위기의 동아시아 통합론:
통합이론의 분석수준과 통합환경 분석*

손기영 **

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 네 가지 분석 수준: 인물, 국가, 지역, 국제구조
Ⅲ. 네 가지 분석 수준과 동아시아
Ⅳ. 결론

주제어: 통합이론, 지역주의, 동아시아, 유럽연합, 분석 수준

| 국문초록 |

이 연구는 월츠의 '세 가지 이미지'에 지역을 추가해 네 가지 분석 수준(levels of analysis)을 통해 통합이론을 비판적으로 정리한 후 동아시아 통합환경의 변화를 조망하는 데 목적이 있다. 우선 통합과 관련된 분석 수준을 인물, 국가, 지역, 국제구조로 나누어 다양한 통합이론을 이 틀에 맞게 분류한다. 이 연구는 통합이론의 설명력을 확충하기 위해 국가 간 협상이나 지역 수준의 초국가적 동학뿐만 아니라 국가 지도자의 성향, 개별 국가의 자기성찰적 정체성 변화와 정책결정, 세계화 또는 역내외 강대국의 영향 등의 변수를 함께 고려하는 접근법이 필요함을 주장한다. 이를 통해 간단한 통합환경지수를 제시함으로써 통합의 추이와 통합 및 분열에 영향을 미치는 요인들을 찾아낸다. 통합환경지수에 따르면 동아시아는 보통 수준의 통합환경에서 1990년대와 2000년대에 일정 부분 통합의 길로 나아갔지만, 2010년대 들어 통합환경이 나빠졌음을 보여준다.

✢『국제관계연구』 제24권 제2호 (2019년 겨울호).
http://dx.doi.org/10.18031/jip.2019.12.24.2.5

* 본 논문은 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원(NRF-2016S1A5A8020649)을 받아 수행된 연구입니다.

** 주저자, 고려대 아세아문제연구소 교수.

I. 서론

무역전쟁을 포함한 전 지구적 차원의 미중 패권경쟁과 브렉시트(Brexit) 및 경제와 군사협력 축소 조치로까지 비화한 한일 간 과거사 문제로 인해 냉전 종식 후 어느 때보다 동아시아 지역통합에 대한 회의론이 강하게 대두되고 있다. 주요국의 지도자들 중에는 도널드 트럼프 대통령, 블라디미르 푸틴 대통령, 시진핑 주석처럼 권위주의적 스트롱맨(strongman)들이 많으며, 사이버 공간에는 식자층이 보유한 전문지식(expertise)에 대한 불신으로 대표되는 반지성주의가 팽배해 있다.[1] 반세계화운동과 반지역주의(anti-regionalism) 정서는 유럽뿐만 아니라 세계 여러 곳에서 진행된 엘리트 주도의 지역 통합에 심각한 장애요인이 되고 있다.

동아시아도 통합 노력의 결과로 다양한 지역협력체가 만들어졌다. 그러나 경제적 상호의존과 무역 및 투자에 따른 지역화(regionalization)의 진전에 비해 제도적 장치의 성숙도나 지역성(region-ness)을 공유하면서 국가를 넘어 지역에 자신의 정체성을 등치시키는 동아시아인의 인식 수준은 상당히 미흡하다. 동아시아는 현재 다양한 층위에서 반지역주의 역풍에 직면해 있다. 이 시점에서 동아시아의 통합이 어떤 요인 때문에 진척되었고, 강대국의 패권경쟁 및 민족주의와 포퓰리즘의 대두에 지역 통합이 어떻게 표류하고 있는지를 가늠할 수 있는 잣대가 필요한데, 다층적으로 지역의 통합과 분열을 분석할 수 있는 이론적 모델이 없다.

이 연구는 기존의 지역통합이론과 지역주의이론을 섭렵하면서 지역통합을 다양한 층위에서 조망하게 하는 분석 수준(levels of analysis)을 제시하고, 동아시아 지역통합의 과거와 현재를 정리하면서, 미래 통합의 가능성을 가늠해 본다. 통합 현상의 원인을 접근하는 분석 수준으로 인물, 국가, 지역, 국제구조를 제시한 후, 각각의 수준에서 어떤 통합과 분열의 요인이 작동하는지를 분석한다. 결론적으로 이러한 요인들의 상호작용이 동아시아 통합과 분열에 어떤 영향을 미쳤고, 미래의 통합을 위한 추진력은 어디에서 찾을 수 있는지를 추적한다.

---

1) Tom Nichols, “How America Lost Faith in Expertise And Why That’s a Giant Problem,” *Foreign Affairs*, Vol. 96, No. 2 (2017), pp. 60-73.

이 연구는 비교적 간단한 통합환경지수를 제시함으로써 통합의 추이와 통합 및 분열에 영향을 미치는 요인들을 보여준다. 이 지수는 보통 수준의 통합환경에서 1990년대와 2000년대에 동아시아가 통합의 길로 나아갔지만, 2010년대 들어 통합환경이 여러 수준에서 나빠졌음을 보여준다.

II. 네 가지 분석 수준: 인물, 국가, 지역, 국제구조

지역통합에 관한 주류 이론인 신기능주의(neo-functionalism)와 자유주의적 정부간주의(liberal inter-governmentalism)는 역내 행위자들이 교류와 협상을 통해 상호주관적 공감대를 모색하고 협력관계를 다변화시켜 초국가적 규범, 정체성, 제도 등을 형성한다고 본다.[2] 이러한 통합이론들은 각각의 분석 수준에 함몰되어 있어 브렉시트 과정에서 드러난 영국의 국가 정체성 변화 및 국가 지도자의 감정적 선호나 정책결정오류, 유럽 분열을 촉발시키는 난민위기, 미국 및 중국과 같은 강대국의 간섭 등 공동체의 통합과 분열에 영향을 미치는 주요 변수들을 종합적으로 설명하지 못한다. 유럽 이외에 동아시아와 같은 지역에서 발생하는 경제적 상호의존의 심화가 정치적 협력의 고도화로 파급(spill-over)되는 데 어려움을 겪는 이유에 대한 분석도 쉽지 않다.[3] 또한 기존의 통합이론이 지역 형성의 외래적 요인 중의 하나인 미국과 같은 초강대국의 역할에 대해서도 주목했지만 지역 통합이 진전되면서 상대적으로 국제 구조적 변수가 평가절하되면서 지역 내의 동학이 강조되는 경향을 보였다.[4]

---

2) Ernst Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950-57* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1958); Thomas Risse, "Neofunctionalism, European Identity, and the Puzzles of European Integration," *Journal of European Public Policy*, Vol. 12, No. 2 (2005), pp. 291-309; Andew Moravcsik, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht* (Ithaca, New York: Cornell University Press, 1998).

3) 백영서 외, 『동아시아의 지역질서: 제국을 넘어 공동체로』 (서울: 창비, 2005); 손열 편, 『동아시아와 지역주의: 지역의 인식·구상·전략』 (서울: 지식마당, 2006); 하영선 편, 『동아시아공동체: 신화와 현실』 (서울: 동아시아연구원, 2008).

4) Peter Katzenstein, *A World of Regions: Asia and Europe in the American Imperium* (Ithaca: Cornell University Press, 2005).

이러한 문제점이 노정되는 이유 중의 하나는 사회학에서 도입된 기능주의와 같은 '거대이론(grand theory)'들이 '대통합이론(grand integration theory)'이라는 이름으로 지역통합을 분석하기 위해 사용되었지만, 이름만 거대이론이지 국제정치적 통합현상을 분석할 만한 여러 층위와 다양한 행위자라는 변수들을 충분히 감안해서 설계되지 못했기 때문이다.[5] 주류 통합이론은 역내 행위자들의 정책 조정, 제도 설계, 주권 이양을 통한 통합에 초점을 맞추고 있지, 왜 통합기구에서 탈퇴하는지 혹은 통합과 분열에 영향을 미치는 어떤 행위자와 구조가 존재하는지에 대한 설명이 부족하다.[6]

이런 이유로 21세기 변화된 국제환경에서 통합이론을 활용하기 위해서는 이 이론의 유용성과 한계를 규명할 필요가 있다.[7] 첫째, 이 연구는 기존 이론의 검토를 통해 주류 통합이론이 국가 수준과 지역 수준에 지나치게 함몰되었을 뿐만 아니라, 통합에 역행하는 분열의 가능성에 대해 적극적으로 대응하지 못하고 있음을 밝힌다. 둘째, 이 연구는 분석의 수준을 정할 때 국가와 지역뿐만 아니라 인물과 국제구조도 함께 고려해야 균형잡힌 분석이 가능함을 밝힌다. 역내 국가 간 상호주관적 관계 및 지역수준의 초국가적 관계의 차원과 함께 국가지도자의 성향과 리더십, 국가내부의 자기성찰적(self-reflective) 정체성 변화, 구조적 권력(structural power)을 행사하는 역내외 강대국의 이해관계 및 세계화의 추세도 함께 고려해야 분석력과 설명력을 갖춘 통합이론으로 발전될 수 있다.

기존의 통합이론에 관한 연구는 국제정치학의 하위분야인 유럽연합(EU) 연구의 차원에서 주로 수행되었다.[8] 통합이론이라는 용어 자체도 1957년 유럽경제공동체(EEC)의 성립과 함께 이러한 지역기구들을 분석하기 위해 생겨났다.[9]

---

5) Talcott Parsons, *Social Systems and the Evolution of Action Theory* (New York: Free Press, 1977).

6) Philippe Schmitter, "Neo-neo-functionalism," in Antje Wiener, Thomas Diez (eds.), *European Integration Theory* (Oxford: Oxford University Press, 2009).

7) 변창구, "국제통합이론이 동아시아공동체 형성에 주는 함의," 『동북아논총』 제56호 (한국동북아학회, 2010), pp. 5-24.

8) Mendeltje van Keulen, *Going Europe or Going Dutch, How the Dutch Government Shapes European Union Policy* (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2006), p. 2.

9) Amitav Acharya and Alastair I. Johnson, *Crafting Cooperation. Regional International Institutions in Comparative Perspective* (London: Oxford University Press, 2007), p. 3.

이런 맥락에서 신기능주의와 자유주의적 정부간주의를 포함하는 다양한 이론이 만들어졌지만,[10] 여러 지역에서 벌어지는 통합 현상을 분석할 수 있는 보편적 이론으로 발전하는 데는 한계가 있었다.

특히, 1980년대 이후 지역화(regionalization)와 지역주의(regionalism)가 대두되면서 통합이론은 지역주의를 분석하는 이론으로 통용되었다.[11] 물론 통합이론의 창시자라고 할 수 있는 하스가 볼 때 지역주의는 하나의 정치적 '슬로건(slogan)'이고,[12] 다른 학자들도 지역형성과 관련된 현상, 아이디어, 정체성 혹은 이념으로 접근하는 경향을 보인다.[13] 한편, 지역주의가 내포한 국가 중심성을 수정하고 세계화의 추세에 맞게 국가행위자뿐만 아니라 비국가행위자도 포함하는 거버넌스와 '열린 지역주의(open regionalism)'를 지향하는 '신지역주의(new regionalism)'가 대두되면서 기존의 통합이론을 '구지역주의(old regionalism)' 이론으로 부르기도 한다.[14] 신지역주의는 콕스를 포함하는 국제정치경제(IPE) 분야의 학자들이 쓰는 용어이지만,[15] 신지역주의 논의를 20여 년간 주도한 인물 중의 하나인 헤트네가 이러한 분류가 의미를 상실했고 지역이라는 '움직이는 목표'를 분석하기 위해 지역주의를 재인식하자고 주장하면서 새로운 논란을 촉발시켰다.[16]

이 연구는 지역주의에 대한 재인식이 요구되는 시점에서 지역주의의 이론적 원류라고 할 수 있는 통합이론의 보편화에 초점을 맞춘다. 통합이론을 변증법적 논리로 보면 정(thesis)의 행위자와 과정을 주목한 반면 반(antithesis)의 행위자와 과정은 상대적으로 무시되었다.[17] 유럽통합이 발전적 추세를 보였기 때문에

---

10) Neill Nugent, *The Government and Politics of the European Union* (London: Macmillan Press, 1999), pp. 506-515.

