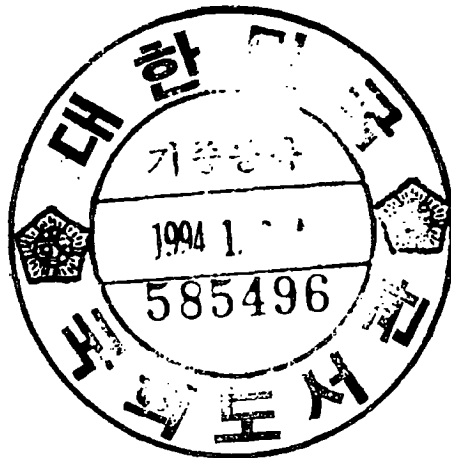


행정간행물등록번호
17000-21051-56-2
政策研究씨리즈 92-12

南北合意書 채택에 따른 韓半島 軍備統制의 方向

責任執筆 李 瑞 恒

外 務 部
外交安保研究院



本 研究報告書의 內容은 外務部의 公式見解를
反映하는 것이 아님을 參考바랍니다.

序 文

外交安保研究院은 政府의 安保外交政策 立案에 기여하고 政策開發 機能을 發展시키기 위하여 그동안 政策代案 研究 및 開發事業을 遂行하여 왔으며 研究成果를 「政策研究씨리즈」로 묶어 發刊하고 있다.

「政策研究」事業은 外交官의 오랜 實務經驗과 研究教授의 깊은 專門知識을 結合, 連繫活用 되도록 合同研究班을 編成하여 共同研究活動으로 推進되고 있으며, 이번에 發刊된「南北合意書 채택에 따른 韓半島 軍備統制의 方向」도 92年度 政策代案 研究課題로 選定되어 이러한 合同研究班의 自體討論과 公式討論 등을 거친 共同研究의 結果이다.

이 研究書가 우리의 外交政策을 立案·遂行하는데 작은 보탬이 되고 關聯分野의 實務者들을 위한 資料로서도 널리 活用될 수 있기를 期待한다.

이 機會를 빌어 이번 研究를 遂行해 주신 合同研究班長 朴泰璫 研究委員, 李瑞恒 教授(責任執筆), 朴富悅 研究官, 吳炳勳 研究員에게 깊은 感謝를 드린다.

1993年 4月

外交安保研究院長 孔 魯 明

목 차

I. 序 論	3
II. 南北韓 軍備統制協商의 現況：合意書發效 및 협의·이행기구 발족의 意義	7
III. 韓半島 軍備統制의 方向	13
1. 韓半島 軍備統制의 基調：군사적 신뢰구축과 構造的 軍備統制	13
2. 軍事共同委員會의 機能과 課題	16
3. 多邊的 軍備統制의 追求	22
IV. 南北韓 軍備統制 실현의 障礙 要因	26
V. 結論 및 考慮事項	30

[要 約]

南北韓은 기본합의서 및 불가침 부속합의서의 발효와 군사공동위원회의 발족으로 군비통제 협상을 本格化할 수 있는 제도적 장치(framework)를 마련했다고 할 수 있다. 기본합의서는 군비통제에 관한 가이드라인(guideline)을 제시하고 있으며 부속합의서도 군사공동위원회 협상을 통해 시급히 시행되어야 할 구체적인 조치들을 자세히 명기하고 있다.

그러나 일반적으로 상호 군사적 대립과 불신이 첨예한 지역에서의 군사문제 해결은 각 단계의 방안이 다음 단계의 합의와 실행을 正當化시키는 기초가 되도록 점진적으로 추진되는 것이 바람직하다. 헬싱키 최종합의서 → 스톡홀름 협약 → 재래식 무기 감축협정 및 비엔나 합의서로 이어지는 유럽의 경험에서 보는 바와 같이 상호불신이 심한 협상당사국들 간의 군사문제 해결 —— 즉, 군사활동의 투명성 제고를 위한 신뢰구축과 궁극적으로 군비감축 —— 을 위해서는 단계적·점진적인 접근방법이 포괄적 일시적인 접근방법보다 성공가능성이 높다. 따라서 군비통제 실현을 주요과제로 삼고 있는 남북군사공동위원회는 기본합의서와 부속합의서에 명시된 모든 조항을 한꺼번에 협상, 시행하는 것보다는 추가협상이 비교적 단순하고 쉽게 합의가 이루어질 수 있는 것부터 실행에 옮기는 것이 중요하다. 이러한 관점에서 볼 때, 南北韓이 이미 합의한 韓國 국방장관과 北韓側 인민무력부장간의 직통전화는 조속히 설치되도록 추진되어야 하며 우발적 무력충돌 방지를 위한 군사행동원칙 제정과 같은 위기감축조치가 우선적으로 협상되어야 할 것이다.

이와 함께 한반도 이외의 지역(예를 들면, 南極)에서 신뢰구축 연습을 하거나 국제적으로 이미 합의된 군비통제 협약(예를 들면, 화학무기금지협약과 미사일기술통제체제)에 南北韓이 공동으로 加入, 상호 신뢰구축 증대는 물론 우회적으로

군비통제를 실현하는 다변적 접근방법도 적극 추진되어야 할 것이다.

그러나 南北韓간의 군비통제 실현은 기본적으로 내재된 상호불신과 안보문제에 대한 기본인식(security mindsets)의 차이, 서로 다른 統一政策의 固守, 核문제와 같은 다른 懸案들의 존재 때문에 부정적으로 영향받고 있으며 협상제도의 완성에도 불구하고 실제 진전이 이루어지지 않고 있다. 이렇게 볼 때, 남북한 군비통제의 문제는 「方案 또는 接近方法의 貧困」에 있는 것이 아니라 이를 실현하려는 「意志의 貧困」에 있다고 해도 과언이 아닐 것이다. 이런 意味에서 南北韓간에는 우선 어떠한 형태로든 시범적인 군비통제조치(예를 들면, 이미 합의된 군사당국자간 직통전화설치)를 시행해 보는 것이 중요하며 이에 필요한 환경조성을 위해 앞으로 北韓 核問題의 해결과 함께 팀스피리트 훈련의 중지도 신중히 고려해 볼 필요가 있을 것이다.

끝으로, 남북한간의 군비통제 시행문제는 장기적으로 한반도의 평화 및 통일과 연관되어 있으며 특히 시급히 해결해야 할 평화체제 구축의 과제와 직접 연계되어 있음을 간과할 수 없다. 그러나 남북한간 軍備統制는 그 자체가 독립적으로 시행될 수 없고 전반적인 南北關係 改善의 맥락 속에서 진전될 수 있음을 감안할 때 다른 분야에서의 협상진전을 우선 지원할 필요가 있을 것이다. 다시 말하면, 南北關係의 進展은 정치적 명분 대결의 場인 화해공동위원회나 군사적 대결해소 문제를 다른 군사공동위원회에서 그 계기가 먼저 이루어지기보다는 경제협력·교류 분야에서 진정한 계기가 발견될 수 있으므로 이를 바탕으로 군비통제협상을 추진할 전략적 접근방법이 요망된다는 것이다.

I. 序 論

南北韓은 1991년 12월과 1992년 2월 남북고위급회담 제5차 및 6차 회의를 통해 「남북사이의 화해 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」(이하 기본합의서로 칭함)를 채택·발효시킨데 이어 1992년 5월 및 9월에 개최된 제7차 및 8차회의에서 기본합의서 내용의 세부적 이행·실천을 위한 분야별 共同委員會를 구성하고 附屬合意書를 채택·발효시킴에 따라 단순히 戰爭의 不在라는 「消極的 平和」가 아니라 여러 방면에서의 신뢰와 협력을 제도화하는 「積極的 平和共存」의 개념을 실현할 수 있는 轉機를 마련하였다.

기본합의서 자체의 채택·발효가 과거 南北韓 對決과 不信의 시대를 마감하고 상호신뢰와 화해를 위한 기초적인 제도적 기틀을 제공한 것으로 평가될 수 있다면 제7, 8차 두차례의 남북고위급회담을 통한 공동위원회 구성과 부속합의서 발효는 平和共存의 구체적 실현을 위한 실질적 운영단계로의 진입을 의미하는 것으로 볼 수 있을 것이다. 즉, 南北韓은 기본합의서 채택 후 정치, 군사, 교류·협력분과 위원회별 회의를 진행, 기본합의서가 명시한 화해, 불가침, 교류·협력의 이행·준수를 위한 3개 부속합의서 및 화해, 군사, 경제협력, 사회문화교류등 4개 공동위원회 구성·운영합의서를 채택·발효시켰다. 이와 함께 공동위원회의 운영 개시일에 합의함으로써 基本合意書의 정신과 내용을 실천에 옮길 수 있는 근거를 마련한 것이다.

