

# 미국 주도 세계화의 국제체계\*

백 창 재  
(서울대학교 정치학과)

## I. 들어가면서

20세기 후반 이후 진행되고 있는 세계화의 정치적 원인과 결과에 대해서는 그간 정치학계에서 다양한 논의가 진행되어 왔다. 예컨대, 1960년대 말 이후 복지국가의 실패, 신자유주의 연합의 집권, 브레튼 우즈의 붕괴, 국제금융의 자유화 등이 세계화 과정과 연관되어 논의되어 왔고, 국가 주권의 약화나 '제3의 길' 연합 등이 세계화의 정치적 결과로 논의되어 왔다. 그러나 정치학계의 논의는 세계화의 국제체계적 측면, 즉 "세계화의 과정에서 국가 및 국가간 체계(inter-state system)의 성격이 변하고 있는" 중대한 측면을 간과해 왔다. 이 현상은 현재 진행 중인 세계화의 정치적 구성소이자 다른 영역의 세계화에 대한 촉매가 될 수도 있고, 그 결과가 될 수도 있다.

예컨대 19세기 영국이 주도한 세계화는 각국 내부로는 영국으로부터 전파된 자유주의적 정치·경제질서의 확산과 저항의 과정을 낳았고, 외적(국제적)으로는 민족주의, 국민국가(nation state), 세력정치(power politics), 제국주의, 그리고 식민주의로 나타났다. 양자간에 일정한 관계를 상정할 수 있다. 또한 이차대전 이후 수립된 미국적 질서 역시 대내적 주권을 결여한 신생 독립국가들이 크게 증가한 국제체계와 이와 동시에 대내적 주권만을 지닌 국가들이 양산된 냉전 국제질서를 낳았다. 이에 대해서도

---

\* 이 논문은 2004년도 학술진흥재단의 지원에 의해 연구되었음. (KRF-2004-044-A00001)

인과적, 혹은 맥락적 설명이 가능하다.

이 글에서는 20세기 후반부터 진행되어 온 세계화의 국제체제적 측면을 살펴본다. 우선 이전의 소위 근대 국제체제(modern international system)의 성격을 파악하고 이러한 성격의 어떠한 측면이 어떻게 변화하고 있는지 살펴본다. 다음으로 이러한 변화를 가져오고 있는 추동력을 분석하고, 이에 의해 국제체제가 어떠한 성격으로 재구성될 수 있는지 추정한다. 특히 이를 주도하고 있는 미국의 전략과 대응에 초점을 두고, 세계화에 대한 그 영향을 가늠해 본다.

## II. 근대 국제체제의 변화

주류 국제정치학<sup>1)</sup>에서 근대 국제체제(modern international system)는 1648년 베스트팔렌 조약부터 비롯되었다고 간주된다. 나폴레옹 전쟁 직후 유럽 강대국들의 세력정치나 19세기 후반의 제국주의 경쟁, 이차대전 이후 탈식민화와 비정상적 주권국가들의 폭증, 냉전 등 다양하고 상이한 현상들이 벌어졌지만, 17세기 중반부터 지금까지 국제체제는 동일한 성격을 지녀 왔다는 것이다. 이를 월츠(Kenneth Waltz)와 같은 신현실주의

1) 여기서 주류 국제정치학이라 함은 현실주의-신현실주의, 자유주의-신자유주의 및 웬트(Alexander Wendt) 류의 온건한 구성주의(thin constructivism)를 포함하며, 호프만(Stanley Hoffman)의 표현을 빌자면 '미국식 사회과학'(American social science)를 지칭한다. Stanley Hoffman, "An American Social Science: International Relations," *Daedalus*, 106:3 (1977), pp. 41-60 참조. 이들간에도 국제체제의 성격에 대해 이견이 있으나, 근본적으로는 다음과 같이 공통점을 추출해 볼 수 있다. 이들의 주요 저작으로 Kenneth N. Waltz, *The Theory of International Politics* (Reading: Addison-Wesley, 1979); Robert O. Keohane, *After Hegemony* (Princeton, N.J.: Princeton UP, 1984); Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999) 및 Miles Kahler, "Inventing International Relations: International Relations Theory After 1945," in Michael Doyle and G. John Ikenberry, eds., *New Thinking in International Relations Theory* (Boulder: Westview Press, 1997), pp. 20-53; Robert O. Keohane, "International Relations, Old and New," in Robert E. Goodin and Hans-Dieter Klingemann, eds., *A New Handbook of Political Science* (Oxford: Oxford University Press, 1996), pp. 462-477을 참조하라.

자(neo-realist)들이나 케헤인(Robert Keohane)과 같은 신자유주의자(neo-liberal)들은 다음과 같이 규정한다.

우선, 국제체제를 구성하는 기본 단위는 국가(the state)이며, 국제정치는 국가들 간의 상호작용으로 구성된다. 국가 하위 수준의 사회적 행위자이거나 국제기구와 같은 초국적 수준의 행위자들도 국제정치에 영향을 미칠 수 있으나, 이들의 영향력도 주로 국가 행위를 통해 구현된다는 점에서 국제체제의 본질적 구성단위는 국가이다.

근대 국제체제를 구성하는 국가들은 주권국가들이다. 주권(sovereignty)은 주어진 영토내의 주어진 인구에 대한 독점적, 배타적인 통제력이며, 국가의 주권은 국가들 간에 상호 인정된다. 따라서 국가는 일정한 영토내에 거주하는 인구들의 정체성(identity)과 충성심(loyalty)을 조직하는 가장 효율적인 조직이며, 이들의 욕구를 대외적으로 조직화하여 표출한다. 국제정치는 국가들 간의 이러한 전략적 행위들로 구성된다. 이러한 주권국가들은 생존이 최고의 목표이며, 이 점이 국제체제를 구성하는 단위로서의 근본적 속성이다. 생존이 최고의 목표가 아닌 국가는 도태될 수밖에 없고, 국제체제를 구성하는 단위로서의 기능을 상실한다.

국제체제에서 국가들이 배열되는 근본 원리는 무정부(anarchy)이다. 국내정치체제와 달리 국제정치체제에는 중앙의 권위가 없으며 주권국가들이 위계적으로 배열되지 않는다. 따라서 공동의 규범이나 규칙을 강제하고 국가들의 생존을 보장해 줄 어떠한 권위체도 존재하지 않는다. 이런 면에서 국제사회란 일반적으로 존재하지 않으며, 국가간 체계(inter-state)만이 있을 뿐이다. 이 체계는 생존을 위해 주권국가들이 자구(self-help)할 수밖에 없는 체계인 것이다.