11) Fredrik Söderbaum and Timothy M. Shaw, *Theories of New Regionalism: A Palgrave Reader* (London: Palgrave, 2003), p. 1.

12) Ernst Haas, "The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing," *International Organization*, Vol. 24, No. 4 (1970), p. 612.

13) Söderbaum and Shaw (2003), p. 7.

14) Söderbaum and Shaw (2003), p. 7.

15) Palgrave Macmillan, Craig N. Murphy and Roger Tooze, *The New International Political Economy* (Boulder and London: Lynne Rienner and Macmillan, 1991), p. 6.

16) Björn Hettne, "Beyond the 'New' Regionalism," *New Political Economy*, Vol. 10, No. 4 (2005), p. 564.

이러한 이론적 경향이 형성되었지만, 반지역주의 정서나 행위자를 포괄하지 않으면 지역통합을 설명할 수 있는 보편적 이론이라고 할 수 없다.[18] 지역통합을 설명하는 접근법뿐만 아니라 국가내부 혹은 강대국에 의한 반지역주의 압력에 주목하는 '분열이론'도 함께 포착해야 설명력 있는 이론으로 성장할 수 있다. 이미 유로존 부채위기, 브렉시트, 유럽통합 회의파(Euro-skeptic)의 선거 승리, 난민 위기 등으로 인해 EU의 약화와 분열은 많은 학자들의 연구주제가 되었다.[19] 『위기의 EU』라는 제목으로 2015년과 2017년 발간된 저서를 보면 브렉시트 이후 위기론이 상당히 확대되고 있음을 보여준다.[20]

이 연구에서는 인물, 국가, 지역, 국제구조라는 네 가지 수준으로 통합과 분열의 원인을 분류한다. 세 가지 분석 수준은 월츠가 『인간, 국가, 전쟁(*Man, the State, and War*)』에서 전쟁의 원인을 파악하려고 도입한 개념이다.[21] 월츠는 인물, 국가, 국제체제라는 세 가지 수준에서 전쟁의 원인을 분석했지만, 본고는 통합을 설명하기 위해 월츠의 세 가지 수준에 지역을 추가한다. 2001년판 서문에서 월츠는 그의 부인이 '수준'보다는 '이미지'가 훨씬 정확하고 우아한 표현이라고 설득했고, 국제구조라는 이미지를 인식해야 할 필요 때문에 수준보다는 이미지가 적합하다고 판단했음을 술회한다.[22] 월츠는 인간과 국가보다는 국제체제가 전쟁의 근본 원임을 강조하기 위해 이미지라는 용어를 사용했지만, 이

---

17) Gary Goertz, *Social Science Concepts: A User's Guide* (Princeton: Princeton University Press, 2006), p. 31.

18) Annegret Eppler, Lisa H. Anders, Thomas Tuntschew, *Europe's Political, Social, and Economic (Dis-)integration: Revisiting the Elephant in Times of Crises* (Vienna: Political Science Series Working Paper No.143, 2016).

19) Eppler, Anders, Tuntschew (2016); Hans Vollaard, "Explaining European Disintegration," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 52, No. 5 (2014), pp. 1142-1159; Jan Zielonka, *Is the EU Doomed?* (Cambridge, Malden, MA: Polity Press, 2014); Kyriakos Demetriou, *The European Union in Crisis: Explorations in Representation and Democratic Legitimacy* (New York: Springer, 2015); Desmond Dinan, Neill Nugent, William E. Paterson, *The European Union in Crisis* (London: Palgrave, 2017); David Marquand, *The End of the West: The Once and Future Europe* (Princeton: Princeton University Press, 2011); Douglas Murray, *The Strange Death of Europe: Immigration, Identity, Islam* (London: Bloomsbury, 2017).

20) Demetriou (2015); Dinan, Nugent and Peterson (2017).

21) Kenneth Waltz, *Man, the State, and War* (New York: Columbia University Press, 1959).

22) Waltz (2001), p. 9.

연구는 네 가지 통합의 요인을 함께 강조하는 차원에서 다시 분석 수준이라는 원래의 용어로 돌아간다.

와이트는 국제관계의 현상과 과정을 설명하려면 법칙이 필요한데, '새로운 실체의 수준(new levels of reality)'의 등장에 주목해야 된다고 주장한다.[23] 싱어도 국가나 국제체제 외의 다른 수준을 발견하는 것이 분석에 더 효과적일 수 있다고 보았다.[24] 카첸스타인은 『지역의 세계(*A World of Regions*)』에서 지역을 국제정치를 보는 가장 중요한 접근법으로 부각시켰다.[25] 지역주의 연구자들은 국가주의나 제국의 부상을 대신해 세계질서의 선순환에 도움이 될 요소로서 지역의 형성에 주목한다.[26]

이 연구는 월츠가 전쟁의 원인을 분석하며 제시한 세 가지 수준은 전쟁만이 아니라 통합의 원인을 찾는데도 유용하다는 관점에서 출발했다. 월츠는 "인성(人性)은 어떤 의미에서 1914년의 경우에는 전쟁의 원인이 되었지만, 1910년의 경우에는 평화의 원인이었다"라고 회고한다.[27] 이런 의미에서 통합이론은 국가 내부에서 결정적 영향을 미치는 지도자의 성향에 주목할 필요가 있다. 또한 '전쟁기계'로 알려진 근대 국가가 통합된 상태에서 몇 십 년의 평화를 향유하는 것은 지역이 국가보다는 상대적으로 열린 공간이지만 지속성을 갖고 존속함을 알 수 있다.[28]

이 연구는 지역통합을 다양한 수준에서 접근함으로써 통합과 분열에 영향을 미치는 변수와 행위자들을 포착하여 설명력 있는 통합이론을 제시하는 데 목적이 있다. 물론 이론화에는 많은 시간과 노력이 필요하지만, <그림 1>과 같이 네 가지 분석 수준에서 통합과 분열을 조망할 수 있다는 것은 국가와 지역 수준에 함몰된 기존 통합이론에서 찾아볼 수 없는 접근법이다. 여기에서 먼저 네

---

23) Colin Wight, *Agents, Structures and International Relations: Politics as Ontology* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006), pp. 45-46.

24) David Singer, "The Level-of-Analysis Problem in International Relations," *World Politics*, Vol. 14, No. 1 (1961), pp. 77-92.

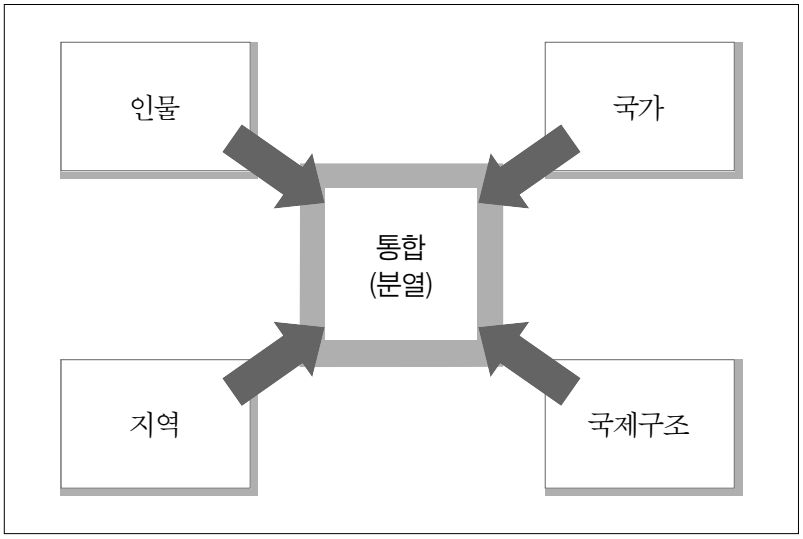
25) Katzenstein (2005).

26) Richad Falk, "Regionalism and World Order: The Changing Global Setting," in Fredrik Söderbaum and Timothy M. Shaw (eds.), *Theories of New Regionalism: A Palgrave Reader* (London: Palgrave, 2003), p. 65.

27) Waltz (1959), p. 28.

28) Katzenstein (2005).

〈그림 1〉 네 가지 분석 수준과 통합



출처: 저자

가지 분석 수준에 대해 비판적으로 고찰한다.

1. 분석 수준: 인물

월츠는 첫 번째 이미지를 설명하면서 전쟁은 인간의 "이기심, 잘못된 충동, 어리석음"에서 발생한다고 보았다.[29] 하지만 월츠가 주목한 첫 번째 이미지는 통합이론의 국가중심성 혹은 지역중심성 때문에 지역통합의 이론화 과정에 잘 수용되지 못했다. 유럽통합을 이끈 사상가나 국가지도자들은 전쟁을 예방하면서 국익 실현을 위한 최상의 환경이 유럽의 통합이며, 연방이든 합중국이든 유럽을 하나의 문명 혹은 단위로 보는 시각을 갖고 있었다.[30] 이들 개인과 그들의 능력의 기반이 된 국가를 분리하기가 쉽지는 않지만 외교정책결정자들의 이성

29) Waltz (1959), p. 16.

30) 통합유럽연구회, 『인물로 보는 유럽통합사』 (서울: 책과함께, 2010); Nikolaus, R. Coudenhove-Kalergi, *Pan-Europa* (Wien: Pan-Europa-Verl, 1923).

적 판단뿐만 아니라 감정적 선호가 외교정책 분석의 하나의 변수라는 것은 분명하다.[31)]

유럽통합을 주도한 사상가나 지도자는 많지만, 대표적인 인물로는 리하르트 쿠덴호베 칼레르기(오스트리아), 장 모네(프랑스), 로베르 쉬망(프랑스), 빌리 브란트(독일), 자크 들로르(프랑스), 헬무트 콜(독일) 등이 있다. 오스트리아인이면서 일본인 어머니를 둔 쿠덴호베 칼레르기가 전간기(inter-war period)인 1920년대에 유럽의 날 제정, 유럽 우표 발행 등을 제안하면서 '범유럽(Pan-Europa)' 운동을 벌인 이유 중의 하나도 제국에서 몰락한 오스트리아의 상황을 개선시킬 수 있는 가장 좋은 방안이 유럽의 통합이었기 때문이다.[32)]

유럽통합의 설계자 중의 하나인 프랑스 외무장관 쉬망(Robert Schuman)의 1950년의 선언처럼 유럽석탄철강공동체(ECSC)의 설립 이유는 프랑스와 독일의 전쟁을 방지하는 데 있어서 대표적인 전쟁물자인 석탄과 철강을 공동 관리하고 통합된 시장을 형성함으로써 전쟁의 물질적 원인을 제거하는 데 있었다.[33)] ECSC의 집행기구인 고위관청(High Authority)의 초대수장으로 임명된 프랑스 외교관 장 모네(Jean Monnet)는 유럽통합의 실질적인 입안자로 불리는데, 유럽의 경제통합이 정치통합으로 진행되면서 유럽연방의 형성이 가능할 것이라는 비전을 가졌다.[34)] '최초의 유럽 시민'이라고 불린 장 모네도 프랑스의 경제 재건과 국제정치적 위상의 제고가 목표였지만, 독일의 재부상과 소련의 위협으로 인한 냉전의 악화에서 전쟁의 재발을 막는 방법으로 ECSC를 구상했다. 케네디(John F. Kennedy) 대통령은 장 모네를 칭하며 천 년 동안 정복자들이 한 것보다 건설적인 아이디어 하나로 20년 만에 유럽을 통일시켰다고 치하했다.[35)]

한편, 드골(Charles de Gaulle) 대통령은 1965년 프랑스를 유럽공동체(EC)에

---

31) 용채영·은용수, "국제정치학(IR)의 감정연구," 『국제정치논총』 제57집 제3호 (한국국제정치학회, 2017), p. 77.

