Jeju Peace Institute 제주평화연구원

JPI PeaceNet

중립화에 관한 질의응답

윤태룡
건국대학교

저자 現 건국대학교 정치외교학과 조교수. 고려대 영어영문학과(학사)/정치외교학과 대학원(석사)을 졸업하고, 美컬럼비아대 정치학과에서 박사학위를 취득. 제주평화연구원 연구위원, 고려대 아세아문제연구소 HK연구교수를 역임함. 주요 연구분야는 동맹이론, 한미일 관계, 동아시아 국제관계, 영토분쟁 등이며, 최근 연구로는 "Balance-of-Fear Theory and Korea-Japan-U.S. Relations, 1945-1953", "국내외 한반도 중립화논쟁의 비교분석" 등이 있음.

[편집자 註] 오스트리아 비엔나 대학교 Heinz Gaertner 교수는 JPI PeaceNet 기고를 통해서 오스트리아의 경험에 비추어 볼 때 중국과 러시아가 통일을 지지하기 위해서는 통일한국이 중립화될 필요가 있다고 주장하였다. 남북은 충돌과 대치를 거듭하고 있고, 특히 북한은 핵무장까지 한 가운데 중립화가 과연 우리에게 가능한 선택일까? 이러한 궁금증과 우려를 풀고자 건국대학교 윤태룡 교수를 서면 인터뷰하였다. 윤태룡 교수는 최근 남북한 동시중립화가 힘들면 남한만이라도 먼저 중립화할 것을 주장한 바 있다. 편집자: 한인택 연구위원(ihan@jpi.or.kr)

* 이 글에 포함된 의견은 저자 개인의 견해로 제주평화연구원의 공식입장과는 무관합니다.

1. 중립화를 추진하다가 자칫 우리의 평화와 안보가 위태롭게 되는 것은 아닌가?

현재의 여건을 고려하지 않고 지금 당장 중립화를 추진하자고 주장하는 것은 결코 아니다. 남북한이 무력통일이나 일방의 체제붕괴로 인한 흡수통일이 아닌 쌍방합의에 의한 평화통일을 진실로 원한다면 중립화통일이 가장 현실적인 방안이기 때문에 성공적 중립화를 위해 요구되는 여건을 갖출 때까지 스스로를 단계적으로 변화시켜 나가자고 주장하는 것이다.

2. 중립화에 대해 미국의 지지를 받을 수 있다고 생각하는가?

미국의 지지 가능성은 중립화가 추진되는 시간적, 공간적, 국내외 정치적 맥락에 따라 달라질 것이기 때문에, 일률적으로 가부를 말할 수 없다. 만일 지금 당장 한국이 뜬금없이 '남북한 동시중립화' 혹은 '남한만의 중립화'를 추진할 것이니 미국은 한반도에서 철수하라고 주장한다면 이를 누가 합리적 제안이라고 보고 지지하겠는가? 이러한 주장은 6.25전쟁에서 북한의 무력통일 시도를 좌절시키고 그 후 북한의 재침을 억지하는데 큰 역할을 해온 동맹국으로서의 미국에 대한 매우 모욕적인 정책으로 비추어질 것이다. 그런 식의 중립화라면 우선 '남한만의 중립화'를 주장하는 본인도 절대 반대할 것이다.

하지만 한민족 스스로 먼저 변화되어 중립화에 대한 강한 의지를 갖게 된다면, 미국이 무조건 반대하지는 않을 것으로 본다. 다시 말해, 미국은 조건을 따져보고 상황을 판단해가며 찬성, 반대 여

부를 결정할 것이지, 무조건 반대하지는 않을 것이라는 말이다.

