

일반 논문

‘통합’의 다양한 차원

: 역사·비교지역주의적 관점*

김학재 (서울대)

국문요약

이 글은 한반도의 특수한 통일문제를 통합 개념과 지역주의 이론들을 통해 장기 역사적, 비교지역주의적 관점에서 분석하고자 했다. 이 글은 근대국가의 형성에 대한 이론들과 지역 통합에 대한 이론의 흐름을 리뷰하여, 한반도의 분단과 통일, 동아시아의 지역 통합이 어떤 특성을 갖고 있는지 분석하고자 했다. 먼저 국가 통합의 차원에서 한반도 문제를 분석해보자면, 한반도는 주변 강대국의 국가 형성과 팽창의 과정에서 분단과 전쟁을 겪었고, 동아시아 특유의 위계적 지역질서로 인해 복합적 갈등이 분단을 초래했고, 지속시키고 있다. 다음으로 지역통합 이론의 관점에서 최근의 브렉시트와 미중무역 분쟁을 살펴보았는데, 유럽연합은 원래 2차대전 이후 분열과 피해를 극복하기 위한 정치경제적 통합 프로젝트였지만, 최근의 브렉시트는 지구화의 피해를 입는 지역과 사람들의 반발로 정치적 분리주의가 대두하는 ‘포스트 지구화’ 현상으로 볼 수 있다. 미중분쟁 역시 단지 강대국간 패권 경쟁이 아니라 무역교류와 경제적 상호의존의 심화의 결과 불만을 갖게 된 지역과 사람들의 역풍으로 나타난 반발의 결과이다. 따라서 남북의 통합은 미국, 중국, 일본, 러시아라는 강대국 질서라는 특유의 지역질서를 인식하고 더 우호적인 환경 변화를 필요로 하며, 동아시아에서는 한 국가가 일방적으로 추구하는 지역주의 전략은

* 이 연구는 2010년 정부(교육과학기술부) 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2010-361-AL 00017)

발달하긴 어렵지만 민간교류의 구체적 분야에서 복합적이고 다층적인 지역 다자 거버넌스가 발달할 수 있을 것으로 보인다.

주제어: 통일, 통합, 국가 통합, 화합, 지역 통합, 비교 지역주의, 포스트 지구화

I. 서론

남북간의 오랜 분단을 넘어 통일을 추구해온 한국 사회에서는, 그동안 남북 국가차원의 통합과 관련한 연구들이 주를 이루었다. 즉, 한반도 분단의 이유를 묻고 분단이 지속되는 구조를 분석하는 수많은 논의들은 크게 보아 통일 문제와 관련된 실천적 고민들로 연결되어 왔고, 상대적으로 지역이 하나의 경제·정치 공동체를 이루는 지역 통합의 문제나, 이주민과 소수민족, 사회적 소수자를 한 사회로 받아들이고 수용하는 사회 통합의 차원은 별도의 문제로 여겨졌다.

하지만 한국의 분단과 통일 문제를 보다 일반적인 ‘분리’와 ‘통합’의 이론들과 접합시켜야 할 필요성도 꾸준히 제기되었다. 통일 문제를 보다 학문적으로 분석 가능한 통합 개념으로 이해해보자는 시도가 있었는데, 대표적인 것이 서울대학교 통일평화연구원의 통합지수이다. 『남북통합지수 1989-2007』¹⁾의 기본적인 문제의식은 분단문제를 실천적 통일문제로만 보기보다 분석 가능한 통합 개념으로 이해해 보자는 취지로서, 남

1) 이 연구는 다양한 통합에 대한 이론과 지수를 검토해 남북관계에 적용한 한국형 통합연구의 기초라고 할 수 있다. 그럼에도 주로 유럽 통합적 수렴모델을 기준으로 하여 남북관계가 단계적으로 혹은 궁극적으로 지향해야 할 도달점이나 통일/통합 모델에 대한 충분한 논의와 가정들이 포함되었는지 좀 더 논의가 필요하다.

북간의 통합문제를 경제·정치·사회문화·의식 네 분야로 나누고 각 분야의 통합을 양적으로 측정하고 장기적 추세를 추적하려는 시도였다.

또한 분단과 통일은 한국만의 문제가 아니었다는 점에서 비교할만한 200여 개국의 역사적 경험중 약 20여 개 사례들과 비교 분석한 연구도 있었다. 분리통합연구회의 ‘분리-통합’연구가 대표적이다. 『분단-통일에서 분리-통합으로』(사회평론아카데미, 2014)는 한반도의 분단, 통일문제를 보다 일반적인 역사적 현상들과 비교해 보자는 취지로 200개국 중 20여 개 사례들과 비교 분석을 시도했다. 독일의 분단·통일뿐 아니라 미국의 형성 과정, 이탈리아의 통일 과정, 양안관계²⁾의 발전 과정 등 다양한 사례를 비교 분석했다는 의의를 갖고 있다.

그런데 오늘날에는 미국과 중국의 무역 분쟁, 브렉시트를 둘러싼 EU와 영국 정치의 혼란³⁾, 한국과 일본의 역사 갈등, 중국과 홍콩의 갈등, 인도와 파키스탄의 카슈미르를 둘러싼 갈등과 같이 지정학적, 정치·경제적 갈등의 기운이 강화되고 있는 상황에서 다시 한번 새롭게 통합의 문제를 고민해야 할 필요성이 커지고 있다. 즉 최근의 지정학적 갈등은 지난 수십 년간 전례 없는 수준의 시장통합이 전 지구적 수준에서 심화된 상황에서 대륙 간, 지역별, 국가 간 수준에서 분리와 통합의 문제가 광범위하게 대두되고 있음을 가시적으로 보여주고 있다.

알레시나(Alberto Alesina)와 스폴라올(Enrico Spolaore)은 *The Size of Nation*(The MIT Press, 2003)이라는 연구를 통해 이러한 문제에 대해 보다 이론적 차원에서 일반화를 시도했다. 국민국가의 시대에 왜 어떤 국가는 더 큰 정치체로 형성되었는가? 왜 유럽연합이 통합되고 독일이 통일되었

2) 박명규, 백지운 편, 『양안에서 통일과 평화를 생각하다』(과천: 진인진, 2016); 서울대학교 통일평화연구원, 『남북한과 중국 양안의 통일과 통합 학술회의』 2019.11.15.

3) Kevin O'Rourke, *A Short History of Brexit* (London: Pelican Books, 2018).

는가? 지구화와 시장 통합의 시대에 왜 소수민족들이 독립하고, 작고 동질적인 국가들이 번영하게 되는가? 이러한 문제들이 이 연구가 제기하고 설명한 것이라고 할 수 있다.

이러한 새로운 현실은, 우리가 그동안 고민해온 분단과 통일의 문제, 지역/사회 통합의 문제, 국가 형성, 지역/사회 통합, 국가 분리 등의 현상들을 포괄하는 ‘다차원적인 통합의 현상’으로서 보다 종합적 체계적으로 이해하고, 여러 과제와 문제들 그리고 그에 대한 구체적이고 실질적인 해법과 전망을 수립할 필요성을 제기하고 있다.

II. 통합의 개념과 차원

그렇다면, ‘통합’이란 무엇인가? 통합의 사전적 의미는 “어떤 개인, 집단, 사회의 일부가 더 큰 집단, 공동체, 사회의 가치와 규범에 따르는 동등한 구성원이 되는 과정”⁴⁾을 의미한다. 통합 개념은 이렇게 주로 서로 다른 집단들, 외국인, 이주민, 소수자들이 한 사회에 소속되거나 합류하게 되는 과정을 일컫는 개념이다. 통합과 관련된 개념에는 화합(accommodation)과 동화(assimilation) 등이 있고, 다인종 사회의 통합과 관련된 연구가 가장 활발하게 이루어졌다.⁵⁾

4) 통합 개념은 하나로 만드는 과정, 통합된 전체로 만드는 과정, 서로 다른 개인들을 한 사회의 동등한 구성원으로 받아들이는 것 등을 의미한다. John McGarry, Brendan O’Leary, and Richard Simeon “Integration or accommodation? The enduring debate in conflict regulation,” in Sujit Choudhry eds. *Constitutional Design for Divided Societies: Integration or Accommodation* (New York: Oxford University Press, 2008), p. 45.

5) Sharon A. Stanley, *An impossible dream: racial integration in the United States*

하지만 통합에 대한 연구는 보다 다층적인 현상에 대해 이루어졌다. 그동안 통합에 대해 가장 많은 연구가 이루어진 분야는 크게 세 분야로, ① 민족주의 시대가 본격화된 이후 국민국가 형성과 팽창, 국가 통합의 문제, ② 소수민족과 소수자의 사회 통합의 문제, 그리고 ③ 유럽 통합처럼 지역 공동체 통합의 문제가 그것이다. 여기에서는 우선 국가 수준과 지역 수준의 통합 문제를 고려한 기존 연구의 성과들을 개괄적으로 검토해 본다.

1. 국가 통합의 문제

먼저 통합은 하나의 단일한 정치체를 형성하기 위한 국민국가 형성 과정에 대한 연구에서 많이 언급되었다.⁶⁾ 어떻게 단일한 국가가 형성되는지, 어떤 경우에 연방국가가 형성되며, 언제 국가연합이 형성되는지, 그리고 그 과정에서 전면적 전쟁이나 갈등이 발생하는지, 특정 세력에 의해 일방적으로 통합되는지, 아니면 비교적 유연하고 느슨하게 통합이 이루어지는지 등이 이 연구의 주요 쟁점이라고 할 수 있다. 이를 아주 단순화하면 국가 통합의 문제는 결국 소위 근대 시기에 민족 단위의 정치체가 형성되고 팽창하고 축소되거나 분리되는 과정에 관한 연구라고 할 수 있다.

슈타인 로칸(Stein Rokkan)은 근대적 국가 형성 자체를 권력의 중심이

(New York: Oxford University Press, 2017).

6) 국민 국가 형성에 관한 이론은 Charles Tilly eds. *The Formation of National States in Western Europe* (Princeton: Princeton University Press, 1975) 참조. 국가의 형성과 변형, 쇠퇴에 대한 역사적, 종합적 연구는 Michael Mann, *The Sources of Social Power Vol 2, The rise of classes and nation-states, 1760-1914* (New York: Cambridge University Press, 1993); Martin van Creveld, *The Rise and Decline of the State* (New York: Cambridge University Press, 2004)을 참조.

점차 주변부를 포함하며 하나의 정치체제를 구축해 가는 팽창과 통합의 과정으로 파악하고 이를 이론화했다. 그는 유럽에서 15세기부터 20세기에 걸쳐 약 24개국 이 근대 국가로 형성되는 과정을 분석하여, 크게 네 차원(사법, 군사, 종교, 경제-기술)에서 권력의 중심부가 점진적으로 주변 지역을 통합해 가고, 그것이 네 단계에 걸쳐 이루어지는 것으로 구분했다. 첫 번째 단계는 중세 말기에서 프랑스 혁명까지의 시기로 엘리트들 수준에서 정치·경제·문화가 통합된 초기 국가 형성 과정이고, 두 번째 단계는 더 많은 대중들이 체제에 통합되며 징병제, 의무교육제도, 대중매체들이 만들어져 엘리트들과 대중간의 직접적 대면과 소통이 이루어지는 단계이다. 세 번째 단계에서는 대중들이 반대 의견을 내고 선거에 참여하는 등 다양한 정치적 권리들을 확보하며 정치체제에 직접 참여하게 되고, 네 번째 단계에서는 행정기구가 확대되고, 재분배를 위한 기구가 생겨나며 공공 복지제도가 등장하고, 조세나 부조를 통해 경제적 조건을 동등하게 하려는 전국적 정책들이 발달하며 국가 형성과 통합이 완성되는 것으로 보았다.⁷⁾

유럽에서도 근대적 민족국가의 수립 과정은 결코 평화롭지 않았으며, 국가들은 서로 팽창하고 경쟁하며 충돌하거나 균형을 이루는 과정이 지속되었다⁸⁾. 최근의 연구에 따르면, 국가의 크기와 규모는 그 국가가 형성되던 시기의 주변 환경과 관련되어 있다. 먼저 근대적 국가가 형성되

7) Stein Rokkan, "Dimensions of State Formation and Nation-Building: A Possible Paradigm for Research on Variations within Europe," in Charles Tilly eds. *op cit* pp. 564-579; Jonah D. Levy, Stephan Leibfried, and Frank Nullmeier, "Changing Perspectives on the State," in Stephan Leibfried et al. *The Oxford Handbook of Transformations of the State*, (Oxford: Oxford University Press, 2015), pp. 33-57.

8) 수많은 전쟁을 치르며 유럽의 근대적 국가들이 형성되는 과정에 대해서는 Tilly eds., *op. cit.*; Anthony Giddens, *The nation-state and violence* (Cambridge, United Kingdom: Polity Press, 1985).

고, 서로 갈등하고 경쟁하는 국제질서에서는 보다 팽창적인 규모를 추구하는 국민국가가 형성된다. 외부의 안보, 군사적 위협은 한 국가의 공고화로 귀결되며, 외부의 갈등이 많을수록 더 큰 영토와 인구를 가진 국가가 더 유리해진다. 이들은 국가별 국방비 지출을 분석하여 이것이 평화적 협상이나 전쟁 모두에 중요한 영향을 미치고 있음을 확인했고, 결국 갈등과 전쟁 가능성이 높을수록 국가들은 더 큰 국가를 형성하려는 경향을 보인다고 주장했다.⁹⁾

국가 형성과정에는 다양한 패턴이 있지만, 대체로 큰 국가들은 비교적 큰 영토와 인구 자원을 바탕으로 군사력을 키워 팽창하고, 그 과정에서 작은 국가들은 흡수되거나 불안정성에 노출되었다. 물론 상대적으로 국력이 약한 국가들이더라도 섬이나 균형지대 같이 전쟁으로부터 거리를 두고 지정학적 안정성의 조건을 누리는 경우엔 독자적인 국가를 수립하고 발전이 지속되기도 한다. 국가형성, 팽창, 분리, 해체의 역사는 근대적 민주정치가 발달하는 과정까지 고려하더라도 기본적으로 지정학적 조건이 얼마나 중요한지를 분명히 보여주고 있다¹⁰⁾.

이 과정에서 근대적 민족주의는 그 사회의 역사적·사회적 균열 socio-historical cleavages을 통합하는 역할을 하기도 했고, 더 상위의 정치 이념들에 의해 억제되거나 변형되는 과정을 겪기도 했다. 즉, 근대적 국가 통합의 과정은 흔히 작은 집단에서 큰 집단으로의 정체성과 이념을 형성해 가는 과정으로 이해할 수 있다. 이 과정에서 기존의 씨족(clan), 인종(ethnic), 언어(language), 종교(religion) 정체성이 민족(nation), 민중

⁹⁾ Alberto Alesina and Enrico Spolaore, *The Size of Nation* (London: The MIT Press, 2003), pp. 106-129.

