

## 남·북한 군비통제의 제약요인

洪 鍾 萬\*

군비통제를 잠재적인 적국과 어떤 형태의 군사적 협조를 마련하는 장이라고 단순화시킨다면 성공적인 군비통제는, 보다 안정된 억지력이 쌍방간에 어느 정도 이룩된 상태가 평화정착을 모색하는 분단국의 군사전략가들에게는 특히 매력적인 연구 대상이 된다.

한반도 군비통제의 유형으로 중거리 핵무기 협정(INF)이나 부분적으로 성과를 이룩한 상호균형감축회담(MBFR)이 보여주는 것을 이론적인 모델로 변용하여 남북한 당사자가 공식적인 합의에 의하여 군비자체의 축소를 회담목표로 한다면 이 회담은 가까운 장래에 성사될 수 없을 것이다.

남북한 군사환경에 적절한 군비통제 즉, 예비신뢰증진조치는 본질적인 요소인 바

그 이유는 신뢰증진조치가 쌍방간의 군비통제의 전제조건이기는 하지만 이러한 조치는 상호협조의 바탕이 마련되지 않는 상태에서는 불가능하기 때문이다. 따라서 일국의 일방적인 노력에 의하여 신뢰회복조치를 추구하지 않을 수 없다. 이러한 예비신뢰증진조치는 한반도와 같이 분단의 능도가 짙은 국가들에게 유용하며 이러한 예비신뢰증진조치는 안정된 정상관계를 유도하는 촉매로 작용한다. 이러한 간접접근은 무기를 획득하는 데에 효과가 있으리라 생각된다.

군비자체의 축소가 최선이라 하여 무리를 범한다면 검증절차, 권력승계, 전략 환경변화에 의하여 군비통제조약은 휴지화되고 새로운 불씨를 일으킨다는 사실은 1922

\* 공군본부

년 워싱턴 해군군비 조약에서 그 교훈을 찾을 수 있다.

## I. 지역안보와 군비문제

군사적인 합의를 이룬 후, 전쟁이 발생하였을 때 그러한 합의가 어떠한 효과를 나타낼 수 있을 것인가 예측하기란 그렇게 쉬운 일은 아니다. 핵무기는 핵전쟁이 일어나기 전에 준비될 것이지만 재래식 전쟁은 핵전쟁과 동일한 상황이 아니다. 즉, 재래식 전쟁에서 군대는 재 배치될 수 있고 전쟁중에도 병력은 증원될 것이며 군사장비는 언제든지 외부로부터 구입될 수도 있고 또 군사장비를 운용하는 병력이 훈련되든가 외부로부터 지원을 받는다면 효과적으로 영향을 적게 미친다고 생각된다. 이러한 점이 군사이론을 발전시키는데 어려움을 가중시키고 있다. 미국의 경우 억제이론 즉, 第一加撃의 불안을 해소시켜야 된다는 공통된 생각이 SALT협상을 잉태케 하였는데, 핵무기의 충분성과 통제가 상호이익이 된다는 이론에 입각하여 미·소관계가 유지되어 왔다. 그러나 재래식 전쟁에서는 적용할 수 있는 이론의 바탕이 미약하다고 지적한다.

재래식 군비에 사용되는 기술은 통제하기가 대단히 어려운데 그 이유는 평화적인 목적으로 사용되는 것과 구별하기가 극히

어렵기 때문이다. 재래식 무기를 개발하는 기술은 전략 핵개발기술에 비하여 전문화되어 있지 않으며, 동일한 조선소에서 해군함정이나 민간상선은 동시에 건조된다. 그리고 전략무기를 개발하는데 소요되는 시간에 비하면 대체적으로 재래식 무기를 개발하는데 소요되는 시간이 훨씬 덜 걸린다. 뿐만 아니라 한 국가의 군사적 잠재력을 총체적인 경제력과 구별한다는 것은 정치적으로 용납될 수 없을 것이다. 오늘날 한반도를 포함한 동북 아시아는 무기수출이나 무기개발과 관련된 기술문제가 무역정책을 수립하는 데 주요한 논쟁점이 되기도 한다.

특히 지역안보는 동맹국 안보와 직결되어 있으며, 이러한 지역안보는 미·일 동맹관계나 소련·베트남 동맹과 같이 분명한 공식 관계를 유지하고 있다. 한가지 우리가 유념하여야 할 것은 동맹관계를 맺고 있지 않는 국가라 할지라도 경쟁관계 - 중·일 친선조약이나 미·중국교 정상화 등 - 는 동맹국의 구성요소를 생성시켜 주게 된다. 명시적인 상호관계는 다극적 상황하에서는 더욱 더 주요하다고 할 것이다. 따라서 안보의 기저는 불분명하고 더욱 난해하며 보다 정치적인 결정에 의존하게 되며, 교역이나 문화교류는 현재의 군사동맹체제 못지않게 장차의 안보와 동맹체제를 구축

하는데 영향을 끼치게 된다.

