

남북정상회담의 안보적 측면의 평가와 향후 추진 방향

조남훈 | 한국국방연구원 책임연구위원 | chonh@kida.re.kr

11년 만에 성사된 남북정상 간 만남이 가을경 평양에서의 재회를 기약한 채 종료되었다. 전 세계의 이목을 판문점에 집중시킨 이번 남북정상회담은 남북을 화해와 협력의 장으로 이끈 성공적인 회담이었다. 특히 비핵화, 한반도 평화체제 구축, 남북관계 개선·발전 등의 3대 의제 중 남북관계 개선·발전 분야는 상당히 구체적인 성과를 도출하였다. 그러면 남북정상회담의 핵심 의제인 비핵화와 한반도 평화체제 구축은 어떠한 성과를 이루었을까? 안보의 관점에서 그 성과를 평가해 보고자 한다.

북한 비핵화 문제의 요체는 미국과 북한이 핵폐기와 체제안전보장 교환에 상호 합의할 수 있는냐는 것이다. 현재 미국은 완전하고 검증 가능하며 불가역적인 핵폐기(CVID)를 요구하고, 북한은 완전하고 증명 가능하며 되돌릴 수 없는 체제보장(CVIG)을 요구한다. 그런데 북한 입장에서 가장 우려가 되는 것은 체제보장의 불가역성이다. 완전히 폐기된 핵을 다시 복구하는 것은 쉽지 않다. 하지만 체제보장은 언제든지 파기될 수 있다. 체제보장은 핵폐기처럼 유형의 물질을 대상으로 하는 것이 아니라 상대 국가의 구두 또는 문서 약속에 근거하는데, 국가 간 약속은 종종 깨지기 때문이다. 그런데 이러한 국가 간 약속은 양자만이 아니라 다자 사이에서도 가능하며 유엔 같은 국제기구에 의해 보장될 수도 있는데, 그 파기 가능성은 조약 참여국이 많아질수록 줄어들 것이다. 이러한 이유로 북한은 미국만이 아니라 국제사회에 의한 체제보장을 요구할 수도 있다.

역사적으로도 안보조약의 파기 사례가 존재한다. 첫째는 불가침조약 파기 사례이다. 독일과 구소련, 그리고 일본과 러시아 등은 과거 상호불가침조약을 체결한 바 있다. 하지만 이러한 불가침조약은 독일 및 일본의 선제공격으로 말미암아 헌신짝처럼 버려졌다. 한편, 다자간 안전보장협정 파기 사례도 존재한다. 부다페스트 MOU 파기가 그것이다. 과거 우크라이나는

구소련으로부터 물려받은 핵을 포기하는 대가로 미국, 영국, 러시아, 중국 및 프랑스로부터 주권 및 영토의 안전을 보장받았다. 하지만 이러한 보장은 러시아의 크림미아 합병으로 물거품이 되었다. 무력 침공은 협정 체결국 중 하나인 러시아에 의해 자행되었는데, 나머지 MOU 서명국들이 러시아를 비난할 뿐 무력 대응에 나서지 않았다는 사실이 이러한 안전보장협정의 유효성에 의문을 던지게 한다. 중국에 우크라이나는 핵 포기에도 불구하고 영토의 일부를 빼앗기고 말았는데, 이러한 사례가 불가역적 체제보장 유지의 어려움을 말해준다.

미국이 북한에 해줄 수 있는 체제보장 방법은 평화협정 체결, 불가침조약 체결, 국교 정상화, 대사관 상호 설치, 주한미군 조정 및 한미동맹 조정 등이다. 이 방법들은 한반도 평화체제구축에 포함될 수 있는 실천 방안들인데, 한반도에 평화체제를 구축함으로써 대북체제 보장 환경을 조성하려는 시도라고 할 수 있다. 그런데 주한미군 및 한미동맹 조정 문제는 평화체제 협상안의 하나로 미국과 북한이 고려할 수는 있으나 양국 합의만으로 실현될 수 있는 문제는 결코 아니다. 왜냐하면 이 문제는 근본적으로 한미 간에 체결된 한미상호방위조약에 근거를 두고 있기 때문이다.

