

한반도 평화통일 기반구축을 위한 군비통제 추진방향

김재철*

요 약

한반도에서 평화통일의 기반을 구축하기 위해서는 비군사분야에 머물고 있는 남북교류협력 영역을 군사분야로 확대하여 군비통제를 적극 추진해야 할 것이다. 그동안 남북 간에 군비통제가 추진되지 못한 이유는 ①남북 간 신뢰구축의 한계, ②군비통제 자체의 기능적 한계, ③남북 간 제도·구조적 한계, ④국내·외 환경적 한계 등 태생적 요인이 자리 잡고 있기 때문이다. 첫째, 군비통제를 추진하기 위해 남북 고위급회담 수준의 정치적 대화가 선행되어야 하며, 협상 및 추진 과정에서 '전략적 유연성'을 발휘해야 한다. 이를 위해 상황과 여건에 부합한 '신축적 상호주의'를 적용해야 한다. 둘째, 기존의 '신 신뢰구축, 후 군축' 원칙에서 탈피하여 새로운 질충적 방법으로 '신뢰구축 및 군축의 동시추진' 원칙을 모색해 나가야 한다. 즉, 군비통제의 낮은 수준이라 할 수 있는 군사적 신뢰구축과 합리적 충분성에 입각한 제한된 군축을 병행하는 방안을 추진할 필요가 있다. 셋째, 국무총리실 직속으로 군비통제 전담기구를 설치하여 국가정책·전략 차원에서 군비통제 문제를 적극적으로 추진해야 한다. 또한 남북 고위급회담이 성사되면 '남북 군비통제 공동추진위원회(가칭)'를 구성 운영할 필요가 있다. 넷째, 평화통일을 위한 군비통제의 필요성에 대한 국민적 공감 형성과 유리한 국제적 환경 조성을 위하여 보다 능동적인 외교역량을 발휘해야 할 것이다. 특히 국제사회와 함께 북한의 핵문제를 해결해 나가고, 한미동맹과 한중협력관계의 균형을 어떻게 유지해 나갈 것인가를 더욱 고민해야 할 것이다.

Direction of Arms Control to Establish Foundation for Peaceful Reunification in Korean Peninsula

Kim Jae Chul*

Abstract

It is required to expand area of inter-Korean economic cooperation, being limited to non-military field, to military field and then, to positively promote arms control in order to establish foundation for peaceful reunification in Korean peninsula. Reasons why arms control has not been promoted between South and North Korea in the meantime were such original factors as follows: ① limit of confidence building between the South and the North, ② functional limit of arms control itself, ③ institutional-structural limit between the South and the North, ④ environmental limit at home and abroad. It is necessary to get out from existing frame and to seek a new paradigm in order to overcome above factors and to realize arms control between the South and the North. First, it is required to have prior political dialog at the South-North high-level talks in order to promote arms control and to exercise 'strategic flexibility' during negotiation and promotion process. For this, 'flexible reciprocity' has to be adopted in compliance with situation and conditions. Second, it is necessary to get out from existing principle of 'confidence building in advance and arms reduction later' but to seek the 'simultaneous driving principle of confidence building and arms reduction' as an eclectic approach. Namely, based on reasonable sufficiency, it is required to promote military confidence building and limited arms reduction in parallel, which is a lower level of arms control. Third, as an advisory body of Prime Minister's Office, it is necessary to install an organization exclusively responsible for arms control and to positively handle arms control issue from the standpoint of national policy-strategy. If the South-North high-level talks take place, it is necessary to organize and operate 'South-North Joint Arms Control Promotion Board (tentative name)'. Fourth, it is required to exercise more active diplomatic competence in order to create national consensus on necessity of arms control for peaceful reunification and to form more favorable international environment. Especially, it is necessary to think about how to solve nuclear issue of North Korea together in collaboration with international society and how to maintain balance between ROK-US alliance and Sino-Korean cooperation relations.

Key words: establishment of foundation for peaceful reunification, arms control, flexible reciprocity

접수일(2015년 10월 2일), 수정일(1차: 2015년 10월 22일),
게재확정일(2015년 10월 31일)

* 조선대학교 군사학과 교수

1. 머리말

1945년 일본의 패망과 더불어 국제적 힘의 재편성 과정에서 발생한 한반도의 국토분단은 2015년을 기점으로 70년을 맞이하게 되었다. 한반도의 평화통일은 냉전적 대립과 위협을 씻고 전쟁의 불안에서 벗어나 미완성된 광복을 완성하기 위해 피할 수 없는 민족적 과업이 아닐 수 없다. 박근혜 정부는 ‘평화통일 기반 구축’을 4대 국정기조 중 하나로 설정하고, 그동안 침체되었던 통일문제에 대한 구체적 청사진을 마련하기 위해 2014년 7월 15일부터 ‘통일준비위원회’를 발족시켰다. 특히 박근혜 대통령은 2015년 신년사를 통하여 “튼튼한 안보를 바탕으로 단결과 갈등의 분단 70년을 마감하고 신뢰와 변화로 북한을 이끌어 내어 실질적이고 구체적인 통일기반을 구축하고 통일의 길을 열어갈 것”을 강조하였다. 이는 통일은 꿈이나 이상이 아닌 현실이 되도록 실천적 차원에서 새로운 모색이 필요하다는 점에서 의의가 있다.

그동안 우리는 오랜 분단 경험을 통해서 통일문제의 실천적 접근은 매우 어려운 과업임을 경험하였다. 특히 ‘한반도 냉전구도’가 평화통일의 기반구축의 커다란 장애요인으로 작용하고 있는 것이다. 한반도의 냉전구도는 6.25전쟁을 거치면서 심화되었고, 세계적 탈냉전 이후에도 북한의 권력세습과정을 통해서 고착되었다. 2000년 6.15 공동선언 이후 남북교류협력이 시작되면서 남북 간 화해협력의 길이 열렸으나 냉전 상태를 극복하지 못한 채 남북관계는 오랜 동안 경색된 가운데 유지되고 있다. 이러한 결과를 만들어 내는 핵심요인은 북핵문제를 비롯한 정치·군사적 문제에 있다고 할 수 있을 것이다.

이러한 측면에서 평화통일 기반구축을 위해서는 남북 간 군비통제 문제를 소홀히 해서는 안 될 것이다. 평화통일과 군비통제는 불가분의 관계이다. 평화통일을 위해서는 남북이 상호간 신뢰를 구축한 가운데 평화공존체제가 상당 기간 유지되어야 할 것이다. 평화공존체제를 유지하기 위해서는 군사적 대립관계가 완화되어야 하는 바, 이것은 군비통제를 통해서 가능하다. 흔히 군비통제는 국가안보에 역행하는 정책으로 인식하는 경우도 있으나, 상대방의 위협을 감소시킴으로써 국가안보를 증진하는 데 기여한다는 점에서 평

화통일을 위해 거쳐야할 필수과정이다. 따라서 실질적이고 구체적인 평화통일 기반구축을 위해서는 남북 간 군비통제를 적극 추진할 필요가 있다. 그러나 지금까지 남북 간 평화통일 논의가 진전을 보이지 못한 바와 같이 군비통제 역시 답보상태를 유지하고 있다.

따라서 본 논문은 국가의 미래비전으로서 평화통일을 위한 실질적 기반을 구축하기 위해서는 남북 간 군비통제가 추진되어야 함을 고찰하고, 새로운 패러다임을 모색하는 데 목적이 있다. 이를 위해 첫째, 평화통일과 군비통제의 이론과 현실적 문제를 고찰한다. 둘째, 남북 간 군비통제가 답보상태에 유지하고 있는 근본원인을 치유하기 위해 기존의 군비통제 논의 과정과 추진현황을 분석한 후 남북 간 군비통제의 한계를 식별한다. 셋째, 평화통일 기반구축을 위한 군비통제의 추진방향을 제시하고자 한다.

2. 한반도 평화통일과 군비통제의 이론과 현실

2.1. 한반도 평화통일 문제

통일(unification)이란 정치, 경제, 군사 등 모든 분야에서 통합(integration)이 이루어진 상태를 말한다. 협력안보가 세계적 관심의 대상이 되면서 경제통합은 가시적으로 이루어 졌으나 정치통합이나 군사통합은 찾아보기 힘들다. 경제통합의 예로는 자유무역협정(FTA : Free Trade Agreement)과 관세동맹 등이 있으며, 최고수준의 경제통합은 경제적 차별 금지는 물론 단일 통화(유러화)를 사용하는 유럽연합(EU : European Union)을 들 수 있다.²⁾ 동남아시아국가연합(ASEAN : Association of Southeast Asian Nation) 역시 경제, 사회, 문화 등 비정치적 분야에서 통합을 위해 노력하고 있는 수준에 머물고 있다. 이와 같이 국가 간 통합 가운데 정치통합과 군사통합은 매우 힘든 과정이다. 원하지 않는 정치통합이나 군사통합은 어느 일방의 주권상실을 의미하기 때문이다. 특히 분단국가의 통일은 상호 간 위협이 사라져야 하므로 정치통합과 군사통합이 가장 중요한 분야이다.

