국가전략, 제27권 2호 2021년 여름호, 85~113.

INF 조약과 한반도 군비통제:
조약체결의 성공 요인과 한반도에의 함의

박 철 균*

❖ 요 약 ❖

본 논문은 유럽의 미사일 위기로부터 INF 조약이 체결될 때까지 약 10여 년의 역사적 과정에 주목하고 INF 조약체결을 가능하게 했던 성공 요인들을 밝히고자 한다. 그리고 이를 한반도 군비통제에 적용해 보고자 한다. INF 조약체결은 독일 슈미트 수상의 힘의 균형에 기초한 군비증강을 통한 군비통제 전략, 이견을 극복한 나토의 군비통제 정책 결정, 당사국들의 정권 교체에도 일관되게 추진되었던 군비통제 정책, 레이건 대통령의 강압전략과 '0 Option', 고르바초프의 새로운 사고, 유럽국가 간의 또 미·소간의 상호 신뢰 구축 기반 등으로 가능했다.

INF 조약은 특정 무기체계를 폐기한 구조적 군비통제에 해당하며 한반도에서는 북한과의 비핵화 협의가 이에 해당한다. 우선 동북아와 한반도는 유럽과 달리, 다자가 참여하는 신뢰 구축 노력이 부재했고, 북한과의 비핵화 협의는 협의 당사국이 변화되어왔으며, 정부 변화에 따라 군비통제 정책의 일관성도 유지되지 못했고, 군비통제의 대상이 되는 북한의 핵 능력과 핵무기를 체제 보장과 경제적 지원으로 교환하는 비대칭적인 보상을 해야 하는 등 INF 조약과는 다른 어려움이 있다. INF 조약체결의 교훈과 당시 서독을 역할을 돌이켜보며 우리도 한반도 평화 보장을 위한 군비통제 노력을 하나하나 장기적 안목으로 준비해야 할 것이다.

핵심어: INF조약, 한반도 군비통제, 2중결정, 비핵화, 미사일 위기

Ⅰ. 서론

INF 조약은 1987년 미국과 소련 간에 체결되고 1988년 발효된 사거리 500-5,500km의 모든 지상 발사 중·단거리 핵미사일, 발사대, 관련 지원시설 등을 폐기한 군비통제 조약이다(미 국무부 홈페이지). 20세기에 가장 많은 국가가 연관되어 있으면서 심한 정치적 논란과 갈등을 겪고 극적으로 합의된 군비통제 조

DOI: 10.35390/sejong.27.2.202105.004
* 국방부 군비통제검증단 단장

약이 INF 조약일 것이다. 본 연구는 구소련의 SS-20 미사일 배치로 야기된 유럽의 미사일 위기 상황으로부터 INF 조약이 체결될 때까지 약 10여 년의 역사적 과정에 주목하고 어떠한 정책 수립과정과 협상전략이 주요 역사적 사건들과 상호작용하면서 성공적인 군비통제 조약체결을 가능하게 했을까 하는 문제를 밝히고자 한다. 그리고 이를 한반도 군비통제에 적용해 보고자 한다. 즉 INF 조약이라는 군비통제 합의를 가능하게 했던 군비통제 정책 수립과정과 군비통제 협상전략의 성공 요인들이 우리에게 주는 함의는 무엇인지를 도출해 보는 것이다.

INF 조약에 관한 기존 연구는 조약체결이나 트럼프 대통령 임기 중에 진행된 조약 폐기로 인한 군사전략과 안보 정세에 대한 평가 및 분석이 그 주를 이루고 있다. INF 조약체결의 당사국이었던 미국의 연구는 조약체결 이후 군사전략이나 조약 체결과정에서 드러났던 나토 동맹의 취약점 등에 관한 연구가 주를 이루고 있다. 데이비스(Davis 1988)는 'INF 조약의 교훈'이라는 연구에서 조약 체결과정에서 드러난 미국과 유럽의 나토 동맹국과의 균열을 우려하며 억제전략의 약점을 극복하기 위해 나토와 미국에 상호 이익이 되는 군비통제가 포함된 포괄적인 군사전략 등이 필요하다고 주장했다. 레코드와 리브킨(Record and Rivkin 1988)은 'INF 조약 이후 유럽 방어'라는 연구에서 조약체결 이후 나토의 중거리 핵미사일 폐기에 따라 재래식 전력 강화가 필요하다고 했다.

김재엽(2016)은 '냉전 후기 유럽의 중거리 핵전력(INF) 경쟁과 한국 안보에 대한 함의'에서 우리와 유럽의 안보 환경 차이로 인해 유럽의 중거리 핵미사일 경쟁과 같은 형식의 경쟁은 우리에게 바람직하지 않다고 주장했다. 이병구(2019)는 '미국의 INF 조약 탈퇴 선언과 동아시아 안보의 미래'에서 미국의 INF 조약 탈퇴는 미사일 방어를 중심으로 한 재래식 군비 경쟁과 핵확산 위협에 대한 우려를 증가시키고 북한의 비핵화 협상에도 부정적 영향이 있을 것이라고 했다. 이상호와 안성규(2019)는 나토의 '2중결정'이 최근 미국의 INF 조약 탈퇴로 야기된 동북아의 INF 경쟁 구도에 주는 함의에 관한 연구에서 채찍과 당근으로 요약되는 나토의 '2중결정'이 중국의 저항에도 불구하고 동북아의 INF 경쟁을 해결하는 데 도움이 될 것이라고 주장했다.

기존 연구의 내용에 INF 조약체결의 성공 요인에 대한 언급이 부분적으로 기술되기는 하였으나 그 내용은 특정 시점의 특정 사안에 대한 산발적이고 지엽적인

수준이었다. 유럽의 미사일 위기로부터 조약체결까지 10여 년의 전체 과정에서 그 성공 요인을 도출하고 이를 한반도의 상황에 적용해 본 연구는 아직 발표된 바 없다.

『월드 폴리틱스』라는 학술지를 중심으로 일부 학자들이 군비통제에 관한 역사적인 사례를 연구하였는데, 이들은 군비통제 촉진 요인으로 협력으로 인한 이익의 상호 의존성이 존재할 때, 미래에 대한 기대나 이익이 클 때, 관련 국가의 수가 적을 때 등을 들었다(한용섭 2015, 60-61). 한편, 알렉산더 조지와 그의 동료들은 협상에 참여하는 국가의 수가 적을수록 협력을 촉진 시킬 수 있다는 주장이 반드시 옳지 않다고 비판하였다(한용섭 2015, 62). 또 체제론자들은 국가 간에 합의된 군비통제와 관련된 기관, 양자 간의 상호관계를 규율하는 원칙, 규범 등의 체제를 미·소 간 안보협력의 성공 요소로 들고 있다. 본고는 기존의 주장과 가설을 참고하여 군비통제 합의의 성공 요인을 도출하되 어느 특정 가설에 국한되기보다는 INF 조약 체결과정에서 나타난 현상을 설명하는 데 기존의 주장과 가설을 활용할 것이다.

이 논문의 구성은 사건 발생의 시간적 흐름에 따라 미사일 위기 발생부터 '2중결정'이라는 군비통제 정책 결정까지를 2장에서, 정책 결정 이후 군비통제 협의를 거쳐 합의가 이루어질 때까지를 3장에서 서술할 것이다. 4장에서는 INF 조약 합의에 영향을 준 성공 요인은 무엇이었는지 군비통제 합의에 영향을 미쳤던 중요한 정책과 역사적 사건을 위주로 분석하고 이를 한반도의 군비통제 상황에 적용해 볼 것이다. INF 조약의 교훈을 한반도의 군비통제 현실에 적용하되 유럽과 우리 안보의 구조적이고 상황적인 차이점 등을 고려할 것이다.

Ⅱ. 유럽의 미사일 위기와 균형전략, 나토의 '2중결정'

1. 소련의 SS-20 배치

구소련의 SS-20 미사일은 1976년부터 야전에 배치되기 시작했다(Nuti and Bozo et al 2015, 11). 이 미사일은 고체연료를 사용하는 엔진과 이동식 발사대에 의해 운용이 되는 사거리 5,000km의 중거리 탄도미사일로 수백kt의 핵탄두 3개 또는 1 Megaton급 탄두 1개를 탑재할 수 있었다(국방과 기술 1984/04/07,

5-13). 소련은 SS-20을 1986년까지 유럽에 약 400여 기를 배치했다. 이는 이전 유럽 내 소련의 미사일이었던 SS-4/12/22/23이 액체연료를 사용하였던 것과 비교하여 고체연료 사용으로 발사 준비시간이 훨씬 단축되었음을 의미했다. 또 사거리의 증가로 나토의 가장 서쪽에 있었던 영국의 전략 폭격기 기지를 포함한 유럽의 모든 표적을 타격할 수 있다는 것을 의미했다. 이로써 이미 재래식 전력도 우위를 유지하고 있었던 소련과 바르샤바조약기구가 압도적인 군사적 우위를 차지하게 된 것이다.

1977년 초부터 나토의 주요 회원국들이 이 사건을 인지하기 시작했고 서독을 포함한 유럽인들의 시각에는 상당한 위기로 인식되었다. 당시 프랑스 대통령 미테랑은 유럽 미사일 위기를 유럽의 쿠바 미사일 사태라고 언급하기도 했다(Cary 2019). 서유럽 국가들은 미사일 위기가 상당히 오랫동안 자국의 안보에 매우 심대한 영향을 줄 수 있다고 인식했다.

