

평화로운 한반도의 문을 열다:

평양 남북정상회담 군사분야 평가와 과제

Online Series

2018. 09. 21. | CO 18-39

서 보 혁 (통일정책연구실 연구위원)

평양 남북정상회담으로 남북관계는, 정치, 사회문화, 인도주의는 물론 군사분야까지 확대·발전할 수 있게 되었다. 남북공동연락사무소 개소에 이어 군사공동위원회 설치 합의는 남북관계가 제도적 수준으로 발전해갈 것임을 잘 보여준다. 육해공 모든 공간에서 긴장완화 및 평화정착 방안을 도출한 것은 이번 정상회담의 가장 큰 성과이다. 이런 성과와 두 정상 간 높아진 신뢰는 비핵화와 북미관계 개선을 촉진해 평화로운 한반도를 구축하는데 기여할 것이다. 향후 합의사항을 원만히 이행하기 위해 우선순위 선정과 유관국들과의 긴밀한 협력이 필요하다.

1. 평양공동선언과 군사분야 합의

3차 남북정상회담이 성공리에 끝났다. 금번 정상회담은 “최초의 ○○”라는 뉴스를 술하게 만들어내면서 내외의 관심을 끌었다. 정상회담 결과 발표된 평양공동선언은 4·27 판문점 정상회담과 연속선상에 있다. 문재인 대통령과 김정은 국무위원장은 판문점 선언의 철저한 이행을 재확인하였고 정상회담 기간 중 수차례의 회담과 백두산 등정 등 다양한 부대행사로 정상 간 신뢰도 높아졌다.

평양공동선언이 군사적 긴장완화와 전쟁 재발 방지를 위해 구체적이고 새 방안을 제시했다는 점에서 이목을 끌기에 충분하다. 문 대통령은 9월 20일 대국민보고에서 “이번 회담에서 남북관계에 관하여 거둔 가장 중요한 결실은 군사분야 합의”라고 말할 정도였다. 사실 판문점 선언 이후 남북은 정치·군사적

신뢰를 조성하는 노력을 벌여왔다. 군사분계선에서의 상호 비난을 동시에 중단하고 선전수단을 철폐하는 한편, 동서해지구 군 통신선을 복원해 우발적 충돌 방지 체계를 구축해왔다. 또 일련의 군사회담을 가져 긴장완화 방안들을 담은 ‘포괄적 합의서’ 체결을 논의해왔다. 평양정상회담에서 이루어진 군사분야 합의는 이런 판문점 선언 이행을 위한 남북 간 공동노력의 결과이다. 이런 협력이 평양공동선언 이행 과정에도 나타날 것이기 때문에 문 대통령이 말한 “전쟁 없는 한반도가 시작됐다”라는 말은 국민들과 세계의 공감을 얻고 있다.

평양공동선언 제1조에 전쟁위험 제거와 적대관계 해소를 위한 기본 방안이 제시되어 있다. 군사분야 부속합의서 채택과 이행기구로서 ‘남북군사 공동위원회’ 가동이 그것이다. 이 합의는 1990년대 초 남북이 합의한 남북기본합의서 상의 불가침 부속합의서 채택과 군사공동위원회 설치를 연상시킨다. 30년 가까운 세월이 무상하다는 인상을 지울 수 없다. 그러나 당시 합의는 남북 정상 간 신뢰가 조성되지 않은 가운데 나타난 일시적인 대화 분위기 속에서 한계가 있었다. 더욱이 북핵 위기가 조성되면서 합의 ‘이행’은 원천적으로 불가능하였다. 이런 측면에서 볼 때 평양정상회담은 그 조건과 결과, 양 측면에서 1990년대 초와 큰 차이가 있다.