¹⁰⁾ Randal Collins, “Geopolitics and the Long-Term Construction of Democracy,” in Joanne McEvoy and Brendan O’Leary (eds.) *Power Sharing in Deeply Divided Places* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2013).

(people), 시민(citizen) 정체성으로 대체되거나 변형되고, 그 과정에서 종족이나 인종에 대한 문화로부터 점차 고도의 종교, 민족주의, 20세기 정치 이념(공화주의/자유주의/사회주의)과 코스모폴리탄(cosmopolitan)적 이념들이 통합의 이념들이 되었다.

이러한 연구가 주로 유럽의 국가 형성에 대한 연구였다면, 다른 지역에서의 근대적 국가 형성은 다른 맥락에서 진행되었다. 따라서 두 번째 단계로 아메리카 지역에서 국가 형성에 대한 연구와, 세 번째 단계로 아프리카와 아시아에서 근대적 국가가 형성되는 과정에 대한 연구들이 이어졌다. 이 국가들의 경우엔 식민주의의 강력한 영향과 유산이 국가 형성에 미친 영향이 쟁점이 되고 있다.¹¹⁾

냉전과 탈냉전이 국가 형성에 미친 영향도 중요한 쟁점이다. 따라서 냉전시기 국가들의 성격에 대한 연구, 냉전이후 새로 형성된 탈사회주의 체제전환 국가들과, 경제위기 이후 사회복지 국가들의 발전 과정, 다양한 지역의 국가 형성과 변화를 비교하는 연구들이 이어지고 있다.¹²⁾

냉전과 탈냉전은 근대적 민족주의와 정치이념(자유주의/사회주의)의 통합적 기능이 어떤 역동적 정치 현상을 일으키는지를 보여주었다¹³⁾. 특히 유고슬라비아의 경우처럼 아래로부터의 인종과 종교 균열이 이미 존

11) 이 연구들의 쟁점은 식민지배의 유형(간접/직접 통치)과 식민 모국과의 관계에 따라 다양한 식민지 유산이 형성되고 그것이 이후 국가의 형성과 발전에 얼마나 영향을 미쳤는가 하는 것이다. 한편으론 직접 식민통치는 대체로 강력한 국가 형성의 유산을 남기고, 이후 국가 주도의 발전이 이루어지는 발전국가로 영향이 이어진다는 연구들이 있다. 다른 한편으론 식민지배시기에 이루어진 다양한 인종주의적 차별들이 결국엔 탈식민 이후에도 다양한 폭력적 갈등과 분열의 기원이 된다는 연구들이 있다. Stephan Leibfried et al. op. cit., pp. 116-130.

12) Stephan Leibfried et al. op. cit.

13) Charles S. Maier, "Leviathan 2.0," in Emily S. Rosenberg, *A World Connecting, 1870-1945* (Cambridge: Harvard University Press, 2012), pp. 29-282.

재하는 사회에서는 민족주의를 통해 정치적 통합이 이루어지기 어려웠고, 그런 상태에서 사회주의 이념을 받아들이며 민족주의가 억제되어 있다가 탈냉전과 소련 붕괴로 다시 내부의 인종, 종교 균열과 긴장이 심해지고 공격적 민족주의가 분출하는 경우도 있었다. 이와 달리 상대적으로 인종, 종교적 차이가 없는 사회에서는 민족과 이념에 의한 통합이 여전히 강력하게 유지되는 모습도 나타나고 있다.

마지막으로 오늘날 국가 이론의 또 다른 쟁점은 다층적으로 지구화가 이루어진 상황에서 파편화가 이루어지며 한편으로는 국민국가의 수가 지속적으로 증가하고, 다른 한편으로는 기존의 강력했던 국민국가의 역량이 점차 감소하거나 변화된다는 것이다. 이렇게 민족주의와 냉전적 이념의 시대를 지나 지역 통합과 세계적 통합이 진행되면서, 위로부터는 국제기구로부터 국민국가의 역량이 침식되고, 아래로 부터는 지역적 차이가 깊어지면서 오히려 인종과 종교적 차이, 경제적 이해관계에 따라 새롭게 정치적 분리주의가 대두되는 현상도 나타나고 있다. 이런 과정에서 다양한 균열과 갈등이 존재하는 사회에서 예전처럼 하나의 이념을 통한 강력한 정치적 통합이 이루어지기 어렵고, 어떻게 보다 현실적으로 서로 공존하고 화합하며 살아갈 것인지에 대한 고민들이 대두되고 있다.

이런 측면을 고려해 오늘날 국가 통합을 사고할 때 검토해야 할 개념의 스펙트럼이 있다. 한쪽 끝에는 다른 집단들이 완전히 하나의 인종, 문화, 종교, 이념으로 동질화되는 동화(Assimilation) 개념이 있고, 다른 쪽 끝에는 서로 인종이나 문화, 종교가 다를 경우 완전히 분리된 정치체를 수립하는 분리, 독립 혹은 분할 개념이 있는 것이다. 통합(integration) 개념은 이 양극단 사이에 존재하며 동화개념과 가깝게 더 공통의 동질적인 것을 만들어 가려는 지향의 개념이고, 화합(accommodation) 개념은 좀 더 분리·독립의 방향에 가깝게 현실적 차이를 인정·존중하며 지나친 갈등을 억제하려는 개념이다(〈표 2-1〉).¹⁴⁾

〈표 2-1〉 통합과 관련된 개념의 스펙트럼

동화(Assimilation)		사회 집단의 동질화
통합 (Integration)	공화주의 (민족주의)	공공재의 촉진
	사회주의	계급의식의 촉진
	자유주의	개인주의의 촉진
화합 (Accommodation)	구심주의 (Centripetalism)	집단인정, 집단간 연합 인센티브, 분리독립을 막기 위한 권력 분산
	다문화주의 (Multiculturalism)	집단 인정, 비례성, 문화적 자율성
	함의주의 (Consociation)	집단 인정, 공동체간 권력 공유, 비례성, 자율성, 비토권
	영토적 다원주의 (Territorial Pluralism)	집단 인정, 영토적 자치, 경계간 제도적 연계
분리, 분할 (Secession/ Partition)		서로 다른 정치체의 수립

출처: McGarry et al. *op. cit.* (2008, p. 68).

이런 비교의 스펙트럼에서 볼 때, 통합 개념은 한 국가의 영토 내에 있는 사람들에게 하나의 공적 정체성을 촉진하고 모두 법 앞의 평등을 추구하여 균등한 시민권을 부여하는 것이라고 할 수 있다. ‘통합’ 개념은 민간 차원에서는 다양한 집단적 정체성과 다양성을 수용하지만, 국가 차원에서는 공식적으로 한 영토 내에서 다른 집단의 정체성을 인정하지 않는 것을 의미한다. 이런 근대적 통합 개념은 공화주의적(민족주의적) 통합, 사회주의적 통합, 자유주의적 통합이라는 세 갈래의 통합론으로 나뉘어지며, 전자로부터 좀 더 동질적 집단을 지향하고, 후자로 갈수록 좀 더 다양성을 인정하는 경향이 있다.¹⁵⁾

¹⁴⁾ John McGarry et al. *op. cit.*, pp. 41-88.

¹⁵⁾ McGarry et al. *op. cit.*, p. 68.

이러한 분류는 근대적 통합의 세 가지 방식에 관한 정치철학적 논의와도 잘 연결되어 있다. 1920~30년대 독일의 사상가인 카를 슈미트(Carl Schmitt), 한스 켈젠(Hans Kelsen), 헤르만 헬러(Hermann Heller)의 입장은 각자의 입장에서 국가의 주요 역할, 기능, 목적을 통합으로 보았다고 할 수 있다.

가장 보수적인 입장의 국가주의자인 카를 슈미트는 “국가는 예외 상태를 결정하고 적과 아를 구분한다”는 논리를 통해 적과 경쟁하는 국가주의적 통합 개념을 제시했다고 할 수 있다.¹⁶⁾ 법실증주의자이자 자유주의자인 한스 켈젠은 배제적이고 적대적인 통합이 아니라 민주주의라는 근본 규범을 반영한 헌법과 법치질서에 따른 민주적 정치 통합을 국가의 역할로 보았다.¹⁷⁾ 일종의 민주주의적 통합론이라고 할 수 있다. 마지막으로 사회주의자이던 헤르만헬러는, 우적(友敵) 투쟁에 기반한 국가주의적·배제적 통합에 반대하면서도 민주주의와 법 규범에 의한 정치적 통합에서 더 나아가, 사회적 불평등이라는 조건과 관련해서도 보다 균등한 사회적 토대를 이루는 사회적 통합을 국가의 역할이자 새로운 시대적 통합의 조건으로 제시했다. 이는 사민주의적 복지국가를 통한 사회통합론이라고 볼 수 있을 것이다.¹⁸⁾

이 세 가지 입장의 통합 개념은 한 세기가 지난 지금까지도 광범위한 영향력을 미치고 있다. 냉전 시기엔 말할 것도 없이 슈미트적인 적대적 안보 통합론이 강력한 영향을 미쳤고, 전세계로 민주주의가 확산되면서

16) 카를 슈미트 저, 김효전·정태호 옮김, 『정치적인 것의 개념』 (파주: 살림, 2012), 39쪽.

17) 켈젠은 당시 보수주의 법학자인 스멘트(Smend)의 국가론을 비판적으로 논평하는 과정에서 “국가는 사람들을 연결시키고 묶어내는 지속적인 과정이다”라고 정의했다. Hans Kelsen, *Der Staat als Integration. Eine Prinzipielle Auseinandersetzung* (Springer Vienna, 1930), p. 46.

18) 헤르만 헬러 저, 김효전 역, 『바이마르 헌법과 정치사상』 (부산: 산지니, 2016).

모두에게 헌법과 법규범을 통해 동등한 인권을 보장해주는 쉼없는 정치 통합론이 강화되었으며, 산업화·도시화·지구화 같은 사회경제적 변동의 과정에서 발생하는 불평등과 불균형의 문제에 대면하기 위해서 헬러적 사회 통합론이 강조되었다. 이렇듯 특정 문제와 영역, 시대적 조건, 사회발전 과정에 따라 통합에 대한 서로 다른 인식과 해법들이 등장했다고 할 수 있다.

이상이 통합에 대한 세 가지 근대적 이념이었다고 한다면, ‘화합’개념은 이와 달리, 법적으로도 유연한 공동지배 방식을 도입하고, 역사적 혼종성, 다양한 집단 정체성을 존중하며, 하나의 단일성을 추구하려는 노력을 하지 않는 개념이다. ‘화합’은 국가 차원에서도 이중 혹은 다중적 공적 정체성을 촉진하며, 각 집단들은 차이에 대한 제도적 존중과 함께 평등을 요구한다. ‘화합’ 개념은 너무나 깊은 차이와 다양성을 안정적으로 관리하기 위해 이런 조치가 필요하다는 믿음에 기반해있다. 하위 개념으로는 구심주의, 다문화주의, 합의주의, 영토적 다원주의라는 네 가지 갈래가 존재하며 후자로 올수록 좀 더 유연하고 다원적인 지향을 갖고 있다¹⁹⁾.

이처럼 통합지향적인 사회와 화합지향적인 사회는 서로 다른 헌법, 언어, 인권, 영토, 정부형태, 권력 분산, 선거제도, 정당 지형, 시민단체, 정교 분리, 소수민족에 대한 태도를 갖고 있다. 통합은 하나의 민족, 국민, 언어, 법체계, 영토, 중앙집중, 전국 조직, 연합을 추구하지만, 화합은 다민족과 다양한 신념, 다양한 언어, 권력분산과 공유, 소수민족 보호, 종교의 존중, 초국경적 제도를 중요시한다(〈표 2-2〉 참고).

¹⁹⁾ McGarry et al. *op. cit.*, pp. 51-67.

〈표 2-2〉 통합주의와 화합주의의 제도적 레퍼토리

구분	통합 (Integration)	화합 (Accommodation)
헌법 전문	민족국가, 하나의 민족/국민	다민족국가 (plurinational state), 여러 민족과 신념
공식언어	하나의 공식어	하나 이상의 공식어
권리 장전	국가 차원의 권리장전, 개인의 권리에 대한 특별한 강조	국가, 지방 차원의 권리장전, 개인 권리와 집단 권리 모두 강조
영토적 권력 분할	중앙 집중	탈중앙 집중
국내 정치 경계	· 내부 경계 없는 단일 (unitary) 국가 · 민족, 종족, 종교, 언어적 소수민족이 다수가 되는 영토 단위를 만드는 경계가 없는 연방	· 소수민족 자치를 허용하는 내부 · 경계다원주의 연방 지원, 다원주의 연합 국가, 큰 소수민족 지역의 분할도 수용
중앙정부의 권력 분립	권력 남용을 방지하기 위한 권력 분립 선호	권력 분립이 소수민족 보호에 충분하다고 여기지 않음.
입법부	개인과 (종족화되지 않은) 지역의 대표	할당제, 비례제
사법부와 관료	차별 없는 규칙, 불편부당, 전문직주의, 능력주의, 어퍼머티브 액션	핵심 공직에 공동체의 대표를 명확히 기술
행정부	대통령제, 다수결제에 근거한 의회제	권력 공유, 연합, 대통령 로테이션, 연합주의적 연정, 다수결 연정 등
선거제도	단순지역구, 대안투표, 다수결 결선투표	비례대표, 정당명부
정치 정당	전국, 강령 정당, 전국 조직 선호	지역 거점, 종족, 종교 공동체에 기반한 정당제 수용
시민단체	연결하는 연합 선호	집단 기반 연합의 결합 인정
종교-국가 관계	정교 분리, 세속화된 공적 학교에 대한 재정 지원	다른 종교에 대한 공적 지원, 종교 학교에 대한 공적 지원

소수민족과 주변국 가족 과의 관계	국경을 가로지르는 공적 제도 연결에 부정적	국경을 가로지르는 공적 제도 연결 지지
--------------------------	----------------------------	--------------------------

출처 : McGarry et al. op. cit. pp. 70-71.

이러한 개념의 스펙트럼에서 보았을 때, 국가 통합의 문제는 주로 민족주의, 공화주의, 사회주의, 자유주의와 같은 단일한 정치체 내에서 단일한 신념과 정체성을 가진 ‘통합’지향적 사고와 제도의 흐름을 따르고 있으며, 이런 통합이 충분치 않거나 여의치 않은 조건에서는 다양성과 다원주의를 지향하는 ‘화합’ 지향적 사고와 제도들이 도입되고 있다는 것을 알 수 있다.

