

# 현안진단

CURRENT AFFAIRS BULLETIN

## 남북관계 개선, 우리 할 일부터 먼저 해놓자

### 북한의 저강도 도발을 둘러싼 공방

북한은 작년 2월 하노이 북미 정상회담 결렬 이후 저강도 도발을 계속해 오고 있다. 작년에 1차례 2발씩 12차례에 걸쳐 4종류의 단거리 발사체 24발과 1차례 잠수함발사탄도미사일(SLBM)인 신형잠수함탄도탄 1발을 시험 발사하였고, 올해 들어서도 4월 5일 현재 1차례 2~3발씩 4차례에 걸쳐 9발의 단거리 발사체를 발사했다.

단거리 발사체의 유형을 보면, 풀업 기동을 해 북한판 이스칸데르(Iskander)라 불리는 신형 전술유도무기(탄)인 합참 명칭 19-1, 사드나 패트리엇의 요격에 회피기동이 가능해 평택 미군기지, 충남 계룡대를 타격할 수 있는 신형 대구경조종방사포 19-2/19-3, 다연장 발사가 가능해 북한판 에이테킴스(ATACMS)로 불리는 새 무기 신형 전술지대지 19-4, 그리고 북측은 방사포로 부르나 신형 단거리탄도미사일 궤적을 보이는 초대형방사포 19-5 등 크게 4종류로 나뉜다.

일련의 단거리 발사체 및 잠수함발사탄도탄 발사에 대해 유엔안보리 규탄결의를 채택하려고 했으나 중국, 러시아 등이 반대했고 미국도 빠진 채, 유엔안보리 내 유럽국가들만 모여 '탄도미사일 발사를 금지한다고 만장일치로 채택된 유엔안보리 결의를 위반한 도발행위'라고 규탄하는 공동성명을 발표하였다. 작년 10월 8일에는 영국, 프랑스, 독일, 폴란드, 벨기에, 에스토니아 등 6개국, 올해 3월 5일에는 폴란드가 빠진 유럽국가 5개국, 그리고 3월 31일에도 비공개 화상회의를 통해 6개국이 규탄성명을 발표하였다.

이러한 유엔안보리 유럽국가들의 규탄 목소리에 대해 북한은 매우 신경질적인 반응을 내놓았다. 북한 외무성은 유엔안보리 유럽 6개국이 10월 3일의 잠수함발사탄도미사일 시험 발사를 규탄하는 공동성명을 발표하자 10월 10일 담화를 통해 "미국의 대륙간탄도미사일 시험 발사에 대해선 일언반구 하지 않고 우리의 자위권에 속하는 조

치만 걸고 문제 삼는 것은 엄중한 도발”이라고 반박했다. 또한, 올해 3월 7일 북한의 화력전투훈련을 ‘도발’이라고 규정한 유엔안보리 유럽 5개국 성명에 대해서도 “통상적인 훈련을 규탄하는 것은 우리가 자위권을 포기해야 한다는 논리와 같다”고 반박했다.

올해 3월 2일 북한이 새해 첫 단거리발사체인 초대형방사포 2발을 쏘자, 청와대는 곧바로 국가안보실장 주재로 긴급 관계장관회의를 열어 “군사적 긴장을 초래하는 행동으로 강한 우려를 표명한다”고 밝히면서 중단을 촉구했다. 그러자 이튿날 김여정 당 중앙위 제1부부장은 “저능한 사고에 경악을 표한다”는 제목으로 개인담화를 이례적으로 발표해 “우리는 그 누구를 위협하고자 훈련을 한 게 아니다”며 “나라의 방위를 위해 존재하는 군대에 있어서 훈련은 주업이고 자위적 행동”이라고 주장하고, “남측도 합동군사연습을 꽤 즐기는 편으로 알고 있으며 첨단군사장비를 사오는 데도 열을 올리는 등”이라며 비난하였다.

3월 25일 폼페이오 미 국무장관은 코로나19 지원을 김 위원장에게 제안했지만 거부당했다며 “북한의 불법적 핵·탄도미사일 개발에 대응해 외교적·경제적 압력을 행사하는 데 전념해야 한다”고 촉구했다. 이는 트럼프 미 대통령이 김정은 위원장에게 친서를 보내 코로나19 방역 협조와 북미대화 재개 의사를 밝힌 데 대해, 3월 22일 김여정 당 중앙위 제1부부장이 “공정성과 균형이 보장”되어야 한다며 사실상 거부하고 잇달아 단거리발사체를 발사한 것을 염두에 둔 것이다. 그러자 ‘외무성 신임 대미협상국장’ 명의의 담화를 통해 “우리는 폼페이오의 이번 망발을 들으며 다시금 대화 의욕을 더 확신성 있게 접었다”라고 비판했다.