만약 한국전쟁 직후에 평화협정이 체결되었다면 미군의 한국 철수가 당연히 이루어졌을지도 모른다. 북한의 침략으로부터 남한을 방어하기 위해 한반도에 설치되었던 유엔사령부는 종전과 함께 해체되어야 했으며, 이 경우 유엔군 일원이었던 미군도 철수했을 것이기 때문이다. 하지만 종전이 아닌 휴전의 성립과 1953년 한미상호방위조약 체결로 인해서 주한미군의 한국 주둔은 한국전쟁의 종결 여부와는 상관없는 일이 되어버렸다. 주한미군 주둔은 한미상호방위조약에 근거한 한미동맹의 문제가 되어버렸기 때문이다.¹⁾ 이러한 의미에서 주한미군 및 한미동맹 조정의 문제는 기본적으로 한미 간의 문제이지 북미 간의 문제는 아니다. 한편, 한반도 평화체제는 한미상호방위조약과 전혀 모순되지 않는다. 왜냐하면 한미상호방위조약은 북한의 위협만을 규정한 것이 아니라 모든 불특정 위협에 대해서 한국을 지킬 것을 규정하고 있기 때문이다.²⁾

그런데 북한이 주한미군 철수를 반드시 요구하는 것은 아니라는 주장이 존재한다. 일례로 2000년 6월 남북정상회담 당시에 김정일은 김대중 대통령에게 “미군주둔 문제입니다만 … 1992년 초 미국 공화당정부 시기에 김용순 비서를 미국에 특사로 보내 … 미국이 계속

1) 「한미상호방위조약」 제4조, “상호의 합의에 의하여 미합중국의 육군, 해군과 공군을 대한민국의 영토 내와 그 부근에 배치하는 권리를 대한미군은 이를 허여하고 미합중국은 이를 수락한다.”
2) 「한미상호방위조약」 제2조, “당사국 중 어느 일국의 정치적 독립 또는 안전이 외부로부터의 무력공격에 의하여 위협을 받고 있다고 어느 당사국이 든지 인정할 때에는 언제든지 당사국은 서로 협의한다. 당사국은 단독적으로나 공동으로나 자조와 상호 원조에 의하여 무력공격을 저지하기 위한 적절한 수단을 지속 강화시킬 것이며 본 조약을 이행하고 그 목적을 추진할 적절한 조치를 협의와 합의하에 취할 것이다.” 제3조 “각 당사국은 타 당사국의 행정 지배하에 있는 영토와 각 당사국이 타 당사국의 행정 지배하에 합병적으로 들어갔다고 인정하는 금후의 영토 있어서 티 당사국에 대한 태평양지역에 있어서의 무력 공격을 자국의 평화와 안전을 위태롭게 하는 것이라고 인정하고 공동의 위협에 대처하기 위하여 각자의 헌법상의 수속에 따라 행동할 것을 선언한다.”

남아서 남과 북이 전쟁을 하지 않도록 막아주는 역할을 해 달라고 요청했습니다.”라고 말했다는 것이다. 또한 주변 강국들이 한반도의 지정학적 위치와 전략적 가치를 탐내어 수많은 침략을 자행한 역사적 사례를 들면서 “동북아시아의 역학관계로 보아 조선반도의 평화를 유지하자면 미군이 와 있는 것이 좋다. … 미군철수를 주장하는 것은 우리 인민들의 감정을 달래기 위한 것이니 이해해 주기 바랍니다.”라고 말했다는 것이다.³⁾

그럼에도 불구하고 북한은 공식적으로 주한미군 철수 또는 그 선포를 여전히 주장한다. 따라서 주한미군 철수 문제는 상황에 따라서 잘 대처해야 한다. 미국은 주한미군 문제를 북한과 논의할 수 있다고 말한 바 있다.⁴⁾ 하지만 이는 협상카드로서의 유용성 여부를 떠나서 우리로서는 받아들이기 힘든 사안이다. 또한, 주한미군 철수 논의는 극심한 남남갈등을 유발함으로써 오히려 비핵화를 가로막는 요소로 작용할 수도 있다.

