

과거와 현 문재인 정부의 대북 군비통제 접근방법 비교 연구*

이 표 규*

요 약

본 논문의 연구목적은 1950년대 이래 한반도에서 있었던 남북한 간 평화체제 구축을 위한 제안들과 협상중점을 과거와 '9.19 군사분야합의서'로 대변되는 현 문재인 정부의 조치들을 군비통제이론 측면에서 비교 분석하여 남북한 간 군비통제 추진방안을 제시하는 것이다. 이를 위해 현재까지 정립된 이론을 비교 분석하여, 최적의 분석의 틀을 정립하였다. 과거는 주로 1990년 9월 제1차 남북고위급 회담부터 2008년 1월 노무현 정부말기까지를 중점적으로 분석하였으며, 이를 현 문재인 정부에서 추진하고 있는 군비통제 정책과 비교·분석하였다. 그 결과 나타난 특징은 유럽과는 달리 남북한 군비통제 정책은 군사적 신뢰구축이 정치적 신뢰구축과 동시 병행적으로 추진된다는 것이었다. 이를 토대로 한반도 평화정착 과정에서 협의되어야 할 신뢰구축과 군비통제, 군축 추진전략을 제시하였다. 중요한 점은 나아가면 갈수록 군비통제의 필요성은 증대될 것이며, 통일정책과 상호 보완적으로 추진되어야 한다는 것이었다.

A Comparative Study on the Arms Control Approach Method toward North Korea in between the Past and the Moon Government

Pyo-Kyu Lee*

ABSTRACT

The purpose of this study is provide appropriate arms control measures between South and North Korea by comparing and analyzing the former proposals and agreements in the past and the current Moon Government's approach representing the 9.19 military agreement. For this, I established the most appropriate framework for analysis through comparing and analyzing the arms control theories. The policies of the past governments and of the current Moon Jae-in government are analyzed. The most highlighted characteristic was that the arms control policies were projected by not from the military confidence, but political confidence building measures or both concurrently. In conclusion, I suggested the strategies of projecting confidence building measures and arms control or disarmament in the process of projecting the peace settlement. Nonetheless, the most important point is that the policies of arms control and unification should be pushed ahead complementally.

Keywords : 9/19 agreement, Disarmament, unification policy, confidence building measures, the foreign policy of Moon government

접수일(2019년 2월 26일), 수정일(2019년 3월 19일),
게재확정일(2019년 3월 29일)

* 단국대학교 공공인재대학 해병대군사학과

★ 2018 국방위 공동연구과제인 '한반도평화체제추진전략' 중
저자 연구물 일부를 발췌·보완하여 학술논문으로 발전시켰음

1. 서론

1953년 7월 정전협정체결 이후, 남북한은 지난 70여 년 동안 대립을 지속하고 있으나, 와중에도 군비통제 조치들을 강구, 긴장 완화 노력 또한 대립의 역사만큼 길게 이어지고 있다. 냉전시대 남북한은 양측의 의지보다는 주변 4강이나 진영의 영향력이 통일이나 군축관련 조치에 더 크게 작용하고 있었다. 때문에 남북한 간의 합의된 정치적 신뢰구축 조치들은 군사 분야 지원이 제한되어 선언적 구호에 머무를 수밖에 없었다. 그러다가 현 문재인 정부 들어, 평창동계올림픽을 계기로 시작된 해빙무드는 '4.27판문점 선언'과 '9.19 군사분야합의서'에 양측이 서명하면서 다시 군비통제 조치들이 가시화되기 시작하고 있다.

따라서 본 논문의 연구목적은 불필요한 군사적 대립을 해소하기 위해 과거 정부들의 군비통제 관련 제안과 현 정부가 합의를 이루어 낸 주요 조치들을 비교 분석한 후, 향후 남북한 공존에 필요한 군비통제 추진전략을 제시하는 것이다. 이를 위해 먼저 지금까지 정립된 군비통제 관련 이론들을 정리, 비교 분석을 위한 논리적 접근의 틀을 제시할 것이다. 이 틀에 근거하여, 정전협정 체결이후 현재까지 합의된 중점들을 분류, 정리하고, 이론적 측면에서 어떤 분야를 추진할 수 있고, 어떠한 조치들이 필요한 지 제시해 보고자 한다.

2. 이론적 검토

적의 위협이 증가하면, 자국의 군사력 건설 및 운용 계획을 수립하여 대응하는 안보전략과 달리, 군비통제는 적의 위협을 대화와 협상을 통해 감소시키기 위한 것이다[1]. 군비통제의 목표는 전쟁 발발 시 피해를 감소시켜 국가의 안전을 보장하고, 전쟁준비 소요 비용을 감축시켜 군사력 운용 및 유지의 효율성을 극대화하며, 전쟁발발 가능성을 최소화시켜 피아 군사력의 균형을 유지하는 것 등 세 가지로 나누어진다[2]. 이들은 단적으로, 국가안보보장을 위한 군비의 필요성은 인정하면서도 국가재원의 합리적 배분과 사용을 추구하기 위한 것이다. 전제조건은 양 당사자가 군사적 충

들을 원하지 않고, 군비경쟁의 비용과 위협을 회피하고, 전시 폭력을 최소로 사용하기를 원하여야만 된다.

군비통제 협정은 각 국가들이 자신들의 군사력의 배치, 양, 준비태세, 무기 등 유무형의 군사적 역량과 장비 및 시설 등의 잠재적 지원 역량을 일정 수준으로 유지하기로 상호간에 약속하는 것이다[3]. 여기에는 군사력의 양적 감축 및 축소를 의미하는 군비축소와 양적 질적 보유수준을 제한하는 군비제한의 개념이 동시에 내포되어 있다. 또한 이는 양국 군 간에 체결되는 것이 아니라 국가 차원에서 군비를 통제하자는 '합의 또는 공통의 이해'가 있어야 하며, 협상 자체만으로는 가시적 결과로 연결되지 않는다[4].