2. 지역 통합의 문제

다음으로 살펴봐야 할 것은 단지 하나의 국가로의 통합이 아니라 국가들간의 연합과 통합의 문제, 즉 지역 통합의 문제이다. 지역 통합의 이론은 특히 1950년대 유럽의 지역 통합 현상을 설명하기 위한 학술적 논의를 통해 집중적으로 발전했다. 이 글에서 살펴볼 지역 통합에 대한 이론의 발전에는 크게 세 단계가 있는데 첫 번째는 1950~1970년대의 지역 통합 이론의 형성, 두 번째는 1990~2000년대의 새로운 지역주의 이론의 등장, 세 번째는 2010년대 이후 최근의 비교지역주의 관점의 등장으로 나누어 볼 수 있다. ((표 2-3) 참조)²⁰⁾

²⁰⁾ Fredrick Söderbaum “Old, New, and Comparative Regionalism: The History and Scholarly Development of the Field,” in Tanja A. Borzel, Thomas Risse, *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism* (Oxford: Oxford University Press, 2016).

〈표 2-3〉 지역 통합 이론들의 변화와 특성

세대	배경	이론적 입장	대표적 저자	쟁점과 주장
1세대 지역주의	1950~70 유럽통합	연방주의 (Federalism)	Altiero Spinelli Ernesto Rossi	전쟁을 막기 위해 새로운 연방 국가를 수립
		기능주의 (Functionalism)	David Mitrany	공동의 필요와 기능이 국제적 협력과 통합을 가능하게 함
		신기능주의 (Neofunctional ism)	Ernst Hass, Leon Lindberg, Jean Monnet, Philippe Schmitter, Joseph Nye	전략적 분야에서의 공동문제 해결, 초국적 지역 기구, 집단정체성
		교환주의 (Transactionali sm) 정부간주의 (Intergovernm entalism)	Stanley Hoffmann	국가들의 국익과 결합되는 경우
		안보공동체 (Security Community)	Karl Deutsch	안보공동체 수립을 위해 공동체 감각과 신뢰가 중요
2세대 신지역주의	1980~90년 대 냉전종 식과 경제 적 지구화	합리주의 (Rationalism)	Laursen, Mansfield and Milner, Mattli, Moravcsik	지역 기구의 형성과 통합의 속도, 효율적 통합을 위한 제도, 무역, 금융, 발전, 안보 분야에의 영향
		구성주의 (Constructivism)	Adler, Katzenstein, Acharya	규범과 정체성, 비국가 행위자들의 역할

		성찰론 (Reflectivist)	Andrew Gamble, Anthony Payne	경제적 지구화와 패권의 발현으로서의 지역주의에 대한 비판
		지역구축 이론 (Region-Building approach)	I. B. Neumann	정치인들의 '정치적 기획'으로 형성되고 변화하는 지역 공동체
3세대 비교지역주의	지구 질서 다층화, 신 홍강대국 등장, 금융 위기 반복	비교지역주의 (comparative regionalism)	Hettne, Katzenstein Tanja Börzel Thomass Risse Laursen, F.Lenze,N. and Schriwer,C.	유럽, 동아시아, 아메리카, 아프리카, 중동 등 한 지역을 이상화하지 않는 비교 분석과 설명
		포스트 지구화 (post-globaliza tion)	Dan Rodrik, Collin Crouch, Patrick Diamond, Torsten Geelan	일방적인 경제적 세계화와 지구화가 초래하는 문제점들에 대한 비판적 분석

출처: Söderbaum (2016: 44~86)에서 저자가 수정·보완하여 정리

먼저 1950~1970년대에 등장한 가장 영향력 있는 이론은 네 가지가 있다. 연방주의, 기능주의, 신기능주의, 교환주의(transactionism)와 정부간주의(intergovernmentalism)가 그것이다.²¹⁾

먼저 연방주의는 국민국가를 넘어 새로운 종류의 국가를 수립하고자 했던 이론적 운동이었다고 할 수 있다. 이탈리아의 반파시스트주의자 스피넬리(Altiero Spinelli)와 로시(Ernesto Rossi) 등 이 이념적 차원의 유럽

²¹⁾ Antje Wiener and Thomas Diez eds, *European Integration Theory* (Oxford: Oxford University Press, 2009), pp. 6-11.

연방주의 운동을 시작했지만 주요 저자들이 사망한 이후 뚜렷한 연방주의 이론은 발전하지 못했다.²²⁾

기능주의는 공동의 필요와 기능이 국경을 넘어 사람들을 통합시킬 수 있다는 견해로 구성된 평화를 구축하기 위한 방안이자 전략이다. 대표적으로 미트래니(David Mitrany, 1943)²³⁾의 연구가 있다. 연방주의는 형태를 중시했지만, 기능주의는 ‘기능’을 더 중시했고 국민국가를 넘어선 국제적 협력을 강조했다는 차이가 있다.

신기능주의는 1960년대 내내 상당한 명성을 얻은 이론으로 대표적인 물이 에른스트 하스(Ernst Hass)이다. 하스는 장 모네(Jean monnet)가 선도했던 지역 공동체 구축 방법을 이론화했으며 단순한 기능주의가 아니라 초국가적 기구의 형성과 각 국가의 정당, 기업단체, 노조, 정부가 어떻게 국제적 의사결정 과정에서 협력해 나가는지에 주목했다. 하스는 지역 통합을 “서로 다른 국가의 정치적 행위자들이 그들의 충성과 기대와 정치적 행위를 기존의 민족국가 이상의 관할권을 갖고 있거나 요구하는 새로운 기관들 중심으로 이동시키도록 설득되는 과정”²⁴⁾으로 정의하여 초국적 기구의 중요성을 강조했다. 이러한 관점을 뒷받침하는 일련의 신기능주의자들²⁵⁾은 몇가지 전략적 경제 분야에서 공동시장을 만들어 가며 발생하는 공통의 문제를 푸는 가장 효율적 수단으로서 정교한 디자인의 초국적 지역 기구들을 강조했다. 이런 초국적 권위(supranationality)와

22) Söderbaum *op. cit.*, p. 53. Ernst B Hass, “The Study of Regional Integration,” in Lindberg, Leon N, et al eds., *Regional Integration: Theory and Research* (Cambridge: Harvard University Press, 1971), pp. 20-21.

23) Mitrany, D. *A Working Peace System: An Argument for the Functional Development of International Organization* (London: Royal Institute of International Affairs, 1943).

24) Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1958), p. 16.

25) 린덴버그(Leon Lindberg), 슈미터(Philippe Schmitter), 그리고 나이(Joseph Nye)가 대표적이다.

제도를 통해 기능적, 정치적, 확산(spill-over)이 발생해 결국 새로운 집단 정체성을 형성하는 단계에 도달할 것이라고 보았다.

칼 도이취(Karl W. Deutsch) 역시 동시대의 가장 중요한 지역 통합 이론가로, 주요 관심사는 NATO와 같은 북대서양 지역 국가들의 안보 공동체의 설립 과정이었다. 그는 서로 다른 국가들이 다원주의적 원칙하에서 교환과 소통을 통해 안보라는 기능적 필요를 위해 공동체 감각과 신뢰를 키워 하나의 공동체로 결합되어 갈 수 있다고 보았다²⁶⁾.

1970년대에 유럽에서는 다시 드골로 상징되는 민족주의적 리더십이 강화되면서 지역 통합 이론은 다소 이상적인 것이 되었고, 이런 시기에 호프만(Stanley Hoffmann)은 기대를 낮추고 정부간 교환과 협력을 중시하는 입장(intergovernmental)²⁷⁾을 강조했다. 이 이론은 신기능주의와 달리 지역 통합은 낮은 정치(경제)로부터 높은 정치(안보)로 확산되지 않으며, 그것이 국익과 결합되는 경우에만, 그리고 그 국가들의 기억과 문제들을 켜안는 경우에만 발달할 수 있다고 주장하며 개별 국가들의 이해관계가 다르다는 점을 부각시켰다.

1960-70년대에 본격적으로 진행된 논쟁을 평가하며 나이(Joseph Nye)는 당시의 논쟁들이 사용한 개념이 혼란스러우며 일반 이론을 만들어 가는데 실패했다고 지적했다. 대신 그는 통합의 분야를 정치, 경제, 사회로 나누고 통합의 수준을 정확하게 측정하여 이후 이론화를 시도하자고 주장했고 상당한 성과를 만들어 냈다.²⁸⁾ 하지만 이 시기의 지역 통합 이론

²⁶⁾ Deutsch, K. W., et al *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1957).

²⁷⁾ Hoffmann, S. "Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe," *Daedalus*, 95(3) (1966), pp. 862-915.

²⁸⁾ Joseph S. Nye, "Comparative Regional Integration: Concept and Measurement," *International Organization*, 22(4) (1968), p. 875. 이 시기에 지역 통합의 차원, 분

은 주로 유럽의 경험을 중심으로 등장했다는 한계가 있다.²⁹⁾

1980~90년대에 다시 등장한 신지역주의 연구는 새로운 다차원적, 다원주의적 유형의 지역주의가 등장하고, 안보 협력이나 보호주의적 무역과 상관없는 지역주의가 등장하고, 국가보다는 기업이나 시민사회 행위자들이 더 중요한 역할을 하게 되며 등장했다.³⁰⁾ 이런 배경에는 냉전의 종식과 경제적 지구화의 가속화, 다자주의적 무역 질서의 안정성에 대한 두려움과 국민국가 구조의 변화, 신자유주의에 대한 비판 등 동시적 변화들이 맞물려 있었다.

새로운 지역주의에는 다양한 신현실주의 이론, 신자유주의적 제도주의 이론, 무역 이론, 새로운 제도주의 이론, 다차원적 거버넌스 연구, 다양한 구성주의, 담론 분석, 안보 복합 이론, 비판 지역주의 접근 등이 새롭게 논쟁에 합류했다. 먼저 초기에는 합리주의(rationalism) 이론들이 주류를 이루었지만, 동시에 다양한 구성주의, 성찰주의적 접근들도 등장했다. 특히 성찰주의는 지역 통합이 초래하는 구조적 변동이 가져오는 문제들을 우려하고, 지구화로 인해 발생하는 정치적 문제들에 관심을 기울였다.

신지역주의 논의에서 주목할 것은 국가가 주도하는 지역주의보다 민간의 사회경제적 교류가 심화되며 통합이 진행되는 ‘지역화(regionalization)’에 대한 관심이 크다는 점이다. 또한 구성주의적 입장은 합리주의 연구들과 달리 지역이 ‘어떻게 구성되는가’에 관심을 기울였다. 이 관점에서는

야, 수준, 초국적 의사결정의 발달 과정과 단계, 초국적 협력과 협상의 형식, 지역 공동체의 형성과정 등, 통합의 수준 측정요소 등을 가장 체계적으로 발전시킨 것이 린덴버그와 나이이다. 이들은 여러 논의를 종합해 Lindenberg-Nye 정책통합 인덱스를 만들었다. 상세한 인덱스와 단계의 도식은 Lindberg, Leon N. et al eds. 1971, pp. 60, 67-72, 101-102, 125, 209, 283 등을 참조.

²⁹⁾ Söderbaum *op. cit.* pp. 57-58.

³⁰⁾ *Ibid.*, p. 62

자연스러운 지역은 없으며, 지역이 ‘만들어지고, 다시 만들어지고, 없어지는 과정’을 보아야 한다고 주장했다. 특히 노이만(Iver B. Neumann)의 지역구축 이론(region-building approach)은 주어진 지역의 정의나 개념을 거부하고, 지역을 건설하려는 ‘정치적 행위자들’이 있으며, 그들의 ‘정치적 프로젝트’를 통해 지역을 상상하고 구성하려 했던 이해관계가 무엇이었는지를 중심으로 분석했다.³¹⁾

2000년대 이후에는 신지역주의 이론을 넘어 비교지역주의 연구가 등장했다. 비교지역주의 연구는 과거 지역주의 연구들이 서로 다른 분과, 지역, 이론적 입장간에 대화가 부재하여 이론적 파편화와 논의의 축적에 따른 새로운 지적 혁신이 어려웠다는 점을 지적했다. 또한 비교지역주의는 유럽 중심주의를 넘어서 다양한 지역의 차이를 검토하고, 특정 사례에만 주목하는 협소함이나 특정 맥락과 무관한 일방적 보편주의(universalism) 모두를 지양하고, 더 포용적(inclusive)이고 더 절충적(eclectic)인 방향의 연구를 지향하고 있다.³²⁾

이 시기에 등장한 개념들에는 ‘탈패권적 지역주의(post-hegemonic regionalism)’, ‘후기-신자유주의적 지역주의’, ‘비주류적(heterodox) 지역주의’, ‘구멍난 지역 질서(porous regional order)’, ‘지역 세계들(regional-worlds)’, ‘수렴되는 지역들(converging regions)’, ‘네트워크화하는 지역들(networking regions)’ 등이 있는데, 이런 흐름의 배경에는 변화하는 환경과 맥락의 변화가 있었다.³³⁾ 즉, 지구적 질서가 점차 다층화되고, 새로운 강대국이 등장하고, 금융 위기가 반복되고, 지역과 지역간 프로젝트가 서로 영향을 주는

31) Neumann, I. B. "A Region-Building Approach," In: F. Söderbaum and T. M. Shaw (eds.), *Theories of New Regionalism*, (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003), pp. 160-178.

32) Söderbaum op. cit. pp. 75-76.

33) 각 개념을 제안한 저자들에 대해서는 Söderbaum op. cit., pp. 68-69; Hettne, B. "Beyond the "New Regionalism", *New Political Economy*, 10(4) (2005), pp. 543-571.

현상이 발생했다.

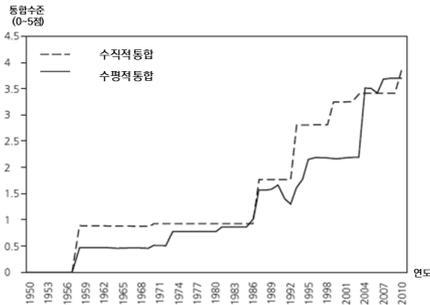
특히 주목할 것은 국가적·지역적·지구적 수준 등 다양한 층위에서의 거버넌스 양식의 관계에 대한 논쟁이 등장한 것이다. 처음에는 국민 국가 이상의 지역주의를 논했고, 신지역주의는 민간에서 진행되는 지역화 현상에 주목했다면, 이제는 양자, 지역, 지역간, 지구적 수준 등 다양한 상호작용 수준에서 지역주의와 국가-비국가 행위자, 제도간의 다층적인 상호작용의 복잡성을 강조한다.³⁴⁾ 이렇게 다층성과 다차원성이 증가하는 것을 인정하며, 최근에는 단지 이분법적 개념화(공식/비공식적 지역주의, 지역주의 대 지역화, 국가/비국가)를 넘어서 다양한 제도적 형태, 다양한 지역적 거버넌스 양식, 다양한 국가 비국가 행위자가 있다는 것은 당연한 것이 되었다. 또한 이제는 유럽의 경우에도 통합의 수준이나 영토적 확장의 정도가 다양한 정책 분야(외교, 금융, 화폐, 젠더, 농업, 연구개발, 사회 정책, 보건, 이주, 민주주의, 인권, 환경)에 따라 다르고³⁵⁾, 따라서 경제와 안보 중심 공동체 형성 이후 국가와 정책 영역별로 개별 국가간 이해관계가 서로 달라지기 시작하는 분화현상(differentiation)이 분석의 초점이 되었으며, 그럴수록 각 정책 분야에 적합한 지역 정책 거버넌스 문제가 중요해지고 있다.