지금까지 경험한 분단국가의 통일유형은 ①오스트

리아식 외교협상에 의한 중립화 통일, ②베트남식 무력통일, ③예멘식 합의에 의한 국력비례 통일, ④독일식 기능주의적 통합 등이 있다.^[3] ‘평화통일(peaceful unification)’이란 통일과정에서 전쟁에 의하지 않고 평화적 방법으로 이루어져야 한다는 점을 강조한 것이며, ‘합의에 의한 통일’을 의미한다. 예멘은 군사통합이 이루어지지 않은 채 합의에 의한 통일을 이룩하였으나 다시 전쟁을 통해서 통일을 달성했다. 이처럼 순수한 합의에 의한 통일을 실현하는 예는 찾아보기 어렵다. 따라서 평화통일은 무력통일과는 달리 점진적 단계적으로 통일기반을 조성해야 하므로 장기간 많은 준비기간이 필요하다. 소위 ‘통일기반 구축’이 평화통일의 선결과제라 할 수 있을 것이다.

한국 정부는 1994년 8월 15일 김영삼 정부에서 제시한 ‘민족공동체 통일방안’을 계속 유지하고 있다. ‘민족공동체 통일방안’은 ‘자주’, ‘평화’, ‘민주’를 기본 원칙으로 하며, ‘화해협력 단계’를 통해 구축된 남북간 신뢰를 구축하며, ‘남북연합 단계’를 통해 체제의 차이와 이질성을 극복하고, 통일헌법에 따라 남북자유총선거를 실시함으로써 1민족 1국가 1체제 1정부 형태의 민족통일과 국가통일을 동시에 달성하는 것이며, 자유, 복지, 인간 존엄성이 구현되는 선진 민주국가를 통일국가의 미래상으로 설정하고 있다. 한국의 통일방안은 ‘선 평화구축, 후 평화통일’을 체계화 한 것으로 신기능주의에 입각한 통일방안이라 할 수 있다.

북한은 ‘남조선 적화통일’을 궁극적 목표로 하는 대남전략을 기초로 시대적 조건과 환경에 따라 변화를 거듭해 오다가 1980년 10월 10일 노동당 제6차 대회에서 ‘고려민주연방공화국창립방안’을 통일방안으로 제시하면서 통일까지 과도적 조치로서의 연방제가 아니라 완성된 통일국가 형태로서의 연방제를 주장하였다. 1980년대 말 구소련의 해체와 동구 사회주의 국가의 붕괴로 체제유지의 불안을 느낀 북한은 1990년대부터 연방제의 전술적 변화를 보였다. 1991년 신년사에서 지역자치 정부에 더 많은 권한을 부여하는 한편 장차 중앙정부의 기능을 더욱 높여가는 방향에서 연방제 통일을 완성하는 ‘1민족 1국가 2체제 2정부’의 연방제를 제시하였다. 또한 북한은 2000년 6.15 남북공동선언에서 ‘낮은 단계 연방제’를 제시했다. ‘낮은 단계 연방제’는 1민족 1국가 2체제 2정부의 원칙은 그

대로 유지하되 남북한 정부가 현재의 기능과 권한을 그대로 가지는 것이라고 설명했다.^[4] 이러한 북한의 고려연방제 통일방안은 국가보안법 폐지와 공산주의 활동 합법화 및 주한미군 철수를 전제조건으로 하고 있다. 고려연방제의 통일과정은 ‘국가통일 → 민족통일’로서 연석회의 방식으로 ‘민족통일 정치협상회의’를 개최하여 고려민주주의연방공화국을 선포하여 국가통일을 달성하고, 연방국가 완성을 위한 제도의 통일은 후대에 일임한다는 입장을 취하고 있다.

남북한은 각각 상대방의 통일정책에 대해 위협을 인식하고 있다. 북한은 민족공동체통일방안을 흡수통일 방안이라고 주장한다. 남북한의 국력 차이를 인식한 북한의 가장 큰 고민은 개방이다. 북한사회가 개방될 경우 북한주민들의 의식이 개혁될 것이며, 체제유지를 위협하는 요인이 되기 때문이다. 그러나 장기간 폐쇄체제로 인한 경제난으로 체제위기에 봉착한 북한은 핵 개발을 통한 생존전략을 추구하고 있으나 외교적 고립은 물론 국제사회의 제재로 더욱 심한 경제난에 시달리고 있다. 오늘날 이러한 현상은 북한의 급변사태에 대한 대비가 필요하다는 지적이 나오고 있다.

한국은 북한이 1991년에 내세운 ‘고려연방제’와 2000년에 제시한 ‘낮은 단계 연방제’는 대내외적 상황에 대응하는 전술적 변화에 불과한 것으로 1980년대 ‘고려민주연방제창립방안’과 동일한 것으로 평가하고 있으며,^[5] 기본적으로 적화통일전략을 실현하기 위한 방안으로 인식하고 있다.

2.2. 남북 간 군비통제 문제

한반도에서 평화통일의 기반을 구축하기 위해서는 진정한 화해협력이 이루어져야 하며, 이를 위해서 군비통제(arms control) 문제는 더 이상 미룰 수 없는 과제이다. 군비통제 그 자체만으로 국가안보나 평화통일을 보장할 수는 없지만 남북이 협력하여 민족의 화합과 번영을 위한 중요한 수단이 되기 때문이다.^[6]

적대국 간의 군비통제를 추진하는 것은 쉽지 않다. 그 이유는 상대방의 군사력과 전략에 대한 정확한 어려우며, 추구하는 목표와 범위 그리고 역할수행에 한계성을 갖는다. 또한 국내적으로 국방의 중요성을 퇴색시킬 수 있을 뿐만 아니라 상대방이 기만책으로 악

용할 경우가 존재할 수 있기 때문이다.^[7] 그럼에도 불구하고 NATO와 WTO간 대립이 치열하게 전개되었던 냉전기에 유럽지역에서는 소련의 제안으로 구성된 유럽안보협력회의(CSCE : Conference on Security Talks)를 통해 헬싱키 최종합의서(Helsinki Final Act, 1975)를 채택한 이후 스톡홀름 협약(Stockholm Document, 1986), 비엔나 협약(Vienna Document, 1990, 1992)로 발전하면서 안보적 신뢰구축을 성공적으로 이행하고, 유럽 재래식 군사력 감축조약(CFE : Conventional Forces in Europe)을 체결함으로써 제2차 세계대전 이후 유럽의 평화를 확보할 수 있었다.^[8]

오늘날 군비통제(arms control)의 용어는 관련국 상호 간의 현재적인 군사력의 확인으로부터 시작하여 군사적 신뢰구축, 군비제한, 그리고 군축에 이르는 방법의 스펙트럼을 지니는 포괄적 개념으로 사용하고 있다.^[9] 군비통제의 유형은 참여국 수에 따라서 일방적 군비통제(unilateral arms control)와 쌍무적 군비통제(bilateral arms control), 통제대상에 따라 운용적 군비통제(operational arms control)와 구조적 군비통제(structural arms control)가 있다.^[10]

패트릭 모간(Patrick Morgan) 교수는 적대국 간 군비통제의 가능성은 군비경쟁과 마찬가지로 무정부주의적 국제체제 구조에 기인한다고 가정하였다.^[11] 이러한 무정부주의적 국제정치 하에서 군비통제가 실현될 수 있는 조건은 ①쌍방의 정치적 현상유지, ②군사비 부담정도, ③상호 군사력 균형유지, ④동맹국과의 역학관계 변동 등이다.^[12] 한반도 경우는 이에 추가하여 ⑤당사자 모두에게 공동이익, ⑥준비, 협상, 실천 등 전 과정을 통해 상호 신뢰가 있어야 한다. 군비통제는 이러한 조건들 중 한 가지라도 충족되지 않을 경우 성립되기 어렵다.

