

4. 국제레짐 이론(국제협력 이론)8)

1) 총설

(1) 국제질서와 패권의 변화

2차대전 이후 미국의 주도하에 형성된 국제경제질서가 20여 년간 통화(通貨)와 국제무역 분야에서 지속되어 왔다. 그러나 1960년대 후반과 1970년대를 거치면서 변화를 보이기 시작했다. 1970년대 초의 브레튼 우즈(Bretton Woods) 국제통화체제 붕괴가 그 한 예이고 국제무역 분야에서는 '관세 및 무역에 관한 협정(GATT)'이라는 국제레짐이 쇠퇴하기 시작한 것이 또 다른 예이다. 특히 GATT체제의 자유무역질서에 비관세 장벽을 통한 보호무역주의 경향이 강화되고 전통적인 다변주의가 아닌 일방주의, 쌍무주의, 그리고 배타적 지역주의 경향이 강화되었다.

이와 때를 같이한 독일과 일본의 경제적 발전은 미국의 상대적 위상의 약화를 가져왔고, 월남전에서의 패배와 1차 석유위기에서의 미국의 무력감은 미국의 상대적 힘 내지 영향력이 약화되지 않았나 하는 의구심을 낳게 했다.

'이러한 국제통화질서 및 국제무역질서의 변화와 미국의 국력의 상대적인 변화는 별개의 현상이 아닌 상호 관계가 있는 것은 혹시 아닐까'하는 의문과 더불어 이들의 관계를 실증적으로 규명하고 이를 기초로 하여 미래의 국제정치질서를 예측하고자하는 노력이 활발하고 다양하게 벌어졌다.

또 다른 한편 패권국으로서의 미국의 지위에는 변함이 없고 자유무역질서의 부분적 파괴는 있지만 퇴조를 논할 정도는 아니라는 입장도 동시에 존재하면서 서로간에 있어 치열한 논쟁을 벌였다.

(2) 패권의 쇠퇴와 국제질서의 쇠퇴 : 패권안정이론

우선 구조주의적 현실주의 이론인 패권안정이론(hegemonic stability theory)은 국제적 협력·질서·제도·레짐이 패권국가에 의해 창출되고 유지되며 패권국가의 쇠퇴나 소멸과 더불어 운명을 같이한다고 본다. 따라서 레짐이라고 하는 것은 패권국의 존재 및 위상과 독립하여 국가의 행위에 독자적인 영향을 미치지 못하는 하잘 것 없는 미미한 것으로 파악한다.

이런 입장에 서있는 패권안정이론의 논리에 따르면 미국의 패권적 지위가 쇠퇴하고 있기 때문에 전후의 경제질서들이 쇠퇴하고 있으며 그 결과 앞으로의 국제무역 질서는 보호무역주의의 확대를 특징지워질 것이다.9)

그러나 패권안정이론은 논리적으로 패권국이 여전히 존재하는데도 불구하고 국제협력 질서가 쇠퇴하거나 패권국의 쇠퇴에도 불구하고 국제협력의 질서가 유지되는 것과 같은 상황을 설명할 수 없다. 다시 말해 만일 우리가 패권국으로서의 미국의 경제력과 군사력이 쇠퇴하기 시작했다는 것을 사실로서 받아들이고 또한 국제경제협력에 있어 눈에 띄는 쇠퇴가 없다는 것을 전제로 할 경우 패권안정이론은 논리적인 설명을 가할 수 없게 되며 이러한 현상은 다른 이론의 도움 없이는 설명이 곤란하다.

이러한 괴리를 메울 수 있는 이론적인 대안으로서 나이(Joseph S. Nye)는 첫째 국제레짐의 성공적인 역할, 둘째, 미국 국력쇠퇴의 과장, 셋째, 왈츠의 양극체제 안정이론, 넷째, 핵의 위협에 의한 영토점령체계의 마비 등을 예시하고 있다.10) 이 중에서 국제레짐의 성공적 역할을 강조하는 것이 신자유주의 이론이다.

(3) 패권의 쇠퇴와 국제질서의 유지: 신자유주의 이론

신자유주의 이론은 패권안정이론이 주장하는 패권국과 레짐과의 상관관계를 부인하는 것으로부터 출발하여 패권국이 부재해도 즉 패권국의 존재와는 상관없이 국제경제질서는 안정적이고 국가들 간에 협력이 일어날 수 있다고 주장한다. 즉 레짐의 형성과 유지가 구조적 변수에 영향을 받지 않고 어느 정도 독자성을 갖고 있다고 가정한다.

구체적으로 1980년대에 들어서서 미국의 국력 특히 경제력과 군사력이 상대적으로 쇠퇴했음에도 불구하고 국제적인

경제협력에 있어서 눈에 띄는 쇠퇴현상이 보이지 않았다고 판단한 일단의 학자들은 이러한 현상을 패권안정이론으로는 설명할 수 없기 때문에 새로운 이론의 수립이 필요한 부분으로 인식하고 체계적으로 연구하기 시작하여 신자유주의적 제도주의가 태동되었던 것이다.

(4) 패권의 쇠퇴와 무관한 국제질서의 쇠퇴: 기타 이론

미국의 패권적 지위의 쇠퇴를 인정하고 이에 따른 국제경제질서의 쇠퇴를 설명하는 패권안정이론과 미국의 패권적 지위의 쇠퇴를 인정하나 그럼에도 불구하고 국제경제질서가 쇠퇴하지 않았다고 설명하는 신자유주의 이론과는 달리, 미국의 패권적 지위는 변화가 없으나 국제경제질서가 쇠퇴하고 있어 패권의 쇠퇴가 아닌 다른 원인으로 국제경제질서의 쇠퇴를 설명하려는 입장이 존재한다.

스트레인지(Susan Strange), 러셀(Bruce Russet), 나이(Joseph Nye), 헌팅턴(Samual Huntington) 등과 같은 학자는 패권안정이론이나 일부 신자유주의적 제도주의자들의 주장의 배경에 깔려 있는 가정인 미국의 패권이 쇠퇴했다는 것을 부정하는 패권존속론자로서 이러한 그룹에 속하는 학자들이다.¹¹⁾

(5) 국제레짐 이론의 필요성

국제레짐이론은 이처럼 1970년대 초 '미국의 패권의 쇠퇴가 혹시 패권의 궁극적인 붕괴로까지 이어지지 않을까' 그리고 '이러한 패권변화가 국제체계에 어떤 부정적인 변화를 가져오지 않을까'하는 관심과 우려 속에서 태어났다. 보다 근본적인 국제레짐이론의 등장배경은 다음과 같은 필요성에 기초를 두고 있었다.

다수의 주권국가로 구성되어 있는 분권적인 국제체계에서 효율적으로 다루어지기 힘든 지구 온난화(global warming) 현상과 같은 전지구적 문제(global issues)의 등장 그리고 국가간 상호의존의 심화로 인한 취약성의 증가는 상호의존 속에서의 국가들의 정책적 선택이란 상호의존 속에서의 국가들의 정책적 선택이란 상호의존적이라는 인식을 가져왔고, 국가간 정책조정이라는 실질적인 문제를 야기시켰으며, 국제관계를 규정할 새로운 형태의 정치권위와 지배의 필요성을 불러일으켰다.

이러한 것들을 이해하기 위한 새로운 이론이나 개념이 필요했으며 이러한 맥락에서 국제레짐 이론이 등장하게 되었다. 이처럼 국제레짐 개념은 국내 정치사회와 같은 중앙정부가 부재한 국제체계에서 국제적 행위가 어떻게 조정되는가를 이해하도록 해준다.

러기(John Ruggie)에 의하면 국가간의 협력에 관한 기존의 문헌들은 제도(institutions)와 기구(organizations)에만 중점을 두고 제도화에는 주목하지 않는다고 비판하고 있다. 이런 면에서 국제법과 국제기구를 포함할 뿐 아니라 공동의 문제에 대해 그들의 협력을 구조짓는 역할을 담당하는 행위자들 간의 묵시적인 이해(implicit understanding)를 포함하는 좀 더 넓은 개념의 필요성이 등장했으며 이로써 국제레짐 분석을 옹호하는 학자에게 있어 국제레짐은 국제기구 뿐만 아니라 국제기구를 넘어서는 협력의 원칙과 제도(collaborative principles and arrangements)를 포함한다.

국제레짐 이론은 국가간의 협력이론(theory of international cooperation)이라고도 불리는데 이에 대한 논의는 구체적으로 다음과 같은 중요한 질문에 답을 주게 될 것이다. 국제레짐은 국가의 행동에 독립적인 영향을 갖는가? 국제레짐이 수행하는 기능이 무엇이며 어떻게 이들이 국가가 추구하는 전략에 영향을 미치는가? 어떻게 그리고 왜 국제레짐이 변화하는가? 특히 어떠한 조건하에서 국가간의 협력이 촉진되는가? 그리고 왜 국가들은 국제레짐의 규칙을 수립하려 하고 또한 이를 지키려고 하는가?

주권(sovereignty)과 권력(power)에 집착하고 있는 주권국가를 구성요소로 하는 무정부상태의 국제체계에서도 경제복지와 군사안보의 관점에서 상호 만족스러운 결과를 달성하기 위한 새롭고 좀 더 좋은 제도의 여지는 존재한다. 국가간 협력을 촉진하려는 노력 모두가 좋은 결과를 산출해 낸다는 것은 아니다. 즉 협력은 나머지 국가들의 희생 위에 소수 몇몇 국가만을 위해 고안할 수도 있으며 불완전한 세계 속에서 불공정을 강화시킬 수도 약화시킬 수도 있다. 국가들이 좀 더 협력적인 미래를 탐색하기 위해서 준비를 하려면 이러한 협력의 과정에 대한 연구를 준비해야 한다.

2) 국제레짐의 정의와 문제점

푸차라(Donald Puchala)와 홉킨스(Raymond Hopkins)는 레짐을 '정형화된 행위(patterned behavior)'로 가장 광범위하게 정의한다. 이는 국제레짐을 행위에 있어서의 규칙성으로부터 연역해 내는 경우인데 정형화된 행위의 존재는 반드시 레짐의 존재를 나타내는 것은 아니기 때문에 정형화된 행위만으로 국제레짐을 추정함으로써 국제정치에 있어서 규범적인 합의의 수준을 과대평가할 위험을 지닌다. 따라서 이러한 정의는 거의 사용되지 않는다.

이와는 대조적으로 레짐을 '특정 쟁역에서 국가들의 행위를 규제할 것을 목적으로 하는 국가들 간의 다변적인 협정(multilateral agreement)'이라고 제한적으로 정의하는 경우도 존재한다. 그러나 이와 같은 정의는 공식적인 국가간의 협정에만 중점을 둬으로써 형식주의(formalism)에 빠질 우려가 있다. 해거드와 시몬스(Stephan Haggard and Beth A. Simmons)는 이러한 정의가 주는 명료성 때문에 이 정의를 현재로서는 가장 유용한 것으로 간주한다.

이러한 두 극단적인 정의의 중간에 속한다고 볼 수 있는 것이 바로 크라즈너(Stephen Krasner)가 내린 정의인데 그는 국제레짐을 '국제관계의 특정 영역에서 행위자의 기대하는 바가 수렴되는 명시적 혹은 묵시적인 원칙, 규범, 규칙 그리고 정책결정절차'라고 정의하고 있다. 이는 현재 가장 널리 수용되는 정의로서 이 책에서도 국제레짐을 이러한 의미로 사용하고자 한다.¹²⁾

여기서 원칙이란 사실과 인과관계 그리고 옳고 그름에 대한 믿음을 의미한다. 다시 말해 다양한 쟁역에 있어 국가정책 방향(orientation)에 깔려있는 널리 받아들여지고 있는 믿음이다. 예컨대 자유무역이 모든 국가의 복지를 증진시킨다는 믿음 같은 것이다. 규범이냐니 일반적인 권리와 의무라는 관점에서 정의된 행위의 준거를 뜻한다. 또한 규칙이란 무엇을 해야 한다는 구체적인 명령과 무엇을 해서는 안된다는 구체적인 금지를 의미하며, 정책결정절차란 집단적인 선택을 하고 이러한 선택을 이행하는 일반적인 관행을 말한다.

국제레짐을 구성하고 있는 이러한 요소들 간에는 위계질서가 존재한다. 말하자면 규범은 원칙에 어긋나서는 안되며 규칙은 이러한 규범과 상반되면 안된다. 원칙과 양립하는 많은 규칙과 정책결정절차가 있다.

특정의 쟁역에 있어서 행위자의 기대하는 바가 일치하는 것들로만 과연 무엇이 있으며 어느 정도로 일치될 때 레짐이 존재한다고 말할 수 있는가를 판단하는 것이 상당히 어렵다. 따라서 특정의 레짐에 있어서 레짐의 원칙과 규범이 무엇인가에 대해 심각한 이견이 존재하는 경우가 많으며 이러한 의견차이는 레짐의 안정과 변화를 해석하는데 있어서 커다란 차이를 가져온다. 또한 묵시적인 레짐을 인정함으로써 수렴하는 기대의 중요성을 지나치게 강조하는 경향을 보인다.

앞에서 보았듯이 코헤인의 경우는 국제레짐을 '국가들에 의해 협상된 명백한 규칙을 갖는 제도'라고 하여 묵시적인 요소를 빼어버리고 있는 것에 주목하기 바란다. 그는 관습을 묵시적인 제도로서 국제레짐과 구별하고 있다. 여하튼 이 책에서는 크라즈너의 국제레짐에 대한 정의를 따를 것이며 따라서 이는 코헤인의 국제레짐의 개념과 관습의 개념을 합한 것으로 이해하면 된다.

3) 각종 국제레짐 이론

여기서는 해거드와 시몬스의 분류에 따라 국제레짐 이론을 현실주의 국제레짐 이론인 패권안정이론, 신자유주의 이론에 속하는 두 개의 접근법인 게임이론적 접근법과 기능주의 접근법, 그리고 마지막으로 자유주의 접근법인 인식론적 접근법으로 나누어 소개하고자 한다.

여기서 사전에 조심해야 할 것이 있다. 때때로 신자유주의 이론을 일컬어 국제레짐이론이라고 하는 경우가 있는데 이는 국제레짐 이론이라는 말을 협의의 의미로 사용하는 경우로서 구체적으로 국제레짐이 국제체제의 구조적인 변수와 관계없이 독자성을 지니고 국가의 행위에 영향을 미치는 것을 강조하는 경우이다.

그렇다면 광의의 국제레짐 이론이란 무엇인가? 이는 국제레짐의 독자성의 유무에 관계없이 국제레짐이 어떻게 형성되고 유지·확대되며 쇠퇴하는가를 설명하려는 모든 종류의 이론들을 통칭하여 부를 때 사용하며 레짐의 국가행동에 대한 독자적인 영향력을 인정하지 않는 현실주의적 이론까지도 포함한다. 이는 마치 앞에서 통합이론을 협의와 광의로 나누어 설명한 것과 같은 논리이다. 여기서는 국제레짐 이론을 광의로 사용하고자 하며 따라서 여러 종류의 패러다임에 근

를 두고 있는 국제레짐을 설명하는 이론들을 소개하고자 한다.

대부분의 학자들은 국내사회에 있어서 다양한 제도들 즉 재산권, 시장, 선거, 혹은 분쟁해결 장치와 같은 제도들이 인간사에 있어서 집단적인 결과(collective outcomes)를 결정하는 중요한 요인임을 당연시한다. 사람들은 그들이 좋아하든 싫어하든 이러한 사회의 여러 제도에 자신을 일치시키려고 한다는 점을 들어 사회제도가 강제적인 성질(coercive equality)을 지니고 있다고까지 말한다. 그러나 국제사회의 제도의 역할에 대해서는 다음에서 보듯이 학자들 간에 커다란 차이가 존재한다.