랜드연구소의 데이비스(Paul K. Davis)는 유럽의 차례식 군비통제 협상을 분석한 결과를 토대로, 형태를 운용적(Operational)과 구조적(Structural)으로 구분하였다[5]. 이를 한국국방연구원 군비통제연구센터 소장을 지낸 김경수 박사가 그의 저서에 인용하였다[6]. 한국 국방부에서도 군사력의 운용과 배치에 관한 제한인 운용적과 규모, 편성 등 병력과 무기체계의 감축이나 제한인 구조적 군비통제로 나누고 있다[7].

하지만 데이비스가 분류한 운용적 군비통제의 개념은 서구의 서적이거나 논문에서 더 이상 사용되지 않고 있다. 왜냐하면, 논문 발표 이듬해인 89년 6월 랜드연구소 전략평가센터에서 작전적 최소소요(Operational Minimum) 개념을 도입하여, 운용적 군비통제 개념에 의거 제1세대, 혹은 제2세대에 배치된 부대 중 상대방을 초과하는 전력을 후방으로 철수시키면, 이들은 대기태세 혹은 전투준비태세 자체가 낮아지거나 부대가 해체되는 수순을 통상 밟게 되므로 운용적과 구조적 군비통제의 개념을 통합하는 것이 바람직하다는 견해를 제시하였기 때문이다[8].

이러한 제안을 반영, 유엔의 산하기관인 군축연구소에서는 운용적 군비통제 개념을 삭제하고, 일국의 군사적 수단의 배치나 처분에 정치적 혹은 법적 제약을 가하는 군비통제와 군사적 능력의 수준을 감소 혹은 배치되어 있는 특정한 종류의 무기를 완전히 금지시키는 군축(disarmament)으로 구분하였다[9]. 특이한 점은 김경수 박사나 대한민국 국방부에서 운용적 군비통제로 분류하고 있는 조치들은 <표1>에서 보는 것처럼 신뢰구축 분야에 포함하고 있다는 것이다[10].

<표 1> 신뢰구축 주요 내용 및 사례

구 분	주요 내용	수행영역/사례
정보 및 통신조치	<ul style="list-style-type: none"> •위기상황 통신조치 •군사정보 교환 •군사활동 사전통보 	<ul style="list-style-type: none"> •대화소통 •쿠바 미사일 위기후 핫라인
참관 및 시찰조치	<ul style="list-style-type: none"> •훈련 참관자과건 •특정시설/장소방문 	<ul style="list-style-type: none"> •투명성 •핵 물질 저장 정보 공개
군사적 억제	<ul style="list-style-type: none"> •군사훈련 수/범위 •군대이동제한 •비무장지대 배치감소 	<ul style="list-style-type: none"> •1991 미 부시 대통령 전술핵 철수선언

유엔 군축연구소는 무력충돌로 이어질 수 있는 불신 해소를 위해 각 국가들이 채택하는 군사적인 규정들을 신뢰구축 조치로 분류하고 있다. 이들은 상대방의 의도와 인식에 변화를 주어, 상호 군사정책분야의 투명성을 제고시키기 위한 것인데, 한국에서만 여전히 운용적 군비통제조치로 구분하고 있다. 이상과 같은 학자들과 기관에서 분류한 협의대상 영역별 군비통제 범주를 분류해 보면 아래 <표 2>와 같다.

<표 2> 대상영역별 군비통제 범주분류

구 분	내용	Davis	유엔	국방부
비 군사	<ul style="list-style-type: none"> •이산가족 •유해발굴 •공동수역 	신뢰구축	미 언급	교류/인도적 지원
정보/통신	<ul style="list-style-type: none"> •핫라인 •정보교환 			군사적 신뢰구축
참관/시찰	<ul style="list-style-type: none"> •훈련참관 •현장시찰 	운용적 군비통제	군사적 신뢰구축	운용적 군비통제
군사 억제	<ul style="list-style-type: none"> •훈련의 수/범위 제한 			군비통제
군비 제한	<ul style="list-style-type: none"> •병력/장비 보유제한 	구조적 군비통제	군비통제	구조적 군비통제
군비 감축	<ul style="list-style-type: none"> •핵/재래식 군비감축 			군비감축

유엔군축연구소와 서구의 학자들은 이미 운용적과 구조적 군비통제를 통합하였음에도 불구하고, 한국 국방부에서는 Davis가 주장한 기존의 틀을 사용하고 있어, 군사적 신뢰구축과 운용적 군비통제 간 영역의 구분이 모호해지는 문제점을 안고 있다.

따라서 본 논문에서는 대한민국 국방부가 범정부적 차원에서 추진하고 있는 인도적 교류, 평화수역관리 등 한반도 평화체제 구축을 지원하는 분야를 정치적 신뢰구축, 군사적 긴장완화를 추구하기 위해 취해지는

운영과 관련 조치들을 군사적 신뢰구축, 조성된 정치 군사적 신뢰구축의 토대위에서 행해지는 군사력 감축(제한) 등의 세 분야로 나누어 분석하고자 한다. 정치적 신뢰구축 조치들을 포함시키는 이유는 유럽의 제 국가들과 달리 남북한은 한민족 단일국가를 지향하고 있어 군사적 신뢰구축과 정치적 신뢰구축 조치들이 동시에 병행적으로 다루어지고 있기 때문이다. 이 세 가지 분야에서 과거 정부들과 현 문재인 정부의 '919군사합의서' 내용을 비교 분석하고, 군비통제 이론 측면에서 남북한 간 향후 추진방향을 제시하고자 한다.

3. 과거와 현 정부의 협상중점 비교

남북한 간 긴장을 완화하여 평화체제를 구축하려는 노력은 6.25전쟁이 끝난 이듬해인 1954년 4월에서 6월까지 제네바에서 열린 정치회의를 시작으로 지난 9.19군사합의서 도출까지 지속되었다. 이는 유럽과 달리 하나의 민족이 대립하는 와중에도 양자는 평화체제 구축의 필요성을 인정하였기 때문이다.

3.1. 과거 남북한 협상중점 및 분석

한국 국방연구원 김재홍박사는 현 정부가 들어서기 이전 남북한 간의 군비통제협상을 1954년 5월부터 1989년 9월까지 군비통제 및 군축제한 공방기, 1990년 9월부터 1998년 8월까지를 군비통제 및 군축문제 논의와 중단기, 2000년 9월부터 2007년 10월까지 군비통제 관련 군사조치의 합의와 추진 모색기, 2008년 1월 이후를 군사조치 이행 중단기로 구분하는 등 총 4 단계로 나누고 있다[11].

