

기획논문

동북아 지역통합 제도기획 시론

김 선 혁

이 논문의 목적은 동북아시아에서 지역협력 및 지역통합의 연혁과 현황을 고찰하고 비교지역통합론적 관점에서 점차 동북아시아의 지역통합을 촉진·제도화시키기 위한 처방을 제시하는 것이다. 우선 지역통합을 설명하는 기존문헌의 이론적 검토를 통해 신기능주의(*neofunctionalism*), 신현실주의(*neorealism*), 정부간관계주의(*liberal intergovernmentalism*), 구성주의(*constructivism*) 등의 장단점을 지적한다. 그리고 지금까지 동아시아에서 지역협력의 역사적 발전과정과 현재 동북아시아에서 진행중인 대표적 프로젝트들을 살펴본다. 논문의 본문에서는 신기능주의적 관점에서 유럽사례의 교훈을 도출해 내고 이를 동북아시아에의 적용가능성이라는 관점에서 하나 하나 점검해 본다. 교훈 중 몇 가지 핵심적인 것은 지역통합의 과정이 각 국가를 변화시키는 변혁적(*transformative*) 성격을 가져야 한다는 점, 적절한 기능적 중심분야를 선정해야 한다는 점, 지역적 정체성(*regional identity*)보다 공동의 이익이 지역통합의 더 강력한 추동력이 된다는 점, 회원국들간 갈등해결 과정을 초국가적 기관의 역할을 확대·심화시키는 수단으로 활용해야 한다는 점, 리더십의 중요성, 지역통합이 본질적으로 내생적 과정이라는 점, 그리고 지역협력·지역통합을 촉진하는 데 지역 내외의 안보가 극히 중요하다는 점 등이다. 이러한 교훈들을 바탕으로 결론부분에서는 점차 동북아시아 지역통합제도 기획·설계와 관련된 정책적 처방을 제안하고 있다.

주제어 : 지역통합, 지역협력, 동북아시아, 유럽연합, 신기능주의, 국제행정

김선혁

미국 Stanford University에서 정치학 박사학위를 취득하고 현재 고려대학교 정경대학 행정학과 부교수로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 비교정치, 국제행정, 지역통합 등이다.

sunhyukk@korea.ac.kr

1. 서론 : 비교지역통합론의 의의

일군의 국가들이 자발적으로 초국가적 기구(들)에 주권의 일부를 이양하여 정치군사적·경제적·사회적·법적 협력 및 통합을 심화·강화시켜 나가는 과정을 뜻하는 지역통합(*regional integration*)은 전후 구미 국제정치학 및 국제경제학에서 중요한 연구주제 중 하나였다.

한 지역에서 국가들간 협력이 어떻게, 왜 일어나고 그러한 협력이 어떻게, 그리고 왜 통합으로까지 발전하는가와 관련된 다양한 문제들, 즉 지역통합의 조건, 배경, 동기, 원인, 과정, 절차, 효과, 결과, 영향 등에 대해 수많은 이론적·실증적 연구들이 이루어졌다. 특히 최초의 본격적 지역통합체로서의 유럽연합(EU)의 출현과 발전으로 이제 지역통합 문제는 세계 도처에서 이론적·현실적 관심을 유발하고 있다.

비교지역통합론(*comparative regional integration*)은 다양한 지역에서 발생·발전하는 지역협력과 그것의 가일층 심화된 형태인 지역통합을 서로 비교하여 유사성과 상이성을 고찰·분석하고 지역통합의 경험을 일반화하여 다른 지역에도 적용가능한 보다 보편적인 교훈, 이론적 함의, 정책적 처방을 도출해 내는 것을 목표로 하는 지역통합론의 하위 학문분야이다. 동북아시아 지역통합론 혹은 지역적 범위를 약간 넓혀서 동아시아 지역통합론은 이러한 비교지역통합론의 일부 또는 하나의 사례를 구성한다고 볼 수 있다.

전후 발전되어 온 동아시아 지역통합론에서 가장 중요한 논쟁거리가 되었던 문제는 동아시아의 지역주의(*regionalism*)가 다른 곳의 지역주의, 특히 유럽에서의 지역주의와 가지는 차이점·차별성의 본질이 과연 무엇인가 하는 것이다. 다시 말해 그 상이성이 지역주의의 유무인지, 지역주의 발전 정도의 차이인지, 혹은 지역주의 유형의 차이인지에 관한 논쟁이다. 동아시아 지역주의를 연구하는 학자들은 꽤 오랫동안 동아시아에서는 왜 지역협력이 존재하지 않으며, 설사 존재한다고 하더라도 유럽의 그것과 비교하여 왜 훨씬 더 미약한지 규명하고자 노력해왔다. 즉, 주요 연구과제는 동아시아지역에서의 지역협력 내지 지역통합의 상대적 부재(혹은 실패)를 설명하는 것이었다. 그 결과 분석자들은 동아시아에서 지역주의가 등장·발전하는 데 주요한 장애 혹은 방해요인으로 작용하는 것들이 무엇인지에 관심을 보여 왔고, 동아시아 국가들간의 인종적 다양성, 문화의 복잡성, 역사적 유산, 상이한 지정학적, 군사적, 정치·경제적 이해관계 등을 지

적해왔다. 그러다 보니 동아시아의 저차원적 지역주의가 궁극적으로 유럽과 같은 고차원적 지역주의로 발전할 것이라는 단선적 진화론이 제시되기도 하고, '유아기적'(infant) 혹은 '태아기적'(embryonic) 단계에 있는 동아시아 지역주의가 성인기에 있는 유럽 지역주의와는 근본적으로 비교가 되지 않는다는 비교불가능성(incommensurability) 문제가 지적되기도 하였다.

하지만 1980년대와 1990년대로 들어오면서 동아시아 지역주의에 관한 논쟁의 성격도 상당히 변화했다. 지금까지 지배적이었던 통설, 즉 동아시아에서는 지역주의가 부재 혹은 실패했다는 관찰이 잘못되었거나 과장이었을지도 모른다는 의문·의혹이 제기·확산되었던 것이다. 동아시아 지역주의의 구체적 발현형태가 광범위한 생산 및 투자 네트워크, 그리고 나날이 심화하는 무역 및 시장 상호의존성(interdependencies)이라고 본다면 동아시아에서 지역주의는 존재할 뿐만 아니라 확장일로에 있었기 때문이다. 한마디로 동아시아 지역주의와 유럽 지역주의의 본질적 차이는 그것의 유무·성패나 고차원·저차원의 문제가 아닐 수 있다는 주장이 점차 설득력을 얻게 되었다.

덕분에 동아시아와 유럽을 대상으로 하는 비교지역통합론에서 전후 몇십 년 동안 지배적이었던 유무 혹은 성패 이분법은 비로소 극복되었다고 할 수 있다. 그 대신 최근에는 지역주의의 형식과 내용에서 다양성(diversity)과 複數性(multiplicity)을 인정하는 방향으로 논의가 바뀌고 있다. 따라서 이제는 동아시아의 지역주의가 유럽의 지역주의와 비교하여 그 형태와 성격, 내용, 그리고 전개과정 등에서 어떻게 다른지에 관한 연구가 본격적으로 진행되고 있는 것이다. 유럽과 비교하여 동아시아 지역주의가 가지는 독특성과 관련하여 학자들은 '저제도화된'(underinstitutionalized), '개방적'(open), '신축적'(flexible), '비공식적'(informal), '다두적'(multicephalic), '연성적'(soft) 등의 수식어를 사용해왔다. 아무튼 이 같은 논의를 통해 등장한 최근의 결론은 동아시아에서는 유럽과 일부분 비슷하면서도 다소 상이한 형태의 지역주의, 지역협력, 지역통합이 등장하고 있다는 점이다.

이 글에서는 국제경제학과 국제정치학에서 이미 중요한 주제로 확립된 지역통합을 행정학적 관점에서 접근하고자 한다. '지역통합에 대한 행정학적 접근'의 요체는 지역통합을 촉진, 유지, 강화시키는 효과적 제도들을 어떻게 기획할 것이냐 하는 문제이다. 왜냐하면 공식적·비공식적 제도에 대한 관심, 다시 말해 제도의 창안, 운용, 관리, 재설계, 발전, 개혁 등에 대한 실증적(positive)·규범적(normative) 관심은 행정학자들에게 생래적·본능적인 것이기 때문이다. 지역적·초국가적 제도들을 어떻게 효과적으로 기획·설계하여 협력과 통합을 촉진시키고 아울러 그러한 제도들을 보다 민주적이고 분권적이며, 책임성 있고 투명하게 만들 것인가 하는 문제는 행정학에서 극히 중요한 문제이며, 이러한 질문에 대답하는 행정학의 분야가 바로 국제행정학이다(김선혁, 2004).

이상과 같은 문제의식을 배경으로 이하의 논의는 다음과 같이 전개된다. 2절에서는 지역통합을 이해·설명하는 대표적 이론들을 요약·정리하고 그 장단점을 간략히 평가한다. 3절에서는 현재까지 동아시아지역에서 지역주의가 어떻게 전개되어왔는지 역사적으로 개괄하고 동북아시아에서 진행중인 몇 가지 대표적 지역협력 사업들을 살펴본다. 4절에서는 신기능주의 이론에 입각하여 유럽의 지역통합 경험으로부터 몇 가지 이론적 '교훈'들을 도출한 후 비교지역통합론적 관점에서 이들이 어떻게 동북아시아에 적용될 수 있는가를 고찰한다. 5절에서는 유럽의 교훈들에 근거하여 동북아시아의 협력과 통합을 촉진시키기 위한 몇 가지 장단기적 처방들을 결론으로 제시한다.

