

3112
34.1.17

- I. 이 책자는 國土統一院의 政策調査研究計劃에 依據한 特殊課題 研究報告書임
II. 收錄된 內容은 刊行處의 意見을 받드시 反映하는 것은 아니며 統一問題에 關聯된 研究에 資料로 提供되는 것임.

國家統合에 있어서의 問題點

—Some Policy Problems in the Regional Integration—

3월 15일 1977년
국가정책연구소

研究執筆責任 尹 正 錫

(略歷) 서울大學校 法學科 卒業 (1959)
서울大學院 法學科 卒業 (1962)
미시간大學校 碩士 (1968)
미시간大學校 博士 (1977)
中央大學校 政外科 教授 (1978—現在)

刊行責任 呂 錫 昊 (政策企劃室 補佐官)

國土統一院 政策企劃室

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

〈 要 約 〉

本 研究는 国土統一院의 政策課題研究의 一環으로 推進된 研究用役에 依한 報告書임. 이 論文에서는 지금까지 学界에서 이루어 놓은 國家統合理論을 整理하고 國際平和를 為한 地域的 國家統合의 問題點을 分析함으로써 南北韓의 經濟·政治 統合政策에 寄与코져 한다.

研究報告書의 作成은 새로운 理論의 開發이나 批判을 目的으로 한 것이 아니고 現在까지 政治学界에서 널리 알려진 統合理論 (integration theory) 에 關한 見解를 紹介하고, 南北韓問題와 韓半島의 平和定着을 為한 여러 가지 考慮될 問題點을 提起하는데 目的을 두었다.

國家統合은 国内的 統合과 國家間的 統合으로 区分하여 考察할 수 있으며 一般的으로 政治的 統合이라는 確立적인 概念으로서 兩 現象을 說明한다. 그러나 基本的으로 政治的 統合을 誘導하는 것은 機能的 統合이 先行되므로써 自動적으로 成就된다는 機能主義理論때문에, 第二次大戰後의 國際聯合이나 歐洲共同体 (EEC) 와 같은 機能的 統合을 追求하여 왔었다. 그러나 統合理論을 展開하는 學者間에는 統合의 產物이 經濟的 統合인지, 또는 政治的 統合인지에 對한 戰略的 判斷을 基準으로 新機能主義理論이 台頭되었다.

現象學的인 定義에 依한 統合은 體系間的 相互依存度를 높여가는 過程을 統合 (integration) 이라고 함으로써 그 相互依存的 體系間의 內容이 政治的, 經濟的 또는 軍事的으로 区分하여 볼 수 있겠으

나 이 研究報告書는 統合의 窮極의 目標은 政治的 統合에 있다고 본다.

經濟的 地域機構가 國際平和를 誘導한다는 그 見解自体는 事實上 政治的 效果를 重点으로 두고 있기 때문이다.

国内的 政治統合過程을 除하고라도 國家間의 地域統合은 聯邦主義的 解決을 통한 政治的 巨視機構(macro-Organization) 만을 主張하는 境遇로 있으나 이는 주로 共產圈의 諸國間에 생기는 것으로서 Comecon 이 좋은 例였다. 政治的 問題와는 相關없이 機能上의 統合을 통한 地域的 平和維持를 摸索하는 微視的 經濟機構(micro-economic organizations) 를 主張하는 新機能主義統合理論을 내세우는 立場도 있으며, 이것이 一般的으로 말하는 EEC 의 統合을 말한다. EEC 에서의 統合은 勿論, 國家間의 統合理論發展에 크게 寄與했지만, 그 理論이 모든 地域에 적용되지 못한다.

國家의 政治統合은 縱·橫으로 이루게 되는 價值統合과 社會構成員의 行態統合을 통한 政治權力의 中央集權化는 모두 政治統合의 諸側面을 나타내고 있다고 본다. 이같은 中央集權化는 國內安定과 여러 集團間의 葛藤解消를 이루는 것이다.

政治統合理論가운데, 政策樹立面에서 볼때 政策의 效果的인 遂行을 위한 戰略까지 勘案한 機能主義理論은 統合되는 地域機構를 中心으로 한 平和定着이 主要目標이고, 결국 聯邦體制에 依한 國家의 對外的 主權을 拋棄하는 것을 主唱하고 있지 않다.

機能主義理論이 非政治的 分野로부터 開始하는 統合活動은 어느 段

階에 가서 政治的 分野의 統合이 可能하다고 하는 戰略的 側面을 強調하고 있는 點으로 보아 南北韓의 接觸을 爲한 政策樹立에 多少 寄與하였다고 본다.

그러나 非政治的인 經濟·社會分野의 統合이 政治·安保的 次元으로 自動적으로 擴張 統合된다는 理論的 前提는 現實적으로 政策上 期待하기 어려운 點이 많다.

첫째 機能主義理論의 背景은 理念體制가 同一한 西歐社會를 基準으로 하여 展開되었으며

둘째 歐洲經濟共同体 (EEC) 의 經濟統合現狀을 基礎로한 經驗的 理論으로서 異質體制間의 統合에 關한 것이 못되고 있다.

韓半島의 平和定着問題에 對한 우리의 主導權掌握은 南北直接對話以後에 明白한 國家目標로 삼아왔으며 이 目標은 「7·4 共同聲明」에서도 分明하게 하였다. 強大國의 直接的인 影響力으로 부터 벗어나 南北韓의 政治權力이 直接으로 接觸하는 것이 主要目標였다.

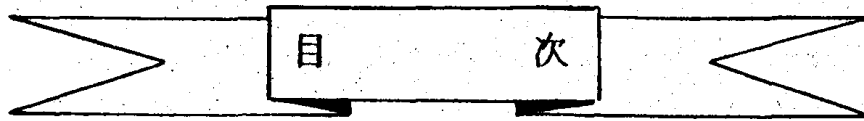
韓半島의 平和定着을 爲한 南北間의 統合은 機能主義理論에 立却한 政策으로서 「6·23」南北經濟協力體 提議이 平和定着을 爲한 우리政策으로서 繼續 推進할 것인지 再考해야 한다. 結局 異質體制間의 直接的 經濟統合이 可能하다는 理論的 保障이 없기 때문이다.

「10·26」事態 發生以後 美國의 韓半島內 軍事的 安全을 確保하기 爲하여 努力하였고, 이때문에 韓國의 自立的 立場은 多少 위축된 것으로 看做된다. 特히 自立外交를 強力하게 指向하면서 南北韓問題의 主導的 立場을 維持하려는 朴大統領의 意志는 現在 새로운 政府

에서도 繼承하지 않는 限 南北間의 直接對話는 별로 期待되지 않는다. 強大國으로서의 美國의 韓國에 對한 影響力의 增加 趨勢는 決코 直接對話의 機會가 또 다시 주어질 것으로 展望되지 않는다.

따라서 南北間의 直接的 政治統合보다는 南北韓의 周邇國家와의 廣範圍한 地域統合을 通하여 平和定着을 企圖하는 具體的인 새로운 方案이 必要하다. 例컨데, 三當局會議의 擴大를 通한 經濟協力機構의 創設로 南北韓과 日本, 美國 및 中共이 參與하는 地域的 經濟協力機構를 通한 地域的 平和定着을 꾀하여야 한다.

現在 日本의 大平政府가 提唱하는 「環太平洋經濟協力機構」案은 以上과 같은 視點에서 신중히 檢討되어야 하며 단순히 大東亞 共營圈의 一環으로 보아서는 絶대로 안될 것이다. 從來의 大東亞共營圈은 大陸에 붙은 亞細亞國家의 繁榮과 發展을 基盤으로 西歐 및 美國의 勢力에 對抗하려 하였던 것이나 지금 日本의 環太平洋圈은 西歐 및 美洲都國과 經濟的으로 提携하여 大陸에 있는 勢力에 對抗하려는 것으로 展望되기 때문이다.



目 次

1. 序 論	7
2. 統合理論과 機能主義	8
3. 國家統合의 実相	28
4. 地域統合과 國際平和	34
5. 統合理論에서 본 韓半島의 平和定着	46



1. 序 論

本 研究는 国土統一院의 政策課題研究의 一環으로 推進된 研究用役에 따라서 筆者가 지난 三個月間의 研究資料整理를 通하여 얻어진 結果를 報告하기 爲하여 作成된 것이다. 지금까지의 政治的 統合理論을 整理하고 第三世界에 있어서의 國家統合現象에서 나타난 實際上的 問題點을 分析함으로써 南北韓의 經濟·政治 統合政策에 寄与코저 研究報告한다.

研究報告書의 作成은 새로운 理論의 開發에 있는 것이 아니라 現在까지 政治學界에서 널리 알려진 統合理論에 關한 理論書와 第三世界에 있어서의 統合問題에 關한 學術誌, 現地報告書 및 新聞의 內容을 分析하여 理論과 實際의 綜合的 檢討를 企하였다.

2. 統合理論과 機能主義

가. 統合理論의 理論的 前提條件.

政治學에서 다루고 있는 統合理論의 範圍는 넓다. 特히 國內的 統合, 國際社會의 統合으로 兩分하여 보더라도 그 取扱範圍는 統合現象을 基準으로 하여 볼때 簡單하게 統合理論을 展開하기 어렵다는 것을 알게된다. 또한 統合自體의 重點이 經濟的인 것인지, 政治的인 것인지 또는 異質體制間의 統合인지에 따라서 政治統合에 關한 理論 정립이 쉽다고 볼 수 없다.

一般的으로 統合이란 現象을 概念化하는데에 많이 動員되는 理論的 背景을 보면 統合現象을 社會體系理論(Social System theory)에서 說明하려는 傾向으로 나타나고 있다. 統合(Integration)이란 用語가 內包하고 있는 異質的 意味에도不拘하고 統合現象의 機能的 意味로 보면 다음과 같은 共通性を 보여 주고 있다. 卽 社會體系(Social System)를 說明할 때 우선 體系上의 位階概念을 前提로 하고 있듯이 統合現象의 概念化로 이 같은 體系上의 位階를 前提로 한다.

社會體系(Social System)는 여러 가지의 下位體系(Sub-System)로서 構成되며 各 體系는 하나의 獨立된 個別的 單位(unit)로서 成立할 수 있다. 이 個別的 單位는 相互依存的(interdependent)關係를 維持하고 있으며 또한 相互浸透的(interpenetrative)關係에 있다는 것이다. 따라서 統合現象을 이 같은 個別單位인 部分으

로써 全体를 形成하는 過程을 말하게 된다. 社会体系内에서의 個別的 單位が 一慣性있는 体系 (Coherent System) 를 形成하는 過程을 가르켜서 「統合」이라고 一般的으로 定義한다. ¹⁾

따라서 統合이란 概念自体가 個別的 構成單位들이 相互依存的 이고 相互浸透的關係를 維持하고 있으며 各 個別單位는 全体的인 体系特性 (System properties) 을 共通的으로 保維하고 있다는 三個의 大前提 밑에서 成立된 것이다. 이 理論的 假定은 지금까지도 社会現象을 說明하는데 兩分된 두개의 偏見으로 나뉘어지고 있다.

社会科学徒로서 社会現象의 說明을 하나의 物理學的 体系理論을 基礎로하는 境遇에 社会体系는 閉鎖된 体系 (Closed System) 로서 概念上 全体는 個別的 單位体系의 總和밖에는 그 以上の 体系特性을 갖고 있지 않다는 것이다. 따라서 同質的 構成單位를 「모아 놓으면」 自動적으로 全体가 들어 난다는 理論的 假定을 내세우게 된다.