이는 단지 지역통합이 상당히 진전되었던 유럽의 경우에만 해당되는 것이 아니다. 최근의 지구화에 대한 역풍과 다양한 변화가 나타나는 ‘포스트 지구화’ 시대에는 기존에 높은 수준으로 이루어진 지역 통합이 침식되거나 지구적 경제 통합이 진행됨에 따라 정치적 분리주의가 대두되

³⁴⁾ Söderbaum op. cit. p. 71.

³⁵⁾ 이렇게 정책 분야에 따라 중앙 집중화 수준, 영토적 확장의 범위가 다른 통합을 차별화된 통합 ‘Differentiated Integration’이라고 개념화 하고 있다. Dirk Leuffen et al., *Differentiated Integration: Explaining Variation in the European Union* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013).

〈그림 2-1〉 유럽의 시기별, 정책 분야별 수직/수평 통합 수준의 변화



출처 : Leuffen et al. "Differentiated Integration" (2013), pp. 20-21.

는 현상이 나타났다.³⁶⁾ 알레시나(Alesina)와 스폴라올(Spoloore)은 2003년 이러한 지역 통합의 동력이 되는 세계 시장의 통합이 지역의 정치적 통합이나 발전에 미치는 영향을 주목하게 하는 연구를 진행했다.

이들이 보기에 큰 영토와 인구를 가진 국가가 형성되는 메커니즘이 작동되던 시기와 오늘날의 새로운 국가가 형성되고 발전하는 환경이 바뀌었다. 즉, 19세기~20세기 초 유럽처럼 서로 갈등하고 경쟁하는 국제질서에서는 보다 팽창적인 규모를 추구하는 국민국가가 형성되지만, 이와 달리 국제적 갈등이 줄어들고 더 평화롭고 안정적인 국제질서와 환경하에서는 큰 국가를 형성하려는 요인이 줄어들며, 작은 국가라고 하더라도 얼마든지 더 발전하고 변형하는 사회를 이룰 수 있게 되어 정치적 분리주의가 대두된다는 것이다.

이렇게 평화로운 국제환경이 형성되면 한편으로는 국가 간 충돌을 감소

³⁶⁾ Dani Rodrik *The Globalization Paradox* (London: Oxford University Press, 2011); Patrick Diamond, *The crisis of globalization, Democracy, Capitalism and Inequality in the Twenty-First Century* (London: I.B.Tauris, 2019); Collin Crouch, *Globalization Backlash* (Cambridge: Polity Press, 2018); Paul Collier *The Future of Capitalism* (New York: Hapers, 2019).

시키고 팽창적 국가주의를 완화하지만, 더 안정적인 질서 하에서 다른 인종, 문화, 종교를 가진 소수집단이 자신들의 국가를 수립하고 분리, 독립하려는 정치적 분리주의가 등장하는 역설적 경향을 낳는다. 이는 대규모 국가 간 갈등은 줄어들고, 작은 내전과 내부 갈등이 발생하고 있는 20세기 후반 이후 국제질서의 패턴을 그대로 보여주고 있다고 할 수 있다.³⁷⁾

만일 상대적으로 안정된 국제질서에서 다시 강대국간 갈등이 발생하고 그것이 무역 분쟁이나 무역의 감소로 이어지게 되면, 어떤 상황이 발생할까? 큰 국가들 사이에서는 무역이 줄어들고 갈등이 지속될 순 있지만, 작은 국가들 사이에서는 오히려 상호 무역이 증가하고 갈등이 감소되는 이해관계가 발생한다. 무역이 제약된 세계에서는 큰 국가들이 더 이득을 보게 되지만, 작은 국가들은 상대적으로 열린 무역 레짐하에서 역량에 따라 번영이 가능하기 때문이다. 따라서 작은 국가들은 시장을 보존하고 정책을 조율해줄 중요한 초국적 기구의 수립을 점점 더 요구하게 된다. 세계적 시장 통합하에서 새로운 정치적 분리주의가 대두하더라도 작은 국가와 집단들일수록 더 평화롭고 안정적인 국제질서를 필요로 하기 때문에 지구적, 지역적 차원에서 강대국 갈등을 억제할 필요성이 더 강화하게 된다는 것이다.³⁸⁾

이러한 현상은 1970년대 이후 지구화가 본격적으로 진행된 세계적 경제 통합이 초래한 ‘포스트 지구화’ 시대의 매우 복잡하고 다면적인 상황들의 일부이다. 세계적으로 2008년 금융위기는 금융화에 취약한 국가들에 큰 어려움을 주었고, 주요 국가들의 경제적 불평등이 증가하고 있다. 또한 미국과 중국이 패권 경쟁과 무역 분쟁을 심화하였으며, 석유와 에

37) Sarkees, Meredith Reid, Frank Whelon Wayman and J. David Singer. “Inter-state, Intra-State, and Extra-State Wars: A Comprehensive Look at Their Distribution over Time, 1816-1997,” *International Studies Quarterly* 47, No. 1, (2003), pp. 49-70.

38) Alesina and Spolaore *op. cit.*, p. 130.

너지를 둘러싼 지정학적 갈등이 표출되었고, 지구 온난화와 기후 위기가 가시화 되고 있다. 지역 통합과 경제 통합이 지속될수록 다양한 불확실성과 문제들을 모든 국가들이 동시에 대면하는 복잡성을 마주하게 된 것이다.³⁹⁾

지금까지 살펴본 3세대에 걸쳐 발달한 지역주의/지역 통합 연구들은 특정 지역의 사례에서 먼저 발전했다는 한계가 있지만, 다양한 지역에서 다양한 수준과 조건의 통합이 이루어지고, 각 상황과 문제에 따라 다양한 분석과 해법이 제시되고 축적되어 있다는 것도 알 수 있다. 무엇보다 최근의 비교지역주의의 관점과 통합과 분리의 역설에 대한 분석은 동아시아와 한반도가 대면하고 있는 역사적 변화들과 동시대적 문제를 분석하고 진단할 수 있는 지적 도구들을 제공해주고 있다.

Ⅲ. 통합의 개념적 분류와 쟁점

이상의 기존 연구 검토를 통해 국가 통합과 지역 통합에 대한 다양한 이론과 쟁점들이 있다는 것을 확인하였다. 여기서는 통합에 관한 기존 연구들을 정리하여 ① 통합의 역사적 시기와 배경, ② 통합 이론들이 주목한 통합의 수준과 차원, ③ 지역별 비교를 위한 통합 유형의 분류를 제시하고자 한다. 이를 통해 여러 사례들을 포괄하고 비교할 수 있는 분석틀을 마련해 보고자 한다.

39) 김학재, 「포스트지구화 시대의 통일외식」, 통일평화연구원 편, 『2019 통일외식 조사』(서울: 통일평화연구원, 2020).

1. 통합의 역사적 시기와 배경

기존 국가/지역 통합 이론과 연구들은 모두 역사적 배경과 시기가 달랐다. 크게 다섯 가지로 서로 다른 시기와 배경을 구별해 볼 수 있다. 첫째는 민족국가 형성 과정에서 발생하는 정치 통합이 있고, 둘째는 냉전 블록이 세계적으로 형성되는 과정에서 발생한 진영 통합이 있다. 셋째는 2차대전 이후 새롭게 독립국가가 수립되는 과정에서의 국가 통합 과정이 있고, 넷째는 지역공동체/연합 형성 과정에서의 통합이 있다. 다섯째는 그런 지역 공동체 질서 안팎에서 새롭게 등장하는 집단의 정치적 분리주의(political separatism)와 민족주의적 경쟁의 문제가 있다.

첫 번째 단계는 정치 통합의 시기로서, 주로 유럽에서 근대적 민족국가가 형성되는 이 시기에는 전쟁과 국가형성이 상호 증폭하며 더 큰 규모의 정치체가 형성되며 서로 경쟁하고 충돌했다.

두 번째 단계는 경쟁적 양대 이념에 의한 통합의 시기, 곧 냉전이 있었다. 이 시기 미국과 소연방이라는 초강대 연합국들은 각각 자유주의와 사회주의라는 이념을 내세우며 상호 경쟁과 적대를 통해 지구적 수준의 동맹 진영 질서를 구축했고 상대적으로 국력이 약한 국가들은 이 질서에 다양한 형태로 편입되고 영향을 받았다.

세 번째 단계는 지구적 수준의 단일 경제 통합과 정치적 분리의 시기이다. 탈냉전으로 경제·군사 경쟁을 통해 미국이 초강대국으로 남고 적대가 사라지자 수많은 독립 국가들이 형성·독립되며, 한편으론 지구적 수준의 경제 통합이 지속·확대 되고, 지역별로 국지적 분쟁이 발생하는 시기이다. 더 평화로운 질서 속에서 문화·언어가 다른 소수민족들의 독립 요구가 강화된다.

최근은 단일 경제 통합에 따른 국가별, 지역별 피해와 격차에 따른 반작용이 대두되는 시기이다. 시장은 더욱 더 통합되지만, 지역별, 국가별

전략이 달라지고, 강대국, 중진국, 약소국의 이해관계가 달라지고 있다.

이러한 역사적 시기와 배경에 따른 분리를 통해 국가별로 ① 국가 통합 과정(국가의 확장과 팽창, 국가의 변형, 국가의 약화, 국가의 분화)과 지역별로 ② 지역 통합 과정(지역 국가들의 지역화 - 지구화 - 포스트 지구화)이 어떻게 진행되는지의 순서도 비교 분석이 가능할 것이다.

2. 지역 통합/국가 연합의 수준과 형태

이러한 서로 다른 역사와 맥락에서 발생하는 국가/지역 통합 과정은 서로 다른 수준에서 발생한다. 즉 가장 높은 수준에서는 지역 국가들의 통합이 있고, 여기엔 EU같은 지역공동체에서부터 연방 국가, 국가 연합 등의 유형이 포함된다. 다음으로 일부 국가들이 좀 더 특정한 이유로 부분적으로 연합하고 통합되는 경우가 있으며, 더 낮은 수준에서는 지방의 통합 문제가 있다. 마지막으로 국가 내 이주민, 소수민족, 차별받는 집단의 사회 통합의 문제가 있다.

〈표 3-1〉 초기 지역통합 이론이 강조한 통합의 수준과 차원

통합 이론	통합의 수준과 궁극적 형태	통합 분야
단일 정치체제	통일(Unification, Unity)	정치, 경제, 사회, 문화적 통합
연방주의 / 안보 공동체	연방(Federation), 공동안보(Common Security)	공동의 정체성 공동의 군사 안보
신기능주의	초국가 기구 (supranational organization), 연합(confederation, union),	핵심 전략 경제 분야
기능주의	무역(trade), 경제통합 (economic integration)	경제적 협력

정부간 주의	다자적 협력 (multilateral cooperation)	국익과 개별 국가의 맥락
국가 간 협력	국제적 협력 (international cooperation)	군사, 경제, 외교
민간 사회 교류	사회적 협력(social exchange), 이주(migration)	경제, 사회, 문화

3. 지역 통합의 유형 분류와 지역별 특성 비교

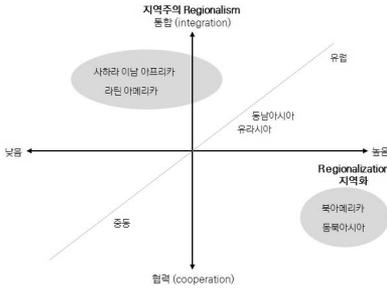
앞서 살펴본 신지역주의 이론과 비교 지역주의 연구들은 지역별 비교에 유용한 지역 통합의 유형 분류를 제시하고 있다. 먼저 비교지역주의 연구를 주도하고 있는 보르첼(Börzel)과 리세(Risse)는 국가가 추진하는 지역주의(regionalism)와 민간 경제 사회 초국적 행위자들에 의한 교류인 지역화(regionalization)을 구분하고 그 수준이 높은지, 낮은지를 기준으로 유형 분류를 제안했다.⁴⁰⁾

이에 따르면 유럽은 지역주의 통합이나 지역화의 수준이 모두 높고, 동남아시아나 유라시아 지역은 지역주의, 지역화 수준이 낮은 편에 속한다. 북아메리카나 동북아시아는 국가가 추진하는 지역주의와 통합의 수준은 매우 낮고 국가 간 협력만 이루어지고 있지만, 민간 사회 경제 행위자들의 교류 협력에 의한 지역화 수준은 높은 유형으로 분류된다. 반대로 라틴 아메리카는 국가가 주도하는 지역주의 수준은 상대적으로 높지만, 민간 교류의 지역화 수준은 낮고, 중동 지역은 지역주의나 지역화 수준 모두 낮은 것으로 볼 수 있다.

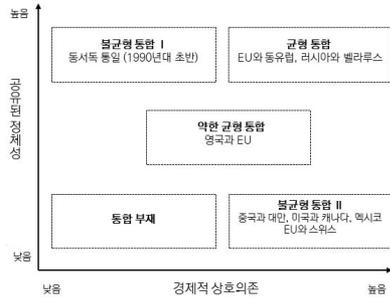
이런 구분에 의하면 북아메리카와 동북아시아는 국가들이 공동의 지

⁴⁰⁾ Börzel, Tanja A., Risse, Thomas, *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism* (Oxford: Oxford University Press, 2016), p. 1202.

〈그림 3-1〉 지역주의와 지역화에 따른 지역질서 분류



〈그림 3-2〉 경제적/정치적 통합수준에 따른 유형



출처: Börzel and Risse op cit (2016: 1202)

출처: Mattlin (2006: 406)

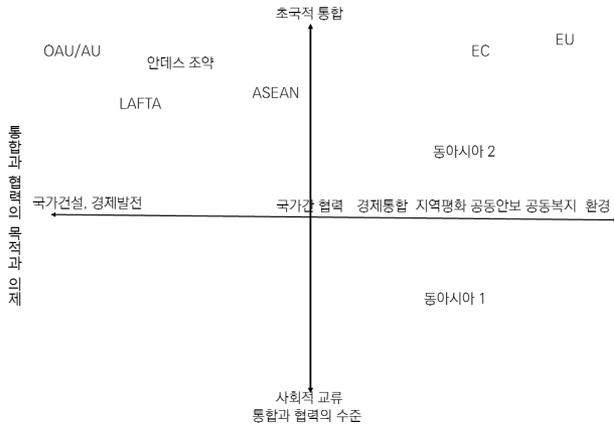
역주의를 추구하진 않지만 지역화는 높은 수준인 유사한 성격의 지역질서를 보이고 있음을 알 수 있다.