### 북한 단거리발사체는 9.19군사합의, 북미 합의 위반인가?

그렇다면 북한이 한국, 미국이나 유럽국가 등 국제사회가 단거리발사체를 도발이라며 비판하는 데 대해 이토록 민감하게 반응하며 반발하는 이유는 어디에 있을까? 이와 관련하여 여기서 중요한 것은 북한이 작년부터 잇달아 쏘아대는 단거리발사체 발사가 국제적 결의 또는 합의 위반인가 하는 점이다. 북한이 핵이나 탄도미사일과 관련해 약속한 국제 결의·합의는 크게 세 가지가 있다. 첫째는 유엔안보리 대북제재 결의에서의 요구사항이고, 둘째는 2018년 6월 12일 싱가포르 북·미 정상회담에서의 비공개 합의이며, 셋째는 같은 해 9.19남북군사합의서에서의 군비통제 합의이다.

먼저, 북미 정상합의 위반 여부를 따져보자. 북한은 2018년 4월 20일 당 중앙위 제7차 3기 전원회의에서 △핵실험, △중장거리대륙간 탄도미사일의 시험발사 중지라는 한계선을 설정하고, 5월 24일 풍계리 핵실험장의 갱도들을 폭파하는 선제적 조치를 취하였다. 이러한 결의와 행동을 바탕으로 6월 12일에 열린 제1차 북미 정상회담에서 양 정상은 공동성명에는 담지 않았지만 사전 신뢰조치로서 △북한의 한계선 견지와 △미국의 한미 군사연습 중지의 맞교환에 합의하였다. 하지만 한미 군사연습 중지의 범위를 둘러싸고 미국은 ‘대규모’라고 해석한 반면, 북한은 ‘크고 작은 일체’라고 주장하고 있어 이견이 좁혀지지 않은 채로 있다. 이러한 북미 정상 간의 합의로 본다면 북한의 단거리발사체는 한계선을 넘지 않은 것이다.

다음, 9.19 남북군사합의 위반 여부를 따져보자. 2018년 9월 평양공동선언의 부속합의서로 9.19남북군사합의서가 채택되어 남북이 지상에서는 군사분계선 5km 이내에서 포병 및 연대급 이상의 군사훈련을, 해상에서는 남측 덕적도, 북측 초도 사이에서는 포사격과 해상기동훈련을 하지 않기로 합의했다. 그런 점에서 보면 작년 11월 25일 김 위원장이 참관한 가운데 황해도 창린도에서 의도적인 포사격을 한 것은 명백한 군사합의서 위반이다. 하지만 작년 5월부터 북한이 실시한 단거리발사체의 경우는 모두 군사분계선 5km 밖에서 이루어졌기 때문에 딱히 9.19군사합의서 내용의 위반이라고 보기 어렵다. 다만, 9.19남북군사합의서가 ‘군사적 긴장상태 완화와 신뢰구축’이 취지라는 점에서 ‘합의의 기본정신 위반’이라고 할 수는 있다.

결론으로, 유엔안보리 결의 위반 여부이다. 가장 최근에 채택된 유엔안보리 결의 2397호 제3조에 따르면, “(북한은) 모든(all) 핵무기 및 현존하는 핵프로그램은 CVID방식으로 즉각 폐기하고 모든(all) 관련 활동을 즉각 중지하며, 여타(any other) 대량살상무기와 탄도미사일 프로그램을 CVID방식으로 폐기해야 한다”고 규정되어 있다. 이 결의에 따르면, 탄도미사일 프로그램에는 중장거리대륙간 탄도미사일뿐만 아니라 중거리 및 단거리 탄도미사일도 포함된다. 따라서 북한의 단거리발사체에 단거리탄도미사일이 포함됐는지에 따라 위반 여부가 갈린다.

트럼프 대통령은 유엔안보리 결의보다 북미 정상합의를 중시하는 태도를 보였다. 그는 북한의 잇단 단거리 발사체 발사에 대해 북미 합의 위반이 아니므로 문제되지 않는다는 입장을 수차례 밝혔고, 잠수함발사탄도미사일에 대해서도 “지켜보겠다”며 유보적인 태도를 취하고 있다. 트럼프 대통령의 태도를 고려했기 때문인지 북한당국도 한미 군사당국이 단거리탄도미사일이라고 판단한 발사체에 대해서 유엔안보리 결의에 위반되지 않는 방사포라고 발표하고 있다. 이것은 북한의 신형 발사체가 방사포에다가 탄도미사일의 유도조종기능을 결합한 군사기술적 요인과 함께 유엔안보리 결의 위반 논란을 피하기 위한 외교적 요인도 작용한 것으로 보인다.