한편, 社会科学徒로서 社会現象의 說明을 生物學的 有機體 (Organs) 理論을 基礎로하는 境遇 社会体系는 開放된 体系 (open system) 로써, 概念上 全体 (Total Systems) 는 個別的 單位体系의 總和外에도 그 下位的 單位体系 (Sub-Systems) 를 서로 끌어 모으고 있는 힘 (force 또는 energy) 이 있어야 하며 体系特性外的 要因이 作用하여야 한다는 것이다. 따라서 同質的 構成單位를 單純하게 「모아 놓아도」 自動적으로 全体가 들어나는 것이 아니라, 全体를 形成하게 되는 体系特性 (System properties) 外的 要因이 体系의 一慣性を 維持할 수 있도록 作用한다는 理論的 假定을 내세우게 된다.

이 같이 두개의 다른 立場에서 社会体系를 說明하려는 理論 때문에 統合理論을 体系的으로 紹介하는 境遇 크게 다른 理論的 前提가 있다는 것을 밝힐 必要가 있다. 여기에 한 가지 더하여, 社会体系는 均衡을 恆常 維持하고 있다는 前提를 내세우고 있는데 그 均衡의 維持 自体에 對하여서도, 지금까지 說明한 두개의 다른 立場에서는 統合理論을 展開할때 다른 理論的 假定을 내세우고 있다. 均衡이란 概念때문이지만, 어떤 体系特性이 그 体系의 內的安定을 維持하고 있는 狀態를 均衡狀態라고 定義하면서 物理學的 体系(physical systems)가 內的安定을 維持하고 있는 境遇의 均衡(equilibrium)과 生物學的 体系(biological systems)가 內的安定을 維持하는 경우의 均衡(homeostasis)이 서로 다르기 때문에 어떤 社会体系가 統合을 이루어서 內的安定에로의 進行해가는 過程을 說明하는데 있어서도 상당한 理論的 相異點을 들어 내고 있다.

概觀하여 社会科学徒의 이 같은 偏見이 統合理論을 整理하기 以前에 갖고 있다는 것을 밝힘으로써 統合理論에 對한 두가지 主流가 있음을 지적하였다.

統合理論을 具體적으로 檢討하기 前에 또 한가지 偏見을 紹介하고자 한다. 社会体系理論이 主張하는 体系上的 位系(Systems order) 觀念은 統合現象을 分析하고 說明하려는 單位が 社会体系上 어떤 位階水準(level)에 있는가하는데 따라서 統合現象의 分析이 다르다는 것이다. 一般的으로 社会科学徒는 이 같은 問題를 가르켜 社会現象의 分析水準(level of analysis)問題라고 한다.

예컨대 統合現象을 分析·說明하는데 社会体系上的 位階를 国家的次元에서의 国内社会의 統合과 超国家的次元에서의 国家和 国家間인 國際社会의 統合으로 区分하게 된다. 더 나아가서 体系上的 位階는 勿論 社会의 個別的 单位(Unit of analysis)가 지나고 있는 体系特性(System properties)이 異質적인 境遇를 考慮하게 되면 国家統合이 異質体系特性間의 統合現象이 있게 되고, 國際社会에서의 統合이 또한 異質体系特性間의 統合現象으로 볼 수가 있다.

以上の 論理的 前提와 統合現象을 說明하는 社会科学徒의 偏見에 따라 統合理論의 類型을 圖表 第1과 같이 表現할 수 있다.

圖表 第一. 統合理論의 類型

体系特性 体系上的 位階	同 質 体 系	異 質 体 系
国 家 와 国 家 (超国家統合)		
社会集團과 社会集團 (国家統合)		

적어도 統合理論이 完成되어 하나의 「理論」(The theory)으로 成立하기 爲하여는 4個의 빈칸을 채울 수 있는 統合理論이 생길 가능성이 있다. 現在까지는 特別히 異質体制間의 統合에 關한 理論이

体系的으로 說明된 바는 없는 것 같다. 特히 異質体制間에 社会發展이 하나의 同質的 社会로 接近해간다는 Convergency 理論이외에는 어떻게 異質体制가 統合으로 變化하여 가는가에는 具體的 理論은 없다. 萬一에 異質体制間의 強制的 手段에 依하여 統合에 合意하게된 뒤에 設定되는 政治的 統合인 境遇 聯邦主義(federalism) 理論은 있으나 「合意」(by agreement)가 自發的이건 強制的이건 間에 있어야한다는 重要한 前提가 있어야 함으로 一般的으로 政治社会的 「統合에도 接近」하는 過程研究에는 別로 理論的 寄与를 주지 못하고 있으며 現實的으로 異質体制間의 統合을 저해하는 原因이 되기도 하다.

統合理論을 發展시키고 開發하는 理論家가운데에 두드러지게 나타나는 理論定立 過程에서의 偏見이 있음을 끝으로 지적하고자 한다. 統合現象의 分析對象을 主로 国家的 政治的 統合과 經濟的 統合으로 定하고 이에서 經驗的으로 얻어진 理論을 超国家的 地域統合에 적용하려는 學者가 있는가하면, 이에 反해서 國家間的 經濟的 統合現象이 政治的 統合을 誘導한다는 前提 밑에서 地域統合理論을 國家統合理論定立에 원용하는 學者도 있다.

統合理論의 定立이 國家單位나 國際地域單位로 부터 導出되었을 지라도 現實的으로 問題가 되는 것은 分断国家的 政治的 統合을 어떻게 誘導할 것이며 現在 分断에서 統合으로 變해버린 여러 國家의 現實을 어떻게 說明할 것이냐가 우리의 課題이며 本 研究에 있어서도 政策上的 問題로서 그 重要性을 지적하려고 한다.

韓半島에 있어서의 國家統合問題는 그 보는 觀點에 따라서 크게 다른 두가지 政策的 前提 (policy premises)가 있으리라고 본다. 南北韓間의 政治的 統合을 두개의 다른 政治的 單位의 統合으로 보아 超國家的 地域統合으로 볼 것인지 또는 同質的인 政治單位로서 하나의 統一된 國家를 이루기 爲한 國家統合으로 볼것인지에 對한 明白한 理解가 必要하다. 大韓民國의 國家安保의 次元에서의 統一을 目標로하고 韓半島의 政治的 統合에서 主導權을 確保하면서 統合을 이루어야한다는 政策目標와 政策的 前提 밑에서 볼때 統合理論의 寄與度가 얼마나 있을지도 檢討할 必要가 있다.

특히 南北韓은 政治・經濟적으로 異質的 特性을 갖고 있으며, 異質體制間의 統合이 무슨 經驗的 理論으로 說明이 가능한지 밝혀졌으면 한다. 이 보다 먼저 政策主導者들은 南北韓의 統合問題를 國家統合으로 볼것이나 또는 國家間의 地域統合으로 볼것이나를 明白히 해야 한다. 과연 異質體制間의 國際的 地域統合이 可能할까? 異質體制間의 國家的 統合인 境遇에는 一方이 他方에 對한 說得力과 強制力을 通하여 國家統合이 成就된 境遇는 많다. 民族國家의 成立過程이 그러하였고 武力에 依한 分斷國家의 統合이 그러하였다. 政策上 일단 強制力의 發動에 依한 政治統合을 포기한 境遇에는 결국 選擇된 政策의 實効性은 極히 희박한 것으로 判斷된다.

政治統合과 異質體制의 共存에 寄與할 수 있는 統合理論 가운데 現在까지 가장 有力하고 實踐可能한 것이 機能主義理論 (functionalist -theories)이다. 機能主義理論이 前理論 (meta-theory)의인 學

說에 不過하지만 統合研究를 가장 多様한 方向에서 理論定立을 試圖하고 있기 때문에 紹介한다. 그러나 이 같은 機能主義者가 提唱하는 統合理論이 決코 南北韓의 國家統一을 誘導하리라고는 볼 수 없으나, 적어도 南北韓의 平和的 共存과 民族的 相互交疏는 可能하리라고 본다.

나. 機能主義理論.

機能主義理論이 提唱하고 있는 統合理論의 根本的 立場은 社会体系의 個別的 單位が 同質的인 境遇 各單位의 統合으로 推進해가는 過程에서 經濟分野가 가장 쉽게 統合을 成就하고 一定段階의 統合이 經濟分野에서 이루어지면 自動적으로 政治統合으로 넘어간다 (Spillover)라고 하는 理論的 假定을 내세우고 있다는 것이다. 이는 統合으로 옮겨가고 있는 体系가 開放社会로서 그 均衡 (homeostasis)을 維持하기 爲한 一個 單位의 下位体系 統合은 自動적으로 인접 單位体系의 統合을 誘導하고 있다는 것이다.

機能主義에 依한 統合理論은 데이비드·미트라니 (David Mitrany) 著 A Working peace system(2)이 初版後 20年間 별 關心을 모으지 못했던 것이 1960年代 中半에 한스·모겐쏘 (Hans Morgenthau) 教授의 讚辭와 함께 再版됨으로써 政治学界에 크게 부각된 理論이 되었다. 機能主義에 關한 미트라니의 理論은 世界平和를 成就하기 爲한 諸 觀點에서 보나 政治的 統合을 이루는 諸 問題에서 보나 兩者의 關心을 끌게 되었다.

機能主義 (functionalism) 에 對한 미트라니의 理論에 基礎를 두
고 두개의 重要한 研究結果가 政治統合分野에서 일찌기 이루어 졌었
다. ²⁾ 그 뒤에 많은 學者들이 미트라니의 原著書가 再版될때까지
原本을 購入할 수가 없어서 오랫동안 Haas 教授와 Sewell 教授의 著
書에 紹介된 Mitrany 의 機能主義理論에 基礎하여 研究한 일까지도
있었다. 어떻게 間에 Mitrany 의 機能主義理論의 主題를 紹介하면
다음과 같다.

Mitrany 는 交通, 衛生 또는 郵便等과 같은 機能的 活動이 國際社
회에 있어서 國家間에 絶對하게 必要로 되면 世界平和는 發展하게될
것이며 이 같은 必要를 充足함에 따라서 獨立된 國際機構들이 이 같
은 機能을 担当하게 될 것이라고 믿고 있었다. 이 같은 機能的 國
際機構의 構成員은 반드시 모든 國家를 포괄적으로 가지고 있을 必
要가 없다. 모든 國家는 이 같은 機能的 國際機構에 加入 또는 脫
退를 任意로 할 수 있게 하여야 한다는 것이다. 一般原則으로서 機
能的 國際機構의 活動範圍는 그 機構가 寄與하고자하는 分野에서 가
장 廣範한 機能을 維持하도록 해야한다. 例컨데 國際機構의 機能이
凡世界的이고 地域적으로 分割할 수 없는 것들이라면 機能上的 活動
範圍는 適當, 凡世界的이어야 한다. 따라서 Mitrany 는 다음의 두
가지 前提上에서 機能的 地域機構의 形成에 對하여 原則적으로 反對
하지는 않고 있다. 첫째로 機能的 地域機構는 적절한 機能分割에도
不拘하고 不得已 機能上的 重複때문에 생기는 國際機構의 一般的 機
能은 不可避하다는 前提를 내세우고 있으며 둘째로 이 같은 地域機

構가 世界를 地域的 權力構造로 分割하는 結果를 초래하지 않는다는 前提를 내세우고 있다.

Mitrany는 理論을 展開함에 있어서 從前의 政治理論으로서의 聯邦主義理論, 地域統合理論等 權力中心理論과 機能主義理論을 區別하고 있다. Mitrany理論을 傳統的인 統合理論과 分離하여 생각할 수 있는 것은 오직 地域統合理論에서만 分明하나, 그나마도 多少 說明이 必要하다. Mitrany의 理論을 Harold Lasswell과 같은 現實主義 (realism)에 立脚한 權力中心理論과 같다고는 볼 수 없으며 그의 聯邦主義理論도 Carl J. Friedrich와 같은 學者의 聯邦主義理論과 比較하여 볼때 相當한 差異點이 있다고는 볼 수 있으나, Mitrany自身이 主張하듯 機能主義理論은 現實主義나 聯邦理論과 다른 點이 많다고 내세우고 있는 것은 基本的으로 이들 學者間에 갖고 있는 特性을 억지로 否認하는 感이 든다. 全般的으로 Mitrany는 理想主義者라고 하겠고, 特히 폭력보다는 對內的 合意 (Consent)를 믿고 있으며 聯邦問題의 政治的 解決을 正當化하거나 必要로하는 地方的 利害關係의 正當性을 否認하려 들기 때문이다.