2. 군사합의서: 평화체제를 향한 본격 출발

9월 19일, 남북 두 정상이 임석한 가운데 송영무 국방장관과 노광철 인민무력상이 서명한 ‘판문점 선언 이행을 위한 군사분야 합의서’(이하 군사합의서)는 6개조 22개항으로 구성되어 있다. 군사합의서는 평화체제를 향한 본격적인 출발을 의미한다. 판문점 선언이 모든 적대행위 중지와 평화체제 구축에 관한 기본 방향을 밝혔다고 한다면, 평양공동선언은 현 조건에서 남북이 할 수 있는 그 구체적인 방법을 망라하고 있다. 지상·해상·공중에서의 적대행위를 중지하는 방법, 작전수행절차, 비무장지대에서의 감시초소(GP) 철수, 공동 경비구역(JSA)의 비무장화, 공동 유해 발굴, 한강하구 공동이용 등이다. 특히, 군사분계선 일대를 비롯한 육해공 모든 곳에서의 군사훈련 축소 합의는 남북 간 군사협력이 신뢰구축을 넘어 군비통제 수준으로 나아가고 있음을 말해준다. 이런 합의가 모두 실현된다면 한반도는 전쟁 억제는 물론 공고한 평화를 닦아갈 수 있을 것이다.

회담의 의의를 구체적으로 살펴보면, 첫째, 평양정상회담으로 ‘평화 프로세스’가 본격적으로 전개되기 시작하였다. 2000년 6·15 공동선언은 분단 이후 최초의 남북정상회담으로서

화해협력에 초점을 두었다. 2007년 남북정상선언은 북핵문제의 평화적 해결과 남북관계 발전을 동시에 추구했지만 이후 정세 악화로 이행되지 못하였다. 그로부터 10여년 지나 지난 4월에 합의한 정상회담은 남북관계 발전과 평화의 길을 함께 닦아간다는 큰 방향에 합의하였다. 5월 판문점 회담은 북미정상회담을 개최하는 촉매작용을 하였다. 지난 6개월여 동안 문 대통령과 김 위원장은 직·간접적인 의사소통을 통해 전쟁의 위험이야말로 공멸의 길이자 공존공영의 장애물임을 절감하였다. 판문점 선언 이후 남북이 착실하게 밟아온 대화와 합의 이행 노력으로 평양공동선언이 잉태되었다. 한반도 평화프로세스가 본격적인 여정에 오른 것이다.

평양정상회담의 두 번째 의의는 평화를 향한 군사협력이 공약에서 행동으로 발전하고 있다는 점이다. 판문점 선언 이후 남북은 상호비방 중단, 군사채널 복원 등 낮은 수준의 이행을 전개하며 신뢰를 쌓아갔다. 그렇지만 군사분계선 일대의 긴장이 가시지 않았다. 평양공동선언과 군사합의서는 적대행위 중단의 범위와 방법 등을 병력, 무기, 거리, 면적 등과 같이 매우 구체적으로 제시함으로써 평화를 체감할 기회를 열어놓았다. 두 정상은 이번 회담을 통해 평화는 말이 아니라 행동으로 만들어진다는 것을 내외에 천명하고 관련 공약을 내놓은 것이다.

세 번째 의의는 군사분야 합의사항을 제도에 기반해 이행하도록 함으로써 지속가능성과 예측가능성을 높였다. 남북관계에서 가장 민감하고 배신의 확률이 높은 분야가 군사 분야이다. 남북이 전쟁을 겪고 오랜 기간 대결 상태를 지속해왔기 때문에 군사협력은 요원해보인 것이 사실이다. 이제 그런 관행을 넘어 합의한 군사협력 방안들을 지속가능하게 할 이행기구가 필수적이다. 군사공동위원회의 설치가 그것이다. 그 운영에 관해서는 남북 간 협의가 있어야 하겠지만, 이미 1992년 5월 7일 남북 총리들이 발효시킨 관련 합의서를 참고하면 유용할 것이다.

마지막으로 정치적 신뢰와 군사적 신뢰가 서로를 상승시키는 효과를 나타내는 점도 평양정상회담에서 꼽을 수 있는 의의이다. 군사분야에서 이처럼 광범위하고 구체적인 합의가 도출된 데에는 무엇보다도 두 정상 간의 긴밀한 의사소통과 평화정착에 대한 의지를 제일 요인으로 꼽지 않을 수 없다. 이제 합의한 군사협력 방안들을 이행함으로써 다시 정치적 신뢰를 높인다면 남북한 주민들의 삶이 안전해지고 세계평화에 기여할 것이다.