3.1.1. 주요 협의 중점

한민족이 분단의 아픔을 함께 한 역사만큼 이를 극복하기 위한 정치적 노력은 지속되었다. 그중 가장 대표적인 성과가 1972년 7월 4일 발표된 남북공동성명이다. 양자는 성명 제1항에서 통일을 자주적으로 해결한다는 원칙에 합의하고, 부수적인 조치로 중상비방·무장도발 금지, 적십자 회담의 조속한 성사, 군사적 충돌 방지, 남북 직통전화 설치, 남북조절위원회 운영 등 군비통제 이론에서 제시하고 있는 다양한 정치, 군사적 신뢰구축 조치

들에 합의하였다[12]. 그러나 이 조치들은 1974년 8월 15일 박대통령 저격사건, 동년 11월 15일에 발건된 제1땅굴 등 북한의 다양한 도발행위로 인해 선언적 협의이상 수준으로 발전되기는 어려웠다.

1990년 들어 소련 고르바초프 서기장의 긴장완화 조치에 힘입은 독일의 통일은 전 세계에 해빙 무드를 조성하였다. 이에 북한이 먼저 1990년 5월 31일 '조선반도의 평화를 위한 군축 제안' 선언을 통해, 남한과 '불가침 선언', 미국과는 '평화협정 체결'을 주장하며 군사적 대결을 해소하기 위한 방안들을 제시하였다[13]. 이에 1990년 9월 4일부터 7일까지 제1차 남북고위급 회담이 개최되었으며, 우리 남한은 정치·군사적 신뢰구축 후 군비감축을 추진하는 단계적 방안과 남북한 간의 군비감축 추진방향을 담은 '남북관계 개선을 위한 기본 합의서'를 제시하였다. 이후 이러한 제안들을 구체화하고 수정하면서 제2차, 제3차 고위급 회담이 지속적으로 개최되었다.

그러다가 1991년 9월 18일 남북한이 유엔에 동시 가입하면서 당시 북한 연형묵 총리가 제46차 유엔 총회에서 외국군과 연합훈련 중지, DMZ의 평화지대화, 각각 10만 명 이하로 단계적 군축, 민간 및 군사조직의 해체, 군사기술, 장비도입 및 개발 중지, 미국의 전술핵무기 철수 등을 주장하였다. 이에 우리 남한도 구체적인 입장표명보다는 남북 간 군사적 신뢰구축이 선행된 군비감축 추진입장을 천명함으로써 군축 문제가 국제사회로부터 주목을 받기 시작하였다.

그 결과 남북한은 1991년 12월 10일부터 13일까지 제5차 남북고위급 회담에서 무력 불사용, 분쟁의 평화적 해결, 불가침 경계선 설정, '남북군사분과위원회' 구성 등 군비통제 협상을 위한 기본 틀이라고 할 수 있는 '남북기본합의서'에 서명하였다. 이후 세 차례 더 고위급 회담을 개최하여 '남북기본합의서'를 발효(6차)시키고, '남북군사공동위원회 구성·운영에 대한 합의서(7차)'와 '남북불가침 이행과 준수를 위한 부속합의서(8차)'를 채택하는 등 상호간 합의를 도출하였다.

이후 김대중 정부가 들어서면서 2000년 9월 24일부터 26일까지 남북한 국방장관 회담이 개최되고, 이후 장성급 군사회담과 군사실무회담이 수차례 개최되었으나, 가시적인 성과 없이 기존 제안을 반복하는 수준에 머물렀다. 이처럼 군비통제관련 증점들이 명맥을 유지해나가고 있었으나, 2006년 10월 9일 북한의 핵실험은 군비통

제협의를 걸림돌이 되었다. 계속되는 북한의 장거리 미사일 발사와 핵실험 등으로, 이명박, 박근혜 정부가 유엔제재에 적극 동참하면서 군비통제 관련 조치 협의들은 거의 중단되었다.

3.1.2. 분석

과거 정부에서 있었던 군비통제 관련 협의내용들을 분석해 보면, 초기 단계에서는 7·4공동선언에서 보는 것처럼 군비통제 관련조치보다는 한민족으로서의 통일과 남북적십자 회담 등 정치적 신뢰구축에 보다 무게 중심이 있었다. 이후 1990년대에 들어와 세계적인 군축과 화해 분위기가 조성이라는 국제적 환경의 영향으로 체계화된 군비통제 조치들이 제안되면서 8차에 걸친 남북 고위급 회담이 개최될 수 있었다.

1990년대 북한의 군비통제 관련 제안들은 과거보다 형식적인 면에서 보다 구체적이며 체계적인 제안을 담고 있으나, 내용면에서는 주한미군 철수를 목표로 미국과 평화협정체결과 불가침 선언을 강조함으로써 이전과 동일한 형태를 보이고 있다. 이규열 박사는 이런 북한의 제안에 대해 군사적 협의안을 정치적 관계의 일부로 종속시킴으로써 실현가능성이 희박하고, 연합훈련 중지와 주한미군 철수를 선결과제로 제시하여 남한이 받아들이기 어렵게 하였으며, 병력 감축을 주장함으로써 선진적 효과 창출을 목표로 하고 있었다고 평가하고 있다[14]. 이러한 북한의 제안에 대해 남한은 정치·군사적 신뢰구축을 바탕으로 불가침 협정 체결, 구조적 군비통제를 점진적·단계적으로 추진한다는 원칙을 일관적으로 견지함으로써, 일정 간격이 형성됨으로써 실질적 성과를 거두지 못하였다[15]. 이를 분석기준에 의거 정리해 보면 <표 3>과 같다[16],[17].

과거 남북한 간 협상과정과 합의에서 알 수 있는 가장 큰 교훈은 정치적 신뢰구축이 선행되어도 군사적 신뢰구축을 포함한 군비통제관련 조치들의 뒷받침 없이는 가시적 성과를 달성하기 어렵다는 것이다. 이와 과거 남북한이 제안한 주요조치들이 가시적인 성과를 거두기 어려웠던 이유는 아래와 같다.