그러나 Mitrany는 機能的 機構가 權力, 主權 및 權威를 갖게 된다는 提議함으로써 現實主義와 聯邦主義學者와 根本적으로 一致하는 點이 있다고 본다. 더욱이 機能的 組織機構가 政府의 主要課題를 委託받게 된다는 前提를 내세움으로써 Mitrany와 現實主義나 聯邦主義學者와 共通性이 發見된다. 特히 Mitrany는 權力과 主權은 機能的 國際機構에 移轉될 수 있다는 것이다.

Mitrany의 생각이 聯邦主義學者들이 主張하듯 問題의 解決과 直接의 關連性은 없다고 할지라도 政治的 問題의 聯邦的 解決策에 있어서는 傳統的인 聯邦主義理論의 變型이라고 할 수 있으며, 이는 分明하게 傳統的 聯邦主義劃策과는 多少 区分되는 點이 많다고 하겠다. Mitrany가 提示하는 主要變型은 다음과 같다. 即, 聯邦主義者들은 國家主權의 要素를 單一한 (Single) 聯邦體制에 포기이전할 것을 傳統的으로 提示하고 있으며, 이 聯邦體制는 一般的으로 그 活動範圍가 地域的 (regional)인 것이다. 그러나 Mitrany는 主權의 要素를 複數의 (several) 國際的 機能機構에 포기이전하며, 이 같은 國際機構의 活動範圍는 凡世界的인 것이어야 한다고 主張하고 있다. 地方自治權力을 留保하고 있는 것을 前提로한 聯邦主義理論에 反하여 結果적으로 國家主權의 모든 (all) 要素는 國際的 機能組織에 이전되어야 한다는 것을 Mitrany는 主張하고 있다. Mitrany와 傳統的인 聯邦主義學者와 根本적으로 다른 것은 聯邦體制로서 重要的 要素 가운데 相對적으로 重要的 것 (relative importance)이 무엇이며 時間上의 優先順位 (priority in time)를 어떻게 定하여 主權要素를 포기이전할 것인가에 달렸다고 判斷된다.

따라서 Mitrany의 機能主義理論이 Mitrany 자신이 主張하듯 그렇게 別個의 理論이라고는 볼 수 없으며 다만 聯邦體制를 形成하는데 있어서의 戰略的 決定問題가 一般的이고 一覽적으로 主權을 포기이전한다는 聯邦主義의 傳統的 理論과 다를 뿐이다. 이 같은 戰略的 關心에서 1943年 Mitrany의 A Working Peace System 이 처음

出版되었을 때의 事情을 살펴보는 것이 도움이 될것으로 본다.

當時에 一般的으로 國際政治學者들은 世界第一次大戰과 第二次大戰이 再發하지 않게하기 爲한 國際機構를 構想하는데 몰두하고 있었다. 特히 當時의 支配的인 생각과 事態分析을 보면, 平和維持를 爲한 國際聯盟의 機能을 充足시키기 爲한 適切한 國家權力을 聯盟機構에 부여하는것을 철저히 反對하거나 相當히 非協調的이어서 結局 國際聯盟이 失敗에 이르게 되었다는 結論에 이르게 되었던 것이다. 그래서 平和維持를 爲한 國際機構의 絶對的 必要條件은 安全保障問題에 關한 限 國家의 主權을 포기이전함으로써 如何한 個別國家라도 侵略的 行動을 開始할 수 없게 한다는 것이다. 이 같은 分析은 軍事力의 統制를 強調할 뿐 人間存在나 政府의 觀點을 除外하고 있다.

世界第二次大戰當時의 이 같은 事態分析은 平和維持 安保機構에 國家의 主權을 포기이전해야 한다는 것을 強調하고 있기 때문에 UN이나 地域的 安保機構가 마치 準聯邦機構나 聯邦主義思想에서 생겨난 것으로 看做하려는 傾向이 있다. 이 같은 見解는 Mitraný가 根本적으로 提示한 理論的 背景을 多少 歪曲한 것이라고 본다. Mitraný의 機能主義理論에 對한 根本的 誤解는 그 理論이 世界政府라는 聯邦制度에 關한 問題와 安保라는 問題를 모두 함께 생각하기 때문이기도 하다. 이 두가지 問題는 國家의 主權을 포기이전해야 한다는 點에서 同一하긴 하지만, 이 두 問題가 根本적으로 같은 問題는 아니라는 것이 分明하다. 勿論, 두 問題를 完全히 分離하여 說明하기는 어렵지만 問題의 形成과 그에 對한 解決과의 사이를 区分

하는 線을 긋는다는 것은 차라리 어려운 것임에는 틀림없다. 聯邦主義者들이 主張하듯이 安全保障에 關한 問題의 解決을 安保問題의 解決이 聯邦主義政治思想이 提示하는데로 政府問題의 解決에 이를 정도로 國家主權을 포기이전해야한다고 하는데에서 求하기 때문에 安保問題와 聯邦制의 問題間에 相當한 誤解를 提起시키고 있다. 그러나 一般的으로 말해서 UN과 같이 世界第二次大戰으로 부터 생겨진 安保體系는 결코 聯邦主義思想에 그 根源을 둔것이 아니며, 그렇게 看做되어도 안된다고 보겠다.

國際平和와 安全의 維持를 爲한 國際機構를 設立하고 五大強國에게 拒否權을 包含한 強大國主導의 國際聯合創設은 國際紛爭이나 戰爭의 수행을 防止하기 爲하여 強大國의 積極的 參與없이는 어렵다는 役割을 1950年代 以來 兩極體制下의 國際政治가 平和를 維持할 수 있었고 世界戰爭을 防止할 수 있었던 것으로써 證明이되었다. 이런 期間 사이에 弱小國이 絶실하게 經驗했듯이 오직 強大國 사이에 國際的 爆力行使를 阻止하는데 合意하지 않고서는 戰爭防止가 不可能하다는 것을 알게 되었다.

國際聯合體制에 UNESCO나 ECOSOC 같은 社會經濟的 諸機能을 부여한 것이 安保問題의 解決에 寄與하도록 UN憲章起革者가 特別한 機能을 삽입한것은 分明히 아니었다. 勿論 Mitrany와 같은 사람이 1943年과 그 以後에 UN의 社會經濟的 機能이 安保問題解決에 多少 寄與하였다는 것을 잘 알고 있다는 것은 의심할 바 없다. 實로 國際聯合을 하나의 統合된 單位體系라고 생각한다면 큰 잘못이며

雜多한 여러 가지 問題에 對한 여러 가지 解決策을 가지고 꾸며진 하나의 國際機構로 보아야 할 것이다.

結局 Mitrany의 境遇와 마찬가지로 機能主義理論이 國際的 暴力行使를 防止하기 爲한 如何한 必要充分條件의 提示라도 받아드릴 수 없다는 것만으로 機能主義理論의 效率性을 이룬다고는 볼 수 없으며 社會經濟的 手段이 世界平和를 指向하는 手段으로서 軍事的 方法보다 더욱 效果的인 對策이라는 것을 證明하지 못한다고 하겠다.

Mitrany理論은, 더욱이나, 基本的으로 政治統合을 目標로 하고 있는 思想이 아니며, 차라리 世界平和를 指向하고 있는 理論일 뿐이다. 政治統合은 結局 世界平和를 追求하기 爲한 機能的 體系(functional system)의 副産物로서, 그 같은 結果를 기대할 수 있을 뿐이다.

Mitrany가 以上과 같이 自己理論에 있어서 世界平和의 追求를 強調한 結果로 한 問題의 解決을 爲하여 Mitrany가 提示한 解決策이 다른 問題의 解決을 爲한 對策으로 理解되는 境遇가 많이 생긴 것이다. 政治統合과 平和的 變更의 問題가 最近에 와서 相當히 혼동되어 取扱되고 있는 傾向이 있는데 이는 根本적으로 두개의 相異한 問題라는 것을 此際에 지적하고 싶다. 勿論, 이 같은 두개의 問題가 相互聯關性을 갖고 있기는 하다. 한 問題의 모든 解決策이 다른 問題의 必然的인 解決策이 된다고 볼 수 없겠으나 어떤 問題의 한 解決策이 다른 問題의 特別한 解決策이 될 수 있다는 것은 分明하다. 그렇다고해서 한 問題의 解決策이 다른 問題의 解決策이

된다는 事實만으로 두 問題가 同一하다는 것은 말이 안된다. 혹시 政治統合없이도 世界平和를 이룰 수 있을 것이며 暴力的 方法에 依한 政治統合 또는 輿論統合보다는 權威主義的 手段에 依한 政治的 統合도 成就할 수 있다.

Mitrany가 分明하게 한것은 合意(consent)를 통한 共同社会(community)의 創設은 世界政府(World government)의 創設에 對한 前提条件이라고한 点이다. 따라서 Mitrany는 그가 主唱하는 機能主義(Functionalism)를 世界政治問題의 한 解決策인 同時에 共同社会의 創設을 통한 世界平和의 問題에 對한 解決方案이라고 看做하고 있다고 본다.

前掲한 Sewell教授의 著書, Functionalism and world politics 에 따르면³⁾ 平和로운 生活(peaceful life)을 爲하여 暴力의 排除만이 充分하다고 생각치 않으며 共同社会의 成長을 통한 平和의 要請만이 바람직한 것이라고 Mitrany가 믿어왔다고 지적하였다. Mitrany의 말을 빌리면 “우리는 世界共同社会를 갖기 前에는 世界政府를 가질 수 없다”고 하였다. 그러나, 지금 생각에는 Mitrany가 主唱하듯 世界共同社会에 依한 世界平和가 이루어진 뒤라도 世界政府의 樹立을 推進할 것인가에 對하여 無關心하였던 것으로 보인다.

여기에 引用되듯이 Mitrany의 機能主義理論이 窮極적으로 무엇을 追求하였는지 分明치 않다. 即 世界政府의 創設問題와 世界共同社会의 創設問題가 마치 同一한 理論的 結果인 양 볼 수 있기 때문이다. 社会現象의 說明을 爲한 因果關係에서 볼때, Mitrany의 理論

은 多少의 問題點을 야기시킨다고 본다. 特히 社会的 條件이 政治的 條件에 先行하는지? 또는 政治的 條件이 社会的 條件을 規定하는지에 對한 因果關係를 생각해 볼 必要가 있다. 勿論 政治的 因果關係에 關한 論議는 이 論文의 範圍밖에 있는 問題이긴 하지만 한번 생각해 볼 必要는 分明히 있다. 如何間 因果關係에 關한 理論은 政治的 統合理論의 中心的 課題라고 할 수 있다. 即 政治制度가 共同社會意識을 造成하는지? 또는 共同社會意識이 政治制度를 創設하는지? Jean Monnet와 같이 明白한 理論을 展開한 學者에게도 어느것이 原因이고 어느것이 結果인지에 對하여는 分明하지 않다. 即 人間의 마음을 變化시키는 것이 重要한지, 또는 人間의 制度를 變化시키는 것이 重要한지에 關한 決定的인 理論을 主唱하지 못했다는 것이다.

勿論 Mitrany에게 있어서도 Monnet와 마찬가지로 因果關係에 對해서 애매한 立場을 取하고 있기는 하지만, Mitrany는 다른 觀點에서 그러하다. 即 政治的 統合보다는 “平和”(peace)가 Mitrany의 目標였다. 그러나 平和에의 窮極的目標에 이르는 中間段階의 目的이 무엇인가에 對하여는 全혀 分明치 않다.