반면 당시 미국은 소련과 전략무기 제한협정(SALT-II)에 대한 논의를 진행 중이었고 유럽의 미사일 위기 상황으로 인한 변수로 인해 당시 진행 중이었던 미·소 간의 화해 국면과 전략무기 제한협정 협의가 영향을 받지 않기를 원했다. 미국 관점에서 소련과의 화해 정책이란 소련의 실체를 인정하고 포괄적인 제도 속에서 소련과 대화하고 소련의 도발과 팽창을 억제하는 것을 의미했다(Sphor 2016, 62-53). 이러한 측면에서 소련의 SS-20 미사일 배치는 독일과 프랑스를 포함한 서유럽 국가들만큼 미국의 관심을 끌지 못했다.

2. 슈미트 수상의 군비통제를 위한 균형전략

서독 슈미트는 수상은 1961년에 미국의 대량 보복전략을 비판하는 유명한 저서, 『방어인가 보복인가』를 출간했다. 그는 저서에서 힘의 균형과 군비통제, 전쟁억제에 대해서 다음과 같이 주장하고 있다.

> '힘의 균형은 결코 정적이지 않고 늘 변한다. 모든 국가는 어떠한 시기에도 요구되는 대응적 균형력을 창출하는데 사활적 이익을 걸어야 한다. 서방은 소위 군사적 균형만을 유지하고 다른 노력은 하지 않으려고 하면 안 된다. 서방이 군비통제나 군축, 베를린 문제나 독일 통일 등 쟁점이 되는 문제를 실질적으로 논의하려면

정치, 경제, 군사적으로 지속적인 노력을 집중하여 모든 수준에서의 균형을 달성해야 한다(Schmidt 1962, 206).'

슈미트 수상은 궁극적으로 서방이 원했고 당시 분단국가였던 서독에 매우 중요한 이슈였던 통일 문제와 군축, 군비통제 문제를 상대와 협의할 수 있는 위치에 있으려면 정치적, 군사적, 경제적 힘의 균형 달성을 위해 모든 노력을 집중해야 한다고 했다. 즉 포괄적 힘의 균형 달성의 최종 목적은 군축과 군비통제를 통한 평화였다. 군사적인 면에서 군비증강을 군축이나 군비통제와 군축의 수단으로 삼았다. 군축과 군비통제의 협상전략 측면에서 균형전략은 상대국을 합리적 의사결정자로 인식하고 동등한 가치의 교환이라는 것을 상정한 상호주의 전략을 기본 전제로 하고 있다.

유럽의 미사일 위기에 대해 슈미트 수상은 1977년 영국 전략문제연구소 초청 연설에서 힘의 균형은 안보의 전제조건이며 데탕트도 힘의 균형으로 가능하다고 주장하며 당시 소련의 SS-20 배치 상황이 위험한 군비 경쟁을 할 것인지 성공적인 군비통제를 할 것인지의 국면이라고 했다(Schmidt 1978, 3). 그리고 미·소 간의 SALT-II 협상으로 전략핵 균형이 달성되었는데 이는 상호 간 전략 핵무기의 위력이 상쇄되었다는 의미이며 이로 인해 유럽에서 이제까지 존재했던 나토의 바르샤바 조약기구에 대한 전술 핵무기와 재래식 전력의 열세가 더욱 커졌음을 의미한다고 주장했다(Schmidt 1978, 3-4). 즉 슈미트 수상은 미국의 소련과의 전략무기 군비통제 합의와 화해 분위기로 유럽 내 나토 회원국이 미국과 멀어질 수 있음을 우려했고 군사력 균형의 관점에선 서독을 포함한 유럽의 나토 동맹국들이 더 심각한 군사적 위기 상황을 맞이했다고 판단했다.

슈미트 수상은 자신의 전략문제연구소 초청 연설에서 당시 커다란 논란에 되었던 중성자탄(Pincus 1977)에 대해서도 직접 언급했다. 슈미트 수상은 중성자탄이 추가적인, 효과적 억제 수단이 될 수 있는지 나토 회원국과 함께 공개적으로 논의하자고 제안했고 이 무기가 또 군비통제를 추진하는데 어떠한 함의를 지니는지 검토해야 한다고 했다(Schmidt 1978, 4).

그의 이러한 생각은 미국과의 치열한 고강도 협의를 통해 정책대안으로 성과를 보이는 듯했다. 그러나 1978년 3월 백악관 회의에서 카터 대통령은 중성자탄 관

련 모든 검토와 정책 결정을 중지하겠다고 했다. 브레진스키 안보보좌관의 회고록에 따르면 카터 대통령은 중성자탄 생산 결정으로 자신의 행정부가 인간은 죽이고 물질을 남기는 폭탄을 만든 정부로 낙인되기 싫다는 결심을 분명히 대통령이 밝혔다고 했다(Brezinski 1983, 304-305). 당시 백악관의 참모들은 대통령의 그러한 결정에 대해 나토 동맹국에 미치는 파장 등을 고려하여 대통령의 결정을 바꾸도록 설득하려 했으나 카터 대통령의 결심은 확고했다.

3. 나토의 '2중 결정' 합의

중성자탄 갈등으로 카터 대통령도 나토의 안보에 대한 미국의 지도력을 복원시킬 필요가 있었다(Brezinski 1983, 206). 특히 1970년대 후반부터 소련의 핵탄두 수가 미국을 앞서기 시작하였고 과거부터 나토의 재래식 전력 열세에 대해 미국이 대응조치를 해야 한다는 필요성은 늘 제기되어 왔었다. 중성자탄 배치가 무산됨으로 인해서 나토 전력의 열세는 더욱 주목받게 되었고 이는 결과적으로 소련의 SS-20 배치 관련 대응 문제를 나토 회원국들의 가장 중요한 안보 문제로 대두시키는 데 크게 일조했다. 이러한 분위기 속에서 나토는 유럽 전구 핵미사일 문제에 대해 본격적인 논의를 시작하게 된다.

우선 미국과 나토 핵보유국인 영국 및 프랑스와의 유럽 전구 미사일 현대화계획에 대한 논의가 시작되었다. 소련의 SS-20 배치로 인한 전력의 열세를 해결하기 위해 SS-20에 상응하는 나토의 전력이 필요했다. 중성자탄 논의 중단이라는 미국의 일방적인 결정이 있은 지 1개월 후 개최된 나토의 핵기획그룹(NPG) 회의에 모인 나토 회원국들의 국방부장관들은 사거리 1,000km 이상의 서유럽 전구 미사일 현대화계획에 대해 만장일치로 동의했다(Jimmy 1978). '2중결정'의 첫 번째 내용인 유럽 전구 미사일 현대화계획은 합의가 이루어진 셈이었다. 이는 전력 열세를 극복하기 위한 단순한 군비증강 정책이었다.

슈미트 수상은 나토의 전구 미사일 현대화계획이 본인이 추구하는 힘의 균형에 의한 데탕트나 군비통제 정책은 아니었기 때문에 이 문제를 공동의 노력으로 해결해 나갈 것을 카터 대통령에게 요청했다(PAAA 1978). 슈미트 수상은 본인이 속했던 사민당의 중성자탄 배치에 대한 반대로 홍역을 치렀던 국내 정치에 대해서도 소모적 논란 방지를 위해 세심한 주의를 기울였다. 특히 중성자탄 배치 반대는 물론

중거리 핵미사일 배치 반대에 주도적 역할을 했던 같은 사민당 소속의 에곤 바와 서신을 교환하며 당내의 논란을 피하고 싶었다(Archiv der sozialen Demokratie 1978, 1979). 결국 두 사람 생각의 차이는 좁혀지지 않았으나 1977년 중성자탄 사태 때와는 달리 에곤 바 자신이 유럽 내 중거리 핵미사일 배치에 대해 공개적인 비판은 하지 않겠다는 선에서 합의했다(Archiv der sozialen Demokratie 1978.12.21.). 군비통제 정책추진을 위한 국내 정치적 논란을 최소화한 조치였다.

나토 동맹 차원에서의 전력증강을 통한 군비통제 정책추진을 위해 슈미트 수상은 주요 국가의 정상 간 소통과 공감대 형성이 우선 필요하다고 생각했다. 이를 위해 미국과 서독을 포함한 나토의 핵보유국이자 여론 주도 국가인 영국과 프랑스를 포함한 4개국 정상회담을 추진했다. 1979년 1월 4개국 정상은 대서양 카리브해의 프랑스령인 과들루프섬에서 2박 3일간 회담을 하고 여러 당시의 현안을 논의했는데 소련의 SS-20 배치에 대한 대응과 유럽의 전구미사일 현대화계획이 그 주요 의제 중 하나였다.

