

# 01

## 국제정치의 복합조직원리론으로 분석하는 남북 관계

■ 전재성 ■

Contents

---

1. 서론
2. 국제정치의 조직원리론
3. 동아시아의 복합조직원리와 다양한 관계의 양상들
4. 결론

본 논문은 국제관계 이론을 동아시아 차원에서 새롭게 조망하면서 남북 관계를 설명하고자 한다. 남과 북의 관계를 국제관계 이론으로 조망하고 분석한다는 것은 서구 국제관계 이론을 염두에 둔다면 상당한 시각의 조정이 필요한 작업이다. 본 논문은 이러한 조정작업을 국제관계의 복합조직 원리론에 기반하여 수행한다. 동아시아 국제관계의 조직원리는 하나의 근대적 조직원리, 즉 무정부 상태에 의해 규정되고 있지 않다. 긴 역사를 통해 다양한 조직원리가 중첩되어 존재하고 있으며 이들 조직원리가 구체적인 관계와 현안을 지배하는 양식도 매우 다르다. 복합조직 원리는 비단 남과 북의 관계를 규정할 뿐 아니라 동아시아 국제관계 전체를 규정하기 때문에 남과 북의 관계와 동아시아 국제관계가 어떻게 상호작용하는지를 함께 살핀다.

남북 관계는 전통 질서에서 근대이행기를 거쳐 이들을 담고 있는 상태에서 근대적 대결양상을 보인다. 남북군사 관계, 경제적 상호의존, 통일을 둘러싼 담론과 전략의 대결 모두 전형적인 근대 국가 간 관계가 아니며 그렇다고 하나의 민족 개념에 기반한 근대와는 구별되는 관계도 아니다. 현재 남북 간에 발생하는 다양한 이슈들, 즉, 북핵, 평화 체제, 한국의 대북관여, 북한과 주변국 간 외교관계 수립, 북한의 정상화 과정, 통일 등 많은 이슈들을 분석하고 해결해나가기 위해서는 복합적으로 작동하는 조직원리들을 분석의 핵심으로 삼아야 한다. 다양한 단위 의식과 조직원리가 복합된 가운데 전개되는 남북 관계를 정확히 파악하기 위해서는 서구 국제정치 이론을 그대로 적용하지 않고 진정한 의미의 지구적 국제정치 이론을 정립해야만 남북 관계를 국제정치 이론의 차원에서 분석할 수 있을 것이다.

#### 주제어

남북 관계, 복합조직 원리론, 북핵 문제, 대북관여 전략, 동아시아 국제정치 이론

## 1. 서론

남북 관계는 두 근대국민국가 간의 관계로 보나, 분열된 민족의 두 정치집단 간의 관계로 보나 여타 국가 혹은 집단과는 다른 특수한 관계로 볼 수 있다. 1991년 남과 북이 국제연합에 동시 가입한 이래, 양 측은 국제사회에서 두 주권국가로 승인된 셈이다. 그러나 거의 동시에 남과 북은 기본합의서를 통해 양측이 특수 관계에 있음을 명시하여 하나의 국가로 통일될 수 있는 미래를 염두에 둔 두 정치집단으로 상호 규정하고 있다. 통일을 염두에 둔다는 것은 양측 모두 현재가 비정상 상태이며 단일한 주권을 가진 국민국가로 합쳐져야 한다는 당위를 상징하는 것이다.

그러나 문제의 기원은 더 거슬러 올라간다. 남과 북이 통일신라 이래 하나의 정치단위로 묶여 있었던 것은 사실이나 1876년 강화도조약을 통해 유럽에서 기원한 근대국제정치에 편입된 이래, 온전한 하나의 근대적 국민국가를 이루었는가 하는 것은 다른 문제이다. 1897년 대한제국을 설립하기 이전, 한국은 여전히 근대 이전 중화체제와 근대 이행의 제국 질서에 의해 규정되고 있었다. 개항 이후 조선이 일본, 청, 서구 세력과 근대 조약을 맺기는 했으나

이는 온전한 국민국가로 정립된 이후의 국제관계라고 보기에는 곤란한 측면이 있다. 또한 청일전쟁에서 청이 패하기 전까지는 조공전례를 지속했다는 점에서도 여전히 근대 이전의 지역질서가 중첩되어 있었다고 해야 할 것이다.

그렇다면 한국의 근대사는 근대 이행기에 하나의 근대국가를 이루는 데 실패하고 일제 식민지를 겪은 이후 남북한 두 개의 국민국가가 성립된 역사인가, 혹은 대한제국 이래 하나의 근대국가로 성립된 이래 분열되어 재통일을 추구하는 역사인가 하는 문제가 남는다. 통일의 문제에서는 근대 이행기 최초로 하나의 근대국가를 처음으로 설립하는 문제인가, 아니면 짧지만 1897년부터 1910년까지 하나의 근대국가로 정립되어 있었던 근대 한국이 분열되었다가 다시 통일되는 문제인가라는 질문이 제기된다. 후자의 경우에는 과연 13년의 짧은 대한제국기가 온전한 국민국가 시기라고 볼 수 있는가, 있다면 정확한 기간은 언제인가라는 문제와도 연결된다. 1905년 을사늑약 이래 온전한 주권국가의 지위를 가지지 못했기 때문이다.

21세기 초 남과 북의 관계를 이론적으로 분석한다는 것은 근대 이전 한반도의 정치체제가 현재까지 어떻게 변해왔는가 하는 역사적 시각과 함께, 동아시아가 유럽 주권국가체제로 편입된 이래 어떻게 변모해 왔는가 하는 지역적 시각을 함께 요구하는 일이다.<sup>1)</sup>

남과 북의 관계가 역사적으로 불완전한 근대 이행에 의해 특징지어진다고 할 때, 서구의 국제관계 이론을 그대로 적용하는 것에는 많은 무리가 따른다. 남과 북이 단기간에 걸친 전략적 상호작용을 할 경우에는 그 관계의 성격이 온전한 두 국민국가 간의 관계와 닮아 있을 수 있다. 이러한 경우 서구 국제정치이론이 부분적으로 적용될 수 있다. 그러나 그러한 경우에도 장차 통일

되거나 혹은 대립할 수 있는 여지를 항상 염두에 두고 있다는 점에서 서구의 국가 간의 관계와도 또한 다르다.

공간적으로도 남과 북의 관계는 동아시아 전체의 국제정치라는 맥락 속에서 규정된다. 사실 동북아시아의 두 개의 중국과 두 개의 한국, 그리고 제국에서 정상적이지 않은 비보통국가로 존재하는 일본은 모두 불완전한 근대 이행을 겪고 있다. 이러한 다섯 개의 단위 간 상호작용 역시 전형적인 서구의 국제관계 이론으로는 설명이 어렵다. 남과 북의 관계 역시 그 속에서 두 개의 중국, 일본과의 상호작용에 의해 규정되는 부분이 막대하다. 또한 미국과 러시아는 온전한 두 개의 국민국가, 특히 근대 국제정치에서 제국적 초강대국의 지위를 차지한 독특한 국가로서 동북아시아와 한반도의 국제관계를 규정해왔다.

그렇게 볼 때, 남과 북의 관계를 국제관계 이론으로 조망하고 분석한다는 것은 서구 국제관계 이론을 염두에 둔다면 상당한 시각의 조정이 필요한 작업이다. 본 논문에서는 이러한 조정작업을 국제관계의 복합조직원리론에 기반을 두어 수행하고자 한다. 본 논문은 동아시아 국제관계의 조직원리가 하나의 근대적 조직원리, 즉 무정부상태에 의해 규정되고 있지 않다는 점을 보이고자 한다. 긴 역사를 통해 다양한 조직원리가 중첩되어 존재하고 있으며 이들 조직원리가 구체적인 관계와 현안을 지배하는 양식도 매우 다르다는 점을 보이고자 한다. 복합조직원리는 비단 남과 북의 관계를 규정할 뿐 아니라 동아시아 국제관계 전체를 규정하기 때문에 남과 북의 관계와 동아시아 국제관계가 어떻게 상호작용하는지도 부분적으로 살피고자 한다.

1) 전재성, 『동아시아 국제정치: 역사에서 이론으로』(서울: 동아시아연구원, 2011) 참조.

