한반도 긴장완화와 평화정착

869

통 일 원
1990

머 릿 말

미·소간의 냉전 종식과 동구, 소련의 변혁은 유럽에서 불가침 조약의 체결과 재래식무기 감축협상(CFE)의 타결이라는 구체적 성과를 맺었으며, 이는 다른 지역에도 상당한 파급효과를 가져올 것으로 예견되고 있습니다. 동북아 지역에서는 복잡한 안보구조로 인해 지역전체 차원의 긴장완화문제가 본격적으로 거론되지 못하고 있습니다만, 한반도에서 남북 상호간의 신뢰조성을 통한 군비통제 필요성은 그 어느때 보다도 높아지고 있으며, 현실적인 과제로 우리에게 다가오고 있습니다.

동·서군축협상과 유럽에서의 경험을 통해 볼 때, 군비통제협상이 바로 긴장완화를 가져오는 것은 아니며, 그 과정에는 상당한 인내와 시간이 소요되고 있습니다. 또한 군비통제의 목적이 긴장완화와 평화정착에 있음에도 불구하고 오히려 불안정과 긴장을 고조시키는 결과를 가져오기도 합니다. 이러한 이유에서 군비통제는 신뢰구축에서부터 시작해서 운용적, 구조적 군비통제를 거쳐 단계적으로 추진되어야 하며, 또한 이는 국민적 이해와 합의를 바탕으로 추진되어야 한다는 필요성이 제기되고 있습니다. 그리고 진정하고 영속적인 평화정착은 군비통제를 통한 전쟁 위험 방지와 함께 경제·사회·인도적 등 다각적인 교류·협력을 통한 우호관계가 구축되어야 가능한 것입니다.

본 책자는 남북한 긴장완화와 평화정착에 관한 지난해의 『한반도의 군축과 평화』에 이은 두번째 논문집입니다. 한반도의 평화체제 구축이란 과제는 우리에게 시급한 과제이면서도 이에 대한 본격적인 논의가 시작된 것은 불과 1-2년전부터라고 할 수 있습니다. 이러한 가운데 지난해에 이어 많은 학자와 전문가들이 본 연구에 꾸준히 참여하고 있는 것은 대단히 고무적인 일이라고 생각됩니다. 특히 올해에는 작년도의 군비통제에 관한 이론적 기초를

토대로 구체적인 군비통제 방안 개발에 중점을 두고 있어, 이 분야 연구에 상당한 진전을 가져왔다고 평가할 수 있습니다.

모쪼록 본 책자가 정부의 정책입안자는 물론 군비통제에 관심있으신 많은 분들께 다소나마 도움이 되길 바라며, 강의와 연구에 바쁜중에도 본 연구에 참여한 여러분들께 감사드립니다. 아울러 본 책자에 수록된 논문들은 필자 자신의 견해일뿐 우리원의 공식 견해와는 무관한 것임을 밝혀둡니다.

1990년 12월

통일정책실장 최 문 현

차 례

1990년대 초강대국과 동아시아 :
한반도의 안보에 대한 함의 ……盧 慶 秀
Ⅰ. 초강대국 안보관계의 변형 …… 5
Ⅱ. 1990년대의 동아시아 안보환경 …… 9
Ⅲ. 남북한 대치와 안보전망 …… 16
Ⅳ. 결 론 …… 23

소련의 신안보관과 북한의 군축정책 ……鄭 鎭 民
Ⅰ. 소련의 새로운 안보관 …… 28
Ⅱ. 소련 신안보관의 아태지역 적용…… 39
Ⅲ. 최근 북한의 군축정책 및 변화가능성 …… 50
Ⅳ. 맺 음 말 …… 55

소·일관계 개선과 동북아 정치 군사 질서 …申 正 鉉
Ⅰ. 서 론 …… 57
Ⅱ. 전후 소·일관계 전개 …… 61
Ⅲ. 주요현안 문제들…… 64
Ⅳ. 신동북아 질서의 모색 …… 76
Ⅴ. 결 론 …… 81

남북한간의 평화정착을 위한
법적·제도적 장치 ……李 瑞 恒
Ⅰ. 머 리 말 …… 85
Ⅱ. 평화정착의 정의…… 88
Ⅲ. 평화정착의 장치…… 90
Ⅳ. 평화정착을 위한 남북한의 제의……102
Ⅴ. 결 론 ……109

남북한간의 군사적 신뢰구축방안 ·····朴 英 鎬
Ⅰ. 남북한 관계의 현실 ·····113
Ⅱ. 군사적 신뢰구축에 관한 이해·····115
Ⅲ. 군사적 신뢰구축방안·····123
Ⅳ. 정책추진 방향·····131

한반도에서의 운용적 군비통제방안 ·····朴 英 圭
Ⅰ. 머 리 말 ·····137
Ⅱ. 운용적 군비통제의 사례 ·····140
Ⅲ. 한반도에서의 군비통제 제약요인 ·····146
Ⅳ. 한반도의 운용적 군비통제방안 ·····152
Ⅴ. 맺 는 말 ·····163

한반도에서의 구조적 군비통제방안 ·····河 英 善
Ⅰ. 한반도 군비통제의 국내외적 여건·····166
Ⅱ. 한반도 구조적 군비통제의 원칙·····169
Ⅲ. 남북한의 구조적 군비통제방안 ·····172
Ⅳ. 한반도 구조적 군비통제의 단계·····175

남북한 군비통제의 검증방안 ·····洪 鍾 萬
Ⅰ. 검증의 현대적 의미 ·····181
Ⅱ. 검증정책 고려요소와 검증방법 ·····187
Ⅲ. 조약위반의 정치·군사적 의미 ·····193
Ⅳ. 맺 는 말 ·····197

1990년대의 초강대국과 동아시아: 한반도의 안보에 대한 함의

盧 慶 秀*

Ⅰ. 초강대국 안보관계의 변형
Ⅱ. 1990년대의 동아시아 안보환경
Ⅲ. 남북한 대치와 안보전망
Ⅳ. 결 론

미-소간의 냉전의 종식은 국제정치의 배경을 극적으로 변화시켰다. 금세기의 마지막 10년간에 들어서면서 세계는 더 이상 초강대국 충돌의 위험에 의해 위협당하지도 않으며, 서구의 자본주의 체제가 동구의 사회주의국가를 적대시하게 만드는 이념적 경계선을 따라 세계가 분열되지도 않았다. 냉전의 장벽을 해체하고 국가간의 관계를 정상화하는 과정은, 지나간 과거로부터 남겨진 군비통제 논의를 뛰어넘으며 유럽에서 가장 빠르게 진행되었다. 워싱턴과 모스크바간의 협력적인 행동경향은 유럽정치 뿐만 아니라 다른 지역에도 긍정적 영향을 끼쳤다. 그 중에서도 특히 최근 페르시아만 사태가 관심을 빼앗아가기 전까지 아시아-태평양지역은

*美國 Stanford大學校

군비통제에 관한 초강대국의 노력이 집중되었을 다음 지역으로 급속히 등장하였다.

많은 이들이 이미 주목하였듯이 페르시아만 사태는 탈냉전시대가 군사적 충돌을 결여하지도 않을 것이며 필연적으로 보다 안정을 유지하게 되지도 않을 것이라는 점을 증명하였다. 그러나 역설적으로 페르시아만 사태는 (일단 사건 해결을 향한 안정적인 과정에 들어서게 되면) 아시아-태평양지역의 냉전시대로부터의 오래된 분쟁의 해결을 위한 미-소간의 협력을 더욱 자극할 지도 모른다. 이라크의 예를 염두에 두었을 때 양 강대국은 국제질서에 대한 미래의 도전에 효과적으로 대응하기 위해서 이 지역의 분쟁을 해결하고자 하는 관심을 강화했을 것이다. 페르시아만 사태 이전에는 아시아에서의 긴장을 축소시키려는 미국과 소련의 이니셔티브가 한반도에 집중되었다. 동북아시아의 지정학적·경제적 중요성을 고려한다면, 또 한반도에서의 새로운 충돌 속에 내재하는 심각한 지역적 불안정의 위기를 가정한다면, 모스크바와 워싱턴은 일단 그들의 관심이 동북아로 다시 되돌아 오면 한국의 난국을 해결하기 위한 방책들을 보다 강력하게 추구할 것 같다.

따라서 이 논문의 목적은 첫째로 현재 워싱턴과 모스크바의 복잡한 국내적·국제적 사정들이 각각의 대동북아시아 정책에 어떻게 반영될 것인가를 조사하는 것이며, 둘째로 강대국들의 보다 구조적인 지역적 접근이 어느 정도로 한반도의 긴장을 완화하는 데 기여할 지를 평가하는 것이다. 분명히 동아시아에서의 미-소간의 협력 확대는 한반도 내의 문제 해결에 우호적인 분위기를 제공할 것이다. 만약 중국과 일본이 한반도의 평화와 안정을 증진하려는 이러한 노력에 적극적으로 합류한다면 전망은 더욱 밝을 것이다. 그럼에도 불구하고 이러한 방책들이 중요한 만큼이나 한반도 내의 지속적인 안정은 남북한 당사자들이 취할 조치들에 크게 의존할 것이다. 따라서 이 논문의 마지막 부분들은 두 정권이 그들의 적대국의 변화하는 외적·내적 차원들에 관하여 보일 몇몇 가능성 있는 반응들을 확인하기 위하여 남북한간의 최근의 상호작용을 고

찰할 것이다.

Ⅰ. 초강대국 안보관계의 변형

전후 동서 대결의 오랜 상징이었던 베를린 장벽이 1989년 11월에 무너진 후 일년도 안 되는 시간이 흘렀다. 그러나 그 이후의 상대적으로 짧은 시간 안에 소련과 동유럽에 대한 서구의 태도는 심오한 변화를 겪었다. 이 기간 동안 미국과 나토 동맹국들에 대한 동구로부터의 위협은 훨씬 감소하였다. 군사동맹으로서의 바르샤바조약은 실제적으로 이미 시대에 뒤떨어진 것이었으며, 소련이 이끄는 바르샤바조약국의 서구에 대한 군사적 침공을 상상하는 것은 더 이상 현실적이지 못하다. 아시아에서 미-소 양국은 그들 각각의 대중국관계가 쌍무적 협력에 대한 진전을 방해하지 않는다는 것을 보장하는 조치들을 취했다. 중국으로서는 자국이 국내 문제들에 열중하고 있으며, 지역적 혹은 국제적 추세에 근본적으로 영향을 주기에는 빈약한 전략적 위치에 있다는 것을 알고 있다.

초강대국간의 상호 화해의 새로운 분위기는 최근의 데탕트 과정이 이전 1970년대의 것처럼 실망스러운 실패로 와해되지는 않을 것이라는 긍정적이고 고무적인 조짐이 되고 있다. 그러나 전세계적 관계의 보다 광대한 구조적 추세는 현재의 과정이 지속될 것이라고 믿게 하는 부가적인 이유들을 제공한다. 현재 미-소 관계의 해빙은 세계 정치·군사·경제적 맥락에서, 깊고 아마도 역행할 수 없는 추세들을 배경으로 한다. 첫째로 정치적 차원에 있어서 일련의 다극화 경향은 국제관계의 전후 양극화 구조의 침식과정을 가속화하였다. 다른 여러 진전들 중에서 일본과 독일의 탁월하고 극적인 경제적·정치적 상승, 1992년으로 임박한 유럽의 시장통합, 그리고 신흥산업국들의 등장 등은 국가들간의 상대적인 정치력의 재분배를 초래하였다. 미-소는 탁월한 군사국가로서의 절대적인

찰할 것이다.

Ⅰ. 초강대국 안보관계의 변형

전후 동서 대결의 오랜 상징이었던 베를린 장벽이 1989년 11월에 무너진 후 일년도 안 되는 시간이 흘렀다. 그러나 그 이후의 상대적으로 짧은 시간 안에 소련과 동유럽에 대한 서구의 태도는 심오한 변화를 겪었다. 이 기간 동안 미국과 나토 동맹국들에 대한 동구로부터의 위협은 훨씬 감소하였다. 군사동맹으로서의 바르샤바조약은 실제적으로 이미 시대에 뒤떨어진 것이었으며, 소련이 이끄는 바르샤바조약국의 서구에 대한 군사적 침공을 상상하는 것은 더 이상 현실적이지 못하다. 아시아에서 미-소 양국은 그들 각각의 대중국관계가 쌍무적 협력에 대한 진전을 방해하지 않는다는 것을 보장하는 조치들을 취했다. 중국으로서는 자국이 국내 문제들에 열중하고 있으며, 지역적 혹은 국제적 추세에 근본적으로 영향을 주기에는 빈약한 전략적 위치에 있다는 것을 알고 있다.

초강대국간의 상호 화해의 새로운 분위기는 최근의 데탕트 과정이 이전 1970년대의 것처럼 실망스러운 실패로 와해되지는 않을 것이라는 긍정적이고 고무적인 조짐이 되고 있다. 그러나 전세계적 관계의 보다 광대한 구조적 추세는 현재의 과정이 지속될 것이라고 믿게 하는 부가적인 이유들을 제공한다. 현재 미-소 관계의 해빙은 세계 정치·군사·경제적 맥락에서, 깊고 아마도 역행할 수 없는 추세들을 배경으로 한다. 첫째로 정치적 차원에 있어서 일련의 다극화 경향은 국제관계의 전후 양극화 구조의 침식과정을 가속화하였다. 다른 여러 진전들 중에서 일본과 독일의 탁월하고 극적인 경제적·정치적 상승, 1992년으로 임박한 유럽의 시장통합, 그리고 신흥산업국들의 등장 등은 국가들간의 상대적인 정치력의 재분배를 초래하였다. 미-소는 탁월한 군사국가로서의 절대적인

위치를 보유하고 있지만 핵시대에 있어서 이 군사력의 기능적 유용성은 계속적으로 감소하고 있다. 베트남과 아프가니스탄 사태가 분명히 보여 주었듯이 정책도구로서의 군사력의 사용은 초강대국에서 거대한 물질적·심리적 희생을 강요했을 뿐 아니라 그들의 정치적 목표를 만족시키는 결과를 산출하는 데 실패했다.

기술확산과 선진적인 무기의 이전, 특히 선진적인 군사체계를 만드는 기술과 산업능력의 확산은 다극화과정을 촉진하였다. 1980년대에는 세계경제에서 매우 낮은 수준을 차지하는 몇몇 나라들을 포함해서 많은 국가들이 상당한 정도의 군사능력을 소유하고 있다. 인도, 이스라엘, 파키스탄과 같은 소수의 국가들은 현재 독자적으로 핵무기를 소유하고 있거나, 곧 소유할 수 있을 것으로 보인다. 그 결과 초강대국들이 초기에 향유했던 절대적 군사력 우위의 여지는 적지 않게 감소되었다. 재래식 무기의 영역에서조차 현대 무기의 정교화의 증대로 인해 무기들은 보다 정확하고 사정거리가 길며 매우 파괴적으로 되었다. 다소 낮은 기술단계에서는 화학무기가(또한 이라크, 리비아, 시리아의 경우에서처럼 탄도미사일 발사능력이) '貧者의 핵 선택'이 되었으며, 이것들의 생산이 널리 보급되었다.[1] 그 결과는 핵무기와 비핵무기간의 구별을 더욱 희미하게 만드는 것이었다. 이러한 무기는 오늘날 무기거래의 대부분을 차지하고 있으며, 무기 이전은 세계를 보다 위협할 뿐 아니라 보다 다극화시키는 역설적인 효과를 가져 왔다. 이들 경향들이 다음 10년간, 그리고 그 이후에 어느 정도로 또 어떤 방향으로 진행될 지는 예측할 수 없다. 외부세력이 영향력이나 통제력을 거의 행사할 수 없는 국지전과 지역전으로 인해 초래될 장기간의 불안정한 시기에 우리가 놓여 있다는 것은 당연하다. 그럼에도 불구하고 현대무기류의 거대한 파괴력과 군사력의 행사로부터 얻어질 정치적·경제적 효과의 감소로 인해 초강대국 뿐 아니라 다른 국가들에게도 폭력 사용의 제한은 증가할 것 같다.

---

1) Robert Shuey, *Missile Proliferation: A Discussion of US objetives and Options*, CRS Report for Congress, 21 February 1990, p.56ff.

군사력이 정책도구로서 기능적으로 덜 매력적인 것이 된 반면에 힘의 비군사적 원천의 중요성은 증대하고 있다. 이처럼 점점 더 다극화되는 오늘날의 세계에서 자국의 거대한 재정적·기술적·경제적 자원을 가지고 세계적 지위에 있어서 미국과 소련에 대항하는 것으로 드러난 국가로서 일본과 독일의 예를 들 수 있다. 다량의 무역, 당좌계정 잉여, 선진적 기술과 지식의 축적 등으로 독일과 일본은 국제적 정세관리에 영향을 줄 수 있는 매우 유용한 수단들을 소유하게 되었다. 전반적인 경제적 건전성, 산업 및 재정능력, 그리고 기술적 능력의 소유는 국가간의 총국력계산에 있어서 계속적으로 중요해질 것이며, 아마도 앞으로 다가올 수년 동안 결정적으로 각 국가들의 국제적 지위를 결정할 것이다.

마지막으로 이러한 일반적인 경향들과 더불어 다음 요소, 즉 초강대국의 외교정책에 있어서 국내적 요소의 우선권 부활은 미국과 소련의 세계관 모두에 심각한 영향을 주고 있다. 전후 대부분의 기간 동안 양 초강대국들이 그들 세력의 보다 우월한 부분들을 국제사의 흐름을 정하려고 노력하는 데 집중하였다고 언급하는 것은 정당하다. 이러한 경향은 외교정책의 성공과 실패가 체제의 생존과 직접적으로 연결되어 있는 것으로 여겨지던 냉전의 절정기 동안 특히 두드러졌다. 특히 소련의 경우 외교정책 성공에 대한 소란스러운 선언이 자국민에게 충분한 음식, 주거, 복지를 제공하는 데 있어서의 국내적인 실패를 오랫동안 대신해 왔다. 그러나 정치지도자들은 국내 정치체제 내부에 깊은 반감을 조장하는 위험을 무릅쓰지 않고서는 그러한 정책을 오랫동안 지속할 수 없다. 따라서, 현재의 소련 정권이 완전히 성숙한 시장지향적 경제개혁을 채택했을 때 나타날 궁극적인 정치적 귀결을 우려하는 것 만큼이나, 이들 개혁 없이는 소련 경제가 마비되는 악화의 과정을 거의 확실히 겪을 것이라는 점을 고려했을 때 시장경제의 채택은 이들 동일한 지도자들의 장기적인 정치적 생존의 사실상의 필수조건이 된다.[2)]

---

2) Ed A. Hewett, "Prognosis for Soviet Economy Is Grave, But Improving," *New York Times*, 25 March 1990.

그러나 대외정책에 있어서 국내적 요소의 우선은 소련에만 한정되지 않는다. 미국 역시 국내적 요소에 대한 고려가 외교정책 결정에 있어서 훨씬 더 중요하게 되었다. 지역적 분규에 휩쓸리는 것에 대한 워싱턴의 꺼림, 유럽과 아시아 동맹국에 대한 안보공약을 개정하고자 하는 미국의 희망, 그리고 서유럽국가들과 일본이 개발국에 대한 경제적 원조의 보다 큰 몫을 담당해야 한다는 요구, 이 모든 것들은 재정상의 압박에 대한 새로운 평가와 값비싼 해외의 분규에 여론이 반대한다는 인식으로부터 유래한 것이다. 재정적자와 무역적자의 시대에 있어 1990년대 미국의 전략적 사고는 잠재적인 위협에 대해 주의를 기울일 뿐 아니라 그러한 위협들을 다루기 위해 고안된 정책들을 실현할 때 요구되는 물질적·정치적 압박에 대해서도 점차로 주의를 기울일 것이다.[3] 세계적 사건을 결정하는 소련의 능력에 대한 압박이 훨씬 커질 것이다.

이것들과 다른 고려사항의 결과로서 양 초강대국들의 지역적 분규의 개입에 대한 꺼림은 아마도 다가오는 몇년간 증가될 것이다. 미-소의 지역적 분규개입으로부터의 점진적인 이탈은 필연적으로 갑작스런 힘의 진공상태에 이르지도 않을 것이며 마찬가지로 갑작스런 긴장의 확대에 이르지도 않을 것이다. 그러나 미-소가 전세계에 걸쳐 그들의 광대한 안보동맹조직을 축소하려는 계획을 이행함에 따라 기대하지 않았고 원하지 않았던 분쟁의 위험이(페르시아만 사태에서 알 수 있듯이) 특정 지역에서 증대될 수도 있다. 이러한 사태를 예측하고 방지하는 것은 초강대국의 관심사로 남을 것이며, 또한 세계안보와 안정의 보다 큰 관심사로 남을 것이다.

---

3) Fred C. Ikle and Albert Wohlstetter, *Discriminate Deterrence*, Report of the Commission on Integrated Long-Term Strategy, January 1988, 특히 pp.5-22, pp. 57-62.

Ⅱ. 1990년대의 동아시아 안보환경

초강대국들이 앞으로 몇년간 안보에 대한 지속적인 관심의 이유를 찾아야만 한다면 그것은 적지 않게 동아시아에서의 불안정 가능성에 기인할 것이다. 유럽과는 달리, 이 지역의 안보상황은 여전히 끓어 오르는 군사적 충돌과 해결되지 않는 영토문제들로 특징지워진다. 몇몇 잠재적인 문제지역은 인도차이나, 1997년 이후의 홍콩의 미래에 관한 문제들, 이것이 어떻게 대만과 중국본토와의 관계에 영향을 미칠 것인가 하는 문제, 그리고 필리핀의 불안정 등을 포함한다. 그러나 군사적 충돌의 가장 큰 위험은 한반도에 존재한다. 한반도에는 근대식 무기로 중무장한 세계에서 가장 큰 두 군대가 무너지기 쉬운 휴전선을 사이에 두고 서로 대결하고 있다. 물론 1990년대의 전세계적, 그리고 지역적인 경향들은 동아시아에서의 또 다른 주요 분쟁의 가능성을 줄이고 있으나, 그러한 분쟁의 가능성을 완전히 배제할 수는 없는 것이 사실이다.

다음 10년간 동아시아지역에서의 안정에 대한 전망은 이 지역에 대한 초강대국 정책의 변화에 의존하는 것만큼이나 아시아에 남아있는 공산주의 국가들이 취할 정책에 의존한다. 미-소간의 긴장완화는 이미 동아시아의 전략적 분위기를 향상시켰고, 지역안보문제에 대한 미-소간의 계속적인 협력에 대한 장기적인 전망은 대체로 긍정적으로 보인다. 미래의 지역적 안전성에 관한 나머지 문제들의 가장 중요한 추세는 동아시아의 공산주의 국가들에 의해 추구될 가능성 있는 국내외적 정책들에 집중된다.

이제 3개의 동아시아 공산주의정권들, 즉 중국, 북한 , 베트남이 남아 있다. 동유럽에서의 정치·경제개혁에 잇달아서 세 나라 모두 과거 어느 때보다도 미래를 대하는 데 있어서 확신이 약화되었으며 국제적 지지도 줄어들었다. 게다가 북경, 평양, 하노이는 앞으로 다가올 몇년간 기대되는 요구들을 충족시키기에 충분한 성장을 이루기에는 불가능할 것으로 보이는, 점점 더 빈약해지는 경제

를 책임지고 있다. 1980년대의 대부분 매년 평균 9%의 성장률을 기록하던 중국의 경제가 올해는 뚜렷한 하락세를 보일 것으로 예상된다.[4] 북한은 일정 기간 동안 자국의 경제에 대한 어떠한 유용한 정보도 발표하지 않았다. 그러나 당 기관지인 『로동신문』의 농업과 산업생산 증대에 대한 잦은 장려와, 다양한 상품의 생산을 높이기 위한 '속도전' 요구 등은 북한의 적지 않은 경제적 어려움을 보여준다.[5] 하노이는 Doi Moi개혁 수행에 관해 진지해 보이는 조짐들을 보이고는 있으나 베트남의 상황도 별로 낫지 못하다.

보다 일찍은 아니더라도 1990년대의 중반부에는 아마도 이들 세 정권 모두 정치지도력 변화로 인한 심각한 내적 불안정에 직면할 것이다. 중국은 등소평이 이끄는 무력한 80대 지도부의 지배 하에 있다. 78세의 북한의 김일성 역시 그의 인생의 황혼기에 들어섰다. 하노이는 심각하게 앓고 있는 것으로 보도된 74세의 Nguyen Van Linh가 통치하고 있다. 이들 노년의 혁명 1세대 지도자들은 그들이 무대에서 사라질 때까지 권력을 유지할 수 있을 지도 모른다. 그러나 이들 정권들은 분명히 그들 각국이 국제환경의 급격한 변화에 적응하기에 충분한 융통성을 보장하지는 않을 것이다. 빈번한 동요가 예외라기보다는 보통상태인 세계경제관계에서 이것은 특히 사실일 것이다.

이들 초로의 지도자들을 대신할 '지명된' 후계자들—예를 들어 중국의 Jiang Zemin, 북한의 김정일—이 그들의 전임자들이 일단 무대에서 사라졌을 때 통치할 능력을 갖추었다는 증거를 여지껏 거의 보여 주고 있지 못하기 때문에 이들 국가들의 정권계승문제는 특히 날카롭다. 이러한 상황하에서 다음 세대 지도자로의 안정적인 전환 가능성은 아마도 매우 희박할 것 같다. 아마 우리는 다음 두가지의 바람직하지 않는 결과 중의 하나를 목격할 것 같다: 하나는 후계자계승 실패로 인한 이들 사회의 무질서한 분열로서,

---

4) The Economist Intelligence Unit(EIU), *Country Report : China, North Korea*, No.3, 1989.

5) 이러한 기사들의 예는 『로동신문』, 1990. 4. 24. p. 5를 보라.

이것은 현존 지배체제를 맥빠지게 할 것이 당연하다. 또 다른 하나는 첫번째 시나리오가 발생할 가능성을 두려워하여 이들 정권이 중앙통제를 더욱 강화하는 것이다. 물론 위의 문제들을 피하는 한 가지 방법이 자신들에게 개혁가로서의 역할을 부여하는 잠재적인 계승자들에게 놓여 있을지도 모른다. 그러나 동유럽의 경험이 어떤 지침이 된다면 이것 역시 어려울 것이다: 헝가리, 폴란드, 체코의 '개혁공산당' 지도자 중 누구도 권력층에 남아 있지 못했다.

이 문제들에도 불구하고, 혹은 아마도 이 문제들 때문에, 아시아의 공산주의 국가들은 그들의 정책들을 개혁하고, 사회적 압력이 위험한 정도에 이르기 전에 해소할 수 있는 출구를 제공하는 것을 꺼리고 있다. 동독의 에리히 호네커나 루마니아의 니콜라이 차우세스쿠와 같은 공산주의 지도자들의 운명을 주시하고 나서, 등소평과 김일성이 쉽게 통제가 불가능할지도 모를 개혁들을 장려하지는 않을 것 같다. 중국과 북한의 잠재적인 중간노선의 당간부들은 오늘날 동유럽의 동시대인들이 경험하고 있는 치욕에 대해 알고 있을지라도 적극적으로 개혁을 희망하지는 않을 것이다. 그럼에도 불구하고 최종적인 분석에 의하면 이들 동아시아 공산주의 국가들이 영원히 세계조류에 역행하는 것은 불가능할 것이다. 그들이 한때 그랬던 것처럼 외부세계로부터 자신들을 폐쇄하는 것이 더 이상 가능하지 않기 때문에 통제력을 유지하려는 그들의 시도에도 불구하고 압력은 증대될 것이다. 세 나라 중에 베트남이 가까운 시일 내에 의미 있는 개혁을 착수할 가장 가능성 있는 후보일 것이다. 베트남은 중국과의 동맹으로부터 얻은 것이 거의 없고 하노이는 역사적으로 중국과 사이가 좋지 않았으며 북경의 예를 따르지 않았다. 게다가 베트남 국민들은 북한의 경우에서처럼 특정 지도자에 대한 우상숭배에 의존하는 정치체제에 의해 괴로움을 당하고 있지 않다. 그리고 이 중대한 때에 하노이는 북경이나 평양에 비해 정치적으로 덜 불안정하고, 따라서 덜 불쾌하게 방어적이다. 베트남 지도부는 또한 이웃 ASEAN 국가들의 성공에 주의를 기울일 수 있는 풍부한 기회를 가지고 있다.

중국이 예상했던 것보다 빨리 개혁으로 복귀함으로써 세계를 놀라게 하는 것도 역시 상상할 수 없는 것이 아니다. 천안문 사건은 매우 최근의 일이며, 1989년 6월과 똑같은 형태는 아닐 지라도 또 다른 대중봉기가 발생할 것이라는 점에는 거의 의심이 없다. 북경 정권에 도전하였던 불만에 찬 젊은이들이 여전히 존재하고 있으며, 특히 경제적 상황이 악화되면 그들 세력은 증가할 수밖에 없다. (무자비하지는 않지만) 그 자신의 개인적 권위와 권력을 소유하지 못하고 있는 등소평의 후계자들은 대중의 불만에 직면하여 억압적 수단을 써서 또 한번 승부를 걸어 보는 것이 훨씬 더 큰 대가를 요구할 것이라는 점을 알게 될 것이다. 그들이 가까스로 권력을 유지한다고 해도, 이것은 거의 확실히 중국의 경제적 타락을 가져올 것이며, 마찬가지로 이 정권의 국제적 이미지와 지위를 틀림없이 파괴할 것이다. 북경의 몇몇 관료들은 이러한 가능성에 대한 그들의 자각을 보여 주었다. 전하는 바에 의하면 올해 초 한 중국 관리가 외신기자와의 인터뷰에서 북경은 '아무도 가입하지 않은 클럽(a club of nobodies)'인 강경노선의 레닌주의적 국가들의 '거부주의자 전선(rejectionist front)'에 합류할 의사가 없다고 진술하였다.[6)]

불행히도 북한은 베트남이나 중국과는 다른 범주에 속한다. 북한은 중국에서처럼 진정한 개혁의 의미 있는 기간들을 경험하지도 않았으며, 여전히 그러한 필요성을 받아들이는 데 큰 거부감을 보인다. 결과적으로, 평양은 국제사회에서 고립 증대에 직면하고 있으며, 점증하는 정치·경제적 난관을 경험하게 될 것으로 보인다. 외부의 여러 관찰자들에 의해 주목되었듯이 북한에서의 정치적 권리와 인간권리에 대한 억압은 필적할 만한 것이 없다. 예를 들어 북한 주민들은 국가에 대한 충성도 평가에 따라 별개의 범주로 나누어진다고 전해지며, 각자가 속해 있는 범주는 직업선택, 주

6) Robert Delfs, "European Chill: China Wary as Marxist Dominoes Fall," *Far Eastern Economic Review(FEER)*, 11 January 1990, p.17.

거, 생필품의 획득 등을 사실상 결정한다.[7] 사실 북한은 국가의 미래를 걱정할 때 중국을 가장 꺼려한다고 언급되고 있다.[8]

평양의 예측할 수 없는 행동에 대한 평판은 서구에서와 마찬가지로 소련과 중국의 지도자들에게도 불안한 것일 것이다. 김일성 통치의 극단적인 상태를 점차 못마땅하게 여기는 모스크바는 북한을 비난하는 데 중국보다는 말을 삼가하지 않았다.[9] 동시에 소련의 아시아 전문가들은 스스로를 위해 평양이 절실히 요구되는 개혁을 착수하도록 충고하는 데 힘써 왔다.[10] 분명히 평양은 모스크바의 행동을 불유쾌하게 여기고 있지만, 또한 소련의 비난을 가볍게 잊어버릴 수도 없다. 예를 들어 북한은 과거에 그러했듯이 모스크바와 중국을 이간질해서 덕을 보는 수단에 호소할 수 없다. 더우기 소련은 여전히 평양에 근대식 무기를 제공하는 가장 큰 규모의 공급자이며, 북한은 1970년대 이후로 소련의 무역 및 경제원조에 더욱 의존하여 왔다. 소련 자료를 이용하는 한 서구의 평가에 의하면 1988년 전반부에만 소련의 대북한 무역상의 신용대부는 5억5천4백9십만 달러(3억3천7백7십만 루불)에 이른다.[11]

소련의 대아시아-태평양지역 전략변화는 한반도 문제의 평화적인 해결을 요구하며 모스크바의 정책적 이해관계를 서울과 워싱턴의 그것에 더욱 가깝게 만들고 있다. 가장 중요한 것은 양 초강대국이 이제 한반도에서의 대결을 해소하는 데 공통의 이해를 가지고 있다는 것이다. 미국측에게는 이러한 목표가 남한을 포함한 동아시아지역 동맹국의 안보재보장과 봉쇄라는 전후 전략의 필수적

---

7) John McBeth, "Classified Conditions," *FEER*, 19 January 1989, pp.27-28.
8) Delfs, "European Chill…," p.17.
9) 예를 들어 *Komsomolskaya Pravda*, 29 June, 1 July 1989를 보라. 북한을 방문한 소련 여행자들, 특히 언론인들은 현재 엄격한 감시 하에 놓여 있다고 보도되었다.
10) 한국과 아시아-태평양지역의 상황에 대한 증대하는 소련의 재평가를 이해하기 위해서는 George Kunadze, "New Political Thinking as Practiced by the USSR in the Pacific," Unpublished Paper delivered at the International Conference on Northeast Asia, cosponsored by George Washington University and Yomiuri Shimbun, 17-19 May 1990을 보라.
11) EIU, *Country Report*…, p.40.

인 부분이었다. 첫번째 목표를 달성하고 나서 워싱턴 앞에 남아 있는 정책 도전은 어떻게 부지불식간에 불안정을 야기시키는 힘의 진공상태를 창출하지 않으면서 이 지역에서 군사력의 존재를 감소시키는가 하는 것과, 어떻게 동맹국에 대한 상비적 공약에 일치하면서도 현재의 이해에 적절하게 이 지역에서의 태도를 재조정하는가 하는 것이다. 이들 목표들을 달성하는 데 있어서 미국의 주요 동아시아 동맹국들, 즉 일본과 남한이 모두 그들 자신의 안보를 위하여 (아직까지는 심리적으로 충분히 준비되지 않았을지라도) 주된 책임을 담당할 수 있는 능력이 커짐에 따라 미국의 임무는 보다 수월해졌다. 미국이 증가하는 안보부담을 지역 동맹국들에게 전가함에 따라, 미국은 일본의 증대하는 군사력에 대한 우려를 정당화하기 위해 적당한 주의를 기울여야만 할 것이며 한국에서의 불안정 가능성을 과소평가해서는 안 될 것이다.[12]

소련에게는 1990년대의 지역정책에서의 도전이 훨신 더 다양하다. 첫째, 소련은 일본과의 미해결 분쟁을 해결해야만 할 것이다. 일본과의 관계에 있어서 실질적인 진전이 곧 이루어지기 전에 북방영토에 대한 동경과의 분쟁을 해결해야만 할 것이다. 일본인들이 동-서간의 변화를 기뻐하고는 있지만, 아직까지 동아시아에서의 소련 정책에는 감동받지 못한 것 같다는 점에 주목하는 것은 적절하다.[13] 둘째로, 최근 모스크바에서 열린 고르바쵸프-Li Peng 회담 이후에조차, 소련은 중국과의 관계악화의 잠재적 가능성을 의식해야만 한다. 증대된 이념적 분쟁에서부터 보다 전통적인 국가간의 경쟁에 이르기까지 다양한 가능성이 현재의 상호 화해 경향을 손상시킬 수 있다. 만약 모스크바에서 비공산주의적 정부가

---

12) 아시아-태평양지역에서의 미래의 미국 안보전략에 관해 최근 의회에 제출된 국방성 보고서는 이러한 우려들에 대한 평가를 반영하고 있다. US Department of Defense, *A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim*(Washington, D.C.: GPO, April 1990).

