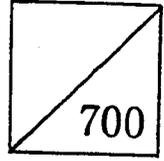


3103
340.411

국통조 76-12-50

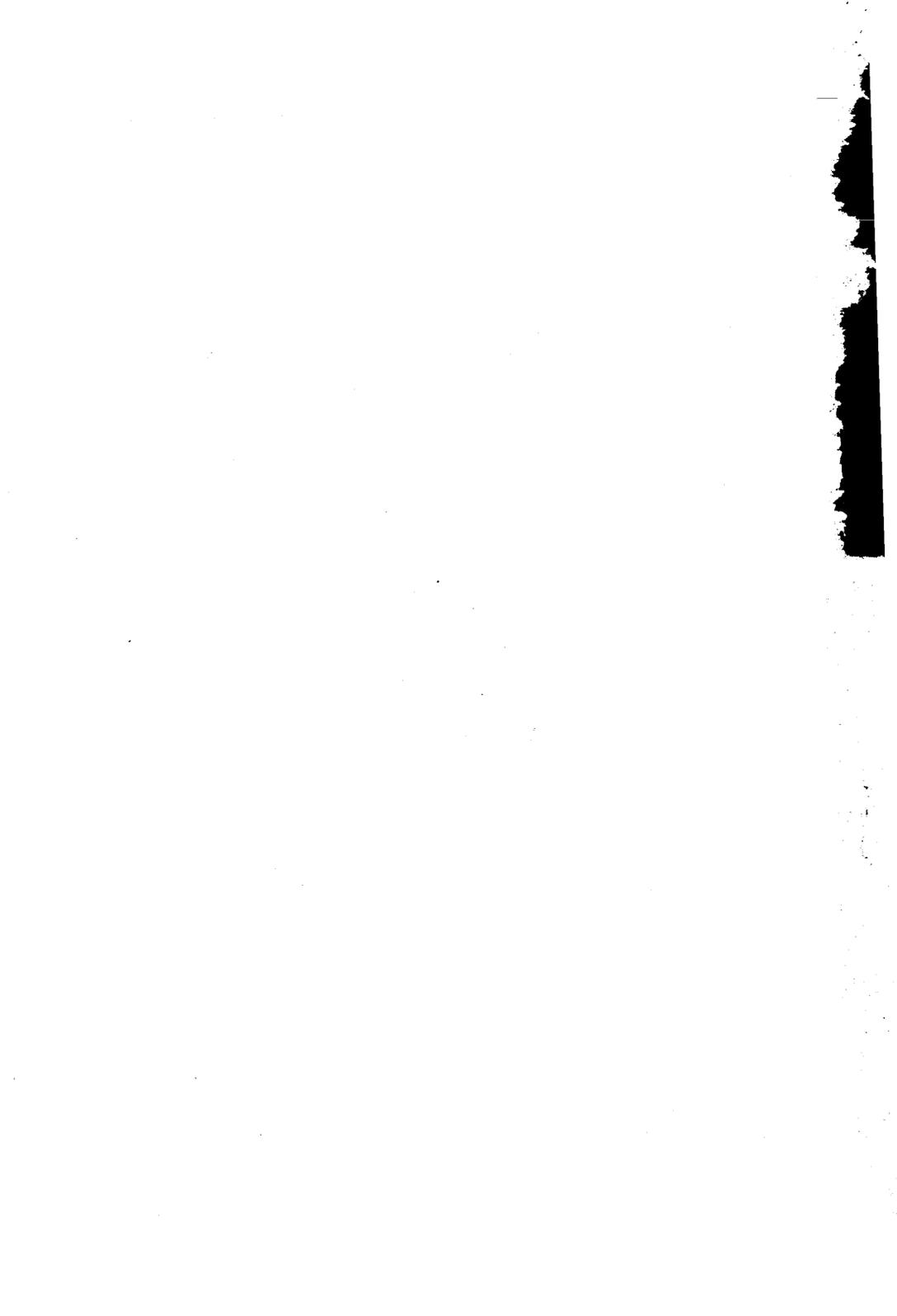


統一問題理論

統一理論研究論叢



國土統一院

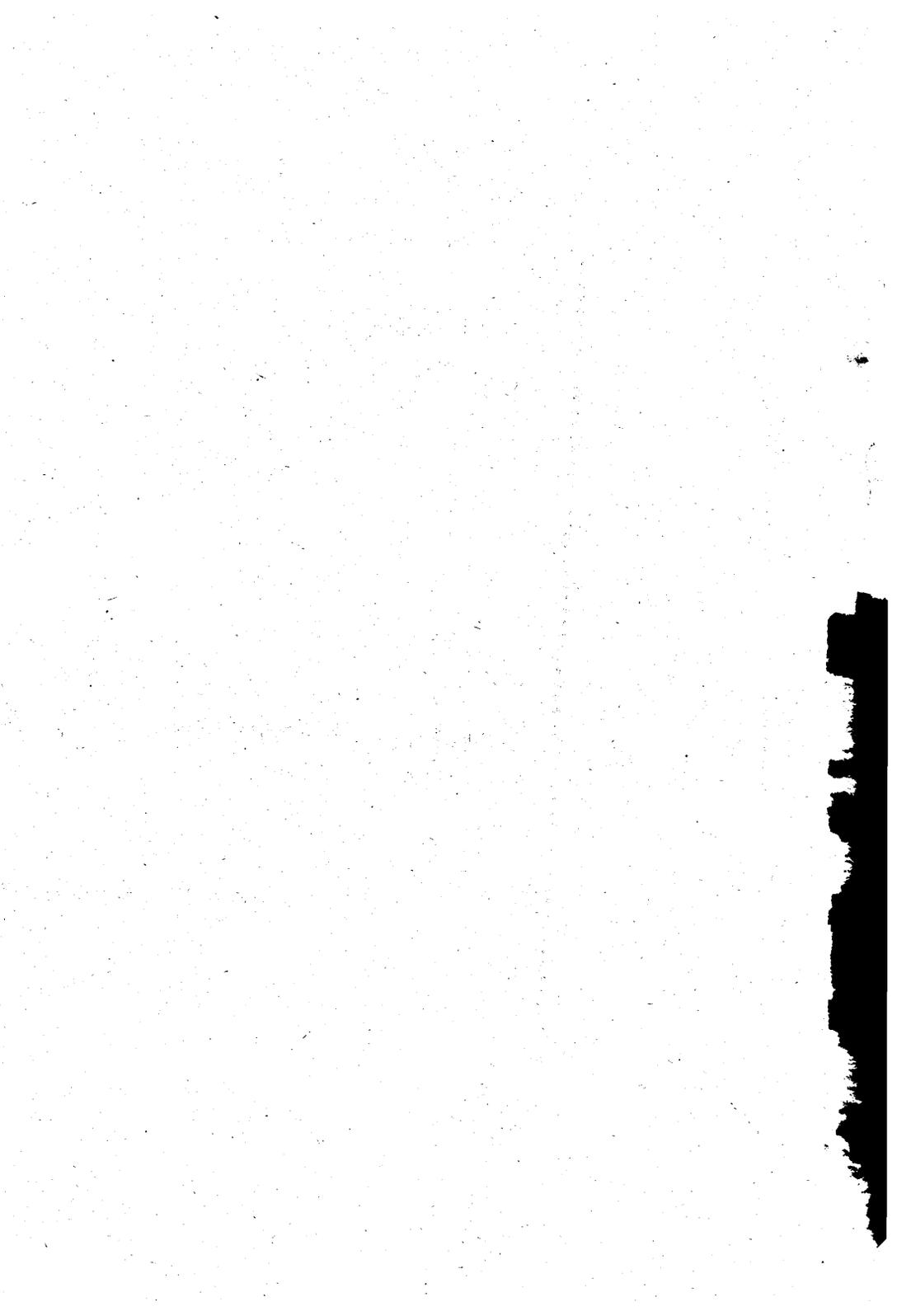


이 논총은 통일이론연구 자료로 활용키위하여
관련된 논문들을 골라 수록한 것입니다.

1976 년 12 월

간행책임 조사연구실보좌관 이 제 회

조사연구실 정치외교연구원



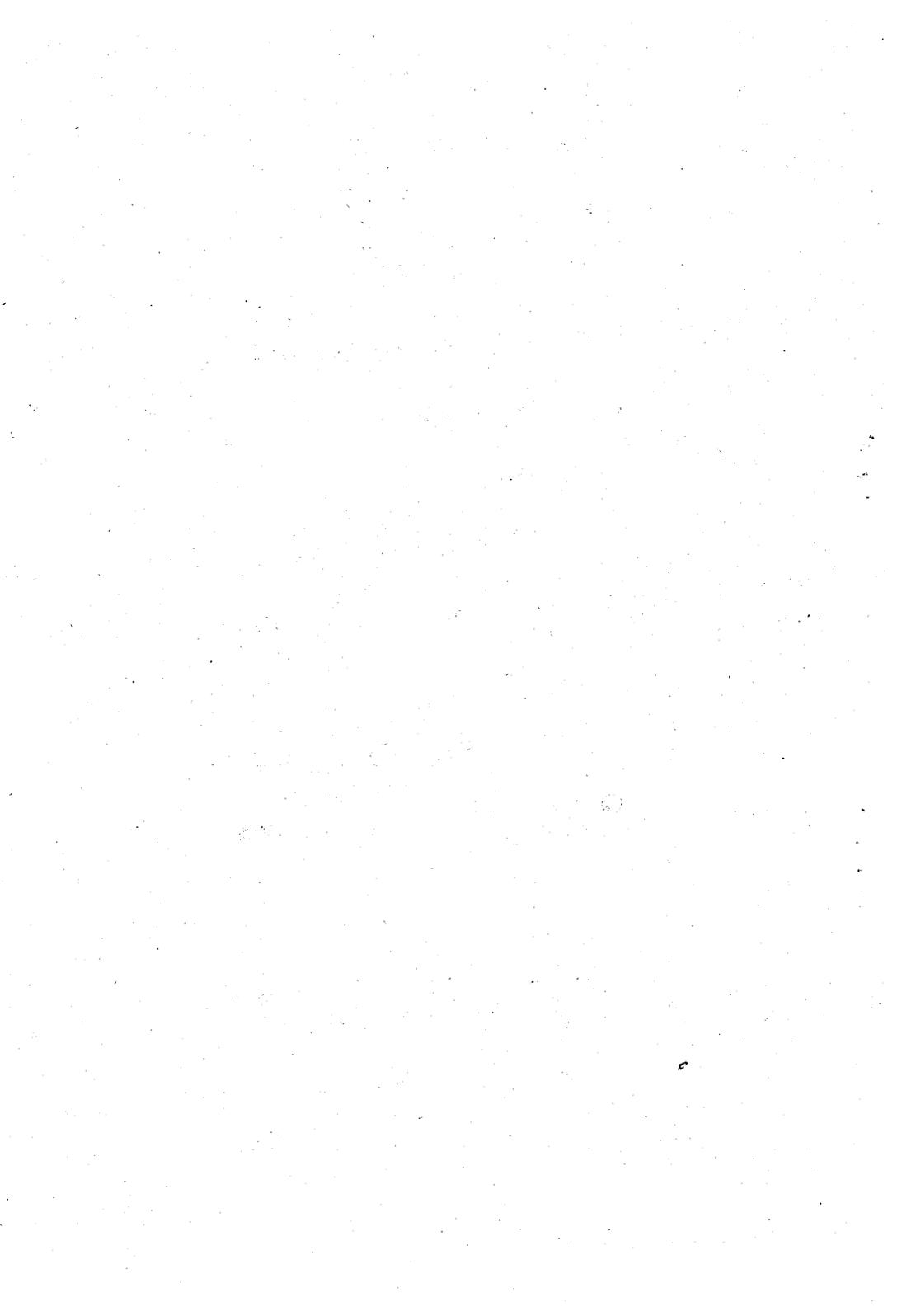
머 리 말

우리는 지금 南과 北으로 갈라진 祖國의 統一이라는 至難한 課題를 해결하기 爲하여 궁극적인 統一의 成就라는 目標과 동시에 그러한 目標을 指向하는 平和의 過程을 想定하고 있다.

다시말해서 平和統一이라는 大命題는 祖國統一이라는 當爲의 價值와 그에 接近하는 現實的인 方法上의 原則을 다같이 規定해 주고 있는 것이다.

차제에 그간 研究된 몇편의 個別的인 論文들을 골라 本論叢을 꾸미는 취지는 바로 우리가 선택하고 있는 平和統一政策의 科學性과 合理性을 뒷받침해줄 理論的 研究를 촉구하는 자극제로 삼고자 하는데 있다.

앞으로 이 分野에 관한 政治的, 法的 側面에서의 論究가 더욱 깊이 發展되기를 기대해마지 않는다.



目 次

平和統一의 政治理論序說	3
李 榮 一	
南北關係發展의 모델研究	17
閔 丙 天	
韓半島에 있어서 平和定着의 意味와 方法	35
李 容 弼	
機能主義統合理論과 南北關係	51
李 相 禹	
分断國의 國際法的 性格과 韓民族의 統一問題	111
南 基 煥	
分断國家 一般理論에서 본 韓國統一問題의 法的 性質	137
金 俊 熙	
分断國家의 統合理論에서 본 多角的인 南北交流 提議評價	187
尹 炳 益	
韓國에 있어서 不承認主義의 變遷과 그 特性	203
崔 昌 濤	
獨逸「할슈타인」原則의 變遷과 要因	223
朴 東 熙	



平和統一의 政治理論 序說

— 先平和 後統一의 理論의 理解를 위하여 —

李 榮
國土統一院教育弘報局長

目 次

- I. 머리 말
- II. 分斷國家의 論理狀況
- III. 分斷國家의 統一問題
- IV. 統一問題의 解決方向 p. 187
- V. 韓 國 的 進 路

I. 머리 말

우리 祖國이 東西世界의 이데올로기의 分極化 과정에서 南과 北으로 分斷된 이래 國內外를 莫論하고 各계 各층에서, 各種의 會議에서 우리의 分斷과 統一의 문제를 놓고 많은 토론이 展開되어 왔다. 그러나 지난 期間 동안에 전개된 統一論議의 大部分은 유감스럽게도 韓民族의 우리 世代가 해결해야 할 통일 문제의 性格과 目標을 客觀 妥當하게 究明했다기 보다는 一方으로 統一의 當爲性만을 강조하는 경향을 보여 왔다.

우리는 지난 30년 동안 누구도 否認할 수 없는 分斷國家의 구성체로서 살아 왔고, 또한 살고 있기 때문에 우리가 解決해야 할 統一問題는 곧 分斷國家의 통일문제가 아닐 수 없었다. 그럼에도 불구하고 우리들의 統一에 對한 觀念은 오늘에 이르기까지도 非分斷국가에서 성취된 統一觀念에 사로잡혀 있는 것이다. 지금까지의 歷史上 成立된 統일은 例外 없이 非分斷國家에서 이루어졌다. 서기 676년에 신라가 성취한 統일은 分斷국가 的 統일은 아니었다.

各其 別個로 存在하는 王國들을 軍事적 정복과정을 통해 단일국가秩序속 에 癡습시킨 것이 新羅의 統一이었다. 그러나, 우리 世代가 해결해야 할

통일 문제는 7世紀 初의 한반도를 生存무대로 삼았던 韓民族의 當時 世代가 직면했던 통일문제와는 性格이 같을 수 없다.

우리는 지금 東西冷戰의 결과로 元來 하나 이었고, 또 하나 이어야 할 國土와 民族이 理念과 체제를 근본적으로 달리하는 가운데 分斷된 채로 對峙하고 있는 分斷國家를 統一해야 할 立場에 놓여 있는 것이다.

만일 우리가 分斷國家에 살면서도 우리의 分斷國家性을 부인하는 立場에서 통일을 追求한다면, 우리의 통일 문제는 統一觀念과 統一條件의 乖離 때문에 애매모호한 民族至上課業은 될 수 있어도 현실성 있는 실천과업으로 구체화 되지는 못할 것이다.

II. 分斷國家의 論理狀況

우리는 흔히 分斷國家(Divided Nation)와 分裂國家(Partitioned Country)를 混用하는 誤謬를 범한다. 法理論上 前者는 「法的으로 持續되고 있는 하나의 源泉國家(Gesamt Staat)를 잠재화시킨 가운데 이 源泉國家의 代表權을 경쟁하지만, 第三國으로부터 원천국가의 단독 대표권을 인정받지 못하는 두 個의 部分국가로 分斷되어 있는 국가」를 말한다.¹⁾ 이 反面 後者는 「法的으로 지속된 원천국가의 존재는 소멸하고 두 개의 部分국가가 각기 獨立하는 경우」를 말한다. 우리 나라를 비롯하여 獨逸·越南 등이 分斷國家의 범주에 속한다면, 인도나 파키스탄은 分裂國家로 定義된다. 그러므로 分斷국가에는 통일의 문제가 提起되나 分裂국가에서는 통일의 문제가 成立할 여지가 없다. 政治社會學的으로는 分斷國家는 民族, 言語, 歷史, 文化의 同質性을 바탕으로 하고 있지만, 分裂國家의 경우 同質性보다 異質性이 強하며, 과거의 통합은 본질상 강제적 結合이었기 때문에 결합력의 해소와 함께 宿命적으로 分裂되는 것이다.²⁾

分斷國家의 또 다른 특징은 第2次大戰과 東西冷戰의 결과로 나타났다는 점이다. 과거 역사에는 分裂國家는 不少했으되 分斷國家는 없었다. 이 점에서 分斷國家는 本質적으로 東西冷戰의 產物이라고 할 수 있다.

모든 分斷국가는 대체로 이같은 특징을 지니고 있지만 각 分斷국가의

57 /
內的 立場이 表明되는 方式은 一定치 않다. 核心國家論者(Kern Staatstheorie) 들은 分斷의 一方을 원천국가를 단독으로 代表할 수 있는 母國 즉 국가의 核心으로 보는 反面에, 他方을 核心에서 分離된 叛亂團體로 규정하고 母國의 行政力의 범위가 줄어들었다고 해서 權限이 축소된 것은 아니라고 主張한다.³⁾ 그러나, 縮小國家論者(Schlumpf Staatstheorie) 들은 영토의 축소는 곧 權限의 축소를 의미하기 때문에 分斷된 兩方의 권리와 책임은 同等하다는 立場을 내세운다. 分斷國家 成立의 初期에는 이 두 이론이 격렬한 對立을 보였으나, 최근에는 이른 바 지붕理論(Dachtheorie)에 의하여 兩者의 立場을 조화시키는 경향이 擡頭했다. 지붕이론은 「앞으로 顯在化될 源泉國家」의 존재를 전제로 두 部分국가는 원천국가를 단독으로 代表할 수 없는 條件下에서 동등하다는 것이다.⁴⁾ 이 경우에도 分斷의 一方은 他方을 「사실상의 政府」(De Facto Government)로 보지 않고, 하나의 「실제적 政府」(Factual Government)로 본다.⁵⁾

그러나 UN을 비롯한 第三國의 分斷國家 정책은 分斷 當事者들의 立場 表明에는 外交上 同調 또는 拒否하는 反應을 보이지만, 法適用의 실질에 있어서는 冷酷할 만큼 다음과 같은 一般의 準則에 맞도록 展開되고 있다.

(1) 分斷國家의 法律行爲의 主体는 法的으로 持續되고 있는 원천국가와 두 개의 部分국가에 각기 주어져 있다.

(2) 部分국가는 원천국가를 단독으로 代表할 수 없는 對內外的으로 有効한 法律行爲를 할 수 있다.

프랑스와 독일의 국제법학계에서 發達되기 시작한, 이같은 一般原則은 이제 分斷國家에 대한 法의 一般理論으로 定說化되고 있으며, 유엔의 분단국가 정책에서 실천화 단계에 이르렀다.

동시에 분단국가에서 행해지는 統一에 대한 一聯의 조치도 이 일반이론에 의하여 그 有効성과 適法성이 評價되는 것이다.

東西兩獨의 경우 일찍부터 이같은 法理論을 中心으로 통일노력이 전개되었기 때문에 70年代에 접어들어 브란트 首相의 이른 바 獨逸 構成國 獨트릭(Doctrine of Component Parts of a Germany)의 성립을 보게 되었고, 이로써 분단국가로서의 독일문제를 현실적 차원에서 검토하게 되었다.

그러나 우리나라의 경우 분단 이래 지금까지 통일 의욕은 어느 분단국가보다 強烈했으나, 統一問題를 分斷國家의 客觀的 特殊性에 맞게 展開할 수 없었다. 우리에게서 分斷을 受諾해야 할 內在的 理由가 全無했기 때문이다. 우리에게 있어서 分斷國家의 現實이 統一 接近의 基盤으로 援用된 것은 分斷이 4半世紀를 경과한 1973年 6月 23日에 발표된 朴大統領의 平和統一-外交政策 宣言 以後부터이다. 이 宣言을 起點으로 韓國의 分斷國家의 立場에서의 現實的 統一 努力이 定立을 보게 되는 것이다.

III. 分斷國家의 統一問題

分斷國家는 기본적으로 統一 推進의 根拠를 民族的 同質性 恢復과 國家의 同一性 회복이라는 두 次元에서 講究한다. 분단국가는 體制와 理念을 달리하는 두 개의 部分秩序로 分斷되어 있기 때문에 部分秩序 內部的 社會化(Socialization) 과정은 相異할 수 밖에 없다.

따라서 部分秩序間에 긍정적 相互作用(Positive Interaction)이 없을 경우, 더우기 統一을 향한 相互間의 태도 전환(Convergent Reorientation)이 없을 경우, 社會化 方向의 차이 때문에 民族的 同質性의 영역은 축소되고 異質性의 영역은 增大하게 된다. 만일 두 部分間에 동질성이 消滅되고 이질화가 완료되면 統一推進의 원칙적인 근거가 해소된다. 이렇게 될 경우 이 分斷국가는 분단국가가 아닌 分裂국가의 길을 걸게 됨으로써 統一을 拋棄당하는 사태에 직면한다. 이것이 分단국가의 本질적 危機이다. 分斷國家의 통일문제에 이 危機를 극복할 方案을 찾는 것이 急先務인 바, 部分秩序間에 긍정적 相互作用을 가능케 할 여건의 造成 문제라고 할 수 있다.

統一 推進의 또 다른 根拠는 국가적 동일성 회복의 觀點이다. 分斷國家는 法理論上 源泉국가 없을 때는 새로운 國家形成(Nation Building)의 課題는 있을 수 있어도 통일 推進의 根拠는 있을 수 없다.

독일의 경우 포츠담 협정에 의거하여 「하나의 독일」(Germany as a Whole)이 法的으로 지속되고 있음을 확인하고 있다. 우리나라의 경우,

源泉國家로서 大韓帝國이 法的 존재로 지속되고 있는지를 분명히 할 명확한 根拠가 없다. 왜냐하면, 1910年의 韓日合併條約에 의하여 대한제국이 憲法的으로 消滅했다고 보기 때문이다.

그러나, 우리는 1910년부터 1945년까지를 合併(Annexation)으로 볼 수 없고, 日本에 의한 軍事的 強占(occupation) 狀態로 規定한다. 왜냐하면, 韓日合併은 日本의 強迫에 의해 當時 大韓帝國의 執權層이 一方的으로 締結했을뿐, 大多數의 國民들은 36년간 집요하게 反日抗爭을 展開했기 때문이다. 독일의 國際法學者 페어드로스(Verdross)는 國際聯盟의 規約과 이를 法現實에 적용시킨 스티imson·독트린(Stimson Doctrine) 以前에 成立한 合併條約도, 그것이 國民의 意思와 관계없이 強迫과 軍事的 強占下에서 締結했을 경우, 條約法의 基本정신에 따라 源泉無効라는 立場을 밝히고 있다.⁶⁾ 또한 Gugenheim 역시 「乙巳保護條約처럼 그 民族의 意思가 無視되고 特定人과 機關이 詐欺에 의하여 締結한 條約의 効力은 법적구속력을 가질 수 없다」고 지적하고 있다.⁷⁾

그러므로 韓日合併의 形式으로 우리가 상실한 것을 국가형성의 三要素 中 主權行使의 制約뿐이었으며, 領土와 國民은 우리의 것이 아닐 수 없다. 그러므로 軍事強占 勢力으로서의 日帝의 멸망과 함께 大韓帝國의 法人格은 同一性を 전지하는 것이다. 카이로 및 포츠담에서 이루어진 聯合諸國의 宣言이 비록 法的 구속력이 없는 한국문제에 관한 강대국의 諒解라고 하더라도 韓日合併의 不法性を 논리적 前題로 締結했다는 點¹⁴⁾ 또한 임시정부를 樹立한 條件에서 항일투쟁을 계속했다는 점에 마무어, 우리는 源泉國家의 法的 持續을 주장할 수 있으며, 샌프란시스코 講和條約 第2條와 韓日基本條約 제2조는 이를 뒷받침하는 것이다.

또한 우리의 헌법 역시 源泉국가의 존속 및 繼承을 선언했고, 6.25 동란을 종결시킨 휴전협정 5條62項도 통일되어야 할 源泉국가의 存在를 默示的으로 前提하고 있다.⁵⁾ 따라서 전체로서의 한반도의 문제는 새로운 국가형성의 문제가 아닌 통일 문제인 것이다.

이 점에서 南北韓은 어느 一方도 法理論上으로는 分斷 獨立을 추구할 수 없는 것이다. 그러므로 한국의 統一問題는 현실적 과제로서 국가적 同一性

이라는 法理論的 根拠 充足에 있는 것이 아니라 民族的 同質性 회복을 目標로 전개되어야 할 것이다.

IV. 統一問題의 解決 方向

지금까지 學界에서 추진된 分斷 또는 分裂된 11개국을 比較研究한 結果에 의하면 分斷을 克服하고 통일을 성취하는 方法으로 세 가지 方法이 考求 추구되었거나 추구되고 있다.⁸⁾

첫째 方法은, 一方에 의한 他方の 軍事적 정복(Military Conquest)노력이었다. 그러나, 第2次世界大戰 종결 이래 어느 分斷국가도 이 方法에 의하여 分斷의 문제를 해결한 국가는 없다. 왜냐하면, 分斷국가는 本질上 냉전의 產物이기 때문에, 分斷국가의 어느 一方이 武力으로 現狀打破 또는 變更을 시도할 경우에는 그것이 分斷國 内部의 問題로만 定義되지 않고, 東西兩大陣營이라고 하는 陣營上의 問題로 波及되어 국제적 관심과 刺戟을 불러일으키게 되기 때문이다. 진영상의 問題가 아니더라도 武力에 의한 현상타파 企圖는 주변 강대국 관계의 변동을 수반할 수 있기 때문이다.

따라서 이 方法은 통일의욕의 과다로 分斷이 不安定한 곳에서 終局 追求되기는 하지만, 分斷國의 屬性이 국제적 관여를 前提한다는 點에서 성공할 가망은 희박하며, 도리어 그것은 分斷을 深化시킬 가능성이 크다.

둘째 方法은, 分斷된 立場의 瓦解에 의한 他方에의 吸收方法이다.

分斷된 어느 一方이 政治的, 經濟的으로 몰락하여 存立을 유지할 수 없거나, 他方이 間接的 攻略에 의하여 相對方을 弱화시켜 瓦解로 인도할 與件이 造成될 경우에 追求가 가능한 것이다.

월남의 경우처럼 安定된 後方을 가질 수 없는 自然地理的 條件下에 있거나, 베트남 등 反정부세력이 강력한 곳에서는 이같은 方法이 추구될 우려가 있다. 또 중공과 대만처럼 力량의 差가 과도히 클 때도 이같은 해결방법이 장기적으로 모색될는지 모른다.

그러나, 독일의 경우나 韓國의 경우처럼 평화와 안전의 問題가 國際的 책임하에

놓여 있고, 戰略上 안정된 후방이 있으며, 内部的으로 안정되어 있는 곳에서 이 方法의 적용이 힘든 것으로 평가된다. 우리나라의 경우는 독일에 비하여 불안정 요소가 없지 않다.

이것은 북한이 한국통일의 代案을 当初에는 첫째 方法으로, 현재는 첫째 방법과 둘째 方法을 동시에 추구하고 있기 때문이다..

金日成은 체·게바라(Che Guebara)의 革命投入論에 立脚하여 무장 게릴라를 浸透시키고, 胡志明을 본 따 지하당 조직을 추구하는가 하면, 毛澤東을 模倣하여 이른 바 對內, 對南, 對外의 다각적 혁명역량 개발 및 韓國의 強點을 弱點으로 心理戰, 協商戰을 통한 合作戰術 등을 구사하면서 한국 内部的의 혁명적 顛覆을 부단히 추구하고 있다.

그러나, 우리는 지난 30년동안 金日成 기도의 無謀性을 증명했고, 앞으로 이를 實証할 有利한 要素를 개발할 수 있다. 게릴라戰이 성립하기 힘든 자연지리적 조건, 地下黨의 성장을 源泉 봉쇄하는 국민들의 共產浸透에 대한 높은 경각심, 냉전논리를 止揚하고 있는 세계적 규모의 테랑트 부우드, 國際的 現實認定 趨勢, 國內의 안정과 경제 성장 등은 例外 없이 金日成의 希望을 虛望化할 요소가 아닐 수 없다.

세계 方法은, 平和的 分斷解消의 方法이다. 본단의 兩方이 相互間에 존재의 현실성을 인정하면서 兩方이 共히 相對方을 直·間接 침략에 의하여 전복할 의사를 拋棄하고 이 포기의사를 제도화하는 方法이다. 바꾸어 말하면, 雙方의 어느 側도 自己의 主義 主張을 相對方에 軍事的으로 강요하지 않는다는 內政 不干渉 不可侵의 원칙에 合意함으로써 냉전적 대치상태를 克服하는 것이다.

이 경우 분단된 部分國家간에는 平和共存이 成立한다. 平和共存을 성립시키는 方法으로는 유엔에 同時加入하거나 상호간에 기본 關係를 설정하는 協約을 체결하는 것이다.

이 方法은 체제와 理念이 다른 두 개의 헌법질서가 一擧에 하나의 憲法秩序로 統合되기가 힘들다는 것을 前提한다. 동시에 이 방법은 체제와 이념은 달라도 交流와 협력은 가능하다는 立場을 취한다. 분단된 部分국가 相互間에 교류와 협력이라고 하는 肯定的 相互作用이 개시되면, 國家의 同

一性회복이라는 통일의 形式的 根柢는 감정적으로 充足되지 않지만, 民族의 同質性 회복이 가능해 지기 때문에 통일의 本質的 근거를 충족시킬 수 있다고 본다.

따라서 분단의 平和的 해소방법은 통일의 形式이 아닌 實質을 추구하는 것을 目的으로 한다. 그러므로 이같은 어프로우치에서는 一方이 他方을 合併한다는 傳統的 통일개념을 지양하고 체제와 이념이 다른 두 개의 憲法秩序가 分斷에 기인하는 민족적 고통을 경감시키면서 민족의 동질성을 회복해가는 統一條件의 改善過程을 重視한다. 따라서 이 입장에서서는 두 개의 상이한 헌법 질서가 一擧에 하나의 질서로 통합되는 비약 (Jump)으로서 統一을 이해하기 보다는 하나로 통합될 조건의 개선과정 (In-between)으로서 統一을 이해한다.⁹⁾

共産主義者들은 이러한 어프로우치를 정면으로 거부하고 聯邦制 (Federation) 나 國家聯合 (Confederation) 과 같은 統一問題의 制度的 解決을 主張한다.¹⁰⁾ 그러나 歷史적으로나 現實的 見地에서 보아 國家形成에 대한 이데올로기적 기초가 다르고 상호간에 社會的 同質性이 없으며 對外關係에서 共通된 意識을 가질 수 없는 戰後의 分斷國家 狀況에서 統一問題의 聯邦制的 解決이 不可能하다는 것은 상식에 속한다.¹¹⁾

平和的 分斷解消論은 이와 같은 非現實的 主張을 提案으로 보지 않고 일종의 심리전 행위로 단정한다. 그리고 統一條件의 改善方案으로 分斷된 部分秩序 內部的 冷戰 遺産 (Cold War Legacy) 의 청산과 이를 기반으로 한 平和定着을 강조하며, 이 입장을 對內外的으로 制度化시키는 手段으로 유엔 동시가입을 추구하게 되는 것이다.

유엔 同時加入은 분단 고정화를 의미하는 것으로 오해하는 경우가 있다.

그러나, 이것은 유엔 헌장 秩序를 잘못 이해한 데 기인한다. 유엔에 가입한 국가들이 当事者들의 必要에 의해서 平和的 수단으로 통일국가를 形成하는 것을 유엔헌장은 금지하고 있지 않는 것이다. 따라서 유엔 同時加入은 分斷 当事者들의 武力的 統合企圖를 抑制할 수 있는 法的 근거는 될 수 있어도 平和統一을 妨害하는 이론 바 분단 고정화의 法

的 근거는 될 수 없다. 獨逸은 이같은 方法을 통하여 分단의 問題를 經濟적으로 解決시켰으며, 兩獨間에 교류와 往來가 빈번해지고 多方面的 협력이 가능해졌으며, 東獨 國籍을 가진 사람이라도 外國을 여행할 경우 등 獨대사관이 없고 西獨 大使館이 있을때, 같은 獨逸사람이라는 概念화된 源泉 國家의 同一性의 概念에서 領事의 保護를 제공하기 때문에 獨逸民族의 分단 苦痛은 갈수록 輕減되고 있다. 獨逸은 이같은 어프로치에 의하여 政府는 두개가 있으나 民族의 次元에서 分단苦痛이 解決되는 狀態를 統一의 當面目標로 삼고, 이같은 成果가 하나씩 發生되는 過程을 統一에 접근하는 것으로 인식한다.

오늘날 兩獨 關係는 이같은 方法을 스스로 開發, 創造함으로써 冷戰型의 分단國家의 地位를 탈피하고 平和의 方向으로 統一을 향하여 前進하는 歷史의 軌道에 進入했다. 傳統的 意味의 統一이 언제 성립될지 아무도 예측할 수 없다. 그러나, 時間的 展望은 불명확하더라도 獨逸民族이 統一을 통해 획득할 수 있는 利益이 오늘의 兩獨 關係에서 구체적으로 실현될 展望이 결코 어둡지 않다는 것은 否認할 수 없다. 一民族 國家 內의 두 部分國家 (One Nation, Two States) 라는 獨逸의 어프로치는 모든 冷戰型의 分斷國家에 많은 教訓을 提示하고 있다.

V. 韓國의 進路

70年代의 한반도를 生活터전으로 삼고 있는 韓民族의 우리 世代는 우리에게 주어져 있는 分斷과 統一의 問題를 어떻게 인식하고 解決해야 할 것인가.

6.25 動亂의 結果로 南과 北은 휴전선을 사이에 두고 높은 軍事障壁을 펼친 가운데 지난 4半世紀 동안 아무런 肯定的 相互關係의 설정없이 相互 異質化의 歷史를 展開해 왔다. 이제 外交, 國防, 財政 등 상층구조에서는 異質化가 完了되었고 교육, 통신, 문화 등 下部구조에서도 이질화는 급속히 進行되고 있다.

앞으로도 계속해서 南과 北이 이같이 斷絶된 狀態하에서 一方이 他方을 軍事적 征服 對象으로 보는 냉전적 對峙狀態를 지속시킨다면, 우리에게서

는 同族相殘의 再燃의 可能性만 증대될뿐 統一의 가능성은 源泉의 으로 消滅될 것이다. 各동.하는 70年代의 政세 속에서 우리는 통일에 對한 希望의 危機를 의식치 않을 수 없는 實情에 놓여 있다. 政府는 이같은 상황 評價에서 70年代에 접어들어 統一을 위한 현실적 措置를 강구하게 되었다. 이 조치는 한 마디로 남북간에 냉전적 對峙상태를 종결시키고 肯定的 相互作用을 可能케 할 與件을 創造하자는 것이다.

1970年 8月 15日 광복절 경축사에서 朴大統領이 제안한 平和統一 構想 (8.15 宣言), 南北관계를 對決의 構造에서 對話의 구조로 전환시킨 1971年 8月 12日의 赤十字會談 提案, 1972年 7月 4日에 發表된 南北共同聲明, 收復統一憲法構造를 平和統一憲法으로 전환시킨 1972年 10月 17日의 維新改革, 南北韓의 유엔 同時加入 및 北韓을 傀儡에서 「不法이나 實際하는 政권」 (Factual Regime) 즉, 對話의 相對方으로 再定義한 1973年 6月 23日의 平和統一外交政策 宣言, 그리고 휴전협정의 効力을 유지시키는 가운데서 侵略하지 않고 干涉하지 않는 南北 關係의 전개에 合意할 것을 要求한 1974年 1월 18日의 南北相互不可侵協定 提議는 모두 一貫性있게 南과 北이 냉전의 굴레를 과감히 벗어나 統일을 平和의 으로 성립시킬 조건을 개선하자는 것이다. 萬一 北韓이 政府의 이같은 提議에 同意해 온다면 남북한은 냉전의 遺産을 청산하고 상호간에 來往과 交流를 실현시킬 수 있는 것이다.

南北間에 긍정적 상호작용이 없는 것은 체제와 이념의 차이 때문이 라기 보다는 冷戰의 論理를 청산치 못하고 있는 南北關係의 不幸한 特殊現實 (1950年의 北韓의 南침) 때문이다. 남북한은 統合論上으로 볼 때, 地理的 隣接性 (Geographical Proximity), 歷史的 통합경험, 言語, 血緣, 文化의 共通性을 가지고 있으므로 해서 이 땅에서 냉전적 對峙상태가 해소될 수만 있다면, 한층 더 빠른 속도로 肯定的 統合機能을 촉발시킬 수 있을 것이다.¹²⁾ 異質化가 完了된 「위로부터의 統合」은 시간이 걸리더라도 異質化가 진행중인 「밑으로부터의 統合」은 한층 더 용이할 것이다.

이 땅에 平和가 정착하려면 무엇보다도 우선 北韓이 大韓民國을 소위

「解放対象地域」으로 보는 냉전의 가증스러운 논리를 포기해야 한다. 또한 南北間에 冷戰 脱皮를 制度化시키는 절차로서 남북한의 同時 유엔 加入도 바람직스러운 것이다.

북한이 이같은 조치를 취하지 않고 있기 때문에 지금 世界的 規模로 막을 내린 「鐵의 帳幕」이 아직도 이 땅에는 그대로 펼쳐져 있고, 이 속에서 한반도의 긴장은 고조되고 있는 것이다.

북한은 평화정착을 받아들일 수 없는 자체의 弱點과 南韓革命이 가능할 것이라는 誤算 때문에 우리 민족의 共同利益 증진에 역행하는 긴장정책을 계속하고 있다. 그러므로 이 時点에서 통일을 위해 우리가 해야 할 과제가 있다면, 북한의 태도를 平和定着의 方向으로 유도하는 作業일 것이다. 이 작업은 우선 金日成으로 하여금 그들이 30年동안 추구해 온 南韓革命이 불가능하고, 또는 직접적 무력 침략도 승산이 없다는 것을 분명히 깨닫도록 국력 배양을 통한 국내적 安定을 과시하는 것이다. 이것이 김일성에게 啓蒙된다면 북한은 평화정착을 받아들일 수 없는 자체의 弱點과 모순을 是正하는 方向으로 정책을 전환하지 않을 수 없을 것이다. 兵器産業이 消費財 産業으로 전환되고, 外部 世界로부터 자본과 技術을 도입하는데 힘쓰고, 内部 체계를 合理化하는 데 주력한다면 북한 주민의 고통은 그만큼 경감될 것이다.

이렇게 될 때 金日成은 偶像의 地位에서 人間의 地位로 내려올 것이다.

우리는 「괴뢰와도 대화할 수 없지만, 偶像과도 對話할 수 없기 때문에」 北韓 内部의 体性轉換(Somatic Displacement)을 南北對話 正常化의 기본 요소로 인식하는 것이다.

우리는 이러한 변화가 머지 않은 장래에 일어날 여러 가지 가능성을 豫見하고 있다. 韓半島 周邊의 國際情勢의 和解의 變動을 外的 可能性이라고 한다면, 70年代 中半期를 絶頂으로 하여 漸次 下降期로 들어갈 수 밖에 없는 北韓의 内部 成長力과, 第3次 5個年 計劃의 完遂를 始点으로 高度 成長 段階로 비약할 韓國의 發展 力量의 強化 趨勢는 소망스러운 變化를 예상할 内部的 可能性이 아닐수 없다.

우리의 国力이 북한에 比해 絶對優位를 維持하는 날, 北韓은 対決이 아

대외정책

년 對話의 論理에서 民族의 共存共榮의 課業인 統一問題 解決의 자리
變容된 姿勢로 臨해 올 것이다. 이것이 곧 이론이며 실천인 것이다.

註

- 1) Gilbert Caty, Le Statut Juridique des Etats divises, Paris, Editions A, Pedone, 1969. P.5 를 引用한 「分断国家 一般理論에서 본 우리의 再統一問題 解決方案의 輪廓」, 国土統一院 1974. 參照.
- 2) Stephen G. Walker, "Case Studies and Cumulation : The Study of Divided Nations, in ~~Divided Nations~~" in a Divided World, Edited by Gregory Henderson and John Stoessinger, (N.Y. David McKay 1974.) 參照.
- 3) W. Marschall von Bieberstein-zum problem der Völkerrechtlichen Anerkennung der Beiden Deutschen Regierungen, Ein Beitrag zur Diskussion über die Rechtslage Deutschlands, Berlin, 1959. P. 140.
- 4) Gilbert caty op. cit., P. 101.
- 5) Martin Krielle, The Constitutional Situation of Divided Germany, mimeographed paper 參照.
- 6) A. Verdross, Völkerrecht, 5. Auflage, Wien, Springer Verlag, 1964. PP. 171 ~ 177 參照.
- 7) Gugenheim, Lehrbuch des Völkerrecht, 1948, 1948, s. 86 주석 122 參照.
- 8) Stephen Walker, op. cit.
- 9) Johan Galtung, Divided Nations as a Process : One State, Two States, and In-between, The case of Korea, 1972, 8月 14日 ~ 17日 사이에 日本 京都에서 열린 韓國統一國際會議에서 發表된 論文 修正版 參照.
- 10) 東獨에는 1956年 Ulbricht 에 의해 兩獨의 Confederation 을主張했고 金日成은 1960, 1973年에 東獨과 비슷한 취지의 聯邦制를 提案했음.
- 11) 金裕植 統一院長官은 1974. 7. 5 高麗大亞細亞問題研究所 主催 「韓半島 周邊情勢와 南北韓 關係」를 主題로한 學術會議 致辭에서 同旨의

批判的 观点 提示

- 12) Philip Jacob and Henry Teune "The Integrative Process : Guidelines for the Analysis of the Basis of Political Community", in Philip Jacob and James V. Toscano, ed., The Integration of Political Community (Phil., Lippincott, 1964.)
参照.

南北關係 發展의 Model 研究

閔 丙 天
東國大學校 安保研究所所長·政博

目 次

- I. 序 言
- II. 南北關係 發展의 基本型
- III. 三個 狀態型과 可能環境
- IV. 結 語

I. 序 言

우리 民族에게 있어 가장 중요한 課題가 되고 있는 것은 平和와 統一의 달성일 것인 바, 兩者는 密接한 關係를 갖는 것이라고 우선 생각할 수 있다. 分斷의 各 個體가 相對方을 흡수하려는 데서 平和가 이룩되기 힘들고¹⁾ 군사대립이 統一을 저해할 지도 모른다.

그러므로 우리가 統一과 分斷이라는 대립되는 概念群과, 平和와 戰爭이라는 또 다른 對立概念群을 연결할 수 있다면 民族의 平和統一方案을 발전시키는 데 어떤 기여를 할 수 있을 것이다. 물론 統一과 分斷 그리고 平和와 戰爭이 대립되는 概念²⁾으로 상대화시킬 수 있으나 그것을 연결시키는 것은 어려울 듯하다.

따라서 여기서는 1次的으로 兩群을 각각 別個의 것으로 한 어떤 狀態模型을 세우고 그 두 模型을 결합하는 二段階作業을 시도하기로 한다.

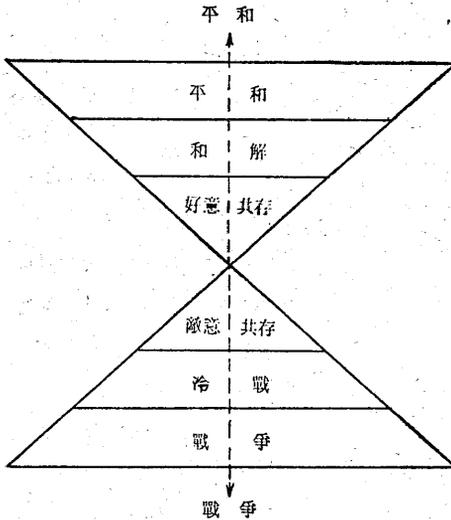
그리고 그러한 基本模型에서 派生되는 몇개의 豫想狀態型을 설정하여 그것의 可能環境을 진단해 보기로 한다. 만약 그러한 作業들이 완전히 성공되기만 한다면 安保와 統一을 위한 政策方向調整의 어떤 기틀을 찾을 수도 있을 것이다.

II. 南北關係 發展의 基本型

1. 平和와 統一의 個別型

戰爭과 平和라는 相反되는 狀況이 存在할 것이지만, 戰爭이라는 對立狀況도 구체적으로는 여러가지의 보다 세분된 狀況으로 나누어 질 수도 있으며, 平和의 경우에 있어서도 그러하다. 戰爭과 平和의 兩軸을 대립적으로 보고 各軸의 狀況을 각기 3個로 나눌 경우 <圖表 1>과 같은 서로 대립되는 形狀이 이루어질 것이다.

<圖表 1> 平和와 戰爭의 南北模型



圖表에서 보듯이 平和의 軸에서 나타나는 狀態의 發展은 好意 共存에서 和解로, 다시 平和로 전개된다. 그리고 戰爭의 軸에서 나타나는 狀態의 發展은 敵意 共存에서 冷戰으로 다시 戰爭으로 展開된다. 戰爭을 最惡狀態로 보고 平和를 最善狀態로 볼 때 最惡에서 最善의 方向線에는 戰爭→冷戰→敵意 共存→好意 共存→和解→平和의 諸 發展段階가 전개된다고 생각된다. 戰爭으로의 方向과 平和로의 方向에서는 서로 正反對의 狀態가 전개되고 있다. 最善의 狀態인 平和와 最惡의 狀態인 戰爭은 상응적으로 反對方向에서 나타나고 있는 것이다.

그리고 平和의 軸上에서 나타나는 和解 및 好意 共存은 戰爭의 軸上에서 나타나는 冷戰 및 敵對 共存과 상응하고 있다.

以上에서 우리는「平和와 戰爭」이라는 兩極狀態를 천제로 한 狀態發展을 보았거니와 이제「統一과 分斷」의 狀態發展을 내립시켜 본다면 <圖表 2>와 같은 形狀圖를 만들 수 있을 것이다.

統一과 分斷이라는 서로 相反되는 概念을 놓고 생각할 때 <圖表 2>에서 보듯이 우리 民族이 가장 바라지 않는 最惡의 狀態인 分斷으로의 方向과 最善의 狀態인 統一로의 方向은 正反對되어 서로 대응한다. 分斷은 統一과, 分裂은 統合과, 對峙은 交流와 相反되고 대응한다.

앞의 各 狀態들이 分斷이라는 最惡의 것에서 分裂→對峙→統合→統一이라는 最善의 것으로 점차로 전개되어 가는 것이 바람직하다.

2. 平和와 統一의 綜合模型

앞에 제시했던 個別的인 두개의 模型을 연결시킬 때 南北 關係의 模型은 다음과 같이 될 것이다.³⁾

아래 表에서 보듯이 우리 民族의 가능한 最終狀態는 다음의 네 가지이다.

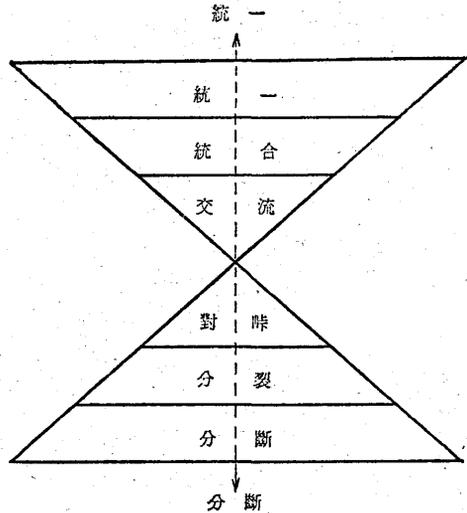
- (1) 平和統一 (2) 平和分斷
- (3) 武力統一 (4) 戰爭分斷

統一에 있어서 平和統一과 武力統一이 있게 되고 分斷에 있어서 平和分斷과 戰爭分斷이 있게 되는 데 (1)과 (4) 및 (2)와 (3)을 연결할 때 民族의 方向線이 두개로 이어진다.

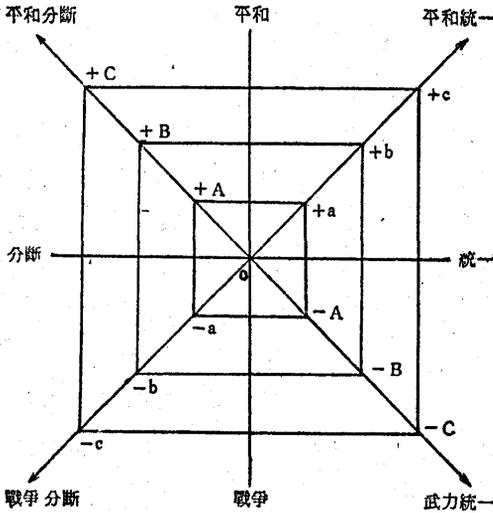
거기서 우리는 民族의 運命을 最惡과 最善의 相應水準에서 연결하여 다음과 같은 狀態로 만들 수 있을 것이다.

- (1) 戰爭+分斷=戰爭分析 (-c → -b)
- (2) 冷戰+分裂=冷戰分裂 (-b → -a)

<圖表 2> 統一과 分斷의 南北模型



〈圖表 3〉 南北關係의 綜合模型



(3) 敵意共存 + 對峙 = 敵意共存
(- a → o)

(4) 好意共存 + 交流 = 好意共存
(o → + a)

(5) 和解 + 統合 = 和解統合
(+ a → + b)

(6) 平和 + 統一 = 平和統一
(+ b → + c)

以上은 「平和統一」이라는
最善의 理念狀態에 이르기까지
의 各 段階를 말하거나, 그
것들은 어느面에서는 하나의
시간적인 過程을 표시하는 것
이기도 할 것이다. 앞의 6
段階를 類似性에 따라 6 개씩
을 경우 最惡에서 最善에
이르는 時間過程에는 다음의

세 가지 狀態型이 있게 될 것이다. 즉 葛藤型 (戰爭分斷, 冷戰分裂) 과 共存型 (敵意共存, 好意共存) 및 融合型 (和解統合, 平和統一) 이 그것이다.

Ⅲ. 三個狀態型과 可能環境

1. 葛藤型

葛藤이라는 現象은 對立의 樣相으로서 葛藤論 (Conflict theory) 에서 주장되고 있는 것처럼 狀況에 의해서 생기는 現象이다. 4)

南北關係에 있어서 이런 現象이 형성되는 사상적 바탕은 鬪爭論과 絶對主義 및 吸取主義이다. 相對에 대한 否定과 自己에 대한 「唯一論」에서 그러한 절대주의 및 흡수주의적인 思想이 이룩되고 그에 따라 南北의 關係는 葛藤을 일으키고 對立하게 된다.

葛藤이라고 하지만 그것은 나타나는 樣相의 程度에 따라 다르게 表現될 수 있다. 이미 제시했듯이 葛藤의 範疇에서는 對峙, 冷戰, 部分(局地)戰, 全面(總力)戰 등의 狀態가 있게 된다.

그러면 各 狀態型이 구체적으로 어떻게 나타나며, 各 型의 可能條件이 어떤가를 검토하기로 하자, 그러나 對峙는 크게 問題가 되지 않으므로 여기서는 冷戰과 部分(制限, 局地)戰, 全面戰에 관해서만 살피기로 한다.

가. 葛藤模型의 特性

葛藤狀態의 하나의 局面인 冷戰의 葛藤狀態란 앞에서도 示唆했듯이 큰 規模의 武力的 攻擊은 없으나 其他 方法에 의한 攻勢가 전개되는 狀態로 서 거기에서는 各樣의 間接侵略⁵⁾이 수행되면서 相對方에 對한 吸收活動이 있게 된다.

이 狀態에서는 戰爭과 平和가 매우 구분되기 어렵다.⁶⁾ 國家間(among states)의 戰爭이 아닌 階級間의 戰爭⁷⁾ 또는 人民間(among peoples)의 戰爭이 있게 되는 狀況에서는 非武力戰이 위주가 되기는 하나 분명히 完전한 平和狀態가 이루어진 것은 아니다. 完전한 平和도 또 完전한 戰爭도 아닌 冷戰이 전개될 때 分斷 또는 分裂되고 있는 南北關係의 狀態는 구체적으로 다음과 같이 된다고 하겠다.

(1) 南北에 각기 다른 體制와 政權이 存在하면서 相對方을 해체시키려 한다.

(2) 南北은 休戰線에 의해서 管轄區分을 하여 그것이 실질적인 境界가 된다.

(3) 南北에는 각기 다른 政治文化⁸⁾를 形成하고 一般文化生活을 하고 있는 「國民」이 각각 存在한다.

(4) 南北間에 不信感이 存在하고 交流가 거의 이루어 지지 않는다.

(5) 相對方의 體制 및 政府를 전복시키기 위한 暴動, 間諜網 形成, 계렬라戰 企圖, 宣傳攻勢 및 外交活動이 있게 된다.

葛藤狀態의 또 하나의 局面인 部分的 局地戰爭⁹⁾이란 特定地域에 대해서 全戰力을 동원하지 않으면서 攻擊을 가하는 武力侵略에 의해서 이루어지는 戰爭을 말한다. 全戰力이 동원되지 않는다고는 하나 冷戰狀態에서와 같은 單獨의 挑発이나 暴動, 계렬라戰 등 보다는 훨씬 強力性을 갖는 戰爭으로서 大規模의 戰力이 行使된다. 그러나 部分的 局地戰은 全面戰과는 달리 본질적으로 自각 武力에 의해서 相對方을 흡수하려는 것을 指向하지 않는다. 部分的 局地戰에서 얻어진 物理的 結果를 政治的으로 利用하려는 데 主目的이 있게 된다고 하겠다.

南北關係에 있어서의 그러한 制限的 戰爭狀態의 구체적인 면은 다음과 같다고 생각된다.

(1) 冷戰의 경우와 마찬가지로 南北에 각기 다른 「體制」와 政權이 存在하고 相對方을 해체하며 각기 다른 文化生活을 하는 「國民」이 存在한다.

(2) 休戰線에 따라 南北의 管轄區分이 이루어 졌으나 이 境界가 部分的으로 混亂에 들어가거나 들어갈 可能性이 크다.

(3) 南北의 軍事力이 前面 境界의 特定地域 또는 後面地域에서 직접적으로 衝突한다. 그러나 南北의 全戰力이 동원되지 않거나 攻擊對象地域에 有限性¹⁰⁾이 있다.

(4) 速決이 되지 않으면 南北間 全面戰으로 擴大될 危險이 있다. 따라서 美軍이 駐屯하고 있는 동안에 制限局地戰이 있게 될 때 美軍介入은 制約을 받게 될지 모른다.

葛藤模型에 있어서 最惡의 狀態인 全面的 戰爭型은 部分(局地)戰과는 달리 手段과 場所에 있어서 無限性을 갖는 戰爭型을 뜻한다. 즉, 韓半島에서 分斷個體의 雙方이 1950年 6月25일에 비롯했던 韓國戰爭과 같은 樣相을 띠는 戰爭이 전개되는 狀況을 말한다. 그러므로 全面戰에서는 韓民族 全體가 敵對感을 뚜렷이 갖는 뚜렷한 「友敵關係」가 이루어 진다.¹¹⁾ 全面戰의 進에서 어느 一方이 他方을 吸收해 가는 過程으로 발전 될 때는 「吸收的 統一」이 이루어 지게 될 것이고 그렇지 못할 때는 兩側의 敵對化가 보다 더 深化될 것은 分明하다.

全面的 戰爭型의 狀態를 약간 구체적으로 제시하여 보도록 한다.

(1) 南北韓이 武力으로 상대방을 屈服시키고 相對地域을 吸收하려는 行爲가 전개된다.

(2) 南北韓에 거주하는 住民이 상대방에 對하여 최대의 敵意를 갖는 각기 다른 國民으로 나누어져서 戰鬥行爲를 전개한다.

(3) 休戰線을 비롯한 모든 境界가 무너지고 相對方의 管轄地域이 인정되지 않는다.

(4) 全武力을 비롯한 모든 手段이 동원되어 韓半島의 모든 地域이

戰場化한다.

(5) 美軍이 駐屯하는 동안에 全面戰이 일어날 경우, 美軍이 介入되어 戰鬪에 참가하며 中·소·日 등이 각기 支援行爲를 전개한다.

(6) 어느 一方이 勝利할 경우 韓半島가 統一狀況으로 발전하게 될 것이며, 一方의 勝利가 없을 때는 對決의인 永久分斷이 있게 된다.¹²⁾

나. 葛藤模型의 可能環境

앞에서 葛藤狀況의 諸型의 狀態를 살펴보았거니와 이제 그러한 諸型이 可能한 現實인가에 관하여 檢討하기로 한다.

먼저 全面戰爭의 可能性부터 검토하여 보도록 하자.

南北關係는 기본적으로 北韓情勢와 南韓情勢 및 國際情勢가 전제가 되어 전개되어 간다. 따라서 全面戰의 경우도 그 可能性을 이 「三大要素」와 관련시키면서 찾아야만 될 것이다.

全面戰의 要因은 北韓이 추구하는 目標과 理念 및 思想에 근원적으로 介在하고 있다. 北韓側의 目標은 韓半島의 共產化이고 모든 行動綱領과 戰略은 이 目標을 달성하는데로 指向한다. 그런데 共產化를 위해서 北韓側은 吸收主意的인 方式, 一時解決에 의한 統一方式, 暴力的 方式을 택하고 있는 것이다.

吸收政策의 理念과 唯一思想의 體系는 분명히 南北間에 극단적인 葛藤戰爭狀況을 유발시킬 수 있는 要因이 된다.

軍事能力이라는 面에서 볼 때 北韓側은 우리보다 量的으로 우세한 現代의인 航空機를 갖고 있고, 매우 강하게 訓練된 相當數의 兵力, 우리보다 유리한 兵站線과 軍需生産能力 그리고 兵營國家的 政治體制 및 國防國家的 經濟體制, 一元의 精神의 唯一體制를 가지고 있다.

이렇게 北韓의 意思와 能力이라는 点에서 볼 때 全面戰의 可能性이 전혀 예상할 수 없는 것은 아니다. 統一意志가 있는 限에는 더욱 그러하다. 물론 北韓의 能力은 全面戰을 장기적으로 지속시킬만 하지 못하다. 그러므로 全面戰은 우리의 對應能力과 國際의 環境이 問題視되는 것이다.

우리의 對應能力은 1950년에 南北間에 있었던 對比에 비하여 뚜렷이 향상되었다. 南北韓間에 있었던 對話의 既存性도 全面戰을 억제하는 要因

이 되며, 美國의 軍隊駐屯과 對韓 援助政策도 北韓의 戰爭衝動을 제약하게 될 것이다. 中共이나 蘇聯도 美國과의 共存關係 때문에 北韓의 戰爭指向性을 고무하기 보다는 제약하게 될 것이다. 13)

앞에서 보았듯이 韓半島에서의 全面戰은 北韓, 南韓, 國際情勢 등의 環境에 비추어 볼 때, 쉽게 이루어지기는 어려운 것으로 보인다.

다음에 部分的 局地戰爭의 可能性은 얼마나 될까를 檢討하여 보자.

制限的인 部分局地戰은 특정한 地域을 기습적으로 공격해서 占領하는 形態로 나타날 것으로 보인다. 이를 테면 西海 五島를 占領한다든지 또는 계릴라戰의 拠点 確保를 위하여 特定한 中小都市를 기습적으로 占有하려는 기도 등이 그것이다.

그런 形態에 대한 國際的 制禦力은 별로 크지 못하며, 유리한 戰略的 高地를 確保하기 위해서 그러한 戰爭을 벌일 可能性은 상당히 있다. 그리고 軍事的 理由보다는 政治的 要求에 의해서도 이런형태의 戰爭은 있을 수 있는 것이다. 즉, 部分的 戰爭의 可能性은 全面戰의 경우보다는 크다고 볼 수 있다.

물론 韓半島에서는 部分戰, 局地戰이 全面戰으로 확대될 素地가 매우 크다. 가령 休戰線上의 어느 地域(특히 西部戰線의 어떤地域)에 대한 局地戰이 단순히 그 地域만의 戰鬪로 끝나기는 쉽지 않을 것이며, 多數의 特攻隊가 우리의 特定の 中小都市를, 점거하기 위한 戰鬪를 벌일때 그것은 全面戰으로 發展될 可能性이 크다. 그러므로 部分戰이 어느 一方에게 치명적인 타격을 줄 정도로 일어난다는 것은 곧 全面戰의 前段階가 될 것이다.

葛藤型的의 하나인 冷戰¹⁴⁾의 可能性은 어떻게 생각할 수 있는가.

全面戰이나 部分戰을 제약하는 要因은 너무나도 많다. 그러기 때문에 南北間의 葛藤模 型중에서 가장 可能性이 큰것은 冷戰의 鬪爭일 것이다.

冷戰鬪爭方式은 60年代에 가장 많이 나타났다. 어느 一方이 他方에 대하여 「直接吸收」의 方式을 취하지 않으면서도 掘服시킬 수 있는 方途로서의 이 冷戰의 鬪爭方式은 지금도 効用性을 갖는 것으로 생각된다. 武裝工作員의 소규모적인 南派, 南韓內에서의 暴動과 政府顛覆活動 또는 그에 대한 煽動 등의 冷戰方式은 가장 可能한 것으로 남게 된다.

그런 形態의 鬭爭은 內外的抵抗과 國際的 影響을 가장 적게 받으며, 또 그 같은 鬭爭을 수행할 能力은 雙方이 모두 충분히 가지고 있기 때문이다.

2. 共存型

共存 (Co-existence) 이라는 현상은 相對主義的 思考가 전제되어 이루어지는 現象이다. 그러므로 거기에서는 體制와 理念에 관계없이 戰爭을 하지 않으면서 서로의 存在를 인정한다. 결국 共存成立의 一次的인 條件은 相對方을 소멸시킬 수 없다는데 있는 것이다. 15)

南北關係에 있어서의 共存의 契機는 1970年代에 있었던 一聯의 接觸에 의해서 마련되고 있다. 비록 有用性을 제대로 發揮하고 있지는 못하나 形式은 存在하는 것이다.

그러면 우리나라에서의 共存의 可能한 諸狀態가 具體的으로 어떤 것인가를 먼저 보기로 한다.

가. 共存諸型의 特性

共存에는 敵意的인 것과 中間的인 것 그리고 好意的인 共存의 세 가지가 있을 수 있겠다. 16)

敵意的 共存이란 武力衝突이 抑制되어 있으나 敵對性이 存在하여 非武力工作이 전개되는 상태를 말한다. 따라서 敵意的 共存은 鬭爭의 可能性과 好意共存의 可能性을 모두 내포한다.

그런 뜻을 지니는 敵意共存의 狀態를 상징하여 보기로 한다.

(1) 南北韓이 相對體制의 存在를 인식 또는 묵시적으로 인정하나 공식 承認을 하지는 않는다.

(2) 남북한에 이질적 이념으로 무장된 「국민」이 敵意를 가지면서 존재한다.

(3) 지금의 休戰線이 管轄區分線으로 존재하지만 平和의 制度化가 확립되어 있지 않다.

(4) 南北交流가 전혀 없거나 극히 제한된 범위에서 이루어진다.

(5) 상대방에 대한 優位確保의 活動이 있게 된다.

敵意共存에 상응 대립되는 共存은 好意共存일 것이다. 國際政治上에서의 國家位置에는 獨立, 相互依存, 統合의 三個 形態가 있을 수 있겠는데 17), 好意共存은 아마도 相互依存의 關係에서 이루어 질 것이다. 따라서 南

北關係에서의 好意的 共存이란 機能主義者¹⁸⁾들이 주장하는 機能的 接近이 이루어진 狀態일 것이다.

南北關係에서 이루어지는 好意的 共存狀態를 구체화한다면 아마도 다음과 같은 것들일 것이다.

(1) 南北韓이 相對方體制를 묵시적으로나 명시적으로 인정하고 相對方을 吸收하려 하지 않는다.

(2) 南北韓에 각기 理念을 달리하는 별개의 「國民」이 형성되어 있으나 그들은 理念보다는 「民族」을 중요시한다.

(3) 休戰線에 의해서 관할구역이 나누어지고 있으나 軍縮을 비롯한 「平和의 制度化」가 확립되고 休戰線의 安定性이 유지된다.

(4) 政治的 代表部나 商社駐在 등의 機關이 相互裝置가 있다.

(5) 南北間에 自由通行이 인정되나 居住 및 移轉의 自由는 제한된다.

(6) 社會, 文化, 經濟 등의 共同開發 및 民族的 單一化를 위한 共同 機構를 둔다.

(7) 四強의 南北韓에 대한 交叉承認이 있고 交叉協력과 平和를 위한 制度的 裝置가 마련된다.

앞에서 지적한 諸狀態에서 볼 수 있듯이 好意共存은 民族統一의 구체적이고 확실한 契機라고 할 수 있다.

敵意共存과 好意共存의 中間狀態가 있다는 것을 우리는 상상할 수 있을 것이다. 그것을 中間의 共存이라고 부를 수 있다. 아마도 中間의 共存의 以前 段階에서는 安保가 重視되고 그 以後에는 統一이 중요시 될 것이다.

나. 共存模型의 可能環境

以上이 南北關係에서 있을 수 있는 共存模型의 狀態들이거나 현실적으로 그것의 可能性이 어느만큼 되는가를 環境과 결부시켜 검토하여 보도록 한다.

共存模型중에서 最善의 狀態라고 볼 수 있는 好意的 共存狀態는 적어도 數年內에는 어떤 劇的인 變動이 없는 限에 있어서는 그 實現可能性이 거의 없는 듯 하다.

好意的 共存이 가능하기 위해서는 적어도 南北交流가 수년간에 걸쳐 계속되어야 하는데 지금 交流는 커녕 對話조차도 제대로 진행되지 못하고 오히려 敵對指向이 1975년부터 급격히 늘어나고 있는 형편인 것이다. 이런 狀況下에서 南北間의 協調가 이룩되기를 기대한다는 것은 지나치다고 볼 수 밖에 없을 것이다.

中間的 共存의 可能性은 아마도 數年 後부터는 싹트기 시작할 수 있다고 보인다. 그 때에 가면 相對方을 屈服 및 吸收할 수 있다는 自信心이 北韓共產主義者들의 머리에서 점점 줄어들게 되고 국제적 환경에서도 戰爭을 뚜렷이 억제하는 機能遂行을 보일 것이다. 그렇게 되면 敵對的 態度 및 否定은 서서히 認定으로 변하게 될 수 있다. 그러므로 中間的 共存의 狀態는 80年代 前半에 이르러 싹트게 될 것 같다. 中間的 共存을 促進할 국제적 환경은 앞으로 몇 년 동안에 크게 성숙될 것이다.

美國이나 日本이 앞으로 몇 년 뒤에는 緊張緩和와 現狀維持를 위하여 北韓을 「相對者」로 인정할 수 있다. 소련이나 中共도 그와 비슷한 思考에 의해서 極東에서의 均衡狀態를 유지하는데 기여하게 될 것이다. 그러므로 中間的 共存은 국제적 환경면에서는 수년 뒤에 가능하다고 볼 수 있다.

한편, 敵意的 共存의 경우도 국제환경 면에서 볼 때 충분한 바탕이 存在한다. 四大強國이 韓半島의 現存하는 秩序가 급격히 변동하는 것을 원하지 않기 때문에 직접적인 戰爭으로의 狀況進行이나 統一로의 狀況進行이 이루어지기는 쉽지 않다는 것이다. 물론 소련이나 中共은 韓半島의 赤化를 最善의 狀態로 보고 있을 것이며, 그것이 北韓側을 자극하는 要因이 될 수도 있다.

