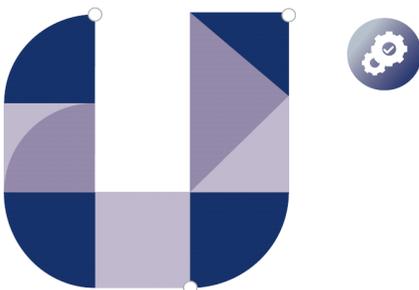
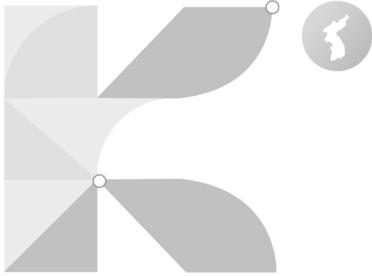


국제협력 성패 결정요인에 대한 이론 연구



정성윤

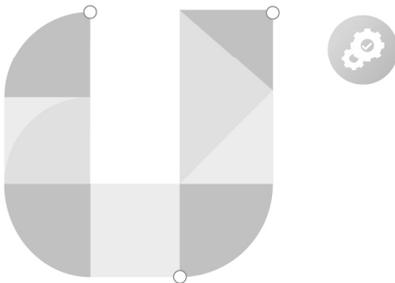




국제협력 성패 결정요인에 대한 이론 연구



연구책임자
정성윤 (통일연구원 연구위원)



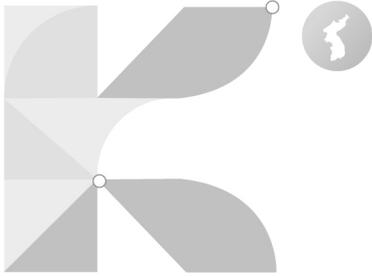
국제협력 성패 결정요인에 대한 이론 연구

KINU 연구총서 21-09

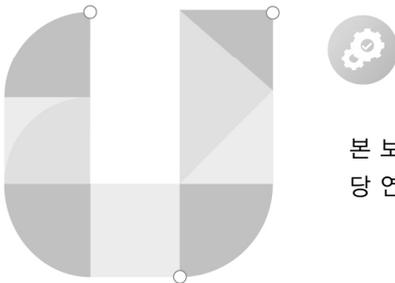
발행일	2021년 12월 30일
저자	정성운
발행인	고유환
발행처	통일연구원
편집인	통일정책연구실장
등록	제2-02361호 (97.4.23)
주소	(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원
전화	(대표) 02-2023-8000 (FAX) 02-2023-8296
홈페이지	http://www.kinu.or.kr
기획·디자인	세일포커스(주)(02-2275-6894)
인쇄처	(주)계문사(02-725-5216)
I S B N	979-11-6589-060-5 93340
가격	10,500원

© 통일연구원, 2021

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의)정부간행물판매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)



국제협력 성패 결정 요인에 대한 이론 연구



본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것은 아닙니다.

차례

요약	7
I. 서론	17
1. 연구 배경과 연구 필요성	19
2. 연구 목적과 연구 내용	21
II. 강대국 정치와 국제협력	27
1. 국제정치의 특징	29
2. 경쟁과 협력의 강대국 국제정치	37
III. 국제정치 패러다임과 국제협력	51
1. 국제정치 패러다임의 기본 전제	53
2. 국제정치 패러다임의 국제협력 내용	58
3. 국제정치 패러다임의 국제협력 형태	75
IV. 국제협력의 성패 결정요인과 쟁점	91
1. 국제협력의 성패 결정요인	93
2. 국제협력 성패 요인에 대한 쟁점	105

V. 국제협력의 주요 이슈와 지속가능성	123
1. 국제협력의 분야별 주요 이슈와 특징	125
2. 국제협력의 지속성 강화 요소	144
VI. 동아시아 협력과 한반도 평화에 대한 시사점	165
1. 동아시아와 한반도의 평화구축 환경	167
2. 동아시아의 다자 협력 구축 가능성에 대한 시사점	175
3. 한반도 평화프로세스에 대한 시사점	181
VII. 결론	201
참고문헌	208
최근 발간자료 안내	229

표 차례

〈표 II-1〉 패권국가의 전략 옵션	35
----------------------------	----

본 연구는 국제협력에 관한 글이다. 본 연구의 주요 내용은 국가 간 협력에 대한 국제관계 분야 주요 패러다임과 관련 이론들에 대한 분석과 평가이다. 그리고 연구 내용을 고려해 동아시아와 한반도 정세에 대한 정책적 시사점 또한 간략히 제시한다. 본 연구가 이러한 연구를 수행하는 주요 배경은 급변하는 국제정치와 북핵문제 등 한반도 정세를 고려할 때, 그 어느 시기보다 국제협력의 성과에 따라 국제사회의 안정과 평화, 그리고 한국의 명운이 결정될 가능성이 점차 높아지고 있기 때문이다.

이러한 배경에서 본 연구의 가장 중요한 목적은 국제협력에 대한 다양한 이론들을 재정립해, 지역과 평화와 협력을 연구하는 연구자들뿐만 아니라 국제협력의 필요성에 직면한 국가와 관련 정책 분야 종사자들에게 부족하지만 유용한 토대를 제공하는 데 있다. 특히 본 연구는 특별히 동아시아와 한반도 주변의 국가 간 협력 가능성을 염두에 두고 집필되었다. 우리의 땅과 국민들의 평화를 저해할 수 있는 환경과 위협을 극복하고, 가급적 주변 강대국과의 상호 이해와 협력을 통해 지속가능한 평화프로세스의 작동과 안정적인 안보환경을 갖추기를 바라는 기대에서 연구가 시작되었다.

이러한 연구 목적과 취지를 달성하기 위해 본 연구가 수행한 연구의 주요 내용과 주장을 차례에 따라 제시하면 다음과 같다. 우선 제Ⅱ장에서 강대국 국제정치를 국제체제의 가장 중요하고 현실적인 특징으로 제시했다. 특히 강대국이 어떠한 전략적 사고를 통해 다른 국가와 상호작용을 하는지, 그 과정에서 상대적 약소국들이 직면하는 전략환경의 특징은 무엇인지를 서술하였다. 특히 근대국가 국제정치가 시작된 이후 강대국들은 패권과 세력균형을 통해 협력과 갈등을 반복해 왔음을 역사적 맥락 속에서 설명하였다.

제Ⅲ장에서는 국제협력에 대한 거시적 이론, 즉 유력한 3가지 패러다임

에 대한 기본 전제와 내용들을 정리하였다. 다양한 국제협력의 이론들이 결국은 현실주의, 자유주의, 구성주의라는 패러다임에 철학적으로 기반하고 있기 때문이다. 특히 각각의 패러다임에 속하는 정형화된 국제협력의 형태를 동맹, 패권안정, 집단안보, 국제제도, 상호의존, 인식공동체 등으로 선별해 국제협력에 대한 패러다임별 차별적 인식 기반이 어떻게 현실에서 작동되고 기대되는지를 보여주려고 하였다.

제Ⅳ장에서는 제Ⅱ장과 제Ⅲ장의 역사와 패러다임이라는 거시적 조망을 바탕으로, 본격적으로 국제협력 이론에 대한 미시적 접근을 제시한다. 먼저 앞서 제시한 다양한 국제협력의 형태를 통해 국제협력의 성공과 실패를 결정짓는 주요 요인들을 식별하고, 이러한 요인들과 관련한 협력에 대한 쟁점들을 소개한다. 특히 국제협력 가능성에 대한 논쟁, 가능성과 관련한 방법론적 논쟁, 협력의 준수 여부와 행위자 성격에 대한 논쟁 등을 다양한 이론들을 통해 설명하였다. 이러한 논쟁의 결과로 본 연구는 결국 이익의 성격, 국가의 선호와 보상, 협력 게임의 성격, 중견국의 역할 증대가 중요하거나 중요해지고 있다고 주장한다.

제Ⅴ장에서는 제Ⅲ장과 제Ⅳ장의 이론적 논의를 현실 영역으로 끌어와 협력에 대한 실제적 논의를 전개하였다. 즉 이론적 주장들이 투사되고 있는 현실 국제정치에서 국제협력이 어떤 분야에서 그리고 어떠한 이슈와 관련해 중요하게 부각되는지를 논하고, 그러한 협력이 지속가능성을 확보하기 위해 영향을 미치는 요소는 무엇인지를 식별하고자 했다. 특히 협력의 창출 못지않게 유지 또한 중요한 정책 과제라는 점을 고려해, 국제협력의 지속성을 강화하기 위해서는 ① 안정적인 국제체계, ② 민주주의의 확산과 상호의존성의 증가, ③ 국제적 집단정체성의 형성과 국제기구의 구속력 강화 ④ 국가의 목표 합의와 전략의 연합 ⑤ 국제레짐 강화를 통한 장기적 협력에 대한 효과 검증 등 5가지 요인이 중요하다고 주장한다.

제VI장에서는 앞서 제시한 역사와 이론들의 내용과 제V장의 정책현실의 기술을 종합해, 동아시아와 한반도의 평화와 협력에 대한 시사점을 간략히 제시하고자 하였다. 먼저 역사적 변천과 현재 정세와 강대국 간 관계를 고려해, 동아시아와 한반도의 국제협력 필요성이 급격히 증가하고 있지만, 강대국 간 세력 경합으로 인해 서유럽과 같은 다자적·제도적 협력 가능성은 여전히 낮다고 평가한다. 아울러 다자적 협력의 결정요소로 미중 전략 경쟁의 결과와 북핵문제가 중요하다고 주장한다. 아울러 한반도 평화프로세스를 추진하기 위해 한국이 고려할 수 있는 전략을 앞서 제시한 주요 이론들을 고려해 4가지 방향으로 간략히 제시하였다.

첫째, 한반도 평화프로세스의 성공과 진척을 위한 외교 대전략으로, 미국이 주도하는 자유주의적 국제질서에 좀 더 능동적이고 전략적으로 참여해 미국과의 전략연합을 강화할 필요가 있음을 주장한다. 둘째, 미중 사이에 기계적인 균형전략에 대한 효과를 재검토할 필요가 있으며, 중국에 대한 상호의존성을 줄이는 것이 한국 주도의 평화프로세스 추진 역량 강화에 효과가 있을 것이라 주장한다. 셋째, 미중 양 강대국과의 제로섬적 관계를 전략적으로 고려해 미중 양국에게 한국과의 협력 필요성을 강화할 수 있는 중견국 외교전략을 설계해야 한다고 주장한다. 마지막으로 북한과의 전략게임을 고안하고 수행함에 있어서, 역사적 교훈과 상대에 대한 신뢰수준, 그리고 이익의 선호와 보상 수준에 대한 인식을 복합적으로 고려한 현실 친화적인 분석이 관련 정책설계에 반영될 필요가 있음을 주장한다.

주제어: 국제협력, 이론, 북한 핵문제, 강대국 정치, 지속성, 평화프로세스

A Theoretical Study on the Determining Factors of International Cooperation Success and Failure

Chung, Sung-Yoon

This study is about international cooperation. The main contents of this study are assessments and evaluations of theories on interstate cooperation in each of the major research paradigms in international relations. And based on this analysis, this study briefly discusses policy implications for the current state of affairs in Northeast Asia and the Korean peninsula. The main reason for this study is because more than ever, the peace and stability of the international community as well as the fate of South Korea is increasingly becoming likely to be determined by the outcome of international cooperation, given the rapidly changing international environment and the state of affairs on the Korean peninsula including the North Korean nuclear problem.

Within this context, the most important purpose of this study is to revisit and reorganize various theories on international cooperation to provide an albeit limited but nevertheless valuable theoretical foundation for officials and experts working on policies in countries that urgently need international cooperation.

In particular, this study was conducted with the prospect of cooperation between countries in East Asia surrounding the Korean peninsula especially in mind. This study began with the hope that the environments and threats that endanger our land and our people can be overcome, as well as the hope that the peace process can operate sustainably and a stable security environment can be provided, preferably through mutual understanding and cooperation between great powers in the region.

The main contents and arguments of this study conducted to achieve these goals are the following, introduced in the order of chapters. First, Chapter 2 demonstrates that great power politics is the most important and realistic character of the international system. In particular, how great powers interact with other states based on their strategic thinking, and how this affects the strategic environment of relatively weaker states in the process are discussed. In addition, the chapter also explains, from a historical perspective, how great powers have repeated cooperation and conflict through hegemony and the balance of power ever since the beginning of international politics among modern states.

Chapter 3 outlines broader theoretical perspectives on international cooperation, in other words, the basic assumptions and claims proposed by the three most popular paradigms in

international relations. This is because the various theories on international cooperation tend to all be philosophically based on the realist, liberalist, and constructivist research paradigms. In particular, this chapter classifies the standardized forms of international cooperation in each paradigm into the following categories: alliances, hegemonic stability, collective security, international institutions, interdependence, and epistemic communities. Through this analysis, chapter 3 seeks to illustrate how the different conceptions of international cooperation in each paradigm function in the real world.

Chapter 4 presents a more detailed analysis of theories on international cooperation based on the broader frameworks of history and research paradigms outlined in chapters 2 and 3. First, the main determinants of international cooperation success and failure are distinguished based on the various different types of international cooperation categorized in the previous chapters, and the main theoretical debates surrounding these factors are introduced. In particular, debates on the possibility of international cooperation, debates regarding methods to achieve such cooperation, and the debate on the characteristics of actors in international politics related to whether they cooperate or not are explained through various theories. Through an assessment of these debates, this study concludes that the nature of interests involved, preferences of the state and anticipated rewards, the nature of the

cooperation game, and the increasing role of middle powers are either important or becoming crucial determining factors.

Chapter 5 brings the theoretical discussion into the real world and discusses its actual implications on international cooperation. In other words, the chapter explores the areas and issues in which actual cooperation between international actors is highlighted when the theories are applied, and attempts to distinguish the factors that are essential to ensuring that cooperation is sustainable. In particular, this chapter emphasizes that maintaining cooperation is as an important policy objective as its initiation, and argues that the following five conditions are crucial; ① a stable international system, ② the spread of democracy and increased interdependence, ③ the creation of a collective international identity and the strengthening of enforcement by international organizations, ④ agreements on state objectives and coalitions of strategies, and ⑤ the verification of the effects of long-term cooperation through the strengthening of international regimes.

By combining the historical and theoretical approaches discussed in previous chapters in addition to the policy-related realities discussed in chapter 5, chapter 6 briefly highlights implications for peace and cooperation in East Asia and the Korean peninsula. First, the chapter assesses that while the need for international cooperation in East Asia and

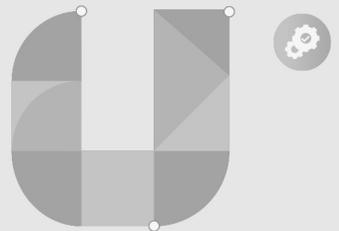
the Korean peninsula is rapidly increasing, the likelihood of multilateral and institutional cooperation observed in areas such as Western Europe remains low due to competition among great powers when the history, current state of affairs, and relationships between the great powers are considered. Moreover, chapter 6 claims that the outcome of the strategic competition between the U.S. and China and the North Korean nuclear problem are pivotal factors that will determine multilateral cooperation. 4 strategic directions that South Korea may consider in order to promote the Korean Peninsula Peace Process are proposed based on existing theories on international cooperation analyzed in previous chapters.

First, this study claims that as a diplomatic grand strategy to ensure the promotion and success of the Korean Peninsula Peace Process, South Korea needs to more proactively and strategically participate in the liberal international order led by the U.S. and strengthen its strategic coalition with the U.S. Second, the study claims that there is also a need to reevaluate the effectiveness of routinely balancing between the U.S. and China, and that reducing interdependence with China may prove effective in strengthening South Korea's ability to promote the peace process with greater initiative. Third, South Korea needs to tailor its middle power diplomacy strategy so that it increases the need for both the U.S. and China to cooperate with Seoul, given the zero-sum type

relationship continuing between the two great powers. Lastly, the study argues that as the strategic game with North Korea is assessed and played, analyses closely related to reality that comprehensively includes historical lessons, the level of trust of the other side, and perceptions regarding preferences and rewards must be reflected in the crafting of policies.

Keywords: International Cooperation, Theory, North Korean Nuclear Problem, Great Power Politics, Sustainability, Peace Process

I. 서론



1. 연구 배경과 연구 필요성

본 연구는 국제협력에 관한 글이다. 본 연구의 주요 내용은 국가 간 협력에 대한 국제관계 분야의 주요 패러다임과 관련 이론들에 대한 분석과 평가이다. 그리고 연구 내용을 고려해 동아시아와 한반도 정세에 대한 정책적 시사점 또한 간략히 제시한다. 본 연구가 이러한 연구를 수행하는 주요 배경은 급변하는 국제정치와 한반도 정세를 고려할 때, 그 어느 시기보다 국제협력의 성과에 따라 국제사회의 안정과 평화, 그리고 한국의 명운이 결정될 가능성이 점차 높아지고 있기 때문이다.

연구를 추진하는 주요 배경은 다음과 같은 3가지이다. 첫째, 국제질서의 불안정성과 불확실성의 증가 때문이다. 냉전 시기의 긴 평화와 양극체제의 안정적 시기, 그리고 짧았던 탈냉전 초기 미국의 단극체제를 지나 국제정치는 미중 전략 경쟁으로 서서히 진입하고 있다. 역사적으로 패권국에 대한 부상하는 강대국의 도전은 국제사회의 불안정을 야기했고, 한국과 같은 중견 국가들은 중요한 전략적 선택의 기로에 직면하였다. 한국이 지금 이와 같은 환경에 있다.

이러한 국제체계적 전략환경의 변화를 어떻게 해석하고 향후 경로를 어떻게 예측하느냐는 모든 국가의 소중하고도 거부할 수 없는 중대한 과제이다. 이를 위해 국제정치 역사에서 강대국 정치의 본질을 파악하고, 강대국 중심의 국제체계에서 국가 간 상호작용이 어떻게 결정되고, 무엇에 의해 경쟁과 협력의 성패가 좌우되는지를 연구하는 것은 너무나 필요한 일이다.

둘째, 동아시아와 한반도의 정세를 이해하기 위한 체계적이고 이론적인 노력이 필요하다. 21세기는 아시아의 시대이며 그 중심은 동아시아이다. 동아시아의 북쪽에는 4개의 강대국이 치열한 전략 경합을

전개 중이다. 한반도는 동북아시아의 지정학적 요충지로서 강대국들의 전략게임에 영향을 받으며 국가의 생존과 번영을 도모할 수밖에 없는 숙명을 가지고 있다. 하지만 근대 이후 형성된 한반도 주변의 강대국 중심 지역 질서가 근래 한국의 급격한 국력 신장과 북한의 핵무장이라는 안보 도전요인으로 인해 거대한 변화의 파고를 맞이하고 있다.

따라서 그 변화의 주역인 한국의 입장에서 볼 때, 과거와 같은 냉전적 동맹관계로 지역질서를 해석해 왔던 관성을 벗어나 중견국가가 기존 강대국 질서와 어떠한 전략적 상호작용을 형성해야만 하는가에 대한 고민이 필요한 시기가 되었다. 특히 한국이 역내 강대국들이나 주변국과의 관계를 어떻게 설정하여야 하며, 특히 이들과의 협력관계를 어떻게 촉진하고 구축할지에 대한 전략 구상이 필요하다. 동시에 주요 경쟁국이나 잠재적 갈등국가와의 비협력적 요인을 어떻게 회피하고 통제할 것인지에 대한 전략적 노력도 동시에 진행되어야 한다.

셋째, 한반도 평화구축을 위해 국제협력의 성공과 실패를 결정하는 중요한 요인들을 식별한 후, 요인들의 상호작용 과정과 결과, 그리고 파급효과에 대한 경험적이고 논리적인 연구가 더욱 필요하다. 현재 한반도와 동북아시아의 가장 중요한 안보 현안은 북핵문제이다. 북핵문제의 해결 없이 지역의 안정과 남북한 간 진정한 평화를 기대하기 어렵다. 다행히 국제사회와 동북아 역내 강대국 모두는 북한의 완전한 비핵화라는 공동의 목표에 수렴해 왔다. 하지만 그 방법론을 둘러싸고 당사국과 유관국 간 수단과 방법, 그리고 경로 설정에 대한 차이는 쉽게 극복되지 않고 있다.

한반도 평화프로세스 진척의 최대 난제는 결국 북핵문제이고, 이는 곧 북한의 완전한 비핵화라는 공동의 목표를 향한 국제협력의 문제이다. 그 국제협력의 주역은 국가이며 그 형태는 양자·3자·4자·6자 등 다양하다. 주요 외교안보 이슈와 지역의 평화를 위한 국가

간 다양한 협력에 대한 연구는 국제정치의 연구영역이다. 따라서 많은 유사 상황에 대한 보편적 설명력을 갖춘 언명체계인 관련 이론들을 적극 검토하는 것은, 북한 문제와 한반도 문제를 연구하는 데 좀 더 과학적이고 타당성 있는 연구에 기여할 것이다.

2. 연구 목적과 연구 내용

본 연구의 가장 중요한 목적은 국제협력에 대한 다양한 이론들을 재정립해, 지역과 한반도의 평화와 협력을 연구하는 연구자들에게 기초적인 토대를 제공하는 것이다. 아울러 관련 정책을 구상하는 정책 설계자들에게도 본 연구가 실용적인 참고가 될 것으로 기대한다. 본 연구가 국책연구기관인 통일연구원의 기초과제로 선정된 이유는 이러한 목적과 기대를 반영한 것이다. 따라서 본 연구는 국제협력에 대한 정책과 전략의 구체적 내용을 구명하고 제시하는 것이 주요 목적이 아니다. 하지만 지역의 평화와 북한의 비핵화를 포함한 한반도 평화프로세스에 적용할 수 있는 몇 가지 시사점을 간략히 제공함으로써, 후속 관련 정책 연구의 길잡이가 되고자 한다.

이상과 같은 목적을 달성하기 위해 본 과제가 유념하고 전제하는 사항은 다음과 같다. 먼저 이 글에서 협력은 국가들이 정책 조율 (adjustment)을 통해 공동의 이익을 증진시키고자 하는 노력을 의미한다. 즉, 단순히 이익의 존재가 아니라 그것을 실질적으로 획득하기 위한 적극적인 노력 여부가 협력 유무를 결정하는 기준이다. 이는 국가들이 스스로의 이해관계에 따라 행동하더라도 자연스럽게 조화로운 결과가 나오는 상황과는 다르다.¹⁾

1) Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1984), p. 12.

그러나 학술적 논의에서 협력은 공동의 이익을 모색하는 상황, 서로의 이해관계가 깊이 관련되어 있고 이를 인식하고 있는 상태, 무력갈등을 성공적으로 회피하고 있는 상황 등으로 폭넓게 받아들여지기도 한다. 이 글은 엄밀하게 정의된 협력 개념보다는 협력에 대한 보다 폭넓은 시각에 입각해 관련 이론들을 검토하고자 한다. 이러한 점을 고려해 본 연구는 앞서 제시한 전체 연구 목적을 달성하기 위한 구체적인 세부 연구 목표를 다음과 같이 5가지로 설정하고 이를 연구 내용과 구성에 반영한다.

- 첫째, 남북한을 제외하고 북한 비핵화와 한반도 평화프로세스의 주요 추진 행위자가 주변 강대국들임을 감안해, 본 연구는 동북아와 한반도에 적용할 수 있는 강대국 국제정치의 속성과 강대국 간 협력에 대한 역사적 교훈들을 중요한 연구 배경으로 제시한다.
- 둘째, 국제정치학의 유력 패러다임에서 강대국 정치와 국제협력을 어떻게 접근·진단하는지에 대한 폭넓은 기존 연구 결과들을 소개하고 평가하고자 한다.
- 셋째, 국제협력 창출의 성공과 실패 과정에서 나타나는 강대국들의 전략 행동의 특징을 구명하고, 특히 국제협력의 성공과 실패를 결정하는 주요 요인과 이에 대한 논쟁들의 핵심을 제시하고자 한다.
- 넷째, 다양한 국가 간 상호작용의 분야에 따른 협력과 갈등의 내용 및 현안을 정리하고, 지속가능한 국제협력을 촉진할 수 있는 요인과 환경에 대한 이론적 설명을 제시하고자 한다.
- 다섯째, 위 4가지 연구 내용을 중심으로 동아시아와 한반도의 평화구축을 위한 시사점을 모색함으로써, 특히 북한의 비핵화와 한반도 평화체제 구축 과정에서 한국이 고려할 수 있는 이론과 전략적 설명을 제공하고자 한다.

이상과 같은 연구 목적을 반영해 본 연구의 구성과 내용을 소개하면 다음과 같다. 본 연구는 5개의 장으로 본문을 구성하고 있다. 전체적인 구성의 흐름은 국제협력의 역사에 대한 교훈과 국제협력에 대한 광범위한 이론을 조망하고 이와 관련한 간단한 시사점을 제공하는 순서이다.

아울러 국제협력에 대한 이론을 제시함에 있어, 본 연구가 관련 정책 연구들의 실용적인 토대가 되어야 한다는 연구 취지를 감안해, 학계에서 보편적으로 인정받는 유력 이론을 연구 대상으로 선정했으며, 이에 대한 해석과 평가 또한 가급적 일부 연구자의 주관적 주장을 배제함으로써 연구 내용에 대한 오인과 오용을 지양하고자 하였다.

이러한 취지에 따라 먼저 제Ⅱ장에서는 ‘강대국 정치와 국제협력’에 대한 주제를 다룬다. 제Ⅱ장의 저술 목적은 국제협력의 무대인 국제정치의 본질을 이해하고, 후술하는 국제협력에 대한 유력 패러다임들과 다양한 이론들을 이해하는 데 기본 토대를 제공하는 것이다. 특히 국제정치가 여전히 강대국들이 주도하고 이들 간 상호작용의 결과를 강력히 반영되고 있음을 고려해, 강대국들이 국익을 쟁취하기 위해 다른 국가들과 어떠한 방식으로 경쟁과 협력을 추구했으며, 이 과정에서 약소국들은 어떠한 전략적 환경에 직면했는지에 대한 역사적 함의를 제공한다.

제Ⅲ장에서는 ‘국제정치 패러다임과 국제협력’에 대한 주제를 다룬다. 지난 1세기 동안 사회과학적 학문으로 급격히 성장한 ‘국제정치학’에서 국가 간 관계와 행동을 어떻게 인식하고 해석해 왔는지를 유력한 3가지 패러다임들을 통해 설명한다. 그리고 각각의 패러다임이 국가 간 협력을 어떻게 인식하고 있는지, 그리고 각각의 패러다임에서 강조하는 국제협력의 형태는 무엇이고 그 주요 내용과 함의는 무엇인지를 다룬다.

제Ⅳ장은 ‘국제협력 성패 결정요인과 쟁점’을 다룬다. 제Ⅲ장에서 제시한 패러다임과 다양한 이론들, 그리고 국제협력의 형태들을 고려하면서 국가가 처한 상황과 국가가 추구하는 목적과 국가 이익에 따라, 국제협력의 성공과 실패가 어떠한 요인들에 의해 결정되는지를 살펴본다. 특히 자유주의 질서 하에서 국제제도와 국제기구 그리고 국제안보와 국내정치 영역에서 국제협력의 성패 요인을 다양한 이론가들이 어떻게 주장하고 있는지를 폭넓게 제시하고 비교 평가하고자 한다. 이를 바탕으로 본 장에서는 국제협력의 성패 요인에 대한 쟁점과 논쟁적 영역을 다룬다.

제Ⅴ장에서는 ‘국제협력의 주요 이슈와 지속가능성’에 대한 연구를 진행한다. 제Ⅲ장과 제Ⅳ장이 국제협력에 대한 다양한 이론들을 중심으로 국가의 행동에 대한 전략적 이해에 치중했다면, 본 장에서는 현실의 국제정치 영역에서 국가들이 어떠한 이슈에서 협력적 상호작용을 하는지에 대해 살펴본다. 그리고 앞장에서는 주로 협력을 선택하는 환경과, 협력 상황에서의 국가의 행동, 그리고 이에 영향을 미치는 요인을 살펴보았다면, 제Ⅴ장에서는 협력의 지속을 강화할 수 있는 환경과 요인에 대한 다양한 이론들을 제시한다. 결국 국제협력은 협력의 창출만큼이나 그 유지도 중요하기 때문이다.

제Ⅵ장에서는 ‘동아시아 협력과 한반도 평화에 대한 시사점’을 다룬다. 본 장에서는 앞서 4개의 장에서 제시하고 논의했던 국제협력에 대한 다양한 쟁점과 이론의 내용을 감안해, 동아시아와 한반도의 평화와 협력 구축에 대한 간략한 시사점을 제공한다. 먼저 제Ⅱ장의 강대국 국제정치의 현실과 특징의 내용을 고려해, 동아시아와 한반도의 평화구축 환경에 대한 역사적 맥락과 그 특징을 제시한다. 그리고 이 내용들과 앞서 전술했던 다양한 이론들과 쟁점들 중에서 현실 친화력과 필요성을 고려하며, 동아시아 다자 협력 구축과 한반도 평화 프로세스에 대한 정책적 시사점을 제공한다.

본 연구를 수행하는 데 많은 동료 선후배 연구자들의 도움을 받았다. 코로나19의 여파로 인해 직접 만나서 지식을 공유하지는 못했지만, 동료 연구자들이 서면의 형식으로 전달해 주신 자문과 조언을 바탕으로 본 연구의 중요한 내용이 완성되었고 질적으로도 보완이 될 수 있었다. 따라서 본 연구가 형식적으로는 통일연구원의 기초연구 과제로서 저자의 단독 저술로 수행되었지만, 실질적으로는 학계의 많은 동료 전문가들과 협업한 결과임을 부인하기 어렵다. 그럼에도 불구하고 필연적으로 있을 수밖에 없는 연구의 흠결은 당연히 연구 책임자의 몫이다. 마지막으로 본 연구의 내용과 주장들이 국제정치의 엄중한 현실과 교훈을 이해함과 동시에 관련한 국가 정책을 설계하는 데 적절히 활용되기를 기대한다.

II. 강대국 정치와 국제협력



1. 국제정치의 특징2)

국제정치의 특징은 무엇이고 주인공은 누구일까? 국제정치를 구성하는 가장 중요한 행위자는 국가이며, 국제정치의 기본 속성은 주권국가보다 상위의 권위체가 부재한 무정부상태(anarchy)이다.³⁾ 무정부상태에서 국가의 가장 중요한 목표는 생존이다. 하지만 국가들은 자신을 제외한 그 어느 국가도 쉽게 신뢰하지 못한다. 따라서 국가는 타국에 의존하는 대신 자구적 방식(self-help)으로 생존을 추구하려고 우선 노력한다. 이는 어느 국가도 다른 국가의 공격 의도를 완벽하게 확신할 수 없고, 이러한 상황에서 영토 보전과 주권 수호는 그 어떠한 이익과 가치보다 소중하기 때문이다.

17세기 중반 근대국가체제 형성 이후 국제정치의 가장 중요한 행위자는 바로 국가라는 점에 대해서는 이견이 없다. 근대국가체제에서 국가들 간 능력은 불평등하게 분포되었다. 특히 자국과 인접한 국가나 자신에게 위협적인 국가가 월등한 군사력을 보유한 경우 대부분의 국가는 생존의 위협을 느껴왔다.

특히 다른 국가보다 군사력이 월등한 강대국의 의도와 행동에 대

-
- 2) 강대국은 보통 다른 국가보다 월등히 큰 물질적 능력 - 특히 군사력, 경제력, 기술력, 인구, 영토 등 - 을 보유한 국가를 의미한다. 그리고 강대국은 보통 국제체제의 가장 강력한 국가에 대해 결국에는 패배할지라도 군사적으로 충분히 정면대응을 하고 커다란 피해를 줄 수 있는 국가로 정의한다. 그리고 국제체제 내에서 강대국의 지위는 다른 국가들과의 상대적 국력에 의해 결정된다. Nuno P. Monteiro, *Theory of Unipolar Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 2014), pp. 22~45.
 - 3) 국제정치의 지배적 패러다임인 현실주의와 자유주의는 국제체제의 속성을 무정부상태로 가정한다. 다만 현실주의자들은 적대적 국가관계 중심의 흡수적 무정부상태를 주장하는 반면, 자유주의자들은 국가 간 제한된 협력과 갈등이 존재하는 로크적 혹은 칸트적 무정부상태로 국제정치를 해석한다. 대결과 협력의 수준 및 정도의 차이는 있으나 이 두 패러다임은 공통적으로 국제정치의 무정부성을 상수(常數)로 취급한다. 이와 대조적으로 구성주의자들은 무정부성을 사회적 맥락에 따라 의미가 변하는 변수(變數)로 파악한다. 신중호 외, 『강대국 경쟁과 관련국의 대응: 역사적 사례와 시사점』 (서울: 통일연구원, 2020), p. 64.

부분의 국가들은 자국의 안보와 연계해 사고하고 행동하였다. 아울러 강대국들 간에도 항상 서로에 대한 안보위협을 노출하며 의심과 긴장의 관계를 이어왔다. 이처럼 강대국과 약소국 간 그리고 강대국 간 관계들로 국제정치의 안정성은 결정되었다. 이러한 현실은 국제정치의 현상을 결정하는 주요 행위자이자 속성이 강대국이라는 점을 의미한다.⁴⁾

이러한 국제정치의 속성은 근대 국가체제 형성 이후 국제정치가 협력의 시간보다 갈등과 전쟁의 역사로 점철되어 왔음을 반증한다. 그리고 21세기에도 강대국이 다른 강대국들을 잠재적 경쟁국 혹은 적대국(potential competitor or enemies)으로 인식하고 두려워하는 속성은 변함이 없다. 특히 강대국들은 국제체제의 무정부적 특징 때문에 상대와의 경쟁에서 우위를 점하고 적대국가로부터의 안보를 지키기 위해 이들과의 관계에서 항상 힘의 상대적 우위를 추구하며, 이러한 행동의 목적은 세력균형(balance of Power) 혹은 패권(hegemony)의 추구로 해석되어 왔다.⁵⁾

그렇다면 강대국들은 세력균형과 패권을 추구하기 위해 어떠한 행동을 하는가? 강대국들은 일반적으로 지역 혹은 국제체제 내에서 가장 강력한 국가가 되고자 한다. 이를 통해 자국의 생존 가능성이 높아지기 때문이다. 이런 의미에서 강대국에게 힘, 즉 국력은 그 자체가 수단이 아닌 목적이며, 그 힘은 당연히 체제 내 다른 국가에

4) 시카고 대학의 존 미어샤이머(John J. Mearsheimer)는 기존의 고전적 현실주의자와 동일한 3가지 가정을 제시한다. 첫째, 국가는 국제정치의 주요 행위자이다. 둘째, 강대국의 행위는 주로 외부적 환경에 의해 영향을 받는다. 셋째, 국가의 행위는 힘에 대한 고려에 의해 결정되며, 국가들은 힘을 얻기 위해 경쟁한다는 것이다. John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: W. W. Norton & Company, 2001), pp. 14~18.

5) 소위 방어적 현실주의자들은 국가가 세력균형을 목표로 설정한다고 주장한다. 반면 고전적 혹은 공격적 현실주의자들은 국가는 궁극적으로 패권국이 되기 위해 상대적 국력의 우위를 목표로 한다고 주장한다. 하지만 기본적으로 모든 국가는 국력(힘)에 대한 욕망이 있다는 점에서는 현실주의자들의 해석이 일치한다.

대한 상대적 성격을 의미한다.⁶⁾

정리하고 부연하면 강대국들은 생존을 위해 상대적 힘의 극대화를 추구함으로써 자신이 속한 지역의 패권국이 되고자 한다.⁷⁾ 이를 위해 경제적 부를 축적하는 것에 집중하고 경제력을 바탕으로 군사력 강화에 전념한다. 특히 핵무기를 보유한 강대국의 위협을 극복하기 위해 핵전력의 우위를 확보하는 것⁸⁾을 여전히 중요한 전략과제로 인식한다. 이러한 목표와 과제를 달성하기 위해 강대국들은 자국의 국력 증대에 집중함과 동시에 경쟁국의 국력 추구를 견제하고 제한하려는 노력도 게을리하지 않는다.⁹⁾

강대국은 자국의 국력 증대를 위해 주로 군사력과 경제력의 신장을 추구하는 단순한 방식에 비교적 의존해 왔다. 하지만 경쟁관계의 다른 강대국들의 세력증대를 견제하는 방식은 다양하다. 일반적으로 강대국은 가장 강력하거나 위협적인 국가에 대해 다른 국가들과 동맹을 형성한다.¹⁰⁾ 이와 유사하게 현재의 국제체제에 만족하지

6) 강대국들이 경제성장, 국가의 위신 등 생존 이외의 목표를 추구하기도 하지만, 이는 오직 세력균형의 논리에 위배되지 않는 선에서만 가능하다. John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, pp. 34~38.

7) 첨단 군사기술로 무장한 강대국의 경우에도 대양 너머의 국가들을 향해 군사력을 투사하기는 여전히 어렵다. 따라서 세계 유일 패권국을 제외한 대부분의 강대국들은 우선 지역 패권국(regional hegemony)이 되고자 노력해 왔고 이는 현재도 마찬가지다. 만약 특정 강대국이 지역 패권국의 지위를 확보한다면, 이는 다른 대륙의 세력균형에 영향을 미칠 수 있는 역외균형자(offshore balancer)가 될 수 있는 유리한 전략적 위치를 차지하게 된다.

8) 보통 강대국들은 다른 경쟁 국가들에 대한 핵전력의 우위를 확보해야 보다 좀 더 확실하게 생존을 보장받을 수 있다고 판단하기 때문에, 핵보유 국가들은 대량보복 능력을 기반으로 하는 상호확증파괴(Mutual Assured Destruction: MAD) 상태에 일반적으로 만족하지 않는다.

9) 경쟁 강대국이 지역 패권을 차지하는 것을 막기 위해 강대국들이 흔히 선택하는 전략으로는 '균형(balancing)'과 '책임전가(buck-passing)'가 있다. 이는 뒤에 강대 동맹국과 약소 동맹국 간의 관계에서 다시 설명한다.

10) 스티븐 월트(Stephen M. Walt)는 흔히 국가들은 가장 강력한 국가가 아니라 가장 공격적인 의도(aggressive intention)를 가진 국가를 위협으로 인식한다고 주장한다. 따라서 국가가 경쟁하는 국가에 대한 대응 정책을 구상할 때, 강력하고 약하다는

못하는 현상변경 성향의 국가들 중 일부는 (가장 강력한 국가가 아닌) 다른 국가들과의 연합을 통해 현상유지 강대국에 도전하기도 한다.

이상과 같은 강대국들이 일반적으로 선호한다고 알려진 세력균형 전략과 달리, 강대국들이 가급적 지양하거나 회피하려 하지만 현실에서 종종 선택하는 전략도 있다. 유화(appeasement)와 편승(bandwagoning)이 대표적이다. 유화든 편승이든 경쟁 강대국과의 협력 이후 그 국가로부터 기만과 배신을 당하는 경우 더 큰 손실을 감내할 수 있다는 위협 때문에 보통 강대국들이 적극적으로 선호하는 정책은 아니다.

먼저 유화정책은 특정 국가가 경쟁국이 요구하는 방식이나 요구 조건을 일부 수용하는 것을 반드시 포함한다. 하지만 유화정책은 이러한 양보를 통해 상대방에게 유리한 방향으로 세력균형이 변할 수 있는 위협을 수반한다. 따라서 상대의 기만을 고려할 수밖에 없는 강대국 등이 일반적으로 선호하는 정책이 아니다. 하지만 가끔 국가들은 자국에 대한 경쟁국이나 위협국의 공세적인 정책이 완화되거나 철회될 수 있을 것이라는 기대를 가질 때가 있다. 이러한 기대를 전제로 종종 국가는 타국에 대한 유화적인 정책을 선택한다. 혹은 상대방으로부터 더 중요한 이익을 얻기 위해 덜 중요한 이슈의 양보를 선제적으로 제공하기도 한다.

반면 편승은 강대국이 강력한 세력의 경쟁 상대국을 견제하는 대신 (다른 국가들과의 연합을 통한 세력균형 대신) 오히려 경쟁 상대국의 편에 합류하는 정책이다.¹¹⁾ 보통 편승은 위협의 존재를 가정할

판단에 따른 '세력에 대한 균형'이 아닌 자국에게 위협이 어느 정도 되는지에 따른 소위 '위협에 대한 균형(balance of threat)'이 행동의 판단에 중요하다고 주장한다. Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1987), pp. 234~241.

11) 보통 균형론자들은 편승이 흔히 볼 수 있는 현상이 아니며 발생 가능성도 낮다고 주장한다. 또한 외양적으로 편승으로 보이는 행위가 실제로는 편승이 아닌 균형일 경우가 있다는 것이다.

때 발생한다. 이 경우 편승을 선택한 국가의 의도와 행동에 따라 편승은 두 가지로 대별된다. 먼저 편승의 대상이 되는 강대국이 승리가 될 것이라 확신하는 경우, 편승국은 해당 국가가 전리품을 나누어 줄 것을 기대하며 편승을 선택한다. 이를 ‘공격적 편승(offensive bandwagoning)’이라 지칭한다. 반면 편승의 결과로 기대되는 이익을 계산하기에 앞서, 승리가 확실시되는 편승 대상 강대국으로부터의 보복이 두려워 미연에 가장 큰 위협에 굴복하는 ‘방어적 편승(defensive bandwagoning)’도 있다.¹²⁾

이상과 같이 강대국은 다른 강대국들과의 관계에서, 생존이라는 국가 목표를 달성하고 영향력을 유지·강화하기 위해 세력균형, 유화, 편승 등 다양한 전략을 채택한다. 강대국들이 선택한 전략은 강대국의 흥망성쇠에 영향을 미친다. 그 결과 국제체제의 강대국 수는 가변적이다. 강대국의 수는 국제체제의 안정성과 성격에 큰 영향을 미치기 때문에, 국제정치학은 강대국의 의중과 구체적 행동만큼 그 수에 주목한다.

보통 국제체제에 존재하는 강대국의 수에 따라 국제체제의 구조는 단극체제, 양극체제, 그리고 다극체제로 구분된다. 단극체제는 지구상에 단 하나의 패권국만이 존재하는 것이므로 다수 강대국 간 균형 여부를 논할 수 없다. 하지만 양극체제와 다극체제는 강대국 간 세력 격차의 정도에 따라 균형적 체제와 불균형적 체제로 구분된다.

즉, 국제체제의 구조는 안정성의 정도와 강대국의 수에 따라서 총 5가지로 구분할 수 있는데, 안정적 패권체제(hegemonic unipolarity), 균형적 양극체제(balanced bipolarity), 불균형적 양극체제(unbalanced

12) 공격적 편승은 이익에 주목하고 방어적 편승은 손실에 더욱 민감한 경우로 구분할 수 있다. 하지만 랜달 스웰러(Randall L. Schweller)는 편승이 항상 ‘위협’을 전제하고 있다는 것을 비판한다. 스웰러는 ‘위협’이 반드시 존재하지 않더라도 ‘이익(profit)’의 추구를 인해 편승이 발생할 수 있다고 주장한다.

bipolarity), 균형적 다극체제(balanced multipolarity), 불균형적 다극체제(unbalanced multipolarity)가 그것이다.¹³⁾

지금까지 살펴본 강대국들의 행동과 전략적 상호작용은 대부분 복수의 강대국 존재와 경합의 경우를 상정한 것이다. 따라서 국가가 세력, 위협, 이익, 균형 중 무엇을 추구하든 간에, 보통 강대국들은 다른 강대국들의 존재에 일차적으로 큰 관심을 갖게 된다. 하지만 다극체제의 국제질서와 단극체제의 국제질서 각각에서 패권적 강대국의 전략은 다소 차이를 보인다. 단극체제에서는 강대국 수가 하나이므로 당연히 강대국 간 관계보다도 단일 패권 강대국 자체의 전략 행태가 중요하다.

단극체제, 즉 패권체제에서 유일 강대국은 보통 군사력과 경제력 중심의 자국 세력 유지에 가장 관심이 크다. 따라서 패권체제의 유일 강대국의 지배적 전략유형은 군사전략과 경제전략으로 대별할 수 있다. 이와 관련해 강대국은 군사적 측면에서 ‘공격적 우세(offensive dominance)’, ‘방어적 우세(defensive dominance)’, ‘비(非)관여(disengagement)’라는 세 가지 전략옵션 중 선택을 할 수 있다.¹⁴⁾

여기서 공격적 우세란 강대국이 영토, 국제정치, 그리고 군사력의 분배라는 세 가지 영역 중 적어도 하나 이상의 영역에서 자국의 이익에 맞게 현 상태를 바꾸고자 하는 전략을 의미한다. 방어적 우세를 추진하는 강대국은 앞서 제시한 세 가지 영역 중 그 어느 것도 바꾸지 않고 현상을 유지하고자 한다. 비(非)관여는 강대국이 국제체제의 현상유지 여부에 관심을 기울이지 않고, 다른 국가들이 자국의 이익에 맞게끔 현상을 타파하는 것을 허용하는 전략을 의미한다.¹⁵⁾

13) 그러나 현실에서 불균형적 양극체제란 존재하지 않기 때문에, 실제 국제체제에서는 4가지 구조만이 존재한다. 국제체제의 분류는 저자가 집필했던 기존 연구를 일부 수정한 것임을 밝힌다. 신중호 외, 『강대국 경쟁과 관련국의 대응: 역사적 사례와 시사점』, p. 82.

14) 위의 책, pp. 80~81.

강대국이 단극체제에서 선택할 수 있는 경제적 측면의 전략은 ‘타협(accommodation)’ 혹은 ‘견제(containment)’이다. 경제적 타협 전략은 중견국의 경제적 성장이 강대국의 잠재적 국력에 상대적인 손실을 초래하더라도 그것을 용인(수용)하는 전략을 의미한다. 경제적 견제전략은 중견국의 경제 성장을 직간접적인 방법을 동원해 억제(봉쇄)하는 제반 행위들을 의미한다.¹⁶⁾ 이러한 군사적·경제적 전략들의 조합을 통해 강대국이 선택할 수 있는 6가지 대전략은 아래 <표 II-1>과 같다.

<표 II-1> 패권국가의 전략 옵션

		군사전략		
		공격적 우세 Offensive dominance	방어적 우세 Defensive dominance	비관여 Disengagement
경제전략	수용 accommodation	공격적 수용	방어적 수용	비관여 수용
	봉쇄 contamination	공격적 봉쇄	방어적 봉쇄	비관여 봉쇄

출처: Nuno P. Monteiro, *Theory of Unipolar Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 2014), pp. 65~66.

단극체제의 강대국, 즉 패권국은 공격적 수용·공격적 봉쇄·방어적 수용·방어적 봉쇄·비관여적 수용·비관여적 봉쇄라는 6가지 대전략 중 어느 한 가지를 선택할 수 있고 보통 그러한 환경에 직면한다. 탈냉전이 시작된 이후 미국은 경제 영역에서는 일관되게 수용 전략을 추진한 반면, 군사 영역에서는 지역에 따라 공격적 봉쇄, 방어적 봉쇄, 그리고 비관여적 정책을 번갈아 혹은 선택적으로 추진했다.

15) Nuno P. Monteiro, *Theory of Unipolar Politics*, pp. 65~66.

16) 위의 책, pp. 68~69.

예를 들어 〈표 II-1〉의 분류를 적용하자면, 미국은 동아시아 지역에서 군사적으로는 ‘방어적 우세 전략’을 주로 채택했지만 경제적으로는 ‘수용전략’을 수용했다. 그 결과 미국이 21세기 초 잠시나마 패권적 지위를 누리면서 동아시아 지역에 투사한 대전략은 ‘방어적 수용전략(defensive accommodation)’에 해당한다고 볼 수 있다.¹⁷⁾

단극체제에서 패권국이 비용을 지불하지 않거나 덜 소요하는 것은 아니다. 보통 패권국은 위 6가지 전략 중 어떤 선택을 하는지에 따라 전략에 친화적인 자원을 투입해야만 하고 또한 비용도 지불해야만 한다. 특히 단극체제하에서도 강대국은 정도의 차이는 있으나 경쟁비용(competition cost) 또는 갈등비용(conflict cost)을 반드시 지불한다.¹⁸⁾

우선 경쟁비용은 강대국이 중견국 간의 경쟁을 부추기는 전략을 추진할 때 발생한다. 보통 체제 내의 유일한 강대국으로서 누리는 이익이 클수록 강대국은 잠재적인 경쟁비용을 수반하는 전략을 피하고자 하는 경향이 있다. 갈등비용은 강대국이 군사적 갈등에 연관될 때 발생한다. 경쟁비용이 전혀 없는 전략은 갈등비용을 유발할 확률이 높고, 그 반대의 경우도 마찬가지이다. 즉, 강대국의 군사적 우세를 지속시키는 전략일수록 강대국이 더욱 빈번하게 군사적 갈등에 관여하게 될 확률이 높아진다.¹⁹⁾

17) 위의 책, pp. 70~72.

18) 신종호 외, 『강대국 경쟁과 관련국의 대응: 역사적 사례와 시사점』, pp. 80~82.

19) 위의 책, pp. 80~81.

2. 경쟁과 협력의 강대국 국제정치

가. 세력균형을 위한 강대국들의 다자적 협력

국제정치학에서는 ‘국제정치’가 17세기 중반 웨스트팔리아 조약 (Peace of Westfalen) 이후 시작되었다고 가르친다. 근대 주권국가 가 등장한 이후 국제정치학에서 학문적으로 지칭하는 국제체제가 등장하게 되었다. 따라서 학문적 차원에서 강대국 상호 간 정치적 행위 또한 이 시기에 시작되었다고 볼 수 있다.

실제로 1648년 웨스트팔리아 조약 체결 이후 유럽의 강대국 간 상호 작용은 국제정치의 강대국 정치의 특징을 여실히 보여준다. 즉 당시 유럽의 강대국들은 국익을 위해 타국과의 협력 혹은 경쟁관계를 형성 하였다. 하지만 유럽 대륙에서 본격적인 강대국 국제정치의 서막은 18세기 후반 프랑스의 나폴레옹이 열었다. 당시 유럽의 강대국들은 나폴레옹에 대항하기 위해 소위 ‘유럽협조체제(Concert of Europe)’ 를 형성했다. 프랑스가 패권을 차지하지 못하도록 나머지 강대국들이 연합을 형성해 유럽에서 균형을 유지하고 기존 영토 경계선을 유지 하고자 한 것이다. 반프랑스 연합에 뜻을 모은 강대국은 오스트리아, 프로시아, 영국, 러시아이다.

균형적 다극체제(balanced multipolarity)의 대표적 사례는 19세기 유럽협조체제라고 볼 수 있다. 당시 유럽의 강대국들은 유럽협조체 제를 통해 세력균형의 원리를 전략적으로 인지했다. 즉 세력균형을 통해 지역의 강대국들이 제1차 세계 대전 발발 직전까지 약 100년 동안 구조적 안정성을 유지하며 협력적 관계를 유지한 것이다.²⁰⁾

20) 19세기에서 20세기 초에 이르는 유럽의 강대국 정치는 프랑스, 영국, 러시아, 독일, 오스트리아로 이어진 5개의 강대국이 각자 국익 추구를 위해 치열하게 경쟁하면서도, 강대국 상호 간의 주권 존중, 내정불간섭, 기득권 인정 및 일방적 패권 견제의 원칙 아래 힘의 균형을 통해 유럽 대륙의 강대국 중심 질서가 안정적으로 유지되었다.

하지만 이러한 다극체제적 안정성도 영구적이지 않았다.

19세기 후반부터 유럽 곳곳에서 강대국들 간 다양한 소규모 제한전쟁(limited war)이 발발하기 시작했다. 유럽의 강대국들이 1세기 동안 치중했던 외교적 협력보다 전쟁을 통한 국익 수호와 영향력 확장에 노력했기 때문이다. 하지만 당시 전쟁은 정치와 외교의 수단이었으며 국익을 조정하는 것에 한정되었다. 따라서 강대국들 간 갈등에도 불구하고 유럽 대륙의 국가 간 세력균형에 큰 영향을 초래하지는 않았다.

하지만 이러한 세력균형은 20세기 들어 붕괴 조짐을 보이기 시작했다. 그 촉발점은 19세기 후반 국력이 급신장한 통일 독일의 전략에서 시작되었다. 당시 독일이 패권 지향적 팽창정책을 추진하게 되면서 유럽의 균형은 허약해지기 시작한 것이었다. 이미 당시 군사력과 경제력에서 영국을 넘어선 독일을 중심으로 한 오스트리아, 이탈리아의 삼국 동맹이 형성되었고, 이에 대항해 프랑스, 러시아, 영국이 삼국협상을 형성하였다. 앞서 강대국의 행동 유형에서 살펴본 바처럼 당시 유럽의 주요국들이 독일의 부상에 대항해 다양한 이유로 편승과 균형을 각자 선택한 것이다.

이처럼 20세기 초반의 유럽 6개 강대국들은 두 개의 동맹으로 양분되어 상호 치열한 세력대결을 지속하게 되었고, 그 과정에서 제1차 세계 대전이 발발하며 유럽의 세력균형은 마침내 붕괴되었다. 이상의 과정을 고려할 때 19세기 후반부터 20세기 초 유럽 지역체제의 특징은 잠재적 패권국으로 부상한 독일과 이에 따른 불균형적 다극체제(unbalanced multipolarity)의 형성이라 할 수 있다.

불균형적 다극체제의 특징을 보여주는 당시 유럽강대국 정치의 특

이처럼 당시 강대국들은 서로 경쟁하면서도 서로의 정당성을 인정하며 상호 공존하는 모습을 보였는데, 그 주된 수단은 제한전쟁을 통한 경쟁과 이익의 조율이었다. 당시 이들 강대국 간 제한전쟁은 외교적 수단이 아닌 물리적 수단을 사용한 정치적 상호 작용의 연속을 의미하였다.

정은 세 가지로 요약할 수 있다. 첫 번째는 다극체제 속에서 동맹 간 대립이 전개되었다는 점이다. 이는 독일의 급격한 성장으로 인해 다극적 세력균형의 변화에서 비롯된 것이다. 두 번째 특징은 독일의 성장이 패권 전쟁으로 이어지지 않고 상당 기간 세력균형이 유지되었다는 점이다. 이는 당시 독일의 비스마르크가 현상타파 정책 채택에 신중한 입장을 견지했기 때문이다.²¹⁾ 이에 따라 유럽협조체제가 사실상 붕괴되었음에도 수십 년 동안 유럽의 평화가 지속될 수 있었다. 세 번째는 19세기 후반부터 강대국 간 상당히 높은 수준의 군비경쟁이 시작되었다. 특히 당시 독일은 급격히 신장하는 국력을 바탕으로 지역 강대국인 영국에 대한 우위를 확보하고자 했다. 독일의 이러한 노력은 해군력을 중심으로 하는 군비증강으로 확장되었다.²²⁾

나. 국제협력의 좌절과 세계 대전의 발발

유럽의 불균형적 다극체제는 결국 강대국 간 전쟁으로 발화되었다. 두 차례의 세계 대전이 연이어 발발했다. 두 차례 세계 전쟁을 통해 현상타파를 추진했던 국가는 공교롭게도 두 번 모두 독일이었다. 결국 독일의 연이은 패전으로 독일의 패권 장악은 저지되었지만 그 과정에서 유럽의 강대국 국제정치는 다양한 변화를 겪게 되었다.