매틀린(Mikael Mattlin) 역시 EU외의 지역들의 통합 수준을 구분하기 위한 유형을 제시했다. 그는 정치적 정체성 공유의 수준, 경제적 상호의존의 수준에 따라 총 다섯 가지 유형의 통합 모델을 구분했다. 첫 번째 모델은 정체성도 높은 수준으로 공유되어 있고 경제적으로도 상호의존의 수준이 높은 경우로서 균형 통합(symmetric integration)이라고 지칭했다. 두 번째 모델은 중간 수준의 정체성 통합과 경제적 의존도가 특징으로 이를 약한 균형 통합이라고 부를 수 있다. 세 번째 모델은 공유된 정체성도 없고 경제적 상호 의존도 없는 경우로, 전혀 통합이 이루어지지 않은 경우이다. 네 번째 경우는 공유된 정체성이 매우 높고 정치적 통합이 우선적으로 이루어졌지만 경제적으로는 상호 의존이 높지 않은 경우로 이를 <불균형 통합 I> 유형으로 부를 수 있다. 다섯 번째 경우는 정치적으로는 공유된 정체성이 별로 없지만, 경제적으로는 상호의존성이 매우 높은 경우로서 중국과 대만 관계, 미국과 멕시코의 관계가 이에 해당된다. 이를 <불균형 통합 II> 유형으로 부를 수 있다.⁴¹⁾

매틀린의 분류에서 경제적 통합은 앞서 비르첼과 리세가 제안한 지역화와 유사한 개념이지만, 균형/불균형의 이분법적 구분이 지역적 차이와 현실을 식별해 내는 것을 넘어 다소 규범적 평가를 하게 되는 단점이 있고, 동북아시아 특유의 특성을 포착할 ‘지역질서’와 같은 개념이 없는 한계가 있다.

이 글은 국가가 주도하는 지역주의적 통합과 민간 차원의 교류라는 기준을 하나의 차원으로 하고, 국가와 지역이 당면한 배경과 맥락에 따라 국가 건설과 경제발전, 갈등 해소와 협력, 자유무역질서 수립과 시장 통합, 공동 안보를 넘어 공동의 사회정책, 환경정책, 문화협력까지 국가 간 협력과 통합의 과제와 분야가 달라진다는 점에 주목해 <그림 3-3>과 같은 유형을 제시하고자 한다.

<그림 3-3> 통합의 수준과 과제에 따른 지역별 통합 유형 분류



41) Mikael Matlin “Structural and institutional integration: Asymmetric Integration and Symmetry Tendencies,” *Cooperation and Conflict* Vol. 40(4) (2005), pp. 403-421.

이런 관점에 따르면, 지역마다 통합의 수준이 다를 뿐 아니라 지역의 이해관계에 따라 국가 간 관계에서 통합을 위한 협력의 과제들과 지역의 이해관계가 서로 다르다.

예컨대 역사적으로 라틴 아메리카는 종속이론, 불균형 발전론에 따라 지역내 통합, 폐쇄적 지역주의를 지향했는데, 라틴아메리카에서의 지역주의 이론은 경제 발전에 대한 구조주의 영향을 많이 받았다. 이 이론은 지역 단위로 보호주의를 택하면 산업화와 경제성장을 이룰 수 있을 것이고 이를 통해 경제발전과 (독립)국가 형성을 할 수 있다는 점에 관심을 두었다. 그 결과 LAFTA(1960년)가 등장하고 안데스 조약(1969년)도 등장했지만, 멕시코나 아르헨티나, 브라질 같은 지역강국에게만 이익이 되었고, 지역 전체가 조율된 공동 정책을 펴는 것으로 현실화되지 못했다.⁴²⁾ 아프리카는 탈식민적 맥락에서 지역주의가 등장했고 기존의 범아프리카주의의 집단적 자급자족(self-reliance)과 보호주의에 기반한 중상주의적 전략, 계획된 수입대체 산업화전략을 특징으로 한다. 아프리카 지역주의는 지역중심적 지역주의(autocentric regionalism)로 불리며, 주로 정부 주도의 지역주의 전략으로 발전해 남아프리카 발전조율회의(SADC), OAU와 AU로 발전했다⁴³⁾.

아시아에서는 주로 1967년에 설립된 ASEAN에 대한 연구가 많이 이루어졌다. 아시아에서도 라틴아메리카나 아프리카와 마찬가지로 탈식민 이후 독립적인 국가를 건설하는 것이 주요 문제였지만, 공동의 안보 문제는 냉전의 갈등과 영향으로 인해 지역 차원의 협약으로 논의되지 못했으며, 1960-80년대부터 경제발전과 지역 경제 통합이 이루어지며 산업·무역과 관련된 공동 선언들이 조금씩 발전했다.⁴⁴⁾

⁴²⁾ Söderbaum *op. cit.*, pp. 59-60.

⁴³⁾ Christof Hartmann "Sub-Saharan Africa," in *Oxford Handbook of Comparative Regionalism*. (2016), pp. 528-573.

특히 동아시아에서 경제적 통합과 상호의존, 민간 사회경제, 초국적 행위자들 간의 상호 교류와 지역화 수준이 높아지면서 1990년대부터 수많은 지역주의, 지역 공동체 구상들이 제시되었다.⁴⁵⁾ 그런데 워낙 오래 된 냉전의 유산으로 동북아에서는 민감한 문제를 아우르는 지역 통합에 대한 논의가 진전되기 어려웠고, 미국과 러시아, 중국과 일본이 한반도를 둘러싸고 세력경쟁을 해온 지역 특유의 질서로 인해 국가간 갈등이 쉽게 해소되지 못했다.

이처럼 국가 통합과 지역 통합의 1) 역사적 시기와 배경, 2) 통합의 수준과 형태의 차이, 3) 통합의 유형과 지역 비교의 틀을 비교 검토해 보았다. 이상의 검토와 분류과정에서 파악된 개념과 지역별 차이에 기반해 이하에서는 크게 두 가지 사례에 대한 분석을 진행하고자 한다. 첫 번째는 한반도의 분단과 통일의 사례이고, 두 번째는 최근의 무역 분쟁과 그것이 동아시아의 지정학에 영향을 미치는 사례이다.

44) Hyeon-Seung Huh and Cyn-Young Park, *Asia-Pacific Regional Integration Index: Construction, Interpretation, and Comparison* (ADB, 2017); Ikuo Kuroiwa (eds.) *Economic Integration and the Location of Industries: The Case of Less Developed East Asian Countries* (Palgrave Macmillan UK,; 2012).

45) 최근 『경제와 사회』(2020년 봄호)에서는 그간의 아시아 공동체론에 대한 평가와 전망, 냉전의 유산과 샌프란시스코 체제에 대한 검토 등 새로운 제안들이 논의되었다. 서울대학교 통일평화연구원과 냉전학회가 공동으로 개최한 샌프란시스코 체제에 대한 학술회의 역시 동아시아 다자질서의 미래와 해결해야 할 쟁점들에 대해 검토했다. 『샌프란시스코 체제의 점검과 동아시아 대안적 지역 체제의 모색』, 서울대학교 통일평화연구원, 한국냉전학회 공동학술회의 2020년 6월 17일.

IV. 한반도 분단의 다층성과 남북 통합 프로세스

남북 분단의 문제를 앞서 살펴본 국가 통합과 지역 통합 개념들을 통해 분석하면 먼저 국가 통합의 역사적 시기와 배경의 특성, 다음으로 지역 통합이 필요한 다층적 수준들, 마지막으로 지역 통합의 유형과 특성 측면에서 분석해 볼 수 있다.

먼저 한반도의 분단은 한반도 주변 국가들의 근대적 국가 형성과 통합, 팽창과 충돌, 지역의 통합과 분리, 새로운 지역질서가 형성되던 시기에 발생한 일이다. 즉 통합 개념과 이론들이 등장한 역사적 시점과 배경을 고려할 때, 한반도의 분단은 첫째, 동아시아 주변에서 근대적 민족국가의 형성과 팽창을 통한 주변의 통합과 다른 국가들과의 갈등 과정, 둘째, 미국과 소련이 초강대국으로 부상해 전세계에 냉전 블록을 구축하며 자유주의와 사회주의로 통합을 시도한 과정, 셋째, 탈냉전 이후 지구화와 세계 경제 통합 과정에서 완화된 국가 간 갈등과 지역 통합과 화해의 중대라는 세 시기에 걸쳐 분석할 수 있다.

먼저 한반도 주변에서 근대적 민족국가가 형성되는 과정과 그것이 팽창하여 충돌한 과정을 생각해 보면 근현대 동북아시아의 지역 질서(regional order)의 특이성을 인식할 수 있다. 동북아시아는 19세기 말부터 중국과 일본, 러시아와 미국이라는 세계 초강대국이 힘이 팽창하며 충돌하며 청일전쟁(1894년), 러일전쟁(1905년), 미일 태평양전쟁(1941년), 한국전쟁(1950년)을 치르며 권력 균형을 이루었던 지역이고 한반도는 그 한복판에 위치했다.

전근대적 국가인 조선이 수백 년간 유지되었지만, 주변 강대국들이 근대적 국가의 형태로 형성되고 주변을 통합해 나가며 한반도로 팽창해 오

는 과정에서 강대국의 세력권에 포섭되는 과정들이 분단의 1차적 배경이 되었다고 할 수 있다. 즉 공화주의 혁명과 산업혁명을 통해 근대적 민족주의/국가의 힘이 서유럽에서 등장해 미국·독일·러시아·일본으로 확산되는 과정에서 소위 ‘극동(Far East)’이라는 지역에서 그 세력권이 충돌했다고 볼 수 있고, 이러한 초강대국 질서라는 지역질서의 특수성이 한반도 분단의 1차적 배경이다.⁴⁶⁾

다음으로 한반도 분단의 직접적 원인은 무엇보다도 미소 냉전이라는 강력한 외부의 영향에 의해서 이루어진 것이다. 남북은 각각 미국과 소련이라는 강력한 국가의 팽창주의적 영향력을 받으며 냉전 진영(bloc)을 형성해 나가는 과정에서 한국전쟁으로 귀결되고, 서로 적대적 이질적인 근대 이념 체제(자유주의/공산주의)에 근거한 국가로 형성되었다. 그리고 이런 분단이 오랫동안 지속되었던 이유 역시 주변의 강대국들이 지역 전체에 걸쳐 서로 힘의 균형과 경쟁상태를 유지해왔기 때문이다. 말하자면 한반도의 분단은 남북의 분단만이 아니라, 약 100년에 걸쳐 중국과 일본, 러시아와 미국이 지정학적으로 갈등하며 주변 지역 전체가 대립하고 힘의 균형을 이뤄온 것의 산물이다.⁴⁷⁾

냉전사는 흔히 냉전의 기원을 1947년 유럽에서의 미소 간 긴장이 심화된 시기를 꼽지만,⁴⁸⁾ 미국과 소련이 세계적 강대국으로 부상하며 그 힘을 확산해 나가다가 충돌한 것이 냉전이라고 본다면 그 기원은 적어도

46) 동북아시아에서는 유난히 큰 국가들이 형성되어 서로 충돌했는데, 국가가 대면하고 있는 갈등이 많을수록 큰 국가가 형성되고 유지될 수 있다는 점(Alesina and Spolaore, 2003)을 생각하면, 미·중·일·러라는 세계적 강대국들의 팽창하는 힘이 충돌한 곳도 한반도 이지만, 거꾸로 한반도에서의 이들 강대국 간의 전쟁이 상대적으로 큰 국가의 형성에 미친 영향도 생각해 볼 수 있다.

47) 백낙청 ‘분단 체제’, 이삼성 ‘대분단 체제’ 개념은 각각 남북의 분단, 동아시아의 분단이 상호연관되어 있음을 주목한 개념들이었다.

48) 이동기, 「몰락에서 평화로: 전후 유럽 냉전사, 신옥희·권현익 외 『글로벌 냉전과 동아시아』 (서울: 서울대학교 출판문화연구원, 2019), 9쪽.

1차대전 직후 유럽 국가들이 자기 파괴적 전쟁을 치르며 미국과 러시아가 초강대국으로 부상한 1917~1919년의 시점을 그 기원으로 볼 수 있다.⁴⁹⁾ 더 나아가 유럽에서 근대적 자유주의와 사회주의라는 근대적 통합이념의 등장을 추적해 보면 냉전의 역사적 기원은 14세기 서유럽과 동유럽의 격차와 불균형에서 시작된 것⁵⁰⁾으로 볼 수도 있다.

이렇게 보면 동유럽의 끝에 러시아가, 서유럽의 끝에 미국이 19세기부터 발전하여 20세기에 충돌되는 과정은, 미국과 러시아가 자유주의와 사회주의라는 양대 이념을 대표하면서 냉전을 ‘국가화’했고, 2차대전 이후 양극 체제를 구축하면서 냉전이 ‘세계화’되었으며, 그 과정에서 발생한 한국전쟁과 베트남 전쟁은 ‘냉전이 열전화’된 것이고, 독일의 분단은 냉전이 세력균형으로 정리된 것이었다고 볼 수 있다.

이렇게 한반도의 분단을 일본·중국·러시아 등 강대국의 팽창과 충돌로 형성된 지역질서와 특히 미국과 소련의 팽창으로 인한 냉전에 의한 분단으로 본다면, 한반도의 분단과 통일문제는 다음과 같이 설명할 수 있다.

먼저 한반도에서는 민족주의에 의한 국가 통합이 강대국들의 영향력 행사와 일본에 의한 식민지배로 인해 억압되어 있다가, 1945년 이후 독립국가 수립을 위한 ‘민족통합’의 과제가 대두되었다. 그런데 그 시점에서 미국과 소련의 냉전체제로 편입되며 남과 북에는 각각 자유주의와 공산주의라는 서로 다른 근대적 이념에 의해 분단된 두 개의 ‘국가통합’이 이루어지면서 한반도의 분단으로 귀결되었다.

이렇게 탈식민 독립국가 건설의 시기에 미소 냉전체제로 편입된 한반

⁴⁹⁾ Sebastian Conrad and Dominic Sachsenmaier, *Competing Visions of World Order* (London: Palgrave Macmillan, 2007), pp. 213~29.