最近 5年間에 形成되었던 南北關係는 분명히 敵對的 共存型에 속하는 것이었다고 볼 수 있다. 그러나 작년부터는 狀況이 共存型에서 後退되면서 매우 높은 緊張이 조성되어 왔다. 半島內的인 면에서 볼 때 共存 - 비록 敵對的인 것일지라도 - 을 促進하는 要因이 있기도 하나 그것을 제약하는 要因이 상당히 있기 때문에 그러한 結果가 생기고 있다고 하겠다.

「統一」에 못지 않게 「平和」를 중요시하는 意識構造는 戰爭을 억제하는 구실을 하게 되며, 그에 따라 비록 敵意를 품은 것이기는 하나 共存이 促進될 수 있는 것이다. 그러나 「統一」을 갈망하는 民族意識이 확고한 것도 분명하며 그러기 때문에 共存보다는 事變狀況, 統一聖業을 추구하게 되기도 한다. 그러한 統一에의 意識과 意志가 狀況에 앞서는 強烈성을 가질 때 共存의 基礎가 상실되게 마련이다.

따라서 敵對의 共存이 확립하려면 北韓側이 추구하는 조금한 赤化統一意志가 완만한 統一摸索으로 바뀌어야만 한다. 그렇게 된다는 前提下에 70年代 後半은 敵意的 共存이 확립되는 시기가 될 것이고 中間的 共存의 길이 摸索되는 時点이 될 것이다.

3. 融合型

가. 融合模型의 特性

融合은 두 개 이상의 個體가 하나의 個體로 변화하는 現象이라고 볼 수 있다. 그런데 分斷國에 있어서의 融合의 背景은 歷史性과 民族主義에 있다. 單一民族國家를 이루어 왔다는 歷史와 民族共同體의 意識은 분열된 民族을 融合시키는 데 있어 중요한 요인이 될 것이다.¹⁹⁾ 먼저 融合의 구체적 狀態의 特性을 살펴 보자.

앞에서도 보았듯이 南北關係에 형성될 融合型으로 統合(部分統一)과 統一(全面統一)을 들 수 있다. 이 두 狀態의 區別은 에치오니가 말하는 최종적 상태로서의 Unification과 統一로의 段階로서의 過程이라는 것에서 찾을 수 있다.²⁰⁾ 前者는 分裂의 解消라 할 수 있고 後者는 완전한 分斷의 解消인 것이다. 그러므로 統合에서는 政治的으로는 聯邦 또는 聯立國家의 인 것이 나타날 可能性이 크다.

全面的 統一이 이룩된 狀態란 다음과 같다. ① 韓半島에 單一主權國家가 존재한다. 물론 그 안에 異質의인 理念을 가진 政治勢力과 集團이 존재할 경우도 있다. ② 韓半島 內에 거주하는 사람은 하나의 「國民」을 형성한다. ③ 休戰線은 철폐되며 韓半島 內에 거주하는 사람은 居住, 移轉, 通行의 自由를 갖는다. ④ 單一的 法體系와 軍隊 및 行政組織을

보유한다.

以上과 같은 全面的 統一이란 地理的 概念에서 볼 때 分斷 以前으로의 回復, 즉 再統一인 것이다. 部分的 統一이란 완전하지는 못하나 어느 정도는 정치적 統合이 이룩된 것을 뜻한다. 그러한 狀態의 구체적인 것을 열거하여 본다.

① 韓半島에 하나의 統一的 中央政府와 南北에 각기 部分政府가 존재할 수 있다. ② 韓半島에 거주하는 사람은 정치적으로는 統一政府와 部分政府의 國籍을 이중적으로 가질 수도 있다. ③ 部分的 管轄線이 休戰線에 따르나 居住 및 通行의 完全自由와 移轉의 部分自由를 누린다. 私法體系는 單一化(生活統一)되지만 公法體系의 어떤 것은 二重構造를 가지며 統一國法體系가 따로 成立할 수 있다.

以上과 같이 部分的, 聯邦的 統一은 地理的으로 不完全한 統一이다. 第2次 大戰後의 라오스의 歷史에서 그와 비슷한 例를 볼 수 있다. 統合에로의 指向이 二國, 國家群, 全世界 등의 水準에서 이루어지는 것이지만²¹⁾ 部分統一은 두 개의 政治體를 더 큰 政治體속에 受容, 統合하는 것을 말한다.

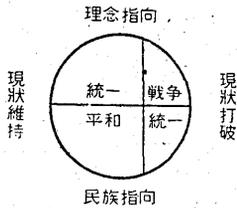
나. 融合型的의 可能環境

앞에서 融合型的의 特性을 살폈거니와 이제 어떤 狀況에서 融合의 가장 最善方法인 「平和統一」이 이루어질 것인가를 平和, 戰爭, 統一, 分斷이라는 네 가지의 變數를 전제로 하여 생각하여 보기로 한다.

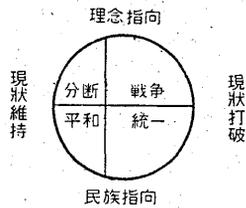
그것을 보는 데 있어서 우리 民族에게 전개될 狀況의 環境과 우리 民族이 가질 수 있는 意識的 環境이라는 두개의 側面을 연결시켜 볼 필요가 있다. 모든 政策의 具體化는 主體者의 意識과 狀況의 條件에 따라 이루어질 수 있기 때문이다. 우리 民族의 歷史도 그 두가지가 크게 결정한다는 것이다.

南北問題에 있어서 狀況的으로 크게 대립되면서 기본이 될 수 있는 것은 現狀維持指向성과 現狀打破指向성이다. 그리고 意識的으로 크게 문제가 되는 것은 理念指向성과 民族指向성이다. 그 네 가지의 環境과 관련시킬 때 네 가지의 變數는 각기 다음과 같이 配屬된다고 할 수 있다.

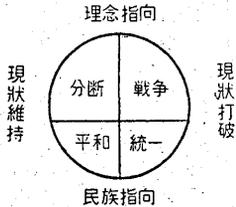
第 1 型 現狀維持의 平和分斷型 理念指向



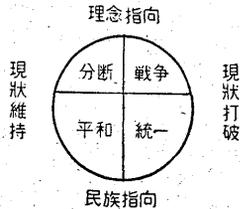
第 2 型 現狀打破의 武力統一型



第 3 型 理念指向의 鬭爭分斷型



第 4 型 民族指向의 平和統一型



- (1) 現狀維持指向性이 강한 것에 分斷과 平和가 配屬되고
- (2) 現狀打破指向性이 강한 것에 戰爭과 統一이 配屬되며
- (3) 理念指向性이 강한 것에 分斷과 戰爭이 配屬되고
- (4) 民族指向性이 강한 것에 平和와 統一이 配屬될 것이다.

위의 變數配屬을 기초로 하여 있을 수 있는 韓半島의 狀況을 圖表化한다면, 위의 圖表와 같은 變動態를 볼 수 있는 것이다.

앞의 네 개의 표 가운데서 第 1 型和 第 2 型은 주로 客觀的 環境에 초점을 맞춘 것이고 第 3 型和 第 4 型은 主体的(意識) 環境에 초점을 맞춘 것이다.

第 1 및 第 2 型에서 볼 수 있듯이 現象維持의 情勢가 강할 때는 平和와 分斷이 이루어지고 그것의 綜合形態인 平和分斷을 지향한다. 그리고 그 反對의 情勢가 강하면 戰爭과 統一 및 武力統一의 指向을 하게 된다. 한편 第 3 型 및 第 4 型에서 보듯이 政治的 體制와 관련되는 理念指向이 강할 때는 戰爭과 分斷이 이루어지고 最惡의 경우 鬭爭의 永久分斷이 있

게 된다. 반대로 民族指向이 강할 때는 平和와 統一이 이루어진다.
따라서 統一만에 집착하려면 現狀打破와 民族指向을 하게 되고 또 그러한 環境일 때 統一은 可能하게 된다. 그리고 「平和統一」을 이루려면 民族指向性이 모두 강하여야 한다.

Ⅲ. 結 語

이상에서 韓半島에서 예상되는 南北關係의 發展模型을 만들고 그것이 이루어질 수 있는 環境에 대한 檢討를 하였거니와, 우리는 「安保政策」에 대한 關心을 둘 경우 또 統一政策에 대한 關心을 둘 경우 「平和」와 「統一」 및 「戰爭」과 「分斷」에 대하여 어떤 結合을 전제로 하여야만 될 것이다.

基本模型에서 볼 수 있듯이 「平和統一」에 이르기까지는 너무도 많은 段階를 거쳐야 한다. 그러므로 「平和統一」을 지향하는 政策이라고 하더라도 그것은 각 段階를 전제로 하여 달라질 수 밖에 없다. 또한 平和와 관련된 安保政策을 考慮하지 않으면 안 될 것이다. 즉, 安保政策과 統一政策은 연결되어야 한다는 것이다.

葛藤型과 敵意的共存에 속하는 段階에 있어서는 統一보다는 安保에 치중하는 政策構想을 하여야 할 것이다. 그리고 共存과 融合型에 상응하는 安保政策의 構想은 「平和」에 보다 留意하는 것이어야 하고 葛藤型에 상응하는 安保政策構想은 「戰爭」에 더 많은 考慮를 하여야 할 것이다. 다시 말해서 共存以後의 것에 상응하는 政策으로는 外交와 對話 등이 더 큰 比重을 차지하게 될 것이며, 後者に 상응되는 政策으로는 軍備, 軍事行動이 큰 比重을 차지하게 될 것이다.

그렇기 때문에 現在の 狀態를 「平和」의 軸과 「戰爭」의 軸 가운데서 어디에 더 가까운 時点이라고 판단하느냐에 따라 「安保優先主義」나 「平和統一優先主義」나에 政策選擇이 자연히 있게 될 것이다. 물론 模型說明을 할 때에도 言及하였듯이 각 狀態型은 時間線上에 있는 段階狀들이기 때문에 確연히 그것들에 상응하는 정책구분을 하기는 어렵다. 그렇기 때문에 現時点에서 우리가 취할 수 있는 政策이라는 것은 「統一」, 말할 것도 없이 理想的으로는 平和統一이다. 이 前提가 되는 安保政策이어야 하

며, 또한 「安保」를 전제로 한 統一政策의 構想이어야 한다.

그러나 現實성과 有効성을 갖는 政策이라면 現實狀況에 상응하는 政策配慮에 比重이 두어져야 함은 말할 것도 없다. 마치 波狀과도 같이 現實을 中心點으로 하는 政策을 마련하게 된다는 것이다. 따라서 가령 1975년의 狀況을 「冷戰的 分裂」의 狀況이라고 볼 경우 우리는 冷戰에 대비하는 安保政策을 中心으로 세워야 하지만, 뒤로는 制限戰에 대비하는 政策 또는 심지어는 全面戰에 대비하는 政策에까지도 어느 정도의 고려를 하여야 하며 進진적으로는 적어도 共存(敵意共存과 中間共存) 狀況에 대비하는 政策을 構想하여야 한다. 共存에 대비하는 政策은 融合型狀態를 考慮하고 세워야 함은 물론이다.

우리의 現實은 모든 사람에게 따라 약간의 差가 있을지 모르나 「冷戰狀態 또는 敵意共存狀態」에 있음에는 異論이 없을 것이다. 이런 現實에서는 적어도 制限的 戰爭과 관련된 政策配慮를 하지 않을 수 없을 것이고 당연한 前進目標은 中間의 共存狀態에 놓여져야 할 것이다.

다시 말해서 우리가 생각할 政策構想은 「統一」보다는 「戰爭과 平和」에 관련되는 「安保」에 있어야 되며, 「戰爭的」인 것과 「平和的」인 內容의 安保政策調整이 現實課題일 수 밖에 없다는 것이다.

적어도 우리가 완전히 敵意的 共存關係를 확립했거나 中間的 共存關係에 이를 때까지는 그러하다. 바로 여기에 우리의 苦悶이 있다고 하겠다. 現實성이 적은 政策 아이디어는 큰 뜻이 없다. 그것은 다만 方向設定에 參考가 될뿐이다. 그러나 現實에만 적용되는 政策만을 構想한다는 것은 더욱 어리석은 일이다.

現實에 기초를 두면서도 進진적인 政策構想을 할 때 「安保」와 「統一」을 위한 政策은 서로 矛盾되는 것이 아니라 相互補完的인 것일 수 있다고 믿는다.

註

- 1) 拙稿, 『安保狀況과 統一의 關係』, 安保研究, 第2号, 東国大学校 安保研究所, 1972. p. 5.
- 2) R.Aron, Peace and War, A Memory of International Relations, traned by R.Hawar and A.B.Fox, 1966.
- 3) 模型 形成에 있어서는 李相禹, 「統一모델과 平和共存모델」參照.
- 4) W.H.Dray, Philosophy of History, Foundation of Philosophical Series, 1964.
- 5) 間接侵略은 직접 침략에 대응되는 개념으로서 대규모적인 軍事力이 사용되는 직접 침략과는 달리 비군사적인 수단에 의한 侵略이 위주가 된 침략이다. 그런데 소규모적인 軍事力이 교묘히 사용되기도 한다. (成瀨恭, 軍事問題 핸드북, 1974, p. 149.)
- 6) R.Aron. op. cit., Chapt. I.
- 7) A.Rapoport, Three Philosophies of War and Their Implication for Peace Research and Three other Articles (閔寬治訳), 1969, pp. 4 ~ 7.
- 8) 政治文化 (political culture)란 政治에 대한 價值, 信念, 態度 등으로 구성되는 政治 意識의 國民的 狀況을 말한다. (H.Beer, Pattern of Government, 1958, p. 12)
- 9) 部分的 局地戰이란 戰力의 一部分이 동원되는 「部分戰」과 特定地域에서만 전개되는 「局地戰」을 결합한 개념이다. 따라서 그것은 制限戰 (limited war)일 수 밖에 없다.
- 10) 攻擊對象地域에 有限性이 있다. 즉, 相對地域의 모든 곳이 攻擊對象이 되는 것이 아니고 前面 境界 또는 後方의 特定地域에서만 戰鬪가 있게 된다.
- 11) C.Schmitt, Der Begriff des politischen 2 Aufl 1934, s. 17.
- 12) D.Edwards, International political Analysis, 1969, p. 182.
- 13) 東大安保研究所, 中·소 對立이 韓半島에 미치는 影響, 統一院, 국토 통일, 46号, 1974. p. 186
- 14) 冷戰에 대하여 美國 陸軍野戰教範은 「二個 國家 또는 國家國土群에서 행해지는 힘의 鬪爭중에서 制限戰과 全面戰을 제외한 모든

형태의 싸움을 냉戰이라고 부른다.]고 규정하고 있다.

- 15) 1925年 스탈린이 프롤레타리아 世界와 부르조아 世界間的 「平和共存」을 선언한 것도 따지고 보면 資本主義社會의 소멸이 현실적으로 불가능하기 때문에 잠정적으로 戰爭을 피하는 것이 유리하다고 判斷했기 때문일 것이다.
- 16) 李相禹. 前掲論文. pp. 51 ~ 54.
- 17) 奥村房夫. 國際政治における百危機と戦争, 昭和 48, p. 216.
- 18) E. B. Haas, Beyond the Nation State, Functionalism and International Organization, 1964.
- 19) 申一澈. 韓國統一에 있어서 民族問題, 亜細亞問題研究所, 韓國統一과 体系再統合, 1972, p. 296.
- 20) A. Etzioni, Political Unification, 1965, p. 15.
- 21) W. Coplin, Introduction to International politics, A Theoretical Overview, 1971, p. 358.

韓島半에 있어서의 平和定着의 意味와 方法

李 容 弼

서울大 行政大學院 講師·政博

目 次

- I. 序 言
- II. 平和定着의 意味
- III. 四強간의 勢力均衡과 印支事態의 影響
- IV. 韓島半에 있어서의 南北간의 葛藤의 性格
- V. 國際的 및 國內的 政治環境 속에서의 體系의 安定과 適應能力
- VI. 結 言

I. 序 言

이 論文에서는 韓島半에 있어서의 平和定着의 意味와 그 方法에 대해서 論議하고자 한다. 이 平和定着의 問題는 現在의 國際政治라는 環境을 떠나서 생각할 수 없으므로 먼저 東北아시아에 있어서의 四強간의 勢力均 衡關係와 印支事態 그리고 그것으로 말미암은 韓島半에 대한 影響을 檢討 하지 않으면 안 된다. 다음에 우리는 이와 같은 주어진 國際政治의 變化하는 環境에서 어떠한 方法으로 平和定着이 可能한가를 現實的 次元에서 檢討해 보아야 할 것이다. 現在에 이르기까지 表面上 四強간의 關係가 和解무우드에서 維持되고 있다 하더라도, 가장 重要한 것은 印支에서의 共 産化 成功에 의해서 刺戟된 北韓共産主義者들이 온갖 方法에 의해서 韓島 半에서의 共産統一을 劃策하고 있다는 点이다. 그들이 武力에 의해서 南 侵을 企圖하는 限 南北韓의 葛藤은 極限의 狀況으로 發展되고 있다. 그 들이 이와 같이 武力에 의한 共産化라는 目標을 저버리지 않는 以上 우 리는 最小限 그들의 南侵을 抑制할 수 있는 軍事的 能力을 強化해야 할 것이다. 그러나 그들과의 對決은 결코 軍事的 能力 만으로는 充分하지 못하다. 印支에서의 經驗이 보여준 바와 같이 共産主義와의 對決은 政治,

經濟, 社會 그 밖의 모든 分野에 걸친 總力的 力量과 結付되고 있다. 그 중에서도 長期的으로 보아 政治的 安定과 體系의 適應能力이 없이 共產主義와의 對決은 不可能하다고 본다. 이런 意味에서 現在와 같은 極限的 葛藤 狀況下에서의 平和定着의 必須條件은 軍事力의 效率의 強化이며, 그 充分條件은 政治的 安定과 體系의 適應能力이라고 하겠다.

II. 平和定着의 意味

國際政治學者 월즈(Kenneth N. Waltz)는 「平和란 同時에 充足되어야 할 諸目的 중의 하나」라고 指摘하면서 平和가 追求될 수 있는 方法은 여러 가지 있을 수 있다고 言及하고 있다.¹⁾ 그러나 비록 平和에 到達될 수 있는 여러 가지 方法이 있다 하더라도 平和 그 自体는 어느 一方이 追求하지 않는 限 平和定着의 問題는 그리 簡單한 것이 아니다. 여기서 우리는 무엇보다도 平和에 이르는 여러 가지 手段을 多角的으로 또한 段階的으로 생각하지 않을 수 없다. 에찌오니(Amitai Etzioni)가 「平和란 諸勢力, 諸制度 및 諸個人的 結合으로 말미암아 생기게 된다」²⁾고 指摘한 것은 韓半島에서의 狀況에도 適用된다고 하겠다. 南北間의 葛藤이란 지난 30年 동안 持續되어 온 이데올로기의 對立 뿐만 아니라 相異한 政治的, 社會的, 經濟的, 文化的 諸制度 및 相異한 人間型間的 敵對的 態度에서 연유된 것이기 때문이다.

그러면 이러한 南北間의 極限的 葛藤狀況에서 現實的으로 可能的인 平和定着의 方法은 무엇이겠는가? 現在에 있어서 北韓側이 武力에 의한 共產統一의 目標을 바꾸지 않는 限 平和定着이란 있을 수 없다. 그렇다면 어떠한 次善의 代案이 있겠는가? 이에 대해서 우리는 보다 平和的이고 또한 漸進的 方法에 의한 問題解決의 端緒를 찾아야만 할 것이다. 우리의 關心事는 現在의 高潮化된 緊張事態를 緩和하고 平和的인 方向에서 南北間의 問題를 解決해 보고자 하는 데 있다. 그러나 이 問題는 결코 一方의 努力에 의해서 解決될 수 없다는 데 難點이 가로놓여 있다. 韓半島에서의 平和定着은 当事者인 우리 自身들 뿐만 아니라 週邊의 列強間에

있어서도 심히 要求되고 있다. 그러면 왜 이와 같은 平和定着의 길이 摸索되어야 함에도 不拘하고 오히려 正反對의 方向으로 逆轉되고 있는가? 그것은 다름 아니라 北韓側의 南侵을 위한 戰爭의 準備完了와 이를 위한 그들의 常套의 策動으로 말미암은 것이다.

III. 四強간의 勢力均衡과 印支事態의 影響

東南아시아에 있어서의 四強 즉 美国, 日本, 蘇聯 및 中共의 關係는 大體로 데탕트의 무우드속에서 循環的 相互依存 (circular interdependence) 段階로 轉換되었다. 特히 注目할 만한 것은 美中間의 關係改善이야말로 四強간의 關係를 어느 때 보다는 복잡한 것으로 만들었고, 그들간에 可能한 雙對 (possible pairs) 의 關係를 훨씬 增加시킨 일이다. 도이치 (Karl W. Deutsch) 와 싱거 (David J. Singer) 가 말한 바와 같이 이러한 國際政治體계의 狀況에서 「어떠한 단 하나의 國家도 우월하게 될 수 없으며... 獨立的 行爲者로서의 國家의 數가 增加됨으로써 생기게 된 뚜렷한 結果는 可能한 雙對 또는 體계에 있어서 二個群 (dyad) 의 數의 增加다」⁴⁾. 도이치와 싱거의 多元的 모델은 體계가 交叉壓力 (cross pressuring) 과 더불어 消極的 피이드백 (negative feedback) 을 發揮하게 된다고 지적하고 있다. 體系內에서의 이 消極的 피이드백은 自己補正 (correction) 또는 自己抑制 (self-restraining) 와 關聯되고 있다.

물론 強大國들間에는 複合的 競合關係가 유지되고 있지만, 한편으로는 相互利益의 交換이라는 것도 있다는 것을 알 수 있다. 列強들은 韓半島에서의 現狀維持를 바라고 있다는 점에서 交換의 公理가 設定될 수 있다. 그러므로 列強간의 複雜한 相互作用의 類型에는 交換過程 (exchange process) 이 維持되고 있다고 하겠다. 블라우 (Peter M. Blau) 에 의하면 交換過程은 힘의 分化 (differentiation of power) 를 가져온다고 한다. 그렇지만 이러한 過程에 不均衡 (unbalance) 과 相互作用 (reciprocity) 에의 傾向도 나타난다⁵⁾. 交換이란 本質적으로 相互作用에 그 焦點을 두고 있기 때문에 列強간의 關係는 非零和게임 (non zero-sum

game)이라고 하겠다. 이와 같은 非零和게임에는 플레이어로서의 強大國間에는 相互協調의 可能性 또는 妥協의 餘地가 流動的으로 存在하고 있다. 列強間에는 代價와 報償의 相互流入이 可能하다. 이러한 交換過程의 持續은 東北아시아에 있어서의 列強間的 勢力均衡위에 設定되고 있다.

그러나 最近에 있어서의 印支의 共產化는 當場에 東北아시아에 있어서의 列強間的 利益의 交換이라든지 또는 힘의 均衡을 威脅하고 있다고 断定하기 어려우나, 韓半島에 관한 限·危機의 徵候가 급작스럽게 나타나게 되었다. 印支에서의 共產化가 성공됨으로써 金日成은 이에 힘입고 南侵의 움직임을 여러모로 나타내고 있다. 特히 北韓은 休戰線 一帶에 兵力과 各種 重武器를 계속 集結시키고 있을 뿐만 아니라, 金日成 自身도 隣接하고 있는 中共으로부터의 積極的인 支援을 얻고자 온갖 努力을 傾注하고 있다. 金日成은 지난 4月18일부터 4月26일까지 中共의 黨 및 政府의 招請에 의해서 北京을 公式訪問했다. 그의 訪中은 프놈펜의 陷落과 사이공의 陷落 直前의 急速한 危機의 時期와 때를 같이 했다는 점에서 世界의 注目이 集中되었다. 金日成이 수행했던 一行 중에는 軍의 最高幕僚, 外交 및 經濟의 指導的 人物들이 끼어 있었다는 점에서도 우리의 關心이 非常했다. 金日成 一行과 中共 政治指導者들間에 軍事, 經濟, 外交 面에서 具體的으로 무엇이 論議되었는지는 자세히 알 수 없으나, 그들의 公式的 共同코뮤니케에 의하면 美國에 대한 상투적 공격, 韓國政府에 대한 非難, 第三世界에 있어서의 民族解放鬭爭에 대한 聲援 등을 強調했다. 그들은 韓半島의 統一을 金日成의 소위 「自主的 平和統一의 三大原則」과 「五大綱領」에 따라서 實行되어야 하며, 外勢의 干涉을 除去하고 自體的으로 解決해야 한다고 強調하고 있다. 그러기 위해서 駐韓美軍은 撤收해야 된다고 主張했다. 이것으로써 中共은 金日成의 共產化統一路線과 對南政策을 全的으로 支持하고 있음이 나타났다.

우리가 무엇보다도 注意해야 할 점은 金日成이 南韓에서 革命이 일어난다면 그것을 坐視하지 않고 積極的으로 支援하겠다고 豪言했다는 事實이다. 그는 오히려 韓國政府와 소위 美國帝國主義者들이 無謀한 戰爭을 準備하고 있다고 非難하면서 이렇게 壯談하고 있다. 즉, 우리가 잃는 것은 軍事分

界線이고 얻는 것은 祖国의 統一일 것이라고 宣傳함으로써 北韓의 武力的 侵略의 企圖를 隱蔽하려고 온갖 努力을 傾注하고 있다. 그는 南韓이 革命 直前의 狀況에 놓여 있는 것처럼 생각하고, 이러한 革命이 일어나는 경우 革命戰爭으로 轉化시켜서 共產統一을 成就해 보겠다는 것이다. 다시 말해서 그는 南韓의 政治狀況이 自体内的 革命으로 發展하고 있는 양 宣傳하고 있다.

이번의 金日成의 北京訪問으로 말미암아 소위 그들이 말하는 「北韓과 中共의 黨 및 政府代表團間의 戰鬪的 親善과 革命的 團結」을 明白히 表示했다. 그렇지만 보다 重要的 것은 中共의 北韓에 대한 態度라고 하겠다. 金日成은 推測컨대 南韓에 대한 武力戰을 試圖하는 경우 中共의 積極的 支援을 要請했을 것이고, 中共은 積極的 支援 보다는 精神的 또는 間接的 支援을 約束했을 것이다. 金日成의 訪問의 두렷한 成果가 있다면 中共이 北韓政權을 唯一한 合法政權이라고 公言하고 駐韓 유엔軍司令部의 解体와 駐韓美軍의 撤收를 公的으로 主張했다는 点일 것이다. 물론 여기에는 中共 나름대로의 東北아시아에 있어서의 戰術的 考慮가 있었을 것이다. 더우기 中共은 蘇聯과의 葛藤關係속에서 北韓과의 關係를 重要視하지 않으면 안 되었을 것이다. 印度支那半島에서의 共產化의 成就에 의해서 고무된 金日成이 韓半島에서의 共產化를 위해서 中共으로부터 軍事的 및 經濟的 援助를 얻고자 努力했을 것이지만, 그렇다고 해서 中共 自体的 희생과 代價를 支拂하면서까지 北韓을 어느 程度까지 支援할지는 알 수 없다. 中共은 蘇聯으로부터의 軍事的 威脅에 對處해야 하는 狀況에서 金日成의 南侵企圖를 充分히 支援하기는 어렵다고 推測된다. 물론 이데올로기의므로 中共이 北韓을 支援하고 있지만, 蘇聯의 北韓에 대한 態度는 그리 積極的인 것이라고 생각할 수 없을 분더러 오히려 中共과 北韓의 接近에 대해서 至極히 操心스럽게 觀望하고 있음이 明白하다.

萬一 中共이 北韓의 南侵을 全的으로 積極 支援하게 되는 경우 美國과의 和解雰圍氣가 破壞되고 따라서 蘇聯으로부터의 威脅도 相對的으로 增加될 것이다. 우리가 알고 있는 바와 같이 中共의 對美關係를 正常化시키게 되었던 重要的 理由의 하나가 바로 蘇聯으로부터의 軍事的 威脅을 減

少 내지 相殺시키고자 하는 데 있다. 蘇聯의 立場도 可能한 限 東北아시아에 있어서의 現狀維持를 바라고 있다. 韓半島를 圍繞한 列強의 共通의 關心事는 緊張緩和내지 現狀에서의 固着을 계속 維持하자는데 있다.

萬一 北韓側이 無謀하게 南侵을 試圖하게 되는 경우 蘇聯이 支援할 可能性은 中共이 支援할 可能性 보다도 相對的으로 적다고 볼 수 있다. 蘇聯의 立場은 美國과의 비당뜨를 維持하고자 하므로 韓半島에서도 平和定着이 이룩되기를 바라고 있다고 하겠다. 萬一 中共만이 北韓을 支援하게 되는 경우 蘇聯의 立場으로는 매우 難處한 것이 될 것이다. 그 理由는 첫째로 美國과의 關係가 惡化되지 않는 方向에서 韓半島의 問題를 解決하기를 바라고 있을 뿐만 아니라 中共의 影響力的 增加를 바라고 있지 않기 때문이다. 그러므로 우리는 蘇聯의 韓半島에 대한 政策이 매우 伸縮性이 있다고 보아야 하겠다. 蘇聯은 北韓과 中共의 接近을 內心으로 警戒하고 있을 것이다. 그렇지만 萬一 北韓이 中蘇 間의 葛藤속에서 兩國으로부터 競争의 軍事的 및 其他 援助를 받게 된다면, 北韓의 南侵 可能性은 거의 確實하다고 보아야 할 것이다.

한편, 美國은 印支事變의 急激한 發展에도 不拘하고 아무런 對策도 講究함이 없이 쓰라린 失敗와 經驗을 甘受하지 않으면 안 되었다. 印支事變로 말미암은 美國의 友邦國家들은 動搖하기 시작하였고 美國이 宣言했던 公的 自体도 疑問視되기에 이르렀다. 물론 美國의 政治指導者들은 友邦에 의 公約을 遵守해야 한다는 것을 表明하게 되었고 東北아시아에 있어서 美國의 對外政策을 再檢討하기에 이르렀다. 韓半島에서의 緊張激化는 日本에 대해서 深刻한 影響을 주었고, 日本 自体의 防衛를 韓半島에서의 安全과 連結시켜서 생각하지 않을 수 없게 되었다. 萬一 北韓에 의한 武力侵略으로 말미암아 南韓이 共產化되는 경우 日本의 安危도 염려될 수 밖에 없다. 이와같은 印支에서의 共產化로 말미암은 刺戟은 日本으로 하여금 防衛態勢의 強化를 더 서두르게 만들었다.

이렇게 볼 때 現在에 이르기까지 列強間의 勢力均衡이 維持되고 있으나, 과연 얼마나 持續될 것인가 자못 우리의 非常한 關心事가 되고 있다. 카플란(Morton A. Kaplan)에 의하면 國際政治에 있어서 勢力均衡은 다음과 같은 本質的 룰(rule)에 의해서 特徵化될 수 있다고 한다.

- (1) 戰爭 보다는 協商을 위해서 諸能力을 增加시키려고 行動한다.
- (2) 諸能力을 增加시킬 機會를 喪失하기 보다는 戰爭을 한다.
- (3) 本質的 國家의 行爲者를 排除하기 보다는 戰爭을 中止한다.
- (4) 體系가 다른 行爲者들에 대해서 優越한 位置를 차지하고자 하는 어떤 聯合이나 單一 行爲者에 대해서 對抗코자 行動한다.
- (5) 超國家的 組織原則에 贊同하는 行爲者들을 抑制하려고 行動한다.

(6) 敗北했거나 또는 挫折된 諸國家의 行爲者로 하여금 受諾할 수 있는 役割의 파트너로서 體系에 다시 들어오게 한다. 또는 本質的 行爲者 分類 안에서 以前에 있어서 非本質的 行爲者를 體系에 들어오게 한다⁶⁾

위에서 말한 諸 무울 중에서 그 첫째 것은 각 本質的 行爲者가 그 能力을 增加시키고 있다는 것을 意味한다. 東北아시아에 있어서의 現況은 이 무울에 의해서 說明되고 있다. 特히 日本의 경우에 있어서 印支事態, 그 連鎖의 一環으로 나타난 韓半島에서의 高潮화된 緊張으로 말미암아 從來에 美國의 核兩傘 아래서 保護되었던 日本이 自體의 防衛力을 強化하려고 서두르지 않으면 안 되게 되었다. 그뿐만 아니라 美日間의 보다 緊密해진 協調의 무우드는 自然히 北韓에 대한 中共의 補強된 支持를 가져올 可能性도 以前의 어느 때 보다 증가될 것이다. 아직까지 뚜렷한 徵候는 具體적으로 나타나지 않았어도 리차드슨의 反應 및 逆反應의 過程이 어느 程度 나타날 確率이 以前 보다도 相對적으로 增加될 것이다.

現段階의 狀況에서 두 번째의 무울이 나타날 可能性은 아직 없다고 보겠다. 그러나 蘇시안의 國際政治의 現實을 勘案할 때 本質的 行爲者들은 防衛를 위해서 自體의 能力을 強化하거나 또는 友邦과의 提携에 의하지 않을 수 없게 된다. 그러므로 本質行爲者는 자기 戰爭을 하는 限이 있더라도 能力을 增加토록 企圖하게 된다.

세 번째의 무울은 古典的 勢力均衡의 基準에 對應하는 것이며, 결코 蘇시안의 現實과는 符合되지 않는다. 그러나 오늘의 東北아시아에 있어서는 매우 現實性 있는 描写를 提示해 주고 있다. 다시 말해서 美國이나 蘇聯은 다 같이 本質的 行爲者로서의 中共이나 日本을 排除할 수 없으나 적어도 그 以上の 膨脹을 抑制하려고 할 것이다.

네 번째와 다섯 번째의 루울은 어떠한 優越한 聯合이나 國家의 行為者로 다른 國家의 行為者에게 있어서 威脅이 되고 있음을 意味한다. 美國이나 蘇聯은 다같이 東北아시아에 있어서 相對方의 膨脹을 바라지 않는다. 이 點에 있어서는 中共과 日本의 경우도 마찬가지다.

여섯 번째의 루울은 本質的 行為者의 數가 減少될 때 勢力均衡이 不安定하게 된다는 것을 提示하고 있다. 現在의 狀況에서 보아서 이 루울의 現在의 現實性은 전혀 없다고 보아야 할 것이다.

이러한 카플란의 勢力均衡의 루울에 비추어 볼 때, 東北아시아에 있어서 4強間의 勢力均衡은 現實적으로 維持되고 있지만, 印支事態의 發展에 의해서 고무된 北韓이 無謀한 武力的 挑發을 敢行하는 경우 勢力均衡의 條件이 喪失될 可能性도 증가된다. 北韓의 意圖는 東北아시아의 勢力均衡을 破壞하는 限이 있더라도 武力에 의한 南韓의 共產化를 劃策하고자 하는 데 있다. 카플란이 指嚮한 바와 같이 가스 탱크에 있어서 가스의 特定한 分子가 다른 分子와의 偶然的 爆發에 따라서 어떤 方向으로 運動하고 있는 것과 같이 國家의 行為者들의 特定한 行動은 偶發的 危機에 依拠하고 있다.

이 行為의 一般的 類型이 탱크 內의 壓力과 氣溫條件에 대한 그 調節을 表示하는 것과 같이 國家의 行為者들의 諸行為의 集合은 다른 變數들이 特定한 制限된 값을 갖고 있는 경우 體系의 本質的 루울에 對應한다. 勢力均衡에 있어서 諸 루울의 集合이 均衡(equilibrium)은 連續的 均衡이 아니라 어느 期間에 걸친 斷續的 行動의 結果로 나타난 것이다⁷⁾.

이러한 均衡은 北韓의 武力的 挑發에 의해서 자칫하면 破壞될 可能性이 相對적으로 증가되었다. 北韓의 挑發 自体가 直接 勢力均衡을 破壞한다는 것이 아니라 그것으로 말미암은 列強 間의 連鎖反應이 리차드슨의 反應 및 逆反應을 불러일으키게 된다. 萬一 中共이나 蘇聯 또는 兩國이 함께 北韓의 觸發的 行動에 불가피하게 말려들게 된다면, 勢力均衡은 破壞될지도 모른다. 國際政治體系의 勢力均衡을 不安定하게 만드는 諸條件의 하나는 게임의 루울에 따라서 行動하지 않는 本質的 國家의 行為者로 말미암은 것이다. 카플란에 의하면 이러한 勢力均衡에 있어서의 不安定은 諸 行為者가 勢力均衡의 體系를 顛覆시키려는 意圖를 갖지 않고 있다하더라도

생기게 된다⁸⁾」고 한다. 그것은 偶發的 事件이 일어나는 경우, 또는 그것이 本質的 國家의 行爲者에 의해서 間接的으로 支援되는 경우 勢力均衡이 破壞될지도 모른다. 萬一 中共이나 蘇聯이 願하든 또는 願치 않든 간에 北韓의 南侵을 支援하게 되는 경우 韓半島에서의 現狀이 破壞될 뿐만 아니라 東北아시아에 있어서의 四強간의 勢力均衡이 破綻에 直面하게 될 가능성이 증가된다. 우리는 韓美相互防衛條約에 依拠해서 美軍이 支援할 것이 豫想한다. 그렇지만 北韓은 四強간의 均衡을 破壞하는 한이 있더라도 武力에 의한 共產化라는 目標을 위해서 冒險을 試圖한 確率이 그 어느 때 보다도 증가되었다. 또 한편, 美國의 公約이 美國內政治의 諸制約으로 말미암아 제대로 實行되지 않는 경우를 假定한다면, 리스카(George Liska)의 말과 같이 均衡因子(balancer)란 確立된 大國들과 關聯이 있을 뿐이다. 그것은 強大國들의 權益 以外에 어떠한 特殊한 現狀維持와 特定한 權利를 保證하지 않는다. 그러기 때문에 勢力均衡은 결코 平和를 保存하고 또한 弱小國들의 權利를 保護하기 위한 것이 아니다⁹⁾. 이와 같은 가능성을 計算에 넣고서 北韓은 南韓의 軍事的 力量, 政治的 安定度 그리고 美國의 支持度 등을 면밀히 저울질하고 있을 것이다. 우리는 또한 共產主義者들이 誤判에 의해서 無謀한 南侵을 決行할 가능성을 결코 排除할 수 없다.

IV. 韓半島에 있어서의 南北간의 葛藤의 性格

第2次 世界大戰의 終結의 副産物로서 나타난 韓半島의 分斷은 30年 동안 持續되어 왔다. 美蘇간의 冷戰의 激化로 말미암아 생긴 韓半島에서의 緊張도 더욱 高潮化되었다. 이와 같은 緊張狀態는 마침내 1950年 6月 25日 北韓共產軍의 武力的 南侵에 의해서 悲劇的 同族간의 流血戰爭으로 變化되었다. 물론 北韓共產集團에 의한 武力的 共產化는 일단 沮止되었으나, 그들의 間斷 없는 策動은 그 形態를 多樣하게 變化시키면서 오늘날 까지 持續되어 왔다.

이와 같은 南北간의 葛藤은 極限의 이어서 이른 바 리차드슨의 相互敵對

感의 增加 過程 (the Richardson Process of Mutually increasing hostility) 이라고 할 수 있다¹⁰⁾. 이러한 狀況은 根本적으로 純粹한 葛藤 狀況이므로 어떠한 妥協이나 또는 協商의 길도 전혀 찾아 볼 수 없다. 그래서 게임理論으로 表現하자면 典型的 零和 2人 게임 (Two person zero sum game) 이다. 이 게임의 狀況에서는 게임 理論家들이 指摘하는 바와 같이 어떤 一方의 利得이 相對方的 損失이 되는 徹底한 敵對的 狀況이라고 하겠다.

우리는 여기서 南北間의 極限的 葛藤關係를 리차드슨의 모델에 의해서 特徵적으로 說明해 보기로 한다¹¹⁾. 그 理由는 어느 一方이 平和를 바라 고 있는 반면에 그 相對方이 攻擊的이기 때문이다. 이러한 狀況에서 相對方이 軍備를 強化하고 動員體制를 갖추면 갖추수록 韓國側도 對應해서 軍備를 相對적으로 強化하고 또한 動員體制를 더욱 強化하게 마련이다. 이러한 相互間의 刺戟은 相乘되어 暴力에 의한 衝突을 招來할 可能性이 높아진다. 그러나 理論적으로 보아서 軍備의 競争은 無制限으로 持續될 수 없다. 더우기 輿論을 尊重하고 國民의 生活水準을 嚴格히 規制할 수 없는 社會에서 軍備의 水準은 全体主義的 共產主義社會에 있어서와 같이 계속적으로 上昇될 수 없다. 그러나 우리는 적어도 侵略을 防禦하기 위해서 最小限의 抑制能力을 갖추지 않으면 안 된다.

北韓共產主義者들이 武力에 의한 共產化라는 目標을 追求하는 限 平和的 方法에 의한 共存, 나아가서는 平和的 統一이란 期待하기 어렵다. 더구나 速戰速決을 目標로 하고 있는 北韓의 南侵에 對備해서 現在 우리는 莫強한 軍事力을 保有하고 있으며, 또한 4萬餘의 美軍이 駐屯하고 있다. 우리가 이와 같은 抑制力을 갖고 있는 동안 北韓이 單獨적으로 正規戰을 통해서 南韓을 共產化시킬 可能性은 抑制되고 있다고 보아야 한다. 그러나 金日成 自身이 言명한 바와 같이 소위 南韓에서의 革命이 일어나는 경우 坐視할 수 없든지 또한 南韓에서의 革命을 積極 支援하겠다는 것은 무엇을 意味하는가? 이것은 南韓에서의 政治的 不安定을 最大限으로 助長하고, 마치 印度支那에 있어서와 같이 同族間의 解放戰으로 轉換코자 하는 底意가 있음을 알고 있다. 北韓은 적어도 몇 個의 折一의 方案을

두고 韓半島를 圍繞한 東北아시아에 있어서의 勢力均衡의 變化, 中共이나 또는 蘇聯의 支持度 그리고 南韓에 대한 美國과 日本의 支持度を 저울질하고 있을 것으로 믿는다. 北韓共產主義者들은 이렇게 複雜하게 얽혀 있는 狀況에서 誤判에 의한 冒險을 저지를 可能性마저 있다고 豫想할 수 있다. 萬一 그들의 判斷에 있어서 全面的 南侵이 不可能하다고 여겨지는 경우 계속해서 南韓 內에서의 攪亂을 助長하기 위해서 갖가지의 伸縮性 있는 戰術을 驅使할 것임에 틀림 없다.

V. 國際的 및 國內的 政治環境 속에서의 体系的 安定과 適應能力

앞에서 指摘한 바와 같이 東北아시아에 있어서의 四強간의 關係는 現狀維持에서 共通의 利益을 갖고 있다는 점에서 均衡을 이루고 있다고 하겠다. 따라서 韓半島에 관한 한 匹차 複合的으로 競爭되고 있으나 戰爭보다는 平和를 바라고 있다. 그러기 때문에 四強의 關係는 非零和게임이라고 하겠다. 그러나 不幸하게도 東北아시아의 部分으로서의 韓半島에 있어서 南北간의 關係는 徹底한 敵對關係로서 零和게임의 典型的 性格을 띠고 있다. 萬一 北韓의 冒險的 挑発로 말미암아 四強간의 리차드슨의 反應 및 逆反應을 刺戟하게 되는 경우 東北아시아에 있어서의 勢力均衡은 자칫하면 破壞될 確率이 相對적으로 높아진다. 그러나 北韓共產主義者들은 이러한 武力的 挑発을 敢行하기 전에 韓國의 軍事的 力量을 弱화시키고자 美軍의 撤收를 계속 主張할 것이다. 더우기 印支事變의 結果에 힘입어 南韓에서의 政治的 不安定을 助長하고자 手段을 가리지 않고 策動하고 있다. 그렇지만 南韓에서의 軍事的 能力의 強化는 必然적으로 招來하게 되어 北韓의 南侵에 의한 共產化의 可能性 또한 相對적으로 낮아지게 될 것이다. 이렇게 생각해 본다면 反對로 그들은 南韓의 政治的, 經濟的 및 軍事的 力量이 公功하게 成長하기 前에 南侵을 企圖할지도 모른다.

問題는 그들이 東北아시아에 있어서 四強간의 均衡關係와 韓半島의 現狀을 어떻게 評價하고 또 어떻게 行動코오스를 捉하느냐에 우리의 關心이 集中되어 있다. 平和란 關聯된 어떤 行爲者의 一方的 努力에 의해서 維持

될 수 없는 것과 마찬가지로, 共產主義者들에 의한 冒險的 挑發의 可能性은 우리의 軍事能力 強化 如何에 따라서 抑制될 수 있다. 물론 그들이 合理的으로 現狀況을 判斷하리라고 期待할 수는 없다. 南韓이 自體的으로 軍事的 抑制力을 強化하고 그것을 계속 維持하는 것만이 어떠한 挑發에도 対処할 수 있는 길이다.

그러나 共產主義者들과의 對決은 결코 軍事的 意味에서만의 對決이 아니다. 이것은 總力的 對決이라는 데 그 複雜性이 內在되고 있다. 共產主義者들의 奸巧한 策動과 그 浸透를 防止하고, 武力的 挑發을 豫防 또는 對處하려면 政治体系의 適應能力을 最大限으로 發揮하여야 할 것이다. 印支事態의 경우에서 배운 바는 武力的 效果的 使用없이 共產主義者들과의 對決은 있을 수 없지만 그렇다고 해서 武力만으로 充分한 것이 못된다. 그들과의 對決에서 武力이란 必須條件이긴 하지만 充分條件은 못 된다. 充分條件이란 政治体系의 適應能力에 의한 安定의 維持에 있다. 体系가 安定되면 될수록 共產主義者들의 어떠한 策動도 성공될 수 없으며, 設使 그것이 있다손 치더라도 그리 問題될 수 없다. 그러면 政治体系의 適應能力은 어떻게 해서 갖출 수 있는가. 흔히 우리 社會 안에서 論議되고 있는 總力安保라든가 拳國的 政治体制라고 하는 用語는 体系의 適應能力을 培養하기 위한 必要性을 前提로 한 것이라고 생각된다.

얼마 전에 國會에서도 總力安保를 이룩하기 위한 要件에 대해서 論議되었다고 傳聞된다. 여기서 우리는 体系의 適應能力이란 결국 무엇에 의거해서 培養되고 遂行될 수 있는가를 体系理論(system theory)에 비추어서 展開해 보려고 한다. 어떤 体系理論家에 의하면 그것은 諸價值가 權威的으로 配分되어 体系의 成員들의 諸要求를 주어진 條件 아래 最小限의 水準 위에서 充足시켜야 한다고 한다¹²⁾. 現在와 같은 與件 아래서 特別히 共產主義者들과의 치열한 對決에서 어떻게 이와 같은 体系의 機能을 遂行할 수 있는가 하는 問題가 우리에게 있어서 深刻한 意味를 內包하고 있다.

립셋(S.M. Lipset)은 民主政治란 經濟的 發展 뿐만 아니라 政治体系의 效率과 正統性에 依存하고 있다고 한다. 여기서 效率이란 体系가 그

成員들의 大部分 또는 有力한 集團들의 要求에 대해서 充足시키는 實績을 가르킨다. 正統性은 現存의 體系가 그 社會에 대해서 가장 適切하다는 信念을 유도하는 것이며, 이 點에서 體系의 適應能力과 關聯이 있다고 하겠다.

體系理論에 의하면 成員들간에 있어서 正統性的의 意識은 權威當局자들이 體系에 대한 分散的 支持(diffuse support)의 流入을 誘導하는 것이다. 體系에 대한 가장 安定된 支持는 成員들 側에서 볼 때 權威當局자들의 決定이 옳고 또 그것을 容納하는 것이 適切하다고 생각하는 確信에서 연유된다. 이와 같은 方向에서 正統性이 維持되는 경우 權威는 實力보다도 더 믿음직스럽고 또 더 持續的일 뿐만 아니라 支配的 엘리트로 하여금 最小의 政治的 資源에 의해서 體系의 運用을 可能하게 한다.

萬一 權威當局자들이 體系에의 支持의 低下에 대한 反應으로서 非效率的 方策을 扞하는 경우 一時的으로는 그 效果는 있을지 몰라도 보다 長期的 眼目에서 볼 때 결코 바람직한 것은 아니다. 그러한 方策을 使用할수록 反比例해서 體系에의 支持는 危險한 水準 以下로 低下될 뿐이다. 이와 같은 狀況이야말로 共產主義자들이 策動하기 좋은 溫床임에 틀림 없다. 그들은 體系의 成員들간에 不平과 不滿이 있는 곳에 浸透해서 體系의 運用을 痲痺시키고자 온갖 手段을 驅使하고 있다. 그러기 때문에 體系에의 支持가 低下된다는 것은 다름 아니라 總力安保를 沮害하는 要因이 된다는 것을 알게 된다. 體系에 대한 成員들의 支持가 높으면 높을수록 共產主義者들의 策動은 根絶될 수 밖에 없다. 그러므로 體系의 正常的 運用에 沮害가 되는 모든 要素를 最大限으로 排除하지 않으면 안 된다. 특히 不正과 腐敗를 一掃해야 할 것이다. 우리는 一般적으로 體系理論家들이 指稱하듯이 體系의 能力에는 一定한 限界가 있음을 假定한다. 地球上의 어떠한 體系도 無限히 要求를 充足시킬 만한 資源과 能力을 가지고 있지 않다. 制限된 資源과 能力을 가지고 있기 때문에 體系는 體系外 또는 體系內의 環境變化에 따라서 適切히 適應하지 않으면 안 된다. 오늘날의 우리와 같이 共產主義者들의 間斷없는 威脅과 體系內에서의 葛藤에 直面해서 適應하기란 매우 어려운 課業이라고 하겠다.

構造的 正統성이 確立되지 않았을 뿐만 아니라 (分散的 支持를 產出했다 해도) 特殊的 支持 (specific support)를 產出치 못하는 경우 體系에의 支持는 低下되고 따라서 適應能力도 低下되게 마련이다. 要求와 產出間의 關係가 불균형적으로 進展되어서 現存의 權威當局자들 뿐만 아니라 體制에 대해서 까지 적극적인 反對勢力을 刺戟하게 될지도 모른다. 이것이 體系에의 重任의 源泉이 된다.

發展途上國에 있어서 上昇하는 期待革命과 大衆의 政治參與 拡大는 體系에 대한 要求를 相乘시켰다. 더우기 經濟的 發展에 重點을 두고 近代化를 조급히 서두르는 마당에서 反均衡의 近代化와 政治的 制度化的 缺如는 體系에 대해서 深刻한 副作用을 가져오고 있다. 이것은 發展途上國에서 나타나는 一般의 現象임에 틀림 없다. 體系에 대한 要求가 增加되고 또한 그 要求의 內容이 過激한 것으로 變化될수록 體系의 支持는 低下되고, 또한 그 安定度도 威脅받게 된다. 다시 말해서 體系의 變換 (投入-產出의) 機能이 低下된다. 이러한 경우 體系에 대한 成員들의 正統性的 意識이 사라지고 政治的 權威는 심각하게 挑戰받게 된다. 이와 같은 政治體系의 不安性은 共產主義者들의 눈에는 共產革命의 成熟度로서 看做된다.

VI. 結 言

共產主義者들은 우리 體系가 可及的 自體內的 矛盾 激化로 말미암아 崩壞되기를 바라고 있다. 이와 같은 自體內的 矛盾을 造成하기 위해 그들은 은갖 手法을 利用해서 成員들間의 龜裂과 體系에의 極限的 抵抗을 刺戟하기 위해서 巧妙한 方法으로 策動하고 있다. 그러므로 體系內에서의 葛藤과 共產主義者들의 體系內外에서의 威脅에 対処해 나간다는 것은 莫로 어려운 課業의 하나다. 이러한 危機일수록 體系의 適應能力이 伸縮性 있게 發揮되어야 할 것이다. 이렇게 되므로서 變動하고 있는 周邇 國際政治의 環境에도 迅速히 適應할 수 있다고 생각한다. 四強의 勢力均衡이 維持되든 또는 破壞되든 그리고 그것이 우리에게 有利하든 또는 不利하든 간에 우리는 우리 自體의 軍事的 抑制力과 體系의 適應能力을 強化해야

할 것이다. 이것만이 短期的으로 共產主義 侵略을 분쇄하고 長期的으로 韓半島에서의 平和定着의 길이 漸次的으로 摸索될 수 있다. 우리가 當面한 平和定着의 問題는 결코 短時日 内に 또 單純한 處方에 의해서 解決될 수 없으며, 오히려 多少 오랜 時間이 要求되고 複合的 處方에 의해서 段階的으로 解決될 것으로 믿는다. 우리는 소위 四強保障案의 意味를 形式上 首肯할 수 있지만, 그것이 實質的으로 保障될 수 있느냐 하는 것은 歷史上的 經驗으로 비추어 보아서 결코 우리가 信賴할 수 있는 것이 못된다. 四大大國保障이란 그들 強大大國間의 勢力均衡의 바탕 위에서 設定되는 것이다. 그러나 勢力均衡이란 共同利益의 交換이라는 데서 可能하며, 그런 條件이 사라지게 되는 경우 또는 어떤 偶發的事件이 생기게 되는 경우 勢力均衡은 파괴될 것이다. 그러므로 平和定着의 可能性은 第一次的으로 우리의 自體能力 즉 軍事的 抑制力과 體系의 安定과 더불어 適應能力을 均衡的으로 強化하고, 第二次的으로는 周辺 國際政治의 環境을 우리에게 有利하게 誘導내지 活用하도록 努力하는 경우 漸次的으로 增加된다. 平和定着은 一時的으로 可能한 것이 아니며 漸進的인 우리의 總體的 團合에 의해서 이룩될 것이다.

註

- 1) Kenneth N. Waltz, *Man, The State and War: A Theoretical Analysis* (New York, Columbia University Press), 1954, p.2.
- 2) Amitai Etzioni, *The Hard Way to Peace: A New Strategy* (New York Collier Books), 1962, p.12.
- 3) 이것에 대해서는 拙稿, "The Gradual Search for the Sequential Steps toward Korean Unification," *The Korean Journal of International Studies*, Vol. VI, No.3. 1975, pp. 39~48.
- 4) Karl W. Deutsch and David J. Singer, "Multipolar power System and International Stability," *World Politics*, Vol. XVI, No. 3, April 1964, p. 390.
- 5) Peter M. Blau, *Exchange and Power in Social Life* (New York, Wiley), 1967, p. 7.
- 6) Morton A. Kaplan, *System and Process in International Politics* (New York, Wiley), 1957, p.23.
- 7) Ibid., p.25.
- 8) Morton A. Kaplan, "Balance of Power: A Mode of an International System, reprint from *APSR* (Sept. 1957) or in *Crisis and Continuity in World Politics*, George A. Lanyi and Wilson C. McWilliams, eds. (New York, Random House), 1966, P. 317.
- 9) George Liska, *International Equilibrium* (Cambridge, Mass., Harvard University Press), 1957 pp.38~39
- 10) Kenneth E. Boulding, *Conflict and Defense: A General Theory* (Cambridge, Mass., Harvard University Press). 1960 p.143.
- 11) L.F. Richardson, *Arms and Insecurity* (Chicago, Quadrangle Books) 1960.

機能主義 統合理論과 南北關係

李 相 禹
政博·慶熙大學教授

目 次

- I. 序
- II. 機能主義와 統合理論
- III. 機能主義統合理論의 諸命題
- IV. 機能主義의 視角에서 본 南北韓關係
- V. 機能主義理論에서 본 南北韓關係 改善方案

I. 序

이 研究의 目的은, 國家間統合理論(Integration theory) 중에서 比較的 接近方法이라고 알려져 있는 機能主義(Functionalism) 理論을 南北韓 關係에 適用할 수 있는가를 檢討한 후, 그 理論體系에서 啓發된 여러 가지 着想들을 援用하여 南北關係改善에 도움되는 方案들을 抽出하는데 있다.

機能主義理論 自体는 嚴格한 뜻의 理論(Theory)으로까지는 아직 發展되지 못한 一聯의 思考方式들을 網羅하는 하나의 接近方法(Approach)에 不過하다. 그러나 이런 類의 思考들은 過去 國家를 하나의 獨自의 主体처럼 다루던 形式的인 國家行爲研究와는 달리, 모든 國家를 具體的인 個別의 人間들이 서로 關係를 맺고 사는 社會共同体(Social Community)로 把握하고, 이 共同体의 生理를 共同体를 構成하는 各部分間의 機能(Function)의 相互連繫로 形成되는 하나의 體系(System)로 認識하는데서 出發하고 있다는 點에서는 共通된 概念틀(Conceptual Framework)을 갖고 있다. 機能主義의 思考方法은 國家들을 擬人化해서 다루던 「理性的 行爲者 패러다임」(The Rational Actor Paradigm)¹⁾이 主流를 이루던 中래의 國際政治理論에 比하여 具體的 人間들의 集團의 行爲들에 重點을 두기 때문에 어떤 뜻에서는 實際問題를 다루는데 있어 훨씬 더 적절한 方案들을 提示하여 주고 있다. 이러한 뜻에서, 설혹 아직 具體的인 理論化에 成功을 못 걸우고 있는 日淺한 思考方法들이기는 하지만 異質社會

集團間的 統合條件과 統合過程을 分析하는데 상당히 有用한 도움을 주고 있다.

우리의 南北韓關係는 一般的인 二國間關係로 보기 어려운 특수한 性質을 가진 것이므로, 國家間的 協同, 去來, 統合 등을 다루기 위하여 發展시킨 機能主義의 一般 모델들이 우리의 南北關係에 直接 適用될 수는 없다.

그러나 二國間 關係에 準하는 部分도 많으므로, 적어도 機能主義 모델들을 爰用함으로써 우리의 對北政策樹立에 있어서 어떤 示唆을 얻을 수 있다.

이 研究의 第Ⅱ章에서는 機能主義 接近法을 概觀하고, 統合理論에서의 機能主義理論들을 소개하였다.

機能主義 統合理論의 思考方式을 抽出하기 위한 것이므로 특정한 理論의 全體를 소개하기 보다는 各가지 理論모델에 散在해 있는 생각의 조각들을 便宜대로 엮어보았다. 그리고 第Ⅲ章에서는 現在까지 進行된 機能主義理論을 適用한 여러 研究들에서 直接 統合問題에 關聯된 命題들을 추려모아 보았다. 여기서는 理論的인 研究에서 開發된 假說的 命題와 經驗的인 分析에서 얻어진 事實的 命題를 함께 다루었으며, 統合의 前提條件에 關聯된 것과 統合過程에 關聯된 것으로 나누어 다루었다.

第Ⅳ章에서는 이러한 研究事例分析을 토대로 機能主義 統合理論을 南北韓關係에 適用할 수 있는가 하는 妥當性을 檢討하였으며 끝으로 第Ⅴ章에서 機能主義理論이라는 視角에서 본 南北關係 改善方案을 提示해 보았다.

本研究의 構成에서는 主題라고 할 南北關係 改善方案自体보다 機能主義統合理論에 더 많은 重點이 가 있다. 機能主義 統合理論 自体에서 어떤 思考패턴을 摺得할 수 있거나 하면, 具體的인 事態에 對處한 行爲決定은 쉽게 되리라 믿기 때문이다.

이 研究는 따라서 하나의 理論的인 研究이지 經驗的인 研究은 아니다.

南北韓社會의 特徵을 잘 나타낼 수 있는 보다 豊富한 資料가 모아질 때 이 理論的인 研究를 토대로 具體的인 經驗的인 研究를 실시하여 볼 計劃이다.

II. 機能主義와 統合理論

1. 機能主義 接近法

가. 政治現象分析道具로서의 構造機能主義

政治分析道具로서의 機能主義는 現在 너무도 많은 意味를 가지고 있다. 機能主義라는 概念을 使用하는 學者마다 다른 脈絡속에서 다른 뜻으로 使用하기 때문이다. 多様な 機能主義의 概念들은 大体로 다음의 세 가지로 나누어 볼 수 있다.²⁾

折衷的 機能主義 (Eclectic Functionalism)

제일 널리 쓰는 機能主義概念인데, 이것은 政治學者들이 어떤 現象을 分析함에 있어서 다른 要因들과 함께 그 現象이 貢獻하는 目的이라는 뜻에서의 機能도 다룬다 할 때 쓰는 경우이다. 여기서 機能은 綜合的인 政治分析을 이루는 여러 關聯된 考慮事項중 하나로 取扱될 뿐이다.

經驗的 機能主義 (Empirical Functionalism)

折衷式보다는 더 機能을 重視하는 分析인데, 機能主義라는 理論體系에 기초하지 않은채, 一貫性있게 機能이라는 視角을 堅持하는 接近法이다. 여기서 機能을 어떤 要求에 대한 充足이라 理解하고 要求들이 어떻게 定해진 活動에 의해서 充足되는가에 主眼點을 두고 現象을 分析한다.

構造-機能主義分析 (Structural-Functional Analysis)

이 分析은 대체로 다음과 같은 特徵을 內包하고 있다. 첫째, 分析의 單位로 시스템 全體를 잡고 있으며, 둘째로, 그 全體 시스템의 維持 (Maintenance)에는 必要한 어떤 특정 機能이 있다고 보고, 셋째로, 그 全體 시스템內的 多様な 構造間에 存在하는 機能的 相互依存度를 밝히는데 分析의 重點을 두고 있다.

보통 機能主義 (Functionalism) 라고 할 때는, 특별한 單 說明이 없으면, 構造機能主義分析을 指稱하는 것으로 보는 것이 요즈음의 通例이다.

構造機能主義分析은 記述하고, 說明하고, 豫測하려는 社會實相의 局面이 特異하다는 點에서 다른 接近法과 識別된다. 構造 機能主義分析에서는 社會의 實相을 構造, 過程, 메카니즘 및 機能이라는 視角에서 主로 分析한다. 構造

機能主義가 社会実相을 構造나 機能에 分析한다는 点에서는 때로는 다른 分析接近法들 (Conceptual Framework) 과 같다고 여겨질 수 있을지 모르나 構造 機能主義分析 接近法에서는 構造나 機能이란 概念이 특수한 方法으로 使用되기 때문에 混同될 수 있다.³⁾

構造機能主義分析의 概念들 (Conceptual Framework) 을 理解하기 위해서 는 이 分析 接近法이 前提하고 있는 몇개의 基礎概念들을 理解하여야 한다.

機能 (Function)

機能主義理論定立의 先走者格인 머튼 (Robert K. Merton) 은 機能을 단순히 " 觀測된 結果 " (Observed Consequences) 라고 定義하고 있다.⁴⁾ 라드클리프-브라운 (Radcliffe-Brown) 은 " 反復되는 모든 活動 " 이라고 보고⁵⁾ 레비 (Marion Levy) 는 " 一定時間을 경과하는 동안 하나의 構造가 作動할 때 생겨지는 結果로서의 事態의 條件 또는 狀態 " ⁶⁾ 라고 定義하며, 험펠 (Carl G. Hempel) 은 " 構造들의 시스템과 聯關된 効果 " ⁷⁾ 라고 規定하고 있다. 이러한 여러 定義들을 綜合하면 機能이란 어떤 " 行為의 結果 " 이고, 그 結果는 前提가 되어있는 시스템의 維持 또는 기타 시스템의 어떤 目的狀態에 必要하거나 도움을 주는 것이어야 한다는 것으로 要約할 수 있다.

시스템 (System)

機能主義의 分析單位가 되는 시스템은 " 社会的 次元의 社会시스템 " (Social System at the Society Level) 이라는 特異한 表現으로 表示되는 시스템이다.⁸⁾ [홀트] (Holt) 는 " 社会 " (Society) 에서 二個의 社会的 次元의 시스템 即 社会시스템 (Social System) 과 文化시스템 (Cultural System) 을 抽出하여 낼 수 있다고 보고 機能主義分析에서 對象으로 하는 것은 이 中에서 社会시스템이라고 보고 있다. 여기서 홀트는 社会를 定義하기를 " 一種의 組織体인 行為体系로서, 出生으로 歸屬되며 相互交渉行為를 갖는 個人들로 이루어진 複合体 " ⁹⁾ 라 하고 있으며 이 社会的 하나의 体系인 社会시스템은 " 社会內的 相互依存하는 役割과 單位体를 이루는 構造들로 형성된 시스템 " 이라고 表現하고 있다.

構造 (Structure)

사회시스템을 形成하는 二個의 構成체는 役割 (Roles) 과 單位체를 이루는 構造 (Corporate Structure) 이다. 後者は 法人체와 같은 개념으로 定하여진 所屬員을 가지고 있으며, 單位체로서의 集團意思를 決定하는 意思作成 (Decision-Making) 機構를 가진 集團을 뜻한다.

시스템 關聯性 (System Relevance)

어떠한 社會시스템도 계속 存在하기 위해서 必要로 하는 前提條件들이 充足되지 않으면 안되는데, 이러한 시스템 作動條件 (Operational Conditions) 에 해당하는 機能的 要件들은 그 시스템내에 存在하는 單位체構造들과 役割들의 活動에 의하여 充足된다. 이와같이 시스템의 下部構造인 單位체構造들이 全体로서의 시스템의 存在와 目的遂行에 影響을 주는 作動을 할 때 이를 시스템 關聯效果 (System Relevant Effect) 라 부르고, 이를 機能이라고 定義한다.

機能的 必須要件 (Functional Requisites)

파슨스 (Talcott Parsons) 에 의하면 어떠한 社會시스템도 시스템으로 維持되기 위해서는 네가지의 機能的 必須要件이 充足되어야 한다고 한다.¹⁰⁾ 이 네가지는 ① 原型維持 (Pattern Maintenance) 와 ② 目標達成 (Goal Attainment), ③ 適應 (Adaptation) 및 ④ 統合 (Integration) 이다.

原型維持는 文化시스템이 定하여 주는 시스템目標과 그 目標을 達成하는데 있어서 許容되는 達成手段등에 社會構成員의 行爲가 符合되도록 하는 一切의 行爲機能을 말한다. 目標達成機能에서 말하는 目標은 그 시스템과 環境과의 바람직한 關係들과 社會的 努力을 위한 社會的 資源을 動員하는 過程들을 의미한다. 適應機能이란 目標達成을 실현하는 수단으로 活用할 수 있는 資源을 供給받을 수 있도록 시스템과 非人間環境과의 關係를 調整하는 것을 말하고, 統合機能이란 시스템을 構成하는 相互依存의 單位를 一役割과 構造—을 하나의 시스템속에 묶는 것을 意味한다. 따라서 統合機能은 시스템내에서의 部分間의 調和를 이루게 하는 社會統制過程이라고 할 수 있다.

機能主義는 결국 實存하는 社會를 分析함에 있어서 實社會에 對應하는 抽

象体系로서의 分析틀 (Analytic Framework)로 昇華시켜 論理的 推理를 導入하여 社會의 諸特性을 記述하고, 說明하고 豫測하려고 하는 体系分析的 接近方法이라고 할 수 있다.

나. 機能主義思考의 有用性

찰스워스(Charlesworth)가 지적한 바와 같이 政治學에 있어서의 機能主義는 政治에 관한 科學的理論自体를 確立시키지는 못했을지라도, 그 속에 內在되어 있는 發想法은 政治學研究에 많은 貢獻을 하고 있다고 볼 수 있다.¹¹⁾ 첫째로 機能主義的 接近法은 社會現象과 政治現象間의 複雜한 相互關係에 分析의 길을 터 주었고, 둘째로 政治現象이 일어나는 舞臺로서 全体社會 시스템에 注意를 모으게 하였으며, 셋째로 道德的 理性的 分析에만 置重하던 政治分析法에 대한 하나의 解毒劑(Antidote)로서 政治行為의 실제적 機能에 대하여 考慮하도록 分析者들을 強硬하고 있다. 그러나 機能主義的 思考가 貢獻한 것중 가장 두드러지는 것은 역시 機能主義란 말이 대표하듯 機能主義의 토대가 되어 있는 "機能的 說明"의 導入에 있는 것 같다.

科學의 目的이 說明과 豫測이라고 할때 그 說明에는 여러가지 形態가 있다.¹²⁾ 社會科學에서 지금까지 가장 많이 存在해 온 說明方法은 역시 因果律的 說明(Causal Explanation)이었다.

이러한 因果律的 說明에서는 說明하려는 對象現象을 時間的으로 이보다 앞서는 다른 現象과 連結시켜 그 사이에 論理的 必然性이 存在한다는 것을 立證하는 方式으로 說明을 하여 왔다. 이러한 因果律的 說明은, 現在의 狀態에서 未來로 發展되어 나가는 方向을 豫測하는데 있어서는 相當한 큰 힘이 된다. 因果的 說明에 있어서는 現在의 어떤 現象(P)이 因果的으로 일으킬 未來의 現象(F)을 發見된 法則에 따라 演繹해 나가면 되게 되어 있다. 다만 같은 P에서 주어진 與件變化에 따라 여러가지 F, 即 $F_1, F_2, F_3, \dots, F_n$ 이 생길 수 있기 때문에 狀態條件(C)에 의한 影響을 分析함으로써, 만일 C₁이라면 F₁, C₂라면 F₂, ... 라는 式의 假說的 展望을 할 수 밖에 없다는 弱點이 있었다.