한반도에서 평화통일과 군비통제는 불가분의 관계를 갖는다. 남북 간 군사관계를 안정적으로 유지하지 못하면 진정한 평화를 기대하기란 어렵기 때문이다. 특히 경제, 사회·문화, 스포츠 등 비군사분야에서 기능별 통합이 이루어지더라도 군사분야에서 협력이 이루어지지 않을 경우 평화통일은 어렵다. 이러한 관점에서 군비통제는 평화체제 정착과 평화통일 실현을 위해 가장 중요한 국가안보정책이라 할 수 있다.

3. 남북 군비통제의 태생적 한계요인

남북한 상호 간 무력충돌을 방지하고 평화공존을 위한 방안으로 군비통제는 새로운 쟁점은 아니다. 한반도에서는 1953년 7월 체결된 정전협정으로 군사정전위원회와 중립국 감시위원회를 검증기구로 하는 군비통제가 이미 추진되고 있었다. 그러나 남한이 정전협정의 서명국이 아니라는 점과 군사정전위원회 및 중립국 감시위원회가 기능을 상실함으로써 군비통제의 의미는 사실상 사라지게 된 것이다. 이후 남과 북은 간헐적으로 군비통제에 대한 제안을 제기해 왔으나 가시적인 조치나 협상보다는 일방적 입장만을 피력하는 선언에 불과했다. 그동안 남북한이 제시하고 있는 군비통제 방안들을 살펴보면 상호 배타적인 주장 속에서 공통된 부분을 발견하기 어렵다.^[13]

이러한 어려움 속에서도 1992년 2월 19일 ‘군사적 신뢰구축’에 주안을 둔 군비통제 방안들을 포함하고 있는 남북기본합의서가 발표되었다.^[14] 그러나 남북기본합의서는 북한의 핵사찰 거부에 따른 1993년도 팀스피리트 재개로 인해 결국 이행되지 못했다.^[15]

이렇듯 평화통일기반구축 과제 중 핵심과제라고 할 수 있는 한반도 군비통제는 필요성은 인정되고 있으나 가능성에 대해서는 회의적 시각이 지배적이다. 그동안 민족공동체통일방안의 추진단계와 부합된 군비통제 방안과 고려해야 할 원칙들에 대한 다수의 연구가 이루어졌으나 이를 실현시키지 못한 이유는 다음과 같은 태생적 한계^[16]가 존재하고 있기 때문이다.

3.1. 남북 간 신뢰구축의 한계

군비통제를 추진함에 있어 ‘신뢰’는 상대방의 의도와 능력에 대한 인지여부가 관건이며, 신뢰구축의 핵심은 진심이다. 6.25전쟁 이후 지금까지 남북 간에는 상대방의 주장에 대해 의심해 왔으며, 의도분석을 통해서 철저한 대응책 마련에 진력해 왔다. 이러한 문제를 치유하지 못한 채 분단의 장기화로 남북 간 불신의 폭은 계속 확대되고 있는 바, 남북 간 신뢰구축의 한계는 다음과 같다.

첫째, 과거 경험적 요소로서, 6.25전쟁이 가져온 엄청난 인적·물적 피해와 그 이후 전개되어온 체제대립

으로 남북 간에는 갈등의 골이 더욱 깊어지고 있다. 6.25전쟁의 결과와 북한의 군사적 도발 행위는 민족적·사회적 분단과 냉전구도를 공고화시키는 요인이며, 이로 인해 남북 간에는 적대의식이 뿌리 깊게 고착되어 있다. 2004년 이후 「국방백서」에서 ‘주적’이라는 표현을 ‘주위협’으로 변경하였으나 북한에 대한 위협 인식은 계속 강화되어 왔다. 한반도 냉전구도가 탈냉전의 세계화에 편입되지 못하고 있는 이유는 바로 민족적·사회적 이질감 때문이라 할 수 있을 것이다. 이러한 이질감을 치유하기 위해 대북·통일정책을 통해 적지 않은 노력을 해 왔지만 분단 70년을 돌이켜 볼 때 가시적인 성과는 없었다. 이와는 달리 동·서독은 민족을 상대로 전쟁을 하지 않았기 때문에 분단 기간에도 군사적 도발이나 정치·군사적 긴장관계를 유지하지 않았으며, 탈냉전을 맞이하여 강대국의 강요로 인해 형성되었던 분단을 민족적 협력으로 극복한 것이다. 이러한 측면에서 한반도의 통일은 본질적으로 독일의 통일과는 다른 한계요인이 자리 잡고 있다고 하겠다.

둘째, 남북관계의 이중성 문제이다. 통일부에서 발간하는 「북한의 이해」에서 우리에게 북한은 이중적 존재임을 명시하고 있다. 즉, 북한은 우리와 정치·군사적으로 대결 상태에 있는 경계의 대상임과 동시에 민족공동체 건설을 위해 협력해 나가야 할 대상이기도 하다.[17] 북한을 대결의 대상으로만 볼 경우 남북 간 적대관계를 해소하기 어렵고, 반대로 협력의 대상으로만 볼 경우 통일지상주의에 빠질 우려가 있다. 국가안보를 사활적 이익으로 두고 있는 남과 북은 상대를 협력보다는 경계의 대상으로 간주하는데 더 큰 비중을 둘 수밖에 없다. 남북관계의 진전을 위해 추진하고 있는 교류협력의 유형 역시 이중성을 가지고 있다. 즉, 비정치·군사적 분야의 교류협력과 정치·군사적 분야의 교류협력으로 대별될 수 있다.[18] 기능주의(functionalism)의 대부라고 할 수 있는 미트라니(David Mitrany)는 “서로 상호작용을 하고 있는 사회 간에 기능적인 상호의존 관계가 형성되면 이것이 공통의 이익을 창출하고 이 공통의 이익은 두 사회를 불가분의 관계로 만들기 때문에 통합 촉진의 가장 큰 원인이 되며 한 차원에서 이루어진 기능적 협력관계가 다른

차원으로 확산(spill-over)된다고 주장하였다. 기능주의 이론의 핵심은 비정치적 분야에서 협력과 통합이 이루어지면 점차 정치적 통합으로 발전할 수 있다는 점이다.[19] 그러나 한반도에서는 이러한 기능주의 논리가 적용되지 않고 있다. 남북관계는 비군사분야의 남북교류협력으로 과거 냉전시대와 비교해 볼 때 크게 진전되었으나 군사적 신뢰구축은 답보상태를 유지한 가운데 여전히 군비경쟁에 더 큰 관심을 두고 있다는 점이다.

셋째, 남북 간 불신은 상이한 통일방안에 근원적이다. 지금까지 지구상에 존재했던 모든 분단국들은 자기의 체제와 방식대로 통일되는 방안을 추구했다. 쌍방이 각기 자기의 의지대로 통일을 추구한다는 것은 국가안보적 차원에서 어느 일방에게 패배를 가져올 수 있음을 의미하게 된다. 결국, 통일은 민족의 최대 과업이지만 상대방의 통일정책에 대해서 경계할 수밖에 없으며, 합의에 의한 통일은 사실상 이상적 목표에 해당된다. 분단상태에 있는 남북한의 ‘정치적 현상유지’에 대한 인식은 통일정책과 밀접한 관계가 있다. 이러한 맥락에서 남북한이 민족통일이라는 동일목표에 대하여 상호 간 공유할 수 없는 전략적 인식과 목표를 추구하는 한 군비통제의 실현은 기대하기 어렵게 된다.[20] 앞에서 살펴본 바와 같이, 남북한의 통일접근법은 기능주의와 구조주의의 대립으로 전개되어 왔다. 북한의 고려연방제 통일방안은 구조주의적 통일론에 기초하여 하나의 국가를 이룬 후에 민족공동체와 민족동질성을 회복시킨다는 논리였다. 여기서 한국이 주목하고 있는 것은 “북한은 민족공동체와 민족동질성 회복의 시기를 공산화 통일여건이 성숙된 시기로 본다”는 점이다. 또한 공산화 통일여건을 성숙시키는 방법으로 ‘3대혁명역량’과 ‘합작전술’을 선택하고 있다는 것이다. 한국은 1964년 2월 노동당 중앙위원회 제4기 8차 전원회의에서 처음 소개되었던 북한의 3대혁명역량 강화사업이 아직도 계속되고 있는 것으로 보고 있다. 먼저, 북한지역의 혁명역량을 강화시켜 사회주의를 확고하게 구축하며, 이어서 남한지역의 혁명역량 강화를 통해서 남한 내에서 정치·사회적 혼란을 조성함으로써 혁명의 기운을 조성한 후 국제적 여건이 조성되면 이를 통일로 연결한다는 것이다. 또

한 북한은 소위 민주주의, 반독재, 통일세력을 연계시키는 데 주안을 둔 합작전술을 전개함으로써 공산주의 세력이 보다 합법적으로 활동할 수 있는 여건을 조성하고 있다.^[21] 한국의 민족공동체 통일방안은 기능주의적 통일론에 입각하여 민족공동체로서의 조건을 회복하는데 역점을 두고 있다. 이에 대해 북한은 북한체제를 은밀히 붕괴시키려는 저의가 숨겨 있다고 해석하면서 흡수통일 위협으로 인식하고 있다. 특히 북한의 대남관은 ‘남한은 미제의 식민지’이고 ‘남조선 해방을 위한 투쟁 현장’이라고 규정하면서 주한미군 철수를 통일의 전제조건으로 설정하고 있다. 이러한 북한의 주장은 체제붕괴 가능성을 방지하는 데 집착하면서 세계적 개방추세에 부응하여 체제기반을 보장받을 수 있는 국제적 장치로서 북·미 간 단독 평화조약에 초점을 맞추고 있다.