13) Nobuaki Tanaka, *The Impact of Historic Changes in East-West Relations on the Far East*, International Institute for Global Peace(IIGP) Working Paper, Tokyo, 25 December 1989; Gerald Segal, "The New Soviet Maritime Strategy in the Pacific," *Naval Forces*, No.6, 1989, p.14ff.

현재의 지도부를 대신한다면 이념적인 상반성은 날카로와질 것이다. 소련은 또한 그들의 대한반도정책에 관하여 근본적인 결정을 내려야만 한다. 북한에 원조를 주는 동시에 서울에 열중하는 현재의 접근방식을 오랫동안 유지할 수는 없다. 역설적이게도 이 중요한 시기에, 평양에 대한 소련의 남은 영향력은 안정지향적인 요소인 것처럼 보였다. 그럼에도 불구하고 현 정책에 내재하는 모순들을 모스크바가 장기간 두 개의 한국과 사이좋게 지내는 것을 불가능하지는 않겠지만, 어렵게 만들 것이다.[14] 동아시아 경제와의 보다 큰 무역 및 경제적 상호의존의 증진, 소련의 극동을 개발하기 위한 생존력 있는 하부구조의 창출, 지역협력에의 보다 적극적인 참여 등과 같이 평범하지만 마찬가지로 중요한 문제들이 소련이 탈냉전시대의 동아시아환경에 얼마나 잘 통합할 것인지를 결정할 것이다.

긴박한 국내 문제들을 고려해 볼 때, 소련이 짧은 시간 안에 이 도전들을 대적할 수 있을 것이라고 기대하는 것은 아마도 비현실적이다. 그러므로 예견할 수 있는 미래 동안 미국과 그 지역 동맹국들이 이 지역에서의 긴장을 완화하기 위해 구체적인 조치들을 취할 주된 책임을 져야 할 것이다. 그러나 모스크바는 이러한 노력에 도덕적·정치적 지지를 제공함으로써 크게 도움을 줄 수 있다. 또한 소련은 순전히 재정적인 이유로 무기판매를 하고자 하는 경향이 상당히 높은 시기에 북한과 같은 국가에 대해 무기판매를 억제할 수도 있다.[15] 그러한 무기판매 억제는 지역적 군사균형을 심각하게 불안정하게 만들 수 있는 진보된 무기체계에 관해서 특히 증대할 것이다. 평양은 이미 수정된 Scud－B(와 아마도

---

14) 이 점에 관한 보다 자세한 논의는 Kyongsoo Lho, "Seoul－Moscow Relations: Looking to the 1990s," *Aisan Survey*, Vol.29, No.12, December 1989, pp.1161－66을 참조하라.

15) Robert Pear, "Prospects of Arms Pacts Spurring Weapons Sales," *New York Times*, 25 March 1990, p.11.

사정거리가 보다 연장된 범위의 Scud-PIP)미사일의 병기고를 갖춘 만만치 않은 군사력을 가지고 있다.[16] 이들 미사일이 화학탄두로 무장될 수도 있다는 확증되지 않은 보도가 있었다. 북한의 핵 프로그램에 대한 강력한 국제적 조사의 필요성이 제기되었다.

동아시아에서 안보를 강화하려는 이 모든 종류의 국제적 노력은 상당한 정도로 중요하다. 그러나 궁극적으로 한반도 문제에 대한 지속적인 해결방안은 두 개의 한국 자신들의 손에 달려 있을 것이다. 기타의 지역 행위자들, 특히 초강대국들은 동아시아지역에서의 평화와 안정의 유지에 확정된 이해관계를 가진다. 그러나 남북한 양 정부간에 긴장완화를 위한 근본적인 합의가 없이는 그들의 군사적 대결로 연유될 문제들이 한반도에서 뿐 아니라 전체 지역에서의 안보 전망을 계속해서 어둡게 할 것이다. 그러므로 이 논문의 마지막 부분은 두 한국간의 최근의 상호작용과 변화하는 외부의 안보환경에 대한 그들 각각의 반응을 살펴 보고, 한반도에서의 긴장완화와 신뢰구축방안의 전망을 평가할 것이다.

Ⅲ. 남북한 대치와 안보전망

북한의 침략에 대한 남한의 경직된 평가는 거의 40여년 동안 남한의 안보관을 지배해 왔다. 이 시기동안 남한의 안보정책은 북한의 거대한 군사적 능력을 따라잡고 전쟁을 억지하기 위한 힘의 근원을 내적·외적으로 개발시켜 왔다. 대외관계의 긍정적인 변화를 기대하는 것은 북한에 대한 남한의 안보전략 중 다소 비가시적인 요소였다.

---

16) 북한은 1973년 10월전쟁 기간 동안 카이로에 제공한 원조에 대한 보답으로서, 아마도 1976년에 이집트로부터 최초의 Scud-B 미사일을 획득하였다. Jeseph S. Bermudez Jr. and W. Seth Carus, "The North Korean Scud-B Program," *Jane's Soviet Intelligence Review*, Vol.1, No.4, April 1989, pp.177-81.

사정거리가 보다 연장된 범위의 Scud-PIP)미사일의 병기고를 갖춘 만만치 않은 군사력을 가지고 있다.[16] 이들 미사일이 화학탄두로 무장될 수도 있다는 확증되지 않은 보도가 있었다. 북한의 핵 프로그램에 대한 강력한 국제적 조사의 필요성이 제기되었다.

동아시아에서 안보를 강화하려는 이 모든 종류의 국제적 노력은 상당한 정도로 중요하다. 그러나 궁극적으로 한반도 문제에 대한 지속적인 해결방안은 두 개의 한국 자신들의 손에 달려 있을 것이다. 기타의 지역 행위자들, 특히 초강대국들은 동아시아지역에서의 평화와 안정의 유지에 확정된 이해관계를 가진다. 그러나 남북한 양 정부간에 긴장완화를 위한 근본적인 합의가 없이는 그들의 군사적 대결로 연유될 문제들이 한반도에서 뿐 아니라 전체 지역에서의 안보 전망을 계속해서 어둡게 할 것이다. 그러므로 이 논문의 마지막 부분은 두 한국간의 최근의 상호작용과 변화하는 외부의 안보환경에 대한 그들 각각의 반응을 살펴 보고, 한반도에서의 긴장완화와 신뢰구축방안의 전망을 평가할 것이다.

Ⅲ. 남북한 대치와 안보전망

북한의 침략에 대한 남한의 경직된 평가는 거의 40여년 동안 남한의 안보관을 지배해 왔다. 이 시기동안 남한의 안보정책은 북한의 거대한 군사적 능력을 따라잡고 전쟁을 억지하기 위한 힘의 근원을 내적·외적으로 개발시켜 왔다. 대외관계의 긍정적인 변화를 기대하는 것은 북한에 대한 남한의 안보전략 중 다소 비가시적인 요소였다.

---

16) 북한은 1973년 10월전쟁 기간 동안 카이로에 제공한 원조에 대한 보답으로서, 아마도 1976년에 이집트로부터 최초의 Scud-B 미사일을 획득하였다. Jeseph S. Bermudez Jr. and W. Seth Carus, "The North Korean Scud-B Program," *Jane's Soviet Intelligence Review*, Vol.1, No.4, April 1989, pp.177-81.

그러나 아주 최근까지 북한과의 심한 대결로 인해 남한은 거의 유연성을 발휘하지 못했다. 북한의 위협에 대한 서울의 깊은 관심은 두 가지 심각하고 서로 연관된 요인에 의거한 것이다. 첫째, 이 관심은 북한의 군사비 지출의 순수 규모와 독자적인 공격적 군사력의 개발이라는 북한의 결정에서 부분적으로 발견된다. 약 2천만에 달하는 북한의 인구가 남한 인구의 1/2정도에 지나지 않으며 1990년에 약 2천억 달러에 달할 남한의 국민 총생산이 북한의 6배가 넘는다는 사실을 명백히 인식하고 있음에도 불구하고 이 관심은 바뀌지 않고 있다.[17] 사실, 이 관심은 남한에 대한 북한 정책의 특수한 모순—만약 평양의 지도층이 한반도 문제의 평화적인 해결이라는 명시적 욕구와 완전히 다른 계획을 숨기고 있는 것이 아니라면 매우 심각한 경제에 큰 부담을 끼치면서 군사력 부문에 총력을 경주할 수 있었을까?—때문이라는 것이 더욱 정확할 것이다.

남한의 태도에 대한 두번째의 중요한 이유는 민족통일 문제에 관한 북한의 비현실적인 접근과 관련되어 있다. 상호 인정할 수 있는 통일계획의 구도를 창출하기 위한 모든 대화에서 북한은 직·간접으로 대화의 주 상대자로서의 서울의 정당성을 약화시키기 위한 대화형태를 주장해 왔다. 예를 들어 한반도 문제의 해결과 관련된 문제들에 대해 북한은 먼저 미국에, 그 이후에 남한에(혹은 양국에 동시에)대화를 요청해 왔다. 이러한 전략을 통해 평양은 서울이 독자적인 정치적 결정을 내릴 능력이 없으며 미국의 직접적인 통제하에 있다는 인상을 주려 한다. 특히 긴장 완화와 군비통제에 관한 문제들에 있어서 북한은 남한과의 정치·군비통제 협상의 전제조건으로서, 비무장지대 맞은 편 군사력의 상호적이고 균형 있는 감축이 아니라 주한미군의 일방적인 철수를 주장해 왔다.

물론 북한의 의도에 대한 남한의 부정적인 평가는 군비의 급속

---

17) U.S. CIA, *World Factbook, 1990*, p.173.

한 확장을 초래했고 그래서 지난 20여년 동안 더욱 생산적인 노력에 투자되었어야 할 상당한 부분의 국가예산 금액(연회계지출의 약 30% 정도)이 군사력 현대화와 훈련에 배당되었다. 그리고 이것은 공격에 대한 방어보다는 전쟁의 '억지'에 더욱 필수적이었기 때문에 남한은 미국과의 안보협력을 견고히 유지해 왔다. 이 동맹은 평양이 양국관계를 비난함으로써 전개해 온 정치 프로파겐다 비용을 완전히 인식한 상태에서 유지되어 왔으며 현재에도 그러하다. 현 상황에서 서울은 서울-워싱턴 동맹에 기초한 억지를 대신할 수 있는 대안을 거의 찾지 못하고 있다. 미국의 안보 개입 대신 남한의 방어비용을 급속히 확대시키는 것과 같은 대안은 경제적으로 바람직하지 못한 것일 뿐 아니라, 더욱 중요하게, 한반도의 군비경쟁을 악화시킬 수도 있다. 남한 당국은 미국과의 동맹에 기초한 현재의 안보정책이 한반도의 군사적 안정과 억지에 필수적이라고 믿고 있다. 서울 정부는 미국과의 동맹이 한반도 긴장의 기본적 이유라고는 생각하지 않는다.

그러나 남한의 경제적 성장으로 인해 서울은 최근 안보정책에 중요하고 새로운 차원을 추가할 수 있게 되었다. 1970년대 이후 서울은 국제사회에서 정당하고 책임 있는 일원이 되기 위한 외교적 노력의 확장을 위해 국제무역과 경제적 유대의 확장을 추진해 왔다. 1980년대 중반부터 서울은 제3세계의 정치적으로 중요한 국가들에 선택적으로 경제·기술적 지원을 제공할 수 있게 되었으며 그 국가들의 외교적 지원을 확보했다. 최근에 들어서서는 유사한 노력이 동구를 향하고 있다.[18] 이러한 전략을 통해 서울은 북한에 대한 국제적 지원을 명백히 감소시켜 왔다. 서울은 또한 펭창을 통해, 만약 김일성 정권이 분단문제 해결의 방법으로 다시 한 번 무력에 의존할 경우 더 이상 국제적 동정을 얻지 못하도록 기대하

---

18) 남한은 최근 1억2천5백만 달러에 달한 1988년의 차관에 이어 헝가리에 두번째의 '조건이 유리한' 차관을 공여할 것을 제안했다. "Bank Group to Loan Hungary $40 Million," *Korea Newsreview*, 21 April 1990, p.22.

고 있다. 국제경제에 있어서의 역할 증가와 세계사회와의 상호의존성의 확대로 인해 서울은 평양이 줄곧 비난해 온 워싱턴과의 '단순한 종속'이 사실이 아님을 밝히려 한다.

하지만 다음과 같은 문제들이 있다: 이러한 상황에서 한반도와 동북아의 긴장완화와 평화정착을 위해 서울은 무엇을 더할 수 있는가? 모스크바, 북경과의 관계개선을 통해 남한은 보다 폭넓고 유연한 안보개념을 개발하고 보다 유연한 군사적·정치적 진장완화 조치를 채택할 수 없을까? 그러한 조치가 현 상황에서 가능할까?

남한 정부는 1990년 후반기에 자신이 기로에 섰음을 발견하게 되었다. 이것은 노태우 정부가 외부의 안보상황 호전과 북한에 대한 정책을 포함하여 현 안보정책의 급속한 변화라는 요구의 증가를 조화시키는 것이 어렵다는 것을 깨닫게 되었기 때문이다. 그러나 현 상황에서 북한을 어떻게 처리할 것인가에 대한 일관성 있는 전략이 이미 나타나기 시작했다. 정부 내에서 논의가 가중되고 있지만 남한은 북한에 대해 완화된 태도를 선호한다는 다소 불명확한 언급 이외의 뚜렷한 정책을 개발하지는 못했다. 이러한 외면적 우유부단함의 일부는 남한 정부 내의 자유주의자들과 보수주의자들간의 분열 때문이다. 자유주의자들은 북한이 유사한 단계를 밟을 수 있도록 하는 유인으로서 남한에 의한 일방적인 조치를 요구하고 있다. 반면 수적인 면에서 자유주의자들을 능가하는 보수주의자들은 주한미군의 감축이 임박한 상황에서 그러한 일방적 조치는 현명하지 못한 것이며 북한의 오판을 초래할 수도 있다고 주장해 왔다. 이런 상황에서 압도적인 견해는, 비록 외부환경이 호전되었지만 그러한 발전이 북한의 기본적 태도와 남한에 대한 견해에 거의 영향을 끼치지 못했다는 것이다.

간단히 말해 이것이 문제이다. 보다 유연한 정책의 옹호자들은 보수주의자들의 공격에 대해 북한이 긴장을 완화했다는 구체적인 조치를 입증하기가 거의 불가능하다. 그래서 북한에 대해 보다 온건한 접근을 선호하는 사람들은 강력한 보수주의자들의 비난에 맞

서면서 동시에 기대의 급증이라는 급박한 상황에도 대처해야 한다. 오늘날 그들의 믿음은 평양의 이해도 긴장완화나 북한 내부의 경제·사회문제 해결에 있다는 데 있다. 남한의 자유주의적 사고의 이면에 있는 또 다른 중요한 고려는, 남-북대결이라는 현 상황에서 북한으로부터 협력적인 행위를 유도하려면 남한이 보다 큰 위험을 감수해야 한다는 절대적인 믿음이다.

사실 서울에 대한 잠재적 위협은 그리 중요한 것이 아니다. 최소한 보다 온건한 공식 접근이 가능한 한 빠른 시일 내에 민족통일을 원하는 젊은 세대의 양보적 조치에 대한 보다 큰 요구를 만족시킬 수 있을 것이다. 특히 급진적이고 민족주의적인 학생들로 이루어진 젊은 세대는 정치적·사회적 혹은 경제적 비용에 상관없이 통일을 자신들의 최우선 목표로 설정한다. 서울 정부는 대북한정책에 대한 보다 폭넓고 공개적인 토론이 대중적 인기를 얻고 정책입안 과정에 도움을 줄 수 있을 것이라는 사실을 이해하기 시작했다. 동시에 정부는 현실적인 정책결정과 수행에 대한 통제력의 상실-김일성이 확고히 통제하고 있으며 대남정책의 입안과 수행에 대한 인민의 요구에 전혀 구애받지 않는 평양 정부와는 달리 서울 정부가 할 수 없는 어떤 것-을 우려한다.

그러나 이러한 불안에도 불구하고 서울은 남-북간의 긴장완화를 목적으로 하는 일방적·상호적 조치들을 복합적으로 택함으로써 북한을 이끌어 내려 계속 노력할 것이다. 그러한 행동 중의 하나가 서울의 국방예산 편성에서 나타나고 있다. 주한 미군의 감축 가능성에도 불구하고 1991-92회계년도 남한 정부의 예산 기조는 군사 부문에서 실질적으로 전혀 증가하지 않았다. 아울러, 서울은 F/A 18 전투기를 구매하려던(공동생산도 계획했음) 이전의 계획을 재고하거나 축소하려 한다는 보도가 있었다. 만약 그러한 조치가 취해진다면 한반도의 군비경쟁을 제한하는 중요한 일방적 조치가 될 것이다. 또한 북한이 공격적인 성격이라고 주장하는 한-미간의 연례 합동군사훈련인 팀 스피리트 훈련이 내년에 규모면에서 크게 축소될 것이라는 가능성도 있다. 남한 방위산업체들이 산업

구조를 개편하고 민간 시장으로 전환하려는 가시적인 노력들도 또 다른 다소 간접적인 증거이다. 이러한 예로는 이전에 탄약의 주요 생산자였으며 현재는 세계시장에 대한 동전 생산과 국내 건설산업에 대한 금속재 생산으로 막대한 이윤을 얻고 있는 풍산그룹을 들 수 있다.

그러나 한반도의 불행한 상황을 본질적으로 변화시키기 위해서는 진정하고 적절한 조치들이 북한에 의해서도 취해져야 한다. 하지만 지난 9월 이후 서울과 평양간의 대화 재개에도 불구하고 북한의 현존 정책의 본질적인 변화는 가까운 시일 내에는 그리 밝지 못한 것으로 보인다. 이런 부정적인 전망은 서울과 대화를 재개하기로 한 평양의 결정이 남북한간의 현 상황에 대한 심각한 내부적 재평가보다는 외부적 압력의 결과로 인한 것이라는 점에서 기인한다. 남북한 군비통제에 대한 평양의 5.31제의와 같은 북한의 유연성 증가는 서울도 신중하게 평가하고 반응해야 한다. 하지만 평양의 수사적 변화는, 비록 그것이 중요하다 해도, 북한에서 중요하고 돌이킬 수 없는 변화가 진행 중이라는 사실을 믿을 수 있는 근거가 되지는 못한다.

가치와 전망간의 심각한 격차는 정치적 차이를 고려하지 못했으며 지난 9월과 10월 두 차례에 걸친 남북고위급회담기간 동안 남과 북의 분열은 명백한 것이었다. 그러므로 남북대화에 주요한 진전이 있기를 기대하는 것은 비현실적이다. 따라서 서울의 정책은 단시일 내에 변화를 촉진시키는 것을 목표로 해서는 안된다. 군비통제, 경제협력, 인도주의적 교류 등과 같이 중심적인 문제점들을 해결하지 않은 채 노태우 대통령과 북한의 지도자 김일성과의 '정상회담'을 추진하는 극적인 조치는 실망을 초래할 것이다. 게다가 남북관계에 주요한 변화를 가져 오지 못할 경우 그러한 회담은 특히 노태우 정부에 정치적인 위험 요소가 될 수 있다. 회담의 실패가 김일성에게도 동일한 정도의 타격을 주지는 않을 것이다. 이러한 상황에서 서울에 대한 도전은 외부적 환경의 유리한 발전을 북한의 행위에 영향을 끼칠 수 있는 효과적인 지렛대로 변환시키는

데 있는 것이 아니다. 단기적으로는 서울이, 첫째로는 건전한 국내 정치·경제적 기조에 기반한 대북정책, 둘째로는 기대되는 평양의 태도 변화에 대응할 수 있는 유연한 정책들을 향한 잘 조정되고 세련된 정책을 개발하는 것이 더욱 중요하다.

하지만 장기적인 면에서는 현재의 막다른 골목이 지속되지 않을 것임은 거의 명백하다. 남북한간 군사적 긴장의 촉발을 제외하고, (페르시아만 전쟁의 결과로 나타날 세계경제의 침체와 같은) 국제경제의 파멸적 격동을 제외하면 남북한간의 불균형은 북한에 불리한 방향으로 진행될 것이다. 또한, 비록 남한과의 경쟁이라는 요소를 제외하더라도 광범위한 경제·사회개혁의 부재로 인한 북한 경제의 심각한 악화는 결국 평양 정부에 심각한 내부 정치적 불안정을 초래하게 될 것이다. 북한의 지도자들은 그들이 "사회주의 진보의 길을 확고히 견지할"[19] 것임을 공언할 때만큼이나 이런 어렴풋한 위협을 명확히 인식하고 있는 것 같지 않다.

평양은 압력이 첨예해질 때 사소한 변화들로 미봉책을 쓰며 가능한 한 개혁에 저항할 것이다. 북한은 중국식의 개혁 프로그램을 시도할 수도 있다. 그러나 실용적이기보다는 이데올로기적인 고려에 의해 추진되는 점진적이고 '발전적(evolutionary)'인 개혁과정은 중국이나 소련에서와는 달리 북한에서는 더 이상 성공적이지 못할 것이다. 궁극적으로, 북한에서의 의미 있는 개혁과정은 정치체제에 압력을 가할 수 있는 경제·사회적 세력을 창출할 것이다. 북한 지도층의 딜레마는 명백하다. 그들은 자신들의 정치적 운명을 걸지 않고는 폭넓은 개혁을 추진할 수 없다. 또한 장기적으로, 그렇게 하지 않아도 결과는 마찬가지일 것이다. 불행하게도 남한을 비롯하여 어느 외부 행위자도 이런 어려운 상황에서 북한을 구해 줄 수 없다. 북한이 변화한다면 현재의 지도층은 (국가정책을 추진하는 기본 원칙으로서의) 김일성주의(혹은 북한에서 알려진 바와 같

---

19) 예를 들어 전금철과 『중앙일보』와의 인터뷰를 보라. 『중앙일보』, 1990. 8. 31.

이 김일성의 이데올로기적 가르침을 엄격히 고수하는 '유일사상')의 고수에 집착해야 할 이해관계가 없는 보다 실용적이고 덜 이데올로기 지향적인 지도자 그룹에 권력을 넘겨 주어야 할 것이다.

상황이 위와 같다면 현재의 남북대화가 추구해야 할 목적은 무엇이며 두 체제는 왜 대화에 동의해야 하는가라는 문제가 제기된다. 이미 언급된 바와 같이 양 체제가 적어도 상대방에 대한 대화의 자세를 견지하려는 공통의 욕구를 느끼는 것은 외부의 비판을 회피하고자 하는 필요에서이다. 최소한, 그것은 평양으로 하여금 자신이 느끼는 것이 취약한(vulnerable) (그러나 생존 가능한) 국면인지에 대해 숙고할 수 있는 시간적 여유를 제공할 것이다. 서울의 노태우 정부로서는 북한과의 대화 시작이 남한 국민들에 대해 '필수불가결한' 정치적 신뢰성을 조성할 수 있는가가 문제가 되었다. 간단히 말해, 즉각적인 목표가 양측의 정책적 위상을 지배한다. 그러나 이러한 단기적 필요성이 대화를 촉진하는 한 그것들은 대립을 축소하는 데 도움을 주고 긍정적 의미를 지닐 수 있게 될 것이다.

Ⅳ. 결론

한반도의 전망에 대한 평가가 다소 부정적으로 보인다면, 역사에 있어서 하나의 상수(常數)는 변화하며, 변화 속에는 개선의 기회가 있다는 사실을 기억하는 것 역시 필요하다. 변화가 제공한 기회가 구체적으로 파악되지 않는다면 남은 유일한 길은 과거의 실수를 무한히 반복하는 것 뿐이다. 이런 자명한 진리를 이해하고 받아들인다면 북한에 어느 정도의 합리적인 사고를 기대할 수도 있을 것이다. 동시에, 만약 남한이 북한의 긍정적인 변화의 증거를 인지하고 그에 적절하게 반응하고자 한다면, 그 증거가 아무리 사소한 것이라 해도 과거 북한의 행위의 기록들을 회고해 보는 것이

이 김일성의 이데올로기적 가르침을 엄격히 고수하는 '유일사상')의 고수에 집착해야 할 이해관계가 없는 보다 실용적이고 덜 이데올로기 지향적인 지도자 그룹에 권력을 넘겨 주어야 할 것이다.

상황이 위와 같다면 현재의 남북대화가 추구해야 할 목적은 무엇이며 두 체제는 왜 대화에 동의해야 하는가라는 문제가 제기된다. 이미 언급된 바와 같이 양 체제가 적어도 상대방에 대한 대화의 자세를 견지하려는 공통의 욕구를 느끼는 것은 외부의 비판을 회피하고자 하는 필요에서이다. 최소한, 그것은 평양으로 하여금 자신이 느끼는 것이 취약한(vulnerable) (그러나 생존 가능한) 국면인지에 대해 숙고할 수 있는 시간적 여유를 제공할 것이다. 서울의 노태우 정부로서는 북한과의 대화 시작이 남한 국민들에 대해 '필수불가결한' 정치적 신뢰성을 조성할 수 있는가가 문제가 되었다. 간단히 말해, 즉각적인 목표가 양측의 정책적 위상을 지배한다. 그러나 이러한 단기적 필요성이 대화를 촉진하는 한 그것들은 대립을 축소하는 데 도움을 주고 긍정적 의미를 지닐 수 있게 될 것이다.

Ⅳ. 결론

한반도의 전망에 대한 평가가 다소 부정적으로 보인다면, 역사에 있어서 하나의 상수(常數)는 변화하며, 변화 속에는 개선의 기회가 있다는 사실을 기억하는 것 역시 필요하다. 변화가 제공한 기회가 구체적으로 파악되지 않는다면 남은 유일한 길은 과거의 실수를 무한히 반복하는 것 뿐이다. 이런 자명한 진리를 이해하고 받아들인다면 북한에 어느 정도의 합리적인 사고를 기대할 수도 있을 것이다. 동시에, 만약 남한이 북한의 긍정적인 변화의 증거를 인지하고 그에 적절하게 반응하고자 한다면, 그 증거가 아무리 사소한 것이라 해도 과거 북한의 행위의 기록들을 회고해 보는 것이

매우 중요하다. 한국전쟁 이후 어느 시기에도 이것이 현재보다 더 중요한 적은 없었다. 그리고 그것은 바로 우리가 현재 북한 역사상 가장 중요한 지도층 변화가 일어나고 있는 것을 확실히 알고 있기 때문에 더욱 중요한 것이다.

지난 몇년간 남한이 이미 기회를 놓친 적이 있었는가? 아마도 그럴 것이다. 또한 서울은 아직도 그러한 조짐들을 있는 그대로 인식하지 못하는 것은 아닌가? 이것 역시 근거가 있다. 북한에서 흘러 나오는 유익한 정보가 부재하고 오랫동안 쌓여진 불신의 벽이 두꺼운 현실에서 그것을 알아차린다는 것은 매우 힘든 일이다. 그럼에도 불구하고 서울이 자제의 정책을 견지하고 평양과의 유대 강화를 추진하는 것은—이러한 조치가 신뢰할 수 없는 경쟁자에 대한 위험한 일방적 양보로 보여진다 해도—남한의 장기적 이익과 평화적 통일에 기여한다. 지난 몇년 동안 군비통제과정의 한 요소로서의 신뢰구축방안(CBMs)에 대한 남한의 이해는 현저하게 증가해 왔다. 서울 정부는 신뢰구축에 있어서 성공적인 유럽의 경험을 한국적 상황에 적용할 준비가 되어 있음을 표명해 왔다.[20] 이것은 고무적인 발전이며 시의적절한 것이기도 하다.

서울이 조만간 북한과의 신뢰구축방안 수립을 원하는 데에는 여러 가지 이유가 있다. 가장 중요한 첫번째 이유는 그렇게 함으로써 남한 자신이 평화정착 과정을 주도해 왔다고 주장할 수 있기 때문이다. 북한이라는 코트에 충분한 공을 던져 넣음으로써 남한은 모든 부차적인 쌍무적 대화의 목소리와 속도를 조절하게 된다. 그러한 다음에 그에 상응하는 조치를 취해야 하는 것은 평양이 될 것이다. 그것에 실패하게 되면 남한에 대한 북한의 태도는 영원히 불신받게 될 것이다. 서울이 조속히 조치를 취하고자 하는 두번째 이유는 평양의 개혁에 더욱 압력을 가하기 위해, 워싱턴은 말할 필요도 없이 모스크바와 북경에 기반을 확보하려는 것과 관계가 있다. 세번째의 중요한 이유는 남한의 국내정치상황과 관계가 있

20) 임동원(외교안보연구원(IFANS) 원장), 『평화정착을 위한 대전략 구상』, (서울 : 외교안보연구원, 1989. 6).

다. 한국전쟁 기간과 그 직후의 매우 어려웠던 상황에 대한 경험이 전무하고 이상주의와 새로운 의미의 민족주의에 근거해 통일을 국가정책의 최우선적 목표로 보고 있는 젊은 학생세대는, 실제 그것이 아무리 확고한 것이라 해도, 신중함에 기반한 논의로 설득되지는 않을 것이다. 그런 현상은 최근 몇달 동안 힘겹게 증명되었다. 그러므로, 이 문제에 대하여 불붙기 쉬운 학생들의 요구를 무마하기 위해서 서울은 평양에서 지도층의 변화가 있기 전이라도 행동을 취해야 한다.

북한문제에 대한 과감한 접근에는 다소 간접적이지만 명확한 이점도 있다. 그중 하나는 곧 다가올 서울의 태도가 개혁과정을 촉진하고자 하는 북한의 온건하고 발전적인 요소들을 도우는 방향으로 나아갈 수 있다는 점이다. 다른 하나는 잠재적인 위험을 내포한 대북접근이 어느 시기엔가 이루어진다면 그것들은 주한 미군이 추가적인 안보요인을 제공하는 동안에 이루어지는 것이 좋다는 점이다. 의심할 바 없이 서울이 북한의 안보 요구에 적응해 가는 데에는 위험요소가 상존한다. 그러나 지역과 세계의 안보환경이 유리한 현재의 상황에서 북한에게 그들이 대응해야 한다는 '선험적' 증거를 필수적으로 요구하지는 않는 신뢰구축방안의 틀을 구축하는 것 또한 시의적절하다. 북한의 어려운 상황에 대한 이전의 논의에서 제기된 모든 내•외적 요인들에도 불구하고, 우리는 평양은 결국 자체의 심각한 필요에 의해 협력관계를 증진시키는 진정한 조치를 취하게 될 것이라고 주장할 수 있다.

남한 정부가 고려하고 있는 유럽의 예는 북한의 신뢰구축방안을 진척시키는 데 좋은 방법이 될 수도 있다. 유럽식의 과정을 아시아지역 전체에 보편적으로 적용 가능한 것으로 볼 수는 없다. 그러나 유럽에서처럼 대치상황이 육지에 기초한 한반도에서는 밀접한 연관성이 있다. 대규모 군사훈련의 자진 사전 통보와 북한을 비롯한 외부 관찰자들의 초청 등과 같이 1975년 헬싱키 최종협정의 적용 가능한 조항은 남한과 주한 미군에 의해 이미 일방적으로 채택되어 적용된 바 있다. 북한 역시 이러한 신뢰구축방안에서 이

점을 발전할 수 있다면 이후의 조치에는 그러한 활동에 대한 강제적인 국제참관, 이러한 조치들의 수행에 대한 현장조사 뿐 아니라 군사행동의 연간계획 상호 교환 등과 같은 조항들을 포함하는 스톡홀름식의 협정도 가능할 것이다.

마지막으로, 한반도에 있어서 신뢰구축과 군비축소과정의 성공적인 결과는 남북관계의 평화적인 틀을 건설하는 데 대한 북한의 태도에 의해 결정될 것이다. 불행한 일이지만, 현재까지 남북한 사이에 있었던 대화의 과정과 결과는 긴장완화를 위한 의미 있는 협정 체결에 대한 북한의 무관심을 반영하고 있다. 그러나 북한의 태도를 무시한다면, 남한은 한반도 군비통제과정의 구체적 계획 추진에 명백한 당면의 이해를 가지고 있다.[21] 남한은 정치적인 고려가 순수한 군사적·기술적 고려에 우선함을 받아들일 용의가 있다는 것을 보여 주어야 한다. 남한이 한반도에 적용 가능한 신뢰·안보구축방안을 위한 구체적인 조치들을 개발한다는 것은 남한이 명백한 의미에서 북한과의 외교적 타결을 희망한다는 것을 나타내는 데 좋은 기회를 제공할 것이다. 그리고 서울은 단기적으로 가시적 성과를 얻지 못하더라도 평양의 협력을 유도하는 노력을 계속 추진해야 한다.

미국과 소련은, 그들이 유럽에서 그러했던 것보다 더욱, 한반도의 정치적 변화를 위한 위협이나 무력의 사용을 용인하지 않을 것임을 평양에 강조함으로써 한반도의 군비통제과정에 도움을 줄 수 있다. 그것이 가능하다면, 서울과 평양간의 현실적이고 지속적인 신뢰구축과정의 시작은 남북한간의 격심한 경쟁의 종언을 나타내고 결국 동아시아에 지속적인 평화의 틀을 건설할 수 있는 길을 열게 될 것이다.

---

21) 미래지향적인 남한의 유력한 군비통제정책을 위해서는 다음을 보라. 하영선, 『한반도의 전쟁과 평화:군사적 긴장의 구조』, (서울:청계연구소, 1989).

소련의 신안보관과 북한의 군축정책

鄭 鎭 民*

Ⅰ. 소련의 새로운안보관
Ⅱ. 소련 신안보관의 아태지역 적용
Ⅲ. 최근 북한의 군축정책 및 변화 가능성
Ⅳ. 맺음말

1985년 3월 Gorbachev가 소련공산당 서기장으로 선출된 이후 소련의 안보관은 가히 혁명적이라고 할만큼 변화되었는데 이처럼 급격히 변화된 안보관은 소련 군사전략의 변화를 필연적으로 야기시켰고 최근의 획기적인 군축제안의 배경을 이루고 있다고 볼 수 있다. 소련의 이러한 새로운 안보관의 정립 및 이에 따른 구체적인 안보정책의 변화는 소련이 북한과 군사동맹관계를 유지하고 있고 북한의 가장 중요한 무기공급원임을 감안할때 북한의 군축정책을 포함한 안보정책에 어떠한 방식으로든 영향을 줄 수 밖에 없다고 생각된다. 따라서 소련의 새로운 안보관 및 구체적인 안보정책의 변화는 북한의 군축정책을 검토하는데 있어서 고려해 보지 않을 수 없는 요소라 하겠다.