'2중결정'의 첫 번째 내용인 유럽 전구 미사일현대화 계획은 나토 차원의 결정도 있었지만 큰 틀에서 4개국이 모두 합의 했다. '2중결정'의 두 번째 내용인 군비통제 추진과 관련하여 슈미트 수상은 미·소 간의 핵 군비통제 협상에 회색지대로 방치되어있는 유럽 전구 미사일과 SS-20에 대한 논의가 포함되어야 한다고 주장했다(AAPD 1979). 카터 대통령이 이에 동의하며 미·소 간의 핵군축 협상에 관련 의제를 포함하기로 하는 정도로 합의하기는(TNA 1979, second session 4) 했으나 적극적이지는 않았다. 과들루프 정상회담의 성과는 나토 주요국 정상 간의 격의 없는 소통을 통해 군비통제 정책이 포함된 '2중결정'에 대한 전략적 공감대를 마련했다는 것이다. 이러한 공감대는 향후 나토 전 회원국의 동의를 견인할 수 있는 정치적 영향력이 되었다(Brezinski 1983, 295).

유럽의 전구 미사일현대화계획과는 달리 군비통제 정책은 성과 있는 진전이 없었고 슈미트 수상은 이를 우려했다. 우선 나토의 핵 문제와 미사일현대화 계획 등을 공식 논의하는 회원국 국방부 관료들이 참석하는 고위그룹(High Level Group)을 통해 군비통제 관련 문제를 진지하게 제기했다. 그러나 고위그룹의 성격상 군비통제 정책을 집중적으로 논의하기에는 무리가 따른다는 판단에 따라 서독은 미국, 영국과의 의견 조정을 거쳐 나토 차원의 군비통제를 위한 특별실무그룹(TNA

1979, third session 1-2)을 발족시켰다. 이는 나토 회원국이 처음으로 군비통제에 대한 논의를 집중해서 할 수 있게 되었음을 의미했다.

서유럽 국가들은 비핵화와 평화를 주장하는 유권자로부터의 미국의 중거리 핵미사일 배치에 대한 반감을 우려했다(Spohr 2016, 101). 또 군비통제 합의에 따라 중거리 미사일 현대화계획이 백지화에 대한 우려도 있었다. 유럽 안보를 위해 최소한의 전구 미사일현대화는 필요하다는 생각이었다. 특히 '2중결정' 논의가 한창이던 1979년 5월, 새로운 영국 총리로 취임한 대처는 유럽 전구의 미사일현대화계획은 지지했지만, 군비통제 제안을 포함한 '2중결정'에 대해서는 반대 했다(Spohr 2016, 102). 그러나 슈미트 수상은 '2중결정'의 군비통제 추진은 조건 없이 일방적으로 나토의 미사일현대화 계획을 폐기하는 것이 아닌 소련과의 군비통제 합의를 전제로 하는 것이라고 주장하며 영국을 포함한 나토 회원국들을 설득했다(PAAA 1979).

마지막 난관은 구체적으로 어떠한 내용의 군비통제 제안을 할 것인가에 대한 논쟁이었다. 카터 대통령과 미국도 중거리미사일의 완전 제거를 포함하는 군비통제 제안보다는 소련의 SS-20 미사일 배치에 대한 대응과 나토의 전반적인 방어력 증강에 더 관심을 가졌다(AAPD 1978). 슈미트 수상은 중거리 미사일의 완전 제거가 아닌 긴요 미사일 전력의 전개를 기정사실로 하는 군비통제 제안이 소련을 자극할 수 있다는 측면과 본인의 균형전략에 의한 평화 달성 소신, 사민당과 서독 내의 반핵·환경론자들의 정치적 공세를 의식하여 이를 반대했다. 그리고 군비통제 정책 제안으로 전구미사일계획의 백지화 또는 긴요 전력의 배치 중 어느 한 방안을 구체적으로 언급하지 않는 대신, '조정'한다는 유연한 대안을 제시했다. 결국 '2중결정'은 1979년 12월에 개최된 나토회원국들의 외교·국방 장관 특별회의에서 최종적으로 아래와 같이 합의되었다.

> 소련으로부터 촉발된 전구 핵전력에 의한 유럽의 군비 경쟁을 전환하기 위해 나토의 장관들은 같은 목적의 상호보완적인 두 가지 접근법을 추진하기로 했다.
>
> 1. 나토의 억제와 방어 전략을 위해, 일방적인 소련의 전구 핵전력 전개에 대한 신뢰성 있는 대응능력을 제공하기 위해, 그리고 전구 핵전력에 대한 진지한 협의를 추진하기 위해 유럽에 핵전력 전개를 포함한 전구 핵전력 현대화 결정이 필요하다.

2. 소련의 전구 핵전력 증강을 제한하는 군비통제가 성공한다면 동맹의 안보를 고양하고 나토의 전구 핵전력 규모를 조정하며 나토의 기본정책인 억제, 방어 그리고 화해 정책에 부합하여 유럽의 안정과 화해를 증진할 것이다(나토 홈페이지).

2중결정의 Track1 이나 Track2 모두 궁극적인 목적은 억제를 통한 동·서 양진영의 화해에 있었고 Track2 내용에는 군비통제를 통한 전구 핵전력의 '조정(modify)' 이라는 표현을 사용하여 '0 option'의 가능성을 열어 놓았다. 또한 '2중결정'은 미국과 유럽의 나토 회원국이 각각 전구 미사일의 생산과 배치에 대해 동시에 조치하고 공동으로 정치적 부담을 하는 합의였다. 그리고 이러한 '2중결정'에는 미국의 중거리 핵미사일인 Pershing-II 미사일 108기와 지상발사순항미사일 464기를 서독을 포함한 영국, 이탈리아, 벨기에, 네덜란드에 배치하는 구체적인 이행 계획도 포함되었다.

소련은 나토와 미국의 '2중결정'을 기존의 작전적 안정성을 통한 현상 유지전략에서 우월적 작전 능력을 확보하는 나토의 대소련 군사전략의 변화로 인식했다. 특히 퍼싱2 미사일에 대해 매우 심각하게 생각했는데, 매우 짧은 6, 7분 이내의 비행시간으로 목표 타격이 가능하다는 점과 사거리는 1,800km였으나 공산오차가 수십 미터에 불과하다는 점 등이 큰 위협이었다. 더구나 이 미사일의 유럽 배치는 미국 본토에서부터 발사되는 ICBM과는 달리 유럽 대륙에서 발사될 수 있다는 면에서 핵무기 사용의 문턱을 낮추었다는 점도 소련에 매우 큰 위협 요소였다.

Ⅲ. INF 조약 체결

1. 레이건 대통령의 강경전략과 '0 option' 제안

기독교와 보수주의 이념으로 무장된 냉전 시대의 전사와도 같았던 레이건 대통령은 선거 유세 과정에서부터 소련에 대한 강경한 태도를 분명히 밝혔다. 취임 초 기자회견에서 레이건 대통령은 지금까지 데탕트는 소련이 자신의 목적을 추구하기 위해 이용한 일방통로였고 소련은 자신들의 궁극적인 목표인 세계 단일 공산주

의 국가 건설을 위해 범죄나 거짓도 스스로 행하는 부도덕한 집단이라고 맹공을 퍼부었다(Sphor 2016, 112). 또 기존의 소련에 대한 봉쇄전략으로는 부족하고 공산주의를 해체해야 한다고 했다.

레이건 대통령은 취임 초 대중적 지지와 함께 재임 기간에 GDP의 7%까지 국방비를 증액하며 MX 미사일, 트라이던트 잠수함 발사 미사일, B-1 폭격기는 등을 포함한 대규모 핵과 재래식 군비증강 프로그램을 개시했다(Bialer and Afferica. 1982, 251-252). 이뿐만이 아니었다. 취임 후 레이건 대통령은 소련이 자신의 주변으로부터 더 많은 위협을 받도록 하는 더 공격적인 해·공군 비밀 기동작전도 승인했다(Nuti and Bozo et al 2015, 55).

한편, 레이건 대통령은 근본적으로 핵무기를 혐오했고 상호확증파괴에 의한 억제전략에 거부감이 컸다(Tucker 1989, 13-14). 거부감은 단순하게 상호확증파괴 전략 자체에 대한 의문뿐 아니라 핵무기의 엄청난 파괴력이 무고한 민간인들까지 인질로 삼는다는 비인간적인 면에 대한 레이건 대통령의 도덕적인 신념에 기인했다(켄고르, 2020, 136-137). 이러한 그의 신념과 기술 발전의 덕으로 레이건 대통령은 핵무기 사용 자체를 무력화하여 미국의 핵 억제력의 기본구조를 변경하는 SDI(전략무기방어구상)를 적극적으로 추진하게 된다. 이 프로그램은 실현 가능성 논란과 함께 소련과의 군비통제 협의에 걸림돌이 되기도 했으나 자신의 정치적 신념에 따라 레이건 대통령이 흔들림 없이 추진한 정책이었다(Tucker 1989, 13-14).

핵무기에 대한 레이건 대통령의 거부감은 집권 초기 소련에 대한 군비통제 제안으로도 그 모습을 드러냈다. 전략방위 구상은 방어적 수단으로 소련의 전략 핵무기를 무력화시키는 것이었고, 군비통제 제안은 핵무기 자체를 완전히 해체하거나 감축하는 안이었다. 1981년 11월 소련 브레즈네프 서기장의 독일 방문 수일 전에 그리고 본격적인 미·소간 실무 군비통제 협상 개시 전에 레이건 대통령은 유럽 전 지역에 중계된 생방송에서 미국과 소련이 함께 유럽 전구 핵미사일을 모두 폐기하자는 소위 '0 Option'을 소련에 제의했다(레이건 대통령 기념도서관 홈페이지 1981). 그리고 이듬해인 1982년에는 전략 핵무기 탄두 수를 6,000기로 투발 수단을 1,600개로 대폭 감축하자는 전략무기 감축 제안도 했다(미 외교위원회 2020).