3.2. 군비통제 자체의 기능적 한계

군비통제 그 자체가 갖고 있는 기능적 한계를 가지고 있다. 군비통제 기능의 실제 효과는 항상 긍정적으로 나타나는 것이 아니다. 남북한 역시 군비통제 자체에 본질적으로 내포되어 있는 한계요인을 극복하지 않으면 추진되기 어렵다. 현실적으로 각자의 기본인식과 추진정책 상의 차이가 존재하기 때문에 협상 및 이행과정에서 다음과 같이 해결하기 어려운 문제들을 내포하고 있다.^[22]

첫째, 군비통제를 위해 밝혀져야 할 상대방의 군사력을 객관적으로 평가하는 것은 매우 어려운 작업이다. 무엇보다도 군사력을 구성하는 요소들이 매우 복잡하며, 상대방이 군사력을 은폐시킬 경우 정확한 평가는 한계가 있다. 군사력 평가방법은 무기의 수량을 비교하는 정량적 분석과 질로 평가하는 정성적 분석이 있는 바, 두 평가 방법 모두 군비통제를 추진하기 위한 협상과정에서 커다란 장애요인으로 작용하게 된다. 즉, 무기와 병력 같은 유형적 요소뿐만 아니라 군사력 배치, 전략·전술, 지리, 병참요소 등 다양한 무형 요소에 대해 상대방이 정확한 정보를 제공하지 않을 경우 군비통제를 위한 군사력 평가는 부정확한 수준에 머물게 된다. 이러한 문제는 1973년부터 NATO와 WTO 간에 추진되었던 MBFR(Mutual and Balanced

Force Reduction Talks, 상호균형감군회담)에서 경험한 바 있다.^[23] 특히 국토가 요새화된 북한은 주요무기를 숨길 수 있는 용이한 요건을 갖추고 있으며, 군사와 관련해서 엄격한 비밀을 유지하고 있는 점은 남북 군비통제의 한계요인이 아닐 수 없다.

둘째, 모든 무기체계는 각자의 전략·전술에 부합되게 정립되어 있는 바, 상대방의 전략·전술에 대한 정확한 판단이 어렵기 때문에 협상과정에서 쉽게 합의에 도달하기 어렵다는 점이다. 설령 상대방의 공격적 의도를 논리적으로 분석했다라도 상대가 이를 부인할 경우 반박하기 힘들다. 또한 상대의 군사력을 공격에 목적을 두고 있다고 분석했을 경우, 그 능력 측정에 대한 구체적 방법과 조치 문제가 군비통제에 있어서 중요한 과제로 남게 된다. 특히 북한의 비대칭전략은 그 자체를 파악하기 어려운 실정으므로 구조적 군비통제를 추진할 경우 적지 않은 어려움이 예상된다.

셋째, 군비통제는 국방의 중요성을 퇴색시킬 수 있으며, 경우에 따라서는 기만책으로 악용될 수 있다는 점이다. 군비통제 이론은 국가안보전략으로서 그 필요성을 제시하고 있다. 즉, 국가안보의 달성은 자국의 취약성을 감소시키는 방안인 군비증강으로만 이루어진 것이 아니고, 상대방의 위협을 감소시키는 방안인 군비통제도 필요하다는 것이다. 특히 다자안보협력이 보편화된 탈냉전 이후 국제적으로 군비통제활동이 강화되고 있다는 것이다. 반면에 보수적 시각에서 볼 때, 진정한 평화가 조성되지 않는 가운데 추진되는 군비통제는 기만책으로 악용될 수 있다는 점을 염려하지 않을 수 없다. 특히 한반도의 경우 여전히 냉전구도가 지속되고 있음을 부인할 수 없다.

3.3. 남북 간 제도 및 구조적 한계

참여하는 국가들의 제도 및 구조가 상반될 경우 군비통제를 추진하는 것은 매우 어려운 일이다. 또한 군비통제는 대립상태에 놓여 있는 국가들 간에 추진되는 정책이므로 국가별로 국가안보 정책과 기존의 국방조직 및 무기체계는 비대칭적 구조를 가지고 있는 경우가 많다. 문제는 국가안보정책의 일환으로 추진되는 군비통제를 위해서 자국의 기존 정책과 구조를 변경시킨다는 것은 쉽지 않다는 점이다. 주지하는 바와

같이 남북한의 경우 통일정책과 국가안보와 관련된 각종 제도와 정책은 지극히 대조적이며, 군사력 역시 비대칭적이다.

첫째, 제도적 측면에서 남북한은 각기 상반된 군비 통제방안을 주장하고 있다. 북한이 주장하고 있는 방안은 ‘선 군축, 후 신뢰구축’이며, 남한은 ‘선 신뢰구축, 후 군축’이다. 이러한 남북한의 군비통제정책은 통일 정책과 밀접한 관계를 맺고 있다. 주한미군 철수 및 10만으로의 감축을 골자로 하는 북한의 급진적인 군축 주장에 대해 우리 정부는 한반도 공산화 통일전략으로 보고 있다. 남한이 주장하고 있는 ‘선 신뢰구축, 후 군축’ 방안에 대해 북한은 한반도 분단을 고착화하는 술책이라고 비난하고 있다. 이러한 양측 간의 공방은 1980년대 말까지 지속되다가 1990년대 남북고위급회담을 통해 남북기본합의서가 체결되는 시점에서 그 양상이 다소 변화되기도 하였다.^[24] 즉, 1992년 2월 19일 발표된 「남북기본합의서」에서 북한은 ‘군축’보다는 대규모 부대이동과 군사연습의 통보 및 통제문제, 비무장지대 평화적 이용문제, 군인사 교류 및 정보교환문제 등 ‘군사적 신뢰구축’ 추진에 합의한 바 있다. 이는 북한이 주장해온 ‘선 군축, 후 신뢰구축’을 고집하지 않고, 남한이 주장해온 ‘선 신뢰구축’을 수용한 것은 ‘신뢰구축’의 중요성을 인식한 것이라기보다는 1980년대 말부터 1990년대 초까지 전개된 국제정치 상황의 영향으로 보인다. 그러나 1993년 북한의 남북기본합의서 파기 선언 이후, 군비통제와 관련된 북한의 기본입장은 과거로 환원되었다. 결국, 북한의 군비통제 정책은 ‘주한미군 철수’와 ‘한미동맹 와해’ 및 ‘북미 수교’에 초점을 둔 공산화 통일전략의 일환으로 간주되고 있다.

둘째, 군사력의 구조적 측면에 남북한 군사력은 불균형을 이루고 있다. 즉, 비대칭(asymmetry)^[25]을 특징으로 하고 있다. 북한은 80년대 초반까지는 재래식 전력증강에 치중했으나 극심한 재정난으로 남한과의 군비경쟁이 어렵게 되자 비대칭 전력 확충에 집중하고 있다. 현재 불균형을 이루고 있는 남북한 전력현황은 <표 1>과 같다.