먼저, 제안목적 측면에서, 북한이 선진효과에 집중하여, 남한은 실현가능성에 의구심을 품게 되었다.

둘째, 위협인식측면에서, 북한은 역내 배치된 핵전력을 포함한 주한미군과 전시 증원세력에, 남한은 북한 군사력에 초점을 두어, 대상 자체가 상이하였다.

〈표 3〉 분야별 남북한의 주요 쟁점 비교

구분	북한	남한
기본 원칙	신뢰구축-군비축소 동시 실현	신뢰구축-군비제한- 군비축소의 단계적 접근(주한미군 별도)
정치적 신뢰구축	•불가침선언 •미국과 평화협정체결	•불가침선언 •남북 평화협정체결
군사적 신뢰구축	•군사훈련제한/통보 •DMZ 평화 지대화 •직통전화설치 •군사공동위 설치	•군사훈련통보/참관 •DMZ 완충지대화 •군 인사 상호방문 •군사정보 교환 •직통전화설치 •군사공동위 설치
군비 제한	•없음	•공격무기, 병력의 상호동수 배치 •전력배치 제한구역
군비 감축	•3단계 병력감축 •군사장비 개선 금지 •군축 정형통보 검증 •비핵지대화 •주한미군 철수	•통일국가대비 적정 군사적 수준 유지 •방어 전력으로 개편 •공동검증단과 상호 감시단 운용

셋째, 제안 대상 및 범위 측면에서, 북한은 병력 감축에, 남한은 신뢰구축 등 정책적 단계 준수에 초점을 두므로써, 협의에 이르는 과정이 쉽지 않았다.

넷째, 의사결정 측면에서 보면, 북한은 독단적인 제안이 가능하였으나, 남한은 한미 연합작전체계상 협조가 필요하여 즉시적인 대응이 제한되었다.

마지막으로 많은 제안들이 오고가고 일정부분 협의에 도달하기도 하였으나, 북한의 잦은 도발과 분쟁 발생은 더 이상 협의가 지속될 수 없게 만들었다.

이런 점들은 군비통제 이론에서 중시하는 양자 간 ‘합의 또는 공통의 이해’가 형성되지 않았으며, 제안내용들은 서로 대척점에 있었다. 또한 정전협정 관리 주체가 유엔사이고, 남북한의 동맹 및 군사지휘체계가 ‘2+2’ 혹은 ‘4’의 양상을 띠고 있었다는 점 역시 가시적 성과달성 저해요인으로 분석된다.

3.2. 9.19군사합의의 주요 내용 및 분석

2018년 2월 평창동계올림픽 단일팀 구성을 통해 조성된 화해무드는 4월 27일 판문점 남북정상회담으로 이어졌다. 이 과정에서 남북한 간에는 평화체제 정착과 이를 지원하기 위한 군사적 신뢰구축을 포함한 제

래식 군비통제 관련 의제가 부분적으로 다루어졌다.

3.2.1. 주요 내용

문재인 대통령이 2018년 평양을 방문하였을 때, 남측 송영무 국방장관과 북측 노광철 인민무력상이 합의하여 서명한 ‘9.19군사분야합의서’는 ‘9월 평양공동선언’의 정치적 신뢰구축을 군사적으로 지원하는 문서이다. 이는 두 차례의 남북 정상급 회담, 8번의 문서교환, 17시간의 마라톤회담을 포함한 세 차례의 남북군사회담, 52회에 걸친 유엔사측과의 협의를 거친 것으로 군사적 신뢰구축을 통해 평화와 공동번영을 추구하기 위한 양측 노력의 결정체이다[18]. 문재인 정부가 들어선 이후 4.27정상회담에서 시작된 주요 회담에서 양국 간에 협의된 주요 내용은 <표4>와 같다[19].

〈표 4〉 분야별 남북한의 주요 쟁점 비교

구분	주요 내용	비고
4.27 남북 정상 회담	•공고한 평화체제 구축 -무력 불사용/불가침 협의 -확성기 방송/전단살포 중지 -비무장 지대의 평화지대화 •군사적 신뢰구축/단계적 군축 •평화협정 체결	군비통제 진행방향 합의
6.12 베트남 정상 회담	•미·북 관계 정상화 •한반도 평화체제 구축 •완전한 한반도 비핵화 •전사자 유해 송환 •한미간 군사훈련 잠정 중단조치	핵군축 및 정치적 신뢰구축
제8차 남북 정상급 회담 (6.14)	•군 통신선 복구 •서해 해상 6.4합의 복원 •JSA 비무장화 •DMZ 내 시범적 GP철수 •남북공동유해 발굴 •서해해상 적대행위 중단조치	
통신실 무접촉 (6.25)	•동·서해지구 군통신선 정상화 •서해 남북경비합정간 국제상선 공동망 활용 합의	정보교환
군사실 무회담 (9.13)	•비무장지대 감시초소 축소 규모 •유해공동 발굴 장소 합의	군사적 긴장완화
9.19 남북 군사 합의서	•지·해·공 적대행위 중지 •우발적 충돌방지 조치: 작전수행 절차 개선 •비무장지대 내 GP철수 •JSA 비무장화 •공동 유해 발굴/지뢰폭발물 제거 •한강하구 공동이용	적대행위 중지 및 군사적 신뢰구축
정상급 회담	•군사공동위 구성 합의	

표에서 보는 것처럼, 남북한 간에는 양측 수뇌부 간에 정치적인 평화구축에 대한 합의가 선행되고, 이를 지원하기 위한 군사 분야 조치합의가 뒤따르고 있다. 4.27정상회담에서는 우선적으로 상대방을 자극할 수 있는 확성기 방송과 전단 살포 중지 등이 협의되고, 향후 군비통제조치 협의의 진행방향만 제시하고 있다. 이어 개최된 장성 및 군사실무 접촉을 통해 평화협정체결로 가기 위한 조치들을 협의하고, 이를 문재인 대통령의 평양방문 시 양측 군 수뇌부 간에 9.19군사합의서에 서명함으로써 구체화되고 있다.