3. 남북 군사협력이 비핵화를 촉진

다른 한편, 군사분야에서 나타난 평양정상회담 합의사항의 성과와 특징을 살펴보자. 이점은 향후 남북관계 발전의 제도화와 평화체제 구축에 일정한 시사점을 줄 수 있기 때문에 더 주목할 필요가 있다.

먼저, 평양정상회담에서의 합의는 안보 패러다임이 확대되고 군사협력의 범위가 다변화되고 있음을 보여준다. 평양공동선언 서명 이후 가진 기자회견에서 문 대통령은 “한반도를 평화지대로 만들어감으로써... 전쟁의 위협과 이념의 대결이 만들어온 특권과 부패, 반인권으로부터 벗어”날 수 있게 되었다고 말했다. 전쟁위험을 제거하고 적대관계를 해소할 때 인도주의를 구현하고, 자연생태를 보호하고, 문화예술을 꽃피울 수 있다. 군사합의서에서 밝힌 방안들은 기존의 국가안보 패러다임에 국한되지 않고 인간안보, 시민안전, 거래생존에 관한 길을 담고 있다. 군사협력의 범위가 남북 간 전략적 문제만이 아니라, 조난 구조, 영농 지원, 안전한 어로활동, 유해발굴, 3통의 보장 등 남북 주민의 삶과 거래의 미래에 관련된 사안들과도 깊이 관련되어 있다. 이런 사실은 향후 남북 군사협력에서 군사안보와 인간안보를 조화시키고 그 전개과정에서 정부와 민간의 소통이 더 높아져야 함을 말해준다.

군사협력에서 남북한의 적극성과 책임성이 높아진 점도 평양정상회담에서의 또 다른 특징이다. 이번 합의를 통해 남북은 적어도 재래식 군사력 분야에서의 긴장완화 및 신뢰구축에 주도적인 역할을 할 수 있고, 또 해야 함을 과시하였다. 그동안 남북은 군사분야에서 상이한 시각으로 인해 신뢰구축에 소극적이었다. 또 북핵문제로 인한 긴장과 북미관계 위주의 국면 전개로 남북 주도의 군사적 신뢰구축의 기회를 갖지 못하였다. 그런데 이번에 남북이 재래식 군사력 면에서 적극적인 협력에 나선 것은 공동안보, 협력안보의 필요성을 깊이 인식하고 북핵문제를 대화로 풀어나간다는 공감대가 있었기 때문이다.

다른 한편, 군사분야로까지 확대된 남북 간 신뢰가 북미대화로 이어지고 비핵화 협상을 촉진할 가능성이 커진 점도 성과로 꼽을 수 있다. 평양정상회담에 대한 국제사회의 반응은 전반적으로 긍정적이다. 대화의 유용성과 남북 당사자들의 신뢰구축 노력, 그리고 그것이 북핵문제 해결과 지역안정에 기여할 것이라는 반응이다. 누구보다 트럼프 대통령이 평양공동선언에 접하고 “엄청난 진전,” “환영”의 뜻을 표한 것으로 알려지면서 북미 협상이 재개될 가능성이 커지고 있다. 이미 북한과 미국 외교당국은 빈과 뉴욕 등지에서 접촉에 나설 것으로 알려지고 있고 취소된 폼페이오 국무장관의 4차 방북설이 다시 일고 있다. 문 대통령과 김 위원장은 남북관계 발전에 포괄적으로 합의한 동시에, 북한의 비핵화 방안에

관해서도 구체적인 합의를 도출하였다. 김정은 위원장의 핵시설 및 미사일 발사장 폐기 의사는 미국의 비핵화 정책과 트럼프 정부의 대외정책의 성과 도출 측면에서 매력적이다. 한미동맹관계를 전제로 남북관계가 전향적으로 나아가는 것은 북미관계 개선과 비핵화 촉진에도 유용함을 이번 평양정상회담이 잘 보여주었다. 지속가능하고 안정적인 평화는 적대세력들 간 관계개선이 동시에 전개될 때 가능하다는 점에서 남북대화과 북미대화는 선순환하며 진전하도록 만들어가야 할 것이다.

