

‘지역 간
주의(Inter-regionalism)’의
성찰과 발전 전략

: 동북아 공동체를 넘어 지역 간 주의로

도종윤
(제주평화연구원)

본 연구보고서의 내용은 집필자의 견해를 바탕으로 작성된 것으로서
제주평화연구원의 공식입장과는 무관한 것입니다.

‘지역 간 주의(Inter-regionalism)’의 성찰과 발전 전략

: 동북아 공동체를 넘어 지역 간 주의로

▶▶▶ | 목차

I. 머리말	8
1. 문제제기	8
2. 기존연구 검토 및 연구방법	9
II. 지역주의를 넘어 지역 간 주의로	14
1. 지역주의 논쟁의 전개	14
2. 지역 간 주의의 태동	19
III. 지역 간 주의의 실제	24
1. ASEM	24
2. APEC	26
3. 그 외의 협력체	28
IV. 마무리	30
참고문헌	31

2017년은 브렉시트와 미국 우선주의 슬로건으로 전후 국제질서를 유지했던 자유주의적 국제주의의 위기가 도래하는가에 대하여 많은 이들이 우려하였다. 비록 아직은 자유주의의 위기가 실현되지는 않았으나, 향후 국제질서의 방향이 무엇으로 그려질지는 여전히 불확실하다. 본 연구는 이러한 불확실성을 타개할 새로운 조짐으로 ‘지역 간 주의(Inter-regionalism)’의 도래를 제안하여 이에 대한 이론적 논의를 검토한다. 그동안 지역 간 주의를 해외연구자들을 중심으로 아시아-유럽, 유럽-아프리카, 유럽-남미 등 지역 공동체 간 협력을 경험적으로 연구한 바 있으나, 국내에서는 아직 그 실체에 대하여 이론적으로나 경험적으로 자세히 연구된 바가 없다. 본 연구에서는 연구와 실천적 양측에서 꾸준히 전개된 ‘동북아’ 개념을 하나의 지역주의 형성의 초기 단계로 본다. 그리고 동북아, 동아시아, 유럽, 아시아 태평양 등에서 벌어지고 있는 협력 및 공동발전 사례를 의제하여 지역 간 주의를 탐색한다. 더 나아가 본 연구는 현(現) 정부가 추진 중인 동북아 플러스 책임 공동체, 신 남방 정책, 신 북방 정책 등 지역 협력의 동력이 단지 국가 중심이 아닌 정치, 경제, 사회, 문화 등 지역 내의 공통성과 관심을 응집하여 대외적으로 타 지역과 관계를 맺을 때 보다 발전적인 결과를 얻을 수 있다고 주장한다. 이번 연구 성과를 통해 축적되는 이론적, 경험적 자료는 학문적 기여는 물론이고 정부의 정책 및 전략 수립 시에 참고자료로서도 이바지할 것으로 기대한다.

핵심어 : 지역주의, 지역 간 주의, 동북아, 자유주의적 국제주의, 협력

I. 머리말

1. 문제 제기

1648년 베스트팔렌체제 이후 유럽은 국제정치 무대에서 국가를 활동의 단위로 의제하고 구성원들의 명시적, 암묵적 합의로 그것이 가진 주권의 절대성을 인정하였다. 그러나 이러한 접근은 생존(자기이익)을 위한 개별 단위들의 자구 노력과 이로 인한 갈등의 벽을 넘지 못했다. 즉 무정부적 체계에 따른 국가 수준의 다툼이 전개된 것이다. 이때부터 평화의 기초로서 국가 간 협력은 오랜 숙제가 되었다. 그리고 이 같은 현실을 극복하기 위한 이론적 작업은 기능적 통합, 정부간주의 그리고 구성주의 등의 논의로 활발히 전개된 바 있다. 그럼에도 불구하고 간과할 수 없는 것은 대부분의 국제정치 논쟁이 국가 중심의 해법에서 여전히 벗어나지 못하고 있다는 것이다. 사실 현실의 국제 관계는 그 이상의 통찰력을 요구하고 있다. 국경을 넘어 경쟁하거나 협력하는 기업, 사회단체, NGO, 국제기구 그리고 개인일반 등 보다 다양한 수준에서 정치적, 경제적, 사회적, 문화적 활동이 영위되고 있는 모습이 자주 목격되기 때문이다.

본 연구에서는 이러한 새로운 현상이 특히 동북아시아에 큰 함의를 주고 있다고 전제한다. 이는 향후 미국 중심의 단극 체제, 강대국 중심의 위계적 정치구조를 넘어서는 국가 간 위계적 구조와 사회와 사회 간 수평적 관계를 연결하는 새로운 현상이 될 가능성이 많기 때문이다. 과학기술, 교통, 통신 등의 발달은 물론이고 민주주의, 법의 지배 등의 사회적 가치가 보다 관심을 받고 있는 현실을 감안할 때 사회와 개인은 기존의 국가가 가졌던 다양한 역할을 대체할 가능성이 많아졌다. 그렇다면 향후 국제정치의 방향은 무엇으로 설명해야 할까? 설령 글로벌리즘이 보다 심화·확대되어 국가 간 협력이 가능하다고 해도 지구를 아우르는 평화공동체가 가능할까? 차라리 지구화를 통한 협력의 가능성과 국가의 이익을 극대화하려는 노력의 접점을 찾는 것이 바른길이 아닐까? 그리고 국가 수준의 협력은 무엇으로 남을까? 이 같은 질문에 답하고자 본 연구에서는 지역주의(regionalism), 그리고 지역 간 주의(Inter-regionalism)를 새로운 현상의 핵심으로 가정한다. 지역주의의 생성은 멀리는 19세기부터 가깝게는 유럽연합(EU), 동남아시아 국가연합(ASEAN) 등의 사례에서 드러나고 있다. 보다 최근에는 지역을 하나의 단위로 엮어서 지역과 지역 간 관계를 조망해 보려는 시도도 늘어나고 있다.

이런 가운데 본 연구에서는 연구와 실천적 측면에서 꾸준히 언급된 ‘동북아(Northeast Asia)’ 개념을 하나의 지역주의 형성의 초기 단계로 본다. 그리고 동북아, 동아시아, 유럽, 아시아 태평양 등에서 벌어지고 있는 협력 및 공동발전 사례를 지역 간

주의라는 이론적 관점에서 탐색한다.

2. 기존 연구 검토 및 연구 방법

1) 지역주의에 대한 연구

지역주의 연구는 유럽을 중심으로 비교적 활발히 전개된 바 있다. 실제로 국가 단위의 접근이 아닌 ‘유럽’을 단위로 한 연구는 사실상의 지역주의 연구라고 해도 무방하다.¹⁾ 그리고 이는 대체로 유럽통합 연구로 읽히게 된다.²⁾

유럽통합 연구는 전통적으로 기능주의³⁾와 정부간주의⁴⁾로 나뉘어 오랫동안 논쟁을 벌여왔다. 먼저 가장 주목을 끈 것은 1950년대에 유럽석탄철강공동체(ECSC), 그리고 유럽공동체(EC)와 같이 등장하였다. 소위 (신)기능주의자로 불리는 하스(Ernst B. Hass)에 따르면 유럽통합은 “초기에 설립자들에 의해 제도적 선택이 이루어지지만 경로의존으로 인해 긍정적 이득이 계속되는 한 그대로 진행된다.”⁵⁾ 말하자면 2차 세계 대전 이후 파괴된 유럽은 국가로서 충족할 수 있는 기능을 상실했고 이를 극복하기 위해 필요한 기능들의 총체적 합이 필요하여 등장한 것이 유럽통합의 시작이었다는 것이다. 비정치적 부분의 협력이 확산(spill-over) 효과를 가져온다는 주장은 통합이론의 초창기 논쟁에서 상당한 공감을 불러일으켰다. 그리고 그의 이론은 초국가적 성격의 공동체가 탄생할 수 있다는 연방주의(federalism)의 초기 연구로 남게 된다. 그러나 (신)기능주의가 말하는 통합의 확산 효과가 정치 분야로 옮겨 갈 수 있느냐 하는 데는 연구자들이 확신하지 못하였다. 특히 이 이론은 1970년대 중반 유럽 통합이 지지부진하고 오일 쇼크로 인한 경제 위기가 닥치면서 예측력에 의문을 낳게 된다. 따라서 호프만(Stanley Hoffmann)은 기술적, 경제적 기능 중심의 협력은 결국 외교, 국방, 안보 등 상위의 정치

1) 지역주의를 통합과 동일한 개념으로 이해할 수는 없으나 지역 통합이 현실적으로 지역주의 활동과 크게 다르지 않다. 따라서 넓은 의미에서 같은 것으로 이해해도 무방할 것으로 본다.

2) 유럽통합을 연구한 초기의 방법론으로는 여러 갈래가 있지만 대체로 연방주의(federalism), 연합주의(unionism), 기능주의(functionalism)등으로 구분된다. 이와 관련해서는 김승렬, “유럽통합 초기(1945-1957)에 있어서 ‘기능주의(functionalism)’에 대한 논쟁”, 『EU학연구』, 5권 1호, pp.5-36, 2000 참조.

3) David Mitrany, “The Prospect of Integration: Federal or Functional”, *Journal of Common Market Studies*, June 1965, pp.119-149; Giandomenico Majone, *Regulating Europe*, London and New York: Routledge, 1996.

4) Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe -Social Purpose and Sate Power from Messina to Maastricht-*, Ithaca: Cornell University Press,1998.

