군비통제 관점에서 본 9.19 남북군사합의의 의의와 전망

한 용 섭*

❖ 요 약 ❖

2018년 분단 역사상 처음으로 남북한 간 운용적 군비통제에 관한 9·19 군사합의가 이루어졌다. 이 군사합의는 지상과 해상, 공중에서 평화지대를 설치하는 등 남북 양측의 이행이 뒷받침되는 군비통제 합의이며, 이중 일부는 이미 시행되고 있다는 점에서 과거의 남북군사합의와는 다르다는 특징을 보이고 있다.

그러나 한국 사회내에서 9·19 군사합의가 한국의 평화와 안보에 도움이 된다는 긍정론과 해롭다는 부정론 간의 격렬한 논쟁이 벌어지고 있다. 이러한 긍정론과 부정론의 대결은 정치적 논쟁으로 번져, 9·19 군사합의의 본질을 놓칠 위험성이 있다. 따라서 본고에서는 남북한 간의 군비통제의 선험적 모델이 된 유럽의 재래식 군비통제의 개념과 이론, 사례에 대해 설명을 하고, 보편적인 군비통제의 관점에서 9·19 군사합의가 지니는 진정한 의의와 문제점 및 정책적 시사점을 도출하며, 향후 이에 대한 보완 및 발전사항, 전망 등을 모색해 보기로 한다.

핵심어: 군사적 신뢰구축(CBM), 제한조치, 군축, 운용적 군비통제, 9.19 군사합의

Ⅰ. 서 론

한반도에서 군사적 긴장을 완화하고 신뢰를 구축하는 실질적인 방안은 무엇일까?

탈냉전 직후와 2000년 햇볕정책 추진시기를 제외하고, 남북한 간에는 재래식 분야의 군사적 긴장과 북한 핵과 미사일 개발로 인한 전략적, 군사적 긴장이 지속되어 왔다. 특히 북한이 6회에 걸쳐 핵실험을 감행하고 핵 보유 국가임을 공표한 후, 서울과 워싱턴에 대해 핵공격 위협을 가하면서 강압 내지 강제 목적으로 남한에 대한 북한 군대의 무력도발 가능성이 매우 높아진 것은 사실이다.

남북한 간의 군사대결 상황은 6·25전쟁 이후 계속되어 왔으나 1990년대 세계적

* 국방대학교 교수

차원의 탈냉전과 더불어 새로운 전기를 맞았다. 남한은 이를 주동적으로 해소하기 위해서 북한과 1992년 2월 "남북 사이의 화해, 불가침, 교류협력에 관한 합의서(일명 기본합의서)"와 기본합의서의 부속합의서에서 무력사용금지와 우발적 충돌방지, 그리고 5대 불가침 이행 보장조치 등 긴장완화와 신뢰구축 관련 제목에 합의했다. 그러나 상호 이행을 위한 구체적인 논의에 들어가지 못하고, 북한의 핵개발 문제가 심각해지고 한미 양국 정부가 핵문제 우선 해결방침으로 돌아섬에 따라, 재래식 신뢰구축과 군비통제 논의는 중단되었다(백영철 외 2005, 187~216).

2000년 6월 사상 최초의 남북한 정상회담을 통해 남북한 관계사에서 일대 전환점이 마련되는 듯 했으나 북한은 남한과 경제교류협력만 추구하고, 핵문제 등 군사안보문제는 한국을 배제하고 미국과 대화하려고만 했다. 이에 대해, 국내의 어떤 북한전문가는 북한이 경제지원이라는 이익만 취하고, 그 대가로 아무 것도 내놓지 않았다고 평가하기도 했다(김근식 2013, 193~214). 그러다가 2007년 제2차 남북정상회담에서 북한 핵문제는 6자회담에서 다루고, 재래식 군사문제는 남한과 국방부장관 회담을 가지기도 했으나, 이 또한 선언적 합의에 그치고 말았다. 그 이후 남북한 군사관계는 악화일로를 걸었다. 북한이 2008년 7월 금강산 관광객 피살, 2010년 3월 천안함 피격 및 11월 연평도 포격사태 등을 일으킴으로써 한반도에서 군사적 긴장이 고조되고, 남북한 관계는 악화되었다. 북한의 연이은 핵실험과 김정일 정권의 군사도발 때문에 핵과 재래식 군사 긴장은 최고조에 이르게 되었다.

문재인 정부 출범 초기에 북한이 제6차 핵실험과 화성 14호와 화성 15호 등 ICBM을 시험·발사하자, 미국의 트럼프 행정부가 북한에 대한 군사적 행동을 시사하고, 북한이 맞대응으로 협박함으로써 한반도에 전쟁위기가 고조되었다. 2018년 평창 동계 올림픽을 계기로 한국의 적극적 중재역할 덕분에 김정은 위원장이 대화를 통한 비핵화를 추진하려는 움직임을 보였고, 이어서 남북 정상회담이 개최되고, 북미 정상회담이 개최되었다.

문대통령은 남북정상회담에서 4.27 판문점 선언, 9·19 평양공동선언 및 군사분야합의서를 채택하였다. 이 군사합의서는 북핵문제가 북미 정상회담을 통해 해소될 것이라는 전제하에, 남북한 간에 재래식 군비통제를 통해서 긴장완화와 신뢰구축을 해나가기 위한 것이다. 그러나 9·19 군사합의의 정당성과 합리성을 둘러싸고 한국의 국내에서는 격론이 벌어졌으며, 한미 양국의 정부와 전문가 공동체 내에서도 갑론을박이 벌어지기도 했다.

따라서 본고에서는 남북한 간의 군비통제의 선험적 모델이 된 유럽의 재래식 군비통

제의 개념과 이론, 사례에 대해 설명을 하고, 보편적인 군비통제의 관점에서 9·19 군사합의가 지니는 진정한 의의를 분석하고 문제점 및 정책적 시사점을 도출하며, 향후 이에 대한 보완 및 발전사항, 전망 등을 모색해 보기로 한다.

Ⅱ. 유럽에서의 군사적 신뢰구축과 군축의 이론과 사례

1. 군사적 신뢰구축과 군축의 개념과 이론

군비통제가 국제정치나 국가 간의 군사관계에서 현실로 등장하고, 국가들 간에 합의를 거쳐 군비통제가 이행되게 된 것은 1970년대 유럽에서부터라고 할 수 있다. 군비통제는 군비경쟁과는 대조적인 개념으로, "군비통제는 평시에 양자 간 혹은 다자간에 상호 협의를 통해서 군사적 위협을 감소시키거나 약화시킴으로써 상호 간에 안보를 달성하는 행위"라고 말할 수 있다(한용섭 2015). 유럽에서는 첨예한 동서 양 진영 간의 군사적 대결과 대립을 해소하기 위해서 운용적 군비통제(operational arms control)와 구조적 군비통제(structural arms control)라는 두 가지 개념을 가지고 군비통제를 추구하였다(Blackwill and Larrabee, 1989).

운용적 군비통제란 "군사력의 규모, 구조, 무기체계를 그대로 두고, 군사력의 운용 즉, 훈련, 기동, 가용성, 작전, 행위, 특정지역에의 배치 등을 통제하는 것"을 의미한다. 군비통제 전문가들은 운용적 군비통제를 다시 두 가지로 구분하여 군사적 신뢰구축(CBM: Confidence Building Measures)과 제한조치(constraint measures)로 나누기도 한다(Darilek and Setear. 1990).

CBM이란 군사력에 대한 정보를 공개하고, 투명성을 높이고, 예측가능성을 증진시킴으로써 국가 간의 군사관계에서 신뢰를 증진시키는 것이다. 유럽에서는 1975년 핀란드의 수도 헬싱키에서 개최된 유럽안보협력회의에서 군사적 신뢰구축조치가 최초로 합의되고 추진되었다. 이를 최초 CBM이라는 의미에서 제1세대 CBM이라고 부른다. 1986년에 스웨덴의 스톡홀름에서 개최된 유럽안보협력회의에서 제1세대 CBM을 군사안보적으로 더욱 강화시켜서 신뢰안보구축조치(CSBM: Confidence and Security Building Measures)로 명명하고, 동서 양 진영은 CSBM에 대해서 합의하고 이행했다.

이 신뢰안보구축조치를 제2세대 CBM으로 부르기도 하였다. 이것을 탈냉전 이후에 비엔나회의에서 더 강화시켜서 제3세대 CBM이라고 부르기도 한다.

또한 군사적 제한조치는 재래식 군사력의 운용(operation)에 제약을 가한다는 의미에서 신뢰구축조치 보다 더 직접적인 조치이다. 즉 군사력을 감축시키지 않으면서 군사력이 사용되어지는 방법에 대해서 제약을 가하는 조치이다. 만약 일정 수준 이상의 군사훈련이 문제라면 그 훈련을 중지시키며, 만약 어떤 지역에 전투대비 태세가 너무 높다면 그것을 감소시키고자 하며, 기동이나 사격이 문제라면 그것을 제한하기를 원한다(Darilek and Setear. 1990). 만약 어떤 지역 내에 너무 많은 군사력이 배치되어 있어서 전쟁과 충돌의 가능성이 높다면, 그 지역 내에 군사력 배치에 제한을 가하는 것이다.