레이건 대통령은 유럽 전구 내의 핵미사일을 미·소 간 상호 등가성 교환대상으로 놓고 완전한 제거를 제안한 것이었다. 그리고 이 안의 합의를 인류의 달 착륙에

비유하며 추켜세우기도 했다(레이건 대통령 기념도서관 홈페이지 1981). 이는 새로운 발상의 전환을 통해 핵 없는 세상까지도 염두에 두었던 레이건 대통령의 반핵 신념을 보여주는 대목이다. 이 제안은 서유럽 국가들의 반핵 여론도 고려했지만, 분명히 그 출발선은 개인의 정치적 신념에 의한 것이었다.

2. 소련의 대응

소련은 과거 비교적 상대하기 수월했던 닉슨, 키신저의 공화당 정부를 떠올리며 레이건 정부에 대해 기대를 했었다. 실제 레이건 정부가 집권하게 되면 중도 실용주의 노선으로 바뀔 수 있다는 기대감 때문이었다. 그러나 레이건 정부는 집권 후 여러 방면에서 소련을 압박했다. 그리고 시간이 지나도 소련이 기대했던 만큼 실용 중도 노선으로의 미국의 변화는 없었다. 특히 소련은 미·소 간 전략 핵무기에 의한 상호 확증 파괴 억제전략을 붕괴시키고 미국이 SDI를 통해 일방적으로 우위를 차지하려고 했다는 점에서 이전과는 비교되지 않는 큰 위협을 느꼈다.

소련이 느꼈던 여러 위협으로 인해 레이건 대통령의 '0 option' 제안은 일방적인 힘의 절대 우위를 차지하여 소련을 압박하겠다는 레이건 발 대소전략의 일부로 인식되었다. 당시 소련은 자신들의 SS-20 배치를 유럽 내에서 동서 진영의 전력 균형을 달성하는 조치로 인식했기 때문에 레이건 대통령의 '0 option'은 소련이 손해를 보는 일방적인 양보로 인식되어 수용할 수 없었다. 브레즈네프는 11월에 예정된 서독 방문 전 언론 인터뷰를 통해 미국은 군비 경쟁과 군사적 우위 달성에만 관심이 있다고 비난했다(Sancton 1981). 1980년대 초 소련의 KGB 수장이었던 안드로포프는 미국의 일방적 핵 우위 정책과 나토의 대비태세 등을 분석한 결과 미국의 소련 핵무기 무장해제를 위한 핵 선제공격은 실체적 위협이라고 주장했다(Wolf 1997, 221-222). 이러한 소련의 인식으로 1983년 11월 '2중 결정'에 따라 미국의 중거리 핵미사일 배치 직전에 실시된 'Able Archer 83'이라는 나토의 대규모 핵전쟁 대응 연습이 소련에 대한 나토의 실제 핵 타격으로 오인되어 일촉즉발의 위기 상황까지 벌어지기도 했었다.

레이건 집권 1기 동안, 미국의 강경전략으로 소련은 위축되었고 노쇠한 리더십과 추진력 부족으로 소련은 의미 있는 군비통제 협의를 진행하지 못했다. 결국 '2중결정' 원안대로 1983년 11월에 미국의 전구 핵미사일은 독일을 포함한 서유럽

5개국에 배치되었고 소련은 이에 항의하며 군비통제 협상장을 떠났다. 소련은 미국의 군비통제 제안을 미국의 일방적 우위를 기정사실화하고 자국에 일방적 양보를 강요하는 안으로 보았다. 레이건 대통령의 강경전략으로 미·소 양국은 가장 어려운 관계를 맞이하게 되고 유럽은 핵 군비 경쟁의 긴장감에 휩싸이게 되었다.

3. 고르바초프의 새로운 생각과 협상 타결

1985년 고르바초프의 등장과 함께 유럽 중거리 미사일 군비통제 협의는 새로운 국면을 맞이하게 된다. 고르바초프는 이전 소련의 지도자들과 다른 성장 배경과 가치관을 지닌 인물이다. 고르바초프는 농업 고급기술관료 출신으로 1952년 공산당원이 된 흐루쇼프의 해빙기에 사상적 영향을 받은 체제개혁 낙관론자였다(파이지스 2014, 398). 안보관도 이전 지도자들과 달랐는데 진정한 안보는 군사, 정치, 경제, 인도주의적 요소 등을 합리적으로 결합한 포괄적 안보전략을 통해서 달성될 수 있다고 생각했다(김광린 1995, 646). 고르바초프는 당시 시대적 상황에서 우발적 핵전쟁의 위협은 더욱 관심의 대상이 되어야 하며 우발적 핵전쟁의 가능성은 핵무기의 수량에 비례해서 증가하는 것이므로 핵무장은 오히려 안보를 위협한다고 보았다(김광린 1995, 646).

소련은 브레즈네프가 서기장이 된 이래로 18년 동안 국방비를 약 8배로 대폭 늘려왔고 1982년에는 국방비가 GDP의 15%까지 차지했었다(파이지스 2014, 391). 고르바초프가 집권을 시작했던 1985년, 소련은 국방비의 과다 지출, 1% 미만의 낮은 경제성장률 등의 심각한 경제적 문제가 있었고 이는 모두 새로운 지도자인 고르바초프가 해결해야 할 문제였다. 그리고 유가 하락과 아프가니스탄 침략으로 인한 제재로 수십 년 만에 처음으로 석유생산량도 감소하기 시작했다(돕스 1996, 190). 개혁주의자 고르바초프로서는 이러한 문제를 해결하기 위해 국방비 감축이 절대적으로 필요했다.

1985년 11월 제네바에서 첫 정상회담을 가진 미소 양 정상은 세계 모든 국가를 핵무기의 공포에서 벗어나게 해야 한다는 원칙에 동의하였고 전략 핵무기 감축과 유럽 내 중거리 미사일에 대한 군비통제 논의뿐만 아니라 SDI 문제도 포괄적으로 논의해 나가기로 합의했다(Nuti and Bozo et al 2015, 167). 레이건 대통령이 집권 초에 제안했던 유럽 중거리 핵미사일 '0 Option'과 전략 핵무기 탄두 감축

에 대한 논의를 소련 정상이 공식적으로 수용한 셈이다.

제네바 정상회담 이후 레이건 대통령은 본인의 정치적 소신에 따라 궁극적으로는 핵무기의 완전 제거를 해나가자는 취지의 서신을 고르바초프 서기장에게 보냈고, 고르바초프는 더 구체적으로 20세기 말까지 '핵 없는 세상'을 구현하자는 제안을 레이건 대통령에게 했다(Rhodes 2007, 213-212). 백악관은 고르바초프의 이 제안을 환영하면서도 핵 없는 세상이 과연 세계적인 안보를 담보해야 하는 미국의 정책과 맞는 것인지에 대한 고민이 있었다. 소련의 핵 없는 세상 추진 제안에 대해 유럽의 주요 국가들은 핵 없는 세상이 나토의 억제전략에 부합되는 것인지 또 향후 유럽 안보에 어떠한 영향을 줄 수 있는지 의문을 제기하며 신중론을 폈다.

반면 중거리 핵미사일의 '0 Option'에 대해서만큼은 미국과 유럽의 주요 국가들의 공감대가 형성되어 있었다(Nuti and Bozo et al 2015, 169). 이러한 분위기 속에서 1986년 아이슬란드 레이캬비크에서 미소 2차 정상회담이 있었다. 미국의 SDI 추진에 대한 소련의 반대와 소련이 이를 INF 조약과 전략무기 감축조약 협의에 연계시킴으로써 INF 조약 합의에는 도달하지 못했다(Nuti and Bozo et al 2015, 66-67). 그러나 레이캬비크 미·러 정상회담이 실패였다는 일반적인 인식과는 달리 양국 정상을 포함한 양측 대표단은 핵무기 감축이 필요하다는 데에는 이견이 없었고 유럽 내 중거리 미사일 폐기는 양국의 합의가 사실상 이루어진 상태였다(Shultz 1993, 232). 몇 개월 후 고르바초프는 미국의 전략방위 구상 추진과 중거리 및 전략 핵무기 군비통제협의를 연계했던 협상전략을 분리하여 각각 추진하는 것으로 바꾸고 양국은 중거리 미사일은 물론 사거리 1,000km 이하의 단거리 미사일도 폐기하자는 합의에 이르게 되었고 최종적으로 1987년 12월, 양국은 INF 조약에 서명하게 된다.

