

## 패권과 국제정치경제 질서: 패권안정론의 비판적 평가

백창재

서울대학교 정치학과 부교수

1970년대 초이래 주목을 받아 온 패권안정론은 다음과 같은 성격을 지니고 있다. 첫째, 국제정치경제체제를 규정하는 세 가지 성격, 즉 개방성, 안정성 및 힘의 분포간의 인과관계를 이론화한 국제정치경제 분야의 몇 안 되는 체계수준 이론이다. 둘째, 1970년대 이래 미국의 경제적 쇠퇴와 국제경제질서의 불안정 하에서 미국적 문제의식과 미국중심 시각에서 비롯되었고, 이러한 이념적 편향성에 의해 크게 영향을 받았다. 셋째, 국제관계학에서 현실주의의 지배적 지위가 흔들리기 시작한 시기에 자유주의 이론이 가장 잘 적용되는 무역 영역을 현실주의의 논리로 설명함으로써 현실주의 이론의 우위를 확립하려던 이론적 시도였다.

패권안정론은 초기에 소수의 경험적 근거에 의존하여 개발되었으나, 이후 공공재론 및 신현실주의 체계이론과 결합하면서 연역이론체계를 수립했다. 그러나 양 이론 모두 다음과 같은 점에서 비판받아 왔다. 우선 공공재론적 패권안정론은 자유무역질서가 공공재가 아닐 수 있다는 점, 그리고 지배적 수혜자가 복수일 수 있다는 점을 간과했다. 둘째, 신현실주의 패권정론은 개방과 안정을 혼동했다는 점이나 체계 수준에 집착함으로써 경험적 사실과 부합되지 않는다는 문제를 지녔다.

이러한 문제들을 수정하기 위해서는 패권안정론의 독립변수와 종속변수 모두를 재고해야 한다. 우선 독립변수인 패권의 개념은 경제력뿐만 아니라 이와 필연적으로 밀접히 연관되어 있는 정치, 군사, 안보적 힘 및 이데올로기적 영향력, 그리고 국제경제체제의 성격을 변화시킬 수 있는 능력을 포함하여 규정되어야 한다. 종속변수는 개방이어야 하며, 단순히 개방-폐쇄의 이분법적 변수가 아니라, 개방의 다양한 수준과 형태를 설명할 수 있어야 한다. 이는 필연적으로 역사적 접근에 의한 치밀한 사례 분석을 요한다.

◆ 주제어: 패권, 패권안정론, 미국 패권, 공공재론, 신현실주의, 국제정치경제, 자유주의, 자유무역질서

21세기 국제경제질서는 어떤 방향으로 전개될 것인가? 한편으로 우리는 세계화와 신자유주의화가 지리적으로 질적으로 심화되는 현상을 목도하고 있고, 다른 한편으로는 반(反)세계화의 기운과 지역화의 조짐을 감지하고 있다. 시장과 자본은 국가와 정치의 고삐에서 다시 풀려난 듯 하지만, 자율적 시장(self-regulating market)이 할렘 상처가 도처에 널려 있는 한, 내셔널리즘과 포퓰리즘이 재립하리란 전망을 폐기하기는 이르다.

국제경제질서의 성격에 영향을 미치는 요인은 다양하며, 상이한 측면에 초점

을 둔 다양한 이론들이 제시되어 왔다. 그러나 국제정치경제학이 분과학문으로 자리잡은 1970년대 이래 가장 주목을 받은 이론은 패권안정론(hegemonic stability theory)이다. 다양한 변종이 있지만, 패권안정론에 속하는 이론적 논의와 설명들은 공통적으로 국제경제질서의 개방과 폐쇄, 혹은 안정과 불안정을 좌우하는 변수가 패권의 존재 유무라고 본다. 이에 대해 그간 많은 경험적 반증들이 제시되어 왔고, 이념적 비판과 이론적 수정이 가해져 왔다.

새삼 패권안정론이 재검토되어야 하는 것은 두 가지 필요성 때문이다. 첫째, 후술하듯이 패권안정론은 국제정치경제학 분야에서 개발된 체계 수준의 이론 중 몇 안 되는 정교한 이론이다. 또한 국제정치경제질서의 레짐과 국제협력을 설명하는 이론들 중 상당수가 패권안정론에 대한 논의와 연관되어 있다. 따라서 패권안정론을 중심으로 국제경제질서의 성격을 결정하는 다양한 요인들을 검토, 평가해 볼 수 있다. 둘째, 신자유주의적 세계화가 심화되고 있는 현재의 국제경제질서의 성격을 진단하고 변화를 전망하기 위해서이다. 미국에 의해 주도되어 오고 있는 신자유주의적 세계화를 설명하는데 패권안정론에 대한 비판적 검토가 일정한 기여를 할 수 있을 것이다.

이 글은 다음 세 부분으로 구성된다. 첫째, 패권안정론이 등장·전개된 이론적, 현실적 맥락에 비추어 패권안정론의 성격을 분석한다. 둘째, 대표적 이론들의 특징적 내용을 살펴보고 그간 제기된 주요 비판들과 논쟁들을 정리한다. 셋째, 현재의 국제경제질서의 성격과 관련하여 재조명되어야 할 측면들을 비판적으로 검토하고 이론적 수정의 방향을 가늠한다.

## 1. 패권안정론의 성격

국제경제질서의 성격은 다양하게 규정될 수 있다. 그러나 직관적으로나 이론적으로, 그리고 현실적으로도 가장 중요한 것은 다음 세 가지 성격이다. 첫째는 국제경제질서의 구체적 내용, 즉 교역과 금융 및 통화질서가 어떻게 규정되어 있는가 하는 것으로, 그 개방성의 정도와 형태가 관건이 된다. 예컨대 19세기 중·후반의 고전적 자유주의 질서는 국가간 상품과 돈의 흐름이 자유롭고 각국 통화가치가 고정되어 있던 질서였다. 반면, 이차대전 후 30년 간의 국제 경제질서는 ‘보다 자유로운 무역’(freer trade: 즉, 완전한 자유무역은 아닌)과 ‘조절가능한 고정환율’, 그리고 무역 이외의 국가간 돈의 이동을 막은 ‘자본 통제’(capital control)의 질서였다. 이후 국제경제질서는 자유무역의 지리적·질적 심화, 변동환율 및 금융자유화로 구성되는 세계화의 격변을 겪어오고 있다.<sup>1)</sup>

1) 19세기 이래 국제경제질서의 성격에 대해서는 다음 세 글을 참조하라. 조홍식(2000); 백창재(2000); 정진영(2000).

둘째는 국제경제질서의 안정성 여부이다. 19세기 자유주의 질서는 19세기 후반의 불안정기에도 불구하고 일차대전까지 비교적 안정적으로 유지되었다. 반면 전간기(interwar period)의 국제무역과 통화질서는 극도의 혼란에 빠졌다. 이차대전 이후 복구된 자유주의 질서는 10여년간 안정적으로 지속되었으나, 1960년대부터 흔들리게 되었고, 1970년대 이후 불안정성이 증대되어 왔다. 최근의 국제경제질서는 개방성은 훨씬 증대되어 왔으나, 외채 및 금융위기가 빈발하는 데서 알 수 있듯이 불안정성 역시 고조되고 있다고 진단할 수 있다.

국제경제질서의 성격은 또한 국가간 힘의 분포 상태로도 규정할 수 있다. 후술하듯이, 국제경제질서에서 ‘힘’을 어떻게 규정하고 측정할 것인지는 여전히 논란의 대상이다. 힘을 어떻게 규정하든, 국제경제질서에서 각국들 간에는 힘의 많고 적음이 존재한다. 19세기 중반의 국제경제질서에서 영국은 산업생산과 금융에 있어서 월등한 힘을 보유하고 있었다. 또한 이차대전 직후 미국은 훨씬 압도적인 힘의 우위를 지니고 있었다. 반면, 19세기 말에서 전간기에 이르는 시기에는 몇 개국들의 경제력이 영국과 대등하거나 영국을 추월해가고 있는 상태였다. 1970년대, 1980년대도 힘이 분산되어 간 시기로 볼 수 있지만, 1990년대 이후에는 미국의 상대적인 경제적 우위가 복구되었다고 평가된다.

