제3장

동북아의 불완전한 주권국가들과 복합적 무정부상태

Incomplete sovereignty of Northeast Asian states, and complex anarchy

전재성 | 서울대학교 정치외교학부 교수

주권의 성격과 소유주체는 근대 국제정치체제를 이론화하는 데 핵심 사항이다. 서구 주류이론은 국제법적 주권, 영토, 국민의 차원에서 온전한 주권국가를 상정하고, 이들 국가를 묶는 조직원리로 무정부상태를 상정하고 있다. 이를 기초로 국가들 간의 세력균형, 안보딜레마, 협력, 동맹, 세력전이 등 국제정치의 다양한 현상을 설명하고 있다. 그러나 비서구 지역에서 근대국가가 형성되는 과정은 지배와 왜곡으로 점철되어 왔으며, 주권의 성립은 불완전한 상황에서 고착되었다. 만약 불완전한 주권이 세계정치 전체의 차원에서 고착되어 있고, 주권의 불완전성이 서구의 완전한 주권체제와 유기적 결합 속에 있는 것이라면 단선적 주권 완성을 기대하기는 어렵다. 이러한 점에서 유럽 질서와 다수의 3세계 조직원리가 전체적으로 합쳐져서 지구 전체의 국제정치를 창출해 나가고 있는 복잡성이 근대 국제정치의 핵심이다. 특히 냉전 종식 이후 지구화의 추세가 강해지면서 지구정치 전체 속에서 3세계 지역의 변용은 또 다른 힘으로 국제정치에 영향을 미치고 있다. 본 논문에서는 서구 주류이론을 참고하면서 비서구 국제정치를 이루는 새로운 개념들로는 불완전 주권국가, 복합적 무정부상태를 제시한다. 경험적 연구로는 동북아의 불완전 주권국가들이 상호 승인되는 과정에서 나타나는 불완전 주권국가의 행위적 특성을 살펴본다.

The nature of sovereignty and its possession constitute essential parts in theorizing modern international political relations. Mainstream international relations theory from the West assumes the existence of complete sovereign states equipped with legal sovereignty, territory and people under the organizing principle of anarchy. States act according to the principles of balance of power, security dilemma, cooperation, alliance, and

power transition. However, the process of modern state formation in the non-Western regions is characterized by domination and distortion, which left the status of sovereignty in these regions highly incomplete. Complexity comes from the situation where incomplete sovereignty of these states are inextricably combined with Western countries' complete sovereignty which empower them. How the interaction of these two groups are being unfolded and how the incompleteness of non-Western sovereignty remains intact is the core of modern international relations. His article suggests concepts such as incomplete sovereignty and complex anarchy as basic components of theorizing Northeast Asian international relations. Also it examines the recognition game among them as an empirical case.

KEYWORDS 동북아 Northeast Asia, 주권 sovereignty, 무정부상태 anarchy, 승인 recognition, 영토성 territoriality

I 문제제기

동북아는 두 개의 한국, 두 개의 중국, 그리고 비보통국가인 일본을 중심으로 미국과 러시아가 각축을 벌이는 지역이다. 아시아 전체에 걸쳐 지정학적 영향력을 발휘하는 중국과 일본은 물론, 지구적 강대국인 미국과 러시아가 자신을 동북아 국가로 한정짓지 않는 것은 물론이다. 동북아가 국제정치적으로 독립된 지역으로 성립될 수 있는가에 대한 질문은 지속적으로 제기된다. 그러나 국제정치적 지역은 그 정의 과정 자체가 정치적이고 구성적이어서 현실에서 이미 정의된 지역이란 존재하지 않는 것으로 보아야 할 것이다. 오히려 이들 국가들이 동북아라는 지리적 공간에서 다른 지역에서 행하는 국제정치와는 다른 국제정치의 행태를 보이는가에 따라 동북아가 독립된 국제정치 지역인가를 생각해 보는 것이 더 중요하다.

동북아 국가들은 내부적으로 성공적 정치체제를 완비한 국가들이다. 다른 3세계 지역처럼 정부의 권능이 약하여 민족적, 종파적 이익들에 휘둘려 내전 상황을 허용하거나 테러집단과 같은 정치집단이 은신할 수 없는 지역이다. 강한 국가가 내부적 평화를 이룩하고 온전한 위계질서를 성립했다는 점에서 대내적 주권이 확고한 지역이다. 반면 두 개의 한국과 두 개의 중국은 근대 국가 주권의 구성요소들인 국제법적 주권, 영토, 국민의 범위를 놓고 서로를 인정하지 못하고 각축 중이다. 이러한 현상은 유럽 근대국가 성립과정에 비추어 볼 때, 20세기 이전의 상황과 오히려 유사하다고 하겠다. 주권국가가 온전히 성립되기 전에 나뉘어진 주체들이 독

점적 주권과, 영토, 국민에 대한 권리를 놓고 전쟁을 벌였기 때문이다. 일본은 태평양전쟁 패전 이후 전쟁할 수 없는 국가로 헌법적 제약을 가지고 있고 다시 보통국가의 지위를 얻기 위해 노력하고 있다. 내부적으로 개헌에 대한 찬반이 치열하고, 군사적 보통국가가 되는데 대한 국제사회의 정치적 찬성도 중요한 요인으로 작동할 것이다. 따라서 동북아는 국내적 주권의 완비와 대외적 주권의 불완전성이 대비되는 지역이다.

반면 미국과 러시아는 20세기 이전까지 각기 유럽 중심의 국제정치와 일정한 거리를 두고 때로는 개입하고 때로는 고립하다가 1917년을 기점으로 모두 세계적 차원의 제국으로 발돋움한 국가들이다. 개디스의 말처럼 두 개의 제국이 각축을 벌인 것인데, 미국은 동의에 기반한 제국으로, 구소련은 지배에 기반한 제국으로 탄생했다(Gaddis 1997, 49-53). 아시아 국가들이 서구 제국주의를 매개로 유럽발 근대 주권국가체제를 부과받은 시점과 거의 비슷한 시점에 미소의 냉전 대립에 휘말려 들어가게 되었다. 동북아도 예외는 아니어서 20세기 초까지의 제국-식민지 체제를 겪다가 근대국가로 변용하는 시점에 미소 냉전 논리의 영향을 강하게 받게 되었다. 1945년 경 전후로 동북아 내재적인 불완전한 주권의 논리와 미소의 강력한 제국논리가 합쳐져서 동북아의 국제정치를 규정하게 된 것이다. 냉전의 종식 이후에도 한중일 3국 주권의 불안전성은 지속되고 있으며, 미소 냉전 논리는 미국의 단극체제 논리에 의해 대체되었다.

이러한 상황에서 동북아 국가들 간의 국제정치 관계를 이론화할 때, 서구 주류이론을 그대로 적용할 수 있을까? 서구 주류이론

들은 국제법적 주권, 영토, 국민의 차원에서 온전한 주권국가를 상정하고, 이들 국가를 묶는 조직원리로 무정부상태를 상정하고 있다. 그러한 가운데 국가들 간의 세력균형, 안보딜레마, 협력, 동맹, 세력전이 등 국제정치의 다양한 현상을 설명하고 있다. 그러나 근대국가가 형성되는 과정에서 아직 불완전한 단위들 간의 관계, 그리고 이들과 이미 완전히 정립된 단위들 간의 관계가 이들 이론으로 얼마나 설명될 수 있을까? 첫째, 단위의 차원에서 비서구의 불완전한 주권적 단위들이 아직 충분히 근대 이행을 하지 못했기 때문에 향후 시간이 지나면 성공적인 주권국가로 정착될 수 있으리라 생각해 볼 수 있다. 그러나 만약 불완전한 주권이 세계정치 전체의 차원에서 고착되어 있고, 주권의 불완전성이 서구의 완전한 주권체제와 유기적 결합 속에 있는 것이라면 단선적 주권 완성을 기대하기는 어렵다. 역외의 강대국들에게 3세계 국가들의 주권의 불완전성은 활용대상이고 따라서 고착될 가능성이 높을 수 있다.

둘째, 조직원리의 차원에서 유럽의 무정부상태의 지역적 변용으로 3세계 국제정치를 따로 논하는 것이 아니라, 지구 정치 전체의 차원에서 유럽발 베스트팔렌 체제와 3세계의 복합된 조직원리를 전체적으로 보아야 할 필요가 있다. 3세계는 근대주권국가체제로 변화되기 이전에 지역 나름대로의 지역질서 조직원리가 있었고, 그것이 베스트팔렌 체제로 완전히 대체된 것이 아니다. 행위자의 의식은 물론, 전파된 조직원리가 기존의 것과 합쳐지면서 각자의 방식으로 변용되고 복합되었기 때문이다. 원래의 유럽 질서와 다수의 3세계 조직원리가 전체적으로 합쳐져서 지구 전체의 국제정치를 창출해 나가고 있다. 특히 냉전 종식 이후 지구화의 추세

가 강해지면서 지구정치 전체 속에서 3세계 지역의 변용은 또 다른 힘으로 국제정치에 영향을 미치고 있다. 기존의 중동 질서가 베스트팔렌 체제를 만나 변용되다가 다시 지구화의 추세 속에서 테러 집단을 산출하여 지구 안보질서에 영향을 미친 것이 하나의 사례이다.

동북아 국제정치의 이론화에서 불완전 주권 국가와 복합적 무정부상태의 작동양식에 주목하는 것은 아직 도달하지 않은 근대주권국가체제의 이미지가 아니라, 서구적 근대화 이전의 조직원리, 근대화 과정의 무정부상태가 어떻게 복합되어 새로운 질서를 창출했는지의 다중적 이미지 때문이다. 본 논문에서는 우선 서구 주류 이론을 참고하면서 새로운 개념을 창출하고, 이들 개념에 기반하여 기존의 이론을 변용한 이후에, 경험적 연구를 시도한다. 새로운 개념들로는 불완전 주권국가, 복합적 무정부상태가 핵심적이다. 경험적 연구로는 동북아의 불완전 주권국가들이 상호 승인되는 과정에서 나타나는 불완전 주권국가의 행위적 특성을 살펴볼 것이다.