5) Ernst B. Hass, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*, Notre Dame: Univ. Notre Dame Press, 2004, p.xxxiii.

(high-politics)로의 확산을 가져오는 데 한계가 있다고 보았다.⁶⁾ 그는 차라리 국가들 간의 정치적 협력이 통합의 중요한 근거라고 보았다. 호프만은 이러한 주장은 기존의 초국가주의를 비판한 것뿐 아니라 향후 전개될 정부간주의의 매개 논리를 제시한 것으로 평가되고 있다.⁷⁾ 이후 모라비치(Andrew Moravcsik)와 쉬멜페니(Frank Schimmelfennig) 등 소위 정부간 주의자들은 통합의 결단과 행위의 주체는 여전히 국가이며 통합의 동기는 그들의 이익을 위한 합리적 선택이라고 주장한다.⁸⁾ 따라서 경제적 이익-특히 무역을 통한 부의 확장-은 국가의 가장 중요한 선호(preference) 요인이며 통합의 동기가 된다. 그리고 이를 지탱해 중 제도의 창설이 잇따르게 되며, 이 같은 제도는 향후 지역주의의 핵심으로 간주된다.

한동안 정부간 주의는 큰 설득력을 얻었다. 그러나 정부간 주의는 소위 이루 출현하게 되는 지역주의 및 지역화를 설명하는 데 한계를 갖게 된다. 이들은 모두 확산과 자발적 참여, 정체성의 공유 등 정부적 노력 이외의 또 다른 요소에 의해 설명이 가능하기 때문이다. 따라서 최근 하스의 연구가 재조명을 받게 되는데 이는 이후 등장한 신제도주의(New Institutionalism)와 구성주의(Constructivism)의 초기 접근으로 이해되기 때문이다. 실제로 하스도 그의 저서 유럽통합(The Uniting of Europe)의 마지막 개정판(2004)에서 구성주의를 신제도주의의 일종이라 보고 자신의 신기능주의 이론을 재정립하고자 노력하였다. 1980년대에 마스트리트 조약을 거치면서 유럽단일시장(Single Market)과 유럽화폐동맹이 실천 목표로 등장하게 되었고 통합 논의가 부활하자 재고찰을 하게 된 것이다. 그는 구성주의를 실용적 구성주의라 표현하면서 신제도주의와 같은 것으로 보았다. 또한 행위자들의 상호적 관계망 속에서 움직이되 문화, 이념, 사회적 가치 등에 의한 상호구성이 아닌 어떻게 이익을 인식할 것인가에 따라 행위의 동인이 있다고 보았고 이를 통해 제도 및 구조를 형성된다고 주장하였다.⁹⁾

유럽통합 연구가 지역주의 연구의 전형이 된 것은 아세안, 남미 등의 연구에서 연방주의, 신기능주의 등을 연구의 실마리로 보고 있기 때문이다. 그러나 이러한 연구들이 가진 한계점도 분명히 있다. 우선 두 가지 접근 모두 ‘국가’를 주요 행위자로 전제하고

6) Stanley Hoffmann, “Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe”, *Daedalus*, 59, 1966, pp. 862-915.

7) 신종훈, “유럽통합 연구사: 정치학과 역사학의 접근”, 『한국사학사학보』, vol.,no.25, 2012, pp. 259-296.

8) Andrew Moravcsik(1998); Andrew Moravcsik and Frank Schimmelfennig, “Liberal Intergovernmentalism”, Antje Wiener Thomas Diez(ed.), *European Integration Theory*, 2009, pp. 67-87.

9) 이와 관련해서는 Ernst B. Hass(2004) 참조.

있다. 이는 앞서 언급한 대로 사회와 사회, 개인과 개인, 문화와 문화 간의 빈번한 교류와 접근을 설명하는 데 분명한 한계를 갖는다. 둘째, 역사성의 문제다. 통합을 오랫동안 고민해 온 유럽을 모델로 한 접근이다 보니 여전히 통합의 진전이 미흡한 기타 지역에서는 적절성에 의심을 가질 수밖에 없다. 유럽을 모델로 한 지역통합 연구방법론인 연방주의(신기능주의)와 정부 간 주의는 경험론에 의지한 귀납적인 이론이다. 반면, 아세안 등 기타 지역의 지역통합 이론 연구는 유럽지역 연구의 이론적 논의를 바탕으로 그들의 지역 연구를 맞추려는 경향이 있다. 따라서 사회적, 문화적 맥락을 고려한 개별적 경험 연구는 이론적 근거와 부합되지 않거나 새로운 이론 논쟁의 틈새에 머물러 있다. 더구나 최근 심화되고 있는 지구화 현상과 지역의 생존이 어떻게 맞물릴 수 있는지에 대한 연구도 활발히 진행되고 있지 못하다. 한때 신흥국가들(emerging powers)이 주목을 끌었지만 최근 그들에 대한 관심은 대폭 줄어들었다. 비록 국가의 역할이 과거에 비해 많은 도전을 받고 있는 것은 사실이지만, 이를 배제하는 접근 역시 현실을 정확히 바라보지 못하는 태도다. 오히려 사회적 관계, 개인적 관계 등 국가를 초월한 접근과 더불어 기존의 국가들이 어떤 동인에 의해 어떤 활동을 하며 어떤 관계망을 형성하는지 그들의 역할 변화에 주목해야 한다.

2) 지역 간 주의에 대한 연구

지역 간 주의는 지역주의보다 훨씬 짧은 이론적 배경을 가지고 있다. 그러나 많지는 않지만 이론가들의 이론 적립을 위해 몇 가지 토론을 시도하고 있다. 첫째, 신현실주의와 (신자유주의적) 제도주의의 파생 변형들의 논쟁이 주된 흐름을 이루는 가운데 이들 간 패러다임에 다리를 놓거나 이들을 초월하는 연구로서 나타나고 있다. 따라서 신현실주의와 제도주의자들의 원칙들에 힘입어 보다 풍부한 복합적 정책 결합(a complex mix of policies)을 지역 간 주의의 특징으로 내다본다. 이러한 결합적 변이는 인지적 요소 뿐 아니라 맥락적 요소에 의존한다. 예컨대 이전의 상호작용과 역사적 경험 그리고 그 결과로 생긴 역할기대가 행위자들의 인식에 어떻게 작용하는가와 같은 질문이 그것이다. 예컨대 로로프(Roloff 2001)는 왈츠(1979)의 구조적/신현실주의 접근과 코헤인과 나이(1977)의 상호의존 이론을 결합하여 체계적 관점으로부터 주제를 도출하였다. 그는 구체적으로 지역 간 주의 관계가 행위자들의 협력적 행동의 결과와 제도적 균형의 결과라는 것을 보여주었다. 경제의 세계화는 새로운 경쟁적 압박을 낳게 되는데 국가들은 지역 협력으로 이에 대응한다고 보았다. 그리고 지역 블록은 경제적 힘의 불균형에 의해 특징지어지는데 지역기구들이 제도적 균형 맞추기로 이를 조정한다는 것이다. 둘째, 균

형 맞추기와 편승전략을 통한 상호의존과 양극화를 관리하는 것은 협력에 관한 융통성 있는 지역 간 주의 구조의 등장을 말하는 것이다¹⁰⁾. 링크(Link 1999)는 이러한 과정을 두고 ‘협력적 균형맞추기(cooperative balancing)’라고 불었다. 또한 일련의 연구자들이 이 같은 구체적 사례로 ASEM, APEC 등을 언급하며 탈지역적 포럼이 메타레짐이라고 분류하기도 한다¹¹⁾

일부 학자들(예컨대 Gilson 2002)은 ASEM과 APEC의 맥락에서 지역 간 주의 현상을 설명하기 위해 구성주의적 논리를 동원하기도 한다. 말하자면 지역 간 관계는 3각축 내부의 균형 잡기 게임이라기보다는 지역들의 상호작용 및 그 자체의 과정이 그들로 하여금 “양측이 상호 구성하는 반성적 대리인들로 거듭나게 되며 또한 그들의 지역 간 상호 작용에 의하여 구성된다, 그리고 이러한 형태 안에서 지속적인 외재화가 진행된다.”¹²⁾는 것이다. 룰란드(Rüland 1999, 2001)는 이를 바탕으로 보다 구체적인 특징을 제시한바 있다. 지역 간(inter-) 혹은 탈 지역 관계(transregional relationship)로 5가지의 기능적 측면이 있다는 것이다. 즉, 첫째 균형 잡기(balancing), 둘째 제도 구축(institution-building), 셋째 글로벌 다자 포럼에서 합리적인 정책 결정(rationalizing the decision-making in global multilateral forums), 넷째 계획 잡기(agenda-setting), 다섯째 집단 정체성 구축(collective identity building) 등이 그것이다.

지역 간 혹은 탈 지역 포럼의 등장은 글로벌 거버넌스에 대한 몇몇 모델을 제시함으로써 세계화(globalization) 확산에 이론적으로 기여하였다.¹³⁾ 이 글에서는 앞서 언급된 토론을 바탕으로 지역간 주의를 지역 간 혹은 탈 지역 관계를 글로벌 거버넌스의 다층적 시스템의 일부라고 전제한다.¹⁴⁾ 또한 수직적으로는 글로벌 다자 포럼, 지역간(혹은 탈 지역) 포럼, 지역협력 협의, 하부지역 수준의 탈 국경 구조(subregional transborder structures), 양자간 국가 거래 등으로 분화하고, 수평적으로는 특정정책 분야를 담는 분야별 국제 레짐으로 구분이 가능하다고 본다(Rüland 1996, 2002). 이런 가운데, 비 국가 행위자가 점차 글로벌, 지역적, 지역 간 대화에서 범위를 넓혀가고 있으므로 글로

10) Maull (1997).

