

세력전이와 외교전략:
중앙아시아 국제관계(1990~2015)를 중심으로

김지용*

I. 문제의 제기
II. 선행연구에 대한 비판적 검토
III. 연구가설
IV. 가설확증용 사례연구: 중앙아시아 국제관계, 1990~2015
V. 요약 및 토론
주제어: 세력전이, 공공재·클럽재·전환재 경쟁, 착취적 헤징

| 국문초록 |

본 연구는 지배국과 도전국이 지구적·지역적 리더십을 놓고 격돌을 벌이는 양상이 패권전쟁이 아닌 공공재·클럽재·전환재 경쟁이 될 것으로 예측하면서 지배국·도전국·약소국이 구사하게 될 전략들을 유형화시켰다. 특히 평화적인 현상타파를 선택하는 도전국의 전략을 제시했다는 점과 약소국의 헤징을 세력전이 당사국들 중 하나가 제공하는 클럽재·전환재 없이도 생존해 나갈 수 있는 능력을 개선시키는 착취적 행위로 정의했다는 점이 기존 연구와 차별적이다. 본 연구의 가설들을 지난 25년간의 중앙아시아 국제관계에 적용해본 결과 경험적 유용성이 입증되었다. 이 가설들은 동아시아, 아프리카 또는 남미에서 진행되고 있거나 예고되어 있는 미·중 간 리더십 쟁탈전이나 역내 강대국 간 리더십 쟁탈전의 양상과 관련국들의 전략을 이해하고 예측하는데 유용할 수 있다. 또한 이 가설들은 경제나 안보분야 이외에 최근 각광받고 있는 공공외교의 다양한 분야에도 적용될 수 있다.

✦ 『국제관계연구』 제22권 제1호 (2017년 여름호).

<http://dx.doi.org/10.18031/jip.2017.06.22.1.69>

* 연세대학교 원주산학협력단 연구원.

I. 문제의 제기

탈냉전으로 인해 국제극성은 양극체제에서 단극체제로 전환되었고, 미국은 냉전의 승리를 통해 얻은 단극체제를 더욱 강화하기 위해 봉쇄 전략을 폐기하고 개입과 확장 전략을 채택했다. 이러한 개입과 확장은 단극체제가 지역적 차원으로 급속히 파급되는 양상을 낳았다. 특히 구(舊)소련 해체로 국제정치적 권력공백 상태가 된 중앙아시아¹⁾에 대한 미국의 영향력 확대는 상반된 현실주의 이론들을 검증할 수 있는 새로운 기회가 되었다. 세력균형 학파의 함의에 따르면, 패권야욕의 유무와 관련 없이 압도적인 국력을 보유한 미국의 중앙아시아 진출은 역내 세력균형연합의 형성과 저항을 초래하고 그에 따라 미국 주도하의 단극적 지역질서는 수립되지 않는다.

이에 반해 편승 학파의 함의에 따르면, 이슬람 테러집단의 발호·대량살상무기의 유출·국경분쟁·물부족·빈곤 같은 실제적이고 임박한 위협은 미국의 관여 없이 해결되기 어렵다. 때문에 역내 국가들은 이익 수취의 기회를 확장하기 위해 편승을 선택할 것이고 그 결과 미국 주도하의 단극적 지역질서가 수립되어 지역안정이 도모된다. 그러나 양 학파의 이론적 예측은 특정 시기와 특정 국가에 한정되어 부분적으로만 지지된다.²⁾ 중앙아시아와 국경이 맞닿아 있는 강력한 이해상관자이자 세력균형연합을 주도할 위치에 있는 러시아와 중국은 탈냉전 직후부터 미국을 견제하기 위한 국제질서의 다극화를 주창했다. 그러나 그것은 정치적 수사에 불과했다.

1990년대 초부터 2000년대 초까지, 러시아는 중앙아시아에서 미국을 견제하기 위한 군비증강이나 동맹체결 같은 강성균형을 추진하기보다는 오히려 미국에 편승하는 모습을 보였으며, 중국은 세력균형의 역할을 러시아에게 떠넘긴

1) 본 연구는 중앙아시아의 지리적 범위를 우즈베키스탄, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄, 투르크메니스탄 5개국으로 한정한다.

2) William C. Wohlforth, "Revisiting Balance of Power Theory in Central Eurasia," in T.V. Paul, James J. Wirtz and Michel Fortmann (eds.), *Balance of Power: Theory and Practice in the 21st Century* (Stanford: Stanford University Press, 2004), pp. 219-221; 고재남, "러시아의 중앙아시아 정책과 다자주의," 『한국과 국제정치』 제26권 제1호(국동문제연구소, 2010), pp. 199-233; 강택구·김예경, "중국과 중앙아시아 관계: 미국에 대한 소프트밸런싱 전략을 중심으로," 『국제지역연구』 제16권 제2호(국제지역연구센터, 2012), pp. 127-128.

것처럼 책임회피하는 모습을 보였다. 중앙아시아 5개국도 러시아와 마찬가지로 미국에 적극적으로 편승하는 모습을 보였다. 이것만 보면 편승 학파의 예측이 지지되고 세력균형 학파의 예측이 반증되는 듯이 보인다.

그러나 2000년대 초부터 2010년대 중반까지 러·중은 비군사적·제도적·경제적 방식을 동원하여 중앙아시아에서 미국의 외교적 비용을 크게 증가시키는 연성균형 정책을 추진했다. 러·중의 행태는 세력균형 학파의 예측을 지지하고 편승 학파의 예측을 반증한다. 이와 달리 중앙아시아 5개국은 러·중의 연성균형에 적극 동참하면서도 미국과의 안보협력을 긴밀히 유지함으로써 미국과 러·중 모두로부터 이익을 수취하고자 했다. 이러한 중앙아시아 5개국의 외교행보는 양 학파의 예측을 지지하면서 반증도 하는 모양새를 띤다.

다른 한편, 중앙아시아 국제관계에 정통한 학자나 정책결정자는 중앙아시아 이해상관자들이 각기 상이한 목적을 가지고 관여했기 때문에 세력균형이나 편승이라는 관점에서 그들 행동 간의 접점을 찾는 것은 무리가 있다고 주장한다.³⁾ 예를 들어, 미국은 반테러작전을 위한 병참기지로써 중앙아시아를 군사적으로 활용하려 했고, 중국은 신장지역으로 이어지는 물류·자원 운송로의 기착지로서 중앙아시아를 경제적으로 활용하려 했으며, 러시아는 다양한 지역기구를 통해 중앙아시아에 대한 정치적 영향력을 복원·연장하고자 했다.

따라서 ‘미국의 진출이 미국의 이해관계와 다른 러·중에게 위협으로 작용하지 않았고 또한 러·중이 세력균형 또는 편승으로 연대해야 할 공통의 이해관계도 약했다는 점에서 중앙아시아 국제관계는 이론적 관련성이 빈약하다’는 것이 그들의 주장이다. 또한 그들은 정치적 세습주의, 거대한 석유자본·자원기업, 종교적 행위자, 이민자들 그리고 분리주의 세력의 영향력이 중앙아시아 국제관계에 지대한 영향을 미칠 뿐만 아니라 그 영향력이 중앙아시아 5개국에 미치는 정도가 다양하기 때문에 동질화라는 가정에 입각한 국가중심적 현실주의 이론의 설명력이 빈곤할 수밖에 없음을 비판한다.

그렇다면 이상의 논의들을 종합해볼 때 중앙아시아 국제관계는 이론적 설명

3) Kathryn Stoner, “Old Games, New Rules? Great Powers in the New Central Asia,” *Asia Policy*, No. 16 (2013), pp. 171-174; U.S. Department of State, “Central Asia: Toward a Great Gain, Not a New Great Game,” <http://www.state.gov/p/sca/rls/rmks/2012/199341.htm> (검색일: 2016년 5월 20일).

들의 섬들처럼 분절적 이해의 대상 또는 현실의 추상적인 단순화인 이론으로는 설명이 거의 불가능한 대상으로만 존재해야 하는가? 아니면 세력균형이나 편승과 관련된 이론들을 대체하는 새로운 이론을 모색해야 하는가? 이러한 문제의식을 가지고 시작된 본 연구는 세력균형이나 편승과 관련된 개념적 도구를 사용하지 않으면서 분절적 이해를 극복하는 동시에 서술적 풍부함을 포기하면서도 이해상관자들 및 중앙아시아 5개국의 전략선택의 역동적인 변화까지도 충분히 설명할 수 있는 가설들을 제시하고자 한다.

이를 위해 필자는 국제관계이론들의 몇 가지 통찰들과 정치경제학의 개념들을 동원하여 가설들을 건설하고, 가설확증용 사례연구를 통해 경험적 유용성을 보여줄 것이다. 기존 연구와 가장 차별되는 내용은 약소국 헤징에 대한 새로운 개념 및 그러한 헤징이 성공할 수 있는 구조적 조건을 제시하고 관련국들의 전략변화를 예측할 수 있는 가설들을 개발한다는 점이다. 2절에서는 중앙아시아 국제관계를 분석한 대표적인 선행연구에 대한 비판적 검토가 이루어질 것이다. 3절에서는 연구가설들이 제시될 것이다. 4절에서는 탈냉전 이후 25년간의 중앙아시아 국제관계를 대상으로 가설들의 경험적 유용성이 평가될 것이다. 마지막으로 5절에서는 본 연구에 대한 장단점과 후속연구를 위한 제언이 논의될 것이다.

II. 선행연구에 대한 비판적 검토

첫 번째 검토문헌은 월포츠(Wohlforth 2004)의 연구다. 이 연구의 시간적 범위는 1990년대 초부터 2000년대 초까지이며, 공간적 범위는 러시아와 중앙아시아 5개국을 포함한 보다 넓은 지역인 유라시아 15개국이다. 그는 세력균형이론을 두 가지 차원(미국을 대상으로 한 러시아의 행태 그리고 러시아를 대상으로 한 유라시아 14개국의 행태)에서 검증했다. 우선, 그는 러시아가 미국의 중앙아시아 진출을 견제하기 위한 강성균형은 물론 연성균형의 모습도 보이지 않았고 오히려 편승을 선택했다고 평가하고 있다. 특히, 그는 테러와의 전쟁이 시작된 2000년대 초 미국이 중앙아시아에 군사기지를 설치하고 아프가니스탄과 이

라크의 체제변환을 시도했음에도 불구하고 러시아가 그것을 묵인했다는 점에서 세력균형이론의 경험적 유용성이 매우 빈약하다는 점을 강조하고 있다.

그 이유로서 내적 균형(군비증강)을 할 여력이 없을 정도로 취약했던 러시아의 정치경제적 상황과 미국을 견제하기 위한 외적 균형(동맹체결)이 의미가 없을 정도로 국력이 미미했던 유라시아 14개국의 상황이 제시되었다. 다음으로, 그는 유라시아 14개국이 러시아라는 역내 패권국 견제를 원했으나 러시아에 대한 무역·에너지·에너지수송시설 의존도가 매우 컸고 러시아를 견제할 강력한 동맹대상이 존재하지 않았기 때문에 러시아에 편승할 수밖에 없었다고 진단했다.

그러나 그의 연구는 사실관계에서 몇 가지 오류를 범하고 있다. 첫째, 월포츠가 중앙아시아 5개국과 러시아의 유대관계가 강하다고 본 이유는 중앙아시아가 제정 러시아에 합병된 1895년 이후 유지되어온 무역·에너지·에너지수송시설의 경로의존성으로 인한 착시현상 때문인 것으로 보인다. 그가 설정한 시기 동안 중앙아시아 5개국과 러시아의 물류·에너지 교역량은 10분의 1 수준으로 급감했고(1991년 약 600억 달러에서 2001년엔 약 60억 달러), 그 기간 동안 러시아는 중앙아시아 5개국을 루블 존(ruble zone)에서 축출했다.

또한 타지키스탄 내전(1992~1996)에 개입한 것 이외엔 안보협력도 지지부진했다. 당시 러시아는 체첸전쟁(1994~1996)과 외환위기(1998)에 직면해 있었기 때문에 국내 문제 우선주의를 지향했고 그로 인해 중앙아시아에 대해서는 방임주의 정책을 취하고 있었다. 오히려 중앙아시아 5개국은 1990년대 중반에 이미 북대서양조약기구(NATO: North Atlantic Treaty Organization)의 동진정책과 미국의 비확산정책에 적극 동참하면서 서방과 제후관계를 맺었다.⁴⁾ 둘째, 중앙아시아 관여에 있어 후발주자임에도 러시아 못지않은 영향력을 발휘하고 있는 중국이 연구의 시간적 범위 때문에 배제되어 있다는 점도 매우 아쉬운 부분이다.

다음으로 검토되어야 할 문헌은 고재남(2010)의 연구, 강택구·김예경(2012)의 연구 그리고 김재관의 연구⁵⁾다. 고재남 연구의 시간적 범위는 1990년대 초

4) Vladimir Paramonov and Aleksey Stokov, *The Evolution of Russia's Central Asia Policy* (Shrivenham: Defence Academy of United Kingdom, 2008), pp. 3-15.

5) 김재관, “미국의 신실크로드 전략과 중러의 대응,” 『평화연구』 제23권 제2호 (평화와 민주주의연구소, 2015), pp. 163-206.

부터 2010년까지이며 공간적 범위는 러시아와 중앙아시아 5개국이다. 그는 러시아의 대 중앙아시아 정책변화를 철수 및 영향력 약화기(1992~1995), 협력관계 모색기(1996~1999) 그리고 영향력 복원기(2000~2010)로 구분하고 있다. 이 연구에서 주목할 만한 것은 푸틴(Vladimir Putin) 대통령의 집권이 시작된 영향력 복원기 동안 러시아가 집단안보조약기구(CSTO: Collective Security Treaty Organization), 유라시아경제공동체(EEC: Eurasian Economic Community) 및 상하이협력기구(SCO: Shanghai Cooperation Organization)를 활용하여 미국을 견제했다는 주장이다.

또한 고재남은 이러한 다자주의 정책이 러시아의 군사적·경제적 취약성을 보완하고 중앙아시아 5개국 외교정책의 범위를 제한하는 데 매우 유효했다고 평가한다. 강택구·김예경 연구의 시간적 범위는 중국의 중앙아시아 관여가 시작된 2000년대 초부터 2010년대 초까지이며 공간적 범위는 중국과 중앙아시아 5개국이다. 저자들은 고재남과 유사한 방식으로 중국의 대 중앙아시아 정책을 고찰하고 있다.

그러나 그들은 고재남이 사용한 다자주의라는 개념 대신 보다 포괄적인 의미를 지닌 연성균형이라는 개념을 사용하고 있다. 그들에 따르면, 중국이 취한 연성균형은 ‘① SCO 같은 다자기구를 통해 미국의 외교적 비용을 높이고 ② 중앙아시아 5개국과 경제분야(인프라 구축과 금융 시스템 선진화)와 에너지분야(유전·가스전 개발과 송유관·가스관 건설)에서의 양자·다자 유대관계를 심화시켜 미국의 경제적 영향력을 상쇄시키며 ③ 단독으로 미국에 대응하여 초래될 수 있는 위험을 분산시키기 위해 중앙아시아 5개국과의 제한적인 군사훈련, 군현대화 지원, 영토 부인의 방식으로 미국의 군사적 영향력을 차단하는’ 전략을 의미한다.

이런 측면에서 고재남의 연구와 강택구·김예경 연구는 같은 맥락에 있다고 볼 수 있다. 그러나 두 연구 모두 중앙아시아 국제관계를 전체적으로 조망하지 못하고 있다. 첫째, 고재남 연구의 시간적 범위 절반에 해당하는 후반부는 중국의 중앙아시아 관여가 본격화된 시기임에도 불구하고 중국이 배제되어 있다. 특히, 러시아가 SCO를 활용하여 미국을 견제했다는 주장을 하면서도 그가 실질적인 SCO 주도국인 중국의 역할을 언급하지 않은 것은 러시아의 다자주의 정책이 과대평가되는 오류를 낳고 있다. 마찬가지로 강택구·김예경 연구의 시

간적 범위는 러시아의 영향력 복원기임에도 불구하고 러시아가 배제되어 있다. 특히, 상기한 ③의 방식으로 미국의 군사적 영향력을 차단하는 전략은 중국보다 러시아가 더 많이 사용한 것임에도 불구하고 러시아를 배제한 것은 중국의 연성 균형 전략이 과대평가되는 오류를 낳고 있다.

