

## 민족주의와 지역주의: 동북아 지역통합의 저발전\*

최진우<sup>1</sup>·조영철<sup>2</sup>

<sup>1</sup>한양대학교 정치외교학과 교수

<sup>2</sup>전북대학교 지미카터국제학부 조교수

### 국문 초록

오늘날 지역주의(regionalism)의 강화는 전 세계적인 추세임에도 불구하고, 상대적으로 동북아에서는 저발전 상태에 머물러 있다. 이와 관련해 동북아에 뿌리 깊게 존재하는 민족주의가 역내 지역통합의 최대 걸림돌로 지적 받고 있다. 동북아 각국에서 민족주의는 정치적 정당성의 중요한 근거인데, 지역주의는 주권과 문화독특성을 강조하는 민족주의 가치를 훼손할 가능성이 있으며, 따라서 지역주의는 정치적 정당성 확보를 위해 거부되거나 아니면 립서비스의 대상에 머무르게 된다는 것이다. 만일 민족주의가 동북아 지역통합의 최대 걸림돌이라면 동북아 지역통합의 향후 전망은 낙관하기 어렵다. 민족주의와 같은 문화적 정체성은 변화에 오랜 시간이 걸리는 한편 쉽게 정치적 동원의 대상이 될 수 있어 오랜 기간의 노력에 따른 화해와 협력의 분위기를 일거에 반전시킬 수 있는 위력을 갖기 때문이다. 따라서 동북아 지역통합을 달성하기 위해서는 타자화와 상호배타성을 근간으로 하는 민족주의 구성을 지양하고 동북아 담론, 즉 동북아 지역과 제도에 대한 적극적인 상상이 지속되어야 한다. 그러한 상상을 통해 동북아의 정체성을 형성하고 이를 바탕으로 동북아 공동체의 구축을 추구할 수 있을 것이기 때문이다.

**주제어** 민족주의, 지역주의, 지역성, 동북아 통합, 정당성

\* 이 논문은 2013년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2013S1A3A2052725).

<sup>1</sup>주저자, <sup>2</sup>교신저자

## I. 서론

오늘날 지역주의(regionalism)의 강화는 전 세계적인 추세다. 통화통합을 실현한 유럽은 물론이고 북미, 남미, 동남아, 아프리카 등 세계 각지에서 다양한 규모와 다양한 수준의 지역협력체가 등장하고 있고 성장하고 있다. 최근에는 환태평양경제동반자협정(TPP: Trans-Pacific Partnership), 범대서양무역투자동반자협정(TIPP: Transatlantic Trade and Investment Partnership), 역내포괄적경제동반자협정(RECP: Regional Comprehensive Economic Partnership) 등에서 보듯이 두 개 이상 지역의 지역협력체를 함께 묶는 메가 지역통합 또는 지역주의의 글로벌화 현상도 나타나고 있다.

1980년대 중반 이후 전 세계적으로 확산된 지역주의는 세계화의 가속화, 냉전의 이완과 종식, 통신 및 운송수단의 비약적 발전 등 국제정치경제적 환경의 변화가 진행되는 가운데 경제성장의 동력 창출을 위한 활로를 모색하고 있던 세계 각국이 공통적으로 추구하고 있는 해법이기도 하다. 유럽에서는 1950년대부터 시작된 지역통합의 과정이 1970년대의 침체기를 거쳐 1980년대부터 다시 본격적인 심화의 단계에 돌입해 1990년대 들어서는 단일시장과 단일통화시대를 구축했고, 물리적 외연도 크게 확대되어 현재 유럽연합(EU: European Union)은 28개국 5억 5천만 명을 헤아리는 규모를 자랑하고 있다. 물론 유럽에 버금가는 정도는 아니지만 지구촌 각지에서 많은 국가들이 지역통합에 참여하고 있다. 1980년대 말 이후 북미에서는 북미자유무역협정(NAFTA: North American Free Trade Association)이 추진됐으며 아시아-태평양 지역을 아우르는 아태경제협력체(APEC: Asia-Pacific Economic Cooperation)가 창설되기도 했다. 그 외에도 남미, 아프리카, 중앙아시아 등 세계 각지에서 다자간 지역통합체가 설립됐으며 양자 간 무역협정 또한 폭발적으로 증가하고 있다.

그러나 이러한 전반적인 추세와는 달리 동북아에서는 지역통합의 노력이 제도화의 결실을 맺지 못하고 있다. 동북아를 구성하는 핵심국가인 한국, 일본, 중국을 묶는 지역협력체가 존재하지 않을 뿐더러, 제도화된 형태의 양자 간 무역협력도 2015년 한국과 중국이 체결한 자유무역협정이 유일하다. 한국, 중국, 일본 3국이 차지하는 세계경제에서의 비중이 꾸준히 높아지고 있고, 3국 간의 교역과 투자 규모는 날로 증가하고 있어 3

국 간의 경제통합은 엄청난 시너지 효과를 가지고 올 것으로 기대되고 있음에도 불구하고 이 지역에서의 지역통합은 요원하거나 불가능할 것으로까지 짐쳐지고 있다. 본 연구는 동북아 역내 안정성, 평화공존 및 신뢰를 통한 상호이익 증대 측면에서 지역통합이 추구할 가치가 있는 동북아 공동프로젝트라는 규범적인 바탕에서 논의를 전개한다. 이와 관련해서, 이 논문은 지역통합을 통해서 서로가 윈-윈(win-win)할 수 있는 조건과 결과가 예상됨에도 불구하고, 왜 동북아에서 지역통합의 제도화는 저발전 수준에 머무르고 있는가라는 질문을 제기하고, 정체성, 문화 및 공유인식 등의 사회적 요소를 강조하는 국제관계학의 구성주의이론(social constructivism) 관점(Barnett 2008)에서 위 질문을 다루고자 한다.

동북아를 포함한 동아시아 지역통합의 저발전의 이유로는 다양한 요인이 거론된다. 후술하겠지만 물질적인 힘의 분포 상태 및 그 변화의 추이와 같은 구조 수준의 변수는 물론이요, 개별 국가들 간의 제도적, 문화적 상이성과 경제발전 수준의 차이 등과 같은 단위 수준의 물질적 토대 변수도 중요한 요인으로 간주되고 있다. 이 논문에서는 국제정치학의 현실주의자나 자유주의자들이 주로 강조하는 구조적 변수와 단위 수준의 변수의 유용성을 부인하지 않는 가운데, 구성주의적 측면에서 관념적 요인의 중요성을 인식하면서 동아시아 지역통합의 저 발전을 설명할 수 있는 유력한 요인을 탐색하고자 한다 (Acharya 2012, 9-10). 그중에서도 본 연구는 특히 배타적인 성격을 띠는 동북아에서 '민족주의'의 문제에 주목한다. 민족주의 문제에 초점을 맞추는 이유는 최근 동북아 지역통합의 저발전의 원인을 민족주의에서 찾고 있는 주장이 빈번히 제기되고 있기도 하거니와(Dent 2008; Lee et al. 2015; Rozman 2004), 만일 민족주의가 지역통합의 최대 걸림돌이라면 문제 해결의 실마리를 찾기가 쉽지가 않아 해법 모색을 위한 심층적 토론을 요하기 때문이다.

민족주의가 난제(難題)인 것은 민족주의는 문화 현상이며 정체성의 문제라는 점과 관련이 있다. 하나의 정치적 집단으로서의 민족은 상징과 의미의 재생산을 통해 과거를 공유하고 타자와의 구별을 통해 존재의 의미를 찾는다. 이러한 문화적 정체성은 오랜 기간을 통해 누적적으로 형성돼 온 것이기 때문에 쉽게 바뀌기 어렵다는 특징을 갖는다. 따라서 만일 민족주의가 동북아 지역통합의 최대 걸림돌이라면 동북아 지역통합의 향후 전망은 낙관하기 어렵다. 민족주의와 같은 문화적 정체성의 변화는 오랜 시간

을 요하는 한편 우리의 주변에서 쉽게 목격할 수 있는 바와 같이 정치적 동원의 대상이 될 수 있어 오랜 기간의 노력에 따른 화해와 협력의 분위기를 일거에 반전시킬 수 있는 잠재력을 갖기 때문이다. 이러한 배경 속에서, 다음과 같은 질문들이 제기 될 수 있다. 동북아에서는 과연 실제로 민족주의가 지역통합의 저해 요인이 되고 있는가? 민족주의가 문제라면 왜 문제인가? 민족주의에도 불구하고 지역통합이 진전될 수 있는 가능성은 없는가? 이러한 문제를 다루면서, 본 연구는 타자와 상호배타적인 형식의 민족주의 구성을 지양하고 동북아 지역통합을 달성하기 위해서는 동북아 담론, 즉 동북아 지역과 제도에 대한 적극적인 상상이 지속되어야함을 주장한다. 그러한 상상을 통해 동북아의 정체성을 형성하고 이를 바탕으로 동북아 공동체의 구축을 추구할 수 있음을 지적한다.

