

브렉시트(Brexit)와 유럽통합 이론: 통합 과정의 가역성(reversibility)을 중심으로*

김미경 | 조선대학교

| 국문요약 |

이 연구는 회원국의 자발적 탈퇴의 최초사례인 브렉시트(Brexit)를 유럽통합의 주류이론들이 적절히 설명할 수 있는 가라는 질문을 탐구한다. 이 연구는 크게 두 부분으로 구성된다. 첫째, 유럽통합의 두 주류이론인 신기능주의와 자유주의적 정부간주의를 중심으로 통합과정의 가역성(the reversibility of integration process)의 관한 이론적 논의들을 검토한다. 둘째, 이론적 논의를 바탕으로 브렉시트를 통합과정의 가역성을 예시하는 사례로 볼 수 있는지를 검토한다. 이 연구는 브렉시트는 통합과정의 자동성(the automaticity of integration process)을 전제하는 유럽통합의 두 주류이론, 신기능주의와 자유주의적 정부간주의에 대한 중요한 이론적 도전을 제기하는 사례이며, 유럽통합이론의 발전을 위해서는 유럽통합이슈의 정치화가 심화됨에 따른 통합과정의 역행가능성에 대해 진지한 이론적 관심이 필요함을 주장한다.

주제어 | 브렉시트, 통합과정의 가역성, 역행, 정치화, 신기능주의, 자유주의적 정부간주의

* 이 논문은 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2016S1A5A2A03927472).

** 익명의 심사자들에게 감사를 표한다. 그 분들의 건설적인 논평을 다 수용하지 못한 것은 전적으로 필자의 현재 역량의 한계에 따른 것이다

I. 문제제기

2011년 유로존 경제 위기, 2015년 난민 위기, 2016년 영국의 유럽연합 탈퇴 결정(이하 Brexit, 브렉시트)에 이르는 일련의 위기 과정의 지속은 많은 사람들에게 유럽통합 과정이 현재 일시적 교착상태가 아닌, 보다 근원적 위기, 즉 와해(disintegration)의 위기에 직면한 것이 아닌가라는 우려와 의구심을 불러 일으켰다(김남국 2011; Webber 2011; Zielonka 2012; Palea 2015; Munchaum 2016). 이 같은 현실에 반응하며, 다수의 연구자들이 우리가 과거 유럽통합의 이론에 관심을 가졌던 것처럼, 이제는 유럽통합의 와해 가능성과 그 과정에 관한 이론적 논의를 수행할 때라고 주장했다(Vollaard 2014; Zielonka 2014; Bulmer and Joseph 2015; Rosamond 2016; Sergio 2016; Jones 2018). 그러나 이 같은 주장에 공감하는 많은 연구자들 사이에도 내적인 분화가 존재한다. 크게 세 경향으로 분류될 수 있다.

첫 번째 경향은 유럽연합이 현재 직면한 와해의 위기를 분석함에 있어, 유럽통합의 주류이론들, 신기능주의와 자유주의적 정부간주의 통합이론이 충분한 설명력을 제공할 수 있다고 믿는 것이다.¹⁾ 이 경향은 이미 1970년대부터 통합 과정의 역행(spill-back) 개념을 제시한 바 있는 슈미터(Phillip Schmitter)의 신기능주의이론으로 대표될 수 있다. 또한 유럽통합 과정을 유럽의 연방국가의 추구가 아닌, “초국경적 경제 행위로 발생하는 정책 외부화를 규제하기 위한” 정부간 협상의

1) 이 연구는 유럽통합이론과 유럽연합 거버넌스에 관한 이론을 구별한다. 1990년대 이후 사실상 유럽통합에 관한 연구는 유럽연합의 거버넌스에 관한 연구에 의해 대체되었다고 말할 수 있다. 전자의 이론들이 통합에 참여하는 주요 행위자들의 동기, 통합과정의 특성과 동학, 통합의 최종상태 등에 관심을 가졌다면, 후자의 이론들은 유럽연합의 제도적 특성, 작동방식, 정책결정과정과 절차, 그리고 민주주의 등에 관심을 갖는다. 후자의 이론들을 대표하는 초국가주의와 다층적 거버넌스이론은 유럽연합의 거버넌스에 관한 이론이지, 유럽통합에 관한 이론이라고 말할 수 없다. 따라서 이 연구는 전자의 유럽통합이론을 대표하는 신기능주의와 자유주의적 정부간주의에 대한 논의에 집중한다.

연속으로 이해하면, 정부간 협상으로부터 개별 정부의 이탈은 이론적으로는 예측 가능한 현상이라고 보는 자유주의적 정부간주의 통합이론도 이 첫 번째 경향을 대표한다고 볼 수 있다(Schmitter 1971; Schmitter and Lefkofridi 2016; Moravcsik, 2002, 607).

두 번째 경향은 주류 통합이론들을 비판적으로 계승할 것을 주장하는 것이다. 신기능주의 통합이론에서 상대적으로 논의가 활발하지 않았던 유럽통합 이슈의 정치화(politicization)개념을 새롭게 조명하는 탈기능주의(post-functionalism)와 “제도적 균형 상태로서 유럽연합(the EU as a stable institutional equilibrium)”이라는 자유주의적 정부간주의를 비판하며, “제도적 불균형의 동학”의 시각에서 마스트리히트(Maastricht) 조약 이후 유럽통합 과정의 특성을 분석하는 “신정부간주의(new intergovernmentalism)”가 이 경향을 대표한다(Hooghe and Marks 2006, 2009; Bickerton et al 2014, 2015; Sergio 2016, 3). 이 경향은 유럽연합이 직면한 현재의 위기 상황을 통합에서 와해로의 전환이 일어나고 있는 상황으로 보지는 않는다. 다만, 기존의 통합이론의 수정을 통해 1992년 이후 통합 과정의 특수한 맥락에 대한 분석을 포괄하여 유럽통합이론의 설명력을 확장시키려 하는 것이다.

세 번째 경향은 기존의 주류적 통합이론과는 완전히 다른 시각에서 유럽통합의 과정을 이론화할 것을 제안하는 것이다. 이 경향은 정치균열과 근대적 정치공동체의 형성에 관한 로칸(Stein Rokkan)의 이론과 바르톨리니(Stefano Bartolini)의 정체형성(polity formation)에 관한 분석틀을 적용한 새로운 유럽통합이론을 제안했던 볼라드(Hans Vollaard)의 논의에 의해 대표된다(Bartolini 2005; Vollaard, 2014). 이 경향은 “세계 역사에서 통합(integration)보다 와해(disintegration)의 현상이 보다 일반적”이라는 문제의식으로부터 출발해, 유럽통합의 과정을 하나의 초국적 정체의 창출 과정으로 인식할 것을 주장한다. 특히, 바르톨리니의 정치공동체의 “경계를 재정의하는 과정(a process of boundary re-definition)”으로서 유럽통합이라는 시각을 강조하며, 유럽통합이 초국적 수준의 정체를 형성하는 통합의 과정인 동시에, 국가 수준의 정체에서 경계가 와해되는 이중적 과정임을

강조한다(Vollaard, 2014, 8.). 그러므로 이 세 번째 경향에 따르면, 통합과 와해의 동시성을 분석할 수 있는 새로운 이론이 필요하다.

이 세 가지 이론적 경향 중 두 번째와 세 번째 경향은 신기능주의와 자유주의적 정부간주의 통합이론으로 대표되는 유럽통합의 주류 이론들이 유럽연합의 현재적 위기와 회원국 최초의 자발적 탈퇴 사례로 볼 수 있는 브렉시트를 적절히 분석할 수 없다는 비판적 문제의식을 공유한다. 이 같은 문제의식은 브렉시트를 단순히 일회적이거나 우연적인 에피소드로 보지 않고, 현재 유럽연합의 위기의 본질을 함축하는 중요한 역사적 사건으로 보는 인식에서 제기된 것이다. 혹자는 브렉시트가 2005년 유럽연합 헌법 제정의 좌절에 버금가는 “유럽연합의 역사적 패배”를 상징할 뿐만 아니라, 유럽연합의 와해 가능성과 “와해의 동학”이 작동하기 시작했음을 함축하는 결정적 사건으로 보기도 한다(방청록 2017; Levi 2016; Schnapper 2017; Rosamond 2016, 865).

사실, 개별 회원국의 자발적 탈퇴를 허용하는 리스본 조약 50조(EU 탈퇴조항)가 2007년 유럽연합 국가들에 의해 합의되어 모든 회원국의 자발적 탈퇴 권리가 공식적으로 인정되었다는 사실을 상기한다면, 브렉시트를 “유럽연합의 와해의 위기”를 상징하는 결정적 사건으로 보는 것은 과장된 반응이라고 말할 지도 모른다. 그런데 우리가 간과해서는 안 되는 사실은 대다수의 사람들이 리스본 조약 50조의 실제 적용이 현실에서 발생할 것이라고는 믿지 않았다는 점이다. 리스본 조약 50조는 유럽연합의 한 회원국이 국내정치의 극심한 불안정속에서 권위주의 정권이 집권하게 되어, 유럽연합의 정책결정에 참여하는 그 회원국의 권리를 중지시킬 수밖에 없는 극단적 갈등 상황을 대비해 신설된 것이었다.²⁾ 이 맥락을

2) 리스본 조약 50조의 신설 배경에 대해서는 이 조항의 실제 작성자인 영국의 외교관 존 커(John Kerr, Lord Kerr of Kinlochard)가 브렉시트 이후 설명한 바 있다. 그는 영국이 이 조항을 이용해 탈퇴하는 최초의 회원국이 될 것이라는 것은 상상조차 하지 못했다고 한다. 이 점에 대해서는 Andrew Grey, “Article 50 author Lord Kerr: I didn’t have UK in mind,” 3/28/17

(<https://www.politico.eu/article/brexit-article-50-lord-kerr-john-kerr/>)

고려한다면, 영국의 국내 정치가 극도의 불안정 상태가 아니었음에도 불구하고, 발생한 브렉시트가 왜 많은 사람들에게 충격적이었으며, 강한 위기감을 느끼게 하는 사건이었는지를 이해할 수 있게 된다. 그것은 예측 가능했던 사건도 아니었고, 그렇다고 완전히 우연적인 사건도 아니었다. 그렇다면, 브렉시트는 유럽통합의 역사에서 어떤 의미를 갖는 사건인가? 브렉시트를 유럽통합의 역사에서 단순한 하나의 에피소드가 아니라, 통합 과정의 근원적 위기, 즉 통합에서 와해로의 전환을 촉발하는 역사적 사건으로 보고자 하는 문제의식은 결국 브렉시트를 통해 우리가 아직 명료하게 이해하지 못한 유럽통합의 내재된 위기의 실체에 근접할 수 있을 거라는 인식을 반영하고 있는 것이다.