체계 수준의 이 세 가지 성격간에는 일정한 연관성이 있다고 상정할 수 있다. 즉, 특정한 힘의 분포 상태와 개방성, 혹은 안정성간에 상관관계가 존재할 수 있고, 개방성과 안정성간에도 상관관계가 존재할 수 있다. 이러한 연관성에 대한 이론화가 시도된 것은 1970년대 초였다. 비슷한 시기에 킨들버거(Charles Kindleberger), 길핀(Robert Gilpin), 크래스너(Stephen Krasner) 등이 역사적 경험을 근거로 한 귀납적 가설과 연역적 이론들을 제시했던 것이다. 이들 모두는 국제경제질서내의 패권적 힘의 분포가 안정과 개방을 가져온다고 주장했는데, 이를 코헤인(Robert Keohane)은 패권안정론(hegemonic stability theory)이라고 불렀다(Grieco, 1993: x).<sup>2)</sup>

### 1. 역사적 맥락과 이념적 성격

1970년대 초반에 패권안정론이 대두된 것은 우연이 아니다. 1970년대 초반은 두가지 중대한 의미를 지니는데, 패권안정론의 성격을 파악하기 위해서는 1970년대 초반의 국제경제 현실적 맥락과 국제관계학의 이론사적 맥락을 이해해야 한다.

우선 이 시기의 국제경제 현실을 살펴보자. 주지하듯이, 1970년대 초반은 전후의 국제경제질서가 총체적으로 흔들리게 된 때이다. 러기(John Gerard Ruggie)

2) ‘패권안정론’은 잘못된 명칭(misnomer)이다. 이에 대해서는 뒤에 상술한다. 그러나 혼동을 피하기 위해, 이 글에서는 이 명칭을 계속 사용한다.

가 ‘내장형 자유주의’(embedded liberalism)라고 명명한 전후 국제경제질서는 다음과 같은 모순을 지니고 있었다. 첫째, 무역질서에 있어서, 전전의 자유무역을 복구하되 국내정치적으로 민감한 농업, 서비스업 등을 제외한 제조업 부문에서의 지속적인 자유화가 추구되었다. 19세기의 자유방임적 자유무역질서가 수입에 민감한 국내산업들의 피해를 가져옴으로써 국내정치적 저항을 받게 되었기 때문이다. 그러나 이 질서는 ‘성공할수록 붕괴의 위험이 커지는’ 내재적 모순을 지니고 있었다. 몇 차례의 다자협상을 통해 관세율이 하락하고 자유무역을 심화되면서 무역에 의해 피해를 받는 집단들이 보다 많아졌고, 그 결과 이 질서 역시 국내정치적 저항을 피할 수 없게 되었던 것이다. 더욱이 전쟁 피해에서 복구된 서구 경제가 본격적으로 성장하여 국제경쟁이 보다 심화되면서 각국내에서 보호주의 세력이 크게 강화되었다.

둘째, 국제통화질서의 불안정이 심화되었다. 전후의 통화질서는 ‘조절가능한 고정환율제’이며 ‘달러 본위제’였다. 달러의 가치를 고정하여 국제통화질서의 안정을 꾀하는 동시에, 달러에 고정된 각국 통화가치는 국내 거시경제정책적 필요에 따른 조절이 허용되었던 것이다. 이 제도가 기능하기 위해서는 달러의 가치가 안정적으로 유지될 수 있도록 미국 경제가 건실하게 성장하면서, 동시에 달러화가 미국 밖으로 충분히 유출되어 국제 유동성의 공급이 원활히 이루어져야 했다. 종전 직후와 같이 미국경제가 압도적으로 우위에 있던 상황에서는 가능한 제도였을 수 있으나, 서구 각국 통화의 태환성이 회복된 1950년대 말부터 심각한 모순이 드러나게 되었다. 이 제도는 본질적으로 ‘트리핀 딜레마’를 안고 있었던 것이다. 즉, 국제경제의 성장이 유지되기 위해서는 지속적으로 달러화가 미국 밖으로 유출되도록 미국의 국제수지 적자가 점증해야 하는데, 이는 궁극적으로 달러에 대한 신뢰를 무너뜨리고 달러화의 가치를 떨어뜨리게 되는 것이다. 더욱이 존슨행정부 시대의 ‘위대한 사회’프로그램과 같은 뉴딜 사회정책과 냉전의 군비지출 및 베트남 전으로 말미암아 미국의 재정적자와 국제수지적자가 막대하게 늘어나면서 달러화의 가치는 유지될 수 없는 상황에 도달했다. 결국 1971년 닉슨은 금태환 정지를 선언했다. 전후의 브레튼 우즈 국제통화체제가 무너진 것이다. 이후 국제통화질서는 여러 가지 미봉책 하에서 혼란을 거듭하다가 변동환율제로 전환되었다. 최소한 단기적으로, 그리고 빈도에 있어서 보다 큰 혼란의 가능성을 안게 된 것이다.

국제 금융질서 역시 혼란에 봉착했다. 전후 금융질서는 엄격한 자본통제에 기초해 있었다. 즉, 국제투기자본의 폐해가 가져오는 국제금융질서의 혼란을 막기 위해 무역과 연관된 경우를 제외하고 자본의 국제적 이동을 철저히 봉쇄했던 것이다. 그러나 1950년대 말 이후 서구 경제가 복구되고 미국계 다국적 기업들의 자본에 대한 필요가 확대되면서 성공적인 자본 통제가 점점 어렵게 되었다. 1960년대 런던에 유로 달러 시장이 개설되면서 자본 통제에 본격적인 문제가 생기기 시작했다. 이후 1970년대 전반 유가 인상 이후 막대한 오일 머니가 역외

시장에 유입되고, 변동환율제에 따른 외환시장이 생기면서, 국제금융의 혼란이 빈발하게 되었다.

국제경제질서의 힘의 분포도 크게 변화했다. 특히 미국의 경제력은 상대적 규모에 있어서 크게 쇠퇴하기 시작했다. 이차대전 직후 미국의 경제력은, 서구경제 전체 국민총생산 중 3분의 2를 차지할 정도로 압도적이었다. 서구경제가 전쟁이 남긴 폐허에서 복구되기 시작하면서 이러한 비정상적 우위는 당연히 사라졌다. 그러나 서구경제가 복구된 후 국제경쟁이 치열해지는 가운데, 독일과 일본 등 몇몇 국가들의 성장이 빠르게 이루어지면서 미국 경제의 상대적 우위 역시 빠르게 잠식되어 갔다. 뿐만 아니라 달러화의 금태환 정지나 미국의 무역수지 적자 증대 등이 상징하듯이, 미국의 절대적 경제력 역시 크게 훼손되어가고 있었다.

패권안정론은 이러한 국제경제 상황 하에서 대두되었다. 즉, 전후의 국제경제 질서가 혼란에 빠지고 있는 한편 전후 질서를 주도했던 미국의 상대적 경제력이 빠르게 쇠퇴하고 있는 가운데, 양자간의 상관성이 제기되었던 것이다. 이는 당시의 현실을 반영한 것으로 볼 수 있다. 이차대전 직후 10여년간의 ‘미국의 압도적 경제력 → 미국 주도의 국제경제질서의 안정’과 1960년대 후반 이후 ‘미국경제의 쇠퇴 → 국제경제의 불안정’의 두 현상이 대비되면서, 국제경제의 안정과 패권적 존재간의 상관성이 문제의식으로 떠오른 셈이다.

이러한 현실적 맥락 때문에 패권안정론의 배후에 숨겨진 의도, 혹은 이념적 편향성에 대한 의혹이 제기되어 왔다. 미국의 패권이 전후 국제경제질서의 개방과 안정을 가져왔고 미국의 쇠퇴가 국제경제질서의 불안정을 초래할 것이라는 주장은 곧 미국 패권의 정당화와 미국 패권의 쇠퇴에 대한 우려로 연결된다. 지극히 미국 중심적 논리인 것이다. 보다 비판적인 시각에서는 패권안정론이 제기된 동기에 대해서도 의심해볼 수 있다. 즉, 미국경제의 쇠퇴에 대한 우려가 국제경제도 불안정해지리라는 전망으로 이어지고, 국제경제의 안정이 미국에 의해 관리되었음을 상기시키며, 국제경제의 안정을 위해 미국경제가 복구되어야 할 필요성을 제기하려 했다는 것이다. 미국 중심의 이데올로기적 성격을 엿볼 수 있다.