본 연구는 서론을 제외하고, 4개의 장으로 구성되어 있다. 다음 장에서는 지역주의와 관련해서 동북아의 예외성과 동북아 지역통합에 대한 두 가지 평가를 살펴 볼 것이다. 3장에서는 동북아 지역통합의 저발전을 힘, 제도, 계기라는 관점에서 분석하며, 민족주의와 동북아 지역통합의 저발전과의 관계를 기술한다. 4장에서는 정치적 정당성 게임의 측면에서 민족주의와 지역주의의 관계를 분석하며, 마지막 결론에서는 논문을 요약하고, 기본논점을 제시한다.

## II. 지역주의와 동북아

### 1. 동북아의 예외성

1980년대 후반을 기점으로 전 지구적 차원으로 확산된 지역통합 운동은 ‘신지역주의’ 또는 2세대 지역통합 운동으로 지칭된다. 1950년대 유럽통합의 성공에 자극을 받은 세계 각 지역에서 지역통합이 시도됐던 제 1세대 지역통합 운동과 구별하기 위해서다. 제 1세대 지역통합은 2차 대전 종전 이후 형성된 냉전 구도의 등장에 대한 대응으로서의 성격이 강했다. 유럽통합만 하더라도 한편으로는 유럽의 오랜 골칫거리였던 ‘독일문제’

에 대한 해법의 일환이기도 했지만, 또 한편으로는 미국과 서유럽 국가들에게 새롭게 주어진 숙제인 ‘소련문제’에 대한 대응이기도 했던 것이다. 1세대 지역통합운동은 국제 체제의 구조적 변화에 따른 국제관계의 재편과정의 한 부분이었던 것이다.

이와 마찬가지로 1990년대 신지역주의의 재등장 또한 국제정세의 구조적 변화와 밀접한 관련이 있다. 그 변화란 첫째, 냉전 종식에 따라 양극체제가 소멸됐고, 둘째, 미국 패권이 상대적 쇠퇴 추세에 접어들면서 지역협력에 대해 미국이 과거에 비해 수용적인 태도(permissive attitude)를 보이고 있으며, 셋째, 세계화와 정보화의 추세에 힘입어 국가 간 상호의존성이 심화되면서 국가중심적 베스트팔렌 체제가 이완되고 있는가 하면, 넷째, 개발도상국과 탈공산화된 중동유럽 국가들이 신자유주의적 사고에 기반을 둔 경제발전 모델과 민주적 정치체제로의 전환을 수용하는 방향으로 태도가 변화하고 있는 현상 등을 일컫는다(Hettne and Söderbaum 2000, 457). 이에 따라 국경을 넘나드는 경제적 교류의 속도와 범위를 획기적으로 증대시키기 위한 제도화된 경제협력을 추구하게 되고 그것이 지역통합의 전 세계적 확산으로 나타나고 있는 것이다.

이처럼 탈냉전 후 전 세계적으로 지역통합에 대한 우호적 환경이 조성됐음에도 불구하고 동북아 지역통합의 진전은 더디기 이를 데 없다. 동북아시아의 한국, 중국, 일본은 상호 간의 지리적 근접성, 문화적 유사성, 경제적 상호의존성에도 불구하고 아직 이렇다 할 제도화된 형태의 지역협력체를 구축하지 못하고 있는 것이다. 예를 들면, 한국의 경우는 1990년대 말 도하라운드의 전망이 불투명해진 이후 다자간 무역자유화에 중점을 두던 기존의 방침을 바꿔 양자 간 자유무역협정의 체결 등의 양자적 접근에 보다 중점을 두게 된다. 그 동안 맹아적 수준에서나마 제도화된 형태를 띠고 있는 지역협력체 중 동북아 3국이 현재 함께 활동하고 있는 것은 APEC이 거의 유일했으며, 최근에야 비로소 동남아국가연합(ASEAN: Association of Southeast Asian Nations) 국가들의 주도하에 ASEAN+3 또는 ASEAN+3 Plus의 형태로 한중일 3국이 함께 참여하는 동아시아 협력체의 구축을 모색하고 있고, 2009년 처음으로 회동한 한중일 3국 정상회의에 따라 2011년 한국에 한중일 3국 상설사무국을 설치한 것이 그나마 가장 진전된 형태의 3국 간 협력체이다.

관점에 따라 평가가 다를 수 있겠으나, APEC은 미국이 1990년대 초반 클린턴 행정부 시절 우루과이 라운드에서 대 EU 협상카드로 사용하기 위한 방편으로 활용하기 위해

활성화에 적극성을 보였지만, 1990년대 중반 이후에는 추동력이 상당 부분 상실되고 있는 실정이며 아직 뚜렷한 지역협력의 성과를 낳지 못하고 있다. 아울러 동아시아 국가들을 포괄하고 있는 동아시아경제그룹(EAEG: East Asian Economic Group) 또는 동아시아경제코커스(EAEC: East Asian Economic Caucus)에 관한 논의가 지속적으로 제기되고 있긴 하지만 유럽이나 북미의 경우에 필적하는 지역협력구도의 창출은 아직 요원한 것으로 보인다. 한중일 상설사무국 또한 향후 제도적 디자인과 과업의 범위에 대한 면밀한 검토를 해 나가야겠지만 현 단계에서 상설사무국이 3국 간의 협력을 제도화시켜 나감에 있어 얼마나 중요한 역할을 할 수 있을지에 대한 전망은 지극히 불투명한 상태다. 따라서 타 지역의 어떠한 지역통합과 비교해도 동북아 주요 3국인 중국, 일본, 한국이 주도하는 제도적인 역내 지역통합은 아직 저발전의 단계에 머물러 있다고 할 수 있다. 이는 지역통합 강화라는 세계적인 추세와는 다른 동북아 지역의 예외성을 드러내고 있다.

## 2. 동북아 지역통합에 대한 두 가지 평가

동북아 지역통합의 현황에 대해서는 크게 두 가지 상반된 평가가 존재한다. 첫째, “동북아는 공식적 제도의 결핍(organizational gap)이 지구상에서 가장 두드러진 지역”이라는 점에서 동북아 지역통합은 저발전 상태에 머물러 있다고 보는 입장이 있다(Calder and Ye 2004, 191). 둘째, 동북아에서의 지역통합은 저발전 상태에 있는 것이 아니라 단지 유럽과는 다른 형태의 지역통합이 진행 중일 따름이라는 입장이 있다(Katzenstein 1997, 3). 이 주장에 따르면 동북아를 포함한 동아시아에서는 발전의 경로와 양상은 다르나 유럽과 마찬가지로 규제적 지역주의(regulatory regionalism)가 부상하고 있다고 한다(Hameiri 2013). 이러한 견해의 연장선상에서 동아시아에서는 유럽과 다른 양상의 지역주의가 전개되고 있다는 점이 동아시아의 예외성을 드러낸다기보다는 세계 다른 지역에 견주어 봤을 때 비교할 수 없을 정도로 고도의 제도화가 진행된 유럽이 오히려 예외적인 사례라는 지적도 있다(Acharya 2012, 11).

