

다자협력의 형성과정 연구*

김현규**

국문요약

본 논문은 다자협력이 어떻게 이루어지고 국제레짐과 국제제도가 어떻게 만들어지는지 분석하는 것을 그 목적으로 한다. 다자협력의 형성과정은 크게 “접촉단계”, “협상단계”, “합의단계” 이렇게 세 단계로 구분할 수 있다. 먼저, 접촉단계이다. 세 가지 접촉 동인(세계 정세와 지역 정세의 변화, 경쟁적 다자주의 현상, 리더 국가의 출현)으로 국가 간 접촉이 이루어지며, 교류 협력 플랫폼이 형성된다. 다음으로, 협상단계이다. 교류 협력 플랫폼에서는 국가 간 치열한 토론과 협상이 벌어진다. 각국은 자신의 국가 신분을 규정한 후 이를 근거로 협상전략을 정한다. 또한 협상 과정에서 자국과 상대국을 어떻게 인식할 것인지도 중요하게 고려할 부분이다. 마지막으로, 합의단계이다. 이렇게 교류 협력 플랫폼에서의 치열한 협상 과정을 거쳐 참여국들은 새로운 국제레짐을 만드는 데 합의한다. 이러한 세 단계의 과정을 레짐화 과정이라 일컬으며, 이후 이를 기초로 다시 참여국 간의 협상 과정을 거쳐 제도를 만드는 경우, 이 과정을 제도화 과정이라 부른다.

주제어: 다자협력, 국제레짐, 국제제도, 플랫폼, 제도화

* 본 논문은 필자의 박사학위논문(2021)의 일부분을 토대로 하여 수정·보완한 것임을 밝힙니다.

** 한국외국어대학교 글로벌정치연구소 학술연구교수, hyunkyu89@hufs.ac.kr

I. 서론

21세기는 정치 다극화, 경제 세계화, 문화 다양화의 시대이다. 정치 다극화 측면에서 보자면, 냉전 종식 이후 한동안 미국은 패권국으로서 자신의 힘을 이용하여 세계 각지에서 벌어지는 현상에 개입하였고, 지역협력레짐, 국제협력레짐, 지역 협력체, 국제기구, 국제제도 등 여러 방면에서 자신의 영향력을 행사하였다. 또한 자유민주주의, 인권 등 인류 보편적인 가치를 내세워 한 나라의 내정을 간섭하거나 국지전쟁을 치렀다. 이렇게 미국을 중심으로 한 단극 질서 속에, 중국·브라질·인도 등 신흥 개발도상국은 선진국이 만들어 놓은 국제사회체계에 빠르게 녹아 들어가면서 고속성장을 구가하였다. 아울러, 21세기에 들어서면서 그들은 강해진 국력을 바탕으로 국제사회에 자신의 목소리를 적극적으로 개진하기 시작하였다. 기존의 서양 중심의 국제체제를 비판하고, 약소국의 이익도 대변해 달라는 요구였다. 이러한 상황에서 미국은 상대적으로 신흥 개발도상국과의 국력 차가 줄어들면서, 패권적 지위를 점차 잃어가고 있다. 다시 말해 미국 중심의 단극체제가 서서히 일초다강(一超多強) 및 다극체제로 변화함을 의미한다.

경제 세계화 측면에서 보자면, 사람(人), 재화(財), 물건(物), 지혜(智) 등 각종 요소의 이동 범위가 점차 확대되고 그 이동속도가 점점 빨라짐에 따라, 삼성, 애플, 화웨이(华为) 등 다국적 기업이 자연스레 생겨나면서 광범위하고 복잡한 공급 사슬이 형성되었다. 애플의 경우, 미국 애플 본사에서 디자인, 마케팅, 소프트웨어 개발을 진행하지만, 세계 각지의 공장에서 부품을 만들어 조립하고 있다. 애플의 부품 중에는 독일에서 제조한 속도계, 한국에서 제조한 배터리, 일본에서 제조한 카메라가 있으며, 한 스마트폰 속에 모두 포함되어 있다. 그 밖에도 우리는 언제 어디서나 외국 상품을 손쉽게 구매할 수 있다. 이러한 경제 세계화 추세는 앞으로도 계속 이어질 전망이다.

문화 다양화 측면에서 보자면, 교통과 통신이 발달하면서 사람들은 다른 지역과 다른 국가로 더 쉽게 이동할 수 있게 되었고, 도시 간·국가 간 인적 교류가 점차 늘었다. 한국 사람이 쉽게 해외로 여행을 가고 유학하며 취업하기까지 한다. 반대로 외국 사람이 한국에 와서 여행을 즐기고 유학하며 취업하기까지 한다. 이러한 흐름 속에서 사람들은 과거보단 쉽게 외국인과의 외국 정보를 접하며 자연스레 세계 각지의 특색있는 문화와 문명을 알고 이

해하게 된다.

이렇게 복잡다단한 21세기의 국제사회에서는 과거보다 더 다양한 영역에서의 다자 간 협력을 요구하며, 다자 간 협력이 국제사회에 노정하고 있는 문제를 해결할 방법으로 자리를 잡고 있다. 정치 다극화, 경제 세계화, 문화 다양화로 인해 국제사회에서는 다양한 중심, 다양한 목소리, 다양한 이해관계가 등장하였고, 이를 잘 조정하고 논의하기 위해서 국가 간 협력은 필수적으로 되었다. 이를 잘 반영하듯, 세계 곳곳에서 다자 협력체가 출현하고, 기존의 다자 협력체가 확대 발전하기도 하며, 기존의 다자 협력체가 새로운 다자 협력체로 대체되기도 한다. 본 논문은 이러한 시대적 흐름에서 다자 간 협력이 어떻게 이루어지고 국제레짐과 국제제도가 어떻게 만들어지는지 분석하는 것을 그 목적으로 한다. 과거에는 다자 간 협력이 가까운 이웃 국가 그리고 한 지역에 국한되어 이루어졌다면, 현재는 시간과 공간의 제약이 감소함에 따라 지역을 뛰어넘어 서로의 이해관계에 근거하여 조직한 초지역적 다자 협력체도 심심치 않게 등장하고 있다. 그러므로 과거 연구와는 다른 새로운 분석이 필요하다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 2장에서는 이론적 배경으로 국제레짐과 국제제도 연구, 그리고 국가 간의 협상에 있어 게임이론적 접근에 관하여 논할 것이다. 3장은 본 논문의 핵심 내용으로, 다자 간 협력의 형성과정을 “접촉단계”, “협상단계”, “합의단계” 이렇게 세 단계로 나누어 설명하고자 한다. 4장 결론에서는 논문의 핵심 내용을 요약하고, 논문의 부족한 점과 앞으로의 연구 방향을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 국제레짐 및 국제제도 연구

다자 간 협력의 형성과정 연구는 국제레짐과 국제제도에 관한 연구와 밀접히 연관되어 있다. 국제레짐과 국제제도에 관한 연구는 1970년대부터 시작되었고, 1980년대 초에 크게 성행하였다. 그 시대의 대표적인 연구 결과물로서 국제레짐 연구를 모아 편찬한 스티븐 크래스너(Stephen Krasner)의

『국제레짐(International Regimes)』이 있다. 이후 국제레짐 연구는 국제제도와 국제기구 등 다양한 범위로 확대 발전하였다.

자세히 살펴보자면, 우선, 존 러기(John Ruggie)는 제도화 과정을 연구하면서 처음으로 국제레짐의 개념을 제시하고 정의한 학자로, 국제레짐을 각 국가에서 인정하는 상호 기대, 규칙, 규정, 계획으로 정의하였다. 그는 세 가지의 레짐 목적과 네 가지의 레짐 수단을 근거로 국제레짐의 다양성을 해석하였고, 나아가 국제기구는 국제레짐의 기초 위에서 발전하였을 뿐 아니라 국제레짐보다 더 구체적인 실체라 보았다(Ruggie 1975, 568-574).

다음으로, 크래스너는 국제레짐을 “일련의 숨겨진 혹은 명확한 원칙, 규범, 규칙, 의사결정 절차”라고 정의하였다. “원칙은 사실, 인과관계, 정직에 대한 신념을 말하고, 규범은 권리와 의무에 따라 결정된 행위 기준을 뜻하며, 규칙은 행동에 대한 구체적인 규정 혹은 금지를 의미하고, 의사결정 절차는 집단적 선택을 제정하고 시행하는 보편적인 방법”이라 정의하였다(Krasner 1982, 186). 하지만, 그가 정의한 네 가지 요소는 그 내용이 모호하여 적지 않은 논쟁을 불러일으켰다. 그중 오란 영(Oran Young)은 서평에서 크래스너가 정의한 국제레짐 개념을 비판하였다. 첫째, 크래스너의 정의는 사실상 네 가지 요소를 열거하였을 뿐, 개념상 구분하기가 어렵다. 둘째, 그의 정의를 국제관계 현실에 적용할 때 상당히 유연한 모습을 보인다. 그는 이러한 유연성을 설명하기 위해, 수잔 스트레인지(Susan Strange)의 견해를 빌렸다. 영은 크래스너가 정의한 개념의 범위가 모호하므로, 한편으로는 해당 정의로 국제관계의 일정 부분을 설명할 수 있음과 동시에 다른 한편으로는 국제관계의 모든 부분을 설명할 수도 있다고 보았다. 셋째, 그의 정의가 개념상 매우 모호하여, 더 큰 사상체계에 포함시킬 수 없다고 보았다(Young 1986, 106).

