기 이후 G20이 세계경제의 최상위 협의체로 부상함에 따라 그 입지가 상대적으로 위축되었다. 이후 G8의 G20에 의한 ‘대체론’, G8과 G20 간 분업에 토대를 두는 ‘공존론’ 또는 역으로 금융위기 이후 전반적인 위기의식 감소가 가져올 수 있는 ‘G20의 무용론’과 이와 연계된 ‘G8의 부활론’ 등 G8과 G20 간 관계설정 문제가 중요과제로 두드러지고 있다.

## 2. 주요 논의 내용

### 가. 일본 재난 문제

도빌 정상회의에 참석한 각국 지도자들은 ‘정상선언문’ I항에서 2011년 3월 지진·해일로 일본 동북 지역에 발생한 재난에 대한 위로를 표명하고, 신속한 복구를 위한 G8 회원국을 위시한 국제사회의 전폭적인 지원 의사를 천명하였다.

또한, 정상들은 ‘정상선언문’ IV항에서 후쿠시마 사태로 드러난 원전 안전성 문제를 다룸에 있어서 국제원자력기구(IAEA: International Atomic Energy Agency) 역할의 중요성을 재강조하고, IAEA 권능하의 제반 관련 국제협약들, 예컨대, 핵사고의 조기통보에 관한 협약(Convention on Early Notification of a Nuclear Accident), 원자력 사고 비상지원에 관한 협약(Convention on Assistance in the Case of a Nuclear Accident or Radiological Emergency), 원자력안전에 관한 협약(Convention on Nuclear Safety), 핵연료

및 방사성폐기물 관리의 안전에 관한 공동협약(Joint Convention on the Safety of Spent Fuel Management and on the Safety of Radioactive Waste Management) 등의 조속한 비준을 촉구하였다.

## 나. 세계경제

동 정상회의에서 1975년 G7 발족 이래 전통적 우선 관심 분야였던 거시 경제 정책조정 문제에 대해서는 상대적으로 중요성이 낮게 다루어졌다. 특히 관련 정책 대화와 협력 문제를 다루고 있는 G20 프로세스에 무게를 실어 줌으로써(“we expressed our commitment … to G20 …”) 경제 문제 관련 최고위 협의체로서의 G20의 역할을 재확인하고 있을 뿐이다.

그러나 G20에서는 상대적으로 미흡하게 다루고 있는 무역 문제를 상대적으로 중시하여 도하개발아젠다(DDA: Doha Development Agenda) 협상의 원만한 타결을 촉구하였다. 또한, G8 회원국인 러시아의 세계무역 기구(WTO: World Trade Organization) 가입 절차도 2011년 내에 종결되기를 희망하였다.

한편, 정상들은 ‘정상선언문’ III항에서 미래에 직면하게 될 세계적 차원의 도전들에 대처하기 위해서는 혁신(innovation), 녹색성장(green growth) 및 인터넷(internet)이 필수적임을 명시하고, 그 맥락에서 지식경제와 녹색성장의 중요성을 강조하였다. 또한, ‘정상선언문’ V항에서는 기후변화への 조속한 대응과 함께 생물다양성 보존을 위한 국제협약의 조속한 진전을 기대하였다.

## 다. 인터넷

정상들은 인터넷이 시민에게 중요한 정보 및 교육의 자원이 됨을 인식하고 자유, 민주주의 및 인권을 신장시키는 데 유용함을 적시하였다. 또한, ‘정상선언문’ II항을 통해 인터넷상에서 표현의 자유, 개인 권익, 지적재산권, 범죄 예방 등이 균형 잡히게 발전될 수 있는 환경을 조성하기 위하여 정부와 민간 부문을 망라하는 거버넌스 구축이 긴요함을 명시하였다.

이러한 중요성을 더욱 부각하기 위해 주최국인 프랑스는 5월 24~25 양일간 ‘G8 인터넷포럼(e-G8)’을 G8 사상 처음으로 민관 합동의 사전 행사로 개최하였다.

## 라. 개발 및 아프리카와의 협력

도빌 정상회의에서는 최근 민주적으로 선출된 아프리카 국가 원수들에 대한 협력을 약속함으로써, 이 지역에서의 민주주의 확산에 대한 지지를 표명하였다.

또한, G8과 아프리카와의 동반자관계 강화를 위한 공동선언문을 채택하고, 그 틀 속에서 상호책임(mutual accountability)의 정신으로 투명성과 거버넌스 효율 제고를 위한 공동의 노력을 전개하기로 하였다. 특히, 정상들은 ‘정상선언문’ VI항에서 원조 투명성 제고의 필요성을 지적하고, 2011년 11월 말 부산에서 개최될 ‘부산 세계개발원조총회’에서 원조 효과성 제고를 위한 유용한 의제들이 논의될 것을 촉구하였다.

## 마. 평화와 안보 문제

도빌 회의에 참석한 각국 정상들은 소위 “아랍의 봄”으로 일컬어지는 MENA 지역에서의 민주주의를 향한 정치 변동을 포괄적으로 지지하였다. 그러한 가운데, 리비아의 카다피(Muammar Gaddafi) 정권의 퇴진을 강력히 촉구(“must go”)하고, 기타 시리아·예멘·이란 등에서의 민주화 개혁에 대한 지지를 표명하였다. 특히 정상들은 최근 민주화 혁명에 성공한 이집트, 튀니지의 총리들을 초치(招致)하여 민주주의 정착과 사회 안정을 위한 경제발전 지원 목적으로 하는 ‘도빌 동반자관계’를 체결하였다. 그리고 유럽투자은행(EIB: European Investment Bank)으로부터의 50억 달러 지원을 포함해 향후 2년간 IMF, 유럽부흥개발은행(EBRD: European Bank for Reconstruction and Development) 등 다자개발은행을 중심으로 200억 달러를 원조 형식의 경제 지원으로 제공기로 하였다.

한편, 대량살상무기(WMD: Weapons of Mass Destruction) 확산과 관련해

북한과 이란의 행위에 대한 심각한 우려를 표명하고, 북한의 잇따른 도발을 규탄하였다. 특히 북한에 대해서는 6자회담의 조속한 재개 환경 조성을 위한 구체적 행동을 취할 것을 촉구(urge)하는 반면, 한국 정부의 현행 노력에 대한 지지를 표명(express support)하였다.