위의 두 가지 상반된 견해는 무엇보다도 지역통합의 정의가 무엇인지에 대해 의견을

달리할 뿐 아니라 동북아 지역통합의 전망과 지역통합의 심화에 대한 처방도 다르다. 전자의 견해는 지역통합의 속성으로서 공식적 제도의 구축을 보다 강조하고 있고 후자의 입장은 국가 간의 실질적 상호작용에 더 초점을 맞추고 있다. 전자의 입장에서는 동북아 지역통합의 전망은 비관적일 것이며 후자는 다소 낙관적일 것이다. 처방에 있어서는 전자의 경우 이해당사자들(특히, 국가행위자)의 적극적 행위를 권할 것이고 후자의 경우 시장 메커니즘 또는 하위정치(low politics)가 주도하는 자발적 진화 과정이 진행될 것으로 보고 인위적 개입을 최소화할 것을 추천할 것이다.

이 글에서는 두 견해 중 어느 것이 더 타당한지를 검증하는 시도는 하지 않는다. 워낙 전제가 다르기 때문에 논리의 엄밀성 외에 주장의 옳고 그름을 따지는 것은 큰 의미가 없을 것으로 판단되기 때문이다. 특히 후자의 경우 동북아 지역통합의 심화를 위한 특별한 정책 처방이 없을 것이며, 따라서 동북아 지역통합의 진전을 위한 방안의 단초를 제공하고자 하는 본 연구의 목적과 일정 부분 거리가 있다.

그럼에도 불구하고 이 두 가지 견해는 적어도 한 가지 공유하고 있는 바가 있다. 그것은 바로 동아시아에서는 제도화된 형태의 지역통합이 부재하다는 인식이다(Katzenstein 1996; Archarya 2007). 달리 표현하자면 동아시아에는 ‘지역화’(regionalization)는 진행되고 있지만 ‘지역주의’는 부재하다는 점에서 두 견해가 동의할 하고 있다는 것이다. 여기에서 ‘지역화’란 국가 간 협력의 공식적 제도화를 수반하지 않은 상태에서 진행되는 경제적 및 사회적 상호의존의 심화를 뜻하며 ‘지역주의’란 국가 간의 공식적 합의를 통한 초국가적 기구의 설립과 일정 부분의 주권 이양을 수반하는 제도화된 형태의 역내 국가 간 협력을 뜻한다(김미경 2010).

동아시아 지역통합이 유럽 등의 지역과 비교했을 때 제도화의 수준이 낮다는 점은 “지역성”(regionness)의 개념에 비추어 보면 더욱 명료해진다. 지역성은 다음과 같은 다섯 수준으로 나누어진다(Hettne and Söderbaum 2000, 463-468). 이 분류는 헤들리 불(Hedley Bull)을 비롯한 국제관계학의 영국학파가 토론하는 국제사회(international society) 및 국제체제(international system)의 개념과 일맥상통 한다 (Bull 1977; Buzan and Little 2000).

- 1) 지역 공간(regional space): 산개(散開)된 소규모 공동체들이 물리적 거리의 근접



성에 힘입어 상호 간의 접촉과 교류가 이루어지는 상태.

- 2) 지역복합체(regional complex): 서로 분리돼 존재하는 소규모 공동체들 간의 접촉, 교류, 거래가 증가하면서 하나의 사회체제(social system)가 형성되고 지역정체성의 맹아가 싹트는 단계. 지역 공간의 단계와는 달리 사실상 지역화(regionalization)가 시작되는 단계라고 볼 수 있음. 그러나 이 단계에서는 교류와 거래가 호혜성과 상호신뢰 등의 기반 위에서 이루어지는 것이 아니라 근시안적이고, 이기적 이익 추구에 초점이 맞추어져 있어 불안정성이 내재된 상태임. 상호작용의 행위 단위는 국가.
- 3) 지역사회(regional society): 국가를 비롯한 다양한 행위자들 간에 다양한 수준에서 복합적으로 상호작용이 이루어져 국경의 의미가 희석되고 행위자들 간의 관계가 규칙에 기반을 두고 형성됨. 이 단계는 지역성의 심화가 제도화된 협력 관계를 통해 진행될 수도 있고 행위자들의 자발적 의지에 따라 진행될 수도 있음. 영국학파의 '국제사회' 개념이 지역수준에서 작동하는 것으로 볼 수 있음.
- 4) 지역공동체(regional community): 지역이 독자적인 정체성을 구축하게 되고 행위자로서의 능력을 갖추게 되며 정통성을 인정받는 의사결정 구조를 갖게 되는 단계. '안보공동체'가 여기에 해당되며 경제적으로는 시장의 통합을 넘어 행위자들 간의 불균형을 시정하기 위한 재분배의 메커니즘까지 갖추므로써 국가가 수행하는 기능의 일부를 맡게 되는 단계임.
- 5) 지역국가(regional state): 마스트리히트 조약 이후의 EU가 여기에 해당됨. 기존의 정치 단위들의 자발적인 주권 통합에 따라 형성된 분권적이고 다층적인 거버넌스를 특징으로 하는 지역 기구가 시장통합, 대외안보, 대내치안, 사회정책 등의 기능을 담당하는 단계임.

'지역성'의 개념에 비추어볼 때 EU는 다섯 번째인 지역국가에 해당될 것이고 NAFTA는 세 번째 지역사회와 네 번째 지역공동체 사이에 위치할 것이며, 동북아는 아직 두 번째 지역복합체 수준에 머무르고 있는 것으로 판단된다. 이러한 관점에서는 지역통합의 심화 여부는 제도화의 수준과 밀접한 관련이 있으며 특히 지역통합의 안정성은 제도화 수준과 불가분의 관계에 있음을 강조하고 있다. 따라서 동북아 지역은 제도화의 수준이



매우 낮은 단계라는 점에서 역내 국가들 간의 관계 또한 안정성과 불안정성을 오가는 패턴을 보이고 있으며 이에 따라 동북아 정세의 불확실성을 증폭시키는 작용을 하고 있다.

### III. 동북아 지역통합의 제도적 저발전과 민족주의

#### 1. 동북아 지역통합의 제도적 저발전: 힘, 제도, 계기

동북아 지역통합의 제도적 저발전은 무엇 때문인가? 이에 대해서는 다양한 논의가 존재한다. 우선 국제정치이론의 현실주의 관점에서 국제체제적 요인에 주목하는 견해가 있다. 이 견해는 현실주의 논리에 따라 힘의 분포 상태 및 힘의 분포상의 변화에 초점을 두고 있다. 이 주장에 따르면 동북아 국가들은 미국을 중심으로 허브앤스포크(Hub-and-Spoke)라는 양자적 관계에 편입되어 있어 동북아 국가들 간의 협력 체제 구축이 이루어지지 않았다고 한다. 미국이라는 강력한 존재는 두 차원에서 동북아 지역주의를 억제하는 작용을 한다. 첫째, 미국은 동북아에서의 패권적 영향력 유지 또는 증대를 위해 의도적으로 동북아 지역주의의 성장을 억제하는 정책을 추구했다. 둘째, 미국이 동아시아에서는 유럽에서와 달리 국가들과의 관계를 양자관계 중심으로 편성함으로써 다자주의적 협력의 기반이 구축되지 못해 다자주의적 지역주의가 발전을 못한 측면도 있다(Katzenstein 1996). 이러한 논의 외에도 현실주의 관점에서는 상대적 이득(relative gains)의 문제가 매우 중요하다. 지역통합은 무역과 투자와 같은 경제교류를 증대시킬 것이며, 이는 모두에게 절대적 이득(absolute gains)을 창출하겠지만 그 이득의 분배가 공평하게 이루어지지 않을 개연성이 항상 존재하기 때문에 이득 분배의 결과가 상대적으로 자신에게 불리해질 수 있다는 의구심과 함께 그것이 장기화되면 상대 국가와의 힘의 관계에 있어 불리한 결과가 초래될 수 있다는 불안감 때문이라도 선뜻 제도화된 협력 관계로 진입하지 못한다는 것이다. 이와 같은 맥락에서 동북아 국가들의

지역통합에 대한 소극성은 무역의 안보외부효과에 대한 우려 때문인 것으로 이해할 수 있다(Mansfield and Solingen 2010). 무역의 안보외부효과에 대한 우려로 인해 적대적 관계에 있는 국가와는 경제적 차원에서의 지역통합에 대해서도 주저할 수 있으며 따라서 아직 과거사 문제나 영토 문제 등으로 신뢰구축이 돼 있지 않은 동북아 국가들 간에는 지역통합이 어려울 수밖에 없다는 것이다.