⁵⁰⁾ 대런 에스모글루·제임스 로빈슨 저, 최완규 역, 『국가는 왜 실패하는가』 (서울: 시공사, 2012), 149~165쪽.

도는 두 개의 분단된 정치체로 설립되었을 뿐 아니라, 한국전쟁의 발발로 인해 갈등이 미국과 중국이 직접 군사적으로 충돌한 전쟁으로 치달았으며, 전후 정전체제와 DMZ의 설립으로 군사적 분단이 더욱 공고화되었다. 한반도의 분단은 단순히 남북 내부의 갈등으로 인한 자연스러운 분단이 아니라 세계냉전, 지역 냉전의 영향을 통해 심화되고, 충돌하고, 해소되지 못한 중층적 갈등의 산물이다.

다음으로 세 번째 단계인 지역통합 과정을 보자면, 탈냉전과 지구화로 인한 세계 경제 통합과정에서 1979년 미소 데탕트, 미중화해, 중일화해가 이뤄지고 1990년에는 구소련이 붕괴하고 한중수교(1993)가 이어지며 한반도 주변의 냉전적 적대가 해소되고 국가 간 협력과 화해의 분위기가 형성되었다. 그리고 동아시아 지역 전반에서 민간 차원의 사회경제적 교류의 심화와 경제 통합이 심화되며 ‘지역화’현상도 본격화 되었다.

이러한 ‘지역화’ 과정에서 한국은 민주화되고 세계적 수준으로 경제발전을 이루며 미국, 중국, 일본, 동남아시아, 유럽 등과 경제적 상호의존을 심화하며 개방되었고, 탈냉전으로 (구)소련과 중국으로부터의 통합이 약화된 북한은 개별적으로 선군주의, 병진노선, 핵개발, 자력갱생 노선을 지향하며 민간 차원의 교류 협력은 물론이고 주변국과 국가 간 협력의 채널도 줄어드는 경향을 보였다. 즉 동아시아의 ‘지역화’ 과정에서 한국은 지역과 세계경제에 더욱 통합되었고, 북한은 동북아 국가간 충돌과 비핵화와 제제를 둘러싼 갈등의 과정에서 세계경제, 지역경제와의 통합 정도가 낮아지는 큰 차이를 보이게 되었다. 이렇게 지역 경제 통합의 측면에서 보면 남북통합의 문제는 한국 뿐 아니라 동아시아 주변국 모두가 호혜적 교류를 통해 점진적 통합으로 나아가야 하는 상황이다.

이처럼 한반도의 분단을 국가 통합, 냉전적 통합, 지역 통합이라는 차원에서 살펴보면, 분단 자체의 다층성을 인식할 수 있고, 향후 남북 통합의 과정 역시 복합적이고 다층적일 수밖에 없다는 점을 확인할 수 있다.

즉, 남북간의 통합이란 먼저 국가통합의 차원에서는 서로 다른 두 개의 근대적 통합이념으로 형성된 정치체제간 상호 갈등과 적대를 줄여가는 ‘탈냉전적 화합(accommodation)’과정이 우선되어야 한다. 남북간 통합은 서로 다른 근대적 통합 이념(공화주의, 자유주의, 사회주의)을 모두 포용하는 공존적 정치 체제 혹은 다른 이념과도 서로 존중하며 ‘화합’지향적 관점이 중요하다. 남북간 적대를 해소하고 제거하며, 장기간 교류 협력을 늘려가며⁵¹⁾ ‘화합’을 지향하려면, 서로 다른 이념이더라도 민주적인 제도 안에서 민주적 절차로 운용되는 유럽의 의회주의와 합의주의적 실천들을 주목할 만하다.⁵²⁾

다음으로 남북간 통합을 지역 통합의 차원에서 보자면, 1차적으로 동아시아 지역질서 특유의 강대국 경쟁, 균형질서를 보다 온건하고 평화로운 국제질서로 만들어가려는 노력이 필요하다. 즉 주변 강대국 간 적대나 경쟁 충동을 지양하고 화해·협력·평화를 위한 국가 간 협력을 지향

51) 기타 상세한 군사 통합, 경제적 차원, 사회적 차원, 문화적 차원에 대해서는 박명규 외, 『남북통합지수: 2008-2013 변동과 함의』 (서울: 서울대학교출판문화원, 2013), 107~108쪽, 142쪽 참고.

52) 기존 통합이론들이 우리에게 시사하는 바는, 국가 간 통합의 궁극적 이상향이 무엇인가보다, 어떤 과정을 거쳐야 더 안정적인 통합을 이룰 수 있는가일 것이다. 예컨대 에치오니(Etzioni)의 분석에 따르면, 통일 과정에서 사전 준비와 통일 과정의 통합력(Integrating Power)이 중요한 영향을 미친다. 성공적인 통합을 위해서는 상호간 권력 분배 문제, 공동 정체성과 공동의 상호이익 뿐 아니라, 통합 과정과 통합 이후의 소통, 대표, 책임성도 중요하다는 것이다. 무엇보다 성공적인 국가 간 연합은 정치적으로 최대한 평등해야하고, 두 체제 각각의 입장이 아닌 초국적 연합을 추구하는 전문 인력이 필요하며, 국제적 지원 역시 필요하다. 통합 과정에서는 서로 다른 두 지역을 결속시킬 역량 (공동의 정체성, 증가하는 상호의존)이 필요하고, 통합의 과정과 이후에 소통, 대표, 책임성 구조를 대비해 조화와 협력 추구해야한다. 섬세한 사회정책과 지역 불균형을 고려한 공간정책도 중요한 영역이다. Amitai Etzioni, *Political Unification Revisited: On Building Supranational Communities* (Oxford: Lexington Books, 2001).

하는 것이다. 이를 위해서는 냉전적 갈등이 남긴 부정적 유산을 해소하기 위해 탈냉전 프로세스를 통한 주변국 적대 해소, 관계 정상화, 우호 협력 강화, 사과와 화해, 교류와 협력 단계를 밟아 나가야 할 것이다. 국가 단위의 지역주의 전략이 서로 충돌하는 것을 막고, 민간의 교류 협력이 활성화되는 ‘지역화’를 늘려가며, 동시에 국가 간 다양한 필요에 따라 정책적 협력과 공동 거버넌스가 필요한 부분을 더 늘려가는 것이다.

이처럼 남북의 분단은 주변 강대국의 국가 형성과 팽창의 과정에서 기원했으며, 특히 냉전적 지역블록 구축과정에서 두 개의 이념에 따른 정치체의 형성으로 제도화되었다. 동아시아의 지역 통합이 진행되는 과정에서 남과 북의 통합 정도에 큰 격차가 발생했으며, 따라서 남북의 통합과 동아시아의 통합은 초강대국 질서라는 특유의 지역질서와 냉전의 유산을 해소하는 사전 조건을 넘어 국가 간 화합과 지역화의 진진, 국가차원 지역주의의 충돌 완화, 공동의 지역 거버넌스의 발전 과정을 거쳐야 가능할 것이다.

V. 지역 경제 통합과 지정학적 갈등의 사례

비교 지역주의의 관점에서 볼 때, 최근 유럽과 동북아시아에서 지역주의나 지역 통합과 관련해 두드러지게 주목할만한 중요한 현상이 있다. 하나는 브렉시트이고, 다른 하나는 미중 무역 분쟁과 동아시아의 국가 간 갈등 현상이다.

이 글은 이 두 현상의 공통적인 배경에는 지난 30여 년간 지속된 지구화와 그로 인해 불균형과 불평등으로 피해가 발생하는 지역과 집단의 정치적 갈등과 민족주의, 자국중심주의적 태도가 발생하는 ‘포스트-지구화’

현상이 있다고 보고 있다. 다만 유럽과 동아시아에서의 지역통합의 수준, 지역주의의 형태, 지역질서의 특징이 달라 이 현상이 다르게 나타나고 있어, 각 지역의 통합 과정에 대한 역사적 배경과, 그것이 초래한 문제나 해결 과제가 무엇이었는지를 비교 분석해 볼 필요가 있다.

먼저 유럽에서의 브렉시트 현상은 2차대전 이후 약 75년간 진행된 지역통합 과정에 대한 부분적인 반작용과 탈지역화 현상이 발생하는 것이라고 볼 수 있다.

신기능주의 이론이 설명했듯이 원래 유럽에서는 2차대전 이후 전쟁을 막고 평화를 구축하기 위해 유럽 통합을 추진하면서 1957년 로마 협약(Treaty of Rome)을 통해 서로 전략적인 분야에서 자유무역과 경제 통합 이론 것이 본격적인 지역 통합의 시작이었다고 할 수 있다.

유럽 통합 초기에 네 가지 핵심적인 초국적 기구가 있었는데, 이는 유럽 위원회(the European Commission), 공동농업정책기구(Common Agriculture Policy), 공동교통정책기구(Common Transport Policy), 그리고 유럽사회기금(European Social Fund)이다. 이 기구들 중 먼저 공동농업 정책기구는 각각 2차대전 이후 농업의 자급자족의 중요성을 깨달은 유럽 국가들이 시장 통합 과정에서 농업인구 보호의 정치적 중요성을 공유했기 때문에 등장했다. 공동 교통정책 기구는 경제 통합과 무역을 위해서 공동 교통망과 관련된 정책을 수립해야했다. 그리고 유럽사회기금은 경제 통합을 위해 상대적으로 피해를 보는 분야를 공동으로 보호하기 위한 기금을 마련하고 유사한 수준의 노동조건, 복지 수준을 맞추기 위해 창설된 것이었다.

하지만 1992년 단일유럽의정서(Single European Act, 1986년 체결)가 시행되며 단일 시장(Single Market)을 수립되고 1993년 마스트리히트(Maastricht) 협약이 체결되며 공동화폐가 도입되면서 자유무역 질서를 확산하는 시장 통합 자체를 추구하는 흐름이 강화되면서 점차 유럽 국가 간, 지역 간, 사회적 불균형이 심화되기 시작했다.⁵³⁾

이렇게 유럽에서 지구화에 따른 시장 통합이 심화되고 특히 시장통합 그 자체가 지역 공동체의 유지를 위한 노력보다 중요한 흐름을 형성하면서 발생한 국가 간, 지역적 불균형⁵⁴⁾과, 사회 내 계층 간 불균형으로 인해 등장한 대표적 현상이 바로 브렉시트 현상이다.

브렉시트 현상을 설명하는 관점에는 크게 네 가지가 있는데, 크게는 문화적 접근과 경제적 접근이 있고, 영국 중심적 설명과 보다 지역적, 국제적 차원에 주목하는 입장이 있다. 먼저 영국은 처음부터 유럽 통합에 대체로 회의적이었는데, 특히 1980년대 후반에서 1990년대 초반에 영국에서 유럽 통합에 매우 회의적인 세력(erosceptic)들이 형성되었던 것에 주목하는 설명이 있다. 두 번째는 러시아의 개입이나 언론과 가짜뉴스의 영향에 주목하는 관점이다. 세 번째는 유럽에서 통합이 이루어지면서 점차 강화된 긴축정책(austerity)으로 인해 유럽 내 경제적 불균형이 심화되어 부담을 느낀 영국이 EU를 탈퇴하려는 경제적 이해관계가 형성되었다는 관점이 있다. 마지막은 좀 더 포괄적으로 경제적 지구화의 결과에 주목하는 관점이 있는데, 1980년대 이후 진행된 지구화와 2001년 중국의 WTO가입으로 시장 통합이 심화되자 숙련 노동자들은 이를 선호했지만 비숙련 노동자들은 다층적 경쟁에 노출되며 경제 개방에 따른 직업의 불안과 이주민에 대한 반감이 증가했다는 것이다⁵⁵⁾.

이런 관찰에 따르면, 경제가 통합되어 갈수록 국가에 따라, 지역에 따라, 노동 숙련도에 따라, 계층에 따라 더 많은 기회와 자유가 주어지기도 하지만, 더 많은 경쟁의 압력과 사회경제적 격차, 직업의 불안정성과 임

53) Werner Kampeter, “European Integration: Promises Lost?” a paper presented at Kim Il Sung University International Conference on the Development of Science and Human Welfare, Pyongyang, September 25, 2018.

54) Pierre-Philippe Combes et al, *Economic Geography: The Integration of Regions and Nations* (Princeton N.J.: Princeton University Press, 2008), pp. 17-24.

55) Kevin O'Rourke *op cit.* pp. 175-202.

금 하락에 직면하는 경우도 발생하여 그것이 정부나 정책에 대한 선호로 이어지는 정치적 결과로 나타날 수 있다.

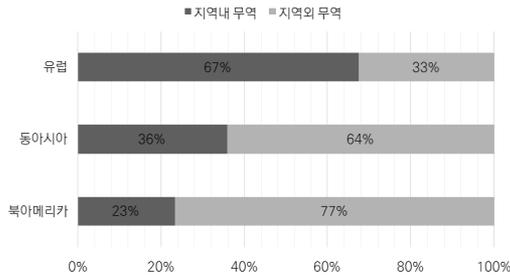
그렇다면 동아시아에서의 지역통합 심화에 따른 다양한 국가 간 갈등과 특히 최근의 북미 무역 분쟁은 어떻게 설명할 수 있을까?

먼저 역사적으로 동아시아에는 냉전의 강력한 유산과 (초)강대국 세력 균형이 오래 유지되는 특유의 '지역질서'로 인해 국가 간 협력이 쉽게 발전하지 못했고 공동의 지역주의 전략이 현실화되지 못했다. 또한 경제적으로도 국가들이 상대적으로 순차적인 근대화와 경제 통합을 하며 서로 다른 경제발전 수준을 보였고 따라서 외교나 무역은 주로 양자 간 협약의 형태로 이루어졌다. 하지만 미소 탈냉전, 미중 화해가 이루어지며 국가 간 협력과 경제적 통합, 민간의 사회경제 문화적 교류가 심화되면서 아시아 국가들 간의 상호의존의 정도와 아시아와 미국, 유럽과의 교류 협력도 점차 확대되었다.

경제적으로 아시아는 유럽보다 지역 통합 수준은 낮지만, 아메리카 지역보다는 통합 수준이 높고, 유럽과 아메리카 지역의 관계보다 아시아와 아메리카 지역 간 관계가 더 가까워지는 경향이 있다. 즉 경제적으로는 아시아는 유럽 수준으로 지역 내 상호의존이 발달했고, 유럽과 북아메리카는 무역에 있어 지역 외부 파트너로서 아시아가 가장 중요한 상황이다. 유럽은 상대적으로 지역 내 무역이 약 69% 수준이며, 나머지 11%는 아시아, 8%는 북아메리카와 무역을 하고 있다. 아시아는 60%가 지역 내 무역이고 18%는 북아메리카, 15%는 유럽과의 교역이다. 북아메리카는 30-40%가 지역 내 무역이고 20%가 아시아 15%가 유럽과의 교역이다.