둘째, 두 연구 모두 중앙아시아 5개국을 러시아 또는 중국이 제공하는 다양한 유인책에 만족하는 수동적인 수혜국으로만 설정하고 있다는 점이다. 한편, 고재남 및 강택구·김예경의 연구와 달리, 김재관의 연구는 2010년부터 2015년까지 중앙아시아에서 벌어지고 있는 미·중·러 간의 경합을 종합적으로 조망하고 있다. 미국의 신실크로드(the New Silk Road) 구상과 아시아개발은행(ADB: Asian Development Bank)을 활용한 유인책, 중국의 일대일로(一帶一路) 구상과 아시아인프라투자은행(AIIB: Asian Infrastructure Investment Bank) 및 SCO를 활용한 유인책, 그리고 러시아의 유라시아경제연합(EAEU: Eurasian Economic Union)과 유라시아횡단벨트개발을 활용한 유인책이 어떻게 각축을 벌이고 있는지를 김재관은 상세히 분석하고 있다. 그러나 이 연구 역시 중앙아시아 5개국을 수동적인 수혜국으로 설정하고 있다는 점에서 한계를 보이고 있다.

마지막으로 검토되어야 할 문헌은 쿨리(Alexander Cooley)의 연구, 김지용의 연구 그리고 김연규의 연구다.⁶⁾ 세 연구 모두 시간적 범위가 1990년대 초부터 2010년대 초중반까지고 공간적 범위는 미·중·러·중앙아시아 5개국이다. 특히, 세 연구에서 가장 주목해야 할 부분은 중앙아시아 5개국의 주도적인 역할이 강조되고 있다는 점이다. 쿨리, 김지용 그리고 김연규는 미·중·러를 상대하는 중앙아시아 5개국의 외교를 각각 거래적 외교정책, 헤징 그리고 균형(등거리) 외교로 명명하면서 그들의 국내정치와 전략이 미·중·러의 관여 범위를 제한했다고 주장한다. 예를 들어, 미국을 상대할 때 중앙아시아 5개국은 민주화와 선치(good governance)에 대한 관심을 표명하면서 그것을 뒷받침할 수 있는 경제·안보 지원을 받아내는 동시에 체제전환에 많은 노력과 시간이 필요한 만큼

6) Alexander Cooley, *Great Games, Local Rules: The New Great Power Contest in Central Asia* (Oxford: Oxford University Press, 2012); 김지용, “미국의 대 중앙아시아 안보정책,” 『주요국제문제분석』 여름호 (외교안보연구소, 2012), pp. 39-58; 김연규, “2009-2015년 중국과 러시아의 중앙아시아에서의 협력과 경쟁,” 『국제문제연구』 제15권 제2호 (국가안보전략연구원, 2015), pp. 1-40.

미국에게 장기적 인내를 요구했다. 이에 미국은 민주화를 요구하다가도 전략적 이익 때문에 그러한 요구를 급히 철회하는 식의 조현병(schizophrenia)적 성격을 드러냈다.

다른 한편, 중국과 러시아를 상대할 땐 중앙아시아 5개국은 본래의 권위주의적 의사결정을 드러냈다. 경제·안보 지원을 제공받을 때마다 국민적 동의 없이 미국과의 합의를 일방적으로 파기하는 동시에 미국이 보상을 하면 합의를 복원 시켰다. 이에 중국과 러시아는 밑 빠진 독에 물 붓듯이 더 많은 지원을 제공해야 했다. 이러한 상호작용이 표면적으로는 강대국 중심의 거대게임으로 보이지만 사실 미·중·러는 중앙아시아 5개국의 장기말에 불과했다는 것이 세 연구의 주요 논지다.

중앙아시아 5개국을 미·중·러의 경합을 활용하는 능동적인 전략적 행위자로 부각시켰다는 점에서 이 연구들은 상기한 선행연구들의 약점을 상당 부분 극복하고 있다. 그럼에도 불구하고 이 연구들은 중앙아시아 5개국의 외교적 처세술을 강조한 나머지 약소국의 이익수취를 가능하게 한 구조적 조건과 전략을 유형화하는 것에 대해서는 큰 관심을 두고 있지 않다. 단순히 중앙아시아의 지정학·지경학·지전략적 중요성 때문에 강대국의 포섭적 유인책들이 넘쳐났다는 것에 많은 지면을 할애하고 있다. 그러나 유전과 가스매장량이 많은 중동과 서아프리카, 자원이 풍부한 남아메리카, 해양수송로가 밀집해 있는 북아프리카와 동아시아 역시 중앙아시아 못지않게 중요하며 이 지역들에서도 강대국들이 경합을 하고 있다.

예를 들어, 미국과 러시아는 중동에서 보호책임 경합을 벌이고 있고, 미국과 중국은 서아프리카와 남아메리카에서 공공외교 경합을 그리고 동아시아에서는 지역통합기구와 다자개발은행 경합을 벌이고 있으며, 러시아와 중국은 미군의 아프가니스탄 철군이 시작되자마자 편의의 연대(Axis of Convenience) 이후를 바라보며 중앙아시아에서의 리더십 쟁탈전을 준비하고 있다. 그리고 각각의 역내 약소국들은 이익수취의 기회를 넓히고자 거래적 외교나 헤징 또는 균형(등거리)외교를 하고 있다. 다시 말해, 중앙아시아 국제관계는 특수한 현상이 아닌 일반적 현상 가운데 하나일 수 있다. 이에 본 연구는 약소국의 이익수취를 가능하게 하는 구조적 조건과 전략을 일반화하고자 한다.

III. 연구가설

단극질서를 공고히 할 수 있는 지배국의 전략은 무엇인가? 지배국의 국력이 나 영향력이 쇠퇴기에 접어들었을 때 도전국은 지배국이 만들어놓은 현상유지 체제를 허물어트리기 위해 어떠한 전략을 추진할 것인가? 현상유지체제를 복원 하려는 쇠퇴 중인 지배국은 어떠한 전략으로 맞설 것인가? 지배국과 도전국이 전략적으로 힘겨루기를 할 때 약소국들은 어떠한 전략을 선택할 것인가? 이 절에서는 이러한 물음들에 대해 ‘공공재·클럽재·전환재 경쟁과 착취적 헤징’이라는 분석도구로 답을 구하고자 한다. 그러나 그전에 한 가지 전제가 있다. 세력균형이론, 세력전이이론 그리고 전쟁억지이론은 도전국의 선택을 현상유지 체제에 평화적으로 순응할 것인지 아니면 폭력적으로 그것을 전복할 것인지로 국한시키고 있다. 이와 달리 본 연구는 도전국이 현상유지체제에 균열을 내는 ‘평화적인 현상타파전략’을 선택할 것이라고 전제한다. 왜냐하면 1950년대 이후 핵탄두 및 운송수단의 비약적 발전과 1980년대 이후 가속화된 2차 경제적 세계화로 인해 지배국과 도전국 간 대규모 전쟁이 초래할 비용은 상상을 초월할 정도로 높아졌고, 그러한 비용이 대규모 전쟁을 억제할 것이기 때문이다.

1. 단극질서를 수립하기 위한 지배국의 전략

우선 단극체제와 단극질서는 차별적인 개념임이 주지될 필요가 있다. 단극체제를 어떻게 정의하고 측정할 것인지에 대해 많은 논란이 있지만 일반적으로 단극체제는 강대국들의 국력총합에서 지배국의 국력(특히 군비지출)이 절반 이상을 차지하는 체제를 의미한다. 예를 들어, 2015년 현재 미국의 군비지출은 세계군비지출 총합과 최상위 15위에 해당하는 국가들의 군비지출 총합에서 각각 36%와 44%의 비중을 차지하고 있으며, 최상위 2위에서 8위에 해당하는 국가들의 군비지출 총합보다도 많다.⁷⁾ 이런 의미에서 현 국제극성을 단극체제

7) Nuno Monteiro, "Unrest Assured: Why Unipolarity Is Not Peaceful," *International Security*, Vol. 36, No. 3 (2011/2012), pp. 15-20; Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI),

로 보아도 무방하다. 한편, 단극질서는 나머지 국가들이 세력균형연합을 결성하여 저항하기보다 지배국의 영향력과 리더십을 수용함으로써 유지되는 국제적 안정성을 의미한다. 따라서 지배국은 세력균형연합의 결성을 예방하고 리더십을 인정받을 수 있는 유인책을 제공해야만 단극질서를 수립할 수 있다. 그렇다면 그 유인책은 무엇인가?

그것은 바로 지구적 공공재(GPGs: Global Public Goods)를 제공하는 것이다. <표 1>에서와 같이 공공재는 등대나 국방처럼 사회 한 구성원의 소비가 다른 구성원의 소비를 방해하지 않는 소비의 비경합성과 소비에 대한 대가를 치루지 않더라도 소비를 배제하는 것이 불가능한 혜택의 비배제성으로 이루어진 재화를 일컫는다.⁸⁾ 따라서 소비의 비경합성 측면에서 보면 사회 구성원 한 명이라도 더 공공재를 소비하는 것이 사회적으로 바람직하다. 그러나 혜택의 비배제성으로 인해 공공재 생산을 시장에 맡기면 공공재 공급부족현상이 발생한다. 왜냐하면 대가를 지불하지 않고 혜택만 받으려는(무임승차) 소비자들의 집단행동 문제가 발생하기 때문이다.⁹⁾ 이를 해결하기 위한 방법은 정부가 일정 정도의 소득이 있는 국민의 세금으로 재원을 조달하여(강제승차) 공공재를 공급하는 것이다.¹⁰⁾

본 연구에서 다루는 GPGs에도 유사한 논리가 적용되나 해결방법에서는 차이가 있다.¹¹⁾ 후술하게 될 중앙아시아 반테러작전의 예를 들어 간략히 설명하면

“Trends in World Military Expenditure 2015,” <http://books.sipri.org/files/FS/SIPRIFS1604.pdf> (검색일: 2016년 5월 2일).

- 8) 그러나 현실적으로 두 가지 조건을 완벽히 만족시키는 공공재는 매우 드물며 다만 일정 수준 이상의 조건을 만족시켰을 때 공공재로 간주된다.
- 9) 집단행동 문제를 처음 제기한 올슨(Mancur Olson)은 그 문제를 주로 혜택의 비배제성에만 초점이 맞추어진 집단재(collective goods) 맥락에서 사용했다. 그러나 논리적으로 그의 주장은 공공재에도 동일하게 적용된다. Mancur Olson, *The Logic of Collective Action* (Cambridge: Harvard University Press, 1971), pp. 15-36.
- 10) 그렇다고 해서 정부가 최적량의 공공재를 제공할 수 있는 것은 아니다. 왜냐하면 정부가 시민 개개인의 공공재 수요량을 세밀하게 조사하고 그에 맞는 세금을 취합하여 차등적으로 공공재를 제공하는 것이 아니기 때문이다. 다만 민주국가의 경우 정당들은 공공재 공급과 관련된 예산편성을 정책으로 제시하고 시민들은 투표를 통해 공공재 수요량을 밝히는 과정이 존재한다. 여전히 불완전하지만 이러한 정치과정을 통해 공공재 공급이 결정된다는 점에서 민주국가의 공공재 제공이 시장의 공공재 제공보다 효율적일 수 있다. 김욱, “공공재이론과 세계정부의 효율성,” 『국제정치논총』 제35집 제1호 (한국국제정치학회, 1995), p. 8; 김욱, “공공재이론의 관점에서 본 패권 안정이론: 한계와 대안을 중심으로,” 『국제정치논총』 제40집 제4호 (한국정치학회, 2000), p. 32.

〈표 1〉 재화의 종류

	소비의 경합성 rivalry of consumption	소비의 비경합성 non-rivalry of consumption
혜택의 배제성 excludability of benefits	사유재/ 전환재 (private/divertible goods)	값비싼 클럽재 (costly club goods)
		저렴한 클럽재 (cheap club goods)
혜택의 비배제성 non-excludability of benefits	공유재 (common pool goods)	공공재/ 전환재 (public/divertible goods)

다음과 같다. 반테러작전의 목표는 지구적 테러리즘을 양산하는 집단들을 발본 색원하여 전 세계시민이 테러위협으로부터 안전하고 평화로운 삶을 향유할 수 있도록 하는 데 있다. 중앙아시아에 산재해 있는 테러집단들은 타 지역의 테러 집단들 및 외로운 늑대들(lone wolves)과 연대하여 정부기관이나 공적 기관 같은 하드타깃뿐만 아니라 유명 관광지, 도심지, 유람선, 민간항공기, 공항, 전철 역, 병원, 학교, 유흥가 같은 소프트타깃을 대상으로도 무차별적 테러를 자행하고 있다. 따라서 중앙아시아 지역의 테러집단을 척결함으로 인해 얻어지는 지역적 평화와 안정은 지구적 테러리즘의 네트워크를 크게 약화시킴으로써 지구적 평화와 안정에 기여할 수 있다. 그리고 이렇게 공급된 테러위협으로부터의 안전이라는 서비스는 소비의 비경합성(모든 국가들이 동시에 안전을 향유할 수 있다)과 혜택의 비배제성(반테러작전에 기여하지 않은 국가들도 안전을 향유할 수 있다)을 상당 부분 충족시킨다.¹²⁾

그러나 이러한 특성 때문에 무임승차의 문제가 발생한다. 테러와의 전쟁을 수행하던 미국이 동맹국의 참가를 독려하던 2004년 3월 11일, 스페인 마드리드 아토차역에서 15분 동안 세 차례에 걸친 가방폭탄 테러가 발생, 129명이 사망

11) GPGs에 대한 가장 최근의 논의는 다음을 참조할 것. Inge Kaul, “Rethinking Public Goods and Global Public Goods,” in Éric Brousseau, Tom Dedeurwaerdere and Bernd Siebenhüner (eds.), *Reflexive Governance for Global Public Goods* (Cambridge: MIT Press, 2012), pp. 37-54.

12) 그러나 반테러작전이 GPGs인가에 대해서는 많은 논란이 있을 수 있는 만큼 이에 대해서는 결론에서 보다 상세히 다루기로 한다.

하고 1,500여 명이 중경상을 당했다. 이 사건 직후 스페인은 1,300명의 전투병을 이라크에서 철군시켰고 곧 이어 온두라스, 니카라과, 도미니카 등등도 철군을 결정했다. 심지어 미국의 핵심적 동맹국인 한국과 일본조차도 전투병 파병을 주저하다가 결국 비전투부대를 파병했다. 이러한 일련의 결정들은 비용 지불을 하지 않으려는 무임승차의 명징한 예들이다.

그렇다면 반테러작전과 같은 중대한 GPGs는 어떻게 공급되는가? 국가 차원에서는 정부가 공공재 공급 주체고 세금이 공공재 공급 재원이지만 무정부상태인 국제사회에서는 그러한 주체와 재원을 찾는 것이 매우 어렵다. 바로 여기에서 단극질서를 수립하고자 하는 지배국의 유인책이 도출된다. 패권안정이론의 함의에 따르면, 지배국은 해양수송로(SLOC: Sea Lines of Communication)의 원활한 관리, 국제통화체제의 안정, 국제경제의 개방성, 대량살상무기의 비확산, 반테러작전 같은 GPGs를 제공하고 다른 국가들은 무임승차의 혜택을 향유한다.¹³⁾

그리고 지배국은 GPGs 수혜를 받는 국가들로부터 리더십을 인정받으며 세력 균형연합의 결성을 예방하는 이점을 누릴 뿐만 아니라(이것을 다른 국가들의 편승이라 보아도 무방하다) 자국의 이익, 이념 및 가치가 녹아든 GPGs¹⁴⁾를 통해 향후 국력이 쇠퇴해도 리더십을 유지할 수 있다. 왜냐하면 GPGs 수혜를 받는 국가들의 수가 많아질수록 GPGs는 제도화·법제화·기구화되는 경향이 있고 그로 인해 경로의존성을 띠기 때문이다. 그리고 제도화·법제화·기구화가 공고해질수록 지배국은 예측 가능한 범위 내에서 행동하게 되고 국력에 비해 상대적으로 자기절제(self-binding)하는 외교정책을 펼치게 된다. 그리고 이것은 나머지 국가들로 하여금 정복당할 것이라는 우려를 갖지 않고 현상유지체제

13) GPGs가 지배국에 의해서만 제공될 수 있는 것은 아니다. 소수의 강대국들로 구성된 과두체제나 국제기구 또는 세계정부에 의해서도 제공될 수 있다. 김욱 (1995), pp. 11-22; 김욱 (2000), pp. 33-36. 그러나 본 연구는 지배국과 도전국 간의 세력전이라는 구조적 변동에서 파생되는 공공재·클럽재·전환재 경쟁에 주목하고 있으므로 분석의 편의상 GPGs는 지배국에 의해서 제공된다고 가정한다.

14) 이를테면 SLOC의 원활한 관리는 미국 상선과 군함의 자유로운 항행을, 국제통화체제의 안정적 관리는 기축통화인 미국 달러의 위상을, 대량살상무기의 비확산은 미국의 군사적 패권유지를, 국제경제의 개방성은 미국의 경기활성과 경제적 관여의 지속성을 그리고 반테러작전은 반미주의의 제압을 반영하고 있다.