(1) 현실주의의 국제레짐이론 : 패권안정이론

현실주의 국제레짐이론은 한마디로 사회제도란 국제사회에 있어서의 집단적인 결과를 결정하는데 중요한 역할을 거하지 않는 하찮은 것으로 본다. 다양한 국제레짐을 포함한 국제제도란 앞서 현실주의 패러다임 설명 부분에서 언급했듯이 밑에 내재해 있는 권력의 단순한 반영물로서 집단적인 결과의 중요한 실질적인 결정요인인 이러한 권력의 변화에 따라 같이 변화하는 것으로 바라본다. 구체적으로 국제체계의 구조가 협력을 위한 가능성을 규정한다고 본다.¹³⁾

현실주의는 권력에 기초하여 수립된 최소한의 질서만이 가능하며 국가간의 이익이 경쟁하고 있는 세계를 전제로 하고 있다. 국가의 자기 중심적인 이익이 세계의 공동이익을 지배하며 종종 이러한 세계의 공동이익이라는 것의 존재가 부인된다. 즉 국내에 있어서의 개인과는 달리 주권국가는 공공선이라는 이름으로 부과되는 제약과 규제에 종속되지 않는다는 점에서 자율성을 지닌다고 본다.

국제기구와 자율성을 갖는 행위자가 아니고 주권국가의 도구에 불과하며 도달할 수도 있는 공동의 국제제도란 권력의 현실적 반영물에 불과하다고 본다. 국제정치체계에서 권력정치가 집단적인 결과의 가장 중요한 결정자로 본다. 이러한 현실주의의 가정 하에 국제레짐이란 무정부적 국제체계에서 규율을 부과할 수 있는 패권국가에 의해 창출되고 또 지도되는 것으로 본다.

가장 최근의 이러한 패권적 행위자는 미국이며 미국은 1940년대에 지배적인 국제정치의 행위자로서 브레튼우즈 국제레짐과 GATT라는 개방된 국제무역레짐을 가져올 수 있었다고 본다. 실상 국제레짐에의 관심의 대부분은 앞서 언급했듯이 1970년대 초 특히 국제화폐금융 분야에 있어서 미국의 패권이 쇠퇴하지 않았나한 것에 대한 반응에 기인하고 있었다고 볼 수 있다.

패권전이론(霸權轉移論)의 설명부분에서 보았듯이 패권이나 패권국의 정의가 무엇이냐에 대해 많은 논란이 존재하나 패권안정이론은 국제체계에 패권국이 존재할 경우 국제경제질서는 개방적이고 안정적이며 자유무역이 왕성하다는 것이다. 즉 역사적으로 개방과 성장 그리고 상대적인 안정은 단일의 지배적 국가 즉 패권국가의 존재와 일치한다는 것이다.

구체적으로 영국이 19세기 중기와 후기에, 미국이 1945년 이후 패권국으로서 국제적인 안정을 가져왔고 어떤 나라도 지도력을 발휘할 수 없거나 하려고 하지 않았던 1·2차 대전 사이의 기간은 공황과 혼란으로 특징지워진다고 본다. 패권안정이론은 비슷한 경우로서 1970년 초부터의 미국의 패권의 쇠퇴와 전후 질서를 지탱해 온 규범의 준수가 쇠퇴하는 것을 관련지으려 한다.

패권안정이론은 국제정치체계의 구조(패권구조 즉 단극체제)로서 국제정치질서의 안정성 여부를 설명하려 했고 또 무정부 상태를 특징으로 하는 국제정치체계에서 국가는 이기적이고 합리적인 행위자라는 가정을 갖고 있기 때문에 구조적 현실주의 즉 신현실주의에 속한다.

그러나 패권안정이론은 세계질서의 규범적이고 제도적인 면에 가치를 별로 부여하고 있지 않은 왈츠류의 신현실주의를 확장하여 국제규범과 제도의 권위에 있어서의 변이를 포함하고자 했다는 점에서 왈츠류의 신현실주의와 구별된다. 이에 속하는 대표적인 학자로서 킨들버거(Charles P. Kindleberger), 길핀(Robert Gilpin), 그리고 크라스너(Stephen D. Krasner) 등을 들 수 있으며 이들은 패권안정이론의 각기 다른 면모를 보여주고 있다. 따라서 이들을 비교하여 설명하고자 한다.

패권국의 어떠한 면이 개방과 질서 그리고 협력을 가져오는가를 설명하는 이론에는 크게 분류하여 두 가지가 존재한다. 하나는 패권국의 경제력에 중점을 두는 경우이고 또 다른 경우는 패권국의 경제력에 중점을 두는 경우이고 또 다른 경우는 패권국의 강제력에 중점을 두는 경우이다. 전자의 경우는 패권국이 다른 국가들에게도 유익한 공공재를 공급한다는 측면을 강조하고 후자는 패권국 자신의 이익을 위한 질서의 측면을 보다 강조한다.

이 두 종류의 패권안정 이론 가운데 보다 전통적인 이론은 패권국이 제공하는 공공재를 강조하는 이론이며 이는 올슨(Mancur Olson)의 '공공재 이론(public good theory)'에 뿌리를 두고 있다. 개방적 국제질서라는 공공재를 만들고 유지하는 것은 비용이 많이 드는데 패권국이 이러한 역할을 맡으며 기타의 국가들 특히 작은 국가들은 상응하는 기여(contribution)를 하지 않고도 개방의 이득을 즐기는 무임승차(free ride)가 허용된다는 것이다.

① 킨들버거의 패권안정이론

우선 킨들버거는 그의 저서 '공황 속의 세계, 1929-39(The World in Depression, 1929-39)'¹⁴⁾에서 1930년대의 세계공황을 전통적인 경제변수(economic variables)를 가지고 설명하지 않고 패권국의 부재라는 독립변수를 통해 설명하고자 했다. 영국은 패권국가로서의 역할을 할 의사는 있었으나 능력이 없었고 미국은 능력은 있었으나 의사가 없었기에 공황이 발생했다고 봄으로써 킨들버거는 패권국의 의사와 능력을 국제체계의 안정 및 협력과 관련짓고 있다.

구체적으로 패권국가의 어떤 요인이 협력을 가능하게 하는가에 대해 킨들버거는 패권국의 지배적인 경제력을 그 주된 요인으로 파악하며 패권국을 국제 공공재(international public goods)¹⁵⁾를 기꺼이 제공하고자 하는 선의의 전제자(benevolent despot)로 바라본다. 이러한 입장을 '패권국가의 선의를 강조하는 견해(benign view of hegemon)'로 칭한다.¹⁶⁾

이러한 킨들버거의 견해는 패권국가의 지배적인 정치적·군사적·지정학적인 능력을 협력의 주요한 요인으로 보는 길핀의 소위 '패권국의 악의를 강조하는 견해(malign view of hegemon)'와 크게 대별된다.

킨들버거에 의하면 패권국은 안정된 국제체계로부터 이익을 얻기 때문에 국제 공공재를 기꺼이 제공하고자 하며 패권국에 있어서 이러한 공공재를 공급하여 얻는 이득이 지불해야 하는 경비보다 크다고 본다. 패권국가의 일방적인 공공재의 공급으로 인해 나머지 국가들은 무임승차의 유인을 받게 되며 실제로 무임승차를 한다고 본다. 따라서 패권국이 약소국을 착취하는 것이 아니라 오히려 약소국이 강대국을 착취·이용한다고 본다. 이처럼 킨들버거의 패권안정이론에 있어서의 핵심은 패권국이 공공재를 공급한다는 것이며 핵심적인 이론적 명제는 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, 패권국가는 다양한 쟁역에 있어서 국제레짐의 등장을 위한 지도력을 제공한다. 따라서 지배적인 국가의 존재는 국제체계에 있어서 보다 큰 안정을 가져온다.¹⁷⁾

둘째, 패권국가도 이러한 상황에서 공공재를 공급함으로써 비용에서 이익을 뺀 경우 순이익(net profit)을 얻지만 작은 국가들이 보다 많은 이익을 얻는다. 왜냐하면 공공재를 공급함에 있어서 약소국들은 비용을 전혀 부담하지 않고 무임승차함으로써 완전한 이득을 얻기 때문이다.¹⁸⁾ 즉 국제체계의 안정은 모든 국가에 이익을 가져다주며 좀더 구체적으로 이야기하자면 대국보다 소국이 더 많은 이득을 챙길 수 있다고 본다. 따라서 모든 국가가 이러한 국가의 지도력을 환영하고 이것에 무임승차하여 한다는 것이다.

② 코헤인의 패권안정이론

이러한 킨들버거의 아이디어는 코헤인의 견해와 근본적으로 유사하다. 패권은 보다 광범위하게 대부분의 국가에 이롭고 대부분의 국가가 대부분의 경우에 있어서 이득을 위한다는 점과 공공재 공급을 가지고 패권체제 내에서 국제레짐의 등장을 설명하고 있다는 점에서 킨들버거와 코헤인은 견해를 같이한다.¹⁹⁾

이런 이유로 해서 학자들에 따라서는 코헤인을 패권안정이론가의 그룹에 넣기도 한다. 그러나 코헤인은 킨들버거의 이론을 비판하고 수정하여 그의 책 '패권 이후의 시대(After Hegemony)'에서 패권국이 쇠퇴한 이후에도 패권국이 존재했을 때의 협력이 유지된다는 주장을 전개하여 흔히 신자유주의적 제도주의자로 분류된다.

코헤인은 1980년의 글(20)에서 세 영역, 즉 에너지, 통화, 그리고 무역분야를 살펴보고 '권력이란 대체성이 있는 자산이 아니며 국가가 영향력을 행사하고자 하는 맥락에 따라서 차별화 되어야 한다(Power is not a fungible asset, but has to be differentiated according to the contexts in which a state tries to be influential)'는 것을 강조했으며 나아가 미국의 권력의 변화는 무역과 통화 영역에서 일어난 변화를 설명하기에 불충분하기 때문에 이의 적절한 설명을 위해서는 국내의 정치, 경제, 그리고 문화적 요인을 도입하여 보충할 필요가 있다는 주장을 제기한 바 있다. 이러한 논의는 국제레짐 이론의 비판 부분에서 보다 자세히 다루고자 한다.

③ 길핀과 크라즈너의 패권안정이론

길핀(Robert Gilpin)과 크라즈너(Stephen D. Krasner)는 패권국과 개방·성장·자유무역과의 관계에 관해 킨들버거 및 코헤인과는 다른 패권안정이론을 제시하고 있다. 이들은 광범위한 범위의 국가들의 일반적인 이익이 아닌 패권국가 자신의 이익을 강조하며 패권국가의 행위는 공공재의 공급과 필연적으로 연결되어 있는 것은 아니라고 본다. 즉 패권국은 자신의 이기적 이익을 증진시킬 수 있는 국제질서를 강제력을 지닌 지도력을 통해 공급한다고 본다.

보다 구체적으로 길핀과 크라즈너는 패권국이 국제레짐의 규칙을 제재를 통해 시행하며 또한 국제레짐을 유지하기 위해 작은 국가들로부터 대가의 지불을 강제한다고 보기 때문에 이를 두고 '패권국의 악의를 강조하는 견해'라고 칭한다. 이처럼 이들은 패권체제내에서 유지되는 국제레짐을 패권국가의 경제적 능력의 국제적 배분이 아닌 패권국가의 정치적·군사적 힘의 배분의 결과로 본다.

길핀에 의하면, 역사를 통해 볼 때 국가들 간에 평화로운 상호작용이 존재했던 시기에는 거의 예외없이 그들이 원하는 협력적인 국제레짐을 따르도록 유도할 수 있는 의지와 자원을 갖고 있는 하나의 지배적인 국가가 존재했다고 주장한다. 즉 '팍스 브리타니카(Pax-Britannica)'와 '팍스 아메리카나(Pax-Americana)'가 국제체계에 상대적인 안정과 평화를 보장해 주었으며 영국과 미국은 자유주의적 국제무역질서를 창출하여 적용시켰다고 본다.

패권안정이론의 원래의 형태는 킨들버거와 코헤인에서 볼 수 있듯이 패권국의 공공재 공급능력에 주어졌으며 이러한 공공재의 공급이 분권화된 방식으로 이루어짐을 강조한다. 다시 말해 패권국가가 타국가에 대하여 비용을 분담하게 할 수 있는 능력 즉 무임승차를 막을 수 있는 능력이 없고 또 공공재 사용으로부터 이들을 배제할 수 있는 능력이 없기 때문에 스스로 공공재 제공 비용을 감당한다고 보며 패권국의 지배적 우월성에도 불구하고 하위국가들이 패권국가를 이용한다고 본다. 따라서 패권국을 은혜로운 지도력을 발휘한다고 보아 이를 '시혜적 패권이론'이라 부른다.

이것에 대한 하나의 대체적 설명이 여기에서 살펴보고 있는 소위 패권국의 공공재 공급능력으로부터 패권국의 타국을 강제할 수 있는 강제적 능력 즉 제재(sanction)능력으로 중점을 옮긴 길핀의 견해이다. 이는 패권국이 타국을 강제한다는 점을 강조한다고 해서 '강제적 패권이론'이라고 부르기도 한다.

길핀에 있어서 주목할 것은 패권국가의 자기중심적 이익을 강조하던 이러한 초기의 입장에서부터 국제질서는 일종의 공공재로서 패권국가만이 아닌 하위국가(subordinate states)에게도 이익을 줄 수 있다는 입장으로 생각의 전환이 있었다는 사실이다. 다시 말해 그의 논리에 패권국은 공공재를 공급한다는 생각이 강화되었다.

그러나 패권국의 공공재 공급을 강조하는 다른 패권안정이론과는 달리 길핀은 패권국이 이러한 공공재를 공급함에 있어서 하위국가들로부터 공공재를 위한 기여를 강제할 수 있다는 것과 패권국가가 준정부(quasi-government)처럼 공공재를 공급하면서 타국으로 하여금 그가 공급하는 공공재에 세를 부과한다는 것을 강조한다. 하위국가는 과세되는 것을 꺼리나 패권국가의 지배적으로 우월한 힘 때문에 복종한다고 보며 실제로 있어서 만약 하위국가들이 순이익을 본다면 패권국가를 정당성이 있는 지도적 국가로 인정할 것으로 본다. 이러한 그의 생각의 변화는 패권국가의 능력이 어디에서 오는가에 대한 다음과 같은 그의 견해에 잘 나타나 있다.

길핀은 우선 패권전쟁에서의 승리와 타국에 자신의 의지를 강요할 수 있는 증명된 능력을 패권국가가 협력을 유도할 수 있는 결정적인 요인으로 본다. 이외에도 길핀은 패권국가의 지배적인 힘은 종종 그로부터 이익이 돌아오는 경제질

서와 국제안보와 같은 일정한 공공재를 공급하기 때문에 수용될 수 있으며 또한 패권국의 지배적인 힘의 위치는 일단의 국가들이 패권국과 공통적으로 지니고 있는 이념적, 종교적, 혹은 다른 가치에 의해 지지될 수도 있다고 본다.

크라즈너도 역시 길핀과 마찬가지로 강제적 패권이론을 전개하고 있다고 볼 수 있다. 그는 패권국가가 그 자신에게 유리한 무역체계를 수립하기 위해 그의 패권적 우월성을 이용할 것이라고 주장하며 개방된 자유무역체계가 특수한 조건에 따라 타국들에게 이익이 될 수도 안될 수도 있다고 본다.²¹⁾ 즉 패권국가는 자유무역에 의해 제국주의를 추구할 수 있고 또한 보다 많은 국가들에게 이익을 줄 수도 있다는 두 가지 가능성을 제시하고 있다.

크라즈너는 1820년부터 1970년에 이르는 동안의 국제무역체계의 개방성과 폐쇄성이라는 종속변수를 패권의 성장과 쇠퇴라는 독립변수를 가지고 설명하고 있다. 그의 결론에 따르자면, 일반적으로 패권의 성장기에는 개방성이 증가하고 쇠퇴기에는 폐쇄성이 증가했으나 1차 대전 직전의 십 여 년간 그리고 1960년 이후의 십 년간은 패권이 쇠퇴했음에도 불구하고 개방성이 유지되는 예외가 존재했다는 것을 인정하고 이에 대한 논리적 설명을 시도했다.