이번 G8 정상회의에서 정상들은 2012년 이후 글로벌파트너십(GP: Global Partnership)의 지속 여부와 관련해, GP가 WMD의 확산 방지에 유효하였다고 평가하고, 이를 2012년 이후에도 지속한다는 데 원칙적으로 동의하였다. 또한, 현재 G8 회원국과 15개 비회원국으로 구성된 GP를 더욱 확대하는 데 의견을 모았으며, 필요한 재원조달 방안에 대해서는 향후 국가별, 공동의 또는 다자간 토대 위에서 논의해 가기로 합의하였다.

냉전 종식 이후 미국은 넌-워너(Nunn-Warner) 법안을 통하여 구소련 지역에서의 핵무기 해체를 목적으로 ‘협력적 위협감축(CTR: Cooperative Threat Reduction)’ 프로그램을 1991년 시작하였다. 이후 CTR 프로그램은 군축 외에도 비확산 및 핵안보 등으로 외연을 확대해오다 2002년 캐나다 카나나스키스(Kananaskis) 정상회의의 합의에 따라 국제적으로 확대된 GP로 발전된 바 있다.

이외에도 정상들은 ‘정상선언문’ VII항에서 2010년의 핵확산금지조약(NPT: Nuclear Non-Proliferation Treaty) 평가회의(NPT Review Conference) 합의에 따라 2012년 중 중동 지역을 ‘대량살상무기금지지대(zone free of WMD in the Middle East)’화 하기 위한 회의 개최를 재확인하고, 기타 반테러 조치들에 대한 국제협력의 지속적 강화에도 합의하였다.

### 3. 평가와 전망

#### 가. 유용성의 재인식

도빌 G8 정상회의에서 정상들은 MENA에서 다발적으로 진행되고 있는 일련의 정치변동 상황을 이슬람 사회의 민주화를 위한 진통으로 파악하고 이를 지지하였다. 또한, 지속적인 사회 변화를 뒷받침할 수 있는 여건을 조성하기 위하여 경제발전을 지원하기로 하였다.

이러한 새로운 의제의 채택은 두 가지 차원에서 G8의 지속성 유지에 유리한 환경을 조성하고 있는 것으로 보인다.

첫째로, G8은 냉전 종식을 전후로 점차 그 영역을 거시경제 정책의 국가 간 조정에 덧붙여 WMD의 비확산 및 반테러 등 정치·안보 영역으로의 확대를 모색해왔다. 그런데 국제사회가 2008년 미국발 금융위기에 대처하는 과정에서 G20이 출범하고 세계경제의 최상위 협의체로서의 역할을 수행함에 따라 G8의 입지가 상대적으로 약화되게 되었다. 그 과정에서 G8은 정치·안보 분야에서의 더욱 적극적인 역할 확대를 유일한 생존 대안으로 간주하게 되었다. 그런 맥락에서 최근 진행되고 있는 ‘아랍의 봄’은 이러한 필요를 충족시킬 수 있는 적절한 대안으로서의 의미를 지니고 있다. 특히 G8의 대다수 회원국이 직·간접적으로 중동 문제에 상당한 이해관계가 있고, 또 일정 수준의 영향력 발휘도 가능하다는 점에서 현실적인 대안이 될 수 있다.

둘째로, G8은 민주주의 및 시장경제 등의 가치관을 공유하고 있다는 점에서 G20과의 차별성을 찾고 있다. MENA의 변화가 이러한 방향으로 진척되리라는 기대는 G8의 역할과 위상을 자연스럽게 확대·제고할 수 있는 정신적 토대로 작용할 수 있다고 여기기 때문이다. 이러한 의도는 이번 회의의 ‘정상선언문’ 부제가 “자유와 민주주의에 대한 재공약(Renewed Commitment for Freedom and Democracy)”이라는 데서도 엿볼 수 있다.

또한, 도빌 G8 정상회의에서 정보화 시대의 인터넷 중요성을 감안, 다양한 관련 요소들을 결합한 복합적인 인터넷 거버넌스 구축을 제시한 점은 새로운 의제 영역의 개척이라는 점에서 의의가 있다. 나아가 이를 민주주의와 경제발전을 위한 통로로 적시한 점은 정치적 의제와 기술적 의제의 통섭(通涉)적 추진을 가능케도 한다는 점에서 향후 더욱 주목되어야 할 변화라고 하겠다.

상기한 G8의 최근 변화 노력, 특히 중동·아프리카 지역의 민주화와 경제발전 이슈의 의제화는 지역 정치 환경의 복잡성, 이 지역에 대한 회원국 간 존재하는 정치·경제적 이해의 상이성 및 미국의 대중동 정책 향방 등이 복합적으로 작용하는 데서 오는 불확실성과 불안정성 때문에 G8 개입의

효과를 장담할 수만은 없다. 또한, 각 회원국의 국내 경제적 제약에 따른 이 지역에 대한 지원의 어려움에 더불어 2012년 미국 등 주요국의 국내정치 일정상 정책 집중력의 부족 가능성이 초래될 수 있다. 이 두 가지 문제점이 결부될 경우, 오히려 G8의 정치·안보 분야에서의 신뢰성이 잠식되어 G8의 지속 가능성을 낮추게 될 위험성도 배제할 수 없다.

#### 나. 핵 이슈들에 대한 포괄적 접근 시도

도빌 G8 정상회의는 2002년 이후 지속적으로 발전시켜 온 GP의 2012년 만기 도래와 관련해 원칙적으로 연장에 합의하는 한편, 회원국의 확대에도 동의하였다. 이로써, 핵무기와 생화학무기를 포함한 WMD 비확산 노력을 지속하기로 함과 동시에 핵물질의 안보와 관련된 국제적 노력을 지속적으로 확대해 나갈 수 있는 협력 통로를 유지하게 되었다. 이는 “핵 없는 세계”라는 구호 속에서 추구되고, 핵 비확산과 핵안보에 대한 국제적 노력을 더욱 강화시키게 될 것이다.