## 2. 국제정치의 조직원리론

### 1) 무정부상태 조직원리 개념의 문제점

서구 국제정치 이론은 15세기 이래 형성된 근대국민국가체제를 대상으로 하고 있다. 국가는 최고의, 배타적인, 불가분리의 주권을 소유하기 때문에 국가 내부 주권의 외부적 현상은 초국가적 권위를 인정하지 않는 무정부상태가 된다. 이후 서구 주권국가체제가 전 세계로 확장되었는데 그 과정에서 다른 지역에도 주권국가들이 형성되었다. 문제는 그 과정이 제국주의의 지배로 얼룩져 있다는 사실이다. 서구의 국민국가체제가 여러 단위들 간의 전쟁 과정에서 형성되어 나온 것이라면, 비서구의 국민국가체제는 제국의 식민지 침탈, 식민지로 전락하는 비서구 단위들 간의 투쟁으로 규정되게 된다. 2차 세계대전 이후 비서구지역에도 국민국가체제가 자리잡게 되지만 서구적 개념으로 온전한 국민국가가 들어섰는가는 여전히 의문이다. 국민과 영토로 구성되는 것이 주권국가라고 할 때, 비서구의 많은 정치단위들은 제국주의를 거치면서 근대 이전의 자연적 국민경계와 영토경계가 왜곡되어 단위의 연속성을 보존하는데 실패했기 때문이다. 아프리카, 중동, 아시아의 각 지역들은 서구 침탈 이전의 단위적 자체 완결성을 상당 부분 포기해야 했고, 그 과정에서 전통과 유리된 국가 단위를 형성하게 된다. 아시아의 경우만 하더라도 전통 중화질서는 형식적 위계성에 의해 규정되어 있었고, 내용상으로는 단위들 간의 자율성이 보존되어 있었다. 긴 역사적 과정을 통해 진화된 정교한 조직원리가 근대 편입 과정에서 강제적으로 재편됨으로써 단위들 간의 조직원리가 자연스럽게 변화되는 데 실패한 것이다.

2차 세계대전 이후 미소 두 초강대국의 냉전은 불완전하게 자리잡고 있던 비서구의 국민국가 단위를 또 한 번 왜곡하는 과정이 되었다. 미소는 세계의 각 지역을 진영논리에 따라 양분했고 그 과정에서 국민국가적 통합성이 낮았던 단위들은 분단되었다. 베트남, 중국, 한반도, 그리고 패전과정에서 결합되어 있지만 독일도 분단된 경우들이다. 그밖에도 분단은 아니지만 지역이 양분되는 과정에서 단위들이 영향을 받은 경우들도 존재한다.

비서구의 불완전한 주권 단위가 온존한다는 것은 무정부상태 조직원리의 규범으로 자리잡은 많은 원칙들이 온전히 작동하지 못한다는 것을 말한다. 즉, 무정부상태가 정착되기 위해서는 상호간의 주권적 권리, 특히 영토와 국민을 온전히 전유하고 존립해 나갈 수 있는 존재 자체와 영토적·국민적 통합성에 대한 상호 이해와 존중이 전제되어야 한다. 그러나 통일을 전제로 한 단위들은 상대방의 주권적 존재성을 부정하거나 잠재적으로만 인정하기 때문에 온존한 의미에서 무정부상태의 조직원리를 준수하기 어렵다.

국제정치의 조직원리는 물질적 측면과 인식적 측면으로 구성된다. 구체적인 군사력의 작동방식, 영토의 분할, 국민들의 귀속을 결정하는 제도 등 현실에서 작동하는 실제적이고 물리적인 구조가 한편에 있고, 어떠한 단위가 정당한 국제정치의 행위자인지, 그들 행위자들이 어떠한 행위를 하는 것이 정당한지에 대한 상호 인정과 이해 등 인식적 측면이 다른 한편에 있다. 하나의 조직원리가 물리적으로 자리잡고 있더라도 다른 조직원리에 대한 지향이나 기억이 존재하면서 행위자들의 행위를 구성한다면 동시에 여러 개의 조직원리가 작동하고 있는 것으로 볼 수 있다.

서구의 국제정치이론은 장기간에 걸쳐 조직원리의 변환을 비교적 차근차근 이루어 왔기 때문에 이러한 상황을 전제하지 않고 무정부상태 조직원리의

보편적 적용 가능성을 주장한다. 조직원리의 물질적 측면에 집중하면서 이론화한, 가장 잘 알려진 견해로는 월츠의 신현실주의를 들 수 있다. 이에 따르면 구조는 부분들의 배열로 정의된다. 근대경제학의 논리를 빌어 구조와 부분을 설명하는 신현실주의는 배열과 배치, 분포 등 전체적인 변화가 일어날 때 구조적 변화가 일어난다고 본다. 여기서 체제는 구조와 상호작용하는 부분들의 합이다. 구조는 추상이기 때문에 체제의 물질적 차원으로만 정의되는 개념은 아니다. 오히려 각 체제의 부분들의 배열, 그리고 그 배열의 원칙으로 정의되어야 한다.<sup>2)</sup> 월츠의 이론에서 국제정치체제는 시장처럼 자족적인 단위의 상호작용으로 형성되는데, 이는 구조의 역사성을 사상하고 공식적 차원에서만 국제정치체제를 정의한 것이다. 민주주의 이론의 기초가 된 자연상태론이 철학적 가공물이듯 신현실주의적 국제체제는 국제정치학적 가공물이라고 할 수 있다.

월츠의 구조주의적 신현실주의 이론에서 국가는 주권을 소유하며, 국가주권 상위의 권위를 인정하지 않기 때문에 무정부상태의 조직원리가 자리잡는다. 무정부상태는 무질서상태는 아니다. 국제질서란 국제사회의 일차적 목적을 유지하기 위해 존재하는 행동의 패턴을 의미한다. 다만 국가는 자신의 생존과 안전을 스스로 책임져야 하는 자력구제의 원칙에 따라 행동해야 하며, 기능적으로 미분화된 동질적 단위로 정립된다고 가정된다. 구조의 내용을 규정하는 것은 단위들 간의 불균등한 세력배분 구조뿐이다.

영국 국제사회학파는 신현실주의와는 달리 15세기 이래 유럽 국제정치의 역사적 발전을 중시한다. 국제사회학파는 국제체제와 국제사회를 구별하여 조직원리를 개념화한다. 불에 따르면 국제체제(system of states 혹은

2) Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1979), p. 80.

international system)는 두 개 혹은 그 이상의 국가들이 충분한 상호작용을 가지고 상대방의 결정에 영향을 미치며 각각의 국가는 전체의 일부분으로 행동할 때 이루어진다.<sup>3)</sup> 국제사회(society of states 혹은 international society)는 일군의 국가들이 공동의 이익과 가치를 의식하고 공동의 규칙에 의해 서로의 관계를 인식하여 공동의 제도를 지키면서 사회를 형성할 때 이루어진다. 불은 정부가 있어야 질서가 형성될 수 있다는 국내정치의 상황과는 달리 국제정치에서 국가들은 개인들과는 달리 무정부상태 속의 사회를 형성할 수 있다고 본다.<sup>4)</sup>

국제사회의 시각을 받아들이면서 보다 발전되고 세부적인 논의를 전개하는 학자들이 활동하고 있다. 근대 국제정치의 조직원리를 실제의 역사적 상황에 비추어 분석하고, 역사사회학의 시각에서 국제정치를 연구하는 이론가들이다. 구성주의와도 통하는 이론가들이다. 우선 류스미트는 국제정치의 조직원리 개념 대신 헌정구조(constitutional structure)라는 개념을 사용하고 있다. 헌정구조는 모든 국제사회를 가능하게 하는 메타가치의 총체로서 정당한 국가성과 올바른 국가행동을 규정한다. 헌정구조는 행위자의 도덕적 목적, 주권이라는 조직원리, 그리고 절차적 정의에 대한 규범 등을 공유할 때 이루어지는 것으로 본다. 여기서 국가의 도덕적 목적이란 어떠한 정치단위체가 정당한 목적을 위해 존재하며, 그 목적의 도덕성을 성취할 수 있는가에 관한 것이다. 국가의 도덕적 목적은 주권의 원칙과 절차적 정의의 기초에 있는 규범적 체계의 총체를 의미한다. 절차적 정의란 제도의 형식과 행동을 규정하여 국가들로 하여금 제도적 실천을 채택하도록 하는 규범을 의미한다.

3) Hedley Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics* (New York: Columbia University Press, 1977), p. 9 참조.

4) Bull(1977), pp. 48-49 참조.