問題는 人間社會에서의 未來가 단순히 將來의 狀態(What Will be)에

그치는 것이 아니고 人間이 바라는 狀態(What Ought to be)라 할때 생긴다. 이때는 단순한 因果의 豫測으로는 不足하다. 사실 人間의 行為는 人間의 意志의 支配로 形成되며, 人間의 意志는 未來에 대한 期待에서 影響을 받는다. 이러한 뜻에서는 人間의 行為는 아직 실제로 오지 않은 未來의 어떤 狀態로 부터 逆時間的으로 影響을 받기 때문에 順時間的인 단순 因果律的인 思考만으로는 다루기 힘들게 되어 있다.

機能主義的 思考는 바로 이러한 點에 착안하여 앞으로 올 行為結果가 現在의 行為原因이 될 수 있다는 假定下에서 社會를 分析하게 하고 있다. 機能的說明(Functional Explanation)은 "어떤 行為나 社會的 指處의 [豫想되는] 結果(Consequences)가 바로 그 行為[決定]의 原因(Causes)의 本質的要素가 되는 說明"¹³⁾이다. 스티치콤브(Stinchcombe)는 "行為結果에서는 劃一的인 것같은 結果를 나타내나 그 같은 結果를 가져오는 行為에는 多樣한 種類가 있을 때에는, 結果가 原因이 되는 機能的 說明이 바람직하다"¹⁴⁾고 주장하고 있다. 機能主義分析에서는 이와같이 定해진 같은 結果에 이르는 여러가지 行為選擇이 있다는 假定(Equifinality Concept)에서 行為間의 優劣를 評價하는 그리고 必須的인 行為를 미리 찾아내는 말하자면 未來에서 現在를 보는 視角을 우리에게 提示하여 주고 있는 것이다.

機能主義 主張들의 基本形式은 대체로 다음과 같은 두個의 三段論法을 취하고 있다.¹⁵⁾

第一形式

(가) 시스템 S가 주어진 條件 "C" 아래서 적절히 維持되려면 必須機能인, F_1, F_2, \dots, F_n 이 반드시 行하여져야 한다.

(나) 시스템 S는 지금 적절히 維持되고 있다.

(다) 따라서 機能 F_1, F_2, \dots, F_n 은 잘 行해지고 있다.

第二形式

(가) 必須機能 F_1, F_2, \dots, F_n 이 [現狀態에서] 잘 履行되면, 現存하는 構造에 의하여 遂行되어야 한다.

(나) 必須機能 F_1, F_2, \dots, F_n 은 現在 잘 履行되고 있다.

(다) 따라서 必須機能들은 現存하는 構造들에 의하여 遂行되고 있다고 할

수 있다.

이러한 基本形式에서 쉽게 알 수 있듯이 機能主義는 現存시스템 또는 바라는 시스템의 正常的인 維持를 前提로 놓고, 그러한 正常的인 稼動에 必須인 機能을 確認하며, 그 機能을 遂行하고 있는 構造를 確認하는 式的 逆時間的 思考를 바탕으로 하고 있음을 알 수 있다.

이러한 未來에서 現在로 거슬러 내려오는 思考는 특히 우리의 南北關係 처럼, 統一이라는 當爲의 狀態를 미리 設定하여 놓고 現時點에서의 最善의 行爲樣式을 찾아야 하는 問題解決에서는 많은 示唆을 주는 有用한 思考方式이라고 생각된다.

2. 統合理論에 있어서의 機能主義

가. 統合理論 概觀

國際政治學은 世界에 平和秩序를 構築하는 것을 目的으로 發展해 온 學問이다. 따라서 國際政治學의 研究主題는 戰爭이었다. 國家間的 葛藤과 紛爭의 原因, 進行過程, 戰爭自體의 管理, 戰後處理등을 中心으로 研究를 進行하여 왔었다. 戰爭의 研究는 平和秩序構築이라는 點에서 보면 消極的인 接近方法이다. 戰爭이 없는 狀態는 平和의 必要條件이기는 하지 마는 充分條件은 될 수 없기 때문이다. 平和에는 非戰狀態를 뜻하는 消極的 平和(Negative Peace)의 概念外에 紛爭을 平和的으로 解決하는 制度가 確立되고, 相互協調를 통하여 共榮을 이룩할 수 있는 體制가 確立된 狀態를 뜻하여 制度化된 平和(Institutionalized Peace) 또는 積極的 平和(Positive Peace)라는 概念이 있다. 積極的인 平和概念을 取하여 平和의 技術學으로서의 國際政治學의 研究領域을 設定한다면 研究를 戰爭에 限定할 수 없게 된다. 統合理論(Integration Theory)은 바로 이러한 思考에서 생겨난 積極的 平和理論이다.

統合理論은 戰爭 및 紛爭研究에 比하여 日淺한 歷史를 가지고 있으며, 아직도 두텁하게 내세울 定立된 理論體系를 마련하고 있지 못하다. 그러나 지난 20年 동안 많은 사람들이 많은 精力을 기울여 온 結果로 相當한 水準까지 理論化가 進行되어 가고 있다.

統合理論의 先驅者로는 역시 미트라니(David Mitrany)를 꼽아야 할 것

같고, 그밖에 하아스(Ernst Haas), 제이콥(Philip Jacob), 린드버그(Leon Lindberg), 나이(Joseph S. Nye, Jr.) 등이 先頭走着者라고 꼽힐 수 있을 것 같다. 지금까지의 研究는 歐洲統合, 아프리카 및 라틴아메리카, 東南亞등을 中心으로 하는 地域統合(Regional Integration) 研究에 置重되어 왔었고, 課題는 主로 統合의 條件 및 統合過程에 대한 經驗的 研究 및 이에 따르는 政策方案研究에 限定되어 왔다.

統合理論을 概觀하기 위해서는 역시 統合이라는 概念自体에 대한 定義부터 權認하여야 할 것 같기에 몇 개의 代表的인 定義를 소개해 본다.

Haas의 定義

몇 개의 서로 다른 國家의 政治行爲者들이 그들의 忠誠心과 期待와 政治的 活動을 既存의 [關係되는] 國民國家들에 대한 管割權을 가지고 있거나 要求하는 새로운 中心으로 옮기도록 說得하는 過程¹⁶⁾, 하아스는 그 위에 統合의 定義를 좀 더 現實的으로 고쳐서 “주어진 現在의 具體的인 國家시스템을 희미하게 分간하여 볼 수 있는 未來의 具體的인 國家시스템에 連結시키는 過程”¹⁷⁾이라고 定義하고 있다. 現在의 國際政治시스템을 서로 交互關係를 갖는 國際群들이 國際機構를 통하여 一定한 相互依存的關係를 맺고 있는 狀態라고 認識한다면, 이러한 相互關係를 增進시켜 國際機構와 國家群들간에 存在하는 境界線을 점차로 無意味하게 만들어 가는 過程을 統合이라는 概念으로 포착할 수 있을 것이다.

Lindberg의 定義

國家들이 各各 獨自的으로 그들의 外交政策이나 기타 主要政策을 行하려는 意慾과 能力을 배제하고, 그 대신 合同으로 政策을 樹立하려 하거나 새로운 中心機構에 意思作成過程을 委任하려 하게 되는 過程: 그리고 서로 다른 몇몇의 무대에서 活動하는 政治行爲者들이 그들의 期待와 政治的 活動을 새로운 中心으로 옮기도록 說得하는 過程¹⁸⁾

린드버그의 定義는 하아스의 것과 마찬가지로 統合을 하나의 過程으로 把握하고 있으며, 定義內容도 하아스것과 상당히 類似하다.

Etzioni의 定義

하나의 政治共同体가 暴力手段의 使用에 대한 効果的인 統制權을 갖고

있으면 統合된 것이라고 본다. (統合은 條件을 뜻한다) 이러한 共同体는 共同体全体에 대하여 資源과 報償을 配定하며, 政治的 自覺을 가진 多數 市民들의 政治的 一體性的 焦點을 形成하는 意思作成 中心을 갖고 있다.¹⁹⁾

에찌오니는 政治統一(Political Unification)과 政治統合(Political Integration)을 区分하고 前者를 過程으로 說明하고 後者를 條件이 成就된 狀態로 認識하고 있다.

Deutsch의 定義

한 集團의 사람들이 一定領域內에서 이들內의 [問題들에 대하여] 平和的인 變更이 可能하다는 믿음만한 期待를 오랫동안 確信하기에 충분할 만한 共同体 意識과 機構 및 慣行을 갖게 되는 狀態의 條件²⁰⁾

도이취도 에찌오니와 마찬가지로 統合을 하나의 過程으로 보지않고 어떤 條件이 이루어진 狀態로 보고 있다. 도이취가 統合이라고 부를 수 있는 條件으로 제시한것 중에서는 共同体意識(Sense of Community)과 같은 아주 主觀的인 것이 包含되어 있음을 留意할 必要가 있다. 一定 人間集團內에서 利害와 見解差異를 平和的으로 調整하여 必要한 變更을 平和的으로 이룩할 수 있다는 믿음이 構成員들에게 생겨지면 統合이라고 부를 수 있다는 도이취의 見解는 앞서 소개한 에찌오니의 定義, 即 政治共同体가 暴力手段의 使用을 效果的으로 統制한다는 條件을 다른 方向에서 본것이라고 할 수 있겠다. 에찌오니는 政治共同体라는 集團쪽에서, 그리고 도이취는 그 構成員쪽에서 各各 問題를 보고 있는 것이다.

Jacob의 定義

政治的 統合이란 같은 政治的 實體內의 人間들간의 共同体關係를 뜻한다. 即 그들 人間들은, 同一體라는 感情과 自意識을 갖게 해 주는 한가지 또는 그 以上の 相互連繫로 뭉쳐 있는 것은 것이다.²¹⁾

제이콥도 도이취와 같이 構成員의 느낌, 即 同一體라는 感情을 重視하여 統合의 狀態를 定義하고 있다. 다만 도이취가 「平和的 變更」이라는 느낌의 主된 對象을 밝힌데 대하여 제이콥은 지정하지 않고, 다만 同一體意識 및 自意識이란 더 主觀的인 느낌만으로 定義하고 있다는 點에서 약간의 差異가 發見된다.

以上과 같은 定義들을 함께 살펴보면, 現在까지 發展되어 온 統合理論의 関心の 焦点을 쉽게 읽을 수 있다. 하아스나 린드버그처럼 統合을 過程으로 定義하거나, 에찌오니, 도이취, 제이콥처럼 條件으로 定義하는 두가지 定義方法에서 볼 수 있듯이 統合理論의 主된 관심은, 나뉘어 있거나 흩어져 있는 人間集團이 하나의 共同体를 만들어 가는 過程과 共同体가 된 후 그것을 유지하는 方法에 있다고 할 수 있다.

統合의 過程에서는 統合이 이루어질 수 있는 先提條件 (Precondition) 을 규명하며, 실제로 統合이 이루어져가는 過程에서 統合에 도움을 주는 行爲樣式과 沮害하는 行爲들을 식별하는 作業이 中心研究課題로 되어 있는 것 같고, 條件으로서의 統合, 即 統合된 狀態의 維持發展에 関心을 두는 또 하나의 研究主流에서는 統合된 政治共同体 自體의 生理를 규명하여 그 政治 共同体를 共同体로 묶고 있는 本質的 要素를 發見하여 補強發展시키는 方案을 重點적으로 다루고 있는 것 같다.

앞서도 지적하였지만 統合理論은 人間이 다 같이 希求하는 平和秩序를 戰爭이나 기타 暴力의 使用 排除하는 消極的 方法으로서가 아닌, 共同体形成의 人間本性的 屬性을 활용하는 積極的 方法에서 이룩하여 보려는 胚胎된 理論이다. 따라서 統合理論은 權力政治의 面에서만 다룰 수 없고, 広範圍한 人間學, 即 社會學, 心理學, 커뮤니케이션理論등등이 모두 動員되어야 意味있게 되는 綜合科學의 理論이 되고 있다.

지금까지의 統合理論은 主로 國家間의 協力, 特히 EEC와 같은 地域協力 내지는 地域統合 (Regional Integration) 을 意識하면서 發展되어 왔다. 그러나 그 理論의 原理는 반드시 國家間 統合이나 地域協力에만 適用될 수 있도록 制限的인 것은 아니다. 小規模 人間集團間에도 適用될 수 있을 것이고, 반대로 世界政府를 생각하는 사람들도 援用할 수 있을 것이다. 그러한 뜻에서 一般國家間의 關係와는 다른 特異性을 가진 우리의 南北關係에서도 이러한 統合理論의 援用은 可能하다고 생각된다.

統合理論은 人間들의 生活領域이 國境內에 限定될 수 없게 된 文明發展의 趨勢에서 비롯한 自然發生的인 理論이라고도 볼 수 있다.

人間生活의 範圍가 既存의 國家라는 空間을 넘지 않고 있을 때는 國家

單位の 政治秩序를 研究하는 것으로 足했었다. 그때의 國際政治學은 國家間의 行爲를 規制하여 平和秩序를 維持하는 것을 중심 課題로 했었다. 그러나 交通, 通信, 技術의 發展과 經濟的 相互依存性的 增大등으로 人間의 生活空間은 점차로 國家領域을 넘어서게 되었으므로 과거와 같은 國家中心의 政治學이나 國際政治學은 適切하게 實際現象을 다루기 어려워졌다.

統合理論은 國家主權으로 象徵되는 人間社會의 縱的區分으로부터 國境을 橫斷하는 社會要求의 여러 가지 橫的紐帶로 우리의 關心을 돌려주는 「水平的 接近法」(Horizontal Approach) 이라고 볼 수 있다.²²⁾ 따라서 統合理論은 어떻게 現在 確立되어 있는 國家主權이라는 강력한 힘의 레두리에서 그 主權을 限定하고 社會構成員들 間의 關係를 伸張시키는가 하는 技術을 찾아내야 한다는 어려운 課題를 안고 있다. 國家權力이라는 縱的秩序속에서 社會間 紐帶라는 機能的인 橫的秩序를 創出確立해야 하는 統合理論의 고충은 곧 國家가 構成社會의 必要에 따라 自發生的으로 생겨진 道具에 不適當한 것인가 아니면, 國家가 獨立된 主體性을 갖고 社會構成員은 國家의 國民이라는 從屬的身分으로만 把握되어야 하는가 하는 人間 및 社會의 對國家地位의 糾明이라는 政治哲學的 命題와 關聯되는 어려운 當爲의 高충도 겸하고 있는 셈이다. 그러므로 統合理論은 制約없는 自由스러운 社會를 對象으로 發展할 수 있는 理論이 아니고, 強力한 抵抗이 될 수 있는 國家主權의 存在를 주어진 與件으로 想定하고 發展시켜야 그 意味를 가질 수 있는 理論이라 하겠다.

나. 統合의 類型

統合理論에서 다루는 統合現象은 具體的인 統合의 局面에 따라 몇가지로 나누어 볼 수 있다. 이러한 區分은 學者마다 理論定立上의 便宜에 따라 行하는 것이므로 標準的인 區分이란 것이 있을 수 없다. 區分의 實益은 區分된 局面마다의 統合이 서로 다른 條件과 過程을 갖게 된다는 것이 밝혀져 統合現象全體를 直接 研究對象으로 할 때 보다 더 具體的인 研究를 加할 수 있는 便宜가 있을 때 發見된다. 이러한 전제 밑에서 갈통(Johan Galtung), 나이(Joseph S. Nye, Jr.) 및 도이취(Karl W. Deutsch) 등의 區分을 간단히 소개하기로 한다.

Galtung의 統合類型

갈통은 統合을 간결하게 “둘 또는 그 以上の 行為主体者가 하나의 새로운 行為主体者를 形成하는 過程”이라고 定義하고, 이 過程이 끝났을 때 “統合 되었다”고 말한다고 하면서 統合을 價值統合과 行為者統合 部分과 全体의 統合으로 区分하면서 다음과 같은 여섯가지 모델을 제시하고 있다.²³⁾

價值統合(Value-Integration)

衡平型(Egalitarian Model)

位階型(Hierarchical Model)

行為者統合(Actor-Integration)

類似性を 基礎로 한 모델(Similarity Model)

相互依存성을 基礎로 한 모델(Interdependence Model)

部分과 全体의 統合(Exchange Between Parts and Whole)

忠誠心 모델(Loyalty Model)

配分型 모델(Allocation Model)

갈통은 우리가 단순히 統合이라고 부르는 現象도 細分하면 서로 相異한 局面이 있다고 보고, 各各의 統合에는 거기에 맞는 모델이 따로 있다고 보고 있다. 위의 모델 이름 자체가 自明의이긴 하지만 간략하게 그 特性을 살펴보면 다음과 같다.

統合中에는 價值觀을 함께 갖게 되는 思想的 統合이 있으며, 이것은 社會單位로서의 行為를 主宰하는 中心으로서의 行為主体者 統合과 区分된다.

홀트(Holt)가 社會(Society)를 說明하면서 社會는 社會體制(Social System)와 文化體制(Cultural System)의 두가지로 形成된다고 보고, 文化體制는 相互聯関된 信念(Beliefs)과 價值(Value)로 形成된 「패턴」이라고 했지만²⁴⁾ 바로 이 文化體制의 統合이 곧 갈통의 價值統合과 相応한다고 볼 수 있다. 價值統合은 統合單位들 間의 衡平의 關係에서 서로 影響을 주어 이루어지는 모델과 強한 쪽이 弱한 쪽에 자기의 價值패턴을 强요함으로써 이루어질 수 있다고 갈통은 보기 때문에 두개의 모델을 提示한 것이다.

行為主体間의 統合은 결국 政治統合에 해당되게 된다. 社會의 意思作成中

心の統合이기 때문이다. 갈등은 이러한 行為主体者間 統合에서, 統合單位間에 서로 屬性이 類似性이 있기 때문에 統合이 이루어지는 모델과, 統合單位間에 相互依存하는 屬性이 있기 때문에 이루어지는 統合이 있다고 各各에 해당되는 모델을 想定하고 있는 것이다.

部分과 全体間의 統合에 있어서는 部分이 獨自的地位를 포기하고 全体에 忠誠心을 移讓하여서 이루어지는 中央集權化形態와 反對로 全体가 各部分에 自体에 대한 構成員의 忠誠心을 나누어 주어 버림으로써 部分이 中心이 되고 全体가 점차 消滅되어 가는 分散式統合이 있을 수 있다고 갈등은 생각하고 있다. 언제 이러한 統合이 完成되었다고 보는가 하는 測定の問題에 있어서는 갈등은 새로운 行為主体가 굳게 統合되어 스스로가 가지는 自己 이미지와 남들이 새 主体에 대하여 가지는 이미지가 갈아질 때, 統合過程은 完成된다²⁵⁾고 본다.

갈등은 위와같은 区分外에도 統合의 外型을 중심으로 領土의 統合(Territorial Integration), 組織의 統合(Organizational Integration) 등 세가지 타입의 統合으로 区分하나, 그 区分은 名稱이 自明한 것이므로 說明은 略한다.

Nye의 統合類型

나이(J. S. Nye)는 그의 著書 「部分에 있어서의 平和」(Peace in Parts)에서 地域統合의 類型을 다음과 같이 나누고 있다.²⁶⁾

經濟的 統合(Economic Integration)

社會的 統合(Social Integration)

政治的 統合(Political Integration)

機關 統合(Institutional Integration)

政策 統合(Policy Integration)

態度 統合(Attitudinal Integration)

安全共同体(Security Community)

이제 이들 各各의 類型에 대하여 簡략한 說明을 해 보기로 한다.

1) 經濟的 統合

나이(Nye)는 발라사(Bela Balassa)의 定義를 採択, 經濟的統合을 “다

른 國家에 屬하는 經濟單位間의 差別을 없애는 것"이라 規定하고, 그 단
계로는 弱한 것부터 強한 것 까지 다섯단계—自由貿易地域, 關稅同盟, 共同市
場, 經濟同盟, 全面的經濟統一—로 나누고 있다.

經濟的統合은, 本 研究에서 그다지 큰 比重을 갖지 않기 때문에 더 상
세한 說明은 略한다.²⁷⁾

2) 社會的 統合

社會的統合을 國境에 넘는 커뮤니케이션과 相互往來의 增加를 말한다. 이
러한 增加現象이 最高에 達하여 國家單位의 社會內에서의 커뮤니케이션 및
相互往來水準까지 오르게 되면 그때는 汎國家의 社會가 形成되는 것이다.

이러한 視角에서 社會的統合의 程度를 測定하는 指數로서 새비지(Richard
Savage)와 도이취(Karl W. Deutsch)는 相互往來의 흐름(Transaction Flow)
의 相對的 增加를 토대로 RA(Relative Acceptance) Index
를 고안했다.²⁸⁾

RA Index는 國家間 總去來量을 基礎로 各 對象國別 期待值를 計算한
후 實際去來量을 이에 比較하여 期待值로 부터의 偏差를 算出하여 相對的
去來比重을 測定하는 것이다. 도이취는 實際로 이 모델을 써서 歐洲統合問
題를 分析하여 좋은 研究成果를 내었다.²⁹⁾

3) 政治的 統合

政治的統合은 統合中에서 가장 어렵고 또 그 結果가 가장 큰 統合이다.
政治的統合은 대체로 다음과 같은 狀態條件이 充足되었을 때를 말한다.

①최소한 어떤 初步的인 機構를 갖추고 있고 ②政策形成에서 相互依存的이
며 ③서로가 同一體 意識과 共同的 義務感을 느낄 것³⁰⁾ 政治統合은 한마디
로 하여, 두個以上の 政治單位가 하나의 政治單位로 합쳐지는 것을 말한다.
하나의 政治單位가 되기 위해서는 單一 政策樹立機關이 形成되어야 하며
(機關統合), 對内外政策이 한가지로 되어야 하며(政策統合), 主要事態判斷
에 對한 共通된 態度를 가질 수 있어야 하고(態度統合), 나아가서는 構
成員 사이에 하나의 共同体에 속하고 있다는 紐帶意識이 形成되어야 한다.
(安全共同体)

이러한 統合이 어떤 條件에서 可能하며 어떤 過程을 거쳐 이루어질 수

있는가 하는 것에 대해서는 서로 相衡하는 많은 見解가 있다. 그 見解는 다음 項에서 다루기로 한다.

다. 機能主義 統合理論

앞서도 지적한 바와 같이 統合理論은 國家主權에 의하여 나뉘어진 社會集團間에 生活領域의 交叉에서 생겨지는 社會機能의 統合必要性 때문에, 國境을 넘는 橫인 連繫가 생기게 되었다는 것을 前提로 形成된 理論이다. 따라서 統合理論의 核心은 機能統合에 있고 따라서 統合理論과 機能主義는 密着하게 되어있다.

統合行爲는 모두가 既存의 國家主權을 排除하거나 적어도 弱화시키는 結果를 초래하게 되므로 統合의 進展은 곧 國家主權과의 必然的 衝突을 가져 오게 된다. 그러나 主權은 現實的으로, 어떤 處方에 따라 쉽게 國家 아닌 다른 機關에 移讓되는 法은 없다. 오로지 機能을 通하여 어쩔 수 없이 移讓되게 될 뿐이다. 機能主義 統合理論의 先驅者中的의 하나인 미트라니(David Mitrany)는 機能主義統合理論의 發想을 다음과 같이 要約하고 있다. “어떤 權威主体에 課題를 맡기고 이 權威主体가 課題를 실천함에 있어서 必要로 하는 權力과 方法에 대한 支配權을 갖게 되면, 主權의 一部는 이미 옛 權威主体에서 새 權威主体로 轉移되는 것이며, 이런 部分的 權力移讓이 오랜 시간 축적되면 權威의 자리의 移動을 結果한다. …… 機能主義는 政治的인 分割地域을 國際的 活動과 國際機構로 영긴 그물로 뒤덮고, 그러는 동안 모든 나라의 國民들의 利益과 生活이 점차로 統合되게 하는 方法이다.”³¹⁾ 미트라니는 스스로의 統合成就方法은 “分納式 聯邦主義”라고 부르고, 다른 사람들은 “조각 주어 모으기 平和”라고 表現했듯이 그 趣旨는 機能的인 部分統合이 하나씩 이루어져 나가면 궁극에 가서는 하나의 不可分의 社會가 되고만다는 생각이었다.

미트라니式의 機能主義統合理論에서 가장 중요한 二個의 命題는 서로 交互作用을 하고 있는 社會間에서 機能的인 相互依存關係가 생기면 共通의 統合利益이 생겨나고 이 共同利益은 두 社會를 不可分으로 만들기 때문에 統合促進의 제일 큰 要因이 된다는 것과 한 次元에서 이루어진 機能的 協調關係는 다른 次元에서의 協調關係를 誘發한다는 이른바 分枝理論(Ramif-

ication Theory) 이다.³²⁾

이러한 두개의 前提 밑에서 미트라니는 既存主權體制라는 與件속에서 統合을 現實的으로 推進하는 戰略으로서 “非政治的인 技術的 次元의 協調부터 시작하여 점차 政治的인 統合으로 나가야 한다”는 漸進論을 主唱했었다.

미트라니式 思考와 軌를 달리하는 理論으로는 政治的 強制力에서 統合原動力을 찾는 思考가 있다. 즉 政治體制는 그 內在的 相互依存性이 생기는 것은, 그들이 하나의 政治的 體制內에 묶여 있기때문에 自生하는 것이 라는 생각이다. 이러한 理論에 따르면, 權力에 의한 政治統合이 일단 먼저 이루어지면 다른 次元에서의 統合은 저절로 이루어지는 것이고, 반대로 다른 어떤 次元에서의 機能的統合必要性이 생기더라도 政治權力이 이를 거부하면 그것으로 統合運動은 끝장이 난다는 主張이 可能하다.

사실 이 問題는 社會를 凝集시키는 힘은 무엇인가 하는 社會哲學問題로서, 지금까지도 계속 論議되는 未解決의 宿題이다. 다렌도르프(Ralf Dahrendorf)는 社會의 凝集要素에 대한 對立되는 見解들을 유토피아学派(The Utopian)와 理性主義学派(The Rationalist)라 각각 이름 붙였다.³³⁾ 유토피아学派的 思考의 要旨은 社會秩序란 構成員의 意思와 利益의 多樣性을 超越하는 一般意思(Volonte Generale 즉 Consensus Omnium)-共通된 價值에 대한 一般的 同意-에서 形成된다는 이야기다. 이에 比하여, 理性主義学派는 社會內的 凝集力과 秩序는 支配者가 被支配者에 갖는 힘과 統制에 基礎한다고 믿는다. 이러한 두 学派는 勿論 서로 完全히 相對方의 見解를 無視하는 것은 아니다. 유토피아学派도 一般意思外에 理性主義者들이 主張하는 서로 다른 利益의 存在를 現實的으로 認定하고 있고 理性主義学派에서도 社會內에는 힘 自体를 形成하는데 있어서 어떤 價值에 對한 一般의 同意가 있어야 한다는 點을 認定하고 있다. 다만, 두 学派는 어느것이 더 本質的인, 즉 優先的인 要件인가 하는 重要度 序列에서 見解를 달리하고 있을 뿐이다.

統合的 社會理論(The Integration Theory of Society)과 強制力的 社會理論(The Coercion Theory of Society)의 發想의 差는 社會構成原理에 대한 前提의 믿음差에서 緣由하는데 그 差를 다렌도르프는 다음과 같이 간

결하게 提示하고 있다.³⁴⁾

統合的 社会理論의 前提

- ① 모든 社会는 比較的 持續的이며 安定된 要素들로 形成된 構造物이다.
- ② 모든 社会는 構成要素들이 잘 統合되어 있는 構造物이다.
- ③ 社会內의 모든 要素들은 社会가 하나의 시스템으로 維持될 수 있게 하는데 貢獻하는 機能을 갖고 있다.
- ④ 機能하는 모든 社会構造는 그 構成員間의 價値에 대한 合致된 見解에 基礎하고 있다.

이 前提는 파아슨스(Parsons)를 중심으로 한 構造 機能主義者들의 主張을 다렌도르프가 추려놓은 것이다.

強制力的 社会理論의 前提

- ① 모든 社会는 모든 点에서 變化의 過程에 따르게 된다. 社会的 變化는 어디에서나 일어난다.
- ② 모든 社会는 모든 点에서 見解의 差異가 葛藤을 나타낸다. 社会的 葛藤은 어디에나 있다.
- ③ 社会的 모든 構成要素는 社会的 分解와 變化에 貢獻한다.
- ④ 모든 社会는 그 構成員의 一部에 의한 다른 者에 대한 強制에 基礎하여 成立되어 있다.

다렌도르프는 이와같은 두가지 兩立하는 社会構成原理에 대한 思考方式중에서 그 어느것도 排他的으로 妥當性을 갖지 못하며 두가지 思考가 모두 現實社会理解에 부분적 도움을 준다고 하면서 다만 아직까지도 이 두가지 思考를 한가지로 統合한 理論体系는 存在하지 않는다고 지적하고 있다.

機能主義統合理論은 이와같이 統合에 있어서의 힘의 作用을 輕視한다는 맹렬한 挑戰을 받으면서도 現在社会学的思考의 主流를 形成해 가고 있다. 그 理由는 아마도 機能主義統合理論을 先導하고 있는 平和指向의 性向 때문에 現實的妥當性보다 理想主義的希望에 끌려서 많은 사람들이 執着하기 때문이라고 나는 생각한다.

“機能主義統合理論의 命題들은 戰爭을 誘導하는 것으로 생각되는 客觀的條件을 排除함으로써 平和를 增進하는 것들”이라고 하면서 브라이얼리(J.

L. Brierly) 는 世界的인 次元에서 既存의 機關들 중심으로 形成되어 있는 體制들을 變型시켜 새로운 組織을 만들면서 아울러 主權을 점차로 崩壞시키는 趨勢를 보강시킴으로써 國家들이 점차로 서로 協同할 수 있게 하고 主權國家들이 反社会的인 方法으로 主權에 기초한 要求를 밀고 나가지 못하게 하는 共同体意識을 發展하게 하는 것이 곧 機能主義라고 피력함으로써 機能主義에 對 유로피아의 所望을 밝히고 있다.³⁵⁾

統合을 推進하는 戰略에 있어서도 같은 構造·機能主義의 立場을 취하는 사람들중에서 서로 다른 主張을 하고 있다. 나이(Nye)가 소개하는 세가지 主戰略들을 略述한다.³⁶⁾

(1) 聯邦主義(Federalism)

聯邦主義戰略의 核心은 機關統合에 있다. 다른 政治的統合 즉 政策統合이나 態度統合은 모두 機關統合이 앞서지 않으면 안된다고 보는 戰略이다. 이러한 뜻에서 聯邦主義는 本來의 機能主義보다는 오히려 強制力的 社會理論과 비슷한 생각이다. 機關統合에는 官僚的統合과 法管轄權擴張을 통한 法的統合을 모두 包含한다.

(2) 機能主義(Functionalism)

政策統合이 機關統合과 態度統合을 가져온다는 主張이다. 이 主義는 社會構成理論중 순수한 統合的社會理論에 기초한 戰略이다. 政策統合이 이루어지면 機關은 거기에 맞추어 統合될 수 밖에 없다는 견해는 政治機構라는 것이 社會構成의 便宜에 따라 形成 維持된다고 하는 극히 民主的인 思考라 할 수 있다.

機能主義者들도 現存하는 主權體制의 強力한 힘과 自己保全意志를 잘 안다. 따라서 이들도 具體的인 戰略에서는 主權에 대한 공격을 最小限으로 삼고 있다. 이들은 가장 非政治的인 技術的問題에서부터 機能統合의 必要가 생길때 마다 새로운 機構를 만들어 나가면 政治的인 壓力을 극소화시킬 수 있다고 믿고 있다.

(3) 新機能主義(Neo-Functionalism)

높은 水準의 政策統合을 成就시키고 아울러 중간 水準의 機構統合을 이룩하면 그 結果로 더 높은 態度統合과 아울러 앞서보다 더 높아진 機構

題들을 統合主体의 屬性(Attributes)에 關聯된 것과 統合行爲(Behaviors)에 關聯된 것으로 区分하기로 한다.

1. 統合의 前提條件變數와 關聯된 命題들

統合은 두개 이상의 單位체가 하나의 社會單位로 移轉해 가는 過程이다. 그리고 이러한 統合은 武力에 의한 併합이나 外部勢力에 의하여 하나의 國家로 統合당한 경우와는 달리 “相互利益을 增進하기 위한 集團的 行爲”³⁷⁾ 라는 自發的 行爲이기 때문에 統合하려는 單位에 統合을 이루게 하는 要因을 갖추고 있을 때에 限한다.

統合要因(Integrative Factor)으로 제이콥(Philip Jacob)은 열개의 變數와 이에 關聯된 假說을 提示하고 있다.³⁸⁾

(1) 地理的 隣接性(Proximity)

統合하려는 두 單位間의 地理的 隣接性이 統合을 促進하는 要因이 된다는 것은 自明하다. 地理적으로 隣接하고 있다는 것은 대체로 同質性(Homogeneity), 相互去來(Interaction or Transaction) 또는 「서로의 知識」(Mutual Knowledge) 등의 다른 變數와도 깊은 關係를 갖는 基礎的인 變數가 된다. 地理的인 隣接性에 대한 命題는 다음과 같이 표현될 수 있다.

命題 1 : 사람들이 地理적으로 더 가까이 살면 살수록 그들間에 統合關係가 發展하기 쉬워진다. 그리고 社會共同體들이 서로 가까이 위치할수록 그들間의 政治的 統合의 可能性은 높아진다.

(2) 同質性(Homogeneity)

統合에 있어서의 同質性 問題는 共同社會(Community)를 形成하는데 必要한 最小限의 社會的, 經濟的 또는 기타의 類似性이 무엇인가 하는 問題와 직결된다. 人間은 서로가 機能的 依存性을 가지면서 하나의 共同社會를 形成하기 위해서는 서로가 서로를 同類로 認定하는 最小限의 同質性을 함께 가지고 있어야 한다. 共同社會는 種族의 同質性으로 形成될 수도 있고, 文化의 共通性으로 이루어질 수도 있고, 政治的 信念이나 宗教의 共通性으로도 成立될 수 있다. 다만 어떤 屬性이 「同類意識」(We feeling)을 느끼게 하는데 가장 큰 役割을 하며 어떤 程度까지 같아야 하나의 政治的 單位로 한 集團의 人間을 묶을 수 있는가 하는 것은 測定하기 어려운 問

題이다.

제이콥은 一般으로 가장 많이 擧論되는 同質性を 다음과 같이 열거지로 추려서 제시하고 있다. 富 또는 收入, 教育程度, 社会階層, 宗教, 種族, 言語, 血統에 對한 認識, 態度(忠誠心, 所望, 恐怖 등에 對한 心理的 反應), 價值觀, 特質(어떤 特殊集團에 固有한 社会的 慣行 등)³⁹⁾. 同質성이 統合에 미치는 影響에 對하여서는 다음과 같은 命題가 可能하다.

命題 2 : 社会的 同質성은 政治的 統合의 可能性에 강력한 貢獻을 한다. 複數의 社会間에 同質성이 높으면 높을수록 統合指向의인 關係를 形成하려는 企圖는 成功하기 쉽다.

社会和 社会間의 屬性(Attributes)의 差로 그 社会間의 行為樣態를 說明하려는 努力은 많았다. 社会的 距離(Social Distance)라는 概念을 중심으로, 모델을 만드는 研究는 거의가 이런 發想에서 시작된 것이다. 특히 最近에는 國家間 紛爭 및 協同行爲를 屬性差로 說明하려는 集中的인 研究들이 流行하고 있는데, 社会場理論(Social Field Theory)도 그 중의 하나다. 「럼멜」(R. J. Rummel)은 지난 15年間, 國家間 屬性差를 測定하기 위한 理想的變數를 經驗의으로 確認하며 아울러 어떤 屬性差가 어느 정도의 強度로 어떤 行為에 影響을 주는가를 各國別로 追跡하여 많은 有用한 經驗法則을 抽出하여 내고 있다. 다만 여기서는 그 內容을 直接 소개하는 대신 그러한 傾向의 研究가 활발히 進行되고 있다는 것만 지적해 둔다.⁴⁰⁾

(3) 相互作用(Transactions)

國家社会間의 相互作用, 즉 去來가 그 社会間의 機能的 依存性에 어떤 影響을 미치는가 하는 것에 對하여는 도이취(Karl W. Deutsch)등을 중심으로 한 커뮤니케이션(메시지의 交換), 貿易 및 사람의 움직임과 接觸(Mobility: The Movement of Persons 및 Personal Contact)이라는 變數를 중심으로 주로 歐洲地域에 對한 經驗的 研究를 하고 있다. 相互作用의 統合과의 關係에 對한 命題는 다음과 같다.⁴¹⁾

命題 3 : 個人間 또는 集團間의 凝集程度는 他們間의 相互關係 또는 去來의 程度로 測定할 수 있다.

그러나 이 命題는 도이취의 經驗的 研究에 依하여 그대로 妥當하지 않는

다는 것이 밝혀주고 있다. 도이취의 研究結果는 “相互作用이 統合作用에 미치는 影響은 다른 關係條件들이 充足되었을 때에 나타나지 獨立하여서는 반드시 좋은 影響을 주는 것은 아니다”라는 것으로 要約할 수 있다.⁴²⁾ 去來의 경우 去來當事者의 一方은 利益을 보나 他方은 손해보는 경우가 많기 때문에 어떤 경우에는 相互去來가 서로간의 反感을 높이는 수가 있다. 是點을 유의한다면 도이취의 修正은 納得이 간다.

(4) 相互間的. 知識(認識上的 隣接性: Cognitive Proximity)

人間은 서로가 서로를 모를때는 쉽사리 서로 關係를 맺으려 하지 않는 것이 常例다. 가령 同質성이 統合에 有利한 條件이 된다는 命題가 妥當하다 하더라도 構成員 자체가 서로가 비슷하다는 것을 깨닫지 못한다면 同質성이 統合에 좋은 影響을 줄 수가 없게 된다.

命題 4: 人間個人間 및 人間集團間에 있어서 서로에 대한 相互間的 知識 또는 理解는 그들이 하나의 政治的 共同社會를 이루어 效果的으로 機能하는데 있어 必要不可欠하다.

이 命題가 뜻하는 것은, 서로가 서로에 對한 先入見을 어떻게 갖는가 하는 것이 統合行爲에 큰 影響을 준다는 것이다. 즉 相互間的 認識의 距離(Cognitive Distance)가 가까워야 協同의 領域이 생긴다는 假說이다.

(5) 機能的 利益(Functional Interest)

社會共同體間的 統合에 대한 機能的 關心 내지는 利害의 影響은 다음의 假說로 表現된다.

命題 5: 社會共同體間的 統合은 統合하려는 각 共同體가 느끼는 支配的인 機能的 利益이 서로 一致하는 정도에 影響을 받는다. 두 社會共同體間에 一致하는 機能的利益이 究見되면, 그 利益을 느끼는 支配的 構成員은 각각의 政府에 影響을 주어 統合을 促進시키게 된다.

國境을 넘는 社會間 機能統合利益이 國家社會間 統合에 壓力으로 作用하는 것은 사실이었지만, 그 影響은 持續的은 되지 못한다. 利益이 느껴지는 狀況이 바뀌면 그 利益에 기초한 對政府壓力도 消滅할 것이기 때문이다. 共同的 敵으로부터 安保威脅을 받고 있는 두 國家에서는 兩國의 社會構成員들간에 共同防衛라는 協商的 努力 즉 機能的 相互依存關係에 대한 利益

感度가 높아져서 두 國家間의 同盟이라는 統合指向의 行爲를 促進하지만, 일 단 戰爭威脅이 없으면 이런 機能의 利益도 사라지는 것이기 때문이다.

(6) 社會的 特性 (Communal Character)

社會的 特性은 그 社會固有의 態度表示, 價值觀 및 行爲 패턴에 대한 最頻數의 分布 (Modal Distribution)로 測定한다. 데이비드 맥클리랜드(David C. McClelland)는 이러한 社會的 特性을 歸屬動機(Affiliation Motive) 成就動機(Achievement Motive) 및 權力動機(Power Motive)로 認識하고 있다.⁴³⁾

命題 6 : 한 共同體社會가 經濟的 企業에 強한 影響을 줄 集團의 動機패턴을 갖게되면 그 結果는 그 集團內의 凝集力 또는 統合力을 強化하던가, 아니면 社會內에는 無政府狀態를 惹起시키면서 對外的으로는 好戰的 態度를 갖게되거나 한다.

社會的 特質 또는 社會的 個性이 國家의 對外行爲에 影響을 주는 바에 대하여서는 많은 研究가 있어 왔다. 소위 屬性理論(Attributes Theory)이라 부르는 理論들은 모두가 直接 또는 間接으로 社會特質이 그 社會의 對外行爲에 미치는 影響을 다루고 있다.⁴⁴⁾ 그러나 아직도 各國에 一般化할 수 있는 모델은 定立되고 있지 못한 狀態이다. 특히 한 社會의 特性이 統合行爲에 미치는 影響에 대해서는 分명한 結論을 못 얻고 있는 實情이다. 특히 態度나 行爲패턴과 같은 社會的 特質은 相對方에 대하여 具體적으로 論議될 때라야만 統合에 影響을 주게되므로 相對方을 고려하지 않은 단순한 屬性理論式 研究로는 밝혀지기 어려운 것이다. 勿論 對象과는 關係없이 好戰的 政治思想을 가졌거나 反對로 平和的 宗教를 가지고 있다거나 했을 경우에는 統合行爲에 獨自의인 影響을 미칠 것은 분명하다. 共產主義로 韓半島 全體를 赤化하겠다는 北韓共產主義者들의 政治的 코미트먼트 등은 韓國의 態度와는 無關하게 不變의 政策으로 北韓當局을 묶고 있는 것이다.

(7) 構造的 틀 (Structural Frame)

統合에 影響을 주는 要素로 各社會共同體內의 意思決定構造 乃至는 權力構造를 들지 않을 수 없다. 여기서의 關心은 이러한 權力構造의 體制差에서 그 共同體의 對外協調關係成立에 대한 態度나 能力差를 說明할 수 있

는가 하는 것이다. 多元의 社會가 劃一的으로 組織된 社會보다 다른 社會와 더 쉽게 連繫를 맺을 수 있는가? 統合行爲에는 意思決定構造가 位階的으로 組織된 것이 더 나은가 아니면 衡平的으로 形成된 것이 나은가? 또는 中央集權的 政治權力構造와 地方分散的 權力構造중 어느 것이 統合에 더 有利한 影響을 끼치는가? 하는 등의 問題가 이 變數에 關聯된 研究關心들이다. 構造的 變數가 統合行爲에 미치는 影響에 대해서는 二個의 對立하는 假說과 獨立된 또 하나의 假說이 있다.

命題 7-1 : (民主主義的 主張) 意思의 一致 또는 明示된 同意는 進取하고 統一된 政治的 社會共同體를 이루는데 없어서는 안 될 要素다. 따라서 意思決定過程에 廣範圍한 參考를 許容하는 政治的 構造가 社會內의 團結에 寄與하며, 專制的 構造는 反對意見을 自招하며 갈힌 挫折感이 暴力으로 爆發하게 되므로 共同體가 互解하게 된다.

命題 7-2 : (專制主義的 主張) 高度로 集中된 政治的 權威를 中心으로 하며, 一般의 參與 특히 反對意思表明의 기회를 철저히 制限하는 政治構造는 外部의 威脅과 社會的 變化的 條件下에서는 國家的 社會組織을 維持하는데 必須不可欠의 條件이 된다.

命題 7-3 : (政治形態의 類似性과 統合) 同一하거나 類似한 政治構造를 가진 共同體社會間에는 서로 間의 統合을 促進시키거나 可能하게 하여주는 理念的 親近性을 갖게 된다.

세 번째 命題에 대한 經驗的 研究은 主로 歐洲統合 등에 대하여 實施되었으므로, 그 結果는 肯定的이었다.⁴⁵⁾

(8) 主權—從屬地位 (Sovereignty-Dependency Status)

古典的 意味에서 主權이란 概念은 “對內的으로 完全한 政治的 團結, 對外的으로 完全한 獨立”을 이룬 狀態를 指稱하는 말이다. 따라서 한 社會共同體가 政治的 統合을 完成하였는가의 與否를 確認하는 方法은 主權의 完全한 獲得與否로 判정하는 것이었다. 그러나 現在의 國際政治社會的 現實은 이런 完全한 主權은 實在하기 어렵다. 가장 철저한 專制政治下에서도 政治權力이 中央政府에 完全히 集中되어 있지 못하고, 部分的으로는 地方 또는

特定集團에 分散되어 있고, 對外的으로는 다른나라의 干涉에서 完全한 自由를 누리는 나라는 極少하다. 특히 弱小國의 경우는 名目만의 獨立을 維持하면서 實質적으로는 特定強大國의 從屬國家의 地位에 머물러 있는 경우가 허다하다. 이에 대한 假說로서는 다음과 같은 命題가 支配的이다.

命題 8 : 한 國家가 더 主權을 가질수록 다른 나라와의 協同을 덜 하려 하며, 특히 그 國家의 自主性을 侵害할 政治的 움직임엔 더 強力하게 반대한다.

主唱者인 제이콥 스스로가 自認하는 바와 같이 이 假說에 대하여서는 아직은 철저한 經驗的 檢證이 行하여지지 않았다. 다만 도이취 등의 歐洲統合研究⁴⁶⁾에서는 이 假說의 妥当性에 대하여 회의적이었다는 點만을 지적해 둔다.

(9) 政府機能의 能率性 (Governmental Effectiveness)

政治的 共同體의 團結 또는 内部凝集程度는 市民들의 要求와 期待를 얼마나 잘 充足시켜 줄 수 있는가 하는 政府機能의 能率性에도 상당히 影響 받을 것이라는 것은 常識이다. 이 關係에 대한 命題는 다음과 같다.

命題 9 : 政府機能의 能率性은 그 共同體의 構成員의 忠誠心을 維持하는데 必要하다. 그리고 그러한 忠誠心은 그 共同體의 內的統合을 維持하는데 必要하다. 政府가 無能할 때는 外部와의 統合에 대한 壓力이 생겨나게 된다. 市民들은 밖을 내다보게 되며 그들의 忠誠心을 다른 더 큰 共同體나 새로운 形態의 政治組織에 대하여 쏟게 된다.

(10) 統合經驗 (Previous Integrative Evidence)

歐洲統合研究를 통하여 前述한 하아스(Haas)가 제창한 條件인케, 다음과 같은 간략한 命題로 要約될 수 있다.

命題 10 : 두 나라가 그전에 統合을 했던 經驗이 있으면 統合은 훨씬 더 쉽게 이루어진다.

그러나 이 經驗에 의한 命題는 항상 妥當할 수 없다. 過去의 經驗이 좋은 報償(Reward)을 주었을 때 限한다. 過去의 經驗에서 不利益을 느꼈을 때는 오히려 經驗이 새로운 統合努力에 沮害要因으로 作用하게 된다.

이상과 같은 제이콥(Jacob)의 열가지 統合條件變數外에도 다른 條件變數는 많이 있다. 에치오니(Amitai Etzioni)도 여섯가지의 變數를 提示하고 있다.⁴⁷⁾ 그러나 많은 變數가 제이콥의 것과 內容에서 重複되며, 또한 變數의 選定方法이 前提하는 理論의 틀이 다르므로 여기서는 略한다. 그리고 나이(Nye)도 統合의 前提條件으로 7개, 그리고 도이취(Deutsh)도 7개의 變數를 提示하고 있으나 여기서는 略한다.⁴⁸⁾

2. 統合促進行爲變數와 統合過程에 關한 命題

政治統合을 두個以上の 獨立되었던 社會를 하나로 합치는 하나의 意識의 努力의 過程이라고 본다면 統合을 위한 戰略이 重要한 成就 要因이 된다. 즉 비록 統合이 쉽게 이루어질 수 있는 모든 前提條件을 서로 다 갖추고 있다 하더라도 統合을 이루어 가는 行爲들이 제대로 이어지지 않거나 그 行爲들이 統合에 逆行하는 것일때는 統合이 이루어 질 수 없게 된다. 統合이 可能한, 그리고 統合에 有利한 前提條件外에 統合行爲自体에 대한 研究가 이루어져야 한다는 것은 따라서 극히 當然한 이야기이다. 統合이 意識의 努力이란 點을 強調하기 위해서 에치오니(Amitai Etzioni)는 되어져 있는 狀態로서의 統合을 Integration이라 부르고 統合過程의 努力을 Unification 즉 統一이라고 부르고 있다.⁴⁹⁾ 여기서는 앞節에 이어 統合을 成就시키려는 行爲 즉 (Etzioni의 Unification)에 대한 命題들을 추려서 소개하기로 한다.

에치오니(Etzioni)는 世界的 次元에서의 統合努力을 세 段階로 이루어지는 하나의 辯證法的 過程(A Dialectical Process)이라고 보고 있다.⁵⁰⁾ 첫 段階에서는 異質의이고 서로 葛藤을 일으키는 單位들을 內包하는 所謂 下位社會共同体(Subcommunity)가 형성되게 된다. 이러한 下位社會共同體의 統合이 이루어진 後에야 비로소 構成單位들은 하나의 政治的 共同體를 세울 準備가 되는 것이다. 둘째 段階에서는 이러한 下位社會共同體가 多樣한 連繫點을 갖는 意思合意形成構造를 위한 中間媒體(Middle Tier)의 機能을 하게 된다. 셋째 段階에 가서 여러개의 下位共同體를 서로 연결하면 이를 전부 포섭하는 하나의 社會共同體가 形成되게 되는 것이다.

이러한 統合過程의 生理에 대한 理解를 전제로 하면서 에치오니(Etzioni)

는 4段階의 統合行爲 모델을 提示하고 있다. 그 네가지 모델은 ① 前統
 段階(Preunification Stage). ② 統一過程에서의 統一의 힘(The Unifi-
 cation Process, i. e., Integrating Power), ③ 統一過程에서의 統合分野
 (Integrated Sectors) 및 ④ 終結段階(The Termination State)이다. 이
 네가지 모델을 하나의 틀로 하여 각 모델에 관한 몇個씩의 假說을 提示
 하고 있다.⁵¹⁾ 이 4段階중 첫 段階는 統合豫備段階다. 이 段階에서는 統合
 의 움직임이 생기는 過程인데 여기서 에치오니(Etzioni)는 주로 前提條
 件들을 論議하고 있으므로 前節과 중복을 피하기 위하여 여기서는 論하지
 않겠다. 둘째 段階는 強制的인든 利益추구때문인든 統合을 위한 힘이 發動되
 는 段階다. 셋째 段階는 統合努力에 의하여 統合對象 單位間에 커뮤니케이
 션흐름이 높고, 실제로 사람들의 往來가 늘고, 物品의 流動이 擴張된 段階
 이다. 이 過程에서 成就된 統合的 協同行爲의 效果가 다른 分野의 關係
 에 波及 效果를 일으켜 協同行爲를 誘發한다는 「스필오버」(Spill-over)效
 果가 생긴다는 것이 에치오니의 主張이다. 끝의 段階는 統合의 마무리를 짓
 는 段階이다.

에치오니는 第2段階와 第3段階 즉 純粹過程에 관한 17個의 假說을 提
 示하고 있다.⁵²⁾ 이제 이 17個의 假說中에서 중요하다고 느껴지는 것 몇
 個를 주려 소개하기로 한다. 단 表現의 統一을 위하여 에치오니가 쓴 概
 念의 몇가지는 고쳐서 쓰고, 또 문장表現은 우리말 감각에 더 맞도록 고
 쳤다.

命題 11 : 엘리트單位가 적을수록 統合은 成功하기 쉽다.

이 命題는 統合을 推進하는 힘과 關聯된 것이다. 統合을 推進하는 힘에
 는 強制力(Coercive Power). 功利的 힘(Utilitarian Power) 또는 同和
 力(Identitive Power)의 세가지가 있을 수 있으며⁵³⁾ 이 힘의 각각 또
 는 둘 이상이 합쳐진 것들이 統合을 이루게 한다. 이런 推進力의 担当者
 一個人, 集團 또는 國家가 여기서 말하는 엘리트單位(Elite-Unit)이다.
 이 命題는 統合의 主体인 社會集團內의 힘의 配分에 있어서 힘의 担当者
 가 적을수록 統合의 成功率가 높다는 것을 말한다.

힘의 配分과 關聯된 또 다른 命題는 다음과 같다.

命題 12 : 統合하려는 單位間의 힘의 配分에 있어서 어느 한쪽이 支配的인 엘리트즘(Elitism)이 適用되는 경우보다 單位間의 힘이 고른 衡平型(Egalitarian Union)인 경우가 統合에 대하여 덜 果敢하지만 코미트먼트를 하는 能力은 더 생긴다.

統合은 統合하려는 單位가 아닌 外部의 힘의 主体에 의하여 추진되고 進行되는 수도 있다. 例를 들면 西欧의 統合에 있어서는 美國이 많은 힘을 行使하였다. 이런 경우에 대한 命題는 다음과 같다.

命題 13 : 外部에서 作用하는 힘의 適用方向이 새로 形成되는 統合體의 힘의 構造와 같은 方向일때는 統合의 成功度を 높여준다.

너무나 當然한 常識이기 때문에 說明은 省略한다. 統合을 推進하는 힘의 種類와 統合의 成功與否에 대한 命題로는 다음과 같은 것이 있다.

命題 14 : 統合推進체가 더 많은 同和力을 活用하면 할수록 統合의 成功度は 높아진다.

命題 15 : 統合推進체가 더 많은 功利的 힘을 活用하면 할수록 統合의 成功度は 높아진다.

命題 16 : 統合推進체가 더 많은 強制力을 活用하면 할수록 統合의 成功度は 낮아진다.

위의 세가지 命題는 重要한 事實을 示唆해 주고 있다. 統合은 統合하려는 單位들間에 同質性을 서로 느껴 同和하려 한다든가 統合에서 서로 利得을 볼 것이라는 功利的인 計算이 설때 쉽게 이루어지지, 억지로 統合하려 해서는 안된다는 것을 말해준다.

命題 17 : 超國家的 官僚機關의 創設이 具體的인 統合行爲를 시작시키는데 도움을 준다.

이 命題는 綜合單位間의 直接接觸보다, 統合單位위에 서는 調整機構의 設置가 統合成功에 有利하다는 점을 지적하고 있다.

命題 18 : 統合過程을 어느 分野에서 시작하는가에 따라「스필-오버」效果는 달라지며 따라서 統合의 成功도 여기에 影響을 받는다.

이 命題는 機能主義統合理論을 支持하는 學者들 가운데 가장 異見이 많은 爭点이다. 「도이취」(Karl W. Deutsch)는 同意에 의한 共同體의 存在,

즉 同質性을 基盤으로 하는 協同體의 形成이 統合運動의 基點이 되어야 한다고 하는가 하면⁵⁴⁾ 키신저(Henry A. Kissinger)는 軍事同盟이 가장 有效한 出發點이 된다고 主張하고⁵⁵⁾ 하아스(Ernst Haas)는 經濟的 統合이 가장 「스필-오버」 効果가 크므로 여기서 부터 統合이 이루어져야 成功도가 높다고 主張하며⁵⁶⁾ 미트라니(David Mitrany)는 特別히 技術協力分野에서 시작되어야 한다고 주장하고 있다.⁵⁷⁾

統合이 어느 정도 이루어진 狀態인 「聯合體」(Union) 狀態에 다달으면 統一過程은 終結段階에 접어든다. 이 段階에 이르면 統合의 程度는 더 이상 深化되지 않고 어떤 水準에서 安定을 이루고 대신 統合의 分野가 넓어진다고 하는것이 에치오니의 主張이다. 이와같이 여러 次元으로 機能的 統合이 進行되면서 窮極에는 하나의 政治的社會共同體로 發展하여 統合의 全過程은 끝나게 되는 것이다.

그러나 일단 中間段階인 聯合體(Union)가 形成된 이후의 統合擴張期에 있어서도 統合의 進行이 저절로 되는 것은 아니다. 聯合體와 構成單位間的 關係가 제대로 調整되어야 統合은 成功的으로 進行되게 된다. 이에 關한 에치오니의 假說은 다음과 같다.

命題 19 : 聯合體와 構成單位間的 上向 및 下向 커뮤니케이션通路가 能率적으로 作動하고 權力엘리트가 接受한 커뮤니케이션內容에 敏感하게 對處할 때 統合努力은 더 成功的으로 進行된다.

當初에 獨立되어 있던 共同體들이 서로 統合된 大單位의 共同體를 形成하려 할때는 統合에서 期待되는 利益이 發見되었기 때문이다. 그러나 具體的인 統合過程에서는 한가지 한가지 措施가 모든 構成單位를 滿足시킬 수 없게 된다. 既存의 共同體內에서라면 多少無理한, 즉 一部에 不利한 措施라도 全體를 위해 不滿集團이 쉽게 離脫할 수 없다. 이때는 보통의 離脫 아닌 革命의 試圖가 抗議의 最後手段이 된다. 그러나 아직 共同體를 形成하지 못한 段階에서 構成單位의 뜻이 聯合體에 제대로 反映되지 못할 경우는 곧 離脫이라는 손쉬운 反統合行爲를 挾할 수 있기 때문에 統合過程에서의 聯合體와 構成單位間的 커뮤니케이션은 훨씬 더 敏感한 反應을 나타내게 되는 것이다.

이 命題와 거의 같은 內容의 假說로 聯合體에서의 構成單位의 代表權에 관한 假說이 있다.

命題 20 : 聯合體의 安定性은 構成員의 政治的代議權이 막히면 곧 瓦解되거나 적어도 發展이 阻止되게 된다.

여기서 말하는 政治的 代議權(Political Representation)은 힘의 背景을 가진 커뮤니케이션이라고 보아도 된다. 構成單位의 參與가 高르게 되는 制度化된 代議制度가 마련되지 않았을때 聯合體는 支持基盤을 넓게 못가지게 되고 좁은 支持基盤을 가지고서는 安定性을 維持할 수 없게 되는 것은 國內에서의 경우와 같다.

以上에서 소개한 에치오니(Etzioni)의 假說外에도 많은 假說을 다른 學者들의 理論에서도 抽出할 수 있고, 또 위에 소개한 Etzioni의 假說이 반드시 通說이라고 할 수도 없다. 例를 들면 앞서 소개한 나이(Nye) 등의 新機能主義者들의 主張은 에치오니의 主張과 다른 部分도 많다. 뿐만 아니라 統合理論自体에 대한 批判도 적지 않다.⁵⁸⁾ 그러나 비록 經驗的으로 立証되지 않은 假說의 狀態일지라도 統合現象研究의 하나의 指針은 되리라고 믿는다.

IV. 機能主義的視角에서 본 南北韓關係

우리의 南北韓 關係가 統合理論의 對象이 될 수 있을가에 대해서는 論議에 餘地가 많다고 생각된다. 南北韓關係는 단순한 두개의 隣接國家關係가 아니고 分斷國의 두部分이기 때문이다. 그러나 2個의 獨立되어 있는 社會를 하나로 만드는 모든 政治的 努力을 總稱하여 統合行爲라 한다면 南北韓關係와 같은 分斷國關係에도 統合理論이 適用될 수 있는 領域이 많은 것은 틀림없다.

이 章에서는 第三章에서 整理하여 본 機能主義的 統合理論의 諸命題가 南北韓關係에도 適用될 수 있는가 하는 것을 검토하여 보기로 한다. 論述의 편의상 두개의 節로 나누어 첫 節에서는 우리의 南北韓關係의 特質을 간단히 살펴보고, 둘째 節에서 統合理論의 諸命題의 各各에 대하여 適用妥當性

을 하나씩 검토하여 보기로 한다.

1. 南北韓關係의 基本性格

韓半島의 南北關係는 外部勢力에 의한 分斷이라는 歷史的特殊性⁵⁹⁾ 때문에 두개의 獨立國家도 아니고 하나의 國家도 아닌 特異한 關係를 維持하고 있다. 現在의 南北關係는, 事實上에 있어서는 두개의 獨立國으로 되어 있다. 南部의 領域과 人口를 獨自으로 完全히 관장하고 있는 大韓民國과 北半部의 領域과 人口를 또한 獨自으로 完全히 관장하고 있는 소위「朝鮮民主主義人民共和國」은 對外的으로도 모두 獨立된 獨立國家로 行爲하며 또한 獨立國으로 承認받고 있는 實情이므로, 獨立된 두 나라로 밖에 볼 수 없다.

그러나 두 나라는 모두가 서로를 國家로 認定하지 않을뿐더러 他方의 領域과 人口를 未收復의 領域 및 國民으로 設定하고 있는 狀況에서는 단 순한 “他國”일 수 없다. 이 경우는 一國內의 二地域間關係 또는 一國二政府關係의 性質을 갖는다고 볼 수 밖에 없다.⁶⁰⁾ 機能主義統合理論의 適用을 위한 이러한 南北關係의 두가지 性格, 즉 二國間關係의 性格과 一國二地域의 性格을 간단히 記述해 보기로 한다.

가. 一國二地域의 性格

大韓民國은 憲法第3條에서 「大韓民國의 領土는 韓半島와 附屬島嶼로 한다」고 規定하여 北韓政權의 存在를 法的으로 否認하고 있다. 이 憲法에 따라 다른法에서도 北韓地域은 未收復의 大韓民國의 領域으로 간주하고 있다. 예를 들면, 「以北五道에 關한 特別措置法」(1962. 1.20. 공포, 1964. 5. 2. 개정)의 第2條에서도 「本法에서 以北五道라 함은 1945年 8月 15日 現在 行政區域上의 道로서 아직 收復되지 아니한 黃海道, 平安南道, 平安北道, 咸鏡南道, 咸鏡北道를 말한다」고 規定하여 北韓地域이 「未收復의 大韓民國 領土」임을 確認하고 있다.

이에 對하여 北韓의 憲法(1972.12.27)에서도 第1條에서 「조선민주주의 인민공화국은 전체 조선인민의 리익을 대표하는 자주적인 사회주의 국가이다」고 規定하여 역시 全韓國民을 國民으로 看做하고 있다.

한마디로 法的으로는 大韓民國과 北韓은 같은 領土와 人口를 競爭의으로 代表하는 二個의 國家를 가진 하나의 實體가 되는 셈이다. 이러한 特殊關係에서 大韓民國의 立場에서 보면 北韓政權은 하나의 國內叛亂團體로서 法的으로 存在를 認定 못 받으나 國土의 一部를 實効의으로 占有하고 있는 「不法團體」가 되고, 北韓側에서도 꼭 같은 立場을 가지고 있다고 解釈한다. 이러한 法的 性質보다 政治的 認識은 조금 緩和된 셈이다. 金鍾泌總理가 이미 1972年에 公式로 認定한 바와 같이 「一民族一國家, 二政府」의 關係가 韓國政府의 公式立場이다. 즉 最小限 北韓政權을 「政府」로는 認定하여 준 셈이다.

특히 1973年 6月 23日 朴正熙大統領이 發表한 「平和統一外交政策宣言」⁶¹⁾에서는 「相互內政不干涉」(2項) 「北韓의 國際機構加入容認」(4項), 「北韓의 國際聯合加入 容認」(5項) 등을 宣言함으로써 事實上 平壤政權을 實在政權으로 認定한 셈이다.

아무튼 韓國의 政治的立場은 「6.23宣言」이후 相當히 現實化되어, 거의 「二國關係」로 접어들고 있다. 그러나 統一을 國家政策의 最高指針으로 하고 있는 限⁶²⁾ 北韓을 中立的 「地方」으로 하는 二國關係는 될 수 없고, 역시 「一國內 二地域」의 基本關係는 계속되게 되어 있다. 「一國二地域」의 性質을 간추려 보면 다음과 같다.

① 北韓의 領土와 人口는 大韓民國領土와 國民의 一部로 北韓地域은 「未收復地區」이다.

② 統一은 機能的인 便宜나 經濟的利益등의 고려에서 보다 「自己完成」이라는 當爲的 動機에서 포기할 수 없는 課題가 된다.

③ 南北韓의 現存政府는 같은 領土와 人口를 對象으로 하는 競爭의立場에 서게 되므로 政治的對決은 宿命的이다.

나. 二國間關係의 性格

韓半島의 分斷은 外部勢力에 의한 政治的 分斷으로 시작된 것이고, 社會內의 異質性때문에 分斷된 것은 아니다. 그럼에도 不拘하고, 南北의 分斷地域內에서는 지난 30年間 獨自의인 社會變革을 겪어 왔으므로, 社會共同體의 「解體過程」이 進行되어, 이제는 어떤 뜻에서는 完全한 二個의 獨立된

政治共同体로 굳어져 있다.

統合理論이 두個 以上の 獨立된 社會共同体가 하나의 社會共同体로 되어 가는 過程을 밝히는 것이라면, 그 理論에 따라 하나의 社會共同体가 둘 以上の 獨立된 社會共同体로 解体되는 過程도 생각해 볼 수 있다. 즉 統合을 促進하는 條件에 해당하는 社會共同體의 性質이 하나씩 人爲的으로 破壞되어 가는 過程이 分解過程이라고 할 수 있을 것이다.

獨逸 및 中國과 같이 韓國도 人爲的인 分斷, 外勢에 의한 分斷에서 解体過程은 시작되었다. 그 過程은 대체로 다음과 같은 事態의 發展으로 進行되었다.⁶³⁾

첫째로 時間이 감에 따라 나뉜 各 部分은 점차로 各 各의 國際體制에 묶이게 되었으며, 둘째로 이에 따라서 各 部分에서는 獨自的인 社會化가 進行되고 서로 間에는 커뮤니케이션의 斷絶 때문에 서로 他方과 점차로 멀어져 나갔고, 세째로 위의 두가지 變化에 따라 態度에서의 變化가 일어나서 各 部分에 속하는 사람들은 過去 같은 國家에 속했던 다른 半部보다도 國際社會와의 連繫와 利益의 同質性을 더 강하게 느끼게 되었던 것이다.

現在 大韓民國과 北韓은 각각 完全한 獨立社會를 形成하고 있다. 政治, 經濟, 社會, 文化의 모든 領域에서 完成된 體制를 形成하고 있다. 南北間의 關係는 모든 次元에서 絶斷되어 있으며 機能的인 相互依存性은 全無이다. 韓國과 北韓은 各 各 所屬된 陣營의 國家들과 緊密한 連繫를 맺고 있다.

이러한 二國間關係의 性質을 統合理論의 前提와 關聯하여 整理해 보면 다음과 같다.

① 南北社會間에는 社會共同體를 形成하는 모든 次元의 紐帶에서 아무런 機能的인 相互依存性도 없다.

② 두 社會間에는 아무런 機能的인 接觸이나 相互去來(Interaction)도 없다.

③ 두 社會間에는 國家的 次元에서의 아무런 커뮤니케이션 通路도 없다.⁶⁴⁾

④ 韓國과 北韓은 서로가 서로를 國家承認을 하고 있지 않은 非友好關係를 維持하고 있다.

2. 機能主義統合理論의 適用 妥當性

앞 節에서 밝혀 본 現在의 南北關係의 性格을 前提로 하고 第Ⅲ章에서 抽出해 놓은 機能主義統合理論의 諸命題의 適用妥當性を 간단히 檢討해 보기로 한다.

가. 統合의 前提條件 檢討

統合이 이루어지는데 있어 必須的이거나 아니면 促進하는 條件으로서 第Ⅲ章에서 10個의 要件을 提示했었다. 이 열가지 條件 各各에 대하여 南北韓關係에 適用可能 與否를 檢討해 보기로 한다.

(1) 地理的 隣接性

地理的 隣接性은 統合을 위한 基礎條件이 된다. 그리고 이 條件은 分斷國이든 어떤 狀況의 國家間이든 關係를 갖게 하는 가장 重要한 條件이다. 敵對關係이든 友好關係이든 關係가 맺어지는 것은 두 相對方이 서로의 힘 이 미치는 範圍內에 存在할 때이다. 地理的 거리는 커뮤니케이션의 能力에 直接影響을 준다는 뜻에서도 統合에서는 絶對的으로 중요한 變數가 된다. 南北韓의 경우 이 條件은 완벽하다. 따라서 命題-1은 타당하게 適用될 수 있다.