역사적으로 보면 미국은 6.25전쟁 휴전을 전후하여 1953년 후반기에 한반도 중립화를 추진했었다. 한국의 반대에 부딪혀 결국 철회되었지만, 7월 초에 아이젠하워 대통령, 닉슨 부통령, 덜레스 국무장관, 국방장관, CIA국장, 합참의장을 포함하는 요인들이 모여 국가안보회의(NSC)를 몇 차례 거듭하여 한반도 중립화를 공식적으로 확정지었다. 또한, 한미동맹조약 공식서명 1주일쯤 전인 9월 24~26일에 걸쳐 뉴욕타임즈에 대서특필된 보도에 따르면, UN 총회가 열리는 기회에 미국 주도의 한반도중립화 방안이 UN 주재 소련, 영국, 캐나다, 프랑스, 인도 대사들에게도 전해졌다. 이는 남북한의 분단이 주변 강대국을 연루시킨 국제적 전쟁으로까지 비화하자, 미국이 한반도 문제의 영구적 해결을 위해 새로운 대안을 심각하게 모색했음을 의미한다. 그럼에도 불구하고 한국의 반대로 중립화가 무산되었다는 것은 한민족 자체의 태도가 성공 여부를 좌우함을 뜻한다.

최근 본인이 한 중립화 주장은 사실상 한반도 문제의 영구적 해결을 위해 미국이 이미 과거에 공식적으로 제안했던 한반도 중립화구상을 우리가 뒤늦게나마 수용하되, 지난 70년 동안 남북한이 더욱 이질화된 것을 감안하여 ‘남한만의 중립화’로 돌파구를 마련하자고 한 것뿐이다.

물론 한민족의 생각과 행동을 먼저 변화시킨다는 것은 지난한 일이지만, 우선 생각이 바뀌어야 행동(정책)도 변할 수 있다는 믿음을 바탕으로 남북한의 긴장을 완화하고 통일국가를 형성하기 위한 국가대전략(grand strategy)에 관한 ‘인식공동체(epistemic community)’의 형성을 위해 힘을 쏟고 있다. 한반도 중립화방안이 보수와 진보, 여당과 야당을 불문하고 초당적 국가전략으로서 채택되어야만 하고, 그러기 위해서는 이성적, 논리적으로 정치지도자들을 설득해야 한다고 본다. 정치지도자들을 설득하기 위해서는 정치적 선동이 아니라 이성적 논의가 선행되어야 한다. 이런 논의에 학자, 지식인, 전문가들께서 먼저 동참하여 찬성론이든 반대론이든, 이성적이고 논리적인 대토론(great debate)이 일어나길 희망한다. 어떤 통일방안이든 그에 대한 국민적 합의를 형성하는 것이 중요하다.

3. 중립화에 앞서서 강대국으로부터 불가침 약속을 받을 것이라고 하는데, 강대국이 우리에게 그런 약속을 해 줄 유인이 있는가? 만약 불가침의 약속에도 불구하고 강대국이 우리에게 군사적 위협을 가하거나 침공하는 경우에는 어떻게 할 것인가? 역사적으로 강대국이 불가침조약이나 안전보장공약을 지키지 않은 경우들이 발견되기 때문에 이는 무시할 수 없는 가능성이다.

중립화되는 국가와 중립을 보장하는 주변 강대국이 공식적으로 조약을 맺는 “중립화조약이 언제나 지켜진다는 보장이 있는가?” 라는 질문에 대한 대답은 당연히 “아니다(No)“일 수밖에 없다. 국제정치에서 전쟁의 가능성(possibility)은 언제나 있는 것이다. 하지만, 전쟁의 개연성(probability)은 구체적인 전략적 상황에 따라서 다르다. 따라서, 본인은 당연히 코스타리카의 경우와 같은 비무장중립화를 주장하지 않는다. ‘남한만의 중립화’든 ‘남북한 동시중립화’든 스위스나 오스트리아의 경우처럼 강력한 군사력을 유지할 것을 상정한다. 오히려, 필요에 따라서는 중립화 후에 군사력

은 현재의 수준보다 더욱 강화될 수도 있다. 주변 강대국의 세력균형이 현저하게 어느 한쪽으로 기울어 강력한 패권국이 등장한다면 당연히 중립화의 지위는 훼손될 가능성이 있다. 하지만, 국내정치에서도 법이 존재함에도 불구하고 언제나 범법자는 있게 마련이라는 사실이 법이 아무런 효과도 없는 것을 의미하지는 않는 것처럼, 중립화조약이 수반하는 불가침조약, 안전보장공약 등이 훼손될 가능성이 있다는 것 자체가 조약, 공약 등이 모두 무용지물이라는 것을 뜻하는 것은 아니다. 중립화조약도 일종의 안보레짐으로서 일정하게 국가들의 행위를 규율하는 효과가 있다. 국제정치에서 자국을 지키는 최후의 수단은 군사력이고, 그 밖에 타국의 자국에 대한 안보공약, 혹은 다자간 안보레짐의 형성, 국제법 등은 보조적 수단이라고 볼 수 있다. 2가지 이상의 수단을 모두 갖는 것이 군사력 하나만 갖는 것 보다는 나은 것 아닌가?