패권안정론이 이 시기에 주로 미국 학계에서 개발되었다는 점을 감안할 때, 이러한 의혹이 근거없는 것은 아니다. 후술하겠지만, 패권안정론에 대한 논의과정에서도 이러한 이념적 성격이 반영된 것으로 보인다. 예컨대 패권이 국제경제 질서의 개방을 추구하는 것을 ‘공공재’의 제공으로 파악했던 점이나, 개방을 안정과 동일시한 점 등은 패권에 대한 가치 편향이 반영되었기 때문이라고 볼 수 있다. 미국 쇠퇴론이 자취를 감춘 이후 패권안정론에 대한 논의가 진전되지 않고 있는 것도 또 하나의 방증이다.

## 2. 이론사적 맥락과 의미

패권안정론이 대두된 이론사적 맥락 역시 이 이론의 성격을 이해하는데 중대한 의미를 지닌다. 주지하듯이, 이차대전 이후 국제관계학은 현실주의(realism)가 지배해왔다. 현실주의는 1648년 베스트팔리아(Westphalia) 조약 이후 주권 국민 국가 체제가 들어선 이래 근대 국제체제는 기본적으로 국가들로 구성된다고 본다. 이러한 국가들로 이루어진 국제체제는 중앙의 권위가 존재하는 위계적인 질서가 아니라 무정부상태이다. 각각의 독립적인 국가 행위자들이 자신의 이익을 추구하는 자구체제(self-help system)인 것이다. 이러한 자구체제에서 국가들은 자기 보존을 위해 일차적으로 힘에 의존할 수밖에 없다. 따라서 국가들간의 관계는 상대방에 대한 불신과 의심에서 벗어날 수 없다. 국가간의 교류와 협력이 갈등을 완화할 수도 있으나, 이를 통한 상대적 이득(relative gains)의 차이로 인해 근본적인 국제협력은 이루어질 수 없다.

한편 이차대전과 뒤이은 냉전의 상황에서 자유주의적 시각은 크게 위축되었으나, 완전히 사라진 것은 아니었다. 예컨대 국가간의 비정치적, 기능적 교류를 통해 궁극적으로 평화를 이룩할 수 있다는 기능주의(functionalism) 통합이론이 미트라니(David Mitrany, 1943)에 의해 제시되었고, 유럽통합의 과정이 시작된 1950년대 말에는 하아스(Ernst Haas, 1958)에 의해 보다 정교한 통합이론이 개발되었다. 국가간의 경제적, 사회적, 문화적 협력과 교류가 심화되면, 정치적 측면의 협력과 공존, 평화, 그리고 궁극적으로는 통합까지도 가능하다고 주장되었던 것이다.

1970년대에 이르면, 국가들간의 협력과 교류가 경제 분야 뿐 아니라 사회, 문화 영역에도 크게 확산되고, GATT에서 초국적 기업에 이르기까지 국가 수준 이상의 행위자들이 국제관계에 큰 영향을 미치게 되었다. 냉전 속에서 힘의 대결은 지속되었지만, 최소한 서방국가들간에는 협력이 증대했고 전쟁의 가능성은 미미하게 되었던 것이다. 이와 같이 국가들간의 상호의존(interdependence)이 심화되는 가운데 국제관계를 현실주의자들과 같이 단순한 힘의 정치로 파악할 수 없다는 비판이 확산되었다. 코헤인, 나이(Joseph Nye), 하아스 등으로 대표되는 자유주의자들은, 국제무역 레짐(regime)이나 해양문제의 해결 등 다양한 사례를 통해 국가간 협력의 가능성과 초국적 행위자의 영향, 그리고 이에 따른 국제관계의 본질의 변화들을 이론화하기 시작했다.

요컨대 국제관계에서 경제관계 등 비안보 영역의 중요성이 부각되고, 이러한 영역에서 국가들간의 대립보다는 협력이, 각국의 국가이익 보다는 국제제도가, 그리고 국가의 행위보다는 초국적 행위자의 역할이 중시되기 시작했던 것이다. 이는 현실주의의 기본 전제에 대한 반증이자 중대한 도전이다. 국가가 힘으로 규정된 국가 이익과 상대적 이득을 추구한다면, 어떻게 국제관계에서 이루어지고 있는 협력과 공익의 추구를 설명할 수 있을까? 국제질서가 무정부적이라면,

GATT와 같은 국제제도는 어떻게 존속되고 있는가? 현실주의의 이론적 전제하에 이러한 현상을 설명해야 하는 과제가 대두되었던 것이다.

패권안정론의 이론사적 의미가 여기에 있다. 패권안정론은, 국제협력의 제도화가 가장 잘 이루어진 무역 영역을 주 분석대상으로 하여, 국제협력의 설명에 있어서도 ‘힘’의 개념이 필수적임을 밝히려 했던 것이다. 따라서 패권안정론이 궁극적으로 제시하고자 했던 명제는 패권적 힘의 분포하에서만 국제협력, 또는 국제제도의 공급이 가능하다는 것이었다. 이러한 시도가 성공적이면, 안보는 물론 비안보 영역에 있어서의 국제관계를 설명함에 있어서도 현실주의의 우월성이 입증된다.

## II. 패권안정론의 전개

패권안정론에 속한다고 간주되는 이론과 시각, 혹은 주장들은 다양하다. 이론화의 수준도 다를 뿐 아니라, 심지어 패권의 개념조차 상이하다. 세력전이론(power transition theory)과 연관된 논지까지 포함할 경우, 다양성은 훨씬 증대된다. 단순화의 위험은 있지만, 기존의 논의들은 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 공공재적 패권안정론과 신현실주의의 체계이론이 그것인데, 이 둘은 앞에서 논의한 두 가지 성격을 각각 대표하고 있다. 즉, 1970년대의 국제정치경제현실을 반영하여 미국 패권이 국제경제질서의 안정을 공급해 왔음을 공공재 이론을 근거로 하여 규명하려 한 것이 전자이다. 한편 후자는 국제경제 영역에 있어서의 국제 협력을 국가간 힘의 분포라는 구조적 변수로 설명하려 한 현실주의의 이론적 관심을 대표한다. 두 이론의 특징적 내용을 살펴보자.

### 1. 공공재론적 패권안정이론

일반적으로 패권안정론의 효시라고 간주되는 것은 킨들버거(1973)의 『대공황의 세계, 1929-1939』이다. 이 저술에서 킨들버거는 1930년대의 대공황이 왜 그토록 심화되고 오래 지속되었는지를 설명하고자 했다. 대공황의 원인 및 심화요인으로는 미국의 통화정책, 금융정책, 수요관리에서부터 스무트-홀리 관세법에 이르기까지 그간 많은 요인들이 지목되었고, 수많은 연구가 축적되어 왔다. 킨들버거는 기존의 경제학적 설명들이 충분하지 못하다고 보고, 새로운 요인에 주목했다. 국제경제의 안정을 유지하기 위한 리더십의 역할이다.

킨들버거에 의하면, 대공황 이전의 국제경제가 안정적일 수 있었던 것과 대공황의 확산이 차단되지 못한 것의 차이는 국제경제를 관리하는 리더십의 존재 여부였다. 즉, 일차대전 이전의 국제경제가 수 차례의 위기에도 불구하고 안정적으로 유지될 수 있었던 것은, 월등한 경제력을 지닌 영국이 리더십의 역할을 적

극적으로 수행했기 때문이었다. 반면, 대공황기에 영국은 리더십을 발휘할 수 없을 정도로 경제력이 쇠퇴했고, 이러한 능력을 지녔던 미국은 리더십을 발휘하려는 의도를 결여하고 있었다. 국제경제의 위기를 관리할 능력과 의지를 갖춘 리더십이 없었기 때문에 대공황이 심화·확산되었다는 것이다.