구조적 군비통제는 다른 말로 군축(arms reduction)이라고도 하는데, 이것은 군사력의 규모와 부대, 무기 보유수 등을 감축시키거나 폐기시키는 것이다. 군축을 시도하는 이유는 신뢰구축조치를 합의하고 이행하더라도, 군사적 의도는 단시간에 바뀔 수 있는 가능성이 있기 때문에(Lewis and Lorell. 1990), 이를 방지하고 평화공존과 공영의 조건을 만들기 위한 것이다. 어떤 정치지도자가 군사력을 많이 보유하고 있으면, 위장평화 내지 위장 신뢰를 조성하고, 기회를 엿보아 그 군사력을 사용하여 전쟁을 일으킬 수도 있기 때문이다.

2. 유럽의 군비통제 사례

1) 군사적 신뢰구축(CBM)

유럽의 군사적 신뢰구축조치는 1975년 헬싱키 최종선언과 1986년의 스톡홀름협약으로 대별된다. 1975년 헬싱키 최종선언에 담긴 신뢰구축조치는 병력 25,000명 이상이 참가하는 군사훈련을 21일 전에 통보하는 것이었으며, 군사훈련 참관단 초청은 회원국의 자발적 의사에 맡겨 놓았다. 따라서 법적인 구속성이 전혀 없었다고 할 수 있다. 군사적으로는 아무런 의미가 없다는 비판을 면키 어려웠다. 소련과 동구 국가들은 미국과 서방 국가들을 초청하지도 않았고, 군사훈련 통보 횟수도 매우 적었다.

이런 선언적 조치만으로는 군사적으로 아무런 구속력과 실효가 없다는 반성의 결과, 1986년 스톡홀름 유럽안보협력회의에서 서방측의 주도로 신뢰 및 안보구축조치가 합의되었다. 즉 군사적으로 의미 있고, 구속력이 있는 신뢰구축조치들이 스톡홀름합의에

들어가게 되었다. 그래서 이를 1975년 신뢰구축조치와 구별하여 1986년 신뢰안보구축조치(CSBM: Confidence and Security Building Measures)라고 부른다. 이때는 13,000명 이상의 병력과 300대 이상의 전차가 동원되는 군사훈련을 42일 전에 통보할 것을 의무화 하였으며, 통보국가는 매년 3차례의 현장 사찰단을 초청하도록 의무화하였다. 7만 명 이상의 병력이 참여하는 대규모 훈련은 2년 전에 통보하지 않으면 중지할 뿐 아니라 4만 명 이상의 훈련도 1년 전에 통보할 것을 의무화했다.

아울러 1986년 스톡홀름 협약에서 한 단계 더 진전된 신뢰구축 조치가 1990년 비엔나 협약에서 합의되었다. 이번에는 훈련제한 조치가 강화되었다. 4만 명 이상이 참가하는 훈련은 2년 전에 통보하지 않을 경우 훈련 자체를 실시하지 못하게 했으며 4만 명 이상의 훈련은 2년에 1회로 제한했다.

이러한 다자간의 신뢰구축의 결과 유럽에서는 탈냉전이 되었다. 탈냉전 이후 유럽안보협력회의는 1995년에 유럽안보협력기구(OSCE: Organization for Security and Cooperation in Europe)로 발전했으며, 유럽에서 성공한 각종 군사적 신뢰구축조치를 다른 지역에 적용하기 위해 노력해 왔다.

2) 제한조치(Constraint Measures)

1970년대와 1980년대에 유럽에서 고려된 제한조치에는 훈련제한, 작전제한, 배치제한 등이 있다. 훈련제한조치에는 1986년 스톡홀름선언에서 합의된 40,000명 이상의 훈련은 1년 전에 통보해야 하고, 75,000명이상의 훈련은 2년 전에 통보하지 않으면 훈련을 못하도록 했다. 1990년 비엔나 협약에서는 40,000명 이상 또는 900대 이상의 전차가 참가하는 훈련을 2년에 1회 이상 할 수 없도록 금지시키고 사전 통보를 의무화시켰다. 또한 13,000명 이상 또는 300대 이상의 전차를 하한선으로 하고 병력 40,000명, 900대 이상의 전차를 상한선으로 하는 규모의 훈련은 1년에 6회 이상 할 수 없도록 하며 사전 통보를 의무화시켰다. 또한 최소 9,000명 이상의 병력과 250대 이상의 전차가 참가하는 훈련 및 군사행위는 42일 전에 문서로 통보할 것을 의무화하고, 13,000명 이상의 훈련은 반드시 참관자를 초청해야 한다고 의무화시켰다. 이 조치는 현재의 군사력을 줄이지 않고 군사력의 운용에 제한을 가함으로써 그것들이 100% 힘을 발휘하지 못하도록 하기 위해 고안된 것이다.

따라서 이러한 제한조치들을 사찰하기 위하여 불시에 검증단이 상대편의 영토 내로

방문한다면 미리 위기사태 이전에 이를 조기 경보할 수 있다는 것이다. 이 제한조치는 방어하는 국가의 군대보다는 공격하는 국가의 작전능력에 보다 더 많은 영향을 주기 위해서 고안된 조치로써 특히 전쟁준비에 걸리는 시간과 비용을 더 많이 들게 할 뿐 아니라, 전쟁준비가 조기에 경보 가능하도록 고안된 것이다.

그러나 유럽에서는 배치제한조치가 재래식무기감축회담(CFE: conventional forces in Europe)회담에서 제안되기는 하였지만 감축조치가 먼저 미·소와 양 진영 국가들 간에 합의되었으므로 이 조치가 실제로 채택되지는 못하였다. 그 이유는 각국이 이미 군사력 감축에 합의했으므로 적은 군사력을 효율적으로 운용하기 위해서는 작전적 측면에서 타국의 간섭을 받기를 원하지 않았기 때문이다.

3) 유럽의 재래식 군축조치(Arms Reduction Measures)

유럽에서 재래식 군축조치의 최대 목적은 유럽의 안정과 안보를 강화시키기 위하여 군사력의 불균형을 시정한다는 것이었다. 1989년 비엔나 회담의 최종 결의문은 CFE회담의 목적이 유럽 대륙에 있어서 안정성과 안보를 강화시키는데 있으며 이 목적달성을 위하여 세 가지 중간 목적이 있음을 밝혔다. 첫째, 낮은 군사력의 수준에서 안정적이고 안전한 균형을 달성하며 둘째, 군사력의 비대칭성을 제거하며 셋째, 큰 규모로 기습공격과 공격작전을 감행할 수 있는 가능성을 방지한다는 것이었다. 군사적 불안정의 근본적인 원인은 무엇보다도 한편이 상대편에 대하여 기습공격을 할 능력과 가능성이 있다는 것이다. 침략의 가능성은 결국 지도자의 뜻대로 이용가능한 군사력이 있는가 혹은 없는가에 달려있다. 따라서 군사력을 많이 가진 쪽이 감축시키지 않는다면 군비경쟁을 계속하는 양측은 위협을 서로 느끼게 되는 것이다.

그래서 재래식 군축조치가 해결하고자 한 최대 안보문제는 나토에게 불리한 바르샤바조약기구의 우세한 재래식 군사력이었다. 나토 국가들은 재래식 무기 감축협상의 결과 양측이 동의할만한 안정적인 수준의 군사력은 어느 정도인가를 연구하였고 이 연구결과를 바탕으로 재래식 군축협상의 가이드라인으로 삼았다(James Thomson 1988). 미국의 재래식 군축 제안에 대해 냉담한 반응을 보여 왔었던 소련의 내부에서 개혁개방적인 지도자인 고르바초프의 등장으로 일대 전환이 일어났다.

고르바초프는 방어하기에 충분한 군사력만 가지면 된다는 신사고를 가지고, 국내 경제개혁과 발전을 도모하기 위해 병력을 대폭 감축시키기를 원하였다. 이 기회를 완전

하게 장악하고자 부시(George H. W. Bush)대통령은 이전까지 병력감축에 소극적이던 나토 국가들의 지지를 동원하였으며 그때까지 협상의 진전을 가로 막고 있던 소련의 나토국가에 대한 전술공군기의 감축제안도 상호주의의 원칙에 의거하여 받아들이기로 결단을 내렸다.

CFE 협상의 결과, 유럽에서 나토와 바르샤바조약기구 간에 공격용무기 5종, 즉 전차(2만대), 장갑차(3만대), 야포(2만문), 전투기(6800대), 공격용 헬기(1800대)를 보유상한선으로 합의했다. 나토는 전차를 22,757대 보유하고 있었고, 소련을 비롯한 바르샤바 조약기구 들은 33,191대를 가지고 있었기 때문에, 보유상한선인 전차 20,000대에 맞추어 나토는 2,757대를 폐기해야 했고, 바르샤바조약기구국가들은 13,191대를 폐기해야 했다. 비대칭 군축이 이루어진 것이다. 나토는 장갑차, 야포, 전투기, 공격용 헬기 모든 부분에서 합의된 보유상한선 보다 적은 무기 숫자 때문에 감축할 것이 없었으나, 바르샤바 조약기구 국가들은 장갑차 12,900대, 야포 6,900문, 전투기 1,571대를 감축 및 폐기시켜야 했다.

CFE 진전의 또 하나의 이유는 급속하게 변화하는 유럽의 정세 속에서 미소 양국이 예측 내지 통제할 수 있는 방향으로 그들의 동맹국을 유지해야 한다는 현실적 필요성에서 견해의 일치를 보았기 때문이다. 협상을 통한 질서 있는 변화의 유도가 어느 한편의 일방적인 감축으로 야기될 혼란보다도 훨씬 자국의 이익에 도움이 된다는 미소 양국의 전략적 판단은 결국 군축회담의 진도를 가속화시켰다.