<표 1> 남북한 전력의 불균형 현황

구분	북한	남한	구분	북한	남한	
병력	120만 여명	63만 여명	공군기	전투 임무기	820 여대	400 여대
특수전 부대	20만 여명	3만 여명		공중 동시기	330 여대	50 여대
야포	8,600 여문	5,600 여문	WMD	핵 무기	보유	미보유
다련장/방사포	5,500 여문	200 여문		전략 미사일		
전차	4,300 여대	2,400 여대		화학 무기		
잠수함	70 여척	10 여척		생물 무기		
전투 함정	430 여척	110 여척	지대지 유도무기	100 여기	60 여기	
상륙 함정	260 여척	10 여척	사이버전 부대	3000 여명	400 여명	

* 국방부, 『2014국방백서』 p.239, 241 참조

<표 1>과 같이 남북한 군사력의 정량적 불균형은 심각하다. 그러나 정성적 분석을 통해서 남북한의 전력을 비교해 보면 불균형 현상은 다소 완화될 수 있다. 예를 들면 전투임무기의 성능과 조종사의 기량 면에서 유류난을 겪고 있는 북한은 남한보다 우세하다고 볼 수는 없다. <표 1> 가운데 남한에게 위협을 주는 전력은 핵무기, 탄도미사일, 생화학무기, 장사정포, 특수전 부대, 사이버전력 등이다. 한국군에서는 이러한 북한의 무기를 소위 ‘비대칭 무기’로 분류하고 있다. 이러한 비대칭 무기가 존재하는 가운데 군축을 시행한다는 것은 불가능한 것으로 협상과정부터 결정적 장애요인이 될 것이다.

3.4. 국내·외 환경적 한계

환경적 요인으로 국내 정치적 차원에서 군비통제에 대한 진보와 보수의 시각이 다르며, 대외적으로는 아직도 한반도 안보는 동북아의 안보질서로부터 적지 않은 영향을 받고 있다는 점을 지적할 수 있다.

첫째, 군비통제는 국가적 차원에서 결정되는 정책이므로 국내 정치권과 남북 간의 합의가 선행되어야

한다는 점이다. 즉, 군에서 주도하는 군사정책이 아니며, 국가안보에 미치는 영향이 지대하므로 국민의 긍정적 여론이 형성될 때 가능하다. 진보적 시각에서 볼 때, 그동안 한국의 국력신장과 한미동맹, 그리고 남북 교류협력 등으로 냉전시대와는 달리 북한의 위협이 현격히 감소되었거나, 북한의 전쟁 지속력을 과소평가하는 경향이 있다. 반면 현실주의적 시각에서 볼 경우, 아직도 북한은 적화통일전략을 포기하지 않은 채 핵·미사일, 화생무기 등 대량살상무기 증강과 접적지역 무력도발, 사이버공격 등 비대칭전략을 구사하고 있고, 특히 남한 내에서 혁명역량강화를 위해 비군사적 수단에 의한 소위 '4세대 전쟁양상'이 진행되고 있다고 보고 있다. 안보에 대한 시각은 진보와 보수라는 두 개의 시각으로 명확하게 구분되는 것은 아니다. 현재 그 정도에 따라 수많은 시각이 국내에 존재하고 있다. 예를 들면 급진적 성향을 가지고 있을 경우는 '군축'을 선호 할 것이다. 그러나 국가안보의 신중성을 고려하는 진보적 성향을 가지고 있는 층은 '선 신뢰구축'을 통해 '군축'의 기반을 조성할 것을 주장할 것이다. 국내에 존재하는 수많은 시각 가운데 '급진적 진보'와 '보수' 간의 충돌은 한반도 군비통제 방안과 수준을 결정하는 데 적지 않은 영향을 미칠 것이다.

둘째, 한반도 안보의 주체는 남북이 되어야 함에도 불구하고 주변 강국의 영향력을 간과할 수 없다는 점이다. 동북아 역내국가들 간에 경제 분야에서 상호의존성이 증대되고 있지만 안보분야에서의 협력은 높지 않은 역설적인 상황, 소위 '아시아 패러독스(Asia's Paradox)' 현상이 지속되고 있다.^[26] 이러한 경향으로 인해 탈냉전시대의 동북아 안보상황은 불확실성과 유동성이 크다. 그러나 동북아의 불확실성에도 불구하고 '한미동맹'과 '중국의 북한에 대한 후견국 역할' 등은 변하지 않고 있다. 한국과 미국은 북한의 위협에 공동 대응하기 위해 한미연합방위체제를 유지하고 있으며, 북핵 불용이라는 공동목표를 가지고 협력하고 있다. 북중관계는 북한의 3차 핵실험과 한·중정상회담의 영향으로 혈맹관계에서 일반관계로 변화되고 있다는 분석이 있으나 중국의 북한에 대한 후견국 역할은 근본적으로 변화되지 않고 있다. 즉, 탈냉전기 접어든 이후 한중수교로 북중관계는 소원기(1991-1999)가 있었으나 복원되었으며, 북한의 핵실험으로 냉각기(2006-2009)가 있었으나 정상화되었다.^[27] 이러한 북중관계의 전개과정에서 중국이 북한을 버리기 어려운 근본 이유는 북한의 지·전략적 위치와 미중경쟁 때문이라 할 수 있을 것이다. 북한은 외교적 고립을 탈피하기 위해 중국과 러시아 그리고 남치자 해결문제로 일본과도 관계개선을 도모하려는 노력을 강화하고 있으며, 중국은 미국의 패권에 대응하여 '신형대국관계'를 주장하면서 러시아와 협력하고 있다. 미국도 한국과 일본 등 동맹 국가들과 중국의 도전에 적극 대응하면서 '아시아 재균형전략'을 추진하고 있다. 결국, 동북아에서는 협력과 경쟁이 교차된 가운데 냉전구도가 잠재되어 있다. 이와 같이 미중패권 경쟁 하에서 형성되는 동북아의 냉전구도의 지리적 중심점은 한반도라고 해도 과언이 아니다. 이러한 측면에서 동북아 냉전구도는 한반도 군비통제에 부정적 요인이라 할 수 있다.

4. 한반도 군비통제 추진방향

4.1. 신뢰구축을 위한 '전략적 유연성' 발휘

신뢰구축의 결과에 대한 집착보다는 '시작(출발)'과 '과정'에서 전략적 유연성을 발휘할 필요가 있다. 1980년대 말부터 1990년대 초까지 진행되었던 남북고위급 회담을 회고해 볼 때, 출발은 순조로웠으나 추진과정에서 유연성을 발휘하지 못하였다.^[28] 특히 남북관계는 비군사 분야에서 발전이 있더라도 군사적 충돌이 발생하면 원점으로 돌아가는 특성을 가지고 있다.^[29] 2000년 6.15공동선언은 남북 간 화해와 협력의 시대를 개막하는 역사적 사건이었다. 이후 경제·사회·문화적 교류협력 및 금강산 관광 그리고 인도적 지원이 순조롭게 진행되었으나 이명박 정부 출범이후 개성공단을 제외한 교류협력은 대부분 축소되었다. 이는 남북 간 뿌리 깊게 자리 잡은 상호불신 때문이다. 상호 간 불신에 기초한 위협인식을 해소시키기 위해서는 신뢰구축 '시작'을 위한 새로운 모델이 필요하며, 호혜적인 남북관계의 지속성 유지를 위해서는 신뢰구축의 '과정'에서 전략적 유연성 발휘가 요구되고 있다.

셋째, '군사적 신뢰구축'을 보다 능동적으로 추진해 나가야 한다. 군사적 신뢰구축의 선행조건은 '정치적

신뢰구축'이며, 정치적 신뢰구축의 출발은 '대화'이다. 박근혜 정부의 대북정책인 '한반도 신뢰프로세스'가 효과를 제대로 발휘하지 못하고 있는 것은 대화를 시작하지 못하고 있기 때문이라 하겠다.[30] 대화를 시작하지 못하고 있는 배경에는 진정성이 없는 북한의 태도 때문이다. 태도를 고친 상태에서 대화를 할 것인가, 아니면 대화와 교류협력을 통해서 진정성을 보이도록 할 것인가에 대한 논란이 있을 수 있다. 전자의 방식으로 북한을 대화의 장으로 유인하기는 매우 어렵다는 문제가 있다. 후자의 경우 역시 북한이 자신의 의도에 굴복한 것으로 인식하고 과거의 행태를 지속할 가능성이 있다. 이 두 개의 방안 가운데 현 상황을 고려할 때, 후자를 선택하는 것이 바람직하다. 한반도의 안정과 평화통일의 기반을 구축하기 위해서는 북한과의 대화와 협상이 불가피하기 때문이다. 북한은 간헐적으로 대화를 요구해 왔으며 김정은 제1국방위원장의 2015년도 신년사에서는 정상회담도 못할게 없다고 하였다.[31] 북한의 대화요구는 금강산 관광 및 5.24조치 등을 통한 경제적 이익과 한미연합 군사훈련의 중단 및 대북전단 살포방지, 그리고 대북제재 완화 등 경제적 이익과 체제유지에 목적이 있는 것으로 보인다. 따라서 북한의 이러한 요구를 논의 의제로 포함시키는 대신 우리는 'DMZ 세계평화공원'과 연계하여 다양한 '군사적 신뢰구축' 방안들을 포함시킬 필요가 있다. 기능주의적 접근은 지나치게 많은 기간이 소요되며, 과정이 길면 갈수록 마찰과 충돌의 가능성이 크다. 따라서 신기능주의적 접근이 바람직하며 이를 위해 고위급(총리급)회담이 적절할 것이다. 모든 의제마다 정치적 통제를 받아야 하는 실무급회담은 진행과정에서 무산될 가능성이 크다. 또한 김정은 체제의 행태를 분석해 볼 때 바로 남북정상회담을 추진하는 것은 어려울 것으로 보인다.