Ⅳ. INF 조약의 교훈과 한반도 군비통제 적용

1. INF 조약의 교훈

대부분 군비통제나 군축의 경우 국가들이 이미 건설해 놓은 군사구조와 무기들을 감축시켜 나가는 흐름이었다(한용섭 2015, 4). 미·소 간의 핵 군비통제 협의도

그러했고 유럽의 재래식 전력 감축 회담도 같은 흐름이었다. 반면, '2중결정'은 상호주의 협상전략을 기본 전제로 하여 군비증강의 시기를 수년 후로 미루고 군비통제 협의의 성과에 따라 군비증강의 수준을 결정하는 독특한 정책이었다. 어찌 보면 군비통제를 정책 목표로 하여 군비증강(arm to disarm)을 추진했던 정책이었다. 이러한 독특한 정책은 여러 위기에도 불구하고 8년간 일관되게 유지되었고 이는 INF 조약체결에 근간이 되었다.

'2중결정'의 Track2에는 소련과의 군비통제가 성공한다면 나토의 전구 핵전력 규모를 조정한다고 명시되어 있다. 이는 나토 안보에 매우 중요한 역할을 하는 중거리 핵미사일 배치가 소련의 행동에 따라 얼마든지 조정될 수 있다는 점에서 비판을 받기도 했다. 그러나 미사일을 배치할 것이냐 아니냐의 문제가 소련의 행동에 달려 있다는 전제를 하고 있었다는 점에서 중거리 핵미사일 배치를 반대하는 쪽이나, 찬성하는 쪽 모두를 설득시키는 데 도움이 되었다. 특히 군비통제 정책을 반대하고 일방적 군비증강 쪽에 더 무게를 두었던 미국을 포함한 나토 회원국을 논리적으로 설득하는 데 도움이 되었다.

군비통제란 상호안보의 개념에 타국이나 타 진영의 안보를 똑같이 인정하고 그 바탕 위에 공동으로 추진되어야(한용섭 2015, 4) 하므로 일방적인 군비증강보다 훨씬 추진하기 어려운 정책이다. 특히 엄청난 파괴력을 지닌 핵무기에 대한 미·소 간 군비통제는 역사적으로 그 어려움이 더했다. 케이버는 핵 군비통제 합의를 이루기 위해서는 당사국 간의 군비통제에 대한 의지, 상호 간의 신뢰, 그리고 장기간의 노력, 상호 간에 서로 주고받는 협상 카드의 필요 성 등 군비통제의 어려움을 극복해야 한다고 주장했다(Caver 1955). 나토 회원국들의 '2중결정'이라는 핵 군비통제 정책을 합의하는 과정에서도 살펴보았지만, 'Track 1'의 전력증강 추진 정책과 달리 'Track 2'의 핵 군비통제 정책 결정은 나토 회원국 간의 많은 이견으로 역시 큰 어려움이 있었다.

분단국가였고 3차 대전의 공포에 처해있었던 독일은 평화나 군비통제 문제에 있어서 가장 구체적이고 적극적으로 반응했다. 독일은 이러한 위기감으로 군비통제 정책추진에 대한 소통과 정책 협의에 매우 적극적으로 나섰다. 이 과정에서 독일 주도로 군비통제를 전담으로 논의하는 특별 실무그룹을 새로 만들어 정상부터 실무진까지 각국의 지정학적인 위치에 따라 견해차가 컸던 군비통제 정책추진의

공감대를 형성해 나갔다. 이 과정은 '2중결정'이라는 군비통제 정책 수립에 중요한 성공 요인이었다. 군비통제란 역사적으로 군비 경쟁의 흐름에 부산물로 파생된 정책이었기 때문에 나토에 전담 기구가 없었던 것은 당연한 현상이었다.

레이건 대통령이 취임 후에 해온 대규모 군비증강과 SDI 추진, 공세적 대 소련 압박, 전략 기동 강화 등을 고려한다면 그의 '0 Option' 제안은 협상전략 측면에서 우월적 힘과 강한 의지를 과시하고 갈등을 고조하여 상대국의 양보를 받아내려는 강경전략이었다. 당시 소련은 경제적 어려움과 아프가니스탄 침공에 대한 국제적 압박에 시달렸다. 그리고 레이건 집권 1기 동안의 소련의 노쇠한 지도자들이 레이건 대통령의 '0 Option'을 수용한다는 것은 자신들의 냉전적 사고에 기반을 둔 안보관을 부정하는 것이었다. 결국 1983년 미국의 유럽 내 중거리 미사일 배치와 함께 소련의 대표단은 협상장을 떠났다.

그러나 고르바초프 등장 이후 모든 상황이 바뀌게 되는데 레이캬비크 정상회담 시 그동안 소련이 이전 INF 협상에서 일관되게 계속 요구해 왔던 영국과 프랑스의 미사일을 조약에 포함해야 한다는 주장을 철회한 양보안을 제시했었다. 또 더 나아가 미국의 SDI 추진을 이유로 레이캬비크 정상회담에서 INF 조약 타결을 거부했던 자신들의 입장을 양보하고 INF 조약에 합의하게 된다. 이는 고르바초프의 입장에서 INF 조약체결이 강경전략에 의한 일방적인 양보를 강요받는 것이라기보다는 이점이 더 크다고 판단했기 때문이었다. 이전 소련의 지도자들과는 달리 그는 INF 조약체결로 미국과 상호 협력하며 얻게 되는 향후 장기간 소련에 영향을 주는 미래에 대한 포괄적 이익이 더 크다고 믿었다.

우선 INF 조약의 체결은 고르바초프에게 국내는 물론 국제 정치무대에서의 위상 강화와 승리를 의미했다. '20세기 말까지 핵 없는 세상'이라는 본인의 제안이 단순한 선전 차원의 평화 공세가 아닌 진정성 있는 것이었다는 것을 서방에 입증하는 것이었고 이는 주도적인 위치에서 향후 협상을 전개할 수 있다는 것이기도 했다. INF 조약의 체결과 전략무기감축협정은 그가 구상했던 핵 없는 세상 구현의 의미 있는 첫 단계였다. 국내 정치적으로 그가 주장했던 소련의 개혁개방 정책을 위해서는 재원(財源)이 필요했는데 군비통제 조약체결을 통한 군비감축이 기존의 국방비 집행 관행을 깨고 재원을 확보할 수 있는 핵심 방안이었다.

군사적으로 소련은 늘 유럽 대륙에 배치된 미국 핵무기는 물론 영국 및 프랑스

의 핵무기가 위협적이었다. 이러한 우려는 미국이 '2중결정'에 따라 퍼싱2 미사일과 토마호크 미사일을 배치하면서 더욱 커졌다. SS-20 사거리로는 미국의 영토를 타결할 수 없었던 반면에 새롭게 배치된 미국의 미사일은 소련의 종심에 있는 지휘통제 시설을 포함한 군사시설 등을 주요 표적으로 하고 있었다. 또 미 본토의 ICBM과 달리 유럽 대륙의 미사일은 핵 사용의 문턱을 훨씬 낮출 수 있다는 점도 고려되었다. 고르바초프는 그의 자서전에서 유럽에 배치된 미국의 중거리 미사일을 '머리에 대고 있는 권총'이라고 표현하며 당시 소련이 느꼈던 위협의 정도를 표현하고 있다(Nicholas 2019). 고르바초프는 INF 조약체결로 소련의 경제적 이점은 물론 군사적인 이점도 크다고 평가했다.

소련의 군부는 미국의 중거리 미사일 배치가 유럽 전구의 안정성을 해치는 것이라고 주장하며 유럽의 대중을 설득하고 미국의 미사일 배치계획을 무산시키려고 했다(Davis 1988, 721). INF 조약 합의로 미·소의 모든 중·단거리 미사일이 폐기되어 결국 소련이 원했던 대로 유럽 전구 내의 미국 중거리 핵미사일 배치는 없던 일이 되었다. 소련은 가장 위협적인 무기인 미국의 중거리 핵미사일을 제거했고 이는 INF 협의에 임했던 소련의 최초 목표이기도 했다. 비록 배치했던 SS-20을 철수시키고 폐기했지만 이로 인해 나토 대비 기존 재래식 전력 우위의 상황이 변하는 것은 아니었다. 또 SS-20의 표적들은 대륙간 탄도탄이나 전략 폭격기 등 기타 수단으로 타격할 수 있었다. 이러한 냉정한 군사적 셈법이 없었다면 고르바초프의 반전은 어려웠을지도 모른다.

또 INF 조약체결과 전략무기 감축 조약 협의를 미국의 전략방위구상(SDI) 문제를 분리하는 것도 미국의 전략방위 구상 추진을 방치하는 것이 아니라 다른 방식으로 각각의 사안에 대해 미국과 협의한다는 전략이었다. 고르바초프는 미국의 전략방위구상에 발목이 잡혀 INF 조약체결의 기회를 놓치고 그가 추진하려고 했던 핵 없는 세상과 개혁·개방을 통한 소련의 경제발전 기회를 놓칠 수 없었다(Grachev 2008, 95).

고르바초프의 전격적인 INF 조약 합의는 경제적인 이유, 자신의 국제정치 무대에서의 위상 강화, 군사적인 이유, 핵 없는 세상에 대한 본인의 소신 등 포괄적인 면에서 결코 손해될 것 없다는 믿음에 기인한다. 만약 고르바초프 이전 SS-20 배치 결정에 참여했던 브레즈네프, 체르넨코, 안드로포프 등이 결정을 해야 했던 상

황이라면 이러한 셈법이 불가능했을지도 모른다. 고르바초프의 사례는 국가 지도자의 정치적 소신과 판단에 따라 상대국의 군비통제 제안에 대한 등가성 가치 기준이 극적으로 달라질 수 있음을 보여준다.