32) 통합유럽연구회 (2010), p. 117.

33) European Union, "The Schuman Declaration—9 May 1950," https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_en (검색일: 2018년 5월 15일).

34) Juha Raitio, *The Principle of Legal Certainty in EC Law* (Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2003), p. 60.

35) François Duchêne and Jean Monne, *The First Statesman of Interdependence* (New York: W.W. Norton & Company, 1994), p. 21.

서 철수시킴으로써 '공석 위기(empty chair crisis)'를 야기했는데, 유럽집행위원회(European Commission)의 기능 확대를 반대하고 EC를 프랑스 외교정책의 수단으로 만들려고 했다.[36] 드골은 반유럽주의자는 아니지만 그가 설계하고자 한 유럽은 다양한 국가의 연합이지 국가를 대신하는 새로운 정치체제의 형성은 아니었다.[37] 드골과 유사한 입장을 보인 지도자는 영국의 대처(Margaret Thatcher) 수상이다. 대처는 1988년 벨기에 브뤼헤(Bruges)에 있는 유럽대학(College of Europe)의 연설에서 유럽통합을 주권국가 간의 협력이라고 규정짓고 영국의 주권행사에 영향을 미칠 수 있는 '유럽의 초국가(European super-state)' 형성을 거부했는데 이 연설은 영국의 반유럽적 정서를 대변하는 중요한 문서이다.[38]

트럼프 대통령의 취임 후 대표적 지역통합 사례 중의 하나로 꼽혀 온 북미자유무역협정(NAFTA)의 위상이 위협받고 있다. 지역통합을 염두에 두고 NAFTA를 유지한 전임 대통령들과 달리 트럼프는 이 지역협정이 공정하지 못하고 미국의 일자리와 기업에 큰 손실을 가져왔다고 보았다. 백악관 경제보좌관 래리 커들로우는 캐나다와 멕시코에 대해 "이들은 매우 다른 두 나라"라는 표현을 쓰면서 NAFTA를 폐기하고 양자 무역협정을 체결할 가능성을 시사했다.[39] NAFTA와 트럼프가 탈퇴를 선언한 환태평양경제동반자협정(TPP)의 미래는 지켜봐야 되지만 지도자의 성향이 지역 분열에 영향을 미치는 사례라고 할 수 있다.

국가 지도자의 성향을 지나치게 강조하면 이러한 지도자들이 자국 및 국제관계라는 특정한 상황에서 정책적 수요에 부응해 행동한다는 당연한 사실을 간과할 수도 있다. 그럼에도 불구하고 인성이 국제정치에서 새롭게 주목받는 이유는 구조적·제도적 변수가 지도자의 판단과 선호를 완전히 통제할 수 없고, 트럼프와 같은 행위자들이 트위터와 같은 새로운 소셜미디어가 범람하는 21세기의 국제환경에서 더욱 주목받고 있기 때문이다.

---

36) Haas (1970; 1975).

37) 통합유럽연구회 (2010), p. 244.

38) Simon Usherwood, "Bruges as a Lodestone of British Opposition to the European Union," *Collegium*, No. 29 (2004), p. 7.

39) *CNBC*, June 5, 2018.

2. 분석 수준: 국가

국가 중심적 현실주의가 국제정치학에서 주류 이론이지만 통합이론에서는 자유주의적 제도주의가 중심적 역할을 수행했다. 특히 2차 대전 이후 민족주의와 국가주의는 전쟁의 원인으로 치부되면서 자유주의적 기능주의가 1950년대를 풍미했다. 정부간주의는 1965년 프랑스가 야기한 '공석 위기' 이후 통합의 정체로 인해 신기능주의가 주목하는 초국가적 현상과 제도화를 비판하면서 대두되었다. 정부간주의는 통합의 진전과 실패를 결정하는 요소를 국가의 결정과 국가 간 협상과 이해의 조정에서 찾았다.[40] 또한, 신기능주의의 파급효과를 부정하면서 유럽통합기구의 설립은 주권의 이양(transfer)이 아닌 공동이용(pooling)이라고 주장했다. 대표 학자인 호프만은 경제 분야에 비해 정치통합은 쉽지 않을 것이며 초국가기구에게 국가들이 외교정책의 자율권을 양도하지 않을 것으로 보았다.[41]

통합의 정체로 대두된 정부간주의는 단일 시장의 출범과 유럽정치협력체의 수립을 목적으로 단일유럽의정서(SEA, Single European Act)가 1986년 체결되고 유로화와 EU의 3가지 중심 구조(경제 및 사회 정책, 공동 외교 및 안보, 사법과 국내 문제)를 도입한 마스트리흐트 조약(Maastricht Treaty)이 1992년 출범하면서 유럽통합이 역동성을 되찾자 설명력을 잃었다. 호프만이 주장한 경제 통합이라는 하위 정치(low politics)와 정치 통합이라는 상위 정치(high politics)의 이분법이 설득력을 잃은 것이다.[42] 경제통화동맹(EMU: Economic and Monetary Union)의 창설과 공동외교안보정책(Common Foreign and Security Policy)은 국가들이 주권의 핵심사항까지도 포기함을 보여주는 좋은 예이다.[43]

정부간주의가 국가 중심적 접근법이었다면 모라브칙이 주장한 자유주의적 정부간주의는 기능주의와 자유주의적 상호의존론을 일부 수용해서 통합과정을 국가 선호의 변화로 설명한다. 모라브칙은 신기능주의를 국제정치학의 본류에

---

40) Stanley Hoffmann, "Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe," *Daedalus*, Vol. 95, No. 3 (1966), pp. 862-915; Moravcsik (1998).

41) Hoffmann (1966), p. 874.

42) Hoffmann (1966), p. 874.

43) Ben Rosamond, *Theories of European Union Integration* (Basingstoke; Macmillan, 2000), p. 79.

서 벗어난 '특이한 접근법(ad hoc approach)'이라고 주장하면서, 자유주의적 정부간주의를 IPE의 이론적 틀 속에서 설명하고자 한다.[44] 자유주의적 정부간주의는 이름자체가 정부간주의가 보이는 현실주의적 성격과 신기능주의가 표방하는 자유주의적 제도론의 절충이다.[45] 하지만 유럽의회(European Parliament)나 집행위원회보다 국가 간 협상을 위한 각료이사회(Council of Ministers)에 초점을 맞춘 이 접근법은 설명력이 떨어진다는 주장이 즉각 제기되었다.[46] EU 내의 정부 간 회의와 EU 확대에 대한 설명도 정부간주의보다는 제도주의적 접근법이 설득력이 높다는 주장도 있다.[47] 하지만 리스본조약 이후에도 각국의 의회가 국가와 EU 사이의 정책결정과정을 통제하는 역할을 한다는 시각도 있다.[48]

국가 중심 접근법이 통합이론에서 필수적임을 보여주는 사례가 브렉시트이다. 영국이 EU 탈퇴를 결심하게 된 것에는 여러 이유가 있겠지만, 첫째, EU가 양극화되고 정체된 조직으로 영국의 미래를 EU에 맡길 수 없다는 판단, 둘째, 영국 민족주의의 부상, 다국적 기구와 기업에 대한 불신, 그리고 이민 문제의 첨예화, 셋째, 트럼프의 미국 대통령 당선처럼 영국 유권자들 사이에서 EU 체류를 지지한 보수당과 노동당으로 대표되는 주류정치권에 대한 거부감 등이 부각되었다.[49] 영국은 유럽의 문제에 대해 연방주의적 해결책을 찾는 독일과 달리 단일 국가(unitary state)로서의 위상을 추구하는 경향이 강하다.[50] 영국이 뒤늦게 1973년 EEC에 가입한 것도 EEC의 창립멤버인 독일이나 프랑스와는 달리 영연방의 약화와 대미관계의 어려움 등에 의한 어쩔 수 없는 선택이었다.[51]

---

44) Andrew Moravcsik, "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, No. 4 (1993), p. 477.

45) Moravcsik (1993), p. 482.

46) Geoffrey Garrett and George Tsebelis, "An Institutional Critique of Intergovernmentalism," *International Organization*, Vol. 50, No. 2 (1996), pp. 269-299.

47) Jonathan B. Slapin, "Bargaining Power at Europe's Intergovernmental Conferences: Testing Institutional and Intergovernmental Theories," *International Organization*, Vol. 62, No. 1 (2008), pp. 131-162.

48) Tapio Raunio, "The Gatekeepers of European Integration? The Functions of National Parliaments in the EU Political System," *Journal of European Integration*, Vol. 33, No.1 (2011), pp. 303-332.

49) John Mauldin, "3 Reasons Brits Voted for Brexit," https://www.forbes.com/sites/johnmauldin/2016/07/05/3-reasons-brits-voted-for-brexit/#5220e1181f9d (검색일: 2018년 4월 30일).

50) Risse (2005), p. 300.

하지만 영국의 EU 탈퇴가 전반적인 유럽통합에 어떤 영향을 미칠지는 두고 봐야 한다. 세계화와 난민위기라는 국제구조적 압력과 EU 자체의 경직성과 비민주적 운영의 문제가 영국 내부의 문제와 결부되면서 EU 탈퇴라는 결정이 내려졌지만, 국내외적 상황의 변화는 영국의 차후 행보에도 영향을 미칠 것이다.

영국과 달리 EU가 주는 이익이 많을 때 회원국은 회원자격을 유지하려고 한다. 불가리아는 2007년 EU 가입 이후 공동체의 조화롭고 균형 있는 발전을 위해 마련된 통합기금(cohesion fund)의 수혜자로서 10년 동안 12,000건이 넘는 프로젝트를 EU로부터 지원 받았다.[52] 사이프러스는 터키의 안보적 위협으로부터 EU가 제공해주는 안전보장이 큰 혜택이다.[53]

한 국가의 대외정체성 문제는 집권그룹의 정치적 성향에 따라 좌우되는 경향이 큰데, 지역의 강대국뿐만 아니라 약소국도 통합에 대한 거부권을 가질 수 있다.[54] 헝가리의 보수여당은 EU의 난민 수용 정책을 비판하며 자국의 안보와 기독교적 정체성을 위협하는 '난민 공포'를 선거 전략으로 활용해 개헌 의석까지 확보하면서 유럽의 정치 지형을 바꾸었다.[55] 4선에 성공한 오르반 총리는 메르켈 총리와 난민 정책을 두고 충돌하면서, 반난민, 반EU 정책을 앞세운 비세그라드 그룹(Visegrád Group) 일원인 폴란드, 체코, 슬로바키아 등 중부 유럽 국가들이 독일과 프랑스 주도의 EU에서 더 많은 발언권을 가져야 한다고 주장해 왔다. 비세그라드 그룹의 형성은 개별국가 수준의 대외정체성 변화가 지역 분열의 단초가 되는 좋은 예다.

정부간주의가 신기능주의의 퇴조로 1960년대와 70년대를 풍미했지만, 그 이후 국가 중심 접근법, 특히 하나의 국가가 EU 정책에 미치는 영향력에 대한 연구는 큰 주목을 받지 못했다.[56] 여기에서 연구와 현실의 불일치가 발생하는데 통합이 상당히 진전된 유럽의 경우에도 EU 수준의 정체성이 국가정체성을

---

51) Usherwood (2015), p. 5.

52) European Commission, "Bulgaria Prepares to Advance the Cohesion Policy Debate," http://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2018/01/19-01-2018-bulgaria-prepares-to-advance-the-cohesion-policy-debate (검색일: 2018년 6월 7일).