이러한 체계의 속성 때문에 국가들 간의 상호작용은 생존을 위한 전략적 행위로 이루어진다. 곧 힘의 균형(balancing)을 이루어 위협을 억제하거나, 혹은 강한 편에 편승(bandwagoning)함으로써 안전을 담보 받으려고 하는 것이다. 자구를 위해 국가들은 현실정치(realpolitik)에 따를 수밖에 없으며, 국가들의 행위를 결정하는 것은 오직 능력의 분포(distribution

of capabilities)이다. 경제영역 등에서 국가들이 상호의존적이 될 수는 있으나, 이는 안보상 위협이 적은 경우나 상대방에 관한 정보가 용이한 경우, 그리고 이를 위한 제도가 잘 발달한 경우 등 특수한 경우이다.

국제체계의 속성은 지나치게 이념형화 된 측면도 있으나, 17세기 이래 지금까지 근대 국제관계는 대체로 이러한 체계적 제약 하에서 이루어져 왔다고 평가된다. 정체성과 충성심을 배타적으로 독점하는 주권국가들 간에 생존이 궁극적 목적으로 추구되었고, 특수한 상황 이외에 이는 곧 힘의 정치를 의미했던 것이다.

20세기 후반부터 진행되고 있는 세계화는 탈냉전과 맞물리면서 이러한 국제체계의 성격에 큰 변화를 가져오고 있고 이러한 변화는 다양한 수준에서 다양한 관찰자들에 의해 목도되고 있다.

우선 국제체계의 기본 구성단위가 국가를 벗어나고 있다고 평가된다. 초국적 기업이나 비정부기구(NGO's) 등 사회적 행위자의 영향력이 늘어나고 있음은 물론이고 UN의 정치·외교·군사적 역할이 증대되고 있고, IAEA와 같이 다양한 국제기구들이 각각의 영역에서 중요한 역할을 수행하고 있다. 또한 EU와 같이 지역을 대표하는 행위자도 등장했다. 물론 이러한 행위자들을 구성하고 있고 이 행위자들이 대표하고 있는 것이 여전히 국가이고, 국가가 여전히 국제체계의 기본 구성단위로 기능하고는 있지만, 비국가 행위자들의 중요성은 급속히 증대해가고 있는 것이다.

국가 주권의 절대성도 의문시되고 있다. 경제적 세계화와 국제금융의 압력 속에서 사회경제정책적 주권이 약화되었음은 일찍이 확인되고 있지만, 다양한 정책 영역에서 국가의 퇴각이 일어나고 있다. EU 국가들이나 일본과 같이 안보·군사 영역에서 독자적 자구책을 일정하게 포기하는 국가들이 늘어나고 있음은 자구적 생존이 더 이상 주권국가들의 절대적 목표나 독점적 기능이 아닐 수 있음을 의미한다. 나아가 제3세계권에는 대외적 주권은 물론 대내적 통제력도 행사하지 못하는 국가들이 늘어나고 있다. 이러한 국가들의 경우 정체성과 충성심의 독점은 더 이상 가능하지 않다. 국가 하위 수준, 또는 초국적 수준으로 정체성과 충성심이 확

산되고 있는 것이다.

무정부라는 국가간 배열원리 역시 변하고 있다. 미국 중심의 단극질서가 유지되고 있다는 사실 자체가 이미 국가들 간의 위계적 질서를 의미하는 바이며, 하위국가들 간의 지위 경쟁만이 가능하다고 평가된다. 보다 근본적으로는 글로벌 거버넌스가 무정부상태를 대체해가고 있는 추세도 관찰된다. 국가 하위수준과 초국적 수준으로 정체성과 충성심이 분산되어 주권이 공유되고 글로벌 거버넌스가 확산되고 있다면 국제체계의 성격을 더 이상 무정부로 규정할 수 없다.

지금까지 관찰되고 있는 이러한 변화는 과연 근본적이고 지속적이며 자기완결적인 것인가? 근대국제체계는 막을 내리고 지금까지 경험하지 못한 새로운 세계질서가 도래하는가? 냉전의 종식과 세계화의 도래는 단순히 상호작용의 변화(interaction change) 체계적 변화(systemic change)에 그치지 않고 길핀(Robert Gilpin)이 말하는 체계 변화(systems change)를 가져오고 있는가?<sup>2)</sup> 변화된 국제체계에서 평화와 공존은 가능한 것인가?

### III. 추동력

현 국제체계의 변화를 추동하고 있는 원인들과 그 영향에 대해서는 다양한 논의가 진행되어 왔다<sup>3)</sup>. 기술 발전과 자본주의의 영향이 강조되기도 하고, 국가, 혹은 특정 국가의 역할을 재인식해야 한다고 주장되기도 하며, 범세계적인 문화적 요소의 중요성이 제기되기도 한다. 그러나 이와 같이 다양한 수준으로의 소모적인 환원을 자제하고 국제체계 수준에서

2) Robert Gilpin, *War and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1983), ch. 2.

3) 이 논의들에 대한 개괄적 소개를 위해서는 David Held, Anthony McGrew, David Goldblatt and Jonathan Perraton, *Global Transformations: Politics, Economics and Culture* (Stanford: Stanford University Press, 1999)를 참조하라.

현저하게 드러나는 추동력(driving force)에 주목하면, 힘의 정치의 변화와 경제적 세계화, 사회조직의 진화와 이에 따른 정체성의 변화의 셋을 추출할 수 있다. 앞의 둘은 전통적으로 국제정치학에서 국제정치를 움직이는 핵심적인 추동력으로 간주해 왔던 것으로, ‘힘과 부의 추구’(pursuit of power and wealth)는 현 국제체계의 변화를 추동하고 있는 가장 근본적인 요인으로 분석해야 한다. 나아가 국제체계의 단위의 문제, 즉 국제정치의 질서를 확보하고 문제를 해결하는 기본 조직단위의 변화와 그 결과 나타나고 있는 정체성과 충성심의 변화 역시 현 국제체계의 성격을 변화시킬 수 있는 중대한 추동력으로 검토할 필요성이 있다<sup>4)</sup>.

이 세 차원의 추동력들은 물론 밀접히 연관되어 있으며, 이들 각각의 영향과, 이들간의 상호작용의 영향 하에서 미래의 국제체계의 성격이 규정된다고 상정할 수 있다. 그러나 이들이 한 방향으로 움직일 필연성은 전제할 수 없다. 뒤에서 보듯이, 힘과 부가 반드시 상승작용을 하는 것이 아닐 수도 있고, 사회조직과 정체성의 문제가 모든 기존 단위들에 동질적인 영향을 미치는 것은 아닐 수 있기 때문이다.

## 1. 힘의 정치의 변화

먼저 힘의 정치의 변화는 국제체계의 변화를 어떻게 추동하고 있는가? 주지하듯이, 냉전의 종식은 미국이 유일 초강대국으로 남는 국제체계를 낳았다. 패권적 질서이든, 제국적 질서이든, 국제체계의 힘의 분포가 미국이라는 하나의 극을 중심으로 극히 비대칭적으로 이루어지게 된 것이다. 이러한 국제체계 안정적일 수 있는지, 그리고 이 질서 하에서 국가들이 어떠한 관계를 맺게 될 것인지에 대해 그간 치열한 논쟁이 전개되어 왔다. 이 문제는 국제정치학의 경쟁적 이론들의 타당성과 설명력을 가려줄 수 있다는 점에서 대단히 중요한 이론적 문제일 뿐 아니라, 현 국제

4) Stuart J. Kaufman, "The Fragmentation and Consolidation of International Systems," *International Organization* 51:1 (1997), pp. 173-208.