SALT형태의 군비통제 협상은 지역안보에 부분적인 이익을 주리라 믿어진다. SALT형태의 군비통제는 기술적인 문제만이 추구되어 정치적인 문제로부터 어느 정도 독립할 수 있다는 장점이 있지만 지역안보는 각국간의 상이한 정치적 관심사가 내포되어 있다고 보여진다. 문제는 여기에 국한하지 않고 훨씬 복잡하며 군사력수준의 합의는 각 단계마다 그 단계의 특성으로 인하여 다음과 같은 새로운 어려움에 봉착하게 된다.

첫째로, 이러한 군비수준을 유지하기 위해서는 다변적인 균형과 일치를 요구하게 된다. 먼저 군비수준에 대한 합의를 이룩하기 전에 각국은 그러한 합의를 양국에게 만족스러운 군사력 균형을 이룩하고 동맹국에 미치는 역학관계를 고려하여 수립하여야 한다. 군사력 수준에 대한 합의 즉, 현존하는 군사력 균형을 명문화하는 것만이 모든 문제를 해결하는 것은 아니다. 이러한 명문규정을 위반하였을 때에 더 위험한 갈등이 발생하게 된다. 더욱이 지역 안보체제에서는 상대적인 군사력수준을 결정하기란 그렇게 용이하지 않는데 이는 대등한 군사력 수준이란 개념이 적대관계에 있는 국가로서는 수긍하기가 상당히 어렵기 때문이다.

현존하는 동맹체제는 적국과의 군사력 수준을 협상하는데 장애요인이 되고 있다. 동맹체제 활성화와 군비체제 협상과는 본질적으로 相馳된다고 하겠다. 동맹국 중에서 피보호 동반자는 주도국이 실제로 안보에 대한 확고한 공약이 필요할 때 그 보장을 무시하거나 경시할 경우가 있을 것인가 항상 염려하게 된다.

그러므로 상대적으로 취약한 동맹국은 주도국이 군사적인 우세를 유지하여야 된다고 끊임없이 종용하고 주도국이 군비통제협상을 추진하면 연약하고 신뢰도가 의심되는 행위로 간주하게 된다. 따라서 유럽과 일본은 SALT협상의 타결을 환영만 하는 것이 아니었다.

서유럽 제국은 동·서안보협상이 NATO 동맹을 결렬시키는 결과를 초래하지 않을까 염려한다. 그리고 동맹국간의 문제점은 신뢰도에만 국한하는 것이 아니다. 주도국이 적국과 군비감축협상을 하는 한편, 동맹국들에게는 군비증강을 요구하는 것이 현실이다.

핵보장이란 상황은 더욱 더 이해관계가 첨예하다고 할 것이다. 핵우산하에 있는 피보호국가는 전쟁이 일어나면 擴戰이 불가피하다는 개념하에서 전쟁억제이론을 발전시키고 있다.

이러한 동맹국들간의 갈등은 새로운 기

술 말하자면 '크루즈 미사일'이나 전략무기와 재래식 무기의 기술이 점차 접근함으로써 분쟁의 소지는 더욱 격화될 것으로 판단된다. 마지막으로 동맹관계에 있는 국가중에서 상대적으로 보호를 받고 있는 국가는 동맹으로 인한 제약이나 통제때문에 때때로 정치적인 어려움을 겪고 있는 경우도 있다. 다시 말하면 약소동맹국들은 자국의 방위를 타국가에 의존함으로써 감수하여야 하는 구속감을 느끼게 된다. 그리하여 그들은 프랑스의 경우와 유사하게 적어도 외교적인 맥락에서 자국을 방어하기 위하여 독자적인 전략을 구상하게 된다.

군사기술을 통제하게 되면 경제적인 불이익을 감수하여야 한다. 이는 곧 경제개발과 무역정책에 역효과를 나타낸다. 군사력 균형이라는 개념 자체가 극히 주관적이어서 쌍방이 안전을 느끼고 상호간에 이익이 되는 재래식 군비균형을 이룩하기가 대단히 어렵다. 그리고 지역안보체제는 국내정치와 밀접한 관계에 놓여 있으므로 획기적인 군비증강은 심지어 독재국가에서도 국내정치문제를 야기시키곤 한다. 그래서 재래식 무기통제협정은 지역을 확대하였을 때는 거의 실현 불가능하게 된다.

그러나 무기획득이나 무기판매를 제약·통제하는 것은 제3제국들에게는 바람직한 군비통제의 대상으로 부상된다. 이러한 견

해에 대하여 미·소가 묵시적 합의만 이룩한다면 상당한 진전이 이룩되리라고 생각된다. 외교적인 의사소통과 군사력에 대한 평가는 급격히 변화하는 환경에서는 평화를 유지하기 위하여 절대적으로 필요한데 특히 무기의 급격한 증대는 이러한 군사력 평가의 중요성을 더욱 강조해 주고 있다.