크라즈너는 구조적 변화가 있음에도 불구하고 무역질서가 변화하지 않고 있는 것은 두 현상 사이에 '시간적 격차(time lag)'가 존재하기 때문이라고 본다. 행위자들이 패권상승기에 채택한 정책이나 국제레짐을 포함한 제도가 일정한 관성(inertia)을 갖게 된 원인을 구체적으로 다음 세 가지에서 찾고 있다.

첫째, 관례와 관습과 관련된 것으로서 과거에 그래왔다는 이유로 특정의 레짐을 계속하여 고수한다. 둘째, 불확실성과 관련된 것으로서 환경변화의 지속성을 확신하지 못하기 때문에 기존의 레짐을 계속 수용한다. 셋째, 인식의 부족과 관련된 것으로서 행위자들이 현재의 레짐에 만족하지 않을 수 있으나 대안적인 인식의 틀을 형성할 수 없기 때문에 기존의 레짐을 수용한다. 즉 합의된 지식이 대안적인 레짐을 생각하지 못하도록 한다고 본다.

크라즈너는 이처럼 위에서 말한 이유로 국제레짐이 자신을 창출한 원인변수와 독립하여 자신의 생명을 가질 수 있는 자율적인 변수(autonomous variable)가 될 수 있기 때문에 권력의 배분에 있어서의 변화나 국가이익의 추구에 있어서의 변화가 곧 바로 레짐의 구조와 운영에 반영되지 않고 시간이 지연될 수 있다고 본다.

크라즈너는 이처럼 국제레짐이 자신을 창출한 원인변수로부터 독립성을 지니고 있다는 것을 국제레짐을 창출한 원인변수의 변화와 국제레짐의 변화간에 시간적인 지연이 존재한다는 것에서 찾는다. 크라즈너는 이에 그치지 않고 보다 더 적극적으로 국제레짐의 독립성을 국제레짐이 행위자들 간의 권력의 배분이나 국가이익과 같은 자신을 창출한 원인변수를 변경시킬 수 있다는 점에서도 찾고 있다. 크라즈너는 이를 '환류(feedback)'라 부른다.

이처럼 크라즈너는 신자유주의자들처럼 국제레짐의 독자성을 강조하나 이러한 국제레짐은 패권국의 쇠퇴 후 점차 느슨해지고 해체되면서 결국 협력의 가능성은 줄어든다고 보아 결국은 현실주의의 논의를 따르고 있다. 이런 면에서 크라즈너를 일컬어 '수정된 구조적 현실주의자(modified structural realist)'라고 하는 사람도 있다.

패권안정론자로서의 크라즈너의 기본적인 주장은 국제경제의 구조 특히 국제무역에 있어서의 개방의 정도가 국가권력 이론(state-power theory)으로 설명될 수 있다는 것이다. 이러한 주장의 가정은 국제무역의 구조는 국가목표를 극대화하고자 행동하는 국가들의 이익과 권력에 의해 결정된다는 것이다.

크라즈너에 따르면 패권안정체제에서 개방의 비용과 대가는 모든 국가에게 평형적(symmetrical)이지는 않다. 패권국은 개방적 구조를 선호하며 이러한 구조는 패권국의 총국민소득을 증가시킨다. 개방적 구조는 특히 패권국의 상승기에 국민소득의 성장률을 증가시킬 수 있다고 본다. 패권체제에 있어서 다른 국가들 특히 약소국들은 총소득과 성장의 관점에서 이점이 상당히 크기 때문에 개방을 택하기 쉽다고 본다.

크라즈너 역시 길핀과 같이 구체적으로 패권국의 어떤 능력이 국제무역 구조의 개방을 가져오는가에 대한 논의를 하고 있다. 크라즈너는 패권국은 타국들로 하여금 개방적 무역구조를 받아들일도록 유인하거나 강제하도록 사용될 수 있는 상징적, 경제적, 그리고 군사적 능력을 갖고 있다고 본다.

여기서 설명이 필요한 것은 상징적 능력과 경제적 능력인데 우선 상징적 능력이란 패권국이 경제발전 달성의 모범적인 사례가 되어 패권국의 정책이 모방될 때 갖게 되는 능력을 의미한다. 패권국의 경제력(경제적 자원) 역시 개방구조를 위해 사용될 수 있다. 긍정적 인센티브로서 자국의 큰 시장으로의 접근을 허용할 수 있으며 부정적인 것으로서는 대외 무상원조를 철회하는 등의 정책을 시행할 수 있다. 패권국의 크기와 탄탄한 경제는 안정적 국제통화제도를 위해 필요한 확신을 제공할 수 있으며 패권국의 화폐는 점진적으로 개방되는 체계를 위해 필요한 결제수단(liquidity)을 제공할 수 있다고 본다.

④ 그 밖의 패권안정이론

길핀과 크라츠너의 견해보다 좀 더 극단적인 견해는 패권적 질서란 패권국가에게 일방적으로 이득이 되고 약소국에는 불이익이 되도록 작동하는 국가들 간의 불균형한 지배관계를 특징으로 한다고 본다. 이러한 불균등한 국제레짐은 패권에 의해 안정적일 수 있으나 일반적인 패권안정이론이 주장하는 것과 같이 상호간에 이익을 가져다주는 것은 확실히 아니라고 본다.

제국주의, 세계체제, 그리고 종속이론적 문헌들이 대표적으로 이런 주장을 제기하고 있는 경우로서 패권국은 국제체계에서 약한 행위자에게 이득을 가져다 주지 않는다는 점을 공통적으로 강조한다.

⑤ 패권안정론의 비판

패권안정론이 제대로 설명하지 못하는 현상 즉 패권안정론의 관점에서 보았을 때의 비정상적인 현상을 설명하기 위한 패권안정론 자체의 임기응변적인 설명들이 패권안정론의 한계를 스스로 보여주고 있다. 체계의 구조적 특성으로 무역정책을 설명하는 이론들이 국내변수를 가지고 그들의 설명을 수정하거나 크라츠너처럼 국제구조의 변화와 국내정책의 적응간의 지연(lag)이라는 것으로 임시방편적으로 이를 설명하려 했다.²²⁾

'일국의 상대적인 생산성'과 '일국이 세계무역에서 차지하는 몫'이라는 두 개의 변수를 가지고 자유무역을 기꺼이 추구하고자 하는 성향(willingness)과 자유무역을 추구할 수 있는 역량(capacity)을 설명하고자 한 레이크(David Lake)는 패권적 구조가 필연적으로 자유무역의 결과를 가져오는 것이 아니며 또한 패권국의 부재가 반드시 자유주의적 결과를 가져올 수 없다는 것을 의미하는 것은 아니라고 결론짓고 있다. 그에 따르면 구조(structure)는 기껏해야 광범위한 범위의 국가행동에 대한 제약과 유인(constraints and incentives)을 설정하는데 그치고 이러한 제약과 유인을 어떻게 받아들이느냐는 국가 마다의 해석에 달려 있다고 본다.

해거드(Stephan Haggard)는 패권국가의 악의를 강조하는 이론을 비판하면서 이 이론이 패권국가의 이해관계를 패권국의 힘의 위치로부터 연역해내는 문제성을 지니고 있다고 본다. 즉 패권안정이론은 패권국가가 여타의 국가와의 힘에 있어서의 커다란 격차를 이용할 것이라는 가정 하에 패권국가가 강제적인 행동을 취할 것이라고 보나 이러한 가정은 역사적인 사실과도 잘 맞지 않는다고 지적한다. 미국의 상대적인 힘이 가장 정점을 이루고 있었던 전후 20년간 미국은 자유주의 규범의 쇠퇴를 인내했음 미국의 힘이 쇠퇴한 때에 있어서만 미국은 상호성을 고집했다는 것이다.

해거드는 만약에 '패권국가란 공공재를 공급하는데 이해관계를 갖고 있는 국가'라고 순환적으로 정의하지 않는다면 패권국가가 공공재를 공급하는 데에 인센티브를 갖지 않는다는 것이 이론적으로 가능하며 이것이야말로 바로 패권안정이론가인 킨들버거가 말한 바의 것이라는 것이다. 즉 미국은 패권국의 위치에 있었으나 국내정치적 이유 때문에 리더십을 떠맡으려 하지 않았다는 것이 바로 이를 입증한다는 것이다.

해거드와 시몬스(Stephan Haggard and Beth A. Simmons)는 권력분석으로 레짐의 역동성을 설명할 수 없다고 보고 이러한 구조적 이론은 국내정치 변수를 고려하는 방향으로 나아가야 한다고 본다. 즉 국제레짐의 역동성을 잘 이해하기 위해서는 국내정치 과정에 대한 이론과 국내적-국제적 수준을 연계해 주는 이론이 필요하다고 본다.

이들은 또한 이러한 구조주의적 접근법이 레짐을 유지시키기 위한 패권국가의 역할에 대해 명확하지 않다는 점을 지적하고 있다. 즉 앞서 보았듯이 레짐을 유지하기 위해 강제적 지도력을 필요로 하는지 아니면 국제적인 공공재의 제공

이 필요한지에 대해 엇갈린 주장이 제기되고 있다는 점을 지적하고 있다. 해거드와 시몬스는 대부분의 레짐들이 순수한 공공재를 제공하지 않는다고 본다. 즉 약소국이 배제된 강대국만의 이익을 위한 국제레짐이 많다는 지적이다.

스나이덜(Duncan Snidal)은 패권국가의 선의를 강조하는 이론을 비판하고 있는데 구체적으로 공공재를 공급하는데 있어 단일한 행위자가 필요하다는 패권안정이론의 논리를 비판하고 있다. 만약에 패권국가가 아닌 특권적인 하위그룹(privileged subgroup)에 속하는 국가들이 다른 국가들로부터의 협력이 없이도 공공재를 공급함으로써 이득을 얻는다면 공공재는 이런 방식으로 공급될 수 있다는 것이다.

웹과 크라즈너(M. C. Webb and Stephen D. Krasner)는 패권안정이론을 경험적으로 검증하고자 한 시도들이 패권안정론의 적실성에 대해 일률적이고 단정적인 결론을 제공하고 있지 않다고 결론짓고 있다.

코헤인(Robert O. Keohane), 밀너(Helen Milner), 요피(David Yoffie), 골드스타인(Judith Goldstein)을 위시한 다른 패권안정이론의 비평가들 역시 경험적인 연구를 통해 실재가 전적으로 패권안정이론을 확인하고 있는 것은 아니라고 지적하고 있다.

보글러(John Vogler)는 우주, 대기권, 그리고 해양이라는 쟁역의 연구에서 미국이 레짐의 창설자로서 어떤 적극적인 역할을 했다는 증거는 거의 혹은 전혀 찾아볼 수 없으나 몇몇 현존하는 제도를 견지하는데 있어서 그리고 제도적인 변화를 피하는 새로운 제안을 저지하는데 있어서 지배적인 세력으로의 역할을 했음을 지적하고 있다.

미국의 국력의 쇠퇴 자체를 부인하는 학자들 가운데 하나인 스트레인지(Susan Strange)의 패권안정이론에 대한 비판을 살펴보자. 그녀는 패권안정이론의 쇠퇴학파의 주장을 다음과 같이 요약하고 있다.

첫째, 미국의 힘이 쇠퇴하여 왔다. 둘째, 강대국은 필연적으로 쇠퇴한다. 셋째, 미국 패권의 쇠퇴는 국제체계에 있어서 정치적 불안정과 경제적 무질서를 가져온다. 이에 대해 스트레인지는 다음과 같은 논리적 반박을 가하고 있다.

첫째, 미국의 국력은 쇠퇴하지 않았다. '강대국의 흥망(The Rise and Fall of the Great Power)'을 쓴 케네디(Paul Kennedy)를 위시한 쇠퇴학파의 사람들은 강대국이 되기 위해서는 국가의 영토적 경계 내에 번창하는 제조업의 기반을 가지고 있어야 한다고 보나 스트레인지는 미국의 영토 밖에서의 활동도 강대국의 국력을 형성하는 요소로서 고려해야 한다는 점을 강조한다.

구체적으로 해외투자의 가장 큰 몫이 미국회사에 의해 이루어지고 있다는 것과 같은 사실이 고려되어야 한다는 것이다. 스트레인지는 나아가 권력을 가져다주는 것은 제조업과의 관련여부에 관계없이 정보관련 직종(information-rich occupations)을 의미해야 한다고 주장한다.²³⁾

둘째, 강대국은 필연적으로 쇠퇴하는 것은 아니다. 스트레인지는 강대국이 군사적으로 지나치게 확장되었거나²⁴⁾ 혹은 사회적·정치적으로 경직되고 모험을 꺼리며 또 변화에 저항할 경우, 농업과 산업생산물 혹은 무역과 군사능력에 있어서의 압도적인 우세함을 잃게 되며 이 때 강대국은 쇠퇴한다고 지적한 것을 패권안정론의 쇠퇴학파의 이론적 공헌으로 간주한다.

그러나 스트레인지가 문제점으로서 지적한 것은 이러한 결론은 단 하나의 역사적인 사례인 영국의 경험에서 유추한 것에 불과하기 때문에 신빙성이 없다는 것이다. 미국과 영국을 비교하는 것은 다음과 같은 두 가지 이유에서 문제라고 본다.

우선 미국과 영국은 공통점보다는 상이한 점이 오히려 많아 비교의 대상이 되기에 문제점이 많다고 보나. 1880년 경을 기점으로 하여 영국의 경제가 쇠퇴한 것은 선진기술 특히 화학과 공학(engineering)에 대한 무시, 두 차례의 긴 파괴적인(debilitating) 전쟁, 그리고 큰 영토적 제국을 운영한 섬나라로서의 영국이 2차대전 후 식민지와 파운드권(sterling area)의 시장에 의존하는 치명적인 실수라는 세 요인에 기인하는 것으로 본다. 결국 이러한 요인들이 수출산업과 다국적기업의 경쟁력에 재앙적 결과를 미쳤다고 본다.

이에 반해 미국은 대규모의 비영토적 제국을 관리하는 대륙국가로서 개방적인 세계경제를 통제할 능력에 대한 확신과 국내에 있어서의 반담합 정책(antitrust policy)에의 강력한 공약(commitment)이 다국적 기업을 약화시키지 않았다고 본다.

영국과 미국을 비교하기에 문제가 되는 또 다른 이유는 지난 제국들의 역사를 연구해 보면 흥망에 표준적이고 일률적인 패턴이 없는데 패권안정이론은 너무나 결정론적인 해석을 가하고 있다고 본다. 하나의 예로서 로마제국은 변화와 개혁을 통해 19세기의 유럽의 어떤 제국보다도 오래 지속되었다는 점을 제시하고 있다.

셋째, 경제적 안정과 무질서 그리고 국제레짐의 쇠퇴의 원인을 패권의 쇠퇴에서 찾는 것은 최근의 국제경제 역사를 분석해 볼 때 사실과 틀리고 또 국제정치경제에 있어서의 힘의 구조적 분석에도 맞지 않는다. 재정적 그리고 화폐적 무질서를 적절히 설명하는 것은 미국의 패권의 쇠퇴가 아니고 국내와 국제 재정문제에 관한 미국의 그릇된 관리정책이라고 본다.