체계 장래를 가늠한다는 현실적 의미 역시 대단히 크다.

대부분의 현실주의자들은 세력균형의 논리를 통해 탈냉전 이후의 국제질서를 진단해 왔다. 단극적 존재는 다른 행위자들에게 위협적인 존재가 되고, 이를 균형(balancing)하려는 경쟁국가, 혹은 동맹을 초래함으로써 궁극적으로 붕괴된다는 것이 이들의 신조이다. 따라서 냉전 종식 직후 이들은 단극적 질서는 일시적이고 불안정하며, 수년 혹은 십여 년 내에 다극화될 것으로 예측했으며, 이미 이러한 조짐들이 나타나고 있다고 진단했다.<sup>5)</sup> 독일과 일본이 핵을 보유한 초강대국으로 등장할 것이고, 러시아는 초강대국 지위를 유지하려 할 것이며, 중앙정부의 통제력이 유지될 경우 중국도 이 지위에 오르리라는 것이다. 따라서 2000년대에 이르러 미국은 “생소한 역할, 즉 다른 강대국들을 상대하고 공존하는 역할을 배워야 할 것”이라고 예측되기도 했다.<sup>6)</sup>

탈냉전 국제질서의 성격에 대한 이러한 예측은 아직 실현되지 않았다. 단극질서가 붕괴되는데 소요되는 시간을 수십 년 이상으로 연장한다면, 궁극적으로 세력균형론자들의 기대가 충족될 수 있을지 모른다. 그러나 냉전 종식 후 지난 십여 년의 기간 동안 국제질서는 오히려 이들의 예측과는 정반대로 재편되어 왔고, 가까운 장래에 미국 중심의 단극 질서가 붕괴에 직면할 가능성은 크지 않다. 미국의 압도적 힘의 우위가 지난 십여 년간 오히려 강화되었다는 사실만으로도 이를 입증할 수 있다.

군사력 부문에 있어서 미국은 하위 2위부터 20위까지 국가들의 군비지출을 합친 것보다 많은 군비지출을 하고 있고, 군비지출이 총 국민생산의 3.5퍼센트에 불과하기 때문에 이와 같은 지출을 상당기간 지속할 능력이 있다. 질적인 면에 있어서도 미국은 정보 기술의 우위를 바탕으로

5) John J. Mearsheimer, “Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War,” *International Security* 15:1 (1990), pp. 5-56; John J. Mearsheimer, “Why We Will Soon Miss the Cold War,” *Atlantic Monthly* (August, 1992) pp. 35-50; Kenneth N. Waltz, “The Emerging Structure of International Politics,” *International Security* 18:2 (1993), pp. 44-79.

6) Waltz, “The Emerging Structure of International Politics,” p. 73.

로 군사분야 혁명(RMA; Revolution in Military Affairs)을 주도하고 있고, 다른 국가들에 비해 대략 한 세대 정도 앞선 군사기술을 보유한 것으로 평가된다.<sup>7)</sup>

이러한 미국 중심의 단극질서 속에서 국제체계의 다른 행위자들은 미국의 힘에 대항하여 균형을 이루려 하지 않고 있다. 세력균형론자들의 예측과는 달리 하위 강대국들은 균형보다는 편승(bandwagoning)을 선택해 왔다.<sup>8)</sup> 유럽 국가들이나 일본은 여전히 미국의 동맹으로 남아 있을 뿐만 아니라 미국과 일본의 동맹은 오히려 강화되는 모습을 보이고 있다. 또한 러시아와 중국 역시 미국적 질서 하에서 생존과 발전을 도모하고 있다. 단적인 예로 1995년 이후 대부분의 강대국들의 군사비 지출은 국민총생산의 비중뿐 아니라 절대액에 있어서도 감소되어 왔다. 요컨대 유럽 강대국들과 일본은 물론 러시아와 중국까지도 균형보다는 편승을 선택하고 있는 것이다. 이는 9·11 테러 이후 보다 공식화되고 있다.

왜 강대국들은 균형보다 편승을 선택하고 있는가? 몇 가지 설명이 가능하다. 첫째, 압도적 힘의 우위 때문일 수 있다. 국제 안보질서에서 미국과 하위 강대국들간의 힘의 격차가 워낙 크기 때문에 다른 강대국들이 균형을 대안으로 간주하지 않을 수 있다. 코소보 사태에서 보듯이, 미국은 세계 도처에서 벌어지는 다양한 일들을 모두 해결할 수는 없으나, 미국을 제외하고는 문제 해결을 시도하기 어렵다. 이러한 힘의 분포에서라면, 강대국들은 가능성이 희박한 균형을 선택하기 보다는 미국적 질서에 편승하기를 원할 수 있다. 단극 구조에서 강대국들은 패권의 우위가 확고하기 때문에 균형보다는 편승을 선택하며, 수정주의 세력이 되는 위협보다는 자기들끼리의 '지위 경쟁'(positional competition)과 경제적 영역에서의 경쟁에 만족한다고 설명할 수도 있다. 따라서 패권국은 패권을 관리하는 정책을 통해 상당 기간 단극질서를 안정적으로 유지할 수 있다

7) Stephen G. Brooks and William C. Wohlforth, "American Primacy in Perspective," *Foreign Affairs* (July/August 2002), pp. 20-33.

8) Robert Kagan, *Of Paradise and Power: America vs Europe in the New World Order*, 홍수원 역, 『미국 vs 유럽: 갈등에 관한 보고서』 (서울: 세종연구원, 2003).



는 것이다.<sup>9)</sup>

둘째, 미국의 물리적 힘의 우위가 압도적이지만 다른 강대국들이 이를 위협으로 느끼지 않기 때문에 균형을 추구하지 않는다고 주장될 수 있다. 위협균형론(balance of threat theory)에 따르면 국가들은 단순히 힘의 분포만을 고려하는 것이 아니라, 지리적 근접성, 공격능력, 그리고 상대방의 공격적 의도에 따라 국가의 대응을 결정한다.<sup>10)</sup> 따라서 상당히 비대칭적인 힘의 분포에도 불구하고 미국의 정책이 상대국들에게 위협적인 것으로 받아들여지지 않는다면, 미국에 대한 대항과 도전이 초래되지 않을 수 있는 것이다. 국제 체계의 다른 물리적 요인들도 단극의 안정성을 설명하는데 동원되곤 한다. 지리(geography)와 공수균형(offense-defense balance) 등이 대표적이다. 예컨대 미국의 힘에 균형하려는 행위는 인접국가들에게 보다 즉각적인 위협으로 인식되어 이들 간의 안보 딜레마를 야기하기 때문에 강대국들이 미국에 대한 균형을 하지 못한다는 지정학적 설명이 가능하다. 또는 핵에 의한 억지라는 최종 수비능력이 있기 때문에 미국의 패권적 힘을 위협으로 받아들이지 않을 수 있다고 설명되기도 한다.