둘째, 신뢰구축 추진과정에서 신축적 상호주의(flexible reciprocity)를 통한 전략적 유연성을 발휘해야 할 것이다. 1990년대 초 남북기본합의서가 이행되지 못한 사실과 이명박 정부 출범 이후 남북관계가 악화된 근본요인은 진정성이 없는 북한의 행동에 있음은 주지의 사실이다. 협상과 도발을 반복하여 목적을 달성하려고 하는 북한의 전략·전술에 대한 처방으로 엄격한 상호주의를 적용한 결과이다. 그러나 절대주의에 의해

대립되는 남북관계 하에서 비탄력적 상호주의(specific reciprocity)가 지나치게 장기화될 경우 북한은 새로운 위협을 창출할 가능성을 배제할 수 없다.[32] 결국, 남북한의 절대적 상호주의의 한계는 끝이 없게 될 것인 바, 평화통일의 길은 멀어지게 될 것이다. 따라서 복잡한 남북 간의 문제를 해결하기 위해서 상호주의는 적용하되 모든 상황에 일률적으로 적용하지 않고, 사안에 따라 당근과 채찍을 사용하여 접근하는 유연성을 발휘해야 한다.[33]

4.2. 군비통제의 기능적 한계요인 극복

군비통제가 앓고 있는 기능적 한계요인 극복의 어려움을 감안하여 남북한 양측의 안보에 영향을 미치지 않는 수준에서 군사적 투명성을 확보할 수 있는 '군사적 신뢰구축' 방안들을 적극 추진해야 한다. 남북간 군사적 투명성 확보를 위한 신뢰구축방안은 이미 남북이 합의한 「남북기본합의서」에 포함되어 있기 때문에 고위급회담을 통해 남북관계가 개선된다면 추진이 가능할 것이다. 군사적 투명성 확보를 위한 첫 번째 조치는 지·해·공 우발충돌 방지를 위한 하트라인 설치·운용이다. 아울러 해상에서는 이미 시행하고 있는 남북 함정 간 국제상선공통망 이외 고유통신망을 확보하며, 지상에서는 GP를 비롯하여 남북 군사당국자 간 하트라인 설치가 필요하다.[34] 남북 군사당국자 간 하트라인이 설치되면 현재와 같은 고강도 대립관계를 점진적으로 저강도 대립관계로 바꾸고, 남북기본합의서에서 합의한 '군사활동 상호통보 및 참관'과 '군인사교류', '군사정보 교환', 'DMZ 평화적 이용' 등 군사적 신뢰구축 조치를 통해 궁극적으로는 군사분야에서도 평화통일 기반이 구축될 수 있을 것이다.

4.3. 군비통제의 제도·구조적 한계요인 극복

군비통제의 제도·구조적 한계요인을 극복하기 위해서는 기존의 주장에서 탈피하여 새로운 접근법을 모색할 필요가 있다.

첫째, 군비통제의 제도·구조적 한계를 극복을 위한 남북 간의 현실적 타협점을 찾기 위해서 '선 신뢰구축, 후 군축'이라는 기존의 틀에서 벗어나 '신뢰구축 및 군축의 동시추진'을 검토할 필요가 있다. 여기서

신뢰구축은 평화통일이 완성되기 직전까지 모든 단계에서 지속 추진해야 할 사안이다. 또한 군축대상으로는 ‘비무장지대에서 병력 철수 및 감시장비 설치’와 ‘기습공격용 무기 감축’, ‘상대방 수도권을 위협하는 무기 감축’, ‘대량살상무기 폐기’, ‘한반도 비핵화공동선언 복원 및 이행’이 있다.[35] 신뢰구축과 군축을 병행하여 추진하더라도 군축추진은 안보를 보장하는 차원에서 ‘선 대량살상무기 폐기, 후 재래식무기 군축’의 원칙을 준수할 수 있도록 하며, 재래식무기의 군축은 합리적 충분성(reasonable sufficiency)[36]에 입각하여 제한된 범위 내에서 추진되어야 할 것이다. 이러한 범위 내에서 군축을 시행할 수 있는 현실적 방안으로는 두 가지를 고려할 수 있다. 첫째, ‘자발적 군비통제(voluntary arms control)[37]를 적극 추진하는 것이다. 군사적으로 가치가 크지 않는 분야를 선택해서 자발적 군비통제를 시행할 경우 안보에 미치는 영향을 최소화할 수 있다. 둘째, 신뢰구축은 남북한 중심으로, 군축은 핵문제 해결과 함께 6자회담에서 추진하는 것이다.[38] 만성적인 경제난을 겪고 있는 북한은 현재 장비된 재래식 무기가 도태될 경우 고가의 첨단무기체계로 대처할 수 있는 능력이 제한될 것이라는 점과 재래식무기 감축과 연계해서 체제보장과 경제지원을 얻을 수 있다면 핵·미사일 개발보다 가치가 높을 것이다.

둘째, ‘남북 군비통제 공동추진위원회(가칭)’를 구성하여 운영할 필요가 있다. 남북 군비통제 공동위원회는 「남북기본합의서」 발효에 따른 후속조치로 1992년 5월 7일 합의한 바 있는 <표 2>와 같은 「남북 군사공동위원회」를 현재의 실정에 부합되도록 개선하여 구성하는 것이 바람직할 것이다.

<표 2> 남북 군사공동위원회 구성

구분	계	공동위원장	부위원장	위원	실무요원
계	44명 내외	2명	2명	10명	30명 내외
남한	22명 내외	1명 (차관급)	1명	5명	15명 내외
북한	22명 내외	1명 (부부장급)	1명	5명	15명 내외

* 출처 : 남북 군사공동위원회 구성·운영에 관한 합의서 (1992. 5.7) 제1조

이러한 남북 군비통제 공동추진위원회는 ‘불가침 조약 이행’과 ‘군사적 신뢰구축 및 군축 실현’을 위한 창구역할을 수행할 수 있는 기구로 평가될 수 있는바, 향후 남북 고위급회담이 성공적으로 추진될 경우 최우선 과업으로 구성해야 할 것이다. 단지, 군비통제는 국가차원에서 추진되는 정책이니 만큼 차관급으로 구상했던 기존의 방안보다는 장관급으로 위원장을 격상시키고, 경제적 교류협력 및 관광사업 등 비군사 분야와 연계한 군비통제 방안을 발전시킬 수 있도록 국방부 위주의 구성에 추가하여 외교부, 통일부가 추가되어야 할 것이다. 남북 군비통제 공동추진위원회가 설치될 경우 남북 간 무력충돌을 미연에 방지할 수 있고 신뢰구축은 물론 군축 실현을 위한 논의를 할 수 있는 창구 역할을 할 수 있어 남북관계가 군사적 대립문제로 냉각되는 빈도가 획기적으로 감소될 수 있다.

4.4. 박근혜 정부 통일구상을 위한 군비통제 실현조건

박근혜 정부 통일정책의 목표는 ‘신뢰와 협력을 통한 평화통일 기틀을 마련’이며, 추진전략은 ①한반도의 지속 가능한 평화구축, ②한반도 신뢰프로세스 본격 가동, ③한반도 통일시대 준비 등으로 요약된다.[39] ‘평화통일 기반구축’을 4대 국정기조 중 하나로 채택하고 있는 박근혜정부의 통일구상은 ‘신뢰프로세스를 통한 통일기반 구축 → 한반도 경제공동체 수립 → 민족공동체 통일’이라는 3단계의 점진적 접근에 입각하고 있다.[40] 이러한 박근혜정부의 통일구상은 남북관계의 교착상태가 지속됨으로써 큰 성과를 거두지 못하고 있다. 따라서 박근혜정부의 통일구상을 실현시킬 수 있도록 군사분야에서 군비통제를 적극 추진할 필요성이 대두되고 있다. 한반도에서 군비통제 실현조건을 마련하기 위해서는 다음과 같은 노력이 뒷받침되어야 할 것이다.