서문에서 밝혔듯이, 킨들버거가 새삼 대공황에 대한 새로운 해석을 시도한 것은 당시의 국제경제현실을 염두에 두었기 때문이다. 또한 이 저술이 미국학계의 지대한 관심과 후속연구를 촉발시킨 것도 미국경제의 쇠퇴라는 현실적 요인에 기인한 바 크다. 대공황의 경험에서 보듯 국제경제의 안정에 리더십이 불가결한 요소라는 논지는, 이차대전 이후 국제경제의 안정을 유지해 오던 미국의 쇠퇴에 따라 리더십 부재의 상황이 초래되고 결과적으로 (대공황과 같은) 국제경제의 불안정이 야기될 수 있다는 경보를 울렸던 것이다. 앞에서 논의한 미국적 이데올로기의 성격이 엿보인다.

킨들버거의 명제는 이후 경제학의 공공재 이론(public goods theory)과 결합하면서 보다 정교해지고, 다양한 경험적, 이론적 수정을 거치면서 가다듬어 졌다.<sup>3)</sup> 공공재는 사유재와 달리 ‘혜택의 비배제성’(non-excludability of benefits)과 ‘소비의 비경쟁성’(non-rivalry of consumption)의 성격을 지닌다. 즉, 공공재의 제공에 기여를 하지 않은 구성원도 혜택을 향유할 수 있으며, 한 구성원의 소비가 다른 구성원의 소비와 경쟁적이지 않기 때문에 공공재 제공의 동기가 영향을 받지 않는다. 이러한 성격 때문에 공공재의 공급은 시장 논리에 따라 효율적으로 이루어지지 않는다. 구성원들이 공공재의 제공에 기여하지 않고 ‘무임승차’(free-ride)하려는 ‘집단행동의 논리’(logic of collective action) 때문이다.

공공재가 효율적으로 제공되기 위한 한가지 유력한 조건은 ‘지배적 수혜자’(dominant beneficiary)의 존재이다. 지배적 수혜자는 공공재로부터의 혜택이 대단히 크기 때문에 다른 구성원들의 의사와 무관하게 공공재 제공의 비용을 감당하려 한다. 따라서 지배적 수혜자가 존재하는 경우 집단행동의 논리가 극복되고 공공재가 제공될 수 있다.

공공재 이론을 국제경제질서에 적용하면, 패권과 국제경제의 개방 및 안정을 연관시키는 논리를 발견할 수 있다. 예컨대 국제무역질서의 경우, 자유무역은 공공재이며, 압도적 경제력을 지닌 국가는 지배적 수혜자의 성격을 지닌다고 볼 수 있다. 국가들은 자유무역으로부터 전체적 부가 증진되는 혜택을 얻을 수 있으며, 자유무역질서는 이론적으로 구성국 모두에게 개방되어야 하는 공공재의 성격을 지닌다. 그러나 개별국가들은 자유무역의 혜택을 누리는 동시에 자국 산업을 보호하기 위해 자국 시장은 폐쇄하려는 무임승차의 동기를 지니고 있다. 이러한 집단행동의 논리 때문에 자유무역질서의 수립은 어렵다. 그러나 압도적

3) 공공재 이론의 적용에 대해서는 Mancur Olson(1965)를 참조. 이를 국내 학계에 소개한 글로 김 욱(2000)을 참조.



경제력을 지닌 국가가 존재할 경우, 자유무역으로부터 얻는 혜택이 가장 크기 때문에 이 국가는 지배적 수혜자의 성격을 지니게 된다. 자유무역질서를 수립하고 관리하는 비용을 부담하려는 동기와 능력을 갖춘 것이다. 요컨대 패권국이 존재해야 자유무역질서가 수립, 유지될 수 있는 것이다.

공공재 이론에 근거를 둬으로써 패권안정론은 이론적 정교함을 갖추고 국제협력의 다양한 측면을 새롭게 조명할 수 있는 통찰력을 지니게 되었다. 사실 패권안정론에 대한 검증과 비판 및 이론적 수정은 공공재론을 중심으로 전개되어 왔다고 해도 과언이 아니다. 공공재론적 패권안정론의 다양한 이론적 전제 및 논리가 평가되어 왔고 역사적 사례를 통한 입증이 이루어져 왔던 것이다. 기존 논의들 중 특히 두가지 측면이 핵심적이다.

첫째는 패권안정론의 주 연구대상인 국제 자유무역질서가 과연 공공재인가 하는 문제이다(Conybeare, 1984; Snidal, 1985). 우선, 공공재 이론 내에서도 의문이 제기된다. 자유무역이 공공재가 되기 위해서는 앞에서 논의한대로 혜택이 비배제적이고 소비가 비경쟁적이어야 한다. 그러나 직관적으로도 이러한 전제는 문제가 있다. 주지하듯이 WTO의 혜택은 비회원국에게는 주어지지 않는다. 또한 관세를 인상하는 회원국이 있으면 다른 회원국들이 제재를 가하게 된다. 혜택을 배제할 수 있는 것이다. 더욱이 자유무역질서하에서 어떤 나라는 훨씬 무역의존적이거나 세계시장의 많은 부분을 차지하고 있는 반면, 어떤 나라는 그렇지 못하다. 소비 역시 경쟁적인 것이다. 이렇게 볼 때, 공공재 이론을 국제무역질서에 적용하는데는 문제가 있다. 다만, 국제무역의 몇가지 측면은 공공재적 성격을 지니고 있다고 볼 수 있다. 예컨대 국제무역규칙을 어긴 국가에 대한 공동제재의 경우 집단행동의 논리가 발생할 수 있고,<sup>4)</sup> 국제무역질서의 주변부에 위치한 소국들의 경우 무임승차가 방지되기도 한다.<sup>5)</sup>

이렇게 볼 때, 공공재 이론을 패권안정론에 적용하기 위해서는 두가지 작업이 필수적이다. 첫째, 이 이론이 보다 타당성을 지니기 위해서는 이론적 전제에 대한 보다 면밀한 검토와 수정이 요구된다. 공공재론의 전제를 유연하게 적용할 수 있는지, 이 경우 이론의 요소들을 어떻게 변화시킬 수 있는지를 밝혀야 한다. 둘째, 공공재론의 전제가 엄격히 지켜져야 한다면, 국제협력의 다양한 영역 중

4) 이 점에 있어서 자유무역은 여전히 공공재라는 패권안정론자의 반론이 제기된다 (Gowa, 1989: 307-324).

5) 국제제도의 공급이 공공재인가 하는 문제에 대해 현실주의적 시각에서 비판할 수도 있다. 즉, 국제제도의 공공재적 성격을 강조하게 되면 분배의 문제가 은닉된다는 점이다. 어떤 영역에서는 국가간 공동의 문제나 갈등을 해결하기 위한 국제 제도의 창출이 공공재적 성격을 지닌다고 볼 수 있다. 그러나 국제적 법제화(legalization)에 대한 최근의 연구들이 보여주듯이, 많은 영역들에서 국제제도의 혜택은 국가간에 불균등하게 배분된다. 이 영역들에 있어서 국제제도를 힘의 논리를 반영하고 있는 것으로 보지 않고 공공재로 보게 되면, 혜택과 비용의 불균등한 배분이라는 국제관계의 근본적 성격을 간과하게 된다.

어느 영역이 공공재적 성격을 지니고 있는지를 먼저 밝혀야 한다. 비배제성과 비경쟁성의 성격을 지니고 있는 영역에 대해서만 공공재론적 패권안정론이 타당성을 지닐 수 있을 것이다.

공공재론적 패권이론에 대한 기존 논의에서 주목해야 하는 두 번째 논점은 과연 공공재의 공급이 패권국에 의해서만 제공될 수 있는가 하는 문제이다. 패권안정론자들은, 각국의 주권을 양도받은 세계정부와 같은 존재가 없는 한, 압도적인 힘의 우위를 지닌 패권국의 존재만이 공공재 공급의 필수 조건이라고 주장해 왔다. 다수의 국가들은 물론 소수의 강대국들의 협력에 의해서도 공공재가 공급될 수 없다는 것이다. 킨들버거는 경제 이론에 근거하여 복점(duopoly) 상태도 효율적으로 리더십을 발휘할 수 없다고 단정한 바 있다.