먼저 유럽 대륙에서 오랫동안 전통적 역외균형자 역할을 수행했던 영국이 쇠퇴하였다. 무엇보다 미국이 새로운 역외균형자 역할을

21) 비스마르크의 신중한 동맹정책에도 불구하고, 구조적 차원에서 볼 때 프랑스와 러시아 양면에서의 위협과 이로 인한 안보딜레마를 안고 있던 독일은 잠재적 패권국으로 성장한 후 막강한 군사력을 바탕으로 일 거에 자신의 안보딜레마를 해결할 수 있는 절호의 기회를 맞이하게 되었다. 신중호 외, 『강대국 경쟁과 관련국의 대응: 역사적 사례와 시사점』, p. 87.

22) 당시 독일만이 군사력 증강에 노력한 것은 아니다. 독일을 비롯해 유럽 대부분의 강대국들이 군사력을 강화하기 위해 노력했다. 특히 강대국들은 군사력을 뒷받침할 다양한 전략을 구상하기 시작했고, 경쟁국과의 전쟁에 대비해 군수물자 확보를 위한 전략적 철도 부설 등에도 집중했다.

성공적으로 수행하며 국제정치의 주역으로 등장하였다. 미국은 제1차 세계 대전 발발 직후 유럽의 세력균형을 회복하기 위해 전통적 고립주의에서 벗어나 전쟁에 개입하였다. 유럽의 패권을 저지하기 위해 국제정치에 개입한 미국이 이를 계기로 전 세계의 패권국으로서 발돋움하게 된 것이다.

미국은 제1차 세계 대전 이후 국제연맹의 창설을 주도하는 등 전후 질서를 형성하기 위해 노력했다. 하지만 유럽이 1930년을 전후해 서서히 세력균형을 회복하자 미국은 다시 고립주의로 회귀하였다.²³⁾ 20세기 초반 국제정치의 초강대국으로 부상했던 미국이 다시 유럽의 정치로부터 등을 돌림으로써, 국제정치의 권력관계는 사실상 공백 상황으로 전환되었다.

제1차 세계 대전 패전국이었던 독일이 강력한 민족주의와 국력 회복을 발판으로 그 권력 공백을 권력투쟁의 장으로 다시 만들었다. 다만, 이 시기 유럽정치가 과거와 달랐던 점은 영국과 프랑스가 히틀러의 독일을 상대할 힘이 없었다는 점이다. 즉, 신흥강대국인 미국이 패권국 역할을 회피하는 고립주의 여론에 빠져 유럽에 집단 안보 협력에 대한 공공재 제공에 실패한 것이 제2차 세계 대전 발발의 중요 원인으로 작동한 것이다.²⁴⁾ 즉 제1차 세계 대전이 종결된 후 미국이 평화를 위한 협력에 소극적으로 대처하고, 영국과 프랑스, 그리고 러시아 등의 강대국들이 다른 강대국에게 독일 견제의 책임을 미루면서 유럽은 다시 전쟁의 수렁에 빠지게 되었다.²⁵⁾

23) G. John Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2001), 재인용: 신중호 외, 『강대국 경쟁과 관련국의 대응: 역사적 사례와 시사점』, p. 88.

24) 위의 책, p. 88.

25) Thomas J. Christensen and Jack Snyder, "Chain Gangs and Passed Bucks: Predicting Alliance Patterns in Multipolarity," *International Organization*, vol. 44, no. 2 (1990), pp. 137~148.

유럽의 강대국들은 제2차 세계 대전 발발을 전후한 시기에 재부상하는 히틀러의 패권 장악 노력을 저지하는데 전혀 관심이 없었던 것은 아니었다. 그리고 자국의 국력을 유지해 제1차 세계 대전 이후 형성된 짧은 세력균형을 유지하는 데 영향력을 강화하고자 노력했다. 당시 강대국들은 독일에 편승하지도 않았지만 미연에 강력한 연합을 형성하는 것에도 소극적이었다. 대표적으로 당시 영국은 유화 정책을 선택함으로써 결국 독일의 팽창을 방관하게 되었다.

유럽의 강대국들과 달리 다수의 약소국들은 자국이 직면한 전략환경과 독일과의 정치적 관계에 따라 다양한 선택을 하였다. 독일과 지리적으로 가까운 몇몇 중부 유럽 국가들은 독일의 팽창전략에 동참해 존재감을 과시하려 하였다. 비교적 지리적으로 독일에 멀리 위치한 국가들 일부는 중립을 선택하거나 독일에 적당히 거리 두기를 함으로써 국가의 생존과 평화를 유지하고자 노력했다.²⁶⁾ 이처럼 당시 유럽의 약소국들이 선택한 전략은 대체로 편승, 균형, 그리고 중립선언이었던 셈이다.

하지만 이 시기 영국과 프랑스가 보여준 것처럼 당시 강대국들은 대체로 유럽 약소국들의 평화에 대부분 무심했다. 1938년 3월 12일 나치 독일이 오스트리아를 병합했을 때 영국과 프랑스는 별 조치를 취하지 않았다. 그해 9월 체코슬로바키아의 주데텐란트(Sudetenland)를 독일에 할양하는 내용의 뮌헨협정을 영국과 프랑스가 승인한 것이 대표적인 사례이다. 이로 인해 중동부 유럽에서 독일의 영향력은 급격히 증가했다.

26) 당시 루마니아, 헝가리, 불가리아 등은 독일의 동맹으로 제2차 세계 대전에 참전했고, 스페인과 포르투갈은 중립을 유지하거나 독일과 적당히 거리를 두고자 노력했다.

다. 미소 양극체제와 평화를 향한 국제협력의 도전

제2차 세계 대전 직후 미국과 소련의 ‘균형적 양극체제(balanced bipolarity)’가 등장했다. 제2차 세계 대전으로 전통의 유럽강대국들이 급격히 쇠퇴하고 유럽 변방의 두 초강대국들이 유럽의 권력 공백을 메우게 된 것이다.²⁷⁾ 전 세계는 미국과 소련을 중심으로 정확히 양분되었다. 특히 역사상 유례없이 두 강대국 진영 간 치열한 이념적 갈등과 격렬한 체제 경쟁이 전개되었다. 이러한 분열의 국제정치와 노골적인 패권경쟁은 약 반세기 동안 지속되었다. 이는 길게는 웨스트팔리아 조약 이후 300년 동안, 짧게는 100년의 유럽협조체제로 지속되어 왔던 영국, 프랑스, 독일 등 유럽을 중심으로 한 국제체제의 변화를 의미한다.

두 차례의 세계적 참화를 겪은 강대국들은 제2차 세계 대전 직후 국제평화와 안정을 위한 새로운 협력을 시도하게 된다. 미국을 포함한 유럽의 승전국들을 중심으로 국제연합(United Nations: UN, 이하 유엔)이 창설되었다. 유엔은 인류가 최초로 출범시킨 국제평화를 위한 최초의 다자적 협력기구이다. 유엔의 헌장(Charter)은 국제평화를 위한 인류의 약속이 담겼다. 즉 ‘침략에 대응하는 방어적 전쟁 외에는 어떠한 형태의 전쟁도 불법으로 간주한다는 원칙’이 헌장에 포함되었다. 이로 인해 국제사회는 평화를 제도적으로 강화하기 위한 역사상 처음으로 공동의 안보 협력을 시도하였다. 세계 대전으로 폐화된 유럽의 재건을 위해 마셜플랜(Marshall Plan) 중심의 경제적 국제협력이 가동되었다. 아울러 브레튼 우즈 체제(Bretton Woods System)과 세계은행(World Bank)이 설립되는 등 자유주의적 세계

27) 냉전은 양극체제에서 미국과 소련 간의 안보딜레마 상황을 반영했다. 따라서 미소 냉전은 현실의 국제정치에서 항상 확인할 수 있는 강대국 정치의 동학이 그대로 반영된 것이라고 볼 수 있다.

질서 구축을 통해 국제평화와 번영을 이루려는 전례 없는 다자적 협력이 추진되었다.

하지만 제2차 세계 대전 직후 소련이 사회주의권의 맹주로 등장하면서 본격적인 미소 경쟁관계가 전개되기 시작했다. 즉 소련 중심의 사회주의권과 미국 중심의 자본주의권의 대립 구도가 형성되었다. 그 결과 미소 두 강대국은 이데올로기, 경제체제, 군사안보 등 모든 영역에서 상대 진영을 제압하기 위한 치열한 경쟁을 전개했다. 즉, 새로운 강대국으로 부상한 미국과 이에 맞서는 소련이 핵과 군사력을 토대로 양강 구도를 형성하고, 여기에 세계 전역에 걸친 자유주의와 사회주의 진영이 합세함으로써 이념적 진영대결이 시작되고 양극체제가 탄생하게 된 것이다.²⁸⁾

특히 과거 국제정치의 세력경쟁과 달리 양 강대국 중심의 진영 간 이념적 적대감은 상호 경쟁을 격화시키는 가장 중요한 원인이 되었다. 이데올로기로 집결한 양 세력은 상대 세력을 협력할 수 없는 적대세력으로 규정하게 되면서, 냉전 기간 내내 양 블록 간 협력은 제한적이었다. 하지만 극한 이념적 대결 이면에는 상대적 우위를 점하고자 했던 두 초강대국의 부단한 세력경쟁이 내재되어 있었다고 평가하는 것이 타당하다.

냉전 시기 동안 미국은 소련의 팽창을 저지하기 위한 지구적 봉쇄와 개입에 적극적이었다. 지정학적으로 중요한 세계 곳곳에 동맹을 결성해 소련의 팽창을 저지하고 역외균형자의 역할을 강화했다. 이에 소련은 유럽의 절반을 확보하고 동아시아와 중동 그리고 아프리카와 중

28) 양극체제가 형성되기 시작한 직후에는 미소를 비롯한 각각의 진영에 속한 국가들이 상대 진영과의 협력을 배제한 채 각자의 세력권을 확장하기 위해 노력했다. 그 결과 유럽과 중동, 아시아와 아프리카 등지에서도 다양한 층위의 군사적 충돌과 갈등이 전개되었다. 1950년 발발했던 6.25전쟁 또한 이러한 국제정치의 관성과 영향력 속에서 발생했다고 평가할 수 있다. 신중호 외, 『강대국 경쟁과 관련국의 대응: 역사적 사례와 시사점』, p. 92.

남미 일부 등에서 자신의 영향력을 강화해 미국의 봉쇄에 대응했다. 냉전 기간 세계는 이념적으로나 지리적으로 정확히 양분되었다.

냉전 시기 미소 간 세력경쟁의 핵심은 바로 핵무기 경쟁이었다. 양국은 대량보복능력(Massive Retaliation capability)을 기반으로 서로를 확실히 파괴할 수 있는 핵능력을 상호 갖추었다. 냉전 초기인 1960년대 후반에 이미 상호확증파괴(Mutual Assured Destruction: MAD)의 전력을 각각 보유한 미소 양국은 이후에도 상대에 대한 핵능력 우위를 점유하기 위해 지속적으로 경쟁했다.

하지만 아이러니하게도 냉전 시기 인류 공멸의 핵능력과 그 수준은 높아졌지만 체제의 안정성은 과거 다극체제에 비해 높아졌다. 미국과 소련 등 강대국들은 자칫 핵전쟁으로 확전(escalation)될 수 있는 위험을 피하고자 상호 노력했다. 따라서 강대국들은 지역에서 발생하는 다양한 제한전쟁 등 소규모 갈등이 증폭되지 않도록 비교적 신중하게 판단하고 행동했다. 냉전 기간 미소 양국이 직접 전쟁을 치르지 않고 대리전 중심의 전쟁이 주로 전개되었던 이유이기도 하다. 핵전쟁의 위험은 전면전의 가능성을 현격히 줄일 수 있었기 때문에, 미소 양국은 한편으로는 상대에 대한 핵 우위를 추구했지만 상호 핵 억지(nuclear deterrence)를 유지하기 위해 노력하였다. 이러한 의미에서 양극체제의 안정성은 차가운 평화를 의미했다.

라. 미국의 패권체제와 중국의 도전

1991년 소련이 붕괴하였다. 소련의 해체는 자동적으로 냉전체제의 종식을 의미했다. 국제체제는 양극체제에서 미국 중심의 단극체제로 전환했다. 국제체제는 3세기 반 만에 단극체제로 진입했다. 소련의 멸망 이후 미국에 도전할 수 있는 국가가 부재했고 주요 강대국 모두 미국이 주도하는 질서에 순응하면서, 미국의 단극체제는 곧 안

정적 패권체제(hegemonic unipolarity)를 의미했다.

냉전이 종식된 지 30년이 지났지만 여전히 국제체제는 미국 일극체제의 성격이 강하다. 하지만 1990년대처럼 미국의 강력한 패권체제가 지속되고 있다고 단언하기는 어렵다. 중국의 부상과 미국에 대한 도전 때문이다. 1990년대 중반 이후 중국이 경제적으로 고성장하고 경제력을 바탕으로 군사력 증강에 박차를 가하자 미국을 중심으로 소위 ‘중국 위협론’이 등장하게 되었다.

21세기에 접어들어서도 중국이 경제력·군사력 중심의 국력증강을 지속하고, 특히 일대일로전략 등으로 지역에서 리더십을 강화하기 위한 공세적 외교정책을 강화하자, 국제정치는 자연스럽게 미국의 패권에 대한 부상하는 중국의 도전으로 오늘의 국제질서를 해석하고 있다. 즉 중국의 부상으로 인해 미국의 단극체제가 약화되면서 미국과 중국 중심의 G2 체제로 재편되고 있다. 따라서 국제체제는 안정적 패권체제에서 (미국의 상대적 우위 속에) 불균형적 양극체제(unbalanced bipolarity)로 전환의 과정에 있다고 평가할 수 있다. 즉 현재 국제체제는 미국의 패권조정과 미중 경쟁체제의 등장이라 명명할 수 있을 것이다.

하지만 제1차 세계 대전 직후와는 달리 탈냉전기 미국은 고립주의로 선회하지 않았다. 미국은 고립주의로의 회귀 대신 아시아, 유럽, 중동 등 주요 전략지역에 대한 관여를 선택함으로써 패권국의 역할을 적극적으로 수행하고 있다. 냉전의 승자인 미국은 냉전이 종식된 이후에도 유럽과 중동 등 세계 주요 지역 의제에 적극적으로 관여하며 패권체제의 안정을 유지하고자 노력했다. 유럽과 일본 등 기존의 강대국들이 미국의 리더십에 전반적으로 순응함에 따라, 미국 중심의 국제질서는 큰 도전 없이 유지되었다. 특히 미국의 압도적인 군사력은 잠재적 경쟁국들의 직접적 도전을 차단하는 역할을 하였다. 오히려

탈냉전기 초반 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization: NATO)의 강화와 확대를 통해 알 수 있듯이 서유럽의 강대국들도 미국에 대한 견제보다는 유대강화에 더 큰 관심을 가졌다.

미국 중심의 강력한 일극체제는 20년을 채 넘기지 못했지만,²⁹⁾ 국제정치의 변화에 직면한 미국은 지구적 영향력을 유지하기 위해 노력하고 있다. 즉 유럽, 동아시아, 중동에 대한 기존의 관여정책을 유지하며 역외균형자 역할을 적극적으로 수행함으로써 지역 패권 국가의 등장을 막는 것을 국가대전략의 목표로 삼고 있다.³⁰⁾ 하지만 중국이 높은 경제성장을 바탕으로 군사력을 단기간 강화하며 주변 영토분쟁에 공세적 전략을 지속·강화하면서, 급기야 미중 경쟁의 심화로 인한 투키디데스 함정(Thucydides Trap)이 거론되기에 이르렀다. 미국은 이러한 중국의 대외전략을 자신들의 세계적 리더십에 대한 도전으로 확신하게 되었다.

미국은 2010년 오바마 행정부가 ‘아시아로의 귀환(Pivot to Asia)’을 천명한 이후 중국에 대한 견제를 본격화하고 있다. 트럼프 행정부는 중국과의 무역전쟁을 불사하며 중국의 경제적 영향력 확장을 강력히 차단하고자 하였고, 2021년 등장한 바이든 행정부도 이러한 기초를 이어받고 있다. 바이든 행정부는 무엇보다도 미중 간 세력균형의 변화를(악화를) 멈추어야 한다는 여론에 직면해 있다.³¹⁾

경제 부문을 중심으로 양국 간 긴장과 갈등이 격화되고 있지만 당장 미중 간 세력균형이 급격히 변화할 가능성은 낮다. 이는 현재까지의

29) 탈냉전 직후 미국이 유일한 초강대국의 지위를 유지했던 국제체제(일극적 국제질서)가 언제 그리고 어떻게 미중 경쟁체제로 전환했는지 그 분기점을 정확하게 확인하는 것은 어렵다.

30) Robert D. Blackwill and Thomas Wright, “The End of World Order and American Foreign Policy,” *Council on Foreign Relations*, May 2020, <<https://www.cfr.org/report/end-world-order-and-american-foreign-policy>> (Accessed October 19, 2021), pp. 1~2.

31) 위의 글, p. 2.

양국 간 대립이 냉전 시 미국과 소련만큼 격렬하지 않으며, 서로가 전쟁 및 무력충돌을 두려워하고 있으며, 대규모 진영 대결을 회피하고 있기 때문이다.³²⁾ 하지만 중국의 국력 신장이 분명하고 미국의 대외 전략에 중국이 순응할 가능성은 낮기 때문에, 국제정치는 미중 간 경쟁과 갈등의 추세를 상당 기간 유지할 것으로 예상할 수 있다.³³⁾

그렇다면 향후 미중 간 갈등은 어떠한 유형으로 전개되고 도전국인 중국은 어떻게 대응할 것인가? 그리고 미중 간 갈등은 다른 강대국과 국제정치에 어떠한 영향을 미칠 것인가?³⁴⁾ 이러한 물음에 대한 해답은 결국 앞으로 전개될 양국 간 갈등의 성격에 따라 달라질 수 있다. 향후 미중관계는 크게 국제질서에 대한 주도권 갈등, 군사적 갈등, 지정학적(geoeconomics) 갈등과 같이 세 가지 유형으로 대별될 수 있을 것이다.

우선 미중관계는 상당기간 패권경쟁의 성격을 유지할 것이다. 이는 외견상 미국이 주도하는 자유주의적 국제질서에 대한 중국의 도전으로 전개될 것이다. 하지만 중국이 미국과 치열하게 패권경쟁을 전개하더라도, 미국이 주도하는 자유주의적 국제질서를 전면적으로 배격하며 새로운 질서를 주창하기는 힘들 것이다. 즉 미국 중심의 국제체제에서 중국은 스스로 현상타파 국가로 인식될 수밖에 없는 적대적 대응은 회피하려 할 가능성이 높다. 미국에 대한 중국의 상

32) 신중호 외, 『강대국 경쟁과 관련국의 대응: 역사적 사례와 시사점』, pp. 98~100.

33) China Briefing Team, “US-China Relations in the Biden-Era: A Timeline,” China Briefing, October 27, 2021, <<https://www.china-briefing.com/news/us-china-relations-in-the-biden-era-a-timeline/>> (Accessed October 27, 2021).

34) 가령 미중관계의 변동은 한반도 국제정치에도 중요한 영향을 미칠 것이 분명하다. 특히 북한의 입장에서 미중관계의 변동은 향후 대외정책의 방향을 설정하는 중요한 외부 환경 및 구조적 변수가 될 가능성이 높다. 북한은 건국 이후 전통적으로 국제정치의 강대국 관계에 상당히 민감했으며, 국제체제적 변화의 순간에 거시적 차원의 외교전략을 전환한 경험이 있다. Sung-Yoon Chung, “How will North Korea respond to shifts in the US-China relationship?” *The Journal of East Asian Affairs*, vol. 33, no. 2 (Autumn/Winter 2020), pp. 1~3.

대적 국력이 여전히 열세인 점이 주요 이유이다. 따라서 중국은 최소한 현재의 미중 간 국력격차가 현격히 줄어들거나, 최소한 군사력이나 경제력에서 미국과 대등한 국력을 배양할 때까지는 많은 주요 국가들이 참여하고 있는 현재의 자유주의적 질서를 노골적으로 타파하려는 시도는 자제할 것이다.

미중 간 두 번째 미래 유형은 바로 군사적 갈등이다. 중국의 군사력 신장과 팽창적 대외전략의 채택은 필연적으로 미국과의 군사적 긴장과 갈등을 야기한다. 중국은 신장된 국력에 부합하는 국가이익과 리더십을 추구하려 할 것이고, 그 과정에서 군사력을 직간접적으로 활용하려 할 것이다. 따라서 미국과 중국 모두가 스스로의 안전만을 원하더라도 안보딜레마(security dilemma)로 인해 양국 모두 결과적으로는 안보경쟁에 빠지게 될 가능성이 높다.

따라서 향후 미국은 중국에 대한 봉쇄를 계속해서 추구할 것이고 반면 중국은 미국의 봉쇄를 무력화하기 위해 노력할 것이다. 특히 중국은 서태평양의 해상교통로에 대한 접근권을 안정적으로 확보하기 위해 해군력 투사능력과 해외 군사기지 확보에 집중함과 동시에 남중국해 주변의 제공권 확보를 위해서도 노력할 것이다. 중국의 이러한 전략은 소위 ‘반접근 지역거부(Anti-Access, Area Denial: A2AD)’ 전략을 통해 이미 투사되고 있다.³⁵⁾

미중 양국 간 패권갈등과 군사경쟁과 더불어, 두 국가는 지경학적 차원의 갈등도 지속할 것으로 예상할 수 있다. 지경학의 핵심적인 가정은 한 국가가 자신의 전략적 목적을 위해 특정한 국제 경제관계를 조작하고 활용할 수 있다는 것이다. 미국과 중국 모두 경제적 수단을 통해 상대의 전략적 이익을 약화시키기 위해 노력했고, 반면

35) 반면 미중 간 군사경쟁이 유럽에서 흔히 목도했던 것과 같이 대규모 육군 능력의 경합으로 전개될 가능성은 낮다. 양국이 기본적으로 태평양을 사이에 두고 지경학적 대립을 하고 있으며, 해군과 공군력 중심의 군비경쟁을 전개하고 있기 때문이다.

상대에 대한 자신의 우위를 유지하고 강화하기 위해 노력하는 경향이 노골화되고 있다.

특히 트럼프 행정부 이후 미중 간 무역 갈등을 보면, 미국이 전략적 경쟁의 맥락에서 중국을 약화시키려는 시도로 볼 수 있다.³⁶⁾ 트럼프 행정부가 미중 무역 갈등과 대북정책을 연계해 중국의 대북정책에 영향을 미치고 대북 제재 관련한 협조를 강제(compelling)한 것도 지경학적 갈등의 사례에 해당한다. 물론 이러한 시도가 성공하기 위해서는 미국이 경제적 도구를 이용해 중국의 대외 무역, 금융관계, 투자, 기술협력을 강력하게 제한할 수 있어야 할 것이다.

36) 하지만 과거 트럼프 행정부는 이러한 제도와 법을 사용하거나 정비하기보다는 대통령의 결정에 따라 언제든지 무효화할 수 있는 제한 조치만을 사용하는 경향을 보였으므로 엄밀한 차원에서 지경학적 갈등으로 보기 어렵다는 주장도 있다. 이는 트럼프 대통령의 대중 무역 관련 공격적 언사와 행동이 무역협상을 위한 것이지 장기적인 전략적 경쟁의 맥락에서 진행된 것으로 보기 어렵다는 평가에 근거한다. 신중호 외, 『강대국 경쟁과 관련국의 대응: 역사적 사례와 시사점』, p. 110.

III. 국제정치 패러다임과 국제협력



국제협력은 다양한 학문 영역에 걸쳐 있다. 하지만 본 글의 연구 영역이 주로 외교와 안보에 대한 국가 간 상호작용임을 고려할 때, 본 연구의 국제협력은 국제정치학의 연구 주제이다. 따라서 국제협력에 대한 기존 연구들을 이해하기 위해서는 우선 국제정치학의 전통적이고 유력한 패러다임(paradigm)들을 통한 접근이 요구된다. 이러한 의미에서 현실주의(realism), 자유주의(liberalism) 및 구성주의(constructivism) 이론들이 협력을 어떻게 정의하고 설명하는지 살펴보고자 한다. 이를 통해 협력에 대한 기본적인 관점을 확인하고 주요 논리를 파악할 수 있기 때문이다.

1. 국제정치 패러다임의 기본 전제

가. 현실주의와 국제협력

현실주의는 학문적·철학적 차원에서 오랜 역사적 전통을 가지고 있다. 현실주의는 인간과 공동체가 자신들의 이익을 보호하는 방향으로 합리적으로 행동한다는 가정에 기초하고 있다. 현실주의의 기본 전제는 인간과 공동체 혹은 국가가 생존과 번영을 위해서 권력을 추구하고 그들 자신을 방어하는 것에 우선순위를 둔다는 것이다. 따라서 현실주의는 이성이 지배하는 합리적 사고가 인간행동의 준칙이 되기 훨씬 이전부터 인류 역사 어느 시기에나 적용되어 왔던 보편성을 갖는다.³⁷⁾

현실주의자들은 국가를 국제체제 내에서의 핵심적인 행위자로 상정하는데, 일반적으로 국가는 권력과 안보의 극대화로 정의되는 국가

37) Joseph Grieco, G. John Ikenberry, and Michael Mastanduno, *Introduction to International Relations: Perspectives, Connections, and Enduring Questions* (London: Macmillan Education, 2018), pp. 65~78.

이익(national interest)을 추구하는 단일 행위자(unitary actor)로 정의된다. 현실주의자들에 따르면, 국가들은 권위적 위계의 부재로 규정되는 무정부 상태(anarchy)인 국제체제 내에 존재한다. 따라서 국가는 다른 국가들과의 관계에서 세력균형과 억지(deterrence)의 추구를 통해 안보에 대한 불안을 관리한다.

하지만 본질적으로 타국의 선의에 의지하기보다는 자조(self-help)의 방식으로 안보를 추구해야 한다는 현실을 강조한다. 따라서 현실주의자들은 국제질서에서 국가 간 협력이 필요는 하지만 지속은 힘들며, 특히 협력의 제도화 가능성에 대해서는 회의적 견해를 표명한다.³⁸⁾

즉 현실주의에서는 공통의 위협에 대응하기 위한 국가들의 동맹이나 세력균형처럼 일시적으로 국가 간 협력이 발생할 수 있다는 점을 부정하지는 않는다. 다만 안보와 같이 사활적 이익이 걸린 이슈와 관련해, 현실주의자들은 협력의 제도화나 유지 가능성에 대해서는 일반적으로 비관적 견해를 가지고 있다. 길게는 유구한 역사가 짧게는 근대국가체제 형성 이후의 강대국 국제정치가 이를 반증한다는 것이 현실주의자들의 사고이다.

나. 자유주의와 국제협력

전통적 의미의 자유주의 이론은 인간 본성이 근본적으로 선하고, 사회 발전이 가능하며, 제도들을 통하여 인간의 행동이 순응적이 되고 완전성을 가지게 된다는 가정에 기초한다. 이는 현실주의가 타인에 대한 기만 가능성에 주목하고 협력의 제도화 가능성에 회의적인 것과 반대의 관점이다.

38) Steven L. Lamy et al., *Introduction to Global Politics*, 6th Edition (London: Oxford University Press, 2020), pp. 80~88.

국제정치 이론으로서의 자유주의는 현실주의와 달리 국가들 사이의 관계만을 다루지 않는다. 즉 현실주의자는 국제정치의 가장 중요한 행위자가 국가라고 가정하는데 비해, 자유주의는 국가를 국제기구, 국내정당, 비정부기구들과 같은 여러 행위자의 하나로 이해한다. 즉, 국제체제에서 국가가 유일하고 합리적인 행위자라는 전제를 거부하는 것이다. 이처럼 국제질서에서 비국가행위자(non-state actor)의 위상을 인정하면서, 국가를 유일한 행위자로 보지 않으며, 국가의 합리성에 대해 거부하는 자유주의의 기본 전제는 현실주의 종류의 국제정치학 이론과는 전혀 다른 시각을 제공한다.

물론 자유주의자들도 국가가 가장 중요한 행위자임은 분명하다고 인정한다. 다만, 국가는 단일 행위자가 아니라 다원적 행위자라고 본다. 즉 자유주의자는 국가 내부의 개인과 집단 간의 다양한 역동성에도 주목한다. 그리고 도덕적, 윤리적 원칙과 국내-국제 집단들 간의 권력관계, 그리고 변화하는 국제 환경이 국가의 이익과 정책을 형성한다고 본다. 국가이익에 관한 단일한 정의는 존재하지 않는다는 것이다.³⁹⁾

국가가 유일하고 합리적인 행위자가 아니므로 국제정치 의제는 단순히 국가 간 관계를 넘어서는 매우 포괄적인 성격을 띤다. 국제정치 의제가 군사안보만을 중심으로 다루어질 수 없는 이유이다. 자유주의는 외교·안보 이외에 경제, 사회, 복지, 문화, 교육, 과학, 환경 등도 국제정치를 구성하는 중요한 요소로 본다. 그리고 국제적 차원의 갈등은 국가 간 협력과 제도화를 통해 해소될 수 있다는 긍정적인 세계관과 진보적인 역사관을 지닌다.

39) *Ibid.*, pp. 92~98.

다. 구성주의와 국제협력

구성주의(constructivism) 또는 사회적 구성주의(social constructivism)는 냉전의 종식과 세계화를 통한 국제정치적 전환기에 새로운 국제질서의 현실을 이해하기 위한 노력의 일환으로 등장하게 되었다. 1990년 초중반부터 학문적으로는 이전 국제정치학의 접근 방식에 대한 비판과 대안 모색의 노력으로 ‘제3 논쟁(the third debate)’이 일어났는데, 특히 기존 국제정치학이 다루고 있던 주체(agent), 구조(structure), 과정(process) 면에서 질적인 변화를 꾀하게 되었다.⁴⁰⁾

대표적으로 기존 국제정치의 양대 지배적 패러다임이었던 현실주의와 자유주의의 합리적 접근을 거부한 이론이 등장했는데, 대표적 이론이 바로 구성주의였다. 구성주의는 국제정치적 현실이 주어진 것이 아니라 주체와 구조의 상호작용을 통해 구성되었고, 재구성될 것으로 파악한다. 특히 구성주의는 1980년대 국제정치의 논쟁을 주도했던 신현실주의(neorealism)와 신자유주의(neoliberalism)가 전제했던 국제정치의 무정부적 성격에 대한 강력한 이의를 제기했다. 구성주의는 무정부성이 일방적으로 주어진 것이나 영속적으로 존재하는 것이 아니라고 주장한 것이다.⁴¹⁾

알렉산더 웬트(Alexander Wendt)로 대표되는 ‘미국적’ 혹은 ‘얇은(thin)’ 구성주의는 국가 간 관계를 이해하는 데 있어 주요한 독립변수로 간주관적 정체성(intersubjective identity) 혹은 역할 정체성(role identity)의 역할을 강조한다.⁴²⁾ 이는 국가들이 서로에 대해

40) *Ibid.*, pp. 114~117.

41) Catherine Twomey Fosnot, ed., *Constructivism: Theory, Perspectives, and Practice* (New York: Teachers College Press, 1996), pp. 19~31.

42) Alexander Wendt, "Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics," *International Organization*, vol. 46, no. 2 (Spring 1992), pp. 391~425; Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics* (New York: Cambridge University Press, 1999), pp. 21~34.

어떠한 생각을 가지고 있는가에 따라 그 국가들 간 관계의 양태가 달라진다는 입장이다. 웬트는 이를 크게 홉스적 문화(Hobbesian culture), 로크적 문화(Lockean culture), 칸트적 문화(Kantian culture)로 역할 정체성을 구분한다.

먼저 홉스적 문화 하에 있는 국가들은 서로를 적(enemy)으로 받아들여지게 되고, 상대방이 자신의 생존을 위협하고 있는 것으로 인식한다. 로크적 문화 하에서 국가들은 서로를 경쟁자로 생각하는데, 이는 국가들이 서로의 생존을 인정하되 특정 영역이나 수준에서 우위를 획득하고자 하는 것으로 특징된다. 칸트적 문화하에 있는 국가들은 서로를 친구로 받아들이고 서로에 대한 폭력의 사용을 고려하지 않을 뿐만 아니라 외부에 있는 적에게 공동 대응을 모색한다. 즉, 국가들 간의 역할 정체성은 적대감, 경쟁, 우정으로 크게 구분될 수 있다.

구성주의자들은 국제정치 구조의 특성인 무정부성 뿐만 아니라 주체의 특징인 주권(sovereignty) 역시 고정된 것이 아니고 역사성과 간주관적 정체성(혹은 간주관성)을 통해 구성된 것이며, 향후 재구성되는 과정을 거칠 것이라고 보았다. 이처럼 구성주의 접근법의 핵심은 정체성과 이익, 그리고 국제정치에서 그것들이 변하는 방식에 대한 관심이다. 그리고 관념(idea), 가치(value), 규범(norm)이 갖는 중요성에 대한 강조를 동반한다. 구성주의는 세계에 대한 개인의 생각이 관습을 형성할 수 있다는 인식, 그리고 인간이 관념의 변화를 통해 세상을 변화시킬 수 있다는 점에 초점을 둔다. 이러한 연장선상에서 구성주의자들은 규범, 관습과 공식기구로 현실화되는 국제제도의 중요성을 강조한다.⁴³⁾

43) Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*, pp. 47~61.

2. 국제정치 패러다임의 국제협력 내용

가. 현실주의 이론과 국제협력

(1) 고전적 현실주의(Classical Realism)

현실주의의 아버지로 불리는 한스 모겐소(Hans J. Morgenthau)는, ‘국제정치는 다른 모든 정치와 마찬가지로 권력을 위한 투쟁’이며, ‘무엇이 국제정치의 궁극적인 목적이건 간에 권력은 항상 직접적인 목표’라고 설명하였다.⁴⁴⁾ 모겐소로 대표되는 고전적 현실주의자(classical realist)들은 인간 본성에 근거해서 국가의 행동에 대한 설명을 제공하고자 하였다.⁴⁵⁾ 즉, 인간은 선천적으로 타인을 상대로 권력을 추구하는데, 이와 마찬가지로 국가도 자신의 권력을 극대화하는 것을 목표로 설정한다는 것이다. 이처럼 현실주의자들은 국가의 이익을 권력의 관점에서 정의함으로써, 외교정책의 핵심이 국제사회에서 국가의 물리적 생존을 확보하는 것임을 분명히 하였다.

고전적 현실주의자들은 국제사회에서 국가 간 권력 투쟁에 대한 견제 장치는 부재한다고 보았다. 대신 이러한 문제를 해결하기 위한 외교적 장치로서 세력균형(balance of power)을 유지해야 할 것을 주장하였다. 세력균형은 한 국가의 생존이 패권국가나 기타 강대국들의 연합에 의해 위협을 받게 되면, 그 국가는 위협에 대항해 다른 국가들의 세력과 연합함으로써 형성된다. 즉 위협에 직면한 국가들

44) Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations: the Struggle for Power and Peace* (New York: Alfred A. Knopf, 1955), p. 25.

45) 모겐소 외 주요 고전적 현실주의자로는 라인홀드 니버(Reinhold Niebuhr)와 E. H. 카(E. H. Carr) 등이 있다. 이들의 주요 저작은 다음을 참고하기 바란다. Reinhold Niebuhr, *Moral Man and Immoral Society: A Study in Ethics and Politics* (New York: Charles Scribner's Sons, 1932); E. H. Carr, *The Twenty Years' Crisis 1919-1930* (London: Macmillan and Company, 1939).

이 타국과의 동맹 형성이라는 협력 행위를 통해 상대방의 세력을 견제함으로써 자신의 생존을 유지하는 것이 세력균형의 메커니즘이다.⁴⁶⁾ 따라서 현실주의자들이 노골적으로 강조하지는 않았지만 세력균형은 ‘협력을 통한 생존 보존 방식’인 셈이다.

한편, 고전적 현실주의자들은 국제법의 제도화와 국제정부를 통한 협력의 가능성에 대해서도 역시 부정적인 견해를 갖고 있다. 모겐소가 ‘국제기구와 국제제도가 국제질서의 변화를 돕는 국가 간 협상과 거래의 판을 제공할 수 있다’고⁴⁷⁾ 인식하긴 했지만, 대부분의 현실주의자들은 국제적 권위체가 없는 무정부 상태에서 국가들을 통제하는 규칙과 규범은 거의 없다고 본다. 모겐소 자신도 국제법과 정부는 대개 미약하고 효과적이지 못하며 국제기구는 국가들이 원할 때만 사용하는 도구라고 보았다.

이들의 입장에서 볼 때 국제기구는 국가의 권력을 강화할 수도 약화시킬 수도 있지만, 그리고 때때로 국가의 협력을 촉진하거나 일부 강제할 수도 있지만, 국제기구의 역할만으로 국제체제의 근본 성격을 바꿀 수는 없다는 것이다. 현실주의자들은 국제기구 자체가 국가 간 세력 분포를 반영하고 강대국의 영향력에 취약하기 때문에 국제기구가 국가행위에 독립적 영향을 끼치는 데는 근본적인 한계가 분명하다고 보았다.

대부분의 현실주의자들은 국제협력이 완전히 불가능하다고 주장하지는 않지만, 국가들이 일반적으로 국제제도에 참여하려는 동기가 별로 없다고 강조한다. 국제제도와 국제기구를 통한 국가 간 합의가 강제력을 결여하고 있고 권위는 있더라도 실질적인 힘이 부재

46) 이러한 세력균형이 국가 간 협력의 형태로 나타난 것이 냉전시대 북대서양조약기구(NATO)와 바르샤바 조약기구(Warsaw Pact)로 제도화된 동맹체제라고 볼 수 있다.

47) Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations: the Struggle for Power and Peace*, pp. 75~76.

하기 때문에, 권력의 극대화를 통해 스스로 생존을 추구하는 국가들의 입장에서 이에 구속되기를 거부하는 경향을 갖는다고 현실주의자들은 진단한다. 따라서 고전적 현실주의자를 비롯한 현실주의자들은 평화를 유지하는 데 있어서 제도나 기구를 통한 협력이 아니라, 억지와 세력균형을 통한 노력이 더 효과적이라는 것이 역사를 통해 증명되었다고 주장한다.

(2) 신현실주의(Neorealism)

신현실주의는 고전적 현실주의가 갖고 있는 국제협력에 대한 비판적 관점을 계승한다. 하지만 인간 본성에 대한 철학적 인식에 뿌리를 둔 고전적 현실주의자들과는 달리, 국제체제와 국가 행동에 대한 접근 방식에 있어 과학적인 방법론의 도입을 시도하였다. 즉 신현실주의의 대표적 이론가인 케네스 왈츠(Kenneth N. Waltz)는 국제정치가 권력을 위한 투쟁이라는 점에는 고전적 현실주의자들의 주장에 동의하였다. 그러나 그 원인을 인간 본성에서 찾지 않았다.

왈츠를 비롯 1980년대 이후 등장한 신현실주의자들은 국제협력을 달성하기 어려운 이유가 국제체제의 무정부적 구조, 즉, 주권국가들에 대한 상위 권위체제의 부재에 기인한다고 주장하였다.⁴⁸⁾ 국제질서의 무정부적 구조를 강조했다는 측면에서 신현실주의는 구조적 현실주의(Structural Realism)라고도 불린다. 왈츠에게 있어 국제체제는 무정부상태 구조 내에서 국가 간 능력 배분(distribution of capabilities)에 의하여 결정된다.

하지만 능력의 배분에서 핵심이 되는 ‘능력’은 무형이 아닌 물질적 능력을 의미한다. 즉 통칭 국력의 가장 중요한 요소라 평가되는 군

48) Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (Mass.: Addison-Wesley Publishing Company, 1979), pp. 12~23.

사력과 경제력, 인구, 영토가 이에 해당된다. 무정부 상태는 이러한 능력을 차별적으로 보유한 국가의 행동에 상당한 제약을 가한다고 신현실주의자들은 인식한다.⁴⁹⁾ 국가 간 능력 배분에 의해 형성된 국제 체제 내에서의 세력 분포 상태는 국가의 행동을 결정하고 국제정치의 질서를 제공한다. 따라서 신현실주의자에게 국제정치의 질서는 국가의 행동 또는 국제제도의 결과가 아니라 국제구조의 결과라고 할 수 있다.

신현실주의자들이 국제협력의 가능성을 완전히 부인하는 것은 아니다. 다만 국제정치에서 협력의 가능성은 낮으며 협력이 지속되는 것 또한 쉽지 않다고 주장한다. 신현실주의자들은 국가 간 협력을 통해 얻을 수 있는 이익이 분명히 있더라도 국가들은 누가 더 이익을 얻는지에 더 관심을 갖고 있다고 주장한다. 즉 상대적으로 적은 이익을 얻은 국가는 이에 불만을 가지고 다른 국가에 해를 끼칠 의도를 가진 대외 정책을 채택할 수 있다는 것이다.

왈츠는 ‘두 국가 모두에게 상당한 이익이 기대되는 상황에서도 다른 국가가 증진된 능력을 나에게 적대적으로 사용할지 모른다는 의심이 있는 상황에서는 협력이 달성되지 않는다’고 보았다.⁵⁰⁾ 즉 절대적으로 이익이 발생한다고 하더라도 그 자체가 협력을 지속하는 근본적 이유가 되지 않는다고 주장한다. 특히 안보 문제에 있어서는 절대적 이익보다 상대적 이익이 더욱 중요하기 때문에 국제협력은 달성하기 어렵고, 유지하기도 어려우며, 국가가 가진 권력에만 더욱 의존하게 되는 결과를 낳는다고 신현실주의자들은 주장한다.⁵¹⁾

49) 무정부상태가 어떻게 정의되고 이것이 국제협력과 국제질서의 형성 가능성에 어떻게 제약요인으로 작용하는가의 문제는 신현실주의자들과 신자유주의자(Neoliberal)들 간 논쟁의 핵심 주제이다. 신현실주의와 신자유주의 논쟁은 다음을 참고하기 바란다. David A. Baldwin, ed., *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate* (New York: Columbia University Press, 1993).

50) Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, p. 105.

무정부적 국제체제 내에서 국가의 역동성에 대한 다른 설명은 존 미어샤이머의 공격적 현실주의(Offensive Realism)에서 찾을 수 있다. 공격적 현실주의는 왈츠의 주장과 기본 가정을 많이 공유하지만, 미어샤이머는 무정부 질서 내에서 국가의 행동 양상에 대한 견해에서 왈츠와 차이를 보인다. 왈츠는 국가의 근본 의도가 자국의 안전보장을 위해 방어적이라고 보았다. 반면, 미어샤이머는 국가가 자국의 안전을 보장받기 위해 가능한 세력을 확장하고 권력을 극대화하는 의도를 갖고 있다고 주장했다.⁵²⁾

일반적으로 모든 국가가 권력을 확장하고 강화하길 위해 노력하고 있고, 그 과정에서 다른 국가에 대해 공격적인 행태를 띤다는 미어샤이머로 대표되는 소위 ‘공격적 현실주의(offensive realists)’의 입장은 국제협력의 가능성을 더욱 암울하게 평가한다. 특히 미어샤이머는 “국제제도의 헛된 약속”이라는 제하의 논문에서 ‘국제제도란 단지 권력관계를 추구하는 장에 다름 아니고, 제도들은 국가 행동에 끼치는 영향이 거의 없으며, 따라서 냉전 이후 세계에서 안정성을 증진 시킬 것이라는 희망을 주지 못한다’라고 주장하였다.⁵³⁾

모든 신현실주의자들이 미어샤이머와 같은 논리로 국제협력에 대한 암울한 진단만을 하지는 않는다. 소위 방어적 현실주의(defensive realists)는 모든 국가들이 안전과 생존을 도모함에도 불구하고 협력이 이루어지지 않는 현상에 대한 근원적인 질문에 주목한다. 방어적 현실주의자들은 국제협력이 미진한 구조적 요인으로 ‘안보딜레마’를 제시한다.

51) Charles Lipson, “International Cooperation in Economic and Security Affairs,” *World Politics*, vol. 37, no. 1 (October 1984), pp. 1~23.

52) John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, p. 67.

53) John J. Mearsheimer, “The False Promise of International Institutions,” *International Security*, vol. 19, no. 3 (Winter 1994-1995), pp. 5~49.

이와 관련해 로버트 저비스(Robert Jervis)는 안보딜레마의 정도를 결정하고, 그에 따라 국가 간 협력 혹은 경쟁을 결정짓는 요소로 지리적 요소와 더불어 ‘공격-방어 균형(offense-defense balance)’과 공격 수단과 방어 수단의 구별 정도(distinguishability) 등 두 가지 구조적 변인을 제시한다.⁵⁴⁾ 안보분야 특히 군축 등의 협력 방안에 대한 방어적 현실주의자들의 이론적 접근은 이러한 논리를 바탕으로 전개되고 있다.

한편, 신고전주의 현실주의자(neoclassical 혹은 motivational realists)들은 국가가 안보 추구형(security seeking)이거나 탐욕스러운(greedy) 성격에 따라 자국의 안보 이상의 국익을 추구하기 위해 편승(bandwagoning)하는 경향이 있다고 주장하여 협력의 또 다른 형태를 제시하기도 한다.⁵⁵⁾ 특히 이들은 구조적 현실주의자들과 달리 지도자들의 성향 등 개인적 요소와 국내정치적 문제와 관련한 요소 등을 국제협력의 진단과 관련해 적극적으로 반영한다.

공격적 현실주의자이든 방어적 현실주의자이든 대부분의 현실주의자들은 국제제도를 통한 협력이 국제정치의 역동성에 독립적인 영향을 주지 않는다고 생각하는 것은 분명하다. 국가 간 협력이 발생할 수 있다는 점을 부정하지는 않으나 협력이 지속적이고 제도화될 수 있다는 견해에 대해서는 회의적이다. 국가 간 제도는 세력균형 상태를 반영하고, 국제협력을 가능하게 했던 세력균형의 구도가 변화하면 협력도 불가능해지기 때문이다.

54) Robert Jervis, "Cooperation under the Security Dilemma," *World Politics*, vol. 30, no. 2 (January 1978), pp. 167~214; Charles L. Glaser, "Realists as Optimists: Cooperation as Self-Help," *International Security*, vol. 19, no. 3 (Winter 1994-1995), pp. 50~90.

55) Charles L. Glaser, "The Security Dilemma Revisited," *World Politics*, vol. 50, no. 1 (October 1997), pp. 171~201; Randall L. Schweller, "Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In," *International Security*, vol. 19, no. 1 (Summer 1994), pp. 72~107.

나. 자유주의와 국제협력

(1) 이상주의(Idealism)

국제정치 이론으로서 현실주의의 대척점은 자유주의가 차지하고 있다. 자유주의의 근원은 17세기 휴고 그로티우스(Hugo Grotius)의 국제법사상, 18세기 임마누엘 칸트(Immanuel Kant)의 영구평화론, 19세기 애덤 스미스(Adam Smith)의 자유무역, 20세기 초 토머스 우드로 윌슨(Thomas Woodrow Wilson)의 이상주의의 흐름에서 찾아볼 수 있다. 이러한 지성사는 오늘날 상호의존론과 민주평화론(Democratic Peace) 등으로 이어지고 있다.

그중에서도 임마누엘 칸트의 저술은 자유주의 국제정치 이론의 발전에 중요한 초석을 놓았다고 평가된다. 칸트는 민주주의와 평화 사이의 연관성과 민주국가들 사이의 ‘영구적 평화(perpetual peace)’ 구축 가능성을 최초로 표명하였다. 칸트는 평화를 위해 자유롭고 민주적인 국가들이 전쟁을 피하고자 서로 협력하며 그 과정을 통하여 자신들의 주권을 유지할 것이라고 주장하였다. 이후 칸트의 생각은 1990년대 민주평화론이란 이름으로 다시 등장하게 된다.

제1차 세계 대전 종식 이후 베르사유 조약과 국제연맹(League of Nations)의 기초가 된 미국 우드로 윌슨 대통령의 세계 평화를 위한 ‘14개조 조항(Fourteen Points)’ 선언은 20세기 자유주의의 핵심을 형성하고 있다. 칸트의 사상에 영향을 받은 윌슨은 집단안보체제를 구축하고 시민들의 자결권을 보장하고 권력정치를 없애면 전쟁이 사라질 것이라는 생각을 갖고 있었다. 이러한 윌슨주의(Wilsonianism)를 따르던 20세기 초 자유주의자들은 이성의 발전에 대한 신념을 갖고 협력 증진과 평화 안정을 위하여 국제법, 국제중재와 국제재판소를 옹호하였다. 하지만 이들의 진취적 생각으로 인해 탄생한 국제연맹이

제2차 세계 대전의 발발을 막는 데 실패함으로써 자유주의는 이상주의(Idealism)로 불리며 현실주의자들로부터 거센 비판을 받았다.⁵⁶⁾

(2) 통합이론과 (신)기능주의

이상주의라는 일각의 비판에도 불구하고 제2차 세계 대전 이후 유럽통합의 진전을 통해 자유주의는 현실주의에 대항하는 국제정치 이론으로서 부활하였다. 자유주의자들은 통합(integration)을 국가들이 보유한 권리를 서로 양보하여 공동의 제도에 이행하면서 더 밀접한 관계로 가는 과정으로 이해한다. 그리고 자유주의에 기초한 통합론자들은 통합을 가능하게 하는 방식으로 기능주의(functionalism)를 채택하였다.⁵⁷⁾ 기능주의는 비정치적 분야에서의 교류활동은 파급효과(spillover)를 갖게 되어 그 효과를 정치적 분야의 교류에까지 확산시킬 수 있음을 주장한다.

특히 이들은 국제기구의 중요성을 강조하는데, 기능주의자인 데이비드 미트라니(David Mitrany)는 국제기구가 국가들이 공동의 문제를 해결하기 위하여 상호작용하고 협력하는 무대라고 그 순기능을 강조했다. 아울러 미트라니는 이러한 ‘작동하는 평화체제(A Working Peace System)’에 국가들이 점점 더 서로 얽혀 들어가서 전쟁이 방지될 것이라고 주장하였다.⁵⁸⁾ 1951년 유럽석탄철강공동체(European Coal and Steel Community: ECSC)의 탄생은 자유

56) Steven L. Lamy et al., *Introduction to Global Politics*, pp. 91~96.

57) 기능주의 및 신기능주의(neo-functionalism)는 국가 간 협력을 넘어 통합을 촉진시키기 위한 정책 프로그램에 동시에 이론적 시각이라 할 수 있다. 특히, 기능주의는 유럽통합의 과정에 있어 이론적 기반이 되었고, 유럽 핵심 국가들의 정치가들이 적극적으로 그 논리를 수용하고 그에 입각한 정책을 실행함에 따라 매우 중요한, 그리고 매우 성공적인 사회과학 협력 이론으로 자리매김했다.

58) David Mitrany, *A Working Peace System: An Argument for the Functional Development of International Organization* (London: Royal Institute of International Affairs, 1943), pp. 12~32.

주의 파생 이론으로서의 기능주의의 위상을 다지는 계기가 되었다.

기능주의의 핵심적인 주장 대부분은 미트라니에 의해 제시되었다. 1943년 저술한 『작동하는 평화체제(A Working Peace System)』에서 미트라니는 국가 간 협력을 통해 단순한 폭력의 부재가 아닌 진정한 평화 상태를 구축할 수 있다는 시각을 펼쳤다. 그에 따르면 국가 간 폭력이 발생하는 것은 세계가 ‘경쟁하는 정치적 단위(competing political unit)’로 구분되어 있기 때문인데, 세계연방정부를 구성하는 것이 이 문제에 대한 궁극적인 답이지만 그것은 국가들의 헌법 및 국가 간 협약을 무시하는 것이기 때문에 현실성이 떨어진다고 진단했다.

따라서 미트라니는 대안으로 국제활동 및 행위자들 간 연결을 지속적으로 확대하여 모든 국가들의 이익과 생활을 점진적으로 통합하고, 그를 통해 정치적 균열을 덮을 것을 제안했다. 기능적 통합은 실용성, 기술관료 중심성, 유연성을 특징으로 하는데 의도적으로 국가적인 것과 국제적인 것, 사적인 것과 공공적인 것, 정치적인 것과 비정치적인 것의 구분을 흐리게 하는 과정을 포함한다. 또한, 기능적 행위자들 및 기구들이 구성되고 국가들이 참여하게 되면, 국가 간 차이점들이 점차 덜 중요하게 되고, 궁극적으로 정부의 역할이 필요하지 않게 되는 상황을 모색할 수 있다.⁵⁹⁾

이처럼 국가 간 하위 정치 분야 상호작용의 중요성을 강조한 기능주의는 이후 신기능주의(neo-functionalism)로 이어졌다. 미트라니의 시각은 유럽연합의 설계자로 불리는 장 모네(Jean Monnet)에 의해 적극적으로 수용되었고, 통합을 실행하기 위한 신기능주의로 발전하게 된다. 신기능주의는 통합을 행위자들이 자신들의 소속감, 기대, 정치적 활동을 새로운 중심지로 옮기는 과정으로 이해하는데, 이 새로운 중심지에는 기존에 국가들에 의해 관리되던 영역에 관한

59) *Ibid.*, pp. 32~68.

권을 행사하거나 요구하는 새로운 제도들이 존재하고 있다. 즉, 국가라는 제도에 의해 관할되던 영역들을 여러 행위자들에 의해 지시되는 개별 국가를 넘어선 새로운 제도를 통해 관할하는 것을 통합의 핵심으로 보는 것이다.

에른스트 버나드 하스(Ernst B. Haas)와 같은 신기능주의자는 국제협력의 증가가 상호의존과 통합의 심화로 이어질 수 있는지에 대해 유럽에서의 실험에 지속해서 주목하였다. 하스는 국가 간 협력이 정치 역학에 충분히 적응한 국제관료들에 의해 계속 추진된다면 정치 통합으로 이어질 수 있다고 주장했다.⁶⁰⁾ 그리고 통합과정에서 초국가 기구의 중요성에 대해 강조했는데, 일단 창설된 국제기구들은 개별 국가의 이익과는 무관하게 더 높은 수준의 통합을 추진하는 동력을 지니고 있다고 하였다.

신기능주의는 다원적인(pluralistic) 공동체를 통합하는 데 있어 개인 및 이익집단의 역할이 중요하다는 점을 강조한다. 이러한 행위자들이 주도가 되어 국가 간 이해관계가 보다 쉽게 일치할 수 있는 영역, 특히 경제적 영역에서 협력을 시작하여 공동의 이익 및 이해를 촉진시키고, 그에 기반해 다른 영역으로, 특히 보다 민감한 정치적 영역으로 협력을 확산시킬 것을 신기능주의는 제안한다. 이른바 협력의 파급효과를 기대하는 것이 신기능주의의 핵심 주장 중 하나이다.⁶¹⁾

신기능주의적 시각은 유럽석탄철강공동체(ECSC)를 이끌었던 장 모네에 의해 구체화되었다. 그는 특정 경제 영역에서 서유럽 국가 간 협력을 통해 추후 보다 폭넓은 협력을 위한 물질, 인적, 지적 기반을 쌓을 수 있다는 인식을 강조했다. 그리고 이러한 사고는 이후

60) Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe* (Notre Dame, Ind.: University of Notre Dame Press, 1958).