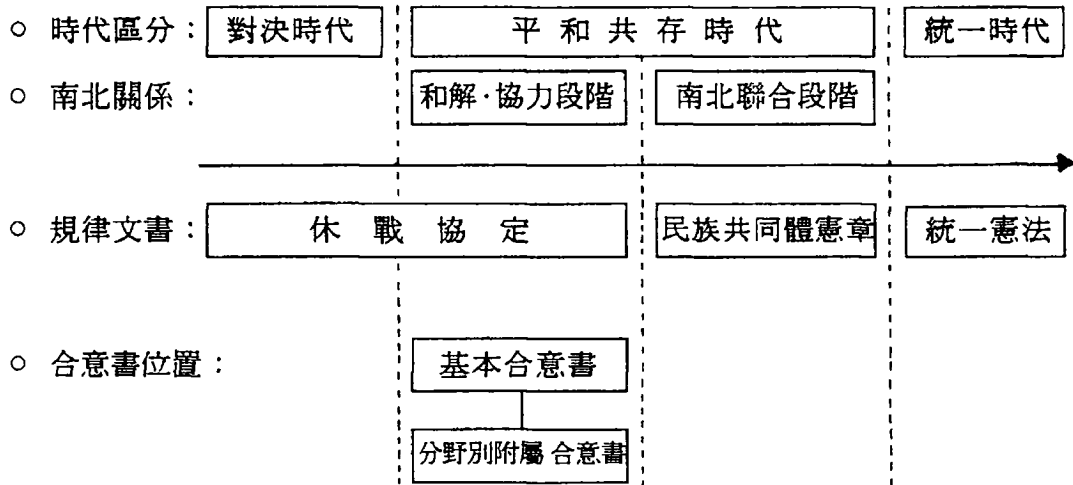
부속합의서 발효와 각 분야별 공동위원회의 발족은 남북고위급회담 제8차 회의 합의문에서 나타난 바와 같이 「기본합의서의 이행과 준수를 위한 구체적 대책」을 수립한 것이라고 보아도 무방할 것이다. 이로써 남북한은 상호 관계개선을 위한 「기본적인 틀」(framework)을 마련, 表1에서 보는 바와 같이 궁극적으로는

韓半島 平和統一을 향한 첫 걸음을 내딛었다고 평가할 수 있는 것이다.

〈表 1〉

基本合意書 및 附屬合意書 採擇에 따른

南北韓關係 進展豫想圖



출처 : Dong-Won Lim, "Peace and Security on the Korean Peninsula : Seoul's Perspective" Disarmament : A Periodic Review by the United Nations Vol. XV, No. 3(1992), p. 55~65 및 李瑞恒, "南北韓協議·履行機構의 問題와 展望," 「統一問題研究」 제4권 4호 (1992 겨울), p. 34.

그러나 최근北韓은 核問題 膠着과 관련된 韓國政府의 1993년도 韓·美合同 팀스피리트 군사훈련 재개와 관련, 공동위원회의 개시 및 운영중단을 선언하고 1992년 12월 21일부터 24일까지 예정된 고위급회담 제9차 회의를 무산시킨 바 있어 고위급회담을 중심으로 한 南北關係改善 협상은 팀스피리트 훈련이 끝나는 1993년 4~5월까지 제2차 冬眠期에 들어 갈 것으로 예측되고 있다.¹⁾

1)北韓은 1990년 12월부터 다음해 10월까지 팀스피리트 훈련과 韓國에서의 콜레라 발생을 구실로 남북고위급회담을 1차 연기시킨 바 있다.

南北關係 進展에 관한 이러한 단기적인 否定的 豫測에도 불구하고 기본합의서 및 부속합의서에 의해 구성된 화해, 군사, 경제, 사회문화등 4개 공동위원회는 앞으로 장기적으로 南北協商의 중심적 協議・履行機構로서 운영될 것이 분명하다. 특히 군사공동위원회는 南北사이의 불가침을 이행・보장하고 군사적 신뢰조성과 군축을 실현하기 위한 문제를 협의・추진하기 위한 중심기구로서 기능할 것이 예상된다.

군사공동위원회의 중심의제가 될 군사적 신뢰구축과 군축 즉, 군비통제에 대해 北韓이 적극적인 태도를 취할 것이라고 예측할 수 있는 증거는 매우 많으며 이미 다음과 같이 여러 학자들에 의해 다양하게 지적되어 왔다.

첫째, 北韓의 경제수준에 비한 과도한 군사비 지출은 북한으로 하여금 남한과의 군비통제를 추구할 수 밖에 없는 상황을 조성하고 있다. 서방측 자료에 따르면, 北韓의 총 군사비 지출은 전체 국민총생산(GNP)의 약 20% 이상 차지하는 것으로 평가되고 있으며 이같은 경제사정에 어긋난 과도한 군사비지출은 南韓과의 군비경쟁을 지양하고 군비통제를 촉진하는 요인으로 작용할 수 있다고 추측할 수 있다.²⁾

둘째, 北韓내부의 악화된 경제사정과 함께 심각한 勞動力 不足도 北韓으로 하여금 군비축소의 정책을 추구케 하는 요인으로 작용하고 있다.³⁾

셋째, 한반도를 둘러싼 국제안보환경 자체의 평화지향적 흐름도 北韓으로 하여금 南韓과의 군사적 신뢰구축과 군축을 추구케 하는 요인이 되고 있음을 지적하지 않을 수 없다. 널리 알려진 바와같이 韓國은 1990년 10월 舊蘇聯과 정식외교관계

2) Andrew Mack "Is Pyongyang the Next Proliferator?" Pacific Research, Vol.3(Feb. 1990), pp.6-7.

3) Gary Klintworth, Arms Control and Great Power Interests in the Korean Peninsula, Autralian National University, Strategic Defense Studies Center WP#231, pp.1-2

를 수립했으며 1992년 8월에는 中國과 國交를 수립, 東北亞지역에서의 冷戰構造와해에 크게 공헌하고 있다. 이같은 상황에서 北韓은 체제의 生存(survival)과 경제회생을 위해 南韓과의 군비통제를 추구할 수 밖에 없으며 그 구체적 협의는 군사공동위원회를 통해 이루어질 것으로 예상되는 것이다.

이 研究는 이같은 배경과 관련, 남북한 군비통제협상의 현황을 검토하고 남북합의서(기본합의서 및 부속합의서)채택에 따른 韓半島 軍備統制의 방향과 문제점을 眺望하는 것에 그 목적이 있다.

II. 南北韓 軍備統制協商의 現況：

合意書 發效및 협의 · 이행기구 발족의 意義

南北韓 軍備統制協商의 바탕을 마련한 고위급회담은 1990년 9월에 처음으로 시작, 이제까지 8차회의를 끝낸 뒤 교착상태에 들어 갔으나 그동안 남북기본합의서와 부속합의서를 채택 · 발효시키고 4개 공동위원회를 발족시켰다.

이제까지 진행된 남북고위급회담의 진전 상황과 成果를 요약하면 表2와 같다.

〈表 2〉

南北高位級會談의 進展과 成果

구 분	개최지	기 간	성 과
제1차회의 { 제3차회의	서 울 및 평 양	90. 9. 4~ 7 { 90. 12. 11~14	합의서 상호제안 및 초기협상단계
제4차회의	평 양	91. 10. 22~25	기본합의서 형식(단일문서)문제 합의
제5차회의	서 울	91. 12. 10~13	기본합의서 내용타결 및 채택
제6차회의	평 양	92. 2. 18~21	기본합의서 발표, 3개 分科委 구성·운영 합의서 발효
제7차회의	평 양	92. 5. 5~ 8	합의서 이행기구 구성합의(남북연락사무소 및 군사·경제·사회문화共同委 운영합의서 채택
제8차회의	평 양	92. 9. 15~18	3개 부속합의서(화해, 불가침, 교류·협력) 및 화해共同委 운영합의서 서명·발효
제9차회의	서 울	92. 12. 21~24 (예정)	북한측 거부로 개최 무산(4개 共同委도 운영개시 못함)

註：1991년 12월 31일 「한반도 비핵화 공동선언」이 채택되었으며(발효 92. 2. 19),
3개월 후(92. 3. 19) 핵통제공동위원회가 별도 발족함.