동북아 지역통합의 저발전 원인으로 동북아 국가들의 국내정치적 요인을 지목하는 견해도 있다. 역사적 제도주의(historical institutionalism)의 시각이 여기에 포함되는데, 동북아 국가들에는 지역주의에 친화적인 제도적 전통이 부재하다고 보는 견해가 그 예다(Katzenstein 1996). 이들 사회에서의 사회적 상호작용은 비공식적 규범에 의해 좌우되는 바가 크며, 법제도의 역할은 부차적인 경우가 많다는 점에서 국가들 간의 관계에 있어서도 명시적인 법적 근거보다는 비공식적 관계의 맥락이 중요한 역할을 하고 있다고 본다. 그렇다면 결국 제도화된 지역협력의 부재는 오히려 이들 국가의 합리적인 제도적 선택의 산물로도 이해할 수 있을 것이다.

이상의 설명이 국제적으로나 국내적으로 구조적인 요인에 의해 동북아 지역통합이 제도화를 결여하고 있다고 보고 있다고 한다면 이보다 역사적 계기에 초점을 맞추고 있는 견해가 있다(Calder and Ye 2004). 이른바 결정적 계기(critical juncture)의 가설이 그것이다. 이 가설에 의하면 동북아에서 국제정치 구조를 편성함에 있어 가장 결정적인 작용을 한 가장 최근의 사건은 한국전쟁이라고 본다. 따라서 한국전쟁이라는 결정적 계기를 통해 구축된 질서가 온존하고 있는 상태에서 이를 근본적으로 재편할 수 있을 정도의 강한 에너지를 공급하는 새로운 결정적 계기가 아직 도래하지 않는 한 동북아 국제체제의 근본적 변화는 어렵다고 한다. 한국전쟁 이후 형성된 미국을 축으로 하는 양자관계 중심적 질서가 수립된 이후 한국전쟁에 필적할 결정적 계기가 발생하지 않은 관계로 제도화된 다자주의 협력구도가 부재한 현상유지의 상태가 지속되고 있다는 것이다.

## 2. 동북아 민족주의와 지역주의

이상과 같은 다양한 논의가 존재하는 가운데 최근 동아시아에서의 제도화된 지역통합의 부재를 설명하는 또 하나의 요인으로 관념적 측면(ideal or social element)으로서의 민족주의에 대한 관심이 높아지고 있다(He, 2004; Quinones 2013; Rozman 2000; 김미경 2010). 이는 타 지역의 지역통합과 다른 독특한 연구 방향으로 볼 수 있는데, 민족주의를 지역통합의 최대 장애요인으로 지목하는 것은 어쩌면 동아시아의 특수성을 전제하고 있는 것일 수도 있다. 세계 각 지역에서의 지역통합의 수준, 양상, 속도 등을 비교함에 있어 동아시아 이외의 지역에서는 민족주의가 지역통합의 저발전, 지체 등의 원인으로 거론되는 경우는 별로 없기 때문이다. 이는 위에서 논의한 동북아 예외성과 연결지어서 식민주의 및 패전의 경험이 깊게 관통하는 동북아 국가들의 방어적(defensive), 배타적(exclusive) 민족주의의 특수성에 주의를 기울일 필요가 있다(Hughes 2006; Shin 2006). 이러한 민족주의가 동아시아 지역통합에 걸림돌이 되는 이유는 기본적으로 동아시아 국가들은 지역통합의 계획을 제안할 때 사실 이는 지역통합을 위해서라기보다는 국내정치의 연장선상에서 정치적 이익을 도모하기 위한 방편인 경우가 대부분이기 때문이라고 한다. 예컨대 바오강 허(Baogan He)는 동아시아 국가들이 제안하는 지역통합의 청사진은 모두 자신들의 민족주의적 프로젝트의 표현일 따름이라고 한다. 허에 의하면 민족주의란 주권 수호의 의지, 또는 국익 증대의 의지 등으로 간주되는데(He 2010, 119-120), 지금까지 동아시아 국가들이 쏟아내고 있는 다양한 그지없는 지역주의에 대한 아이디어들은 모두 민족주의적 가치의 실현을 목적으로 하고 있기 때문에 이해관계가 서로 다른 동아시아 국가들의 지역통합 프로젝트들은 근본적으로 서로 양립할 가능성이 없다는 것이다(He 2010, 107). 이처럼 동아시아 지역주의가 철저하게 민족주의적, 국가중심적인 규범의 기반 위에 구축되어 있는 한 성공의 가능성은 낮을 수밖에 없는 것으로 파악된다.

이처럼 동아시아 국가들은 강력한 방어적, 배타적 민족주의적 성향으로 인해 주권의 침해, 자율성의 제약의 가능성을 내포하는 지역주의의 심화에 대해 소극적인 경향을 보인다. 그런데 동아시아 국가들은 지역적 수준의 문제를 해결하기 위해서는 국가 수준의 역량과 자원이 부족하기 때문에 지역 수준의 협력의 필요성도 느끼고 있다. 이러한 현

실적인 필요성에도 불구하고 동아시아 국가들은 주권 제약에 대해 거부감을 가지고 있다. 동아시아 국가들은 기본적으로 지역주의를 인접지역의 국가들 간에 제한된 범위에서 행해지는 정부 간 협력 정도로 인식하는 한편 그러한 협력의 목표는 국가이익의 추구에 둔다. 나아가 동아시아 국가의 정치지도자들은 주권의 신장, 자율성의 확대를 추구하는 모습을 국내유권자들에게 보임으로써 정치적 지지기반을 구축하려 하는 경향이 있다. 지금까지 동아시아 정치지도자들이 제안한 다양한 지역주의 모델 또한 대외적 자율성과 국제정치적 위상을 제고함으로써 국내적 정통성을 확보하려는 하나의 방편일 따름이었다고 볼 수 있다. 이른바 '지역주의의 과잉공급'(oversupply of regionalism)은 바로 이러한 과정의 결과다. 이는 각기 다른 내용을 가진 지역주의 구상이 넘쳐난다는 점을 꼬집는 표현이다. 문제는 이러한 제안들이 국내정치적인 정통성 확보 게임에서 비롯된 관계로 이웃 국가들의 동의를 받기 힘들다는 점이다. 따라서 제안만 무성하고 지역통합의 제도화로 이어지지 않는 것은 필연적 결과라고 할 수 있다(Cho and Park 2014). 결국 동아시아 국가들 사이에서의 지역주의에 대한 논의는 대내적으로는 주권과 자율성의 보존에 대한 사회적 요구를 충족시켜야 할 필요성, 그리고 대외적으로는 범세계적인 추세인 지역주의에 동참하는 모습을 보임으로써 국제사회의 규범을 적극 수용하고 있음을 보여줄 필요성을 동시에 만족시키기 위한 '조직된 위선'(김미경 2010)이라는 것이다.<sup>1)</sup>

이 논의에 따르면 동아시아 국가들에는 강력한 방어적, 배타적 민족주의 정서가 존재하고 있고, 이러한 정서에 비추어볼 때 주권의 제약과 자율성의 감소를 의미하는 지역 협력의 제도화(지역주의)를 정치지도자들이 추진했을 때 이에 대한 역풍이 있을 것이며, 나아가 지역주의 담론을 정치지도자 자신의 정치적 입지와 국제적 위상을 제고하기 위한 방편으로 사용하기 때문에 지역주의의 진전에 대한 진정성이 결여돼 있고, 각 국가가 제시하는 지역주의 플랜은 자국의 이익 및 자국의 국내정치적 게임의 동학을 반영

1) 원래 '조직된 위선'(organized hypocrisy)이라는 용어는 크라스너(Stephen D. Krasner)가 국제질서 구성 원리의 하나인 베스트팔렌적 주권(Westphalian sovereignty)을 지칭하는 표현으로 사용하기 시작했다. 국제정치적 독립성, 내정불간섭 등을 의미하는 베스트팔렌적 주권의 존중은 하나의 규범적 원리로 설정이 돼 있기는 하되 이를 준수해야 하는 국가들의 이해관계와 권력관계에 따라 수시로 위반되거나 무시되고 있다는 점에서 '위선'이며 위선의 주체가 정치적 조직체인 국가라는 점에서 조직된 위선으로 불리고 있다. Krasner (1999) 참조.