機能的 制度가 共同社會意識을 造成하게 되는지? 또는 共同社會意識이 機能的制度的 原因이되어 窮極的인 世界平和의 原因이 된다는 말인지? 등의 問題가 있다. 結局 단적으로 말해서 Mitrany의 理論을 가장 잘 要約한 것은 다음과 같다. 即 機能的 制度가 共同社會意識을 造成케 되고, 이 共同社會意識은 世界平和를 造成케 하고

機能主義理論을 窮極적으로 世界政府에까지 發展시킨다고 概觀할 수 있다. Sewell教授가 引用한 Mitrany教授의 理論에서 보면 마치 共同社会가 基本的 原因이고 制度가 結果인양 表現되고 있으나 Mitrany理論의 基本精神은 制度가 더욱 더 基本的인 原因이고 共同社会意識은 二次的인 것이라는 것을 알 수 있다.

한걸음 나가서 傳統的 接近法에 依한 制度的 接近을 否認하는 것은 結局 傳統的 接近法은 暴力을 除去하는 것이 아니고, 그 除去보다는 操作을 통한 暴力의 利用에 理論的 基礎를 두고 있기 때문이다. Mitrany에게 있어서의 “制度”(institutions)란 機能的 制度를 말하며 어떤 制度든지 暴力의 除去를 指向함으로써 共同社会意識을 양양해야 한다는 것이다. 이 같은 생각은 차라리 Mitrany가 紛争을 除去함으로써 暴力을 除去하려는 理想에서 発想되었다고 볼 수 있다. 이런 境遇의 紛争은 必히 暴力에 依하여 解決되는 紛争을 意味한다. 具體적으로 Mitrany에게는 世界平和나 世界政府 혹은 政治統合을 造成하기 爲한 共同社会意識(A sense of community)의 充分條件이 무엇인지에 對한 問題는 생기지 않는다. 그의 理論에서 主張하고 있는 共同社会意識이란 그 結果가 무엇인지 또는 그 原因이 무엇인지에 關해서 別로 關係가 없기 때문이다. Mitrany에게는 機能的 制度(functional institutions)란 다만 共同社会意識을 造成하는 必要한 原因이며, 따라서 窮極적으로 平和, 世界政府 및 政治統合의 必要한 原因이라고 할 뿐이다.

Mitrany가 主唱하는 機能主義理論은 人間의 行態(behavior)를

暴力的인 데서 부터 合意的인 데도 轉向케 한다는 것이다. 行態의 變化를 前提로한다고 해서 왜 어떤 狀況下에서 行態의 變化가 생기는가에 對한 理論을 展開할 必要는 없다. 만약에 Mitrany가 權威는 다만 공포를 基礎로하여 行使된다고 前提한다면 世界平和가 機能的 制度에 依하여 造成될 것이라고 主張하지 않았을 것이다. 다만 機能主義理論은 이 點에 關해서 可否間 아무런 言及이 없을 뿐이다. 暴力보다는 合意에 依하여 服從하게 되는 解決策은 權威에 있어서 合意性的 要因을 增加시키고 이에 反하여 暴力의 공포에 對한 要因은 減小시키므로써 平和를 保障하자는 것이다. 이런 觀點에서 Mitrany는 傳統的인 概念으로써 무엇이든 組織하자면 權威(authority)가 前提된다는 理論을 벗어나지 못했다. 結局 機能主義는 人間社會의 變革을 가져오는 人間의 「힘」(energy)에 對한 根源을 說明하지 않았다. 그래서 機能主義理論은 너무 單純하게 理論을 展開하여 結局 現實적으로 크게 公認할 수 없었으며 特히 國際機構의 動態的 機能을 單純하게 說明하려고 든다는 批判을 免치 못하고 있다.

Ernst B. Haas 教授는 단적으로 Mitrany 教授가 人間社會에 있어서 權力的 要素를 充分히 考慮치 못했다고 하면서, 그의 著書 Beyond the nation-state 에 다음과 같이 네가지 點을 지적하였다.

첫째 機能主義理論은 福祉(Welfare)로 부터 權力(power)이라는 概念을 分離했고,

둘째 機能主義는 政府의 여러 機能을 分離하여 重要치 않은 것으로

로 處理하는等 特別 軍事-防衛의 課題(權力的 現狀)를 經濟-富強(福祉的 現狀)의 課題와 分離시켰고

셋째 機能主義理論은 政治的인 것과 技術的인 것, 또는 政治家의 課業과 專門家の 課業을 선명하게 区分하는 等,

넷째로, 機能主義理論은 以上과 같은 区分이 政治行爲者에 向하는 忠誠心間에 야기된다는 것을 主張하고 있다. 4)

勿論 以上の 네가지 批判은 Mitraný理論에 對한 적절한 論點이지만 하나 Mitraný가 全적으로 政治的 要素를 그의 機能主義理論 展開에서 排除하지 않은 것만은 分明하다. 結果적으로 Haas教授는 機能主義理論의 本質을 다시 說明하는데 이르렀으나 Mitraný의 理論과 크게 다른 바 없게 되었다. Haas教授에 依한 機能主義理論의 內容은 다음과 같다.

첫째로, 權力은 福祉問題(Welfare)와 分離되지 않는다. 機能적으로 特定한 國際的 「프로그램」은, 만약 組織上으로 다른 複合的 定向과 区分됐을 境遇, 厚生問題와 統合을 모두 極大화한다.

둘째로 行爲者가 그 利害關係를 새로운 接近方法을 挾함으로써 잘 成就할 수 있다는 것을 알게될때, 그리고 이 接近方法들이 보다 広範圍한 組織체에 對한 公約(Commitment)을 內包하고 있을 境遇, 오직 그런 때만이 統合에 寄與함을 배우게 된다. / 利益追求的 觀點에서 볼때, 行爲者들은 特定한 事情에서 習得된 統合的 教訓을 다른 事情에 적용하려고 할 境遇 그 教訓을 一般化하려든다.

셋째로 國際的 統合은 成就해야될 課業의 政治的 含蓄性을 잘 把

握하고 있는 專門家에 依하여 提示된 方案이나 同質的이고 對稱的인 公·私間의 社会的 總合을 代表하는 專門家에 依하여 提示된 方案을 通하여 福祉政策에 寄與함으로써 보다 迅速하게 成就된다.

넷째로, 個人의 政治的 忠誠心은 政府機關에 의한 決定的 機能의 遂行에 수반하는 만족감의 結果라고 하겠다. 行爲者들은 同時的으로 여러 機關에 忠誠할 수 있기 때문에 決定的인 機能을 가장 많이 遂行하고 있는 國際機構에 對한 忠誠心의 점차적 이전은 實現可能하다고 본다. 그러나 統合過程이 傳統的이고 「카리스마」的 指導者와 같이 세습적인 地位를 갖는 國家에 依하여 影響을 받는 경우에는 以上の 定理가 成立될 가망이 적다.⁵⁾

우리는 Mitrany의 理論을 傳統的 機能主義理論이라고 Haas의 理論을 新機能主義理論이라고 한다. 兩理論은 主로 政治統合에 이르는 方法論上的 差異點들을 가지고 区分하게 된다. 첫째는 新機能主義者들은 政治的 關聯性이 결여된 사소한 領域의 技術的 活動이나 協同에 依한 統合方式을 挾하지 않는다는 點이다. 이들은 主로 政治性이 多分하고 또 政治的으로 重視되는 領域을 挾하여 이것을 統合의 技術陣이 計劃할 수 있도록 한다. 비록 그들의 窮極的 目標가 聯邦制에 있다고 할지라도 그들의 目標를 尙장 聯邦制度와 連結시킬 것을 要求하지 않는다. 둘째로 傳統的 機能主義는 經濟와 技術 및 其他分野의 去來에서 얻은 혜택을 他分野로 移植시킴에 있어서 언제나 經濟와 技術上的 必要와 또 그 可能性에 따라 向方을 決定하고 있지만 新機能主義는 톱니바퀴처럼 部分的 統合의 擴張理論을 通해서

연속적인 統合에 이를 수 있는 制度를 意圖적으로 構想하고 있는 것이다. 6)

따라서 國家間의 政治的 結束은 國家間의 經濟的 統合에 依하여 自動적으로 이루어진다는 假定을 아직도 고수하고 있다. 一般적으로 政治統合은 經濟統合의 連續體로 取扱되고 있으며 經濟分野의 統合效果가 넘쳐흘러서 퍼져진다고 하는 浸透擴散(Spill-over)의 概念과 政治行爲者의 漸進的 政治化的 概念을 中心으로하여 機能主義理論이 成立되었다.

3. 國家統合의 實相

國家統合에 關한 政治理論에 對한 學問的 展開은 最近 많은 學者 가운데 論議되고 있다. 特히 統合理論은 國際關係論研究에 있어서 가장 활발한 研究초점이 되어 왔으며 國家統合問題와 關聯하여서는 國內政治的 安定(instability)에 關한 比較研究가 위주로 되고 있다.

國家統合研究가 國內政治的 安定과 關係를 갖게되는 것은 理論적으로 다음과 같은 基本的 發想때문이다. 增加하는 政治統合은 政治的 不安定性을 減退시킬 可能性이 높기 때문에 兩概念은 理論적으로 對稱的 關係에 있다. 國家의 政治的 統合은 社會體系(Social systems)의 모든 構成員을 한데 묶어 結束한 程度를 말하며 一般적으로 價值體系, 制度 및 「코뮤니케이션과 같이 社會的 接觸, 協同과 意見一致의 빈도를 높일 수 있도록하는 것을 생각하고 있다. 이에 反해서 政治的 不安定이란 社會體系內的 葛藤이 適切하게 統制되지 아니하고 社會體系的 急速하고 과격한 構造的 變化를 초래하게될 境遇의 狀態를 말하고 있다. 따라서 政治的 不安定은 政治體系內的 政治的 行爲者間에 暴力的 대치를 一般적으로 말하고 있으나, 보다 나은 境遇에는 制度的 秩序에 依하여 統制되는 規範적이고 行態的인 「패턴」을 지나치는 行動을 말하기도 한다.

統合理論이 國家의 政治的 不安定 過程을 多少나마 說明할 수 있다면 國家가 어떤 點에서 보다 統合되었거나, 덜 統合되었다고 하는

것을 明白하게 分析할 수 있을 것이다. 一般体系 理論의 用語를 빌려서 定義한다면 “統合一란 体系内の 單位가 相互依存的이고 이 單位들이 別個로서는 결핍하고 있는 体系特性 (system properties)을 共同으로 産出해내는 体系單位間的 關係”라고 한다. 7)

이 같은 一般体系理論에 依한 定義는 体系 (system) 라든지, 統合 (integration) 이라든지 하는 同一한 概念을 되풀이하여 使用하게 되는 傾向에 빠지게 된다.

政治統合에 對한 애매한 定義를 보다 明白하게 하기 爲하여 우리는 國家統合의 4個側面을 考慮한다. 即, 橫的 統合, 縱的 統合, 価値統合 그리고 中央集權化의 四個側面이다. 8)

가. 橫的 統合 (Horizontal integration)

橫的 統合은 同一한 社會階層에 屬하는 構成員間에 類似한 政治的 役割을 갖고 있는 政治体系構成員사이에 원활한 意思소통과 交涉이 增進되고 있는 程度를 말한다. 意思소통과 政治統合間的 關係는 두 個體間的 相互作用의 限界가 서로 좋아하거나 相互協力하는 것과 比例關係에 있다는 假定을 基礎로 하고 成立된다. 勿論 이에 反對되는 假說도 成立되지만, 即, 相互作用의 增加는 葛藤과 敵對關係의 增加를 意味하기도 하며, 特別히 相互作用하는 當事者間에 共通된 價值体系를 갖고 있지 않으며 더욱 심하다는 假說도 成立된다고 본다.