마지막으로, 국제레짐을 연구한 또 다른 대표적인 학자로는 로버트 커헤인(Robert Keohane)과 조지프 나이(Joseph Nye)가 있다. 그들은 상호의존관계가 규칙, 규범, 절차 네트워크에 영향을 받을 수 있다고 여기면서, 상호의존관계에 영향을 주는 일련의 관리체계(규칙, 규범, 절차)를 국제레짐이라고 보았다. 국제레짐은 국가 간의 협정 또는 조약을 포함하며, 공식적이고 전면적인 레짐이 있는가 하면, 비공식적이고 단편적인 레짐도 있다. 그러므로, 구체적인 국제레짐은 흔히 어느 한 특정 분야의 상호의존관계에 큰 영

향을 미친다(Keohane and Nye 2001, 17). 커헤인은 이후에도 해당 분야를 더욱 상세히 연구하였다. 그는 국가 간의 협력 과정에서 거래비용, 정보의 불확실성, 공공재 문제 이렇게 세 가지 문제가 발생한다고 보았다. 이러한 문제를 해결하기 위해 국가 간에는 국제레짐이 필요하다. 국제레짐 구축을 통하여 거래비용을 낮추고, 보다 많은 정보를 수집할 수 있으며, 공공재와 관련한 무임승차 문제를 해결할 수 있다(Keohane 1982, 325-355). 또한 그는 국제관례, 국제레짐, 국제제도, 국제기구 등의 개념을 새롭게 정의하였다. 국제제도는 상위개념으로서 국제관례, 국제레짐, 국제기구(공식적인 정부 간 기구 및 국제비정부기구)를 포함한다. 국제관례는 국제정치에서 보편적으로 존재하며 국제레짐과 국제기구보다 앞서 나타난다. 국제레짐은 국제관계에서의 특정 문제에 대해 각국 정부가 이미 합의한 명확한 규칙이 있는 제도이다. 국제기구는 목적이 있는 정치적 실체로 활동을 감시하고 반응할 수 있다. 이 밖에도 공유 속성, 구체성, 자율성 등 3가지 측면에서 제도화의 정도를 측정할 수 있다(Keohane 1989, 3-5).

중국에서도 국제레짐과 국제제도에 관한 연구가 매우 활발히 진행되고 있다. 친야칭(秦亚青)은 국제제도의 세 가지 특징을 다음과 같이 제시하였다. 첫째, “권위성”이다. 무정부상태에서도 일련의 규칙이 존재하는데, 특히 각국은 어느 한 분야에서 몇 가지 규칙을 제정하고 그 제정된 규칙으로 구성된 국제제도를 준수한다. 이는 국제제도의 권위성을 의미한다. 둘째, “제약성”이다. 일단 국제제도가 형성되면 강력한 제재 수단이 없다 하더라도 각국은 자신의 이익을 위해 국제제도를 따르고 자연스레 여기에 구속된다. 셋째, “관련성”이다. 국가 간 상호의존도가 심화하면서 국제제도의 필요성이 점차 커진다(秦亚青 2016, 101-102).

주제진(朱杰进)은 크래스너가 제기한 국제레짐 개념을 빌려 “보충적 국제레짐 경쟁” 개념을 제시하였다. 기존 레짐과 새로운 레짐 사이에는 원칙과 규범에서 공통점이 있지만, 규칙과 의사결정 절차에서 차이점이 있을 수 있는데, 이를 보충적 국제레짐 경쟁이라 일컫는다. 예를 들어 BRICS와 세계은행은 원칙과 규범을 공유하지만, 발언권 분배, 대출 정책, 환경과 사회구조, 거버넌스 구조 등 네 가지 측면에서 차이를 보인다. 그러므로 이 둘의 관계는 보충적 국제레짐 경쟁이라 볼 수 있다(朱杰进 2016, 103-107).

먼홍화(门洪华)는 국제레짐과 중국의 국제전략을 연결 지어 분석하였는

데, 그는 중국이 국제레짐에서 세 종류의 길을 선택할 것으로 전망하였다. 첫째, 중국은 리더 국가로서 기존의 국제레짐을 수정하고 보완하는 데 적극적으로 참여할 것이다. 둘째, 중국은 개혁 국가로서 적극적으로 참여하여, 기존의 국제레짐을 개혁하고 새로운 국제레짐을 만들 것이다. 셋째, 중국은 수동적인 참여국가로서 기존의 국제레짐을 지지하고 그에 따르는 일정한 책임을 지며 그 속에서 이익을 얻을 것이다(门洪华 2001, 185). 2008년 이래로, 국제레짐과 국제제도 연구는 지역 거버넌스와 글로벌 거버넌스에 관한 연구로 발전하였으며 국제정치학의 주요 연구 분야 중의 하나가 되었다.¹⁾

2. 국가 간의 협상에 관한 게임이론적 접근

국가들은 초국가적 문제해결을 위해 국제레짐과 국제제도를 형성하고 있다. 이러한 형성과정에서 국가 간에는 협상테이블이 마련되며, 여러 회의와 협상을 거쳐 국제레짐과 국제제도가 구축된다. 일부 학자들은 국가 간 협상 가능성과 그 과정을 분석하기 위해 게임이론을 활용하여 연구를 진행했다. 갈등과 협상에 관한 게임이론의 대가이자 노벨경제학상을 수상한 토마스 셸링(Thomas Schelling)은 소통이 원활하게 이루어지지 않거나 소통할 방법이 없는 상황 속에서 어떻게 갈등을 해결할 수 있는지에 관한 전략을 제시하였다. 그는 경제학 논리와 게임이론이 핵전쟁 억제와 군축 등과 같은 인류의 커다란 문제에 통찰력 있는 분석 틀을 제공할 수 있다고 보았다. 협상 과정 중에는 협상 대표의 활용, 비밀과 공개, 제한적인 의사 일정, 보상의 가능성, 원칙과 선례, 궤변, 위협, 승낙, 교차 협상, 연속적인 협상 등 몇 가지 특징이 나타난다. 이러한 특징은 협상이 성공적으로 마무리될지 교착상태로 빠질지 결정하는 요소로, 협상 과정 중에 반드시 신중히 고려해야 한다(Schelling 1980, 28-46).

그렇다면, 협상에 성공하기 위해서 우리는 어떻게 해야 하는가? 로버트 저비스(Robert Jervis)는 죄수의 딜레마 게임의 한계를 지적하고, 사슴사냥게임을 이용하여 무엇이 협력을 더 가능하게 하는지 설명하였다. 죄수의 딜레

1) 왕명국(王明国)은 서양 국제정치학계의 국제레짐과 국제제도 연구가 점차 국제기구 연구 혹은 글로벌/지역 거버넌스 연구 등 두 가지 연구영역으로 발전하고 있다고 설명하였다(王明国 2015, 52-62).

마 게임 상황에서, 행위자 A와 행위자 B 이렇게 두 행위자가 한 번의 게임만을 할 수 있다면, 그들의 합리적인 선택은 배신이다. 그렇지만 게임 횟수를 무한으로 늘린다면, 사슴사냥게임과 비슷한 결과가 나타날 것이다. 두 행위자가 협력 (행위자 A가 협력을 선택함과 동시에 행위자 B 역시 협력을 선택한 경우)을 할 경우는 다음과 같다.²⁾ 첫째, 상호협력의 이익을 증대시키는 경우; 둘째, CD의 지불 비용을 감소시키는 경우; 셋째, DC의 이윤을 감소시키는 경우; 넷째, DD의 지불 비용을 증대시키는 경우; 다섯째, 상호협력의 추가적인 기대치를 제고시키는 경우이다(Jervis 1978, 170-186).

로버트 액셀로드(Robert Axelrod) 역시 죄수의 딜레마 게임을 비평하면서, 협력을 증진하는 방안을 연구하였다. 그는 우선 죄수의 딜레마 게임 틀에서 설령 몇 번의 게임을 한다고 하더라도 게임 횟수가 이미 정해졌다고 가정하였다. 이러한 가정하에, 만약 행위자가 이미 이러한 상황을 알고 있다면, 행위자는 협력할 동기를 잃어버릴 것이다. 그러나 이러한 가정은 현실 세계에서 보기 힘들다. 현실 세계에서 두 행위자 간의 관계는 언제 끝날지 모르기 때문이다. 그러므로 상호 간에 협력할 가능성이 크며, 그 협력을 더욱 촉진할 수 있다. 다시 말해, 협력을 증진하고 싶다면, 두 행위자 모두 서로를 믿어야 함과 동시에, 다시 만날 가능성을 높이고, 서로의 이해관계가 더욱 얽혀있어야 한다. 그는 이러한 논리를 기반으로, 컴퓨터 시뮬레이션 방식을 이용하여 협력의 가능성을 연구하였다. 이 연구를 통하여, “맞대응 전략(tit for tat)”이 가장 합리적인 전략이라는 것을 발견하였다. 맞대응 전략이란, 첫 번째 게임에서 협력을 선택했다면, 두 번째 게임부터는 첫 번째 게임에서 상대방이 선택했던 행동을 근거로 같은 전략을 취하는 것을 뜻한다. 예를 들어 첫 번째 게임에서 행위자 A가 협력했음에도 불구하고, 상대방인 행위자 B가 배신하였다고 한다면, 두 번째 게임부터 행위자 A 역시 계속 배신하는 전략을 택할 것이다. 이와 반대로 첫 번째 게임에서 행위자 A가 협력을 선택하였고, 행위자 B 역시 협력하였다고 한다면, 두 번째 게임부터 행위자 A는 줄곧 협력을 선택할 것이다(Axelrod 1984, 3-24).