61) Ernst B. Haas, "International Integration: The European and the Universal Process," *International Organization*, vol. 15, no. 3 (Summer 1961), pp. 366~392; Ben Rosamond, *Theories of European Integration* (New York: Palgrave, 2000).

유럽 국가들이 경제적 통합으로 나아가는 데 있어 핵심적인 논리적 기반으로 작용했다. 1960년대 자유주의 이론의 부흥을 이끈 통합이론과 신기능주의는 1970년대 유럽 경제 통합이 지체되면서 주된 연구 대상에서 벗어나게 되었다. 통합이론과 신기능주의는 1990년대 탈냉전기 유럽통합의 급진전과 더불어 다시금 조명을 받게 되었다.

(3) 신자유주의(Neoliberalism)

1970년대 국제적인 교류 확대와 석유파동 등을 통해 경제 위기를 겪으면서, 새로운 국제질서 현상을 설명하기 위한 이론으로 신자유주의가 전면에 등장하게 된다. 로버트 코헤인(Robert O. Keohane)과 조지프 나이(Joseph S. Nye Jr.)는 현대 국제질서를 복합적 상호의존(interdependence) 상태라 명하고 이에 대응하는 데 있어 국제제도 역할의 중요성을 강조하였다. 국가들은 상호의존 상태에서 취약성(vulnerability)과 민감성(sensitivity)에 대해 강화된 의식을 갖게 되고 국제제도를 통해 이를 해결할 수 있다는 것이다.⁶²⁾

신자유주의적 제도주의(neoliberal institutionalism)로 불리는 새로운 자유주의 이론들은 국제관계에 있어서 자유주의가 경시했던 국가 중심적 관점을 수용하였다. 이들은 특히 신현실주의가 주장하는 무정부적 국제질서에 대한 가정을 공유하며, 이러한 세계에서 국가들이 합리적인 행위자라고 믿는다. 다만, 신현실주의자들이 국가의 상대적 이득을 중요시한 반면, 신자유주의자들은 국가들은 절대적 이득의 최대화를 추구하기 때문에 협력할 수 있는 동기를 갖게 된다고 하였다. 국가들은 제도를 통해 집단행위의 문제점을 해결할 수 있다고 보았다.

62) Robert O. Keohane and Joseph S. Nye Jr., *Power and Interdependence: World Politics in Transition* (Boston: Little, Brown, 1977).

특히 로버트 액셀로드(Robert M. Axelrod)와 코헤인은 이기적인 국가들이 협력을 통해 목적을 달성하는지를 설명하기 위해 게임이론(game theory)을 사용하였다. 이들은 죄수의 딜레마(prisoner's dilemma) 모델 연구를 통해 만약 이 게임이 반복되거나 혹은 두 죄수 간 대화가 가능하게 된다면 협력의 동기가 발생한다고 보았다.⁶³⁾ 국가들이 서로의 협력에 대해 '맞대응 전략(Tit-for-Tat)'을 사용하면 장기간에 걸쳐 이러한 전략이 서로에게 도움이 된다는 것을 알게 된다는 것이다.

위와 같은 기능을 통하여 제도는 상호주의(reciprocity)에 입각한 국가 간 관계를 유도함으로써 죄수의 딜레마와 같은 문제들을 극복할 수 있게 한다고 신자유주의자들은 주장한다.⁶⁴⁾ 또한, 안정적인 질서를 유지함으로써 미래의 그림자(shadow of the future)를 늘려나감으로써 협력의 가능성을 높일 수 있다고 기대한다.⁶⁵⁾ 마지막으로, 무역 등 상호적인 경제활동으로 인해 갈등의 가능성이 낮아지고 보다 많은 협력이 가능하다는 것 또한 신자유주의 이론의 대표적인 논리이다.⁶⁶⁾

63) Robert Axelrod and Robert O. Keohane, "Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions," in *Cooperation Under Anarchy*, ed. Kenneth Oye (Princeton: Princeton University Press, 1986).

64) Robert O. Keohane, "Reciprocity in International Relations," *International Organization*, vol. 40, no. 1 (1986), pp. 1~27; Joshua S. Goldstein, "Reciprocity in Superpower Relations: An Empirical Analysis," *International Studies Quarterly*, vol. 35, no. 2 (1991), pp. 195~209.

65) Robert Powell, "Absolute and Relative Gains in International Relations Theory," *American Political Science Review*, vol. 85, no. 4 (1991), pp. 1303~1320; David H. Bearce, Katharine M. Floros, and Heather Elko McKibben, "The Shadow of the Future and International Bargaining: The Occurrence of Bargaining in a Three-phase Cooperation Framework," *The Journal of Politics*, vol. 71, no. 2 (2009), pp. 719~732.

66) 경제적 상호의존과 분쟁 간 관계에 대한 논쟁은 다음의 문헌을 참고하기 바란다. Dale C. Copeland, "Trade Expectations and the Outbreak of Peace: Détente 1970-74 and the End of the Cold War 1985-91," *Security Studies*, vol. 9, no.

신자유주의자들은 국가는 독립된 행위자이지만 그들의 정책선택은 상호의존적이라는 것을 증명하고자 노력했다. 즉, 상호 지속적 관계가 있는 국가들은 협력을 선택할 것이고, 지속적인 상호작용은 국가들이 국제제도를 만드는 동기로 작용한다는 것이다. 그뿐만 아니라 코헤인은 그의 매우 영향력 있는 저술인 『패권 이후(After Hegemony)』에서 국제경제 위기에도 불구하고 브레튼 우즈 체제(Bretton Woods System)과 국제무역체제(General Agreement on Tariffs and Trade: GATT)가 붕괴하지 않는 이유에 대해 국제제도를 통한 국가 간의 협력 달성과 국제제도의 역할이 국가의 행위에 미치는 영향이 중요했다고 답하였다.⁶⁷⁾

이처럼 신자유주의자들이 강조하는 바처럼 국제제도는 국가들의 행동을 제한하고, 협상을 위한 환경과 함께 활동을 감시하여 부정을 줄이는 메커니즘과 투명성을 제고한다. 또한 국가들의 의사결정을 돕는 정보들을 제공하고, 다수의 국가들 사이에서 협력을 달성하는데 필요한 거래비용을 낮춤으로써 협력 문제를 해결하는 효율적 방안이 될 수도 있다.

이처럼 제도의 중요성을 강조한 신자유제도주의적 입장과 별도로, 담론 중심의 자유주의를 실증적 사회과학 방법으로 변경했다는 의미의 신자유주의자에는 앤드류 모라브치(Andrew Moravcsik)과 앤마리 슬로터(Anne-Marie Slaughter)가 있다. 모라브치는, 첫째, 개인이 국제정치의 근본적 행위자이며, 둘째, 주류 국내 이익단체가 국가이익을 정하고, 셋째, 상호의존하고 있는 국가의 선호 구조가

1-2 (1999), pp. 15~58; Edward D. Mansfield and Brian M. Pollins, "The Study of Interdependence and Conflict: Recent Advances, Open Questions, and Directions for Future Research," *Journal of Conflict Resolution*, vol. 45, no. 6 (2001), pp. 834~859.

67) Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, pp. 12~53.

국가의 행동을 결정한다고 하였다.⁶⁸⁾ 슬로터는 모라브칙의 가정을 바탕으로 하여 국가의 단일성을 해체한 후, 다양한 층위에 적용될 수 있는 국제법을 분류한다. 또한 슬로터는 국가 간 관계에 대한 국제법의 기존 시각을 넘어 개인과 국가 간 관계를 규율하는 법을 우선 시함으로써 국제인권법과 같은 범지구적 규범이 국제협력의 기준이 될 수 있음을 강조하였다.⁶⁹⁾

다. 구성주의와 국제협력

앞서 정리한 바와 같이 구성주의는 국제정치학의 주요 패러다임 중 하나로 인정받고 있다. 구성주의는 정체성(identity), 역할(role), 문화, 아이디어 등의 역할을 현실주의 및 자유주의와 같은 물질주의적(materialistic)·합리주의적(rationalism) 접근법들과는 다른 관점에서 협력에 대한 설명을 제시한다. 이러한 구성주의적 접근 방식은 국제관계의 주요 영역들을 분석하는 데 있어 새로운 대안으로 관심을 받았다.

1990년대 등장한 구성주의는 국제협력과 글로벌 거버넌스의 핵심을 이해함에 있어 점차 중요한 이론으로 자리매김하고 있다. 구성주의자들은 개인, 국가 및 여타 행위자들의 행동이 공통의 신념, 사회적으로 구성된 규칙, 그리고 문화적 습관에 의해 형성된다는 데 대하여 동의한다. 그들은 행위자들이 하는 행위, 그들이 상호 연관되어 있는 방식, 다른 행위자들이 그들의 행위를 해석하는 방법 등이 규범의 의미를 형성하고 변화시킬 수 있다고 주장한다. 이러한 접근

68) Andrew Moravcsik, "Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Relations," *International Organization*, vol. 51, no. 4 (1997), pp. 516~552.

69) Anne-Marie Slaughter, *A New World Order* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2004), pp. 121~129.

법은 사회학적 이론에 근거를 두고 있다.

현실주의자들이 국가이익과 정체성이 정해져 있는 것이라고 주장하는 반면, 구성주의자들은 그것들이 사회적으로 구성되는 것이라고 믿는다. 즉, 국가이익과 정체성은 문화, 규범, 관념, 국내외적 상호작용의 영향을 받는다는 것이다. 제2차 세계 대전 이후 독일이 미국의 독려 하에 자국의 정체성을 북대서양조약기구(NATO)와 유럽의 제도들과 연관시키는 등 다자주의를 다시 지향하는 모습에서 일례를 찾을 수 있다.

하지만 구성주의 이론은 이론의 주요 기능인 미래 예측과 관련해 기존의 합리적 접근법과는 다른 평가를 받고 있다. 구성주의 입장에서는 국가들이 타국과 상호작용을 하기 전에 정체성 또는 국가이익을 갖지 않는다고 생각한다.⁷⁰⁾ 따라서 구성주의는 국제질서의 향방을 제시하기보다는 국제질서의 현상에 대해 사후적 설명을 제시하는 기능을 수행한다고 보는 것이 더욱 적절할 것이다.

국제협력의 관점에서 보면 구성주의자와 신제도적 자유주의 간의 주장에는 일부 유사한 점도 있다. 구성주의자들은 규범, 관심, 공식기구로 나타나는 제도(institution)의 중요성을 강조한다. 니콜라스 오누프(Nicholas Onuf)와 같은 구성주의자는 주체와 규칙, 그리고 제도가 상호작용하면서 지배의 형태를 계속해서 재구성해 나가는 것으로 국제정치의 변화를 설명하기도 하였다.⁷¹⁾ 국제사회에서 가장 중요한 제도는 주권이라고 할 수 있는데, 이는 주권이 국가의 정체성을 결정하기 때문이다.

70) Alexander Wendt, "Constructing International Politics," *International Security*, vol. 20, no. 1 (Summer 1995), pp. 71~81.

71) Nicholas Onuf, *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations* (Columbia, S.C.: University of South Carolina Press, 1989), pp. 12~56.

구성주의자 시각에서 볼 때, 주권은 고정된 것이 아니라 간주관적 이해를 통해 변화하는 과정을 거친다. 따라서 실제 웨스트팔리아 조약 이후 주권을 이해함에 있어 다양한 변동이 있었음을 구성주의자들은 지적한다. 그리고 구성주의 입장에서 국가 행동에 영향을 끼치는 제도화된 핵심 규범 중 하나는 다자주의(multilateralism)이다. 존 러기(John G. Ruggie)는 다자주의 규범에 대한 공동의 기대가 어떻게 국가 행위에 영향을 끼치는가를 분석하기도 하였다.⁷²⁾

구성주의자들은 신자유주의자들과 마찬가지로 국제제도로서 국제기구를 국가의 행동에 영향을 끼치고 이익을 형성하는 지배규범의 일환으로 연구해왔다. 마샤 피넬모레(Martha Finnemore)와 캐서린 시킨크(Kathryn Sikkink)에 따르면 국제기구는 사회 구성의 대리인으로서의 역할, 그리고 사회적 이해를 변경시킬 수 있는 규범의 실행자로서의 역할을 수행할 수 있다.⁷³⁾ 이에 국제기구는 규범의 창설자가 될 수도 있고, 규범의 전파자가 될 수도 있으며, 국가들이 새로운 가치와 정치적 목표를 받아들이도록 사회화하기도 한다.

구성주의는 새로운 지역 및 국제질서의 해체와 창설에 대한 통찰력을 제공하기도 한다. 국제관계에서 규범의 진화론적 형성을 논하고, 정책결정과정에서 공유된 지식을 소유한 집단의 역할을 강조하며, 협력적 정체성에 의한 공동안보 틀의 발전을 설명한다. 그뿐만 아니라 국제정치 이론의 주요 주제에 대해 대안적인 이해를 제공하고 있으며, 특히 안보제도화, 세력균형이론, 안보딜레마 등의 분야에서 위협인식과 공유된 규범, 집합정체성의 변수에 대한 고찰을

72) John G. Ruggie, ed., *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form* (New York: Columbia University Press, 1993), pp. 3~47.

73) Martha Finnemore and Kathryn Sikkink, "International Norm Dynamics and Political Change," *International Organization*, vol. 52, no. 4 (Fall 1998), pp. 887~917.

통해 국제협력이 가능한 구조와 인식 과정에 대한 설명을 제시한다는데 의의가 있다.

구성주의적 시각에서 국가 간 협력의 성패 여부는 어떠한 역할 정체성이 특정 국가 간 관계에 해당되는지를 파악함으로써 이해할 수 있다. 흡스적 문화가 팽배한 상황에서는 국가들이 서로의 생존을 위협할 것이기 때문에 협력이 매우 어렵다. 로크적 문화가 지배적인 관계에서는 독립국가로서 서로의 지위와 이해관계를 인정하기 때문에 국가 간 협력이 상당 부분 가능하다. 특히, 주권국가로서 서로에 대한 인정이 로크적 문화의 근간에 있는 가운데, 이 문화 하의 국가들은 상황에 따라 미래의 상호작용에 대한 긍정적인 시각을 가질 수 있고 상대적 이득보다 절대적 이득을 강조할 수 있다. 마지막으로 칸트적 문화에 의해 주도되는 국가 간 관계에서는 협력이 매우 일상화된다. 특히, 국가들은 서로의 이익을 구분하기보다는 적극적인 협력을 통해 공동으로 추구하는 상태로 발전할 수 있다.

웬트에 따르면 국제체제는 많은 경우 흡스적 문화보다는 로크적 문화에 가깝다. 적대적인 관계에 있더라도 주권국가로서의 존재 여부를 위협하는 경우는 매우 제한적이기 때문이다. 따라서 국가 간 협력의 가능성은 항상 존재한다고 볼 수 있다. 물론 일부 국가들, 특히 서유럽 국가들의 경우 유럽연합을 발전시키며 칸트적 문화로 발전했다고 볼 수 있는데, 이 국가들의 경우 다자안보공동체(pluralistic security community)를 형성하여 공동의 이익을 집합적으로 추구하는 상태라고 할 수 있다.⁷⁴⁾

74) Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*, pp. 121~125.

3. 국제정치 패러다임의 국제협력 형태

가. 현실주의적 국제협력의 형태

현실주의는 국제협력에 친화적인 이론이 아니다. 국제체제의 무정부적 성격 때문에 협력과 협력의 지속이 상당히 어렵고 취약하다고 주장한다. 하지만 현실주의가 국가 간 협력을 부정하거나 협력이 불필요하다고 주장하지는 않는다. 국가는 때로는 생존과 영향력 유지를 위해 타국과 협력할 수도 그리고 협력을 제공할 수도 있다는 주장을 한다. 동맹과 패권안정에 대한 현실주의자들의 사고가 이를 반영한다.

(1) 동맹(alliance)

현실주의는 국제협력의 가능성과 제도화에 대해서 회의적이다. 하지만 실제 국제정치의 현실을 보면 국가는 일반적으로 국가안보와 같이 사활적 이익이 걸린 분야에서 동맹을 체결한다. 동맹은 국가의 생존을 위한 국제협력의 가장 강력한 형태라 볼 수 있다.⁷⁵⁾ 국가 간의 공식협약에 의해 맺어지는 동맹은 자조(self-help)의 원칙이 지배하는 무정부적 국제정치 구조 속에서 국가의 생존을 위해 타국의 도움을 전제로 하는 중요한 협력 행위임이 분명하다. 국가들이

75) 현실주의자들은 홉스(Hobbes)적 약육강식의 무정부적인 국제질서를 가정하고, 이로 인하여 국가들이 기본적으로 자국의 국익(고전적 현실주의)이나 안보 및 생존(구조적 현실주의)을 추구할 수밖에 없다는 원칙을 기반으로 논리를 전개한다. 이에 따라 현실주의자들은 대체로 협력을 안전을 보장하기 위한 측면에서만 다소 좁게 정의하는 측면이 강하며, 그 대표적인 사례로써 동맹의 형성을 꼽을 수 있다. 현실주의자들은 그 외에 전쟁의 방지하거나 안정(stability)을 유지하는 형태의 소극적 협력을 연구하며, 반면 국제기구 등을 통한 협력은 어렵거나 피상적인 수준에 머무를 수밖에 없다고 여긴다. John J. Mearsheimer, "The False Promise of International Institutions," pp. 5~49.

생존을 위한 목적으로 동맹을 체결하는 경우가 많다 보니, 동맹은 공통된 위협에 대처하려는 목적에서 형성되는 경우가 많으며, 평상시보다는 위기나 갈등 시기에 맺어지는 경우가 많다.⁷⁶⁾

국가가 특정한 안보위협에 대한 공동 대처를 통해 타국과 동맹을 맺는 경우에 국가는 필연적으로 두 가지를 염두에 둔다. 즉 동맹을 통한 협력이 제공할 보호의 편익과 함께 상대 진영을 자극함으로써 대응동맹이 생성될 가능성에 대해서도 염두에 두어야 한다. 그뿐만 아니라 동맹 파트너 국가에 대한 군사력 의존도에 따라 자국의 자율성(autonomy)이 제약되는 문제도 함께 고려해야 한다.⁷⁷⁾ 강대국들은 동맹관계에 있는 약소국에 대한 외교안보적 영향력 행사에 때로는 주저하지 않기 때문이다.⁷⁸⁾

현실주의 동맹이론의 대표적인 학자인 글렌 스나이더(Glenn H. Snyder)에 따르면 동맹국이 직면하는 주요 딜레마에는 방기(abandonment)와 연루(entrapment)이다.⁷⁹⁾ 주로 약소국의 입장에서는 상대국이 동맹을 파기할지도 모른다는 방기의 두려움과 강대국의 요구에 따라 자신이 원하지 않는 사안이나 분쟁에 연루될 수밖에 없는 우려 또한 있을 수 있다.

76) George F. Liska, *Nations in Alliance: The Limits of Interdependence* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1962), pp. 32~39; Bruce M. Russett, "Components of an Operational Theory of International Alliance Formation," *Journal of Conflict Resolution*, vol. 12, no. 3 (September 1968), pp. 285~301.

77) James D. Morrow, "Arms versus Allies: Trade-offs in the Search for Security," *International Organization*, vol. 47, no. 2 (Spring 1993), pp. 207~233.

78) 소위 동맹국 제지이론이 이에 해당한다. 이러한 경향은 동맹국 내 강대 동맹국과 약소 동맹국 간에 발생할 확률이 높다. 1970년대 미국이 동맹인 한국의 핵개발을 제지한 것이 대표적 사례라고 볼 수 있다. 이에 대한 설명은 뒤에 동맹의 전략연합과 관련한 부분에서 다시 설명한다.

79) 방기와 연루의 딜레마 또한 주로 강대 동맹국과 약소 동맹국 간의 비대칭 관계에서 발생할 가능성이 높다. 약소국의 입장에서는 동맹의 딜레마인 셈이다. Glenn H. Snyder, *Alliance Politics* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1997), pp. 180~199.

현실주의자들은 국가들이 동맹을 체결하는 일반적인 이유로 잠재적인 패권국이나 위협국의 등장을 견제하기 위한 세력균형 정책의 일환이라 주장해왔다. 하지만 스티븐 월트(Stephen M. Walt)는 이러한 입장과 달리 위협균형(balance of threat)을 제시하였다.⁸⁰⁾ 월트는 국가들이 균형(balancing)을 위해 동맹을 체결하기보다는 오히려 위협세력에 가담하는 편승(bandwagoning)을 선택하는 경우도 가능하다는 것이다. 월트에 따르면 강대국은 대체적으로 균형 정책을 택하는 경우가 많고, 약소국들은 편승을 택할 가능성이 크다고 주장하였다.

(2) 패권안정(hegemonic stability)

현실주의 이론에서 확인할 수 있는 또 다른 대표적 국제협력으로 패권안정이론도 소개한다. 강대국 패권의 전략적 행동과 파급효과에 주목하는 패권안정이론은 현실주의에 바탕을 두고 발전해 왔다. 패권안정이론은 정치경제학적 입장에서 헤게모니 국가를 중심으로 한 국제협력 질서가 어떻게 유지되는지를 설명하는 데 유용하다. 특히 자유주의적 국제정치경제(international political economy) 질서가 유지되는 근본 원인을 패권국가의 권력(군사력과 경제력)과 리더십에서 찾고 있다.

또한 패권안정이론가들은 국가 간 관계에서 활발한 협력과 교류를 제한하는 거래비용(transaction costs)의 축소 여부가 국제협력의 중요한 요인이며, 현실에서 다양한 형태의 제도가 그 역할을 수행함으로써 국제협력에 기여한다고 주장한다. 패권안정이론은 헤게모니적 지위를 지닌 국가가 국익에 맞는 질서를 형성하는 과정에서 여러 규칙과 규범을 설정하여 협력에 필요한 공공재(public goods)

80) Stephen M. Walt, *The Origin of Alliances*, pp. 5~7.

를 제공하여 협력을 촉진한다고 주장한다.⁸¹⁾

패권안정이론의 선구자적 이론가는 찰스 킨들버거(Charles P. Kindleberger)이다. 그에 따르면 패권안정이론은 오늘날 자유 시장 경제가 패권국가의 행동 없이는 제공될 수 없는 집단적 또는 공공의 이익이라는 가정에 근거해 작동하고 있다고 주장한다.⁸²⁾ 상호의존론을 주창했던 자유주의자 코헤인도 패권국가는 다른 국가에 영향력을 행사하는 데 사용할 수 있는 경제력을 보유하는 것은 물론이고, 타국에 대한 리더십을 발휘할 수 있는 군사적 수단을 갖고 있는 국가라고 규정하며 국제협력과 관련해 패권국의 영향력을 강조한 바 있다.⁸³⁾

실제로 국제정치에서 패권국가가 개방적 자유경제 질서를 유지하려는 의지가 강하면 강할수록 자국이 보유한 권력(군사력과 경제력)을 이용하여 다수 국가를 포함한 집단적 이익을 보장하기 위해 행동할 가능성은 높아진다. 즉 패권국가는 규범과 규칙을 만들고, 배신과 무임승차를 방지하고, 위기에 대응하는 역할을 수행하는 등 패권국가만이 수행할 수 있는 역할을 감당함으로써 자유주의적 국제협력 질서가 가능하게끔 도울 수 있다.

81) 이와 유사하게 신자유주의적 제도주의 이론들은 국제기구나 레짐(regime) 등이 이와 유사한 기능을 담당하여 국가들이 상호 불신을 축소하고 협력을 증진하는 것으로 본다. 이는 냉전 종식 이후의 국제사회가 상대적으로 안정적으로 변영하고 협력적인 원인으로 제시되기도 한다. Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1987); Charles P. Kindleberger, *The World in Depression, 1929-1939* (Berkeley: University of California Press, 1973), 재인용: 박재영, 『국제정치패러다임』 (서울: 법문사, 1996), pp. 416~418; Robert Axelrod and Robert O. Keohane, "Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions," *World Politics*, vol. 38, no. 1 (1985), pp. 226~254; Daniel Deudney and G. John Ikenberry, "The Nature and Sources of Liberal International Order," *Review of International Studies*, vol. 25, no. 2 (1999), pp. 179~196.

82) Charles P. Kindleberger, *The World in Depression, 1929-1939*, pp. 21~42.

83) Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, p. 32.

대부분의 현실주의 이론은 국제협력 질서 차원의 설명을 제공하지 않으나, 강대국, 특히, 패권국가의 행위에 대한 패권안정이론의 시각은 현실주의적 국제협력과 질서에 대한 설명을 제시한다는 데 그 의의가 있다. 하지만, “시장경제에 대한 자유주의적 신념이 없는 패권국가는 제국 체제를 초래할 가능성이 크고, 이는 약소국에 정치적, 경제적 제약을 가하는 체제로 귀착될 가능성이 크다”라는 로버트 길핀(Robert G. Gilpin)의 설명과 같이 패권국의 성향에 따라 국제협조 체제의 성격이 크게 달라질 수 있음은 유의해야 한다.⁸⁴⁾

나. 자유주의적 국제협력의 형태

자유주의자들과 신자유주의적 제도주의자(neoliberalist institutionalist)들은 국제사회가 무정부 상태라는 기본적인 전제를 현실주의자들과 공유한다. 하지만 국제사회의 기본적인 성격이 다양한 형태의 제도를 통하여 관리될 수 있다고 주장하며 이를 근거로 국가들이 협력할 가능성을 현실주의자들보다 훨씬 긍정적으로 평가한다.

코헤인의 견해를 빌리면, 무정부적인 국제체제 내에서도 개별 국가의 국익 추구가 충돌하지 않는 조화(harmony)의 상태와 이해가 충돌하는 불화(discord) 사이에 협력을 통하여 국가들의 입장이 조정될 수 있는 공간이 존재한다는 것이다.⁸⁵⁾ 나아가, 자유주의자들이 정의하는 협력이란 행위자들 사이의 절대적 이익을 달성하는 과정으로 이해한다는 측면에서 상대적 이익을 중시하는 현실주의자들과 상반된다.

84) Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations*, p. 72.

85) Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, p. 53.

(1) 집단안보(collective security)와 안보공동체(security community)

집단안보는 국제사회라는 집단 내 각 국가의 안보가 모든 국가의 관심사임을 수용하고 침략에 공동으로 대응하는 방식을 뜻한다. 현실주의가 제안하는 동맹과 근본적으로 대조되거나 차별되는 평화 유지 방식이자 협력의 형태이다. 제1차 세계 대전이 종식된 후 1920년대부터 제2차 세계 대전 발발 직전인 전간기에 우드로 윌슨을 위시한 이상주의적 자유주의자들이 집단안보 시스템을 국제사회에 최초로 도입하여 실험하였다.

당시 국제평화의 이상을 현실화하려는 자유주의자들의 노력은 세 가지 흐름으로 정리된다. 첫째, 평화적인 중재와 갈등 해결을 위한 국제연맹의 설립해야 한다. 둘째, 국제사법재판소(Permanent Court of International Justice: PCIJ)를 설치하고 전쟁을 국제법적으로 불법화해야만 한다. 셋째, 전쟁의 핵심 수단인 무기를 규제하기 위한 군축회의를 개최해야 한다.

하지만 이러한 집단안보 시스템에 대한 노력은 비록 당대에 성과를 거두지 못했지만, 이상주의자들의 생각은 제2차 세계 대전 이후 유엔의 설립과 안전보장이사회(Security Council)의 구성, 국제사법재판소(International Court of Justice: ICJ)의 설치, 그리고 한국 전쟁 발발 당시 집단안보권의 행사를 통한 전쟁 개입 사례 등을 통해 더욱 현실적으로 구체화되었다.

안보공동체는 개별 국가의 안전보장을 궁극적으로 확보하는 방안을 지칭한다. 통합의 한 유형으로서 모든 국가를 포용하여 하나의 안보공동체를 만드는 것을 지향하고 있다. 안보공동체는 개별 국가가 갖는 자율성을 인정하고 일정한 범위 안에서 국가들 사이에 협력과 통합을 이루는 방법으로 제시되었다. 국제정치학에서 큰 주목을 받

지 못했던 안보공동체가 새롭게 관심을 끌게 된 것은 냉전이 종식되면서 집단안보와 동맹을 통한 국제질서 유지 방식이 한계를 보이고 있기 때문이다.

안보공동체를 주장한 대표적인 학자인 칼 도이치(Karl W. Deutsch)는 국가들 사이의 평화에 대한 기대를 발전시켜 안보딜레마를 극복하는 방안으로 다원적 안보공동체를 착안하였다.⁸⁶⁾ 도이치가 주장한 안보공동체는 전쟁을 대비한 조직의 설립 등을 목적으로 하기보다는, 안보공동체 구성원들 사이에 안정적인 평화의 기대를 상징화한 것이다. 즉 평화의 관행을 안정적으로 유지하는 과정이 통합이고 통합이 발생하는 지역이 혹은 인간 단체가 바로 안보공동체라는 것이다. 여기서 통합은 공동체 의식이 형성되고 공식적 또는 비공식적 기구와 관행이 수반된 집단을 의미한다.

(2) 국제제도(international institution)와 지역통합(regional integration)

자유주의자들이 국제협력을 추진하는데 가장 중요하게 평가하는 것이 바로 국제제도이다. 자유주의는 국제정치에서 제도가 갖는 중요성을 일관성 있게 강조해 왔다. 특히 1970년대부터 등장한 신자유제도주의는 제도가 협력에 기여하는 방식에 대해 사회과학적인 연구를 축적해 왔다. 코헤인은 국가들 사이에 공동의 이익이 존재하지만 실제로 이를 추구하지 못한 원인으로 거래비용이 지나치게 높다는 점을 지적하였고, 이러한 비용을 낮추기 위한 방안으로 국가들이 합의할 수 있는 원리와 규범, 의사결정 과정을 구축할 것을 제안하였다.⁸⁷⁾ 즉, 국제제도의 설립을 통해 국제협력을 방해하는 요인들

86) Karl Wolfgang Deutsch, *Political Community at the International Level: Problems of Definition and Measurement* (Princeton: Princeton University Press, 1953).

을 제거하고 국가 간 협력을 더욱 촉진할 수 있다고 본 것이다.

코헤인과 리사 마틴(Lisa Martin)은 “제도주의 이론의 약속”이라는 제하의 논문에서 국제제도가 갖는 유익에 대해 다음과 같이 설명한다. 첫째, 국제제도는 협력을 위한 핵심 기제의 제공 및 국가행위에 대한 기대를 구체화한다. 둘째, 국가들로 하여금 그 국가가 합의를 준수한다는 평판을 형성하려는 동기를 부여함으로써 국가들의 약속을 더 신빙성 있게 만든다. 셋째, 국제제도는 국가들에 정보를 제공하여 의사결정을 돕는다. 넷째, 국제협력 달성에 필요한 거래비용을 낮추어준다.⁸⁸⁾ 신자유주의자들은 이처럼 국제제도가 국가의 행동을 규제하고 국가 간 관계에 중요하고 독립적인 영향을 행사함으로써 국제협력에 적극적이고 긍정적으로 기여한다고 본다.

기능주의와 맥을 같이하는 통합이론은 앞서 강조했듯이 자유주의 이론가들이 유럽통합 및 세계 지역통합의 경향을 예상하고 설명하는 데 기여했다. 특히 기능주의는 지역적인 수준과 글로벌 수준 모두에서 적용될 수 있고, 유럽연합의 통합과정을 설명하는 데 있어서 매우 중요한 이론이라고 할 수 있다. 자유주의 이론이 현실화된 가장 중요한 역사적 사례는 유럽통합에서 찾을 수 있다.

하지만 영국의 유럽연합 탈퇴에서 알 수 있듯이, 유럽 연합 내 강대국들의 주도권 경쟁에서 확인할 수 있듯이, 통합 자체가 협력의 성공을 보장하지는 않는다. 즉 지역통합의 정치적 수준까지의 진전은 유럽 지역에 제한되어 있고, 기능주의와 신기능주의의 설명 역시 여러 결함을 갖고 있음이 증명되고 있다. 하지만 이러한 결함에도 불구하고 국가들의 통합이 가능함을 설명함에 있어 자유주의 이론의 유용성은 여전히 건재하다고 할 수 있다.

87) Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, p. 121.

88) Robert O. Keohane and Lisa L. Martin, “The Promise of Institutionalist Theory,” *International Security*, vol. 20, no. 1 (Summer 1995), pp. 39~51.

(3) 상호의존론

상호의존론은 1970년대 코헤인과 나이에 의해 구체화되었다. 자유주의자들에게 국가 간 상호의존은 국제협력의 가능성과 성패를 이해하는 데 있어 중요하다.⁸⁹⁾ 특히 이 이론적 접근법은 안보 중심의 이른바 상위 정치(high politics)가 국제정치 연구를 주도하는 상황에서, 하위 정치(low politics)라 불리는 경제 및 다른 이슈 영역들이 무시되어서는 안 된다는 점을 명확히 밝혔다. 또한, 국가 간 협력관계에서 다양한 상호의존의 형태가 발생하고, 역으로 상호의존의 형태에 따라 협력관계의 추이 역시 바뀔 수 있다는 점을 보여줌으로써, 협력의 과정에서도 일종의 권력관계가 발생할 수 있음을 보여주었다.

코헤인과 나이에 앞서 상호의존에 대한 선구적 아이디어를 제시한 사람은 앨버트 허쉬만(Albert O. Hirschman)이다. 허쉬만은 1945년 저작에서 경제적 협력관계는 정치적 의미를 지니거나 정치적 관계의 수단이 될 수 있다고 주장했다.⁹⁰⁾ 허쉬만에 따르면 일반적으로 보다 큰 국가와 작은 국가 간 경제적 상호작용은 보다 작은 국가의 경제에 더 큰 영향을 미치게 되고 또한 더 큰 이익을 발생시키게 된다. 그러나 작은 국가가 상호작용으로 인해 큰 이익을 획득하더라도 상호의존 관계가 단절될 경우 작은 국가는 차후 상대적으로 더 큰 피해를 입게 된다는 것을 의미한다. 그리고 이러한 더 큰 피해의 가능성은 정치적 영향력으로 활용될 수 있다는 것이 허쉬만의 주장이었다.

강대국은 자신이 상대적으로 경미한 피해를 입을 것임을 감안하고 경제적 관계 단절 협박을 수단으로 정치적 압력을 행사할 때 강대국과 의존관계인 약소국은 더 큰 피해를 받을 것을 우려하여 그 압력

89) Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, Jr., *Power and Interdependence*, 4th edition (New York: Pearson, 2011), pp. 12~31.

90) Albert O. Hirschman, *National Power and the Structure of Foreign Trade* (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1945), pp. 121~135.

에 굴복할 수 있다. 즉, 약소국은 자신보다 강한 국가와의 경제적 관계에서 보다 많은 경제적 이익을 얻을 수는 있지만, 동시에 강대국의 압박에 취약해지는 상황에 직면할 수 있다. 따라서 국가들은 이러한 타국의 영향력 행사를 회피하기 위해 경제적 협력관계를 구축할 때 대체로 신중할 필요가 있다.

반면, 자신보다 작은 국력을 지닌 타국에 정치적 영향력을 확립하려는 국가는 경제적 협력관계를 적극적으로 구축해야 할 동기가 있다. 물론 이러한 경제관계를 통한 정치관계 구축이 항상 가능한 것은 아니고, 국제경제 구조에 따라 경제적 수단을 통해 타국의 행동에 영향을 미칠 수 있는 조건에 제약이 가해진다. 특히, 자신의 경제적 역할을 대신할 수 있는 다른 국가들이 존재할 경우 현재 경제 파트너의 행동을 경제적 압박을 통해 제약하는 것에는 큰 한계가 있다.⁹¹⁾

이러한 국가 간 경제적 협력관계가 형성될 때 등장하는 상호의존의 정치적인 의미는 코헤인과 나이에 의해 보다 구체화되었다. 이들에 따르면 경제적으로 연결되어 있는 국가들은 서로의 상태 및 행동에 의해 영향을 받는다. 특히, 국가 간 상호의존에는 민감성 상호의존(sensitivity interdependence)과 취약성 상호의존(vulnerability interdependence)의 두 측면이 있는데, 전자의 경우 타국의 경제 상황이나 행동 변화가 자국의 경제에 얼마나 큰 범위와 깊은 영향을 미치는가에 집중하는 반면, 후자의 경우 타국과의 관계가 훼손되었을 때 조정이 이루어진 후 누가 더 큰 피해를 입을 수 있는지에 집중한다. 코헤인과 나이에 따르면 이 두 측면에서 국가 간 상호의존의 양태는 서로가 대칭적인 관계(symmetric interdependence)일 수

91) 이러한 관점에 따르면 국가 간 협력은 서로의 역할을 대체할 수 있는 행위자들의 존재 여부에 따라, 즉 한 국가와의 협력관계가 관계 제약에 따른 리스크를 지니지 않는다는 것으로 보일 때 경제적 협력관계는 발전할 가능성이 높다. Albert O. Hirschman, *National Power and the Structure of Foreign Trade*, p. 132.

있고, 한 국가가 더 민감하거나 취약한 비대칭적인 관계(asymmetric interdependence)일 수도 있다. 그리고 국가 간 상호의존의 성격이 무엇인가에 따라, 그리고 그 관계가 대칭적인지 그렇지 않은지에 따라 특정 영역에서 국가 간 권력관계가 발생할 수 있다.

두 학자가 상호의존론을 통해 강조하는 국제협력에 관한 중요한 함의는, 상호의존 관계에 있는 국가 간 심각하게 비대칭적인 관계가 형성될 수 있을 경우 이는 권력관계의 형성을 의미하고, 국가들은 협력에 대해 소극적인 자세를 보일 수 있다는 점이다. 또한, 일부 국가의 경우 권력관계의 형성을 위해 특정한 형태의 경제적 상호 협력관계를 추진할 수 있다는 사실이다.⁹²⁾ 그리고 이미 협력관계가 존재하더라도, 비대칭성을 벗어나기 위한 노력을 기울일 이유가 있고, 이 과정에서 타국과의 갈등이 발생하거나 협력관계 자체가 약화될 수 있다.⁹³⁾

특히 취약성 상호의존의 경우 비대칭적인 관계가 존재할 경우 타국과의 전략적 경쟁에서 불리한 위치에 놓일 수 있는 것을 의미하기 때문에 국가 간 협력의 발전에 큰 장애로 작용할 수 있다. 이러한 맥락에서 케네스 왈츠는 강대국들은 전통적으로 자신의 부를 만들어내는 데 있어 국제무역과 같은 타국과의 경제활동에 의지하지 않는 경향을 보여 왔다고 밝히고, 강대국 간 경제협력의 발전에는 근본적인 한계가 있다는 입장을 제시한다.⁹⁴⁾

92) Henry Farrell and Abraham L. Newman, "Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion," *International Security*, vol. 44, no. 1 (Summer 2019), pp. 42~79.

93) 이 점은 한중관계의 높은 경제적 상호의존 상황으로 인해 발생하는 취약성을 극복하기 위해, 한국이 앞으로 중국과의 상호의존성을 낮추어야 한다는 일각의 주장과 연계될 수 있다.

94) Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, pp. 143~146.

(4) 글로벌 거버넌스(global governance)

글로벌 거버넌스는 개인들과 기구들이 공동의 문제를 공적 또는 사적으로 해결하는 다양한 방식들을 집약한 것으로 개념화할 수 있다.⁹⁵⁾ 탈냉전 이후 글로벌 테러리즘의 위협, 전염병의 확산, 금융시장의 불안정성 확대, 기후변화 등 다양한 이슈들과 핵확산, 분쟁 심화 등의 국제안보적 불안 상황의 확산이 글로벌 거버넌스에 대한 논의의 등장 배경이다. 글로벌 거버넌스는 위와 같은 새롭게 등장한 안보 이슈를 국가의 힘만으로 해결하기 어렵다는 인식에서 등장하였다.

제임스 로즈노(James N. Rosenau)는 “(글로벌) 거버넌스는 정부보다 더 포괄적인 현상이다”라고 주장하였다. 이 말은 글로벌 거버넌스의 범위가 단일의 세계질서나 세계정부가 아닌, 인간의 여러 수준에서 벌어지는 규칙 체계를 포함하는 것을 의미한다.⁹⁶⁾ 자유주의자들은 이러한 의미에서 글로벌 거버넌스를 국제기구들을 비롯한 다른 비국가행위자(non-state actor)들이 국경을 초월하기보다는 공동의 도전에 집중하고 기회를 포착하기 위한 집단적 협력체제로 인식한다.

글로벌 거버넌스에 대한 정의는 너무나 다양하다. 따라서 자유주의 학자들 간에도 일치된 견해를 찾기는 쉽지 않으나 공통적으로 강조하는 바는 글로벌 거버넌스가 국제체제의 국가 중심성에 대한 도전이라는 점이다. 경제적 차원에서의 세계화, 정치적 차원에서 민주주의 확산, 기술적 차원의 정보화, 공간적 차원의 지역화, 사회적 가치 차원의 개인주의화 등의 특징 역시 자유주의자들은 공유하고 있다. 다양한 행위자의 역할을 중시하고 다양한 행위자들의 협력 가치를 앞세운다는 점에서 다음 세대 자유주의 이론의 구심점 역할을 할 것으로 기대할 수 있다.

95) Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood: Report of the Commission on Global Governance* (Oxford: Oxford University Press, 1995).

96) James Rosenau, “Governance in the Twenty-First Century,” *Global Governance*, vol. 1, no. 1 (Winter 1995), pp. 13~43.

다. 구성주의적 국제협력의 형태

1990년대 이후 발전하기 시작한 구성주의적 관점(constructivist approach)의 국제정치 이론들은 행위자들 간의 상호 관계와 상호 작용, 그리고 사회적 합의의 중요성을 강조한다는 점에서 합리론적(rationalist) 접근법을 적용하는 현실주의, 자유주의와 구별된다.⁹⁷⁾ 이에 따라 구성주의 이론들은 국제협력의 결정요인으로 협력의 필요성과 가능성에 주목하며, 이러한 인식을 바탕으로 실제적인 협력이 이루어지는 과정에 대해서도 집중한다.

그 예로 구성주의자들은 국제기구를 포함한 다양한 제도의 역할에 대해서 그 제도의 존재 여부나 형식보다 국가들이 제도의 틀 내에서 교류하며 형성하는 관습이나 규범 등이 행위자들의 행동 양식에 어떠한 영향을 미치는가에 대해 연구한다.⁹⁸⁾ 이와 관련하여 구성주의자들은 또한 유엔과 같은 국제기구들이 국제협력을 가능케 하는 제도로서 권위(legitimacy)를 갖추게 되는 과정을 분석하고,⁹⁹⁾ 일반 시민과 비정부기구(NGO) 등 국가와 국제기구를 제외한 행위자들이 규범 주창자(norm entrepreneur)로 기능함으로써 국제협력에 기여하는 방법도 모색한다.¹⁰⁰⁾

97) Michael Barnett, "Social constructivism," in *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, 7th edition, eds. John Baylis, Steve Smith, and Patricia Owens (Oxford: Oxford University Press, 2017), pp. 148~164.

98) Jeffrey W. Legro, "Culture and Preferences in the International Cooperation Two-step," *American Political Science Review*, vol. 90, no. 1 (1996), pp. 118~137.

99) Ian Hurd, "Legitimacy and Authority in International Politics," *International Organization*, vol. 53, no. 2 (1999), pp. 379~408; Ian Hurd, *After Anarchy: Legitimacy and Power in the United Nations Security Council* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2008), pp. 68~91.

100) Martha Finnemore and Kathryn Sikkink, "International Norm Dynamics and Political Change," pp. 887~917; Richard Price, "Reversing the Gun Sights: Transnational Civil Society Targets Land Mines," *International Organization*, vol. 52, no. 3 (1998), pp. 613~644.

(1) 정부 간 기구(International Organization)

구성주의자들에게 있어서 특히 정부 간 기구들은 실질적 권력을 가진 것으로 이해된다. 마이클 바넷(Michael N. Barnett)과 피네모레는 “정부 간 기구들이 내부에서 협력과 선택이 이루어지는 사회적 세계를 설립한다. 정부 간 기구들은 국가들과 다른 행위자들이 갖게 되는 이익들을 규정하는데 기여하고, 특히 자유주의 및 자유주의적 세계질서와 조화되는 방식으로 규정한다”라고 주장하였다.¹⁰¹⁾

이와 더불어 바넷과 피네모레는 정부 간 기구 내 관료들이 수행하는 역할도 중요하다고 강조함으로써, 정부 간 기구들이 회원국에 충성하는 하수인에 불과하다는 개념이 잘못되었음을 방증한다. 이 밖에도 제프리 체켈(Jeffrey T. Checkel)은 유럽연합과 신규가입후보국과의 관계에 관한 연구에서 정부 간 기구가 정책결정자들과 국가들의 사회화 및 정체성과 이익의 변화에 영향을 준다고 분석하였다.¹⁰²⁾

구성주의자들에게 있어 정부 간 기구는 국제관계에 독립적 영향을 줄 수 있는 목적을 가진 행위자이다. 정부 간 기구는 빈곤, 인도주의, 식민주의, 노예제도 및 다른 문제들에 대한 이해와 행동을 변화시키는 과정에서 중요성이 날로 더해지고 있다. 특히 탈식민지화, 인권 규범의 확산, 절대 빈곤의 경감 등과 같은 긍정적인 결과는 구성주의적 국제협력 노력에 따른 실질적인 결과들이다.

(2) 인식공동체(Epistemic Community)

구성주의적 입장에서 국제협력을 가능하게 만드는 핵심 요인은

101) Michael Barnett and Martha Finnemore, “The Power of Liberal International Organizations,” in *Power in Global Governance*, eds. Michael Barnett and Raymond Duvall (Cambridge: Cambridge University Press, 2009), pp. 161~184.

102) Jeffrey T. Checkel, “International Institutions and Socialization in Europe,” *International Organization*, vol. 59, no. 4 (Fall 2005), pp. 811~816.

가치관이나 정체성의 공유이다. 공식적으로 연계망이 구축되어 있지 않더라도 국제적으로 비슷한 분야에서 유사한 학파의 영향으로 인해 공통된 가치관이나 신념체계를 갖게 될 수 있다. 비록 서로 명시적인 협의를 통해서가 아니더라도 각자의 국가에서 관련 정책을 유사한 방향으로 입안하여 추진한다면 결국 국제협력을 촉진시키는 역할을 하게 되는 것이다. 물론 비공식적으로라도 유사한 생각을 하는 이들이 연계망을 구축하여 더욱 긴밀한 협조를 통해 해당 분야에서 국가 간 협력을 촉진할 수 있다.

피터 하스(Peter M. Haas)는 이렇듯 유사한 생각을 가진 이들의 집합체를 인식공동체(epistemic community)라고 칭하였다.¹⁰³⁾ 특정 이슈 영역에서 일하는 전문가들의 경우 외교관들과는 달리 정치적 이해타산보다는 문제 해결을 위한 기술적 측면에 동의하기 쉬운 경향이 크다. 이들은 대개 과학자나 각국 유사 부처의 관료, 관련 국제기구의 전문가, NGO 담당자 등이 해당된다.

이러한 인식공동체에 속한 이들은 각국의 정책결정자들에게 조언을 하기도 하고, 대립된 이해관계를 조정해 주는 중재 역할을 감당하기도 한다. 때로는 보다 적극적으로 해당 이슈에 대해 일반 대중을 계몽하고 국가가 협력을 통해 해결책을 마련하도록 압력을 가하는 옹호 활동을 하는 경우도 있다. 또한 특정 이슈에 대한 국제협상에 직간접적으로 참여하여 국제협력을 촉진하는 조언자나 촉매자의 역할을 수행하기도 한다.¹⁰⁴⁾ 이러한 인식공동체의 활동은 정보통신 커뮤니케이션 분야의 성장으로 인해 더욱 가속화, 활성화되고 있다.

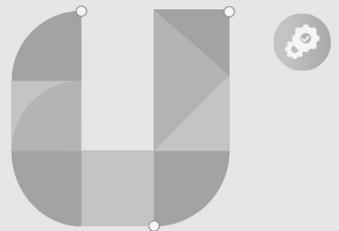
103) Peter M. Haas, "Do Regimes Matter?: Epistemic Communities and Mediterranean Pollution Control," *International Organization*, vol. 43, no. 3 (Summer 1989), pp. 377~403.

104) Margaret E. Keck and Kathryn Sikkink, *Activist Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1998), pp. 102~112.

이상에서 살펴본 바와 같이 현실주의, 자유주의, 그리고 구성주의가 국제협력의 가능성과 그 필요성에 대해 근본적으로 다른 입장을 지니고 있을 뿐 아니라 협력 자체에 대해서도 다소 상이한 정의를 내리고 있다는 점을 확인할 수 있다. 요약하자면, 현실주의자들은 협력을 소극적 평화(negative peace)의 관점에서 바라보는 반면, 구성주의자들은 적극적 평화(positive peace)에 가까운 입장을 견지하고 있으며, 자유주의자들은 양 관점 사이의 중간 지대에 해당하는 협력의 정의를 기반으로 두고 있다고 정리할 수 있다.¹⁰⁵⁾

105) Johan Galtung, "Peace, Positive and Negative," in *The Encyclopedia of Peace Psychology*, Volume I, ed. Daniel J. Christie (Malden, MA and Oxford: Wiley-Blackwell, 2011), pp. 11~51.

IV. 국제협력의 성패 결정요인과 쟁점



1. 국제협력의 성패 결정요인

가. 자유주의 국제질서와 협력

국제협력의 성공과 실패를 이해하는 데 있어서 국제체제를 주도하는 강대국의 성격과 강대국 간 경쟁의 추이를 이해하는 것은 필수적이다. 이들이 어떠한 형태의 국제질서를 지향하는지, 그리고 어떠한 영역에서 경쟁을 진행하는지에 따라 국가들이 협력할 수 있는 영역과 그 방식들이 크게 영향을 받기 때문이다. 따라서 제2차 세계대전 이후 등장한 미국 주도의 자유주의 국제질서의 특징인 다자적 국제협력에 대한 강조를 이해할 필요가 있다. 또한, 오늘날 미중 경쟁이 진행되는 중요한 영역으로 국제협력의 방식과 내용에 대한 갈등을 이해하는 것 또한 중요하다.

존 아이켄베리(G. John Ikenberry)에 따르면 미국은 제2차 세계대전에서 승리한 후, 그리고 냉전에서 승리한 후 자신의 우월한 권력 지위를 항구화하고 자신이 추구하는 가치를 국제관계에 깊게 반영시키기 위한 노력을 기울였다.¹⁰⁶⁾ 이러한 노력의 일환으로 미국은 국가 간 적극적인 협력에 기반한 다자주의적 질서를 구축하고자 노력했다. 존 러기에 따르면 다자주의는 특정한 원칙에 따라 셋 이상의 국가 간 관계를 조율하는 조직형태(organizational form)를 의미하고, 다자질서(multilateral order), 다자레짐(multilateral regime), 다자기구(multilateral organization) 등을 발생시킬 수 있다.¹⁰⁷⁾

106) G. John Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*; G. John Ikenberry, *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order* (Princeton: Princeton University Press, 2012).

107) John Gerald Ruggie, "Multilateralism: The Anatomy of an Institution," *International Organization*, vol. 46, no. 3 (1992), pp. 561~598.

아이켄베리는 미국은 냉전체제 이후 타국뿐만 아니라 자신 역시 제약하는 공동의 규칙과 국제 규범을 제창하였고, 이 규범은 다자주의적 제도들을 통해 구체화되었으며 이후 다자질서 구축에 기여하게 되었다고 주장한다. 즉, 오늘날 국제협력의 하나의 대표적인 형식으로 받아들여지고 있는 다자적 국제협력은 지난 1세기 동안 미국이 주도한 자유주의 국제질서의 핵심 특징 중 하나라고 볼 수 있다.

미국이 주도한 다자질서는 매우 강력한 회복력(resilience)을 특징으로 한다. 국제경제협력을 위협할 수 있는 세계경제 위기, 일부 국가들의 돌발행동, 안보위기 상황 등은 다자질서에 도전을 제기할 수 있다. 그러나 세계 주요 국가들에게 상당 부분 동등하게 적용되는 다자질서의 규칙들은 국가들이 그 질서에 따라 행동하는 것이 자신의 장기적인 이익에 부합된다는 것을 인식하게 만들었고, 일시적인 위기를 겪은 후에 다시 다자질서로의 복귀를 견인했다. 또한, 제도화된 다자질서는 국가들이 중장기적 계획을 세우고 행동을 취하는 것을 용이하게 해줌으로써 중요한 공공재로서 역할을 수행하였다.

한편, 많은 국가들이 자유주의적 국제질서에 깊이 참여하고 자신의 경제활동을 다자적 질서에 따라 진행하면서, 중국과 같은 부상하는 국가들은 그 질서에 대한 도전 여부에 신중하게 처신한다. 그 경우 미국이라는 국제체제 주도 국가만이 아니라 세계 대부분의 국가들과 부정적인 관계에 직면할 수 있기 때문이다. 즉, 자유주의적 다자주의 질서의 중요한 특징은 그 질서에 도전하는 국가를 명백한 현상변경국가(revisionist state)로 만든다는 데 있다.¹⁰⁸⁾

이러한 상황에서 강대국 간 경쟁은 다자주의적 질서 자체를 타파하는 것과 관련된 갈등보다는 누가 그 질서 내에서 주도권을 행사하

108) Randall L. Schweller and Xiaoyu Pu, "After Unipolarity: China's Visions of International Order in an Era of U.S. Decline," *International Security*, vol. 36, no. 1 (2011), pp. 41~72.

는지, 그리고 누가 더 매력 있는 다자제도 및 규범을 제시하는지와 관련하여 진행될 수 있다.¹⁰⁹⁾ 이와 관련해 다양한 국가들과 협력관계를 구축하는 것이 강대국 경쟁의 특징으로 볼 수 있다. 즉, 냉전기와 같이 국가들의 협력을 특정한 국가 집단에 국한시키는 것이 아니라, 최대한 협력의 외연을 확대하려는 것이 향후 강대국 경쟁에서 나타날 수 있고, 많은 국가들에게는 협력의 부재가 아니라 너무나도 많은 협력의 기회가 오히려 부담으로 다가올 수 있다.

이러한 의미에서 강대국들에 의해 주도되는 협력관계들은 상호 배타적일 수 있으나 상황에 따라서는 서로 다른 영역들에 집중하거나 상호보완적일 수도 있다. 향후 다자주의 질서에서의 강대국 간 주도권 경쟁과 갈등은 경제, 안보, 환경 등 국제관계의 광범위한 영역들에서 이어질 것으로 보인다. 요컨대, 오늘날 다자주의는 강대국들의 대외정책 실행에 있어 중요한 접근법 혹은 전략으로 추구되고 있고, 이는 전통적인 협력의 의미에 대한 이해를 재고할 것을 요구하고 있다.

