

# 권력이론을 통해 본 북미 대결의 전망

사진가 이시우

## 미국 패권주의-법과 권력의 융합

1. 법과 권력
2. 권력의 권력

유엔에서의 미국패권체계

유엔의 범위

유엔내 미국패권의 균열

1.중국핵과 유엔총회

2.북한핵과 자위권

3.핵보유국과 안보리체계의 균열

4.사회주의완전승리와 제6인터내셔널

북미평화협정

한국의 선택

## 미국패권주의-법과 권력의 융합

19세기 유럽은 국가들 간의 “무법(outlaw)상태”, 즉 전쟁을 막기 위한 장치로 세력균형을 채택했다. 그리고 유럽내 세력균형을 위해서는 이웃국가의 영토병합은 물론 해외영토의 분할도 정당화된다는 법리를 발전시켰다. 그 결과 유럽에서는 100년 평화가 유지되었고 유럽 밖에서는 식민지침략이 끊이지 않았다. 유럽인들의 국제법은 중남미의 식민지화를 정당화할 수 있는 규칙과 원리로 무장하고 있었고,<sup>1)</sup> 이는 먼로독트린으로 아메리카대륙의 지배권을 장악하고 있던 미국의 이익을 침해하는 것이었다. 미국은 힘(세력)에 근거한 유럽식 세력균형체계를 법에 근거한 미국식 집단안보 체계로 바꾸기 위해 1899년 헤이그회의를 이용했고,<sup>2)</sup> 그 결과는 성공적이었다. 1차대전 후 국제연맹에 이어 2차대전 후 국제연합까지 집단안보체계는 미국패권을 실현시킨 동력이었다. 이로써 유럽식제국주의가 몰락하고 미국식패권주의시대가 열렸다. 미국패권을 권력에 의한 것으로만 보는 것은 큰 오류이다. 미국패권의 진면목은 법과 권력을 융합시킨 점에 있다. 이는 마치 중세처럼 국가의 권력에 교황의 권위가 결합된 모양이다. 차이가 있다면 교황 대신 유엔이 권위를 담당하고 있는 것이다. 미국패권의 융성이 권력과 권위의 결합에 있듯이 미국패권의 몰락은 권력과 권위의 균열에서 시작된다. 미국패권주의에 도전하는 북한의 전략을 정확히 관찰하기 위해서는 법-권력순환 체계에 대한 이론 틀이 요구된다.<sup>3)</sup>

1) 최정수, 「국제법 제국주의와 미국식 세계법치주의」, 『서양사학연구』제24집, (2011.6), pp.237-238

2) 최정수, 「국제법 제국주의와 미국식 세계법치주의」, 『서양사학연구』제24집, (2011.6),p.233

3) 필자는 마르크스의 상품-화폐관계론에 상품대신 권력을, 화폐대신 법을 대입하여, 법과 권력의 순환 체계를 구성하였다. 마르크스의 화폐론은 4단계로 구성된다. 가치척도, 유통수단, 화폐의 증식, (이자 낳는)자본이 그것이다. 필자는 이에 대응하여 권력의 저울, 권력의 시장, 권력의 공장, 권력의 은행으로 권력론을 구성하였다. 이 글에서는 권력의 공장과, 권력의 은행 부분만을 법과권력, 권력의 권력이란 제목으로 요약하였다. 이를 국제패권을 설명하는 방법론으로 제시하고자 한다. 원문은 다음을 참조. 이시우, 「국가와 항쟁」, 『국가란 무엇인가 심포지엄 자료집』, (서울: 복합문화공간에무, 2017.5.25.) 참조/ <http://www.leesiwoo.net/?p=7704>

## 1. 법과 권력

법의 순환체계에 포섭되지 않는 법의 예외상태, 즉 법 밖에서의 권력은 법의 지배에서 벗어나 있다. 권력은 본질적으로 법 밖에 있다. 칼 슈미트는 다음과 같이 말한다. “주권자는 법밖에 있으면서도 여전히 법안에 있는 자로서, 즉 헌법을 완전히 효력정지시킬 것인지 아닌지를 결정(Entscheiden)하는 자리에 있는 자이다.” 헌법 밖에 있는 ‘예외상태’는 법으로 규정할 수 없다. 오직 국가권력의 담당자, 즉 주권자만이 예외상태를 결정함으로써 법의 경계를 규정한다.<sup>4)</sup> 이같은 법 밖의 권력은 개별권리주체가 공동권력으로 동의한 적이 없는 잉여권력, 초과권력이다. 예를 들어 사형집행권이란 시민국가 안에서는 최고 권력이지만, “사면권”이라는 주권자의 초법적인 권력 앞에서는 무력해진다.<sup>5)</sup> 주권자는 법 밖에서 권력행사를 결정하고, 그것을 다시 법을 통해 합법화시킨다. 법으로 합법화되지 않으면 주권자는 헌법위반자가 될 것이기 때문이다. 그러나 권력은 법보다 한발 앞서 나감으로써 법 밖에 선다. 잉여권력은 법을 통해 재생산, 축적된다. 이는 [권력<sup>1</sup>-법-권력<sup>2</sup>]로 도식화할 수 있다. 권력을 매개로한 [법<sup>1</sup>-권력-법<sup>2</sup>]의 순환은 법을 강화시키는 회로이고, 법을 매개로한 [권력<sup>1</sup>-법-권력<sup>2</sup>]의 순환은 권력을 강화시키는 회로이다. 법이 강화되는 순환회로에서 축적되는 것은 권위인데 비해, 권력이 강화되는 순환회로에서 축적되는 것은 권력이다. 전자는 법치(法治), 후자는 인치(人治)가 된다.