또한, 일본 원전 사태에서 비롯된 핵안전 문제를 집중적으로 조망하고, 이를 강화하기 위한 국제적 조치들을 비교적 구체적으로 거론하였다. 부연하면, 정상들은 그간 GP에서 다루어온 핵 비확산과 핵안보에 덧붙여 핵안전 문제도 강조하였다. 이처럼 G8이 핵 관련 이슈들을 포괄적으로 다루어 나갈 수 있는 유일한 정상급 협의체임을 부각하게 된 점도 G8의 정치·안보 영역에서의 역할 확대와 위상 공고화라는 차원에서 의미가 있는 것으로 평가해 볼 수 있다.

특히 핵안전 문제에 상당한 관심을 기울임으로써, 일본 후쿠시마 사태 이후 점증되고 있는 원전 안전성에 대한 국제적 우려에 대해 적시에 대응하였다. 이 점은 핵의 평화적 이용에서 중심적 분야인 원자력발전 산업의 미래 발전 전망을 일정 수준 진작시켰다는 점에서 의의가 있다고 볼 수 있을 것이다.

G8이 핵 관련 분야에서 취하는 포괄적 접근이 상기한 의미를 지니고 있음은 분명하다. 그러나 다른 한편으로는 각 분야에서 이루어지고 있는

기존의 국제적 노력, 예컨대 IAEA나 핵안보정상회의의 역할 등과 적절한 조화성을 확보하지 못할 경우, 그 실효성은 상실되고, 의제의 지나친 외연 확대에서 올 수 있는 비능률이 오히려 비판의 대상이 될 가능성도 있다.

특히 G20 정상회의가 향후 원자력 산업과 직결된 핵안전 문제를 다룰 경우, G8은 회원국의 구성상 G20이 누리게 될 동 분야에서의 비중에 비추어 의미 있는 포럼으로 인정받기가 어려울 것이다. 이 경우, 핵안전·기후변화·에너지가 상호 연관된 구조하에서 G8은 소위 경제·안보 면이 공존하는 복합(hybrid) 이슈의 선점에서 G20에 쳐지게 된다. 그 결과 G8의 유용성에 대한 회의(懷疑)가 더욱 확대될 가능성도 배제하지 못한다.

#### 다. 효율성의 제고 노력

2008년 G20 출범 이후 힘의 분포 변화를 반영하는 새로운 글로벌 거버넌스 모색이 가시화되고 있다. G8도 이러한 추세 속에서 우선 자체의 효율성을 제고시키려는 노력을 기울이고 있다. 특히 대표성이라는 측면에서 G20에 비하여 상대적으로 정당성의 취약을 인지하는 상황에서, G8은 자체 효율성 제고를 통해 정당성을 더욱 높이하고자 하며, 이는 투명성과 책임성의 강화 노력으로 나타나고 있다.

이러한 맥락에서 2008년 이탈리아 정상회의 합의에 따라 시작된 이행보고서(Accountability Report)는 2010년 캐나다 정상회의에 처음 제출된 이래 2011년에도 이어져 “Deauville Accountability Report: G8 Commitments on Health and Food Security, State of Delivery and Results”라는 부속합의문으로 채택되었다. 아직은 한정된 분야만이 보고의 대상으로 되어 있으나 점차 이를 확대할 계획으로 있다. 지금까지 회원국의 협조가 순조로이 진행돼 왔다는 점에서 자체 효율성 제고를 위한 유용한 기제가 될 것이다.

반면, 냉전 종식 전후로 G8이 시도한 의제의 확대는 G8의 제도적 기반의 취약성, 즉 지나치게 정상들의 비공식적 대화에 의존하거나, 사무국이 부재한 가운데 정상이 지정하는 소위 “셰르파(Sherpa)”에게 지나친 부담이 가는 ‘의제 확대와 조직 역량 간의 불균형 심화’로 인해 성공적으로 이루어



지지 못했다. 그 결과 2008년의 금융위기 이후 G8의 ‘무용론’에 봉착하게 되었음을 상기해 보면, 전술한 의제 영역의 확대가 책임성의 강화만으로는 충족될 수 없는 제도적 결함을 드러내게 될 위험성도 상존한다고 생각된다.

## IV. 2011년 칸느 G20 정상회의 평가 및 전망<sup>9)</sup>

### 1. 개최 배경

그리스발(發) 재정위기가 유로존, 나아가서는 세계 경제위기로 확산될 우려가 고조되어가는 가운데, 2011년 G20 정상회의가 11월 3~4일 양일간 프랑스 칸느에서 개최되었다. 이번 정상회의에는 G20 회원국 외에 UN, IMF, World Bank, 경제협력개발기구(OECD: Organization of Economic Cooperation and Development), WTO, 금융안정위원회(FSB: Financial Stability Board), 국제노동기구(ILO: International Labour Organization) 등 7개 국제기구와 스페인·에티오피아·적도기니·아랍에미리트·싱가포르 등 5개 별도 초청국이 참석하였다. 동 정상회의는 “공동의 미래 구축: 모두를 위한 개선된 집단행동(Building Our Common Future: Renewed Collective Action for the Benefit of All)” 제하의 ‘정상선언문’과 함께, 회원국 간 정책공조 조치를 담은 ‘행동계획’, 주요 의제별 합의사항 및 참고자료로서 다수의 부속서를 채택하였다.

애초 이번 정상회의는 2010년 G20 서울 정상회의에서의 제반 합의사항들, 특히 세계적 차원의 무역 불균형 문제와 이와 직결된 환율 문제 등에 대한 진전된 합의를 이끌어낼 것으로 기대되었다. 그러나 그리스발 재정위기가 최우선 관심사로 주목받음으로써 2008년의 미국발 금융위기 극복에 이어 G20의 위기관리 능력이 재평가되게 되는 계기가 되었다.

<sup>9)</sup> 이동휘, “칸느 G20 정상회의: 평가와 시사점,” 외교안보연구원 발간 『주요국제문제분석 2011-37』 (2011. 12. 12)의 주요 내용을 재정리·전재함.