유럽통합의 주류이론들이 브렉시트를 적절히 설명할 수 없다는 문제의식은 또한 유럽통합의 주류 이론들은 “통합”에 관한 이론일 뿐, 그 반대의 “와해”의 과정과 동학을 설명할 수 있는 내적 논리를 포괄하고 있지 않다는 이론적 비판을 전제한다(Vollaard 2014; Rosamond 2016.). 이 인식을 공유한다면, 다음 질문들이 중요하게 제기된다. 유럽통합에 관한 주류 이론들이 유럽 국가들이 왜 통합에 참여하며, 통합은 어떻게 심화되는가를 설명하고자 했다면, 이제 정반대의 질문, 즉 왜 어떤 국가는 유럽통합의 과정에서 탈퇴하거나 탈퇴를 원하는가 그리고 개별 회원국들의 자발적 탈퇴로 인해 통합 과정이 와해의 과정으로 전환될 수도 있는 것인가? 만약 그렇다면, 그 과정은 어떻게 진행될 것인가? 등의 질문이 제기될 수 있다. 만약 기존의 유럽통합이론들이 이들 질문에 적절히 답할 수 없는 이론적 한계를 갖는다면, 그 한계는 유럽통합의 주류 이론들이 ‘통합 과정의 가역성(reversibility)’이라는 주제에 대해 의미 있는 논의를 발전시키지 못했기 때문일 것이다. 통합 과정의 가역성이란 통합의 수준(level)과 범위(scope)를 통합 이전의 상태로 회귀하려는 모든 시도와 가능성을 의미한다. 과연 신기능주의와 자유주의적 정부간주의로 대표되는 유럽통합의 주류 이론들이 통합 과정의 가역성이라는 이 주제에 대해 어떤 이론적 논의를 포괄하고 있는가? 바로 이 질문을 탐구하는 것이 이 연구의 가장 중요한 목적이다.

이 연구는 통합 과정의 가역성이라는 주제를 중심으로 유럽통합의 두 주류 이론을 비판적으로 검토하며, 과연 두 주류 이론이 통합 과정의 가역성을 고려하지 않았다는 주장이 타당한지 토론할 것이다. 그 후 이 이론적 토론을 바탕으로 브렉시트를 통합 과정의 가역성이라는 관점에서 설명할 수 있는지 분석할 것이다. 먼저, 다음 장에서는 유럽통합이론의 두 주류 이론인 신기능주의와 자유주의적 정부간주의를 중심으로 각 이론이 통합 과정의 가역성에 대한 의미 있는 이론적 논의들을 포괄하고 있는지 여부를 검토한다. 3장에서는 2장의 이론적 논의를 적용해 과연 유럽통합의 두 주류 이론들이 브렉시트에 대한 의미 있는 설명을 제공할 수 있는지 여부와 대안적 분석을 제시한다. 마지막으로 결론에서 전체 논의의 요약과 함께 이 연구의 이론적 함의를 토론할 것이다.

II. 이론적 논의: 통합과정의 가역성(reversibility)에 대해

1. 신기능주의 논의

통합 과정의 가역성에 대한 논의를 시작하기 전 우선, 통합의 개념에 대한 공유가 필요하다. 이 연구는 유럽통합이론의 선구자로 인식되는 하스(Ernst Hass)의 통합개념을 모든 논의의 출발점으로 삼고자 한다. 물론, 뒤에서 논의하겠지만, 자유주의적 정부간주의는 하스의 통합 개념을 수용하지 않는다. 하스에 따르면 통합의 과정은 “서로 다른 국가의 고유한 맥락에서 정치 행위자들이 기존의 국민국가를 넘어, 관할권(jurisdictions)을 행사하고, 요구하는 제도들을 가진 새로운 중심(a new centre)을 향해 그들의 충성심, 기대, 그리고 정치적 행위를 이전(shift)하도록 설득되는 과정”이라고 정의했다(Hass 1968, 16). 이 정의에 따르면, 국민국가를 넘어 초국적 수준에서 새롭게 창출된 제도적 중심을 향해 정치 행위자들

이 “충성심을 이전”하는 과정이 곧 통합의 과정이다. 그렇다면, 통합 과정의 가역성이란 “초국적 수준의 제도적 중심을 향해 충성심, 기대, 정치적 행위를 이전했던 다양한 맥락의 정치 행위자들이 ‘다시’ 국민국가의 수준 혹은 하위 국민국가 수준으로 그들의 충성심을 ‘재이전’(re-shift)하는 과정이라고 정의할 수 있다. 통합 과정의 가역성을 이렇게 정의한다면, 과연 신기능주의는 그 주제에 관한 이론적 논의를 포괄하고 있는가? 바로 이 질문이 이 절의 핵심 쟁점이다.

통합 과정에서 위기와 교착상태의 발생 가능성에 대한 신기능주의의 논의는 이미 알려진 바 있다. 신기능주의이론은 기능적 협력의 확산과정이 축소(retrench)되거나, 심지어는 역행(spill-back)될 가능성을 이론 발전의 초기부터 고려한 바 있었다(Moravcsik 2005, 354; Börzel 2006, 30). 여기서 말하는 역행이란 ‘개별 국가들에게 요구되는 유럽공동체 수준의 모든 의무와 룰에 대한 순응으로부터 이탈과 초국적 제도의 정책 영역과 정책 역량이 축소되는 상황’을 말한다(Lindberg and Scheingold, 1970, 137). 역행에 대한 이러한 묘사는 앞에서 하스의 통합 개념에 의거해 정의한 ‘초국적 수준의 제도적 중심으로 충성심을 이전하는 과정인 통합과 이전된 충성심을 다시 되돌리는 것으로서 통합 과정의 가역성의 의미와 유사하다. 그런데 문제는 역행의 가능성과 그 과정에 대한 구체적 논의는 신기능주의 내부에서 활발히 전개되지 않았다는 것이다.

신기능주의는 충성심의 이전과 기능적 협력의 확산사이의 비례적 상관성을 전제하고 있다. 우리가 통합의 가역성을 하스가 말한 충성심의 이전의 관점에서 정의한다면, 그리고 충성심의 이전과 기능적 협력의 확산의 비례성에 관한 신기능주의 통합이론의 암묵적 전제를 이해하면, 신기능주의 통합이론에서는 처음부터 통합의 가역성에 대한 이론적 관심이 크지 않을 것은 자명해진다. 신기능주의 통합이론이 충성심의 이전과 기능적 협력의 확산과정 사이의 비례성을 전제하게 된 결정적 이유는 기능적 협력의 확산이 일어날 수 있는 세 가지 조건들이 유럽의 맥락에서는 이미 충족되었다고 인식했기 때문이다. 그 세 가지 조건이란 1) 사회적 다원주의; 2) 높은 수준의 경제발전과 상호의존성; 3)이데올로기적인 수렴

을 말하며, 신기능주의자들은 통합 과정 이전의 시기에 유럽 국가들은 이미 이 조건들을 충족했다고 판단했다(Schmitter 2002, 3). 사회적 다원주의가 기능적 협력의 확산의 중요한 조건이 되는 이유는 사회적 다원주의가 성취된 사회에서 시민들의 충성심의 대상은 보다 다원화되어 있으며, 바로 이 조건이 초국적 수준으로 그들의 충성심을 이전시키는 데 보다 유리하다고 생각했기 때문이다. 또한 경제 발전의 높은 수준은 경제적 이익집단들의 조직화를 강화시킬 뿐만 아니라, 이들의 초국적 상호작용과 상호의존성의 증대가 선호와 이념적 수렴을 가능하게 한다고 보았기 때문이다.

이처럼 다원적이고, 상호의존적이며, 이념적 수렴이 발생했던 유럽 시민사회의 존재라는 통합 친화적 사회경제적 조건에서, 단지 정부 행위자들이 기능적 협력에 관한 정치적 결단, 결정, 그리고 합의에 도달할 수만 있다면, 개별 시민들의 충성심이 국가 수준에서 초국적 수준으로 이전하는 것 자체는 그리 어렵지 않을 것이라는 낙관적 인식이 신기능주의이론에 내재되어 있었다. 달리 표현하면, 시민들의 충성심이 개별국가를 넘어 초국적 수준으로 이전하는 것을 가로막고, 초국적 공동체의 형성을 지연시키는 결정적 장애 요인은 정치 엘리트들의 정치 경쟁과 갈등이지, 시민들의 통합에 대한 의지가 부재하기 때문은 아니라는 것이다.

충성심의 이전은 외부화(externality)와 정치화(politicization)라는 두 과정에 의해 매개된다고 보았다. 외부화는 동일한 정책을 기능적 협력 과정에 참여하는 모든 국가들이 수용하도록 강제하는 외적인 압력 행사의 과정을 말한다. 외부화는 필연적으로 개별 국가들의 국내 정치에서 다양한 개인과 경제적 이익집단들 사이에 기능적 협력의 압력이 가져온 이득과 손실을 둘러싼 갈등을 야기하는데, 이 갈등의 과정이 곧 정치화이다. 신기능주의 통합이론에서 위기와 교착 상태는 바로 외부화와 정치화의 과정에서 발생할 수 있다. 그런데 신기능주의에 따르면, 외부화와 정치화는 기능적 협력의 확산 과정 그 자체에 의해 야기되는 내생적 위기이기 때문에 그 위기에 대한 대응 또한 내생적일 수밖에 없다. 만약, 기능적

협력의 과정이 야기하는 외부화가 개별 국가의 국내 정치에서 통합 이슈의 정치화를 낳는다면, 그리하여 통합 과정이 기능적 효율성이 아닌, 다른 논리들, 예를 들어 “민주적 결핍,” “정당성의 위기,” 혹은 “연대성의 위기” 등의 다양한 정치적 논리에 의해 도전받게 되고, “보다 광범위한 시민들이 통합 이슈에 관심을 갖게 되며, 다양한 주장이 동원화”되는 과정이 진행될 때, 통합은 교착 상태에 직면하게 된다(Schmitter 1969; Schmitter 2002, 2016, 5). 이 때 통합의 교착 상태는, 기능적 협력의 확산이 더 이상 진행되지 않고, 통합의 현재적 수준과 범위가 현상 유지되는 상황을 말한다(Schmitter 1971, 257).