## 2. 권력의 권력

다음단계에서 권력은 더 이상 법을 통하지 않고 권력 스스로 권력을 생산한다. 지금까지 법은 권력의 표현이었지만 이제 권력은 더 이상 법이란 매개를 필요로 하지 않게 된다. 권력은 법의 경계를 정해 법이 침범할 수 없는, 권력이 한 없이 자유로운 지상천국을 만든다. 통치자금, 통치행위의 이름으로 법이 침범하지 못하는 영역이 만들어진다. 법을 초월한 국가권력은 [권력<sup>1</sup>-권력<sup>2</sup>]의 순환을 갖는다.<sup>6)</sup>

이는 미국패권의 두 축인 달러와 핵에서 가장 적나라하게 드러난다. 2008년 금융위기 이후 미국은 양적완화란 이름으로 기존의 법적제약을 초월하여 역사상 유례가 없는 양의 달러를 찍어냈다. 또한 핵비확산조약(NPT)을 통해 지금까지 핵을 가진 나라는 정당하고 앞으로 핵을 가지려는 나라는 부당하다는 차별적 조약을 만들어냈다. 1925

4) Carl Schmitt, *Politische Theologie: Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität* 2판, (Berlin: Duncker & Humblot, 1934)/김항 역, 『정치신학: 주권론에 관한 네 개의 장』, (서울: 그린비, 2010), pp.18,22,25,16참조

5) 『법철학』에서는 시민사회에서 국가로의 이행이 ‘직업단체’(Korporation)에 의해 이루어지지만, 『예나의 실재철학』에서의 이행은 바로 이 ‘사면권’을 통해 이루어지고 있다. 여기서 사면권은 국가원수에게만 귀속되는 고유한 권한이다. 따라서 이 권한은 시민사회의 영역에서 기능하는 민법적, 형사법적 사법제도의 영역을 초월함은 두말할 것도 없다. 이에 대해서는 다음을 참조.(Igor Primoratz, *Banquos Geist: Hegels Theorie der Strafe*, in Hegel Studien. Beiheft 29.(Bonn. 1986), p.61; 장명학, 「헤겔의 변증법적 권력개념」, 『철학사상』12, (서울대철학사상연구소, 2001.6), p.294인용

6) 이는 마치 생산과정을 매개로 축적되는 생산자본 [자본<sup>1</sup>-생산-자본<sup>2</sup>]이, 생산의 매개없이 이자를 낳는 자본, 돈이 돈을 낳는 자본 [자본<sup>1</sup>-자본<sup>2</sup>]으로 발전하는 것과 같다.

년 ‘독가스기타사용금지에 관한 의정서’를 통해 치명적인 대량살상무기인 독가스사용 금지를 이루어냈듯이 세계비핵화 역시 불가능할 것이 없지만 미국이 비확산조약을 외치는 이유는 단 하나, 핵 패권을 유지하기 위함이다. 달러와 핵이 권력을 구성하는 요소라면 유엔은 권위를 구성하는 요소이다. 이 두요소를 융합시킨 데에 미국패권의 진면목이 있다.

## 유엔에서의 미국패권체계

유엔헌장은 역사적으로 등장한 국가간체계를 모두 수렴하고 있다. 1648년 베스트팔렌 조약으로 탄생한 주권체계는 유엔헌장 2조 1항의 주권평등조항으로 구체화되었다. 1815년 이후 100년간 유럽을 지배한 세력균형체계는 유엔안보리 상임이사국인 5대 열강에게 주어진 거부권으로 구체화되었다. 1919년 등장한 국제연맹, 즉 집단안보체계의 특징은 총회구조로 구체화되었다. 미국패권체계의 특징은 유엔헌장 8장의 자위권과 지역안보기구조항으로 구체화되었다.<sup>7)</sup> 샌프란시스코에서 유엔헌장 제정회의가 열렸을 때 미국은 먼로주의에 입각한 ‘지역방위권’을 명문화한 헌장 조항을 역지로 수정하여 통과시켰는데 이는 결국 나중에 침략적 블록들을 구축하는 법적근거로 이용되었다.<sup>8)</sup> 한국전쟁시기 넓은 의미에서의 ‘집단’안보사상은 미국을 중심으로 하는 ‘지역’안보사상에 의해 대체되었다. 집단안보의 원칙이 지역안보형태로 변형되어 놀랄 만큼 확대되었다는 것은 2차대전 이후 아메리카외교에 나타난 가장 큰 특징의 하나였다.<sup>9)</sup>

