

지역통합과 지역갈등 연계성 : 한국의 경험과 한계점

이무성

명지대학교 정치외교학과 교수

[기획자 註] 오늘날 가장 높은 수준의 통합을 이룬 지역은 유럽이라고 볼 수 있다. 유럽은 지역통합을 통해 제2차 세계대전 이후 오랜기간 동안 평화와 번영을 누릴 수 있었다. 이처럼 성공적으로 지역통합을 이룬 유럽의 사례는 통합이 평화와 번영의 토대가 될 것이라 믿고 이를 자신의 지역에 실현하고 싶은 국가와 지도자들에게 이상적인 모델로 여겨지고 있다. 하지만 유럽 수준의 통합을 이룬 사례는 아직까지 다른 지역에서 발견되지 않고 있다. 동아시아 국가와 지도자들 역시 예전부터 지역통합의 필요성을 강조해왔지만 구체적인 움직임으로까지 이어지지 않고 있다. 남과 북 역시 마찬가지이다. 그렇다면 남과 북의 경우 유럽과 어떤 맥락에서 차이가 있으며 어떠한 요인으로 인해 유럽만큼의 통합을 이루는데 한계가 있는 것일까. JPI PeaceNet은 명지대 정치외교학과 이무성 교수님의 기고문을 통해 유럽의 지역통합 사례가 한국에 주는 시사점에 대해 알아보하고자 한다. [기획: 정승철 연구위원(scchung@jpi.or.kr)]

* 이 글에 포함된 의견은 저자 개인의 견해로 제주평화연구원의 공식입장과는 무관합니다.

1. 유럽의 지역협력의 시작

2차 대전 후 유럽의 평화와 안정을 목표로 한 지역 협력 및 통합의 실험은 유럽을 넘어 전 세계 도처에서 목도되고 있다. 이런 배경에서 유럽연합(European Union)은 1994년 신아시아전략(Towards a New Asia Strategy)를 발간하였다(Commission 1994). 본 PeaceNet 원고는 아시아 지역의 안정과 번영은 유럽연합의 이익에 직접적 이해관계가 있다고 명시하고 있다. 이런 전략적 이익에 기반하여 유럽연합은 아시아 지역의 경제적 성장을 위해 적극적으로 관여하여 왔다. 이런 실질적 이해관계의 천명 속에 유럽연합의 대아시아 정책을 펼쳤지만, 그 접근법은 다소 규범적(normative)이었다. 즉, 지역 협력을 통해 경제 및 사회 분야의 통합만을 추구하였을 뿐만 아니라, 장기적으로 이런 상호 의존성의 증대를 통해, 아시아 지역의 갈등이나 분쟁의 가능성을 낮추고자 했다. 이는 기존의 동맹 체제와 다른 접근법이다. 동맹은 제3의 적이 존재한다. 동시에 동맹 간의 경제 협력은 단순히 경제적 이득만을 고려했다기보다는, 동맹에게 호혜를 베푼다는 정치적 안보적 계산이 깔려 있다. 이런 기존의 합리적 선택 논리와는 달리 유럽연합은 지역 협력을 통한 지역 발전과 평화를 위한 장기적인 안목을 고려한 접근법을 선호하였다.

이런 배경 속에, 실제 아시아 지역에서도 동남아국가연합(ASEAN)과 같은 독자적 행보도 있었다. 동시에 유럽과 아시아 대화를 촉진시키기 위한 아셈(ASEM)이란 지역 간 협의체도 출범하였다. 비록 지역 협력의 기치는 이처럼 동남아 지역에서 선도적 행보를 보였지만, 동북아 지역의 논의는 그 속도를 내지 못했다. 한국, 중국 및 일본을 아우르는 동북아 지역에서의 지역 협력에 대한 논의가 있었다. 그렇지만 과거사에 대한 문제, 일본과 중국 간의 지역 패권 경쟁 구도로 인해 지역 협력 체에 대한 논의가 구체적으로 실현되지는 못했다. 현재로는 동북아 지역을 아우르는 구체적인 지역

협력체 시도는 시간을 두고 볼 일이다. 그럼에도 불구하고 한반도를 둘러싼 구체적 행보도 지역협력의 가능성과 한계점을 논의하는데 있어 나름의 시사점을 내포하고 있다.