(2) 同質性

韓國社會는 歷史的으로 血統으로나 文化的으로나 가장 同質性이 強한 社會였었고, 1945年 分斷以前에는 不可分의 하나의 社會單位였었다. 現在의 分斷線은 어떤 社會的 文化的 境界線도 아니다. 다만 지난 30年間의 獨自인 社會化過程을 통하여 同質性은 상당 수준 破壞되었다고 보아야 한다.

제이콥(Jacob)이 제시한 열가지 同質性 測定基準에 따르면⁶⁵⁾ 다음과 같은 評價를 할 수 있을 것이다. (測定 基準은 表-2參照)

南北의 經濟를 比較하는데는 構造上의 差異등으로 어려운 點이 많지만, 平均1人當 國民所得에서는 1974年度 現在 韓國의 513弗에 대하여 北韓이 313弗이므로⁶⁶⁾ 비슷하다고 해도 무방할 것이다. 教育程度도 비슷하다. 1972年 現在 總就學率에 있어서 韓國의 65.7%에 비해 北韓은 71.6% 그리고 大學就學率은 韓國 7.8%, 北韓 7.5%로 아주 비슷하다. 여기서

말하는 社会階層은 出身成分에 가까운 概念인데, 分斷以前은 南北에 있어서의 階層別分布는 大差없었고, 다만 分斷以後 有産階層의 大量越南으로 약간 바뀌었다고 볼 수 있으나 異質이라고 斷定하기는 어렵다.

宗教도 원래는 같다고 할 수 있었겠지만 宗教活動을 禁止하고 있는 北韓社会에서 30年間 어느 정도 變하였는지 알기 어려워 評價하기 어렵다. 그러나 적어도 南北間에 宗教的 差로 統合에 지장을 줄 일은 없다고 본다. 種族, 言語, 血統은 같다. 態度는 相異한 社會化過程으로 인하여 상당히 달라졌다고 믿으나 判定하기는 어렵다. 그러나 統合에 地장을 줄 정도는 아직 이르지 않았다고 본다. 다만 人口構成比에서 세 世代의 比重이 커져 감에 따라 앞으로는 沮害要因이 될 可能性이 높다. 價值觀과 特質에 있어서는 南北間의 이데올로기差를 고려한다면 다르다고 判定해야 할 것 같다.

總體的으로 보아 同質性에 관한 限 現在로는 統合을 成就시키는데 沮害가 될 程度의 異質性은 없다고 보면, 다만 時間이 감에 따라 態度, 價值觀의 屬性에서 異質性이 계속되리라고 보아야 할 것 같다. 現在로서는 命題-2에 비추어, 統一에 대한 良好한 條件을 갖고 있다고 判定한다.

(3) 相互作用

두 社会間에 지난 30年間 거의 相互作用이 없었다. 戰爭中の 1~2年間만이 例外였다. 따라서 現在로서는 命題-3대로 測定한다면 凝集程度는 零이다.

(4) 相互間的 知識

認識上的 隣接性은 現在로서는 완벽하다. 서로가 서로를 自己와 同一視하고 있다. 命題-4에 따르면 南北間의 統合은 有利한 前提條件을 充足시키고 있다고 볼 수 있다.

(5) 機能的 利益

南北統一이 가져다 줄 機能的 利益은 아주 높고, 이 점에 대하여서는 南北이 모두 認定하고 있다. 命題-5에 의하여 이러한 機能的 利益의 存在는 統合 促進要素로 評價할 수 있다.

(6) 社会的 特性

北韓의 社会的 特質은 攻撃的이고 好戰的이며, 政治的 코미트먼트도 統一

指向的이다. 韓國의 社会的 特性은 平和指向的이고 反共的이다. 따라서 社会的 特性面에서 본다면 統一에 有利한 條件을 가지면서도 妥協이 거의 不可能한 條件을 갖고 있다. 現在로서는 兩側 모두가 自己社會를 弱화시키면서 統一을 추구하지 않으리라는 것이 分明하다. 따라서 社会的 特性面에서는 統合條件은 성숙되지 않았다고 判定한다.

(7) 構造的 틀

南北와 政治構造는 서로 正反對다. 北韓의 철저한 專制主義政治構造에 대하여 韓國의 政治構造는 自由民主主義의 要素를 많이 包含하고 있다. 따라서 命題 7-3에 따른다면 南北關係의 統合條件은 나쁘다. 命題 7-1과 7-2는 南北韓社會가 아직도 統合體(Union)를 이룬 狀態가 아니므로 適用될 段階가 아니다.

(8) 主權-從屬地位

韓國과 北韓은 거의 完備한 主權을 行使하고 있다. 分斷初期 約 10年 내지 15年間은 南北 모두가 國聯強大國의 영향력 行使 範圍內에서 制限的 主權行使만을 할 수 있었다. 그러나 兩極體制崩壞 以後에는 南北 모두가 거의 完全한 主權을 行使하게 되었다. 따라서 命題-8에 따른다면 統合에는 不利한 條件을 가진 셈이다. 彼此의 自主性을 侵害하게 될 統合에는 강력한 反對를 할 것이기 때문에 統合은 어려워졌다.

(9) 政府機能의 能率性

이 條件은 流動的이다. 現在로서는 南北韓 모두가 相當水準의 政府機能의 能率性을 確保하고 있다. 따라서 命題-9에 의하여 統合에는 不利한 條件을 가진 셈이다. 그러나 南北政府가 모두 所屬國民의 要求를 充足시키는데 彈性을 잃게 되는 때가 올 수 있을 것이므로 이 條件은 流動的이라고 判定할 수 밖에 없을 것이다. 北韓政府의 硬直性이 北韓住民들의 不滿의 敵이 될 可能性은 상당히 높다고 본다.

(10) 統合經驗

說明이 不必要하다. 統合의 歷史는 1000년이 넘고 分斷의 歷史는 不過 30年이다. 따라서 命題-10에 의한 條件, 즉 統合經驗條件은 南北韓統合에는 아주 有利하다.

統合의 前提條件 10個 項目에 대한 綜合評價를 한다면 대체로 다음과 같은 判定이 可能해진다.

첫째, 全般的으로는 統合에 有利한 條件과 不利한 條件이 거의 같다. 10個의 條件中에서 統合에 有利한 것은 5가지이고, 不利한 것이 5가지이다.

둘째, 統合에 有利한 條件은 모두 自然的條件-地理의 近接性, 同質性, 認識上的의 近接性, 機能的 利益, 統合經驗-이고 不利한 것은 모두 人爲的인것, 즉 南北間의 政治行態가 빚은 結果다.

세째, 따라서 統一의 與件은 南北間의 政治的 決斷으로 얼마든지 改善할餘地가 있다고 본다.

結局 한마디로, 南北社會는 統一을 促進시키는 모든 自然的條件을 갖추고 있으나 다만 南北間의 異質的 政治로 因하여 統一의 條件은 점차 나빠져가고 있다고 할 수 있다. 統一은 그러므로 政治的 問題라고 할 수 있다. 즉 兩側이 統一하려는 政治的 決斷만 갖는다면 可能할 수 있고 統一보다 다른 價值를 더 앞세우면 統一은 不可能해지는 것이다.

나. 統合促進行爲 命題등의 妥當度 檢討

第三章에서 統合行爲 自体에 대하여 假說을 소개했었다. 現在까지의 韓國의 統一努力을 이 열가지 假說에 맞추어 評價해 보기로 한다.

(1) 統合促進體의 數

統合行爲는 統合을 推進하는 힘의 種類와 推進을 担当하는 集團의 성격에 따라 크게 영향을 받는다. 命題-11을 解說할 때도 간략히 소개하였지만, 統合을 推進하는 힘에는 強制力, 功利的 힘, 및 同和力의 세가지가 있다. 統合推進體가 어떤 힘을 活用할 수 있는가 하는것은 統合에 큰 영향을 준다. 가령 단순한 強制力만을 쓸 수 있는 担当體인 경우 그 統合行爲는 社會構成員의 自發的 參與意識을 誘導할 수 없어 成功하기 힘들어진다.

社會內에는 여러 엘리트 集團이 있을 수 있고, 각 集團은 저마다의 "힘"을 가질수 있다. 統合을 推進하는 힘이 여러 엘리트集團에 分散되어 있는 경우 그 集團間에는 비록 統合에 대하여서는 共通의 利益을 가지고있

다 하더라도 서로 利害가 다를 수가 있어 統合推進力은 위력이 없어진다. 흔히 있을 수 있는 例는 宗教의 統合을 위한 同和力바탕의 教會엘리트의 努力과 功利的 힘을 中心으로 한 經濟集團의 統合努力間의 마찰같은 것이다.

韓國의 경우 統一을 推進하는 엘리트集團의 수는 적다. 現在로서는 政府만이 主된 担当者이다. 따라서 命題-11에 따른다면 韓國의 統一努力은 아주 効果的인 것이었다고 볼 수 있다. 즉 엘리트單位數가 最小인 하나(政府)이기 때문이다. 다만 政府가 어떤 種類의 推進力을 統一努力에 動員하려 하는가와 動員可能한가하는 두 問題가 남을 뿐이다. 命題-11에 해당하는 假說의 提示에서 에치오니는 세 가지 힘이 모두 動員되면 아주 成功率이 높고 특히 同和力의 動員은 重要하다고 했었다.⁶⁷⁾

(2) 統合單位間의 힘의 配分

命題-12로 소개한 假說은 統合單位間의 힘의 配分이 衡平을 이룰때 統合의 成功率이 높다고 되어 있다.

韓國의 경우, 이 假說은 南北間에 힘이 고르게 되어야 成功率이 높다는 것을 의미한다. 이 假說의 끝부분은 또한 統合行爲에 뛰어드는 果敢性은 一方이 他方에 對하여 支配的인 힘을 가졌을 때라고 되어 있다.

이 두개의 論點을 우리의 경우에 適用한다면, 韓國이 北韓에 對하여(또는 반대로) 월등한 힘을 가지면 統一을 試圖하려는 果敢性은 높아지나, 그 경우 구체적인 統合行爲에 코미트하는 能力은 弱화된다는 것이 된다.

現在 韓國은 經濟的 힘에 있어서는 北韓을 打倒하기 시작하고 있고,⁶⁸⁾ 軍事的인 面에서는 거의 平衡을 維持하고 있으면서⁶⁹⁾ 점차로 有利해져 가고 있다. 따라서 이 추세가 계속되면 韓國에 의한 統一努力은 점차로 果敢해지게 될 것이다. 다만 그 경우 統一自體의 성취가 더 成功的이 될까 하는 것은 의문이라는 것이 命題-12의 主張이다.

(3) 外部的 힘의 作用方向

韓國의 分斷도 外國의 힘에 의하여 犯해 졌지만, 그 以後도 韓半島는 外部 強大國의 關心속에서 끊임없는 영향을 받으면서 現在의 分斷을 持續해 왔다. 앞으로의 統一努力에 있어서 外部 強大國들의 關心이 어떤 영향을 줄 것이라는 것은 自明하다.⁷⁰⁾ 命題-13은 外部에서 作用하는 힘의 適

用方向이 統一을 돕는 方向이면 統合에 有利하다는 극히 常識的인 이야기를 밝힌 것인데, 現在 韓半島周邊의 情勢가 과연 統一指向의인가 아닌가 하는것은 쉽게 判定하기 어렵다.

(4) 統合推進力의 種類

命題-14, 15 및 16은 앞서 統合推進力의 數를 論할때 소개한 統合推進力의 各各에 對한 評價에 關한 假說들이다.

命題-14는 統合推進力으로서 同和力 (Identitive Power)을 活用하면, 統合의 成功率이 높다는 假說이고, 命題-15는 經濟的 協同등 功利的 힘 (Utilitarian Power)을 活用하면 역시 統合은 成功的이라는 主張을 內包하고 있다. 이 두 命題는 統合이라는 現象을, 統合을 하려는 複數社會共同體內의 構成員들이 心理的 便宜 (同和力)와 實質的 便宜 (功利的 힘)를 추구하기 위하여 行하는 行爲로 보는 立場이다. 따라서 統合은 이러한 構成員의 統合指向의인 感情이 喪失되지 않았을 때 強要해서는 成功하기 어렵다는 命題-16의 假說이 나오게 되는 것이다.

韓國의 경우, 同和力은 아주 強하다. 民族的 同質性에 對한 強한 意識과 더불어 離散家族問題, 越南한 北韓住民의 望鄉心등은 어느 統合의 事例에도 견줄 수 없을 정도로 強한 힘을 갖고 있다. 功利的 힘도 얼마든지 強化시킬 수 있다. 對外的인 經濟對抗力에서 느끼는 國內市場의 小規模性에 對한 不滿이라든가, 分斷以前의 相互補完의 產業構造, 그리고 文化的 傳統의 共通性에서 오는 文化的 發展에 對한 統合利益등 韓國國民이 느낄 수 있는 功利的 힘은 크다.

韓國이 動員할 수 있는 強制力은 軍事力優位를 確保하여 加할 수 있는 武力使用의 위협, 韓半島에 깊은 利害를 갖는 強大國의 힘을 動員하여 統一을 促進하도록 北韓側에 壓力을 加하는 方法등이 있을 수 있다.

韓國政府가 當面하고 있는 高민중의 하나는 現在와 같은 南北間의 接觸斷絶의 狀況에서 同和力이나 功利的 힘 만으로 統一에 接近할 수 있겠느냐 하는데 있다. 統合의 원래의 趣旨에 맞으며, 높은 成功率을 보장한다는 同和力이나 功利的 힘의 使用은 北韓의 閉鎖性때문에 當장의 實効를 거둘 수 없고, 反對로 相對的으로 實効性이 높은 強制力의 活用은 統合에 否定

的 效果를 가져온다는 딜렘마속에서 現在 어느 특정의 힘만을 選擇못하는 고충이 있는 것 같다.

(5) 超國家的 官僚機構의 創設

命題-17로 提示된 假說은 統合當事者보다 統合當事者 위에 서는 超國家的 官僚機構의 創設이 統合을 推進하는데 有利하다는 內容이다.

韓國의 경우, 南北韓의 現政府와 獨立된 超國家的 機構를 創設한다면 두 가지 方法이 있을 수 있다. 하나는 南北韓이 合意하여 하나의 聯邦機構 또는 이에 相當한 「民族會議」등을 創設하는 것이고 또 하나는 關聯強大國들이 참여하는 國際機構의 創設이다. 現在 北韓은 앞선 方法으로 統一을 推進한다는 名目으로 南北聯邦案, 高麗聯邦案 및 大民族會議등을 提案하고 있으나⁷¹⁾ 그 內容은 그들 特有의 「戰略」인 「人民民主主義統一戰線」의 실천을 위한 구실이었지 진지한 뜻은 없었다.⁷²⁾ 後者の 方法에 따르는 것은 최근 美國 國務長官 키신저(Henry A. Kissinger)가 유엔 總會에 提示한 「有關國會議」등을 꼽을 수 있다.⁷³⁾

現在 設置되어 있는 것은 1972年 11月부터 存統되어 온 南北調節委員會이지만 그 法的地位는 論하지 않더라도 現在의 機能으로 보아서는 하나의 커뮤니케이션通路 以上の 統合推進체로서의 機能은 담당하고 있지 않다.

(6) 統合行爲의 優先順位問題

統合行爲에서 分枝理論(Ramification Theory)을 挾하고 있는 미트라니(Mitrany)나 「스필-오버」效果를 重視하는 하아스(Haas)등에게 있어서는 어떤 分野에서 統合行爲를 시작하여야 하는가 하는것은 아주 重要的 意味를 갖는다. 앞서 第三章에서 命題-18을 論할때 이미 소개했지만 軍事同盟優先主張(Kissinger), 經濟行爲優先主張(Haas), 技術協力優先主張(Mitrany) 등 많은 異論이 있어 어느것을 따라야 할지 決定하기 어렵다.

現在 韓國의 立場은 “統一은 統一成立의 條件이 나날이 개선되는 「過程으로서의 統一」에 그 目標을 두어야 한다”라고 統一院長官이 表現한 바와 같이 「漸進的 接近法」을 挾하고 있다.⁷⁴⁾

그리고 漸進的接近에서의 優先順位는 ① 不可侵 協定締結 ② 南北往來 ③ 物資交換 ④ 民族文化 共同發展등등의 順이며 政治的 解決은 最後段階

로 이루어 놓고 있다.⁷⁵⁾ 이 順位는 대체로 도이취 (Deutsch) 및 하아스 (Haas) 의 所論을 잘 反映하고 있다고 할 수 있다. 즉 일단 不可侵協定으로 戰爭분위기를 없앤 후 民族同質性을 회복하는 行爲부터 시작하여 (Deutsch), 가장 非政治的인 經濟協力 (Haas) 부터 協力分野를 넓혀 나가자는 것으로 해석될 수 있기 때문이다.

(7) 聯合體와 構成單位關係

命題-19와 20은 韓國의 現在 狀況에는 無關한 것이다. 이것은 統合이 어느 정도 進行되어 完全한 共同體까지 못한 中間形態로서의 聯合體 (Union)라는 機構가 形成되었을때 그 聯合體와 構成單位와의 關係에 관한 命題인데 韓國의 南北關係는 아직 이에 이르지 않았기 때문에 검토의 대상이 될 수 없다. 다만 앞으로 南北關係를 추진해 갈때 形成할 中間統合體 運營에 대한 豫備知識으로서의 意味가 있다.

이 假說의 要旨는 聯合體의 運營이 民主的이어야 함을 強調하고 있다. 즉 構成單位가 될 韓國과 北韓과 構成體가 될 共同機構사이 에 민활한 커뮤니케이션과 充分한 代議構造가 確立되어야 한다는 것을 強調하고 있다.

<表-1> 南北關係에 投影된 本 機能主義統合理論의 諸命題

	命題 番号	命 題 內 容	韓國의 現實條件		備 考
			現 狀	趨 勢	
統 合 條 件	1	地理的 隣接性	+	○	脫冷戰의 影響
	2	同 質 性	+	-	
	3	相 互 作 用	-	○	
	4	相互間의 知識	+	-	
	5	機能的 利益	+	○	
	6	社会的 特性	-	-	
	7	構造的 틀의 類似性	-	-	
	8	主權-從屬地位	-	-	
	9	政府機能의 能率性	-	-	
	10	統 合 經 驗	+	○	
		小 計	+5	-6	
統 合 行 為	11	統合推進體의 數	+	○	앞으로 韓國 > 北韓
	12	統合單位間의 힘의 配分	+	-	
	13	外部의 힘의 作用方法	-	?	
	14	同和力에 의한 推進	+	?	
	15	功利的 힘에 의한 推進	+	?	
	16	強制力에 의한 推進	○	-	
	17	超國家的 官僚機構創設	-	?	
	18	統合行爲 우선 순위	+		
	19	聯合體-構成體 意思疎通	n. a.		
	20	聯合體內의 代議性	n. a.		
		小 計	+5	?	
總 評			+10		

3. 總 評

以上の 두節에서 機能主義統合理論에서 抽出된 20가지 假說的 命題들을 韓國의 現實에 投影하여 보았다. 이 20가지의 諸條件 및 過程에 관한 檢討을 보기 쉽도록 表로 整理하여 보면 위의 表-1과 같다.

이 表-1을 一瞥해 보면 韓國에 있어서의 統一與件에 대한 評價는 간단하다. 첫째로, 統合與件은 現在로서는 有利하나 계속 나빠져 가는 추세이다. 둘째로, 지금까지의 統一努力은 대체로 올바른 方向으로 推進되어 왔다고 判定할 수 있을 것이다. 韓國이 처하여진 現實狀況下에서는 더 이상의 積極적 統一努力이 不可能했으리라고 생각된다.

V. 機能主義理論에서 본 南北韓關係 改善方案

機能主義統合理論이라는 視角에서 韓國의 南北關係를 改善하는 方法을 찾아보려는 것이 이 章의 目的이다. 위에서 이미 論한바와 같이 機能主義統合理論은 社會를 하나의 共同體로 묶는 힘은 構成員間에 形成된 機能의 相互依存性이라는 大前提에서 出發한 理論이며, 지금까지 發展되어 온 이 分野의 理論은 거의 全部가 政治的으로 非敵對關係에 있는 國家間의 統合을 對象으로 한 것이었다. 따라서 分斷國이라는 特殊狀況에 놓여 있는 韓國의 南北關係에 그 理論모델들이 그대로 적용될 수는 없다. 다만 韓國의 南北關係는 一國二地域의 性格이외에 二國間關係의 性格도 갖추고 있는 야누스(Janus)의인 것이므로 部分的으로는 機能主義統合理論의 思考가 妥當할 수도 있다. 이제 이러한 適用妥當한 局面에 局限하여 南北關係의 改善策을 몇 가지로 나누어 考察해 보기로 한다.

1. 前提條件 改善方案

統合의 前提條件중 상당수는 人爲的 努力이 加해질 수 없는 주어진 條件(ascribed conditions)들이다. 地理的 隣接性 同質性的 상당부분, 統合 經驗등은 이미 過去之事이고 人爲的 努力의 對象이 될 수 없다.

改善可能한 첫째 條件은 同質性的 維持 및 改善이다. 앞서 소개한 제이콥(Jacob)의 同質性測定 變數를 다시 음미하면서 우리가 同質성을 維持強

化할 수 있는 方法을 찾아보기로 한다.

表-2는 同質性變數 10個에 대한 現狀 判定과 可變數 및 改善對象與否를 간추려 표시한 것이다. 이 중에서 種族, 言語, 血統認識은 不變要素로서 改善與否를 論할 수 없는 屬性이며 宗教는 점차 달라지고 있으나 이것도 政策으로 改善與否를 論할 수는 없다. 물론 北韓에 布教가 可能해진다면 北韓의 宗教를 韓國과 同質化시키는 作業을 생각하여 볼 수는 있을 것이다.

可變要素中 富 또는 收入 및 教育程度는 일단 政策對象으로 생각해 볼 수 있다. 韓國과 北韓의 生活程度差가 극심하여지면 統一의 展望은 흐려진다. 最小限-우리가 北韓보다 落後하여서는 안된다. 現在는 北韓보다 우리가 앞서고 있으나 이 要素는 可變的인 것이기 때문에 꾸준히 努力을 傾注하여 生活隔差가 생겨나는 것을 막아야 한다.

戰爭의 위험이 완전히 없어지는 어떤 保障이 이루어질 경우 韓國이 北韓에 比하여 經濟的으로 월등히 앞서 갈때에는 北韓에 對한 經濟援助도 생각해 볼 수 있을 것이다.

<表-2> 同質性 測定變數와 改善可能部分

同 質 性 變 數	現 狀	不 變 / 可 變 性	改 善 對 象
1. 富 또는 收入	비슷하다	可 變	해 당
2. 教育程度	비슷하다	可 變	해 당
3. 社會階層	판정이 어렵다	(可 變)	해 당
4. 宗 教	비슷하다	可 變	해 당 안됨
5. 種 族	같 다	不 變	해 당 안됨
6. 言 語	같 다	不 變	해 당 안됨
7. 血統認識	같 다	不 變	해 당 안됨
8. 態 度	판정이 어렵다	可 變	해 당
9. 價 值 觀	다 르 다	可 變	해 당
10. 特 質	다 르 다	可 變	해 당

教育程度는 현재 南北韓이 거의 같은 水準이다. 대체로 中學校까지의 初等教育에 있어서는 北韓이 앞서고, 大學에서는 韓國이 약간 앞선다. 이次元에서도 長期眼目으로 우리가 落後하여 異質化되는 事態는 豫防하여야 할 것이다. 教育程度의 隔差가 심해지면, 統一의 與件이 나빠진다는 것이 機能主義的 統合理論의 主張이다.

社會階層의 同質化維持에 問題가 많다. 앞서 論한 것처럼 分斷以前의 社會階層을 論한다면, 南北의 政治性格上 韓國이 上層所屬人口가 많고 北韓이 주로 下部階層所屬人口가 많았던 것은 事實이다. 그러나 지난 30年間の 独自の 社會化 過程을 겪어 分斷以前의 階層은 거의 無意味해졌다. 北韓은 一部 黨僚 및 官僚 등의 貴族化가 進行되었다고 하지만 全般的으로 平衡的 社會構造(egalitarian social structure)를 形成하고 있고, 이에 比하여 韓國에서는 社會의 階層化가 심해졌었다. 이러한 狀態가 계속 進行될 때 南北間의 社會階層差는 分明히 統合努力에 沮害要素로 등장할 것이다.

同質性維持에서 가장 問題가 되는 것은 態度, 價值觀, 物質에 關한 것이다. 이 세 變數는 모두 可變의이며, 모두 分斷에서 비롯된 異質化가 가장 많이 進展된 分野이다. 傳統的 同質性보다 앞세우는 이데올로기의 異質性的 強調로 새로운 世代에 있어서는 점차 서로가 서로를 다르게 느끼기 시작하게 된다.

南北韓 各 部分에 支配的인 價值觀이 현재와 같은 極端的인 對立을 지속하는 限 이 異質化過程은 沮止시키기 어렵다. 그리고 韓國이 추구하는 自由民主主義的 政治觀 및 社會觀은, 韓國의 存在理由(raison detre)와 直結되는 것이므로 妥協의 對象이 될 수 없다. 따라서 價值觀, 態度에서의 異質化를 南北間의 妥協으로 改善할 수는 없는 것이다. 間接的 克服方法으로는 民族的 同質性을 強調하는 일이다. 北韓이 설사 民族的 同質性을 破壞하는 作業을 계속한다 하더라도 韓國만이라도 民族的 同質性을 強調하는 努力을 持續해야 한다. 統一을 포기하지 않는 限, 統一의 前提로서의 南北間 同質性 維持는 不可欠要素가 된다. 民族的 同質性的 認識을 높이는 일은 점차 統合을 推進하려 할 때 活用하여야 할 同和力의 基礎가 된다는 點에서도 아주 重要한 課業이 된다.

相互去來가 統合의 前提條件이 된다고 하는것은 機能主義統合理論의 共通된 定說이다. 그러나 現在 南北韓關係에서는 相互去來가 全無인 狀態이다. 이 條件을 人爲的으로 改善할 수 있을까? 去來는 雙方의 合意가 先行되어야 可能하므로 北韓이 계속 거부하는 限, 去來의 增進은 어려워 진다. 그러나 적어도 政策方向으로서는 이점에 焦點을 맞추어야 한다. 끈질긴 交渉을 벌여야 하고, 間接적인 第三國 經유의 去來도 고려해 볼 수 있을 것이다.

相互間의 知識, 즉 認識의 거리를 단축하는 作業은 비교적 손쉽게 行할 수 있다고 생각된다. 南北韓은 모두가 相對方에 對하여 거의 모르고 있다. 이러한 認識의 거리가 統一에 阻害作用을 할 것은 明白하다. 統一을 궁극적인 政策目標로 한다면 이러한 反統一의 措施는 시급히 是正되어야 한다. 北韓이 雙務的으로 韓國에 對한 認識提高努力을 北韓住民에게 行하지 않는다 하더라도 韓國만이 라도 北韓에 對한 認識을 높이는 作業을 해야 한다고 생각한다. 國民各自가 北韓社會를 더 상세히 理解하고, 北韓居住同胞에 對한 認識의 거리를 좁힐때 民族的 同化力의 上昇을 期待할 수 있고, 上昇된 同化力을 政府의 統一努力에 密着시킬때 政府의 統一政策은 강한 推進力을 發揮하게 될 것이기 때문이다.

機能的 利益은 客觀的으로도 評價할 수 있고 主觀的으로도 評價할 수 있다. 南北社會間의 機能的 補完性 내지는 相互依存性은 分斷以前에 있어서는 아주 높았다. 分斷直後의 不便은 바로 이러한 相互依存性을 確立하여 주었다. 그러나 30年間 分斷狀況이 進行되는 동안 南北社會는 스스로가 서로 相對方에 依存하지 않아도 될 수 있도록 社會構造를 改編하여, 이제는 相互依存度는 거의 없어졌다고 할 수 있다. 다만 아직도 南北社會가 統合되 있을 경우 얻을 수 있는 功利的 利益은 크다. 機能的利益이 統合의 先行條件이 된다는 點은 완전한 非敵對的 二國關係에서의 論點이다. 韓國과 같은 分斷國에서는 機能的 利益은 統合의 前提條件으로는 無意味하다. 統合의 意志는 다른데서 생기기 때문이다.

社會的 特質은 統一의 前提條件中에서도 가장 다루기 어려운 部分이다. 앞서 소개한 바와 같이 北韓의 好戰性 및 非妥協性은 韓國統一을 平和的

으로 推進하는데 있어 가장 큰 沮害要素가 되고 있다. 이러한 北韓社會의 特質에 對処하여 統一條件을 改善하는 方法은 현재로서는 찾을 수가 없다.

統合의 前提條件으로서의 構造的 틀(Structural Frame)의 差도 역시 改善의 餘地가 없는 條件이다. 北韓社會는 共產主義專制政治體制를 갖추고 있고 韓國은 自由民主主義를 母體로 하는 政治體制를 갖고 있으므로 社會構造的 類似性은 확보할 수 없는 條件이 된다.

構造的 틀과 관련된 다른 側面의 假說로서 統合構成單位의 政治的 構造에 對한 對立되는 假說이 있음을 소개하였다. 그 하나는 民主主義的 政治體制가 統合을 促進한다는 主張이고, 다른 하나는 專制的體制가 凝集力維持에 더 有利하다는 主張이었다. 즉 國內적으로 強力한 統治體制를 마련했을 때 다른 나라와의 協同을 쉽게 할 수 있는가 아니면 國內적으로 多樣性이 許容되는 民主的 意思決定體制를 維持할 때 對外協調를 더 쉽게 하는가 하는 問題다. 이 두 假說에 對하여서는 아직도 經驗的判定이 나 있지 않다. 따라서 統一政策推進을 위하여 國內政治構造를 位階적으로 改編하고 強力한 統制制度를 導入하는 것이 어느 정도 有效할지에 對해서는 評價하기 어렵다.

統合을 維持하는 國家의 主觀狀態가 統合의 條件이 된다고 하였다. 假說은 統合主體가 더 완전한 主觀을 享有할수록 다른 나라와의 統合을 前提로한 協同을 하지 않게 된다고 하였다.

韓國과 北韓의 60年代後半부터 進行되고 있는 國際政治秩序에서의 兩極體制 붕괴현상에 따라 相對적으로 훨씬 더 큰 主權을 行使하게 되었다. 따라서 同 假說에 따르면 統一의 條件은 그만큼 나빠진 것이다.

그러나 이 條件은 韓國의 南北關係에 적용될가 의문이다. 韓國과 같은 分斷國에서는 分斷初期 分斷의 原因을 이루었던 「外部」勢力의 主權侵害때문에 統一이 沮止되었고 따라서 主權이 恢復되면 統一條件은 向上되었다고 볼 수 있기 때문이다. 이 條件에 對하여서는 아직 經驗的 立証이 없어 判定하기 어렵다. 따라서 이 條件을 토대로 한 改善策은 찾기 어렵다.

統一促進條件중에는 統合構成單位의 政府機能向上이 統一沮害要素로 되어 있다. 政府가 社會構成員의 期待를 充足시킬 수 없을 때 社會構成員의 忠誠心

은 外部의 高次的 統合機構로 옮긴다는 論理였다. 이 條件도 一般의 國家
間에서 처럼 統合動機가 다분히 功利的일때 妥當한 條件이다. 韓國의 경우
처럼 統一을 祈願하는 動機가 功利的인 것이 主된것이 아니고 民族的 同
質性 恢復이 主된 것일때는 이 條件이 그대로 妥當할 수 없다. 그러나 이
條件假說에서 우리는 전혀 다른 教訓을 얻을 수 있다. 統一努力에서 韓國
側의 世界觀과 價值觀이 支配的인 형태로 統一을 이루기 위하여서는 政府
의 機能을 높여 國民들의 忠誠心을 확보하여야 한다는 것이다. 政府가 無
能해질 경우 忠誠心은 政府外에 轉移될 수가 있고, 이 경우는 韓國이 바
라지 않은 형태의 統一을 돕는 결과가 초래될 수도 있다는 것을 暗示하
기 때문이다.

거꾸로 이 條件을 北韓에 適用하여 보면 統一에 좋은 영향을 주는 變
化를 期待해 볼 수도 있다. 北韓의 政治가 점차 族閥과시증化 해감에 따
라 北韓政府가 北韓住民의 期待를 充足시키는 機能이 弱化되어 갈 경우,
北韓住民의 忠誠心이 統一指向的인 것으로 옮겨질 수 있기 때문이다. 이런
점에서 본다면 南北의 對決은 政治的 對決, 즉 忠誠心確保 競爭이라는 局
面을 강하게 지니고 있다고 볼 수 있다.

以上에서 검토한 것을 綜合하면 統合條件에서 대체로 다음과 같은 改善
策을 窺見할 수 있다.

첫째, 南北間의 同質維持를 위해서 經濟와 教育水準을 계속 높혀 隔差가
생기는것을 防止해야 하며, 특히 社會內에 階級分化가 심해져서 社會內에 異
質化가 일어나지 않게 해야 하고,

둘째, 南北間의 去來를 開始할 수 있는 길을, 실사 第三國을 通할지라도
開拓하는 것이 必要하고,

세째로, 北韓과의 認識距離를 좁히기 위하여 國內의 教育과 弘報活動을 強
化하여야 하며,

네째로, 政府의 機能을 높혀 國民들의 期待에 대한 反應度를 높혀줌으로
써 忠誠心의 焦點을 확보하는 努力을 계속하여야 한다.

以上の 改善策은 극히 常識的인 것이지만은 現實與件을 고려한다면 機能
主義的 統合理論의 視角에서는 그 以上の 統合條件 改善策은 찾기 어려울

것 같다.

2. 對北接觸의 方法에 관한 改善策

第四章에서 檢討한바 있는 統合行爲에 관한 機能主義統合理論의 諸 假說 중에는 韓國에 適用할 수 없는 것이 많았다. 韓國에 適用할 수 있는 것으로서 人爲的으로 改善의 餘地가 있는 것을 골라 몇가지 對北接觸行爲의 改善策을 찾아 보기로 한다.

첫째로 對北 努力에 있어서 國內的 意見統一이 重要하다. 機能主義統合理論에서는 統合推進체가 적을수록 統合의 成就率이 높다고 한다. 즉 對內的으로 여러 推進체가 각기 다른 意圖로 統合을 推進하게 될 때는 混亂이 생겨 對外的 統合推進력이 弱화된다고 한다. 따라서 韓國의 경우, 政府는 對北統一推進勢力의 意見을 잘 調整하여 單一化하는 것이 바람직하다.

둘째로, 統一을 推進하는 힘에 있어서 同化力(Identitive Power)以上으로 有効하고 無理가 없는 것이 없으므로, 統一의 推進력을 주로 同和力培養에서 찾아야 한다고 본다. 韓國民의 統一執念도 결국 民族의 同質性的 恢復에서 찾아지는 것이다. 同和力の 根源은 民族主義다. 統一努力의 先行課業으로 國民의 民族的 同和力培養에 總력을 集中해야 한다.

셋째로, 強制力에 의한 統一은 가장 成功率이 알다는 점을 감안하여 國際政治力을 活用한 힘의 行使는 삼가는 것이 좋다는 判斷이 선다. 統一에 앞서는 平和定着에서는 國際的力学關係를 고려하고 그 힘을 活用하는 것은 좋으나 統一努力만은 우리힘으로, 그리고 平和的으로 推進하여야 한다는 것이 機能主義統合理論에서 얻어지는 教訓이다.

넷째로, 統合努力은 超國家的 官僚機構의 創設로 促進된다고 한다. 따라서 統一을 推進함에 있어 南北間의 超國家的 協議機構의 創設을 깊이 研究하고 推進하는 것이 바람직하다. 현재의 調節委를 國家間 協議機構로 改良 發展시키는 것도 고려해 볼 만한 일이라고 생각한다.

끝으로, 統合行爲에 있어서의 着手順位 問題에 있어서, 비록 一致되는 意見은 아직 없으나, 역시 非政治的인 技術協力, 經濟協力 또는 文化交流 등에서 시작하는 것이 바람직하다. 南北韓은 특히 政治이래올로기 때문에 對立하고 戰爭을 하여온 關係이므로 政治的 妥結은 거의 不可能하다는 것이 常

識이다. 따라서 民族的 同質性恢復에 보탬이 되는 非政治的 次元의 協力에서 부터 統合을 推進하여 차차 그 効果가 여러 接觸面으로 「스필-오버」하기를 기다리는 것이 順序일 것 같다.

3. 政策上的 問題들

앞의 두 節에서, 機能主義統合理論이라는 視角에서 추려본 南北關係改善方案 몇가지를 論議하였었다. 그러나 이러한 改善策에 앞서 論議되어야 할 問題들이 있다. 그것은 統一自体에 대한 우리의 基本構想을 設定하는 일이다. 가장 重要的 政策的 決定은, 어떤 形像의 統一을 國家政策目標로 할 것인가를 定하는 것이고 그 다음은 그 目標달성을 위하여 어디까지 우리가 讓步할 수 있는가 하는 것이다.

現在 政府가 취하고 있는 公式態度는 「先平和定着, 後統一」인 것 같다.⁷⁶⁾ 즉 統一보다 더 急한 것이 韓半島에서 戰爭再發을 막고, 制度化된 平和를 확보하는 것이라는 立場이다. 平和定着과 統一推進은 時系列上으로 連結되어 있는 서로 다른 政策目標이고 따라서 그 政策을 遂行하는데 있어서의 行為選定基準도 다르다. 統一을 政策目標로 할 때는 機能主義統合理論이 提示하는 統一促進條件의 확보와 促進行為를 따라야겠지만, 平和定着을 위해서는 이와 背馳되는 行為를 扞하여야 하는 경우도 있다. 가령 統一을 至上의 目標로 할 때는 南北間의 均衡있는 發展과 相互軍事力 減少등이 바람직하겠지만, 平和定着을 위해서는 北을 圧倒하는 經濟成長과 北의 戰爭挑發을 抑制할 만한 充分한 軍備의 확보가 必要해 진다.

따라서 現在의 狀況에서 平和定着이 最上의 對北政策으로 되어 있는 限, 統一을 겨냥한 南北關係의 改善策은 별로 意味가 없다.

다만 南北間의 關係를 改善할 必要가 있을때를 豫備하여 事전에 考慮하여 둘 必要는 있을 것이다.

< 後 記 >

機能主義統合理論은 完成된 理論도 아니고, 또 韓國과 같은 分斷國을 想定하고 發展시킨 理論도 아니다. 따라서 그 理論體系에서 抽出되는 假說

들이 우리의 對北關係改善에 直接 도움을 주지 못하는 점이 많다. 그러나 두개의 獨立된 社會共同體를 하나로 綜合하는데 적용되는 理論이라는 점에서 韓國의 統一問題를 다루는데 중요한 示唆을 주는 점도 많다고 본다. 앞으로도 계속 이러한 視角에서 統一問題를 다루는 研究가 있어야 한다고 생각된다.

註

- 1) Rational Actor Paradigm은 分析單位를 國家 또는 政府로 보며, 이러한 國家 또는 政府는 하나의 定하여진 目標을 前提로, 選擇할 수 있는 여러 行為중에서 그 目標달성에 가장 有利한 것을 挾하여 行하는 理性的 主体라 假定하고 國家 또는 政府의 對外行為를 分析하는 패러다임을 의미한다. 더 상세한 說明은 Graham T.Allison, *Essence of Decision : Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston : Little, Brown, 1971. pp.32 ~ 38 을 参照할 것.
- 2) William Flanigan and Edwin Fogelman, "Functional Analysis," in James C. Charlesworth, ed., *Contemporary Political Analysis*, New York : The Free Press, 1967, pp. 72 ~ 85 참조. 이 分類는 Flanigan의 것이다.
- 3) 分析틀로서의 構造機能主義의 特性에 관하여서는 Robert T. Holt, "A Proposed Structural-Functional Framework," in Charlesworth, ed. *Op. Cit.* pp. 86 ~ 107 을 참조할 것.
- 4) Robert K. Merton, "Manifest and Latent Functions," *Social Theory and Social Structure*, New York : Free Press, 1957, P. 75. .
- 5) A. R. Radcliff-Brown, *Structure and Function in Primitive Society*, New York : Free Press, 1952, p. 180.
- 6) Marion J. Levy Jr., *The Structure of Society*, Princeton University Press, 1950, p. 56.
- 7) Carl G. Hempel, "The Logic of Functional Analysis," Llewelyn Gross (ed), *Symposium on Sociological Theory*, New York : Harper, 1959, p. 279.
- 8) 이 表現은 Holt의 것이다. Holt, *Op. Cit.* p. 88. 참조.
- 9) *Loc. cit.*
- 10) Talcott Parsons and Neil Smelser, *Economy and Society*, New York : Free Press, 1956, pp. 16 ~ 19 참조.
- 11) Charlesworth, *Op. Cit.* pp. 84 ~ 85. 참조.
- 12) 各種說明形態에 대하여서는 Robert Brown, *Explanation in Social*

- Science, Chicago : Aldine, 1963 을 참조.
- 13) Arthur L. Stinchcombe, *Constructing Social Theories*, New York : Harcourt, Brace and World, 1968, p. 80.
 - 14) Loc. Cit.
 - 15) Charleworth, op. Cit., p. 80.
 - 16) Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe*, Stanford : Stanford University Press, 1958, p. 16.
 - 17) Ernst B. Haas, *Beyond the Nation-State*, Stanford : Stanford University Press, 1964, p. 29.
 - 18) Leon N. Lindberg, *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford : Stanford University Press, 1963, p. 6.
 - 19) Amitai Etzioni, *Political Unification*, New York : Rinehart and Winston, 1995, p. 4.
 - 20) Karl W. Deutsch, et. al, *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton : Princeton University Press, 1957, p. 5.
 - 21) Philip E. Jacob and Henry Teune, "The Integrative Process : Guidelines for Analysis of the Bases of Political Community," Jacob and James V. Toscano, eds., *The Integration of Political Communities*, Philadelphia : Lippincott, 1964, p. 4.
 - 22) Inis L. Claude, Jr., *Swords in Plowshares : The Problems and Progress of International Organization*, Fourth Edition, New York : Random House, 1971, p. 379 참조.
 - 23) Johan Galtung, "A Structural Theory of Integration," *Journal of Peace Research*, Vol. 5, No. 4, 1968, p. 377. 각 모델에 대한 자세한 설명은 省略하였음.
 - 24) Holt, op. cit. p. 88. 註 3 참조.
 - 25) Galtung, op. cit. p. 377.
 - 26) J.S. Nye, *Peace in Parts : Integration and Conflict in Regional Organization*, Boston : Little, Brown, 1971. pp. 24~54.
 - 27) ibld. p. 28~29 특히 p. 29.

- 28) Richard Savage and Karl W.Deutsch, "A Statistical Model of the Gross Analysis of Transaction Flows," *Economletrica*, Vol. 28, No. 3, July 1960, pp. 55~72 Sang-Woo Rhee, "Themes of North Korea's Unification Messages: A Study on Pattern Shifts, 1948~68," *The Korean Journal of International Studies*, Vol. 4, No. 2. April, 1973, pp. 7~37 参照.
- 29) Karl W.Deutsch, et. al. *France, Germany and the Western Alliance*, New York: Charles Scribner's Sons, 1967, pp. 218~239 参照.
- 30) Nye, op. cit., pp. 36~37. 参照.
- 31) David Mitrany, *A Working Peace System*, Chicago: Quadrangle Books, 1966, pp. 31, 38. 이 번역은 原文대로라기 보다 그 趣旨가 잘 傳達되도록 고쳐서 한것이므로 그대로 引用할 수 없음.
- 32) Ibid. p. 97 David Mitrany, "The Functional Approach to World Organization," *International Affairs*, xxIV, July 1948, p. 359 参照.
- 33) Ralf Dahrendorf, *Class and Class Conflict in Industrial Society*, Stanford: Stanford University Press, 1959, pp. 157~165.
- 34) Ibid. p. 161 및 p. 162.
- 35) J.L. Brieryly, "The Covenant and the Charter," *British Year-book of International Law*, 1946, p. 93 Claude, op. cit, p. 384 에서 再引用
- 36) Nye, op. cit. pp. 48~54. 특히 p. 49에는 여러가지 다른 戰略들을 서로 비교해 보는 表가 掲載되어 있다.
- 37) Jacob and Teune, op. cit. p. 5.
- 38) Ibid., pp. 16~45 Jacob의 원래의 假說을 간결하게 또는 반대로 補充文句를 넣어가면서 再編成하였으므로 直接 原文의 번역으로 생각하면 안됨.
- 39) Ibid., pp. 18~16.
- 40) Rummel의 *Social field theory*에 대한 結果는 지금까지 6卷의 冊과 약 120個의 論文으로 發表되었다. 이 社會場理論에 대한 理論的論究는 R.J.Rummel, *Understanding Conflict and War*, Vol. 1.

The Dynamic Psychological New York: Halsted Press, 1975에 잘 表現되어 있고, 國家間 屬性을 규명하기 위한 경험적 研究의 結果는 同著者の The Dimensions of Nations, Beverly Hills, Sage Publication, 1972를 参照할것. 各國家의 屬性和 行爲間의 關係에 對한 經驗的 研究의 結果는 R.J.Rummel, Sang-Woo Rhee: Jack Omen & Peter Sybinsky, National Attributes and Behavior: Data, Dimensions, Linkages and Groups, 1950~1965, Beverly Hills: Sage, forthcoming(1976)에 잘 要約되어 있다.

- 41) "政治學에 있어서의 커뮤니케이션 모델"에 대한 紹介는 崔明의 같은 제목의 論文, 韓國政治學會報, 第8輯(1974), pp. 87~102를 参照할것. Deutsch는 그의 著書, Nationalism and Social Communication, Cambridge: The M.I.T Press, 1966 The Nerves of Government, New York: The Free Press, 1966에서 커뮤니케이션 理論모델에 대한 기초를 提示함과 아울러 France, Germany and the Western Alliance, op. cit., 및 Political community and the North Atlantic Area., Princeton: Princeton University press 1957 등 여러 冊과 論文을 通하여 그의 모델을 經驗적으로 立證하려는 努力을 계속하고 있다. Russett도 커뮤니케이션모델을 適用하여 地域間 協同問題를 分析한 研究結果를 많이 報告하고 있다.
- Bruce M. Russett, Community and Contention: Britain and America in the Twentieth Century, Cambridge: The M.I.T. Press, 1963 参照.
- 42) Jacob and Teune. op. cit., p. 26 参照.
- 43) David C. McClelland, The Achieving Society., Princeton: Van Nostrand, 1961, 参照.
- 44) Attribute theories에 대한 간결한 說明은, R.J.Rummel "Field Theory and Attribute Theories of Nations Behavior: Some Mathematical Interrelationships," The Dimensionality of Nations Project, Research Report No. 31., Honolulu: University of Hawaii, 1969 参照.
- 45) 美·英關係에 대한 研究에서 Russett도 이 點에 同意하고 있다. Bruce M. Russett, Op. Cit. (註 41), pp. 215~216 参照.

- 46) Deutsch, et. al., Political Community ..., Op. Cit., 參照.
- 47) Etzioni Op. Cit. (註 19), p. 15 의 表 參照, Etzioni 는 세 가지로 類型을 나누고, 각 類型마다 두 개씩의 變數를 提示하고 있다. 즉 單位체의 性質에서 ①個人들의 性質 ②分析的 性質, 環境의 性質에서 ③非社会的 性質, ④社会的 性質 그리고 体制의 性質에서 共通된 性質 및 ⑥統合過程以前의 統合정도 등을 들고 있다.
- 48) Nye, Peace ..., Op. Cit., p. 86 參照, Nye 는 Structural Condition으로 ①Symmetry or economic equality of unite, ②Elite value complementarity, ③Existence of pluralism, ④Capacity of member states to adapt and respond, 그리고 perceptual conditions ①Perceived equity of distribution of benefits ②perceived external cogency, ③low visible costs 를 들고 있다. Deutsch 의 7개 變數는 Deutsch, et. al., Political Community ..., Op. Cit., p. 58 參照.
- 49) Etzioni, Political Unification, Op. Cit., p. 3. "To the degree that the net effect of the process is to increase or strengthen the bonds among the units, we refer to it as unification." 같은 冊에서 integration 에 대해서는 다음과 같이 표현하고 있다. units of systems are interdependent: members of communities are integrated. Interdependence might be either self-maintained or sustained by the component units: or it might be a product of the external environment. Integration of the members of a community is self-maintained by definition: it distinguishes the concept of community from the more encompassing one of systems." (pp. 6~7).
- 50) Amitai Etzioni, The Active Society: A Theory of Societal and Political Process, New York: Free Press, 1968, p. 599. 參照.
- 51) Etzioni, Political Unification, Op. Cit., p. 15. 에 unification model 전체의 Paradigm 에 包含되는 모든 dimension 을 열거하고 있다.
- 52) Ibid., pp. 94~93 에 열거되고 있다. 이 Proposition에서는 un-

- ion 이란 表現을 쓰고 있는데 그것은 「一般 國際機構보다는 統合 程度가 높으나 政治的 共同社会만큼은 統合이 되어 있지 않은 中間 단계의 시스템」이라고 정의되고 있다. (p. 12). 이 論文에서는 편의상 「聯合體」란 表現으로 union 을 번역하기로 했다.
- 53) Ibid., p. 37.
- 54) Deutsch, et. al., Political Community……, Op. Cit., p. 71.
- 55) Henry A. Kissinger, "For an Atlantic Confederacy," The Reporter, February 2, 1961, pp. 16~20 및 같은 著者の The Necessity for Choice, New York: Harper & Row, 1961, pp. 165-168 参照.
- 56) Etzioni Political Unification, Op. Cit., p. 55 参照.
- 57) Mitrany는 Spill-over 에 해당하는 理論으로 Ramification theory 를 내세우고 있다. 그의 主張은 関心の 焦點을 가장 論難이 많은 政治的 問題로 부터 가장 論難이 적은 技術問題로 돌려야 한다고 主張하고 있다. Mitrany에 따르면 한 分野에서의 技術協力은 다른 分野에서의 技術協力을 불러 일으키고 必要에 의하여 이루어진 한가지 機能의 分野에서의 協力は 다른 分野에서의 協力の 必要性을 느끼게 한다고 한다. 이런 連續的 必要性 生成이 점차로 進行되면서 窮極에 가서는 모든 經濟的 次元의 協力和 나아가서는 政治的 協力和 統合도 誘發하게 된다는 것이다. David Mitrany, A Working Peace System, Op. Cit., p. 97 参照.
- 58) 統合理論의 概觀과 이에 대한 批判에 대해서는 具永祿, 「統合理論에 관한 研究: 統合의 類型과 葛藤」 國際政治論叢 第13.14輯, 1974, pp. 1~30 参照. 統合理論의 弱點에 대해서는 이 論文의 p. 25 以下를 参照할것.
- 59) 韓半島의 分斷背景에 대하여서는 金學俊, 「韓國問題와 國際政治」 pp. 14~68 参照.
- 60) 1972年의 「7.4 共同聲明」이후 國會에서의 答弁을 통하여 金鍾 國務總理는 「一民族—國家二政府」라고 政府의 態度를 밝혔다.
- 61) 外交研究院刊, 韓國安保關係資料集, (1974. 12), pp. 385-389.
- 62) 維新憲法前文 및 民主共和黨史, 1973, pp. 786~787 参照.
- 63) 分斷國의 解体過程에 관한 이 論理에 대해서는 Bruce R. Sievers, "The Divided Nations: International Integration and Natio-

nal Identity, Patterns in Germany, China, Vietnam and Korea,"
in Jan F. Triska, (ed.), Communist Party-States, New York :
The Bobbs-Merrill, 1969. pp. 160~188 参照.

- 64) 1972 年の 「7.4 共同声明」以後 同年 11月4日에 발표된 「南北調節委員會構成 및 運營에 관한 合意書에 의하여 南北調節委員會라는 接觸機構가 公式으로 發足되어 運營되고 있으나 이 機構는 「7.4 声明」이 上部의 뜻을 받은 두 自然人間사이의 合意声明인 것과 같이 法的으로나 國家나 政府間의 合意에 의한 것이 아닌 自然人間의 合意가 되므로, 國家間 커뮤니케이션 通路라고는 할 수 없다. 다만, 政治的 次元에서는 接觸窓口로 充分히 간주할 수 있다.
- 65) 註 39 参照.
- 66) Korea Development Institute, Economic status Comparison of South Korea and North Korea, March 20, 1975, p. 13.
- 67) Etzioni, Political Unification, Op. Cit., pp. 39~40 参照.
- 68) Economic Status, Op. Cit. (註 67) 에 따르면 1974 年. 現在 韓국의 GNP는 171.6 億弗이고 北韓의 GNP는 48.2 億弗이다. 추세에 대하여는 p. 15 参照.
- 69) Ralph N. Clough, East Asia and U.S. Security Washington, D.C., : The Brookings Institute, 1975. pp. 158~161 参照.
- 70) 統一問題와 外部強大國의 影響과의 關係에 대해서는 李相禹. 平和統一의 狀況變數 分析, 統一政策, Vol. 1. No. 1, (Spring, 1975), pp. 12 pp. 124~146. 및 Johan Galtung, "Divided Nations As a Process: One State, Two States and In-Between," Ibid., pp. 43~60. 参照.
- 71) 李相禹, 「南北会谈發言主題變遷에 나타난 北韓의 協商戰略」 国土統一院 用役報告, 國統 75-1-44, 1975, 参照.
- 72) Sang-Woo Rhee, "North Korean Unification Policy: A Review on Shifts in Strategical Foci," delivered at the International Conference on "Peace and Unification on the Korean Peninsula in a New International Order," Seoul, Korea, September 9-13, 1975.
- 73) 1975 年 9月 22日 유엔總회에서 行한 Henry A Kissinger 의 演說.
- 74) 金溶植前統一院長官의 1974 年 7月 5日字 演說文.

75) Ibid. 参照.

76) 1974年8月15日 行한 朴正熙大統領의 光復節 第29周年 慶祝辭 参照. 이 演說에서 朴大統領은 平和統一 3大基本原則을 提示하였는데 그 內容은 ①平和定着을 위한 相互不可侵協定締結, ②相互門戶開放과 多角的인 交流와 協力 促求, ③土着人口比例에 의한 自由總選舉이다.

分斷國의 國際法的 性格과 韓民族의 統一問題

南 基 煥
淸州大學 法科 副教授·法博

目 次

- I. 序 論
- II. 韓國 (Korea) 의 繼統性 問題
- III. 承認의 要件
- IV. 1972年 7月 4日의 南北共同聲明과 1973年 6月 23日
의 平和統一-外交政策 宣言
- V. 國際法的 承認理論의 問題點
- VI. 實際的 政治問題로서의 承認
- VII. 被承認能力, 被承認資格, 被承認價值
- VIII. 民族自決權과 承認政策
- IX. 國際法的 承認政策의 要素로서의 實効性的 原則과
適法性的 原則

I. 序 言

우리의 조국인 韓國 (Korea) 이 南과 北으로 분단된 이래 이 분단으로부터 발생한 모든 법적문제점들은 미해결의 현실적 정치적 문제에 속해 왔었다. 이러한 문제점들은 그동안은 「한국임시위원단의 감시하의 선거에 의해 수립된 대한민국 정부가 한국의 유일한 합법정부이며」 따라서 한국을 국제적으로 대표할 수 있는 정부라는 관점에서 주로 논의되어 왔었고, 그러므로 문제 해결점도 併合論의 입장에서 구하려고 해 왔었다. 그러나 적어도 오늘날은 國內外政治의 事情의 발달로 단순한 併合論의 입장에서 문제의 해결점을 찾기에는 어려울 것 같다. 1948년 가을 이후 한국 (Korea) 이 南과 北으로 분단된 이래 그 어느 한편도 다른 하나를 완전히 제거할 수는 없었다. 그러므로 오늘날 누구나 통일문제를 논할 때,

이러한 정치적 현실(Realität)을 고려하여 한국의 분단을 주어진 사실로 받아들인 후 사실상의 분열(Faktische Teilung)을 제거하기 위한 새로운 길을 발견키 위하여 노력을 하여야 될지, 혹은 적어도 현재로는 정치적으로 발전능력이 없는 기왕의 주장만으로 만족하고 있어야만 될지 하는 두 가지 문제에 부딪치게 된다. 왜냐 하면, 위에서도 언급한 바와 같이 현 정치사정으로 볼 때 한국문제의 併合論的 해결이 이루어 질 수 있으리라고 믿기는 어렵기 때문이며, 만약 이렇게 된다면 현실(Realität)뒤에 처져 머물게 된다는 민족적으로 가장 불운한 결과를 초래하기에 적당하다는 것을 누구도 예측할 수 있기 때문이다. 물론 이렇게 이야기한다고 해서 「한국의 유일한 합법정부」라는 대한민국 정부의 법적 지위를 아무런 留保도 없이 포기할 수 있다고 하는 것은 아니다. 「국제법적 원칙들이 흔히 최고 불확실한 내용을 가졌다」¹⁾ 라는 가장 잘 알려진 사실에 비추어 본다면, 대한민국 정부의 이러한 법적 지위의 포기의 결과가 어떻게 발전될 수 있을지는 아무도 예측할 수 없을 것이다. 무엇보다도 이와 같은 대한민국 정부의 법적 지위의 단순한 포기가 自決權을 기초로한 평화적 통일정책에 법적장애를 가하게 될지 안 될지는 아무도 예측할 수 없을 것이다. 그러므로 오늘날의 통일이론은 대한민국 정부의 법적 지위의 단순한 포기도 없이, 그렇다고 현실의 뒤에 처져 머물지도 않으면서 통일이란 우리 민족의 지상과업을 이론적으로 그리고 정치적으로 뒷받침하기에 얼마나 적합하나의 면에서 전개되어야 할 줄 믿는다.

그동안 1972년 7월 4일 남북공동성명이 발표되었었고, 1973년 6월 23일 평화통일 외교정책 선언과 1974년 1월 18일의 남북상호 불가침협정 제의 등이 있었다. 以下에서는 이와 같은 조국의 평화적 통일을 위한 제의 등을 국제법상의 承認理論에 비추어 논해 보고자 한다. 국제법상의 승인이론에 비추어 논해 보고자 하는 이유는 분단 한국의 문제를 해결함에 있어 「承認問題」가 중요한 부분을 차지할 것이기 때문이다.

국제법상 승인 이론에 비추어 모든 문제를 우선 논하겠으나 여기의 論究對象에는 법과 政治가 밀접히 연관되어 있음을 미리 말해 두고자 한다.

분단한국의 문제점들을 「승인이론」에 비추어 논하려면 한국의 繼續性 문제를 먼저 규명해야 될 것이다. 왜냐 하면, 한국이 법적 존속을 계속하지 않는다면 분단국의 승인 문제도 생기지 않을 것이며, 이렇게 되면 승인이론에 입각하여 논의한다는 것이 우습기 때문이다.

II. 韓國(Korea)의 繼續性 問題

한국이 법적으로 계속 존속하고 있느냐의 문제를 논하기 위하여서는 첫째, 1945년까지의 일본의 實戰的 占領(Kriegsmaßige Besetzung) 아래 있었던 대한제국(Korea)의 국제법적 지위와, 둘째, 1948년까지의 연합국의 점령하에 있었던 한국(Korea)의 법적 지위와, 셋째, 대한민국과 북한공산집단의 수립으로 한국(Korea)이 국제법상으로 대한민국과 북한공산집단으로 分裂(dismembratio)하였는지의 문제를 논해야 될 것이다.

韓國의 法的繼續性에 관하여서는 이 문제 하나만으로도 長文의 論文이 될 수 있겠으나, 여기에서는 필요하다고 인정되는 점만을 논하기로 한다.²⁾

대한민국은 그 성립 초부터 헌법³⁾에서 대한민국의 존속이라는 전 민족의 국가이념(Staatsidee)과 국가의식(Staatsgefühl)을 기초로 하고 있다. 따라서 한국(Korea)이 국제법상으로 보아 존속을 중지했다고 보아야 할 確한 증거가 제시되지 않는 한 한국은 국제법적 의미에서 계속 존속하고 있다고 보아야 할 것이다. 「併合理論」을 취하는 者는 대한제국의 일본에로의 併합으로 인하여 대한제국이 소멸했다고 주장하겠으나, 設令 이 「併合理論」을 취한다 하더라도 국제법적으로 이 併합의 效果가 發生하였다고는 볼 수 없으므로 역시 대한제국의 법적 계속성은 인정될 것이다.

전통적 국제법상의 국가 소멸의 원인⁴⁾은 자연적 소멸, 權源(Rechtstitel)의 附加로 治癒(Sanierung)된 併合(Einverleibung)⁵⁾, 合併(Zusammenschluh) 그리고 分裂(dismemberatio) 등 4가지로 볼 수 있다. 그러므로 전통적 국제법상으로는 군사적 점령, 국내적인 헌법 개정, 전복(Umsturz), 혁명 그리고 一國의 領土에 一部分의 분리(Sezession) 등

립은 國家自體의 국제법적 존속에는 변함을 주지 않는다.

1943년 12월 1일 미국, 중국, 영국 등 연합국은 이른바 「카이로」선언을 발표하고 일본의 國際不法의 韓國占領과 占領下에 一方으로⁶⁾ 宣言했던 「併合宣言」⁷⁾의 不承認에 관한 確定的이고 그리고 이번에는 撤回할 수 없는 그들의 不承認意思를 분명히 公表하였다. 즉, 이 「카이로」宣言은 「한국은…… 自由와 獨立이 될 것이다」라고 규정하고 있다. 여기에서 보는바와 같이 美, 英, 中 3大 同盟國은 1943년 「카이로」宣言 당시 한국을 現存하는 國際法 主體로 들고 있다. 즉 한국은 1943년에 國際法的 意味에서의 國家로서 死亡(tot) 消滅한 것이 아니며, 다만 자유스럽고(Frei) 자주적(Unabhängig)이지만 못했을 뿐이다. 국제법적으로 말하면 大韓帝國은 국제법상의 행위의 자유(Handlungsfreiheit)만을 약탈당하여 국제법적 행위능력(Handlungsfähigkeit)이 방해를 받고 있었을 뿐이다.

1945년 7월 26일에 발표된 「포츠담」宣言에서 「카이로」宣言의 條項은 이행되어야 하며, 日本의 主權은 本州, 北海道, 九州 및 四國과 또 우리(연합국)의 결정하는 諸 小島에 局限할 것」이라 하여 同盟國들은 일본의 「併合宣言」 不承認에 관한 그들의 意圖를 다시 한번 확인 강조하였다. 일본은 이 「포츠담」宣言을 무조건 受諾하였으며, 이로써 제 2차 대전도 끝을 보게 되었다. 1945년 9월 2일 일본이 형식적으로 서명을 한 항복문에서는 「포츠담 선언의 규정을 성실히 이행할 것」이라고 규정되어 있다. 일본의 항복으로 제 2차 대전이 종로되자 강대국들은 한국(Korea)을 독립적인 국가로 原狀回復(reestablish wiederherstellen)⁸⁾시킬 것에 合意하고 1945년 12월 27일 소위 모스크바 협정(Moscow agreement, Moskauer-Vereinbarung)을 발표하였다. 세계기구인 UN도 총회결의(195(IV))를 통하여 한국에 있어서 국제법적 및 국내법적으로 다시 구속성이 있는 諾言과 行爲를 할 수 있는 하나의 합법적이고 독립적 정부⁹⁾가 日本國土의 一部內에서가 아니라 한국영토에 수립되었음을 법적으로 公表하였다.

위에서 言及한 몇가지의 사실만으로 미루어 보더라도 韓國의 繼續性을 적어도 그 당시 만이라도 국제법상으로 승인을 받고 있었다고 볼 수 있다.

1945년 일본에 의한 점령 (Okkupation, Occupation)의 제거로 한국은 국제법상의 行爲의 自由 (Handlungsfreiheit)를 얻게 되었으며, 이로써 統治權 行使의 能力을 回復했다. 그러나 한국의 국제법적 行爲能力은 연합군의 점령으로 말미암아 곧 다시 제한을 받게 되었다. 그러나 점령국인 연합국이나 피점령국인 한국의 일치된 견해에 의하면, 그 당시의 연합군의 점령은 日本占領軍의 降伏의 接受를 위한 국제법적 의미에 있어서의 평화적 점령이었으며, 따라서 한국 국민은 처음부터 해방된 민족으로 간주되고 있었다. 그러므로 한국의 국제법적 法律行爲能力 (國際法 主体性)의 存続은 1945년 이래의 연합국의 평화적 점령으로 인하여도 하등의 영향을 받지 않았다.

위에서는 日本의 強占과 연합국의 占領下에서의 한국의 法的 繼續性 問題를 살펴보았으며, 적어도 1948년에 南과 北이 분단되기 전까지는 한국이 국제법상으로 계속 존속해 왔음을 보았다. 그러나 우리는 불행히도 南과 北으로 분단되어 다시 한번 한국 (Korea)의 계속성 문제를 생각해 보지 않으면 안되게 되었다. 여기에 대한 答은 물론 쉽게 찾을 수 있는 일은 아니나 대체로 한국이 냉전 (Kalter Krieg)을 극복하고 존속을 계속하고 있는나의 문제를 생각해 봄으로써 答을 얻을 수 있지 않겠나 보고 있다.

국제법으로 말하면 대한민국과 북한의 成立으로 한국이 分裂 (dismemberatio) 되었으며, 이 分裂이 完成되었느냐 하는 문제를 고찰해 봄으로써 한국의 법적 계속성의 문제에 答을 발견할 수 있지 않겠나 본다.⁹⁾

오늘날 한국 (Korea)의 現象이 좋지 않다 하더라도 대한민국과 북한이 서로 外國이 아니며, 또 相互外國이 되지 않으려면 現 韓國의 現象만이라도 喪失해서는 안된다.

분단국의 兩 政府가 자기 唯一한 合法政府라는 것을 주장하고 있는 限은 그 政府들은 默示의이나나 全國家의 存続에 근거를 두고 있다고 볼 수 있는 것이다. 그러나 分斷國의 政府가 唯一合法政府라는 주장을 포기한다면 全國家가 계속 존속한다는 주장도 포기해야 되는 결과에 이르게 될 것이다.

우리 정부가 북한을 국제법적으로 승인하지 않으나 그의 존재를 사실상 고려하여 대화의 상대방으로 하려는 것은 민족적 요구에 역행하는 북한을 韓國內로 끌어들이어 조국 분단의 고층을 평화적으로 해결하려는 것이다. 만일 북한이 受諾 不可能한 문제만의 제의를 중지하고 實現可能性이 있는 문제부터 하나 하나 해결해 나갈 것에 동의한다면 統일의 문제가 점점 더 먼 장래의 일로 밀려나지는 않을 것이다.

그러나 여기에 附言하고 싶은 것은 우리는 독일의 경우와 달리 南과 北 어느 한쪽도 국제법적 의미에 있어서의 相互 法律上 承認 (de jure-Anerkennung) 을 希望하고 있지 않다는 점이다. 독일의 경우 동독은 서독으로부터 국제법상의 법률상의 승인을 받기를 希望함과 동시에, 서독에 법률상 승인을 부여할 意思를 표현하고 있다. 1972년 東·西獨間에 締結된 Grundlagenvertrag에서도 西獨側에서는 未解決의 民族的 問題가 남아 있으며, 서독과 동독은 相互外國이 아님을 表現하는 規定을 挿入하려고 노력하였으나 동독의 반대로 挿入할 수 없었다. 만일 북한도 남한과의 관계에 있어서 이와같은 태도를 취한다면, 이는 두 개의 部分國家의 明示의 合意에 의하여 法的統一체로서의 한국을 두 개의 國家로 分裂시켜 국제법상 한국의 소멸¹⁰⁾을 피하는 것으로서 거절되어야 할 것이다.

III. 承認의 要件

序言에서도 言及한 바와 같이 分단국의 문제성의 핵심에는 「승인문제」가 있을 것이다. 따라서 분단된 우리의 문제점도 승인 이론에 비추어論해 보고자 함은 무리가 아닐 것이다. 여기서는 승인이론이라 하더라도 설정된 문제에 필요한 범위내에 국한될 것이다.

국가 승인의 요건에 관한 理論은 기존국가들이 신생국을 승인함에 있어 그 승인이 被承認國의 內政干涉이 될 수 없다고 볼 수 있는 時期와, 이러한 承認 宣言이 法的效果를 發生할 수 있는 時期에 관한 理論인 것이다.

국가 승인의 요건¹¹⁾은 첫째, 국권 (Staatagewalt)의 독립성과 永続性, 둘째, 정부 (Staatsregierung)의 実効性和 安定性, 셋째, 국민에 의한 國權 (Staatsgewalt)의 충분한 背面掩護 등을 들 수 있다.