한편 자유주의자들의 관점에서는 이차대전 직후 냉전 질서와는 별도로 미국 주도하에 서방진영 내에 수립된 자유주의적 정치·경제 질서 때문에 미국 단극질서가 유지되고 있다고 설명할 수 있다. 자유주의 질서를 구현한 제도가 지속되며 국가들의 행태를 구속하기 때문에, 비대칭적 힘의 분포와 무관하게 미국적 질서가 유지되는 것이다.<sup>11)</sup> 나아가 민주주의 국가들 간에는 전쟁이 적었다는 경험적 근거에 기반을 두고 이론화되고 있는 민주평화론(democratic peace theory)의 입장에서는, 사회주의의 붕

9) Ethan B. Kapstein and Michael Mastanduno, eds., *Unipolar Politics: Realism and State Strategies After the Cold War* (New York: Columbia University Press, 1999).

10) Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances* (Ithaca: Cornell University Press, 1987); Michael Mastanduno, "Preserving the Unipolar Moment: Realist Theories and U. S. Grand Strategy after the Cold War," *International Security* 21:4 (1997), pp. 49-88.

11) G. John Ikenberry, "Institutions, Strategic Restraint, and the Persistence of American Postwar Order," *International Security* 23:3 (1999), pp. 43-78.

피와 제3세계 민주화의 물결에 따라 당연히 균형과 전쟁이 사라지고 있고, 자유 민주주의 국가들로 구성된 서구 강대국들 간에는 힘의 비대칭적 분포와 무관하게 위협과 균형이 사라졌다고 진단한다. 한편 구성주의적 시각에서는 냉전이 종식되는 과정에서 국제체계에 대한 관념이 바뀌었다는 주장도 제기되고 있다. 균형과 경쟁, 안보위협 보다는 협력과 공존의 대상으로 국가들이 상호인식하게 되었다는 것이다. 자유주의와 구성주의의 이러한 설명은 미국 중심의 단극질서가 상당히 견고하게 유지될 수 있음을 함의한다.

요컨대 힘의 정치는 미국 중심의 안정적 단극질서와 이에 대한 강대국들의 편승으로 귀결되고 있는 것이다. 이러한 힘의 정치는 다음과 같이 국제체계의 성격을 근본적으로 변화시킬 수 있다. 우선, 근대 국가의 핵심적 기능이자 국가이익인 안보의 중요성이 크게 줄어들 수 있다. 역사적 특수성과 지역 패권 경쟁의 가능성이 높은 동아시아 지역을 제외하면, 특히 서구 강대국들 간에는 폭력의 사용을 통한 국가간 분쟁 해결이 선택의 범주에서 제외될 수 있다. 이 경우 국가는 가장 핵심적 존재이유를 상실하게 되고, 다른 영역에서의 국가 주권의 약화도 가속화될 수 있다.

반면에 미국의 국가성은 더욱 강화될 수 있다. 압도적 힘의 우위를 유지하기 위해서, 그리고 힘의 행사를 통해 미국은 보다 안보국가화/군사국가화 될 가능성이 있다. 더욱이 다른 강대국들이 편승하고 있는 상황에서 단극질서의 안정을 위협하는 문제들을 홀로 해결해야 하는 미국으로서 힘의 우위를 보다 강화해야 할 필요를 느끼게 될 수 있다. 모든 것을 해결할 수 있는 전능한 패권국이 아니기 때문이다. 특히 탈냉전 이후 국제질서의 안정을 위협하는 근원이 테러집단 및 대량살상무기의 확산으로 지목되고 있고 현재의 미국 군사력만으로 이 위협들의 원천적 봉쇄가 쉽지 않다는 점이 인식되면서, 미국의 군사력의 강화와 국가성의 강화는 당분간 지속될 가능성이 높다. 이는 한편으로는 미국 내부의 정치적·경제적·이념적 문제를 유발하여 미국 국력의 효과적인 투사가 어렵게 되거나, 다른 한편으로 국제적인 힘의 정치의 부활을 자극할 수도 있을 것이다.

마지막으로, 폭력의 사용이 국가간 보다는 국가 내부에서 촉발하고 이로부터 국제체계의 안보문제가 발생할 수 있다. 국가간 폭력 사용을 선택적으로 미국이 관리하는 한 국제체계에 대한 폭력적 도전이 국가로부터 이루어지기는 현실적으로 어렵다. 오히려 도전은 국가 하위의 집단으로부터 나올 가능성이 크고, 따라서 그 형태도 전쟁 보다는 테러가 될 수 있다. 9·11 사태와 그 이후의 국제정치현실이 보여주듯이, 국제체계에서 안보의 위협의 성격이 변하게 되는 것이다. 이는 다시 다른 강대국들의 미국에 대한 편승 필요성을 강화할 것이고 미국으로 하여금 안보국가의 성격을 보다 강화하도록 만들 수 있다.

## 2. 경제적 세계화

국제체계의 변화를 가져오고 있는 또 다른 추동력은 경제적 세계화, 신자유주의화이다. 경제적 세계화의 가역성, 그 경제적 효과와 정치적 결과에 대해서는 다양한 이견들이 존재하는데, 대체로 다음 네 가지 가능성이 병존한다고 볼 수 있다.

첫째, 시장경제가 급속히 확산되고 각국이 동일한 형태의 시장경제로 수렴(convergence)되며, 궁극적으로는 국가 주권이 크게 약화되어 각국이 하나의 단위로 통합되어가도록 추동할 수 있다.

이미 대부분의 국가들은 거시경제정책은 물론, 규제정책을 비롯하여 임금정책, 노동정책, 세금정책, 복지정책 등 대부분의 공공정책을 신자유주의에 부합시키도록 압력을 받고 있다. 자본이 국가간에 자유로이 이동할 수 있게 됨에 따라 이러한 정책에 대한 자본의 힘이 막강해졌기 때문이다. 전 씨티은행장 리스튼의 말대로 “돈은 원하는 곳에만 가고,” “대접 받는 곳에만 머무른다.” 그 결과 각국들은 보다 많은 자본을 유치하고 경쟁력을 증진시키기 위해 ‘경쟁국가’(competition state)로 변화하고 있다.<sup>12)</sup> 이와 같이 국가의 힘이 줄어든 상황에서 각국이 신자유주의적 세계화를 거스르는 선택을 하기는 대단히 어렵다. 국내경제에서 자본이 빠

져나가고 경제위기에 직면하게 될 것이기 때문이다. 따라서 각국의 공공 정책은 자율적 시장에 보다 부합하는 방식으로 수렴되어 갈 수 있다. 이는 궁극적으로 국가의 의미가 퇴색되는 지역적 통합, 나아가 전 세계적 통합으로 귀결될 수 있다. 근대국제체계의 기본 구성단위인 국가의 퇴각 또는 소멸로 인해 국제체계의 근본 성격이 변하는 것이다.