나이(Joseph S. Nye) 역시 미국의 권력의 쇠퇴를 부인하는 학자 중의 하나이다. 나이의 권력에 대한 개념은 현실주의 편에서 자세히 논했기 때문에 여기서는 간단히 설명하고자 한다. 나이는 한마디로 미국이 군사력이나 경제력 즉 강성 권력 면에서 상대적으로 쇠퇴했다 하더라도 문화, 이념, 그리고 제도 등을 통해 발휘할 수 있는 지도력과 같은 연성 권력 면에서는 여전히 패권적인 위치에 있다고 본다.²⁵⁾

러셀(Bruce Russett)은 미국이 권력의 기반이라는 측면에서는 상대적으로 쇠퇴했다고 해도 결과에 대한 통제라는 측면에서는 여전히 패권국가로서의 지위를 유지하고 있다고 본다.²⁶⁾

위에서 살펴본 현실주의의 레짐이론은 레짐의 국가행동에 대한 독자적인 영향력을 부인한다는 점에서 협의의 국제레짐 이론에 속하지 않는다.²⁷⁾ 국제레짐의 국가행위에 대한 독자적인 영향력을 인정하는 협의의 국제레짐 이론은 패권안정이론에 대한 비판으로부터 출발했기에 이들의 관점으로부터의 비판을 살펴보는 것은 대단히 중요하다.

앞에서 잠깐 언급했지만 레짐의 자율성을 인정하는 협의의 국제레짐 이론으로서 신자유주의적 국제레짐 이론에 속하는 게임이론적 접근방법과 기능주의적 접근방법을 소개하고 이들과는 달리 자유주의 이론에 속한다고 볼 수 있는 인식론적 접근법을 살펴보고자 한다.

게임이론적 접근방법과 기능주의적 접근방법의 공통된 특징은 통합된 행위자로서의 국가가 합리적으로 국익을 추구한다는 현실주의적 요소와 레짐과 같은 규범이 국가의 행동을 지배한다는 자유주의적 요소의 합으로 이루어져 있다는 것이다. 이들은 패권안정론과 마찬가지로 국가간의 협력을 설명하는데 있어 국가마다 다를 수 있는 국내요인들을 고려하지 않는다는 점에서 공통적이다.

인식론적 접근법은 신자유주의 이론과는 달리 국가를 통합된 행위자로 보지 않으며 또한 국가의 합리적인 국익의 추구를 이론의 전제로 삼고 있지 않으면서 국가간의 협력을 설명하려 한다. 인식론적 접근법은 앞서 언급한 국제레짐 이론들이 국제협력을 설명하는데 있어서 국내변수를 고려하지 않는다는 비판과 더불어 등장했다.

이러한 주관적인 인식이라는 요인을 강조하는 인식론적 접근법 이외에 초정부적 그리고 관료정치적 요인 등과 같은 것을 통해 레짐의 독자성을 설명하려는 자유주의 국제레짐 이론도 존재한다.

(2) 신자유주의 국제레짐이론: 게임이론적 접근방법

우리가 흔히 합리적 선택이론(rational choice theory)이라 부르는 대표적인 이론으로서 죄수의 딜레마 게임(prison's dilemma game)과 집단행동이론(collective action theory)²⁸⁾이 있다.

이러한 합리적 선택이론은 협력을 함으로써 서로 이득을 얻을 수 있음에도 불구하고 행위자들 사이에 왜 협력이 일어

나지 않느냐를 설명하기 위해 현실주의자들에 의해 즐겨 사용되는 이론이다.

그러나 코헤인은 이러한 이론이 갖고 있는 행위자의 합리성을 그대로 따르면서 이러한 이론들의 가정을 일부 수정 내지는 현실화시킴으로써 패권국의 존재가 국제레짐의 창출을 도울 수는 있으나 패권국이 없어도 자기 중심적인 이익을 추구하는 국가들 사이에 국제레짐이 형성·유지되며 상호협력이 일어남을 보여 주고 있다. 즉 제한 받지 않는 개인의 이익추구가 협력에의 동기를 제공하는 상황을 제시한다. 구체적으로 개인의 이익추구가 예기치 못한 결과를 가져오는 죄수의 딜레마와 같은 상황에서 행위자간에 실제로 레짐을 형성하는 협조가 나타날 수 있다고 주장한다.

현실주의 패러다임과 구조주의 패러다임은 국가간의 관계를 기본적으로 갈등적이라고 보고 자유주의 패러다임은 협력적이라고 보나 게임이론적 접근의 관점에서는 국가간의 협력과 갈등이 하나의 논리적인 장치에 의해 설명될 수 있다. 즉 협력과 갈등의 차이란 패권안정론이 의존하고 있는 구조적인 요인(structural factor)에 기인하는 것이 아니라 상황적인 요인(situational factor)에 기인하는 것으로 본다. 구체적으로 '반복된 죄수의 딜레마와 같은 게임에서 몇 라운드의 게임이 반복되는가' 그리고 '현재의 즉각적인 보상(payoffs)과 비교하여 미래의 보상의 가치는 얼마나 할인(discount)될 수 있는가'하는 것이 이러한 상황적 변인의 일례이다.

게임이론적 국제레짐이론은 무정부 상태에서 조건적인 협력이 일어날 가능성을 게임이론을 이용한 절대적 이익개념으로 설명한다. 게임이론적 접근법은 외부적으로 결정된 선호의 순서(preference orderings)를 레짐분석에 도입하는 접근법으로서 행위자들은 주로 국가간의 게임의 구조에 의해 제약을 받는다고 전제한다.

이들의 이론적인 질문은 '복종(compliance)을 강제할 초국가적인 권위가 부재한 무정부적 상황에서 어떻게 협력이 이루어지는가'이다. 이러한 접근법은 속임(cheating)과 기만(deception)이 만연하기 때문에 국제정치에 있어 협력은 달성하기 힘들나 협력은 종종 달성된다는 생각으로부터 출발한다.

앞서 살펴보았듯이 신자유주의 국제레짐 이론들은 국가의 행위란 레짐과 같은 제도에 의해 영향을 받는다는 자유주의 가정과 이러한 제도에 의해 지배되는 국가의 행위는 국익과 일치한다는 현실주의 가정의 혼합으로 이루어져 있음에 주목해야 한다.

①죄수의 딜레마 게임과 집단행동이론의 수정

죄수의 딜레마 게임은 게임의 일회성을 가정하고 있으나 게임이론적 국제레짐이론은 이를 반복적인 게임으로 수정하였다. 이러한 반복게임의 가정 속에서 이기적인 행위자는 단기적이고 일회적인 게임에서의 이득추구 때문에 협력하지 않을 경우 상대방으로부터 미래의 게임에서 보복(tit-for-tat)을 당할 수 있다는 것을 우려하여 협력하는 것이 장기적인 관점에서 이득임을 깨닫게 되고 따라서 협력을 선택할 수 있으며 이에 따라 국제레짐이 형성된다고 본다. 즉 미래에 대한 우려(shadow of the future)²⁹⁾가 협력을 촉진한다는 것이다.

액셀로드와 코헤인(Robert Axelrod and Robert O. Keohane)은 다음과 같이 설명하고 있다. 다른 이슈보다도 특히 국제정치경제에 있어서 상호성(reciprocity)을 갖지 않는 협력에 보복을 가하는 것이 언제나 가능하며 미래의 게임에서 보복을 받을 것이라는 이러한 예상은 국가간의 협력에 중요한 역할을 하는데 이런 역할과 관련하여 국제레짐이 중요할 수 있다는 것이다.

국제레짐은 행위자의 기대하는 바를 구체화시키고 또 행위자의 기대에 영향을 미친다. 국제레짐은 정부가 자신의 현재 행동이 미래의 문제에 있어서의 타정부의 행위에 영향을 미칠 것이라고 기대하는 정도를 바꿀 수 있다. 국제레짐의 원칙과 규칙들은 개개 정부들로 하여금 선례에 대해 관심을 갖게 하며 이탈자들에 대한 처벌을 시도할 가능성을 높일 것이다. 이런 식으로 국제레짐은 미래를 현재와 연결하는 것을 돕는다.

예컨대 무기제한협정(arms control agreement)을 체결하는데 있어서 일국이 미래의 협정체결에 기꺼이 응할 것이냐의 여부는 상대방이 과거 협정에서 얼마만큼 규정을 잘 준수했는가의 여부에 달려있다.³⁰⁾ 이러한 것은 회원국의 행위를 판단할 수 있는 기준으로서의 규범과 규칙을 구체화한 GATT에 있어서도 마찬가지다. 규칙을 어긴 국가에 대해 보

복적인 제재(sanction)를 가함으로써 국제레짐은 하나의 규칙위반이 고립된 하나의 케이스로 취급되지 않고 일련의 상호연관된 행위에 있어서의 한 케이스로 취급될 것이라는 기대를 만들어 낸다.

코헤인은 이처럼 일회성 게임이라는 가정을 반복게임이라는 가정으로 바꾸어 자기 중심적인 국가가 협력하게 되는 것을 설명할 뿐 아니라 집단행동이론이 가정하고 있는 '다수의 참여자'를 '소수의 참여자'라고 바꾸어 협력이 일어날 수 있음을 설명하고 있다.³¹⁾ 즉 소수 행위자들은 서로의 행위를 면밀하게 감독할 수 있기 때문에 협력을 하는 것이 이득임을 인식하게 되고 이에 따라 협력이 이루어진다고 본다. 액셀로드와 코헤인은 왜 행위자가 다수일 때 협력이 일어나기 힘든가를 다음과 같이 설명하고 있다.

정부의 협력은 행위자의 수에 의해서도 영향을 받는다. 협력에의 장애는 행위자의 수가 많고 그들 가운데 몇이 특정의 공공선(public good)을 달성하기 위한 공동노력에 협조하지 않을 때 종종 발생한다. 상호성(reciprocity)은 자기 중심적인 행위자 사이에서의 협력을 유인하는 효과적인 전략이기는 하지만 행위자가 많을 경우 비협력을 찾아내기도 또한 찾아낸다고 해도 이를 처벌하기가 어렵다.

즉 비협력자를 찾아내는 것이 가능하다 해도 협력자의 어느 누구도 경찰관의 역할을 할 유인(incentive)을 안 가질 것이며 개개의 협력자는 자기가 아닌 어느 누군가가 규칙의 위반자에 대해 기꺼이 강제하기를 바란다. 위반자의 강제에 있어 무임승차(free ride)하려는 경향이 발생한다는 것이다. 이러한 어려움을 '제재문제(sanctioning problem)'라 부르며 제재문제가 심각할 때 협력은 붕괴될 위험에 놓인다고 본다.

이처럼 '미래에 대한 보복'과 '행위자의 수'라는 변수로서 국가간의 협력을 이야기하는 경우를 국제레짐의 접근법에서 게임이론적 접근 혹은 합리적 선택이론적 접근이라 부르며 이에 속하는 학자로는 악셀로드(Robert Axelrod), 오이(Kenneth A. Oye), 그리고 코헤인 등이 있다.

이들은 '미래에 대한 보복'과 '행위자의 수'라는 국제환경의 특정한 양상(specific features of international setting)을 나타내는 변수를 가지고 국가간의 협력과 갈등을 설명할 수 있다는 가설을 수립했으며 이런 가설은 국가간의 무역 분쟁, 화폐금융정책, 채무의 변제기일 조정(debt rescheduling), 군비경쟁, 그리고 전쟁의 발발과 같은 분야에서 적실성이 입증된다고 본다.

게임이론적 접근법을 요약하면 게임규칙을 통제하고 제재를 가할 중앙정부가 부재한 국제체계에서 게임이 이루어질 경우 행위자들은 상대방을 기만함으로써 보다 많은 이득을 얻으려고 할 것이다. 따라서 이로 인해 다른 행위자는 손실을 입게 될 것이고 결국 협력으로부터 이탈할 것이다. 이러한 소위 '죄수의 딜레마'를 해결하기 위해 '보복(tit-for-tat)'이라는 개념을 사용한다. 즉 국제체계에서 게임은 일회적인 것이 아니라 반복적으로 행해지며 따라서 속임수가 드러나 받게 될 미래에 대한 보복이 두려워 협력하게 된다는 것이다.

각 국가들은 상호협력을 통한 이익이 규칙의 이행을 감독하고 처벌하는데 투여되는 비용보다 많을 때 무정부 상태에서도 조건적으로 협력이 발생하며 시간이 경과함에 따라 감독과 처벌의 비용이 감소할 것으로 본다. 국제제도는 감독과 처벌의 비용을 줄이고 반복성을 제도적으로 보장함으로써 속임수에 대한 처벌을 보다 용이하게 한다고 본다.

②게임이론적 접근법의 평가

게임이론적 접근방법의 패권안정이론에 대한 비판은 패권안정이론가들의 신자유주의 이론에 대한 반론을 야기시켰다. 예컨대 킨들버거는 코헤인에 대해 미래의 게임에서의 보복가능성이 상호간의 협력으로 연결되기보다는 파국으로 몰고 갈 가능성이 존재한다고 주장한다.

현실주의는 국가간의 협력에 대한 장애요인으로서 타국의 '속임'과 '이득의 상대적인 성취'에 대한 우려를 지적한다. 신자유주의적 제도주의는 국제레짐을 포함한 국제제도가 '속임'의 문제의 완화에 큰 역할을 한다는 것에 배타적인 주의를 기울이고 '상대적인 이득'의 문제에 대해서는 소홀하여 이에 대한 체계적인 분석과 설명을 결하고 있다는 비판을 받는다.

이러한 주장을 하는 대표적인 학자인 그리코(Joseph Grieco)는 게임이론적 접근법이 무정부 상태에서부터 야기되는 전쟁의 위협을 고려하고 있지 않으며 이로 인해 '상대적인 이득'의 중요성을 무시하고 국가들은 '절대적인 이득'에만 관심이 있다고 가정한다고 비판한다. 즉 게임이론적 접근법은 행위자들을 자신의 최대효용 확보에만 관심을 기울이는 존재로 보고 있으나 실제로 있어서 행위자는 절대적인 이득뿐만 아니라 상대적인 이득을 중요한 고려의 대상으로 보기 때문에 협력이 쉽게 일어나지 않는다고 본다.

국가들이 '상대적인 이득'에 관심이 있어 협력이 힘들다는 현실주의 이론의 주장은 무정부 상태에 있는 국가들은 독립된 행위자로서 생존을 우려하고 있다는 생각에 기초를 두고 있다. 현실주의 이론에 따르면, 무정부 상태 속의 국가들은 오늘의 친구가 내일의 전쟁에 있어서의 적이 될지 모른다는 것을 우려하기 때문에 협력을 통해 공동의 이익을 얻을 수 있어도 현재의 공동이익이 친구에게 상대적으로 유리한 것일 경우 이것이 미래에 있어서 좀 더 위험한 적(foe)을 만들어낼지도 모른다는 것을 두려워하고 있다. 따라서 국가들은 상대방의 이득에 심각한 주의를 쏘아야만 한다는 것이다.

초국가적인 권위가 부재한 무정부적 조건하에서 국제협력을 어떻게 증진할 수 있는가를 설명하고자 하는 이러한 게임이론적 국제레짐 접근법에 대해 해거드와 시몬스는 이러한 접근법이 외부적으로 결정된 선호(preference)를 가지고 레짐을 설명하려 하나 이러한 선호에 영향을 줄 수 있는 모든 국내요인에 대한 연구가 필요하다는 것을 강조한다.

또한 이러한 이론은 협력이 일어나는 것을 설명하나 레짐의 변화를 설명하는 것이 어렵다고 본다. 이 접근법의 장점은 단순함에서 오는 명료함인데 국가간의 협력의 복잡함을 너무나 단순화시키고 있다는 비판을 동시에 받고 있다.

(3) 신자유주의 국제레짐이론: 기능주의 접근방법

코헤인은 미래에 대한 보복과 행위자의 수라는 변수로서 국가간의 협력을 설명하는 것에 만족하지 않고 다른 종류의 합리적 선택이론인 미시경제학의 '시장실패이론(market failure theory)'³²⁾을 적용하여 소위 '기능주의 레짐이론'이라는 것을 제시했다. 이는 게임이론적 레짐이론과 마찬가지로 행위자의 합리성이라는 현실주의 가정에 기반을 두고 있는 이론이다. 그러나 시장의 불완정성, 거래와 정보의 비용, 그리고 불확실성이라는 개념들을 새로이 도입하고 있다.