2. 지역통합에 관한 이론들의 고찰

기존의 지역통합 이론들은 대부분 역사상 가장 성공적인 사례라고 할 수 있는 유럽의 경험, 즉 유럽연합의 성립과 발전에 초점을 맞추고 있다. 이들은 크게 신기능주의(neofunctionalism), 신현실주의(neoreal-

ism), 자유주의적 정부간관계주의(liberal intergovernmentalism), 구성주의(constructivism) 등 네 가지로 구분할 수 있다. 이 절에서는 이 네 가지 이론들을 간략히 살펴본다.

신기능주의는 지역통합의 주요 추동력을 국경을 초월하여 활동하는 경제·사회세력들(주로 이익단체들)과 초국가적 기구들에서 찾고 있다. 통합의 주요 조건으로는 배경적 조건들(background conditions)로 대내적 제도 혹은 대내적 환경상의 동질성(예컨대 자유민주주의 정치 체제, 선진자본주의 경제체제, 다원주의적 이익집단 체계 등)을 과정적 조건들(process conditions)로 무역, 노동, 문화, 관광 등 다양한 부문에서의 광범위하고 긴밀한 교환망(exchange networks)의 존재를 들고 있다. 신기능주의의 가장 큰 이론적 기여는 국제적 제도 및 기관들의 독자적, 초국가적(supranational) 역할을 인정했다는 점, 그리고 국내 행위자들이 지역적·국제적 조직들이나 정책결정과정에서 미칠 수 있는 영향을 규명함으로써 국제사회와 국내정치 간의 쌍방향적 상호작용을 비교적 효과적으로 조명했다는 점이다.

신현실주의는 전통적으로 안보(security) 문제나 각 국가들의 상대적 국익(relative gains) 추구행위 등을 중시하였고 무정부상태(anarchy)를 그 근간적 특징으로 하는 국제정치체제에서 왜 협력이 일어나기 어려운가라는 문제에 초점을 맞춰왔다. 따라서 지역통합 문제에 대해서는 그 설명력이 미미했다고 할 수 있다. 예컨대 몇몇 대표적 신현실주의 국제정치학자들은 (특히 냉전 후) 다극체제와 유럽국가들의 협력간에는 부의 상관관계가 있을 것이라고 주장하여 실제현실과 판이하게 다른 예측을 내놓기도 했다(Mearsheimer, 1990). 소수 신현실주의자들이 지역협력에 참가하는 약소국과 강대국의 동기와 유인을 각각 강대국 통제기제의 확보와 자국 협상력의 확대라는 설명틀을 활용해 설명하고자 시도했으나 별다른 반향을 얻지 못하였다(Grieco, 1993; 1995; 1996). 결과적으로 신현실주의는 대체로 지역통합을 설명하는 데 취약했다고 평가할 수 있다.

자유주의적 정부간 관계이론은 Putnam(1988)의 양면게임(two-level

game) 이론을 활용하여 국제협상에서 국가나 정부가 여전히 핵심적 행위주체라는 점을 강조하고 있다. 국가·정부가 국내면과 국제면을 이어주는 연결고리로서 중요한 역할을 수행한다는 이 주장은 범국가적 사회세력이나 초국가적 기구들을 중시하는 신기능주의를 반박하는 것이다(Moravcsik, 1993). 하지만 정부간 관계이론의 중대한 약점은 그것이 몇 가지 극적 대타협(*grand bargains*) 사례에만 초점을 맞춘다는 점, 다시 말해 연구사례의 선택이 대체로 편향적이라는 점이다. 극적 대타협에 초점을 맞추다 보니 그러한 대타협을 이루는 과정에서 국가·정부의 역할이 과도하게 강조되고 있다. 결과적으로 정부간 관계이론은 지역기구들(예컨대 유럽연합의 집행위원회)의 구성원들의 일상적 정치·정책결정 과정이 실제로는 각국의 정부수반이 생각·기대하는 것과 수시로 혹은 상시적으로 상충할 수 있다는 가능성을 간과하고 있다.

마지막으로 구성주의는 이상의 세 가지 이론들이 지역통합을 설명하는 데 유형적 요인들(*material factors*)에 초점을 맞추고 있는 것에 비해 아이디어, 규범, 정체성(*identities*) 등 무형적이고 비가시적 요소들에 주목하고 있다(Checkel, 1998; 1999; 2001). 특히 규범은 행위자들을 구속하고 행위에 영향을 주는 제약으로서 뿐만 아니라 행위자들을 구성하고, 행위자 내부에 깊이 내면화되어 행위자들의 정체성 일부를 이룬다는 점에서 극히 중요한 것이다. 이런 점에서 구성주의는 합리적 선택이론이 중시하는 비용편의분석(*cost-benefit analysis*)보다는 March & Olsen(1989)이 언급하는 '적절성의 논리'(*logic of appropriateness*)를 훨씬 더 중요하게 여긴다. 하지만 구성주의의 결정적 한계는 아직까지 구성주의자들간에 공유되는 일정한 이론적 원칙들이 없다는 점, '적절성의 논리'가 정확히 규정·정의되지 못하고 있다는 점, 그리고 정체성을 시간과 공간에 따라 대단히 가변적으로 설정하여 일반화가 곤란하게 만들고 있다는 점 등이다(Risse, 1999; 2001).

이상의 네 가지 지역통합의 주요 이론들 중에서 구미 학계에서 주도적 흐름을 형성해 온 것은 신기능주의라고 할 수 있다. 신기능주의

에서 특히 중요한 개념은 ‘일출(*spill-over*) 효과’와 ‘의도치 않은 결과들’(*unintended consequences*)이다. 지역통합 과정의 초기에 각 주권국가들은 한정적 사업의 수행을 위해 지역조직체들에 초국가적 권한을 부분적으로 이양하지만, 실제로 사업을 수행하는 과정에서 그 사업과 연관되는 다른 활동들에까지 초국가적 지역조직체의 권한이 필연적으로 확장하게 된다. 신기능주의는 지역통합이 본질적으로 간헐적이고 갈등적인 과정이라고 전제하고 민주주의와 다원주의적 이익대표체계의 존재하에서 각 국가 정부들은 상호간 갈등을 해결하기 위해 자신들이 창출·설립한 초국가적 지역기구에 점점 더 큰 권한을 부여할 수밖에 없게 될 것이라고 예측한다. 그 결과 궁극적으로 시민들은 국가보다는 지역으로 기대의 대상을 전환할 것이고, 그렇게 점증하는 기대를 충족시키는 과정에서 경제·사회적 통합이 정치적 통합으로 ‘일출’될 가능성이 있다는 것이다(Schmitter, 2002).

3. 동아시아 지역통합의 연혁과 현황

이 절에서는 전후 동아시아 지역협력의 역사적 전개과정을 살펴보고, 동북아를 중심으로 현재 진행중인 몇 가지 프로젝트들을 고찰해 본다. 2차 세계대전 직후 동아시아에서는 지역협력에 대한 심각한 논의나 노력이 존재하지 않았다. 미소 간 체제적 경쟁과 대립을 통해 전 세계적 차원의 냉전구조가 급속하게 확립되고 있었다. 동아시아에서 미국의 지역전략은 유럽과는 판이하게 집단안보(*collective security*)의 개념과 실제에 입각한 것이 아니었다. 오히려 그것은 동아시아 각국들과의 양자동맹 관계에 기반을 둔 것이었다. 양자동맹 구조에 기초한 봉쇄전략은 냉전시대 미국의 대소 전략의 핵심적 요소였다(Cummings, 2002). 그 결과 동아시아 각국들은 자신들끼리 수평적 네트워크를 발전시키기보다는 역외의 패권국가, 즉 미국과 더욱 친밀한 동맹을 유지하고 미국에 더욱 의존하는 형태를 보였다. 한편 1960년

대부터 몇 가지 중요한 지역협력 구상을 제기하게 되는 일본조차도 이 시기에는 전후 복구와 재건사업 등으로 동아시아 협력에 눈을 돌릴 겨를이 없었다.

지역협력이라는 변수가 강력한 '패권국가' (*hegemon*)의 존재와 영향력에 정비례한다고 주장하는 신현실주의적 관점에서 본다면 1950년대 동아시아에서 이렇다 할 지역주의가 부재했다는 점은 수수께끼가 아닐 수 없다. 당시 동아시아에서는 '국제관계에서 미국의 절대적 우위' (*American relational preponderance*) (Crone, 1993)라고까지 불렀던 극히 강력한 형태의 미국적 패권주의가 의문의 여지없이 존재하고 있었다. 그러나 미국의 패권적 지위와 리더십이 협력적 지역제도들을 생성·촉진하는 데 중요한 수단으로 작용했던 유럽에서와 달리 동아시아에서 미국의 패권적 지위는 지역적 제도들의 형성과 발전에 도리어 걸림돌로 작용했다. 새로이 형성되어 급속하게 강화된 양자동맹 구도는 동아시아 국가들과 미국이 다자적·협력적 해결책들을 모색할 가능성을 봉쇄하고 말았다. 미국은 "동아시아 동맹국들에 대해 각각 개별적으로 최대한의 영향력을 보존하기 위해" (Pempel, 2002) 동아시아 지역 내 어떠한 연계와 연대의 창출도 반대했다. 결과적으로 당시 동아시아 지역 전체는 심각하게 분열·파편화되어 있었다.