이러한 주장은 이론적으로나 경험적으로 문제를 지니고 있다. 우선, 공공재 이론에서 제기하는 ‘지배적 수혜자’가 반드시 한 국가일 필요는 없다. 이해가 유사한 소수의 강대국들이라면 ‘과두적 지배’에 의해 공공재를 제공할 수도 있을 것이다(Snidal, 1985; 이호철, 1997). 또한 신자유주의적 제도주의에서 제시하듯이, 국제관계는 다양한 영역에서 반복적인 국가들간의 관계로 이루어지기 때문에 수인의 딜레마와 집단행동의 논리가 극복되어 국제협력이 이루어질 수도 있다(Keohane, 1984). 경험적으로도, 1970년대 이후 여러 영역에서 미국의 힘의 쇠퇴에도 불구하고 국제협력이 확대되어 왔다. 특히 무역질서는 WTO 체제를 성공적으로 출범시키면서 개방의 폭과 깊이가 심화되어 왔다. 자유무역의 심화가 공공재라면, 국제무역구조에서 미국의 명백한 쇠퇴에도 불구하고 공공재가 효율적으로 공급되어 온 셈이다.

전체적으로 평가할 때, 공공재 이론의 도입은 패권안정론의 미국 편향성을 어느 정도 희석시키거나 이론적으로 포장하는 역할을 했다고 볼 수 있다. 패권국은 이타심이나 책임감 때문이 아니라 지배적 수혜자이기 때문에 국제경제의 개방과 안정을 유지하는 비용을 감당하려 하는 것이다. 또한 극히 적은 수의 사례에 근거한 비이론적 주장에 불과할 수 있는 패권안정론에 공공재 이론은 이론적 정교함과 견고함을 부여해주었다고 평가할 수 있다. 그러나 공공재론적 패권안정론은 주어진 영역, 특히 국제경제질서의 개방성이 공공재인가 하는 문제에 대한 면밀한 검토와 패권이 개방적 국제경제질서의 필요조건인지, 충분조건인지에 대한 보다 다양한 연구가 요구된다고 하겠다.

## 2. 신현실주의 패권안정론

패권안정론의 또 다른 형태는 신현실주의적(neorealist), 혹은 구조적(structural) 패권안정론이라고 부를 수 있다. 국제체계의 안정을 체계수준에서 힘의 분포로 설명한 신현실주의 이론과 동일한 이론체제로 구성되었기 때문이다. 크래스너에 의해 정교한 이론으로 제시된 신현실주의적 패권안정론은 국제협력을 설명하는

자유주의적, 다원주의적 시각의 도전에 대한 현실주의의 대응이었다. 즉, 국가를 분석단위로 두고 체계수준의 현상, 즉 국제경제질서의 개방을 체계수준에서의 힘의 분포로 설명했던 것이다. 크래스너의 '국력과 국제무역의 구조'가 이러한 패권안정론의 이론적 작업을 대표한다고 평가된다. 이를 중심으로 신현실주의적 패권안정론을 살펴보자.

크래스너는 분석단위를 국가에 두고, 국제무역구조에서 각 국가가 자국의 국가이익을 추구한다는 전형적인 현실주의 시각에서 출발한다. 그러나 월츠와 같은 단순한 전제와 달리 크래스너(Krasner, 1976: 319-321)는 국가 행동의 이론(theory of state action)을 포함하고 있다. 즉, 국가는 무역정책에 있어서 국민소득의 증가와 경제성장의 달성 뿐 아니라 자신의 정치적 힘의 증대와 사회적 안정의 유지라는 다양한 목표를 추구한다는 것이다. 개방에 따라 이러한 목표들이 어떻게 달성되어 개방에 대한 선택이 결정되는가는 각국의 규모와 발전수준에 따라 다르다. 예컨대 발전된 소국이라면, 개방이 가져다 주는 경제적 이익이 크고, 구조조정의 사회적 비용을 감당할 수 있으며 (따라서 사회적 안정이 유지될 수 있으며), 타국에 대한 정치적 힘은 (원래 작기 때문에) 문제가 되지 않는다. 저발전된 대규모 국가의 경우는 소득과 경제성장 증대의 효과가 유발되기는 하지만, 개방으로 인한 사회적 비용과 불안정이 증대되고 타국에 대한 정치적 지위가 취약해질 수 있다.

이렇기 때문에, 국제무역질서의 개방화 정도는 경제력의 국제적 분포구조에 따라 결정된다. 즉, 고도로 발전된 소국들로 이루어진 체제라면 개방적 국제무역구조가 이루어질 가능성이 많다. 모두에게 개방이 이익을 가져다 주기 때문이다. 반면, 발전 수준이 다른 대국들로 구성된 체제에서는 자유무역질서가 수립되기 어렵다. 사회적 불안정과 정치적 힘의 상실을 두려워하는 저발전 대국들이 개방을 받아들이지 않기 때문이다.

개방적 질서가 수립될 가능성이 가장 많은 경우는 다른 국가들에 비해 훨씬 크고 발전된 한 국가가 상승기에 있는 패권체제이다. 상승기의 패권국은 개방으로 인한 소득 증대와 경제성장 효과를 거둘 수 있고, 개방으로 인한 사회적 비용도 감당할 수 있으며, 폐쇄의 기회비용이 가장 작으므로 국제정치적 힘도 강화된다. 작은 국가들의 경우 역시 경제적 혜택이 크고 정치적 힘은 원래 제한적이므로 개방을 선호한다. 반면 중간 규모 국가들은 경제적 혜택과 사회적 비용 및 국제정치적 힘의 변화를 고려하여 개방에 반응하게 된다. 패권국은 이들이 개방체제를 수용하도록 유도, 혹은 강제할 수 있는 경제적, 군사적, 상징적 능력을 지니고 있으며, 이의 적절한 사용을 통해 개방적 질서를 만들어내고 유지하게 된다(Krasner, 1976: 321-323).

반면, 기존의 패권이 쇠퇴기에 접어들게 되면, 개방적 국제무역질서가 유지되기 어렵다. 우선 다른 국가들을 개방적 질서로 유도할 수 있는 경제적, 군사적 자원의 동원이 효과적으로 이루어지지 않을 수 있다. 더욱이 쇠퇴기의 패권국은

개방체제에 대한 국가이익의 계산이 변화된다. 단기적인 소득증대와 경제성장 효과가 둔화되는 반면, 사회적 비용의 감당은 점차 어려워진다. 장기적으로도 상품과 자본 및 기술의 개방은 국내경제로부터 자원을 유출시키고 잠재적 경쟁국들에게 도움을 주는 부정적 효과를 가져올 수 있다(Krasner, 1976: 320). 따라서 쇠퇴기 패권국은 개방을 선호하지 않게 되거나 개방적 질서를 유지하는 역할을 제대로 수행하지 못하게 되며, 이는 곧 국제경제질서의 폐쇄로 귀결된다.

이 이론은 월츠가 『국제정치이론』(Theory of International Politics)에서 제시한 신현실주의 체계이론만큼이나 강력하고 아름다운 체계이론이다. 국제경제 체계에서의 힘의 분포에 의해 국제경제체계의 개방성이 결정되는 것이다. 여기에 국가이익의 다양성을 인정하고 국가의 규모와 발전수준이라는 두 변수를 추가하여 월츠 이론의 단순성을 극복하고 보다 정교한 이론을 만들었다고 평가할 수 있다.

그럼에도 불구하고 신현실주의 패권안정론 역시 두 가지 치명적 결함을 지니고 있다. 첫째, 이 이론은 ‘패권안정론’이 아니라 ‘패권개방론’(hegemonic openness theory)이다. 크래스너의 연역적 작업이나 경험적 작업의 대상은 국제무역구조의 개방성이었지, 안정성이 아니었다. 사실 양자를 동일시하는 오류는 크래스너 뿐 아니라 패권안정론자 대부분이 인식하지 못하고 범해온 오류이다. 이 오류에 의해 논리의 비약과 경험적 불일치가 야기되곤 했다. 이에 대해서는 뒤에서 상술한다.