II 불완전 국가 주권과 복합적 무정부상태

1. 무정부상태의 복합성과 다양성: 제국형 무정부상태, 내부갈등형 무정부상태, 내부경쟁형 무정부상태

무정부상태는 단위를 주권국가로 하는 상태를 일컫는 말이다. 무정부상태는 정부가 없는 상태라는 말로 국내정치를 부정적으로 정

의한 말이다. 그러나 정부가 없는 상태가 질서가 없는 상태를 의미하는 것이 아니므로 무질서상태와 동의어가 아니다. 주권국가는 대내적 최고성을 가지는 동시에 대외적 독립성을 가지는데, 주권국가들 간 대외적 독립성은 상호 인정 위에서만 의미를 부여받는다. 어떠한 형태로 독립적인가, 어느 정도로 독립적인가, 상대방의 독립성을 어느 정도, 어떠한 상태에서 인정하는가 등의 문제는 무정부상태라는 부정확한 개념으로 파악되기 어렵다.

온전한 주권국가들 간 무정부상태가 조직되면 이들 간의 관계를 결정하는 요소들은 단위의 근본적 성격과는 다른 양태와 성질들이다. 국력의 크기, 정부의 형태, 상호작용의 양태 등이 조직원리 위에서 작동하는 운용원리 혹은 작동원리이다. 근대 주권국가체제의 이념형(ideal type)은 주권국가 이전의 단위들 간의 전쟁, 전쟁으로 영토국가의 능력을 가진 단위들만의 생존, 주권국가들의 내부적 평화건설 및 대내적 위계 확립을 통한 대내적 주권 완비, 서로 간 주권국가로 상호 인정 및 무정부상태 조직원리 안착, 주권국가들의 국력 증진을 위한 경쟁, 국력의 크기에 따른 권위의 확립 및 위계적 작동원리 생성, 세력균형의 지속적 변화 속에 다양한 상호작용 발생, 부분적인 다자주의 확립과 공유주권의 부분적, 혹은 전반적 생성, 이후 탈주권국가 체제의 가능성 발생 등이다.

이러한 이상적인 근대주권국가체제제는 자생적인 경우와 외부에서 부과되는 경우로 구분할 수 있다. 유럽이 물론 자생적인 경우이며, 비유럽의 경우 주권국가체제 혹은 무정부상태 조직원리를 생성하는 과정은 이념형과 다르게 나타난다. 첫째, 미국과 같이 제국형 무정부상태의 경우이다. 미국은 여러 개의 주들이 하나의 연

방 국가 체제하에서 통합되는 과정에서 본래적 제국성을 가지게 되었다. 통합의 과정이 제국주의로 연결되면서 세계적 제국을 건설하는 과정으로 나아갔고, 국제정치의 변화에 따라 부침을 겪고 있다(Deudney 1995). 이후 막강한 힘을 보유하면서 근대국가로 정립된 이후에도 다양한 방법으로 세력권과 영향권을 구축하며 운용원리상 제국을 추구하는 경향을 볼 수 있다.

둘째, 내부적 평화건설이라는 국내적 주권이 완비되지 않은 상황에서 무정부상태가 정착하는 경우이다. 근대 주권국가체제는 국가 내부의 완전한 위계와 국가들 간의 완전한 무정부상태의 조합으로 이루어진다. 그러나 중동의 경우처럼 대내적 주권이 완비되지 않은 상태에서 지속적인 내전, 주권국가 이외의 단위들의 지속적 작동의 상태가 지속될 수 있다. 종교, 종족, 초국가적 연합 등의 단위들이 여전히 주권국가와 경쟁하여 인민들에게 안보와 생존수단을 제공하는 경우 국제법적 주권을 부여받은 국가단위라 하더라도 서로 간의 경쟁이 아닌, 다른 단위들과의 경쟁 속에서 난관을 겪을 수밖에 없다(Ayoob 2002).

셋째, 내부적 평화를 성공적으로 건설하고, 주권국가 차원의 단위 정착에 성공하였지만, 온전한 주권을 건설하지 못한 경우이다. 동북아의 경우 국제법적 주권, 영토, 국민이 온전한 주권국가를 이룩하지 못한 분단국가들과 비보통국가의 사례이다. 주권을 소유한 국가와 경쟁하는 다른 단위들, 예를 들어 중동처럼 종족, 종파 등은 존재하지 않지만, 국가의 건설 자체를 놓고 분단된 단위들이 경쟁하는 경우이다. 한국과 중국이 그 사례이다.

따라서 이념형에서 이탈한 상태에서 세계적 차원의 국제법적

주권을 보유받은 국제체제의 경우 무정부상태는 복합성을 띨 수밖에 없다. 제국지향형 단위들은 국제정치의 상황 변화나 자구의 국력 증가에 따라 다양한 방법으로 운용원리의 위계성을 공고히 하고자 한다. 때로는 국제정치 조직원리 자체를 제국체제, 혹은 위계상태로 변화시키려는 시도를 할 수도 있다. 21세기 초 9·11 테러 이후 미국의 부시행정부는 불특정 테러 위협의 증가 속에서 예방공격을 합리화하는 변화를 꾀했다. 선제공격과 달리 예방공격이 타국의 주권을 심대하게 침해함에도 불구하고 미국은 2002년 백악관의 국가안보전략서에서 예방공격을 합리화했다(The White House 2002).

둘째, 내부갈등형 불완전 주권국가들은 지속적인 내전을 겪으면서도 국가의 권능을 초월하는 초국가적 단위들과 경쟁하게 된다. 동시에 지역 외부의 이미 완성된 주권국가들은 이들 국가들 간의 내부 갈등에 개입하여 자국의 이익을 극대화하고자 한다. 국가 내부의 불완전한 위계 상태와 지역의 불완전한 무정부상태 조직원리가 결합하여 국제정치의 무정부상태를 더욱 복잡하게 만드는 상황이다. 중동의 경우 시아파와 수니파 간의 갈등이 국내적으로 격화하면, 국가를 넘어선 초국가 종파주의가 한 국가 내의 갈등에 개입하게 된다. 더불어 역외의 강대국들이 이를 계기로 중동 국제정치에서 이익을 극대화하고자 한다. 시리아 내전의 경우, 시아파 아사드 정권에 대해 시아파 국가인 이란이 지원하여 이란의 지역적 종주권을 강화하고자 시도한다. 미국과 러시아는 시리아 사태에 다양한 형태로 개입하여 중동 지역 정치 안에서 자국의 이익을 극대화하기도 하고, 양자 간 협력과 경쟁을 도모하기도 한다. 결국

중동의 무정부상태는 국내, 국가 간, 지역 외부로부터 다양한 차원의 갈등이 결합하여 복합적 무정부상태의 모습을 보인다(Miller 2007).

셋째, 내부적으로 성공적인 위계를 확립하였지만 온전한 주권국가를 둘러싼 갈등이 지속되는 경우, 이상적 주권국가 건설을 위한 내부 경쟁이 지속되면서 동시에 국가들 간의 근대적 경쟁이 발생한다. 내부 경쟁형의 분단 국가들의 경우 분단된 단위들이 영토와 국민을 독점하려고 노력하는 과정에서 통일의 주도권을 둘러싼 경쟁을 하게 되고 이는 유럽 근대국가 형성과정의 전쟁과 유사한 논리를 띠게 된다. 비보통국가의 경우 보통국가의 온전한 주권적 권리를 보유하고자 내부적 힘의 건설 및 타국에 대한 승인투쟁을 벌이게 된다. 예를 들어 두 개의 한국과 두 개의 중국은 네 개의 단위 모두가 성공적인 내부 위계를 건설하였지만, 통일 주도권 확보를 위한 군사적 경쟁을 벌이고 있고 한국의 경우 전쟁을 치르기도 하였다. 동시에 분단 단위들 간, 그리고 이외의 역내, 역외 단위들과 주권국가들 간의 국제정치와 같은 모습을 보이기도 한다. 두 개의 한국의 경우, 1991년 UN 동시가입을 하면서 양자 간의 관계는 국제정치적 관계이기도 하지만, 분단 상황을 인정한 특수관계이기도 한다. 서로의 주권을 승인한 무정부상태이지만, 동시에 상대방의 존재를 각자의 헌법적 권리 안에서 부정하는 배타적 위계상태이기도 한 것이다.

내부 갈등형과 내부 경쟁형 무정부상태의 특징은 근대 주권국가체제가 안착되지 못하여 과거 토착적 조직원리나 근대 이행과정의 조직원리가 부활할 수 있다는 인식과 제도적 근거가 존재

한다는 것이다. 중동의 경우 아랍과 이슬람을 단위로 한 지역 수준의 초국가적 연합이 대안으로 언제든 부활할 수 있다는 인식과 제도적 요소가 존재한다. 이란이 다시 제국의 위상을 찾아 중동의 주권국가 체제를 변화시킬 수 있다는 인식도 존재한다. 이는 주권국가들 간의 힘의 편차에서 비롯된 운용원리상의 위계화와는 다른 보다 근본적인 인식이다. 동북아의 경우 중국이 통일을 지향하면서도 강대국이 되면서 과거 사대질서의 부활을 지향한다는 한국과 일본 등 주변국가의 우려가 존재하고, 중국 스스로도 과거 조직원리에서 강대국화의 에너지를 얻고 있다. 일본 역시 19세기 근대 제국 팽창의 과거를 강대국화, 혹은 군사대국화의 준거로 삼겠다는 인식이 존재하며, 주변국 특히 한국과 중국의 일본 재제국화에 대한 우려는 더욱 크다. 결국 불완전한 근대 이행에서 비롯된 복합적 무정부상태는 내장된 제국성(embedded imperiality)을 가지고 있다.

2. 복합적 무정부상태하의 심화된 안보딜레마: 생존딜레마 게임

무정부상태하에서 국가들은 타국의 의도를 현재와 미래에 확신할 수 없고, 상대방 행위를 감시하거나 강제할 수 없기 때문에 딜레마를 겪는다. 상호 방어적 목적에서 안정과 평화를 위한 협약을 맺더라도 수인의 딜레마에 접하기 때문에 의도의 방어성과 무관하게 군비증강과 안보불안을 겪을 수밖에 없다. 공수무기의 완전한 구별 불가능성도 원인이다. 안보딜레마의 상황으로 지속적인 평화를

유지하려면 끊임없는 보장(reassurance)의 기제를 마련해야 한다.