헌정구조가 수립되면 근본적 제도들(fundamental institutions)이 그 위에 성립되어 국가들로 하여금 협력을 가능하게 하는 제도들을 창출하는 것으로 본다. 류스미트는 볼의 국제사회론, 모겐소의 국제제도론, 코헤인과 영의 국제레짐론 등을 일별하면서, 근본적 제도란 “국제사회의 일반적인 구조적 요소들로서 국가 간 협력의 기본틀을 제공하는 한편, 세력균형과 이익의 지형이 변화하더라도 지속되는 제도적 실천”이라고 본다. 근본적 제도들은 가장 기본적인 제도들이고, 그 위에 다시 각 이슈 영역에 독특한 제도들, 혹은 레짐들이 성립된다.<sup>5)</sup>

류스미트는 이에 더해서 헌정구조는 상호 연관된 규범들로 조직되어 있으며, 보통 국제사회를 이끄는 패권국의 국내정치구조가 국제사회로 투영된 이후 국제적으로 공인되는 순서를 밟는다고 본다. 또한 헌정구조는 한 국제사회에서 무조건 존속할 수 있는 것이 아니라 이에 반대하는 다른 세력들의 비판에도 직면하며, 그 속에서 변화의 전기를 마련한다고 본다.<sup>6)</sup>

역사사회학에 기반하고 있으면서 가장 포괄적인 정의를 제시하는 예로 오시앤더를 들 수 있다. 오시앤더는 국제체제의 구조를 정의함에 있어 국제적 행위자의 수와 정체성, 그리고 상호간의 상대적 지위, 그리고 영토와 인구의 배분이라고 정의한다. 여기서 ‘국제’라는 용어는 비단 국가 간 관계뿐 아니라 국가 이외의 단위들, 즉 도시국가나 제국 등의 관계를 포괄하는 광의로 사용되며, 국제적 행위자 역시 국가 이외의 행위자들을 모두 포괄한다.

5) Christian Reus-Smit, *The Moral Purpose of the State: Culture, Social Identity, and Institutional Rationality in International Relations* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1999), p. 4 참조. Christian Reus-Smit, “The Constitutional Structure of International Society and the Nature of Fundamental Institutions,” *International Organization*, Vol. 51, No. 4 (Autumn, 1997), pp. 555-589 중 특히 pp. 556-558 참조.

6) Christian Reus-Smit(1999), p. 568 참조.

구조의 원칙(structural principle)이란 체제의 구조와 관련된 근본적인 가정으로 이들이 상호간에 공유되었을 때 국제체제가 성립한다. 구조의 원칙은 국제체제를 이루는 구조의 세 가지 측면들, 즉 ① 국제적 행위자는 누구인가, 누가 정당한 행위자로 설정되는가, ② 그들 간의 상대적 지위는 어떻게 결정되는가, 평등의 원칙이 준수되는가 아니면 불평등한 관계가 인정되는가, ③ 영토와 인구의 배분은 어떻게 되는가, 어느 정도의 불평등과 세력균형이 용인되는가 등에 관한 것이다.

오시앤더는 유럽의 근대 국제체제를 구성하는 구조의 원칙이 대전쟁 이후에 새롭게 설정되었다고 본다. 평시에는 구조의 원칙이 집단주의적 속에 가라앉아 두드러지지 않다가 전쟁과 위기의 순간에 새롭게 인식되고 격변하며 새로운 균형점을 찾아간다고 본다. 따라서 오시앤더는 중요한 대전쟁과 이후의 조약에 집중하는데, 근대 유럽의 경우, 1648년의 베스트팔리아조약, 1713년의 유틀레히트조약, 1815년의 비엔나조약, 1919년의 파리강화조약을 든다.<sup>7)</sup>

## 2) 주권론

조직원리론과 쌍을 이루는 개념은 기본 구성단위의 성격으로 근대 국제정치에서는 국가의 주권 개념이다. 주권론은 어떠한 단위가 정당한 단위로 인정받는가 하는 문제인데, 특히 서구 근대에는 내적 최고성과 외적 독립성을 의미하는 주권이라는 개념이 만들어졌다.

국가주권은 얼핏 보기에 지구적으로 보편적 현상인 것 같지만 비서구 지

7) Andreas Osiander, *The States System of Europe, 1640-1990: Peacemaking and the Conditions of International Stability* (New York: Oxford University Press, 1994), pp. 2-15.

역의 경우 주권의 소재, 혹은 주권의 성격이 매우 다양하다는 사실을 발견할 수 있다. 제3세계를 국제정치이론의 대상으로 포괄하려는 이론적 시도는 필연적으로 국가, 주권, 조직원리에 대한 가정을 비판하게 만든다. 지구상에 존재하는 200개 안팎의 국가들이 같은 국가라고 보기 어렵고, 이들 간의 주권성(sovereign-ness)의 정도 또한 다르며, 이들 간의 관계 역시 무정부상태가 아닌 위계성을 가지고 있기 때문이다. 주권은 주권단위와 비주권단위를 가르는 양분적 개념이기도 하지만 주권의 사실적 내용과 정도에 대한 양적 개념이기도 하다.

주권개념을 비판적으로 보려는 노력은 1990년대부터 본격적으로 이루어져왔다. 3세계의 국제정치게임은 주권국가들 간의 게임이지만, 불완전한 주권, 주권을 행사할 충분한 능력이 갖추어지지 않은 행위자들 간의 게임이기도 하다. 이러한 점에 착안하여 아프리카를 연구한 잭슨은 주권을 적극적 주권과 소극적 주권으로 분류한다. 자유론에서 적극적 자유와 소극적 자유를 구분하는 것에서 유추한 것이다. 소극적 자유가 하기 싫은 것을 하지 않을 자유, 적극적 자유가 하고 싶은 것을 하는 자유라고 할 때, 소극적 주권은 외부로부터의 부당한 간섭을 받지 않을 주권적 권리이며, 적극적 주권은 스스로 주권국가로 행사할 수 있는 실력을 갖추는 주권적 능력을 의미하는 것이다.

잭슨은 또 국가의 법적 주권(juridical statehood)과 실질적 주권(empirical statehood)을 구분한다. 전자가 국제법적으로 승인되는 주권적 지위라면, 후자는 한 국가의 통치를 온전히 할 수 있는 능력으로서의 주권이라고 할 수 있다.<sup>8)</sup> 법적 주권과 실질적 주권을 함께 고려한다면 소극적 주권은 법적 주권과

8) Robert H. Jackson and Carl G. Rosberg, "Why Africa's Weak States Persist: The Empirical and the Juridical in Statehood," *World Politics*, Vol. 35, No. 1 (October 1982), pp. 1-24 참조.

상통하고, 적극적 주권은 실질적 주권과 상통한다. 잭슨은 제3세계 국가들, 특히 아프리카 국제정치체제를 분석하면서 아프리카 국가들은 서구 국제법 체계 속에서 외부로부터의 내정간섭을 받지 않는 소극적 주권, 법적 주권은 확보하였지만, 저발전 상태에서 스스로 외부의 지원과 간섭 없이 주체적 정책을 추구할 수 있는 적극적·실질적 주권에서 많은 한계를 가진다고 본다. 따라서 이들 국가는 사실상 준국가(quasi-state)라고 하는 것이 옳다고 주장한다.

아프리카 국가들이 오랜 식민지·반식민지 상태에서 해방되어 소극적·법적 주권을 가지게 되었지만 20세기 중반 이후 아프리카 국제정치는 아프리카 국가들과 아프리카 밖의 국가들, 특히 서구의 강대국들과 하나의 정치권력적 평면에서 분석될 수 없다고 보는 것이 잭슨의 논리이다. 식민지 시대에는 제국주권체제여서 제국들 간의 주권적 관계, 그리고 제국과 식민지 간의 종속관계가 뒤섞여 있었지만, 현재는 주권국가들 간의 관계로 이루어져 있다. 그렇다고 국가들과 준국가들 간의 관계를 주권국가들 간의 관계로 막연하게 상정할 수는 없는 일이다. 결국 주권은 주권과 비주권을 나누는 질적 개념이기도 하지만, 주권적인 정도, 혹은 주권성의 정도에 따른 양적 개념이기도 하다. 잭슨은 아프리카 국제정치체제를 주권성의 양적 차별을 고려하여 세분된 개념으로 분석하는 것이 필요하다고 보는 것이다.<sup>9)</sup>

크라세너는 잭슨보다 보다 정교한 분류법을 제시한다. 제3세계에 대한 관심 뿐 아니라 20세기 후반부터 상호의존 심화 현상, 세계화 등을 함께 고려한 결과이다. 사분법을 제시하는데 국제법적 주권, 베스트팔리아 주권, 대내적 주권, 상호의존주권이 그것이다. 국제법적 주권은 국가들 간의 승인이라는

9) Robert H. Jackson, *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990).

상호성, 베스트팔리아 주권은 내정불간섭과 같은 실질적인 대외적 독립성, 대내적 주권은 대내적 최고성, 상호의존주권은 자국 국경을 넘는 교환을 통제할 수 있는 능력과 관계된 주권의 부분들이다. 국제법적 주권과 국내적 주권이 권위에 관한 것이라면, 상호의존주권은 통제력과 관련된 것이고, 베스트팔리아 주권은 권위와 통제 모두에 관한 것이다.