세력균형체제는 사회변화가 점진적인 시대에는 효과적인 평화유지의 수단이었다. 당시 외교정책은 상호관심사에 대한 깊은 이해가 동반되어 있었고 최고통치자는 정치적 위기에 대처하는데 폭 넓은 재량권을 행사할 수 있었다. 특히 동북아시아는 급격한 변화를 겪고 있고 각국의 외교활동은 극히 상이한 사상적인 배경으로 인하여 정치적 의사소통마저 원활하지 못하며 위기 상황에 대처하여야 하는 통치자의 행위는 대내적인 압력으로 인하여 제약받고 있다.

세계제1차대전은 상대국의 능력과 의도를 오판함으로써 발생하였는데 세계제1차 대전의 원인과 유사한 전쟁위험이 오늘날에도 상존하고 있다. 그리하여 지역적인 무기통제는 무기획득에 대한 관심이 평화를 유지하겠다는 의지보다 더 높기 때문에 전략무기제한보다 훨씬 더 어렵게 되었다.

군비축소가 불가능한 현시점에서 우리에게 남겨진 과제는 어떻게 무기획득을 자제할 수 있을 것인가 하는 점이다. 이러한 해

답은 각국이 자의적으로 무기획득을 자제하겠다는 의지일 것이다. 이러한 목적을 달성하기 위한 우리의 과제는 무기획득이 그렇게 바람직하지 않다고 하는 유인책을 마련하는 것이다.

국제전쟁법은 무기사용을 직접 통제하려는 노력을 추구해 왔다. 이러한 국제법은 무기를 직접적으로 통제함으로써 간접적으로 전쟁을 미연에 예방하겠다는 의도로 군비통제방법을 모색하여 왔다. 오늘날 군비통제는 무기를 획득하려는 유인을 좌절시켜야 할듯하다. 더군다나 새로운 제안은 무기에 대한 찬·반 견해를 초월하는 정치적 식견이나 논리를 함축하여야 된다고 생각한다.

지역 군비통제를 재정립하려는 우리들의 과제는 궁극적으로 국가안보가 증대 또는 개선된다는 확신에 바탕을 두어야 한다. 국제적 데탕트와 자율경제 조치는 분쟁의 위험수위를 낮출 것이고 무기증강속도를 낮출 것이다. 적절히 통제된 데탕트 조치는 위험사태를 회피함으로써 인하여 전쟁이 일어날 확률을 줄일 것이다. 분쟁이 일어난다고 해도 이러한 환경하에서 전쟁확산을 방지함으로써 분쟁종식이 한결 쉬워질 것이다.

그러나 남·북한 관계는 데탕트에 대한 낙관론만을 피력할 수는 없다. 군사력이

불균형을 이룬 상태에서 데탕트 전략은 오히려 위험하다. 약간의 우위를 확보하겠다는 군사력 증강정책에 비하여 이러한 화해정책의 지혜를 평가하기란 그렇게 쉬운 일이 아니다. 그렇다면 세계제2차대전 발생의 원인은宥和정책 내지는 군비통제정책이라고 할 수 있는데, 어느 정책이 더 위험한지를 알아내는 문제는 그렇게 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고, 별다른 군사적 인모험이나 위험없이 긴장상태를 감소시키고 군비경쟁 위험을 줄이는 다국간의 합의는 이롭다고 생각된다. 또한 군비경쟁의 위험이 상존한다면 새로운 군비경쟁은 잉태되며 이는 곧 작용과 반작용 형태로 계속된다.

경제분야는 두 가지로 분류하여 군비통제와 연관하여 볼 수 있다. 동북 아시아 지역의 경제 성장은 팔목할 만 한데 이들 국가의 상호 의존관계는 지속될 것이나 이 지역이 경제적, 정치적으로 통합되리라고는 상상할 수 없다. 세계제2차대전 이후 유럽의 경제적 통합은 전통적인 프랑스와 독일의 대립을 해결하는데 지극히 효과적이었다. 그러나 이러한 통합이론을 곧바로 적용한다는 것은 무리이다. 중국이 전 아시아 대륙에 영향력을 행사하던 때를 제외하고는 이 지역은 유럽과 같은 문화적인 동질성을 이룰 수 있는 전통은 없었다. 현재와 같은 정치적인 의사소통의 단절은 경

제통합도 생각하기 어렵다.

경제분야의 또 다른 준비문제 접근방법은 무기산업에 초점을 맞추는 일인데 동북아시아의 방위산업은 아직도幼稚한 단계에 있다고 생각된다. 그러나 무기생산 자체를 축소시키거나 위축시켜 아시아 지역은 물론 전 세계로 무기수출을 어느 정도 제약할 수 있는 지역경제체제는 구축될 수 있으리라 생각된다. 무역외교에 기초한 이러한 접근방법은 이 지역에 무기수출과 무기기술이전을 지연시킬 수 있는 효과를 가져올 수 있을 것이다.