따라서 본고에서는 우선 먼저 소련의 신안보관의 구체적 내용을

* 한림대학교 정외과

검토하여 보고 다음으로 아태지역의 안보에 대하여 소련은 어떠한 구상을 가지고 있는지를 특히 한반도 안보와 관련하여 살펴보고자 한다. 나아가서 북한의 군축정책을 주로 최근의 변화추이를 중점으로 살펴보고 아울러 북한군축정책의 변화가능성에 대하여 타진하여 보고자 한다. 마지막으로 소련의 새로운 안보정책이 긴장완화를 위한 긍정적인 변화라는 데 우리가 동의한다면 북한의 군축정책이 소련의 새로운 안보정책에 동조하는 방향으로 나갈 때 한반도의 긴장완화에 도움이 될 수 있다고 생각해 볼 수 있고 북한 군축정책의 이러한 변화를 보다 빨리 유도해 내기 위해서 얼마전까지만해도 군축문제에 관한한 거의 무관심했던 남한이 취할 수 있는 대안들은 무엇이 있을 수 있는가를 검토해 보고자 한다.

Ⅰ. 소련의 새로운 안보관

고르바쵸프 집권 이후 전개되고 있는 소련의 새로운 안보관을 살펴보기에 앞서 고르바쵸프의 안보관이 과연 얼마나 새로운 것이며 왜 이러한 안보관이 등장할 수 밖에 없었는지를 알기 위해서는 기존의 소련의 안보관은 어떠했던가에 대한 간략한 설명이 필요할 것 같다.

1917년 볼셰비키혁명 직후 소련정권은 선진제국에서 조만간 프로레타리아 혁명이 성공하여 계급동맹들이 등장하게 될 것이기 때문에 국가주권, 국경 등은 그 의미를 상실하게 될 것이고 전통적인 형태의 안보문제도 더 이상 존재하지 않을 것으로 보았다. 따라서 초기 소련정권은 국가를 통치한다는 생각보다는 전세계적으로 확산될 프로레타리아혁명을 선도하는 세력이라는 생각이 강하였다.[1)]

---

1) 이러한 생각은 1918년의 소련헌법에 반영되어 있는바, 동 헌법 20조에 따르면 소련영토내에 거주하는 모든 외국인 노동자들은 그들의 계급적 성분때문에 소련시민권을 가질 수 있다고 규정하고 있다. Allen Lynch, *The Soviet Study of International Relations*(Cambridge:Cambridge University Press, 1987), p.17.

검토하여 보고 다음으로 아태지역의 안보에 대하여 소련은 어떠한 구상을 가지고 있는지를 특히 한반도 안보와 관련하여 살펴보고자 한다. 나아가서 북한의 군축정책을 주로 최근의 변화추이를 중점으로 살펴보고 아울러 북한군축정책의 변화가능성에 대하여 타진하여 보고자 한다. 마지막으로 소련의 새로운 안보정책이 긴장완화를 위한 긍정적인 변화라는 데 우리가 동의한다면 북한의 군축정책이 소련의 새로운 안보정책에 동조하는 방향으로 나갈 때 한반도의 긴장완화에 도움이 될 수 있다고 생각해 볼 수 있고 북한 군축정책의 이러한 변화를 보다 빨리 유도해 내기 위해서 얼마전까지만해도 군축문제에 관한한 거의 무관심했던 남한이 취할 수 있는 대안들은 무엇이 있을 수 있는가를 검토해 보고자 한다.

Ⅰ. 소련의 새로운 안보관

고르바쵸프 집권 이후 전개되고 있는 소련의 새로운 안보관을 살펴보기에 앞서 고르바쵸프의 안보관이 과연 얼마나 새로운 것이며 왜 이러한 안보관이 등장할 수 밖에 없었는지를 알기 위해서는 기존의 소련의 안보관은 어떠했던가에 대한 간략한 설명이 필요할 것 같다.

1917년 볼셰비키혁명 직후 소련정권은 선진제국에서 조만간 프로레타리아 혁명이 성공하여 계급동맹들이 등장하게 될 것이기 때문에 국가주권, 국경 등은 그 의미를 상실하게 될 것이고 전통적인 형태의 안보문제도 더 이상 존재하지 않을 것으로 보았다. 따라서 초기 소련정권은 국가를 통치한다는 생각보다는 전세계적으로 확산될 프로레타리아혁명을 선도하는 세력이라는 생각이 강하였다.[1)]

---

1) 이러한 생각은 1918년의 소련헌법에 반영되어 있는바, 동 헌법 20조에 따르면 소련영토내에 거주하는 모든 외국인 노동자들은 그들의 계급적 성분때문에 소련시민권을 가질 수 있다고 규정하고 있다. Allen Lynch, *The Soviet Study of International Relations*(Cambridge:Cambridge University Press, 1987), p.17.

즉 소련정권이 러시아내에서 생존하고 발전하는 것도 중요하지만 이것은 일시적 문제이고 소련정권의 생존은 궁극적으로는 여타지역으로 혁명이 확산되느냐에 달려있다고 본 것이다. 따라서 혁명초기 소련의 안보는 소련영토내에 국한된 문제가 아니고 국경밖의 사태진전과 직결되어 있다고 보았고 타국에서의 혁명운동에 대한 지원이 소련의 안보에서 차지하는 비중은 매우 높았다.

그러나 곧 내전과 외국군의 개입 등으로 인하여 영토보전 자체가 위태롭게 되자 소련정권은 새로운 체제의 생존이 무엇보다 중요함을 절감하게 되었고 국가의 영토보전을 가장 우선시하는 전통적인 안보개념으로 복귀하게 되었다. 이러한 전통적인 안보개념은 코민테른 등의 활동을 강화시켜 외국에서의 혁명운동을 적극 지원하여야 된다는 생각을 갖고 있던 Trotsky와의 권력투쟁에서 Stalin이 승리함으로써 더욱 굳어지게 되었다. 하지만 프로레타리아혁명의 확산 및 국경을 초월한 계급동맹의 구축을 도모한다는 생각이 (소련의 생존에 대한 위협이 심각할 때는 줄어들기는 하지만) 소련의 안보개념에서 완전히 사라진 것은 아니었고 바로 소련안보개념의 이러한 측면이 타국이 소련으로부터의 안보위협을 과대평가하게되는 주요한 이유가 되기도 하였다.

2차대전 이후 동구 공산위성국들의 탄생으로 소련의 안보는 새로이 탄생된 이들 공산체제의 유지까지를 포함하는 개념으로 확대되었지만 핵무기보유의 초기단계에 있던 소련이 자본주의국가들에 의해 포위되어 있다는 siege mentality를 벗어나지 못하는 한계는 그대로 유지되고 있었다. 그러나 미국과의 본격적인 핵무기경쟁에 들어가게 된 Khrushchev시대에 들어와서 소련의 안보개념은 핵시대에 적응하여 큰 변화들을 겪게 되는 바, 이중 가장 중요한 변화는 핵전쟁이 초래하게 될 엄청난 결과때문에 자본주의국가와 사회주의국가간의 전쟁은 피할 수 없다는 전통적인 군사독트린의 수정이 불가피하게 되었다는 것이다. 이에 따라 등장하게 된 것이 바로 1956년 제20차 소련공산당대회에서 흐루시쵸프에 의해 제시되었던 평화공존독트린 이었다. 흐루시쵸프시대의 안보관의 또 하나

의 특징은 그 이전의 대체로 방어적이었던 소련의 안보개념이 일시적이나마 보다 공격적인 것으로 변하였다는데 있다.[2] 즉 1956년의 Suez사태 이후 자본주의국가들과의 관계에서 자신감을 얻기 시작한 흐루시쵸프는 1957년 Sputnik발사 이후 일시적으로 생기게 된 소위 missile gap에 대한 서방측의 우려를 충분히 활용하여 보다 공격적인 안보관을 갖게 되었던 것인데, 이러한 소련안보개념의 보다 공격적인 측면은 곧이어 1961년의 Berlin사태 및 1962년의 Cuba사태 등을 거치면서 대부분 설득력을 상실하였다.

흐루시쵸프실각후 등장하게 된 Brezhnev체제는 흐루시쵸프 때와 비교하여 볼 때 소련체제의 우월성과 전세계적 혁명역량의 성숙에 대해 덜 낙관적이었던 반면, 군사력을 정치적 영향력의 가장 중요한 요소로 보고 더욱 군사력에 의존하게 되었다. 브레즈네프시대의 이러한 소련의 안보개념은 소련군사력의 끊임없는 증강을 초래하게 되었고 특히 핵전력분야에서 미국과 대등한 지위를 확보하려고 노력하였다. 더우기 상호보장파괴(MAD)개념을 인정하지 않는 이시기 소련의 핵전략은, 핵전쟁이 초래하게 될 결과의 가공성은 인정하지만 그렇다고 하여 핵전쟁을 전혀 생각할 수 없는 것으로는 보지 않고, 오히려 핵전쟁은 생각해 볼 수 있고 승리할 수도 있으며 이를 위해 필요한 핵전력을 보유하는 것이 소련안보를 위해서 필수적인 것으로 보았다. 특히 핵전쟁에서의 승패는 초기단계에서 결정적으로 좌우된다고 보고 따라서 선제공격은 전략적으로 유리하다고 보았다. 결국 브레즈네프시대의 소련의 핵전략은 핵전쟁가능 및 핵전쟁에서의 승리가능이라는 전제에 기초한 war-fighting전략과 상대방에 대한 선제공격전략 등이 그 골간을 이룬다고 볼 수 있으며 이러한 전략은 핵전력을 포함한 군사력의 끊임없는 증강을 요구하게 되었다.[3]

---

2) Jack Snyder, "The Gorbachev Revolution: A Waning of Soviet Expansion," *International Security*(Winter 1987/88), p.103-105.

3) 이에 반하여 소련측은 선제공격은 서방측의 군사개념일 뿐이고 이미 1977년 브레즈네프의 Tula연설에서 확인된 바 있듯이 선제공격을 위한 핵우위를 추구해 오지 않았다고 주장한다. 이러한 주장에 따르면 핵전쟁은

그러나 이러한 소련의 군사력증강은 안보강화라는 소기의 목적을 달성하기 보다는 오히려 소련의 군사력증강에 위협을 느낀 미국을 비롯한 서방국가들의 군비증강을 촉발시켰고, 이는 다시 소련안보에 보다 큰 위협을 가하게 되는 치열한 군비경쟁의 악순환만을 초래하였다. 더우기 1980년대 들어와서 보다 치열하여진 질적인 군비경쟁은 이미 1970년대부터 침체되기 시작한 소련경제로서는 더 이상 감당해내기 힘든 점점 더 큰 부담이 될 수 밖에 없었다.

따라서 고르바쵸프 집권이후 나타나게 된 안보에 있어서의 신사고는 소련이 이미 브레즈네프집권 후반기부터 직면하게 되었던 이와 같은 안보상의 어려움을 해결하기 위한 일종의 돌파구로서 제시되었다고 볼 수 있으며, 종래 소련안보관과는 근본적으로 그 궤를 달리하는 것이라 할 수 있다. 즉, 지금까지의 공격적이고 대외팽창적인 (흐루시쵸프의 평화공존정책을 포함하여)정책에서 기본적으로 방어적이고 현상유지적 정책으로, 전술적이 아닌 전략적인 변화를 보여주고 있다.[4] 이러한 안보에 있어서의 신사고는 1985년 4월 소련공산당중앙위 전체회의에서 언급되기 시작한 이래 1986년 2월의 제27차 소련공산당전당대회 및 1988년 7월의 제19차 소련공산당협의회 그리고 같은해 12월 유엔총회에서의 고르바쵸프연설

유용한 대외정책수단이 될 수 없으며 고르바쵸프의 새로운 안보관도 기존 소련안보관의 연장선상에 위치할 뿐이다. 그러나 고르바쵸프 시대 이전에 소련이 핵우위는 아니라 하여도 핵균형(parity)을 포기하였다고 볼 수 없으며, 신안보관이 균형개념으로부터 탈피까지를 시도하고 있음이 주목된다 하겠다.

4) 또한 고르바쵸프는 흐루시쵸프와는 달리 평화공존을 더 이상 계급투쟁의 한 형태로 보지않고 계급이해를 초월하는 인류이해(humankind interests)를 위하여 핵무기 시대에 있어서 전쟁은 현실적인 정책대안이 될 수 없기 때문에 단순히 계급의 이익을 이해서가 아니라 인류의 생존을 위해서 평화공존이 필요하다고 주장하고 있다. 따라서 전쟁을 다른 수단에 의한 정치적 관계의 계속으로 보는 Clausewitz의 전쟁관은 이제 그 의미를 상실했다고 보는 것이다. Mikhail Gorbachev, *Perestroika: New Thinking for Our Country and thd World* (New York: Perennial Library, 1988), pp.130-136.

등을 거치면서 점차 구체적 모습을 갖추게 되었다.

소련안보에 있어서의 신사고는 몇개의 핵심개념들이 상호 연관되어 이루어진 것으로 이 신사고가 구체적으로 소련군의 작전개념, 무기체계, 군축정책 등에 직접 영향을 주게 된다. 이 핵심개념들에는 상호안보(mutual security), 합리적 충분성(reasonable sufficiency), 방어적 방어(defensive defense) 등이 포함되어 있다. 아래에서는 우선 이 핵심개념들을 검토해 본 다음, 이들 개념이 보다 구체적으로 소련의 안보정책을 어떻게 변화시키고 있는지를 살펴 보기로 하겠다.

1. 상호안보

고르바쵸프는 소련을 포함하여 모든 국가들이 종래 추구하여 오던 자국의 안보를 일방적으로 확보하려는 절대안보개념이 결국은 국가간의 불안정을 초래한다는 소위 안보딜레마를 충분히 인식하고, 소련의 안보가 상대국에 위협을 가함으로써 확보될 수 있는 것이 아니고 오히려 상대국의 안보를 고려함으로써 보다 안정적으로 보장될 수 있다고 보는 것이다. 즉, 중요한 것은 소련이 취하는 제반 안보조치들을 상대국이 어떻게 인식하고 있느냐 하는 것이며 가급적 이러한 조치들이 상대국에 위협을 주지않도록 마련될 필요가 있다는 것이다. 결국 소련의 안보는 상대국의 안보 나아가서는 지역적·세계적 안보와 분리하여 생각할 수 없는 것으로 본다는 점에서 소련이 주장하고 있는 소위 포괄적 안보(comprehensive security)체제는 상호안보의 연장선상에 위치하는 개념이라 볼 수 있다.

또한 이러한 상호안보개념은 자국의 안보이익과 상대국의 안보이익이 꼭 상충하는 것만은 아니고 오히려 서로 일치할 수도 있다고 보는 것으로 안보에 대한 일종의 non-zero sum적 접근법이라고도 볼 수 있으며, 상대국을 적으로보다는 이웃으로 보는 소위

상대국에 대한 이미지의 전환을 수반하는 것이다.[5)]

2. 합리적 충분성

소련안보의 또 하나의 중요한 신사고는 핵 및 재래식 군사력을 공격용 잠재력을 보유할 수 없는 수준, 즉 방어에만 충분한 수준까지 대폭 감축하는 것을 의미하는 합리적 충분성 개념으로, 이는 한나라의 군사적 수요을 잠재적 적국의 군사력 수준으로부터 바로 산출해내는 일종의 작용에 대한 반작용으로 결정하지 않고, 상대국의 군사력이 실제 어떤 방식으로 사용될 수 있는지를 분석한 뒤에 이러한 분석에 기초하여 그 나라의 방어에 충분한 또는 꼭 필요한 그러나 공격하기에는 불충분한 군사력 수준을 스스로 결정하는 것이다.[6)] 이는 종래 가상적국의 군사력에 상응하는 군사력을 확보하려는 균형(parity)개념으로부터의 탈피를 의미하는 것이다. 즉, 가상적국의 군사력수준에 기초하여 타성적으로 자국의 군사력 수요을 결정하고 군비증강을 계속해나가는 군사적 균형에 기초한 안보는 불안정하며, 특히 균형의 수준이 올라갈수록 불안정의 정도는 증대되는데, 소련이 1945년 이후 견지해 온 미국과의 군사적 균형확보를 위한 계속적인 군비증강이 바로 이에 해당된다고 보는 것이다.[7)]

---

5) Aleksandr Kalinin, "Alternative Defense:Essence and Versions," *Soviet Military Review*(Moscow, February 1989), p.35.

6) 합리적 충분성개념에 대한 보다 상세한 설명은, Alexei Arbatov, "How Much Defence is Sufficient," *International Affairs*(Moscow, April 1989), p. 34 및 Mary FitzGerald, "Gorbachev's Concept of Reasonable Sufficiency in National Defense," George Hudson ed., *Soviet National Security Policy Under Perestroika*(Boston:Unwin Hyman, 1990), pp.175－193 참조.

7) 소련 국방상 Yazov가 Kommunist지와의 인터뷰에서 밝힌 새로운 안보개념에 관한 견해참조, FBIS, *Daily Report:Soviet Union*, February 28, 1990, p.6. Spassky도 전쟁방지를 위해 꼭 미국과의 군사적 균형을 유지할 필요는 없으며 그 근거로 1962년 카리브해 사태시(쿠바사태를 의미) 미국이 소련의 15배에 달하는 핵탄두(5000개)를 갖고 있었으나 전쟁은 억지되었던 사실을 들고 있다. Nikolai Spassky, "National Security:Real and Il

더우기 소련의 계속적인 군비증강이 소련의 안보를 강화시키기 보다는 미국 등 서방의 군사력증강의 구실을 주게 되어 오히려 소련의 안보위협을 가중시켰을 뿐아니라 상대방의 군사력증강에 맞추어 계속적으로 자국의 군사력을 증강시키는 군사적 균형에 기초한 안보는 핵무기의 대량보유로 인하여 미국과 소련이 상호전멸능력을 갖게 된 이후로는 더욱 무의미해졌다고 보는 것이다. 그럼에도 불구하고 소련이 지금까지 미국과의 군사적 균형유지입장을 견지하여 온 것은 소련이 경제적으로 미국에 뒤져있는 상황에서 미국과의 경쟁을 군사부문으로 한정시키는 것이 소련에게는 편리했기 때문이었다고 솔직히 시인하고 있다.[8] 즉, 소련에게 있어서 미국과의 대등한 군사력보유는 일종의 status symbol이었던 것이다. 따라서 합리적 충분성은 소련이 이러한 낡은 status symbol을 버리고 경제, 기술, 대중들의 소비생활 등 다른 분야에서 도약하는데 유효하게 사용될 수 있는 중요한 개념이라고 볼 수 있다.

3. 방어적 방어

종래 소련의 군사독트린은 정치적 측면에 국한시켜 본다면 사회주의 세계의 수호라는 다분히 방어적인 것이었다고 볼 수도 있지만, 보다 구체적인 군사전략은 적의 공격에 직면하여 적의 영토내에서 군사작전을 수행할 수도 있는 공격적인 것(이것은 미국의

---

lusiory," *International Affairs*(July 1989), p. 5. Kortunov도 1962년 카리브해 사태시 소련핵전력의 엄청난 열세에도 불구하고 전쟁은 억지되었으며 전략적안정을 확보하는데 있어서 결정적인 것은 양적인 핵균형이 아니고 정치지도자들이 어떠한 사고를 갖고 있느냐 하는 것이며 특히 예상되는 핵전쟁의 가공할 결과라고 주장하고 있다. Sergei Kortunov, "Stability in the Nuclear World," *International Affairs*(March 1990), p.7.

8) Radomir Bogdanov and Andrei Kortunov, "On the Balance of Power," *International Affairs*(August 1989), p.6.

Air Land Battle 전략, FOFA전략과도 유사함)이었으나[9] 고르바쵸프가 주장하는 방어적 방어는 구체적 군사전략까지도 방어적인 것으로 수정한 순수히 방어적 개념이다. 즉, 적의 공격에 직면하여 소련영토내에서 적의 공격을 물리칠 수는 있지만(물론 핵에 의한 공격일 경우에는 적의 영토내의 목표물에 대한 보복공격을 할 수 밖에 없고, 이런 의미에서 핵무기는 기본적으로 공격적인 무기라고 볼 수 있다) 적의 영토내에서 대규모 공격작전을 수행하는 것은 불가능한 전력구조를 갖추는 것을 말한다.[10]

4. 신안보관에 따른 구체적 안보정책

앞에서도 지적된 것처럼 소련의 신안보관의 특징은 군사독트린을 정치적으로 뿐아니라 군사기술적으로도 방어적 방향으로 전환시킴으로써 기본적으로 공격적 수단에 의한 안보확보를 거부하는 것이다. 이에 따라 소련은 1987년초부터 공격작전을 수행할 수 없는 수준까지 군사력의 대폭 감축 및 상대방에 대한 기습공격 가능성을 배제시키는 한 방안으로 전방(국경선으로부터 150km이내)

---

9) FBIS, *Daily Report: Soviet Union*, February 28, 1990, p.7및 July 6, 1990, p. 13. Moiseyev 소련군 참모총장은 소련 군사독트린은 정치적 측면에서의 방어적 요소와 군사기술적 측면에서의 공격적 요소가 상충되고 있었으나 1987년 이후의 군사독트린 개정으로 이 상충되는 점이 해소되었음을 강조하고 있다. Odom도 고르바쵸프의 새로운 안보관이 등장하기까지 소련 군사독트린의 방어적 측면은 사회·정치적(socio-political)요소에만 국한되었고 군사·기술적(military-technical) 측면까지 확대되지는 않았음을 지적하고 있다. William Odom, "The Soviet Military in Transition," *Problems of Communism*(May-June, 1990), p. 54.

10) 최근들어 방어용 첨단재래식무기(예컨대, 공격해오는 전차, 항공기, 잠수함 등을 타격할 수 있는 위력, 정확도, 적용범위 등이 뛰어난 각종 정밀유도 재래식탄 등)가 개발됨에 따라 잘 준비된 강력한 방어전력으로 적의 대규모 공격을 분쇄하는 것이 보다 효율적이라는 방향으로 소련의 군사전략이 변화를 보이고 있음은 주목을 요한다. 특히 재래식 군사력이 대폭 감축될 경우 공격에 대한 방어의 우위는 더욱 제고될 것으로 보고 있다. Mary FitzGerald, "Gorbachev's Concept of Reasonable Sufficiency," pp. 183-189.

배치 공격용 무기(예컨대, 전차, 포, 기갑차량, 타격기, 전투용 헬리콥터 등)의 철수 등을 제안하고 있다[11] 여기서의 공격을 배제한다함은 기습공격력 및 대규모 공격작전능력을 제한함으로써 상대방에 대한 선제공격을 배제할 뿐아니라 상대방의 공격을 받은후에 상대방 영토에 대한 반격(counter-offensive)까지를 배제하는 것을 의미하고 있다[12]

소련의 신안보관에서 특히 중요시하는 부문은 안보확보를 위한 가장 중요한 정치적 수단이라 할 수 있는 군축이다. 군축은 이미 볼세비키혁명 직후부터 소련안보정책의 핵심적인 부문이다. 즉 자본가들은 무기생산으로 번창하고 있기 때문에 무기폐기는 자본가계급에 치명타일 뿐아니라 이들 무기는 프로레타리아혁명을 저지하는 유일한 수단이 되고 있다고 보았기 때문에 이러한 무기를 제거하기 위한 방법으로서의 군축은 볼세비키들에 있어서 단순한 혁명의 슬로건만은 아니었다. 따라서 군축은 혁명직후부터 소련의 주요한 전략적 수단이었고 안보와 상충되는 것이 아니라 군사력과 더불어 안보에 포함되는 것으로 보았다.

특히 소련이 군축을 보다 단순한 대서방 선전수단 이상의 실질적인 안보수단으로 생각하게 된 것은, 군사력균형을 위한 소련의 군사력증강을 무위로 하는 서방의 군비확장이나 핵무기사용을 고려하는 위협적인 군사전략을 제동시킬 수 있는 효율적인 수단으로 신뢰성 있는 군축제안이 사용될 수 있다고 판단하게 되면서 부터이다. 브레즈네프시대에도 이미 소련은 실질적 의미를 갖는 군축제안이 특히 소련의 군사력증강을 무위로 하고 군사력균형을 깨뜨

---

11) 1987년 2월 고르바쵸프가 제의한 재래식 군사력의 대폭감축 및 전방배치 공격용 무기철수안은 동년 5월 바르샤바조약기구의 공식제안으로 채택되었고, 이어 군축이행에 관한 상호현장검증, 중거리핵무기철폐, 전략핵무기 50% 감축용의 등을 표명하였고 1988년 12월에는 병력 50만 및 전차 1만대의 일방적 감축을 선언한 바 있다.

12) 전통적으로 군사전문가들은 선제공격 또는 반격의 군사적 잇점을 강조해 왔으며 아직도 소련군부내의 많은 군사전문가들은 계속해서 반격능력을 방어능력에 포함시키고 있다.

릴 수 있는 미국의 신형핵무기개발을 저지할 수 있는 유효한 수단으로 생각하고 있었다(1972년의 SALT 1은 미국의 ABM계획을 저지시켰고 소련은 이를 위해서 NATO의 FBS에 의한 위협감소를 포기하는 희생까지도 감수한 바 있다.)

더우기 고르바쵸프의 새로운 안보관은 소련안보의 확보를 위해 꼭 상대국과의 군사력균형을 유지할 필요가 없다는 입장에 서 있기 때문에 상대방의 동등한 군사력 감축이 요구되지 않고 상대방 군사력의 감축없이 일방적으로 감축하는 것도 가능할 뿐 아니라, 오히려 이러한 일방적 군축은 상대방에 대한 군사적 위협수준을 줄임으로써 안보를 도모한다는 상호안보개념에도 합치하는 것이다. 즉, 이러한 일방적 군축 또는 우세한 쪽이 더 많이 감축하는 비대칭적 군축(asymmetrical disarmament)은 보다 많이 감축하는 쪽이 정치적으로 우위를 점할 수 있고 핵 및 재래식 군비경쟁의 악순환을 타파할 수 있다는 생각에서 출발되고 있는 것이다.

결국 Arbatov가 주장하듯이[13] 상호전멸이 가능하게 된 현대의 상황에서 제한핵전쟁을 포함하여 핵전쟁에서의 승리는 생각하여 볼 수 없게 되었고 대규모 재래식전쟁도 그 엄청난 피해 및 핵전쟁으로의 필연적 발전을 고려하려 볼 때, 상황은 핵전쟁과 마찬가지일 것이기 때문에 군의 가장 주요한 임무는 일체의 전쟁(핵 및 재래식)을 억지하는 것이고[14], 따라서 핵전쟁에서의 승리가 가능하다는데서 상대방 군사시설에 대한 선제공격을 목표로 하는 counter-force 핵전력 및 공격적 재래식 전력은 불필요하게 되는 것이다. 즉, 전쟁에서의 승리라는 비현실적 목표를 위해 경제를 희생시켜가면서까지 양적으로 군사력을 증강시키는 것은 무모한 일이며, 그 보다는 제한된 전략목표 및 작전계획을 갖는 작은 그러나 효율

---

13) Alexei Arbatov, *op. cit.*, pp.34-35.

14) 소련군 참모부의 Chervov도 재래식 무기만이 사용된다 하여도 구주내의 200개 핵발전소 및 수많은 화학산업시설 등이 개전 20일 이내에 방사능 오염원으로 될 것으로 예상하고 있다. FBIS, *Daily Report : Soviet Union*, July 6, 1990, p.15.

적인 군사력을 보유하는 것이 바람직하다고 보는 것이다.[15]

대규모의 군비축소가 가능해짐에 따라 흐루시쵸프시대이래 최초로 소련 군사비 및 군수생산의 대규모 축소가 가능하게 되었다. 실제로 소련 군사비는 1988년부터 이미 감소하기 시작하였고 군수산업생산시설의 민수용으로의 전환 또한 가능해져, 이미 1989년에 군수산업생산시설의 40%가 민수용으로 전환되었고 올해에는 그 비율이 46%, 1995년에는 60%까지 증가할 것으로 예상되고 있다.[16]

군축을 증진시키기 위한 각종 신뢰구축조치도 아울러 강구되고 있다. 소련은 1975년의 헬싱키 최종의정서에 규정된 군사적 신뢰구축조치 및 이의 발전된 형태인 1986년의 스톡홀름합의서에 포함되어있는 제반 군사적 신뢰구축조치에 대하여 지지하고 있으며 이러한 소련의 입장은 미국의 입장과 대체로 일치하고 있는 데,[17] 소련은 나아가서 이들 신뢰구축조치들의 타지역(대표적으로 아태지역)에의 적용을 적극 검토하고 있다.[18]

아울러 현재의 징병제를 지원병제로 바꾸는 것 등을 골자로 하는 군조직개편에 관한 논의도 진행되고 있는 데[19], 가장 주목되는 제안은 1920년대 중반 Frunze에 의해 시도된 바 있다가 1930년대에 들어와서 스탈린에 의해 중단되었던 소규모의 직업군과 지역단위 민병대의 혼합형체제이다. 이러한 제안이 실현된다면 타국에 대한 군사적 위협을 줄일 수 있어 합리적 충분성이나 방어적 방어

---

15) 대외정책수단으로서 핵전쟁의 무용성은 이미 1977년 브레즈네프의 Tula 연설 이후 자주 인급되어 왔지만 재래식전쟁을 포함한 일체의 전쟁의 무용성은 신안보안관의 주요한 특징이라 할 수 있다.

16) David Holloway, "State, Society and the Military under Gorbachev," *International Security*(Winter 1989/1990), p,12.

17. 이들 신뢰구축조치의 주요한 내용은, James Goodby, "Operational Arms Control in Europe," *The Korean Journal of Defense Analysis*(Summer 1990), p.123－125 참조.

18) 아태지역의 경우 구주지역에 적용되는 육상 신뢰구축조치에 해상신뢰구축조치를 추가로 포함시키고 있음은 주목을 요한다. Ⅱ장 참조.

19) 방어적 방어독트린 및 합리적 충분성원칙에 기초하여 현재 진행중인 군조직개편 논의에 관하여는, FBIS, *Daily Report:Soviet Union*, August 22, 1990., pp.6－11 참조.

원칙에도 부합되고 군사비를 보다 획기적으로 줄일 수 있는 방안이지만 아직까지 군부내 합의를 보지는 못하고 있다.[20]

Ⅱ. 소련 신안보관의 아태지역 적용

1. 아태지역에 있어서 소련의 안보구상

소련의 안보에 관한 신사고가 아태지역에 본격적으로 적용되기 시작한 것은 1986년 7월 고르바쵸프가 행한 Vladivostok연설에서의 일련의 제안들을 통해서인데, 그 후로도 1986년 11월의 인도방문연설 및 1987년 7월의 인도네시아 Merdeka지와의 인터뷰에서 블라디보스톡제안들에 대한 보다 상세한 언급이 있었고, 특히 1988년 9월 Krasnoyarsk연설을 통해서 동아시아 안보에 관한 7개 제안을 구체적으로 밝힌 바 있다.[21] 블라디보스톡제안 이래 일련의 제안들은 아태지역에서의 안보강화를 위한 각종 신뢰구축조치 및 군비축소방안 등을 그 주내용으로 하고 있는데, 이러한 문제들을 토의하기 위하여 유럽안보협력회의(CSCE)와 유사한 다자간 협의기구(all－Asian forum)의 설치를 아울러 포함하고 있다.

---

20) 예를 들어 Yazov국방장관은 민병대 및 직업군의 혼합형체제보다는 기존의 징병제에 기초한 정규군 체제가 바람직하다고 주장하고 있다. FBIS, *Daily Report: Soviet Union*, February 28, 1990, p.10.

21) 크라스노야르스크연설의 안보관련부문 7개 제안의 골자는 아시아지역에서의 소련의 핵무기 증가 중지, 아태지역내 주요 해군국가들과 해군력 동결에 관한 협의, 동북아지역에서의 군사적 대립 완화를 위한 다자간 협의, 공해 및 공해상공에서의 우발적 사고 방지책 강구, 인도양의 평화지대화를 위한 국제회의 개최, 아태지역의 제반 안보문제 검토를 위한 협의기구 마련 등이다. *Far Eastern Affairs* (Moscow, Jan－Feb 1989), p. 2. 크라스노야르스크연설 이후로도 고르바쵸프가 1988년 12월의 유엔총회 연설 및 1989년 5월의 중국방문 연설 등을 통해 아태지역안보에 관해 비슷한 취지로 언급한 바 있다.

원칙에도 부합되고 군사비를 보다 획기적으로 줄일 수 있는 방안이지만 아직까지 군부내 합의를 보지는 못하고 있다.[20]

Ⅱ. 소련 신안보관의 아태지역 적용

1. 아태지역에 있어서 소련의 안보구상

소련의 안보에 관한 신사고가 아태지역에 본격적으로 적용되기 시작한 것은 1986년 7월 고르바쵸프가 행한 Vladivostok연설에서의 일련의 제안들을 통해서인데, 그 후로도 1986년 11월의 인도방문연설 및 1987년 7월의 인도네시아 Merdeka지와의 인터뷰에서 블라디보스톡제안들에 대한 보다 상세한 언급이 있었고, 특히 1988년 9월 Krasnoyarsk연설을 통해서 동아시아 안보에 관한 7개 제안을 구체적으로 밝힌 바 있다.[21] 블라디보스톡제안 이래 일련의 제안들은 아태지역에서의 안보강화를 위한 각종 신뢰구축조치 및 군비축소방안 등을 그 주내용으로 하고 있는데, 이러한 문제들을 토의하기 위하여 유럽안보협력회의(CSCE)와 유사한 다자간 협의기구(all－Asian forum)의 설치를 아울러 포함하고 있다.

---

20) 예를 들어 Yazov국방장관은 민병대 및 직업군의 혼합형체제보다는 기존의 징병제에 기초한 정규군 체제가 바람직하다고 주장하고 있다. FBIS, *Daily Report: Soviet Union*, February 28, 1990, p.10.

21) 크라스노야르스크연설의 안보관련부문 7개 제안의 골자는 아시아지역에서의 소련의 핵무기 증가 중지, 아태지역내 주요 해군국가들과 해군력 동결에 관한 협의, 동북아지역에서의 군사적 대립 완화를 위한 다자간 협의, 공해 및 공해상공에서의 우발적 사고 방지책 강구, 인도양의 평화지대화를 위한 국제회의 개최, 아태지역의 제반 안보문제 검토를 위한 협의기구 마련 등이다. *Far Eastern Affairs* (Moscow, Jan－Feb 1989), p. 2. 크라스노야르스크연설 이후로도 고르바쵸프가 1988년 12월의 유엔총회 연설 및 1989년 5월의 중국방문 연설 등을 통해 아태지역안보에 관해 비슷한 취지로 언급한 바 있다.