수호에 동참하도록 만든다.¹⁵⁾ 물론 이러한 전략적 이유 때문에 공급되는 GPGs는 지배국의 도구¹⁶⁾에 불과하며 따라서 여타 국가들의 GPGs 수요는 최소한으로만 또는 미달 충족될 것이라고 보는 주장도 있다.¹⁷⁾ 그러나 지구적 민주화¹⁸⁾로 인해 지배국이 GPGs를 미달 제공할 가능성은 낮아지고 있다. 왜 그러한지는 지도자의 공공재 제공 여부를 설명하는 선출인단이론¹⁹⁾을 통해 설명될 수 있다.

어느 정치체제에나 지도자 선출에 결정적으로 기여하는 승리연합(W: winning coalition)이 존재하는데 W가 지도자 선출 투표권을 가진 선출인단(S: selectorate)에서 차지하는 비율 때문에 국가는 W/S이 큰 민주국가와 W/S이 작은 독재국가로 구분된다. 일반적으로 W/S이 클수록 S의 다수를 만족시켜야 정권 재창출이 되므로 지도자가 공공재를 제공해야 할 유인이 커지는 반면, W/S이 작을수록 S의 소수만 만족시켜도 정권유지가 되므로 지도자가 공공재를 제공해야 할 유인이 작아진다.

그리고 W/S이 작은 독재국가에는 기존의 W를 대체할 대안세력이 많기 때문에 기존의 W는 밀려나지 않기 위해 지도자에게 충성을 하는 경향이 있는 반면, W/S이 큰 민주국가에는 기존의 W를 대체할 대안세력이 적기 때문에 기존 W의 지도자에 대한 충성도가 높지 않다. 때문에 선거를 앞둔 민주국가의 지도자 후보들은 충성도가 낮은 유권자들을 보다 많이 포섭하기 위한 공공재적 성격의

15) G. John Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order After Major Wars* (Princeton: Princeton University Press, 2000).

16) 패권안정이론과 관련된 수많은 문헌들에 따르면 패권은 크게 세 가지로 분류될 수 있다. 첫째는 양성 또는 자애적 패권(benign or benevolent hegemony)으로서 이는 자국의 이익에 부합하기 때문에 무임승차를 허용하면서 GPGs를 제공하는 지배국을 의미한다. 둘째는 강압적 패권(coercive hegemony)으로서 이는 정치·경제·군사적 영향력을 발휘하여 정당한 승차비를 지불하도록 강제하면서 GPGs를 제공하는 지배국을 의미한다. 셋째는 악성 또는 착취적 패권(malign or exploitative hegemony)으로서 이는 타국들이 GPGs로부터 기대하는 이익보다 더 많은 강제승차비를 지불하도록 위협하는 지배국을 의미한다. 이러한 분류에 따르면 본 연구는 양성 또는 자애적 패권을 전제하고 있다.

17) 김욱 (1995), pp. 12-14.

18) 500,000명 이상의 인구를 가진 167개국을 대상으로 한 가장 최근(2016)의 정치체제 평가지표(Polity IV)에 따르면 민주국가가 독재국가보다 약 5배 정도 더 많은 절대 다수를 이루고 있다. Center for Systemic Peace, "Global Trends in Governance, 1800-2015," <http://www.systemicpeace.org/polityproject.html> (검색일: 2016년 6월 4일).

19) Bruce Bueno de Mesquita and Alastair Smith, *The Dictator's Handbook: Why Bad Behavior is Almost Good Politics* (New York: PublicAffairs, 2012).

복지공약 경쟁을 벌이는 경향이 있다. 마찬가지로 민주국가의 수가 증가하여 국제사회에 민주적 규범과 절차가 내재화²⁰⁾되면 리더십 쟁탈전을 벌이는 지배국과 도전국은 충성도가 낮은(세력균형이나 편승을 선택하지 않으려는) 민주국가들을 보다 많이 포섭하기 위해 GPGs 경쟁을 벌이게 될 것이다.

그 이유는 다음과 같다. 예를 들어, 일국일표제가 적용되는 국제연합 총회에는 개회정족수, 의결정족수, 가결필요표수 같은 표결절차가 존재하는데 지구적 민주화가 현재보다 더 진전될 경우 전체 회원국에서 차지하는 각각의 비율은 더욱 커질 것이다. 따라서 국제문제와 관련하여 지배국이 제출한 안건들이 개회된 총회에서 매번 의결·가결되기 위해서라도 지배국은 보다 많은 지지 세력이 필요할 것이고 질이 좋은 GPGs의 충분한 제공은 지지 세력의 외연을 넓히는데 크게 일조할 것이다. 이런 의미에서 선출인단이론의 함의는 국제정치에도 유효하다. 결국, GPGs 공급을 통해 얻을 수 있는 다양한 혜택과 당위성 때문에 지배국은 다른 국가들의 의사와 무관하게 GPGs 창출 및 유지에 소요되는 비용을 감당하려 하고 그러한 이유로 지배적 수혜자(dominant beneficiary)가 된다.²¹⁾

20) 이것은 ‘국가들이 자국의 국내정치적 규범과 절차를 외부로 표출(externalization)하는 경향이 있다’라고 주장하는 자유주의 시각을 반영한 결론이다.

21) 수천만 또는 수억에까지 이르는 수혜자가 존재하는 국내사회와 190개국 남짓 되는 수혜자가 존재하는 국제사회 간의 질적인 차이점 때문에 지배적 수혜자는 국제사회에서 등장할 가능성이 훨씬 크다. 우선 국가적 차원이든 지구적 차원이든 공공재의 제공·유지·보수에 소요되는 비용은 상당하다. 그러나 공공재 수혜자의 수가 많을수록 개별 수혜자가 공공재로부터 기대하는 이익은 작으며 그러한 개별 이익 크기의 차이 역시 작을 것이다. 이러한 상황에서 지배적 수혜자가 등장하기는 매우 어렵다. 반대로 공공재 수혜자의 수가 적을수록 특정 개별 수혜자가 기대하는 이익은 크며, 그러한 개별 이익 크기의 차이 역시 클 것이다. 이 경우 지배적 수혜자가 등장할 가능성은 매우 높다. 예를 들어, 재벌총수와 천차만별의 연봉을 받는 수백만의 일반시민 모두에게 국방, 가로등, 등대, 육교, 국도와 같은 국가적 공공재로부터 기대되는 이익의 크기는 매우 작으며 그러한 개별 이익 크기의 차이 역시 작을 것이다. 그러나 전 세계와의 자유무역을 선호하고 상선과 군함을 대량 보유한 지배국은 SLOC과 같은 GPGs로부터 엄청난 이익을 얻는 반면, 폐쇄경제를 지향하고 내륙에 위치해 있는 특정국은 SLOC의 혜택을 배제받는 것은 아니나 큰 이익을 얻지는 못할 것이다. 김욱 (1995), pp. 9-11.

2. 쇠퇴하는 지배국의 전략과 부상하는 도전국의 전략

비교우위를 손상시키는 해외직접투자로 인한 것이든 국가 간 불균등 성장에 의한 것이든 군사적 과대팽창으로 인한 것이든 지배국의 필연적 쇠퇴는 GPGs를 유지하기 위한 능력과 지지기반에 부정적인 영향을 미친다. 가령, 남중국해를 통과하는 SLOC은 바닷물이 마르지 않는 이상 끊임없이 이용할 수 있고(소비의 비경합성) 전 세계 모든 국가의 선박들이 자유롭게 안전하게 사용할 수 있다(혜택의 비배제성)는 점에서 GPGs임에는 틀림없다. 그런데 도서영유권 문제로 분쟁수역이 늘어나고 있는 남중국해 SLOC이 GPGs로 기능하기 위해선 미국 7함대의 존재와 역할이 필수적이다. 중국이 1992년 2월 25일 남중국해 모든 도서에 대한 영유권을 주장하는 ‘영해 및 접속수역에 관한 법’을 공포했고 주변국들이 이에 무력으로 맞서면서 남중국해 해양영토 분쟁이 본격화되었다.

이러한 상황에서 미국 경제력의 쇠퇴와 그로 인한 국방비 급감 및 7함대의 대규모 축소를 가정할 경우, 몇몇 국가가 남중국해 SLOC에 위치한 특정 도서를 놓고 해상전투를 벌이는 일이 발생할 수 있다. 해상전투가 빈번해지고 전장의 범위가 확대되면 남중국해 SLOC 전역에서 병목현상이 발생하여 소비의 비경합성이 경합성으로 변하게 되고 남중국해 SLOC은 공유재가 될 것이다.

그 결과 공유지의 비극과 같은 과도약탈(overuse) 현상, 즉 도서영유권 분쟁이 보다 격화될 것이다.²²⁾ 상황이 더욱 악화되어 몇몇 국가가 특정 도서를 국유화하고 주변 해역에서 다른 국가들이 누려야 하는 항행의 자유와 안전을 위협하면서 통행세를 요구한다면 혜택의 비배제성마저 배제성으로 변하게 되어 남중국해 SLOC은 사유재가 될 것이다.

한편, 도서영유권 분쟁이 없다 하더라도 중무장한 해적들의 잦은 출몰로 인해 남중국해 SLOC의 GPGs 기능이 위협받을 수 있다.²³⁾ 이에 쇠퇴 중인 미국은

22) 공유지의 비극은 원래 북해에서의 어자원 남획을 묘사하기 위한 은유로 사용되었지만 본문에서는 영유권 분쟁으로 인한 SLOC 병목현상을 묘사하기 위한 은유로 사용되었다. 전자는 ‘의도적인’ 과도약탈인 데 반해, 후자는 SLOC 사용자 입장에서 ‘의도하지 않은’ 과도약탈이기 때문에 미묘한 차이점이 있다.

23) 이러한 위협은 가정에 국한된 것이 아닌 실제적인 것이 되고 있다. 해적이 창궐하던 소말리아·아덴만 해역은 국제사회의 합동 해적 퇴치작전의 성과로 2012년부터 해적사고가 현저히 줄기 시작해 2015년엔 한 건의 사고도 없을 정도로 안전한 바다가 되었다. 마찬가지로 아시아 해적들

7함대의 보호를 받을 수 있는 상선들을 동맹국 선박들로 한정짓고 함대운영비 분담 차원에서 자국 함대를 위한 급유 및 기항지 제공이나 소규모 함대파견과 같은 비용지불을 요구할 수도 있다. 이렇게 되면 남중국해 SLOC에서의 안전한 항행이라는 혜택이 배타적으로 보장된다는 점에서 그것은 클럽재로 변모하게 된다.²⁴⁾ 정리하면, 소비의 비경합성이 경합성으로 전환되어 GPGs가 공유재나 사유재가 된다는 것은 GPGs를 지켜내기 위한 패권국의 능력부족을 그리고 혜택의 비배제성이 배제성으로 전환되어 GPGs가 클럽재가 된다는 것은 그만큼 수혜를 입는 국가들의 수가 줄어든다는 것이므로 지지기반의 축소를 의미하는 것으로 볼 수 있다. 앞서 설명한 대로 지배국의 이해관계가 투영된 GPGs는 지배국의 쇠퇴에도 불구하고 경로의존성을 떨 수 있다. 그러나 도전국은 새로운 경로창출 전략을 통해 지배국의 리더십에 균열을 내고자 할 것이다.

의 주요무대였던 말라카해협도 2006년에 설립된 아시아해적퇴치정보공유센터의 활동으로 안전한 바다가 되었다. 문제는 전 세계 해적들이 근거지와 활동무대를 남중국해로 옮기고 있다는 사실이다. 2002년부터 2010년 사이 전 세계 해적활동의 건수는 3,070건인데 이 가운데 남중국해 해적활동의 건수는 1,072건으로 약 35%를 차지하고 있으며 증가추세에 있다. 그 이유는 크게 세 가지다. 첫째, 엄청나게 넓은 남중국해에는 200개 이상의 작은 무인도들, 암초 및 모래톱이 산재되어 있어 은신처가 많다. 둘째, 주변국들 간 영유권 분쟁으로 사법권 회색지대가 많아 긴급 추격권(hot pursuit)의 발동과 허용이 크게 제약되어 있다. 셋째, 해양수송로에 대한 접근성이 매우 높다. 특히 이들은 정글도, AK 47 자동소총, RPG(유탄발사기), 흡착기뢰(limpet mines) 등으로 무장하고 홍콩, 필리핀 루존 섬 및 하이난 섬으로 연결된 삼각지대에 가장 많이 출몰하고 있다. 최근 이들이 정치적 동기를 가진 인도네시아 수마트라 아체(Aceh) 지역의 분리 독립운동 세력, 필리핀의 모로(Moro) 이슬람 해방전선, 제마 이슬라미야(Jemaah Islamiyah), 아부 사야프(Abu Sayyaf Group) 등등과 같은 아시아 이슬람 테러집단들과 연대함에 따라 그 위협의 정도가 갈수록 심각해지고 있다. 김석수, “남중국해 해적과 해양테러리즘의 연계 가능성,” 『동남아연구』 제22권 제3호(동남아연구소, 2013), pp. 361-386; 해양수산부, “2016년도 전 세계 해적사고 발생 동향,” <http://www.mof.go.kr/article/view.do?menuKey=389&boardKey=25&articleKey=15204> (검색일: 2017년 2월 3일).

- 24) 미국은 실제로 이와 유사한 계획을 수립한 적이 있다. 1945년 당시 6,700여 척에 달하는 전투함을 보유했던 미국은 현재 1/20에 해당하는 300여 척의 전투함만을 운용하고 있다. 이것은 탈냉전, 세계대전의 부재 그리고 전투함의 성능개선을 고려한다 할지라도 미국의 제해권이 예전만 못하다는 것을 의미한다. 이에 미 해군참모총장 멀린(Michael Mullen)은 2005년 8월 ‘1,000척 해군론’을 주창한 바 있다. 300여 척의 미국 전투함과 700여 척의 동맹국 및 우방국 전투함으로 국제해군을 설립하여 지구적 제해권을 유지하고 전 세계 도처의 SLOC에서 동맹국 및 우방국 상선을 보호하겠다는 것이 1,000척 해군론의 주요 골자다. *The Atlantic*, “America’s Elegant Decline: Our Imperial Navy in Twilight” (Nov. 2007) (검색일: 2016년 8월 2일). 2016년 미 대선에서 트럼프(Donald Trump) 공화당 대선후보가 한국을 비판하면서 언급한 ‘안보무임승차론’도 같은 맥락에서 이해될 수 있다.

우선, 쇠퇴 중인 지배국은 GPGs 대신 ‘값비싼’ 클럽재를 핵심 지지세력에게만 제공할 것이다. 그 이유는 값비싼 클럽재가 무임승차를 방지하고 비싼 클럽가입요금을 지불한 국가들 간의 응집력을 제고하여 개별적인 미래행보를 통제할 수 있는 동시에 지배국의 자원을 절약하면서 소비의 비경합성을 유지하는데 도움이 되기 때문이다.

예를 들어, 쇠퇴 중인 미국은 동맹국, 準동맹국 또는 가치를 공유하는 국가들과 함께 환태평양동반자협정(TPP: Trans-Pacific Partnership)을 추진해 왔다. 국제자유무역 질서유지라는 GPGs²⁵⁾가 미국의 쇠퇴와 더불어 난항을 거듭하자 이를 대체하기 위해 고안된 클럽재가 바로 TPP다. ‘국경 간 장벽(at-the-border-barriers) 철폐’와 관련된 어떠한 예외조치도 허용하지 않는 TPP는 가입조건으로 미국에 가장 유리한 ‘국경 내 장벽(behind-the-border-barriers) 철폐’라는 매우 값비싼 요건까지 요구하는 클럽재다. 동시에 미국은 우방인 유럽과 범대서양 무역투자동반자협정(TTIP: Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership)의 추진도 병행하고 있는데 이 역시 TPP와 유사한 값비싼 클럽재다. 미국은 TPP와 TTIP라는 두 개의 클럽재를 통해 우방세력들의 무임승차를 예방하고 응집력을 강화함은 물론 이 동반협정을 발판으로 나머지 국가들을 향후 개방적인 국제경제질서에 편입시키려는 전략을 취하고 있다.²⁶⁾

25) 지구적 자유무역질서가 유지됨으로 인해 모든 국가가 타국의 무관세 혜택을 동시에 향유할 수 있다는 점에서 자유무역은 소비의 비경합성을 충족시킨다. 또한 자유무역질서의 유지에 필요한 비용을 지불하지 않으면서(타국의 무관세를 향유하려는 보호무역국가에 대한 제재조치를 취하지 않으면서) 자유무역을 향유하고자 하는 국가들을 자유무역질서에서 배제할 수 없다는 점에서 자유무역은 혜택의 비배제성을 충족시킨다.