國家承認의 要件을 갖춘 국가는 국가의 통치권을 행사함에 있어 별로 뚜렷한 抵抗을 받음이 없고 摩擦없이 機能을 발휘하는 國家機構를 갖고 있는 主權國家이다. 新生國이 承認을 받기 위하여는 對外的으로는 外國의 外侮한 支配下에도 있지 않고 自主的이어야 하며, 對內的으로는 安定이 충분하며, 그 國家 自身의 國家機構는 有效히 支配 統制할 수 있어야 한다. 하여튼 新生國이 승인되기 위하여는 國家承認의 最小의 要件인 主權의 實効性을 갖고 있어야 한다. 北韓이 이와 같은 모든 要件을 갖추고 있는지는 의심스럽다. 독일의 경우에도 東獨이 이와 같은 要件들을 갖추고 있는지의 문제가 主要論爭의 對象이 되어 왔었으나 오늘날 西獨은 특히 동독의 主權의 實効性 問題에 관해 논쟁을 제기치 않고 있다.

위에서는 國家承認의 要件에 관하여 言及하였다. 그러나 이러한 要件의 具備与否를 實際로 判定하는 者는 承認을 하는 既存 國家들이며, 이들 國家들은 政治的 考慮를 介사시켜 同一한 事實狀態에 대해서도 相異한 行動을 하고 있는 것이 現行 國際法上的 承認에 관한 國家들의 慣行인 것이다. 이렇다고 해서 各國의 相異한 行動이 모두 다같이 正當하다는 것은 아니고, 다만 오늘날 實際에 있어서 承認要件의 達成 与否를 明確한 客觀的 基準에 관해 決定하고 이 決定을 執行할 수 있는 強制力이 있는 國際機關이 없기 때문에 承認을 부여하는 國家의 自由裁量이라는 것이 인정되지 않을 수 없을 따름인 것이다.

現行 國際法上的 承認制度의 發達狀態가 이러한 정도에 불과하므로 國家承認의 要件으로 볼 수 없는 것이 무엇인가에 관하여 論하는 문제도 용이치 않다. 承認에 관한 現 國家慣行이나 國際法學的 통설에 의하면 일반적으로 첫째, 정부의 合憲性, 둘째, 국권의 민주적 적법성, 셋째, 일반적으로 인정된 문화적 및 정치적 수준과의 被承認國의 문화적 및 정치적 수준의 一致 등은 절대적 承認의 要件으로 보고 있지 않다.

承認의 要件으로서 오직 實効性만을 주장하는 이유는 정부의 合憲性이나 國權의 민주적 적법성 등을 承認의 要件으로 할 경우에는 승인을 부여하는 국가가 승인을 被承認國의 內政干涉을 위하여 惡用할 우려가 있다고 보기 때문이다.

新生國의 承認要件에 國權의 민주적 적법성은 포함되지 않는다는 문제는 뒤에서 국제적 승인정책의 要素로서의 實効性的 原則과 적법성의 原則을 論할 때 論하기로 하겠다.

IV. 1972年7月4日의 南北共同聲明과 1973年6月23日의 平和統一 外交政策 宣言

1972年 前까지만 해도 우리는 북한의 존재를 사실상 부인해 왔었다. 1972年 7월에는 그러나 북한을 조국의 평화적 통일을 위한 대화의 상대방으로 定義, 공동성명을 發表케 되었다. 1973年 6월 23日의 平和統一 外交政策 宣言에서는 한걸음 더 나아가 「통일에 장애가 되지 않는다는 전제하에 우리는 북한과 함께 국제연합에 가입하는 것을 반대하지 않는다」고 하였다. 그러나 이 선언문에서도 북한을 「國家」라고 칭하지 않았을 뿐만 아니라 남한이 북한을 「國家로서 승인」하는 것이 아님을 분명히 하고 있다. 1974年 1월 18日의 南北相互不可侵協定 체결 條約에서도 북한을 韓國內의 한 「國家」로 칭하지 않고 있다. 이 점이 1969年 10월 28日의 西獨政府의 성명과 차이가 있는 것 같다. 그 당시 西獨政府 聲明의 골자를 보면 「연방정부에 의한 獨逸民主共和國의 국제법적 승인은 고려될 수 없다. 獨逸內에 두 개의 國家가 存在한다 하더라도 이들 두 國家는 서로 外國이 아니다. 이 두 國家의 相互關係는 오직 特別關係만이 될 수 있다」라고 하고 있다. 이 聲明에서 보듯이 그 당시 서독정부는 舊 獨逸國內에 두개 국가의 존재를 인정하고 오직 이들 두개 국가의 관계만을 보통 국가들간의 관계와는 다른 「特別關係」로 발전시키려 했었다. 따라서 당시 서독내의 국제법학계에서는 서독이 동독의 국가로서의 존재를 인정함으로써 동독의 제3국들로부터의 국제법적 승인 문제는 시간문제에 불과하며, 정치적으로 보면 對東獨 協商問題에 있어서 西獨의 地位를 처음부터 低下시키는 處事라는 非難이 많았었다. 이 점이 우리의 對北韓 政策과의 차이점이라 볼 수 있겠다.

남북공동성명과 6월 23日의 평화통일의 외교정책 선언의 내용을 다음에 간단히 검토해 보고자 한다.

(1) 7월 4일의 남북공동성명은 全 韓國의 法的存統을 前提로 出發하고 있다고 볼 수 있다. 왜냐하면, 南北共同聲明의 內容으로 보아 쌍방은 현재의 분단상태가 확정적이고 原狀回復不能의 상태로 보지 않고 임시적성격을 가진 상태로 보고 조국통일의 원칙들에 합의를 보고 있는데, 「두國家의 統一形態나 統一內容에 관하여는 전혀 言及이 없기」 때문이다. 1973년 6월 23일의 평화통일 외교정책 선언에서도 「우리가 북한을 국가로 인정하는 것이 아님을 분명히 하여」됨으로써 全 韓國(Korea)의 法的存統을 前提로 하고 있다.

(2) 1972년 7월 4일 남북공동성명에서는 現 韓國의 분단상태에도 불구하고 민족은^{11a)} 「하나의 민족으로서 민족적 대단결, 온 민족의 거대한 기대속에 온 민족 앞에 엄숙히 약속한다.」- 하나이며, 두개의 서로 다른 민족으로 분리되지 않았음을 쌍방은 확인하고 있을 뿐만 아니라, 조국통일의 원칙들에 합의를 봄으로써 대한제국으로부터 完全 分裂(dismemberatio)하여 完全 獨立國의 樹立이 궁극적 목적이 아니라 분단상태를 해소(Auflösung)하여 全 韓國의 行爲能力을 原狀回復시킴이 목적임을 분명히 하였다. 그러므로 全 韓國의 分裂은 完成되지 않았으며, 따라서 大韓帝國은 법적으로 계속 존속하며 이리하여 南·北韓은 相互外國이라고 볼 수 없는 것이다.

(3) 남한과 북한의 「斷絶과 樹立」이 關係國들의 自由意思에 달려 있는 外交關係를 제3국들과 맺고 있다 하더라도 이는 韓民族이 서로 다른 民族으로 分離되었다는 절대적 證據는 되지 못한다. 7월 4일 남북공동성명에서는 「하나의 민족으로서 민족적 대단결을 도모하여야」한다고 하며, 조국의 통일은 이를 「일일천추로 갈망하는 온 겨레의 한결같은 염원에 부합된다고 확신하면서 이 합의 사항을 성실히 이행할 것을 온 민족 앞에 엄숙히 약속한다」고 하여 이를(하나의 韓民族의 存在) 확인하고 있다. 6월 23일의 평화통일 외교정책 선언에서도 평화통일은 우리 민족의 지상 과업이라고 表現하여 未解決에 內戰類似의 狀態가 계속됨을 말하고, 이의 평화적 해결을 위하여 모든 노력을 계속 경주할 것을 다짐하고 있다. 6월 23일 선언은 「통일에 장애가 되지 않는다는 전제하에 우리는 북한과

함께 국제연합에 가입하는 것을 반대하지 않는다」고 하여 유엔 동시가입은 未解決의 內戰 類의 狀態의 평화적 해결에 장애가 되지 않는다는 견제하에서만 가능하다는 것을 천명하고 있으며, 따라서 동시에 유엔에 가입한다 하더라도 「통일이 성취될 때까지의 과도적 조치로서, 이는 결코 우리가 북한을 국가로서 인정하는 것이 아님」을 분명히 하고 있다. 남·북한 동시 유엔가입을 한다 하더라도 「우리가 북한을 국가로서 인정하는 것이 아님」을 분명히 하고 있음은 남한이 국제법상 특별지위(Sonders-tatus)를 요구하고 있는 것이며, 북한과도 국제법적 성격을 갖지 않는 特別關係를 樹立하려고 노력하고 있다고 볼 수 있을 것이다. 따라서 이렇게 보면 기존 전통적 일반적 국제법적 원칙들은 남·북한의 관계에서 적용될 수 없을 뿐만 아니라, 사실 현 분단국가들의 사정과는 전혀 다른 전통이나, 慣行慣習法에 의하여 성립된 현 國際法的 原則이나 紛爭解決의 方法들을 현 분단상태에 적용한다 하더라도 지금까지의 國家歷史에 未曾有의 이러한 분단국들의 문제점들을 해결할 수도 없을 것이다.

(4) 6월 23일의 평화통일 외교정책 선언에서는 「대 북한 관계사상은 통일이 성취될 때까지 과도적 기간중의 잠정조치로서 이는 결코 우리가 北韓을 국가로 인정하는 것이 아님을 분명히 하여 둡니다」라는 표현으로 북한의 국제법적 승인을 거절하고 있다. 7월 4일의 공동성명, 6월 23일의 평화통일 외교정책 선언, 1974년 1월 18일의 남북상호불가침협정 체결 제의 등에서도 정부는 남·북한의 特別關係의 수립을 추구할 뿐, 북한에게 「韓國內의 國家」의 地位를 분명하게 부여하고 있지 않다. 이 점이 우리의 對北韓政策이 西獨의 「동방정책」과 다른 점 중의 하나일 것이다. 즉, 서독정부는 1969년 10월 28일 성명에서 東獨이 「獨逸」內의 一國家임에는 異論을 제기치 않았으나 국제법적 승인은 할 수 없다고 말하고 있다. 따라서 비록 국제법상의 승인은 하지 않았다 하더라도 獨逸內의 2個의 國家의 存在를 認定함으로써 西獨政府의 國際法的 地位인 「全獨單代表權」은 소위 Brandt 式의 「東方政策」의 희생물이 되었다는 獨逸公法學界의 비난이 많았었다.

(5) 7월 4일의 남북공동성명, 6월 23일의 평화통일 외교정책 선언, 1월

18일의 남북상호불가침협정 체결 제의 등에 의하여 한국정부는 그의 「單獨代表權」을 포기하지 않았으나 하는 문제가 발생할 수 있을 것이다. 그러나 위에서 말한 聲明이나 提議 어느 것에서도 우리 政府는 「韓國內의 一國家로서의 北韓의 存在」를 분명히 말한 곳이 없을 뿐만 아니라 이러한 「정치적」성격을 띤 문제에 대하여는 「국가 이익」을 위하여 논쟁을 벌이지 않는 것도 좋으리라 본다. 서독의 기본법과 우리의 헌법과는 차이가 있다 하지만, 서독연방 헌법재판소도 「단독 대표권」에 관한 「정치적 논제」에 대하여는 아직껏 한번도 무엇을 발표하지 않았었다.¹²⁾

(6) 7월 4일의 남북공동성명에서는 全 韓國(Korea)밖에서의 북한의 국제법적 지위 문제에 대하여 전혀 언급이 없다. 6월 23일의 평화통일 외교정책 선언에서는 통일이 성취될 때까지 북한관계 사항은 과도적 기간중의 잠정조치로서 이는 결코 우리가 북한을 국가로 인정하는 것이 아님을 분명히 한 후 「통일에 장애가 되지 않는다는 전제하에 우리는 북한과 함께 국제연합에 가입하는 것을 반대하지 않는다」고 선언하고 있다. 이는 북한의 존재를 사실상 고려해야 되지만 북한이 법적으로 승인되어서는 안 된다는 것으로 해석해야 될 것이다. 6월 23일 선언 자체도 북한을 전혀 「國家」로 표현하지 않고 있음이 이를 증명할 수 있으리라 믿는다.

정부는 이제까지 취해온 對北韓關係事項으로 북한을 국가로 인정하는 것이 아님을 분명히 하므로써 북한 승인에 반대해온 종래의 모든 異議를 포기하지는 않았으나, 이 異議를 固守함으로써 통일정책이나 대외정책이 쓸모 없는 비현실적인 정책으로 나타날 위험성도 있다는 것을 소홀히 취급하지 않고 있다고 볼 수 있다.

우리 정부는 7월 4일의 남북공동성명, 6월 23일의 평화통일 외교정책 선언, 1974년 1월 18일의 남북 상호불가침협정체결 제의 등을 통하여 북한측에 特別關係의 설립을 제의함으로써 南·北關係의 긍정적 조절을 위한 새로운 길을 트기 위하여 노력하고 있는 것이다. 그러므로 「承認問題」는 이제까지 차지했던 한국문제의 중심적 위치로부터 주변적 위치로 떨어지고 있는 것 같다. 그러나 다른 한편, 우리 민족의 염원이며 지상과업인 통일에의 길을 잘못 건설할 것을 우려하여 우리측 스스로가 북한을 국가로

승인치는 않고 있으며, 여기에 朴大統領의 對北韓政策的 초점이 있다고 볼 수 있을 것이다.

V. 國際法的 承認理論의 問題點

미국의 국제법 학자인 Philip Marshall Brown은 1950년에 발표된 그의 논문에서 승인문제에 관하여 다음과 같이 이야기하고 있다.

「국제법의 어느 부분도 新生國이나 新政府의 승인 문제의 경우와 같이 잘못 이해되고 不必要하게 혼란을 일으켰던 부분도 없다. 외교관에 의해서는 승인은 그 외교관의 사정에 맞는 모든 것을 意味하는 데에 사용되어져 왔다. 승인이 외교적 압력행사를 위한 무기로서 그리고 내정간섭의 수단으로서 가장 불명예스럽게 오용되어 왔다는 사실도 간단히 부정되어질 수는 없을 것이다. 承認은 法院에게는 하나의 해결할 수 없는 수수께끼로 보여지게 되고 그리고 많은 경우에 그 法院들의 決定들은 모순 투성이와 혼란한 것으로 보여져 왔었다. 정치학자에게는 승인 문제란 일종의 장난감이었으며, 純理論的 類型의 抽象的 문제들을 꺼내는 것이 그들에게는 기쁨을 만들어 주기도 한다」¹³⁾

承認理論이 國家에 關聯된 모든 國際法的 理論 중 가장 重要한 理論部分을 차지하고 있다는 것을 생각하면 承認現象의 만족스럽지 못한 學問的 理解는 더욱 더 유감스러운 일이다.

作故한 영국의 국제법 학자인 H. Lauterpacht는 1944년에 발표한 국가승인에 관한 논문에서 이러한 實狀을 다음과 같이 요약하고 있다.

「승인문제는 가장 重要한 면에서 國家生存에 영향을 미치고 있다. 國家承認의 形態로서는 승인 문제는 모든 新生國들이 처음으로 국제무기장에 등장하는 순간에 부닥치게 되며, 정부 승인의 형태로서는 승인문제는 一國家의 合憲의 存在의 法的 繼續性 면에서 혁명적 파괴로 말미암아 야기된 국내적 위기에 처해 있는 한 國家가 직면하게 되며, 그리고 끝으로 交戰 중인 一方 当事者의 承認形態로서는 이 承認問題는 그 충돌이 이데올로기적으로 혹은 이해관계로 緣由되었거나에 관계없이 한 民族이 그 民族의 內部에서 激烈한 투쟁을 했던 싸움의 한 解決策을 內戰場에서 求하려고 하

는 경우에는 하나의 중요한 역할을 하게 되는 것이다.]¹⁴⁾

그러나 한 主權國家가 어느 한 國家에게 承認要件을 갖추고 있음을 부인하지도 않으며, 그 國家에게 승인을 거절하는 態度는 承認에 관한 現國家慣行이나 國際法學에 모순되는 것은 아니다. 오히려 이러한 態度는 承認의 二元論的 性格의 統發症狀이라고 말할 수 있을 것이다. 왜냐 하면, 승인은 승인에 관한 現 國家慣行이나 國際法學의 理論을 보면 國際法과 政治의 범주에 어느 정도 동일한 정도로 속해 있기 때문이다.

承認의 二元論的 性格을 벨기에의 국제법 학자인 Charles de Visscher는 특히 다음과 같이 분명히 표현하고 있다.

「실제적인 면에서 본다면 國家承認은 서로 다른 두개의 양상하에서 고찰해야만 한다. 객관적으로는 승인은 國際法 主体로서의 國家의 存在를 承認하는 것이며, 주관적으로는 승인은 국가성립 당시에 존재했던 조건들이 승인하는 국가의 이해관계에 모순되지 않음을 뜻하고 있는 것이다. 둘째면의 양상하에서는 승인은 정치적 의미를 갖고 있으며, 승인을 부여하는 정부의 무제한의 自由裁量에 달려 있는 것이다. 이와 같은 것은 한편으로는 한 新生國의 存在 및 그와 관련된 모든 法的效果가 一國 또는 多數 國家의 승인 거부에 의하여 하등의 영향을 받음이 없는 이유를 설명해 주고 있으며, 다른 한편으로는 新生國의 成立을 阻止하는 데에 특별한 이해를 가지고 있었던 국가로부터의 승인이 신생국에 대하여 갖는 特別한 價值를 설명해 주고 있는 것이다.]¹⁵⁾

국제법이 하나의 新生國家가 승인을 받으려면 어떠한 조건들을 갖추고 있어야 하는가를 확정한다고 하면, 정치적 고려는 신생국가를 승인함이 승인을 부여하는 국가의 이해관계와 일치하겠는가를 결정하는 것이다. 그러므로 하나의 행위로서 근본적으로 서로 다른 방법에 의하여 이루어지는 두가지의 결정을 하게 되는 것이다. 이러한 實狀의 理解不足에 承認現象에 관한 수많은 誤解의 原因이 된다고 볼 수 있을 것이다.

승인의 요건을 갖추고 있지 않은 신생국에게 승인을 부여함은 時期尚早의 承認으로서 국제법·위반이며, 이는 既存主權國家에 대한 內政干涉이 될 수도 있을 것이다. 그러나 승인의 요건을 갖춘 新生國家라 하더라도 이

新生物에게 승인을 거부함은 現 國際法上的 承認制度의 齟齬狀態로 보아 國際法과 和合할 수 있는 것이다. 이 때에 일반적으로 정치적 이유에서 新生物의 承認要件의 具備를 인정함이 승인을 부여하는 국가에게는 시기에 맞지 않는다고 보여지게만 되면 충분한 것이다. 국제법상의 통설에 의하면 既存國家는 新生物을 承認할 義務도, 新生物은 承認을 받을 權利도 없는 것이다.

국제법상으로 보아 만약 북한이 국가라면 국제법적으로는 승인이 금지되어 있지는 않으나, 비록 북한이 국가라 할지라도 북한 승인의 의무는 국제법적으로 존재치 않는 것이다. 오랜 역사 동안 단일민족 국가였던 韓國이 오직 냉전의 소산으로 南과 北으로 분단되었으므로 임의의 第三國들과 같은 自然的 存在狀態로서는 볼 수 없고, 따라서 북한 문제는 오직 政治的 考慮에 의해서만 결정되어야 할 것이 요구되며, 그러므로 정치가의 손에 결정권이 달려 있다고 보아야 할 것이다.

VI. 實際的 政治問題로서의 承認

新生物의 承認問題가 各 既存國家의 自由裁量에 달려 있는 것이 現 國際法上的 承認制度라면, 한 국가가 이와 같은 승인을 객관적이기 보다는 政治的 고려의 결과 거절하더라도 적어도 원칙면에 있어서는 국제법상의 불법행위를 성립시키는 것은 아니다.

제1차 대전 이래 즉, 소비에트 연방의 성립 이래 순전히 정치적 이유로 국가들에 의해 승인이 거절되었던 경우가 흔히 있었다. 이 결과 국제관계에 있어서 위험한 결함이 형성될 가능성마저 있었기도 했다. 특히 세계 어느 한 구석의 조그마한 나라의 승인문제가 아니라 러시아와 같은 강대국 정부의 승인문제에 있어서는 이러한 위험발생 가능성은 더욱 큰 것이었다. 이와 같은 가능성은 「승인을 받지 않은 국가는 승인을 거절한 국가에 대해서는 법적으로나 실제적으로 존재치 않는 것」이란 견해가 지배적인 경우에는 특히 크다 할 것이다.

계속되는 강대국 정부의 불승인에서 발생하는 경제적 손해도 승인을 거절하는 국가의 손해가 승인을 거절당하고 있는 강대국가의 손해보다 결코

적지 않은 것이 보통이다. 작은 나라들에 대한 불승인이 외교적으로 하나의 좋은 수단이 된다면, 그러나 이러한 불승인이 강대국가에 대한 경우에는 승인을 거절하는 나라에 점점 더 불리한 하나의 장난감이 되고 마는 것이다.

그러므로 오늘날은 불승인 정책의 이와 같은 기괴한 결과의 반작용으로서 승인을 받지 않은 사실상의 정부도 국제법상 거의 동등한 주체로서 취급해야 된다는 견해가 점점 확고한 위치를 차지하게 되었다.¹⁶⁾ 특히 국제무역 면이나 앞래문제 면에서 이렇게 주장되고 있다.

이러한 사정들을 고려해 볼 때, 오늘날 국제법적 승인에 外交的 儀式과 國際的 威信問題 外에 어떠한 意味가 또 부여될 수 있을까 의문이 될 것이다. 그러나 위에서도 言及한 바와 같이 南과 北의 關係는 任意的 第三國들 같이 自然的 存在로서 相互独立的으로 存在하고 있으며, 다만 外交 關係만이 樹立되어 있지 않는 그러한 關係와는 다르다. 우리는 상당히 오랜 역사 동안을 세계 어느 나라의 民族에 못지 않는 民族的 矜持와 民族意識을 갖고 하나의 민족으로서 同一한 國家에서 살아 왔다. 따라서 우리는 「國際的 威信」 문제만도 소홀히 취급할 수는 없으리라 본다. 만약 韓國이 法的으로도 분단되는 경우에 南과 北에서 조래하게 될 정치적 반작용을 생각해 보는 것도 결코 덜 중요한 일은 아닐 것이다.

VII. 被承認能力, 被承認資格, 被承認價值

「承認을 받을 수 있는 국가의 승인자격을 임의로 부인하는 것은 모든 주권국가의 자유이다」라는 국제법적 원칙에는 일정한 제한이 필요하다. 즉, 이와 같은 승인자격의 부인이 裁量權의 濫用을 구성할 경우에는 그 행위는 국제법 위반이 된다. 여기에 대하여 독일의 국제법 학자인 G. Dahm은 다음과 같이 말하고 있다.

「國權의 実効性에 관한 결정이 자유재량에 달려 있는 한 恣意는 금지된다. 국가들은 그들의 자유재량을 남용해서는 안되며, 승인에 대한 결정을 정치적 협박수단이나 他國의 內政干涉手段으로서 사용해서는 안되며, 승인을 승인에 관한 결정과 적당한 관계에 있지 않는 조건들에 結付시켜서

는 안된다」¹⁷⁾

영국의 국제법 학자인 Oppenheim도 그의 저서에서 Dahm 교수와 비슷한 말을 하고 있다. 즉, 「國家慣行의 多數는 추후컨대 정부들이 법적 원칙의 고려없이 오직 정치적 이익만을 생각하여 恣意的인 方法으로서 新生物에 승인을 부여하거나 거절할 수도 있다고 그렇게 완전히 자유스럽게 생각하고 있지는 않다는 견해를 뒷받침할 것이다」¹⁸⁾ 라고 하고 있다.

그러나, 오랫동안 승인이 거절되어 오므로써 그 불승인이 재량권의 남용인 것 같이 보인다 하더라도 승인을 받을 수 있는 그 국가에게 승인자격을 거절함을 정당화시킬 수 있는 國際法秩序의 原理는 없겠는지 의문이다. 구체적으로 말해서, 만일 어느 第三國이 북한을 승인하지 않고 있는 경우 第三國에 의한 북한의 그 불승인은 이미 오랫동안 계속되었으므로 더 이상 유지시킬 수 없는 일이라고 주장된다면 결국 「국제법적 승인의 지나치게 오랜 거절은 근거가 없는 것이며, 그러므로 국제법 위반이다」와 같은 이런 견해¹⁹⁾에 맞설 수 있는 原則은 없겠는지가 의문시 된다.

현행 국제법상에는 승인주의 뿐만 아니라 不承認主義²⁰⁾도 있다. 이 不承認主義는 1932년 1월 7일 중국과 일본에 보냈던 美國 國務長官 스티븐슨의 通牒에서 선언된 후 국제연맹에서도 1932년 3월 11일 연맹총회에서 국제법적 武力使用 禁止 原則에 反하는 方法으로 야기된 「모든 事態」를 承認하지 않는다고 決議²¹⁾ 함으로써 다시 강하게 뒷받침된 主義이다. 國際法的 武力使用 禁止 原則에 反하는 方法에 의해서 成立되었기 때문에 승인해서는 안되는 「모든 事態」라고 하는 것에는 1932년 侵略의 方法으로 야기된 滿洲國의 경우에서 보았듯이 國家의 成立과 維持도 포함되어 있는 것이다.

여기에 대하여 독일의 국제법 학자인 Dahm은 다음과 같이 말하고 있다. 「하나의 새로운, 이번에는 憲法的이 아닌, 國際法的 適法性主義의 發端點을 소위 스티븐슨主義는 包含하고 있다」²²⁾

또 다른 國際法 學者는 좀 더 나아가 「국제법 규정의 침해로 성립된 事態는 승인되지 않는 것」²³⁾ 이 국제법적 승인의 範圍內에서의 하나의 새로운 原則이다라고 하고 있다.

이리하여 不承認은 國際法的 適法性的 原則과 모순되는 行動에 대한 相當 強制的 制裁手段이라고 볼 수 있다.

國際法的 適法性的 原則에 反하는 方法에 의해서 成立되고 存統되는 「國家」는 承認될 價值가 없다.

武力使用 禁止는 유엔 憲章에도 규정되어 있다. 유엔 헌장에도 규정된 이 무력사용 금지는 國際法的 適法性 原則의 하나의 重要한 例가 될 것이다. 그런데 여기에 自問되는 것은 이 國際法的 適法性 原則의 理論이 - 물론 國際法的 適法性的 原則은 한 主權國家의 國際的인 行爲에 關係되는 原則이며, 國際法的 適法性的 原則은 한 主權國家의 國內的 行爲에 關聯되는 原則인 고로 이 兩 原則의 概念이 필연적으로 일치하지는 않는다 하더라도 - 民族自決權 問題에도 適用될 수 있는가 하는 問題이다.

現行 國際法은 한 國家의 設立과 存統이 民族自決主義에 反하는 경우에는 그 國家는 承認될 수 없다고 주장되는 경우에 이러한 主張을 뒷받침할 만한 하등의 根拠를 제공하지 못하고 있다. 그러나 또 現行 國際法은 한 國家가 他國家를 承認을 附與할 價值가 없다고 任意로 認定하여 그 國家에게 承認받을 資格을 否認한 후 이 否認決定이 裁量權의 濫用으로 볼 수 없다고 주장하는 경우에 그 主張을 證拠없다고 할만한 根拠도 제공치 못하고 있다. 이러한 現行 國際法的으로 본다면 만약 어느 한 國家가 民族自決權의 違反을 許容치 않는다 하더라도 이 國家의 行爲를 恣意的 行爲라고 볼 수는 없을 것이다.

要約하면, 國際法的으로 보아 첫째, 國家承認의 要件을 具備치 못하여 被承認能力이 없는 國家에게는 承認은 拒絕되어야만 하며, 둘째, 政治的 合目的性을 考慮하는 既存 國家의 自由裁量에 따라 承認을 希望하고 있는 한 政治的 統治團體에게 被承認資格이 없다고 認定될 때에는 그 承認은 拒絕될 수 있으며, 셋째, 한 政治的 統一團體가 被承認能力과 被承認資格을 具備하고 있음은 認定할 수 있다 하더라도 國際法 違反의 汚點을 갖고 있어 被承認價值가 없다고 認定될 때는 承認하여서는 안된다고 볼 수 있다.

VII. 民族自決權과 承認政策

우리나라와 같은 分斷國인 獨逸의 首相이었던 Brandt는 1970년 1월 14일에 행한 연설에서 民族自決을 「東方政策」 및 「獨逸政策」을 위한 「喪失할 수 없는 定位點」이라고 표현하고, 民族自決權에 獨逸問題 解決을 위한 중요한 의의를 부여하고 그 후 계속 같은 態度를 취해 왔다.²⁴⁾ 民族自決權이 獨逸問題의 解決을 위하여 갖는 意義에 관해서는 西獨 議會의 野黨 指導者들도 首相과 意見을 같이 하고 있다. 이 뿐만 아니라 1968년 9월 26일에는 西獨 聯邦國會도 결코 여하한 事情하에서도 民族自決權이 國際政治의 中心原理가 되어야 하며, 이것은 어떠한 軍事的 힘의 威脅이 있더라도 변경해서는 안된다는 결의 내용의 결의를 하였다.

西獨에서는 民族自決權이 獨逸問題 解決을 위하여 중요한 意義를 가지며, 이는 반드시 獨逸人에게도 주어져야 된다²⁵⁾는 주장을 뒷받침하기 위하여 유엔 憲章과 1966년 12월 16일 유엔 憲章과 1966년 12월 16일 유엔 總會에서 採択된 經濟的, 社會的, 文化的 權利와 市民的 및 政治的 權利에 관한 協約—「모든 民族은 自決權이 있다²⁶⁾」—을 들고 있다.

그러나 오늘날 여기에 문제가 되는 것은 하나의 統一의인 民族自決權의 概念이 없다는 것이다. 民族自決權의 原則이 공산주의 국가들에게서는 西方 自由世界의 國家들과는 다른 意味를 갖고 있다. 共產世界에서는 民族自決을 勞動者階級의 階級鬭爭이며, 社會主義的 革命의 一部分이라 理解하고 있으며, 따라서 이러한 勞動者 階級의 利益과 意思가 表現되어야만 自決權은 包括的으로 實現될 수 있다고 보고 있다.²⁷⁾

여기에 대하여 共產陣營 이외에서는 주로 共通的 政治的 意識에 의하여 形成된 國家民族의 構成員들에게 하나의 統一의 國家的 團體內에서 자기의 運命을 自治的으로 形成할 可能性을 열어 주는데 民族自決權은 이바지해 왔으며, 오늘날도 이바지하고 있다는 것을 강조해야 될 것이다. 이와 같은 「獨立宣言」에서 그 根源을 찾을 수 있을 民族自決權의 概念은 第三世界의 解放戰爭을 통하여 하나의 새로운 價值評面을 받게 되었다. 만약 오늘날 民族自決權을 말한다면, 數億의 人口가 民族自決權의 口號 아래 그들의 國家的 新形成을 발견했던 이러한 民族自決權의 概念에 言及해야 될

것이다.

우리 國家의 分斷은 우리 民族의 意思와는 一毛의 關係도 없이 統一의 國家民族이었던 우리 民族을 分斷시킨 것이었다. 따라서 만약 이 分斷에 法的 性格이 부여된다면 이는 아시아의 現 勢力均衡의 維持에는 도움이 될 수 있을지 모르겠으나 民族自決權과는 一致시킬 수 없는 일이 될 것이다.

現行 國際法上으로 본다면, 어느 한 國家가 民族自決權의 違反을 許容치 않아 이 自決權에 反하여 成立된 하나의 政治的 統治團體를 承認될 價值가 없다고 認定하여 承認을 拒絕한다 하더라도 이 國家의 行爲를 恣意的 行爲로 判斷할 만한 根拠를 제공치 못하고 있다는 論題의 實際的 政治的 意義는 우리 政府에게 北韓 承認을 拒絕할 것을 第三國에게 勸告할 수 있는 하나의 새로운 論拠를 제공해 줄 수 있다는 데 있는 것이다.

얼마전까지만 하더라도 「Hallstein原則」이란 것이 커다란 效果를 갖고 존재했었다. 물론 오늘날은 國際情勢의 變遷으로 보아 이 「Hallstein原則」을 그대로는 적용할 수 없을 것이나, 그러나 여기에는 주의할 점이 있다. 즉, 유엔으로부터도 承認을 받은 大韓民國 政府의 法的 地位를 아무 留保도 없이 포기해서는 안된다는 것이다. 왜냐하면, 이렇게 되면 심지어 우리의 가장 가까운 友邦들로부터의 北韓 承認問題까지도 時間上의 問題가 될 것이며, 또 대부분의 國際法的 原則들이 不確實한 內容을 가졌다는 사실에 비추어 볼 때, 이러한 大韓民國 政府의 法的 地位의 단순한 포기가 우리 政府의 平和統一政策에도 어떠한 影響을 미칠지 아무도 예측할 수 없겠기 때문이다. 獨逸의 경우를 보아도 西獨이 東獨의 國家로서의 存在를 부인치 않은 이래 第三國들의 東獨의 承認問題는 時間的 問題로 되었었다. 獨逸문제에 관하여 獨逸內에서 발표되는 논문들을 보아도 그동안 많이 사용되어 오던 「東獨의 承認은 西獨의 主權의 침해」라든지 「東獨의 承認은 國際法 違法行爲」이니 하는 式의 표현은 이제는 흔히 볼 수 없고, 이와는 반대로 「25년이 지난 오늘에 와서 독일의 분단에 국제법적으로 남인을 하였다」하는 표현을 흔히 볼 수 있다. 서독 헌법 재판소의 東·西獨 기본 관계 조약에 관한 判例를 보면 「유일

한 합법정부]라는 法的地位를 단순히 포기할 수 없다는 것을 더욱 분명히 알 수 있다. 서독연방 헌법재판소는 『독일 연방공화국의 설립으로 하나의 새로운 서독독일이 수립된 것은 아니며, 독일의 일부가 새로 조직되었다. 독일연방공화국은 이와 같이 獨逸帝國의 「相統國家」(Rechtsnachfolger)가 아니며, 국가로서 「獨逸帝國」이란 國家와 동일하다. 공간적 넓이에 관해서는 물론 부분적으로 동일하며, 이 한도내에서 동일성은 배타성을 요구하지 않는다. 연방공화국은 그의 國民과 그의 國土에 관해서는 全獨逸을 포함하고 있지 않다』라고 하고 있다. 서독연방 헌법재판소에 의하면 또 서독의 「주민은 불가분의 부분」으로서 「독일국(독일제국)이란 國際法主體의 統一的 國民」에 속하며, 서독의 「國土도 역시 分離할 수 없는 부분」으로서 「독일국(독일제국)이란 하나의 統一的 國土」에 속한다고 하며, 독일연방공화국은 그의 統治權을 法的으로 「기본법의 효력범위」에 한정시키고 있으나, 全獨逸에 대하여 책임을 느끼고 있으며, 독일민주공화국은 獨逸國에 속하며 독일연방공화국과의 관계에서 외국으로는 생각될 수 없다고 한다. 서독연방 헌법재판소는 東·西獨逸間的 境界線의 法的性格을 定義하여 「독일연방공화국의 各州間에 그어진 境界線」과 같이 「國際法的 境界線」의 性質을 갖는다고 하며, 양독 기본관계 조약은 위에서 言及한 것 등의 판결 이유에서 생기게 되는 해석으로 기본법과 일치할 수 있다²⁸⁾』라고 하고 있다.

그러나 실사 우리가 제3국 측으로부터의 북한의 승인을 국제법적 보복수단을 통하여 지지하려는 시도를 포기했다고 하더라도 이는 곧 우리가 북한을 승인치 않도록 제3국들을 설득할 수 있는 자격마저 없다는 것을 의미는 않는다고 본다. 민족자결권과 관련하여 북한을 승인받을 가치기 없는 집단이라고 표시하여, 북한의 不承認이 비록 오랫동안 계속된다 하더라도 이 북한 불승인이 國際法上的 恣意行爲로 그 性質이 결정될 수는 없다는 것을 우리 정부는 필요에 따라 지적할 수 있으리라 본다.

IX. 國際法的 承認政策의 要素로서의 實効性의 原則과 適法性의 原則

신생국이 성립근원이나 전체적 성격으로 보아 국가적 통치권의 정당한

행사를 위하여서는 불가결하다고 생각되는 최소의 요구를 충족시키지 못할 경우에는 이러한 신생국에게는 승인이 거절되어야만 한다는 설은 오늘날 국제법학의 통설에 맞지 않는다. 오늘날 국제법학의 통설에 의하면 정부의 적법성이 아니라 실효성만이 국가성립의 중요한 요건이 된다고 한다.

1951년 3월 21일 영국 정부가 하원에 제출한 성명을 보면, 이 점을 분명히 나타내고 있다. 이 성명은 수십년간 계속되어 오는 영국정부의 전통을 반영하고 있다고 볼 수 있는데, 미국에는 이와 같은 형태로는 이러한 전통이 있는 것 같지 않다. 이러한 점이 바로 중공 승인을 둘러싼 미·영의 서로 다른 태도를 설명해 주기도 한다.

1951년 3월 21일 성명을 보면, 정부의 승인은 그 정부의 성격이 영국정부의 찬성을 받고 있느냐에 달려 있지 않다고 한다.²⁹⁾

승인의 要件을 갖추기 위하여 중요한 것은 新政府나 新生國家가 국토의 일부나 혹은 전부를 현재 실효적으로 통제하고 있으며, 앞으로도 실효적으로 통제할 가능성이 분명하다는 것이다.

현재 많은 국제법 저서들에서 본다면, 민주적 적법성은 승인의 요건이 될 수 없다고 주장되고 있으나 승인 문제의 결정에 있어서의 정치적 현실을 본다면, 민주적 적법성의 원칙도 흔히 하나의 중요한 역할을 하고 있다는 것을 알 수 있다. 분단 한국 국민의 법적 의식에는 승인 문제가 논의될 때 정부의 실효성의 요소 보다는 국권의 적법성 문제가 더 중요한 역할을 하리라 믿는다. 만약 과거에 남한에서 여론조사를 통하여 남한의 여론이 북한을 북괴라고 칭하는 이유를 조사 확인하려고 하였다면, 북괴가 자유주의적 범치국가적 민주주의의 요구에 反하여 성립되었기 때문이라는 거의 일치한 대답을 얻었을지도 모를 일이다.

제2차 대전 말에는 그동안 승인 정책의 전환을 여러번 되풀이한 후 다시 실효성의 원칙으로 전환한 미국이 남한과 북한, 서독과 동독, 그리고 특히 중국본토와 대만에 있는 사실상 정부 중 어느 한 정부의 승인 문제를 결정했어야만 되었을 때 과연 실효성의 원칙을 승인 정책으로서 계속 유지할 것인가 하는 문제가 주목거리가 되었었다.

미국이 제2차 대전 이후 승인 문제의 결정에 있어서 실효성의 원칙만

을 고집하지 않고 민주적 적법성의 원칙에 중요한 의의를 부여했다는 것은 중요한 의의를 갖는 하나의 역사적 사실이라 할 것이다. 이러한 사실은 최초로 미국이 주도한 한국에 관한 1948년 12월 12일의 유엔 결의에 명백히 나타나게 되었다.

미국의 1949년 1월 1일 남한 정부의 승인성명에서도 인용되었었던 1948년 12월 12일의 유엔 결의는 승인의 요건으로서 실효성의 원칙과 적법성의 원칙의 두가지를 들고 있다. 이 유엔 결의 195(III)는 대한민국 정부의 민주적 기초를 들어 대한민국 정부가 한반도에서의 유일한 합법정부임을 선언하고 있다.

이러한 경향은 1954년 10월 런던에서 개최되었던 9개국 회담시에 미국, 영국, 프랑스 정부의 공동성명에서 더욱 분명히 나타나고 있다. 이 삼국 정부의 성명은 「독일연방공화국 정부는 자유로이 그리고 적법적으로 구성되었으며, 그러므로 국제문제에 있어서 독일국민의 대표자로서 독일을 위하여 발언할 권리가 있는 유일한 독일정부로 간주한다³⁰⁾」라고 하고 있다.

위에서 보는 바와 같이 강대국들은 승인 요건의 최초의 요소인 실효성의 원칙에도 불구하고 규범적 요소를 그들의 승인정책에서 완전히, 그리고 영구적으로 제거하지는 않는다. 이러한 사실을 통하여 비록 규범적 요소들이 승인문제를 결정함에 있어 흔히 버려어지기는 하지만, 그래도 항상 다시 귀환할 수 있다는 것을 이 강대국들은 말해주고 있는 것이다.

註

- 1) Ross, A.. Lehrbuch des Volkerrecht, Stuttgart 1951. s.1-15.
- 2) 1948년까지의 韓國 (Korea) 의 國際法的 地位에 관하여 자세한 것은 Ki-Whan Nam, Volkerrechtliche und staatsrechtliche Probleme des zweigeteilten Korea und die Frage der Vereinigung der koreanischen Nation, Bern, Frankfurt/M., 1975, ss. 62~97.
- 3) 大韓民國 憲法 前文 第1條 2項과 함께 第2條, 第3條 그리고 지금은 第43條 2項 등에서.
- 4) K.Marek, Identity and Continuity of States in Public International Law, Genf. 1968. s.7ff., insbes. Part I., Chapter II.
- 5) Dagu Verdross, Volkerrecht, Wien 1964. s.252, 287f.
- 6) 그 당시의 韓國政府와 전 韓國國民이 占領中 및 占領下에 外形上 韓國法的 形式으로 進行되었던 모든 것을 違憲的 強迫下에 行하여졌고 따라서 憲法上 無効인 暴力行爲 (Gewaltakt) 로 보는 것만으로도 충분히 一方的이라고 表現할 수 있으리라 믿는다.
- 7) 國際法上 有効한 계약은 계약 당사자의 意思의 一致 (Willenseinigung) 를 전제로 한다. (Verdross, a. a. O., s. 169). 그러나 위의 註 6에서 보는 바와 같이 意思의 一致란 없었으며 따라서, 國際法上 有効한 계약이 체결되었다고는 볼 수 없으며 그러므로 그 당시 占領中 및 占領下에 一方的으로 行하여 졌던 모든 것은 暴力行爲를 隱蔽키 위한 「 宣言 」 에 불과하다고 볼 수 밖에 없다. 이 점 全國民의 國家理念 (Staatsidee) 과 國家意識 (Staatsgefühl) 과도 一致하리라 본다.

- 8) 모스크바 協定文에 대하여는 M.M. Whiteman, Digest of International Law, Vol. 3. Washington, D.C. 1964. s. 496; E. Fraenkel, Korea ein Wendepunkt im Volkerrecht?, Berlin 1951. s. 43. f., 모스크바 協定에 보면 「原狀回復」이라고 表現하고 있다. 이 「原狀回復」이란 表現을 잠깐 생각해 보고자 한다. 무엇인가 原狀回復 (Reestablish, Wiederherstellen) 을 한다면, 앞으로 만들어질 것과 前에 存在했었던것 間에는 本質的 同一性 (Wesensgleichheit) 이 있어야 될 것이다. 그러므로 原狀回復은 韓國自体 (Korea als solcher) 의 新設立에 관련된 表現이 아니며 결코 法的 存統을 중단치 않았던 韓國 이 自主國家로서 原狀回復을 하여야 된다는 것으로 볼 수 있다. 原狀回復이란 표현의 意味가 國家自体가 아니라 「獨立」과 관련되어 있음은 그 당시 韓國이란 國家가 이 特性을 약탈당하고 있었다는 것을 생각하면 잘 理解될 수 있으리라 믿는다. 「카이로」宣言에서도 법적 存統을 중단치 않았던 韓國 (Korea) 이 다시 「自由와 獨立」이 될 것이라고 表現하고 있지 결코 前에는 法的으로 전혀 없었던 韓國 (Korea) 이란 國家가 韓國 땅에 새로 設立되어 져야 한다고는 이야기하고 있지 않다.
- 9) 유엔결의 195 (III) 는 唯一合法的인 政府를 承認한 것이며, 前에는 法的으로 전혀 存在치 않았던 新生國을 承認한 것은 아니다.
- 10) 國際法的으로는 이 境遇에도 北韓을 韓國이라는 「母國」으로 부터 分離獨立 (Separatio) 한 新生國으로 보고 法的 存統을 계속하는 全 韓國의 國際法的 人格은 全 韓國과 同一한 大韓民國에서 계속 存統한다고 볼 수도 있기 때문에 理論적으로는 韓國의 消滅을 반드시 認定해야 할 必要는 없는 것이다. 그러나 오늘날 이와같은 區別은 조국 통일이란 目的을 위하여는 그렇게 큰 意味를 갖고 있지 않을 것이다.
- 11) 國際法上 承認理論에 관하여는 Ti-Chiang, The International Law of Recognition, New York 1951. s. 79 ff.; Josef F. Kunz, Die Anerkennung der Staaten im Volkerrecht, Stuttgart 1928. s. 56; Wengler, W., Volkerrecht, Berlin 1964. ss. 773-800; D.P. O'Connell International Law Vol. 1, London 1970. s. 127ff; F. Berber, Lehrbuch des Volkerrecht, Bd. 1, Munchen 1960. s. 225 ff.; Seidl-Ho-

- henveldern, Volkerrecht, Koln 1969. s.121 ff.: Verdross, Volkerrecht, Wien 1964, s.245 f., s. 322.
- 11a) 오늘날 獨逸에서 「獨逸民族(Deutsche Nation)」이란 말을 할때 이「獨逸民族」의 概念이 어떻게 理解되어 져야 한다는데 관해서는 BverfGE 36/19 參照.
- 12) Dazu Bverf GE 36/11 (19 f.)
- 13) American Journal of International Law, Bd. 44, s. 617.
- 14) Yale Law Journal, Bd. 53. s. 388.
- 15) Charles de Visscher, Law and Theory of International Law, 1959. ss. 228~229. Visscher 교수의 承認理論은 Verdross 의 그것과 상당히 一致하고 있다 (Verdross, a. a. O., s. 246f.).
- 16) Vgl. J. A. Frowein, Das de facto-Regime im Volkerrecht, Koln 1968. passim.
- 17) G. Dahm, Volkerrecht, Bd. 1, Stuttgart 1958. s. 138.
- 18) L. Oppenheim, International Law, hrsg. von H. Lauterpacht, 1957 (8. Aufl.), s. 127.
- 19) Dahm, a. a. O., s. 137.
- 20) Ti-Ching Chen, a. a. O., Teil 7. The doctrine of non-recognition n. s. 411 ff.: R. Langer, Seizure of Territory, 1947, passim.
- 21) 1932年3月11日 國際聯盟 總會의 決議文에 관하여는 예를 들어 R. Langer, a. a. O., s. 63.
- 22) Dahm, a. a. O., S. 135.
- 23) 예를 들어 Wilfried Schaumann (W. Schaumann, Anerkennung, in: Strupp-Schlochauer, Worterbuch des Volkerrechts, Bd. 1, s. 47, insbes. s. 54
- 24) Bericht zur Lage der Nation 1971. 參照
- 25) Zur Lage der Nation 1971. Bericht des Bundeskanzlers und Zusammenfassung der Materialien, hrsg. vom Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen. Kassel 1971. s. 24.
- 26) Abgedruckt in Andreas Khol, Der Menschenrechtskatalog der Volkerrechtsgemeinschaft, Wien-Stuttgart 1968. s. 50. 60.
- 27) 이 점에 대해서는 Gregorij I. Tunkin, Volkerrechtstheorie, hrsg.

von Theodor Schweisfurth, aus dem Russischen von Helga Muller und Vera Rathfelder, Berlin 1972, s. 25 ff. 85 ff.

- 28) 東·西兩獨間の 기본관계 조약의 合憲性問題에 관한 西獨聯邦 憲法裁判 所의 判例에 관하여는 Berb GE 36, 1(16 ff.)
- 29) Abgedr. in J.L.Brierly, The Law of Nations, Oxford 1955. s. 140, Anmerkung 2.
- 30) F.Berber, Volkerrecht, Dokumentensammlung, Munchen und Berlin 1967. s. 775.

分斷國家 一般 理論에서 본 韓國 統一問題의 法的 性質

金 俊 熙
建國大學校 教授

— 目 次 —

- I. 分斷國家의 定義
- II. 一般特徵과 그 具體的인 表現樣相
- III. 分斷 原因
- IV. 一般解決策
- V. 結 語

I. 分斷國家의 定義

우리나라에서 「分斷國家」라는 말은 자주 쓰여지고는 있지만 잘 생각해 보면, 그 내용은 애매한 것 같다.

마치 우리나라에서는 再統一問題가 政治, 外交, 法律, 經濟, 社會, 이데올로기, 人道主義, 歷史, 地理, 軍事, 國際關係, 教育, 國家安保, 國力培養, 國民總和 등등……극히 多岐多樣한 見地에서 다루어지고 있는 것처럼, 「分斷國家」란 무엇이나? 라는 問題에 대해서도 물론 이와 같은 見地에서 다를 수는 있다.

그러나 이에 관한 보다 더 正確한 定義는 法律的인 觀點을 基準으로 하는 方法 이외에서는 찾아 내기가 容易하지 않을 것이다.

모리스 프로리 教授는 「分斷國家의 범주는 순수한 法的 基準에 의지하고 政治學的의 方法을 利用하면서 定義하는 것이 더 容易할 것이다」¹⁾ 라고 말하고 있다.

分斷國家 (Etat divise, divided State, geteilter Start) 의 기원은 냉전이며²⁾ 분단국가들은 現在의 國際關係에 있어서 새롭고 重要하고 또한 오랫동안 계속되는 現象을 나타내게 하고 있다.

고다니 쓰루지 教授는 「分斷國家」라고 하지 않고 「分裂國」이란 用語

를 쓰고 있는데, 그는 「分裂國」은 「國家가 分裂狀態에 있는 것을 가르킨다」³⁾고 定義를 내리고 있다.

그는 또 「……分裂國은 獨逸·中國·韓國 및 「베트남」을 말하며……한 國家 안에서 두 政府가 서로 다투기를 계속하고 있는 상태에 不過하다」(……so-called divided States, such as Germany, China, Korea and Viet-Nam. It is nothing but the situation that two governments continue to conflict with each other in one state.)⁴⁾고도 說明하고 있다.

特記할 點은 이와 같은 定義를 내리는 데 있어서 同 教授가 「分斷國家」는 第2次 世界大戰과는 無關하다는 立場을 取하고 있는 점이다. 즉 그는 「……이상 네 가지 경우(필자 주…獨逸, 中國, 韓國, 「베트남」)가 實在하는 分斷國으로서 인용되는 것이 보통인데, 모두 다 第2次 世界大戰以後에 생긴 것이기는 하지만, 혹은 戰敗國 自身 또는 戰勝國 自身이 혹은 戰敗國의 植民地 또는 戰勝國의 植民地가 分裂되고 있어 戰爭과의 關係는 결코 同一하지 않다. 즉, 分斷國이라는 것은 戰爭의 勝敗라는 것과는 直接 關係가 없고, 따라서 또한 戰爭 그 自体와도 直接 關係가 있는 것이라고는 생각되지 않는다. 다만 하나의 國家이어야 할 것이 둘로 나누어져 있다는 것 自体가 分斷國이, 意味하는 것이며……」⁵⁾라고 주장하고 있다.

그러나 同 教授의 「分斷國家」에 대한 定義는 結局은 「分斷國家」라고 불려지고 있으니 「分斷國家」다 라는 순환론이 되고 있지 않나 생각되며, 「分斷國家」란 무엇이냐는 解明이 充分하라고는 말하기 어려울 것 같다. 또 分斷國家들은 第2次 世界大戰 戰後 處理過程에서 생긴 것인데, 엄격한 守法理論에서 分斷國家와 大戰과는 무관하다고 主張하는 立場은 事實과는 거리가 먼 수긍하기 어려운 主張이라고 하지 않을 수 없을 것이다.

뿐만 아니라, 同 教授는 獨逸·中國·韓國·「베트남」등이 「分裂國」임은 자명한 事實인 것처럼 斷定하고 있는 것 같으나, 이 점에 관한 學說은 그렇게 단순치는 않다. 즉, W. 골드는 獨逸만을 分斷國家라고 認定한다.⁶⁾ 美國務省⁷⁾ B. 폴⁸⁾, N. J. G. 파운드⁹⁾, G. 카머¹⁰⁾, G. 슈체¹¹⁾ 등등은

中国을 除外한 独逸, 韓國, 「베트남」 세 나라만을 分断国家로 取扱한다. O. 가브렌스는 독일과 韓國만을 分断국가로 取扱하고 있는데¹²⁾, 바로 그가 除外한 「베트남」을 G. 함머바서는 韓國과 같이 分断国家로 다루고 있다.¹³⁾ 뭉크고수는 分断된 動機에 의하여 分断国家群을 分類하고 있는데, 그에 따르면 民族解放이 動機가 되어 「베트남」이 内亂에 의하여 中国이 民族自決이 動機가 되어 「케시미르」가 國際戰爭의 餘波로 韓國과 独逸이 각각 分断되고 있다는 것이다.¹⁴⁾ 뿐만 아니라, D. P. 오코빌은 印度와 「파키스탄」을 分断国家라고 부르고 있다.¹⁵⁾

따라서 小谷 教授처럼 우리는 自明한 事實로 断定하여 独逸·中国·韓國·「베트남」 4 개국을 分断国家라고 부를 수 없으며, 分断国家에 관한 定義의 必要性을 느끼지 않을 수가 없다.

L. 말리베즈 - 아구로는 이와 같이 애매한 「분단국가」의 개념을 밝히기 위하여 차례차례로 内亂과 分断国家, 領土의 部分的 軍事점령과 分断国家, 武力征服과 分断国家, 영토 분할과 分断国家, 합병과 分断国家, 武力征服과 分断国家, 世界 또는 利權保護 지대와 分断国家, 각각 다른 国家에 의한 두 勢力圈을 形成하는 國家保護領, 위임통치령 또는 信託統治領의 区分과 分断国家, 分断国家 以外の 分断現象을 实例를 들어가면서 낱말이 分析 검토한 後, 다음과 같이 分断國家 概念을 定義하고 있다.

「分断國家는 第2次 世界大戰 以後에 나타난 새로운 現象이며 内亂狀態에 있는 것은 아니나 國際關係에 있어서 두 陣營간에 現存하는 緊張을 広範圍하게 反映한 緊張을 느끼는 한 國家 안에 있는 동안 2개의 完全한 權力體制의 存在에 의하여 特徵지워진다.」

(L'Etat divise est un phenomene nouveau apres la seconde guerre mondiale et que est caractrise par l'existence a l'intérieur d'un Etat de deux systemes complets de pouvoir du mème ordre qui, sans être en état de guerre civile, connaissent une tension qui est dans une large mesure, le reflet de celle qui existe actuellement dans l'ordre international entre les blocs)¹⁶⁾

이 정의에 대하여 질벨 까피박사는 그의 學位論文인 「分断國家의 法的

地位」 안에서 「그 法的 分析(필자 주 :분단국가의 法的 分析)을 우연한 政治的 基準을 根拠로 하는 것을 주저하지 않고 있다」¹⁷⁾고 評하고 있다. 또한 까미는 말티네르-아구로가 分断國家는 內亂狀態에는 있지 않다고 主張한 點에 대해서는 同意하고 있다. 즉, 그는 分断國家의 分断된 各 部分은 內亂 中에 있는 國家들에서는 찾아 볼 수 없는 安定性을 보이고 있다.

그러기 때문에 독일에서 「冷性內亂, 잠재적 內亂이란 말을 쓴다」(Les portions d'Etats divises presentent une stabilite inconnue des Etats en guerre civile. C'est pourquoy on parle rane Allemagne de kalter Burgekrieg de "Burgerkrie gsahnlicher Zustand" ou de latenter Burger-Krieg" guerre civile "froide" guerre civile latente.)¹⁸⁾고 지적하고 있다.

G. 까미박사는 「총괄국가의 持續과 國際法上的 部分的 二 개의 主體」라는 두 部分으로 構成된 前記의 그의 學位論文에서 「分断國家」概念을 다음과 같이 定義하고 있다.

「分断國家는 法的으로 持續되는 하나의 國家가 國際法上 兩者 다 部分 國家의 同等한 地位를 가진 두 개의 國際的인 主體로 잠정적으로 分断되어 있는 國家다」(……est un Etat divise l'Etat qui, persistant en droit est provisoirement divise entre des sutets internationaux qui, tous deux, possèdent le mène Statul d'Etat partiel dudroit international.¹⁹⁾

또한 그는 계속해서 分断國家의 構成要素를 다음과 같이 說明하고 있다.

첫째로 「계잠트시타트」(총괄국가, 源泉國家, 잠재적 또는 내재적인 국가)라고 불리는 분단국가의 지속은 국제적 상속을 배제한다(이 說은 獨逸의 경우, 또는 때로는 「베트남」의 경우에 지지되고 있음)이 지속은 단일한 민족적 意思에 根拠를 두는 것이 아니라(기껏해서 再統一에 대한 權利에 根拠를 둠) 當事者間, 즉 極東에 있어서는 分断國家 안에 있는 各 정부들 獨일에 있어서는 연합국간의 法的行爲, 國際的 決定에 根拠를 둔다.

이 持續은 法的으로는 다만 國際的인 行爲能力의 表現方法이 전혀 없는

데에서 나타나고 있다. 時間的으로 본 총괄국가의 계속성과 공간적으로 본 分断國家의 單一性은 일치한다. 換言하면, 그 原因이야 어떻든간에 分断行爲는 그 國家自身에게 使用하여야 한다.

따라서 中國은 分断國家에서 除外된다. 分断國家의 地位는 一次的일 수도 있고(독일의 경우) 二次的일 수도 있는데(韓國, 「베트남」의 경우), 後者의 경우에는 分断國 안의 각 政府들 사이의 合意에 根拠를 두고 있다」(— la persistance de l'Etat divise qualifie de Gesamtstaat (Etat global, Etat originaire, Etat latent, ou encore immanent) exclut une succession internationale(soutenue pour l'Allemagne, mais aussi parfois pour le Vietnam). Cette persistance repose non sur une volonte nationale unitaire (portant tout au plus sur une volonte nationale unitaire (portant tout au plus sur un droit moral a la reunification) mais sur un acte juridique, un accord international, entr parties interessees : les gouvernements de l'Etat divise en Extreme-Orient des Allies en Allemagne.

Cette persistance s'exprime juridiquement dans le seul maintien d'une capacite internationale d'action depurvue de tout moyen d'expression. A la continuite de l'Etat global dans le temps, repond l' unite de l'Etat divise dans l'espace : un acte de division, quelque soit son origine doit affecter un meme Etat ce qui exclut la Chine. Le statut d l'Etat divise peut etre originaire(Allemagne) ou derive(Curee, Vietnam), reposant alors sur un accord des autorites de l'Etat divise :)²⁰⁾

둘째로, 비록 再統一을 기다리는 동안 그들의 存在가 잠정적이라 할지라도 國際法上的 두 개의 部分的인 主體는 安定되어 있으며, 그들이 領土의 으로 確定되고, 또 自治的인 共同體를 支配하는 限 同等한 國家다.

自治的이라 함은 이 두 개의 部分的인 主體가 至上的인 것이 아니라는 뜻이다. 그 理由는 그들의 權利와 權限은 다만 잠재적인 國家와의 關係에 있어서만 行使될 수 있기 때문이며, 그들 중 각기 홀로는 代表할 수

도 約束할 수도 없기 때문이다……」(- les deux sujets partiels du droit international sont des Etats egaux dans la mesure ou, quoique provisoires dans l'attente de la reunification, ils sont stables et regissent une communaute territorialement definie et autonome. Autonome, ils ne sont pas souverains car leurs droits et pouvoirs ne peuvent s'exercer que par reference a l'Etat imm-
anent qu'ils ne peuvent représenter ou engager a eux seuls…….21)

우리는 條件附로 장차의 研究의 完成을 기다리면서 질벨·까머 박사의 이 定義를 받아들여기로 한다. 條件附라 함은 까머는 「分断國家는 法的으로 持續되는 하나의 國家가……」라고 定義를 내리고 있는데, 이 表現은 獨逸의 경우에는 符合되지만 韓國과 「베트남」의 경우는 問題가 있기 때문이다.

즉, 獨逸의 경우는 現在는 두 개의 部分國家(독일연방국과 독일民主共和國)가 하나의 分断國家를 形成하고 있는데, 이 分断國 直前에 存在했던 國家는, 즉 源泉國家는 「라이히」다. 따라서 거기에는 憲法的 繼續성이 있고 까머가 말하는 「法的으로 持續되는 하나의 國家」가 存在한다. 그러나 韓國과 「베트남」의 경우는 전혀 事情이 다르다.

이 두 경우에는 憲法的 證단이 있다. 즉, 韓半島에는 現在 두 개의 部分國家들 즉, 大韓民國과 소위 朝鮮民主主義人民共和國이 形成되어 하나의 分断國家를 이루고 있는데, 이 分断國家 直前에 있었던 國家, 즉 源泉國家는 없다. 있었던 것은 國家가 아닌 朝鮮總督府에 의하여 統治되었던 日本帝國의 植民地이다. 마찬가지로 「베트남」의 경우도 현재 인도지나에는 두 개의 部分國家들, 즉 「베트남」공화국과 「베트남」民主共和國이 하나의 分断國家를 構成하고 있는데, 이 分断國家의 源泉國家는 없고, 있었던 것은 다만 國家가 아닌 프랑스의 植民地이다. 그러므로 S·바스머드教授는 獨逸의 경우는 分明히 分断國家의 범주에 들어가지만, 韓國과 「베트남」의 경우를 分断國家라고 하기에는 疑心の 餘地가 있다고 指摘하고 있다.22)

그렇기 때문에 까머의 定義 중 「法的으로 持續되는 하나의 國家……」는 問題이며, 韓半島와 인도지나에도 적용될 수 있는 「分断國家」概念의

定義가 정립되어야 하겠으나, 그 때까지는 이런 문제가 있음을 認識하면서 앞서 말한 바와 같이 잠정적으로 까머의 定義를 借用하기로 한다.

II. 一般特徵과 그 具體的인 表現樣相

1. 一般特徵

憲法的 繼續性的 問題를 且置한다면 分斷國家의 構造的 一般特徵을 잠재적인 하나의 總괄국가(또는 源泉國家)를 中心으로 한 國內的인 面의 二側面에서 찾을 수 있는데, 國內的으로는 源泉國家의 對內權限의 独占을 中心으로 對外的으로는 源泉國家의 對外的 独占을 中心으로 二개의 部分的인 主體가 각각 對立하여 競爭하는 狀態에 있다는 點에 關係서는 大體로 意見의 일치를 보고 있는 것 같다.

모리스 프로리 교수도 分斷國家에 관한 推論은 아주 單純한 二가지 생각을 中心으로 두렷해 진다.

즉, 分斷國家는 總括國家의 持續을 假定하는데, 이 持續은 國際法上的 二개의 부분적인 主體의 存在를 準用한다. (La demonstration s'articule autour de deux idées tres tres simples: l'Etat divise suppose la persistance d'un Etat global qui autorise l'existence deux sujets de droit international)²³⁾라고 指稱하고 있다.

그렇다면 우리나라에 있어서의 종래의 分斷國家에 관한 研究는 그 中心 課題에서는 매우 동떨어진 곳에서 行해지고 있는 것이 아닐까? 共產圈에 관한 研究, 特히 北韓과 中共에 관한 研究, 強大國들의 極東政策에 관한 研究 等등은 分斷國家 其 自體에 관한 研究와는 다른 問題다. 또 독일 問題를 研究해 나가는 데 있어서도 이와 같은 分斷國家의 一般的인 構造的 特徵의 把握을 出發點으로 할때에만 正確한 관찰과 적당한 評價를 할 수 있을 것이다.

이하에서는 이와 같은 分斷國家의 構造的 特徵을 土台로 하여, 그 一般的인 特徵을 밝힘과 同時에 그것이 韓半島, 「베트남」 및 獨逸의 경우²⁴⁾에 具體的으로 어떻게 나타나고 있는가를 찾아 보기로 하겠다.

두 개의 部分國家와 하나의 總括國家와의 關係를 거꾸로 說明한다면 國內面에서는 一般國家의 경우와는 달리 두 개의 政治的인 主體, 즉 두 개의 分斷國家들을 합해야 비로소 하나의 잠재적인 總括國家가 될 수 있고, 對外的으로는 이 또한 一般國家와는 相異하여 國際法上的 두 개의 分斷的인 主體들을 合함으로써 하나의 主體로서의 總括國家를 대신할 수는 없다. 이 점이 分斷國家 理論에서 特히 強調되어야 할 점이다. 그런데 國內的인 면에서 두 개의 部分國家가 各己 充分히 그 能力을 발휘해도 하나의 總括國家의 正統性이 결여되어 있음을 意味하며, 國際的인 면에서는 두 개의 部分的인 主體가 제아무리 能力을 발휘해도 하나의 主體인 總括國家를 대신할 수 없다 함은 바로 國家獨立의 결여를 意味하게 된다.

2. 具體的 形態

가. 독일

독일의 경우 하나의 독일 國家의 存続 즉 잠재적인 하나의 독일 總括國家의 存続은 「포츠담」宣言, 東西 兩獨의 憲法, 國際關係의 實際 및 學說에서 찾아 볼 수 있다.

單一한 獨逸國家를 維持하겠다는 聯合國의 意圖는 1945年 6月 5日의 「포츠담」宣言에서 다음과 같이 表明되어 있다.

「獨逸人民을 소멸시키거나 노예상태로 떨어뜨리거나 하는 것은 聯合國의 意圖는 아니다. 聯合國의 意圖는 경우에 따라서는 民主的이고, 또한 平和的인 土台를 根拠로 한 그들의 生活을 回復하기 위하여 그들 自信이 準備하는 能力을 獨逸人民에게 주는 데에 있다.

만일, 그들의 努力이 이 方向으로 確固하게 向한다면 獨逸人民이 適當한 時期에 世界의 自由스럽고 平和的인 人民들 사이에 그 자리를 차지한다는 것은 可能的인 일이다.」²⁵⁾

잠자고 있는 하나의 독일 總括國家의 持続은 東西 兩獨의 憲法에는 다음과 같이 表現되어 있다.

獨逸聯邦共和國의 1949年 5月 23日의 基本法 全文에서는 「……그의 民族的 및 國家的 單一性을 옹호하는 의지에 불탄……독일 인민은……이 事

業에 協力하는 可能性 거부되었던 獨逸사람들을 위해서도 行動했었다. 全 獨逸人民은 自身이 自由스럽게 준비하면서 독일의 單一性和 自由를 完全한 것이 되도록 권유되어 있다. ²⁶⁾라고 되어 있으며, 同 23條에는 「…… 독일의 기타 지역 (필자 주 : 독일연방공화국 직할영토 이외의 지역)에 대해서는 現 基本法은 그들(地域)의 (독일연방공화국에의) 加入 後에 適用될 것이다」²⁷⁾라고 規定되어 있다.

따면으로는 獨逸民主共和國 憲法, 즉 1949年 10月 7日 法律은 그 前文中에서 「……이 憲法은 全體 獨逸人民의 參加와 더불어 人民委員會에 의하여 기초되었었다」²⁸⁾라고 되어 있으며 同 第1條에는 獨逸은 分轄할 수 없는 하나의 共和國이다」²⁹⁾라고 뚜렷하게 규정되어 있다.

外交의 實際面에 있어서 하나의 獨逸 總括國家의 持續은 다음과 같이 나타나고 있다.

1945年 5月 8日 스위스 聯邦會議는 스위스 聯邦의 立場으로서는 法律上 獨逸은 國家로서 存続한다. 그러나 獨逸은 이미 國際의 強國으로서의 能力은 갖지 않는다. 그 反面 스위스와 獨逸사이에 締結된 條約들은 法的으로 有効하다」("En droit, l'Allemagne est restée pour la Confédération helvétique un Etat, mais elle n'a plus la capacité en tant que puissance internationale. En revanche, les traités conclus entre la Suisse et l'Allemagne restent juridiquement valables. ")³⁰⁾라고 明白히 宣言했었다. 로마교황청도 1942年과 1932年 사이에 각 주들과 1933年에 「라이히」와 締結한 協約에 관하여 同一한 見解를 確認했었다.

