

# 경쟁에서 보완으로: 미-중 경쟁 시대 초국적 다자주의의 재구성과 다자주의 연대(Alliance for Multilateralism)<sup>†</sup>

김지훈\* · 김주희\*\*

- I. 서론: 글로벌 다자주의의 위기와 보완적 다자주의
- II. 경쟁에서 보완으로: 다자주의 이론의 재구성과 분석틀
- III. 보완적 다자주의의 실증분석: 다자주의 연대(Alliance for Multilateralism)와 WHO의 상호작용
- IV. 결론: 보완적 다자주의의 이론적 함의와 글로벌 거버넌스의 미래

주제어: 초국적 다자주의, 경쟁적 다자주의, 보완적 다자주의, 중견국, 다자주의 연대

## |국문초록|

21세기 초반 국제질서는 미-중 전략경쟁과 팬데믹이라는 복합 위기 속에서 '규칙 기반' 초국적 다자주의의 기능 마비와 규범적 공백을 경험하고 있다. 본 연구는 이러한 위기를 단순한 제도 붕괴가 아닌 경쟁적 다자주의(contested multilateralism)의 구조적 한계로 진단하고, 이에 대한 대안으로 보완적 다자주의(complementary multilateralism) 개념을 제시한다. 보완적 다자주의는 중견국들이 규범적 리더십을 발휘하여 기존 제도의 기능적 공백을 메우고, 제도 회복 이후에는 스스로 해체되는 순환적 제도조정 메커니즘(cyclical institutional adjustment mechanism)으로 정의된다. 이를 검증하기 위해 본 연구는 '다자주의 연대(AfM: Alliance for Multilateralism)'와 세계보건기구(WHO) 간의 관계를 분석한다. 분석 결과, AfM은 WHO의 권위를 대체하지 않으면서 정치적·기능적 보완을 수행하였고, 초국적 다자주의 체제의 회복탄력성을 강화한 것으로 나타났다. 본 연구는 다자주의의 진화를 경쟁이 아닌 보완과 조정의 동학으로 재구성함으로써, 국제제도론의 이론적 확장과 중견국 외교의 새로운 역할을 제시한다.

† 『국제관계연구』 제30권 제2호(2025년 겨울호).

<http://dx.doi.org/10.18031/jip.2025.12.30.2.31>

‡ 이 논문은 2023년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 인문사회분야 신진연구지원사업의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2023S1A5A8082171).

\* 제1저자, 국립부경대학교 정치외교학과 석사과정생

\*\* 교신저자, 국립부경대학교 정치외교학과 부교수

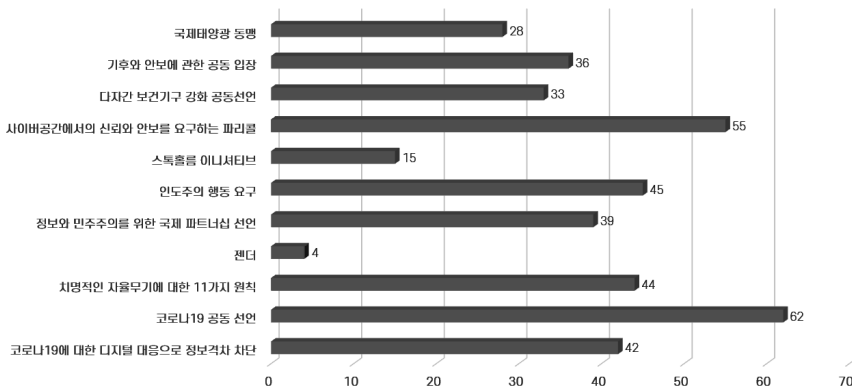
## I. 서론: 글로벌 다자주의의 위기와 보완적 다자주의

21세기 국제질서는 미-중 경쟁의 격화와 팬데믹, 기후, 디지털 전환 등 복합적 글로벌 위기로 인해 기존 다자주의의 구조적 균열을 경험하고 있다. 이러한 변화는 국제기구의 역할과 신뢰를 약화시키는 동시에, 국가 간 규범적 합의의 공간을 협소하게 만들었다. 특히 코로나19 팬데믹은 국제보건기구(WHO: World Health Organization)를 비롯한 기존 다자기구의 기능적 한계를 극명하게 드러내며, 새로운 형태의 협력 네트워크를 촉발하는 계기가 되었다.

본 연구는 바로 이러한 전환기의 현상—기존 다자기구가 존재함에도 불구하고 새로운 협력체가 등장한 이유—에 주목한다. 독일과 프랑스가 주도하여 2019년 출범한 다자주의 연대(AfM: Alliance for Multilateralism)는 기존 제도를 대체하기보다는 그 공백을 메우는 보완적 협력의 틀로 작동하였다.

그러나 AfM의 활동 영역을 면밀히 살펴보면, 전통적 안보나 기후 분야가 아니라 오히려 보건(health) 영역에 집중되어 있다는 점이 주목된다. 이는 “WHO라는 전담기구가 있음에도 왜 AfM이 보건 의제를 중심으로 확장되었는가?”라는 경험적 질문, 즉 본 연구의 퍼즐을 제기한다. 이러한 현상을 시각적으로 요약하면 다음 <그림 1>과 같다.

<그림 1> AfM 이니셔티브별 참여 집중도: 연구 퍼즐의 출발점



출처: Atlas.ti 코딩 결과, 저자 작성

\* 그림은 2019-2021년 기간 동안 AfM 참여국의 이니셔티브별 선택적 참여율을 시각화한 것으로, 보건 분야의 참여 비중이 가장 높음을 보여줌.

〈그림 1〉이 보여주듯, AfM의 전체 11개 이니셔티브 중 보건 관련 세 이니셔티브가 가장 높은 참여율을 보이며, 특히 WHO의 기능 부전이 두드러진 시점(2020년 이후)에 급격히 확장되었다. 이러한 편향적 참여 구조는 AfM이 기존 다자제도의 대체물이 아니라 기능적 공백을 보완하기 위한 응급적 협력 메커니즘으로 작동했음을 시사한다.

따라서 본 연구의 중심 질문은 다음과 같이 정리된다. 기존의 다자기구(WHO)가 존재함에도 불구하고, 왜 중견국 중심의 새로운 다자 연합이 보건 영역에서 두드러지게 등장했는가? 이 질문은 본 연구가 제시하는 보완적 다자주의(complementary multilateralism) 분석틀의 출발점이며, 이후 제2장의 분석틀을 바탕으로 AfM-WHO 관계의 구조적·기능적 상호작용을 통해 실증적으로 검증된다.

본 연구의 핵심 주장은 다음과 같다. 기존 제도가 외생적 충격 속에서 제 역할을 수행하지 못할 때 즉 기존 제도의 제도적 무능력이 심화될 때 네트워크형 제도가 한시적으로 형성·확대되어 기능적 공백을 보완한다. 그리고 기존 제도의 기능이 회복되면, 이 보완 제도는 해체 혹은 전환된다. 우리는 이 순환 과정을 보완적 다자주의(complementary multilateralism)라는 분석틀로 개념화하고, AfM의 형성·확대·소멸(전환) 경로를 통해 이를 검증한다. 2020년 코로나19 팬데믹은 형성의 촉매였으나, 팬데믹 그 자체만으로는 “왜 WHO가 아닌 AfM에서 보건 의제가 집중적으로 다뤄졌는가”를 충분히 설명하지 못한다. 이에 본 연구는 WHO의 기능적 마비와 정치화가 결정적 요인으로 작용했으며, AfM이 이러한 공백을 보완하는 플랫폼(complementary platform)으로 기능했음을 규명하고자 한다.

다자주의에 관한 기존 연구는 다자주의의 개념과 규범,<sup>1)</sup> 강대국 정치와 다자주의의 정치화,<sup>2)</sup> 미-중 경쟁 하 다자주의의 위기와 중견국의 역할,<sup>3)</sup> 새로

1) Robert Keohane, “Multilateralism: An Agenda for Research,” *International Journal*, Vol. 45, No. 4 (1990), pp. 731-764; John Ruggie, “Multilateralism: the Anatomy of an Institution,” *International Organization*, Vol. 46, No. 3 (1992), pp. 561-598; James Caporaso, “International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations,” *International Organization*, Vol. 46, No. 3 (1992), pp. 599-632; 박인휘, “단극시대 미국패권전략의 이론적 기초: 다자주의 vs. 일방주의,” 『한국과 국제정치』 제19권 제3호 (경남대학교 극동문제연구소, 2003), pp. 55-82.

2) 이신화, “유엔 다자주의 틀에서의 강대국 정치 안보리 결의안과 미-중 안보경쟁,” 『동서연구』 제30권

은 형태의 다자주의와 소다자주의의 확산<sup>4)</sup>에 대한 논의로 정리할 수 있다. 특히 몰스(Morse)와 코헤인(Keohane)의 경쟁적 다자주의(contested multilateralism)는 현상유지적 제도(status quo institution)에 불만을 가진 행위자가 도전 제도(challenging institution)를 활용하거나 형성하여 기존 제도의 규칙과 절차를 변화시키는 현상을 설명한다. 그러나 AfM은 대립이나 대체가 아닌 기능적 보완을 통해 기존 제도의 회복을 촉진하고 스스로 소멸했다는 점에서, 경쟁적 다자주의만으로는 설명이 불충분하다.<sup>5)</sup>

이에 본 연구는 보완적 다자주의(complementary multilateralism) 개념을 제시한다. 이는 초국적 다자주의(polylateral multilateralism)의 맥락에서 중견국 네트워크가 기존 제도의 권위를 인정하면서도 정치적·기능적

제1호 (연세대학교 동서문제연구원, 2018), pp. 211-237; 이신화·박재적, “미·중 패권경쟁시대 인태 지역의 자유주의 국제질서 도전과 전망,” 『국제지역연구』 제25권 제2호 (한국외국어대학교 국제지역연구센터, 2021), pp. 219-250; 고재남, “러시아의 중앙아시아정책과 다자주의,” 『한국과 국제정치』 제26권 제1호 (경남대학교 극동문제연구소, 2010), pp. 199-233; 김재관, “바이든 정부의 對 중국 외교정책에 대한 분석과 전망: 미중 간 전략경쟁을 중심으로,” 『글로벌정치연구』 제14권 제1호 (한국외국어대학교 글로벌정치연구소, 2021), pp. 77-119; 이승주, “경제·안보 넥서스(nexus)와 미중 전략 경쟁의 진화,” 『국제정치논총』 제61권 제3호 (한국국제정치학회, 2021), pp. 121-156.

3) Joo Hee Kim, ““Making Multilateralism Matter”: Middle powers in the era of the US-China Competition,” in Felix Heiduk (ed.), *Asian Geopolitics and the US-China Rivalry* (New York: Routledge, 2022), pp. 47-64; Hyuk-Sang Sohn and Joo Hee Kim, “A Critical Analysis of Multilateral Aid of Middle Power States,” *Korean Political Science Review*, Vol. 51, No. 3 (2017), pp. 81-110.

4) Albert Park, “Beyond Great Powers: Middle Power Paths to Resilient Multilateralism,” *Asian Journal of Peacebuilding*, Vol. 10, No. 1 (2022), pp. 131-157; Michael Zürn, *A Theory of Global Governance: Authority, Legitimacy, and Contestation* (Oxford: Oxford University Press, 2018); Shepard Forman and Derk Segaar, “New Coalitions for Global Governance: The Changing Dynamics of Multilateralism,” *Global Governance*, Vol. 12, No. 2 (2006), pp. 205-225; Ngaire Woods, “Global Governance after the Financial Crisis: A New Multilateralism or the Last Gasp of the Great Powers?,” *Global Policy*, Vol. 1, No. 1 (2010), pp. 51-63; Nick Bisley, “Contested Asia’s ‘New’ Multilateralism and Regional Order,” *The Pacific Review*, Vol. 32, No. 2 (2019), pp. 221-231; Julia Morse and Robert Keohane, “Contested multilateralism,” *The Review of International Organizations*, Vol. 9 (2014), pp. 385-412; Kai He, “Contested multilateralism 2.0 and regional order transition causes and implications,” *The Pacific Review*, Vol. 32, No. 2 (2019), pp. 210-220; 민병원, “소다자주의에 대한 이론적 접근 -개념, 기능, 효과-, ” 『통일연구』 제22권 제2호 (연세대학교 통일연구원, 2018), pp. 177-218; 김성한, “동북아 세 가지 삼각관계의 역학구도: 한중일, 한미일, 한미중 관계,” 『국제관계연구』 제20권 제1호 (고려대학교 일민국제관계연구원, 2015), pp. 71-95; 박재적, “인도·태평양지역 소다자 안보협력 -과거, 현재, 미래-, ” 『통일연구』 제23권 제1호 (연세대학교 통일연구원, 2019), pp. 125-154.