4. 향후 과제: 우선순위와 후속조치

평양정상회담이 판문점 선언 이행의 연장선상에서 폭넓은 합의를, 그것도 행동을 동반하는 구체적인 합의에 이른 점은 높이 평가할 만하다. 특히, 군사분야에서 모든 공간에서 충돌 방지와 다방면의 협력을 전개하기로 한 점은 한반도 군비통제사에 기록될 것이다.

그럼에도 불구하고 이번 정상회담 결과에 대한 비판적 여론까지 살펴 보완해나아가야 할 것이다. 먼저, 군사협력사업의 우선순위 설정의 문제이다. 이와 관련해 남북 간 경계선 문제가 다시 일어나고 있다. 1992년 9월 17일 발효된 남북 불가침 부속합의서 제3장 제9~11조에는 남북 간에 지상경계선, 곧 기존의 군사분계선(MDL)이 있음을 밝히고 있다. 그러나 해상경계선은 “기존 관할구역”을 존중하기로 했지만 모호함이 남아있다. 서해 평화수역과 공동어로 추진하는 과정에서 해상경계선을 둘러싼 논란이 제기될 수 있으나, 우선 관심사는 평화적 환경 하에서 공동이익을 추구하는 것이다. 그런 방향에서 평화수역과 공동어로 활동이 논의되었고, 경계선에 관한 논의는 없었다. 대결의 관성에서 벗어나 미래 지향적인 사고가 필요하다. 평양공동선언과 군사합의서가 많은 합의를 내놓은 만큼 사업 타당성과 추진 여건 등을 고려해 우선순위를 정하는 일이 일차 과제이다.

두 번째 검토할 문제는 판문점 선언에서 언급한 종전선언이 판문점 선언의 본격 이행을 천명한 평양공동선언에서 빠져 있다는 점이다. 판문점 선언에서 언급된 연내 종전선언은 현재 중국이 한발 빠른 모습을 보여 남북미 3자 선언이 가능할 수 있게 되었다. 문 대통령이 종전선언을 추진할 의지를 갖고 있고 트럼프 대통령은 평양공동선언에 긍정적인 반응이다. 결국 북한이 공약한 본격적인 비핵화 조치를 취하면 남북미 종전선언이 가능할 것이다.

한편, 판문점 선언 채택 이후 문재인 정부는 국방비를 크게 증액한 ‘국방개혁 2.0’을 발표하였다. ‘3축 체계’ 확립을 중심으로 한 공세적인 국방정책은 향후 남북 군비통제 협상에서 쟁점이 될 것이다. 요컨대 평양정상회담이 군사분야에서 만들어낸 평화의 길은

기존의 절대안보 시각에서 전개해온 국방정책 관행의 재검토를 요구하고 있다. 이는 앞으로 진지하면서도 건설적인 숙의가 필요한 주제이다.

마지막으로 평양공동선언에서 밝힌 다양한 군사협력 방안들은 유엔사령부, 사실상 미군 당국과 긴밀한 협의를 필요로 한다. 이에 대해 정부는 남북, 한미 간 이중 채널을 조화롭게 운영해나가야 할 것이다. 이를 보완할 한 방법으로 DMZ 내 유해 발굴 및 지뢰제거 작업을 남북미 등이 다자적인 방식으로 전개하는 방안을 검토할 가치가 있다. 그 과정에서 얻을 협력의 경험과 신뢰는 본격적인 비핵화와 평화체제 구축의 자산으로 활용될 것이기 때문이다.

평양공동선언과 군사합의서를 통해 남북이 포괄적이면서도 다양한 긴장완화 및 평화정착 방안을 제시한 만큼 그것을 추진하는 정책도 현실적이고 입체적이길 기대한다. ©KINU 2018

※ 이 글의 내용은 집필자의 개인적 견해이며, 통일연구원의 공식적 견해가 아님을 밝힙니다.