53) Nugent (2017), p. 276.

54) Slapin (2008).

55) *New York Times*, April 8, 2018.

56) Van Keulen (2006), p. 1.

대체하지는 못했다. 여론조사에서 국가에 대한 충성도가 평균 70퍼센트로 EU 수준의 국제기구에 대한 충성도의 평균인 43퍼센트보다 높다.[57]

3. 분석 수준: 지역

국가수준과 지역수준은 서로 분리되어서 설명될 수 없는 연계성을 가지고 있음에도 불구하고,[58] 정부간주의의 가장 큰 문제점은 초국가기구의 운영과 결정을 국민국가가 통제할 수 있다고 보는 관점이다. 초국가기구가 설립되면 독자적인 생명력을 갖고 영향력을 향상시키면서 국민국가의 구성원보다는 초국가사회의 안전과 복지를 위해서 봉사하게 되는 사실을 간과한 것이다.[59] 단순한 협력을 넘어서 초국가기구에서 일하는 구성원들은 국가의 대표자라는 정체성과 아울러 통합된 지역의 일원으로서의 정체성을 형성하게 되고, 나아가 일반시민들도 한 국가의 국민이라는 정체성과 아울러 유럽인이라는 정체성을 보유하게 되는 것이다.[60]

통합이론이 지역적 수준의 연구에 천착해 온 이유 중의 하나는 제2차 세계대전 후 ECSC를 시작으로 초국가적 기구들이 유럽에서 생겨나면서 이들의 운영과 제도화를 둘러싼 협상과 정치경제현상이 주된 연구주제였기 때문이다. 지역수준에 초점을 둔 이론으로는 신기능주의, 다층 거버넌스, 연방주의 등이 있지만, 지면의 제약으로 신기능주의에 초점을 맞추어 서술하겠다.

신기능주의는 지역 내부의 경제적 협력이 정치적 협력으로 변화되는 파급효과에 초점을 두고 분석하는데 하스가 장 모네의 유럽통합노력을 이론화하는 과정에서 만들어졌다.[61] 하스는 통합을 이루는 데 민족국가의 역할도 중요하지만, 보다 주목할 것은 통합지향적인 역내의 이익집단의 형성과 초국가기관을

57) Van Keulen (2006), p. 23.

58) Van Keulen (2006), p. 219.

59) Donald Puchala, “Institutionalism, Intergovernmentalism and European Integration: A Review Article,” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37, No. 2 (1999), p. 318.

60) Andrea Schlenker, “Cosmopolitan Europeans or Partisans of Fortress Europe? Supranational Identity Patterns in the EU,” *Global Society*, Vol. 27, No. 1 (2013), pp. 25-51; Risse (2010).

61) Haas (1958; 1964).

구성하는 관료의 역할이라고 보았다. 통합지향적 이익집단과 초국가기관이 형성되면 국가들은 분쟁의 해결을 위해 이러한 초국가적 기구에 더 많은 권능을 이양하게 되고 역내의 시민들도 지역 기구들을 문제해결의 구심점으로 보게 된다는 것이다. 즉, 정책결정자의 "충성심, 기대 및 정치적 행위"가 국가에서 새로운 지역 중심체로 옮겨지는 과정과 이 중심기구가 국가가 가졌던 관할권을 보유하게 되거나 요구하는 과정을 통해 통합을 설명했다.[62] 하스의 연구는 스톤 스위트와 샌드홀츠의 연구를 통해 계승되는데 이들은 정부 간 협상이 설명할 수 없는 통합의 기능주의적 인과관계를 설명하는 데 주목했다.[63] 특히 이들은 초국가적 교류의 확대가 자연스럽게 역내 국가 간의 교류에 관한 규칙과 규정의 필요성을 증대시키며, 초국가적 기구들이 이러한 기능을 수행함으로써 제도화가 진전된다고 보았다.[64]

유럽통합에서 가장 주목받는 것이 경제 분야의 통합이 정치 분야로 파급된 것이다. 1993년 유럽단일시장의 출범 이후 1999년 경제통화동맹의 마지막 단계로 유로화가 세계금융시장에 진입했고, 2002년에는 15개 회원국에서 유로화가 공식화폐로 유통되기 시작했다. 경제통합과 함께 기존의 EU 관련 조약들을 폐기하고 통일된 헌법을 만드는 협상이 2001년 시작되어 과반수의 국가들이 유럽헌법 조약을 비준했지만 프랑스와 네덜란드가 2005년 국민투표를 통해 비준을 거부함으로써 국가와 유사한 체제를 만드는 데는 실패했다. 하지만, EU 대통령이라고 불리는 유럽 이사회 의장(President of the European Council)과 외무장관에 해당하는 외교안보정책 고위대표(High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy)의 임명을 포함하는 리스본 조약을 2009년 비준 완료함으로써 신기능주의의 핵심 주장인 파급이 상당부분 실현되었다.

그러나 EU의 제도화가 성숙 단계에 이르면서 파급 효과라는 개념은 이론적 효용성을 잃게 되었고 이질적인 국가들의 EU 가입은 역내 국가들의 공통의

62) Haas (1958), p. 16.

63) Alec Stone Sweet and Wayne Sandholtz, "European Integration and Supranational Governance," *Journal of European Public Policy*, Vol. 4, No. 3 (1997), pp. 297-317; Alec Stone Sweet and Wayne Sandholtz, *European Integration and Supranational Governance* (Oxford: Oxford University Press, 1998).

64) Stone Sweet and Sandholtz (1997), p. 299.

이익에 대한 합의를 불가능하게 하면서 통합의 과정에 누가 승자이고 패자인가라는 정치적 게임이 벌어지고 있다.[65] 유럽통합의 진전과 함께 많은 행위자와 이슈영역의 등장으로 신기능주의의 용어인 '정치문제화(politicization)'가 첨예화되고 있다.[66] 특히, 유럽의회의 권한이 확대되면서 2014~19년 회기에 전체 의석 751석 중에 중도우파 성향의 최대의 파벌인 유럽인민당그룹(Group of the European People's Party)이 219석(29.2%), 사회민주진보주의동맹그룹(Group of the Progressive Alliance of Socialists and Democrats)이 190석(25.3%)으로 다수그룹을 형성했고, 이념과 이해관계에 따라 중소그룹들이 활동하고 있다.[67] 올센은 유럽의 엘리트들은 일반 대중에 비해 통합에 우호적이지만 여러 이슈에 대한 정치문제화로 EU의 정통성 자체가 훼손되고 있어서 단순히 효율이나 번영의 추구라는 기능주의적 가치를 넘어 전쟁을 방지하고 민족주의를 약화시키며 법적 질서를 창출해서 유럽인의 단합을 도모한다는 본연의 통합 정신으로 돌아가야 한다고 주장한다.[68]

한편, 구성주의 계통의 유럽 수준의 정체성 연구는 통합연구의 한 축을 담당했다.[69] 지역정체성 연구와 함께 지역통합과 관련된 규범 연구도 축적되고 있다.[70] 지역정체성 연구는 지역성 연구와 맞물려 한 지역의 응집성(coherence)이

---

65) Schmitter (2005).

66) Liesbet Hooghe and Gary Marks, "A Postfunctionalist Theory of European Integration from Permissive Consensus to Constraining Dissensus," *British Journal of Political Science*, Vol. 39, No. 1 (2009), pp. 1-23.

67) European Parliamentary Research Service, "European Parliament: Facts and Figures," http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/545725/EPRS_BRI(2015)545725_EN.pdf (검색일: 2018년 5월 18일).

68) Johan Olsen, *Unity, Diversity and Democratic Institutions: What Can We Learn from the European Union as a Large-Scale Experiment in Political Organization and Governing?* (Oslo: <University of Oslo Centre for European Studies ARENA working paper>, 2004).

69) Schlenker (2013); Michael Bruter, *Citizens of Europe? The Emergence of a Mass European Identity* (Houndmills: Palgrave Macmillan, 2005); Furio Cerutti and Enno Rudolph, *A Soul for Europe: On the Political and Cultural Identity of the European* (Leuven: Peeters, 2001); Risse (2010); Schlenker-Fischer (2011).

70) Juan J Fernández and Mark Lutter, "Supranational Cultural Norms, Domestic Value Orientations and the Diffusion of Same-Sex Union Rights in Europe, 1988-2009," *International Sociology*, Vol. 28, No. 1 (2013), pp. 102-120; Jurgen Neyer, *The Justification of Europe: A Political Theory of Supranational Integration* (Oxford: Oxford University Press, 2012).

역사적으로 폭압적 구조에서 자발적 협력구조로 바뀌어 가는 과정을 주시한다.[71] 초국가적 정체성과 규범은 밀접하게 연관된 것으로 유럽 시민권과 같은 문제를 규범적으로 접근한다.[72]

지역 중심 접근법은 지역 차원에서 벌어지는 다양한 통합 과정과 행위자를 설명하면서 유럽 통합의 진전에 따라 주류 통합이론으로 자리 잡았지만, 역파급의 가능성과 함께 '정치문제화'가 회원국이나 정치파벌 간에 첨예화되면서 민족국가적 질서로의 회귀 가능성도 언급되었다. 이런 맥락에서 슈미터는 신기능주의의 통합에 대한 낙관적 전망을 비판하면서 통합에 대한 종합적 이론은 "분열 이론(theory of disintegration)"이 될 것이라고 보았다.[73] 지역중심 접근법이 지역통합의 다양한 양상을 포착하는 데 성공적이었지만, 자치에 대한 국가의 열망, 외부 강대국의 영향이나 세계화 등의 구조적 변수에는 착목하지 못했다.

4. 분석 수준: 국제구조

이 절에서는 기존의 통합이론이 도외시한 국제구조적 수준을 구조적 권력을 행사하는 강대국의 역할과 상호의존의 심화 및 난민 문제를 포함한 세계화의 추세에 초점을 맞추어 설명한다. '아랍의 봄' 여파로 대규모 난민이 발생하여 저출산의 수렁에 빠진 유럽에 유입되면서 유럽의 정체성 위기가 고조되고 유럽 붕괴론이 대두되고 있다.[74] 한편, EU의 위기와는 달리 지역통합은 전 지구적 현상이고 비록 통합도는 떨어지지만 ASEAN(1967)과 NAFTA(1994) 외에도 아시아태평양경제협력체(APEC, 1989), 남미공동시장(MERCOSUR, 1995) 등이 형성되었다.[75]

지역의 형성과 분열에 결정적 영향을 미치는 강대국의 역할이 통합이론에

---

71) Bjorn Hettne and Fredrik Soderbaum, "Theorising the Rise of Regionness," *New Political Economy*, Vol. 5, No. 3 (2000), pp. 457-472.

72) Rainer Baubock, "Why European Citizenship? Normative Approaches to Supranational Union," *Theoretical Inquiries in Law*, Vol. 8, No. 2 (2007), pp. 453-488.

73) Schmitter (2002).

74) Murray (2017).

75) Raitio (2003), p. 60.