나. 국제제도와 협력

앞서 자세히 살펴본 것과 같이 국제협력의 성패에 대한 가장 포괄적이고 영향력 있는 학술적 논의는 로버트 코헤인을 필두로 한 이른바 신자유제도주의자(neoliberal institutionalism) 혹은 국제제도주의자(international institutionalism)로 불리는 학자들에 의해 제시되었다. 이들은 협력에 대한 패권안정론의 시각을 반박하고 게임이론적 접근을 계승하면서 국제제도가 국가 간 협력을 증진시킬 수 있는 방식들에 대한 체계적인 이론을 제공했다.¹¹⁰⁾ 또한 이들은

109) Julia C. Morse and Robert O. Keohane, "Contested Multilateralism," *Review of International Organization*, vol. 9 (2014), pp. 385~412.

신현실주의자들이 상정하는 국제관계에 대한 가정들을 수용하더라도 국가 간 협력이 가능하다고 밝힘으로써, 신현실주의와 경쟁하는 이론적 패러다임 혹은 연구프로그램으로 자리매김했다.¹¹¹⁾

국가 간 협력의 성패 요인과 관련한 국제제도주의자들의 주장을 이해하는 데 있어서는 초기 게임이론이 상정한 협력이 어려운 상황, 즉 죄수의 딜레마로 대표되는 상황을 주목할 필요가 있다. 죄수의 딜레마 상황에서 국가들은 자신은 협력하지 않고 다른 국가들만 협력할 때 가장 큰 이득을 올릴 수 있는데, 모든 국가들이 이러한 이익을 가지고 있을 경우 협력은 어렵다.

문제는 국가들이 자신의 이익만을 좇아 협력을 하지 않을 경우 다르게 되는 상태(equilibrium)는 협력을 할 경우 얻을 수 있는 결과보다 좋지 않다는 데 있다. 즉, 국가들이 어떻게든 협력을 할 경우 자국만의 이득을 위한 선택의 결과보다 더 나은 상황을 얻을 수 있다. 예를 들어 군비 통제 협상이나 환경보호를 위한 협약을 진행하는 경우, 각국은 혼자만 협력하지 않을 때 가장 큰 이득을 얻을 수 있지만, 모든 국가들이 비슷한 행동을 보이게 되면 결과적으로 모두가 협력하는 것보다는 나쁜 결과를 얻게 된다.

국제제도는 국가들이 이러한 상황에서 벗어나 협력을 성공적으로 선택하는 데 도움을 준다. 국제제도는 흔히 ‘국가들이 서로 협력하고 경쟁하는 방식을 규정하는 규칙들의 집합’으로 정의된다.¹¹²⁾ 국제제도는 국가들이 서로가 어떠한 상황에 있는지, 서로가 어떠한 선호를 지니고 있는지, 서로가 어떠한 행동을 취하고 있는지 등에 대한 정보

110) Stephen Haggard and Beth A. Simmons, "Theories of International Regimes," *International Organization*, vol. 41, no. 3 (Summer 1987), pp. 491~517.

111) 이러한 국제제도주의자들의 주장은 매우 큰 현실적 영향 역시 지녔는데, 잠재적인 경쟁국들, 특히 중국이 국제제도들에 적극적으로 참여하는 것을 권장하는 이론적 근거로 작용했다.

112) John J. Mearsheimer, "The False Promise of International Institutions," pp. 5~49.

를 제공해 줌으로써 협력과 관련한 불확실성 및 위험을 감소시키고 국가들이 보다 쉽게 협력이 나설 수 있도록 만든다는 것이다.¹¹³⁾

요컨대, 국제제도는 죄수의 딜레마와 같은 상황에서 죄수들이 서로 의사소통을 하고 서로의 의사 및 행동에 대한 정보를 가질 수 있게 만드는 결정적인 역할을 수행한다고 볼 수 있다. 이를 통해 게임이론적 접근이 지적하는 미래의 그림자를 길게 만드는 것이다. 물론 정보제공자로서 국제제도의 역할은 ‘사슴사냥(stag hunt)’이나 ‘성의 대결(Battle of the sexes)’ 상황에도 쉽게 적용될 수 있다.

이에 더하여 국제제도는 제도화된 상호작용 반복, 이슈 연계 등을 통해 협력을 촉진시키기도 한다.¹¹⁴⁾ 먼저, 국제제도는 게임이론의 접근에서 언급한 지속적인 상호작용을 용이하게 만들어 국가들이 향후 관계에서 연계 될 이득을 보다 쉽게 인식 및 획득하게 해주어 협력의 가능성을 높인다. 또한, 국제제도는 한 이슈 영역에서의 이익과 다른 이슈 영역에서의 이익을 연계시키는 것을 용이하게 함으로써, 특정 영역에서의 이익이 다른 영역에서의 이익에도 파급효과를 지니게 만들고, 이는 국가들이 협력에 적극적으로 나설 수 있는 계기가 된다. 한편, 국제제도는 협력이 실패하게 될 경우 낭비하게 될 비용을 감소시키게 된다. 이러한 요소들이 종합적으로 작용하여 국제제도는 국가들이 거래비용에 대한 우려로 협력을 회피하지 않도록 만든다.

이러한 관점을 따를 때 국제협력의 성패는 제도의 유무에 따라 상당한 영향을 받게 된다. 국제제도가 국가들 사이에 존재할 경우 정보 제공, 제도화된 상호작용, 이슈 연계 등의 과정을 통해 거래비용 감소

113) Robert Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, pp. 12~34.

114) Lisa L. Martin and Beth A. Simmons, "Theories and Empirical Studies of International Institutions," *International Organization*, vol. 52, no. 4 (Autumn 1998), pp. 729~757.

를 가능하게 하고, 이에 따라 국가 간 협력은 용이해진다. 반면 국제 제도가 부재하거나 제 기능을 수행하지 못하는 경우 협력에는 상당한 제약이 존재하게 된다. 강대국들의 이익이 반영되거나 강제될 여건 형성이 용이하기 때문이다.

한편, 이러한 이론적 시각은 국가들이 적극적으로 국제제도 형성에 나설 것을 주문하는 정책으로 쉽게 전환될 수 있다. 협력을 통해 다양한 경제 및 안보 문제를 다룰 수 있다고 판단할 경우 국가들은 기존에 존재하는 국제제도를 활용할 뿐만 아니라 새로운 국제제도를 적극적으로 창출함으로써 타국과의 협력관계를 형성하고 강화하는 것에 보다 적극적일 수 있기 때문이다. 이러한 접근 방식은 탈냉전기 미국이 중국을 적극적으로 국제제도에 초대할 사례들에서 확인된다. 또한, 적극적인 국제관계의 제도화를 협력 촉진의 수단으로 보는 시각 역시 탈냉전기에 상당히 강조된 면이 관찰된다.¹¹⁵⁾

물론 국제제도가 독자적인 역할을 수행하는 행위자인지, 아니면 주요 국가들의 이해관계에 따라 그 역할이 결정되는 국가의 대리자에 불과한지는 논쟁의 여지가 있다.¹¹⁶⁾ 일반적으로 현실주의자들은 국제제도가 독립적인 행위자로서 존재하는 영역이 있기는 하지만, 가장 중요한 영역들에서는 그렇지 못하다고 인식하고 평가한다. 반면 국제제도주의자들은 현실적인 한계에도 불구하고, 국제제도의 독자적인 영역은 끊임없이 모색되고 확대될 수 있다는 입장이다. 이들은 국제제도는 없는 것보다 있는 것이, 그 기능과 역할이 강조되면 될수록 협력 창출에 도움이 될 것이라 평가한다.

115) John J. Mearsheimer, "The False Promise of International Institutions," pp. 12~21.

116) Robert Jervis, "Realism, Neoliberalism, and Cooperation: Understanding the Debate," *International Security*, vol. 24, no. 1 (Summer 1999), pp. 42~63.

다. 국제기구와 협력

국제협력 분야에 제도주의가 등장한 이후 공식적인 국제기구에 대한 연구는 상대적으로 간과되어 왔다. 그러나 국가들로부터 일정 부분 자율성을 지니고 있는 잘 조직된 국제기구는 국가들로 하여금 일방적으로나 탈중앙화 된 협력 방식으로는 달성하기 어려운 다양한 정치적 목표를 이루는 데 도움을 줄 수 있다. 즉, 어떠한 매개를 통해 협력을 진행하는지에 따라 국가 간 협력의 성패 여부도 영향을 받을 수 있다. 현실 국제관계에서도 비공식적인 국제제도와 달리 공식적으로 존재하는 국제기구가 협력에 있어 수행할 수 있는 역할들이 존재한다는 것은 쉽게 인식할 수 있다.

앞서 설명한 국제제도와 협력의 관계와 유사한 논리가 국제기구와 협력의 관계에도 적용된다. 국제기구는 통상 국가 간 협력의 결정과정, 즉 협상의 타결을 지원하는 촉진자(faciliator)의 역할을 수행한다. 이 과정에서 국가들은 협상에 수반되는 다양한 협상 비용(bargaining cost)의 절감을 기대할 수 있다.

또한 국제기구는 국가 간 협력과정에서 어젠다 설정 역할(agenda-setter)을 수행하기 때문에, 협력 규칙의 기본적 틀을 각 국가들에게 제공함으로써 예상되는 절차와 선례를 제공하는데 효과적이다. 이 과정에서 국가들에게 다른 국가들의 선호도에 대한 정보 또한 제공되면서 협력 구축 과정에서 투명성이 증가되어 국가 간 협력의 가능성이 높아지는 여건이 형성될 수 있다.

케네스 애벗(Kenneth W. Abbott)과 던컨 스나이달(Duncan J. Snidal)에 따르면 공식적인 국제기구는 국가 간 협력을 실행하는 데 여러 이점이 있다.¹¹⁷⁾ 첫째, 공식적인 국제기구는 중앙화(centralization)

117) Kenneth W. Abbott and Duncan Snidal, "Why States Act through Formal International Organizations," *Journal of Conflict Resolution*, vol. 42, no. 1 (1998), pp. 3~32.

를 달성함으로써 중앙의 행정가들이 보다 효과적으로 집단적 활동을 조율할 수 있게 해준다. 또한, 중앙화는 국가 간 상호작용을 정리화하고 보다 구체화하는 결과를 가져올 수 있다.

둘째, 공식적인 국제기구는 독립성(independence)을 지니고 이니셔티브를 취하거나 국가들이 현안을 적극적으로 다루도록 유도할 수 있다. 또한, 독립성을 지닌 공식 국제기구는 중립적인 정보 제공자, 자산 보유자(asset holder), 분배자(allocator), 중재자(arbitrator) 등으로 기능할 수 있고, 그 필요성에도 불구하고 국가 간 경쟁 때문에 다루어지지 못하는 안건들을 국제사회가 적극적으로 해결하는 노력을 시작할 수 있다.

셋째, 공식적 국제기구는 국가들이 공동의 가치를 개발하고 국제적 책무를 다하도록 유도하는 일종의 공동체 대표자(community representative)로 기능할 수 있다. 이러한 측면들을 고려할 때 공식적인 국제기구를 통한 협력 노력은 국가 간 협력의 증진에 도움을 줄 수 있다.

물론 사안에 따라 비공식적인 합의를 추구하는 것이 협력을 실행하는 데 있어 더 용이할 수 있다. 찰스 립슨(Charles Lipson)에 따르면 국가들은 신속함(speed) 혹은 모호함(obscurity)이 필요한 이슈들과 관련한 협력을 위해 때로는 비공식적인 합의를 선호할 수 있다.¹¹⁸⁾ 전자의 경우 협력 환경이 급격히 변하고 있거나 신속한 대응이 필요한 데도 불구하고 오랜 시간이 소요되는 국내 비준 절차를 거쳐야 하는 경우로, 비공식적인 합의를 통해 협력하는 것이 목표 달성에 더 용이할 수 있다. 후자의 경우 협력의 조건들이 한 국가에 모욕적이거나 받아들이기 어려운 전례를 상기할 수 있는 경우를 뜻한다. 이 경우 쉽게 정치화되고 자신의 평판에 악영향을 미칠 수 있는 공식적인 합의 보다 비공식적인 합의를 통해 협력을 추구하는 것이 모색될 수 있다.

118) Charles Lipson, "Why are Some International Agreements Informal?" *International Organization*, vol. 45, no. 4 (1991), pp. 495~538.

라. 국제안보와 협력

안보는 국가가 추구하는 최고의 가치이자 국가이익이다. 따라서 안보를 성공적으로 확보할 수 있다는 보장만 있으면 국가는 이와 관련한 협력을 마다하지 않을 것이다. 하지만 앞서 현실주의자와 자유주의자들이 가정한 것처럼 국제정치의 무정부성으로 인해 국가들은 가급적 타국과의 협력 대신 자구적 방식으로 안보를 추구한다. 따라서 안보와 관련해 국제협력은 자발적이지 않고, 용이하지 않으며, 지속적일 거라 장담하기 어렵다.

하지만 국제정치에서 국가의 안보이익과 경제협력 간 관계에 대한 연구와 관심은 꾸준히 이어지고 있다. 무정부적 국제체제에서 경제력과 군사력이 긴밀히 연관되어 있는 한, 자신의 안보를 확보하고 증진하려는 국가들에게 순수한 경제적 고려만으로 경제적 협력관계를 구축하는 것에는 문제가 있다. 적대국의 국력을 강하게 만들 수 있거나 자신이 취할 수 있는 행동의 자유에 상당한 비용을 발생시키기 때문이다. 따라서 안보와 관련한 우려를 극복할 수 있을 때 협력이 발전할 수 있을 것이라는 예상을 해볼 수 있다.

조앤 가와(Joanne Gowa) 및 에드워드 맨스필드(Edward Mansfield)와 같은 학자들은 이러한 관점들을 체계적으로 이론화했고 경험적 분석을 진행했다. 이들에 따르면 국가 간 경제적 협력관계, 특히 무역 관계는 안보적 우려사항이 적을 때 번창하게 된다.¹¹⁹⁾ 이는 무역이 이른바 ‘안보 외부효과(security externalities)’를 발생시키기 때문이다. 즉, 타국과의 무역은 한 국가가 경제적 효율성을 증진시키는 데 도움이 되는데, 이를 통해 그 국가는 전반적인 국력 신장을 이루고 군사력을 강화할 수 있을 뿐만 아니라 경제력의 군사력으로

119) Joanne Gowa and Edward Mansfield, "Power Politics and International Trade," *American Political Science Review*, vol. 87, no. 2 (1993), pp. 408~420; Joanne Gowa, *Allies, Adversaries, and International Trade* (Princeton N.J.: Princeton University Press, 1995).

의 전환을 보다 용이하게 달성할 수 있다.

이러한 상황에서 자유무역협정 체결과 같은 보다 자유로운 무역 관계는 주로 동맹국과의 관계를 중심으로 발전하게 된다. 공동의 적 대국을 상대하는 데 있어 동맹국의 국력 증가는 자신에게도 도움이 되기 때문이다. 반면, 이러한 주장에 따르면 적대국 간에는 무역 관계가 상대적으로 덜 번영할 것으로 볼 수 있다.

한편, 적대국과의 경제적 협력관계가 평상시뿐만 아니라 전쟁 중에도 가능하다는 것을 설명하는 연구들도 있다. 대표적인 것으로는 캐더린 바비에리(Katherine Barbieri)와 잭 리비(Jack S. Levy)의 저작이 있다.¹²⁰⁾ 이들에 따르면 자신이 상대적 이득을 얻고 있을 때, 제3국이 이득을 얻는 상황을 회피할 필요가 있을 때, 국내 경제 운영을 위해 필요할 때, 전쟁 혹은 갈등이 제한적일 때, 현재 진행 중인 경제관계 제약의 영향이 무엇일지 매우 불확실할 때 국가들은 적대국과도 경제적 협력관계를 이어갈 계기가 있다.

이에 더하여 경제와 안보 간의 관계를 연구하는 많은 학자들은 경제적 협력관계가 안보분야에서의 갈등을 약화시킬 것이라는 관점을 제시하고 있다. 경제적으로 협력을 이어가게 되면 경제적 파트너를 대상으로 한 군사적 도발은 큰 기회비용을 수반하게 되므로 어렵게 된다. 또한, 상당 기간 이어진 경제적 협력 경험은 각국 내부에 다른 국가들과 경제적 관계를 이어가는 것에 이해관계를 지닌 집단을 발생시키고, 이들은 각국 정부가 다른 국가들에게 공격적인 행동을 취하는 것을 막는 역할을 한다. 이에 따라 경제적 협력은 평화적 상태를 창출하거나 강화하는 역할을 한다.¹²¹⁾ 즉, 한 분야에서의 협력이

120) Jack S. Levy and Katherine Barbieri, "Trading with the Enemy during Wartime," *Security Studies*, vol. 13, no. 3 (2004), pp. 1~47.

121) Gerald Schneider and Nils Petter Gleditsch, *Assessing the Capitalist Peace* (New York: Routledge, 2012); Edward D. Mansfield and Brian M. Pollins, *Economic Interdependence and International Conflict: New Perspectives on an Enduring Debate* (Ann Arbor, Mich.: University of Michigan Press, 2003).

다른 분야에서의 협력으로 파급효과를 지닌다는 것이다.

마. 국내정치와 협력

주요 국제정치 이론들, 특히 현실주의는 간결한 이론화를 위해 국내정치를 ‘블랙박스’로 간주하고, 가급적 국가 밖의 요인들에 집중하여 국가 간 관계의 안정성 및 협력 가능성을 모색했다. 그러나 이러한 접근 방식에 대한 비판은 오랜 기간 이어져왔다. 국내정치를 무시하면 국가들의 행동을 이해하는 데 있어 논리적 문제가 쉽게 발생할 수 있기 때문이다. 국가의 정책 결정은 결국 국내정치세력이나 개인이 수행하고 있으며, 국가의 행동 또한 이익집단, 당파적 견해 등 국내정치적 요소에 의해 영향을 받기 때문이다.

또한, 주요 국가들의 대외정책이 결국 국내적 결정에 따른 것임을 주목하게 되면, 국내정치적 요인들을 간과하는 것은 목과되기 어렵다. 이러한 관점들은 특히 국제정치경제 연구자들을 중심으로 확산되었고, 1990년대 이후 국내정치적 요소들을 체계적으로 분석하여 국가 간 협력의 성공 여부를 설명하는 연구들이 다수 나타나고 있다.¹²²⁾

헬렌 밀너(Helen V. Milner)는 국내정치적 접근을 통해 국제협력의 문제를 다룬 대표적인 연구자이다.¹²³⁾ 밀너에 따르면 국가 간 경제협력은 상대적 이득이나 속임수의 문제보다는 협력 노력이 국내적으로 어떠한 분배효과를 가지는지에 더 큰 영향을 받는다. 국제협력은 모든 국내행위자들을 똑같이 이롭게 만들기보다는 국내적으로 더 많은 이익을 얻는 집단과 그렇지 못하거나 심지어 손해를 보는 집단을 발생시킨다. 따라서 국내 집단들은 자신들의 이해관계에 따

122) Robert O. Keohane and Helen V. Milner, eds., *Internationalization and Domestic Politics* (New York: Cambridge University Press, 1996).

123) Helen V. Milner, *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1997).

라 국제경제협력을 지지하거나 반대하게 되고, 이러한 국내적 정치 과정은 국가들이 협력에 적극적으로 임하거나 그렇지 못하게 되는 결과로 연결된다.

또한, 밀너는 국내 여러 집단들의 정책 선호뿐만 아니라, 집단 간 상호작용과 이들의 이해관계가 정책으로 전환되는 과정을 조율하는 정치제도 역시 협력과 관련한 국가 행동에 큰 영향을 미친다고 주장한다. 예를 들면 경제협력은 다수의 국내 이익집단이 이득을 얻을 수 있고, 이들이 정책 결정에 충분한 영향을 미칠 수 있을 때 실행될 가능성이 높다.¹²⁴⁾

이러한 맥락에서 국내적 분배효과는 세계화라는 포괄적이고 심층적인 국가 간 협력의 진전에 큰 영향을 미친다. 무역, 금융, 인구이동 등에서 국가 간 장벽의 감소와 철폐를 특징으로 하는 세계화는 국내적으로 이를 통해 이익을 얻는 집단과 피해를 받는 집단을 발생시킨다. 이러한 집단들 중 피해를 입은 집단이 보다 효과적으로 조직화하고 정치적 결정에 영향을 미치게 되면 국제경제협력에 대한 정부의 입장은 제약에 직면하게 되고, 상황에 따라서는 세계화로부터 후퇴하는 결과를 낳을 수 있다.¹²⁵⁾

124) 2021년 한미 정상회담을 통해 한미가 반도체 공급 등을 포함한 4차 산업에 적극 협력하기로 한 점은, 한국 정부가 반도체와 바이오 분야 등 미래 산업을 육성하기 위해 관련 기업이나 단체와 충분한 전략적 협력을 논의한 것을 정책적으로 반영한 결과이다.

125) 근래에 등장한 영국의 유럽연합 탈퇴 결정, 트럼프 행정부의 대중국 무역전쟁 등은 이러한 국내적 요구에 부응하여 정부가 국제경제협력으로부터 탈피하는 노력을 기울이는 것의 대표적인 예들로 이해할 수 있다. Suzanne Berger, "Globalization and Politics," *Annual Review of Political Science*, vol. 3 (2000), pp. 43~62; Dani Rodrik, *Has Globalization Gone Too Far?* (Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics, 1997).

2. 국제협력 성패 요인에 대한 쟁점

가. 국제협력의 가능성에 대한 논쟁

무정부상태에서 이기적인 국가 간 협력의 성패 여부는 1990년대 주류 국제정치 이론 간 논쟁의 핵심이었다. 특히, 국제제도주의자들은 국제제도가 신현실주의자들이 상정하는 세계에서도 국가 간 협력을 촉진시킬 수 있다고 밝히며 신현실주의의 핵심 주장을 비판했고, 이에 대응하여 신현실주의자들은 국제제도주의의 핵심 논리에 큰 문제가 있다는 지적을 제시했다. 이 과정에서 두 이론의 핵심 개념과 논리가 보다 구체화되었고, 이 논쟁의 경험은 이후 학자들이 순수한 이론적 논쟁보다는 경험적 검증에 보다 집중하게 되는 결과로 연결되었다.

1980년대에 걸쳐 제기된 국제제도주의자들의 주장에 반박하여, 조셉 그리코(Joseph M. Grieco)를 위시한 현실주의 학자들은 속임수(cheating)와 상대적 이득(relative gains)의 문제들이 국가 간 협력에 큰 제한을 가할 수 있다고 지적했다.¹²⁶⁾ 속임수의 문제는 국가들이 협력을 하겠다고 약속하지만, 합의를 준수하지 않으므로 얻을 수 있는 이득을 위해 언제든지 협력관계를 떠날 수 있다는 점을 강조한다. 이 관점에 따르면 국제기구는 국가들이 협력 약속을 지킬 것을 국가들에게 강제하거나 지키지 않는 행위를 처벌할 수 없고, 따라서 속임수의 위험 때문에 국가들은 협력에 소극적으로 임하게 될 수 있다.

반면 상대적 이득 문제는 무정부적 국제관계에서 세력균형의 중요성에 대한 인식과 연계된다. 국가들은 협력을 통해 공동의 이득을

126) David A. Baldwin, ed., *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*; Joseph Grieco, "Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism," *International Organization*, vol. 42, no. 3 (Summer 1988), pp. 485~507; John J. Mearsheimer, "False Promise of International Institutions," pp. 21~28.

올릴 수 있다. 그러나 서로 경쟁하는 무정부 상태 하에 있는 국가들은 모두가 얻는 이익보다, ‘누가 더 많이 얻는가’를 집중해서 볼 수밖에 없다. 만약 다른 국가가 자신보다 더 많은 이익을 올린다면 그 이익을 활용해서 더 나은 세력균형을 달성할 수 있고, 이는 그 국가가 자신에 비해 안보를 추구하는 데 있어 더 나은 위치에 서게 된다는 것을 의미하기 때문이다.

즉, 신현실주의자들은 국가는 타국의 상대적 이익이 자신의 안보 상황에 영향을 미치는 것에 민감하고 이를 주목한다고 주장한다. 따라서 다른 국가가 협력을 통해 상대적 이익을 얻을 것으로 보이면 국가들은 협력관계를 회피하게 된다. 따라서 신현실주의자들은 국가들은 상대적 이익의 문제가 해결될 때 협력에 적극적으로 나설 것으로 기대할 수 있다는 점을 시사한다.

현실주의자들이 제시한 상대적 이익의 문제는 보다 폭넓은 이론적 논의를 이끌어내었다.¹²⁷⁾ 우선 몇몇 학자들은 상대적 이익의 문제가 협력을 방해하는 상황은 제한적인 경우에만 발생한다고 주장하였다. 스나이델에 따르면 오직 두 개의 국가만이 상호작용할 때 상대적 이익의 문제가 양국의 협력을 방해하기 마련이고, 여러 국가들이 협력을 모색할 경우 자신을 제외한 다른 국가들이 협력관계를 형성하고 자신에 비해 상대적 이익을 얻는 것을 우려하기 때문에, 세력균형에서 뒤처지는 것을 피하기 위해 어쩔 수 없이 협력관계에 참여하는 일종의 ‘방어적 협력(defensive cooperation)’이 쉽게 등장할 수도 있다고 주장한다.¹²⁸⁾

이러한 시각은 다극체계에서 유럽강대국들이 다른 강대국들이 협

127) James D. Fearon, “Bargaining, Enforcement, and International Cooperation,” *International Organization*, vol. 52, no. 2 (Spring 1998), pp. 269~305.

128) Duncan Snidal, “Relative Gains and the Pattern of International Cooperation,” *American Political Science Review*, vol. 85, no. 3 (September 1991), pp. 701~726.

력관계를 이어가고 자신만 상대적 손해를 보는 상황을 회피하기 위해 모든 강대국들과 협력관계를 발전시켜 갈 수밖에 없었다는 피터 리버만(Peter Liberman)의 주장에서도 확인된다.¹²⁹⁾ 한편, 로버트 파월(Robert Powell)에 따르면 상대적 이득의 문제는 군사력의 사용 가능성이 높을 경우에만 협력을 제한하게 된다.¹³⁰⁾ 또한, 제임스 모로우(James D. Morrow)는 국가들이 상대적인 이득을 실질적인 군사력으로 전환할 수 있거나 전환할 경우에 한하여 상대적 이득 문제가 협력을 방해한다고 밝힌다.¹³¹⁾

한편, 국제제도주의자들은 국제협력을 이익 분배와 관련한 흥정(bargaining)으로 인식하고, 자신들이 이 사안이 국가 간 협력에 상당한 영향을 미칠 수 있다는 것을 간과했다고 인정한다.¹³²⁾ 그러나 엄밀히 보았을 때 흥정은 상대적 이득과는 다른 개념이라 할 수 있다. 상대적 이득은 더 많이 획득한 이익이 세력균형, 즉 안보를 추구할 수 있는 능력에 있어서 상대적인 우위를 가능케 할 수 있다는 점에 집중하는 반면, 흥정은 이러한 안보에의 합의에는 충분한 관심을 기울이지 않기 때문이다.

상대적 이득의 존재 여부와 그것이 협력에 미치는 영향과 관련한 이론적 논쟁은 경험적 근거를 찾기 위한 노력으로 이어졌다. 그러나 탈냉전기 국제협력의 급속한 발전과 명확하게 상대적 이득 문제로 볼 수 있는 사례의 부재는 협력과 관련한 현실주의적 주장들의 설득

129) Peter Liberman, "Trading with the Enemy: Security and Relative Economic Gains," *International Security*, vol. 21, no. 1 (Summer 1996), pp. 147~175.

130) Robert Powell, "Absolute and Relative Gains in International Relations Theory," pp. 1303~1320.

131) James D. Morrow, "When Do 'Relative Gains' Impede Trade?" *Journal of Conflict Resolution*, vol. 41, no. 1 (1997), pp. 12~37.

132) Robert O. Keohane and Lisa L. Martin, "The Promise of Institutional Theory," pp. 39~51.

력을 떨어뜨리는 결과를 낳았다.¹³³⁾ 또한, 오늘날 미중 무역 갈등에 상대적 이득 개념을 적용해 볼 수 있으나, 미국이 중국의 대규모 무역 흑자를 세력균형에 의미가 있는 상대적 이득으로 받아들였는지에 대해서는 이론의 여지가 있다.

한편 국제협력에 대한 신현실주의와 신자유주의 모두를 합리적 접근이라 통칭하며, 비합리적 정책 결정 차원에서 협력에 대한 논쟁이 촉발되기도 한다. 즉 국제협력과 관련해 국가의 행동 및 정책결정을 합리적·비합리적 접근으로 대별한 논쟁이 있다. 국가는 직면한 상황이 평화로운 상황이든 위협스러운 상황이든 관계없이 타국과의 협력 추구 여부를 항상 선택해야만 한다. 특히 평화로운 시기에 비해 위협한 상황에서도 국가는 협력을 선택해야만 하는데, 이 경우 국가들이 상대적 혹은 절대적 이익이나 효용의 크기보다는 위협스러운 상황에 대한 해석에 따라 협력 여부를 선택할 수 있다는 이론도 제기되었다.

소위 전망이론(prospect theory)이 대표적이다. 전망이론은 인간이 효용의 극대화만을 위해 행동한다는 명제를 거부한다. 전망이론은 행위자가(주로 국가가) 주어진 상황에 따라 위험을 회피하거나 반대로 위험을 추구하려는 동기에 따라 선택하고 행동하는 경향이 있음을 주장한다. 전망이론에서는 국가가 정책 결정을 할 때 비교적 안전한 방향을 선호한다는 위험회피(risk-aversion)와 모험을 선호하는 위험감수(risk-taking)로 구분한다. 이익이 예상되는 상황에서 국가는 비교적 안전한 선택을 하는 경향이 있지만, 반면 손실이 예상되는 상황에서는 국가들이 대체로 모험적인 선택을 한다는 논리가 전망이론의 핵심 주장이다.

133) Michael Mastanduno, "Do Relative Gains Matter? America's Response to Japanese Industrial Policy," *International Security*, vol. 16, no. 1 (Summer 1991), pp. 73~113.

전망이론에서는 국가들이 이익보다 손실에 대해, 그리고 오래전 보다 비교적 최근에 획득한 것일수록 더 높은 민감성을 보이는 경향이 있다고 간주한다. 국가들의 이러한 경향은 국가들이 통상 현재 그들이 보유한 자산을 과대평가함으로써 가능하면 손실을 회피하려는 경향이 강하기 때문이라고 전망이론가들은 설명한다.¹³⁴⁾

전망이론에서는 국가가 정책결정을 하는 데 있어서 객관적 효용성 보다는 소위 준거점(reference point)¹³⁵⁾이 무엇이나는 것과 영역을 어떻게 보느냐가 중요하다고 주장한다. 이는 국가의 결정이 늘 합리적이지만은 않다는 점을 제시한 것으로, 결국 정책결정자들의 선택 행위가 이익과 손실 중 어느 영역에 있는지, 그리고 정책결정자가 위험회피적이냐 아니면 위험감수적 성향을 보일 것인지가 중요하다고 주장한다. 즉 개인이 생각하는 기준점에서 이익뿐만이 아니라 손실이 얼마나 발생했느냐가 정책결정에 영향을 미친다는 점을 주장함으로써, 그간 국제정치에서 협력에 대한 논쟁이 상대적 이익과 절대적 이익의 중요성에 대한 논쟁에 치중한 것과는 분명 차별적이다.¹³⁶⁾

나. 게임이론을 통한 논쟁

앞서 살펴본 바와 같이 국제협력의 가능성에 대한 주요 논쟁은 주로 현실주의자와 자유주의가 주도했다. 이들은 각자 국제협력에 대한 자신들의 주장을 입증하고 강조하기 위해 다양한 주장을 하고 있으며,

134) 여기서 언급하는 전망이론에 대한 일반적 논리는 위키피디아를 통한 정보 검색을 중심으로 정리하였다. “전망이론(Prospect Theory),” Wikipedia, (https://en.wikipedia.org/wiki/Prospect_theory) (검색일: 2021.7.24.).

135) 준거점은 이익영역과 손실영역을 구분하는 일종의 기준이다.

136) 즉 국가가 추가적으로 이익을 얻기 위해 대외 활동을 결정할 수도 있으나, 이와 더불어 국가의 손실의 가능성에 대한 우려를 고민하면서 정책 결정을 하는 부분이 있다는 것이다. 따라서 전망이론은 일반적으로 국가는 현상변경에 더욱 민감하게 반응하기 때문에 손실을 피하고 현상유지를 지키기 위해 위험한 정책도 선택하는 상황이었다는 점에 대한 관심을 환기시키고 있다.

그 과정에서 협력이 가능한 혹은 불가능한 국가 간 상호 작용의 구조를 제시했다. 이 점과 관련해 현실주의자와 자유주의자들이 치열하게 논쟁을 벌였던 대표적인 전장(戰場)은 바로 ‘게임이론’이었다.

현실주의자들은 ‘죄수의 딜레마(the prisoner’s dilemma)’, ‘치킨 게임(the chicken game)’, 그리고 ‘집단행동게임(the collective action game)’ 등을 통해 국가간 협력이 상당히 어렵거나 나아가 불가능하다는 점을 강조해 왔다. 특히 신현실주의자들은 상대적 이익 개념을 강조하고, 결국 국가들이 절대적 이익의 추구하고 확보에 만족하며 타국과 협력할 것이라고 기대하기 힘들다는 주장을 한다. 나아가 이들은 게임이론을 국가 간 분쟁과 갈등의 행동 전략으로 치환해 그들의 주장을 이론적으로 확장해 왔다.

이에 반해 자유주의자들은 게임이론이 국가 간 협력을 설명하고 협력이 발생하는 구조를 보여주기 위해서 유용하게 활용될 수 있다고 주장해왔다. 앞장에서 이미 설명한 것처럼 국제협력에 관한 학술적 연구는 게임이론의 틀을 가져온 연구자들에 의해 큰 발전을 이루었다. 특히, 1970년대 및 1980년대에 걸쳐 액셀로드에 의해 주도된 연구는 컴퓨터 시뮬레이션과 실험연구의 틀을 적극적으로 활용함으로써, 국가 간 협력과정의 체계적 이해를 위한 노력으로 평가할 수 있다.¹³⁷⁾

이후 게임이론의 틀에 입각한 학술적 논의들은 이기적 행위자 간 협력이 탈중앙화(decentralized)된 상황에서 어떻게 형성되고 발전할 수 있는지를 연구함으로써 무정부상태에서 자조(self-help)를 추구하는 국가 간 협력의 가능성을 이해하는 데 큰 도움을 주었다.¹³⁸⁾ 이러한 노력들은 이른바 국제정치와 국제협력 분야의 ‘과학적’ 접근으로 큰 관심을 받았고, 정치학 이외의 학문분야들에서 사

137) Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation* (New York: Basic Book, 1984).

138) Kenneth A. Oye, ed., *Cooperation under Anarchy* (Princeton: Princeton University Press, 1986).

회적 행위자 간 협력을 연구하는 데 영향을 미쳤다.¹³⁹⁾ 또한, 게임 이론적 접근은 이후 국제제도주의가 등장하는 데 있어 중요한 이론적 틀을 제시해 주었다.

이러한 국제협력과 관련한 초기 게임이론적 접근법에 있어 가장 중요한 점은 어떠한 조건 하에서 중앙 권위에 의해 조율되지 않는 이기적 행위자들이 협력적 관계를 구축할 수 있는지를 설명하는 것이다. 이는 곧 협력의 성패를 결정하는 중요한 요인이 무엇인지를 묻는 것으로 볼 수 있다. 이와 관련한 핵심 주장으로 행위자들이 상호작용하는 상황이 어떠한 것인지, 즉 보상 구조(payoff structure)가 무엇인가에 따라 협력의 여부가 크게 영향을 받을 수 있다는 주장이 있다.

이른바 ‘성의 대결’이나 ‘사슴사냥’으로 대표되는 상황에서는, 행위자들이 서로 적대하기보다는 협력하는 것이 각 행위자들에게 가장 큰 이득을 가져올 수 있으므로 행위자들의 행동을 조율(coordinate)하는 것만으로도 협력을 이끌어 낼 수 있다고 주장한다. 반면 죄수의 딜레마(prisoner’s dilemma)로 대표되는 상황에서는 자신이 협력하지 않고 다른 행위자만 협력하는 상황에서 가장 큰 이득을 얻을 수 있다. 따라서 협력을 이끌어내기 위해서는 행위자들이 모두 협력적 행동을 추구하고 배신하지 않도록 확인하는 협업(collaboration)이 필요하다. 이 두 상황 중 후자의 경우에는 협력이라는 결과를 도출하는 데 있어 상대적으로 큰 어려움이 존재한다.

그러나 신현실주의자들의 주장과 달리 죄수의 딜레마 상황에서도 행위자들의 협력을 가능하게 만들어주는 요소들이 존재할 수 있다. 미래의 상호작용과 이득에 대한 기대를 뜻하는 미래의 그림자(shadow of the future)가 클 경우, 행위자들은 현재의 협력을 택하

139) Robert Axelrod and William D. Hamilton, “The Evolution of Cooperation,” *Science*, vol. 211, no. 4489 (March 1981), pp. 1390~1396.

지 없으므로써 얻을 수 있는 단기적 이득은 일단 포기하고, 대신에 협력을 통한 획득할 수 있는 더 큰 장기적 이익 추구에 나설 수도 있다는 주장이다.

특히 행위자 간 지속적인 상호작용이 이루어질 것이 분명한 상황에서는(즉 행위자 간 게임이 반복된다는 확신이 있는 경우에는), 행위자들이 현재 협력을 회피하거나 거부함으로써 얻게 되는 이득보다 장기적인 관계를 통해 얻을 수 있는 이익이 더 크기 때문에, 합리적 성향의 행위자는 미래의 큰 이득을 위해 현재의 협력을 선택하게 될 가능성이 더욱 높다는 게 이러한 주장의 핵심이다.

이와 같은 국제협력에 대한 게임이론의 시각들은 국가 간 협력 관련 협상에도 적용될 수 있다. 국가들이 비록 이기적 행위자라고 하더라도, 다른 국가들과 협력을 추구하는 것이 자신에게 가장 큰 이익이 되는 것으로 인식하는 경향이 보편화된다면 국제협력은 전반적으로 증진될 수 있다. 우주궤도의 배정이나 국제항공운항 관련 협약들이 이러한 협력관계의 대표적인 예라고 할 수 있다.¹⁴⁰⁾

반면, 자신은 협력 약속을 지키지 않는 반면 상대국은 협력을 선택할 경우에 가장 큰 이익을 거둘 수 있다고 다수의 국가들이 인식한다면, 국제사회의 국가 간 협력관계의 발전은 퇴보하거나 더딜 수밖에 없을 것이다. 국가 간 군비 통제 협상과 북핵문제가 그 대표적인 예이다. 그러나 후자의 경우에도 지속적인 상호작용에 대한 기대와 그에 따른 미래의 그림자가 인식될 경우 협력은 발전할 수 있다는 것이 자유주의자들의 기대이다.

여기서 주목해야 할 점은, 바로 협력에 비관적인 현실주의자들조차도 게임이론을 통해 국제협력 증진 가능성을 일부 인정하고 있다

140) Stephen D. Krasner, "Global Communications and National Power: Life on the Pareto Frontier," *World Politics*, vol. 43, no. 3 (April 1991), pp. 336~366.

는 점이다. 신현실주의자들은 이기적 국가들도 때로는 타국과 협력적 관계를 구축할 수 있다고 주장한다. 즉 이들은 ‘합리적 선호질서(rational preference ordering)’, ‘게임의 반복’을 통한 ‘맞대응 전략(Tit-for-Tat)’, 그리고 ‘이슈 연계(issue linkage)’ 등의 주장을 통해 상대적 이익에 민감한 국가도 상황과 조건에 따라 협력 행위를 선택할 수 있음을 주장한다.

신현실주의자와 신자유주의자들의 협력에 대한 게임이론 관련 논쟁을 통해 확인할 수 있는 사항은 이들 모두 합리성을 바탕으로 국가 간 전략적 상호작용을 분석하고 있다는 점이다. 즉 합리주의자들이 제시한 다양한 게임이론은 무정부 상태의 세계에서 자기중심적인 국가들 간에 국제협력과 조정이 어떻게 추구되고 유지되는지를 설명하는 데 지대한 공헌을 했다고 평가할 수 있다. 이와 관련해 국제협력에 관한 신자유주의들을 중심으로 한 합리주의자들의 대표적인 게임이론들을 정리하면 다음과 같다.¹⁴¹⁾

먼저 국가의 ‘합리적 선호도’와 관련한 주장이다. 게임이론은 합리적 선호도를 ‘보상 구조(the payoff structure)’와 관련해 설명한다. 여기서 ‘선호도’는 국가가 특정 행위를 함으로써 발생할 수 있는 최종 결과들에 대한 국가가 선호하는 순서를 열거한 것이다. 그리고 ‘보상’은 특정 행위의 결과들 각각에 할당된 가치를 말한다. 국가는 자신들의 행동에 따라 기대할 수 있는 보상 구조에 대한 합리적인 선호를 정립하기 위해, 최종 결과들에 대해 일련의 계층적 선호도를 할당한다. 이러한 선호도를 고려하면서 국가는 타국의 가능한 행위들 각각에 따른 자국의 효용을 극대화하기 위한 여러 대안들의 비용과 이익을 계산한다.

141) 이하 주요 게임이론에 대한 설명은 본 연구과제에 도움을 주신 박재적 교수(한국외국어대학교)의 자문 내용을 원용하고 참고하였음을 미리 밝힙니다. 박재적, “국가 간 협력과 레짐 형성에 관한 국제정치 이론적 검토,” (통일연구원 자문회의 서면자료, 2021.5.11.).

국제체제의 무정부성으로 인해 애초 이기적일 수밖에 없는 국가들은 자연스럽게 자국의 이익을 극대화하기 위해 노력한다. 이러한 상황에서 만약 국가가 타 국가와의 관계 설정에 굳이 유무형의 자원을 동원하며 협력하지 않더라도 그 국가가 가장 선호하는 결과를 도출할 수 있다면, 그 국가는 다른 국가들과 협력할 필요성을 크게 느끼지 않을 것이다. 이때 타국이 피해를 입는지 아닌지는 고려의 대상이 아니며 자신의 이익 확보만 중요한 인식과 판단의 요소이다.

이러한 무정부적 체제 속성 하에서 국가가 타국과 협력을 하게 되는 시기와 타국과의 협력이 바람직하다는 결론에 이르게 하는 합리적인 계산이 발생하는 상황에 대해, 게임이론은 ‘공동 회피의 딜레마(dilemma of common aversions)’와 ‘공동 이익의 딜레마(dilemma of common interest)’를 통해 설명한다.¹⁴²⁾ ‘공동 회피의 딜레마’는 두 당사자가 그들이 상호 혐오하는 특정 결과를 회피하려 할 때 발생한다. 반면에 ‘공동 이익의 딜레마’는 국가들이 협력한다면 행위자들에게 상호 이익을 주는 결과를 도출할 수 있음에도 불구하고, 국가들이 협력하지 않음으로써 그보다 낮은 선호의 결과에 봉착할 때 발생한다.

‘공동 회피의 딜레마’의 대표적인 예는 ‘치킨 게임’이고, ‘죄수의 딜레마’와 ‘집단행동게임’은 ‘공동 이익의 딜레마’의 대표적인 예이다.¹⁴³⁾ 이에 착안해 아서 스타인(Arthur A. Stein)은 행위자들이 보상 구조에서 상호적으로 바람직하지 못한 결과를 회피하기 위해 자발적으로 서로 협력하거나 적어도 그들의 갈등적인 쟁점을 조정한다고 주장한다. 다시 말하면, 국가들이 자국 중심적인 이익을 고질적으로 추구함으로써 초래되는 모든 국가에 대한 불이익이 오히려

142) Arther A. Stein, "Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World," *International Organization*, vol. 36, no. 2 (Spring 1982), pp. 304~311, 재인용: 박재적, "국가 간 협력과 레짐 형성에 관한 국제정치 이론적 검토," p. 7.

143) 박재적, 위의 글, p. 7.

이들이 서로의 행위를 협력하거나 조정하게끔 이끈다는 것이다.

그러나 아서 스타인을 비롯한 신자유주의자들의 주장과 기대처럼 ‘합리적 선호도’의 개념만으로는 국제적 협력 또는 조정의 필연성을 설명하기는 충분하지 않다. 국가들이 타국과의 협력에 대한 필요를 자각하고 이해했다고 해서, 그 국가들이 쉽사리 협력관계 구축에 적극 나설 것이라고 단언하기는 힘들다. 만약 행위자가 앞서 언급한 딜레마를 극복하기 위해 상대에게 협력적 행위를 약속했다 하더라도 추후 그 협력이 현실화되거나 지속된다고 확인하기 어렵다.

예를 들면 만약 특정국가가 상대와의 협력 대신 배신(cheating)을 통해 더욱 많은 이익을 획득할 수 있다고 판단한다면, 그 국가는 상대와의 협력보다는 기만과 배신을 선택할 가능성이 높다. 특히 국가 간 협력적 상호작용이 ‘일회성 게임’이어서 행위자가 상대를 속인 것에 대한 처벌에서 자유로울 가능성이 높다고 해당 국가가 판단한다면 이러한 기만과 비협력의 현상은 더욱 두드러질 것이다. 이처럼 일회성 게임에서는 죄수의 딜레마(prisoner's dilemma) 상황으로 인한 비협력 상황이 초래될 가능성이 높다. 하지만 게임이 한 번으로 그치지 않고 반복되는 상황이 전개된다면, 행위자는 결국 배신이 아닌 협력을 통해 더 큰 이익을 얻으려고 할 수도 있다.

이는 죄수의 딜레마 상황에서도 게임이 반복된다면 국가가 ‘맞대응 전략(Tit-for-Tat)’을 선택할 수 있기 때문이다. 맞대응 전략은 상대의 전략에 상관없이 초기에는 협력하지만, 그 후 게임이 반복되는 상황에서는 상대의 움직임에 반응하여 자신의 행위를 결정한다는 논리가 핵심이다. 즉 상대가 협력하면 협력하고, 상대가 속임수를 쓰면 속임수를 쓰는 것이다.¹⁴⁴⁾

144) Steven L. Spiegel, *World Politics in a New Era* (Fort Worth: Harcourt Brace & Company, 1995), p. 634, 재인용: 박재적, “국가 간 협력과 레짐 형성에 관한 국제정치 이론적 검토,” p. 8.

즉 동일하고 유사한 게임이 반복되는 경우 국가는 장기적인 관점에서 상대와의 상호작용의 결과를 인식하고 판단할 가능성이 높다. 즉, 만약 어느 국가가 당장 다른 국가를 속이고 자신의 이익만을 일방적으로 추구하고자 한다면, 그 국가는 향후 발생할 수 있는 다른 국가와의 게임에서 도리어 보복을 당할 위협에 직면할 수 있다. 만약 그 국가가 다행히 보복을 모면하거나 회피하게 되더라도, 자국에게 이익이 발생할 여지가 있는 유사한 협력 게임에 배제될 가능성도 있다. 설사 게임에 참여하게 되더라도 참여에 대한 높은 비용을 지불할 가능성도 있다. 그러므로 각 국가는 반복 게임의 구조하에서 협력이 장기적으로 자국에 더 이로운 것이라는 것을 자각할 수 있다는 것이 맞대응 전략의 논리이다.

무정부적 상황에서 국가가 타국의 기만과 배신을 방지하고 협력을 견인(혹은 강제)할 수 있는 또 다른 전략은 바로 ‘이슈 연계(issue linkage)’이다. 만약 이슈 각각이 긴밀하게 서로 연관되어 있다면, 일반적으로 국가는 하나의 이슈에만 초점을 맞추어 자신의 이익과 손실을 평가하기 보다는, 다양한 이슈들의 총합의 관점에서 타국과의 관계를 설정할 가능성이 높다는 것이 이슈 연계의 가설이자 주장이다.

이슈 연계 전략은 만약 국가가 특정 쟁점 영역에서 상대를 속인다면 다른 쟁점 영역에서 상대로부터 보복을 당할 것을 두려워할 수 있다고 자유주의자들은 강조한다. 결국 국가들은 보복의 결과로 초래되는 손실을 두려워해 상대에 대한 기만과 배신을 단행하기를 주저할 수밖에 없고, 실제 국가들은 이러한 이유로 상호 협력을 추진하기도 한다. 오늘날 국제정치가 다양한 부문들로 복합적 네트워크화되고 있는 상황에서 이슈 연계 전략의 효용을 기대할 수 있다는 것이 이들의 주장이다.

다. 국제협력 준수(compliance)에 대한 논쟁

국가 간 협력을 위한 합의나 국제제도는 국가들이 취해야 할 행동과 그렇지 말아야 할 행동들을 규정하고 있다. 실질적인 국제협력에 있어 중요한 것은 이러한 규정들이 실제로 국가들에 의해 실행되는가의 여부이다. 국제체제가 무정부적 상태로 존재하는 한 협력을 위한 합의는 결국 개별 국가들에 의해 실행될 수밖에 없는데, 결국 합의 준수(comply)를 하도록 만드는 것이 곧 협력의 실체화를 판단하는 기준이 될 수 있다.

국가들은 국제사회에서 자신의 명성(reputation) 때문에 국제협력에 대한 합의를 준수할 이유가 충분하다. 한 국가가 타국과의 협력 합의를 지키지 않는 것은 자신이 신용할만한 상대인가에 대한 타국의 판단에 영향을 미치게 된다. 이러한 판단은 그 국가가 미래에 타국과 상호작용하거나 같은 국가와 다른 이슈 영역에서 관계를 맺는 데 부정적으로 작용하여 비용을 발생시킬 수 있다.¹⁴⁵⁾

따라서 다른 국가들과 협력 합의를 한 국가는 앞으로의 국제관계에서 발생할 수 있는 피해가 현재 합의 불이행을 통해 얻을 수 있는 이득보다 크기 때문에 일반적으로 협력에 대한 합의를 준수하게 된다는 것이다. 이러한 관점에 따르면 일단 합의가 이루어지게 되면 그 실행에는 상대적으로 어려움이 덜하다.¹⁴⁶⁾

이 문제와 관련해 에이브럼 체이스(Abram Chayes)와 안토니아 체이스(Antonia Handler Chayes)는 국가들이 협력 합의를 준수하는 이유들을 구체적으로 제시하였다.¹⁴⁷⁾ 이들에 따르면 국가들은

145) Jonathan Mercer, *Reputation and International Politics* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1996), pp. 23~45.

146) James D. Fearon, "Bargaining, Enforcement, and International Cooperation," pp. 269~305.

147) Abram Chayes and Antonia Handler Chayes, "On Compliance," *International Organization*, vol. 47, no. 2 (Spring 1993), pp. 175~205.

협력을 하기로 합의했으면 그 과정에서 소요된 비용과 이미 진행된 제도 및 국내적 조정들로 인해 협력을 준수하지 않는 것은 효율적인 선택이 아니게 된다. 또한, 협력 합의가 이루어졌다는 것은 어느 정도 자신의 이익이 반영되었기 때문에 일방적인 협력 합의 파기는 일어나지 않을 가능성도 높다. 이에 더하여 국가들은 일반적으로 타국과 합의한 협력 원칙을 준수하는 경향이 있다고 이들은 주장한다.

반면, 국가들이 협력 합의를 잘 준수하지 않도록 만드는 요소들도 존재한다. 예를 들어 국가 간 합의 내용이 불명확할 때, 합의 내용을 실행할 수 있는 능력이 매우 부족할 때, 합의가 이루어진 이슈 영역에서 본질적인 변화가 일어나 협력의 의미를 감소시켰을 때 협력 합의 준수에는 제한이 있거나 부정적인 영향이 발생할 수 있다. 예를 들면, 많은 학자들이 무정부적 국제체제에서 협력의 성패에 대해 여전히 회의적인 시각을 가지고 있지만, 다른 한편으로 일단 국가 간 협력하기로 합의가 이루어지면 협력의 미래에 관한 긍정적인 전망 역시 충분히 설득력 있게 학자들이 제시할 수 있다.

라. 국제협력의 행위자 성격에 대한 논쟁

앞장에서 논의하고 전제한 바에 따르면 국제협력의 주요 행위자는 국가, 그중에서도 강대국이다. 군사력과 경제력 등 권력 자원이 상대적으로 우월한 국가가 역사적으로 다른 국가들과의 관계를 규정지어 왔기 때문이다. 따라서 전통적 국제정치학은 강대국 간 상호작용을 중심으로 논의되었다. 하지만 국제협력에 강대국의 영향력이 지대하고 결정적인 것을 부인하기는 어려우나, 현재의 국제정치에서 강대국만이 국제협력의 주역이 될 자격이 있는가에 관한 물음에는 의문을 제기할 수 있다.

즉 국제정치의 영역이 과거에 비해 급속도로 확장되고, 국가 간 상호작용이 복잡하게 네트워크화되면서, 또한 국가의 이익이 관여된 이슈 영역이 다양화되면서 오늘날 국제협력의 행위자 적격성을 과거 강대국 중심에서 벗어나 접근해야만 한다는 주장이 제기되고 있다. 아울러 이러한 물음에 대한 해답으로 오늘날 강대국 이외에 국제협력 영역에서 소위 중견국의 역할에 주목하는 정책적 연구가 활발히 진행되고 있다.

왈츠가 말했던 것처럼, 약소국이 국제정치에서 행사하는 영향력이나 역할은 매우 미미하고 제한적인 것이 사실이다. 따라서 국제정치에서 강대국을 제외한 여타 국가들의 영향력은 종종 무시할만한 것으로 간주되기에, 국제질서와 안정을 위한 강대국의 지대한 역할이 분석과 연구의 대상이 되는 것을 당연하게 여겼다. 그러나 국제사회는 여러 크고 작은 국가들이 공존하고 있으며, 탈냉전 이후 다양한 국제문제들에 대응하기 위해서는 소수의 강대국들만의 노력으로는 부족했다. 사실상 약소국이 그토록 국제정치에서 하찮은 존재였다면, 냉전 기간 중에 미국과 소련이 유엔 총회에서 약소국들의 표를 얻기 위해 그토록 많은 자원을 투입하지도 않았을 것이다.

그런데 탈냉전 이후 지난 30여 년 동안 기후변화와 인간안보 그리고 4차 산업혁명 등 전 세계가 당면한 글로벌 이슈들이 과거에 비해 점차 중요하게 부각되면서, 강대국만이 아니라 비록 제한된 규모와 제한된 힘을 가지고 있지만 실제로 국제협력과 제도를 창출하는 데 경쟁하는 강대국들 간의 중재자(arbiter) 및 가교(bridging) 역할을 하는 중견국(middle power)의 존재에 대한 관심이 증가하고 있다.¹⁴⁸⁾

148) Amine Bennis, "Middle Power Diplomacy: From State to Thematic Diplomacy," *Global Policy*, April 6, 2020, <<https://www.globalpolicyjournal.com/blog/06/04/2020/middle-power-diplomacy-state-thematic-diplomacy>> (Accessed September 13, 2021).