다시 말해서, 깐느 G20 정상회의가 국제경제 문제 현안 해결을 위한 최상위 협의체로서의 역할을 함으로써, 한편으로는 세계경제의 안정성을 높이는 동시에 이를 바탕으로 G20의 지속적 발전을 도모할 수 있을 것이라는 기대가 높았었다. 그럼에도 불구하고, 그리스발 위기 대처가 미흡했다는 평가를 받음으로써 G20의 유용성에 대한 우려가 오히려 점증되게 되었다는 것이다.

반면, 깐느 정상회의에서 정상들은 균형된 경제성장을 지속하고 금융 개혁을 계속 추구해 나가는 데 그 역할이 큰 IMF와 FSB 등을 더욱 강화시키거나 그 제도화의 수준을 높이는 데 합의하였다. 또한, 동 정상회의는 트로이카 체제를 공식화(formalizing)한 가운데 2015년까지의 개최국을 결정하고, 이후의 개최지 선정 방식에 합의하는 등으로 특히 G20의 제도적 발전과 관련하여 실질적인 진전을 보여준 바 있다.

이렇게 볼 때, 이번 깐느 정상회의는 지난 수년간 확대되어 온 G20에 대한 기대가 일정 수준 감소하였다. 그러나 G20의 지속성을 유지해 나가는 데는 성공하였다는 점에서 “절반의 성공”으로 평가하는 것이 합당할 것으로 생각한다.

## 2. 주요 논의 내용

### 가. 거시경제 공조

깐느 G20 정상회의에서 정상들은 경제성장을 지속하고 고용을 확대·창출하기 위한 ‘성장과 일자리를 위한 글로벌 전략(A Global Strategy for Growth and Jobs)’으로서, 단기적으로는 각국이 자국 사정에 맞는 정책을 추진하기로 하는 한편, 중장기적으로는 재정 건전화와 무역 흑자국의 환율 유연성을 높여 나가기로 하였다. 특히 2010년 서울 정상회의에서 환율 전쟁의 위험을 극복하고 글로벌 무역 불균형을 바로잡기 위해 추진하기로 한 예시적 가이드라인과 관련하여서는 그간 수행된 작업의 진전 사항들을

확인하였다. 그러나 중요한 의미를 지니는 IMF에 의한 강화된 상호평가(MAP: Mutual Assessment Process) 시행에는 이르지 못하였다.

유럽의 재정위기와 관련해서는 유럽 차원에서의 해결책 강구를 우선하기로 하고, 이탈리아 등 여타 위기 가능국에 대한 IMF 감시 역할에 합의하였다. 또한, 유로존 위기 해결에 긴요한 IMF 재원 확충과 이를 유럽재정안정기금(EFSF: European Financial Stability Facility)에 지원한다는 원칙에도 합의하고, 2012년 2월에 개최될 예정인 차기 재무장관 회의에서 구체적으로 논의하기로 하였다.

#### 나. 국제통화 제도 개혁

G20 정상들은 2015년에 IMF의 특별인출권(SDR: Special Drawing Rights) 바스켓 구성 변경을 검토하기로 하고, SDR의 국제통화로서의 역할 강화 논의도 계속해 가기로 하였다.

또한, 글로벌 금융 안전망을 강화하기 위해 현재 운용되고 있는 IMF의 예방 대출 제도인 PCL(Precautionary Credit Line) 기능을 확대하는 방향에서, 일시적인 어려움을 겪는 국가들을 대상으로 6개월의 단기 유동성을 지원하는 기능을 추가한 위기에방 및 단기 유동성 지원 제도인 PLL(Precautionary and Liquidity Line)을 운용하기로 하였다.

#### 다. 금융 규제 개혁

G20 정상들은 거래 규모와 국제적 활동 범위에 따라 ‘시스템적으로 중요한 금융기관(SIFIs: Systemically Important Financial Institutes)’을 글로벌(G-SIFI: Global SIFI)과 지역(D-SIFI: Domestic SIFI)으로 분류하여, G-SIFI에 대해서는 FSB가 마련한 종합 정책 체제를 도입하기로 하고, D-SIFI에 대해서도 추가적인 규제 방안을 마련하기로 합의하였다.

또한, FSB가 마련한 장외 파생상품, 소비자 보호, 유사 은행업 등에 대한 규제 권고안을 지지하고 추가 임무를 부여하였다. 특히, 금융 규제 강화에 긴요한 역할을 수행하는 FSB를 강화해 나가기 위해 법인격(legal personality)

과 예산 자율권을 부여하고, 자원 확충 및 지배구조 개선도 해 나가기로 하였다.

## 라. 에너지 및 기후변화

동 정상회의에서는 과도한 에너지 가격 변동성을 완화하는 한편, 에너지 시장에서 투명성을 강화하기 위해, 특히 국제석유통계[JODI(Joint Organization Data Initiatives Oil)의 활용 및 개선에 합의하고, 국제가스통계(JODI Gas)의 개선에도 노력하기로 하였다.

또한, 원자재와 관련된 파생상품 시장을 규제하기 위해 국제증권감독기구(IOSCO: International Organization of Securities Commissions)의 감독을 승인하고, 시장 왜곡 발생 시 적극적 시장 개입도 인정하기로 하였다.

## 마. 개발

정상들은 2010년 서울 G20 정상회의에서 채택된 개발 컨센서스와 다년간 개발 행동계획의 이행 성과를 확인하고, 개발 문제를 G20 주요 의제로 지속 추진하기로 합의하였다.

또한, 빌 게이츠(Bill Gates)의 개발 자원 보고서에서 제안된 개발 자원 마련 필요성에 대한 공감대는 형성되었으나, 동 보고서가 제안한 금융거래세 도입에는 일부 회원국들이 반대하였다.

## 바. 무역

정상들은 보호무역 조치 동결(standstill)과 무역제한 조치 원상회복(roll back)원칙을 2013년까지 지속할 것을 재확인하였다.

또한, DDA 협상이 진전될 수 있도록 2011년 12월 WTO 각료이사회에서 새로운 방안을 검토하도록 지시하였다. 이는 이전의 정상회의가 DDA 종료 시한을 명시하였음에도 불구하고 지켜지지 못함에 따라, G20의 신뢰성에 오히려 부정적으로 작용하였다는 일부 비판을 수용한 것이다.