7) 진유정은 다음과 같이 제시했다. “유엔체계는 기존의 비엔나, 비스마르크, 베르사유 체제의 기본구조와 특성을 조합한 국가간체계라 할 수 있다. 먼저 협조 또는 지도체제적인 모습은 유엔안보리 상임이사국인 5대 열강에게 거부권이 주어짐으로써 구체화되었다. 이 기본틀은 냉전의 전개와 더불어 동서간의 새로운 블록형성에도 불구하고 지속되었다. 동맹체계적인 특징은 유럽에서의 NATO와 바르샤바동맹(Warsaw Pact)이라는 군사동맹의 형성·대치 및 극동에서의 중·소군사동맹과 미·일군사동맹으로 구체화되었다. 집단안보체계적 특징은 국제연맹과 유사한 유엔설립으로 구체화되었다.” (진유정, 「근대국제체계의 변화와 연속성에 관한 연구: 체계이론과 현실주의론의 관점에서」, 동국대학교원정치학과박사학위논문, 2004, pp.70, 127)

8) 시바쇼프외, 미국사연구회 역, 『아메리카 제국주의사』 (서울: 국민도서, 1989), p.188. 신현실주의자들의 관점에서 보면, 군사동맹 뿐만 아니라 지역화 즉 EU, NAFTA, APEC 등 지역주의 블록이 호혜평등과 세계주의이념에 의해 인도되는 것이 아니라 주권국가의 위기를 극복, 감소시키면서 일국의 국가 이익을 최대로 보장받기 위한 것에 지나지 않는다고 본다. 이들 기구에서 일부의 주권제한은 자신의 생존을 위한 자발적인 양여의 결과라는 것이다. 세계화의 추세에도 불구하고 세계사회, 세계시민은 커녕 분리주의, 인종갈등이 강화되는 현상에도 주목한다. (박재영, 「국제화와 주권국가의 위상변화」, 『호남정치학회보』, 제7호(1995), p.31)

9) 채폴테펙 및 리오데자이네로(Chapultepec and Rio De Janeiro)의 의정서 가운데서 아메리카 여러나라는 <신세계>에 있어서 평화에 대한 반역자에 대해 공동행동을 취할 것을 협정하였다. 1949년 북대서양조약이 체결되었고 NATO는 지역안보의 원칙을 유럽에 적용한 것이었다. 한국전쟁을 겪은 후 공화당의 아이젠하워(Dwight D. Eisenhower)정부는 아시아에서 여러 개의 지역안보협정을 체결했다. 장개석정부와, 이승만정부와, 소위 SEATO조약의 형식으로 태국·파키스탄·필리핀·오스트레일리아·뉴질랜드·프랑스·영국과 체결하였고, 남베트남정부와 1951년 평화조약형식으로 일본과 각각 협정을 체결하였고, 중동평화를 증진할 목적으로 바그다드조약(Baghdad Pact)을 발전시켰다. 이리하여 비동맹정책은 폐물이 되었을 뿐만 아니라 가장 극적인 형태로 전복되고 말았다.(Dexter Perkins, *The American Approach to Foreign Policy* (Harvard University Press, 1962)/ 박무성역, 『미국외교정책사』 (서울: 범조사, 1983), pp.144-145)

유엔헌장을 통해 제도화에 성공한 자위권과 지역안보 개념은 ‘미국패권체계’의 발명품인 것이다. 그리하여 유엔체계의 핵은 안보리이며, 안보리의 핵은 미국패권이다.

## 유엔의 범위

1. **약소국:** 집단안보기구로서의 유엔에 부여된 가장 중요한 임무는 유엔헌장을 위반하는 국가에 대해 유엔전체회원국의 압도적 힘으로 응징하는 것이다. 그러나 응징대상에서 강대국은 제외된다. 왜냐하면 강대국이 빠지면 압도적 힘을 구성하지 못하기 때문이다. 한국전쟁 시 소련에 대해 어떤 제재나 경고가 없었던 것은 바로 이런 이유이다. 2차대전 이후 강대국끼리의 전쟁이 없었던 이유 역시 마찬가지이다. 즉 유엔의 적은 약소국으로 한정된다.

2. **유엔상비군:** 유엔헌장에 의하면 유엔은 유엔상비군을 전제했다. 그러나 이는 1947년 미·소간의 이견으로 유엔군사참모위원회 설치가 불발되면서 실패했다. 한국의 유엔사는 유엔의 군대가 아니며, 평화유지군은 유엔헌장에 근거가 없는 조직이다. 따라서 유엔이 취할 수 있는 강제조치에 근본적인 한계가 설정되어 있는 셈이다. 이는 유엔 역사 상 헌장 42조에 의한 군사조치 결정이 한 번도 없었던 이유이다. 달리 말하면 대북제재결의안이 41조, 제재의 문턱을 넘지 못하고 있는 이유이다.