11) Aggarwal (1993); Yeo(2003).

12) Gilson 2002:12.

13) 예컨대 Rosenau and Czempiel 1992; Prakash 1999; Hettne and Söderbaum 1999; Rüland 1996, 1999, 2001.

14) 이와 같은 입장은 다음에 자세히 소개되어 있다. Heiner Hänggi, Ralf Roloff and Jürgen Rüland, “Interregionalism: A New phenomenon in international relations”, In *Interrgionalism and International Relations* edited by Heiner Hänggi, Ralf Roloff and Jürgen Rüland, London & New York: Routledge, 2006.

별 거버넌스에서 이러한 유형을 보다 복합해질 것으로 예상된다. 따라서 지역주의와 지역간주의의 등장이 ‘수평적 보조(horizontal subsidiarity)’의 성격을 가지고 있음을 간과해서도 안 될 것이다.¹⁵⁾

국가를 단위가 아닌 지역 국가들의 네트워크를 단위로 의제하고 지역 대 지역의 연구로 재결합시킬 수 있는 도전은 여전히 초보적 단계에 머물러 있다. 다행인 것은 최근 지역 간 주의는 그동안 해외연구자들을 중심으로 아시아-유럽, 유럽-아프리카, 유럽-남미 등 지역 공동체 간 협력을 경험적으로 연구되고 있다는 것이다. 국내에서는 아직 그 실체에 대하여 이론적으로나 경험적으로 자세히 연구된 바가 많이 없다. 이러한 연구의 틈새를 채워보고자 본 연구는 기존의 통합 이론을 넘어서 새롭게 정의되고 있는 지역주의와 지역 간 주의를 검토하고 실천적 사례로 ASEM과 APEC을 조망해 보고자 한다.

15) Reinecke(1998)

II. 지역주의를 넘어 지역 간 주의로

1. 지역주의의 논쟁의 전개

앞서 언급한 것처럼 지역주의는 유럽을 중심으로 통합이론의 관점에서 그 원류를 찾을 수 있다. 그러나 최근에는 유럽뿐 아니라 세계 각지에서 통합에 대한 관심과 활동이 늘어남에 따라 개별화된 통합이 아닌 보편화된 통합, 즉 지역주의 시각에서 접근하려는 시도가 자주 보이고 있다. 특히 21세기 초반 들어 세계 곳곳에서 지역주의의 모습이 자주 관찰되고 있다. 이는 소비에트 블록의 구 동구권이 붕괴된 후 새로운 국가로 탄생하면서 민주주의 등 서구의 가치를 수용하고 EU등에 가입하면서 지역주의에 접근한 면이 크기 때문으로 보인다. 또한 각종 연구에서 지정학의 대응 개념으로 지역주의가 언급되기도 하고, 보편성을 추구하는 지구화(globalization)와 상생하기 위한 개별적 성격의 지역주의/지방주의(glocalization)로 묘사되기도 한다.

지역주의는 연구자들의 시각과 학문적 배경(경제학, 정치학, 국제관계학 등)에 따라 매우 다양하게 제시되고 있는 것이 사실이다. 그러나 이들이 가지고 있는 공통점은 “어떻게, 그리고 왜 국가와 비국가 행위자들이 전통적 개념의 국경을 넘어서 협력을 추구하느냐”의 문제로 수렴된다는 것이다.¹⁶⁾ 예컨대 경제학자들은 지역통합이 무역을 통해 경제적 연관성을 구축하는데 있다고 보고 논의를 시작한다. 즉 관세/비관세를 제거하여 통합지역 내의 관련국들의 후생수준을 증가시킬 수 있다고 보는 것이다. 지역경제통합이론의 경우 과거에는 무역과 화폐에 초점을 맞춰왔으나 최근 정치경제학 관점에서는 경제와 화폐통합에서 발생하는 효과와 이슈들에 대한 관심으로 연구의 폭이 넓어지기 시작하였다. 경제통합은 여러 국가가 국경을 개방하여 시장의 공간을 넓혀 통합으로 가자는 것을 의미하기 때문이다. 화폐통합에서 중요하게 여기는 질문은 금융동맹(monetary union)의 최적화된 크기가 얼마인가에 대한 논의이며 여기서 이론가들과 정책결정들 간의 의견차가 생긴다. 특히 정책결정자들은 무역파트너들과의 거래에서 경제 흐름에 따라 장애가 생겨 위기가 닥치면 정부는 전통적으로 이용 가능한 정책으로 환율을 통하여 이를 관리할 수 있다고 여겨왔다. 또한 자본-노동관계도 여전히 중요하다. 경제위기가 닥쳤을 때 대응방안으로서 이를 조절하는 것은 화폐의 이동만큼이나 중요하기 때문이다. 즉, 환율조정은 경쟁력의 유지와도 연관되어 있으며 화폐통합은 일단의 집단이 개별

¹⁶⁾ Mary Farrell, “The Global Politics of Regionalism: An Introduction”, In *Global Politics of Regionalism: theory and practice*, edited by Mary Farrell, Björn, Hettne and Luk Van Langenhove, London·Ann Arbor: Pluto Press, 2005, p.5

국가의 경제정책에 의한 환율 조정 능력을 잃게 할 수 있다. 이는 고수준의 지역통합의 성과를 좌우하는 열쇠이기도 하다. 따라서 많은 지역에서는 글로벌 자본시장의 변동스러움이 가져오는 불확실성을 제거하기 위하여 환율안정장치(exchange rate arrangements) 도입을 위한 협력 방안을 강구하게 되는데,¹⁷⁾ 이는 지역통합이 높은 단계에서 이루어지고 있는 공동화폐 출범에 앞서 가장 어려운 난제였다.

1) 개념 : 지역주의 vs 지역화

지역주의는 종종 지역화(Regionalization)와 혼동되거나 구분이 보호한 개념으로 간주되기도 한다.¹⁸⁾ 전통적으로 지역주의는 “국가가 주도가 되어 특정의 제도와 전략적 수단으로 주어진 지리적 범위를 진흥시키는 것”으로 정의된다. “국가-하위국가(sub state)-비국가 행위자에 걸쳐 일관된 하향식 정책을 취하는 경우”로 알려져 있다. 반면, “지역화는 국가를 초월한 상호작용의 물리적 패턴을 말한다. 그리고 가족 간의 연계, 이주, 무역, 자본 이동, 초국경적 미디어 이용 등을 포함”한다.¹⁹⁾

이런 가운데 제2차 세계대전 이후 두 차례의 지역주의가 등장하였다는 점에 대해서는 여러 학자들이 공감하고 있다. 그러나 위에서 언급한 대로 지역주의 개념을 취할 경우 지나치게 국가 간의 상호작용과 상호의존의 중요성을 강조하게 된다. 이를테면 1930년대 취해진 지역 중심의 보호주의는 이러한 지역주의의 전형적인 사례가 대표적이다.²⁰⁾ 따라서 1930-40년대의 일본 및 독일의 제국주의 정책은 정치적, 경제적으로 지역 패권을 장악하기 위한 ‘나쁜 지역주의(malevolent regionalism)’의 사례로 거론되기도 한다.²¹⁾ 또한 전후 1940년 후반부터 1970년대까지 서구가 특정지역(남반구)을 상대로 했던 지역 프로젝트 및 지역기구의 설립은 지역주의의 또 하나의 물결로 고전적 지역주의의 사례였다²²⁾. 이후 60-70년대의 경제적 지역주의는 다자주의라는 틀로 미국 중심의

17) Mary Farrell(2005)

18) 이하 내용은, 도종윤, “자유주의 이후의 지역주의: 브렉시트와 트럼프 등장 이후 지역주의의 과제”, JPI 정책 포럼, 2017-8에서 일부 차용함.

19) Mark Beeson and Richard Stubbs. “Introduction.” In *Routledge Handbook of Asian Regionalism*. Edited by Mark Beeson and Richard Stubbs. London and New York: Routledge, 2012, p.1.

20) Morten Bøås, Marianne H. Marchand, and Timothy M. Shaw, “The Weave-World: The Regional Interweaving of Economies, Ideas and Identities.” In *Theories in New Regionalism*. Edited by Fredrik Söderbaum and Timothy M. Shaw. New York: Palgrave, 2003, pp.197-210.

21) Mario, Telò, “Introduction.” In *European Union and New Regionalism*. Edited by Mario Telò. Aldershot: Ashgate, 2001, pp.1-16.

패권 안정을 추구한 사례로 평가받는다. 그러나 미국이 외친 “자유세계(free world)” 슬로건에도 불구하고, 많은 경우 보호주의 장벽에 의해 좌절되었던 경험이 있다.

고전적 지역주의의 실패 원인은 너무 많은 정책이 서로 모순되게 얽혀 있었고, 정책에 비해 이를 뒷받침할 제도적 완비가 부족했던 면이 컸다. 식민주의의 잔재가 그대로 남아 실천이 의지를 따라 주지 못했던 것이다.²³⁾ 이렇게 보면 지역주의는 새로운 현상의 발견이라기보다는 역사적으로 이미 존재하였던 지역 블록화의 형태로 이미 재현된 바 있었다고 보아야 정확할 것이다. 그러나 실천적 정당성과 규범의 혼동으로 포괄적인 지지와 역량을 키우지 못한 것이 많은 이들이 이를 간과하게 되는 이유가 되었다.