물론 소련의 아시아안보체제구축에 관한 제안은 새로운 것이 아니며 이미 1969년에 브레즈네프가 아시아집단안보체제에 관한 제안을 한 바 있었다. 그러나 프레즈네프의 제안이 미국과 중국을 제외시키고 있고 특히 그 주목적이 당시 소련에 대해 적대적이었던 중국을 봉쇄하려는 데 있었던 데 반하여 1986년 이후 소련이 제안하고 있는 새로운 아시아안보체제는 관계개선이 진전됨에 따라 더 이상 봉쇄할 필요성이 없어진 중국 뿐아니라 미국까지도 포함하고 있다는 것이 우선 가장 주요한 특징이다.[22)]

또한 브레즈네프제안과는 달리 더 이상 아태지역의 영토적·정치적 현상태의 고착화나 기존 양자간 안보체제를 새로운 다자간 안보체제로 대체할 것 등을 요구하고 있지도 않다. 특히 소련은 아시아지역에서의 안보체제구축이 궁극적인 목표로 생각하고 있는 전세계적 차원의 포괄적 안보체제의 불가결한 부분이 될 뿐아니라, 아시아지역에는 분쟁지역이 많으므로 이 지역에서 안보체제가 확보되지 않고 포괄적인 안보체제를 이루는 것은 어렵다고 보고 있다. 더우기 소련은 안보에 있어서 새로운 사고의 핵심인 합리적 충분성원칙에 따라 아시아지역 국가들과의 경제협력을 조건으로 이 지역에 있어서도 구주지역과 마찬가지로 소련의 군사력을 대폭 감축할 용의가 있음을 밝히고 있으며, Rogachev, Kapitsa, Titarenko 등 소련의 주요 아시아 정책담당자들은 블라디보스톡제안 이래의 소련의 아시아정책 변화가 단순한 전술적 변화가 아닌 안보에 있어서의 새로운 사고와 그 궤를 같이하는 보다 근본적인 변화임을 강조하고 있다.

실제로 소련은 이미 1984년부터 우랄산맥 동쪽지역에서 지상배

---

22) 소련은 특히 미국의 참여없이 아태지역의 안보문제를 해결하기 어렵다는 것을 강조하고 있으며, 아시아안보에 관한 소련의 일련의 제안들에 대해 미국이 부정적 또는 소극적인 태도로 나오는 데 대해 심한 불만을 표시하고 있다. Bogaturov and Nosov, "The Asia-Pacific Region and Soviet-American Relations," *International Affairs*(February 1990), pp. 109-100.

치 핵무기를 증가시키지 않고 있을 뿐아니라 1986년 이후로는 항공기탑재핵무기의 증가도 중지시키고 있고 블라디보스톡연설직후 18개월간 핵실험 동결조치를 취한 바 있다. 또한 1988년 12월 고르바쵸프가 유엔연설에서 밝힌 바 있는 소련군 병력 50만 감축계획에는 아시아지역에서의 20만 감축이 포함되어 있고 1989년 2월에 아프가니스탄주둔 소련군을 철수시킨 바 있으며, 특히 오랫동안 중국과의 분쟁거리였던 몽고주둔 소련군 중 전체 공군 및 지상군의 75%를 1990년 말까지 철수시킬 예정으로 있다. 또한 1991년 여름까지 436기에 달하는 중거리 및 단거리 핵미사일도 폐기시킬 예정으로 있다.[23] 아시아지역 소련군의 감축에는 소련의 태평양함대의 병력 및 장비도 포함되고 있는데 특히 1986년 블라디보스톡연설 이후 태평양함대소속 57척의 전함을 폐기 내지 비군사용으로 전환시켰고 오호츠크해에 배치되어 있는 공격용 잠수함을 제외한다면 태평양함대는 기본적으로 방어전력으로 전환되었다고 주장하고 있다.[24]

아태지역에서 안보체제를 구축하는 데 있어 소련은 이 지역에서의 핵군비경쟁 규모가 구주지역보다 작으며, 구주와 달리 군사적으로 양극화되어 있지 않고, 경제통합도 구주보다는 덜 제도화되어 있어 시장경제체제뿐 아니라 사회주의 경제체제도 포함하는 경제협력체제 형성 가능성이 크다고 보고 이 지역에서 안보협력체제를 이루기 위한 조건들이 비교적 양호한 것으로 판단하였던 것 같다.[25]

---

23) FBIS, *Daily Report : Soviet Union*, January 25, 1990, pp.15－16 및 March 30, 1990, p.6.

24) FBIS, *Daily Report: Soviet Union*, April 17, 1989, p.3. 반면 미국은 소련이 태평양과 인도양에서의 해로확보를 위해 태평양함대를 연안함대에서 대양함대로 전환하여 증강시키고 있으며 소련의 해군력감축제안도 미국의 태평양해군력을 제어하면서 소련의 해군력을 증강시키기 위한 이중적인 전략이라고 보고 있다.

25) Michael Titarenko, "The Soviet Concept of Security and Cooperation in the Asia－Pacific Region," *Journal of Northeast Asian Studies*(Spring 1989), pp.55－56. 소련 극동연구소의 Yakovlev도 안보에 있어서의 신사고가 아태지역에 보다 효율적으로 적용될 수 있을 것으로 보고 있다. 그 주요이유로는 이 지역국가들이 군사·경제 동맹체로 분리되어 있지 않고, 대부분 사회주의국 또는 개발도상국들이기 때문에 새로운 사고에 보다 개방적이며, 지역협력체제 구축에 있어 가장 큰 장애요소였던 중·소관계가 개선되고 있음을 들고 있다.
Aleksandr Yakovlev, "Keystones of the New Thinking," *Far Eastern Affairs*(Jan－Feb 1989), p.77.

그러나 최근들어서 소련은 아태지역의 여러 특수성들 때문에 이 지역에서 안보협력체제를 구축하는 것이 쉽지만은 않다는 것을 점차 인식하기 시작한 것 같다. 소련이 가장 큰 장애로 보고 있는 것은 아태지역안보에 관한 미국의 입장인데, 즉 이 지역에서의 군사적 위치가 확고한 미국이 기본적으로 현상변경을 원치 않고 있다고 보는 것이다. 다시 말해서 소련은 미국이 구주에서와는 달리 이 지역에서는 군축의 필요성을 크게 느끼고 있지 않다고 판단하고 있다. 오히려 미국은 아태지역을 구주와는 달리 기본적으로 해군력위주의 전역으로 보고 이 지역에 있어서 미해군력의 원활한 이동을 확보하기를 원한다고 보는 것이다.[26] 특히 소련이 우려하고 있는 것은 미국이 Tomahawk 해상발사순항미사일(SLCM)의 제한을 동미사일이 핵 및 재래전에 겸용으로 사용될 수 있기 때문에 검증이 힘들다는 이유를 들어 거부하고 있는 점이다.[27] 더우기 동아시아 지역에서 가장 중요한 국가중 하나인 일본의 입장 역시 미국의 입장과 크게 다르지 않다고 보고 있으며, 특히 서방국가 중에서는 미국에 이어 두번째로 많은 군사비를 지출하고 있는 일본의 계속적인 군비증강은 소련의 우려를 심화시키고 있다.[28] 결국 소련은 아태지역에 전진배치되어 있는 미국의 군사력(알래스카, 하와이, 한국, 일본, 필리핀 등에 주둔하고 있는 미군사력), 특히 미국의 해군력과 일본의 자위대전력이 합해질 때 소련안보에 대한

---

26) Rogachev외무차관은 아태지역에서의 군축문제에 관한한 미국을 Mr. No 라고 부르고 있다. Igor Rogachev, "Speech at the Vladivostok Meeting," *Far Eastern Affairs*(Mar－Apr 1989), p.8.

27) 소련은 SLCM을 장착하게 될 잠수함 및 해상전함의 종류만 결정된다면 위성에 의한 탐지 및 현장검증으로 이 문제를 해결할 수 있다고 보고있다. V. Yefremov, "Nuclear Disarmament and Asian Security," *Soviet Military Review* (January 1989), p.56; Rejan Menon, "New Thinking and Northeast Asian Security," *Problems of Communism*(March－June 1989), p.28.

28) 일본이 1976년에 설정한 1% 방위비상한선을 1987년에 초과하였으며 이는 특히 일본해군력의 증강을 초래하여 국제해상통항에 보다 큰 위협을 주게될 것으로 보고있다. Michael Titarenko, "International Political Situation in the Asian－Pacific Region and Some Problems of the Korean Peninsula," *ISSS Research Series* 2, 1989, p.70.

심대한 위협이 될 수 있다고 보고 있는 것이다.

이러한 상황에서 소련은 아태지역에서 안보체제를 이룩하는 것이 구주지역보다 어렵고 시간이 많이 소요될 수도 있다는 것을 인정하고 아시아안보체제를 이룩하는 데 있어서 구주판 안보체제를 그대로 복사하기 보다는 아태지역의 특수성을 충분히 고려한 단계적인 접근법을 취하는 것이 보다 현실적이라는 결론에 접근하고 있는 것 같다. 따라서 아태지역안보를 고려하는 데 있어 소련이 우선적으로 관심을 갖고 있는 분야는 역내의 국지적 긴장의 완화 및 군사적 신뢰구축조치이다.[29] 특히 주목되는 점은 소련이 생각하고 있는 아태지역 신뢰구축조치에는 구주지역에서와는 달리 군사연습, 일정규모이상의 병력이동에 관한 사전통보 및 현장검증 등 주로 육상에서의 군사적 신뢰구축조치와 함께 해상에서의 신뢰구축조치들을 아울러 포함시키고 있다는 것이다. 즉, 소련은 1986년 이래 일련의 제안들을 통하여 해군력사용에 관련된 신뢰구축조치들(예컨대 핵무기탑재전함의 일정수역 진입금지, 주요 해상수송로에서의 군사연습금지, 해상군사연습의 횟수제한 등)을 포함시킬 것을 일관되게 주장하고 있는데, 이는 소련이 이 지역에서 미해군력의 활동을 크게 우려하고 있음을 반증하는 것이라 볼 수 있다.

2. 한반도에 있어서 소련의 안보구상

여기에서는 소련의 아태지역 안보체제구상에서 한반도는 어떠한 위치를 차지하고 있는지를 살펴보기로 한다. 우선 소련의 한반도에 대한 관심은 아래와 같은 이유로 매우 높은 것으로 생각된다.

무엇보다도 우선 한반도는 군사력 밀집정도가 매우 높은 아태지

---

29) 특히 일·소국경지역에서의 일·소 양국의 병력 및 무기체계에 대한 자료교환 등 일본과의 군사적 신뢰구축조치에 대한 관심이 높은 듯하다. FBIS, *Daily Report: Soviet Union*, April 17, 1989, p.3 ; Bogaturov and Nosov, *op.cit.*, p.115.

역의 대표적 긴장지역이므로 이 지역의 긴장이 어느 정도 해소될 수 있다면 아시아안보체제를 이루기 위한 분위기조성에 크게 기여하게 될 것이기 때문이다. 앞에서도 언급했던 것처럼 아태지역에서 안보체제를 이룩하는 것이 쉽지않기 때문에 단계적으로 접근하는 것이 보다 합리적이라는 생각을 점차 갖게 된 소련으로 볼 때 한반도에서의 긴장완화는 아태지역에서 소련의 가장 큰 안보위협요소인 서태평양지역의 미·일 해공군력감축을 위한 주요한 첫단계가 될 수 있을 것이기 때문이다. 이는 이 지역의 미·일 해공군력이 한반도에서의 군사적 긴장과도 밀접하게 연관되어 있다고 보기 때문에 더욱 그러하다.

또한 한반도는 아태지역에서의 핵무기감축 내지 폐기와 관련하여 소련이 주장하고 있는 주요한 제안인 비핵지대 설치의 시범케이스가 될 수도 있기 때문이다. 소련은 이미 여러차례 아태지역을 비핵지대화하려는 움직임들에 대해서 적극 지지하는 의사를 표명하고 있는데, 이러한 소련의 주장과 일치하는 북한의 한반도 비핵지대화안의 실현은 북한이 의도하는대로 한반도에 배치되어있는 미국의 전술핵철거를 유도해 낼 수 있을 뿐 아니라 아태지역의 비핵지대화를 촉발하는 중요한 계기가 될 가능성이 높기 때문이다.[30] 소련은 또한 아태지역에 배치되어 있는 핵무기의 규모는 적지만 재래식 군사력은 집중되어 있어 핵무기의 점진적 폐기에 못지않게 재래식 군사력을 합리적 충분선까지 대폭 축소시키는 것이 이 지

---

30) 소련은 남태평양의 비핵지대화를 위한 Rarotonga조약, 호주·뉴질랜드의 반핵움직임, 동남아 비핵지대화안 등을 적극 지지 찬성하고 있으며 소련 및 중공이 약속한 핵선제불사용선언을 강조하고 있다. Michael Titarenko, "International Political Situation in the APR," p. 69, FBIS, *Daily Report: Soviet Union*, April 28, 1989, p. 2 및 January 25, 1990, p.15 ; Igor Rogachev, *op. cit.*, p.5. 소련은 북한의 한반도 비핵지대화안에 대해서도 적극 지지하고 있다. Michael Titarenko, "The Soviet Concept of Security and Cooperation in the APR," p.62 ; Igor Rogachev, *op. cit.*, p.5 ; FBIS, *Daily Report: Soviet Union*, November 29, 1989. pp.20~21.

역의 안보를 확보하는 요체라 보고 있는 바,[31] 중·소국경에서 병력의 대폭축소가 이미 진행되고 있는 상황에서 소련이 그 다음 대상지역으로 남북한 간의 재래식 군사력 감축에 착안하리라는 것은 쉽게 추정하여 볼 수 있다. 더우기 남북한의 재래식 군사력 감축은 소련의 주요 안보목표 중의 하나인 아태지역에 전진배치되어 있는 미국 군사력 중 주요 부분인 주한미군의 철수를 유도해 낼 수 있기 때문에 소련으로 볼 때는 더욱 매력적인 선택이 될 수 있을 것이다.

마지막으로 소련은 시베리아 및 소련원동지역의 경제발전을 촉진시키고 이들 지역을 아태경제체제에 편입시키기 위해 아태지역 국가들과의 경제협력강화를 추진하고 있는 바[32], 소련은 이러한 경제협력강화가 역내국가들과의 신뢰를 증진시킴으로써 아태지역의 안보체제구축에도 기여할 것으로 보고 있다. 이와 관련하여 소련은 고르바쵸프가 크라스노야르스크연설을 통하여 남한과의 경제협력의사를 표명한 이래 남한기업들이 시베리아 및 소련원동지역의 개발에 적극 참여하기를 희망하여 왔는데 소련은 한반도에서의 긴장해소 및 남북한간의 관계정상화가 이를 더욱 촉진시킬 수 있다고 볼 것이다.

위에서 살펴본 여러 이유들 때문에 소련이 한반도 긴장완화에 대하여 높은 관심을 가지리라는 것은 쉽사리 생각하여 볼 수 있으며 실제로 최근들어 소련은 보다 구체적인 한반도 긴장완화방안을 비공식적으로 피력한 바 있다.

소련의 한반도 긴장완화에 대한 관심이 구체적으로 표명된 첫번

---

31) Michael Titarenko, "The Soviet Concept of Security and Cooperation in the APR," pp.66~67.

32) 고르바쵸프의 크라스노야르스크연설, *Far Eastern Affairs*(Jan-Feb 1989), p.3. Rogachev외무차관도 소련원동지역개발을 통하여 소련이 아태지역의 국제노동분업에 참여하기를 희망하고 있음을 밝히고 있다. FBIS, *Daily Report: Soviet Union*, January 25, 1990, p.15. 1988년 일본 오오사카에서 열린 태평양 경제협력회의에 참석한 Primakov당시 IMEMO 소장도 동회의가입을 소련이 희망하고 있음을 밝힌 바 있다.

째 계기는 1988년 6월 Alma－Ata에서 개최된 소련과학원산하 극동연구소와 미국 스탠포드대학 국제전략연구소가 공동주최한 아태지역에서의 평화·안보·협력에 관한 심포지움이었다. 동 심포지움은 한달전에 열린 미·소정상회담에서 합의되었던 지역분쟁의 평화적 해결을 위해 양국간의 다차원적 논의를 계속한다는 취지에 따른 것으로 여기에서 한반도의 안보강화와 협력증진에 관한 소련측의 입장표명이 있었다.[33]

소련은 우선 한반도통일문제가 한민족 내부문제이며 외국의 개입없이 평화적인 해결이 가능하다는 원칙아래, 남북한 간의 관계정상화 및 한반도의 평화와 안보를 강화하기 위한 직접협상을 신속히 재개하고 남북한이 상호 무력의 위협 또는 사용을 포기하고 양자간의 제반문제를 평화적인 방법으로 해결할 것을 촉구하고 있는 바, 이는 소련이 남북한 간의 긴장완화를 위한 정치적 신뢰구축의 필요성을 충분히 인식하고 있음을 나타내고 있는 것으로 볼 수 있을 것이다.

소련은 또한 한반도의 군사적 신뢰를 구축할 수 있는 방안으로 1986년 9월의 스톡홀름합의서에서 제시된 바 있는 신뢰구축조치들이 비무장지대와 그 인접지역에 존재하는 군사적 긴장을 완화시키기 위하여 선별적으로 적용될 수 있을 것으로 보고 있으며, 아울러 한반도 주변지역에서 군사활동제한 및 신뢰구축방안에 대한 관계당사국 간의 협의의 필요성도 지적하고 있다. 또한 소련측 참석자들은 미·소양국이 남북한에 대한 신형군사장비의 공급을 중지할 것에 합의하는 것이 중요하다는 데 의견의 일치를 보고 있다.

마지막으로 한반도에 있어서의 구조적 군비통제방안으로 남한내 미군의 단계적 철수를 위한 일정표를 작성하며 북한이 제안한 바 있는 한반도의 비핵지대화안을 실현시킬 것 등을 제시하고 있다.

---

33) Michael Titarenko, "International Political Situation in the APR,"pp.74－7 두연구소 간의 학술회의는 1989년 6월 및 1990년 1월에도 개최된 바 있다.

특히 소련은 남한내 전술핵무기의 철수를 한반도의 긴장완화를 본격 추진할 수 있는 중요한 첫조치로 보고 있는데 전술핵의 철수가 이루어질 경우 IAEA핵안전협정에 대한 북한의 서명을 용이하게 함으로써 소련도 원하고 있는 북한의 핵시설에 대한 IAEA의 통제를 가능케 할 것으로 보고있다.

소련의 한반도 긴장완화에 대한 또 다른 구체적 입장표명은 1990년 2월 Santa Barbara에서 개최된 동아시아 새질서에 관한 6개국 심포지움에서 소련 세계경제국제관계연구소의 Alexei Arbatov에 의해서 였다.[34] Arbatov는 아시아에서 군사적 대결가능성이 높은 세지역 중의 하나로 한반도를 들고 한반도 긴장완화를 위해 남북한 군축협상에 선행되어져야 할 것은 정치적 정상화이며 정치적 화해없는 군축협상은 진지한 협상이 될 수 없고 선전전에 그칠 가능성이 높다고 보고 있다. 즉, Arbatov는 남북한 군축협상에 앞서 정치적 신뢰구축의 중요성을 강조하고 있으며 이를 위하여 남북한 교차승인 및 유엔 동시가입은 추진하여 볼만한 것으로 보고 있다.

특히 Arbatov는 한반도의 군사적 신뢰구축방안으로 비무장지대 인접지역에서의 남북한간의 첨예한 군사대치상황을 완화시키기 위하여, 비무장지대로부터 40km이내에는 남북한 양측의 군사력배치가 30%를 넘지 않도록 하고 150km이내에는 50%를 넘지 않도록 하며[35], 150km이내의 주요지점에서 검증 및 사찰을 실시하는 구체적 방안을 한 가능성으로 제시하고 있다.

Arbatov는 또한 남북한 군축협상의 첫단계에서 남한내 미지상군(특히 전투부대와 장비) 및 Lance전술핵 미사일의 철수가 우선적으로 다루어질 수 있을 것으로 보고, 특히 남한내 전술핵무기의 철수는 한반도에서의 핵확산이 아시아에서의 연속적인 핵확산의

---

34) 동아일보, 1990년 3월 23일.

35) 이는 서울과 평양이 비무장지대로부터 각각 40km 및 150km씩 떨어져 있는 현실을 감안한 것이다.

계기가 될 수 있기 때문에 매우 중요한 것으로 보고 있다. 아울러 남북한 군축협상을 통하여 상호 병력 및 장비의 감축(예컨데 각기 병력 40만, 전차 1000대, 전투기 300대로의 감축)에 합의를 보는 것도 가능하리라는 견해를 밝히고 있다.

위에서 살펴본 소련의 구체적인 한반도 긴장완화 방안들은 대체로 남북한간의 무력사용포기 등 양자간의 제반문제를 평화적인 방식으로 해결한다는 원칙 및 남북한간의 상이한 체제유지에 관한 합의 등 남북한간의 정치적 신뢰를 구축하는 것이 우선 선행되어야 하고, 이러한 남북한간의 합의를 교차승인 등의 방법으로 국제적으로 보장할 필요가 있다는 데에 의견의 일치를 보고 있는 듯하다.

남북한간의 군사적 신뢰구축문제에 있어서는 대체로 1975년의 헬싱키 최종의정서 및 1986년의 스톡홀름합의서 등에서 제시된 바 있는 신뢰구축방안들을 한반도의 특성을 고려하여 선별적으로 적용하는 것이 합리적이라고 판단하고 있는 듯하며, 특히 이러한 방안들을 군사적 대치가 가장 첨예한 비무장지대 및 그 인접지역에서의 군사활동제한을 위하여 우선적으로 적용하는 것이 중요하다고 보고 있다.

한반도에서의 구조적 군비통제에 관하여는 우선 한반도의 비핵지대화를 위하여 남한내 전술핵무기를 철수시키고 주한미군을 남북한 상호 군사력의 감축과 병행하여 단계적으로 철수시키는 것을 골자로 하고 있는데, 한반도의 군비축소를 위해서는 미국의 전향적인 태도변화가 긴요한 것으로 보고 있다.

이상 거론한 소련의 한반도 긴장완화를 위한 구체적 방안들 중 정치적 신뢰구축문제의 우선적 해결 및 군사적 신뢰구축조치의 선별적 적용 등은 대체로 현실성있는 제안들로 평가되며, 다만 한반도에서의 구조적 군비통제에 관하여 소련은 북한이 인식하고 있는 남쪽으로부터의 위협에 주로 초점을 맞추고 있는 것으로 보이는 바, 남한이 인식하고 있는 북쪽으로부터 위협, 특히 북한이 보유하고 있는 대규모 공격능력 및 기습공격능력에 대하여는 충분히 고

려하고 있지 않는 듯하다. 그러나 전체적으로 볼 때, 소련의 제안들은 대체로 합리적인 방안들로 보여지며 구조적 군비통제부분은 추후 협의가 진전됨에 따라 보완될 수도 있을 것이다. 문제는 소련이 군축문제에 관하여 북한에 대하여 어느 정도의 영향력을 행사하고 있는지 또는 북한이 군축정책을 결정하는 데 있어서 소련의 새로운 안보정책을 어느 정도 참고로 하고 있는지이다. 이에 관하여 정확히 파악하기는 쉬운일이 아니지만 몇가지 추측은 가능하리라 본다.

우선 북한은 소련과 군사동맹조약을 체결하고 있고 양당사자중 어느 쪽도 아직은 기존동맹관계를 변화시키려는 움직임을 보이지 않고 있다. 특히 북한으로 볼때 소련은 최대의 무기공급원이고 특히 최신무기를 도입할 수 있는 거의 유일한 공급원이다.[36] 이러한 북한과 소련간의 특수한 관계를 고려하여 볼 때, 최근의 냉각된 양국관계에도 불구하고 북한이 소련의 안보정책변화에 무감각하리라고 생각하기는 힘들며 오히려 소련의 변화된 안보정책에 대하여 계속 연구하고 가능한 범위내에서 이에 적응해가리라 본다.[37] 실제로 최근에도 북한의 군축정책 실무기관이라 할 수 있는 북한외무성산하 평화·군축연구소 책임자들이 소련과학원 극동연구소 초청으로 소련을 방문하여 Rogachev외무차관 등 소련의 아시아정책담

---

36) 최근 북한이 소련으로부터 도입한 최신무기로는 1984년 및 1986년 김일성이 소련을 방문하였을 때 지원을 약속 받았던 MIG－23 및 SA－3지대지미사일과 MIG－29, SU－25 및 SA－5지대지미사일, Tin Shield조기경보용 레이다장비 등이 있다. Rajan Menon, "New Thinking and Northeast Asian Security," p.26.

37) 북한의 구체적인 군축제안들이 본격적으로 제시되기 시작한 것은 1986년 이후인데, 이는 1985년 고르바쵸프집권 이후 소련의 안보정책 변화와 결코 무관하다 할 수 없다. 한 예로, 소련이 위에서 언급한 바 있는 1988년 6월의 Alma－Ata 심포지움에서 한반도 군축방안으로 제시한 바 있는 한반도내 외국군의 단계적 철수를 위한 일정표 작성안을 그해 11월 북한이 제시한 군축안에 1991년까지 주한미군의 3단계 철수라는 구체적 형식으로 수용하고 있다. 소련 극동연구소의 Ognev도 한반도 안보문제에 관하여 극동연구소가 북한의 사회과학원 및 평화·군축연구소 관계자들과 협의한 바 있음을 밝히고 있다. 한겨레신문, 1990년 5월 15일.

당자들과 아태지역의 군축문제 및 정치·군사적 긴장완화의 현실적 방안들에 관하여 논의한 바 있으며[38] 이러한 논의가 군축문제를 포함한 양국의 안보정책을 조정시킬 수 있는 계기가 되리라는 것은 쉽게 추정해 볼 수 있을 것 같다.

Ⅲ. 최근 북한의 군축정책 및 변화가능성

1. 최근 북한의 군축정책

북한이 최근들어 군축문제를 본격적으로 논의하기 시작한 것은 군사연습과 무력증강의 중지, 병력과 군사장비의 축소, 휴전협정 준수문제 들을 토의하기 위하여 1986년 6월 남북한 및 미국의 군사당국자회담을 제안하면서부터이다. 이어 1987년 1월 북한은 군사당국자회의를 고위급 정치군사회담으로 확대하여 제안하였는데, 의제는 이전의 군사적 긴장완화문제에 중립국감독위원회 구성국군으로 구성된 중립국감시군을 조직하는 문제를 추가시켰다.

북한의 군축제안이 보다 구체성을 띠기 시작한 것은 1987년 7월 단계적 군축실현을 위한 다국적 군축협상개최를 제안하면서부터이다. 그 주요내용은 1988년부터 1991년까지 남북한군사력을 3단계로 감축하여 1992년부터 10만이하의 병력유지, 이에 따라 주한미군의 단계적 철수와 남한내 미국의 핵무기철수 및 군사기지철폐, 무력축소상황의 상호통지 및 중감위에 의한 검증, 비무장지대의 평화지대화 및 중립국감시군 배치, 이를 위해 남한·북한·미국의 3자회담에 4개 중립국감독위원회 구성국들이 옵서버자격으로 참가할 것 등이다.

---

38) FBIS, *Daily Report : Soviet Union*, February 2, 1990, p.16 및 Febuary 16, 1990, p.14.

당자들과 아태지역의 군축문제 및 정치·군사적 긴장완화의 현실적 방안들에 관하여 논의한 바 있으며[38] 이러한 논의가 군축문제를 포함한 양국의 안보정책을 조정시킬 수 있는 계기가 되리라는 것은 쉽게 추정해 볼 수 있을 것 같다.

Ⅲ. 최근 북한의 군축정책 및 변화가능성

1. 최근 북한의 군축정책

북한이 최근들어 군축문제를 본격적으로 논의하기 시작한 것은 군사연습과 무력증강의 중지, 병력과 군사장비의 축소, 휴전협정 준수문제 들을 토의하기 위하여 1986년 6월 남북한 및 미국의 군사당국자회담을 제안하면서부터이다. 이어 1987년 1월 북한은 군사당국자회의를 고위급 정치군사회담으로 확대하여 제안하였는데, 의제는 이전의 군사적 긴장완화문제에 중립국감독위원회 구성국군으로 구성된 중립국감시군을 조직하는 문제를 추가시켰다.

북한의 군축제안이 보다 구체성을 띠기 시작한 것은 1987년 7월 단계적 군축실현을 위한 다국적 군축협상개최를 제안하면서부터이다. 그 주요내용은 1988년부터 1991년까지 남북한군사력을 3단계로 감축하여 1992년부터 10만이하의 병력유지, 이에 따라 주한미군의 단계적 철수와 남한내 미국의 핵무기철수 및 군사기지철폐, 무력축소상황의 상호통지 및 중감위에 의한 검증, 비무장지대의 평화지대화 및 중립국감시군 배치, 이를 위해 남한·북한·미국의 3자회담에 4개 중립국감독위원회 구성국들이 옵서버자격으로 참가할 것 등이다.

---

38) FBIS, *Daily Report : Soviet Union*, February 2, 1990, p.16 및 Febuary 16, 1990, p.14.

나아가서 북한은 1988년 11월 보다 포괄적인 군축제안을 내놓았는데, 그 주요내용은 1990년까지 핵무기의 2단계 철수와 1991년까지 주한 미군의 3단계 철수 및 철수무기의 대남한 양도금지, 1991년까지 남북한 병력 및 군사장비를 3단계로 감축하고 화학무기등은 1단계에서 폐기하며 민간군사조직은 감축개시 6개월내 해체, 무력축소상황의 상호통지 및 중감위에 의한 검증, 이를 위해 남한·북한·미국의 3자회담에 4개 중립국들이 옵서버로 참가, 군축문제 합의에 기초하여 이를 미·북한간의 평화협정, 남북한간의 불가침선언으로 확인, 비무장지대의 평화지대화 및 중립국 감시군 배치, 군사연습 중지, 고위군사당국자 간의 직통전화 개설 및 이를 위해 남북고위급 정치군사회담개최 등이다.

1988년의 포괄적 군축제안에서 특기할 것은 북한측의 정치적 신뢰구축방안이라 할 수 있는[39] 미·북한간의 평화협정 및 남북한간의 불가침선언을 포함하고 있고, 군사적 신뢰구축방안의 범위가 다소 확대되었고, 구조적 군비통제방안에서 주한미군 및 핵무기의 철수일정을 구체적으로 제시하고, 남북한 군사력 축소에 병력이외에 군사장비가 포함되어 있고, 특히 화학무기 및 민간군사조직에 대한 구체적 언급이 있다는 것이다.

1990년 5월 31일 북한이 제의한 새로운 군축제안은 더욱 구체적이고 포괄적인데 그 주요내용은 군사연습 및 훈련 제한, 군사분계선의 평화지대화, 고위당국자 간의 직통전화 개설, 남북한 병력 및 군사장비를 군축안이 합의된 때로부터 3~4년동안 3단계로 감축하고 첫단계에서 민간군사조직 해체, 군사장비의 질적 갱신중지 및 외국으로부터 신형무기 반입금지, 무력축소상황의 상호통지 및 검증, 남한내 핵무기 철수 및 한반도의 비핵지대화, 주한 미군의 단계적 철수 및 군사기지의 단계적 철폐, 비무장지대내 중립국 감

39) 북한의 정치적 신뢰구축방안은 1984년 1월이래 일관되게 미국과의 평화협정 및 남한과의 불가침선언이며, 1988년 7월 남한국회에 불가침선언 초안을 제시한 바 있다.

시군 배치 및 남북군사공동위원회 구성, 남북한 불가침선언 및 미·북한 평화협정체결 등이다.

새로운 군축제안에서 특기할 사항은 우선 정치적 신뢰구축방안 중 남북한 불가침선언의 필요성 및 평화의 중요성을 특히 강조하고 있다는 것이다. 또한 군사적 신뢰구축방안을 서두로 옮겨놓음으로써 그 중요성을 부각시키고 있으며, 남북한 군사력감축항목에 포함되어 있지만 사실상의 군사적 신뢰구축방안이라 볼 수 있는 군사장비의 질적개선 중지 및 외국으로부터 신형무기반입 금지를 추가시켜 놓고 있다. 구조적 군비통제방안에서는 단계적인 남북한 군사력 감축 및 주한미군의 철수 시한을 정하지 않음으로써 보다 많은 융통성을 보이고 있으며, 무력축소에 대한 검증을 중감위에 의한 검증에서 단순한 상호검증으로 바꾸어 놓고 있다. 마지막으로 특기할 것은 한반도의 비핵지대화안을 포함시키고 있다는 것이다.[40]

2. 북한군축정책의 변화가능성

위에서 살펴본 최근의 북한의 군축제안들은 점차 구체적이고 실질적인 방향으로 변하고는 있지만 아직도 선전적인 측면이 강하다고 할 수 있다. 이러한 북한의 군축정책이 보다 긍정적인 방향으로 변화할 가능성을 검토하는 데 있어 고려해 볼 수 있는 요소는

---

40) 북한은 1978년 한반도의 비핵지대화를 주장한 이래 1981년 3월 일본 사회당과 동북아 비핵지대 창설에 관한 공동선언을 한 바 있으며 1985년 12월에는 핵확산금지조약에 가입하였고 1986년 6월에는 구체적인 한반도비핵지대화안을 내놓은 바 있다. 이와 관련 최근 북한의 핵무기 개발 움직임이 주목되는 바 북한은 이미 가입한 핵확산금지조약에 규정되어 있는 안전협정에 아직 서명하지 않고 있으며 안전협정 서명을 남한내 핵무기철수와 연계시켜 이 문제에 관하여 미국과 협상할 용의가 있음을 수차 표명한 바 있다.

우선 북한이 경제적으로 얼마나 어려움에 직면하고 있느냐의 문제일 것이다. 일단 북한경제도 사회주의 경제운용방식에 따른 국가독점적 경제체제로서 중앙집권적 계획경제, 자급자족, 중공업 및 군수산업 우선정책 등을 그 기본으로 하고 있음을 고려할 때, 다른 사회주의국가들이 겪고 있는 경제적 어려움을 피하기 힘들며, 실제로 이미 1960년대 후반 이후 북한의 경제는 성장률이 현저하게 둔화되면서 침체되기 시작하였다. 이러한 상황에서 과다한 군사비의 지출은 북한경제에 커다란 부담이 될 수 밖에 없으며, 이를 해소하기 위하여 단순히 선전효과만을 노리는 것이 아닌 실질적인 군축을 위한 현실적인 방안을 보다 적극적으로 모색하는 방향으로 나올 가능성은 충분하다 하겠다.

또 하나의 요인으로 들 수 있는 것은 국내정치적인 변화인데, 과중한 군비의 계속유지를 주장할 수 있는 정치적 세력이라 할 수 있는 군의 지위가 약화되고 있다는 것이다. 북한군부의 정치적 영향력은 1980년대 들어 오히려 감소하고,[41] 반면 순수 기술관료출신들이 정치권력의 상층부로 부상하고 있으며, 이와 같은 정치적 변화는 북한이 보다 실질적인 군축을 추진하는 데 긍정적으로 작용될 수 있을 것이다.

북한이 실질적 군축을 고려하게 하는 또 다른 중요한 요소로는 1985년 고르바쵸프집권 이후 전개되고 있는 소련의 안보관의 변화 및 이에 따른 냉전적 국제체제의 붕괴를 들 수 있을 것이다. 앞에서도 언급했던 것처럼 군사적으로 가장 많이 의존하고 있는 소련의 안보관 및 구체적인 안보정책의 변화는 북한으로 하여금 기존 군축정책을 재고하게 하는 주요한 자극이 될 수 있을 것이다. 설

---

41) 1980년 제6차 당대회 당시 최현, 임춘추, 서철 등 원로 군출신 인사이외에도 오진우, 오백룡, 전문섭, 오극렬 등 군부출신 인사들이 당정치국원이었던 데 반하여 1990년 9월 현재 군부를 대표하는 오진우가 유일한 정치국원이다.