1960년대 들어서면서 상황이 서서히 바뀌기 시작했다. 일본이 몇 가지 중요한 지역협력 제안을 했던 것이다. 1966년에 일본 정부는 아시아개발은행(ADB)의 설립과정에서 중요한 역할을 수행했고, 동남아시아 경제발전을 위한 각료회의(MCEDSEA)를 개최한다. MCEDSEA의 주요 목표는 동남아시아 국가들이 일본의 외교정책에 대해 총체적인 정치적 지지를 보여주는 것에 대한 대가로 일본이 원조를 제공하는 것이었다. 1967년에는 일본과 호주의 사업가 단체들이 태평양경제협의회(PBEC)를 형성한다. 이 협의체는 처음에는 태평양 연안 5개국의 사업가들에게만 개방되어 있었으나 후에는 다른 아시아 국가들에게도 개방되었다. 같은 해에 일본의 三木 수상은 태평양 자유무역지대(PAFTA)를 제안한다. PAFTA 제안은 별로 광범위한 지지를 받

지는 못했지만 PBEC를 보조하는 데에는 상당히 중요한 역할을 수행하였다. 1968년에는 태평양 무역개발회의(PAFTAD)가 창설되었다. PAFTAD의 창설회의에서 일본은 태평양지역의 무역과 발전을 목표로 일본, 미국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드, 그리고 ASEAN 국가들을 아우르는 조직을 만들어 정부간 협력의 확립을 제안했다(Ravenhill, 2002).

그러나 전반적으로 볼 때 1960년대 일본의 다양한 지역협력 제안을 통해 실질적으로 이루어진 것은 별로 없었다. 대부분의 제안은 비정부적(nongovernmental)이었다. 비정부적 포럼들이 태평양 연안국가들의 경제학자들과 경제권 인사들 간의 더 많은 접촉과 교류를 촉진시키는 데 일조한 것은 사실이었지만, 대부분의 포럼들은 “전혀 정부를 간여시키지 못하는 단순한 회동수준에 머물렀다”(Crone, 1993: 514). 게다가 과거 전전(戰前) 일본의 식민지였던 많은 동아시아 국가들은 지역협력과 통합에 대한 일본 측의 제안들에 대해 극히 회의적이고 공공연한 적대감을 드러내기 일쑤였다. 아울러 미국 또한 일본의 지역협력을 위한 노력에 별다른 지지의사를 표현하지 않았다.

1960년대 동아시아 지역주의와 관련하여 또 하나의 중요한 진전은 1967년 ASEAN의 발족이다. ASEAN은 그것이 일본에 의해 주도되지 않고, 또 정치·전략적 회합이라는 데에서 다른 시도들과는 차별성을 가지는 것이었다. 처음부터 ASEAN은 그 범위나 가치에서 소지역적(subregional)이었다. 동남아시아 지역의 국가들로 구성된 ASEAN은 외부 강대국들과의 경제적 협상력 증대에 역점을 두었고, 외교·무역 대상을 다양화함으로써 외부세력에 대한 의존도를 경감시키는 정치·경제 전략을 추구했다. ASEAN 회원들에 의해 옹호되었던 가치들은 미국이나 혹은 다른 선진국들에 의한 ‘북반구’ 지배에 대해 분명한 ‘남반구적’ 반대를 반영하고 있었다(Crone, 1993: 513).

1970년대는 동아시아 지역협력의 노력이 더욱 활발하게 확장되는 시기였다. 일본은 경제성장을 계속했고 동북아시아 및 동남아시아에 광범위한 투자 네트워크를 형성·발전시켰다. 일본의 투자는 섬유, 경공업, 원자재 등의 산업부문에서 초국경적 생산 네트워크의 설립을

자극했다(Pempel, 2002). 한편 중국도 경제를 개방하기 시작했다. 중국경제의 세계 경제로의 편입은 군사적으로 보아 동아시아 지역에서 안보위기의 현저한 감소를 의미하는 것이었다. 경제적으로 중국의 개방은 해외 각지에 화교들을 중심으로 광범위한 무역 네트워크를 활성화시켰다. 중국에는 두 가지 상이한 동아시아 지역주의가 대두하였다. 하나는 일본의 계열 대기업들이 일본 정부와 협력하여 만들어내는 지역주의였고, 다른 하나는 해외 화교들이 자신들의 상술과 금융 자원, 그리고 중소기업의 가족소유 기업들을 중심으로 중국의 풍부한 자연자원과 값싼 노동력, 그리고 엄청난 잠재력을 가진 소비자 수요 등의 후원을 받아 전개하는 지역주의였다. 일본과 중국이 각각 주도하는 이 두 가지 지역주의는 대체로 상보적 성격을 띠었고 공히 동아시아의 협력과 통합과정을 심화·강화시켰다(Katzenstein et al., 2000).

이와 같은 일련의 협력과 통합의 과정은 1980년 일본 大平 수상이 호주 프레이저 수상과 공동으로 범태평양 조직의 창설을 제안하면서 절정에 이르렀다. 1960년대 일본이 내놓은 많은 제안들과 달리 大平의 제안은 미국의 정치권에서 심각하게 논의·고려되었다. 결국 이러한 노력은 태평양경제협력회의(PECC)의 창설로 결실을 맺었다. 1980년 9월 캔버라에서 개최된 PECC 창설모임에는 미국, 일본, 캐나다, 호주, 뉴질랜드, 한국, 그리고 ASEAN 회원국들이 참석하였다. 추후 모임에서 PECC은 다른 국가들에게 참여가 확대되었고, 경제협력을 촉진시키기 위해 정보기반을 수립하였다. PECC은 개인자격으로 참여하는 정부인사들, 학자들, 그리고 경제인들을 포함하는 3자적 조직체였다. 회의의 분과위원회들은 내용적 이슈들을 조사하고 회원국 정부들에 보고서를 제공하는 작업을 담당하는 실무위원회들을 구비하고 있다.

1980년대를 통해 일본의 주도하에 동아시아 지역주의는 더욱 확장되었다. 이 시기 일본의 투자 및 생산 네트워크만큼 혹은 그보다 더 중요했던 것은 일본이 동아시아 지역 여타 국가들에게 모범사례 혹은 모델로 작용했다는 점이다. 수출산업부문에 기반을 둔 일본의 외향적

경제발전 모델은 동아시아 전 지역에 수출되었고 모방되었다. 그 결과 1980년대에 들어서면서 일본과 흡사한 신흥공업국들이 탄생했고 한국, 대만, 홍콩, 싱가포르 등은 '아시아의 네 마리 작은 용'(Vogel, 1991)이라는 찬사를 받으면서 동아시아의 새로운 투자자 혹은 투자 및 생산 네트워크의 구축자로 부상하였다. 미국의 만성적 재정 및 무역 적자, 그리고 여타 중첩적 경제문제들로 미국의 '패권쇠퇴'(hegemonic decline) 혹은 '미·일 간 양두적 패권체제'(bigemony)의 가능성 등이 심각하게 논의되기도 하였다.

아마도 1980년대 동아시아 지역주의의 정점은 1989년 아시아·태평양 경제협력체(APEC)의 창설일 것이다. APEC은 당시 호주의 호크 수상이 1988년부터 전개한 일련의 노력에 힘입었다. 1989년 12월에 호주 정부가 첫 번째 장관회의를 주관하였다. 일본, 미국, 캐나다, 한국, 호주, 뉴질랜드, ASEAN 가맹국들의 정부 및 비정부 대표들이 참석하였다. 후에 중국, 대만, 홍콩, 파푸아뉴기니, 멕시코, 칠레 등이 가입하였다. 200만 달러의 예산과 싱가포르에 소재한 소규모의 사무국과 더불어 APEC은 1990년대 동아시아 지역주의의 가장 눈에 띄는 상징으로 여겨지고 있다.

이 시기에 동아시아 지역주의에서 일본의 리더십은 현저히 잠식되었다. 그 대신 그때까지 동아시아의 협력과 통합에 비교적 소극적이었던 미국이 보다 적극적인 역할을 수행하게 된다. 미국은 1990년 마하티르의 동아시아 경제그룹(EAEG) 구상을 거부하였다. EAEG는 APEC의 대안으로서 APEC의 11개 아시아 가맹국들을 포함하고 미국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드를 제외하는 형식이었다. 이 구상을 거부함으로써 미국은 동아시아만의 지역주의 과정을 결코 좌시하지 않겠다는 의사를 분명히 한 셈이다. 이후 EAEG는 APEC 내 동아시아 경제협의체(EAEC)로 격하되었다.

미국 클린턴 정부는 또한 아시아금융기구(AMF)의 창설 제안도 반대하였는데, 이는 미국이 동아시아 지역에서 자신들의 무역자유화 의제를 촉진하는 수단으로서만 지역기구들에 관심을 가진다는 점을 분

명히 보여주는 것이었다. 이로 인해 APEC의 본질과 기능도 눈에 띄게 변화하였다. 본래 APEC은 무역 및 투자 자유화 및 원활화(TILF)와 아시아 내 취약경제에 대한 개발협력이라는 두 가지 목표를 제안한 바 있다. 1996년 마닐라 회의까지는 이 두 가지 목표가 비교적 균형적인 주목을 받아왔다. 그러나 이후에 개발협력보다는 TILF를 강조하는 방향으로 점차, 그러나 확실하게 목표가 이동하였다(Yu, 2003: 271). 이는 대체로 미국의 압력에 기인한 것이었다. 1993년 시애틀 회의에서는 무역·투자 프레임워크가 채택되었고 기존의 무역자유화 비공식 그룹을 대체하는 상시적 위원회가 창설되었다. 이 회의 이후 APEC은 자유화 의제에만 집중하게 되었고 개발협력이라는 목표는 실질적으로 포기하고 말았다(Yu, 2003: 272). 아시아 국가들은 APEC을 수단으로 활용하는 지역의 시장자유화가 그 본질에서 미국을 비롯한 최부국들의 이익을 위한 것이라는 의혹과 불만을 가지게 되었다.