둘째, 도처에서 빈발하는 경제위기들에서 보듯이 신자유주의적 세계화는 국제경제질서에 불안정을 증대시켜 왔다. 특히 금융 부문에서의 불안정성의 증대는 큰 우려의 대상이다. 1970년대 이래 세계금융이 부활하고 국제금융에 대한 통제가 사라지게 되면서 크고 작은 금융위기가 도처에서 발생했고 그 충격은 점점 커지고 있다. 또한 한 국가의 경제위기가 곧 주변지역으로 확대되고 궁극적으로는 세계경제 전체로 확산될 가능성도 대단히 높아지고 있다. 자본이 순식간에 자유로이 이동하고 있고 엄청난 규모의 투기자본이 형성되었기 때문이다. 이러한 불안정의 증대는 심각하게 인식되고 있다. 최악의 경우 금융위기가 전세계로 확산되어 세계경제가 붕괴의 문턱에 다다를 수도 있고, 지역적으로 대립된 경제블록이 세계경제를 대치할 수 있다는 우려도 대두된다.

경제적 불안정의 증대는 세 가지 정치적 결과를 낳을 수 있다. 하나는 이를 관리하기 위한 국가간 협력의 증대이다. 세계경제의 불안정은 일국이 감당, 해결하기 어렵고, 따라서 국가들 간의 정책공조와 상호의존을 증대시킬 수 있다. 이는 지역적 통합과 수렴의 추세를 더욱 강화시킬 수 있지만, 각국들 간의 정책 공조 하에서 경제적 세계화의 속도와 폭이 개별국가들이 적용할 수 있고 관리할 수 있도록 조절될 수 있다. 둘째, 경제적 불안정의 관리가 국가간 협력과 상호의존만이 아니라 각국의 경제주권을 일정하게 양도받은 초국적 제도를 필요로 할 수도 있다. 이 경우 다음에서 살펴볼 전 세계적 거버넌스 구조가 형성되고 국가의 퇴각과 수

12) Philip Cerny, "The Infrastructure of the Infrastructure? Toward "Embedded Financial Orthodoxy" in the International Political Economy," in Ronen P. Palan and Barry Gills, eds., *Transcending the State-Globe Divide: A Neostructuralist Agenda in International Relations* (Boulder: Lynne Rienner, 1994), pp. 223-249.

럼, 통합의 추세가 더욱 강력해 질 수 있다. 마지막으로 경제적 불안정이 관리되지 못하고 세계경제가 붕괴되어갈 가능성도 있다. 이 과정에서 강대국들 간의 무역전쟁과 블록화, 부국과 빈국간의 무력충돌 등 근대국제체계의 힘의 정치가 부활될 수 있다.

셋째, 주지하듯이 신자유주의적 세계화는 국가간, 그리고 국가내의 경제적 불평등을 확대시키고 있다. 돈과 상품의 이동이 자유로워지고, 시장에 대한 그간의 규제가 완화, 철폐된 결과, 시장에서의 승자, 곧 경제적 강자가 혜택을 보다 많이 차지하게 된다. 그 결과 소위 20대 80의 사회가 각국 국내적으로, 그리고 국제적으로 이루어질 수 있다.

국가간 경제적 불평등의 심화는 자연히 부국과 빈국간의 갈등을 증폭시킬 수 있다. 그리고 경제적 세계화를 주도하고 있는 미국이 빈국들의 증오의 대상이 될 가능성이 크다. 뿐만 아니라 세계화의 압력 속에서 다수의 빈국들은 경제적 생존을 하지 못하는 상황에 처하거나, 국내적 불평등의 심화로 인한 사회적 갈등을 통제하지 못하는 상황에 빠질 수 있다. 곧 광범위한 저개발 지역들에서 국가의 붕괴가 초래될 수 있는 것이다. 이와 같이 실패한 국가들(failed states)의 수가 증가하면, 이 지역들로부터 국제체계의 안정을 위협하는 도전이 제기될 수 있다.

넷째, 경제적 세계화가 강대국들 간의 힘의 분포에 미치는 영향은 상반되는 방향으로 작동하고 있다. 한편으로 금융 자유화와 무역 개방의 심화로 특징지어지는 1980년대 이래의 국제경제질서는 미국경제에 특히 유리하게 작용해 왔다. 주지하듯이, 금융 자유화는 미국에 의해 주도되었고, WTO의 무역질서도 미국이 주도하고 있다. 이차대전 이래의 제한적 자유주의의 국제경제질서를 떠받치던 패권국이 패권의 쇠퇴를 맞아 국제경제질서를 자신에게 보다 유리한 것으로 변형시킨 것으로 이해할 수 있다.<sup>13)</sup> 이는, 현재와 같은 경제적 세계화가 지속된다면 미국경제가 가장 큰 수혜자가 될 것이라는 추론을 가능하게 한다. 다른 한편, 경제적 세계

13) 이에 대해서는 백창재, 『패권안정론』, 우철구·박건영 편, 『현대국제관계이론과 한국』 (사회평론, 2004), pp. 190-220.

화가 진전되면서 유럽 국가들은 지역통합을 가속화시켜 왔으며, 역내 국가들의 화폐주권이 포기되는 수준까지 경제 통합이 진전되었다. 강대국 간의 경제력의 측면에서 미국에 필적하는, 미국을 견제하는 존재로 EU가 등장하게 된 것이다. 따라서 경제적인 영역에서 미국은 유일한 패권적 존재의 능력을 지니고 있지 않다. 반면, 경제적 세계화는 본질적으로 자본과 생산이 국경을 초월하는 것을 의미하므로, 경제적 세계화가 진전될수록 개별 국가의 경제력이라는 의미가 상실되고 따라서 근대적 의미에서 국가의 힘의 자원으로로서의 경제라는 개념이 퇴색된다. 이는 곧 경제에 대한 국가의 영향력이 약화될 뿐 아니라 국가 자체의 약화를 가져오게 되며, 다른 강대국들은 물론 미국이나 EU도 예외가 아니다.