사 소련의 북한에 대한 직접적 영향력이 제한적이라 할지라도 소련의 군비축소에 상응하는 미국의 군비축소는[42] 결국 남한내 전술핵 및 미군주둔에도 변화를 가져올 것이며, 이 변화는 북한군축정책에 영향을 주지 않을 수 없을 것이다.

마지막으로 북한의 군축정책을 실제로 변화시킬 수 있는 가장 직접적인 요인은 안보위협에 대한 북한의 기존인식의 변화일 것이다. 남한이 북으로부터 군사적 위협을 느끼고 있듯이 북한 역시 남쪽으로부터 군사적 위협을 느끼고 있다고 볼 수 있다. 구체적으로 북한이 안보상 위협요소로 보는 것은 주한미군 및 전술핵, 질적으로 우세한 남한의 군사력, 그리고 일본자위대의 전력증강 등 크게 세가지인 것 같다.[43] 따라서 북한이 안보상 위협적인 것으로 보고 있는 요소들이 어떤 형태로든 위협이 감소되는 방향으로 변화되고 이러한 변화가 북한에 의해 어느 정도 인식되었을 때 비로소 북한군축정책의 의미있는 변화를 기대할 수 있을 것이다. 더우기 북한의 군축정책을 변화시킬 수 있는 이 마지막 요인은 가장 중요하고 직접적인 요인일 뿐 아니라 다른 요인들과는 달리 남한이 무언가 역할을 수행할 수 있다는 점에서 특히 그 의미하는바가 크다고 할 수 있다.

---

42) 실제로 초기에 소련 안보정책의 변화에 관망하는 태도를 보이던 미국은 점차 소련 안보관의 변화를 인정하고 이에 상응하는 군사력의 개편을 시작하고 있다.

43) 북한이 실제로 인식하고 있는 남쪽으로부터의 위협이 어느 정도인지 정확히 알 수는 없지만 북한국내용으로 남으로부터 위협이 과장되어 있는 면을 감안한다 하여도 결코 낮은 수준이라고 보기는 어려울 것이며, 특히 한·미 또는 한·미·일을 포함하는 합동군사연습(예컨대, Team Spirit, Pacex, Rimpac 등) 같은 것은 북한으로 볼 때 안보상 심각한 위협요소가 될 수 있을 것이다. Kim Yong Nam, A View from Pyongyang, *International Affairs*(January 1990), p.85. 더우기 이러한 북한의 안보위협요소 중 상당부분은 소련이 동북아에서 갖고 있는 안보위협과 일치되는 부분이 많고 바로 이러한 점이 소련·북한 군사동맹관계를 지속시키는 중요한 요인이라 생각된다.

Ⅳ. 맺음말

한반도 긴장완화를 위하여 주로 소련의 안보관 변화로 인하여 초래되고 있는 한반도 주변정세의 유리한 변화들을 적극 활용하고 북한의 군축정책을 긍정적인 방향으로 유도하기 위하여 남한이 일정한 역할을 수행할 수 있는 부문에서 보다 적극적이고 유연한 자세를 취할 필요가 있다고 본다.

한반도 긴장완화를 위해 남한이 적극적인 자세를 취하는 데 있어서 소련의 신안보관이 시사하는 바가 크다고 본다. 최근 동서간의 긴장완화 및 군비축소가 소련의 신안보관의 기본적 전제가 되고 있는 공동안보 또는 상호안보라는 개념에서부터 출발하고 있듯이, 우리도 우선 한반도의 긴장을 완화시키기 위한 군비축소의 근거가 될 수 있는 유사한 논리를(즉 군사력을 감축시킴으로써 남북한이 각자의 안보를 약화시키는 것이 아니라 오히려 강화시킬 수 있다는 생각에 도달하도록)개발하고, 그러한 논리에 대하여 남북한이 서로 합의를 보도록 하는 것도 모색하여 볼 수 있는 한 방안이 될 수 있을 것이다.

또 하나 생각하여 볼 수 있는 것은 소련이 합리적 충분성 및 방어적 방어원칙에 따라 일방적으로 군비축소를 단행하였듯이 먼저 남한이(필요한 경우 미국과 협조하여) 북한쪽에서 볼때 가장 위협적이고 공격적이라고 볼 수 있는 분야에서 부분적으로 일방적인 운영적 및 구조적 군비통제조치(예컨대, 팀스피리트훈련 및 전술핵문제 등에서)를 과감하게 단행하고, 북한이 이에 상응한 조치를 취하도록 유도하는 방안이다. 이 방안은 북한이 인식하고 있는 안보위협의 정도가 상당하고 남한과 마찬가지로 북한도 남한을 군사적으로 공격할 가능성이(남한사회 자체내의 정치·사회불안정으로 인한 사태발전의 경우를 제외한다면) 희박하다는 데 전문가들의

견해가 일치하고 있는 점을 고려할 때[44], 그다지 비현실적인 것이라고 볼 수 없을 것 같다.[45]

또는 이처럼 적극적인 방안은 아니라 하여도 남북한이 서로 가장 위협적이고 공격적으로 보고 있는 분야에서부터(예컨대 북한의 대표적 기습공격력이라 볼 수 있는 특수군 및 남한의 공수전력 및 주한미군 등의 단계적 감축과 철수) 또는 지역적으로 군사적 긴장이 가장 심각한 비무장지대 및 그 인접지역에서부터(예컨대 전진배치되어 있는 기갑 및 기계화부대 등의 후방이동) 병력과 장비를 동시에 단계적으로 축소시키는 방안을 우리가 먼저 제시하는 것도 생각하여 볼 수도 있을 것이다.

결론적으로, 지금 우리는 한반도 긴장완화를 위해 절호의 기회를 맞이하고 있다고 볼 수 있는데, 이러한 기회를 십분 활용하기 위해 우리의 안보관도 지금까지와는 다른 발상의 전환을 이루어야 된다고 보며, 그러한 우리측의 발상의 전환이 없이 북한 군축정책의 변화를 일방적으로 기대하는 것은 어렵다고 본다.

---

44) 북한 역시 현대전(핵전으로 비화되지 않고 재래전에 국한된다 하여도)의 가공할 파괴력을 충분히 인식하고 있고, (송대성, "한반도 군축타당성에 대한 검토:한반도 군축의 가능성 및 제약성," 국제정치논총 제29집 1호(1989), p.81, 십중팔구 이러한 형태의 전쟁이 될 제2의 한국전쟁에 의해 그들이 말하는 소위 조국해방전쟁의 처참한 폐허위에 어렵게 이룩해낸 각종 산업시설 및 사회간접자본시설 등이 또 다시 잿더미로 변하는 것을 원치는 않으리라고 본다. 이와 관련 북한 외교협회 부회장 송효경은 북한은 남침할 만큼 충분한 힘도 없을 뿐 아니라 그럴 의사도 없고 실제로 위협에 직면하고 있는 것은 북한이라고 말하고 있다. 하영선, 한반도의 전쟁과 평화(청계연구소, 1989), p.3에서 재인용.

45) 물론 합리적 충분성 및 방어적 방어원칙을 한반도에 적용할 때 몇가지 문제점(예컨대 이러한 원칙들이 주로 핵군사력에 관한 것이고 한반도의 경우 방어용 무기와 공격용 무기의 명확한 구분이 보다 어려운 재래식 군사력에 관한 군비축소라는 점, 종심이 짧은 한반도의 경우 과연 반격(counter-offensive)없이 순수한 방어적 방어가 가능할 것인가 하는 점 등을 들 수 있겠다)들을 생각하여 볼 수 있겠지만 한반도의 특수성을 고려하여 상기원칙들을 보완한다면 그 적용이 불가능한 것만은 아닐 것이다.

소·일관계 개선과 동북아 정치 군사 질서

申 正 鉉*

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 전후 소·일관계의 전개
Ⅲ. 주요현안 문제들
Ⅳ. 신동북아 질서의 모색
Ⅴ. 결론

Ⅰ. 서 론

본 논문은 소련과 일본간의 관계변화와 그에 따른 동북아 지역에서의 정치적, 군사적 질서의 새로운 형성과 변화를 분석하고 전망해 보는데 초점을 두고 있다. 이 문제는 주제의 본질상 경험적 사실에 대한 기술과 분석에 그치는 것이 아니라 미래 지향적인 시각에서 규범적 논리를 함께 전개시키는데 그 특징을 갖고 있다.

소련과 일본간의 관계 개선이나 그에 기초한 동북아 질서의 변화를 예상하는 문제 자체가 다같이 현실 인식이나 분석에만 국한되지 않고 있는 것이다. 질서라는 말자체가 그러한 측면을 내포한다고 볼 수 있다. 그렇다고 국가들간의 관계변화나 국제질서의 형

* 경희대학교 정외과

성과 유지에 관련된 문제들이 경험적 분석을 전적으로 배제하는 것은 아니다. 그 보다는 리챠드 호크(Richard Falk)가 제시한 바와 같이 분석적이고 경험적이며 동시에 이데올로기적이고 규범적인 측면들을 함께 함유하고 있는 것이 "국제 질서" 혹은 "세계 질서"의 개념이라고 규정할 때[1] 동북아 지역에 있어서의 정치적, 군사적 질서를 다루는데 있어서도 사실 뿐만 아니라 가치에 대한 문제들이 함께 고려되어야 할 것이다.

우선 중요시되어야 할 것은 동북아 지역의 정치군사 질서라고 말할 때 질서라는 말이 무엇을 의미하는가를 알아볼 필요가 있다. 과연 동북아 지역에 그와 같은 질서가 존재하는가? 아니면 존재해야할 가치로서 질서를 의미하는 것인가?

개념상 국제사회에서의 질서라는 의미는 일정한 기간동안 그 사회의 형태와 구조를 유지시켜 주는 규범, 절차 및 제도들의 집합체로서 규정된다. 이런 개념을 그대로 동북아 지역사회 혹은 지역체계에 적용시켜 볼 때 그것은 일정 기간동안 이 지역 사회의 존재 양식과 구조를 형성, 유지시켜 주는 규범, 절차, 제도들을 포함한다고 볼 수 있다.

또한 우리가 일반적으로 질서라고 말할 때 그것은 일정 기간동안 일정 지역에 살고있는 모든 사람들의 공통된 목표와 가치들을 실현시켜 줄 수 있는 세력과 권위의 체계를 의미하기도 한다. 따라서 동북아 지역의 정치군사 질서의 의미도 이 지역에 살고 있는 모든 인간의 공통된 목표를 실현시켜 줄 수 있는 가치 함유적인 개념에서 찾아볼 수 있을 것이다. 동북아 지역에 그와 같은 의미의 질서 개념이 과연 현실적으로 적용될 수 있을 것인가 하는 것은 의문으로 남지않을 수 없다. 결국 목표나 그것을 실현시키기 위한 수단이라는 두가지 측면에서 볼 때, 동북아 지역의 정치군사 질서의 개념은 분석을 위한 모델로서는 가능할지 모르지만 현실적

---

1) Richard Falk, Samuel S. Kim, and Saul H. Mendlovitz, eds., *Toward A Just World Order*, Vol.I (Colorado: Westview Press, 1982), P. 155.

으로 존재하는 것으로 받아들이기는 어려울 것 같다.

그럼에도 불구하고 앞으로 동북아 지역의 국제관계가 새로운 양상으로 변화할 조짐을 보이고 있는 상황에서 그러한 변화추세를 하나의 새로운 질서화의 과정으로 기술하면서 그 특징적 현상들을 추출해보는 것은 가능할 것으로 보인다. 그리고 미래지향적인 시각에서 하나의 가치개념으로 질서라는 의미를 동북아 지역사회나 지역체계의 변화에 적용해볼 수도 있을 것이다. 이 경우 질서라는 말은 실제 변화하는 추세나 양상 뿐만 아니라 바람직한 세력이나 권위의 정립 및 분포까지도 함축하게 된다.

질서라는 개념의 본질적 특성과 관련시켜볼 때 전후 동북아 지역체계는 매우 저급한 수준에 머물러온 것이 사실이다. 이 지역체계의 구성단위들을 국가로서 규정할 경우 매우 특수한 측면이 나타난다. 그것은 세계 두 초강대국들인 미국과 소련이 동북아 지역에 깊히 관여되어 있고 또 다른 핵보유 국가인 중국과 경제대국인 일본이 이 지역에 위치해 있다.

그리고 한반도에는 남북한이 분단되어 대립해 있다. 그럼에도 불구하고 이 지역의 전체적 안정이나 평화 및 공동번영을 위한 구성단위들간의 공통된 합의권이 형성되어 있지 않으며, 또한 정치적 갈등이나 군사적 대결을 축소시키거나 적절히 관리할 수 있는 분쟁 해결을 위한 지역적 메카니즘이 존재하지 않고 있는 것이다. 다만 이 지역에는 불안정한 세력분포나 균형관계에 의해 분쟁이 억제되고 지역적 안정이 유지되고 있을 뿐이다. 현대의 국제관계가 전반적으로 탈냉전의 방향으로 나아가고 있음에도 불구하고, 동북아 지역체계는 비교적 그러한 변화추세에서 뒤지고 있는 것이 사실이다. 아직도 이 지역에는 냉전의 산물이 여전히 제거되지 않고 있으며, 또한 그것을 탈피하기 위한 국가들간의 공통된 노력도 충분히 이뤄지지 않고 있다.

그러나 동북아 지역체계가 탈냉전화의 세계적 추세에 전혀 배제되어 있는 것은 아니다. 적어도 부분적으로는 이 지역에서도 데탕트의 세계화에 따라 새로운 변화조짐들이 나타나고 있으며, 그것

은 결국 동북아 지역체계의 변화를 불가피하게 할 것으로 예상된다. 그러한 변화과정에서 가장 바람직한 것은 이 지역에서 안정과 평화와 번영을 공동적으로 추구할 수 있는 정치적, 군사적 규범과 절차와 제도들을 형성해 나가는 일이다. 이것이 바로 동북아 지역에서의 새로운 질서의 구축을 의미한다.

이런 과정에서 특별히 주목해야할 변수중의 하나는 소련과 일본간의 관계변화이다. 소련은 이미 그 자신이 아시아 태평양 국가임을 강력히 선언하고 있으며, 그에 따라 동북아 지역에서의 일정한 지위와 역할을 확보하는데 관심을 증대시키고 있다. 반면 일본은 이 지역에 위치해 있으면서 군사적으로는 초강대국의 지위에 있지 못하다할지라도, 경제적으로는 세계 강대국으로서의 능력을 확보하고 있으면서 그에 상응하는 역할을 모색하고 있다. 소련과 일본은 지리적으로 인접해 있으면서도 쌍무적 관계는 그렇게 커다란 진전을 보지 못했다. 1956년 두 나라가 외교관계를 수립했지만 아직도 평화조약 체결에 까지는 이르지 못하고 있다.

그들간의 쌍무적 관계가 어떠한 형태로 유지되어 왔던 그러한 관계가 동북아 지역의 정치적, 군사적 관계에 상당한 정도로 영향을 미쳐왔음은 의문의 여지가 없다. 그들간의 관계는 두 나라간의 특수한 관계를 반영하기도 했지만 동시에 전세계적 수준에서나 동북아 지역 수준에서 유지되어 온 냉전 질서를 반영하는 것이기도 했다. 앞으로 소련과 일본간의 관계 개선은 그 자체가 동북아 지역체계의 탈냉전화를 의미하기도 할 뿐만 아니라 나아가 그것을 더욱 촉진시킬 수 있는 요인이 될 수도 있을 것이다. 따라서 소련과 일본간의 관계 변화는 동북아 지역에서의 새로운 질서모색과 관련해서 중요한 의미를 갖게된다.

그러나 소련과 일본간의 관계개선을 위해서는 외교적, 전략적 측면에서 중요한 문제들이 해결되어야 할 것으로 보인다. 그들중에는 (1) 북방4개 도서문제, (2) 전략 안보문제, (3) 경제협력문제 등이 포함되어 있다. 실제로 이런 문제들은 소련과 일본의 쌍무적 수준에서만 해결될 수 있는 것들이라기 보다는 동북아 지역체계와

관련되는 다른 요소들에 의해 그 해결책이 모색 되어질 수 있다.

예를 들면 소련의 신사고 외교에 바탕을 둔 대동북아 정책이나 전략상의 변화 그리고 미·일관계의 새로운 변화양상 등이 그러한 문제들의 해결과정에서 중요시 되어져야 할 것이다. 그런 의미에서 소련과 일본간에 현안으로 제기되고 있는 문제들은 한층 더 복잡한 요소들을 포함하고 있다고 볼 수 있다. 이런 맥락에서 볼 때 소련과 일본간의 관계개선은 쌍무적인 이해관계에서만 이루어질 수 있는 것이라기 보다는 전세계적 수준 혹은 동북아지역 수준에서 나타나는 변화들에 의해서도 영향을 받게 될 것임을 간과할 수 없다.

여하튼 소련과 일본간의 쌍무적 관계가 동북아 지역의 변화나 새로운 질서형성과 밀접히 연관되어 있다는 점에 유의할 필요가 있다. 이런 측면에서 본 논문에서는 우선 전후 양국 관계의 전개 과정을 간략히 살펴보고 현안 문제들에 대한 두 나라의 입장들과 해결 가능성 등을 분석해 보고자 한다. 그리고 양국 관계의 변화 양상이 세계적 수준에서 나타나고 있는 탈냉전화 현상과 관련해서 동북아 지역에서의 새로운 정치적, 군사적 질서의 구축에 어떠한 영향을 미칠 것인가를 검토해보고자 한다.

Ⅱ. 전후 소·일 관계의 전개

소련과 일본은 지리적으로 인접해 있으면서 역사적으로 복잡한 쌍방관계를 유지해 왔다. 근대에 들어서 양국관계는 1905년의 「일로전쟁」을 포함해서 서로 갈등과 경쟁과 협력을 특징으로 한 복잡한 과정으로 전개되었다. 특히 1917년 소련에서 볼세비키혁명으로 인해 제정러시아가 붕괴되면서 소·일관계는 새로운 국면에 접어들게 되었다. 볼세비키혁명에 의해 새로이 들어선 소비에트정권은 1916년에 일본과 체결한 「로일동맹조약」을 파기하는 등 이전의 일

관련되는 다른 요소들에 의해 그 해결책이 모색 되어질 수 있다.

예를 들면 소련의 신사고 외교에 바탕을 둔 대동북아 정책이나 전략상의 변화 그리고 미·일관계의 새로운 변화양상 등이 그러한 문제들의 해결과정에서 중요시 되어져야 할 것이다. 그런 의미에서 소련과 일본간에 현안으로 제기되고 있는 문제들은 한층 더 복잡한 요소들을 포함하고 있다고 볼 수 있다. 이런 맥락에서 볼 때 소련과 일본간의 관계개선은 쌍무적인 이해관계에서만 이루어질 수 있는 것이라기 보다는 전세계적 수준 혹은 동북아지역 수준에서 나타나는 변화들에 의해서도 영향을 받게 될 것임을 간과할 수 없다.

여하튼 소련과 일본간의 쌍무적 관계가 동북아 지역의 변화나 새로운 질서형성과 밀접히 연관되어 있다는 점에 유의할 필요가 있다. 이런 측면에서 본 논문에서는 우선 전후 양국 관계의 전개 과정을 간략히 살펴보고 현안 문제들에 대한 두 나라의 입장들과 해결 가능성 등을 분석해 보고자 한다. 그리고 양국 관계의 변화 양상이 세계적 수준에서 나타나고 있는 탈냉전화 현상과 관련해서 동북아 지역에서의 새로운 정치적, 군사적 질서의 구축에 어떠한 영향을 미칠 것인가를 검토해보고자 한다.

Ⅱ. 전후 소·일 관계의 전개

소련과 일본은 지리적으로 인접해 있으면서 역사적으로 복잡한 쌍방관계를 유지해 왔다. 근대에 들어서 양국관계는 1905년의 「일로전쟁」을 포함해서 서로 갈등과 경쟁과 협력을 특징으로 한 복잡한 과정으로 전개되었다. 특히 1917년 소련에서 볼세비키혁명으로 인해 제정러시아가 붕괴되면서 소·일관계는 새로운 국면에 접어들게 되었다. 볼세비키혁명에 의해 새로이 들어선 소비에트정권은 1916년에 일본과 체결한 「로일동맹조약」을 파기하는 등 이전의 일

본과의 관계를 갈등관계로 이끌어갔다.

더우기 일본은 미국, 불란서, 영국 등과 함께 볼세비키정권을 붕괴시키기 위해 1918년 8월에 군대를 시베리아에 파병하기 시작했다.[2] 이로써 소련과 일본간에는 적대적 관계가 형성되었고 상호불신이 깊어지게 되었다. 결국 서방국가들의 볼세비키정권에 대한 군사적간섭이 실패로 끝나고 일본군의 철수가 이루어진 이후에도 소·일관계는 얼마동안 개선될 수 없었다. 이것은 일본이 볼세비키혁명 7주년을 맞이해서야 소련을 정식으로 승인하고 외교관계를 맺은데서도 잘 나타났다. 그후 1931년 9월에 만주사변이 일어남으로써 그동안 소강상태를 유지해오던 소련과 일본과의 관계는 다시 긴장상태에 접어들게 되었다. 일본의 관동군은 만주 북부를 무력으로 지배하게 되고 이 지역에서 소련군과 직접 접하게 되었다. 그로 인해 양국간에는 국경 무력충돌사건들이 발생하기도 했다.[3]

보다 더 직접적으로 전후의 「소·일관계」에 영향을 미친 것은 제2차 세계대전이 종결되기 직전의 소련의 대일정책이었다. 유럽에서의 연합국의 승리가 임박하자 소련은 이전에 일본과 체결한 「중립조약」(1941)을 일방적으로 폐기하고 대일참전을 결정하였다. 이어 1945년 8월 8일에 소련은 일본에 대해 선전포고를 하고 그 다음날 만주국경을 시발로 군사작전을 개시했다. 소련군은 이미 쇠퇴해진 일본군을 쉽사리 압도하여 만주, 북한, 남사하린, 쿠릴열도 등을 점령하였다. 이어 9월2일 소련은 연합국의 일원으로 일본의

---

2) 일본군은 미국이 1920년에 그의 군대를 철수시켰음에도 불구하고 1922년까지 동부시베리아지방에 머물러 있었다.

3) 두가지 대표적인 사건들이 발생했다. 그들은 1938년 7월의 「張鼓峰事件」과 1939년 5월과 8월사이의 노몬항사건이었다. 前者는 蘇聯軍이 국경을 침범했다는 구실로 현지 日本軍이 蘇聯軍에 대해 공격을 개시한 사건이었다. 그러나 蘇聯軍의 反擊으로 日本軍은 성과를 거두지 못했고 결국 外交協商을 통해 停戰에 이르게 되었다. 後者는 蘇聯이 지원한 蒙古軍과 滿洲軍間의 소규모 충돌이 발단이 되어 外蒙古內의 비행장을 日本軍이 폭격한데서 일어난 사건이었다. 이 사건에서도 日本軍은 蘇聯軍(쥬코프 將軍의 지휘)의 대규모 反擊으로 위기에 봉착했으나 外交 交涉을 통해 가까스로 停戰에 합의하게 되었다.

항복문서 조인에 참가했다. 그러나 소련은 1951년 일본에 관한 연합국의 최종 결정을 포함한 샌프란시스코 평화조약 체결에 불참하였다. 그 이유는 소련의 입장에서 샌프란시스코 평화조약이 미국의 일본에 대한 일방적인 전략적, 안보적 이익을 반영한 것으로 간주되었기 때문이다. 이미 전후세계는 동서냉전체제로 편성되어 가고 있었으며 이런 과정에서 미국과 소련간의 일본에 대한 전후처리문제도 같은 연합국의 입장에서가 아니라 경쟁적, 대립적 입장에서 다루어지게 되었다.

소련의 샌프란시스코 평화조약체결의 불참은 소련과 일본간의 전쟁종결이나 외교관계수립과 관련된 또 다른 문제를 야기시키게 되었다. 즉 이것은 적어도 법적인 측면에서 소련·일본관계를 여전히 전쟁상태로 남아있게 했던 것이다. 한편 미국은 샌프란시스코 평화조약의 체결과 동시에 일본과 「미·일안보조약」을 체결하여 일본의 안보에 공동책임을 질 뿐만 아니라 아시아·태평양지역에 있어 공산세력에 대한 봉쇄정책을 추진하기 위한 전략적 보루를 확보하였다. 이로써 소련의 대일관계는 새로이 미·소냉전의 대결구조 속에서 지속될 수 밖에 없었다.

그러나 1954년 12월에 하또야마 이치로(鳩山一郎)수상이 이끄는 내각이 구성됨으로써 일본과 소련간의 관계는 새로운 국면을 맞게 되었다. 하또야마내각은 처음부터 일본의 자주외교를 강조하면서 두 공산국가들인 소련 및 중국과의 관계개선을 대외정책의 목표로 내세웠다. 우선 일본정부는 소련과 별도의 평화조약 체결을 위한 협상을 개시했다. 1955년 6월 1일부터 영국 런던에서 소련과 일본은 평화조약체결협상을 전개했으나, 일본의 「북방영토문제」 등 복잡한 쟁점들에 대한 해결을 보지 못함으로써 1956년 3월 20일에는 양국간의 협상이 난항에 부딪치게 되었다. 그 후 5월 14일에 소련과 일본은 「소·일어업조약」을 체결하였고, 동년 10월에는 전격적으로 하또야마수상이 모스크바를 방문함으로써 소·일관계는 비록 평화조약 체결에는 실패했지만 외교관계 수립으로 진전될 수 있었다. 하또야마수상의 소련방문으로 양국간에는 「소·일공

동선언」이 체결되었고 이를 바탕으로 정식으로 양국간의 외교관계가 수립되었다. 이 공동선언은 양국간의 최대 쟁점인 영토문제에 대한 해결에 합의를 보지 못함으로써 평화조약 이전의 잠정적인 조치로서 외교관계를 정상화시키는데 그치게 되었다. 다만 이 공동선언 제9항에서 소련과 일본 양국은 「양국간에 정상적인 외교관계가 회복된 후 평화조약 체결을 위한 협상을 계속할 것」에 합의했다.[4] 이로써 소련과 일본은 현실적으로 전쟁종결을 실현했으나, 평화조약의 체결을 또 다른 외교과제로 남겨놓게 되었다. 외교관계가 정상화된 후 영토문제는 미해결로 남아 있는 반면, 외교적, 경제적, 사회적 제 분야에서도 양국간의 관계는 크게 진전을 보지 못했다. 그 주된 이유들은 여전히 영토문제, 안보문제 및 경제교류문제 등과 관련해서 쌍방간의 이해관계의 차이가 발생했기 때문이다.

Ⅲ. 주요 현안 문제들

1. 북방영토문제

앞에서도 기술된 바와 같이 소련과 일본간의 관계개선에 최대의 장애가 되고 있는 문제들 중의 하나는 일본 북방 4개도서의 영유권에 관한 것이다. 소련과 일본간의 국경선에 관한 문제는 비교적 긴 역사적 배경을 갖고 있다.[5] 그리고 이 문제는 매우 복잡한 측면들을 내포하고 있다. 그 이유는 사할린(橫太)이나 쿠릴(千島)열도에 대한 양국간의 분명한 경계선이 확정되어 있지 않고 쌍방이 각기 다른 견해들을 갖고 있기 때문이다. 비록 소련과 일본이 쌍

---

4) 「蘇·日 共同宣言」의 내용에 관해서는 *United Nations Treaty Series*, Vol. 263(1957), PP. 112－117을 참조.

5) 소련과 일본간의 북방영토문제에 관해서는 한영구, "일·소 관계와 북방영토문제," 『외교』 제2호 (한국외교협회), 1987.5, pp. 49－56참조.

동선언」이 체결되었고 이를 바탕으로 정식으로 양국간의 외교관계가 수립되었다. 이 공동선언은 양국간의 최대 쟁점인 영토문제에 대한 해결에 합의를 보지 못함으로써 평화조약 이전의 잠정적인 조치로서 외교관계를 정상화시키는데 그치게 되었다. 다만 이 공동선언 제9항에서 소련과 일본 양국은 「양국간에 정상적인 외교관계가 회복된 후 평화조약 체결을 위한 협상을 계속할 것」에 합의했다.[4] 이로써 소련과 일본은 현실적으로 전쟁종결을 실현했으나, 평화조약의 체결을 또 다른 외교과제로 남겨놓게 되었다. 외교관계가 정상화된 후 영토문제는 미해결로 남아 있는 반면, 외교적, 경제적, 사회적 제 분야에서도 양국간의 관계는 크게 진전을 보지 못했다. 그 주된 이유들은 여전히 영토문제, 안보문제 및 경제교류문제 등과 관련해서 쌍방간의 이해관계의 차이가 발생했기 때문이다.

Ⅲ. 주요 현안 문제들

1. 북방영토문제

앞에서도 기술된 바와 같이 소련과 일본간의 관계개선에 최대의 장애가 되고 있는 문제들 중의 하나는 일본 북방 4개도서의 영유권에 관한 것이다. 소련과 일본간의 국경선에 관한 문제는 비교적 긴 역사적 배경을 갖고 있다.[5] 그리고 이 문제는 매우 복잡한 측면들을 내포하고 있다. 그 이유는 사할린(橫太)이나 쿠릴(千島)열도에 대한 양국간의 분명한 경계선이 확정되어 있지 않고 쌍방이 각기 다른 견해들을 갖고 있기 때문이다. 비록 소련과 일본이 쌍

---

4) 「蘇·日 共同宣言」의 내용에 관해서는 *United Nations Treaty Series*, Vol. 263(1957), PP. 112－117을 참조.

5) 소련과 일본간의 북방영토문제에 관해서는 한영구, "일·소 관계와 북방영토문제," 『외교』 제2호 (한국외교협회), 1987.5, pp. 49－56참조.

무적으로 조약을 체결하여 이들 지역에 대한 영유권에 합의를 보기도 했지만, 실제로 그러한 합의에 관한 해석이 달랐으며 또 그러한 합의 자체를 변경시키는 역사적 사건들이 발생하기도 했다. 예를 들면, 1885년에 양국이 「화친조약」을 체결하여 국경을 에토로프(擇提)와 우르프와의 사이로 규정했으나, 사할린에 대해서는 아무런 합의도 보지 못하고 이전과 같이 양국 국민들이 함께 살도록 했었다. 그 후 일본은 러시아와 1875년에 「쿠릴·사할린 교환협정」을 체결하여 사할린을 러시아에 양보하는 대신 쿠릴열도 전체의 영유권을 획득하게 되었다. 이로써 「화친협정」의 합의사항은 무효가 되고 1904년 로일전쟁이 발발하기까지 그와 같은 교환협정 체제가 지속되었다.

로일전쟁 이후에는 소위 「포츠머드조약」을 체결하여 북위 50도를 분계선으로 하여 사할린의 북반부는 러시아가 남반부는 일본이 점유하게 되었다. 포츠머드조약으로 일본군의 북사할린 점령이 있었으나, 대체로 제2차대전에 일본이 패망하기까지 그대로 유지되었다.

양국간의 영토문제는 제2차세계대전의 종결과 함께 일층 더 복잡하게 전개되었다. 소련은 대일참전조건으로 얄타협정에서 다음과 같은 두가지 사항들을 제시했다. 하나는 1904년 로일전쟁에 의해 침해당한 러시아의 구권리회복 즉 남사할린의 반환이었고, 또 다른 하나는 쿠릴열도의 소련에의 양도였다. 이 협정에 따라 소련은 대일전에 참전하였으며 일본이 항복한 이후에도 얄타협정에서 제시된 제 지역을 군사적으로 점령하였다. 이와 관련해서 미국은 1945년 9월 22일 맥아더 최고사령관에게 보낸 「항복 후 미국의 초기 대일방침」에서 "일본의 주권은 本州, 北海道, 九州, 四國 그리고 카이로선언 및 미국이 이미 참가했거나 또는 장래 참가할 다른 협정에 의해 결정되는 주변 제 도서에 한한다"고 규정했다. 이것은 일본영토의 범위를 정함에 있어 얄타협정과 미국이 앞으로 참가할 다른 협정 즉 일본과 연합국간의 평화조약이 중요하게 고려되어야 할 것임을 시사한 것이었다. 이와 관련해서 샌프란시스

코 평화조약은 영토문제와 관련해서 "일본은 쿠릴열도와 일본이 1905년 9월 5일의 포츠머드조약의 결과로서 주권을 획득한 사할린의 일부 및 여기 인접한 제도(諸島)에 대한 모든 권리, 권원 및 청구권을 포기한다"고 규정하였다. 그러나 여기서도 문제가 된 것은 쿠릴열도의 범위가 분명하지 않았다는 점이다. 즉, 쿠릴열도의 범위에 에토로프, 쿠나시리의 남쿠릴만이 포함되는 것인지, 아니면 하보마이제도와 시코탄까지 포함되는가 하는 문제이다. 미국을 포함한 샌프란시스코 평화조약에 참가한 연합국들은 쿠릴열도와 하보마이제도를 구분해야 한다는 입장을 견지했다. 더우기 미국은 소련이 샌프란시스코 평화조약의 체결에 불참했기 때문에 일본영토에 관한 잔존문제는 이 조약과는 별개의 국제적 조약이나 합의에 따라 해결될 수 있도록 남겨두어야 할 것이라는 입장을 취했다.

이에 대해 소련은 사할린, 쿠릴 등의 북방영토는 얄타협정과 포츠담선언에 따라 일본의 항복과 동시에 소련영토가 된 것이며, 샌프란시스코 평화조약은 이에 아무런 영향도 미칠 수 없다는 종래의 주장을 되풀이했다. 한편 일본은 북방영토의 문제는 소련과의 쌍무적인 조약에 의해 결정되어야 하며, 동시에 쿠릴열도에는 남쿠릴, 하보마이제도, 시코탄은 포함되지 않는다는 견해를 견지했다. 이로부터 북방영토문제에 대한 소련의 입장은 미국 및 일본의 입장과 전혀 다른 것이었다. 이런 이유 때문에 1955년 6월부터 시작된 소련과 일본간의 평화조약체결을 위한 협상도 양국간의 외교관계수립을 가능하게 했을 뿐 평화조약체결에까지는 이르지 못했다. 이 당시 발표된 「소·일공동선언」에서는 일본의 이익을 고려하여 양국간에 평화조약이 체결된 이후에 소련이 하보마이제도 및 시코탄을 일본에 양도한다고 규정하였다. 이것은 양국간의 평화조약체결에 있어 영토문제가 가장 큰 쟁점으로 되어 있음을 의미한 것이다.

한편 일본이 1960년 미국과의 안보조약을 개정, 체결하자 소련은 영토문제와 관련해서 보다 더 강경한 입장을 취했다. 소련정부는 동년 1월에 발표한 대일각서에서 개정된 미·일안보조약은 외국

군대를 일본영토에 계속 주둔하게 하는 것이며, 따라서 그것은 하보마이 제도 및 시코탄을 일본에 양도한다는 소련정부의 약속을 실현불가능하게 하는 새로운 사태 진전이라고 주장했다. 이에 대해 일본정부는 소련의 그와 같은 태도는 「일·소공동선언」의 규정에 대한 위반이라고 비난했다. 여하튼 영토문제는 소·일간의 쌍무적 문제라기 보다는 미·소간 혹은 미·소·일간의 복잡한 전략적 시각에서 다루어져야 할 문제로 부각되었다.