그러나 Karl W. Deutsch 教授의 「코뮤니케이션」理論에 따라 政治統合研究는 共通적으로 統合의 標準으로써 去來內容을 測定한다. 即,

旅行의 흐름, 「메세지」의 흐름, 貿易의 흐름 등에 關한 標準을 規測的으로 使用하고 있다. 國際關係論的 研究를 떠나서 國家間의 比較 研究的 立場에서 볼때 이 같은 測定은 大端히 어렵고 資料의 獲得이 무척 어렵다. 따라서 國家間의 去來內容을 測定하는 代身에 一國內의 커뮤니케이션 施設의 發展과 그 可能性을 基準으로 하여 橫的 統合을 測定할 수도 있다. 이 같이 政治的 統合을 推進하고 조장하는 手段을 data로서 使用함으로써 橫的 統合의 程度를 알아 보려는 것이다.

나. 縱的 統合 (Vertical integration)

縱的 統合이란 相異한 社會階層間의 政治的 行爲者가 얼마만큼이나 서로 聯關을 갖고 있는가의 그 程度를 말한다. 政治統合에 關한 一般文獻에 따르면 政治統合의 縱的 側面은 大衆과 指導者間의 「罅」 (gap) 이라고 한다. 政治指導者가 그들의 決定事項이나 要請事項을 즉각으로 大衆에게 傳하지 못하거나 大衆으로부터의 要求 또는 feedback에 對한 適切한 反應을 보이지 못할 境遇 政治指導者의 權威와 政治體系의 集結性은 쇠약해지기 쉽다는 것이다. 大衆과 指導者間의 不充分한 意思소통의 重要原因은 주로 價值觀때문이고 이 兩階層間의 同一視에 關한 不一致때문이다 하겠다. 政治統合 (Political integration) 은 指導者人口에 스며있는 主要價值觀이 大衆에게로 서서히 傳해져서 政策決定制度의 周邊에 있는 大衆에게 새로운 價值를 심어주는 것이라고 Edward Shils 教授는 主張한다. 9)

이 같은 價値體系의 移轉現狀은 얼마만큼 大衆內的 種族이 「엘리트」內에 構成員으로 차지하고 있는지, 또는 大衆과 「엘리트」間的 移動狀況 (Mobility), 卽 「엘리트」地位의 特性等에 接近할 수 있는 程度이다.

다. 價値統合 (Value integration)

價値統合이란 社會內的 價値適合 (Value congruence) 을 말한다. 社會는 一般的으로 同一한 價値體系를 갖고있는 集團을 中心으로 價値體系의 合致範圍에 따라 個個人的 相互作用과 交涉이 생기고 이 構成員을 中心으로 하나의 階層을 造成한다. 共通價値의 範疇를 分明하게 規定하기는 어렵지만 주로 다음의 두가지 點에서 價値體系의 共通性을 찾아 볼 수 있다. 첫째로 政治的 共同社會와 그 構成員에 對한 共通된 價値觀과 둘째로 權威構造와 權力行使의 正當性에 關한 共通된 價値觀이 가장 重要하고 基本的인 것이라고 하겠다.

한 民族國家 (nation-states) 에서의 價値統合은 그 國家內에 있는 社會文化的 複合性 (Sociocultural Pluralism) 의 特定限界에 依하여 방해받는 境遇가 많다. 이 같은 複合性은 國家內的 言語構成과 宗教的 分布를 基礎로하여 把握할 수 있다.

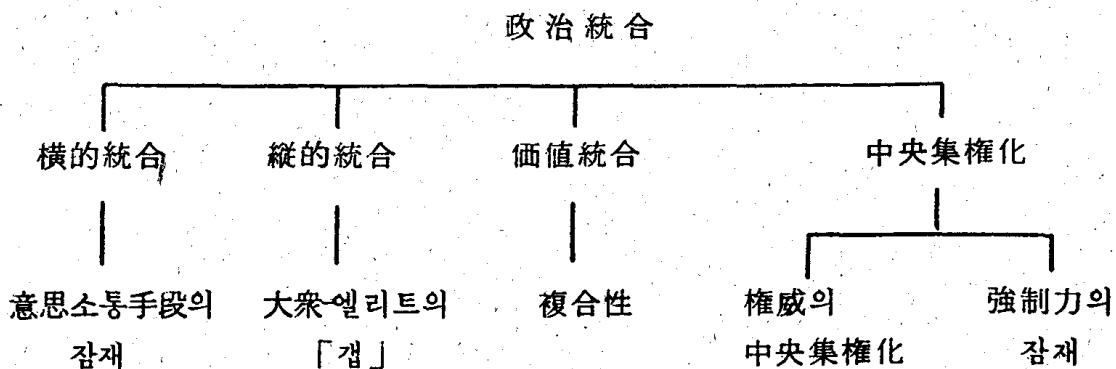
라. 中央集權化 (Centralization)

政治統合에 있어서 中央集權化란 한 政治體系內的 個人이 中央機

構의 決定에 服從하고, 中央機構는 그 決定을 執行하고 그 決定에 따르도록 強制力을 動員할 能力을 기르는 것을 말한다. 따라서 政治體系의 統合은, 첫째로 中央集權的 政治制度의 發展이 漸增的으로 社會內의 價值分配를 正當化하게 되는 程度와 둘째로 中央政治制度의 決定에 따를것을 強要할 수 있는 中央政治制度의 強制的 能力의 擴張으로 생각할 수 있다. 政治의 制度化와 權力的 伸張이 모두 政治的 統合을 規定짓는 分岐點을 이룬다. 政治體系內의 構成員 가운데 最少限의 統合은 不當한 힘에 依하여 推進됨을 알고 있지만 長期的으로 보아 이 같은 權力的 作用이 政治體系를 維持할 만큼 統合되었다고는 볼 수 없다. 政治權力的 中央集權化를 黨과 議會의 同質性如否나 政府의 支出 및 租稅를 통한 經濟的 活動의 增加如否를 考慮하여 測定할 수 있다. 政府가 갖고있는 強制力의 잠재를 軍事 및 安保體系의 成長과 政府의 對國民과 組織에 미치는 強制力의 行使를 通하여 測定될 수 있다.

以上의 概要를 圖示하면 圖表 第二와 같다.

圖表 第二. 政治統合의 諸側面



이는 政治統合의 四個側面을 分析하여 그 相互關係를 概念上 区分하여 說明한 것이다. ¹⁰⁾ 一般的으로 統合에 必學的이라고 보이는 變數의 調和類型이 多様하기 때문에 어떤 特定한 패턴을 發見하기는 어렵지만 統合을 成功的으로 이끌 수 있는 統合 움직임의 政治的 調和 類型은 三段階로 나누어 그 連續을 보여 주고 있다. 그 첫째 段階는 知識 層에 依한 「엘리트」의 「리더십」의 問題이다. 이 段階는 앞서 指摘한 바와 같이 엘리트가 가지고 있는 價值觀이 다른 階層의 少數集團들이 結合함으로써 태동되며, 둘째로 이 段階는 利益集團들의 움직임과 아울러 相互間的 報償的 政治妥協이 이루어지는 政治家들의 活動段階으로써 橫的統合을 말하고 끝으로 政治的 統一이나 統合을 이끄는 大衆運動과 大規模 엘리트政治의 움직임으로써 縱的 統合을 말한다 할 수 있다. ¹¹⁾

實際로 統合運動이 이와 같은 段階를 거쳐 일어난다할지라도 統合움직임의 過程에는 統合에로의 前進과 後退의 樣相이 뒤섞여 일어날 수 있을 뿐만 아니라 統合에 對한 國民들의 호응도 상당한 起伏을 그릴 것으로 豫想한다. 이 같은 過程을 통한 國家統合의 實相은 地域統合 理論이 追求하는 平和에로의 目標과 根本的으로 다른 點이 있다.

다음 節에서는 地域統合과 世界平和維持를 爲한 여러 가지 理論的 考察을 企圖한다.

4. 地域統合과 國際平和

地域統合의 研究는 어떻게 國家單位가 새로 만들어진 國際機構에게 政策決定權의 一部 또는 全部를 讓渡하는가를 研究하는 것이며 政治學의 한 研究分野로 되어 있다. 地域統合理論의 漸次的 展開는 地域統合의 政治的 效果에 對한 新機能主義理論을 具體化하였고 이를 여기에 먼저 紹介한다.

國際機構의 機能的 分野는 經濟的·社會的·技術的 그리고 人道的 問題等 從屬적으로 非政治的 分野라고 할 수 있는 諸般事業과 關聯된 組織的인 國際活動의 一部를 말 한다. 機能的 活動의 明白하고도 直刻的인 關心은 主로 飢饉, 福祉, 社會正義 및 " Good life " 와 같은 價値를 높이는데 努力하며 戰爭의 防止나 國家的 不安의 除去를 爲한 關心은 直接的이 못된다. 國際的 經濟·社會協力の 發展은 政治的 葛藤에 對한 궁극적해결과 戰爭의 除去에 必要한 前提條件이 된다고 보기 때문이다. 그래서 諸國家를 平和롭게 分散하는 것이 아니라 어떻게 모두 積極的으로 融合해서 國際平和에 이르게 하느냐가 문제 되고 있는 것이다.

國際平和의 問題에 接近하면서 地域統合理論이 追求하는 것은 國家的 葛藤이 생기는 分野에 直接으로 關與하기 보다는 차라리 間接的으로 相互的인 關係가 있는 分野를 찾아 共通的 利益關係가 있는 分野를 한데 묶어서, 이 같은 共通的 意識關係를 通하여 國際平和에 接近하는 것이다. 이러한 뜻에서 前述한바 Mitrany가 主唱하는 機能

主義理論에 立脚한 地域統合은 國際平和를 確保하는것이 아니고 " 움직여가는 " (working) 國際平和를 意味한다. 結局 機能主義理論이 내세우고 있는 地域統合은 戰爭이 유발하게 되리라고 하는 客觀的인 狀況을 除去하고 世界的 制度體系를 變華시킬 組織上의 새로운 「페턴」을 導入하고 主權에 對한 집착을 점차 소멸케 하여 忠誠心을 國際機構에 集中케 함으로써 地域內의 平和的 紐帶를 確保하려는 것이다.

一般的으로 地域統合의 경우에 있어서도 國家間의 橫的 統合을 爲 主로하고 있으며 國家의 政治的 統合에서의 같은 主權으로 表現되는 縱的 關係가 차라리 漸次的으로 解消되어가는 積極的인 行態變化를 地域統合의 目標도 삼는다. 따라서 國際平和의 概念은 國家間의 共存을 根源으로 한다가 보다는 國家間의 共同活動을 基本으로 삼고 있다고 본다. 그러기 때문에 " 平和의 定着 " 이란 " 保障된 平和 " (a protected peace) 라기 보다는 " 움직여가는 平和 " (a working peace) 의 概念으로 생각해야 한다. 平和定着은 單純한 條約의 締結이나, 第三者에 依한 保障에서 보다 차라리 어떤일을 함께 수행함으로써 成就된다는 意味로 보아야 한다.

平和의 定着을 爲한 地域的 努力은 機能的 協同의 實踐이 繼統적으로 發展하여 나갈때 길고 넓은 平和의 定着이 漸進적으로 形成되어 " 割賦에 依한 聯邦制 " (federalism by installments) 를 成就하는 것으로써 理解된다고 본다. " 部分에 있어서의 平和 " (peace in parts) 라는 實踐的 概念을 主唱하는 Joseph S. Nye 教授는 그의

著書 Peace in Parts : Integration and Conflict in regional Organization (12) 에서 地域的 國際機構의 機能的 統合은 地域的 平和定着은 물론 世界平和를 維持하는데 크게 功獻할 것이라고 하고 있다.