이미 잘 알려진 바와 같이 기본합의서는 정치(和解), 군사(不可侵), 사회경제(交流協力)분야 등 南北關係 전반을 포괄적으로 규율하는 문서로서 과거의 비정상적인 南北關係를 청산, 한민족의 共存共榮과 平和統一을 지향하는 南北 정부당국 간 체결된 최초의 합의서로 평가되고 있다. 기본합의서는 과거의 「7·4공동성명」과 비교할 때 형식·내용·발표절차 등 모든 면에서 격식을 갖춘 公式文書이며⁴⁾ 부속합의서는 이러한 기본합의서의 법적 성격을 똑같이 나누어 갖고 있다. 그러나 부속합의서는 宣言에 그치고 있는 기본합의서의 정신과 내용을 구체적으로 실행에 옮길 수 있는 실천적 성격을 지니고 있는 만큼, 이 문서의 채택과 협의·이행기구로서의 공동위원회 발족은 다음과 같은 세가지 중요한 意義를 갖는다고 말할 수 있다.⁵⁾

첫째, 기본합의서가 南北關係에 관한 여러가지 原則을 천명·제시했다면 부속합의서의 채택과 공동위원회 발족으로 이들 원칙의 실천방향과 구체적인 이행 방법이 밝혀졌다는 점을 들 수 있다. 일례로, 기본합의서는 南北韓 사이에 서로 상대방 체제의 존중, 파괴·전복행위 금지등 平和共存에 관한 기본원칙들을 포함하고 있는데 부속합의서는 이들 원칙들을 보다 더 구체적으로 표현하여 세부 실천사항을 제시하고 있는 것이다. 즉, 부속합의서의 채택과 공동위원회의 발족으로 적극적 평화가 구현될 수 있는 계기가 마련된 것이다.

1960년 국제 과학아카데미 연맹에서 발간한 「國際專門用語 辭典」에 따르면 平和의 개념은 「전쟁이 없는 상태」로 정의되어 있다.⁶⁾ 그러나 평화의 개념을

4) 「南北韓 基本合意書 解説」(서울:統一院, 1992), p. 22.

5) 李瑞恒, “南北韓 協議·履行 機構의 課題와 展望,” 「統一問題研究」제4권 4호(1992 겨울), pp. 35-39.

6) Wilhelm G. Grewe, “Peace Treaties,” in R. Bernhardt(ed.), Encyclopedia of Public International Law, Vol. 4(1982), p. 109에서 재인용.

단순히 전쟁이 없는 상태, 전쟁의 회피 또는 전쟁위험의 제거로 보는 것은 소극적인 平和接近方法이다. 단순한 전쟁의 회피 또는 전쟁위험의 제거는 평화라는 개념의 소극적인 절반이며 이것은 평화의 필요조건은 될 수 있으나 충분조건이 되기에는 미흡하다.

평화라는 개념의 적극적인 절반은 적대 당사자간에 政治·軍事·經濟·社會·文化등의 다각적인 분야에서 우호·협력적인 관계를 수립하는 것을 뜻한다. 따라서 平和는 戰爭의 不在라는 자연적 상태만을 의미하는 것이 아니라 多方面에서의 협력관계 수립까지를 포함한다. 南北韓은 부속합의서의 채택과 공동위원회의 운영방향 및 사업내용 합의로 平和를 制度化하기 위한 제2단계에 진입했다고 지적할 수 있는 것이다.

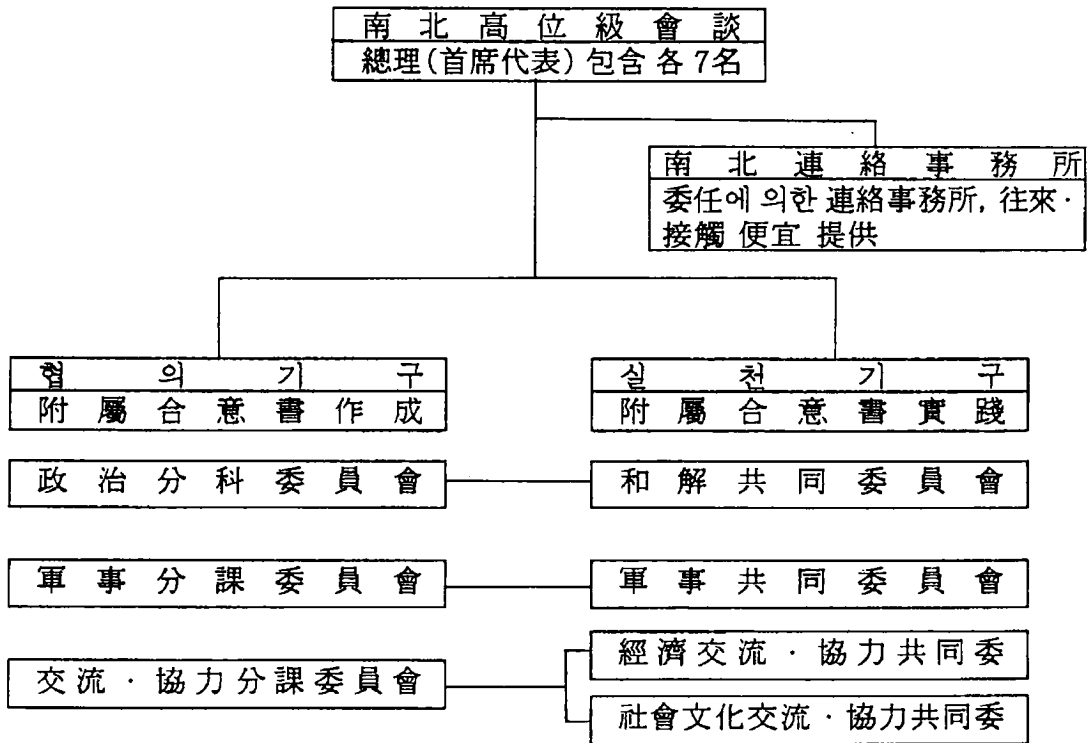
둘째, 부속합의서 채택과 공동위원회 발족으로 南北韓은 고위급회담을 중심으로 한 對話慣習(habit of dialogue)을 공고히 하고 協商窓口를 제도화하는 데 성공했다는 평가를 받을 수 있다. 공동위원회는 기본합의서의 내용을 실천에 옮길 수 있는 제도적 장치이며 고위급회담의 상설기구로서 이 기구들을 통한 南北協商은 과거의 적십자회담, 체육회담, 국회회담등의 사례에서 발견되는 바와 같은 「持續性的 결여」에서 탈피, 對話가 定例化될 수 있는 바탕을 마련했다고 볼 수 있다.

특히 부속합의서를 채택하는 과정에 있어서 韓國政府가 강조한 이른바 「件別合意, 即時實踐」 원칙이 받아들여진 것은 실현가능한 사항부터 단계적으로 합의하여 점진적으로 보다 어려운 문제에 접근하는 對話慣習 축적의 실례라고 보아도 무방한 것이다.

南北韓은 앞으로 表3에서 보는 바와 같은 構圖를 갖추고 관계개선 협상을 진행시킬 것이다. 부속합의서는 기본합의서를 보완하는 세부문서이며 각 분야별 공동위원회는 南北高位級會談을 지탱하는 중심기구인 것이다.

〈表 3〉

共同委員會 發足에 따른 남북한 協商의 體系



출처 : 南北高位級會談 李東馥 대표의 1992년 12월 7일 외교안보연구원에서의 강연 내용을 정리.

셋째, 부속합의서 채택과 함께 공동위원회 발족으로 南北協商이 제도화됨에 따라 南北韓間에는 다방면에서의 교류·협력이 활발히 이루어 질 것이며 이를 바탕으로 실질적인 統一에 진일보하는 기반이 구축될 것이라는 점을 지적하지 않을 수 없다.

부속합의서는 母文書인 기본합의서와 함께 통일에 앞서 선결되어야 할 세부 문제들을 다루고 있으며 공동위원회를 통한 정치·경제·사회·문화 등 제반분야에서의 南北間 교류·협력증대는 兩側의 유대 및 동질성 회복을 추진, 실질적 통일기반을 구축하는 데 공헌할 것이 틀림없다. 한반도 통일과정은 이같은 기반구축

에 따라 점진적으로 진행될 것이며 여러 分野에서의 남북 유대강화는 統一에 한 걸음 더 다가서기 위한 「南北聯合」 실현의 초석이 될 것이다. 韓半島 統一은 한 순간의 劇적인 사태를 통해 이루어질 수 없으며 더욱이 그러한 사태발생은 바람직하지도 않음을 감안할 때, 공동위원회 운영을 통한 남북교류·협력증대는 統一에 대한 적절한 단계적 접근방법이 될 수 있는 것이다.