본 연구의 제Ⅱ장과 제Ⅲ장에서 다루었던 강대국의 성격과 행동에 대한 많은 연구에 비해, 중견국에 대한 이론적 논의는 아직 체계적으로 확립되지 않았다. 중견국이란 무엇인지 정의하는 것도 사실상 합의가 이루어지지 못한 부분이다. 먼저 물질적 능력으로서 강대국과 약소국의 중간에 위치한 중급 규모의 국가로 분류할 수 있다. 즉 강대국, 중견국, 약소국의 분류에 따른 정의이다. 국제정치의 주요한 행위자로서 국제질서를 형성하고 국제 규범을 수립하는 데 주도적인 역할을 하는 것이 강대국이라고 한다면, 중견국은 이에 미치지 못한다.¹⁴⁹⁾

강대국들 간의 정치를 중심으로 보면 중견국의 역할이 제한되며, 냉전시대 대부분의 약소국들이 유엔 총회에서 미국 혹은 소련의 거수기 역할을 했던 것과 크게 다르지 않다고 비판받을 수 있다. 그러나 국제정치에서 지극히 미미한 역할만 수행하며 국가의 존립과 안정이 우선 과제인 취약한 약소국들에 대해, 중견국은 보다 가시적이고 효과적인 역할을 수행하고 있으며 역할에 대한 필요성도 더욱 높아지고 있다.

먼저, 중견국은 그 규모와 동원할 수 있는 자원 면에서 강대국들의 우선적인 협력 대상이다. 다자적 협력체제 구축을 위해 강대국은 중견국의 협력과 참여가 필요하기 때문이다. 둘째, 중견국은 국제사회의 인권 보호, 기후변화와 환경, 군축과 같은 특정 이슈 영역에서 강대국들과 직접적인 갈등은 회피하면서 상충하는 당사국들 간의 이해를 조정하고 협의의 채널을 구축함으로써 합의를 견인하는 중재자 및 가교 역할을 할 수 있다. 셋째, 중견국은 스스로를 국제사회

149) 중견국의 정의와 관련해 요시히데 소에야 교수는 중견국은 영토의 크기나 군사·경제적 능력의 정도로 구분하기 어렵다고 주장한다. 소에야 교수는 중견국은 그들이 보유한 자원과 지식을 활용할 수 있는 이슈의 영역의 성격에 따라 결정된다고 주장한다. Yoshihide Soeya, "Japan's Middle-Power Diplomacy," *Comparative and Area Studies*, February 23, 2009, <<https://www.tkfd.or.jp/en/research/detail.php?id=89>> (Accessed September 19, 2021).

에서 “도덕적(moral)” 행위자로 규정하면서, 국제사회가 당면한 공동의 문제에 대응하기 위한 다자적 제도 수립에 적극적으로 역할을 하면서, 국제정치에서 명분과 정당성을 획득하고 있다. 이런 측면에서, 물질적 능력과는 별개로 국제사회에서 수행하는 영향력과 역할에 중점을 두고 중견국의 개념을 정의할 수 있다.¹⁵⁰⁾

150) “중견국(Middle Power),” Wikipedia, <https://en.wikipedia.org/wiki/Middle_power#:~:text=> (검색일: 2021.9.21.).

V. 국제협력의 주요 이슈와 지속가능성



1. 국제협력의 분야별 주요 이슈와 특징

국제협력에 대한 현실주의, 자유주의 및 구성주의 이론들은 각각 다른 관점에서 협력을 바라보고 있다. 이에 따라 학자들이 주목하는 국제협력의 연구 대상과 현안들도 패러다임별로 차이가 있으며 이슈 영역별로 구분되는 경향도 있다. 이러한 관점에서 본고는 현실주의, 자유주의, 그리고 구성주의가 협력의 관점에서 각각 주목하는 군비 통제와 핵확산 방지, 경제적 상호의존과 중국의 부상, 그리고 초국가적(transnational) 문제 해결 등 세 가지 이슈별로 나누어 협력의 성패 요인에 대한 최근 연구와 이론들을 소개하고자 한다.

가. 군비 통제와 핵확산 방지

국제정치의 가장 중요한 이슈는 역시 안보이다. 1990년대 이후 안보의 개념과 연구영역이 확장되었다. 국가의 생존을 좌우하는 전쟁, 핵억지, 군비 통제 등이 전통적인 안보의 영역이라면 환경, 인권, 식량 등 인간과 국가의 결핍과 고통으로부터의 탈출은 비전통적 안보(non-traditional security) 영역에 속한다. 안보의 주인공이 더 이상 국가가 아니라 인간, 집단, 사회로 확장되었고, 안보의 대상 또한 군사적 측면에서 비군사적 영역으로 포괄화되었다. 따라서 오늘날 안보 영역에서의 국제협력을 논할 때 과거와 달리 비전통 안보 영역에서의 협력 또한 중요하게 다루어지고 있다.

하지만 이러한 변화에도 불구하고 국가의 생존과 직결되는 전통안보 영역에서의 협력 여부는 여전히 중요하고 어렵다. 특히 전통안보분야에 있어 군비 경쟁으로 인해 무력 분쟁의 가능성이 높아지고 이에 따라 국가들이 인식하는 위협이 고조됨에도 불구하고, 국가들이 군비 통제와 군축에 관한 협력에 이르지 못하는 이유가 지속적으로 연구되고 있다.

이와 관련해 제임스 피어론(James D. Fearon)의 연구는 선구적이다. 피어론은 전쟁과 분쟁의 사후 비효율성(ex post inefficiency)을 주장하며 전쟁의 교섭 이론(bargaining theory of war)을 개발하였다.¹⁵¹⁾ 피어론은 그의 논문에서 게임이론을 적용하여 국제정치의 무정부적 성격이 협력을 어떻게 또 어느 정도 제한하는지를 분석하여 해당 문제에 대한 다양한 이론적 논의를 종합하고 있다.

피어론은 국제 안보 협력과 관련해 국제기구의 역할에 주목했다. 피어론은 국가들이 전쟁의 위협을 관리하고 불필요한 군비 경쟁을 자제하기 위해 협력에 나서는 것이 논리적이며, 그 과정에서 국제기구들이 효과적으로 기능할 수 있다고 주장한다. 그러나 상대방이 배신할 경우 국가의 생존이 위협받거나 영구적으로 불리한 입장에 처해질 수 있는 국제정치의 특성을 고려할 때, 죄수의 딜레마 게임 논리를 일반적인 국가 간 관계에 기계적으로 적용하기 어렵다. 결국 국제정치의 무정부적인 성격은 국가들로 하여금 잠재적 적대국으로부터의 공격을 억지할 수 있는 수준의 군사력을 유지하도록 강요하고 있어 국가 간 협력을 근본적으로 제한하고 있다.¹⁵²⁾

피어론의 주장과 유사하게 군비 통제에 대한 협력이 쉽게 이루어지지 않는 이유를 설명하는 이론도 있다. 보통 국가들은 이해가 충돌할 뿐만 아니라 상대방의 군사력 증강 노력을 정확히 파악할 수 없어 배신당할 위협이 상존하기 때문에 군비 통제에 대해 협력하는데 어려움을 겪는다.¹⁵³⁾ 이와 같은 논거는 국익 추구와 안보라는

151) James D. Fearon, "Rationalist Explanations for War," *International Organization*, vol. 49, no. 3 (1995), pp. 379~414.

152) James D. Fearon, "Cooperation, Conflict, and the Costs of Anarchy," *International Organization*, vol. 72, no. 3 (2018), pp. 553~554.

153) Stephen M. Meyer, "Verification and Risk in Arms Control," *International Security*, vol. 8, no. 4 (1984), pp. 111~126; Seong W. Cheon and Niall M. Fraser, "Arms Control Verification: An Introduction and Literature Survey," *Contemporary Security Policy*, vol. 9, no. 1 (1988), pp. 38~58.

현실주의적 관점과 단속 및 이행에 따른 거래 비용의 발생이라는 제도주의적 관점을 동시에 내포하고 있다. 위와 같은 기본적인 논리를 바탕으로 군비 통제 협정에의 탈출 및 철회 조항의 존재 여부,¹⁵⁴⁾ 협정의 법제화 수준,¹⁵⁵⁾ 감시 체계¹⁵⁶⁾ 및 제재 방법¹⁵⁷⁾의 유효성 등이 해당 문제에 대한 협력의 주요 요소로 제시되고 있다.

구체적으로, 코(Andrew J. Coe)와 베인만(Jane Vaynman)의 연구는 성공적인 군비 통제 협정이 투명성 조건과 안보 조건을 모두 충족해야 한다는 전제에서 출발한다. 투명성 조건을 충족하기 위해서는 상대방이 배신하고 군사력 증강에 나서는 것을 적절히 감시(monitoring)할 수 있는 기제가 마련되어야 한다. 그러나 군사력 증강 여부를 확인하는 과정에서 감시하는 국가가 자국에 유리한 군사 정보를 획득할 경우 관련국 간 힘의 균형을 붕괴시키고 감시당하는 국가의 위협 인식을 고조시킴으로써 군비 통제에 관한 협력을 어렵게 만든다. 이처럼 저자들은 감시의 양면적인 성격을 지적하며 투명성과 안보 조건이 구조적으로 동시에 충족되기 어렵기 때문에 군비 통제에 관한 협력이 상대적으로 자주 이루어지지 않는다고 주장한다.¹⁵⁸⁾

이와는 별도로 최근 핵무기 개발과 확산 방지 노력과 관련해, 관련국들 간 협력과 갈등 관계에 주목하는 연구들도 주목할 필요가 있다. 핵무기 개발의 원인을 수요와 공급의 측면에서 분석하였던 기존 이론

154) Barbara Koremenos, "Loosening the Ties that Bind: A learning Model of Agreement Flexibility," *International Organization*, vol. 55, no. 2 (2001), pp. 289~325.

155) Sarah E. Kreps, "The Institutional Design of Arms Control Agreements," *Foreign Policy Analysis*, vol. 14, no. 1 (2018), pp. 127~147.

156) Xinyuan Dai, "Information Systems in Treaty Regimes," *World Politics*, vol. 54, no. 4 (2002), pp. 405~436.

157) Andrew J. Coe and Jane Vaynman, "Collusion and the Nuclear Nonproliferation Regime," *The Journal of Politics*, vol. 77, no. 4 (2015), pp. 983~997.

158) Andrew J. Coe and Jane Vaynman, "Why Arms Control is so Rare," *American Political Science Review*, vol. 114, no. 2 (2019), pp. 342~355.

들과는 달리,¹⁵⁹⁾ 최근 연구들은 핵무기 개발과 핵확산이 진행되는 전략적 환경을 이해하는 데에 집중한다. 즉 한 국가의 핵무기 개발과 보유 결정이 해당 국가의 국익과 안보 추구에 어떠한 기여를 하는지, 적대국들의 위협을 어떻게 고조시키며 핵개발국과 동맹을 체결한 국가들의 안보전략에는 어떠한 영향을 주는지 등과 관련해 다양한 역학관계 형성에 연구자들이 주목하고 있다.¹⁶⁰⁾

연구자들이 국제협력의 측면에서 특히 주목하는 부분 중 하나는 강대국이 안보위협에 직면한 약소국의 안전을 다양한 형태로 보장하여 약소국들이 핵무기 개발에 나서지 않도록 하는 과정과 방법이다. 최근의 논의는 핵우산 제공을 통해 핵확산을 방지해 나가는 과정을 보다 구체화하고 주요 변인들에 대해 분석하고 있다.

이와 관련한 대표적인 연구는 댄 라이터(Dan Reiter)이다. 라이터는 방기의 우려(fear of abandonment)가 높지만 연루의 우려(fear of entrapment)가 낮은 국가들이 핵무기 개발보다 제3국의 안전 보장을 가장 선호할 것이라고 주장한다. 그리고 양적 방법론적 분석을 통하여 핵무기 배치(deployment)가 동맹 배치나 주둔군 파병보다 핵확산 방지에 효과적이라는 것을 증명하고 있다.¹⁶¹⁾

159) Scott D. Sagan, "Why do States build Nuclear Weapons? Three Models in Search of a Bomb," *International Security*, vol. 21, no. 3 (Winter 1996-1997), pp. 54~86; Matthew Kroenig, "Importing the Bomb: Sensitive Nuclear Assistance and Nuclear Proliferation," *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 53, no. 2 (2009), pp. 161~180; R. Scott Kemp, "The Nonproliferation Emperor has No Clothes: The Gas Centrifuge, Supply-side Controls, and the Future of Nuclear Proliferation," *International Security*, vol. 38, no. 4 (2014), pp. 39~78.

160) Alexandre Debs and Nuno P. Monteiro, "Conflict and Cooperation on Nuclear Nonproliferation," *Annual Review of Political Science*, vol. 20 (2017), pp. 337~338; Alexandre Debs and Nuno P. Monteiro, *Nuclear Politics: The Strategic Causes of Proliferation* (New York: Cambridge University Press, 2018); Erik Gartzke and Matthew Kroenig, "A Strategic Approach to Nuclear Proliferation," *Journal of Conflict Resolution*, vol. 53, no. 2 (2009), pp. 151~160.

161) Dan Reiter, "Security Commitments and Nuclear Proliferation," *Foreign Policy Analysis*, vol. 10, no. 1 (2014), pp. 61~80.

알렉산더 라노스카(Alexander Lanoszka) 역시 동맹관계를 통한 핵확산 방지가 일반적으로 생각하는 것보다 효과적이지 않을 수 있으며, 핵 확장억지력을 제고하기 위해서는 해당 지역에 재래식 군사력을 배치해야 한다고 주장한다. 또한 핵무기 개발을 고려하는 국가의 강대국에 대한 경제적 및 기술적 의존도가 높을 경우 이를 정책 수단으로 활용하는 것이 핵확산 방지에 유리할 수 있다고도 결론 내린다.¹⁶²⁾

이 외에도 핵확산 방지레짐(nonproliferation regime)의 성패 및 존속 여부에 대해서도 다양한 연구가 지속적으로 진행되고 있다.¹⁶³⁾ 국제기구와 레짐에 관한 연구의 경우, 해당 문제에 대한 현실주의적 및 자유주의적 관점 외에, 핵확산방지조약(Nuclear Non-proliferation Treaty: NPT)과 비확산레짐에 내재되어 있는 부당하거나(injust) 불공평(unfair)한 측면들이 레짐의 안정성에 미치는 영향을 분석한 니나 타넨왈드(Nina Tannenwald)의 논문이 대표적이다.¹⁶⁴⁾ 그리고 뮐러(Harald Müller)와 분더리흐(Carmen Wunderlich)는 구성주의적 시각에서 비확산레짐을 구성하는 규범 형성에 있어 규범 주창자들의 역할을 탐구한다.¹⁶⁵⁾

한편, 핵확산에 대한 많은 연구들이 핵기술 이전 및 협력이 핵무기

162) Alexander Lanoszka, *Atomic Assurance: The Alliance Politics of Nuclear Proliferation* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 2018), pp. 19~31.

163) Matthew Fuhrmann and Yonatan Lupu, "Do Arms Control Treaties Work? Assessing the Effectiveness of the Nuclear Nonproliferation Treaty," *International Studies Quarterly*, vol. 60, no. 3 (2016), pp. 530~539; Miriam Barnum and James Lo, "Is the NPT Unraveling? Evidence from Text Analysis of Review Conference Statements," *Journal of Peace Research*, vol. 57, no. 6 (2020), pp. 740~751.

164) Nina Tannenwald, "Justice and Fairness in the Nuclear Nonproliferation Regime," *Ethics & International Affairs*, vol. 27, no. 3 (2013), pp. 299~317.

165) Harald Müller and Carmen Wunderlich, "Not Lost in Contestation: How Norm Entrepreneurs Frame Norm Development in the Nuclear Nonproliferation Regime," *Contemporary Security Policy*, vol. 39, no. 3 (2018), pp. 341~366.

보유로 이어질 가능성이 높다는 점을 강조한다.¹⁶⁶⁾ 브라운(Robert L. Brown)과 캐플로우(Jeffrey M. Kaplow)는 국제원자력기구(International Atomic Energy Agency: IAEA)의 기술협력 프로그램(Technical Cooperation Programme)의 지원을 받은 국가들이 핵무기 개발에 나설 가능성이 높다는 결과를 도출하기도 하였다.¹⁶⁷⁾ 이는 협력이 일반적으로 보다 평화롭고 안정적인 관계로 이어진다는 인식이 실제로는 보다 복잡하고 그 연관관계를 다각도로 분석해야 할 필요성을 제기하고 있다.

나. 미국의 패권과 국제정치경제

앞서 살펴본 바와 같이 패권안정이론은 냉전기에 등장한 국제정치경제의 핵심 이론으로서, 국제경제관계 및 협력은 국제체제가 한 국가에 의해 주도될 때 안정적으로 발전할 수 있다는 주장을 펼친다. 이는 국제체제적 특징을 국가 간 협력과 연결하는 이론적 시도로서 큰 의미가 있다. 또한, 과거의 성공적인 국제협력의 시기를 설명하는데 있어 중요한 요인이 무엇이었는지를 밝히며, 미국과 소련의 경쟁이 이어지던 시기에 국제관계에서 국가 간 협력을 조율하는 공통된 규범이 제한적으로만 발전하거나 유명무실해진 상황을 이해하는데 있어서 의미를 갖는다. 아울러 패권안정이론은 국제정치의 주요 이론인 국제제도주의가 등장하는 주요한 기반을 마련하기도 하였다.

예를 들어 코헤인의 핵심 저작인 『패권 이후(After Hegemony)』는

166) Matthew Fuhrmann, "Spreading Temptation: Proliferation and Peaceful Nuclear Cooperation Agreements," *International Security*, vol. 34, no. 1 (2009), pp. 7~41; Matthew Kroenig, *Exporting the Bomb: Technology Transfer and the Spread of Nuclear Weapons* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 2010), pp. 81~121.

167) Robert L. Brown and Jeffrey M. Kaplow, "Talking Peace, Making Weapons: IAEA Technical Cooperation and Nuclear Proliferation," *Journal of Conflict Resolution*, vol. 58, no. 3 (2014), pp. 402~428.

패권안정이론이 적용되기 어려운 시기나 이슈영역이 아닐 때 어떻게 국가 간 협력이 발전할 수 있는 것인지를 설명하고자 한다. 패권안정이론은 상당히 간결하다. 이 이론의 핵심은 다른 국가들보다 우월한 힘을 지닌 국가가 자신의 경제·군사적 자원을 사용하여 국가들 간 경제적 관계를 조율하는 규칙을 형성하고 확산시킬 때 국가 간 협력이 발전한다는 것이다. 그리고 국제체제 주도국가의 위치가 다른 강대국에 의해 도전받거나 주도국가가 우월한 힘을 보유하고 있는지가 불확실하게 되면, 기존 규칙 역시 도전받게 되고, 이에 따라 국가 간 협력의 전망 역시 어둡게 된다.

협력에 있어 중요한 역할을 수행하는 이른바 패권국가는 강압적(malign)인 국가와 온건한(benign) 국가로 나누어진다. 강압적 패권국가는 자신이 제창하는 규칙을 다른 국가들이 받아들일도록 강제력을 행사하는 국가를 지칭한다. 이러한 패권국은 국가 간 협력을 위한 규칙의 확산 및 공고화를 위해 위반국들을 위협하거나 직접 처벌하기도 한다. 반면, 온건한 패권국가는 다른 국가들에게 국제무역레짐과 같은 일종의 공공재(public good)를 제공함으로써 국가 간 협력을 촉진시키는 국가를 의미한다.¹⁶⁸⁾ 물론, 이러한 두 유형의 패권국가에 대한 관점은 이론화를 위한 이상형(ideal type)에 가깝고, 현실에서 패권국은 이 두 요소 모두를 지녔으나 둘 중 하나에 좀 더 가까운 것으로 구분할 수 있다.

패권안정이론이 적용된 구체적인 사례들로는 19세기 중반 이후부터 전간기까지 영국의 역할과 제2차 세계 대전 이후 미국의 역할을 생각해 볼 수 있다. 가장 먼저 산업혁명을 달성하고 이후 세계 각지에 식민지 및 시장 구축에 나선 영국은 19세기 중반에 들어서 세계에서

168) Duncan Snidal, "The Limits of Hegemonic Stability Theory," *International Organization*, vol. 39, no. 4 (Autumn 1985), pp. 579~614.

가장 부유한 국가가 되었다. 그리고 영국은 거대한 물적 권력에 기반하여 자유무역의 확대를 위한 노력에 나서게 되는데, 1846년 곡물 법폐지(Repeal of the Corn Law)는 수입 곡물에 대한 관세를 일방적으로 폐지하기로 한 결정으로서, 유럽 국가 간 무역을 촉진시켰을 뿐만 아니라 전반적인 보호무역 약화를 가능하게 만들었다. 또한, 영국은 정부 통제로부터 상당히 자유로운 국제금융 중심지로 기능하며, 다른 국가들 사이의 결제 및 투자활동이 안정적으로 이루어질 수 있게 했다. 이에 더하여 영국의 파운드화에 다른 국가들의 통화 환율을 고정하는 것을 용인함으로써, 국가 간 경제활동이 안정적이고 장기적인 관점에서 발전하는데 기여했다.

반면, 제1차 세계 대전과 제2차 세계 대전 사이의 이른바 전간기에는 영국이 기존 역할을 수행하려 했으나 물질적 역량의 부족으로 인해 국제경제관계를 조율하지 못했고, 국가 간 협력의 실패는 대공황과 같은 거대한 경제적 실패로 연결되었다. 1945년 이후에는 미국이 영국의 기존 역할을 수행하게 되었다고 볼 수 있는데, 미국은 국제통화기금(International Monetary Fund: IMF)과 관세 및 무역에 관한 일반협정(GATT) 등으로 대표되는 브레턴우즈체제(Bretton Woods System)로 불리게 된 경제레짐을 형성함으로써, 국가 간 경제협력의 규칙과 규범을 구체화하고 발전시키려는 노력을 기울였다. 그러나 브레턴우즈체제는 미국이 경제적 중심 역할을 수행하는 것에 대한 부담으로 인해 적극적인 조정을 모색함에 따라 1971년에 들어서 상당 부분 해체되었다.¹⁶⁹⁾

국가 간 경제협력을 가능하게 만드는 규칙의 제공자로서 패권국가의 역할을 강조하는 패권안정론의 이론적 틀은 다른 학자들에 의

169) Charles P. Kindleberger, *The World in Depression, 1929-1939*; Michael C. Webb and Stephen D. Krasner, "Hegemonic Stability Theory: An Empirical Assessment," *Review of International Studies*, vol. 15, no. 2 (April 1989), pp. 183~198.

해서 더욱 발전되었고, 다양한 맥락에서 국가 간 협력을 이해하는 수단으로 인식될 수 있다.¹⁷⁰⁾ 특히, 앞에서 이미 논의한 바와 같이 길핀의 패권전이이론(hegemonic transition theory)의 경우 국제 체제에 하나의 주도국가가 등장할 때 그 국가는 자신의 이익과 가치를 반영하는 국제관계의 규칙을 세우게 되고 그에 따른 협력적 관계가 발전할 수 있다고 밝힌다. 그러나 그 규칙은 보다 빠른 경제적 성장을 이룬 부상하는 국가에 의해 도전받을 수 있는데, 그 국가는 기존 규칙을 자신의 이익에 맞게 수정하고자 하고 이 경우 기존 주도 국가는 부상하는 국가를 대상으로 예방전쟁(preventive war)을 개시할 인센티브가 있다. 이 패권전쟁에서 승리하는 국가는 다시 국제 관계의 규칙을 재정립하게 된다.¹⁷¹⁾

다. 중국의 부상과 자유주의적 국제질서

오늘날 국제협력과 관련해 가장 중요한 이슈는 바로 중국의 부상과 관련이 있다. 탈냉전 직후부터 중국이 정치경제적으로 부상하고 특히 2010년대 이후 보다 공세적인 대외 정책을 전개함에 따라 지난 제2차 세계 대전 이후 지속되고 탈냉전기의 세계화 흐름을 견인하였던 자유주의적 국제질서(Liberal International Order: LIO) 혹은 다자주의적 국제질서에 대한 연구가 활발히 진행되고 있다. 즉 현재를 규정하는 지배적인 질서와 강대국의 부상 간의 관계이다. 중국의 부상과 자유주의적 국제질서에 대한 연구는 방대하나 국제협력과 밀접한 관계를 맺는 연구들을 중심으로 몇 가지 내용을 제시한다.

앞서 소개한 바와 같이, 미국 주도의 다자적이고 자유주의적인 국

170) G. John Ikenberry and Daniel H. Nexon, "Hegemonic Studies 3.0: The Dynamics of Hegemonic Orders," *Security Studies*, vol. 28, no. 3 (2019), pp. 395~421.

171) Robert Gilpin, *War and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1981), 재인용: 박재영, 『국제정치패러다임』, pp. 105~108.

제질서는 특히 자유주의적 제도주의 관점에서 국가 간 자유로운 교류를 장려하고 국경을 낮춤으로써 경제적 번영과 안정에 기여하는 것으로 여겨져 왔다.¹⁷²⁾ 이러한 논리에 기반한 연구들은 중국이 이미 국제경제 질서에 편입되어 그에 따른 경제적 혜택을 누리고 있기 때문에 국제질서를 재편하지 않고 기존 질서와 협력해 나갈 것으로 전망하기도 한다.¹⁷³⁾

반면, 주로 현실주의자들을 중심으로 투키디데스의 함정(The Thucydides Trap)이나 세력전이(power transition)로 인하여 미중 경쟁이 심화되고 자유주의적 국제질서가 도전받을 것으로 전망하는 학자들도 있다.¹⁷⁴⁾ 이와 같은 구조적인 설명 외에, 와이스(Jessica Chen Weiss)와 월래스(Jeremy L. Wallace)는 중국이 자유주의적 국제질서로 인해 경제적 이익은 지속적으로 추구하는 반면 공세적이고 비민주주의적인 외교안보 정책을 실천함으로써 기존 질서의 효용성에 대한 미국인들의 의구심이 증폭되고 있다고 미중관계를 진단한다.¹⁷⁵⁾

172) G. John Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*, pp. 21~75.

173) G. John Ikenberry, "The End of Liberal International Order?" *International Affairs*, vol. 94, no. 1 (2018), pp. 7~23.

174) John J. Mearsheimer, "Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order," *International Security*, vol. 43, no. 4 (2019), pp. 7~50; Charles L. Glaser, "A Flawed Framework: Why the Liberal International Order Concept is Misguided," *International Security*, vol. 43, no. 4 (2019), pp. 51~87; Jack S. Levy, "Power Transition Theory and the Rise of China," in *China's Ascent: Power, Security, and the Future of International Politics*, eds. Robert S. Ross and Xhu Feng (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 2008), pp. 11~33; Graham T. Allison, "The Thucydides Trap: Are the U.S. and China Headed for War?" *The Atlantic*, September 24, 2015, <<https://www.hks.harvard.edu/publications/thucydides-trap-are-us-and-china-headed-war>> (Accessed May 12, 2021).

175) Jessica Chen Weiss and Jeremy L. Wallace, "Domestic Politics, China's Rise, and the Future of the Liberal International Order," *International Organization*, vol. 75, no. 2 (2021), pp. 635~664.

향후 미중 협력 혹은 갈등을 결정지을 것으로 판단되는 경제적 상호의존성과 국제협력과의 인과관계에 대한 이론적 분석도 이어지고 있다. 특히 자유주의적 관점에서, 활발한 경제교류 및 무역은 국가들이 누릴 수 있는 절대적 이익의 실천을 가능케 하고 이에 따라 경쟁과 갈등의 기회비용을 증가시킴으로써 협력에 기여하는 것으로 주장되어왔다.¹⁷⁶⁾ 그리고 2000년대 들어 여러 연구들이 이를 양적 연구방법을 통해 경제적 상호의존성과 평화 간의 관계를 증명하기도 하였다.¹⁷⁷⁾ 이에 반해 현실주의자들은 국가들이 무정부주의적 국제사회의 특성상 상대적 이익을 우선시할 수밖에 없으며, 이러한 관점에서 경제적 상호의존성은 각국의 취약성(vulnerability)을 증가시키고 경쟁을 부추기므로 갈등의 가능성을 높인다고 주장한다.¹⁷⁸⁾

데일 코플랜드(Dale C. Copeland)는 현실주의와 자유주의 관점을 넘나들며 무역 기대(trade expectations)라는 변수를 도입해 상호의존성의 다양한 관점을 분석한다. 코플랜드는 자유주의자들이 주장하는 바와 같이 높은 수준의 경제적 상호의존성이 국가 간 평화와 협력에 기여할 수 있으나, 이는 활발한 무역이 미래에도 지속될 것으로 기대될 경우에만 해당된다고 주장한다. 반면에, 경제적 상호의존성이 높은 국가가 미래의 무역 수준에 대해 부정적인 전망을 지

176) Norman Angell, *The Great Illusion* (New York: G.P. Putnam's & Sons, 1909); Erik Gartzke and Yonatan Lupu, "Trading on Preconceptions: Why World War I was Not a Failure of Economic Interdependence," *International Security*, vol. 36, no. 4 (2012), pp. 115~150.

177) Erik Gartzke, Quan Li, and Charles Boehmer, "Investing in the Peace: Economic interdependence and International Conflict," *International Organization*, vol. 55, no. 2 (2001), pp. 391~438; Zeev Maoz, "The Effects of Strategic and Economic Interdependence on International Conflict across Levels of Analysis," *American Journal of Political Science*, vol. 53, no. 1 (2009), pp. 223~240.

178) John J. Mearsheimer, "Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War," *International Security*, vol. 15, no. 1 (1990), pp. 5~56; Mark J. C. Crescenzi, "Economic Exit, Interdependence, and Conflict," *The Journal of Politics*, vol. 65, no. 3 (2003), pp. 809~832.

니고 있다면 현재 누리고 있는 경제적 번영을 잃게 될 것이라는 우려로 인하여 도리어 전쟁을 일으킬 가능성이 높다고 주장한다.¹⁷⁹⁾ 즉, 당장의 무역 수준과 경제적 상호의존성 정도가 중요한 것이 아니라, 미래에 대한 전망이 국가들의 협력과 경쟁에 대한 태도를 결정짓는다는 것이다.

강대국의 잠재적 경쟁 국가에 대한 정책을 분석한 데이비드 에델스타인(David M. Edelstein)의 연구도 주목할 만하다. 그는 강대국들이 부상하는 잠재적인 경쟁국에 대한 경쟁적(competitive)이거나 협력적 정책을 결정하는 변수로써 시간을 제시한다. 그에 따르면, 쇠락하는 강대국들은 장기적인 관점에서 예상되는 상대국과의 경쟁에 수반되는 비용 대신 단기적인 관점에서 얻을 수 있는 당장의 이익에 집중한다. 반면 부상하는 강대국들은 미래에 자국이 상대적으로 유리할 것으로 생각하여 단기적으로는 상대국과의 갈등을 피한다.

에델스타인은 이러한 논리를 바탕으로 쇠락하는 강대국이 단기적인 관점을 견지하고 부상하는 국가가 장기적인 관점을 지닐 때 협력 가능성이 가장 높다고 주장한다.¹⁸⁰⁾ 해당 연구는 시간이라는 변인을 도입함으로써 상대적으로 긴 ‘미래의 그림자’가 협력 대신 경쟁을 야기할 수도 있다는 점, 그리고 상대방의 의도에 대한 불확실성이 협력에 기여할 수 있다는 점을 제안함으로써 기존 이론들과 상반된 결론을 내린다는 점에서 협력의 성패 요인에 대한 이해를 다각화하고 있다고 볼 수 있다.

179) Dale C. Copeland, *Economic Interdependence and War* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2014); Dale C. Copeland, “Economic Interdependence and War: A Theory of Trade Expectations,” *International Security*, vol. 20, no. 4 (1996), pp. 5~41.

180) David M. Edelstein, *Over the Horizon: Time, Uncertainty, and the Rise of Great Powers* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 2017), pp. 42~96.

라. 미중 패권경쟁과 지정학의 부활

2021년 3월 3일, 바이든 행정부의 외교정책 밑그림이 공개되던 날, 토니 블링큰(Antony J. Blinken) 국무장관은 “미국 국민을 위한 외교정책(A Foreign Policy for the American People)”이라는 연설에서 오늘날 중국과의 관계를 “지정학적 시험대”라고 표현하였다.¹⁸¹⁾ 탈냉전 이후 유일한 초강대국 미국의 헤게모니를 중심으로 단극적 국제질서가 지속되는 가운데, 급격한 경제성장을 동력으로 부상하는 중국은 기존 질서에 대한 중대한 도전으로 인식되고 있다. 그리고 미중 간의 경쟁이 점차 고조되는 가운데, 중부·동부 유럽, 흑해 연안, 중동과 북아프리카 및 동남아시아 등지에서 발생하는 크고 작은 분쟁은 오늘날 세계가 당면하고 있는 중대한 안보 위기이다. 그리고 이러한 세계 곳곳의 갈등과 위기에 대해 “지정학적”이라는 수식어가 빈번하게 붙는다.

오늘날 국제정치의 가장 중요한 화두 중 하나로 중국의 부상을 꼽을 수 있다. 그런데 일찍이 태평양 전쟁이 한창이던 시절에 중국의 부상을 예견하고, 이것이 미칠 지역적, 나아가 세계적 안보위협 가능성을 주장했던 인물이 있었다. 니콜라스 스파이크먼(Nicholas J. Spykman)은 1942년 그의 저서 『세계정치와 미국의 전략(America's Strategy in World Politics)』에서 제2차 세계 대전이 종결된 이후 세계질서를 유지하고 안정을 도모하기 위한 중대한 과제를 미국이 수행해야 한다고 주장했다. 그리고 이러한 역할에 대한 중대한 도전은 동북아시아에서 나타날 가능성이 있으며, 거기에는 중국의 부상과 지역 헤게모니 추구가 될 것이라고 내다보았다.

181) Antony J. Blinken, “A Foreign Policy for the American People,” March 3, 2021, <<https://www.state.gov/a-foreign-policy-for-the-american-people/>> (Accessed June 11, 2021).

스파이크먼의 림랜드(rimland) 이론은 종종 “림랜드를 지배하는 자가 세계를 지배한다”는 단순한 명제로 제대로 이해되지 못하는 측면이 있다. 그리하여 냉전시대 미국의 대소 봉쇄정책이 스파이크먼의 림랜드 이론을 현실에 구현한 전형이라고 이해된다. 그러나 사실상 스파이크먼이 주장한 것은 림랜드의 지배가 아니라, 림랜드의 안정과 세력균형을 추구해야 한다는 것이었다. 스파이크먼은 어느 팽창적 정치세력에 의한 림랜드의 독점적 지배를 경계한 것이다. 그것은 대륙의 연안지대인 림랜드가 가지는 지정학적 중요성에 기인하는 것으로, 림랜드에 대한 독점적 팽창주의는 지역 질서를 위협할 뿐만 아니라 세계적 위기를 초래할 수 있다고 경고한 것이다.

이런 관점에서 오늘날 중국의 부상과 기존 질서에 대한 도전은, 지정학적 관점에서 중국을 둘러싸고 있는 림랜드에서 벌어지고 있는 분쟁과 갈등의 사례에서 구체적인 모습으로 발견된다. 스파이크먼이 예견했던 것처럼 동중국해와 남중국해에 대한 중국의 일방적이고 공세적인 조치들은 이웃 국가들과의 갈등을 만들어내고 있을 뿐만 아니라 미국도 명백히 중국에 대한 반대 입장을 견지하고 있다.

최근에 미얀마에서 벌어지고 있는 군부 쿠데타와 시민저항 운동, 이에 대한 유엔의 보호 책임을 두고 벌어지는 유엔 안보리에서의 불일치에도 역시 미국과 중국의 대립이 있다. 마찬가지로 역할은 역전되었지만, 가자지구에 대한 이스라엘의 공격과 팔레스타인과의 무력 충돌에 있어서도 역시 미국과 중국은 견해차를 드러내고 있다. 그리고 우크라이나에 대한 러시아의 지속적인 영향력 확대와 이를 저지하려는 서방의 입장은 언제 다시 갈등이 분출될지 모르는 위기에 직면해 있다.

이처럼, 지정학은 오늘날 국제사회가 당면하고 있는 안보의 위기를 지리적 공간이라는 차원에서 이해할 수 있는 분석의 틀을 제공한

다. 스파이크먼의 주장처럼, 여전히 림랜드의 불안정한 정치적 공간을 두고 벌어지는 강대국들 간의 대결 양상은 국제안보와 질서 유지에 심각한 우려를 제기하고 있다. 여타 지역 곳곳에서 대립과 경쟁으로 입장 차이를 현저하게 보이는 미중 양강 구도 속에서 한반도에 서만 협력의 무드를 만들어내는 것은 사실상 불가능하다. 보다 종합적이고 거시적인 시각에서 협력이 가능한 부분을 찾고 건설적 선례를 만들어나가는 것이 필요하다. 지정학은 전략적으로 중요한 지역과 경쟁과 갈등이 유발될 수 있는 불안정한 지역을 구분하고 이해하는 데 도움을 준다. 그렇다고 지리적 조건이 반드시 갈등을 유발하는 것은 아니다. 협력을 위해서는 위협 요인에 대한 이해가 선행되어야 하며, 이것이 지정학 이론이 제공할 수 있는 바이다.

마. 초국가적(transnational) 문제

경제적 이익과 더불어 국제협력 가능성과 유용성이 가장 높은 것으로 기대되어온 분야가 기후변화, 인권, 그리고 이주민 등 개별 국경의 범주를 벗어나 여러 국가들에 동시적이고 복합적인 영향을 주는 초국가적(transnational) 문제들이다. 이러한 현안들에 대한 국제협력의 필요성이 점차 더욱 부각되고 있음에도 불구하고 국가 간 협력은 여전히 제한적으로 이루어지고 있다. 최근 국제관계 분야에서는 이러한 현실에 대한 연구가 활발히 진행되고 있다.

기후변화의 위험성이 대두됨에 따라 국제사회는 지난 수십 년간 국제협력을 통한 문제 해결에 나서왔다. 국가들은 지난 1972년에 처음 개최된 지구 정상 회의(Earth Summit)를 시작으로 기후변화 문제를 논의하며 1997년에 체결된 교토의정서(Kyoto Protocol) 등의 협약을 통해 공동 대응에 나서왔으나, 이러한 노력들은 제한적인 수준에 그쳤다. 그러한 측면에서 2015년에 체결된 파리기후변화협정

(The Paris Agreement, 이하 파리협정)은 그 과정과 성패 여부에 대한 많은 학문적인 관심을 받고 있다.

파리협정에 대한 합리론적 제도주의적 설명들은 국제사회의 기후변화 대응 노력이 그동안 경제발전 저해라는 국익의 관점에서 성공하지 못해왔다는 관측에서 출발한다.¹⁸²⁾ 즉, 기후변화는 공공 불량(public bad)적 성격이 강한 현안으로써, 모든 국가들이 근본적으로 무임승차(free ride)할 유인을 지녔고, 기후변화라는 초국적 문제 해결의 필요성이 개별 국가의 국익 추구 의지를 극복하지 못했기 때문에 협력이 원활히 이루어지지 않았다는 것이다.

이에 반해 파리협정은 각국이 자국의 실정과 의사에 맞는 목표를 자발적으로 공약하고 이행하도록 규정하고 있다는 점에서 제도적 완화를 통해 협력을 유도한 것으로 평가받고 있다. 그러나 일부 학자들은 이러한 제도적 유연성이 분별성(discretion)과 모호성(vagueness)을 야기함으로써 실질적인 협력으로 이어지기 힘들 것이라는 비관적인 전망을 내놓기도 하였다.¹⁸³⁾

구체적으로, 코헤인(Robert O. Keohane)과 빅토르(David G. Victor)는 기후변화와 같이 시급하고 공동의 이익이 높은 현안에 관한 파리협정과 같은 자기구속적(self-enforcing)인 협약들은 국가 정책 간 조정(coordination)을 유도할 가능성이 높으나, 그 실효성이 제한적이고 달성할 수 있는 이익을 획득하지 못한다는 한계를 지닌다고 주장한다.¹⁸⁴⁾ 이러한 관점에서 소다자주의(minilateralism)

182) Amanda M. Rosen, "The Wrong Solution at the Right Time: The Failure of the Kyoto Protocol on Climate Change," *Politics & Policy*, vol. 43, no. 1 (2015), pp. 30~58; Michael Lisowski, "Playing the Two-Level Game: US President Bush's Decision to Repudiate the Kyoto Protocol," *Environmental Politics*, vol. 11, no. 4 (2002), pp. 101~119.

183) Robert O. Keohane and Michael Oppenheimer, "Paris: Beyond the Climate Dead End through Pledge and Review?" *Politics and Governance*, vol. 4, no. 3 (2016), pp. 142~151.

적 관점에 입각하여 기후변화 대응 클럽(club)을 형성하는 것이 문제 해결에 더 효과적일 것이라는 주장도 제기되고 있다.¹⁸⁵⁾

한편, 일부 연구들은 협상 과정의 적실성에 대해서도 논의하고 있다. 예를 들어, 라도슬라프 디미트로프(Radoslav S. Dimitrov)는 파리협정이 성공할 수 있었던 이유가 협상 과정에서의 대화가 인식의 변화를 유도하였고, 기후변화 대응 정책의 경제적 유인에 관한 설득력 있는 주장들이 국가들의 선호(preference)가 국가 및 국제 차원의 기후변화 행동과 일치하도록 하였기 때문이라고 분석한다.¹⁸⁶⁾

이에 반하여 파리협정의 체결을 이해하는 데에 있어 사회적 구성주의적 관점에 입각한 설명들이 상대적으로 많이 제시되고 있으며, 이러한 논의들은 다양한 행위자들의 리더십과 기후변화에 대한 국제사회의 합의를 중요한 성공 변인으로 제시한다. 리더십의 경우, 미국과 중국, 그리고 유럽 연합이 주요 행위자들로 간주된다. 만자나 밀코릿(Manjana Milkoreit)은 스나이털(Snidal)의 K-그룹 이론¹⁸⁷⁾을 적용하여 미국 오바마 대통령이 경쟁국인 중국을 논의 과정에 적극 참여시키는 동시에 구속력이 상대적으로 약한 협정을 제시함으로써 국제사회의 요구와 미국 국내 여론 간에 존재하는 괴리를 극복하고 파리협정에 서명할 수 있었다고 주장한다.¹⁸⁸⁾

184) Robert O. Keohane and David G. Victor, "Cooperation and Discord in Global Climate Policy," *Nature Climate Change*, vol. 6, no. 6 (2016), pp. 570~575.

185) Robert Falkner, "A Minilateral Solution for Global Climate Change? On Bargaining Efficiency, Club Benefits, and International Legitimacy," *Perspectives on Politics*, vol. 14, no. 1 (2016), pp. 87~101.

186) Radoslav S. Dimitrov, "The Paris Agreement on Climate Change: Behind Closed Doors," *Global Environmental Politics*, vol. 16, no. 3 (2016), pp. 1~11.

187) Duncan Snidal, "The Limits of Hegemonic Stability Theory," pp. 579~614.

188) Manjana Milkoreit, "The Paris Agreement on Climate Change—Made in USA?" *Perspectives on Politics*, vol. 17, no. 4 (2019), pp. 1019~1037.

샤오셴 가오(Xiaosheng Gao)의 분석에 따르면, 기후변화 협상에 서 중국의 역할에 대한 국제사회의 인식이 중국의 정책 결정과정에 상당한 영향을 미쳐왔으며, 이러한 과정을 거치면서 2000년대 중반 까지만 하더라도 ‘무거운 짐(dead weight)’이나 ‘파괴자(wrecker)’로 여겨졌던 중국이 파리협정의 협상 과정에는 세계적인 리더로 부상하며 협력 달성에 결정적인 역할을 담당했다.¹⁸⁹⁾ 마지막으로 유럽 연합은 상대적으로 강한 규제를 주장하면서 다른 국가들의 적극적인 참여를 독려하는 한편, 동시에 협정에 대한 현실적인 인식을 견지하면서 파리협정의 성공에 기여했다고 평가받고 있다.¹⁹⁰⁾

이러한 분석들은 국제사회의 리더십에 대한 재해석으로 이어지기도 하였다. 로빈 에커슬리(Robyn Eckersley)의 연구는 헤게모니 이론에 입각한 접근과 국제 협상장에서의 리더십 유형 분석으로 분리된 국제적인 리더십에 관한 연구들을 종합적으로 이해할 필요성이 있다는 전제에서 출발하고 있다. 저자는 파리협정 과정에서 나타난 미국과 중국의 역할을 분석하여 리더십을 ‘지배(domination)’와 구분되는 정당한 ‘비대칭적 영향력(legitimated asymmetrical influence)’으로 규정하고, 특정 사회가 공동의 목표를 추구하는 과정에서 공동의 행동을 유도하는 중요한 사회적 역할을 담당한다고 주장한다.¹⁹¹⁾

한편, 여러 학자들은 기후변화의 위험성에 대한 각계각층의 꾸준한 경고가 대응의 필요성에 대한 국제사회의 합의를 도출함으로써

189) Xiaosheng Gao, "China's Evolving Image in International Climate Negotiation: From Copenhagen to Paris," *China Quarterly of International Strategic Studies*, vol. 4, no. 2 (2018), pp. 213~239.

190) Sebastian Oberthür and Lisanne Groen, "Explaining Goal Achievement in International Negotiations: The EU and the Paris Agreement on Climate Change," *Journal of European Public Policy*, vol. 25, no. 5 (2018), pp. 708~727.

191) Robyn Eckersley, "Rethinking Leadership: Understanding the Roles of the US and China in the Negotiation of the Paris Agreement," *European Journal of International Relations*, vol. 26, no. 4 (2020), pp. 1178~1202.

파리협정을 가능케 한 측면에 대해서 연구하기도 하였다. 특히 다양한 논문들은 중견국들의 외교력과 비정부기구(NGO)를 비롯한 시민 사회의 영향력에 대해 다양한 분석을 시도해오고 있다.¹⁹²⁾ 구체적으로, 마이클 제이콥스(Michael Jacobs)는 과학 공동체, 경제 공동체, 기업, NGO, 그리고 싱크탱크 등이 기후변화에 대한 대응을 유도하기 위한 노력을 진행하는 과정에서 2014년에 뉴욕에서 개최된 유엔 기후 정상 회의를 통해 조직화되어 파리협정 체결의 원동력이 된 과정을 상술함으로써 다양한 주체들의 역할과 상호 연관성에 대해 분석하고 또한 규범 주창자로서의 역할을 재조명하고 있다.¹⁹³⁾

많은 학자들은 이들의 노력과 더불어 기후변화의 심각성에 대한 과학자들의 경고로 인하여 기후변화의 심각성에 대한 인식이 근본적으로 변하였다고 보고 있으며, 이러한 관점에서 협정 자체의 유의미성보다도 국제사회적 합의의 도출이 기후변화에 관한 국가들의 협력을 결정지을 요소로 주장되고 있다. 말리니악 등(Maliniak, Parajon, and Powers)의 연구는 특정 분야에 대한 전문가들로 구성된 인식공동체(epistemic community)가 해당 현안에 대한 국민 여론에 영향을 미칠 수 있음을 통계적으로 확인하고 있고, 그 이유로써 국민들이 복잡한 문제를 이해함에 있어 정보 취득의 지름길(informational shortcut)을 택하기 때문이라고 주장한다.¹⁹⁴⁾

이와 같은 합의 도출로 인하여 기후변화 대응 협력에 관하여 여전

192) Guy Edwards et al., "Small Group, Big Impact: How AILAC helped Shape the Paris Agreement," *Climate Policy*, vol. 17, no. 1 (2017), pp. 71~85; Thomas Hale, "All Hands on Deck: The Paris Agreement and Nonstate Climate Action," *Global Environmental Politics*, vol. 16, no. 3 (2016), pp. 12~22.

193) Michael Jacobs, "High Pressure for Low Emissions: How Civil Society Created the Paris Climate Agreement," *Juncture*, vol. 22, no. 4 (2016), pp. 314~323.

194) Daniel Maliniak, Eric Parajon, and Ryan Powers, "Epistemic Communities and Public Support for the Paris Agreement on Climate Change," *Political Research Quarterly*, vol. 73, no. 1 (2020), pp. 1~16.

히 회의적인 시각이 존재함에도 불구하고 지구적 문제에 대한 협력은 지속될 것으로 전망할 수 있다. 보다 이론적인 관점에서, 로버트 폴크너(Robert Falkner)는 파리협정이 국가들의 선호와 행동 방식에 영향을 주는 요소와 방식에 있어 비용의 분담과 위반 시 제재하는 합리론적 메커니즘들 대신 ‘비행폭로와 망신주기(naming and shaming)’라는 사회적 및 구성주의적 메커니즘들이 보다 효과적일 수 있음을 보여주고 있다고 주장한다. 이에 따라 그는 기후변화 대응에 대한 국제사회의 협력이 향후에 보다 안정적으로 지속될 것이라고 예측하였다.¹⁹⁵⁾ 종합하면, 파리협정 체결은 특히 구성주의적 관점에서 바라본 국제협력에 관한 설명들을 실증적으로 분석하는 계기를 마련하였을 뿐 아니라, 국제협력에 관한 기존 이론들을 재조명하는 기회를 제공하였다고 정리해 볼 수 있다.

2. 국제협력의 지속성 강화 요소

국가 간 협력의 성공과 실패는 단지 협력의 시작과 목적의 달성만으로는 불충분하다. 협력이 일회성에 그친다면 차후 협력을 재건할 때 국가는 새롭게 소중한 자원과 시간을 투자해야만 한다. 특히 국가 간 협력이 실행 과정에서 과거의 경쟁이나 대립으로 역진 된다면 협력의 성과가 일 거에 사라지거나 훼손되는 상황도 발생한다. 또한 한 번 훼손된 국가 간 협력 의지는 협력 이전보다 더 심각한 수준의 상대방에 대한 불신을 초래할 수도 있다. 물론 당사국들이 협력에 대한 기대와 그 가능성에 대해 이전보다 훨씬 부정적 판단을 할 가능성도 증대될 수 있다. 따라서 국제정치에서 국가 간 협력의 문제는

195) Robert Falkner, “The Paris Agreement and the New Logic of International Climate Politics,” *International Affairs*, vol. 92, no. 5 (2016), pp. 1107~1125.

시작과 목적 달성 여부와 더불어 협력의 지속성 또한 중요한 과제임이 분명하다.

가. 국제체제의 안정성

국가 간 협력이 지속되기 위해서 가장 중요한 환경은 무엇일까? 이는 역으로 국제정치에서 협력의 지속을 저해하고 파괴하는 위험성이 작아지기 위해서 어떠한 요소가 중요한가의 문제와 직결된다. 국제정치에서 협력이 파괴되는 극단적 상황은 전쟁의 발발이다. 전쟁은 국가 간 협력과 평화의 중단을 넘어 파괴를 의미한다. 따라서 국제정치에서 전쟁의 발발 가능성이 가장 낮은 환경은 곧 기존의 국가 간 협력이 지속되고 있거나 지속될 수 있는 필요 충분한 환경을 의미한다. 국제정치에서 전쟁 발발 가능성이 낮을수록 국제정치는 체제적으로 안정적이다. 결론적으로 국제협력의 지속가능성을 확보하기 위한 가장 기본적인 환경은 국제정치, 즉 국제체제의 불안정성이 발발하지 않는 상황을 의미한다.

그렇다면 국제정치적 안정성에 영향을 미치는 주요 요소는 무엇인가? 국가 간 관계의 양상이 상당히 다양한 만큼 체제 안정성에 미치는 요인들도 너무나 다양하고 많을 것이다. 하지만 앞서 연구에서 제시한 점을 토대로 할 때 국제정치 안정성에 미치는 핵심적 요인은 국제체제의 구조이다. 앞장에서 이미 강조한 바와 같이 17세기 중반 이후 수 세기 동안 강대국이 형성하는 국제체제의 구조는 국제정치의 안정 여부뿐 아니라 국가 간 협력 여건에 지대한 영향을 미쳐왔다.¹⁹⁶⁾ 국제체제의 구조의 속성 중에서 가장 중요한 변화 요인은 국가의 능력, 즉 국력의 분포상태이다. 국제정치에서 국력의 분포는 극성과 균형성, 즉 강대국의 수와 월등히 강한 강대국의 존재 여부

196) Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, pp. 6~31.

가 특히 중요하다.¹⁹⁷⁾ 현실주의자들이 강조하고 있듯이 우월한 강대국이 다른 국가를 공격할 가능성이 높은 불균형 체제는 불안정하다.¹⁹⁸⁾ 이러한 반면에 국력이 균등하게 분포된 국제체제에서는 국가들이 승리를 장담할 수 없어 전쟁을 피하는 경향이 있다. 따라서 전쟁 발발 가능성이 낮은 안정적인 국제체제의 구조, 특히 강대국 간 국력이 비교적 균등하게 배분된 상태가 국가 간 협력 지속에 긍정적인 환경임은 분명해 보인다.

국제정치에서의 강대국 수와 관련된 극성에 대해, 강대국의 수가 적을수록 국제체제의 안정성은 상대적으로 높아진다. 강대국 수가 적은 경우 세력균형이 더 효과적으로 유지되기 때문이다. 따라서 현실주의자들은 다극체제보다 양극체제가 세력의 균형, 즉 체제 안정성 유지가 더 용이하다고 본다. 양극체제에서는 강대국들이 각자 상대방의 국력이 우월해지는 것을 막기 위해 국력 신장에 최선을 다할 것이다. 하지만 다극체제에서 강대국들은 세력균형 유지 책임을 타 강대국에 전가하려 시도하며, 그 결과 세력불균형이 종종 나타난다.

지리적 환경도 국제정치적 안정성에 영향을 주는 구조적 요인이다. 강대국들을 떼어놓는 완충지대는 상호 공격을 어렵게 만들어 전쟁 위험성을 줄인다.¹⁹⁹⁾ 완충지대의 소멸은 반대로 공격을 용이하게 하여 국제정치를 불안정하게 만든다. 한 종류의 군사력이 뚜렷한 우세를 점하지 못하는 회색 지대는 이를 보호 또는 장악하기 위한 강대국의 경합을 유발하여 불안정성을 높인다. 해군력과 육군력이 모두 효과적으로 작용할 수 있는 반도지역이 회색지대의 대표적 예이다.

197) John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, pp. 65~112.

198) 전쟁의 위험성이 높은 국가 간 세력의 불균형을 바로잡기 위해 다른 국가들이 각자 국력을 키우고 서로 동맹을 맺음에 따라 강대국들과 가장 국력이 강력한 강대국 사이에는 심각한 안보경쟁이 발생할 가능성도 높아서 국가 간 협력 창출에 도움이 되지 못한다.

199) Robert Jervis, "Cooperation under the Security Dilemma," p. 194; Charles L. Glaser and Chaim Kaufman, "What is the Offense-Defense Balance and Can We Measure It?" *International Security*, vol. 22, no. 4 (1998), p. 65.

지리적 환경은 흔히 국제정치에서 지정학의 이름으로 국가의 행동에 영향을 미친다.²⁰⁰⁾ 지정학은 국가가 처한 지리적 조건과 외교정책을 연관 짓는다. 즉 국가의 외교정책을 이해하기 위해서는, 혹은 합리적인 대외 정책 목표를 설정하기 위해서는 국가가 처한 지리적 공간에 대한 이해가 필요하다는 것이다. 그리하여 국가의 외교정책에 영향을 미치는 여러 가지 요인들이 있는데, 그중에서도 지리적 공간은 비교적 지속적이고 불변하는 조건으로서 장기적인 국가의 정책 과제와 외교정책적 행동을 이해하는 데 유용하다는 믿음을 바탕으로 한다.