5) Morse and Keohane (2014).

보완(political/functional complementarity)을 수행하는 조정 메커니즘(coordination mechanism)으로 정의된다. 우리는 AfM이 강대국 부재 하에서도 이슈 중심(issue-specific)의 연대를 통해 실질적 합의를 도출했고, 그 성과가 WHO 총회 결의안에 반영되며 제도 회복을 가속했다는 점을 보인다. AfM의 애드 혹(ad hoc) 성격은 미완이 아니라 목적 완수 이후의 해체(completion through dissolution)로 해석된다.

방법과 범위 측면에서, 본 연구는 Atlas.ti 기반 정성 분석과 문헌 연구를 병행한다. 분석 시기는 AfM이 활발히 작동한 2019-2021년으로 한정하며, Atlas.ti를 활용해 AfM 보건 이니셔티브와 WHO 팬데믹 대응 관련 문서·성명·공동발언을 코딩 단위(unit of analysis)로 설정하여 분석하였다. 정성 분석은 맥락을 유지한 채 현상을 해석함으로써, 변수 코딩 과정에서 맥락이 탈색되는 기존 정량 연구의 한계를 보완한다. 이 접근은 사례연구의 객관성(objectivity)과 재현 가능성(replicability)을 높이고, AfM의 이슈별 선택적 참여 구조(<그림 1> 참조)의 실증적 설명을 가능케 한다.

논문의 구성은 다음과 같다. II장은 선행연구를 검토하고 ‘보완적 다자주의’의 분석틀을 제시한다. III장은 AfM의 제도 형성, 운영, WHO와의 상호작용을 분석하며 특히 보건 관련 이니셔티브를 중심으로 보완 메커니즘을 검증한다. IV장은 연구 결과를 요약하고, 이론적 함의와 정책적 시사점을 제시한다.

## II. 경쟁에서 보완으로: 다자주의 이론의 재구성과 분석틀

### 1. 다자주의의 위기: 미-중 경쟁과 코로나19

21세기 초반의 국제질서는 ‘규칙 기반(rule-based)’ 다자주의의 약화와 함께, 패권 경쟁과 초국적 위기가 중첩되는 복합적 전환기에 진입하였다. 코헤인은 다자주의를 “규범과 절차를 공유하는 제도적 상호작용”으로 규정하며, 그 정당성이 공동의 규범적 합의에 의존한다고 보았다.<sup>6)</sup> 그러나 최근의

6) Keohane (1990).

국제질서는 이러한 규범적 기반이 흔들리며 다자주의의 제도적 효력과 신뢰성이 동시에 약화되는 양상을 보이고 있다.

다자주의는 여전히 국제문제 해결의 핵심 원리로 간주되지만, 실제 운영 차원에서는 실행력과 제도적 정당성의 균열이 심화되고 있다. 이러한 위기는 미-중 전략경쟁의 장기화와 코로나19 팬데믹의 세계적 충격이라는 크게 두 가지 구조적 요인에서 비롯된다.

### 1) 미-중 경쟁의 심화와 다자주의의 정치화

미-중 전략경쟁의 격화는 기존 다자제도의 정치화를 촉진하였다. 중국의 부상 이후 미국은 자국의 규범적 우위를 유지하기 위해 다자기구를 선택적으로 활용하거나, 필요할 경우 이를 우회하는 전략을 취해 왔다.<sup>7)</sup> 트럼프 행정부 시기에는 이러한 일방주의가 노골화되면서 WTO 상소기구 마비, 파리기후협정 탈퇴, WHO 자금 지원 중단 등 다자기구의 기능이 사실상 정지되었다.<sup>8)</sup> WTO 상소기구 위원 임명 거부로 인한 기능 중단은 2020년 12월 공식화되었으며, 이는 다자통상체제의 핵심적 심판 기능이 중단된 상징적 사건으로 평가된다. 반면 중국은 일대일로와 아시아인프라투자은행 등 대안적 제도망을 구축하여 기존 질서의 규범과 구조를 재정립하려 하였다. 이러한 시도는 제도적 공백을 메우는 동시에, 기존 다자규범을 자국의 전략적 이해에 맞게 변형하려는 행위로 해석될 수 있다.<sup>9)</sup> 결과적으로 다자주의는 협력의 장에서 규범적 대립과 권위 경쟁의 무대로 변모하였다.<sup>10)</sup>

### 2) 코로나19 팬데믹과 다자제도의 기능적 한계

코로나19 팬데믹은 다자주의의 구조적 취약성을 적나라하게 드러냈다. 팬데믹 초기 WHO는 정보 공개의 지연, 경보체계의 미비, 정치적 편향 논란 등

7) 이신화 (2018); 이신화·박재적 (2021).

8) 김재관 (2021); 이승주 (2021).

9) 중국의 AIIB 주도는 제도적 공백을 채우는 동시에 기존 제도의 규범을 변형하려는 전략적 시도로 볼 수 있다. Forman and Segaar (2006) 참고.

10) Kim (2022); Bisley (2019).

으로 대응 실패를 겪었다.<sup>11)</sup> 미국의 탈퇴 위협과 중국의 영향력 확대가 겹치면서 WHO는 공중보건 거버넌스의 핵심 조정자로서의 위상을 상실하였다. 이러한 기능 부전은 단순한 정책 실패를 넘어, 국제사회의 규범적 신뢰(normative trust) 자체가 붕괴되었음을 상징한다.<sup>12)</sup>

팬데믹은 또한 각국의 봉쇄정책과 백신 민족주의를 강화시켜, 국제공공재 공급자로서의 강대국 리더십 부재를 드러냈다.<sup>13)</sup> 이러한 현상은 “post-hegemonic disorder”로 명명되며, 글로벌 위기의 시기일수록 다자 리더십의 공백이 심화된다는 분석으로 이어졌다. 그 결과, 현재의 다자질서는 “규칙은 존재하지만 이를 실현할 주체가 부재한 질서”로 전락하였다.<sup>14)</sup>

이처럼 미-중 전략경쟁의 구조적 심화와 팬데믹이라는 복합 위기는 다자주의의 제도적 무능력(institutional paralysis)과 규범적 공백(normative vacuum)을 동반하였다. 이에 따라 국제사회는 기존 제도의 경직성과 한계를 보완하기 위한 새로운 형태의 협력 체제 즉, 중견국 주도의 새로운 형태의 다자주의를 모색하기 시작했다. 이러한 문제의식은 다음 절에서 제시할 ‘새로운 형태의 다자주의’와 ‘보완적 다자주의’ 개념의 이론적 출발점이 된다.

## 2. 전통적 다자주의에서 보완적 다자주의로

다자주의에 관한 논의는 그 개념적 범위와 작동원리를 중심으로 전통적 다자주의(classical multilateralism)와 새로운 형태의 다자주의로 구분될

11) 조한승, “코로나 백신 불평등과 글로벌 보건 거버넌스의 과제,” 『생명, 윤리와 정책』 제5권 제2호 (국가생명윤리정책원, 2021a), pp. 1-28; 조한승, “코로나 팬데믹과 글로벌 보건 거버넌스: 실패 원인과 협력의 가능성,” 『세계지역연구논총』 제39권 제1호 (한국세계지역학회, 2021b), pp. 7-34.

12) Marina Larionova and John Kirton, “Global Governance After the COVID-19 Crisis,” *International Organisations Research Journal*, Vol. 15, No. 2 (2020), pp. 7-17; Foreign Policy, “How the World Will Look After the Coronavirus Pandemic,” March 20, 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/03/20/world-order-after-coronavirus-pandemic/> (검색일: 2024년 5월 16일).

13) Paul Welfens, “Trump’s Trade Policy, BREXIT, Corona Dynamics, EU Crisis and Declining Multilateralism,” *International Economics and Economic Policy*, Vol. 17, No. 3 (2020), pp. 563-634; 정승철, “코로나19 시대 다자주의에 대한 국제사회의 대응과 전망,” 『JPI Research Series』 (제주평화연구원, 2020), pp. 87-97; 성기영·이수형, “코로나19 이후 국제질서 변화와 다자주의 국제협력 전망,” 『INSS 전략보고』 제89호 (국가안보전략연구원, 2020), pp. 1-13.

14) Welfens (2020).

수 있다. 전자는 냉전기 자유주의 제도주의의 이론적 틀 속에서 제도화된 협력의 원리를 설명하고, 후자는 21세기 복합적 국제질서 속에서 나타난 다층적 거버넌스의 변화를 포착한다.

### 1) 전통적 다자주의의 규범과 한계

전통적 다자주의는 “세 개 이상의 행위자가 일반화된 수행 원칙(*generalized principles of conduct*)에 따라 상호작용하는 제도적 협력 형태”로 정의된다.<sup>15)</sup> 이러한 다자주의의 핵심은 불가분성(*indivisibility*)과 확산된 상호성(*diffuse reciprocity*)에 있으며, 협력은 개별 이익의 교환이 아니라 규칙에 기반을 둔 장기적 상호신뢰를 전제로 한다.<sup>16)</sup>

냉전 종식 이후 다자주의는 국제사회의 주요 규범적 틀로 자리 잡았으나, 현실적으로는 강대국의 권력 비대칭과 제도 내부의 경직성이 지속되면서 구조적 한계를 드러냈다.<sup>17)</sup> 특히 2010년대 이후 기후 위기, 디지털 격차, 팬데믹, 공급망 취약성 등 초국경적 문제의 다층화(*multilayered global issues*)는 기존 국가 중심의 포괄형 제도가 복잡한 이슈별 협력에 적절히 대응하지 못함을 보여주었다.<sup>18)</sup>

즉, 전통적 다자주의는 ‘규칙 기반 협력의 이상’이라는 규범적 가치를 유지하고 있음에도, 실제 작동에서는 정치화, 비대칭성, 그리고 조정 실패의 문제에 직면하였다. 이는 다자주의의 제도적 정당성(*institutional legitimacy*)과 효과성(*effectiveness*) 간의 괴리를 심화시키며, 새로운 협력 형태의 등장을 촉진하는 배경이 되었다.

15) Keohane (1990); Ruggie (1992).

16) Caporaso (1992)는 다자주의를 “국제사회의 규범적 기대치가 제도화된 상태”로 이해하면서, 그것이 단순한 협력행위가 아니라 사회적 제도로 작동함을 강조하였다.

17) 박인휘 (2003)는 미국 패권 하의 다자주의가 본질적으로 ‘헤게모니적 다자주의’임을 지적하며, 일방주의와의 변증법적 긴장을 분석하였다.

18) Zürn (2018).



## 2) 새로운 형태의 다자주의의 등장

전통적 다자주의의 한계를 보완하기 위한 시도로 등장한 개념이 바로 새로운 형태의 다자주의이다. 이는 “국가 외 행위자(non-state actors)와 다양한 제도적 네트워크가 결합된 복합적 거버넌스(complex governance)”로 규정된다.<sup>19)</sup> 새로운 형태의 다자주의는 기존 제도의 포괄성과 경직성을 완화하고, 주제별·이슈 기반(issue-based) 협력을 가능케 하는 새로운 협력 구조를 의미한다. 동시에, 중견국들은 강대국의 정책적 불확실성과 제도적 공백을 메우기 위해 소다자주의(mini-multilateralism) 형태의 실용적 네트워크를 구축하였다.<sup>20)</sup> 이러한 형태의 다자협력은 포괄적 합의보다는 유연성(flexibility)과 선택적 참여(selective participation)를 중시하며, 기존 다자체제의 기능적 한계를 보완하는 역할을 한다.<sup>21)</sup>

몰스와 코헤인은 이러한 다자적 움직임을 ‘경쟁적 다자주의(contested multilateralism)’로 개념화하였다. 그들에 따르면, 기존 제도의 회원국 또는 외부 행위자는 내부 개혁이 불가능하다고 판단될 때 “도전 제도(challenging institution)”를 형성하여 현상유지적 제도(status quo institution)에 대항한다.<sup>22)</sup> 이러한 접근은 제도 간 대립과 대체의 동학을 설명하는 데 유용하지만, 모든 새로운 제도가 경쟁적 성격을 지니는 것은 아니다.<sup>23)</sup>

팬데믹 시기 등장한 AfM은 기존 제도를 대체하기보다 기능적 보완(functional complementarity)을 목표로 한 대표적 사례다. 즉, AfM은 WHO나 UN 체제의 권위를 인정하면서도, 규범적 공백을 메우고 제도적 신뢰를 회복하기 위한 임시적 네트워크로 작동하였다. 이와 같은 사례는 ‘경쟁적 다자주의’가 설명하지 못하는 협조적 조정(cooperative adjustment)의 형태를 보여준다.