### 3. 사회조직의 변화

국제체계를 구성하고 질서를 유지하기 위한 사회조직의 성격이 변화하고 있는 것도 국제체계의 성격을 근본적으로 변화시키는 추동력이다. 근대국제체계의 사회조직은 국가와 국가기구, 국가간 분쟁을 비폭력적으로 해결하는 외교 기구(diplomatic apparatus), 그리고 이를 무력으로 해결하는 군사조직 등으로 구성되었는데, 다양한 요인들에 의해 국가 중심의 사회조직이 한편으로는 해체되고 다른 한편으로는 진화하고 있다.<sup>14)</sup>

우선 국가 단위의 사회조직은 앞에서 제시한 다양한 이유로 인해 강한 쇠퇴의 압력에 직면해 있다. 첫째, 많은 국가들에게 있어 안보국가적 기능이 상실되거나 포기되고 있고 그 정당성이 의문시되고 있다. 서구와 같이 압도적인 미국 패권에 편승할 수 있고 편승할 수밖에 없기 때문이거나, 저개발 지역 국가들과 같이 안보적 위협이 국가 내부로부터 유발되거나 국가가 감당할 수 없기 때문이다. 안보의 기능을 담당하는 사회

14) Stuart J. Kaufman, "Approaches to Global Politics in the Twenty-first Century," in Davis B. Bobrow, *Prospects for International Relations: Conjectures about the Next Millennium* (Oxford: Blackwell, 1999), pp. 195-196.

조직으로서의 국가의 기능과 의미가 약화되고 있는 것이다.

둘째, 경제적 영역에 있어서도 마찬가지이다. 우선, 자본과 생산의 세계화로 인해 국가 단위의 경제정책은 의미를 상실해가고 있다. 자본과 생산을 조직하는 단위는 이미 개별국가 범주를 초월했고, 신자유주의의 효율성의 경쟁 속에서 개별 국가 단위로 조직되는 자본과 생산은 도태되기 쉽다. 따라서 생존할 수 있는 자본과 생산의 단위는 다음 세 가지 형태로 나타날 수 있다. 첫째, 미국을 비롯하여 중국과 소위 BRICs의 나머지 세 나라들처럼 규모가 큰 국가들의 경우, 국가 단위의 생존 가능성이 남아 있다. 둘째, 지역 수준에서의 통합을 통해 단위의 규모를 증대시킬 수 있다. 셋째, 이차대전 이전의 제국적 결합이 경제적 형태로 복구될 수 있다. 요컨대 첫째의 경우를 제외하면, 대부분의 국가들에 있어서 국가 단위 사회조직의 경제적 기능과 의미가 쇠퇴해 가는 것이다.

정치적 영역에 있어서도 저개발 지역의 많은 국가들이 큰 압력에 직면해 있다. 곧 “민주화”의 압력이다. 1980년대 이후 제3세계의 민주화 물결과 사회주의권의 붕괴로 인해 자유민주주의가 급속히 확산되었고, 독재와 인권 등 소위 ‘불량국가’의 문제가 국제 공공재의 문제로 대두되면서 국제체계의 구성단위인 국가의 성격이 자유민주주의로 수렴되어가고 있다.

민주주의 간에는 전쟁을 하지 않았다는 경험적 사실에 근거한 민주평화론(democratic peace theory), 또는 민주 세계주의(democratic globalism)의 낙관적 시각에 따르면, 이와 같이 자유민주주의가 확산되면 평화적이고 안정적인 국제체계를 이룰 수 있을 것이다.<sup>15)</sup> 그러나 민주평화론의 이론적 타당성은 아직 의문시되고 있다. 더욱이 지난 10여년의 국제정치 현실을 돌아보면, 민주주의의 확산 과정은 쉽게 이루어지지도 않을 뿐 아니라 오히려 보다 크고 잦은 폭력을 야기할 수 있다고 인식된다.

특히 9·11 이후 ‘독재와 테러 및 대량살상무기’(tyranny, terror, WMD)가 국제질서와 미국의 안보를 위협하는 최악의 적이자 타도의 대상으로

15) Michael Doyle, “Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs,” *Philosophy and Public Affairs* 12 (1983), pp. 205-235.

인식되면서 독재국들에 대한 민주화의 압박이 가중되고 있다. 테러와 대량살상무기의 확산이라는 위협은 근본적으로 제3세계의 불량국가들이 존재하기 때문에 초래된 것이며, 따라서 근본적인 해결책은 이 독재체제들을 민주주의로 전환시키는 것이라고 보고 있는 것이다. 이러한 압박이 저개발 지역의 많은 비민주국가들을 “체제 전환”시켜 국제체계의 단위가 “자유주의적 민주국가들”이 될 수 있을까?

두 가지 측면에서 부정적인 전망이 유력하다. 첫째, 과연 제3세계의 많은 비민주국가들이 민주화될 수 있느냐는 문제이다. 이라크전과 이후의 사태가 여실히 보여주었듯이, 군사력을 통해 불량국가들의 독재정권을 붕괴시킨다 하더라도 과연 이 국가들이 민주화될 수 있느냐는 숙제가 남는다. 오히려 낮은 수준의 개방화나 외부 개입으로 인해 독재국들이 정치적 혼란과 뒤따르는 폭력사태에 직면하게 될 가능성이 높다. 둘째, 외부 개입에 의해, 특히 미국의 개입에 의해 전 세계에 존재하는 비민주국가들의 정권교체를 이룰 수 있는가 하는 문제이다. 소말리아와 보스니아, 코소보, 그리고 이슬람 국가들과 북한의 예에서 보듯이, 현존하는 위협과 독재 정권들이 지역적으로 분산되어 있는 경우 미국의 군사적 능력으로는 두개의 전쟁을 동시에 치를 수 없음이 명백하며, 이는 치명적인 약점이 될 수 있다. 요컨대 민주화라는 국제적·정치적 압력은 비민주 국가들을 체제전환시켜 민주주의의 확산을 가져올 가능성 보다는 저개발 지역의 많은 국가들을 붕괴의 위협에 처하게 할 가능성이 높다.

이와 같이 국제체계에서 국가 단위의 사회조직이 쇠퇴의 강한 압력에 놓이게 된 한편, 이에 대한 대안적 사회조직으로 글로벌 거버넌스(global governance)가 제시, 확산되고 있다. 글로벌 거버넌스는, 탈냉전과 세계화 시대를 상징하는 새로운 유행어 가운데 하나로, 1990년대 초반 이후 냉전의 해체에 대응하여 국제관계의 ‘개혁’을 모색하는 방안으로 제시되었다.<sup>16)</sup> 거버넌스란, “공적인 개인과 제도와 사적인 개인과 제도가 그들

16) James Rosenau and E. Czempiel, eds., *Governance without Government* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992).



의 공동의 관심사를 관리하는 많은 방식들의 총합”으로 정의되며, 따라서 글로벌 거버넌스는 공식적인 제도나 레짐(regime)뿐만 아니라 비공식적인 제도나 레짐과도 관련된 개념이다.