勿論 國際平和란 絶對的 價値가 있다고는 볼 수 없다. 永久한 平和를 追求하는 사람은 平和를 무덤에서나 찾게 되리라는 Kant 의 말을 빌리지 않더라도 쉽게 알 수 있다. 여러 凡아프리카主義者나 아랍聯盟體制를 主張하는 地域的 政治指導者를 보면 그 民族主義感情에 따라서 地域的 平和는 二次的인 것으로 看做하면서 歴史的 正義意識의 見地에서 種族的 專斷性을 優先的 價値로 보게되는 경우를 지금도 알고 있다. 따라서 아프리카統一機構(Organization of African Unity)나 아랍聯盟(Arab League)은 이 같은 目的을 爲하여 利用되어야 한다고 主張하는 일이 허다 하다. 南美의 여러 民族主義者들은 美國에 依하여 支配되고 있는 OAS (Organization of American States)의 強化를 爲하여 南美諸國間의 一戰을 불사해야 한다는 主張도 종종 듣고 있다. 第三世界の 民族主義者는 自國의 國家統合을 통한 地域的 平和維持의 熱望과 차라리 地域的 平和保障이 어려운 立場으로 물고 왔던 것이 여러 點에서 잘 보여지고 있었다. 비록 國際平和가 第三世界에 있어서 絶對的인 地域的 價値가 아니라는 것을 잘 알고 있지만 여러 面에서 地域的 機構를 통한 平和의 維持되어 왔다는 것도 잘 經驗하여 왔다.

地域的 平和主義理論은 第一次世界大戰 以後에 主로 政治家들의 世

界平和構想으로서 많이 알려졌었다. 特히 地理的 概念에 基礎하여 하나의 國際機構를 形成하게 함으로써 地域的 平和와 安定을 希求하였으나 第二次世界大戦以後에야 비로서 具體적인 地域主義 平和理論이 發展했다.

Rousseau 같은 學者는 地理的 隣接性이 차라리 國家間的 葛藤原因이 된다고 한 사람도 있으나 Raymond Aron 같은 學者는 平和維持를 爲하여 豫想敵國과의 可能한限의 가까운 關係나 同盟을 맺어야한다고 하기로 했다(13). Hague의 平和會議가 한창 推進되고 있었을 때인 19世紀末에 國家間的 平和的 關係維持를 表面的으로 내세우고 있었으나 그 當時는 歐羅巴가 世界의 全部라고 생각했기 때문에 地域統合이나 地域平和에 關한 主張이 있을 수 없었다. 平和理論에 關한 世界主義 (globalism)와 地域主義 (regionalism)에 關한 論議는 漸次的으로 하나의 體系를 잡어가게 되었으며 一般的으로 地域機構의 UN에 對한 影響力에 重點적으로 論議되었다. 그러나 地域主義理論과 平和에 關한 論議는 國家關係의 性格을 變化시키는 統合을 유도하는 微視的 地域經濟機構의 能力과 關聯하여 展開되었으며 國際體系內的 平和의 섬 (islands of peace)를 創設하는 格이되어 왔다. 이는 또한 巨視的인 政治的 地域機構가 會員國間的 葛藤關係를 統制할 수 있다는 것이다. 다음은 이 같은 地域主義 平和理論이 主張하는 五個의 可能性을 紹介한다. (14)

가. 多極体制의 復活

歴史的으로 보나 理論的으로 보아도 兩大強國과 그 밖의 國家間에 比較的 넓은 幅을 두고 있는 現世界는 結局 權力構造上 不安定한 것이다. 特히 이 같은 생각은 兩極体制가 漸次的으로 쇠퇴되어 가고 있으며, 이는 兩大陣營이 相互作用하고 注意를 기울이는 것을 계속하게 되기때문에 緊張상태를 造成할 뿐만 아니라 다른 中小國家가 相當한 利益을 볼 수 있는 政治的 結束의 變化에 對하여 強大國이 서로 견제할 能力을 상실하게 되기 쉽다는 것이다. 結果的으로 兩大強國이 地緣적인 利害關係를 保護하기 爲하여 멀리서 葛藤關係를 造成하게 되고 만다는 것이다. 그러기 때문에 유럽의 中間級 國家들이 自己들의 外交·國防上의 独立的 政策을 遂行해나갈 수 있는 큰 單位로서의 地域統合은 國際體系의 多極化와 융통성을 回復하는데에 크게 기여하고 있다고 본다.

勿論 現在와 같은 核能力의 要因을 감안하여 보면 아직까지도 多極体制의 대두가 어렵다고 보는 見解가 타당하다고 보나 中國의 核保有國으로서의 台頭를 들어 이미 兩極体制는 쇠퇴해가고 있으며, 國際體系內에서 行爲者數의 增加보다는 地域統合에 依한 새로운 歐羅巴의 統一的 單位가 등장하게 되었고 이 統一的 單位體의 國際政治上의 責任은 한층더 重要的 要因으로 考慮된다는 것이다. 結局 地域主義 平和理論은 歐羅巴의 中小國을 中心으로 形成된 地域的 經濟機構가 独立的인 外交國防政策을 統一的으로 遂行할 能力이 있을 것인가에 따라서 分明하게 多極体制의 台頭를 主張할 수 있고, 이에 따

른 地域機構를 통한 國際平和도 實踐될 수 있다는 것이다.

나. 弱小國간의 合併

오늘날 國際體系의 가장 危險한 現象이 있다면 이는 아주 적은 國家들이 하나의 政治的 獨立體로서 登場한다는 것이라고 지적할 수 있다. 脫植民主義傾向을 맞은 第二次世界大戰以後에는 事實上的 主權 國家라기 보다는 名目上的 主權 國家로서 登場하는 많은 弱小國의 탄생을 유발케 하였으며, 이 같은 構造的 變化와 國際社會의 質的 變化는 弱小國에 對한 他國의 干涉을 誘發케 한다고 보는 사람도 있게 되었다. 더 나아가서 이 같은 弱小國이 보다 큰 地域的 單位機構도 뭉치게 된다면 外國의 干涉이나 葛藤을 充分히 排除할 수 있었을 것이라고 主張하는 사람도 있다는 것이다.

아프리카의 여러 나라를 보더라도 現實적으로 數千名의 海兵隊나 兵만으로도 國家獨立에 決定的 結果를 초래하게 될 경우에 弱小國이 存立이 좌우될 수 있다고 본다. 勿論 國內的 總和團結에 關하여는 別度の 效果가 있다고 보겠지만 國家의 單位가 큰 경우에는 때로 國內的 總和團結程度가 덜 할 경우도 있으며 따라서 國內外的으로 葛藤의 根源이 되는 경우도 있다. 그러나 單純히 總和團結만 되었다고 하여 平和的 效果가 저절로 따른다고는 볼 수 없다. 現在에 있어서 國家主權의 正當性을 認定하는 것은 오직 UN會員國이 될 수 있는 것 뿐이며 弱小國으로서 存在가 確保될 수 있는 要件이 된다고 본다. 內亂의 眞價를 認定하고자라도 만일 平和로운 手段이 있거나

혹은 地域機構가 強大國에 經濟的 利益을 나누어 먹게 된다면 弱小國의 登場이 주는 平和的 效果를 높이 主張하는 이도 생길 것으로 본다.

後進國의 制限的 規模때문에 經濟發展 展望이 크게 制約을 받고 있는 경우도 여러가지가 있으며, 따라서 葛藤과 失意에 찬 國家들도 많다. 特히 人口 1,500 萬以下の 적은 國家數가 100 餘個나되고 보면 이들 各國家의 經濟規模란 겨우 工業國家의 小都市 經濟에 不過한 경우도 허다하다고 본다. 國際競爭을 爲한 經濟規模의 面에서 보나 政府의 自体經費 調達面에서 보더라도 自体經濟規模는 미약한 경우도 많다. 따라서 地域的 共同市場이나 地域的 共同協力機構같은 地域統合이 이같은 弱小國의 經濟發展을 촉진하게 될 展望과 弱小國間의 葛藤契機를 크게 減少시킬 수 있을 것으로 본다. 勿論 이 같은 弱小國家의 協同機構나 地域統合을 主張할 수 있다고 보겠으나 實際로 이 같은 地域統合이 可能한지는 여러 面에서 의심스럽다.

다. 超國家機構의 成立

微視的 地域經濟機構(機能主義가 主張하는 地域機構를 말함)는 政治體制에서의 國家主權을 넘어서 새로운 機構를 創設하는 하나의 手段에 불과하며 사람과 國家間的 "새로운 關係"를 創設할 수 있다는 主張에서 超國家的(beyond the nationstate) 地域機構를 마련할 것이라는 假說을 말한다. 이 같은 見解는 歐羅巴統合을 主唱하는 Jean Monnet 같은 人物이 내세운 理論的 假說이다. 結局 暴

力的 葛藤의 궁극적 原因은 人間本性에 달려있으며, 다만 새로운 地
域的 制度를 創設함으로써 人類를 主權的 民族國家로 分割하는 結果
를 초래하는 葛藤의 契機를 造成하여 왔다고 지적하고 있다.

"새로운 關係"의 特性에 關하여는 正確한 理論은 없지만 地域統
合을 主唱하는 學者들은 다음의 몇가지로 생각하여 왔었다. 첫째로
地域統合의 制度化 可能性은 한편으로는 기존 國家보다 넓은 의미의
地域的 聯邦을 유도하게 된다는 것이다. 그렇다고 해서 이같은 聯
邦體가 個人과 國家間의 새로운 關係를 어떻게 形成하는가는 說明되
지 못하고 있다. 結局 이 같은 생각이 聯邦政府의 創設은 對內的
으로 防禦的 鬪爭外에는 戰爭을 일으킬수 없기 때문에 생기는 平和
的 效果를 누리게 된다고한 John Stuart Mill의 古典理論에 基礎
하고 있는것 같다.

둘째로 地域統合의 制度化 可能性을 Jean Bodin의 國家論과 같이
專制君主國에 對抗했던 封建制度下의 狀況과 類推하여 弱화된 君主에
對한 忠誠心이 近代國家의 成立過程에서 보여주듯, 地方的이고 地域的
水準의 忠誠心과 制度가 그 複雜한 關係에서 벗어나 새로운 近代國
家體制도 變遷되어가는 것으로 보고있다. 近代國家의 成立에 앞장섰
던 人物들이 戰略적으로 取했듯이 안으로는 封建的 忠誠心を 斷絶하
고 밖으로는 教皇과 君主에 對한 忠誠心を 끊기 爲하여 主張되었던
一石二鳥의 效果를 노린 理論的 道具와 흡사하게 보인다. 即 主權國
家は 最近에 생긴 現象으로써 때에 따라서는 特定한 社會機能을 追
는데 너무 큰 경우도 있고 너무 작은 경우도 있게 마련이라고

主張을 내세우면서 여러 歐羅巴統合主義者들은 對內的 地域關係를
승화시켜 超國家的 地域체제의 強化를 強力히 主張해왔었다.

세째, 基本的으로 歐羅巴의 모델을 따라서 世界의 다른 地域에도
統合체제를 創設하게 함으로써 平和的 效果가 期待된다고 主張하기도
한다. 그러나 아프리카와 같은 其他 第三世界諸國의 政治指導者들은
主로 民族主義者(nationalists)로서 實際로는 17~18世紀의 歐
羅巴指導者와 類似하여 새로 成立된 國家의 기틀을 마련하기 爲하여
一石二鳥格의 主權理論에 立脚, 對內的 部族關係의 斷絶과 對外的 國
際關係의 禁止를 내세우고 있다. 따라서 이들 第三世界의 政治指導
者들에게는 如何한 理論이라도 自國의 主權侵害를 유도할 國際平和努
力도 받아들일 수 없게 되었다.