19) Forman and Segaar (2006); Woods (2010).

20) 민병원 (2018); 박재적 (2019); 김성한 (2015).

21) Kim (2022)은 중견국이 규범적 리더십(normative leadership)을 통해 다자 원조와 제도 개혁을 동시에 추구한다고 분석하며, 이를 ‘규범-이익 복합전략’으로 정의하였다.

22) Morse and Keohane (2014).

23) He (2019)는 아시아 지역에서 나타난 ‘경쟁적 다자주의 2.0’을 분석하며, 그것이 반드시 대립을 의미하지 않고 기능적 조정을 수반한다고 지적했다. 본 연구의 ‘보완적 다자주의’는 이 지점을 제도이론적으로 확장한 것이다.

### 3) 보완적 다자주의로의 이행

본 연구는 기존 경쟁적 다자주의 개념을 확장하여, 제도 간 상호작용을 대립이 아닌 보완적 조정 메커니즘(complementary adjustment mechanism)으로 이해하고자 한다.

‘보완적 다자주의(complementary multilateralism)’는 기존 제도의 기능이 약화된 시점에서 중견국들이 규범적 리더십을 발휘해 새로운 네트워크형 협력체를 형성하고, 기존 제도가 회복되면 스스로 해체되는 순환적 제도 진화 모델(cyclical model of institutional evolution)로 정의된다.

이 개념은 기존 연구가 강조한 ‘제도 간 경쟁(contestation)’의 부정적 상호작용을 넘어, ‘제도 간 보완(complementarity)’의 긍정적 조정 과정을 설명한다. 즉, 다자주의의 회복탄력성(resilience)을 제도 내부의 개혁이 아니라 외부 네트워크를 통한 기능적 복원(functional restoration)으로 이해한다는 점에서, 본 연구는 기존 제도주의(institutionalism) 이론의 범위를 한층 확장한다.

이상의 논의를 종합하면, 21세기 국제질서는 기존의 전통적 다자주의가 구축한 규범적 기반 위에 있으나, 미-중 경쟁과 글로벌 위기의 반복 속에서 그 제도적 효용이 근본적으로 시험받고 있다. 이러한 상황에서 등장한 신다자주의는 다자협력의 새로운 형태를 제시했지만, 여전히 그 성격은 경쟁적(contested)이거나 임시적(ad hoc)인 수준에 머물러 있다. 즉, 제도 간 갈등과 중첩을 설명하는 데는 유용하지만, 제도 간 기능적 보완(functional complementarity)과 조정(adjustment)의 동학을 충분히 포착하지 못한다는 한계를 지닌다.

이에 본 연구는 경쟁적 다자주의 논의를 확장하여, 제도 간 상호작용을 대립의 관계가 아닌 보완적 관계(complementary relationship)로 파악한다. 즉, 다자주의의 변화를 ‘대체(substitution)’의 과정이 아니라 ‘조정(coordination)’의 과정으로 이해한다는 점에서, 본 연구가 제시하는 보완적 다자주의(complementary multilateralism)는 기존 이론의 미비점을 보완하는 개념적 진전이다.

보완적 다자주의는 기존 제도의 기능이 약화된 시점에서 중견국들이 규범

적 리더십을 발휘하여 새로운 네트워크형 협력체를 구성하고, 이를 통해 기존 제도의 기능적 공백을 메우는 순환적 제도조정 메커니즘(cyclical institutional adjustment mechanism)을 설명한다. 이러한 접근은 다자주의의 회복탄력성을 단순한 제도 개혁이 아닌, 중견국 네트워크의 외부 보완 과정(external corrective process)으로 이해한다는 점에서 이론적 의의를 가진다.

다음 절에서는 이러한 논의에 기반하여, 보완적 다자주의의 작동 원리와 주요 변수들을 체계화한 분석틀을 제시하고자 한다. 이를 통해 AfM이 어떠한 조건 하에서 형성되고, 어떻게 기존 제도(WHO)와 기능적으로 상호작용하며, 결과적으로 어떤 제도적 귀결을 낳았는지를 단계적으로 검증한다.

### 3. 보완적 다자주의 분석틀

본 연구는 기존의 경쟁적 다자주의(contested multilateralism) 개념이 제도 간 대립과 대체의 관계를 중심으로 국제제도의 변화를 설명하는 데는 유용하지만, 제도 간 보완적 상호작용(complementary interaction)의 동학을 충분히 포착하지 못한다고 본다. 이에 본 연구는 경쟁적 다자주의의 한계를 보완하여, 제도 간 상호작용을 대립이 아닌 조정(adjustment)으로 이해하는 새로운 분석틀인 보완적 다자주의(complementary multilateralism) 개념을 제시한다.

보완적 다자주의는 기존 다자제도가 미-중 전략경쟁, 글로벌 팬데믹과 같은 외생적 충격에 효과적으로 대응하지 못할 때, 중견국(middle powers)과 유사입장국(like-minded states)이 형성한 네트워크가 일시적으로 그 기능적 공백(functional gap)을 보완하는 제도적 조정 메커니즘(institutional adjustment mechanism)을 의미한다. 이는 몰스와 코헤인이 제시한 경쟁적 다자주의의 수정·확장된 형태로, 제도 간 경쟁(contestation)이 아닌 보완(complementarity)에 초점을 둬으로써 제도 간 상호작용의 새로운 유형을 설명한다.

쥐른(Zürn)은 제도 간 관계를 ‘권위-정당성-저항(authority-legitimacy-contestation)’의 연쇄로 설명하였으나,<sup>24)</sup> 본 연구는 여기에 ‘보완(complementarity)’

이라는 제4의 경로를 추가함으로써, 제도 진화의 긍정적 순환을 분석하고자 한다. 즉, 보완적 다자주의는 갈등과 대체의 관계를 넘어, 제도 간 협조적 조정(cooperative adjustment)을 통해 다자주의의 회복탄력성(resilience)을 강화하는 과정을 설명하는 틀이다.

### 1) 개념적 정의와 작동 원리

보완적 다자주의는 제도적 기능 마비의 상황 발생, 중견국의 규범적 리더십 발현, 기능적 보완을 통한 회복이라는 세 가지 핵심 가정을 전제로 한다. 외생적 위기나 구조적 변동으로 인해 기존 제도가 제 역할을 수행하지 못할 때, 중견국이 제도적 공백을 인식하고, 규범 기반의 연합을 구성한다. 이때 새로운 네트워크형 제도가 한시적으로 기존 제도를 보완하고, 제도가 정상화 되면 스스로 해체하거나 전환된다. 이 과정은 일시적이지만, 결과적으로 기존 제도의 정당성과 기능을 회복시키는 순환적 제도 진화모델(cyclical institutional evolution model)로 귀결된다. 따라서 보완적 다자주의는 제도 간 갈등의 ‘결과’를 설명하는 것이 아니라, 제도 복원 과정의 ‘메커니즘’을 분석하는 이론적 틀이다.

### 2) 분석틀의 단계별 구조

본 연구는 보완적 다자주의의 작동을 다음 네 수준(level)의 연속적 단계로 분석한다(〈그림 2〉 참조).

#### (1) 국제구조적 수준(Systemic Level)

미-중 전략경쟁, 팬데믹 등 글로벌 위기는 기존 다자제도의 결정구조를 경직시키고, 제도적 기능 마비를 초래한다. WTO 상소기구의 심판 기능 정지나 WHO의 팬데믹 초기 대응 실패가 그 대표적 사례이다. 이러한 외생적 충격은 다자주의의 규범적 기반(normative foundation)과 제도적 정당성(institutional legitimacy)을 동시에 약화시킨다.

## (2) 행위자 수준(Actor Level)

중견국과 유사입장국은 이러한 제도적 공백을 인식하고 규범적 리더십(normative leadership)을 발휘한다. 이들은 규칙 기반 국제질서(rule-based order)를 수호하기 위해 새로운 협력의 장을 모색하며, 그 결과 형성된 연합은 강대국 중심 구조와 구별되는 중견국 네트워크 거버넌스(middle power network governance)의 성격을 지닌다. 이러한 행위자 수준의 반응은 구성주의적 제도주의가 강조하는 규범 공유(shared norms)와 집합적 정체성(collective identity)에 기초한다.<sup>25)</sup>

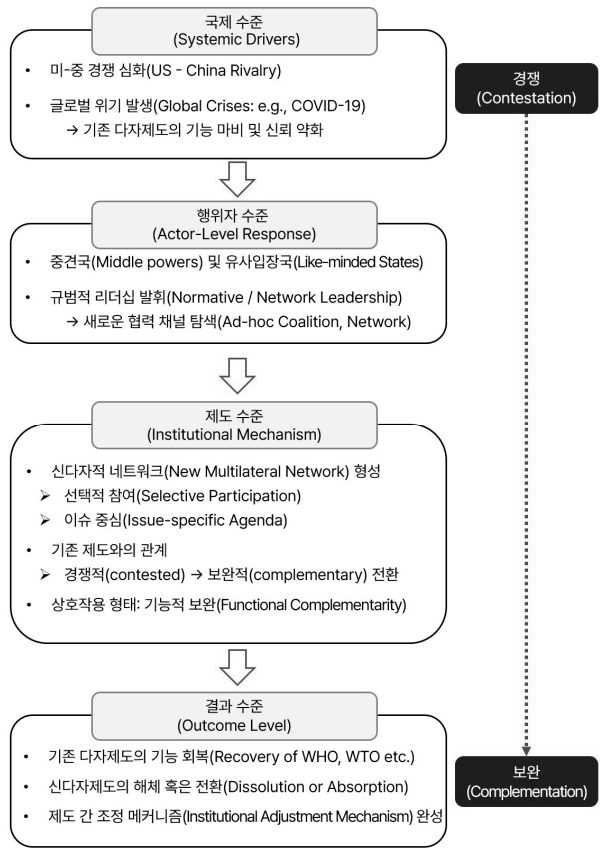
## (3) 제도 수준(Institutional Level)

행위자 간 연합은 초국적 다자제도(polylateral multilateral institutions) 혹은 느슨한 네트워크(loose coalitions) 형태로 구체화된다. 이 제도는 이슈 중심성(issue-specificity), 선택적 참여(selective participation), 기능적 보완성(functional complementarity)이라는 세 가지 특징을 가진다. 특정 주제나 정책 영역에 집중하고, 이해와 가치가 유사한 국가들로 구성된다. 이에 더해 이 제도는 기존 제도의 권위와 규범을 대체하지 않고 보완한다.

이때 보완적 다자주의는 경쟁적 다자주의의 세 번째 조건(제도 간 경쟁)을 ‘보완적 상호작용(complementary interaction)’으로 대체한다. 즉, 행위자 간의 연합은 기존 제도의 규범적 구조와 충돌하지 않으며, 오히려 그 회복을 촉진하는 조정자(coordinator)로 작용한다.

25) *Ibid.*

<그림 2> 보완적 다자주의의 메커니즘(Complementary Multilateralism Mechanism)



출처: 저자 작성

(4) 결과 수준(Outcome Level)

보완적 다자주의의 궁극적 효과는 기존 제도의 기능 회복(recovery)에 있다. 보완적 다자제도는 일시적으로 글로벌 공백(global void)을 메우며, 기존 제도가 정상적으로 작동하기 시작하면 해체(dissolution)되거나 전환(transformation)된다. AfM이 WHO의 팬데믹 대응 기능이 회복된 이후 자연스럽게 해체된 것은 그 대표적 사례다. 이는 제도 간 순환적 조정(cyclical adjustment)의 결과로, 다자주의의 회복탄력성을 강화하는 과정으로 이해될 수 있다.

### 3) 이론적 의의

이는 제도 간 대립과 대체의 관계에 초점을 맞춘 기존 경쟁적 다자주의 이론을 넘어, 협력적 조정(cooperative coordination)을 통한 제도 진화의 새로운 경로를 제시한다. 본 연구는 이러한 분석틀을 토대로, III장에서 AfM이 WHO의 기능적 공백을 어떠한 조건에서 보완하고, 어떤 방식으로 제도적 회복을 촉진했는지를 실증적으로 검증한다.

### 4) 정성적 네트워크 분석을 통한 실증적 검증

본 연구는 보완적 다자제도로써 AfM의 제도적 특성과 AfM과 기존 다자제도(WHO) 간의 상호작용을 실증적으로 검증하기 위해 정성적 네트워크 분석 도구인 Atlas.ti를 활용하였다. Atlas.ti의 적용은 분석 과정의 체계성과 투명성을 제고함으로써, 자료의 맥락을 보존한 상태에서 보다 객관적이고 현실에 근접한 정성적 설명을 가능하게 한다.