①국제레짐의 기능

기능주의 국제레짐 이론에 따르면 국제체제가 무정부 상태를 특징으로 하는 自求의 체계이기 때문에 발생하는 법적책임(legal liability), 거래비용(transaction cost), 그리고 정보의 유통과 같은 문제들을 국제레짐의 형성으로 해소 또는 완화할 수 있다.

국가들은 합리적 행위자들 간에 있어서 협력을 더욱 용이하게 해주고 합의가 더욱 용이하게 이루어지도록 해주는 제도적 장치로서 국제레짐의 필요성을 인식하게 되며 그 결과 레짐을 창출하게 된다는 것이다. 즉 일정한 기능을 하는 레짐의 필요성을 행위자가 인식하기 때문에 레짐이 형성된다고 하여 '기능주의 이론'이라 부른다.

국제체계의 구조적인 특징을 중시하는 현실주의 레짐이론은 행위자의 의사와는 관계없이 국제체계의 구조 즉 패권적 구조가 국제레짐을 공급한다고 주장하기 때문에 '공급측 이론(supply-side theory)'이라 부를 수 있는데 반해 코헤인의 기능주의 이론은 국제체계의 구조와는 상관없이 국가들이 필요에 의해 원하게 되어 국제레짐이 발생한다고 주장하기 때문에 '수요측 이론(demand-side theory)'이라 부를 수 있다. 분석수준에 있어서 이들은 각기 체계수준과 하위체계 수준에서 레짐의 형성과 유지를 설명하고 예측하려고 한다.

국제제도에 대한 기능주의적 접근은 구체적으로 국제레짐이 다음과 같은 기능을 수행하기 때문에 레짐에 대한 수요가 발생한다고 본다. 즉 국제레짐은 다음과 같은 이유로 협력을 용이하게 한다고 본다.

첫째, 국제레짐은 상호 행동양식에 대해 안정적으로 예상할 수 있는 틀을 제공해주며 새로운 상황에 대해 상호간의 행동을 조정할 수 있는 관계를 발전시킴으로써 일종의 법적 책임(legal liability)을 수행한다. 즉 자구(自求)를 추구하는 대다수의 정부는 보복에 대한 두려움 때문에도 규칙에 순응하지만 특별한 보복 없이도 레짐의 규칙과 원칙에 순응하는

데 이는 자신의 규칙위반이 타정부의 규칙위반을 증대시키고 이에 따라 '공공악(公共惡: collective bad or public bad)'을 산출하여 결국은 자신에게 손해가 된다고 보기 때문이다. 다시 말해 이러한 공공악의 효과에 대한 우려와 보복의 두려움 때문이다.

둘째, 국제레짐은 국가들에게 여러 가지 정보를 제공하여 불확실성을 줄이고 협력을 원활하게 하는 기능을 한다. 즉 국제레짐은 정보가 광범위하게 이용할 수 있도록 정보배분의 불균형을 줄이고 상대적으로 균등한 정보를 제공하여 불확실성을 줄이고 협상비용을 조정함으로써 특수한 협정이 더욱 쉽게 이루어지도록 하는 기능을 수행한다.

셋째, 국제레짐의 원칙과 규칙은 기대되는 행위의 범위를 줄이기 때문에 불확실성을 감소시키고 레짐에 참여하는 관료들 사이의 긴밀한 유대는 상호 이익적인 협정을 체결하는 정부의 능력을 증가시킨다. 또한 문제간의 연계와 규모의 경제란 측면에서 거래비용을 줄인다.

②패권안정론과의 차이

기능주의 이론의 협력을 위한 조건으로서 개개 국가의 동기를 중요시하는데 이러한 국가의 동기 중에서 특히 예측하기 힘든 경쟁의 비용과 위험부담을 덜기 위한 욕망을 지적하며 이러한 욕망은 지배적인 능력을 갖고 있는 패권국가 존재하는 상황에서만큼 혹은 그 이상으로 여러 국가 사이에 대략적으로 동등한 경제적·군사적 능력을 갖고 있는 상황 속에서 발견될 수 있다고 주장하고 있다. 즉 협력의 조건은 패권체제가 아닌 세력균형체제 속에서도 찾아질 수 있다고 본다.

길핀이 말한 것처럼 확실히 패권의 쇠퇴는 패권전쟁(hegemonic war)으로 이어질 수 있으며 이로 인해 새로운 패권국이 등장하거나 쇠퇴하던 패권국이 패권을 되찾을 수 있다. 그러나 기능주의 국제레짐이론은 패권국의 쇠퇴가 패권국의 부재로 귀결되고 그 결과 새로운 세력관계를 탄생시키기 위한 파괴적인 견잡을 수 없는 기간이 지속될지도 모른다는 불확실한 상황 속에서 국가들은 질서를 유지하기 위한 일련의 제약(constraints)을 국제적으로 합의하고 확대할 수도 있다고 주장하고 이를 뒷받침하는 역사적인 예를 제시하고 있다.

1648년의 웨스트팔리아(Westphalia) 회의에서 보듯이 종교전쟁에서 하나의 패권국가의 등장이 아닌 주권국가의 상호 존중이란 자유주의적인 규칙(grotian rules)의 법전화가 이루어졌다. 1814년 패권 가능 국가였던 프랑스가 패배한 후 장차 어떤 국가도 패권을 추구하지 못하도록 협의와 상호 조정을 위한 기제(consultative and mutual adjustment mechanisms)를 구축하고자 유럽국가들을 불러모은 것이 바로 '비인회의(Congress of Vienna)'였다.

여기에서 기능주의 국제레짐이론가인 코헤인을 패권안정론자인 길핀과 좀 더 자세히 비교해 보자. 이들은 패권국가의 존재가 국제레짐의 창출과 유지를 도울 수 있다는 주장에는 견해를 같이 한다. 이런 이유로 때때로 코헤인이 패권안정론가의 하나로 분류되기도 한다.

그러나 길핀은 패권국의 강압적인 지도력(coercive leadership)에 의한 여타 국가의 강압적인 협조(coercive cooperation)의 측면을 강조한다. 이러한 강압적 질서에 대응할 힘이 없는 국가는 협력을 하나 이러한 질서를 대체할 수 있는 힘이 있는 경우 새로운 질서의 수립을 위해 패권국에 도전하여 패권전쟁을 일으킨다고 본다.

이와는 대조적으로 코헤인은 선의의 지도력(benevolent leadership)에 의한 여타 국가들의 자발적인 협조(voluntary cooperation)를 강조한다. 코헤인이 이처럼 현존하는 질서가 가져다 주는 이득의 보편성과 자발성을 강조하는 것에 대해 다른 많은 학자들은 제3세계 국가들의 현존하는 국제질서를 변경시키려는 부단한 시도들을 예로 들면서 비판을 가하고 있다.

이러한 차이점이 코헤인과 길핀 사이에 보다 큰 차이점을 만들고 있다. 즉 코헤인은 길핀과는 반대로 패권국의 쇠퇴 후에도 패권에 의해 창출되고 유지되어 온 질서 혹은 국제레짐을 위시한 여러 제도가 존속된다고 본다. 이러한 차이는 코헤인이 패권국의 선의에 의한 질서의 유지를 강조한 것에서 오는 당연한 결과일 수 있다. 즉 선의의 지도력과 자발성에 의한 질서는 강제적인 지도력에 의한 강요된 질서보다 상대적으로 제도화(institutionalization)의 기반이 보다 튼

튼하여 이의 탄생과 유지를 이끌어 온 패권국이 사라진 후에도 여전히 독자적인 생명력을 가질 수 있다는 가설은 코헤인의 논리에 있어서 일관성을 갖는다.

코헤인은 '협력적인 레짐의 등장과 유지를 위해서 패권안정이론이 주장하듯이 정말 패권국가가 필요한가' 그리고 '만일 패권국가가 필요하다고 한다면 패권국가가 쇠퇴하면 레짐도 같이 쇠퇴할 것인가'라는 질문을 던지고 패권안정이론에 도전하는 대체이론(代替理論)을 체계적으로 수립하여 대표적인 신자유주의적 제도주의이론이라 할 수 있는 기능주의 국제레짐 이론을 수립했던 것이다.

우선 코헤인은 현실주의의 행위자의 합리성을 전제한다고 해도 패권국의 존재와 상관없이 국제레짐이 형성·유지되며 국제협력이 가능하다고 보아 패권안정이론의 패권국 쇠퇴에 따른 비관적 국제정치경제질서 견해를 반박했다. 즉 레짐의 형성과 유지가 국제체계의 구조적 변수에 의해 영향을 받지 않고 어느 정도 독자성을 갖고 있다고 본다.

현실주의자는 국제정치의 경쟁적인 성질 예컨대 군비경쟁과 같은 것을 강조하나 코헤인은 국가들이 빈번히 협력하는 것을 강조한다. 그에 의하면 국가들 사이의 갈등과 경쟁이 오히려 협력의 필요성을 만들고 이러한 경향이 구체화된 것이 다양한 쟁역에 있어서의 국가들간의 상호작용을 지배하는 국제레짐이라고 본다.

현실주의는 협력에 대해 비관적이며 권력투쟁의 일부로서가 아니면 공동의 목적에 기초를 둔 협력의 제도화된 패턴은 존재하지 않는다고 본다. 국제적 행위는 이익과 권력에만 기초해서도 예측될 수 있다고 보기 때문에 국제레짐은 자신의 이익을 추구하는 가장 강력한 국가들에 의해 규정될 것으로 본다.

1차대전 후의 무역을 비롯한 국제경제의 레짐은 미국의 패권에 의존했으나 1960년대 이후로 힘의 분산이 촉진됨에 따라 어떤 한 국가가 질서를 창출할 수 있는 능력이 약화되었다. 그러나 코헤인의 기능주의의 관점에서는 정책조정 필요성이 증대됨에 따라 이러한 상황에서 오히려 더욱 많은 협력이 일어날 것으로 기대한다. 미국의 패권하에 형성된 일련의 국제레짐은 패권국 이후의 협력 패턴을 만들 소중한 기초를 제공하며 다변적인 행동을 통해 목적을 달성하는데 관심이 있는 정책 수립가에 의해 이용될 수 있다고 본다.

코헤인에 의하면 패권국의 존재 유무에 관계없이 '국가는 자신의 이익에 따라 행동하는 이기적이고 합리적인 행위자'라는 현실주의 가정에 의존해서도 국가간의 협력을 설명할 수 있다. 국가의 이익을 달성하는 데 있어서 제도란 필요하다. 이기적인 정부는 공동의 이익에 근거하여 합리적으로 국제레짐의 형성을 추구할 수 있으며 국제레짐을 따르는 것이 그들의 근시안적인 이익(myopic interests)에 부합하지는 않아도 그들의 레짐을 따를 수 있다. 현실주의는 이것을 깨닫지 못했다고 코헤인은 주장한다.³³⁾

③기능주의 국제레짐 이론의 평가

이처럼 기능주의 이론은 구조적 조건에 변화가 일어난 경우에도 레짐이 지속되는 이유를 잘 설명해 준다. 특히 기능주의 이론은 '언제 어떻게 레짐이 공급되는가'보다도 오히려 '언제 레짐이 요구될 것인가'를 구체적으로 밝히는데 장점을 지니고 있다. 이러한 접근법은 레짐이 순기능을 할 때 레짐은 유지되고 레짐이 역기능을 할 때 변화하거나 약화된다고 본다.

해거드와 시몬스는 기능주의 이론의 적절한 테스트는 레짐의 단순한 존재가 아니라 국가의 행위가 레짐을 통해 제공되는 이득이 동기가 되었다는 것을 입증해야 된다고 하며 기능주의 접근법은 레짐의 유용한 기능이 공동의 이익을 실현시켜 준다는 것을 강조함으로써 국제정치에서 출현하는 많은 레짐들이 약소국의 이익보다는 강대국의 이익을 반영한다는 것에 주목하지 않는 점을 비판하고 있다. 즉 레짐이 어떻게 불평등을 산출하는지를 기능주의 접근법은 설명하지 못한다고 본다.

(4) 인식론적 접근법(Cognitive Approach)

①핵심적인 내용

현실주의 국제레짐이론과 신자유주의 국제레짐이론이 각기 권력과 지위의 추구라던가 혹은 경제적인 부의 추구하는 행위자의 동기에 대한 고정된 가정으로부터 출발한 것과는 대조적으로 인식론적인 접근은 인식과 지식에 있어서의 변화에 강조점을 둔다. 즉 '무정부적 속성의 국제정치 현실에서 협력을 어떻게 이끌어 낼 수 있을까'하는 질문에 지식과 학습 그리고 신념체계와 같은 요인을 강조한다.

인식론적 접근법의 핵심적인 가설은 협력은 이념, 행위자의 가치, 신념 그리고 지식과 연관시키지 않고는 완벽하게 설명할 수 없다는 것이다. 한 마디로 인식과 그릇된 인식, 지식과 지식의 변화, 역사, 이념, 지배적인 사회의 목표, 정보처리 능력 그리고 학습 등이 협력에 영향을 미친다고 본다. 이는 인식론적 접근법이 학습과 경험을 강조한다는 것을 의미한다. 예컨대 인식론적 접근법은 자유주의 이념(liberal ideology)이 어떻게 국가들로 하여금 협력을 하도록 제도화 되어 영향을 미치는가와 같은 현상에 주목한다.

국가간의 협력에 관한 이러한 접근법은 현실주의적 접근법에 대한 직접적인 도전이라고 볼 수 있다. 왜냐하면 현실주의적 접근법은 국제체계의 구조가 주는 동일한 기회와 제약에 대해 상이한 구성요소들이 비슷하게 반응한다는 것을 전제로 하고 있는데 반해 인식론적 접근법은 인식에 따른 상이한 반응을 전제로 하고 있기 때문이다.

이 그룹에 속하는 전형적인 학자로 하스(Ernst Haas)³⁴를 예로 들 수 있는데 그는 제도화된 협력이란 변화하는 지식과 변화하는 사회적인 목표간의 상호작용의 관점에서 탐구되어 질 수 있다고 주장한다. 하스는 공동의 이해관계와 전문성을 갖고 국가의 경계를 넘나들며 특정의 문제에 대한 공통적인 이해로 통합된 '인식공동체(epistemic community)'를 구성하고 있는 전문적인 기술자의 역할을 부각시킨다.

예컨대 주파수 대역이라든가 전지구적 기후의 관리와 같은 정부가 의존하지 않을 수 없는 복잡한 문제에 관한 지식을 전문적인 기술자들만이 갖고 있어 영향력을 갖게 되며 따라서 이들이 지니고 있는 '합의적인 지식(consensual knowledge)'이 레짐의 형성에 중요한 역할을 한다고 본다.

②인식론적 접근법의 평가

인식론적 접근법은 우리들로 하여금 국제레짐의 창설의 이면에 내재해 있는 이해관계의 이해와 평가에 있어서의 변화뿐 아니라 이러한 레짐들이 어떻게 레짐들에 대한 충성(allegiance)을 이끌어 내고 국가의 행위에 일정한 방향을 부여하는가를 설명하는 것을 돕는다. 투즈(Roger Tooze)는 레짐분석은 인식론적 접근법이 더욱 발전되기 전에는 그 목적을 달성할 수 없다고 본다.

해거드와 시몬스는 인식론적 접근법이 이론적인 측면에서 일반화가 힘들고 예측이 힘들다는 지적을 하고 있다. 또한 국제레짐은 힘의 양태뿐만 아니라 위에서 언급한 여러 가지 인식적인 요소들의 반영일 수 있는데 이러한 힘과 인식적인 요소들이 어떻게 상호작용을 하는지를 명백히 설명하지 못한다는 점을 비판한다.