1959年 5月 18~19 양일간 「제네바」會議에서 美國代表 허더와 英國代表 S. 로이드는 平和交涉을 할 때는 오로지 라이히만이 연합국과의 條約 締結 当事者가 될 수 있다고 言明했었다. 「스케인」政府도 그의 覺書交換을 通하여 同一한 態度를 取했었다. ³¹⁾ 1945年 5月 7日의 독일의 항복과 同年 6月 5日의 「베를린」宣言 以後에도 大部分의 聯合國들은 독일의 國際의 人格을 認定하여 戰爭狀態가 延長되고 있다고 간주했었다. ³²⁾

「프랑스」의 경우는 처음에는 라이히가 國際의 面에서는 사라졌으나

모든條約은 無効라는 見解를 表明했었으나, 그 後 態度를 바꾸어 독일의 國際的 人格을 承認하는 데로 기울어졌었다. 즉, 「프랑스」의 外務長官은 그 報告에서 「1945年 6月 5日의 「베를린」선언에 비추어……연합국들과 獨逸間的 戰爭狀態는 國家들간의 關係라는 面에 있어서는 終結되었다고 보아야 한다.

따라서 이제는 다만, 國內法的 面에서만 存続하고 있는 戰爭狀態問題를 解決할 수 있다」(“Compte tenu de la Declaration de Berlin du 5 juin 1945……on doit considerer que l'état de guerre entre les Puissances allies et l'Allemagne a pris fin sur le plan des rapports entre Etats, il est maintenant possible de regler le probleme de l'état de guerre qui ne subsistait des lors que sur un plan de droit interne.”)³³⁾고 언명했었다. 따라서 1957年 10月 29日의 「프랑스」政府의 外交文書는 「이와 같은 소멸의 必然的인 帰結은 모든 條約과 協定の 失効다」(La consequence necessaire d'une telle disparition est la caducite de tous les traites et conventions.)³⁴⁾라고 結論을 내리고 있다. 그런데 1956年에 이미 「프랑스」政府는 公式的으로 이와 같은 立場을 變更하고 있었다. 즉, 「스즈」運河事件을 계기로 開催된 1956年 8月의 國際會議에서 獨逸聯邦共和國은 1888年 8月의 國際會議에서 獨逸聯邦共和國은 1888年 10月 29日의 콘스탄티노플條約의 서명國家 資格으로 招請되었는데, 聯邦政府가 「라이히」의 法的人格의 表現이다라는 主張은 會議開幕時의 「프랑스」外務長官의 宣稱에서 明白히 認定되었다.³⁵⁾ 얼마 후 「자아르」地方 問題의 解決을 위한 1956年 10月 27日 서명한 불·독條約에서는 「프랑스」는 聯邦政府에게 「라이히」의 對外代表權은 認定하였으나, 「라이히」가 가졌었던 國境에 대한 主張을 拒否했었다.

換言하면, 「라이히」의 國境이 聯邦共和國 國境으로 縮小된 데에다가 잠재적인 「라이히」의 對外權을 부여하고 있으나, 同時에 「라이히」의 對外權과 聯邦政府의 그것이 전혀 同一하다는 見解는 아니다. 이 「프랑스」政府의 觀點은 독일 聯合共和國이 그의 事實上的 國境을 넘어서 獨逸의

모든 利益을 代表한다는 權利를 承認한다는 것은 「라이히」의 소멸을 確認하는 것과는 兩立되지 않는다.

그 理由는 新 國家는 다만 그의 1949年의 國境 안에서만 創設될 수 있었기 때문이며, 탄생 당시의 領土 以上으로 主張을 내세울 수는 없을 것이다.]("Reconnaitre le droit de la R.F.A. a représenter les interest allemands au dela de ses frontieres effectives est difficilement conciliable avec l'affirmation de la disparition du Reich car le nouvel Etat ne pouvait qu'avoir ete cree dans ses frontieres de 1949 et ne pouvait donc elever de pretention au dela du territoire originaire. ")³⁶⁾라는 表現에 뚜렷이 나타나고 있다.

多數 國家間 關係의 實際에 있어서는 세계우편연합(U.P.U)은 독일의 新 加盟國에게 不可缺한 3분의 2의 全 加盟國들의 承認을 必要로 하지 않고, 비준서 기타국가에 대한 外交形式의 單純한 통지에 의하여 關係되는 協約에 加入할 수 있다고 決定했었다.³⁷⁾

그러나 이 경우에 총괄국가와 두 개의 部分國家, 즉 「라이히」와 獨逸 聯邦共和國와 獨逸民主共和國와의 關係는 明白치 않으며, 이와 같은 處理方法은 便宜의인 것, 또는 臨時的인 것이라고 하겠다. 따라서 두 部分國家가 實사 이 機構에 加入된다 할지라도 그 法的 地位는 安定되었다고 할 수는 없다.

以上에서 우리는 獨逸에서 分斷國家의 一般의인 特徵이 어떻게 具體的으로 나타나 있는가를 하나의 總括國家와 두 개의 部分國家와의 關係를 中心으로 하여 보아 왔었는데, 이것을 要約하면 두 개의 部分國家 즉, 獨逸 聯邦共和國와 獨逸民主共和國의 存在는 하나의 總괄국가 즉, 잠재적인 또는 實存하지 않지만 그러나 持續되고 있는 「라이히」와의 關係에서만 찾을 수 있으며, 천기 두 部分國家들은 아무리 能力을 발휘해도 「라이히」를 代身할 수는 없다는 것이었다. 바로 이 점이 部分國家의 限界點이다.

分斷의 具體的 事實과 分斷國家에 관한 解決策은 後述하겠으므로 이 程度의 極히 素朴한 스케치로 끝나는 수밖에 없으나, 좀 더 이 方面의 연구를 完成하기 위해서는 分斷國家의 國內의 面에서는 첫째로, 領土의 變更

과 政治的 協商에 의하여 成立된 各 部分國家가 가지고 있는 權限의 領土의 排他性(總括國家가 行한 國際的 約束 特別 채권, 채무 中 分離가 가능한 部分과 不可能한 部分과의 關係, 國家 相統問題, 國籍問題, 財産問題 등)이, 둘째로, 같은 分斷國家 內의 兩 部分國家間의 關係(協力關係, 國內的 面과 國際的 面, 對立關係, 法的衝突, 武力衝突)가 詳細히 검토되어야 하며, 國際的 面에서는 多數國家間의 關係(rapports multilateraux)와 그 國家間의 關係(relations bilaterales)(獨逸의 경우는 「할슈타인」原則을 適用하고 있었음)로 나누어서, 특히 前者에 있어서는 國際機構加入에 있어서의 支障 또는 그 限界, 加入된 경우라도 그 法的地位의 安定性 여부 등이, 後者에 있어서는 동격(parite)問題 등이 具體적으로 把握되어 分斷國家의 國際關係에 있어서의 限界線이 부각되어야 할 것이다.

이 機會에 強調할 點은 앞에서도 말한 바 있지만, 分斷國家를 形成하고 있는 우리 韓半島에서 이와 같은 研究가 거의 未開拓 狀態로 남아, 있고 現狀記述의 範圍를 벗어나지 못하고 있던지 혹은 分斷국가에 관한 研究를 單 問題에 관한 研究와 混同하고 있음은 매우 유감스러운 일이다.

나. 韓 半 島

韓半島에 있어서의 分斷國家 問題는 얼핏 보서는 잘 研究되어 있는 듯 하나 實은 그렇지 못하고 皮상적이고 어느 意味에서는 그 理論構成이 거의 없다고도 말할 수 있다.

그 理由는 一般大衆은 우리가 統一을 願하니가 韓國을 分斷國이라고 생각하고 있거나, 혹은 「카이로」宣言이나 「포츠담」宣言에서 韓國의 獨立이 約束되어 있었는데 38선이 韓半島를 分斷해 놓았기 때문에 再統一되어야 한다고 單純하게 생각하고 있는 듯하다.

이와 같은 생각은 비단 우리 韓國사람들 뿐만 아니라, 外國의 專門家들 가운데에서도 많이 찾아 볼 수 있다.

소위 民族的 至上命命이기 때문에 우리는 統一을 해야 하고, 또 아직은 統一이 안 되어 있기 때문에 韓國은 分斷國家다라는 極히 單純한 主張에 대해서는 전술한 바와 같이 질별·가머는 總括國家의 「持續은 單一한 民族的 意思에 根柢를 두는 것이 아니라 (기껏해서 再統一에 대한 道德的

인 權利에 根拠를 둠), 当事者間·즉 極東에 있어서는 分断國 안에 있는 각 政府들, 獨逸에 있어서는 聯合國間의 法的 行爲, 國際的 決定에 根拠를 둔다」³⁸⁾고 잘라 말하고 있다. 그렇다면 韓半島에 있어서의 하나의 總括國家의 法的 根拠를 어디서 찾아야 할 것인가?가 問題가 되어야 한다. 或者는 即刻의 으로 우리 統一의 法的 根拠는 「카이로」宣言이나 「포츠담」宣言에 있지 않느냐고 反問할 것이다. 루이스 말피네즈-아구로는 우리의 再統一의 法的 根拠를 國際의 面과 國內의 面의 두 種類로 分類하여 前者에서는 「카이로」宣言과 「포츠담」宣言을, 後者에서는 南北韓의 憲法(1948년 7월 12일의 大韓民國 憲法의 前文, 第4條, 第7條 第2項과 「朝鮮民主主義人民共和國」의 1948년 9월 8일의 憲法(第1條와 農地改革法 第1條와의 對照)을 들고 있다.³⁹⁾

그런데 이처럼 太山같이 믿고 있는 「카이로」宣言이나 「포츠담」宣言은 法的 拘束力을 가진 國際的인 約束이 되지 못하고, 처어질로서는 「카이로」宣言은 다만 「共同目的에 관한 聲明」(A statement of common purpose)이고, 이든으로서는 이 聲明은 單純히 「意圖에 관한 聲明」(statement of intention)이고, J. 포르터 딜레스로서는 「카이로」宣言과 「포츠담」宣言은 몇몇 聯合國 政府들간의 「非公式的 理解」(private understanding)에 不過한 것으로서 하등에 法的 拘束力을 갖지 않는 것이다.⁴⁰⁾ 그렇다면, 우리의 再統一의 法的 根拠를 어디서 찾아야 할 것인가가 問題다. 우리 再統一의 法的 根拠에 관해서는 日本 學者들은 極히 애매한 態度를 取하고 있다. 예를 들면 고다니 教授는 前述한 論說에서 「戰爭 前부터 國家의 存続이라는 面을 內包하고 있는 獨逸이나 中國의 경우와는 다르지만, 基本的으로는 이것과 區別할 必要를 느끼지 않는 韓國의 경우……」⁴¹⁾라고 말하고 있는데, 憲法的 繼統性이 問題되는 中國과 獨逸과의 경우와, 이것이 없는 韓半島와 「베트남」의 경우와는 明白히 다르다. 다만 여기서 問題의 초점은 分断국가 一般理論에서 쓰는 「總括國家」概念의 法的 根拠를 韓半島와 「베트남」의 경우 어디서 찾느냐에 있다.

첫째로, 總括國家라고 할 때, 獨逸의 경우에는 그 實存形態, 즉 「라이히」가 있고 憲法的 繼統性이 問題된다. 그러나 「베트남」의 경우와 마찬가지로

지로 韓半島의 경우에는 이 내재적 總括國家는 架空의인 存在이다. 換言하면, 독일의 경우에는 內容이 있고 歷史가 있는 存在이지만, 韓半島와 「베트남」의 경우에는 다만 名目的인 存在에 不過하다.

둘째로, 따라서 獨逸의 경우에는 하나의 gesamtstaat가 있었고 同時에 現在 持續되고 있기 때문에, 여기서 두 개의 部分國家(État partiel)가 나오고 있지만, 「베트남」의 경우와 마찬가지로 韓半島의 경우는 두 개의 部分國家가 있기 때문에 여기서 架空의인 總括國家概念이 構成된다. 즉, 前者의 경우와는 반대로 먼저 두 개의 部分國家가 생기고 그 後에 여기서 總括國家가 나오게 된다.

그래서 질벨 까머도 「분단국가의 地位는 一次的일 수도 있고(독일의 경우), 2次的일 수도 있는데(韓國, 「베트남」의 경우)……」⁴²⁾라고指摘하고 있다.

세째로, 총괄국가의 持續은 獨逸의 경우는 關係 當事者인 聯合國의 合意에 그 法的 根拠를 두고 있는데, 韓半島와 「베트남」의 경우에는 分斷國家 안의 두 政府間의 合意에 그 法的 根拠를 둔다.

韓半島의 경우는 休戰協定이다. 즉, 休戰協定 前文에는 이 條項들은 「韓國紛爭의 平和의이며 決定的인 解決에 이를 때까지」⁴³⁾ 有効할 것이라고 表現되어 있으며, 同 第5條 第62項에서 「本 休戰協定の 各 條項은 雙方이 다같이 受諾하는 正正 및 보충에 의하여, 또는 양 당사자간에 締結된 政治的 面에서 平和의인 解決을 위한 적당한 合意을 對象으로 하는 特別 規定들에 의하여 明白히 교체될 때까지는 계속 效力을 갖는다」⁴⁴⁾라고 規定되어 있다. 질벨 까머도 「韓半島에 있어서는 平和協定이 이 나라의 運命을 決定하지 않는 限, 休戰協定에 依支하여야 한다」⁴⁵⁾라고 강조하고 있다.

네째로, 平和條約과 總括國家概念은 兩立되지 않는다. 즉, 만일 韓半島와 「베트남」의 경우에 또한 獨逸의 경우에도 各 部分國家 사이에 平和條約이 締結된다면는 總括國家라는 假定은 없어진다.

G. 까머는 『따라서 「베트남」과 韓半島 두 경우에는 다만 平和條約만이 總括國家라는 假定을 멀리할 수 있다. 유일한 差異는 極東에서는 關

係者들은 直接的으로, 또는 全的으로 問題의 決定的인 解決에 參與할 權利가 있는데 대하여 獨逸에서는 降服條約時에 聯合國은 엄청난 權限을 獲得했었던 點에 있다』⁴⁶⁾라고 단정하고 있다.

끝으로 강조할 點은, 韓半島에 있어서는 南北韓의 各 政府는 總括國家와 의 關係에 있어서 事實上 部分的인 (또는 地方的인) 것으로 考察되어야 하는데, 그 理由는 各己 憲法의 形態에 의해서나 또 各己 引受받은 聯合國에 依存되고, 또 그가 行使하고 있었던 그 權限에 의해서나 領土 全體를 統治하기 위한 權限이 賦與되었다고는 할 수 없기 때문이다. 만일 이와 같은 權限이 賦與되어 있다고 主張한다면 韓半島에는 分斷國家의 形成이 不可能하며, 따라서 總括國家의 持續이란 假定도 無用之物이 될 것이다. ⁴⁷⁾

다. 베 트 남

「베트남」의 경우는 韓半島의 경우를 다룰 때 言及한 點은 여기서는 省略하기로 하고, 또한 「베트남」의 分斷은 韓半島와 獨逸의 경우와는 달리 內亂에 기인하고 있는 점도 後述하겠으므로 여기서는 除外한다.

첫째로, 分斷國家와 다른 「베트남」에 있어서의 特徵은 다음과 같다.

(1) 第2次 世界大戰에 기인한 적국의 배제, (2) 植民地로부터의 解放 過程, 이 동안 「프랑스」가 1964년 1월 27일 中共을 承認하고 積極인 對極東政策을 取할 때까지 「서양의 利益擁護를 위하여」 美國이 「프랑스」를 代身하였고 (3) 戰爭狀態가 계속되는 동안, 「베트남」의 두 진영간의 緊張에의 參與⁴⁸⁾ (4) 1960년 12월 20일 남 「베트남」에서의 「民族解放戰線」 (front National de Liberation:F.N.L.)의 創設⁴⁹⁾, (5) 1965년 2월 7일 以後 現在까지의 美軍의 介入. ⁵⁰⁾

둘째로, 韓半島와 獨逸의 경우에는 分斷이 있는 다음에 두 개의 憲法的 秩序가 確立되었었는데 「베트남」의 경우에는 두 개의 政府가 樹立된 後에 分斷現象이 발생하게 되었다.

즉, 두 개의 政治的 主體가 形成된 것은 1946년 12월 19일에 東京에서 일어난 暴力行為에 의하여 「하노이」政府가 소멸된 것을 契機로 하고 있는데, 「잠정적인 軍事계선」인 17도선이 確定된 것은 1954년 7월 20일

의 인도지나에 있어서의 休戰에 관한 協定에 의한 것이었다. 51)

네째로, 앞서 설명한 韓半島의 경우와 마찬가지로 「베트남」에 있어서의 總括國家의 法的 根拠는 1954年の 「제네바」協定에 있다. 즉, 同 休戰 協定에서는 韓半島의 경우보다도 더 明白히 平和의 解決에 관하여 規定되어 있는데, 同 第14條에는 『……「베트남」의 單一性을 實現할 總選舉를 기다리면서……』로 되어 있고, 同 第65條에는 「……兩 当事者들간에 政治的 協定이 締結될 것이다.」라고 되어 있다. 52)

뿐만 아니라, 『南北間의 「베트남」의 分斷은 國內法의 어느 部分에 있어서도 하등 認定되지 않고 있다.』 53)

네째로, 美國의 軍事的 關與에 관해서는 社會學的 觀點에서 或者是 『북쪽에서 17度線 以南으로의 軍事的 行動은 「外國의 行動」이 아니며, 베트남에 있어서의 唯一한 外國 軍事力은 美國軍隊다』라고 斷定할 수도 있겠으나 그 法的 根拠는 희박하다. 54)

이 점에 관해서 特記할 點은 지난 해의 休戰으로 지금은 中斷되고 있는 북「베트남」에 대한 美軍의 爆擊인데, 그 效果는 軍事的이라기 보다는 心理的이며 政治的이라는 것이다. A. 이튼은 다음과 같이 強調하고 있다.

It's influence on the actual fighting is probably more remote than it's protagonists will admit. This reservation also applies to attempts to disrupt Vietcong suply lines in South Vietnam and in Laos by air action…… I suspect that in the conditions of the present fighting in Vietnam. The claims for the military, as apart from horror, influence of bombing are also exaggerated. 55)

끝으로, 美國의 主張은 베트남의 軍隊와 北「베트남」의 軍隊를 同一視하고 있는데, 事實과는 符合되지 않는 것 같다. 즉, 남「베트남」에는 「民族解放戰線의 남베트남 軍隊」, 「그것을 보좌하는 간부들」 및 北「베트남」의 組織된 大部隊」 56) 등이 있다. 이 問題는 軍隊撤收問題를 解決하는데 있어서 重要하다.

Ⅲ. 分断原因

領土의 分断을 基準으로 해서 「베트남」, 韓半島, 独逸의 경우에 언제 두 개의 憲法秩序가 樹立되었는가를 생각해 보면, 「베트남」의 경우는 領土分断 前에 이미 이것들이 存在했었고, 기타의 경우에는 分断 後에 成立하게 되었다. 뿐만 아니라 前者의 경우는 元來는 하나의 憲法秩序가 그 後 두개로 되었었는데 反하여, 韓半島와 独逸의 경우는 처음부터 두 개의 憲法秩序가 樹立되었었다.

그 原因은 「베트남」에 있어서는 反植民地 運動에서 나온 反亂이며, 기타 지역에 있어서는 領土의 分断 그 自體, 즉 美·소 兩 最大強國의 勢力圈 확장政策의 충돌이다. 따라서 「베트남」에서는 2 개의 憲法秩序의 成立은 暴力에 의한 反政府運動, 즉 內亂에서 기인했고, 韓半島와 独逸의 경우는 冷戰에서 기인 했다고 볼 수 있다.

L. 말티네즈-아구로는 中國, 「베트남」, 韓半島의 경우를 內亂에 起因한다고 보고, 独逸의 경우는 武力征服(Debellation)에서 왔다는 見解를 取하고 있는데, 그는 「內亂은 國家 全體를 征服하려는 紛爭 中의 두 當事者들의 意思, 또는 兩者 中 하나의 分離하려는 意思를 表現할 수 있다」 57) 라고 理解하고 있다.

그러나 만일 이와 같이 理解한다면, 첫째로, 「베트남」을 일방으로 하고 韓半島와 独逸을 타방으로 하여 왜 前者에서는 領土의 分轄 以前에 하나에서 두 개의 憲法秩序가 成立되고, 後者の 경우에는 分轄 後에 두 개의 憲法秩序가 同時에 創設되었는가를 說明할 수가 없고, 둘째로, 독일의 경우를 武力征服에서 나온 것이라고 한다면, 四國管理에서 왜 韓半島의 경우처럼 두 개의 憲法秩序의 탄생을 보게 되었는가에 대한 說明이 결여되어 있으며, 세계로 中國의 경우를 分断國家로 보고 있는데, 그렇다면 대만은 1945년 9월 2일 日本降服부터 1951년 9월 8일 서명된 샌프란시스코 平和條約까지는 法的으로는 (de jure) 日本領土이었고, 또한 蔣介石政府는 이 平和條約 締結 以後에 中國大陸에서 떨어져 나온 것도 아니므로 中國은 前述한 바와 같이 分断國家가 아닌데 대만의 法的 地位를 잘못

認定하고 있는 것 같다.

1. 内亂에서 생긴 分断国家 「베트남」

1954년 7월 20일 제네바에서 서명된 인도차이나에 있어서의 休戰에 관한 協定에 의하여 「베트남」의 17도선이 확정되었는데, 「이 군사경계선은 감정적이며, 어떠한 경우에 있어서도 政治的 또는 領土의 制限을 가져오는 것으로 解釈되어서는 안 된다」(同年 7월 21일 인도차이나에 있어서의 平和恢復에 관한 「제네바」會議 最後 宣言 第6項)라고 規定되어 있는 分断線이다.

이 軍事경계선이 그어지기 前의 「베트남」의 政治的 事情은 다음과 같다. 從前에 存続하고 있었던 「안남」王國은 1888년에 「프랑스」와 締結한 保護條約에 의하여 「프랑스」의 保護領이 되어, 1945年 日本軍의 同 地域에의 介入까지 持續되었으며, 1945年 3月 11日 「안남」 황제 바오 다이는 同 條約을 폐기했다. 곧 「안남」 및 「통킹」을 領土로 하고 호지민을 政府 首班으로 한 新 國家가 탄생하게 되었다. 그 後 1946年 3月 6日 몽페노브르協定이 맺어졌었는데, 同 協定은 「안남」제국을 다시 「프랑스」 보호령으로 하되, 自治를 許容하고 住民投票에 의하여 「코친차이나」를 同 地域에 포함시키기로 하는 것을 内容으로 하고 있었다. 그러나 이 協定은 実行되지 않고 同年 12월 6일 호지민을 首班으로 한 「베트남」民主共和國이 탄생했었고 同年 12월 19일에는 「통킹」反亂이 일어나 과도정권이 수립되게 되자, 從前에 있던 「하노이」政府는 地下로 숨게 되었다. 1948年 5月 28日에는 親仏 臨時中央政府가 수립되었는데, 이 政府는 自身을 호지민 前 政府의 後繼者로 생각하고 있었고, 그 首都는 「사이공」이었으며, 이것이 「베트남」共和國의 起源이다.

이동안 「하노이」政府는 늘 地下에 숨어 있었는데, 1949年の 그 憲法 前文에는 『「랑쑹」부터 「까모」까지에 이르는 「베트남」은 하나다……그러나 조국의 남반부는 아직도 帝國主義者들의 支配下에 있다』라고 表明되어 있었으며 그 第1條는 『「베트남」의 領土는 北極부터 南極까지 하나이며, 또한 不可分이다』라고 規定하고 있었다.

17도선 확정 이후의 양 部分國家의 國內法的 기반은 다음과 같다. 즉,

1956年 10月 26日 「베트남」共和国 憲法 前文에는 『憲法은 「까모갑(岬)」부터 「낭강」협로까지의 全 國民의 熱望을 滿足시켜야 한다……』라고 되어 있고, 그 第1條에는 『「베트남」은 하나의 결합되고 불가분의 독립된 공화국이다』라고 規定되어 있다.

「타방」 1959年 12月 31日의 「베트남」民主共和国 憲法 前文에는 『「베트남」은 「랑송」에서 「까모까지」에 이르는 하나의 유일한 政治的 本體다……조국의 平和的 再統一問題는 틀림 없이 勝利할 것이다』라고 表現되어 있고 그 第1條에는 『「베트남」의 領土는 北極에서 南極까지 하나이며 不可分이다』라고 規定되어 있다.

보충할 것은 1954年 「제비바」會談의 最後宣言에서 예정되었던 1956年 7월의 總選舉는 實行되지 않았다.

이상이 內亂에 기인한 분단국가 「베트남」의 具體的인 양상이다.

2. 冷戰에서 생긴 分斷國家——韓半島, 獨逸

블·로델 教授는 美 소 兩國의 均衡을 維持하기 위하여 美國에서 體系化된 方式에는 (1) 世界의 分割, (2) 勢力圈, (3) 基本的인 人權의 相互尊重, (4) 非軍事鬭爭 方式 등 네 가지를 들고 있는데, 이 마지막 항목에는 經濟的 制裁, 政權 顛覆, 承認 拒否 및 冷戰 등을 포함시키고 있다. 58)

또한 「냉전」(Guerre froide Cold War, Kalter Krieg)은 「다만 무기의 使用만을 除外한 敵意를 품은 行動」이다. 또한 冷戰은 위협 계산에 관한 技術(또는 政策)의 도움을 구하는데, 이 技術은 쉬지않고 敵을 위협하든지, 자극하든지, 사면에서 괴롭히든지 하는 데에 있다. 通商禁止(Embargo), 봉쇄(Blocus), 「보이콧」(Boycottage), 基地에 의한 포위, 대기권 또는 領海의 侵犯, <벽>(murs) 등이 冷戰에 흔히 잘 利用되는 敵을 골탕먹이는 方法이다. 1953年 스탈린 死亡 直後 特히 1959年 존 포스터 딜레스가 죽은 뒤 冷戰에 있어서의 <休戰>, 또는 「解氷」(Degel)이 論議되었다. 한편으로는 위협 計算을 共存政策으로 대체하려고 시도했었다. 59)

가. 韓半島

우선 우리 祖國의 獨立問題가 第2次 世界大戰 以後 現在까지 걸어온

崎嶇한 우여곡절은 다음과 같다. 즉, 「카이로」宣言 및 「포츠담」宣言에 의한 獨立約束→日本植民地로부터의 解放→38線の 획정→美소兩國에 의한 南北韓의 軍事점령→信託統治案 実行의 失敗→美소共同委員會의 決裂→南北協商의 失敗→UN의 介入→두 개의 憲法的 秩序의 形成→兄弟殺戮戰인 6·25 動亂→休戰→「제네바」會談→南北赤十字會談→南北調節委員會의 構成 등등……그 發生 原因이야 어떻든간에 韓半島를 分斷한 軍事경제선의 38度線의 物的 根柢는 聯合國 總司令部 最高司令官의 指令 第1號에 첨부된 一般命令 第1號 第1條 第2項 및 第5項이다. 따라서 38도선에 의한 韓半島의 美소兩國의 軍事占領은 하등의 法的인 根柢를 갖지 않는 單純한 軍事的 性格을 가진 것이었다.

이 出發점에 있어서의 미·소 양국에 의한 單純한 軍事的인 領土의 區分과, 이것을 基盤으로 한, 이 또한 純全히 軍事的인 性格을 띤 事實의 蓄積 위에서만 그 後에 展開된 우리 祖國의 獨立問題의 化身을 理解할 수 있다. 換言하면, 韓半島에 있어서의 미·소 양국의 勢力圈 확장정책인 純全히 軍事的 性格만을 지닌 始初의 形態와 그 後의 發展 形態의 徹底한 관찰이 없이는 現在의 우리 再統一問題의 파악은 거의 불가능할 것이다.

레이붕 아룽은 그의 저서인 『國家間的 平和와 戰爭』에서 「두 진영이 그들의 目的을 達成할 때 第3國은 독일처럼 分斷되든지, 또는 內亂 중에 있게 된다(南韓·南「베트남」)⁶⁰⁾」라고 지적하고 있는데, 그가 여기서 말하고 있는 「內亂」(Guerre civile)은 엄격한 國際法上的의 用語가 아니라, 「國內的 混亂」程度의 意味를 쓰고 있는 듯하다.

나. 獨逸

독일이 分斷되게 된 과정과 그 時期는 韓半島의 경우와 흡사하다. 또 1948년 4개국 대표들로 構成된 聯合國 管理委員會로부터의 소련代表의 이탈은 結果적으로 獨逸을 分斷으로 물고가는 決定的인 契機가 된 行爲가 되고 있다.

1947년의 모스크바 外相會議는 結局 「포츠담」宣言의 決定에 따라서 獨逸 全體를 하나의 經濟的 單位로 생각하는 데에 대한 聯合國間的의 合意가 不可能하게 되고 말았다. 그리하여 다음 해 3월 20일에는 4국(미·

소·불·영) 代表로 構成된 聯合國 管理委員會에서 소련이 이탈하게 되자, 同 機構는 기타 國家代表들의 努力에도 不拘하고 마비되고 말았었다.

그런데 이 소련代表의 脱退 2일 前에 소련 점령 区域에서는 共產黨員들과 共產黨 傘下團體 代表들이 이 地域에서 뿐만 아니라 기타의 모든 점령구역들에서도 과정되어 第1次 「人民代表會議」가 開催되었는데, 소련 占領區域에서 온 代表들이 自然的으로 더 많이 參加하게 되었었다.

이 會議에서는 縮小된 독일人民代表會議 (Deutsches Volksrat)가 임명되었었는데, 헌법草案을 基礎하는 것이 任務이었고 委員長에는 Otto Gratewothl이 산출되었었다.

이 第2次 人民代表會議는 그 後, 그가 作成한 憲法 草案에 대한 「독일人民」의 意見을 묻게 되었었는데, 여기에 대해서는 社會統一黨 (Sozialistische Einheitopartei, S.E.D.)의 支援下에 積極인 參與가 있었었다. 그 內容은 會合數 9,000, 決議文 15,000, 條正提案 500이다.

그리하여 若干의 修正이 加해진 後 「人民憲法」案이 最終的으로 마련되고 立憲國會의 役割을 할 第3次會議에 參加할 代表選舉에 들어갔었다.

그런데 후보자의 資格은 共產黨員, 第1次와 第2次 會議에 參加한 大衆 團體들이 選출한 者로 되어 있었고, 그 理由는 「眞正한 民主主義에 대한 熱望이 保障」되어야 한다는 데 있었었다. 선거방법은 단일 리스트에 의했었다. 그리하여 선거가 實施되었었다. 참가율은 95.2% 득표율은 66.1%였었다.

이리하여 1949년 5월에 소집된 第3次 人民代表會議에서 同年 5월30일 헌법안이 찬성 2,087票, 반대 1票(바비엘 주)로 最後的으로 通過 承認되어, 이 人民代表會議는 臨時人民代議員會議라고 자칭하게 되었다. 그러나 그 後 即時 있었어야 할 總選舉는 이 會議에 의하여 1950년 10월 15일로 연기되었었다.

이와 같은 經路를 밟아 1949년 10월 7일에는 드디어 「베를린」에서 獨逸民主共和國 (Deutsche Demokratische Republik)이 탄생함에 이르렀다.

다음으로 이 독일民主共和國의 헌법 中 分斷國家에 關聯된 規定을 간추려 보면 다음과 같다.

이 헌법에서는 首都를 「베를린」으로 定한다고 規定하고 있는데, 이 規定은 暗暗리에 獨逸 全體를 統治하겠다는 使命을 가진 것이며, 分斷을 不問에 붙이고 있고, 再統一을 위한 헌법적 節次에 관한 規定이 결여되고 있다. 그러나 반대로 新憲法의 감정적인 性格이 지적되고 있다.

이와 같은 一般特徵을 좀 더 具體적으로 본다면 前文에는 「독일人民은 이 憲法을 自身에게 준다」 「이 헌법은 全體 獨逸人民의 參與下에 人民代表會議에 의하여 完成되었다」라고 表明되어 있어 全體 독일人民을 代表한다는 立場을 밝히고 있다. 第1條에는 「독일은 하나의 나눌 수 없는 共和國이다」라고 規定하여 獨逸의 不可分性이 明示되어 있다. 즉, 全體 독일은 단 하나의 헌법에 의하여 統治되는 하나의 國家的 테두리 안에서 組織되었다고 規定하고 있는 것이다. 따라서 「독일국적은 다만 하나다」 「독일은 상업상 또 관세상 단 하나의 영토를 形成한다」라고 規定되어 있는 것이다.

第114條에는 「독일 一般法은 州法에 우선한다」라고 정해져 있는데 聯邦共和國 憲法 第23條가 事實상의 制限을 認定하고 있는데 반하여 이 條項은 民主共和國의 法令은 독일 全 領土를 支配할 能力이 있다고 規定하고 있다.

그렇기 때문에 第1條 2項에서 「全體 독일 人民」의 生存과 發展에 불가결한 일들을 決定할 權限을 中央政府에 부여하고 있다.

끝으로, 1968년 4월 7일의 국민투표에 의하여 채택한 新 憲法에서는 「두 국가」라는 表現을 쓰고는 있으나, 그러나 「두 국가」는 「하나의 독일 民族」이라는 테두리 안에서의 「두 개의 국가」라고 特記되어 있어 연방 공화국을 外國처럼 取扱하는 것을 拒否하고 있다.

현 단계에서 동독은 두 개의 독일국가라는 立場을 取하고 있다고 新聞紙上에 報道되고 있으나, 이와 같은 法的 根拠에서 또한 分斷國家에 관한 一般原則에서, 이와 같은 獨逸民主共和國의 立場이 正確하게 파악되어야 할 것이다.

다음으로 현재 동독의 이와 같은 立場과는 달리 「한 국가 안의 두 개의 정부」라는 견지에서 있는 憲法的 秩序 確立까지의 과정 헌법 및

그 자체의 關聯條項을 보면 다음과 같다.

서독에서는 1948년 7월 1일 서부의 3점령지역의 11개 주 대표들이 라인강 연변에 있는 「프랑크푸르트」에서 첫 會談을 갖고 3개 점령 연합국에 의하여 발표된 헌법적 기본원리, 그 적용 형태, 將次의 制度에 관한 研究를 始作하여 1948年 9月 1일에는 議會가 소집되기까지에 이르렀는데, 여기에는 65명의 서독 대표와 5명의 「베를린」대표가 업저어버 資格으로 참가했다. 그리하여 1949년 5월 初에는 憲法 草案의 完成을 보게 되었고, 곧 주의회 (Landtag) 의 비준을 거쳐, 1949년 5월 24일에 공포하게 되었고, 그 날부터 効力を 발생하게 되었는데, 이 헌법이 바로 基本法 (Grundgesetz) 이다. 이 「기본법」이라는 用語는 독일 연방공화국의 창설, 그 자체의 과도적이며 部分的인 性格 때문에 연방공화국을 서독에 創設된 새로운 國家로 인정받을 것을 拒否한다는 明白한 政治的 意圖의 表現이다.

換言하면, 이 헌법은 決定的인 헌법이 아니라 2次的인 憲法이라는 것이다.

그 內容을 보면, 前文에 「民族的이며 國家的인 單一性을 옹호할 意志에 불탄」 독일인 민은 「이事業에 協力하는 可能性이 拒否된 독일인들을 위하여서도 行動한다……」라고 規定하고는 있으나 反面 헌법 제정에 참가한 11개 주를 열거하고 있음은 헌법적 權限의 한계를 제한하고 있다고 볼 수 있을 것이다.

기본법 전문에 나타난 이와 같은 制憲議員들의 政治的 意圖가 法的인 拘束力을 갖느냐 하는 것이 問題되는데 多數의 學說은 肯定的으로 기울어져 있고, 大法院도 전문의 법적 효력을 인정하고 있다. 즉, 大法院은 共產黨 禁止事件에 관한 사건관결문 안에서 「만일 前文에 政治的 意義를 부여한다면, 그 性質 自體에 비추어 이 前文은 法的 內容을 가지고 있지 않는 것은 아니다」라고 肯定的인 見解를 取하고 있다.

요컨대, 독일연방 공화국의 獨逸民主共和國에 대한 立場은 이 基本法을 통해서 보는 限, 後者의 合法性을 認定치 않고 연방공화국만이 合法的이라는 것인데, 기본법 第 23條에 共和國의 直轄領土가 아닌 獨逸地方에

대해서는 그의 聯邦加入時부터 이 地域에 대하여 基本法이 적용된다는 헌법의 단순한 확대 방법을 적용하고 있음은 이와 같은 헌법원칙에서 나온 것이라고 하겠다.

이와 같은 헌법원칙은 서독의 立場에서 본 두 가지 事實에 대한 해석을 根拠로 하고 있는데, 하나는 民主共和國 헌법은 그 制定過程에 있어서 合法性이 결여되어 있으므로 全體 獨逸人民을 代表할 權限이 없는데, 반대로 西獨은 州議會를 基盤으로 하여 合法的인 制定節次를 밟아 왔으므로 독일연방만이 독일인민의 合法的인 代表權을 가지고 있다는 主張이다. 만 하나는 서독에서 전 독일 인구의 대다수가 거주하고 있는데, 소련구역에는 1,800만의 독일 사람들이 살고 있는데 불과하다는 주장이다.

따라서 合法的인 代表權을 가진 독일연방 政府에게, 1,800만에 대한 責任이 있다고 단정하게 된다.

독일연방 공화국만이 全體 獨逸人民을 위하여 말할 수 있는 權限을 가지고 있다는 主張의 이면에는 이와 같은 理論的 根拠가 있다. 特別히 사한 主張은 총선거 때의 후보자들의 연설 내용에 뚜렷이 나타나고 있다. 이상 우리는 冷戰에서 생긴 獨逸分斷의 대략을 事實 面과 法的 面에서 考察해 왔는데, 獨逸問題 焦點은, 領土分斷은 法的으로는 잠정적이기는 하나 時間이 경과함에 따라 단일성과는 容納되지 않는 國家體制를 갖춘 두 개의 法的 秩序가 굳어져가고 있는 지의 與否가 바로 問題되는 것이다.⁶¹⁾⁶²⁾

IV. 一般解決策

1. 分斷國家의 定義에 관한 補充說明

우리가 現在 가지고 있는 「分斷國家」概念에 관한 定議는 앞서 상세히 說明한 바와 같이 「法的으로는 存続하고 있는 하나의 國家가 國際法上 部分國家로서의 同一한 地位를 가지고 있는 두 개의 國際法上 部分國家로서의 同一한 地位를 가지고 있는 두 개의 國家的인 主體로 잠정적으로 나누어져 있는 國家」다.

그런데 여기서 第三 強調할 점은 「法的으로는 存続하고 있는 하나의

國家」라고 함은 獨逸의 경우에는 기왕에 存続되어 왔었던 라이허가 法的으로는 잠재적으로 계속 存在하고 있다는 意味이며, 韓半島와 「베트남」의 경우에는 「아직은 實現을 보지 못한 約束된 하나의 國家가 法的으로는 存在하고 있다는 뜻」이다.

韓半島에 있어서의 이와 같은 法的根拠에 관해서는 나는 「카이로」宣言과 「포츠담」宣言에는 法的 拘束力이 없음을 認定하고 다음 두 개의 國際的인 合意에서 이것을 찾을 수 있다고 본다.

즉, 1951년 9월 8일 서명된 「샌프란시스코」平和條約 第2條 (a)項에는 「日本國은 大韓의 獨立을 承認하여 제주도, 거문도 및 울릉도를 포함한 대만에 대한 일체의 權利, 권원 및 청구권을 포기한다」라고 規定되어 있는데, 이 「대한」은 하나의 大韓이지 두 개의 大韓은 결코 아니다.

다음으로 1953년 7월 27일에 판문점에서 서명된 韓國休戰協定 前文에는 「休戰은 韓國紛爭이 平和的이며, 또한 最終的인 解決에 이를 때까지 全 韓半島에 있어서의 敵對行爲와 일체의 武力行爲의 完全한 정지를 보장한다……」라고 規定되어 있으며, 同 第5條로 第62項에는 「本 休戰協定の 各 條項은 共同合意에 의하여 수리된 수정 또는 追加에 의하여, 또는 政治的 面에 있어서 平和的인 解決을 위한 兩 当事者들간에 締結된 적절한 協定の 對象이 되는 特別條項에 의하여 明白히 교체될 때까지 계속 有效하다」라고 規定되어 있으므로, 休戰이 계속되고 있는 限, 즉 政治的으로 平和的이며 最終的인 解決을 보기까지에 이르지 않는 限, 換言하면 全 韓半島에 있어서 統一된 國家가 創設될 때까지는 맞서 있는 두 개의 體制는 잠정적인 存在라는 意味다.

다음으로 이 定義를 얼핏 보면 分斷國家의 對外的인 面에 侧重하여 「두 개의 國際的인 主體」를 中心으로 하고 있는 것 같지만 國際法上的 主體는 國際法上的 主體이어야 可能하며, 또 表面的으로도 「잠정적으로 나누어져 있는 國家」라고 되어 있으므로 國內的인 面도 對外的인 面과 同時에 充分히 定義되어 있다고 본다.

2. 總括國家와 部分國家의 關係에 관한 諸 學說

가. 總括國家와 部分國家

만일 「부분국가」概念에 대한 이와 같은 定義를 받아들인다면 大韓民國은 分斷國家다라는 表現은 잘못된 것이고, 大韓民國은 全 韓半島의 形成된 하나의 分斷國家의 一部分이다라고 말하는 것이 正確하다. 分斷國家는 元來 하나의 國家로 되어 있어야 할 領土와 憲法的 秩序가 두 개의 部分的인 實體로 分離되어 있는 狀態를 말하므로 大韓民國은 分斷國家다라는 表現은 곧 大韓民國은 分斷國家가 아니라는 뜻으로 귀결된다. 요컨대 分斷國家라는 用語를 쓰는 以上 두 개의 部分的인 秩序를 認定해야 할 것이다.

또한, 여기서 分斷國家 一般理論에서 使用되는 用語를 總整理할 必要가 있다고 생각 된다. 「分斷國家」(Estate divide geteilterstaat divided State)에는 「總括國家」(gesamtstaat, Estate global)와 「部分國家」(Etat Partiel)가 存在하는데, 後者は 分斷國家 안에서 實際로 共存하고 있는 두 개의 部分的인 憲法秩序를 가리키는 概念이며, 對外的 面에 있어서도 完全한 하나의 國際法上的 主體가 될 수 없고 하나의 分斷國家에서 나왔기 때문에 部分的인 主體가 된다.

「總括國家」는 이 「部分國家」에 상응하는 概念인데 分斷國家 안에 存在하는 두 개의 部分國家의 領土와 權限을 總合計한 架空의인 개념이다.

물론, 對外的인 面에 있어서도 두 개의 部分的인 主體를 總括國家는 하나로 代替할 수 있다. 元來 이 「總括國家」라는 개념은 聯邦國家에서 나온 것인데, 連방에 있어서는 加盟한 各 邦에 대하여 그들의 共同關心事를 處理하는 中央政府가 있다.

또 分斷國家의 잠정적인 性格을 基準으로 해서 分斷 直前, 즉 두 개의 部分國家가 탄생하기 前의 國家를 「源泉國家」(Etat originaire)라고 하는데, 이 源泉國家는 一次的인 수도 있고 派生的인 수도 있다. 즉, 獨逸의 경우에는 라이히가 實存했었으나 韓半島와 「베트남」의 경우에는 하나의 國家 創設이 約束되어 架空의으로 存在하고 있다.

實効性 또는 實體性을 基準으로 해서 源泉國家를 「내재적인 國家」

(Etat immanent) 또는 「잠재적인 國家」(Etat latent)라고 한다.

元來 이 「內在의인 國家」는 P. 보나시이스(Bonassies) 教授의 「지붕 이론」(Dachtheorie)에서 온 것인데, 同 教授는 獨逸의 두 部分國家와 라이히와의 關係를 調停하기 위하여 「繼續해서 存在하고 있는 라이히 안에 있는 (두 개의) 特殊한 部分的인 秩序들」(eigenständige Teilordnung im fortbestehenden Reich)⁶³⁾라고 說明하고 있다.

그의 「지붕 이론」의 「지붕」이 라이히를 은연중에 涵축하고 있음은 물론이다. 요컨대 總括國家, 部分國家, 源泉國家, 內在의인 國家 또는 잠재적인 國家 등등의 特殊한 用語가 分斷國家 理論에서 使用하게 된 것은 政治學에서나 憲法에서나 또는 國際公法에서 定立된 一般國家 理論을 그대로 分斷國家의 內部에나 또는 分斷國家의 2 국가간의 關係 혹은 다수국가간의 關係에 적용할 수 없게 되어 分斷국가에 적절한 특수한 一般國家論을 必要로 하게 된 데에서 온 것이다.

나. 國家核心論과 縮小國家論

總括國家와 두 개의 部分國家간의 關係에 관한 理論을 어떻게 構成하느냐 하는 基本的인 問題에 대한 學說은 다양하고 또한 구구한다. 특히 독일학계에 있어서 그렇다.

그러나 이 다기다양한 학설들은 結局은 두 개의 可能性을 中心으로 總括國家의 存続을 問題 삼는 있는 것 같다. 즉, 하나는 總括國家를 그의 全 空間 안에서 持續시키는 可能性이다. 이 경우에는 總括國家가 占有하는 全 空間과 그의 全 權限은 일치한다. 만 하나의 可能性은 두 개의 部分國家 중의 하나만의 實際의인 領土에 局限해서 總括國家를 부합시키는 方法이다. 환언하면 첫 번째 方法은 總括國家의 權限과 領土를 각각 양 部分國家에 걸치게 하는 것이고, 두 번째 경우에는 總괄국가와 符合될 部分國가를 양자택일해야 한다. 전자를 代表한 學說이 縮小國家論이고, 後者를 代表한 學說이 國家核心論이다.

「縮小國家論」(Schrumphfstaattheorie, theorie de l'Etat réduit)과 國家核心論(Kernstaatttheorie, theorie de l'Etatnoyau)은 兩者다 從來 國際公法에서 발전된 理論에서 出發하고 있다.

즉, 國際公法에 있어서는 國家의 領土가 縮小될 때, 또는 政府의 領土가 예컨대 內亂의 경우 줄어들게 될 때 國家의 存続 또는 政府의 代表性이 問題되지 않는다.

이와 같은 同一한 事實에 兩說이 다같이 착안하여 출발은 하고 있으나 論理의 展開나 部分國家의 法的 地位와 統一解決 方法에 관해서는 그 內容이 전혀 다르다.

축소국가론에 있어서는 두 개의 부분국가를 同等하게 取扱하여 각각 完全한 國家로 간주한다. 그리하여 총괄국가의 권한과 영토를 각 分斷國家가 가지고 있는 實際의 領土에 부합토록 배분한다.

따라서 總括國家 自體의 全權限과 全領土가 그대로 두 개의 부분국가에게 옮겨지게 된다. 結局 縮小國家論은 必然的으로 國際法上的 「分裂」(dismemberment, demembrement)이나 「分離」(secession, disjunction)에 歸結하게 된다. 각 部分國家들의 法的 地位는 둘 다 合法的이며, 再統一問題에 관해서는 法的 價值가 없는 民族自決을 原則으로 내 세운다.

實例로 印度共和國과 「파키스탄」과의 關係를 들 수 있는데, 이 경우에는 再統一에 관한 可能性이 포기되지 않고 있기 때문에 과거의 總括國家(印度帝國) 또는 將來의 總括國家가 살아 있으나 現在로서는 總括國家는 없어졌다. 왜냐 하면, 한 國家領土 上的 두 개의 政治的 單位의 創設은 그 중 한 단위가 源泉國家로부터 分離되어 부분상속이 행하여 졌기 때문이다.

이 縮小國家論은 東獨에서 採用되고 있는 理論인데, 獨逸의 경우에는 聯合國인 4대강국이 獨逸은 하나다라고 뜻을 박아 놓았기 때문에 인도의 경우와는 달리 總括國家의 持續 與否를 獨逸사람들이 任意로 決定할 수 없는 점에 特別히 留意할 必要가 있다.

그러나 韓半島와 「베트남」의 경우는 만일 休戰協定을 포기한 후 兩當事者 중의 일방이 顯한다면 이 國家縮小論을 적용할 수가 있을 것이다.

이와 같은 縮小國家論에 대하여 國家核心論은 領土의 縮小現象을 權限의 縮小로 보지 않고 不平等 原則을 적용하여 일방을 合法的인 질서로, 타방을 非合法的인 秩序로 区分한다.

이 경우에 領土領域 그 自體에는 하등의 變함이 없고, 다만 그것을 代表하는 主體가 각 政府가 實際적으로 占有하고 있는 空間으로 縮小된다. 縮小國家論이 分斷을 法的으로 認定하는 데 反하여 國家核心論은 國家의 單一성을 各 部分國家의 構成要素에서 유지하고 있다. 그렇기 때문에 W. 마아셜 폰 비렐슈타인은 「연방공화국은 國家가 아니라, 다만 그 政府의 實際적인 權限 밑에 있는 總括國家의 部分이다」⁶⁴⁾라고 主張하고 있고, 헌법재판소는 콩코르다(Concordat)에 관한 事件 판결에서 「비록 基本法에 의하여 創設된 機關이 라이히의 영토의 일부에 잠정적으로 有效하게 制限되어 있기는 하지만, 그렇다고 해서 독일연방공화국이 라이히와 同一하지 않는 것은 아니다」(Das deutsche Reich…… bestand auch 1945 Weiter; wenn auch die durch das G.G. geschaffene Organisation Vorlaufig in ihrer Geltung auf einen Teil des Reichsgebiets beschränkt ist, so ist doch die B.R.D identisch mit dem Deutschen Reich)⁶⁵⁾라고 明白히 판시하고 있다.

또한 기본법 第23條는 「독일의 기타지역에 관해서는 그들의 연방에의 加入以後에 本法이 적용될 것이다」라고 規定하고 있어 헌법 적용범위의 단순한 확장에 의하여 독일의 기타지역의 연방질서에서의 加入이 豫測되고 있다.

요컨대 國家核心論의 核心을 하나의 部分國家 안에 있는 두 개의 部分國家간의 不平等한 法的地位에 있다. 獨逸의 경우에는 단적으로 말해서 오로지 西獨의 秩序만이 合法的이고 東獨의 秩序는 非合法的이라는 것이다.

그렇기 때문에 獨逸聯邦은 公式적으로는 東獨을 「소련 점령지구」(Sowjetische Besatzungs Zone: S.B.Z) 「소위 독일민주공화국」(die Sogennante D.D.R) 「중부 독일」(Mitteldeutschland)이라고 부르고 있으며, 非公式적으로는 「괴뢰 정부」 「괴뢰 체제」 「위성 정부」 「사실상의 정부」 「외국 점령지구」 「퀴스링 정부」 등으로 부르고 있는데, 이것은 마치 1954年과 1955年 사이에 「프랑스」가 북 「베트남」을 공식적으로는 「적사령부」 「베트민 사령부」 「베트민 지도자들」 「베트민 당국」 「베트남 인민군 당부」라고 불렀던 것과 유사하다.

西獨政府가 認定하는 東獨의 法的 地位는 精明, 事實상의 政府이며, 學說上으로는 狀況을 內亂의 경우와 유사하게 생각하여 事實상의 政府로 보고 있다.

따라서 國家核心說에 따르면, 國家의 核心은 合法上에 있는데, 그 根源은 總括國家의 잠재적인 헌법인 基本법과 연방 내에 形成된 法秩序이며, 독일의 再統一은 이와 같은 國家核心에 의한 非合法的인 秩序, 환언하면 名目上은 계속해서 總括國家에 속하고 있는 領土이지만, 現在로서는 아직 連방의 權限이 實際적으로 미치지 못하고 있는 지역, 즉 東獨의 흡수에 의해서 이루어진다는 것이다.

할슈타인原則은 상대방의 부분질서를 政府 또는 國家로 承認한 第3國과는 어떠한 外交關係도 유지하지 않는다는 것을 골자로 하고 있으며, 韓國도 1965년 5월 12일 「공고 부라자빌」과의 外交斷絶에서, 1964년 12월 5일의 「모리타니」와의 外交斷絶에 있어서 이 原則을 적용했었는데 이 할슈타인 原則은 國家核心論의 무조건 적용에 불과하다.

그러나 이 國家核心論을 그대로 적용한다면 다음과 같은 結果를 招來하게 될 것이다. 즉 첫째로, 總括國家의 法的 生活을 管理하는 즉, 總括國家 안에 포함되어 있는 사람과 재산을 관리하는 權限이 오로지 合法的인 政府에게만 부여되게 될 것이다. 둘째로, 그가 체결한 모든 協약은 國家全體(두 部分國家)를 拘束하게 될 것이다. 셋째로, 國內에 있어서는 모든 國民(두 部分국가 내의 전 국민)에게 이 政府의 法律이 적용될 것이며, 海外에 있어서는 모든 국민에게 그 管轄權이 行使될 것이다. 넷째로 相對方 當局은 國際의 主體가 아니기 때문에 當然히 條約에 서명할 수 없게 될 것이다.

그러나 이처럼 예측되는 엄격한 理論的인 結果는 實際的 面에 있어서는 많은 弊害를 끼치게 된다. 基本法은 다만 連방의 領土上에만 適用된다고 주장하고 있다.

비벨슈타인이나 F.A. 만 같은 독일연방공화국의 法秩序와 總括國家, 즉 라이히와의 同一性을 認定하는 사람들도 다음과 같이 이 同質性은 國家全體를 統合하는 使命(Vocation)이며, 기관(Organization)으로서의

同一性이며, 外部的 表現으로서의 同一性이라고 뉘앙스를 불이고 있다. 즉, 獨逸民主共和國를 事實上的 政府 (Government de facto) 로 보고 있는 비벨슈타인은 [Die Identitätstheorie stellt sich also nicht eine Identität zwischen B.R.D. und deutschem Reich vor, sondern nur eine Identität der organschaftlichen. Stellung der ehemaligen Reichsregierung,⁶⁶⁾ 라고 表現하고 있으며, F.A. 만은 [The Federal Republic does not exercise control over, nor can it govern or legislate for the Soviet Zone..... it is only in international affaire that the federal government has the sole right of Speaking for and representing Germany as a whole, both West and East This prima facie includes the right to enter into treaties. But the Federal Government is not the Government in the East. It is therefore unable to render a treaty effective in respect of the East. Hence it cannot conclude treaties which require implementation in the East. Nor appears, has the Federal Republic ever attempted to do so]⁶⁷⁾ 라고 主張하고 있다.

따라서 여기서 잠깐 언급해 둘 점은 國家核心論과 同一性論 (Identitätstheorie : doctrine dite de l'identité) 즉, 源泉國家 또는 總括國家와 兩部分國家 중의 하나가 同一하다는 主張은 各己의 理論的 出發點이 다르고 前者는 合法性에, 後者는 同一성에 力點을 두고 있다는 데에 차이는 있으나, 結局은 같은 結果를 가져오게 된다는 점이다.

요컨대, 국가핵심론은 그 基本理論에 있어서는 兩部分國家 중 一방을 合法的인 法秩序 總括國家와 同一性을 가진 存在, 즉 國家核心으로 타방을 非合法的인 事實上的 體制로 엄격하게 区分하고 있으나, 이 理論에서 豫測되는 結果에 대해서는 領土의 实效性 (effectivity) 을 고려에 넣어 理論의 엄격성을 많이 완화하고 있다.

실제에 있어서도 독일 연방공화국의 法院들을 연방과 동일하게 東獨의 法律과 法的決定을 적용한 것을 原則으로 하고 있으며, 國際的 協約에

의하여 總括國家를 決定的으로 拘束하는 것을 거부하고 있다. 독일 연방공화국은 可能性이 그에게 부여되어 있을 때에 限해서만 總括國家의 權利를 行使하고 그것을 옹호할 수 있으며, 또한 후견인(tuteun, guardian, vormund)의 立場에서 總括國家의 義務를 수행할 것을 約束할 能力을 가질 수 있다.

聯邦共和國은 相對方에게 그 以上을 拒否하지 않고 있다. 獨逸民主共和國은 그가 統治하는 共同社會에 必要한 行政에 관한 모든 法令을 내릴 수 있으며, 오로지 그가 統制하는 領土管轄과 住民에 直接的으로 關係되는 問題에 관해서는 國際協定을 맺을 수 있다고 聯邦共和國은 認定하고 있다.

1972年 12월 독일연방공화국과 독일民主共和國 間에 基本條約이 締結되고, 1973年 9月에는 第28次 유엔總會에서 東西獨의 同時加入이 滿場一致로 可決되고, 今年 3月 14日에는 兩獨間에 상주 대표부 교환協정이 締結되었으므로 이제는 한 國家 안의 두 개의 政府라는 「본」의 立場과, 한 民族間의 두 개의 國家라는 「베를린」의 立場과의 대립만이 남게 되었는데, 이 對立의 根源과 여기까지의 發展은 國家核心論과 縮小國家論의 對立的 발전과 그 適用에 있어서의 발전을 파악함이 없이는 充分히 理解하기가 容易치 않을 것이다.

또한 國家核心論에 관해서는 「독일의 이름으로 말하고, 國際關係에 있어서 獨逸人民을 代表한다」는 점에 있어서 使命과 權利를 明白히 区分해야 한다. 結局 國家核心論은 國際的인 面에 있어서 總括國家의 代表權이 다만 한 사람에게 의해서만 實現될 수 있는 경우에 局限해서 즉, 總括國家의 單一性(unicite:uniquity)이 그가 現在 當하고 있는 分단(division)보다 우세할 때에만 意義가 있다.

3. 一般解決策

分斷國家는 性質上 잠정적인 存在이다. 이 잠정적인 現象은 하나의 部分 國家안에서 서로 맞대고 있는 두 개의 部分國가가 하나로 흡수되는 진화 과정을 밟든지, 그렇지 않으면 그와 반대로 源泉國家 또는 總括國家로

부터의 分離를 가져오는 진화 과정을 밝게 된다. 分斷國家에 관한 理論은 이와 같이 豫想되는 伸縮現象을 고려해야 한다.

理論構成에 있어서는 總括國家와 두 개의 部分國家와의 3者間的 關係를 어떻게 規定하느냐가 根本的인 問題이다.

따라서 「統一新羅, 프러시아, 이탈리아 및 오스트리아 등 統一에 成功한 國家들의 實態를 分析, 검토」해 보더라도 分斷國家의 解決에 도움이 되기는 힘들 것이고, 이러한 研究方法은 分斷國家에 관한 根本的인 問題를 잘못 파악한 데서 나온 것이 아닌가 생각된다. L. 말티네르-아구로」도 「폴란드 문제와 이탈리아의 統一問題는 分斷國家 問題와는 하등의 類似성이 없다」⁶⁸⁾ 고 단언하고 있다.

「總括國家」와 두 개의 部分國家間的 關係를 어떻게 規定하고 있느냐를 基準으로 하여 現在까지 發表된 理論들을 大別하면 다음 세 종류로 分類할 수 있을 것이다. 즉, 첫째 범주는 總括國家와 두 部分國家와의 關係를 전혀 無視하는 理論들이다. 이 경우에는 總括國家를 하나의 可能性 또는 잠재력 (Potentialite, Potentiality)으로 보고, 狀況이 再統一이란 手段을 通하여 이 可能性을 俱現한다고 주장한다. 말하자면 狀況說이다. 따라서 그때 그때의 狀況이 여기서는 중요한 요소가 되어 있기 때문에 總括國家와 部分國家 3者間에 있어서 中心課題로 되는 總括國의 代表權도 原則이 없이 狀況에 따라서 變動될 수 있게 된다. 그러므로 이와 같은 見地에서는 理論이 不必要하고 事實을 正当化하기 위한 論戰만이 要求된다.

둘째 범주는 총괄국가와 두 부분국가들 3者間的 關係를 後 2者 중 一하여 總括國家의 代表權을 認定함으로써 問題를 解決하는 方法이다.

이 種類의 理論으로서의 前述한 「同一性論」(Identitatstheorie, doctrine dite de l'identite)과 「國家核心論」(Kennstaattheorie, theorie de l'Etat-noyau) 등이 있다.

國家의 同一性を 結局은 民族的 意識의 同一성에 依存시키고 있는 「同一性論」은 道德的인 面에 치중하고 있고 國家核心論은 法的인 面에 土台를

두고 政治的인 面에 注重하고 있다.

세계 범주는 總括國家와 두 部分國家들 3者間的 關係를 후 양자를 同等하게 取扱함으로써 總괄국가와의 關係를 해결지으려고 하고 있다.

이 부류에 속하는 學說로는 前述한 「縮小國家論」(Schrumptstaattheorie, theorie de l'Etat réduit) 「調整論」(theorie dite de coordination) 또는 「부분 동일성론」(theorie dite de l'identite partielle) 「지붕 이론」(Dachtheorie, theorie du toit) 또는 「內在的인 國家論」(theorie de l'Etat immanent) 등이 있다.

「縮小國家論」이 法律·政治的인 面에 注重하고 있는데 反하여 「지붕 이론」 또는 「內在的인 國家理論」은 두 部分국가의 복잡한 構造에 着案한 설이 아니라, 總괄국가 그 自體의 性質에 注重하여 構成된 理論이며, 「調整理論」 또는 「部分 同一性論」은 再統一이란 單一要素를 架空的으로 구성해 놓고 두 部分國家에서 일어나는 進화는 自動的으로 또한 必然的으로 이 가상적인 점, 즉 再統一로 指向한다는 純全한 탁상공론에 불과한 이론이다.

이와 같은 分단국가 一般理論이란 專門分野에서 볼 때는 分斷國家 解決方案, 特히 韓半島에 있어서의 再統一解決策이 그동안 許多하게 各樣 各色으로 内外 人士들에 의하여 제창되었지만은 再檢討할 必要가 充分히 있다고 생각하지 않을 수 없다.

가. 田中直吉 教授의 「朝鮮問題」 解決方案과 그에 대한 評價

韓國 問題의 解決方案이라고 하기 보다는 오히려 한국문제의 전망이라고 하는 편이 적절하겠다.

동 교수는 「남북조선의 국제적 지위」라는 논설에서 다음과 같이 結論을 맺고 있다.

즉, 국가의 국제적 지위가 國際的 關係에 있어서 차지하는 그 國家의 政治的, 經濟的 軍事的 現狀을 의미하는 것이라면, 이미 말한 結論으로서 南北 朝鮮의 國際的 地位는 東西冷戰의 產物인 「分裂國家」라고 할 수 있을 것이다. 즉, 하나의 民族이 分할되고 그 각각 相異한 社會體制를

가진 國家를 형성하여 서로 유일한 合法政府라고 호칭하여 東西 兩 陣營의 最戰線 기지임을 특징으로 하고 있는 것이다. 따라서 이 南北 朝鮮의 國際的 地位에서 생각할 때, 朝鮮問題는 國際的 규모에 있어서 解決되어야 하며, 또한 東西冷戰의 完화에 의하여 비로소 그 解決의 실마리를 찾을 수 있을 것이다.

또 일국의 國際的 地位가 그 國家의 國際的 現狀을 의미할 뿐만 아니라, 그 쌍래의 可能적 지위까지도 포함하는 것이라면 그 可能性을 決定하는 것은 民族的 에너지라고 할 수 있을 것이다. 그것은 남북 조선에 있어서는 조선민족으로서의 통일에의 지향이며, 그 내셔널리즘이다. 이 조선민족의 에너지가 만일 냉전의 테두리를 뚫고 高潮하여 民族性, 自主性이 회복되는 움직임으로 변한다하는, 조선군제의 해결은 조선인 자신의 손에 의하여 달성하는 것이 기대되지 않는 바는 아니다. 요컨대, 「두 개의 조선」은 「두 개의 독일」, 「두 개의 「베트남」」과 같이 東西冷戰이 낳은 기형아이며, 그 解決은 東西對立이 해소되어 民族的 自主性을 회복하지 않는 한, 예측할 수 없는 곤란에 차 있다. 朝鮮의 現狀 유지가 東西洋 陣營의 基本路線으로 되어 있는 이상 現在의 南北 朝鮮의 國際的 地位는 상당히 길게 계속되는 것으로 생각된다」⁶⁹⁾ 라고 표명하고 있다.

우선 同 教授는 韓半島에 형성된 두 개의 칠서를 하나의 「分斷國家」로 보지 않고 「分裂國家」로 보고 있는데, 이 분열 (dismemberment, demembrement) 이란 개념은 종래 국제 公法에서 사용되는 用語로서 하나의 國家가 여러 나라로 나누어지는 現狀을 말하며, 前에 있던 國家가 소멸되고 그 대신에 새로운 국가들이 成立하는 경우에 사용되는 말이다. 한반도의 경우에는 두 개의 법질서 이전에 있었던 事實은 하나의 國家가 아닌 日本帝國의 植民地인 「朝鮮」이었고, 美·소 兩國의 군사점령이었기 때문에 「分裂」의 母體인 하나의 國家가 없다. 따라서 「分裂國家」라는 用語의 사용은 韓半島의 경우에는 不當하다.

둘째로, 韓半島의 再統一의 근거를 「민족의 비원일 뿐만 아니라, 아시아의 平和의 源泉」⁷⁰⁾ 에다 두고 있는데 이와 같은 근거는 道德的인 기준은

될지언정 法的 구속력을 가진 근거가 될 수는 없다.

세째로, 韓半島에 있어서의 再統一을 「東西 對立의 해소」와 「民族的 自主性的 회복」에서 오는 「가능성」으로 보고 있는데, 이 역시 단순한 道德的 견지 또는 순수논리에 불과하며 法的 구속력이 전혀 없다.

네째로, 동 教授는 「朝鮮의 現狀 維持가 東西 兩 障營의 基本 路線으로 되어 있다」고 지적하고 있는데, 그 法的 근거를 알 수 없으며, 유엔에서의 실제와도 상반된다.

요컨대, 이 주장은 진술한 상황론과 탁상공론인 조정론의, 범주에 속할 뿐더러 第二次 世界大戰後에 나타난 「分斷國家」라는 새로운 現狀을 종래 使用되어 왔던 「분열」이란 國際法上的 개념으로서 해명하려는 方法 그 自體가 無理한 것이라 하겠다.

나. 小谷鶴次 教授의 分斷國家 解決方案에 대한 批判

小谷교수는 다나카 교수와 마찬가지로 分斷國家에 國際法上的 「分裂」이란 개념을 適用하여 「分裂國」이라고 부르고 있는데, 그의 分斷國家에 대한 解決方案도 따라서 순전히 法的 견지에 국한되어 있다.

그는 분단국가의 법적 지위의 不安定性이 現在의 국가승인제도에 기인한다고 보고, 미·소의 對立에 의하여 國際法도 「多元的 構造」를 갖게 되었으므로 國家 승인제도의 運營을 조정한다면, 분단국가의 법적 지위의 不安定性을 다소 완화할 수 있지 않느냐고 다음과 같이 제안하고 있다.

「分裂國의 法的 地位가 不安定한 것으로 되어 있는 점에 관해서는 分열國에 있어서의 새로운 事態에 대하여 行하여지는 승인이 創設의인 것으로서 승인국의 자유에 일임되어 있는 데에서 오는 것이라고 말할 수 있을 것이다.....

美·소의 對立에 의해서 國際法도 多원적 구조를 나타내게 되어 각 진영이 自己와 同類에 속하는 分열 당사자와 法的關係를 유지하고 있다고 보고 적어도 어느 정도는 불안정성을 제거하는 관찰을 할 수도 있을 것이다.

그러나 한발 더 나아가서 美·소 양 陣營의 여러 나라가 분열국의 데림 당사자 쌍방을 國家로서 승인할 수는 없을까, 데림 당사자는 서로 國家로서 승인될 要件을 구비하고 있으며, 雙方과 정식으로 法的關係를 계속 維持하고 있는 國家가 없는 바도 아니고, 또 共產主義陣營의 分裂當事者を 承認하고 있으면서도 國際聯合에 있어서는 自由主義陣營의 當事자와도 關係를 維持하고 있는 例도 있다.

