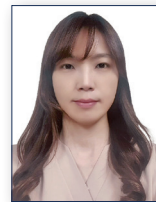


진영화 시대 다자협력의 재구성
이숙연(국방대학교 부교수)

한국 국방의 과제
조남훈(전 한국국방연구원 책임연구위원)

진영화 시대 다자협력의 재구성



이숙연(국방대학교 부교수)

- 진영화로 다자협력 체제는 교착되었으나, 상호의존적 위기 속에서 다자협력은 여전히 불가피함
- 국가 중심 단일 위계에서 다층 행위자의 수평적 네트워크로 전환하는 네트워크형 다자주의가 대안이 될 수 있음
- 중견국 특히 한국이 진영을 초월한 이슈 기반 협력을 매개하며 네트워크형 다자주의를 실현해야 함

1. 진영화 시대의 다자협력 : 위기 속 불가피성

2025년 10월 경주에서 개최된 APEC 정상회의는 세계 GDP 60%, 교역량 47%를 차지하는 21개국이 한자리에 모였다. 그러나 그 성과보다 '점점 깊게 분열되는 세계에서 다자협력은 어떻게 작동할 수 있는가'라는 근본적인 질문이 제기된다.

다자협력의 위기는 숫자로 드러난다. 2024년 Multilateralism Index에 따르면 지난 10년간

(2013~2023) 다자 체제의 실효성은 다섯 개 영역 모두에서 하락했으며, 평화안보 분야의 하락이 가장 심각했다. 무력 분쟁은 2013년 39건에서 2022년 55건으로 증가했다. UN 안보리는 2024년 한 해에만 8회의 거부권이 행사되어 1986년 이후 최고치를 기록했다. WTO 분쟁해결기구는 2019년부터 마비 상태다. 그러나 기후변화, 팬데믹, AI 같은 초국경 문제는 오히려 심화되고 있다. 다자협력은 가장 어려운 동시에 가장 필요한 순간을 맞이했다.



이러한 위기는 하루아침에 온 것이 아니다. 1991년 소련 붕괴 이후 규칙 기반 질서가 확립되는 듯했으나, 2008년 금융위기 이후 서구 중심 질서가 흔들리고 중국이 부상하면서 BRICS, AIIB 같은 대안 구조가 등장했다. 2010년대 미중 전략 경쟁이 본격화되었고, 2020년대 팬데믹과 우크라이나 전쟁으로 진영화는 더욱 심화되었다. 2024년 러시아는 거부권으로 북한 제재위원회 전문가 패널 임기 연장을 차단하여 안보리의 자기 모니터링 기능마저 마비시켰다. 진영화로 인한 단절과 상호의존에 따른 연결이라는 모순된 힘이 동시에 작동하면서, 전통적 다자 체제는 구조적 한계에 직면했다.

이러한 구조적 변화가 다자협력에 심각한 도전을 제기하는 것은 분명하다. 그러나 역설적으로 다자협력의 필요성은 더욱 커진다. 첫째, 초국경 문제는 일방적 행동으로 해결 자체가 불가능하다. 기후변화가 대표적이다. 2024년 EU는 탄소국경조정제도(CBAM)를 본격 시행했지만, 글로벌 사우스는 이를 “녹색 보호무역”이라 비난했다. EU가 아무리 배출을 줄여도 개도국이 반발하며 배출을 늘리면 지구 전체 배출량은 줄지 않기 때문에, 일방적 규제 강화는 오히려 공동 목표 달성을 더 어렵게 만든다. 이러한 딜레마는 COP29(2024.11)에서 그대로 드러났다. “손실과 피해” 기금을 둘러싸고 누가 내고 누가 받을 것인가를 놓고 선진국과 개도국이 충돌했다. 선진국은 2035년까지 연간 3,000억 달러를 제공하기로 합의했지만 개도국 요구인 1조 3,000억 달러에는 크게 못 미쳤다. 협상이 더욱 복잡했던 이유는 중국이 개도국 지위를 유지하면서도 세계 2위 경제대국이자 1위 배출국이라는 점 때문이었다. 선진국은 중국이 공여국이 되어야 한다고 주장했지만 중국은 거부했다. 그러나 중요한 것은 합의가 불완전하더라도 협상 자체는 계속되고 있다는 점이다. 3,000억 달러 합의는 불충분하지만, 다자 협상이 없었다면 이마저도 불가능했다. 책임과 부담을 어떻게 나눌 것인가라는 문제는 다자 협상만이 논의할 수 있는 유일한 공간이다. 팬데믹 대비도 같은 구조다. COVID-19로 700만 명이상이 사망했지만, mRNA 기술을 보유한 모더나와 화이자는 개도국 기술 이전을 거부했다. 선진국의 백신 독점은 개도국에서 변이 확산을 초래했고, 오미크론 변이는 결국 선진국도 다시 위협했다. 일방적 백신 확보가 집단 안전을 보장하지 못한다는 것이 입증된

것이다. 그러나 역설적이게도 이러한 실패 속에서 협력의 필요성은 더욱 분명해졌다. 2020년 만들어진 COVAX는 195개국이 참여하여 20억 도즈 가까이를 배분했고, 다자협력 없이는 공동 생존이 불가능하다는 것을 COVID-19가 증명했다.