〈표 1〉 통합전략의 유형화

		통합의 수준(level)	
		낮음	높음
통합의 범위(scope)	축소	역행 (spill back)	통합범위의 축소(retrench)
	확장	통합수준의 하향(muddle about)	확산 (spill over)

<표1>은 통합의 수준과 영역에 관한 행위자의 다양한 전략에 관한 슈미터의 1971년 논의를 재구성한 것이다. 통합의 범위(영역)는 통합 과정에 참여하는 행위자들이 공동 해결을 추구하는 정책 이슈의 영역들을 말하는 것이며, 통합의 수준이란 초국적 수준에서 제도적 권위가 행사되는 정도를 말하는 것이다(Schmitter 1971, 237). 통합의 범위와 수준이라는 두 변수를 조합해 우리는 행위자들의 전략 유형을 4가지로 분류할 수 있다. 신기능주의 이론에서 강조하는 기능적 협력의 확산은 통합의 범위를 확장하고 통합의 수준도 높이는 것이라면, 이 연구에서 관심을 갖고 있는 통합 과정의 가역성은 통합의 주요 행위자들이 공동 해결을 추구하는 정책 이슈의 범위를 축소하고, 동시에 초국적 수준에서 행사되었던 권위의 철회를 요구하며 통합 과정이 시작되기 이전 상태로의 복구

를 시도하는 것이다. 이 같은 시도를 통합 과정의 역행으로 부른다.³⁾ 그런데 확산과 역행의 사이에서 통합의 교착 상태가 존재할 수 있다. 이 교착 상태에서 행위자들이 취할 수 있는 전략이 곧 "통합 범위의 축소" 혹은 "통합 수준의 하향"이다.

통합 범위의 축소는 초국적 수준에서 행사되는 제도적 권위를 유지 혹은 강화하되, 정책 이슈의 특정 영역에 대한 기능적 협력을 축소하는 것을 말한다(Schmitter 1971, 241). 반면, 통합 수준의 하향은 초국적 수준에서 다양한 정책 영역의 이슈들이 토론되는 것은 허용하되, 초국적 행위자들이 정책 결정과 집행의 권위를 실질적으로 행사하는 것을 제한하는 것을 말한다. 신기능주의 통합이론에서 말하는 통합의 교착 상태와 위기는 통합 범위의 축소 혹은 통합 수준의 하향과 같은 행위자들의 전략이 기능적 협력의 확산 전략을 압도하는 상황을 말한다. 그런데 신기능주의 통합이론의 중요한 특성은 결코 통합 과정의 역행의 가능성을 진지하게 논의한 적이 없다는 것이다. 물론, 신기능주의는 기능적 협력의 역행이 발생할 수도 있다는 점을 ‘이론적’으로는 인지하고 있었다(방청록 2017, 65). 그러나 신기능주의는 기능적 협력의 확산만이 기능적 협력의 역행의 충동을 억제하고, 역행의 충동으로부터 야기되는 통합의 근원적 위기에 직면하는 것을 회피할 수 있는 유일한 해결책이라고 믿었다(Schmitter 2002, 20). 유럽통합 이슈에 대한 찬반을 둘러싼 갈등의 발생, 즉 정치화가 기능적 협력의 철회와 역행을 낳을 수도 있다는 인식을 보다 정교하게 이론화하는 것을 가로막았던 것은 유럽통합은 기술적이고 복지후생지향적이며, ‘비정치적’인 ‘기능적’ 정책 영역에서 높은 수준의 합의가 존재할 때, 그리하여 문제 해결이 정치를 대체하는

3) 과연 통합과정이 와해의 과정으로 전환하는 것이 통합의 역행과 동일한 것으로 볼 수 있는가라는 질문자체가 논쟁이 될 수 있다. 혹자는 와해의 과정이 통합 과정의 역전(reverse)은 아니라고 주장한다. 그 이유는 해체가 통합이전의 상태로의 복귀, 다시 말해 시민들의 충성심이 초국적 수준에서 다시 국가수준으로 복귀하는 것으로 반드시 귀결되지 않고, 하위국가수준으로 시민들의 충성심이 새롭게 이전될 수도 있기 때문이다. 따라서 유럽연합해체과정의 최종결과가 국민국가체제의 복원이 아닐 수도 있다는 것이다. 이 점에 대해서는 Vollaard(2014, 3).

조건에서 초국적 공동체의 형성은 성취될 수 있다고 믿는, 이른바 ‘통합의 비정치성’에 대한 기능주의 인식이다(Caporaso 1972, 27).

우리가 기능주의와 그 계승자인 신기능주의 이론가들이 유럽통합이 민족주의의 폐해를 치유할 수 있는 유일한 해독제라고 믿었다는 점을 상기한다면, 이 논점을 이해하는 것이 그리 어렵지 않다(Webber 2011, 10). 비록 유럽통합 초기의 기능주의와는 달리, 신기능주의가 외부화와 정치화에 의한 기능적 협력의 교착상태가 발생할 수 있음을 인지했다할지라도, 신기능주의 또한 여전히 기능적 효율성에 대한 규범적 지향을 내재화하고 있다. 이 점에서 신기능주의는 권력 정치보다 기술관료주의를 선호하는 기능주의 본래의 특성을 완전히 탈각한 유럽통합 이론이라고 볼 수는 없다. 바로 이 같은 한계로 인해 신기능주의 유럽통합이론은 그 이론 내부에 통합과정의 가역성에 관한 보다 포괄적인 이론을 발전시킬 수 없었다.

2. 자유주의적 정부간주의의 논의

그렇다면, 자유주의적 정부간주의는 과연 통합 과정의 가역성에 관한 이론적 논의를 포괄하고 있는가? 결론부터 말하자면, 자유주의적 정부간주의에서 통합 과정의 가역성은 국가들의 국제적 상호의존성이 사라지지 않은 한, 그리고 국가들이 ‘합리적’ 행위자로 남아 있는 한, 결코 일어나지 않을 현상이다. 신기능주의 통합이론이 통합의 가역성을 이론적으로는 인식했지만, 그것의 현실 가능성은 배제하였다면, 자유주의적 정부간주의 통합이론에서는 통합과정의 가역성 자체에 대한 인식이 애초에 존재하지 않았다고 볼 수 있다. 물론, 유럽통합 초기 정부간주의는 국가들의 선호 수렴이 쉽지 않으며, 특히 상위정치의 영역에서 분기하는 국가들의 이질적 선호로 인해 통합 과정이 교착 상태에 빠질 수 있음을 예측했다(Hoffmann 1966, 1982). 한편, 1990년대 이후 신자유주의적 국제제도주의의

관점에서 정부간주의를 재해석하며 등장했던 자유주의적 정부간주의도 국가들의 비대칭적 상호의존성이 정부간 분배 갈등을 증폭시킬 수 있고, 정부간 협상을 통한 국가들의 선호 수렴이 성공적이지 못할 때, 통합의 교착 상태에 직면할 수 있다는 것은 인지하고 있었다.

그러나 자유주의적 정부간주의에서 통합의 교착상태는 통합 과정의 가역성의 차원에서 인식되지 않았고, 오히려 역으로 국가들의 정책 조정의 필요성에 대한 보다 강한 요구를 창출하는 통합의 새로운 모멘텀으로 인식되는 경향이 강했다. 자유주의적 정부간주의의 관점에서 통합의 위기는 일반적으로 외생적 충격으로부터 야기된다. 예를 들어, 2008년 미국의 서브프라임 모기지 사태에 의해 촉발된 글로벌 금융위기가 2011년 유로존 경제위기를 낳았고, 2015년의 난민위기는 북아프리카와 중동 지역의 정치적 불안정성과 내전이라는 외생적 충격에 의해 발생한 것이다. 자유주의적 정부간주의는 비록, 국가들이 위기를 예측하거나 예방할 수 있는 정도의 합리성을 가졌다고 가정하지는 않지만, 국가의 최소한의 합리성을 가정하기 때문에 국가들이 위기에 합리적으로 대응할 것이라고 전제한다. 위기로부터 가장 많은 손실을 입은 국가들은 다른 국가들에게 자신들에 대한 지지를 호소하며, 새로운 정부간 협상을 요구한다(Moravcsik 1993, 481). 그 새로운 정부간 협상에서 위기에 덜 취약하며, 현 상태에 만족하는 국가들은 위기에 취약한 국가들에게 그들이 선호하는 방식으로 통합을 심화시킬 수 있는 결정적인 양보들을 요구하며 새로운 제도적 균형을 성취할 수 있다(Moravcsik 1993, 485, 497-507; Schimmelfennig 2017, 971-2). 통합의 교착 상태는 이런 과정을 통해 극복되는 것이다.

이 논점에 대한 가장 적절한 예시가 바로 유로존 경제위기 이후 은행동맹과 유럽안정화메커니즘(ESM, European Stabilization Mechanism)의 창설일 것이다. 유로존 경제위기는 위기 재발을 막기 위한 은행 감독과 자산 규모 300억 유로 이상 금융기관의 공통의 청산 절차에 관한 개별 국가의 권한을 유럽의 단일기구로 위임하는 은행동맹(Bank Union)과 상설 구제금융기구인 유럽안정메커니즘을 창설

하는 2015년 유로존 국가들의 역사적 합의로 귀결되었다. 은행동맹의 구상은 유로존의 경제 강국인 독일과 프랑스에 의해 제안된 것으로, 부실 은행에 대한 직접 지원을 요구했던 위기국들의 제안을 수용하는 대신, 그들에게 요구한, 일종의 협상 타결을 위한 양보 조건이었다. 이처럼 자유주의적 정부간주의 통합이론이 상상하고 예측했던 통합의 위기와 교착 상태는 오히려 통합의 심화를 촉진하는 결정적인 계기였지, 통합 과정으로부터 전면적 이탈과 역행, 즉 통합 과정의 가역성의 차원에서 이해되지는 않았다. 따라서 자유주의적 정부간주의에서 통합 과정의 가역성에 대한 깊은 이론적 관심은 찾을 수 없다.