2. 한반도 내 지역협력 실험

김대중 정부시절부터 지역 협력을 통한 한반도 평화 정책을 위한 실험이 시도되었다. 햇볕정책으로 시작된 남북 화해 협력은 크게 두 가지로 나뉘어 논의될 수 있다. 첫 번째는 경제 협력과 같은 저위 정치 분야의 협력이다. 개성 공단 경제 협력을 통해, 남북한 당국은 각자 우위에 있는 분야에서 협력하면서, 한반도 평화 구축의 기틀을 만들고자 했다. 즉, 남한은 기술과 자본을 제공하고, 북한은 값싼 노동력을 제공하면서 한반도 지역에서 경제 협력을 시작하였다. 경제 경험과 동시에 남북한 주민의 교류 활성화를 위해 금강산 관광도 시작되었다. 금강산 관광 사업을 통해 남북한 주민들이 간접적으로나 상호 교류할 수 있는 장이 만들어졌다. 이처럼 햇볕정책으로 시작된 한반도를 중심으로 한 지역 협력은 장기적으로는 중국이나 러시아 및 일본과 같은 근린 지역 국가들의 참여도 구상하였다. 동시에 정치 및 안보 분야의 안정화도 모색하였다. 이에 한반도에너지개발기구(KEDO)로 시작 된 지역다자안보협력체는 6자 회담을 걸쳐 발전하였다. 이런 지역 협력 틀 속에서, 실제 한반도 및 동북아 지역 안보의 위협이 되는 북핵에 대한 해법을 찾기 위한 노력에 집중하였다.

한반도에서 목도된 지역협력의 사례를 보면, 기능주의자들이 주장하는 파급효과의 순기능에 희망을 걸었던 것처럼 보인다. 분명 경제 협력을 통한 상호 교류 증대와 그로 인한 상호 인식의 변화는 완전히 배제할 할 수 없다. 실제 유럽의 사례에서 보여주듯이, 경제 및 사회·문화 등과 같은 저위 정치 분야의 교류와 협력은 정치 및 안보와 같은 고위 정치 분야의 협력으로 이어질 수 있다. 그러나 지역협력을 통한 지역 안정의 모델이 항상 원하는 형태로 흘러가지는 않는다. 실제 남북한 경험이 진행되었지만, 안보 분야에서는 북한의 도발이 계속되었다. 동시에 6자 회담 등을 통한 북한의 핵개발 저지 노력도 큰 성과를 내지 못했다. 이런 일련의 사태를 통해, 우리가 깨달을 수 있는 것은, 저위 정치 분야의 통합이 반드시 고위 정치 분야의 협력으로 파급되지 않는다는 것이다. 오히려 남북한 경험이나, 6자 회담과 같은 다자주의 대화 체제 속에서 북한이나 북한의 입장을 지지하는 러시아나 중국이 그들의 체제 경쟁자인 남한이나 미국 등과 대립각을 세우는 장으로 변질될 수 있다는 점도 경험하였다. 따라서 한반도 지역을 기반으로 한 지역 협력이 자신의 정체성을 변화시킬 만큼의 심도 있는 학습화(complex social learning)을 유도하기보다는, 자신의 이익을 지키기 위한 전략적 변화의 필요성을 느끼는 단순 사회적 학습(simple social learning)만 초래하였다.

남북한 경험이 중단된 작금의 현실 속에 남북한 경험이 주는 발자취를 다시 되돌아보아야 한다. 왜 한반도의 경험은 유럽의 지역 협력의 모델과 다른 결과를 초래했는가에 대한 보다 심도 있는 논의가 필요하다. 이에 대한 대답은 다양한 곳에서 찾을 수 있다. 예를 들어, 기능주의

논의의 가설의 엄격하지 못해, 그로 인한 예측하지 못한 결과가 발생하였다는 주장도 있을 수 있다. 동시에 대화와 개입이 상호 만남의 당사자들 간의 정체성 및 이해 관계의 변화를 가능케 한다는 구성주의 논의의 한계점도 지목할 수 있다. 그러나 이런 논의에 앞서, 우리가 우선적으로 짚고 넘어가야 할 것은 지역 협력의 성공을 위한 전제 조건이 무엇인가라는 질문이다.