그 후 1970년대 초에 미·중관계의 개선과 일·중 외교관계 수립과 함께 소·일관계에 있어 영토문제에 대한 양국의 입장도 다소 완화되는 경향을 띠었다. 1973년 10월에 소련을 방문한 일본의 다나카수상을 맞아 당시 소련의 브레즈네프 공산당 서기장은 양국간에 영토문제 해결을 통해 평화조약을 체결하는 것이 서로간의 우호관계를 확립하는데 기여할 수 있다는 입장을 취했다. 그러나 이런 유화적인 태도는 1970년대 말에 소련이 일본과 중국이 평화우호조약을 협상함에 있어, 반패권조항을 준비하는 것이 반소행위라고 규정함으로써 다시 경화되는 방향으로 나아갔다.

더우기 소련이 1970년대 말에 들어서부터 쿠나시리, 에토로프, 시코탄에 군사시설을 확대함으로써 영토문제에 대한 일본과의 관계는 계속 악화되었다. 오히려 이후부터 소련은 일본과의 사이에 영토문제는 존재하지 조차 않는다는 태도를 견지하였다. 그러나 1980년대 중반에 들어서부터 영토문제를 둘러싼 소련과 일본의 태도는 달라지기 시작했다. 소련에서는 고르바초프체제가 등장하면서 아시아·태평양지역에 대한 외교적, 경제적 진출에 큰 관심을 보여 왔으며, 이와 함께 일본과의 관계개선을 시도해 왔고 현안으로 남아 있는 영토문제의 해결에 대해서도 비교적 융통성있는 태도를 견지해오고 있다. 예를 들면 1986년 1월에 동경에서 열린 소·일 정례외상회담에서 쌍방은 양국간에 1973년 「소·일공동선언」을 재확인함으로써 영토문제가 존재함을 인정하는 방향으로 나아갔다.

그리고 1988년 12월 소련의 세바르드나제 외상은 그의 두번째 일본방문에 앞서, 소련은 앞으로 있을 회담에서 영토문제를 협의

할 용의가 있다고 밝혔다.[6] 또한 1989년 11월에 일본을 방문한 소련공산당 정치국원이 알렉산더 야코플레프(Aleksander Yakovlev)는 영토문제해결을 위한 "제3의 방법"을 시사하기도 했다.[7] 한편 일본의 입장은 소련과의 평화조약체결에 있어서는 북방영토문제가 어떤 형태로든 해결되어야 한다는 것이다. 1988년 7월에 모스크바를 방문한 나까소네 전 일본수상은 고르바초프와의 회담에서 1956년의 공동선언에 의거해서 영토문제가 해결되어야 한다는 입장을 천명했다.[8]

근래에 들어 일본내에서는 소련이 영토문제의 해결과 관련해서 4가지 가능한 방안들중 어느 하나를 제시할 것으로 전망하고 있다. 그것들은 ①두개 도서(시코탄과 하보마이제도)의 반환, ②두개 도서들의 반환과 두개 혹은 4개의 도서에 대한 소련주권의 보유, 공동점유, 공동개발 및 임차, ③먼저 4개 도서의 비군사화와 그 다음 4개 도서의 반환, ④4개 도서의 반환 등이다.[9]

이들은 다만 소련이 영토문제 해결에 관심을 갖고 있는 한 제시할 수 있는 가능한 방안들로 간주된다.[10] 영토문제에 관해 일본정부는 여전히 4개 도서가 모두 반환되어야 한다는 입장을 고수하고 있지만, 소련과의 협상을 통해 어떤 타협안이 마련될 수도 있을 것이다. 소련은 이들 도서들이 일본에 반환될 경우, 이 지역이 군사적 목적을 위해 사용되어서는 안된다는 데 관심을 두고 있다. 비록 쌍방간에 아직 구체적인 타협안이 나타나고 있지는 않지만, 협상을 통해 해결하고자 한다면 1956년의 공동선언이 그 출발점이 될 수 있을 것이다.

---

6) *Hokkaido Shimbun*, Sept. 25, 1988.
7) *Japan Times*, November 20, 1989.
8) Tsuyoshi Hasegawa, "Stalemate or Slow Progress? Japanese—Soviet Relations, 1986—1989," *ACTA SLAVICA IAPONICA*, Tomus ㅗ, 1990, (The Slavic Research Center, Hokkaido Univ.), p. 131.
9) "Entakukaigi: Saikin no nisso Kankei," Slavic Research Center, *Gorubachofu Kaikakunohamon*, Ⅱ, (Sapporo, 1989), p. 68.
10) 그밖에 소련측은 北方 4개 島嶼들을 「特殊經濟持區」로 지정하여 소련과 일본이 共同 開發하자는 제안도 있다. 『한국일보』, 1990년 10월 22일.

2. 안보문제

소·일관계에 있어 영토문제 못지 않게 중요하게 고려되어야 할 문제는 양국간의 안보·전략상의 이해관계에서 비롯된다. 물론 영토문제와 안보문제는 분리될 수 없는 문제들이다. 소련이 일본의 북방영토문제에 대해 지금까지 비타협적인 태도를 견지해 온 주요한 이유는 바로 그의 안보상의 이해관계 때문이었다. 앞에서도 서술된 바와 같이, 소련이 1956년 공동선언에서 명시된 두개 도서의 반환을 거부한 것도 1960년에 다시 체결된 「미·일안보조약」에 기인되었던 것이다. 소련은 이 두 도서들이 반환될 경우, 이들이 미·일의 군사전략적 목적을 위해 사용될 것을 두려워하게 된 것이다. 당시 소련정부는 공동선언대로 두 도서들이 일본에 반환될 경우, 미국군대를 포함한 외국군대에 의해 사용될 사태를 촉발시키게 될 것이라는 이유를 내세웠었다.[11)]

사실상 전후의 소·일관계는 안보적 측면에서 매우 미묘한 관계를 유지하게 되었다. 전후 쌍방관계의 원활한 진전을 저해한 요소들로서 ①미·일안보체제의 형성, ②소련의 극동군사력 증강, ③일본의 군국주의 부활에 대한 우려 등을 검토해 볼 수 있다.

1951년 샌프란시스코 평화조약이 일본과 연합국(소련 제외)들 사이에 체결된 이후, 곧이어 미국과 일본 간에 체결된 안보조약은 실제로 소련의 아시아, 태평양 지역에 대한 군사전략적 이해관계와 상치되는 것이었다. 미·일안보조약은 이 지역에서 소련을 포함한 공산세력의 팽창을 억제하는데 목표를 둔 미국의 봉쇄정책을 실현하기 위한 전략적 기반을 제공하게 되었다. 이 조약체계 안에서 미국은 일본을 아시아 지역에 있어서의 미국의 안보 이익범위에 포함시켰으며, 그 결과 일본의 안보는 미국의 보호하에 들어가게 되었다. 반면 1960년 미·일 안보조약이 새로이 체결된 이후, 소련은 곧 북한과 상호방위조약을 체결하여 동북아 지역에서 대결체

---

11) 한영구, 앞의 논문, p. 53.

제를 일층 더 강화시켜 나갔다.

미·일안보체제 하에서 일본은 독자적으로 대소관계를 개선시켜 나가는데 어떤 한계를 갖게 되었다. 이것은 일본의 하또야마 내각이 종래의 대미 의존 외교에서 벗어나 소련과의 관계개선을 위해 협상을 전개하는 과정에서 두드러지게 나타났다. 당시 미국 정부는 일본의 대소접근에 미온적인 태도를 견지했으며, 특히 일본이 소련과 영토문제에 대한 타협을 모색하는데 대해 미국은 오끼나와 영구 점령도 불사하겠다는 강경한 입장을 취했다.[12]

한편 소련은 미·일 안보체제에 의거해서 일본이 기본적으로 미국의 군사, 전략적 체제하에 들어갔기 때문에 일본은 소련의 안전을 위협하는 요소로서 인식, 평가하게 되었다. 이런 의미에서 소·일간의 안보관계는 미·소간의 대결체제에 의해 영향을 받았음을 부정할 수 없다. 결국 미국과 소련이 서로 경쟁적, 대결적 관계를 유지함으로써 소련과 일본과의 관계는 적어도 정치적, 안보적 측면에서 서로 위협적인 것으로 유지될 수 밖에 없었다.

특히 안보적 측면에서 소·일관계는 소련이 1970년대 들어서부터 극동 군사력을 강화시킴으로써 더욱 장애에 부딪히게 되었다. 특히 소련은 이 당시부터 유럽과 함께 극동 지역을 주요 전략적 場(Theater)으로 설정하고 필요한 군사전략적 시설과 작전 개념들을 개발시켰다.

그 결과 소련의 극동전략사령부(Far Eastern Theatre Command)가 그의 작전 범위를 중앙아시아와 시베리아, 트란스 바이칼, 극동 군사 지역 및 몽고를 포함하게 되었고, 일본해와 캄차카반도를 중심으로 강력한 해군력을 지휘하게 되었다. 더우기 소련은 극동 지역에 SS-20 등 전략 핵무기를 배치해 놓음으로써 일본의 안전을 위협할 뿐만 아니라, 이 지역에서의 군사적 긴장을 한층 더 고조시키게 되었다.

결국 소련의 극동 군사력 강화는 일본의 안전을 직접적으로 위

---

12) 위의 논문, p. 50.

협하는 요소가 되었다. 군사 전문가들에 의하면 이미 일본에 대한 소련의 군사적 목표들 중에는 핵잠수함, 전략 공군기지, 해군기지, 핵무기 기지 등이 포함된 것으로 알려져 있다.[13)]

한편 소·일관계는 일본의 점증하는 독자적인 군사력 증강에 의해서도 영향을 받아왔다. 소련은 안보적 측면에서 일본에 대해 두 가지 상반된 인식과 평가를 행해왔다. 하나는 일본은 미국의 동북아 지역에 대한 안보, 전략 체계에서 분리, 독립되어야 한다는 것이다. 또 다른 하나는 그러나 일본은 과거처럼 군비증강을 위한 노력을 해서는 안된다는 것이다. 왜냐하면 그것은 쉽사리 일본의 군국주의 부활을 가능케 할 수 있다는 인식 때문이다.

그러나 소련의 입장에서 여전히 염려스러운 것은 일본이 미국의 안보 체제하에서 있으면서, 다른 한편 점차 자위대를 포함하여 군사력을 증강시키고 있다는 것이다. 지금까지 일본이 독자적으로 보유하고 있는 군사력이 직접 소련의 안전에 위협을 줄 만큼 강력하다고는 평가하고 있지는 않지만 일본의 경제 능력이나 기술 수준에 비추어 그의 군사력 증강은 비교적 쉽게 이루어질 수 있다는 것이 소련의 판단이다.

실제로 일본의 방위비는 지난 15년 동안 연간 6－7%수준으로 증가했으며, 현재 세계에서 제3위의 군사비 지출국이 되고 있다.[14)] 여기에 미국이 일본에 대한 군사비 분담이 요구되고 있어 일본의 군사비 지출은 더욱 증가될 것으로 보인다.[15)] 실제로 일본은 공식적으로 군사비 지출을 GNP의 1%미만으로 제한했던 관례를 벗어나 그 이상 지출하고 있다(표 I 참조).

---

13) 이에 대한 자세한 내용에 관해서는 Myles L. C. Robertson, *Soviet policy towards Japan: A Analysis of Trends in the 1970s and 1980s* (New York: Cambridge University Press, 1988), pp. 92－97 참조.

14) 일본 방위비 증강추세에 관해서는 정종구, "GNP 1.5%, 세계3위의 일본 군사비," 『일본평론』 제1집, 1990년 5월 (창간호), pp.102－131 참조.

15) 고르바쵸프의 1988년 크라스노야르스크 연설에서도 일본이 미국과의 '방위분담'이라는 틀에서 자신의 전쟁잠재력을 강화시키고 있다는데 소련으로서의 우려를 표명했다.

또한 일본 정부는 1976년 10월에 「방위계획의 대강」을 결정한 이래 방위력 증강과 현대화 계획을 적극 추진하였다. 중기 방위력 정비계획(중기방) 기간중(1986－90)에 일본정부는 총 18조 4천억 엔을 방위비로 지출했으며, 이어 1990년에 5월은 차기 방위력 정비계획(차기방: 1991－95)을 결정하고 총 23조 5천억엔을 지출할 것으로 알려졌다.[16] 결과적으로 1980년대 일본의 군사력은 1970년대 초에 비해 상당히 증강되었다.

<표 Ⅰ> 일본의 방위비 지출 현황

(단위:미화백만불)

년 도	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
방위비	20,099	20,628	21,291	22,400	23,504	24,672	25,924	27,289	28,321	29,350
방위비/GNP(%)	0.9	0.9	0.9	1.0	1.0	1.0	1.0	1.004	1.031	1.006

자료:SIPRI Yearbook 1990:World Armaments and Disarmament, p. 193.
단 1987년부터 1989년까지의 일본 GNP 대 방위비 비율은 별도로 산출한 것임.

일본 자위대 중 지상군의 병력과 장비가 크게 증강되었고 특히 포병과 탱크저지무기(ATGW) 등이 개발되어 있다. 일본 해군도 최신 전함과 지대지 미사일과 대잠수함로케트 체계 등 현대 무기 체제로 무장되어 있는 것으로 알려져 있다. 그중에서도 소련이 주목하고 있는 것은 일본의 지속적인 대잠수함 능력 개발과 최신 전투기로 무장된 일본의 공군력이다.

그러나 1980년대 중반에 들어서부터 안보적 측면에서 소·일 관계는 새로운 양상을 띄게 되었다. 그것은 주로 고르바쵸프 체제의 등장과 함께 소련의 외교정책 및 대외전략의 기초가 바뀐데 기인되었다. 소련은 주지하는 바와 같이 포괄적인 전세계적 안보체계

16) 『한국일보』, 1990년 5월 4일.

의 수립에 중점을 둔 새로운 세계 질서의 개념을 바탕으로 종래의 냉전적 안보와 대결적 전략 태세를 대폭 수정하는 방향으로 나아갔다. 소련의 신사고 외교는 바로 군사력 증강과 군사적 대결에 바탕을 둔 안보 개념에서 상호 협력과 화해를 중심으로 한 보편적인 공동 안보 개념을 현실화하는데 관심을 두고 있다. 이에 따라 소련의 대일관계도 새로운 시각에서 전개될 수 있는 계기를 맞게 된 것이다.

아직도 소련은 일본의 군사력 증강이나 군국주의 부활을 우려하고 있으나 적어도 두가지 측면에서 보다 더 현실적인 입장을 취하고 있다. 하나는 미·일 안보체제를 현실로 인정하려는 움직임이다. 이것은 앞으로 소련과 일본이 쌍무적 관계를 개선시키는데 미·일 안보체제가 더 이상 장애물로 간주되어서는 안된다는 것을 의미한다.[17] 또 다른 하나는 소련이 아시아 지역에서의 군비 통제에 대한 접근을 시도하고 있다는 점이다. 이미 소련은 상당 수준의 지상군과 전략 무기들을 이 지역으로부터 철수시켰거나 축소시켰으며, 반면 지역 국가들간의 신뢰구축에 많은 관심을 두고 있다. 소련의 새로운 시도들이 아직 일본에 있어 대소 관계를 급진적으로 개선시킬 수 있을 만큼 충분히 이루어지지 않고 있지만, 앞으로 그러한 시도들은 소련과 일본간의 공통적인 안보적 이해관계를 증대시킬 수 있도록 기여할 수 있을 것이다.

3. 경제 협력 문제

1986년 블라디보스톡 연설에서 소련의 고르바쵸프 대통령은 소련이 아시아, 태평양 국가임을 강조했으며, 2년후인 1988년 크라스노야르스크 연설에는 일본이 소련의 주요한 무역, 경제 교류의 상대국이 되어야 한다고 역설하였다. 이것은 그만큼 소련의 입장에

---

17) *Japan Times*, October 21, 1988.

서 일본과의 경제 협력과 교류가 중요함을 반영한 것이다.

그동안 외교관계가 수립되어 있었지만 소련과 일본간의 경제관계는 만족할 정도로 진전되지 못했다. 1988년에 소·일간의 총 무역량이 약 60억불로 당시까지 최고 수준에 도달했지만 두 국가의 경제 규모나 해외 무역량으로 볼 때, 큰 비중을 차지할 정도는 되지 못했다. 이것은 두 국가들의 개별적인 해외 무역량과 양국간의 무역 수준과 비교해 볼 때 더욱 확실해진다. 실례로 1987년과 1988년에 있어 일본 총 해외 무역량중 소련과의 무역량이 차지한 비율이 1.3%에 불과했다. 반면 일본은 1988년의 경우 소련의 자본주의 국가들과의 무역에서 독일, 핀란드, 이탈리아, 프랑스에 이어 제5위국이 되었다.

더우기 소련의 입장에서 문제시되는 것은 <표 Ⅱ>에서도 나타난 바와 같이 일본과의 무역에 있어 역조 현상이다. 최근에 대일 무역 적자폭이 줄어들고는 있지만, 1975년 부터 소·일 무역에 있어서 불균형은 계속되었다. 이것은 부분적으로 양국간의 무역 상품 구조의 차이에서 비롯되었다. 즉 일본의 소련으로부터의 수입품은 연료와 원료(raw materials)가 대부분인데 반해, 대소 수출품은 대부분 공업 완제품들이다. 한편 일본의 입장에서 볼 때, 소련의 낮은 공업 기술과 국제무역 관행에서의 미숙 등이 양국간의 무역에 있어 불균형과 함께 저조한 무역량을 초래하도록 하는 장애요인들로 지적된다.[18]

소·일 경제관계에서는 양국간 무역 뿐만 아니라 시베리아 개발이 또한 중요한 관심사가 된다. 소련의 고르바쵸프 대통령은 과거와 달리 시베리아 개발에 특별한 관심을 표명해 왔으며, 그의 진전은 곧 아시아 공동체에로의 소련 진출을 위한 전제 조건으로 간주되고 있다.

이와 관련해서 소련은 1988년 「아시아·태평양 경제협력을 위한

---

18) 그중에 일본의 대소무역을 저해하는 요인으로 COCOM규제를 들 수 있다.

소비에트위원회」(위원장:프리마코프)를 조직했으며, 그밖에 블라디보스톡항의 개방과 더불어 소련 극동지역에 경제 특구 등을 설치하는 문제들을 검토하기 시작했다. 일본은 소련의 극동 및 시베리아 개발을 위한 중요한 파트너로 간주되었다. 그것은 일본이 시베리아 개발에 필요한 자본과 기술을 제공할 수 있는 필요한 조건을 갖추고 있기 때문이다.

이미 소련과 일본간의 시베리아 개발을 위한 경제협력은 1960년대 중반부터 이루어지기 시작했다. 1960년대 중반에 양국은 「소·일 경제실무회의」와 「소·일 경제합동위원회」 등을 설치하여 시베리아 개발에 대한 프로젝트를 추진하였다. 이중에는 산림 개발, 항만 건설, 펄프와 지프의 개발, 원료탄 개발, 석유 및 천연가스 탄광 등이 포함되어 있다. 그러나 전반적으로 소련 극동 및 시베리아 개발을 둘러싼 소련과 일본간의 경제협력은 큰 성과를 거두지 못했다. 그것은 대체로 두가지 이유들 때문이었다. 첫째는 소련 경제의 침체현상이었다. 1970년대 전반기에 소련 경제 성장율은 6%였으나, 후반기에는 3%로 떨어졌으며 GNP 성장도 같은 기간에 2.7%로 둔화되었다. 1986년에 소련의 GNP 성장은 2%로 떨어졌다.[19] 둘째는 양국가에 원활하지 못했던 정치적, 군사적 관계이다. 사실 양국간에는 영토 문제 등 미해결의 현안들이 남아있을 뿐만 아니라, 안보상에 있어서도 불안정한 관계가 지속되었다. 상호불신과 위협의 요소들이 상존해 있었던 것이다.

---

19) Myles L.C. Robertson, *op. cit.*, p. 78.

<표 Ⅱ> 소련과 일본간의 무역량

(단위:미화 백만불)

	소련의 수출	소련의 수입	전 체 량
1971	377.4	356.2	733.6
1972	381.7	433.9	815.6
1973	622.0	372.4	994.4
1974	905.7	777.5	1,683.2
1975	748.4	1,372.1	2,120.5
1977	853.4	1,444.4	2,297.8
1978	736.1	1,583.7	2,319.8
1979	944.4	1,653.5	2,597.9
1980	950.2	1,772.6	2,722.8
1981	816.8	2,212.7	3,029.5
1982	756.6	2,925.8	3,682.4
1983	828.5	2,175.5	3,004.0
1984	840.0	2,054.3	2,894.3
1985	928.0	2,287.0	3,215.0
1986	1,972.0	3,150.0	5,122.0
1987	2,352.0	2,563.0	4,915.0
1988	2,766.0	3,130.0	5,896.0

자료:*Foreign Trade of the USSR* (Moscow: Ministry of Foreign Trade)

Ⅳ. 신동북아 질서의 모색

1. 소련의 입장

동북아지역에서 전후에 형성된 냉전 질서를 변경시키려는데 적극적인 관심을 보이고 있는 것은 소련측이다. 소련은 고르바쵸프 등장 이후 페레스트로이카와 신사고 외교를 추진하면서 미국과 화해 관계를 형성하였고, 유럽에서 동서유럽의 대결 구조를 근본적으로 변경시켜 '하나의 유럽'을 형성시키는데 중요한 역할을 담당하였다.

<표 Ⅱ> 소련과 일본간의 무역량

(단위:미화 백만불)

	소련의 수출	소련의 수입	전 체 량
1971	377.4	356.2	733.6
1972	381.7	433.9	815.6
1973	622.0	372.4	994.4
1974	905.7	777.5	1,683.2
1975	748.4	1,372.1	2,120.5
1977	853.4	1,444.4	2,297.8
1978	736.1	1,583.7	2,319.8
1979	944.4	1,653.5	2,597.9
1980	950.2	1,772.6	2,722.8
1981	816.8	2,212.7	3,029.5
1982	756.6	2,925.8	3,682.4
1983	828.5	2,175.5	3,004.0
1984	840.0	2,054.3	2,894.3
1985	928.0	2,287.0	3,215.0
1986	1,972.0	3,150.0	5,122.0
1987	2,352.0	2,563.0	4,915.0
1988	2,766.0	3,130.0	5,896.0

자료:*Foreign Trade of the USSR* (Moscow: Ministry of Foreign Trade)

Ⅳ. 신동북아 질서의 모색

1. 소련의 입장

동북아지역에서 전후에 형성된 냉전 질서를 변경시키려는데 적극적인 관심을 보이고 있는 것은 소련측이다. 소련은 고르바쵸프 등장 이후 페레스트로이카와 신사고 외교를 추진하면서 미국과 화해 관계를 형성하였고, 유럽에서 동서유럽의 대결 구조를 근본적으로 변경시켜 '하나의 유럽'을 형성시키는데 중요한 역할을 담당하였다.

소련의 신사고 외교는 과거 소련이 추구해 왔던 대외 안보 및 전략과는 개념상에서나 실천적인 면에서 다같이 다른 성격을 갖고 있다. 그것은 더 이상 마르크스·레닌주의에 입각한 계급투쟁이나 국가들간의 현실주의적 권력 투쟁을 바탕으로한 안보개념을 추구하지 않는다. 그 대신 소련의 신사고 외교에서는 포괄적인 전세계적 수준에서 공동안보체계를 기본으로 하는 새로운 세계 질서의 형성을 목표로 하고 있다. 이것은 냉전시대의 이데올로기적, 군사적 대결구조를 중심으로 한 배타적 안보체제를 더 이상 유용하지 못할 뿐만 아니라 비현실적인 것으로 받아들인다.

소련측의 해석에 의하면 신사고 외교는 '인류 전체의 이익'을 추구하는 것으로 이해된다. 이런 시각과 인식에서 소련은 동북아질서의 변화를 모색하고 있다. 비록 구조적, 문화적 측면에서 상당한 차이가 있지만, 소련의 관심은 유럽에서의 화해 과정을 동북아지역에 적용시키려는 것이다. 우선 소련은 동북아지역에서도 미국과의 관계 개선을 통해 새로운 화해 질서를 구축하는 것이 가능할 것으로 전망하고 있다. 나아가 고르바쵸프 대통령은 갈등과 대립보다는 외교적, 경제적 측면에서 화해와 협력을 추구하는 신사고 외교를 통해 중국, 일본 및 한반도를 포함한 아시아 국가들과 관계정상화 및 관계개선을 도모할 수 있는 것으로 믿고 있다. 소련은 이미 중국과는 1989년 5월에 열린 정상회담을 통해 쌍방 관계를 정상화시키는데 성공했다.

우선 고르바쵸프 대통령은 동북아지역에서의 신질서 수립과 관련해서, 군사전략적 측면에서 일련의 요구와 제안들을 내놓았다. 첫째는 이 지역에서의 군사적 긴장완화와 신뢰 구축을 위한 일련의 조치들이다. 이와 관련해서 소련은 아프카니스탄으로부터 소련군의 철수, 극동 군사지역으로부터 소련 전투기의 20%정도 철수, 1991년까지 소련 극동지역으로부터 약 200,000명에 달하는 병력의 일방적 감축 그리고 소련 태평양 함대의 1/3정도 축소와 같은 조치들을 이미 취했거나 또는 취할 것을 공표했다. 더우기 소련은 동부지역으로부터 단거리 혹은 중거리 미사일들을 상당수 제거할

의도를 밝히기도 했다. 그 뿐만 아니라, 소련은 동북아지역에서 관계국들간의 해군력과 공군력의 동결이나 균형있는 군비 축소 및 군사 활동의 제한, 핵 보유 강대국들의 동북아지역에의 핵무기 추가 배치의 금지 등을 제안해 놓고 있다.

둘째는 소련이 동북아지역에서 다변적, 집단적 협력 레짐들을 확대해 나가려는 움직임이다. 소련은 동북아지역에는 유럽과 같이 지역 갈등을 관리하고 동시에 지역협력을 촉진시킬 수 있는 지역적 메카니즘이 없다는 점을 인식한 나머지, 군비 통제 및 군축에서부터 공동경제개발 및 환경보호에 이르기까지 광범위한 영역에 걸쳐 지역 협력을 증진시킬 수 있는 다변적인 제도적 메카니즘을 형성하려는 것이다.

이미 고르바쵸프 대통령은 1988년 크라스노야르스크 연설에서 「아시아·태평양지역 안보에 관한 협의기구의 창설」을 제안했다. 또한 최근에 세바르드나제 소련 외상은 블라디보스톡 연설에서 「전아시아 정상 회담」의 개최를 목표로 한 유엔에서의 「전아시아 외무 장관 회담」의 개최를 주장했다. 이런 일련의 제안들은 아직 구체화되지 않고 있지만, 소련이 동북아지역에서 종래에 추구해왔던 패권적 국제 질서에서부터 공동의 안전과 이익을 추구할 수 있는 다변적 협력 질서의 수립을 모색하고 있는 것으로 이해될 수 있다.

세째는 소련이 쌍무적 수준에서 동북아지역 국가들과의 경제적, 사회적 측면에서 관계 개선을 도모하고 있는 점이다. 이것은 소련이 극동 지역과 시베리아 지역의 개발을 위해서도 필요할 뿐만 아니라, 상호 의존성이 증대하고 있는 현대국제사회에서 그의 신사고 외교가 추구하고 있는 목표와도 일치하는 것이다. 이미 소련은 앞에서도 언급한 바와 같이, 중국과 관계정상화를 이룩했고 한국과도 외교관계를 수립했다. 명년에 예정되어 있는 고르바초프대통령의 일본 방문은 양국간의 관계개선에 획기적인 계기를 마련할 수 있을 것이다. 그리고 그러한 소련의 대외 정책은 점차 가시화되고 있는 동북아지역에서의 Soft Regionalism과도 보조를 맞추게 될 것이다. 경제적, 사회적, 문화적 제 측면에서 동북아지역에 위

치하고 있는 국가들간의 인적, 물적 교류와 협력이 계속 증대될 것으로 전망되며, 이런 추세는 결국 지역적 수준에서 국가들 간의 협력체제의 출현을 촉진시키게 될 것이다. 이 경우 동북아냉전체제에 바탕을 둔 동북아지역의 안보체제는 훨씬 더 용이하게 공동안보체제로 전환될 수 있을 것이다.

2. 일본의 입장

동북아지역의 신질서 모색과 관련해서 일본은 그의 입장을 아직 구체적으로 제시하지 않고 있다. 일본은 이 지역에서의 긴장 완화와 안정을 대외정책의 주요 목표로 설정하고 있지만, 소련의 신사고 외교와 같은 냉전적 대결 구조를 변경시키려는 적극적인 자세를 보이지 않고 있다. 오히려 고르바쵸프 대통령에 의한 신질서의 형성과 관련된 일련의 정책 이니셔티브들을 일본은 의구심을 갖고 수용하기를 주저하는 입장을 취하고 있다고 볼 수 있다.

일본은 아직 소련의 신사고 외교에 대한 신뢰감을 갖지 못하고 있으며, 여전히 소련으로부터 안보상 위협이 제거되지 않고 있는 것으로 판단하고 있다. 따라서 일본은 미국과의 안보체제를 그대로 유지하면서 소련의 적극적인 탈냉전적 외교에 수동적으로 대응하려는 움직임을 보이고 있을 뿐이다. 더우기 일본 정부는 계획된 대로 자위대의 군사력을 증강시키는데 관심을 두고 있다.

그러나 일본이 동북아지역에서의 신질서를 모색하는 소련의 신사고 외교에 대해 전혀 소극적으로만 대처하려 한다고는 말할 수 없다. 일본은 기본적으로 나까소네 전수상이 고르바쵸프 대통령과 만나 이야기한 것처럼 "쌍무적, 지역적 이해관계들을 균형화시키는 기초" 위에서 소련과의 관계나 동북아지역체계의 변화에 적응해 나가려는 입장을 취하고 있다.[20]

---

20) 이런 나까소네의 입장은 고프바초프의 크라스노야르스크연설에서 밝혀졌다.

따라서 일본은 소련과 쌍무적 관계에서 현안으로 남아있는 영토 문제나 평화조약 체결 문제를 해결하는 한편, 지역적 질서의 변화를 위해서도 점차 그 역할을 확대해 가야 할 것이다. 이미 일본은 소련과 정기 외상회담을 재개했으며, 이런 대화 채널을 통해 쌍방간 혹은 지역적 수준에서 제기되는 문제들을 해결하려고 하고 있다.

지난 9월 초에 동경을 방문한 세바르나제 소련 외상과 나카야마 일본 외상간에는 정례적인 외상 회담은 아니었지만, 소·일 두 나라 관계에서 주목할 만한 결정들이 이루어졌다. 그들은 이례적으로 이라크의 쿠웨이트 철수를 요구하는 공동 성명을 발표했으며, 또한 상호 군사훈련의 사전 통보, 군사요원의 교환 등 양국간 신뢰구축 조치를 위한 논의 기구를 설치할 것으로 합의했다.[21] 물론 세바르나제 소련 외상의 일본 방문에서는 내년에 있을 고르바쵸프 대통령의 일본 방문 계획이 결정되었다.

한편 일본은 국제 환경의 변화와 함께 그의 외교적 역할도 점차 확대시키려는 추세를 보이고 있다. 이것은 최근 일본 정부가 북한과의 관계개선을 도모하고 있는데서 잘 나타나고 있다. 일본은 한반도에서 남북한간에 비교적 긴장이 완화되고 쌍방간 대화가 재개되고 있으며, 또한 한·소 관계가 외교관계 수립에까지 진전됨에 따라 북한과의 관계 개선에 보다 큰 관심을 보이고 있는 것이다. 지난 9월 24일 가네마루 신 전 일본 부수상이 이끄는 자민당 대표단을 평양에 파견해서 쌍방간의 현안 문제들을 논의하도록 한 것은 매우 주목할 만한 일이다.

지난 3월 2일에 일본 의회에서 일본 외교정책의 방향과 관련해서 가이후 도시끼 수상은 일본은 대화나 협력을 통한 안정된 국제관계의 형성을 모색할 것이라고 말했다. 이는 앞으로 일본이 새로운 국제질서의 창조에 비교적 적극 참여하려는 의도를 갖고 있는 것으로 풀이해 볼 수 있다. 그러나 동북아지역의 신질서 모색에서

---

21) 『경향신문』, 1990년 9월 6일.

일본이 어느 정도로 적극적인 역할을 담당할 것인가 하는 문제는 미지수이다. 왜냐하면 일본외교의 특성은 지금까지 국제관계의 변화에 대한 수동적인 대응에 그쳐 왔기 때문이다.

V. 결 론

소련과 일본과의 관계는 그 자체가 동북아지역의 신질서 모색에 있어 중요한 의미를 갖는다. 왜냐하면 양국 관계의 진전 여하에 따라 동북아지역 질서의 양상이 달라질 수 있기 때문이다. 만약 양국간의 영토 문제 등 현안 문제 해결에 어떤 진전이 이루어지지 않을 경우, 소련의 신사고 외교는 동북아지역에서 탈냉전 체제의 구축에 실효를 거둘 수 없게 될 것이다. 바꾸어 말하면 동북아지역 전체의 구조적 개편이 불가피하게 될 경우, 소련과 일본간의 관계 개선은 필수적인 요소가 되며, 따라서 양국간의 현안 문제들도 어떤 형태로든 해결될 수 있을 것이다.

소련과 일본간의 평화조약이 체결되고 관계가 원활하게 진전된다면 동북아지역에 있어 외교적, 군사전략적 질서는 일층 더 화해와 협력에 바탕을 둔 다변적 지역주의 체제를 특징으로 변모하게 될 것이다. 그리고 어떤 구조와 기능을 갖든 지역적 협력을 증진시킬 수 있는 다변적 레짐들(Multilateral Regimes)이 출현하게 될 것이다.

그러나 소련과 일본간의 관계가 그렇게 쉽게 진전될 수 있을지는 의문이다. 여기에는 쌍무적 수준에서나 또는 지역적 수준에서 고려되어야 할 몇가지 요소들이 존재하게 된다.

첫째는 일본 자체나 동북아지역 체계의 안전에 대한 소련의 위협의 유무이다. 비록 고르바쵸프 대통령이 신사고 외교를 추구하고 있고 또, 그것이 소련 국내의 개혁 및 개방과 밀접히 연계되어 있다고 할지라도 일본인들이 소련의 군사적 위협이 사라졌다고 믿

일본이 어느 정도로 적극적인 역할을 담당할 것인가 하는 문제는 미지수이다. 왜냐하면 일본외교의 특성은 지금까지 국제관계의 변화에 대한 수동적인 대응에 그쳐 왔기 때문이다.

V. 결 론

소련과 일본과의 관계는 그 자체가 동북아지역의 신질서 모색에 있어 중요한 의미를 갖는다. 왜냐하면 양국 관계의 진전 여하에 따라 동북아지역 질서의 양상이 달라질 수 있기 때문이다. 만약 양국간의 영토 문제 등 현안 문제 해결에 어떤 진전이 이루어지지 않을 경우, 소련의 신사고 외교는 동북아지역에서 탈냉전 체제의 구축에 실효를 거둘 수 없게 될 것이다. 바꾸어 말하면 동북아지역 전체의 구조적 개편이 불가피하게 될 경우, 소련과 일본간의 관계 개선은 필수적인 요소가 되며, 따라서 양국간의 현안 문제들도 어떤 형태로든 해결될 수 있을 것이다.

