

# 한중일 정치통합 가능성과 포용적 과제: 통합지수 개발의 비판적 접근\*

이승원 서울대학교 아시아연구소 선임연구원

김예하 서울대학교 경제학부 석사과정 수료

이 글은 동아시아 지역 한중일 3국 관계를 '정치통합'의 차원에서 파악하면서, 3국을 포함한 동북아의 지정학적 미래 나아가 동아시아 평화 체제를 구축하는 방향을 모색하는 것을 목표로 한다. 이를 위해 동아시아 정치통합지수는 통합되는 국가 간 교류협력과 신뢰구축을 위한 제도적 진전과 관계 향상에 주목하며, 이러한 변화가 각국의 민주화에 어떻게 기여하는지 그 수렴 수준 또한 살펴본다. 동아시아 정치통합지수는 '정치통합'을 지향하기보다, 통합이라는 가상의 목표를 전제로 한중일 3국 사이에 얽혀 있는 복잡한 정치적 지형들을 드러내고, 동아시아 지역 평화체제 구축을 위한 과제와 방향을 찾는 것이라 할 수 있다.

주제어 정치통합, 통합지수, 동아시아

## I. 서론: '정치통합'의 의미와 과제

이 글은 동아시아 지역에 있는 한국, 중국, 일본 3국 관계를 '정치통합(political integration)'의 차원에서 파악하면서, 3국을 포함한 동북아의 지정학적 미래 나아가 동아시아 평화 체제를 구축하는 방향을 모색하는 것을 목표로 한다. 이를 위해 기능적으로 이 글은 서울대학교 아시아연구소에서 개발한 동아시아 통합지수 중 '정치통합지수'를 활용하여 통합의 수준을 보여 주려 한다.

동아시아 통합지수는 정치, 경제, 사회, 환경 등 입체적인 차원에서 개발되고 있다. 그 이유는 지역 내 복합적인 특이성을 포용하는 다층적인 시각이 '통합'에 적용되어야 하기 때문이다. 정치통합 차원에서도 단지 제도적 통합 그 자체만이

\* 본 논문은 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2016S1A5B8924523). 이 연구는 2017년도 서울대학교 아시아연구소의 아시아기초연구사업(0448A-20170043)의 지원을 받아 수행되었음.

아니라, 통합되는 정치 제도가 각 정치 단위의 지속가능성, 삶의 질, 빈곤퇴치, 인권 보호, 정치적 투명성, 환경, 정치적 권리와 시민적 자유 등의 향상에 기여할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 정치, 경제, 사회, 환경 등 다양한 차원의 개별 효과는 물론 상호작용을 중요하게 고려해야 한다.

신기능주의(neofunctionalism)의 입장에서 보면, 정치통합이란 일반적으로 둘 이상의 정치 단위가 연합, 통일, 조직화하는 것을 의미하며, 보다 구체적으로는 중앙 집중화(centralization)의 과정이라 할 수 있다(Hoppe, 2007: 109; Ilievski, 2015: 2). 정치통합이 통일과 중앙 집중화의 차원에서 진행될 경우 ‘통일화된 법률 체계 수립(establishing unified law frame)’, ‘공통 기관의 구성(creating common institutions)’, ‘의사결정 기구 개발(developing decision-making center)’, ‘정체성의 투입(projecting identity)’이라는 조건이 뒤따라야 한다(Ilievski, 2015: 12). 즉, 두 개 이상의 정치 단위가 위 네 가지 조건을 적용하고 있을 때, 통합 과정에 들어갔으며, 새롭고 자율적인 정치 공동체로 재구성되어 간다고 말할 수 있다.

이러한 신기능주의적 측면에서 정치통합을 이해하는 것은 근대 유럽의 사회계약론적 전통과 관계되어 있다. 사회계약(social contract) 이전인 자연 상태(state of nature)에서도 인간은 사회적 관계를 형성하고 있었으나, 이 상태는 자기 보호와 공동 번영이 대단히 힘들고, 전쟁을 초래할 가능성이 대단히 높기 때문에 인간이 자유와 재산 증식, 공동 번영을 위해 국가라는 정치통합의 결과물을 만들어 낸 것처럼, 지역 내 국가 간 연합과 지구적 통합 또한 사회계약론적 목적을 위해 발전되어 왔다고 볼 수 있다. 칸트(I. Kant)의 영구평화론에서 영향을 받은 에머리 리브스(Emery Reves)는 전 지구적 평화를 유지하기 위해 정치 차원에서 지구적 통합이 반드시 필요하다는 주장과 함께, 다음과 같이 이 지구적 통합이 추구해야 할 공동 목표와 이 목표를 실현하는 데 필요한 세 가지 방법을 제시하고 있다(Reves, 2006: 139-140).

- 공동 목표: 생명, 자유, 재산, 공동 복지, 지구적 영구 평화의 보장
- 목표 달성을 위한 첫 번째 방법: 지구적 정치 공동체 구축을 통한 정치통합
- 목표 달성을 위한 두 번째 방법: 법률 프레임 설정을 통한 개인의 자유/자율과 국가 주권의 제한

- 목표 달성을 위한 세 번째 방법: 공동 기관 및 의사결정 기구 구축

이 과정은 공시성(synchrony)과 통시성(diachrony)이 교차하는 과잉결정(over-determination)의 결과로 이어진다는 것에 주목할 필요가 있다. 즉, 정치통합 과정은 지역적으로 나타나는 정치경제적 특징과 역사적인 특이성에 따라 복잡하고 역동적인 고유한 통합 과정을 가지게 된다. 한중일 3국의 경우 노동 분업, 시장 규제, 환경 정책 등 같은 현재적 갈등은 물론 사회주의와 자본주의 사이 긴장, 냉전적 군사동맹과 대립, 영토분쟁과 과거사 같은 역사적이고 민족적인 갈등이 복잡하게 얽혀 있으며, 이 복잡성과 과잉결정은 대만과 북한이 포함되고, 미중 관계가 만들어 내는 변수가 추가로 적용될 경우 그 결과는 확실성(certainty)보다는 우발성(contingency)의 영역으로 더욱 치우치게 된다고 볼 수 있다. 적어도 오늘날 한중일 3국의 정치통합에 대한 논의가 과거 제국주의적 팽창과 같은 중심과 주변 사이의 흡수와 확장의 과정에 빠지지 않기 위해서는, 이러한 특이성과 복잡성을 고려하면서 완전한 정치통합과 기존 국민국가의 주권적 독립성 사이의 긴장을 균형 있게 유지해 가는 초국가적(supranational) 구조에 대한 고민이 중심이 되어야 할 것이다(Rosamond, 2000; Ilievski, 2015).

이러한 초국가적 구조에 대한 실제 모델로 주로 NAFTA와 EU가 제시된다. NAFTA는 개별국가의 자율적 행위와 지역 국가들 사이 합의된 제도가 서로 얽혀 있는 ‘지역사회(regional society)’ 수준에서, 고유한 지역 정체성이 개별국가 단위 정체성을 넘어서 발전되면서 시장의 통합과 분배정책의 통일 나아가 ‘안보 공동체’로 이어지는 ‘지역공동체(regional community)로 발전해 가는 경로 위에 있다. 1991년 체결된 마스트리히트 조약(Maastricht Treaty) 이후 사실상 ‘지역국가(regional state)’ 차원에서 고려되는 EU의 경우 시장통합, 안보, 치안, 사회정책 등을 포괄하는 주권적 통합을 중심으로 분권적이고 다층적인 거버넌스가 구성되어 있다.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> 여기서 사용된 ‘지역사회’, ‘지역공동체’, ‘지역국가’ 개념은 헤트네와 쇠더바움(Hettne & Söderbaum)이 구분하고 정의한 다섯 가지 지역성, 즉 ‘지역공간(regional space)’, ‘지역복합체(regional complex)’, ‘지역사회’, ‘지역공동체’, ‘지역국가’의 분류를 차용했다(Hettne and Söderbaum, 2000, 463-468; 최진우·조영철, 2016).

지역사회, 지역공동체, 지역국가 중 그 어떤 형태라 할지라도, 현재 한중일 3국 사이에 정치통합을 위한 어떠한 정치적 구상이나 협의가 공존하는 것은 아니다. 따라서 현 단계에서 한중일 나아가 동아시아 정치통합을 논의하는 것은 대단히 민감하며 조심스러운 구상일 수 있다. 특히 19세기 말 일본의 제국주의적 팽창정책, 1945년 제2차 세계대전 이후 동아시아 지역의 냉전체제 구축과 이에 따른 모호한 전범처리 과정의 역사적 사실들은 오늘날 동아시아 지역의 평화체제 구축과 공동 번영을 위한 협력에 커다란 걸림돌이라 할 수 있다. 남북관계, 북일수교 문제, 양안 갈등 또한 한중일 3국에서 시작한 동아시아 정치통합에 관한 연구가 동아시아로 확장되는 데 중요한 변수일 수밖에 없다.