둘째, 쇠퇴기의 패권국이 개방적 정책을 포기하며 곧 국제경제질서의 폐쇄를 초래한다는 명제에 대해서 경험적으로나 이론적으로 다양한 반론과 비판이 제기되어 왔다. 우선, 크래스너(Krasner, 1976: 341-343) 자신이 제시하고 있듯이, 19세기 중반 이래의 역사적 증거가 이를 입증하지 않는다. 즉, 영국 패권의 쇠퇴가 가속화되었던 19세기말에서 일차대전 직전까지의 시기와 미국패권이 쇠퇴하기 시작한 1970년대 이래의 시기 동안, 두 패권국은 패권의 쇠퇴에도 불구하고 기존의 자유주의 정책을 지속했고 개방적 국제무역질서 역시 유지되었다. 패권안정론자들이 의존하고 있는 두 역사적 사례 모두가 이들의 주장을 부정하는 것이다. 따라서 크래스너는 패권국 내부의 기득 세력 때문에 정책의 변화가 ‘지체’(lag)되거나, 체제의 변화에는 외적 충격이 필요할 수 있다고까지 논지를 후퇴시켰다.

이론적으로도 크래스너의 “쇠퇴-폐쇄론”에 대해 의문이 제기된다. 쇠퇴기 패권국의 정책에도 불구하고 개방적 국제경제질서가 유지될 수 있는 이론적 근거는, 앞에서 논의했듯이 신자유주의자들에 의해 충분히 제시되었다. 또한 쇠퇴기의 패권국이 폐쇄를 추구한다는 주장도 논리적 근거가 희박하다. 코헤인(Keohane, 1997: 155)이 지적했듯이, 쇠퇴기에 접어든 패권국에게 폐쇄로의 정책 변화는 국가이익에 부합되기 보다는 쇠퇴를 가속시킬 수 있다. 패권국의 폐쇄에도 불구하고 신기술과 지식은 경쟁국들로 확산되면서 패권국만이 고립되어 더욱

쇠퇴가 가속화되는 결과를 가져올 수 있는 것이다. 국내정치적 차원을 고려하면 크래스너의 주장은 더욱 타당성을 잃는다. 쇠퇴기에 접어든 패권국이 지식과 기술의 외부 유출을 막기 위한 폐쇄, 즉 수출 규제를 선택하기란 대단히 어렵다. 개방과 연결된 국내 이해세력들의 저항 때문이다. 이 보다는 경제상황의 악화 속에서 국내 기업과 노동집단들이 수입의 규제를 원하게 되고, 패권국의 정책 변화는 수입 규제를 시도하는 방향으로 이루어질 가능성이 높다(Keohane, 1997: 155).

요컨대 상승기 패권국이 개방을 선호하고 국제경제질서의 개방을 유도한다고 해서, 쇠퇴기 패권국의 정책이 폐쇄로 변화된다는 주장에는 논리적, 경험적 근거가 없다. 폐쇄는 다만 한가지의 가능성일 뿐이다. 패권안정론의 또 다른 지주인 길핀(Gilpin, 1976: 63-67)은 이점을 인식했다. 그는 패권국이 산업의 상대적 쇠퇴에 대응해 취할 수 있는 전략을 다양하게 상정했다. 우선, 기존시장을 유지하거나 새로운 시장을 개척하려고 시도할 수 있고, 또는 해외 포트폴리오 투자를 지속하거나 다국적 기업들에 의한 해외직접투자전략을 강화할 수도 있다. 또 새로운 기술과 산업을 발전시키고 자본의 흐름을 재조정함으로써 패권국 경제를 재활성화하려고 시도할 수도 있고, 보호주의나 블록화와 같은 폐쇄의 길로 나아갈 수도 있다. 그러나 길핀(Gilpin, 1987: 221-230)은 어떤 대응 방식이 왜 선택되는가에 대해서는 분석을 하지 않은 채, 미국의 경우 자유주의 정책의 약화를 지적했을 뿐이다.

신현실주의적 패권안정론이 지니는 이 문제의 본질은 이들이 분석의 단위를 국가에 두고, 구조의 변화에 대해 국가가 국가이익을 확보하기 위한 전략적 대응을 한다고 상정하는데 있다. 국제구조, 특히 힘의 분포로부터 개별 국가들의 대응을 연역적으로 도출하는 신현실주의의 미시경제이론적 추론의 결함을 그대로 지니고 있는 것이다. 국제경제질서와 대외경제정책의 개방과 폐쇄에는 다양한 비용과 기회가 결부되어 있고, 이에 따른 국내 정치적 투쟁이 일어난다. 경제력의 상대적 쇠퇴를 경험하는 패권국의 경우에도 개방의 혜택을 유지하려는 세력과 국내시장의 보호를 요구하는 세력, 최소한의 해외시장을 확보하려는 세력 등이 존재할 수 있다. 더욱이 쇠퇴의 정도와 원인, 그리고 그 대응방식과 비용분담방식에 대해 국내 행위자들마다 다른 생각과 이해관계를 지닐 수 있다.<sup>6)</sup> 따라서 상대적 쇠퇴라는 구조적 조건 하에서 이들간에 벌어지는 정치적 대결의 양상에 따라 쇠퇴에 대한 패권국의 대응이 나온다고 보아야 한다. 개별국가의 행태를 설명하기 위해 외교정책의 이론이 필요하듯이, 단순히 국력 분포의 변화로써 쇠퇴기 패권국의 대응을 설명할 수는 없는 것이다.

전체적으로 평가할 때, 신현실주의적 패권안정론은 신현실주의 체계이론과

6) 이 문제에 대해 19세기 후반에서 20세기 초반 영국을 사례로 한 뛰어난 연구로 Aaron Friedberg(1985)를 참조. 영국 관세개혁운동과 미국 종합무역법을 비교하여 쇠퇴기 패권국의 대외경제정책을 분석한 글로 백창재(2001)를 참조.

같이 이론적 경제성(parsimony)이 대단히 높고 견고한 이론이다. 또한 공공재론적 패권안정론과 달리 국제경제질서의 개방을 공공재로 보지 않음으로써 규범성과 이데올로기성이 더욱 희석되었다. 그러나 체계수준의 이론이 갖는 문제를 그대로 지니고 있으며, 안정과 개방을 혼동하고 개방의 다양성을 인식하지 못하는 중대한 결함을 지니고 있다. 한가지 안타까운 점은 크래스너가 제시한 이론적 명제들에 대한 충분한 논의가 이루어지지 않음으로써 이러한 문제들이 해결되지 못했다는 점이다. 패권과 안정간의 인과관계에 대한 논의는 앞에서 설명한 공공재론에 치우쳐 전개되어 왔던 것이다.

### III. 국제정치경제질서의 현실과 패권안정론

지금까지 패권안정론의 성격과 주요 논지, 그리고 문제점들을 살펴보았다. 다시 강조하자면, 패권안정론은 전후 국제질서가 흔들리고 미국의 경제력이 쇠퇴하는 상황에 대한 미국적 문제의식으로부터 출발했다는 근본적 결함을 지니고 있었다. 미국 중심의 이념적 편향성에서 벗어나지 못함으로써, 결과적으로 국제경제질서의 특정한 성격을 단순히 공공재로 파악하거나, 개방과 안정을 혼동하는 오류를 낳은 것으로 보인다. 다른 한편 체계 수준에서의 이론에 그치고 더 이상 논의가 진전되지 못함으로써 체계 수준의 이론이 지니는 설명의 한계를 극복하지 못했다고 평가할 수 있다.

이러한 문제를 지니고 있는 패권안정론을 굳이 이 시점에서 재조명하는 이유는 무엇인가? 정치경제학적 시각에서는 국제경제질서의 성격은 어떤 방식으로든 체계내 힘의 분포를 반영한다고 상정한다. 신자유주의적 세계화로 규정되는 1970년대 이후의 국제경제질서의 변화와 국제경제체계내에서의 힘의 분포간에는 상관성이 존재하는 것이다. 패권안정론은 양자간의 인과관계를 본격적으로 설명하려 한 시도이다. 따라서 앞에서 제기된 문제점들을 해결하여 패권안정론을 재적용할 필요성이 있다. 즉, 패권의 개념과 안정의 개념을 수정하고 분석의 수준을 보다 구체적인 수준까지 낮추면, 20세기 후반 이후 변화하고 있는 국제경제질서의 성격을 설명하는데 여전히 이 이론체계가 유용하다는 것이 이 글의 주장이다.