구체적으로는 AfM과 주요 국제기구(WHO, EU)의 공동성명 및 합의문 등 핵심 문서를 대상으로 주요 키워드를 코딩한 후, 맥락적 연관성에 따라 링크(link)를 구축하여 네트워크를 형성하였다. 이 과정을 통해 초국적 다자제도로써의 구조적 특징과 제도 간 상호작용을 조작화하였으며, 네트워크 내부에서 핵심 개념 간의 관계성을 식별하였다. 이러한 정성적 접근은 기존의 경험적 연구들이 코딩 과정에서 텍스트의 맥락을 충분히 반영하지 못하는 한계를 보완한다. 본 연구는 자료의 맥락을 유지한 채 분석을 수행함으로써, 다자제도 간 상호작용을 보다 체계적이고 실증적으로 설명했다는 점에서 학문적 의의를 갖는다.

### III. 보완적 다자주의의 실증분석: 다자주의 연대(Alliance for Multilateralism)와 WHO의 상호작용

21세기 국제질서는 트럼프 정부의 출범으로 인한 다자주의의 위기와 미-중 경쟁 심화로 ‘규칙 기반’ 다자주의의 기능은 마비되었으며, 규범적 공백을 경험하고 있다. 독일과 프랑스는 이러한 위기 상황에 대응하기 위해 노력했으며, 그 규범적 대응의 결과가 다자주의 연대(AfM)의 출범이다. 독일과 프랑스가 주도하여 형성한 AfM은 미-중 경쟁으로 인해 WHO가 코로나19 팬데믹에 대응하지 못할 때, 보건 영역에서 이니셔티브를 형성하여 논의를 구체화하고 합의를 이끌어 내었다. 다시 말해 AfM은 기존 다자제도(WHO)의 권위를 부정하지 않으면서 이를 보완하는 역할을 수행한 것이다. 본 III장은 II장에서 제시한 ‘보완적 다자주의 메커니즘(Complementary Multilateralism Mechanism)’을 바탕으로 AfM과 WHO 간의 관계를 실증적으로 분석한다.

#### 1. 국제구조적 수준: 미-중 경쟁과 기존 제도의 기능 마비

2017년 이후 심화된 미-중 경쟁은 기존 다자제도의 규범과 절차를 심각하게 약화시켰다. 특히 트럼프 행정부의 일방주의적 정책은 UN, WHO, WTO 등 핵심 다자기구의 합의 구조를 흔들었다. WTO 상소기구의 위원 임명 거부로 기능이 정지되면서, 국제통상 질서의 분쟁해결 메커니즘이 사실상 중단되었다. WHO 역시 코로나19 팬데믹 초기 정보 공개 지연, 경보 체계 미비, 회원국 간 정치적 불신으로 인해 공중보건 거버넌스의 조정자로서 기능을 상실했다.

이러한 현상은 단순한 행정적 실패가 아니라, 국제구조적 수준의 제도 위기(structural crisis of multilateral institutions)로 해석할 수 있다. 코헤인은 다자주의를 “규범적 합의를 기반으로 하는 제도적 상호작용”으로 정의했지만,<sup>26)</sup> 미-중 경쟁 구도 속에서 규범적 합의의 기반이 약화되면서 제도의 정당성은 급격히 침식되었다. 쥐른이 말한 ‘권위(authority)-정당성(legitimacy)

26) Keohane (1990).



-저항(contestation)'의 삼각 구도는, 팬데믹 이후 실질적 균열로 드러났다.<sup>27)</sup> WHO는 권위를 유지했으나 정당성을 상실했고, 강대국의 정치화로 인해 새로운 제도적 저항이 발생하였다.

WHO의 대응 실패는 글로벌 공공재의 제공이 중단된 대표적 사례였다. WHO의 기능 부전은 전통적 다자주의가 더 이상 위기 관리의 실질적 조정자로서 작동하기 어렵다는 사실을 보여주었다. 이러한 제도적 공백(institutional void)은 국제사회의 협력 체계를 무력화시켰고, 새로운 협력형 제도나 네트워크가 등장할 수 있는 구조적 공간을 열었다.

이러한 위기 속에서 독일과 프랑스가 주도한 AfM은 바로 이 제도적 공백을 메우기 위한 정치적 실험이었다. AfM은 강대국 주도의 새로운 제도 설계가 아니라, 기존 제도의 복원(rescue)을 목표로 한 보완적 조정 플랫폼(complementary coordination platform)으로 출범하였다. 다시 말해 AfM의 등장은 “제도적 무능력 → 대안적 보완 → 기존 제도의 복원”이라는 보완적 다자주의의 1단계가 구체적으로 작동한 결과였다.

## 2. 행위자 수준: 중견국 중심 다핵적 네트워크와 규범적 리더십의 제도화

AfM의 전체 11개 이니셔티브를 살펴보면, 다층적 행위자 구조를 기반으로 한 규범 중심의 협의체적 성격이 드러난다. 국가가 주도적 위치를 차지하지만, 일부 이니셔티브에는 국제기구, 연구기관, 시민사회 등 비국가 행위자(non-state actors)의 간접적 참여도 포함된다. 이는 국가 중심의 다자협력 틀을 넘어선 초국적 다자주의(polylateral multilateralism)의 확대된 행위자 기반을 보여준다. 결과적으로 AfM은 다양한 행위자들이 공통의 규범을 매개로 상호작용하는 협의적 네트워크(consensual network)로 기능하며, 다자주의의 확산과 조율을 위한 규범적 플랫폼으로 자리 잡았다.

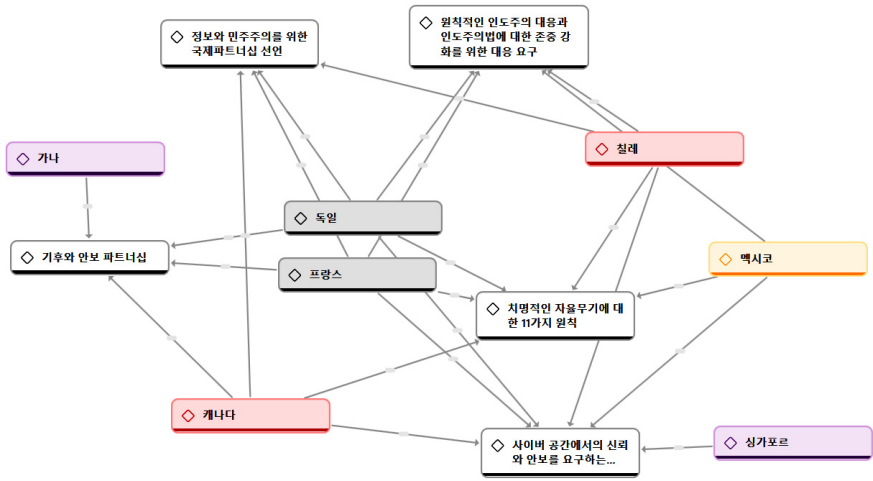
AfM의 형성과 확산은 단순히 독일과 프랑스의 외교적 주도로 환원될 수 없다. 그 핵심적 특징은 참여국의 대다수가 미국, 중국, 러시아 등 강대국이 아닌 중견국(middle powers)으로 구성되어 있다는 점에 있다. 이들 중견국

27) Zürn (2018).

은 기존 다자기구의 기능이 마비된 상황에서 규범적 리더십(normative leadership)을 자발적으로 발휘하며 국제질서의 규칙 기반(rule-based) 구조를 복원하려 하였다. 따라서 AfM의 성장은 강대국 부재 속에서 중견국 네트워크가 주도한 초국적 대응(polylateral response)의 산물이라 할 수 있다.

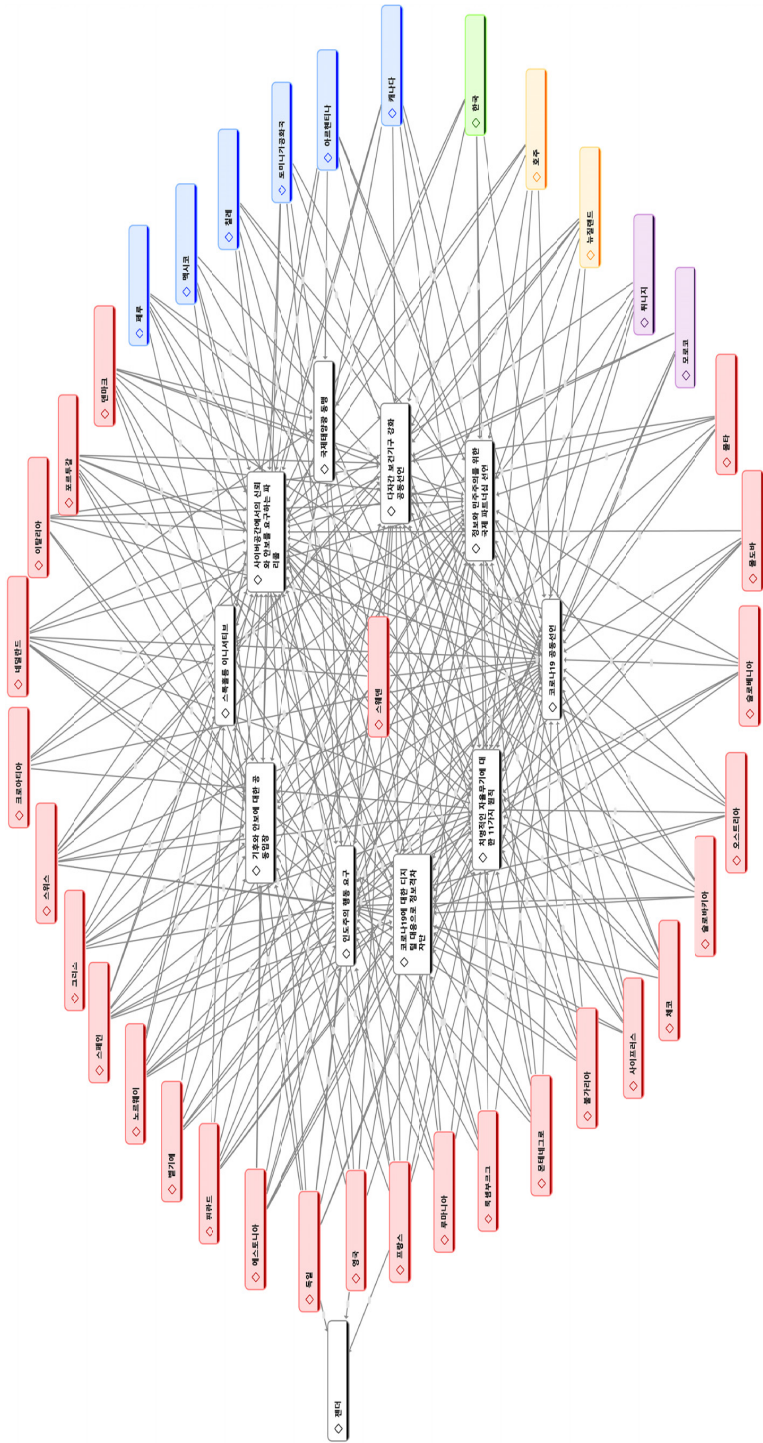
Atlas.ti 네트워크 분석 결과(〈그림 3〉과〈그림 4〉 참조)는 2019-2021년 사이 AfM의 참여 구조가 독일과 프랑스 중심의 단핵적 구조에서 스웨덴, 캐나다, 한국, 네덜란드, 멕시코, 노르웨이 등 다수의 중견국이 공동 중심을 형성하는 다핵적(polycentric) 네트워크로 전환되었음을 보여준다. 2019년에는 독일과 프랑스가 거의 모든 이니셔티브와 직접 연결되어 있었으나, 2020년 이후에는 각국이 주제별 클러스터(sub-cluster)를 형성하며 연결 중심성(degree centrality)이 확산되었다.

〈그림 3〉 2019년 기준 AfM 참여국 네트워크 지도



출처: Atlas.ti를 바탕으로 저자 작성  
\* 이 네트워크는 2019년 기준으로 AfM 이니셔티브별 참여국 현황이며, 빈도에 따라 검은색(빈도 5), 빨간색(빈도 4), 노란색(빈도 3), 보라색(빈도 1)으로 구분한 것임.