이러한 측면에서 볼 때, 이 논문은 ‘정치통합지수’를 활용하여 한중일 3국의 정치통합의 수준을 보여 주려 하고 있지만, 그 목적은 ‘정치통합’ 그 자체라기보다는 통합이라는 가상의 목표를 전제로 한중일 3국 사이에 얽혀 있는 복잡한 정치적 지형들을 드러내고, 이를 통해 한중일 3국 나아가 동아시아 지역 평화체제 구축을 위한 과제와 방향을 찾는 것이라 할 수 있다.

동아시아 지역 평화체제 구축은 냉전적 안보 균형에 기반을 둔 현상 유지(status quo)를 유지하는 것이 아니다. 오늘날 안보의 영역은 군사적 안보뿐만 아니라, 경제, 사회, 환경 등 다양한 영역으로 확장되고 있으며, 일국 차원의 안보는 역설적으로 기후변화, 환경오염, 자원고갈, 난민, 테러 등 국경을 넘어선 다자간 협력을 통해서 대응해야만 하는 지구적 안보와 맞물려 있으며, 국가, 시장, 시민사회 등 다양한 섹터별 행위자들의 자율 활동이 얽혀 있는 복잡하고 다층적인 과업이라 할 수 있다.

여기서 지역 평화체제 구축을 위한 정치통합은 그 내적 복잡성처럼, 경제·사회·환경 등 다른 차원의 통합논의와 선순환적이기보다, 오히려 갈등적인 양상을 나타내고 있다는 것에 주목할 필요가 있다. 1980년대 말 냉전체제 붕괴 이후, 지역통합은 사실상 경제 차원에서 우선적이고 빠르게 진행되었다. 자본주의 시장은 신자유주의적 형태로 변형되면서 구사회주의 지역으로 확장되고, 2005년 WTO 체제가 출범한 이후 전 지구적 질서로 구축되어 갔으며, 이 흐름은 EU, NAFTA와 함께, ASEAN, Mercosur 등의 여러 경제 협력을 가속화시켰다. 물론 이러한 경제 협력과 통합의 가속화는 냉전체제 붕괴, 동유럽 국가의 탈권위주의

화 및 제3의 민주화 물결이라는 자유민주주의 질서로의 동일화(identification) 과정이 만든 정치적 기반 위에서 가능할 수 있었다. 하지만 이러한 경제 차원에서 협력과 통합 과정이 정치 및 사회경제적 민주주의 기반을 공고화하는 데 반드시 기여하는가는 여전히 논쟁적이다. 특히 신자유주의 원칙에 따른 자본주의의 지구적 확산은 사회경제적 양극화 및 불평등 심화, 복지 체제 및 지역사회 공동체의 붕괴, 이민자·난민·소수자 차별 및 혐오를 동반한 우파 포퓰리즘의 확산 등 정치·사회 통합을 매우 어렵게 하는 난제들에 대한 원인을 제공하고 있다. UN 기후변화협약에 관한 1997년 교토 의정서와 2016년 파리 기후변화협약 또한 경제 협력 또는 통합의 중요한 장벽이면서 동시에 정치·사회적으로도 국가 간에 민감한 갈등 효과를 만들어 내고 있다.

앞에서 언급된 지점들을 고려해 볼 때, 한중일을 시작으로 하는 동아시아 정치통합에 대한 연구는 소련의 해체와 동구 사회주의 국가의 체제전환에 기반한 EU 통합 과정과는 달리, 현존 사회주의 국가와 자본주의 국가가 공존하는 지역임을 주목하면서, 동아시아 지역통합의 최대 과제가 다른 무엇보다—예를 들어, 자본주의 시장의 확대, 금융자본을 위한 탈규제, 무역 거래 증가 등—‘평화 공존’이며, 이는 ‘통합’에 대한 탈식민/탈근대적 인식의 전환이 필요하다는 것을 인정해야 한다. 이런 측면에서, 동아시아 지역통합은 지역 구성원, 지역 국가의 민주화, 경제성장, 인권신장, 경제적 불평등과 양극화 해소, 문화적 다양성과 차이의 제도·사회적 승인 등의 목표를 전면에 내세워야 하며, 정치통합에 대한 구상과 논의는 이를 위한 제도 정치적 과제를 공동으로 찾아 나가는 것에서부터 출발해야 한다.

## II. 동아시아 정치통합 개념

앞에서 언급한 내용들을 반영하여, 동아시아, 특히 한중일 3국 차원에서 정치통합은 크게 두 수준에서 분석될 수 있다.

- 1) 국가 간 제도 및 의례적 관계의 변화와 추이

## 2) 위 관계 변화가 만들어 낸 각 국가의 내적 변화와 효과의 추이

첫 번째 경우를 고려하면서, 본 연구는 한중일 3국 사이에서 작동하는 제도 및 의례적 행위의 변화 추이를 살펴볼 것이다. 그리고 두 번째로 첫 번째 내용의 변화가 각국에서 어떤 정치적 효과를 만들어 내는지를 ‘민주화’ 차원에서 분석하려고 한다.

여기서 동아시아의 역사적 맥락과 현재진행형 냉전 상황을 고려해 보면, 동아시아 통합은 한중일 3국 중 어느 한 국가가 통합의 과정에서 역행하거나 배제될 경우, 이 상황은 나머지 2국이 중립적으로 추진할 수 있기보다는 갈등과 긴장의 결과로 해석될 수 있기 때문에, 한중일 3국 관계의 동시적 변화를 분석하는 것이 중요하다. 따라서 본 연구는 한중, 한일, 중일 각각의 쌍무적 관계 변화는 포함하지 않고, 한중일 3국의 동시적 변화에만 주목할 것이다.

우선 동아시아 정치통합지수는 제도적 차원과 관계적 차원에 3국 간 관계 변화를 살펴면서 한중일 통합 수준을 파악하려 한다. 그리고 관계적 차원 내에서 3국 간의 변화가 어떻게 일국 차원의 정치적 변화에 영향을 끼치는지를 ‘수렴’ 수준에서 분석할 것이다.

제도적 통합 수준에서는 한중일 3국의 존속과 발전을 위해 상호 간 놓여 있는 최적의 정치활동에 대한 인위적인 요소들은 제거하되, 외교적 주권 및 입법·

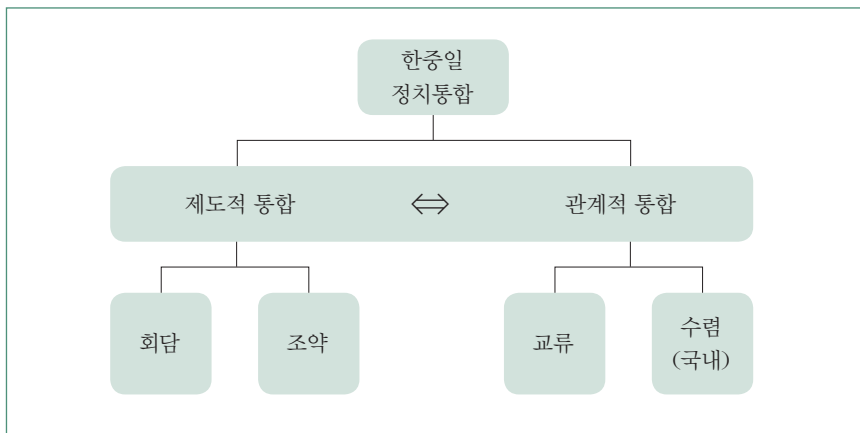


그림 1 한중일 정치통합 분석 수준

사법·행정의 독립성을 유지할 수 있는 부분들을 현실적으로 고려하면서, 3국 간 정례적인 외교·안보 회담과 3국이 합의한 외교·안보 조약 등의 변화 추이를 살펴본다. 관계적 통합 수준에서는 외교, 안보, 군사적 분쟁과 갈등이 해소되고 역내 시민들의 자유로운 활동이 제도적으로 보호되면서, 다자간 기구에서의 협력력이 유지되어 가는 방향에 주목하면서, 외교·군사 긴장완화 및 신뢰구축(외교 관 초치 또는 추방, 주적 표현, 무력 충돌, 전쟁선포 등)과 지역 내 고유한 3국 공동 군사안보 교류 및 협력 관계 차원에서 파악되는 교류 수준, 그리고 제도와 교류적 통합 변화 추이가 영향을 주는 각국의 정치발전(민주화) 수준을 정치적 권리, 시민적 자유, 투명성과 부패 등의 범주에서 어떻게 수렴되는지를 살펴본다.