4. 만약 남한이 먼저 중립화를 선택한다고 가정할 경우, 중립화된 남한을 어떻게 북한의 위협으로부터 보호할 수 있는가?

우선 ‘남한만의 중립화’를 남한의 무장해제로 오해하지 말 것을 강조하고 싶다. 중립화 후에 남한이 지금보다도 더 강력한 방어적 군사력을 갖추는 것에 대해 본인은 반대하지 않는다. 미군이 철수하더라도 보장국(guarantor)으로 참여하는 미국, 중국, 러시아는 만일 북한이 남한에 대해 핵공격을 포함한 군사적 공격을 할 경우, 이러한 선제공격에 대해 보복공격을 할 조약상의 정당한 권리를 갖게 된다.

본인이 ‘남한만의 중립화’를 주장하는 것은 그 자체를 궁극적 목표로 삼고 있기 때문이 아니라, 1단계에서의 그러한 중립화가 남북관계에 있어 긴장완화 효과를 유발하여 2단계의 ‘북한만의 중립화’를 유도할 가능성을 증가시킬 것이고, 더 나아가 최종 3단계의 ‘남북한 동시중립화통일’로 귀착할 가능성을 늘릴 것으로 판단하기 때문이다 [로드맵: (준비단계)남북대화/긴장완화 → (1단계)남한만의 중립화 → (2단계)북한만의 중립화 → (3단계)남북한 동시중립화].

현재의 북한은 늘 남한과 미국이 북한 정권을 무너뜨리려 한다고 생각하고 있다. 실제로, 김일성 사후에 남한과 미국은 그런 모습을 자주 보여 온 것이 사실이다. 그러니 북한은 고양이에게 몰리는 쥐와 같은 신세에서 극단적인 핵정책을 펴온 것이다. 기존과는 달리, 남한만의 중립화로 시작하는 통일을 위한 로드맵구상은 긴장완화 효과를 가질 것으로 희망한다.

남한의 중립화는 장기적으로 북한에게 남한으로부터의 위협을 크게 낮추는 효과가 있을 것이고, 그로 인해 꽤 시간이 걸리겠지만 궁극적으로 북한의 민주화로까지 연결될 공산이 크다. 외부위협을 빙자하여 독재체제를 강화해온 북한이 핑계로 삼을 외부위협이 크게 줄어든다면, 3대 세습의 독재체제는 최소한 중국식의 집단지도체제로 변경될 것이다. 북한이 외부의 위협을 덜 느끼게 되면, 좀 더 경제발전에 집중할 수 있을 것이고 북한 주민들의 생활수준이 높아지고, 북한과 미국 혹은 일본과의 관계도 정상화되어 “불량국가”에서 “정상국가”로 변한다면 북한은 결국 민주화될 것이다. 우리는 북한에게 통일을 강요할 것이 아니라, 남북한관계가 통일이 되든 말든 별 차이가 없을

정도로 될 때까지 꾸준히 기다려야 한다. 통일 이후에 정치적으로 매우 불안한 ‘나쁜 통일’이 되는 것보다는 아무리 길더라도 ‘좋은 분단’ 상태를 유지하는 게 낫다.

5. 남한이 단독으로 중립화를 시도할 수 있을 정도로 남북한 관계가 개선되면 남한의 안전은 문제가 되지 않을 것이라는 주장과 관련하여, 어떻게 하면 그럴 정도로 남북관계가 개선될 수 있는가? 북한의 비핵화는 어떻게 달성할 것인가?