특히 남북한간의 분야별 부속합의서 채택과 공동위원회 발족 이후 교류·협력증대에 따른 北韓社會의 점진적 개방은 北韓經濟를 크게 활성화시킬 것이며, 이는 또한 北韓의 社會改革을 촉진시킴으로써 북한주민들의 개방과 민주화에 대한 욕구를 자극할 것이다. 北韓社會의 개방·개혁과 韓國政府의 기본합의서 실현을 위한 진지한 노력이 결합될 경우 한반도통일은 평화적으로 이루어질 것이며, 기본합의서 및 부속합의서 발효와 공동위원회 발족이 이루어진 1992년은 궁극적으로 평화통일을 향한 元年으로 기록될 수 있을 것이다.

이상과 같이 세가지 측면에서 부속합의서 발효 및 공동위원회 발족이 갖는 긍정적 意義를 정리할 수 있을 것이다. 그러나 南北韓 兩當局이 부속합의서에 관한 협상을 전개하고 협의·이행기구를 발족시키는 데 있어서 노정시킨 否定的 要求도 무시할 수 없다. 즉, 南北韓은 부속합의서 협상을 통해 각기 양보할 수 없는 사항들이 존재한다는 것을 상호 확인한 것이다.

기본합의서 및 부속합의서에 명기된 일부 조항의 文句가 애매모호하게 표현되어 있으며 南北韓이 이들에 대해 서로 해석을 달리하고 있다는 사실을 「동의하지 않을 것에 동의한 것」(agree not to agree)과 다름이 없다, 일례로 기본합의서의 前文에 명기된 「쌍방사이의 관계가 특수관계」라는 표현에 대해 南과 北의 해석이

다르며,⁷⁾ 남북화해의 이행과 준수를 위한 부속합의서에서 쟁점사항들(예를 들면, 국제기구에 대한 南北韓 단일의식 가입문제등)이 끝까지 합의되지 못하고 附記형식으로 처리된 것은 南北協商의 한계를 사전에 드러내 보인 것이라고 할 수 있다.

그러나 협상과정에서 드러난 이러한 否定的 측면에도 불구하고 부속합의서 채택과 남북간 협의·이행기구로서의 공동위원회 발족이 갖는 긍정적 意義는 아무리 강조해도 지나치지 않다. 南北協商의 최대과제는 統一의 前段階로서 남북간의 「긴장완화와 평화를 보장하며, 다각적인 교류·협력을 실현하여 민족공동의 이익과 번영을 도모하는」 체제 —— 즉, 南北聯合 ——를 수립하는 일이며, 이 체제수립을 위해 협의·이행기구로서의 군사공동위원회가 수행해야 할 가장 중요한 임무는 바로 軍備統制의 실현인 것이다.

7) 韓國政府는 남북간 특수관계를 「내부적으로 상호실체를 인정·존중하고 대외적으로 국제연합회원국간 관계인 二重的 관계이며, 평화통일 실현시까지 민족의 번영과 통일을 위하여 공동노력하는 관계」로 해석하고 있는 반면, 北韓은 「하나의 조선」 논리 선상에서 특수관계 규정은 「나라와 나라사이의 관계가 아님」을 확인한 것으로 그 이상의 별도해석이 불필요하다고 주장하고 있음.

Ⅲ. 韓半島 軍備統制의 方向

南北韓간에 이루어져야 할 軍備統制의 方向에 대해서는 이미 고위급회담을 통해 채택된 기본합의서가 그 근본적 指針(guideline)을 제시하고 있으며 「남북 불가침의 이행과 준수를 위한 부속합의서」도 南北 군사공동위원회 협상을 통해 시급히 시행되어야 할 구체적 조치들을 자세히 명기하고 있다. 따라서 남북합의서 채택에 따른 韓半島 軍備統制의 基本方向을 논의하기 위해서는 우선 먼저 최근 수년간 고위급회담 진행을 배경으로 제시된 다양한 군비통제 방안의 검토와 함께 앞으로 운영될 南北 군사공동위원회의 機能과 課題를 살펴보는 것이 중요할 것이다.

1. 南北韓 軍備統制의 基調: 軍事的 信賴構築과 構造的 軍備統制

널리 알려진 바와 같이 軍備統制는 「어떻게 하면 전쟁을 방지하고 서로 신뢰하여 安全과 安定속에서 平和共存할 수 있을까?」하는 물음의 해답이다.⁸⁾ 즉, 군비통제는 적대하는 국가 또는 집단간에 상호 존재는 군사적 위협에 대해 전적으로 군비증강의 수단으로 대응하기 보다는 군사력의 運用과 군사력 構造의 통제를 통해 그 위협을 보다 제한 감소시킴으로써 기습공격과 전쟁발발의 위협을 제거하고 평화를 정착시키는 노력을 의미한다.

8) 林東源, “한반도의 군비통제는 시대적 요청이다”, 「한국논단」(1990, 7), p. 28.

이같은 노력의 첫걸음은 각종 軍事情報를 교환하고 부대이동이나 기동훈련, 부대 배치상황 등 주요 군사활동을 상대방에게 노출·공개하여 군사활동의 透明性(transparency)과 예측가능성(predictability)을 높이는 작업으로부터 시작된다. 군사력의 구조적 변동이나 변화없이 군사활동의 투명성을 증대시킴으로써 평화를 유지하고 군사적 안정을 확보할 수 있는 방법은 「운용적 군비통제」(operational arms control) 또는 「군사적 신뢰구축 조치」(military confidence-building measures)로 불리며 그것들은 크게 ①정보교환 및 통신체제유지를 통한 신뢰구축 조치 ②억제 및 기습공격방지를 위한 신뢰구축조치 ③의도표명을 통한 선언적 조치 등 세가지의 범주를 포함한다.⁹⁾

이들 조치를 보다 더 구체적으로 살펴 보면 첫째, 정보 및 통신 신뢰구축 조치는 다시 정보조치, 통신조치, 통보조치, 훈련참관조치로 세분될 수 있는데 일반적인 사례로는 부대의 편성·장비현황·국방예산등 각종 군사자료의 공개및 교환, 군인사 교류, 주요 군사령부간 직통전화(hot line) 설치, 공동위기관리센터 운영과 같은 통신망 구축, 기동훈련 및 부대이동 사전통보를 포함한 군사활동 공개, 훈련참관초청 의무화 등을 들 수 있다.

둘째, 抑制 및 기습공격방지 신뢰구축조치는 早期警報 確保와 특정 군사행동의 금지와 관련된 것으로서 구체적으로는 부대 및 장비이동 감시, 특정공세권력 및 무기의 배치제한지대 설치, 실제 공격으로 이어질 수 있는 대규모 기동훈련 제한, 군사공개지역 설치, 군부대 통과지점 및 사령부에 대한 상대방 읍서버 상주허용 등 무력충돌방지와 유사시 조기경보능력 확보조치를 포함한다.

9) James Macintosh, Confidence(and Security) Building Measures in Arms Control Process (Ottawa : Department of External Affairs, 1985), pp. 83-84.

셋째, 선언적 조치는 군사사항과 관련된 특정행위를 「유예」하거나 「하지 않겠다」는 일방적 선언 또는 합의에 의한 협정을 의미하는 것으로서 이 조치의 대표적 사례로는 무력 선제사용금지와 같은 不可侵宣言, 핵무기나 생·화학무기등 특정무기의 사용금지선언등이 포함된다. 특정 군사행동을 하지 않겠다는 명백한 약속 또는 협정은 신뢰구축의 적절한 방법이며, 제도적 측면에서 볼 때 적대하는 국가사이에 무력사용금지와 같은 선언의 결과로 믿음과 신뢰가 형성된다면 그 선언은 신뢰구축조치로서의 機能을 수행하게 되는 것이다.

군사력의 운용통제를 통해 군사활동의 투명성과 예측가능성이 향상되고 군사적 신뢰가 어느 정도 구축되면 좀 더 어려운 일인 전쟁발발 능력의 감소 및 제거를 위한 군사력의 규모·구조통제도 가능할 수 있게 될 것이다.

군사력의 규모와 구조를 통제하는 방법에는 기본적으로 現 軍事力 水準에서 군비증강을 더 이상 하지 않은 凍結(freeze), 일정수준의 상한선을 정해 놓은 뒤 그 범위내에서만 증강을 허용하는 증강제한(limitation), 그리고 일정비율 또는 수량원칙에 따라 군사력 규모를 축소하는 감축(reduction)등이 있으며 이들 방법을 서로 적절히 배합할 수도 있다.¹⁰⁾ 이와같이 군사력의 규모와 구조를 통제하는 것은 구조적 군비통제(structural arms control)로 불리운다.