반영되어 있지 않다는 부분은 이 연구에서 가장 주목하는 것들 중의 하나이다. 홉스봄은 “(유럽이라는) 공동체는 1945년 이후에 생긴 유럽의 다른 많은 기구들과 마찬가지로 미국에 의해서인 동시에 미국에 맞서서 형성되었다”고 주장한다.[76] 룬데스타드는 미국이 자국의 영향권 내에 있는 가장 중요한 지역인 서유럽의 통합을 지지했는데, 그 이유는 두 개의 전쟁을 촉발한 독일을 통제하고 소련의 위협을 막으면서 미국의 패권을 유지하기 위해 ‘대서양 구조(Atlantic Structure)’라고 할 수 있는 거대한 틀을 구축하고자 했기 때문이라고 보았다.[77] 카첸스타인도 과거 로마처럼 미국이라는 제국(imperium)의 영향권 아래서 아시아와 유럽이라는 지역이 형성됨을 강조했다.[78] ASEAN이 1967년 형성될 수 있었던 것도 미국, 중국과 역내 국가들의 전략적 이익이 일치했기 때문이다.[79] 동아시아 국가들이 냉전 후 상호 협력의 필요성을 느낀 이유도 미국의 정책이 강력한 동맹정책에서 경제위주의 자유시장질서 정책으로 바뀌면서, 미국의 동맹국들이 미국 안보의 근간이 아니라 자유시장경제의 부속물로 변했기 때문이다.[80]

공동체의 형성 이후에도 강대국의 영향력은 통합과 분열에 큰 영향을 미친다. 트럼프 대통령의 미국대사관의 예루살렘 이전 결정과 이란핵협정(JCPOA) 탈퇴는 EU의 존재감에 큰 충격을 주었다. 이란핵협정은 2015년 7월 오바마 행정부에서 체결된 것으로 이란이 핵개발을 포기하는 대가로 미국, 영국, 프랑스, 독일, 러시아, 중국 등 6개국이 이란에 대한 경제 제재를 해제하는 내용을 담고 있다. 미국의 결정 이후 유럽 국가들은 핵협정을 준수하겠다고 발표했지만, 미국의 세컨더리 보이콧(secondary boycott)에 어떻게 대응할지, 종국적으로 유럽과 미국의 관계를 어떻게 재설정해야 할지를 두고 당혹감을 감추지 못하고 있다.[81] 핵협정과 관련해서는 이란 편에, 무역전쟁과 관련해서는 중국 편에 서

---

76) Eric Hobsbawm, *Age of Extremes: The Short Twentieth Century 1914-1991* (London: Abacus, 1995), p. 240.

77) Geir Lundestad, *The United States and Western Europe Since 1945: From “Empire” by Invitation to Transatlantic Drift* (Oxford: Oxford University Press, 2003), p. 10.

78) Katzenstein (2005), p. 2.

79) *The Strategist*, Aug 4, 2017; Amitav Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia* (London: Routledge, 2001).

80) Cruz de Castro, “Whither Geoeconomics? Bureaucratic Inertia in U.S. Post-Cold War Foreign Policy toward East Asia,” *Asian Affairs*, Vol. 26, No. 4 (2000), p. 202.

81) *New York Times*, May 9, 2018.

있는 유럽이 얼마나 이런 상태를 유지할 수 있을지는 의문이다.

미국의 역할뿐만 아니라 중국이 지역통합에 미치는 영향도 지대하다. 중국은 2012년 중·동부유럽국가(CEEC) 16개국과 '16+1'이라는 경제협력체를 결성했는데 16개국 중 11개국이 EU 회원국이다. 중국은 '일대일로(一帶一路)' 정책의 일환이면서 정부 간 정책조정협의체로 '16+1'을 활용하고 있는데,[82] 유럽이 중국과 관련된 정책 사안에 대해 통일된 목소리를 내는 것을 방해하고 있다. 2015년 세르비아에서 열린 '16+1' 정상회의에 참석한 리커창 총리는 30억 유로를 투자하겠다고 밝혔다.[83] 중국의 노력은 2017년 6월 제네바 유엔인권이사회에서 효력을 발휘했는데, 중국의 인권을 규탄하는 EU 성명이 28개 회원국 중 그리스의 거부권 행사로 무산된 것이다.[84] 중국과 필리핀 간의 남중국해 영유권 분쟁에 대한 상설중재재판소(PCA)의 판결 이후 영국, 프랑스, 독일이 중국의 남중국해 군사기지화 움직임을 비난하는 성명을 내려 할 때도, 그리스와 헝가리는 반대표를 던졌다.[85] EU가 공동외교안보정책이라는 이름 아래 한 목소리를 내려했지만, 외부 강대국의 개입과 국익을 우선하는 역내국가의 판단이 공동체를 분열의 위기로 몰아넣었다. 메르켈 총리는 "유럽이 중국에게 '한 목소리'로 얘기하지 않으면, 유럽은 중국에서 볼 때 아시아에 딸린 반도일 뿐"이라고 했지만 중국의 인프라 건설과 재정 지원 제안에 대해 EU 3위의 경제대국인 이탈리아조차 거부하기 어려운 게 현실이다.[86]

이상에서 논의한 국제구조 중심 접근법은 통합이론이 상대적으로 주목하지 못한 영역으로 월츠가 주장한 국제질서의 무정부상태로 인해 과거보다 더 다양한 변수가 21세기 지역의 통합과 분열에 영향을 미침을 보여준다. 예를 들어, 강대국 간의 경쟁으로 인한 세력전이, 지역정치에 대한 강대국의 구조적 개입, 세계화에 따른 난민위기, 핵과 대량살상무기의 확산 등이 21세기 국제정치의 주요 동인으로 부상하고 있다.

---

82) Ping Huang and Zuokui Liu, *How the 16+1 Cooperation promotes the Belt and Road Initiative* (Beijing: China Social Sciences Press, 2018).

83) http://www.china-ceec.org/eng/ldrhw_1/2014bergld/hdxw/t1410497.htm (검색일: 2019년 8월 21일).

84) *New York Times*, June 19, 2017.

85) *Reuters*, July 15, 2016.

86) 『조선일보』, 2018년 3월 21일.

III. 네 가지 분석 수준과 동아시아

이 논문에서 동아시아는 한중일이 포함되는 ASEAN+3를 지칭하지만, 상황에 따라 ASEAN+5인 호주와 뉴질랜드가 포함되기도 한다. 네 가지 분석 수준을 동아시아에 대입해 보면 통합환경을 지수화할 수 있다. 통합대기환경지수와 유사하게 먼저 통합환경을 각 수준별로 좋음(○, 3), 보통(△, 2), 나쁨(×, 1)으로 나누어 보자. 각 수준에서 통합환경을 분석해 보면 직관적으로 통합환경이 좋은지 나쁜지 아니면 보통인지를 판단할 수 있다.

1. 1990년대의 동아시아 통합

1) 인물 수준: 좋음

동아시아의 통합을 희구하는 인물들이 냉전의 종식과 함께 등장하면서 유럽을 모델로 하지만 유럽과는 다른 동아시아의 국가적, 지역적 환경을 감안하는 통합 실험이 시작되었다. 문제는 아시아와 같은 지역에서는 지도자의 성향이 국가정책의 향방에 상당한 영향을 미치고, 특히 지도자들이 개인숭배를 받는 경향으로 인해 국가 간 협력을 저해하는 요인으로 작동될 수 있다.[87] 그러나 ASEAN의 통합과정을 보면 지역적 위상을 가진 국가 지도자들이 서로 협력할 때 통합이 긍정적 방향으로 진전될 가능성을 보여준다. ASEAN의 창립과 통합에는 수하르토 인도네시아 대통령, 알리 알라타스 외무장관, 리콴유 싱가포르 총리, 마하티르 말레이시아 총리 등 국가지도자의 역할이 컸다.[88] 물론 'ASEAN 중심성'이라는 명목적 위상에도 불구하고 ASEAN이 동아시아 통합을 주도하기는 어렵기 때문에 한중일 협력 강화를 통한 실질적 리더십이 필요하다는 견해가 강하다.[89]

---

87) Joseph Nye, "Central American Regional Integration," in Joseph Nye (ed.), *International Regionalism* (Boston: Little Brown, 1968), pp. 381-382.

88) Mahbubani (2017).

89) 최영종, "글로벌 위기와 동아시아 지역주의," 『한국과 국제정치』 제28권 제1호 (경남대학교 극동문제연구소, 2012), p. 96.

동아시아 통합을 향한 움직임은 1990년대를 휩쓴 아시아적 가치(Asian Values)라는 담론과 맥을 같이 한다. 리콴유 싱가포르 총리가 동아시아의 경제성장이 검약, 근면, 교육열, 권위의 존중 등의 공통의 가치 및 문화적 동질성 위에서 가능했다고 주장하면서 본격적 논의가 이루어졌다.[90] 이에 마하티르 모하마드 말레이시아 총리가 1997년 자유무역지대라고 할 수 있는 동아시아경제코커스(EAEC)의 필요성을 강조하면서 미국을 제외한 동아시아의 연대를 강조했다.

2) 국가 수준: 보통

냉전의 종식은 국가 및 국가 간 수준에서 동아시아에 변화를 가져왔다. 1992년에 들어 한국과 중국이 수교했고, 동남아에도 베트남(1995), 라오스(1997), 미얀마(1997), 캄보디아(1999)가 차례로 ASEAN에 가입했다. 그러나 국가 간 통합에 대한 노력은 초보적 수준이어서 모라브칙이 주장한 통합을 위한 자유주의적 정부간주의가 적용될 수 있는 국가 간 관계가 형성되지 못했다.[91] 그럼에도 불구하고 냉전의 종식은 동아시아 국가들이 변화하는 국제정세에 맞춰 국익을 제고하기 위해 지역통합에 큰 관심을 가지게 했다. 이미 냉전기에 형성된 ASEAN이 중심적 역할을 수행하는 가운데 일본이 경제력을 바탕으로 동아시아의 지역화에 앞장섰다.[92]

동아시아의 대표적인 국가 간 기구로는 1994년 창립된 아세안지역안보포럼(ASEAN Regional Forum)과 1997년의 동아시아경제위기를 맞아 동년 12월에 개최된 ASEAN+3 정상회담이다. 1991년 소련이 붕괴되고 1992년 미군이 필리핀의 클라크 공군기지와 수빅만 해군기지에서 철수하면서 ASEAN은 지역안보에 대한 불안을 느꼈고, 일본의 재무장이나 중국의 부상도 견제해야 할 대상이었다.[93] 이에 1993년 7월에 열린 ASEAN 확대외무장관에서 ARF의 창립을

---

90) Amitav Acharya, “Asia Is Not One,” *The Journal of Asian Studies*, Vol. 69, No. 4 (2010), p. 1010.

91) Moravcsik (1991).

92) Javed Maswood, “Japan and East Asian Regionalism,” *ASEAN Economic Bulletin*, Vol. 11, No. 1 (1994), pp. 70-78.

93) 최영종, 『동아시아의 전략적 지역주의: 중-일 경쟁과 중견국가의 역할』(서울: 아연출판부, 2016), p. 58.

합의했고, 첫 회의는 1994년 7월 태국에서 열렸다. ASEAN의 파트너로서 한국을 포함해, 미국, 일본, 중국, 러시아, 캐나다, 호주, 뉴질랜드, 인도, EU 의장국 등을 포함시킴으로써 ARF는 아시아의 안보를 논의하는 다자안보대화의 틀을 갖추었다.

한편, 유럽과 아시아라는 두 지역은 북미와 다양한 교류가 있어왔지만, 아시아와 유럽 간의 관계는 '잃어버린 고리(missing link)'로 불릴 정도로 미약했다. 1994년 10월 싱가포르가 아시아-유럽 정상회의(Asia-Europe Meeting) 창설을 제안하고, 한·중·일 동북아 3국, ASEAN 및 EU가 동의함으로써 아시아-유럽 정상회의가 1996년 처음 개최되었다. 정상회담의 조직과정에서 EU의 파트너로서 동아시아 정상 간 협력체의 구성이 필요해졌고, 1997년에 동아시아 경제위기가 찾아오면서 국가 간 협력과 통합에 대한 논의가 본격화되었다. 1997년은 동아시아 외환위기 발생한 연도이자 ASEAN이 출범한지 30주년이 되는 해다. ASEAN은 한·중·일 3국의 정상을 동시에 초청함으로써 동아시아를 아우르는 정상회의로 APT를 발족시켰다.