Ⅲ. 남북한 간 군사적 신뢰구축과 군비통제 회담

1. 1990~2017년까지의 남북한 군비통제

탈냉전 후 한국 정부는 한반도에서 긴장을 완화하고, 군사적 신뢰를 구축하기 위한 노력을 지속적으로 전개해 왔다. 위에서 설명한 유럽의 군비통제 사례를 한반도에 적용하기 위해 수많은 노력을 기울여 온 것은 사실이다.

군사적 신뢰구축은 남북한 간의 군사관계에 있어서 투명성, 공개성, 예측가능성을 높임으로써 군사적 긴장을 완화하고, 오해와 오인, 오산을 통한 전쟁발발 가능성을

줄이며, 국가 목적을 달성하기 위해 군사력을 사용하려는 정치적 의도를 약화시키거나 제거한다는 생각을 가지고 추진되었다(한용섭 2005, 367~372).

노태우 정부는 1992년 남북기본합의서를 통해 남북한 간의 전반적인 신뢰를 구축하기 위해 정치 분야의 화해, 군사 분야의 불가침, 경제·사회·문화 분야의 교류 협력을 활성화시켜야 한다고 주장하였다. 분단 사상 최초로 남북 고위급회담을 개최하고, 기본합의서를 체결하였으며, 군사분야의 신뢰구축에 합의하였다. 그러나 구체적 행동은 뒤따르지 않았다. 김영삼 정부에서는 핵무기를 만드는 북한과 대화할 수 없다는 입장을 견지하였고, 북핵문제가 미-북 제네바회담으로 넘어감에 따라, 남북한 간에 군비통제 회담이 열리지 않았다.

김대중 정부는 북핵문제는 미-북 간에 다루고, 남북한 간에는 주로 경제교류협력을 위해 햇볕정책을 추진하였다. 남북한 간의 군사회담은 개최되었으나, 남북경제협력사업을 군사적인 면에서 지원하기 위한 군사보장조치의 논의에 국한시킴으로써 남북한 간의 신뢰구축과 군비통제에 대한 논의는 이루어지지 못했다. 앞에서 지적한 대로, 북한은 남한으로부터 경제지원만 획득하고, 군사안보문제는 미국하고만 대화하려는 자세를 보임에 따라 군사분야의 신뢰구축이나 긴장완화는 이루어지지 못했다.

노무현 정부는 「국가안보전략서」에서 한반도의 군사적 신뢰구축과 군비통제의 여건을 조성한다는 전략과제를 제시하고, 우선 다양한 교류협력과 함께 군사 분야의 초보적 신뢰구축 조치를 시행하며, 나아가 다양한 군사적 신뢰구축조치를 본격적으로 시행할 제도적 장치를 마련하고, 마지막 단계로서 군사력의 운용통제 및 상호검증을 추진함으로써 구조적 군비통제를 위한 토대를 마련한다고 제시했다(국가안전보장회의 2004, 32~37).

이에 따라, 2004년 남북 장성급 회의를 개최하고, "서해 우발적 충돌방지 및 선전활동 중지"라는 합의를 하였다. 그러나 실제로는 개성공단 건설을 포함한 남북교류의 군사적 보장 조치의 실현에는 어느 정도 성공했으나, 군사 분야의 전반적인 신뢰구축에는 이르지 못하였다. 2007년 10·4선언과 11월 남북국방장관회담에서 군사분야 신뢰구축과 긴장완화를 위한 선언적 합의는 이루어졌다.

이명박 정부는 비핵-개방-3000이라는 정책을 제시하고 북핵문제의 해결에 집중했으나, 북한은 핵을 포기하기는커녕 핵능력을 오히려 증강시켰고, 남한에 대한 무력도발로 군사적 긴장을 더 고조시킨 바 있다. 박근혜 정부 초기에는 남북한 간에 정치적·군사적 신뢰구축을 목표로 한반도신뢰프로세스를 제안했으나, 북한의 핵실험과 도발로 인

해 진전되지 못했다.

2. 과거 남북한 군사적 신뢰구축과 군비통제가 부진했던 이유

문재인 정부 이전까지의 한국의 군사적 신뢰구축과 군비통제에 대한 접근 방법의 특징을 보면, 남한은 군사적 신뢰구축부터 출발하여 군비제한을 거쳐 종국에는 군축으로 가는 3단계 군비통제전략을 취한 반면에, 북한은 선군축·후신뢰구축을 주장하여 입장 차이가 너무 컸다. 남한은 한반도에서 군사적 긴장이 높은 이유는 남북한 간에 신뢰의 부족 때문이라고 분석하고, 군사 분야에서 투명성, 공개성, 예측가능성을 높이는 신뢰구축을 자주 제의하였다.

반면 북한은 남한의 "선 신뢰구축-후 군축 제안"에 대해서 반대하는 입장을 내놓고, 한반도에서는 주한미군의 철수를 비롯한 군축이 선행되어야 하며, 신뢰구축은 군축이 달성되면 자연히 달성될 수 있다고 주장해 왔다(황진환 1998). 아울러 북한은 1990년대 후반부터 2000년대에 걸쳐, 선군정치의 기치를 내걸고, 핵과 미사일 개발에 올인함으로써 국제사회로 부터 고립되었으며, 김정일·김정은 정권은 대를 이어서 한반도에서 긴장을 고조시켜 왔다.

북한이 군사적 신뢰구축에 대해서 반대한 근본적인 이유는 김정일 개인의 시각에서 비롯되었다. 김정일은 "소련이 붕괴된 이유가 1975년 헬싱키 최종선언에서 서방측이 요구한 신뢰구축을 받아들임으로써 소련 속으로 서구의 영향력이 스며들어가서 군부의 정신을 무장해제 시켰기 때문에, 소련이 붕괴되었다(김명철 2000)"고 보고 있었다. 이 논리를 따라서 북한은 남한이 신뢰구축을 제안하는 이유를 북한 속에 남한과 서방세계의 영향력을 불어넣어서 북한체제를 붕괴시키거나 전복시키려는 것이라고 의심하고, 남한의 대북한 신뢰구축제의를 줄곧 거부했다. 대신에 북한 김정일 체제의 수호를 위해, "북한 인민군대가 외부의 영향력을 틀어막고 수령을 옹호하는 총폭탄이 되라"고 하는 선군정치를 추구했다(김철우 2000).

이것은 2000년 9월 제주도에서 개최되었던 제1차 남북 국방장관회담에서 남한 측이 남북한 간 군사적 신뢰구축을 제의했을 때, 북한 측이 "정전협정을 평화협정으로 바꾸어 북미 간에 교전상태를 해결하는 것이 급선무이며, UN군의 모자를 쓴 미국이 남북한 간의 신뢰구축을 어기면 언제든지 백지장이 되어버릴 수 있다"고 말함으로써 남한의

신뢰구축제의를 일언지하에 거절하였던 사례에서 드러난다.[1)]

또한 신뢰구축의 주체라는 관점에 있어서 남북한의 입장은 확연하게 차이가 났다. 한국은 북한을 정당한 대화상대자로 간주하고 남북한 간 대화를 통해서 신뢰를 구축할 수 있다고 보는 반면, 북한은 한반도에서 군사적 신뢰구축의 주체는 남북한이 아니고 북한과 미국이라는 입장을 주장해 왔다. 북한이 남한을 군사적 신뢰구축의 대화당사자로 인정하지 않은 것은 1993년 7월부터 개최된 북미 제네바협상 때부터 현실로 드러났다. 북한은 핵과 미사일을 비롯한 한반도 군사문제는 전적으로 북미간의 문제이지 남한이 개입할 성질이 못된다고 하면서 완강한 태도를 보였다(Wit and Poneman et.al. 2005). 그 후 2000년 6·15공동선언에서 햇볕정책을 추진한 김대중 정부는 남북한 간에 "선 경제교류협력, 후 군사문제논의" 방식을 채택하였기 때문에 북한에 대한 경제지원이 남북한 간 군사적 긴장완화와 신뢰구축 및 군축으로 이어지지 못하였다. 2000년 10월에 북한 인민군 조명록 차수가 워싱턴을 방문하여 클린턴 대통령과 면담한 이후 나온 북미 공동성명에서 양국은 적대의사가 없으며, 한반도 평화체제를 구축하기 위해 4자회담 등 여러 가지 방법을 강구한다고 합의하였는데, 북한은 미국의 대북 적대시정책의 제거가 북미 간 신뢰구축의 출발점이라고 인식한 것으로 볼 수 있다. 그러나 북미간의 신뢰구축문제는 2001년 미국의 조지 W. 부시 행정부 등장 이후 북한의 지속적인 핵개발 사실이 알려지고, 북미관계가 악화되면서 북핵문제의 시급성과 우선순위에 밀려 사라지고 말았다.

남북한 간의 군사적 신뢰구축에 관한 건널 수 없는 입장 차이에도 불구하고 1992년 2월의 남북기본합의서와 2007년 11월의 제2차 남북국방장관회담 합의서에서, 선언적 합의이지만 군사적 신뢰구축과 관련된 합의사항이 있었던 점은 주목할 만하다. 남북기본합의서의 남북불가침 조항을 보면, 남북한은 다섯 가지 신뢰구축과 군비통제 관련 조치를 합의하였는데, 그 내용을 보면 신뢰구축에는 대규모 부대 이동과 군사연습의 통보 및 통제 문제, 비무장지대의 평화적 이용, 군 인사 교류 및 정보교환을 추진하기로 합의했다. 군축분야에서는 대량살상무기와 공격능력의 제거를 비롯한 단계적군축의 실현문제와 검증 문제 등을 협의하기로 했으나 그 이후 후속협상과 합의는 없었다.