3. **안보리결의:** 유엔의 군사조치가 가능하기 위해서는 헌장 39조에 의해 어떤 사태가 ‘평화의 위협’, ‘평화의 파괴’, ‘침략’ 중, 침략을 구성한다고 결정되고, 이어서 ‘권고’와 ‘조치’ 중 조치가 결정되어야 한다. 그러나 유엔역사상 단 한번도 ‘침략’이 결정된 적이 없으며, 그에 따른 ‘조치’가 결정된 적도 없다.

이처럼 유엔의 범위는 애초의 목적과는 달리 역사적으로 제약되었다. 그럼에도 유엔의 범위 밖에 있는 미국패권이 제공하는 권력과 권위에 의해 그 범위가 확장될 수 있는 것처럼 착시를 일으켜온 것이다. 미국패권이 이러한 간격을 채워주지 않으면 유엔의 한계는 바로 가시화된다. 문제는 끊임없는 도전에 의해 미국패권체계의 균열이 가속화되고 있다는 것이다.

## 유엔내 미국패권의 균열

### 1. 중국핵과 유엔총회

1964년 중국이 핵무기를 개발하기 전부터 미국에선 예방전쟁론이 강력히 대두되었지만, 미국은 결국 대만미군철수를 결정하고, 중미수교가 이루어졌으며, 유엔에서는 대만정부를 내쫓고 중공이 안보리회원국이 되었다. 유엔총회를 장악한 제3세계 비동맹 국가들의 ‘중국이 핵을 보유함으로써 강대국이 되었으니 안보리에 참석해야 한다’는

주장이 먹힌 것이다.<sup>10)</sup> 한국전쟁 시 유엔의 적으로 규정됐던 중공이 유엔의 안방을 차지한 것이다. 국제연맹과 달리 유엔권력의 가장 큰 특징은 안보리를 통해 총회를 통제하는데 있었다. 그러나 1950년 한국전쟁 시 미국은 소련의 거부권행사로 무력화된 안보리를 대신하기 위해 총회에 권한을 부여하는 결의를 통과시켰다. 유엔의 규칙을 바꿨다는 점에서 이는 미국패권의 절정이었다. 그러나 중국이 핵을 보유한 60년대, 제3세계비동맹운동국들에 의해 장악된 총회가 안보리와 미국을 통제하는 역전현상이 발생한 것이다. 미국이 만들어 놓은 덫으로 미국을 옴아맨 것이다. 유엔내 미국패권이 가장 크게 후퇴한 시기가 바로 이때이다.

## 2. 북한핵과 자위권

헌장51조의 자위권은 미국이 유엔의 범위 밖에서 유엔을 무시하고 패권을 행사할 수 있는 근거였다. 그런데 2017년 9월 26일 리용호 외무상은 기자회견에서 유엔헌장에서 개별국에 보장된 자위권 행사를 고려하겠다고 발표하였다. 자위권은 유엔안보리결의가 있기 전까지만 보장되므로 안보리소집을 방해할 권력이 있거나, 안보리소집에 걸리는 최소한의 시간인 약 1일 이내에 전세를 역전시킬 능력이 있어야 한다. 1일 이내에 전세를 역전시킬 수 있는 수단이 없으면 자위권행사는 불가능한 것이다. 즉 북한도 핵미사일을 완성하기 전까지는 자위권행사란 불가능한 것이었다. 그러나 이제 미국은 자국을 위해 삽입했던 조항인 자위권의 역습을 받게 되었다. 이로써 미국이 전가의 보도처럼 휘두르던 헌장51조가 도전받게 되었고, 유엔의 운명에도 변화가 불가피하게 되었다.

## 3. 핵보유국과 안보리체계의 균열

제7차당대회를 통해 북은 '핵보유국으로서 핵전파방지의무를 성실히 이행하고 세계의 비핵화를 실현하기 위하여 노력'할 것을 결의했다. 세계비핵화는 장기목표, 핵보유국지위획득은 단기목표임을 알 수 있다. 안보리상임이사국만이 공식적인 핵보유국이다. 핵보유와 안보리의석사이엔 어떤 법적상관관계도 없다. 그러나 세력균형체계에 대항하여 수립된 집단안보기구인 유엔에서 여전히 세력균형적 구조를 가지고 있는 것이 안보리이고 세력균형의 최후보루가 핵이기에 핵과 안보리의 현실적관계가 성립된다. 실제 핵보유국이면서 안보리체계에 도전하지 않는 나라인 인도, 파키스탄, 이스라엘과 달리 북은 리용호의 유엔총회연설을 통해 확인되듯이 안보리체계에 도전하는 국가이다. 북이 비공식핵보유국이 아닌 공식핵보유국의 지위를 노리는 것은 명확해졌다. 매년 '최고수준'이라는 수식어가 붙은 안보리대북제재결의가 9회

---

10) Matthew Jones, *After Hiroshima: The United States, Race and Nuclear Weapons in Asia, 1945~1965*. (Cambridge University Press, 2010), pp.434-435; 정옥식, 『핵의 세계사』, (서울: Archive, 2012), p.235 1963년 10월 영국정부가 작성한 외교문서에는 다음과 같이 적혀 있다. “중국은 핵보유국지위를 확보한 첫 번째 후진국이 될 것이다. 중국위상은 피폭당한 히로시마를 기억하는 아시아인과 또 그들의 비핵화 이상과 배치된다는 점에서 약화될 것이다. 그러나 이러한 감정은 중국이 유럽과 북미선진국의 핵독점을 무너뜨렸다는 경외감에 의해 상쇄되고도 남을 것이다.”(같은 책, p.230) 영국의 이 같은 관측은 유엔에서 정확하게 들어맞은 셈이다.