표 1 한중일 정치통합 과정 단계별 분류

단계	점수	단계 및 내용
0	0~10	0단계 <전시 혹은 준전시 상태/영토 분쟁 발발 등 호전적 상태. 정치적(외교안보 및 군사 포함) 인적/물적 자원의 교류가 없거나 있더라도 미비함>
1	11~20	1단계 <정치적(외교안보 및 군사 포함) 인적/물적 자원의 교류가 없거나 있더라도 미비함>
2	21~40	2단계 <정치적 인적/물적 자원이 교류되고 있으며 비중이 커져 가고 있음>
3	41~60	3단계 <정치적 인적/물적 자원 교류의 비중이 높으며, 이를 뒷받침하는 제도적 지원이 마련됨>
4	61~90	4단계 <정치적 인적/물적 자원의 교류가 정례화되어 감(정상회담, 의원외교, 고위급 회담 등)>
5	91~120	5단계 <정치적 인적/물적 자원 교류의 비중이 더욱 커지며, 이를 뒷받침하는 제도적 지원이 마련됨>
6	121~150	6단계 <정치적 인적/물적 자원 교류의 영역이 확장되며, 이를 뒷받침하는 국가별 제도적 지원과 공동 협의 기구가 마련됨>
7	151~180	7단계 <상대 국민 차별 대우 철폐 및 정치적(외교안보적) 갈등해결을 위한 상설 협의/집행 기구 구성과 활동>
8	181~210	8단계 <동북아 공동 집행 기구의 정착, 외교안보 및 군사적 분쟁 완전 해소, 다자간 기구에서의 협력 강화>
9	211~230	9단계 <국경 철폐(생계조약 참고)/공동 군사 기구 제도화, 각국 공동 정치 정책 결정에 대한 공동 집행 기구의 위임>
10	231~250	10단계 <동북아 시민권 적용 및 각국의 민주적 시민권 보호를 위한 국가권력 감시 및 제한을 위한 공동 집행 기구 구성과 활동(실질적인 정치적 통합 단계)>

이러한 수준별 조사를 통해서, 동아시아 정치통합지수 연구는 제도적 통합과 관계적 통합 수준을 파악하는 지표 항목별 점수를 종합하여 총 250점 만점으로 총 11단계의 한중일 정치통합 과정을 구분한다.

현 시점에서 한중일이 현실적으로 지향 가능하다고 보는 통합 수준은 8단계로 가정하였는데, 9단계부터는 기존 냉전적 질서를 넘어서는 새로운 정치체제의 동질화가 필요하며, 이는 국경, 시민권, 과거사 청산 등 대단히 복잡한 과정을 포함하기 때문이다. 특히 EU 소속 국가들이 입헌군주제와 공화제 이외에는 대의제 정치와 복수정당제도, 직접선거 등 정치권력 재생산의 동일한 제도를 수용하고 있는 반면, 한중일 3국 나아가 대만과 북한의 경우 정치권력 재생산 제도 자체에서 양립 불가능한 차이를 가지고 있기 때문에, 사실상 8단계 이후의 통합 단계는 현실적으로 추구할 목표라기보다는, 지역의 정치적 안정과 평화체제 구축을 위해 고려해야 할 지점을 드러내기 위한 보충적 단계라고 말할 수 있다. 참고로 단계별 점수 폭은 기본 10점이나, 활성화 직전인 2~3단계와 보다 세밀한 제도적 설계와 합의가 필요한 9~10단계는 각각 20점, 활성화가 높은 4~8단계는 30점씩 책정했다.

### III. 한중일 정치통합지수 구성요소

한중일 정치통합 과정을 제도적 통합과 관계적 통합 2개 수준에서 파악하기 위해, 본 연구는 5개 구성요소와 15개 측정 지표를 활용한다(표 2 참고). 먼저, 제도적 통합 수준은 급별 회담, 외교·군사 협력, 외교·군사 조약의 세 개 요소로 구성되며, 급별 회담은 ① 연도별 급별 회담과 ② 정상회담 개최 여부, 외교·군사 협력은 ③ 한중일 3국 협력 사무국(TCS: Trilateral Cooperation Secretariat) 유지, ④ 아세안 지역안보 포럼(ARF: ASEAN Regional Forum) 3국 공동 참가, ⑤ 제네바 군축회의(CD: Conference of Disarmament) 3국 공동 참가, ⑥ 3국 공동 군사훈련, 외교·군사 조약은 ⑦ 3국 공동 군사 기구, ⑧ 3국 공동 집행 기구, ⑨ 3국 안보/군축, ⑩ 핵 확산 금지조약(NPT: Non-Proliferation Treaty) 3국 공동 가입, ⑪ 화학무기 금지조약(CWC: Chemical Weapon Convention) 3국 공동 가입 등 총 11개의 측정 지

표 2 한중일 정치통합지수 구성요소

수준	구성요소	측정 지표
A. 제도	1) 급별 회담	① 연도별 급별 회담
		② 정상회담 개최 여부
	2) 외교·군사 협력	① TCS
		② ARF
		③ CD
		④ 3국 공동 군사훈련
	3) 외교·군사 조약	① 3국 공동 군사 기구
		② 3국 공동 집행 기구
		③ 3국 안보/군축
		④ NPT
		⑤ CWC
	B. 관계	1) 교류
② 3국 공동 군사 교류		
2) 수렴		① 정치적 권리
		② 시민적 자유
		③ 공정성 및 투명성

표를 통해 측정된다. 관계적 통합 수준은 교류와 수렴 2개 요소로 구성되며, 교류는 ① 외교·군사 긴장완화 및 신뢰구축과 ② 3국 공동 군사 교류, 그리고 수렴은 ③ 정치적 권리, ④ 시민적 자유, ⑤ 공정성과 투명성 등 총 5개의 측정 지표를 통해 측정된다.

정성적 평가로 치우칠 수 있는 경향성을 피하기 위해, 교류 중 ‘외교·군사 긴장완화 및 신뢰구축’에 관한 측정은 한중일 3국 중 한 국가가 다른 두 국가 중 한 국가와 무력 충돌 사건이 발발하거나 전쟁을 선포할 경우, 국방백서 등에 주적 개념을 명시한 경우, 양국 간 외교적 갈등이 심화하여 자국 내 상대국 외교관을 추방하거나 초치한 경우를 다룬다. 수렴의 경우에도, 몇몇 논쟁의 여지에도 불구하고 가장 일반적으로 사용되는 프리덤 하우스(Freedom House)와 이코노미스트 인텔리전스 유닛(Economist Intelligence Unit)의 민주주의 지수, 그리고 국제투명성기구(TI: Transparency International)의 부패인식지수(Corruption Perceptions Index)

를 적용하였다.

각각의 구성요소와 측정 지표는 정치통합에 대한 협의가 현실적으로 추진되고, 그 구상이 확장되는 과정에서 수정·추가될 수 있으며, 항목의 변화는 곧 개발되고 적용되는 지수 항목들이 점차 분명하게 현실을 반영하는 것으로 해석될 수 있을 것이다.

## IV. 한중일 정치통합지수 구성방법

### 1. 제도적 통합지수

#### 1) 급별 회담

한중일 정치통합 수준을 보다 사실적으로 평가하기 위해서는 현실을 반영하는 구성요소와 측정지표를 적절히 수립하는 것과 함께, 각 항목에 타당한 점수를 배정하는 것 또한 중요하다. 우선 정치통합지수 총점 250점 중 제도에 130점을 배정했으며, 이중 급별 회담을 40점, 외교·군사 협력을 30점, 외교·군사 조약을 60점으로 배점했다. 급별 회담은 제도화를 위한 가장 기본적인 출발점이

표 3 한중일 정치통합지수 제도적 통합지수 항목 및 배점

A. 제도(130)	1) 급별 회담(40)	① 연도별 급별 회담(30)
		② 정상회담 개최 여부(10)
	2) 외교·군사 협력(30)	① TCS(10)
		② ARF(5)
		③ CD(5)
		④ 3국 공동 군사훈련(10)
		⑤ 3국 공동 군사기구(20)
	3) 외교·군사 조약(60)	② 3국 공동 집행 기구(20)
		③ 3국 안보/군축(10)
		④ NPT(5)
		⑤ CWC(5)

자 제도의 완성과 적용을 위해 필수적인 실천이다. 이를 토대로 다층적이고 다면적인 외교·군사 협력이 추진되며, 이 협력의 결과로서 혹은 협력의 지속성을 위한 힘으로써 외교·군사 조약이 존재한다고 할 수 있다. 급별 회담의 경우, 정상회담이 가진 정치적 모멘텀의 힘, 그리고 급별 회담의 정례화가 지니는 갈등 해소 및 통합 추진의 안정적 힘을 고려하여 40점을 배치했다. 협력 또한 중요하지만, 회담과 조약의 영향을 크게 받기에 30점을 배치했고, 조약은 제도화의 상층 수준이기 때문에 60점을 배치했다. 회담, 협력, 조약 이 세 개 항목의 선순환적 발전을 통해서 정치통합의 제도화 과정이 지속된다고 할 수 있다. 이는 이 세 개 항목 중 어느 한 곳에서라도 갈등과 마찰이 발생할 경우, 제도화 과정이 후퇴될 수 있다.

급별 회담(40)에서 연도별 급별 회담의 정례화는 제도적 통합을 위한 중요한 기반이 되므로 30점이라는 비중 있는 점수를 배정했다. 이 중 회담별로 급별 가중치를 정상(4), 장관(3), 고위급(2.5), 국장(2), 실무(1.5), 기타(1)의 방식으로 설정했으며, 각 회담에서 합의서가 채택될 경우 이에 대해 1건당 1.5의 가중치를 추가로 설정했다. 최종 점수 산출 방식은 급별, 합의서 가중치를 적용한 회담 점수를 도출한 후 연도별 최댓값(202.5)에 대한 max-rescaling으로 정규화(normalization)를 진행했다. 한중일 3국이 참여한 연도별 공식 급별 회담 횟수는 한중일 3국 협력 사무국이 제공한 자료를 참조했다.