2) 이외에도 죄수의 딜레마 게임 상황에서 두 행위자의 선택은 세 가지 경우로 나타날 수 있다. 첫 번째는 CD로 행위자 A가 협력하고 행위자 B는 배신한 경우이다. 두 번째는 DC로 행위자 A가 배신하고 행위자 B는 협력하는 경우이다. 마지막으로 DD로 행위자 A와 행위자 B 모두 배신하는 경우이다.

더 나아가, 그는 상호협력을 증진하는 다섯 가지 방안을 제시하였다. 첫째, 미래의 그림자를 크게 하여야 한다. 만약 현재와 비교하여 미래가 더 중요하다면, 상호 간의 안정적인 협력을 할 수 있을 것이다. 또한 상호작용의 시간이 충분히 길다면, 보복 효과가 충분히 나타날 것이기에, 상호협력의 가능성이 더욱 커진다. 둘째, 수익을 바꾸어야 한다. 상호협력의 장기적인 동기가 배신의 단기적인 동기보다 클 경우에만 협력이 이루어질 수 있다. 셋째, 서로에 대한 배려를 가르쳐야 하고, 넷째, 호혜주의를 가르쳐야 한다. 세 번째와 네 번째 방안은 맞대응 전략에서 기인한 것으로, 연구 결과 상대방의 행동을 그대로 맞대응할 가능성이 크기 때문에, 서로에 대한 배려와 호혜주의가 필요하다. 마지막으로 식별 능력을 높여야 한다. 식별 능력이란 과거에 상호작용했던 대상을 인지하는 능력과 그 상호작용이 어떠했는지 기억하는 능력을 포함하는 개념이다(Axelrod 1984, 124-141).

이후 액셀로드와 키헤인과 함께한 연구에서도 협력을 증진하는 논리를 더욱 발전시켰다. 그들은 세 가지 측면에서 구조가 협력에 미치는 영향을 설명하였다. 먼저, 이익의 상호성이다. 세 종류의 게임을 통해 각각의 보상구조와 서로에 대한 선호도를 알 수 있다. 첫 번째 게임은 죄수의 딜레마 게임으로, 상호협력하거나 상호배신하거나 상관없이, 두 행위자는 모두 배신할 동기를 충분히 가진다. 두 번째 게임은 사슴사냥게임으로, 두 행위자 모두 배신보다는 상호협력을 선호한다. 세 번째 게임은 교착상태 게임으로, 두 행위자 모두 서로 협력하는 것보다 배신하는 것이 더 낫다고 믿는다. 이렇듯 현실 세계에서는 죄수의 딜레마 게임에서 가정하는 상황 말고도 다른 상황 역시 존재하며, 서로 다른 보상구조를 지니고 있기에, 보상구조를 변화시키면 충분히 협력으로 나아갈 수 있다. 다음으로 미래의 그림자이다. 미래의 그림자를 넓히는 중요한 요소로 장기적인 시야, 이해관계의 규칙성, 상대방 행위에 관한 정보 신뢰도 및 상대방의 행동 변화에 대한 빠른 피드백 등이 있다. 특히, 행위자의 기대를 구체화하고 행위자에게 일정한 영향을 주는 국제제도는 현재와 미래를 연결하는 데에 도움이 된다. 마지막으로 행위자의 수이다. 효과적인 호혜(互惠)를 실현하려면, 반드시 세 가지 조건이 필요하다. (1) 행위자는 반드시 배신자를 충분히 분별할 수 있어야 하고, (2) 배신자의 보복에만 국한하여야 하며, (3) 배신자에게 복수할 충분한 장기적인 동기가 있어야 한다. 그러나 행위자가 많으면 많을수록 이 세 가지 조건이 실

현될 가능성은 점차 적어진다. 행위자는 배신자를 특정할 수 없고, 그렇기에 배신자를 보복할 수 없다. 게다가 몇몇 행위자는 배신자를 처벌할 충분한 동기가 부족하다. 이러한 원인으로 인하여 그들은 순조로운 협력을 위해 국제레짐을 구축하자고 주장하였다(Axelrod and Keohane 1993, 87-98).

그밖에 두 명의 중국학자도 서양학자가 제기한 각종 게임이론을 소개하고, 그 게임이론을 이용하여 국제협력의 가능성을 분석하였다. 먼저, 친아칭은 아서 스타인(Arthur Stein)이 제기한 두 가지 게임이론, 즉 죄수의 딜레마 게임과 ‘공동의 실패를 피하는 딜레마 게임(Dilemma of Common Aversion)’을 소개하면서, 무정부상태에서의 협력 가능성을 설명하였다(秦亚青 2016, 96-99). 다음으로 쑤창허(苏长和)는 리사 마틴(Lisa Martin)의 연구를 차용하여 어떻게 협력이 이루어지는지 분석하였다. 그는 그녀의 연구를 근거로, 협력에는 네 종류의 게임 형식(보증형 게임, 협조형 게임, 협업형 게임, 설득형 게임)이 있다고 밝혀냈다. 특히, 어떤 게임 형식은 정보 공유와 그 질의 문제를 중시하였고, 또 다른 게임 형식은 이익 분배 문제에 초점을 맞추었다(苏长和 2009, 110-128).

결론적으로 말하자면, 위에서 언급한 게임이론 연구는 국가 간의 협상과 협력을 연구하는 데 있어 우리에게 많은 시사점을 남겨준다. 협상과 협력의 길은 단순한 과정이 아니라 복잡다단한 과정이다. 비교적 많은 조건과 요소를 고려해야만 비로소 협력에 도달할 수 있다. 또한 국가 간 일회성 소통과 협상을 통해 다음 단계로 나아가기란 쉽지 않고, 대부분은 지속적인 소통과 협상을 필요로 한다. 나아가 합의를 이룬 후에는 국가 간의 협력을 유지하고 증진하기 위해서 국제레짐과 국제제도의 역할도 매우 중요하다. 본 논문은 이러한 게임이론의 국제협력에 대한 연구성과를 바탕으로 새로운 분석틀을 제시하고자 한다. 과학기술이 점차 발전하고 국가 간의 호연호통(互联互通)이 점점 심화하면서, 협력을 방해하는 요소는 점차 사라지고 있다.³⁾ 시간과 공간상의 제약이 사라짐에 따라, 언제 어디서든 국가 간에 충분히 접촉면을 늘릴 수 있고, 새로운 교류 협력 플랫폼을 만들 수 있다. 그러므

3) 호연호통이란 ‘서로를 연결해 통하게 한다’라는 뜻으로, 영어로 번역하면 connectivity, 즉 연계성을 의미한다. 중국 정부는 일대일로(一帶一路) 전략을 국가 사업으로 추진하면서, 호연호통이 이 전략의 핵심이라 누차 강조하고 있다(이창주 2017, 44).

로 이에 발맞춰 다자 간 협력의 형성과정에 관하여 새로운 논의를 해보고자 한다.

Ⅲ. 다자 간 협력의 형성과정

다자 간 협력의 형성과정은 “접촉단계”, “협상단계”, “합의단계” 이렇게 세 단계로 나누어 볼 수 있다. 단계별로 어떠한 특징이 있는지 그리고 형성과정 중에 어떠한 점을 고려해야 하는지 자세히 살펴보려고 한다.

1. 접촉단계: 교류 협력 플랫폼의 탄생

국가 간의 협력은 양자 간 혹은 다자 간 접촉으로부터 시작한다. 접촉단계는 교류 협력 플랫폼이 만들어지는 첫 단계이다. 왜 국가 간의 접촉이 발생하는가? 어떻게 다자 간 협력이 태동하는가? 이러한 질문의 답을 찾기 위하여 우리는 세 가지 접촉 동인을 이해해야 한다. 첫 번째 접촉 동인은 세계 정세와 지역 정세의 변화이다. 세계적 혹은 지역적 정세의 변화라고 함은 정치 혹은 경제적으로 영향력이 큰 변화를 일컫는다. 1945년 2차 세계대전의 종식, 1991년 소련의 붕괴, 1997년 아시아 금융위기, 2008년 글로벌 경제위기 등이 있다. 이러한 거대한 변화는 국가 간에 교류 협력 플랫폼을 조직하도록 하게 한다.