③인식론적 접근법의 적용 예

인식론적 접근법은 이처럼 특정 이슈에 있어서의 쟁점의 성격과 이러한 쟁점의 해결책에 관련한 새로운 지식이 등장하고 이러한 지식의 습득을 의미하는 학습이 국가간에 협력을 이끌어내는데 결정적인 역할을 함을 강조하는데 이러한 접근법을 환경분야에 있어서의 국가간 협력의 설명에 적용해 보자.³⁵ 환경분야에 있어서의 국제협력은 주로 인식론적 접근법을 통해 설명되는데 환경과 관련한 새로운 지식과 학습이 구체적으로 어떤 방식으로 협력을 창출해 내는가를 살펴해보려고 한다.

우선 새로운 과학지식은 환경차괴의 심각성 좀 더 구체적으로 자국이 입게 될 불이익의 심각성을 분명하게 인식시켜 종국적으로 타국과의 정책조정을 통한 협력을 하도록 한다. 또한 새로운 과학지식은 환경문제의 근본적인 원인을 명백히 밝혀주고 실효성 있는 협력대안을 마련하여 어떤 식으로 협력을 해야 할 것인가에 대한 지침을 줌으로써 궁극적으로 협력을 가져오게 하기도 한다. 새로운 지식과 학습은 또한 국제환경문제와 관련한 정책결정에 직접 혹은 간접적으로 영향력이 있는 사람들의 신념의 체계에 영향을 미치고 또한 여론에 영향을 미쳐 협력을 가져올 수도 있다. 인식론

적 접근법은 원하지 않는 결과에 대한 인식이 있어야 협력을 하게 된다고 본다. 즉 현재의 상황도 수용할 만한데 협력을 하면 더 좋은 결과를 얻을 수 있다고 판단할 때 협력이 일어나는 것이 아니라 수용할 수 없는 결과가 예견될 때 협력이 일어난다.

또한 새로운 지식은 객관성과 타당성을 지닌 과학에 기반을 두고 있어야 하며 대다수의 관련 과학자와 전문가에 의해 합의(consensus)가 이루어져야 한다. 또한 이러한 지식과 학습요인은 국가간의 협력을 달성하는데 직접적인 영향을 미치는 것이 아니라 국익을 재정의하게 함으로써 이러한 재정의가 협력을 가져온다고 본다.

구체적으로 새로운 과학적인 지식이 협력으로 이어지는 과정은 우선 국가이익에 중대한 영향을 미치는 환경문제에 관련된 새로운 지식이 등장하고 이러한 지식을 통해 현재의 환경문제가 자국이 수용할 수 없는 심각한 불이익을 초래할 것이라는 사실을 학습하고 이러한 학습이 국가이익을 재정의하게 하며 이러한 재정의된 국가이익을 추구하기 위해 정책조정을 통한 국가간의 협력이 발생한다고 본다.

환경문제를 둘러싼 인식론적 접근법과는 대조적으로 현실주의는 역시 권력의 중요성을 강조한다. 즉 협력의 성패는 미국과 같은 패권국가가 어떠한 입장을 택하는가에 달려 있다고 보며 협력이란 힘있는 국가의 주도력에 의한 것으로 본다. 미국의 패권의 상대적인 쇠퇴가 환경파괴를 허용한다는 논리를 전개하기도 한다. 현실주의는 또한 국가들이 환경(environment)보다는 개발(development)을 우선적으로 추구하려 한다는 점을 지적한다.

현실주의는 또한 각 국가들이 환경문제에 대해 협력을 결정한 경우 이러한 협력이 인식론적 접근법이 말하는 환경문제 그 자체에 대한 그들의 인식상의 변화에 의한 것이 아니고 그 밖의 이유 예컨대 특정의 환경문제와 연계하여 다른 이슈영역에 있어서의 국가이익에 대한 불이익을 방지 않기 위한 조치의 결과로서 혹은 위신을 위하거나 외교적인 압력에 굴하여 취한 조치의 결과로 보고자 한다.

인식론적 접근법은 새로운 과학적인 지식이 정책결정자들에 미치는 영향을 강조하나 현실주의의 경우는 정책결정자들이 정치적 고려에 의해 움직이는 측면을 강조하며 과학적인 지식이 환경문제의 증거들을 찾아내기 힘들다는 일반적인 지적과 더불어 선진국의 이익을 대변하는 쪽으로 이용될 수 있음도 지적한다.

현실주의는 환경분야에 있어서도 우선적인 관심은 안보에 있음을 강조한다. 국가들이 협력을 할 경우 절대적인 이득이 있음을 알아도 타국에 보다 큰 이득이 돌아가 장래의 자국의 안보에 위해(危害)를 가할지도 모르는 상대적 이득에 민감하여 협력이 쉽게 일어나기 힘들다는 것을 강조한다.

4) 레짐의 형성요건과 협력에 미치는 영향

(1) 국제레짐의 형성요인

국제레짐 논의에서 주의해야 할 것은 국제레짐이 가지고 있는 두 측면이다. 우선 한 측면을 이야기하자면 국제레짐은 국가간의 협력 그 자체이다. 이러한 협력 그 자체로서의 레짐의 형성에 중요한 역할을 하는 요인들이 무엇인가를 살펴 보아야 한다. 이에 대해 여러 학자들이 제 각기 다른 견해들을 제시하는데 가장 포괄적으로 크라츠너는 이와 관련하여 다음의 다섯 가지를 국가간의 협력 창출에 즉 국제레짐의 창출에 영향을 미치는 요인으로 본다.

첫째, '이기적인 이익(egoistic self-interest)'이라는 요인이 국제레짐의 형성을 가져온다는 견해로서 이기적인 이익의 추구를 전제로 하는 신자유주의의 두 접근법인 게임이론적 접근법과 기능주의적 접근법을 동시에 포함한다고 볼 수 있다.

둘째, 패권국가의 지도력과 같은 '정치권력(political power)'이 국제레짐(국제협력)을 강요하거나 유도하는 경우로서 현실주의 국제레짐인 패권안정이론이 이에 해당한다. 정치권력이 사용되는 경우로서 공공의 이익을 위한 경우와 사적인 이익을 위한 경우가 존재한다고 본다.

셋째, '규범과 원칙(norms and principles)'이라는 요인을 강조하는 경우로서 이념이나 가치를 공동으로 추구함으로써

써 협력을 가져온다는 견해이다. 일반적으로 널리 퍼진 규범과 원칙은 주어진 특정 이슈영역에서의 레짐의 성격을 규정한다. 국제관계에 있어서 가장 중요한 일반적인 원칙으로서 '주권(sovcreignty)'이라는 국제체계의 구성원칙을 예로 들 수 있다. 만일 이러한 원칙이 변할 경우 국제레짐이 변하지 않을 것이라는 것을 상상하기 힘들다. 인식론적 접근법은 이러한 요인들을 포함한다.

넷째, '관례와 관습(usages and customs)'이라는 요인은 스스로 국제레짐을 형성하는 능력을 지닌 요인으로 보지 않으나 이기적인 이익이나 권력에 대한 동기에서 나온 패턴화된 행위로서 이들은 공유된 기대를 가져오는 경향이 있으며 공유된 기대를 동반하는 이러한 관례와 관습은 규범적 중요성과 정당성을 획득하게 된다고 본다. 서구의 많은 상법은 이기심의 동기에서 발생한 관례와 관습으로부터 발전되었다.

다섯째, '지식(knowledge)'이 새로운 사실에 대한 인식과 학습을 통해 국가간의 견해 차이를 좁힘으로써 협력에 이바지함을 강조하는 경우이다. 이는 '규범과 원칙'과 더불어 인식론적 접근법이 강조하는 요인이나 크라즈너는 이들을 구별하고 있다.

(2) 형성된 국제레짐의 협력촉진 요인

지금까지 협력 그 자체로서의 국제레짐이 어떻게 형성되는가에 대해 살펴보았다. 이제는 국제레짐의 두 번째 측면으로서 '일단 형성된 국제레짐이 어떻게 협력을 더욱 촉진하고 강화하느냐'를 살펴봐야 한다. 이를 설명하는 일반적으로 합의된 이론은 존재하지 않으나 레짐이 투명성(transparency)과 책임감(accountability)을 증대시킴으로써 가능하다는 견해가 그 중의 하나이다.

국제레짐은 특정 관련당사자의 행태에 관한 많은 정보를 공동의 관심과 이해를 지닌 인적 연결망에 제공함으로써 이들 특정의 관련 당사자로 하여금 책임감을 갖지 않을 수 없게 만든다. 이러한 상호작용이 모든 관련당사자들 사이에 이루어져 결국 이러한 투명성과 책임감이 협력을 강화시킨다고 본다. 또한 레짐은 각종 보고 및 감시, 협상과 조정, 그리고 특정국에 대한 별도의 목표설정과 감시 등을 통해 협력을 위한 투명성과 책임을 고양시킨다고 본다.

현실주의적 국제레짐 이론 편에서 설명했듯이 크라즈너는 국제레짐의 독자성을 '시간의 지연(time lag)'와 '환류(feedback)'라는 두 개념을 통해 설명하고 있다. 이 두 개념 가운데 레짐이 애초 자신의 형성을 가져온 요인들(즉 행위자들 간의 권력의 배분이나 국가이익)을 변화시킬 수 있음을 설명한 '환류'의 개념이 '일단 형성된 국제레짐이 어떻게 협력을 더욱 촉진하고 강화하느냐'에 대한 통찰력을 주기에 소개하고자 한다. 크라즈너는 다음을 환류의 네 가지 메커니즘으로 본다.

첫째, 기존 국제레짐의 행위기준을 바꾸는 것이 국가의 정책결정 기준을 바꾸는 것보다 어렵고, 기존 국제레짐을 운용하는데 가변비용이 드는 것은 사실이나 새로운 대안적 레짐의 확립에는 추가적인 많은 고정비용이 필요하기 때문에 기존 레짐의 변화 대신 행위자들은 자신들의 이익 계산방식의 변화를 피함으로써 협력이 촉진·강화된다.

둘째, 레짐은 상호거래를 증가시키고 지식과 이해를 촉진시켜 국가간의 이해와 신뢰를 강화함으로써 애초 자신을 탄생시킨 행위자들의 이익에 대한 계산을 변화시켜 국가이익을 재정의하게 된다.

셋째, 레짐은 제한적인 힘을 가진 행위자에 힘의 근원이 된다.레짐은 강대국에 의해 이용될 뿐만 아니라 레짐의 성격과 강대국의 선호간에 불일치가 발생할 경우 약소국에 의해서도 영향력 행사의 수단으로 사용된다. 이에 속하는 것으로는 GATT의 최혜국대우, 해역, 기술이전, 해양법에 의한 대륙붕의 개발 등과 같은 국제레짐이 있다.

넷째, 레짐은 셋째의 경우처럼 힘의 원천에 대한 변화를 조장할 뿐 아니라 특정 행위패턴을 촉진시킴으로써 특정 행위자의 능력에 대한 변화를 조장한다. 즉 레짐을 탄생시킨 행위자의 기본능력을 강화하거나 침해할 수 있다.

영(Oran R. Young)과 같은 학자는 국제레짐이 국가의 자기 중심적 이익에 영향을 미치고 그 결과 국가의 전략에 영향을 미친다고 보며 구체적으로 국제레짐을 다음과 같은 두 방법으로 국가의 전략에 영향을 미친다고 설명한다.36)

첫째, 국제레짐은 기대하는 바가 수렴하는 초점(focal point)을 만들어 불확실성을 감소시키고 관료들에게 적법한(legitimate) 행위에 대한 지침과 정책결정자에게 실현가능한 합의의 패턴에 대한 지침을 제공한다. 장기적으로는 국가가 레짐의 규칙과 일치하는 방향으로 자신의 이익을 정의하는 방식에 있어서의 변화까지도 가져올 수 있다.

둘째, 레짐은 특정 행위를 금함으로써 국가행위에 제약을 가할 수 있다. 레짐은 강제집행력(enforcement power)이 거의 없기 때문에 강대국의 경우 금지된 조치들을 취할 수도 있다. 그러나 이러한 조치들은 그들의 명성에 타격을 가하고 그 결과 미래에 있어서의 협정에 이르는 능력에도 해를 미칠 것이다.

5) 국제레짐이론 전반에 걸친 비판과 제안

(1) 현실주의자와 마스주의적 관점

영(Oran R. Young)³⁷과 같은 학자가 국제레짐이란 본질적으로 사회제도(social institutions)의 한 형태이며 다른 사회제도와 마찬가지로 행위의 결정에 상당한 중요성을 갖는다고 보는 것과는 대조적으로 많은 현실주의자와 마스주의자는 레짐이란 부차적인 것(epiphenomena)으로서 간주한다.

예컨대, 스트레인지(Susan Strange)는 레짐분석이 정의(justice)와 같은 개념보다는 현상유지(status quo)라든가 질서와 같은 것에 집착하고 있어 국제수준에 있어서 변화의 동태적인 요인들에 대해 적절한 평가를 하지 못한다고 지적하고 있다. 그녀는 또한 국제경제에 있어서 누가 무엇을 얻는지를 적절히 이해하기 위해서는 표면에 떠오르는 레짐을 바라보아서는 안되고 레짐이 기초를 두고 있는 근거의 거래(bargains)를 바라봄으로써만 가능하다는 입장을 보인다.

(2) 모라브시크(Andrew Moravcsik)와 보글러(John Vogler)

좀더 세련된 국제레짐이론을 수립하기 위한 제안으로서 모라브시크³⁸)는 현재의 국제레짐이론 특히 코헤인의 기능주의적 레짐이론(functional regime theory)을 다음과 같이 비판하고 있다.

기능주의적 국제레짐 이론은 목적을 공유하고 있는 국가들이 이러한 목적의 실현과정에서 발생하는 불확실성(uncertainty)을 감소시키기 위해 공동의 의사결정절차를 만든다고 주장하나 효율적인 의사결정을 위해 요구되는 주권 국가들로부터의 일정한 정도의 주권의 이전(transfer of sovereignty)에 있어서의 변이(variation) 즉 이전의 형태와 수준에 있어서의 차이를 설명하지 못한다고 지적하고 레짐이론의 확대 필요성을 강조한다.

국제레짐이론은 국가간에 구속력이 있는 의사결정을 위해 유럽연합(EU)의 이사회(Council)처럼 국가의 대표들이 자국을 대표하여 주권을 직접 행사하는 경우, 유럽연합의 위원회(Commission)처럼 구속력 있는 의사결정이 개개의 주권국가에 의해 이루어지는 것이 아니고 국가들로부터 주권을 위임받은 국제기구에 의해 이루어지는 경우, 만장일치에 의해 구속력 있는 결정이 일어나는 경우, 그리고 구속력이 없는 단순한 권고의 성격을 갖는 의사결정을 하는 경우 등과 같은 주권의 이전의 형태와 수준에 있어서의 차이를 고려해야 한다는 것이다.

국가들 간의 공동의 문제들이 개개 국가의 개별적인 행위에 의해 다루어지느냐 즉 국제레짐이 없는 상태에서 순수히 국가의 표준과 의사결정절차에 의해 다루어지는가 아니면 어떤 형태의 권위적인 국제레짐에 의해 다루어지는가를 살펴볼 필요가 있다는 지적이다.

이념형(ideal type)으로서 국가간의 공동의 문제가 만장일치제처럼 완전한 주권의 존중 속에 다루어지는 방식과 아니면 세계정부(world government)에 근접하는 초국가적인 권위체에 의해 다루어지는 경우를 생각해 볼 수 있고 실제로 있어서 국가간의 공동의 문제는 이러한 두 개의 극단적인 이념형의 사이의 어느 지점에선가의 의사결정 방식에 의해 다루어진다고 생각할 수 있다.

이러한 논의를 고려하여 보글러(John Vogler)는 국제레짐의 강도를 강제성의 정도를 기준으로 하여 세분화하여 가장 약한 선언적인(declaratory) 경우로부터 출발하여, 장려적인(promotional) 경우, 실행적인(implementation) 경우, 그리고 가장 강한 강제적인(enforcement) 경우로 나눌 것을 제안하고 있다.