<그림 4> 2020-21년 기준 AfM 참여국 네트워크 지도 (빈도 5 이상)



출처: Atlas.ti를 바탕으로 저자 작성

\* 그림은 AfM 참여국 간 연결 관계를 시각화한 것으로, 독일 프랑스를 중심으로 스웨덴, 캐나다, 한국, 멕시코, 네덜란드 등 중견국이 다해적 네트워크 구조를 형성하고 있음을 보여줌. 유럽(벨간색), 오세아니아(노란색), 아메리카(파란색), 아프리카(보라색), 아시아(녹색)로 국가군을 구분

네트워크를 통해 확인할 수 있듯이, AfM은 비위계적이며 다층적인 연계구조를 보인다. 먼저 비위계적 구조를 취하는 AfM은 상설 사무국이나 중앙조직 없이 각 이니셔티브별로 주도국이 자율적으로 운영을 담당한다. ‘인도주의와 행동 요구’ 이니셔티브는 독일과 프랑스 공동 주도, ‘스톡홀름 이니셔티브’는 스웨덴 주도, ‘기후와 안보에 대한 공동 입장’은 독일과 나우루 공동 주도, ‘국제태양광 동맹’은 인도와 프랑스 공동 주도 등이 대표적인 사례다. 이러한 분산적 리더십(distributed leadership)은 강대국 주도의 위계적 거버넌스를 대체하는 새로운 협력 모델로 기능하였다.

이에 더해 AfM은 다층적 연계구조(multilayered linkage)를 지닌다. 참여국들은 단일 의제에 국한되지 않고 복수의 이니셔티브에 중첩적으로 참여하였다. 예컨대 한국은 ‘디지털 거버넌스’, ‘글로벌 공공재’, ‘인권’ 영역에, 캐나다는 ‘인권’, ‘군축’, ‘사이버 거버넌스’, ‘기후’ 영역에, 스웨덴은 대부분의 영역에 참여하였다. 이와 같은 중첩 참여는 AfM이 단일 목적의 협의체가 아니라 이슈 기반(issue-specific) 네트워크로 작동했음을 보여준다.

결과적으로 AfM의 행위자 구성은 단일 주도국이 지배하는 전통적 모델이 아니라, 복수의 중견국이 공동의 규범 목표를 향해 수평적으로 연계된 네트워크형 거버넌스(networked governance)로 진화하였다. 이는 쥐른이 제시한 ‘글로벌 권위 체계(global authority system)’의 권위 분산(horizontally diffused authority) 구조와 일치하며,<sup>28)</sup> 보완적 다자주의의 두 번째 단계—행위자 연합 단계(actor-coalition formation)—가 실질적으로 작동했음을 보여준다.

### 3. 제도 수준: WHO-AfM 간의 보완과 순환적 복원

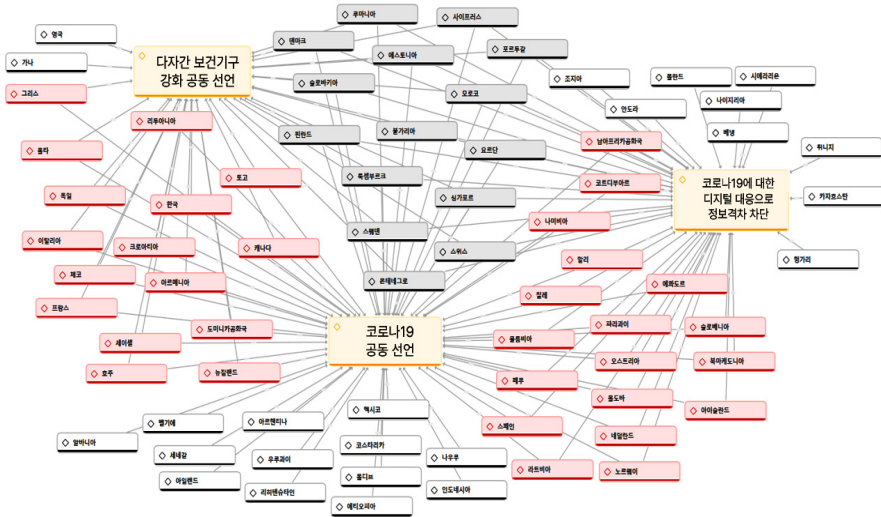
#### 1) 운영 구조: 공동 선언, 이니셔티브, 외교장관회의

AfM의 보건 이니셔티브는 회원국 전체가 일괄적으로 참여한 것이 아니라, 국가별 선택적 참여(selective participation)를 특징으로 한다. 이러한 구조는 AfM이 전통적 국제기구와 달리 이슈 중심(issue-specific) 다자주의로 기

28) Ibid.

능했음을 보여준다. 즉, AfM은 공중보건, 디지털 격차와 같이 특정 이슈에 대해 일시적으로 구성되는 네트워크형 제도(networked institution)로, 기능적 공백에 대한 신속 대응을 가능케 했다. 이러한 구조적 특성은 보건 이니셔티브의 확장 과정에서 명확히 드러났다.

<그림 5> AfM 이니셔티브별 참여국 분포



출처: Atlas.ti를 바탕으로 저자 작성

\* 이 네트워크는 AfM의 보건 영역 이니셔티브에 참여하는 국가들의 빈도에 따라 시각화한 자료임. 참여 빈도가 3(검은색), 2(빨간색), 1(흰색)에 따라 구분한 자료임.

AfM의 이니셔티브는 각각의 주요한 이슈를 증점적으로 다루고 있다. ‘코로나19 공동선언’은 국제협력을 통해 코로나19 팬데믹을 극복하고, 글로벌 공공재로서 백신 접근성을 보장하기 위한 국제적 면역체계 구축에 초점을 맞추고 있다. 반면 ‘다자간 보건기구 강화 공동선언’은 WHO를 비롯한 국제보건기구의 제도적 역량을 강화하고, 향후 팬데믹에 대비하기 위한 국가별 보건체계의 개선 및 재정적 지속 가능성을 주요 의제로 다루었다. 마지막으로 ‘코로나19에 대한 디지털 대응으로 정보격차 차단’은 팬데믹으로 인한 교육·고용·보건 불평등을 완화하기 위해 디지털 기술을 활용한 실질적 해결책을 제시함으로써, 정보 접근성과 디지털 역량의 균형적 발전을 모색하였다. 이처럼 세 이니셔티브는 모두 코로나19라는 동일한 위기 속에서 출발했지만,

각각 백신 접근성, 제도적 공백 속 보건 영역 대응, 디지털 격차 해소라는 상이한 핵심 이슈를 중심으로 구체화되었다.

세 이니셔티브는 모두 팬데믹 대응이라는 공통 목표를 갖고 있지만, 국가들은 각기 필요한 영역에 선택적으로 참여하며 이슈별 협력망을 형성했다. 이 과정에서 AfM은 단일한 합의나 의무체계가 아닌, 여러 이슈가 병렬적으로 구성된 다층적 네트워크로 작동했다. 각국은 백신 협력, 국제보건제도 개선, 디지털 포용 등 자국의 우선순위에 맞는 분야에만 참여함으로써, AfM은 유연하고 분화된 형태의 '이슈 기반 초국적 다자주의'로 기능하게 되었다.

## 2) WHO와의 협력 과정: 팬데믹 대응 결의안 추진 사례

AfM은 구체적인 이슈를 중심으로 국가들이 선택적으로 참여하는 구조로 이루어져 있다. 이러한 신다자제도는 기존의 논의와 달리 전통적 다자제도(WHO)와 대립적 성격을 보이는 것이 아니라, 전통적 다자제도를 보완하는 역할을 수행하였다. 이는 Atlas.ti를 통해 시각화한 자료를 통해서도 확인할 수 있다.

EU와 그 회원국은 AfM 차원의 코로나19 대응에 적극적으로 참여해 왔으며, 특히 AfM이 제시한 보건 분야의 세 가지 이니셔티브는 EU의 팬데믹 대응 기조와 밀접하게 연계되어 있다. Atlas.ti 분석을 통해 도출한 EU의 코로나19 대응 네트워크에서도 이러한 연계성이 확인되는데, AfM 이니셔티브에서 강조된 핵심 요소들이 EU의 정책적 대응 축과 구조적으로 연결되어 나타난다. EU의 코로나19 대응은 대체로 팬데믹 자체에 대한 직접 대응과 디지털 기반 대응으로 구분되며, 네트워크 분석 결과 '코로나19 공동선언'에서 제시된 내용이 중심 노드로 위치함을 확인할 수 있다(〈그림 6〉 참조).

그런데 이때, 코로나19에 대한 대응은 개별국가 차원에서 이루어진 것이 아니라, 다자적 다시 말해 범유럽 차원에서 조율하며 통합 정책과 연대를 강화해 나갔다. EU 정상들은 코로나19에 대한 실질적인 대응을 위해 '바이러스 확산 방지', '의료장비 제공', '백신 및 치료제 개발', '경제·사회 회복 지원'의 네 가지 핵심 과제에 합의하였다. 아울러 코로나19에 대한 신속한 대응과 역내 교류의 지속성을 확보하기 위해 디지털 접근 방식을 확대하고, 인적·물

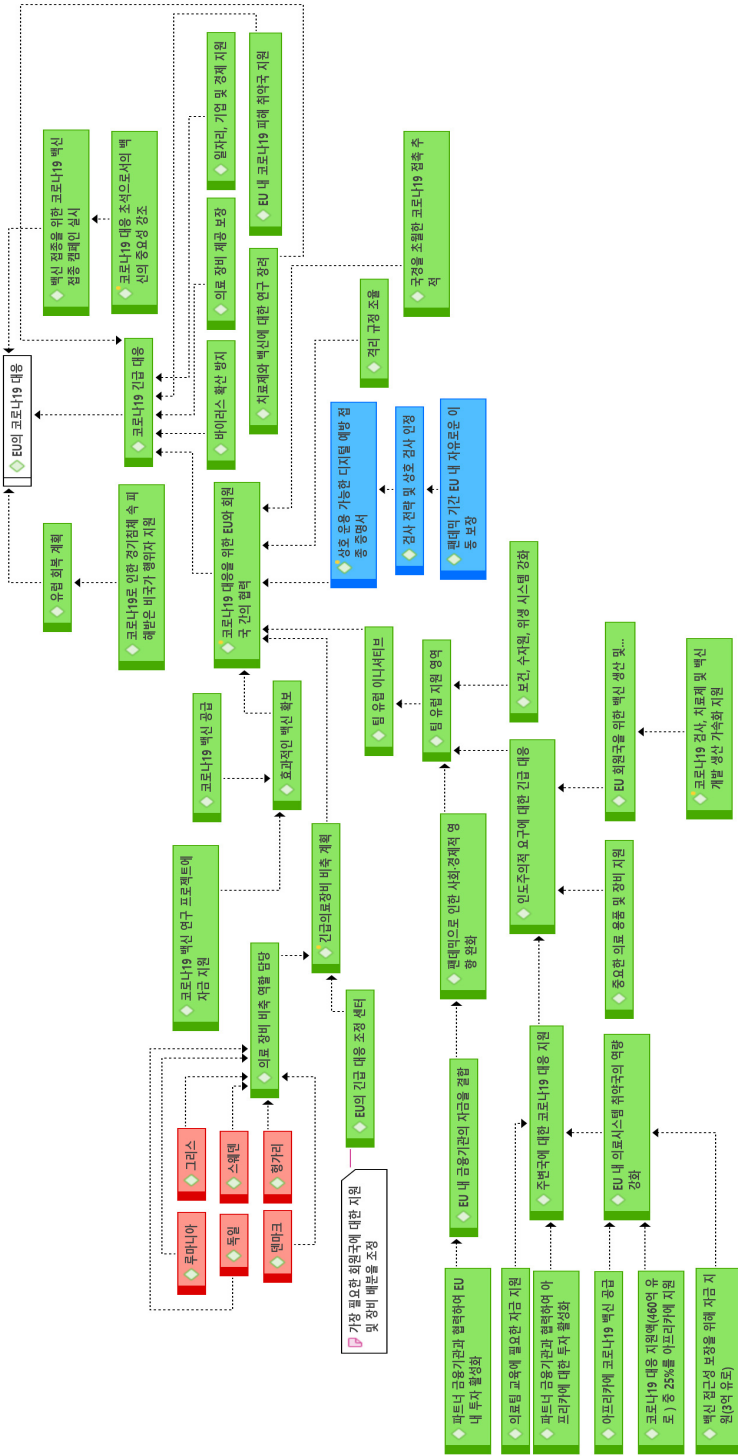
적 이동의 자유를 보장하는 쉥겐조약의 기본 가치를 유지하기 위한 노력을 병행하였다.