미국의 자유화에의 압력은 마침내 1994년 보고르(Bogor) 선언을 이끌어 냈다. 이 선언은 선진국들의 경우 2010년까지, 그리고 개도국들의 경우 2020년까지 무역 및 투자 자유화의 구체적 목표를 정한 것으로 미국의 적극적 주선 없이는 불가능한 것이었다. 표면적으로 인도네시아가 주도적 역할을 했지만 막후에서 미국은 전 과정을 지휘·감독하여 개도국들의 저항을 무마시켰다. 2000년 브루나이에서 열린 제 12차 APEC 장관회의(그리고 제 8차 정상회의)에서는 가맹국들간에 자유무역협정을 조인하는 것, 그리고 WTO와 새로운 협상을 시작하는 것에 초점이 맞추어졌다. 결론적으로 미국의 압력과 도움 아래 APEC은 아시아-태평양 지역의 자유화를 위한 주요 동력으로 탈바꿈했고 세계 경제의 자유화를 위한 중요한 주춧돌이 되고 만 것이다.

APEC을 비롯한 지역기구들에게 중요한 시험대는 1997~98년 동아시아 경제위기였다. 위기에 대한 기존의 지역기구들의 대응은 대단히 실망스러웠다. 닥쳐올 위협의 경고, 조정된 정책반응, 지역 바깥의 행위자들에 영향을 미치기 위한 조직적이고 집합적인 의견의 표출,

혹은 제도적 혁신 등 다양한 측면에서 측정·평가해 보았을 때 ASEAN, APEC, ADB 등 동아시아 지역기구들의 역할은 대단히 미미했고 경제위기를 완화하거나 회복을 촉진하는 데 전혀 효과적이지 못 했다(Wesley, 1999). 이것은 다른 지역의 지역기구들과 대조적이다. 예컨대 “NAFTA나 EU는 타격을 입은 국가들의 회복을 위해 연대와 결의, 그리고 헌신을 보여주었던 것이다(Wesley, 1999). 1997~98년의 경제위기는 동아시아 국가들에게 기존의 지역 내 제도와 기구들이 얼마나 무력한가를 명백히 보여주는 계기가 되었다. 그러나 동시에 이러한 실망감은 동아시아의 협력과 통합에서 미국의 역할에 대해 재고하는 계기를 제공하였다. 미국은 자국에게 이익이 되는 자유화 의제를 추구하기 위해 APEC을 수단으로 전략시켰으며 그럼으로써 지역 기구·제도들의 정당성과 효과를 현저히 감소시켰다는 것이 대다수 동아시아 국가들의 견해였던 것이다. 이러한 모든 것으로 말미암아 동아시아 경제위기 이후 대안적 지역통합의 모색이 가능하게 되었다.

동아시아 경제위기의 가장 중요한 결과는 APEC이 상당 정도 주변화되었다는 사실이다(Ravenhill, 2002). 그 대신 동아시아 정부들은 지역 내 FTA와 같은 양자적 기제들에 더 많은 관심을 보이고 있다. 몇몇 양자 FTA는 이미 협상이 완료되어 타결되었고 몇 개는 현재 협상이 진행중이다. 또 하나 주목할 만한 발전은 ASEAN+3(APT)라는 과정의 시작이다. 이는 ASEAN과 한·중·일 3국 간의 협력체제이다. APT 과정은 1997년 ASEAN이 한·중·일의 지도자들을 초대하면서 시작되었다. APT는 13개 정부들을 포함하는 협의적 과정이다. 아직까지 사무국이 없어 ASEAN 사무국이 행정지원을 하고 있다. APT는 각국의 담당관료들에 의존하고 있고, 이들은 APEC, ASEM 기타 Track-Two 활동에도 간여하는 인사들이다. 종전의 여러 가지 기구들이나 과정들과 비교해 APT의 가장 큰 특색은 미국이 배제되고 있다는 점이다. 그러나 동시에 현재 APT 과정은 미국의 이익과의 직접적 대립을 회피하면서 진행되어 미국중심의 아시아-태평양 질서의

대안으로 인식·오해되는 것을 꺼리고 있다. 잠재적으로 APT는 미국의 반대를 피하면서도 미국중심의 냉전적 동아시아 질서의 대안을 형성해 나가는 과도기적 양태일 수 있다(Evans, 2002).

전후 지금까지 동아시아 지역통합의 연혁을 반추해 보았을 때 발견할 수 있는 가장 큰 역설은 수많은, 그리고 다소 중복적인 다양한 지역기구들이 존재하지만 그 중 그 어떤 기구도 지역국가들의 이익을 적절히 대표하거나 요구에 효과적으로 대응하지 못하고 있다는 점이다. 결론적으로 수많은 지역기구들의 존재에도 불구하고 집단적 문제 해결 능력이나 위기대처 능력은 실로 보잘것없다.

현재 동북아시아에서 진행중인 협력사업을 네 가지만 간략히 살펴 보면 다음과 같다.

1) 두만강 유역 개발 프로그램(TRADP)

TRADP는 UNDP의 후원하에 중국, 러시아, 몽골, 남북한을 포함하는 사업으로 두만강 하류지역의 중국, 러시아, 북한의 접경지대에 특수경제구역과 유관 기간시설을 건설하기로 한 것이다. 이 프로젝트의 단기적 목표는 당해 지역의 무역과 투자를 촉진하는 것이고, 장기적 목표는 유라시아대륙과 태평양을 잇는 교통·물류 네트워크를 구축하는 것이다. 1995년 12월 개최된 프로그램 제 6차 운영위원회회의에서는 두 가지 국제협약과 한 가지 양해각서가 조인되었다. 위원회, 사무국 등의 성립과 함께 이 프로젝트는 다자적 협력제도의 형태를 갖추게 되었다. 그러나 1997년 동아시아 경제위기로 TRADP의 모멘텀이 상당히 약화되었고, 이 사업의 핵심 참가국이라고 할 수 있는 북한이 여러 가지 국내 사정, 대외관계 악화 등으로 프로젝트에 대한 관심을 잃는 바람에 위기를 맞았다. 1999년 6월 몽골회의에서 투자 네트워크의 구축 및 새로운 자금조달 방안 제안, 그리고 2002년 6월 북한의 재참가 등으로 TRADP는 새로운 모멘텀을 받고 있다. 프로그램의 제 3단계 계획(2001~2003)이 최종 확정되어 조인되었다. 그러

나 아직까지 그 진전은 굉장히 더딘 상태다. 가장 큰 문제는 자금의 부족이다. 금융기관의 설립이나 일본 등 부국의 포함 등이 제안·토의되고 있으나 아무것도 아직 실현된 바는 없다. 또한 북한의 개혁 및 사업참여 능력과 의지에 대한 불확실성 또한 프로젝트의 진전을 지속적으로 방해하는 요소로 작용하고 있다.

2) 한반도 에너지 개발기구(KEDO)

1994년 북미 간 제네바협정에 따르면 북한의 핵개발 프로그램 중단에 대한 대가로 미국은 북한 측에 1천 메가와트 경수로 2기를 지어주고 50만 톤의 중유를 매년 공급하기로 되어 있다. 이에 따라 한국, 일본, 미국으로 이루어진 국제 컨소시엄 KEDO가 1995년 3월 9일 설립되었다. 이후 북미협정의 항목들을 실행함에 있어 KEDO는 아시아, 유럽, 오세아니아, 미 대륙 등의 나라들을 추가로 포함시켰다. 실행을 위한 여러 가지 법적, 제도적 장치와 절차가 논의·도입·설립되었다. 그러나 처음부터 KEDO 프로젝트의 실행은 전적으로 북한 핵프로그램의 중지와 궁극적 중단에 불가분적으로 연계되어 있었다. 북미 간 관계가 부시정권의 출범, 9·11 동시다발 테러공격 및 그 여파, 북한의 고농축우라늄 프로그램 존재 의혹 등으로 악화일로로 치달으면서 KEDO는 실질적으로 모든 활동을 종결하였고 사망선고를 받았다.

3) 대륙횡단 철도 프로젝트

한국 정부는 현재 대륙횡단 철도 프로젝트와 관련하여 네 가지 다른 가능성들을 모색하고 있다. 시베리아횡단철도(TSR), 만주횡단철도(TMR), 몽골횡단철도(TMGR), 중국횡단철도(TCR) 등이 그것이다. 유관국들은 러시아, 카자흐스탄, 중국, 몽골, 북한, 한국 등이다. 각각의 선택지는 서로 다른 노선계획을 수반한다. 노선에 따라 2개국에서 4개국까지 다양한 수의 나라들을 지나게 되어 다양한 행위자들을

포함하고 상이한 비용과 시간 소요를 가지며 상이한 결과·이해를 참가자들에게 가져온다. 이 모든 안에서 고려해야 될 중요한 요소는 이 모든 철도계획들이 북한 철도체계의 상당한 발전, 그리고 그에 따른 한반도횡단 철도(TKR) 체계의 확립을 전제로 하고 있다는 사실이다. 다양한 행위자들이 서로 다른 이해관계를 표출하고 있다. 러시아는 시베리아의 자연자원 개발, 그리고 러시아 극동지역 경제의 활성화를 위해 TKR-TSR에 관심을 가진다. 그렇기 때문에 시베리아횡단 철도와 연결되어야 할 북한의 철도체계를 근대화하는 것에도 러시아가 가장 관심이 크다. 한편 중국은 동북3성이나 서부지역 등 저개발지역의 개발에 관심이 많다. 중국은 북한 철도체계의 근대화를 환영하는 하겠지만 이를 위해 대규모 투자를 할 가능성이나 의향은 없다.