그 대표적인 예로는 상하이협력기구(SCO: Shanghai Cooperation Organization) 전신인 상하이 파이브(Shanghai Five)가 있다. 냉전이 종식된 이후, 소련 해체로 인해 구심력이 약해진 중앙아시아 지역에서 민족 간의 갈등과 종교 분쟁이 여러 차례 발생하였다. 이뿐만 아니라 그 과정에서 이슬람 세력의 위협도 대두되었다. 이러한 상황에 대응하기 위해, 1996년 4월 중국 상하이에서 열린 5개국 회담에서, 장쩌민(江泽民) 중국 국가주석은 러시아, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄 등 네 국가 정상에게 교류 협력 플랫폼의 필요성을 역설하였고, 협력기구를 조직하자고 건의하였다. 이것이 상하이 파이브가 탄생하게 된 계기였다. 상하이 파이브 정상들은 공동 관심사였던 테러리즘, 이슬람 원리주의, 분리주의 등의 지역문제를 논의하고

이에 공동 대응하기로 합의했다. 또한 군비 축소와 지역 안정 실현, 신뢰 구축 등을 도모하기 위한 정례적인 정상회담도 추진하기로 결의했다. 이후 협력의 범위가 군사 안보 분야에서 경제 등 다양한 분야로 확대되면서, 결국 2001년 6월 상하이에서 열린 제6차 회의를 통해 우즈베키스탄을 포함한 상하이협력기구가 정식으로 발족했다.⁴⁾ 상하이 파이브 이외에도, 세계 정세와 지역 정세의 변화는 아세안+3 정상회의, 한·중·일 정상회의 등 많은 지역 협력체 형성과정에도 지대한 영향을 끼쳤다.

국제협력의 탄생도 비슷한 모습을 띠었다. 국제연합(UN: United Nations), 국제통화기금(IMF: International Monetary Fund), 국제부흥개발은행(IBRD: International Bank for Reconstruction and Development) 모두 국제 정세 변화의 영향을 받았다. 2차 세계대전 중이던 1941년 8월, 미국의 프랭클린 루스벨트(Franklin Roosevelt) 대통령과 영국의 윈스턴 처칠(Winston Churchill) 수상이 만나 전후 세계평화 신질서를 다시 세우기 위한 《대서양 헌장(Atlantic Charter)》을 선포했다. 그리고 1942년 2월, 추축국에 대항하는 미국, 영국, 소련, 중국 등 26개국 대표들이 미국의 수도 워싱턴에서 《연합국 공동 선언(Joint Declaration by the United Nations)》에 조인하였다. 이 선언은 각국이 《대서양 헌장》에 담겨있는 구체적인 목적과 원칙을 준수하겠다고 재천명함과 동시에, 각국이 국제연합을 설립하기 위해 공동으로 노력할 것임을 분명히 밝혔다. 이런 배경에서 2차 세계대전이 끝난 지 얼마 안 되어 국제연맹의 실패를 거울삼아 전쟁을 억지하고 평화를 유지하는 국제연합이 창설되었다. 게다가 세계무역의 안정을 목적으로 하는 국제통화기금과 전 세계 빈곤 탈출과 개발도상국의 경제발전을 목표로 하는 국제부흥개발은행이 잇따라 탄생하였다.

두 번째 접착 동인은 “경쟁적 다자주의(contested multilateralism)” 현상이다. 경쟁적 다자주의는 줄리아 모스(Julia Morse)와 커헤인이 제기한 개념으로, 경쟁적 다자주의 현상은 세계 정치에서 흔히 존재한다. 이 개념은 레짐 변화와 레짐 창출을 해석하는 데 있어 새로운 방법을 제공하며, 레짐의 파편화 과정을 보다 정확하게 묘사한다. 경쟁적 다자주의에는 “레짐 변화(regime shifting)”와 “경쟁적 레짐 창출(competitive regime creation)” 이렇

4) 2000년 타지키스탄의 수도 두산베에서 개최한 상하이 파이브 제5차 회의에서, 우즈베키스탄은 옵서버의 신분으로 처음 참여하였다.

게 두 기본유형이 있다. 먼저, 기존의 국제레짐에 만족하지 않는 일부 국가 혹은 정부 간 기구가 정책 결정 과정 속에서 보다 더 큰 목소리를 낼 수 있는 다른 국제레짐으로 옮겨간 다음, 기존 국제레짐의 표준에 도전하거나 그 레짐의 권위를 약화시킨다면, 그 과정 중에 레짐 변화가 일어나는 것이다. 이와 비교하여, 경쟁적 레짐 창출이란 기존 레짐에 불만족한 일부 국가 혹은 정부 간 기구가 새로운 공식 또는 비공식적인 국제레짐을 창출하는 것을 말한다. 특히 주목해야 할 점은 레짐 변화와 레짐 창출의 주체가 국가뿐 아니라 정부 간 기구도 포함되어 있다. 그러므로 경쟁적 다자주의에는 네 가지 모델이 존재하는데, 바로 국가 주도의 레짐 변화, 정부 간 기구 주도의 레짐 변화, 국가 주도의 경쟁적 레짐 창출, 정부 간 기구 주도의 경쟁적 레짐 창출이다(Morse and Keohane 2014, 385-393).

본 논문은 다자 간 협력을 위한 국가 간 접촉 동인에 관하여 경쟁적 다자주의 개념을 참고해 새로운 분석을 시도하고자 한다. 접촉 동인의 하나로서 경쟁적 다자주의 현상은 크게 세 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫 번째 상황은 한 지역 내의 협력과 통합 과정이 다른 지역 내 국가에 위기의식과 경쟁의식을 불러일으키고, 이것으로 인해 교류 협력 플랫폼을 만들고 지역협력을 촉진하는 것이다. 1970년대부터 1980년대까지, 동아시아 지역의 고속 경제성장과 유럽경제통합의 진전은 북미 3국에 매우 큰 충격을 주었다. 그 당시 동아시아 지역에서 일본은 기술력을 바탕으로 경제발전을 추진하여 명실상부한 세계 제2의 경제 대국이 되었다. 한국, 홍콩, 대만, 싱가포르로 구성된 아시아의 네 마리 용(신항공업경제지역, NIES)도 노동집약적 산업구조를 바탕으로 수출 위주의 가공무역 전략을 채택해 비약적인 경제성장을 이룩하였다. 이 과정에서 일본과 아시아의 네 마리 용 사이의 연계가 점차 심화하였고 새로운 무역 체인이 나타났다. 중국 역시 1978년 개혁개방노선을 채택한 이후 자연스럽게 동아시아 무역 체인에 융합되어 경제적 이익을 얻었다.⁵⁾ 그 밖에 동남아시아 각국도 마찬가지로 저렴한 노동력을 바탕으로 동아시아 무역 체인의 일부분을 담당하였다. 이처럼 당시 동아시아 국가들은

5) 당시 일본학자들은 “안행형 성장모델(Flying Geese Model)” 이론으로 동아시아 각국의 경제발전을 분석하였다. 안행형 성장모델이란, 기러기들이 무리를 지어 날아가는 모습을 빗대어 표현한 말로, 일본을 선두로 하여 아시아 네 마리 용이 그 뒤를 따라가고, 또 그 뒤를 중국 및 동남아시아 국가들이 따라가는 모양새를 나타낸다(胡俊文 2003, 23-26).

서로 경제적으로 의존하고 협력하는 모습을 보였다. 유럽지역에서도 마찬가지로 유럽석탄철강공동체(ECSC: European Coal and Steel Community)로부터 시작된 경제통합 과정이 유럽경제공동체(EEC: European Economic Community)를 거쳐 유럽공동체(EC: European Community)로 점차 발전해 나아가고 있었다. 1967년 7월 유럽공동체가 설립된 이후, 1970년대부터 1980년대까지 덴마크, 영국, 아일랜드, 그리스, 스페인, 포르투갈 등 유럽 국가들이 잇따라 가입하면서, 유럽공동시장 추진을 검토하였다. 이러한 국제적인 흐름 속에, 미국과 캐나다는 위기의식과 경쟁의식을 느꼈고, 양국 간 경제협력을 추진하기에 이른다. 1985년 양국은 자유무역협정(FTA: Free Trade Agreement) 협상에 돌입하였으며, 3년 뒤인 1988년에 FTA를 정식으로 체결하였다. 이후 멕시코도 이 협정에 가입하려 하였고, 결국 미국·캐나다·멕시코 등 3개국이 북미자유무역협정(NAFTA: North American Free Trade Agreement)을 체결하여 북미지역협력을 이루었다.

두 번째 상황은 어느 한 나라가 기존의 국제레짐에 불만을 품고, 자신의 발언권을 높이기 위해 새로운 교류 협력 플랫폼을 만드는 것이다. 이 새로운 교류 협력 플랫폼은 기존의 교류 협력 플랫폼에서 합의한 대원칙을 그대로 수용하지만, 세부 규칙 혹은 의사결정 절차에서 차이를 보이는 형태이다. 다시 말해, 이러한 교류 협력 플랫폼의 특징은 기존의 국제레짐에 대한 도전이 아니라 보완이라는 점이다(朱杰进 2016, 105). 브릭스(BRICS) 정상회의와 그 정상회의에서 합의한 신개발은행(NDB: New Development Bank)이 대표적이다. 1990년대 이후 중국, 브라질, 인도 등 신흥 개발도상국들은 고속 경제성장을 이루었고, 이를 바탕으로 기존 선진국들이 만든 국제레짐 및 국제제도에 대한 개혁을 요구하기 시작하였다. 이러한 흐름의 결과로, 두 가지 방향으로 나누어 전개되었다. 한편으로 BRICS 국가들을 비롯한 일부 신흥 개발도상국들은 선진국 모임인 G7 국가들과 함께 G20을 창설하였고, 다른 한편으로는 일부 신흥 개발도상국들이 새로운 국제레짐을 모색하여 새로운 협력체를 만들었다. 2006년 9월, BRICS 4개국이 단독으로 한자리에 모여 외무장관 회의를 열었고, 2009년 6월, BRICS 4개국 정상들이 모여 처음으로 정상회담을 개최하였다. 4개국 정상들은 국제연합과 G20의 기본원칙과 규범을 존중하는 기초 위에 국제무대에서 개발도상국의 발언권 제고와 국제금융기구 개혁을 요구하였다. 2011년 남아프리카공화국이 BRICS 정상

회의의 일원으로 참여한 후에도 이러한 원칙과 태도를 고수하고 있다. 2014년 7월, BRICS 5개국 지도자들은 제6차 BRICS 정상회의에서 신개발은행을 설립하기로 결정하였고, 2016년 2월 중국 상하이에서 정식 발족하였다.