다음으로 종전선언 및 평화협정 체결 문제에 대해 살펴보자. 한반도 평화체제 구축의 법적 완결 행위는 평화협정 체결과 남북 및 북미 간 불가침협정 체결이라고 할 수 있다. 그런데 이러한 법적 행위는 반드시 비핵화가 완결되거나 적어도 가시권 안에 들어왔을 때 행해져야 한다. 비핵화 없는 평화협정 체결은 북한의 핵폐기를 지연시키는 요소로 작용할 수 있기 때문이다. 그러한 의미에서 평화협정 체결은 한반도 평화체제 구축의 출구 단계 절차라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 남북정상회담에서 확인된 남북관계 발전 및 평화협력 의지의 추동력을 확보하기 위해 평화협정 체결 이전에 기념비적인 남북 종전선언을 하는 것도 의미가 있을 것이다.

남북 간 종전선언은 전쟁을 종결하겠다는 남북한 의지의 표현이라 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 종전선언은 정전협정의 당사자인 한국, 북한, 미국 및 중국 사이에서 행하는 것이 아니기 때문에 법적 효력은 없다. 하지만 의지의 확인과 분위기 조성을 위해서 남북 또는 남북미 간에 종전선언을 하는 것도 괜찮을 것이다. 남북정상은 올해 안에 이를 실행하기로 합의하였다. 그 과정 중에 좀 더 구체적인 북한의 비핵화 조치가 가시화된다면 종전선언이 한층 더 빛을 발할 수 있을 것이다.

한반도 평화체제 구축을 위한 또 다른 축은 한반도 군비통제 조치들이다. 평화협정이 체결되고 불가침조약이 체결된다할지라도 남북이 여전히 군사적 긴장 상태를 유지한다면 한반도의 평화란 불가능할 것이다. 따라서 한반도의 평화유지를 위한 군비통제가 이루어져야 한다. 남북한의 군사적 신뢰 구축, 비무장지대의 비무장화, 병력 축소 및 미사일 폐기 등이 바로 그러한 조치들이다.

3) 임동원, 『피스메이커』, 서울 : 중앙 books, 2008, pp.115~116.

4) 『조선일보』, 「매티스 미 국방장관, “평화협정체결 시 주한미군 주둔 문제도 협상 의제”」, 2018. 4. 28.

지난 남북정상회담에서 남북한은 몇 가지 군사적 신뢰조치 실시를 합의하였다. 남북국방장관회담, 군사당국자회담 및 장성급회담 개최와 군사분계선 일대의 확성기 방송 및 전단 살포 등 모든 적대행위 중지가 그것이다. 한편, 비무장지대의 실질적인 평화지대화와 같은 운용적 군비통제도 약속하였다. 마지막으로 단계적 군축과 같은 구조적 군비통제도 합의하였다. 따라서 남과 북은 상당히 많은 한반도 군비통제 조치를 약속했다고 할 수 있다. 하지만 이것들이 전부는 아니다. 예를 들면 중단거리 미사일 문제가 있다. 북미정상회담을 통해 대륙간탄도미사일 문제가 해결되더라도 한국에 위협이 되는 중단거리 미사일 문제는 여전히 남아있을 수 있다. 따라서 향후 군축회담 등을 통해 이와 같은 중단거리 미사일 폐기 문제를 해결할 필요가 있다. 한편, 비핵화 추진동력이 있을 때에 한반도의 군사적 긴장 완화를 이룰 수 있도록 군사적 신뢰 구축 조치와 더불어 다양한 군비통제 조치를 병행 추진할 필요가 있다.

마지막으로 안보적 관점에서 바라본 북미경제협력의 중요성에 대해서 말하고자 한다. 대북체제보장의 진정한 완결은 북미경제협력이라고 판단된다. 미국 기업의 북한 내 투자 및 사업체 운영 등이 대북선제공격과 같은 미국의 군사적 조치를 방지하는 역할을 할 수 있기 때문이다. 따라서 비핵화가 가시화되면 남북경제협력과 더불어 북미경제협력도 적극 추진되어야 한다. 이를 위해서는 북한의 비핵화가 원활하게 진행된다는 조건하에서 현재 북미경제협력을 가로막고 있는 미국의 대북제재법, 적성국가법 및 국제긴급경제권한법 등의 법안들이 철폐가 가시화 단계에서 신속하게 정리되도록 미국에 요구해야 할 것이다. 그런데 이러한 법안의 유예 및 개폐 등은 미 의회의 승인 사항이기 때문에, 비핵화가 원활하게 진행된다는 전제하에서 미 의회를 설득하려는 노력에도 힘써야 할 것이다.