이상에서 살핀 바와 같은 군사적 신뢰구축(즉, 운용적 군비통제)과 구조적 군비통제의 범위속에서 南北韓간에 시행되어야 할 구체적 방안과 방향은 무엇인가? 韓國政府는 고위급회담 개최이래 韓半島 軍備統制의 기본골격으로서 정치적 신뢰구축 → 군사적 신뢰구축 → 실질적 軍備減縮의 3단계를 상정, 정치·군사적 신뢰가 어느정도 구축된 기초위에서 본격적인 군비감축의 실현이 가능하다고 보아왔다.

10) Armaments and Disarmament: Commonly Used Terms and Acronyms (New York: United Nations, 1989), pp.20-27.

그러나 南北韓은 기본합의서 및 불가침의 이행과 준수를 위한 부속합의서 채택을 통해 앞으로 시행되어야 할 군비통제의 방향을 설정하고 군사공동위원회에서의 협상을 통해 이를 실천해 나가기로 합의한 바 있으므로 앞으로 부각될 南北韓간 군비통제의 구체적 방안은 아래와 같이 군사공동위원회의 機能과 課題를 살펴봄으로써 밝혀질 수 있을 것이다.

2. 軍事共同委員會의 機能과 課題

남북 군사공동위원회는 기본합의서 채택시부터 구성이 합의되어 기본합의서 제12조는 이 위원회가 담당할 기능을 다음과 같이 비교적 자세히 서술하고 있다.

남과 북은 불가침의 이행과 보장을 위하여 이 합의서 발표 후 3개월 안에 남북군사공동위원회를 구성·운영한다. 남북군사공동위원회에서는 대규모 부대이동과 군사연습의 통보 및 통제문제, 비무장지대의 평화적 이용문제, 군인사 교류 및 정보교환문제, 대량살상무기와 공격능력의 제거를 비롯한 단계적 군축실현문제, 검증문제 등 군사적신뢰조성과 군축을 실현하기 위한 문제를 협의·추진한다.

한편 「군사공동위원회 구성·운영에 관한 합의서」 제2조는 군사공동위원회의 기능을 ①불가침 이행·준수 및 보장을 위한 구체적 실천대책의 협의 ②상기 실천대책 협의에 따른 합의서 작성 및 실천 ③군사적 대결상태 해소를 위한 합의사항의 실천 ④상기 합의사항 실천의 확인 및 감독으로 규정하고 있다. 이외에도 불가침 부속합의서 제3조는 「…이밖에 남과 북은 북측이 제기한 군사분계선 일대에 무력을 증강하지 않는 문제, 상대방에 대한 정찰활동을 하지 않는

문제, 상대방의 영해·영공을 봉쇄하지 않는 문제와 남측이 제기한 서울지역 평양지역의 安全保障問題를 남북군사공동위원회에서 계속 협의한다」라고 명기하여 군사공동위원회의 기능을 추가시키고 있다.

명칭이 나타내는 바와 같이 군사공동위원회의 주요기능을 不可侵 및 군사적 대결상태 해소와 직결된 군비통제문제의 협의·이행과 관련되어 있다. 특히 불가침 부속합의서는 무력 불사용, 분쟁의 평화적 해결 및 우발적 충돌방지, 불가침 경계선 및 구역, 군사직통전화의 설치·운용을 세부적으로 다루고 있어 군사공동위원회의 활동영역을 구체적으로 말해주고 있다.

군사공동위원회의 기능이 세부적으로 제시되어 있는 만큼 앞으로 군비통제 실천과 관련하여 이 위원회가 해결해야할 중요한 과제중의 하나는 부여된 임무를 어떻게 우선순위를 정해 실천에 옮기느냐 하는 일이 될 것이다.

일반적으로 상호 군사적 대립과 불신이 첨예한 지역에서의 군사문제 해결은 각 단계의 방안이 다음 단계의 합의와 실행을 正當化시키는 기초가 되도록 점진적으로 추진되는 것이 바람직한 것으로 지적되고 있다. 헬싱키 최종합의서 → 스톡홀름 협약 → 재래식무기 감축협정(CFE) 및 비엔나 합의서로 이어지는 유럽의 경험에서 보는 바와 같이 상호불신이 심한 협상당사국들간의 군사 문제 해결 —— 즉, 군사활동의 투명성 제고를 위한 신뢰구축과 궁극적으로 군비감축 —— 을 위해서는 단계적·점진적인 접근방법이 포괄적 일시적인 접근방법보다 성공가능성이 높다.¹¹⁾ 따라서 「군사적 대결상태 해소」와 관련된 군비통제 실현을 주요과제로 삼고 있는 남북군사공동위원회는 기본합의서와 부속합의서에 명시된 모든 조항을 한꺼번에 시행하는 것보다는 추가협상이 비교적 단순하고 쉽게 합의가 이루어질 수 있는 것부터 실행에 옮기는 것이 중요하다.

11) 李瑞恒, “정치·군사적 신뢰구축 방안: 운용적 군비통제의 모색,” 「社會科學과 政策研究」 제13권 3호(1992.6), p. 190.

불가침 부속합의서 제15조가 규정한 韓國側 국방장관과 北韓側 인민부력부장관의 직통전화 설치·운영과 ¹²⁾ 제4조가 규정한 우발적 무력충돌 방지대책 수립이 이 경우에 해당될 수 있을 것이다.

특히 우발적 무력충돌 방지대책 수립은 휴전선을 사이에 두고 20km 이내의 근접된 거리에서 군사적으로 대치하고 있는 南北韓의 현실을 감안할 때 그 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다.

우발적 무력충돌 방지조치는 흔히 위기감축조치(Risk Reduction Measures : RRM)로도 불리는데 이의 대표적인 국제적 사례는 1990년 1월 1일부터 시행된 美國과 舊蘇聯간의 「위험군사행동 방지협약」(Agreement on the Prevention of Dangerous Military Activities)을 들 수 있다. 이 협약은 양국 군대의 지상에서의 지나친 근접대치 가능성에 대비, 일정한 행동규칙과 신호를 정해 쓸데없는 오해유발행위를 방지하고 상호 군대간의 사소한 우발적 事故가 보다 큰 무력충돌 또는 전쟁행위로 확대되는 것을 막고 있다. ¹³⁾

위기감축조치는 본래 1972년 美國과 舊蘇聯이 「해상사고 방지협약」(Incidents at Sea Agreement)을 체결한 이래 그 효용성이 매우 높은 것으로 간주되어 왔다. 이 협약은 해군함정의 移動이나 기동훈련시 합의된 行動規則(rules of the road)을 제공함으로써 安全을 증진하고 우발적 事故를 사전에 방지하는 것을 목적으로 하고 있다.

12) 불가침 부속합의서 제15조는 이 합의서 발효 후 50일 이내 (1992년 11월6일 이전)에 직통전화 개통을 규정하고 있으나 北韓의 팀스피리트훈련 문제 쟁점화와 통신방법에 대한 南北韓의 입장대립으로 군사통신 실무자접촉이 이루어지지 않고 있음.

13) 이 협약의 全文은 Richard Fieldhouse(ed.), Security at Sea : Naval Forces and Arms Control (Oxford : Oxford University Press, 1990), pp. 278~285에 게재되어 있음.

이 협약은 과거 20년간 매우 성공적으로 시행되어 왔으며 이같은 성공적 사례를 바탕으로 1986년 서독과 소련, 1989년 프랑스와 소련, 그리고 노르웨이와 캐나다가 똑같은 내용의 협약을 체결한 바 있다. 따라서 南北韓과 같이 海上 또는 地上에서 상호 군대가 遭遇할 가능성이 많은 대치상황에서는 일정한 행동규칙의 제정이 다른 어떤 조치의 합의보다 실행 가능성과 효용성이 높을 수 있다.