1980-1990년대는 지역주의의 부활시기로 평가된다. 1950-1960년대가 지역기구의 등장과 제1 물결이었다면 80-90년대는 제2 물결의 시기였던 것이다. 제1물결의 시기에는 유럽과 남미에서 국제기구가 주로 등장하였다면, 제2물결의 시기에는 전 세계적으로 확산되었다는 점에서 차이가 있다. 심지어 그때까지 아시아-태평양지역은 ‘지역주의 없는 지역(regions without regionalism)’으로 치부되기도 하였다. 이 시기에는 새로운 지역기구가 등장하였고(SAARC, NAFTA, MERCOSUR), 기존의 지역기구들(EU ASEAN)이 심화되는 시기이기도 했음. 이런 맥락에서 일부 학자들은 ‘지역주의 시대의 도래’²⁴⁾라고 평가하기 시작한 것이다. 이처럼 두 번째 지역주의의 물결은 이른바 신지역주의(New Regionalism)로 개념화 된다.²⁵⁾ 비록 연구자들마다 약간의 용어 차이- 제2세대 지역주의, 포스트 헤게모닉 지역주의, 열린 지역주의- 가 있지만, 대략 공유하는 개념들이 있다. 말하자면, 신지역주의 특성은 지구화의 과정이 보다 넓고 깊게 지역주의의 새로운 형태를 추동하였다는 점이다. 이는 지구적 차원에서 국제 무역, 외국 자본 투자, 개발과 부흥을 동시다발적으로 자극하면서 수많은 지역 협의체와 기구를 설립하면서 유형화 되었다.²⁶⁾

지역주의 연구자 헤트네(Björn Hettne)에 따르면, 양자의 구분은 다음과 같이 정리된다. 첫째, 고전적 지역주의가 냉전과 양극 체제를 기반으로 하였다면, 신지역주의는 다극체제와 지구화의 시대를 기반으로 하고 있다. 둘째, 고전적 지역주의가 하향식 생성의 논리를 지녔다면, 신지역주의는 ‘지역의 형성’이라는 보다 자발적인 과정을 거치면서,

22) Björn Hettne, “The New Regionalism Revisited.” In *Theories in New Regionalism*. Edited by Fredrik Söderbaum and Timothy M. Shaw. New York: Palgrave, 2003.

23) Mario, Telò(2001)

24) Rostow (1990)

25) Palmer (1991), Hettne and Söderbaum(1999).

26) Mario, Telò(2001)

국가뿐 아니라 다른 행위자들로 적극적으로 결합하여 협력을 필연적인 과제로 인식하고 있었다. 그래서 지구적 도전에 대응하기 위한 주권의 공유를 마다하지 않는 유연함을 가지고 있다. 셋째, 경제적 측면에서 보았을 때 고전적 지역주의가 내부 지향적이며 보호주의(inward-oriented and protectionist) 성향을 가졌던 반면, 신지역주의는 보다 개방적이어서 세계 경제 질서에 상호의존적인 호환성을 갖고 있다. 넷째, 고전적 지역주의가 안보적, 경제적 차원에서 각각 구분된 영역적 차원의 지역주의라면, 신지역주의는 보다 포괄적이고 다차원적인 사회적 과정에 따른 결과물이다. 다섯째, 고전적 자유주의가 근거리 국가들과의 관계 맺기에 그치고 있다면, 신지역주의는 보다 지구화된 구조적 변화와 연관되어 있으며, 국가 이외에 글로벌 시스템에서 작동되는 다양한 행위자들이 일정 부분의 역할 형성을 인정한다는 것을 특징으로 한다.²⁷⁾

2) 지구화 : 지역주의의 동력

세계화 혹은 지구화(globalization)는 지역주의의 배경요소이다. 그리고 이것이 어떤 힘에 의해 영향을 받을지 살펴보는 것은 곧 지역주의 연구의 필수 요소이다. 일반적인 합의에 따르자면, 세계화는 “신기술의 역할, 국가 정책 및 다국적 기업의 전략, 자유화(liberalization)가 주는 잇점(preferences)등이 적절히 조합되어 추동하는 힘을 가져왔다”고 본다.²⁸⁾ 또한 IMF, WTO와 같은 국제제도가 도구적 측면에서 세계화를 이끌었음도 분명하다. 마지막으로 중요하게 고려해야 할 것은 각국 정부와 사회가 세계화에 어떻게 대응해 왔느냐 하는 점이다. 각국 정부 차원에서 고려할 수 있는 탈 국경화 현상은 자본의 흐름, 경쟁의 활성화로 인한 무역량의 증가, 제3국으로부터의 인적 유입, 보다 낮은 경제적 조건을 찾거나 전쟁·기아 등 외부적인 요인들이다. 이처럼 다양한 여건에 의하여 세계화가 진행되고 있지만, 보다 중요한 것은 어느 국가든 한번 이러한 고삐가 풀리면 개발과 관련된 모든 수준에서 혼합된 결과로 나타난다는 것이다. 따라서 어떤 사회 집단도 세계화를 통해 순수한 혜택만 받는 집단이 있다고 단정할 수는 없다.

이런 가운데 국가의 주권과 권위가 장애에 부딪혀 베스트팔리아 체제가 위기에 처해 있는 상황을 감안하여, 각국 정부는 협력적 정책 결정을 통해 국가 주권을 강화하고 지역협력의 네트워크 속에서 권위를 공유하도록 힘을 발휘하고 있다. 또한 비 국가 행위자들이 탈 국경화된 관계 네트워크(예컨대 경제, 환경, 사회, 교육 보건 등)를 구축하고 있으며 국가의 법체계와 집행기관의 손이 미치지 못하는 탈법적 상호작용과 범위 행위

27) Björn Hettne(2003: 23-24)

28) Mary Farrell(2005: 3)

는 국제적 수준에서 증가하고 있다. 공식적, 비공식적 협력을 위한 (지역)블록의 형성은 어느 때, 어느 곳에서나 있어 왔지만 이들이 어떻게 운영되었는지, 어떤 지역 공동체가 생겨났는지 등의 차원에서는 서로 상이하다. 따라서 지역주의의 다양성과 접근법 등에 대하여 집중하여 살펴볼 필요가 있다. 향후 지역주의의 관심은 이러한 방향으로 진행 될 것으로 보인다.

3) 국제 정치적 의미에서 지역주의

신기능주의는 일련의 기능적 확산(spill-over)에 힘입어 행위자들의 기대치가 초국가적인 중앙의 권위체에 대한 충성심(loyalties)으로 전이되어 경제와 정치적 통합을 이끌게 되고 통합과정이 진행된다고 설명한다. 이때 중요한 요소는 국가 수준이든 국제수준이든 정치행위자들의 역할과 경제주체들의 요구를 맞출 수 있는 초국가적 제도로의 기대의 전이이다. 물론 이에 대한 비판도 있다. 신기능주의가 지나치게 확산 효과에 기대고 있다는 점과 이론이 가진 목적론적 성향(teleological nature)에 맞추다 보니 현재 까지도 이를 입증할 만한 증거가 뚜렷하게 보이지 않고 있다는 점이다. 또한 통합과정을 보면 결국 핵심 국가 몇몇의 경쟁과 전략에 의존하고 있을 뿐이라는 점이다. 이는 실제로 정부간 주의가 탄생하게 된 배경이기도 하다. 1980년대 말까지, 통합이론은 정부간 주의자들(intergovernmentalists)과 초국가주의자들(supranationalists) 논쟁이 되었는데 이는 공교롭게도 국제정치학의 신현실주의 대 신자유주의 논쟁과도 맞닿아 있다. 1990년대 들어서는 지역통합 계획으로서 유럽통합은 연구자들의 관심에서 다소 멀어졌는데, 이는 신지역주의(new regionalism)로 일컬어지는 새로운 시각의 등장에 힘입어서이며 이는 구성주의 논쟁의 초기 근거가 되기도 하였다.

4) 신지역주의

앞서 신지역주의의 개괄적으로 살펴보았지만, 최근의 실천적 움직임은 보다 더 정교한 분석을 요구한다. 신지역주의 접근은, 지역(regions)을 기존 EU연구에서 다루었던 것처럼 단지 형식적인 것이나 주어진 것으로 간주하지 않고 지구적 차원의 변환 과정에서 구성되거나 재구성되는 것으로 이해된다. 말하자면 지역은 그것의 발전적 형태로서 정태적이라기보다는 동태적이며 변화와 적응에 개방적이다.²⁹⁾ 구체적으로 기존의 이론적 개념을 보다 확대하여 발전시키자면, 지역주의는 경제, 문화, 적치 그리고 사회적 측면을 망라하여 다차원적인 통합을 일컫게 된다. 이는 자유무역협정이나 안보 레짐의 창

²⁹⁾ Mary Farrell(2005: 8)

설을 넘어 확장된 지역 활동으로 이해되기도 한다. 또한 신지역주의는 지역의 응집성과 정체성을 구축하여 지역건설(region-building)을 도모하려는 전략적 목표를 염두에 둔다. 따라서 현재의 지역주의는 (지역마다) 서로 다른 조건, 가치, 심지어 전 세계를 아우르는 이념적 입장을 반영하면서 매우 다른 지역주의들로 이루어지게 된다. 획일성을 탈피하여 그 지역의 사회적, 경제적, 정치적 여건에 따른 것이다. 이는 유럽의 경험이 반드시 모든 지역주의의 원형이 될 수 없다는 주장의 근거가 된다.