이때의 국가들은 이론적으로 국제법적 주권과 영토, 국민의 개념에서 온전한 주권국가들로 상정되고 기본적인 법적 생존권을 보장받은 상태이다. 만약 안보딜레마에 처한 두 근대국가가 국제법적 주권을 놓고 논란을 겪거나, 영토 및 주권의 구성적 단계에서 갈등을 겪고 있는 국가라면 안보딜레마는 생존딜레마가 되며 위험은 더욱 커질 수밖에 없다. 국제법적 주권과 안보딜레마가 복합되어 일어난다면 존립 자체의 안정성이 딜레마에 처하게 된다. 영토와 국민의 범위를 놓고 갈등을 겪고 있다면 단순한 군비증강과 안보불안의 문제가 아니라 자국의 영토와 국민의 일부를 상실할 수도 있다는 위험 때문에 갈등은 격화될 수밖에 없다.

분단국가의 경우 분단된 두 주체는 서로 상대방의 존재를 부정하고 통일의 정당한 주체라고 주장하는 경우가 많다. 전형적인 안보딜레마는 방어적 의도를 가지고 현상유지를 목표로 하지만, 국제법적 주권 차원에서 불완전한 주권국가들은 자신 중심의 통일, 다시 말하면 정치적 주권체로서 상대방의 소멸을 추구한다. 따라서 두 주체는 근원적으로 공격적 의도를 가질 수밖에 없거나, 혹은 상대방에게 그렇게 인식될 수밖에 없다. 이 경우 전쟁을 통해 하나의 주체로 통일되거나 혹은 외교 경쟁, 승인 경쟁을 통해 우위를 차지하고자 한다.

두 주체가 영구분단과 두 개의 주권국가로 개별 국가건설을 약속하더라도 이 역시 보장이 필요한 부분이다. 일정한 국면에서 두 주체가 평화공존을 선언하고 군사적 신뢰구축을 추구하더라도 언제나 배반의 가능성을 염두에 두게 된다. 따라서 국제법적 주권

을 놓고 분단된 두 주체는 일반적인 주권국가들보다 훨씬 더 심각한 안보딜레마를 겪을 수밖에 없다.

복합적 무정부상태하에 존재하는 내장된 제국성 역시 안보딜레마를 심화시킨다. 토착적 조직원리로서, 혹은 근대 이행과정에서 근대적 제국-식민지 조직원리로서 제국의 팽창성은 비서구지역을 휩쓸었던 조류이다. 토착 제국의 부활이나 제국주의의 부활에 대한 우려가 존재하고 탈제국, 탈식민의 과정이 여전히 미완이라면 과거 제국과 과거 식민지 간의 안보딜레마는 정체성의 정치, 혹은 배상의 정치의 모습을 띠고 더욱 심화된다. 동북아의 경우 한국은 중국과 일본에, 북한은 중국에 생존의 우려를 담은 안보딜레마를 겪고 있다. 전통시대에 한국은 중국의 직접 식민지가 되거나 증공국의 지위를 유지하였고, 19세기와 20세기 초 일본의 제국주의에 식민지화되었기 때문에 내장된 제국성과 미완의 탈식민성은 안보딜레마를 심화시킨다. 일본은 1945년 이후 한국에 대해 온전한 배상과 사과를 하지 않았기 때문에 미완의 탈제국성은 안보딜레마를 심화시키는 요인이 된다. 중국 역시 일본의 반식민지화 과정에서 역사적 상처를 입었고 여전히 일본의 군사적 보통국가화에 대한 우려를 안고 있다. 중일 간의 안보딜레마는 내장된 제국성이 상호적으로 영향을 미치는 형태이기 때문에 경쟁성이 더욱 크다고 할 수 있다.

3. 동북아 한중일 3국 주권의 미완성

근대주권국가의 요소가 법적 주권, 영토, 국민이라고 할 때, 동북

아 전통질서의 특징은 상대적으로 명확한 국경을 소유하고 있었다는 점과 대내외적으로 확정된 민(民)의 개념을 가지고 있었다는 점이다. 중세유럽이나 20세기 초 중동과는 달리 한중일 3국은 역사적으로 정복과 할양의 역사는 있지만 명확한 국경개념을 가지고 있었다. 국경이 선의 개념이냐 면의 개념이냐를 둘러싸고 논쟁이 존재하기는 하지만, 상시적 국경 경계의 기술적 문제를 넘어 지리적 경계 이외의 조직원리가 있었다고 보기는 어렵다. 예를 들어 중세 유럽의 경우 결혼 등 인적 관계에 의해 정치적 단위를 유지하고 지리적 경계를 넘는 조직원리를 가지고 있었던 것과 대비된다. 사대 자소 질서하에서 중국은 주변국을 제후국으로 책봉하였지만 제후국들의 지리적 경계를 인정하였고, 중원 왕조의 힘의 부침에 따라 제후국 내부의 정치적 자율성을 인정하였으며, 심지어는 주변국들에 의해 정복당하기도 하였다.

민의 개념 역시 정치적 권위와 밀접하게 연관되어 국가를 넘어선 민의 존재가 있었던 적은 많지 않다. 지리적 국경 내에 살고 있는 민은 하나의 권위하에 배타적으로 소속되어 있었기 때문에 중세 유럽처럼 국가 이하의 단위와 국가 이상의 단위에 복수적으로 소속되어 민의 경계가 모호한 것과는 구별된다. 또한 중동의 경우처럼 국가 이외의 종파나 민족의 경계가 함께 존재하여 정치적 국민의 개념과 혼재된 경우도 거의 없다. 한국과 일본은 종족적 민족주의가 이미 오래 전에 확립되었고, 정치적으로도 근대적 민족주의는 아니지만 국가 경계의 정치적 민의 개념이 확립되어 있었다. 중국의 경우 다민족 제국이었기 때문에 민의 개념이 보다 복잡했다. 그러나 지리적 경계 개념이 명확하여 정복과 복속이 다반사

표 1. 한중일의 불완전한 주권 내용

	법적 주권	영토	국민
남북한	분단	분단, 해양영토 분쟁	분단
중국	분단	분단, 해양영토 분쟁, 다민족 분리운동	분단, 다민족 갈등, 해외화교네트워크
일본	비보통국가 (군사적 한계)	해양영토 분쟁	없음

였지만 통합적 영토하에 정치적으로 일관된 민의 개념이 존재하였고 다만 다변하였다.

한중일 3국이 근대 주권국가로 이행하면서 문제가 된 가장 큰 부분은 법적 주권이라고 보아야 한다. 근대 국가주권 규범들 중 주권적 평등이 가장 받아들여지기 어려운 부분이었고, 내정불간섭 역시 전통 제국 질서를 탈피해야 정착될 개념이었다. 반면 영토적 온전성의 규범과 통합된 국민 개념은 상당 부분 존재하였던 규범이라고 할 수 있다. 한중일 3국은 근대 국가로 이행하면서 여전히 법적 주권의 불완전성을 보유하고 있고, 영토와 국민의 경우 기존의 근대 이전 관념 혹은 사실에서 근대적 관념과 사실로 이행하는 데 갈등을 가지고 있다. 3국 모두 영토와 국민에 대한 통합된 개념을 가지고 있었기 때문에 한국과 중국의 영토적, 인적 분단은 비정상적으로 여겨질 수밖에 없다. 3국 간의 영토분쟁은 근대 이전의 영토들 중 변방에 위치하는 영토 획정이 온전치 못한 데에서 기인한다. 특히 근대 이행 과정에서 전쟁의 전후처리가 온전하지 못했고, 과거와는 달리 해양이 차지하는 중요성이 커지면서 변방의 해양이 중요한 영토갈등의 대상으로 떠오른다. 이전에는 전략적 중요성이 매우 적었던 영토들에 대한 근대적 획정 과정이 미완으로 남은 것이다.

III 국가 주권 승인의 국제정치

1. 동북아의 국내 주권 형성과정과 제국-식민지 조직원리의 수립

1840년 아편전쟁에서 2016년 현재까지 170년 남짓의 기간 동안 동북아는 기존과는 완전히 다른 조직원리의 지역으로 이행한다. 이 과정은 내부적으로 이루어진 것이 아니라 서구 제국주의에 의해 촉발되었다. 서구의 근대국가는 우선 막대한 물리적 힘을 가지고 있었고 동북아 3국을 무력으로 제압했다. 동북아 국가들은 수세적 모방에서 적극적 제국화로 나아간다. 한국의 경우 해방(海防), 원용부회, 양절체제, 자강균세, 국권회복을 통해 근대적 국민국가화와 부국강병을 추진한다(하영선 2007).

서구의 경우 탈중세 근대 이행은 첫째, 내부적 주권의 성립과정으로 치열한 전쟁을 통한 중앙집권화, 행정통합, 절대주의 국가화의 과정을 거쳤고, 둘째, 외부적 주권의 성립과정으로 근대 주권국가의 체제를 선취한 국가들 간 전쟁을 벌여 국가 주권의 상호 승인을 이루었고, 셋째, 상호 승인된 국가들이 경쟁하면서 지역 전체를 차지하는 제국의 지위를 얻기 위해 전쟁을 벌이면서 한편으로는 '포기의 균형'을 이루어 국가들 간 세력균형체제가 안착하게 된다. 이 과정에서 국내 주권을 위한 치열한 전쟁이 이루어졌고 중세의 기사나 도시국가 등 영토 국가 이외의 폭력은 국가에 귀속되었다. 근대 국가의 체제를 갖춘 서유럽 국가들, 즉, 스페인, 프랑스, 영국, 네덜란드 등은 상호 전쟁을 통해 유럽 전체의 근대 이행을

추동하였고 이 과정에서 다자적 주권 승인이 지속적으로 이루어진다. 그 정점은 1648년의 베스트팔렌 조약이다. 그러나 상호 승인이 국가들의 팽창욕구를 근본적으로 잠재운 것은 아니며 강대국들은 지역 전체를 정복하려는 제국의 꿈을 지속적으로 실현하고자 한다. 나폴레옹의 프랑스, 레닌의 소련, 히틀러의 독일 등은 무정부상태 조직원리를 제국 조직원리로 변화시키고자 한 소위 혁명적 국가들이며 모두 실패했다. 1945년 이후에는 지역통합을 통해 공유된 주권의 조직원리로 이행을 시도해 왔다.