나 이루어졌지만 안보리는 강력함 대신 무력함만을 보여주고 있다.<sup>11)</sup> 유엔은 만주국침략을 규탄하는 회의장을 박차고 나간 일본에 아무런 조치도 취할 수 없었던 국제연맹 신세가 되고 말 것인가!

북이 핵보유국진입을 목표로 한다면 유엔안보리의 세력균형을 흔드는 것이 목적이 되지만, 세계비핵화를 목표로 한다면 안보리의 붕괴가 목적이 된다. 유엔창설의 취지로 볼 때 안보리의 붕괴는 유엔의 붕괴이다. 북은 핵보유와 안보리체계를 연계시킴으로써 유엔회원국이면서도 유엔밖에 존재하게 되었다. 법안에 있으면서 법밖에도 존재하는 지위를 갖게 된 것이다. 다음단계는 법 밖에서 법을 규정하는 역할을 하는 것이다. 세계권력은 이 단계에서부터 인지된다. 현재 북한은 물론 중국도 이러한 역할을 시도하진 않고 있다. 지위와 역할사이에 간극에 존재하는 것이다. 이러한 지위를 이용하여 어떤 역할을 할지에 따라 북핵의제는 유엔안보리체계에 현상변경을 초래할 수도 있다.

#### 4. 사회주의완전승리와 제6인터내셔널

안보리의 설립은 제국주의국가나 사회주의국가 모두 애초의 이상과 달리 국가간 불균등발전론을 현실로 받아들인 결과이다. 스탈린은 “자본주의적 포위가 없어지고 사회주의가 포위하게 되면 국가는...사멸될 것이다.”<sup>12)</sup>라고 했다. 세계 대다수의 국가가 사회주의화 되는 조건에서 국가가 소멸하는 공산주의시대가 도래한다는 것이다. 이때 가서야 불균등발전의 전제가 사라진다는 것이다. 따라서 일국적 공산주의란 불가능하며 자본주의의 포위 하에서 일국혁명은 일국에서 고립된 지역적 항쟁세력의 신세와 다를 바 없다. 프루동의 화폐 없는 사회 실험이 자본주의의 포위 속에선 공상이었듯이, 국가권력이 아닌 인민권리의 지배도 제국주의권력의 포위 속에선 공상이라고 본 것이다. 북은 제7차당대회를 통해 사회주의완전승리를 재천명했다. 1970년 제5차당대회 이래 두 번째이다. 중국공산당에 의하면 사회주의사회로부터 공산주의사회로 이행하는 데는 국제적 조건이 필요한데, 그것은 “전 세계적으로 사회주의혁명이 완수되고 제국주의가 소멸된 조건”<sup>13)</sup>이다. 이 조건에 따른다면 조선노동당 7차당대회에서 언급된 ‘세계자주화’와 ‘사회주의완전승리’가 결합될 때 공산주의의 조건이 마련되는 셈이다. 세계자주화와 사회주의완전승리가 국제조직으로 구체화된다면 제6차 인터내셔널<sup>14)</sup>일 가능성이 높다. 그러나 샤오강(小康)사회나 다통(大同)사회를 말하는 중국공산당이나 조국통일과 사회주의완전승리를 말하는 조선노동당의 당대회문건에 이같은 공

11) 안보리 대북제재결의안 2317호에 이르기까지 안보리는 헌장 39조에 의해 ‘평화의 위협(threat of peace)’을 확인하고, 헌장 7장 41조에 따른 제재조치를 결정하였다. 이는 유엔 역사상 42조의 군사적 강제조치가 ‘결정’된 바가 없었다는 점에서 최고수준이란 표현은 맞다. 그러나 북에서 반박하듯이 평화적 해결은 아니다. 평화적 해결은 헌장6장 38조까지의 조치이다.

12) 스탈린, 「조선공산당(불세비키)제18차 당대회에서 행한 중앙위원회 사업총화보고」, (1939): V.I. 레닌, 김영철 역, 「국가론-부록」, 『국가와 혁명』, (서울: 논장, 1988), p.199

13) 許滌新 主編, 『政治經濟學辭典(下)』, (北京: 人民出版社, 1981)/조복민 역, 『정치경제학사전(하)』, (서울: 중원문화, 1990), p.313

14) 제1인터내셔널은 마르크스, 제2인터내셔널은 독일사민당, 제3인터내셔널(코민테른)은 레닌, 제4인터내셔널은 트로츠키, 제5인터내셔널은 차베스에 의해 주도되었다.