코로나19에 대응하기 위한 EU의 노력은 EU 내부에서 그치지 않고 WHO 차원의 규범 형성과정으로 확장되었다. EU 회원국들이 주도해 마련한 WHO 결의안 초안은 130여 개국의 지지를 받아 채택되었으며, 해당 초안의 핵심 요소는 Atlas.ti로 도출한 네트워크 분석에서도 확인되듯 AfM의 세 가지 조건 이니셔티브와 맞닿아 있다. WHO는 팬데믹에 대한 실질적 대응을 강화하기 위해 감시체계, 의료 대응, 지침 마련 등 핵심 기능의 강화에 주력하고 있으며, 이러한 방향성은 AfM의 ‘코로나19 공동선언’에서 제시된 주요 논점과 일치한다.

이러한 협력의 연쇄는 AfM이 WHO의 규범적 틀 안에서 기능적 보완자로 작동했음을 보여준다. 다음 절에서는 두 제도 간의 정치적 보완과 기능적 보완이 어떻게 병행적으로 작동했는지를 구체적으로 분석한다.

더 나아가 코로나19 대응 과정에서는 미-중 경쟁으로 인해 드러난 WHO의 제도적 취약성을 보완해야 한다는 요구가 제기되었고, EU가 주도한 결의안 역시 이러한 보완 방안을 포함하였다. 이는 강대국 간 대립 속에서도 국제보건기구가 자율적이며 안정적인 대응 역량을 확보할 수 있도록 하기 위한 조치로, 특히 재정적 취약성을 완화하기 위한 지원 체계 강화가 결의안에 반영되었다. 아울러 팬데믹 초기 나타난 정보 공유의 지연과 허위정보 확산 문제를 해결하기 위한 디지털 기반 접근 역시 결의안 내용에 포함되면서, AfM 이니셔티브에서 제기된 주요 의제들이 WHO 차원의 정책 문서로 고도화되었음을 네트워크 분석 결과에서 확인할 수 있다(〈그림 7〉 참조).

<그림 6> EU의 코로나19 대응 네트워크 지도\*



출처: Atlas.ti를 활용해서 저자 작성

\* 이 네트워크는 EU와 AFM 간의 기능적 보완성을 시각화한 것임. 각 색상 구분은 본 연구에서 다루는 다자주의 연대의 코로나19 공동 선언(초록색)과 다자간 보건기구 강화 공동선언(갈색), 코로나19에 대한 디지털 대응으로 정보격차 차단(파랑색)으로 구분했으며, 국가(빨간색)는 다자주의 연대에 참여한 국가임.





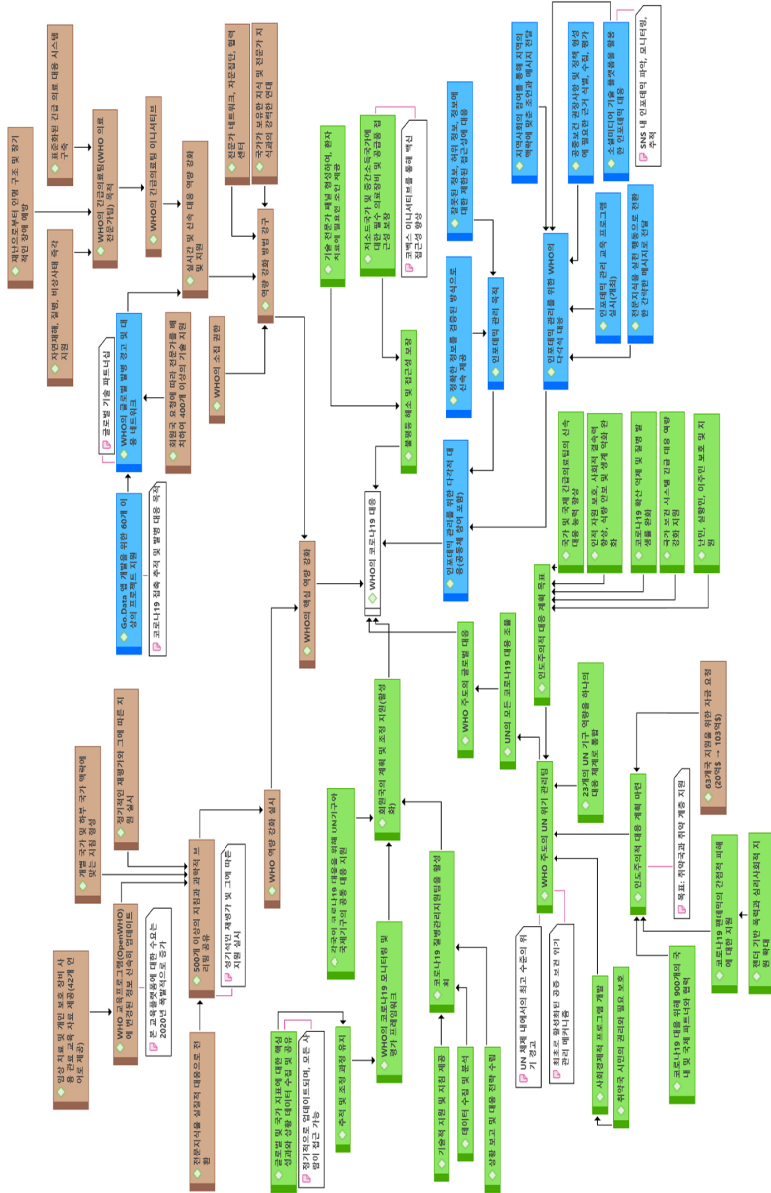
### 3) 제도 간 상호 보완: 정치적 보완과 기능적 보완의 이중 구조

Atlas.ti 기반 네트워크 분석 결과, WHO의 코로나19 대응은 AfM의 세 가지 이니셔티브가 중점적으로 반영된 형태로 구조화되어 나타난다(〈그림 8〉 참조). 네트워크 좌측 하단에는 취약계층과 국가 지원, 환자 치료 지침 제공, 전문가 패널 구성 등 WHO가 팬데믹 초기부터 수행한 실질적 대응 활동이 집중되어 있으며, 이를 통해 WHO가 팬데믹 대응의 조정적 구심점을 다시 확보했음을 확인할 수 있다. 반면 네트워크 상단은 팬데믹 과정에서 드러난 다자 보건기구의 제도적 한계를 보완하기 위한 논의들이 위치해 있다. 소집 권한 강화, 전문가 네트워크 구축, 긴급의료팀 이니셔티브 등 WHO가 자체 역량을 강화하기 위해 추진한 구조적 개선이 이 영역에 포함된다. 이는 미-중 경쟁으로 기능이 위축된 WHO가 제도적 기반을 회복하기 위한 노력이었다. 또한 네트워크 우측 하단에는 허위정보 확산에 대응하는 디지털 기반 접근이 나타난다. 지역별 맞춤형 정보 제공, 소셜미디어 모니터링 등 인포데믹 관리 전략이 여기에 해당하며, WHO가 신속하고 정확한 정보 전달을 위해 디지털 역량을 확장해 왔음을 보여준다(〈그림 8〉 참조).

이처럼 WHO는 치열한 미-중 경쟁 속에서도 WHO의 역량을 강화하고 코로나19 대응을 위해 지속적으로 노력해 왔으며, 그 결과 미-중 경쟁 속에서 코로나19에 대응하지 못했던 무능력을 극복하고 글로벌 대응에 있어 중추적인 역할을 할 수 있었다. 이 과정에서 AfM은 WHO의 정상화를 위해 보완적 기능을 수행하였다. WHO의 주요 대응은 AfM의 세 이니셔티브에서 다루어졌던 모든 의제와 연결됨을 확인할 수 있다.

AfM은 정치적 측면에서 미-중 경쟁으로 인해 WHO의 의사결정이 사실상 마비된 상황에서, 기존 국제기구의 한계를 벗어나 새로운 협력의 공간을 제공하였다. WHO가 미-중 간의 정치적 압력 속에서 중립성과 조정 능력을 충분히 발휘하지 못하던 시기에, AfM은 구조적 갈등의 틀 바깥에서 다자 협력을 재정립할 수 있는 외교적 플랫폼으로 기능하였다. 이를 통해 WHO가 직면한 정치적 교착 상태를 완화하고, 국제 보건 협력에 필요한 대화와 신뢰 회복의 통로를 마련하는 데 기여하였다.

<그림 8> WHO 코로나19 대응



출처: Atlas.ti를 활용해서 저자 작성

\*이 네트워크는 ANM과 WHO 간의 기능적, 정치적 보완성을 시각화한 것임. 색상은 ANM의 코로나19 공동 선언(초록색), 다자간 보건기구 강화 공동선언(갈색), 코로나19에 대한 디지털 대응으로 정보격차 차단(파랑색)으로 구분한 것임.

기능적 측면에서 AfM은 팬데믹이라는 전 지구적 위기 속에서 실질적 논의가 이루어질 수 있는 합의의 장으로서 작동하였다. 백신 접근성, 의료 자원 분배, 인포데믹 대응 등 WHO가 수행하던 핵심 의제들이 AfM의 보건 이니셔티브를 통해 병행적으로 다루어졌으며, 이는 WHO의 제한된 역량을 보완하는 결과로 이어졌다. <그림 8>에서도 확인할 수 있듯이, AfM의 주요 보건 이니셔티브와 WHO의 대응 간에는 명확한 상관관계가 존재하며, 이는 AfM이 WHO의 기능적 한계를 메우며 글로벌 보건 거버넌스의 실질적 작동을 지원하였음을 보여준다.

#### 4. 결과와 제도적 귀결

##### 1) WHO의 기능 회복과 AfM의 역할

코로나바이러스 발병부터 팬데믹 선포에 이르기까지 일련의 과정 동안 WHO는 미-중 간의 정치적 갈등과 회원국 간 이해 대립으로 인해 신속한 대응을 하지 못하며 사실상 기능이 마비되었다. WHO의 경보 발령 지연과 정보 전달의 불투명성은 국제 보건 거버넌스의 신뢰를 약화시켰고, 이는 팬데믹 초기 혼란을 심화시켰다. 이러한 정치적 교착 상태 속에서 AfM은 WHO가 직면한 구조적 한계를 보완하는 중요한 역할을 수행하였다. 독일과 프랑스가 주도하여 창설된 AfM은 미-중 경쟁이라는 정치적 대립 구도에서 벗어나 자유로운 논의와 협력의 장을 마련하였다. 이는 국가들로 하여금 글로벌 이슈에 대응함에 있어 미-중 경쟁의 부담에서 벗어날 수 있는 새로운 논의의 장으로서 기능하였다. 국가들은 AfM 내에서 보건 관련 이니셔티브를 구축하며, 미국과 중국의 대립이 없는 새로운 무대에서 논의를 이어갔다. 이처럼 AfM은 WHO가 정치적 압력에서 벗어나 중립성과 조정력을 회복할 수 있도록 하는 정치적 보완의 기능을 수행하였다.

이 과정에서 EU 회원국들의 적극적인 참여와 대응이 두드러졌다. 독일과 프랑스를 중심으로 한 EU 회원국들은 AfM의 보건 관련 이니셔티브를 주도하며, 백신 접근성 보장, 인포데믹 대응, 취약국 지원 등 실질적인 정책 합의의 기반을 조성하였다. AfM은 WHO가 직접 나서기 어려운 사안들, 예를 들

어 백신 외교나 글로벌 공공재(백신) 분배 문제에 대해 국가 간 신속한 합의와 공동 행동을 가능케 하는 기능적 보완의 장으로 작동하였다. EU 회원국들의 적극적인 참여를 바탕으로 하는 AfM의 조정은 정치적 이해관계로 분열된 국제 보건 협력을 실질적 협력 체계로 전환하는 계기를 마련하였다.

이러한 AfM의 정치적·기능적 보완적 역할을 통해 WHO는 점차 글로벌 팬데믹 대응의 중심적 위상을 회복하기 시작하였다. 미-중 경쟁이라는 구조적 제약 속에서도 AfM이 제공한 정치적 돌파구와 국가 간 논의의 장은 WHO가 다시금 조정자이자 실행 주체로 기능할 수 있는 기반이 되었다. 특히 AfM을 통한 EU 회원국의 주도적 협력은 WHO의 정책적 신뢰를 회복시키고, 백신 접근성 확대와 인포데믹 대응, 취약국 지원 등 실질적 성과로 이어졌다. 결과적으로 WHO는 국제사회의 공조를 조율하며 코로나19 팬데믹을 통제 가능한 수준으로 이끌었고, 2023년 5월 팬데믹 해제를 공식 선포함으로써 글로벌 보건 거버넌스의 중추적 기관으로서 그 기능을 완전히 회복하였다.