直接 對立當事者 雙方을 承認하는 것이 그 當事者の 意思에 反한다는 點만이 障礙가 되는 것이 아닐까. 確實히 被承認者의 意圖에 反對되는 承認을 行할 수 없음은 앞에서 말한 바와 같다. 그러나 對立 當事者에 關하여 그가 現在 支配하고 있는 領域을 기초로하여 將來 支配力을 미칠 수 있게 될 地域까지 포함시킨 國家로서 承認한다는 것은 그 當事者의 意思에 반드시 反對되는 것이라고는 생각되지 않으며, 두 當事者에 대한 이와 같은 承認은 充分히 兩立 可能한 것이 아닐까. 一般的으로 國家가 할양 등에 의하여 그 領域을 擴大하는 경우에 再次 承認을 必要로 하지 않고 오히려 領域의 擴大를 예정한 承認이라고 생각할 수 있는 것과 別로 差異가 없는 것이 아닐까. 다만 對立 當事者 相互間의 關係가 이로 인하여 곧 正常的인 2國關係로 된다는 것은 아니지만, 第3國이 行하는 2國 竝存 承認에 의하여 當事者間의 關係로 調停할 수 있게 될 것이 아닐까.....」⁷¹⁾

우선 말할 수 있는 것은 同 教授의 立場은「分斷國家」라는 用語의 存在를 認定하면서도 分斷國家 現狀을「分裂」에 의하여 새로 생긴 두 개의 完全한 國家로 보고 있으나, 分斷國家現狀을 그렇게만 處理할 수가 없어 「分離」(Secession, desgongction) 또는 한 國家 안에서의 두 政府의 對立이란 面도 있다고 豫定하고 있다. 즉, 同 教授는「만일 宣言의 效果說이 支配한다면 分裂國에게는 明確히 2개국으로서의 地位가 認定될 것이다」⁷²⁾

「對立 當事者는 둘 다 國家로서 承認될 수 있는 要件을 구비하고 있다」⁷³⁾「However, the divided States may be analyzed as the Case dismemberment, secession or simple conflict of two governments in one state, which give rise to different interpretation of several ph-

ases of such states」⁷⁴⁾라고 표현하고 있다. 따라서 이와 같은 方法은 分断國家의 核心問題인 再統一, 즉 總括國家와 두 개의 部分國家들간의 關係를 도의시한 애매한 것이라 하겠다.

둘째로, 실사 한 分断國家 안에 있는 두 部分國家들을 東西 兩 陣營 國家들 모두가 각각 承認한다고 하더라도 總括國家의 代表權 問題는 未解決로 남게 된다. 바로 여기에 分断國家 問題의 초점이 있는데, 同 教授는 이 점을 研究對象에서 除外하고 있다.

세째로, 分断國家의 法的 地位의 不安定性을 第3國이 行하는 2國 竝存 承認에 관하여 다소간 덜 不安定한 것으로 만들 수 있음은 認定하나, 두 部分國家를 각각 「分裂國」으로 取扱하고, 이에 대하여 世界 全 國家들이 兩國 竝存 承認을 하게 된다면 自動的으로 分裂國家의 소멸을 招來하게 될 것이다. 그 理由는 이와 같은 경우에는 總括國家는 이미 「分裂國」이 成立될 때 소멸되어 버렸기 때문이다.

以上 田中 教授의 韓半島에 있어서의 再統一 解決에 관한 見解와 小谷 教授의 分断國家에 관한 解決方案을 검토해 왔는데, 양 교수의 見解에 있어서 共通된 點은 「分断國家」 그 自體에 대한 定義가 없고 「分断國家」를 「分裂國」으로 잘못 認識하고 있으며, 解決方案은 前述한 狀況論에 속하고 있다. 그런데 이와 같은 見解는 日本政府가 取하고 있는 立場인 듯도 하므로 慎重한 考慮를 할 必要가 있다고 생각된다.

한 例를 들면, 日本 內閣 官房 내각조사실에서 발행하는 「조사월보」 1965年 7月호에 T.O라는 이름으로 「조선의 南北統一問題」라는 表題의 論說이 실려 있었는데, 그 結論에서 「이 나라의 統一問題는 韓國 및 北朝鮮 自體의 問題인 同時에 美·소, 美·中等 複雜한 國際社會와 關聯된 問題이기도 하다. 朝鮮民族이 統一을 바라는 나머지 南北 어느 쪽인가가 強壓의인 手段을 取하게 되는 일이 생기게 되면, 그것은 그대로 東西間의 戰爭으로 發展할 公算이 크다. 따라서 韓國도 北朝鮮도 長期的인 競争의 竝存을 覺悟하고 雙方 多같이 經濟力의 向上에 힘써서 民族의 安定을 期하는 同時에 政국의 安定에 充分한 配慮를 할 必要가 있을 것이다」⁷⁵⁾라고 主張하고 있다.

다. L. 말머네즈 -아구로의 解決提案과 그에 대한 批判

그는 처음으로 分断國家 概念의 定義를 정립하려고 試圖하였다는 점에서 貢獻이 있는 1964년에 發表된 그의 論說 「分断國家」에서 그에 관한 一般의인 解決方法을 다음과 같이 提案하고 있다.

分断國家 狀態를 終結시키는 可能性에는 再統一(neunification)과 分離(Aecession)의 두 가지가 있다.

첫번째, 再統一은 양 當事者들을 對立시키고 있는 敵對意識 때문에 어렵게 되어 있다. 그러나 兩 當事者 중에 하나에 의한 全體의 흡수(absorption)를 생각할 수 있다. 즉, 再統一은 힘에 의한 解決에 기인한 것인데, 이 解決은 兩陣營 중의 하나의 소멸과 파괴를 가정한다. 만 해결 方法은 分明히 自由選舉 結果로 생기게 되는데 現在까지는 이것이 不可能함을 보여주고 있다.

再統一은 오스트리아의 實例가 보여주는 方式을 즉, 「라오스」問題의 解決에도 적용되었던 中立化(neutralisation)를 利用함으로써 實現될 수 있던가 또는 有利하게 할 수 있을 것이다. 그와 같은 方式은 틀림없이 韓半島에 있어서도 實現 可能性이 있을 것이나, 독일이나 中國에 있어서는 實現될 수가 없을 것 같다.

「베트남」의 경우에는 남「베트남」指導者들의 贊同에 부딪치고 있는 中立化 政策에 反對하는 美國政策과는 정반대로 現在의 「프랑스」의 政策은 中立의 地位를 기반으로 한 再統一에 오히려 有利하다고 할 것이다.

어떠한 假定에 있어서도 再統一政策은 적어도 당장에는 實現이 어려울 것 같이 보이지만, 오로지 國際的인 緊張緩和을 위한 一般의인 風土 안에 서만 생각할 수 있는 강대국들의 事前 同意를 포함한다는 것은 確實하다.

分離에 의하여 現存하는 分断을 認定하는 것은 둘째 번 解決方法이다. 「베트남」에 있어서와 마찬가지로 韓半島에 있어서도 自決原則을 無視하고 分離가 강요될 것이다. 中國에 있어서는 대만에 새로운 國家가 創設될 수 있으나, 그러기 위해서는 毛澤東과 蔣介石으로 하여금 그와 같은 解決을 받아들여도록 說得해야 할 것이다. 獨逸에 있어서는 分離는 人民共和國에 의하여 追求되고 있는 解決方式인 듯하나, 이 方法이 부딪치는 여러

가지 困難들은 無視할 수가 없다.

혹은 再統一에 의하여 또는 分離에 의하여 分斷國家의 소멸이 實現되기 위해서는 모든 假說에 있어서 現在의 國際的 環境의 變化가 必要하다. 東邦陣營에 依存되는 分斷國家, 두 부분 내부의 마르크스主義 이데올로기의 完全한 浸透는 그와 같은 이데올로기의 유대가 民族的 共同社會의 유대 보다 우세한 경우에만, 또한 現在의 양극적 분단이 계속 維持되는 경우에만 分離를 可能하게 할 것이다. 그렇게 되면 相對方 陣營에 속하는 나라들은 기정사실 앞에 굴복하지 않을 수 없게 될 것이다. 두 부분의 承認을 지향하는 第3世界에 속하는 國家들의 政策은 이와 같은 解決을 有利하게 할 것이다. 만 편으로 兩陣營間의 一般의인 合意는 統合(unification)을 許容할 것이다. 76)

이와 같은 제안에 대한 筆者의 評價는 다음과 같다. 첫째로 모처럼 從前에 애매하게 使用되어 왔던 「分斷國參」概念에 관한 定義를 정립하려고 試圖하고 또한 分斷國家의 本質을 法·政治的으로 解明하려고 試圖한 말머네즈-아구로는 그 定義를 各論과는 次元을 달리하여 解決方案을 提案하고 있다. 즉, 解決政策面에 들어가는 갑자기 狀況論으로 變化되고 있다.

둘째로, 總括國家와 두 개의 部分國家 3者間의 關係가 뚜렷하게 나타나 있지 않다. 그렇기 때문에 用語도 「當事者」 또는 「部分」, 「陣營」이라고 되어 있고 「再統一」과 統合(unification)과의 区分도 確實치 않을 程度로 애매하고 혼잡하며, 再統一의 根拠도 法的 面에 두는 것이 아니라 「自決 原則」(principe de l'autodetermination)에 두고 있다.

셋째로, 분단국가의 進化方向을 그는 하나는 「再統一」로, 만 하나는 그와 相反되는 「分裂」이 아닌 「分離」로 보고 있는데, 그렇다면 이 「分離」는 무엇으로부터의 「分離」인가 分明치가 못하는데, 여기서 바로 그는 無意識의으로나마 總括國家의 存在를 전제로 하여 착안한 것이 아닐까.

요컨대 前述한 그의 分斷國家 概念의 定義가 보여주는 것처럼 그의 分斷國家에 관한 理論 그 自體도 형성해서 結局은 그 解決方案 역시 견고치 못한 狀況論에 빠지게 된 것이 아닐까 추측된다.

라. G. 까퍼의 解決方案과 그에 대한 評價

그는 1969년에 통과된 前述한 그의 學位論文인 「分断國家의 法的 地位」의 結論에서 一般의인 解決方案을 提示하고 있다.

이 結論은 分断國家 一般理論을 研究해 나가는 데 있어서 참고할 만한 價值가 있다고 생각하므로 좀 길기는 하나 解決方案에 關聯된 部分 뿐만 아니라 前文까지 다음에 引用하겠다.

「分断國家는 性質上 혹은 同一한 國際的 單位 안에 담겨져 있는 部分 秩序들의 解消 (dissolution) 로 혹은 源泉國家의 分裂 (dismemberment) 로 變化하는 잠정적인 現象이다. 分断國家 理論을 總括國家와 部分國家들 간의 이와 같은 伸縮關係를 考慮해야 한다.

分断國家 理論은 分断國家 概念의 構成要素들을 지키기 위하여 이 引力을 안배하여야 한다. 즉, 源泉國家의 永続에 장애가 되는 이 部分的인 組織들의 잠정적인 성격과 이 源泉國家의 非實際性 (ineffectivity) 에 장애가 되는 部分的인 組織들의 安定된 性格과를 調整하여야 한다.

이 引力의 接配에 있어서, 혹은 國際共同社會에 있어서도 혹은 前述한 理論의 단 하나만의 要素를 각각 保存하고 있는 部分的인 秩序들에 의해서도 어떠한 곳에서도 認定되지 않는 하나의 地位 (Status) 를 假定하는 약간의 主張이 있을 수 있는데, 혹자는 總括國家의 持統을 認定하는 데에 基準을 두고 있고 (同一性 理論) 혹자는 이 部分的인 共同體들이 가진 唯一한 國家的인 性格을 보존하는데에 基準을 두고 있다 (相統論), 그리고 法的으로 상상할 수 있는 同一한 領土 領域 안에 있는 國家의이며 自治的인 世界的 法的 秩序의 存在를 認定하는 理論이 가장 現實과 잘 부합되는 것 같다. 이 理論은 당장에는 分断國家를 共有하고 있는 人間共同體를 옹호하는 이중 利益이 있다. 즉, 하나는 그들의 基本的인 要求와 부합되는 地位를 그들에게 마음대로 利用할 수 있게 하며, 또 하나는 유일한 政策樹立者에 속하는 앞날의 解決을 遮斷하는 것을 경계하는 것이다. 유일한 政策樹立者라 함은 이 本體들의 決定的인 地位는 다만 平和條約에 의해서만 確定되기 때문이다.

法律家は 可能한 解決들을 提示하는 것 만으로 만족하여야 하며, 解決을

기다리는 동안 이 本體들의 法的 存在을 保障하여야 한다.

將次 어떻게 平和條約에 이르는가가 問題다. 平和條約의 締結은 討議에 있어서의 그들의 平等을 保障하기 위하여 敵者들(antagonistes) 사이의 상호 승인에 의해서만 可能한 것 같은데, 그것은 통일성 이론의 포기를 전제로 한다. 독일의 경우는 문제의 해결에 있어서 聯合國들이 간섭권을 마음대로 行使한다는 한도내에서 平和協定이 혹은 事前에 統一된 政府에 의하여 또는 事後에 再統一의 방식에 관하여 同意하는 部分國家들의 두 政府들에 의하여 署名될 것인가가 問題다. 보류된 가정이 어떻든간에 유일한 未決定 要素는 「라이히」의 持續이나 또는 消滅이나 라는 것이고, 結局은 두 개의 同等한 法的 秩序의 存在을 認定할 수 밖에 달리 道理가 없다. 그러나 보류된 解法方案이 어떻든간에 未解決 中인 「라이히」의 權利와 義務에 관한 移轉方式이 必然的으로 論議되어야 할 것이다.

理論的으로는 非實在的인 國家(內在的인 國家)는 그의 行動能力的의 보존에 의하여 存続할 수 있다든가 한(부분) 국가에 대하여 생존권을 거부한다 생각할 수 있으나 分斷國家의 地位에 관한 定義는 國際的 人格의 要素인 實在性(effectivite) 개념을 中心으로 하여 내려지게 된다. 우리들의 立場에서는 우리들은 주체성(subjectivite)과 國際的 承認의 性質에 관한 가장 넓은 意味의 主張들을 채택하여야 한다고 믿는다. 그리하여 우리는 한 分斷國家 테두리 안에서 두 國家에 대한 承認은 그 分斷國家의 存在에 대하여 疑心을 품게 하는 것은 아니다 라고 단정하는 데에 이르게 되었다. 77) 이 결론은 주로 獨逸問題를 「모델」로 해서 내려져 있으며, 事實 加藤博士의 전기 論文에 있어서 韓半島와 「베트남」이 차지하는 비중은 相對的으로 弱하다 하겠다.

그러나 獨逸의 경우와 비교할 때 韓半島와 「베트남」의 경우에는 악화된 緊張狀態가 分斷國家 進化過程에 如何히 作用하느냐가 考慮되어야 하며, 그 대신 相續問題의 비중은 弱하다고 할 것인데 이와 같은 점에 대한 고려가 결여되어 있지 않나 생각된다.

V. 結 語

武力에 의한 分断國家의 解決이 要求되고 있는 限, 理論은 不必要하다. 거기에는 다만 戰略과 論戰만이 必要하고, 오로지 事實과 行動을 正當化하기 위한 主張들만이 絶對 支配의이고, 合理的인 理論의 參與가 거부되고 묵살되고 배척되기 때문이다.

「分断國家는 理論的인 研究對象이 될 價値가 없다」느니, 「分断國家 問題에는 理論이 없다」느니 하는 사람들이 많지만, 分断國家의 本體를 構造的 技能的, 特徵을 포착하여 體系化하려면 法·政治의 方法을 채택하지 않을 수 없고, 그러자면는 結局 總括國家와 두 개의 部分國家 3 자간의 關係糾明에서 出發하지 않을 수 없다.

韓半島에 있어서의 악화된 緊張狀態는 너무나도 오래 持續되고 緊固하다. 만일 이대로 緊張狀態가 고질화되어간다면 무력충돌 再發의 可能性이 있고, 그렇게 되는 경우에는 休戰協定이 休紙化되고 원상복귀를 招來하여 分断의 全的인 폐지를 가져오든지 분단강화로 指向하여 總括國家의 소멸을 가져오든지 할 것 같이 理論的으로는 생각할 수 있으나, 6.25의 經驗으로 비추어보아 全 韓半島의 完全한 軍事的 占領이 不可能한 限, 武力에 의한 이 地域에 있어서의 總括國家의 소멸은 不可能하다.

「베트남」, 獨逸의 경우와 마찬가지로 平和條約만이 韓半島에 있어서의 總括國家의 假定을 排除할 수 있다.

두 가지 경우를 추측할 수 있는데, 하나는 緊張狀態가 改善된다면 平和條約 締結 後 또는 締結 前에 再統一 또는 分裂方向으로 갈 수 있을 것이며, 단 하나는 緊張狀態의 고질화는 直接 利害關係國들의 간섭을 誘發하여 中立化된 再統一로 가든지, 또는 分裂로 가든지 할 수 있을 것이다.

그러나 現在와 같이 악화된 緊張狀態에서는 設使 平和條約이 南北間에 締結된다 할지라도, 武力에 의한 解決의 可能性이 如前히 잠재하고 있는 以上 平和條約은 無意味하며, 總括國家의 소멸은 武力對決을 일층 격화시킬 우려가 있다고 할 것이다.

한편으로 獨逸에 있어서는 再統一에 의해서만 內在的인 國家의 實際的인

活動이 回復될 수 있지만, 韓半島와 「베트남」의 경우에는 한 部分國家의 「分離」에 의하여 그것이 可能할 수 있을 것이다.

요컨대 韓半島에 있어서는 如何한 경우가 있더라도 休戰協定에 依存해야 하고, 休戰機構를 利用하여 分斷國家의 進化過程을 밟아나가야 한다. 實質的인 緊張緩和, 즉 武力對決의 緩和 南北間의 人的 및 物的 往來가 있을 때까지는 平和協定에 관한 論議는 하등의 意味를 갖지 못할 것이다.

註

- 1) Gilbert Caty, Le statut juridique des Etats divises, Paris, Editions A. Pedone, 1969. p. 5.
- 2) Hammerbacher, Die volkerrechtliche Stellung Vietnams (Ein Beitrag Zur problematik der volkerrechtlichen Situation geteilter staaten). Vaduz. 1960: fundamentalement, Teilung und Wiedervereinigung Eine weltgeschichtliche Ubersicht, 1962. 参照.
- 3) 「고다니 쓰루지」分裂国의 法的 地位, 國際法外交誌, 第618卷 第1号, p.1.
- 4) 前掲書 p. 152.
- 5) 前掲書 p. 2.
- 6) W. Gould, An Introduction to International Law, New York, 1957. p. 87.
- 7) State Department, 4. 3. 1966. "The legality of U.S. participation in the Defence of Vietman", Dpt. St. Bul. 28. 3. 1966. No. 1396 et. A. J. I. L., 1966. p. 565.
- 8) B. Fall, The Second Indochina's war, International Affairs, 1. 1965.
- 9) N. J. G. Pounds. History and Geography: a perspective on partition, Journal of International Affairs, VI, 18(1964), No. 2: The politics of partition.
- 10) Gilbert Caty, Le Statut juridique des Etats divises, paris, 1969.
- 11) G. Schutze, Vietman, in Teilung und Wiedervereinigung eine weltgeschichtliche Uebersicht (herausgegeben von G. Franz, Gottingen, 1963).
- 12) O. H. von der Gablentz, Teilung und Wiedervereinigung von Nationalstaaten, in: Koreana Quarterly, Winter 1965-Spring 1966. p. 16.
- 13) G. Hammerbacher, Die volkerrechtliche Stellung Vietnams, Augsburg, 1960.

- 14) Munch, A propos de la question allemande, dans: Journal du droit international, 1962. p. 5.
- 15) D.P.O'Connell, the law of state succession, Cambridge, 1956, pp. 5~6.
- 16) Luis Martinez-Agullo, L'Etat divise, op. cit., p. 277.
- 17) Le statut Juridique des Etats divises, pp. cit., pp. 11~12
- 18) ibidem, p. 91.
- 19) ibidem, p. 112.
- 20) ibidem, pp. 112~113.
- 21) ibidem, p. 113.
- 22) S. Bastid, Cours de droit international public Paris. 1966 ~ 1967 参照.
- 23) Le statut juridique des Etats divises, op. cit., p. 6.
- 24) 中国에 관해서는 筆者는 国内에 있어서의 다수설과는 반대로 유럽에 있어서의 다수설을 따라 中国은 分斷國家가 아니라는 立場을 取한다. 그 理由는 1951年 9月 8日의 「샌프란시스코」平和條約에 의하여 權限을 行使하는 領土가 台灣政府에 賦与되어 새로운 國家 中華民國이 成立되었다고 보기 때문이며, 만일 中国이 分斷國家가 되기 위해서는 이 平和條約 署名後에 장개석이 中国大陸에서 물리어 나왔어야 할 것이다. Le statut juridique der Etats divises op. cit., pp. 23 ~ 30. 参照.
- 25) Textes et documents pour l'organisation du monde, Centre d'etudes politique etrangere, Hartmann, 1956. p. 80.
- 26) Maurice Duverger, Constitutions et documents politiques, Presses Universitaires de France, 1957. p. 295.
- 27) Ibidem p. 300.
- 28) Notes et Etudes Documentaires, No. 1249, 21 Decembre 1949.
- 29) Ibidem
- 30) M.E. Bathurst et J.L. Simon, Germany and the North Atlantic Community, London, 1956: R. Schuster, Die Deutsche staatliche Existenz im Widerstreit Politischer und rechtlicher Gesichtspunkte, Munchen, 1963.

- 31) Ibidem
- 32) H. Mosler, Die Beendigung des Kriegszustandes mit Deutschland und die Entwicklung des volkerrechtlichen Kriegsbegriffs (sous la direction de), Maxplanck Institut, 1963 (Vol. 37), Beitrage zum auslandischen offentlichen Recht und volkerrecht.
- 33) Le statut juridique des Etats divises, op. cit., p. 39.
- 34) Ibidem
- 35) Zeitschrift fur auslandisches offentliches Recht und Volkerrecht-Max. Planck Institut fur auslaandisches offentliches Recht und Volkerrecht, Heidelberg (R.F.A.), 1957~58 (Vol. 18), Volkerrechtliche Praxis der B.R.D in Jahre 1956.
- 36) Le statut juridique des Etats divises, pp. cit., 39, note 19; cf. F. Munch, zum Saarvertrag V. 27. 10. 1956, Zeitschrift fur auslandisches offentliches Recht und Volkerrecht, 1957~58 (Vol. 18)
- 37) Le statut juridique des Etats divises, op. cit., p. 39.
- 38) Le statut juridique d'Etats divises, op. cit., pp. 112~113.
- 39) L'Etat divise, op. cit., pp. 268~269 et. note (23).
- 40) Le statut juridique d'Etats divises, op. cit., p. 25
K. Zemanek, Die Volherrechtliche stellung Formasas, archiv des Valhorrechts, 1955~56, p. 308.
- 41) 小谷鶴次, 前掲「分裂国斗 法的 地位」p. 19.
- 42) Le statut juridique des Etats divises, op. cit., p. 113.
- 43) Notes et Etudes Downentaires, No. 1. 791 (6. October 1953), p. 9
- 44) Ibidem, p. 18.
- 45) Le statut juridique des Etats divises, op. cit., p. 56.
- 46) Ibidem, p. 57.
- 47) Cf. Ibidem, p. 98.
- 48) L'Etat divise, op. cit., p. 269.
- 49) Roger Pinto, Problemes juridiques et esquisse d'un reglement de Paix du Conglit Vietnamien, (dactylographie) p. 10.

- 50) Ibidem p. 28.
- 51) Le statut juridique des Etats divises, op. cit., p. 42.
- 52) Le Statut juridique des Etats divises, op. cit., pp. 53 et 56
- 53) Ibidem, p. 44.
- 54) Roger Pinto, op. cit., p. 30.
- 55) H. Eden, Towards Peace in Indo-China, 1966, p. 28.
- 56) Roger Pinto, op. cit., p. 31.
- 57) L'Etat divise, op. cit., p. 272 et p. 274.
- 58) Paul Reuter, Institutions Internationales, P.U.F. Paris 1969. p. 58.
- 59) J. Malignon, Dictionnaire de Politique, Editions Gujas, Paris, 1967. p. 179.
- 60) Raymond aron, Paiket guerre entre les nations Calmann-L'evy Paris, 1962. p. 555.
- 61) G. Caty, op. cit., pp. 47~51 L'Etat divise, op. cit., pp. 266~267
- 62) 「베를린」問題도 마땅히 取扱되어야 하나, 여기서는 오로지 獨逸의 冷戰에서 생긴 分斷國家라는 면을 증명하는 데에 불과하므로 「베를린」問題를 省略함.
- 63) Cite dans: Lestatut Zuridique dis Etats divises op. cit., p. 101.
- 64) W. Marschall von Bieberstein. -Zum Problem der volkerrechtlichen Anerkennung der beiden deutschen Regierungen, Ein. Beitrag Zur Diskussion uber die Rechtslage Deutschlands. - Berlin 1959, p. 140.
- 65) Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. Bd. 6, s. 338
- 66) Murschall, op. cit., p. 219.
- 67) F. A. Mann, Germanys present legal status revisited, dans: The international and comparative law quarterly 1967. p. 796.
- 68) L'Etat divise, op. cit., p. 277.
- 69) 日本國際問題研究所, 「南北朝鮮의 國際的地位(解説編)」東京 1964. pp. 45~46.
- 70) 前掲書, p. 44.

- 71) 小谷鶴次, 前掲書 pp. 32~34.
- 72) 前掲書 32 pp.
- 73) 前掲書 33 pp.
- 74) 前掲書 152 pp.
- 75) T.O. 「朝鮮의 南北統一問題」 調査月報 (내각 조사실 발행), 제 115 호
(제 10 권 제 7 호), 1965 年 7 月 p. 4.
- 76) L'Etat divise op. cit., pp. 283~284.
- 77) G.Caty: op. cit., pp. 239~240

分斷國家의 統合理論에서 본 多角的인 南北交流提議 評價

尹 炳 益

統一研修所 教修

目 次

- I. 序 言
- II. 分斷國家論
- III. 分斷國問題의 解決
- IV. 分斷國問題 解決과 多方面的 交流
- V. 結 論

I. 序 言

分斷國家問題를 解決할 수 있는 普遍妥當한 一般理論은 아직까지 構成되지 않았다. 東西獨關係正常化의 理論的背景을 이루었던 이른바 「分斷國家一般理論」은 伝統 西歐國際法 概念을 分斷國現實에 맞도록 對峙·適用시키므로써 法理論에 置重하고 있으며, 주로 西歐統合의 理論的背景을 이루었던 「機能主義統合理論」은 社會機能統合을 理論化시키므로써 새로운 次元에서 分斷國問題 解決에 援用될 수 있겠으나 分斷國의 當面問題와는 距離가 있는 「社會機能統合問題」에 置重될 念慮가 있다. 이 밖에도 高度産業社會의 「體制收斂化理論」이 援用되기도 한다.

分斷國問題의 解決理論은 적어도 分斷國問題의 實際的인 解決을 意識할 때는 政治的側面, 法的側面, 社會的側面 등등 多角的이며 綜合的 側面에서 問題를 把握하지 않을 수 없는 어려움이 있다. 그리고 分斷國問題解決을 위한 當面課題는 社會機能的統合의 實現에 앞서 分斷雙方間의 平和共存關係의 誘導에 있다고 본다. 分斷雙方間의 平和共存關係가, 一旦 樹立된 然後에 비로써 社會機能間의 多方面的的交流가 進行되어 社會的機能間의 接近이 加速化될 것이다. 따라서 本 研究은 우리가 南北對話 過程에서 提起한

「多方面的交流」의 意味를 「機能主義統合理論」에서 처럼 分斷雙方間的 社會機能的統合實現의 論理로서 보다 分斷國問題解決의 當面課題인 平和共存關係 誘導의 視角에서 檢討해 보았다. 그리고 分析方法은 東西獨關係 正常化「모델」을 韓半島의 境遇에 比較하는 立場을 取했음을 밝힌다.

II. 分斷國家論

第2次世界大戰以後 韓國, 獨逸, 越南 및 中國 등 4개의 分斷國家가 發生하였다. 이 밖에도 領土가 物理적으로 分斷된 國家는 勿論 많이 있으나 通常 4개 分斷國家를 學論하는 理由는 分斷의 原因이 韓國과 獨逸의 境遇처럼 戰勝 強大國의 戰後處理 過程에 있었든지, 아니면 中國과 越南의 境遇처럼 戰前의 國內의 內紛에 있었든자간에 다같이 分斷雙方이 戰後 國際的 東西冷戰構造에 編入되어 이데올로기의 相剋 밑에서 体制의 對立을 維持하고 있는 基本的 特性을 갖고 있기 때문이다. 勿論, 東西獨問題 解決을 위하여 漸進적으로 體系化되어가고 있는 歐洲 學界의 이른바 「分斷國家 一般理論」中에는 純粹法理論的 見地에서 심지어 獨逸만을 分斷國家로 規定하는 特殊 見解가 있는가 하면 國家代表權 問題로 特徵지워지는 中國問題를 除外하고 獨逸, 韓國 및 越南만을 分斷國家로 取扱하는 見解도 있다.¹⁾

「台灣은 中國의 一部」라는 1972年 上海 美·中共聲明에 이어, 日·中國外交正常化 過程에서 日本은 中共의 「唯一合法性」을 認定하는 「政治條項」을 受諾함으로써 中國統一問題는 보다 國內政治의 次元的 問題로 壓縮되었으며, 1975年 11月 15日 「越南統一會議」開催에 이어 1976年 4月 25日 南北越南總選이 實施되고 1976年 6月 25日 「베트남」社會主義共和國이 宣布됨으로서 越盟勞動黨의 脚本에 따라 越南統一이 急進展되었으며, 1972年 12月 21日 東西獨基本條約이 締結됨으로서 東西獨間 平和共存關係가 定着化되어가고 있다. 韓半島問題의 越南類型的 解決을 冒險하고 있는 北韓共產集團의 對南統一戰略과 東西獨類型的 解決을 主導하고 있는 韓國統一政策의 葛藤속에서 韓半島統一問題만이 極히 流動的 狀況에 놓여있다. 分斷國問題의 越南類型的 解決과 東西獨類型的 解決方式은 分斷國問題 解決의 基本「모델」

로서 前者에는 武力統一論理가 適用되고, 後者에는 平和統一論理가 適用되며, 前者는 分斷 雙方間에 「힘」이 不均衡狀態에 있을 때 可能하고, 後者는 「힘」이 均衡狀態에 있을 때 可能하다. 따라서 韓半島分斷問題의 解決은 戰爭을 바라지 않는 이상 國際的, 國內的 分斷與件의 많은 差異에도 不拘하고²⁾ 基本的으로 東西獨類型에서 「실마라」를 찾지 않을 수 없으며, 다만 統一指向보다는 現狀固定的 解決에 置重되고 있는 東西獨類型과는 달리 高度로 統一指向의인 韓半島 分斷與件의 基本的特殊性에 副應하여 「統一指向의인 平和共存「모델」」³⁾을 開發하지 않으면 안될 것이다.

東西獨間平和共存關係의 定着은 결국 國際法的 뒷받침이 없이는 不可能하나, 近代主權國家間의 關係를 規律하고 있는 傳統 西歐國際法概念으로는 分斷國問題를 完全히 規律할 수 없으므로 傳統 西歐國際法 概念을 土臺로 하여 앞서 指摘한 바와같이 이른바 「分斷國家 一般理論」이 體系化되어 가고 있다.⁴⁾ 勿論, 東西獨은 이 「分斷國家 一般理論」과는 달리 各者의 政策의 意圖를 反映하는 個別的인 東西獨關係論을 展開시키고 있다. 西獨은 「1民族 2國家論」에 立脚하여 東西獨關係를 近代 西歐國際法上的 主權國家關係와는 다른 「特殊關係」라고 主張하고 있음에 反하여⁵⁾, 東獨은 東西獨統一의 名分을 抹殺시키기 위한 戰略的 要請에 따라 이데올로기가 다른 境遇에는 같은 民族일 수 없다는 詭弁으로 「民族國家論」을 主張하고 있다.⁶⁾ 이와같이 分斷雙方이 主張하는 戰略論과는 달리 「分斷國家一般理論」은 分斷國의 法的性格을 客觀的으로 理論化하였다는 意味에서 分斷國問題 解決의 方向感覺을 提供하고 있다. 分斷國家 一般理論은 分斷國家를 「法的으로 持續되는 하나의 國家가 國際法上 兩者다 「部分國家」의 同等한 地位를 가진 2個의 國際的 主體로 暫定的으로 分斷되어 있는 國家」로⁷⁾ 規定하고 있다. 따라서 分斷國家는 法的으로 持續되는 하나의 國家로서 潛在化 되어 있는 「總括國家」(혹은 源泉國家)와 2個의 「部分國家」를 合하여 3個의 國際法的 主體로 構成되어 있으며, 이와같은 分斷國家는 潛在化되어 있는 「總括國家」의 對內外的 權限의 獨占을 目的으로 2個의 「部分國家」가 全面對決하고 있는 構造의 一般特徵을 갖고 있다. 그러나

分斷國家는 近代主權國家와는 달리 國內側面에서는 2個의 政治的主体, 즉 2個의 「部分國家」를 合해야 비로소 하나의 潛在的인 「總括國家」가 될 수 있고, 對外的으로도 國際法上 2個의 部分的 主体들을 合하므로써 하나의 主体로서의 「總括國家」를 代身할 수 있으므로, 國內的으로나 國際的으로나 2個의 「部分國家」는 「總括國家」를 單獨으로 代身할 수 없다는 基本的 特徵이 提起되고 있다. 獨逸의 境遇 이와같은 「總括國家」의 存統은 「포츠담」宣言, 東西 兩獨의 憲法, 國際關係의 實際 및 學說 등에서 찾아볼 수 있다. 1945年 6月 5日 「포츠담」宣言은 “獨逸人民이 適當한 時期에 世界의 自由스럽고 平和的인 人民들 사이에 그 자리를 차지한다는 것은 可能的인 일이다.” 라고 宣言하고 있으며, 1949年 5月 23日 西獨의 基本法前文은 “民族的 및 國家的 單一性을 擁護하는 意志에 불탄 ………” 이란 表現으로 「總括國家」의 潛在性을 暗示하고 基本法 第 23條는 “獨逸의 其他 地域은 獨逸聯邦共和國加入後 基本法의 適用을 받는다.” 고 明示하였다. 1949年 10月 7日 東獨憲法 第 1條는 “獨逸은 分割할 수 없는 하나의 共和國이다” 라고 規定하였다. 東獨은 修正憲法에서 「2民族·2國家論」을 展開시킴으로써 애써 分斷國家의 屬性을 外面하고 分離 獨立을 企圖하고 있을 뿐이다. 獨逸의 國際關係의 實際面에서도 主로 「라이히」의 債權債務清算問題를 中心으로 潛在的 「總括國家」의 存統이 前提되고 있다.

물론 南北韓關係에서도 「總括國家」概念이 適用될 수 있다. 다만 韓半島의 境遇는 植民地 時期의 介在에도 不拘하고 「韓日合邦」의 源泉無効로 大韓帝國傳統의 繼續을 主張하는 理論이 있는가 하면, 植民地 時期의 法的 斷絶을 理由로 國際法的 側面에서는 「休戰協定」과 「샌프란시스코」美·日 講和條約 그리고 國內法的 側面에서는 南北韓 憲法상의 內容으로 「總括國家」의 存在를 逆으로 類推하는 主張⁸⁾도 있다. 이 점이 韓半島와 獨逸間의 「總括國家」 性格上的 差異점이다. 그리고 韓國의 獨立을 約束한 「카이로」와 「포츠담」宣言은 法的拘束力이 없으므로 이들 宣言만으로는 「總括國家」概念을 構成할 수 없다. “韓國紛爭의 平和的이며 決定的인

解決"을 前提로 하고있는 休戰協定(前文 및 第5條62項)과 하나의 國家로서의 大韓의 獨立을 承認하고 있는 샌프란시스코 美·日講和條約(第2條(a)項)이 「總括國家」를 想定하고 있으며 南北韓의 憲法이 또한 「總括國家」를 前提로 하고 있다. 以上과 같은 分析을 통하여 通常 「分斷國家」로 呼稱되는 韓半島의 獨逸의 內面에서 最少限 客觀的인 法理論的 側面에서 보면 「總括國家」와 「部分國家」의 概念이 潛在化되어 있음을 알 수 있다. 「部分國家」는 分斷國家 안에서 實際로 共存하고 있는 2個의 部分的인 憲法秩序를 가르키는 概念이며 적어도 國際法的 決定에서는 「總括國家」를 代表할 수 있는 完全한 意味의 國際法的 主体가 될 수 없는 「總括國家」는 이 部分國家에 相応하는 概念으로서 分斷國家안에 存在하는 2個 部分國家의 領土와 權限을 綜合計한 架空的인 概念으로서 對外的 側面에서도 2個의 部分的인 主体를 하나로 代替할 수 있다.

III. 分斷國問題의 解決

1. 「部分國家」의 地位의 自覺

分斷國家의 葛藤은 이상과 같은 「分斷國家 一般理論」의 見地에서 보면 결국 「部分國家」가 「總括國家」의 國內外的 權限을 一方으로 獨占하려는데 起因함으로, 分斷國問題의 解決의 「部分國家」의 「部分國家」로서의 現實 自覺을 基本前提로 하지 않을 수 없다. 그러나 「部分國家」가 傳統 國際法上的 主權國家로 完全히 「分裂」되는 것은 分斷國問題 解決의 올바른 길은 아니라, 따라서 東西獨問題解決을 中心으로 提起된 이른바 「國家核心論」이나 「縮小國家論」은⁹⁾ 다같이 分斷國問題解決의 理論的 妥當性을 喪失하였다. 다만 西獨側의 「國家核心論」과 東獨側의 「縮小國家論」은 東西獨 接近過程에서 雙方의 戰略的 立場을 反映하고 있음을 注目해야 한다. 「國家核心論」은 「總括國家」와 「部分國家」의 3者關係에서 一方의 「部分國家」가 「總括國家」의 代表權을 全面 引受하려는 것으로서, 一方의 「部分國家」의 領土縮小 현상을 權限의 縮

小로 보지 않고 不平等原則을 適用하여 一方을 合法的 秩序로 他方을 非合法的 秩序로 規定한다. 「核心國家論」에 따라 西獨은 東獨을 非合法的 秩序로 規定하고 東獨의 法的地位를 占領에 의한 事實上的 政府로 보고 獨逸의 再統一은 核心國家에 의한 非合法的 秩序, 即 名目上 「總括國家」에 屬하고 있는 領土이지만 現在로서는 아직 聯邦政府와 權限이 實際的으로 내치지 못하고 있는 地域의 吸收에 의하여 이루어진다고 主張하여 왔다. 이와같은 「國家核心論」은 「部分國家」間에 勢力的 不均衡이 露出되어 「一方部分國家」에 의한 「總括國家」의 單獨代表性이 現實的으로 이루어지고 있는 境遇에만 意味를 갖게 된다. 한편 「縮小國家論」은 「總括國家」와 「部分國家」의 3者關係에서 「部分國家」는 同等하게 取扱함으로서 「部分國家」와 「總括國家」와의 關係를 解決하려고 하는 點에서 他方部分國家의 吸收統合이란 冷戰概念은 清算되었으나, 「總括國家」의 領土와 權限을 各 「部分國家」가 가지고 있는 實際的 領土에 附屬토록 配分함으로서 各各 完全한 國家로 看做한다. 결국 「縮小國家論」은 必然的으로 國際法上 「分裂」이나 「分離」로 歸結되며, 따라서 「部分國家」의 法的地位는 둘다 合法的이며, 再統一問題는 法的價值가 없는 民族自決問題로 轉換된다.

이 「國家核心論」과 「縮小國家論」은 다같이 “法的으로 持續되는 하나의 國家가 國際法上 兩者 다 「部分國家」의 同等한 地位를 가진 2個의 國際的인 主体로 暫定的으로 分斷되어 있는 國家”라는 「分斷國家」概念을 스스로 拒否한 結果가 되었다. 「國家核心論」은 分斷國家가 지닌 「部分國家」의 屬性을 拒否하였으며, 「縮小國家論」은 「總括國家」의 屬性을 拒否하였다. 결국 「分斷國問題」解決의 端緒는 分斷國 概念에서 찾을 수 밖에 없을 것이다. 分斷國家의 安定은 分斷國 概念의 構成要素(「總括國家」 및 2個의 「部分國家」)間的 相互關係의 安定을 維持할 수 있는 引力의 均衡과 按排를 통해서만이 可能할 것이다: 即 「總括國家」의 永続性에 障礙가 되는 「部分國家」의 「暫定的인 性格」과 「總括國家」의 非實在性에 障礙가 되는 「部分國家」의 「安定된 性格」과

를 調和시키는 것이 分斷國問題 解決의 核心이 된다.¹⁰⁾ 이 法理論的·抽象的 概念을 政治的 概念으로 바꾸면 分斷國問題의 解決은 分斷雙方이 「部分國家」로서의 地位를 自覺하는 「平和共存關係」를 受諾한 다음, 이 「部分國家」相互間의 平和共存關係와 「總括國家」를 再生시키는 「再統一」과의 調和를 維持하여야 한다. 이 調和點은 分斷狀況의 條件에 따라 東西獨關係와 같이 「現狀固定的인 平和共存關係」에 置重될 수도 있고 韓半島의 境遇와 같이 「統一指向的인 平和共存關係」에 置重되어야 할 수도 있다.

2. 「部分國家」의 地位를 受諾하는 政治的 決

以上 分斷國家의 屬性에 대한 分析을 통하여 分斷國問題의 解決은 「部分國家」相互間에 「部分國家」로서의 地位를 自覺하는 平和共存關係를 受諾할 때 비로소 「실마리」가 풀리는 것을 確認하였다. 이에 「部分國家」地位의 受諾은 「政治的決斷」에 屬하는 事項이며 이 決斷이 없이는 分斷國問題의 解決은 不可能하다. 이 政治的決斷은 이른바 「唯一合法性」論理에 따라 他方分斷地域을 吸收統合하려는 冷戰構造的 論理를 拋棄하고 相對方 分斷地域의 合法性을 事實上 承認하는 政策轉換을 뜻하며, 다른 한 便으로는 相對方 分斷地域을 共產化하려는 모든 類型的 革命戰略의 最小限 暫定的中斷을 뜻한다. 前者는 民主體制를 標榜하는 分斷地域「部分國家」의 境遇일 것이고, 後者는 共產主義를 標榜하는 分斷地域(「部分國家」)의 境遇일 것이다. 1972年 12月 21日 東西獨基本條約 締結過程에서 이와 같은 具體的樣相이 나타났다. 西獨은 東西獨關係 正常化過程에서 東獨의 法的地位에 관한 段階的 承認을 斷行하여 「東獨地域만의 自由選舉實施에 의한 東獨의 合併」, 西獨의 獨逸單獨代表權 要求, 「할슈타인」原則 등 冷戰構造的 對東獨觀을 修正하고, 「相異한 社會體制를 가진 2個의 肢體國家」概念 事實上 2個의 部分國家가 存在한다」는 2個의 部分秩序概念, 브란트首相의 「西地域의 規制되고 時間的으로 制限된 共存」概念을 段階的으로 適用하고 마침내 「1民族·2國家論」에 立脚하여 東獨을 「事實上의 國家」로 承認하는 政治的 決斷을 하였다. 한편 東獨은 1956年

「올브리히트」의 「國家聯合案」과 1966年 當時 野黨의 位置에 있었던 西獨의 「社民黨」에 대한 「東獨社會主義統一黨」의 演士交換提議 등에서 代表的으로 나타난 바와같이 西獨을 共產化하려는 이른바 「人民戰線戰略」을 修正하고, 東西獨關係를 「一般的으로 承認된 國際法의 諸原則이 適用되는 關係」, 혹은 「獨逸民族의 主權國家間의 關係」라고 規定함으로써 東獨의 國際法의 承認을 獲得하려는 데 注力하는 한편 「2民族·2國家論」을 標榜 하면서 東西獨의 分離獨立을 表現하려는 政治的 決斷을 하였다. 1972年 12月 21日 締結된 東西獨基本條約은 東西 兩獨의 이와같은 政治的 決斷의 產物이었다. 東西獨基本條約은 民族統一問題에 대하여 「合意하지 않기로 合意」한 政治的 決斷으로서, 西獨의 立場에서 보면 東獨을 事實上 國家로 認定하여 「獨逸統一」이라는 民族의 悲願을 將來 再統一의 可能性을 남기면서도 우선 拋棄하였으며, 東獨의 立場에서 보면 西獨을 共產化하려는 이른바 「人民戰線戰略」의 事實上의 拋棄를 意味한다. 물론 이와같은 東獨側의 政治的 決斷은 東西獨間 國力의 엄청난 隔差속에서 提起되고 있는 西獨의 統一攻勢를 一旦 封鎖시키려는 戰略的 要請에 따른 것이다.¹¹⁾

韓半島의 境遇에서 韓國은 1973年 6月 23日 相互內政不干涉, 北韓의 國際機構와 國際聯合加入容認을 內容으로 하는 「平和統一外交政策宣言」을 發表함으로써 비록 北韓共產集團을 國家承認(「部分國家」의 地位의 學說)은 하지 않았지만¹²⁾ 事實上 實在政權으로 認定(平和共存關係受諾)하는 政治的 決斷을 斷行했음에도 不拘하고, 北韓共產集團은 「당분간 南北의 現 政治制度는 그대로 두고 大韓民國政府와 朝鮮民主主義人民共和國政府의 獨自의인 活動을 保存하면서 두 政府의 代表들로 構成되는 最高民族會議을 召集하여 우리 民族의 發展을 統一의으로 調節하자.¹³⁾」라고 主張하고 있으나 이른바 「平和統一5大綱領」이 隱匿하고 있는 革命戰略性을 拋棄하지 않는 限 「平和共存關係」를 受諾하는 政治的 決斷과는 距離가 멀다. 오늘날 北韓共產集團의 이른바 統韓政策은 1960年代 初半의 東獨의 統獨政策의 段階를 벗어나지 못하고 있다. 1960年代 東獨의 「國家聯合案」과 오늘날 北韓共產集團의 「高麗聯邦國」案은 基本的으로 同一한 것으로서 이

들 聯邦案은 分斷問題解決의 方案이 될 수 없다. 이들 聯邦案은 「最高民族會議」(獨逸의 境遇-「全獨委員會」)와 分斷雙方國家와의 3者共存을 標榜하고 있으나 「分斷國家一般理論」에 비추어 보면 「最高民族會議」나 「全獨委員會」는 「總括國家」概念에 屬하는 것으로서 潛在化되어야 될 「總括國家」가 顯在化될 境遇 「部分國家」로서의 分斷雙方國家는 消滅하여야 하기 때문이다. 卽 聯邦案은 共產側主張과 같이 分斷國問題의 中間解決段階일 수 없으며 事實上 再統一의 完成을 意味하기 때문이다. 따라서 韓半島分斷問題 解決의 端緒는 北韓共產集團이 韓國과 같이 南北韓 平和共存關係를 受諾함으로써 「部分國家」로서의 地位를 自覺하는 政治的 決斷을 斷行하는 데 있다.

3. 「部分國家」의 地位의 受諾을 誘發하는 要素

分斷國家의 當面課業은 相互間 緊張을 緩和하고 戰爭을 防止하여 冷戰的 構造를 清算하는 것이다. 東西獨 冷戰構造의 震源地인 東西獨間에 緊張을 緩和시키고 아울러 東西獨이 各各 編入되어 있는 東西歐 軍事體制(「나토」와 「바르샤바」軍事同盟體制)간의 緊張緩和를 誘導함으로써 戰後 歐洲의 現狀 凍結的인 安定化를 圖謀하려는 周邊強國(美·蘇·英·仏)의 對獨政策이 東西獨關係를 正常化시킨 決定的 要因이었다.¹⁴⁾ 특히 戰後歐洲의 現狀體制를 凍結시킴으로써 東歐 支配權을 確立하려는 蘇聯의 戰略이 東西獨關係 正常化를 加速화시킨 決定的인 要因이 되었으며, 따라서, 1970年 8月 12日 調印된 獨蘇條約(獨蘇不可侵條約)은 1972年 12月 21日 署名된 東西獨基本條約의 基盤이 되었음은 勿論이다. 이와같이 獨·蘇條約과 東西獨基本條約이 締結됨으로 인하여(其他 베르린協定 등 東西緊張緩和를 가져온 모든 附隨的인 協定과 더불어) 東西獨간의 緊張緩和가 具體적으로 保障되었으며 아울러 前後 歐洲體制가 비로소 制度的으로 安定化될 수 있었다.

以上과 같은 東西獨關係 正常化過程에서 實證된 바와같이 分斷國家가 相互間 平和共存關係(部分國家의 地位)를 受諾하게 되는 支配的 原因은 緊張緩和를 實現시킴으로써 冷戰的 對 狀態를 解消하고 나아가서 戰爭防止에 있음을 實感하게 된다. 물론 分斷國家의 政治的 現實에서는 分斷國 雙方

은 各各 体制強化를 위 여 相互間에 어느 程度 緊張의 常存이 事實上 要請되고 있는 側面이 있으나 緊張이 加速化되면 戰爭勃發 危險이 加重될 뿐만 아니라 軍費負擔의 壓力을 받게됨으로 바랄 바가 못된다.

韓半島의 境遇에서도 南北韓이 平和共存關係를 定着化시켜야 될 (「部分國家」의地位 受諾) 가장 基本的인 動因은 緊張緩和와 戰爭再發의 防止에 있을 것이다. 더우기 極東軍事情勢와 國際政治現況은 歐洲에서와 같은 制度的 安定化가 이루어지지 않고 極히 流動的인 狀態에 있을 뿐만 아니라, 北韓과 中·蘇間의 이른바 北方三角關係에서 北韓의 獨自的인 戰爭挑發能力과 遂行能力이 東獨과는 比較가 안될 程度로 增大되고 있기 때문이다.

以上과 같이 分斷國이 平和共存關係를 受諾하는 것은 緊張을 緩和하고 戰爭을 防止하려는 基本的 要請 때문이다. 그밖의 여러가지 要因도 無視할 수 없다. 分斷雙方間의 關係가 正常化됨으로써 經濟的 社會文化的 領域을 비롯한 多方面的 側面的 交流와 協力이 進行됨으로서 相互利益을 보는 功利的 側面的 要因이 있으며, 이 밖에도 雙方分斷國家는 統一을 渴求하는 民族主義的 要素의 壓力을 받고 体制統合에 앞서 우선 平和共存關係를 受諾하는 境遇도 있을 수 있다.

4. 「部分國家」의 地位를 受諾하기 위한 必要條件

分斷國家는 以上과 같이 緊張緩和와 戰爭防止를 위한 國內外的 要請, 經濟的 및 社會文化的인 多方面的 交流와 協力を 渴求하는 功利的要因, 그리고 統一壓力等等……만으로 當然히 平和共存關係를 受諾하는 것은 결코 아니며, 平和共存關係가 必然的으로 隨伴하는 交流와 協力の 加速化와 더불어 体制開放이 進行되어도 (1) 体制崩壞의 威脅을 받지 않는다는 先行條件이 반드시 充足되어야 되며, 나아가서는 (2) 相對方体制를 弱化 내지 崩壞시킬 수 있다는 戰略的 判斷이 可能할 境遇에 限하여 「部分國家」의 地位를 受諾하는 政治的 決斷을 하게 된다. 그러므로 分斷國問題가 解決되려면 最小限 分斷雙方地域(「部分國家」)의 体制安定이 先行되어야 함이 政治的 現實이다. 東西獨問題와는 달리 韓半島問題가 解決되지 못하는 基本的原因은 바로 여기에 있다. 東西獨의 境遇는 東西歐「블럭」間的 軍事

的 勢力均衡으로 体制의 安定이 現實的으로 確保되어 있으며, 西獨과 蘇聯은 일찍부터 外交關係를 維持하여 왔을뿐만 아니라 最近에는 獨蘇·獨波不可侵條約 締結을 背景으로 東西獨間의 軍事的衝突可能性은 거의 排除되었다. 더욱이 西獨은 莫大한 經濟力과 平準화된 中産層社会形成에 따른 社会的安定을 背景으로 이른바 「東方政策」(對東獨政策 및 東歐圈政策)을 積極的으로 主導할 수 있었으며, 東獨 또한 社会主义主義統一党的 長期執權에 따른 一黨獨裁体制를 確立하여 政治的基盤을 鞏固히 하고 있을뿐만 아니라 共產圈國家로서는 高度經濟成長을 達成하고(1960~1969年間 年平均 經濟成長率 4.5%로 西獨의 4.8%에 肉迫), 東歐最高的 生活水準(「헝가리」·「체코」보다 1/3程度 上廻하고 蘇聯의 2倍)을 維持하여 그 나름대로 体制崩壞의 威脅을 받지 않고 對西獨接近의 可能性을 發見할 수 있었다.¹⁵⁾ 이와같은 東西獨關係 正常化 過程이 示唆하는 바와같이 分斷國問題 解決의 基本的인 先決條件은 「交流」와 「協力」을 推進시킬 수 있는 体制安定의 構築이다. 그리고 「交流」와 「協力」의 進行에 따른 東獨社会的 變質을 期待하고 現狀固定的인 解決을 受諾한 西獨의 「東方政策」과 東獨의 聯邦制戰略(東獨은 東西獨基本條約을 1956年 「울브리히트」의 「國家聯合」案의 實現이라고 評價할 可能性도 있다)의 妥協案으로 締結된 東西獨基本條約이 또한 示唆하는 바와같이 相對方 体制를 「變質」 내지 「合作」시키려는 戰略的 要素가 潛在化 되었을 境遇 「部分國家」의 地位를 受諾하는 政治的 決斷은 急進展된다. 結局 韓半島分斷問題의 解決도 韓國의 北韓社会變質戰略과 北韓共產集團의 對南「聯邦制」戰略과의 均衡點에서 이루어질 것이다. 東西獨基本條約은 「統一條項」을 削除시킴으로서 均衡點을 發見하였으나 韓半島의 境遇는 統一指向的인 特殊与件으로 보나 北韓共產集團의 對南戰略의 性格으로 보나 「統一條項」을 包含시키는 線에서 均衡點이 發見될 可能性이 甚다.

IV. 分斷國問題解決과 多方面的 交流

分斷國家는 2個의 「部分國家」가 再統一(「統合」은 社會機能的結合을 強調하는 表現)되어 이른바 「總括國家」로 回復하여야 될 必然的 要因을 간직한 暫定的 國家形態로서 「再統一」은 武力的 方法이나 平和의 方法으로 이루어 질 수 있다. 武力的 方法에 의한 「再統一」은 社會機能的 結合시키는 統合過程이 隨伴될 때 비로소 政治的·社會的 意味의 完全한 統合이 實現된 「總括國家」가 回復될 것이다.

여하튼 武力的 方法에 의한 「再統一」은 強制的 政治統合이 一但 이루어지면 社會的·機能的 統合은 저절로 이루어지고, 反對로 社會的·機能的 統合必要性이 發生되어도 政治權力이 이를 拒否하면 統合運動은 中斷된다는 前提에 立脚하고 있다. 한편 平和의 方法에 의한 「再統一」은 오늘날 「機能主義統合理論」으로 代表的으로 說明된다. 機能主義統合理論은 원래 社會集團間에 生活領域의 交叉에서 생기는 社會機能的 統合 必要性에서 國境을 넘는 橫의 連繫가 發生한다는 理論的 基盤위에서 歐洲統合 理論으로 發展하였다. 機能的인 部分統合이 漸進的으로 進行되면 窮極的으로 不可分의 社會가 된다는 것이다. 이 機能主義統合理論은 서로 交互作用을 하고 있는 社會面에서 機能的인 相互依存關係가 생기면 共通의 統合利益이 생겨나고, 이 共同利益은 두 社會를 不可分으로 만들며, 한 次元에서 이루어진 機能的 協調關係는 다른 次元에서의 協調關係를 誘發하며, 既存主義體制의 與件속에서 統合을 現實的으로 推進하는 戰略으로서 「非政治的인 技術的 次元의 協調로부터 점차 政治的 統合으로 나가야 한다」는 漸進論을 펴고 있다.¹⁶⁾ 以上 提起된 2個의 「再統一」方案中에서 武力的 方法은 分斷國問題解決方案으로서 學論的 對象이 될 수도 없다. 그리고 「部分國家」相互間에 社會機能的 「交流」가 완전히 遮斷된 狀態에서 即刻的인 政治統合을 實現하자면 共產側 統一理論은 結局 武力統一方案과 理論的 連繫性이 있음을 注視할 必要가 있다. 다만 이들 一聯의 思考中에서 政治力의 重要性을 強調하는 理論은 分斷國問題解決에 示唆하는 바가 있다. 한편 機能主義統合理論은 分斷國家의 平和的 統合을 理論化시킬 수 있다는

점에서 分斷國問題解決에 決定的 寄與을 하고 있음에도 不拘하고 아직은 分斷國家의 基本的 特殊性을 反映하지 못한채, 「部分國家」가 機能的 分野의 「交流」와 「協力」을 受諾하는 前提에서만 妥當性이 適用되고 있는 實情이다.

分斷國問題의 解決方案은 적어도 平和統一을 前提로 한다면 앞에서 分析한 바와같이 「部分國家」相互間의 平和共存關係를 誘導하는 過程이 先行되어야 한다. 따라서 「部分國家」間의 多方面的인 「交流」와 「協力」은 「機能主義統合理論」에서와 같이 「部分國家」間의 「統合」實現의 論理로서 適用되기에 앞서 平和共存關係誘導의 論理도 再構成될 必要가 있다. 分斷國家의 再統一은 적어도 現實의으로는 「部分國家」相互間에 平和共存關係를 誘導하는 過程이 先行되어야 한다. 따라서 「部分國家」間의 多方面的인 「交流」와 「協力」은 「機能主義統合理論」에서와 같이 「部分國家」間의 「統合」實現의 論理로서 適用되기에 앞서 平和共存關係 誘導의 論理로 再構成될 必要가 있다. 分斷國家의 「再統一」은 적어도 現實의으로는 「部分國家」相互間에 平和共存關係를 受諾하는 政治的 決斷이 先行되고 난 後 이 平和共存關係가 深度깊이 進展되는 過程에서 「部分國家」間에 社會機能的 交流가 強化되어 또 다른 政治的 決斷으로 段階的으로 이루어지지 않을 수 없기 때문이다. 오늘날 機能主義統合理論은 「社會機能的 交流」가 進行되면 「社會機能的 統合」이 自動的으로 隨伴되리라고 假定하고 있는 듯하다. 이것은 分斷國現實에 반드시 適用되는 것은 아니다. 이러한 分斷國 現實을 背景으로 「多方面的 交流」가 分斷國 解決에 미치는 段階的인 機能을 생각해야 한다. 「多方面的 交流」는 첫째, 「部分國家」가 平和共存關係를 受諾하는 政治的 決斷을 斷行하기 위한 體制診斷의 機能을 遂行하고, 둘째 이 平和共存關係의 持續을 實證하는 制度化機能을 遂行하며, 이 段階를 거쳐서 비로소 機能主義統合理論이 指摘하고 있는 「部分國家」間의 社會機能的 統合의 機能을 遂行한다. 前章에서 分析한 바와같이 「部分國家」는 體制崩壞의 威脅을 받지 않는 境遇에 限하여 平和共存關係를 受諾할 것이나, 體制的 強度를 判斷할 수 있는 唯一한 實證的 方法은

「部分國家」相互間에 「部分的交流」 내지 「多方面的交流」를 實施해 보는 길 밖에 없을 것이다. 처음 體制를 威脅하지 않는 初步의인 部分的交流를 始作하여 漸次 多方面的 交流를 擴大하여도 體制의 安全이 持續될 境遇 「部分國家」는 全面的인 平和共存關係를 制度化시키는 政治的 次元의 決斷을 斷行할 수 있을 것이다. 1972年 東西獨基本條約 締結로 平和共存關係가 定着化되기 以前에 事實上 社會文化的 및 經濟的側面에서 多方面的 交流가 進行되고 있었던 東西獨關係 正常化過程은 分斷國問題 解決에 重大한 示唆을 하고 있다. 東獨은 이 多方面的 交流過程에서 平和共存關係를 受諾할 境遇 必然的으로 提起될 社會開放이 加速化되어도 最小限 體制威脅은 받지 않는다는 判斷을 할 수 있었을 것이며 뿐만아니라 東獨은 이 交流過程에서 全般的 国力面에서 西獨의 優位를 實感하고 「國家聯合案」과 軍事力削減主張으로 集約되는 1960年代의 攻勢的 對西獨政策을 修正하지 않을 수 없다는 情報判斷이 可能하였다. 한편 南北體制間에 交流의 經驗이 없는 韓半島의 境遇는 西獨의 境遇보다 統一指向的인 7.4 南北共同聲明에 合意하였음에도 不拘하고 對話過程에서 閉鎖的社會體制的 弱點을 意識한 北韓共產集團에 의하여 結局 對話가 中斷될 수 밖에 없었다. 따라서 分斷國問題解決의 關鍵은 「部分國家」가 平和共存關係를 受諾할 만한 體制의 安定을 維持하고 있느냐에 달려있다고도 말할 수 있다. 「部分國家」가 一旦 平和共存關係를 受諾하는 고비를 넘기면 「交流는 오히려 摩擦과 葛藤을 일으킬 것이다」는 一部 否定的 見解에도 不拘하고 分斷國問題의 解決은 比較的 順坦한 發展을 거듭할 것이다. 部分的 交流와 協力은 多方面的 交流와 協力으로 拡散되어 分斷雙方間의 平和共存關係는 制度的으로 鞏固化될 것이다. 그리고 오늘날 機能主義統合理論이 開發한 모든 類型의 理論이 適用되고 「部分國家」相互間의 社會機能的 接近이 加速化되어 「總括國家」로 回復시킬 수 있는(再統一) 社會的 與件이 造成될 것이다.

V. 結 語

以上 分析을 통하여 分斷國問題 解決에 있어서 「交流」가 지닌 意味와 機能이 具體的으로 밝혀졌다. 「交流」의 試圖없이 分斷國問題는 解決될 수 없다. 이 以外에는 武力統一의 論理가 適用될 뿐이다. 「交流」의 過程을 거치지 않고 即時 聯邦을 構成하자는 北韓共產集團의 主張은 基本的으로 對南赤化統一을 貫徹하려는 冷戰論理에 不過하다. 따라서 韓半島 分斷問題는 交流過程을 거쳐 段階的으로 解決될 수 밖에 없으며, 南北問題의 當面課題는 우선 南北間의 部分的·多方面的 交流를 誘導하여 平和共存關係를 實現시키는 길 뿐이다. 南北韓 現實이나 東西獨關係正常化 過程에 비추어 볼 때 交流없이는 南北韓平和共存關係를 具體化시키는 政治的水準의 妥結은 거의 不可能하기 때문이다. 南北韓間의 「交流」를 誘導하기 위해서는 南北韓體制間의 「힘」의 均衡點을 發見해야 한다. 北韓社會體制는 韓國赤化를 試圖할 수 있을 程度로 強해서도 안되며, 南北韓社會 開放을 두려워할 程度로 弱해서도 안된다.

註

- 1) 金俊熙, 分斷國家 一般理論에서 본 韓國統一問題의 法的性質 統一政策 1卷 2号 参照. 平和統一問題研究所
- 2) 韓半島와 東西獨間的 分斷與件의 比較에 關係서는 尹謹植, 獨逸과 韓國의 統一與件比較, 東國大學校安保問題研究所刊 安保研究 創刊号.
- 3) 統一指向의인 平和共存「모델」은 分斷國關係를 正常化시키는 條約이나 協定에 東西獨基本條約과는 달리 「統一條項」을 挿入하는 것을 意味함.
- 4) 分斷國家 一般理論의 體系化는 Gilbert Caty, Le Statut juridique des Etats divises, Paris. 1969.
- 5) 東西獨關係의 展開에 關係서는 Texte zur Deutschland Politik 参照.
- 6) 東獨은 1949年 憲法에서 「獨逸은 分割할 수 없는 하나의 共和國」이라고 規定하였으나 1968年 憲法에서 「東獨은 獨逸民族의 社會主義 國家」라고 規定하였으며, 1975年 憲法은 2民族2國家觀에 立脚하고 있다.
- 7) 金俊熙, 前揭論文
- 8) 金俊熙, 前揭論文
- 9) 分斷國의 分裂 및 統一에 關한 法理論의 考察은 金正均, 國際法上的 分合모델과 分斷, 統一모델의 比較類型的 考察, 大韓國際法學論叢. 第20卷 参照.
- 10) 金俊熙, 前揭論文
- 11) 東西獨關係의 政治的接觸에 關係서는 尹謹植, 前揭論文参照
- 12) 6.23 平和統一外交政策宣言은 "對北韓關係事項은 統一成就될때까지 過渡의 期間中의 暫定措置로서 이는 결코 우리가 北韓을 國家로 認定하는 것이 아님을 分明히 밝히고" 있다.
- 13) 金日成은 北京과 東歐訪問에 이어 알제리아訪問時 1975年 5月 30日 알제리아政府機關誌 「엘·무자히드」와의 「인터뷰」에서 밝힌 內容
- 14) 周邊強國의 政策이 東西獨關係正常化에 미친 影響에 關係서는 尹柄益, 西獨의 東方政策, 嶺南大學校 統一問題研究所論輯. 3輯 参照.
- 15) Robert Gerald Livingston, East Germany between Moscow and Bonn. Foreign Affairs, 1972. 1.
- 16) 機能主義統合理論에 關係서는 李相禹, 機能主義統合理論과 南北關係改善 方案 研究. 平和統一研究所. 統一政策, 2卷 1号 参照.

韓國의 不承認主義 變遷과 그 特性

崔 昌 潤
陸軍士官學校教授

目 次

- I. 序 論
- II. Hallstein 原則의 獨逸의 變遷
- III. 韓國의 承認政策 變遷過程
- IV. 韓國과 西獨 承認政策 變遷過程의 法的 特性 比較
- V. 南北韓 UN 同時加入과 國際法理論
- VI. 結 論

I. 序 論

國際社會에서 權利와 義務를 수행할 수 있는 法的 主体로서 國家의 地位를 說明하는 가장 代表的인 理論은 承認理論이다.

그러나 이 承認理論에 의하여 뒷받침되는 國家承認의 制度는 現實의 國際社會의 特殊한 構造로 인하여 허다한 問題點을 안고 있다. 순전히 理論的인 觀點에서 본다면 承認制度는 嚴格한 法的 要件에 依拠하는 法律制度라고 할 수 있으나 實際에 있어서는 法的 制度라기 보다 政治制度에 가까운 것이다.¹⁾

國家承認은 사실상 두개의 側面을 가지는데 客觀的으로는 國際法主体로서의 國家의 存在를 認定하는 것이고 主觀的으로는 新國成立의 諸條件이 承認國의 權益에 背馳되지 않는다는 사실을 의미한다. 國家承認이 實際로 政治的 意味를 갖는 것은 바로 이 第二의 側面이며 이면은 또한 承認國의 恣意的인 自由裁量에 속하는 分野이기도 하다. 여기에서 承認理論은 國際法의 性質 및 基盤에 대한 學者의 理論的 信念에 따라 다양하게 나타나며 나아가서 그 實際는 各國의 國家利益에 立脚된 政治的 考慮의 所産으로서 一義的이 아닌 특질을 갖는다. 그러나 承認制度가 아무런 法的

要件도 없이 임의로 通用되는 것은 아니다. 承認制度도 그것이 國際法上의 유력한 하나의 制度인 한, 通說로서 慣行되는 法的 基準을 갖는다. 예컨대 承認의 要件, 承認의 方法, 承認의 效果, 本承認國의 法的 地位 등 여러가지 法的 內容을 내포한다. 2)

國家의 承認에 관한 問題가 上記한 바와같이 既存國家의 完全한 自由裁量에 달려있다고 한다면 거기에서 惹起되는 國際法上の 合法行爲 또는 不法行爲의 性格은 어떠한 것인가?

이 問題에 관하여는 承認主義와 不承認主義가 있다. 前者는 承認을 받을 수 있는 國家의 承認資格을 임의로 부인하는 것은 主權國家의 裁量權의 濫用으로서 그 行爲는 國際法에 위반이 된다는 것이다. 後者는 承認資格을 갖추지 못한 國家에 대한 繼續的인 承認拒否가 오히려 合法的이라는 立場이다. 요컨대 國際法上 適法性的 原則에 모순되는 行爲 내지는 國際法規定의 침해로 成立된 事態에 대한 不承認이 國際法秩序의 回復을 위한 正當한 強制的 制裁手段이 된다는 法的 主張에 근거를 두고 있다. 따라서 이러한 法的 主張을 國家의 法的 正統性 問題에 適用시킨다면 다음과 같은 命題를 成立시킬 수 있을 것이다. 즉 國際法的 適法性的 原則에 反하는 方法에 의해서 成立되고 存続되는 國家에 대하여 一主權國家가 그 國家에 대한 國際法上の 承認을 계속 拒否하는 行爲는 合法的이다.