이 논점을 좀 더 진전시키기 위해 우리는 자유주의적 정부간주의에서 통합 과정을 어떻게 정의하고, 그 과정의 위기와 교착상태를 어떻게 설명하고 있는지 구체적으로 살펴볼 필요가 있다. 자유주의적 정부간주의에서 통합과정이란 각각의 개별적인 국제조약의 체결을 둘러싼 정부간협상의 에피소드의 연속이며, 각 조약은 그 자체로 내적인 완결성을 갖는다. 이 점에서, 통합 과정을 하나의 경로 형성파와 그 경로의 진화 과정으로 보는 신기능주의의 경로 의존성에 관한 인식과는 달리, 자유주의적 정부간주의에서 통합 과정은 파노라마의 이미지가 아니라, 일종의 “스냅샷(snapshot)”의 이미지에 보다 가깝다(Pierson 1996, 127; Schimmelfennig 2015). 이처럼 자유주의적 정부간주의는 통합 과정을 경로 의존성의 관점에서 인식하지 않는다. 통합 과정의 가역성이라는 개념은 통합 과정을 하나의 경로로서 인식할 때만 가능한 개념이다. 따라서 우리가 자유주의적 정부간주의에서 통합 과정의 가역성에 관한 의미 있는 이론적 논의를 찾을 수가 없는 것은 지극히 당연한 것일 수 있다.

그렇다면, 왜 자유주의적 정부간주의에서 통합과정은 하나의 경로로 인식되지 않고, 정부간 협상들의 에피소드의 연속, 즉 “국가 지도자들의 합리적 선택의 연속”으로 인식되는가?(Moravcsik 1998, 18). 그 이유는 자유주의적 정부간주의 통합이론이 기본적으로 초국적 공동체의 형성에 관한 어떤 비전도 갖고 있지 않기 때문이다(Moravcsik 2002, 606). 통합에 대한 자유주의적 정부간주의의 인식은 앞

에서 우리가 논의했던 하스의 통합개념과 완전히 다른 것이다. 자유주의적 정부간주의는 통합의 개념을 ‘충성심의 이전’ 달리 말해, 초국적 정치공동체의 형성이라는 관점에서 인식하지 않는다. 통합의 심화와 함께 유럽 시민의 충성심이 개별 국가 수준에서 초국적 수준으로 이전될 것이라는 신기능주의적 기대를 자유주의적 정부간주의는 처음부터 갖지 않았다. 따라서 신기능주의와는 달리, 기능적 협력의 확산과 충성심의 이전 사이에는 아무런 상관성도 존재하지 않는다. 자유주의적 정부간주의에서 통합은 국제적 상호의존성의 증대라는 환경에 적응하기 위한 기능적 협력과정에서 개별국가의 비용을 최소화하고, 이득을 최대화하는 합리적 선택의 연속과정일 뿐이다. 아무리 국가들의 기능적 협력 수준과 범위가 확산된다하더라도, 충성심의 이전과 같은 현상은 발생하지 않는다. 따라서 통합을 합리적 선택이라고 보는 한, 그리고 국가가 최소한의 합리성을 포기하지 않는 한, 정부간 기능적 협력의 과정으로부터 이탈하여, 그 과정을 역행시키는 것, 즉 통합 과정의 가역성의 문제를 고려할 아무런 인센티브가 없다. 이 점에서 자유주의적 정부간주의에서 통합 과정의 가역성에 관한 의미 있는 이론적 논의는 원천적으로 발전할 수 없다.

다만, 자유주의적 정부간주의 또한 통합의 위기와 교착상태를 설명하는 논리를 가질 수 있는 데, 그때 자유주의적 정부간주의에서 말하는 통합의 위기는 신기능주의에서 말하는 통합의 내생적 위기, 즉 이전의 통합 과정이 외부화와 정치화의 매개효과를 통해 이후의 통합 과정에 영향을 미치며 발생하는 위기와는 구별된다. 자유주의적 정부간주의에서 말하는 통합의 위기는 ‘외생적’ 충격에 의해 발생하는 위기이며, 그 외생적 위기에 대응하는 개별 국가들의 내생적 대응 능력에서 중요한 비대칭성이 존재한다. 외생적 위기에 의해 크게 타격을 받는 국가와 상대적으로 덜 타격을 입은 국가들 사이에 정부간 협상력 차이가 존재하며, 바로 이 “정부간 협상력의 배분 구조”가 위기 이후의 통합의 수준과 범위를 결정한다 (Schimmelfennig 2017, 972). 앞서 예시했던 유로존 경제위기가 이 논점을 잘 보여준다.

위기의 내생성과 외생성에 대한 구분은 중요한 함의를 갖는다. 위기의 성격에 따라 위기의 해결책도 달라지기 때문이다. 통합 과정에서 발생하는 위기가 통합 과정 그 자체로부터 발생하는 내생적 위기로 인식되면, 당연히 위기의 해결책도 내생적일 수밖에 없다. 앞서 논의했던 슈미터의 다양한 통합 전략의 유형들이 위기의 내생적 해결책들인 것이다. 통합과정의 경로 의존성에 의해 야기되는 내생적 위기라면, 통합의 범위를 축소하거나, 통합의 수준을 하향하거나, 혹은 통합의 수준과 범위를 오히려 확장하는 통합의 심화를 통한 위기의 극복으로 나갈 수 있는 것이다. 물론, 통합 과정으로부터의 이탈과 역행, 즉 통합 과정의 경로를 역행하는 것도 내생적 위기에 대응하는 하나의 전략이 될 수 있다. 대조적으로 만약 통합의 위기가 통합의 범위와 수준과는 무관한 외생적 충격으로부터 야기된 것으로 인식한다면, 외생적 충격이 가한 손실과 외생적 충격에 대응하는 비용의 배분 구조를 자국에 보다 유리하게 만들기 위해 정부간 협상에서 협상력을 높이는 방법 말고는 해결책이 없을 것이다. 물론 정부간 협상에서 개별 국가의 협상력은 비대칭적 상호의존성에 의해 결정된다. 그러므로 협상력이 상대적으로 취약한 국가가 일종의 벼랑 끝 전술의 차원에서 정부간 협상으로부터의 전면적 이탈을 위협할 수는 있지만, 최소한의 합리성을 가정하는 자유주의적 정부간주의의 관점에서 볼 때, 완전한 이탈은 비합리적 행위이며, 정상 이론이 설명할 수 없는 변칙 사례로 인식될 뿐이다.

통합의 가역성에 대한 이론적 논의의 부재는 자유주의적 정부간주의를 수정하며 등장한 신정부간주의(new intergovernmentalism) 통합이론에서도 발견할 수 있다. 신정부간주의는 자유주의적 정부간주의가 유럽연합의 정책 결정을 정당화하는 정치 엘리트들의 능력을 과대평가했고, 마치 유럽연합을 “안정적인 제도적 균형”상태로 인식했다는 점을 비판하며, “제도적 불균형상태로서의 유럽연합”이라는 가설을 제기한 바 있다(Bickerton et al. 2014, 14). 신정부간주의가 왜 유럽연합을 제도적 불균형 상태로 인식하는지를 이해하기 위해서는 “통합의 역설(the integration paradox)”로 불리는 유럽연합의 현재적 상태에 대한 신정부주의의 문

제의식을 먼저 이해할 필요가 있다(Puetter 2014, 1).

신정부간주의의 논의에 따르면, 1992년 마스트리히트 조약 이후 시기 유럽통합은 그 이전 시기와는 전혀 다른 특성, 즉 통합의 심화가 가속화되었음에도 불구하고, 유럽연합의 “헌정적 토대”는 정부간주의의 토대위에 여전히 남아 있는 “초국가주의 없는 통합(integration without supranationalism)”이라는 특성을 보여주고 있다(Bickerton et al. 2015, 3; Fabbrini and Puetter 2016). 이때 초국가주의는 초국적 수준에서 새롭게 형성된 제도적 중심에서 숙의와 합의 형성이 진행되어 모든 정책 결정이 이루어지는 것을 의미한다. 그런데 신정부간주의에 따르면, 1992년 이후 유럽연합에서는 이 같은 초국가주의에 입각한 정책 결정이 아닌, 정부간주의에 입각한 정책 결정이 지배적이게 되었다. 유럽연합의 정책 결정 패턴에서 나타난 이 같은 변화는 두 가지 중요한 원천을 갖는다. 첫째, 그 이전 시기 유럽 시민들 사이에 암묵적으로 존재했던 유럽통합에 대한 “수동적 합의(permissive consensus)”는 약화되었던 반면, 유럽회의주의는 강화되는 현상이다. 둘째, 유럽정치에서 정치 엘리트들의 정치적, 정책적 지향의 동질화와 수렴에 따른 국내 정치 수준에서 정치적 선택의 부재가 야기한 “정치적 대표성의 위기”이다(Bickerton et al., 2015, 8).

전자는 유럽연합의 정책에 대한 대중적 정당성의 약화와 유럽통합 이슈의 정치화를 낳았고, 후자는 국내 정치에서 대표성 위기에 직면한 정치 엘리트들이 정부 정책 결정을 유럽연합 수준에서 진행되는 정부간 협상으로 이전하기를 원하는 강한 인센티브를 부여했다. 그 결과 유럽연합에 대한 대중적 정당성이 취약한 상황에서 오히려, 보다 많은 정책들이 국내 정치의 대중적 압력으로부터 상대적으로 자유로운 유럽연합 수준에서 결정되는, 그리하여 국내 정치와 정책 결정이 분리되는 현상이 발생했다. 바로 이 같은 현상이 제도적 불균형 상태로서 유럽연합을 지속시키는 것이다. 그러나 제도적 불균형상태로서의 유럽연합이라는 신정부간주의의 논의가 유럽연합의 와해 가능성을 함축하고 있는 것은 아니었다. 오히려, 신정부간주의는 유럽연합의 제도적 불균형 상태가 와해의 과정을 추동하기보다, “초국가주의 없는 통합”의 심화를 추동한다고 주장한다.