4) 기타 에너지 협력 사업들

현재 다수의 에너지 협력계획이 논의·추구되고 있다. 그 중 한 가지는 동시베리아 소재 천연가스전을 개발하고 파이프라인을 구축하여 한국과 중국이 천연가스를 보다 저가에 수입할 수 있게 하자는 것이다. 한국, 중국, 러시아 회사들이 이르쿠츠크와 그 주변의 가스원을 개발하고 한국에 파이프라인을 연결하기로 합의하였다. 그러나 이 사업을 완료하기 위해서는 가스 파이프가 북한을 통과하여 남한에 도달해야 하기 때문에 이 역시 북한의 적극적 협력이 필수적이다. 따라서 한반도의 평화구축은 필수불가결하다. 또 다른 사업은 남북한과 러시아의 전기 송전선망을 연결하자는 제안이다. 남한에서는 전기과부하가 주로 여름에 발생하고 북한과 러시아에서는 겨울에 발생한다. 러시아 극동과 남북한의 전기 송전선망을 연결하자는 이 제안은 각국에서 상이한 전기소비 양태를 활용하여 잉여전기를 수출입하자는 아이디어에 기반을 두고 있다.

4. 유럽 교훈들의 동북아시아에의 적용

지역통합을 설명하는 다양한 이론들 중 가장 지배적인 신기능주의에 입각하여 유럽의 통합과정, 즉 유럽연합의 성립 및 발전과정을 살펴 볼 때 아래와 같은 몇 가지 중요한 교훈들을 도출해 볼 수 있다. 이 절에서는 이러한 교훈들이 동북아시아의 현재적 협력 및 미래적 통합에 주는 중요한 시사점을 정리해 본다.

1) 지역통합은 연속적 과정이지 단절적 결과물이 아니다. 지역통합의 방향이나 결과는 예측이 불가능하고 상상을 초월한다. 특히 주권 국가들이 '지역'을 형성하기로 약정(*commitment*) 하면서, 그리고 통합의 구체적 과정이 진행되면서 국가들의 행위 동기 또한 변화하게 된다. 따라서 동북아시아의 지역통합을 추구함에 있어 유럽에서 그랬던 것처럼 결과적 형태를 미리 예측·규정하려고 시도하는 것은 덧없다. 통합의 정치적 형태는 물론 경제적·사회적 형태도 절대 알 수 없다(*unknowable*). 지역통합 과정은 불확실성과 불가예측성으로 가득 차 있다. 그럼에도 불구하고 그 과정은 평화적이고, 자발적이며, 가장 중요하게는 변혁적(*transformative*)이어야 한다. 다시 말해 통합의 과정이 각 주권국가들의 동기와 계산을 변화시키고 그들이 협력하여 성취할 수 있는 기능적 과제들(*functional tasks*)을 확대시킬 수 있어야 하며, 초국적 기관들의 권위와 능력을 향상시켜야 하고, 이익집단들과 사회운동들의 초국적 연계 및 활동을 촉진해야만 하는 것이다. 이러한 효과들을 제공할 수 없고 전후방 연계효과를 크게 기대할 수 없는 FTA는 지역통합에 별로 기여할 수 없다.

2) 지역통합을 시작하기 가장 쉬운 분야는 정치적으로 상대적으로 눈에 띄지 않고(*of relatively low political visibility*), 분리해서 다룰 수 있으며(*separable*), 모든 참여자들에게 상당한 이익을 줄 수 있는 기

능적 분야이다. 지역통합이 진행되기 위해서는 구체적 문제가 긍정적 방향으로 집단적으로 해결되는 방식이 지속적으로 촉진되지 않으면 안 된다(Mitrany, 1966). 다시 말해 애초부터 지역통합은 부정적인 것(예: 무역장벽)을 제거하는 방식(소극적 통합)이 아니라 산출될 편익을 조절하고 배분할 수 있는 공통의 정책을 창출하는 방식(적극적 통합)이어야 하는 것이다(Scharpf, 1996). 이익 또는 편익의 배분에서는 모든 참여자들이 이득을 볼 수 있는 파레토 최적이지 물론 가장 이상적일 것이나 이것은 대단히 비현실적 목표이다. 이익의 배분은 때때로 필연적으로 불균등할 수밖에 없다. 그러나 중요한 것은 장기적으로 비교적 공평해야 한다는 점이다. 참여자들은 단기적·상대적 이익이라는 관점보다는 장기적·절대적 이익이라는 관점에서 접근해야 한다. 선택되는 기능적 분야가 분리가능한(*separable*) 동시에 상호연계되어(*interconnected*) 있어야 한다는 점은 대단히 중요하다. '분리가능하다'는 것은 그 분야를 따로 독립시켜 개발하는 것이 가능하고 단독으로 수익을 낼 수 있어야 한다는 점을 의미하며, '상호연계되어 있어야 한다'는 것은 국경을 넘어 긍정적 지지연합을 발생시킬 수 있을 만큼 충분한 2차적 효과를 낼 수 있어야 한다는 것이다. FTA를 포함한 무역자유화는 이 점에서 일종의 '소극적 통합'에 불과하며 지역통합에 진정으로 기여할 수 있는 일출효과를 기대하기 힘들다. 더구나 FTA는 Putnam(1988)의 양면게임 모델의 관점에서 보더라도 간단치 않은 국내적 반발과 국가·정부의 상황조작 가능성을 상시적으로 내포하고 있다. 동북아시아의 경우 유럽의 석탄-철강에 해당하는 기능적 부문을 찾아내는 것이 급선무이다.

3) 지역통합은 이익의 수렴에 의해 추동되는 것이지 공동의 정체성 형성에 의해 추동되는 것이 아니다. 식민강국에 의해 형성되고 운영되는 경우라고 할지라도 진정한 의미의 '국제적 지역'이라는 정체성은 존재하기 힘들다. 공통의 언어나 종교도 큰 도움이 되지 않는다. 오히려 동일 종교 내의 지파들, 동일언어를 쓰는 공동체의 파벌들간 투

쟁이 훨씬 더 격렬할 수 있다. 동시에 경제학자들이 중시하는 '상보성'(complementarity)의 개념도 잠재적 상보성까지 포함하는 방식으로 적극적으로 해석할 필요가 있다. 왜냐하면 지역통합이라는 것은 본질적으로 대단히 역동적인 과정이어서 전혀 예측하지 못한, 그리고 아주 새로운 형태의 특화나 분업을 그 참여자들간에 가능하게 할 수도 있기 때문이다. 따라서 기존의 무역패턴이 새로운 형태의, 그리고 새로운 단계의 상호의존성을 창출하는 잠재성을 측정하는 데 좋은 지표가 아닐 수도 있음을 감안해야 한다. 또한 각국이 서로 다른 동기와 기대를 가지고 참여를 결정할 수도 있음을 알아야 한다. 한편 국경을 넘어선 사회적 의사소통의 현저한 증대가 자동적으로 통합에 도움이 되는 것은 아니다. 물론 의사소통의 감소가 서로 다른 정체성의 형성으로 귀결될 수는 있겠지만 의사소통의 증대가 통합을 촉진하는 것은 아니다. 통상적 인식과 달리 종전에 대단히 격렬했던 민족간 반목과 적대감이 오히려 통합에 유용한 경우도 있다. 예컨대 공통적인 외적의 존재로 반목과 적대감을 극복해야 할 강한 동기가 부여되는 경우가 이에 해당한다. 1997~98년 아시아 금융위기 이후 동아시아에서 '동아시아 정체성'에 유사한 것이 등장했을 수도 있다. 그러나 아직까지 그러한 정체성이 지역통합에 기여하고 있다는 실제적 증거는 없다. 정체성이나 지역 전체에의 충성심(loyalty to the region as a whole)은 통합의 전제조건이라기보다는 궁극적 산출물이라고 할 수 있다. 다시 말해 공통의 정체성이나 충성심이 형성되고 등장하기 이전에 많은 과정이 선행되어야 하는 것이다.

4) 지역통합은 평화적이고 자발적일 수 있다. 그러나 그렇다고 단선적이거나 아무런 충돌 없이 원만하다는 뜻은 아니다. 충돌이 있을 수 있다는 것을 모든 참여자들이 인정해야 하나 이것만으로는 불충분하다. 모든 참여국들은 그러한 충돌과 이익갈등이 평화적으로 해결될 것이라는 기대·예상을 가지고 있어야만 한다. 특히 갈등해결의 방법이 중요하다. 유럽통합의 경험으로부터 이전될 수 있는 중요한 노하

우 중의 하나는 주로 이익의 배분에서 불평등 문제를 놓고 벌어지는 갈등을 공통의 초국가적 지역기구들의 권위를 확대시키는 데 활용해야지, 그것을 축소하는 데 활용해서는 절대로 안 된다는 점이다. 대부분의 갈등이 지역적 차원의 사무국 역량을 강화하거나 혹은 공동 활동의 범위를 확대시키는 방법을 통해서만 해결이 가능하다. 이익의 배분에서 손해를 보는 국가들을 배려하기 위해 통합의 초기에는 만장일치의 결정원칙이 필수적이다. 이것은 특히 통합에 참여하는 각국의 국력이 상이할 경우 중요하다. 그러나 추후 통합이 진전됨에 따라 의사결정방법이 변화할 수 있다. 민주주의 체제와 비민주주의 체제가 공존하는 동북아시아에서는 참여 주권국가들간의 상호신뢰 관계를 확립·발전시켜 평화적 갈등해결의 원칙에 대해 각국이 확고한 신뢰를 구축하는 것이 중요해 보인다. 상호이해를 증진시키기 위한 민간 (*track two*) 교류는 필수적이다.