많은 어려움은 있었으나 나토의 단결력과 일관된 정책추진도 조약체결의 성공요인이었다. 미국을 포함한 나토의 주요 회원국은 유럽의 미사일 위기로부터 INF 조약체결까지 10년 동안 모두 정부의 교체를 경험한다. 그리고 이러한 정부 교체가 '2중결정'에 대한 미묘한 견해차를 보이기는 했으나 정책 자체를 이탈하는 국가는 없었다. 오히려 레이건 대통령의 '0 Option' 제안으로 최초의 '2중결정' 제안보다 더 단순하고 목표가 분명한 강력한 군비통제 정책을 추진하게 된 셈이다.

체제론자들의 주장대로 국가 간에 합의된 군비통제 관련 양 진영 간의 상호 관계를 규율하는 원칙, 규범, 제도 등이 INF 조약체결에 큰 도움이 되었다. 미·소가 합의한 핵확산금지조약이 1968년 체결되었고 1970년부터 미·소 간에 전략무기제한협정과 ABM 조약을 논의했고 이 조약은 1972년에 체결되었다. 이렇게 시작된 핵 군축 논의는 전략무기제한협정-II, INF 조약, 전략무기감축협정 등 지속적인 논의로 이어진다. 1970년이 미·소가 최초로 본격적인 핵 군축 협상을 시작한 시기로 보면 INF 조약 합의까지 미·소 간의 핵 군축 실무자들은 15년 이상 계속해서 핵 군비통제 협의를 해왔다는 것을 알 수 있다.

또 슈미트 수상의 영국 전략문제연구소 초청 연설에도 언급되었지만, 나토와 바르샤바조약기구 간에 재래식 전력에 대한 상호균형감군협상이 1970년대 초부터 개시되어 20년간 진행되었는데(김성희·황우웅 1992a) 이 기간은 INF 조약 협의 개시에서 체결까지의 기간을 포함하고 있다. 여기에 더하여 전후 유럽의 국경선을 보장하고 불가침원칙과 동서 국가 간의 관계를 명문화하고, 산업·과학·기술 분야에서의 협력 등을 논의하는 유럽안보협력회의도 1973년에 공식적으로 출범하였다(김성희·황우웅 1992b). 이는 공식조직으로 발전하여 현재까지도 유럽의 안보협력을 위해 유지되고 있다. 즉 단순하게 INF 조약만 논의된 것이 아니었다. 비록 소련의 아프가니스탄 침공 등 동서 관계의 부침은 있었으나 미·소를 포함한 동·서 진영 전체의 화해와 상호 신뢰 구축, 군비통제 협의의 커다란 제도화된 대화 속에서 INF 조약은 진행되었다.

2. 한반도 군비통제 적용

유럽과 우리 한반도는 역사나 문화는 물론이고 대륙 차원의 안보 구조 자체도 매우 커다란 차이가 있다. 따라서 단순하게 유럽 대륙에서부터 시작된 미소 간의 군비통제 합의의 교훈을 우리의 상황에 직접 적용하기는 어렵다. 특히 유럽 대륙 차원의 장기간에 걸친 여러 국가의 신뢰·안보 구축 노력과 미·소 간의 핵 군축 역사를 돌이켜 보면 동북아 및 한반도와 유럽과의 군비통제 합의의 정치적, 전략적 환경 차이는 더욱 벌어진다.

군비통제를 크게 2가지로 구분할 때는 '운용적 군비통제' 와 '구조적 군비통제' 구분하는데, 운용적 군비통제는 군사력의 운용과 배치를 구조적 군비통제는 군사력의 규모와 구조를 통제하는 것이다(한용섭 2015, 83-84). INF 조약은 중거리 핵미사일이라는 특정 핵무기를 완전히 폐기한 구조적 군비통제에 속한다. 한반도의 경우 1972년 7.4. 공동성명으로부터 최근 문재인 정부의 판문점 선언까지 지난 50여 년간 정부별로 나름의 노력은 하였지만 가장 최근의 9·19 군사합의가 초보적 수준의 운용적 군비통제 합의의 수준에 머물고 있다. 이러한 격차도 INF 조약의 교훈을 한반도 상황에 직접 적용하기 어려운 점이다. 다만 북한과 비핵화 협의를 추진하는 것은 북한 핵무기를 폐기한다는 점에서 INF 조약과 같은 구조적 군비통제에 범주라고 할 수 있다.

유럽 대륙 차원의 신뢰 구축과 군비통제 합의 노력은 1970년대 초부터 본격적으로 진행되었고 미소 간의 핵무기에 대한 군비통제 협의는 1960년대 말부터 현재까지 계속되고 있었다. 이러한 제도적 구조적 신뢰 구축 노력의 바탕 위에 일정 수준의 상호 신뢰가 구축되었고 또 미소 간에는 1960년대 말부터 약 20여 년에 걸친 상호 전략 핵무기에 대한 군비통제 협의의 관행과 신뢰가 축적되어 있었다. 이러한 상황에서 특정 무기체계를 완전히 폐기하는 구조적 군비통제에 해당하는 미소 간의 INF 조약체결이 가능했다.

한반도의 경우 1972년 7.4 공동성명까지 포함하면 남북 간의 신뢰 구축과 군비통제 노력은 50여 년간 계속 있었다. 노태우 정부 시절 유럽으로부터 시작된 범세계적인 냉전 구도의 해체 분위기로 남북 간 비핵화 선언과 기본합의서를 채택하였다. 사실 남북 기본합의서 12조에는 대량살상무기의 공격 능력 제거를 비롯한 단

계적 군축 실현 문제를 협의·추진한다는 내용도 포함되어 있다(통일부 2019, 8). 김대중 정부와 노무현 정부에서는 정상회담과 남북 간의 신뢰 구축 및 교류 협력 등의 성과를 바탕으로 남북 간의 민간 교류 협력에 대한 군사적 보장 대책 차원에서의 남북 군사 당국 간 합의가 있었다. 문재인 정부에서는 초보적 수준의 운용적 군비통제 추진 합의의 성과도 있었다. 그러나 아직도 우리가 기대했던 만큼의 신뢰 구축이나 군비통제에 대한 성과를 내지는 못하고 있다. INF와 비교했을 때 유럽 대륙과 달리 장기간 일관되게 연속성을 가지고 여러 국가가 함께 참여하는 다자적인 신뢰 구축과 지속적인 군비통제 정책이 추진되지 못했다.

더구나 북한이 핵무기 개발을 하면서부터 상황은 더욱 복잡해졌다. 북한 핵 개발 초기였던 노태우 정부 시절에는 북한 비핵화 협의의 당사자가 한국 정부였으나 김영삼 정부를 거치고 북한의 핵 실험과 핵무기 개발이 진행되면서 북한과의 비핵화 협의 당사자는 미국으로 바뀌었다. 제네바 합의 시에는 미·북 간의 양자가 주된 협상의 당사자였으나 2000년대 초에 진행된 6자 회담에서는 동북아의 6개국이 북한 비핵화를 협의했고 트럼프 대통령 시절 비핵화 협의는 다시 미·북 간의 양자 구도가 되어있다. 새로운 바이든 정부의 북한 비핵화에 대한 정책이 아직 구체화 되지는 않았지만, 동맹 중시 성향에 따라 또다시 다자협의의 형태로 회귀할 가능성이 있다. INF 조약의 경우, 군비통제 정책은 다자 동맹인 나토 회원국들의 합의로 결정되었으나 조약 협의의 당사자는 변함없이 미국과 소련이었다는 점을 고려해보면 한반도 비핵화 협의의 상황은 훨씬 더 복잡하고 유동적이라고 할 수 있다.

INF 조약에서 미국과 소련이 상호 폐기의 대상으로 하였던 미소의 지상 발사 중거리 핵미사일은 무기체계의 형태도 같았고 작전적 능력도 거의 비슷했다. 모두 고체연료를 사용하여 미사일 발사 준비시간도 유사했고, 소련의 SS-20 미사일이 탄두의 위력이 훨씬 컸으나 미국의 미사일은 정밀성이 훨씬 탁월했다. 유럽 대륙의 나토 동맹이 체감하는 위협과 소련과 동유럽 동맹이 느끼는 상호 간의 중거리 핵미사일에 대한 위협의 수위도 비슷한 수준이었다. 미국과 소련은 상호주의적인 입장에서 작전적으로 거의 등가성인 무기체계를 동시에 폐기하기로 합의했다.

그러나 북한 비핵화 협의는 북한 핵미사일이라는 핵무기의 폐기는 물론이고 북한의 전반적인 핵무기 생산 능력의 폐기까지를 포함하고 있다. 우리가 흔히 생각

하는 북한과의 비핵화 협의는 무기체계와 무기체계만을 교환하는 방식의 INF 조약과 같은 군비통제 합의가 아니다. 더구나 북한이 비핵화 합의 시 이에 대한 북한에 대한 보상은 체제 안전과 경제 지원이라는 전혀 성격이 다른 비대칭적 특성이 있다. 북한의 비핵화 협의가 성공하려면 비핵화 협의의 구조적 복잡성과 군비통제 교환 대상의 비대칭성을 극복하는 것이 관건이 될 것이다. 우리에게 더 정교한 북한 비핵화 전략이 요구됨은 물론이고 북한과도 더 긴밀한 소통이 필요한 대목이다.