Ⅲ. 경험적 분석: 브렉시트와 통합의 가역성

1. 주류 유럽통합 이론들의 해석

지금까지의 논의를 통해 우리는 유럽통합의 주류이론인 신기능주의와 자유주의적 정부간주의 통합이론이 공통적으로 강한 통합 지향적 인식 경향을 가지고 있으며, 비록 통합 과정의 위기와 교착상태에 대한 논의를 그들 이론에 포괄하려는 시도를 했지만, 통합 과정의 가역성 자체에 대한 이론적 관심은 미약했음을 확인했다. 이 절에서는 “과연 브렉시트를 통합과정의 가역성을 예시하는 사례로 볼 수 있는가?”라는 질문에 집중하면서 브렉시트가 신기능주의와 자유주의적 정부간주의에 의해 적절히 설명될 수 있는가를 논의할 것이다. 브렉시트는 영국이 유럽연합의 회원국으로서의 권리와 의무를 스스로 포기할 것을 국민투표라는 직접민주주의의 다수결제를 통해 결정한 것을 의미한다. 유럽연합으로 이전되었던 정책결정의 권위를 다시 국가 수준으로 복귀시킬 것을 천명했던, “유럽연합으로부터 주권 회복(Taking Back Control From Brussels)”이라는 브렉시트 지지자들의 구호는 브렉시트의 의미를 명료하게 보여준다. 지금까지 유럽연합 내에서 선택적 통합(opt-out)의 권리를 누렸던 영국이 왜 이처럼 유럽연합과의 완전한 단절을 선택하게 되었는가?

유럽통합의 주류 이론들은 사실 이 질문에 대해 많은 것을 이야기 해 줄 수 없다. 이 점은 모래브치(Andrew moravcsik)의 논평에서도 확인 할 수 있는데, 그는 브렉시트를 영국 정치 엘리트들의 ‘비합리적’ 선택이라고 비판했다. 그의 비판은 브렉시트가 결코 일어날 수 없는 일이었다는 의미가 아니라, 영국의 정치

엘리트들이 합리적 선택을 했다면, 일어나지 않았을 일이라는 의미이다. 즉, 브렉시트에 대한 자유주의적 정부간주의의 첫 반응은 브렉시트가 국가의 최소한의 합리성을 전제하는 자유주의적 정부간주의의 기본 가정으로부터 일탈한 사례라는 것이다. 일종의 변칙 사례인 셈이다. 모래브칙에 의하면, 브렉시트는 유럽연합에 대한 영국의 불만족으로부터 야기된 것이 아니라, 국내 정치에서 정치 경쟁의 우위를 점하기 위해 정치 엘리트들에 의해 계획된 정치적 도박의 의도치 않은 결과일 뿐이다. 그러므로 그는 결코, 영국이 유럽연합을 완전히 떠나는 일은 일어나지 않을 것이며, 유럽연합과 새로운, 그러나 사실상 거의 새로운 것이 없는 협상을 진행할 것이라고 본다. 또한 브렉시트 이후 영국과 유럽연합의 협상에서 영국의 협상력은 극도로 취약할 수밖에 없을 것이라고 진단한다. 모래브칙의 브렉시트에 대한 이 같은 논평에 따르면, 브렉시트는 통합 과정의 가역성을 예시하는 최초의 사례가 될 수 없다.

모래브칙의 브렉시트에 대한 논평은 자유주의적 정부간주의 통합론의 핵심 논지로부터 충분히 논리적 추론이 가능한 것이다. 모래브칙은 데이비드 캐머론의 국민투표 실시 결정 그리고 보리스 존슨(Boris Johnson)과 같은 보수당 내의 강경 브렉시트 지지자들의 권력 투쟁을 위한 국민투표의 정치적 활용이라는 정치 엘리트들의 전략적 행위들을 비합리적인 행위로 본다. 그 이유는 그가 1955년 이후 유럽통합의 역사에서 개별 국가들의 통합 과정의 참여를 추동했던 결정적 동기는 개별 국가의 “통상이익”, 즉 경제적 이익 추구라고 보기 때문이다(Moravcsik 2016). 그에 따르면, 유럽통합은 자국의 경제이익을 “일관되게” 추구하는 개별 국가 지도자들의 합리적 선택의 연속에 의해 성취된 것이다. 그러므로 영국의 총수출에서 유럽연합이 차지하는 비중이 47%에 달한다는 객관적 사실로부터 모래브칙은 영국의 정치 지도자들이 여전히 일관되게 자국의 통상이익을 추구한다면, 브렉시트에도 불구하고, 완전히 유럽연합을 떠나는 일은 결코 발생하지 않을 것이라 예측한다. 그의 예측대로라면, 브렉시트는 정부간 협상의 연속 과정인 유럽통합의 역사에서 하나의 에피소드에 불과한 것이지, 그 자체가 통합 과정의

가역성을 예시하는 사례가 될 수는 없을 것이다.

그러나 문제는 자유주의적 정부간주의 시각에 따른 브렉시트의 해석이 브렉시트가 통합과정의 역행과 외해 가능성을 예시하는 사례가 될 수 없다는 점은 명료하게 주장할 수 있을지는 모르지만, 브렉시트가 자유주의적 정부간주의의 기본 가정들에 중요한 도전을 제기했다는 점 또한 분명하다는 것이다. 정상이론(normal theory)이 변칙사례의 도전에 직면했을 때, 그 도전에 어떻게 대응하며 이론의 설명력을 유지·강화시킬 것인가는 여전히 남아 있는 과제가 된다. 브렉시트를 영국 정치 엘리트들의 비합리적 행위의 결과로 본다면, 자유주의적 정부간주의의 기본 가정, 즉 단일하고 합리적 행위자로서 국가적 행위자라는 이론의 기본 가정을 수정하지 않고는 결코 설명될 수 없는 사례이다. 적어도 우리는 브렉시트 국민투표의 과정과 그 이후의 탈퇴 협상의 과정에서도 영국은 단일한 행위자가 아니었다는 것을 관찰할 수 있다.

뿐만 아니라, 다원적인 국내 사회의 강력한 경제적 이익집단들의 선호가 국가 지도자들을 통해 정부간 협상에서 개별 회원국의 선호로 대표된다는 자유주의적 정부간주의의 기본 논리에 깊이 내재된 경제적 기능주의 편향도 브렉시트라는 변칙 사례가 제기하는 도전에 직면했다. 널리 알려진 바와 같이, 브렉시트를 결정하는 국민투표의 찬반 갈등의 정치과정을 압도했던 담론은 영국이 탈퇴 혹은 잔류를 결정했을 때의 각각의 경제적 이익과 손실이라는 경제주의 담론이 아니었다. 대신, 영국의 주권과 정체성에 관한 비경제적 담론들이었다. 이 점에서 잔류 지지 집단들이 국민투표 캠페인 과정에서 탈퇴 찬성 집단들이 동원하는 비경제적 담론에 맞설 수 있는 대안적 담론을 적절히 제시하지 못했다는 것이 국민투표 패배의 중요한 요인이었다고 보는 주장은 설득력이 있는 것이다(Curtice, 2017, 15).

통합 과정에서 행위자의 합리성과 국가들의 기능적 협력의 필요성을 주어진 전제로 인식한다는 점에서 신기능주의 통합이론 또한 브렉시트의 의미를 분석함에 있어 자유주의적 정부간주의와 유사한 한계를 갖는다. 비록 슈미터와 같은

일부의 신기능주의자들이 통합의 가역성을 인지했다하더라도, 신기능주의 통합 이론은 국가들의 기능적 협력의 당위성과 그 당위성으로부터 귀결되는 단선적 진화 과정으로서 통합 과정을 인식한다는 의미에서 “통합의 자동성”에 대한 강한 경향을 보여주기 때문에, 사실 통합 과정으로부터의 이탈과 역행에 대한 충분한 설명력을 제공할 수가 없다. 그러므로 우리가 만약 브렉시트를 통합과정으로부터의 이탈과 역행의 사례로 본다면, 브렉시트에 대한 신기능주의 통합이론이 제공할 수 있는 유일한 설명은 그 이론의 출발점, 즉 유럽통합의 불가피성에 대한 신기능주의의 규범적 지향에 의존할 수밖에 없다.

신기능주의 통합이론은 민족주의의 폭력성으로부터 유럽통합의 규범적 정당성을 주장했었다. 최초의 유럽연방주의자이며 신기능주의자인 루즈몽(Denis de Rougemont)은 “우리(유럽)문화의 궁극적인 토대는 국민국가가 아니라, 유럽통합체(the European unity)”라고 주장했다(Rougemont, 1966, 422). 유럽통합의 규범적 정당성에 대한 이 같은 신기능주의 시각은 브렉시트를 영국의 전통적인 유럽회의주의 태도에 기인한 것으로 해석할 가능성이 높다. 이 같은 해석은 매우 일반적으로 수용되지만, 사실 논리의 비약에 해당된다. 영국의 유럽회의주의가 일종의 상수(constant)라는 점에서, 1975년 국민투표에서는 잔류를 선택했고, 2016년의 국민투표에서는 탈퇴를 선택했던 변이를 설명할 수가 없기 때문이다.

그렇다면, 과연 브렉시트는 신기능주의시각에서 어떻게 해석될 수 있는가? 우리는 통합과정의 역행에 대해 가장 진지하게 고려했던 슈미터의 논의에서 그 해석의 실마리를 찾을 수 있을 지도 모른다. 앞 절의 <표1>에서 요약된 신기능주의 통합이론의 통합 과정에서 행위자들이 선택할 수 있는 4가지 전략에 대한 분류를 브렉시트의 사례에 적용해보자. 브렉시트를 어떤 유형으로 분류할 것인가? 유럽통합 과정에서 통합의 위기와 교착상태, 즉 기능적 협력의 지속적 확산에 저항하는 상황에 직면했을 때, 통합 과정의 역행의 현실화를 고려하지 않는 신기능주의 통합이론이 예측할 수 있는 행위자들의 전략적 행위유형은 통합 범위의 축소 혹은 통합 수준의 하향일 될 것이다. 즉, 통합의 수준 혹은 범위에 관

한 재조정을 요구하는 것을 통해 통합의 새로운 국면을 창출하고, 행위자들 사이의 타협을 모색하며 갈등을 해소하는 것이 현재의 통합 상태에 불만족을 가진 행위자들이 선택할 수 있는 가능한 전략이다.