한편, 주목할 것은 신지역주의의 맥락에서의 지역화이다. 지역화 과정은 아래로부터(below) 그리고 지역 내부에서(within) 발생한다, 이때 지역에서 형성된 프레임워크 속에서 각 커뮤니티들(communities)과 사회단체들(societies)은 협력에 영향을 미치는 여러 형태의 요소들을 밀고 당기면서 다양하게 반응하게 된다. 결과적으로 국가, 비국가 행위자, 기구, 사회적 집단들이 망라되어 지역주의에 간여하게 된다. 신지역주의의 관건은 지역주의와 지역화가 어떤 점점 속에서 만나 서로 상승 작용을 일으키는가에 달려있다고 판단된다. 이는 뒤에서 전개될 지역 간 주의에서도 중요한 실천 요인으로 작용하게 된다. 오로지 지역의 국가가 주도하는 교류와 협력이 아니라 이보다 낮은 수준의 연대와 협의가 등장하고 있기 때문이다.

유럽 이외의 지역에서도 공식/비공식적으로 제도정비를 통해 이웃 국가들과의 협력과 통합의 모습을 보여주고 있다. 이런 상황에서 ‘미세 지역주의(micro-regionalism)’의 관점에서 보자면, 공/사적 활동으로 등장하고 있는 탈 국경화 된 비공식적 활동을 제도화된 협력으로 지원하여 지역통합을 강화시키는 방향으로 움직이고 있음이 목격되고 있음도 간과되어서는 안 된다.

2. 지역 간 주의의 태동

지역 간 주의 혹은 탈지역주의는 아직은 연구주제로서 유아적 단계에 머물러 있다. 오히려 실편이 앞서고 있으며 주로 ASEAN-EU, APEC, 대서양 협력 등 삼각축을 중심으로 연구되고 있다. 그 외 지역으로는 EU-MERCOSUR 등이 연구자들의 관심 분야이다. 세계화의 진전에도 불구하고 아직은 고르게 진행되고 있지 않은 선후진국 간의 교류와 협력, 그리고 이것이 제도적 수준에서 어떻게 반영되어 있는가도 관심 사항이다. 또한 아직 좀 더 연구해야 할 과제로 국제관계에서 새로운 층위(new layer)로써 보다 지역 간 주의를 잘 이해할 수 있는 방법이 무엇인가에 대한 논의이다.

대다수의 관련 연구는 여전히 기술적(descriptive)이거나 시간과 영역을 협소하게 정하고 심지어 단편적 일화로 한계를 둔 채 정책 지향 연구에 머물고 있는 실정이다. 기존

이론 연구들은 주로 연역적 기법에 의존하고 있으며 대부분 경험적 증거는 부족하다. 이를 극복하기 위해 경험적 사례를 충분히 확보하는 것이 관건이나 알려진 지역 간 주의 사례는 매우 적기 때문에 아직은 경험 축적에 어려움이 있다.

1) 지역 간 주의의 등장

지역주의의 등장원인으로 첫째, 글로벌리즘과 글로벌화 과정에서 등장하는 다양한 작용과 반응에 따른 것이라는 점. 둘째, 지역주의는 지역 내부의 동학과 지역 행위자들의 각각의 전략 및 동기에 의한 것임을 인정하고 있다는 점 등이 꼽힌다.³⁰⁾ 말하자면 지역주의 새로운 환경에 적응하고자 지역 대 지역의 만남으로 재결합되어 지역 간 주의로 나타나게 된다는 것이다. 최근 국제무대에 APEC, ASEM, FEALAC,³¹⁾ EU-LAC,³²⁾ IOR-ARC³³⁾, FTAA³⁴⁾ 등 새로운 명칭이 쏟아져 나와 사람들을 어리둥절하게 만들고 있다. 이들은 관련자가 아닌 이상, 심지어 미디어 매체에서도 잘 알려지지 않은 경우가 많다. 그러나 이 같은 세계 지역들 사이의 제도화된 새로운 관계가 국제관계의 새로운 현상으로 자리매김하고 있는 것이 사실이다. 더 나아가 글로벌 질서를 점차 미분화시키는 새로운 지층(a new layer)으로 평가되기도 한다.³⁵⁾ 그러나 비판도 여전히 있다. 지역 간 주의의 본질에 대하여 합의된 의견이 없다는 것이 대표적인 비난의 원인이다. 그러나 비판과 호기심이 공존하는 것도 사실이다, 따라서 “소리만 요란하고 아무것도 아닌 것에 분노하는 것”이라는 비판부터 “글로벌 거버넌스의 다층적 시스템 안에서 등장하되 하나의 블록을 형성하는 것”³⁶⁾이라는 평가까지 다양하게 나타나고 있다.

한편, 최근에는 지역 간 주의에 대해 다른 개념으로 ‘메가 지역주의(mega-regionalism)’, ‘탈지역주의(transregionalism)’, ‘탈대륙주의(transcontinentalism)’, ‘대륙간주의(intercontinentalism)’, ‘범지역주의(pan-regionalism)’ 등으로 부르기도 한다. 이는 대륙간의 만남(EU-아프리카, EU-남미)을 근거로 명칭이 정해진 것이다. 향후 EU-미국처럼 지역 그룹과 강대국 간의 대화는 지역 간 주의에서 더 확장된 범주로 표시해야 할 것으로 보인다.

30) Farrell(2005: 8)

31) Forum of East Asia-Latin America Cooperation

32) The European Union - Latin America and Caribbean Foundation

33) Indian Ocean Rim Association for Regional Co-operation

34) The Free Trade Area of the Americas

35) Heiner Hänggi, Ralf Roloff and Jürgen Rüländ(2006).

36) “Much sound and fury about nothing” to “A building block in an emerging multi-layered system of global governance.”(Heiner Hänggi, Ralf Roloff and Jürgen Rüländ, 2006:3).

2) 지역주의와 지역화의 구분

지역주의와 지역화는 지금 세계적으로 등장하고 있는 현상이다. 지역화는 경제부분에서 사적인 혹은 비국가 행위자들 그리고 기업들 사이의 상호거래를 밀도 있게 진행하는 무역주도(trade-drive), 상향식(bottom-up)과정으로 정의된다. 이러한 활동은 지리적으로는 인근국가들, 사회들 그리고 경제 주체들 간의 상호의존성을 높이고 있다. 따라서 지역화는 단지 무역의 다양화, 거래의 창조적 효과만을 노리는 것이 아니라 상호의존을 만들어 내거나 다양화시킨다. 반면 지역주의는 지역화, 안보 관련 포괄적인 집합체들(array), 그리고 지역 바깥으로부터 도래하는 경제적 도전을 관리하는 국가의 의식적인 정책을 의미한다. 따라서 지역주의는 수동적인 차원뿐 아니라 적극적인 활동을 채택하는 것을 포함하게 된다. 제도적 형태 면에서 보자면 비형식적인 국가 간 협력부터 레짐 형성(regime-building), 정부 간 제도 혹은 초국가적 기구를 포함하는 형태까지 다양하게 이루어진다. 지역주의는 대개 사회주체, 경제주체들에 의무를 지우기도 하여 지역화보다 훨씬 강한 하향식 과정(top-down process)으로 드러난다.

여기서 ‘지역(region)’이라 함은 독립된 국가들이 경제적, 사회적, 정치적 가치와 목표 공유를 추구하는 지리적 영역으로 정의된다.³⁷⁾ 그러나 이때 지역 개념을 도태시켜서는 안 된다. 여전히 중요한 것은 ‘지역 구축(region-building)’인데 이는 매우 복잡한 과정을 거쳐서 이루어지게 된다. 구체적으로 보자면, 각국은 내부적 충격뿐 아니라 외부를 향한 협력에 관해 자신들의 이익을 새롭게 정의하면서 외부적 충격까지 두 가지 모두에 대응해야 한다. 게다가 지역 구축은 자신들이 추구하고자 하는 기능에 따라 지역을 차별화하고자 하는 기능적 차원을 포함하고 있다. 예컨대 안보를 목적으로 추구하는 지역 기구와 경제적 협력을 목표로 하는 기구의 구조와 원칙에 대해서는 회원국들 간에 입장이 같지 않을 수 있다. 이것이 의미하는 바는 국제지역은 사회적, 정치적으로 구성된다는 것이며,³⁸⁾ 이것은 또한 그들이 가진 집단적 정체성을 반영하는 것이다.³⁹⁾

그렇다면 지역의 관점에서 재고해 보아야 할 현상들은 무엇인가? 이는 구성주의자들이 말하는 지역성(Regionness)⁴⁰⁾의 관점에서 야기되는 의문에서 출발한다. 즉, APEC은 지역이라고 보아야 할지 아니면 탈(脫)지역적 포럼(transregional forum)이라고 보아야 하는지가 문제가 된다. IOR-ARC 등은 지금까지 정의된 지역 간 주의 혹은 탈(脫)

37) Yalem (1965).

38) Katzenstein (1996).

39) Dass (1993), Higgott (1997), Hänggi (1997)

40) 지역성(Regionness)는 지리적 인접성을 강조하는 자연적 실체로서의 지역을 의미.(p. 4) 또는 (Hettne/Söderbaum 1999) 참조.

지역주의로는 설명이 안 되는데 이는 지역이라고 해야 하는지의 문제이다. 지역 간 주의의 지역화의 또 하나의 관심은 이것이 지역 간 주의를 설명하는 매개가 될수 있다는 점이다. 지역주의 관점에서 지역화는 하나의 하부 활동으로 평가되지만, 지역 간 주의 입장에서 지역화가 지역주의와 맞물려 지역 간 협력과 교류의 기저가 된다고 보기 때문이다.