정치적 합의인 평화체제 구축을 위해 ‘군사분야합의서’에서는 지·해·공 등 모든 공간에서 적대행위 중단 및 우발충돌 방지를 위해 작전수행절차를 개선하고 ‘남북군사공동위원회’를 구성하기로 협의하고 있다.

이는 단계적 구축 등 제반 군사 현안문제들을 해소할 수 있는 실행방안 협의 및 추진 토대를 구축하여 전쟁위험을 실질적으로 해소하기 위한 조치들이다. 이뿐만 아니라 DMZ 내 남북공동 유해 발굴, 비무장 지대 및 서해북방한계선 일대를 평화로운 공간으로 전환하는 것에 협의함으로써, 군사적 긴장완화 및 신뢰구축을 위한 비군사적 분야조치들을 추진할 수 있는 군사적 지원 여건을 보장하고 있다.

3.2.2. 분석

국방부는 이와 같은 조치들을 통해 상호 신뢰할 수 있는 안보환경과 북한이 비핵화 조치를 취할 수 있는 여건을 조성함으로써 비핵화 및 평화체제 구축 추진을 위한 여건을 마련하였다고 자평하고 있다. 나아가 합의들은 남북 간 상호진정성 확인, 한반도에서 항구적인 평화정착을 이룰 수 있다는 자신감을 고취하였을 뿐만 아니라 국민적 공감대도 확보하였다고 한다.

하지만 이러한 군사합의는 일부 학자와 군 출신 인사들의 언론 출연이나 기고 등을 통해 비판을 받아오다, 급기야 2019년 1월 30일에는 예비역 장성 450명으로 구성된 단체가 9.19군사합의 폐지를 주장하는 대국민 성명을 발표하기도 하였다[20]. 이들이 주장하는 비판의 핵심은 북한의 비핵화가 되지 않은 상태에서의 군비통제(군축)조치는 의미 없다는 점[21]과 서해완충구역상에서 남한의 영토선이었던 북방한계선 포기, 상대적으로 우위에 있던 항공 및 해상전력의 운용

효과 저하 등으로 요약된다[22]. 이로 인해 북한이 합의를 위반할 시 남한의 안보는 일대 도전에 직면할 것이며, 남북한 간 초보적인 군사적 신뢰구축이 되지 않은 상황에서 합의를 이행, 실천하는 것은 검증 측면에서도 문제가 많다는 점 등을 지적하고 있다.

이러한 비판에도 불구하고, 9.19군사합의는 예정대로 진행되어 2018년 11월 22일 중부전선 화살머리고지일대 전술도로 연결 작업이 완료되고[23], GP철수 완료, 한강하구 수로조사가 12월 9일에 완료[24]되는 등 9.19군사합의를 체결한 이후 2019년 2월까지 5개월 동안 남북한은 단 한건도 합의사항도 위반하지 않았다[25]. 군사합의 내용을 역으로 보면, 유사 시 우리 군의 대비태세를 강화할 수 있는 측면도 있다. 예를 들어, 지·해·공 적대행위 중지는 수도권 방어에 취약한 것이 아니라 오히려 훈련을 실제 침공으로 오인할 수 있는 위험성을 해소, 위기로의 확대를 방지할 수도 있다[26]. 따라서 9.19군사합의는 첨예한 대결상태의 군사적 긴장을 상호 신뢰할 수 있는 안정적 상황으로 전환시키는 계기를 마련했다고 볼 수 있다[27].

3.3. 과거와 현 919군사합의내용 비교 분석

이번 9.19 군사분야 합의는 과거와 비교, 남북 양측이 기존에 제안하였던 조치들 중 인적자원교류, 군사정보 자료공개 및 교환, 군사훈련 사전 통보 및 참관 등을 제외한 대부분의 영역이 포함되어 있다. 이는 남북한 간 군비통제관련 합의가 가장 활발하였던 1990년대 8차에 걸친 남북고위급 회담 시 양측에서 제안하였던 내용에 비교하여도 GP 철수, 한강하구 평화지대 이용, 공동수로 조사, 유해 공동 발굴 등이 추가됨으로써 이론적인 측면에서 보면 중급 수준 이상의 협의가 완료되었다. 또한 양측이 이행 가능한 분야로 협의가 이루어져, 현재까지 성실하게 이행 가능하였다.

양측은 이번 합의에서 군축제한 등 이행불가능하고 상호 불신을 초래할 수 있는 선전적 목적에 치우친 부분을 최소화하였다. 또한 실행가능성에 의구심으로 가지거나 일방적인 주한미군 철수 등 상대방이 받아들이기 힘든 부분을 고집하지 않았다. 대신에 GP철수에 나타나는 것처럼 양측이 선제적으로 대응하거나, 한강하구 수로조사에서 보는 것처럼 정부기관이 행하는 제반 조치들을 군에서 적극 지원함으로써 그 결실을

맺을 수 있었다. 특히 서해 5도 북방한계선 일대에서 무력충돌 방지와 안전한 어로활동 보장조치는 정치적 신뢰구축 조치들로, 군사적인 뒷받침이 절실한 사안이다.

남북 양측 이외에 비무장지대 유해 공동 발굴, JSA의 비무장화 등은 동맹 혹은 다자간 신뢰구축 조치의 일환이며, 미국 등 동맹국 국민들의 여론을 유리한 방향으로 이끌 호재로 작용할 가능성이 높다. 만일 국제적인 여론이 남북한이 추구하는 군사적 긴장완화를 지원하게 된다면, 미국 등 국제체제 주도로 해결책을 모색하고 있는 북한의 비핵화에도 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 또한 유엔안보리 중심으로 실행되고 있는 제재조치 완화에도 긍정적 영향을 미쳐, 국제사회의 개입수준은 남북한의 안보와 경제발전에 저해되지 않고 양측의 화해를 유도하는 방향으로 전략적 수정을 가져올 수도 있다. 이렇게만 된다면, 핵문제는 국제사회 주도로 해결되어 나가지만, 재래식 군비분야에서의 군사적 신뢰구축과 군비제한, 군축은 양 당사자 간에 해결할 수 있는 토대가 형성될 수 있을 것이다.