1992년 이후 유럽통합의 위기와 교착상태는 주로 통합 범위의 축소전략에 의해 봉합되어왔다고 볼 수 있다(Leruth and Lord 2015; Schimmelfennig and Rittberger 2016). 그런데, 문제는 브렉시트를 통합 범위의 축소전략과 동일한 것으로 볼 수 있는가이다. 다시 말해, 브렉시트를 기능적 협력의 범위는 축소하되, 초국적 수준에서 행사되는 권위의 수준은 유지 강화하는 전략적 시도로서 볼 수 있느냐는 것이다. 오히려 브렉시트는 영국이 지배적인 통합 전략이었던 통합 범위의 축소전략의 추구가 실패하면서 발생한 ‘의도하지 않았던 결과’, 즉 통합 과정의 역행이라고 보는 것이 더 적절해 보인다. 브렉시트가 영국 정부의 전통적 통합 전략의 의도하지 않았던 결과였다고 볼 수 있다면, 우리는 유럽통합의 과정을 신기능주의 혹은 자유주의적 정부간주의가 전제하는 기능적 효율성의 논리 혹은 합리적 행위자의 논리에 의해 전적으로 설명할 수 없음을 확인할 수 있다. 이와 함께 이제 우리는 새로운 질문을 갖게 된다. 어떤 조건에서 영국의 통합 전략은 전통적 전략(retrench)의 추구가 의도하지 않았던 결과인 통합 과정의 역행으로 귀결되었는가? 신기능주의 통합이론에서는 그 해답을 찾을 수 없다. 대안적 논리가 필요하다.

2. 대안적 논의: 브렉시트, Retrench에서 Spill-back으로의 전환

〈표 2〉 통합 전략의 결정요인: 정치화의 정도와 정치화의 의제

	정치화의 의제		
	정치적	기능적	
정치화의 정도	강	역행 (spill back)	통합 범위의 축소(retrench)
	약	통합 수준의 하향 (muddle about)	확산 (spill over)

〈표2〉는 〈표1〉에서 분류한 4가지 통합 전략의 선택에 영향을 미치는 결정요인에 관한 대안적 아이디어를 요약하고 있다. 〈표2〉는 유럽통합이슈의 국내 정치화의 정도와 정치화의 의제라는 두 결정요인이 개별 국가의 통합 전략의 선택에 영향을 미친다는 가설을 제안하고 있다. 먼저, 첫 번째의 쟁점은 정치화의 정도의 문제이다. 기존의 주류 이론들이 공유하는 강한 통합지향성은 아직 유럽 통합 이슈가 개별 국가의 국내 정치에서 정치화되지 않았던 시기적 맥락, 즉 통합에 대한 수동적 합의가 존재하여 유럽통합 이슈의 정치화의 정도가 약했던 시기의 맥락을 반영한다. 〈표2〉에 따르면, 정치화의 정도가 약한 맥락에서 개별 국가들의 통합전략은 통합의 수준을 높이고 통합의 범위를 확장하는 기능적 협력의 확산에 적극적으로 참여하거나, 아니면 다양한 정책 이슈에서 기능적 협력을 위한 정부간 협상을 시도하되, 초국적 수준으로 권위를 이전시키는 것에는 주저하고, 소극적 태도를 취하는 것이 된다. 이와는 반대로, 유럽통합에 대한 수동적 합의가 약화되고, 국내 정치에서 유럽통합 이슈에 대한 정치화의 강도가 강화되면, 개별 국가들의 통합 전략은 통합 범위의 축소 혹은 역행이 될 수 있다. 그러므로 〈표2〉는 유럽통합 이슈를 둘러싼 정치화의 강도 측면에서 맥락의 변화를 고려해야 함을 제안한다.

〈표2〉가 제시하는 두 번째 쟁점은 정치화의 의제 문제이다. 우리가 앞서 논

의했듯이, 신기능주의와 자유주의적 정부간주의는 기본적으로 국가들의 높은 수준의 경제적 상호의존성을 전제하고, 그 전제로부터 기능적 협력의 당위성을 논리적으로 도출한다. 따라서 기능적 협력에 참여함으로써 얻을 수 있는 통합의 이득을 강조하는 경향이 강하다. 물론, 기능적 협력의 이득을 둘러싼 국가들 사이의 분배 갈등이 정치화를 낳을 수 있고, 정치화의 강도에 따라, 개별 국가의 통합 전략이 다를 수 있다. 정치화의 강도가 낮을 때, 기능적 협력을 위한 정책 영역의 확산을 추구하는 반면, 정치화의 강도가 높을 때, 기능적 협력의 정책 영역에 따라 개별 국가가 선별적 통합을 추구하는 경우, 통합 범위의 축소를 선택할 수 있다. 그런데 더 이상 기능적 효율성의 논리에 의해 전적으로 작동되지 않고, 정치적 정당성의 차원에서 논쟁의 대상이 될 수 있는 특정한 정책 영역으로 통합이 확산되거나, 혹은 이 전에는 기능적 협력의 대상으로 인식되었던 특정한 정책 영역이 어떤 시점에서는 더 이상 기능적 협력의 차원이 아니라, 정치적 정당성의 차원에서 논쟁의 대상이 되었을 때, 그 정책 이슈가 국내 정치에서 정치화되는 정도에 따라, 국가들은 유럽연합 수준의 정책 결정의 권위를 약화시키려는 시도를 하거나, 아니면, 결국 이탈을 통한 통합 과정의 역행을 선택할 수 있다.

이상의 개별국가의 통합 전략을 결정하는 정치화의 강도와 정치화의 의제라는 두 결정요인에 대한 가설을 적용해 이제 우리는 왜 영국이 지배적인 통합 전략이었던 통합 범위의 축소에서 통합 과정의 역행으로 전환하게 되었는가를 설명해보자. <표2>의 논리에 준하면, 영국의 경우 통합 전략의 전환을 발생시킨 결정적 요인은 정치화의 강도에 있는 것이 아니라, 정치화의 의제에 있다. 통합 범위의 축소와 역행 모두 국내 정치에서 유럽통합 이슈에 관한 정치화의 정도가 상대적으로 강한 조건에서 추구되어지는 통합 전략이다. 이 논점은 영국이 전통적으로 강한 유럽회의주의 태도를 가진 국가라는 것은 널리 알려진 사실을 상기시킨다. 그러나 영국의 전통적인 유럽회의주의 태도로부터 곧장 영국 국내 정치에서 유럽통합 이슈에 대한 정치화의 강도가 상대적으로 높을 것이라고 추론하는 것

은 논리의 비약이 될 수 있다. 다만, 정치화의 강도에 상관없이, 영국의 전통적인 유럽회의주의 태도는 영국의 유럽통합 전략에 영향을 미쳤다. 1975년 이후 영국이 지속적으로 추구했던 통합 전략은 영국이 선호하는 통합의 특정한 영역을 선별하고, 그 정책 영역에 한해서만 초국적 정책 권위를 강화하는 것에 동의하는 것이었다. 이 전략은 앞서 말했던 통합 범위의 축소전략이다. 영국은 유럽 단일 시장에서의 상품과 자본의 자유로운 이동을 보장하기 위한 유럽연합의 강력한 규제적 권위에는 동의했지만, 노동과 이민의 자유로운 이동을 보장하며 국경 통제 정책에 관한 개별 국가의 통제권을 완화하는 쉥겐(Schengen)조약에는 가입하지 않았다. 또한 유럽의 금융시장 자유화에는 동의했지만, 금융 통합에는 참여하지 않았다. 그 결과 영국은 유럽연합 회원국들 중 가장 ‘덜’ 통합된 회원국이 되었던 것이다.

이 지점에서 우리는 1992년 마스트리히트 조약 이후 영국만이 아니라, 유럽 전반에 걸쳐 통합에 대한 수동적 합의가 약화되면서 유럽통합 이슈의 정치화가 가속화되었다는 사실을 상기하자. 다시 말해, 1992년 이후 정치화의 강도라는 측면에서 유럽 전반에 걸친 중요한 변화가 일어났다는 것이다. 특히, 영국이 금융통합으로부터 선택적 이탈을 선택했던 사실은 단일공동시장 정책 영역 너머로 통합의 범위를 확장시키는 데 반대했기 때문이며, 설사 금융정책 영역으로 기능적 협력의 확산을 지지했던 국가들조차도 금융 통합이 야기할 수 있는 위기 상황에 대응하는 비용의 부담은 전적으로 개별 국가화했다. 따라서 탈기능주의자와 신정부간주의가 주장하듯이, 유럽통합 초기의 초국가주의 지향에 의한 확산의 동력은 이미 1992년 이후부터 약화되기 시작했다고 말할 수 있다. 그리고 확산의 동력이 약화되는 상황에서 이제 유럽 국가들은 통합의 범위와 수준이 아닌, 통합의 영토적 외적 경계를 확장하는 일에 관심을 가지게 되었고, 2004년 동유럽 국가들로의 확대 정책이 바로 그와 같은 관심을 반영한다(Bartolini 2005). 그러나 통합의 영토적 외적 경계를 확장하는 것에 대한 관심은 2015년 난민 사태라는 외생적 충격에 직면했을 때, 급속히 냉각된다. 유럽연합 회원국들 내부의 국경

통제는 폐지하고, 유럽연합 외부의 국경 통제에서는 기능적 협력을 하기 위해 확립되었던 쟁점조약은 난민 사태에 직면해 사실상 무력화되었다. 쟁점조약의 무력화는 유럽연합이 외적인 충격이 낳은 위기에 대응하기 위한 비용을 공유하고자 하는 정치적 의지가 통합의 심화와 더불어 자동적으로 형성되는 것이 아니라라는 점을 일깨워준다. 난민 사태에 직면한 영국의 대응 방식은 난민들이 최초의 도착지를 벗어나, 영국을 향해 이동하지 못하도록 자국의 국경 통제권을 강화하고, 난민과 이민자들에게 영국이 매력적인 정착지로 보이게 하는 사회복지 관련 수혜들과 노동시장에 대한 접근을 엄격히 제한하는 것이었다.