3) 지역 수준: 나쁨

APT 정상회담이 1997년부터 정례화되면서 국가 간 협력이 시작되었지만, 2000년에 '치앙마이 이니셔티브(Chiang Mai Initiative)'가 시작될 때까지는 지역 수준의 동학은 아주 초보적 수준이었다. 동아시아에서 가장 먼저 지역통합의 실험을 시작한 ASEAN이 'ASEAN 중심성'이라는 기치 하에 지역통합의 중심적 역할을 했다. 1998년에는 APT의 '싱크탱크'로 볼 수 있는 동아시아비전그룹(East Asian Vision Group)이 형성되었다. 1차 EAVG는 1998년 '아세안+3' 정상회의 때 고(故) 김대중 전 대통령의 제안으로 발족했다. 13개 회원국의 저명한 학자와 정치인 출신 인사들을 뽑았는데, 한국에서는 한승주 전 외무장관이나 이경태 전 대외경제정책연구원장 등이 창립 멤버로 참여했다. 한국은 중견국가라는 국가정체성의 정립을 추구하면서 동아시아비전그룹뿐만 아니라 동아시아스터디그룹(East Asian Study Group)의 형성을 주도했다. 이것은 동아시아의 양대 국가인 중국과 일본 사이의 불신과 대결로부터 비교적 자유로운 한국이 APT를 활용해 지역통합에 기여한 경우이다.[94]

4) 국제구조 수준: 보통

냉전의 종식은 국제구조적 차원에서 자본주의와 공산주의로 나뉘어져 대립하던 동아시아 국가들이 미국의 단일 패권시대가 시작되면서 이념적 대결을 넘어 지역 통합을 실험할 수 있게 해 주었다.[95] 세계화와 함께 가속화된 지역화는 일본의 도요타와 같은 회사들이 동아시아에 하나의 생산, 판매, 소비의 네트워크를 구성하면서 무역과 투자의 확대를 위한 지역적 환경조성이 절실해졌다.[96]

하지만 동아시아 국가 간의 갈등과 남북 및 중국과 대만 간의 분단이 계속되면서 세계의 다른 지역과 다리 냉전의 잔재는 쉽게 사라지지 않았다. 1993년 한반도 핵위기가 발생하면서 1994년 미북 제네바합의가 성사되고 평화프로세스도 시작되었지만, 국가 간 반목과 대결 구도는 쉽게 사라지지 않았다.

2. 2000년대의 동아시아 통합

1) 인물 수준: 보통

국가 지도자의 역할이라는 측면에서 지역통합을 추동했던 마하티르 총리와 리콴유 선임장관이 각각 2003년과 2004년 현직에서 물러나면서 지역적 위상을 가진 리더십의 부재가 시작되었다. 노벨평화상을 받은 김대중 대통령도 2003년 임기를 마감함으로써 동아시아를 아우르는 지도력을 가진 지도자가 실종되었다. 차세대 지도자들은 기존의 지역통합 수준을 유지하는 수준이었고, 지역협력을 제고할 새로운 담론과 정책을 개발하는 데 소극적이었다. 게다가 일본의 고이즈미 준이치로(小泉純一郎) 총리는 재임한 2001년부터 2006년까지 일본 군국주의의 상징인 야스쿠니 신사를 매년 참배함으로써 한국, 중국과의 외교 갈등을 자초했다.

---

94) Inkyo Cheong, “Korea’s Position in the ASEAN+3 Process: Review of Performance and Policy Implications,” *The Journal of East Asian Affairs*, Vol. 22, No. 2 (2008), pp. 63-95.

95) Charles Krauthammer, “The Unipolar Moment,” *Foreign Affairs*, Vol. 70, No. 1 (1990/1991), pp. 23-33.

96) Christopher Dent, *East Asian Regionalism* (London: Routledge, 2008), p. 57.

2) 국가 수준: 보통

2000년대 들어 가장 주목받은 것이 지역경제위기의 재발을 방지하기 위해 제시된 CMI이다. 외환 위기와 같은 사태의 재발을 막기 위해 2000년 5월 태국의 치앙마이에서 개최된 제2차 APT 재무장관회의에서 역내 위기 발생 시 통화스왑을 통해 자금을 지원해 주는 내용을 골자로 하는 지역금융협력시스템을 출범시킨 것이다.

여기에서 주목할 것이 중국과 일본의 주도권 경쟁이다. 2000년에 CMI가 출범했을 때는 전통적 금융 강국인 일본의 영향력이 우세했고 중국은 일본의 영향력 확대를 우려해 CMI를 반대했으나 점차 적극적으로 바뀌었다. CMI가 시작될 때 약정액의 비율은 일본 50%, 중국과 한국 각각 20%, ASEAN 10%였으나 치앙마이 이니셔티브 다자화(CMIM: Chiang Mai Initiative Multilateralization) 협상이 진행되면서 10년 사이에 중국과 일본의 지분율이 동일하게 32%가 되었다.[97]

2005년부터 시작된 동아시아정상회담(East Asia Summit)도 지역통합에 있어서 중국과 일본의 경쟁을 반영한다. APT가 다자 간 지역통합이 아니라 중국 중심의 지역통합으로 변질될 가능성 때문에 일본의 주도 하에 미국, 러시아, 인도와 같은 역외 강국을 포함시킴으로써 사실상 지역성이 희석된 것이다.

3) 지역 수준: 보통

CMI는 1997년 아시아 외환위기 이후 일본이 제의한 아시아통화기금(Asian Monetary Fund) 구상이 국제통화기금(IMF)을 약화시킬 것을 우려한 미국과 일본의 영향력 확대를 걱정한 중국의 반대로 무산되자 하나의 대안으로 제시된 것이다.[98] 금융위기 이후 동아시아 금융 거버넌스는 네 가지 방향에서 발전했다: (1) CMI를 통한 긴급 유동성의 제공; (2) 아시아채권시장이니셔티브(ABMI: Asian Bond Market Initiative)와 아시아채권기금(ABF: Asian Bond Fund)을 통한 역내 채권 시장의 육성; (3) 아시아 통화단위(AMU: Asian Monetary Unit)와 같은 공동 통화의 도입을 위한 협력; (4) 감시, 정책 대화, 트랙 II 교류를 통한 역내 국가 간 소통 증진이 그것이다.[99]

---

97) 최영종 (2016), pp. 149-152.

98) 최영종 (2016), p. 146.

하지만 주목을 받았던 CMI는 진정한 의미의 다자간 지역금융기구가 아니라 양자 간 통화스왑 협정을 모아 놓은 것이었다. 또한 IMF와 합의 없이는 한 국가가 빌릴 수 있는 자금의 최대치의 20% 밖에 인출할 수 없었기 때문에 2008년 유동성 위기에 직면한 한국과 싱가포르의 중앙은행은 CMI 대신에 미국의 연방준비은행과 양자 스왑 협정을 체결해 위기를 모면하려고 했다.[100)]

4) 국제구조 수준: 보통

2000년대 발생한 사건 중에 가장 눈에 띄는 것은 글로벌 금융위기였다. 2008년 미국 월스트리트의 대표적 투자은행(IB)이던 리먼 브라더스의 파산은 미국 역사상 최대 규모였는데, 미국 경제가 서브프라임 모기지(비우량 주택담보대출)와 파생상품 등과 같은 불량 자산에 심각하게 의존하고 있었음을 보여줬다. IMF에 의하면 2009년에 개발도상국 경제는 2.8%라는 저성장을 기록했지만, 선진국 경제는 3.4% 축소되면서 미국과 유럽은 위기에 처한 금융기관을 구제하기 위해 공적 자금을 투입했다.

이 위기는 글로벌 경제 확장 시대의 종말을 의미한다. 세계경제동향에 의존도가 높은 중국은 2007년과 2014년 사이 성장률이 기존의 14%가 아닌 7%에 머물렀다. 그럼에도 불구하고 동아시아 국가들은 1997년 위기와는 달리 글로벌 금융위기에 신속하게 지역 차원의 대응책을 마련하고자 했는데, 그 결과가 2010년 시작된 CMIM이다. 글로벌 금융위기가 동아시아 국가들에게는 통합을 추진할 기회로 작용한 것이다.

3. 2010년대의 동아시아 통합

1) 인물 수준: 나쁨

동아시아 공동체에 관심이 가진 인물들이 지역정치의 장에서 퇴장한 후 동북

---

99) 이승주, 『글로벌 금융 위기 이후 동아시아 금융 거버넌스』 (서울: EAI 국가안보패널 보고서: 경제위기 이후 세계질서, 2011), p. 2.

100) William W. Grimes, “The Future of Regional Liquidity Arrangements in East Asia: Lessons from the Global Financial Crisis,” *The Pacific Review*, Vol. 24, No. 3 (2011), p. 295.

아 3국에는 민족주의 성향의 인물들이 집권하면서 동아시아 통합이라는 담론의 퇴조를 보였다. 2013년에 집권한 시진핑 주석은 2018년 주석의 임기 제한을 철폐하면서 장기 집권 체제를 구축했고, 2012년에 재집권한 아베 총리는 3선 연임에 성공함으로써 역사상 최장 임기의 총리가 되었다. 시 주석은 '중화민족의 위대한 부흥'이라는 '중국의 꿈(中國夢)'을 외치고 있고, 아베 총리도 '아름다운 나라' 일본이라는 군사력과 정치력을 갖춘 보통국가 건설을 추구하고 있다.

EAEC를 제안했던 마하티르가 2018년 총리로 재취임하면서 TPP의 재협상과 EAEC와 같은 무역협정 체결을 주장했지만 그의 영향력은 제한적이며,[101] ASEAN을 아우르는 지역적 위상을 가진 지도자가 부재한 상황이다.

2) 국가 수준: 나쁨

2010년에 들어오면서 중일 간의 센카쿠(중국명: 댜오위다오/釣魚島)를 둘러싼 충돌이 잦아지면서 동아시아의 안보환경이 나빠지기 시작했다. 2010년 센카쿠 근해에서 중국 어선과 일본 순시선 충돌 사태가 발생하자 일본은 선장을 억류하는 등 강경 대응했다. 그러자 중국은 희토류 수출 중단 등 경제보복과 정치, 민간 교류 중단 카드로 대일 압박에 나섰다. 전자제품 필수 소재인 희토류 대부분을 중국으로부터 공급받던 일본은 결국 선장을 석방하는 등 조기 수습에 나섰다.

2012년 극우 정치인인 이시하라 신타로(石原愼太郞) 당시 도쿄 도지사가 센카쿠를 매입하겠다는 방침을 밝히자 노다 요시히코(野田佳彦) 총리는 센카쿠열도에 대한 국유화를 전격 단행했다. 중국은 정치, 경제, 군사, 외교, 민간교류 등 전방위에 걸친 강력한 보복에 나섰고 중국 국내에서는 반일 시위와 도요타자동차와 파나소닉 등 일본 제품 불매 운동이 벌어졌고, 중국 정부의 일본 관광 통제도 단행되었다. 2012년 9월은 중일 수교 40주년이 되는 달이었지만 양국 관계는 최악으로 치달았다.

최근 10년간 중국, 일본 및 한국을 포함한 동아시아 지역에서의 민족주의 혹은 국가주의의 대두는 지역 통합의 장애요인이 되었다. 중국의 문화중심적 민족주의 경향은 주변국과의 관계에서 새로운 갈등 요인이 되고 있다.[102] 일본

101) 『뉴스1』, 2018년 6월 11일.