먼저 패권의 개념이 수정되어야 한다. 패권안정론자들간에도 패권을 정확히 어떻게 규정해야 하는지에 대해서는 이견이 존재한다. 패권 개념 자체가 가치평가적 속성을 지니고 있는데다가 내포적 함의(connotation)와 외연적 적용(denotation)도 모호하기 때문이다(백창재·손호철, 2000: 99-103). 국제정치경제 체계에서 압도적 우위는 무엇으로 규정되는가? 생산력의 우위인가? 금융적 지배력인가? 첨단 기술의 우위인가? 또 어느 정도의 우위가 패권적 존재와 비패권적 존재를 가르는 기준인가? 힘의 우위가 어느 정도 쇠퇴했을 때 더 이상 패권이

아닌가? 이러한 기준으로 본다면, 1970년대, 1980년대의 미국은 패권적 존재인가? 1990년대 이후의 미국은 어떠한가?

힘을 물리적 능력으로만 규정하는 신현실주의자들과 같이 패권을 객관적 경제력으로만 규정하려 들 경우, 이러한 문제에 대한 명확한 해결이나 합의는 가능하지 않다. 물리적 능력도 패권의 중요한 구성요소이지만, 패권의 다른 차원의 속성이 반드시 포함되어야 한다. 특히 다음 두가지 차원을 중시해야 한다.<sup>7)</sup> 첫째, 순환론적 오류가 있을 수 있으나, 패권의 가장 중대한 속성은 국제정치경제 질서의 구조를 선택, 형성할 수 있는 능력이다. 즉, 국제경제질서의 규범과 규칙 및 절차를 변경시킬 수 있는 힘이 패권의 본질이다. 이러한 구조적 힘은 물리적 능력의 상대적 쇠퇴에도 불구하고 지속될 수 있다. 국제경제체계에서 구조적 패권은 압도적인 물리적 능력에서 나올 수도 있지만, 경제력이 쇠퇴한 상태에서도 기존 국제경제질서의 유지를 불가능하게 만듦으로써 행사될 수도 있다. 이러한 거부권적 패권의 행사는 1970년대 미국의 달러화 금태환 정지나 자본통제의 철폐에서 드러났던 바 있다. 전자는 브레튼 우즈 통화체제를 붕괴시켜 변동환율체제로의 전환을 가져왔다. 후자는 다른 국가들의 자본 자유화를 강제하여 전후 내장형 자유주의의 통제된 국제금융질서를 금융 자유화·세계화로 변경시켰다 (Helleiner, 1994).

둘째, 국제경제질서에서의 패권은 국제체계의 다른 영역, 특히 안보 영역과 이데올로기 영역에서의 패권적 능력에 의해 강화되고 유지될 수 있다. 스트레인지(Strange, 1996)의 지적대로, 국제체계의 안보, 생산, 금융, 지식의 영역들에서의 구조적 패권은 서로 밀접하게 연관되어 있다. 한 영역에서의 쇠퇴는 다른 영역들에서의 패권에 의해 보완될 수 있다. 특히 미국의 경우, 냉전 시기 서구 진영에서의 안보적 역할, 그리고 탈냉전 이후 압도적인 군사력의 보유라는 안보 영역에서의 패권이 다른 영역에서의 힘의 자원이 된다고 평가할 수 있다. 또한 선진 자본주의 국가들에서 신자유주의 이데올로기의 확산과 이에 대한 동의, 또는 합의의 형성 역시 미국의 이데올로기적 패권이 생산과 금융적 패권을 강화시켜주는 역할을 하고 있다.

요컨대 국제경제질서에서의 패권의 개념은 단순한 물리적 능력뿐 아니라 국제경제질서를 변경시킬 수 있는 구조적 패권을 포함해야 하며, 안보와 이데올로기 영역에서의 패권과의 연관성을 설정해야 한다. 이렇게 규정할 경우, 경제적 쇠퇴를 경험하고 있는 패권국이 구조적 패권을 행사하여 국제경제질서의 성격을 자신에 유리하도록 변경시키는 현상이 파악될 수 있을 것이다.

패권안정론의 종속변수 역시 수정되어야 한다. 앞에서 논의했듯이, 신현실주의적 패권안정론이 설명한 것은 국제경제질서의 안정(stability)이 아니라 개방

7) 이에 대해서는 스트레인지(1987)의 통찰력있는 분석을 참조하라. 러셋(1985)과 나이(1990)도 유사한 점을 지적한 바 있다.

(openness)이었다.<sup>8)</sup> 공공재론자들의 경우, 다양한 영역에서의 국제 레짐의 공급을 설명하는 시도로 확대되었으나, 일차적 분석대상은 국제무역구조의 개방성이었고, 개방과 안정을 동일시하는 오류 역시 마찬가지였다.

국제경제질서의 개방과 안정간의 관계는 복잡하다. 개방적 질서가 유지되는 경우는 안정적일 수 있다. 그러나 폐쇄적 질서가 개방적 질서로 전환되려면 일정한 불안정이 발생한다. 개방적 질서가 보다 개방적인 질서로 변화되는 경우에도 안정은 훼손될 수 있다. 예컨대 1970년대 이래의 국제경제질서는 무역과 금융, 통화의 각 영역에서 개방화가 진행되면서 혼란과 불안정이 끊이지 않고 있다.

패권국은 국제경제의 각 영역에서 자신이 차지하는 위치에 따라 다양한 형태의 개방적 질서를 추구하며, 이 질서가 자신에 유리한 이상, 그리고 변경의 비용이 효용보다 클 경우에만 이를 안정적으로 유지하려 한다고 보아야 한다. 이 한계 안에서 패권이 안정을 추구한다고 말할 수 있다. 그러나 패권이 추구하는 기본적 목표는 자신에 유리한 형태의 개방적 질서이다. 기존 질서하에서 불균등 성장에 따라 자신의 상대적 지위가 심각한 수준으로 훼손될 경우, 패권은 다른 형태의 개방적 질서를 추구할 수 있다. 또는 패권국의 국내정치적 요인에 따라 기존질서를 유지하려는 정책이 추구될 수도 있다. 전자의 예로 1970년대 이래 미국의 경우를 들 수 있고, 후자의 예는 19세기 말 이래 영국의 경우가 해당된다.

이렇게 볼 때 두가지 논의가 추가되어야 한다. 첫째, 종속변수로서 국제경제질서의 개방성은 다양한 형태로 설정되어야 한다. 즉, 국제경제질서의 개방의 수준이 다양하게 존재하고, 개방의 양식 역시 다양하며, 각 하위 영역들에서의 개방의 수준과 형태가 다르게 조합될 수 있음이 인식되어야 한다. 동일한 자유주의 국제경제질서지만, 19세기적 자유주의 질서와 이차대전 이후의 자유주의 질서, 그리고 1970년대 이래 현재의 자유주의 국제경제질서는 상이하다. 이들을 각각 고전적 자유주의 질서, 내장형(embedded) 자유주의 질서, 신자유주의 질서로 부르는 이유는, 개방의 정도와 형태, 그리고 각 질서하에서의 무역과 통화, 금융질서의 성격이 상이하기 때문이다.

패권국은 단순히 '보다' 개방적인 질서를 추구하는 것이 아니라, '자신에게 유리한' 개방적 질서를 추구한다. 자신에게 유리한 개방적 질서는 다양한 요인에 의해 결정된다. 우선 세계경제의 생산과 금융, 통화, 그리고 각 하위 부문에서 패권국이 차지하는 위치에 따라 개방의 성격이 결정된다. 뿐만 아니라 패권국의 국제정치적 이해도 국제경제질서의 성격을 결정하는데 고려될 것이고, 패권국의 국내적 이해도 이에 영향을 미칠 수 있다. 이러한 요인들에 의해 설정된 국제경제질서의 성격은 다를 수밖에 없다.

8) 이는 코헤인(Keohane, 1997)도 인식하고 있었다.