마찬가지로 유럽연합 외부의 국경통제가 사실상 무력화되어 난민들이 최초로 도착한 지중해 지역 근경의 국가들에게 난민 위기의 비용이 배타적으로 집중될 때, 그들 국가들도 자국의 국경을 개방하여 난민들을 유럽연합 내부로 방출시킴으로써, 그들에게 집중된 비용부담을 축소하고자 했다. 결국, 모든 국가들의 국내 정치에서 초국적 수준으로 이전했던 국경 통제와 난민 정책에 대한 통제권을 다시 개별 국가로 되돌려야 한다는 대중적 요구가 증대하고, 지금까지 유럽통합의 가장 중요한 성취 중 하나로 인식되었던 이동의 자유와 차별 금지와 같은 유럽적 규범의 타당성에 대한 근원적 회의감까지 확산되었다. 국가들의 ‘기능적’ 협력이 낳은 최대의 보편적 성취라고 여겨졌던 이동의 자유와 차별 금지와 같은 유럽적 규범이 ‘정치적’ 논쟁의 대상으로 전환하면서, 그것은 이제 기능적 협력의 의제가 아니라, 정치적 정당성의 의제로 전환했다. 유럽통합 이슈의 정치화가 기능적 협력의 과정이 가져다 준 통합의 이득과 손실을 둘러싼 갈등을 넘어, 주권과 정체성을 둘러싼 갈등 혹은 다양한 사회 집단들의 고유한 정체성과 보다 보편적인 유럽적 정체성의 추구 사이에서 갈등으로 증폭되었다.

이로써 국가들의 기능적 협력의 확산에 따라 유럽 시민들의 충성심, 기대, 행위를 초국적 수준의 새로운 제도적 중심으로 이전될 것이라는 통합에 관한 낙관적 전망으로 넘쳤던 한 시대는 완전히 종료되었다. 브렉시트는 그 시대의 종료를 상징한다. 어쩌면 그 시대의 종료는 통합 비용을 공동화하는 어떤 구체적인 제도

적 합의도 부재한 상태에서 단일시장을 넘어, 금융 통합으로 통합의 수준과 범위를 확장시키고자 했던 1990년대 초반에 이미 시작되었는지도 모른다. 유럽통합에 관한 이슈들이 더 이상 기능적 이슈로 인식하지 않게 됨에 따라, 이제 유럽통합에 관한 이슈들은 그 정치적 성격을 드러냈고, 더 이상 국가들의 기능적 협력의 대상이 아니라, 국가들 사이의 그리고 국내 집단들 사이의 정치적 갈등의 대상이 된 것이다. 정치화의 의제 자체의 성격에서 중요한 변화가 일어난 것이다. 그 결과 유럽통합의 심화로부터 경제적 이득을 취하는 집단에서조차도 현재의 유럽연합에 대한 강한 부정적 태도를 취하게 되고, 브렉시트를 지지하는 국내 정치연합의 외연은 확장되었다. 바로 이 같은 상황이 통합 과정에 잔류하여 유럽단일시장의 경제적 이득을 취하면서, 유럽연합의 강한 규제적 권위의 행사는 오직 경쟁적이며, 자유로운 유럽단일시장의 질서 유지에만 행사되도록 제약하고자 했던 영국의 전통적인 통합 전략이 더 이상 효과적으로 작동할 수 없게 만들었다. 이 점에서 정치화의 강도의 변화만으로 영국의 의도하지 않는 통합 전략의 변화를 설명하려는 시도는 일면적이다.

영국은 유럽연합 내에서 지속적으로 특별한 지위를 갖기를 원했고, 이것을 관철하기 위해 유럽연합의 개혁을 주장해왔다. 2015년 11월 15일 영국 캐머런 수상은 유럽연합 정상회의 상임의장 도날드 투스크(Donald Tusk)에게 보낸 공식 서한을 통해 유럽연합에서 영국의 지위에 관한 재협상을 요구하며 유럽연합 개혁안을 제시했다. 유로존에 속하지 않는 국가들에 대한 보호강화, 유럽연합의 관료제 타파, “보다 긴밀한 연합(ever-close union)”조항에서 영국의 예외성 인정, 영국으로 유입된 유럽연합 이민자들의 사회복지혜택 제한 등 4가지 사항이 수용되지 않으면, 유럽연합 탈퇴가 불가피하다고 주장한 캐머런은 브렉시트를 막기 위해서는 영국의 특별한 지위에 대한 유럽연합의 인정이 필요하다고 주장했다(Gostynka-Jakubowska 2015, 3). 특히, 캐머런은 연간 6000파운드의 근로소득 혜택을 받고 있는 유럽경제구역(EEA, European Economic Area)로부터 유입된 이주 노동자들에게 제공되는 복지 혜택을 입국 후 4년까지 유보하는 한시적 제한을

허용할 것을 강하게 주장했다. 이 같은 영국의 요구에 대해 유럽연합의 집행위원회는 영국의 요구를 수용하는 것은 유럽연합의 역내 이동의 자유와 차별 금지를 근본적으로 침해하는 것이며, 유럽연합의 존재 이유 자체를 부정하는 것이라고 강하게 반발했었다. 영국의 유럽연합 탈퇴 여부를 묻는 국민투표 실시는 바로 이 같은 유럽연합 개혁안을 관철시키려는 영국과 이에 강한 저항감을 가진 유럽연합의 초국적 행위자들과 다른 유럽연합 회원국들의 협상에서 영국이 보다 협상력을 높이기 위한 일종의 전략적 배수진이었다.

유럽연합 탈퇴를 묻는 국민투표 실시를 공약한 것은 캐머론 정부의 의도와는 무관하게, 영국인들에게 기존의 통합전략인 통합 범위의 축소 이외에 유럽연합을 탈퇴하는 것, 즉 통합 과정의 역행이라는 또 다른 전략이 존재하며, 그것이 선택 가능함을 상기시켰다. 따라서 왜 캐머런 수상이 영국의 유럽연합 탈퇴 여부를 묻는 국민투표를 공약했는가라는 질문은 중요하다. 캐머런의 국민투표 공약은 영국의 보수당 내부와 국내 정치에 존재했던 통합의 이득과 비용을 둘러싼 갈등의 정치화를 통해, 국내 정치 수준과 유럽연합 수준 모두에서 캐머런 정부의 협상력을 높이고자 했던 전략적 선택이었다. 영국의 탈퇴를 막고자 한다면, 영국이 원하는 바대로 유럽연합을 개혁하라는 캐머런정부의 요구는 탈퇴의 위협을 통해 항의의 목적을 성취하고자 하는 전략적 시도였다. 바로 이점에서 국내 정치에서 유럽통합 이슈의 정치화가 기능적 협력의 확산에 부정적 영향을 미치기 때문에 통합의 주요 행위자들이 정치화를 회피하고, 정치화를 억제하기 위해 오히려 기능적 협력의 확산을 가속화할 것이라는 신기능주의 통합이론의 주장은 경험적으로 타당하지 않다. 신기능주의 통합이론의 주장과는 달리, 통합의 주요 행위자들은 오히려 유럽통합 이슈를 국내 정치 갈등과 연계시키는 정치화를 전략적으로 적극 활용한다. 1992년 이후 유럽에서 유럽통합 이슈를 둘러싼 국내 정치 갈등은 통합의 경제적 이익과 손실에 관한 분배 갈등의 성격을 넘어, 국내 정치에서 개인의 정체성을 형성하는 중요한 요소가 되었다. 바로 이 같은 이유로 유럽통합 이슈는 국내 정치에서 정치 엘리트들이 자신들의 국내 정치적 이익을 위

해 전략적으로 적극 활용할 수 있는 유용한 정치적 자원이 되었다(Hooghe and Marks 2008, 9).

IV. 결론

이 연구는 브렉시트에 대한 우리의 분석적 관심을 단지 영국이 유럽연합을 최종적으로 탈퇴할 것인지 아닌지의 여부에 국한하지 않고, 유럽통합의 역사에서 브렉시트라는 사건이 갖는 정치적 의미를 분석하는 것으로 확장할 것을 제안하고 있다. 이 연구는 브렉시트를 유럽통합에 관한 규범적 당위성과 낙관적 기대를 공유했던 한 시대의 종결을 상징하는 중요한 정치적 사건으로 해석한다. 이 연구에서 브렉시트는 단순히 영국적 현상이 아니라, 유럽통합과 유럽연합 그 자체가 유럽 국가들의 국내 정치에서 새로운 정치 균열의 원천이 되었음을 보여주는 ‘유럽적 현상’으로 해석된다. 영국이 하드 브렉시트 지지자들의 희망대로 유럽연합과의 완전한 단절을 선택하든, 혹은 소프트 브렉시트의 지지자들이 원하는 대로 메이 수상의 협상안을 의회 비준하며 유럽연합과의 현상유지적 무역 관계를 선택하든, 그것도 아니면 제2의 국민투표를 선택하든지에 상관없이, 이제 더 이상 유럽통합과 유럽연합의 이슈는 경쟁적인 정치 세력들 모두로부터 수동적 지지를 얻을 수 있던 기능적 협력의 당위성 차원에서 인식되지 않는다. 유럽통합과 유럽연합의 이슈는 이제 그 자체로 ‘정치적인 것’이 되었다.

하스는 통합을 초국적 공동체로의 유럽시민들의 ‘충성심의 이전’이라는 관점에서 정의한 바 있다. 그러나 유럽통합의 현재 상황을 볼 때, 국가들의 기능적 협력의 확산이 유럽 시민들의 충성심을 이전시킨 것이 아니었음은 자명하다. 그렇다면, 우리는 다시 통합이란 무엇인가라는 기본적인 질문에 새롭게 답해야 할 필요가 있다. 기능적 협력의 확산이 낳았던 통합의 이득을 수십 년간 공유했음에

도 불구하고, 외생적 충격에 의해 촉발된 위기들에 직면했을 때, 유럽연합의 국가들은 매우 짧은 시간에 서로에 대한 충성심을 포기했다. 브렉시트는 유럽 국가들의 지배적인 통합 전략이 통합 범위의 축소(retrench)에서 통합 과정의 역행(spill-back)으로 전환하는 것이 현실적으로도 가능할 수 있음을 보여주는 최초의 사례이다. 그러나 이것이 유일한 사례가 될 것이라고 낙관할 수 없다는 점에서 통합뿐만 아니라, 통합 과정의 역행 가능성도 설명할 수 있는 새로운 통합이론이 필요한 때라고 주장하는 많은 연구자들의 문제의식을 이해할 수 있다.