이와같은 不承認主義의 法的 命題에 비추어 볼 때, 大韓民國이 侵略主義的인 北韓에 대하여 國際法上 承認을 繼續 拒否하고 나아가서 第三國이 北韓을 承認하는 일을 拒否해온 事實은 國際法上 正當하다고 할 수 있다. 그리고 添加하여 말할 수 있는 重大한 事實은 UN으로 부터 承認을 받은 韓國이 北韓에 대하여 國際法上の 基本原則인 相互不可侵을 約束하는 前提下에 國際法上으로 承認할 용의가 있음을 提案한 것인데, 이것은 韓國政府가 國際情勢의 變動에 따라 國際法上の 「事實變更의 原則 (Rebus sic Stantibus)」에 따른 政策的 措置로서 無責任한 不承認主義를 採擇하고 있지 않다는 事實을 明白히 提示하고 있다.

國際法上 主體로서의 國家의 法的地位를 決定하는 國家承認의 制度는 現

實의으로 個別國家의 自由裁量에 속한다. 그리하여 오늘날 國際法學의 現實的 通說을 따르면 國家의 法的 主體로서의 要件은 適法性의 原則에 依擲하기 보다는 實効性의 原則이 支配的이다. 이러한 點은 예컨대, 1951年 3月 21日 英國政府가 下院에 제출한 聲明에서도 一例를 찾아볼 수 있다. 즉 同聲明에 의하면 政府의 承認은 그 政府의 性格이 英國政府의 贊成을 받고 있는나의 여부에 달려있지 않다는 것이다.³⁾

本論文은 주로 韓國의 不承認主義의 變遷과 關聯하여 分斷體로서 類似한 西獨과 韓國을 比較하여 西獨의 Hallstein 原則의 變遷 즉 承認政策의 變遷過程을 考察하여 "圖表1"에 의거 韓國과 比較하고 南·北韓 UN 同時加入 問題를 論하고 이에 대한 法的 問題를 考察하고자 한다.

圖表1 韓國과 西獨의 承認政策變遷過程比較

韓 國	年 度	西 獨
第一期 絶對的 不承認主義時代	1948	第一期
	1949	
	1950	
	1951	
	1952	
	1953	
	1954	
第二期 相對的 不承認主義時代	1955	Hallstein 原則施行期
	1956	
	1957	
	1958	
	1959	
第三期 競争的 承認主義時代	1960	第二期
	1961	
	1962	
	1963	
	1964	
第四期 實質的 承認主義時代	1965	Hallstein 原則變轉期
	1966	
	1967	
	1968	
	1969	
	1970	
	1971	
第五期 積極的 承認主義時代	1972	第三期
	1973	
	1974	
	1975	
	1976	
Hallstein 原則止揚期	1977	第四期
	1978	
	1979	
	1980	
Hallstein 原則廢棄期	1981	Hallstein 原則廢棄期
	1982	
	1983	

II. Hallstein 原則의 獨逸의 變轉

<第一期>인 Hallstein 原則의 施行期는 1954 ~ 59 年の 6 年間으로 볼 수 있다.

“西獨政府와 公式外交關係를 맺고 있는 第三國이 다시 東獨과 外交關係를 樹立하는 것은 獨逸의 分割을 深化하는 非友好的인 行爲로 看做한다”는 이른바 Hallstein 原則이 아테나워政府에 의해서 公式으로 發表된 것은 1952 年이지만 前後事情으로 미루어 1953 年까지는 그 準備期間으로 볼 수 있다.⁴⁾

西獨은 美·英·仏 三國의 連名聲明에 의해서 唯一合法政府로 認定을 받았고 (54 年 3 月) 그에 따라 聯合國의 占領狀態에서 벗어났음은 물론 이듬해에는 NATO 加入이 환영되었다. 이러한 内外의 安定的 바탕위에서 實施되기 시작한 Hallstein 原則은 그 代表的인 適用实例을 유고, 쿠바 및 아랍諸國과의 關係에서 찾아 볼 수 있다.

먼저 유고의 경우, 西獨은 유고와의 經協條約 (56.3)에서 24 億 마르크의 援助를 戰時被害賠償條로 供与하기로 했는데 57 年 10 月에 유고가 東獨을 承認했기 때문에 즉각 斷交覺書를 보냈던 것이다. 이때 西獨은 “外勢의 干涉이 없었다면 東獨이 存在할 가답이 없으므로 東獨承認이란 明白한 內政干涉이 된다”고 유고를 詰難했었다.⁵⁾

다음 쿠바의 경우는 58 年 西獨과의 國交樹立이 있는 후 통상관계나 文化交流가 活潑했었는데 59 年 쿠바革命으로 쿠바가 東獨과의 外交關係를 설정함에 따라 (63.1), 領事關係나 經協關係 전반에 걸쳐 西獨이 外交斷絶을 보이게 된 것이다.

아랍의 경우는 東獨이 카이로에 총영사관을 개설한데서부터 시발되어 西獨公館이 철수하기에 이른 (65 年) 事例인데 특히 이 境遇는 西獨의 이스라엘 援助問題와 관련하여 많은 아랍國家들이 西獨과 斷交해낸 이를테면 Hallstein 原則의 逆利用과 같은 사태론까지 번졌던 境遇이었다.

이 時期의 分斷獨逸의 法的 地位는 当初 東西兩獨은 모두 終戰時의 無條件 降服이 獨逸의 征服消滅을 의미한다는 說論을 強力히 拒否하고 旧獨

逸帝國的 (또는 全獨的) 紐帶를 깊이 留念하는 部分秩序論 (Teilordnungs-theosic) 에 뜻을 둔다면서 占領期를 맞이했고 또 저마다 統一性的 擁護를 위해 「地方的인 事實上的 政府」 (Local de facto Govt) 를 세운다는 式으로 占領期의 뒤를 이었다.⁶⁾ 그러나 分斷의 長期化와 理念對立의 激化, 事實上政府의 權限의 競争의 擴大 등으로 해서 獨逸에 관한 關係國 共同責任의 確認에도 不拘하고 1955年頃부터는 法的 統一성을 보는 東西獨見解의 本質的인 差異가 자기 다른 地位論으로 다듬어져 나왔다.

肯定的인 同一性論 (Identitätstheosic) 이 西獨의 것이었고 否定的인 二國論 (Zweistaatstheosic) 이 東獨의 것이었다.⁷⁾ 同一性論은 第三帝國과의 同一성을 前提로 獨逸의 法的統一성을 認定하려는 것으로 西獨이 全獨의 中核의 存在이고 西獨政府가 唯一한 法的 政府로서 全獨을 代表할 資格이 있으며 全獨의 한 構成部分인 東獨地域도 當然히 西獨基本法의 適用範圍일 것이로되 그곳에는 形便上 實効의 支配力이 못미칠 따름이라 했다.

二國論은 新政府樹立의 現實로 해서 全體的인 法的統一體는 解体되었고 平等한 立場에서 共存하는 두개의 主權國이 分裂의으로 생긴것이므로 結局 統獨問題는 兩獨議會代表로 되는 全獨委員會를 두어 다루게 해야 한다고 主張하였다.⁸⁾ 결국 同一性論은 第三帝國과 同一성을 大前提로 한 法的統一性的 容認을 바탕으로 한 것이며 二國論은 西獨政權樹立과 함께 舊獨의인 法的統一體 (Reichsdache) 는 解体되고 만것이라는 變化論에 論拋를 두고 있다.⁹⁾ 따라서 同一性論은 領域的 統一성을 期約하고 國家的單一性도 固守되어야 하는 것으로 되며 領域的 縮小現實을 權限의 縮小로 보지 않고 唯一合法的 權限의 論理로 덮어 버린데 비해 二國論은 平等無差別의 立場에서 兩立 分裂된 두개의 主權의 獨立國으로 表現되며 縮小國家論 (Schrumpt staattheosic) 의 論理가 必然的으로 國際法上的 分裂이나 分離로 歸結된다는 모형을 否認하지 않고 있는 結果인 셈이다. 결국 西獨의 同一性論은 舊獨의인 全獨의 總括體의 部分인 兩秩序의 構成要素에서 國家的單一성을 찾고있고 東獨의 二國論은 分斷의 法的地位를 率直하게 分裂·分離의인 것으로 確認해 버렸다.¹⁰⁾ Hallstein 原則은 結局 同一性論의

所産으로 볼 수 있고 1966年 Hallstein原則의 止揚期를 맞게되는 것은 곧 同一性論의 限界를 느낀 契機에서의 變化像으로 풀이해 볼 수 있다.

<第二期>는 Hallstein原則의 變質期로서 1960~65年の 6年間으로 잡을 수 있다. Hallstein原則의 變質을 가져오게 한 배경으로는 첫째 후르시호프와 케네디間的 비엔나會議(61年)을 계기로 대두된 美蘇間的 解氷무드, 둘째 56年の 폴란드, 헝가리사태 이후 蘇聯衛星國들의 이른바 自由化運動 세제, 61年の 西獨의 總選舉에 의한 進歩的 聯立內閣 登場등을 들 수 있다. 이같은 사태變化를 배경으로 하여 西獨의 下院은 "西獨의 國家利益이 犧牲되지 않는 限 東獨을 承認한 諸國과 國交를 正常化해야 한다"고 결의하였고(61.6) 슈뢰더外相도 "戰後時代의 끝을 맺고 東歐諸國과 關係改善을 企圖하는 것이 國利에 合致한다"고 闡明하였으며(63.11) 이러한 사정을 綜合하여 에르하르트首相은 "國家利益을 위해 必要하면 理念的인 原理에 구애됨이 없이 東歐諸國과도 外交關係를 樹立할 用意가 있다"고 하였다.¹¹⁾

Hallstein原則의 이같은 변조는 東獨과 關係를 맺고 있는 폴란드, 루마니아(以上 62年), 헝가리, 유고, 불가리아(以上 63年)등과 通商協定을 締結하거나 또는 通常代表部를 설치하는 것으로 구체적인 實例를 보였다.

<第三期>는 Hallstein原則의 止揚期로서 그 始發은 66年 基民, 社民간 大聯政의 출범과 때를 같이한다. 키징거를 首相으로 하고 브란트를 外相으로한 西獨政府가 과감히 展開한 對東歐圈 積極政策은 다음의 2가지 特徵의 背景을 가지고 있었다. 첫째, 東獨의 刮目할 만한 經濟成長을 勸案 從來의 無條件的 無視의 態度를 止揚할 必要性을 느끼게 되었다는 點,

둘째, 獨逸國民의 大多數가 西方側에만 依存한 統獨接近의 努力이 實効性을 결여하고 있다고 確信하게 되었다는 점 등이 그것이다. 이와같은 二大要素의 結合이 이른바 「東方政策」(Ost-Politik)로 나타나게 되었던 것이다.

이러한 意味에서 볼때, "우리의 政策은 變했다. 從前까지 우리는 統獨以前에는 東歐諸國과 紐帶를 가지려 하지 않았으나 오늘날에는 統一問題에

앞서 우선 緊張緩和를 위해 努力하고 있는것이다¹²⁾ 라고 한 브란트外相의 宣稱은 단순한 外交政策上的 宣稱에 그치는 것이 아니었다.

이러한 立場을 반영하여 西獨은 루마니아와 國交를 樹立하고 (67.1) 斷絶되었던 유고와의 國交도 再開하였으며 (68.8), 체코와는 通商協定을 締結하였다. (68.8) 西獨政府의 이와같은 東歐國家와의 國交樹立은 Hallstein 原則의 事實상의 廢棄로 볼 수 있으나 公式的 廢棄措置는 아니었다.

<第四期>는 Hallstein 原則의 廢棄期로서 그 出發點은 69年末에 實施된 總選舉結果로 成立을 본 社會黨의 브란트首相과 自己黨의 쉘外相 聯立內閣에서 비롯한다. 브란트時代에 있어서 東方政策의 基本的 特徵은 그 以前에는 비록 蘇聯을 包含한 東歐와의 接觸이 活潑히 展開되었다고 해도 東獨은 原則적으로 除外되어 있었던 것인데 브란트時代에 이르러 東獨과도 直接的인 政治的 接觸을 展開하기 시작하였다는 점이다. 그 代表的 實例로서 兩獨間의 一般通行協定 및 基本條約등을 들 수 있다. 어쨌든 西獨은 브란트首相의 就任演說을 通하여 獨逸內 二個國家의 하나로서 東獨을 公式적으로 承認하였을 뿐 아니라 (59.10.28), 쉘外相의 議會演說을 통하여 Hallstein 原則을 公式적으로 廢棄하는 宣稱을 하였다. 제기된 이래 15여년간 適用되어온 이 Hallstein 原則은 美·蘇間의 緊張緩和 조류와 브란트政府의 東方政策을 보다 積極적으로 推進하려는 基本政策이 加勢되어 公式적으로 廢棄되기에 이른 것이다.¹³⁾

이와함께 分斷獨逸의 法的地位에 대한 獨逸의 兩論對立은 西獨이 東方政策을 고비로 同一性論에서 聯合國家의 部分國家論 (Teilstaatsstheorie) 을 내세우자 東獨의 見解도 二國論을 國家聯合의 修正 二國論 (Revidierte ZweiStaatsstheorie) 으로 調整되게 되었다. 西獨이 自進해서 취한 東方政策에서 東西兩獨이 서로 境界不可侵 武力不使用을 約束하여 각기 對內 統治權을 尊重키로 하고 東西獨間의 論議나 協約을 統獨時까지로 制限한다고 한것은 Hallstein 原則이나 單獨代表權을 拋棄하면서 自決權을 다진 것이어서 그들의 法關係에 있어 對立的이고 分裂의이면서도 또한 調整의인

努力의 一面을 보인 커다란 進展이었다고 할 수 있다. 그러나 西獨이 兩獨關係를 國內法의 特殊關係로 보며 全獨의 共榮體를 指向코자 한데 비해 東獨은 兩獨關係를 國際法의 平等關係로 보고 獨逸의 聯合體를 기도해야 된다는 差異를 보였다. 이와같은 法的論爭이 계속되는 동안 西獨의 브란트首相은 70年 1月 16日에 議會에 보낸 年頭敎書를 통하여 베를린問題와 東獨問題 및 東歐와의 關係에 대한 基本政策을 闡明하고¹⁴⁾ 그것을 바탕으로 하여 獨波條約(70.11), 獨蘇條約(71.8), 四大國 베를린協定(71.9)¹⁵⁾ 兩獨間 一般通行協定(71.12) 및 兩獨間 基本協定(72.11.) 등을 締結하였다.

특히 東·西獨基本條約은 西獨이 否認해왔던 東獨의 法的存在를 認定하고 國際社會의 平等한 一員으로 昇格시켜 준 점에서 東獨에 대한 國際的 承認이 아닌가 하는 問題가 되게되었다.¹⁶⁾ 그러나 西獨政府의 立場은 東獨을 國際法主體로서 承認한 것이 아니고 大使館이 아닌 常駐代表部를 설치하여 同權이며 特殊한 關係」로서 규정한 兩獨間的 關係를 國際關係라고 보지 않고 있다. 따라서 西獨은 默示의으로 東獨을 承認하였다고 말할 수 있지만¹⁷⁾ 그것은 國內法的인 「한 民族의 두 國家」로 認定한 次元에서 보아야 하며 國際法的인 承認은 아니다. 요컨대 東獨을 「獨逸內의 國家로 承認」하는 것은 國內法的인 承認이며 國際法的인 承認은 되지 못한다.

Ⅲ. 韓國의 承認政策 變轉過程

<第一期>는 1948年에서부터 6.25動亂이 끝나는 55년까지 계속된 絶對的 不承認主義時代이다. Hallstein原則의 獨逸의 施行이 사실상 54年이었음을 勘案하면, 分斷國問題를 두고 分斷體의 法人格의 承認에 관련된 問題는 韓國이 6年이나 先行되었던 셈이다.¹⁸⁾

否定的 對立時代였던 이 時期에 美蘇共委가 결렬되고 美·英·中·蘇會談이 蘇聯에 의해 거부된 後 韓國問題는 UN에 이관되고 韓國이 UN總會에서 唯一合法政府로 承認되었던 사실은 周知의 사실이다.

이 時期에 韓國을 承認하고 國交를 맺은 國家는 36 個國¹⁹⁾이었던데 반하여 北韓을 承認한 國家는 불과 11 個國이었다.

그나마 北韓과 關係를 설정한 國家는 大部分 東歐의 共產國들이었고 아시아에서는 몽고, 中共, 越盟뿐이었다. 서로 相對方의 存立을 否定한 이러한 絶對的 不承認政策이 韓半島 現域과 UN 議事場에서 次연하게 展開되었던 이 時期는 Hallstein 原則의 獨逸의 施行보다 앞서 있었으면서도 더 嚴格한 主義의 實踐期였다고 할 수 있다.²⁰⁾

<第二期>는 반둥會議後 中共의 進出이 현저하게 되었던 56 年에서 59 年에 이르는 4 年간인데 이 期間은 動亂後의 不安定한 韓國의 過渡의 狀況을 배경으로 하기 때문에 相對的 不承認主義時代라고 말할 수 있다. 바꾸어 말하면 이 時期는 美·蘇間의 冷戰이 서서히 막을 내려가던 時期로서 그러나 他意的인 形式上의 休戰으로 인하여 對決의 意志가 底流를 이룬 채 凍結되어가던 時期였다. 이 무렵에 있어서 韓國과 關係를 새로이 다진 國家는 5 個國인데 비하여 北韓을 지지한 나라는 12 個國이었다. 北韓에 대한 지지가 증가된 것은 共產勢力이 中歐 및 阿·中東地域으로 蔓延된 情勢를 반영한 때문이다.²¹⁾

第一期와 二期를 걸친 南·北韓의 法的地位는 分裂의이면서도 兩立의인 獨逸과는 달리 처음부터 絶對的인 否定對立으로 시작되었다. 38 線劃定과 美·蘇의 分割占領, 信託統治의 劃策, 美蘇共委의 決裂, 美·英·中·蘇會談의 流産, 韓國問題의 UN 移管, 唯一合法政府로서의 大韓民國의 樹立, 6.25 動亂, 休戰線 設定, 제네바會談의 坐礁들을 거치면서 極限의 鬭爭의 樣相이 持續되었다. 韓國에서 提起된 主張의 첫 對立은 初期로 부터 계속된 大韓民國側의 合法性論(Legalitatstheoric)과 北韓側의 對等說(Äquivalenztheoric)의 解放論²²⁾이었다.

UN이 大韓民國政府를 唯一合法的인 것으로 承認하는데 있어 보여준 共同的이고도 明示的인 決議는 大韓民國의 正統性과 同一性을 明白히 하였고 이를 뒤쫓기 위해 提起된 北韓側의 戰略 즉 共產圈으로 부터의 承認을 넓혀가면서 UN에의 同時招請과 同時加入 등 이른바 同時說의 對等論을 提起

하면서도 鬭爭的인 解放戰略을 現地에서 兼行한 一連의 共產化政策이 바로 對等說的 解放論의 具現이었다.

여기에서 大韓民國의 合法性論은 大韓民國의 正統性和 UN의 共同的 明示의 承認에 立脚한 唯一合法性에 기초를 두고 있다. 따라서 當然히 正統論理와 UN의 決議에 따라 UN 監視下의 大韓民國憲法節次에 따른 総選에 의해 領域의 統一性和 國家의 單一性이 回復되어야 옳고 또 當然히 그렇게 意志하는 것으로 主張된 것이다. 北韓이 大韓民國과 正反對의 立場을 表明한 것은 唯一合法를 標榜한 大韓民國이 UN의 優勢에 힘입자 우선 이런 國際的 現狀을 打破하는 北韓의 基本策이었기 때문이다. 南北韓이 서로 分裂되어서는 안되고, 서로가 外國일 수도 없다고 主張되었으나 南北韓은 서로가 唯一合法, 正統 또는 기준적 위치를 強調하는데 半歩의 양보도 없이 絶對的(不承認)政策을 固守하는 對立을 보였다.

<第三期>는 60年에서 65年¹⁾ 이르는 6年間에 있어서의 競争的 承認主義時代이다. 冷戰의 終結에 따른 이른바 平和共存의 趨勢, 國際政治의 多元化傾向, 地域主義的인 諸動態의 進展등을 배경으로 한 이 時期는 匪·阿地域諸國의 大學 新生과 UN에서의 條件附 南北韓 同時招請論爭등이 대두되기 시작한 것을 代表한다. 南北韓을 区分하여 보는 諸國의 立場에도 상당히 複雜한 性格을 內包하기 시작하였고 南北韓 스스로들도 상당히 意志의이고도 技巧的인 承認, 被承認의 遠近比較를 분주히 해낸 시기였다. 이 시기에 있어서 承認 또는 被承認과 관련된 새로운 關係國의 수호를 보면 韓國을 지지하는 國家가 43個國인데 비하여 거기에 맞선 北韓지지國은 그 절반인 22個國을 나타내고 있다.²³⁾

<第四期>는 66年에서 8.15宣言以後의 72年에 이르기까지의 7年間에 該當되는 實質的 承認主義의 時代이다. 印支事態에서 비롯된 中立國들의 左傾化와 그리고 北韓의 이른바 自主路線의 標榜이 提起된 이 時期부터 韓國은 實質的인 承認 또는 被承認의 效果를 겨냥한 努力을 傾注하였다. 이 時期는 또한 中共을 비롯한 共產勢力이 韓半島를 비롯한 아시아 諸地域에 政治的 影響力을 行使하려 할 것이 예상되었던 것이며 또한 蘇

聯이 아세아에서의 安保體制構想을 提示하면서 對中共 견제를 企圖하는 것이 表面化되었던 時期였다. 이 무렵에 있어서의 南北韓이 별도로 注目되어 變動을 보인 支持國의 숫자는 14對 13이었고 北韓은 주로 阿·中東地域에서 浸透對象을 찾기에 여념이 없었다.²⁴⁾

第4期末에 와서의 韓國 單獨招請 및 南北韓 同時招請決議案에서는 「單獨」固守가 54, 「單獨」贊成 「同時」기권이 9, 「單獨」 「同時」 모두 棄權이 24, 「單獨」棄權 「同時」贊成이 9, 「同時」固守가 31이라는 錯雜相을 엮보이기 始作하였다.²⁵⁾

自動上程期를 거처온 UN에서의 韓國問題가 裁量上程期の 末期에 보인 이와같은 表決狀況은 Hallstein原則의 韓國의 適用이 가져온 總業績이 UN의 圖面に 投影된 것으로서²⁶⁾, 韓國政府의 劃期的인 政策的 轉換을 壓迫하는 事態로서 보아야 할것이다.

이러한 情勢를 勘案하여 韓國政府는 70年 朴正熙大統領의 8.15 慶祝辭를 通하여 北韓에 對해 武力赤化統一論의 拋棄를 促求하고 그러한 條件이 充足되는 境遇 祖國의 平和의 統一을 위해 人道的問題 및 보다 높은 次元의 問題의 解決을 위한 提案을 할 용의가 있으며 궁극적 統一時까지의 平和共存속에서 善意的 競争을 하자는 立場을 申明하였다. 韓國은 이러한 8.15 精神을 바탕으로 하여 「南北韓離散家族찾기運動」(71.8) 및 「7.4 共同聲明」(72.7) 등을 成立시키는 方向으로 과감한 政策을 展開하였다.

<第5期>는 1973年 6月23日 朴大統領의 平和統一 外交宣言으로 부너 始作되는 것으로 볼 수 있다. 同宣言을 通하여 韓國은 「緊張緩和을 위해서라면 北韓의 國際機構 參與에 不反對」 뿐 아니라 「統一에 장애가 되지 않으면 UN에의 同時加入도 不反對」 하며 그리고 「互惠平等原則 아래서 모든 國家에 門戶를 開放한다」 고 함으로써 종래의 Hallstein原則을 公式의으로 폐기하는 立場을 取하였다. 그러나 여기에서 간과될 수 없는 事實은 주지하듯이 北韓과의 關係交涉 提議가 北韓을 國家로 承認한 것으로 解釋될 수 없다는 것과 그리고 모든 國家와의 門戶開放이 直接的 敵對國家에게도 適用되는 것은 아니라는 事實이다. 이와같은 基本政策을 바

탕으로 하여 韓國은 北韓과 外交關係를 樹立하고 있는 中立諸國뿐만 아니라 直接的으로 敵對하고 있지 않은 共產諸國과도 交流하는 方向으로 政策을 推進하고 있다.

앞서 서술한 第三, 四, 五期에 있어 韓半島分斷體의 法的地位는 이른바 Hallstein的인 競争이 끝을 맺으면서 韓國이 1965年頃 以後로는 溫和한 正統性論(Legitimitatstheoric)을 내세운데 反해 北韓은 既往의 戰略보다 더욱 強한 革命戰略論을 推進했다.²⁷⁾ 韓國이 經濟發展에 힘쓰면서 平和外交를 넓히고, 社內會談의 現實을 主導하여 北韓을 個別國家로 認定하는 것이 아니라 「全韓國의 法的存続」과 「하나의 民族으로서의 民族의 團結」과 「南北間特別關係의 設定」등을 깊이 留意해서 하려는 「過渡措置」임을 明白히 한 大韓民國의 這間的 동태는 바로 正統性論의 段階의 인 展開요 統合要因의 예비적인 造成作業인 것으로 여겨진다. 北韓은 1964年 이른바 三大革命路線이라 해서 내세운 主張 즉 社會主義建設을 土台로한 北韓에서의 革命力量強化, 南韓內의 革命勢力育成을 통한 南韓에서의 強力한 革命力量確保, 社會主義 反帝國主義勢力과의 연대에 의한 國際革命力量의 強化 등을 骨格으로 한 國內外에서의 一連의 對內의 事勢의 持續이 바로 革命戰略論에 의한 布石인 것이다.²⁸⁾

正統性論은 Hallstein 原則이 變質된 뒤 和解的인 多元秩序에 숨길을 맞춘 것으로 長期分斷의 現實을 統一에 妨害가 되지 않을 범주에서 可能한 限 特別關係形式으로 留意해가며 直視對處해 가겠다는 것이었다. 그러나 繼續性的 維持와 統一性的 留意라는 本質은 놓칠 수 없다는 것을 分明히 하고 있다. 이에 比해 革命戰略論의 理念에 따라 철두철미 共產主義로 武裝된 論派이 單一國의 自決權論理로 表現된 것이 北韓의 平和統一戰略論 그리고 70年부터 主張하는 革命戰略論이다.

IV. 韓國과 西獨의 承認政策變遷過程

西獨과 韓國이 같은 처지에 있는 점은 단순히 같은 性格의 分斷國이라는 사실뿐 아니라 唯一合法性과 單一主權性을 내세워 法統과 代表權을 견

지 하면서 統一을 向한 分斷外交에 実効를 거두어 보려고 하는 데에서 찾을 수 있다. 그러나 그러한 政策의 구체적인 展開過程은 서로 區別되는 特性을 갖는다. 앞서 經濟的 繁榮에 注力했던 獨逸의 境遇는 그 「唯一合法」의 命題가 美·英·仏 三國의 地域的 次元에서 뒷받쳐지면서 間接的 혹은 留保的으로 매우 완곡하게 다루어지던 것을 時流에 따라 周辺域內에서 實勢를 굳힌 뒤에 그와 같은 主張을 掩蔽하면서 對東獨 및 對東歐關係의 事實的 政治實行에 있어서는 더욱 유연하게 신축성을 가지고 變轉시켜 나갔다. 그리고 마침내는 西獨이 東獨에 대한 國際法的 承認을 거부하면서도 「獨逸內의 한 國家」라고 認定함으로써 西獨이 全体獨逸과 같다는 主張 - 單獨代表主義 (同一性論) - 를 스스로 拋棄하고 Hallstein 原則 止揚期 이후 部分國家論 (아직 組織機構와 行政能力을 갖추지 못한 實體로서의 獨逸內의 國家)의 立場을 취하였다. 그러나 韓國의 境遇는 다르다. 韓國은 탄생 때부터 UN 總會가 보편적인 國際的 次元에서 集團의 明示의인 方法으로 共同承認한 「唯一合法性」을 가지고 있다는 점이다. 이러한 特徵的 事實은 韓國問題가 상당한 對立的 論議가 계속되어 왔음에도 不拘하고 現地 事情이나 UN 內의 지지분포상의 變更에 대하여 相對的으로 둔감한 反應을 보이게 만들었는지도 모를 일이다.

따라서 韓國의 境遇는 承認政策의 變化나 相關의 外交關係의 진전을 위한 努力이라 하더라도 分斷的인 對立이나 競争에서 우세하려는 데에 主眼을 두었던 것으로 볼 수 밖에 없다. 그리고 國際法上的 原理나 그 適用上的 差異도 韓·獨間에 있어서는 두드러진 差異點을 찾아볼 수 있다. 예컨대 포츠담宣言이 獨逸의 合併政策을 비난하는 立場을 견지하면서²⁹⁾ 또한 獨逸의 解体政策을 거부했으므로³⁰⁾ 獨逸은 分割이나 分裂 또는 併合된 것이 아니고 政治實體의 여하한 變化도 없이 單一國家로서의 繼續성과 領土의 單一성을 견지한다고 할 수 있다. 따라서 西獨政府는 당연히 第三帝國의 法統의 繼承者라고 할 수 있다. 韓國의 境遇도 分斷前의 源泉國家는 日帝植民地가 아니라 旧韓國이라는 점에서 여전히 法統의 繼承者로서 主張할 수 있는 要件을 갖추고 있을 뿐만 아니라 UN의 탄생국이라는 점에서 더욱 明白하게 普遍的 被承認體로서의 正統성을 主張할 수 있다.

獨逸問題와 韓國問題間的 特徵的 差異點은 Hallstein 原則 (또는 不承認主義)의 適用根拠 및 그 變遷過程에서도 發見할 수 있다. 西獨의 境遇는 한동안 東獨에 대하여 民主政體의 資格 (國家承認의 適法性原則)이나 土着主權을 認定하지 않으면서도 事實을 무시하는 法理를 止揚해가며 政治的 實存을 전제로 한 法的 思考에 따라 自律律을 展開하였으며 事勢의 變轉에 따라서도 國內의 基本律의 하나인 自由原則에 의한 統一法則을 強調하는 方向에서 Hallstein 原則을 同一性論에서 部分國家論으로 수정하는 法理를 發見해 왔다.

이러한 西獨의 境遇에 比하여 韓國은 北韓이나 그 外延勢의 好戰性 또는 膨脹主義를 不法視하여 地域의 土着主權은 勿論, 그 法的 事實의 存在까지 오랫동안 公認하지 않은 立場을 견지하여 왔으며 거기에 대한 法理의 모색은 比較的 소홀해왔던 것이 事實이다. 韓國이 北韓에 대하여 不承認主義 (唯一合法性論)를 계속해온 데에는 正當한 法的根拠가 없는 것은 아니지만 이와같은 國內律의 適法性原則에만 依賴해온 때문에 韓國問題에 대한 구체적 知識을 결여하고 있는 非同盟諸國이 韓國의 北韓에 대한 不承認主義를 그대로 납득하고 있지 않은 현상을 보이고 있음은 수긍하기 어려운 일이 아니다. 요컨대 獨逸과 韓國의 境遇에서 特徵적으로 發見되는 承認政策 變轉의 法的 性格은 前者의 境遇는 承認行爲가 지니는 法的 作用을 뒤로 미루고 政治的 機能面의 相對的 감각에서 Hallstein 原則을 변모시켜 왔는데 比하여 後者의 境遇는 政治的 機能面을 앞세운 法的 作用面의 競争的 知覺에서 不承認主義의 實質的 不變相을 찾아볼 수 있다는 점에서 구할 수 있다. 즉 西獨은 同一性論에서 Hallstein 原則止揚期以後 部分國家論으로 法理를 변모시키는데 비해 韓國은 唯一合法性論에서 正統性論으로 바뀐 것이다.

非 UN의 環境에서 비롯된 獨逸問題에 대하여 UN의 環境에서 비롯되고 고조되어온 韓國問題는 그 性格上 UN에서 더욱 難題가 될 수 밖에 없다는 점도 비교될 가치가 있는 特徵이라 할 것이다.

V. 南北韓 UN 同時加入과 國際法理論

UN 憲章 第 4 條 1 項은 " UN 의 加盟國으로서의 地位은 이 憲章에 包含된 義務를 受諾하며 이 機構에 의하여 이러한 義務를 遂行할 意思와 能力이 있다고 認定되는 모든 平和愛好國에 開放된다" 라고 加入에 關하여 規定하고 있다. 따라서 UN 憲章은 國家만이 UN 의 構成員이 될 수 있도록 規定하고 있으며 그러나 UN 憲章은 國家의 法的定義를 規定하고 있지 않으며 UN 機關이 決定하도록 하고 있다. 問題는 新生國의 境遇인데 一般國際法에 의하면 어떤 團體가 國家인가 아닌가를 決定할 客觀的인 機關이 없기 때문에 이러한 決定은 安保理와 總會의 構成員의 自由裁量이며 本質的으로 政治的인 問題에 속한다. 따라서 大韓民國이나 北韓이 國家인가 아닌가는 UN 과 安保理의 構成員의 自由裁量에 의해서 政治的으로 判斷될 뿐 客觀的規準은 없다. 또한 憲章 第 4 條 1 項의 " 平和愛好" (Peace-loving) 란 用語도 H. Kelsen 이 지적한 바와같이 極히 曖昧한 表現이다.³¹⁾ 따라서 南北韓이 各各 " 平和愛好" 의 要件을 구비했느냐는 上述한 " 國家" 의 問題와 마찬가지로 安保理와 總會의 構成員의 自由 判斷에 一任되어 있다.

大韓民國의 單獨加入은 蘇聯의 拒否權行使로 北韓의 個別的加入은 美國에 의한 拒否權發動으로 그 實現이 不可能한 것이 오늘의 國際政治의 現實이다. 그러나 南北韓이 Package deal 方式 또는 強大國間의 合意에 의해 同時에 UN 에 加入할 境遇 그 法的 性格은 어떤가? 이 問題는 UN 에 의 加入이 UN 加盟國 全体에 의한 國家承認으로 되는가? 라는 問題와 直結된다. 既存國家는 新生國을 國家로 承認할 國際法上 義務가 없으며 또 國家의 承認은 主權國家의 權利이므로 그 答은 否定的이다.³²⁾ 또한 UN 의 集團的 措置인 加入에도 불구하고 個別國家는 그의 國家政策에 依하여 承認을 拒否할 수 있다. UN 에서 加入에 反對한 加盟國은 당연히 新加入國을 國家로 承認한 것이 아니며 또 加入에 贊同한 加盟國도 新加入國을 國家로 承認한 것으로 推定되지 않는다. 國家의 UN 에 의 加入안이 集團的 行爲로 결정되며 國家承認은 集團的 行爲로 결정될 수 없다.

한편 UN은 加盟國과 獨立된 法人格者로서 그의 機能行使를 위해 必要한 國家承認의 機能을 갖고 UN의 모든 機關은 憲章이 부여한 權能에 따라 國家를 承認할 權限을 갖는다. 따라서 UN에의 加入은 "UN自体"에 의한 國家承認으로 될 뿐이다.³⁴⁾ 그러므로 UN에의 加入은 UN憲章이라는 條約에의 加入을 意味하나 이는 "다변적 條約"이고 國家의 承認으로 추정되는 "二邊的 條約"이 아니므로 加入이 곧 默視的 承認으로 認定될 수는 없다. 따라서 南北韓의 UN共同加入은 既存加盟國에 의한 默視的 承認을 意味하는 것도 아니며 또 南北 相互間에 默視的 承認을 하는 것으로도 되지 않는다. 그리고 既存 加入國이나 南北韓相互間에 承認의 法的 義務를 부담하게 되는 것도 아니다.³⁵⁾

結論적으로 南北韓 同時UN加入은 南北韓 相互間에 國家承認이 되지 않으며 國家承認이 加入要件이 아닌 것과 마찬가지로 加入은 國家承認을 自動적으로 意味하지도 않는다. 여기서 南北韓同時加入은 두개의 國家로 祖國을 分斷한다는 北韓의 主張은 理論的 根柢가 없으며 國際慣行에도 合致되지 않는다.

VI. 結 論

앞에서 考察하였듯이 獨逸問題와 韓半島問題는 典型的 分斷國問題로서 重要한 屬性을 共有하고 있지만, 具體的 內容에 있어서는 서로 處地를 달리한다. 獨逸問題의 境遇 西獨은 國家(國際法上的 國家이든 또는 獨逸內의 部分國家이든)로서의 地位認定을 要求해온 東獨의 主張을 받아들여 「兩獨基本條約」을 文書化함으로써 "全獨單一代表權 拋棄" 내지 "分斷의 永続化"를 指向하는 듯한 빌미를 남겼다.

그러나 韓半島의 경우 對立關係에도 불구하고 南과 北은 어느 쪽도 "民族分斷의 永続"을 指向하는 어떤 法的表現도 하지 않고 있으며 거기에서 또한 韓國은 緊張緩和를 위한 努力 以外에 北韓에 대한 不承認의 立場은 결코 拋棄하지 않고 있는 것이다. 이러한 韓國의 對北韓 不承認主義의 立場은 分斷된 祖國의 周辺情勢 變化에 따라 미묘한 變化를

보여왔지만 大前提인 「民族的 統一」을 拋棄하는 線은 결코 벗어나고 있지 않다. 具體的인 法的 內容이 담겨있는 6.23 宣言을 보면 예컨대 UN 同時加入이나 現實的 內戰狀態의 解決을 위한 對北韓關係事項은 統一이 成就될 때 까지의 잠정적 措置로서 그것은 결코 北韓을 國家로 承認하는 것이 아니라는 것이다.

美·蘇間의 冷戰의 對立이 격화되어 있었던 동안에 있어서 韓國의 對外 政策은 앞에서 보았듯이 「絶對的 不承認主義」로서 特徵을 잡을 수 있었다. 즉 韓國政府와 公式外交關係에 있는 第三國이 다시 北韓과 外交關係를 樹立하는 것은 韓半島 分斷을 深化하는 非友好的 行爲로 간주하여 그 國家와는 一切의 關係를 단절하는 立場을 취하였다. 그러나 周辺情勢 특히 美·蘇間의 冷戰의 對立狀態가 緩和됨에 따라 實利를 外面한 「絶對的 不承認主義」는 수정되지 않을 수 없었다. 그리하여 「直接的으로 敵對하지 않는」 共產國家에 대하여는 門戶를 開放하게 되었던 것이다. 이러한 對共產圈國家 무차별 不承認主義의 拋棄宣言이 公式的으로 表明된 것은 주지하듯이 1973年 6.23 宣言 以後의 일이다. 그러나 北韓에 대한 한 이러한 不承認主義는 조금도 變更되지 않고 있으며 또 變更될 수도 없는 것이다.

6.23 宣言에 의하면 「對北韓關係事項은 統一이 成就될 때까지 과도적 기간중의 暫定的 措置로서 이는 결코 우리가 北韓을 國家로 認定하는 것이 아님을 分明히 하여 둔다」고 함으로서 韓國은 北韓의 國際法的 承認을 거부하고 있다. 7.4 共同聲明, 6.23 宣言 및 1974年 1月 18日의 「南北韓相互不可侵協定」締結提議등에서도 韓國은 南北韓의 特別關係의 樹立을 추구할 뿐, 北韓에게 「韓國內의 國家」의 地位도 부여되고 있지 않다. 그리고 「統一에 장애가 되지 않는다는 전제하에 우리는 北韓과 함께 UN에 加入하는 것을 反對하지 않는다」는 6.23 宣言의 內容은 北韓의 現實的 存在를 考慮하 하지만 國家로서 承認하지 않는다는 점은 이미 앞에서 言及하였다.

또한 暫定的 交涉相對로서 北韓을 承認하고 있는지의 여부를 檢討해 볼 必要가 있다. 韓國은 北韓을 暫定的 交涉相對로서 認定하는데 있어서 2

가지, 전제조건을提起하고 있다. 그 하나는 統一成就 이전에 있어서의 內亂狀態 解消를 위한 暫定的 交渉의 必要性이며 다른 하나는 北韓의 平和的 統一方式 受諾이다. 前者는 6.23 宣言에서 後者는 1974年1月の 「不可侵協定」締結提議를 통하여 闡明되었다. 南北韓의 平和的 統一努力을 위한 具體的 約束으로서 「相互不可侵」을 明文化하자는 것이다. 이와같은 基本的 前提를 北韓이 받아들인다면 韓國은 北韓의 交渉相對로서의 法的 地位를 認定할 수 있다는 것이다.

以上에서 우리는 다음과 같은 結論을 얻을 수 있다. 첫째 民族의 平和的 統一을 위한 大前提下에 北韓 統治體의 地位는 暫定的으로 認定된다. 둘째, 韓國이 北韓을 交渉相對로서 認定하는 것은 平和的 手段에 의한 統一接近의 前提條件을 受諾하는 경우에 한하며 또한 그것은 北韓을 國際法上 國家로 承認하는 예비적 段階가 아니다. 세계, 北韓의 國際法上 國家로 承認하는 것을 거부하는 것 및 第三國들이 北韓을 承認하는 것을 防止하는 努力은 全韓國의 法的 存続性을 尊重하는 行爲이지 결코 差別行爲가 아니다. 네째, UN을 비롯한 主要國際機構에 北韓이 參加하는 것을 배제하지 않는 것은 民族의 再統一을 거부하는 一民族 二國家論으로서의 자동적인 해석을 유도하지 않는다. 그것은 오히려 그 反對解釋을 전제로 하여 成立한다.

註

- 1) 李漢基, 國際法學(上), 博英社, 1965, p. 139.
- 2) 具體的인 通說的인 內容에 關해서는 參照→ 李漢基, 上揭書, pp. 142~154.
- 3) 南基煥, " 分斷韓國의 國際法的 性格과 韓民族의 統一問題", 平和統一研究所, 統一政策, 第一卷, 第二號, 1975: p. 83
- 4) 金正均, " Hallstein 原則과 分斷國의 法人格," (大韓國際法學會, 國際法學論叢, 第17卷, 第2號, 1972), pp. 36~37.
- 5) Die Bemühungen der deutschen Regierung und ihrer Verbundete-
ev Um die Einheit Deutschlands, 1955~1966, p. 48.
- 6) 金正均, 前揭論文, pp. 36~39.
- 7) 金正均, 國際法上的 分合모델과 分斷·統一모델의 比較類型的考察, (大韓國際法學會論叢, 第20卷, 第1號, 2號 合併號 1975), pp. 100~101
- 8) Staatsverlag der DDR, Sicherheit und Friedliche Zusammenar-
beit in Europa. 1968.
- 9) 東獨首相聲明 (1954年11月19日)
- 10) 金正均 前揭論文, p. 104에서 引用
- 11) 外務部, 外交研究院, 統一問題研究, 第二輯, pp. 349~357.
- 12) Willy Brandt, Friedens Politik in Europa, Frankfurt, 1968,
pp. 147~148.
- 13) R. Papini & G. Cortese, haruprure des Relations Diplomatique
et ses Consequences, Paris, 1972, pp. 47-72.
- 14) 브란트首相의 年頭敎書內容과 그것의 法的 根拠에 대하여는 參照→
平和統一研究所, 統一政策, 第1卷, 第2號, (1975)
- 15) 獨·蘇 不可侵條約 全文은 The American Society of Internation-
al Law International Legal Materials, Vol. IX. No. 5, Sept.,
1970. pp. 1026~1027. 베를린에 관한 四大國協定文은 Ibid., pp. 895
~ 903.
- 16) 東西獨基本條約이 西獨基本法에 合致되는가에 關해서 많은 論難이 興
하여 졌다. 특히 Entscheidungen des Bundesverfassungsgeric-
hts. Bd. 32 BvF 1~73. Hacker, Jensi, Der Rechtsstaatus Deut-

- schlands aus der Sicht der DDR Köln, 1974. Wilke und Köch,
 Außenpolitik nach Anweisung des Bverfg? JZ 1975.233 등 참조
- 17) 東西獨의 法的 地位에 관한 것은 金哲洙, 東西獨基本條約과 東西獨의 法的 地位, 서울대학교 法學 第16卷 2号 pp. 5~28 및 그에 掲載 되어 있는 論文
 - 18) 金正均, 前揭論文, (1972), p. 39.
 - 19) 亞洲地域 11 個国, 美洲地域 16, 歐洲地域 8, 기타 1.
 - 20) 外務部 外交研究院, 韓國外交의 二十年, 1967, pp. 38~96.
 - 21) 国外特別問題研究, 1969, pp. 13~43 (金正均, 前揭論文, p. 40 에서 再引)
 - 22) 金正均, 前揭論文(1975) p. 101.
 - 23) 国外特別問題研究, 1969, pp. 13~43.
 - 24) 上揭書, pp. 44~50.
 - 25) 朝鮮日報, 1970年12月5日字
 - 26) 金正均, 前揭論文(1970) p. 40.
 - 27) 金正均, 前揭論文(1975) p. 102.
 - 28) 1964年 2月 27日에 採 択된 決議文 「祖國統一 위업을 實現하기 爲하 여 革命力量을 백방으로 強化하자」(朝鮮勞動黨 中央委員會 第4期 第8次 全원會議에서 한 結論)
 - 29) Extracts from the Protocol of the Proceedings of the Berlin Conference, Selected Documents, pp. 49~59.
 - 30) E. Fraenkel, Op. Cit., P. 6
 - 31) H. Kelsen The Law of United Nations, 1950 p. 69.
 - 32) 加入節次는 安全保障理事會의 勸告決議와 總會의 承認決議에 의하되 加入申請國을 一括하여 加入하도록 하는 方案 즉 一國의 加入을 條件으로 他國의 加入에 贊同하는 方式.
 - 33) G. J. Mangone, The Elements of International Law, 1963. p. 55.
 - 34) 金明基, 南北共同聲明과 國際法, 1975. p. 59.
 - 35) Ibid., p. 62.

할슈타인 原則의 變遷 要因

朴 東 熙
法博 建國大教授

目 次

- I. 序 言
- II. 旧東方政策과 할슈타인 原則의 誕生
- III. 할슈타인 原則의 진통
- IV. 할슈타인 原則의 變化와 증거부
- V. 結 論

I. 序 言

할슈타인 原則의 變遷은 70 年代의 東方政策과 密接한 關係를 맺고 있다. 東方政策하라는 이는 70 年代 以後의 브란트의 對東歐政策을 뜻한다. 그러나 嚴格한 意味에서 볼때의 東方政策은 이때만이 아니었다. 戰後西獨을 建設한 아데나워首相 역시 東歐政策을 펴 나갔고 이로 인하여 아데나워의 東方政策도 있었기 때문이다.

다만 아데나워의 東方政策과 브란트의 東方政策은 性格上 相反되는 政策 이라는데 그의 特異性이 있을 따름이다.

이곳에서 論하고자 하는 할슈타인 原則은 旧東方政策 즉 아데나워 東方政策의 核心이 되는 政策이며 그의 變遷은 新東方政策 즉 브란트 東方政策을 根拠로 하고 있다.

그러므로 할슈타인 原則의 誕生과 증거부는 旧東方政策과 新東方政策을 土 臺로 한 것이다. 따라서 할슈타인 原則의 運命을 살피기 위하여는 첫째 그가 誕生되게된 旧東方政策 들때, 變遷의 畧이 트기 始作한 旧東方政策의 진통, 세계 新東方政策으로 인한 할슈타인 原則의 變遷等으로 区分 考察할 必要가 있다.

II. 旧東方政策과 할슈타인原則의 誕生

할슈타인原則은 1955年 12月 8日 當時의 西獨聯邦外相 혼 브렌타노에 의하여 宣布되었다.

혼 브렌타노 西獨聯邦外相은 各國 大使가 모인 자리에서 「西獨聯邦政府는 東獨을 承認하고 그와 國交關係를 맺고 있는 나라와는 그 나라가 어떤 나라이건 莫論하고 外交關係를 斷切할 것이다」하는 外交方針을 宜言했다. 이것이 바로 할슈타인原則이다. 할슈타인이라는 말은 當時의 外務省 次官의 이름을 딴 것이다. 혼 브렌타노外相이 發表했음에도 次官의 이름을 붙인 이유는 할슈타인次官이 이 原則을 세웠다는데 根拠를 둔 것이다.¹⁾

當時의 西獨政府는 134個國과 外交關係를 맺고 있었다. 經濟復興과 더불어 国力이 擴張된 西獨政府는 이에 앞서 全獨을 代表하는 唯一合法政府임을 同年 9月 22日 宜言했다.

할슈타인原則의 宣布는 이와 密接한 關係를 맺고 있다. 同年 9月 9日 부터 13日까지 계속되는 모스크바 會談에서 獨逸프로 석방과 對蘇 外交關係를 成功시킨 아메나워 首相은 蘇聯이 東獨을 西獨과 同一하게 承認한 데 대한 反應으로 唯一合法性을 主張하게 된 것이다.

이때 蘇聯은 아메나워 首相이 모스크바를 떠난지 2日後에 東獨을 正式으로 承認하여 두개의 獨逸과 外交關係를 맺었던 것이다.

그러나 할슈타인原則이 宣布되게된 동기가 여기에만 根拠를 둔 것이 아니라 이보다 앞서 1954年 3月 25日 蘇聯이 東獨을 正式國家로 承認할 意圖가 있다고 宜言한 것에 자극받아 할슈타인原則이 構想되었던 것이다.

同原則이 宣布된지 약 2年後 즉 1957年 10月 10日 유고國家가 東獨을 承認했다. 따라서 西獨政府는 同年 10月 19日 유고와의 外交關係를 할슈타인原則에 따라 斷切했다. 다만 蘇聯만을 例外로 하고 기타 東歐諸國家들이 東獨과 外交關係를 맺는 바람에 東歐와의 國交正常化를 피하지 않았다.²⁾ 이와같은 強硬政策은 아메나워 首相의 反共統一政策과 密接한 關係를 맺고 있다. 西部獨逸의 統一方案은 아메나워 首相이 主張한대로 「自由를 保障하는 平和統一」이다.

「自由를 保障하는 平和統一」이란 말은 다음과 같이 두가지 前提條件이 있음을 뜻한다. 즉 統一을 위하여는 手段과 方法을 가리지 않는다는 原則을 排除한다는 것과 어떠한 犠牲에 의한 統一은 있을 수 없다는 것이다.

이를 다시말하여 보면 統一의 手段은 平和의이며 自由民主主義가 保障되는 前提條件下에서만 統一이 될 수 있다는 것이다. 따라서 共產治下에서의 統一은 배격될 따름이라는 것이다.

그러므로 아메나위는 西獨內에서 自由가 창건되는 것을 첫째 課題로 삼았으며 다음이 西獨內의 政治安定을 根柢로한 平和였으며 그後가 統一成就라는 政策을 밀고 나갔던 것이다. 自由民主主義下에서만 獨逸의 統一이 있을 수 있다는 아메나위首相의 決意는 그가 1957年1月31日 年頭敎書에서 밝힌 點으로 보아 얼마나 強硬한 決意인지를 엿볼 수 있다. 이 年頭敎書는 共產黨을 不法団体라고 判示한 후였으며 韓國動亂에 자극을 받아 反共政治刑法을 立法시 키우었다. 同敎書에 따르면 「獨逸聯邦共和國의 最大의 政治目標은 統一을 成就하는 것이다. 그러나 統一을 이룬다는 名目下에서 基本法(西獨憲法)이 明示的으로 保障한 國民의 基本權인 自由를 犠牲시킬 수는 없다.

統一을 위하여는 自由權을 그의 대가로 支払해도 좋다고 생각하는 자가 있다면 말해 보라! 만일 이런자가 西獨에 있다면 그 者에게 말하겠노니 그 者는 自由를 갈망하는 東獨人과 自由를 향유하고 있는 西獨人의 犯罪者임을 알아야 한다」라고 되어있다.

이와같이 強硬한 反共政策을 밀고 나간 原因은 西獨의 살길과 統一의 길은 西方強大國과의 同盟關係가 지속되는 前提下에서만 可能하다고 믿고 있었기 때문이다. 此外에도 西獨內의 自由는 西方의 支援없이는 不可能하다고 생각했기 때문이다. 그리고 어느때가는 西方의 壓力에 따라 蘇聯이 獨逸統一에 同意할 것이라고 믿고 있었던 것이다. 이런 背景下에서 할슈타인原則이 나온 것이다. 이와같은 아메나위의 政策은 親西方政策이라고 말할 수 있다.

그러나 이것 역시 하나의 東方政策인 것이다. 特히나 아메나위는 1950年代에 체코와 外交正常化를 체결하는 문턱까지 갔으나 蘇聯의 反對

로 後退하고 말았던 것이다.

아메나워가 蘇聯때문에 또는 할슈타인原則때문에 東歐諸國과 國交正常化를 締結하지 않았으나 나치의 獨逸의 잘못을 시인하는 추파를 끊임없이 보냈으며 東歐諸國들이 믿을 수 있을 정도의 眞實性을 나타냈다.

따라서 新東方政策의 기수 브란트 역시 아메나워 탄신 100周年日인 1975年「내가 成就시킨 東方政策은 아메나워 前首相의 旧東方政策을 土台로 한 것이다. 아메나워 前首相이 나치의 짓을 수 없는 과오를 東歐諸國에게 眞實性있게 사과했기 때문에 東歐諸國들이 西獨을 보는 눈이 달라졌고 그로 因하여 나의 東方政策이 可能했다」라고 말했던 것이다.

아메나워의 反共政策은 強硬한 東方政策이며 이에 대한 副産物 역시 할슈타인原則이다.

III. 할슈타인原則의 진통

西獨의 할슈타인原則은 60年代에 들어와서 순탄하지 않은 않았다. 그것은 강경한 反共統一政策에 反對하는 國內 輿論이 強해지는데 기인한다. 할슈타인原則은 統一政策의 一部라는데서 統一政策의 變遷에 直接的인 影響을 받아야 하기 때문이다.

또한 60年代에 들어선 國際情勢의 變化도 無視할 수 없다. 美國 自体가 60年代에 들어서서 現實主義를 擇했기 때문이다.

美國이 50年代에 쳐 나갔던 強力한 反共政策에 變化를 갖다주었고 탈바꿈을 서서히 시도했던 것이다. 그리하여 1961年 伯林障壁이 東獨에 의하여 構築되는데도 美國은 거의 방관하는 態度였다.

방관이란 아메나워首相이 기대했던 對應策이 美國으로 부터 나오지 않는데 대한 西獨側의 評面다. 또한 國內으로는 當時의 野黨인 社民黨이 現實主義를 들고 나왔다. 그리하여 기민당의 強力한 反共政策을 批判하고 나섰던 것이다. 이때까지만 해도 東獨과의 直接協商은 두개의 獨逸을 뜻하는 것이기 때문에 있을 수 없다는 것이 政府與黨의 主張이었다. 西獨 內의 與野의 共通된 統一政策은 「自由, 平和統一」이다.

그러나 앞에서 이미 소개한 바와 같이 「自由·平和統一」成취를 위한 手段使用에 있어서 見解의 對立이 있을 따름이다. 즉 東獨과의 直接的인 協商없이 國際情勢를 西獨에 有利하게 만들어 統一을 成취할 것인가 또는 東獨과의 直接的인 協商을 통하여 統一을 成취할 것인가이었다.

前者의 境遇는 自然的으로 할슈타인原則이 되 따르며 後者の 境遇는 할 슈타인原則의 廢棄를 뜻한다.

브란트首相의 成功的인 70年代의 東方政策의 기초는 이미 이때인 63年 度부터 싹트기 始作했던 것이다. 60年代에 西柏林市長이었던 브란트의 公報秘書官 에곤·바-르氏의 「接近을 통한 統一」이라는 講演은 이에 초 석이 되어 있다.

에곤·바르公報擔當官은³⁾ 릉징이란 곳에 있는 Evangelische Akademie 에서 同年 7月 15日 아데나워政府의 統獨政策을 非難하면서 野黨인 社民 黨의 統獨政策을 批한 적이 있다. 그의 要旨를 소개하여 보자면 다음과 같다: 「統獨政策은 獨逸國民自體의 問題이기 때문에 原則的으로 內國問題 다. 그러나 오늘날의 國際情勢가 獨逸民族의 問題라고 하여 獨逸民族 스스로 解決토록 방임하고 있지는 않다. 따라서 統獨問題는 外務政策이기도 하다. 이는 바르 一面 內國問題이면서도 他面 外務政策面이라는 것을 뜻 한다.

다시 말하여 보자면 統獨問題는 內國問題다 또는 外務政策問題다 라고 斷 定할 수 없는 中間政策이라는 것이다. 그런고로 우리의 統獨政策이 有이 나 또는 無이나는 極端政策이 되어서는 아니되며 또한 政府與黨이 主張하 는 바와같이 完全한 自由選舉를 통한 統一 아니면 統一이 이루어질 수 없다는 極端的主張이어서도 아니되고 選舉를 否定하는 獨裁共產政府의 方法 이어서도 아니되며 選舉이어야 한다. 그래서는 안된다는式의 極限的인 對立 方策은 모두가 希望없는 것이며 나아가서 이것은 낡은 思考方式에서 나온 政策일뿐 平和政策과는 거리가 멀고 아무런 意義가 없는 方策임을 알아야 한다.

오늘의 世界情勢를 살펴볼때 獨逸의 統一이라는 것이 어떠한 歷史的인 순간에 벼락간 들이닥치지는 않는다는 것은 자명한 事實이며 오로지 꾸준

한 努力이 쌓인 後라야만 可能한 것이다. 統一을 成就하려면 우리와 얽힌 關係를 맺고 있는 蘇聯의 利害關係도 念頭에 두어야 한다.

이러한 蘇聯의 利害關係를 念頭에 두고 統獨關係를 생각하여 보자면 蘇聯의 利害關係로 얽혀있는 東獨政權이 우리 西獨政府에 의해 沒落당하며 그후 統一이 된다는 것은 생각할 수 없는 것이다. 따라서 蘇聯의 利害와 東獨의 利害를 念頭에 두고 政府間의 協商을 통하여 첫단계로 東西獨間의 거리감을 좁혀야 하는 것이다. 이것이 바로 統一의 첫발이 될 것이다.

우리 政府가 對東獨과의 直接的인 協商은 東獨을 國家로 認定하는 것이기 때문에 있을 수 없다" 라는 理由로 統獨을 위한 直接協商을 완강히 反對하고 있는데 이는 歪曲된 見解라 하지 않을 수가 없다. 왜냐하면 美國이 中共을 國際法上的 國家로 認定함이 없이 數次에 걸쳐 제네바와 外무 沙위에서 中共代表와 會談을 進行시킨 적이 있는데 어느 누구도 美國이 中共을 承認한 것이라고 말하고 있지 않기 때문이다.

따라서 나는 우리 政府가 東獨과 直接 協商에 임하기를 要求하는 바이다. 東獨政府의 提議에 따라 우리 政府가 直接協商에 隨하므로써 東獨內的 점차적인 變化를 試圖할 수 있으며 이러한 方策에 따라 統一을 成就시키는 政策을 樹立해야 한다. 즉 나의 확고한 主張은 갑작스런 統一이란 있을 수 없기 때문에 "接近을 통한 變化政策"을 主張하는 바이다.

이와같은 "接近을 통한 變化政策"도 없이 東獨과의 直接協商을 완강히 反對하면서 東伯林에서의 어떤變化를 바란다는 것은 기적을 바란다는 것이지 政治를 하자는 것이 아님을 알아야 한다」⁴⁾

이상과 같은 바-르氏의 主張은 브란트가 政權을 잡은 70年代에 빛을 보았고 바-르氏 자신이 브란트政府의 對東獨協商 代表가 되어 實現化시킨 것이다. 바-르氏의 "接近을 통한 變化"는 東獨과 蘇聯의 主張을 어느 정도 받아들여자는 것인데 그중에서도 가장 重要한 것은 東獨을 國際社會에서 완전 고립시켜서는 안된다는 말이다. 이는 곧 할슈타인原則에 정면으로 도전하는 것으로 풀이된다. 이와같은 도전이 60年代初에 國內外的으로 있었으나 基民-自民黨 聯政은 그의 原則을 變更하려고 하지 않았다.

이는 63년에 와서 戰後西獨復興의 기수 아메나워가 물러나고 에르하르트首相이 들어서서도 변할줄 몰랐다. 60年代 中반에 들어서서는 東西緊張緩和가 活氣를 띠고 있었다. 그러나 西獨政府는 世界緊張緩和政策을 反對하고 나섰으며 할슈타인原則을 사수했던 것이다. 이는 西獨政府의 主導下에서의 統一이 不可能하다고 느꼈기 때문이다.

西獨政府가 당시 緊張緩和趨勢에 反對하는 理由는 獨逸의 分斷下에서의 緊張緩和란 있을 수 없다고 생각했기 때문이다. 따라서 西獨政府는 東西緊張의 가장 重要한 核心은 獨逸의 分斷에 根柢를 두고 있기 때문에 긴정한 緊張緩和를 위한다면 먼저 이 障礙要素인 獨逸分斷을 除去시켜야 한다고 主張했던 것이다.

IV. 할슈타인原則의 變化

그러나 이와같은 완고한 西獨政府의 主張에 금이 가기 始作한 것은 基民-社民黨의 大聯政이 들어서고난 後부터다. 1966年 12月부터는 基民黨의 키징거가 首相이 되고 社民黨의 브란트가 外相으로 등장하여 大聯政이 시작된 것이다. 이 時期에는 東西의 緊張이 상당히 무르익고 있을때다. 계속적으로 무르익을 추세를 보이고 있는 東西緊張緩和의 흐름은 西獨이 國際社會 특히 歐洲社會에서 漸次的으로 고립되어지지 않나 하는 危脅을 느낄 정도였다. 그리하여 西獨의 國內輿論은 加一層 이를 警告하고 있었던 것이다. 그리하여 西獨大聯政은 西方의 見解에 接近하는 態度를 취했던 것이다. 그것이 바로 獨逸의 分斷問題의 進展없어도 東西緊張은 이루어져야 한다고 말하기에 이르른 것이다⁵⁾ 이에 대한 具體的인 例는 새로 選出된 키징거首相의 1966年 12月 13日 施政演說에서 엿 볼 수 있다. 「國家의 安定과 經濟復興은 國內외의 平和가 유지될때 그 意義가 있는 것이다. 따라서 우리 政府도 蘇聯·체코·폴란드 등의 東歐諸國에 대한 對立關係를 漸次的으로 해소시키고 緊張緩和에 積極 努力해야 한다」라고 말하면서 아메나워의 路線인 唯一合法性을 계속 유지할 뜻을 밝혔다.⁶⁾

東歐諸國과의 關係正常化에 積極 努力하겠다는 키징거首相의 施政演說은

할슈타인原則의 變則的 運用을 하겠다는 첫번째의 公式의 政府見解로 풀이된다. 왜냐하면 이때의 東歐諸國은 蘇聯을 정점으로 하는 東獨과 함께 와 루샤워 加盟國이며 東獨과 國交關係를 맺고 있는 共產國家들이기 때문이다. 이상과 같은 新任首相의 演說이 있는지 約 40日後인 1967年1月31日 西獨은 共產國家인 루마니아와 國交를 맺었다. 이는 西獨政府가 1955年 蘇聯과 國交를 맺은 後 共產國과 關係正常化를 맺은 첫번째의 境遇다.

루마니아와 國交를 맺은 키징거-브란트政府는 기타 다른 東歐諸國과의 國交正常化에 박차를 가했다. 그러나 그때까지 할슈타인原則을 廢棄하지 않고 있었던 것이다. 그리하여 폴란드政府는 西獨이 東獨을 承認하지 않고 또한 폴란드에 合併된 히트러 獨逸地域을 認定치 않는한 關係正常化는 있을 수 없다는 非難을 同年 2月22日까지 받았다. 이어서 同年 3月3日 蘇聯은 西獨에게 할슈타인原則을 拋棄할것을 要求했다. 西獨의 할슈타인原則은 다른 國家의 內政을 干涉하는 行爲라는 것이 브레주네프의 當時主張이다. 호기를 만난 東獨의 울브리트는 蘇聯이 聲明을 發表한지 5日 後인 同年 3月15日과 17日 兩日에 걸쳐 할슈타인原則의 철회를 要求했다. 이러한 國內外的情勢下에서 브란트外相은 同年 4月20日 西獨政府要人으로서는 最初로 할슈타인原則의 廢棄를 시사했던 것이다. 이는 週刊紙와의 記者會見에서 밝힌 것이다. 이를 要約하여 보자면 다음과 같다.

問: 루마니아와 몇일전 國交正常化를 맺었는데 이는 할슈타인原則을 默視的으로 廢棄한것인가 또는 修正한 것인가?

答: 할슈타인原則이 變할 수 없는 絶對的인 大原則은 아니다. 그러나 東獨이 外國이 아니라는데는 變할 수 없다. 兩獨間의 緊張을 高潮시키고 뿌리깊게 만드는 것은 反民族的인 行爲임에 틀림없다. 따라서 우리는 兩獨間의 緊張이 緩和될 수 있는 적절한 方法을 講究해야 한다. 루마니아와의 國交正常化는 바로 이런點에 도움을 주는 것이 있었지 결코 統一을 斷念하는 것은 아니었다. 우리와 東歐諸國들과의 關係改善은 東西의 冷戰的對立을 극복하며 歐洲平和에 貢獻함을 의심치 않는다. 루마니아와의 國交正常化는 世界的 歡迎이 뒤 따를것을 의심치 않는다. 이는 결과적으로 西獨의 커다란 利益이다.⁷⁾

이와같은 브란트外相의 會見은 韓壽타인原則이 統獨에 어떤 影響을 주지 않는다는 말로 풀이된다. 韓壽타인原則은 變할 수 없는 絶對인 大原則은 아니나 이를 廢棄한다고 해서 東獨이 外國이 되는 것은 아니며 여전히 內國으로 存在한다는 意圖를 表明했기 때문이다. 韓壽타인原則의 廢棄는 世界平和와 東西緊張緩和에 貢獻한다는 것이 브란트의 見解다.

이로서 韓壽타인原則의 變化가 왔던 것이다. 그러나 아직 廢棄된 것은 아니었다. 이런 狀態는 70年代에도 지속되었다. 따라서 基民-社民黨의 大聯政이 중지부를 찍고 브란트를 정점으로 하는 社民-自民黨 聯政이 誕生된 후에도 여전히 지속되었던 것이다. 그렇기 때문에 東獨은 끈질기게 韓壽타인原則 廢棄를 要求하고 나섰다. 1970年1月19日 東西獨會談이 最初로 개최되기 직전에도 울브리트가 同原則의 廢棄를 들고 나섰으며 同年 2月4日 東獨의 빈저外相이 이를 再次 要求했다. 이뿐만 아니라 同年 3月19日 東西獨의 頂상이 처음 만난 브란트-슈토프會談에서도(에어프트會談) 그리고 5月21日의 캄셀會談에서도 이를 要求하고 나섰다. 그후 西獨政府는 明示的으로 韓壽타인原則이 廢棄되었다고 宣言하지는 않았다. 그러나 1972年 基本條約締結과 함께 韓壽타인原則은 尙장화된 것이다. 同條約이 相互同等하고 平等한 位置에서 獨立된 外交를 對外的으로 한다는 데 同意하고 있기 때문이다.

V. 結 論

韓壽타인原則은 아메나위의 統獨政策의 一部였으며 철저한 反共政策에서 나온 原則이다. 60年代에 들어서 東西의 緊張이 緩和되어 가는 趨勢속에서도 韓壽타인原則을 사수하려고 努力했으나 西獨이 國際적으로 고립되어 갈 것을 念慮한 키징거首相은 1966年에 이르러 그의 첫번째 變化를 일으켰으며 거기에다가 社民黨이 聯政에 參加했다는데서 더욱 박차를 가했다. 그후인 70年代에 들어서서 브란트가 政權을 잡은뒤 東西獨 및 世界緊張緩和을 위한다는 意圖에서 韓壽타인 原則은 자취를 감춘 것이다.

註

- 1) Schuster.R.: "Die Hallstein Doktorin", ihre rechtliche und Politische Bedeutung und die Grenzen ihrer Wirksamkeit, Europa-Archiv 1968, S268~270.
- 2) 그러나 經濟關係는 지속시켰다. 그리하여 西獨政府는 유고政府와 1956年 3月10日 經濟協力協定을締結했던 것을破棄하지 않았던 것이다.
- 3) 東西獨基本條約協商을 위한 西獨側代表였으며. 現 經濟協力聯邦長官임.
- 4) Driter / and Archiv, 1973. 8月号, S. 862 ff.
- 5) Dieter Dettke: Der Westen und die Bundesrepublik Deutschland, in: Außenpolitische Perspektiven des westdeutschen States, Bd. 3, München 1972. S.19, (Schriften des Forschungsinstitutes der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e, V. Bonn, Bd. 30/3).
- 6) Die Entwicklung der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und DDR, 1973, S8.
- 7) Marn in der Zeit Vom 20. April 1967.