요컨대 패권적 힘의 분포에 의해 설명되어야 하는 국제경제질서의 성격은 단순히 ‘개방-폐쇄’의 이분법적 종속변수가 아니라 다양한 개방성으로 규정되어야 한다. 패권과 개방, 혹은 안정간의 체계수준에서의 이론화를 지양하고, 패권적 힘의 분포, 혹은 그 구성상의 변화에 의해 어떤 성격의 개방적 질서가 추구되고 국제경제질서의 안정에 어떤 결과가 초래되는지를 설명해야 한다.

또 하나 패권안정론의 현실주의적 성격에 대한 중대한 수정은 국가중심성 문제와 연관된다. 앞에서 살펴보았듯이, 패권안정론의 행위자는 국가이고, 국가 이하로 분석수준이 내려가지 않는다. 국가는 연역적으로 추론된 국가이익들을 추구한다. 현실주의적 전제에 따라 ‘패권국은 개방을 추구한다’는 명제가 도출된다.

이에 대한 경험적 반증은 앞에서 논의한 바 있다. 더욱이 개방의 다양성을 설정하고 나면, ‘왜 특정한 성격의 개방을 추구하는지’의 문제가 제기되는데, 이는 국가중심적 접근으로 설명할 수 없다. 왜 20세기 초반 영국은 패권의 쇠퇴에도 불구하고 고전적 자유주의 질서를 유지하려 했는가? 왜 이차대전 후 미국은 내장형 자유주의 질서를 주도했는가? 왜 패권의 쇠퇴를 경험하기 시작하면서 미국은 신자유주의적 국제경제질서로의 전환을 추구했는가? 이러한 문제들에 대한 답은 부분적으로 국가중심적 시각에서 찾아질 수 있다. 그러나 다양한 개방적 질서중의 특정한 선택은 국가 하위의 분석수준에서 국내정치를 분석함으로써 찾아질 수 있다.

요컨대 패권과 개방간의 체계 수준의 분석은 국가 수준의 분석과 결합되어야 한다는 것이다. 이에 의해 특정한 성격의 패권이 어떠한 국내정치과정을 거쳐 특정한 선택을 하게 되고 특정한 성격의 개방적 국제경제질서를 추구하는지 설명할 수 있을 것이다. 현재의 국제경제질서를 이해하기 위해 필요한 것은 바로 이러한 작업이다.

패권안정론은 1970년대의 국제경제현실 속에서 미국적 문제의식에 의해 대두되고 미국적 사회과학 방법론에 의해 전개된 이론이다. 반면, 국제경제 영역에서의 국제관계를 힘의 개념으로 설명하려는 현실주의 이론의 거대 과제였고, 국제경제체계의 성격들, 즉 힘의 분포와 개방, 안정간의 관계를 이론화하려 한 시도이다. 이 점에 있어서 패권안정론의 문제의식은 여전히 중대한 의미를 지닌다. 패권적 힘의 분포가 국제경제질서의 성격을 어떻게 규정하는지, 전자의 변화가 후자의 변화를 어떻게 야기하는지 하는 문제는 1970년대 이래 국제경제질서의 변화를 설명하는데 열쇠를 쥐고 있다. 그러나 이를 위해서는 지금까지 논의했듯이 독립변수와 종속변수 모두를 수정하고 보다 하위 수준에 대한 연구 프로젝트가 설정되어야 할 것이다.

### 《 참고 문헌 》

- 김 욱. 2000. 「공공재이론의 관점에서 본 패권안정이론」. 『국제정치논총』 40권4호. 한국국제정치학회. pp.27-44.
- 백창재. 2000. 「미국의 패권과 제한적 자유주의 질서」. 국제정치경제연구회 편. 『20세기로부터의 유산: 세계경제와 국제정치』. 사회평론. pp.43-64.
- \_\_\_\_\_. 손호철. 2000. 「패권의 부침과 국제질서: 팩스 브리타니카와 팩스 아메리카나, 그리고 그 이후」. 오기평 편. 『21세기 미국 패권과 국제질서』. 오름. pp.99-152.
- \_\_\_\_\_. 2001. 「쇠퇴기 패권국 대외경제정책의 국내정치적 기반」. 『한국과 국제정치』 17권 2호. 경남대학교 극동문제연구소. pp.1-37.
- 이호철. 1997. 「WTO체제의 형성」. 『국제정치논총』 37권1호. 한국국제정치학회. pp.131-157.
- 정진영. 2000. 「신자유주의의 확산과 국제경제질서의 미래」. 국제정치경제연구회 편. 『20세기로부터의 유산』. 사회평론. pp.65-90.
- 조홍식. 2000. 「고전적 자유주의 질서의 붕괴」. 국제정치경제연구회 편. 『20세기로부터의 유산』. 사회평론. pp.17-42.
- Conybeare, John C. 1984. "Public Goods, Prisoner's Dilemmas and the International Political Economy." *International Studies Quarterly* 28(1). pp.5-22.
- Friedberg, Aaron. 1985. *The Weary Titan: Britain and the Experience of Relative Decline, 1895-1905*. Princeton University Press.
- Gilpin, Robert. 1976. *U.S. Power and the Multinational Corporation*. Basic Books.
- \_\_\_\_\_. 1987. *The Political Economy of International Relations*. Princeton University Press.
- Gowa, Joanne. 1989. "Rational Hegemons, Excludable Goods, and Small Groups: An Epitaph for Hegemonic Stability Theory?" *World Politics* XLI. pp.307-324.
- Grieco, Joseph M. 1993. "Introduction." In Grieco, ed. *The International System and the International Political Economy Vol. I: State Structure and Strategies*. Edward Elgar.
- Haas, Ernst B. 1958. *The Uniting of Europe: Political, Economic, and Social Forces 1950-1957*. Stanford University Press.
- Helleiner, Eric. 1994. *States and the Reemergence of Global Finance: From Bretton Woods to the 1990's*. Cornell University Press.
- Keohane, Robert. 1984. *After Hegemony*. Princeton University Press.

- \_\_\_\_\_. 1997. "Problematic Lucidity: Stephen Krasner's "State Power and the Structure of International Trade"." *World Politics* 50. pp.150-170.
- Krasner, Stephen D. 1976. "State Power and the Structure of International Trade." *World Politics* 28(3). pp.319-321.
- Kindleberger, Charles P. 1973. *The World in Depression, 1929-1939*. University of California Press. 박명섭 역. 1998. 『대공황의 세계』. 부키.
- Mitrany, David. 1943. *A Working Peace System*. Quadrangle Press.
- Nye, Joseph S., Jr. 1990. *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. Basic Books.
- Olson, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action*. Harvard University Press.
- Russett, Bruce. 1985. "The Mysterious Case of Vanishing Hegemony? or, Is Mark Twain Really Dead?" *International Organization* 39(2). pp.207-231.
- Snidal, Duncan. 1985. "The Limits of Hegemonic Stability Theory." *International Organization* 39(4). pp.579-614.
- Strange, Susan. 1987. "The Present Myth of Lost Hegemony." *International Organization* 41(4). pp.551-574.
- \_\_\_\_\_. 1996. *The Retreat of the State*. Cambridge University Press.
- 양오석 역. 2001. 『국가의 퇴각』. 푸른길.

## Hegemony and International Political Economic Order: A Critical Evaluation of Hegemonic Stability Theory

**Baik Chang-Jae**

*Associate Professor of the Department of Political Science,  
Seoul National University*

Hegemonic stability theory(HST), one of the most discussed theories in the field of International Political Economy, can be characterized as follows: first, it is an attempt to find causal relationships among three aspects of international economic system - balance of power, openness, and stability; second, inspired by U.S.-centered problematics during the period of American economic decline, it is heavily influenced by ideological bias; third, its neo-realist version is an ambitious project to explain international cooperation by realist logic in the very area where the resurrected liberalism has the strongest explanatory power - that is, international trade.

Although its pioneering works were based on a few inductive evidences,

later versions of HST have developed deductive theories. One version adopts the logic of public goods theory, and the other, neo-realist systemic logic. Yet both versions have been harshly criticized.

In order to amend HST, I suggest that both the independent and the dependent variables be modified. First, the concept of hegemony should incorporate not only economic power but politico-military hegemony, ideological hegemony, and regime transforming capability as well. Second, its dependent variable should be rather openness than stability. And the degree and the characteristics of openness should be explained.