한중일 3국 정상회담의 경우, 타 급별 회담에 비해 정상회담의 정치적 중요성을 고려하여 연도별 1회 이상 개최 시 10점, 미개최 시 5점을 반영했다. 이는 미개최보다는 개최 예정 후 결렬이 가지는 민감한 외교적 무게감을 반영하기 위함이며, 1회 이상 결렬한 경우 우선 0점을 부여했다(표 4 참고).

## 2) 외교·군사 협력

한중일 3국 간 외교·군사 협력의 경우, 총 30점을 배점했으며, TCS 유지 10점, ARF와 CD의 공동 참가 각 5점, 그리고 3국 공동 군사훈련 10점을 배정했다. 아시아 태평양 지역 국가 및 EU 의장국 외무장관이 매년 정기적으로 모여 지역 안보에 관해 협의하는 정치안보 협의체인 ARF와 국제 사회에서 유일한 다자간 군축협상 기구인 CD의 중요성을 고려하여 이에 대한 참가 여부를 점수로 배정했

표 4 연도별 합의서·급별 회담 가산점 계산 결과 및 최종 부여 점수

	합의서 1건당 1.5						최종 부여 점수 (30점 기준)
	정상(4)	장관(3)	고위급(2.5)	국장(2)	실무(1.5)	합계	
1999	4	3	0	0	0	7	0.99
2000	4	6	0	2	3	15	2.12
2001	4	9	0	2	4.5	19.5	2.76
2002	4	15	2	4	4.5	29.5	4.17
2003	5.5	15	2	6	9	37.5	5.31
2004	5.5	24	2	10	19.5	61	8.63
2005	4	24	2	12	28.5	70.5	9.98
2006	4	31.5	4	14	33	86.5	12.24
2007	5.5	49.5	10	18	34.5	117.5	16.63
2008	8	43.5	12	22	37.5	123	17.41
2009	8	51	12	22	39	132	18.68
2010	8	51	12	28	42	141	19.95
2011	4	55.5	12	30	46.5	148	20.94
2012	4	60	12	32	42	150	21.23
2013	9.5	58.5	14	32	45	159	22.50
2014	8	57	14	38	49.5	166.5	23.56
2015	9.5	60	14	40	54	177.5	25.12
2016	8	64.5	18	40	58.5	189	26.75
2017	9.5	66	20	38	60	193.5	27.38
2018	8	63	18	36	58.5	183.5	25.97
만점	9.5	78	21.5	41.5	61.5	212	30

자료 출처: 한중일3국협력사무국 홈페이지([http://kr.tcs-asia.org/?doc\\_id=dashboard](http://kr.tcs-asia.org/?doc_id=dashboard)).

다. TCS는 2011년 한중일 3국이 상호 평화와 공동 번영을 목적으로 설립한 이후 3국 협력과 대화의 기초 기구로 작동하고 있어서 10점을 배정했다. 3국 공동 군사훈련은 동북아 지역에 잔존하는 냉전적 특성과 지정학적 안보 상황을 고려하면 현실적으로 적용할 수 있는 항목은 아니다. 그러나 이 항목을 통해, 보다 미래지향적인 지역 내 평화 체제 구축에 대한 구상을 전개할 수 있으며, 3국 군

사 협력을 불가능하게 하는 현실 지형의 무게감을 고려하여 10점을 배정했다.

### 3) 외교·군사 조약

한중일 3국 간 외교·군사 조약의 경우, 한중일 3국 간 급별 회담 및 외교·군사 협력의 결과를 반영함과 동시에 통합을 향한 운동성에 불가역적 힘을 제공하기 때문에 총 60점을 배점했다. 이 요소에 배치된 측정 지표항목 중 ‘3국 공동 군사 기구’, ‘3국 공동 집행 기구’, ‘3국 안보/군축’ 항목은 위 ‘3국 공동 군사훈련’ 항목 이상으로 현실적 구상이 어렵고 복잡하다고 볼 수 있다. 그러나 마찬가지로 한중일 3국 간 역사적 그리고 냉전적 갈등을 해소하고, 지역 내 평화 체제를 구축·공고화하는 데 필요한 구상이며, 향후 3국 간 외교·군사적 급별 회담의 방향성을 제공하기 때문에 기구 설치에 관한 앞의 두 항목은 각각 20점씩, 그리고 단계적 군축이 진전되는 경우 10점을 배정했다. 이와 함께, 핵 확산과 화학무기 사용을 금지하는 국제조약 공동 가입 여부에 따라 각각 5점을 배정했다.

## 2. 관계적 통합지수

### 1) 교류

정치통합 총점 250점 중 관계적 통합에 배정된 점수는 120점이고, 교류와 수렴에 각각 60점씩 부여했다. 여기에는 제도적 통합지수 중 ‘외교·군사 조약(60점)’과 같은 비중을 두었다. 교류는 제도라는 공시적 차원과 달리 통시적 차원에서 발생하는 우연적이고 돌발적인 상황을 포함하고 있다. ‘외교·군사 긴장완화 및 신뢰구축’과 ‘3국 공동 군사 교류’는 제도를 통해서만이 아니라, 제도의 틈새나 사각지대에서 혹은 제도를 초월하거나 때로는 제도를 부정하면서 발생하는 실

표 5 한중일 정치통합지수 관계적 통합지수

B. 관계(120)	1) 교류(60)	① 외교·군사 긴장완화 및 신뢰구축(30)
		② 3국 공동 군사 교류(30)
	2) 수렴(60)	① 정치적 권리(20)
		② 시민적 자유(20)
③ 공정성 및 투명성(20)		

표 6 외교·군사 긴장완화 및 신뢰구축

	무력 충돌 전쟁 선포			주적 개념 명시 여부			외교관 추방			외교관 초치		
	한일	한중	중일	한일	한중	중일	한일	한중	중일	한일	한중	중일
1992	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1993	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1994	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1995	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1996	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1997	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1998	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1999	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
2001	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
2002	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0
2003	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2004	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2005	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0
2006	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0
2007	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2008	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2	0
2009	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2010	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0
2011	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	0
2012	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	1	1
2013	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	1	0
2014	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0
2015	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2016	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	1	1
2017	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0
2018	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0

천적 현상이다. 따라서 이것은 제도적 통합지수가 아닌 별도의 관계적 통합지수 영역에서 다뤄질 필요가 있다. 수렴의 경우, 제도적 통합지수 항목의 결과와 관계적 통합지수 중 ‘교류’ 항목의 결과가 각 국가별 법제도 및 시민사회에 미치는 영향을 주목하는 것이다. 이 수렴은 결국 통합 과정이 시민 개인의 관계에 미치는 특징을 보여 준다고 할 수 있다.

특히 공동 군사 교류의 경우, ‘공동의 적’이나 ‘공동의 가치’가 적극적으로 사 고되는 상황을 염두하고 있는데, 이는 기성 제도만으로는 적용될 수 없는 상황을 포함한다. 교류(60점)를 구성하는 측정 지표인 ‘외교·군사 긴장완화 및 신뢰 구축’과 ‘3국 공동 군사 교류’는 각각 30점씩 배정되었다. 이 중 외교·군사 긴장 완화 및 신뢰구축은 내용적으로 ① 무력 충돌 및 전쟁 선포, ② ‘주적’ 개념의 공식화, ③ 외교관 추방, ④ 외교관 초치로 구분된다. 3국 중 2개국 이상 무력 충돌이 발생하거나 상대국을 향해 전쟁 선포 시 항목 총점 30점 중 0점을 부여한다. 또한 3국 중 어느 한국이 다른 2국 중 어느 곳에 주적 개념을 공식적으로 부여할 경우, 30점 중 10점 감점, 2국이 각각 다른 2국 어느 곳에 주적 개념을 공식화할 경우 20점 감점, 3국 모두 상호 주적 개념을 공식화할 경우 30점 중 0점을 부여한다. 또한 항목 전체 30점 만점 중 한중일 3국 사이에 외교관 추방 발생 1회당 10점을 감점하고 3회 이상은 30점 모두를 감점한다. 외교관 초치가 발생할 경우 1회당 3점을 감점하고, 10회 이상인 경우 30점을 감점한다. 3국 공동 군사 교류의 경우, 한중일 3국 모두가 참여하는 공식적 군사 교류 행사의 경우, 제도·급별 회담-연도별 급별 회담과 동일한 방식으로 점수를 계산하여 항목 전체 30점 만점을 기준으로 반영한다.