26) 물론 2017년 1월 21일 취임한 트럼프 대통령은 국내정치적인 이유로 TPP 탈퇴를 공식 선언했다. 이는 공개 천명한 TPP 탈퇴를 돌이킬 시 트럼프 대통령이 감수해야 할 국내청중비용(domestic audience cost)이 매우 높아졌음을 의미한다. 때문에 TPP 붕괴가 임박했다고 보는 것이 타당할 수도 있다. 그러나 수년간 미국이 주도해온 TPP 협상이 붕괴할 시 미국이 감수해야 할 국제청중비용(international audience cost)이나 국제평판비용(international reputation cost)은 물론 미국을 포함한 협상 참여국들의 매몰비용(sunk cost) 역시 매우 높다는 점에서 TPP 붕괴를 속단하기 어렵다. 또한 대통령선거와 연방의회선거가 모두 종료됨에 따라 국내정치적 요인보다 국제정치적 요인(중국과의 경쟁)의 영향력이 훨씬 강화될 것이고 상원(51/100)과 하원(236/435) 모두에서 과반을 확보한 공화당이 보호무역보다는 자유무역을 선호하기 때문에 미국의 TPP 탈퇴와 관련된 정책은 재조정될 것으로 보인다. 그러한 재조정은 현재 일본이 주도하고 있는 TPP에 재가입하는 것이고 이 경우는 본 연구의 가설에 부합된다. 또는 현재 진행 중인 북미자유무역협정 재협상이나 예고되어 있는 한미자유무역협정 재협상 등에서 미국 우선주의라는 동일한 기준이 강요될

이러한 전략이 성공한다면 미국은 국제자유무역 질서유지라는 GPGs를 재차 공급할 수 있게 된다. 물론 이것은 매우 어려운 일이 될 것이다. 왜냐하면 클럽재를 GPGs로 변환하기 위해 요금을 철폐하는 것은 이미 값비싼 요금을 지불한 우방세력의 불만과 반발을 유발하기 때문이다.²⁷⁾ 이외에 쇠퇴 중인 지배국의 전략이 난관에 부딪히게 되는 또 다른 이유는 ‘저렴한’ 클럽재 제공을 통해 지지기반을 넓히려는 도전국의 평화적인 현상타파전략에서 비롯된다. 미국이 주도하는 TPP에 맞서 중국은 역내포괄적경제동반자협정(RCEP: Regional Comprehensive Economic Partnership)을 적극 지원하고 있다.

그러나 TPP와 달리 RCEP는 회원국들의 정책공간을 폭넓게 허용하고 있다. RCEP 회원국들의 대 중국 관세율은 평균 9.61%인 데 반해, 중국의 대 RCEP 회원국 관세율은 평균 7.35%임에도 불구하고 중국은 조기수확프로그램(early harvest program)을 통해 점진적 방식 및 다양한 예외조치를 시행하고 있다. 이것은 미국과의 리더십 경쟁에서 우위를 점하기 위한 매력공세의 일환으로 볼 수 있다. 여기서 그치지 않고, 중국은 TPP와 RCEP 회원국 모두는 물론 역내 국가 전체를 아우르는 아시아태평양자유무역지대(FTAAP: Free Trade Area of the Asia-Pacific)와 같은 저렴한 클럽재에 대한 적극적인 행보를 보임

수도 있다. 이것은 무역상대국에게 더 많은 비용지불을 요구한다는 점에서 (높은 수준의 자유무역은 아니지만) 값비싼 바퀴축-바퀴살(hub-and-spokes) 형태의 클럽재가 되며 이 경우는 본 연구 가설의 변종에 해당된다.

- 27) 이러한 예측은 패권안정이론이 기반하고 있는 공공재이론의 예측과 상반된다. 공공재이론은 지배적 수혜자가 소수의 강대국들(privileged group 또는 k)일 수도 있고 그 소수가 GPGs 공급비용을 공동 분담하는 데 적극적인 것이라고 예측한다. Olson (1971), pp. 57-58; Russell Hardin, *Collective Action* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1984), pp. 42-49. 이와 달리 본 연구는 보다 입체적인 예측을 하고 있다. 강대국 국력총합의 절반 이상을 차지하는 지배국의 출현(단극체제의 출현)은 그 자체로 이미 위협적이기 때문에 강대국들은 세력균형을 추진할 가능성이 매우 높다. 따라서 지배국은 같은 지배적 수혜자인 강대국들의 무임승차를 회유차원에서 허용할 것이고 이러한 상황이 장기간 지속될수록 강대국들은 지배국의 동맹 또는 우방이 되어 현상유지세력이 될 것이다. 그러나 지배국의 쇠퇴로 인해 GPGs가 기능부전(機能不全)에 빠지게 되면 가장 큰 손해를 보는 것은 무임승차자이면서 지배적 수혜자였던 소수의 강대국들이다. 따라서 그들은 지배국과 GPGs 공급비용을 공동 분담하고자 할 것이다. 동시에 그들은 현상타파를 추진하는 도전국까지 혜택을 향유할 수 있는 GPGs를 공급하는 데에는 주저할 것이다. 결국 이러한 상반된 유인의 타협적 결과로 그들은 지배국이 주도하는 값비싼 클럽재에 적극 가담하게 될 것이다. 그러나 국력이나 영향력이 예전처럼 복원된 지배국이 클럽재의 GPGs 변환을 시도하면서 소수의 강대국들에게 GPGs 공급비용 공동부담을 요청한다면 과거에 무임승차했던 그들로서는 반발하는 것이 합리적인 행동인 것이다.

으로써 지지기반의 확충을 도모하고 있다. 사실, FTAAP는 2006년에 미국이 처음 제안한 것이지만 2008년 이후 미국은 오로지 값비싼 클럽체인 TPP에만 전력투구해 왔다.²⁸⁾

이러한 도전국의 전략은 지배국의 값비싼 클럽재 회원국들의 이탈을 조장함으로써 지배국의 리더십에 균열을 내는 평화적인 현상타파전략인 셈이다. 그러나 이렇게 확장된 도전국의 지지기반은 가치나 이념이 아닌 클럽재 가격을 바탕으로 급조된 것이기 때문에 현상을 타파할 만큼 견고하지 못하다.²⁹⁾ 한편, 혜택을 배제하는 것이 불가능하여 GPGs를 클럽재로 변환할 수 없을 경우, 지배국은 전환재를 제공할 것이다. 전환재는 <표 1>에서와 같이 공공재와 사유재의 특성 모두를 갖고 있는 재화다. 보다 정확히 말하면, 사적 생산이 가능한 공공재를 전환재라고 한다. 앞서 언급한 대로 등대는 공공재임이 분명하다. 그러나 등대 건설비용에 대한 투자와 주변 해역의 항만들에 대한 사용권을 하나의 패키지로 연계시킨다면 등대의 사적 생산이 가능해지면서 무임승차가 예방될 수 있다.

특히, 항만들의 선박수용력이 크지 않을수록 주변 해역을 자주 이용하는 선박들의 항만사용권 선점 노력은 증가할 것이고 그 결과 등대의 사적 생산은 보다 수월해질 것이다.³⁰⁾ 이러한 이론적 논의는 리더십 유지를 위해 GPGs를 제공해야 하지만 국력이나 영향력의 쇠퇴로 인해 GPGs 단독 제공이 여의치 않은 지배국에 유용한 전략적 함의를 제공한다. 반테러작전의 예를 들어 설명하면 다음과 같다. 반테러작전이라는 GPGs는 TPP 같은 클럽재로 변환될 수가 없고 전환재로의 변환만이 가능하다. 왜냐하면 반테러작전을 통해 공급된 테러위협으로부터의 안전이라는 혜택을 체감하는 정도에서 국가별·지역별 차이는 있지만 혜택을 배제하는 것은 불가능하기 때문이다.

따라서 등대의 전환재로의 변환에 관한 예시는 반테러작전에도 적용된다. 등대건설비용에 대한 투자와 항만사용권이 하나로 연계되듯이 지배국은 반테러작

28) Jeeyong Kim, "When Economic Interdependence Meets Power Politics: Predicting the Direction of East Asian Regionalism in Asia's Paradox," *Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 27, No. 3 (2015), pp. 294, 300.

29) 이에 반해 값비싼 요금에도 불구하고 지배국의 클럽재에 가입한 국가들은 현상유지체제를 수호하겠다는 강한 의지를 갖고 있다고 볼 수 있다.

30) Laurent Carnis, "The Political Economy of Lighthouses: Some Further Considerations," *Journal des Économistes et des Études Humaines*, Vol. 20, No. 2 (2014), pp. 143-165.

전에 대한 협력과 군사원조·경제지원을 연계할 수 있다. 그리고 군사원조·경제지원의 총액(항만의 선박수용력)이 한정되어 있을수록 반테러작전의 혜택을 가장 직접 체감하는 작전반경 인접국가들(주변 해역을 자주 이용하는 선박들)의 군사원조·경제지원 선점 노력(반테러작전에 대한 ‘기여도’=항만사용권 선점 노력)은 증가할 것이다. 그러나 지배국이 요구하는 기여도가 수혜국들의 정권존립을 위협할 정도로 높아진다면 수혜국들의 반발 역시 증가하여 GPGs의 사적 생산에 지장이 초래될 것이다. 그리고 이 시점에 도전국은 지배국과 유사한 전환재를 제공하되 지배국이 요구하는 것보다 낮은 수준의 기여도를 제시하는 동시에 소비의 경합성을 완화하는 방식(군사원조·경제지원의 총액 증가=항만의 선박수용력 확장)으로 전환재를 제공할 것이다.

3. 공공재·클럽재·전환재 경쟁에 대응하는 약소국의 전략

리더십을 쟁취하기 위한 지배국과 도전국 간의 공공재·클럽재·전환재 경쟁은 보다 많은 국가들을 포섭하기 위한 일종의 힘겨루기다. 본 연구의 목적은 공공재·클럽재·전환재 경쟁의 승패 예측이 아니라 그러한 경쟁 속에서 관련국들의 전략이 무엇이 될지를 예측하는 데 있다. 현실주의 국제관계이론들은 단극체제의 출현에 따른 국가전략이 세력균형 또는 편승으로 귀결될 것이라는 평면적인 예측을 하는 반면, 본 연구는 그러한 국가전략이 변화되는 역동성을 입체적으로 포착하고 있다. 각주 16)에서 밝혔듯이 본 연구는 양성 또는 자애적 패권을 전제하고 있다. 그러나 자애적 패권으로서 GPGs를 제공하던 지배국의 영향력 및 국력이 상대적으로 쇠퇴하면서 지배국은 값비싼 클럽재나 GPGs 공급 기여도와 소비의 경합성이 강화된 전환재를 제공할 것이다. 이것은 상대적 국력의 추세에 따라 지배국이 자애적 패권에서 강압적 패권으로 변화되는 것을 의미한다. 그리고 이 시점에 도전국의 전략은 무임승차(일종의 편승)에서 저렴한 클럽재나 GPGs 공급 기여도와 소비의 경합성이 완화된 전환재 제공(일종의 연성균형)으로 변화될 것이다.

그렇다면 지배국과 도전국의 포섭대상인 약소국들의 국가전략은 무엇이 될 것인가? 이 질문에 답하기 위해 국제관계학자들은 2000년대 들어 헤징이라는

용어를 사용하기 시작했다. 금융영역의 위험분산 투자전략에서 유래된 헤징이 국제관계학에서는 지배국과 도전국 간 세력분포의 중대변화로 인해 나타난 불확실성을 낮추는 보장조치로 재해석되어왔다. 일반적으로 국제관계학에서의 약소국 헤징은 ‘균형과 편승 가운데 어느 하나를 희생하면서 다른 하나를 선택해야만 하는 상황을 회피하는 국가전략’ 또는 ‘균형과 편승의 어느 중간적 입장을 취해 이득과 손실의 중화작용을 동시에 추구하는 안보전략’으로 정의된다.³¹⁾

이와 달리, 본 연구는 헤징을 ‘지배국과 도전국 중 하나가 제공하는 클럽재· 전환재 없이도 생존해나갈 수 있는 능력을 개선시키는 행위’라는 차별적인 개념으로 정의하고자 한다.³²⁾ 기존 문헌들처럼 헤징이 세력균형과 편승의 어느 중간적 입장으로 정의된다면, 헤징은 지배국과 도전국 사이에서 약소국이 취해야 하는 소극적이고 조심스런 외교정책으로 해석된다. 반대로 본 연구의 정의를 따른다면 헤징은 약소국이 갑(甲)의 위치에서 지배국과 도전국을 착취할 수 있는 외교정책으로 해석된다. 그렇다면 착취가 어떻게 가능한가? 울퍼스(Arnold Wolfers)는 약소국의 힘이 강대국들 간 경쟁에서 비롯된다고 주장했다.

그에 따르면, 세력분포의 중대변화가 임박하여 국제체제가 불안정해졌을 때 강대국들은 거시적 우려를 갖고 조심스러운 외교행보를 보이는 반면, 약소국들은 미시적 국가이익에 골몰하는 경향이 있는데 이러한 비대칭적인 관심사가 약소국에게 협상력을 제공하게 된다. 특히 그는 지정학·지경학·지전략적으로 중요한 위치에 있는 약소국이 복종의 대상을 바꿀 수 있다고 위협함으로써 경쟁하는 강대국 모두를 착취할 수 있다고 보았다.³³⁾

31) Evelyn Goh, “Great Powers and Hierarchical Order in Southeast Asia: Analyzing Regional Security Strategies,” *International Security*, Vol. 32, No. 3 (2007/2008), pp. 113-157; 이수형, “동아시아 안보질서에서 강대국과 중견국의 헤징전략,” 『한국과 국제정치』 제28권 제3호 (극동문제연구소, 2012), pp. 1-29.

32) 테스먼(Brock Tessman)도 유사한 방식으로 헤징의 개념을 정의하고 있다. 그에 따르면, 헤징은 ‘지배국에 의해 제공되던 공공재나 보조금 없이도 생존해 나갈 수 있는 능력을 강화시키는 외교정책’을 의미한다. 그러나 그는 지배국과 도전국 간의 공공재·클럽재·전환재 경쟁구도 속에서 헤징을 논의하기보다는 잠재적 도전국이 지배국에 대한 의존도를 낮추고 자구책을 강구하는 것을 헤징으로 보고 있다. Brock Tessman, “System Structure and State Strategy: Adding Hedging to the Menu,” *Security Studies*, Vol. 21, No. 2 (2012), pp. 192-231.

33) Arnold Wolfers, *Discord and Collaboration: Essays On International Politics* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1962), pp. 110-112.

왜냐하면 그러한 약소국의 위협은 관성적 리더십을 유지하려는 지배국과 현상타파적 리더십을 추진하려는 도전국 간의 고객유치를 위한 가격·서비스 경쟁을 촉발하기 때문이다. 앞서 논의했듯이, 지배국은 리더십 쟁취를 위해 타국의 무임승차를 허용하고 GPGs를 제공한다. 또한 지배국의 쇠퇴 시, 도전국의 클럽재·전환재 제공은 지배국 클럽재의 가격을 인하(혜택의 배제성 완화)시키고 지배국 전환재의 군사원조·경제지원 규모를 증가(소비의 경합성 완화)시키는 압력으로 작용할 것이다. 이는 다시 도전국에게 부메랑 효과로 돌아올 것이고, 결국 “약소국에 의한 강대국 착취현상(the exploitation of the great by the small)”이 만연해질 것이다.³⁴⁾

이러한 착취의 결과로 약소국들은 쌍방 모두로부터 이익을 얻어냄은 물론 미래행보의 자율성을 보호하면서 연루와 방기 위험 모두를 예방할 수 있게 된다. 그리고 지배국과 도전국 가운데 이러한 착취를 누가 더 잘 버텨내는지에 따라 세력균형과 편승이 결정될 것이다. 그러나 지배국과 도전국 간의 경쟁구도에서 약소국의 착취적 혜정이 항상 성공할 수 있는 것은 아니다. 착취적 혜정은 지배국과 도전국 간의 경쟁이 경직되었을 때보다 이완되었을 때 성공가능성이 높다. 경직된 경쟁구도에서는 GPGs를 더욱 적게 공급하려는 경쟁이 일어난다. 왜냐하면 지배국이나 도전국은 자국의 반대편에 설 것으로 확실시되는 국가들까지 혜택을 볼 수 있도록 국력을 소진시키면서까지 GPGs를 제공하지 않을 것이기 때문이다. 설령 전환재 형식으로 GPGs 공급을 시도한다 할지라도 지배국이나 도전국의 우방국들 역시 위와 같은 이유로 GPGs 공급에 기여하지 않을 것이다. 대신 혜택의 배제성이 매우 엄격한 클럽재 경쟁이 벌어질 것이다.

왜냐하면 지배국과 도전국은 진영결속과 신규 진입자의 진정성 파악을 위해 각각 클럽가입비용(혜택취득비용)과 클럽탈퇴비용(혜택상실비용)이 매우 높게 설정된 값비싼 클럽재를 제공할 것이기 때문이다. 이러한 상황에서 약소국의 착취적 혜정은 성공하기 어렵다. 반면, 이완된 경쟁구도에서 지배국과 도전국은 향후 냉각기를 대비, 너그러운 평판을 쌓음으로써 지지기반을 미리 확충하고자 한다. 따라서 이탈과 진입이 보다 자유로운 저렴한 클럽재나 GPGs 공급 기여도와 소비의 경합성이 완화된 전환재 또는 GPGs 경쟁이 일어나며 이것이 혜정의

34) Olson (1971), p. 29.