이번 '9.19군사분야합의서'는 과거 정부들이 대북협의를 시 취했던 군비통제 목표와 접근방법, 군사적 비대칭성, 협상주체 등에서의 차이를 극복함으로써, 향후에 예정되어 있는 철도·도로 협력사업, 해주 직항로 이용 및 제주해협 통과, 한강(임진강)하구 공동이용 등의 사업 추진 시 국제사회 제재의 틀 내에서 군사적 보장대책을 수립할 수 있는 기초를 제공하고 있다[28]. 계획대로 추진된다면, 군비통제 이론에서 강조하는 구성원들 간의 합의측면에서 정부와 군, 국민뿐만 아니라 국제사회 공감대를 형성함으로써, 핵문제를 제외한 재래식 군비제한 및 군축의 문제를 양 당사자들이 주도할 수 있는 원동력이 될 것이다.

4. 향후 군비통제 추진 방향

4.1. 추진을 위한 환경적 요인

먼저, 북한의 비핵화 가능성이다. 핵문제를 해결하기 위한 미국과 북한 간 정상회담이 2018년 6월 12일 싱가포르에 이어 2019년 2월 27-28일 베트남 하노이에서 개최되었다. 회담 전, '완전하고 검증 가능한 봉인(CVC: Comprehensive Verifiable Capping)' 책

이 미국 국무부 등 정부에 대북협상전략을 조언하는 토비 돌턴 카네기 국제평화기금 행정책임연구소장에 의해 제기되기도 하였다[29]. 그러나 미 국무성 폼페이오 장관은 '최종적으로 완전하게 검증된 비핵화(FFID)'협상 목표는 변하지 않았다고 강조하고 있다. 비록 협상이 결렬되어 성과 없이 끝났지만, 주변국인 중국, 러시아, 일본 등도 미국이 주장하는 북한 비핵화 목표에 동의하고 있어, 점진적 단계적으로 진행되더라도 언젠가는 달성될 것이다. 이 과정에서 한국은 국제사회에 맡겨두지 말고, 양국 간 중재뿐만 아니라 주변국과의 공조체제를 유지해야 할 것이다[30].

다음은 북한의 변화되고 있는 태도이다. 북한 김영철이 트럼프 미 대통령에게 김정은의 친서를 전달하면서 평화체제가 구축되더라도 주한미군 철수를 요구하지 않겠다는 입장을 직접 표명한 것으로 전해지고 있다[31]. 게다가 2018년 8월 1일 미 상원이 채택, 13일 트럼프 대통령이 서명한 '2019 회계연도 국방수권 법안'에 따르면 '완전하고 검증 가능하며 불가역적인 비핵화(CVID)'와 주한미군 병력을 2만 2천 이하로 감축 시 의회 승인을 받도록 조치하고 있다[32][33].

이에 추가하여 날로 악화되고 있는 북한 내부의 경제사정은 김정은으로 하여금 개혁 개방에 눈을 돌리게 하고 있다. 한 예로 북한이 대외투자 유치를 위해 개설한 '조선의 무역' 홈페이지를 들 수 있을 것이다. 이는 북한이 지난 4월 전략적 노선으로 선포한 '경제건설 총력집중'에 필요한 무역정책, 법률·법규, 무역회사, 투자대상, 경제개발구역, 무역상품 등을 소개하는 항목 등으로 구성되어 있다[34]. 이런 북한의 정책변화가 가능하기 위한 선결조건은 비핵화와 유엔 등 국제기구와 미국 등 주요국의 제재 해제이다. 이를 위해 북한은 변화되고 있으며, 개혁 개방의 속도도 소요에 비례하여 빨라지는 요인으로 작용할 것이다.

이상과 같은 국제사회와 미국의 지원, 북한의 태도 변화를 고려, 이를 뒷받침할 수 있는 군비통제 수단 및 조치들에 의한 군사적 지원은 필수적이다. 따라서 이런 환경적 요인은 9.19 군사합의서를 능가하는 정치·군사적 신뢰구축, 군비제한이나 군축 등의 다양한 군비통제 수단과 조치들의 확대를 요구할 것이다.

4.2. 분야별 군비통제 추진방향

국방부는 2018년 발간한 국방백서를 통해 ‘919 군사분야합의서’를 최초로 군사력 통제를 통해 우발적 충돌방지, 군사적 신뢰구축 실천방안에 합의하여 재래식 군사질서를 획기적으로 전환시키는 계기가 되었다고 평가하고 있다. 이를 기반으로 판문점 선언에서 합의한 평화체제 구축 등 정치적 신뢰구축을 군사적으로 지원하고, 군사적 신뢰구축 정도에 따라 군비제한 및 군축을 점진적·단계적으로 추진할 것이라고 밝히고 있다[35]. 하지만, 본 논문에서는 이론적 검토결과를 토대로, 군사적 신뢰구축과 군비제한 및 군축 추진 방향으로 구분하여 논해 보고자 한다.

4.2.1. 군사적 신뢰구축

지난 4.27 판문점 선언과 9.19군사합의서에 나타난 합의사항들을 분석해 보면, 대부분의 내용들이 기존 정책의 연장선상에 있다. 그럼에도 불구하고 이론적 측면에서 높게 평가하는 이유는 남북한이 당장 이행 가능한 실제적인 세부조치들에 대한 합의가 도출되고, 짧은 시간에 달성 가능하였다는 점이다. 이 때문에 이번 남북한이 협의한 신뢰구축 조치들이 미국, 중국, 러시아, 일본 등의 주요국가와 CNN, BBC, 뉴욕 타임스 등 국제 언론매체들로부터 호평을 받고 있는 것이다. 그래서 메티스 전 미국방장관도 공개적으로 이들 합의에 대한 지지를 밝힐 수 있었을 것이다[36].