산주의로의 전망이 언급되어 있진 않다. 아직 먼 목표인 것이다. 그렇다면 북한을 비롯한 사회주의국가들의 현 단계 목표는 유엔체계의 붕괴가 아닌 개혁이라고 봐야 할 것이다. 이는 미국이 이룩한 법-권력의 융합에 의한 패권체계를 ‘대체’<sup>15)</sup>할 준비가 충분히 성숙되지 않았음을 의미한다. 중국의 일대일로등 새로운 국제체계의 시도는 유엔-미국패권체계와 병존하는 중층화단계에 불과하다. 유엔체계에 정면도전하며 미래를 도모하는 ‘표류’단계를 거쳐 유엔체계를 ‘대체’하기 위해서는 제6인터내셔널 같은 새로운 초국가기구의 출현이 요구될 것이다.

## 북미평화협정

북이 핵을 갖기 전과 후는 분명 달라졌다. 이제 북핵과 평화협정은 서로 지위를 달리 하는 의제이다. 핵이 세계차원의 의제라면 평화협정은 한반도차원의 의제이다. 북핵은 북의 주장대로라면 유엔내 미국패권의 균열을 단기목적으로 세계자주화를 장기목적으로 한다. 즉 북핵과 평화협정은 등가의 의제가 되기 어려운 것이다. 핵으로 평화협정을 얻을 순 있으나 평화협정으로 비핵을 얻을 순 없다. 필자는 이제 북핵을 해결하기 위한 해법으로서 평화협정을 고려하는 것은 오판이라는 전제에서 출발한다. 현 정전체제는 1950년 한반도전쟁시 교전쌍방군사력균형의 산물이다. 2016년 조선노동당 7차대회에서는 ‘미국이 대조선적대시정책을 철회하여야 하며 정전협정을 평화협정으로 바꾸고 남조선에서 침략군대와 전쟁장비들이 철수’해야 한다는 목표를 명시했다. 이때까지만 해도 정전협정폐기=평화협정체결은 상수였다. 그러나 문재인정부의 평화협정 제안에도 북은 반응하지 않았다. 그러더니 리용호외무상의 2017년 9월 24일 유엔총회 연설에서 북은 새로운 조건을 제시했다. “70년간 미국이 북에 가한 제재로 인한 피해를 계산할 날이 있을 것”이라고 했다. “피해조사위원회가 물리적 도덕적 피해를 조사하여 조선반도의 정세가 통제불능의 상태로 넘어갈 때, 그래서 그 책임을 따질 때도 이 위원회의 조사결과가 중요하게 고려될 것”이라고 했다. 9월 28일 북한 외무성 미국연구소 대변인은 “제재압박책동은 군사적 침략전쟁행위와 다를 바 없다”고 했다.<sup>16)</sup> 이는 북이 제재를 전쟁으로 간주하며, 제재로 인한 피해를 전쟁배상금으로 받아내겠다는 의도로 해석된다. 전쟁배상금은 1차 대전 후 패전독일에 부과된 사례가 대표적이다. 평화협정은 일방의 무조건항복이나 제3자의 주선으로 이루어지는데, 전

15) 이는 마호니(James Mahoney)와 텔렌(Kathleen Thelen)의 점진적 제도변화모델을 전제하였다. 점진적인 변화는 중층화(layering), 표류(drift), 대체(displacement), 전환(conversion) 등의 형태로 나타난다. 중층화란 기존의 규칙 위에 새로운 규칙을 도입하는 것이고, 표류는 환경의 변화에 따라 기존의 규칙의 영향력이 변화되는 것이다. 대체는 기존의 규칙을 제거하고 새로운 규칙을 도입하는 것이며, 전환은 전략적 재배치에 의해 기존의 규칙들이 다르게 실행되는 것이다.(James Mahoney and Kathleen Thelen, “A Theory of Gradual Institutional Change,” in Mahoney, James and Kathleen Thelen eds. *Explaining institutional change : ambiguity, agency, and power*. (Cambridge University Press, 2010), pp.14-17; 최은봉·오승희, 「전후 중일관계의 형성과 변환과정(1952-1972)」, 『일본연구』 제51호, (한국외대일본연구소, 2012.3), p.143)

16) 이승현, 「북, 제재압박은 군사적침략행위와 다를 바 없어」, (통일뉴스, 2017.9.29.)