## 2) 보완적 다자주의의 순환적 조정(cyclical adjustment) 경로

AfM은 코로나19 팬데믹 대응이 요구되는 상황에서 미-중 경쟁으로 WHO가 제 기능을 할 수 없을 때, 제도적 공백을 메우는 제도적 조정자로서 그 기능을 수행하였다. 트럼프 정부의 출범 이후 급격히 악화되었던 미-중 경쟁의 양상은 코로나19 바이러스가 팬데믹으로 선포되기까지 일련의 과정을 거치면서 더욱 격화되었다. 미국의 트럼프 대통령은 코로나19 팬데믹에 대한 중국의 책임론을 제기하고, WHO의 미흡한 팬데믹 대응에 있어 중국 편향성을 지적하며, WHO에 대한 자금 중단 및 탈퇴를 선언하였다. 반대로 중국은 코로나19 바이러스의 발생이 실질적으로 미군의 유입으로 인한 결과임을 지적하며 그 책임을 미국에 전가하였고, 그 결과 미-중 대립의 양상은 더욱 격화되었다. 코로나19 팬데믹에 대한 신속한 글로벌 대응 마련이 절실한 상황임에도 불구하고, WHO는 양국의 치열한 대립과 미국의 자금 지원 중단 및 탈퇴 선언으로 인해 실질적인 대응 마련이 어려운 상황에 직면하였다. 다시 말해 WHO는 글로벌 보건 위기 대응이라는 본질적인 기능을 수행할 수 없는 무능력한 상황에 이른 것이다.

행위자들은 국제적 수준에서 발생한 미-중 경쟁과 코로나19 팬데믹이라는 구조적 위기에 대응하기 위해 새로운 해법을 탐색하기 시작하였다. 특히 중견국들은 코로나19 팬데믹이라는 글로벌 보건 위기에 대한 해법 모색이 필요한 상황이지만, 미-중 경쟁으로 인해 WHO는 그러한 기능을 수행할 수 없는 단계에 이르렀다. 이에 중견국들은 2019년 독일과 프랑스가 주도하여 형성한 AfM에 참여하며, 코로나19 대응을 모색하기 시작하였다. AfM은 규칙 기반 국제질서의 핵심 원칙을 수호하며, 국제무대에서 국제협력이 위협받는 상황에서, 그러한 공백을 메우기 위해 다자협력을 신뢰하는 행위자들이 협력할 수 있도록 지원하는 것을 그 목표로 한다.<sup>29)</sup> AfM은 미-중 경쟁과 코로나19 팬데믹이라는 복합 위기로 인해 가시적인 확장을 이루어냈으며, 참여한 행위자면에서도 미국, 중국, 러시아와 같은 강대국이 부재한 중견국 중심의 네트워크 거버넌스 성격을 보여주었다.

WHO의 기능 마비에 대한 제도적 조정을 위해 부상한 AfM은 기존의 전통적 다자제도와는 상이한 특징을 지닌다. WHO와 같은 기존의 전통적 다자제도는 해당 제도에 참여하는 모든 행위자와 함께 공통의 이슈를 다룬다는 점에서 포괄적인 특성을 지닌다. 이에 반해 AfM과 같은 느슨한 네트워크 구조의 제도는 구체적인 이슈를 중심으로 관련 이해당사자들이 참여한다. 다시 말해 보건 영역이라고 하더라도 모든 국가가 모든 보건 영역의 이슈에 참여하는 것이 아니라, 그 안에서도 WHO 기능 강화, 코로나19 팬데믹 대응, 디지털 공간 내에서의 팬데믹 관련 허위정보 대응 등의 이니셔티브에 선택적으로 참여할 수 있다는 것이다. 그리고 AfM은 WHO의 본질적인 기능(코로나19 팬데믹 대응)이 미-중 경쟁으로 인해 제한될 때, 이러한 제도적 공백을 메우는 기능을 수행하였다. 중견국들은 AfM 내에서 팬데믹 대응에 필요한 각 이니셔티브를 형성하여 신속한 합의 도출 내지 해법을 강구하며, 코로나19 팬데믹에 대한 신속히 대응할 수 있었다. 이러한 AfM은 WHO를 대체하기 보다는 WHO의 그 권위와 규범을 존중하며, 그 기능이 제대로 수행될 수 있도록 제도적 조정자로서 그 역할을 하였다.

29) Ständige Vertretung, "Miscellaneous," <https://paris-oecd.diplo.de/oecd-en/miscellaneous/-/2520726?view> (검색일: 2024년 5월 1일).

### 3) AfM의 해체와 다자주의의 회복탄력성(resilience)

AfM의 보완적 성격은 시기별 이니셔티브의 변화 과정을 통해 뚜렷하게 드러난다. 2019년 형성 초기의 AfM은 총 5개의 이니셔티브로 구성되어 있었으며, 이들 중 3개는 동일한 명칭으로 2021년까지 지속된 반면, 나머지 2개는 명칭이 변경되어 계속 운영되었다. 이후 2020년에서 2021년 사이에 6개의 새로운 이니셔티브가 추가되면서 전체 이니셔티브 수는 11개로 증가하였고, AfM의 활동 영역 역시 한층 세분화되었다. 특히 이 시기에는 코로나19 팬데믹 대응과 관련된 세 개의 신규 이니셔티브가 등장하면서, 기존의 외교·안보 중심 의제에서 보건·디지털 등으로 범위가 확장되었다. 이러한 변화는 AfM이 시기적 필요와 국제 환경의 변화에 따라 유연하게 대응하며, 기존 국제기구의 한계를 보완하는 기능적 플랫폼으로 진화하고 있음을 보여준다.

<그림 9> AfM 활동 시기별 의제 변화



출처: Atlas.ti를 바탕으로 저자 작성

\* 2019년부터 2021년까지 계승된 이니셔티브는 빨간색, 2019년에 형성되어 2020-2021 시기 명칭이 변경된 이니셔티브는 회색, 2020-2021년 등장한 이니셔티브는 노란색으로 구분

WHO가 국제 보건 위기 극복이라는 제 기능을 회복하게 되자, AfM은 2021년을 끝으로 사라지게 되었다. 그렇다고 해서 모든 이니셔티브가 중단된 것은 아니다. AfM의 플랫폼 내에서의 활동이 끝난 것이지, 다른 이니셔티브들은 명칭 개편 및 참여 행위자의 확장 등을 거치며 현재도 활발히 작동하고 있다. 그 대표적인 예가 ‘국제인도법 존중을 장려하기 위한 행동 요구’, ‘사이버 공간에서의 신뢰와 안보를 위한 파리콜’, ‘정보와 민주주의의 파트너십’ 등이다.

AfM은 WHO가 기능적 한계에 직면한 시기 동안 제도적 조정자로서의 역할을 수행하며, 글로벌 보건 거버넌스의 연속성 유지 및 다자주의의 회복탄력성에 기여하였다. 다시 말해, AfM은 WHO를 대체하는 제도가 아니라, 팬데믹이라는 예외적 위기 속에서 일시적으로 WHO의 제도적 공백을 메우며 다자주의 질서의 복원을 가능케 한 보완적 메커니즘으로 작동한 것이다.

## 5. 제도 간 조정의 실증적 함의

본 글은 ‘보완적 다자주의 메커니즘(Complementary Multilateralism Mechanism)’ 분석틀을 제시하고 이를 통해 AfM과 WHO 간의 제도적 상호작용 특히 보완적 상호작용에 초점을 맞추어 분석하였다. AfM과 WHO 간의 보완적 상호작용은 국제구조적 수준, 행위자 수준, 제도적 수준, 결과 수준이라는 네 가지 연속적인 단계로 나타났다.

트럼프 정부의 출범 이후 악화된 미-중 경쟁의 양상은 코로나19 팬데믹을 둘러싸고 더 치열해져, WHO에 대한 불신과 기능 마비라는 결과를 만들어 내었다. 이에 중견국들은 코로나19 팬데믹 대응을 위해 독일과 프랑스가 주도해 창설한 AfM을 대안적 제도로 선택하며, 코로나19 팬데믹 대응이라는 WHO의 제도적 공백에 대응하였다. 이는 구조적 변화를 인식한 행위자들의 대응이며, 코로나19 팬데믹에 대한 해법을 모색하기 위한 대안적 제도로 AfM을 선택한 것이다. 그렇다고 해서 AfM이 WHO를 대체하거나 이와 경쟁한 것은 아니다. AfM은 WHO의 규범과 권위를 존중하고 WHO의 기능 회복을 지향하며, WHO의 일시적 제도적 공백을 보완하는 역할을 하였다. 제도적 측면에서 AfM은 관련 이해당사자들이 선택적으로 주요 이슈별로 협력하는 네트워크화된 형태로 대응법을 모색하였다. 일련의 과정을 거치며, WHO가 기능을 회복하자, AfM은 2021년을 끝으로 자취를 감추었다. 물론 그 안에서 존재했던 각 이니셔티브는 개별 형태로 지속되고 있으나, 적어도 보건 영역과 관련된 세 개의 이니셔티브는 AfM과 함께 사라졌다. AfM의 해체는 AfM이 기존의 전통적 다자제도인 WHO를 대체하려는 경쟁적 성격이 아닌, 보완적 성격의 제도였음을 잘 보여준다.

보완적 다자주의로서 AfM은 제도적 상호작용이 ‘경쟁적 다자주의’ 개념



에서 강조되었던 ‘제도 간 경쟁(contestation)’이라는 부정적 상호작용만 존재하지 않음을 보여주는 대표적인 사례다. 즉 제도적 상호작용은 제도 간 대립·경쟁에만 국한되지 않고 보완과 같이 긍정적인 상호작용이 존재할 수 있다는 것이다. 이에 더해 기존의 전통적 다자제도의 기능적 한계 혹은 제도적 공백을 외부의 제도를 통해 회복시킬 수 있으며, 기존의 제도가 다시금 위기에 직면했을 때, 다시금 등장할 수 있다는 점에서 보완적 다자주의의 순환적 메커니즘과 이를 통한 분석은 기존의 제도주의 이론적 확장에 기여하였다.

AfM의 형성과 해체 과정은 중견국이 수행한 ‘규범 리더십(normative leadership)’이 제도적 보완성을 통해 다자주의의 회복탄력성(resilience)을 강화할 수 있음을 보여준다. 독일과 프랑스를 중심으로 한 중견국들은 WHO의 기능적 공백 속에서도 규칙 기반 국제질서와 보건 협력의 규범을 유지하기 위해 AfM을 통해 기존 제도의 정당성과 기능 회복을 지원하였다. 이러한 행위는 단순한 대체나 경쟁이 아닌, 제도 간 보완을 기반으로 한 규범적 조정의 형태로 나타났다. AfM은 WHO의 권위를 존중하면서도, 신속한 대응과 이슈별 협력을 가능케 하는 네트워크형 구조를 통해 다자 거버넌스의 유연성과 적응성을 증진시켰다. 이는 중견국 규범 리더십이 제도적 위기 상황에서 새로운 협력 질서를 창출하고, 기존 제도의 복원력을 강화하는 방향으로 작동할 수 있음을 보여주는 동시에, 다자주의를 ‘정태적 제도’가 아닌 ‘순환적·적응적 메커니즘’으로 이해해야 함을 시사한다. 결국 AfM 사례는 보완적 다자주의를 매개로 한 규범 리더십이 제도주의 이론의 확장과 다자주의의 지속 가능한 회복탄력성 논의에 중요한 이론적 함의를 제공함을 입증한다.

#### IV. 결론: 보완적 다자주의의 이론적 함의와 글로벌 거버넌스의 미래

21세기 초 국제질서는 미-중 경쟁의 격화와 초국적 위기의 중첩으로 인해 규칙 기반 다자주의의 한계를 드러냈다. 기존 다자제도들은 정치화와 기능적 부전으로 인해 글로벌 위기 대응에서 제 역할을 하지 못하였고, 이로써 다자주의의 정당성은 점차 약화되었다. 이러한 제도적 공백 속에서 등장한 AfM

은 기존 다자기구의 기능적·규범적 한계를 보완하기 위한 초국적 네트워크형 제도로 자리하였다. AfM은 전통적인 국제기구의 대안이 아니라, 기존 제도의 회복을 촉진하는 보완적 제도적 조정자(institutional coordinator)로 기능하였다.

본 연구는 AfM이 WHO의 기능 부전 상황에서 중견국과 유사입장국들의 협력 네트워크를 통해 보완적 다자주의 메커니즘(complementary multilateralism mechanism)을 구현했음을 실증적으로 분석하였다. AfM은 WHO의 정치적 교착과 기능적 마비를 완화하며, 기존 제도의 정상화를 견인한 보완적 조정 메커니즘(coordination mechanism)으로 작동하였다. 특히 AfM은 기존 제도를 대체하지 않고 그 복원을 촉진하는 순환적 복원(cyclical adjustment) 구조를 보여줌으로써, 글로벌 거버넌스의 복원력을 강화하는 제도적 경로를 제시하였다. 이는 ‘경쟁적 다자주의(contested multilateralism)’를 넘어서는 새로운 유형의 보완적 다자주의(complementary multilateralism)의 실증적 사례로 평가될 수 있다.