근대 국민국가라고 해서 이러한 네 가지 주권을 반드시 모두 가지는 것은 아니다. 어떤 국가는 국제법적 주권과 국내법적 주권과 같은 권위는 가지지만 베스트팔리아 주권과 상호의존주권과 같은 통제력은 가지지 못할 수도 있다. 잭슨의 사하라 이남 아프리카 국가들의 경우와 마찬가지로 대만과 같은 정치체는 국제법적 주권 없이 베스트팔리아 주권과 대내적 주권, 상호의존주권을 가진 경우이다. 남북한과 같은 분단국가는 상호간에 국제법적 주권을 인정하지 않는 독특한 경우이다.

크래스너는 주권의 내용을 세분해보면 대부분의 국제관계가 “잘 짜여진 위선” 혹은 부정합의 모습을 보인다고 분석한다. 겉으로는 상대방의 국제법적 주권성을 인정하지만 사실상은 다양한 통제의 기제를 가진다는 것이다. 특히 국력이 불균등한 경우 강제(coercion)와 억압(imposition)의 기제가 작동한다. 강제는 약한 측이 약간의 선택이라도 있지만, 억압은 선택의 여지없이 강한 측의 뜻이 부과되는 경우이다. 국제법적 주권은 소유하지만 다양한 불균등 관계에서 베스트팔리아 주권과 상호의존주권 등 통제력의 주권, 혹은 실질적 주권은 제한되는 경우가 상당히 많다. 물론 강제와 억압이 아닌 협약(convention)과 조약(contract)과 같은 자발적 행위로 주권이 상호 제약되는 경우도 존재한다.

이와 관련하여 크래스너는 정치적 행위에서 결과의 논리와 적절성의 논리

를 구별하고, 양자가 모순되는 상황에서 결과의 논리가 앞서는 과정이 수시로 발생함을 설명한다. 국가주권의 원칙에서도 주권관련 규범에 따르는 적절성의 논리는 국가 이익을 따르는 결과의 논리에 수시로 희생되는 점을 들어 주권 원칙의 위선적 성격을 설명한다. 국가들이 국제사회의 규범을 실제 행위에서 수시로 어기지만, 규범의 정당성 자체는 유지되는 상황이 지속된다.<sup>10)</sup>

주권론의 발전은 유럽중심주의, 혹은 유럽보편주의에 입각하여 주권 간의 동질성을 상정한 이론들을 비판할 수 있는 근거를 마련해준다. 일례로 신현실주의를 보면, 월츠는 근대국제체제를 분석하는 구조주의적 신현실주의의 세 가지 이론적 요소로 무정부상태의 조직원리, 단위의 기능적 미분화, 불균등 세력배분구조를 들고 있다. 그러나 불균등 세력배분구조는 사실상 많은 변화를 가져오는 중요한 변수이다. 불균등한 관계에서 각 국가들의 주권은 다양한 방법으로 제약된다. 이러한 제약이 지속되면 주권국가들 간의 상당한 정도의 평등성을 전제로 한 무정부상태 조직원리에 대한 상호 이해가 변화될 수밖에 없다. 결국 약소국 주권의 제한이 구조화되면서 무정부상태 조직원리의 실제 내용은 변화하는 것이다. 조직원리가 형식적 제도와 상호 이해를 공유한 구성된 제도라는 양 측면을 가지고 있다고 할 때, 형식적 제도는 점차 “위선의 조직화” 형태를 띠게 되고, 실제 내용의 구성은 변화된다. 무정부상태가 사실상의 위계성에 기반하고 있다는 많은 논의들이 이와 연결된다.<sup>11)</sup>

동아시아의 국제관계가 근대체제를 수용하여 주권국가들 간의 무정부상태 조직원리를 기초로 하고 있다는 점에는 의심의 여지가 없어 보인다. 각 국

10) Stephen D. Krasner, *Power, the State, and Sovereignty: Essays on International Relations* (New York: Routledge, 2009), p. 211; Stephen D. Krasner, *Sovereignty: Organized Hypocrisy* (Princeton: Princeton University, 1999), 1장 등 참조.

11) David A. Lake, “Anarchy, Hierarchy, and the Variety of International Relations,” *International Organization*, Vol. 50, No. 1 (Winter 1996) 참조.



가들은 자력구제의 원칙에 따라 폭력을 분산적으로 소유하고 있고, 기능적 미분화 원칙에 기초하여 세력분배구조에 따라 외교정책을 행하기 때문이다. 그러나 조직원리가 자리잡기 위해서는 이러한 외면적·형식적 원칙에만 의존할 수는 없다. 국제사회학과 및 류스미트나 오시앤더의 논의에서 보이듯 어떠한 단위가 정당한 단위인가, 누가 주권을 소유하는가, 이들 간의 관계를 규정하는 올바른 규범이 무엇인가, 이들 간의 관계를 발전해 나가는 절차적 정의는 무엇인가 등 상호 이해와 인식이 공유되지 않으면 그들 간의 관계가 매우 불완전하기 때문이다.

동아시아, 특히 동북아시아의 경우는 두 개의 중국과 두 개의 한국이 모두 각자 자신이 주권체임을 주장하며 다른 중국과 다른 한국의 주권성을 인정하지 않고 있다. 올바른 국제법적 행위자의 권리를 인정하지 않는 가운데 통일정책을 추진하고 있으며 이들 간의 관계는 국제관계 일반에서 적용되는 규범이 사실상 부정되고 있다. 한편으로는 전통적인 민족의 관념에 기반을 두어 한국 혹은 중국의 민족이 하나의 단위를 이루는 것이 정당하다고 보면서도, 정치적으로 분단된 두 정치단위의 주권성을 잠정적으로 인정하는 모습을 보이는 것은 단위의 주권성에 대한 합의가 이루어지지 않은 것을 보여주는 것이다.

무정부상태의 사회를 만드는 기본 규범이 없는 이러한 상태는 사실상 무정부상태 이전의 상태(pre-anarchy)라고 부를 수 있다. 무정부상태의 조직원리가 정착되기 위해서는 주권적 단위에 대한 상호 승인과 이해가 선행되어야 한다고 할 때, 동아시아는 여전히 무정부상태를 이루는 규범이 온존하지 못하다. 한편 일본의 경우는 과거 제국적 팽창 과정에서 태평양전쟁을 치르게 되었고, 이후 전후처리 과정에서 근대국가의 기본 권리인 폭력의 소유와 행사 권리가 심각하게 제한받고 있다. 일본이라는 국가의 주권성은 개항 이래

1945년에 이르기까지 제국주의시대에 제국 간 주권의 상호 승인에 기반을 둔 것이었다. 그러나 다른 동아시아 국가가 주권국가로 정립되면서 상호간에 승인되는 절차를 사실상 거치지 못했다. 태평양전쟁 이후 일본은 비보통국가의 제한을 받았고 이러한 일본과 동북아시아의 다른 두 분단국가와 근대적 국제관계를 이루게 된 것이다. 따라서 보통국가 일본과 온전한 단위의 한국, 중국 간의 정상적 관계는 여전히 이룩되지 못한 상태라고 보아야 한다.

이후 비보통국가의 일본 상황은 일본의 외교전략 추진 과정에서 막대한 제한으로 작용하여 왔고, 과거 제국의 기억을 안고 있는 중국과 한국 등 주변 국가들은 여전히 일본의 정상화에 대해 의구심을 표하고 있다. 이러한 제한과 상호 견제의 메커니즘은 동아시아 국가들 간의 절차적 상호작용의 규범을 심하게 왜곡하고 있는 것이 사실이다.

### 3) 복합조직원리론

문제는 무정부상태 이전의 상태로 그치지 않는다. 근대 조직원리가 불완전하게 자리잡게 된 원인을 밝혀야 하기 때문이다. 단위와 조직원리는 모두 법적·형식적 차원과 인식적·구성적 차원을 가지며 상호 작용한다. 중국과 한반도의 경우 단위의 형식적 기반은 근대 국민국가의 분류에 따라 주권국가 혹은 주권을 소유하지 못한 정당하지 않은 단위체로 이분될 수밖에 없다. 중국의 경우 중국은 국제적으로 온전한 주권체로 인정받고 있는 반면, 대만은 주요 국제기구에서 주권체로 인정받지 못하고 있다. 한반도의 경우 남과 북은 모두 국제연합의 주체로서 정당한 두 주권체로 인정받고 있다. 반면 단위의 인식적·내용적 기반은 이와 다르게 작용한다. 중국의 경우 대만을 포함한 하

나의 단위가 미래의 완성된 법적 단위라고 상정하며, 한국의 경우도 마찬가지다. 인식적 차원에서 주권체의 분류는 다르기 때문이다.