3. 체제의 양립성과 지역 협력 모델의 성패

한반도를 중심으로 한 지역 협력의 논의는 과거의 적인 당사자들이 경제 협력이나, 지역 안보 협의체를 통해 서로를 이해하고, 그 과정에서 공동의 이익이나 가치를 위해 협력하는 것이다. 그러나 이런 기능적 협력으로부터 기대할 수 있는 파급 효과의 순기능은 기대 이하이었다. 그 이유는 다양하다. 하나는 지역 협력을 통한 지역갈등 해결이나 번영의 논리는 유럽연합과 같은 특수 지역의 전유물이라고 주장하고 있다. 반면 또 다른 하나는 실제 지역 협력을 통해 지역 번영 및 안보 진작은 유럽연합의 경우를 살펴보다도 오랜 시간을 걸쳐 점진적으로 이루어져야 한다는 것이다. 그러나 우리의 경우, 5년마다 정권이 바뀌는 현실 속에서, 연속성을 기대하는 정치적 환경이 제공되지 않았기에 오늘날과 같은 딜레마가 초래될 수 밖에 없다는 시각도 있다. 이런 다양한 시각에도 불구하고, 본 고에서 주장하고자 하는 바는 지역 협력이 성과를 내기 위해서는 협력 당사자들 간의 체제상의 양립성(compatibility)이 사전에 담보되어야 한다는 점이다.

유럽의 사례를 비추어 봤을 경우, 협력 당사자 간의 정치, 경제 및 사회 체제가 유사해야만 지역 협력을 통한 소기의 목적 달성이 가능해진다는 것이 통념이다. 이에 공동체 협력이 논의되는 초기부터, 참여국들은 유사한 정치, 경제 및 사회 체제를 발전시켜야 한다고 요구하고 있다. 그 결과 유럽 공동체 회원국들은 자유 민주주의 체제를 신봉하고, 시장 경제 체제를 운영하며, 법치와 인권 존중 등을 강조하는 사회 체제를 갖추려고 노력하였다. 이런 체제 상 유사성 또는 양립성의 중요성은 이후 유럽연합의 기저가치(normative basis)로 작동하는 코펜하겐 기준(Copenhagen criteria)으로 안착되었다. 이에 유럽연합 회원국 또는 유럽연합 회원 신청국들은 민주주의, 시장 경제, 법치 및 인권을 존중해야 한다. 본 원칙의 준수를 통해, 유럽통합에 참여국들은 정치적으로는 민주주의를, 경제적으로는 시장 경제 체제를 그리고 사회적으로는 시민 사회가 자유롭게 활동할 수 있는 자유주의 체제를 확립시켜야 한다. 이는 사실 지역 협력의 근간이자, 전제 조건이며, 이런 전제 조건에 부합하지 않는 국가들 간의 지역통합은 성공하기 어렵다는 것을 유럽 사례를 통해 잘 알 수 있다.

지역통합 논의를 발전시킨 학자 중 한 명인 칼 도이치(Karl Deutsch)도 지역통합의 모델 중 한 사례인 안보 공동체(security community) 논의에 있어 체제의 양립성의 중요성을 강조하였다. 과거 제국은 안보 공동체를 형성하는 방법으로 무력에 의한 약소국 병합이었다. 그러나 이런 형태의 안보 공동체는 결코 영속될 수 없다는 것이 역사의 교훈이었다. 그렇기에 보다 영속적인 안보 공동체를 형성하기 위해서는 다른 정치 공동체 간의 합의에 의한 공동체 형성이 필요하다. 이를 융합적 형태의 안보 공동체(amalgamated security community)라 불린다. 이런 안보 공동체가 성과를 내기

위해서는 공동체 참여 국가들 간의 정치, 경제, 및 사회 체제의 양립성이 우선적으로 담보되어야 한다. 이와 유사한 맥락에서, 구소련처럼 서유럽 국가들과 다른 정치 및 경제 체제를 운영한 정치 체제와의 통합 논의는 당초 불가능하다는 것이 중론이다.