탈냉전시대에 이 새로운 개념이 제안된 이유는, 유엔 및 기타 국제기구들과 같은 국가간 국제제도들의 실패 및 새로운 지구적 의제의 출현 때문이다. ‘국제기구’를 통해 국제관계를 관리하는 것은, 자유주의자와 사회민주주의자의 이상이었으나, 미국의 패권을 바탕으로 보편의 언어를 구사했던 이차대전 이후의 국제기구는, 1960년대와 1970년대를 거치면서 아시아와 아프리카 국가들의 공격을 받기 시작했고, 국제기구의 관리기능에 의문이 제기되었다. 이와 더불어 환경, 인권, 이주, 외채와 빈곤 문제 등등의 새로운 지구적 문제가 등장하면서 새로운 지구적 관리가 논의되기 시작했다. 이 상황에서 등장한 새로운 개념이 바로 글로벌 거버넌스이다.

글로벌 거버넌스는 크게 두 가지로 해석된다. 신자유주의적 이론가들은 세계화의 거버넌스에서 레짐, 네트워크, 규범의 측면에 주목하여 행위자들 사이의 “네트워크와 규범”의 두 요소를 강조한다.<sup>17)</sup> 이들은 세계화의 진전에 따른 행위자의 다원화가 글로벌 거버넌스에서 규칙의 제정 및 규칙 해석의 다원화를 결과하고 있다고 보고, 따라서 거버넌스가 위계적이기보다는 네트워크화되어 국내적 수준에서는 민주적 과정과 자유주의적 타협을 유지하면서 동시에 경제적 통합의 효과를 향유하게 될 것이라고 본다. 한편, 국제관계의 관리를 넘어서서 국제관계의 개혁 또는 근본적 변혁을 추구하고자 하는 글로벌 거버넌스의 해석도 존재한다. 이 해석을 따를 때, 거버넌스는 다양한 행위자들의 공치(共治) 또는 협치(協治)의 의미를 지니게 되며, 전통적인 위로부터의 방식이 아닌 “아래로부터의” 글로벌 거버넌스의 체제가 구축되면서, 지구적 수준에서 시민사회와 정치적 권위를 재구성하는 다자주의가 나타나게 된다.<sup>18)</sup> 곧 글로벌

17) Joseph Nye and J. Donahue, *Governance in a Globalizing World* (Washington D.C.: Brookings Institution, 2000).

거버넌스를 매개로 기존의 국민국가를 넘어서는 새로운 정치공동체가 등장할 수 있다는 것이다.<sup>19)</sup> 양자간의 논쟁이 있기는 하지만, 글로벌 거버넌스를 통해 국가뿐 아니라 다양한 비국가적 행위자가 결합하여 주권의 절대성에 기반한 무정부상태를 보다 비위계적이고 협력적이며 합의적인 국제체제로 변혁해 갈 수 있다고 본다.

지구적 문제의 대두와 기존 국가간 제도의 문제점들을 감안할 때 글로벌 거버넌스는 필연적인 것으로 보일 수 있으며, 이미 이러한 사회조직의 진화는 여러 영역에서 부분적으로나마 전개되고 있다. 예컨대 환경이나 인권 등, 개별국가 수준을 넘어선 대응이 필요하고 기존의 국가간 제도에 의한 해결이 요원한 영역에서는 비국가기구들과 이들의 네트워크가 중요한 행위자의 역할을 담당하고 있고, 힘이나 경제 논리에서 벗어나 보다 협력적이고 합의적인 의사결정의 모습을 띠기 시작했다.

그러나 지구적 문제가 대두되었다고 해서, 그리고 기존의 국가간 제도가 기존의 문제점들조차 제대로 해결하지 못했다고 해서, 글로벌 거버넌스가 필연적일 수는 없다. 글로벌 거버넌스로의 이행은 기존 국가간 제도와 개별국가들, 그리고 개별국가들 내부의 변화와 동의를 필요로 하기 때문이다. 우선 안보 및 경제와 관련된 영역들은 여전히 국가간 조직에 의해 통치되고 있는 것이 사실이다. 반세계화 운동과 같이 국가간의 경제적 레짐 형성에 비국가 행위자들의 도전이 거세지고 있음이 목도되지만, 도하 개발 아젠다(Doha Developmental Agenda; DDA)는 흔들림이 없다. 국제경제질서의 규범과 규칙이 여전히 국가들의 힘과 경쟁 논리에 따른 “협상”에 의해 수립되고 있는 것이다. 정치·외교·안보 영역은 말할 나위 없다. 글로벌 거버넌스가 요원해 보이는 또 다른 핵심적인 이유는 기존 국가간 제도의 핵심적 행위자인 미국이 여전히 근대국가적 논리에 따라 움직이는데 있다. 포괄적 핵실험 금지조약(Comprehensive Test

18) R. O'Brien, A. Goetz, J. Scholte and M. Williams, *Contesting Global Governance* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000).

19) David Held, *Global Covenant* (Cambridge: Polity, 2004).

Ban Treaty; CTBT)과 같은 안보 영역에서부터 교토기후협약(Kyoto Protocol)과 같은 환경 영역과 국제형사재판소(International Criminal Court; ICC)와 같은 인권 영역에 이르기까지 미국은 지구적 문제의 해결을 위한 글로벌 거버넌스의 구축보다는 자국의 국가이익에 따라 행동해왔다. 이러한 행태가 일시적이고 과도기적인 것이 아니라, 국제체계에서의 미국의 지위와 미국의 정치문화적·제도적 기반에 따른 구조적이고 장기적인 것일 수 있다.<sup>20)</sup> 패권적 존재가 제외된 글로벌 거버넌스는 실현성이 없다.

국가 단위의 사회조직이 정치적·안보적·경제적 압력 속에서 낡은 것이 되어 가고 있는 한편, 글로벌 거버넌스는 아직 요원한 것이라면, 국제체계의 사회조직은 결국 국가 및 국가간 제도, 글로벌 거버넌스, 그리고 양자간의 중간형태로서 지역적(regional) 거버넌스의 혼합으로 구성될 것으로 보인다. 몇몇 개별국가와 국가간 제도가 여전히 핵심적 행위자로 남아 있는 가운데, “쉬운” 영역으로부터 글로벌 거버넌스로의 진화가 전개되고, 유럽과 같은 지역에서는 지역적 거버넌스 구조가 등장할 수 있는 것이다.

#### IV. 국제체계의 변혁

이와 같이 추동되고 있는 국제체계의 성격은 어떻게 변화될 것인가? 세계화의 국제체계는 혼란과 폭력으로부터 안정과 평화와 질서를 가져다 줄 것인가?

지금까지의 논의로부터 추론하면, 세 가지의 상이한 가능성이 제기되며, 이는 각각 서로 다른 지역들에 대응되는 듯하다. 우선 유럽의 경우 통합과 수렴, 그리고 주권의 공유 등 세계화주의자들이 그리고 있는 미

20) 백창재, 「미국 외교정책의 일방주의의 기반」, 『국가전략』 9:1 (2003), pp. 111-134.

래에 보다 가깝게 다가설 것으로 보인다. 이미 통합과 주권의 양도가 상당부분 이루어져 있는데다가, 안보국가적 성격이 크게 약화되고, 경제적 세계화의 수렴효과가 증가하며, 지역 수준에서의 글로벌 거버넌스적 사회조직이 강화되어가고 있기 때문이다.