하기야 地域主義理論이 내세우고 있는 새로운 關係나 國家主權의
制限을 두고 말 하더라도 現在 歐羅巴에서도 많은 問題가 야기되고
있는 實情이다. 地域主義理論에 따른 政府가 實際로 安定政府이 될
것인지, 또는 地域統合過程의 結果가 政治的 統合에도 發展될것인지에
關해서는 아직도 理論的 궁핍을 면하지 못하고 있다. David Mitram
와 같은 古典的 機能主義理論家들은 地域的 構想이 聯邦制化할 위험
성이 많고 이는 民族國家로부터의 탈피를 모색하는 結果가되고 만다
고 지적했다.

끝으로 지금까지 主權民族國家의 惡影響이 國際社會에 팽배하였지만
現在와같이 相互依存의인 國際體系內에서의 國家主權이 옛과 같은 나
쁜 效果만을 내게 되리라는 主張은 반드시 옳지 않다는 것이다.

만일 将来에 있게되는 可能한 類型의 葛藤은 國家間的 것이라기 보다는 國內的인 것이라고 할때, 主權이나 國境이란 葛藤의 對外的 擴散을 막게되는 有用한 벽이 되지 않을까 생각도 든다. 이 같은 새로운 國家關係에 관한 見解는 다음 節에서 詳論한다.

이 같은 地域統合理論家들은 國家間的 關係 變化에서와 같이 國家와 個人과의 關係 變化나 새로운 制度의 形式에 따라 地域이 變한다고 믿지 않는다. 차라리 經濟統合과 같은 地域機構는 暴力에 호소할만한 葛藤關係를 爲하여 主權力의 發動을 企圖하기 보다는 機能的 協力關係가 보다 增進케 할 것이라는 見解에서 새로운 國家關係를 前提로 하였다. 即, 이 같은 協力關係에 따라서 共同体 意識의 發想이나 積極的인 感情이 생겨나서 다른 國家의 國民間에 보다 좋은 關係가 생긴다는 것이다. 主權의 쇠퇴에 基礎된 地域統合理論을 主張하는 것과는 달리 機能關係의 여러 脈絡에서 國家間에 새로운 關係가 생기어 主權行使가 보다 平和的인 關係로 發展할 수 있다는 것이다. 이렇게해서 追加的으로 國家間的 關係에 平和的 影響力을 한층더하게 할 수 있다는 것이다.

勿論 1914年의 歐羅巴國家間에 생긴 第一次世界大戰과 같이 貿易과 經濟關係의 紐帶는 항상 戰爭發발을 防止하지는 못하였던 것도 事實이다. 게다가 낮은 水準의 經濟的 協同關係는 오히려 國際平和增進에 遂行되는 國家關係이라고 볼 수도 있다. 허나 大體로 非合理的인 政治指導者나, 葛藤으로 부터의 期待仙值가 좋은 經濟關係의 破壞로부터 얻는 利得보다 클 경우를 除外하고 一般的으로 치밀한 經

濟・社会的 關係維持는 國家間의 平和誘導에 크게 功獻한다는 것이다
이 같은 地域主義理論은 마치 古典的 機能主義者式의 理論展開와
같이 보이나 實은, 만일 經濟關係의 紐帶가 葛藤의 부담을 늘리게 하
면 葛藤의 可能性이 減少하게 된다. 그렇다면 地理的 인접관계는 國
家間의 諸關係와 무슨 相關이 있을런지 궁금하다. 原則적으로 地域
主義論者들은 創設될 수 있는 經濟的 相互依存關係의 水準이 微視的
地域當事者사이에 높을 것이라고 한다. 이는 相互隣接關係가 去來의
原價를 줄이게하고 地域的 同一視意識은 相互「코미트먼트」와 經濟的
相互依存度를 보다 높게 만드는 恆久性的 神秘가 늘어나게 되기 때
문이다. 그러나 무엇보다도 重要的 것은 隣接關係들이 葛藤關係에 빠
지게 될 가능성이 더욱 많을 것 같으며 따라서 機能主義的 연계관계
가 가장 必要로 되어있다고 본다.

마. 地域内 葛藤關係의 統制

地域主義者들은 地域機構는 會員國間의 葛藤을 統制할 수 있는 特
別한 能力이 있다고 主張한다. 地理적으로 隣接해있는 國家間에는
葛藤의 事實背景을 理解하기 쉽고 葛藤自體의 統制를 爲한 課業에
必要的 規範에 쉽게 同意한 價值觀을 서로 나누어 갖고 있기 때문
이다.

勿論 隣接國家들은 때때로 편견에 빠지기 쉽기 때문에 地域機構가
會員國間의 葛藤을 解決・統制할만한 理想的 方案을 마련하는데 좀처
럼 기여하기 어려운 점이 있다고하는 見解도 成立되고 있다.

例컨데 OAS (美州機構) 와 같은 地域機構는 強大國等의 充分한 資源을 갖고 있으면서도 편파적이라는 누명을 벗어나지 못하여 機構會員 國家間의 여러가지 葛藤關係 解濟에 크게 寄與하지못함을 알 수 있다. 이 같이 否定的인 側面을 強調하는 學者들은 차라리 地域機構가 紛爭의 容易한 統制보다는 보다 甚刻한 葛藤關係가 隣接國家間에 종종 생긴 例가 있다고 指摘한 바도 있다. 即 地域內의 非會員國이 있는 경우에 이 國家는 敵對視하게 된다는 것이다. 例컨데 아랍聯盟內의 「이스라엘」이나 아프리카聯合 (OAU) 內의 南아프리카共和國 또는 美州機構內의 「쿠바」의 경우라고 할 수 있다.

以上의 五個 假說에 基礎한 地域機構와 國際平和와의 關係를 視察하는 일은 적지 않은 問題를 提起한다. 大單位의 政治的 組織을 통한 會員國間의 暴力的 葛藤關係를 觀察하는 것은 比較的 어렵지 않으나 微視的인 經濟關係에 따른 地域統合과 平和의 觀察問題는 상당히 어렵다. 實例의 數가 적을 뿐만 아니라 經濟統合은 恆常 進行되고 있는 開放的인 過程이라서 그 正確한 觀察이 事實上 어렵다는 것이다. 이 論文의 目的은 實例에 對한 觀察에 있는 것이 아니라서, 다만 5個의 假說만을 간추려 紹介하고 이를 基礎로한 韓半島의 平和 定着問題를 再檢討하려고 한다.

5. 統合理論에서 본 韓半島의 平和定着

統合理論과 地域的 平和에 関한 理論的 假說을 實際的인 國際社会에서 考察하려는 努力은 1960年代와 1970年代에 걸쳐서 많은 學者들이 取했었다. EEC와 같이 工業的으로 先進된 西歐世界에 對한 經驗的 研究는 地域統合이 經濟的·安保的 次元에서 地域平和를 維持하는데 크게 寄与하였다는 것은 잘 알려진 事實이다. 特히 文化的 政治的 理念이 같은 西歐羅巴의 地域統合은 政治的 統合마저도 目前에 두고 있는 듯이 無視하는 사람도 있을 정도로 地域協力과 相互依存을 통한 西歐羅巴 國家間의 葛藤解消方法은 相當히 發展되었다.

EEC의 最高裁判所를 비롯한 議會의 選舉等 共同利害關係를 追求하기 爲한 그들의 努力은 歐洲聯合國(United Europe)에로의 政治統合을 向한 自動的 擴張效果마저도 期待되고 있다.

그러나 其他 地域인 美洲聯盟(OAS)이나 아랍聯盟(Arab League) 또는 아프리카聯盟(UAS)과 같이 그 政治·文化的 背景이 다른 國家間의 統合을 통한 地域的 平和問題는 그렇게 樂觀的이 못되어왔다. Joseph S. Nye教授의 研究를 통한 이 第三世界에 있어서의 統合問題는 理論的으로 期待하듯이 統合自体가 自動的으로 推進되지 않는다고 指摘하고 있다. 이는 첫째로 現實的인 政治指導者들이 國內의 利益集團에 對한 政治的 感覺이 敏感하고 高度의 地域的 統合에 對한 緊要한 選好에 對하여 分명한 態度를 보이지 않고 있으며, 둘째로 1960年代에서 보여준 바와 같이 實際로 政治家의 觀點에서 볼때 地

域的 統合을 더욱 推進할 만한 有利한 國際狀況이 許諾되지 않았을 것이라는 假定을 하게 되기 때문이라고 한다. 15)

Nye教授의 研究結果에서 指摘되듯이 現在까지의 地域統合理論에서 본 假說 가운데 地域機構의 平和에 對한 假說이 가장 意味있는 것으로서, 會員國間의 統合程度가 높을수록 平和增進을 爲한 微視的 地域經濟機構의 能力이 늘어난다는 것이다. 特히 이 境遇에는 획기적인 指導力이 있는 組織이 形成될 때 더욱 效果的이라고 한다. 그러나 이 같은 地域機構는 세가지 重要한 要因에 依하여 特別히 左右된다고 보고 있다. 即 첫째 強大國의 政策, 둘째, 政治·經濟的 政策을 左右할 만한 科學技術의 變化, 그리고 끝으로 特殊한 事件, 또는 새로운 issues, 或은 世代的 變化에 따른 輿論의 廣範한 變化 等の 要因에 크게 影響을 받을 것으로 본다. 16)

한편 共產國家間의 地域統合理論을 研究하여온 Andrzej Korbonski 教授에 依하면 東歐羅巴諸國間의 相互經濟援助協議會 (Comecon-Council of Mutual Economic Assistance)를 中心으로 展開되는 經濟統合의 概念을 “ 政策의 共同執行과 目標의 共同追求가 許容되는 共同機構 (Common framework)를 別個의 體系間에 發展시켜가고 있는 過程 ” 이라고 規定하면서, 東歐羅巴內에서의 統合은 個別的 經濟單位體系들이 工業化와 高度經濟成長의 目標를 追求하고 國家政策의 調整, 生産品의 專門化 및 地域內交易의 極大化政策을 推進하기 爲하여 共同機構로써 Comecon을 發展시켜온 過程이라고 定義하였다. 17) 結局 共產國家의 工業化와 經濟成長의 迅速한 達成을 爲한 計劃經濟體制에

문에 經濟的統合은 國家計劃의 調整, 生産의 專門化 및 地域國間의 貿易政策等에 關한 綜合的 計劃經濟를 目標로 하고 있다고 본다. 그러나 現實的으로 東歐諸國의 經濟成長計劃에 따른 需給物資의 調整이라던지 生産施設의 系列化라던지, 나아가서 域內交易增進을 爲한 努力等에 있어서 決코 統一的인 計劃이 成立이 되지 못했으며 만일 域內調整이 不可한 分野때문에 東西貿易에 依存하지 않을 수 없었던 것이다. 더욱이 域內交易의 外的要因으로 看做되는 蘇聯의 애매한 態度는 Comecon 中心의 統合을 크게 期待하지 못하게 하여 왔었다. 特히 蘇聯이 1960年代 中半에 들어서 東歐諸國間의 經濟統合을 重視하지 않게되자 Comecon의 活動이 크게 減退되었다.¹⁸⁾ 이 같은 傾向은 域內 衡平의 問題로써 東歐諸國의 어느 하나라도 統合過程에서의 經濟的 不利를 容納할 아무런 政治的 根柢가 없기때문이고 오히려 不均衡한 域內交易關係와 域外交易關係, 特히 東西交易 關係에서 볼때 많은 去來가 反統合的으로 作用되고 있다고 본다. 根本的으로 經濟發展計劃에 對한 徹底한 統合이 없기때문에 共產國間의 經濟統合은 어려운 點이 많다.