소련과 일본간의 평화조약이 체결되고 관계가 원활하게 진전된다면 동북아지역에 있어 외교적, 군사전략적 질서는 일층 더 화해와 협력에 바탕을 둔 다변적 지역주의 체제를 특징으로 변모하게 될 것이다. 그리고 어떤 구조와 기능을 갖든 지역적 협력을 증진시킬 수 있는 다변적 레짐들(Multilateral Regimes)이 출현하게 될 것이다.

그러나 소련과 일본간의 관계가 그렇게 쉽게 진전될 수 있을지는 의문이다. 여기에는 쌍무적 수준에서나 또는 지역적 수준에서 고려되어야 할 몇가지 요소들이 존재하게 된다.

첫째는 일본 자체나 동북아지역 체계의 안전에 대한 소련의 위협의 유무이다. 비록 고르바쵸프 대통령이 신사고 외교를 추구하고 있고 또, 그것이 소련 국내의 개혁 및 개방과 밀접히 연계되어 있다고 할지라도 일본인들이 소련의 군사적 위협이 사라졌다고 믿

을 것이라는 가정은 이렵다. 이런 의미에서 소련으로서는 긴장완화와 신뢰구축을 위한 조치들을 계속 취해나갈 필요가 있는 것이다.

둘째는 일본의 대소관계는 미·일 안보체계와 불가피하게 연계되어 있다는 점이다. 사실 전후 미·일 안보체계는 어느 의미에서 소련의 위협에 대한 인식에서 비롯된 것이다. 또한 그것은 미국의 동북아지역에 대한 안보적, 전략적 이해관계에 기반을 둔 것이었다. 따라서 앞으로 소·일 관계의 진전은 미국의 동북아질서의 재편성에 대한 인식과 평가에 영향을 받게 될 것이다. 이는 전세계적 수준에서 미·소 관계의 진전 여하에 따라 소·일 관계가 달라질 수 있다는 것을 함축한다. 만약 미·소간의 화해 관계가 계속 확대된다면, 소련과 일본의 관계도 비교적 용이하게 진전될 수 있을 것이다.

세째는 동북아지역에서의 잠재적인 분쟁과 갈등의 해소 여부이다. 만약 동북아지역에서 어떤 분쟁이 발생할 경우, 그것은 곧 지역 내에서 긴장을 고조시킬 뿐만 아니라 주요 국가들간의 관계도 경화 내지는 악화시킬 수 있을 것이다. 그러한 대표적인 실례가 한반도 상황이다. 한반도는 아직도 동서 냉전의 갈등구조를 벗어나지 못하고 있으며, 상당한 정도로 분쟁의 잠재성을 내포하고 있기 때문이다.

따라서 한반도에서 평화 정착이 이루어지고 남북한간의 관계가 정상화되면, 그것은 곧 동북아지역의 안전을 유지하는데 기여하게 될 것이다. 그리고 그러한 한반도 상황은 최소한 간접적으로 소련과 일본간의 관계 개선에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

결국 소련은 신사고 외교의 구도하에서 군사력에 의거한 패권적 국제질서의 형성과 유지를 포기한 반면, 외교적, 경제적 수단을 통한 새로운 세계질서의 형성을 모색하고 있다. 이런 과정에서 소련은 중국과의 관계를 정상화시킨 이상 일본을 가장 중요한 상대자로 생각하고 있음이 분명하다. 그러나 일본은 아직도 소련의 그러한 입장을 완전히 신뢰하지 못하고 있으며, 또한 일본의 대소 접근에 있어서는 미국과의 관계를 포함한 지역적 이해관계를 무시할

수 없기 때문에 적극적인 대응책을 마련하지 못하고 있다. 따라서 내년에 있을 고르바쵸프 소련 대통령의 일본 방문은 매우 중요한 의미를 갖게 된다. 그리고 그의 방문은 소·일 관계의 진전 뿐만 아니라, 동북아지역질서의 변화에도 큰 영향을 미칠 수 있을 것이라는 점도 쉽게 예상해 볼 수 있다.

남북한간의 평화정착을 위한 법적·제도적 장치

李 瑞 恒*

Ⅰ. 머리말
Ⅱ. 평화정착의 정의
Ⅲ. 평화정착의 장치
Ⅳ. 평화정착을 위한 남북한의 제의
Ⅴ. 결론

Ⅰ. 머리말

남북이 분단된 이래 지난 40여년이상 첨예한 정치, 군사적 대결과 불신이 지속되어 온 한반도에 있어 통일에로 진일보하기 위한 남북평화체제 구축의 논의가 활발히 전개되고 있다. 특히 최근 역사적인 남북한 고위급(총리)회담의 순조로운 진행으로 남북평화체제구축의 문제는 보다 현실적으로 부각되고 있다. 남북고위급회담은 주요의제로서 정치, 군사적대결 해소방안을 다루고 있을 뿐아니라 다각적인 교류협력을 통해 남북관계 개선을 위한 상호관용의 분위기를 조성하고 있어 남북한간의 평화정착은 그 실질적 구현을 향한 전기를 맞고 있는 것으로 평가될 수 있다.

*외교안보연구원

흔히 남북한간의 관계를 법적으로 규정할 때 휴전협정체제하에 놓여 있다고 한다. 즉, 현단계의 남북한 관계는 한국전쟁의 정지를 의미하는 휴전협정이 체결된 이래 이 휴전협정의 제규정에 의해 규정되고 있는 것이다. 그러나 휴전협정은 적대행위의 한시적 정지로서, 영구적인 평화회복조치가 아닌 잠정적 조치에 불과하다는 점을 인식할 필요가 있다.

이와 함께 한국전쟁에 관한 휴전협정의 조인당사자가 UN군사령관을 한편으로 하고 북한과 중국을 다른 한편으로 하고 있음을 고려할 때 남북한간의 평화관계는 이 휴전협정에 의해 정립될수 없는 여러가지 문제점들을 안고 있다. 즉, 한반도의 평화상태는 남북한간의 합의를 전제로 하는 것이어야 하며 그럴때에 보다 현실적이고 실효적이 된다는 점이다.

돌이켜 보면, 한반도 평화정착을 위해 그동안 제시된 남북한의 제안은 설정하고 있는 목표에서 유사성을 내포하고 있지만 서로 다른 접근방법과 시각을 표출하고 있음을 부인할 수 없다. 남한은 대체로 남북한간의 평화체제확립을 전쟁위험제거 및 남북관계의 개선과 평화통일을 성취하기 위한 수단으로 이해하고 그 실현순서를 기본적으로 정치적 신뢰구축 → 군사적 신뢰구축 → 군사력 구조통제(군비감축)의 3단계를 상정하고 있는 반면, 북한은 결과로서의 평화체제 확립을 강조하고 군축문제의 일괄적이며 동시적인 실현방법을 내세우고 있다. 즉, 남한은 한반도 평화를 위협하는 군비경쟁이 남북한의 불신과 긴장의 결과에서 초래된 것으로 보고 상호불신제거와 긴장완화로부터 출발하는 단계적 접근방법을 강조하고 있는 반면, 북한은 분단자체가 문제의 근원이라는 점을 내세워 과정을 무시한 접근방법을 주장하고 있다.

남북한의 위와 같은 서로 다른 시각과 접근방법의 주장은 양측의 관계개선을 저해하는 가장 중요한 요인으로 지적되고 있다. 그러나 남북한이 표출하고 있는 평화체제구축에 대한 시각과 접근방법상의 차이는 자세히 살펴보면 대부분 본질적으로 절차적인 것이며 관련 지도자들의 정치적인 결단에 의해 해결될 수 있다는 사실

도 부인할 수 없다. 따라서 남북한간의 평화체제구축을 위해서는 양측이 과거 보여온 시각과 접근방법의 차이를 해소할 수 있는 목적의 신뢰구축조치가 요구되고 있으며 그러한 조치의 실천을 통해 남북관계가 개선될 수 있을 뿐 아니라 상호간의 유대가 강화될 수 있을 것이다.[1)]

한반도 평화체제확립에 대한 상이한 시각과 접근방법이 대립하는 현 상황에 있어서 가장 필요한 것은 기본적으로 남북한 관계를 규제하는데 도움이 될 수 있는 정치적, 법적인 장치들이다. 이러한 기본적인 정치적, 법적 장치들은 남북한간에 제기되고 있는 문제들을 평화적으로 해결하고 통일달성시까지 더욱 세련된 상호협력관계를 수립하는 데 도움이 될 것이다. 뿐만 아니라 이러한 장치들은 남북한과 주변 다른 국가들과의 관계를 우호적으로 전환시키는데 있어서도 괄목할만한 역할을 수행할 것이다. 한마디로 남북한관계를 기본적으로 규정하는 정치적, 법적인 장치없이 남북한 양측이 평화를 달성하고 통일을 향해 꾸준히 노력하기는 어려울 것이다.[2)]

이 연구는 한반도의 긴장을 완화하며 궁극적으로 한반도통일에 기여하기 위한 남북한간의 평화체제구축에 공헌할 수 있는 정치적, 제도적 또는 법적인 장치를 검토하고 이와 관련된 남북한의 최근 제의와 외국의 사례를 분석하는 것을 목적으로 한다.

---

1) 객관적인 입장에서 이러한 시각을 보여주는 대표적인 학자는 James E. Goodby이다. 그의 논문 "Confidence and Security Building in the Korean Peninsula: The Negotiating Agenda," a parper presented at the International Conference on Arms Control on the Korean Peninsula, October 10 −11, 1990(Seoul)참조.

2) Ibid., p. 4.

Ⅱ. 평화정착의 정의

1953년 수립된 휴전체제하에서 상호불신과 대립으로 점철되어온 남북한 관계에 있어서 평화정착을 위한 정치적, 제도적 또는 법적인 장치를 검토하기 위해서는 우선 먼저 목표로 상정하고 있는 평화의 구체적인 상태 — 즉, 특정한 정치적, 제도적 또는 법적 장치를 통해 이룩하려는 평화정착의 내용이 무엇인가에 대한 명확한 이해가 필요하다.

1960년 국제과학아카데미연맹에서 발간한 국제전문용어사전에 따르면 평화의 개념은 전쟁이 없는 상태 ("absence de guerre")로 정의되어 있다.[3] 이 개념하에서 평화는 전쟁의 위험이 없는 상태까지 포함하며 전쟁위험의 제거는 군비통제를 통해 이루어질 수 있다. 왜냐하면 군비통제는 어떻게 하면 전쟁을 방지하고 서로 신뢰하여 안전과 안정속에 평화공존할 수 있을까? 하는 물음에 대한 해답이기 때문이다. 전쟁위험을 제거하는 수단으로서의 군비통제는 적대하는 국가간에 상호의존하는 군사적 위협에 대해 전적으로 군비증강의 방법으로 대응하기 보다는 군사력의 운용과 구조의 통제를 통해 그 위협을 보다 제한·해소시킴으로써 기습공격과 전쟁발발의 위험을 제거하고 평화를 정착시키는 노력을 의미한다.

역사상 대부분의 전쟁발발은 잘못된 정보, 오해, 오산과 상호불신에서 비롯되어 왔다. 그러나 만일 각종 군사정보를 교환하고 부대이동이나 기동훈련과 부대 배치 상황 등 주요군사활동 등을 상대방에게 노출시키고 공개하여 감시, 확인케 하면 전쟁발발의 원인이 될 수 있는 오해, 오판, 불신의 소지를 제거할 수 있는 것이다. 이것을 가능케하는 방법이 곧 군사적 신뢰구축 조치로 불리는 부대이동 및 배치, 기동훈련과 관련된 군사력의 운용을 통제하는 것이다.

---

3) Wilhem G. Grewe, "Peace Treaties," in R. Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law,* Vol. 4(1982), p. 109에서 재인용.

군사력의 운용통제를 통해 군사적 신뢰가 어느정도 구축되면 좀 더 어려운 일인 군사력의 규모, 구조통제도 가능할 수 있게 될 것이다. 군사력의 규모와 구조를 통제하는 방안에는 군사력 증강의 동결제한 및 감축 등이 있다. 이러한 방안을 통해 군비경쟁을 지양하고 적정수준에서 군사력의 상호균형을 이룩하고 더 나아가서는 순수한 방위전력만 유지함으로써 군사적 안정을 기하고 전쟁위험을 제거할 수 있을 것이다. 군사적 대치와 군비경쟁이 지속되는 한 평화는 취약성을 가질 수 밖에 없으므로 군비통제를 통한 전쟁위험의 제거는 그 중요성을 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다.

그러나 평화의 개념을 단순히 전쟁이 없는 상태, 전쟁의 회피 또는 전쟁위험의 제거로 보는 것은 소극적인 평화접근방법이다. 단순한 전쟁의 회피 또는 전쟁위험의 제거는 평화라는 개념의 소극적인 절반(the negative half)이며 이것만으로는 평화라는 필요조건은 될 수 있으나 충분조건이 되기에는 미흡하다. 평화라는 개념의 적극적인 절반(the Positive half)은 적대당사자간에 정치, 경제, 문화등의 다각적인 방면에서까지 우호적인 관계를 수립하는 것을 포함한다.[4)]

따라서 평화는 전쟁의 부재라는 자연적 상태만을 뜻하는 것이 아니라 다방면에서의 협력관계수립까지를 포함한다. 이런 의미에서 볼때, 칸트의 표현대로 영속적이며 진정한 평화는 제도화되는 것이다.[5)] 다시말하면, 진정한 평화는 소극적 측면과 적극적 측면을 모두 포함해야 하며 그것은 전쟁의 원인제거뿐만 아니라 분쟁의 해결방법을 제시하고 당사자간의 관계를 더욱 적극적이고 조화적이며 상호협력적인 관계로 이끌어 갈 수 있는 제도적 장치까지를 내포한 상태를 의미한다.

이렇게 볼 때, 평화정착은 군사적 의미에서 상호안전과 신뢰를 구축하고 군사력 감축을 통해 균형을 이룩함으로써 긴장과 전쟁발

---

4) Ibid., pp. 109－110.
5) Ibid., p. 109에서 재인용.

발의 위험을 감소하고 공동의 안전보장을 실현하는 것 이외에도 정치, 경제, 문화 등 다방면에서 더욱 적극적이고 조화적이며 상호협력적인 관계가 수립된 상태까지를 포함한다. 따라서 진정한 평화는 그 달성목표로서 절대안보대신에 공동안보, 상호불신 대신에 상호신뢰, 군사력 불균형 대신에 군사력 균형, 공격전력 대신에 방어전력, 갈등과 대결체제 대신에 다방면에서의 협력과 협조체제의 실현을 상정하고 있는 것이다.[6]

지난 40여년간 상호불신과 대립으로 점철해 온 한반도의 사정을 감안해 볼 때, 이러한 진정한 평화체제의 수립을 통해서만이 전쟁위험을 제거하고 통일에로 진일보할 수 있음은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다.

Ⅲ. 평화정착의 장치

남북한간 평화체제로의 이행을 위해 도입될 수 있는 제도적 또는 정치적, 법적 장치들은 어떠한 것이 있는가? 즉, 적극적인 평화상태를 이룩하기 위한 장치는 무엇인가? 보다 구체적으로 말하면 남북한간의 관계를 기본적으로 규정하고 앞으로 남북한간에 제기되는 문제들을 평화적으로 해결할 뿐만아니라 통일달성시까지 더욱 세련된 상호협력관계를 수립하는데 도움이 될 수 있는 장치 또는 틀(framework)의 구체적 내용은 무엇인가?

남북한간의 현안문제가 토의될 수 있는 정치적, 법적 장치를 수립하기 위해서는 세계의 다른지역에서 경험했던 사례를 그대로 적용하기 보다는 한반도의 특수성을 감안하여 그동안 이루어졌던 남북한의 접촉과정으로 부터 얻어진 통찰력을 원용하는 것이 더욱

---

6) 임동원, "한반도의 군비통제는 시대적 요청이다." 한국논단 (1990. 7), p. 30.

발의 위험을 감소하고 공동의 안전보장을 실현하는 것 이외에도 정치, 경제, 문화 등 다방면에서 더욱 적극적이고 조화적이며 상호협력적인 관계가 수립된 상태까지를 포함한다. 따라서 진정한 평화는 그 달성목표로서 절대안보대신에 공동안보, 상호불신 대신에 상호신뢰, 군사력 불균형 대신에 군사력 균형, 공격전력 대신에 방어전력, 갈등과 대결체제 대신에 다방면에서의 협력과 협조체제의 실현을 상정하고 있는 것이다.[6]

지난 40여년간 상호불신과 대립으로 점철해 온 한반도의 사정을 감안해 볼 때, 이러한 진정한 평화체제의 수립을 통해서만이 전쟁위험을 제거하고 통일에로 진일보할 수 있음은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다.

Ⅲ. 평화정착의 장치

남북한간 평화체제로의 이행을 위해 도입될 수 있는 제도적 또는 정치적, 법적 장치들은 어떠한 것이 있는가? 즉, 적극적인 평화상태를 이룩하기 위한 장치는 무엇인가? 보다 구체적으로 말하면 남북한간의 관계를 기본적으로 규정하고 앞으로 남북한간에 제기되는 문제들을 평화적으로 해결할 뿐만아니라 통일달성시까지 더욱 세련된 상호협력관계를 수립하는데 도움이 될 수 있는 장치 또는 틀(framework)의 구체적 내용은 무엇인가?

남북한간의 현안문제가 토의될 수 있는 정치적, 법적 장치를 수립하기 위해서는 세계의 다른지역에서 경험했던 사례를 그대로 적용하기 보다는 한반도의 특수성을 감안하여 그동안 이루어졌던 남북한의 접촉과정으로 부터 얻어진 통찰력을 원용하는 것이 더욱

---

6) 임동원, "한반도의 군비통제는 시대적 요청이다." 한국논단 (1990. 7), p. 30.

타당할 것이다. 그러나 갈등당사국간에 서로 협상하여 성공을 보인 역사적 또는 외국의 사례는 남북한간에 현실적으로 적용될 수 있는 제도적, 법적 장치의 수립에 도움이 될 것이다. 역사적으로 이러한 범주에 속하는 대표적인 장치는 불가침선언(또는 협정)과 평화조약이다.

1. 불가침선언(또는 협정)

(1) 일반적 성격

불가침선언(또는 협정)은 관련 당사국간에 상호침략을 하지 않겠다는 하나의 약속이다. 불가침선언 또는 협정은 어떠한 행위를 직접 할 것을 부과하는 것이 아니라 침략이라는 특정한 행위를 하지 않을 의무를 부과하는 것에 있다. 따라서 불가침선언(또는 협정)의 핵심적 내용은 실제로 침략을 방지하는 것 보다도 서로 침략을 하지 않겠다는 평화의도를 확인함으로써 신뢰구축을 이룩하는데 중요한 의의가 있다. 특정한 행위를 하지 않겠다거나 또는 유예하겠다는 명백한 약속은 신뢰구축의 적절한 접근방법이며, 제도적인 측면에서 볼 때 정치지도자들이 불가침 선언 또는 협정의 결과로 믿음과 신뢰를 갖게 된다면 그 선언(또는 협정)은 신뢰구축조치(CBM)로서의 기능을 수행하게 되는 것이다.[7]

불가침에 대한 서로의 약속이 정치적 선언이 되느냐 아니면 조약과 같은 협정의 형태를 갖게되느냐 하는 문제는 법적 구속력(legalbinding force)의 부여여부에 달려있다. 일반적으로 선언이라는 명칭의 문서는 그 성격상 조약이 아닌 단순한 공동의사 및 의지표명과 같은 법적 구속력이 없는 정치적 합의인 경우가 많다.

---

7) James Macintosh, *Confidence and Security Building Measures in the Arms Control Process: A Canadian Perspective* (Ottawa: Department of External Affairs, 1985), p. 82

그러나 어떠한 문서가 조약인지 아니면 단순한 정치적 선언인지의 여부는 명칭에 의해 좌우되지 않으며 문서에 나타난 당사국의 의사, 문안상의 특징(법률적 문장인가 또는 선언적 문장인가의 여부 등), 그리고 발효조항등이 고려되어 판단되어야 할 것이다.[8)]

또한 어떠한 합의의 준수여부는 그 합의의 형태에 의해 좌우되지 않는다. 다시 말해, 조약이라고 해서 반드시 지켜지며 정치적 선언이라고 해서 효율적으로 준수되지 않는다고 볼 수 없는 것이다. 경우에 따라서는 정치적, 도덕적 구속력이 법적 구속력보다 더욱 강력할 수도 있다.

따라서 불가침선언 또는 협정은 문서의 형태에 관계없이 법적 구속력의 측면에서 볼때 커다란 차이는 없는 것이 일반적인 평가이다. 즉, 불가침을 담보하는 것은 상호간의 약속인데 침략이라는 초법적인 행위를 자행함에 있어 법적인 약속이기 때문에 억제되고 정치적인 약속이기 때문에 억제되지 않는다는 것은 상상할 수 없는 것이다. 한마디로 불가침약속의 법적 또는 정치적 성격여부는 효력의 측면에서 아무런 차이를 유발하지 않으며 다만 체결에 관한 국내법상의 절차가 다를 뿐이다. 일반적으로 현대국가에 있어서 상당수의 협정 (즉, 조약)은 의회의 동의를 필요로 하는 반면 정치적 선언은 그러한 과정이 요구되지 않는다는 것이다. [9)]

불가침에 대한 합의는 그것이 선언이 되었건 또는 협정이 되었건 본질적으로 서로 침략을 하지 않겠다는 약속이므로 그 주요내용은 침략을 금지하는 조치 — 예를 들면, 무력사용금지(Non-Use of Force), 무력의 선제사용금지(No First Use of Force) 또는 핵무기, 생화학무기와 같은 특정무기의 선제사용금지(No First Nuclear or Chemical Warfare Use) 등이 핵심을 차지한다.[10)]

---

8) Jorg M. Mossner, "Non-Aggression Pacts," in R. Bernhardt(ed.) *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. 4(1982), p. 34

9) Ibid., p. 37.

10) Macintosh, *Confidence and Security Building Measused in the Arms Control Process*, p. 82.

한마디로말해, 불가침선언(또는 협정)은 적대당사자간에 평화의도를 확인함으로써 신뢰구축을 이룩하는데 중요한 의의가 있다. 그러나 이미 언급한 바와 같이 이러한 합의는 단순한 약속에 지나지 않으므로 이른바 신빙성의 문제(credibility problem)를 제기한다. 즉, 불가침선언은 합의당사자의 군사적 능력을 감소시키거나 제어하는 어떠한 실질적 조치도 포함하고 있지 않으며 침략을 하지 않겠다는 약속에 대한 검증방법이 없으므로 약속파기시 아무런 대책이 없다는 것이다. 또 불가침선언은 그 성격상 어떠한 행위를 직접 할 것을 부과하는 것이 아니라 행위를 하지 않을 의무를 부과하는 특성에 따라 아무런 기회비용이 들지 않으므로 정치적 목적을 위한 도구로 쉽게 이용될 수 있는 가능성도 있다. 다시말해, 불가침선언은 상대방의 신뢰를 얻어 오히려 상대방의 경계심을 이완시키고, 상대방을 교란시킬 선전목적으로 오용될 가능성이 높은 것도 문제점으로 지적되지 않을 수 없다.

(2) 역사적실례

역사적으로 국가간의 불가침합의는 제1차 세계대전후 본격적으로 대두되기 시작하여 1920－39년의 기간중 전성기를 맞은 것으로 기록되어있다. 이때의 불가침합의는 대체로 협정(즉, 조약)의 형태를 띄우고 있으며 이 기간중 불가침협정이 국제사회에서 보편화된 이유는 대체로 다음과 같은 3가지 측면에서 설명될 수 있다.

첫째, 제1차 세계대전의 경험으로 국제평화체제 구축노력이 진행되었으며 평화체제의 근간으로 국가간 무력침략의 금지와 분쟁의 평화적 해결의무가 강조되었다. 이러한 노력은 1928년 이른바 不戰條約(universal non-agression pact)으로 불리는 Kellog-Briand 협약의 체결로 구체화된 바 있다.

둘째, 제1차 대전의 결과로 전전의 국경이 변경되자 이로부터 야기된 불안정한 국제관계 － 특히, 독일의 서부국경과 관련된 갈등을 해소하기 위한 목적으로 다수의 불가침 협정이 체결되었다(예: Locarno조약). 즉, 영토관계의 현상유지를 위해 무력을 통해

변경될 가능성에 대한 관련국의 불안을 해소하고 신뢰를 구축하는 수단으로 불가침협정이 이용되었던 것이다.

셋째, 1920－39년 기간중 불가침협정을 가장 적극적으로 이용한 국가는 소련인바, 소련은 1917년 사회주의혁명이후 혁명의 결과로 수립된 사회주의 국가의 존재에 대한 주변국가의 불안을 무마하고 신뢰를 얻기위한 수단으로 불가침협정을 이용했던 것이다.[11]

제2차 세계대전이후 유엔이 창설되자 국제사회에서 불가침협정의 체결은 거의 자취를 감추게 되었다. 그 이유는 무엇보다도 먼저 유엔헌장의 제2조 4항은 국제관계에 있어서 무력의 사용 및 위협을 일체 금지하고 있을 뿐 아니라 제6장에서 분쟁의 평화적 해결의무, 그리고 제7장에서 헌장 제2조4항의 위배시 제재조치등을 규정하여 국제사회에서 어떠한 불가침협정보다도 완벽하게 평화(즉, 불가침)를 보장하고 있기 때문이다. 또한 불가침 원칙은 유엔헌장규정에 상관없이 이미 국제관습법으로 확립되었으므로, 더 이상 별도의 불가침협정체결은 필요가 없게 된 것이다.

이외에도 2차대전 이전의 불가침협정이 대부분 완벽하게 준수되지 않았던 사실도 불가침협정의 퇴색과 깊은 관련을 맺고 있다. 뿐만 아니라 대부분의 불가침협정이 거짓으로 상대국의 신뢰를 얻거나 또는 경계심을 이완시키기 위한 정치적 목적으로 이용되었던 사실도 2차대전이후 불가침협정이 사라지게 된 주요 배경이 되고 있다.

요약하건대, 불가침선언(또는 협정)은 침략을 하지 않겠다는 하나의 약속에 불과하며 그 약속의 준수에 대해서는 아무런 보장대책이 없다. 그러나 당사국들이 불가침선언 또는 협정의 결과로 믿음과 신뢰를 갖게 된다면 그것은 신뢰구축조치로서의 기능을 수행하게 되는 것이다. 따라서 불가침선언(또는 협정)은 무력사용을 억제해 줄 수 있는 실질적 장치로서가 아니라 상호 불가침약속의 교환을 통해 신뢰를 구축해 나가는 촉매제로서 이용될 수 있는 것이다.

---

11) Mossner, "Non-Aggression Pacts," p. 36.

2. 평화조약

평화조약(peace treaty)은 양국간 또는 다수국간에 발생한 전쟁상태를 종식하고 평시의 정상적 관계를 회복하며 또한 이에 관한 기본적인 조건을 규정하는 조약이다.[12] 평화조약의 가장 중요한 목적은 전쟁상태의 종식에 있으며 정상적인 외교관계를 회복시키는 것도 평화조약의 중요한 기능중의 하나이다. 이렇게 전쟁을 종식시키고 국가간의 관계를 정상적으로 회복시키는 문서는 그 명칭이 무엇이든 모두 평화조약이며 경우에 따라서는 agreement, accord, pact, act, statute 등의 명칭이 사용되기도 한다.

그러나 평화조약이 전쟁을 종식시키는 유일한 수단은 아니며, 전쟁을 종식시킬 수 있는 것은 다른 여러가지 방법이 존재한다. 15세기말이래의 전쟁과 평화조약과의 관계를 조사한 Quincy Wright는 과반수미만의 전쟁이 공식적으로 평화조약에 의해 종결되었다고 결론짓고 있다.[13] 대체로 전쟁의 종료방식에는 (1) 적대행위의 중지 (2) 전쟁상태종료의 일방적 선언 (3) 정복 (4) 관계정상화수립 (5) 평화조약의 체결등이 있으며, 그중 평화조약의 체결은 가장 일반적이고 또 가장 만족스러운 전쟁의 종료방법으로 꼽히고 있다. 왜냐하면 평화조약은 적대 교전당사자의 주장과 이익을 비교적 명확한 용어로 명백히 정리할 수 있기 때문이다.[14]

일반적으로 평화조약에 의한 전쟁종료의 경우 우선 먼저 휴전이 행해진 다음에 평화조약이 체결된다. 전쟁은 이 평화조약에 의해 정식으로 종료되며 평화관계가 회복된다.

평화조약은 조약을 체결하는 경우와 마찬가지로 체약국이 각각 전권대표를 임명하며, 전권위임장은 상호간에 상대국 전권대표에

---

12) Robert L. Bledsoe and Boleslaw A. Boczek, *The International Law Dictionary*(Santa Barbara, CA: ABC-Clio, 1987), p. 385.

13) Quincy Wright, *A Study of War*, 2nd ed. (Chicago: University of Chicago Press, 1965).

14) 김명기, "한국평화조약체결의 가능성," 방위연감(1989), p. 401.

게 제시하여 사열을 받는다. 전권은 각국의 원수가 임명하는 것이나, 원수 스스로 자국을 대표하여 강화의 체결에 임하는 경우는 자기 고유의 권한으로 행한다.

평화조약은 일반조약과 마찬가지로 정문조항을 규정하고 조약발효에 관하여 규정한다. 2국간 조약은 비준서의 교환에 의해, 다수국간 조약은 그 기탁에 의해 실시된다.

평화조약의 사례로서는 벨사이유조약(독일과 연합국간:1919. 6. 28 서명, 1920. 1. 10 발효), 상제르만조약(오스트리아와 연합국간:1919. 9. 10), 트리아농조약(헝가리와 연합국간:1920. 6. 4), 누이이조약(불가리아와 연합국간:1919. 11. 27), 세부르조약(터키와 연합국간:그러나 케말파샤혁명정부의 반대로 비준되지 않았으며 그후 1923. 7. 24 로잔느 평화조약을 체결함), 일본과 연합국간의 샌프란시스코평화조약(1951. 9. 8 서명, 1952. 4. 8 발효), 1979년의 이집트와 이스라엘간의 평화조약등이 대표적이다.

3. 유럽의 사례

칸트의 표현대로 진정한 평화는 제도화에 의해 이루어질 수 있으며 불가침 선언(또는 협정)과 평화조약은 평화제도화 장치의 대표적 예이다. 최근 유럽에서의 몇가지 협정은 이 두가지 평화제도화장치의 중심내용을 원용하여 성공을 거두고 있으므로 한반도에 시사하는 바가 크다.

(1) 서독의 동방조약(Ostverträge)과 동·서독간 기본조약

1970년대 초반 동방정책의 추진에 따라 서독이 소련을 포함한 동구 사회주의 국가들과 체결한 이른바 동방조약으로 불리는 일련의 조약들은 적극적인 평화상태를 이룩하기 위한 불가침협정의 몇가지 중요한 요소들을 포함하고 있다. 즉, 서독은 1970년부터 1974년에 이르기 까지 소련, 폴란드, 체코슬로바키아 등 동구사회

주의 국가들과 관계정상화조약을 체결했는데 이들 조약들은 불가침을 특별히 규정하기 위해 그들 상호관계에 있어서 무력사용포기 약속에 관한 조항을 포함하고 있을 뿐만 아니라 분쟁의 평화적 해결의무와 현존 국경선을 상호인정하는 조항을 담고 있다.[15] 이들 조약들은 서독이 동구사회주의 국가들과 관계를 개선 — 즉, 정상화하는 목적에 충분히 이용되었음은 두말할 필요도 없다. 실제로 이들 조약에 따라 서독은 소련, 폴란드, 체코슬로바키아와 외교관계를 수립하고 경제교류를 증진해 나갔으며 동구권국가들과 관계를 개선한 바탕위에서 UN에도 동독과 함께 가입하게 된 것이다.

서독이 동구사회주의국가들과 체결한 일련의 조약중 특히 동독과 맺은 동·서독간 관계에 관한 기본조약은 동·서독간에 놓여있는 장애를 제거하는 과정에 있어서 시발점구실을 했음은 널리 알려진 사실이다. 1972년 12월 21일 서명되어 그 다음해에 발효됨으로써 동·서독 관계개선의 모체가 된 동·서독간 기본조약에는 다음과 같은 주요내용이 포함되어 있다.

(전문) 평화유지의 책임, 경계선 및 영토의 불가침성, 유럽국가 현존 국경선 및 주권인정, 양독간의 무력행사포기, 역사적 현실과 관념 차이 인정, 인간의 복지를 위한 두 독일국가의 협력

(1조) 독일연방공화국과 독일민주공화국간 동등한 자격원칙하에 정상적인 우호 인근국가로서의 관계개선

(2조) 모든 국가의 주권, 독립, 자립, 국경선, 자결권, 인권 동등대우 등 유엔헌장에 명시된 목적과 원칙인정

(3조) 분쟁문제는 평화적인 방법으로 해결, 무력에 의한 위협이나 무력사용포기

(4조) 국가문제에서는 어느 한 국가도 다른국가를 대표할 수 없음

(5조) 유럽평화, 안보, 협력 기여, 병력 및 군비축소노력, 핵무기 및 대량학살무기 제한 협조

(6조) 독립과 자결권 인정

---

15) 서병철, 통일을 위한 동·서독관계의 조명(서울:지식산업사, 1988), p. 151.

(7조) 실질적, 인도적 문제 규정, 경제, 학술, 기술, 교통 법적 교류, 우편·통신, 건강, 문화, 체육, 환경보호협정 체결

(8조) 양국 정부 소재지에 상주대표부 설치

(9조) 기존 양자·다자조약과 합의사항의 존속

(10) 본조약은 비준이 필요하며, 이에 관련된 문서교환으로 발효됨

한마디로 동·서독간 기본조약은 민족적 문제를 포함한 근본적 문제에 대하여 두 독일국가간의 관계에 관한 기본원칙을 설정하고 이 원칙에 따라 관계를 정상화시켜 나간것이다. 이 기본조약의 가장 중요한 핵심은 양독정부가 문제해결을 위해 무력을 사용하지 못하게 한 조항(제3조)이며 독일영토내에 존재하는 2개의 실질적 국가사이에서 발생하는 적대관계를 해소하기 위한 기본원칙들을 설정했다는 점에 큰 의의가 있다. 다시말하면, 기본조약은 양독 국민의 실제적인 많은 생활의 분야에서 단계적으로 상호협력을 확대하기 위한 전제조건을 마련한 것이다. 이러한 목적을 위하여 이 조약은 계속적으로 세부협정과 조약 및 합의사항을 협의하기 위한 후속적인 교섭을 해야 한다고 규정하고 있다. 특히 쌍방은 관계정상화의 일환으로 실제적이고 인도적인 여러 문제를 논의해야 한다는 사실도 명시하고 있다.