INF 조약의 군비통제 정책이었던 '2중결정'은 애초 정책 수립과정부터 대중들에게 공개되어 유럽과 미국 양쪽에서 논란의 대상이 되었다. 또 나토라는 다자 동맹의 의사결정 과정을 거치면서 드러난 국가 간의 견해차는 군비통제 정책 수립과정을 더욱 어렵게 했다. 그러나 독일은 국가 정상부터 실무진까지 군비통제 정책 수립을 위한 치열한 소통 노력과 의지로 어려움을 극복하고 '2중결정'에 대한 나토 전 회원국 합의라는 큰 성과를 달성했다. 그리고 INF 조약은 그 산물이었다. 그리고 이 정책은 INF 조약체결 시까지 8년 동안 미국 정부는 민주당에서 공화당으로 독일의 경우는 사민당에서 기민당으로 각각 보수와 진보가 교체되는 과정을 거쳤음에도 일관되게 유지되었다. 한반도에서 동북아의 주변국들과 함께 일관된 군비통제 정책을 정부를 초월하여 유지한다는 것은 우리에게 매우 어려운 일일 것이다.

INF 조약과 북한과의 비핵화 협상에 유사점도 없는 것은 아니다. 고르바초프는 INF 조약을 통해 미국을 포함한 나토와의 신뢰 구축에 수준을 높일 수 있었고 국방비 절감과 경제적 이득을 더 할 수 있었다. 김정은도 비핵화에 합의한다면 미국과의 적대 관계 해소는 물론 남북관계의 개선에 더해 제제 해제에 따른 경제적 이득도 취할 수 있을 것이다.

3. 한국 정부의 역할 제안

슈미트 수상의 균형전략에 의한 군비통제 정책추진과 같은 포괄적인 안보전략과 통합된 군비통제 정책을 발전시켜야 한다. 이러한 군비통제정책은 안보전략의 하나의 포함 요소나 필요 항목이 아닌 구체적인 세부 방안들도 포함해야 한다. 서독의 가장 큰 위협이 되었던 소련의 중거리 핵미사일 제거가 군비통제정책의 목표

였듯이 구체적 방안은 우리에게 가장 큰 위협이 되는 요소를 제거하는 것에서부터 그 틀을 갖추어야 한다.

군비통제정책 추진에 있어서는 서독이 미국의 힘을 통해 원하는 목표를 달성했듯이 미국이 적극적인 우리 정책의 지지자와 후원자가 될 수 있도록 긴밀히 소통해야 한다. 군비통제 정책은 한 나라의 안보와 직결된 민감한 사안으로 한미간의 이견 극복을 위한 국가 지도자에서부터 실무진까지 긴밀한 소통과 적극적인 대화가 필요하다. 미국과 서독 간의 많은 이견이 극복되고 일관된 군비통제 정책을 추진할 수 있었던 것은 고통스럽고 치열한 소통의 결과였다. 그리고 서독과 미국의 경우 소통은 정책수립 과정에서부터 시작되었다는 점도 주목할 필요가 있다.

소통 노력은 미국만이 그 대상이 아니다. 군비통제 협의의 당사자인 당사국은 물론 주변국과의 소통 노력도 더 일관되게 체계적으로 해야 한다. 군비통제는 한 나라의 안보와 직결된 사안으로 국내 정치적 폭발력도 매우 크다. 국내 여론에 대한 소통 노력도 더 적극적으로 해야 한다. 슈미트 수상도 같은 사민당 내의 군비통제를 위한 균형전략 추진에 반대하는 주요 인사들과 지속적인 대화와 소통을 하여 가까스로 '2중전략'을 추인받을 수 있었다. 서독의 국내 군비통제 정책추진 반대 세력과의 소통도 정책 수립과정에서부터 추진되었고 수년에 걸쳐 흔들림 없이 진행되었다.

유럽 차원의 신뢰구축은 INF 조약체결의 중요한 요소였고 서독은 신뢰구축과 상호균형감군 협상 추진에 매우 적극적이었다. 한반도의 유의미한 군비통제를 달성하기 위해서는 동북아 지역 차원의 신뢰구축 노력도 병행되어야 한다. 비록 실질적인 성과는 없었으나 2005년 6자회담 9·19 공동성명에서 동북아의 안보협력 증진을 위한 방안을 모색한다는 합의를 한 바 있다(이용준 2010, 153). 이후 논의는 멈추어져 있다. 바이든 민주당 정부는 외교적 문제해결과 다자외교를 선호한다. 멈춰진 동북아 다자 안보협력의 시계를 돌리는 것에도 한국 정부가 역할을 해야 한다.

V. 결론

상호주의와 힘의 균형에 기초한 군비증강을 통한 군비통제 전략, 다자 동맹이었던 나토의 고통스러웠던 군비통제 정책 결정 과정, 레이건 대통령의 등장과 전쟁 공포 분위기 속에서 제안된 '0 Option', 고르바초프의 등장과 새로운 사고 등 극적으로 합의된 INF 조약의 성공 요인을 도출해 보았다. 다자의 의사결정 과정은 고통스럽고 어려웠으나 일단 결정된 후 8년이라는 시간 동안 각국의 정부가 바뀌어도 일관되게 유지되었고 이는 소련에 강한 협상 지렛대로 작용했다. 레이건 대통령의 강경전략에 의한 군비통제 제안은 새로운 소련 지도자의 성격과 판단에 따라 양보가 아닌 등가성의 가치로 인식되면서 극적 타결을 하게 되었다.

군비통제는 상대의 실체를 인정하고 받아들여 협력하는 협력안보에 기반을 둔다. 협상 당사자였던 미·소는 상황에 따라 극한 경쟁과 대립도 하였으나 동시에 상대의 실체를 인정하고 협력에 기반을 둔 대화도 하였다. 미국과 소련뿐 아니라 대화와 신뢰 구축 노력은 CSCE로 출발 된 유럽 대륙의 국가 간에도 긴 시간 동안 유지되었다. 그리고 이렇게 구축된 정치적, 군사적 신뢰 구축으로부터 INF 조약은 가능했다.

안타깝게도 INF 조약은 2019년 폐기되었다. 2001년 미국과 러시아 간 마지막 현장사찰 종료 후 중단된 양국의 검증·사찰 활동, 나토의 확장에 불안을 느낀 러시아의 돌출 행동, 러시아의 조약 위반 의혹, 중국의 중거리 핵미사일 개발에 대한 미국의 상응 전력 필요성 대두, 2018년 핵태세검토보고서(NPR: Nuclear Posture Review)에서 공개된 미국의 핵전략 변화 등 조약체결 당시와는 상반된 전반적인 정세변화가 그 원인이었다. 중국이라는 새로운 변수도 대두되었다. INF 조약 폐기는 동북아의 군비통제에 부정적인 영향을 주고 있으며 아시아발 미사일 위기의 가능성도 있다.

2021년 현재의 동북아는 협력적 안보를 위한 논의보다는 미·중의 대립으로 군비 경쟁의 시대를 맞고 있다. 다만, 바이든 정부 취임 후 올해 2월에 만료될 예정이었던 미·러 간의 전략무기 감축 조약을 5년 연장하기로 한 것은 일단 고무적이다. 남북과 북미 간의 신뢰 구축과 군비통제, 그리고 비핵화 협의는 2019년 북미 간의 하노이 정상회담 이후 불확실성의 시기로 접어들었고 답보 상태에 처해있다.

2021년 1월에 새로 취임한 바이든 정부가 새로운 기회가 될 수 있으나 아직 그 미래를 담보할 수는 없다.

INF 조약 체결과정의 유럽과 현재의 동북아는 시대와 역사와 문화가 달라 단순하게 비교할 수는 없다. 그러나 슈미트 수상이 전략문제연구소 초청 연설에서 1977년 당시 유럽의 미사일 위기 상황에 대해 언급했듯이 우리 동북아의 상황도 군비 경쟁과 군비통제 협의의 기회가 공존하고 있다고 본다. 위기를 기회로 만들어나갔던 INF 조약의 군비통제 역사를 보면서 한반도 평화 보장을 위한 군비통제 합의를 위해 어떠한 노력을 해나가야 할지 긴 호흡으로 돌이켜 보는 기회가 되었으면 한다.

투 고 일 : 2021. 04. 10.
심사완료일 : 2021. 05. 06.
게 재 일 : 2021. 05. 30.

참고문헌

정부자료

통일부. 2019.『정치·군사분야 남북합의서 및 공동 보도문 2019』. 서울: 통일부남북회담본부(회담1과).

Archiv der sozialen Demokratie(사민당 문서보관소). 1978.12.15. Bonn, Depositum Egon Bahr, Box413, Letter from Schmidt to Bahr.

Archiv der sozialen Demokratie(사민당 문서보관소). 1978.12.21. Bonn, Depositum Egon Bahr, Box413, Letter from Bahr to Schmidt.

Archiv der sozialen Demokratie(사민당 문서보관소). 1979.1.27. Bonn, Depositum Egon Bahr, Box413, Letter from Schmidt to Bahr.

AAPD (독일 외교·정치 관련 자료집). 1978/I. doc. 170. 847.