동북아시아에서 준비통제의 주 목적은 무엇일까? 직설적으로 지역적인 데탕트와 자유경제질서의 구축이라 할 것이다. 당명한 목표는 분쟁이나 확산의 위험을 감소시킴으로써 긴장을 완화시키는 것이라고 생각된다. 바람직한 장기목표는 상호교환관계 증진과 의사소통의 개선인데 이러한 개선은 잠재적인 분쟁지역에 대하여 데탕트化를 추구하던가 장기적으로는 무기기술 이전에 대한 제약과 새로운 지역질서를 창조하는데 필요한 정치발전을 도모하리라 생각된다.

다음으로 중·소관계의 안정은 유용가능한 정보소통에 달려있다고 하겠다. 이러한 정보요구는 현존하는 아시아 질서에서는 유럽에서와 같이 충족될 수 있는 환경이

아니라고 생각된다. 예를들어 아시아의 관측위성체제를 실현하게 되면 현존군사수준을 재확인하고 기습공격에 대한 정보를 발하는데 유용할지 모른다. 이러한 체제를 운용하는데 따르는 문제들 즉, 비용이나 다국간의 운용규격 등은 분명히 어려움을 가중시키리라 생각된다. 이와 같은 지역단위 관측위성은 협조적인 분위기만 성숙된다면 지역안정에 기여하리라고 판단된다.

아시아 제국간의 상호불가침조약은 부적절하다고 보는 견해가 지배적이다. 이러한 조약은 주요 국가들이 광범위한 정치적인 토론을 거친 후 받아들여지거나 새로운 질서를 전복하겠다는 의도가 없는, 진정한 정책전환을 수반하지 않는 한 空念佛에 불과하기 때문이다. 정치변혁기의 지도자는 언제든지 이러한 조약문을 휴지조각과 같이 처리할 수 있기 때문에 위험부담이 대단히 큰 것이다.

이러한 불가침조약은 중공과 대만, 남·북한 관계와 밀접하게 연계되어 있다. 이에 첨부하여 성공가능성이 없는 협상제안은 오히려 긴장을 더 고조시킬 것이다. 그러므로 국제선전 혹은 대내적인 목적을 달성하기 위한 준비제안은 긴장완화를 목적으로 하는 준비통제제안과는 거리가 멀다고 하겠다. 북한의 군축제안이 국제적 선전에 초점을 맞추어 제안한다는 사실을 상

기한다면 남·북한의 긴장완화를 목적으로 한 군비통제제안은 전무하다고 하겠다.

필자의 주관적인 판단으로 아시아 제국에게는 불가침조약을 추구하기 보다는 아시아 제국간에 소수민족보호를 위한 조약을 마련하는 것이 더 바람직하리라 믿어진다. 또 동북 아시아 비핵지대를 설정하자는 제안이 있지만 실효가능성 또한 의심스럽다. 다만, 중공과 소련을 제외한 이 지역의 모든 국가가 동시에 비핵정책을 공약한다면 유용한 정책이 되리라 믿는다. 비핵국가에 대하여 핵무기사용을 금지시키는 조치는 모든 핵보유국이 수긍할 수만 있다면 핵개발에 대한 유인을 감소시켜 줄 것이다.

무기거래에 초점을 둔 군비통제는 특히 동 아시아 지역에서는 효과적이다. 베트남과 아세안(ASEAN)국들의 군사적 불균형 상황하에서 武器禁輸措置는 바람직하지도, 가능하지도 않을 듯하다. 그러나 동남 아시아 제국에 외국군 기지를 설치하지 않겠다는 공약은 가능하리라 생각된다. 왜냐하면 미·소·중공간의 형평을 취할 수 있고 새로운 분쟁을 방지하는데 도움이 되리라는 생각에서 이다. 또한 ASEAN국과 인도차이나 국가들이 추가적으로 무기를 도입하기 전에 상대국에게 통보하는 형태의 상설기구를 구상하게 된다면 이는 군사적인

오만에 의한 전쟁을 방지하고 무기증강에 대하여 정치적인 억제력을 발휘할 수 있을 것이다.

아세안 국가들은 가까운 장래에 공식적으로나 비공식적으로 군사력 건설의 한계를 결정하는 문제를 검토하게 될 것이다. 이러한 제약은 대량으로 획득하는 것을 미연에 방지하고 새로운 방위산업을 건설하여 재래식무기로 인한 域內문제를 야기시키지 않도록 하기 위함이다. 이러한 목적을 달성하기 위한 방법은 수 없이 많다고 생각되는데 아세안 제국이 공통으로 무기구입계획을 수립하여 효과적인 상한선을 정한다면 이러한 상한선은 베트남이 추가적으로 무기를 반입하지 않는 한 기본계획을 초과하여 아세안 제국이 무기를 반입하지 않는다는 서약이 될 것이다.