### 유엔안보리 제재 면제의 선제적인 신청 조치가 필요

이처럼 하노이 북미 정상회담이 결렬된 뒤 작년 5월 이후 계속되고 있는 북한의 단거리발사체 발사가 유엔안보리 결의의 위반 논란 여지가 있음에도 형식 논리로는 북미 정상 간의 합의와 9.19 남북군사합의서를 위반한 것이 아니라는 점에서 북한은 북미 대화, 남북대화의 재개 의사가 있다고 볼 수 있다. 특히 올해 3월 문 대통령의 3.1절 기념사와 김정은 위원장의 코로나19 관련 위로친서, 트럼프 대통령의 대북친서와 김 위원장의 답서 등은 여전히 한반도 비핵화 협상의 동력이 남아있다고 생각할 수 있다. 그런 점에서 오는 11월 3일 미 대선이 끝나 북·미 협상이 재개될 때까지 한반도 정세가 위기상황으로 내몰리지 않도록 하기 위한 상황관리가 필요하다.

문 대통령의 3.1절 기념사와 트럼프 대통령의 친서에서 밝혔듯이, 코로나19 감염병 사태의 해결을 위한 보건의료 협력은 남북 및 북미 대화의 중요한 계기가 될 수 있다. 북한의 한반도 비핵화가 실현되어 유엔안보리 대북제재가 완전히 풀리기 전까지 남북 교류협력이나 대북 개발협력을 위해 물자가 오가기 위해서는 해당 물자에 대해 유엔 1718 대북제재위원회(The 1718 DPRK Sanctions Committee, 이하 유엔 1718위원회)의 면제(exemption) 조치를 받아야 한다. 유엔 차원의 대북제재는 유엔안보리 결의안 1718호에 의거하여 설립된 유엔

1718위원회가 집행하고 있기 때문이다. 따라서 의료장비나 진단키트, 의약품 등이 북한에 들어가기 위해서는 유엔 1718위원회가 제재를 면제해 주어야 한다. 국가나 민간단체가 제재 면제를 요청하면 유엔 1718위원회가 속의와 결정을 통해 통지하도록 되어 있다.

현재 통일부나 외교부는 한미공조라는 명분으로 먼저 한미 워킹그룹이나 별도의 외교채널을 통해 미국측과 제재 면제 의사를 타진한 후, 미측이 동의할 때만 유엔 1718위원회에 면제 조치를 신청하는 소극적인 태도를 취하고 있다. 미국의 동의 여부가 불확실하다며 민간단체들이 신청한 아프리카돼지열병 의약품의 북한 반출을 승인하지 않다가, 민간단체가 별도로 유엔 1718위원회에 제재 면제조치를 받아내자 그때서야 미국과 협의를 시작한 것을 예로 들 수 있다.

실제로 코로나19 사태 이후 실적을 보면, 3월 31일 통일부가 단체명과 반출시기를 공개하지 않은 채, 국내 민간단체가 신청한 대북 의료품 손소독제 1억 원 어치에 대해 반출 승인한 것이 고작이다. 많은 민간단체가 대북 의료지원을 신청했지만, 통일부가 「남북 교류협력에 관한 법률」, 「남북 교류협력기금법」, 「인도적 대북지원 사업 및 협력 사업처리에 관한 규정」 등을 내세워 △북측과 합의서 체결, △재원 마련, △구체적인 물자 확보, △수송 계획, △분배의 투명성 확보 등 요건을 엄격히 따지고 있기 때문이다.

남북관계의 복원뿐만 아니라 한반도 비핵화의 동력을 유지강화하기 위해서는 정부가 미국의 동의를 구실로 민간단체의 요구에 대해서조차 소극적인 태도를 보일 것이 아니라, 적극적인 태도로 대북 의료협력을 강화할 수 있도록 유엔 1718위원회의 대북 면제 조치 확대에 나서야 할 것이다. 먼저 남북관계 개선이라는 큰 방향에서 필요 사업들이 무엇인지 정한 뒤, 장애가 되는 사안들을 식별해서 내부적으로 법리 검토를 거쳐 가능하다고 판단되는 사안에 대해 선제적으로 유엔 1718위원회에 면제 신청을 하고, 유엔 제재위에서 통과되기 어려운 사안에 대해서만 한미 워킹그룹이나 대미 외교채널을 통해 정치적 동의를 얻으면 될 것이다.

### 남북협력을 위한 비군사분야 출입경 대책 마련해야

어렵게 유엔 1718위원회의 제재 면제를 승인받았다고 해도, 통일부가 따지고 있는 엄격한 요건을 충족하기는 쉽지 않다. 대북 의료지원의 정당성으로 볼 때 재원 마련은 큰 문제가 안 될 것이고, 북측과 오랫동안 신뢰를 쌓은 민간단체가 나선다면 코로나19 사태의 확산 위험성과 의료품 지원의 필요성으로 볼 때 북측과의 합의서 체결이나 분배의 투명성 확보도 어느 정도 가능할 것으로 보인다.