---

1) 필자와 김국헌 국방부 군비통제관과의 인터뷰, 2001. 5. 20. 김장군에 의하면, 북한측의 김일철 인민무력상은 남한측의 조성태 국방장관에게 "미국이 반대하면 남북한 간의 신뢰구축은 아무런 효력을 갖지 못하기 때문에 남북한 간에 신뢰구축이 필요없다"고 주장했다고 한다.

그로부터 15년 후인 2007년 10월 개최된 제2차 남북정상회담의 10·4공동선언에서 남북한 정상은 "남과 북은 군사적 적대관계를 종식시키고 한반도에서 긴장 완화와 평화를 보장하기 위해 긴밀히 협력하기로 하였다. 남과 북은 서로 적대시하지 않고, 군사적 긴장을 완화하며 분쟁문제들을 대화와 협상을 통하여 해결하기로 하였다. 남과 북은 한반도에서 어떤 전쟁도 반대하며, 불가침의무를 확고히 준수하기로 하였다. 남과 북은 서해에서의 우발적 충돌방지를 위해 공동 어로수역을 지정하고 이 수역을 평화수역으로 만들기 위한 방안과 각종 협력 사업에 대한 군사적 보장조치 문제 등 군사적 신뢰구축조치를 협의하기 위해 남측 국방장관과 북측 인민무력부장 간 회담을 2007년 11월 중에 평양에서 개최하기로 하였다."라고 합의했다.

제2차 남북정상회담의 후속조치로서 11월말 평양에서 남북국방장관회담이 개최되었고, 여기서 군사적 신뢰구축과 군비통제에 관련된 합의가 이루어졌다. 그 내용을 보면 신뢰구축 분야에 선언적 조치인 지상과 해상과 공중에서 모든 적대적 행위 금지, 불가침경계선과 구역의 준수, 무력불사용과 분쟁의 평화적 해결원칙 재확인, 서해상의 충돌방지 대책 논의, 정전체제의 종식 및 평화체제 구축 노력, 남북 교류사업에 대한 군사적 보장조치 대책 강구 및 군사공동위원회 등 후속 회담의 개최 약속 등이 있다(국방부 2008, 274~276). 그 이후 이에 대한 이행과 후속회담은 없었고 검증조치는 합의되지 않았다. 또한 노무현 정부의 임기 말에 주요 합의가 이루어짐으로써 구체적 이행이 담보될 수도 없었다.

이상에서 볼 때, 남북한 군사관계에서 신뢰구축을 위한 회담이 몇 차례 개최되기는 했으나 소제목만 합의해 놓은 상태이며, 실천은 제대로 되지 못했고 합의의 이행여부를 확인하는 검증은 한 번도 논의조차 되지 못했던 데서 남북한 간의 군사적 신뢰구축에 대한 큰 입장 차이를 발견할 수 있다.

3. 과거 남북한 군사적 긴장완화와 신뢰구축의 쟁점과 해결 방안

위에서 본 바와 같이 9.19 군사합의 이전에는 남북한 간에 군사적 신뢰구축은 소제목만 합의해 놓았을 뿐, 북한이 재래식 군사분야에 있어서 한국을 신뢰할만한 대화당사자로 간주하지 않는다는 근본적인 문제가 있었다. 북핵문제와 관련해서도 남북한 간, 북미 간, 북한과 국제사회 간에 신뢰구축이 되지 못하였고, 국제사회의 북한에 대한

불신은 점점 더 악화되어 왔던 것이다. 이러한 악순환이 계속되었던 원인을 요약해 보면 다음과 같다.

첫째, 북한이 남한을 군사대화의 당사자로 인정하지 않았다. 남북한 간에 군사적 신뢰가 구축되기 위해서는 북한이 남한을 긴장완화와 신뢰구축의 대화당사자로 간주해야 하는데, 그렇지 못했다. 북한이 한반도 군사문제의 대화 당사자로서 미국만을 고집함으로써 남북한 간 군사적 신뢰구축을 할 수 없었던 것이다.

둘째, 남한은 한미동맹을 통한 억지력과 군사력을 전체적으로 보고 북한의 핵과 재래식 전력을 합한 전체 전력과 비교해서 군사력 균형을 생각하는 반면, 북한은 남한의 군사력뿐만 아니라 주한미군과 한반도 유사시에 증원될 미국의 모든 군사력을 위협요소로 생각하고 있었다. 즉, 위협의 비대칭성이 있기 때문에 대화를 통한 긴장완화와 위협의 감소를 목표로 하는 군비통제에 대해서 남한, 북한, 미국의 입장이 판이하게 달랐다(현인택·최강 2002, 6~46). 따라서, 남북한과 미국의 3자회담이 이상적이나, 적어도 남북한 및 북미 회담이 병행해서 개최될 필요성이 있었던 것이다.

셋째, 지금까지 남북한 간에 문서상으로 합의되었으나 북한의 실천이 보장이 되지 않았던 군사적 신뢰구축과 군비통제에 대한 몇 가지 합의사항이 있는데, 군사적 신뢰구축이 제대로 되기 위해서는 합의당사자들이 합의의 이행여부를 확인함으로써 더욱 신뢰가 강화될 수 있다는 인식을 가지고, 기존의 합의를 이행하려는 진정성 있는 의지를 재천명하고(박영호 2013, 1~26), 이러한 합의의 이행여부를 확인하는 검증체제를 반드시 마련할 필요가 있었다(전성훈 1994).

넷째, 핵분야와 재래식 군사 분야를 구분하여 핵문제의 해결 노력과 병행하여 재래식 긴장완화 및 신뢰구축을 추진할 필요가 있었던 것이다. 북한의 핵문제가 심각해지면서 재래식 군사대결 문제는 뒤로 미루어지고, 핵 문제 우선 해결에만 집중하게 된 경향이 있다. 그러나 한반도에서 군사적 긴장이 최고조에 도달하고, 남북한 간 군비경쟁이 치열하게 전개되고 있으며, 한반도에서 전쟁위험이 증대하고 있는 상황을 타개하기 위해서 핵분야의 협상과 재래식 군사분야의 협상이 병행 추진될 필요가 있다는 점은 부인할 수 없다(조성렬 2005). 또한, 북한이 핵을 보유한 상황에서 남한에 대해 재래식 무력을 사용한 강압외교와 무력도발, 전쟁협박을 구사할 가능성이 있으므로 이를 방지할 필요가 있었던 것이다.

Ⅳ. 문재인 정부 시대의 남북한 간 군사적 신뢰구축과 군비통제(2017.5월부터~현재까지)

1. 배경

2013년부터 김정은 정권이 북한의 핵보유를 자신의 최대 업적으로 북한 헌법에 기술하고 과시함으로써 외부세계에 대해서 북한의 핵보유를 기정사실로 받아들일 것을 강요해 왔다. 북한 당국은"미국과의 관계정상화 없이는 살아갈 수 있어도 핵 억제력 없이는 살아갈 수 없다. 미국의 대조선 적대시정책과 핵위협의 근본적인 청산 없이는 100년이 가도 우리 핵무기 먼저 내놓은 일은 없을 것이다. 조미관계 정상화를 핵 포기의 대가로 생각한다면 큰 오산이다(『연합뉴스』, 2009/1/17)."라고 하며, 핵보유를 정당화함은 물론 핵협상의 문을 닫아 버렸다.

2017년 한 해 동안에 북한의 제6차 핵(수소탄)실험, 화성 14호 및 15호 대륙간탄도탄 실험 등으로 북한은 핵무력 완성을 선언했다. 북미 간에 핵전쟁 공갈과 협박이 오간 후에 한반도는 전쟁위기에 다다랐다. 하지만 2018년 평창올림픽을 계기로 남북한 정상회담과 북미 정상회담, 북중 정상회담이 개최되어 한반도는 국면의 대전환이 시작되었고, 6월 12일 싱가폴 북미정상회담에서 "북미관계개선, 한반도 평화체제구축, 한반도의 완전한 비핵화, 미군유해송환" 등이 합의되었다. 아울러 2018년 4.27 판문점 선언에서 남북간 군사적 긴장완화 및 신뢰구축을 위한 실질적 추진방향이 제시되었고, 2018년 6월과 7월에 남북 장성급 군사회담이 개최되어 9월 19일 남북 정상회담에서 평양공동선언과 '판문점선언 이행을 위한 군사분야합의서'가 체결되었다. 이로써 남북한 간에 운용적 군비통제조치가 합의되어 그 이행을 눈앞에 두게 되었다.

9.19 남북군사합의서가 가능했던 이유는 위에서 지적한 2017년 이전까지 남북한 간에 군사적 신뢰구축과 군비통제를 가로막고 있었던 4가지 원인이 어느 정도 해소되고 있기 때문으로 볼 수 있다. 첫째, 북한이 한국을 군사적 신뢰구축과 군비통제의 대화 당사자로 인정하고 나옴으로써 실질적인 남북 군사대화가 가능해졌다. 둘째, 핵무장 국가가 된 북한이 미국으로부터의 안보위협을 해소하기 위해 북미정상회담을 개최를 결정하고 나왔고, 한국은 재래식 군사 긴장문제를 남북한 정상회담과 군사회담을 통해 비핵화와 평화체제 구축 문제를 병행해서 추진하고자 하였으며, 미국도 남북한의 이러한 입장을 어느

정도 수용했기 때문이다. 셋째, 남북한이 지금까지의 형식적이고 선언적인 군사합의보다는 실천적인 합의와 이행을 통해서 남북한 간에 실질적인 긴장완화와 적대행위를 중지해야 한다는 인식전환을 한 때문이다. 넷째, 핵문제의 해결 노력과 동시에 재래식 군비경쟁과 충돌가능성을 방지하려는 노력이 중요하다는 인식의 전환이 있었기 때문이다.