양극체제상황에서 미·소가 극심한 경쟁체제를 지속시키고 있다는 사실을 고려한다면 묵시적인 합의 특히, 한반도와 같이 미·소 양국에 대하여 전진방위를 하고 있는 국가들은 일방적으로 자국의 의도를 선포함으로써 효과를 높일 수 있다. 예를 들어 미국과 일본이 "북서태평양에 군사적 균형을 유지할 수 있는 해군력을 유지한다"고 국제적으로 선언할 수 있다. 그러나 그들은 국력낭비를 방지하기 위하여 최소의 군사력을 유지하기를 원할 것이다.

소련의 군사행동에 달려 있기는 하지만 실제로 미국과 일본은 최소의 해군력을 북서태평양에 유지시킬 것이다. 이러한 논리는 현재의 상황과 조금 다르지만 소련군사전문가들은 극동에 대한 우선권을 낮게 부여했기 때문에 미국의 반응 또한 동일하다. 아마도 분단국의 경우 이러한 합의는 미·소 쌍방의 합의에 의하여 혹은 선진무기공급국과 상의에 의하여 무기공급에 어떤 제약을 가할 수 있는데 서방 군사전문가들은 미·소의 묵시적인 합의만으로도 이러한 성과를 달성할 수 있으리라고 생각하고 있다.

일부 서방군사전문가들은 한국을 방어하는데 전술핵무기 사용을 배제하는 것이 바람직하다고 주장한다. 그러나 이러한 주장은 군사적인 불균형이나 한국이 단독으로 핵개발을 추진하지 않도록 신중하게 고려하여야 한다. 이들이 말하기를 미국은 북한을 지지하는 중·소 핵보유국이 공격하는 경우에만 핵무기 사용을 공약하겠다고 말한다. 만약에 북한이 진정한 군비통제를 수락하고 중·소 양국이 핵무기 지원 포기를 국제적으로 선포하게 되면 한국을 방어하는데 적어도 한반도에서는 핵무기의 역할이 무의미하게 될 것이라고 말하고 있다.

그러나 필자의 소견으로는 재래적인 개념의 군비통제는 현재로서는 성숙되어 있지 못한 것으로 판단된다. 그리고 이러한

해결책은 가능성이 희박한데 남·북의 군사통제가 본질적으로 신뢰성이 있어야 하고 비핵화 정책에 한반도 주변국의 강대국이 적극 호응하지 않는 한 한국과 미국이 수락할 수 없을 것이다. 그러나 한반도가 핵무기로부터 자유롭게 된다는 전제조건은 전술핵무기의 철수를 의미한다.

이러한 전술핵무기의 철수 문제는 재래식 무기의 균형이 이룩되었을 때 고려될 수 있는 대안으로 남게 된다. 결과적으로 우리는 확전의 위험이 있다고 하여 이러한 전술 핵무기가 군사적 안정에 기여한 공로를 과소평가한다면 돌이킬 수 없는 과오를 저지르게 될지 모른다고 필자는 말하고 싶다.

## II. 軍備統制의 方向

격심한 군비경쟁이 어떠한 결과를 초래할 것인가? 이에 대한 군사전문가들의 의견이 이상스럽게도 일치하지 않는다. 그들의 일부는 격심한 군비경쟁이 중국에 이르러 큰 화를 불러 들인다고 믿고 있다. 일방적으로 한 쪽이 군사적인 우위를 확보하였을 때 군사적인 도발을 해도 충분히 승산이 있다는 결론에 도달할 것이다. 다시 말하면 북한은 공세적인 충동이 강하기 때문에 북한 당국이 이러한 결론에 도달하면 극히 위험한 상황이 전개되리라 생각된다.

이와는 반대로 북한이 한국과 군비경쟁



을 하여 균형을 유지할 수 없다고 판단되면 그들은 한국의 군사적 우세가 확실히 이루어지기 전에 선제공격을 결심할지 모른다. 어떠한 경우이든 가속화된 군비경쟁으로 인하여 쌍방간의 지도층은 상대국의 의도가 무엇일까 하고 상대국의 군비증강에 대하여 의심을 품게 된다.

만약에 우리의 적국이 군비증강을 가속화시키거나 공격형의 위협적인 무기를 도입하기 시작한다면 그 동기에 대하여 회의를 품기 시작할 것이다. 가공할 공격무기를 사용할 계획이 없다면 왜 그렇게 대량의 무기를 도입하고 있을까? 그런데 대부분의 국가들은 가속화된 군비경쟁이 제한된 자원의 유출이라는 사실을 뒤늦게 깨닫게 된다.

또 다른 군사분석가들은 재래식무기만의 군비경쟁이라도 반드시 위험하다는 가정을 수긍하지 않는다. 또 한국의 경제규모가 북한에 비할 바가 아니므로 이러한 경쟁을 쉽게 이길 수 있다고 판단하면서 이는 곧 북한의 공격을 실질적으로 방어할 수 있는 억제력을 높여 준다고 주장한다. 이러한 억제는 현존하는 남·북관계에서 형성된 억제력 보다는 훨씬 안정된 억제라고 믿어지며 그렇게 된다면 긴급사태발생시 미국 공약의 신뢰도에 좌우되어 국가안보를 논하는 위기는 겪지 않을 것이다. 본질적으로

로 보다 안정된 억제력임에는 누구도 부인할 수 없다. 재래식무기의 군비증강은 핵개발 능력을 보유하는 것이 바람직하다고 생각하는 일부의 사고를 바꾸어 놓을 수 있을 뿐만아니라 무기이전 제한조치는 핵선택의 폭을 넓혀 주는 결과를 초래할지 모른다.