이외에도 南北韓간의 군비통제와 관련된 조치는 사실 이제까지 韓半島內에서 한번도 시행된 적이 없어 어려움이 예상되므로 韓半島이외의 지역에서 군사적 신뢰구축을 연습, 이를 점진적으로 韓半島내로 확대하는 방법도 고려할 수 있다. 예를 들면, 남극조약(Antarctic Treaty)에 의해 국제적으로 非軍事化 地域으로 지정되어 있는 남극대륙에 韓國은 1988년부터 상주기지를 운영하고 있으며 북한도 기지건설계획을 발표한 바 있으므로¹⁴⁾ 이곳에서 군비통제와 관련된 현장사찰(on-site inspection) 연습이 가능하다는 것이다. 즉, 남극조약은 제2차 세계대전 이후 체결된 최초의 성공적인 군비통제 관련 국제협약으로서 타국기지에 대한 군사무기 또는 核관련 장비의 보유여부와 환경오염 행위를 조사할 수 있는 현장사찰권을 보장하고 있는데¹⁵⁾ 南北韓은 모두 남극조약 가입국으로서 상대방기지에 대해 이를 시행할 수 있는 것이다. 현재까지 北韓의 기지가 완성되지 않았다 하더라도 北韓은 韓國의 남극기지에 대해 사찰권을 행사할 수 있으며, 이같은 기회의 活用은 운용적 군비통제조치의 검증과 관련된 현장사찰제도를 성공적으로 시행하기 위한 迂回的 接近方法이 될 수 있는 것이다.

이상과 같은 합의하기 쉬운 군사적 신뢰구축조치를 우선 시행한 다음 이를 바탕으로 군사공동위원회는 기본합의서가 명시한 「대량살상무기와 공격능력의

14) 「東亞日報」, 1991.1.4, p.19

15) 南極條約 제7조 참조.

제거를 비롯한 단계적 군축 실현문제」에 대해서는 본격적인 협상을 벌일 수 있을 것이다. 南北韓이 구조적 군비통제와 관련된, 군비감축에 대한 본격적인 협상을 추진하게 될 시기는 군사적 신뢰구축조치의 시행을 포함한 일정기간의 화해·협력단계를 경험한 후 南北聯合단계에 진입하는 때가 될 것이다.

南北韓간에 시행되어야 할 구조적 군비통제의 방향에 대해서는 이미 많은 原則들이 제시되어 왔다. 널리 알려진 바와 같이 南北韓간에는 현저한 군사적 불균형이 존재하는 만큼 減縮위주의 구조적 군비통제가 시행되어야 하며 이를 협상하는 데 있어서는 다음과 같은 원칙들이 고려되어야 할 것이다.¹⁶⁾

첫째, 南北韓간 군비감축의 최종목표는 적절히 낮은 수준에서의 방어력 균형달성을 통한 한반도의 안정 및 안전 강화에 두어져야 함.

둘째, 군비감축의 첫 단계는 군사력 불균형 제거에 우선을 두고 적은 편의 現 水準보다 낮은 水準에서 균형을 유지토록 함.

셋째, 다음 단계의 군사력 수준을 결성하는 데 있어서는 韓半島의 지정학적 위치·外勢干涉의 역사·주변환경의 변화등을 고려하여 통일 독립국가로서의 자주방어 필요성을 충족시켜야 함.

넷째, 남북한 상호 군비감축의 최우선 순위는 대량살상무기 제거와 함께 기습 공격 및 대규모 공세능력의 제거에 두어져야 함.

다섯째, 탱크·야포·장갑차와 같이 검증이 가능하고 상대방 영토의 점령시 중심 무기로 활동되는 공격장비의 전반적 수준은 협상 첫단계에서 현저히 감축되어야 함.

여섯째, 병력감축은 무기 및 장비감축에 상응하여 이루어져야 함.

일곱째, 예비병력은 정규병력 감축과 병행하여 감축될 수 있음.

16) Dong-Won Lim, "Peace and Security on the Korean Peninsula : Seoul's Perspective," Disarmament, Vol. 15(No. 3, 1992), pp. 62-64.

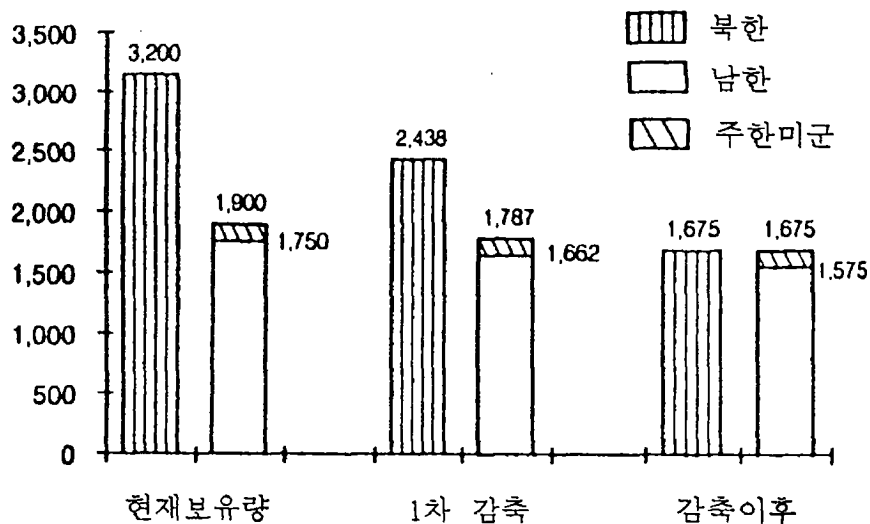
여덟째, 駐韓 美軍을 포함한 한반도 주둔 외국조사력을 南北韓간의 구조적 군비통제 진전에 따라 감축되거나 철수될 수 있음.

아홉째, 합의된 군비감축은 현장사찰과 정보교환을 포함한 효율적이며 엄격한 검증체제를 통해 확인되어야 하며 위반시에는 적절한 제재조치가 수반되어야 함.

끝으로, 상기 목적을 위해 南北韓을 포함한 국제감독위원회의 설립·운영이 바람직함.

〈表 4〉

공격용 무기(탱크)의 단계적 감축 실례



출처 : James C. Wendt, "Conventional Arms Control for Korea : A Proposed Approach," Survival, Vol. 34(Winter 1992-93), p. 115.

이상과 같은 原則들을 요약해 보면, 남북한간의 구조적 군비통제는 상호 기습공격(a short-warning attack) 능력의 제거에 최우선순위가 두어져야 하며 이를 위한 감축대상을 기습공격에 주요 역할을 하는 야포·탱크·장갑차등을 포함해야 하는 것으로 정리될 수 있다(일례로 탱크의 경우, 表4에서 보는 바와 같이 보유상한선을 정해 북한의 탱크수와 남한및 주한미군이 보유한 것을 단계적으로 감축할 수 있음.)¹⁷⁾

3. 多邊的 軍備統制의 추구

南北韓이 군사공동위원회를 통해 구체적인 몇가지의 운용적 또는 구조적 군비통제 방안을 합의 시행하기 이전이라도 이와 관련된 사안이 제기될 경우, 이를 적극적으로 활용하는 것이 상호 군사적 신뢰구축을 증대하고 군비통제 실현을 촉진하는 지름길이 되는 것임을 인식할 필요가 있다. 최근 남북한은 韓半島 非核化를 실현하기 위한 공동선언을 채택함에 따라 核관련시설을 상호 사찰할 것을 합의한 바 있는데 사찰허용 그 자체는 운용적 군비통제의 시발이며 군사문제와 관련한 善意의 意圖(good intentions)를 확인시켜 주는 계기가 될 수 있다. 따라서 군사공동위원회를 통한 본격적인 군비통제 협상과 별도로 진행된 상호 핵사찰 문제를 원만히 실행에 옮길 경우, 그것은 다른 분야의 군비통제 협상촉진은 물론 전반적인 군사적 신뢰구축에 크게 공헌할 수 있는 것이다.

17) James C. Wendt, "Conventional Arms Control for Korea : A Proposed Approach," Survival, Vol. 34 (winter 1992-93), pp. 113-115.

이외에도 국제적으로 이미 합의된 군비통제 협약에 南北韓이 공동으로 加入, 관련사항을 이행할 경우, 상호 신뢰구축 증대는 물론 우회적으로 군비통제를 실현하는 효과를 갖게 될 것이다. 이와같이 군사공동위원회를 통한 남북한간의 직접적인 협상이 아니라 하더라도 군비통제를 실현할 수 있는 방법이 있을 수 있는데 이와같은 다변적(multi-dimentional) 군비통제 접근방법의 적절한 사례로는 최근 서명된 화학무기금지협약(CWC : Chemical Weapons Convention)과 미사일기술 통제체제(MTCR : Missile Technology Control Regime)에의 南北韓 동시 가입추진을 들 수 있다.