## 사. G20 제도화

정상들은 G20의 최상위 포럼으로서의 지위를 재확인하는 동시에, G20 정상회의의 비공식적(informal) 성격을 강조하였다.

또한, 그간 제기되어 왔던 사무국 설치의 필요성을 충족시키기 위해 트로이카 체제를 공식화하기로 하는 한편, 트로이카가 G20의 운영지침을 마련하기로 합의하였다. 특히 2015년까지의 개최국으로 2012년 멕시코, 2013년 러시아, 2014년 호주, 2015년 터키를 확정하고, 2016년부터는 지역별 순환 원칙에 합의하였다. 2016년의 경우, 한국을 비롯한 중국, 일본, 인도네시아로 구성되는 아시아 그룹 중의 하나가 개최하기로 하였다.

## 아. 기타

반부패와 관련해서는, G20 반부패 행동계획에 따라 이미 제출된 부패척결 성과와 권고안을 담은 제1차 이행점검 보고서를 지지하였다.

또한, 고용 노동 부문에서는 청년 및 취약 계층을 대상으로 한 고용 정책을 개선하는 한편, 경제·사회 정책의 일관성을 강화하는 데 초점을 맞춘 G20 고용노동장관 권고문을 지지하였다.

한편, 농업 부문에서는 농산물시장정보시스템(AMIS: Agricultural Market Information System)을 구축해 국제시장 가격의 예측성과 투명성을 높이기로 하였다. 특히, 식량 가격의 불안정성에 대한 대비와 식량안보 강화를 위해 식량위기 지역에 긴급 식량비축 시스템 구축 등 위험관리 역량을 강화해 나가기로 하였다.

## 3. 평가와 전망

### 가. 유용성 감소

깁스 정상회의가 개최될 당시에는 그리스발 재정위기로 촉발된 유로존의 경제상황 타개 문제가 지역 차원을 넘어서 전 세계적인 관심으로 주목

받고 있었다. 이러한 상황에서 G20 정상회의가 국제경제 문제 해결을 위한 최상위 협의체로서의 역할을 함으로써, 한편으로는 세계경제의 안정성을 높이는 동시에, 이를 바탕으로 G20의 지속적 발전을 도모할 수 있을 것이라는 기대 또한 부각되게 하였다.

그러나 깐느 정상회의는 당사국인 그리스의 정정 혼란과 함께 유럽 국가 간 이견, 미국의 경제난 지속 및 중국을 비롯한 신흥국들의 개입 주저 등으로 유로존의 위기 극복을 위한 역할을 하는 데 그 한계를 드러내었다. 따라서 2008년 이후 미국발 금융위기를 극복해오는 과정에서 상당 수준 성공적이었다는 평가를 받아 온 G20의 향후 역할에 대한 우려가 점증되게 되었다.

G20은 서울 정상회의를 계기로, 위기관리를 위한 한시적 역할로부터 위기에방을 가능케 하는 상시적 제도로의 진전을 상정하였다. 한편, 유로존의 위기 역시 그 확산 가능성 때문에 세계적 차원의 대응이 상정돼 있었다. 따라서 G20의 위기관리 기능에 대한 기대가 다시 주목받을 수밖에 없었으나, 이러한 예상 경로와는 달리, 이를 충족시키지 못함으로써 위기관리와 위기에방 양 차원에서 흡족하지 못한 결과가 초래된 것이다.

이는 1) 유로존의 위기가 일차적으로 EU 국가들이 그 해결책을 모색해야 하는 유럽통합 과정과 관련되어 있다는 정치적 특성과 2) 위기의 파장은 세계적인 성격을 띠 수밖에 없다는 경제적 특성이 충돌하는 가운데 G20이 놓이게 됨으로써 무기력할 수밖에 없었다고 판단해 볼 수 있을 것이다.

무엇보다도 이번 정상회의가 그리스발 경제위기 가능성에 대처하는 데 미흡하였다는 점은 그간 축적해온 G20에 대한 신뢰를 저상(沮喪)시키는 한편, 앞으로 G7/G8의 영향력 회복 가능성을 시사한다는 점에서 주목되어야 할 것이다. 첫째로, 2011년 5월 프랑스 도빌에서 개최된 G8 정상회의가 중동의 민주화 문제와 원자력발전의 안전 문제 등 새로운 도전들에 적시에 대응하는 모습을 보여 주었다는 점과, 둘째로, 2012년 G8 정상회의 개최국인 미국이 11월 대선을 앞두고 자국에서 열리는 G8의 성과를 가능한 한 최대화할 것이라는 점을 염두에 두고 보면, 이번 G20 정상회의의 미흡한 성과는 G8의 영향력 회복 가능성을 높여 줄 수도 있다는 예측을 가능케

하고 있다.

반면에, 이번 정상회의에서 서울 정상회의 시 합의된 사안들의 구체적 진전, 특히 금융 규제 강화와 관련된 논의가 더욱 구체적으로 진전되었고, 나아가 사회 문제와 고용 문제를 세계화 시대 총체적 경제 문제의 주요 부분으로 조망하여 청년 실업 문제를 그 일부로 부각시켰다는 점은 앞으로 G20의 발전과 관련하여 긍정적인 진전을 이룬 것으로 평가해 볼 수 있다.

#### 나. 주도적 리더십 부재

이번 정상회의는 지난 5차례의 정상회의에 비해 현격히 주도적 리더십의 부재를 보여준 회의로 보인다.

2008년 금융위기 시에는 당사국인 미국을 중심으로 영국 등 EU 국가들이 적극적으로 참여하는 집단적 리더십이 발휘되었다. 이러한 노력은 제1차 워싱턴 회의에서 시작되어 제4차 토론토 회의에 이를 때까지 유지되었던 것으로 판단된다. 특히 다섯 번째로 개최된 2011년 서울 G20 정상회의는 기존의 G8 국가들 외에 주최국으로서의 한국과 기타 중국을 위시한 신흥국들의 노력이 추가되어 G20의 발전에 긍정적인 동력으로 작용하였다.