5) 지역통합에 참여하는 국가들의 숫자는 소수에서 시작하되 장래 가입자들에게 개방되어 있다는 것을 분명히 해야 한다. EEC의 경우 창립회원국은 6개국이었으나 처음부터 개방되어 있었다. 의사결정의 효율성과 배분문제의 해결 등 여러 가지 이점으로 소수의 참여자로 시작하는 것이 좋으나 초창기의 배제성이 불분명적으로 보여서는 안 된다. 물론 추후 확대로 말미암은 성공을 두루 홍보하여 새로운 성원들을 유인하는 것이 중요하다. 성원국가들을 선정하는 데 두 가지 점을 고려하지 않으면 안 된다. 첫째는 공간적 인접성이며, 둘째는 비교적 높은 수준의 교류이다. 새 회원국의 가입을 승인하는 데에는 관용 (*tolerance*)과 만장일치 (*unanimity*) 원칙이 지켜져야 한다. 또한 '지역적' 경계에 대한 의도적 모호성 (*deliberate ambiguity*)이 유용하다. 동북아시아의 경우 해당 국가들은 다 합쳐도 6개국에 불과하다(러시아, 중국, 몽골, 북한, 남한, 그리고 일본). 만약 어떤 기능적 분야가 이 6개국을 다 포괄할 수 있다면 처음부터 지역통합에 6개국이 다 참여해서 시작해야 하지만, 일부(예: 남북한)가 통합을 시작하여 점진적으

로 다른 국가들을 포함시키는 방안도 충분히 고려가능하다. 장기적으로 통합의 과정이 진전됨에 따라 동북아시아 통합이 동남아시아까지 아우를 수도 있다.

6) 지역통합은 필연적으로 크기와 국력이 상이한 다양한 주권국가들을 포함하게 된다. 특히 기본적 이해대립 측은 나라의 크기와 경제발전 정도에 따라 설정되는 경우가 많다. 따라서 약소국들을 과도대표(*overrepresentation*)해 주거나 혹은 후진국들을 대상으로 하는 특별 지원 프로그램들을 채택하는 방식으로 의사결정방식을 조정할 필요가 있다. 또한 지역통합이 약소국들의 강대국들로의 동화나 혹은 후진국들의 선진국들로의 흡수가 결코 아니라는 점을 암묵적 혹은 명시적으로 확약해야 한다. 오히려 지역통합은 약소국, 후진국들의 가장 확실한 생존방법이다. 가장 좋은 형태의 '수렴'은 경제적, 정치적 성과에서 최약 가맹국들이 지역통합에 가담함으로써 더욱 고속으로 성장하고 안보가 보장되어 강대국들만큼 강해지고 안정되는 것이다. 문제는 어떻게 이러한 수렴과정, 다시 말해 소득과 정치권력의 재분배과정을 강대국들이 수용할 수 있게끔 하는가 이다. 유럽의 경우 유럽재판소가 이익갈등의 공평무사한 중재자로서 핵심적 역할을 해주었고, 이는 강대국들이 약소국들을 지배하지 않을 것이라는 확신을 확산시켰다. 지역기구들의 사무국은 의제를 효과적으로 관리하고 연합을 형성하여 약소국과 강대국을 가능한 한 동시에 아우를 수 있도록 늘 배려해야 한다. 특히 위원회의 위원수를 각국별로 동일하게 한다든지 위원회 위원장직을 돌아가면서 맡는다든지 하는 식의 상징적 보상이 필수적이다. '동화'가 일어나지 않을 것이라는 보장과 더불어 '내부붕괴'가 일어나지 않을 것이라는 확약 또한 중요하다. 국가 내부의 지방기구들은 중앙정부의 동의에 의해서만 한정된 역할을 수행해야 하며 지역통합이 주권국가들, 특히 약소국들의 체제붕괴를 촉진하는 것으로 비쳐져서는 절대 안 된다. 동북아시아에서 인구수에서나 경제수준에서나 최약국, 최빈국은 말할 나위 없이 북한이다. 북한이 지역협력 내

지 통합에 참여할 능력 혹은 의지를 결여하고 있다는 것이 동북아 지역통합에 큰 걸림돌이 되어왔다. 따라서 지역통합이 추구된다면, 지역통합은 북한의 생존을 보장하며 북한을 남한에 동화시키거나 흡수시키려는 시도를 하지 않을 것이라는 점이 분명히 보장되어야 한다. 주요 초국가 지역기구의 소재지를 북한으로 하는 것과 같은 상징적 조치가 필요하고 또 바람직하다.

7) 지역통합은 리더십을 필요로 한다. 다시 말해 지역통합은 몇몇 국가가 상당한 비용의 지불을 감수하면서 주도권을 쥐고 추진해 나가야 하는 것이다. 이 점은 위에서 언급한 국가의 크기와 경제발전 정도와 밀접한 관련을 가진다. 유럽의 경우에는 다행히도 영토의 크기와 발전 정도라는 두 균열의 축이 일치하지 않았고 오히려 교차적(*crosscutting*)이었다. 즉, 몇몇 작은 나라들 중에도 부국이 있었고 영토가 상대적으로 큰 나라들 중에도 빈국이 있었던 것이다. 동북아시아의 경우 상황은 좀더 복잡하다. 러시아와 몽골은 큰 영토를 가졌으나 상대적으로 가난하다. 중국은 대국이며 급성장중이다. 일본과 남한은 영토는 상대적으로 작으나 부국이다. 북한은 영토도 작고 가난하다. 중요한 연구질문들은 ① 왜 패권국 혹은 일단의 패권국들이 더 비싼 비용을 지불하면서까지 지역통합에 참여할 것인가? 그리고 ② 그럼에도 불구하고 이들 패권국이 자신들의 유리한 권력적 위치를 남용하지 못하게 할 수 있는 유인과 제도적 장치는 무엇인가? 라는 점이다. 두 나라가 패권을 잡고 주도하는 경우(*hegemonic duo*) 안정성은 달성될 수 있겠으나 뒤에 참여한 국가들이 불편해 할 수 있다. 반면 단일한 '제국주의적' 패권국(*imperial hegemon*)이 존재할 경우 그 국가가 상대적으로 관용적인(*generous*) 경우라고 할지라도 지역통합에 저해요인으로 작용할 수 있다. NAFTA에서의 미국이나 MERCOSUR에서의 브라질의 존재가 이를 보여주고 있다. 동북아시아의 경우 중국과 일본 간의 양국주도 모델(*duopoly*)은 여러 가지 역사적·정치적 이유들로 별로 가능성이 없어 보인다. 이 경우 남한이 중국과 일본을

매개하면서 지역통합에 주도적 역할을 할 수 있다. 현 노무현 정부는 대통령 직속 동북아시아위원회 등을 통해 동북아시아에서 지역통합을 촉진하는 데 유례없는 적극성을 보여왔다. 물론 남한은 동북아시아 지역에서 '패권국'이 아니다. 따라서 중요한 이론적 질문은 남한과 같은 중간국가(*middle power*)가 지역통합에 주도적 역할을 할 수 있을 것인가 하는 점이다. 아니면 혹시 지역통합을 위해 '주도자 역할'(*leadership*)까지는 필요 없고 '촉진자 역할'(*facilitatorship*)만으로도 충분한 것인가.

8) 지역통합은 초국가적 역량을 가진 사무국을 필요로 한다. 유럽연합의 경우를 참고해 볼 때 사무국의 주요 권한은 다음 사항들을 포함할 수 있을 것이다. ① 새로운 제안들의 발의에 대한 통제권, ② '준내각'(*quasi-cabinet*)이라고 할 수 있는 집행위원회 내의 자리배분과 관련된 인사권, ③ 예산에 관한 재량권(*budgetary discretion*), ④ 사법재판소에의 제소권, ⑤ 각국 내부 기능적 혹은 영토적 행위자들에 관한 정보에 대한 독점권, ⑥ 지역의회의와의 연합 권한, ⑦ 일괄타결 및 의안 협력통과(*log-rolling*)에 관한 권한 등. 동북아시아에서는 적어도 현재까지는 초국가적 권한을 가진 사무국을 수립하려는 모든 시도가 실패했다. 현재 이와 같은 권한들을 가진 지역기구는 존재하지 않는다. 따라서 그러한 초국가적 사무국을 설립하고 재정적 기반을 마련해 주는 것이 동북아시아의 지역통합과 관련하여 일차적 급선무가 될 것이다.