2. 9.19 군사합의서에서의 운용적 군비통제조치

북한 핵에 대해서 북미 간에 정상회담 채널을 이용하여 비핵화하려는 노력이 가동되는 것과 동시에, 남북한 군사당국은 2018년 9월 19일 남북한 간에 군사적 긴장완화 및 신뢰구축을 위한 실제조치를 포괄적으로 이행하려는 9.19 군사분야합의서를 체결했다(국방부 2019). 이를 신뢰구축조치와 제한조치로 구분해서 다음과 같이 설명할 수 있다. 본 절에서는 9.19 운용적 군비통제 조치의 의의와 내용, 평가 및 보완대책 등을 설명하기로 한다.

○ 운용적 군비통제 중에서 남북한 군사적 신뢰구축조치:

남북한 당국이 과거보다는 세부적으로 합의했지만 여전히 원칙적인 합의사항이지, 구체적인 이행이 담보된 것은 아니다.

모든 군사적 문제의 평화적 해결 원칙 선언
남북 군사공동위원회를 구성 및 운영하기로 합의
남북한 군사당국자간 직통전화(hot line) 설치 합의
남북 군사합의의 이행상태의 정기적 점검 및 평가실시 합의

○ 운용적 군비통제 중에서 남북한 군비제한조치:

남북한 군비제한 조치는 과거보다 훨씬 상세하게 합의되었으며, 일부는 벌써 이행에 들어간 조항도 있다.

다음의 〈그림-1〉에서 보는 바와 같이, 특정 지역 내에 군사력의 배치나 훈련, 작전을 금지하는 것은 운용적 군비통제 중에서 제한조치라고 할 수 있다. 2018년 9.19 남북정

상회담의 군사합의서는 대부분 군비제한조치라고 보아도 무방하다. 예를 들면, 지상과 해상, 공중에서 적대행위를 중지하기로 한 것, 비무장지대의 평화지대화 및 판문점 공동경비구역을 비무장화하기로 한 것, 서해북방한계선(NLL: Northern Limit Line) 일대를 평화수역으로 만들어서 그 수역 내에서 사격 및 군사훈련을 금지한 것, 군사분계선을 사이에 두고 일정 지역에 비행금지구역을 설정한 것 등은 모두 현재의 군사력을 그대로 두고, 그 배치와 운용, 훈련 등을 금지시킨 것이기에 운용적 군비통제 중에서 제한조치라고 부를 수 있다. 이런 제한조치를 합의하고 이행하는 목적은 남북한 사이에 접경지역에서 군사적 충돌과 긴장고조를 방지함으로써 남북한관계를 평화공존 관계로 만들기 위함이다. 이 각종 제한조치를 세부적으로 설명하면 다음과 같다.

- **비무장지대의 평화지대화**

- 감시초소(GP: Guard Post)를 시범적으로 남북한 각각 11개씩 폐쇄하고 철수하기로 합의하고 2018년 11월 30일 작업을 완료하였다. 시범조치는 원활하게 이행되었다. 앞으로 비무장지대 전체 내에 남아 있는 북한의 150여개의 GP, 남한의 50여개의 GP를 폐쇄하고 철수하는 문제로 나아가야 할 것이다.
- 판문점 공동 경비구역을 비무장화하고, 관광객들의 자유 왕래가 가능하도록 한다.
- 비무장지대의 특정지역에 있는 6.25전쟁 때의 유해를 공동 발굴 작업을 한다.
- 비무장지대 내에 있는 역사유적을 공동조사하고 발굴할 수 있도록 군사적인 보장조치를 취한다.

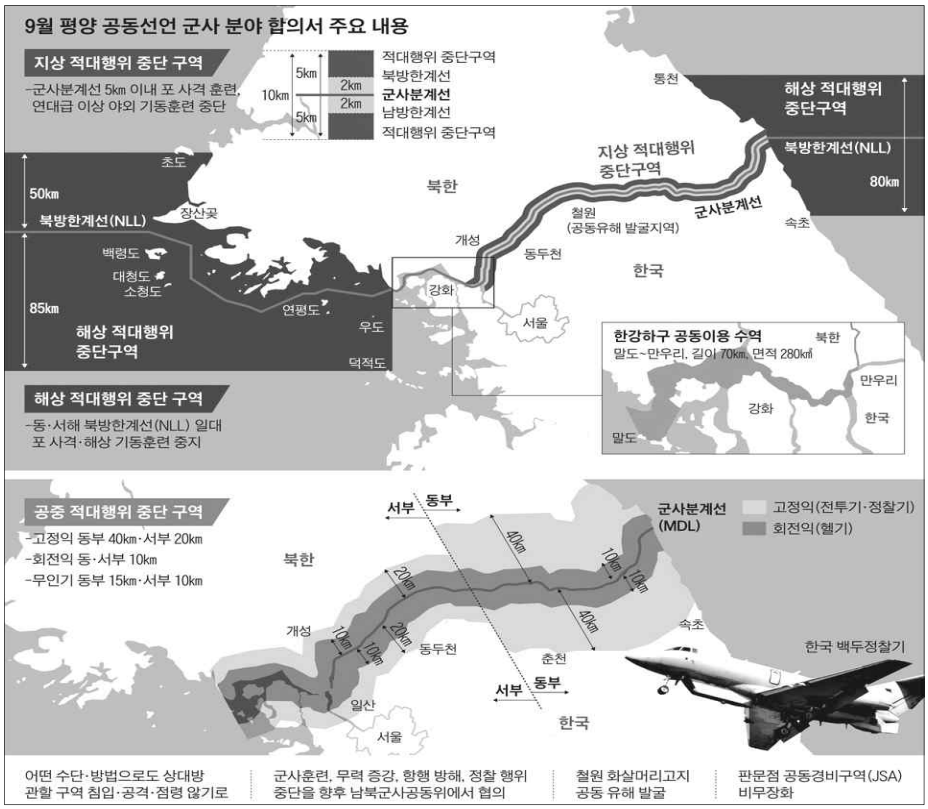
- **지상 완충구역의 설정**

- 군사분계선의 남북으로 각각 5km 이내에 지상 완충구역을 설정하고, 이 지역 내에서 모든 포병사격 훈련과 연대급 이상의 야외기동훈련을 전면 중지한다고 합의했다. 이것은 중동의 평화협정의 병력분리협정이나 병력배치제한협정에서 본 바와 같이 비무장지대를 확대하고, 그 지역 내에서 군사훈련과 사격을 중지함으로써 우발적 충돌 혹은 계획적 충돌을 막기 위한 것이다. 하지만 중동의 병력분리협정이나 병력배치제한협정에는 이의 이행여부를 검증할 공동검증위원회를 설치하고 있다는 점이 9.19 군사합의와 다른 점이다.

- **서해 북방한계선 일대의 평화수역화**

- 9.19 군사합의에서는 서해북방한계선(NLL: Northern Limit Line)을 비롯한 서해에서 남북한 해군 간에 무력충돌을 방지하고, 어민들의 안전한 어로활동을 보장하기 위해 평화수역을 설정하기로 합의하였다. 우리 국방부의 설명에 의하면, "과거에 남북한 간에 서해 해상에서 무력충돌이 수차례 발생하였던 것을 감안하여, NLL의 형태와 서해의 지형적 특성을 고려하여 우리의 바다와 북한의 바다와 황해도 육지 일부를 포함하여 남북한 간에 거의 같은 면적의 완충구역을 설정했다"고 한다(국방부 2018).

〈그림 1〉 9.19 군사합의서의 남북한 지상, 해상, 공중 완충구역



출처: 조선일보, 2018.9.20. http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2018/09/20/2018092000334.html (검색일: 2019년 4월 9일).

앞의 〈그림 1〉을 보면 해상 완충구역 내에서 북한은 육지에서 해상으로의 포사격이 금지되고, 각종 해안포와 함포의 포구와 포신에 덮개를 설치해야 하고 포문을 폐쇄조치해야 하며, 해상에서 기동훈련이 중지된다. 남한은 해상에서 포사격 및 해상기동훈련을 중지하고, 각종 해안포와 함포의 포구와 포신에 덮개를 설치하고, 포문을 폐쇄조치해야 한다.

- **비행금지구역의 설정**

〈그림-1〉에서 보는 바와 같이, 남북한은 군사분계선 동·서부 지역의 상공에 설정된 비행금지구역 내에서 고정익항공기의 공대지 유도사격무기 등 실탄사격을 동반한 전술훈련을 금지하기로 하였다. 고정익항공기는 동부지역은 군사분계선에서 40km, 서부지역은 군사분계선에서 20km 내에서 비행이 금지된다. 회전익항공기는 동부지역은 군사분계선에서 10km, 서부지역은 군사분계선에서 10km 내에서 비행이 금지된다. 무인기는 동부지역은 군사분계선에서 15km, 서부지역은 군사분계선에서 10km 내에서 비행이 금지된다. 기구는 동·서부 지역의 군사분계선에서 25km 내에서 비행이 금지된다.