19세기 유럽 지성계를 풍미했던 허버트 스펜서(Herbert Spencer)의 사회진화론(Social Darwinism)은, 과학의 관점에서 생물학적 유기체의 개념을 인간 사회에 적용하였다. 즉 강자만이 살아남는다는 적자생존의 원리였다. 여기에 착안하여 국가의 행동을 이해하기 위해 유기체적 관점에서 접근하면서, 국가는 보다 나은 생존을 추구하고, 말하자면 적자(適者)가 되기 위해 삶의 공간을 확보하려고 팽창한다는 생각에 이르렀다. 이에 과연 어디까지 국가는 팽창하는가에 대한 질문에서 초기 지정학 이론가는 국가의 자족적(self-sufficient) 생존이 가능한 자급자족(autarky)이 충족될 때가 궁극적 목표 지점이라고 답한다.

사실상 19세기 유럽 국가들의 제국주의는 경제적 필요와 부를 충족하려는 물적 인적 자원을 위한 경쟁이었으며 또한 이를 수호하고 유리하게 하려는 전략적 거점을 확보하는 안보경쟁이었다고 할 수 있다. 이렇듯 전통적인 현실주의 이론에서 국가의 ‘생존’을 위한 무한한 ‘권력 추구’라는 단순한 가정에 대해, 19세기 초기 지정학은 국가의 무한한 팽창 욕구를 ‘적자(適者)’의 개념으로 더 구체적으로 접근한다.

200) 지정학은 사실상 제2차 세계 대전 나치의 팽창주의를 뒷받침하는 근거로 활용되었다는 오명으로 국제정치학 이론으로 발전하지 못한 채 사장되어 있었다. 한스 모겐소는 지정학을 일컬어 “가짜 과학”이라고까지 폄하했다. 그럼에도 탈냉전 이후 다시금 치열해지고 있는 강대국 간의 경쟁과 세계 곳곳에서 나타나는 분쟁들, 그리고 분쟁 지역에서 이해를 가지는 강대국들 간의 경쟁과 개입은 지정학에 대한 관심을 환기하고 있다.

냉전 시기 국제정치와 안보의 첫 번째 관심은 핵무기에 있었다. 역사상 인류가 경험하지 못한 엄청난 파괴력을 가진 핵무기의 가공할 만한 위력은 언제든 인류를 종말로 몰고 갈 수 있다는 두려움을 만들었다. 그리고 냉전 시대의 긴장을 단적으로 표현하면, 미국과 소련 간의 핵 대결로 요약된다. 그러나 핵무기의 가공할 만한 위력은 상호 확증파괴의 우려 속에 냉전 시기를 예기치 않은 ‘긴 평화’의 시기로 만들었다. 그리하여 탈냉전 이후 국제정치는 사용할 수 없는 핵이 제기하는 안보의 위기보다는, 민족주의, 경제, 자원 등의 전통적인 국가 이익과 안보 문제가 더욱 빈번하고 중요하게 부상하게 되었다.

특히 국가의 영토 및 생존의 공간에 대한 인식이 중요해지면서, 반세기 동안 사장되어 있던 지정학 이론이 다시 주목받기 시작했다. 오늘날 세계에서 벌어지고 있는 갈등과 분쟁은 국가의 지리적 공간에 대한 우세한 영향력 확보라는 초기 지정학적 관점에서 이해할 수 있을 뿐만 아니라, 20세기 초 전통적 지정학자들이 제기했던 이론이 분석을 위한 유용한 틀을 제공하기 때문이다.

국가들이 보유한 무기의 성격도 안정성에 영향을 미친다. 적은 수만 사용해도 단시간에 막대한 피해를 줄 수 있는 핵무기는 뛰어난 억제수단으로서 전쟁 발발 가능성을 낮춘다.²⁰¹⁾ 핵보유국을 공격하려면 먼저 핵무기를 거의 완전히 파괴해야 하는데, 이를 위해서는 공격자가 압도적인 핵전력을 보유해야 한다. 그런데 이 같은 핵 우위를 달성하고 유지하는 것은 지극히 어렵다. 따라서 핵보유국 간에 전쟁이 일어날 가능성은 매우 적다. 하지만 핵무기 개발 도중이나 핵전력이 취약한 상황에서는 전쟁 위험성이 오히려 커진다.²⁰²⁾ 상

201) Robert Jervis, *The Meaning of the Nuclear Revolution: Statecraft and the Prospect of Armageddon* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1989), p. 198.

202) Scott D. Sagan, "More Will Be Worse," in *The Spread of Nuclear Weapons: A Debate*, eds. Scott D. Sagan and Kenneth N. Waltz (New York: W. W. Norton, 1995), pp. 47~91.

대가 충분한 핵 억제력을 보유하기 전에 경쟁국들이 예방공격이나 군사강제를 시도할 수 있기 때문이다.

나. 민주주의의 확산과 상호의존성의 증가

국제정치에서 민주주의 정체성을 가진 국가가 많을수록 체제 안정성은 높아지고 국가 간 협력이 지속될 수 있는 환경이 조성될 가능성이 높아진다. 특히 안정된 체제 환경을 바탕으로 다수의 민주주의 국가들 간 의존성이 높아질수록 국가들은 협력에 대한 강력한 필요성을 느낀다. 민주주의 국가 내 다양한 이익 세력들이 자신들의 이익을 보장할 수 있는 국가 간 협력을 중앙정부에 주문한다. 특히 국가 간 경제적 의존 강화와 기업과 단체를 포함한 다양한 사적 조직들의 복합적 네트워크의 등장은, 중앙정부가 전쟁과 같은 극단적 선택을 하기 힘든 국내정치 경제적 환경을 조성할 뿐 아니라 기존의 다양한 국제협력의 지속을 단절시키는 것을 주저하게 만든다.

이러한 관점은 앞서 논의했던 자유주의 패러다임에 속하는 민주평화론과 경제적 상호의존론이 그 이론적 토대를 제공하고 있다. 민주평화론자들은 성숙한 민주국가들 사이에는 전쟁이 일어나지 않는다고 주장한다.²⁰³⁾ 이 주장을 뒷받침하는 논리는 다양하다. 민주정부는 평화를 희구하는 대중이나 반전단체의 의견을 존중해야 하므로 전쟁을 피한다. 또 견제와 균형 원리에 입각한 민주정부들은 개전을 비밀리에 속히 결정할 수 없으므로 충분한 시간적 여유를 갖고 타협을 위한 협상에 임할 수 있다. 투명한 정책결정과정을 갖는 민주정부는 결의를 상대방에게 효과적으로 전할 수 있어 오만에 의한

203) Michael W. Doyle, "Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs," *Philosophy and Public Affairs*, vol. 12, no. 3 (1983), pp. 205~235; Bruce M. Russett, *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1993).

전쟁을 피할 수도 있다. 특히 자유민주국가는 분쟁의 평화적 해결과 자유의사의 존중이라는 규범을 따르기 때문에 여타 자유민주국가에 대한 공격과 강제를 자제한다.

이러한 민주평화는 모든 민주국가가 누릴 수 있는 혜택이 아니다. 민주정치로 이행하고 있거나 아직 민주정치 제도와 규범을 확립하지 못한 국가들은 오히려 호전적인 대외정책을 펼치는 경향을 보인다.²⁰⁴⁾ 민주화 과정에서 정치세력들이 민심을 장악하기 위해 종종 배타적 민족주의를 조장하기 때문이다. 따라서 민주화도상국가는 주변국과 영토분쟁을 비롯한 다툼에 휘말리기 쉽다.

자유주의자들은 민주주의의 확산 외에 국가 간 경제적 상호의존 또한 체제 안정성과 국제협력 지속에 중요한 영향을 미친다고 주장한다. 경제상호의존론에 따르면 국가들이 경제적으로 서로 의존할수록 전쟁 위험성이 줄어든다.²⁰⁵⁾ 전쟁은 경제교류협력의 중단·축소를 초래하여 교전국들에게 손실을 입힌다. 따라서 상호의존적인 국가들은 경제적 손실을 피하고자 전쟁에 나서기를 주저한다. 아울러 경제상호의존은 국가 간 이해관계의 수렴을 초래하여 전쟁 발발 가능성을 줄인다. 경제교류협력이 늘어날수록 이로부터 이득을 취하는 이익집단들이 강해진다. 그들은 전쟁으로 인한 손실을 우려하여 각자의 정부가 서로 정치적 이해관계를 조정하도록 요구한다. 이러한 로비의 결과로 국가 간 입장 차가 좁혀져 전쟁 위험성이 작아진다.

204) Edward D. Mansfield and Jack Snyder, "Democratization and the Danger of War," *International Security*, vol. 20, no. 1 (1995), pp. 5~38; Edward D. Mansfield and Jack Snyder, *Electing to Fight: Why Emerging Democracies Go to War* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 2005); Jack Snyder, *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict* (New York: W. W. Norton & Company, 2000).

205) Edward D. Mansfield and Brian M. Pollins, *Economic Interdependence and International Conflict: New Perspectives on an Enduring Debate*, pp. 11~16.

경제상호의존의 정도뿐 아니라 성질도 중요하다. 전쟁으로 인한 경제관계 단절은 해외간접투자보다 해외직접투자에 더 큰 손실을 입힌다. 따라서 해외직접투자의 비중이 높을 때 국가들의 전쟁 기피 선호가 특히 강하다. 초국가적 생산 네트워크의 확대도 각별한 평화 증진 효과를 낳는다.²⁰⁶⁾ 생산시설이 여러 국가에 분산될수록 한 국가를 정복해서 얻을 수 있는 이득이 적기 때문이다.

대칭적 경제 의존과 달리 비대칭적 의존은 국제정치적 협력을 강화하지 못하거나 오히려 저해하는 성향을 나타낸다. 비대칭 경제관계에서 덜 의존적인 국가는 경제적 레버리지를 활용해 정치·경제적 이득을 취하고자 시도하고, 더 의존적인 국가는 의존에서 비롯된 취약성에서 벗어나려는 노력을 기울인다.²⁰⁷⁾ 이러한 영향력 행사와 자주성 수호 기도가 충돌하면서 국가들이 종종 다투고 싸우게 된다.

기능주의 통합이론에 따르면, 경제협력이 깊어져 경제통합으로 발전하면 국가들은 정책 공조를 넘어서 공동정책 수립 단계에 이를 수 있다.²⁰⁸⁾ 그리고 경제통합은 다시 정치통합으로 전이될 수 있다. 그 결과 국가들이 안보정책까지 함께 수립한다면, 그들 사이에서 전쟁이 일어날 가능성은 극히 희박해진다.

206) Stephen G. Brooks, "The Globalization of Production and the Changing Benefits of Conquest," *Journal of Conflict Resolution*, vol. 43, no. 5 (1999), pp. 646~670.

207) 대칭성에 관한 이 주장은 자유주의가 아닌 현실주의에 기초한다. Albert O. Hirschman, *National Power and the Structure of Foreign Trade* (Berkeley and Los Angeles: The University of California Press, 1980), pp. 22~35; Katherine Barbieri, *The Liberal Illusion: Does Trade Promote Peace?* (Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2005), pp. 27~37; Dong Sun Lee and Sung Eun Kim, "Ties That Bind? Assessing the Impact of Economic Interdependence on East Asian Alliances," *Pacific Focus*, vol. 26, no. 2 (2011), pp. 206~235.

208) Ernst B. Hass, *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization* (Stanford: Stanford University Press, 1964); David Mitrany, *The Functional Theory of Politics* (New York: St. Martin's Press, 1975).

다. 국제적 집단정체성의 형성과 국제기구의 구속력 강화

국가지도자나 국민이 품고 있는 관념도 국제정치적 안정성에 영향을 미치는 주요 요인이다. 지배적 관념의 내용에 따라 대외정책의 성격이 바뀔 수 있기 때문이다. 민족주의는 국제적 불안정을 유발하기 쉬운 관념이다.²⁰⁹⁾ 민족주의는 민족국가의 주권을 절대시함으로써 국제협력을 어렵게 하며, 영유권 주장을 강화하여 영토분쟁을 악화시킬 위험이 있다. 민족주의가 특정 문화를 기반으로 하는 배타적 성질을 가진 경우에는 국가들이 이레덴티즘(Irredentism)이나 디아스포라 보호를 이유로 주변국과 다투기 쉽다.²¹⁰⁾ 민족주의가 강하게 표출될수록 이러한 위험의 소지가 커질 것이다.

국가들이 민족정체성보다 모두를 아우른 집단 정체성을 중시할 경우 국제정치적 안정성은 커질 수 있다. 국가들 사이에 공동체 정신이 굳건히 자리 잡으면 상호 적대행위가 사라지고 이해관계가 조화를 이룰 수 있다.²¹¹⁾ 전쟁을 아예 생각조차 할 수 없는 분위기가 조성되는 것이다. 이는 지역통합과 같은 매우 높은 수준의 국제협력을 가능하게 한다. 군대와 군사적 가치의 중요성을 절대적으로 중시하는 군국주의는 전쟁 위험성을 높이는 또 다른 관념적 요인이다. 군국주의에 경도된 국가들은 정책수단으로서 (특히 공격적인) 군사력의 유용성을 과대평가하기 때문에 호전적인 대외정책을 펼친다.²¹²⁾

209) Stephen Van Evera, "Hypotheses on Nationalism and War," *International Security*, vol. 18, no. 4 (1994), pp. 5~39.

210) 문화가 아닌 법적 시민권에 기초한 민족주의는 이러한 문제로부터 비교적 자유롭다. Jack Snyder, *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict*, pp. 67~91.

211) Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*, pp. 86~102.

212) Barry R. Posen, *The Sources of Military Doctrine: France, Britain, and Germany between the World Wars* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1984), pp. 45~82.

또 전쟁 발발이 필연적이라 믿기 때문에 협상을 통한 분쟁 해결에 적극적으로 나서지 않는다.²¹³⁾

이와 관련해 앞장에서 논의한 바와 같이 국제제도와 기구의 규범력과 구속력을 강조하는 자유주의에 주목할 필요가 있다. 자유주의 패러다임에서는 국제관계를 규제하는 규칙과 이러한 규칙의 집행을 돕는 기구가 국가 간 협력을 촉진하여 전쟁 위험성을 줄일 수 있다고 본다.²¹⁴⁾ 국가들이 합의를 도출하고 이행하는 데 소요되는 거래비용을 국제제도가 줄여서 국가 간 협력을 촉진한다는 것이다. 이에 관해 국제제도는 합의 내용에 관한 불확실성을 줄이고, 합의 이행 여부를 감시하며, 거래가 반복되도록 만들어 합의 위반행위에 대한 응징 기회를 제공하는 등의 기능을 수행한다.

라. 국가의 목표 합의와 전략의 연합

국가들은 저마다 생존을 확보하고 다양한 국익을 추구하기 위해 국가가 추진해야만 하는 목표를 설정하고 이를 관철하기 위해 전략을 수립한다. 이러한 자연스러운 행위들의 상호작용 과정에서 국가들이 공통의 목표를 추진하는 경우 국제협력 성사 가능성은 증가한다. 공통의 목표를 위해 동원할 수 있는 자원에 대한 부담이 협력을 통해 줄어들기 때문이다. 그리고 불가피한 상황이 발생하지 않는 한 목표를 달성하기 전까지 국가 간의 협력은 대체로 존중받고 유지되는 경우가 많다. 협력을 중도에 그만둔다면 목표 달성은 하지 못한 채 매몰비용만이 발생하기에 국가 지도자들이 정책 전환을 선택하기가 쉽지 않다.

213) Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1957).

214) Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, pp. 67~82; Robert O. Keohane, "International Institutions: Can Interdependence Work?" *Foreign Policy*, no. 110 (1998), pp. 82~96.

아울러 공동의 목표 달성을 통해 얻을 수 있는 국가 이익이 많다고 기대할 수 있다면 국가 간 협력의 지속가능성도 증대한다.

하지만 상호작용하는 국가가 정책 목표를 공유하고 있다는 이유만으로 협력이 성사되거나 혹은 협력이 좀 더 오랫동안 지속된다고 확언하기 어렵다. 보통 다음과 같은 3가지 이유 때문이다. 첫째, 목표에 대한 중요성 평가가 상이한 경우에 협력은 가끔 중단되거나 좌절된다. 어떤 국가에 특정 정책의 목표 달성은 국가 생존 등과 직결된 사활적 가치가 있지만, 다른 국가에 그 목표는 달성하기를 바라지만 반드시 최우선 정책 선호나 가치가 아닐 수 있다. 이 경우 기존 목적 달성의 이익이 훨씬 중요하나 기존 목적과 이질적이고 배타적인 정책 의제가 부각되는 경우, 특정 국가는 기존 정책에 입각한 협력관계를 중단하고 반대 입장의 국가들과 새로운 협력관계를 추진할 수 있다. 1960~1970년대 미국의 대중 정책이 이러한 대표적 사례이다.

둘째, 공통의 목표를 위해 협력관계를 유지하고 있는 국가들의 관계가 절연되는 또 다른 이유는 목표 달성에 따른 이익의 배분에 특정 국가가 불만을 가지는 경우이다. 이 경우 이익의 종류는 비단 경제적 차원만이 아니라 외교적 위신, 정치적 영향력 등도 포함된다. 특히 강대국의 경우 타 국가들과의 협력과정에서 자신들이 오랫동안 구축한 지역에 대한 영향력의 훼손에 민감하다. 특히 국제제도나 레짐 형성의 과정 등 다자적 협력의 과정에서 특정 국가가 예상과 달리 정치적 영향력이 손상받거나 줄어든다고 판단하는 경우, 더 이상 협력관계를 유지하기보다는 잔존한 영향력을 보존하고 제도와 지역에서의 영향력을 다시 재고하기 위해 협력관계를 중단하기도 한다. 영국이 브렉시트를 탈퇴한 많은 배경에는 이러한 이유도 작동하였다.

셋째, 국내정치적 이유 또한 국제협력의 지속성을 방해하는 대표적 경우이다. 민주주의 국가의 지구적 확산은 국가의 권력을 차지하기 위

한 국내정치세력 간 경쟁의 지구적 일반화를 동반했다. 국내의 정파들은 외교와 군사 등 국가의 핵심 의제에 대해 서로 다른 목표와 입장을 견지하며 때로는 격렬한 당파적 경쟁을 수행한다. 따라서 대외정책에 대해 상이한 목적과 입장을 가진 정파로 정권이 교체되는 경우 기존의 국제협력 관계가 영향을 받기도 한다. 2019년 11월 트럼프 행정부 시기 미국이 파리기후협약을 탈퇴한 것이 그 대표적 예이다.

국내 정권 교체에 따른 정파적 입장 차이가 아니라 지도자 개인의 성향이나 소수로 이루어진 정책결정 그룹의 영향력에 의해 국제협력이 중단되거나 위기에 처하는 경우도 있다. 이러한 사례는 민주주의 국가에서보다는 권위주의 정치체제나 왕정국가의 경우에서 상대적으로 확인하기 쉽다. 박정희 대통령이 청와대 습격사건(1968년 1월 21일)과 푸에블로호 나포사건(1968년 1월 23일)을 계기로, 1960년대 후반 베트남 파병부대의 철병 가능성을 강력히 시사하며 한미 간 군사협력이 위기에 직면한 상황이 대표적이다.

국제협력의 지속에 영향을 미치는 또 다른 국내적 변수는 소위 ‘청중비용(audience cost)’과 관련된 상황이다. 청중비용은 지도자가 상황의 변화에 따라 외교적 선택을 할 때 유권자의 의도와 충돌하게 되는 상황에 주목한다.²¹⁵⁾ 청중비용은 통상 ‘지지율’과 ‘표’라는 형태로 나타나며, 이 같은 국내 상황에 민감한 지도자의 정책결정은 ‘정치적 처벌’을 가할 수 있는 집단의 영향에 민감하게 반응한다는 것이다. 청중비용으로 인한 정치적 처벌과 피해는 다양하지만, 지지층의 이탈, 반대 정파의 정치적 공세, 지도자 개인의 정치적 입지약화 등의 형태가 대표적이다. 따라서 지도자는 가급적 청중비용의 발생을 피하는 방향으로 정책을 추진하게 된다.

215) 여기서 청중이라 함은 정치 지도자에게 특정한 시그널(signal)을 주면서 정치적 영향력을 행사할 수 있는 일반 여론뿐 아니라 여론을 이끌 수 있는 모든 집단을 포괄한다.

국가 지도자는 국가 간 분쟁 과정에서 대립 상황에서 물러날 때 발생하는 청중비용을 고려하기도 하며, 위기 시에는 앞장에서 다루었던 협력과 대립의 ‘상대적 이익’보다 청중비용의 중요성을 더욱 높게 판단하기도 한다. 즉 국내적으로 지도자의 정치적 입지가 약한 경우 청중비용이 크게 발생하므로 분쟁상태에서 물러서려는 경향이 약하게 나타난다는 점에 주목하여, 지도자가 정치적으로 잃을 자산이 크다면 승패가 불확실한 대립과 분쟁을 지속하지 않는 반면, 정치적 자산이 빈약하다면 지도자는 가끔 리스크를 선호하거나 위기 고조를 선택하는 경향이 있다. 특히 민주주의 국가들의 지도자들은 청중비용을 고려해 정책적 선택지를 제한하지 않는 쪽을 선택하는 경우가 많다.²¹⁶⁾ 노무현 정부 시절의 이라크 파병이나 한미 FTA 추진은 지도자가 이러한 청중비용의 효과를 극복하고 한미동맹이라는 국제협력을 지속했던 대표적 사례라고 볼 수 있다.

국제정치에서 국가들의 목표에 대한 합의와 합의 내용 그리고 협력 추진 방식 등이 국제협력의 지속성 여부에 영향을 미치지만, 그 정책 목표를 달성하기 위한 수단인 국가 전략의 상호작용 또한 협력 구축에 중요한 요소이다. 특히 공동의 외교안보 목표를 공유하는 동맹국 간 전략 연합 정도는 동맹국 간 협력의 지속과 공고화에 큰 영향을 미친다. 동맹국 간 협력의 지속은 국력 수준이 비슷한 대칭적 관계의 국가관계 보다 비대칭 동맹관계, 즉 강대국과 약소국의 동맹관계에서 더욱 중요하다. 강력한 동맹국에게 외교안보적으로 의존성이 높은 약소 동맹국의 경우, 그리고 강대 동맹국과의 협력이 약화되거나 중단되는 경우에 약소 동맹국의 생존과 국익은 동맹국 간 전략 불협화음으로 인해 심대한 영향을 받을 수 있다.²¹⁷⁾

216) 청중비용과 관련한 내용은 다음 논문을 참조하기 바람. Marc Trachtenberg, "Audience Costs: An Historical Analysis," *Security Studies*, vol. 21, no. 1 (2012), pp. 3~42.

국가 간 전략의 분열이 협력 지속성 확보의 저해 요인이라면 반대로 전략의 통합은 협력을 지속하게 하는 중요한 요인이 될 수 있다. 특히 동맹관계에 있어서 동맹 내부의 주도력을 확보하고 있는 강대 동맹국은 종종 약소 동맹국에게 외교와 군사전략의 협력을 추진하거나 혹은 강제하는데, 이 경우 약소 동맹국이 이에 어느 정도 호응하는지가 동맹국들 간 전략 연합 형성에 중대한 변인으로 작동한다. 강력한 경쟁 국가 혹은 국가군을 견제 및 제압하려는 동맹국 간 공통의 협력 목표를 추진함에 있어서, 동맹을 주도하는 강대국은 약소 동맹국과의 관계에 있어서 크게 두 가지 대전략을 두고 고심하는데, 책임 전가전략(Buck-passing strategy)과 균형전략(Balancing strategy)이 그 대표적 예이다.

강대 동맹국이 책임전가전략을 채택하는 경우 약소 동맹국들은 가급적 많은 권한을 강대 동맹국으로부터 부여받고, 이 과정에서 목표 달성을 위해 강대 동맹국은 다양한 방식으로 약소 동맹국을 지원하면서 동맹 내부의 협력 수준은 높아진다. 적대국을 견제하려는 책임을 동맹국에게 떠넘기고자 하는 강대 동맹국의 전략과 군사적 자주 역량을 신장시키고 강대 동맹국에 대한 자율성을 극대화하려는 약소 동맹국의 이해와 노력이 합치하기 때문이다.²¹⁸⁾ 하지만 강대 동맹국의 책임전가전략으로 인해 약소 동맹국이 적대적 강대국의 예방적 공격 대상이 될 위험이 증가한다면, 이러한 취약성에 직면한

217) 1960년대 초반 독자적 핵무기 개발을 성공한 프랑스와 북대서양조약기구(NATO) 동맹국이었던 미국 간의 안보 협력에 위기 상황이 도래했던 경우가 그 대표적 사례이다. 당시 미국은 NATO의 핵무기 사용 권한을 독점하고자 했고 프랑스는 이를 반대했다. 즉 소련으로부터의 핵무기 위협을 차단하고자 하는 양국의 목표는 동일했으나 이를 위한 양국 간 전략의 불협화음이 야기된 것이다. Marc Trachtenberg, *A Constructed Peace: The Making of the European Settlement, 1945-1963* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1999), pp. 321~339.

218) 1950년대 전시 핵무기 사용권한을 서유럽 동맹국들에게 점진적으로 이양한 미국의 정책에 당시 프랑스와 서독이 적극적으로 협력한 것이 사례이다.

약소 동맹국이 강대 동맹국의 전략을 거부할 가능성이 높고, 이 경우 동맹국 내 전략 분열이 발생해 안보 협력 수준이 오히려 낮아질 수도 있다.

반면 강대 동맹국이 균형전략을 취하는 경우 강대 동맹국은 동맹 내부에서 상당한 독점적 권한을 행사하고 약소 동맹국에 대한 중앙 집권적 통제를 행사한다. 강대 동맹국이 견제하고자 하는 세력에 대한 노력을 주도하며 그에 수반하는 비용을 직접 그리고 대부분 조달하기 때문이다. 이 과정에서 때때로 동맹국 간 전략 불일치로 갈등이 고조되기도 한다. 자주적 군사력 증강과 자율성 극대화를 추진하려는 약소국의 노력에 반하기 때문이다. 프랑스가 미국과의 갈등으로 인해 1966년 북대서양조약기구(NATO)를 탈퇴한 것이 그 사례이다.

하지만 강대 동맹국이 균형전략을 취하더라도 동맹 내부의 전략 연합이 강화되어 협력이 증진되는 경우도 있다. 즉 약소 동맹국의 군사적 취약성이 상당히 높은 경우 약소 동맹국은 일반적으로 외교 안보적 측면에서 적대적 강대국에게 수세적이고 미온적인 태도를 견지할 가능성이 높다. 그리고 단기간 이러한 군사적 취약성을 극복할 현실적 방책이 없으므로 강대 동맹국의 군사력에 최대한 의존하고자 한다. 이러한 태도와 전략은 강대 동맹국의 동맹 내 주도권 강화 노력과 합치되어 동맹 내 전략연합으로 이어지기도 한다.²¹⁹⁾ 한국의 대중 군사적 관계와 한미동맹에 대한 의존이 이에 대한 사례에 해당한다.

219) 동맹 내부의 강대 동맹국과 약소 동맹국 간 전략연합과 분열에 대한 기술은, 통일연구원 연구원이 아래 연구자에 의뢰한 서면자문 내용의 일부를 인용 및 원용하였음을 미리 밝힙니다. 변형준, “강대국과 약소국 간 전략통합 및 분열의 결정요인,” (통일연구원 자문회의 서면자료, 2020.12.11.), pp. 1~4.

마. 국제레짐 강화를 통한 장기적 협력에 대한 효과 검증

국가 간 협력이, 특히 협력의 반복이 결국 장기적으로 이익이 된다는 규범(norm)과 사상(idea)이 국제협력의 지속가능성을 높일 수 있다는 주장이 있다. 1990년대 국제정치에서 국가들의 행동을 규제하고 구성하는 규범의 영향력에 대한 관심이 확산되었다. 제도화된 규범과 사상이 국제사회에서 국가들의 행동에 영향을 미친다는 것은, 결국 제한적이기는 하지만 국제체제 내에서 국가가 사회화될 수 있다는 가능성을 의미한다. 매번 어떤 사안에 직면해서 국가는 이익을 극대화하기 위한 합리적 판단을 한다는 현실주의의 가정에 대해, 국제레짐 주창자들은 국가의 판단과 행동이 반드시 합리적이라고 할 수 없으며 역사와 문화 그리고 과거로부터의 교훈을 통해 “회고적 접근(reflective approach)”을 하게 된다고 주장한다.

따라서 국제사회에 존재하는 규범과 사상이 국제문제를 해결하기 위한 제도를 수립하게 하고, 국가는 수립된 국제제도를 수용하고 따르는 행동을 유지하는 것이다. 합리적 선택만을 고려하면 사실상 국제제도의 유지는 불가능하다. 그러나 단기적으로 비합리적일지라도 장기적으로 합리적인 결과로 귀결될 수 있다는 믿음, 국제사회의 공공재를 생산함으로써 수혜로부터 배제되지 않을 것이라는 기대, 그리고 무임승차자에 대한 배제와 벌칙은 국제제도가 유지되고 효과를 발휘할 수 있는 조건이 된다.

이 속에서 국가는 단기적 이익보다는 장기적 관점에서 행동을 판단하게 되고, 그 저변에는 협력을 가능하게 하는 규범과 사상이 있다. 이기적인 국가 이익과 권력의 추구가 아니라, 국제협력을 통해서 국제사회가 당면한 공통의 문제에 효과적으로 대응할 수 있다는 신념과 믿음은 공존과 협력의 사상으로 확산되고 이것이 규범화되면서 제도적으로 확립되면 지속가능한 국제협력을 견인한다는 주장이다.

이와 관련해 국제협력이 만들어내는 효과(effectiveness)와 이것의 반복된 검증이 국제협력을 독려하고 유지시키는 중요한 요소라는 논의들이 있다. 즉 갈등과 경쟁이 아니라 협력을 통해 당사자 모두에게 유익한 결과를 만들어내고 이것의 효과를 직접 경험하는 것이 중요하다는 것이다. 협력의 효과가 확인되고 검증되면, 국가를 포함하여 국제협력 제도의 참여자들은 지속적으로 국제협력의 제도를 수용하고 그에 순응하는 것이다. 이는 신자유주의적 제도주의와 맥을 같이 한다고 할 수 있다.

다만, 여기에서 행위자들은 입증된 효과를 근거로 정책과 행동을 선택하는 합리적 행위자를 지칭한다. 즉 편익을 극대화하려는 국가들의 합리적인 선택은 국제제도를 통한 상호 협력으로 귀결되기도 한다. 대표적으로 국제기구는 협력으로부터 이탈하는 국가에 대해 보복을 가함으로써 국가들이 협력을 지속할 수 있는 강제적 여건을 구축하기도 한다. 즉 국제기구는 손실에 대한 우려와 민감성을 자극하여 합리적으로 국가들의 협력 동기를 부여할 수 있다.²²⁰⁾

다만 국제협력의 효과라는 것이 전제되어야 하기에, 이는 앞서 제시한 비국가행위자의 국제협력 유발 요인 및 규범과 사상이라는 협력을 중요시하고 우선시하는 가치와 신념체계가 필요하다. 또한 협력의 효과는 국제체제가 갈등과 경쟁을 유인하는지 아니면 협력을 통한 공공재를 창출할 것인지의 내용을 채우는 것으로, 신현실주의가 제시하는 극성에 따른 국제체제의 단순성에서 벗어나 국제사회의 구조와 체제의 내용에 주목한 부분은 여전히 중요하다.

220) 즉 자국의 이익을 추구하는 합리적 국가들로 하여금 상호 간에 협력을 기피하게 하는 부정부상태 효과를 감소시키는 기능을 국제기구가 제공한다는 것이 자유주의자들의 오랜 주장이다. 그런데 왜 어떤 국제기구에서는 협력이 잘 되는 반면, 다른 기구에서는 협력이 어려운지에 대해서는 설명의 구체성이 떨어지는 한계가 있다. 이러한 주장과 관련해서는 Helen Milner, "International Theories of Cooperation Among Nations: Strengths and Weaknesses," *World Politics*, vol. 44, no. 3 (1992), pp. 466~469.

반면 구조가 행위자의 행동을 규제한다는 체제론적 접근 방법으로서, 체제의 형성과 변화에 대한 논의는 부족하다. 즉 국제협력을 통해 국제사회가 어떻게 변화하는지, 구조적 변용은 어떻게 가능한지에 대한 연구 또한 필요하다. 그리하여 국제사회를 구성하는 국가 및 비국가적 행위자, 이들이 형성하는 가치관과 정체성, 이에 기반한 행위자 각각의 이익과 행동의 준거, 그 속에서 만들어지는 복수 행위자들 간 문제 해결을 위한 규범과 이의 확산, 규범의 제도화와 이에 속한 행위자들의 자발적 순응과 이탈에 대한 징계, 그리하여 행위자와 정체성, 규범, 가치체계, 국제체제가 상호 유기적으로 결합하는 과정에 대한 이해를 증시하는 구성주의 이론이 국제협력을 위한 연구에 도움이 될 수 있다.

그렇다면 국제협력이 창출하는 효과를 반복적으로 검증하고 이를 통해 협력의 지속가능성을 확보하기 위한 구체적 방안은 무엇인가? 이와 관련해 앞서 자유주의와 게임이론의 평가에서 논의했던 몇 가지 이론적 설명과 교훈에 주목할 필요가 있다. 자유주의적 기능주의자들은 국가들이 협력을 선택하는 동기를 설명하기 위해 국제레짐에 주목해 왔다. 하지만 앞서 살펴본 레짐의 기능(function) 중 ‘법적 책임(legal liability)’ 부과, ‘거래 비용(transaction cost)’의 축소, 그리고 회원 국가들 사이에서 유용한 정보(useful information) 제공은 국제협력이 창출하는 효과의 반복 확인을 통해 협력의 지속성을 강화하는 데에도 긍정적으로 작동할 수 있다.

앞에서 언급했듯이 국가의 선호체계와 관련한 보상 구조에서의 합리적 선택, 게임의 반복을 통한 맞대응, 이슈 연계와 같은 전략에 의해서 국가 간 협력이 도출된다. 즉 국가들이 준수해야만 하는 규칙과 원칙들, 이를 위반한 국가에 대한 처벌의 보장이 국제협력의 장기적 증진에 필요하다. 국제레짐에서도 이와 유사하게 국가의 행

동에 관한 명확한 규칙과 원칙이 협력을 견인하는 데 도움이 된다고 주장한다.²²¹⁾

국제레짐은 규칙과 원칙을 제공하는 국제적인 틀을 제공해 준다. 그리고 이러한 규칙과 원칙은 국가 행위자 스스로를 일종의 ‘법적 책임’에 귀속 받도록 이끈다. 또한 레짐은 다중의 게임(N-person game) 상황에서 협력의 가능성을 더욱 증대시킬 수 있다. 대부분의 국제 이슈는 다수의 국가들이 행위자로 연관되어 있다. 케네스 오이(Kenneth A. Oye)가 지적하듯이, 행위자의 수가 많아질수록 의무를 이행하지 않는 행위자를 감시, 감독하기 힘들어지고 불이행자들에 대한 제재의 가능성은 약화된다.²²²⁾ 그러면 다중의 게임에서 발생하는 이러한 문제들을 어떻게 극복할 수 있는가? 행위자 수의 증가로 인해 불이행자에 대한 제재가 약화되는 것은 공동의 법률 집행 체제를 강화하고 효과적인 감시 체제를 갖춘 레짐을 창출함으로써 해결될 수 있다는 것이 레짐 이론 연구자들의 주장이다.²²³⁾

이 외에도 국제레짐은 국제협력을 촉진하고 지속하는 데 몇 가지 중요한 시사점을 제공한다. 먼저 코헤인이 강조했듯이 레짐을 통해 국가 간 거래 비용이 절감될 수 있다.²²⁴⁾ 또한 국제레짐은 국가 간의 관계에 대한 불확실성을 감소시킨다. 게임이론의 설명에서 확인할 수 있듯이, 국가는 다른 국가의 의도와 행동에 대한 불확실성으

221) 악셀로드와 코헤인은 이와 관련해 “국제레짐의 원칙과 규칙은 불이행 국가를 처벌할 가능성을 증대시켜, 국가가 관례에 대해 관심을 가지도록 한다”고 주장한 바 있다. Robert Axelrod and Robert Keohane, “Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions,” pp. 226~254.

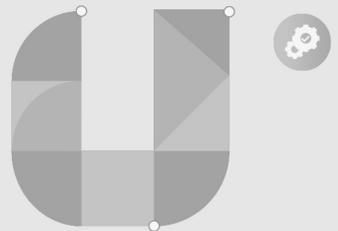
222) Kenneth Oye, “Explaining Cooperation under Anarchy: Hypotheses and Strategies,” *World Politics*, vol. 38, no. 1 (October 1985), pp. 1~24, 재인용: 박재적, “국가 간 협력과 레짐 형성에 관한 국제정치 이론적 검토,” p. 8.

223) 박재적, 위의 글, pp. 8~9.

224) 거래 비용은 레짐의 체계 밖에 있거나 레짐의 체계 안에 있더라도 레짐의 규칙 및 원칙을 위반하는 국가들이 많으면 증가한다. 반면에 레짐에 참여하고 레짐의 규칙 및 원칙을 준수하는 국가의 수가 줄어들수록 감소한다. 박재적, 위의 글, p. 9.

로 인해 국제협력을 선불리 선택하기 힘들 때가 있다. 이는 상호 호혜적인 협회에 이르는 것을 어렵게 만든다. 마지막으로 국제레짐은 협력 대상국들에게 충분하고도 신뢰할 수 있는 정보를 제공한다. 이를 통해 애초 상호작용 중인 국가들 사이의 정보 비대칭성으로 인한 비협력 문제를 극복할 수 있다.

VI. 동아시아 협력과 한반도 평화에 대한 시사점



1. 동아시아와 한반도의 평화구축 환경

가. 지역 전략환경의 변화와 연속

유럽의 역사는 국제정치학의 핵심이었다. 따라서 17세기 중반 유럽의 정치적 상황을 배경으로 근대국가체제가 탄생하였다. 강대국 중심의 국제정치 또한 18세기 초 이후 유럽 주요 국가들의 관계에서 노골적으로 태동한다. 17세기 중반 이후 약 200년 동안 동아시아와 한반도의 국가 간 전략환경을 유럽 중심 국제정치학의 관점에서 본다면, 당시 이 지역은 중국 중심의 안정적 패권체제였다고 평가할 수 있다. 당시 중국의 국력은 한반도의 조선을 비롯한 동아시아의 다양한 소국들을 압도했다. 따라서 16세기 말 당시 왜(일본)가 중국의 패권에 도전하고자 조선을 침범한 적은 있지만, 서구의 근대화 시기에 동아시아 소국들은 대체로 중국의 패권에 편승하며 자국의 생존을 유지하고자 하였다.

중국을 비롯한 동아시아 국가들은 1945년 이후에서야 진정한 의미의 근대적 주권국가를 구성했다.²²⁵⁾ 하지만 근대화 과정과 상태를 역사의 특정 시점을 전후로 완벽히 구분하기는 힘들다. 하지만 동아시아의 국제질서가 대체로 근대화 과정에 이미 진입했던 서구 강대국들에 영향을 받아 왔음을 고려할 때, 동아시아 국제질서는 서구 열강이 본격적으로 동아시아에 진출했던 19세기 중후반부터 이미 서서히 형성되기 시작했다고 평가할 수 있다. 구체적으로 아편전쟁이 시작된 1842년과 일본의 메이지 유신시기(1853~1877년)를 즈음해 동북아에 근대화의 맹아가 출현했다. 따라서 동아시아에서 근대화로의 이행은 19세기 중반부터 전개되기 시작해 제2차 세계 대전 직후에 본격화되었다고 평가할 수 있다.

225) 반면 유럽의 근대화 이행은 동아시아에 비해 오랜 기간 서서히 형성되었다.

근대로의 이행기 동안 동아시아 전략환경의 특징은 무엇인가? 권력의 배분과 강대국 정치 측면에서 두 가지 특징을 확인할 수 있다. 첫째, 동아시아의 세력균형이 급격히 변화였다. 즉 중국에 대한 편승 편향의 지역질서가 해체되었다. 과거 중국 주변의 동아시아 소국가들은 중국 대륙을 지배한 제국에 대한 편승으로 자국의 안위를 유지하고자 노력했다. 이와 동시에 자국을 위협하는 주변국과의 경합에서 중국의 도움을 얻어 정치적 안정과 외교적 생존을 도모했다. 즉 힘의 극단적 불균형으로 비롯된 국가 간 위계성(hierarchy)이 동아시아 국제정치의 조직 원리였다.²²⁶⁾ 이러한 동아시아의 오랜 질서와 생존 규범이 19세기 중후반 이후 서구 열강의 관여와 일본의 급격한 국력 신장으로 붕괴되었다. 즉 이 시기 동아시아의 주인공이 중국에서 일본으로 교체되었다.

둘째, 동아시아가 국제정치에 본격적으로 편입되었다. 19세기 중반 이후 지정학적 사고와 제국주의에 매몰된 유럽강대국들이 동아시아에 관심을 돌리기 시작했다. 특히 20세기 초 일본의 급격한 국력 신장과 제국주의적 팽창정책은 미국을 비롯한 서구 열강들의 방관과 무시를 더 이상 허용하지 않았다. 중국 대륙과 동남아 지역을 중심으로 한 동아시아는 서구 열강의 정치 경제적 각축장으로 변질되었다. 일본은 전통의 유럽강대국인 러시아와 전쟁을 벌였고 급기야 세계 대전에 참가하였다.

그렇다면 이 시기 한반도의 전략환경은 어떠하였을까? 동아시아 지역의 근대로의 이행과정에서 한반도는 전례 없는 도전적 환경에 직면했다. 제국주의가 지배적 국가 운영 원리였던 시기에 약소국이 점유하고 있던 한반도는 제국주의적 탐욕의 주요 대상이었다. 당시

226) 전재성, 『동북아 국제정치이론: 불완전 주권국가들의 국제정치』 (서울: 한울아카데미, 2020), pp. 15~22; 전재성 외, 『동아시아 지역질서 이론』 (서울: 사회평론아카데미, 2018), p. 127.

유럽강대국들의 제국주의적 야심은 인도의 서남아시아 지역을 넘어 중국과 일본의 동아시아 지역으로 확장되고 있었다. 역외 국가인 미국 또한 급격히 성장한 경제력을 바탕으로 태평양을 가로질러 동아시아로 신속하게 진출하였다. 이들 강대국들의 입장에서 한반도는 대륙과 해양을 연결하는 전략적 요충지였을 것이며, 당시 우호관계를 형성하고 있던 일본과의 연계를 위한 교두보였을 것이다.

이 시기 한반도와 그 주변의 전략환경은 다음과 같은 몇 가지 특징을 보여준다. 우선 오랜 기간 한반도를 점유했던 조선이 쇠퇴하고 멸망했다. 안보와 경제에 대한 절대적 편승 대상국이었던 중국이 쇠퇴하면서 약소국인 조선의 생존능력도 급격히 약화된 것이었다. 특히 19세기 후반 이후 국제정치에 대한 무지와 제국주의적 팽창을 국가전략으로 채택한 이웃 국가 일본의 존재가 국가 멸망의 주요 배경이라고 볼 수 있다. 둘째, 서구 열강이 신흥 강대국인 일본과 전통의 대륙 맹주인 중국 사이에 위치한 한반도의 전략적 가치에 주목하기 시작했다. 당시 강대국의 국력 경합의 핵심은 군사력, 그것도 육군력과 해군력이 중심이었다. 아시아 대륙과 태평양을 지상과 해상으로 연결하는 한반도의 군사적 가치는 높았다.

동아시아 전략환경은 제2차 세계 대전 이후 새롭게 형성되었다. 동아시아의 모든 국가들이 본격적으로 근대화에 진입했다. 역내 국가들이 제2차 세계 대전에 직접적으로 관여하거나 간접적으로 영향을 받은 결과, 동아시아는 전후 냉전의 구조에 편입되었다. 즉 동아시아는 1945년 이후 문명사적으로 근대화, 국제정치적으로는 냉전기에 포함되었다. 탈냉전 이후 탈근대화가 진행되었다고 볼 수 있으므로, 동아시아에서 냉전의 시기는 곧 근대의 시기였고, 탈근대에도 지속되고 있는 동북아시아 지역에서는 6개국 체제가 형성된 시기이기도 하다.

동아시아 지역 중에서도 동북아시아에 대한 환경 평가가 중요하다. 동북아 지역에는 동아시아 역내 주요 강대국들이 모두 직접적 영향력을 발현하고 있기 때문이다. 이러한 점을 고려해 냉전 시기 동북아 전략환경의 특징을 몇 가지로 대별하면 다음과 같다.

첫째, 냉전기에 즈음해 동북아시아의 강대국체제가 변하였다. 전술했다시피 근대 이행기 100년간 역내 권력분포(distribution of capability)의 가장 중요한 특징은 중국의 쇠퇴와 일본의 부상이었다. 하지만 냉전 시기 동북아시아에서는 냉전의 직접적 영향으로 양극체제를 통한 세력균형이 구축되었다. 즉 당시 동북아시아는 유럽과 더불어 미소 대결 중심의 세계적 냉전의 반영이자 축소판이었다. 따라서 양극체제의 영향으로 동북아의 근대적 시기는 비교적 안정화되었다. 1950년 한반도에서 전쟁이 발발했지만 이를 제외하고는 미소를 포함한 중국과 일본 등 주요 국가 간 전쟁이 발발하지 않았다. 그 결과로 주요 국가 간 국경선은 유지되면서 제국주의적 팽창의 시대는 사실상 마감되었다.

둘째, 냉전기 동북아시아에서는 다자 간 국가 연합의 대결이 진행되었다. ‘냉전’의 정치적 의미처럼 이 시기 동북아시아는 서방 진영과 공산권 진영의 극한적 대립의 공간이었다. 한국, 미국, 일본의 3국 연합과 소련, 중국, 북한의 3국 연합이 비단 군사 영역뿐 아니라 이데올로기, 외교, 경제, 문화, 스포츠 등 다양한 차원에서도 치열한 경쟁을 전개하였다. 하지만 어느 일방도 상대를 신속하게 제압하거나 막대한 타격을 입히지 못하는 교착 상황이 지속되었다. 이러한 교착상황에서 국가들은 상대 진영에 대한 일방적 기만과 제압이 진영 간 상호 협력보다 이익이라는 전략적 인식을 하였다.

셋째, 외교사적 관점에서 볼 때, 냉전 시기는 미국이라는 역외강대국이 세력 구조와 형성에 직접적으로 관여한 최초의 시대였다. 러시

아 또한 유럽 국가적 성향이 강하므로, 사실상 두 역외 강대국이 동북아시아 질서를 설계했고 유지했던 독특한 시기였다고 볼 수 있다. 이 과정에서 두 초강대국은 동맹관계를 기반으로 지역의 영향력을 유지 및 확장하려는 유사한 전략을 보여주었다. 19세기 이후 유럽에서 전개된 동맹의 정치가 동북아시아에서도 재현되기 시작한 것이다.

그렇다면 냉전기 한반도의 전략환경의 특징은 무엇인가? 냉전이라는 거대한 체계적 변화는 한반도 분단을 초래했다. 통일신라의 삼국통일 이후 유지되었던 지역의 단일 민족 국가체제가 붕괴된 것이다. 근대 이행기 한반도 역사가 무기력하고 참혹했다면 냉전 초기 한반도는 무기력했고 우울했다. 종전을 앞두고 승전 강대국인 미국과 소련은 한반도의 전략적 가치를 포기하지 않았다. 소련에게 있어 중국 대륙과 한반도는 사회주의적 팽창전략의 약한 고리였다. 중국은 약화되고 분열되었으며, 한반도는 일본의 패망 가능성이 짙어지면서 세력의 공백 상황이 예견되었다. 이미 20세기 초반 패권국의 능력을 갖추기 시작한 미국은 지구적 차원에서 소련의 현상변경 전략을 봉쇄해야만 했다.

이 시기 동북아의 전략환경 변화는 한반도에 어떠한 영향을 미쳤을까? 다음 몇 가지로 대별 할 수 있다. 첫째 냉전기 한반도는 지구적 냉전의 축소판이었다. 미국과 소련 두 국가에게 한반도는 전략적으로 수호해야만 하는 요충지이자 경합이 불가피한 전장(戰場)이었다. 이념과 체제를 달리한 남북한은 각각 미국과 소련을 대리해 치열한 경쟁을 수행했다. 둘째, 냉전기 한반도는 진영 간 대립의 전방임과 동시에 지정학적 측면에서 두 진영 세력 대결의 완충지대(buffer-zone)였다. 미소가 남북한 분단체제라는 구조와 현상을 용인하면서 한반도는 동북아 세력균형의 핵심이 되었다. 셋째, 남북한은 양 진영의 체제 우월성을 판정하는 시범 국가로서의 역할을 대리 수행하였다. 냉전기

동안 한국의 국력 신장과 북한의 국가실패는 이러한 역할의 결과이자 흔적이다.

지구적 차원에서의 탈냉전 도래는 동아시아에도 변화를 추동했다. 탈냉전의 도래는 무엇보다 구조적 차원에서 지구적 냉전의 해체를 의미한다. 그리고 근대에서 탈근대로의 시대사적 전환을 견인하였다. 냉전의 승자인 미국을 중심으로 세계의 정치 질서가 재편되었다. 탈냉전 이후 세계는 인류가 한 번도 경험하지 못했던 속도로 전 세계가 하나의 공간으로 압축되기 시작했다. 민주화가 전 세계로 확산 되었고 시민사회와 비국가행위자(non-state actor)는 국내정치와 국제정치에서 분명한 권위체로 등장하였다. 이처럼 자유민주주의의 세계적 확산과 초국가적 네트워크의 확장은 세계화, 민주화, 정보화와 같은 탈근대적 특징을 전통적 국제질서에 이식하고 있다.

나. 동아시아와 한반도의 전략환경 특징

그렇다면 이러한 탈냉전적·탈근대적 국제질서가 지난 30년 동안의 동아시아 국제질서에 어떠한 변화를 추동했는가? 3가지 차원에서 그 변화의 의미를 진단할 수 있을 것이다.

첫째, 탈냉전은 동아시아의 세력 분포를 구조적으로 변화시켰다. 냉전의 한 축이었던 소련의 멸망으로 동아시아는 자동적으로 미국 중심의 일극 체제(unipolar regional system)로 전환되었다. 하지만 중국이 급격한 경제성장과 군사력 신장으로 미국과의 경쟁 체제를 서서히 형성 중이다. 2022년 이후에도 상당기간 미국은 중국을 비롯한 주변국들보다 압도적인 군사력 우위를 유지 할 뿐 아니라, 제도 및 레짐 형성력, 규범 창출력, 동맹국들에 대한 영향력 등에서도 중국을 비롯한 타국에 비해 상대적 우위를 점할 가능성이 유력하다. 따라서 당분간은 과거 미소 냉전체제 처럼 미중 간 양국체제 형성을

논하기는 시기상조이다. 하지만 탈냉전 초기와 비교할 때 미중 간 세력 결합이 점점 강화되는 추세에 있음은 분명하다. 무엇보다 미국 스스로가 이를 경계하고 있다.

둘째, 냉전적·근대적 유산이 냉전의 붕괴 이후에도 잔존하고 있다. 구조적 차원에서 미국의 일극체제 형성과 미중 경쟁관계 형성은 분명하다. 하지만 동북아시아에서 한국-미국-일본 3국 연합과 북한-중국-러시아의 3자 연합 간 대립과 경쟁은 지속되고 있다. 미국을 중심으로 하는 강력한 한미·미일 안보동맹이 변함없이 작동하고 있으며, 이에 대항한 나머지 3국의 정치·군사적 협력관계도 비교적 안정적이다. 미중 경쟁, 미러 갈등, 일중 갈등, 미일동맹, 중러 협력 등 전통적 강대국 간 갈등과 전략연합은 여전하다. 가장 강력한 국가인 미국의 현상유지 전략 채택과 더불어 역내 국가들의 합종연횡의 구조는 동북아의 세력균형을 유지하는 데 기여하고 있다.

셋째, 지난 30년간 북핵문제가 한반도를 넘어 동아시아 국제정치의 핵심 외교안보 의제로 부상하였다. 북핵문제는 동아시아와 한반도 전략환경을 근본적으로 변화시키고 있다. 특히 동북아시아의 지정학적 완충지대에 핵무기가 존재함으로써 북핵문제를 둘러싸고 강대국들의 치열한 전략게임이 조성되었다.²²⁷⁾ 북핵문제 해결 과정에서 외교안보적으로 우위를 점유한 국가는 지정학적 전략환경에서 유리한 위치를 점유할 수 있다. 북핵문제는 강대국 간 경쟁이 치열한 동아시아와 한반도에서 적대적 국가연합의 형성·군사적 균형·약소국의 생존과 자율성·외교와 협상의 우위 등 다양하고 중대한 국제정치적 의제를 동시에 내포하고 있다.

이처럼 탈냉전 도래 이후 한반도의 전략적 가치는 과거와 비교하

227) 정성윤 외, 『북핵 종합평가와 한반도 비핵화 촉진전략』 (서울: 통일연구원, 2018), pp. 89~112.

여 다양한 차원에서 새롭게 창출되었고 또한 높아졌다. 미중 경쟁의 도래와 함께 한반도의 지정학적 가치는 여전히 중요하다. 한국의 국력 신장과 북한의 핵무장으로 인한 남북한 각각의 전략적 가치 또한 과거와 달라졌다. 탈냉전 30년 동안 확인할 수 있는 한반도의 전략적 가치의 특징은 다음과 같은 2가지이다.

첫째, 남북한의 역내 영향력과 전략적 가치가 증대했다. 가장 중요한 요인은 한국의 국력 신장이다. 한국은 지속적인 국력 배양으로 세계 10위권의 경제력과 군사력을 보유하게 되었다. 주변 4대 강대국에 비해 상대적 국력은 여전히 열세이나, 절대적 능력의 급신장으로 주변국들에 대한 영향력이 증가했고 지역 질서 형성 능력이 증대했다. 앞서 강조했듯이 북한의 핵능력 증강 또한 한반도의 전략환경에 큰 영향을 미치고 있다. 북한의 핵무장은 주변국들에 대한 북한의 자율성을 확보하고 영향력을 강화하는 데 유효하게 작동하고 있다. 남북한 각각의 능력과 영향력 신장은 한반도에서 강대국의 영향력을 약화시키고 제한하는 환경적 요인이 되었다.