## 2) 수렴

수렴은 유일하게 한중일 3국 간의 관계 변화가 각국에 끼친 변화의 결과를 3국 사이 동질화의 수준에서 파악한 점수이다. 항목 점수 60점이 배점된 수렴을 구성하는 3개의 측정 지표 ‘정치적 권리’, ‘시민적 자유’, ‘공정성과 투명성’은 각각 20점씩 배정했다. 우선 정치적 권리는 선거절차와 다양성, 균등하고 공정한 정치 참여에 주목하면서, 이에 관해 전 세계 국가를 대상으로 매년 측정결과를 발표하는 프리덤 하우스(FH)의 세계 자유 지수와 이코노미스트 인텔리전스 유

넷(EIU)의 민주주의 지수 결과를 복합적으로 적용했다. FH가 세계 자유 지수 중 ‘정치적 권리(political rights)’ 항목은 ‘선거과정(Electoral Process)’, ‘정치적 다원주의 및 참여(Political Pluralism and Participation)’, ‘정부의 작동(Electoral Process)’, ‘임의의 추가적 정치적 권리 문항(Additional Discretionary Political Rights Questions)’으로 구성되어 있으며, 이를 종합하여 최소 1에서 최대 7까지 점수를 배점하고, 값이 작을수록 정치적 권리의 정도를 높게 설정했다. 이와 유사하게 EIU의 민주주의 지수 중 정치적 권리와 관련한 항목을 차용하였는데, EIU의 지수는 최소 1에서 최대 10까지 점수를 배점하였고, FH와는 달리 값이 클수록 정치적 권리의 정도를 높게 설정했다. 여기에서 한중일 각각에 해당하는 FH와 EIU 지표 점수를 한중, 한일, 중일 사이 절댓값의 평균을 구하고, 이를 각각 10점 만점을 기준으로 조정한 후 합하였다. 이 과정에서 값이 작을수록 정치적 권리 정도를 높이 책정한 FH 점수는 이를 고려하여 역배치하여 계산했다.

모든 정치발전 지수가 그렇듯, FH와 EIU도 보편화하기에는 방법론과 방향 등과 관련해서 여러 한계를 가지고 있다. 그러나 이 두 지수는 정치발전을 민주적 제도와 함께 개인의 자유라는 두 차원에서 균형 있게 파악하고 있다는 데에서 적용가능성의 의미를 부여했다. 그럼에도 이 두 지수가 가진 한계를 극복하기 위한 비판적 성찰에 기반을 둔 이론적 조정 작업은 지속적으로 이뤄져야 하고 본 연구의 후속 작업이 될 것이다.

시민적 자유 항목 또한 정치적 권리 항목과 같은 방식으로 점수를 계산했다. 이 과정에서 내용적으로는 FH의 세계 자유 지수 중 ‘신념과 표현의 자유(Freedom of Expression and Belief)’, ‘결사의 권리(Associational and Organizational Rights)’, ‘법치(Rule of Law)’, ‘개인의 자율성 및 개인의 권리(Personal Autonomy and Individual Rights)’ 내용을 반영한 ‘시민적 자유(Civil Liberty)’ 항목 점수를 반영했으며, EIU도 마찬가지로 시민적 자유에 관한 항목 점수를 적용했다. 정치적 권리와 시민적 자유 항목 모두에서 EIU의 경우 누락되는 연도별 조사결과가 있어서, 이 경우 FH 결과를 두 배수로 계산해서 반영했다(표 7 및 표 8 참고).

표 7 3개국 정치적 권리 관련 FH 및 EIU 점수

	FH 정치적 권리				EIU 민주주의 지수									정치적 권리 총점 (20점)	
	중국	일본	한국	지수	한국			중국			일본				
					선거 절차 및 다원성	정치 참여	평균	선거 절차 및 다원성	정치 참여	평균	선거 절차 및 다원성	정치 참여	평균		
1988	2	7	6	4.44											8.89
1989	1	7	6	3.33											6.67
1990	1	7	6	3.33											6.67
1991	1	7	6	3.33											6.67
1992	1	7	6	3.33											6.67
1993	1	6	6	4.44											8.89
1994	1	6	6	4.44											8.89
1995	1	7	6	3.33											6.67
1996	1	7	6	3.33											6.67
1997	1	7	6	3.33											6.67
1998	1	7	6	3.33											6.67
1999	1	7	6	3.33											6.67
2000	1	7	6	3.33											6.67
2001	1	7	6	3.33											6.67
2002	1	7	6	3.33											6.67
2003	1	7	6	3.33											6.67
2004	1	7	7	3.33											6.67
2005	1	7	7	3.33											6.67
2006	1	7	7	3.33	9.58	7.22	8.4	0	2.78	1.4	9.17	5.56	7.37	8.66	
2007	1	7	7	3.33											6.67
2008	1	7	7	3.33	9.58	7.22	8.4	0	2.78	1.4	8.75	6.11	7.43	8.66	
2009	1	7	7	3.33											6.67
2010	1	7	7	3.33	8.11	7.22	7.665	0	3.89	1.9	9.17	6.11	7.64	9.52	
2011	1	7	7	3.33	9.17	7.22	8.195	0	3.89	1.9	9.17	6.11	7.64	9.17	
2012	1	7	7	3.33	8.13	7.22	7.675	0	3.89	1.9	8.08	6.11	7.1	9.51	
2013	1	7	7	3.33	9.17	7.22	8.195	0	3.89	1.9	9.17	6.11	7.64	9.17	
2014	1	7	6	3.33	9.17	7.22	8.195	0	3.89	1.9	9.17	6.11	7.64	9.17	
2015	1	7	6	3.33	7.97	7.22	7.595	0	3.33	1.7	9.17	6.11	7.64	9.35	
2016	1	7	6	3.33	7.98	7.22	7.6	0	3.33	1.7	8.75	6.67	7.71	9.30	
2017	1	7	6	3.33	9.17	7.22	8.195	0	2.78	1.4	8.75	6.11	7.43	8.80	
2018	1	7	6	3.33	9.17	7.22	8.195	0	3.89	1.9	8.75	6.67	7.71	9.17	

\* FH의 경우, 10점 기준으로 값이 클수록 정치적 권리 수준을 높게 조정함.

자료 출처: <https://freedomhouse.org> 및 <https://www.eiu.com/topic/democracy-index>

표 8 3개국 시민적 자유 관련 FH 및 EIU 점수

	FH 시민적 자유				EIU 민주주의 지수												시민적 자유 총점 (20점)		
	중국	일본	한국	지수	한국				중국				일본						
					시민의 권리	정부의 기능	정치 문화	평균	시민의 권리	정부의 기능	정치 문화	평균	시민의 권리	정부의 기능	정치 문화	평균			
1988	2	7	5	4.44															8.89
1989	1	7	5	3.33															6.67
1990	1	7	5	3.33															6.67
1991	1	6	5	4.44															8.89
1992	1	6	5	4.44															8.89
1993	1	6	6	4.44															8.89
1994	1	6	6	4.44															8.89
1995	1	6	6	4.44															8.89
1996	1	6	6	4.44															8.89
1997	1	6	6	4.44															8.89
1998	2	6	6	5.56															11.11
1999	2	6	6	5.56															11.11
2000	2	6	6	5.56															11.11
2001	2	6	6	5.56															11.11
2002	2	6	6	5.56															11.11
2003	2	6	6	5.56															11.11
2004	2	6	6	5.56															11.11
2005	2	6	6	5.56															11.11
2006	2	6	6	5.56	7.94	7.14	7.5	7.53	1.18	4.64	6.25	4	9.41	7.86	8.75	8.67			12.46
2007	2	6	6	5.56															11.11
2008	2	6	6	5.56	8.24	7.5	7.5	7.75	1.18	5	6.25	4.1	9.41	8.21	8.75	8.79			12.46
2009	2	6	6	5.56															11.11
2010	2	6	6	5.56	8.82	7.86	7.5	8.06	1.18	5	5.63	3.9	9.41	8.21	7.5	8.37			12.60
2011	2	6	6	5.56	8.53	7.86	7.5	7.96	1.18	5	5.63	3.9	9.41	8.21	7.5	8.37			12.60
2012	2	6	6	5.56	8.53	8.21	7.5	8.08	1.47	4.64	5	3.7	9.41	8.21	7.5	8.37			12.44
2013	2	6	6	5.56	8.53	7.86	7.5	7.96	1.47	4.64	5	3.7	9.41	8.21	7.5	8.37			12.44
2014	2	7	6	4.44	8.53	7.86	7.5	7.96	1.47	4.64	5	3.7	9.41	8.21	7.5	8.37			11.33
2015	2	7	6	4.44	8.53	7.86	7.5	7.96	1.47	4.64	6.25	4.1	8.82	8.21	7.5	8.18			11.74
2016	2	7	6	4.44	8.24	7.5	7.5	7.75	1.47	4.64	6.25	4.1	8.82	8.21	7.5	8.18			11.74
2017	2	7	6	4.44	8.24	7.86	7.5	7.87	1.47	5	6.25	4.2	8.82	8.21	7.5	8.18			11.82
2018	2	7	6	4.44	8.24	7.86	7.5	7.87	1.47	5	6.25	4.2	8.82	8.21	7.5	8.18			11.82

\* FH의 경우, 10점 기준으로 값이 클수록 시민적 자유 수준을 높게 조정함.