3. 9.19 군사합의의 한국 안보에 대한 긍정론과 부정론 대립

9.19 군사합의가 발표되자 한국의 국내는 물론 미국을 비롯한 국제 군비통제 전문가 공동체 내에서 9.19 군사합의가 한반도의 평화와 안보에 긍정적 영향을 미칠 뿐만 아니라 북한의 비핵화를 촉진시킬 것이라는 긍정론과 북한의 비핵화 문제가 장기화 되는 상황에서 9.19 군사합의는 남한이 북한에게 일방적으로 양보한 것으로 한국의 안보를 저해한다는 부정론이 격렬하게 맞부딪쳤다. 이 격론은 지금도 계속되고 있는 것으로 한편으로는 한국내의 남남갈등을 심화시키고 있으며, 다른 한편으로는 한미 양국의 안보공동체에 속한 전문가들도 갑론을박을 벌이고 있다. 한편 한미 양국의 정부 당국은 9.19 군사합의에 대해 긍정적 평가를 내리고, 이를 발전시키겠다고 공감을 표시하고 있는 형편이다.

우선 긍정론을 보면, 남북한 간에는 비무장지대의 실질적 평화지대화, 서해북방한계선 일대의 평화수역 설정과 군사분계선 남북으로 지상완충구역과 비행금지구역 설정으로 군사적 긴장완화와 신뢰구축이 이루어졌다는 것이다. 상대방에 대한 지상, 해상, 공중에서 적대행위를 금지하기로 합의하고, 남북 군대 간의 우발적 충돌 가능성을 제거하였으므로 실질적으로는 적대관계를 종식시킨 것이나 다름없다고 보고 있다(국방부 2018). 9.19

군사합의는 "남북 간 군사적 긴장과 전쟁 위협 종식에 합의함으로써, 사실상 남북 간 종전선언으로 미국까지 포함한 3자 종전선언으로 가는 중간단계이며, 궁극적으로는 평화협정으로 가는 서문이라고 할 수 있다"고 더 적극적으로 평가하는 이도 있다(김종대 2019).

국방부는 한 걸음 더 나아간다. 앞으로 상시군사회담 체계 구축과 군사당국간 직통전화의 설치를 통해 군사적 신뢰구축조치를 적극 추진하게 되면, 이를 바탕으로 대규모 군사활동의 제한, 군사력 배치 제한과 조정 등 운용적 군비통제를 확대 추진하고, 한반도 비핵화 및 평화체제 구축의 진전에 따라 실질적인 평화보장을 위한 구조적 군비통제 즉, 군축을 점진적 단계적으로 추진한다는 계획도 발표하였다(국방부 2019).

한편 9.19 군사합의에 대한 부정론을 요약하면 이렇다. 9.19 군사합의는 남한이 북한보다 군사안보를 더 많이 양보했다는 것이다. 첫째, 남한은 전방에서 주한미군과 한국의 공군이 북한보다 우세한 정보정찰감시능력을 가지고 있으므로 이것을 똑같은 비행금지구역에서 제한 당함은 남한의 안보에 상대적으로 불리하게 된다는 것이다(신원식 2018). 또한 북한이 1992년 남북 기본합의서 체결 때부터 주장해 오던 비행금지구역의 설정을 수용한 것은 북한이 전방배치한 장사정포를 비롯한 지상군 우세를 상쇄할 수 있는 우리의 공군의 우세를 양보한 것으로 한국 안보에 불리할 수밖에 없다는 주장이다. 둘째, 북한이 우리의 NLL을 계속 부정하고 무력화시켜왔는데, 9.19 군사합의의 평화수역설정은 북한의 NLL부정 입장을 사실상 수용한 것으로 북한에게 양보한 것이라는 주장이다. 그러나 우리 국방부가 제시한 서해평화수역의 지도를 보면, 바다만 놓고 보면 북한에게 유리하게 보이지만, 북한의 황해도도 포함해서 비교해보면 남북한 간에 등면적을 고려한 것으로 북한에게 일방적으로 양보한 것이 아닌 것으로 드러난다. 그리고 NLL을 중심으로 서해평화수역이 그려져 있기 때문에 북한이 NLL을 수용한 것으로 보아도 무방하다고 국방부는 설명하고 있다. 셋째, 북한이 핵무기와 미사일을 보유하고 있으며, 북한 비핵화에 대한 실질적 진전이 없는 상태에서 한국이 재래식 군사분야에서 우리의 작전능력을 제한하는 것을 받아들이는 것은 한국안보를 저해하고, 북한의 평화공세에 이용된 것이기에 한국안보를 무장해제 시키는 것에 다름없다는 주장이다.[2] 이론

2) 지난 1월 30일 예비역 장성들 중심으로 대한민국수호장성단을 결성하고, 대국민 성명을 통해 "북한의 비핵화 실천은 조금도 진척이 없는데, 한국의 안보 역량만 일방적으로 무력화·불능화시킨 '9·19 남북 군사분야 합의서'는 대한민국을 붕괴로 몰고 가는 이적성 합의서"라며 "조속한 폐기가 그 정답"이라고 주장한 바 있다. 출처: http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2019/01/31/2019013100315.html. (검색일: 2019.3.31.)

상으로 보면, 군사제한조치는 쌍방의 작전능력을 제한시키는 것이기에 북한군도 똑같이 작전능력을 제한시키게 된다는 점을 감안하면 상대적으로 유불리는 있을지언정, 한국안보가 일방적으로 무장해제 되었다고 주장하는 것은 과장이라고 할 수 있을 것이다.

9.19 군사합의에 대한 긍정론과 부정론을 비교해 보면, 서로 비판의 초점이 다르다는 점이 드러난다. 만약에 9.19 군사합의가 정권을 초월해서 장기적으로 준수된다면, 한국의 안보와 평화에 도움이 될 수 있을 것이다.

9.19 군사합의를 이론적 차원에서 살펴보면 이렇다. 군비통제는 신뢰구축, 군사제한조치, 군축 등 3요소로 이루어져있다. 유럽에서는 신뢰구축, 제한조치, 군축이 단계적으로 이행되는 것이 바람직하다고 보았고, 실제로는 신뢰구축이 먼저 이루어지고, 소련의 붕괴라는 역사적 대전환기에 군축이 따라 왔기 때문에, 제한조치는 극히 일부분만 수용되었다. 이와는 대조적으로 남북한 간의 9.19 군사합의는 군사제한조치가 먼저 합의되고 이행되는 과정에 있다. 신뢰구축조치는 본격적으로 시작되지 않았다. 또한 군축조치는 북한의 비핵화의 진전이 있어야 가능할 수 있는 상황이다. 따라서 한반도의 군비통제는 군사제한조치부터 시작하고 있는 점에서 유럽의 군비통제와 다르다. 그것은 한반도에서 남북한 간 군사충돌이 수차례 발생했기 때문에 이를 방지하는 것이 더 시급하기 때문이다. 아울러 북한이 핵문제에 대해서는 미국과만 협상하고, 재래식 군사긴장 해소문제는 남한과 협상하려고 하는 의지를 나타내었기 때문에 이런 제한조치가 합의되었다고 할 수 있다. 문재인 정부의 한반도 평화구축에 대한 정치적 의지를 북한의 김정은 위원장이 수용하고, 이 과정에서 남한으로부터 교류와 협력의 당근을 받으려는 북한의 정치적 의지의 표현이라고 볼 수 있을 것이다. 그러나 남북한 군사관계개선을 통해 한미 간을 이간시키고 장기적으로 한미동맹을 와해하려는 북한의 정치적 책략이 숨어있을 수도 있는데, 이를 사전에 차단시키기 위해 한미 양국이 선제적으로 노력을 할 필요가 있고, 북한에게도 분명하게 선을 그어야 할 것이다.

그런데 9.19 군사합의의 요체는 상호 대치하는 남북한 군대를 비무장지대와 서해 NLL을 중심으로 지리적으로 공간적으로 격리시키고, 훈련과 배치를 제한하면서, 합의사항의 이행기간 동안 군대의 운용과 작전에 제한을 가하고, 그렇게 되면 완충지역에서 군사력의 사용가능성과 준비태세는 현저하게 약화되고, 완충지역에서 우발적 충돌과 전쟁가능성을 감소시키자는 것이다. 이론적으로 보면 9.19 군사합의는 남북한 간의 긴장완화와 평화공존에 기여하게 되는 것이다.

전체적으로 보아, 북한 비핵화 문제가 북미 정상회담 채널을 통해 다시 전쟁위기로 확전되지 않고 상호 협의를 통한 해결 방향으로 나아가고 있는 한, 9.19 군사합의는 남북한 간에 재래식 군사 긴장완화와 신뢰구축의 기회를 제공한다고 볼 수 있다. 군비제한조치가 대치하고 있는 적대적인 군대를 일정 거리 이격시키거나 그 제한지역에서 훈련과 기동, 사격과 비행 혹은 항해를 금지시킴으로써 상호 충돌을 방지한다는 차원에서 긴장완화와 평화구축의 필요조건은 될 수 있다. 군사분계선 1km 이내에 있는 GP의 폐쇄와 철수는 분단역사상 처음이다. JSA 지역을 비무장화 시키는 데에 남북한 및 유엔군이 공동으로 이행하였다. 이것은 정전협정 위반 상태를 시정하여, 정전협정 준수상태로 되돌린다고 하는 취지를 가지고 있으며, 이미 체결된 협정을 준수한다는 것을 보여줌으로써 남북한이 신뢰구축의 기본을 제대로 확립하겠다는 결의의 증표가 된다. 또한 GP 폐쇄 이후에 남북한 장성급이 상호 방문, 검증함으로써 상호 신뢰의 출발점이 되었다는 점이 중요하다. 이것이 성공하기 위해서는 앞으로 비무장지대 내에 있는 모든 GP를 양측의 입회하에 폐쇄하는 단계로 나가야 할 것이다.