둘째, 한국의 글로벌 위상이 제고되면서 한반도에 대한 국제적 주목도가 높아졌다. 한국의 역내 영향력 신장이 주로 경성권력(hard power) 때문이라면, 한국의 글로벌 위상 제고와 관심도 증가는 한국의 연성권력(soft power)의 급격한 증대 때문이다. 소위 한류(K-Culture)가 21세기 초반부터 전 세계적으로 확산되면서, 한국이 더 이상 변방에 위치한 은둔의 소국이 아니라 세계인의 머리와 가슴에 주요 국가로 자리 잡아가고 있다. 탈근대 시대가 문화적 패권에 대한 국제적 경쟁의 시기임을 고려할 때, 이러한 현상은 한국의 국력 신장에 직간접적 영향을 미치며, 장기적으로는 한반도의 지정학적 불안 요인에 영향을 미칠 수도 있을 것이다.

2. 동아시아의 다자 협력 구축 가능성에 대한 시사점

이상과 같은 동아시아와 한반도의 전략환경의 특징이 시사하는 국제협력의 특징은 무엇이고 미래 협력 구축을 위한 함의는 무엇일까? 먼저 동아시아 지역 국가들의 협력 형태와 구조와 관련한 특징과 이에 대한 평가를 선행할 필요가 있다. 동아시아 지역의 국가 간 협력은 양자주의 중심으로 진행되었다. 유럽이 안보, 정치, 외교 등 다양한 분야에서 양자관계와 다자관계를 병행하고 점차 다자협의레짐을 공고히 하면서 지역통합을 추진한 반면에, 동아시아는 오랜 기간 안보분야 협력을 중심으로 양자 간 관계 중심의 협력체제가 유지되어 왔다.

특히 탈냉전 이후 지역의 초강대국인 미국과 중국이 역내 국가들과 안보 이익을 최우선으로 다양한 양자관계 구축을 경쟁해 왔다. 즉 두 강대국은 다양한 양자관계들을 네트워크화하여 지역의 영향력을 유지하고 확장하려 노력해 왔다. 예를 들면 미국은 동아시아 지역에서 일종의 동맹 네트워크인 이른바 ‘중심축과 바퀴살(hub and spokes)’을 공고히 하여 지역의 영향력을 유지하고자 한다. 미국은 오랜 안보 동맹국인 필리핀, 일본, 호주, 한국, 태국과의 협력관계를 구축하고, 동맹이 아닌 싱가포르와 같은 국가들과는 전략적 우호 관계를 형성해 준(準) 동맹 성격의 정치·외교적 양자관계를 형성해가고 있다. 그리고 새로운 역내 다자기구 협의체를 조직화하기보다는 동북아 지역에서는 한·미·일 3국 협력을 중심으로, 동남아에서는 기존 지역 기구인 동남아시아국가연합(Association of Southeast Asian Nations: ASEAN), 아세안지역안보포럼(ASEAN Regional Forum: ARF) 등에 대한 영향력 강화로 지역협력전략을 구축하고 있다.

즉 동아시아 지역은 여전히 다자협의체와 국제기구들을 통한 다자 협력은 활성화되어 있지 못하고, 지역 강대국들이 양자관계를 중심으로 개별 국가 혹은 기존 지역 협의체와의 관계 강화에 치중하고 있다. 동아시아가 유럽과 달리 이렇게 다자 협력이 부진한 이유는 여러 가지가 있겠지만, 기본적으로 동아시아 역내 국가들이 유럽에 비해 이질적인 정치, 사회, 경제, 문화적 배경을 가지고 있기 때문이며, 미국과 중국이라는 두 강대국의 제로영합적 경쟁이 치열하게 진행되고 있기 때문이다. 이러한 이유로 특히 안보 영역에 있어 역내 국가들이 다자주의를 통해 실질적인 안보 협력을 이끌어 내는 것에 구조적인 한계가 있다.²²⁸⁾

이처럼 동아시아 지역 국가들은 최소한 안보 이슈와 관련해서는 여전히 양자관계를 더욱 중요시하고 있으며, 이는 결국 역내 국가들이 다자주의를 양자관계에 대해 보완적 의미로 접근하는 경향을 보이고 있음을 의미한다. 그리고 앞서 살펴본 것처럼 동아시아의 국제정치는 국가와 비국가행위자, 가치와 규범 및 국제협력의 사상, 그리고 역사적으로 거듭 검증된 협력의 효과성이라는 측면에서는 매우 취약한 것이 현실이다. 한반도의 남북관계 또한 여전히 1950년 전쟁의 상흔과 적개심에서 여전히 벗어나지 못한 채 냉전적 정체성에서 벗어나지 못하고 있으면서, 양자 간 협력의 경험도 매우 제한적이며 성공적이라고 평가하기도 어려운 현실이다. 그리하여 양자 간의 규범과 협력을 위한 사상도 필요성만 남발할 뿐 실질적인 성과가 상당히 빈약하다고 평가할 수밖에 없다.

즉 남북한 간의 협력은 일시적이었고 그 효과도 제한적이었던 반면에 대결과 갈등, 상호 비방의 경험은 남북관계의 지배적인 모습이

228) 현재 아세안지역안보포럼(ARF), 상하이 협력기구(ShangHai Cooperation Organization: SCO), 아시아-태평양 경제협력체(APEC)의 부속 회의(sidelines), 동아시아 정상 회의(East Asia Summit: EAS) 등에서 다양한 지역 안보 이슈가 논의되고 있기는 하지만, 아직까지 구체적이고 제도적인 다자 안보 협력기구를 창출해 내지 못하고 있다.

다. 동아시아 지역 차원에서의 국제관계도 협력의 정체성과 경험은 매우 제한적인 것이 사실이다. 제2차 세계 대전에 만들어진 적대적 관계는 여전히 청산되지 못한 채 남아 있다. 그리고 적대적 정서는 오늘날에도 해결되지 못한 영토 분쟁으로 더욱 선명하게 드러나고 있으며, 동아시아의 민족주의는 이런 공존과 협력보다는 대결과 경쟁을 부추기는 모습이다.

더구나 미중 간 대립구도는 글로벌 차원의 어젠다뿐만 아니라 동아시아의 지역 공간에서도 점차 분명해지고 있다. 이렇게 볼 때 동아시아에서 협력적 국제체제를 수립하고 그 속에서 한반도의 안정과 평화프로세스를 추진하는 과제는 매우 힘들고 지난할 것이며 어쩌면 과연 가능할 것인지에 대한 의구심마저 들게 한다.

이렇듯 한반도와 동아시아 지역 차원, 그리고 글로벌 차원의 양상 구도는 국가 행위자라는 개체(agent)와 이것이 가지는 물적 능력으로서의 권력만을 고려한다면 협력의 여지는 찾기 힘들 것이다. 그러나 바꾸어 말하면, 앞서 언급했던 국제협력을 견인하는 비국가적 행위자, 규범과 사상, 협력의 효과가 그만큼 개입할 여지가 크다는 것을 방증해 준다고도 할 수 있다.

사실상 동아시아는 국가 중심의 전통적 국제관계가 지배적이다. 한국은 민주주의의 성숙과 함께 다양한 어젠다에 대응하는 시민사회 단체 등 비국가행위자가 활발하게 활동하고 있다. 다만, 이들이 동아시아 지역에서 국제협력을 통해 다자적 협의를 견인하는 데에는 많은 한계를 가지고 있다. 일본은 국내에 다수의 비정부기구들이 활동하고 있지만, 전통적으로 약한 시민사회 기반을 가지고 있기에 한국만큼 활발하다고 말하기는 어렵다. 그러나 보다 다양한 어젠다에 대응하고 있을 뿐만 아니라 어젠다의 개발과 확산 면에서는 보다 국제성을 가지고 있다고 평가된다.

다만, 중국의 경우는 권위주의 정치체제로 인하여 비정부기구의 활동은 매우 제한적이며, 사회의 여러 조직체 또한 국가와 당의 통제에 있는 것이 사실이다. 그 밖에 아세안 국가들의 경우 국가들마다 매우 편차는 크지만, 민주주의의 발전 정도에 따라 다양한 비정부기구의 활동들이 사회 저변에서 점차 발전하고 있는 추세이다. 대체로 저개발 상황에 처해 있는 국가들의 경우 미국과 서유럽에 본거지를 둔 개발협력과 교육 및 보건 등의 비정부기구들이 동남아시아 지역에서 시민의 생활 향상을 위해 활발히 활동하고 있다. 외부로부터 수입된 시민사회 활동은 해당 국가의 시민사회 성장에 기여하는 바가 적지 않다.

협력을 위한 사상과 규범에 대해서도, 동아시아 지역은 국가들 간의 경쟁 요소가 존재하는 만큼 향후 발전시킬 여지도 크다고 할 수 있다. 먼저 환경과 기후변화 등과 같은 글로벌 차원의 어젠다는 동아시아 지역도 당면한 과제이다. 후쿠시마 원전 폭발 사고와 이로 인해 최근 제기되고 있는 오염수 해양 방류 문제는 일본 정부의 이기적 계산법만으로는 해결되기 힘들다. 원전 문제로 인하여 직간접적으로 영향을 받는 인근 국가들의 이해와 조정의 과정을 거치지 않고서는 일본의 향후 국제적 입지는 심각한 손상을 입을 것이다. 이와 같은 국경을 초월하여 공통으로 겪고 있는 문제에 대해서는 일방적인 해결책은 가능하지도 바람직하지도 않으며, 오로지 이 지역 국가들의 협력과 공동 노력을 통해서 대응할 수 있다.

그리고 역내 체제에서 벌어지고 있는 영토분쟁과 같은 전통적인 갈등 요인은, 냉전 이후 오늘에 이르기까지 외교적 수사로 상대를 비난하고 민족주의 감정을 부추기는 불안 요인으로 평가되고 있지만, 제2차 세계 대전 이후 오늘에 이르기까지 뚜렷한 무력 충돌은 매우 제한적이었으며 현상을 유지하는 수준에서 관리되고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 지금까지 동아시아의 국가들은 영토 문제

와 관련해서 긴장과 갈등 속에 있었던 것은 사실이지만, 무력 충돌은 회피하면서 현상을 유지하는 관례 또한 비교적 유지되고 있다.

역내 국가 간 무력충돌 회피의 관례는 경쟁과 갈등이냐 아니면 공존과 협력이냐의 갈림길에 있다고 할 수 있다. 하지만 영토 문제의 협력적 접근과 평화로운 해결은 이 지역의 오래 묵은 갈등 요인을 협력의 어젠다로 끌어들이므로써 이 지역의 건설적인 사상과 규범을 만들어낼 수 있다. 그리고 이러한 협력의 경험이 거듭해서 쌓이고, 그것이 동아시아 지역의 공공재로서 효과를 발휘하게 된다면, 갈등과 경쟁에 기반한 현재의 지역체제는 공존화가 가능한 협력의 성격으로 탈바꿈(transformation)할 수 있는 과정에 올라설 수 있다.

요컨대, 국제협력의 제 이론 관점에서 보면, 오늘날 동아시아 지역의 국가들은 협력의 여지보다는 갈등과 경쟁의 상황에 보다 깊이 연루되어 있다고 볼 수 있다. 유럽에서 경제적 통합을 넘어 정치적 통합을 위해 역사적인 실험을 하면서 전 세계를 자극할 때, 동아시아에서도 지역주의를 추구하는 도전적 시도들이 있었다. 이른바 동아시아 공동체에 대한 논의가 본격적으로 제기되었던 것은 20년도 훌쩍 지났지만, 동아시아 지역을 대상으로 하는 국제정치 영역에서 지역주의의 필요성과 추진에 대한 구체적인 성과는 찾아보기 쉽지 않다. 그만큼 이 지역은 경쟁과 갈등의 새로운 국면에 직면하고 있으며 여전히 국가를 중심으로 하는 전통적인 인식이 팽배하다.

따라서 국제협력에 대한 연구, 특히 한반도와 이를 둘러싼 동아시아 지역의 협력체제 구축을 위한 실질적 연구는 어떻게 하면 흡수적 자연상태에 놓인 이 지역의 국제정치를 변화시켜, 지역의 정체성을 공유하고 협력의 규범과 사상을 확신시키며 국제제도를 통해 지속 가능한 협력의 효과적 선례를 축적해나갈 것인지에 대해 논의할 필요가 있을 것이다.

아울러 국제체제의 무정부성과 동아시아에서의 지정학적 속성 때문에, 적대적이거나 경쟁적 상황에 있는 동아시아 국가들은 기본적으로 군사적 경쟁력을 극대화할 동기를 가지고 있다. 특히 동북아 지역은 한·미·일 3국과 북·중·러 3국 간의 적대적 경쟁 구도가 오랜 기간 지속되고 있다. 앞서 국제협력의 지속가능성을 설명하는 요인들과 관련한 기술에서 시사한 바와 같이, 동북아시아 국가들 중 압도적 재래식 군사력과 핵능력을 보유한 미국과 중국 그리고 러시아를 제외하고, 남북한과 일본은 미·중·러에 비해 상대적으로 군사적 취약성이 높은 상황이다. 이들 3국은 저마다 취약성을 극복하기 위해 동맹 강화와 같은 전략 선택 이외에도 자체 군사력 증강에 매진한다.

하지만 이 과정에서 약소국들은 두 가지 차원의 기회비용을 심각하게 고려하게 된다. 우선 적대적 강대국의 예방적 군사조치(preventive measure)를 초래할 수 있다. 북한의 핵능력 증강으로 인해 미국이 그 대응으로 군사적 예방 대응을 할 가능성이 있고, 실제 미국 행정부가 이를 고려한 적이 있다는 점이 대표적 사례이다. 두 번째 기회비용은 3국 간 안보 협력을 추진하는 과정에서 전략적 불협화음이 발생할 가능성이 높다는 점이다. 미국이 북한의 핵위협에 대처하기 위해 한·미·일 3국 안보 협력을 강화해 준(準) 동맹과 같은 수준으로 공고화하기를 원하지만, 한국은 잠정적 협력 대상인 일본에 대한 군사적 취약성을 우려해 미국이 원하는 수준의 군사협력을 거부할 가능성이 높다. 설사 일본이 한국에 대한 직접적 위협이 될 가능성이 낮다고 하더라도 3국 안보 협력체제 내부에서 일본이 우세한 협상력을 견지하는 것을 용인하기도 쉽지 않다.

이와 유사한 사례도 냉전 시기 서유럽에서 발생했다. 1950년대 초반 미국은 북대서양조약기구(NATO)의 대소 견제 능력을 강화하기 위해 프랑스와 서독을 주축으로 유럽방위공동체를 수립하고자 하였다.

하지만 프랑스의 반대로 이 구상은 좌절되었는데, 당시 프랑스가 인공와 경제력이 우세한 서독이 방위공동체 내부에서 불균형적인 외교군사적 지위를 차지하게 될 것을 우려하였기 때문이다. 결국 프랑스가 1960년대 초반까지 빠르게 경제능력을 신장시키고 핵무기 개발에 성공해 서독과의 국력격차를 줄인 이후에야, 프랑스와 독일 간 안보 협력은 본격적으로 강화되기 시작했다. 이러한 사례를 볼 때 한일 간 국력의 격차가 더욱 좁아지고 한국의 대일 군사적 취약성이 상당히 약화된다면, 한·미·일 3국 안보 협력의 수준은 더욱 높아질 가능성이 있음을 시사한다.

3. 한반도 평화프로세스에 대한 시사점

2018년 이후 남북관계와 북미관계가 급진전하면서 한반도에는 북한의 비핵화와 한반도 평화체제 구축에 대한 기대가 고양되었다. 하지만 역사적인 북미정상회담과 남북 간 협력관계 구축에도 불구하고 2019년 이후 한반도에서 평화를 위한 관련국 간 협력은 지지부진하다. 2017년 이후 한국 정부가 소위 한반도 운전자론과 북미관계 촉진자론을 내세우며 평화프로세스를 적극적으로 추진하였으나, 2020년 이후 남북관계가 북미관계에 연동되면서 한반도 평화프로세스는 북미관계와 더불어 교착국면에 접어들었고, 한반도 정세에 대한 불확실성이 점차 상승하였다.

한반도 평화프로세스의 정체는 북미관계의 경색에서 유발되고 있지만, 근본적으로는 한반도 평화프로세스가 내포한 복잡한 국제협력 추진 구조에서 비롯된 것으로 판단된다. 북미 간 비핵화 협상의 정체는 기본적으로 양국의 전략, 능력, 협상 환경, 신뢰 등 다양한 변수들의 결과이며, 이에 대한 구체적·전략적 접근 없이는 교착국

면에 대한 해법을 구명하기 어려운 상황이다. 남북한 간 평화프로세스의 경색 국면 돌입은 구조적으로 한국이 처한 동맹관계와 민족관계 간 비대칭적 전략환경에서 촉발되었음을 부인하기 힘들다. 하지만 국가 간 관계와 전략 측면으로 시각을 돌리면, 현재의 남북한 간 평화프로세스 또한 북한의 대남 전략에 대한 한국의 대응과 그 파급효과, 그리고 한국의 대북정책에 대한 북한의 전략적 평가와도 연관되어 있다.

향후 북한의 비핵화와 한반도 평화프로세스가 어떤 방식으로 전개되든지, 정세를 형성하는 과정에서 지난 3년간 상대적으로 소외되었던 중국, 일본, 러시아 등 주변 강대국들의 적극적 관여도 예상된다. 2021년 가을 문재인 대통령의 유엔 연설에서 한반도 종전선언과 관련해 중국이 선언의 당사자 역할을 수행할 수 있음을 언급한 것도 같은 배경이다.

아울러 바이든 행정부가 북한 문제를 다루는 데 있어서 한·미·일 3국의 외교안보 협력을 강화하려는 의증을 분명히 함으로써 향후 일본의 적극적 관여 움직임도 충분히 예상할 수 있다. 따라서 앞으로 한반도 평화프로세스는 강대국 간 국제정치의 영향과 맞물리며 더욱 복잡하게 진행될 것으로 예상할 수 있다. 즉 한반도 평화프로세스가 나아가야 할 미래에는 과거보다 더욱 복잡하고 치열한 강대국들의 전략게임이 전개될 것이 분명해 보인다.

이러한 현실을 고려해 볼 때, 국제협력 게임의 성공과 실패 요인들에 대한 외교안보전략 메커니즘과 이와 관련한 유력 이론들을 연구함으로써, 한반도 평화프로세스 추진에 긍정적으로 원용할 수 있는 방안을 새롭게 모색할 필요성이 있다. 강대국 중심의 국제정치 환경 하에서 상대적 약소국들인 남북한의 협력 프로세스가 어떻게 역내 강대국들의 협력을 견인할 수 있는지에 대한 이론적 검토가 필요하다.

본 연구에서는 이러한 취지와 필요성을 고려해 앞장의 연구를 토대로 국제협력의 다양한 이론적 주장과 현실 정책적 교훈들을 원용해, 향후 한반도 평화프로세스의 성공적 추진에 한국이 정책적·전략적으로 참고할 수 있는 사항들을 간략히 제시하고자 한다.

가. 자유주의적 국제질서에 대한 전략적 편승과 기여의 강화

우리는 제Ⅱ장에서 국제협력의 성공과 실패의 요인으로 강대국이 형성하는 질서의 성격을 논의한 바 있다. 이미 논의한 바와 같이 현재의 국제질서는 미국이 주도하는 자유주의적 다자주의가 특징이었는데 학계의 이견은 없고 현실 또한 이에 부합한다. 국제사회의 많은 국가들이 이에 동조 혹은 순응하고 있는 상황에서, 이러한 자유주의적 다자주의 질서에 도전하는 국가를 명백한 현상변경국가(revisionist state)로 만든다고 앞장에서 정리한 바 있다.

이제 중견국의 지위에서 벗어나 국제적 영향력을 확장하며 선진 강대국으로 발돋움해야만 하는 한국의 전략적 상황을 고려할 때, 한국이 미국 주도의 국제질서에 반하는 국가전략을 채택하기는 현실적으로 난망하다. 비단 미국 요소를 고려하지 않더라도 한국이 한반도 평화프로세스의 결과로 국제사회에 제시하는 한반도의 모습이 자유주의적 다자주의에 반할 수는 더더욱 없을 것이다. 국제사회의 협력과 지지가 한반도 평화프로세스를 추진하는 과정에서 반드시 필요하고, 협력의 지속가능성을 확보하기 위해서도 그러하기 때문이다.

이 경우 한국이 현실적으로 직면하는 문제는 미중 전략적 경쟁 체제에서 미국이 주도하는 다자적 국제질서에 중국이 도전하고 현상변경국가로 평가받는 상황 속에서 어떠한 대미 전략을 채택하는가이다. 현재까지 최근 집권했던 한국의 정권들은 보수·진보 정파 성향과 상관없이 중국과의 특수한 경제적 상호의존 관계를 고려하여 중

국과의 전략적 협력관계 증진을 강조했다. 특히 중국이 북핵문제 및 한반도 평화프로세스 추진과정에서의 영향력을 고려해 가급적 중국의 외교안보적 이해를 자극하지 않으려는 소극적 헤징(negative hedging) 전략을 채택했다.

하지만 바이든 행정부가 중국을 견제하기 위한 전략적 목표를 담은 자유주의적 다자질서를 적극 형성하고, 중국이 이에 강력히 반대하는 상황이 전개되면서 한국이 어떠한 국제질서에 조응할지가 중요한 시점이 되었다. 즉 북핵문제를 위한 한미 간 전략연합, 남북한 관계 진전, 북미관계 진전, 주변 강대국들의 협력 견인 등 한반도 평화프로세스를 추진하기 위해 우리가 자유주의적 다자주의 질서에 기반한 틀 속에서 어떠한 전략적 입장을 취하는 것이 현실적이고 국익 추구에 친화적인지를 선택할 시점이 되었다.

문재인 정부는 2021년 현재 정체되어 있는 한반도 평화프로세스를 재가동하기 위해, 핵심 동맹국으로서 미국이 주도하는 국제질서에 생산적으로 기여함과 동시에 한반도 평화프로세스 추진을 위한 협력 요청국으로서 국익 확보를 위해 과거보다 한층 진지하고 과감한 대미 전략을 채택하고 있다. 즉 미국이 한국에 기대하는 국제정치적 협력 요구에는 한층 적극적으로 임하되, 한반도 평화프로세스에 대한 한국의 요구를 미국에 더욱 적극적으로 개진하고 있다.

이러한 전략적 전환은 2021년 5월에 개최된 한미정상회담 이후의 한국의 대미전략을 통해 확인할 수 있다. 바이든 행정부 집권 이후 첫 번째로 열린 양국 정상 간 회담에서 한국은 미국의 자유주의적 국제질서에 과거보다 한층 적극적으로 동조하였다. 정상회담을 통해 한미 양국은 동맹(Alliance)의 가치 복원을 위해 노력했다. 한미 양국은 확장억제력 제공과 전작권 전환 등 기존의 약속들을 재확인하였고, 북핵문제를 포함한 북한 문제 해결을 위해 인식, 목표, 대상,

방법을 합의하고 공유하였다. 특히 정상회담에서 「한미 미사일 지침」이 해제된 점은 한국의 안보 환경을 실질적으로 개선하는 중요한 협력의 결과로 평가할 수 있다.²²⁹⁾

특히 한미 양국이 동맹의 역할 범주를 한반도 너머로 확장하고 협력분야가 포괄적으로 확장하기로 약속했다. 양국은 동맹의 새로운 도전(new chapter)의 장으로 아세안(ASEAN)과 인도-태평양 지역을 강조했으며, 특히 지역 다자주의 협력을 강조함과 동시에 상업 및 항행·상공 비행의 자유 등 국제법 존중과 지역의 평화와 안정 유지의 중요성을 강조하며 남중국해와 대만해협을 적시하였다. 이로써 한미관계가 한반도와 동북아를 넘어 ‘글로벌 전략연합(global strategic coalition)’ 성격의 가치 동맹으로 진화할 수 있는 계기가 마련되었다.²³⁰⁾

또한 한미 양국은 글로벌 백신 파트너십 등 당면한 지구적 현안뿐 아니라 기후, 글로벌 보건, 5G 및 6G 기술과 반도체를 포함한 신기술, 공급망 회복력, 이주 및 개발, 인적 교류, 인간안보 등 다양한 미래 이슈에 대한 협력에 합의했다. 이처럼 공동선언문의 절반 이상을 비전통안보(non-traditional security) 협력 이슈에 할애한 것은 예전 정상회담과는 분명 차별적인 특징인데, 무엇보다 이러한 의제들 대부분에서 한국의 실질적 역할과 기여를 기대할 수 있으므로, 향후 상호 호혜적 동맹관계 구축과 한국의 국익 창출에도 긍정적 효과를 기대할 수 있을 것이다.²³¹⁾

229) 2021년 한미정상회담에 대한 평가 부분은, 필자의 견해가 게재된 고려대 일민국제관계연구원이 출판하는 온라인 시리즈의 일부 내용을 저자가 재정리 한 것임을 밝힙니다. 김성한 외, “한·미 정상회담 평가와 과제,” (고려대 일민국제관계연구원 Online Series no. 88, 2021.6.4.), p. 2, <https://ibook.korea.ac.kr/Viewer/W9DFLSP2ICCN?_ga=2.110023424.423278034.1640687683-535467148.1639642540> (검색일: 2021.9.30.).

230) 정성운, 위의 글, p. 2.

231) 정성운, 위의 글, p. 2.

하지만 한미 양국이 정상회담에서 합의한 비안보적·포괄적 미래 이슈들은 앞으로 한미관계를 글로벌 가치 동맹으로 진화해야 하는 필요와 기회를 동시에 제공할 것이다. 특히 반도체와 ICT, 바이오 등의 분야에서 글로벌 경쟁력을 갖춘 우리 상황을 고려할 때, 향후 한미관계가 하이테크 동맹의 성격으로 진화한다면 국익의 관점에서도 긍정적이다. 무엇보다 관련 부문에 대한 미국의 민감성과 취약성을 한국이 보완할 수 있다면, 동맹국 간 상호의존성이 지금보다 분명 강화될 것이다. 이로 인해 미국의 한반도 확장억제력 강화의 필요성은 높아지고 그 의지에 대한 한국의 신뢰 또한 동반 상승될 수 있는 협력 환경이 구축될 가능성도 높아질 것이다. 이는 곧 미래 산업 협력의 공고화와 한반도 평화 사이의 선순환이 구축될 수 있음을 의미한다.²³²⁾

다만 이러한 필요성과 기대에도 불구하고 단기간 내 한국에 대한 미국의 상호의존 수준이 높아지거나 동맹의 성격 자체가 급격히 변할 것이라고 전망하기는 어렵다. 중국 문제와 북핵문제를 고려할 때 외교안보적 차원에서의 동맹의 가치와 역할이 여전히 제일 중요하기 때문이다. 아울러 한미 양국 각각에게 비안보·포괄적 미래 이슈 영역은 굳이 상대가 아니더라도 대체재 역할을 할 수 있는 국가와 기업이 출현하거나, 자체 능력의 신장으로 취약성이 극복될 가능성도 있다. 따라서 한반도와 동북아의 지정학적 안보 이슈가 현존하는 한, 한미관계는 군사동맹의 성격을 유지한 채 양국의 필요에 의해 미래 이슈에 관한 협력 자원이 탄력적으로 교환되는 방식으로 전개될 것으로 예상할 수 있다.²³³⁾

아울러 한국이 특히 문제인 정부가 지난 4년 동안 추진했던 균형

232) 정성윤, 위의 글, p. 12.

233) 정성윤, 위의 글, p. 13.

외교는 미중 간 갈등 심화라는 구조적 요인과 한국의 국력이 역부족이라는 현실적 요인에 의해 긍정적 성과를 창출하는 데 한계가 있었다. 특히 한국의 전략적 위치선정(positioning)에 따라 한미 및 한중 관계가 제로섬(zero-sum) 게임으로 작동되면서, 두 강대국 모두의 신뢰를 충분히 확보하지 못하는 역효과가 발생했다고 평가할 수 있다. 문재인 정부가 정상회담에서 중국의 전략적 관심사에 반하는 방향으로 한미동맹을 강화한 배경에는 이러한 한계와 문제점을 극복하고자 하는 고심이 작동한 것으로 판단된다.²³⁴⁾

특히 임기 1년을 앞두고 북한의 비핵화를 포함한 한반도 평화프로세스의 가시적 성과를 창출하려는 강력한 의지가 이러한 입장 표명의 주요 배경이라고 판단할 수 있다. 평화프로세스의 실질적 성과를 위해서는 북한이 대화에 복귀해 비핵화 실천조치를 강행해야 할 뿐 아니라 대북정책에 대한 국민적 총화와 지지 또한 필요한데, 결국 미국과의 공조 강화 이외에 현실적으로 뾰족한 해법이 없음을 인식하고 이를 과감히 고려한 것으로 평가할 수 있다.²³⁵⁾

나. 중국의 역할과 한중관계에 대한 전략적 재평가

한반도 평화프로세스의 성패는 결국 한국이 향후 강대국 관계를 어떻게 설정하고 그 과정에서 특정 강대국들에 대해 어떠한 전략을 채택하는지, 그리고 한반도에 전략적 이해가 있는 강대국들이 한국에 대해 어떠한 전략적 입장을 견지하는지가 중요하다고 본 연구는 이미 수차례 강조한 바 있다. 위에서 강조한 자유주의적 국제질서에 적극 편승하기 위해 한미 간 협력관계를 강화하는 것은 한국의 패권 강대국에 대한 전략의 일환이다. 하지만 패권 강대국뿐 아니라 패권

234) 정성윤, 위의 글, p. 6.

235) 정성윤, 위의 글, p. 6.

도전 강대국에 대한 전략 또한 중요하다. 한국의 한반도 평화프로세스는 지정학적 그리고 프로세스의 성격상 미중 양국 모두에 대한 전략적 접근을 동시에 요구한다.

앞서 논의했던 2021년 한미정상회담을 통한 한미 간 협력 강화 내용을 보면, 향후 한국이 한반도 평화프로세스를 추진하는 과정에서 중국과의 협력을 추진하는데 전략적 부담으로 작동할 내용들이 있음을 간과하기 어렵다. 또한 앞서 국제협력의 지속성 강화요인 요소에서 강조한 바를 원용한다면, 향후 미중 간 전략 경쟁이 심화되는 상황에서, 이번 정상회담을 통해 한국이 초강대 동맹국인 미국과의 전략연합을 강화함에 따라 한중관계가 이론적으로는 인접한 적대 강대국과 약소국 간 관계로 전개될 수 있는 위험 수준이 높아졌다. 만약 이러한 상황에서 한국이 잠정 동맹국인 일본과의 안보 협력까지 강화하여 한·미·일 3국 안보 협력 수준이 높아지면, 잠정 적대 강대국인 중국의 역내 군사적 부상이 가속화되는 환경이 초래될 수 있다.

이러한 상황은 미중 전략 경쟁시대와 지정학적 전략환경 요인이라는 두 가지 도전요인에 한국이 위치해 있기 때문이다. 아울러 도전 요인의 속성상 한국이 자력으로 이러한 전략환경의 도전 요소를 극복하기는 애초에 난망하고 불가능하다. 하지만 미중관계가 조화롭게 형성되거나 상호 배타적인 제로섬으로 격화되지 않기를 기대하며 단순히 기계적 균형외교를 추구하며 수동적으로 정세에 대응하는 것이 한반도 평화프로세스에 과연 이로울 것인가를 고민하지 않을 수 없다.

앞장의 이론 연구에서 이미 강조한 바 있듯이, 강대국 사이에서 상대적 약소국이 균형을 취하려고 노력하고 강대국이 주도하는 정세에 수동적으로 대응하는 것이 무조건 부적절하다거나 국익 추구에 해롭고 방해가 된다고 단정할 수는 없다. 앞서 에드워드 맨스필

드와 같은 학자들의 주장을 강조했듯이, 한중 간 경제적 협력관계, 특히 무역 관계는 안보적 우려사항이 적을 때 번창한다. 따라서 대외 경제 의존도가 높고 대중 무역이 국가능력에 중대한 한국의 현실을 반영할 때 중국과의 외교안보적 마찰을 가급적 줄이려는 노력은 자연스러운 대외정책의 방향이라 평가할 수 있다.

문제는 중요한 복수의 국가 이익을 추구하는 과정이 상호 배타적일 때 국가가 어떠한 전략적 입장을 취하는 것이 바람직한가의 문제이다. 이는 앞서 국제협력의 논쟁을 논함에 있어서 게임이론을 둘러싼 다양한 이론들과 관련한 전략적 의제이다. 즉 중국과의 대외무역을 통한 경제적 이익과 미국과의 외교군사협력을 통한 안보적 이익에 대한 선호의 문제이다. 한미관계와 한중관계를 두 국가에 대한 두 개의 단절된 양자 게임으로 본다면, 이들 두 게임에 대한 한국의 '보상 구조(the payoff structure)'는 비교적 명확하다. 그리고 한국의 선호에 따라 보상에 대한 기대를 가지면서 미국과 중국에 각각 협력을 하면 간단히 해결될 수 있을 것이다.

하지만 현실의 국제정치는 단절된 양자 게임의 공존을 허용하지 않는다. 단순하게 게임 네트워크를 보더라도 한미·한중·미중이라는 3자 간 양자 게임의 상호작용이 각각의 선호와 보상에 얽혀 있다. 특히 미중관계의 여러 경쟁 이슈 중 양국이 사활적으로 경합하고 있는 이슈에 대해 한국이 직간접적으로 관여될 때, 한국의 전략적 독자성은 축소되고 전략적 여백도 협소해지며, 어떤 선택을 하더라도 다른 분야에서의 손실을 거부하지 못한다.

따라서 애초에 두 게임 모두에서 최선의 선호에 따른 보상을 우리가 선택할 수 없는 상황이다. 한국은 더 중요한 선호를 먼저 추구하거나 더 적절한 보상을 먼저 기대할 수밖에 없는 상황을 한반도 평화 프로세스 추진 과정에서 반드시 고려해야만 한다. 균형 전략을 추진

하는 것이 틀렸다는 것이 아니라 균형전략을 통해 기대하는 보상을 양쪽 게임 모두에서 최대치로 동시에 확보하기가 불가능에 가깝다는 것임을 현실적으로 수용해야 한다.

예를 들면 올해 한미정상회담의 공동선언에 대만과 남중국해 문제가 포함된 것은, 한국이 쿼드(Quad)에 비록 형식적으로는 동참하지 않더라도 최소한 그 취지에 공감한다는 외교적 선언이라 평가할 수 있다. 중국의 전략적 이해에 대해 모호한 자세를 유지해 왔던 역대 한국 정부의 입장을 고려할 때 상당히 진전된 언급임은 분명하다. 문재인 정부가 북한 문제를 위해 전술적 선택을 한 것인지 아니면 지역 및 동맹 전략의 대전환을 기획한 것인지 불분명하지만, 앞으로 한국의 대중 정책이 이러한 흐름을 견지한다면 역내 정세에 미치는 파급효과는 유의미 할 것이다.

우선 미국은 미중 경쟁관계에서 한국과 전략적 이익을 공유할 수도 있다는 믿음을 가질 것이다. 반면 중국은 이번 성명의 내용을 한미동맹의 ‘값비싼 신호(costly signaling)’로 해석할 가능성이 높다. 따라서 향후 중국의 정책결정자들 입장에서 향후 한국의 전략 전환을 대비해, 미국의 의도를 좌절시키고 더욱 적극적으로 한국의 외교안보정책에 대한 관여를 높일 수 있는 다양한 방안을 고심하는 것은 자연스러운 현상이다.

하지만 장기적으로 미중 간 전략적 경쟁의 심화가 불가피한 상황에서, 한미 글로벌 파트너십 강화와 미중 사이에서 한국의 전략적 모호성 견지는 앞서 이론을 통해 설명했듯이 본질적으로 양립이 쉽지 않을 것이다. 북핵문제가 존재하는 한, 한중 안보 협력은 한계가 있고, 미중 경쟁관계와 한미동맹이 병존하는 한, 한중 외교 협력도 제한적일 것이다.

이러한 한계를 고려하고 이론적 교훈을 되새겨 볼 때, 향후 한국

은 한중관계를 관리하기 위해 다음과 같은 세 가지 차원을 고려할 필요가 있다. 첫째, 한국의 국익에 대한 명확한 입장을 일관되게 중국에 전달해야만 한다. 이를 통해 중국이 한국에 대한 헛된 기대를 품지 않도록 만들고 한중관계에도 거품이 끼지 않도록 하는 것이 양국의 미래에 궁극적으로 이로울 것이다. 국가가 상대에 대한 모호한 입장을 견지하는 것은 때때로 상대의 합리적 계산을 방해한다. 아울러 모호한 입장 이후 취한 정책이 자국의 예상과 기대에 어긋날 경우에 상대의 외교적 체면 손상을 야기해 국가 차원의 격렬한 보복을 초래할 수 있다.

둘째, 중국과의 공통된 이익을 확장하고 심화시키기 위한 노력에 집중해야 한다. 앞서 정리한 것처럼, 국제협력의 대상과 영역은 계속 확장되고 있다. 그리고 강대국이 국제적 영향력을 더욱 확장하기 위해서는 유형의 경성권력 이외에 더 많은 요소에 대한 국제협력의 필요성을 야기한다. 특히 중국은 당분간 지속적인 국력 배양과 안정적인 대외환경 구축이 절실한 상황이다. 따라서 한국이 미중 경쟁의 외연에 위치한 다양한 의제에 대한 중국과의 협력관계를 적극 추구하고, 중국이 우려하는 한반도 정세의 불안정화 가능성에 대한 우려를 지속적으로 불식시킬 수 있다면, 미중 간 경쟁이 격화되더라도 최소한 한중관계의 악화는 방지할 수 있을 것이다.

셋째, 중국과의 호혜적 관계 유지, 한국의 대중 외교안보적 부담 경감, 한국의 전략적 자율성 강화라는 세 가지 목표를 달성하기 위한 중·장기적 방책으로, 중국에 대한 경제적 상호의존 수준을 낮추려는 노력이 필요하다. 앞서 상호의존론의 주요한 이론에서 확인했듯이, 중국에 대한 의존성이 높아질수록 중국에 대한 취약성 또한 증대될 가능성이 높다. 특히 급격한 경제적 상호의존성 상승으로 중국이 이를 통해 한국의 외교안보정책에 관여할 여지도 높다. 이러한

상황은 한반도 평화프로세스 과정에서 한국의 자율성을 확대하는데 부정적 영향을 미칠 수 있다. 따라서 인도와 아세안(ASEAN)에 대한 전략적 관심과 관여를 강화할 필요가 있다.

한국의 한미동맹의 강화를 통한 한반도 평화프로세스 추진이 중국의 방해로 초래한다든가 중국의 비협조를 초래할 가능성도 전혀 배제할 수 없다. 하지만 앞장에서 우리가 주목한 협력의 촉진 및 강화요인을 적극 고려해 보면 오히려 다자적 협력의 창출도 가능할 수 있다. 앞장에서 논의했던 스나이털의 이론을 차용하면, 경쟁하는 국가의 상대적 이익 추구가 협력을 저해할 수도 있지만, 다자가 참여하는 협력 게임의 경우 강대국이 협력의 성과 이후 지역의 세력균형에서 뒤처지는 것을 피하기 위해 어쩔 수 없이 협력과정에 참여하는 일종의 ‘방어적 협력(defensive cooperation)’이 쉽게 등장할 수도 있다.

즉 현재의 평화프로세스 추진 환경은 남북한과 4개의 강대국들을 포함한 다자적 게임이며, 이 중 한국과 미중은 북한의 완전한 비핵화라는 공통의 목적을 견지하고 있다. 비록 미중 양 초강대국이 북핵문제가 아닌 글로벌 외교안보 이슈로 치열하게 경쟁 중이지만, 만약 중국이 배제된 상황에서 한미동맹을 중심으로 북한과의 비핵화 협상에 성과가 창출된다면 중국이 이후 한반도 정세와 동북아에서의 세력균형 및 영향력 재조정 과정에서 소외될 위험을 스스로 감안하지 않을 수 없을 것이다.

따라서 북한의 완전한 비핵화라는 난제를 해결하는 데 실질적인 효과만 있다면, 그리고 남북관계의 건강한 진전을 통해 한반도 평화프로세스 구축에 긍정적인 효과만 있다면, 소극적인 대중 전략이나 미중 사이에 기계적인 균형전략을 한반도 평화프로세스의 필요충분조건으로 받아들일 필요가 없다. 중국 또한 주변의 정세 안정과 북한의 완전한 비핵화가 진척되어 북미 간 군사적 긴장완화와 정치·외

교적 정상화가 국익에 부합되는 더 큰 이익이다. 따라서 한미동맹을 포괄적으로 강화하는 것이 한반도 평화프로세스에 부정적 영향을 미치지 않는 것이라고 판단된다.

다만 앞장의 다양한 이론에서 강조한 바와 같이, 바이든 행정부를 포함한 향후 미국 행정부의 대외정책 기조가 특히 대중 전략과 관련해 동맹국에 대한 지나친 책임 전가의 성향을 강하게 포함할 경우, 그리고 그 대상에 한국이 포함된다면 향후 한미동맹 내부에서 전략 연합이 아니라 분열의 가능성이 높아질 것으로 예상할 수 있다. 즉 지리적으로 인접한 적대 강대국인 중국의 예방적 조치와 인접한 상대적 강대국인 일본의 부상을 동시에 회피해야만 하는 한국의 입장에서 미국과의 전략적 분열은 불가피할 수 있다.

만약 이러한 경우가 현실화된다면 이는 북핵문제 해결에 대한 부정적인 파급 영향을 야기하고, 그 결과 한국의 한반도 평화프로세스 추진 과정에 중대한 도전요인으로 작동할 수도 있을 것이다. 따라서 미국이 한국에 일방적인 책임 전가를 할 수 없도록 미연에 동맹 관리 전략을 세심하게 추진해야 할 것이다. 이를 위해 양국 간 전략 목표와 동맹의 가치에 대한 평가를 합의 및 공유하면서, 성과와 이익을 공유할 수 있는 실행 전략들을 합의하려는 노력을 강화할 필요가 있다.

다. 국제협력의 적극적 견인을 위한 중견국 외교전략 설계

본 연구는 제IV장의 국제협력 성패 요인에 대한 논쟁에서 협력의 주체, 즉 행위자에 대한 논쟁이 있음을 전술한 바 있다. 그리고 국제정치 환경이 급변하면서 국제협력이 강대국만의 전유물이 아님을 논의했다. 특히 국제협력이 필요한 이슈 영역이 급속히 확장되면서 권력 자원의 크기는 상대적으로 미약하나 이슈에 대한 협력에 자원과 지혜를 동원할 수 있는 중견국의 역할을 주목한 바 있다. 특히

중견국은 기존 강대국들이 영향력 확장을 위한 협력 다변화 과정에서 매력적인 존재가 될 수 있음을 강조한 바 있다.

본 장의 1절에서 한국이 위치한 동아시아, 특히 동북아와 한반도의 전략적 지형과 지정학적 의미에 관해 전술한 바와 같이, 한국은 노력과 의지로 상당 기간 극복하기 힘든 상호 권력관계로 주변의 강대국들을 상대해야만 한다. 만약 현재가 근대 유럽이나 냉전 시기 동아시아와 같은 전략환경이라면 한반도 주변 강대국들에 비해 상대적 국력이 약한 한국은, 편승과 균형의 전략적 선택과 비대칭 동맹의 위협으로부터 만성적인 전략적 열세를 감수해야 할 것이다. 즉 강대국과의 협력과정에서 한국은 고질적인 교섭능력의 열세를 고려해 전략적 선택을 할 수밖에 없는데, 이는 우리가 강대국으로부터 얻고자 하는 보상 수준은 높은 반면 강대국이 우리에게 기대할 수 있는 보상 수준은 낮을 뿐 아니라 다양한 대체 자원도 존재하기 때문이다.

하지만 앞서 강조했듯이 탈냉전 이후 세계화가 급속히 진행되고 과거와 같은 강대국 절대 중심의 국제정치의 성격이 변하면서, 강대국의 입장에서 한국과 같은 중견국가와의 협력이 필요한 영역과 이슈가 급격히 증가하고 있다. 특히 지역의 강대국 입장에서 볼 때, 군사적 역량이 상대적으로 부족해 지역 국제체계의 현상변경 능력이 부족한 중견국은 현재의 경쟁 강대국에 비해 비교적 쉬운 협력의 대상이다. 또한 중견국과의 협력을 통해 형성된 높은 상호의존성은 또 다른 협력의 과정에서 강대국들의 교섭능력을 강화하는 전략적 자산으로 활용될 수도 있다.

이러한 현실과 중견국 외교의 기대 역할을 고려할 때, 한국과 같은 중견국이 국제 문제에 대한 협력과 다자주의적 접근을 촉진한다는 점에 주목할 필요가 있다. 이것은 기존의 국제협력 이론들과 맞닿아 있는 부분이다. 국제협력을 위한 연구에서, 강대국과 강대국

간의 협력 혹은 강대국과 약소국 간의 협력이라는 단순한 분류보다는, 결국 오늘날 국제협력은 공통된 문제에 대해 공동으로 대처하는 협력의 규범을 확산하고 필요에 따라 다자주의 제도화로 이어지는 현실에 주목해야 할 것이다.

이것이 중견국의 역할에 주목하는 이유이다. 여기에서 한국의 중견국 외교에 대한 논의와 이것을 이론적으로 체계화시키는 노력이 요구된다. 한국은 당면한 남북한 문제에 있어 남한과 북한 간의 당사자 합의와 협력이 우선이지만 문제 해결에 필요한 사안들이 한반도에만 국한되어 있지 않다는 것을 이미 알고 있다. 남북한 간의 협력과 평화 프로세스를 추진하기 위해서는 주변 강대국들의 깊은 관여도 경계해야 하지만 주변의 협력과 지원 없이는 매우 험난한 길이 될 것이다. 여기에서 각기 다른 이해를 가지고 한반도 문제에 관여하려는 주변 국가들 간의 이해를 조정하는 중재자와 가교의 역할이 필요하다.

글로벌 차원과 지역 차원에서 점증하는 미중 간의 경쟁 구도 속에서, 현재 바이든 행정부가 밝히고 있듯 개별 이슈 영역별로 경쟁할 것은 단호히 경쟁하고 협력할 것은 적극 협력하게 될 때, 협력이 필요한 영역에서 한국이 중재자와 가교로서 역할하기를 기대할 수 있다. 더구나 글로벌 팬데믹에 당면한 오늘 한국의 국제적 위상은 전기를 맞고 있다. 이에 중견국 외교의 이론적 측면에서 한국은 의미 있는 사례가 될 수 있는 한편, 한국의 외교정책적 과제와 방향을 설정하는 데에도 중견국에 대한 체계적이고 이론적인 논의가 필요할 것이다.

요컨대, 국제정치에서 기존의 협력 이론들을 바탕으로 이를 한반도 평화프로세스의 진전과 결합하고자 하는 본 연구에서, 한반도의 남북한 양자 차원, 동아시아 지역 차원, 그리고 미중 경쟁의 글로벌 차원에서 오늘날 당면하고 있는 위기와 잠재적 갈등 요인을 이해하는 것이 선행될 필요가 있을 것이다. 그리고 신자유주의적 제도주의

의 연장선상에 있는 국제협력 이론들의 논의와 함께 개체와 행위자의 정체성, 규범과 사상의 확산, 관행과 절차의 변화가 국제체제의 특성을 변화시킨다는 구성주의적 관점은 동아시아 지역에서 협력적 지역체제 구축의 가능성을 발견토록 할 수 있다. 더불어 이론적 필요와 정책적 중요성으로 중견국 외교의 연구를 국제협력 이론과 함께 고려한다면 본 연구를 위해 도움이 될 것이라고 생각한다.

라. 대북정책 접근에 대한 성찰과 정세의 냉정한 평가

앞서 검토했던 국제협력에 대한 많은 이론들이 저마다 현재의 한반도 상황에 적용될 수 있다. 가령 북미관계가 왜 오랜 기간 상호적대적 관성에서 벗어나지 못하는지 그리고 2018년 역사적 북미정상회담 이후에도 양국이 타협과 협력 대신 적대적 긴장관계를 지속하고 있는지에 대한 다양한 접근이 가능하다. 아울러 남북한 협력과 관련해 안보와 경제협력 간 상호작용을 어떻게 접근해야 하는지에 대해서도 시사점을 제공할 수 있다. 이는 한반도 평화프로세스 추진 과정에서 남북한 군사적 긴장과 남북한 경제협력 간에 어떠한 전략적 의미가 있는지를 고찰하게 만든다.

현실주의자들의 관점에서 볼 때 북미 간 비핵화 타협이 쉽게 성사되지 않는 구조적 이유는 북한의 체제 생존에 대한 강한 염려와 욕구 때문이라 볼 수 있다. 강한 자주적 외교안보관과 주변에 대한 피포위 의식(siege mentality)으로 무장한 북한은 핵무기라는 자구책이 아니면 생존을 추구하기 힘들다고 판단한다. 반면 국가들이 서로에 대해 어떠한 생각을 가지고 있는가에 따라 그 국가들 간 관계의 양태가 달라진다는 구성주의적 설명을 빌리면, 전쟁을 경험한 두 국가가 오랜 기간 신뢰 형성 없이 상대에 대한 강한 적의라는 정체성을 형성한 것이 오늘날 양국 관계에 영향을 미치고 있다고도 볼 수 있다. 즉

북미 두 국가는 여전히 흡수적 문화에 영향을 받고 있다고 볼 수 있다.

만약 북한이 현실주의와 구성주의가 시사하는 위와 같은 인식에 강력히 포섭되어 있다면 우리가 희망하는 것처럼 북한의 완전한 비핵화는 용이하지 않을 것이다.²³⁶⁾ 북한은 강대국들과의 비핵화 협력이 지속될 수 있을지 그리고 핵무기 대신 보장받는 체제 안전보장책이 얼마나 효과적인지에 대해 확신이 부족할 수 있다. 북한이 만일 이러한 사고를 가지고 있다면 앞장에서 논의했던 협력 촉진 요인인 ‘미래에 대한 그림자’ 만으로 북한이 쉽게 비핵화 협력으로 선뜻 나서리라 확언하기 어렵고 또한 비핵화 합의와 조치 이후에라도 북한이 핵능력의 일부라도 몰래 보유할 가능성은 없다고 확신하기도 어려울 것이다.

남북관계와 관련한 이론적 시사점도 있다. 대표적으로 국제협력의 성패 결정요인 중 국제안보와 경제협력과의 관계에 대한 유력한 이론들은, 국가 간 경제적 협력관계, 특히 무역 관계는 안보적 우려사항이 적을 때 번창하게 된다고 주장한다. 즉 남북한 경제협력은 기본적으로 남북한 모두 상대방부터의 안보위협이 줄어들 때 더욱 안정적이고 지속적으로 추진될 수 있을 것이다. 이는 북한의 핵위협에 대한 한국의 안보위협 수준이 높거나 한미동맹에 대한 북한이 느끼는 체제 위협의 민감성이 높은 상황에서, 남북한 간 경제협력과 무역 등은 한계가 있을 수 있음을 의미한다. 이른바 안보 외부효과가 한반도에도 적용된다고 보아야 할 것이다.²³⁷⁾

236) 정성운, 『김정은 정권의 핵전략과 대외·대남 전략』 (서울: 통일연구원, 2017), pp. 115~116.

237) 이러한 논리는 남북한 안보 환경이 개선되지 않는 상황 속에서 남북한 교류를 통해 북한의 경제력이 신장되고, 북한이 이를 통해 확보한 자원을 군사력 증강에 투자하면서 오히려 한국의 안보는 더욱 약화될 수 있다는 주장을 뒷받침한다. 따라서 한반도 평화프로세스에는 반드시 남북한 안보환경의 구조적 개선 노력이 포함되어야 한다는 정책적 시사점을 확인할 수 있다.

반면 경제적 협력이 평화적 상태를 창출하거나 강화하는 역할을 한다는 안보와 평화 간의 연구가 남북한 관계에 제시하는 시사점도 중요하다. 이와 관련한 이론들은 주로 경제적 상호의존이 증가하면 자국의 막대한 경제적 손실을 염려해 쉽게 상호의존적인 국가를 공격할 수 없다는 주장에 근거한다. 물론 전쟁을 통한 승리가 가져다주는 효용이 더 크다고 판단하거나, 파괴된 경제적 손실을 극복할 수 있는 대체수단이 있다면 이러한 논리가 적용될 여지는 감소한다. 또한 어느 정도의 상호의존성이 평화에 대한 협력을 강제하는지에 대한 평가도 필요하다. 남북한 간 경제협력이 평화를 창출할 수 있다는 가설을 입증하기 위해서는 위와 같은 요소에 대한 연구도 필요하다.

아울러 국제협력의 성패 결정요인에 대한 설명 중 국가가 효용의 극대화가 아닌 위험상황에 대한 전략적 평가에 따라 행동을 결정한다는 전망이론을 제시한 바 있다. 전망이론의 논리에 따르면 미국과 북한이 왜 비핵화라는 상호 협력이 쉽게 선택하지 못하는지, 특히 북한이 왜 과감한 완전한 비핵화 결단을 주저하는지에 대한 또 다른 이론적 설명을 제공한다.

즉 전망이론에 따르면 북한이 비핵화에 주저하며 미국과의 협상에서 비핵화에 대한 높은 수준의 대가를 제시하고 있는 이유가, 북한이 한국과 미국, 그리고 국제사회로부터 획득할 수 있는 협력의 대가보다 핵무기를 포기했을 때 그들이 감수해야만 하는 일시적 안보 손실을 더욱 중요하게 생각하고 있을 가능성이 높을 수 있다는 주장이 가능하다. 그리고 이러한 북한의 비핵화 협력에 대한 태도는 현재 북한 정권이 자신들이 보유한 핵능력을 과대평가함으로써 가능하면 손실을 회피하려는 성향을 견지하고 있다고도 추론이 가능하다.²³⁸⁾

238) 이와 관련해 전망이론에서 주장하는 소위 ‘과대확신 효과(Overconfidence Effect)’를 참고하기 바란다. “과대확신 효과(Overconfidence Effect),” Wikipedia, <https://en.wikipedia.org/wiki/Overconfidence_effect> (검색일: 2021.8.29.).

물론 전망이론의 명제를 통해 비핵화 협상의 한 축인 미국의 대북 전략적 태도와 비핵화 협력 행태의 일부를 해석할 수도 있다. 가령 전망이론에서 중요하게 평가하는 준거점(reference point)과 관련하여, 미국은 북한의 의도를 평가하거나 북한과의 협상을 진행할 때, 북한이 과거 자신들과의 협의를 무시하고 약속을 기만했다는 뿌리 깊은 불신을 전제로 한다. 이는 국가가 준거점 기준을 설정할 때, 과거 경험이나 역사적 교훈에 영향을 강력히 받는 경향이 있다는 전망이론의 주장에 부합한다.

미국이 북한과의 단계적 합의보다는 가급적 일괄 타결을 선호하는 이유도 여러 가지 전략적 고려 사항들이 있겠지만, 전망이론에서 주장하는 손실의 도미노 효과에 민감하고 그럴듯한 중간 이익보다 확실한 최종 결과에 더 큰 의미를 두는 협상 국가의 경향으로도 일부 설명할 수 있을 것이다.²³⁹⁾

이처럼 국제협력과 관련한 이론을 통해 국가의 전략적 행위의 속성을 파악하는 것은 관련 이슈에 대한 정책을 설계하는 데 토대가 될 수 있다. 전망이론과 같은 비합리적 요인에 대한 연구에 앞서 제시한 게임이론의 교훈들을 종합하면, 현재의 북미 간 혹은 남북 간 교착상황(deadlock)이 상당히 오랜 기간 지속될 가능성이 높을 수 있다는 결론 또한 얻을 수 있다.