의 경우도 소위 '자학사관'의 탈피를 추구하는 '신민족주의' 움직임이 일본의 보수화와 재무장 문제와 긴밀하게 연계되어 있다.[103] '임정법통론'과 '건국절' 논란에 휩싸여 '역사전쟁'을 치르고 있는 한국의 민족주의는 미래지향적이라기보다는 시대역행적인 측면이 강하다.[104] 특히 2018년의 강제징용 문제에 대한 한국 대법원의 판결 이후 격화된 한일갈등은 아베 정권의 복고적 정체성 정치와 한국의 저항 민족주의 간의 충돌이라는 양상으로 전개되면서 해결의 실마리가 보이지 않고 있다.[105] 이러한 개별 국가들의 정체성 변화와 국익에 대한 새로운 셈법이 반지역주의적 정서와 결합되면서 지역통합과정에 부정적 영향을 미치고 있다.

하나의 변수는 ASEAN+6가 참여하는 역내포괄적경제동반자협정(Regional Comprehensive Economic Partnership) 협상 과정에서 중일 간의 협력이다. 이미 협상시한을 4번이나 넘긴 RCEP이 트럼프의 보호무역주의라는 새로운 국제환경을 맞아 일본이 중국과 협상 타결을 위한 협력을 추진하게 만든 것이다.[106] ASEAN과 한국이 과거의 역할을 제대로 수행하지 못하는 가운데 동아시아의 주요국인 중국과 일본이 마치 유럽의 프랑스와 독일처럼 전면에 나섰고, 마침내 2019년 11월 RCEP 정상회의에서 인도가 빠진 상황에서 20개 항목의 협정문 타결이 선언되었다.

3) 지역 수준: 보통

2010년대에 들어 중국이 세계 2위의 경제강국으로 부상하면서 첨예화된 미중경쟁 구조 속에서 ASEAN+3, ARF, EAS는 매년 열리고 있지만 통합을 위한 실질적인 움직임은 미흡했다. 이명박 전 대통령은 2010년 '제2차 동아시아 비

---

102) 오일환, 『중국 대국화에 따른 한중갈등 요인 분석: 중국 민족주의를 중심으로』 (서울: 중국학연구회 학술발표회, 2016)

103) 이규수, "일본의 신민족주의 역사학과 강요된 '애국심' 만들기," 『한국고대사연구』 제52권 (한국고대사학회, 2008), pp. 155-191.

104) 이용기, "임정법통론의 신성화와 대한민국 민족주의," 『역사비평』 제128호 (역사비평사, 2019), pp. 326-352.

105) 손열, 『국제질서의 변화와 한일갈등의 구조, 전망』 (서울: JPI정책포럼, 2019).

106) Takashi Terada, "Japan and TPP/TPP-11: Opening Black Box of Domestic Political Alignment for Proactive Economic Diplomacy in Face of 'Trump Shock'," *The Pacific Review*, Vol. 32, No. 6 (2019), p. 1066.

전그룹(EAVG II)'을 제안해 "2020년까지 동아시아 경제공동체 출범"이라는 비전을 제시하기도 했지만, 실질적 진전은 보이지 않는다. 2011년 일본의 대지진과 태국과 캄보디아의 짜오프라야강과 메콩강의 홍수는 동아시아 국가들의 협력을 요구했지만 지역 차원의 협력은 미미한 수준이었다. 2015년의 아세안경제공동체 출범 이후 아세안 국가들 간의 경제협력은 제고되었지만, 경제적 협력이 정치적 협력으로 파급되지 않으면서 정치적 분열은 미중대결 구도 속에서 오히려 심각해지고 있다.

양자 간 통화스왑계약이었던 초기의 CMI가 2010년 1,200억 달러 규모의 다자간 통화 교환 협정인 CMIM으로 성장하면서 AMF의 형성 가능성을 보였다. CMIM의 총 재원은 2014년 7월 개정협정문 발효로 2,400억 달러로 확대되었다. ASEAN+3는 ASEAN과 한·중·일 지역의 거시경제 모니터링, 정책 권고, 지역 금융 안전망 운용을 지원하는 국제기구로 ASEAN+3 거시경제조사기구(AMRO: ASEAN+3 Macroeconomic Research Office)를 2011년 4월 설립했다. 이 기구는 각국의 경제성장률이나 물가상승률을 전망하는 등 활발한 활동을 하고 있다.

CMIM의 출범으로 어느 정도 지역수준에서 금융 통합은 진전되었다고 할 수 있지만 이러한 지역 차원의 움직임은 다른 수준의 환경들이 나빠지면서 동력을 상실했다. CMIM도 자금 사용의 까다로운 조건 때문에 긴급 자금의 지원을 위해 운용된 사례가 없다. 일정 규모 이상의 자금지원은 IMF로부터의 대출이 결정된 후에 가능하고, ASEAN 10개국뿐만 아니라 한국, 중국, 일본이라는 모든 회의국의 동의 절차도 필요하다. 이런 이유로 2013년 당시 벤 버냉키 미국 연방준비제도 의장이 처음으로 양적완화 종료를 시사한 뒤 신흥국의 통화 가치와 증시가 급락했던 긴축 발작(taper tantrum) 현상에도 불구하고 아세안 국가들은 CMIM의 지원을 요청하지 않았다.[107)]

하지만, ASEAN은 경제적으로 성장하는 지역으로 미국, 러시아, 북한을 포함한 많은 국가들을 ASEAN회의체 안에 포용해왔으며, EU의 위기를 맞아 하나의 대안적 공동체로서의 위상을 보여주고 있다. 마부바니는 ASEAN공동체가 다양한 충격을 극복하고 성장할 수 있는 것은 '협의를 통한 합의'를 중시하는

107) *Bangkok Post*, April 19, 2019.

무샤와라(musyawarah)와 무파캇(mufakat)의 문화적 전통이라고 주장한다.[108] 하지만 300명 정도의 직원을 둔 ASEAN 사무국이 제 기능을 하기에는 역부족이고, EU의 집행위, 각료이사회, 사법재판소에 필적할 기관들이 존재하지 않는다. 다양한 수준의 회의는 역내 국가들의 신뢰구축을 위한 말잔치(talking shop)에 그치고 결과물은 예방외교나 분쟁해결에 도움이 되지 않는 구속력이 없는 발표문이다.[109]

4) 국제구조 수준: 나쁨

2010년은 중국이 GDP 규모에서 일본을 따라잡고 미국과 양강구도를 형성하면서 전 세계가 새로운 세력전이의 시대에 접어든 시점이다. 2010년부터 센카쿠열도를 둘러싼 중일갈등이 첨예화되고, 사드문제를 둘러싼 한중마찰, 위안부와 강제징용을 포함하는 과거사문제를 둘러싼 한일대결 때문에 국가 간 통합에 대한 움직임은 상당히 위축되었다.

부상하는 중국의 국제적 지위는 ASEAN에도 영향을 미쳤다. 역내 국가들 사이에서 매년 1,000회가 넘는 다양한 수준의 회의가 열리지만 ASEAN의 결속력은 “중국이 한 회원국과 가진 밀실외교(backroom diplomacy)”로 인해 언제든지 와해될 수 있다.[110] ASEAN 국가들이 미중간 패권경쟁의 틈바구니에서 친중국가들과 친미국가들로 나뉘면서 특히 남중국해 문제에 대해서는 공동발표문도 낼 수 없을 정도로 역내 국가들의 아킬레스건이 되어버렸다.[111]

4. 통합지수

위에서 분석한 통합환경을 좋음, 보통, 나쁨의 등급으로 나누어 정리하면 <표 1>과 같이 통합지수를 도출할 수 있다. 이 표는 2010년대의 통합환경이 1990년

108) Mahbubani (2017).

109) Sheldon W. Simon, *The ASEAN Regional Forum: Beyond the Talk Shop?* (Seattle& Washington D.C: NBR Analysis Brief, 2013).

110) *BBC News*, July 25, 2016.

111) *South China Morning Post*, August 19, 2018.

〈표 1〉 동아시아 통합환경지수

	1990년대	2000년대	2010년대
인물	○	△	×
국가	△	△	×
지역	×	△	△
구조	△	△	×
통합환경지수	8	8	5

출처: 저자

대와 2000년대와 비교해 상당히 나빠졌음을 명확하게 보여준다. 이 지수로 보면 모든 수준의 환경이 나쁜 경우 4이며, 보통이 8, 그리고 모두 좋은 경우가 12다. 동아시아는 1990년대와 2000년대의 경우 보통의 통합환경에서 통합도를 높여왔지만, 2010년대에 들어 통합환경이 나빠졌다. 이 수치는 통합환경에 대한 지수이지 통합도를 말하는 것은 아니다. 통합도를 평가하기 힘든 이유는 통합의 최종목표가 무엇인가는 EU의 경우에도 합의점이 없다. 상대적으로 EU가 동아시아와 비교해 통합도가 높지만, 한 지역의 통합 수준을 수치화하기는 불가능하다.

IV. 결론

이 연구는 통합이라는 현상을 인물, 국가, 지역, 국제구조라는 네 가지 분석 수준을 통해 분류한 후, 동아시아 통합의 과거와 현재를 분석했다. 지난 30년간의 추이를 보면 동아시아 통합이 어떤 요인으로 태동되어 진화했는지가 분명해진다. 구체적으로 네 개의 분석 수준에서 동아시아의 통합을 보면 냉전이 종식된 1990년대에 인물, 국가, 국제구조라는 환경들이 보통이거나 양호한 상태에서 통합에 대한 움직임이 나타나, 2000년대에 지역적 동학이 생성되면서 비교적 순조로운 발전을 했다. 2010년대에 들어 이미 형성된 지역협력체들이 유지

되고는 있지만 실질적 통합기구로서 역할을 하지 못하는 가운데 인물, 국가, 구조라는 환경이 모두 나빠지는 상황에 직면했다.

이런 분석 결과를 종합해 보면 동아시아는 통합을 가속화할 동인과 변수가 뚜렷하게 보이지 않는 상황에서 통합은 답보상태이다. 냉전 중의 안보위기에 따른 ASEAN의 형성 혹은 1997년 동아시아금융위기 이후에 시작된 ASEAN+3 정상회의와 CMI라는 통화교환협정을 보면 안보와 경제위기가 지역통합을 촉진하는 요인이므로 새로운 위기가 없으면 통합 과정이 상당히 지체될 수밖에 없다. 유럽통합의 역사에서 지역통합은 국민국가의 위기를 극복하기 위한 자구책의 하나였다. 하지만 위기는 하나의 상황이고, 위기를 극복하기 위해 통합 담론과 정책을 수립하는 지역적 영향력이 있는 정치지도자, 통합에 포용적인 국가내부의 자기성찰적 정체성 변화, 통합을 위한 국가 간 협상과 초국가적 제도의 확산, 그리고 통합에 긍정적인 국제구조적 변화가 없다면 동아시아 지역통합은 요원한 일이 될 것이다.

기존의 주류 통합이론이 통합을 가능하게 하는 국가 간 협상이나 초국가적 제도라는 현상에 착목했다면, 21세기의 새로운 도전에 직면한 통합이론은 역내 행위자 외에 다양한 외부행위자와 구조적 영향을 동시에 분석할 수 있는 틀을 제공해야 한다. 이런 점에서 이 연구는 기존의 통합이론을 정리하고 21세기 세계질서와 지역질서에 맞는 분석기능을 확충하기 위한 노력의 일환으로 시도되었다는 점에서 의의가 있다.

【참고문헌】

백영서 외. 『동아시아의 지역질서: 제국을 넘어 공동체로』(서울: 창비, 2005).

변창구. "국제통합이론이 동아시아공동체 형성에 주는 함의." 『동북아논총』 제56호 (한국동북아학회, 2010).

손 열 편. 『동아시아와 지역주의: 지역의 인식·구상·전략』(서울: 지식마당, 2006).

_____. 『국제질서의 변화와 한일갈등의 구조, 전망』(서울: JPI정책포럼, 2019).

오일환. 『중국 대국화에 따른 한중갈등 요인 분석: 중국 민족주의를 중심으로』(서울: 중국학연구회 학술발표회, 2016)

용채영·은용수. "국제정치학(IR)의 감정연구." 『국제정치논총』 제57권 제3호 (한국국제정치학회, 2017).