조직원리 역시 법적·형식적 차원에서는 무정부상태이나, 주권체에 대한 인식적 편차는 동아시아 조직원리를 왜곡한다. 상대방에 대한 통일, 혹은 정복을 정당한 것으로 간주하는 이상 무정부상태적 사회가 이루어질 수 없다. 이는 과거로부터 존재하는 민족에 대한 인식이 여전히 의식의 차원에서 작동하고 있기 때문이다. 일본의 대외관계는 이와 논리가 다르다. 일본은 과거 제국의 굴레를 안고 보통국가로의 길이 봉쇄된 단위로서 주권의 법적 차원이 제한받고 있다. 인식적 차원에서는 주변 국가들이 일본의 제국주의 부활을 염려하는 한 일본의 법적 주권 제한을 추동한다. 과거 제국 일본에 대한 기억의 정치가 해결되지 않으면 일본의 주권성을 인정하지 않는 조직원리의 결함이 지속될 것이다. 국제관계의 절차적 차원, 특히 군사적 차원에서 일본은 전형적인 주권국가 간의 관계를 따르지 못하고 있다.

〈표 1〉 동아시아 주권과 조직원리의 법적·인식적 차원과 시대적 변화

		근대 이전	근대 이행 제국주의기	근대
주권	법적 차원	단일 왕조 단위	제국 혹은 식민지	두 개의 국민국가
	인식적 차원	하나의 민족, 중심과 주변의 구별	제국에 의한 민족 간 통합	하나의 민족
조직원리	법적 차원	왕조 간 위계성	제국-식민지 복속	무정부상태
	인식적 차원	왕조 간 위계성, 왕조 내부의 자율성	민족 간 독립의식	무정부상태적 상호 존중, 제국주의 기억의 정치

결국 주권과 조직원리의 법적·인식적 차원을 구별하고 보면, 21세기 동

북아시아의 국제관계 및 남북 관계는 과거의 그림자에 여전히 가려져 있음을 알 수 있다. 즉, 근대 무정부상태라는 단일의 조직원리로는 설명되지 않는 권력장 위에 놓여 있는 것이다.

한 가지 지적할 점은 이러한 상황이 과연 비정상성이라고 규정될 수 있는가 하는 점이다. 구미 지역을 제외한 대부분의 제3세계 지역은 정도와 형태는 다르지만 이와 비슷한 문제를 안고 있다. 단위와 조직원리가 왜곡됨으로써 서구의 무정부상태적 사회를 이루는 데 문제를 안고 있는 것이다. 그리고 이러한 불안정성은 강대국이 제3세계를 제압하는 데 유리한 사태로 작용하기도 한다. 심한 경우 내전에 개입할 수 있는 빌미를 주며, 약한 경우는 영향력을 강화할 수 있는 조건을 조성하기 때문이다. 문제는 서구의 소위 정상적 근대성과 비서구의 비정상적 근대성의 총합이 사실 온전한 지구적 근대성을 이룬다는 것이다. 이 중 일면만 보는 것, 혹은 다른 부분을 주변화하는 것은 진정한 의미의 지구적 국제정치이론을 수립하는 데 방해요소가 된다.

서구의 국제정치이론은 제3세계 지역의 국제정치 상황을 비정상적으로 설정하고 제3세계가 발전하면 서구와 같은 무정부상태의 국제정치에 도달할 수 있을 것이라는 암묵적 가정을 해 왔다. 국제정치 차원의 근대화이론이라고 할 수 있다. 국제정치경제의 차원에서 이러한 일면적 주장은 종속이론이나 세계체제론에 의해 부분적으로 교정되어 왔다. 그러나 국제관계 일반의 차원에서 이러한 시각이 바로잡히는 것은 아직 요원한 일이라고 생각된다.

또 한 가지는 단일 조직원리로 설명할 수 없는 복합적 상황은 서구의 경우에도 상당 기간 지속되었다는 점이다. 유럽의 근대국제정치의 시작을 대략 15세기부터 잡는다 하더라도 19세기 초까지 유럽의 국제정치는 중세성과 근대성의 복합, 혹은 이행과 중첩의 성격으로 규정될 수 있다. 온전한 형태의 국

민국가들 간의 관계, 주권국가들 간에 성립된 규범을 바탕으로 한 무정부상태 조직원리가 자리잡는 데에는 300년 이상의 시간이 걸렸다고 볼 수 있다.

복합조직원리는 근대에 영향을 미치는 과거의 문제만이 아니다. 21세기 초 국제정치는 지역을 막론하고 탈근대이행, 혹은 탈베스트팔렌 이행을 겪고 있다. 국가의 주권이 약화되고 비국가행위자의 역할이 커지고 있으며 무정부상태 조직원리를 넘어선 거버넌스, 혹은 네트워크 국제정치의 성격이 나타나고 있기 때문이다. 정당한 행위자, 이들 간의 관계적 절차에 대한 새로운 제도와 규범이 생겨나고 있으며, 국가가 독점적으로 관할하던 많은 이슈 영역을 국제제도 혹은 국가 이하의 단위들이 점점 더 많이 관장하게 되고 있다.

유럽의 경우 유럽연합이 형성되어 국민국가의 권능이 약화되고 지역 거버넌스가 힘을 발휘하고 있다. 그렇게 보면 유럽의 국제정치가 전형적인 주권국가 간 무정부상태로 온전히 규정된 것은 나폴레옹 전쟁을 거치면서 신성로마제국과 같은 중세적 단위가 해체된 이래 유럽석탄철강공동체가 설립되는 1950년까지 대략 135년의 기간에 그친다고 할 수 있다. 나머지는 여러 형태의 주권성, 그리고 조직원리들에 의해 복합적으로 규정된다고 보는 것이 더 현실적일 것이다.

### 3. 동아시아의 복합조직원리와 다양한 관계의 양상들

#### 1) 시대적 상호작용과 다수의 조직원리들

넓게는 동아시아, 좁게는 남북한 관계를 단위와 조직원리 차원에서 복합적

으로 분석하기 위해서는 우선 각 시대별 조직원리를 정확히 밝히고 정치단위를 분별한 후 그 위에서 펼쳐지는 현상들의 복잡한 양상을 분석적으로 구별할 필요가 있다. 네 개의 조직원리를 분류하자면 근대 이전 왕조 국가 간 위계성, 근대 이행기의 제국 간 무정부상태/제국-식민지 복속, 냉전기의 무정부상태, 냉전 이후 탈근대 이행 등이다.

1840년 아편전쟁을 기점으로 중국과 동아시아가 서구 근대주권국가체제로 편입된 이후 21세기에 이르기까지 대략 170년간 동아시아의 지역질서는 급속한 변화를 경험하였다. 전통 동아시아 지역질서는 소위 천하질서에 의해 이루어졌고 그 구성 원리는 위계성이었다. 그 속에서 각 지역을 구성하는 왕조국가들이 상호작용하였다. 주권을 가지고 대내적 최고성과 대외적 독립성을 가진 단위는 오직 중원의 천자뿐이라는 사실이 상호 인정되었고 주변 왕조의 왕들은 천자로부터 책봉을 받는 주종의 관계를 받아들였다. 물론 중원 천자의 권력이 약화되면 주변 왕조의 왕들 역시 황제를 칭하기도 하였으나 이 경우 역시 다원적 주권국가질서가 성립되기보다는 동심원적인 천하질서를 모방하는 모습을 보였다.

위계질서는 구체적으로 정치적 책봉관계, 경제적 조공관계, 군사적 우열관계, 이념적 중화질서 등으로 구성되어 점차 정교해지는 중국 중심 질서 속에서 근대와는 확연히 다른 조직원리 위에서 작동했다. 위계질서는 사실상의 힘의 균형에 따라 때로는 완전한 직접지배에서 중원 왕조의 교체, 주변 왕조의 실질적 독립 상태에 이르기까지 다양한 모습을 띠었다.

서구 침탈 이후 2차 세계대전이 종식될 시점까지는 근대 이행기이다. 근대 이행기는 19세기 중후반 서구의 국제질서 혹은 지배 레짐이 이식되면서 전통 질서와의 결합, 혹은 복합 양상을 띠었다. 제국주의 단계의 근대 국제체제가

이식된 동아시아에서 전통왕조들은 스스로 제국으로 변화하거나 아니면 서구 혹은 다른 강대국들의 식민지로 떨어지는 이행기를 맞이하게 된다. 오직 제국만이 진정한 단위로 인정되었고 식민지나 반식민지 상태의 단위들은 정당한 행위자로 인정받지 못하였다. 일본은 빠른 근대화에서 이어 청과의 전쟁 및 러시아와의 전쟁에 이어 스스로 제국의 지위를 성취한 반면, 조선과 중국을 비롯한 여타 동아시아 국가들은 대개 서구 혹은 일본의 식민지, 혹은 반식민지 상태로 떨어졌다. 서구의 만국공법 질서를 한편으로 받아들이면서, 전통질서의 유리한 점을 동시에 취하고자 했던 동아시아의 전략들은 이행기의 복합적 성격을 잘 보여준다.