서구의 3단계 이행을 동북아에 적용시켜 본다면, 한중일 3국의 국내 주권 성립과정을 우선 상정할 수 있다. 일본이 가장 빠른 국내적 통합을 이루었는데 1853년 개항 이후 1868년 메이지 유신으로 천황제 국가를 정립하는 시기이다. 이 과정에서도 중세적 봉건국가의 이행을 위해 천황의 강화, 대정봉환, 그리고 무엇보다 사쓰마-조슈번의 전쟁과 같은 무력통합의 과정이 존재했다. 중국 역시 아편전쟁 패전 이후 근대 국가화의 과정에서 치열한 내부 전쟁을 겪었다. 1911년 중화민국 수립 이전까지 중국은 한편으로는 서구 제국주의 세력에 의해 반식민지화의 길을 겪는가 하면 지역별, 민족별 다양한 세력들이 무력을 사용한 투쟁을 벌이다 결국 손문에 의해 하나의 근대국가로 탄생한다. 그러나 중국은 이후에도 1949년에 이르기까지 군벌과 국공 간 내전으로 완전한 국내적 주권을 정착시키는 데 더욱 어려움을 겪는다. 이 과정 역시 내전과 전쟁 등 폭력의 과정으로 얼룩진다. 한국은 1876년 개항이후 1897년 광무제국이 성립될 때까지 갑신정변, 동학혁명 등 엘리트 간, 그리고 민중의 봉기 등 폭력이 벌어지지만 비교적 폭력 수준이 낮

은 상태에서 근대국가로 이행한다.

2단계로 주권국가들 간의 전쟁과 상호 승인의 과정을 들 수 있다. 유럽의 경우 전쟁을 통해 영토와 국민의 경계가 확정되고, 국가들의 권능의 범위와 상호 승인의 과정이 17세기 전후 일어났다. 동북아의 경우 1949년 이전까지 상호 승인은 원천적으로 불가능한 상태였다. 유럽과는 달리 서구 제국주의 세력이 침투해 있었고, 제국-식민지의 조직원리가 근대 주권 국가 원리와 일체화되어 부과되었기 때문이다. 일본은 이미 한국의 개항 시기를 전후하여 정한론을 가지고 있었고 한국, 중국과 주권 평등에 입각한 주권 규범을 받아들이지 않고, 제국화로 나아갔다. 19세기 지구 차원의 주권질서로는 제국-식민지가 이미 정착된 조직원리였기 때문이다. 따라서 일본-한국 간의 대외적 주권 승인은 원천적으로 불가능했다. 일본은 한국을 식민지화하고 중국을 침략했기 때문에, 중일 간의 주권 승인 역시 쉽지 않았다. 일본은 중국과의 전쟁을 통해 주권국가 간 영토, 국민의 획정을 추구한 것이 아니라 만주국 설립 등 중국의 부분, 혹은 전체를 식민지화하려는 의도를 가지고 있었다. 제국-식민지 조직원리에 입각하여 대중 전략을 추구하였기 때문에 역시 중일 간 근대적 승인은 불가능했다. 일본은 더 나아가 1940년대에 이르러 대동아공영권을 추구했으며 이는 제국의 확장을 의미했다. 독일, 소련과 불가침조약을 맺어 이들 혁명적 국가들과 지역적 제국을 함께 도모했고 동북아 국가들 간의 상호승인은 불가능했다. 따라서 유럽과는 달리 "전쟁이 국가를 만들고, 국가가 전쟁을 만드는" 과정은 존재하지 않았는데, 이는 유럽 제국주의가 보편화된 과정에서 국가 건설 시기를 맞이했기 때문이다. 오로지

"전쟁이 제국과 식민지를 만들고, 제국들이 전쟁을 수행하는" 비서구 지역의 특수성이 나타난 것이다.

2. 복합적 무정부상태하의 국가 승인 문제

주권국가로 정초되기 위해서는 정치적으로 주권국가의 지위를 획득하거나 혹은 국제법을 매개로 타국에게 주권국가로 승인받아야 한다. 주권국가로 승인받게 되면 예외적 경우를 제외하고 존속을 보장받는다. 또한 영토적 일체성에 대해서도 보장받고 내정에 대한 불간섭의 권리도 획득한다. 이후 주권의 제한과 관련된 사항은 주권국가의 자발적 양보 혹은 협약에 의한 구속에 의해서만 가능하다. 따라서 주권 국가로 승인받는 과정은 그 단위의 이익을 위해 절대적으로 유리하다.

국제법에서는 국가 승인을 놓고 선언적 효과설(declaratory doctrine)과 창설적 효과설(constitutive doctrine)이 대립하여 왔고 현재에도 논쟁은 지속되고 있다. 우선 국가성을 판별하기 위한 국제법적 요건은 1933년 몬테비데오협약(Montevideo Convention on Rights and Duties of States)에서 정한 바 있다. 동 협약 1조는 1) 상주인구, 2) 확정된 영토, 3) 정부, 4) 다른 국가와 관계를 맺을 수 있는 능력 등 네 가지를 국가 요건으로 들고 있고 이 협약은 미국과 중남미 국가들을 당사국으로 하고 있으나 국제관습법의 내용을 반영한 것으로 평가받고 있다. 결국 국제법상 국가는 영속적인 인구와 일정한 영토, 유효한 정부, 타국과 독자적으로 국제관계를 맺을 수 있는 법적 능력 혹은 독립성을 지녀야 한다는 것이 인정되

고 있다(유형석 2009, 408-409).

승인에 대한 선언적 효과설과 창설적 효과설의 대립은 이론상 자연법주의와 법실증주의의 대립과 연결되어 있다. 선언적 효과설이 역사, 정치적 과정에서 독립영역 실체에 법주체성을 구하므로 자연법주의와 연관되는 반면, 창설적 효과설은 승인 행위에 법주체의 탄생근원을 구하고 있기 때문에 법실증주의적이다(유형석 2009, 409). 선언적 효과설은 국가 승인이란 새로운 국가가 자격요건을 확립하고 사실상 성립한 시점부터 타국에 의한 승인 유무에 관계없이 국제법상 법주체로 존재한다고 본다. 따라서 승인을 부여하는 국가 상호 간, 혹은 국제기구에 의한 승인행위가 불필요하다고 본다. 문제는 독립성을 가지는 유효한 정부의 존재라는 요건이 충족되었는가를 실제로 심사할 필요가 있다는 점에서 비판을 받고 있다. 반면 창설적 효과설은 새로운 국가가 외국이나 국제기구의 승인을 받을 때까지 국제법의 목적상 존재가 아니라고 보고, 기존 국가들에 의한 승인작업이 필요하다고 본다. 창설적 효과설이 현실에서 존재하는 국제정치와 상통하는 부분이 크지만 문제가 없는 것은 아니다. 기존 국가는 새로운 국가가 언제 국제공동체에 가입할 것인가를 결정할 권한을 가지게 되므로 주권평등의 원칙과 모순되는 문제가 있다. 또한 비승인주의의 남용, 미승인국 지위의 부요 등 승인문제가 정치적 가치판단에 좌우되는 문제도 안고 있다(유형석 2009, 412). 국제법 학자들은 정치에 의해 승인 문제가 권력정치에 흡수되는 것을 막기 위해 법에 정해진 절차에 있어 권한 있는 기관에 의해 승인여부가 확인되어야 한다는 쪽으로 전통적인 창설적 효과설을 수정하여 새로운 창설적 효과설을 만들어가

고 있다(유형석 2009, 413-414). 그러나 국제정치의 입장에서 보면 이러한 법적 보완이 도움이 될 수는 있지만 법적 승인 과정 자체가 국제정치에 의해 결정된다는 점에서 여전히 정치적 과정을 과소평가할 수 없다. 결국 국가 승인 과정이란 국제법과 국제정치 양면을 고려하건대, 기존의 국가들의 기득권이 작동한다는 점, 특히 강대국 정치의 이익이 투사되어 승인의 정치학이 운용된다는 점에 유의할 필요가 있다.

이러한 승인의 정치학은 새롭게 탄생한 국가들을 둘러싸고 치열하게 벌어졌고, 시기적으로는 1945년 전후 탈식민 과정과 일치한다. 여전히 불완전 주권을 소유한 국가의 경우 승인을 둘러싼 경쟁이 지속되고 있다. 내부 갈등형 불완전 주권 국가의 경우 내전과 국제적 갈등 속에서 내정 불간섭의 원칙을 지키기 어렵다. 국제사회는 이미 국제법적 주권을 가지고 있는 국가를 대표하는 내부 세력이 불확실할 경우, 국제법적 승인 이후 승인의 유지, 혹은 정치적 승인 과정에서 어려움을 겪는다. 9·11 테러 이후 미국은 이라크를 침공하였고 기존의 수니파 정권을 무너트리고 시아파 정권을 새롭게 건설하였다. 이후 다른 국가들은 이라크를 대표하는 세력을 둘러싸고 정치적 문제를 겪었고, 결국 이라크 내 기존 수니파 세력은 상당부분 이슬람 국가(IS)에 합류하는 상태에 이르렀다. 이슬람 국가는 이라크와 시리아에 걸쳐 존재하는 세력이며, 이라크 영토 내에 이라크 인민을 대표하는 정치단위가 혼란을 겪고 있다. 시리아의 경우 미국은 시리아라는 국가를 국제법적으로 승인하는 것은 의심의 여지가 없지만, 내전으로 인해 아사드 정권과 반군 사이에서 정치적 승인의 문제를 안고 있다. 러시아가 아사드 정권을

정치적으로 승인하고 있는 반면, 미국은 이슬람 국가의 격퇴문제, 아사드 정권을 지지하는 이란과의 관계 등을 고려하여 정치적 승인에 난관을 겪거나, 혹은 이를 활용하고 있다.