남·북한 군비통제에 대한 일반적인 견해는 영·중·소 삼국이 남·북한에 대하여 무기제한협정을 맺는 것이 바람직하다는 주장이 있다. 미국과 소련은 재래식 무기 이전을 제한하는 문제를 논의하였는데 특정한 지역 즉, 동북 아시아나 한반도를 대상으로 회담을 하지 않았다고 한다. 그러나 미국은 정치적인 면에서 이러한 논의가 우방국을 위하여 바람직하지 않았다고 믿고 있다. 소련은 중공의 대북한 무기판매를 염려하고 미국 역시 이로 인하여 혹시나 한국과의 관계를 악화시키지나 않을까 염려한다. "한반도에 대한 무기통제" 제안이 미·소회담의 의안이 되리라고 생각하지도 않고 그러한 회담이 있을 것 같지도 않다. 한반도 무기이전에 대하여 미·소가 중공과 어떠한 합의에 도달할 것 같지도 않다.

앞에서도 언급한 바와 같이 한반도 군비통제의 유형으로 남북한 당사자가 합의에 의하여 군비 자체를 축소시키는 회담을 가

까운 장래에 성사시킬 수 있으리라고 생각 되지 않는다. 그러나 신뢰증진회담과 같이 쌍방이 무기에 대한 자제를 극대화시키는 분위기 조성을 당면한 군비통제의 목적으로 설정한다면 그 가능성은 대단히 높을 것이며 한반도 안정에 크게 기여할 것으로 보인다.

북한은 몇 차례 비무장지대의 비무장화를 제안하였는데 작은 사건이 확전될 수 있는 소지를 제거할 수 있는 제안이라 생각된다. 그러나 사후점검이나 검증절차도 없는 제안으로 이는 선전효과를 노리는 위장제안임에 틀림없다. 필자의 생각으로는 확실한 검증절차만 이행할 수 있는 장치만 마련되면 비무장지대에 있는 군대와 군사시설을 제거하고 중립국 감시 위원단의 적극적 활동과 그들에게 재량권만 주어진다면 북한의 제안이라고 하여 불가능하다고 생각하지 않는다. 다만 군비통제 제안을 국제선전의 측면에서 북한의 외교적인 '제스춰'로 간과할 때 한국이 이 지역에 대하여 군비철폐제안을 한다면 이는 단순히 한국의 제안이기 때문에 북한이 거절할 가능성이 높다.

비무장지대에 있는 군대와 군사시설을 제거하자고 제의할 때에는 국제적으로 적절한 제안이라는 평가를 받을 수 있도록 간략한 검증절차를 포함시키는 것이 효과

적이다. 그리고 일정 규모이상의 군사훈련을 사전통보하거나 오해나 과오로 인한 분쟁을 방지하기 위하여 긴급통화 채널을 마련하는 것도 하나의 방안이다.

남·북한 군축문제를 공식적인 합의에 의한 군비통제로 추구한다면 현재의 남·북한 군사환경에서는 신뢰증진회담 자체도 그렇게 희망적이라고 할 수 없다. 그 이유는 남·북한간의 불신과 적개심 및 중·소간의 한반도에 대한 견해차이가 깊고 크기 때문이다. 그러므로 남·북한을 포함한 한반도 주변을 둘러싸고 있는 四強의 참여 혹은 보장은 가까운 장래에 이루어지지 않을 것이다.

그럼에도 불구하고 한국이 주도권을 가지고 묵시적인 합의를 이룰 수 있는 길을 모색하는 것은 바람직하다고 생각되는데 그 이유는 시간이 지남에 따라 북한의 태도변화에 대한 기대와 함께 분쟁의 위협을 감소시키는 방안을 적극적으로 고려할 기회가 도래하리라 기대되며 또한 이러한 합의는 남·북한 쌍방의 이해를 증진시킬 것으로 기대되기 때문이다. 작금 남·북한 군비문제에 대한 접근방법은 한국이 북한에 비하여 점진적인 방법을 모색하고 있다. 군비통제는 작은 것, 손 쉬운 문제해결이 높은 차원의 군비문제를 해결할 수 있고 점진적이고 누적된 과정을 거쳐야 이루어

질 수 있다.

이에 대하여 북한은 한국의 점진적이고 진화된 군비통제접근을 가리켜 영구분단을 획책하는 합리화 수단이라고 선전하면서 통일문제로 비약 내지는 정치통합형태의 逆제안을 제시하고 있다. 한국은 제안제시가 점진적인 반면 북한은 급진적인 바, 이러한 접근간에는 상호 모순관계가 성립함으로써 인하여 현재의 군축제안은 修辭의인 국제선전으로 돌변하는 상처만을 남겨 줄지 모른다.