1945년 이후 동아시아 국가들이 전통적 민족 개념에 기반을 둔 국민국가를 성취하였든 그러지 못했든 간에 주권국가체제가 자리를 잡았다. 대부분의 국가들이 독립하여 주권을 가지게 되었고, 동아시아 제국을 성립시켰던 일본 역시 하나의 국민국가를 이루게 되었다. 이 경우 한국과 중국은 분단되어 단위의 정당한 주권성을 둘러싼 논쟁이 지속되는 양상을 보였다. 그러나 이들 분단단위들은 온전한 주권단위처럼 행동하면서 동시에 통일을 지향하는 불완전한 주권단위로 행동했다. 전체적으로 냉전이 종식되는 1990년대 초까지 동아시아 국제정치는 전통과 근대 이행기의 특징을 내재하면서도 전형적인 근대국제정치의 모습을 따랐다고 할 수 있다.

냉전이 종식된 이후 근대국제정치의 논리가 지속되면서도 초강대국 간 경쟁 논리에 억압되어 있던 지역정치의 독특한 측면이 부각되었다. 전통시기와 근대 이행기의 민족 및 영토 관념에 기반을 둔 민족주의, 영토분쟁, 과거사 인식이 국가들 간의 중요한 분쟁요인으로 등장하였고, 근대 이행기 일본제국주의의 침탈에 관한 기억의 정치도 일본과 주변국가들 간의 관계 및 지역주의

성립에 중요한 요인으로 등장하였다. 냉전으로 명확히 선이 그어져 있던 경제적 협력관계 역시 탈냉전기에 복잡한 상호 의존 관계를 보이는 한편, 정부 이외의 행위자들, 즉 시민사회, 자본, 미디어, 지역기구들이 거버넌스적 다차원성을 보이면서 네트워크적 연결을 이루어내는 모습을 보인다. 다양한 지역기구들이 만들어지고 시민사회 간 연결이 활성화되며, 정보화에 힘입은 이념과 문화, 지식의 지역 내 교류가 활발해지고, 소위 소프트 파워와 공공외교의 중요성이 부각되고 있다. 지구적 거버넌스의 중요한 규범들이 지역에 침투하면서 규범적 국제정치도 힘을 발휘하고 있다.

여기서 주목할 점으로 동아시아 국제정치의 조직원리가 변화하고 단위가 변모해가는 과정은 국가별로 차이를 보인다는 점이다. 서구 세력이면서 동아시아 지역질서에 막대한 영향력을 발휘해온 미국과 러시아/소련은 애초부터 근대주권국가체제에 속해 있으면서 무정부상태적 조직원리에 따라 행동하였다. 동북아시아의 중국, 일본, 한국 등은 약간의 시차를 두고 근대 질서에 편입되었지만, 일본은 제국적 무정부상태 조직원리를 경험하면서 다른 제국들과는 근대국제정치를, 식민지 대상들과는 지배의 국제정치를 추구하였다. 중국과 한국의 경우 제국으로 변환하지 못하고 전통과 근대를 복합하려는 노력을 기울였지만 성공을 거두지 못하고 태평양전쟁에서 일본이 패망한 이후 근대 무정부상태로 진입한다. 21세기에 들어서면서 북한을 제외한 모든 국가들은 지역 차원과 지구 차원의 네트워크적 거버넌스에 상당 부분 편입되어 있다. 그러나 근대와 탈근대 이행의 복합의 배분율은 국가마다 다르고 이는 각국의 외교전략에 따라 결정되는 상황이 상당 기간 진행될 것이다. 미국의 경우 부시 전 행정부 당시 소위 네오콘 이념에 따른 제국으로의 이행을 추구하다가 실패한 이후, 미국의 네트워크 파워 및 소프트 파워를 증진시켜 패권을

유지하려는 새로운 지도국 전략을 추진하는 양상을 띠고 있다.

개별 국가로서 한국의 주권적 지위 역시 역사적으로 세분해 보면 다양한 변화를 겪었음을 알 수 있다. 전통적으로 하나의 국가로 인식된 한국은 기존의 영토 및 민족 개념에 기초한 국민국가를 완전하게 이루는 데 여전히 실패하고 있다. 개항 이후 일제식민지로부터 해방되기 이전까지는 제국주의적 국제레짐 속에서 온전한 주권을 보존하지 못했고, 이후에는 분단국가로서 근대 국가 완성의 과제를 안고 있다. 이러한 상황에서 한국의 외교정책은 영토, 국민, 주권의 삼위일체를 이룬 국민국가를 단위로 하는 서구 국제정치이론이 그 대로 적용되기 어려운 측면이 있음을 알 수 있다.

〈표 2〉 한국의 주권지위 변화 과정

주요 사건	한국의 주권적 지위 변화	동아시아 전체
1876년, 개항	외세에 의해 근대적 만국공법 체제에 최초로 편입	일본과 중국의 경쟁적 근대제국화, 미국, 러시아의 제국화
1897년, 대한제국 수립	천하질서의 공식적 폐기와 근대 국가주권 천명	일본의 온전한 제국화와 중국의 반식민지화 및 국민국가로 이행 노력
1945년 해방 및 남북 단독 정부 수립	일본 식민지로부터 해방, 근대적 민족국가 수립과 승인, 분단으로 인한 불완전한 주권성, 남북 각각의 대내외적 자주성 확립	일본 제국 지위 박탈과 비보통 국가, 중국의 분단 및 대외적 자주성 확립, 냉전기 미국, 러시아의 초강대국 대립
1991, 남북한 UN 동시가입	남북한 대외적 주권의 분리	냉전 종식과 소련의 멸망, 러시아의 초강대국 지위 상실
탈냉전 이후 지구화	한국은 탈근대 이행 현상, 북한은 근대 정체	미국, 러시아, 일본, 중국 모두 탈근대 이행 현상

## 2) 21세기 동아시아 국제관계와 남북 간의 다양한 게임들

21세기 초 동아시아의 국제정치는 국제적으로 승인된 다수의 국민국가들 간 근대적 국제정치임에 틀림없다. 서구 국제정치이론으로 분석될 수 있는 많은 현실들이 작동하고 있는 것이다. 그러나 좀 더 자세히 살펴보면, 각 이슈들에서 다양한 방식으로 서로 다른 시대들과 조직원리들이 병존하고 있음을 알 수 있다.

평평하지 않은 다층적 권력장 속에서 동아시아의 행위자들은 여러 개의 국제정치게임을 동시에 진행하게 된다. 어떠한 조건 하에서 어떠한 순서로 각 게임이 전개될지는 매우 알기가 어렵고, 각 이슈별로 그러한 전개 양상 또한 다르다고 볼 수 있다. 이들은 선형적으로 미래를 규정할 수 없기 때문에 각각의 패턴을 찾아가는 것이 최대한일 것이며, 경험적 연구의 대상이 된다.

다음의 표와 같이 분석적으로는 구분되는 다양한 게임들은 사실 한 시대에, 한 관계, 혹은 한 사안에 집약되어 있다. 단순한 근대국가 간의 게임에서 시작된 이슈라도 불완전한 근대 이행의 그늘에 가려져 있고, 근대 이행의 기억이 침투해 있으며, 앞으로 빠르게 진행될 탈근대 이행에 대한 계획과 연관되어 있다. 전형적 근대 국제관계를 이탈하는 각 차원은 단순히 관계의 성격, 국가의 정체성, 역사의 기억과 같은 잉여변수로 보완적으로 설명될 수 있는 것이 아니다. 이들은 각각 다른 조직원리에 기반하고 있으며 동아시아 국제정치는 다층의 조직원리가 교차되어 짜여 있는 복잡한 장이다.