내부 경쟁형 국가의 경우 외부의 승인을 받고자 하는 복수의 세력이 존재한다. 그리고 그 세력들은 이미 내부 위계를 완성하여 국가 혹은 준국가의 형태와 실력을 갖추고 있다. 또는 내부적으로 위계를 갖추었지만, 주권적 권한을 국내적으로 제한하는 비보통국가도 존재한다. 온전한 주권국가의 권리를 갖추고자 하는 세력과 주권을 제한하려는 세력 간의 갈등은 국가 외부의 승인과 연결되어 복잡한 문제를 야기한다. 한국과 중국의 경우, 남북한과 중국, 대만의 네 개 단위가 국제법적 승인을 배타적으로 획득하고자 한다. 승인의 획득은 다른 국가이익보다 훨씬 더 앞서는 중차대한 문제이다. 일본의 경우 전쟁할 수 있는 국가라는 온전한 주권을 획득하고자 하지만, 국내적 찬반 세력의 경쟁이 개헌 문제와 결합하여 지속되고 있다. 일본의 군사보통국가화는 태평양전쟁의 기억을 가지고 있는 동아시아 국가들의 정치적 승인의 문제와도 결합되어 있다. 일본의 개헌은 일본 주권의 문제이지만, 1951년 샌프란시스코 평화조약이라는 다자협약과 긴밀히 연결되어 있는 만큼, 주변국의 인정이 있지 않으면 개헌 이후에도 어려움을 겪을 수 있다. 따라서 동아시아의 두 개의 한국, 중국과 대만, 일본은 국제사회의 승인을 획득하는 것을 가장 근본적인 국가이익으로 삼을 수밖에 없다.

3. 국가주권의 승인을 둘러싼 동북아의 경쟁과 외교

1945년 일본의 패전과 한국의 해방, 중국에서 일본의 패퇴 등으로 동북아의 국제관계는 대변화를 겪는다. 무엇보다 근대 제국-식민지 조직원리가 소멸되고 근대 주권국가 간 무정부상태의 조직원리가 자리 잡는다. 이 과정에서 한국은 분단되고 두 개의 한국 정부가 수립되고, 중국 역시 1949년 공산화 혁명 성공 이후 중화민국과 중화인민공화국의 정부가 수립된다. 만약 외세의 개입이 없었다면 전쟁을 통해 근대 주권국가 성립과정이 종결되었을지 모른다. 북한은 소련과 중국의 지원을 받아 한국 전쟁을 시작했고, 미국을 비롯한 UN 회원국이 개입하여 1953년 7월 27일 정전협정이 체결된다. 만약 소련이 김일성으로 하여금 한국전쟁을 수행하도록 허락하고 지원하지 않았다면 한국전쟁은 발발되기 어려웠을 것이다. 혹은 미국이 침략받은 한국을 지원하지 않았다면 한국은 공산화 통일되고 하나의 근대 국가가 되었을 것이다. 남북한이 한국 전쟁 없이 군사적 대치를 유지했다면 통일되었을지 알기 어려우나 미소의 냉전적 개입이 시도되어 분단이 현재와 같이 지속되었을 가능성을 배제하기 어렵다.

중국 대륙이 공산화되고 장개석이 대만으로 패퇴한 이후 대만에 대한 미국이 지원이 없었다면 대만의 존재 역시 지금보다 훨씬 불안했을 가능성이 높다. 한국 전쟁이 발발하고 미국은 중국의 대만 무력 통일에 대한 불안을 느끼고 있었고 결국 1954년 미국과 대만 간 방위조약이 성립된다.

한국과 중국의 분단과정을 보면 하나의 영토와 국민을 둘러

싼 두 개의 권위, 정부가 충돌한 것인데, 무력으로 해결하는 과정이 시도되었고, 그 과정에서 미국과 소련이라는 역외 세력이 강대국 정치, 혹은 냉전적 대결의 논리로 개입하여 하나의 근대국가가 수립되는 과정에 개입한 것이다. 이후 한국과 중국의 주권국가 건설과정은 지역정치 전반, 더 나아가 지구적 차원의 강대국 정치와 연관되었고, 두 국가의 내부 전쟁을 통한 국가 건설과는 유리된다. "전쟁이 국가를 만든다"고 할 때, 이제 전쟁은 지역과 세계 차원의 전쟁으로 확전될 수 있게 된 것이다.

이후 두 개의 한국과 두 개의 중국이 불완전 주권 국가로서 하나의 영토와 국민을 놓고 단일 국가를 지향하는 과정은 무력뿐 아니라 외교적 승인의 경쟁으로 지연되고 확대된다. 앞서 살펴본 선언적 효과가 아닌 창설적 효과를 획득해야 하기 때문에, 자체적인 국가성의 권능을 획득한 네 개의 단위는 창설적 효과를 놓고 경쟁하게 된 것이다. 그리고 주권국가로 인정받는 목적은 다른 모든 국가이익을 압도하게 되고, 이를 활용하는 외부세력에게는 외교정책의 이점이 된다.

일본의 경우 불완전 주권은 평화헌법에서 비롯되었다. 일본은 평화헌법으로 전수방위원칙을 고수하고 있는데, 이는 외부의 공격을 받고 나서 군사력을 사용할 수 있다는 것이며, 자위를 위한 목적으로 최소한의 군사력 사용을 규정하고 있다. 따라서 상대국에 대한 선제공격, 전략 공격을 금지하며, 자국의 영토 내, 주변부에서만 상대국의 침공 격퇴를 위해 작전한다는 사후적이고 수동적 군사전략이다. 무기 체계 역시 자위를 위한 최소한 방위력만을 보유한다는 것이다. 평화헌법의 발안에 대해서는 맥아더 입안설, 맥아더-시

데하라 합작설, 시데하라 발안설, 천황의 인간선언에서 비롯된 천황 발안설 등 다양한 논의가 있지만 대체로 포츠담 선언의 이행을 목표로 했던 미군정, 천황과 국체 유지를 지상과제로 삼은 일본 지배층, 천황제에 비판적인 국제여론 및 국내 비판 세력 간의 역학관계 산물로 등장했다. 맥아더가 일본 헌법 초안을 위해 제시한 맥아더 3원칙은 1) 입헌군주제로 천황 승인, 2) 자위 전쟁 포함 일체의 전쟁 포기 및 군비 금지, 3) 일본 봉건제도 폐지 등을 내용으로 하고 있다. 또한 포츠담 선언은 일본 군국주의 청산, 전범 처벌, 무장해제, 재군비 금지 등을 규정하고 있다(이상봉 2006, 289-293).

따라서 일본의 평화헌법은 평화를 원하는 일본 국민의 열망을 반영하면서도 포츠담 선언 이행이라는 국제법적 의무 실행, 일본의 비군사화를 원하는 국제여론이 반영된 복합적인 것이었다. 따라서 일본의 헌법상 제약은 일본 자체의 것이기는 하지만 패전의 상황과 국제법의 맥락에서 국제정치 및 주변국의 의사가 반영된 정치적인 것이기도 했다.

IV 동북아 국가들의 승인 과정과 불완전 주권국가의 국제정치

1. 불완전 주권국가들의 국제정치 특징

불완전 주권국가들이 국제정치에서 행하는 행동들은 온전한 주권국가들 간의 국제정치 맥락과는 다르다. 첫째, 동북아 3국이 불

완전 국가로 정립되면서 주권의 완전성 추구는 이들 국가의 대외 전략 목표 중 가장 중요한 목표가 된다. 분단 국가들은 자신이 주체가 되어 통일된 근대주권국가를 만들고자 한다. 이 경우 타국이나 국제사회의 승인이 매우 중요한 문제인데, 경쟁하는 다른 단위를 제치고 영토와 국민에 대한 유일무이한 권위체로 인정받게 되면 국가의 지위와 힘은 비교할 수 없을 만큼 고양되기 때문이다. 일본과 같은 헌법적 제약을 가진 불완전 주권국가의 경우 온전한 군사적 보통국가로 국내외를 설득시키고, 보통국가로 승인받는 것이 가장 중요한 외교정책의 목표가 된다. 따라서 근대 주권국가가 추구하는 많은 다른 국가이익들을 희생하고 주권의 완전성을 향한 행동을 하게 되는데 이는 기존의 국제정치이론으로는 명확히 잡히지 않는 특성이다.

둘째, 불완전 주권국가들의 주권완성 노력이 진행됨과 동시에 각 단위들은 완전한 주권단위인 것처럼 동시에 행세하기도 한다. 이들은 일종의 유사 주권체(quasi-sovereigns)로서 국제법적 주권체로 다른 국가들과 관계를 맺고 활동한다(Jackson 1993). 특히 미국과 소련, 혹은 미국과 러시아와 같은 역외의 온전한 주권국가들과 온전한 주권국가들인 것처럼 행동한다. 그러나 그 과정에서 주권의 완성노력과 주권국가로서의 행세가 복합되어 나타날 수밖에 없다. 불완전 주권국가들은 두 목표를 동시에 추구하기도 하고, 때로는 하나의 이익 때문에 다른 하나의 이익을 희생하기도 한다.

셋째, 동북아 3국은 서로 상대방의 주권의 불완전성을 활용하여 자국의 이익을 극대화한다. 분단국가들을 상대로 외교를 할 때에는 이들이 필요로 하는 승인의 정치를 활용하여 이익을 극대

화할 수 있다. 예를 들어 중국과 일본은 두 개의 한국 정책을 구사해 왔으며 남북한을 승인하는 과정에서 자국의 이익을 극대화한다. 중국과 한국은 일본의 군사적 보통국가화 과정에 외교적 압박을 가하기 위해 노력한다. 일본이 보통국가가 되었을 때 어떠한 국가가 되어야 하는가, 어떠한 형태의 보통국가로서 일본을 승인할 것인가에 대한 의견을 제시함으로써 자국의 이익을 극대화하려 한다.