9) 지역통합은 그 참여국들이 민주적일 것을 요구한다. 참여국들이 민주적이라는 것은 그들이 서로간에 폭력을 행사하지 않을 것을 보장해 준다. 이러한 보장은 특히 통합이 진전되고 각국의 시민사회들이 서로 결합·융합되면서 중요해진다. 정부의 정통성·정당성을 보장해 주고 정당경쟁의 중도수렴적(*centripetal/centrist*) 경향을 담보해 주는 것 또한 중요한데, 그래야 정당들의 공약(*commitment*)들이 고정되고

그 공약들이 시민들의 기대에 뿌리박을 수 있기 때문이다. 현재 동북아시아에는 두 개의 비민주주의국가(중국과 북한), 네 개의 민주주의 내지 유사민주주의(*quasi-democracy*) 국가(일본, 남한, 몽골, 러시아) 등이 혼재하고 있다. 게다가 민주주의 국가들은 서로 다른 공고화 단계에 처해있다. 따라서 유럽연합의 경우와 유사하게 '민주주의국가들의 연맹'(*union of democracies*)이 가지는 모든 긍정적 효과들을 당장에 기대하기는 불가능하다. 중요한 것은, 적어도 통합의 개시단계에서는 일군의 비민주주의 국가들이 존재한다고 하더라도 그리 치명적이지 않을 수 있다는 점이다. 오히려 지역통합은 상호신뢰, 그리고 분쟁해결을 위해 무력이나 무력적 위협사용 불용이라는 두 가지 원칙만 지켜지는 한, 적어도 초기에는 민주주의 국가들뿐만 아니라 안정적이고 예측가능한 권위주의 국가들간의 협조·협력관계를 통해 촉진될 수 있다. 물론 추후에 새로운 부문들로 통합이 확산·심화되고 사무국의 권한이 확대됨에 따라 참가국들간에 민주화가 촉진될 수 있다.

10) 지역통합은 서로 경제발전 단계나 일인당 국민소득이 다른 국가들간에도 가능하다. 유럽의 경험은 이것이 가능하다는 것뿐만 아니라 빈국 및 후진국들에게 상향 평준화가 가능하다는 것을 분명히 보여주고 있다. 다시 말해 통합과정은 처음 출발당시 국가간 격차를 용인할 수 있을 뿐만 아니라 오히려 그것을 축소시켜 주는 것이다. 동북아시아는 서로 다른 경제발전 단계와 국민소득 수준을 가진 6개국으로 구성되어 있다. 가난하고 저발전된 국가들에게 지역통합에 참여하는 것이야말로 그들이 역내 선진국들을 따라잡고 그들과 경쟁할 수 있는 확실한 전략이라는 점이 부단히, 그리고 분명히 설득되어야 한다.

11) 지역통합은 기본적으로 내생적 과정이다. 그러나 특별히 통합과정의 초기에는 지역통합이 외부적 변수들에 극히 취약할 수 있다. 유럽의 경험은 그 초기단계에서 지역통합이 대단히 외부세력에 의존적이라는 점을 강하게 시사하고 있다. 특히 유럽의 통합이 미국의 호의

적 간섭(*benevolent intervention*) 없이 시작될 수 있었을가는 극히 회의적이다. 따라서 냉전시대가 남겨놓은 양자동맹 구조로 인해 미국의 영향력이 훨씬 더 큰 동북아시아에서 미국의 포용, 이해, 동의, 협조는 동아시아에서의 통합을 위한 어떠한 시도에서도 필수불가결할 것이다. 지금까지는 미국이 동아시아의 다양한 통합 프로젝트, 심지어 동아시아 금융위기 이후 미국을 배제하고자 했던 프로젝트들에 대해서도 별다른 관심을 보이지 않았던 것이 사실이다(Kim & Lee, 2004). 그러나 이러한 무관심이 계속될지는 의문이다. 이러한 상황에서 동북아 지역통합의 태동기에 미국의 이해와 협조, 용인과 지원을 구하는 것은 극히 중요하다.

12) 지역통합은 적어도 그것이 확고히 정착될 때까지는 국제안보의 소비자일 뿐 생산자가 될 수 없다. 사실 이것이 동북아시아가 유럽에서 배워야만 할 가장 중요한 교훈이다. 유럽의 통합은 그 초기부터 민주주의 국가들로 구성된 '안보공동체'(*security community*)의 존재에 그 기반을 확고히 두고 있었다. 동북아시아는 이 점에서 유럽과 확연히 다르다. 즉, 동북아시아에는 비민주주의 국가들도 있고 참여국들 간에 무력분쟁의 가능성도 엄존하는 것이다. 남북한 간에, 중러 간에, 중일 간에, 몽골과 중국 간에, 북일 간에, 러일 간에 적대감은 역사적인 동시에 현재적이다. 이상의 여러 갈등들 중에 가장 첨예하고 급박한 것은 말할 나위 없이 남북한 간의 갈등과 대립이다. 남북한 간 군사적 긴장의 현저한 감소, 그리고 그에 후속하는 북한 경제의 개방과 개혁 없이는 동북아시아에서의 지역통합은 환상에 불과하다. 왜냐하면 군사적 적대관계 해소와 개혁·개방 없이는 동북아 지역통합의 핵심 구성원인 북한이 참여할 수 없거나 혹은 참여하기를 원치 않을 것이기 때문이다. 북한 또는 어느 국가에 의한 지역안보의 동요는 순식간에 지역통합 과정 전체를 중단시키기에 충분할 것이다. 이런 맥락에서 지역 내의 국제안보는 동북아 지역통합의 촉진조건 정도가 아니라 아주 강력한 전제조건이라 해도 지나침이 없다. 한편 동

아시아 지역안보는 북핵문제의 해결 없이는 불가능하며, 이는 필연적으로 북한과 미국 간의 관계개선과 궁극적 관계 정상화, 그리고 그 결과 한반도에서의 평화체제 구축을 전제하게 된다. 이러한 맥락에서 한반도에서의 평화구축은 동북아시아에서 어떤 형태의 통합추구를 위해서도 필수불가결한 초석이라 할 수 있다.

5. 결론 : 동북아시아 지역통합을 위한 몇 가지 처방들

역대 대한민국 정부 중 노무현 정부만큼 동북아시아의 협력과 평화를 중시·강조한 정부는 없다. 노 대통령은 자신의 취임사에서 “동북아에 ‘번영의 공동체’를 이룩하고 이를 통해 세계의 번영에 기여해야 합니다. 그리고 언젠가는 평화의 공동체로 발전해야 합니다. 지금의 유럽연합과 같은 평화와 공생의 질서가 동북아에도 구축되게 하는 것이 저의 오랜 꿈입니다. 그렇게 되어야 동북아시대는 완성됩니다. 그런 날이 가까워지도록 저는 혼신의 노력을 다할 것임을 굳게 약속드립니다”라고 공언한 바 있다. “평화와 번영의 동북아시대 구현”은 참여정부의 핵심적 국정목표이며, 현재 이 문제를 전담하는 대통령직속 동북아시대위원회는 현 정부 출범 초기 설립되었던 동북아경제중심추진위원회를 확대·개편하여 만든 기구로, 동북아시아의 협력과 통합을 촉진시키기 위한 다양한 전략과 정책을 구상·개발하고 있다. 이 과정에서 유럽연합의 성립과 발전, 그리고 제도화로 상징되는 유럽의 경험은 여러 가지 중요한 시사점을 제공하고 있다. 위에서 고찰해 본 유럽의 교훈들에 비추어 동북아시아의 지역통합을 위한 제도의 기획과 관련해 다음과 같은 처방들을 제시한다.

1) 하나 또는 두 가지의 기능적 과업(*functional task*)을 선정해야 한다. 선정된 과업은 분리가 가능하며, 하나의 국가 내에서는 수행하기 곤란해야 하며, 모든 참가자들에게 비교적 단기간 내에 이득을 제공할

수 있는 것이어야 한다. 과업의 숫자는 둘이 더 나운데, 그 이유는 두 과업들 사이에 교환이나 거래가 가능하기 때문이다.

(1) 이와 같은 '분리가능한' 과업이 그 결과를 산출해 내는 데 관련된 다른 분야들에 무언가 어려움을 일으키는 것이면 더욱 좋다. 왜냐하면 그러한 어려움을 해결하기 위해 더 정밀하고 효과적인 초국가적 제도와 과정이 필요하기 때문이다. 이와 같은 '일출효과'의 잠재력은 최소한의 초국가적 권한을 가진 (즉, 의사결정을 위해 수시로 참여국들의 만장일치를 얻을 필요가 없는) 비교적 독자적이고 국제적으로 구성된 지역조직 사무국을 둘 것에 동의한다면 극대화될 수 있을 것이다.

(2) '일출효과'는 선정된 과업이 통상적으로 정부간 거래나 관계를 독점하는 외무부·외교부뿐만 아니라 다른 상대적으로 독자적 권한을 갖는 여러 정부 부처들을 간여·개입시키게 될 때, 그리고 이러한 정부 부처들이 정치적으로 임명된 인사들이 아닌 직업공무원들로 충원되어 있을 때 더욱 제고될 수 있을 것이다.

(3) 동북아시아에서는 공동의 에너지 개발 및 교통 인프라 구축 사업이 적절하고 분리가능한 기능적 과업들을 제공하는 것으로 보인다. 이 분야들은 적어도 사전적으로 더 깊은 통합을 위한 확약을 요구하지는 않는다. 역설적인 것은 이 두 기능적 부문들이 바로 유럽연합이 합의를 도출하기 가장 어려웠던 부문들이었다는 점이다.

2) 서로 지리적으로 인접해 있고, 통신망·교환망 등을 통해 연결되어 있으며, 가능하면 협력에의 동기를 공유하는 핵심지역(*core area*)을 선정하라.

(1) 동북아시아에서는 북한의 협력 능력과 의지가 가지는 중요성을 생각해 볼 때 일단 남북한 간의 협력·통합으로 시작하고 추후 중국, 러시아, 몽골, 일본 등의 참여를 이끌어내는 것이 가장 좋을 것 같다. 남북한과 나머지 4개국 간의 '2+4' 순차적 전략에 다른 잠재적 성원국들이 반대한다면 꾸준한 설득과 협상을 통해 추진해야 한다.