화학무기금지협약은 1993년 1월 13-15일 전세계 130여개국 대표가 프랑스 파리에서 채택·서명한 범세계적 군비통제 협정으로서 화학무기의 개발·생산·비축·사용금지는 물론 기존 화학무기 및 관련 생산시설의 10년내 폐기까지 규정하고 있어 대량 살상무기 군축분야의 역사적 분수령으로 평가되고 있다. 이 협약은 또한 불시사찰(challenge inspection)을 포함한 강제적인 현장사찰제도를 보장하고 있어 검증분야에 있어서도 획기적인 업적으로 간주되고 있다.¹⁸⁾

北韓은 현재 平壤地域 황촌을 비롯한 6개소에 약 1천톤의 화학작용제를 비축하고 일부는 화학무기로 즉각 사용할 수 있는 태세를 갖춘 것으로 알려져 있어¹⁹⁾ 北韓이 南韓에 이어 화학무기금지협약에 가입한다면 화학무기에 대한 상호공포 제거 뿐만 아니라 신뢰구축조치로서의 역할을 수행할 수 있게 되는 것이다. 특히 협약이 규정한 현장사찰제도는 그 자체가 유용한 군사적 신뢰구축조치가 되는 것임을 감안할 때 화학무기금지협약의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다.

18) 化學武器금지협약의 자세한 내용에 대해서는 「화학무기금지협약의 주요내용과 발효전망」, 외교안보연구원 주요국제문제 분석(92. 12. 2) 참조.

19) 「中央日報」, 1992. 10. 23, p. 1.

北韓은 현재 이 협약이 규정하고 있는 포괄적인 현장사찰제도 때문에 가입에 반대하고 있는 것으로 알려져 있으나 南北韓과 같이 상호불신이 심하고 군사적으로 적대관계에 놓여 있는 인도·파키스탄이 화학무기금지협약에의 동시 서명을 상호 신뢰증진의 기회로 활용하고 있음을 감안할 때 이 같은 사례는 우리에게 많은 敎訓을 시사하고 있는 것이다. 현재 韓國政府는 화학무기금지협약에 原初署名國으로 참여하고 비준절차를 준비하고 있는 상태이므로 北韓의 서명·가입을 적극 유도해야 할 것이다.

남북 군사공동위원회의 직접 협상을 통하지 않고 군비통제 효과를 이끌어 낼 수 있는 또다른 다변적 접근방법의 좋은 실례는 미사일 기술통제체제(MTCR)에 대한 남북한 동시가입이다.

미사일기술통제체제는 1987년 4월 美國, 英國, 프랑스, 日本등 G-7 국가들이 核 또는 대량살상무기의 탑재가 가능한 탄도 미사일의 확산을 방지하기 위해 4년에의 협상을 통해 설립한 지침서(guidelines) 형태의 미사일 기술 및 부품의 수출·이전통제 협약으로서 근본목적은 사정거리 300km 탄두 탑재중량 500kg 이상의 미사일 기술이전을 통제하는 것에 있다.²⁰⁾ 1992년 末 현재 이 체제의 가입국은 G-7 국가 이외에 11개국이 추가로 가입하여 모두 18개국에 이르고 있으며 東北亞 지역에서는 日本이 정회원국이며 中國은 1992년 3월 협약의 준수의사를 밝힌 바 있다.

北韓은 1970년 末 이집트를 통해 소련제 스커드(Scud) 미사일을 입수, 중국등의 기술원조를 얻어 소련형과 똑같은 미사일을 제조하여 지난 1980년 후반부터 中東지역에 약 100대의 미사일을 판매한 바 있으며 최근에는 사정거리 500-1,000km

20) 미사일기술통제체제의 자세한 내용에 대해서는 Janne E. Nolan, Trappings of Power: Ballistic Missiles in the Third World (Washington, D. C. : Brookings Institution, 1991) 참조.

내외의 개량된 스커드 미사일(노동1호) 개발을 추진하고 있어 이 협약의 남북한
동시 가입은 상호신뢰구축 증대는 물론 공격용 무기의 제거라는 2중 효과를
지니게 되는 것이다.

이상과 같은 장점을 감안할 때 南北韓은 군사공동위원회를 통한 몇가지 구체적인
군비통제방안을 합의하기 이전이라도 군사적 신뢰구축 또는 군축과 관련된 국제협약
이 체결된 경우 이를 적극 활용할 필요가 있는 것이다. 이와관련, 군사공동위원회는
군비통제와 연관된 국제협약의 남북한 가입을 논의할 수 있는 협상장소로 이용되어
야 할 것이다.

IV. 南北韓 軍備統制 실현의 障礙要因

南北韓은 기본합의서 발효에 이어 불가침에 관한 부속합의서를 채택하고 군사공동위원회의 발족을 합의함으로써 군비통제 협상의 시발단계에 와있다고 할 수 있다. 남북한은 기본합의서를 통해 서로 상대방에 대하여 「무력을 사용하지 않으며 무력으로 침략하지 아니한다」고 합의했으며 앞으로 대규모 부대이동과 군사연습의 통보 및 통제문제, 비무장지대의 평화적 이용문제, 군인사 교류 및 정보교환문제 등 군사적 신뢰구축에 필요한 「정보 및 통보 조치」와 관련된 사항을 협의 추진하기로 약속하고 있다.²¹⁾ 남북한은 더욱이 우발적 무력충돌과 확대를 방지하기 위하여 쌍방 군사당국자 사이의 직통전화 설치·운영도 합의한 바 있으며 군사분야의 모든 의견대립과 분쟁문제들을 쌍방이 합의하는 기구들을 통해 협의 해결하기로 약속하고 있다.²²⁾

이상의 사항들이 실제로 實行에 옮겨질 경우, 남북한 상호간의 군사적 신뢰증대는 물론 이를 바탕으로 다음 단계의 좀 더 어려운 일인 기습공격 능력의 감소 및 제거를 위한 군사력의 규모·구조통제도 가능하게 될 것이다. 그런 기본합의서 및 부속합의서에 나열된 사항들은 그 시행이 완전히 보장된 것은 아니다. 이미 시행이 합의되어 1992년 11월 6일 이전에 개통이 예정되었던 군당국자간의 직통전화 운영도 북한의 팀스파리트 훈련문제 爭點化로 실행에 옮겨지지 않고 있으며 기타 부속합의서 합의사항도 남북군사공동위원회를 통해 협의·추진될 사항들이기 때문에 협상과정에서 합의에 도달할 수 없는 가능성을

21) 남북 기본합의서 제12조 참조.

22) 불가침 부속합의서 제4조 및 제7조 참조.

배제할 수 없다. 특히 부속합의서의 각조문은 대체로 「…아니한다」, 「…한다」, 「…협약한다」등의 선언적 文可로 표현되어 있어 이와 관련된 사항의 구체적 실천을 위해서는 또다른 세부합의서를 필요로 하고 있다.

이와관련, 앞으로 南北韓간에 구체적인 군비통제방안을 협상하고 실천해 나가는 데 있어서 내재된 장애요인과 예상되는 문제점으로서의 다음과 같은 것들을 들 수 있다.

첫째, 현재 南北韓사이에 존재하는 상호불신 자체와 각자가 갖고 있는 安保問題에 대한 기본인식(security mindsets)의 차이가 군비통제 협상진전의 가장 중대한 장애요인으로 작용하고 있다. 한반도 분단 이후 지금까지, 남북의 한반도 군사정세 및 안보문제에 대한 인식은 과거 냉전시대의 美·蘇관계에서나 볼 수 있는 이른바 「mirror image」 이론에 의해서 설명될 정도로 상반된 것이었다고 할 수 있다. 이러한 상호불신과 안보인식의 차이로 인해 남북한의 군비통제 접근방법은 서로 현격히 다르며 초보적인 신뢰구축의 시행도 허용하지 않고 있다. 안보인식의 전환을 위해서는 최고 정치지도자 수준에서 對 이스라엘 관계의 사다트, 對 美國관계의 고르바초프가 지녔던 「新思考」(new thinking)가 필요하나 현재로서는 기대하기 어렵다.

둘째, 상기문제와 관련, 南北韓의 서로 다른 統一政策의 고수도 한반도 군비통제 실현의 장애요인이 되고 있다. 南北韓의 군비통제는 궁극적으로 한반도 통일문제와 관련되어 있으며, 각기 서로 다른 統一政策에 기반한 군비통제정책은 필연적으로 서로 다른 시각과 접근방법을 노출시킬 수 밖에 없는 것이다.

셋째, 韓半島 군비통제는 南北韓간의 다른 懸案들과 서로 밀접히 연계되어 있어 이들 懸案들에 의해 그 진전이 영향받을 수 밖에 없다는 점도 장애요인으로 지적될 수 있다. 예를 들면, 韓半島 군비통제는 北韓의 核問題와 불가피하게 관련되어 있으며 核問題의 원만한 해결없이는 군사공동위원회에서의 군비통제협상

진전을 기대할 수 없다.