하고 있는 것이기 때문에 서로가 수용하기 힘들다는 것이다. 예컨대 동아시아 지역주의 비전을 크게 둘로 나누자면 미국을 배제하는 경향을 가지는 아시아주의(Asianism)와 미국을 포괄하는 태평양주의(Pacifism 또는 Asia-Pacificism)로 구분할 수 있다. 이 비전들은 각각 중국과 일본이 주도하고 있으며, 둘 사이에는 매우기 힘든 간극이 존재하고 있다. 두 버전의 지역주의가 각각 중국과 일본이 자기중심적 세계관과 이익기반에 의거해 창출한 것이기 때문에 상대에게 수용되기 어려우며 그렇다면 결국 지역통합에 대한 논의는 평행선만 달리게 될 뿐인 것이다.

결국 동아시아에서 정치지도자들은 민족주의를 국내정치적으로 이용하며, 동시에 민족주의는 정치지도자들의 행동반경을 결정한다. 선거에서의 승리든 당내 정치적 역학관계에서의 생존 모색이든 정통성 확보의 게임의 동학으로부터 자유로울 수 없는 정치지도자들은 지역주의 담론을 수행함에 있어서도 민족주의 어젠다를 기각할 수 없기 때문에 동아시아 국가들의 지역주의 비전들은 서로 양립이 어렵고 그 결과 역내 국가들 간의 합의 하에 추진될 수 있는 지역주의 플랜의 수립과 제도화가 어렵다는 것이다.

#### IV. 민족주의와 정치적 정당성 게임

그렇다면 정치지도자들은 왜 민족주의에 집착하는가? 민족주의는 통치의 정당성을 부여하는데 있어 중요한 도구로 활용될 수 있기 때문이다. 특히 민족주의 정서에 호소해 통치의 정당성을 확보하려는 동기는 리더십이 불안정한 경우 더 빈번하게 나타나며 (Downs and Saunders 1998-1999, 114-115), 민족과 국가의 일치성에 도전이 제기될 때 더 강해진다고 한다.

정치적 정당성에는 세 가지 수준이 있다. 정권 정당성(regime legitimacy), 정부 정당성(government legitimacy), 국가 정당성(state legitimacy)이 그것이다(Connor 2002, 27). 첫째, 정권 정당성은 재임 중인 정치지도자, 정당, 정파에 부여하는 정당성으로 예를 들어 노무현 정부, 이명박 정부가 정당성을 갖고 있는가의 논의가 있다면 그것은 바

로 이 수준의 정당성과 관련된다고 볼 수 있다. 이 수준에서는 정당성을 거부하는 방식이 민주국가에서는 선거를 통한 정권 교체로 나타난다. 둘째, 정부 정당성은 정치체제의 형태에 대해 부여하는 정당성이다. 예를 들어 사민주의, 자유주의, 사회주의 정치체제 중 어떤 것이 더 정당성을 갖는가에 대한 논쟁이 바로 이 수준에 해당한다. 이 경우 정당성 거부의 방식은 물리력의 동원이든 선거를 통해서든 거의 혁명적 변화를 추구하는 것으로 나타난다. 셋째, 국가 정당성은 국가의 존재방식과 관련된다. 예컨대 다민족 국가를 인정할 것인지, 분단국가를 수용할 것인지의 문제 등과 관련된다. 이 경우 정당성 거부의 방식은 분리주의 운동(separatism) 또는 실지회복운동(irredentism)으로 나타나게 된다.

일반적으로 민족주의는 이 중 세 번째 정당성의 문제와 관련이 깊다. 분단국가의 경우 분단의 극복을 지향함으로써 국가 존재 방식에 변화를 시도하는 것 자체가 정당성의 확보를 위해 필요한 일이다. 다민족국가의 경우 중국과 같이 다민족을 아우르는 새로운 민족주의(중화민족주의)를 창조해냄으로써 통합을 지향하든가 아니면 스코틀랜드처럼 분리 독립을 추구하든가 해서 정치적 정당성을 이끌어내려는 노력을 하는 것이 이에 해당한다.

그렇지만 많은 경우 현실 정치에서는 첫 번째 수준의 정당성을 확보하기 위해 민족주의 정서를 활용하는 경우가 많으며, 각 수준들이 서로 얽혀 있기도 한다. 사실 국가의 존재 방식을 변화시키는 것은 구호의 수준에서는 모르되 실천의 수준에서는 매우 복잡하고 장기적인 과정을 거쳐야 하기 때문에 구성원들 간의 오랜 교감과 상호작용의 결과로 이루어지게 된다. 반면 정권의 변화는 이에 비해 훨씬 주기가 짧고 빈번하게 이루어지기 때문에 집권의 연장 또는 권력의 획득을 추구하는 정치세력은 국민들의 민족주의 정서를 최대한 자신들에게 유리하게 활용하려는 노력을 하게 될 것이다.

정치세력이 정당성 획득의 도구로 민족주의에 의존하는 것은 대체로 세 가지의 이유가 있다. 첫째, 사회적 요구를 충족시키지 못하는 국가의 무능력을 감추기 위한 방편으로 민족주의 구호를 주창하기도 하며, 둘째, 팽창주의적 성향을 지닌 정부 내 인사들이 자신들의 입장을 관철시키기 위해 민족 감정에 호소하기도 하고, 셋째, 국내정치 경쟁에서 우위를 점하기 위해 정치 엘리트들이 민족주의 정서를 부채질하기도 한다 (Downs and Saunders 1998-1999, 114-115).

결국 민족주의는 입지가 약한 엘리트들이 지지기반을 확보하기 위한 목적이거나 아니면 잠재적 도전을 차단하기 위한 목적으로 이용하는 경우가 많다. 이를 지역통합의 맥락에 대입시켜보면, 지지기반에 위협을 받는 정치지도자들은 지역통합에 대해 부정적 태도를 취할 가능성이 높을 것이다. 지역통합에 의한 주권의 제약을 부각시키며 민족주의의 가치의 수호자로 자처함으로써 통치의 정당성을 부여받고자 하는 유혹이 클 수 있기 때문이다. 최근 브렉시트의 경우에서 보듯이, 이민자에 배타적인 협소한 민족주의는 기존의 지역통합을 깨는 동력으로 작동할 수 있다.

그런데 정당성 확보를 위한 민족주의 담론이 우려스러운 것은 민족주의 담론에 붙이 붙였을 때 이는 정부의 의도와 달리 과도한 열기를 떨 수 있다는 점이다. 중국의 국가 민족주의(state nationalism)와 대중 민족주의(popular nationalism)의 괴리가 바로 그 예다. 때때로 대중 수준에서 민족주의 감정이 격화되어 통제를 벗어나면 오히려 통치의 정당성에 도전하게 되기도 한다. 국민의 민족주의적 정서를 대변하지 못하는 반민족적 정권이라는 평가가 내려질 수 있는 것이다. 예컨대 반(反)주권과 국가의 위상이 위협을 받고 있는 상황에서 국가의 대응이 미온적이라는 비판이 제기되는 경우가 바로 그것이다. 따라서 민족주의는 양날의 칼이다. 때로는 통치의 정당성의 기반이 되지만 때로는 통치의 정당성에 대한 도전의 원천이 되기도 하는 것이다.

나아가 민족주의는 국가 간 갈등(국가 내부적으로는 민족 집단 간의 갈등)의 주요 원인으로 국가 간 협력의 저해 요인으로 작용할 수 있으며, 민족주의와 폭력성은 강력한 '선택적 친화성'(selective affinity)을 갖고 있다는 견해도 있다.<sup>2)</sup> 물론 민족주의와 폭력성 사이의 인과관계를 역으로 파악하는 견해도 없지 않다. 즉 민족주의가 갈등을 유발하는 것이 아니라 폭력적 대결의 경험이 민족주의 이념을 호출한다는 것이다. 따라서 민족주의가 부활되면 국가 간 또는 집단 간의 갈등이 격화될 것으로 보는 관점에서도 민족주의는 우려스런 현상이지만, 민족주의의 부활이 갈등적 상황에서 과생되는 것이라고 보는 관점에서도 민족주의의 용기는 곧 갈등적 상황이 심화되고 있는 것을 의미하기 때문에 우려스러운 현상인 것은 마찬가지다.