이런 점을 고려해 볼 때, 기존의 남북한 경제 협력이 소기의 성과를 내는데 있어 내재적 한계가 있다는 점에 주목해야 한다. 남북한의 정치, 경제 및 사회 체제의 상이성은 분명하다. 우리는 자유민주주의, 시장 경제 체제를 신봉하고 있다. 동시에 사회 전반의 다양한 목소리가 들릴 수 있는 시민 사회가 활발히 활동하고 있다. 그런 반면, 북한의 경우 우리와 사뭇 다른 정치, 사회 및 문화 체제를 고수하고 있다. 정치적인 면에서 북한은 사회주의를 고수하고 있으며, 경제 체제도 공산주의 완성을 목표로 하고 있다. 이와 같은 체제상의 상이점은 남북한이 한반도 지역을 바탕으로 한 상생의 협력을 이루기 위한 여정에 장애물로 작동하고 있다.

체제 상의 상이성으로 인한 지역 협력의 한계를 주장하는 일각에 지적에도 불구하고, 초기 구성주의자(constructivism) 가설에만 매몰되어 지역 협력의 순기능을 주장하는 이들의 논의도 존재한다. 이들 초기 구성주의자들은 상호 협력이 발생하는 사회적 공간(social space)에서의 만남이 국가 행위자들 간의 상호 주관적 이해를 강화시키고, 이런 대화와 개입이 지속될 경우 초기에 나타났던 이질적 체제가 변화된다는 주장을 펼치고 있다. 물론 구성주의자들이 말하듯이, 대화와 상호 개입이 타자(other)에 대한 불신과 그로 인해 고착화 된 갈등의 문화인 홉스적 문화 (Hobbsian culture)를 상호 이익에 염두해 협력하는 로크적 문화(Lockian culture)로 변화시킬 수 있다. 뿐만 아니라, 지역 협력 참여자가 심도 있는 학습화 과정을 통해, 공동의 이익과 가치를 공유하는 칸트적 문화(Kantian culture)를 구현할 수도 있다. 그러나 이는 철학적, 담론적 논의가 실제로 실증적 현상으로 이어질 수 있는지는 의문을 던지게 된다.

4. 정체성의 갈등

상호 협력이 발생하는 사회적 공간에서의 만남이 국가 행위자들 간의 상호 주관적 이해를 강화시키고, 이런 대화와 개입이 지속될 경우 초기에 나타났던 이질적 체제가 변화한다는 주장을 있다고 전술하였다. 그렇지만 동시에 상기에서 지적했듯이 체제가 다른 국가 간의 상호 작용은 자아(self)와 타자로 구분되어 반목하는 현상을 초래할 수 있다. 이런 정체성의 정치학은 물질적 이해관계와 함께 행위자의 행동을 결정하는 중요한 상수가 될 수 있다. 즉, 만남을 통해 타자와 자아의 정체성이 유사해질 수 있는 공동의 이익이나 가치를 공유하기 보다는, 서로의 다름을 더욱 확연히 느낄 수밖에 없는 이질화 현상에 주목해야 한다. 타자와의 다름을 느끼는 과정에서 단순히 타자와의 차별성을 느낄 뿐만 아니라, 타자와의 구별을 통해 자신의 정체성을 더욱 더 공고히 하는 현상이 발생한다는 것이다. 그럴 경우, 타자와의 구분을 더욱 분명히 하기 위해 갈등이나 대립을 주저하지 않고 하는 존재론적 안보 진작(ontological security seeking)행위가 발생하게 된다. 그럴 경우, 자신 뿐만 아니라, 타자도 동일한 행동을 하게 되며, 이는 중국에는 존재론적 안보 딜레마를 초래하게 된다.