한걸음 더 나아가서, 徹底한 計劃經濟體制와 開放經濟體制間의 統合을 論할때도 相當히 重大한 問題들이 많이 생길 것으로 본다. 共通된 經濟成長目標를 갖고 있을지라도 兩體制間의 政策的 調整은 極히 期待할 수 없을 뿐더러 生産品의 專門化나 交易政策의 調整은 金融制度나 戰略産業의 觀點에서 어려운 點이 많을 것으로 示唆되고 있다.

따라서 지금까지 檢討해온 統合理論과 研究結果를 보면 韓半島의 平和定着을 爲한 努力을 다음의 몇가지 點에서 다시 한번 檢討해 볼 必要가 있다.

가. 韓半島內의 問題解決에 對한 主導性.

南北韓의 政治體制는 第二次大戰以後 強大國의 直接的 介入에 依하여 成立되었고, 漸次的으로 分化되어가는 經濟·社會體制는 國家統合理論이 示唆하듯 自動的인 政治統合에 이룰 수 없을 만큼 相互異質的으로 되어 왔다. 1950年의 北傀南侵과 이를 處理한 休戰協定은 南北間의 政治權力構造를 相互認定하지 않게되어 協定 當事國으로서의 平和條約締結에서 南韓을 排除하려는 北傀의 努力때문에 오래도록 韓半島問題의 民族主導的 解決이 어려웠으나 1970年代에 들어선 南北韓의 自主·主體의 政策方向은 마침내 大韓民國의 主導的 影響에 따라 「南北對話」의 摸索을 비롯한 「7·4 共同聲明」을 통한 相互主體의 確認에 이르렀다. 勿論 對話의 繼續이 不進한 狀態일지라도 韓半島問題의 解決을 爲한 主導權을 掌握하려는 努力과 自主的으로 解決하려는 政治·經濟的 「6·23 宣言」은 強大國의 干涉없는 南北間의 直接解決이 可能하였기 때문에 提唱되어 왔었다.

南韓의 經濟的·軍事的 發展을 통한 政治的 自立을 目標로 삼아왔던 政策理念은 國家發展과 國力의 伸張이라는 面에서 매우 重大한 政策定向이었다고 評價된다. 1970年代의 國際情勢와 國內的 發展은 韓半島問題解決에 對한 主導的 立場이 許容되었다고 보나 1980年代에

있어서의 國際的·國內的 狀況變化는 또 다시 政治的 自立으로 부터 外交的·軍事的 從屬에 따른 南北對決의 조짐이 보인다.

「10·26」大統領暗殺事件以後 美國의 軍事的 進出은 韓國의 自立的 行動에 많은 制限을 줄 것으로 豫測되며, 自立外交理念을 追求하던 指導者의 退去에 따른 美國의 積極的 干涉이 豫想된다. 特히 「三當局會議」에서 韓國의 主導的 立場은 許容될 수 없으리라고 본다.

如何한 形態로라도 「三當局會議」가 推進된다면 이는 三當局會議事務局編成自体가 韓國의 主導權 밑에서 벗어나 美國當局과 協調해야하며 結局, 韓國의 對美外交的 次元에서 三當局會議에 臨하게 될 수 밖에 없다. 따라서 三當局會議는 政治的 性格을 띠고 있는 것으로서 地域統合과 같은 平和定着問題와는 基本的으로 달리 取扱되어야 한다.

萬一, 「三當局會議」와 別途로 南北間의 直接對話가 推進되고, 南北間의 經濟的統合을 追求하는 平和定着方向이라면 統合理論을 통한 政策檢討가 繼續 推進되어야 하리라고 본다. 그러나 現在의 判斷으로는 三當局會議와 南北對話가 同時에 推進될 것으로 豫想되지 않는다.

나. 地域統合을 통한 平和定着.

「6·23」宣言을 前提로하여 南北間의 平和的 共存과 經濟的 繁榮을 推進하려는 努力은 機能的 統合을 目標로하는 政策이라고 볼 수 있으며, 이는 理論과 實際에 있어서 많은 政策的 考慮를 必要로하고 있다.

첫째로 共通的 經濟利益이 있어야 한다는 것을 잊어서는 안된다.

機能的 統合을 推進하려는 当事者間에 利益이 相互交換될 수 있고 經濟的으로 補完될 수 있는 國家間에 가장 잘 推進된다. 南韓의 經濟協力 提議에 對한 北傀의 必要性, 妥當性如否가 問題된다는 것이다.

둘째로 지금까지 보아온 統合理論에서는 勿論 經濟·社會問題를 政治問題로부터 獨立的으로 推進할 수 있다고하나 異質體制間의 理念的·政治的問題가 同質體制間의 그것과 같이 獨立的으로 取扱될 수 있을 것인지에 對한 判斷이 重要하다. 共產圈에 있어서의 經濟統合은 主로 主權의 絶對的 絶충을 前提로한 政治的 統合을 爲主로하는 傾向이 있는 反面, 經濟的 統合問題는 「東西交易」이라는 새로운 解決策을 찾아 解消하고 있다. 따라서 南北間의 直接的 經濟協力和 統合을 통한 平和定着의 摸索은 期待하기 어렵다.

그러나 보다 廣範圍한 經濟的 統合으로서의 地域統合方向은 摸索할 必要가 있다. 例컨데 日本이 最近 提唱하고 있는 「環太平洋經濟協力機構」의 發足은 南北韓이 同時에 參與할 수 있게 함으로써 地域的 統合을 통한 韓半島의 平和定着도 摸索할 만하다. 三角貿易이나 三當局會議같은 적은 規模의 平和努力보다는 地域的으로 인접해 있는 國家間의 多邊的 努力은 韓半島의 平和問題에 크게 寄與할 것으로 判斷된다.

셋째로 強大國의 外交政策을 考慮하여야하며, 分斷國家의 直接統合契機를 造成하지 않는 強大國의 方向은 決코 國際環境이 南北間의 統合을 통한 平和定着을 許容치 않게 된다는 것이다. 國內의 強力한 政治指導力은 國際環境에 多少 無理가 있어서 當事國間의 統合意志를

主張하고 推進할 수 있으나 「10·26」事件以後의 韓國實情은 그렇
지 못하다. 더욱이 1970年代의 多樣化體制로 들어선 國際 環境은
南北의 直接對話도 許容되었으나 1980年代의 美蘇間의 detente 는
強大國에 從屬되어 있는 國家間의 和解「무드」를 繼續 許容할 것으
로 展望되지 않는다. 차라리 多邊的 國際機構나 地域的 協力機構를
 통한 平和維持를 追求함으로써 全世界의 戰略的 均衡을 持續케 하리
라고 判斷된다.

끝으로 地域統合을 통한 平和維持問題는 이를 推進하는 人物의 指
導力과 그들의 相互接觸이 가장 重要하기 때문에 南北間의 平和定着
을 爲한 指導勢力의 相互接觸을 多邊的 地域機構를 통하여 急速히
推進되어야 하리라고 본다. 統合理論에 따른 統合過程以前에 적어도
政治指導者間의 接觸과 合意가 없이는 결코 「만남」이 있을 수 없
다는 것이다. EEC의 境遇에서나 Comecon의 境遇에 있어서도 統
합을 推進하는 人物間의 빈번한 接觸이 統合에 이르는 行態를 定向
케 하기 때문이다.

[註]

- (1) 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 第十三・十四輯 (1974), PP.1-30, 특히 P.1을 参照.
- (2) Ernst B. Haas, Beyond the Nation State (Stanford: Stanford University Press, 1965) 및 James Partick Sewell, Functionalism and World Politics (Princeton: Princeton University Press, 1966).
- (3) pp.17-18
- (4) p.21
- (5) Ernst Haas, op. cit., pp.47-50.
- (6) 具永祿, op. cit., pp.10-11.
- (7) Karl W. Deutsch, The Analysis of International Relations (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, Inc. 1968), pp.332-40.
- (8) W.S. Landecker, "Types of Integration and their Measurement", American Journal of Sociology, 56 (January, 1951), pp.332-40
와 Myron Weiner, "Political Integration and Political Development", The Annals 358 (March, 1965) pp.52-64 를 参照.
- (9) Edward Shils "Centre and Periphery", in The Logic of Personal Knowledge: Essays Presented to Michael Polanyi (London: Routledge and Kegan Paul, 1961).

- (10) Donald G. Morrison and Hugh M. Stevenson "Integration and Instability: Patterns of African Political Development", American Political Science Review LXVI (September, 1972) pp.902-927.
- (11) 具永祿, op. cit., p.24.
- (12) (Boston: Little, Brown and Co, 1971). 第二章 및 第三章의 理論部分을 参照하라.
- (13) Peace and War (New York: Doubleday, 1966) p.97.
- (14) Joseph S. Nye. 前掲書, pp.10-18 参照.
- (15) 前掲書, p.188
- (16) 前掲書, p.188
- (17) Andrzej Korbonski "Theory and Practice of Regional Integration: The Case of Comecon" in Regional Integration: Theory and Research, edited by Leon N. Lindberg and Stuart A. Scheingold. (Cambridge: Harvard University Press, 1971) pp.338-373 . 特히 p.345 参照.
- (18) Karl Kaiser, "The Integration of Regional Subsystems: Some Preliminary Notes on Recurrent Patterns and the Role of the Superpowers," World Politics Vol. 21 (October, 1968). pp.99 ~ 参照.

ABSTRACT

Some Policy Problems in the Regional Integration

Jung-Suk Youn

This report is prepared for the research contract with the National Unification Board of Korea for the 1979 fiscal year. The report includes an introduction of the "integration theories" in international politics, and a series of policy recommendation for establishing peace in the Korean peninsula by means of regional economic integration processes.

Peace and security problems within Korean territories have long been a major foreign policy problem for the Republic of Korea. With a detailed analysis of theoretical aspects in integration process, this report has its objective as to suggest an integration policy through economic and political regional organization.

We define the integration problems within Korean peninsula as an inter-nation integration between the South and North Korea, which have developed a different socio-economic systems within their boundaries since the end of the World War II. Process of

political integration may be distinguished between intra-national and inter-nation integration. Any two national entities with the distinctively different socio-political systems, have hardly been unified into a single nation, unless both states formed a federation or confederation.

For the benefit to the policy planner in the national unification of Korea, functionalist approach to the integration will give a better alternative in the unification policies: Functionalism aims at the establishment of regional peace through a integrated regional organization. This approach does not provoke a federal entity, to which a member state will ultimately surrender its sovereignty. The national integration theory suggests, in effect, a centralized institution, by which a society may establish peace throughout its vertical and horizontal integration processes.

However, functionalism promote its initial integration process from non-political sectors, but it expects a gradual development of integration effect on a political sectors, such as national unification and security areas. Upon this theoretical assumption of "anautomatic spill-over effect", functionalists suggests, so far, some strategic alternatives to approach to the

Korean national unification policies.

This report, nonetheless, argues that non-political integration between the South and the North Koreans could not induce an automatic national unification, even though a high degree of socio-economic integration had been achieved through many ways. Therefore, we only expect a simple normalization of relations between the both Koreas. Firstly, we should not overlook an operational assumption of functionalist theory which is basically derived from the Western European societies. The Western European states have long been with a common social and ideological backgrounds. Secondly, we should remember that the theory has been formulated on the basis of the practical integration experiences of the EEC.

In 1978, the Republic of Korea has announced her program of possible economic integration between the South and the North Koreans -- so-called "the 6.23 proposals for the establishment of the South-North Economic Cooperation," based on the functionalist theory and its assumptions. This report argues strongly against the proposals and suggests the theoretical and pragmatic revision of the program, if we realistically look for the national unification of Korean peninsula and its security effect over the both states.

This report urges, instead, a new political approach to form a multinational body to include the South and North Koreas and other Asian and Pacific countries. This policy alternative suggests us to avoid the direct dialogue between the South and the North, but to organize a broad multi-national community, in which Japan, U.S.A., Canada, Communist China and other Pacific countries can play an important role in the economic and political cooperations within the Asia-Pacific region.