둘째, 역사는 적대 속에서도 생존을 위한 협력이 가능함을 보여준다. 양차 세계대전으로 8천만 명이 사망한 참상 이후 ‘전쟁의 참화로부터 다음 세대를 구하기 위해’ UN이 창설되었다. 더 주목할 것은 냉전 최악의 적대 속에서도 협력이 존재했다는 점이다. NPT, SALT I, INF, START I 등 핵군축협정이 체결되었고, 남극조약과 우주조약은 냉전 최초의 군비통제였다. 이러한 전통은 2024년에도 이어졌다. 11월 페루 리마에서 열린 APEC 정상회의에서 미국과 중국은 AI를 핵무기 통제 의사결정에서 배제하는 데 합의했다. AI 거버넌스를 둘러싸고 EU는 AI Act로 강력 규제를, 미국은 자율규제를, 중국은 국가통제 모델을 추구하며 접근법이 완전히 달랐지만, 생존을 위협하는 문제 앞에서는 적대 관계에 있는 두 나라도 다자회의체라는 플랫폼을 통해 협력할 수 있었다.

셋째, 다자협력은 도구를 넘어 본질적 가치를 지닌다. 평화의 인프라로서 예측 가능성을 제공하고, 규범의 저장소로서 인권부터 디지털 권리까지 보존·창출한다. 특히 약소국에게는 집단 발언권을 제공한다. 군소도서국연합(AOSIS, 44개국)은 파리협정 목표를 “1.5도로 제한하려는 노력”으로 강화시키고 손실과 피해 기금 창설을 주도했고, 열대우림국가연합(CfRN, 52개국)은 산림 보존에 대한 보상 메커니즘인 레드플러스(REDD+)를 파리협정에 포함시켰다. 다자협력은 완벽하지 않지만, 작은 나라들이 국제 의제를 형성하고 실질적 성과를 만들 수 있는 유일한 공간이다.

2. 다자협력의 포용성 확대 : 네트워크형 다자주의

다자협력의 필요성에도 불구하고 현 다자 질서는 두 가지 한계에 직면했다. 첫째, 대표성의 문제다. 글로벌 사우스는 더 이상 주변부가 아니다. UN 193개국 중 134개국이 G77에 속하고 세계 인구 85%를 차지하며, 경제력도 급성장했다. 2000년 선진국이 PPP 기준

세계 GDP의 80%를 차지했지만 2024년에는 58%로 감소하고 개도국은 42%로 증가했다. 그러나 IMF 투표권은 글로벌 노스가 글로벌 사우스 대비 1인당 9배이고, 아프리카 54개국의 투표권은 6.5%에 불과한 반면 미국은 인구 4.25%로 17.4%의 투표권을 갖는다. UN 안보리 상임이사국 5개 중 글로벌 사우스는 중국뿐이다. 둘째, 실행력의 문제다. 강대국 거부권으로 안보리는 무력화되고, 국가 간 이해관계 충돌로 협상은 교착된다. 단일 위계 구조의 한계다.

이러한 맥락에서 UN 사무총장 안토니우 구테레스는 2021년 보고서 “Our Common Agenda”에서 “네트워크형 다자주의(Networked Multilateralism)”를 제안했다. 구테레스는 2018년부터 이 개념을 일관되게 강조해왔는데, 그 핵심은 “국가 중심의 단일 위계 구조”에서 “다층 행위자의 수평적 네트워크”로 전환하는 것이다. 전통적 다자주의에서는 국가만이 유일한 행위자였지만, 네트워크형 다자주의에서는 국가·지역기구·NGO·기업·도시·의회·자선단체가 함께 협력한다. 구테레스는 국가는 여전히 핵심 행위자지만, UN은 다양한 행위자와 긴밀히 협력해야 한다고 강조했다.

왜 네트워크형인가에 대해서도 구테레스의 진단은 명확하다. “단일 기구도, 단일 국가도 오늘날의 문제를 혼자 해결할 수 없다”는 것이다. 기후변화, 불평등, 디지털 협력, 인권, 평화와 안보, 글로벌 거버넌스, 지속가능발전 등 21세기 주요 글로벌 도전은 상호연결되어 있다. 그러나 전통적 다자주의는 국가 간 합의를 기다리는 동안 문제가 악화되고, 거부권 하나로 전체가 막히는 구조적 한계를 보인다. 네트워크형 다자주의는 이러한 교착을 우회한다. 해법을 연결하여 한 채널이 막혀도 다른 채널을 통해 실행이 가능하고, 모든 국가의 합의를 기다리지 않고 의지 있는 행위자들이 먼저 움직일 수 있다.