분명히 이러한 북한의 군비제안은 60년대 말기까지 소련의 군비제안과 매우 유사하며 특히 군비제안에 검증절차를 포함하지 않는 점은 완전히 동일하다. 개략적으로 말하여 북한의 군비통제 접근은 소련 제안과는 10-20년의 격차를 이루고 반복하는데 최근에는 이러한 시차를 좁히는 감이 있다.

따라서 남·북한간에 최소한의 신뢰를 부활하기 위해서는 예비 신뢰증진 조치(preconfidence building measures)가 본질적인 요소라고 생각되는바 그 이유는 신뢰증진조치(confidence building measures)가 쌍방간의 군비통제의 전제조건이기는 하지만 이러한 조치는 상호협조의 바탕이 마련되지 않는 상태에서는 일국의 일방적인 노력에 의하여 군비통제조치를 추구하지 않

을 수 없다.

분명히 이러한 예비신뢰증진조치는 한반도와 같이 분단의 농도가 짙은 국가들에 유용할 것으로 생각되는데 이는 이러한 예비신뢰증진조치는 공식적으로 제안된 쌍방군축 이상으로 효과를 나타낼 수 있다고 단언하지는 않지만 간접접근은 무기를 획득하려는 쌍방국가에 대하여 무기획득 유인을 저지하는 효과가 있을 것 같이 생각된다.

제2차세계대전 이래 한국은 주요 국제군비통제조약 즉, 부분핵실험조약은 1963년에, 外界조약은 1967년에, 핵비확산조약은 1975년에 각각 서명.비준되었다. 다음 <표-1>에서 보는 바와 같이 한국은 대체적으로 "국제군비통제조치"에 협조적이고 신뢰할 수 있는 회원국이라고 생각된다.

필자는 분쟁이 반드시 신뢰가 부족해서 발생한다고 주장하거나 신뢰증진만이 한반도의 군사 긴장과 분쟁의 강도를 낮출 수 있는 유일한 길이라고 주장하지 않는다. 그러나 물량적인 군비 통제를 달성시킬 수 없는 환경에서 선택할 수 있는 대안은 最善策을 구하는 방법이라기 보다는 군비경쟁의 "회오리"를 피할 수 있는 차선책(second best solution) 혹은 적정해(optimum solution)를 구하는 방법이라고 생각된다. 따라서 이들 예비신뢰증진조치는 실제로

표-1 남·북한과 국제군비통제조약

법례 : A : 순응, S : 서명, R : 비준

| 구분 | 남극조약 | 부분핵실험<br>금지조약        | 외계조약                 | 핵비확산<br>조약           | 대륙붕조약         | 생물학무기<br>금지조약 |
|----|------|----------------------|----------------------|----------------------|---------------|---------------|
| 한국 | -    | S : 1963<br>R : 1964 | S : 1967<br>R : 1967 | S : 1968<br>S : 1975 | S : 1971<br>- | S : 1972<br>- |
| 북한 | -    | -                    | -                    | A : 1985             | -             | -             |

자료 : Combined data of SIPRI, Arms Control : A Survey and Appraisal of Multilateral Agreements, Taylor Francis Ltd, (London, 1978), pp. 151-169; and Blocking the Spread of Nuclear Weapons : American and European Perspectives, Council on Foreign Relations (New York, 1986), p. 98

신뢰조성이나 군비제한을 이룩하기 위한 사전단계로서 그러한 분위기에 도달할 수 있도록 길을 다지는 조치들이라고 할 수 있다.

북한은 1985년 12월 비핵확산조약에 순응하겠다고 선포하였는데 이는 한국이 이 조약을 비준한 이후 10년만의 일이었다. 이는 북한이 국제 군비통제 활동에 일방적으로 한국이 가입하여 모범을 보인 결과 비핵확산조약에 반응을 보인것인지 아니면 다국간의 군비통제에 적극성을 띠고 있는 중공의 예를 의도적으로 따른 결과인지는 불확실하다. 또한 핵 에너지를 개발하기 위한 방편으로 국제 원자력 위원회나 소련으로부터 기술이전을 받기 위한 사전포석 일지도 모른다.

그러나 한가지 분명한 것은 한국이 핵개발 의도를 가지고 핵 비확산 조약에 가입하지 않은 상황에서 북한의 반응이 지금과 같을 것인가 하고 물어 본다면 한국이 일방적으로 국제군비통제기구에 가입하여 신뢰할 수 있는 회원이 된 것이 예비신뢰증진 조치로서 부분역할을 하였다는 사실이다. 다시 말하면 국제군축에 대한 한국의 태도는 핵 비확산조약에서 호의적인 북한의 반응을 불러 일으키는데 어느 정도의 역할을 한 것임에 틀림없다.