AAPD (독일 외교·정치 관련 자료집). 1979/I. doc. 3. 17.

Jimmy Carter Presidential Library Agency file. 1978.4. NSA-Brezinski Information, Memorandum for the President; Subject NATO NPG, 17b.

PAAA(독일 외교 문서 보관소). 1978.5.7. B150 1978, Telko Nr. 2387, Schmidt's letter to Carter.

PAAA(독일 외교 문서 보관소). 1979.5.19. Telko Nr. 589. Letter+memo.

TNA (영국 국립문서보관소). 1979.1.5.-6. PREM(수상실 파일) 16/1984, Extract from Four-Power Discussions in Guadeloupe; Second Session, 4.

TNA (영국 국립문서보관소). 1979.1.5.-6. PREM(수상실 파일) 16/1984, Extract from Four-Power Discussions in Guadeloupe; Third Session, 1.

TNA (영국 국립문서보관소), 1979.1.5.-6. PREM(수상실 파일) 16/1984, Extract from Four-Power Discussions in Guadeloupe; Third Session, 1-2.

단행본

돕스, 마이클·허승철 옮김. 1996.『1991 공산주의 붕괴와 소련 해체의 결정적인 순간들』. 서울: 모던아카이브.

잉용준. 2010.『게임의 종말: 북핵 협상 20년의 허상과 진실, 그리고 그 이후』. 경기도 파주시: 도서출판 한울.

파이지스, 올랜도. 조준래 옮김. 2014.『혁명의 러시아 1891-1991』. 서울: 도서출판 어크로스.

켄고르, 폴. 조평세 옮김. 2020.『레이건 일레븐』. 서울: 모던아카이브.

한용섭. 2015.『한반도 평화와 군비통제』. 서울: 도서출판 열아홉.

Brezinski, Zbigniew. 1983. *Power and Principle Memoirs of National Security Advisor*. New York: Farrar, Straus, Giroux.

Grachev, Andrei. 2008. *Gorbachev's Gamble Soviet Foreign Policy and the End of the Cold War*. Cambridge: Polity Press

Schmidt, Helmut. 1962. *Defense or Retaliation A German View*. New York: Praeger.

Nuti, Leopold., Bozo, Frederic., Rey, Marie-Pierre., Rother, Bernd. ed. 2015. *The Euromissile Crisis and the End of the Cold War*. Washington D.C.: Woodrow Wilson Center Press.

Rhodes, Richards 2007. *Arsenal of Folly: The Making of the Nuclear Arms Race*. New York: Alfred A. Knopf.

Sphor, Kristina. 2016. *The Global Chancellor*. Oxford: Oxford University Press.

Wolf, Markus 1997. *Man without a Face: The Autobiography of Communism's Great Spymaster*. New York: Random House.

논문

국방과 기술 편집부. 1987. “지대지 미사일(SSM).”『국방과 기술』. 제65호. 서울: 한국방위산업진흥회.

김광린. 1995. “고르바초프의 신사고 외교 독트린에 관한 연구.”『정치학회보』. 29(1).

김성희·황우웅. 1992a. “상호균형감군협상(MBFR).”『한국전략문제연구소 연구보고서』. 서울: 전략문제연구소.

김성희·황우웅. 1992b. “유럽安保協力會議(CSCE).”『한국전략문제연구소 연구보고서』. 서울: 전략문제연구소.

김재엽. 2016. “냉전 후기 유럽의 핵전력(INF) 경쟁과 한국 안보에 대한 함의.” 『군사』. 101호. 서울: 국방부 군사편찬연구소. pp. 41-77.

송승종. 1997. “유럽에서의 재래식 군비통제에 관한 연구: 협상전략을 중심으로.” 『한국정치학회보』. 31권 1호. pp. 251-269.

이병구. 2019. “미국의 INF 조약 탈퇴 선언과 동아시아 안보의 미래.” 『국방연구』. 62권 2호. pp. 25-52.

이상호·안성규. 2019. “나토 ‘이중결정’이 최근 INF 사태에 미칠 함의: 동북아에 대한 영향 평가 및 한국의 대응 방향.” 『국방정책연구』. 제35권 3호.

Bialer, Seweryn and Afferica, Joan. 1982. “Reagan and Russia.” *Foreign Affairs*, Vol. 61, No. 2.

Caver, David F. 1955. “The Challenge of Planning Arms Controls,” *Foreign Affairs*, Vol. 34, No. 1.

Davis, Lynn E. (1988). “Lessons of the INF.” *Foreign Affairs*, Vol. 66 No. 4.

Record, Jeffrey and Rivkin, David B. 1988. “Defending Post-INF Europe.” *Foreign Affairs*, Vol. 66, No. 4.

Schmidt, Helmut. 1978. “The 1977 Alastair Buchan Lecture,” *Survival*. September /October 1976.

Nye, Joseph S. Jr. 1989/90. “Arms Control After the Cold War.” *Foreign Affairs*, Vol. 5, No. 5.

Sancton, Thomas A. 1981.11.16. “Soviet Union: Moscow's Aim: Split Nato.” *Times.*

신문

Pincus, Walter. 1977.6.6. ‘Neutron Killer Warhead Buried in Energy Research & Development Administration Budget’, *Washington Post* https://www.washingtonpost .com/archive/politics /1977/06/06/neutron-killer-warhead-buried-in-erda-budget/161ae957-099f-4c5b-ad19-052699d60f4d/(검색일: 2020년 8월 9일).

인터넷 자료

나토 홈페이지. Chairman: Mr. J. Luns. Special Meeting of Foreign and Defence Ministers (The "Double-Track" Decision on Theatre Nuclear Forces) https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27040.htm (검색일: 2020년 8월 23일).

레이건 대통령 기념도서관 홈페이지. "1985.11.21 Joint Soviet-United States Statement on the Summit Meeting in Geneva" https://www.reaganlibrary.gov/research/speeches/112185a (검색일: 2020년 8월 31일).

레이건 대통령 기념도서관 홈페이지. 1981.11.18. "Remarks to Members of the National Press Club on Arms Reduction and Nuclear Weapons." https://www.reaganlibrary.gov/research/speeches/111881a (검색일: 2020.8.29.).

레이건 대통령 안보관련 공개문서 홈페이지. 1986.2.3. "Arms Control Responding to Gorbachev," http://www.thereaganfiles.com/19860203-nspg- 127-arms.pdf (검색일: 2020년 8월 15일).

레이건 대통령재단 홈페이지 http://www.reaganfoundation.org (검색일: 2020년 8월 15일).

미 국가안보관련 문서 공개 자료실. 1983. "The Soviet Side of the 1983 War Scare" https://nsarchive.gwu.edu/briefing-book /aa83 /2018-11-05/soviet-side-1983-war-scare (검색일: 2020년 12월 25일).

미 국무부 홈페이지. https://www.state.gov/inf (검색일: 2020년 8월 15일).

미 외교위원회 2021. "U.S.-Russia Nuclear Arms Control 1949–2021" https://www.cfr.org/timeline/us-russia-nuclear-arms-control (검색일: 2021년 3월 7일).

한국 외교부 홈페이지. http://www.mofa.go.kr

Cary, Noel D. 2019. "Helmut Schmidt, Euro,issiles, and the Peace Movement (2019.3.27.)" https://www.cambridge.org/core/journals/central-european-history/article/helmut-schmidt-euromissiles-and-the-peace-movement/0224307D6763423CCFDB941FAC708C6E (검색일: 2020년 8월 15일).

Nicholas, Tom. 2019. "Mourning the INF Treaty," https://www. foreignaffairs.com/articles/2019-03-04/mourning-inf-treaty (검색일: 2020년 8월 30일).

Tucker, Robert. 1989. “Reagan's Foreign Policy,” https://www.foreignaffairs.com/articles/russian-federation/1989-02-01/reagans-foreign-policy (검색일 : 2020.8.30.).

INF Treaty and Arms Control on the Korean Peninsula:

Success Factors in Concluding the Treaty and its Implications on the Korean Peninsula

Cheolkyun Park

This paper focuses on the historical process of about a decade from the missile crisis in Europe to the signing of the INF treaty and reveals the success factors that enabled the signing of the INF treaty. And it applies succuss factors to the arms control on the Korean Peninsula. The INF treaty's success factors are German Chancellor Schmidt's arm-to-disarm arms control strategy which was based on his balance strategy, NATO's arms control policy decision, President Reagan's '0 Option' under the coercive strategy, and Gorbachev's new thinking, and confidence building measures among European nations.

The INF treaty constitutes structural arms control that has eliminated certain weapons systems. Denuclearization consultation with North Korea on the Korean Peninsula is in the same category. First of all, unlike Europe, the Korean Peninsula and Northeast Asia lack multilateral confidence-building efforts, consultation parties with North Korea on denuclearization have changed, the consistency of arms control policies has not been maintained. Also arms control objects are asymmetric, where NK's denuclearization is exchanged with the guarantee of NK Regime and economic supports. Considering the lessons of the INF treaty, we should be prepared in a gradual manner to ensure peace on the Korean Peninsula through arms control for a long-term perspective.

Keywords: INF Treaty, Arms Control on the Korean Peninsular, Double-Track Decision, Denuclearization, Missile Crisis