자는 승패가 결정된 경우, 후자는 쌍방의 힘의 균형상태에서 이루어진 휴전의 2단계 과정으로 성사된다.<sup>17)</sup> 전쟁배상금은 승전국이 패전국에 부과하는 강제 의무이다. 평화협정에 전쟁배상문제를 포함시키겠다는 것은<sup>18)</sup> 북한이 미국으로부터 항복을 받고 협상을 시작하겠다는 의사를 표시한 것으로 보인다. 즉 평화협정보다 한차원 높은 의제인 핵보유라는 상황변화에 맞게 협상의 조건을 재구성하겠다는 의도로 보인다. 정전협정의 연장으로서가 아닌 새로운 전쟁에서 항복의 결과로서 평화협정, 강화조약을 체결하겠다는 의미이다.<sup>19)</sup> 리용호외무상이 기자회견에서 미국이 먼저 선전포고를 했다고 규정한 것은 현상황을 정전이 아닌 전쟁으로 규정하려는 맥락으로 보인다. 말폭탄 위협 대신 법적근거를 이용하여 정전에서 전쟁으로의 전환을 선포한 셈이다. 지금의 상황은 북이 틀을 짜고 미국이 반발하는 형세이다. 트럼프가 뛰어난 협상가라면 자신이 틀을 짜고 북이 반발하도록 해야 할 것이다. 지금까지의 상황만을 결산해 보자면 평화협상의 운전석에 앉은 것은 북이다. 한국은 운전석에 앉기 위해 우선 차에 올라타야 한다. 2017년 상황은 1년 전과 질적으로 달라졌다. 햇볕정책에서 수립된 교리(Doctrine)들이 먹히지 않는 상황이 된 것이다. 햇볕정책은 한국의 대북우위에 입각한 교리였고 북이 이를 일부 수용한 결과의 산물이었지만 이제 북은 이러한 지위의 변경을 요구하고 있는 것으로 보인다.

## 한국의 선택

마지막으로 우리의 선택에 대해 고민해야 할 순서가 찾아왔다. 현 상황에서 한국이 현상을 유지하면서 정국을 돌파할 묘수는 잘 보이지 않는다. 이에 중국의 핵개발 후 중·미수교과정에서 보인 일본의 대응을 주목해 볼 필요가 있다. 일본은 1971년 중·미 비밀외교가 알려지자 곧바로 중공과 수교협상을 시작한다. 미국과 중화인민공화국과의 접촉이 일본과 중화인민공화국간의 국교정상화를 가능하게 한 배경을 만든 것은 분명하다. 하지만 1972년 9월, 다나카 가쿠에이(田中角榮)수상이 취임한지 3개월도

17) 국방부, 『전시국제법해의』, (서울: 국방부정훈국, 1957), p.18

18) 평화회복 후 당사국간의 법관계는 강화조약에 규정되는데, 영역조항, 정치조항(안전.국가.사권.권익.조약등), 군사조항, 경제조항(배상.재산등) 전쟁범죄인등이 포함된다. 김정균,성재호, 『국제법』, (서울: 박영사, 2006), p.743. 북한의 현단계 세계전략목표가 유엔체계 붕괴가 아닌 유엔의 개혁에 있다면 안보리제재와 미국독자제재를 분리하여 미국패권범위에서 행해진 미국독자제재 피해에 대한 보상으로 구체화할 가능성이 높다. 유엔개혁에서 미국패권의 약화, 제거가 우선과제가 될 것이기 때문이다. 따라서 전쟁배상문제는 유엔용이 아니라 북미평화협정용으로 북이 타당할 것이다.

19) 일본의 요코타 키사부로(横田喜三郎)교수는 “무조건항복은 전승국이 명령하고 패전국이 복종하는 관계에 서는 것이므로 대등한 합의가 아니며 조약의 성질을 갖지 않는다. 항복문서는 전승국의 일방적 의사표현이며 그 정책을 정한 것에 지나지 않는다. 패전국은 그것에 승인하였을 뿐이다. 그러나 후에 강화조약이 체결되는 때에 비로소 정식으로 전쟁을 종결하는 합의가 성립한다”고 규정하면서 조약적 성질 즉 조약의 기속력을 부인하였다.(横田喜三郎, 김정균 역, 『國際法』, p.294) 전쟁에서의 무조건항복은 전쟁의 종결을 의미한다. 그러나 전쟁의 정식종료는 강화조약의 체결 또는 전쟁상태의 종결선언으로 이루어진다.(조기성, 『국제법』, (서울: 이화여대출판사, 2001), p.611) 항복은 명령에 의한 전쟁종결, 강화는 법에 의한 전쟁종결이다.

안된 시점에서 서둘러 양국관계정상화를 발표한 것은 일본의 독자적 대응결과였다.<sup>20)</sup> 72년 일·중수교에 나서면서 일본이 제시한 선택지는 대만과 중공, 둘 다와 관계를 유지하는 것이었다. 1951년 샌프란시스코체제하에서 일본이 대만을 배신하고 중공에 양다리를 걸치는 것도 쉬운 결정이 아니었다. 그러나 주은래는 그마저도 단호히 반대했다. 두 개의 중국정책은 중국이 용납할 수 없다는 것이었다. 이제 일본은 차선에서 차악의 선택, 즉 대만을 버리고 중공과 손잡음으로서 샌프란시스코 체제를 대체하는 결단을 해야 했다. 일본은 결단했고 일·중수교가 성립되었다. 중국은 일본에 대한 선물로 전쟁배상금청구를 포기했다.