성공조건이 된다.

다음에서는 이러한 가설들의 경험적 유용성을 중앙아시아의 사례를 통해 확인해보고자 한다. 특히 중앙아시아에서 맞부딪히는 미국과 러시아·중국의 전략 모두를 공공재·클럽재·전환재 경쟁의 관점에서 조명하는 동시에 기존 연구에서 수동적인 존재로 간주되어온 중앙아시아 5개국의 대응을 착취적 해정으로 재해석할 것이다. 지금까지의 논의들은 아래의 다섯 가지 가설들로 요약된다.

〈가설-1〉 GPGs를 제공하던 지배국의 국력이나 영향력이 상대적으로 쇠퇴할 경우, 지배국은 무임승차 방지·응집력 제고·미래행보 통제·자국의 자원절약을 위해 GPGs를 값비싼 클럽재로 변환하고, 차후에 결집된 힘을 바탕으로 지지기반을 넓히고자 값비싼 클럽재를 다시 GPGs로 변환하려 할 것이다. 하지만 값비싼 요금을 지불한 국가들은 GPGs 공급비용이 자국에게 전가 되는 것에 반발, 응집력이 이완될 것이다.

〈가설-2〉 GPGs를 클럽재로 변환시킬 수 없을 경우, 국력이나 영향력이 쇠퇴 중인 지배국은 GPGs를 전환재로 변환하고, GPGs 공급 기여도에 따라 한정된 군사원조·경제지원을 차등 배분함으로써 GPGs 혜택을 가장 많이 받는 국가들의 기여도를 높이려 할 것이다. 그러나 지배국이 요구하는 기여도(X)와 지배국이 의도한 GPGs 사적 생산의 성공가능성(Y)의 관계는 $\cap$ 형태의 곡선이 될 것이다.

〈가설-3〉 쇠퇴하는 지배국의 값비싼 클럽재 제공에 맞서 도전국은 저렴한 클럽재를 창출할 것이다. 이를 통해 도전국은 지배국의 클럽재에 가입한 국가들을 이탈시키고 포섭하여 지배국이 구축해놓은 현상유지체제의 평화적인 전복을 시도할 것이다. 그러나 도전국의 유인책이 저렴한 클럽가입 요금이므로 도전국은 많은 정치경제적 부담을 지게 될 것이다.

〈가설-4〉 쇠퇴하는 지배국의 전환재 제공에 맞서 도전국은 GPGs 공급 기여도와 소비의 경합성이 보다 완화된 전환재를 제공할 것이다. 그러나 약소국들로 부터의 큰 도움이 없는 상태에서 군사원조·경제지원을 늘릴 것이므로 도전국은 많은 정치경제적 부담을 지게 될 것이다.

〈가설-5〉 혜택의 배제성이 완화된 클럽재나 GPGs 공급 기여도와 소비의 경합성이

완화된 전환재를 창출·제공하는 도전국의 전략에 맞서 지배국 역시 도전국과 유사한 방식으로 전략을 변경할 때, 약소국들은 둘 중 하나가 제공하는 클럽재·전환재 없이도 생존해나갈 수 있는 능력을 개선시키는 행위인 착취적 헤징을 통해 지배국과 도전국 모두를 착취하려 할 것이다.

IV. 가설확증용 사례연구: 중앙아시아 국제관계, 1990~2015

중앙아시아는 동쪽으로는 중국, 서쪽으로는 자원매장량이 풍부한 카스피해, 남쪽으로는 이란과 아프가니스탄, 그리고 북쪽으로는 러시아와 인접해 있는 지정학·지정학·지전략적으로 가치가 매우 큰 지역인 동시에 세계 우라늄의 약 25%가 매장되어 있는 곳이다. 따라서 미국은 중동, 러시아 및 중국을 동시에 견제할 수 있는 교두보 마련을 위해 그리고 중앙아시아로부터의 핵확산을 저지하기 위해 소련이 해체되자마자 중앙아시아에 관여하기 시작했다. 그러한 관여의 시작은 중앙아시아에서의 분쟁방지, 인도적 지원, 경제발전, 국경관리 등을 목적으로 하는 자유지원법안과 실크로드전략법안이 1992년에 제정되면서부터였다. 이후 미국은 존재감을 크게 강화하고 패권적 리더십을 쟁취할 수 있었는데 관여의 성공이유는 두 가지다.

첫째, 구(舊)소련이 해체되자마자 독립한 중앙아시아 5개국을 러시아가 구(舊)소련의 일부였던 아제르바이잔, 몰도바, 조지아 그리고 우크라이나에서의 친러시아 분리주의 운동을 지원하자 국가재건에 위협을 느꼈다. 이에 중앙아시아 5개국은 서방세력과 제휴함으로써 러시아를 견제할 필요가 있었다. 이때 미국은 중앙아시아 5개국과 NATO가 평화를 위한 동반자관계(PFP: Partnership for Peace)를 맺을 수 있도록 중개자 역할을 했는데 이것이 성공적 관여의 밑거름이 되었다.³⁵⁾

35) 1994년 1월 브뤼셀에서 개최된 NATO 정상회담에서는 NATO의 동쪽으로는 확대가 공식 결정되고 이를 실천하기 위한 PFP가 출범되었다. 2002년에 PFP를 체결한 타지키스탄을 제외한 나머지 4개국은 1994년에 체결했다. Sergio A. Mikoyan, "Russia, the US and Regional Conflict in

둘째, 2001년의 9.11 사태 직후 미국이 반테러작전 전초기지를 중앙아시아에 구축하는 동안 이 지역의 이해상관자인 러·중은 미국의 영향력 확장을 허용했다. 중앙아시아에서 활동하는 이슬람 테러집단들은 중앙아시아와 인접한 양국에게도 큰 안보위협이었다. 미국 주도의 반테러작전을 허용하는 것은 이이제이(以夷制夷)인 동시에 공공재 무임승차였기에 러·중으로서는 미국의 관여를 반대할 이유가 없었다. 결국 1990년대 초반부터 2000년대 초반까지 미국의 중앙아시아 관여를 위한 기회의 창은 크게 열릴 수 있었다.

관여가 거둔 가장 가시적인 성과는 비핵화이다. 1993년부터 1999년 사이 미국은 중앙아시아에 산재해있던 모든 전폭기, 순항미사일, 대륙간탄도미사일, 핵탄두, 전략미사일 기지, 고농축 우라늄을 완전히 제거·폐쇄·이전시켰다. 이러한 성과에 부응하여, 미국은 1992년에 약 6,500만 달러였던 중앙아시아 경제지원금을 2000년에는 2억 2,000만 달러로 약 3.5배나 증액시켰다. 이것은 미국이 테러와의 전쟁 및 아프가니스탄과 이라크에서의 작전수행을 비교적 수월하게 수행할 수 있었던 기초가 되었다. 2001년 9월 20일 미국이 테러와의 전쟁을 선포하자마자 중앙아시아 5개국은 미국과 전략적 동반자관계를 체결, 탈레반 및 알 카에다 소탕을 위한 항구적 자유 작전을 적극 지원했다. 가장 주목할 만한 지원은 공군기지 개방 및 민간공항의 병참기지 활용이었다. 우즈베키스탄은 카르시-카나바드 공군기지, 하나바트 공군기지 및 터메즈 공군기지를, 키르기스스탄은 마나스 공군기지를, 카자흐스탄은 알마티 공군기지를 그리고 타지키스탄은 항공기 중간급유 용도로 두산베 국제공항을 제공했다. 심지어 1995년부터 영세중립국이었던 투르크메니스탄조차도 미국, NATO 및 국제안보지원군(ISAF: International Security Assistance Force) 전투기들의 영공비행을 허용했다.

또한 지리·지형 정보 제공을 위해 중앙아시아 5개국 국방부 고위인사들이 미 중부사령부에 합류했다. 이외에 우즈베키스탄과 카자흐스탄은 이라크 자유화 작전에 참가했고 타지키스탄은 탈레반에 맞설 아프가니스탄 정부군 훈련을 전담했다.³⁶⁾ 이에 미국은 2002년 경제지원금 5억 8,500만 달러 이외에 4,600만 달러를 들여 중앙아시아 5개국의 군사요원 기술훈련 및 군사장비 업그레이드를

Eurasia,” *Survival*, Vol. 40, No. 3 (1998), pp. 112-126.

36) Jim Nichol, *Central Asia: Regional Developments and Implications for U.S. Interests* (Washington D.C.: Congressional Research Service, 2014), p. 77; 김자용 (2012), pp. 42-44.

지원하고, 독일과 함께 운영하는 조지마셜(George C. Marshall) 유럽안보연구 센터에 중앙아시아 5개국 장교 1,000여 명을 초청, 민주적 민군관계 및 전술훈련에 대한 교육과정을 제공했다.

또한 중앙아시아 5개국의 정규군과 예비군은 애리조나·루이지애나·몬타나·버지니아·네바다 주방위군의 지도 아래 전술훈련을 받았다.³⁷⁾ 이렇게 탈냉전 직후 10여 년간 급박하게 진행된 상황전개는 중앙아시아에서 미국의 패권적 리더십의 공고화로 이어졌다. 그러나 2000년대 들어 탈공산주의 체제가 안정국면에 들어선 러시아와 급부상한 중국이 상대적으로 쇠퇴한 미국 중심의 단극 질서를 평화적으로 타파하기 위한 조치들을 취하기 시작했다.³⁸⁾ 이에 미국과 러·중의 경쟁이 본격화되었다. 이제부터 살펴볼 가설들은 전환제 가설 2·4·5다.³⁹⁾ 우선 지배국인 미국의 행태는 가설 2의 예측대로 전개되었다.

이라크·아프가니스탄·알 카에다와의 전쟁으로 고전하던 미국은 반테러작전이라는 GPGs의 혜택을 가장 직접적으로 체감하는 중앙아시아 5개국⁴⁰⁾을 대상

37) Olga Oliker and David A. Shlapak, *U.S. Interests in Central Asia: Policy Priorities and Military Roles* (Santa Monica: RAND, 2005), pp. 11-19; Nichol (2014), p. 77.

38) 여소야대 국면에서 1998년 탄핵 위기에까지 몰렸던 옐친(Boris Yeltsin) 정부에 이어 2000년에 등장한 푸틴 정부는 강력한 리더십으로 연 7%대의 경제성장과 군비증강을 이루어냈음은 물론 이를 바탕으로 여대야소 국면을 만들어 정국을 안정시켰다. 또한 푸틴 정부는 1990년대와 달리 미국의 외교적 비용을 높이기 위해 다자주의를 지향하는 프리마코프(Primakov) 외교정책을 추진하기 시작했다. 중국 역시 1997년의 제15차 당 대회와 2002년의 제16차 당 대회에서 국제기구를 활용하여 미국 견제에 나설 것임을 공식 선언하였다. 고재남 (2010), p. 216; 이동률, “유엔에서의 중국 외교행태에 대한 실증 연구: 안보리 표결행태를 중심으로,” 『한국과 국제정치』 제23권 제3호 (극동문제연구소, 2007), p. 101.

39) 클럽제 가설 1·3·5도 본 연구의 주요 가설이긴 하나 반테러작전이라는 GPGs는 본문에서 예시로 들었던 TPP와 달리 클럽제로 변환되지 않기 때문에 현 논문에서는 검토대상이 아니다. 다만 클럽제 가설 1·3·5와 전환제 가설 2·4·5가 상당히 유사한 맥락에 있다는 점이 주지될 필요가 있다.

40) 접경지역이 많은 중앙아시아 5개국은 이슬람 테러집단들의 활동에 매우 취약했다. 우즈베키스탄에서는 우즈베키스탄 이슬람 운동(IMU: Islamic Movement of Uzbekistan)이라는 테러집단에 의해 1999년 400여 명의 사상자가 발생한 바 있고 2000년에도 정부를 대상으로 한 자살폭탄 테러가 빈번히 일어났다. IMU는 우즈베키스탄의 동쪽에 인접해 있는 키르기스스탄에도 침투하여 1999년과 2000년에 조직적인 반정부 대규모 테러를 자행했다. 또한 IMU는 우즈베키스탄의 북쪽에 인접해 있는 카자흐스탄의 반정부 급진세력인 이슬람 해방당(Hizb al-Tahrir al-Islami)과 1998년부터 연대하여 잠재적 불안요인이 되었다. 우즈베키스탄 및 아프가니스탄과 인접해 있는 투르크메니스탄과 타지키스탄 역시 이슬람 테러집단들에 취약했다. 양국 모두 우즈베키스탄과 인접했기 때문에 IMU의 침투대상이 되었음은 물론이다. 특히 아프가니스탄과 460여 마일의 국

으로 GPGs의 사적 생산(전환재로의 변환)을 시도했다. 즉, GPGs 공급 기여도와 군사원조·경제지원을 연동시켜 반테러작전의 성공가능성을 높이하고자 했다. 당시 미국이 요구한 기여도는 정보공유·병참지원·기지제공 정도였고 한정된 규모였지만 1992년부터 2002년까지 미국의 대 중앙아시아 경제지원금은 900%나 증가했다. 때문에 러시아의 영향력과 빈곤으로부터 탈피하기를 원했던 중앙아시아 5개국은 미국의 군사원조·경제지원을 선점하기 위해 경쟁하듯이 정보공유·병참지원·기지제공에 적극적이었던 것이다.

그러나 2003년 들어 미국이 요구한 기여도는 정권붕괴로 이어질 수도 있는 체제변환으로 증가했고 이것이 가설 2에서 언급된 $\cap$ 형태 곡선의 변곡점이 되었다. 2003년 현재 대통령의 재임기간이 평균 12.4년이 될 정도로 중앙아시아 5개국은 장기독재정권이었고, 프리덤하우스(Freedom House)의 척도로 보았을 경우에도 5개국 평균은 최저의 민주주의를 의미하는 7점에 근접한 6.152였으며, 국제투명성기구(Transparency International)의 133개국을 대상으로 한 부패순위에서도 5개국 모두 100위와 124위 사이에 있었다.⁴¹⁾ 미국은 이러한 상황들이 이슬람 원리주의 및 이슬람 테러리즘이 싹트기 좋은 정치적 토양이 된다고 판단, 체제변환외교를 수행하면서 다음과 같은 조치들을 취했다.⁴²⁾

2002년 5억 8,500만 달러에 달하던 중앙아시아 경제지원금은 2003년부터

경을 마주하고 있으며 그 접경지역에 다수의 테러집단들이 은닉하고 있었음에도 불구하고 국경수비대가 없었던 투르크메니스탄이 가장 위험했다. 타지키스탄에서는 이미 1992년에 발생한 내전으로 4만 명의 사상자와 80만 명의 피난민이 발생한 바 있다. 그런데 내전에서 패배한 정치세력의 일원들이 탈옥, 이슬람 극단주의 세력과 연합하여 1999년에 정부군과 무력충돌했다. 이외에도 중앙아시아 5개국은 아크로미야(Akromiya), 이슬람 지하드 그룹(Islamic Jihad Group), 범이슬람 부흥당(Islamic Renaissance Party) 등등의 테러집단들에 노출되어 있었다. Nichol (2014), pp. 21-31. 이런 의미에서 중앙아시아 5개국은 등대의 사적 생산 예시에서 언급되었던 ‘주변 해역을 자주 이용하는 선박들’에 해당된다.

41) 고재남, 『한·중앙아 지역협력의 현황과 과제』 (서울: 외교안보연구원, 2009), p. 16.

42) ‘테러와의 전쟁은 중앙아시아의 민주화, 인권신장 및 시장경제화가 주변국들로 확산될 때 진정으로 종식될 수 있다’는 자유주의 관점과 ‘시장 친화적이며 민주적인 중앙아시아는 차후 러시아, 중국, 이란을 견제할 수 있는 귀중한 정치적 자산이 될 수 있다’는 현실주의 관점 그리고 ‘인정투쟁(recognition struggle) 종착지인 민주주의와 시장경제를 은밀하게 또는 강압적으로라도 확산시켜야 한다’는 신보수주의 관점이 결합된 외교정책이 바로 체제변환외교였다. 이것이 포스트 소비에트 공간에서 2003년부터 시작된 이른바 색채혁명(조지아의 장미혁명, 우크라이나의 오렌지혁명, 키르기스스탄의 레몬혁명)을 촉발시켰다. 백창재, “미국 신보수주의 분석,” 『국가전략』 제9권 제3호 (세종연구소, 2003), pp. 90-91; 김지용 (2012), p. 45.