세 번째 상황은 기존의 국제레짐에 불만이 있든 없든 상관없이, 일부 국력이 비교적 강한 국가들이 연합을 통하여 기존의 국제레짐 속에서 발언권을 강화한다. 연합은 동맹과 달리 목표를 부분적으로 공유하는 행위자들 간의 의식적이고 자발적이며 지속적인 협력이라고 할 수 있다. 연합은 추구하는 원칙(이익과 규범)과 방식(개별적인 논쟁과 총괄적인 논쟁)에 따라 이루어진다. 멕시코, 인도네시아, 한국, 튀르키예, 호주 등 5개국으로 구성된 중견국 국가협의체 므타(MIKTA)는 공동 규범의 원칙에서 개별적인 논쟁에 포함된 사례이다. MIKTA는 우선 그들 국가 사이의 부가 가치를 창출할 수 있는 쟁점에 초점을 맞추고, 이 분야의 성과를 바탕으로 정치·외교·경제·기타 분야까지의 협력 확대를 전략으로 삼고 있다. 이러한 전략을 토대로, MIKTA는 G20 정상회담에서 선진국으로 대표되는 G7과 BRICS로 대표되는 신흥 개발도상국 사이에서 발언권을 높이려 하고, 새로운 글로벌 가치와 규범을 창출하는 데 선도적인 역할을 수행하려 노력하고 있다(이승주 2016, 91-112). 결론적으로 말하자면, 경쟁적 다자주의 현상은 교류 협력 플랫폼을 조직하는 데 있어 뚜렷한 역할을 한다.

세 번째 접촉 동인은 리더 국가(领导国家)의 출현이다. 앞서 언급한 두 접촉 동인 역시 중요하지만, 가장 관건이 되는 접촉 동인은 리더 국가의 존재이다. 만약 세계 정세와 지역 정세가 변화하더라도 리더 국가가 없다면, 접촉단계에서 여러 곤경에 빠지게 될 가능성이 크고 이에 따라 교류 협력 플랫폼을 만들기 어려울 것이다. 또한 리더 국가가 없으면 경쟁적 다자주의 현상이 실현될 가능성이 작다. 여타 다른 지역에서 지역 협력체가 만들어지고 발전을 거듭해 나아가면서 그 지역 협력체에 속하지 못한 국가들은 상대적으로 손해를 보게 된다. 이러한 상황에서 국가 간 협력체를 조직할 리더 국가가 없으면 현 상황에 대하여 조직적인 대응이 아닌 개별 국가의 대응으로 그칠 수밖에 없다.

그렇다면 리더 국가란 무엇인가? 리더 국가란 리더십(leadership)이 있는 국가로, 리더십은 자국의 능력과 의지에서 비롯된다. 다시 말해, 국가의 힘과 의지에 따라 리더십 발휘 여부가 결정된다. 먼저 소위 힘이란, 자신의 목

적에 부합되게 타인의 행위에 영향을 주는 능력을 말한다. 쉽게 말해, 힘은 상대방이 하고 싶지 않은 일을 하게 만드는 능력임과 동시에 하고 싶은 일을 못 하게 만드는 능력이다. 같은 이치로, 국력은 자국의 목적을 달성하기 위해 상대방의 행위에 영향을 끼치는 능력이다.

국제정치학계에서는 지금까지 국력에 대해 상당한 관심을 보여 왔다. 신 현실주의와 신자유주의적 제도주의 모두 국력의 중요성을 강조하였다. 공세적 현실주의자인 존 미어샤이머(John Mearsheimer)는 국가는 잠재력과 군사력 이렇게 두 가지 힘을 지니고 있다고 여겼다. 잠재력이란 군사력 확충에 필요한 사회·경제적 요소를 의미하고, 부와 인구의 규모로 판단한다. 이에 비해 군사력이란 육군의 크기와 강도, 이를 지원하는 해·공군의 힘을 말한다(Mearsheimer 2001, 55-56). 결국, 그는 군사력과 경제력, 즉 “경성 권력(hard power)”를 강조한 것이다.

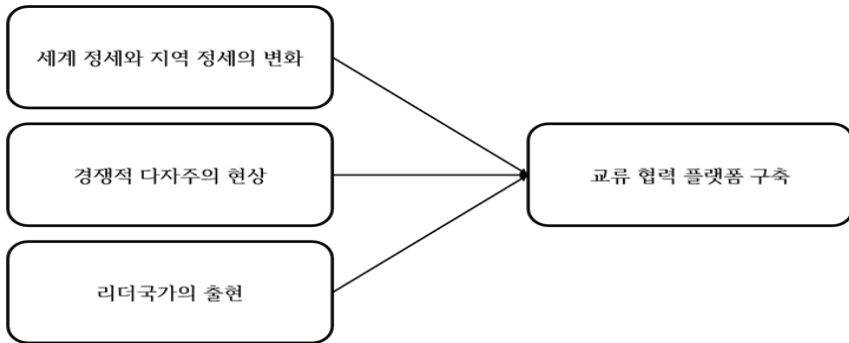
신자유주의적 제도주의자인 나이는 군사력과 경제력 모두 국제무대에서 중요한 역할을 하고 있다는 점에 대해 동의했지만, 전체적인 국력을 설명하기엔 부족하다고 지적하였다. 경제력을 평가할 때는 반드시 기존의 유형 자원을 중시해야 할 뿐만 아니라 무형의 자원도 고려해야 한다. 이를 근거로 “연성권력(soft power)” 개념이 새로이 등장하였다(Nye 1991, 29-32). 이후 그는 연성권력의 중요성을 강조함과 동시에 경성권력의 중요성 역시 소홀히 하지 않았다. 관련 연구로서 권력의 개념을 구체화하였는데, 경성권력과 연성권력을 “행위자의 범위”와 “이에 따른 가장 적합한 자원” 이렇게 두 가지 기준으로 나누어 설명하였다. 행위자의 범위로는 강제, 회유, 의제 설정, 매력 등 네 가지로 구분되며, 이에 따른 가장 적합한 자원으로는 폭력, 제재, 보상, 매수, 제도, 가치, 문화, 정책 등이 있다. 그중에 의제 설정, 매력, 제도, 가치, 문화, 정책은 연성권력에 포함된다(Nye 2004, 1-18). 이로부터 알 수 있듯이, 이른바 국력이란 경성권력과 연성권력으로 나눌 수 있으며, 리더십은 경성권력과 연성권력으로부터 비롯된다.

다음으로, 국가의 의지는 국가가 어떤 일을 하고자 하는 마음을 말하는데, 국가 지도자의 주요 연설과 외교정책 속에서 쉽게 찾아볼 수 있다. 국가 지도자의 주요 연설문에는 외부사건에 대한 국가의 인식 그리고 그에 대한 의지가 담겨있다. 지도자의 인식과 의지는 외교정책 수립과 실행에 주요 지침이 된다.⁶⁾ 이로써 국가 간의 협력을 연구하는 과정에서 리더십이 핵심적인

역할을 한다는 것은 의심할 여지가 없다. 리더십을 가진 리더 국가는 교류 협력 플랫폼을 조직하고 유지하는 데에 중요한 위치를 차지한다.

따라서 세 가지 접촉 동인을 통해 양자 간 혹은 다자 간 교류 협력 플랫폼을 구축할 수 있으며, 교류 협력 플랫폼이 탄생한 접촉단계는 국제레짐과 국제제도 형성에 발판을 마련하는 시초 단계인 셈이다.

〈그림 1〉 세 가지 접촉 동인



2. 협상 단계

국가 간 접촉이 이루어져 교류 협력 플랫폼이 형성된 후에는 협상 단계로 돌입한다. 협상 단계에서 주로 고려해야 할 요소는 세 가지로, 바로 “국가 신분”, “정치 논리상의 협상전략”, 그리고 “국가 인지”이다. 먼저, 국가 신분

- 6) 국가와 지도자의 인식에 초점을 맞춘 연구로는 다음과 같다. 먼저, 브루스 부에노 데 메스키타(Bruce Bueno de Mesquita)는 지도자의 역할에 주목하였다. 1970년대 이래로 국내정치와 국제정치 사이의 구분 선이 날로 모호해지면서 국제관계 연구 대상이 국가로부터 개인으로 점차 확대되었다. 특히 지도자 개인과 국내정치적 동인은 국제정치 및 국제경제와 밀접하게 연관되어 있으므로 국제정치와 국제경제를 분석하는 데 있어 중요한 위치를 차지한다(Bueno de Mesquita 2002, 3-4). 다음으로 저비스는 인지심리학을 차용하여 국제관계 속 국가의 행위를 분석하였다. 그는 14가지 가설을 설정하여 행위자가 오해하게 된 원인을 연구하였는데, 여러 원인으로 행위자가 상대방의 행위와 의도를 잘못 인식할 수 있다는 점을 밝혔다. 이를 토대로 국제정치 영역에서 국가와 지도자의 인식과 오해에 관한 연구를 수행하였다(Jervis 1968, 454-479; Jervis 1976). 마지막으로 제렐 로사티(Jerel Rosati)도 인간의 인지는 정치학·국제정치학·외교정책에서 중요한 역할을 한다고 보았다(Rosati 2000, 47).