2) 민족주의와 폭력성 간에 긍정적인 상관관계가 있다는 견해에 대한 소개와 이에 대한 반론을 제기하고 있는 연구로는 Maleševils (2013, 12-37).



그러나 민족주의에 대한 이런 우려는 과장됐을 가능성도 없지 않다. 민족주의가 실제로 레토릭의 수준을 넘어 국가 간 물리적 충돌로 진화되는 것은 극히 드문 일이며, 이념적 요인만의 작용으로 대규모의 폭력적 대결 상황이 빚어지는 것은 흔치 않은 일이기 때문이다. 민족주의 감정에 대한 호소는 대체로 레토릭의 수준에서 그치는 경우가 많으며 실제 갈등은 이해관계의 충돌에서 비롯되는 것이 보다 일반적일 것이다.

따라서 민족주의가 갈등유발적이라는 우려는 과장된 것일 수도 있으나, 그럼에도 불구하고 민족주의가 국가들의 협력의 진전을 저해하고 신뢰를 약화시키는 것은 충분히 가능한 일이다. 지역협력이 주권과 자율성을 침해하는 것으로 인식된다면 민족주의 정서는 지역협력에 부정적인 에너지로 작용하리라는 것이다. 즉 민족주의가 갈등의 직접적 원인이 돼 국가 간의 충돌을 야기하는 주된 독립변수로 작용할 가능성이 크지는 않다 하더라도 국가 간의 협력을 가로막는 매개변수로 작용하는 것은 얼마든지 가능하다.

지금까지의 논의를 정리해 보면 동북아에서 민족주의가 지역주의의 걸림돌이 되는 이유는 결국 정치적 정당성의 문제라고 할 수 있다. 민족주의는 정치적 정당성의 중요한 근거인데, 동북아에서 지역주의는 민족주의와 충돌할 가능성이 있으며, 따라서 지역주의는 정치적 정당성의 보호를 위해 거부되거나 아니면 립서비스의 대상에 머무르게 된다는 것이다. 따라서 적어도 세 가지 질문이 가능하다.

1. 과연 민족주의가 정치적 정당성의 근거인가?
2. 지역주의는 민족주의와 대립관계인가?
3. 지역주의 추구가 정치지도자들의 정치적 정당성을 높이는 경우는 없는가?

첫째, 민족주의가 정치적 정당성의 중요한 근거라는 점에 대해서는 이견이 많지 않다 (Connor 2002; Darr 2011; Downs and Saunders). 더욱이, 식민의 경험과 지정학적으로 강대국 정치의 영향에 있는 남북한의 경우에 민족주의를 통해 정치적 정당성을 확보하려는 노력이 있어 왔다. 하지만 민족주의와 정치적 정당성 간에는 별반 상관관계가 없다는 연구도 있다. 질리(Bruce Gilley)에 의하면 일반적으로 정치적 정당성의 원천으로 생각되는 것들 중 사실과 다른 것으로는 혈연적 동질성과 민족주의를 꼽고 있다 (Gilley 2006, 48). 오히려 가장 강력한 정당화의 효과가 있는 요인들은 굿거버넌스, 민

주적 권리, 복지혜택 등이라고 한다(Gilley 2006). 다만 질리는 계량적 연구를 통해 정당성에 영향을 미칠 것으로 보이는 여러 요인들의 실제 효과를 비교하고 있는데 그치고 있다. 왜 민족주의가 정당성의 기제로 작용하지 못하고 있는지에 대해서는 설명하지는 않고 있어 추후 논리의 개발이 필요할 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 민족주의와 정치적 정당성의 관계에 대해 이의가 제기되고 있다는 점에서 이 문제에 대해서는 심층적인 후속 연구가 필요할 것으로 생각된다.

둘째, 민족주의는 최상위의 불가공약적 정체성이며, 지역주의와 같은 다른 정체성과는 양립 불가능한가? 반드시 그런 것 같지는 않다. 2014년 스코틀랜드의 분리 독립에 대한 주민투표, 그리고 2015년 영국 총선에서 나타난 스코틀랜드 주민들의 투표 성향은 강한 민족적 정체성과 유럽적 정체성은 서로 배타적이지 않을 수 있음을 보여주고 있다. 스코틀랜드 민족주의에 입각해 영국으로부터의 분리 독립을 지지하는 사람들이 동시에 유럽연합과 거리를 두려는 영국 정부의 유럽정책을 거부하고 유럽연합 잔류를 원하는 경향을 훨씬 강하게 보이는 것이 그 예다. 사실 유럽의 경우, 유럽적 정체성과 국가정체성이 반드시 서로 제로섬 관계에 있지 않음을 보여주는 연구가 적지 않다(Medrano and Gutiérrez 2001). 물론 서로 제로섬 관계에 있다는 연구도 있다(Carey 2002). 따라서 이와 같이 서로 상반된 연구결과가 존재하고 있음을 볼 때 적어도 지역 정체성과 국가정체성 간의 관계는 완전히 입증된 것은 아니며 아직도 논쟁이 진행되고 있다는 점에서 동북아 국가들의 민족정체성이 지역정체성의 형성에 결정적 장애요인이 된다고 예단할 필요는 없을 것으로 보인다.

마지막으로 지역주의와 정치적 정당성의 관계는 무엇인가? 지역주의가 정치지도자의 정당성을 높여주는 경우는 없는가? 예컨대 중국의 경우 민족적 정체성의 유지 발전도 정당성의 중요한 원천이지만, 경제발전을 통한 생활수준의 개선 또한 정당성 확보를 위해서는 반드시 필요하다. 따라서 만일 지역주의가 중국의 경제발전에 긍정적으로 작용한다면 지역주의가 정치적 정당성의 확보에 기여할 수 있다. 다만 지역주의와 정당성의 관계는 경제발전과 생활수준 향상이라는 중간 단계를 거쳐야 하는 간접적 관계이고, 그 효과가 나타나기에는 시간이 걸린다는 점에서 단기적인 정치적 동원 효과가 제한적임은 인정할 수밖에 없다. 민족주의와 지역주의의 이러한 비대칭성으로 인해 민족주의의 효과가 지역주의의 효과를 압도하는 현상이 나타날 수 있음은 간과해서는 안 될 것

이다. 그럼에도 불구하고 민족주의뿐만 아니라 지역주의 또한 정치적 정당성의 확보를 위한 유용한 전략이 될 수 있다는 점 또한 인식할 필요가 있다.

## V. 결론

설령 민족주의가 동북아 지역주의의 진전을 가로막는 결정적인 요인은 아니라 하더라도 만일 민족주의가 어떤 이유에서건 동북아 지역주의의 걸림돌이라면, 동북아의 번영과 평화를 위한 지역주의 추구를 위해서 무엇을 어떻게 할 것인가? 무엇보다도 배타적 민족주의를 지역주의와 공존이 가능한 열린 민족주의로의 전환 방안에 대한 고민이 필요하다. 그 방법 중 하나가 일단 동북아 통합 담론을 추상적 수준과 구체적 수준 모두에서 지속적으로 확대재생산하면서, 동시에 민족주의의 기반은 특정 문화나 인종에서 공유 가능한 가치 쪽으로 전환하는 노력이 필요하다. 이를 통해서 민족주의와 지역주의가 공존하는 다층 정체성 구축을 요구한다.

지역통합은 기본적으로 공동체 구성원들의 정체성 형성이 수반될 때 가능성이 높아진다. 처음부터 먼저 정체성을 형성해 놓고 통합을 진행해 들어가는 것은 사실상 불가능할 것이나, 통합의 과정에서 정체성의 형성이 수반되지 않으면 결속력 있는 공동체의 구축이 어려울 수밖에 없다. 사회적 자본이 형성되지 않은 채 불신이 팽배한 행위 주체들 간의 상호작용은 막대한 거래비용을 수반할 것이기 때문이다. 따라서 동북아 공동체의 건설은 협력을 위한 공동이익을 추구할 수 있는 사안의 발굴과 제도화의 방안 마련 등과 더불어 동북아 정체성의 형성 노력이 함께 진행되어야 한다. 물론 동북아 3국 국민들 간에 공통의 정체성을 형성하는 데는 적지 않은 난관이 따른다.