감소하기 시작하여 2006년에는 2002년의 39% 수준인 2억 3,000만 달러로 급감했다. 이러한 추세가 지속되어 2015년에 편성된 경제지원금 예산은 1993년 경제지원금의 절반에도 못 미치는 1억 1,300만 달러까지 감소했다. 특히 2005년 5월 우즈베키스탄에서 정부군에 의해 수백여 명의 시위대가 사망한 사건을 계기로 미국은 우즈베키스탄에 대한 군사원조를 전면중단했다. 이러한 조치들은 소비의 경합성을 강화시켜 군사원조·경제지원 선점 경쟁을 보다 치열하게 만들려는(GPGs 공급 기여도를 높이려는) 미국의 의도에서 비롯된 것이었다.

예를 들어, 미국은 중앙아시아 맹주 자리를 놓고 경쟁해왔던 우즈베키스탄과 카자흐스탄에 대한 경제지원금 비중을 변경함으로써 우즈베키스탄의 체제변환을 시도했다. 미국의 중앙아시아 경제지원금이 최고치에 달했던 2002년 당시 우즈베키스탄의 비중은 거의 40%에 육박했다. 그러나 2006년 우즈베키스탄의 비중은 2002년의 절반 정도로 급감한 반면, 카자흐스탄의 비중은 같은 기간 17%에서 36%로 2배 이상 급증했다.⁴³⁾ 그러나 체제변환외교에 대한 미국의 기대는 예상과 달랐다. 반테러작전이라는 GPGs의 사적 생산에 차질이 빚어질 만큼 강력한 저항들이 나타났다.

2005년 11월 중앙아시아 최대 규모인 마나스 공군기지를 제공했던 키르기스스탄은 미국에 100배나 인상된 연간 기지 사용료를 요구했고, 가장 많은 공군기지를 제공했던 우즈베키스탄은 미국, NATO 및 ISAF가 사용하던 모든 공군기지를 폐쇄하는 동시에 친미성향 국방장관을 반역혐의로 체포, 7년형에 처했다.⁴⁴⁾ 결국, 이러한 사건전개는 지배국이 요구하는 GPGs 공급 기여도(X)와 GPGs 사적 생산의 성공가능성(Y)의 관계가 $\cap$ 형태 곡선을 떨 것이라고 예측하는 가설 2를 지지한다.

43) 카자흐스탄은 미국의 관여가 시작된 1992년부터 변화의 조짐을 보였다. 현재까지도 권위주의적인 통치행태를 보이고 있긴 하지만 카자흐스탄은 미국에 약속한 ‘강압통치와 인권문제의 개선’을 점진적으로 실행해왔고 시장경제 도입을 통해 2000~2006년 동안 연평균 10%대의 고도경제성장을 달성하기도 했다. 이에 카자흐스탄은 중앙아시아에서 가장 정치적 리스크가 작은 국가로 분류되어 왔으며 미국과 서방국가들의 지지로 2010년 공동안보, 민주주의, 인권을 기치로 하는 유럽 안보협력기구(Organization of Security and Cooperation in Europe)의 의장국이 되었다. Nichol (2014), pp. 76-77.

44) 김지용 (2012), pp. 48-50; 신범식, “러시아-중국 안보군사 협력의 변화와 전망,” 『중소연구』 제 30권 제4호 (아태지역연구센터, 2007), pp. 83-84.

다음으로 도전국인 러·중의 행태는 가설 4의 예측대로 전개되었다. 체제변환 외교의 부정적인 효과는 러·중 양국이 새로운 경로창출 전략을 통해 미국의 리더십에 균열을 내고 그들의 리더십을 복원·구축할 수 있게 했다. 새로운 경로란 미국 주도하의 반테러작전을 대체할 수 있으면서도 체제변환만큼의 높은 기여도를 요구하지 않고 미국보다 더 많은 군사원조·경제지원을 보장하는 전환재를 의미한다. 러·중이 중앙아시아 5개국에 제시한 비교적 낮은 기여도는 자국이 주도하는 지역기구인 CSTO·SCO 활동에 가담하는 것이었다.⁴⁵⁾ 물론 CSTO·SCO 가입 및 활동 역시 체제변환만큼이나 높은 기여도일 수 있다. 왜냐하면 지역기구의 회원국으로 활동한다는 것은 어느 정도 외교적 자율성의 손실 또는 주권비용(sovereignty cost)을 수반하기 때문이다.⁴⁶⁾

따라서 러시아의 영향으로부터 탈피하기를 원하고 공산주의와의 결별을 선택한 중앙아시아 5개국 입장에서 보면, CSTO(러시아 영향권으로의 재진입)·SCO(중국 공산주의와의 연대) 가입 및 활동은 쉽지 않은 선택일 수 있다. 그럼에도 불구하고 위의 ‘비교적 낮은’ 같은 표현이 가능한 이유는 “중앙아시아에서는 급조된 지역기구 가입이 이해당사국들 간의 변화무쌍한 정치적 제휴를 알리기 위한 아주 값싸고 손쉬운 신호보내기로 간주되고 있었다”는 점 때문이다.⁴⁷⁾

이로 인해 러시아, 중국, 중앙아시아 5개국이 회원국으로 중첩된 지역기구들이 우후죽순 창설되었고 그 상당수가 유명무실하여 가입과 탈퇴가 비교적 자유로웠다. 더욱이 CSTO와 SCO는 중앙아시아 국가들이 이미 가입해 있던 기존의 집단안보조약(CST: Collective Security Treaty)과 Shanghai-5의 업그레이드였다. 따라서 중앙아시아 국가들은 큰 부담 없이 CSTO·SCO 활동에 가담할 수 있었고 이러한 기여도를 발판으로 러·중은 반테러작전이라는 GPGs를 제공하

45) 사실 러시아와 중국은 체제변환을 요구할 입장이 아니었다. 러시아와 중국은 프리덤하우스의 2003년 정치적 권리 척도(1-7: 7점은 최저)에서 각각 7점과 5점을 그리고 시민의 자유 척도(1-7: 7점은 최저)에서 각각 6점과 5점을 기록했다. 같은 해 중앙아시아 5개국은 정치적 권리 척도에서 6 또는 7점을 그리고 시민의 자유 척도에서 5, 6, 또는 7점을 기록했다. 이러한 수치들은 프리덤하우스의 Country and Territory Ratings and Statuses 1972-2016 데이터에서 얻어졌다.

46) Kenneth W. Abbott and Duncan Snidal, “Hard and Soft Law in International Governance,” *International Organization*, Vol. 54, No. 3 (2000), p. 436.

47) Richard Pomfret, “Regional Integration in Central Asia,” *Economic Change and Restructuring*, Vol. 42, No. 1 (2009), p. 62.

기 시작했다.

2002년 10월 러시아는 CST를 CSTO로 대폭 개편하고 4,000여 명의 러시아, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄 군인들로 구성된 CSTO 신속대응군을 창설, 2004년부터 Rubezh(국경)라는 대규모 반테러 훈련을 매년 실시했다. 중국은 분리주의·극단주의·테러리즘을 3대 악으로 규정하고 있는 SCO를 9.11 사태 직전인 2001년 6월 러시아 및 중앙아시아 4개국(투르크메니스탄 제외)과 함께 설립했다. 그리고 SCO 산하에 지역반테러기구를 설립, 2002년부터 연합, 평화사명, 협력 등 다양한 명칭의 양자·다자 반테러 훈련을 매년 실시했다.⁴⁸⁾ 이와 함께 러·중은 각각 EEC⁴⁹⁾와 SCO 기제를 통해 경제지원을 크게 늘려나가기 시작했다. 경제지원의 핵심은 2004~2006년부터 시작된 인프라 구축을 위한 다자개발은행 및 개발기금의 설립이었다. 중앙아시아 경제는 에너지 수출에 편중되어 있었음에도 불구하고 2007년 국제물류지수 160개국 순위에서 키르기스스탄은 103등, 우즈베키스탄은 129등, 카자흐스탄은 133등, 타지키스탄은 146등을 기록할 정도로 에너지 수출 인프라 여건이 매우 미비했다.⁵⁰⁾

이에 러시아는 2006년 EEC 산하에 70억 달러 자본금으로 시작하는 유라시아개발은행(EDB: Eurasian Development Bank)과 85억 달러 자본금으로 시작하는 유라시아안정화발전기금(EFSD: Eurasian Fund for Stability and Development) 설립을 위해 각각 15억 달러와 75억 달러를 출자했다. 중국도 2004년에 100억 달러 자본금으로 시작하는 SCO개발은행(SDB: SCO Development Bank) 설립을 위해 80억 달러 출자를 약속하고 SCO발전기금(SDF: SCO Development Fund) 설립을 위한 연구를 개시했다.

물론 EDB·EFSD·SDB·SDF보다 더 많은 자본금과 경험을 가진 다자개발은행들이나 개발기금도 존재하지만 이들 대부분은 미국, 유럽, 일본의 영향하에 있고 투자대출 심사조건이 까다로우며 은연중에 체제변환을 압박했다. 때문에

48) 고재남 (2009), pp. 27-34.

49) EEC는 CSTO보다 2년 전에 창설되었고 안보협력이 아닌 자유무역지대·관세동맹·수송동맹·통화동맹·공동시장 같은 경제협력을 추진하기 위한 별개의 기구였으나 사실 아르메니아를 제외하면 회원국 구성이 동일했으며, 실제로 CSTO와 EEC는 각각 EEC의 심화를 위한 안전보장 유인책으로 그리고 CSTO의 결속을 위한 경제적 유인책으로 활용되었다.

50) 이러한 수치들은 세계은행의 Logistics Performance Index 2007 데이터에서 얻어졌다.

이들보다 자본금 및 경험은 적지만 정치경제적 부담이 훨씬 덜하고 중앙아시아의 개발투자에만 주력하는 EDB·EFSD·SDB·SDF가 중앙아시아 국가들에게 더욱 매력적이었다. 이외에도 러·중은 중앙아시아와의 경제적 유대관계를 복원 또는 강화하기 시작했다. 러시아와 중앙아시아 5개국 간의 1999년도 교역량은 1991년의 1/16 수준(약 37억 달러)으로까지 급감했었다. 그러다가 2000년대 들어 점진적으로 증가하여 2007년이 되면 1991년의 1/3 수준을 상회하는 정도(약 218억 달러)로까지 회복되었다. 마찬가지로 약 15억 달러에 불과했던 중국과 중앙아시아 5개국 간의 2001년도 교역량 역시 2007년엔 약 196억 달러가 되어 13배 정도 성장하였다.

또한 러시아는 2000~2009년 동안 CSTO 회원국을 대상으로 한 투자를 약 10배 정도 증액했고, 중국도 2002~2010년 동안 SCO 회원국들을 대상으로 100억 달러의 우대차관 및 무상원조를 지속했다. 이러한 러시아와 중국의 지원에 부응하여 2001~2010년 사이 CSTO/SCO의 중앙아시아 회원국들은 GDP, 산업생산, 농업생산, 고정자본투자 모두에서 괄목할만한 성장(최소 1.2배에서 최대 4.3배)을 이루었다.⁵¹⁾ 결국, 이러한 사건전개는 도전국이 GPGs 공급 기여도와 소비의 경합성이 완화된 전환재를 제공할 것이므로 많은 정치경제적 부담을 지게 될 것이라고 예측하는 가설 4를 지지한다.

마지막으로 중앙아시아 국가들의 행태는 가설 5의 예측대로 전개되었다. 위와 같은 러·중의 전환재 제공은 중앙아시아 5개국에게 착취적 해정을 위한 기회의 창을 열어주었다. 가설 5의 예측대로라면, 중앙아시아 5개국은 미국의 전환재 없이도 생존해 나갈 수 있다는 자신감을 표출할 것이고, 이것을 무마하기 위해 미국은 GPGs 공급 기여도와 소비의 경합성이 완화된 전환재를 제공할 것이며, 이것이 부메랑이 되어 러·중은 인프라 지원 이외의 더 많은 군사원조·경제지원을 해야 할 것이다. 미국과 러·중 간 전환재 경쟁이 본격화된 2004년부터 중앙아시아 5개국은 미국에 대한 기존 입장을 급격히 변경했다. 중앙아시아 내에 있는 미국, NATO 및 ISAF의 기지사용에 시한을 두고 군대철수를

51) Paramonov and Strokov (2008), pp. 3-15; 강택구·김예경 (2012), pp. 130-132; 최영림, “최근 유라시아 경제연합의 설립 쟁점과 전망,” 『세계에너지시장 인사이트』 제14-28호 (2014), pp. 17-25; 조영관, “중앙아시아 지역에서 유라시아개발은행(EDB)의 활동에 대한 연구,” 『슬라브학보』 제31권 제3호 (한국슬라브유라시아학회, 2016), pp. 323-354.

촉구하는 2005년 SCO 정상회의의 아스타나 공동성명이 그것이다.

이후 중앙아시아 국가들은 그 성명을 이행하기 시작했고 그 시작이 바로 위에서 언급했던 키르기스스탄의 마나스 기지 사용료 100배 인상 요구와 우즈베키스탄의 기지 폐쇄였다. 여기서 한 발 더 나아가 키르기스스탄은 미군 철수를 요구했고, 마나스 공군기지에서 불과 20여km 거리에 있는 칸트 공군기지를 러시아가 2014년까지 사용할 수 있도록 했다. 우즈베키스탄은 러시아와 동맹을 체결하고, CSTO와 EEC에 가입했다. 타지키스탄은 테러예방을 위해 7,000명의 러시아군 주둔을 2042년까지 허용했다. 카자흐스탄은 자국 영토에서 1,000여 명의 미군 및 영국군과 함께 합동군사훈련 스텝 이글(Steppe Eagle)을 실시한 지 일주일 만에 5,000여 명의 군인이 동원된 SCO 반테러훈련인 평화사명을 개최했다. 영세중립국인 투르크메니스탄 역시 러시아가 주도하는 독립국가연합(CIS: Commonwealth of Independent States)과 중국이 주도하는 SCO에 각각 비공식 참관국과 초청국 자격으로 적극 참여하기 시작했다.⁵²⁾

이러한 조치들은 ‘러·중과의 유착관계를 저지하고자 한다면 미국은 현재보다 더 큰 보상을 제공해야 함은 물론 체제변환을 강요하지 말아야 한다’는 중앙아시아 5개국의 착취신포였고 실제로 미국의 정책을 변화시켰다. 미국은 2억 3,000만 달러(2006년)까지 감소시켰던 중앙아시아 경제지원금을 2009년엔 두 배가 넘는 4억 9,450만 달러로 증액시켰고, 3.5배나 인상된 마나스 공군기지 사용료를 지불해야 했다. 또한 발트해에서 중앙아시아를 거쳐 아프가니스탄으로 이어지는 북부보급네트워크(NDN: Northern Distribution Network) 구축을 위해 미국은 보급품의 상당 부분을 중앙아시아 5개국에서 구입해야 한다는 조건을 받아들여야만 했다.⁵³⁾ 2010년 미국이 우즈베키스탄(중앙아시아 NDN에서 가장 긴 육로 보유)에서 구입한 보급품만 2,800만 달러에 달했다.

이외에도 미국은 아프가니스탄 전쟁 이후 철군하면서 미군의 군사장비들을 중앙아시아 국가들에게 양도하기로 합의했다. 이러한 정책변화는 국제인권단체

52) 엄구호, “SCO에서의 러중 협력: 현황과 전망,” 『외교안보연구』 제7권 제1호(외교안보연구소, 2011), pp. 52-55; 김연규 (2015), pp. 21-32.

53) 파키스탄 남부항구인 카라치와 내륙을 거쳐 아프가니스탄으로 이어지는 남부보급네트워크(Southern Distribution Network)가 테러공격으로 취약해지자 미국은 대안 마련을 위해 중앙아시아 국가들과 협상을 하고 있었다.

들로부터 거센 비판을 받았지만 미국은 더 이상의 체제변환외교를 수행하지 않았다.⁵⁴⁾ 중앙아시아 국가들은 이러한 성과를 활용하여 러·중을 착취하기 위한 조치들을 취하기 시작했다. 우즈베키스탄은 폐쇄했던 미군의 공군기지를 재 개방하기로 결정했고 CSTO 신속대응군의 상시배치 계획에 반대를 표명함은 물론 2012년에 CSTO를 탈퇴하기까지 했다. 또한 미국의 지지로 2010년 OSCE 의장국이 된 카자흐스탄 역시 미군과 NATO의 알마티 공군기지 연장사유를 승인했다. 중앙아시아 5개국 가운데 군사력과 영향력이 가장 강한 우즈베키스탄과 카자흐스탄의 이러한 행보는 ‘중앙아시아에서 미국의 존재감이 지속되는 것을 원치 않는다면 러·중은 인프라 지원 이외에 군사원조·경제지원을 더욱 강화해야 한다’는 착취신호였고 러·중의 반응은 즉각적이었다.