3) 지역 간 주의의 형태 그리고 제도화

지역 간 주의에 따른 관계는 드러나는 현상이 분류하기 까다로운 다양화된 모습으로 퍼즐화되어 있다. EU의 경우 그룹 대 그룹 간 대화는 현재 12개 이상의 파트너 기구들과 갖고 있다. 그러나 ASEAN, MERCOSUR, GCC⁴¹⁾, SADC⁴²⁾ 등을 제외하면 대화와 접촉이 간헐적, 임기응변식, 어정쩡한 형태인 것도 사실이다. 따라서 어떻게 하면 약간이라도 규범적으로 그리고 최소한 중범위적으로라he 제도화를 만들것인가에 연구자들의 관심이 집중되어 있다. 그러나 ASEM, APEC, IOR-ARC은 다소간의 행위자 능력을 갖추고는 있지만, 엄격히 말해 그 회원국들은 지역의 그룹원이 아니라 국가들의 모임일 뿐이므로 행위자 관점에서 추적하기 쉽지 않다. 모든 경우 지역 그룹들은 완벽하게 그 지역의 그룹을 대표하고 있지 못하다는 점도 행위의 정당성, 효율성 등에 의문을 갖게 한다. 즉, 지역의 그룹화는 공식적, 비공식적으로 다양한 수준에서 이루어지고 있으며 포럼 내에서 그들의 이익을 조정하는 것도 다양화되어 있기 때문이다. 그러나 APEC, ASEM, IOR-ARC 등은 자체적인 기구 사무국(organizational roof)을 두고 있어 이러한 어려움을 극복할 수 있도록 에 다소나마 도움을 준다.

지역 간 관계에서 또 하나 우려되는 것은 제도화가 강대국 간의 관계 수준에 머물러 있다는 것이다. 앞서 보았듯이 고전적 지역주의(old regionalism)와 신지역주의(new regionalism) 간 구분 해석은 몇 가지 전제를 가지고 있다. 구 지역주의는 이른바 보호주역 무역정책에 대한 옹호와 적극적인 통합(통합을 위해 국가의 조절 능력을 강화하는 등), 그리고 선택적 초국가주의에 따른 회원들 간의 동질성에 근거한 ‘두꺼운(thick)’ 혹은 ‘깊은(deep)’ 제도화로 특징지어진다면, 신지역주의는 열린 지역주의(open regionalism)로 특징지어진다는 점이다.⁴³⁾ 현재, 그리고 미래는 국제관계 및 세계 경제의 복합 상호의존이 증가하면서 열린 운영 기제(open cooperation mechanism)

41) Gulf Cooperation Council

42) Southern African Development Community

43) Garnaut (1996).

가 점차 크게 요구된다.⁴⁴⁾ 새롭게 형성되는 지역 기구는 융통성 있으면서도 비형식적인 구조, 제도화에 대한 얕은 의존, 정부 간 주의 그리고 회원국의 문제에 대해서는 내정불간섭 원칙의 고수 등으로 특징지어진다. 이들은 또한 개발도상국과 선진국이 함께하며 여러 지역 기구에 겹쳐서 참여하는 등 멤버십에 있어서 보다 이질적이다.⁴⁵⁾ 신지역주의는 자유무역주의를 중흥시키기 위한 도구가 되고 통합이 경제에서 국가의 개입을 저해하기 위한 것이라면 통합자체에도 부정적인 전략을 취하게 된다.⁴⁶⁾ 따라서 지역의 강대국 간 협력으로 보는 관점(구지역주의)은 지역 간 주의 생성과 성장에 장애가 된다.

44) Hettne and Söderbaum (1999: 7).

45) Bowles(1997).

46) Scharpf (1999).

Ⅲ. 지역 간 주의의 실제

1. ASEM

1) 지역 간 주의로서 ASEM(아시아-태평양 정상회담)의 시동

초창기 연구자들 간에는 지역화/지역주의 혹은 글로벌리제이션/글로벌리즘 등이 어느 정도까지 탈냉전 국제질서 이후 블록을 구축할 것인가에 대하여 의견 일치가 되지 않았다. 그러나 지금은 이들이 서로 배타적인 관계가 아니며 보완적인 과정이라는 의견이 지배적이다. 지역화는 글로벌 경제 및 정치 그리고 사회적 비국가화와 이것들이 국경을 초월하는 진행국면이며,⁴⁷⁾ 그 결과 세계화의 촉매로서 해석된다. 지역주의는 또한 세계화에 따라 국경을 가로지르면서 생기는 병리적 현상과 시장, 자본, 기술 등에서 경제적 경쟁력을 강화시키기 위한 국민 국가의 대응 형태이다. 국경을 넘어서면서 거래 및 상호 의존이 만들어 내는 문제점들 - 몇 가지 예를 들자면, 운송, 세관 절차, 납세 행정, 개인의 이동, 환경- 이 점차 커지고 있다. 이 같은 문제들은 국민국가에의 규제력의 범위를 초월하기 때문에 사회적 행동과 정치적 범주 사이의 기존의 일치점을 허물어뜨리게 된다. 따라서 국민국가는 협력적, 조화적 방법을 통해 지역화를 관리하여 이 같은 문제들을 해결할 기제와 제도들을 구축하려는 동기의식을 갖게 된다. 국가는 또한 자신들이 경제적, 안보적 거버넌스와 관련된 외부의 도전에 노출될 때 지역기구를 형성 혹은 강화 (예컨대 유럽단일 시장, APEC, NAFTA...) 시키려고 한다.

이처럼 지역 협력체의 확산에 따라 지역 기구들은 자신들만의 고유한 대외관계를 발전시키기 시작하였고, 이는 국제 관계에서 점차 자신들이 권리를 가진 행위자가 되었음을 의미한다. EU-ASEAN이 1970년대 초부터 이미 그룹 대 그룹의 관계를 형성하였고 1990년대 들어서는 지역 간 대화(interregional dialogues)가 괄목할 만큼 증가하고 강화되었다. 소위 지역 간 협력의 새로운 형태로서 탈지역 포럼이 등장하였는데, APEC, ASEM 등은 절제되어 있기는 하지만, 그들만의 독자적인 행위자 능력(actorship capacities)을 발전시키고 있다. 이때의 능력이란 국제관계에서 행위자에게 일정한 기능을 수행할 수 있도록 능력을 부여하는 것을 의미한다.⁴⁸⁾ 지역 간 주의 혹은 탈지역주의는 국제관계를 미분화시키는 데 공헌하고 있으며 이러한 대표적인 평가는 ASEM의 경우에 해당한다. 더 나아가 지역 간 주의의 사례는 글로벌 거버넌스에서 다층적 시스템

47) Ohmae (1995).

48) Heiner Hänggi, Ralf Roloff and Jürgen Rüländ(2006; 6)

(multi-layered system)을 구성하고 있다고 보여진다. 가장 앞서가면서 밀도 있게 지역 간 혹은 탈지역 간 대화가 진행되고 있는 곳은 소위 삼각축(Triad)으로서 북미, 유럽, 동아시아(동북아 및 동남아)이며 이들은 세계 경제를 이끌어 가는 곳이다. 특히 ASEM의 위상은 더욱 그렇다.

2) ASEM의 위상

1996년 첫 아시아-태평양 정상회담(Asia-Europe Meeting: 이하 ASEM)이 개최된 이래 아시아와 유럽 주요국들은 정기적으로 모여 양 지역의 현안과 글로벌 질서가 직면한 도전과 과제를 다뤄왔다. 이들은 서로 다른 역사와 문화, 경제 발전의 차이, 다양한 정치적 환경 등 이질적인 조건을 갖고 있다 그럼에도 불구하고 쉽 없이 도래하는 정치적, 경제적 위기를 극복하고 대화와 협력을 통해 미래를 열고자 하는 의지를 공유하고 있다. 유럽과 아시아는 다른 지역과 비교 할 때 남다른 중요성을 띠고 있다. 세계 인구의 69.3%,⁴⁹⁾ 전 세계에서 차지하는 역내 무역량이 각각 34.3%(EU), 7.6%(ASEAN)를 차지한다. 아시아는 전 세계 상품 수출입 증가율에서 단연 1위를 차지하고 있으며(수출 6.7%, 수입 9.6%) 유럽 역시 이후 증가율이 점차 확대되고 있다(수출 3.5%, 수입 2.5%).⁵⁰⁾ 정치적으로 보아도 그 의미는 남다르다. ASEM 참여국 중 세 국가(중국, 영국, 프랑스)가 유엔안전보장이사회 상임이사국의 지위에 있다. 또한 두 지역은 개성 있는 역사와 문화를 바탕으로 국가 간 밀접한 정치·경제 통합을 이루어나가고 있다. 유럽연합(EU)과 아세안(ASEAN)으로 대표되는 양측의 지역주의(regionalism)는 미래의 국제정치가 나아갈 바를 알려주는 단초이기도 하다. 그래서 ASEM은 유럽과 아시아의 최고 정치지도자들이 국제질서에 대한 관심과 그 변화의 추이를 분석할 수 있는 주된 자료가 된다. 대한민국도 1996년 태국 방콕에서 열린 제1회 회의부터 꾸준히 참석하여 아시아와 유럽의 목소리를 경청하고 글로벌 질서의 주요 행위자로 적극적인 외교활동을 벌이고 있다.