현재 합의된 내용을 <표 1>의 군사적 신뢰구축 조치 분야별로 살펴보면, 정보 및 통신 분야와 군사적 억제분야에 한정되고 있는 것을 알 수 있다(<표 5 참고>). 이는 한미연합사령부가 전시작전통제권을 행사하고 있어, 훈련 참관이나 군부대 시찰 등의 분야는 남한 단독으로 협의가 불가한 점에서 기인하고 있다. 또한 유엔사가 행사하고 있는 정전협정 관리역할 때문에 미국의 의도를 무시하기 어려워 미 국방성뿐만 아니라 국무성과도 협의가 필요하기도 하다. 하지만, 냉전시대 유럽의 군사적 신뢰구축 환경과 비교해 보면, 5천년 단일국가였으나 70년 분단국가로 지낸 민족으로 표상이 일치하고 있어 정부의 노력여야에 따라 여야합의 및 국민적지지 획득은 어렵지 않을 것이다.

위 표에서 보는 것처럼, 한국군이 처한 특수한 작전 환경은 한국군 및 정부 자체 조치 분야가 한정될 수밖에 없는 제약요인을 안고 있다. 따라서 남북한 자체보

다는 동북아안보환경을 고려, ‘2(남북한)+2(미국과 중국) 체제’를 고려함으로써 유사시 이행 보증의무 등의 국제적 연대 분위기 조성을 검토할 필요가 있다. 이에 이르는 과도기적 형태로 유엔안보리에서 유엔사를 직접 지휘·감독할 수 있도록 권한을 변경하여 제3국 및 국제기구에서 관리하는 방안도 유용할 수 있다.

<표 5> 신뢰구축 분야별 합의사항

구 분	합의 내용	비고
정보 및 통신	<ul style="list-style-type: none"> •동·서해 군통신선 정상화 •경비합정 국제통신망 활용 •작전수행절차 개선 •장성/실무회담 정례화 	
참관 및 시찰	없 음	전시 작전 통제권
군사적 억제	<ul style="list-style-type: none"> •한미연합훈련 잠정중단 (싱가포르 정상회담: 6.12) •비무장 지대내 GP 철수 	평시 작전권
	<ul style="list-style-type: none"> •지·해·공 적대행위 금지 (한국군에 한정) 	

군사적 신뢰구축분야별 추진전략은 아래와 같다.

첫째, 정치 및 군사지도자 간 신뢰 증대를 위해 잦은 만남과 교류의 장을 마련하기 위해 직급 및 직위별 만남 주기 정례화,

둘째, 상호 군사교류를 활성화하기 위해 한국군 자체적으로 개방 가능한 근무, 지원시설에 대한 시찰을 허용하고, 국방대 석사과정, 각 군 어학부, 사관학교 및 각 대학 군사학과 등을 북한 교환학생들에게 개방.

셋째, 세계군인체육대회에 단일 선수단 편성 참가, 군사 및 안보학술 세미나 공동개최, 지상군 페스티벌, 항공우주박람회, 관함식 등 국제행사 초청 및 공동참여를 통해 공통의 이해조성 추구,

넷째, 주요 훈련 참관 및 합동훈련은 중앙재해대책 훈련 등 재해재난, 대테러, 해상 구조 및 의료지원 등의 분야부터 점진적으로 개방하는 등 상호교류를 적극적으로 추진할 필요가 있다.

4.2.2. 군비제한 및 군축

남북한 간에 종전협정이나 평화협정이 체결되고, 본격적인 재래식 군비제한이나 군축이 협의되기 시작하면, 주한미군 문제가 거론되지 않을 수 없을 것이다. 따라서 주한미군의 규모 등과 관련된 군비제한도 한

반도 재래식 전력과 함께 다루어질 가능성이 높다. 하지만 이를 직접적으로 다룬다면 득보다는 실이 많을 가능성이 높으므로 군축대상에서 제외하는 것이 바람직하다. 따라서 군비제한 및 군축 추진의 정치적 목표는 통일을 위한 남북 간의 평화공존 체제 수립에 기여하는 것으로 설정하고, 이를 지원하기 위한 군사적 목표는 북한의 대규모 공격 능력 제거, 군사적 불균형 해소, 균형 감축을 통한 군사적 안정성 증진과 분쟁 발생 시 평화적 해결에 기여하도록 선정되어야 한다.

이러한 목표를 달성하면서도 동북아 안보환경을 고려, 장기적으로는 통일 이후 대주변국 역제능력 확보에 저해되지 않아야 할 것이다. 통일 후 관련 연구에 따르면, 군사력 규모는 최소 23.3만(박재하)에서 최대 60만(제정관) 정도의 상비군으로 제시되고 있다[37]. 그러나 이는 당시의 정치적 상황, 위협 수준, 군사기술, 경제력, 국민여론, 사회학적 영향 등의 다양한 요소가 복합적으로 작용할 것이므로 특정규모로 단정할 수 없다[38]. 또한 완전한 통일이 이루어지기 전에는 대북위협을 무시할 수 없으므로 주한미군을 현 수준으로 유지한 가운데, 육해공군의 주요 전투장비 중 상정성이 있으면서도 협의가 쉬운 1-2개를 택해 군축협상 및 감축을 시도하는 것이 바람직하다.

현재 가장 위협이 되고 있는 북한의 대량살상무기는 남북한 간 협상보다는 BWC, CWC 등과 같은 국제군비통제기구를 활용하고, 주변국들과도 협의를 통해 마찰이 일어나지 않도록 유의하여야 할 것이다[39]. 이를 위해 가능하면 동북아다자안보협력협의체를 구성하여, 역내 국가들이 한반도 군축에 긍정적인 역할을 하도록 유도하여야 한다. 이 과정에서 가장 중요한 검증은 효과적으로 시행하기 위해 국제전문기구(UN, IAEA)와 제3국을 활용함으로써, 신뢰성을 확보하고, 불필요한 오해 발생을 최소화하여야 한다.

5. 결 론

지금은 비록 분단되어 있지만, 남북한은 수천 년의 역사가 흐르는 동안 단일국가였다. 이점은 ‘북한 바로 알기’ 등을 통해 대국민 홍보만 강화한다면, 작금의 남남국론분열을 최소화하며 평화체제 구축에 대한 국민적 합의를 도출할 수 있는 가능성을 최대화시킨다. 따

라서 기존의 비밀협상방식에서 벗어나 공개적으로 합의하고 국민들에게 이를 즉시에 공포한다면 일시적 저항이 있을 수 있으나, 시간이 흐르면서 국민들도 변화를 수용할 수 있을 것이다. 게다가 국가 간 경쟁수단이 안보에서 경제와 문화로 그 영역이 변화되고 있다는 점은 남북한 간의 군사적 대결을 종식해야만 하는 역사적 당위성을 우리에게 부여하고 있다.