다른 중앙아시아 국가들과 달리 천연자원이 부족하고 발전시설 미비로 그나마 풍부한 수자원도 활용하지 못하던 키르기스스탄은 러시아로부터 2개의 수력 발전소 건설투자, 21억 5,000만 달러의 원조, 3억 달러의 저금리 융자, 1억 8,000만 달러의 채무탕감 및 300만 달러 상당의 무기를 그리고 중국으로부터 도로정비를 위한 9억 달러의 투자와 190만 달러의 군사 장비를 제공받았다. 세계에서 4번째로 많은 천연가스를 보유하고 있음에도 불구하고 수송파이프가 없어 헐값에 천연가스를 수출해야 했던 투르크메니스탄은 수송파이프 독점국 러시아로부터 가스 수출가격의 정상화 조치를 그리고 중국으로부터 수송파이프 다변화를 위한 30억 달러의 에너지 차관 및 300만 달러의 군사 차관을 제공받았다. 풍부한 수자원을 이용한 전력수출을 숙원과제로 삼고 있는 타지키스탄은 러시아로부터 670MW급 상투다 수력발전소 건설투자, EDB를 통한 3,600MW급 로군 수력발전소 지원약속 및 12억 달러 규모의 무기와 군사장비를 그리고 중국으로부터 880만 달러의 무상원조를 제공받았다.

우즈베키스탄은 러시아로부터 12억 달러의 천연가스 개발 투자를 그리고 중국으로부터 5억 달러의 차관, 관개수로 개선을 위한 5,000만 달러의 대출 및 370만 달러 규모의 군사장비를 제공받았다. 카자흐스탄은 러시아와 중국 모두로부터 송유관 건설을 위한 역대 최대 규모의 투자를 제공받았다.⁵⁵⁾ 결국, 이러

54) Nichol (2014), pp. 67-74, 77.

55) 엄구호 (2011), pp. 56-57; 강택구·김예경 (2012), pp. 130-131; 김연규 (2015), pp. 21-32.

한 사건전개는 지배국과 도전국 간의 전환제 경쟁이 도전국 전환제 방식으로 수렴될 것이며 이것이 착취적 해정을 가능하게 할 것이라는 가설 5를 지지한다.⁵⁶⁾

2011년 5월 2일 빈라덴(Osama Bin Laden)이 사살되자 테러와의 전쟁은 진정 국면에 들어서게 되었고 미국의 중앙아시아 외교는 2001년만큼의 절박성을 잃어가고 있었으며 그 지역에서의 미군 철수는 가시화되기 시작했다. 이때부터 강대국 경쟁양상은 새로운 국면을 맞이했다. 2011년 7월 미국은 종적 지전략인 신실크로드 구상을 발표했고 이를 실천하기 위해 TAPI와 CASA-1000이라는 프로젝트를 진척시키고 있다.⁵⁷⁾ 2011년 10월 러시아는 횡적 지전략인 유라시아연합 구상을 발표했고 EAEU를 통해 유라시아의 실효적 통합을 진행시키고 있다.⁵⁸⁾ 2013년 9월 중국은 횡적 지전략인 일대일로 구상을 공식천명했고 이를

56) 가설 5에 대한 확증은 약소국 행태에 대한 종단면적인(longitudinal) 반복이 관측될 때 가능하기 때문에 본 연구의 일회성(一回性)적 관측을 경험적 지지로 보기 어렵다는 비판이 있을 수 있다. 그러나 행태의 반복 관찰은 시간의 변화 속에서 동일한 행위자의 반복적 행태를 관측하는 것만이 아니라 특정 시점에 다양한 행위자의 유사행태를 관측하는 것에도 해당된다. 다시 말해, 미국과 러·중의 상대적 영향력의 확연한 변화라는 동일한 구조적 영향을 받는 각기 다른 5개국의 외교 정책이 25년간 균형이나 편승 또는 책임회피와 같이 다양한 정책적 분화현상을 보이는 것이 아니라 정책적 수렴현상을 보인다는 점에서 행태적 반복이 횡단면적으로(cross-sectional)/종단면적으로 관측된다고 할 수 있다.

57) 이 구상의 목표는 3가지다. 첫째는 중앙아시아를 남아시아에 편입시키는 경제통합을 주도하여 중앙아시아에 대한 군사적 개입 대신 경제적 관여를 지속하겠다는 것이고, 둘째는 그러한 경제통합과 인도·파키스탄의 견제를 통해 중앙아시아를 러·중의 영향권에서 벗어나게 하겠다는 것이며, 셋째는 두 지역의 연결선상에 있는 아프가니스탄을 재건하겠다는 것이다. 이를 위해 9가지 프로젝트가 진행되고 있으며, 그 가운데 TAPI와 CASA-1000이 가장 주목할 만하다. TAPI는 카스피해 연안에 인접한 투르크메니스탄(T)의 천연가스를 아프가니스탄(A)을 경유해서 파키스탄(P)과 인도(I)에 공급하기 위한 파이프라인 연결 프로젝트다. 미국의 영향력이 크게 작용하는 세계은행과 ADB의 지원을 받아 2015년에 가스관 부설공사가 시작되었다. 현재 우즈베키스탄도 이 프로젝트에 참여할지 여부를 고려 중에 있다. CASA-1000은 Central Asia-South Asia Electricity Transmission Project의 줄임말로 수자원이 풍부한 타지키스탄과 키르기스스탄에 수력발전소를 건설하여 아프가니스탄과 파키스탄에 전력을 공급한다는 전력망 연결 프로젝트다. 4개국 간에 전력 가격에 대한 합의가 이미 완료되었고 전력망은 세계은행의 지원을 받아 2020년에 완공될 것으로 전망되고 있다. 16억 인구의 가스·전력 수요를 충족해야 하는 남아시아와 가스·전력 관료(賤路)의 확대 및 다변화가 절실한 중앙아시아의 상황들을 고려할 때 TAPI와 CASA-100의 성공가능성은 매우 높아 보인다. Nichol (2014), pp. 45-47; 김재관 (2015), pp. 175-189; 김연규 (2015), pp. 9-10.

58) 이 구상의 목표는 러시아와 중앙아시아 및 유라시아의 경제통합을 구축하고 그 지역의 에너지 자원·수송시스템을 통제함으로써 미국을 비롯한 서방세력의 관여를 차단하는 것이다. 이를 위해

뒷받침하기 위해 AIIB를 출범시켰다.⁵⁹⁾ 이러한 구상들이 아직 초기 단계에 있기 때문에 어떤 예측을 하는 것은 시기상조다. 다만 세 가지 구상 모두 일종의 지역통합을 지향하고 있다는 점에서 본 연구는 그 구상들이 경합한다면 그것은 미국과 러·중 간의 또는 러시아와 중국 간의 클럽재 경쟁이 될 것이며 착취적 헤징이 재연될 것으로 전망한다. 향후 10년은 본 연구에서 검토되지 않은 클럽재 가설 1·3·5의 시험대가 될 것이다.

V. 요약 및 토론

본 연구는 지구적 리더십을 놓고 격돌을 벌이는 양상이 공공재·클럽재·전환재 경쟁이 될 것으로 예측하면서 지배국·도전국·약소국이 구사하게 될 전략들

러시아는 기존의 CIS, EEC, 관세동맹, EDB, EFSF 등을 통합·대체하는 EAEU를 2015년 1월에 출범시켰다. EAEU 내에서의 세금·기술규정·노동법·이민법 등등이 조율되고 있으며 통합전력 시장과 단일에너지시장이 추진되고 있다. 현재 벨라루스, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 아르메니아가 회원국으로 가입해 있고, 타지키스탄도 곧 가입할 것으로 전망되고 있다. 이용권, “러시아의 유라시아 경제공동체 구상과 한-러 관계의 새로운 모색,” 『세계에너지시장 인사이트』 제142호 (에너지경제연구원, 2014), pp. 3-8; 최영림 (2014), pp. 17-25.

- 59) 일대일로로는 Pax Sinica(중국 중심의 평화로운 국제질서)를 구현하기 위한 물적 토대 구상으로서 중국 중서부·중앙아시아·유럽을 경제권역으로 하는 육상 실크로드 경제벨트(Silk Road Economic Belt, 一帶)와 중국 남부·동남아시아·유럽·아프리카를 연결하는 해상 실크로드(Maritime Silk Road, 一路)를 의미한다. 일대일로 구상은 건국 100주년이 되는 2049년까지 아시아 전역 인프라 네트워크(고속철도, 도로, 항만, 공항, 통신, IT, 전력, 물류 허브, 에너지 기반시설, 상하수도 등)의 완성을 목표로 하고 있다. 57개 회원국과 1,000억 달러의 자본금으로 2015년 12월에 출범한 AIIB는 지난 50년간 아시아 다자개발은행분야에서 독점적 지위를 누려왔던 ADB의 아성에 도전하고 있다. 중국은 개발도상국이 ADB로부터 자금을 융자받기 위해선 미·일의 선호에 맞는 체제변환 성격의 정치경제적 제도개혁 및 정부 투명성에 대한 검증을 받아야 하고 심사기간이 1~2년 소요된다는 점을 비판하면서 AIIB의 단순한 지원 절차와 신속하고 수월한 심사를 차별성으로 부각시키고 있다. 또한 중국은 AIIB에서 26.06%의 투표권을 보유하고 있음에도 불구하고 거부권 행사를 포기함으로써 중국의 선호와 무관하게 공정한 방식으로 자금융자와 개발 프로젝트 발주가 이루어질 것임을 천명했다. 이봉걸, “중국의 꿈, 일대일로 프로젝트 현황과 영향,” 『Trade Focus』 Vol. 14, No. 16 (국제무역연구원, 2015), pp. 1-26; 임호열·문진영·이민영·이성희, “AIIB 추진 현황과 한국의 대응방향,” 『오늘의 세계경제』 Vol. 15, No. 12 (대외경제정책연구원, 2015), pp. 1-20.

을 유형화했다. 그리고 전략과 관련된 가설들을 중앙아시아 국제관계에 적용하여 경험적 유용성을 입증했다. 본 연구의 학문적 가치는 네 가지로 정리될 수 있다. 첫째는 경제학이나 국제정치경제학분야에서만 논의되던 공공재·클럽재·전환재 개념들을 국제안보분야에 적용했다는 점이다. 둘째는 패권안정이론과 세력전이이론을 융합하여 새로운 가설들을 개발했다는 점이다. 셋째는 현상유지를 전복하기 위해 전쟁을 선택할지 아니면 현상유지에 순응하기 위해 평화를 선택할지에만 초점을 맞추는 세력균형이론, 세력전이이론 그리고 전쟁억지이론과 달리 평화적인 현상타파를 선택하는 도전국의 전략을 유형화했다는 점이다. 넷째는 중앙아시아 국제관계를 기존 이론의 틀 안에서 또는 비이론적인 정세분석 차원에서 논의하는 수많은 연구들과 달리 독창적인 가설들을 가지고 그것을 조망했다는 점이다. 그러나 본 연구는 몇 가지 약점도 드러내고 있는 바 후속연구에서 극복되기를 기대한다.

첫째는 가설의 예측력이다. 가설 1처럼 상대적으로 쇠퇴하고 있는 지배국 미국이 GPGs 제공국으로서의 역할을 포기하고 남중국해 SLOC 사용국들에게 비용분담을 요구(값비싼 클럽재)할 수도 있다. 그러나 가설 3처럼 급부상하는 도전국 중국이 남중국해 SLOC과 관련하여 저렴한 클럽재를 제시하는 방식으로 미국에 대응할지에 대해서는 의문이 제기될 수 있다. 왜냐하면 일방적인 도서영유권 주장·인공섬 조성·인공섬의 군사기지화를 통해 남중국해 SLOC의 사유재적 성격을 부각시키려는 중국의 공격적 행태 때문이다. 특히 중국의 영유권 주장에 법적 근거가 없다는 국제상설중재재판소의 2016년 7월 12일 판결은 그러한 행태를 가속화시킬 것으로 전망된다.⁶⁰⁾ 이러한 반증가능성은 도전국의 현상타파 전략이 폭력적인 또는 평화적인 양상으로 나타나게 되는 사안을 탐색하는 후속연구로 이어진다는 점에서 긍정적이다.

둘째는 연구가설들에 부합하는 중앙아시아 국제관계 사례가 의도적으로 선택

60) 다른 한편, 중국은 2002년에 동남아시아 국가들과 남중국해 당사국 행동 공동선언(DOC: Declaration on the Conduct of Parties in the South Chinese Sea)을 채택, 현재까지 DOC에 입각해 남중국해에서의 갈등관리 행동수칙 마련을 위한 협상을 진행하는 등 많은 노력을 하고 있다. 이것은 가설 3에 부합해 보이는 현상이다. 가설 1처럼 미국이 남중국해 SLOC에서의 안전한 항행이라는 혜택이 배타적으로 보장되는 값비싼 클럽재를 제공할 경우, DOC와 행동수칙은 향후 그러한 상황에 대비하고 저렴한 클럽재를 선제적으로 구축해 놓으려는 중국의 전략적 계산일 수 있다.

되었다(purposive selection bias)는 비판이다. 그러나 이러한 비판은 과학철학의 관점에서 온당치 못하다. 가설논박용 사례분석을 통한 반증시도는 자명한 것으로 여겨지던 통념이 거짓임을 보여줄 때 유익하다. 가설확증용 사례분석을 통한 지지시도는 새로운 가설의 경험적 설명력이 잠재력을 갖고 있음을 보여줄 때 유익하다. 새롭게 제기된 가설을 논박용 사례로 검증하는 것은 건강한 신생아의 면역체계를 검증한다고 상한 우유를 먹이는 것과 유사하다.⁶¹⁾ 그렇다고 해서 필자가 가설확증용 사례분석만을 옹호하는 것은 아니다. 본 연구의 가설들을 무작위적인 방식으로 검증할 방법이 있다. 본 연구의 가설들은 지구적 리더십은 물론 특정 지역 내에서의 리더십을 놓고 경쟁하는 역내 국가들을 대상으로도 검증이 가능하다. 예를 들면, 렘키(Douglas Lemke)가 군사적 투사력에 기초해 조작정의한 23개의 지역적 위계구조들(local hierarchies)⁶²⁾을 보다 포괄적으로 통합·재조작하여 본 연구의 가설들을 검증할 수도 있다.

셋째는 중앙아시아 5개국 간의 갈등과 협력이 그들의 착취적 헤징의 수위에 영향을 주었음에도 불구하고 그것이 분석대상에서 제외되었다는 비판이다. 사실, 본 연구는 친러, 친중, 친미 또는 중립적 성향을 갖고 있는 5개국을 하나의 약소국 국가군으로 설정하고 5개국의 ‘강대국들을 착취하고자 하는 선호’가 유사하다는 것을 암묵적으로 전제했다. 그 이유는 가설의 간결성과 분석의 편의 때문이다. 다시 말해, 경쟁하는 2개의 강대국 국가군과 약소국 국가군이라는 3개의 행위자를 전제할 때 착취적 헤징이 더욱 부각될 수 있고 이것이 본 연구의 목적이었다. 착취자들 간의 정치적 제휴관계는 착취적 헤징을 강화 또는 약화시키는 조절변수로서 기대되는 바 이러한 비판은 후속연구에서 다루어져야 할 흥미로운 문제제기다.

마지막으로 넷째는 반테러작전이 GPGs가 될 수 있는지에 대한 문제제기다. 국제정치경제학에서도 GPGs로 당연시되어온 자유무역질서가 정말 GPGs인가에 대한 논쟁이 있었던 만큼 본 연구는 그러한 문제제기에 대한 나름의 실마리를 제안하고 이것이 생산적인 토론으로 이어지기를 기대한다. 우선 GPGs에

61) Alan F. Chalmers, “On Learning from Our Mistakes,” *British Journal for the Philosophy of Science*, Vol. 24, No. 2 (1973), pp. 164-173.

62) Douglas Lemke, *Regions of War and Peace* (New York: Cambridge University Press, 2002), pp. 90-91.

대한 명확한 개념이 이해될 필요가 있다. GPGs는 세 가지 구성요건을 갖고 있다. 첫째는 소비의 비경합성이고, 둘째는 혜택의 비배제성이며, 마지막으로 셋째는 어느 정도의 세계적인 파급효과(more-or-less worldwide)이다. GPGs가 기존의 공공재 개념과 차별적인 내용이 바로 세 번째 구성요건이다. 다소 모호한 개념이나 기존 공공재의 파급효과가 한 국가 영토 내로 국한된 것과 달리 GPGs의 파급효과는 중장기적으로 영토적 경계를 넘어 전파될 수 있는 잠재성을 강조한다. 예를 들어, 기후변화에 대처하기 위한 각국의 성공사례에 대한 공개된 노하우, 질병 및 자연재난에 대처하기 위해 각국이 마련해놓고 공개한 매뉴얼, 지구화로 인해 경제위기의 확산을 차단하기 위한 각국의 재정안정성, 중장기적으로 파급될 4차 산업혁명 기술지식, 국제안보 등등이 GPGs로 분류된다.⁶³⁾ 국제안보에 해당하는 테러리즘은 테러 그 자체로 인한 무차별적 대량살상뿐만 아니라 북아프리카나 시리아에서 볼 수 있듯이 수백만의 국제난민을 유발, 이를 수용해야 하는 많은 국가들에게 심대한 정치·경제·사회적 비용을 가중시키고 있고 국제관광 및 인적교류를 크게 위축시키고 있다. 따라서 이러한 문제의 근본적 해결을 위한 반테러작전은 그 파급효과가 한 국가 영토 내로 국한되지 않고 그 효과가 소비의 비경합성과 혜택의 비배제성을 충족시키기 때문에 GPGs가 될 수 있다.