아시아는 이렇게 경제적으로는 통합도가 지속적으로 높아지고 있고, 민간 사회경제 교류의 지역화 수준은 아시아 공동체론이 제기된 이후 그 어느 때 보다는 높지만, 국가들 간의 지역주의나 지역기구에 대한 발전 수준은 낮고 단지 국가 간 협력이 증시된다는 문제가 있다. 특히 <그림

〈그림 5-1〉 유럽, 동아시아, 북아메리카의 지역내 무역 비중의 비교



자료: UNCTAD STAT 2018

5-1)에서 보이듯이, 아시아 지역 중 동아시아 지역에 한정해 볼 경우 동아시아 국가들 간의 무역은 전체 무역의 약 36%에 불과해 아시아 전체의 내부 무역 수준에 비하면 낮은 통합 수준을 보이고 있다. 이는 한국, 중국, 일본이 미국과 다른 지역과의 교역에 의존하는 비중이 그만큼 크다는 것을 보여준다. 동아시아가 아시아 수준, 유럽 수준으로 지역주의와 통합수준에 도달하기 위해서는 역내 무역질서에 대한 공동의 합의 뿐 아니라 다양한 지역 내 협력과 합의의 수준이 더 높아져야 할 것이다.

그런데 또 다른 문제는 중국이 1990~2000년대 본격적인 경제 발전을 시작하면서 경제적으로 팽창하였고, 아시아의 주요 국가들이 중국시장에 대한 경제의존도가 높아지고 미국과의 무역 관계에서 미국의 무역 적자가 급격히 늘어나기 시작하면서 미중 간 경쟁과 갈등이 다시 대두되었다는 점이다. 미국은 경제적, 외교적으로 더욱 중요해진 아시아에서 영향력을 유지하려는 대외 정책을 펴고, 중국은 개방된 무역 질서에서 큰 이익을 보면서 점차 커진 내수 시장을 바탕으로 확장적이고 공세적인 대외 정책을 추진했다. 특히 중국 공산당 정부는 그간의 경제 성장의 자신감에 기반해 국내정치적 정당성을 더 확보하고 대외적 영향력도 더 확대하려는 지역전략인 중국몽과 ‘일대일로’를 추진⁵⁶⁾하면서 동북아의 긴장

이 높아지기 시작했다.

2019년 미중 무역분쟁이 심화된 것에는, 중국 국내 정치에서 기반한 팽창적 지역주의 전략뿐 아니라, 미국 국내에서 지구화에 의한 피해를 보는 지역(소위 러스트 벨트)에서 기원한 사회경제적 변화와 정치적 반발⁵⁷⁾이 대두되며 서로 충돌했기 때문이다. 즉 미국과 중국이 자유 무역 질서에 기반해 상호간 경제 개방과 의존도는 커졌지만, 그러한 무역으로 인해 상대적으로 이익을 보고, 상대적으로 피해를 보는 직업, 지역, 계층에 대한 국내 정책, 공동의 정책, 상호 협력이 부재한 상태에서 큰 무역 적자를 보고, 중국에 대한 경쟁과 우월성을 유지하려던 자국중심주의적 대외 정책이 정치적 지지를 받으며 강화되었던 전형적인 ‘포스트-지구화’ 현상이 발현된 것이다.

그런데 이런 갈등에 대해 동아시아에서는 상대적으로 큰 국가들의 이해관계와 상대적으로 작은 국가들의 이해관계가 다르다. 상대적으로 큰 인구, 영토, 내수 시장에 기반한 강대국들(미국, 중국, 일본, 러시아, 인도)은 외부 무역질서의 변동에 그리 민감하지 않다. 하지만 자국의 번영과 안정을 위해 보다 안정적인 외부 환경을 요구하는 중소 규모의 국가들은 외부 갈등과 위기에 취약해 이런 불안정성에 매우 민감하다. 특히 무역에 가장 의존적인 한국 경제는 열린 무역질서에서 이익을 보기 때문에 다양하고 안전한 무역 채널을 확보하려 하고, (상대적으로 작고 동질적인 규모를 선호하며) 이를 위해 다른 중소국들과 함께 보다 평화롭고 안정적인 국제질서를 선호하게 된다.

현재 북한은 상대적으로 닫힌 국제 관계 속에서도 정치 체제의 안정성

56) 중국 대외 정책의 변화와 중국 공산당의 내부 정치 관련해서는 다음을 참조
Jinghan Zeng, *The Chinese Communist Party's Capacity to Rule: Ideology, Legitimacy and Party Cohesion* (New York: Palgrave Macmillan, 2016), pp. 121-140.

57) Hochschild, Arlie R. *Strangers in Their Own Land: Anger and Mourning on the American Right* (New York: New Press, 2016).

을 유지하면서 점진적으로 경제를 개방하려는 움직임을 보이고 있다. 한국만큼 안정적인 국제질서를 필요로 하진 않지만, 향후 더 개방하며 경제 성장을 추구하게 될 경우 더 많은 경제적 협력 채널과 더 평화로운 국제질서를 필요로 하는 유사한 조건에 놓이게 될 것이다.

〈표 5-1〉 국가별 대내외 질서 안정의 이해관계

		외부 갈등 완화와 열린 무역 선호의 동기		
		상	중	하
민주화와 권력분산	상	(한국)	미국	
	중	한국		중국
	하	(북한)	북한	

따라서 비교지역주의 관점에서 동아시아 지역질서를 고려하면, 지역주의가 발달하지 못하고 과거의 갈등 구도가 남아있는 동아시아 평화를 위해서는 무엇보다도 큰 국가들(미국, 중국, 일본, 러시아)의 경쟁이나 긴장이 완화되고 협력이 강화되어야 하며, 중소국가들(한국, 대만, 동남아, 몽골, 싱가포르, 홍콩, 베트남, 필리핀, 북한) 역시 보다 실용적으로 협력을 추구할 필요가 있다.

그동안 동아시아에서 공동의 지역주의 기획이 본격적으로 출현하고 발전하지 못하는 이유는, 남·북·미·중·일·러가 생각하는 지역주의의 목적과 지역 통합의 수준, 이해관계가 달랐기 때문이다. 중국과 미국, 러시아, 일본과 한국의 지역주의 전략은 때론 연결되기도 하지만 어떤 경우엔 서로 경쟁적이고 충돌하는 경우도 있다. 또한 지역 외교의 목표와 과제도 다르다. 안보와 외교 주권을 가진 독립적 국가, 보다 자립적인 경제 발전을 위한 국제적 파트너십, 특정 산업에 대한 보호와 시장 개방, 국가 간 갈등 예방과 화해, 공동 안보와 건강, 사회 정책과 환경문제에

대한 공동 대응에 이르기까지 모든 국가를 포괄하는 공동의 협력 의제와 유사한 이해관계가 폭넓게 존재하지 않는다.

이렇게 국가 주도의 단일한 지역주의 프로젝트는 약한 편이지만, 민간 차원에서의 경제, 사회, 문화 교류는 매우 활발하고, 이로 인해 복합적 초국적 네트워크가 형성되어 사안과 영역에 따라 다양한 지역 거버넌스가 필요해져 형성되고 있는 중이다⁵⁸⁾. 특히 동아시아 국가들은 경제 통합과 발전으로 겪게 되는 사회문제들이 매우 유사하다. 즉, 산업화, 도시화, 개인화, 고령화, 인구감소, 불평등, 부채문제, 실업, 지방감소 등의 문제는 특히 일본-한국-대만-싱가폴-홍콩이 유사하고, 중국-베트남-북한 등이 유사하다. 따라서 동아시아 국가 모두가 참여하는 국가주도의 공동 정책과 국제제도는 매우 추상적이고 일반적일 수밖에 없고, 민간의 교류 협력과 관련되어 있는 양자 3자, 4자간에는 매우 구체적인 분야의 위기 대응을 위한 협력과 공동 정책(risk pooling governance)이 가능 한 것이다.

이와 같은 동아시아 특유의 지역질서, 지역 통합의 특성, 최근의 갈등은 남북 간의 통합에 어떤 함의를 갖고 있을까? 동아시아 특유의 지역질서는 강대국간 갈등과 균형, 미국과 소련의 냉전대립의 결과로 형성된 것이다. 동아시아의 지역통합은 1차적으로 각국의 지역주의와 국익이 충돌하지 않도록 조율하고 갈등을 해소하며 보다 평화롭고 평등한 국제 질서를 만들어 가야 가능할 것이다. 그 과정에서 한반도의 탈냉전과 남북의 화해·협력은 역사적으로 누적된 지역 갈등이 압축된 갈등을 함께 풀어가는 의미를 갖고 있다.

58) 평화연구의 대표적 연구자인 요한 갈통은 일찍이 지역 통합의 구조를 이론화, 유형화하려 했으며 영토적(territorial), 조직적(organizational), 조합적(associational) 통합의 수준으로 나누고 점진적으로 국가 중심의 영토적 통합은 줄어들고 점차 조직, 조합적 차원의 통합이 증가하고 더 지속될 것이라는 입장을 보였다 Johan Galtung, "A Structural Theory of Integration," *Journal of Peace Research* 5 (1968), pp. 375-95.

한편 아시아의 경제적 통합수준이 북아메리카보다 높고 유럽 수준으로 높아지며 ‘지역화’가 심화되는 경향을 볼 때, 민간영역의 사회경제적 교류의 수준이 높아짐에 따라 자연스럽게 등장하는 공동 정책 조율의 필요성이 관광, 질병, 무역, 환경, 기술, 교육, 사회정책 분야에서 다양하게 나타날 것으로 보인다. 남북의 통합은 미국과 중국, 일본과 러시아 등과 협력하고 공동 이익을 조율해본 경험들 속에서 수많은 사례들을 찾을 수 있을 것이며, 서로 실용적으로 필요한 협력 분야들을 찾아가고 그런 분야를 늘려가는 공동의 거버넌스를 만들어 가는 일에 다름 아닐 것이다.

Ⅶ. 결론: 비교지역주의적 이해, 포스트 지구화 현상

이 글은 단지 상호간 갈등과 적대가 없다는 의미의 부정적 평화를 넘어, 보다 적극적이고 긍정적인 평화를 추구하는데 있어 필요한 통합의 문제와 개념에 대해 검토해보았다.

그리고 먼저 국민국가 통합 이론을 검토하여 한반도 문제의 공간적, 역사적 특수성을 확인하였다. 19-20세기 식민주의/제국주의, 냉전, 강대국 질서의 갈등과 충돌이 응축된 한반도는 근대의 부정적 경향을 기록하고 있어 이를 잘 이해하고 분석하면 미래의 갈등과 위기를 억제할 수 있는 규범을 제시할 수 있는 동아시아의 작고 강한 평화질서의 초자아(super-ego)가 될 수 있을 것으로 본다. 남과 북은 전형적인 냉전적 통합의 이념에 따라 형성되었고, 그것의 충돌과 대립과 균형으로 분단이 유지되거나 악화되어 왔다는 것을 확인할 수 있었다.

또한 다른 지역들과 지역주의와 지역 통합의 역사와 동북아시아 지역 질서와 통합의 수준과 특징이 어떻게 다른지를 분석했고, 다양한 층위에

서 지역 통합을 위해서 어떤 과제가 있고 어떤 해법이 있는지를 확인했다. 특히 오늘날 대면한 지정학적 갈등과 정치경제학적 불확실성과 다양한 통합 과제들에 대응하기 위해서는 다양한 통합 역량과 지역거버넌스가 필요하며 이는 아래 <표 6-1>와 같이 간략히 정리해 볼 수 있다.

<표 6-1> 통합의 차원과 갈등 해소를 위한 가치들

통합의 차원	기존 차이와 갈등	통합의 가치
지정학과 주변국	패권경쟁, 위협, 비협조, 무관심	반패권, 평화, 관여, 협력, 연합, 다원적 적응주의, 지역 정체성, 다자주의
남북관계	이념, 불신, 왜곡, 적대, 경쟁	신뢰, 인정, 정보, 협력 민족주의, 공리주의
사회 수준의 통합	지역, 세대, 도시/지방, 교육, 소득	연대, 통합, 합의, 소통

최근 미중 무역 분쟁의 피해를 크게 입은 한국은 오늘날 탈냉전적인 새로운 평화적 지역주의를 필요로 하고 있다. 한국은 중국, 북한, 한국, 일본, 미국의 관계에서 정확히 중간에 위치한다. 한국은 지정학적으로도, 또한 국가 간 관계의 측면에서도 왼쪽으로는 북한과, 오른쪽으로는 일본과 균열을 잘 해소하고, 협력의 분야를 키워 손을 잡아야 장기적 중미 관계 변화를 대비할 수 있다.

가장 바람직한 것은 중국과 미국이 화해·협력하고, 북한이 중국으로부터 좀 더 자율성을, 일본이 미국으로부터 좀 더 자율성을 갖고, 한국이 북한과, 일본과 조금 더 협력을 하며 중미 사이의 중간지대의 이해관계와 관점을 만들어 내는 것이다. 그 과정에서 유럽과 다른 동북아 특유의 냉전 유산으로 인한 체제차이를 상당기간 감내하면서, 지역 공동체까지는 아니더라도 지역 국가 간 다차원적 화해와 협력이 절실하다.

탈냉전의 역사적 교훈을 얻는다면, 2019년에 파기된 미국과 러시아 간의 INF 협약을 미·중·러가 다시 체결하고, 중국과 미국이 기존에 없던 새로운 차원의 안보 협약을 체결하는 것도 필요할 수 있다. 그에 기반해 혹은 그전에 중소규모 국가들이 남북 평화 프로세스에서부터 시작해 동북아 균축, 동북아 평화안보 프로세스를 추구해 갈 수도 있다. 미국과 중국은 상호 간 무역 규모가 확대되고 상호의존이 높아질수록 발생할 수 있는 특정 산업, 지역, 계층, 세대가 입을 수 있는 피해를 완화하기 위한 국내 정책과 양국 간 협력과 공동 합의를 체결할 수도 있다는 희망도 불가능한 것만은 아닐 수도 있다.

물론 현실은 우호적이지 않다. 영국은 유럽연합을 탈퇴했고, 수십 년간 경제적 상호의존을 높여가던 중국과 미국의 무역분쟁이 격화되었다. 그 원인은 상호 교류와 통합의 결과와 과정에서 피해를 입는 지역과 사람들의 문제를 국가 간, 사회 간 상호 조율하지 못했기 때문이다.