이런 이론적 시각에서 볼 때, 남북한의 지역 협력의 과정에서도 자국의 물리적 생존이라는 실존주의적 이익추구도 목도되었지만, 자신이 누구인지에 더욱 공고히 하려는 존재론적 안보 진작행위가 발생했다고 볼 수 있다. 즉, 북한은 남한과의 만남에서 자신의 ‘강성대국’ 이미지나 정체성을 더욱 공고화하려고 하는 반면, 우리도 민주주의 수호자의 정체성을 공고화하는 방식으로 대화와 협상을 이끌어 갈 수 밖에 없다. 이처럼 남북한 모두가 자신이 누구인지를 타자의 다름 속에서 더욱 확실히 인식하고, 그 과정에서 자신의 정체성을 강화하는 존재론적 안보 진작 행위에 매몰될 경우, 지역 협력 당사자들은 공통의 이해나 가치를 향한 진정한 협력을 이루기는 쉽지 않게 된다. 이럴 경우, 각자는 자신의 정체성을 지키고, 이렇게 공고화된 정체성에 기반해 결정되는 자신의 이익에 부합한 행동을 하게 된다. 그 결과는 협력을 통한 화의 게임보다는 갈등의 고리가 심화되는 제로섬의 결과이다.

5. 결론

유럽연합에서 목도된 지역 협력을 통한 지역갈등의 연결고리는 유럽에만 머무르지 않고 전 세계에서 동시다발적으로 목도되었다. 이런 배경 속에, 한반도에서도 지역 협력을 통한 한반도 긴장 완화와 번영을 목표로 한 정치적 시도가 없지 않았다. 그러나 지난 수십 년간 부침을 보였던 지역 협력에 기반한 한반도 신뢰 프로세스는 근본적인 문제점을 안고 있다는 점을 깨닫게 되었다. 비록 기능주의적 통합 속에 기대되는 파급효과가 중국에는 대승적 차원의 정치적 협력을 이끌어낼 수 있다고는 하지만, 한반도의 경우는 그렇지 못했다. 오히려 상대방을 신뢰하지 못하는 제자리 걸음만을 보여주었다. 그 이유는 다양하지만, 상호 간 체제의 이질성과, 만나면 만날수록 서로간 다르다는 인식만을 고착시켜주는 존재론적 안보 딜레마에 빠졌기 때문일 수도 있다. 그렇다고 남북한의 협력이 완전히 가능성이 없는 것은 아니다. 오히려 정권 교체로 인한 남북관계의 부침에만 골몰하지 말고, 보다 장기적이고 제도화도 접근법이 필요한 시기가 아닌지 반문해야 한다. 유럽의 경우 지역 협력 과정에서 숱한 부침을 겪었고, 지금도 과연 지금까지의 통합의 여정이 원안대로 끝날지는 아무도 알 수 없다. 그럼에도 여전히 우리가 주목해야 할 점은 남북한의 협력과 화해 및 공존의 시도가 5년짜리 정부의 의지로만은 한계가 있다면, 오히려 장기적 차원의 제도화 된 접근에 집중해야 한다고 제언한다.

저자 이무성 교수는 명지대학교 정치외교학과 교수이다. 본 저자는 영국 버밍엄 대학교에서 국제정치학 박사 학위를 취득한 이후, 명지대학교에서 2006년부터 지금까지 근무하고 있다. 본 저자는 미국 노스캐롤라이나 대학 방문학자와 외교부 유럽국 자문위원 등으로 활동하였다. 현재는 사단법인 한국유럽학회 학회장으로 봉사하고 있다. 본 저자의 주요 연구 분야는 유럽연합과 확장, 유럽연합의 규범성, 유럽연합과 한반도 관계, 지역협력과 지역갈등 해소 등이며, 이에 관련된 연구는 다양한 형태의 국내외 저명 저널 및 서적으로 출판되었다.

2021년 12월

저작권자 © 제주평화연구원, 무단 전재 및 재배포 금지