표 9 3개국 CPI 순위/조사 국가 수 수렴 정도 계산 과정 및 최종 점수

	한국(a)	중국(b)	일본(c)	한일 (d= a-c )	한중 (e= a-b )	중일 (f= b-c )	d, e, f의 평균	최종 점수 (=20-[20*(1-g)])
1997	0.653	0.788	0.403	0.250	0.134	0.384	0.256	5.13(14.87)
1998	0.505	0.611	0.294	0.211	0.105	0.317	0.211	4.24(15.76)
1999	0.505	0.585	0.252	0.252	0.080	0.333	0.222	4.44(15.56)
2000	0.475	0.623	0.227	0.247	0.148	0.396	0.264	5.28(14.72)
2001	0.461	0.626	0.230	0.230	0.164	0.395	0.263	5.27(14.73)
2002	0.392	0.578	0.196	0.196	0.186	0.382	0.254	5.10(14.90)
2003	0.375	0.496	0.157	0.218	0.120	0.338	0.225	4.51(15.49)
2004	0.321	0.486	0.164	0.157	0.164	0.321	0.214	4.30(15.71)
2005	0.251	0.490	0.132	0.119	0.238	0.358	0.238	4.78(15.22)
2006	0.257	0.429	0.104	0.153	0.171	0.325	0.216	4.34(15.66)
2007	0.238	0.400	0.094	0.144	0.161	0.305	0.203	4.07(15.93)
2008	0.222	0.400	0.100	0.122	0.177	0.300	0.200	4.00(16.00)
2009	0.216	0.438	0.094	0.122	0.222	0.344	0.229	4.59(15.41)
2010	0.219	0.438	0.095	0.123	0.219	0.342	0.228	4.57(15.43)
2011	0.234	0.409	0.076	0.158	0.174	0.333	0.222	4.44(15.56)
2012	0.255	0.454	0.096	0.159	0.198	0.357	0.238	4.77(15.23)
2013	0.259	0.451	0.101	0.158	0.192	0.350	0.233	4.67(15.33)
2014	0.251	0.571	0.085	0.165	0.320	0.485	0.323	6.48(13.52)
2015	0.255	0.494	0.107	0.148	0.238	0.386	0.257	5.16(14.84)
2016	0.295	0.448	0.113	0.181	0.153	0.335	0.223	4.47(15.53)
2017	0.283	0.427	0.111	0.172	0.144	0.316	0.211	4.22(15.78)
2018	0.25	0.483	0.100	0.150	0.233	0.383	0.255	5.11(14.89)

공정성 및 투명성 항목은 TI의 CPI 결과를 반영했다. 이 과정에서 매년 조사 국가 수의 차이가 발생했기 때문에 ‘순위/조사 국가 수’를 국가별로 산출했으며 따라서 최소 0점에서 최대 1점을 값으로 책정했다. 값이 작을수록 공정성과 투명성 정도가 높은 것을 고려하여, FH 결과 계산과 동일한 방식을 20점 만점 기준에 적용했다(표 9 참고).

## V. 한중일 정치통합지수 추이

### 1. 제도적 통합 추이

그림 2에서 알 수 있듯이, 한중일 정치통합에서 제도적 통합 추이는 전체적으로 증가 추세이다. 일본의 독도 영유권 주장과 일본 총리의 야스쿠니 신사참배를 계기로 한국의 일본 외교관 조치와 한중일 3국 정상회담 결렬 등 외교적 갈등이 표면화되었던 2005년에 일시적인 하락 국면을 보이긴 했지만, 이후 십여년간 한중일 간 정치통합 추이는 긍정적으로 진전되고 있었다고 볼 수 있다. 또한 2016년과 2017년도에도 하락 국면을 보였는데, 이는 한국과 중국의 '사드(THAAD) 배치 관련 갈등, 한국의 대통령 탄핵 국면, 일본의 독도 영유권 주장 등 다양한 외교·군사적 변수와 국내 정치가 영향을 끼친 데서 그 이유를 찾아볼 수 있다.

그림 2를 제도적 통합의 구성요소 중 하나인 연도별 급별 회담 추이를 나타내는 그림 3과 비교해 보면, 제도적 통합에 영향을 미치는 주요 변수는 3국 간 급별 회담수보다는 정례적 정상회담의 추진 여부, 그리고 한중일 3국 협력 사무국, ARF와 CD와 같은 다자간 공동 협의테이블 정례적 참여, NPT, CWC와 같은 다자간 협약 가입 등 기구 설치와 제도적 참여가 정치통합에 상대적으로 큰 영향을 미치고 있음을 알 수 있다. 물론, 이러한 기구와 제도의 지속에도 불구하고

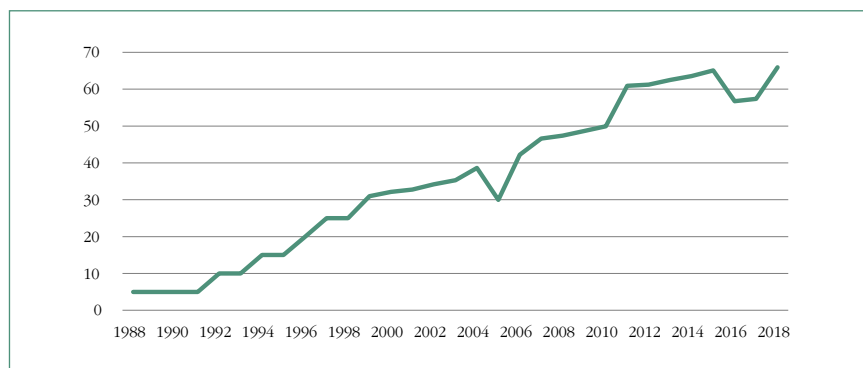


그림 2 한중일 정치통합 제도적 통합 추이

표 10 연도별 제도 수준 정치통합 결과(1988~2018)

	제도 (130)											제도 총합 (130)
	급별 회담(40)		외교 · 군사 협력 (30)				외교 · 군사 조약 (60)					
	연도별 급별 회담 (30)	정상회담 개최 여부 (10)	TCS (10)	ARF (5)	CD (5)	3국 공동 군사훈련 (10)	3국 공동 군사 기구 (20)	3국 공동 집행 기구 (20)	3국 안보군축 (10)	NPT (5)	CWC (5)	
1988	0	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5.00
1989	0	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5.00
1990	0	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5.00
1991	0	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5.00
1992	0	5	0	0	0	0	0	0	0	5	0	10.00
1993	0	5	0	0	0	0	0	0	0	5	0	10.00
1994	0	5	0	5	0	0	0	0	0	5	0	15.00
1995	0	5	0	5	0	0	0	0	0	5	0	15.00
1996	0	5	0	5	5	0	0	0	0	5	0	20.00
1997	0	5	0	5	5	0	0	0	0	5	5	25.00
1998	0	5	0	5	5	0	0	0	0	5	5	25.00
1999	0.99	10	0	5	5	0	0	0	0	5	5	30.99
2000	2.12	10	0	5	5	0	0	0	0	5	5	32.12
2001	2.76	10	0	5	5	0	0	0	0	5	5	32.76
2002	4.17	10	0	5	5	0	0	0	0	5	5	34.17
2003	5.31	10	0	5	5	0	0	0	0	5	5	35.31
2004	8.63	10	0	5	5	0	0	0	0	5	5	38.63
2005	9.98	0	0	5	5	0	0	0	0	5	5	29.98
2006	12.24	10	0	5	5	0	0	0	0	5	5	42.24
2007	16.63	10	0	5	5	0	0	0	0	5	5	46.63
2008	17.41	10	0	5	5	0	0	0	0	5	5	47.41
2009	18.68	10	0	5	5	0	0	0	0	5	5	48.68
2010	19.95	10	0	5	5	0	0	0	0	5	5	49.95
2011	20.94	10	10	5	5	0	0	0	0	5	5	60.94
2012	21.23	10	10	5	5	0	0	0	0	5	5	61.23
2013	22.50	10	10	5	5	0	0	0	0	5	5	62.50
2014	23.56	10	10	5	5	0	0	0	0	5	5	63.56
2015	25.12	10	10	5	5	0	0	0	0	5	5	65.12
2016	26.75	0	10	5	5	0	0	0	0	5	5	56.75
2017	27.38	0	10	5	5	0	0	0	0	5	5	57.38
2018	25.97	10	10	5	5	0	0	0	0	5	5	65.97

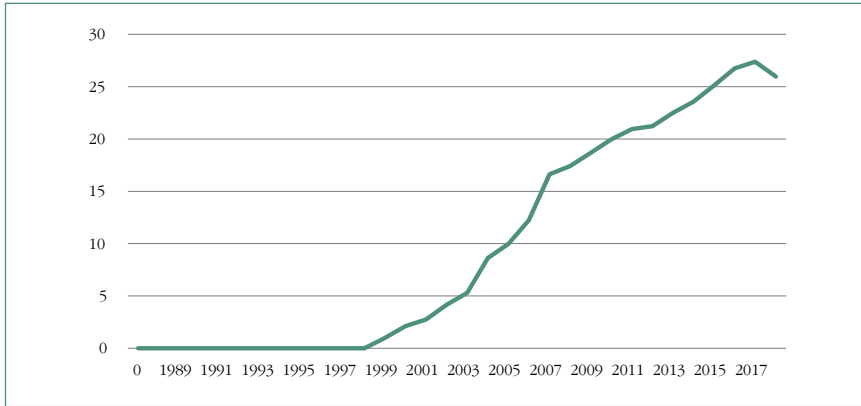


그림 3 연도별 급별 회담 추이

고, 한국의 대통령 탄핵국면이나 3국 사이 고유한 외교안보적 갈등의 표면화가 통합지수 상승에 부정적으로 작동하고 있다는 것도 분명한 사실이다.