무엇보다도 집단적 정체성은 구성원들 간의 내적 결속과 함께 비구성원들에 대한 외적 구별을 전제로 한다. 우선 구성원들 사이에 서로 공통성과 연계성으로 묶어진 우리라는 하나의 집단 인식이 존재해야 한다. 그것이 정서적 유대이든 아니면 이익의 연대이든 서로를 연결시켜 하나로 묶어주는 구심적 소속감이 있어야 한다는 것이다. 그러나

그것만으로는 부족하다. 설령 잠재적 구성원들이 서로 간의 연결고리를 인지 또는 감지하고 있다 하더라도, 어느 정도 공동운명체의 일원으로서의 정체성이 공유되기 위해서는 '타자' (他者)의 존재가 필요하다. '우리'와는 구별되는 '타자'의 존재가 설정될 때 비로소 '우리'의 정의가 쉬어진다. 냉전시기의 자유진영 대 공산진영이라는 적대적 이분법적 구조에서 자아와 타자는 명확해 진다. 즉 구별, 배제, 저항, 경쟁, 적대, 그리고 때로는 우월의식의 대상으로서의 타자의 존재가 '우리'의 집단 정체성 형성에 강력한 요소라는 것이다. 이는 외부로부터의 위협이 특정 사회의 구성원들의 결집을 촉진하는 강력한 요인이 된다는 그간의 관찰과 궤를 같이 한다.

과연 동북아 국가들은 이런 공통의 타자를 갖고 있는가? 동북아 국가들을 한데 묶을 수 있는 타자에 대한 배제의 원칙이 작동하고 있거나 또는 작동할 수 있는 여지가 있을까? 쉽지 않은 일일 뿐더러 특정 행위자를 타자화하는 것은 외부의 적을 만들면서 오히려 안보불안을 야기할 수 있다. 아울러 윤리적 측면에서 '타자'가 꼭 적대적으로 구성되어야 하는 것도 아니다. 그러나 무엇보다도 동북아 국가들에게는 서로를 묶어줄 수 있는 공통의 '타자'가 존재하지 않는다. 예컨대 중국에게는 미국이 이해관계와 세계관이 충돌하는 가장 중요한 '타자'겠지만 일본과 한국에게 있어 미국은 적어도 배제의 대상은 아니다. 유교권의 동아시아와 대비되는 기독교 문명권이나 이슬람 문명권이 타자로 상정될 수도 있을 것이나 한국과 일본은 매우 서구친화적인 성향을 보이면서 오히려 중국보다 서방 국가들을 '뜻을 같이 하는 동반자'(like-minded partner)로 인식한다.

뿐만 아니라 동북아 국가들은 오히려 서로를 배제의 대상으로 삼고 있다. 역사문제와 영토문제로 한국과 일본이 반목하고 있고, 중국과 일본이 첨예하게 대립하고 있으며, 동북공정 등을 둘러싸고 한국과 중국도 대립각을 세우고 있다. 한국과 일본은 안보 영역에서 미국에 크게 의존하고 있고, 중국은 적어도 동아시아에서는 미국의 패권에 대한 도전세력으로 부상하고 있다. 안보문제에 관한 한 동북아 국가들은 서로가 타자이다.

날로 심화되고 있는 한중일 3국 간 경제적 상호의존도 이 나라들을 하나의 정체성으로 묶어주는 역할을 하지 못하고 있다. 오히려 서로를 배제의 대상으로 삼는 타자화의 과정이 반복되면서 안보이익의 상충과 국가자존심의 충돌 시 경제교류는 정치적 갈등의 볼모로 전락하고 만다. 2010년 발생한 '희토류' 사건이 비근한 예 중의 하나다. 동북아에서는 경제교류의 확대가 신뢰 구축과 안보공동체의 건설로 이어지게 되는 기능주

의적 효과가 발현되지 못하고 있는 것이다. 이러한 현상은 오늘날의 동북아를 묘사하는 '따뜻한 경제, 차가운 정치'(warm economy, cold politics)라는 표현에 적나라하게 드러난다(Green 2014).

따라서 동북아에서는 공동체의 일원으로서의 정체성 수립이 매우 어려운 상황임을 알 수 있다. 그러나 그것이 공동체 수립 노력을 포기하는 이유가 돼서는 안 된다. 오히려 그렇기 때문에 더욱 공동체 수립의 노력을 지속시켜야 한다. 지금 3국 간의 관계에 먹구름을 드리우는 배타적 민족주의적 대결구도를 극복하고 공동체 건설 가능성의 불씨를 지펴나가기 위해서는 무엇보다도 동북아 담론이 계속 이어져야 한다. 앤더슨(Anderson 1991)이 지적했듯 '민족'은 '상상의 공동체'이다. 민족은 민족에 대한 담론의 산물이다. 민족이라는 개념이 없다면 민족은 존재하지 않는다. 민족주의 없는 민족은 성립될 수 없는 것이다. 만일 민족주의가 민족의 산물이기보다 민족이 민족주의의 산물이라면, 마찬가지로 동북아 공동체 또한 이에 대한 관념, 즉 동북아를 하나의 단위로 하는 지역주의가 선행되지 않고서는 존재하기 어렵다. 동북아 공동체가 실존하는 것이라는, 또는 공통의 역사와 신화, 그리고 공통의 이익과 이해(理解)로 엮어진 공동체적 실존의 기반을 갖추고 있는 것이라는 믿음이 없다면 동북아 공동체의 수립은 어려울 것이다.

정체성은 주어지는 것일 수도 있지만 상당부분 만들어지는 것이다. 정체성은 상징과 담론을 통해 생성된다. 이익의 공유에 초점을 맞춘 설득력 있는 논리와 정서적 유대감을 강조하는 감성적 호소가 결합된 비전과 당위성이 제시되고 이에 대한 공감대가 만들어질 때 정체성이 형성된다. '지역' 수준의 정체성도 마찬가지다. 지역의 개념은 지리적 근접성이나 문화적 유사성, 정치경제적 연결성만을 근거로 하는 것이 아니라 구성원들이 공유하고 외부 행위자들이 인정하는 집합적 정체성을 근거로 한다. '지역성'(regionness)이란 지역주의를 주창하는 상상과 담론에 의해 형성되며(Bettne and Soderbaum 2000, 469) 지역의 실존성은 '현실'뿐만 아니라 담론 속에서 어떻게 표상(representation)되는가에 의해 규정되는 바가 크다는 것이다(Acharya 2007, 634).

동북아 공동체는 이 정체성을 바탕으로 성립될 수 있다. 따라서 동북아 공동체의 구축을 위해서는 동북아 담론, 즉 동북아 공동체에 대한 상상이 지속되어야 한다. 더욱이 주변국들에 비해 왜소한 물리적 능력을 가진 우리나라로서는 동북아 담론의 확대재생산

을 통해 역내 갈등을 해소하고 상호이익을 증진할 수 있는 동북아 공동체 건설에 기여할 수 있을 것이다.