실제로 네트워크형 다자주의는 이미 작동하고 있다. 기후 분야는 가장 역동적인 사례를 보여준다. 파리협정의 NDC(국가 온실가스 감축 목표) 파트너십은 개도국의 NDC 이행을 지원하기 위해 80개 국가 정부, UN 기구, 세계은행, 지역개발은행, 시민사회, 민간부문이 수평적 네트워크를 구성했다. 각국이 NDC 목표를 설정하면, 파트너십은 재정·기술·역량을 제공하는 최적의 행위자 조합을 연결한다. 국가가 주도하지만, 실행은 다층 행위자의 협력으로 이뤄진다.

개발금융 분야에서는 녹색기후기금(GCF, Green Climate Fund)이 대표적이다. GCF는 2010년 선진국 정부의 기금으로 시작했지만, 프로젝트 실행 과정에서 세계은행·지역개발은행·국가 정부·지방정부·NGO·민간 투자자가 다층 네트워크를 형성한다. GCF는 민간 부문 창구(PSF, Private Sector Facility)를 통해 보조금·대출·보증·지분 투자를 조합하여 민간 자본을 촉진하며, 강화된 직접 접근(EDA, Enhanced Direct Access)으로 개도국의 지역·지방 기구가 국제기구를 거치지 않고 직접 자금을 받을 수 있게 한다. 단일 기구가 모든 것을 제공하는 것이 아니라, 이슈별로 최적 행위자 조합을 구성하는 것이다.

네트워크형 다자주의가 현실적 대안이 되는 이유는 두 차원에서 설명할 수 있다. 먼저, 글로벌 사우스와 약소국에게 세 가지 경로를 제공한다. 첫째, 구조적 개혁 없이 실질적 영향력을 확대할 수 있다. IMF 투표권이나 안보리 확대는 강대국 저항으로 수십 년째 교착 상태지만, 네트워크형 다자주의는 기존 구조를 건드리지 않고도 다양한 행위자와의 연대로 약소국의 목소리를 증폭시킨다. 앞서 언급한 AOSIS나 CfrN이 NGO·과학계·도시와 협력하여 글로벌 의제를 형성한 것이 그 증거다. 둘째, 단일 채널 의존성을 탈피한다. 전통적 다자주의는 한 경로가 막히면 전체가 정체되지만, 네트워크형은 해법을 분산시킨다. GCF의 EDA처럼 개도국은 중앙 승인 없이도 지역 기구를 통해 직접 자금을 받고 프로젝트를 실행할 수 있다. 셋째, 실행의 즉각성이다. IMF 쿼터 개혁은 합의부터 발효까지 6년이 걸렸지만, NDC 파트너십이나 GCF 프로젝트는 합의와 동시에 실행된다.

더 중요하게는, 분열되고 진영화된 현 국제질서에서 네트워크형 다자주의가 전체 다자협력의 교착을 돌파하는 대안이 된다는 점이다. 미중 경쟁과 우크라이나 전쟁 이후 강대국 간 대립이 심화되면서 WTO, 안보리 등 주요 다자기구가 마비됐다. 전통적 다자주의는 모든 국가의 합의를 전제로 하기에, 강대국이 대립하면 전체가 멈춘다. 그러나 네트워크형 다자주의는 진영을 초월한 이슈 기반 협력을 가능하게 한다. 기후변화나 보건 같은 영역에서는 미국과 중국이 정치적으로 대립해도, 도시·기업·NGO 차원에서 협력이 지속될 수 있다. 모든 국가가 모든 이슈에 참여할 필요가 없다. 의지 있는 행위자들이 먼저 움직이고, 성공 사례가 쌓이면 나중에 확산된다. 완벽한 합의를

기다리지 않고도 실질적 진전이 가능하다. 이것이 교착된 다자협력을 다시 작동시키는 방법이다.

물론 한계도 있다. 행위자가 많아질수록 조정 비용이 증가하고, 기업이나 재단의 과도한 개입은 민주적 정당성 문제를 야기한다. 또한 네트워크형 다자주의가 IMF 투표권이나 안보리 구조 같은 핵심 권력 구조를 근본적으로 바꾸지는 못한다. 그러나 구조적 개혁이 불가능한 현 상황에서, 네트워크형 다자주의는 분열된 세계에서 다자협력을 지속시키는 현실적 방법이 될 수 있다. 다자협력의 미래는 단일 위계에서 다층 네트워크로, 배타적 합의에서 포용적 연대로 전환하는 데 달려 있다.