넷째, 동북아 3국과 역외의 강대국인 미국과 러시아가 관계할 때, 이들 강대국은 승인의 정치를 통해 자국의 이익을 극대화하고자 한다. 동북아 3국은 역외 강대국의 승인을 받아 자신의 지위를 공고히 하고 국익을 증진시키고자 한다. 따라서 강대국과 동북아 3국은 서로의 이익을 극대화하기 위한 복잡한 승인의 정치를 벌이게 된다. 역외 강대국들은 동북아 국가들의 복합적인 무정부상태를 유지함으로써 이익을 얻어내는 상황을 유지하고자 한다. 그렇게 본다면 지구적 차원에서 국제정치는 온전한 국가들 간의 무정부상태와 여타 지역의 복합적 무정부상태들이 이중적으로 복합된 전체라고 보아야 할 것이다.

2. 1945년 이후 동북아 3국과 미소(미러)의 승인 과정: 냉전 초기

1940년대 후반 동북아 3국이 모두 불완전 근대주권국가로 정립을 마치고 이후 승인의 경쟁에 뛰어든다. 이 과정과 동시에 미소 냉전이 시작되는데, 양자의 논리가 결합되면서 승인의 과정은 변

화한다. 대체로 승인과정은 냉전 초기 정립기에 일어나고, 이후 강대국 간 냉전 논리가 변화하는 데탕트기에 다시 활발히 변화되며, 냉전이 종식되는 즈음에 또한 승인의 변화가 발생한다. 따라서 동북아 3국 간의 관계에 의한 승인 과정의 변화보다 강대국 정치의 변화 과정이 더 많은 영향을 주고 있음을 알 수 있다.

우선 첫 번째 시기로 1950년대 전후를 살펴보면, 미국은 한국이 국가를 수립하는 1948년 바로 한국을 승인하고, 1951년 샌프란시스코에서 일본을 승인한다. 대만은 이전 중화민국을 계승하므로 따로 승인의 과정을 거치지 않고 1954년 상호방위조약을 체결한다. 러시아는 1949년 중화인민공화국을 승인할 때까지 복잡한 과정을 거친다. 즉, 중국은 태평양 전쟁 말기, 미소가 장개석의 중국과 협력적 관계를 맺었다. 1945년 8월 중소 간 우호, 협력 조약이 체결되었고, 미국은 중국 대륙 내에서 국민당을 지원하면서 소련과 협력하여, 국민당, 공산당 간의 타협을 추구하였다. 그러다가 1948년 접어들면서 국민당을 지원하여 공산당을 공격하였고, 중국 공산당은 소련과 관계를 강화하여 국민당과 전면적 내전을 추구하였다. 중국은 내전에 승리하여 1949년 10월 1일 중화인민공화국을 성립하였지만, 국민당은 대만으로 옮겨 별도의 국가를 성립시켰다. 러시아는 일본과의 교전국이었지만 샌프란시스코 회의에 참여하여 결국 서명을 거부함으로써 1956년 별개의 양자 공동성명을 발표하여 외교관계를 시작한다. 그러나 일본과 러시아는 아직도 평화조약을 체결하지 않고 있다. 주된 이유는 북방영토 4개 도서 때문으로, 이들은 에토로후(択捉), 쿠나시리(国後), 하보마이(歯舞), 시코탄(色丹) 등이다. 일본은 북방영토의 반환을 계속 요

구하면서 경제, 문화 교류를 유지한다는 정책을 펴오고 있다.

이 시기의 특징은 첫째, 다자적인 상호 승인의 계기였던 샌프란시스코 회담이 목적을 달성하지 못했다는 것이고, 둘째, 미소 냉전의 논리가 상호 간의 승인의 네트워크를 결정했다는 점이다. 미국은 한국, 일본, 대만 등 자유민주주의 국가들과 정식 외교관계를 유지했고, 한국, 일본 역시 대만과 외교관계를 수립했다. 반면, 러시아, 중국, 북한은 즉시 외교관계를 상호수립하여 자유진영에 대립하였다.

제2차 세계대전 이후 동북아 국가들 간의 다자 상호 승인의 장은 1951년 9월 8일에 체결된 미국 샌프란시스코 조약으로 일본과 연합국 사이의 평화 조약이다. 마치 1648년의 베스트팔렌 조약에 비견될 수 있는 사건으로 동아시아 전체가 제국 간 경쟁, 제국-식민지 간 독립전쟁, 그리고 식민지, 혹은 약소독립국들의 근대 주권국가 변환의 시기를 겪은 이후 다자 승인의 과정에 접어든 사건이다. 샌프란시스코 조약에는 48개국이 참가하여 서명하고 1952년 4월 28일에 발효되었다. 미국, 소련, 영국, 프랑스, 네덜란드, 룩셈부르크, 노르웨이, 체코슬로바키아, 폴란드, 그리스, 일본, 베트남, 캄보디아, 라오스, 필리핀, 인도네시아, 스리랑카, 파키스탄, 이란, 이라크, 사우디아라비아, 터키, 시리아, 레바논, 캐나다, 멕시코, 과테말라, 코스타리카, 온두라스, 엘살바도르, 니카라과, 파나마, 쿠바, 아이티, 도미니카 공화국, 콜롬비아, 베네수엘라, 에콰도르, 페루, 볼리비아, 브라질, 파라과이, 우루과이, 아르헨티나, 칠레, 에티오피아, 라이베리아, 남아프리카 공화국, 오스트레일리아, 뉴질랜드가 회담에 참석했다.

미국은 한국 전쟁이 발발한 이후 일본과의 평화조약을 서둘렀는데, 일본은 패전국의 지위를 벗어나 평화조약을 통해 다자적으로 국가의 지위를 승인받기 위해 노력했다. 미국 역시 이전부터 동아시아 공산세력에 맞서기 위해 소위 "역코스 정책"을 취해 일본에게 최소한의 군사력을 요구하는 등 일본의 역할 재설정을 위해 노력했다. 소련 역시 외무부 차관보인 안드레이 그로미코가 이끄는 협상단을 이끌고 회담에 참석했지만, 미국과 영국이 제시한 초안에 반대하면서 견제했다. 소련은 조약체결일인 1951년 9월 8일의 그로미코의 연설을 통해 조약의 문제점을 지적하고 결국 서명을 거부하게 된다. 여기서 소련은 일본 군대의 창설을 막을 수 없고, 중국이 참여하지 않았고, 대만에 대한 중국의 권리를 침해하고 있고, 일본이 미군기지화되고 있으며, 미국이 일본의 여러 섬을 할양받았고, 남사할린과 쿠릴 열도에 대한 소련의 주권이 존중되지 않은 점 등을 들어 반대하고 있다.

중국은 대만과 중화인민공화국 간의 대표문제를 놓고 분란이 계속되었는데 미국은 대만을 초청하기를 주장했고, 영국은 베이징 정부를 초청하고자 했다. 결국 중국은 초대받지 못했고, 중화인민공화국은 조약의 불법성을 주장하며, 비난하게 된다. 동시에 남중국해 영토가 중국의 것이라고 영유권을 주장하였다. 중국과 더불어 남북한 역시 일본의 교전국이 아닌 일본의 식민지였다는 이유로 참가하지 못하였다.

샌프란시스코 조약은 한국전쟁으로 동아시아 냉전이 열전화되면서 일본과 평화조약을 통해 안보협력으로 가려는 미국의 의도가 강하게 반영되어 있었다. 일본 제국주의의 전후 보상 문제나 일

본과 아시아 국가들 간의 국교 정상화 등의 문제는 미해결로 남았고, 영토문제에서도 일본의 입장이 강하게 반영되어 이후 큰 부작용을 낳게 된다. 결국 소련, 폴란드, 체코슬로바키아 등은 서명 자체를 거부하였고, 인도네시아, 필리핀 등의 동남아 국가들은 별도의 보상 협상을 주장하였다.

샌프란시스코 조약은 전문(前文), 제1장 평화상태의 회복(제1조), 제2장 영역(제2~4조), 제3장 안전(제5~6조), 제4장 정치 및 경제(제7~13조), 제5장 청구권 및 재산(제14~21조), 제6장 분쟁의 해결(제22조), 제7장 최종 조항(제23~27조)으로 되어 있다. 1장 1항에서 일본과 연합국 간의 전쟁상태 종료, 일본 국민과 일본 및 영해의 주권회복을 주장하고 있어 서방세계의 일본 승인을 명시하고 있다. 2장 영토에서는 한국 독립 인정, 타이완에 대한 권리 포기, 쿠릴 열도 및 사할린에 대한 권리포기, 오키나와의 미국 신탁통치 등을 규정하고 있다.

냉전 초기 승인의 국제정치의 종지부는 1965년 한일 국교정상화로 결론이 나는데, 샌프란시스코 조약과 14년의 시차가 있지만 미소 냉전의 논리와 미국의 동북아 냉전 경영의 전략적 의도가 반영되었다. 대한민국과 일본국 간의 기본관계에 관한 조약은 "양국 국민관계의 역사적 배경과, 선린관계와 주권상호존중의 원칙에 입각한 양국 관계의 정상화에 대한 상호 희망을 고려하며, 양국의 상호 복지와 공통 이익을 증진하고 국제평화와 안전을 유지하는 데 있어서 양국이 국제연합 헌장의 원칙에 합당하게 긴밀히 협력함이 중요하다는 것을 인정하며, 또한 1951년 9월 8일 샌프란시스코시에서 서명된 일본국과의 평화조약의 관계규정과 1948년 12

월 12일 국제연합 총회에서 채택된 결의 제195호(III)을 상기하며" 라고 표현하고 있어 샌프란시스코 조약과의 연계성을 표현하고 있다. 일본은 이 조약을 통해 하나의 한국을 승인하고 있다. 제3조에서 "대한민국 정부가 국제연합 총회의 결정 제195호(III)에 명시된 바와 같이 한반도에 있어서의 유일한 합법정부임을 확인한다"고 명시하고 있다. 한일 국교정상화에서 한국은 일본으로부터 유일의 합법정부 승인을 받아내고, 일본은 한국과 국교수립을 통해 보통국가화로 이르는 외교적 승인 획득에 한 걸음 진전한다.