이규수. "일본의 신민족주의 역사학과 강요된 '애국심' 만들기." 『한국고대사연구』 제52권 (한국고대사학회, 2008).

이승주. 『글로벌 금융 위기 이후 동아시아 금융 거버넌스』(서울: EAI 국가안보패널 보고서, 2011).

이용기. "임정법통론의 신성화와 대한민국 민족주의" 제128호 (역사비평사, 2019).

최영종. "글로벌 위기와 동아시아 지역주의." 『한국과 국제정치』 제28권 제1호 (경남대학교 극동문제연구소, 2012)

최영종. 『동아시아의 전략적 지역주의: 중-일 경쟁과 중견국가의 역할』(서울: 아연출판부, 2016).

통합유럽연구회. 『인물로 보는 유럽통합사』(서울: 책과함께, 2010).

하영선 편. 『동아시아공동체: 신화와 현실』(서울: 동아시아연구원, 2008).

Acharya, Amitav. *Constructing a Security Community in Southeast Asia* (London: Routledge, 2001).

_____. "Asia Is Not One." *The Journal of Asian Studies*, Vol. 69, No. 4 (2010).

Acharya, Amitav, and Alastair I. Johnson. *Crafting Cooperation. Regional International Institutions in Comparative Perspective* (London: Oxford University Press, 2007).

Baubock, Rainer. "Why European Citizenship? Normative Approaches to Supranational Union." *Theoretical Inquiries in Law*, Vol. 8, No. 2 (2007).

Bruter, Michae. *Citizens of Europe? The Emergence of a Mass European Identity* (Houndmills: Palgrave Macmillan, 2005).

Cerutti, Furio, and Enno Rudolph. *A Soul for Europe: On the Political and Cultural Identity of the European* (Leuven: Peeters, 2001).

Cheong, Inkyo. "Korea's Position in the ASEAN+3 Process: Review of Performance and

Policy Implications." *The Journal of East Asian Affairs*, Vol. 22, No. 2 (2008).

Coudenhove-Kalergi, Nikolaus, R. *Pan-Europa* (Wien: Pan-Europa-Verl, 1923).

De Castro, Cruz. "Whither Geoeconomics? Bureaucratic Inertia in U.S. Post-Cold War Foreign Policy toward East Asia." *Asian Affairs*, Vol. 26, No. 4 (2000).

Demetriou, Kyriakos. *The European Union in Crisis: Explorations in Representation and Democratic Legitimacy* (New York: Springer, 2015).

Dent, Christopher. *East Asian Regionalism* (London: Routledge, 2008).

Dinan, Desmond, Neill Nugent, William E. Paterson. *The European Union in Crisis* (London: Palgrave, 2017).

Duchêne, François, and Jean Monne. *The First Statesman of Interdependence* (New York: W.W. Norton & Company, 1994).

Eppler, Annegret, Lisa H. Anders, Thomas Tuntschew. *"Europe's Political, Social, and Economic (Dis-)integration: Revisiting the Elephant in Times of Crises"* (Vienna: Political Science Series Working Paper No. 143, 2016).

Falk, Richad. "Regionalism and World Order: The Changing Global Setting." In Fredrik Söderbaum and Timothy M. Shaw (eds.). *Theories of New Regionalism: A Palgrave Reader* (London: Palgrave, 2003).

Fernández. Juan J., and Mark Lutter. "Supranational Cultural Norms, Domestic Value Orientations and the Diffusion of Same-Sex Union Rights in Europe, 1988-2009." *International Sociology*, Vol. 28, No. 1 (2013).

Garrett, Geoffrey, and George Tsebelis. "An Institutional Critique of Intergovernmentalism." *International Organization*, Vol. 50, No. 2 (1996).

Goertz, Gary. *Social Science Concepts: A User's Guide* (Princeton: Princeton University Press, 2006).

Grimes, William W. "The Future of Regional Liquidity Arrangements in East Asia: Lessons from the Global Financial Crisis." *The Pacific Review*, Vol. 24, No. 3 (2011).

Haas, Ernst. *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950-57* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1958).

_____. "The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing." *International Organization*, Vol. 24, No. 4 (1970).

Hettne, Björn. "Beyond the 'New' Regionalism." *New Political Economy*, Vol. 10, No. 4 (2005).

Hettne, Björn, and Fredrik Soderbaum. "Theorising the Rise of Regionness." *New Political Economy*, Vol. 5, No. 3 (2000).

Hobsbawm, Eric. *Age of Extremes: The Short Twentieth Century 1914-1991* (London: Abacus, 1995).

Hoffmann, Stanley. "Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe." *Daedalus*, Vol. 95, No. 3 (1966).

Hooghe, Liesbet, and Gary Marks. "A Postfunctionalist Theory of European Integration from Permissive Consensus to Constraining Dissensus." *British Journal of Political Science*, Vol. 39, No. 1 (2009).

Huang, Ping, and Zuokui Liu. *How the 16+1 Cooperation Promotes the Belt and Road Initiative* (Beijing: China Social Sciences Press, 2018).

Katzenstein, Peter. *A World of Regions: Asia and Europe in the American Imperium* (Ithaca: Cornell University Press, 2005).

Krauthammer, Charles. "The Unipolar Moment." *Foreign Affairs*, Vol. 70, No. 1 (1990/1991).

Lundestad, Geir. *The United States and Western Europe Since 1945: From "Empire" by Invitation to Transatlantic Drift* (Oxford: Oxford University Press, 2003).

Macmillan, Palgrave. *The New International Political Economy* (Boulder and London: Lynne Rienner and Macmillan, 1991).

Marquand, David. *The End of the West: The Once and Future Europe* (Princeton: Princeton University Press, 2011).

Maswood, Javed. "Japan and East Asian Regionalism." *ASEAN Economic Bulletin*, Vol. 11, No. 1 (1994).

Moravcsik, Andrew. "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach." *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, No. 4 (1993).

_____. *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht* (Ithaca, New York: Cornell University Press, 1998).

Murray, Douglas. *The Strange Death of Europe: Immigration, Identity, Islam* (London: Bloomsbury, 2017).

Neyer, Jurgen. *The Justification of Europe: A Political Theory of Supranational Integration* (Oxford: Oxford University Press, 2012).

Nichols, Tom. "How America Lost Faith in Expertise And Why That's a Giant Problem." *Foreign Affairs*, Vol. 96, No. 2 (2017).

Nugent, Neill. *The Government and Politics of the European Union* (London: Macmillan Press, 1999).

Nye, Joseph. "Central American Regional Integration." In Joseph Nye (ed.). *International*

Regionalism (Boston: Little Brown, 1968).

Olsen, Johan. *Unity, Diversity and Democratic Institutions: What Can We Learn from the European Union as a Large-Scale Experiment in Political Organization and Governing?* (Oslo: University of Oslo Centre for European Studies ARENA working paper, 2004).

Parsons, Talcott. *Social Systems and the Evolution of Action Theory* (New York: Free Press, 1977).

Puchala, Donald. "Institutionalism, Intergovernmentalism and European Integration: A Review Article." *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37, No. 2 (1999).

Raitio, Juha. *The Principle of Legal Certainty in EC Law* (Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2003).

Raunio, Tapio. "The Gatekeepers of European Integration? The Functions of National Parliaments in the EU Political System." *Journal of European Integration*, Vol. 33, No. 1 (2011).

Risse, Thomas. "Neofunctionalism, European Identity, and the Puzzles of European Integration." *Journal of European Public Policy*, Vol. 12, No. 2 (2005).

Rosamond, Ben. *Theories of European Union Integration* (Basingstoke; Macmillan, 2000).

Schlenker, Andrea. "Cosmopolitan Europeans or Partisans of Fortress Europe? Supranational Identity Patterns in the EU." *Global Society*, Vol. 27, No. 1 (2013),

Schmitter, Philippe. "Neo-neo-functionalism." In Antje Wiener, Thomas Diez (eds.). *European Integration Theory* (Oxford: Oxford University Press, 2009).

Simon, Sheldon W. *"The ASEAN Regional Forum: Beyond the Talk Shop?"* (Seatle&Washington D.C: NBR Analysis Brief, 2013).

Singer, David. "The Level-of-Analysis Problem in International Relations." *World Politics*, Vol. 14, No. 1 (1961).

Slapin, Jonathan B. "Bargaining Power at Europe's Intergovernmental Conferences: Testing Institutional and Intergovernmental Theories." *International Organization*, Vol. 62, No. 1 (2008).

Söderbaum, Fredrik, and Timothy M. *Shaw Theories of New Regionalism: A Palgrave Reader* (London: Palgrave, 2003).

Stone Sweet, Alec, and Wayne Sandholtz. "European Integration and Supranational Governance." *Journal of European Public Policy*, Vol. 4, No. 3 (1997).

_____. *European Integration and Supranational Governance* (Oxford: Oxford University Press, 1998).

Terada, Takashi. "Japan and TPP/TPP-11: Opening Black Box of Domestic Political

Alignment for Proactive Economic Diplomacy in Face of 'Trump Shock'." *The Pacific Review*, Vol. 32, No. 6 (2019).

Usherwood, Simon. "Bruges as a Lodestone of British Opposition to the European Union." *Collegium*, No. 29 (2004).

Van Keulen, Mendeltje. *Going Europe or Going Dutch, How the Dutch Government Shapes European Union Policy* (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2006).

Vollaard, Hans. "Explaining European Disintegration." *Journal of Common Market Studies*, Vol. 52, No. 5 (2014).

Waltz, Kenneth. *Man, the State, and War* (New York: Columbia University Press, 1959).

Wight, Colin. *Agents, Structures and International Relations: Politics as Ontology* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006).

Zielonka, Jan. *Is the EU Doomed?* (Cambridge, Malden, MA: Polity Press, 2014).

〈인터넷 자료〉

https://www.forbes.com/sites/johnmauldin/2016/07/05/3-reasons-brits-voted-for-brexit/#5220e1181f9d (검색일: 2018년 4월 30일).

https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_en (검색일: 2018년 5월 15일).

http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/545725/EPRS_BRI(2015)545725_EN.pdf (검색일: 2018년 5월 18일).

http://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2018/01/19-01-2018-bulgaria-prepares-to-advance-the-cohesion-policy-debate (검색일: 2018년 6월 7일).

http://www.china-ceec.org/eng/ldrhw_1/2014bergld/hdxw/t1410497.htm (검색일: 2019년 8월 21일).

〈신문 자료〉

『뉴스1』.

『조선일보』.

Bangkok Post.

BBC News.

CNBC.

New York Times.

Reuters.

South China Morning Post.

The Strategist.

[ABSTRACT]

East Asian Integration in Crisis

The Levels of Analysis in Integration Theory and the Analysis of Integration Environment

Key-young Son | Professor, the Asiatic Research Institute, Korea University

This article aims to critically review regional integration theory from the "four levels of analysis" that comprise the level of 'region', as well as Waltz's "three images" and analyze the integration environment of East Asia. It introduces four levels of analysis — leaders, state, region, and structure — and classifies various integration theories into the four. This article argues that, in order to improve the explanatory power of integration theory, many variables should be taken into consideration, including the nature of national leaders, the self-reflective change of state identities and decision-making, globalization and the influences of great powers, as well as the regional and transnational dynamics. This paper proposes a simple integration environment index to illustrate the trajectory of integration and discover the variables affecting integration and disintegration. According to this integration environment index, East Asia proceeded in integration in the 1990s and 2000s in an average integration environment, while its index has worsened in the 2010s.

Keyword: Integration theory, regionalism, European Union, community, levels of analysis

투고일: 2019년 10월 21일, 심사일: 2019년 11월 26일, 게재확정일: 2019년 11월 26일