과거의 통합은 국민국가로 집결된 힘의 팽창의 산물이다. 그 파괴적 힘을 체험한 유럽의 경우 초국적 기구를 통한 평화, 상호 이익과 피해에 대한 공동책임, 농업, 사회정책을 추구했던 것이다. 또한 그것은 무조건적 시장통합이 아니었다. 그것은 평화에 대한 뼈저린 후회, 혹은 때늦은 지혜의 산물로서, 국가 간 평화뿐 아니라 국가 간 정치적, 사회적 평화도 동시에 추구했던 노력의 산물이다. 즉 통합은 자연스러운 현상이기도 하지만, 매우 인위적인 적극적인 대응의 산물이기도 하다. 무엇보다 통합은 더 평화롭고 호혜적이기 위해 많은 세심한 원칙과 고려와 행동이 필요한 과정이다.

매년 11월 11일, 1차대전 종전 기념일 기념식에서 프랑스는 많은 전쟁 추모가 그렇듯이 애국주의를 중요시 한다. 하지만 1차대전의 기념은 다음과 같이 단지 자국 중심주의를 강화하는 것이 아니라 ‘유럽과 함께 한 일’로 기억되곤 한다.

“당신이 콤파에뉴(compiegne)에 살건, 벨기에, 네덜란드, 독일에 살건 평화를 사랑하는 것은 유럽을 사랑하는 일입니다. 유럽의 사람들과 문화, 그리고 유럽의 다양성을 요. 평화를 사랑하는 것은 유럽에서 거닐고, 공부하고, 아름다운 과 역사를 발견하는 일입니다. 하지만 그것은 또한 정치적인 유럽을 사랑하는 것이기도 합니다. 유럽의 자유와 공유된 시민권을요. 그것은 유럽의 불안전함과 실패들을 사랑하는 것이기도 합니다. 유럽에서는 일의 처리가 복잡하고 지연됨에도 불구하고 말입니다. 그렇습니다 당신이 유럽인이라면 평화를 사랑하는 것은 유럽을 사랑하는 일입니다. 우리를 단합하게 하는 그 영원한 가치들과, 우리가 추모하는 그 재앙을 떠올리게 하는 유럽을. [2017년 프랑스 총리의 1차대전 종전기념일 연설”

위 연설문에서 ‘유럽’을 ‘(동)아시아’로 바꿔 읽어보면 어떨까. 물론 지금보다 아시아 국가들의 국제적 위상이 지금보다 더 높아지더라도, 동아시아 내부의 수많은 차이를 이해하지 못하거나 단지 지역 간, 인종 간 우열 경쟁에만 매몰된다면, 아시아의 통합과 지역공동체 구축의 결과는 이상과 달리 다른 지역보다 더 폐쇄적이고, 내부 격차가 더 심해질 수도 있다. 따라서 미래의 아시아는 이런 부정적 경향을 예방하려는 적극적인 이성의 개입이 필요하다. 동아시아 특유의 지역질서를 넘어서 새로운 지역질서를 구축(region building)하려는 관점, 그리고 수많은 다층적, 다면적 차이를 이해하고 분야별로 협력의 수준과 규모를 늘려가려는 지혜와 의지가 필요하다.

이 글은 비교지역주의적 관점에서 다른 지역과 다른 동아시아의 과거와 현재를 분석해보았다. 최근 미국과 중국, 러시아와 일본, 남북한의 상호 중첩되는 지역 전략과 외교들이 한편으론 상호 배제적 갈등의 요소를 키우기도 하고, 다른 한편으론 공동의 이해관계를 만들어 내기도 한다. 남북관계 개선과 북미 화해를 추구하는 한반도 평화프로세스의 성공은 상호 배제적 갈등의 구도를 키우기 보다는 상호 협력과 공동의 이해관계를 많이 만들어내야 성공할 수 있다. 이를 위해 미중 갈등을 원인을 이해

하고, 지정학적 갈등을 완화하려는 노력, 한중일 민간 협력을 장기적으로 키워가려는 노력으로 구조적 갈등은 해소하고 협력의 채널과 규모를 키워 공동의 이해관계를 만들어가는 노력이 병행되어야 할 것이다.

■ 접수: 2020년 2월 17일 / 심사: 2020년 5월 29일 / 게재확정: 2020년 5월 29일

【참고문헌】

- 대런 에스모글루 · 제임스 로빈슨 저, 최원규 역, 『국가는 왜 실패하는가』, 서울: 시공사, 2012.
- 박명규 · 김병연 · 김병로 · 정은미, 『남북통합지수, 2008~2013: 변동과 함의』, 서울: 서울대학교출판문화원, 2013.
- 박명규 · 백지운 편, 『양안에서 통일과 평화를 생각하다』, 과천: 진인진, 2016.
- 분리통합연구회, 『분단-통일에서 분리-통합으로』, 서울: 사회평론아카데미, 2014.
- 서울대학교 통일평화연구원, 『남북한과 중국 양안의 통일과 통합 학술회의』 2019.11.15.
- 카를 슈미트 저, 김효전 · 정태호 옮김, 『정치적인 것의 개념』, 파주: 살림, 2012.
- 헤르만 헬러 저, 김효전 역, 『바이마르 헌법과 정치사상』, 부산: 산지니, 2016.
- Alesina, Alberto and Spolaore, Enrico, *The Size of Nation*, London: The MIT Press, 2003.
- Börzel, Tanja A., Risse, Thomas, *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*, Oxford: Oxford University Press, 2016.
- Combes, Pierre-Philippe et al, *Economic Geography: The Integration of Regions and Nations*, Princeton N.J.: Princeton University Press, 2008.
- Conrad, Sebastian and Sachsenmaier, Dominic, *Competing Visions of World Order*, New York: Palgrave Macmillan, 2007.
- Collier, Paul *The Future of Capitalism*, New York: Hapers, 2019.
- Crouch, Collin, *Globalization Backlash*, Cambridge: Polity Press, 2018.
- Deutsch, K. W., et al *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1957.
- Diamond, Patrick, *The crisis of globalization, Democracy, Capitalism and Inequality in the Twenty-First Century*, London: I,B,Tauris, 2019.
- Etzioni, Amitai, *Political Unification Revisited: On Building Supranational Communities*, Oxford: Lexington Books, 2001.

- Giddens, Anthony, *The nation-state and violence*, Cambridge, United Kingdom: Polity Press, 1985.
- Haas, Ernst, B. *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*, Stanford, CA: Stanford University Press, 1958.
- Hochschild, Arlie R, *Strangers in Their Own Land: Anger and Mourning on the American Right*, New York: New Press, 2016.
- Huh, Hyeon-Seung and Park, Cyn-Young, *Asia-Pacific Regional Integration Index: Construction, Interpretation, and Comparison*, ADB, 2017.
- Kelsen, Hans, *Der Staat als Integration_ Eine Prinzipielle Auseinandersetzung*, Springer Vienna, 1930.
- Kuroiwa, Ikuo eds., *Economic Integration and the Location of Industries: The Case of Less Developed East Asian Countries*, Basingstoke: Palgrave Macmillan UK,, 2012.
- Leuffen, Dirk et al., *Differentiated Integration: Explaining Variation in the European Union*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013.
- Lindberg, Leon N. et al eds. *Regional Integration: Theory and Research*, Harvard University Press, 1971.
- Lindberg, Leon N. *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford: Stanford University Press, 1963.
- Mann, Michael, *The Sources of Social Power Vol 2, The rise of classes and nation-states, 1760-1914*, New York: Cambridge University Press, 1993.
- Mitrany, D. *A Working Peace System: An Argument for the Functional Development of International Organization*, London: Royal Institute of International Affairs, 1943.
- O'Rourke, Kevin, *A Short History of Brexit*, London: Pelican Books, 2018.
- Rodrik, Dani *The Globalization Paradox*, London: Oxford University Press, 2011.
- Stanley, Sharon A., *An impossible dream: racial integration in the United States*, New York: Oxford University Press, 2017.
- Tilly, Charles eds. *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton: Princeton University Press, 1975.
- van Creveld, Martin, *The Rise and Decline of the State*, New York: Cambridge University Press, 2004.

Wiener, Antje and Diez, Thomas eds. *European Integration Theory*, Oxford: Oxford University Press, 2009.

Zeng, Jinghan, *The Chinese Communist Party's Capacity to Rule: Ideology, Legitimacy and Party Cohesion*, New York: Palgrave Macmillan, 2016.

김학재, 「포스트지구화 시대의 통일외식」, 통일평화연구원 편, 『2019 통일외식조사』, 서울: 통일평화연구원, 2020, 226~291쪽.

이동기, 「몰락에서 평화로: 전후 유럽 냉전사」, 신옥희 · 권현익 외 『글로벌 냉전과 동아시아』, 서울: 서울대학교 출판문화연구원, 2019, 1~32쪽.

Collins, Randal, "Geopolitics and the Long-Term Construction of Democracy," in Joanne McEvoy and Brendan O'Leary (eds.) *Power Sharing in Deeply Divided Places*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2013, pp. 198-213.

Galtung, Johan, "A Structural Theory of Integration," *Journal of Peace Research* 5 (1968), pp. 375-95.

Hartmann, Christof "Sub-Saharan Africa" in Börzel, Tanja A., Risse, Thomas, *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*, Oxford: Oxford University Press, 2016, pp. 528-573.

Hass, Ernst B., "The Study of Regional Integration" in Lindberg, Leon N. et al eds., *Regional Integration: Theory and Research*, Cambridge: Harvard University Press, 1971, pp. 20-21.

Hettne, B. "Beyond the 'New Regionalism.'" *New Political Economy*, 10(4) (2005), pp. 543-571.

Hoffmann, S. "Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe." *Daedalus*, 95(3) (1966), pp. 862-915.

Kampeter, Werner, "European Integration: Promises Lost?", a paper presented at Kim Il Sung University International Conference on the Development of Science and Human Welfare, Pyongyang, September 25, 2018.

- Levy, Jonah D., Leifried, Stephan and Nullmeier, Frank, “Changing Perspectives on the State,” in Stephan Leibfried et al. *The Oxford Handbook of Transformations of the State*, Oxford: Oxford University Press, 2015, pp. 33-57.
- Lindberg, L. N. “Political Integration as a Multidimensional Phenomenon Requiring Multivariate Measurement”, *International Organization*, 24(4) (1970), pp. 649-731.
- Maier, Charles S., “Leviathan 2.0”, in Emily S. Rosenberg, *A World Connecting, 1870-1945*, Cambridge: Harvard University Press, 2012, pp. 29-282.
- Mattlin, Mikael “Structural and institutional integration: Asymmetric Integration and Symmetry Tendencies,” *Cooperation and Conflict* Vol. 40(4) (2005), pp. 403-421.
- McGarry, John, O’Leary, Brendan and Simeon, Richard “Integration or accommodation? The enduring debate in conflict regulation” in Sujit Choudhry eds. *Constitutional Design for Divided Societies: Integration or Accommodation*, New York: Oxford University Press, 2008, pp. 41-88.
- Neumann, I. B. “A Region-Building Approach”. in F. Söderbaum and T. M. Shaw (eds.), *Theories of New Regionalism*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003, pp. 160-178.
- Nye, Joseph S., “Comparative Regional Integration: Concept and Measurement,” *International Organization* 22(4) (1968), pp. 855-878.
- Peter Petri, Michael Plummer “New East Asian trade blocs create tough choices for China,” (온라인), 2020년 7월 9일, <<http://www.voxeu.org>>.
- Rokkan, Stein, “Dimensions of State Formation and Nation-Building: A Possible Paradigm for Research on Variations within Europe” in Charles Tilly eds. *The Formation of National States in Western Europe*, 1975, pp. 564-579.
- Sarkees, Meredith Reid, Frank Whelon Wayman and J. David Singer, “Inter-state, Intra-State, and Extra-State Wars: A Comprehensive Look at Their Distribution over Time, 1816-1997.” *International Studies Quarterly* 47, No. 1, (2003), pp. 49-70.
- Söderbaum, Fredrick “Old, New, and Comparative Regionalism: The History and Scholarly Development of the Field”, in Tanja A. Borzel, Thomas Risse, *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*, Oxford: Oxford University Press, 2016, pp. 44-85.

Varieties of Integration : A Historical-Comparative Regionalism approach

Kim, Hak Jae (Seoul National University)

Abstract

The unique issue of unification on the Korean Peninsula can be academically analyzed through the concept of integration and related theories. The article reviewed theories on the formation and expansion of the modern nation-state and theories on regional integration to examine the historical development process and characteristics of the division and reunification of the Korean Peninsula as well as regional integration problems of East Asia. From a long-term historical perspective and a comparative regionalism perspective, this article tried to answer two questions.

First, why was the Korean Peninsula divided? The article argues that from a comparative regionalism perspective, East Asia has a unique regional order in which superpowers encounter, conflict and influence, which are hard to compare with other regions. This regional order has been established in the process of the formation and expansion of modern states by the superpowers. In this regards, the division of the Korean Peninsula is not just due to internal causes, but to the development of the global and regional Cold War, thus left complex tasks to integrate the two states formed with two cold war ideologies (liberalism and socialism) into a post-Cold War

unified state.

Second, is regional integration possible in East Asia? Europe’s regional integration can be explained by the existing theories of neo-functionalism, new regionalism and comparative regionalism, but the recent Brexit and the U.S.-China trade dispute are new phenomena that cannot be explained by the regional integration theory that has developed so far. The article argues that recent phenomena should be described as ‘post-globalization’ phenomena, where political separatism is emerging due to opposition from regions and people affected by globalization. The U.S.-China conflict is a hegemonic rivalry between two big powers, but it is also a result of populism that has emerged from the headwinds of regions and people that have become disgruntled as a result of deepening economic interdependence. In East Asia, the common regionalist strategy led by governments has not developed, but private-level economic and social exchanges have been made on a considerable scale. Although it is difficult to form a European-style regional community in East Asia, various inter-state cooperation and multi-layered regional governance can be developed based on the ever-increasing volume of societal exchanges. The unification or complex integration process between the two Koreas will also be sustainable only when East Asia’s unique competitive and hierarchical regional order is transformed into a more cooperative and even regional order.

Keywords: Unification, Integration, State Integration, Accommodation, Regional Integration, Comparative Regionalism, Post-Globalization

김학재(Kim, Hak Jae)

서울대학교 통일평화연구원 HK교수. 서울대학교 사회학과에서 박사학위를 받고 베를린 자유대학 동아시아대학원에서 연구했다. 주 전공은 역사사회학으로 주로 한국전쟁과 평화 체제에 대해 연구했고, 한국의 민주주의, 정치경제, 지역주의의 특성을 비교하여 한반도 평화프로세스의 전개에 필요한 사회과학적 보편이론과 특수한 역사적 조건에 대한 분석을 결합하는 것에 관심이 있다. 최근 연구로는 「포스트지구화 시대의 통일의식」(2020), 「사회적 평화와 한반도 평화 프로세스」(2019), 「3·1 운동의 한 세기: 20세기의 비전과 한반도 평화」(2019), 「판문점 체제의 기원과 변화」(2018) 등이 있다.