결국 이 시기에 자유진영과 공산진영이 양립하게 되면서 미국과 소련은 각각 배타적 승인을 통해 진영을 구축한다. 미국은 일본, 대만, 한국을 승인하고, 일본, 대만, 한국 역시 상호 승인한다.[1] 이 과정에서 한국은 일본의 보통국가화에 대해 최대한 목소리를 내고, 일본 역시 냉전이 전개되면서 유리한 고지를 확보하고 경제력을 바탕으로 한국 승인 과정에서 이익을 극대화하고자 하였다. 독도와 같은 영토문제는 표면화하지 않았다. 두 개의 중국 역시 타국의 승인 과정에서 활용의 대상이 되고 두 중국은 치열하게 경쟁하였다. 중국의 국공내전은 불완전하나마 두 개의 주권국가로 정

1 1959년경 대만에 대한 미국의 정책기조는 다음과 같다. That the provisional capital of the Republic of China has been at Taipei, Taiwan (Formosa) since December 1949; that the Government of the Republic of China exercises authority over the island; that the sovereignty of Formosa has not been transferred to China; and that Formosa is not a part of China as a country, at least not as yet, and not until and unless appropriate treaties are hereafter entered into. Formosa may be said to be a territory or an area occupied and administered by the Government of the Republic of China, but is not officially recognized as being a part of the Republic of China.

표 2. 동북아 국가들의 상호 승인 과정

냉전 성립기	한국-미국	1948
	중국-북한	1949
	소련-북한	1949
	소련-중국	1949
	한국-일본	1965
데탕트 시기	미국-중국	1979
	중국-일본	1972
	UN 내 중국대표	1971
냉전 종식기	한국-소련	1990
	한국-중국	1992

립되는 과정에서의 전쟁이었던 반면, 한국 전쟁은 불완전 주권국가로 정립된 이후의 전쟁이었기 때문에 주권 성립의 과정의 측면에서 보면 성격이 다르다.

분단국가로서 한국과 중국은 국제사회의 배타적 승인을 얻기 위해 노력하기 시작한다. 중화인민공화국은 UN에서의 대표권을 놓고 대만을 배제하기 위해 노력한다. 두 개의 한국은 이미 전쟁을 통해 배타적 승인을 추구해본 상태라 대결과 경쟁이 더욱 치열했다. 전쟁 이후의 외교전, 국제사회의 외교승인전이 활발하게 벌어졌고, 남북 간에도 통일방안을 놓고 경쟁이 벌어졌다. 이러한 외교경쟁, 통일경쟁 뒤에는 무력을 통한 통일의 가능성이 항상 잠재되어 있었다. 남북한은 군사력 경쟁을 하면서 각각 미국, 소련과 중국과 군사동맹을 강화하는 한편, 통일방안을 놓고 대립하여 승인의 문제에서는 양보 없는 제로섬 게임의 모습을 보였다.

3. 데탕트와 미중, 중일 수교

잘 알려진 바와 같이 데탕트는 유럽 국제정치의 변화, 미국의 세계전략과 지역전략의 변화, 그리고 양대 진영 논리의 지구적 변화 등이 맞물려 1960년대 후반부터 나타난 냉전의 조정과정이었다고 할 수 있다. 이 과정에서 닉슨대통령은 키신저와 함께 평화의 구조전략을 추진하면서 중국과의 관계정상화를 추구하고, 일본은 그 과정에서 중국과 국교를 정상화한다.

승인 게임의 관점에서 두드러진 점은 냉전 전개 과정의 변화, 특히 미중소 강대국 간 상황변화라는 새로운 속에서 중국과 일본이 주권 완성을 위한 노력을 치열하게 추구했다는 점과, 이 과정에서 다른 국가이익보다 승인의 이익을 앞세웠다는 점이다.

우선 1971년 7월 9일, 키신저는 베이징에서 주언라이와 만나 타이완 문제, 인도차이나 문제, 소련과 일본 등 주요국과의 관계, 남아시아 문제, 양국 간 연락채널 확보, 군비통제, 기타 중국이 원하는 문제 등을 주요 의제로 회담한다. 여기서 중국이 가장 중시한 것과 미국도 가장 심각하게 논의한 것은 중국의 주권에 대한 승인 문제였다. 주언라이는 중국의 최대 관심사는 타이완 문제라고 명확히 하였고, 결국 미중 데탕트의 가장 중요한 이슈는 중국의 전통성 인정, 두 개의 중국 불인정, 타이완 독립운동 지원 중지 등이었다. 여타 미중 간의 전략적 협력, 일본 및 한반도 문제는 이러한 중국의 주권 승인 문제를 전제조건으로 이루어진 것이다. 흥미로운 점은 일단 중국의 단일 주권이 승인된 이후 중국은 여타의 문제에서 상당한 유연성을 보였다는 것이다. 결국 주권의 완전성을 향한

전략이 성공하게 되면 다른 국익은 상대적으로 중요성이 줄어드는 것이 동아시아 복합 무정부상태 속 불완전 주권국가 외교전략의 특징이다. 중국은 법적 주권 문제가 승인된 이후, 타이완 주둔 미군 완전철수를 주장하지 않게 되었고, 이는 마오쩌둥의 지시에 따른 것이었다(마상윤 2015, 28-32). 중국은 '미국은 대만에 있는 미군 및 군사시설들을 점진적으로 감축할 것'이라고 하여 대만 문제는 관계정상화 과정에서 해결한다는 유연한 입장을 보였다(이동률 2015, 78).

이후 미국은 중국과 1979년에 수교하게 되고, 대만과의 공동방위조약 폐기, 대만 주둔 미군 철수 등의 정책을 행하고, 향후 대만과의 관계는 미국의 국내법인 대만관계법에 의거하여 조정해 나가게 된다. 이 법에 따르면 미국은 양안 관계를 중시하고 대만에 대한 중국의 군사적 위협이 있을 경우 개입하도록 규정하고 있다. 또한 중국의 위협 속에서 대만에 무기판매 등 지원을 약속하고 있다. 이를 보면 중국의 국제법적 주권을 승인하였지만, 미국은 구체적인 양안 정책 속에서 두 개의 중국 정책을 대체하는 새로운 전략을 구사하고 있음을 알 수 있다. 대만에 실제적인 지원을 계속함으로써 향후 중국의 통일 전략을 견제하고 그 과정에서 중국의 불완전한 주권성을 활용하여 국익을 극대화하는 것이다.

이 과정에서 중화인민공화국이 대만을 대신하여 1971년 UN에서 중국을 대표하는 국가로 승인받았다는 것은 중요한 사실이다. 닉슨 대통령이 중국을 방문하여 관계 정상화를 추구한다는 소식이 알려지면서 UN에서 대만의 입지는 악화되었고 결국 UN 총회 3분의 2의 표를 획득한 중국은 대표권을 획득하게 된다. 이처럼

미소의 냉전, 미중 강대국 정치의 변화라는 체제 변수가 두 개의 중국의 주권 지위에 막대한 영향을 미치게 된다.

미중 간의 데탕트 국면에서 일본은 중국과 관계개선을 시도하고 국교정상화를 이루어낸다. 중국과 일본은 샌프란시스코 강화조약 체결 당시에 중국의 불참으로 평화조약을 체결하지 못한 상태였다. 이후 1952년 4월 28일 일본은 타이페이에서 대만과 일화화평조약(日華和平條約)을 체결하여 평화관계를 이루지만 중화인민공화국의 반대로 논란의 여지가 존재하였다. 그러나 국교가 정상화되지 않은 상황에서 데탕트를 맞이하여 중국은 하나의 중국 원칙을 일본으로부터 확인받아 주권의 완전성을 도모하고, 일본은 중국과의 정상적 관계를 맺어 보통국가를 향한 진전을 이룩하는 데 주력한다.

1972년 9월 29일, 중일 양국 정상은 '중화인민공화국정부와 일본정부의 공동성명'을 발표하여 정부 간 외교관계를 수립하게 된다. 국회의 승인이 필요한 조약의 형식이 아닌 내각의 지권으로 외교관계를 이룬 것이다. 공동성명은 전문과 9항으로 구성되었는데, 전문은 양국 간의 '전쟁상태의 종결'을 논의하면서 '전쟁상태의 종결과 중일 국교의 정상화라는 양국 국민의 요구의 실현은 양국관계의 역사에 새로운 한 페이지를 장식하게 될 것이다'라고 규정하고 있다. 1조는 '일본국과 중화인민공화국 간의 지금까지의 비정상적인 상태는 이 공동성명이 발한 날에 종료한다'고 말하여 "비정상적인" 불완전 주권상태를 거론한다. 승인에 관해서는 '중화인민공화국 정부는 대만이 중화인민공화국의 영토의 불가분의 일부라는 것을 거듭 표명한다. 일본정부는 이 중화인민공화국정부의

입장을 충분히 이해하고 존중하고 포츠담 선언 8항에 기초한 입장을 견지한다'고 논의하여 하나의 중국 정책을 확인하고 있다. 더불어 대사의 교환, 전쟁배상의 포기, 평화 5원칙과 국제연합헌장의 원칙, 평화우호조약과 제 실무협정의 체결협상 등에 대한 합의가 이루어졌다. 중국은 하나의 중국이라는 국제법적 주권의 완전성을 위해 다른 이익에 양보한 것으로 볼 수 있다. 이는 미국과의 관계 정상화에서도 나타난 경우이다. 즉, 일화화평조약의 효력에 관련하여 중국 측이 주장한 '전쟁의 종결'이 아닌 '비정상상태의 종결'로 표기된 점, 배상청구권의 권을 삭제한 점, '미일 안보조항'이나 '대만과의 단교'가 공동성명에 언급되지 않은 점, 중일 국교정상화는 저우언라이의 전략구상과 주도권하에 성취되었다고 볼 수 있다(손열 2015, 103).