(2) 모든 참가국들의 동등한 자격과 국가주권을 보장하고 기능적

협력을 '통일'의 기제로 활용할 가능성을 철저히 배제해야 한다. 다시 말해 '지역통합'은 '민족통일'과는 분명히 구분되어야 한다.

3) 초국가 지역기구들의 대부분을 북한에 배치하고(기존 통신망의 활용 등을 이유로 금융과 관련된 기구들은 남한에 위치해야 할 것이지만) 그 대신 그 내부 직원구성은 공동으로 한다.

4) 지역통합은 최초의 과업들, 그리고 최초로 형성된 지역기구들이 비국가(nonstate) 이익단체들의 주의를 끌기에 충분할 경우, 그리고 이익단체들이 초국가적 이익결사체나 사회운동을 결성하기 쉬울 경우, 그리고 그들이 지역 사무국의 심의과정에 관한 접근권을 요구할 유인이 있을 경우 더욱 용이할 것이다. 하지만 북한 및 다른 비민주주의 국가들에서의 현재 시민사회 발전단계에 비추어 볼 때 이것은 시간이 걸릴 것이다.

5) 미국의 분노를 사지 않기 위해 가급적 눈에 띄지 않고 잘 드러나지 않는 사업들로 시작해야 한다. 왜냐하면 미국은 ECSC나 EEC의 경우와 같이 동아시아 통합에 대해 자비로울(benevolent) 가능성이 별로 혹은 거의 없기 때문이다. 그러나 동시에 미국에 대해 그러한 '저급의' 노력들이 궁극적으로 동북아시아의 안보라는 광범위한 목표, 그리고 미국의 이익에 긍정적으로 기여할 수 있다는 점을 끈질기게 설득해야 한다.

6) 안보 딜레마(security dilemma)에 대처할 준비를 해야 한다. 동북아시아는 현재 분명 도이치가 말하는 안보공동체(Deutschan security community)가 아니다. 그러나 신기능주의적 통합은 장기적으로 그러한 공동체로의 전망을 개선·향상시키도록 고안되어야만 한다.

7) 선정된 과업이 무엇이든지, 그리고 해당 초국가 기구의 권한이 어

떠하든지 간에 통합은 아래와 같은 조건들이 만족될 때 더욱 증진될 수 있을 것이다.

- (1) 상호신뢰 관계가 구축·발전될 때
- (2) 행위자들의 지위가 각국 정부에 대해 혹은 국제사회 전반에서 신장될 때
- (3) 협력을 통해 구체적 문제해결 능력이 향상될 때
- (4) 참여 정부들에 대해, 그리고 일반시민들에 대해 상당한 물질적 보상이 창출될 때

8) 마지막으로 모든 국가들은 초국가적 기구들에 형식적으로 대등한 관계 속에서 참여해야 한다. 이는 작은 국가들 혹은 약한 국가들이 과도대표되어야 한다는 뜻이다. 특히 중요한 것은 협력 및 상호의존을 통해 창출되는 이익이 지나치게 크고 강한 국가들에 집중되지 않도록 잘 관리해야 한다는 점이다. 패권국가 혹은 패권국가군은 약소국, 빈국들에게 지원금을 제공할 의사가 있어야 하며 가능하면 비공식적이고 비가시적인 방법들을 통해 약소국, 저개발국을 배려해야 한다.

■참고문헌

김선혁. 2004. "국제행정과 초국가 거버넌스," 《한국행정학보》 38(2): 87~102.

Choi, Young Jong and Caporaso, James A. 2002. "Comparative Regional Integration," in *Handbook of International Relations*, edited by W. Carlsnaes, T. Risse and B. A. Simmons, Thousand Oaks, CA: Sage.

Checkel, Jeffrey T. 2001. "The Europeanization of Citizenship?" in *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, edited by M. G. Cowles, J. A. Caporaso and T. Risse, Ithaca: Cornell University Press.

_____. 1999. "Social Construction and Integration," *Journal of European Public Policy* 6(4): 545~560.

_____. 1998. "The Constructivist Turn in International Relations Theory," *World Politics* 50(2): 324~348.

- Cummings, Bruce. 2002. "Historical, Economic and Security Realms in East Asian Community Building: Regional Regimes in Search of a Legitimation," Paper presented at the conference on "Building an East Asian Community: Visions and Strategies," December 11, 2002, Seoul, Korea.
- Evans, Paul. 2002. "East Asian Regionalism: Supplement or Alternative to an American-Centered Pacific Order," Paper presented at the conference on "Building an East Asian Community: Visions and Strategies." December 11, 2002, Seoul, Korea.
- Grieco, Joseph M. 1996. "State Interests and International Rule Trajectories: A Neorealist Interpretation of the Maastricht Treaty and European Economic and Monetary Union," *Security Studies* 5 (3): 261~306.
- _____. 1995. "The Maastricht Treaty, Economic and Monetary Union, and the Neo-realist Research Programme," *Review of International Studies* 21 (1): 21~40.
- _____. 1993. "Understanding the Problem of International Cooperation: The Limits of Neoliberal Institutionalism and the Future of Realist Theory," in *Neorealism and Neoliberalism*, edited by D. A. Baldwin, New York: Columbia University Press.
- Katzenstein, Peter J., Hamilton-Hart, Nathasha, Kata, Kozo, and Ming Yue. 2000. *Asian Regionalism*, Ithaca: East Asian Program, Cornell University Press.
- Kim, Sunhyuk, and Philippe C. Schmitter. forthcoming in 2005. "The Experience of European Integration and the Potential for Northeast Asian Integration," *Asian Perspective* 29 (2).
- Kim, Sunhyuk, and Yong Wook Lee. 2004. "New Asian Regionalism and the United States: Constructing Regional Identity and Interest in the Politics of Inclusion and Exclusion," *Pacific Focus* 19 (2): 185~231.
- March, James G., and Johan P. Olsen. 1989. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, New York: The Free Press.
- Mearsheimer, John. 1990. "Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War," *International Security* 19 (1): 5~56.
- Mitchell, D. 2001. "International Institutions and Janus Faces: The Influence of International Institutions on Central Negotiators within Two-Level Games," *International Negotiation* 6: 25~48.
- Mitrany, David. 1966. *A Working Peace*, Chicago: Quadrangle Books.
- Moravcsik, Andrew. 1993. "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmental Approach," *Journal of Common Market Studies* 31 (4): 473~523.
- Pempel, T. J. 2002. "The Soft Ties of Asian Regionalism," Paper presented at the conference on "Building an East Asian Community: Visions and Strategies," December 11, 2002, Seoul, Korea.
- Putnam, R. 1988. "Diplomacy and Domestic Politics," *International Organization* 42 (3): 427~460.
- Rabinowicz, E. 1999. "EU Enlargement and the Common Agricultural Policy: Finding Compromise

- in a Two-Level Repetitive Game," *International Politics* 36: 397~417.
- Ravenhill, John. 2002. "A Three Bloc World?: The New Asian Regionalism," *International Relations of the Asia-Pacific* 2(2): 169~172.
- Risse, Thomas. 2001. "A European Identity: Europeanization and the Evolution of Nation-State IdentitiesL," in *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, edited by M. G. Cowles, J. A. Caporaso and T. Risse, Ithaca: Cornell University Press.
- _____. 1999. "To Euro or Not to Euro: The EMU and Identity Politics in the European Union," *European Journal of International Relations* 5(2): 147~187.
- Scharpf, Fritz W. 1996. "Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States," in *Governance in the European Union*, edited by G. Marks, F. W. Scharpf, P. C. Schmitter and W. Streek, Thousand Oaks, CA: Sage.
- Schmitter, Philippe C. 2002. "Vices and Virtues of Competing Theories of European Integration and Their Implications for Building an East Asian Community," Paper presented at the conference on "Building an East Asian Community: Visions and Strategies," December 11, 2002, Seoul, Korea.
- Vogel, Ezra F. 1991. *The Four Little Dragons: The Spread of Industrialization in East Asia*, Cambridge: Harvard University Press.
- Waltz, Kenneth N. 1979. *Theory of International Politics*, Reading: Addison-Wesley.
- Wesley, Michael. 1999. "The Asian Crisis and the Adequacy of Regional Institutions," *Contemporary Southeast Asia* 21(1): 54~73.
- Yu, Hyun-Seok. 2003. "Explaining the Emergence of New East Asian Regionalism: Beyond Power and Interest-Based Approaches," *Asian Perspective* 27(1): 261~288.

1. Institutional Design for Regional Integration in Northeast Asia

Kim, Sunhyuk

The main purpose of this paper is to reflect on the experience of European integration in the light of the ongoing process of regional integration in Northeast Asia. I first review the existing theories of European integration, most notably neofunctionalism, neorealism, liberal intergovernmentalism, and constructivism to discuss and compare their strengths and weaknesses. Next I review the past history and some of the current projects of Northeast Asian regional integration. Then I examine the twelve “lessons” of European integration and probe their applicability to the Northeast Asian region. These lessons include, for example, the importance of a functional area, shared interests (not an identity), leadership, a supranational secretariat, and hospitable external (security) circumstances. In conclusion, I submit a set of practical policy prescriptions for promoting and institutionalizing regional integration in Northeast Asia.

Key Words: Regional Integration, Regional Cooperation, Northeast Asia, The European Union, Neofunctionalism