이다. 정부 간 교류 협력 플랫폼에 참여하는 국가는 리더 국가, 지지 국가, 무임승차 국가, 경쟁 국가 이렇게 네 종류의 신분 유형으로 구분할 수 있다. 무엇 때문에 다자 간 교류 협력 플랫폼에서 이러한 신분의 차이가 나타나는가? 경제학자이자 사회학자인 맨커 올슨(Mancur Olson)은 『집단행동의 논리(*Logic of Collective Action*)』에서 공동의 이익이 있는 개인들이 집단을 구성하려고 하고, 그 후에 그 집단을 통해 자신의 이익을 증대시키려 한다고 밝혔다. 전통적인 집단이론에 따르면, 개인은 기호와 본능에 의해 집단을 형성하거나 가정을 대표로 하는 원시 집단으로부터 점차 진화되어 새로운 사회집단을 구성한다. 집단의 공동이익을 추구하는 과정에서 한편으로는 개인의 각기 다른 이익이 표출되어 일종의 경쟁상태에 놓일 수 있다. 예를 들어 노조의 공동이익과 목표는 임금인상이지만, 근로자마다 어느 정도 차이가 있을 수 있다. 다른 한편으로는 무임승차 현상이 나타날 수 있다. 경제학 논리에 따르면, 공동이익은 일종의 공공재이다. 그룹 구성원 대부분은 공동의 이익을 실현하기 위해 함께 대가를 치르고 비용을 분담하지만, 그중 일부는 대가와 비용 분담 없이 공동의 이익을 챙기는 경향이 있다. 이때 무임승차 현상이 발생하는 것이다(Olson 2000, 1-22).

본 논문은 올슨의 집단행동 논리를 차용하여 국가 간 협상 과정에서 나타나는 국가 신분을 구분하여 보고자 한다. 첫째는 리더 국가이다. 위에서 말한 바와 같이 리더 국가는 힘과 의지가 있는 국가이다. 리더 국가는 적극적으로 대가를 지불하고 비용을 분담할 수 있는 능력과 의지가 있기에, 협상 과정에서 지극히 중요한 역할을 담당하고 있다. 둘째는 지지 국가이다. 지지 국가는 어느 정도의 힘과 의지가 있는 국가이다. 지지 국가는 리더 국가의 견해를 적극적으로 지지하며 일정한 대가를 치르고 일정한 비용을 분담한다. 셋째는 무임승차 국가이다. 무임승차 국가는 국가의 힘과 의지와는 무관하게, 어느 경우든 다자 간 교류 협력 플랫폼에서 대가를 부담하지 않고 회원국이 추구하는 공동의 이익만 챙길 뿐이다. 넷째는 경쟁 국가이다. 경쟁 국가는 힘과 의지가 있는 국가로, 협상 과정에서 리더 국가와 다른 의견을 적극적으로 개진한다. 만약 경쟁 국가가 협상 과정에서 자신의 이익을 관철할 수 있다면, 적극적으로 대가를 치르고 비용도 분담할 힘과 의지가 있다. 특히, 국가의 힘과 의지는 언제든지 변할 수 있기에, 국가 신분 역시 고정불변한 것은 아니다. 이처럼 교류 협력 플랫폼에는 다양한 국가 신분이 존재한

다. 이를 근거로, 각국의 정치 논리와 협상전략도 다를 수밖에 없다.

다음으로, 정치 논리상의 협상전략이다. 정치 논리는 국익에 근거를 두고 있다. 즉 국익에 근거한 협상전략인 셈이다. 그렇다면, 다자 간 교류 협력 플랫폼에 참여한 국가는 어떤 자세로 협상에 임할 것인가? 정치 논리(국익)에 따라 각국은 다음과 같은 협상전략을 세울 것이다. 강대국은 리더·지지·경쟁의 세 가지 역할을 할 것이다. 첫째, 리더 역할을 하는 강대국은 교류 협력 플랫폼을 만들어 공동으로 직면한 여러 가지 문제에 대한 논의를 주도 하면서 그 해법을 도출하는 데 주력할 것이다. 이렇게 하면 국제사회에서 자신의 영향력을 높일 수 있고, 이러한 책임감 있는 리더 국가로서의 태도는 참여국들을 자연스럽게 자국의 지지 세력으로 포섭할 수 있게 한다. 상대적 이익에 따른 국가 간 협력이 어려워도 극복할 여지는 충분히 있다. 상생협력의 차원에서 상대적 이익이 적은 국가가 이를 감수하고 상대적 이익이 많은 리더 국가의 행동을 지지할 수 있다. 둘째, 지지 역할을 하는 강대국은 리더 국가가 주도하여 조직한 교류 협력 플랫폼을 적극적으로 찬성하고, 그 속에서 자국의 이익을 증진하고자 노력한다. 교류 협력 플랫폼의 목적은 국가 간의 상생협력이다. 리더 국가는 이러한 목적에 부합하기 위해 교류 협력의 장을 만들어 지지 국가들이 혜택을 볼 수 있도록 힘쓰고, 지지 국가는 이에 적극적으로 동조한다. 셋째, 경쟁 역할을 하는 강대국이 있다. 이러한 강대국은 리더 국가의 주도로 조직된 다자 간 교류 협력 플랫폼 속에서 적극적으로 자신의 의견을 피력하며 국익을 추구한다. 경쟁 역할을 하는 강대국은 교류 협력 플랫폼에서의 행동에 있어서 지지 국가와는 다른 행태를 보이는데, 리더 국가의 제안을 지지하지 않고 새로운 방안을 제시한다. 이러한 조치를 통해 참여국의 지지를 얻고 영향력을 강화할 수 있다. 이런 태도는 리더 국가에 주도권을 넘겨주지 않으려는 경쟁 국가의 협상전략의 일환이다. 그렇다면 왜 강대국은 위에서 언급한 세 가지 역할을 할 수 있으면서도 무임승차를 하지 못하는 것일까? 그 이유는 바로 주변국들이 원치 않기 때문인데, 대다수 국가는 강대국이 자신의 국력에 걸맞은 책임을 지기 원한다.

이에 비해 약소국은 지지·무임승차의 두 가지 역할을 할 것이다. 지지 역할을 하는 약소국은 이미 조직된 교류 협력 플랫폼에서 리더 국가가 주도하는 협력방안을 적극적으로 지지하고 동참한다. 약소국은 협력을 이끌어내

는 능력이 부족하므로, 자신이 지지하는 플랫폼에서 이익을 극대화하려는 경향이 있다. 반면 무임승차 역할을 하는 약소국은 어떤 노력도 들이지 않고 협력의 결실을 얻어가고자 한다. 무임승차 국가는 이러한 행위를 자국의 이익을 증진하는 가장 좋은 방법이라 여긴다.

마지막으로, 국가 인지도이다. 인지도는 객관적인 것이 아니라 주관적인 것이다. 인지도는 역사적 경험을 바탕으로 하여 만들어진 것이자 상호작용을 통해 형성된 것이다. 인지도에 관한 연구는 이미 국제정치학계에 존재한다. 강대국에 관한 연구, 특히 경성권력에 입각한 강대국의 정의를 비판한 연구에서는 인식의 중요성이 대두되고 있다. 잭 레비(Jack Levy)는 어느 한 국가가 강대국이 되기 위해서는 다섯 가지 특징을 지녀야 한다고 밝혔다. 그중 가장 중요한 부분은 다른 나라에 비해 군사력이 더 강하여 강대국의 조건에 충족되었다 하더라도, 이미지와 인식 역시 강대국의 조건 중 하나라는 점이다. 강대국은 그 지위에 걸맞은 행위를 해야 하고, 그 행위는 상대국의 인정을 받아야 한다(Levy 1983, 16-18). 배리 부잔(Barry Buzan)은 초강대국, 강대국, 지역 강대국에 대한 기존의 정의를 회고하는 과정에서, 강대국의 정체성은 자국에 대한 인식과 국제사회에서의 다른 나라들이 지니는 인식 간의 상호작용에서 비롯된다고 지적했다(Buzan 2004, 58-76). 크리스 오그덴(Chris Ogden)은 국가 간의 관계가 오랫동안 누적되어 온 역사적 경험, 국가 정체성, 상대국의 인식 등과 같은 여러 가지 요소들에 기반하여 형성된 것이라고 주장하였다. 선례와 과거의 상호작용에서 체득한 지식은 국가와 그 지도자가 세계무대에서 자신의 위치를 어떻게 인식하느냐에 대해 큰 영향을 미친다(Ogden 2017, 166).