〈표 3〉 동아시아 국제정치의 다양한 게임들 속의 남북 관계

		관련 조직원리	전개양상	이슈들
근대 국가 간 게임들	현실주의 게임	무정부상태	남북 간 세력균형과 군비경쟁	남북 군사 대치, 동맹 게임 등
	자유주의 게임	무정부상태	남북 간 상호 의존, 국제제도를 통한 협력과 경쟁	경제교류, 남북 간 협력의 제도화
통일 게임		근대 이전 민족, 영토관 + 무정부상태	분단 상대의 주권을 부정/흡수하는 게임	남북 관계 및 통일 경쟁
근대 이행 민족주의 게임		근대 이행기 제국-식민지 복속관계 + 무정부상태	일본의 제국주의에 대한 지역의 정치; 한일, 북일 간의 갈등과 남북 관계의 변화	북일 관계 악화 및 수교 지연
탈근대 이행 네트워크 게임		무정부상태 + 네트워크 거버넌스	동아시아의 지역 협력 속 남북 간 관계 변화 및 남북 내 사회행위자들의 연계, 북한 문제의 지구화	남북 간 시민사회 교류, 북핵에 대한 지구적 비확산 규범 적용

동아시아 국제정치의 다양한 게임들을 살펴보면, 우선 전형적인 근대적 게임을 들 수 있다. 동아시아 국가들은 무정부상태의 조직원리 속에서 권력으로 정의된 자국의 이익을 극대화하여 생존과 번영을 추구한다. 지역 차원의 다자주의적 안보질서가 결여된 상황에서 동아시아 국가들은 양자동맹을 주요 수단으로 세력균형의 정치를 해 왔다. 중국의 부상으로 인한 세력전이 현상 역시 현실주의 이론으로 설명될 수 있는 모습을 띤다. 지역 내 경제적 상호 의존이 심화됨에 따라 초국경의 시장이 국가 간의 정치·군사적 갈등을 완화하고 협력을 증진시키며 다양한 차원의 제도를 창출하는 것 또한 사실이다. 민주화된 국가들 간에는 시민사회 교류가 이루어지고 사회적 차원의 유대는 자국 정부의 정책에 영향을 미쳐 갈등을 완화·방지하는 역할을 하기도 한다. 그러나 동아시아 국가들의 시장은 여전히 국가에 의해 많은 영향을 받

는 동아시아 후발산업화의 특징을 지니고 있을 뿐 아니라, 발전국가들 간의 시장 평화는 전형적인 자유주의 이론의 분석과 어긋나 있는 부분들이 있다.<sup>12)</sup> 민주 평화 역시 근대 이행기의 문제로 채색된 민족주의에 의해 영향을 받아 시민사회들 간의 민족주의적 대립이 평화를 압도하는 모습을 보이기도 한다.

한국과 북한 간, 그리고 중국과 대만 간의 관계는 일면 근대국가 간 관계의 특성을 가지기도 하지만, 다른 한편으로 통일을 지향하는 두 민족 간의 특수 관계이기도 하다. 대만은 대외적 주권을 상실하였지만 여전히 국내적 주권과 베스트팔리아 주권을 소유하고 있다. 상호 의존 주권 역시 다른 국가들과 다르지 않다. 남북한 간은 더욱 근대적 모습을 띤다. 1991년 국제연합 동시 가입으로 양측 모두 대외적 주권을 국제적으로 승인받은 가운데, 통일의 여지를 남겨 두어 특수한 관계를 부분적으로 규정하고 있을 뿐이다. 근대적 논리인 세력균형과 자유주의적 협력 역시 모두 나타난다.

남북 관계 역시 대부분의 이슈에서 전형적인 두 근대국가 간 관계를 보인다. 다자주의 혹은 자유주의적 협력기제를 결여한 가운데 남북 관계는 현실주의 국제정치이론으로 설명될 수 있는 많은 상호작용을 하고 있다. 또한 대부분의 관계가 군사적 대결양상을 중심으로 벌어지므로 세력균형, 동맹정치, 세력전이, 군비경쟁 등의 논리로 설명된다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 이러한 근대적 남북 관계는 근대 이전의 유산을 안고 있다. 전통적으로 인식된 민족이라는 단위가 근대 게임에서도 미래의 주권적 정치단위의 상을 결정하므로 통일을 염두에 둔 남북 관계는 필연적이다. 군사적 현실주의 게임 역시 균형을 통한 안정이 목표가 아니라 우세를 통한 정복이므로 전형적 무정부상

12) Yong Chool Ha, "Late Industrialization, the State, and Social Changes: The Emergence of Neofamilism in South Korea," *Comparative Political Studies*, Vol.40, No.4 (April 2007); 하용출 편, 『한국 국제정치학의 발전과 전망』(서울: 서울대출판사, 2008) 등 참조.

대 조직원리의 게임과는 차별되는 양상을 보인다.

이러한 특징은 남북의 경제적 상호 의존관계에서도 보인다. 남북이 경제적 상호 의존을 심화하면 서로 간에 민감성과 취약성이 증가하여 협력의 제도화가 이루어질 것으로 자유주의 이론은 예상할 수 있으나 이 역시 통일을 염두에 두고 있으면 지나친 상호 의존은 벽에 부딪힐 수밖에 없다. 일례로 한국의 대북 관여(engagement) 전략은 북한의 변화를 초래하고 이는 남북 간 체제의 동질성 강화, 그리고 통일로 이어질 수 있기 때문에 북한은 관여되는 것을 적극적으로 거부한다. 북한의 근대적 주권성이 완전히 확립되어 있다면 이 같은 불안이 존재하지 않을 것이고, 북한은 관여되는 데 지금처럼 생사를 걸고 반대하지 않을 것이다. 남북, 양안 간의 관계는 근대국가 간 게임과 근대 이전의 민족, 영토권이 결합되어 나타나는 게임이다.

근대 이행기의 제국-식민지 조직원리는 현실에서는 직접 작용하지 않으나 인식과 구성 작용 속에는 여전히 힘을 발휘한다. 동아시아인들의 관념 속에 여전히 제국주의 부활에 대한 두려움이 남아 있고, 탈식민의 증거를 현실에서 구체화하려는 외교적 양태가 지속되고 있다. 일본에게 과거 제국주의를 지속적으로 사과하도록 요구하는 것은 근대 이행기 조직원리가 부활하지 못하도록 현실 국제관계 속에서 확정하려는 것이다.

동북아의 경우 일본이 한국을 식민지화, 중국을 반식민지화하면서 일본의 보통국가화에 대한 불안감이 한국, 중국의 대일정책의 중요한 요인으로 자리 잡고 있다. 한중은 대일 관계의 게임에서 한편으로는 근대 무정부상태를 전제로 한다. 무정부상태는 최소한 서로의 주권성을 사회적으로 상호 인식하는 데에서 시작된다. 흡수적 무정부상태에서도 상대방의 존립 자체를 부정하기보다 상대를 적으로서 존재론적 지위를 인정하는 것이 필요하다. 전쟁과 경

쟁을 사회적으로 인식한다는 점에서 국제사회로 정의할 수 있는 이론적 발판이 마련되는 것이다.

반면 제국주의는 상대방의 존속 자체를 위협한다는 점에서 무정부상태의 사회적 합의조차 허락하지 않는다. 무정부상태 이전의 상태(pre-anarchy)이다. 동아시아가 근대에 진입하면서 무정부상태의 상호 이해를 이루지 못했으며, 그 가운데 발생한 제국-식민지 관계의 기억을 현실에서 떨치지 못하고 있다는 것은 동아시아 국가들 간의 관계를 특별하게 만드는 요소이다. 일본의 식민지였던 국가들은 일본의 보통국가화가 근대적 조직원리에 위협이 될지 모른다는 인식 속에서 근대적 게임과 근대 이행기의 게임을 동시에 경험하고 있다.

직접적인 남북 관계는 아니지만 남북일 관계는 이러한 근대 이행기의 경험에 여전히 뿌리를 내리고 있다. 북일 관계의 경우 과거 식민지 청산 문제는 수교 과정에서 장애가 되어 왔다. 독도, 역사교과서 등의 문제가 불거질 경우 남북 대 일본의 구도가 형성되어 일본이 남북 관계 발전에 역할을 하지 못하게 되는 것도 비일비재한 현상이다. 한일의 협력이 과거사에 부딪혀 순간순간 좌초되는 것도 여전히 경험되는 현상이다. 북핵 문제 해결을 둘러싼 6자회담에서 납치자 문제로 일본이 여전히 많은 어려움을 겪고 있지만 그보다 중요하게 일본의 입지를 약화시키는 것은 근대 이행기 조직원리에 대한 관념적 균형 작용이 여전히 남과 북에게 작용하고 있기 때문이라 볼 수 있다.

20세기 후반 냉전이 종식되고 지구화가 진행되면서 세계는 공히 거시적 변화에 접어든다. 동아시아 역시 지구 전체와 마찬가지로 세계화, 정보화, 민주화와 같은 거대 조류에 영향을 받고 있으며 이는 탈근대 이행과 연결될 수 있다. 미국은 조지 W. 부시 행정부 당시 집중하는 테러의 위협에 대처하고 중동 지역에 대한 지배권을 강화하고자 네오콘의 제국전략을 추진했다. 그러나 이

전략이 실패하자 발 빠르게 스마트 파워, 공공외교, 네트워크 파워를 강조하며 21세기의 새로운 패권으로 등장하고자 새로운 게임의 장을 만들고 있다.