문제는 북한으로의 의약품 수송계획이다. 마땅히 통일부가 나서서 민간단체의 수송을 도와줘야 할텐데, 오히려 민간단체에게 수송계획을 내놓으라고 요구하고 있다. 작년 1월 북한에 보내기로 한 20만 명분의 타이플루 의약품이 유엔안보리 제재 위반 가능성을 내세운 유엔군사령부(이하 유엔사)가 운송 트럭의 군사분계선 통과를 승인해 주지 않는 바람에 좌절된 바 있다. 의약품 자체는 유엔 1718위원회의 제재 면제 승인을 받았음에도 불구하고 운송트럭 때문에 대북 지원이 무산된 것이다.

그렇다면 유엔 1718위원회로부터 제재 면제를 승인받은 의외지원품이나 그 밖의 인도적 지원물품에 대해 앞으로 유엔사의 비무장지대 통과 승인이 없으면 그대로 포기하고만 있을 것인가? 여기에는 근본적인 해법으로 정전협정의 보충합의서 추가 채택을 통한 법제도적인 정비 방안과 당면한 대책으로 정전협정에서 규정되어 있지 않은 한강하구나 동·서해 북방한계선(NLL) 주변해역을 활용하는 방안이 있다.

먼저, 법제도적인 차원에서는 「정전협정 보충합의서」를 채택해 비군사분야의 비무장지대 남측지역 통행에 대해 유엔사로부터 관리권을 위임받도록 해야 한다. 「정전협정」 전문(前文)에서 정전의 조건과 규정들이 “순전히 군사적 성질에 속하는 것”이라고 밝히고 있다. 따라서 유엔사의 책임과 권한 행사를 ‘군사적 성질’에만 국한되도록 하고 ‘비군사적 성질에 속하는 것’은 우리 정부가 위임받도록 하는 것이다. 2000년과 2002년 서해지구와 동해지구 두 곳에서 철도·도로가 통과하는 군사분계선, 비무장지대의 일부구역에 대해 유엔사가 한국군에게 관리권을 위임해 정전협정을 보완한 바 있다. 이러한 전례에 따라 비무장지대에서 비군사분야의 통행에 관한 관리권을 한국군이 포괄적으로 위임받도록 유엔사 측과 협의를 시작해야 한다.

다음, 법제도적인 정비 이전에는 유엔사의 관할에서 벗어난 한강하구나 동·서해 북방한계선 주변해역을 이용하는 방안을 강구해 볼 수 있다. 「정전협정」에는 한강하구에 관한 규정이 없기 때문에 보충합의서를 통해 약 67km 구간에 별도의 완충지역인 중립수역으로 정했다. 정전협정 후속합의서는 남북한이 한강하구 중립수역에서 쌍방 100m 이내로 진입할 수 없도록 하고 있으며, 유엔사의 허가 없이는 군용 선박과 군사 인원을 비롯해 무기탄약을 실은 민간선박의 출입을 금지하고 있다. 따라서 의약품이나 인도물품을 실은 민간선박은 유엔사의 허가를 필요로 하지 않는다. 동·서해 상 NLL 주변해역의 경우 「정전협정」에 아무런 규정이 없어 현재 합참과 북한군이 관할하고 있다. 따라서 남북한이 합의한다면 이 해역을 이용해 민간선박을 통한 물자반출이 가능할 것이다.

4월 10일에 북한 최고인민회의가 열리고 4월 15일 태양절에 맞춰 원산갈마해양관광지구가 완공될 예정이다. 4.15총선이 끝나면 어떤 식으로든 남북관계의 개선 시도가 있을 것으로 보인다. 여기서 중요한 계기가 되는 것이 바로 코로나19 감염병 사태를 계기로 한 보건의료 협력이다. 남북 보건의료 협력이 원활히 되기 위해서는 민간단체에게만 맡길 것이 아니라 우리 정부가 나서서 선제적으로 유엔 1718위원회에 협력물품에 대한 제재 면제를 받아놓아야 할 것이다. 아울러 물품의 대북 수송도 민간에게 계획안을 내놓으라고 요구하기에 앞서 비군사분야의 물품 통과에 관한 법제도적인 정비에 나서고, 그 이전이라도 정전협정의 빈틈을 활용하는 방안을 적극 검토해야 할 것이다. 이를 통해 남북관계의 개선뿐만 아니라 한반도 비핵화 협상 재개로 이어 나가 핵 없는 한반도 평화의 길을 앞당겨야 할 것이다. 