현 정부가 추진하고 있는 제반 관련 조치들은 평화체제 정착에 긍정적으로 기여하는 것들만 우선적으로 시행되고 있어, 군비통제 이론측면에서 큰 문제없이 정상적인 방향으로 진행되고 있다. 그럼에도 불구하고, 남북한 합의사항이 남한 내 갈등으로 번지고 있는 이유는 6.25전쟁 등 무력갈등을 겪으며 쌓아온 북한정치체제에 대한 불신, 즉 머릿속에 쌓아온 이미지의 영향이 클 것이다. 그렇지만 정부는 반대 의견을 무시하기 보다는 안보에 있어 한 치의 빈틈도 없어야 한다는 것을 명심하고 신중하게 접근하여야 한다. 이를 위해 정부는 군비통제 관련 제반조치를 취하면서 대국민 설득 및 홍보를 적극적으로 실시하여야 할 것이다.

참고문헌

- [1] 한용섭, ‘국방정책론’, 박영사, 2014.
- [2] 김경수, ‘비확산과 국제정치’, 법문사, 2004.
- [3] Larsen, Jeffrey A (ed.), ‘An Introduction to Arms Control: Cooperative Security in a Changing Environment’, Lynne Rienner Publisher, 2001.
- [4] 이규열, “남북한 간 실질적 군비통제 방안,” 전략연구, 7월호, p. 135, 1999.
- [5] Davis, Paul K, “Toward a Conceptual Framework for Operational Arms Control in Europe Region,” The Rand Corporation R-3704-USD, p. 1, November 1988.
- [6] 김경수, ‘비확산과 국제정치’, 법문사, 2004.
- [7] 대한민국 국방부, ‘국방백서 2018’, 2018. p. 214.
- [8] RAND Strategy Assessment Center, “A Conceptual Framework for Operational Arms Control in Central Europe,” RAND RESEARCH BRIEF-7802, pp. 1-4, June 1989.

[9] Tulliu, Steve and Schmalberger Thomas, 'Coming to Terms with Security', UN Geneva, 2003.

[10] Tulliu, Steve & Schmalberger Thomas, 2003.

[11] 김재홍, "한국의 통일·대북정책 전개와 남북 군비통제 모색," 한반도 군비통제 제55집, 12월호, pp. 7-25, 2014.

[12] 통일부, '2002 통일백서', 2002.

[13] 김재홍(2014), p. 14.

[14] 이규열(1999), pp. 161-164.

[15] 국방부, '국방백서 2008', 2008.

[16] 통일원, '남북한 군축제의 관련 자료집', 통일원 남북대화 사무국, 1994.

[17] 황진환, "남북한 군비통제," 대한정치학 회보, 제8집 2호, p. 13, 2000.

[18] 정경영, "판문점선언 이행을 위한 군사분야 합의서의 오해와 진실," 정세와 정책 제12호, pp. 1-6, 2018. 10. 11.

[19] 국방부 대북정책관실, "판문점 선언을 이행을 위한 군사분야 합의서 해설자료," 2018.

[20] 윤상호, "예비역 장성 450명 '남북군사합의 폐기해야,'" 동아일보, 2019년 1월 31일.

[21] 류제승, "[시론] 그래도 남북한 힘의 균형은 유지되어 한다," 중앙일보, 2018년 10월 2일.

[22] 이철재, "서해 훈련중단구역 북 50km, 남 85km ... NLL 무시했다," 중앙일보, 2018년 9월 20일.

[23] 이철호, "65년 만에 비무장지대 남북간 도로 뚫렸다...," KBS 뉴스, 2018.

[24] 변지희, "남북, 한강하구 공동수로조사 완료," 조선일보, 2018년 12월 9일.

[25] 정희안, "남북 '9·19 군사합의' 이후 5개월간 합의 위반 0건," 경향신문, 2019년 2월 20일.

[26] 정경영, "군사 분야 합의서의 오해와 진실," 정세와 정책, 제12호, p. 6.

[27] 국방부 대북정책관실(2018년 9월 19일), p. 4.

[28] 국방부 대북정책관실, pp. 19-21.

[29] 김정안, "CVC는 '북핵 개발 잠금장치'...", 동아일보, 2019년 2월 15일.

[30] 한승조, 신진, "리비아 모델을 통한 북한의 핵 정책 평가와 전망," 융합보안논문지, 제18

권 3호, p. 120, 2018.

[31] 김지훈, "北 김영철, 트럼프에 "주한미군 철수 거론 않겠다" 약속," NEWSIS, 2019년 2월 7일.

[32] 이다비, "트럼프, '주한미군 감축 제한' 국방수권법안에 서명," 조선일보, 2018년 8월 14일.

[33] 송수경, "주한미군 상향규모 철수는 협상 불가, 미국방수권법 의회 통과," 연합뉴스, 2018년 8월 2일.

[34] 김재중, "북한 '조선의 무역' 홈페이지 개설, 경향신문, 2018년 10월 15일.

[35] 대한민국 국방부, '국방백서 2018', p. 214.

[36] 박효인, "메티스 미 국방, '남북군사합의서 지지하나' 질문에 '그렇다,'" KBS 뉴스, 2018년 11월 1일.

[37] 박영택 외, '남북한 군사력의 현재와 미래', 한국국방연구원, 2010.

[38] 우정민, "한반도 군사적 현안에 관한 미중관계 고찰," 융합보안논문지, 제17권 제3호, p. 92, 2017.

[39] 한관수, "한반도 통일과 군사통합," 융합보안논문지, 제15권 제7호, p. 129, 2015.

[저 자 소 개]



이 표 규 (Lee, Pyo-Kyu)
 1986년 3월 해군사관학교 이학사
 1994년12월 국방대 안정보장학석사
 2003년 3월 영)웨일스 전략연구석사
 2006년 3월 영)웨일스 국제정치학박사

email : pyokyumc@dankook.ac.kr