첫째, 남북은 군비통제가 상호체제에 위협이 되지 않으며 공동이익을 도모할 수 있다는 점에 대한 인식의 공감대를 형성하여야 한다. 남북한 군비통제가 담보상태에 놓여 있는 이유 중 하나는 국내적으로 군비통제에 대한 부정적 인식과 한반도 안보에 대한 주변국들의 영향력 때문이다. 따라서 군비통제를 추진하기

위한 선행조건은 대내·외적으로 유리한 환경을 조성하는 것이다.

둘째, 통일의 당위성과 군비통제의 필요성에 대한 국민적 공감형성이 요구되고 있다. 통일의 당위성에 대한 국민의식조사 결과 통일에 대한 무관심이 갈수록 커지고 있는 것으로 나타나고 있다.^[41] 또한 군비통제 필요성을 부정하는 요인 중 하나는 군비통제의 개념을 군축으로 보고 있기 때문이다. 즉, 북한의 위협에 대비하여 군비를 증강시켜야 하는 시점에서 군축을 논의할 수 없다는 입장이다. 따라서 초·중·고교 과정부터 통일교육을 강화하고, 통일교육원 소속으로 조직되어 있는 통일교육협의회 활동을 보다 적극적으로 전개해야 한다. 또한 다양한 군비통제 방안을 연구하고 그 필요성을 홍보할 수 있는 전담기구가 설치되어야 한다. 미국의 경우는 1961년부터 대통령 직속 기구로 군비통제국(ACDA)을 두어 국무부, 국방부, CIA 등 관련 부처를 조정·통제하면서 군비통제를 추진하고 있다. 그러나 한국은 군비통제를 전담하는 기관이 없다. 1990년대 남북 고위급회담이 개최되면서 국방부 내에 군비통제관실이 편제되었으나, 2004년 국방부 조직개편 과정에서 정책기획실에 흡수되었다.^[42] 군비통제는 국가안보전략 차원에서 추진되는 업무이니 만큼 국무총리실 직속으로 전담기구를 설치하는 것이 바람직하다. 이러한 군비통제 전담기구는 남북 고위급회담이 성사되면 앞에서 제시한 ‘남북 군비통제 공동추진위원회(가칭)’의 역할 수행이 가능할 것이다.

셋째, 정부는 군비통제를 위한 유리한 국제적 환경을 조성하는데 외교력을 발휘해야 한다. 장기간 한반도의 분단 상태가 지속될 경우 통일이 아닌 남북공존 상태로 두 개의 나라가 존재하는 것이 기정사실화될 수도 있다. 주변국들은 자국의 이익계산에 따라 남북이 하나의 국가로 재탄생하기 보다는 각각의 독립된 국가로 안정성을 유지하기를 원할 가능성이 높다.^[43] 따라서 무엇보다도 주변 강대국들이 한반도 평화통일과 군비통제의 필요성을 적극 지지하도록 해야 한다. 또한 한반도 문제는 기본적으로 남북당사자원칙을 중시해야 하지만 한반도의 평화와 안보문제는 동북아 질서와 직결 된다는 점을 감안하여 필요시 주변국을 협상장구로 활용해야 한다. 구조적으로 볼 때, 한반도 평화에 결정적 역할을 기대할 수 있는 나라는 일본과

러시아보다는 미국과 중국이다. 미국과 중국이 협력할 경우 한반도 군비통제 환경은 유리하게 개선될 수 있으나, 갈등양상이 전개될 경우는 동북아에서 냉전구도가 형성될 것이다. 이러한 동북아질서는 유동적이므로 다양한 상황 하에서 대비할 수 있는 보다 유연하고 융통성 있는 외교전략을 마련해야 할 것이다. 이와 같이 한반도 평화문제는 남북관계 개선과 동북아 차원에서 동시 접근함으로써, 북한을 국제사회의 일원으로 편입시켜 개혁·개방의 길로 유도해야 한다. 아울러 남북 군축의 장애요인인 북한의 대량살상무기를 제거하기 위해서는 국제군비통제 기구 가입을 유도하기 위한 주변국의 적극적 협력이 필요하다.^[44]

5. 맺음말

지금까지 한반도에서는 억지력의 균형에 의한 소극적 평화가 유지되어 왔다. 향후 평화통일의 기반을 구축하기 위한 적극적 평화를 실현시키기 위해서는 남북 교류협력을 활성화해야 하며, 비군사분야에 머물고 있는 교류협력 영역을 군사분야로 확대하여 군비통제를 적극 추진해야 할 것이다.

그러나 남북 간 군비통제는 신뢰구축 문제와 군비통제 자체가 얹고 있는 기능적 한계를 비롯하여 남북 간 추구하고 있는 제도와 구조의 정책적 간극 그리고 국내·외 환경 등 적지 않은 태생적 한계요인이 자리 잡고 있다. 이를 극복하기란 쉽지 않지만 장기간 방치한다면 한반도의 평화통일은 어려워지며, 남과 북이 별개의 나라로 존재할 가능성도 배제할 수 없을 것이다.

무엇보다도 신뢰구축은 군비통제의 토대라 할 수 있다. 6.15공동선언 이후 남북교류협력 사업이 시작되면서 비군사 분야의 교류협력은 괄목할 만한 진전을 보였으나 군사분야로 발전되지 못한 이유는 진정한 ‘정치적 신뢰구축’이 이루어지지 않았기 때문이다. 이를 위해서는 고위급 회담을 추진해야 하며, 협력과정에서 북한의 요구에 대한 전향적 논의와 인센티브 제공 등 신축적 상호주의에 의한 전략적 유연성을 발휘할 수 있어야 한다.

또한 군비통제 자체의 기능적 한계와 제도·구조적

한계를 극복하기 위해서는 기존의 '신 신뢰구축, 후 군축' 원칙에서 탈피하여 새로운 질층적 방법으로 '신뢰구축 및 군축의 동시추진' 원칙을 모색해 나가야 한다. 즉, 낮은 수준의 군비통제라 할 수 있는 군사적 신뢰구축과 합리적 충분성에 입각한 제한된 군축을 병행하는 방안을 추진할 필요가 있다. 남북 간 상이한 군비통제 정책을 조정하고 촉진시키기 위해서 고위급 회담이 성사되면 '남북 군비통제 공동추진위원회(가칭)'를 구성·운영하고, 자발적 군비통제를 적극 추진해야 한다.

아울러 평화통일기반 구축과정에서 군비통제의 역할에 대한 국민적 공감을 형성하고, 대외적으로 한반도 군비통제의 유리한 환경 조성을 위하여 보다 능동적인 외교역량을 발휘해야 할 것이다. 특히 국제사회와 함께 북한의 핵문제를 해결해 나가고, 한미동맹과 한중협력관계의 균형을 어떻게 유지해 나갈 것인가를 더욱 고민해야 할 것이다.

참고문헌

- [1] '청아대, '2015신년사', <http://www1.president.go.kr/president/speech.php>(검색일 : 2015. 1.3)
- [2] 김열수, 『국가안보 : 위협과 취약성의 딜레마』, 제2판(파주 : 법문사, 2011), pp. 344-345.
- [3] 육군사관학교, 『북한학 : 정치·군사·통일의 역동성』, 2차 개정판(서울 : 황금알, 2006), pp. 484-487.
- [4] 통일교육원, 『통일문제 이해』(서울 : 통일부, 2014), p. 153
- [5] 위의 책, p. 163-164.
- [6] 김강녕, 『남북한관계와 군비통제』(부산 : 신지서원, 2008), p. 257.
- [7] 김열수, 앞의 책, p. 327.
- [8] 유럽의 재래식 군비통제 사례에 대한 세부내용은 John Borawski, *From the Atlantic to the Urals*(Washington : Pergamon Brassey's International Defense Publishers, 1986) ; James Machintosh, *Confidence and Security Building Measures in the Arms Control Process*(External Affairs and International Trade Canada, 1985), pp.199-200 ; Carl C. Krebbiel, *Confidence and Security Building Measures in Europe : The Stockholm Conference*(Praeger Publishers, New York, 1989), p. 10 ; 남만권, 앞의 책, pp.137-170 참조.
- [9] 황진환, 『한국의 안보와 군비통제』(서울 : 붕명, 2005), p. 36.
- [10] 남만권, 『군비통제 이론과 실제』(서울 : 한국국방연구원, 2006), pp.59-63.
- [11] Patric M. Morgan, "Elements of a General Theory of Arms Control", in Paul R. Viotti, Third ed. *Conflict and Arms Control: An Uncertain Agenda*(Boulder, CO: Westview Press, 1986), p. 289
- [12] 남만권, 앞의 책, p. 37.
- [13] 육군사관학교, 앞의 책, pp. 418-424.
- [14] 남북기본합의서에 포함된 군비통제 방안은 ①대규모 부대이동과 군사연습의 통보, ②비무장지대의 평화적 이용, ③군인사 교류, ④정보교환 등 군사적 신뢰구축과 ⑤대량살상무기 제거, ⑥공격능력 제거 등 단계적 군축과 검증이다. 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서(1992년 2월 19일 발표)」, 제2장 남북불가침, 제12조.
- [15] 한용섭, 『한반도 평화와 군비통제』(서울 : 박영사, 2005), pp. 19-20.
- [16] '태생적(胎生的) 한계'의 의미는 '새로 만들어지기 시작될 때부터 가지고 있는' 것으로 쉽게 변경시키기 어려운 본질적인 한계를 말한다.
- [17] 통일교육원, 『북한의 이해』(서울 : 통일교육원, 2014), p. 11.