49) World Meters, “Regions in the world by population (2019).”

50) WTO, “World Trade Statistical Review 2018”p.18, 32.

표1) ASEM의 전개

순서	개최일	장소	주제(Theme)
1회	1996.03.01-02	태국 방콕	New Comprehensive Asia-Europe Partnership for Greater Growth
2회	1998.04.03-04	영국 런던	Reinforcing the Partnership between Europe & Asia
3회	2000.10.20-21	한국 서울	Partnership for Prosperity & Stability in the New Millennium
4회	2002.09.22-24	덴마크 코펜하겐	- 51)
5회	2004.10.08-09	베트남 하노이	Further Revitalising and Substantiating the Asia-Europe Partnership
6회	2006.09.10-11	핀란드 헬싱키	10 Years of ASEM: Global Challenges Joint Responses
7회	2008.10.24-25	중국 북경	Vision & Action: Towards a Win-Win Solution
8회	2010.10.04-05	벨기에 브뤼셀	Greater well-being and more dignity for all citizens
9회	2012.11.05-06	라오스 비엔티안	Friends for Peace, Partners for Prosperity
10회	2014.10.16-17	이탈리아 밀라노	Responsible Partnership for sustainable growth and security
11회	2016.09.15.-16	몽골 울란바토르	20 Years of ASEM: Partnership for the Future through Connectivity
12회	2018.10.18.-19	벨기에 브뤼셀	Global Partners for Global Challenges

2. APEC

1989년 설립된 아시아 태평양 경제협력 기구(The Asia-Pacific Economic Cooperation: APEC)는 당초 점증하는 아시아 태평양 지역 국가들 간의 상호 의존을 지원하기 위한 지역 협력 포럼의 성격을 지녔다. 아시아 태평양지역은 세계 인구의 40%, GDP의 52%, 교역량의 45%를 차지하고 있으며, 현재 21개국이 참여하는 APEC은 균형, 포용, 지속가능성, 혁신, 그리고 안정적인 성장 등을 목표로 이 지역의 경제 통합을 위한 기제로 평가받고 있다.

51) 제4회 코펜하겐 아셈 정상회담에서는 포괄적인 의미의 의제(real agenda)가 미리 상정되지 않았다. ASEM을 준비한 관련자들은 참여국의 공동이익에 관한 구체적 토론 의제(topics)를 참고 리스트(indicative list)로 제시하였을 뿐이다.

1) 개도국의 위상

지역주의도 그렇지만 지역 간 주의에 대한 평가에서 가장 허점을 드러내는 것은 그들의 실천 과정에서 강대국의 목소리가 지역을 대변하고, 지역과 지역의 만남에서도 결국 강대국과 강대국의 만남이라는 환원론적 시각이다.

그러나 새롭게 형성된 지역기구의 회원국들은 대다수가 개발도상국들이다. 개도국들은 지역주의가 가진 제도적 특성들-다자주의, 느슨한 의무 이행, 분담금으로부터 자유, 역내 보호 등-을 지역 간 주의 관계에까지 이식시키고 싶어 한다. 이들은 대개 높은 거버넌스 비용이나 구속력 있는 결정을 피하고 싶어 하고 자문적 성격의 포럼에 선택적으로 참여하려 한다. 또한 대개는 (국제)기구가 발의되어 세팅되는 단계에서는 준회원국으로 간여하려 한다. 이런 반응을 보이는 것에 대해서는 지역 간 관계에 대한 효율성에 대해 보다 체계적인 연구로 해결해야 할 열린 질문이라고 판단된다.

제도화와 보다 먼저 다루어야 할 이슈는 지역 간 주의에서 관련된 지역 그룹들의 ‘행위자(actorhood)’ 능력 문제이다. EU의 경우 ‘현전(presence)’, ‘자율(autonomy)’, ‘응집(coherence)’ 등의 특성들에 의하여 ‘행위자’에 대한 연구를 진행해 왔으나, 다른 지역 기구에도 똑같은 것이 존재하는지에 대해서는 알려진 것이 거의 없다고 보아도 무방하다. 그러나 분명한 것은 새롭게 등장하는 지역 기구는 EU보다 응집력이 덜 하는 것이다. 이런 비대칭이 의미하는 것은 지역 간 주의의 운영에 대한 보다 철저한 조사가 있어야 한다는 것이다.

2) 지역의 배타적 협력을 넘어

APEC과 ASEM의 등장으로 80-90년대에 지역 간 주의가 성장하는 동안, 이들이 국제관계에서 제도화에 대한 단선적 경향을 반영하고 있다는 비판이 있었다. 말하자면 지역 간 주의 관계의 진화와 제도화는 역행하는 모습을 보여주었다는 것이다. 예컨대 97-98년의 아시아 금융위기는 동남아시아의 지역주의에 대한 리트머스 테스트 시험이었으며, 태평양 지역과 유럽 및 아시아 지역 간 주의 관계에 대한 것도 마찬가지였다. 아시아 금융위기는 신지역주의의 위기 관리능력의 한계를 보여준 예였으나 평가자에 따라 다른 결론을 도출하기도 하였다. 대부분의 연구자들은 아시아 금융위기의 결과 중의 하나는 세 개의 지역 간 주의 축 중에서 두 축 -ASEM과 APEC-이 제도적으로 위축되었다는 데에 의견을 모으고 있다. 때문에 역내의 배타적 이익보다는 자유로운 국제교역질서를 형성해 나가는 것을 목표로 하였던 것이 맞았는지에 대해서는 여전히 논쟁이 있다.

3. 그 외의 협력체

1) 협력의 기저 : 문화와 정체성

지역 기구들이 새롭게 형성된 것이 제도적 포맷과 연관되어 있거나 혹은 우연찮게도 지역 간 주의가 세계화에 조응된 기능적 특혜라고 우연성을 강조하는 경우가 있다. 그러나 이러한 제도들의 느슨한 구조적 특성은 회원국들의 어떤 문화적 자산에 따른 특성 때문이며 우연이라기보다는 필연의 원초적 기저하고 보는 시각도 있다. 지역은, 그 지역에서 문화적 성향과 행위에 관한 규범을 공유하고 상상함으로써 협력에 관한 특수한 문화를 발전시킬 수 있다.⁵²⁾ 그들이 만남을 갖는 장소에서, 협력에 관한 독특한 지역 문화가 집합적 정체성 구축(collective identity-building)에 자극을 주는 것이다. 예컨대 동아시아에서 EU와의 지역 간 상호작용은 지역의 정체성을 연마시켜 주고⁵³⁾ 유럽과 아시아의 접촉은 아시아인들의 집합적 기억에 침투된 역사적인 유산을 상기시켜 준다. 그러나 최근의 정치적 자아의식의 성장과 경제적 성공은 과거의 식민지 지배자로부터 해방을 강조하는 동아시아의 정체성으로 결과 지어진다. 이러한 해방은 유럽인들의 보편주의, 균질화 그리고 서구화 등을 거부하는 아시아인들의 문화적 상대주의로 체화되었다.

국제관계에서 아시아의 가치 그리고 그것의 변용은 “Asian way”를 형성하여 동아시아의 자신들만의 소프트 파워를 발전시킬 정도가 되었으며 글로벌 표준화 작업 과정에 제한적이나마 영향력을 발휘하고 있다. 일련의 연구자들은 이를 개인주의(personalism), 실용주의(pragmatism), 융통성(flexibility), 비형식성(informality), 총의적 결단(consensual decision-making), 제도화 의존(lean institutionalization), 정부 간 주의(intergovernmentalism) 그리고 불간섭(noninterference) 원칙 등을 열거하기도 한다.⁵⁴⁾

동아시아 국가들은 APEC에 이러한 규범과 상호작용 기준을 도입하였으며, ASEM에는 이보다 더 많이 적용하였다고 보여진다. 지역기구들이 의존하는 경성법(hard law)이 이러한 연성법(soft law)과 상호작용하면서, 문제는 협력에 관한 변화된 문화가 지역 간 혹은 탈지역간 대화/포럼에서 그것의 본질적 효과- 그들의 행동의 범위와 그들의 문제 해결 능력으로-로서 드러난다는 것이다. 이런 면에서 남미(MECOSUR), 아시아, 아프리카, 유럽 등 문화적 정체성이 쉽게 공유되는 지역 위주로 지역주의가 배태된 것은 당연한 논리로 보여진다. 그러나 최근 교통, ICT 등의 발달로 문화의 융합이 가속화될 경우 지역을 넘어 지역대 지역이 대화하는 지역 간 주의로의 전개는 그다음의 진행 방향

52) Heiner Hänggi, Ralf Roloff and Jürgen Rüländ(2006: 9)

53) Gilson (1998), (2002).

54) Heiner Hänggi, Ralf Roloff and Jürgen Rüländ(2006: 10)

이 될 것으로 예측된다.