중국 학계에서도 국가 인지도에 관한 연구가 지속해서 이루어지고 있다. 세계질서와 지역질서에 커다란 변화가 일어나면서, 많은 학자가 자국의 국가 신분 재설정, 그리고 그것을 바탕으로 한 대국과의 관계, 주변국과의 관계, 개발도상국과의 관계 등에 관해 많은 분석을 내놓고 있다. 특히 시진핑(习近平) 중국 국가주석은 2018년 중앙외사공작위원회(中央外事工作委员会) 회의에서 현 국제정세를 “100년 만에 처음 맞는 변화(百年未有之大变局)”라고 규정하였다. 이후 중국 학술계는 그 영향을 받아 해당 인식에 관한 토론과 연구를 진행하였고, “100년 만에 처음 맞는 변화”는 중국이 국제사회를 바라보는 새로운 인식으로 자리 잡았다.⁷⁾

이러한 연구를 바탕으로, 본 논문은 국가 인지를 A국가의 자국에 대한 인식, A국가의 상대국에 대한 인식, 상대국의 A국가에 대한 인식으로 나누고, 이 세 가지 인식이 상호 작용하여 다자 간 교류 협력 플랫폼에서의 국가 신분을 결정한다고 본다. 첫째, A국가의 자국에 대한 인식은 자국이 어느 국가에 속하는지를 가리키는 것으로, 약소국인지 중견국인지 강대국인지를 인식하는 것이다. 이뿐만 아니라, 그러한 인식을 바탕으로 자국이 교류 협력 플랫폼에서 리더십을 발휘하는 리더 국가가 될 것인지, 리더 국가의 행위를 지지하는 지지 국가가 될 것인지, 리더 국가의 행위를 반대하고 새로운 방안을 제시하는 경쟁 국가가 될 것인지를 선택하는 것을 가리킨다. 둘째, A국가의 상대국에 대한 인식은 상대국이 친구인지 경쟁자인지 적인지를 판단하는 것을 말하며, 상대국이 앞으로 친구가 될 것인지 경쟁자가 될 것인지 적이 될 것인지도 판정하는 것을 포함한다. 셋째, 상대국의 A국가에 대한 인식이란 상대국이 A국가를 어떤 나라로 보며 A국가가 국제사회에서 어떤 행동을 할지 기대하는 것을 뜻한다. 이러한 세 종류의 인식은 서로 복잡하게 얽혀있으며 가변적이다. 요컨대 리더 국가의 신분은 자국이 리더 국가라는 인식과 함께 상대국이 자국을 리더 국가라는 점을 인정할 때 비로소 완성된다. 다시 말해, 리더 국가는 물질적인 역량은 물론 다른 나라의 인정도 받아야 한다. 그렇지 않으면 국력이 강대해져 강대국이 되었더라도 리더 국가는 될 수 없다.

〈표 1〉 협상 단계에서의 주요 고려 요소와 그 내용

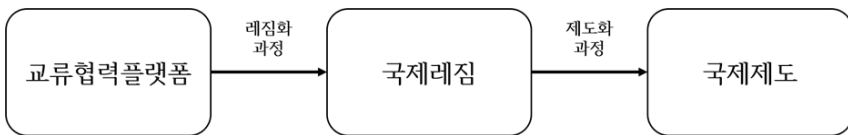
주요 고려 요소	국가 신분	정치 논리상의 협상전략	국가 인지
내용	- 리더 국가 - 지지 국가 - 무임승차 국가 - 경쟁 국가	- 리더 - 지지 - 무임승차 - 경쟁	- A국의 자국에 대한 인식 - A국의 상대국에 대한 인식 - 상대국의 A국에 대한 인식

- 7) 주펑(朱鋒)은 “100년 만에 처음 맞는 변화”에 관한 연구와 문헌을 정리하여 다음과 같이 네 가지로 포괄하였다. 첫째, 권력이 재분배됨에 따라 국제 권력구조가 변화하고 있다; 둘째, 세계전략이 조정됨에 따라 세계질서가 변화하고 있다; 셋째, 정치 다극화와 경제 세계화가 발생함에 따라 글로벌 거버넌스 구조가 변화하고 있다; 넷째, 새로운 과학기술 혁명으로 인하여 국가 주요 전략이 변화하고 있다(朱鋒 2019, 6-8).

3. 합의 단계: 국제레짐 · 국제제도의 탄생

다자 간 교류 협력 플랫폼에 참여한 국가들은 협상 단계에서 치열한 협상 과정을 거쳐 합의 단계에 이른다. 합의 단계는 해당 플랫폼에서 국가 간의 소통과 협상을 통하여 국제레짐과 국제제도를 만드는 것이다. 즉, 국제레짐과 국제제도는 수많은 교류의 과정에서 맺은 타협의 산물이다.⁸⁾ 본 논문은 레짐화 과정, 제도화 과정, 국제레짐, 국제제도를 새롭게 정의하고자 한다. 먼저, 레짐화 과정은 일종의 협상 과정으로서 교류 협력 플랫폼이 만들어진 이후부터 국제레짐이 형성되는 데까지의 과정을 일컫는다. 제도화 과정 역시 일종의 협상 과정으로서 국제레짐이 만들어진 이후부터 국제제도가 형성되는 데까지의 과정을 의미한다. 이 두 과정의 구체적인 내용은 상술한 협상 단계와 같다. 다음으로, 국제레짐은 국가 간에 합의된 원칙과 규범에 따라 정례적으로 진행되는 것으로, 비교적 단순한 국가이익에 따라 교류하며, 비교적 느슨한 교류 협력 플랫폼에서 발전된 형태이다. 이와 비교하여, 국제제도는 국제레짐의 틀 안에서 더욱 발전된 형태이다. 국제제도는 헌장 및 세부 행위 규칙 제정 등 높은 수준의 합의를 통해 만들어지며 이를 기반으로 실제적인 국제기구를 조직할 수 있다. 국제기구를 통하여 각국은 교류 협력 플랫폼에서 합의한 내용을 적극적으로 이행함과 동시에 그 기구 자체에서 협력을 증진하기 위해 만든 교류 협력 프로젝트를 추진할 수 있다.

〈그림 2〉 다자협력의 형성과정



8) 타협은 일종의 합의이다. 전통적인 타협이론 관점에서 볼 때, 모든 사람은 협상 과정에서 일정 부분 자신의 희생이 필요하다. 이렇게 해야만 상호 간에 타협을 이룰 수 있다. 그러나 최근 협상을 연구한 학자와 전문가들은 양측의 희생이 없어도 타협은 가능하다고 말한다. 예를 들어, 한 사람은 오렌지 주스를 만들고 싶어 과육만을 필요로 하고, 또 다른 사람은 케이크를 만들고 싶어 과일 껍질만을 필요로 한다면, 두 사람은 한 오렌지를 가지고 싸울 필요 없이 평화적으로 타협할 수 있다 (Gutmann and Thompson 2012, 5-16).

본 논문은 교류 협력 플랫폼, 국제레짐, 국제제도를 더욱 쉽게 구별하기 위해, 다섯 가지 기준을 설정하여 비교 분석을 하고자 한다. 다섯 가지 기준으로는 “공유 속성”, “구체성”, “권위성”, “합법성”, “신뢰성”이 있다. 공유 속성이란 사물의 공유된 특징 또는 성질을 일컫는다. 이는 어느 영역에서 협력이 이루어졌고 어느 정도로 협력의 폭이 확대되었는지를 가늠하는 지표다. 구체성은 구체적인 성질이다. 한편으로는 선언에 그치는가 아니면 행동으로 옮기는가, 다른 한편으로는 구체적인 행동계획이 존재하는가 이러한 것을 판단하는 지표이다. 권위성은 국제사회의 인정을 받고 영향력을 행사할 수 있는 위상을 뜻한다. 합법성은 법령과 규범이 서로 일치하는 성질로, 권위성보다 더 강한 강제성을 띤다. 신뢰성은 신뢰하고 의지할 수 있는 것을 의미한다. <표 2>에서 보다시피, 교류 협력 플랫폼의 총체적인 수준은 매우 낮다. 공유 속성과 권위성은 거의 없고, 합법성은 존재하지 않으며, 협력내용은 매우 추상적이고, 그 신뢰성은 매우 낮다. 국제레짐의 총체적인 수준은 보통이다. 국제레짐은 일정 정도의 공유 속성, 권위성, 합법성을 지니고 있고, 협력내용은 비교적 구체적이며, 그 신뢰성은 보통이다. 국제제도의 총체적인 수준은 매우 높다. 국제제도의 공유 속성, 권위성, 합법성은 매우 높으며, 협력내용은 매우 구체적이고 신뢰도도 높다.