특정한 쟁역에 있어서의 국제레짐을 살펴보면 어떤 쟁역(issue area)에 있어서는 강력한 레짐 즉 잘 발전된 의사결정 절차와 모니터하는 절차를 포함하는 레짐이 존재하고 또 어떤 쟁역에서는 레짐이라고 말할 수 있는 그 어떤 것도 존재하지 않는 등 '국제적 지배(international governance)'의 정도에 있어서 커다란 변이를 보이고 있다.

(3) 영(Oran R. Young)

영은 국제레짐을 포함한 모든 제도는 집단행동의 문제 즉 순전히 개인적인 관점에서 정의된 이익의 추구가 사회적으로 바람직하지 못한 결과를 빚어내는 상황에 대한 반응물로 본다. 죄수의 딜레마, 공유자산의 비극(the tragedy of the commons)³⁹⁾ 그리고 잘 알려진 집단행동의 문제에 관한 문헌들이 이러한 상황을 잘 보여주고 있다. 이러한 문헌들은 사회제도들이 규범적으로 필요하다는 것을 보여주나 실제로 어떤 과정을 통해 이러한 제도가 발생하는가에 대해서는 알려주는 것이 없다.

영은 레짐의 발생방식에 따라 국제레짐을 세 가지로 구별하고 있다. 자연스럽게 자발적으로 발생하는 레짐(self-generating or spontaneous regimes), 협상의 결과로서 생기는 레짐(negotiated regimes), 그리고 패권적 국가(들)에 의해 부과된 레짐(imposed regimes)이 이에 속한다.⁴⁰⁾

영은 또 일단 확립된 레짐이 변화하는 것을 일종의 내적인 모순을 포함하는 내적인 힘(endogenous forces)과 밑에 내재해 있는 권력의 구조(underlying power structure), 기술, 그리고 인간의 가치나 취향 등에 있어서의 변화와 같은 외적인 힘(exogeneous forces)이라는 두 종류의 변수로서 설명하고 있다.

영은 기구(organization)를 직원, 예산 그리고 시설 등을 지니고 있는 구체적인 구조를 지니고 있는 물질적인 실체로 보고 모든 레짐이 이러한 공식적인 기구 혹은 조직을 필요로 하는 것은 아님을 강조하면서 레짐을 포함한 제도(institution)와 기구(organizations)를 구별하고 이들 간의 관계를 설명하고 있다.⁴¹⁾

원시사회에서 레짐을 관리할 기구 없이도 제도들이 효율적으로 작동했고 현대의 자유시장에 의존하는 자유기업체제와 같은 레짐도 이를 관리하는 기구의 필요없이 중요한 기능을 수행하는 제도임을 지적하고 있다. 기구의 필요성이 있을 때에도 레짐은 자신을 관리할 기구를 별도로 수립하는 것보다 다른 목적을 위해 이미 수립된 혹은 좀 더 포괄적인 국제질서와 관계있는 기구를 이용할 수도 있다고 본다. 영은 기구의 역할이란 기존의 제도를 관리하고 유지하며 또 새로운 제도를 창출하는 것으로 본다.

영은 이처럼 제도와 기구의 차이를 명백히 하여야 함을 강조하면서 레짐과 기구간의 관계를 설명하고 있다. 어떤 국제레짐은 기구를 필요로 하고 어떤 레짐은 필요로 하지 않는다는 것과 어떤 국제기구도 레짐과 뚜렷한 관련을 지니고 있고 어떤 국제기구도 레짐과는 별도로 혹은 레짐없이 자유롭게 작동한다는 것을 염두에 두고 영은 네 가지의 가능한 경우를 만들었다.

첫째 경우가 레짐만 존재하고 이를 관리할 국제기구가 없는 경우인데 영은 이를 '국제적인 무정부 상태(international anarchy)'로 부르고 있다. 둘째 경우는 국제기구만 존재하고 관리할 레짐은 존재하지 않는 경우인데 이를 '자유로운 기구(freestanding organization)'라 칭하고 있다. 셋째 경우는 레짐과 이를 관리할 국제기구가 존재하는 경우로서 이를 '시민사회(civil society)'라 부르며 마지막으로 레짐도 국제기구도 없는 경우를 '국제적인 자연상태(international state of nature)'로 부르고 있다. 이러한 네 가지 유형(typology)을 구분해 낸 후 이들이 갖는 특성을 설명하고 제도를 수립하고 계획할 때 주목해야 할 다음과 같은 사항을 제시하고 있다.

첫째, 제도와 기구와의 구분이 근본적으로 필요하다. 둘째, 제도의 운영과 관련된 몇몇 문제들은 기구의 수립에 의존하지 않고도 해결될 수 있다. 셋째, 정책결정자가 기구를 수립하기로 했다면 이러한 기구가 고려하고 있는 제도나 레짐의 특성에 적합하도록 하여야 한다. 넷째, 정책결정자는 제도와 기구간의 연계를 생각하는데 있어서 지적인 유행에 노예가 되지 않도록 해야 한다.

7급공무원시험 국제정치학 돕기 자료 신자유주의 2

영은 또한 레짐의 다양성에 주목하고 있다. 첫째로 영은 레짐을 범위 혹은 정도(extent)에 따라 구별하고 있다. 행위가 원하는 바대로 행동하는 무제한의 자유방임이 가능한 경우를 연장선상의 한 끝에 두고 행위자의 행위가 규칙 등에 의해 중앙의 체계적인 통제하에 놓이는 경우를 또 다른 끝에 두고 실제의 경우란 이 두 극단 사이의 어느 곳엔가 존재한다고 본다. 즉 영은 개개 행위자의 자율성을 제한하는 규칙을 포함하는 정도에 따라 레짐을 구분하고 있으며 이는 앞서 살펴본 모라브시크와 보글러의 논의와 유사하다.

둘째는 공식화(formalization)에 의한 분류이다. 영은 몇몇 학자들이 레짐을 명시적인 것 혹은 법전화된 것에 한정시키는 경향을 지적하며 실제로 있어 레짐이란 공식적인 조약 등과 같은 것 뿐만 아니라 묵시적인 것도 있을 수 있다고 본다. 이처럼 영은 공식화의 정도에 있어 국제레짐은 구별된다고 보나 공식화가 효율적인 국제레짐의 필요조건은 아니라고 주장한다.

셋째, 레짐은 이들이 지향하고 있는 방향에 있어 다르다. 즉 레짐의 목표는 다양하다. 이러한 목표는 경제적인 효율성, 배분적 정의, 그리고 생태계의 보존 등 여러 가지가 가능하다.

넷째, 일관성(coherence) 면에서도 레짐들은 다르다. 레짐은 레짐을 구성하고 있는 여러 요소들이 내적으로 일관성을 갖는 정도에 있어 차이가 있다고 본다. 실제의 레짐의 경우 심지어 명문화된 헌법적 약정(constitutional contracts)에 있어도 심각한 내적 모순이 종종 발견된다.

(4) 밀너(Helen Milner)

국제협력에 관한 이론들을 살펴보고 밀너는 이러한 이론들이 협력의 국내적인 기초에 대해 소홀했다고 지적하고 이러한 국내정치를 무시할 경우 학자들은 국가이익이 어떻게 형성되고 국가전략이 어떻게 선택되며 국가간의 협정이 어떻게 국내적으로 비준되는지를 설명할 수 없다고 본다.

밀너는 국내수준의 이론의 필요성을 제기하면서 동시에 대외정책의 기존 연구를 벗어나 국제적 요인을 국제관계이론에 통합시킬 필요성을 강조하고 있다.⁴²⁾

(5) 해거드와 시몬스(Stephan Haggard and Beth A. Simmons)

해거드와 시몬스는 단일차원에서 규정하는 레짐연구는 레짐의 변화의 의미를 규명하지 못한다고 비판하고 레짐을 다음의 네 가지 차원에서 고려해야 그 변화를 제대로 포착할 수 있다고 보았다.

첫째, 레짐의 명령을 준수하는 정도에 의해 측정될 수 있는 레짐의 강도(strength), 둘째, 레짐을 효율적으로 관리하기 위해 레짐이 갖는 국제기구와 같은 조직의 형태(organizational form), 셋째, 레짐이 포괄하는 이슈의 범위(scope).⁴³⁾ 넷째, 시장 지향적 배분(market-oriented allocation) 혹은 권위적인 배분(authoritative allocation)과 같은 레짐의 자원배분 방식.

해거드와 시몬스는 또한 밀너와 비슷한 맥락에서 국제레짐에 관한 최근의 이론들이 국내정치 과정을 무시하는 경향이 있다는 것 즉 국제적 협력을 이끄는 국내정치 과정에 관한 연구가 거의 없었다는 것을 지적하고 있다.

이들은 위에서 살펴본 국제레짐에 관한 네 가지의 상이한 접근법들 즉 패권안정이론, 게임이론적 접근법, 기능주의 접근법, 그리고 인식론적 접근법이 상호 배타적이지 않다는 것을 주지시키며 국제협력에 대한 새로운 이론을 위해 국내정치와 국제정치를 보다 긴밀히 연결해 주는 상호작용모형을 발전시키는 것이 무엇보다도 중요하다고 강조한다.⁴⁴⁾

(6) 코헤인과 나이

코헤인과 나이의 국제레짐에 대한 접근법은 시기별로 변화를 거듭했다. 우선 이들은 앞서 살펴보았듯이 1977년 '권력과 상호의존'이란 책에서 레짐의 변화를 설명하는 네 가지 모델을 제시했으며 1984년 코헤인은 그의 책 '패권 이후'에서 위에서 살펴보았듯이 게임이론적 접근법과 기능주의 접근법을 제시했다.

1987년 '권력과 상호의존'이란 책이 출간된 지 10년째 되는 해를 기념하며 코헤인과 나이는 '권력과 상호의존의 재고

(Power and Interdependence Revisited)'라는 논문을 통해 그리고 1989년 코헤인은 '국제제도: 두 접근법 (International Institutions: Two Approaches)'이라는 글을 통해 앞서 살펴본 밀너 그리고 해거드 및 시몬스와 비슷한 결론을 내리고 있다. 1987년의 논문과 1989년의 논문의 내용을 소개하면 아래와 같다.

① 코헤인과 나이의 1987년 논문

코헤인과 나이는 우선 국제레짐의 성격과 레짐의 변화를 설명하는데 있어 상대적인 힘의 능력에 있어서의 변화와 더불어 국제제도(international institutions)의 특성, 국내정치(domestic politics), 그리고 엘리트에 의한 학습이라는 것이 중요하다고 본다.

이들은 1977년에 제시한 네 개의 모델에 국내정치를 통합시키지 않고는 국제레짐의 변화를 제대로 설명하는 이론을 가질 수 없을 것이라고 말하고 있다. 국제레짐의 성격이 국내구조(domestic structure)에 영향을 미치고 또 역으로 국내구조가 국제레짐의 성격에 영향을 미칠 것으로 본다.

즉 체계수준의 이론들(systemic theories)이 국제레짐의 부분적인 면을 이해하는 것을 돕는 것은 사실이나 국내정치에 대한 연구 없이는 어떻게 국가의 선호(state preferences)가 달라지는가를 이해할 수 없으며 국가의 선호를 외생적인 것 즉 주어진 것으로 간주하면 국가전략에 있어서의 변화 및 이로 인한 국가간 상호작용의 유형의 변화를 가져오는 힘의 많은 부분을 이해하지 못할 것으로 본다.

우리가 알아야 할 중요한 것은 '국제레짐이 어떻게 변화하는가'와 '국제레짐이 국가행위에 어떻게 영향을 미치는가'하는 것인데 전자에 비해 후자는 잘 알고 있지 못하다고 본다. 많은 경우 국제레짐이 행위자의 국익에 대한 계산과 그들의 능력(capabilities)을 바꿀 수 있기 때문에 국제레짐이 무슨 역할인가를 하고 있다고 단순히 가정할 뿐 이러한 주장을 엄격하게 검증해 오지 않았다고 주장하고 국내정치에 대한 연구 필요성을 강조하고 있다.

코헤인과 나이에 따르면 일반적으로 국제레짐의 논의가 레짐이란 자기중심적 이익을 강조하는 분석틀 안에서 이해될 수 있다는 것과 국가는 자신의 명성을 지키기 위해 레짐의 규칙과 규범을 따를 수도 있다는 것을 강조하나 레짐이 국가이익에 미치는 영향이 어떤 조건하에서 그리고 어느 정도로 국제정치에 있어서 큰 차이를 가져올 정도로 중요한가에 대해 논하고 있지 않다고 본다.

일국의 정책이 레짐의 규칙과 규범을 얼마나 잘 따르고 있는가를 알기 위해서 국가의 행위를 추적할 필요가 있다고 본다. 그러나 우리의 관심이 체계수준에 머무는 한 국제레짐이 국가의 행위에 미치는 인과적인 영향을 밝혀내는 것은 대단히 어려운 일이다. 국가는 국제레짐이 없이도 비슷한 정책을 따랐을 수도 있으며 국제레짐은 국가의 행위에 영향력을 미침이 없이 단순히 국가의 이익을 반영하는 것에 그칠 수도 있기 때문이다. 따라서 레짐이 실질적으로 국가의 행위에 영향을 미쳤는가를 확인하기 위해서는 다음과 같은 절차를 밟아야 한다고 본다.

레짐이 없었다면 다른 어떤 전략이 취해졌을까를 알기 위해 분석 수준을 체계수준(systemic level)에서 하위체계수준(subsystemic level)으로 내려와 실질적인 정책결정과정을 추적해야만 한다. 보다 구체적으로 국제레짐의 규칙과 국가의 자기중심적 이익(코헤인이 말하는 근시안적 이익)에 대한 인식이 같음을 빚고 있는 이슈들을 우선 찾아낸다. 다음에는 명성과 명성 이외에 레짐의 규칙을 준수할 다른 유인이 이러한 규칙을 어길 유인을 능가하는지의 여부를 물어야 한다고 본다.

국제레짐의 규칙이 얼마만큼의 영향을 미치는가를 제대로 분석하기 위해서는 분석가는 이슈를 둘러싼 내부적인 토론을 살펴봐야만 한다. 그래야만 '레짐을 존중해 특정의 결정을 내렸다'고 과장할 가능성이 높은 정부의 자기정당화의 수사에 속지 않고 그들의 결정에 실질적으로 영향을 미친 요인들을 밝혀낼 수 있다.

매우 잘 정립되어 있는 국제레짐을 가지고 있으면서 동시에 정부가 이러한 레짐의 규칙을 위반할 유인들을 갖고 있는 많은 이슈들에 대해 이런 류의 연구조사를 행할 경우 우리는 국제레짐의 효과에 대해 많은 것을 배울 수 있을 것이다. 이러한 연구가 특정의 어떤 한 이슈영역에서 일정한 기간에 걸쳐 행해질 때 우리는 국제레짐이 정부의 자기 중심적인 이익에 대한 정의를 오랜 시간에 걸쳐 바꾸는 것을 돕는지에 대한 통찰력도 얻을 수 있다.

요약하자면 코헤인과 나이는 구조를 중요시하는 현실주의 이론 그리고 이들 자신이 '권력과 상호이론'이란 책에서 발전시키고자 한 '과정 중심의 체계수준의 이론(process-oriented systemic theory)' 모두 이들만으로는 레짐의 변화와 레짐이 정책에 대해 미치는 영향을 설명하는데 불충분하다고 보고 '과정 중심의 체계수준의 이론'을 어떻게 국내정치와 이론적인 일관성을 잃지 않고 연결시킬 것인가를 남은 과제로 본다.

② 코헤인의 1989년 논문

코헤인은 '국제제도: 두 접근법(International Institutions: Two Approaches)'이라는 글에서 국제제도를 바라보는 두 개의 접근법인 합리주의적 접근법(rationalistic approach)과 반향적 접근법(reflective approach)⁴⁵을 비교·설명하고 있다.