반면 미국은 이러한 추세에서 이탈할 가능성이 크다. 압도적 힘의 우위를 지속시키며 국제체계에 대한 도전에 대응하기 위해서도 안보국가적 성격을 강화시켜야 하며, 미국 경제 자체가 규모의 경제를 이룰 정도의 크기여서 경제적 세계화에 적응해 나갈 수 있고, 글로벌 거버넌스에 대한 국내적 저항이 거세기 때문이다. 더욱이 미국적 가치와 이익을 우선하는 일방주의적 성향도 상당기간 지속될 가능성이 높다.

중국과 일본을 포함하는 동아시아 지역도 근대국제체계가 지속될 가능성이 높다. 역사적 경험과 체제의 상이함, 그리고 지역적 패권 경쟁 때문에 상당기간 동아시아 지역에서는 수렴이나 통합의 추세가 실현되기 어려우며, 동남아시아를 배후지로 하는 강한 국가들이 생존하면서 이들 간에 의미 있는 수준의 지역협력은 이루어지지 않을 것으로 예측된다.

한편 제3세계의 많은 국가들은 '실패국가'화 되고 국가 안팎의 무력충돌에 시달리게 될 가능성이 높다. 경제적 세계화의 압력과 불평등 구조 속에서 경제적 생존과 사회적 통합의 유지가 점점 어려워질 것이기 때문이다. 그 결과 내부 군벌들의 난립이나 이들간의 무력분쟁이 잦아지고 국제체계의 안보를 위협하게 될 수 있다. 이 지역에서 유발되는 위협에 대해 미국은 선별적으로 개입할 것이고 도처에서 벌어지는 분쟁에 계속 개입해야 할 것이다. 이들의 경제적 생존 가능성은 유럽이나 미국, 일본, 중국 등 강대국의 배후지 역할에 있을 수 있다. 지리적으로 인접한 국가들 간의 통합이 이루어진다고 해도 이 자체만으로는 경제적 생존이 어려울 것이며, 이 경우에도 내적 불평등의 심화로 인해 사회통합의 유지가 어렵고 궁극적으로 위기에 봉착할 가능성이 높다.

이러한 전망은 일부 국제정치학자들과 미래학자들이 신중하게 그리고 있는 시나리오와도 유사하다. 예컨대 구미에서 비교적 공감을 얻고 있는

시나리오에 의하면<sup>21)</sup> 2050년 정도의 미래에 지구상에는 네 가지 종류의 정치체들이 존재한다. 하나는 통합된 국가들이다. 통합 유럽이 가장 유력하며, 저개발 지역 내에서 문화적 동질성이 높은 국가들 간의 통합체가 생존할 가능성도 있다. 규모의 경제에 따라 개별국가들의 기능이 떨어지면서 주권이 계속 축소되고 지역적 정체감이 커지면서 이들의 통합이 유력하다는 것이다(신중세권). 그러나 미국의 경우 규모의 경제를 유지할 수 있고, 주권 침해에 대한 강한 반발 때문에 독립적으로 존재한다. 셋째는 중국, 일본 등과 같이 여전히 대내적·대외적 주권을 보유한 채 지역적으로 경쟁하는 국가들이다(근대권). 넷째, 제3세계 대부분의 국가들은 실패국가의 운명에 처하게 된다(혼돈권). 경제적 세계화의 압력에서 버티기 힘들고, 민주주의의 확산과정에서 정치적, 경제적으로 살아남기 어렵다는 것이다. 이들은 보다 작은 단위로 해체되거나, 보다 큰 단위로 통합될 수도 있으나, 양자의 경우 모두 경제적으로 생존하기 어렵고 정치적으로도 통합을 유지하기가 쉽지 않을 것이다.

이러한 국제체계의 안정성이 유지될 수 있을까? 관건은 혼돈권에 있다. EU와 같은 통합체이든, 일본이나 중국이든, 위계구조에 도전할만한 능력을 보유하기가 쉽지 않고 그 의도 역시 불필요하기 때문이다. 실패한 국가들로 이루어진 혼돈권이 안정적일 수 있을까? 두 가지 조건하에서 가능하다고 기대된다. 하나는 혼돈권 국가들이 평화와 안정을 지향하는 자유민주주의를 유지하는 것이다. 여전히 저발전된 상태에서도, 국가가 기본적 기능을 제대로 수행하지 못하면서도, 자유민주주의 국가들이 살아남아 있으면 국제질서의 안정을 해치는 원인제공을 하지 않으리라는 것은 과도한 기대로 보인다. 둘째, 혼돈권에 문제가 발생할 경우 즉각 개입하여 '해결'하는 것이다. 이를 위해서는 이 국가들의 대외적·대내적 주권을 제약, 부인해야 하고, 그 명분으로 민주주의의 지구적 표준이 설정되어야 한다. 이는 많은 지역에서 오히려 저항을 초래할 수 있다. 더욱

21) Barry Buzan and Gerald Segal, *Anticipating the Future: Twenty Millenia of Human Progress* (London: Simon & Schuster, 1997).

이 이 능력을 보유하고 있는 행위자는 미국 밖에 없고, 미국이 거의 모든 분쟁에 개입할 능력을 지닌 전능한 존재가 아니라는 점을 고려할 때, 이와 같은 기대 역시 과도한 것으로 보인다.

【Abstract】

## The Nature of the World System in the Age of Pax Americana

Chang Jae Baik  
(Seoul National University)

Beginning after the peace of Westphalia, the modern inter-state system has operated on three principles as neo-realists explain: First, the unit comprising the system is the state that has exclusive sovereignty both internally and externally; Second, the system is an anarchy, that is, has no central authority governing the behavior of units; Third, the system is a self-help system since there is no central authority to help and every unit tries to survive. In short, modern inter-state system is a world of power politics where sovereign states compete each other to take relative advantages.

After the end of the Cold War, however, it has often been observed that modern inter-state system has been going through fundamental changes: The state has "retreated" under the pressure of globalization; Transnational or supra-national entities such as IO's and INGO's have gained more influences over the states; Inter-state system is no longer an anarchy; The States have been increasingly willing to cooperate with each other to solve transnational problems. Europe has been the exact case where the post-modern world system replaces modern inter-state system.

Yet, the world system forming after the retreat of the modern inter-state system has other distinct features: It is a unipolar system prevailed by U. S. hegemony; Economic globalization, which requires larger size for any economic entities to survive, disintegrates as well as integrates the states; New technologies for social organization such as global or regional governance increasingly change people's identities and loyalties. I designate these three as driving forces of the current globalization which decides the nature of the coming world system.

### 핵심어 (Key Words)

미국 패권 (U. S. hegemony), 근대국제체계(modern international(inter-state) system), 탈근대 국제체계(post modern world system), 세계화(globalization), 단극성(unipolarity), 국제체계의 안정성(stability of international system)