2) 향후 전개 방향

지금까지 지역 간 주의에 대한 대부분의 연구 성과들은 압도적으로 정책 지향 및 기술적 연구였다. 이런 연구들은 주로 각료급 회담, 정상회담, 그리고 그것들이 세계 안보와 경제 협력에 주는 충격이 무엇일까에 대해 리뷰하고 추측하는 것이었다. 또 하나의 접근은 지역들 사이의 문화적 구분을 하는 것과⁵⁵⁾, NGOs의 역할을 포함하여 이러한 만남의 장이 보다 민주화 되어 협력이 잘되도록 시민사회 수준을 보다 더 잘 이해하기 위한 전략들을 토론하는 것이었다. 이러한 연구는 그들의 주제와는 거리감 두기에 실패하거나 외교적 수사에 따른 과시적 요소 안에 머무를 수 있다, 또한 제도의 현상유지를 위한 정당화에 몰두하여 부지불식간에 이러한 대화의 장이 글로벌 거버넌스의 보다 진전된 도구가 될 수 있도록 하는 선택의 기회를 배제할 수 있다는 것이다. 이는 특히 APEC, ASEM 등 기존의 유지되던 협력체가 아닌 새로운 협력체에서 더욱 그러한 모습이 등장할 가능성이 높다. 지역보다는 기능적으로 연계되는 협력체 -예컨대 AIIB- 등은 기능이 중시되지만 지역의 포괄적 참여가 전제되어 있다. 특히 개발 사업에 나설 경우 투자하는 지역과 투자의 대상이 되는 지역 간의 차이점이 내부적 거버넌스 유지에서 핵심 논쟁이 된다. 이런 면에서 보자면, 지역 간 주의의 빠른 변화가 즉, 기능성과 지역성의 결합이 향후 대두될 도전 과제가 될 가능성이 많다.

55) Stokhof (1999)

IV. 마무리

2017년 이후 전개되고 있는 영국의 EU 탈퇴 움직임(Brexit)과 트럼프 대통령과 함께 등장한 미국 우선주의(America First)는 전후(戰後) 국제질서를 유지했던 자유주의적 국제주의가 위기에 직면했다고 많은 이들이 우려하였다.⁵⁶⁾ 걱정했던 만큼은 아니지만, 국제질서의 방향이 향후 어떻게 그려질지는 여전히 불확실하다. 이런 가운데 본 연구는 문제 제기에서 언급한대로, 이러한 불확실성을 타개할 새로운 조짐으로 ‘지역주의’와 이를 넘어 ‘지역 간 주의’의 도래를 제안하며 이에 대한 이론적 논의를 검토하였다.

현(現) 정부가 추진 중인 동북아 플러스 책임 공동체, 신 남방 정책, 신 북방 정책 등 지역 협력의 동력이 단지 국가 중심이 아닌 정치, 경제, 사회, 문화 등 지역 내의 공통성과 관심을 응집하여 대외적으로 타 지역과 관계를 맺을 때 보다 발전적인 결과를 얻을 수 있다. 주의할 것은 유럽, 아시아, 아프리카 등에서 지역주의가 목격되고 있으나 이를 일반화로 이끌어내려 해서는 안 된다는 점이다. 특히 유럽의 경우를 무분별하게 벤치마킹하는 경우가 있다, 어떤 국가는 성공적인 협력을 이루는 반면, 어떤 국가/지역은 그렇지 못하다는 것을 향후 논점으로 재점검할 필요가 있는 것이다. 앞서 살펴보았지만, 성공과 실패가 각 국가의 정치와 경제적 동기에 크게 좌우되는 것은 사실이나 정체성(identity)과 자각(self-perception) 또한 중요한 문제인 것으로 판단된다.

한편, 동북아의 지역주의가 정치지도자들에 의하여 어느 정도 의지 추동 의지가 있고, 지역화가 우리 삶에 스며들어 있다면 우리는 다음의 과제로 지역 간 주의를 적극 고민해 보아야 한다, 이는 국가 간 지역 협력은 국내 정치 및 안보 이익에 민감한 부분을 넘지 못해 생기는 지역 협력의 한계에 직면할 수도 있기 때문이다.⁵⁷⁾ 보완적 입장으로 지역 간 주의를 이러한 논의의 시발점이 될 수 있다. 이는 향후 실천 과제와 결합되었을 때 보다 장기적인 미래를 내다볼 수 있는 기제가 될 수 있으리라고 판단한다.

56) 차태서, “트럼프 현상과 자유세계질서의 위기”, JPI정책포럼, 2017-1, 제주평화연구원.

57) 이무성, “간지역주의에 대한 이론적 고찰”, JPI PeaceNet, 2018-4, 제주평화연구원.

참고문헌

국내문헌

- 도종윤, 2017. “자유주의 이후의 지역주의: 브렉시트와 트럼프 등장 이후 지역주의의 과제”, JPI 정책 포럼, 2017-8.
- 신중훈, “유럽통합 연구사: 정치학과 역사학의 접근”, 『한국사학사학보』, vol.,no.25, 2012, pp. 259-296.
- 이무성, “간지역주의에 대한 이론적 고찰”, JPI PeaceNet, 2018-4, 제주평화연구원.
- 차태서, 2017. “트럼프 현상과 자유세계질서의 위기”, JPI정책포럼, 2017-1, 제주평화연구원.

해외문헌

- Aggarwal, V.K., 1993. “Building International Institutions in Asia-Pacific,” *AsianSurvey*, vol. 33, 11: 1029-1042.
- Beeson, Mark, and Richard Stubbs. 2012. “Introduction.” In *Routledge Handbook of Asian Regionalism*. Edited by Mark Beeson and Richard Stubbs. London and New York: Routledge, pp.1-8.
- Bowles, P., 1997. “ASEAN, AFTA and the New Regionalism,” *Pacific Affairs*, vol. 70,2: 219-234.
- Bøås, Morten, Marianne H. Marchand, and Timothy M. Shaw. 2003. “The Weave-World: The Regional Interweaving of Economies, Ideas and Identities.” In *Theories in New Regionalism*. Edited by Fredrik Söderbaum and Timothy M.Shaw. New York: Palgrave, pp.197-210.
- Bulmer-Thomas, V., 2000. “The European Union and MERCOSUR: Prospects for a Free Trade Agreement,” *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol.42, 1: 1-22.
- Farrell, Mary, 2005. “The Global Politics of Regionalism: An Introduction” (Mary Farrell), In *Global Politics of Regionalism: theory and practice*,

Edited by Mary Farrell, Björn, Hettne and Luk Van Langenhove,
London·Ann Arbor: Pluto Press.

Garnaut, R.G., 1996. *Open Regionalism and Trade Liberalization: An Asia-Pacific Contribution to the World Trade System*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

Gilson, J. 2002, *Asia Meets Europe: Inter-Regionalism and the Asia-Europe Meeting*, Cheltenham: Edward Elgar.

Hänggi, Heiner, Roloff, Ralf and Rüländ, Jürgen, 2006. "Interregionalism: A New phenomenon in international relations", In *Interrgionalism and International Relations*, Edited by Heiner Hänggi, Ralf Roloff and Jürgen Rüländ, London & New York: Routledge.

Hettne, Björn. 2003. "The New Regionalism Revisited." In *Theories in New Regionalism*. Edited by Fredrik Söderbaum and Timothy M. Shaw. New

Katzenstein, P.J., 1996. "Regionalism in Comparative Perspective," *Cooperation and Conflict*, vol. 31, 2: 123-159.

Mauß, H.W., 1997. "Regional Security Cooperation: A Comparison of Europe and East Asia," *Internationale Politik und Gesellschaft*, 1: 49-63.

Ohmae, K. (1995) *The End of the Nation State: The Rise of Regional Economies*, London: HarperCollins Publishers.

Palmer, N.D., 1991. *The New Regionalism in Asia and the Pacific*, Lexington, MA: Lexington Books.

Reinecke, W., 1998. *Global Public Policy: Governing without Government?* Washington,DC: Brookings Institution. York: Palgrave, pp.22-42.

Roloff, R., 2001. *Europa, Amerika und Asien zwischen Globalisierung und Regionalisierung: Das interregionale Konzert und die ökonomische Dimension internationaler Politik*, Paderborn: Ferdinand Schöningh.

Rostow, W.W., 1990. "The Coming of Age of Regionalism: A Metaphor for OurTime," *Encounter*, vol. 74, 5: 3-7.

Rosenau, J. and Czempiel, E.-O. (eds), 1992. *Governance without Government*,

Cambridge: Cambridge University Press.

Scharpf, F., 1999. *Regieren in Europa: Effektiv und demokratisch?* Frankfurt am Main: Campus Verlag.

Telò, Mario. 2001. “Introduction.” In *European Union and New Regionalism*. Edited by Mario Telò. Aldershot: Ashgate, pp.1-16.

Yalem, R., 1965. *Regionalism and World Order*, Washington, DC: Public Affairs Press.

Yeo,L.H, 2003. *Asia and Europe: The Development and Different Dimensions of ASEM*, London: Routledge.

Abstract

Since 2017, the “Brexit” and the “America first” slogans have raised concerns that liberal internationalism that has prevailed as the international order since the end of the Cold War faces a crisis. In the context of this uncertainty, this research suggests that “inter-regionalism” is a new alternative to overcome the crisis of liberal internationalism, while examining theoretical discussions on this new concept. Inter-regionalism has been studied by European scholars, focusing on cooperation between Asia and Europe, Europe and Africa, and Europe and the South, but it has not been explored theoretically and empirically in Korea. So, this study assumes that Northeast Asia is in the initial stages of regionalism and investigates the possibility of inter-regionalism in the region based on this assumption. This research insists that the initiatives for regional cooperation such as the Northeast Asia Plus Responsible Community, the New Southern Policy, and the New Northern Policy, which the incumbent government is pursuing, should be based on inter-regional political, economic, social, and cultural commonality and interests, instead of inter-governmental relations. On the other hand, Northeast Asia should consider inter-regionalism as a next step of the region to take to overcome the limitations of regional cooperation confined to security and national interest issues.

Key Words : Regionalism, Inter-regionalism, Liberal internationalism, Northeast Asia, Cooperation