## 2. 관계적 통합 추이

한중일 정치통합에서 관계적 통합 추이는 제도적 통합 추이와 일정한 차이를 보이고 있다. 제도적 통합이 한중 수교 이후 점진적인 상승 곡선을 그리고 있



그림 4 한중일 정치통합 관계적 통합 추이

표 11 연도별 관계 수준 정치통합 결과(1988~2018)

	관계 (120)					관계 총합 (120)
	교류(60)		수렴 (60)			
	외교 · 군사 긴장완화 및 신뢰구축 (30)	3국 공동 군사 교류 (30)	정치적 권리 (20)	시민적 자유 (20)	공정성 및 투명성 (20)	
1988	0	0	8.89	8.89	0	17.78
1989	0	0	6.67	6.67	0	13.33
1990	0	0	6.67	6.67	0	13.33
1991	0	0	6.67	8.89	0	15.56
1992	30	0	6.67	8.89	0	45.56
1993	30	0	8.89	8.89	0	47.78
1994	30	0	8.89	8.89	0	47.78
1995	30	0	6.67	8.89	0	45.56
1996	30	0	6.67	8.89	0	45.56
1997	30	0	6.67	8.89	14.87	60.43
1998	30	0	6.67	11.11	15.76	63.54
1999	30	0	6.67	11.11	15.56	63.34
2000	27	0	6.67	11.11	14.72	59.50
2001	27	0	6.67	11.11	14.73	59.51
2002	24	0	6.67	11.11	14.9	56.68
2003	30	0	6.67	11.11	15.49	63.27
2004	30	0	6.67	11.11	15.71	63.49
2005	24	0	6.67	11.11	15.22	57.00
2006	24	0	8.66	12.46	15.66	60.78
2007	30	0	6.67	11.11	15.93	63.71
2008	21	0	8.66	12.46	16	58.12
2009	30	0	6.67	11.11	15.41	63.19
2010	24	0	9.52	12.60	15.43	61.55
2011	21	0	9.17	12.60	15.56	58.32
2012	15	0	9.51	12.44	15.23	52.19
2013	15	0	9.17	12.44	15.33	51.94
2014	21	0	9.17	11.33	13.52	55.02
2015	30	0	9.35	11.74	14.84	65.93
2016	15	0	9.30	11.74	15.53	51.57
2017	24	0	8.80	11.82	15.78	60.40
2018	24	0	9.17	11.82	14.89	59.88

는 반면, 관계적 통합은 제도적 통합과 같은 상승 출발을 보이다가 일정한 수준에서 주목할 만한 상승 혹은 하락 경향을 보이지 않은 채 진동하는 모습을 띠고 있다. 이는 파국적 상황에 직면하지 않는 이상 어느 정도 불가역적인 운동 방향을 유지하는 제도적 통합 추이와는 달리, 관계적 통합은 한중일 3국 사이 기존 과거사 문제, 3국 이외의 국가와의 군사동맹 혹은 안보 갈등 등 다양한 외교안보 사안들이 변수로 작용하면서 불안한 흐름을 만들어 내고 있음을 알 수 있다. 따라서 이러한 정제된 상승 흐름과 불안한 진동을 획기적으로 바꾸기 위해서는 무엇보다 외교안보 긴장완화와 신뢰구축이 제도적으로 보장되어야 하며, 3국 간 적극적인 군사 교류를 모색하면서 긴장완화와 군축 등 평화 체제 구축에 필요한 관계를 발전시켜야 하고, 3국 모두 정치적 권리와 시민적 자유, 반부패인식 수준을 절대적으로 높여 통합과 민주화가 상호 보완적일 수 있도록 할 필요가 있다.

### 3. 정치통합 추이 총평

한중일 정치통합지수 적용 결과 나타난 지난 31년간(1988~2018) 전체적인 정치통합 추이는 그림 5에서 나타나는 것처럼 그 수준이 지속적으로 증가하는 경

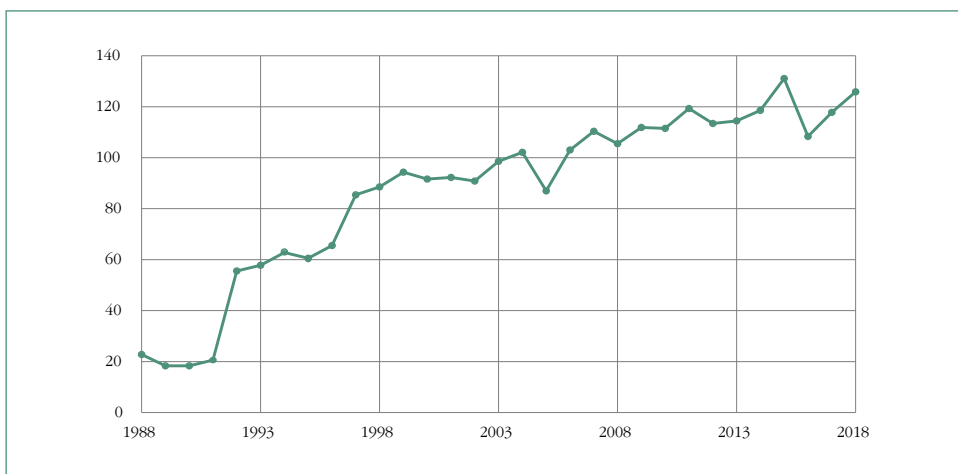


그림 5 한중일 정치통합지수 추이

향을 보이고 있다. 전체적 추이를 간략히 분석해 보면 다음과 같다. 한중 수교가 이뤄진 1992년을 기점으로 외교·군사 긴장완화 및 신뢰구축이 한중일 3국 사이에서 가시화되기 시작했으며, 이후 3국 모두 NPT 가입과 ARF 참가가 이뤄지는 1990년대 중반부터 ‘정치적 인적/물적 자원의 교류가 정례화되어 가는’ 4단계에 안정적으로 진입하게 되었다고 할 수 있다. 다음으로 1999년 한중일 3국의 정상회담이 정례화되기 시작하면서, 3국 간 정치통합은 5단계에 들어섰는데, 여기에는 국제 투명성 기구(TI)에서 실시하는 반부패인식지수(CPI)가 1997년도 이후 측정되고, 이와 관련한 점수가 수렴 항목에서 적용된 이유도 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.

최초 측정 시점인 1988년은 한국과 중국의 국교 정상화 이전 상황임에도 불구하고, 1988년 서울 올림픽에 3국이 모두 참가하면서 공식적인 교류와 회담이 가시화되었다. 특히 1988년의 경우, 소련 해체와 독일 통일, 동서 양 진영이 모두 참가한 서울 올림픽 개최와 같은 국제적 배경 속에서 한국, 중국, 일본 3국 모두 정치적 수렴 상태가 좋은 것으로 측정되었다. 그러나 1989년 중국의 천안문 사태 영향으로 한동안 한중일 평균을 반영한 수렴 상태는 상대적으로 낮아졌다. 수렴에서 공정성과 투명성 측정 지표의 경우 1988년부터 1996년까지 3국을 종합적으로 측정할 수 없었기 때문에 해당 지표는 0점 처리되었다.

전체적으로 1992년 한중 수교, 1997년 3국 모두 투명성 점수 적용, 1999년

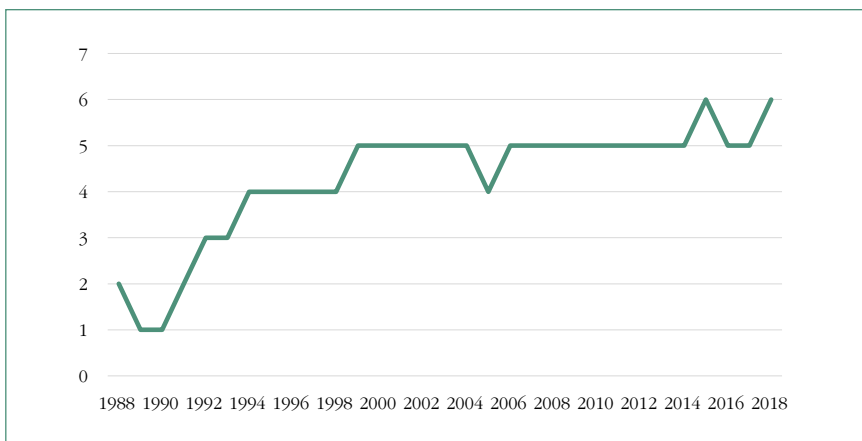


그림 6 한중일 정치통합 단계 추이

표 12 연도별 정치통합 단계(1988~2018)

연도	총점	통합단계
1988	22.78	2
1989	18.33	1
1990	18.33	1
1991	20.56	2
1992	55.56	3
1993	57.78	3
1994	62.78	4
1995	60.56	4
1996	65.56	4
1997	85.43	4
1998	88.54	4
1999	94.33	5
2000	91.62	5
2001	92.27	5
2002	90.85	5
2003	98.57	5
2004	102.12	5
2005	86.97	4
2006	103.02	5
2007	110.34	5
2008	105.52	5
2009	111.87	5
2010	111.50	5
2011	119.27	5
2012	113.41	5
2013	114.44	5
2014	118.58	5
2015	131.05	6
2016	108.32	5
2017	117.78	5
2018	125.84	6

ASEAN 정상회담 과정에서 시작된 3국 정상회담, 2011년 한중일 3국 협력 사무국 설치 등의 변화는 통합지수를 단계적으로 높였으며, 이후 3국 간 급별 회담이 활성화되면서 정치통합 수준은 5단계에 안착했음을 알 수 있다.