지금처럼 북한에 대해서 양보적 조치를 먼저 취하라고만 계속 주장하기보다는 우리가 먼저 궁극적으로 북한을 집어삼키는 것이 목적이 아니라는 것을 명시적으로 보여주는 효과가 있는 단계적 중립화통일론 추진 자체가 긴장완화 효과가 있을 것으로 기대한다. 사실, 단계적으로 “나쁜 분단 → 좋은 분단 → 좋은 통일” 로 가야할 텐데, ‘남한만의 중립화’ 추진은 “좋은 분단“으로 가는 길이라는 게 제 생각이다. 현재의 “나쁜 분단” 상태를 변화시키는데 도움이 된다면 ‘남한만의 중립화’를 추진할 이유는 충분하다고 주장하는 것이다. 다시 말해, ‘남한만의 중립화’와 ‘남북한 관계의 개선’은 일방향적이 아니라, 쌍방향적 인과관계를 혹은 서로를 강화하는(mutually reinforcing) 관계를 갖고 있다고 볼 수 있다. 그리고, 사실 굳이 통일이 필요하지 않을 정도로 관계가 개선되었을 때 통일하는 것이 가장 이상적일 것이다.

북한이 이미 사실상 핵국가인 상태에서 비핵화는 그 어떠한 제재에 의해서도 실현되기 힘들 것이다. 북한이 안보상의 위협을 느끼는 한 핵무기를 절대로 포기하지 않을 것이므로 북핵 문제의 해결을 위해서도 크게 긴장완화 효과를 갖게 될 ‘남한만의 중립화’를 먼저 추진하자는 것이 저의 핵심 주장이다. 최근에, 미국이 사드(고고도미사일방어체계, THAAD) 배치와 관련하여 우리를 중국과의 대결상태로 몰아가는 것에 대해 깊은 생각 없이 한미관계의 강화라는 측면에서 말려들어가는 것은 우리의 국익에 부합하지 않는다. 우리는 미국과 중국이 화해, 타협하는 방향으로 나아갈 수 있도록 우리의 독자적 목소리를 이제는 내야한다. 물론 미국을 배신한다는 인상을 주지 않도록 해야 할 것이고, 남북관계 개선을 향해 적극적으로 노력해야 할 뿐만이 아니라, 미중관계의 개선을 위해서도 노력해야 한다. “전략적 모호성“이라는 임시방편적 정책이 아니라, 좀 더 일관성 있는 우리 나름의 외교정책 방향을 설정해야 한다. 주변에서 서로 싸우는 자들이 있으면, 누구 편인지 모호하게 행동할 것이 아니라, 누구 편도 들지 않을 것임을 명시적으로 밝히고, 화해하도록 돕는 것이 바람직한 방향이다. 그러기 위해서도, 한민족(남북한) 스스로 먼저 화해하는 방향을 취해야한다. 그게 가장 기본이다. 남북한이 자신들끼리도 스스로 화해하지 못하면서, 남더러 화해하라는 것도 어불성설이다. 그래서, 제가 제일 먼저 강조한 것이 준비단계로서 남북한의 대화 시작과 화해이다. 그게 모든 논의의 시초이고, 그게 안 되면 모든 게 공염불이라는 걸 인식해야 한다. 동시에, 남한이 북한의 붕괴나 흡수통일을 추진하지 않음을 명백히 보여줄 수 있는 평화통일의 확실한 비전을 제시하고 꾸준히 실천해 나아가는 모습을 보여주는 것 자체가 남북한 대화시작과 화해의 물꼬를 트는 것이기도 하다.