북은 새로이 탄생한 한국의 민주정부와 협상장에 앉을 수 있는지의 여부를 판단하기 위해 ‘한·미연합군사연습중지’를 제시했다. 그러나 한·미는 한목소리로 거절했다. 그리고 그 뒤 북은 한국을 협상자 명단에서 완전히 지운 듯이 행동하고 있다. 협상장은 한가한 토론을 하는 곳이 아니라 결단을 하는 곳이다. 정전협정문의 단어하나하나에는 처절한 핏값이 매겨져 있다. 따라서 댓가없는 대화요구나 특사파견을 북이 수용할 리 만무하다는 전제를 받아들여야 할지 모른다. 남측으로서는 ‘한·미군사연습중지’가 기존체제를 부정하는 결정이지만 뒤늦게 통 큰 결단을 하여 이를 수용하겠다고 한들, 이미 북의 협상조건은 바뀐 뒤일 것이다. 협상은 결단을 유보한 댓가를 지불해야하기 때문이다. 일본이 51년 샌프란시스코체제에서 1972년 체제로 전환했듯이 기존체제에 대한 전면적인 ‘대체’없이 협상자체가 열릴 가능성은 없어 보인다. 청와대는 물론 과거 햇볕정책입안자들의 접근 방식 역시 제도의 ‘대체’가 아닌 ‘중층화’에 불과하다는 점에서 통하지 않을 것이다. 현상변경을 결정하지 못하고 표류하는 사이 한국은 이승만의 수렁에 다시 빠질지 모른다. 이승만의 입장에서 북진통일은 포기할 수 없는 요구였고, 따라서 정전협정을 부정하며 최종서명에서 빠졌다. 그 결과 한국은 정전협정에서 어떤 법적 권한도 갖지 못했고 미국에 모든 것을 의탁한 채 60년을 무기력하게 끌려 다녀야했다. 평화협정서명은커녕 협상장에도 들어가지 못한다면, 우리는 다시 북진도 못하고 통일도 못하고 심지어 정전협정서명도 못한 이승만의 수렁에 빠지고 만다. 미국에서조차 주한미군철수가 논의되고 있을 때,<sup>21)</sup> 한국은 일시적인 한·미군사연습중단도 결단하지 못했다. 그 결과 북한과 협상이 시작되기 위한 댓가는 더 높아졌다. 9.19, 2.13합의로 돌아가 북·미수교, 평화협정, 경제지원을 다 걸어도 비핵화를 얻어내기 힘든 상황이다. 협상시작조건으로 주한미군철수카드까지 내놓아야 할 상황에 이르러 일시적인 한미군사연습카드를 회고하게 된다면 이 카드가 얼마나 쉬운 카드였는지를 깨닫고 후회하게 될지 모른다. 1970년대 고베시의회는 미국 핵함정의 입

20) 최은봉·오승희, 「전후 중일관계의 형성과 변환과정(1952-1972)」, 『일본연구』 제51호, (한국외대일본연구소, 2012.3), p.144참조

21) 북핵문제를 해결할 수 있는 카드는 주한미군철수가 유일하다는 주장에 대해서는 다음을 참조. 조성복, 「현실주의시각에서 본 미 동북아정책의 딜레마」, 『국제정치논총』 제54집 2호, (서울: 한국국제정치학회, 2014). 즉, 북한 핵문제의 해결을 위해서는 주한미군의 철수가 불가피할 것으로 보이는데, 중국의 급속한 부상을 견제하기 위해서는 지역 내 미군의 주둔이 필수적이라는 점 때문에 미국이 결정하지 못하고 있다는 것이다.

항을 금지하는 조례를 통과시켰다. 정부도 하지 못한 일을 지자체가 한 것이다. 한국 정부가 하지 못한다면 지자체에서라도 한·미군사연습에 참여하는 미군의 입항과 통행을 막는 조례를 통과시키는 길이 남아있다. 특히 미군훈련장이 집중되어 있는 경기도와 병참시설이 집중되어 있는 경상도, 미해군이 기항하는 항구도시들의 지방선거에서 이를 공약으로 내걸고 싸우는 후보를 만날 수 있다면, 그리고 이를 통해 정부의 선택을 유도할 수 있다면, 우리는 현상변경을 위한 최소조건으로 평화협상의 승차권을 얻을 수 있을지 모른다.

현상타파를 결단하지 못하고 표류할수록 더욱 결정하기 어려운 난관에 봉착할 가능성이 많다. 외교는 최악대신 차악을 선택하는 게임이지 최선을 선택하는 게임이 아니다. 독일첩자라는 소문에 시달리던 레닌은 독일이 소련영토를 내놓지 않으면 평화협정을 체결할 수 없다는 조건 앞에 난처하지 않을 수 없었다. 그러나 레닌은 늦지 않게 결단했고 시간이 흐른 뒤 결국 독일에게 내준 영토를 수복했다. 차악의 선택에는 다시 기회가 찾아온다. 그러나 최악의 선택에는 기회가 오지 않는다.