주목할 것은 5단계 진입 이후 지표 총합점수의 증감 원인을 대략적으로 분석해 보면, 정상회담 결렬, 외교관 초치 등 3국 간 역사문제와 안보의제에 기반한 갈등의 표면화가 주요 원인인 것으로 해석될 수 있다. 또한 관계적 통합 추이에서도 언급했다시피 각국의 수렴 상태가 민주화 발전과 삶의 질 개선으로 이어질 때 통합 수준 또한 높아질 수 있으며, 이러한 수렴 수준의 상승은 상호 신뢰 관계를 높이면서 정치통합 수준을 한 단계 올릴 수 있는 계기를 마련하게 될 것이다.

## VI. 결론

한중일 3국의 정치통합의 최우선 과제는 현재 진행형인 역사적 갈등을 ‘탈식민/탈근대적’ 차원에서 해결하면서, 군사안보적 긴장을 물리적으로 해소해 나가는 것이다. 이것은 각국의 민주적 수준을 비교하는 수렴지표의 상승과 밀접한 관계가 있기 때문에 각국이 정치 통합을 위한 상호 협력을 지속할 경우, 국내 정치의 안정화 및 민주적 발전 추진 또한 중요한 과제라 할 수 있다.

한중일 3국을 시작으로 동아시아 정치통합지수를 개발하고 적용하면서 고려해야 할 가장 중요한 것은 첫째, 통합을 지향하는 이유와 사실상의 단계적이고 현실적인 목표에 대한 민주적 공론화 및 상시적 재확인, 둘째, 통합지수 구성 항목에 대한 비판적 성찰을 통한 개방적 재구성의 기회 보장이라 할 수 있다. 첫째 내용이 강조되는 이유는 정치통합이 그 자체로 목표라기보다는 각 나라가 직면하고 있는 다양한 문제와 위기가 일국 차원에서보다는 지역 내 국가 간, 나아가 초국가적 협력을 제도적으로 추진하면서 해소 가능하다고 판단되기 때문이다. 또한 둘째 내용의 경우, 정치통합을 구상하는 과정에서 새롭게 부상하는 문제와 의제들이 적극적으로 다뤄지면서 통합의 상이 보다 미래지향적이고, 시민 참여적이며, 민주적인 방식으로 구현될 수 있도록 하기 위해 대단히 중요하다고

볼 수 있다. 이것은 특히 정치적 권리와 시민적 자유는 사회의 다원적이고 수평적인 발전에 따라 그 담론과 주체가 다양하게 확장될 수 있기 때문이기도 하다. 이것은 동아시아 정치통합 구상과 실현과정이 특정한 이념이나 체제에 의해 제약받기보다는 지역 내 시민들의 자유와 평등의 급진적 확장, 생태주의적 가치의 확산, 평화 체제의 불가역적 보장을 가능케 하는 다양하고 새로운 상상력이 결합할 수 있는 가능성을 제공할 것이다. 이를 위해 이 글이 소개하고 있는 동아시아 통합지표 또한 지속적으로 수정 및 보완되어 나가야 할 것이다.

특히 제도적 영역과 관계적 영역 내 설정되어 있는 각각의 지표 항목들에 부여된 비중은 각 항목이 지칭하는 대상이 끼치는 현실 영향력의 변화에 따라 지속적으로 검토되고 조정될 필요가 있다. 또한 위에서 통합지수 구성 항목에 대한 비판적 성찰과 개방적 재구성을 강조한 것처럼, 향후 3국은 물론 대만, 북한, 몽골 등이 조사 대상에 포함될 경우, 그리고 이들 사이 역동적 관계가 새롭게 만들어 내는 결과를 고려하여 새로운 항목이 추가되거나 불필요한 항목이 수정되는 과정이 진행되어야 한다. 여전히 자본주의와 사회주의의 대립이라는 냉전의 유산이 강하게 남아 있는 동아시아의 특성을 고려한다면 항목과 비중에 대한 상시적 모니터링과 비판적이고 개방적인 재구성 작업은 매우 중요하다고 할 수 있다.

이러한 측면에서 볼 때, 이 연구의 후속작업은 크게 두 가지 방향에서 진행될 필요가 있다. 하나는 바로 이 모니터링과 재구성의 작업을 동아시아 통합지수 방법론에 포함시키는 것이며, 다른 하나는 FH, EIU, 투명성 지수 등 동아시아 통합지수가 차용하고 있는 기존 정치발전 지수가 가진 약점 혹은 한계를 극복할 수 있는 이론적 작업을 진행하는 것이다. 이 작업은 ‘프루크루스테스의 침대’처럼 논리적 정합성만을 강조하면서, 오히려 역동적 정치현실을 이 논리적 정합성에 끼워 맞추고 재단하는 것이 아니라, 통합지수 개발의 목적인 탈냉전/탈식민 평화체제 구축 및 개인의 자유와 역량의 발전을 항상 염두에 두어야 할 것이다.

투고일: 2019년 11월 13일 | 심사일: 2019년 12월 21일 | 게재확정일: 2020년 1월 29일

## 참고문헌

- 김학노. 1999. “신기능주의 통합이론의 구성주의적 재구성.” 『한국정치연구』 8호, 443-472.
- 박석삼. 2015. “남북통합지수 고찰: 구조적 특성 분석과 활용도 제고 방안.” 『통일과 평화』 7집 2호, 42-73.
- 최진우·조영철. 2016. “민족주의와 지역주의: 동북아 지역통합의 저발전.” 『미래정치연구』 6(2), 89-112.
- Hettne, Bjorn and Fredrik Söderbaum. 2000. “Theorising the Rise of Regionness.” *New Political Economy* 5(3), 457-473.
- Hoppe, Hans-Hermann. 2007. *Democracy the God That Failed: The Economics and Politics of Monarchy, Democracy, and Natural Order*. Transaction Publishers, New Brunswick(U.S.A.) and London(U.K.).
- Huntington, Samuel. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Ilievski, Nikola. 2015. “The Concept of Political Integration: The Perspectives of Neofunctionalist Theory.” *Journal of Liberty and International Affairs* 1(1), 1-14.
- Grugel, Jean. 2002. *Democratization: A Critical Introduction*. New York: Palgrave Macmillan.
- Linz, Juan J. and Alfred Stepan. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- O’Donell, Guillermo and Philippe C. Schmitter. 1986. *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. London: The John Hopkins University Press.
- Przeworski, Adam. 1991. *Democracy and the Market*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Reves, Emery. 2006. *The Anatomy of Peace*. Arbinger Institute, Berrett-Koehler Publishers.
- Rosamond, Ben. 2000. *Theories of European Integration*. New York: Macmillan, Basingstoke: St. Martin’s Press.

Rueschmeyer, Dietrich, Evelyne Huber Stephens, and John D. Stephens. 1992. *Capitalist Development and Democracy*. Chicago: The University of Chicago Press.

일본방위성. <https://www.mod.go.jp>(검색일: 2019. 7. 13).

일본외교부. <https://www.mofa.go.jp/mofaj/index.html>(검색일: 2019. 6. 7).

중국국방부. <http://www.mod.gov.cn>(검색일: 2019. 7. 13).

중국외교부. <https://www.fmprc.gov.cn/web>(검색일: 2019. 6. 7).

한국국방부. <https://www.mnd.go.kr>(검색일: 2019. 7. 13).

한국외교부. <http://www.mofa.go.kr/www/index.do>(검색일: 2019. 6. 7).

한중일3국협력사무국. <https://kr.tcs-asia.org/en/main>(검색일: 2019. 6. 7).

Economist Intelligence Unit. <http://www.eiu.com/topic/democracy-index>(검색일: 2019. 7. 15).

Freedom House. <https://freedomhouse.org>(검색일: 2019. 7. 15).

Transparency International. <https://www.transparency.org/research/cpi>(검색일: 2019. 7. 15).

## Abstract

## The Political Integration and its Inclusive Tasks in Northeast Asia: An Analysis on the Political Topology through Developing the Political Integration Index

Seungwon Lee Seoul National University

Ye Ha Kim Seoul National University

This paper aims to understand trilateral relations among South Korea, China and Japan in terms of political integration in East Asia and to find a proper direction for establishing a peaceful security system in Northeast Asia. In this context, this paper focuses on a mode of some achievement and enhancement in both institutional and relational levels, especially in terms of cooperative exchange and trust-building. In addition, the paper examines the level of convergence that shows how some result of the trilateral relation has influenced into a process of democratization in each country. The political integration index of East Asia does not aim for ‘actual political integration’, but rather functions to reveal certain political complexities among the three countries and finds some tasks to build a peaceful security system in East Asia.

**Keywords** | Political Integration, Integration Index, East Asia