〈표 2〉 세 유형의 비교

	교류 협력 플랫폼	국제레짐	국제제도
공유 속성	거의 없음	약간 있음	많음
구체성	추상적	비교적 구체적	구체적
권위성	거의 없음	약간 있음	많음
합법성	없음	약간 있음	많음
신뢰성	낮음	보통	높음
총체적인 수준	낮음	보통	높음

IV. 결론

본 논문은 다자협력의 형성과정을 접촉단계, 협상단계, 합의단계 이렇게

세 단계로 나누어 살펴보았다. 세 가지 접촉 동인(세계 정세와 지역 정세의 변화, 경쟁적 다자주의 현상, 리더국가의 출현)으로 국가 간 접촉이 이루어지며, 교류 협력 플랫폼이 형성된다. 이 교류 협력 플랫폼에서 국가들은 서로 치열한 토론과 협상을 진행한다. 각국은 자신의 국가 신분을 규정한 후 이를 근거로 협상전략을 정한다. 만약 플랫폼에서 자신이 리더 국가가 되고 싶다면, 자신의 국력 이외에도 상대국에게 리더 국가로 인정받아야 한다. 그러므로, 리더 국가는 꾸준히 플랫폼에 참여한 국가의 이익도 고려해야 한다. 경쟁 국가 역시 마찬가지이다. 레짐을 형성하는 과정에서 자국의 이익을 극대화하기 위해 리더 국가와는 다른 목소리를 낸다. 경쟁 국가가 참여국의 지지를 받으면 플랫폼에서의 새로운 리더 국가가 되는 것이고, 지지를 받지 못하면 협상 과정에서 자국의 이익을 조금이나마 더 관철하려 노력할 것이다. 이렇게 교류 협력 플랫폼에서의 치열한 협상 과정을 거쳐 참여국들은 새로운 국제레짐을 만드는 데 합의한다. 이러한 과정을 레짐화 과정이라 일컬으며, 이후 이를 기초로 다시 참여국 간의 협상 과정을 거쳐 제도를 만드는 경우, 이 과정을 제도화 과정이라 부른다. 제도화 과정에서 기존의 레짐을 수정 보완하여 제도로 나아갈 수도 있고, 기존의 레짐을 개혁하여 새로운 레짐을 탄생시킬 수도 있다.

안타깝게도 다양한 분야에서 이루어지고 있는 다자 간 협력은 그 동력을 잃고 침체기에 들어설 가능성이 크다. 일초다강의 일초(一超)인 미국은 2025년 트럼프(Donald Trump) 2기 행정부가 들어서게 됨에 따라, 1기 행정부와 마찬가지로 다자주의보다는 자국 우선주의에 초점을 맞출 경향이 크다. 이에 따라, 다자 간 협력에 있어 중요한 역할을 수행하는 미국의 입장 변화로 인하여 다자 간 협력의 미래는 밝지 않다. 반면에 다강(多強) 중의 하나인 중국은 국제사회에서 그 영향력을 높이기 위해 다자주의를 내세워 적극적으로 행동하고 있다. 다만, 그 범위가 제 3세계 개발도상국 및 권위주의 국가들에게 한정되어 있어, 범세계적인 다자 간 협력은 한계점을 노정하고 있다. 이러한 상황에서 미·중 간 갈등이 더욱 심화할 것이고, 미국과 서구 선진국 중심의 민주주의 국가군과 중국과 러시아 중심의 권위주의 국가군 간 경쟁 또한 가속화될 것이다. 결국, 여러 국가의 우려 속에 협력보다는 갈등이 주목받는 시대가 될 것이다.

그럼에도 불구하고, 이러한 비관적인 미래는 영구적이지 않을 것이다. 본

논문에서 밝혔듯이, 세계 정세와 지역 정세가 변화함에 따라, 새로운 다자협력 플랫폼이 등장할 것이고, 새로운 국제레짐과 국제제도가 설립될 것이다. 이에 본 연구는 국제레짐과 국제제도 형성과정을 심층적으로 이해하는 데 도움을 줄 수 있다.

본 연구의 한계 및 향후 연구 방향으로서는 다음과 같다. 먼저, 국제레짐과 국제제도의 형성과정을 집중적으로 논의한 나머지, 제시한 분석틀을 가지고 현실에 대입하는 연구까지는 수행하지 못했다. 추후 연구에서는 본 분석틀을 활용하여 ASEAN+1, ASEAN+3, 동아시아 정상회의(EAS: East Asia Summit), 한중일 정상회의 등을 연구해보고자 한다. 다음으로, 이론적 논의를 확장하여 보다 더 설득력 있는 분석틀을 만들어보고자 한다. 본 연구는 자유주의 시각 속에서 다자협력의 형성과정을 연구하였다. 현실주의의 제도적 균형이론과 구성주의의 사회화이론 등을 활용하여, 국가 간의 협상과 협력, 그리고 국제레짐과 국제제도를 분석한다면, 논의가 보다 더 풍성해질 것이다.

김현규는 한국외대 글로벌정치연구소 학술연구교수이다. 국제제도 내에서의 중국의 영향력 확대를 주로 연구하고 있다. 주요 연구로는 "Expanding China's Influence via Membership: Examining the Influence of Chinese-led International Institutions on Responses to Human Rights Issues in China" (Journal of Chinese Political Science, 2024), "제도적 균형으로서의 중국과 BRICS: 정상회의 선언문 내용 분석" (국제학논총, 2023), "중국과 아랍지역의 연대: 연성 균형으로서의 중-아랍 협력 포럼" (중동문제연구, 2023) 등이 있다.

참고문헌

- 이승주. 2016. “연합 형성과 중견국 외교: 므타(MIKTA)의 사례.” 『국제지역 연구』 제25권 2호, 91-116.
- 이창주. 2017. 『일대일로로 모든 것』 파주: 서해문집.
- Axelrod, Robert and Robert Keohane. 1993. “Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions.” David Baldwin. ed. *Neorealism and Neoliberalism: the Contemporary Debate*. New York: Columbia University Press.
- _____. 1984. *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.
- Bueno de Mesquita, Bruce. 2002. “Domestic Politics and International Relations.” *International Studies Quarterly* 46(1).
- Buzan, Barry. 2004. *The United States and the Great Powers: World Politics in the Twenty-first Century*. Cambridge: Polity.
- Gutmann, Amy and Dennis Thompson. 2012. *The Spirit of Compromise: Why Governing Demands It and Campaigning Undermines It*. Princeton: Princeton University Press.
- Jervis, Robert. 1968. “Hypotheses on Misperception.” *World Politics* 20(3): 454-479.
- _____. 1976. *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton: Princeton University Press.
- _____. 1978. “Cooperation under the Security Dilemma.” *World Politics* 30(2): 167-214.
- Keohane, Robert and Joseph Nye. 2001. *Power and Interdependence 3rd ed.* New York: Longman.
- _____. 1982. “The Demand for International Regimes.” *International Organization* 36(2): 325-355.
- _____. 1989. *International Institutions and State*

- Power: Essay in International Relations Theory*. Boulder: Westview Press.
- Krasner, Stephen. 1982. "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables." *International Organization* 36(2): 185-205.
- Levy, Jack. 1983. *War in the Modern Great Power System: 1945-1975*. Lexington: University Press of Kentucky.
- Mearsheimer, John. 2001. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: Norton.
- Morse, Julia and Robert Keohane. 2014. "Contested Multilateralism." *The Review of International Organizations* 9(4): 385-412.
- Nye, Joseph. 1991. *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. New York: Basic Books.
- _____. 2004. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs.
- Ogden, Chris. 2017. *China and India: Asia's Emergent Great Powers*. Cambridge: Polity Press.
- Olson, Mancur. 2000. *The Logic of Collective Action: Public Goods and The Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press.
- Rosati, Jerel. 2000. "The Power of Human Cognition in the Study of World Politics." *International Studies Review* 2(3): 45-75.
- Ruggie, John. 1975. "International Responses to Technology: Concepts and Trends." *International Organization* 29(3): 557-583.
- Schelling, Thomas. 1980. *The Strategy of Conflict*. Cambridge: Harvard University Press.
- Young, Oran. 1986. "International Regimes: Toward a New Theory of Institutions." *World Politics* 39(2): 104-122.
- 胡俊文. 2003. "'雁行模式'理论与日本产业结构优化升级——对'雁行模式'走向衰落的再思考."『亚太经济』4, 23-26.

- 门洪华. 2001. “国际机制与中国的战略选择.”『中国社会科学』2, 178-187.
- 秦亚青. 2016.『权力·制度·文化(第二版)』. 北京: 北京大学出版社.
- 苏长和. 2009.『全球公共问题与国际合作: 一种制度的分析』. 上海: 上海人民出版社.
- 王明国. 2015.『全球治理机制与东亚一体化进程』. 北京: 世界知识出版社.
- 朱锋. 2019. “近期学界关于 ‘百年未有之大变局’研究综述.”『人民论坛·学术前沿』7, 6-17.
- 朱杰进. 2016. “金砖银行、竞争性多边主义与全球经济治理改革.”『国际关系研究』5, 101-112.

Abstract

A Study on the Process of Forming Multilateral Cooperation

Kim, Hyunkyu *

The purpose of this paper is to analyze how multilateral cooperation is formed and how international regimes and institutions are created. The process of forming multilateral cooperation can be divided into three stages: the “docking stage”, the “negotiation stage”, and the “agreement stage”. First, the docking stage. Through three types of motivations, countries can organize an exchange and cooperation platform. The three motivations are: (1) changes in the global and regional situation; (2) the phenomenon of “competitive multilateralism”; and (3) the emergence of a leading state. Secondly, in the negotiation stage, three main factors need to be considered: national identity, negotiation strategy and national cognition. Finally, the agreement stage involves the formulation of regimes and institutions through communication between countries on the exchange and cooperation platform. These three stages constitute the process of regime formation. Subsequently, if an institution is created through a negotiation process between the participating countries, this is called the institutionalization process.

Key Words: Multilateral Cooperation, International Regime, International Institution, Platform

논문투고일: 2024. 10. 15.

논문심사일: 2024. 11. 14.

게재확정일: 2024. 11. 26.

* Research Professor, Institute of Global Politics, Hankuk University of Foreign Studies.
hyunkyu89@hufs.ac.kr