분석 결과는 이론적으로 세 가지 주요 함의를 지닌다. 첫째, 본 연구는 제도주의(institutionalism)의 핵심 가정이 전제해 온 경쟁 중심의 제도 변화 논리를 보완하며, 다자제도의 진화를 상호보완적 상호작용(mutual complementarity)의 관점에서 재정립하였다. 코헤인과 리기가 제시한 전통적 다자주의가 규범적 안정성과 제도적 지속성에 주목했다면, 본 연구의 보완적 다자주의 개념은 변화와 조정의 동학을 포착한다는 점에서 차별적이다. 제도 간 경쟁(contested multilateralism)을 강조한 몰스와 코헤인의 논의를 확장하여, 제도 간 협조(cooperative complementarity)가 실제로 기능할 수 있는 조건을 탐색했다는 점에서 이론적 진전이 있다.

둘째, 본 연구는 초국적 다자주의(polyateral multilateralism)의 실제 작동방식을 실증적으로 규명하였다. 기존 연구가 국가 간 협력의 제도적 측면에 집중해 온 데 반해, 본 연구는 비공식적 네트워크(informal networks), 중견국 연대(middle-power coalition), 그리고 규범적 리더십(normative leadership)의 상호작용에 주목하였다. WHO-AfM의 관계는 국가와 비국가 행위자, 공식 제도와 임시 네트워크가 교차하는 복합적 구조로서, 초국적 차원의 다자주의가 어떻게 현실 정치의 제도적 공백을 보완하는지를 보여

준다. 이러한 접근은 글로벌 거버넌스 연구의 핵심 쟁점인 다층 거버넌스(multi-level governance)와 행위자 다양성(actor pluralism)을 경험적으로 확장시킨다.

셋째, 본 연구는 글로벌 거버넌스의 회복탄력성(resilience)을 제도 내부의 개혁이 아닌 외부 네트워크의 보완을 통해 확보할 수 있음을 보여주었다. 기존 제도의 붕괴나 대체가 아니라, 외부의 중간층 제도(intermediate institutions)가 기능적 공백을 메우고 제도적 복원을 촉진한다는 점에서, 보완적 다자주의는 위기 대응의 새로운 패러다임으로 이해될 수 있다. 이는 쥐른이 말한 ‘권위-정당성-저항(authority-legitimacy-contestation)’의 삼각 구조를 넘어 ‘보완(complementarity)’이라는 제4의 경로를 제시하는 이론적 함의를 지닌다.

정책적으로 본 연구는 미-중 경쟁 시대 중견국 외교의 전략적 가능성을 제시한다. AfM 사례는 강대국 중심의 국제질서에서 벗어나 중견국이 규범적 리더십을 발휘하고, 제도적 조정자(normative coordinator)로 기능할 수 있음을 보여준다. 특히 한국 외교의 맥락에서 AfM의 경험은 중요한 시사점을 갖는다. 한국은 “안미경중(安美經中)”이라는 복합적 전략 환경 속에서 미국과 중국 어느 쪽에도 완전히 종속되지 않으면서, 중견국 네트워크를 통해 제3의 선택지를 형성할 수 있다. 이는 단순한 균형 외교를 넘어 규범적 중개자(norm translator)로서의 역할을 수행할 수 있음을 의미한다. 또한 AfM의 각 이니셔티브별 참여국 데이터를 기반으로, 한국이 향후 국제보건, 디지털 거버넌스, 기후변화 대응 등 다양한 초국적 의제에서 협력 가능한 파트너를 식별할 수 있다는 실질적 함의도 지닌다.

한편 본 연구는 Atlas.ti를 활용해 WHO-AfM 간 상호작용의 질적 관계를 분석하였으나, 개별 국가의 참여 동기나 네트워크 내 영향력 차이를 충분히 반영하지 못했다는 한계를 가진다. 각국의 참여 결정 요인, 네트워크 중심성(network centrality), 그리고 이니셔티브 간 연계성을 정량적으로 검증하는 후속 연구가 필요하다. 또한 AfM 이후 등장할 수 있는 새로운 형태의 보완적 다자주의 사례—예컨대 팬데믹 조약(Negotiated Pandemic Accord)이나 AI 거버넌스 포럼 등—을 비교 분석함으로써 이론의 일반화 가능성을 탐색할 필요가 있다.

그럼에도 본 연구는 미-중 경쟁과 팬데믹 등 복합 위기가 중첩된 국제환경 속에서, 다자주의의 재구성과 복원 과정을 이론적·경험적으로 통합해 제시했다는 점에서 의의를 갖는다. AfM 사례는 다자주의가 위기 속에서도 완전히 해체되지 않고, 새로운 형태의 ‘순환적 복원력(cyclical resilience)’을 통해 제도적 생명력을 유지함을 보여준다. 다자주의의 미래는 기존 제도의 존속 여부보다, 제도 간 보완성과 네트워크 조정 능력이 얼마나 효율적으로 작동하는가에 달려 있다.

결국 보완적 다자주의는 일시적 제도나 위기 대응의 산물이 아니라, 글로벌 거버넌스의 회복탄력성을 구성하는 핵심 메커니즘이다. 다자주의의 진정한 진화는 강대국의 주도적 설계가 아니라, 중견국과 초국적 네트워크가 제도 간 균열을 메우고 협조의 경로를 개척하는 과정에서 이루어진다. 이러한 관점에서 AfM의 경험은 향후 초국적 다자주의가 불확실성과 분절화 속에서도 작동 가능한 다층적 협력의 실험장(multilayered laboratory of cooperation)이 될 수 있음을 시사한다.

## [참고문헌]

- 고재남. “러시아의 중앙아시아정책과 다자주의.” 『한국과 국제정치』 제26권 제1호 (극동문제연구소, 2010).
- 김성환. “코로나 사태 이후 미국의 아시아 전략 21세기형 봉쇄전략의 태동.” 『신아세아』 제27권 제3호 (신아시아연구소, 2020).
- \_\_\_\_\_. “동북아 세 가지 삼각관계의 역학구도: 한중일, 한미일, 한미중 관계.” 『국제관계연구』 제20권 제1호 (고려대학교 일민국제관계연구원, 2015).
- 김재관. “바이든 정부의 對 중국 외교정책에 대한 분석과 전망: 미중 간 전략경쟁을 중심으로.” 『글로벌정치연구』 제14권 제1호 (한국외국어대학교 글로벌정치연구소, 2021).
- 민병원. “소다자주의에 대한 이론적 접근 -개념, 기능, 효과-.” 『통일연구』 제22권 제2호 (연세대학교 통일연구원, 2018).
- 박인휘. “단극시대 미국패권전략의 이론적 기초: 다자주의 vs. 일방주의.” 『한국과 국제정치』 제19권 제3호 (경남대학교 극동문제연구소, 2003).
- 박재적. “인도·태평양지역 소다자 안보협력 -과거, 현재, 미래-.” 『통일연구』 제23권 제1호 (연세대학교 통일연구원, 2019).
- 성기영·이수형. “코로나19 이후 국제질서 변화와 다자주의 국제협력 전망.” 『INSS 전략보고』 제89호 (국가안보전략연구원, 2020).
- 이승주. “경제·안보 넥서스(nexus)와 미중 전략 경쟁의 진화.” 『국제정치논총』 제61권 제3호 (한국국제정치학회, 2021).
- 이신화. “유엔 다자주의 틀에서의 강대국 정치 안보리 결의안과 미-중 안보경쟁.” 『동서연구』 제30권 제1호 (연세대학교 동서문제연구원, 2018).
- 이신화·박재적. “미·중 패권경쟁시대 인태 지역의 자유주의 국제질서 도전과 전망.” 『국제지역연구』 제25권 제2호 (한국외국어대학교 국제지역연구센터, 2021).
- 정승철. “코로나19 시대 다자주의에 대한 국제사회의 대응과 전망.” 『JPI Research Series』 (제주평화연구원, 2020).
- 조한승. “코로나 백신 불평등과 글로벌 보건 거버넌스의 과제.” 『생명, 윤리와 정책』 제5권 제2호 (국가생명윤리정책원, 2021a).
- \_\_\_\_\_. “코로나 팬데믹과 글로벌 보건 거버넌스: 실패 원인과 협력의 가능성.” 『세계지역연구논총』 제39권 제1호 (한국세계지역학회, 2021b).
- Bisley, Nick. “Contested Asia’s ‘New’ Multilateralism and Regional Order.” *The Pacific Review*, Vol. 32, No. 2 (2019).
- Caporaso, James. “International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations.” *International Organization*, Vol. 46, No. 3 (1992).

- Forman, Shepard and Derk Segaar. "New Coalitions for Global Governance: The Changing Dynamics of Multilateralism." *Global Governance*, Vol. 12, No. 2 (2006).
- He, Kai. "Contested multilateralism 2.0 and regional order transition causes and implications." *The Pacific Review*, Vol. 32, No. 2 (2019).
- Keohane, Robert. "Multilateralism: An Agenda for Research." *International Journal*, Vol. 45, No. 4 (1990).
- Kim, Joo Hee. "'Making Multilateralism Matter': Middle powers in the era of the US-China Competition." in Felix Heiduk (ed.). *Asian Geopolitics and the US-China Rivalry* (New York: Routledge, 2022).
- Larionova, Marina and John Kirton. "Global Governance After the COVID-19 Crisis." *International Organisations Research Journal*, Vol. 15, No. 2 (2020).
- Morse, Julia and Robert Keohane. "Contested multilateralism." *The Review of International Organizations*, Vol. 9 (2014).
- Park, Albert. "Beyond Great Powers: Middle Power Paths to Resilient Multilateralism." *Asian Journal of Peacebuilding*, Vol. 10, No. 1 (2022).
- Ruggie, John. "Multilateralism: the Anatomy of an Institution." *International Organization*, Vol. 46, No. 3 (1992).
- Sohn, Hyuk-Sang and Joo Hee Kim. "A Critical Analysis of Multilateral Aid of Middle Power States." *Korean Political Science Review*, Vol. 51, No. 3 (2017).
- Welfens, Paul. "Trump's Trade Policy, BREXIT, Corona Dynamics, EU Crisis and Declining Multilateralism." *International Economics and Economic Policy*, Vol. 17, No. 3 (2020).
- Woods, Ngaire. "Global Governance after the Financial Crisis: A New Multilateralism or the Last Gasp of the Great Powers?" *Global Policy*, Vol. 1, No. 1 (2010).
- Zürn, Michael. *A Theory of Global Governance: Authority, Legitimacy, and Contestation* (Oxford: Oxford University Press, 2018).

#### 〈인터넷 자료〉

- Foreign Policy. "How the World Will Look After the Coronavirus Pandemic." March 20, 2020. <https://foreignpolicy.com/2020/03/20/world-order-after-coronavirus-pandemic/> (검색일: 2024년 5월 16일).
- Ständige Vertretung. "Miscellaneous." <https://paris-oecd.diplo.de/oecd-en/miscellaneous/-/2520726?view> (검색일: 2024년 5월 1일).

[ABSTRACT]

## From Contestation to Complementarity: Reconstructing Transnational Multilateralism under the US-China Rivalry through the Alliance for Multilateralism

Ji Hoon Kim | Master's Student, Pukyong National University

Joo Hee Kim | Associate Professor, Pukyong National University

In the early twenty-first century, the global order has faced institutional paralysis and normative vacuum amid the dual crises of U.S.-China strategic rivalry and the COVID-19 pandemic. This study interprets these challenges not as a collapse of institutions but as structural limits of contested multilateralism, and proposes complementary multilateralism within the broader framework of polylateral multilateralism. Complementary multilateralism refers to a cyclical institutional adjustment mechanism in which middle powers exercise normative leadership to fill the functional gaps of existing institutions and voluntarily dissolve once those gaps are addressed. Empirically, this study analyses the interaction between the Alliance for Multilateralism(AfM) and the World Health Organisation (WHO). The findings reveal that the AfM performed both political and functional complementarity without undermining the WHO's authority, thereby enhancing the resilience of the polylateral multilateral order. By reframing the evolution of multilateralism from contestation to complementarity, this research contributes to theoretical refinement in global governance. It underscores the strategic significance of middle-power networks in transnational cooperation.

---

Key Words: Polylateral Multilateralism, Contested Multilateralism, Complementary Multilateralism, Middle Powers, Alliance for Multilateralism(AfM)

투 고 일: 2025.10.15.

심 사 일: 2025.10.25.

게재확정일: 2025.10.29.