물론 반테러작전으로 인한 특정 테러집단 척결의 파급효과가 매우 직접적일 수도 있다. 반테러작전이 지구적 테러리즘 네트워크 약화로 이어지기 위해선 테러집단들의 이해관계나 조직충원이 밀접해야 하는데 현실적으로는 분절적인 것이 사실이다. 그러나 빈라덴 세력을 타깃으로 설정한 미국 주도의 반테러작전과 역내 분리주의 이슬람 세력⁶⁴⁾을 타깃으로 설정한 러·중 주도의 반테러작전은 그 대상이 동일하지 않지만 전환재(공공재의 사적 생산 방식) 경쟁을 통해 각각의 반테러작전이 연쇄상승작용을 일으켜 종국적으로는 지구적 테러리즘 약화에 기여할 수 있다. 이런 점에서 반테러작전은 GPGs의 속성을 지닌다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 테러행위를 범죄행위로 규정하려는 국제사회의 노력은 오랜 기간 성공하지 못했다. 1937년 국제연맹이 ‘테러리즘 방지 및 처벌을

63) Kaul (2012), pp. 37-54.

64) 각주 40)을 참조.

위한 협약'을 채택한 것이 최초의 시도였다.

그러나 24개 서명국 가운데 23개국이 비준을 거부함으로써 이 협약은 발효되지 못했다. 그리고 1972년 국제연합에서 '특정 국제 테러행위의 방지 및 처벌을 위한 협약' 초안마련을 위한 총회가 열렸으나 논란만 야기했을 뿐 1990년대까지도 큰 변화가 없었다. 그 이유는 '누군가에게는 테러리스트가 다른 누군가에게는 자유의 투사일 수 있다'라는 인식과 '반테러 협약이 제3세계 민족해방운동을 제한하려 한다'는 인식이 국제사회에서 상당한 지지를 받았기 때문이다.⁶⁵⁾ 그러나 2000년대 들어 이러한 인식은 상당 부분 퇴조하고 있다.

가장 큰 이유는 테러집단의 공격 양상과 추세에 있다. 100명 이상이 살상된 테러공격은 20세기 30년간(1970~1999) 93건 발생했다. 그런데 21세기 15년간(2000~2014) 그러한 테러공격은 9.11 사태를 포함하여 83건이나 발생했다. 특히 후자의 경우 26개국에 걸쳐 광범위하게 발생했다. 사망자 수에 제한을 두지 않는다면 테러공격은 2014년 한해에만 13,463건 발생했으며 사망자, 부상자 및 납치된 인질의 수는 각각 95개국에 걸쳐 32,727명, 34,791명 및 9,428명에 달했다. 그리고 2015년에는 약 500명의 사상자가 발생한 파리 테러가 일어났고 곧이어 2016년에는 약 250명의 사상자가 발생한 브뤼셀 테러가 발생했다.

이렇게 대량살상이 가능해진 이유는 오락시설, 문화시설, 병원, 학교, 대중교통 같이 시민과 해외 관광객의 왕래가 많고 검문·검색·경비가 허술한 소프트 타깃을 대상으로 한 공격이 폭증하고 있기 때문이다. 여기에 더해 실패국가가 테러집단들을 양산하고 후자가 전자의 해체를 시도하는 과정에서 후자는 대량살상무기의 제조 및 밀거래를 통해 전통적인 국가의 무력독점을 위협하고 있다. 이와 같은 양상과 추세는 테러공격을 정당화했던 '식민지 지배자 대 피식민지 투사'라는 프레임을 약화시키고, 베스트팔렌체제를 수호하기 위한 '미국가적 파괴자 대 국가'라는 프레임을 강화시켰다. 그 결과, 2004년 국제연합 안전보장이사회는 모든 회원국에 대해 법적 구속력을 갖는 결의안 1540호를 만장일치로 채택했는데 결의안에 따르면 회원국은 대량살상무기와 관련된 테러집단의 어떠한 행태도 지원하지 말아야 하며 이를 위해 국내 법규를 정비해야 한다.

또한 1995년 11월 체첸 분리주의 단체가 방사능 물질로 모스크바 테러를

65) 도경욱, 『비국가행위자의 테러행위에 대한 무력대응』 (서울: 경인문화사, 2011), pp. 26-28.

모의한 사건이 있었는데 이후 러시아는 1998년에 반테러·비확산 레짐인 반핵 테러협약(International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism)을 제안, 2007년 7월 7일 발효되어 현재 115개국이 참여하고 있다. 아울러 2003년 미국이 제안하고 11개국의 참여로 시작되어 현재 105개국이 참가하고 있는 비확산 레짐인 대량살상무기 확산방지구상(Proliferation Security Initiative)도 차단 대상에 테러단체·비정부단체까지 포함시킴으로써 반 테러리즘에 대한 국제적 공감대를 명시했다.⁶⁶⁾

결국, 베스트팔렌체제의 수호를 위한 반테러작전은 절대 다수의 국가가 필요로 하는 것이며 테러집단 척결로 인한 안전과 평화는 소비의 비경합성과 혜택의 비배제성으로 구성된 GPGs가 되는 것이다.⁶⁷⁾ 본 연구의 가설들이 비어있는 용기(empty vessel)이고 구체적인 정치현실이 용액(liquid)이라 할 때 중앙아시아 국제관계는 본 연구에서 제시한 용기에 담긴 첫 번째 용액이었다. 후속연구를 통해 두 번째 용액이 담기기를 기대한다.

66) 김은영, “대량살상무기 테러양태의 변화 분석 연구,” 『국가정보연구』 제9권 제1호 (한국국가정보학회, 2016), pp. 244-245, 261-262; National Consortium for the Study of Terrorism and Response to Terrorism (START), “Country Reports on Terrorism 2014,” <https://www.state.gov/documents/organization/239628.pdf> (검색일: 2016년 8월 9일); 도경옥 (2011), pp. 32-34; 김웅수, 『글로벌 테러리즘』 (과주: 한울아카데미, 2012), pp. 181-210, 259-268.

67) 물론 테러집단에 동조하는 일부 국가들에게는 반테러작전으로부터 얻어지는 혜택보다 손실이 더욱 클 수도 있다. 그러나 그렇다고 해서 반테러작전이 GPGs가 아닌 것은 아니다. 가령, 조직폭력배에게는 사각지대가 없는 안전한 치안으로부터 얻어지는 혜택보다 손실이 더욱 클 수도 크다. 또한 중북세력에게는 강력한 한미동맹과 국방으로부터 얻어지는 혜택보다 손실이 더욱 클 수도 있다. 그러나 치안이나 국방은 대표적인 국가적 공공재임이 분명하다. 또한 각주 21)에서 상술했듯이 국제사회일수록 GPGs로부터 기대되는 국가별 이익 크기의 차이는 매우 크다. 이런 점에서 반테러작전으로부터 기대되는 특정국가의 이익은 음수가 될 수도 있다. GPGs 제공 가능한 많은 국가들이 향유할 수 있는 소비의 비경합성과 혜택의 비배제성을 충족시키기 위함이지 개별 국가의 수요량을 맞추기 위함이 아니다. 다시 말해, ‘모든 국가가 제공받기를 원해야 한다’는 GPGs를 구성하는 요건이 아니다. 다만 절대다수의 수요가 있으면 공급 필요성이 충족되는 것이다. 이러한 논리는 대량살상무기 비확산에 대한 도전세력이 존재하더라도 그 레짐이 공공재임을 옹호하는 논거가 된다.

【참고문헌】

- 강택구·김예경. “중국과 중앙아시아 관계: 미국에 대한 소프트밸런싱 전략을 중심으로.” 『국제지역연구』 제16권 제2호 (국제지역연구센터, 2012).
- 고재남. 『한·중앙아 지역협력의 현황과 과제』 (서울: 외교안보연구원, 2009).
- _____. “러시아의 중앙아시아정책과 다자주의.” 『한국과 국제정치』 제26권 제1호 (극동문제연구소, 2010).
- 김 욱. “공공재이론과 세계정부의 효율성.” 『국제정치논총』 제35집 제1호 (한국국제정치학회, 1995).
- _____. “공공재이론의 관점에서 본 패권안정이론: 한계와 대안을 중심으로.” 『국제정치논총』 제40집 제4호 (한국국제정치학회, 2000).
- 김석수. “남중국해 해적과 해양테러리즘의 연계 가능성.” 『동남아연구』 제22권 제3호 (동남아연구소, 2013).
- 김연규. “2009-2015년 중국과 러시아의 중앙아시아에서의 협력과 경쟁.” 『국제문제연구』 제15권 제2호 (국가안보전략연구원, 2015).
- 김은영. “대량살상형 테러양태의 변화 분석 연구.” 『국가정보연구』 제9권 제1호 (한국국가정보학회, 2016).
- 김응수. 『글로벌 테러리즘』 (과주: 한울아카데미, 2012).
- 김재관. “미국의 신실크로드 전략과 중리의 대응.” 『평화연구』 제23권 제2호 (평화와 민주주의연구소, 2015).
- 김지용. “미국의 대 중앙아시아 안보정책.” 『주요국제문제분석』 여름호 (외교안보연구소, 2012).
- 도경옥. 『미국가행위자의 테러행위에 대한 무력대응』 (서울: 경인문화사, 2011).
- 백창재. “미국 신보수주의 분석.” 『국가전략』 제9권 제3호 (세종연구소, 2003).
- 신범식. “러시아-중국 안보군사 협력의 변화와 전망.” 『중소연구』 제30권 제4호 (아태지역연구센터, 2007).
- 엄구호. “SCO에서의 러중 협력: 현황과 전망.” 『외교안보연구』 제7권 제1호 (외교안보연구소, 2011).
- 이동률. “유엔에서의 중국 외교행태에 대한 실증 연구: 안보리 표결행태를 중심으로.” 『한국과 국제정치』 제23권 제3호 (극동문제연구소, 2007).
- 이봉걸. “중국의 꿈, 일대일로 프로젝트 현황과 영향.” 『Trade Focus』 Vol. 14, No. 16 (국제무역연구원, 2015).
- 이수형. “동아시아 안보질서에서 강대국과 중견국의 해징전략.” 『한국과 국제정치』 제28권 제3호 (극동문제연구소, 2012).
- 이용권. “러시아의 유라시아 경제공동체 구상과 한-러 관계의 새로운 모색.” 『세계에너지

- 시장 인사이트』 제14-2호 (에너지경제연구원, 2014).
- 임호열·문진영·이민영·이성희. “AIIB 추진 현황과 한국의 대응방향.” 『오늘의 세계경제』 Vol. 15, No. 12 (대외경제정책연구원, 2015).
- 조영관. “중아시아 지역에서 유라시아개발은행(EDB)의 활동에 대한 연구.” 『슬라브학보』 제31권 제3호 (한국슬라브유라시아학회, 2016).
- 최영림. “최근 유라시아 경제연합의 설립 쟁점과 전망.” 『세계에너지시장 인사이트』 제 14-28호 (에너지경제연구원, 2014).
- Abbott, Kenneth W., and Duncan Snidal. “Hard and Soft Law in International Governance.” *International Organization*, Vol. 54, No. 3 (2000).
- Bueno de Mesquita, Bruce, and Alastair Smith. *The Dictator's Handbook: Why Bad Behavior is Almost Good Politics* (New York: PublicAffairs, 2012).
- Carnis, Laurent. “The Political Economy of Lighthouses: Some Further Considerations.” *Journal des Économistes et des Études Humaines*, Vol. 20, No. 2 (Dec 2014).
- Chalmers, Alan F. “On Learning from Our Mistakes.” *British Journal for the Philosophy of Science*, Vol. 24, No. 2 (1973). pp. 164-173.
- Cooley, Alexander. *Great Games, Local Rules: The New Great Power Contest in Central Asia* (Oxford: Oxford University Press, 2012).
- Goh, Evelyn. “Great Powers and Hierarchical Order in Southeast Asia: Analyzing Regional Security Strategies.” *International Security*, Vol. 32, No. 3 (Winter 2007/2008).
- Hardin, Russell. *Collective Action* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1984).
- Ikenberry, G. John. *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order After Major Wars* (Princeton: Princeton University Press, 2000).
- Kaul, Inge. “Rethinking Public Goods and Global Public Goods.” In Éric Brousseau, Tom Dedeurwaerdere and Bernd Siebenhüner (eds.). *Reflexive Governance for Global Public Goods* (Cambridge: MIT Press, 2012).
- Kim, Jeeyong. “When Economic Interdependence Meets Power Politics: Predicting the Direction of East Asian Regionalism in Asia's Paradox.” *Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 27, No. 3 (September 2015).
- Lemke, Douglas. *Regions of War and Peace* (New York: Cambridge University Press, 2002).
- Mikoyan, Sergo A. “Russia, the US and Regional Conflict in Eurasia.” *Survival*, Vol. 40, No. 3 (Autumn 1998).
- Monteiro, Nuno. “Unrest Assured: Why Unipolarity Is Not Peaceful.” *International*

- Security*, Vol. 36, No. 3 (Winter 2011/2012).
- Nichol, Jim. *Central Asia: Regional Developments and Implications for U.S. Interests* (Washington D.C.: Congressional Research Service, 2014).
- Oliker, Olga, and David A. Shlapak. *U.S. Interests in Central Asia: Policy Priorities and Military Roles* (Santa Monica: RAND, 2005).
- Olson, Mancur. *The Logic of Collective Action* (Cambridge: Harvard University Press, 1971).
- Paramonov, Vladimir, and Aleksey Stokov. *The Evolution of Russia's Central Asia Policy* (Shrivenham: Defence Academy of United Kingdom, 2008).
- Pomfret, Richard. "Regional Integration in Central Asia." *Economic Change and Restructuring*, Vol. 42, No. 1 (May 2009).
- Stoner, Kathryn. "Old Games, New Rules? Great Powers in the New Central Asia." *Asia Policy*, No. 16 (July 2013).
- Tessman, Brock. "System Structure and State Strategy: Adding Hedging to the Menu." *Security Studies*, Vol. 21, No. 2 (April 2012).
- Wohlforth, William C. "Revisiting Balance of Power Theory in Central Eurasia." In T.V. Paul, James J. Wirtz and Michel Fortmann (eds.). *Balance of Power: Theory and Practice in the 21st Century* (Stanford: Stanford University Press, 2004).
- Wolfers, Arnold. *Discord and Collaboration: Essays On International Politics* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1962).

〈신문 자료〉

The Atlantic.

〈인터넷 자료〉

- Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). <http://books.sipri.org/files/FS/SIPRIFS1604.pdf> (검색일: 2016년 5월 2일).
- U.S. Department of State. <http://www.state.gov/p/sca/rls/rmks/2012/199341.htm> (검색일: 2016년 5월 20일).
- Center for Systemic Peace. <http://www.systemicpeace.org/polityproject.html> (검색일: 2016년 6월 4일).
- National Consortium for the Study of Terrorism and Response to Terrorism (START). <https://www.state.gov/documents/organization/239628.pdf> (검색일: 2016년 8월 9일).
- <http://www.mof.go.kr/article/view.do?menuKey=389&boardKey=25&articleKey=15204> (검색일: 2017년 2월 3일).

[ABSTRACT]

Power Transitions and Foreign Policy Strategies

**A Case Study of Central Asian International Relations
(1990~2015)**

Jeeyong Kim | Yonsei Industry-Academic Cooperation Foundation at Wonju

Predicting that the trial of strength contending for the global or regional leadership between the dominant power and the challenger shall appear in a form of public·club·divertible goods competition, this study typologizes those two contenders' and weak states' strategies. Its contributions to the IR literature are two. First, unlike conventional IR theories, the challenger's peaceful strategies to upset the status quo are suggested. Second, exploitive hedging is defined as the behavior increasing the ability of weak states to cope without club·divertible goods that are currently provided to them by the dominant power or the challenger. This study's hypotheses are applied to Central Asian international relations and then are supported strongly. They are useful in explaining and predicting developments of the scramble for leadership between the U.S. and China or between intraregional major powers in East Asia, Africa or Latin America. Also, they can be applied to public diplomacy as well as economic and security fields.

Keyword: power transition, public·club·divertible goods competition, exploitive hedging

투고일: 2017년 3월 28일, 심사일: 2017년 5월 4일, 게재확정일: 2017년 6월 7일