미국에 대한 누적된 불신이 강력한 북한의 입장에서 비핵화 추진은 위험감수의 영역이 분명하다. 북한의 기만 가능성을 고려하지 않을 수 없는 미국의 입장에서는 북한의 선제적 행동을 전제로 엄격한 ‘맞대응 전략(Tit-for-Tat)’이나 그랜드 바겐과 같은 방식을 우선적으로 선호

239) 이 외에도 전망이론에서 국가는 일반적인 손실의 영역에서는 대체적으로 위험감수를 선택하게 되지만, 극도로 심각한 피해가 예상되는 경우에는 오히려 위험회피적인 경향인 선호의 역전(preference point)이 발생할 수도 있다고 주장한다. 이러한 명제는 북미 상호 강압 전략의 결과 누가 먼저 양보할 것인가의 문제를 예상하고 구명하는데 이론적 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

하지 않을 수 없을 것이다. 이러한 비영합적 선호 전략의 경합은 결국 양국 간의 타협이 힘들거나 부분적 협력이 있더라도 그 지속가능성이 높다고 객관적으로 확인하기 어렵다는 교훈을 제시한다.

또한 게임이론에서 강조하듯이 북한이 설사 한국과 미국, 국제사회가 제공하는 미래의 그림자(shadow of the future)를 중요하게 인식하더라도, 북한 지도부가 쉽사리 단기적 위험을 감수하며 비핵화 협력을 적극적으로 선택할 것인지에 대한 확신도 쉽지 않다. 북한이 기본적으로 미국에 대한 안보위협에 상당히 취약하고 민감도 또한 높기 때문이며, 북한 또한 미국의 기만에 대비하기 위해 가급적이면 핵능력 일부라도 보유하면서 북미관계를 정상화하는 것이 그들의 최선의 선호이기 때문이다.

북한은 아마 미국 본토에 대한 2차 타격 능력을 갖추거나 미국과 그 동맹국들의 군사적 행동에 대한 거부 능력을 강화한다면, 언젠가는 이러한 계획이 성공할 수도 있다고 계산하고 있을 수 있다. 결국 국제정치 협력 이론을 반추하면 북미 간 협력을 중심으로 하는 한반도 평화프로세스의 실질적인 진척은 북미 양국 중 어느 일방의 선제적이고 과감한 양보로부터 시작될 가능성이 높다. 한반도 평화프로세스를 추진하기 위한 추진전략 또한 이러한 정세 판단을 고려해 설계할 필요가 있을 것이다.

Ⅶ. 결론



국가 간 협력은 누가, 왜, 어떻게 결정하고 전개되는가? 국가는 왜 협력을 거부하거나 지속하지 않는가? 국가의 협력이 반드시 국가에 이롭기만 한 것일까? 국제정치에서 국가 간 협력은 자연스럽게 일반적인 상황인가? 아니면 국가의 계산과 특별한 노력, 그리고 상호작용으로 인한 창작물인가? 국가 간 협력을 성공적으로 견인하기 위한 요소는 무엇인가? 국가의 어떠한 사고와 행동이 다른 국가와의 협력을 힘들게 하는가?

본 연구는 애초에 이러한 기본적인 질문들로 시작되었다. 국가 간 협력에 대한 이처럼 다양한 질문과 의문에 대해 오래전부터 연구자들은 많은 사례연구를 통해 저마다 보편적인 해답을 제시하고자 노력했다. 흔히 우리가 이론(theory)이라 칭하는 논리와 주장들은 이러한 질문들에 대한 보편적이고 타당한 설명력을 제공하고자 노력했다.

즉 국제협력 관련 현상에 대한 질문에 풍부한 설명력을 갖추고자 노력했고, 원인과 결과에 대한 인과관계를 입증하기 위한 논리의 틀을 구성했으며, 시공을 초월해 일반적으로 적용되는 보편성을 확보하기 위해 수많은 사례를 비교했다. 본 연구가 국제협력에 대한 다양한 질문에 스스로 답하기 위해 이론을 검토한 가장 중요한 이유는, 바로 위와 같이 좋은 이론이 견지해야만 하는 위와 같은 특징과 과정 때문이다.

국가의 중요한 이익은 대부분 다른 국가와의 관계에서 결정된다. 국가가 이익을 추구하는 방식은 동서고금과 상황에 따라 다양했다. 추구하는 이익의 성격과 가치, 국가체제의 특징, 지도자의 선택 등 다양한 방식에 의해, 때로는 과격한 방식으로 때로는 온건한 방식으로 국가는 이익을 위해 다른 국가와 상호작용을 하고 있다. 하지만 국가는 가급적 다른 국가와의 불필요한 마찰과 대립 없이 협력의 방식을 통해 이익을 획득하고자 한다. 불필요한 자원의 소모를 줄일

수 있고, 갈등과 경쟁의 부정적 영향을 회피할 수 있기 때문이다.

하지만 연구 본문에서 제시했던 국제협력의 역사와 국제정치환경의 속성, 그리고 다양한 이론들을 되새김해 보면, 국제협력이 자연스러운 현상이 아니고 정책 결정자들의 노력과 결단의 산물이며, 국가가 항상 협력의 창출과 유지를 선호하는 것도 아니며, 더욱이 당연하게 보이는 협력의 과정에 상당히 많은 난관이 내재되어 있음을 알 수 있다. 국제정치의 많은 이론들은 협력에 대한 이러한 속성을 여과 없이 보여준다.

이처럼 국제협력에 대한 이론들이 다양한 국제정치 현상을 노골적으로 보여주는 것은, 정책과 전략을 고민하는 국가 지도자와 정책 설계자에게는 일면 반가운 일이다. 본인이 현재 목도하고 있는 중요한 국가 간 현상이 과거 특정 사례의 반복이며, 이미 연구자들이 엄청난 노력과 수많은 공동 지성을 동원해 이에 대한 논리적 접근과 해답을 제시했을 가능성이 높기 때문이다. 따라서 현재 전개되고 있는 국가 간 상호작용에 대한 국가의 목적과 질문의 성격에 따라, 이미 기존의 연구들은 이론을 통해 전체 혹은 부분적으로 중요한 교훈을 제시하고 있다.

본 연구는 이러한 점에서 국제협력에 대한 다양한 이론적 지식을 제공함으로써, 국제협력의 필요성에 직면한 국가와 지도자, 그리고 관련 정책 분야 연구자에게 부족하지만 쓸모 있는 토대를 제공하고자 한다. 이론을 중심으로 현상을 분석하는 것은 정세에 대한 자의적 해석 위험을 줄일 수 있다. 또한 이론이 지향하는 정책의 내용을 고민하다 보면 정책의 실현 가능성과 효과 창출 능력에 대한 좀 더 긍정적인 기대를 할 수 있다. 이러한 과정에서 정책과 전략의 설계와 집행 과정에서의 과도한 자원의 낭비와 정책적 혼선을 막을 수 있으며, 정책과 전략 투사 이후의 상황 변화를 예상하는 데도 도움이 될 수 있다.

본 연구는 특별히 동아시아와 한반도 주변의 국가 간 협력 가능성을 염두에 두고 집필하였다. 우리의 땅과 국민들의 평화를 저해할 수 있는 환경과 위협을 극복하고, 가급적 주변 강대국과의 상호 이해와 협력을 통해 지속가능한 평화프로세스의 작동과 안정적인 안보환경을 갖추기를 바라는 기대에서 연구가 시작되었다. 본 연구가 본문의 마지막 장에 동아시아의 다자 협력과 한반도 평화프로세스에 대한 이론의 시사점을 간략히 제시한 이유이기도 하다.

그럼에도 불구하고 본문 제II장의 역사와 국제정치의 본질, 제III장부터 제V장까지의 국제협력에 관한 다양한 이론들을 통해 본 연구의 생산적인 활용이 있기를 기대한다. 특히 현실적으로 국내의 북핵 문제와 한반도 평화프로세스를 연구하는 다수 학자들의 연구기반이 북한 국내문제와 남북관계를 분야임을 고려할 때, 이 분야의 동료 연구자들에게 친숙하지는 않지만 연구에 활용할 수 있는 국제협력의 참고서가 되기를 개인적으로 소망한다.

이러한 취지와 기대를 고려해 본 연구 본문의 주요 내용과 주장을 간략히 제시하면 다음과 같다. 첫째, 본 연구는 제II장에서 강대국 국제정치를 국제체제의 가장 중요하고 현실적인 특징으로 제시했다. 특히 강대국이 어떠한 전략적 사고를 통해 다른 국가와 상호작용을 하는지, 그 과정에서 상대적 약소국들이 직면하는 전략환경의 특징은 무엇인지를 서술하였다. 특히 근대국가 국제정치가 시작된 이후 강대국들은 패권과 세력균형을 통해 협력과 갈등을 반복해 왔음을 역사적 맥락 속에서 설명하였다.

제III장에서는 국제협력에 대한 거시적 이론, 즉 유력한 세 가지 패러다임에 대한 기본 전제와 내용들을 정리하였다. 다양한 국제협력의 이론들이 결국은 현실주의, 자유주의, 구성주의라는 패러다임에 철학적으로 기반하고 있기 때문이다. 특히 본 장에서는 각각의 패러

다임에 속하는 정형화된 국제협력의 형태를 동맹, 패권안정, 집단안보, 국제제도, 상호의존, 인식공동체 등으로 선별해 국제협력에 대한 패러다임별 차별적 인식 기반이 어떻게 현실에서 작동되고 기대되는지를 보여주고자 하였다.

제Ⅳ장에서는 제Ⅱ장과 제Ⅲ장의 역사와 패러다임이라는 거시적 조망을 바탕으로, 본격적으로 국제협력 이론에 대한 미시적 접근을 제시한다. 먼저 앞서 제시한 다양한 국제협력의 형태를 통해 국제협력의 성공과 실패를 결정짓는 주요 요인들을 식별하고, 이러한 요인들과 관련한 협력에 대한 쟁점들을 소개한다. 특히 국제협력에 대한 가능성에 대한 논쟁, 가능성과 관련한 방법론적 논쟁, 협력의 준수 여부와 행위자 성격에 대한 논쟁 등을 다양한 이론들을 통해 설명하였다. 이러한 논쟁의 결과 본 연구는 결국 이익의 성격, 국가의 선호와 보상, 협력 게임의 성격, 중견국의 역할 증대가 중요하거나 중요해지고 있다고 주장한다.

제Ⅴ장에서는 제Ⅲ장과 제Ⅳ장의 이론적 논의를 현실 영역으로 끌어와 협력에 대한 실제적 논의를 전개하였다. 즉 이론적 주장들이 투사되고 있는 현실 국제정치에서 국제협력이 어떤 분야에서 그리고 어떠한 이슈와 관련해 중요하게 부각되는지를 논하고, 그러한 협력이 지속가능성을 확보하기 위해 영향을 미치는 요소는 무엇인지를 식별하고자 했다. 특히 본 장에서는 협력의 창출 못지않게 유지 또한 중요한 정책 과제라는 점을 고려하여, 국제협력의 지속성을 강화하기 위해서는 ① 안정적인 국제체제, ② 민주주의의 확산과 상호의존성의 증가, ③ 국제적 집단정체성의 형성과 국제기구의 구속력 강화 ④ 국가의 목표 합의와 전략의 연합 ⑤ 국제레짐 강화를 통한 장기적 협력에 대한 효과 검증 등 5가지 요인이 중요하다고 주장한다.

제Ⅵ장에서는 앞서 제시한 역사와 이론들의 내용과 제Ⅴ장의 정책

현실의 기술을 종합하여, 동아시아와 한반도의 평화와 협력에 대한 시사점을 간략히 제시하고자 하였다. 본 장에서는 먼저 역사적 변천과 현재 정세와 강대국 간 관계를 고려해, 동아시아와 한반도의 국제협력 필요성이 급격히 증가하고 있지만, 강대국 간 세력 경합으로 인해 서유럽과 같은 다자적·제도적 협력 가능성은 여전히 낮다고 평가한다. 아울러 다자적 협력의 결정 요소로 미중 전략 경쟁의 결과와 북핵문제가 중요하다고 주장한다. 아울러 한반도 평화프로세스를 추진하기 위해 한국이 고려할 수 있는 전략을 앞서 제시한 주요 이론들을 고려해 4가지 방향으로 간략히 제시하였다.

첫째, 한반도 평화프로세스의 성공과 진척을 위한 외교 대전략으로, 미국이 주도하는 자유주의적 국제질서에 좀 더 능동적이고 전략적으로 참여하여 미국과의 전략연합을 강화할 필요가 있음을 주장한다. 둘째, 미중 사이에 기계적인 균형전략에 대한 효과를 재검토할 필요가 있으며, 중국에 대한 상호의존성을 줄이는 것이 한국 주도의 평화프로세스 추진 역량 강화에 효과가 있을 것이라 주장한다. 셋째, 미중 양 강대국과의 제로섬적 관계를 전략적으로 고려해 미중 양국에게 한국과의 협력 필요성을 강화할 수 있는 중견국 외교전략을 설계해야 한다고 주장한다. 마지막으로 북한과의 전략계임을 고안하고 수행함에 있어서, 역사적 교훈과 상대에 대한 신뢰수준, 그리고 이익의 선호와 보상 수준에 대한 인식을 복합적으로 고려한 현실 친화적인 분석이 관련 정책 설계에 반영될 필요가 있음을 주장한다.

참고문헌

1. 단행본

- 박재영. 『국제정치패러다임』. 서울: 법문사, 1996.
- 신종호 외. 『강대국 경쟁과 관련국의 대응: 역사적 사례와 시사점』. 서울: 통일연구원, 2020.
- 전재성. 『동북아 국제정치이론: 불완전 주권국가들의 국제정치』. 파주: 한울아카데미, 2020.
- 전재성·민병원·은용수·신윝희·손열. 『동아시아 지역질서 이론』. 서울: 사회평론아카데미, 2018.
- 정성윤. 『김정은 정권의 핵전략과 대외·대남 전략』. 서울: 통일연구원, 2017.
- _____ 외. 『북핵 종합평가와 한반도 비핵화 촉진전략』. 서울: 통일연구원, 2018.
- Angell, Norman. *The Great Illusion*. New York: G.P. Putnam's & Sons, 1909.
- Axelrod, Robert. *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Book, 1984.
- Baldwin, David A., ed. *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*. New York: Columbia University Press, 1993.
- Barbieri, Katherine. *The Liberal Illusion: Does Trade Promote Peace?* Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2005.

- Carr, E. H. *The Twenty Years' Crisis 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations*. London: Macmillan and Company, 1939.
- Copeland, Dale C. *Economic Interdependence and War*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2014.
- Debs, Alexandre and Nuno P. Monteiro. *Nuclear Politics: The Strategic Causes of Proliferation*. New York: Cambridge University Press, 2018.
- Deutsch, Karl Wolfgang. *Political Community at the International Level: Problems of Definition and Measurement*. Princeton: Princeton University Press, 1953.
- Edelstein, David M. *Over the Horizon: Time, Uncertainty, and the Rise of Great Powers*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 2017.
- Fosnot, Catherine Twomey., ed. *Constructivism: Theory, Perspectives, and Practice*. New York: Teachers College Press, 1996.
- Gilpin, Robert. *The Political Economy of International Relations*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1987.
- _____. *War and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.
- Gowa, Joanne. *Allies, Adversaries, and International Trade*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1995.
- Grieco, Joseph, G. John Ikenberry, and Michael Mastanduno. *Introduction to International Relations: Perspectives, Connections, and Enduring Questions*. London: Macmillan Education, 2018.
- Haas, Ernst B. *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economical Forces, 1950-1957*. Notre Dame, Ind.: University of Notre Dame Press, 1958.

- _____. *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization*. Stanford: Stanford University Press, 1964.
- Hirschman, Albert O. *National Power and the Structure of Foreign Trade*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1945.
- _____. *National Power and the Structure of Foreign Trade*. Berkeley and Los Angeles: The University of California Press, 1980.
- Huntington, Samuel P. *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1957.
- Hurd, Ian. *After Anarchy: Legitimacy and Power in the United Nations Security Council*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2008.
- Ikenberry, G. John. *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2001.
- _____. *Liberal Leviathan: the Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*. Princeton: Princeton University Press, 2012.
- Jervis, Robert. *The Meaning of the Nuclear Revolution: Statecraft and the Prospect of Armageddon*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1989.
- Keck, Margaret E. and Kathryn Sikkink. *Activist Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1998.

- Keohane, Robert O. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1984.
- Keohane, Robert O. and Helen V. Milner, eds. *Internationalization and Domestic Politics*. New York: Cambridge University Press, 1996.
- Keohane, Robert O. and Joseph S. Nye Jr. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little, Brown, 1977.
-
- _____ . *Power and Interdependence*. 4th edition. New York: Pearson, 2011.
- Kindleberger, Charles P. *The World in Depression, 1929–1939*. Berkeley: University of California Press, 1973.
- Kroenig, Matthew. *Exporting the Bomb: Technology Transfer and the Spread of Nuclear Weapons*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 2010.
- Lamy, Steven L., John S. Masker, John Baylis, Steve Smith, and Patricia Owens. *Introduction to Global Politics*, 6th edition. London: Oxford University Press, 2020.
- Lanoszka, Alexander. *Atomic Assurance: The Alliance Politics of Nuclear Proliferation*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 2018.
- Liska, George F. *Nations in Alliance: The Limits of Interdependence*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1962.
- Mansfield, Edward D. and Brian M. Pollins. *Economic Interdependence and International Conflict: New Perspectives on an Enduring Debate*. Ann Arbor, Mich.: University of Michigan Press, 2003.

- Mansfield, Edward D. and Jack Snyder. *Electing to Fight: Why Emerging Democracies Go to War*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 2005.
- Mearsheimer, John J. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W. W. Norton & Company, 2001.
- Mercer, Jonathan. *Reputation and International Politics*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1996.
- Milner, Helen V. *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1997.
- Mitrany, David. *A Working Peace System: An Argument for the Functional Development of International Organization*. London: Royal Institute of International Affairs, 1943.
- _____. *The Functional Theory of Politics*. New York: St. Martin's Press, 1975.
- Monteiro, Nuno P. *Theory of Unipolar Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.
- Morgenthau, Hans J. *Politics Among Nations: the Struggle for Power and Peace*. New York: Alfred A. Knopf, 1955.
- Niebuhr, Reinhold. *Moral Man and Immoral Society: A Study in Ethics and Politics*. New York: Charles Scribner's Sons, 1932.
- Onuf, Nicholas. *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*. Columbia, S.C.: University of South Carolina Press, 1989.
- Oye, Kenneth A., ed. *Cooperation under Anarchy*. Princeton: Princeton University Press, 1986.

- Posen, Barry R. *The Sources of Military Doctrine: France, Britain, and Germany between the World Wars*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1984.
- Rodrik, Dani. *Has Globalization Gone Too Far?* Washington D.C.: Peterson Institute for International Economics, 1997.
- Rosamond, Ben. *Theories of European Integration*. New York: Palgrave, 2000.
- Ruggie, John G., ed. *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*. New York: Columbia University Press, 1993.
- Russett, Bruce M. *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1993.
- Schneider, Gerald and Nils Petter Gleditsch. *Assessing the Capitalist Peace*. New York: Routledge, 2012.
- Slaughter, Anne-Marie. *A New World Order*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2004.
- Snyder, Glenn H. *Alliance Politics*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1997.
- Snyder, Jack L. *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict*. New York: W. W. Norton & Company, 2000.
- Spiegel, Steven L. *World Politics in a New Era*. Fort Worth, Fla: Harcourt Brace & Company, 1995.
- The Commission on Global Governance. *Our Global Neighbourhood: The Report of the Commission on Global Governance*. Oxford: Oxford University Press, 1995.

- Trachtenberg, Marc. *A Constructed Peace: The Making of the European Settlement, 1945-1963*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1999.
- Walt, Stephen M. *The Origins of Alliances*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1987.
- Waltz, Kenneth N. *Theory of International Politics*. Mass.: Addison-Wesley Publishing Company, 1979.
- Wendt, Alexander. *Social Theory of International Politics*. New York: Cambridge University Press, 1999.

2. 논문

- Abbott, Kenneth W. and Duncan Snidal. "Why States Act through Formal International Organizations." *Journal of Conflict Resolution*. vol. 42, no. 1, 1998.
- Axelrod, Robert and Robert O. Keohane. "Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions." *World Politics*. vol. 38, no. 1, October 1985.
- _____. "Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions." In *Cooperation Under Anarchy*, edited by Kenneth Oye. Princeton: Princeton University Press, 1986.
- Axelrod, Robert and William D. Hamilton. "The Evolution of Cooperation." *Science*. vol. 211, no. 4489, March 1981.
- Barnett, Michael and Martha Finnemore. "The Power of Liberal International Organizations." In *Power in Global Governance*, edited by Michael Barnett and Raymond Duvall. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

- Barnett, Michael. "Social Constructivism." In *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, 7th edition, edited by John Baylis, Steve Smith, and Patricia Owens. Oxford: Oxford University Press, 2017.
- Barnum, Miriam and James Lo. "Is the NPT Unraveling? Evidence from Text Analysis of Review Conference Statements." *Journal of Peace Research*, vol. 57, no. 6, 2020.
- Bearce, David H., Katharine M. Floros, and Heather Elko McKibben. "The Shadow of the Future and International Bargaining: The Occurrence of Bargaining in a Three-phase Cooperation Framework." *The Journal of Politics*, vol. 71, no. 2, 2009.
- Bennis, Amine. "Middle Power Diplomacy: From State to Thematic Diplomacy." *Global Policy*, April 6, 2020. <<https://www.globalpolicyjournal.com/blog/06/04/2020/middle-power-diplomacy-state-thematic-diplomacy>>.
- Berger, Suzanne. "Globalization and Politics." *Annual Review of Political Science*, vol. 3, 2000.
- Brooks, Stephen G. "The Globalization of Production and the Changing Benefits of Conquest." *Journal of Conflict Resolution*, vol. 43, no. 5, 1999.
- Brown, Robert L. and Jeffrey M. Kaplow. "Talking Peace, Making Weapons: IAEA Technical Cooperation and Nuclear Proliferation." *Journal of Conflict Resolution*, vol. 58, no. 3, 2014.
- Chayes, Abram and Antonia Handler Chayes. "On Compliance." *International Organization*, vol. 47, no. 2, Spring 1993.
- Checkel, Jeffrey T. "International Institutions and Socialization in Europe." *International Organization*, vol. 59, no. 4, Fall 2005.

- Cheon, Seong W. and Niall M. Fraser. "Arms Control Verification: An Introduction and Literature Survey." *Contemporary Security Policy*. vol. 9, no. 1, 1988.
- Christensen, Thomas J. and Jack Snyder. "Chain Gangs and Passed Bucks: Predicting Alliance Patterns in Multipolarity." *International Organization*. vol. 44, no. 2, 1990.
- Chung, Sung-Yoon. "How will North Korea respond to shifts in the US-China relationship?" *The Journal of East Asian Affairs*. vol. 33, no. 2, Autumn/Winter 2020.
- Coe, Andrew J. and Jane Vaynman. "Collusion and the Nuclear Nonproliferation Regime." *The Journal of Politics*. vol. 77, no. 4, 2015.
- _____. "Why Arms Control is so Rare." *American Political Science Review*. vol. 114, no. 2, 2019.
- Copeland, Dale C. "Economic Interdependence and War: A Theory of Trade Expectations." *International Security*. vol. 20, no. 4, 1996.
- _____. "Trade Expectations and the Outbreak of Peace: Détente 1970-74 and the End of the Cold War 1985-91." *Security Studies*. vol. 9, no. 1-2, 1999.
- Crescenzi, Mark J. C. "Economic Exit, Interdependence, and Conflict." *The Journal of Politics*. vol. 65, no. 3, 2003.
- Dai, Xinyuan. "Information Systems in Treaty Regimes." *World Politics*. vol. 54, no. 4, 2002.
- Debs, Alexandre and Nuno P. Monteiro. "Conflict and Cooperation on Nuclear Nonproliferation." *Annual Review of Political Science*. vol. 20, 2017.

- Deudney, Daniel and G. John Ikenberry. "The Nature and Sources of Liberal International Order." *Review of International Studies*, vol. 25, no. 2, 1999.
- Dimitrov, Radoslav S. "The Paris Agreement on Climate Change: Behind Closed Doors." *Global Environmental Politics*, vol. 16, no. 3, 2016.
- Doyle, Michael W. "Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs." *Philosophy and Public Affairs*, vol. 12, no. 3, 1983.
- Eckersley, Robyn. "Rethinking Leadership: Understanding the Roles of the US and China in the Negotiation of the Paris Agreement." *European Journal of International Relations*, vol. 26, no. 4, 2020.
- Edwards, Guy et al. "Small Group, Big Impact: How AILAC helped Shape the Paris Agreement." *Climate Policy*, vol. 17, no. 1, 2017.
- Falkner, Robert. "A Minilateral Solution for Global Climate Change? On Bargaining Efficiency, Club Benefits, and International Legitimacy." *Perspectives on Politics*, vol. 14, no. 1, 2016.
- _____. "The Paris Agreement and the New Logic of International Climate Politics." *International Affairs*, vol. 92, no. 5, 2016.
- Farrell, Henry and Abraham L. Newman. "Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion." *International Security*, vol. 44, no. 1, Summer 2019.
- Fearon, James D. "Rationalist Explanations for War." *International Organization*, vol. 49, no. 3, 1995.

- _____. “Bargaining, Enforcement, and International Cooperation.” *International Organization*, vol. 52, no. 2, Spring 1998.
- _____. “Cooperation, Conflict, and the Costs of Anarchy.” *International Organization*, vol. 72, no. 3, 2018.
- Finnemore, Martha and Kathryn Sikkink. “International Norm Dynamics and Political Change.” *International Organization*, vol. 52, no. 4, Fall 1998.
- Fuhrmann, Matthew and Yonatan Lupu. “Do Arms Control Treaties Work? Assessing the Effectiveness of the Nuclear Nonproliferation Treaty.” *International Studies Quarterly*, vol. 60, no. 3, 2016.
- Fuhrmann, Matthew. “Spreading Temptation: Proliferation and Peaceful Nuclear Cooperation Agreements.” *International Security*, vol. 34, no. 1, 2009.
- Galtung, Johan. “Peace, Positive and Negative.” In *The Encyclopedia of Peace Psychology*. Volume I, edited by Daniel J. Christie. Malden, MA and Oxford: Wiley-Blackwell, 2011.
- Gao, Xiaosheng. “China’s Evolving Image in International Climate Negotiation: From Copenhagen to Paris.” *China Quarterly of International Strategic Studies*, vol. 4, no. 2, 2018.
- Gartzke, Erik and Matthew Kroenig. “A Strategic Approach to Nuclear Proliferation.” *Journal of Conflict Resolution*, vol. 53, no. 2, 2009.
- Gartzke, Erik and Yonatan Lupu. “Trading on Preconceptions: Why World War I was Not a Failure of Economic Interdependence.” *International Security*, vol. 36, no. 4, 2012.

- Gartzke, Erik, Quan Li and Charles Boehmer. "Investing in the Peace: Economic interdependence and International Conflict." *International Organization*, vol. 55, no. 2, 2001.
- Glaser, Charles L. "Realists as Optimists: Cooperation as Self-Help." *International Security*, vol. 19, no. 3, Winter 1994-1995.
- _____. "The Security Dilemma Revisited." *World Politics*, vol. 50, no. 1, October 1997.
- _____. "A Flawed Framework: Why the Liberal International Order Concept is Misguided." *International Security*, vol. 43, no. 4, 2019.
- Glaser, Charles L. and Chaim Kaufman. "What is the Offense-Defense Balance and Can We Measure It?" *International Security*, vol. 22, no. 4, 1998.
- Goldstein, Joshua S. "Reciprocity in Superpower Relations: An Empirical Analysis." *International Studies Quarterly*, vol. 35, no. 2, 1991.
- Gowa, Joanne and Edward Mansfield. "Power Politics and International Trade." *American Political Science Review*, vol. 87, no. 2, 1993.
- Grieco, Joseph. "Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism." *International Organization*, vol. 42, no. 3, Summer 1988.
- Haas, Ernst B. "International Integration: The European and the Universal Process." *International Organization*, vol. 15, no. 3, Summer 1961.
- Haas, Peter M. "Do Regimes Matter?: Epistemic Communities and Mediterranean Pollution Control." *International Organization*, vol. 43, no. 3, Summer 1989.

- Haggard, Stephen and Beth A. Simmons. "Theories of International Regimes." *International Organization*, vol. 41, no. 3, Summer 1987.
- Hale, Thomas. "All Hands on Deck: The Paris Agreement and Nonstate Climate Action." *Global Environmental Politics*, vol. 16, no. 3, 2016.
- Hurd, Ian. "Legitimacy and Authority in International Politics." *International Organization*, vol. 53, no. 2, 1999.
- Ikenberry, G. John and Daniel H. Nexon. "Hegemonic Studies 3.0: The Dynamics of Hegemonic Orders." *Security Studies*, vol. 28, no. 3, 2019.
- Ikenberry, G. John. "The End of Liberal International Order?" *International Affairs*, vol. 94, no. 1, 2018.
- Jacobs, Michael. "High Pressure for Low Emissions: How Civil Society Created the Paris Climate Agreement." *Juncture*, vol. 22, no. 4, 2016.
- Jervis, Robert. "Cooperation under the Security Dilemma." *World Politics*, vol. 30, no. 2, January 1978.
- _____. "Realism, Neoliberalism, and Cooperation: Understanding the Debate." *International Security*, vol. 24, no. 1, Summer 1999.
- Kemp, R. Scott. "The Nonproliferation Emperor has No Clothes: The Gas Centrifuge, Supply-side Controls, and the Future of Nuclear Proliferation." *International Security*, vol. 38, no. 4, 2014.
- Keohane, Robert O and David G. Victor. "Cooperation and Discord in Global Climate Policy." *Nature Climate Change*, vol. 6, no. 6, 2016.

- Keohane, Robert O and Michael Oppenheimer. "Paris: Beyond the Climate Dead End through Pledge and Review?" *Politics and Governance*, vol. 4, no. 3, 2016.
- Keohane, Robert O. "Reciprocity in International Relations." *International Organization*, vol. 40, no. 1, 1986.
- _____. "International Institutions: Can Interdependence Work?" *Foreign Policy*, no. 110, 1998.
- Keohane, Robert O. and Lisa L. Martin. "The Promise of Institutional Theory." *International Security*, vol. 20, no. 1, Summer 1995.
- Koremenos, Barbara. "Loosening the Ties that Bind: A learning Model of Agreement Flexibility." *International Organization*, vol. 55, no. 2, 2001.
- Krasner, Stephen D. "Global Communications and National Power: Life on the Pareto Frontier." *World Politics*, vol. 43, no. 3, April 1991.
- Kreps, Sarah E. "The Institutional Design of Arms Control Agreements." *Foreign Policy Analysis*, vol. 14, no. 1, 2018.
- Kroenig, Matthew. "Importing the Bomb: Sensitive Nuclear Assistance and Nuclear Proliferation." *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 53, no. 2, 2009.
- Lee, Dong Sun and Sung Eun Kim. "Ties That Bind? Assessing the Impact of Economic Interdependence on East Asian Alliances." *Pacific Focus*, vol. 26, no. 2, 2011.
- Legro, Jeffrey W. "Culture and Preferences in the International Cooperation Two-step." *American Political Science Review*, vol. 90, no. 1, 1996.

- Levy, Jack S. "Power Transition Theory and the Rise of China." In *China's Ascent: Power, Security, and the Future of International Politics*, edited by Robert S. Ross and Xhu Feng. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 2008.
- Levy, Jack S. and Katherine Barbieri. "Trading with the Enemy during Wartime." *Security Studies*, vol. 13, no. 3, 2004.
- Liberman, Peter. "Trading with the Enemy: Security and Relative Economic Gains." *International Security*, vol. 21, no. 1, Summer 1996.
- Lipson, Charles. "International Cooperation in Economic and Security Affairs." *World Politics*, vol. 37, no. 1, October 1984.
- _____. "Why are Some International Agreements Informal?" *International Organization*, vol. 45, no. 4, 1991.
- Lisowski, Michael. "Playing the Two-Level Game: US President Bush's Decision to Repudiate the Kyoto Protocol." *Environmental Politics*, vol. 11, no. 4, 2002.
- Maliniak, Daniel, Eric Parajon, and Ryan Powers. "Epistemic Communities and Public Support for the Paris Agreement on Climate Change." *Political Research Quarterly*, vol. 73, no. 1, 2020.
- Mansfield, Edward D. and Brian M. Pollins. "The Study of Interdependence and Conflict: Recent Advances, Open Questions, and Directions for Future Research." *Journal of Conflict Resolution*, vol. 45, no. 6, 2001.
- Mansfield, Edward D. and Jack Snyder. "Democratization and the Danger of War." *International Security*, vol. 20, no. 1, 1995.

- Maoz, Zeev. "The Effects of Strategic and Economic Interdependence on International Conflict across Levels of Analysis." *American Journal of Political Science*, vol. 53, no. 1, 2009.
- Martin, Lisa L. and Beth A. Simmons. "Theories and Empirical Studies of International Institutions." *International Organization*, vol. 52, no. 4, Autumn 1998.
- Mastanduno, Michael. "Do Relative Gains Matter? America's Response to Japanese Industrial Policy." *International Security*, vol. 16, no. 1, Summer 1991.
- Mearsheimer, John J. "Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War." *International Security*, vol. 15, no. 1, 1990.
- _____. "The False Promise of International Institutions." *International Security*, vol. 19, no. 3, Winter 1994–1995.
- _____. "Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order." *International Security*, vol. 43, no. 4, 2019.
- Meyer, Stephen M. "Verification and Risk in Arms Control." *International Security*, vol. 8, no. 4, 1984.
- Milkoreit, Manjana. "The Paris Agreement on Climate Change—Made in USA?" *Perspectives on Politics*, vol. 17, no. 4, 2019.
- Milner, Helen. "International Theories of Cooperation Among Nations: Strengths and Weaknesses." *World Politics*, vol. 44, no. 3, 1992.
- Moravcsik, Andrew. "Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Relations." *International Organization*, vol. 51, no. 4, 1997.

- Morrow, James D. "Arms versus Allies: Trade-offs in the Search for Security." *International Organization*, vol. 47, no. 2, Spring 1993.
- _____. "When Do "Relative Gains" Impede Trade?" *Journal of Conflict Resolution*, vol. 41, no. 1, 1997.
- Morse, Julia C. and Robert O. Keohane. "Contested Multilateralism." *Review of International Organization*, vol. 9, 2014.
- Müller, Harald and Carmen Wunderlich. "Not Lost in Contestation: How Norm Entrepreneurs Frame Norm Development in the Nuclear Nonproliferation Regime." *Contemporary Security Policy*, vol. 39, no. 3, 2018.
- Oberthür, Sebastian and Lisanne Groen. "Explaining Goal Achievement in International Negotiations: The EU and the Paris Agreement on Climate Change." *Journal of European Public Policy*, vol. 25, no. 5, 2018.
- Oye, Kenneth. "Explaining Cooperation under Anarchy: Hypotheses and Strategies." *World Politics*, vol. 38, no. 1, October 1985.
- Powell, Robert. "Absolute and Relative Gains in International Relations Theory." *American Political Science Review*, vol. 85, no. 4, 1991.
- Price, Richard. "Reversing the Gun Sights: Transnational Civil Society Targets Land Mines." *International Organization*, vol. 52, no. 3, 1998.
- Reiter, Dan. "Security Commitments and Nuclear Proliferation." *Foreign Policy Analysis*, vol. 10, no. 1, 2014.
- Rosen, Amanda M. "The Wrong Solution at the Right Time: The Failure of the Kyoto Protocol on Climate Change." *Politics & Policy*, vol. 43, no. 1, 2015.

- Rosenau, James. "Governance in the Twenty-First Century." *Global Governance*, vol. 1, no. 1, Winter 1995.
- Ruggie, John Gerard. "Multilateralism: The Anatomy of an Institution." *International Organization*, vol. 46, no. 3, 1992.
- Russett, Bruce M. "Components of an Operational Theory of International Alliance Formation." *Journal of Conflict Resolution*, vol. 12, no. 3, September 1968.
- Sagan, Scott D. "More Will Be Worse." In *The Spread of Nuclear Weapons: A Debate*, edited by Scott D. Sagan and Kenneth N. Waltz. New York: W. W. Norton, 1995.
- Sagan, Scott D. "Why do States build Nuclear Weapons? Three Models in Search of a Bomb." *International Security*, vol. 21, no. 3, Winter 1996-1997.
- Schweller, Randall L. "Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In." *International Security*, vol. 19, no. 1, Summer 1994.
- Schweller, Randall L. and Xiaoyu Pu. "After Unipolarity: China's Visions of International Order in an Era of U.S. Decline." *International Security*, vol. 36, no. 1, 2011.
- Snidal, Duncan. "The Limits of Hegemonic Stability Theory." *International Organization*, vol. 39, no. 4, Autumn 1985.
- _____. "Relative Gains and the Pattern of International Cooperation." *American Political Science Review*, vol. 85, no. 3, September 1991.
- Stein, Arther. "Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World." *International Organization*, vol. 36, no. 2, Spring 1982.

- Tannenwald, Nina. "Justice and Fairness in the Nuclear Non-proliferation Regime." *Ethics & International Affairs*. vol. 27, no. 3, 2013.
- Trachtenberg, Marc. "Audience Costs: An Historical Analysis." *Security Studies*. vol. 21, no. 1, 2012.
- Van Evera, Stephen. "Hypotheses on Nationalism and War." *International Security*. vol. 18, no. 4, 1994.
- Webb, Michael C. and Stephen D. Krasner. "Hegemonic Stability Theory: An Empirical Assessment." *Review of International Studies*. vol. 15, no. 2, April 1989.
- Weiss, Jessica Chen and Jeremy L. Wallace. "Domestic Politics, China's Rise, and the Future of the Liberal International Order." *International Organization*. vol. 75, no. 2, 2021.
- Wendt, Alexander. "Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics." *International Organization*. vol. 46, no. 2, Spring 1992.
- _____. "Constructing International Politics." *International Security*. vol. 20, no. 1, Summer 1995.
- Yoshihide, Soeya. "Japan's Middle-Power Diplomacy." *Comparative and Area Studies*. February 23, 2009.

3. 기타 자료

- 김성한·차두현·김현욱·정성윤·신범철·우정엽. "한·미 정상회담 평가와 과제." 고려대 일민국제관계연구원 Online Series no. 88, 2021.6.4.
- Allison, Graham. T. "The Thucydides Trap: Are the U.S. and China Headed for War?" *The Atlantic*, September 24, 2015.

Blackwill, Robert D. and Thomas Wright. “The End of World Order and American Foreign Policy.” *Council on Foreign Relations*, May 2020.

Blinken, Antony J. “A Foreign Policy for the American People.” March 3, 2021.

China Briefing Team. “US–China Relations in the Biden–Era: A Timeline.” China Briefing. October 27, 2021.

Wikipedia. <<https://en.wikipedia.org/>>.

박재적. “국가 간 협력과 레짐 형성에 관한 국제정치 이론적 검토.” 통일연구원 자문회의 서면자료, 2021.5.11.

변형준. “강대국과 약소국 간 전략통합 및 분열의 결정요인.” 통일연구원 자문회의 서면자료, 2020.12.11.

최근 발간자료 안내

연구보고서

2019년도 연구보고서

<연구총서>

2019-01	트럼프 행정부의 안보전략과 한반도 평화체제의 전망: 미국의 적대국 관계정상화 사례와 한반도에 주는 시사점	이기태 외	8,000원
2019-02	남북관계 2023: 도전요인과 대북정책 추진방향	김갑식 외	17,500원
2019-03	한반도 평화협정의 법적 쟁점과 과제	도경욱, 안준형	8,500원
2019-04	한반도 평화체제 구축을 위한 국제협력	이재영, 김주리	8,000원
2019-05	화해협력 이론과 사례 그리고 한반도	서보혁 외	12,000원
2019-06	한반도 평화체제 구축을 위한 한중협력방안	이재영 외	11,500원
2019-07	북한 여성의 일상생활과 젠더정치	조정아 외	11,000원
2019-08	북한 변화의 변수와 경로: '핵문제'와 '개혁·개방'의 조합을 중심으로	박영자 외	11,000원
2019-09	남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로	이무철 외	15,000원
2019-10	뉴노멀시대 미중관계 변화와 한국의 대북·통일전략	신중호 외	18,000원
2019-11	남북한 인도협력 방안과 과제: 인도·개발·평화의 트리플 넥서스	홍석훈 외	9,000원
2019-12	남북 사회문화교류 활성화를 위한 교류거버넌스 구축방안: 체육교류를 중심으로	이우태 외	9,000원
2019-13	분권형 대북정책 추진 전략과 실천과제: 대북교류협력정책의 지속가능성 제고 방안을 중심으로	나용우 외	10,000원
2019-14	북한 외교정책: 정책패턴과 북핵외교 사례분석	김진하 외	10,000원
2019-15	김정은 정권 핵심집단 구성과 권력 동학	오경섭 외	9,500원
2019-16	북한이탈주민 가치적응 실태연구: 지역사회통합 중심으로	김수경 외	7,500원
2019-17	변화하는 통일환경에 따른 대북·통일정책 개선과제: 신한반도체제 구상을 중심으로	조한범 외	14,500원
2019-18	남북교류협력 재개 과정에서의 신변안전 보호에 관한 연구 - 영사접견 기능의 제도화를 중심으로 -	이규창 외	11,500원
2019-19	국민과 함께하는 통일·대북 정책	이상신 외	24,000원
2019-20	한반도 평화와 남북 협력 종합연구 총론: 평화·경제·화해 협력 구상	서보혁	10,000원
2019-21	한반도 평화체제 관련 쟁점과 이행방안	서보혁 외	14,000원
2019-22	2019 한국인의 평화의식	박주화 외	19,000원

2019-22-01	평화의식 문항별 분석	박주화	18,500원
2019-22-02	평화의식 문항별 테이블	박주화	14,500원
2019-23	평화교육의 실태와 쟁점: 통일교육과의 접점을 중심으로	조정아 외	12,000원
2019-24	북한 실태 연구: 도시경제의 네트워크와 로지스틱스	홍 민 외	10,500원
2019-25	김정은 시대 서부 주요 도시의 기업현황 및 가동률 결정요인 분석	정은외 외	14,000원
2019-26	남북경협 발전 잠재력과 정책 과제	김석진, 홍제환	10,000원
2019-27	한반도 평화·변영 실현을 위한 국경 협력	현승수 외	14,000원
2019-28	한반도 접경국과의 초국경 관광·교통 협력	최장호 외	10,000원
2019-29	주변국의 사이버 환경과 한반도 평화체제 구축	채재병 외	8,500원
2019	제3세대 인권과 북한	인도협력연구실 편	16,500원

<정책연구시리즈>

2019-01	한반도 평화협정문 구상과 제안	김상기 외	
2019-02	국제전략환경의 변화와 한국의 신남방정책	이기태, 배정호	
2019-03	국제 비교를 통해 본 북한의 생활수준	김석진, 홍제환	
2019-04	급변하는 동북아 정세가 한국인의 주요 인접국가 인식에 미치는 영향: 한미동맹과 한일관계를 중심으로		이상신 외

<Study Series>

2019-01	North Koreans' Current Living Conditions Based on UNICEF Survey Results: With a Focus on the Status of Infant Nutrition	Hong, Jea Hwan	
2019-02	The Impact of Sanctions on the Enjoyment of Human Rights	Do, Kyung-ok · Baek, Sangme	
2019-03	South Koreans' Perception on Peace: With a Focus on Peace, War, the Way Peace is Realized, and the Attitude for Inter-Korean Reconciliation	Kim, Kap-Sik · Park, Juhwa	

2020년도 연구보고서

<연구총서>

2020-01	평화경제 실현방안: 국제협력을 중심으로	김석진, 홍제환	10,000원
2020-02	남북한 주민 왕래 및 이주와 혼인에 관한 법적 연구	이규창, 문선혜	10,000원
2020-03	북한 주민의 정보접근에 관한 연구	김수암 외	9,000원
2020-04	평화-인권-발전의 트라이앵글: 이론적 검토와 분석틀	홍석훈 외	11,000원
2020-05	중·러 협력과 한반도 평화·변영	현승수 외	11,500원
2020-06	한반도 평화변영과 북일관계 연구	이기태 외	8,000원

2020-07	미국의 대북 독자제재: 정치적 배경과 법적 기반 분석	민태은 외	8,500원
2020-08	남북기본합정 체결방향과 과제	도경옥 외	9,000원
2020-09	남북연합 구상과 추진방안	이무철 외	11,000원
2020-10	새로운 한반도 구상 추진전략과 정책과제	김갑식 외	13,000원
2020-11	평화공감대 확산 추진전략과 정책과제	박주화 외	12,500원
2020-12	한반도 비핵·평화 프로세스 추진전략과 정책과제	정성윤 외	15,500원
2020-13	한반도 신경제구상 추진전략과 정책과제	정은이 외	11,000원
2020-14	신남방정책·신북방정책 추진전략과 정책과제	나용우 외	14,500원
2020-15	해외의 시각으로 본 신남방·신북방정책의 평가와 과제	나용우 외	17,500원
2020-16	2020 한국인의 평화의식	박주화 외	14,500원
2020-16-01	2020 한국인의 평화의식: 문항별 분석	박주화	16,500원
2020-16-02	2020 한국인의 평화의식: 문항별 테이블	박주화	16,500원
2020-17	'통일에 대한 태도' 척도 개발 및 타당화 연구	박주화 외	12,500원
2020-18	평화경제의 비전과 추진방향: 남북 육상·해양협력을 중심으로	서보혁 외	20,000원
2020-19	국제 평화경제 사례와 한반도	조한범 외	11,500원
2020-20	북한의 발전전략과 평화경제: 사회기술시스템 전환과 지속가능한 발전목표	홍 민 외	18,000원
2020-21	강대국 경쟁과 관련국의 대응: 역사적 사례와 시사점	신종호 외	23,000원
2020-22	북한의 인구변동: 추세, 결정요인 및 전망	홍제환 외	14,000원
2020-23	체제전환 과정에서의 인구구조 변화 연구	최창호 외	7,000원
2020-24	'지식경제시대' 북한의 대학과 고등교육	조정아 외	13,000원
2020-25	KINU 통일외식조사 2020: 주변국 인식 비교연구	이상신 외	24,500원
2020-26	김정은 정권 통치담론과 부문별 정책 변화: 텍스트마이닝을 이용한 담화·연설 분석	오경섭 외	14,500원

〈정책연구시리즈〉

2020-01	감염병 공동대응을 위한 남북인도협력	이규창 외
2020-02	2020년 미국 대통령 선거 분석과 국내외 정책 전망	민태은 외

〈Study Series〉

2020-01	The Peace Agreement on the Korean Peninsula: Legal Issues and Challenges Do, Kyung-ok·Ahn, Jun-hyeong
2020-02	Variables and Pathways of Changes in North Korea: Focused on Different Combination of 'Nuclear Issues' and 'Reform·Opening' Park, Young-Ja·Jeong, Eun Mee·Han, Ki Bum
2020-03	Daily Lives of North Korean Women and Gender Politics Cho, Jeong-ah·Yee, Ji Sun·Yi, Hee Young
2020-04	2019 Annual Reports of Attitude of Koreans toward Peace and Reconciliation Park, Juhwa et al.

2021년도 연구보고서

〈연구총서〉

2021-01 남북 민생협력의 효율적 추진방안: 추진체계, 사업기획 및 성과관리	김석진·홍제환 8,000원
2021-02 북한의 사회불평등 연구: 건강 및 교육 불평등과 인권	최규빈 외 9,000원
2021-03 국가상징의 문화적 형상과 북한의 브랜드 전략	이지순 외 9,000원
2021-04 남북 지식협력: 현황 및 추진방향	김수암 외 9,500원
2021-05 유네스코 공동등재를 활용한 남북 문화유산협력	이우태 외 11,000원
2021-06 미국의 평화정책과 전망: 한반도 평화구축을 위한 한미관계	민태은 외 10,000원
2021-07 평화·통일 공공외교 추진기반 조성을 위한 민간의 역할과 개선방안: 주변 4국을 중심으로	전병곤 외 14,500원
2021-08 동아시아 평화·번영을 위한 비전통 안보 협력	이재영 외 11,500원
2021-09 국제협력 성패 결정요인에 대한 이론 연구	정성윤 10,500원
2021-10 북한의 정보화와 주민생활 변화	정은미 외 10,500원
2021-11 김정은 지배체제 구축과 권력 안정화	오경섭 외 10,500원
2021-12 김정은 정권의 핵 외교와 대외정책 변화	김진하 외 18,000원
2021-13 김정은 시대 북한경제: 경제정책, 대외무역, 주민생활	홍제환·김석진 10,000원
2021-14 김정은 시대 북한의 사회정책: 복지와 통제를 중심으로	정은미 외 9,500원
2021-15 KINU 통일외식조사 2021: 통일·북한 인식의 새로운 접근	이상신 외 22,500원
2021-16 통일준비를 위한 북한의 SDGs 소개와 지표분석	황수환 외 16,000원
2021-17 남북 재해재난 공동관리시스템 구축 필요성과 추진방향	나용우 외 16,500원
2021-18 남북 접경지역 재해·재난 대응력 제고를 위한 '방재전이공간(TSDP)' 조성방안 기본 연구	김형수 외 9,500원
2021-19 북한의 성·재생산 건강과 권리 I: 여성과 섹슈얼리티	박영자 외 13,500원
2021-20 북한의 성·재생산 건강과 권리 II: 모성과 양육	이윤진 외 11,000원
2021-21 평화의 인권·발전 효과와 한반도	서보혁 외 11,000원
2021-22 미중 전략경쟁과 한국의 대응: 역사적 사례와 시사점	신종호 외 23,500원
2021-23 한반도 평화 실현을 위한 주변국 협력 방안	이기태 외 13,000원
2021-24 한반도 평화에 대한 일본의 대한민국 협력 방안	최희식 외 11,000원
2021-25 세계질서의 재편과 신한반도체제	박은주 외 19,000원
2021-26 북한발전모델과 한반도 컨센서스	이재영 외 23,000원
2021-27 한반도 군비경쟁과 평화 정착	장철운 외 14,000원
2021-28 한반도 생활공동체 형성을 위한 남북협력 방향 모색	최지영 외 16,500원
2021-29 북한 일상생활 공동체의 변화	최지영 외 12,000원
2021-30 한반도 평화와 남북협력을 위한 근미래 전략과 주요사업 추진방안	김갑식 외 12,000원
2021-31-01 평화공동대 확산 근미래 전략과 주요사업 추진방안	박주화 외 10,000원
2021-31-02 2021 한국인의 평화의식	박주화 외 11,500원

2021-32	한반도 평화·비핵 프로세스 근미래 전략과 주요사업 추진방안	이무철 외 14,000원
2021-33	한반도 신경제구상 근미래 전략과 주요사업 추진방안	정은이 외 14,000원
2021-34	신남방정책·신북방정책 근미래 전략과 주요사업 추진방안	조한범 외 16,500원

<정책연구시리즈>

2021-01	2020년 미 대선 이후 한미관계 전망에 대한 여론조사	이상신 외
---------	--------------------------------	-------

<Study Series>

2021-01	International Cooperation for Peace and Prosperity on the Korean Peninsula	Suk-Jin Kim
2021-02	North Korea's Income-Population Puzzle	Jea Hwan Hong · Suk-Jin Kim
2021-03	North Korea's College and University and Higher Education System in an 'Era of Knowledge Economy'	Jeong-ah Cho · Choon Geun Lee · Hyun-suk Oum
2021-04	A Study on the Access to Information of the North Korean People	Soo-Am Kim et al.

KINU Insight

2018-01	2018년 김정은 신년사 분석과 정세 전망	홍 민 외
2019-01	2019년 김정은 신년사 분석과 정세 전망	홍 민 외
2019-02	김정은 정권의 정보화 실태와 특징: ICT 부문을 중심으로	정은미
2019-03	미국의 INF조약 탈퇴 의미와 트럼프 행정부의 군사·안보 전략에 대한 함의	김주리
2019-04	'우리 국가제일주의'의 문화예술적 표상과 시사점	이지순
2019-05	중국의 4차 산업혁명과 북한에 주는 함의	이재영
2019-06	한반도 국제정세의 역동성과 한국의 대응 방향	서보혁
2019-07	신한반도 체제 구상의 이해	조한범
2019-08	최근 한반도 정세 평가와 정책 과제	김갑식 외
2020-01	북한의 제7기 제5차 당중앙위원회 전원회의 분석과 정세 전망	홍 민 외
2020-02	평화의 경제적 가치: 2018 남북 간 주요 군사합의를 중심으로	장철운
2020-03	미국의 對北성공 관계정상화 프로세스와 대북정책	김유철
2020-04	대북제재 강화가 북한경제에 미치는 영향 - 북중무역 감소의 파급효과를 중심으로	최지영
2021-01	북한 조선노동당 제8차 대회 분석	홍 민 외
2021-02	김정은 시대 주요 전략·정책용어 분석	홍 민 외
2021-03	2014~2020년 북한시장의 소비자물가 및 환율 변동: 추세, 특징, 시사점	최지영

북한인권백서

북한인권백서 2018	한동호 외	20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2018	한동호 외	24,000원
북한인권백서 2019	김수경 외	20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2019	김수경 외	24,500원
북한인권백서 2020	이규창 외	21,500원
White Paper on Human Rights in North Korea 2020	이규창 외	27,000원
북한인권백서 2021	오경섭 외	21,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2021	오경섭 외	27,000원

연례정세보고서

2018	2019 한반도 정세 전망	통일연구원
2019	2020 한반도 정세 전망	통일연구원
2020	2021 한반도 정세 전망	통일연구원
2021	2022 한반도 정세 전망	통일연구원

정기간행물

통일정책연구, 제27권 1호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 1 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제27권 2호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 2 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제28권 1호 (2019)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 28, No. 1 (2019)	10,000원
통일정책연구, 제28권 2호 (2019)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 28, No. 2 (2019)	10,000원
통일정책연구, 제29권 1호 (2020)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 29, No. 1 (2020)	10,000원
통일정책연구, 제29권 2호 (2020)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 29, No. 2 (2020)	10,000원
통일정책연구, 제30권 2호 (2021)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 30, No. 2 (2021)	10,000원

기타

2018	한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집	박주화, 윤혜령 53,500원
2018	북한의 건강권	이금순 외
2018	The Right to Health in North Korea	Lee, Keumsoon et al.
2018	미·중·일·러 한반도 정책 연구 네트워크 디렉토리	김진하 외
2020	동서 화해사상으로 본 통일공동체의 상과 과제	김범수 외
2020	DMZ 접경지역의 비평화 실태에 관한 인문학적 연구: 전략촌을 중심으로	정근식 외
2021	국제 평화문서 번역집	서보현·옹혜민 엮음

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적·주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 회원 가입신청서 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, International Journal of Korean Unification Studies, 단행본 시리즈인 연구총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8293, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.



국제협력 성패 결정요인에 대한 이론 연구