이와 더불어 미중 간의 관계가 향후 중요한 변수로 등장할 것이며 미중 양국은 근대적 경쟁을 넘어서는 새로운 국제정치질서 마련에 고심하고 있다. 중국의 경제력이 지속적으로 증가할 경우 미중 간의 세력전이 현상이 발생할지 모르지만, 세력장은 이미 단순한 경제력과 군사력으로 이루어지지 않는다. 소프트 파워와 네트워크 파워 같은 새로운 경쟁의 장이 마련되어 가고 있으며, 지구적 차원에서의 경쟁 또한 지역 경쟁에 영향을 미친다. 중국은 단순히 경제·군사력을 향상시키는 바를 넘어 이념과 문화, 지식에서 새로운 표준을 설정하며, 국제기구 및 규범의 영역에서 설득력과 지도력을 확보하는 게임을 해야 할 것이다. 21세기에 어느 한 국가가 제국적 힘을 가질 수 있다면 이는 단순히 기존의 패권을 대체하는 효과가 아니라 근대국가 간 무정부상태라는 조직원리를 변화시키는 효과를 가질 것이다. 국가에 독점된 주권을 국제적으로 합의된 권위에 의해 대체해가면서 세계를 이끌어갈 수밖에 없기 때문이다.

미국의 제국전략이 군사변환 및 동맹변환 전략으로 이어져 한미동맹의 근본적 변화를 가져온 것은 이미 경험한 바와 같다. 이 과정에서 한미동맹은 강화되고 미국 세계전략의 기본 내용이 동맹전략에도 투사되었다. 그 중에서 가장 강력한 전략 중 하나가 지구적 대량살상무기 비확산이었다. 9·11 테러 이후 부시행정부는 제2의 테러를 방지하는 동시에 핵무기를 사용한 테러를 방지하는 것을 미국 안보전략의 제1의 목표로 삼았다. 그리고 핵무기 혹은 핵 프로그램을 이전·확산할 수 있는 세력에 대항하는 것을 중요한 정책으로 삼았다. 이 과정에서 북핵 문제는 동북아시아 고유의 정치적 문제의 성격보다

21세기 대량살상무기 비확산의 문제라는 성격을 부과받게 된다. 북한은 “악의 축” 국가들 중 하나로 지목되고 북한이 핵무기를 생산·확산하는 이상 북핵 문제에 대한 정치적 접근의 가능성은 현저히 줄어들게 되었다.

북핵 문제는 북한의 정치적 생존과 북한 정권의 보장이라는 어려운 정치적 문제로 군사적 세력균형이 현저히 불리해진 북한은 핵무기에 의존하여 국내·국제적 전략목표를 달성하고자 하였다. 따라서 북핵 문제의 해결을 위해서는 북한의 정치적 목적을 어느 정도로 달성하는가 하는 것이 핵심적 사안이다. 북한의 정치적 문제는 불완전한 근대 이행에서 정치적 단위로 어떠한 위상을 정립하고 향후에 생존할 수 있는가의 문제이다. 반면 탈근대 이행기의 안보논리로 북핵 문제를 재단하면 이러한 정치적 문제에 대한 고려 없이 경제적 유인과 제재의 단순논리로 북핵 문제에 접근하게 된다. 현재까지 북핵 문제는 지구적 비확산의 문제로 강하게 인식되어 6자회담에서 해결책이 모색되었으나 여전히 해결의 실마리를 찾지 못하고 있다. 북한을 포함한 6자가 미래 북한의 정치적 지위를 협상하기보다는 북핵 포기과 이에 따른 보상만을 논의한다면 결국 북핵 문제의 본질에 접근하지 못한 채 문제의 현상만을 다루게 될 것이다. 결국 변화하는 동아시아 국제정치의 조직원리의 복합 비중이 올바르게 인식되지 못한다면 여전히 북핵 문제는 해결이 지남할 것이다.

## 4. 결론

남북 관계는 흔히 국제연합 동시 가입 이후 근대적인 국가 간 국제관계의 측면을 가지지만 동시에 민족의 분단 사실에 기초한 특수 관계를 이중적으로



가진다고 논의된다. 이는 현실을 설명하는 옳은 기술적 언명이지만, 분석적으로 이러한 관계가 어떻게 가능한지를 논하고 이에 근거하여 정책을 수립할 필요가 있다. 남북 관계를 구성하는 조직원리를 살펴야 하고 이러한 질문을 결국 동아시아 전체의 다층적 조직원리에 대한 질문으로 이어질 수밖에 없다.

역사적으로 남북의 이중적 관계의 뿌리는 동아시아 국제정치가 근대 이행의 과정에서 어떠한 성격을 가지게 되었는가의 문제에 연결되어 있다. 동아시아는 전통 지역질서를 유지해 오다가 서구의 이질적 주권국가체제에 제국주의라는 폭력적 기제를 통해 편입되었다. 이후 제국-식민지 관계를 경험하고, 미소 초강대국에 의한 냉전을 거치면서 유럽과는 근본적으로 상이한 국제관계적 근대성을 가지게 된 것이다. 그리고 왜곡된 근대성의 핵심은 과거의 단위와 조직원리가 근대적 부분들과 혼재되어 유기적으로 짜여 있는 복합적 모습을 구성하고 있다는 것이다.

문제는 이러한 복합적 근대가 동아시아와 남북 관계에 고유한 것은 아니라는 것이다. 구미를 제외한 대부분의 국가들이 혼합과 복합의 모습을 보이고 있고, 21세기 냉전이 종식되고 탈근대 이행이 일어나는 지금, 과거 억압되었던 고유의 전통 질서가 부활되고 있다. 이 과정에서 종교, 문화, 문명의 변수가 다시 중요해지고 부분적으로 테리라는 형태로 표출되기도 한다.

서구는 한편으로는 제3세계의 근대화를 추동하지만 다른 한편으로는 복합적 모순을 외부에서 활용하여 자신의 이익을 충족시키기도 한다. 결국 20세기와 21세기 국제정치는 서구 지역과, 서구를 모델로 하여 열심히 근대화를 추진하는 제3세계 지역의 국제정치의 합으로 구성되는데, 이는 결국 서구의 모델로 수렴되어야 하는 근대화의 모델이라기보다는, 양자가 유기적으로 결합되어 공존할 수밖에 없는 복합의 모델이라고 보아야 할 것이다.

남북 관계 역시 전통 질서에서 근대 이행기를 거쳐 이들을 담고 있는 상태에서 근대적 대결양상을 보인다. 남북 군사관계, 경제적 상호 의존, 통일을 둘러싼 담론과 전략의 대결 모두 전형적인 근대국가 간의 관계가 아니며, 그렇다고 하나의 민족 개념에 기반을 둔 근대와는 구별되는 관계도 아니다. 현재 남북 간에 발생하는 다양한 이슈들, 즉 북핵, 평화체제, 한국의 대북 관여, 북한과 주변국 간 외교관계 수립, 북한의 정상화 과정, 통일 등 많은 이슈들을 분석하고 해결해나가기 위해서는 복합적으로 작동하는 조직원리들을 분석의 핵심으로 삼아야 할 것이다. 다양한 단위의식과 조직원리가 복합된 가운데 전개되는 남북 관계를 정확히 파악하기 위해서는 서구 국제정치이론을 그대로 수입하여 적용해서는 곤란하고 진정한 의미의 지구적 국제정치이론을 정립해야만 남북 관계를 국제정치이론의 차원에서 분석할 수 있을 것이다.

## Inter-Korean Relations from the Perspective of Complex Organizing Principles

Chun, Chasung

Department of Political Science and International Relations, Seoul National University

This article purports to analyze the inter-Korean relations from the perspective of international relations theory. As international relations theory has developed on the basis of Western historical evolution of regional order, a certain level of rethinking and rebuilding of Western theories is necessary. This article suggests the complex theory of organizing principles of international relations. East Asia, even though it is basically defined by the organizing principle of "anarchy," can be defined by multiple organizing principles at the same time; that of traditional regional order, that of modern transition, modern principle, and that of post-modern transition.

Inter-Korean relations, from this theoretical perspective, reflect not only modern international relations, but also many different relations at the same time. Issues such as North Korean nuclear problem, peace treaty, and engagement with North Korea, all revolve around the question of how to define the nature of relations, the sovereign status of two Koreas, and norms that apply to inter-Korean relations. By developing the complex theory of East Asian regional order, theoretical analysis of inter-Korean relations will be more appropriate.

•Key words

inter-Korean relations, complex organizing principles, North Korean nuclear problem, engagement policy, East Asian international relations theory