9.19 군사합의 보다 3개월 전인 2018년 6월 12일 트럼프-김정은 북미 정상회담에서 트럼프 미국 대통령은 북한의 군사위협인식을 수용하여 키리졸브 한미 연합훈련을 포함한 일체의 한미연합군사훈련을 중단하겠다고 선언하였고, 그 이후 각종 한미연합군사훈련은 중단되었다. 이것은 군비통제 중에서 제한조치에 해당된다. 이것은 북미 정상회담 공동성명에는 명기되지 않았으나, 일종의 정치적 신뢰구축의 일환으로 미국이 북한의 핵 및 미사일 모라토리움을 긍정적으로 접수하면서 그 대가로 한미연합군사훈련을 중지시킨 것이다.

하지만 군사제한조치 위주의 9.19 군사합의에는 문제점이 있다. 유럽의 군사적 신뢰구축은 “접촉을 통한 변화”라는 가정에 기초하고 있으며, 군사회담의 정례화와 제도화, 상호 의사소통과 확인을 위한 직통전화의 개설, 훈련과 기동에 대한 상호 초청과 참관 및 대화와 접촉을 통한 신뢰구축을 추진하였다는 점을 명심할 필요가 있다. 9.19 군사합의는 남북한 사이에 연속적인 상호 소통과 대화와 접촉이 없고, 상호 검증과 확인 장치 없이 그냥 남북한 군대를 격리시키는 군사제한조치의 이행을 일방의 의지에만 맡겨 놓았기 때문에, 소극적인 신뢰조성은 될지 모르나 적극적이고 지속적인 신뢰구축은 되기 어렵다. 과거의 사례를 보더라도, 남북 군대 상호 간에 신뢰구축을 위해서는 상호 방문, 상호 소통, 상호 검증을 통해 대화와 접촉을 늘려감으로써 실질적으로 신뢰를

구축할 수 있게 발전시켜 나가야 이번 남북 군사제한조치 합의가 긍정적인 평화와 안보 효과를 가져 올 수 있을 것이다.

따라서 앞으로 한국 정부는 9.19 군사합의에 대해 합리적인 우려와 건설적인 비판은 적극 수용하려고 노력함으로써, 9.19 군사합의를 더욱 발전시키는 방향으로 활용함과 동시에 대북한 협상력 제고에도 활용할 수 있을 것이다. 과거의 군비통제 합의를 되돌아보면, 북한이 먼저 위반한 사례가 많기 때문에, 북한의 합의 준수도와 이행도를 제고하기 위한 방안과 신뢰구축제도 수립 및 운영에 중점을 둘 수밖에 없을 것이다.

그러기 위해서 남북한 간에 군사공동위를 구성·출범시키고, 9.19 군사합의를 이행해 나가기 위해 정기적으로 군사공동위 회의를 개최하도록 해야 한다. 과거의 역사를 보면, 1992년부터 몇 차례 남북한 간에 군사공동위를 구성하도록 합의하였으나, 남북한은 아직까지 군사공동위를 구성하지 못하고 있다. 남한측은 군사공동위를 구성할 의지가 있었으나, 북한측은 합의만 해놓고 실제로는 전혀 움직임을 보이지 않았다. 9.19 군사합의서에도 군사공동위를 구성하여 합의서의 이행을 협의하고 보장하자고 합의되었으나, 아직 군사공동위는 출범되지 않고 있다. 그러므로 이번에는 반드시 군사공동위를 출범시켜 이를 정례적으로 개최하지 않으면 더 이상의 군사합의의 이행을 보장하기 어렵다는 점을 유의해야 할 것이다.

또한 군 고위 당국자 간에 직통전화를 상설화해야 한다. 신뢰구축이 제도화되지 않으면, 한 번의 충돌로 모든 것이 무효화 될 가능성을 배제하기 어렵다. 또한 9.19 군사합의의 이행에 대한 검증을 실시할 남북공동검증위원회를 출범시켜야 한다. 남북공동검증위에는 유엔사를 포함시키는 문제도 협의해야 할 것이다. 왜냐하면 정전협정이 평화협정으로 대체될 때까지는 유엔사가 정전협정의 이행과 감시를 법적으로 책임지는 기구이기 때문이다. 9.19 합의에 대한 위반사항이 발생할 경우, 남북군사공동위원회를 개최하여, 위반사항에 대한 공동조사 및 시정방안을 마련해야 한다. 또한 남북한 공히 군비통제 자문단을 만들어 군사공동위의 개최와 아울러 1.5트랙의 전문가 자문회의를 정기적으로 개최하여, 신뢰구축과 군비제한에 대한 상호 견해 차이를 극복함은 물론, 9.19 군사합의의 성공적 이행을 위한 광범위한 아이디어를 수집하고 활용하는 것이 필요하다.

또한 남북한 군비통제자문단은 제1단계 운용적 군비통제의 실적을 평가하고, 보완사항을 식별하여 군사공동위에 자문하고, 제2단계 운용적 군비통제 조치를 확대·발전시키는 문제를 각기 연구하고, 남북군사공동위에 건의하는 체제를 만들어가야 할 것이다. 제2단계

운용적 군비통제 방안에는 남한의 수도권 방어와 안보를 위해 북한 장사정포의 후방 이전과 단중거리 미사일의 시험발사 규제를 포함시켜야 할 것이다. 또한 주한미군과 유엔군사령부의 전문 인력을 남북군비통제자문단에 동참시키는 방안도 고려해 볼 만하다. 이러한 노력이 수반되어야 9.19 군사합의에 대한 회의론과 반대를 극복하고, 비핵화와 재래식 군비통제가 선순환 관계에 이를 수 있는 단계까지의 발전을 기대할 수 있을 것이다.

4. 북한 비핵화와 남북 재래식 군비통제의 상호관계 전망

9.19 군사합의에 대한 지지세력은 9.19 군사합의를 잘 이행해 나가면 한반도 평화체제를 구축할 수 있고, 북한 비핵화를 더욱 추동할 수 있다고 보고 있다. 즉 북한 비핵화와 재래식 군비통제의 선순환론을 견지하고 있다.

반대로 북한 비핵화가 답보상태에 있음에도 불구하고 재래식 군사제한조치를 이행함은 한국안보에 일방적으로 불리한 결과를 초래한다는 비관론자들도 존재하고 있다. 또한 북한 비핵화가 이루어질 전망이 거의 희박하고, 재래식 군비통제도 북한이 정략적으로 이용할 가능성이 있다는 우려가 동시에 존재한다.

그런데 9.19 군사합의의 군사제한조치는 비핵화가 진행되지 않는 상황에서도 일정부분 한반도의 안보와 평화에 기여할 수 있다. 왜냐하면, 북한의 핵무장이 강화될수록, 북한은 재래식 위협과 공갈을 통해 남한을 강압하거나 강제할 수 있다고 생각할 수 있기 때문이다. 따라서 북한의 핵과 재래식 군사 간의 연결고리를 끊고 한반도의 평화정착과 안정을 확보하기 위해서는 재래식 군사대결 상태를 해소하거나 약화시키는 것이 바람직하기 때문이다.

북한이 핵문제는 북미회담을 통해 해결하겠다고 하는 상황에서, 만약에 핵문제가 해결된다고 하더라도 한반도에 재래식 군사긴장은 여전히 남아있게 되고, 우발적 충돌 가능성 및 전쟁가능성과 재래식 군비경쟁 가능성이 상존하기 때문에, 북한의 군사력 사용가능성과 작전가능성을 감소시키는 의미에서 군사제한조치는 유용한 정책수단이 될 수 있는 것이다. 특히 미국정부는 비핵화가 우선이고, 재래식 군사 긴장완화와 신뢰구축은 남의 일로 생각할 가능성이 많기 때문에, 재래식 군사 긴장완화와 신뢰구축은 한국이 담당해야 할 몫이 될 수밖에 없는 것이다.

그러나 만약에 북한이 미국과의 협상을 통해 비핵화를 실질적으로 진전시킨다면,

9.19 군사합의를 통한 재래식 군비통제는 답보상태에 머무를 가능성이 있다. 왜냐하면 북한 당국이 핵은 포기하는 대신에 재래식 군사력을 일정 수준으로 보유하고 운용함으로써 자국의 안보를 확보하고자 하는 경우가 이에 해당한다.

따라서 한국은 비핵화와 군비통제의 상호관계와 각각의 진전 속도와 정도를 어느 정도로 가져갈 것인지, 어떤 전략으로 해결해 갈 것인지에 대해서 한국 내에서, 한미 간에 컨센서스를 도출하는 작업이 중요하다. 북한의 한미 이간에 이용되지 않으면서, 한국이 주동적으로 혹은 한미 간에 이견조율과 정책조정을 거쳐서 북한의 올바른 정책 선택을 유도하는 방향으로 나아가야 할 것이다. 이와 관련하여 우리 국내에서 "9.19 군사합의를 위시한 남북한의 재래식 군비통제의 시도가 한미동맹의 와해를 초래하지 않는가?" 하는 우려가 일고 있으므로, 이에 대한 국내 공공외교 및 설명 대책이 필요하다고 할 것이다. 비핵화와 군비통제의 작업을 선순환적으로 가져가려는 범정부적이고 지혜로운 노력이 요구된다고 할 것이다. 이점에 관해서는 본 논문의 범위를 벗어나므로 더 깊이 다루지 않는다는 점을 밝혀 둔다.