4. 냉전 종식기 한소, 한중 수교

1985년 소련 고르바초프 서기장의 등장과 미소 냉전의 종식은 세계적 사건이었고 동북아 국제정치에도 막대한 영향을 미쳤다. 노태우 정부는 6공화국을 설립하면서 동시에 탈냉전의 추세를 타고 북방정책을 추진하였다. 동구권 국가들과의 수교에 이어 결국 1990년 소련과의 수교, 1992년 중국과의 수교를 이루게 된다. 이로써 미국이 승리하는 냉전의 종식기에 미국의 동맹국이었던 한국은 북한의 동맹국이었던 소련, 중국과 수교하는 데 성공한 것이다.

한국은 1990년 9월 30일 뉴욕의 UN본부에서 소련과 공식수교하기 위해 외교장관 회담을 가진다. 이어 1991년 91년 12월 소

연방이 해체되고 독립국가연합(CIS)이 탄생됨에 따라 소연방을 법적으로 승계한 러시아공화국과 양국 간 외교관계가 자동 승계되어 1992년 11월 18일 보리스 옐친 러시아 대통령이 방한했을 때, 11월 19일 15개조의 대한민국과 러시아연방 간의 기본관계에 관한 조약을 체결했다. 옐친 대통령은 KAL기 격추사건과 한국전쟁에서의 구소련의 책임 등을 사과·해명하는 한편, 원유, 전자, 산림개발 및 목재가공을 비롯한 23개 프로젝트를 제시했다. 그 밖에 이중과세방지협정, 세관 간 협력협정, 경제공동위원회 구성 규정, 문화협정, 군사 교류 합의서 등 6개 협약이 체결되었다.

한소 수교는 북한으로부터 격렬한 반발을 가져왔다. 중국은 한국과의 국교정상화에서 신중한 자세를 보였지만 1980년대에 들어 이미 한중관계가 경제적, 사회문화적으로 발전하고 있었던 만큼 수교는 불가피해졌다. 결국 1992년 8월 24일 한국과 중국은 그간의 적대관계를 청산하고 국교를 정상화한다. 한국대표 이상옥 외무장관과 중국 대표 첸지천(錢基琛) 외교부장은 베이징에서, 상호불가침, 상호내정불간섭, 중국의 유일합법정부로 중화인민공화국 승인, 한반도 통일문제의 자주적 해결원칙 등을 골자로 한 6개항의 "대한민국과 중화인민공화국간의 외교관계수립에 관한 공동성명"을 교환했다.

5. 남북한 관계

중화인민공화국과 중화민국이 국공내전 시기부터 각축을 벌이다가 결국 1971년 UN에서의 중국 대표권을 중화인민공화국이 대체

하고, 이후 중국이 미국, 일본, 그리고 한국까지 하나의 중국 원칙을 관철함으로써 양안의 주권 경쟁은 일방의 승리로 결론지어졌다. 이후 중화민국, 즉 대만은 국가성을 상실하고, 이전과는 전혀 다른 어려운 처지에 놓이게 되었다.

남북한은 1948년과 1949년에 각각 국가를 수립하였고 북한은 한국전쟁을 통해서, 한국은 다시 북진통일을 주장하면서 무력을 통해 하나의 배타적 국가성을 획득하고자 노력했다. 그러나 동북아 냉전의 과정에서 남북한 간 전쟁은 이미 주변 강대국에 의해 영향을 받게 되었다. 남북한은 국제사회에서 독자적인 주권을 인정받기 위해 외교경쟁을 벌이면서 국력 축적의 노력을 기울였다. 남북한의 주권성은 이후 복잡한 단계를 거치게 되는데, 한국은 미국, 일본, 소련, 중국과 차례로 수교한다. 반면 북한은 소련, 중국과만 수교하고, 미국, 일본과는 수교하지 못한 채 현재에 이르고 있다. 남북한 간의 관계는 서로를 인정하지 않는 관계에서 1991년 UN에 동시가입하면서 국제무대에서는 두 개의 주권국가로 승인받기에 이른다. 그러나 1991년 12월에 체결된 남북기본합의서에서는 향후 통일을 지향하는 특수 관계로 규정한다. 또한 한국의 헌법과 북한의 노동당 규약은 모두 한반도 전체와 한국민 전체를 자신의 배타적 주권하에 있는 것으로 규정하고 있다. 따라서 남북한 간의 관계는 서로 다른 법적 규범하에서 복합적인 주권성을 가지고 있다. 향후 남북한이 배타적이고 단일적인 주권을 주장하며 경쟁을 벌일지, 아니면 정전협정을 평화협정으로 바꾸고 두 개의 한국 원칙하에 두 개의 국제법적 주권을 인정한 상황에서 통일을 지향할지는 아직 미정이다. 이는 변화하는 국제정치와 남북한

간의 세력균형, 그리고 상대방에 대한 각자의 전략에 따라 결정될 것이다.

V 결론

동북아는 다른 지역과 다른 독특한 특성을 가진 지역이다. 한국, 중국, 일본 등의 국가가 존재하지만 온전한 주권을 소유한 국가가 없고, 역외 강대국인 미국과 러시아가 역시 동북아 국제정치의 중요한 세력으로 존재한다. 이들 간의 국제정치는 기존의 서구 주류 이론으로 분석이 쉽지 않다. 불완전한 주권국가들 간의 국제정치는 복합적인 무정부상태의 조직원리를 가진다. 주권 완성의 노력을 기울이는 국가들은 한편으로는 정상적인 주권국가가 가지지 않는 주권 완성을 목표를 위해 노력하는 한편, 정상적인 주권국가처럼 행세하여 이익을 추구하기도 한다.

그러나 무엇보다 미국과 소련(러시아)의 강대국 관계가 한중일 3국 간의 국제정치를 크게 규정했다. 이들 3국은 주권 완성의 노력의 과정에서 영토, 국민의 요소를 온전하게 하는 한편, 국제법적 주권을 획득하고자 노력하였다. 한국과 일본은 영토와 국민의 요소에서 전통적으로 명확한 경계를 유지했으므로 크게 논란거리가 없었다. 다만 독도와 같은 지역에 일본이 영유권을 주장할 뿐이다. 중국은 넓은 영토를 가지고 있어 육지와 해양에 분쟁지역이 많고, 내부적으로도 다민족국가로서 민족의 경계에 대한 논란이 있다. 그럼에도 불구하고 국제법적 주권의 요소가 가장 중요한 요인

이 되었다. 분단국가의 성격과 비보통국가의 성격이 국제법적 주권과 맞물려 있기 때문이다.

국제법적 주권은 일방적 선언으로 획득되는 것으로 이해되기도 하지만 국제정치의 세계에서는 타국과 국제사회의 승인이 매우 중요하다. 따라서 한중일 3국과 미국, 소련(러시아) 간의 승인의 게임이 주권 완성의 게임과 맞물려 가장 중요하게 진행되었다. 분단을 극복하고 통일의 주도권을 가지거나, 보통국가로 주변국의 인정을 받기 위한 노력으로 승인의 게임이 중요했던 것이다. 이러한 전략적 의도는 서구의 온전한 주권국가의 행동과는 구별되는 것으로 단위의 측면에서나 조직원리의 측면에서 새롭게 분석되어야 한다.지구적 강대국들은 3세계의 불완전 주권국가들 간의 관계에 개입하고 복합적 무정부상태를 온전함으로써 자신의 이익을 극대화할 수 있다. 그 구체적 방법에 대해서는 또 다른 분석이 필요하다. 그리고 지구적 강대국 간의 무정부상태와 3세계의 복합적 무정부상태가 또다시 접합되어 지구적으로 어떠한 복합적 전체를 만들어 내고 있는지도 향후에 분석이 필요하다.

참고문헌

마상윤. 2015. “적에서 암묵적 동맹으로: 데탕트 초기 미국의 중국 접근.” 하영선 편, 『1972 한반도와 주변 4강 2014』. 동아시아 연구원.

손열. 2015. “미중 데땅트와 일본: 1972년 중일 국교정상화 교섭의 국제정치.” 하영선 편, 『1972 한반도와 주변 4강 2014』. 동아시아 연구원.

유형석. 2009. “국가승인이론의 재검토.” 『법학연구』 33, 407-427

이동률. 2015. “중국의 1972년 대미 데탕트 암묵적 동맹으로: 배경, 전략, 역사적 함의.” 하영선 편, 『1972 한반도와 주변 4강 2014』. 동아시아 연구원.

이상봉. 2006. “전후 일본보수정치와 평화헌법: 평화헌법의 출현, 존재방식, 의의에 대한 비판적 연구.” 『국제정치연구』 제9집 1호, 287-320.

하영선. 2007. 『한국 근대국제정치론 연구』. 서울대학교출판부.

Ayoob, Mohammed. 2002. “Inequality and Theorizing in International Relations: The Case for Subaltern Realism.” #International Studies Review# Vol. 4, No. 3, 27–48.

Deudney, Daniel H.. 1995. “The Philadelphian system: sovereignty, arms control, and balance of power in the American states-union, circa 1787–1861.” #International Organization# 49-2, 191-228.

Gaddis, John Lewis, 1997. #We Now Know: Rethinking Cold War History#. Oxford: Oxford University Press.

Jackson, Robert. 1993. #Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World.# Cambridge: Cambridge University Press.

Miller, Benjamin. 2007. #States, Nations, and the Great Powers: The Sources of Regional War and Peace#. Cambridge: Cambridge University Press.

The White House. 2002. #National Security Strategy 2002#. Washington D.C.: The White House.

필자 소개

전재성 Chun, Chaesung

서울대학교 정치외교학부(Department of Political Science and International Relations, Seoul National University) 교수
서울대학교 외교학과 학사 및 석사, 미국 노스웨스턴대학교 정치학 박사

논저 『동아시아 국제정치』, 『정치는 도덕적인가?: 라인홀드 니버의 초월적 현실주의』, "2008년 경제위기와 미중관계의 변화, 한국의 전략", "구성주의 국제정치이론에 대한 탈근대론과 현실주의의 비판 고찰", "강대국의 부상과 대응국의 전략 연구"

이메일 cschun@snu.ac.kr