유럽통합만이 아니라, 유럽의 분열과 와해의 이론이 필요하다는 주장은 기존의 유럽통합의 주류 이론인 신기능주의와 자유주의적 정부간주의 통합이론에 의해서는 영국의 유럽연합 탈퇴를 적절히 설명할 수 없다는 이론적 문제의식과 현재의 유럽연합이 통합에서 와해로의 전환의 국면에 직면한 것이 아닌가라는 현실 인식으로부터 제기된 것이다. 기존의 유럽통합의 주류 이론들은 규범적으로 강한 통합지향성을 내재하고 있기 때문에 통합과 와해 과정을 모두 포괄하는 분석틀을 가지고 있지 않다. 이 연구는 기존의 유럽통합의 주류 이론들은 유럽통합 이슈의 정치화의 정도가 약하고, 정치화의 의제가 기능적인 것에 주로 국한되어 있었던, 그래서 외생적 충격에 의한 위기 발생으로 통합비용의 비대칭적 분배 구조라는 유럽통합의 근원적 취약성이 표출되기 이전의 맥락만을 반영하는 한계를 갖는다고 주장했다. 기능적 협력의 필요성만을 강조하며, 통합의 이득을 공유하기 위해 국가들이 통합 과정에 참여하는 것은 합리적이고, 당연하다는 지배적 인식이 통합의 기능적 의제가 정치적 의제로 전환되며 통합의 이득이 아니라, 통합의 비용을 어떻게 공유할 것인가의 문제가 더 중요해진 변화된 상황에 대한 진지한 탐구를 가로막았다. 이 점에서 현재의 유럽통합의 위기는 곧 유럽통합 이론의 위기이기도 하다.

참고문헌

- 김남국. 2011. “유럽연합은 와해될 것인가.” 『아시아리뷰』 제1권 2호, 189-198.
- 방청록. 2017. “브렉시트 결정의 유럽의 통합과 분열에 대한 영향 연구.” 『유럽연구』 제35집 1호, 59-96.
- Bartolini, Stefano. 2005. *Reconstructing Europe: Centre Formation, System Building and Political Structuring between the Nation-State and the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Bickerton, Christopher J, Dermot Hodson, and Uwe Puetter. (eds) 2014. *The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era*. Oxford: Oxford University Press.
- Bickerton, Christopher J, Dermot Hodson, and Uwe Puetter. 2015. "The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era." 1-23. [http://eprints.bbk.ac.uk/11050/1/NI%20CMS%20Pre-Pub%20\(2\).pdf](http://eprints.bbk.ac.uk/11050/1/NI%20CMS%20Pre-Pub%20(2).pdf) (검색일: 2018년 10월 13일).
- Börzel, Tanja. 2006, "Mind the gap! European Integration between level and scope." in *The Disparity of European Integration: Revising Neofunctionalism in Honour Ernst Haas*, edited by Tanja Börzel, New York: Routledge, 1-20.
- Bulmer, Simon and Jonathan Joseph. 2015. "European Integration in Crisis? Of Supranational Integration, Hegemonic Projects and Domestic Politics." *European Journal of International Relations* Vol.22, No.4, 725-748.
- Caporaso, James A. 1996. “The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory or Post-Modern?” *Journal of Common Market Studies* Vol.34, No.1, 29-51.
- Curtice, John. 2017. "The Economics of Brexit in Voters' Eyes. Or, Why Remain Campaign Failed?" 1-17. <https://whatukthinks.org/eu/wp-content/uploads/2016/11/The-Economics-of-Brexit-in-voters>

- eyes.pdf(검색일: 2018년 7월 24일).
- Fabbrini, Federico. 2017. "Brexit and the Future of Europe: Opportunities for Constitutional Reforms?" in *The Law & Politics of Brexit*, edited by Federico Fabbrini. London: Oxford University Press.
- Gostynka-Jakubowska, Agata. 2015. "Cameron's EU reforms: Will Europe buy them?" Centre for European Reform, 1-17.
https://www.cer.eu/sites/default/files/pb_reform_ag_15Jan16.pdf(검색일: 2018년 6월 5일)
- Hass, Ernst B. 1968. *The Uniting of Europe, 1950-1957*. Stanford: Stanford University Press.
- Hoffmann, Stanley. 1966. "Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe." *Daedalus* Vol.95, No.3, 862-915.
- Hoffmann, Stanley. 1982. "Reflections on the Nation-State in Western Europe Today." *Journal of Common Market Studies* Vol.21, No.1, 21-38.
- Hooghe, Liesbet and Gary Marks. 2006. "The Neofunctionalists were (almost) right: Politicization and European integration." In C. Crouch, & W. Streeck eds. *The Diversity of Democracy: Corporatism, Social Order and Political Conflict*, Cheltenham: Edward Elgar, 205-222.
- Hooghe, Liesbet and Marks, G. 2009 "A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus." *British Journal of Political Science* Vol.39, No.1, 1-23.
- Jones, Erik. 2018. "Toward a Theory of Disintegration." *Journal of European Public Policy* Vol.25, No. 3, 440-451.
- Leruth, B. and Lord, C. 2015. "Differentiated Integration in the European Union: a Concept, a Process, a System or a Theory?" *Journal of European Public Policy*, Vol.22, No.6, 754-763.
- Levi, Lucio. 2016, "Brexit and the Risk of EU Disintegration." *The Federalist Debate*, Year XXIX. Number 3(November).
- Lindberg, Leon. N. and Stuart. A. Scheingold. 1970. *Europe's Would-Be Polity: Patterns of Change in the European Community*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

- Moravcsik, Andrew. 1993. "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach." *Journal of Common Market Studies*, Vol.31, No.4, 473-524.
- Moravcsik, Andrew. 1998. *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca: Cornell University Press.
- Moravcsik, Andrew. 2002. "In Defense of the Democratic Deficit: Reassessing Legitimacy in the European Union." *Journal of Common Market Studies* Vol.40, No.4, 603-624.
- Moravcsik, Andrew. 2005. "The European Constitutional Compromise and the neofunctionalist legacy." *Journal of European Public Policy* Vol.12, No.2, 349-386.
- Moravcsik, Andrew. 2016. "The Great Brexit kabuki. a masterclass in political theatre." *Financial Times*, 8 April.
<https://www.princeton.edu/~amoravcs/library/Brexit.FT.pdf>(검색일: 2018. 5.14)
- Munchaum, Wolfgang. 2016. "Europe enters the age of disintegration," *Financial Times*, 28 February.
- Pierson, Paul. 1996. "The Path to European Integration: A Historical Institutionalist Perspective." *Comparative Political Studies* Vol. 29, No.2, 123-163.
- Puetter, Uwe. 2014. "The Integration Paradox and the Rise of New Intergovernmentalism." in *The European Council and the Council: New Intergovernmentalism and Institutional Change*, Oxford University Press, 1-30.
- Rougemont, Denis. de. 1966, *The Idea of Europe*. New York: Macmillan.
- Rosamond, Ben. 2016. "Brexit and the Problem of European Disintegration." *Journal of Contemporary European Research* Vol.12, No.4, 864-871.
- Palea, Roberto. 2015. "The Greek Crisis and the Risk of Europe's Disintegration." *The Federalist Debate*, Year XXVIII, Number 3.
- Pauline Schnapper. 2017. "Brexit and the Risk of European Disintegration." In Nazare da Costa Cabral, Jose Renato Goncalves, Nuno Cunha Rodrigues. (eds) *After Brexit:Consequences for the European Union*. Palgrave Macmillan, 83-99.
- Schimmelfennig, Frank. 2015. "Liberal Intergovernmentalism and the Euro area Crisis."

- Journal of European Public Policy*, Vol.22, No.2, 177-195.
- Schimmelfennig, Frank. Dirk Leuffen, and Berthold Rittberger. 2016. "The European Union as a System of Differentiated Integration: Interdependence, Politicization and Differentiation." *Journal of European Public Policy*, Vol.22, No.6, 764-782.
- Schimmelfennig, Frank. 2017. "European Integration(Theory) in Times of Crisis: A Comparison of the euro and Schengen crises." *Journal of European Public Policy*, Vol.25, No.7, 969-989.
- Schmitter, Philippe C. 1969. "Three Neofunctional hypotheses about international integration." *International Organization*, Vol.23, No.1, 161-166.
- Schmitter, Philippe C. 1971. "A Revised Theory of Regional Integration." In L.N. Lindberg and S.A. Scheingold (eds) *Regional Integration: Theory and Research*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 232-264.
- Schmitter, Philippe C. 2002. "Neo-Neo Functionalism." 1-43.
<https://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/SPS/Profiles/Schmitter/NeoNeoFunctionalismRev.pdf>(검색일: 2018년 5월 22일)
- Schmitter, Philippe C. and Lefkofridi, Z. 2016. "Neofunctionalism as a Theory of Disintegration." *Chinese Political Science Review*, Vol.1, 1-29.
- Schnapper, Pauline. 2017. "Brexit and the Risk of European Disintegration," In da Costa Cabral N, Renato Goncalves J., Cunha Rodrigues N. (eds) *After Brexit*. Palgrave Macmillan, 83-99.
- Sergio, Antonio. 2016. "Brexit and the Future of Europe: Towards a Theory of European Disintegration." A paper in the 5th Euroacademia International Conference on the European Union and the Politicization of Europe(14-15 October, Bologna, Italy), 1-12.
- Webber, Douglas. 2011. "How likely is it that the European Union will disintegrate? A critical analysis of competing theoretical perspectives." ANU Centre for European Studies Briefing Paper Series Vol.2, No.3, 1-21.
- Zielonka, J. 2014. *Is the EU Doomed?* Cambridge: Polity Press.

Vollaard, Hans. 2014. "Explaining European Disintegration." *Journal of Common Market Studies* Vol.52, No.5, 1142-1159.

투고일: 2018.10.14. 심사일: 2018.11.22. 게재확정일: 2018.12.02.

Brexit and Theories of European Integration: On the Reversibility of the European Integration Processes

Kim, Mi-Kyung | Chosun University

This study explores the question of whether or not the main theories of European integration can properly explain Brexit as the first case of a member state's voluntary exit from European Union. This study is organized in the two main parts. First, this study provides some theoretical discussion on the reversibility of the process of European integration mainly focused on the two mainstream theories of European integration: neofunctionalism and intergovernmentalism. Second, this study conducts a empirical analysis of Brexit to examine the empirical validity of the suggested theoretical arguments in the first part. This study argues that Brexit is an important case to challenge the mainstream theories of European integration to have assumed the automaticity of integration progress. This study thus suggests that we need to incorporate a new theoretical interest on the reversibility of integration into the study of European integration.

Key Words | Brexit, the reversibility of integration, spill-back, politicization, neo-functionalism, liberal intergovernmentalism