V. 결론

북한 핵시대에 남북한 간의 재래식 군사 긴장완화와 신뢰구축은 더 지난한 과제임에 틀림없다. 그러나 북핵문제에 대해 북미대화가 지속되고 있는 동안에, 재래식 군사적 대치와 긴장 문제를 그냥 두는 것은 북한이 재래식 기습 전쟁과 핵무기 사용을 연계할 수 있는 가능성을 열어두고 있다는 점에서 매우 위험하다.

또한 북한의 지도부가 비핵화의 더딘 진전 속에서도 그들의 경제발전을 위해 남한과 재래식 군비통제와 군축을 시도할 의사도 보일 수 있을 것인데, 이러한 의사를 시험해서 이용하기 위해서라도 재래식 군사 분야에서 신뢰구축과 긴장완화를 위한 노력은 시도될 필요가 있다.

한편 북핵문제가 북미회담을 통해 어느 정도 해결되더라도, 남북한 간에 재래식 군사 신뢰구축과 제한조치, 군축이 이루어지지 않고 있으면 재래식 군사대결 가능성은 여전히 남아 있게 된다. 이것은 인도와 파키스탄 간에 상호 핵전력 균형은 이루었지만, 재래식 군사 충돌 및 소규모 전쟁이 끊이지 않고 있는 데서 증명된다. 그러므로 남한의

안보에 덜 손해가고 북한의 재래식 군사안보에 더 많은 제한을 가할 수 있는 신뢰구축과 제한조치가 있다면 남북대화를 통해 계속 시도해 볼 가치가 있다. 예를 들면, 북한이 전방 배치한 장사정포의 후방 이동과 그에 따른 북한 병력의 삭감필요성을 유도한다는 차원에서 군비통제의 활용은 적절하다.

9.19 군사합의를 확실하게 남북 상호 접촉을 통해 검증 가능한 방향으로 진행시키고, 이어서 남북한 운용적 군비통제를 더 확대시킬 수 있다면, 재래식 군사 분야의 신뢰구축과 군비통제 논의는 더욱 활기를 띨 수 있을 것이다. 더 나아가서 한국은 군비통제 정책목표인 한반도 평화, 남북 관계 정상화, 평화통일 기반 조성, 한반도에서 전쟁억지 및 북한의 기습공격 가능성 제거, 남북한 간 군비경쟁 완화, 한반도에서 위기방지 및 위기안정성 제고, 지역적 안정성 제고 등을 달성할 수 있는 포괄적 군비통제 조치들을 고안하고 발전시켜 나갈 필요가 있다.

분단 70년 동안 쌓여 온 남북 사이의 적대감과 한반도 내의 모든 군사력을 하루아침에 대폭 감소시킬 수 있다고 생각한다면 큰 오산이다. 그래서 우리가 처한 군사 대치 현실을 철저하게 연구하고 그것을 점진적으로 해소할 수 있는 종합적인 방책을 마련하는 것이 한반도에서 실질적으로 군사적 긴장을 완화하고 신뢰를 구축하며 평화를 건설해 나가는 길이다.

사실상 제3의 한반도 신뢰구축과 군비통제 시대가 개막되었다. 한반도를 냉전에서 벗어나 남북한이 상호 신뢰 속에서 공존하는 평화체제로 만들기 위해서는 신뢰구축과 군비통제를 실천해야 할 때가 되었다. 북한이 경제개발을 진정으로 원한다면, 우리가 평화통일을 진정으로 원한다면, 남북한 군사대결과 군비경쟁 구조를 바꾸어 나가야 할 것이다.

남북한 간에 2018년 9.19 군사 분야 합의서를 계기로 삼아, 핵무기를 포함한 비대칭적인 남북한 군사력 균형을 감안하여 북한에게 상대적으로 많은 군사적 양보를 요구하고, 대신에 북한에 대한 경제적 반대급부를 제공하면서, 포괄적이고 실질적인 신뢰구축과 군비통제를 지속해 나가야 할 것이다. 그래야만 남한의 군사안보에 도움이 되며, 전쟁을 억제하고 남북한 평화공존을 바탕으로 평화통일에 이르는 지름길을 발견할 수 있을 것이다.

투 고 일: 2019.04.25.
심사완료일: 2019.05.13.
게 재 일: 2019.05.30.

참고문헌

국가안전보장회의. 2004.『참여정부의 안보정책구상: 평화번영과 국가안보』. 서울: 국가안전보장회의 사무처.

국방부. 2018.『2018 국방백서』. 서울: 국방부.

_____. 2019.「'919군사합의' 관련 설명 자료」. 2월 15일.

김근식. 2013. "김정은 시대 북한의 대외전략 변화와 대남정책: '선택적 병행' 전략을 중심으로,"『북한연구학회보』. 제29권 1호.

김명철. 2000.『김정일의 통일전략』. 서울: 살림터.

김종대. 2019. "남북군사합의는 비핵화 위한 버퍼링 작업,"『프레시안』. 4월 23일.

김철우. 2000.『김정일 장군의 선군정치』. 평양: 평양출판사.

박영호. 2013. "박근혜 정부의 대북정책: 한반도 신뢰프로세스와 정책 추진 방향,"『통일정책연구』. 제22권 1호.

백승주. 2006. "한반도 평화협정의 쟁점: 주체, 절차, 내용, 평화관리방안,"『한국과 국제정치』. 제21권 1호, 2006년(봄) 통권 52호.

백영철 외. 2005.『한반도 평화 프로세스』. 서울: 건국대 출판부.

북한 외무성 성명. 2013. "핵보유 경제적 흥정물 아니다,"『연합뉴스』. 3월 16일.

신원식. 2018. "국민 생명은커녕 국군 목숨도 못 지키게 됐다,"『조선일보』. 9월 26일. http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2018/09/26/2018092602297.html.(검색일: 2018년 9월 30일).

전성훈. 1994.『북한 핵사찰과 군비통제검증』. 서울: 한국군사사회연구소.

조성렬. 2005. "한반도 비핵화와 평화체제 구축의 로드맵: 6자회담 공동성명 이후의 과제." 통일연구원 KINU정책연구시리즈. 2005-05.

한용섭. 2005.『한반도 평화와 군비통제』. 서울: 박영사.

_____. 2015.『한반도 평화와 군비통제』. 서울: 박영사.

현인택·최강. 2002. "한반도 군비통제에의 새로운 접근,"『전략연구』. 제9권 2호.

황진환. 1998.『협력안보 시대에 한국의 안보와 군비통제』. 서울: 도서출판 봉명.

Blackwill, Robert D. and Stephen F. Larrabee. 1989. *Conventional Arms Control and East-West Security.* Durham, NC: Duke University Press.

Darilek, Richard E. and John Setear. 1990. *Arms Control Constraints for Conventional*

Forces in Europe. Santa Monica, CA, USA: RAND, N-3046-OSD.

Goodby, James E. 1988. "The Stockholm Conference: Negotiating a Cooperative Security System for Europe," George, Alexander L. et. al., *US-Soviet Security Cooperation: Achievements, Failures, Lessons.* New York, Oxford: Oxford University Press.

Han, Yong-Sup. 1993. *Designing and Evaluating Conventional Arms Control Measures: The Case of the Korean Peninsula.* Santa Monica, CA: RAND.

Holst, Johan Jorgen and Karen Allette Melander. 1977. "European Security and Confidence-Building Measures," *Survival.* No. 19, 4.

Hong, Ki-Joon. 1997. T*he CSCE Security Regime Formation: An Asian Perspective.* New York: St. Martin's Press Inc.

Lachowski, Zdzislaw. Sjogren, Martin. Bailes, Alyson J.K. Hart, John and Shannon N. Kile, 2007. *Tools for Building Confidence on the Korean Peninsula.* Solna, Sweden: SIPRI.

Lewis, Kevin N. and Mark A. Lorell. 1984. "Confidence Building Measures and Crisis Resolution: Historical Perspectives," *Orbis* 28, 2. (Summer 1984).

Macintosh. James. 1996. *Confidence Building in the Arms Control Process: A Transformational View.* Canada: Department of Foreign Affairs and Trade.

Thomson, James A. 1988. *An Unfavorable Situation: NATO and the Conventional Balance.* Santa Monica, CA: The RAND Corporation, N-2842.

Wit, Joel S., Poneman, Daniel B. and Robert L. Gallucci. 2005. *Going Critical.* Washington, D.C.: Brookings Institution.

Analysis of the 9/19 South-North Korea Military Agreements from the Perspective of Arms Control Concepts

Yong-Sup Han

For the first time in the inter-Korean military history, the September 19th of 2018 South-North Korea Military Agreement on operational arms control was reached to reduce military tension and build confidence between the two Koreas. The Agreement includes the establishment of a peace zone on land, at sea and in the air, and some of its conditions have already been implemented as the two states committed to do so, characterizing it different from the past inter-Korean military agreements. Nevertheless, a nationwide and fierce debate is going on in the South Korean society as to whether the Agreement is beneficial or harmful to the peace and security of South Korea. Therefore, this paper intends to analyze the true effects, shortcomings, and policy implications of the Agreement in light of universal arms control concepts and European conventional arms control practices, and to seek supplementary and developmental measures in order to continuously achieve mutual confidence building as well as tension reduction in the conventional military relationship between the two Koreas.

Keywords: CBM(Confidence Building Measures), Military Constraints, Arms Reduction, The 9/19 South-North Military Agreement, Operational Arms Control