서울 정상회의 시 비록 환율 문제 등을 둘러싼 이견과 논쟁이 있었으나, 이러한 주요 참여국들의 노력은 G20의 역할 확대를 겨냥한 ‘적극적인 관여’로 평가될 수 있었다. 반면에 이번 깐느 정상회의에서의 각국의 태도는 자국 이익 중심의 ‘소극적인 회피’ 양태를 보여준 것으로 보인다.

여기에는 1) 미국과 유럽 간, 2) 유럽 국가 간, 3) 미국과 중국 간의 세 차원에서 문제의 성격 규정과 해결 방안에 대한 이견들이 존재하였고, 이에 따른 이해 상충 상황에서 자국의 이익 추구만이 강조되었기 때문일 것이다. 이러한 예로는 1) 다수 국가의 우려에도 불구하고 7조 엔에 이르는 대규모 외환 개입을 통해 엔화의 가치절하를 시도한 일본이나, 2) 유로존 위기 극복을 위한 자원 조달 요청에 위안화의 국제화 문제를 결부시키거나 EU의 대중국 시장경제 지위 인정 및 첨단기술 수출금지 해제 등의 요구를 연계시킨 것으로 판단되는 중국의 경우와 함께, 3) 자국의 경제적 어려움

과 이를 둘러싼 정치적 대립 속에서 ‘조용한 주도(leading from behind)’를 표방하면서 적극적인 문제 해결 의지를 보이지 않았던 미국의 예 등을 들 수 있을 것이다.

지난 서울 회의에 이어 이번 정상회의에서도 논쟁 초점의 하나가 된 환율 문제는 미국과 유럽 국가들의 주장대로 시장 결정적 요소의 도입과 경쟁적 평가절하 금지가 정상선언문에 반영되었다. 또한, 중국을 명시한 환율 체제의 유연성 제고도 행동계획에 담았다. 그러나 그 실천 여부는 불명확한 현실이다.

이렇게 볼 때, 미국과 중국 간에 환율 문제를 둘러싼 논쟁의 해결 방안이 단기간에 모색되기는 어려워 보인다. 이 경우 G20의 발전을 위한 주요국 간의 협력적 리더십의 발휘는 기대하기 어려울 것이다. 이에 따라 환율 문제의 근저에 있는 국제통화 제도의 개혁도 계속 지연될 것으로 보인다.

반면에, 제한된 범위 내에서만나마 글로벌 거버넌스 관련 합의를 통해 국제경제협력을 위한 최상위 포럼으로서 G20의 역할 공고화에 합의한 것은 G20 외의 대안(代案)이 없다는 현실 인식을 공유한 것으로 보인다. 따라서 향후 G20 정상회의에서는 새로운 유형의 리더십이 모색되어 갈 가능성도 보여주었다고 볼 수 있을 것이다.

#### 다. 제도화 진전

그리스발 국가부채 문제 해결과 관련해 위기관리 체제로서의 이번 정상회의의 역할에 기대가 모아졌으나 상기한 리더십의 부재 때문에 G20이 유로존 위기에 ‘인질’이 되는 상황으로 전개되었다. 이에 따라 오히려 G20의 유용성에 대한 의구심이 증폭되어, 중장기적 발전에 부정적인 영향이 초래될까 우려된다.

반면에, 제도화의 관점에서는 상당 수준 진전을 보인 것으로 판단되고 있다. 그 이유로는, 첫째, G20의 기본 성격을 비공식적(informal)인 것으로 재확인하면서도 트로이카가 실질적인 사무국의 역할을 하도록 명확히 규정함으로써, 사무국 기능의 필요성을 현실적으로 인정하고, 이를 통해



회의의 중장기적인 제도적 발전을 조망하고 있다는 점이다.

둘째로, 차기 개최국 문제와 관련하여, 2015년까지의 개최국을 명시하고, 2016년부터는 지역 그룹의 바탕 위에서 순환적으로 개최한다는 데 합의함으로써 G20의 지속성에 대한 명확한 비전을 제시하고, 지역 대표성도 강화하는 계기를 마련하였다는 점이다.

셋째로, IMF와 FSB 등 G20을 제도적으로 보좌하는 기관의 권능을 강화하거나 제도화의 정도를 제고함으로써, 한편으로는 G20의 최상위성을 재확인시키는 동시에, 또 다른 한편으로는 G20의 실질적 기능을 향상시키게 된 것은 G20 체제의 강화라는 관점에서 의미 있는 진전으로 평가된다.

한편, 2015년까지 확정된 G20 정상회의 개최국들은 멕시코, 러시아, 호주, 터키로서, 비(非)G7 국가들로만 구성되어 있다. 이는 한편으로 신흥국들의 발언권이 강화될 수 있는 계기가 될 수도 있으나, 다른 한편으로는 G7 선진국들의 무관심과 비협조로도 이어질 가능성이 있다. 따라서 G20의 발전에 어려움이 초래될 가능성도 배제할 수 없을 것이다.

## V. 정책적 고려사항

### 1. G8 확대론 재대두 가능성에 대비

2011년 프랑스에서 개최된 G8과 G20 정상회의는 언뜻 보기에 G8이 더 많은 성과를 얻은 것으로 판단될 수 있다. G8은 중동의 민주화 등 새로운 사태 발전에 기민하게 대처하는 능력을 보여줬지만, G20은 세계경제에의 새로운 위험 요인으로 나타난 그리스발 재정위기에의 대처에 무기력한 모습을 보여주었다. 또한, 2011년 4월 일본 후쿠시마 원전 사태 이후 고조되고 있는 ‘원자력안전’과 관련해 G8은 적시에 대응했지만, G20은 원자력 발전이 에너지 수급과 밀접한 관련이 있음에도 불구하고 이에 대해 논의하지 못했다.