그런 의미에서, 본인은 한국 정부가 인권 문제와 관련하여 북한을 국제사회에서 공공연히 몰아붙이고 유엔인권사무소를 한국에 유치한 것이 한민족의 장기적 이익에 배치하는 정책이라고 본다. 덧붙여, 그동안 너무 미국에 의존하는 것이 일상화되다 보니 (심지어 주권의 핵심중의 핵심인 전시작전통제권까지 내어줄 정도가 되다 보니) 미국이 한국의 주권을 대놓고 무시하는 (탄저균의 불법적 한국반입과 같은) 현상이 종종 발생하는 것이다. 미중 간의 경쟁구도가 그 누구에게도 이득이 되지 않는다는 것은 양국이 다 잘 알고 있다고 본다. 문제는 양국이 전형적인 안보딜레마(security dilemma)에 빠져서 벗어나지 못하고 군비경쟁에 몰입되어 있다는 것이다. 이 악순환의 틀에서 벗어나지 못하는 가장 큰 이유는 사드논쟁에서 볼 수 있듯이 미국 내 군산복합체의 막강한 세력 때문이라고 생각된다. 한국이 거기에 휩쓸리는 것은 우리를 위해서도, 동북아의 평화를 위해서도, 그 누구를 위해서도 바람직하지 못하다. 한국은 누구에게도 도움이 되지 않는 미중 간의 군사적 대결구도에 대해서 만큼은 독자적인 목소리를 내고, 중재 역할을 적극적으로 해야 한다. 현재 핵무기를 제외한 한국의 화력(firepower)은 세계7위에 달한다. 경제력도 G20에 들어갈 만큼 커졌다. 이제 한국은 더 이상 과거와 같은 약소국이 아니다. 중견국으로서 좀 더 적극적으로 동북아의 평화체제가 정착될 수 있도록 적극적인 외교정책을 구사할 때가 되었다. 한국은 미국의 눈치를 보며 질질 끌려다니는 패턴에서 벗어나야 한다. 무엇보다도 한국은 한반도의 중립화가 미국의 이익에도 부합한다는 것을 설득해야한다. 우선 학계에서 이런 방향의 논의가 있어야 한다.

6. 마지막으로 추가하고 싶은 말씀이 있다면?

하나 지적하고 싶은 것은, 중립화에 대한 소극적, 부정적, 수동적 이미지에 관한 것이다. 그동안 중립화는 대개 지정학적으로 강대국들의 세력 다툼의 중심에 놓여있는 약소국에 대해서 강대국들이 일종의 완충지대 설정의 필요성을 인정하여 일방적으로 강제하는 성격이 짙었다. 하지만, 좀 더 상상력을 발휘하여 과거의 경험을 뛰어넘는 역발상의 가능성을 타진할 필요가 있다. 다시 말해, 한국과 같은 중견국은 최근 미중 간의 갈등 사이에서 "전략적 모호성" 이라는 명칭의 애매모호하고 양쪽으로부터 오해받기 쉬운 정책 보다는 보다 적극적, 긍정적, 능동적 정책으로서의 '남한만의 중립화' 를 고려할 필요가 있다. 사실 국제정치에서 중립화(neutralization)란 국제법적으로 영세중립(permanent neutrality)을 의미하는 것이지만 그 중립국의 국민들 다수가 원한다면 국민투표나 국회의 의결 등을 통해서 그 지위를 해소하고 일반국가로 돌아갈 수도 있는 것이다. 말하자면, 강을 건넌 후에는 배를 버릴 수도 있고, 금방 또 다른 강을 만날 것으로 판단한다면 그 배를 들어 운반하며 상비수단으로 늘 갖고 다닐 수도 있는 것이다. 결국, 우리에게 있어서 중립화라는 수단은 한반도가 또 다시 강대국들의 세력다툼에 의해 원치 않는 전쟁터가 되는 것을 막고, 분단을 극복하려는 민족적 염원을 달성하는데 도움이 된다고 판단될 때 사용될 수 있는 수단인 것이지 중립화 자체가 목적이 될 수는 없다. 본인은 중립화가 매우 세련된 방식으로 잘 이용되면 그런 수단이 될 수 있다는 입장이다. 물론 주도면밀한 계획이 없이 오용하면 역효과가 날 수도 있지만, 구더기 무서워서 장조차 담그지 못해서야 되겠느냐는 입장이다. 구더기가 생기지 않도록 잘 관리하며 장을 담가야할

것 아닌가!

제한된 지면에서 상세히 논할 수 없었으므로, 관심 있으신 분들은 다음을 참조하시기 바란다.

Tae-Ryong Yoon, "Neutralize or Die: Reshuffling South Korea's Grand Strategy Cards and the Neutralization of South Korea Alone," Pacific Focus, Vol.30, No.2 (August 2015)

윤태룡, "국내외 한반도중립화 논쟁의 비교분석: 찬반논쟁을 넘어서," <평화학연구>, 14권 3호 (2013).

2015.09.08 게재

저작권자 © 제주평화연구원, 무단 전재 및 재배포 금지