이와 같이 예비신뢰증진은 국가간의 관계를 개선시켜주는 전형적인 예이다. 이러한 예비신뢰증진 조치는 목시적이고 일방적이며 상대국의 반응을 불러 일으킬 수 있기에 충분하다. 그리고 약간의 과오가

있다 하더라도 치명적으로 국가안보를 위협하게 하지는 않는다.

물량적인 군비협상은 우리의 정치문화와 전통때문에 대단히 복잡한 듯하다. 최근 한국의 정치문화가 서구화하는 조짐을 나타내고 있기는 하지만 역사적으로 한국의 정치문화는 政敵과 협상으로 문제를 해결하는 풍토가 조성되지 않았다. 그리고 타협은 합법적 또는 사회문제를 해결하는 방법으로 용납되는 대안이 되지 못하였다. 그러기때문에 타협에 의하여 문제해결이 되었다 하더라도 꺼림직한 마음을 떨칠 수 없는 이유가 바로 여기에 있다. 그러므로 합의할 수 없는 군비통제제안은 현존하는 긴장상태를 더욱 악화시킬 뿐이다.

극소수일지는 모르지만 과거 우리의 정치인들은 타 정파와 대화를 하거나 일상적으로 접촉하는 것까지도 삼가하여 왔다. 이러한 민족의 정치문화를 고려할 때 정치체제가 상이한 북한과 협조 그것도 군사적인 협조를 한다는 것은 적어도 현 시점에서 상상하기 어렵다. 그러므로 우리의 군사상황은 한국의 'initiative'에 의하여 예비실패증진 조치를 취한 후 북한의 반응에 따라 점진적으로 물량적인 군비협상을 하는 것이 순서이다.

예비실패조성 조치를 일방적으로 시행함으로써 인하여 발생하는 위험이 이러한 조치

를 취하지 않음으로 인하여 발생하는 것보다 더 적어야 하는바 이를 위한 조건을 충족하는 분야중에서 몇가지 대안을 제시하면 다음과 같다:

첫째, 한국이 좀 더 적극적인 국제정치 행위자로서 국제군비협상을 조인하고 비준하는 것이다. 예를 든다면 핵무기를 해저에 저장하는것을 금지할때는 대륙붕 조약을 비준하는 것이다. 국제군비통제조약은 자국의 안보에 심각한 영향을 끼치는 사태가 전개될 때에는 대부분의 조약이 3개월 전 국제기구에 통보하면 탈퇴하게 되는 탈퇴조항을 두고 있다.

둘째는 개방의 폭을 넓히는 것이다. 서방사회에서도 군비문제는 상당부분 일반에게 공개되어 있지 않다. 그리고 국방예산도 특수장비도입 등 완전 세분화하여 공개하지 않는다. 그러나 국방예산을 어느 정도 세분화하여 장기계획서를 출판하든가 개방체제에 부합할 수 있는 국방백서 발간등을 고려해 보는 일이다. 일방적으로 적절히 공개하는 것이 신뢰성 회복을 위한 전례이며 북한의 반응 또한 체크할 수 있다고 믿기 때문이다.

세째로 남·북한간에는 분명히 민감한 반응을 일으키는 지역이 있다; 즉, 휴전선 남·북에 위치한 지역이 그러한데, 휴전선 남방의 일정지역에 국한하여 훈련정도 혹

은 훈련규모를 금지 혹은 제한하면서 북한의 반응에 상응한 한국의 훈련규모나 훈련 정도를 조절하는 일이다. 물론 이러한 과정은 단기적인 효과에 기대할 수 있는 것은 아니다.

### Ⅲ. 結 論

강대국의 무기이전정책은 정치적 성격보다는 경제적 속성 즉, 단위생산가를 낮추거나 연구개발비를 충당할 목적으로 추구되고 있다. 또 일반 상품이나 식량도 그렇지만 무기공급원이 단일국가에 편중된다면 정치·외교적인 종속관계는 피하지 못할 것이다. 무기공급원의 다원화는 이러한 차원에서 재조명되어야 한다.

억지력 증대는 군비통제의 궁극적인 목적이므로 쌍방간의 군사력을 재배치시키든

가 군사력의 균형을 유지하기 위하여는 장비의 증감이 불가피하다. 이러한 경우 군비통제는 오히려 방위비 분담을 증대시킬 것이다.

남·북한의 군비통제 즉, 북한과 군사적인 협조를 할 수 있느냐 하는 문제는 양국의 국가이익이 중첩된다 하더라도 현 체제 상황은 불신과 적개심으로 인하여 불가능하다. 그러므로 일방에 의하여 신뢰를 회복할 수 있도록 예비신뢰조성 조치를 취하여야 한다. 또한 현존하고 있는 불신을 제거하거나 혹은 보다 안정된 역지를 바란다면 군비제한이나 감축이 무시할 수 없는 대안으로 모색되어야 한다. 그렇다고 군비통제만이 남·북한의 전쟁위험을 해결할 수 있는 만병통치약은 물론 아니다.