3. 다자협력의 재구성 : 네트워크형 다자주의의 실천

네트워크형 다자주의가 대안이 될 수 있다면, 누가 이를 실천할 것인가? 강대국은 기존 위계 구조에서 이익을 얻고 있어 변화를 원하지 않고, 약소국은 자원과 영향력이 제한적이다. 이 틈새에서 부상하는 것이 중견국이다. 중견국은 강대국처럼 질서를 강요할 힘은 없지만, 약소국보다 자원과 영향력을 갖추고 있어 네트워크의 연결고리 역할을 할 수 있다. 더 중요한 것은 중견국이 네트워크형 다자주의를 실천할 유인이 있다는 점이다. 강대국 중심 질서에서는 주변화되지만, 규칙 기반 다자협력이 작동해야 자신의 이익을 보호할 수 있기 때문이다. 또한 중견국은 특정 진영에 완전히 속하지 않아, 진영을 초월한 이슈 기반 협력을 매개할 수 있는 위치에 있다.

2025년은 중견국과 글로벌 사우스 주도의 의제 설정이 가시화되는 해다. 11월 최초로 아프리카 대륙에서 개최되는 G20에서 의장국인 남아프리카공화국은 개발금융 개혁과 기후 정의를 핵심 의제로 제시했다. 앞서 7월 개최된 BRICS에서 의장국 브라질은 글로벌 사우스 협력 강화를 전면에 내세웠다. 또한 한국이 주최한 APEC은 미중 대립 속에서도 21개 경제가 모이는 대화 공간을 유지했다. 이들은 전통적 다자기구가 교착될 때 특정 이슈에서 선제적으로 의제를 제시하며 실용적 성과를 만들어낸다. 이러한 의제 설정력은 네트워크형 다자주의가 작동할 수 있는 정치적 공간을 만든다.

강대국 합의가 없어도 중견국이 먼저 움직이고, 다양한 행위자를 초대하여 협력을 촉진하는 것이다.

한국은 이러한 네트워크형 다자주의의 실천에서 독특한 위치를 점한다. 개도국에서 선진국으로 전환한 경험으로 글로벌 사우스와 연대 가능성을 가지면서도 선진국 협의체에 참여하고, 미국 동맹이자 중국의 경제 파트너로서 진영을 넘어선 협력을 매개할 수 있다. 또한 2025 APEC과 2024 AI Summit이 보여주듯, 한국은 전문성과 자원을 바탕으로 대립하는 국가들이 특정 이슈에서 대화할 수 있는 중립적 플랫폼을 제공할 수 있다. 따라서 한국은 강대국처럼 포괄적 질서를 제시하기보다, 기후금융, 디지털 거버넌스, 개발협력 같은 특정 영역에서 정부·기업·시민사회·국제기구를 연결하는 네트워크 외교에 집중할 수 있다. 예컨대 GCF 유치국으로서 기후 재원과 개도국 프로젝트를 연결하거나, AI 안전에서 기술 기업과 규제 당국의 대화를 촉진하는 것이다. 이는 한국의 역량에 부합하면서도, 네트워크형 다자주의가 작동하는 데 실질적으로 기여하는 방식이다.

물론 중견국 외교에도 한계가 있다. 중견국도 국익에 따라 움직이며 자원의 제약이 있다. 또한 정권 교체에 따라 외교 노선이 흔들릴 수도 있다. 그럼에도 중견국 외교가 중요한 이유는 현실적 대안이기 때문이다. 강대국 합의를 기다리면 아무것도 진전되지 않고, 약소국 단독으로는 힘이 부족한 상황에서, 중견국은 불완전하지만 움직일 수 있고 제한적이지만 성과를 낼 수 있다.

다자협력의 미래는 완벽한 합의를 기다리는 것이 아니라, 불완전하지만 실용적인 연대를 축적하는 데 있다. 네트워크형 다자주의와 중견국 외교는 느리고 제한적이지만, 진영화 시대에 다자협력을 지속시킬 수 있는 현실적 방법이다. 2025년이 보여주듯 의제 설정권은 이동하고 있고, 새로운 행위자들이 부상하고 있다. 문제는 이들이 얼마나 지속 가능한 연대를 구축하고, 실질적 성과를 만들어내느냐다.

이숙연은 2021년 서울대학교에서 정치학 박사학위를 취득하였으며 현재 국방대학교 부교수로 재직 중이다. 주요 연구 및 관심분야는 동남아시아 정치안보, 해양안보 등이다. 최근 저술로는 “남중국해에서의 전략적 위장과 중국의 해양확장”(『국제지역연구』 2025), “통합전구로서의 남중국해와 대만해협”(『21세기정치학회보』 2025) 등이 있다(navy0803@naver.com).