이러한 상황 전개 속에서 미국이 2012년에 G8 정상회담을 개최한다는

점을 상기해 보면, 향후 G8에 또다시 무게가 실리게 될 가능성도 배제할 수는 없을 것이다. 이 경우, G7은 신흥국들을 G7이 제시하는 기준에서 참여를 허용한다는 과거의 ‘하일리겐담 프로세스(Heiligendamm Process)’식의 방식에서 벗어나, 2008년 금융위기 발발 이래 세 차례의 정상회담을 거치면서 점차 국제 정치·경제적인 발언권을 강화하고 있는 BRICS와 ‘그룹 대 그룹’의 결합으로 G13류의 협의체를 구성하려는 동인(動因)이 나타날 수도 있다.

2008년 미국발 금융위기의 발발로 그 존재 필요성에 대한 심각한 의문에 봉착하였던 G8은 금융위기가 점차 진정 국면에 들어감에 따라 G20과 공존할 수도 있는 가능성이 커져 왔다. 이러한 경향은 2010년 캐나다 G8, G20 정상회의를 앞둔 시점에서 미국을 위시한 일부 G8 회원국들이 ‘G8은 안보, G20은 경제’라는 분업구도를 상정하고, 양 제도의 공존 가능성을 모색하기 시작하면서 감지되고 있었다.

특히 미국은 금융·경제 위기가 더 악화되지 않는 한, 양 제도가 공존하면서 계속 영향력을 행사할 수 있는 것을 더 선호할 것이다. 왜냐하면, 미국으로서는 많은 외교정책 상의 선택지를 확보해두고 필요와 편의에 따라 활용하자는 소위 ‘선택적 다자주의(multi-multilateralism)’의 한 부분을 구성할 수 있기 때문이다. 그런 점에서 미국의 판단은 합리적일 수도 있다고 보인다.

그러나 한국의 경우, G8과 G20의 공존은 다음과 같은 이유로 장기적 관점에서의 정책적 선택이 아니라고 판단된다.

첫째로, 경제력을 매개로 이미 국제관계에서 힘의 분포는 심대한 변화의 양상을 보이고 있으므로, 이를 적절히 반영할 수 있는 질서관리 기제의 개발이 필요하다는 것이다. 이를 역설적으로 증명하는 사례가 2008년의 금융위기라고 할 수 있다. 따라서 중국, 인도, 브라질 등 주요 신흥국들이 배제된 G8의 유용성은 이미 한계를 드러냈다고 보이기 때문에 G8의 G20에 의한 ‘대체’는 필연적인 발전일 것이라는 것이 일반론이다.

둘째로, 냉전 이후 시대에 힘의 분포 변화 현실을 인지한 G8이 나름의 자구책으로 BRICS 국가들을 장래의 회원국 확대 대상으로 간주하고 접촉을 확대하고 있다(Heiligendamm Process). 그런데 G8의 새로운 존재 이유가

확립되고 주요국들의 G8 선호가 반영될 때, G8의 ‘확대론’이 다시 주목받으면서, 반사적으로 G20의 ‘무용론’이 대두할 가능성도 배제할 수 없다. 이 경우 한국으로서는 확대된 G8에의 참여는 매우 상정하기 어려운 과제가 될 것이므로, 어떠한 경우에도 G20의 지속적 발전에 일차적인 우선순위를 두어야 하는 입장이다.

이러한 상황 인식에 따라서 한국은 G20의 발전에 최대의 노력을 기울이되, G8이 중동·아프리카의 민주화를 비롯한 새로운 의제 영역을 활용하여 존속하면서 소수 주요국만을 새로이 회원국으로 영입할 경우에 대비한 다차원의 대비책도 아울러 마련해 두어야 할 것이다. 즉, 한국은 다양한 가능성에 적절히 대처해 나가기 위해서 G7 국가, BRICS 국가 및 여타 G20 회원국들을 대상으로 하는, 세 경로에서의 포괄적 접근 정책을 추진해 나가야 할 것이다.

## 2. ‘중견국’ 외교 추진

이번 칸느 G20 정상회의에서도 드러났듯이, 리더십의 부재 현상은 더욱 넓게 나타날 가능성이 크다. 이는 국제정치경제 체제가 미국이 단독으로 주도하는 ‘G1’도 아니며, 최근 언급되는 ‘G2’도 아닌 과도기적 상황에 있음을 말해 주고 있다. 즉, 현재로서는 국제질서 관리가 미국의 힘만으로는 안 되지만, 미국이 참여하지 않는 상황에서는 더욱 불가능한 한편, 중국 역시 능력은 급속히 신장하였으나 의지와 수단이 여전히 부족하기 때문이다.

‘G1.5(또는 소위 ‘G0’)'라 볼 수 있는 이러한 상황은 궁극적으로 미·중 간 상호신뢰를 바탕으로 하는 협력이 가능할 때 진정한 의미의 G2 체제로 이행해 갈 수 있을 것이다. 그러나 이는 상당한 시간을 요하게 될 것이므로, 현재 상황은 여타 국가들, 특히 중견국가들이 행동반경을 확대하기에 유리한 ‘틈새’ 환경이 조성되고 있다.

한국은 1) 선진국과 후진국 사이에 있는 ‘중진 국가’로, 2) 대국과 소국 사이에 위치 지워질 수 있는 ‘중급 국가’로, 나아가 3) 현 국제질서의 유지

를 희망하는 국가군과 현상 변경을 요구하는 국가들의 의견을 조화시킬 수 있는 ‘중도 국가’로서의 위상을 십분 활용하면서, 국제 질서의 재편에서 요구되는 새로운 규칙 결정 과정에 더욱 적극적으로 이바지하는 ‘중견 국가’ 외교를 강화해 나가야 할 것이다.<sup>10)</sup>

이러한 목적을 추구해 나가기 위해서는 조속한 시일 내에 중견국가 간의 협의를 시작할 필요가 있다. 우선 국가 간 차원이 아닌 ‘1.5 내지 2’ 트랙(예: 2011년 6월 이스탄불에서 개최된 “Constructive Powers Meeting”)을 활용하여 시작하되, 점차 G20 내의 비공식 코커스(informal caucus)로 발전시켜 나감으로써, G20 내에서 G8, BRICS와 함께 주요 국제현안 논의에 적극적으로 참여할 수 있는 기반을 형성해 나가야 할 것이다. 이 경우, 현 G20 체제 내에서 한국은 물론 호주, 터키, 인도네시아 등 중견국가들이 모두 미국과의 관계에 최우선적인 전략적 가치를 두고 있다는 공통점이 있기 때문에 중견국가 간 협의는 새로운 국제질서 구축에 매우 건설적인 역할을 할 수 있을 것이다.