남북한은 1992년 2월 19일 「한반도의 비핵화에 관한 공동선언」을 발표시킨 뒤 1개월 후 남북핵통제 공동위원회를 구성하고 10여차례에 걸쳐 査察을 위한 협상을 전개하여 왔다. 그러나 南北韓은 ①사찰대상과 방법 ②사찰규정의 내용및 체계 ③공동선언에 대한 이행합의서 채택문제들 둘러싸고 異見을 보여 核문제에 관한 한 아무런 진전을 이루지 못하고 있다.

더욱이 北韓은 1993년 3월 12일 국제 핵사찰의 法的 근거가 되는 核확산금지조약(NPT : Nuclear Non-Proliferation Treaty) 탈퇴를 발표함으로써 核문제 해결의 展望을 어둡게 하고 있다. 北韓의 核문제는 韓半島安保와 관련된 가장 중요한 사항이므로 核문제 해결의 展望이 없는 한 南北韓 군비통제협상은 부정적으로 영향받을 수 밖에 없는 것이다.

넷째, 南北韓간의 군사력 불균형·전력구조의 차이 및 이에 대한 서로의 상반된 평가도 한반도 군비통제 실현의 장애요인으로 들 수 있다. 잘 알려진 바와 같이 韓國政府는 남북한의 군사력(특히, 즉각 가용할 수 있는 상비군사력)을 고려한 戰力指數를 비교할 때 약 70대 100으로 열세임을 주장하고 있다. 또한 전력구조 및 배치상태와 관련, 남한은 방어적 전력구조를 갖고 있음에 반해 북한은 공세적 전력구조를 유지하고 있는 것으로 평가하고 있다. 즉, 북한은 남한과 비슷한 규모의 보병사단들 이외에 이른바 전격전(blitzkrieg)을 감행할 수 있는 「공세기동 주축전력」(offensive spearhead forces)으로서 약 40개의 기갑 및 기계화 여단과 30여개의 포병여단(이중 절반이상이 자주포여단), 그리고 20여개의 특수여단등을 보유하고 있으며 이들의 대부분이 기습공격이 용이하도록 휴전선 가까이 전진배치되어 있다는 것이다. 이에 반해 북한은 남한이 군사력의 質的 측면에서, 특히 군사기술 및 장비면에서 우위를 확보하고 있으며 자신들의 전력구조가 공세적이 아님을 강조하고 있다. 이와같은 남북한간의 군사력에 관한 상반된 평가가

존재하는 한 상호공개된 군사정보를 믿으려 하지 않을 것이며 군사활동 투명성 확보로부터 시작되는 군비통제의 진전을 방해할 수 있는 것이다.

끝으로, 군비통제 협상을 다룰 군사공동위원회의 內的 問題로서 이 위원회의 기능이 기존 휴전협정에 의한 군사정전위원회의 기능과 명백히 구분되어 있지 않다는 것도 장애요인이 될 수 있다. 즉, 군사공동위원회의 기능과 활동이 정전위원회의 기능과 중복되거나 궁극적으로 이를 대체할 경우, 휴전체제의 잠식문제가 야기되므로 남북군사공동위원회와 정전위원회간의 기능구분 문제는 원만한 군비통제협상을 위해 특별한 관심과 검토가 요구되고 있다. 특히 1991년 3월 25일 韓國軍 將星의 군사정전위원회 수석대표 임명 이후 이 위원회의 활동이 북한에 의해 거부되고 있으므로 앞으로 군비통제 협상을 위한 군사공동위원회의 활동은 휴전체제 유지와 관련하여 관심의 초점이 되는 것이다.

휴전협정에 따르면 군사정전위원회의 주요기능은 「휴전협정의 실시·감독과 위반사태의 협의·처리」로 되어 있으며, 군사공동위원회의 기능은 기본합의서 및 부속합의서에 의해 「불가침의 이행과 보장을 위한 대책협의 및 집행」으로 규정되어 있다. 또한 기본합의서 및 부속합의서는 「남북사이의 공고한 평화상태가 이룩될 때까지 현 군사정전협정의 성실한 준수」를 규정하고 있으므로 정전위원회와 군사공동위원회의 併存은 불가피한 것으로 보인다. 그러나 이미 언급한 바와 같이 정전위원회의 활동이 중지되어 있는 상태이므로 이로인해 군사공동위원회는 그 기능을 방해받지 말아야 하는 것이다.

V. 結論 및 考慮事項

南北韓은 기본합의서 및 불가침 부속합의서의 발효와 군사공동위원회의 발족으로 군비통제 협상을 本格化할 수 있는 제도적 장치(framework)를 마련했다고 할 수 있다. 기본합의서는 군비통제에 관한 가이드라인(guideline)을 제시하고 있으며 부속합의서도 군사공동위원회 협상을 통해 시급히 시행되어야 할 구체적인 조치들을 자세히 명기하고 있다.

그러나 일반적으로 상호 군사적 대립과 불신이 첨예한 지역에서의 군사문제 해결은 각 단계의 방안이 다음 단계의 합의와 실행을 正當化시키는 기초가 되도록 점진적으로 추진되는 것이 바람직하다. 헬싱키 최종합의서 → 스톡홀름 협약 → 재래식 무기 감축협정 및 비엔나 합의서로 이어지는 유럽의 경험에서 보는 바와 같이 상호불신이 심한 협상당사국들 간의 군사문제 해결 —— 즉, 군사 활동의 투명성 제고를 위한 신뢰구축과 궁극적으로 군비감축 —— 을 위해서는 단계적·점진적인 접근방법이 포괄적 일시적인 접근방법보다 성공가능성이 높다. 따라서 군비통제 실현을 주요과제로 삼고 있는 남북군사공동위원회는 기본합의서와 부속합의서에 명시된 모든 조항을 한꺼번에 협상, 시행하는 것보다는 추가협상이 비교적 단순하고 쉽게 합의가 이루어질 수 있는 것부터 실행에 옮기는 것이 중요하다. 이러한 관점에서 볼 때, 南北韓이 이미 합의한 韓國 국방부장관과 北韓側 인민무력부장간의 직통전화는 조속히 설치되도록 추진되어야 하며 우발적 무력충돌 방지를 위한 군사행동 원칙제정과 같은 위기감축조치가 우선적으로 협상되어야 할 것이다.

이와 함께 한반도 이외의 지역(예를들면, 南極)에서 신뢰구축 연습을 하거나 국제적으로 이미 합의된 군비통제 협약(예를들면, 화학무기금지 협약과 미사일기술통제체제)에 南北韓이 공동으로 加入, 상호 신뢰구축 증대는 물론 우회적으로

군비통제를 실현하는 다변적 접근 방법도 적극 추진되어야 할 것이다.

그러나 南北韓간의 군비통제 실현은 기본적으로 내재된 상호불신과 안보문제에 대한 기본인식(security mindsets)의 차이, 서로 다른 統一政策의 固守, 핵문제와 같은 다른 懸案들의 존재 때문에 부정적으로 영향받고 있으며 협상제도의 완성에도 불구하고 실제 진전이 이루어지지 않고 있다. 이렇게 볼 때, 남북한 군비통제의 문제는 「方案 또는 接近方法의 貧困」에 있는 것이 아니라 이를 실현하려는 「意志의 貧困」에 있다고 해도 과언이 아닐 것이다. 이런 意味에서 南北韓간에는 우선 어떠한 형태로든 시범적인 군비통제조치(예를들면, 이미 합의된 군사당국자간 직통전화설치)를 시행해 보는 것이 중요하며 이에 필요한 환경조성을 위해 앞으로 北韓 핵문제의 해결과 함께 팀스피리트 훈련의 중지도 신중히 고려해 볼 필요가 있을 것이다.

끝으로, 남북한간의 군비통제 시행문제는 장기적으로 한반도의 평화 및 통일과 연관되어 있으며 특히 시급히 해결해야 할 평화체제 구축의 과제와 직접 연계되어 있음을 간과할 수 없다. 그러나 남북한간 軍備統制는 그 자체가 독립적으로 시행될 수 없고 전반적인 南北關係 改善의 맥락 속에서 진전될 수 있음을 감안할 때 다른 분야에서의 협상진전을 우선 지원할 필요가 있을 것이다. 다시 말하면, 北韓關係의 進展은 정치적 명분대결의 場인 화해공동위원회나 군사적 대결해소 문제를 다룰 군사공동위원회에서 그 계기가 먼저 이루어지기보다는 경제협력·교류 분야에서 진정한 계기가 발견될 수 있으므로 이를 바탕으로 군비통제협상을 추진할 전략적 접근방법이 요망된다는 것이다.