- [18] 군사(軍事)는 정치의 지배를 받는다는 차원에서 정치와 군사는 하나의 통합된 기능으로 보는 것이 타당하다.
- [19] 김열수 앞의 책, p. 350.
- [20] 육군사관학교, 앞의 책, p. 425.
- [21] 위의 책, pp. 488-490.
- [22] 남만권, 앞의 책, pp. 73-75.
- [23] MBFR은 미국의 제안으로 1973년 10월 30일에 개막되어 1989년 2월 2일에 실패로 끝난 유럽지역의 재래식무기 군비통제 회담이다. MBFR은 NATO군과 WTO군의 병력산정, 무기감축 대상 및 처리방법 등에 관해 심각한 견해차이로 난항을 거듭했으며, 특히 쌍방 간 군사력 자료교환에 실패함으로써 16년간 총472회의 회담을 거듭하였으나 실패하고 말았다. 위의 책, pp. 137-140.
- [24] 육군사관학교, 앞의 책, p. 419.
- [25] '비대칭'의 사전적 의미는 양쪽의 크기, 형태, 상대적 위치가 서로 불균형한(unblanced) 상태를 말한다. '비대칭'이라는 용어를 군사적으로 사용시에는 위협, 전력, 전략 등의 앞에 수식어를 붙여서 비대칭 위협, 비대칭 전력, 비대칭 전략 등으로 쓰이고 있다. 권양주, "북한의 비대칭 위협에 관한 소고", 『주간국방논단』, 제1469호(한국국방연구원, 2013), pp. 2-3.
- [26] 국방부, 『2014국방백서』(서울 : 국방부, 2014), p. 13.
- [27] 북중관계의 전개양상에 대한 구체적인 내용은 문대근, 『중국의 대북정책』(서울 : 늘봄플러스, 2013), pp. 129-185를 참조.
- [28] 1992년 2월 19일 발표된 「남북기본합의서」와 「한반도 비핵화 공동선언」이 이행되지 못한 이유는 '북한의 핵사찰 거부로 한·미의 팀스피리트 연습 재개 선언' 때문이었다. 1992년 한국과 미국은 북한이 핵사찰을 수용하지 고위급회담을 통해서 어렵게 성사시킨 「남북기본합의서」를 이행시키지 못한 것은 전략적 유연성을 발휘하지 못했다는 아쉬움을 남기고 있다. 당시 남북 상호 핵사찰에 대한 핵통제공동위원회의 회의과정에 대해서는 한용섭, 『한반도 평화와 군비통제』(서울 : 박영사, 2005), pp. 19-20 참조.
- [29] 손기웅 외, 『그린테탕트 실천전략: 환경공동체형성과 접경지역·DMZ 평화 생태적 이용방안』(서울 : 통일연구원, 2014), p. 318.
- [30] 박근혜 정부의 통일정책은 특장사안을 중심으로 '성과 지향적'이라기보다는 거시적 관점에서 '과제 중심적' 프로세스의 성격을 가지고 있는 것으로 평가되고 있다. 박영호 외, "신뢰정책의 과제와 추진전략", 『KINU연구총서』, 14-09(서울 : 통일연구원, 2014), p. 49.
- [31] 김정은 북한 제1국방위원장은 2015년 신년사를 통해 "북남 사이 대화와 협상, 교류와 접촉을 활발히 하여 북남관계에서 대진환, 대변혁을 가져와야 하며,.....남한 당국이 대화를 통하여 북남관계를 개선하려는 입장이라면 고위급 접촉도 재개할 수 있고, 부문별 회담도 할 수 있으며, 최고위급 회담도 못할 이유가 없다"고 하였다.
- [32] 클라우제비츠는 그의 저서 '전쟁론'에서 전쟁의 절대화 과정을 설명하면서 3가지 상호작용을 제시하고 있다. 여기서 중요한 것은 상호작용의 한계가 없다는 사실이다. 이에 대한 세부내용은 Carl von Clausewitz 저, 김만수 역, 『전쟁론』(서울 : 갈무리, 2006), pp. 47-53을 참조.
- [33] 하정열, 『상호주의 전략』(서울 : 오래, 2012), p. 94.
- [34] 신법철 외, 『평화공동체 추진구상』, 통일정책용역연구보고서(서울 : 한국전략문제연구소, 2011), p. 164.
- [35] 조성렬, 『한반도 평화체제』(과주 : 프른나무, 2007), p. 290.

- [36] ‘합리적 충분성’이란 공격에는 부족하고, ‘방어적 방위(defensive defense)’를 위한 최소의 전력 확보를 뜻한다.
- [37] 자발적 군비통제의 대표적인 사례로는 고르바초프 서기장에 의해 단행된 동구지역에서 소련군의 철군, 감군 및 군축을 들 수 있다. 그 결과 유럽에서의 안보협력은 물론 재래식 군사력 감축협상(CFE)의 원동력이 되었다.
- [38] 미 브루킹스 연구소의 오해론(Michael O’Hanlon)과 조지 워싱턴대 모치즈키(Mike Mochizuki)는 북핵문제의 핵심이 북한의 과도한 재래식 전력유지에 따른 극심한 경제난에 있다고 진단하면서, 북한의 경제개혁을 유인책과 재래식무기 감축을 포함한 대협상을 통해 포괄적으로 해결해야 한다는 해법을 제시한 바 있다. Michael O’Hanlon and Mike Mochizuki, "Toward Grand Bargain with North Korea", *The Washing Quarterly*, Fall 2003, No.26-4, pp. 7-18.
- [39] ‘2014 통일부 업무보고’ <http://www.unikorea.go.kr/content.do?cmsid=1419>(검색일 : 2015. 1.6).
- [40] 국립외교원, “글로벌 리더 통일한국”, 2040년 통일한국 비전보고서(2014. 6.16), p. 4
- [41] 통일연구원에서 실시한 ‘2014 남북통합에 대한 국민의식조사’ 분석결과, 통일의 필요성은 ①매우 필요(15.6%), ②약간 필요(53.7%), ③별로 필요하지 않음(26.2%), ④전혀 불필요(4.5%)로 나타났다. 박종철 외, 『2014 남북통합에 대한 국민의식조사』 (통일연구원, 2014), p. 51.
- [42] 신범철 외, 앞의 책, p. 148.
- [43] 위의 책, p.258.
- [44] 현재 북한은 ‘생물무기금지협약(BWC)’에만 가입되어 있다. 북한은 핵확산금지조약(NPT)는 2003년에 탈퇴선언을 하였으나 정식 탈퇴치리는 안된 상태이며, 화학무기금지협약(CWC), 포괄적 핵실험금지협약(CTBT), 핵공급국그룹(NSG), 쟁거위

원회(ZC), 미사일기술통제체제(MTCR) 등은 가입되지 않는 상태이다. 길병욱, “주요국가의 군비통제 관련 조직·활동 분석 및 시사점”, 『한반도 군비통제』, 제39호(국방부정책기획실, 2006), p. 170

[저 자 소 개]



김 재 철 (Kim Jae Chul)

2009년 조선대학교 정치학 박사
 2014년 조선대학교 군사학연구소장
 현재 조선대학교 군사학과 교수

email : kimjc21101@hanmail.net