합리주의적 접근법은 간단히 말해 제도가 비용의 패턴(patterns of costs)에 영향을 미치는 것으로 본다. 국제레짐의 기능주의적 접근법에서 살펴보았듯이 구체적으로 제도는 불확실성을 감소하고 거래비용(transaction costs) 즉 교환에 내재해 있는 계약을 구체화하고 실행에 옮기는 비용을 변화시킨다. 중앙집권적인 권위가 부재한 가운데 제도는 정보를 제공하고 기대를 안정화시킨다. 제도들은 또한 상호성(reciprocity)이 작동할 수 있는 조건을 창출함으로써 분권화된 강제적 시행(enforcement)을 가능하게 하기도 한다.

국가의 주권과 자율성을 원칙으로 하는 분권화된 국제체계에서 상호간에 의사를 전달하고 성과를 감시하며 규칙에 대한 준수를 강요하는 것이 항상 어렵기 때문에 거래비용은 결코 무시할 수 없다. 합리주의적 접근법에 따르면 의사전달과 감시 그리고 강제의 비용이 정치적인 상호거래로부터 오는 이득보다 상대적으로 낮을 경우라면 언제나 국제제도가 등장한다는 것이다.

반향적인 접근법은 국제정치에 있어서 지배적인 합리주의적 접근법에 도전하는 국제제도에 대한 사회학적인 접근법(sociological approach)으로서 비개인적인 사회적인 힘의 역할과 이익에 대한 계산으로부터 유래되지 않는 문화적인 관습, 규범, 그리고 가치의 영향을 강조한다. 여기에 속하는 학자들로는 신현실주의에 대한 비판 부분에서 언급했듯이 알커(hayward R. Alker, Jr.), 애슐리(Richard K. Ashley), 크라토크윌(Friedrich Kratochwil) 그리고 러기(John Ruggie) 등이 있다.

이들은 개인, 조직, 그리고 심지어 국가도 좀 더 포괄적인 제도의 맥락에서 발전함을 강조하며 제도라는 것은 이를 구성하고 있는 단위들의 선호하는 바와 힘을 단순히 반영할 뿐만 아니라 제도 자체는 단위들의 선호하는 바와 힘을 규정한다는 것을 강조한다. 즉 합리주의적 접근법과는 달리 개인들의 선호를 외생적으로 주어진 것으로 간주하지 않고 이러한 선호가 제도적인 것, 지배적인 규범, 그리고 목적을 추구하고 스스로 정의한 문제들을 풀고자 하는 사람들 사이의 역사적으로 우연한 담론(discourse)에 의해 영향을 받는다고 본다.

제도는 종종 인간에 의해 의식적으로 만들어지지 않고 덜 의도적인 과정을 통해 서서히 등장하며 이러한 제도들은 사람들에 의해 당연한 것으로 받아들여진다. 효용의 극대화를 가정하고 있는 합리주의적 접근법은 관행과 같은 제도의 기원과 진화에 대해 많은 것을 설명하지 못하며 상이한 문화와 정치체계에 있어서의 제도적인 차이를 잘 설명하지 못한다. 가치와 규범 등은 문화에 따라 다르며 이러한 변이가 제도적인 것의 효율성에 영향을 미친다고 본다.

합리주의적 접근법은 내생적인 동태(endogenous dynamics)에 주목하지 않고 고정된 선호를 가정하기 때문에 제도에 있어서의 주요한 변화에 대한 이해를 배제한다. 즉 합리주의적 접근법은 의식에 있어서 일어나는 변화를 무시함으로써 믿음의 체계에 있어서의 변화의 결과로서 이해관계가 어떻게 변화하는가에 대한 이해를 불가능하게 한다. 이로써 합리주의적 접근법은 국가의 정책적인 선호의 원천을 제대로 밝히지 못하고 선호에 있어서의 변화를 설명하지 못한다.

반향적인 접근법을 주장하는 학자들은 합리주의적 접근법이 국제정치에 대한 비역사적인 접근을 가져온다고 보며 알커가 말하는 '역사성(historicity)'과 하스가 논하고 있는 '학습(learning)'에 주목할 것을 강조한다. 예컨대 알커는 죄수의 딜레마를 분석하는데 있어 보상의 매트릭스(payload matrices)뿐 아니라 게임의 순차적인 과정에 걸쳐 행위자들 사

이에 일어나는 학습의 순차적인 패턴을 강조한다.

반향적 접근법은 예컨대 주권(sovereignty)과 같은 관행(practice)은 합리주의적 접근방법이 중점을 두고 있는 합리적인 계산 이전의 것으로서 국제정치에 있어서 행위자의 성격 그 자체를 정의한다는 점에서 그 중요성은 대단히 크며 정부의 전략은 주권의 원칙을 전제로 하여 수립된다는 것을 강조한다.

반향적인 접근법은 이론으로서의 구체성을 아직 제대로 갖추고 있지 않으나 합리적 접근법이 빠뜨리고 있는 것을 보완하고 있다고 볼 수 있다. 합리적 접근법은 합리적인 분석을 통해 설명하기 힘든 관행에 뿌리를 두고 있는 제도를 설명하기 힘들나 이론으로서의 경제성(parsimony)을 지니고 있다.

코헤인은 두 접근법 모두 국내정치에 대해 충분한 주의를 쏟고 있지 않다는 공통적인 문제점을 안고 있어 국제정치와 국내정치를 연계짓는 일이 필요하다고 본다. 코헤인은 결론적으로 관행과 구체적인 제도 하나하나를 이해하고 그리고 이들 간의 관계를 이해하기 위해서는 이 두 접근법이 종하되어야 한다고 본다.

(7) 투즈(Roger Tooze)

①레짐이론에 대한 비판

투즈는 레짐이론이 자유주의로부터 '규범의 지배를 받는 행동'이라는 것을 수용했으나 자유주의의 또 다른 중요한 측면인 '국가 이외의 다양한 행위자의 중요성'이라는 것을 빠뜨리고 있다고 비판한다.

그는 레짐이론이 버튼(John Buron)의 '세계사회(world society)'의 분석과 같은 국가에 기초를 두고 있지 않은 틀이 가져온 공헌을 무시하고 코헤인과 나이를 포함한 레짐분석가들이 '상호의존론'과 '초국가주의론(transnationalism)'에서 전개한 주장들의 많은 부분들을 버렸다고 비판한다.

현실주의의 국가 중심적 견해에 기초하고 있는 레짐이론은 실제로 있어 레짐에 대한 합의가 존재하지 않는 쟁역이 많음을 무시하고 이슈와 레짐의 합의를 과장하는 경향이 있다는 것 역시 지적하고 있다. 투즈는 레짐이라는 개념의 등장과 레짐이론의 발전과 적용이 다음에서 보듯이 두 가지로 달리 설명될 수 있다고 한다.

②현실의 객관적 반영으로서의 레짐

첫 번째 설명은 인식론적 이론의 몇몇을 제외한 대부분의 레짐에 관한 문헌들이 취하고 있는 태도로서 세계 정치경제의 현실이 달라졌으며 레짐이란 개념이 등장한 목적은 이러한 변화를 정확하고 객관적으로 밝히기 위한 것으로 보고자 한다. 즉 레짐 개념과 레짐이론의 등장은 복합적인 상호의존을 특징으로 하는 국제체계에서 국가간의 협력에 있어서의 변화된 현실의 객관적인 반영이라는 입장이다.

③현실을 변경할 필요를 반영하는 레짐

두 번째 설명은 레짐이 변화한 현실에 대한 순수한 지적인 반영물이라는 레짐의 객관성을 부인하고 레짐분석의 발전을 지식의 사회적 생산이라는 광범위한 틀 속에서 이해하고자 하는 입장으로서는 레짐 개념은 이것이 발전되어 온 정치적이고 경제적인 맥락으로부터 분리될 수 없다고 본다.

따라서 비록 레짐과 레짐이론이 국가간 협력에 있어서의 변화된 사실을 실제로 반영할 수 있으나 레짐 개념은 레짐이론을 등장시킨 사람들의 이해관계를 고려하고 또 레짐이론이 어떻게 국가간의 협력 및 국가간의 관계의 성격과 이해를 바꾸고 또한 재정의하는가를 고려하는 좀 더 광범위한 맥락에서 이해되어야만 한다고 주장한다.

간단히 말해 새로운 이론으로서의 레짐이론의 등장은 변화된 현실의 반영이 아니고 현실을 변화시켜야 할 필요의 반영일 수도 있다는 것이다. 투즈는 이러한 주장의 근거를 다음에서 찾고 있다.

레짐이론에 의해서 밝혀지고 설명되는 변화의 종류와 현상은 다른 개념이나 접근법에 의해서도 레짐 개념만큼 적절히 혹은 그 이상으로 정확히 포착될 수 있다는 것이다. 예컨대 버튼(John Burton)과 같은 학자의 '세계사회'접근법이라든

가 아니면 그람쉬(Antonio Gramsci)의 '패권(hegemony)'이라는 핵심 개념 및 여기서 파생된 '국제시민사회(international civil society)'라는 개념이 레짐 개념에 대한 충실한 대안으로서의 가능성을 갖고 있다고 본다. 이들 개념들은 국제관계의 좀 더 광의의 설명의 일부분으로 규범이 지배하는 행위의 존재와 중요성을 고려하고 있기 때문이다.

투스즈는 레짐에 관한 대개의 저술물과 이들에 의해 인용되는 참고물들의 대개의 것이 그 출처를 미국으로 하고 있으며 그 결과 레짐의 개념과 레짐이론의 발전 그리고 이의 적용이 강력한 미국중심의 성향(ethnocentrism)과 세계의 구조에 대한 특수한 미국적 개념에 의해 제약되고 있다는 것을 지적하고 있다. 이러한 경향은 레짐분석에만 국한된 성향이 아니고 국제관계에 대한 대개의 미국인들의 연구의 특징이기도 하다는 것이다.

그는 또한 레짐이론이 국가 중심적인 견해(state-centric view)를 수용하고 있는 것도 이러한 관점에서 보고 있다. 이는 신자유주의 이론의 가정편에서 이미 언급한 것이나 레짐이론은 규범에 의해 지배되는 행위라는 자유주의 패러다임의 입장을 택하면서 이러한 규범에 영향을 받는 국가의 행동은 국가의 국익추구와 전적으로 일치할 수 있다는 현실주의 입장을 가정하고 있다는 것이다.

투스즈는 레짐이론이 두 전통적인 국제정치 패러다임을 결합시키는데 있어서 중요 행위자로서의 국가와 레짐의 국가이익을 위한 도구성(instrumentality)을 강조하는 자의성과 선별성을 갖고 있다고 본다. 즉 레짐을 국가의 대외정책의 연장으로 본다는 것이다.

레짐이 세계구조의 점증하는 복잡성을 진정으로 반영하는 것이라면 국가중심성에서 벗어나 '상호의존론'과 '초국가주의'와 같은 자유주의 이론들이 강조하는 다양한 행위자와 이들 간의 다양한 접촉채널 등을 포함시켜야 하나 이들을 배제함으로써 레짐의 합의성을 지나치게 과장하는 경향을 보인다는 것이다.

레짐분석이 등장한 시점은 앞서 설명했듯이 세계경제가 1945년 이후에 만들어진 메커니즘과 권력구조에 의해 관리되는 것이 대단히 어려워지고 있었던 때이다. 이러한 변화는 한편 국제체계 내에서의 경제력과 정치력의 배분에 있어서의 변화 특히 미국의 힘의 상대적인 쇠퇴에 기인했고 또 다른 한편 세계경제 자체가 그 구조에 있어서나 과정에 있어서 훨씬 복잡해진 것에 기인했다.

이러한 상황은 오일쇼크와 세계경제의 불황 등에 의해 더욱 복잡해졌다. 그 결과 미국은 미국에게 이익을 가져오는 결과를 생산해내기 위해 이제까지 미국이 지도력을 행사해온 메커니즘에 더 이상 의존할 수 없었기 때문에 미국의 정책결정자들은 국가간의 협력과정을 재고하지 않을 수 없었다. 따라서 레짐 개념의 등장은 미국 자신의 정책적인 필요와 목표를 명백히 반영하는 것이라고 본다.

레짐분석은 경제적 그리고 정치적으로 지배적인 강대국의 이익이 지속적으로 표출되는 것을 허용한다는 것이다. 달리 말해 레짐의 개념과 이의 광범위한 채택은 우리가 국가간의 협력을 생각하는 방식을 변화시켰을 뿐 아니라 새로운 레짐분석의 틀 안에서 미국의 힘의 지속을 가능하게 하고 정당화시킨다고 본다.

이처럼 우리가 레짐의 '정치적인 중립성'을 수용하지 않을 경우 학문적인 분석에 있어서나 실질적인 협상과 협력에 있어 레짐을 강조하는 것은 '패권의 제도화 과정'으로 볼 수 있다는 것이다. 이러한 과정은 세계정치경제의 구조에 내재해 있는 가치의 지속적이고 일반적인 수용에 의존한다.

만약 이러한 가치가 수용된다면 이러한 가치는 국가간 협력의 틀을 제공하며 이는 곧 레짐 내에서의 국가간의 협력의 문제가 기술적인 해결(technological solution)을 필요로 하는 기술적인 즉 비정치적인 것으로 간주됨을 의미하는 것이다.

많은 자유주의 레짐이론이 옹호하는 자유주의적 내용(liberal content) 특히 전세계적 혹은 집단적인 복지를 강조하는 내용은 레짐이론이 국가간에 있어서의 불평등의 존재를 부인하는 자유주의적·다원주의적인 틀에 기초하고 있음을 보여준다.

투스즈는 국제정치에 있어서의 국제레짐 분석이 정의(justice)나 정당성(legitimacy) 혹은 효율성(efficiency)과는 상반되는 '질서(order)'의 유지에 편향되어 있다는 스트레인지(Susan Strange)의 지적을 인용하면서 레짐을 통해서 유지되고 있는 질서는 미국의 이익을 지지하는 질서라고 결론을 짓고 있다. 따라서 문제는 미국의 이익이 얼마만큼 다른 그룹의 이익 혹은 전체로서의 체계의 이익을 반영하느냐는 것이다. 다른 그룹이 레짐으로부터 이익을 볼 수 있는 것은 단지 패권국의 이익과 그들의 이익이 중첩될 때에 한한다고 본다.

투스즈는 그렇다고 모든 레짐이 전적으로 패권국의 이익을 반영하는 것은 아니라고 전제하며 국제제도는 또한 일단의 일관성 있는 반패권적인 가치를 구체화하기 위한 견인차가 될 수도 있고 또한 하나의 세계의 질서와 또 다른 세계의 질서 사이의 매개자가 될 수도 있다고 본다. 결론적으로 그는 레짐이란 현존하는 권력구조의 연장이라고 본다.

레짐이 과연 레짐이론이 종종 주장하듯이 '국가간 혹은 범세계적인 권위(international or global authority)'를 나타내는가에 대해 레짐은 잘 해야 국가간의 정책조정을 허용할 뿐 최소한 지금까지는 새로운 세계적인 권위의 구조로의 결정적인 변화를 드러내고 있지 않다고 본다. 좀 더 비판적인 견해에 따르면 세계 정치경제에 있어서의 현재의 힘의 양태를 고려할 때 이러한 변환은 일어날 것 같지 않다고 본다.

레짐이 과연 중요한가에 대해 투스즈는 레짐을 어떻게 바라보는가에 따라 다르다는 입장을 취한다. 즉 레짐을 패권의 연장으로 볼 때 레짐은 패권국이 자신의 존재를 정당화하여 성공적으로 힘을 유지할 수 있는 한에 있어 중요하고, 레짐을 좀 더 다원적으로 집단적인 소산물로 보는 경우 이러한 레짐들에 의해 영향을 받는 정책조정(policy coordination)이 중요성을 지니며 이익을 가져다주는 한(限)에 있어서 중요하다고 본다.