이러한 중견국가 간 협의 노력은 비단 G8의 확대 가능성을 염두에 둔 G20의 지속성 확보에 유리할 뿐 아니라, 한국이 글로벌 외교(global diplomacy)를 적극적으로 추진해 나가는 데 있어서도 매우 유용한 하나의 축이 될 것이다.

이러한 역할 확대를 위해서는 한국의 역할 신장의 무대가 될 G20을 포함한 새로운 글로벌 거버넌스의 구조와 과정을 연구하고, 중견국가로서의 역할을 통해 국제사회에 나름의 대안들을 지속적으로 제시할 수 있도록 하는 내부 역량을 체계적으로 축적해 나가야 할 것이다.

### 3. G20의 제도적 발전에 기여

비록 이번 깐느 회의에서 사무국의 설치안(案)에 대신하여 트로이카가 사무국의 역할을 수행하는 것으로 합의되었으나, 트로이카 체제는 매년

---

10. 여러 가지 측면에서 한국만이 가진 외교적 특성을 반영하면서 중견국 외교를 적극화해 나가기 위해서는, 국제현안에 대한 새로운 시각과 아이디어를 창출해 나감으로써, 지식 공동체에 적극적으로 참여해 나갈 수 있는 능력 배양이 시급할 것임.

참여하는 회원국이 교체되어 일관성 있는 정책 추구가 용이하지 않다. 또한, 참여국의 특성과 의향에 따라 협조의 정도가 수시로 변할 수 있다는 점에서 안정성도 보장되지 못한다.

특히 기록 보존과 정기적 평가의 필요성 외에도 1) G20 회원국이 다수라는 점, 2) 문화적 차이가 다양하게 존재한다는 측면, 그리고 3) 높은 언어 장벽이 존재한다는 점 등은 중장기적으로 일관성과 안정성을 확보할 수 있는 형태의 사무국 설치가 필요하게 될 것이라는 예상을 가능하게 하고 있다.

이러한 점을 고려해 볼 때, 그간 사무국의 신설을 꾸준히 추구해 왔던 한국으로서의 트로이카 체제에 요구되는 사무 기능을 소규모의 상설 사무처가 보완해주는 형태로 작동되는 새로운 개념의 제안(two-tiered secretariat concept)을 꾸준히 개진해 나가야 할 것이다. 그 경우, G20 내의 비G7, 비BRICS 국가들인 중견국들이 중심이 되는 비공식 협의체를 추진하여 G20 내에서의 위상을 확보해 가는 한편, 실질적으로 사무국 역할을 맡아 나갈 수 있는 조직을 우선 ‘사이버 사무처’의 형태로도 시작할 수 있을 것이다.

#### 4. 핵 문제 관련 분업 구조의 형성 검토

2002년 캐나다 정상회의 이후 G8은 GP을 통해 핵 비확산과 핵안보 문제를 다루어 왔다. 2011년 3월 일본 원전 사태로 국제사회의 핵안전에 대한 우려가 고조되자, 이번 도빌 G8 정상회의에서도 이 문제를 심도 있게 다룬 바 있다. 이에 따라 G8은 핵의 비확산 및 안보에 이어 안전 문제를 망라한 소위 ‘3S(Safeguard, Security, Safety)’를 포괄하여 다루는 최고위 협의체로서의 면모를 보여 주고 있다.

핵과 관련된 상기 세 가지 이슈 간에는 상당 수준의 상관관계가 있다. 특히 최근 후쿠시마 사태가 시사해주듯이, 핵안전과 핵안보 간의 관계는 2012년 서울 핵안보정상회의를 앞두고 새롭게 주목받고 있다.

핵안전 문제는 원자력발전과 직결되어 있는데, 이는 원전이 1) 기후변화에 대한 대응으로서의 녹색성장을 가능케 하는 방안의 하나라는 점과 2) 고조

되고 있는 에너지 부족 상황에 대처할 수 있는 현실적 방안이라는 점에서 원자력을 이용한 발전이 중시된다. 따라서 핵안전 문제가 원자력의 평화적 이용에서 관건적 중요성을 지니게 된다는 것이다.

세계 상위 원자력 발전국이자 원전의 상업적 수출을 시작한 한국으로서는 핵안전 문제가 한편으로는 안전의 문제이자, 다른 한편으로서는 경제 이익의 문제가 되고 있다. 이러한 인식을 바탕으로 원자력안전 문제가 G8보다는 G20의 장에서 집중적으로 논의되어, 한국의 적극적 참여를 가능하게 하는 토대를 구축하는 것이 유리할 것이다.

2011년 G8과 G20 정상회의의 의장국이자 최고 원전 기술국 중 하나인 프랑스는 G8에서의 해당 논의를 깎는 G20 정상회의에서도 계속해 다룰 수 있었으나, G20 정상회의에서는 유로존 재정위기의 여파로 어려움을 겪는 가운데 다루어지지 못하였다. 그러나 핵안전 논의는 원자력 산업 육성, 기후변화 대처 및 에너지 안보 확립 차원에서 소위 경제와 안보가 상관된 대표적 복합(hybrid) 이슈로서, G20에서의 논의는 향후 의제 확대 차원에서 여전히 그 타당성이 있다고 하겠다.

한국은 이러한 동향을 인식하여 핵안전 문제의 G20 의제화를 전향적으로 검토해 볼 필요가 있다. 그 경우 핵 비확산과 핵안보 문제는 G8이 GP의 테두리 안에서 계속 다루어 나가되, 핵안전 문제는 G20에서 좀 더 본격적으로 다루어 나가자는 G8과 G20 간의 ‘건설적 분업구조(constructive division of labor)’를 제시할 수도 있을 것이다.<sup>11</sup>

11. 앞으로 핵안전 문제의 G20 의제화에는 2012년 제2차 핵안보정상회의의 서울 개최가 의미 있는 배경으로 작용할 수 있을 것임.