#### 참고문헌

- 김동노. 2012. “민족주의의 다원화와 이념 갈등.” 『동방학지』 159호, 369-420.
- 김미경. 2010. “조직된 위선과 동아시아 지역통합: 동아시아 지역통합의 제도적 저발전에 대한 이론적 소고.” 『아세아연구』 53집 4호, 187-220.
- Acharya, Amitav. 2007. “The Emerging Regional Architecture of World Politics.” *World Politics* 59, No.4, 629-52.
- Acharya, Amitav. 2012. “Comparative Regionalism: A Field Whose Time Has Come.” *The International Spectator* 47, No.1, 3-15.
- Anderson, Benedict. 1991. *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. New York: Verso.
- Barnett, Michael. 2008. “Social Constructivism.” John Baylis, Steve Smith and Patricia Owens. (eds.). *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*. Oxford: Oxford University Press. 160-173.
- Breslin, Shaun. 2010. “Comparative Theory, China, and the Future of East Asian Regionalism(s).” *Review of International Studies* 36, No.3, 709-729.
- Bull, Hedley. 1977. *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. New York: Columbia University Press.
- Buzan, Barry and Richard Little. 2000. *International Systems in World History: Remaking the Study of International Relations*. Oxford: Oxford University Press.
- Calder, Kent and Min Ye. 2004. “Regionalism and Critical Junctures: Explaining the ‘OrganizationGap’ in Northeast Asia.” *Journal of East Asian Studies* 4, 191-26.
- Carey, Sean. 2002. “Is National Identity an Obstacle to European Integration?” *European Union Politics*, No.4, 387-13.
- Cho, Il Hyun and Seo-Hyun Park. 2014. “Domestic Legitimacy Politics and Varieties of Regionalism in East Asia.” *Review of International Studies* 40, No.3, 583-606.
- Connolly, William E. 1991. *Identity/Difference: Democratic Negotiations of Political Paradox*. Minneapolis.

- Connor, Walker. 2002. "Nationalism and Political Illegitimacy." Daniele Conversi, (ed.). *Ethnonationalism in the Contemporary World: Walker Connor and the Study of Nationalism*. London: Routledge.
- Dent, Christopher M. 2008. *East Asian Regionalism*. London: Routledge.
- Downs, Erica Strecker and Phillip C. Saunders. 1998-1999. "Legitimacy and the Limits of Nationalism: China and the Diaoyu Islands." *International Security* 23, No.3, 114-146.
- Gilley, Bruce. 2006. "The Determinants of State Legitimacy: Results for 72 Countries." *International Political Science Review* 27, No.1, 47-71.
- Hameiri, Shahar. 2013. "Theorising Regions through Changes in Statehood: Rethinking the Theory and Method of Comparative Regionalism." *Review of International Studies* 39, No.2, 313-335.
- He, Baogang. 2010. "East Asian Ideas of Regionalism: A Normative Critique." *Australian Journal of International Affairs*. Vol. 58. No. 1. 105-125. He, Baogang. 2012. "A Concert of Powers and Hybrid Regionalism in Asia." *Australian Journal of Political Science* 47, No.4, 677-690.
- Hettne, Bjorn. 2005. "Beyond the 'New' Regionalism." *New Political Economy* 10, No.4, 543-571.
- Hettne, Bjorn and Fredrik Soderbaum. 2000. "Theorising the Rise of Regionness." *New Political Economy* 5, No.3, 457-473.
- Hughes, Christopher R. 2006. *Chinese Nationalism in the Global Era*. London: Routledge.
- Katzenstein, Peter J. 1996. "Regionalism in Comparative Perspective." *Cooperation and Conflicts* 31, No.2. 123-59.
- Katzenstein, Peter J. 1997. "Introduction: Asian Regionalism in Comparative Perspective." Peter J. Katzenstein and Takashi Shiraiishi. (eds.). *Network Power: Japan and Asia*. Ithaca: Cornell University Press.
- Krasner, Stephen D. 1999. *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press.
- Lee, Son Phil, Jong Ho Nam, and Yongmin Kim. 2015. "Nationalism, Regionalism and Prospects for an East Asian Community." 『유럽연구』 33, No.1, 105-138.
- Malešvičs, Siniš. 2013. "Is Nationalism Intrinsicly Violent?" *Nationalism and Ethnic Politics* 19, No.1, 12-37.
- Mansfield, Edward D. and Etel Solingen. 2010. "Regionalism." *Annual Review of Political Science* 13, No.1, 145-163.
- Medrano, Juan Diez and Paula Gutierrez. 2001. "Nested Identities: National and European Identity in Spain." *Ethnic and Racial Studies* 24, No.5, 753-778.
- Micheal Green, 2014. "Japan's Role in Asia: Searching for Certainty." David Shambaugh and Mi-



chaelYahuda (eds.). *International Relations of Asia*. Lanham: Rowman & Littlefield. 197-222.

Quinones, C. Kenneth. 2013. "Regionalism versus Nationalism in Northeast Asia." *Journal of Political Criticism* 13, 1-22.

Rozman, Gilbert. 2000. "Restarting Regionalism in Northeast Asia." *North Pacific Policy Papers*, No.1, 1-25.

Rozman, Gilbert. 2004. *Northeast Asia's Stunted Regionalism: Bilateral Distrust in the Shadow of Globalization*. Cambridge: Cambridge University Press.

Shin, Gi-Wook. 2006. *Ethnic Nationalism in Korea: Genealogy, Politics, and Legacy*. Stanford: Stanford University Press.

Solingen, Etel. 2008. "The Genesis, Design and Effects of Regional Institutions: Lessons from East Asia and the Middle East." *International Studies Quarterly* 52, No.2, 261-294.

Warleigh-Lack, Alex and Ben Rosamond. 2010. "Across the EU Studies-New Regionalism Frontier: Invitation to a Dialogue." *Journal of Common Market Studies* 48, No.4, 993-1013.

투고일: 2016.6.25	심사 마감일: 2016.6.26	최종 게재 확정일: 2016.6.27
----------------	-------------------	----------------------

- **최진우** 미국 University of Washington에서 정치학 박사 학위를 취득했으며 현재 한양대학교 정치외교학과에 재직 중이다. 주된 연구 분야는 유럽정치, 지역통합, 문화와 정치다. 유럽연합(European Union) 관련 연구를 주요 학술지에 다수 게재했으며, 동아시아 지역통합에 대해서도 관심을 기울이고 있다. 아울러 한양대 평화연구소 소장으로 일하면서 다문화, 이민, 민족주의, 정체성, 문화다양성 등과 같은 정치적 갈등의 문화적 요인에 초점을 맞춘 연구를 진행하고 있다. 최근 저작으로는 『민족주의와 문화정치』(편)(2015), "유럽연합과 동북아: 관계의 다면성과 한국의 전략"(2015), "영국 극우정당 성장의 사회문화적 요인: 2014 영국독립당의 사례를 중심으로"(공저)(2016), "가치의 구현과 이익의 실현: '규범적 유럽'과 '복핵 문제'"(공저)(2016), "난민위기와 유럽통합"(2016) 등이 있다.
- **조영철** 영국 University of Manchester에서 국제관계학 박사 학위를 취득했으며 현재 전북대학교 지미카 터국제학부에 재직 중이다. 주요 연구 관심 분야는 국제정치이론, 비판지정학, 사회연구방법론, 정체성 정치, 동북아시아, 남아시아 등이 있다. 최근에는 탈서구적 국제정치접근법과 동아시아에서 정체성/안보 연계를 관련된 연구에 전착하고 있다. Cambridge Review of International Affairs, Comparative Sociology, International Journal, Pacific Focus, Japanese Journal of Political Science, International Relations of the Asia-Pacific, Korea Observer, 『국제정치논총』 등의 학술지에 논문을 발표했다.

ABSTRACT

## Nationalism and Regionalism: Underdevelopment of Regional Integration in Northeast Asia

Jinwoo Choi<sup>1</sup> · Young Chul Cho<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Department of Political Science, Hanyang University

<sup>2</sup>Jimmy Carter School of International Studies, Chonbuk National University

In Northeast Asia, nationalism is said to be the biggest stumbling block to regional integration. In the countries in this region, nationalism is seen as an essential source of political legitimacy. Due to the possibility that regionalism could compromise nationalist values such as sovereignty and autonomy of nation-states, it is rejected outright or often becomes an object of lip services among Northeast Asian countries. If nationalism really inhibits regional integration, the prospect for regionalism is not very bright in this region because cultural identity such as nationalism takes a long time to change and it could be easily mobilized as a convenient political ideology only to reverse the cooperative mood among states that have been built up for a significant period of time. To overcome exclusive nationalism and to make regional integration possible in Northeast Asia, therefore, the discourses on Northeast Asia should be encouraged and the imagination about the Northeast Asian Community promoted. Through such discourse and imagination, construction of a Northeast Asian identity would be possible on the basis of which the Northeast Asia community could be constructed.

**Key words: Nationalism, regionalism, Northeast Asian Integration, Regionness, Legitimacy**