이와 같은 기본조약은 동·서독간에 상호 의존적이고 계속하여 서로 관련되는 문제들을 협의하고 이에 대한 의무이행을 하는데 필요한 지침을 제공하고 있다.[16]

동·서독 기본조약의 성격은 1974년 12월 5일 야당소속의원등의 질의에 대한 서독연방정부의 답변에서도 명확히 나타난다. 서독정부는 기본조약의 4가지 성격을 밝히는 가운데 기본조약은 "독일분단의 영구고정화를 방지하는데 필요한 합의와 조치를 달성하려는 장치"이며, 근본적으로 "특수한 양독문제의 극복을 긴장완화 및 협력을 위한 국제적 노력과 연결시키는데 필요한 기본전제를 마련하고, 따라서 두 독일간의 전반적인 긴장완화를 위해 특별한

16) Ibid., p. 38.

기여를 하게 될 것"이라고 발표한 바 있다.[17] 그리하여 이 조약의 체결결과, 서독과 동독사이에는 정부간 대화가 증진되었고 활발한 인적·물적교류가 이루어지기 시작한 것이다.

특히 기본조약이 체결된 이후 두 독일국가간의 관계정상화 및 관계확대를 위한 중요한 정치적이고도 실제적인 계기는 1974년초 상주대표부가 설치됨으로써 조성되었다. 양독간의 상주대표부설치는 기본조약 제8조의 합의사항이지만 상주대표부 설치이후 기본조약의 여러가지 법적인 후속조치(즉, 제7조에 규정된 다방면의 협정체결)를 다룰 수 있는 본격적인 동·서독간의 정부간 협의가 개시된 것이다.

기본조약의 체결과 함께 동·서독간에 존재하는 장애를 제거하고 관계정상화를 이룩하는 데 공헌한 장치로는 정상회담의 역할도 간과될 수 없다. 동·서독간의 정상회담은 1970년에 두차례 개최되었으며 1981년에 제3차, 1987년에 제4차 회담이 각각 개최되었다. 초기의 두차례 정상회담자체로서는 구체적인 결실을 가져오지 못했으나 이를 바탕으로 실무자급 협상이 급진전되어 1972년 12월 양독간의 관계정상화를 명문화한 기본조약이 체결되었으며 이어 인적·물적교류의 증진과 관계된 교통조약이 합의되고 1978년 11월에는 국경선에 대한 분쟁을 종식시킨 국경선의정서가 체결된 것이다. 더 나아가서는 동·서독의 유엔 동시가입 및 양국 수도에서의 상주대표부설치도 정상회담으로 인해 길이 열리게 된 것이다.

요약하건대, 동·서독은 1980년대말까지 4차례에 걸친 정상회담을 통해 분단국간 협력할 수 있는 의제와 분야를 토론·합의함으로써 평화정착을 위한 관계발전을 이루어 나갔으며 이를 바탕으로 1990년 10월 3일 역사적인 독일통일의 위업을 달성한 것이다.

(2) 헬싱키 최종합의서

1973년부터 1975년까지 개최된 유럽안보협력회의(Conference on

---

17) Ibid., pp. 38－39에서 재인용.

Security and Cooperation in Europe:CSCE)를 통해 채택된 헬싱키 최종합의서(Helsinki Final Act)도 무력사용을 금지하고 나토와 바르샤바조약기구로 대표되는 동·서 양진영간의 대화증진과 활발한 인적·물적교류실현 등 관계개선의 기반을 제공했다는 점에서 실제적인 평화제도화 장치의 하나로 간주될 수 있다.

본래 헬싱키 최종합의서 채택의 모체가 된 유럽안보협력회의는 1966년 루마니아 수도 부카레스트에서 열린 바르샤바조약기구 수뇌회담에서 공식 제기되어 「유럽의 평화 및 안보강화를 위한 선언」을 통해 나토측에 제안되었다. 바르샤바조약기구측은 이 선언을 통해 나토 및 바르샤바조약기구의 해체, 전유럽경제공동체의 창설과 함께 동구의 현상유지(status quo)인정을 위한 유럽안보회의의 개최를 제의했는데 당시 소련의 진정한 의도는 2차대전이후 유럽에서 확보한 기득권, 즉 동구사회주의국가들에 대한 헤게모니 인정과 궁극적으로 중립화를 염두에 둔 2개의 독일현실을 서방으로부터 인정받는 것이었다. 바르샤바조약기구측의 회의개최 제의는 1967년 칼로비 바리(Karlovy Vary)에서 열린 유럽공산당대회에서도 반복되었으며 이는 "유럽인을 위한 유럽"(Europe for Europeans) 형성을 표명한 대서방 소련 외교정책의 기본노선을 반영하는 것이었다.

서방국가들은 당초 동구에 대한 소련의 지배적인 입지를 공고히 할 의도인 전유럽안보회의 개최제의에 별다른 관심이 없었으나 1972년 5월 닉슨대통령의 모스크바방문을 계기로 의회의 압력에 따라 미국이 제의한 중부유럽에서의 상호균형감군협상(MBFR: Mutual and Balanced Force Reduction)에 대한 소련의 참여와 NATO회원국인 미국·카나다의 동등한 참가, 인권문제의 의제포함 등을 조건으로 유럽안보협력회의에 참여할 것을 결정했다.[18]

그러나 물론 유럽안보협력회의 개최에 이르기까지 우호적인 국

---

18) Coit D. Blacker and Gloria Duffy(eds.). *International Arms Control: Issues and Agreement*(Stanford: Stanford University Press, 1984), p. 295.

제적 분위기를 조성한 중요한 배경으로는 이미 언급한 서독의 동방정책추진에 따른 동방조약의 체결을 빼놓을 수 없다. 서독은 1969년 11월 25일 폴란드에게 오데르-나이세 국경문제에 대한 회담개최를 제의했고, 또 같은해 11월 핵확산금지조약(NPT)에 조인함으로써 소련과 동구사회주의권국가의 서독에 대한 핵공포증을 해소시켜주고 이를 계기로 독-소불가침조약(1970. 8. 12), 독-폴란드 불가침조약(1970. 12. 7)을 거쳐 1972년 12월 21일 동·서독 관계기본조약을 체결하여 동·서 양진영간의 상호접근 분위기조성에 공헌했던 것이다.

알바니아를 제외한 전유럽국가와 미국·카나다 등 35개국(NOTO 16개국, 바르샤바조약기구 7개국, 비동맹 및 중립국 12개국)이 참가한 유럽안보협력회의는 1973년 7월 3일 헬싱키에서 개막되어 1973년 9월 18일부터 1975년 7월 21일까지 제네바에서 속개되었으며 1975년 8월 1일 헬싱키에서 최종합의서를 채택한 것이다.

유럽안보협력회의의 결론문서에 해당하는 헬싱키 최종합의서는 정치·경제·사회·안보 등 모든 분야에서의 국가간 협력문제를 망라하고 있으며 영역으로 불릴 수 있는 3개 주요 바스켓(basket)으로 구성되어 있다. 첫번째 바스켓은 「국가간의 관계에 관한 10대 원칙」과 신뢰구축·군축을 포함한 유럽안보문제, 두번째 바스켓은 경제·통상·과학기술·환경분야에서의 협력, 그리고 세번째 바스켓은 인도주의적 접촉, 정보의 자유로운 전파, 교육·문화의 교류 등을 다루고 있다.

구체적으로 국가간의 관계에 관한 10대 원칙은 첫째, 주권의 평등과 존중, 둘째, 무력에 의한 위협 또는 사용의 억제, 셋째, 국경불가침, 넷째, 영토고권의 존중, 다섯째, 분쟁의 평화적 해결, 여섯째, 내정불간섭, 일곱째, 기본적 자유와 인권의 존중, 여덟째, 인민의 평등과 자결권, 아홉째, 국가간의 협력의무, 그리고 끝으로 국제법의무의 성실한 이행 등을 열거하고 있다.

헬싱키 최종합의서는 제2차 세계대전이후 설정된 유럽각국가간의 국경선을 처음으로 인정하고 무력불사용원칙에 기반한 국가간

행동의 지침을 제시하며, 동·서 양진영간 접촉에 대한 포괄적이고도 기본적인 틀(framework)을 제공했다는 점에서 제2차 세계대전의 「대리 평화조약」에 비유되고 있다.[19] 뿐만 아니라 헬싱키 최종합의서는 CSCE참가국간에 합의하여 시행하고 있는 재검토과정(review process)로 인하여 현상유지의 고착화를 목표로 한 문서라기보다는 새로운 유럽질서의 구축이라는 변화를 위한 기본합의사항을 담은 문서로 간주되고 있다.

헬싱키 최종합의서가 채택된 이후 후속회의를 거쳐 이 합의서의 내용을 강화한 스톡홀름협약이 1986년 채택되었으며[20] 1989년부터는 CSCE의 틀 안에서 유럽의 군사적 대치위험을 감소하고 안정을 이룩하기 위한 재래식 군비감축협상(즉, Conventional Forces in Europe: CFE)과 보다 세련된 신뢰안보구축조치(CSBM)를 마련하기 위한 협상이 진행되고 있다. 이렇게 볼때, 헬싱키 최종합의서는 동·서 양진영간에 놓여있는 장애를 제거하는 과정에 있어서 시발점의 역할을 충실히 수행한 것이다.

Ⅳ. 평화정착을 위한 남북한의 제의

이제까지 「한반도의 평화정착」을 위해 남북한이 발표한 제안중 법적·제도적 장치의 범주에 포함될 수 있는 것은 불가침선언(협정포함)과 평화협정을 들 수 있다. 이와 관련한 각각의 제의와 구체적 내용은 다음과 같다.

---

19) John J. Maresca, "Helsinki Accord, 1975," in Alexander L. George, Philip J. Farley and Alexander Dallin(eds.), *U. S. -Soviet Security Cooperation: Achievements, Failures, Lesson* (Oxford: Oxford University Press, 1988) p. 106.

20) 스톡홀름협약은 어떠한 경우에도 무력에 의한 위협이나 사용을 금지하는 10개 원칙을 채택하고 있으며 각종 군사활동을 노출시키고 확인감시하는 의무적인 조치들을 포함하고 있다.

행동의 지침을 제시하며, 동·서 양진영간 접촉에 대한 포괄적이고도 기본적인 틀(framework)을 제공했다는 점에서 제2차 세계대전의 「대리 평화조약」에 비유되고 있다.[19] 뿐만 아니라 헬싱키 최종합의서는 CSCE참가국간에 합의하여 시행하고 있는 재검토과정(review process)로 인하여 현상유지의 고착화를 목표로 한 문서라기보다는 새로운 유럽질서의 구축이라는 변화를 위한 기본합의사항을 담은 문서로 간주되고 있다.

헬싱키 최종합의서가 채택된 이후 후속회의를 거쳐 이 합의서의 내용을 강화한 스톡홀름협약이 1986년 채택되었으며[20] 1989년부터는 CSCE의 틀 안에서 유럽의 군사적 대치위험을 감소하고 안정을 이룩하기 위한 재래식 군비감축협상(즉, Conventional Forces in Europe: CFE)과 보다 세련된 신뢰안보구축조치(CSBM)를 마련하기 위한 협상이 진행되고 있다. 이렇게 볼때, 헬싱키 최종합의서는 동·서 양진영간에 놓여있는 장애를 제거하는 과정에 있어서 시발점의 역할을 충실히 수행한 것이다.

Ⅳ. 평화정착을 위한 남북한의 제의

이제까지 「한반도의 평화정착」을 위해 남북한이 발표한 제안중 법적·제도적 장치의 범주에 포함될 수 있는 것은 불가침선언(협정포함)과 평화협정을 들 수 있다. 이와 관련한 각각의 제의와 구체적 내용은 다음과 같다.

---

19) John J. Maresca, "Helsinki Accord, 1975," in Alexander L. George, Philip J. Farley and Alexander Dallin(eds.), *U. S. -Soviet Security Cooperation: Achievements, Failures, Lesson* (Oxford: Oxford University Press, 1988) p. 106.

20) 스톡홀름협약은 어떠한 경우에도 무력에 의한 위협이나 사용을 금지하는 10개 원칙을 채택하고 있으며 각종 군사활동을 노출시키고 확인감시하는 의무적인 조치들을 포함하고 있다.

1. 북한의 제의와 내용

북한의 불가침과 평화협정에 대한 제의는 대체로 시기적으로보아 (1) 1955년에서 1962년까지의 무력불행사제의, (2) 1962년에서 1973년까지의 남북한간 평화협정제의, (3) 1974년부터 1983년까지의 미·북한 평화협정 체결제의 (4) 1984년부터 미·북한 평화협정－남북한 불가침조약채택제의 그리고 (5) 최근 남북총리회담에서의 불가침선언 채택제의로 분류될 수 있다.

(1) 무력불행사제의(1955－62)

무력불행사제의는 1955년 8월 14일 「8·15해방 10주년 기념대회」에서의 김일성연설에서 처음으로 발표되었는데, 김일성은 남북간의 불신임과 긴장상태를 제거하기 위하여 상호 상대방을 반대하는 어떠한 무력행사도 하지 않고 평화적 방법에 의한 통일의무를 한민족과 전세계인민들 앞에 선포할 것을 제의했다. 북한은 이후 1956년 5월 31일 조선인민군병력축소에 대한 북한정부 성명, 1956년 11월 7일 한국 민의원과 전체 남한 사회계에 보내는 북한최고회의 서한, 1959년 10월 26일 부수상 남일이 최고인민회의 제2기 제6차 회의에서의 보고, 1960년 8월 14일 8·15해방 15주년 경축대회에서의 김일성연설에서 상호 무력불사용을 공포할 것을 제의했다. 이 무력불사용에 관한 제의는 경우에 따라 남북한 군대의 최소한도 축소, 북한무력의 8만명 축소 또는 남북한군축의 10만이하로의 축소와 함께 외국군대의 철수를 내용으로 하는 것이다.

(2) 남북한 평화협정제의(1962－73)

북한의 무력불행사제의는 1962년을 기준으로 남북간 평화협정제의로 바뀌게 된다. 김일성은 1962년 10월 23일 최고인민회의 제3기 1차회의에서 연방제를 제의함과 동시에 남북간 평화협정 체결을 제의했으며, 1963년 9월 8일 북한정권창건15주년 기념대회에서 최고인민회의 상임위원장 최용건이 평화협정 － 즉, 미군철수를

조건으로 상호 상대방을 공격하지 않을 것에 대한 협정을 체결할 것을 제의했음을 보고했다. 1963년 11월 22일 북한정부 비망록에서 나타나는 바와 같이 평화협정에는 한국에서 모든 외국군대가 철수하는 조건으로 남북 군대를 각각 10만 또는 그 이하로 축소하는 것과 남북 당국이 상호 무력행사를 하지 않을 것을 내용으로 하는 것이다.

70년대에 들어와서도 북한은 계속하여 평화적 통일, 무력불행사를 보장하는 남북간 평화협정을 체결할 것을 제의했으며, 이러한 주장은 1973년까지 계속된다.

(3) 미·북한 평화협정 제의(1974－83)

1973년 한국의 박대통령이 6·29선언을 행한데 대하여, 북한은 이를 비난하고 1974년 3월 25일 최고인민회의가 미국 의회(상하원)에 편지를 보내, 미국과의 직접 평화협정 체결을 제의했다. 즉, 한반도에는 중국인민 지원군은 이미 철수했으며 UN군으로 남아있는 군대도 미군 뿐이라는 점, 그리고 미·북한은 휴전협정의 체약 쌍방으로서 실제적 당사자라는 점에서 미국과의 평화협정체결을 제의한 것이다. 협정은 첫째, 서로 상대방을 침범하지 않을 것을 서약(직접적 무력충돌의 모든 위험성제거, 내정 불간섭, 남북간 자주, 평화적 통일을 방해하지 않을 것)하며, 둘째, 무력증강, 군비경쟁을 중지하고 한반도 외부로부터 일체의 무기작전장비, 군수물자의 반입을 중지하며, 셋째, 한국내 모든 외국군대 철수후 한반도는 어떠한 외국의 군사기지나 작전기지로 사용되지 않을 것을 전제로 하여 체결할 것을 제의한 것이다.

이어 1975년 10월 27일 북한 대표는 제30차 UN총회 제1위원회에서의 연설에서 미·북한간에 평화협정을 체결하며, 남북간에는 군사적 대치상태를 해소하기 위한 구체적 조치를 취하자고 제의했다. 여기서 말하는 남북간의 구체적 조치는 평화협정 체결후 긴장상태 완화를 위한 조치로서, 남북군대를 각각 10만 또는 그 이하로 축소할 것과, 무력충돌 방지, 무력불행사, 통일 3대원칙(자주,

평화, 민족적 대단결)에 의거하여 남북간 통일을 위한 회담을 계속할 것을 제의한 것이다.

이와 같이 북한의 대미 평화협정, 대남 정치협상제의는 1978년까지 계속되었으며, 1979년 9월 5일 제6차 비동맹 수뇌회의에서 이종옥 총리는 미·북한간의 평화협정에 관한 회의에 한국이 옵저버로 참석하는 것을 허용한다고 발언했다.

(4) 미·북한 평화협정－남북한 불가침 선언 제의(1984－)

북한의 불가침 평화협정 관련 제의는 1984년에 들어와 또다시 변화하게 되는데 이때부터 북한은 미·북한간 평화협정체결 그리고 동시에 남·북한간 불가침선언 채택을 주장하게 된다. 즉, 북한은 1984년 1월 10일 중앙인민위원회, 최고인민회의 상설회의 연합회의 이름으로 미국과의 평화협정 체결과 동시에 한국과의 불가침선언 채택을 내용으로 하는 3자회담을 제의하고, 같은 날 미국정부 및 의회 그리고 한국정부에 서한을 보냈다. 한국과의 불가침선언은 긴장완화조치로서, 무력을 사용하지 않고 상대방을 공격하지 않을 것을 확약하고, 군대, 군비축소, 군사적 대치상태를 해소할 것을 규정하는 것이며, 이는 미군철수후 한반도의 평화와 안전을 확고히 보장하는 것이라고 주장했다.

특히 1984년 4월 5일 최고인민회의 제7기 제4차회의에서 남북의 국회회담을 제의한 북한은 1985년 6월 9일 김일성의 일본「세계」지 편집국장 회견에서 국회회담을 통해 불가침선언을 채택할 것을 제의하고, 같은 해 7월 23일 제1차 국회회담 예비접촉에서 국회회담에서 불가침에 관한 공동선언을 발표하고 당국자회담에서는 불가침선언을 채택하는 것을 일임하자는 안을 제안했다. 북한측 주장에 따르면 국회회담에서 발표하는 불가침에 관한 공동선언은 남북이 다시 싸우지 않고 평화와 통일에로 나갈 것을 다짐하는 법적, 정치적 선언이며, 당국자회담에서의 불가침선언은 실제적으로 군사적 긴장상태를 완화하고 전쟁포기에 대한 구체적 의무를 부여하는 조약과 같은 합의문건이라는 것이다. 그리고 1988년 1월

1일 김일성은 신년사에서 남북간의 불가침선언의 이행은 현군사정전위원회 중립국감독위원회의 권능을 높이고 중립국감시군을 조직하는 방법으로 보장될 수 있을 것임이 제시되었다.

이러한 국회회담에서의 불가침에 관한 공동선언제의의 구체적 내용을 처음으로 규정한 초안이 1988년 7월 22일 한국국회에 보내는 편지에서 제시되었는데, 그 내용은 (1)무력사용금지, (2) 상이한 의견 및 분쟁의 평화적 해결, (3) 외국의 침략 및 무력간섭 행위에 대한 가담 금지, (4) 휴전협정에 규정된 군사분계선의 불가침 경계선 이용, (5) 무력의 단계적 축소 및 외국군·핵무기 철수, (6) 비무장지대의 완충지대화 및 중립국감시군 운영, (7) 타국과의 조약 및 협정에 의한 불가침 선언 제약금지를 포함하고 있다.[21)]

(5) 남북총리회담에서의 불가침선언제의

북한은 1990년 10월 17일 평양에서 개최된 남북 고위급(총리) 회담의 제2차 회의에서 이 회담의 1차회의 (1990. 9, 서울)를 통해 제의된 남·북의 공통제안을 묶어 "평화통일에 대한 공동의지 천명"과 "통일과정의 공동 출발점"으로 삼는다는 것을 전제, 7개항의 남북불가침선언을 제안했다. 북한이 제안한 불가침 선언에 포함된 주요내용은 (1) 상대방의 사상·제도 인정 및 내부불간섭(전문), (2) 무력사용금지, (3) 상이한 의견 및 분쟁의 평화적 해결, (4) 휴전협정에 규정된 군사분계선의 불가침 경계선 이용, (5) 군비경쟁 중지 및 무력의 단계적 감축, (6) 우발적 무력충돌 방지 위한 군당국자간 직통전화 설치, (7) 합의에 의한 불가침 선언의 수정·보충 가능성, (8) 효력발생을 위한 절차 규정 등이다.

이 제안에 앞서 북한은 총리회담의 1차회의 기조연설에서 불가침선언의 5대 구성요소를 제시한 바 있는데 평양에서 발표된 불가침 선언제안이 5대 구성요소 및 과거의 제안들과 크게 다른 점은

---

21) 국토통일원, 남북한 군축관련 주요제의(서울:1990), p. 21－22.

상대방의 사상·제도를 인정한다는 것을 전문에서 삽입한 것과 외국군(즉, 주한미군) 및 핵무기의 철수주장을 탈락시킨 사실이다.

그러나 평양에서 제의된 북한의 불가침 선언 제안이 과거의 북한측 제안과 단순히 병렬적으로 비교될 수는 없다. 왜냐하면, 북한의 이번제안은 총리회담의 기본의제(남북간 정치·군사적 대결상태 해소 및 다각적 교류협력 실시) 토의에 앞서 양측간 협의에 필요한 공통의 기초를 마련한다는 취지에서 제안되었기 때문이다. 즉, 북한은 총리회담 전략의 일환으로 불가침 선언의 우선 채택이 추후 정치·군사 대결 해소를 위한 실질토의에서 자신의 입지를 강화할 수 있다는 차원에서 불가침 선언을 제안한 것으로 보여지는 것이다.

2. 남한의 제의와 내용

한국은 한반도 평화정착의 장치로서 남북한 불가침 협정의 체결을 강조해 왔다. 불가침협정을 최초로 제의한 것은 1974년 1월 18일 박정희 대통령의 성명에서 이다. 당시 박대통령은 북한의 평화협정 제의에 대응하여 상호불가침협정을 체결할 것을 제의한 것이다. 그리고 협정의 내용으로서 첫째, 남북한이 절대로 무력침략을 하지 않겠다는 것을 만천하에 약속할 것, 둘째, 상호 내정간섭을 하지 말것, 셋째, 여하한 경우에도 현 휴전협정의 효력을 존속시킬 것 등을 제시했다. 이는 전쟁을 예방하고 통일시까지 대화, 교류, 협력 등으로 통일의 기반을 조성한다는 의미가 내포되어 있는 것이다.

이 이전에 있어서도 협정이라는 구체적 방안이 제시되지는 않았으나, 동일내용의 정책이 제시된 바 있다. 1973년 6월 23일 박대통령은 「평화통일 외교정책에 관한 특별성명」에서 "한반도의 평화는 반드시 유지되어야 하며, 남북한은 서로 내정에 간섭하지 않으며, 침략을 하지 않아야 한다"고 천명, 통일시까지의 과도적 기간중의 잠정조치로서 상호불가침의 필요성을 인정했던 것이다. 이 선언의

1주년에 해당하는 1974년 6월 23일 박대통령은 당시 북한측에 대해 불가침협정체결을 위한 협상에 응해 올 것을 촉구한 바 있다.

이후 1985년 8월 15일 전두환 대통령은 광복절 40주년 경축사를 통해 남북한 당국자간 회담에서 불가침 문제의 토의·해결을 제의한 바 있으며 1988년 6월 10일 최광수 외무장관은 UN 제3차 군축특별총회의 연설을 통해 한반도 군축을 위한 제도적 보장장치로서 상호 신뢰가 구축된 후 불가침 협정의 체결을 제시했다. 또한 1988년 10월 19일 노태우 대통령은 UN총회에서의 연설에서 "남북정상회담개최"와 이 회담에서 "남북한간의 기본적 상호신뢰와 안전보장의 틀을 마련한다는 전지에서 불가침 또는 무력불사용에 합의하고 이를 공동으로 선언할 것을 제의"했다.

대체적으로 한국정부는 휴전협정 유지, 불가침협정의 체결을 강조하고 있으나 평화협정 체결에 관해서는 제의한 바가 없다. 그러나 1989년 9월 11일 노태우 대통령은 국회에서의 특별연설에서 발표한 「한민족공동체 통일방안」에서 "현재의 휴전협정체제를 평화체제로 바꿔나가는 것도 가능"하다고 함으로써 한국대통령으로서는 처음으로 평화협정체결가능성에 대해 언급했다.

노대통령은 "통일로 가는 중간단계로서 먼저 남과 북은 서로 다른 두 체제가 존재하고 있다는 현실을 바탕으로 서로가 서로를 인정하고 공존공영하면서 민족사회의 동질화와 통합을 추진해 나가야 한다"고 설명하면서 과도체제로서 「남북연합」을 들고 있다. 그리고 이러한 「남북연합」체제하에서 남북한은 군사적 신뢰구축과 상호불가침, 군비통제를 실현해 나가면서 휴전협정체제의 평화체제로의 대체를 꾀할 수 있음을 제시하고 있다.

한편 남북총리회담이 실현됨에 따라 한국정부는 평화정착을 위한 구체적 방안을 제시하기 시작했는데 제1차 서울회의에서 제의된 것이 "평화와 평화통일의 기반을 다져 나가기"위한 「남북관계 개선을 위한 기본합의서」제안이다. 이 제안은 (1) 상호체제 인정 및 존중, (2) 비방, 중상 중지 및 내정불간섭, (3) 당국간 협상을 통한 분쟁의 평화적 해결, (4) 상대방 파괴, 전복행위 금지, (5)

남북자유왕래 및 다각적 교류협력 실시, (6) 군비경쟁지양, 군비감축 실현, (7) 국제무대에서의 대결중지 및 상호협력, (8) 휴전체제의 평화체제 전환 공동노력 등의 8개항을 포함하고 있다.

이어 제2차 평양회의에서 한국정부는 북한의 불가침 선언제안에 대응하여 「남북간의 화해와 협력을 위한 공동선언」을 제안했는데 이는 1차때 제의한 「기본합의서」 제안에 비해 남북군사당국간의 직통전화 설치가 추가된 것 이외에는 거의 같으며 북한의 불가침 선언 제안과는 경제교류·협력촉진 및 인적교류 실시와 국제무대에서의 경쟁·대결중지 조항을 포함한것을 제외하고는 대체로 비슷하다.

V. 결론 : 남북한 평화정착의 단계와 과제

남북한은 한반도의 평화정착, 더 나아가 통일을 위한 조치의 필요성에 대해서는 서로 일치된 견해를 보이고 있으나 이를 구성하는 기본개념과 접근방법에 관해서는 상당한 차이를 드러내고 있다. 예를 들면, 한국정부는 평화정착을 위한 남북간의 모든 협정(또는 선언)은 남북한간에 이루어져야 한다는 입장을 견지해 오고 있는 반면, 북한은 미국이 휴전협정의 당사자라는 이유를 들어 미국이 참여한 구도하에서의 평화협정체결을 주장하고 있다.

또한 한국은 남북한간의 상호인정, 또는 관계정상화를 전제로 한 평화체제의 정착을 중요시하고 있는 반면 북한은 지금까지의 평화협정체결 제의에서 남북한의 군비축소를 절대조건으로 제시하는 바와 같이 사실상 군축의 내용을 강조하고 있다. 이와 같은 서로 다른 접근방법의 주장은 최근 진행중인 남북총리회담에서도 명백히 나타나 한국은 「다각적 교류협력」이 포함된 남북관계의 개선을 주장한 반면, 북한은 정치·군사적문제의 우선해결을 강조하고 있다.

남북자유왕래 및 다각적 교류협력 실시, (6) 군비경쟁지양, 군비감축 실현, (7) 국제무대에서의 대결중지 및 상호협력, (8) 휴전체제의 평화체제 전환 공동노력 등의 8개항을 포함하고 있다.

이어 제2차 평양회의에서 한국정부는 북한의 불가침 선언제안에 대응하여 「남북간의 화해와 협력을 위한 공동선언」을 제안했는데 이는 1차때 제의한 「기본합의서」 제안에 비해 남북군사당국간의 직통전화 설치가 추가된 것 이외에는 거의 같으며 북한의 불가침 선언 제안과는 경제교류·협력촉진 및 인적교류 실시와 국제무대에서의 경쟁·대결중지 조항을 포함한것을 제외하고는 대체로 비슷하다.

V. 결론 : 남북한 평화정착의 단계와 과제

남북한은 한반도의 평화정착, 더 나아가 통일을 위한 조치의 필요성에 대해서는 서로 일치된 견해를 보이고 있으나 이를 구성하는 기본개념과 접근방법에 관해서는 상당한 차이를 드러내고 있다. 예를 들면, 한국정부는 평화정착을 위한 남북간의 모든 협정(또는 선언)은 남북한간에 이루어져야 한다는 입장을 견지해 오고 있는 반면, 북한은 미국이 휴전협정의 당사자라는 이유를 들어 미국이 참여한 구도하에서의 평화협정체결을 주장하고 있다.

또한 한국은 남북한간의 상호인정, 또는 관계정상화를 전제로 한 평화체제의 정착을 중요시하고 있는 반면 북한은 지금까지의 평화협정체결 제의에서 남북한의 군비축소를 절대조건으로 제시하는 바와 같이 사실상 군축의 내용을 강조하고 있다. 이와 같은 서로 다른 접근방법의 주장은 최근 진행중인 남북총리회담에서도 명백히 나타나 한국은 「다각적 교류협력」이 포함된 남북관계의 개선을 주장한 반면, 북한은 정치·군사적문제의 우선해결을 강조하고 있다.

이외에도 한국의 제의는 현존 휴전협정의 유지 및 준수를 전제로 단계적인 평화체제 구축을 주장하고 있는 반면 북한은 휴전협정의 폐기 — 즉, UN군 사령부의 해체와 주한 UN군(또는 미군)의 철수를 전제로 하고 있다는 점도 남북한 평화정착 접근방법의 중요한 차이로 지적될 수 있다.

그러나 남북한의 입장이 대립되는 상황에 있어서, 동·서독 기본조약과 헬싱키최종합의서의 성공적 사례가 보여 주듯이 남북한간의 체계적인 대화의 시작과 무력불사용에 관한 합의는 분단을 극복하는 첫걸음이 될 것이다. 이러한 맥락에서 현재 진행중인 남북총리회담과 이 회담을 통해 제의된 「불가침선언」은 (1)상호 무력사용금지 (2) 상이한 의견 및 분쟁의 평화적 해결 (3) 군사적 대결상태 해소 및 무력감축 추진 등을 규정함으로써 남북한간 정치·군사적 신뢰구축을 촉진하는 장치로서 이용될 수 있을 것이다. 불가침선언의 핵심은 이를 체결함으로써 실제 침략을 방지한다기 보다는 상호평화의도를 확인함으로써 신뢰를 구축하자는 데 의의가 있는 것이므로 이 선언의 채택은 초기단계의 남북한 평화체제 구축에 공헌할 것이다. 한편 평화정착은 군사적의미에서 상호안전과 신뢰를 구축하는 것이외에 경제, 문화 등 다방면에서의 협력적 관계가 수립되는 것을 의미하므로 교류협력조치도 불가침선언에 포함되어야 할 것이다.

그러나 불가침선언은 군사적 능력을 감소하거나 제어하는 어떠한 본질적 조치도 포함하고 있지 않으므로 불가침을 보장하는 방안이 강구되어야 할 것임은 물론이다. 비무장지대의 실질적 비무장화와 같은 휴전협정의 준수는 불가침보장방법의 하나가 될 것이다.

불가침선언의 채택으로 상호 평화의도가 확인되어 신뢰구축되면 1953년 휴전협정에서 비롯된 법적체제의 청산이 뒤따라야 할 것이다. <도표 참조>. 휴전체제를 청산하는 법적장치는 평화협정이며, 이 평화협정에 포함될 요소로는 (1) 분단된 남북한간의 새로운 정치·경제·문화적관계수립 (2) 한반도에서의 군사력 규제 (3) 제3

국가와의 관계정립 (4) 상호안전보장방안등이 지적되고 있다.[22)]

<표> 군비통제 맥락에서 본 한반도 평화정착의 과정

단계 구분	1단계 (정치적 신뢰구축)	2단계 (군사적 신뢰구축)	3단계 (군비감축)
정치적 신뢰구축	X **********	**********	XX **********
군사적 신뢰구축	* * * **********	**********	**********
군비감축	* * *	* * * * *	**********

범례 : * * * * 협상기간
********** 시행기간
X 정치적 조치(불가침선언 또는 기본관계 합의서)
XX 법적조치(남북한 평화협정)

평화협정을 체결하는데 있어서 북한은 이 협정이 미국과 협상되어야 한다고 주장하고 있는 반면, 한국정부는 남북한이 당사자가 되어야 한다고 주장하고 있다. 만일 평화협정이 미래를 위한 것이고 남북통일을 지향하는 것이라면 이는 남북한간에 체결되어야 한다는 것은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 평화체제구축과정에서 제3국가들이 담당하게 될 역할은 협상이 진행됨에 따라 정해질 수 있는 것이다.

휴정협정을 대체하는 평화협정이 체결될 경우 이는 한반도에 평화상태가 회복되는 것을 의미하며 휴전협정은 당연히 폐기된다. 이는 다시 말하자면 한국전의 종결을 의미하며, 따라서 북한에 의

22) Goodby, "Confidence and Security Building in the Korean Peninsula," p. 8.

한 침략행위를 저지하기 위해 UN안전보장이사회의 결의에 따라 조직된 UN군 사령부의 해체를 의미한다. 즉, 한국전에 관련된 UN의 행동은 휴전협정체결에 의해 종료되지 않고 계속 효력을 발생해 왔으나 휴전협정을 대체하는 평화협정이 체결될 경우 UN군 사령부의 해체는 필수적이다. 그러면 UN군 사령부의 해체는 한국의 안보에 어떠한 영향을 미치는가? 한반도 평화체제 구축을 위한 평화협정의 체결을 검토함에 있어서 반드시 고려되어야 할 사항이 바로 UN군 사령부의 해체에 따른 평화협정체제의 유지를 어떻게 확보하는가 하는 보장의 문제이다.

물론 평화협정자체내에 상호보장방안이 포함되어 (1) 남북한의 UN가입에 의한 UN분쟁해결체제의 원용 (2) 미·일·중·소 등 주변 4강국에 의한 국제적 보장등이 논의될 수 있겠지만 궁극적으로 한반도 평화체제를 유지 보장하는 것은 남북한간의 상호 균형된 군사력이다. 이런 의미에서 정치·군사적 신뢰구축과 군비감축으로 이어지는 군비통제의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 평화는 불가침선언이나 평화협정 등의 정치적·법적장치에 의해 도입될 수 있으나 이를 제도화하고 궁극적으로 지탱해 주는 것은 상호균형된 군사력인 것이다.

남북한간의 군사적 신뢰구축방안

朴 英 鎬*

Ⅰ. 남북한 관계의 현실
Ⅱ. 군사적 신뢰구축에 관한 이해
Ⅲ. 군사적 신뢰구축 방안
Ⅳ. 정책추진 방향

Ⅰ. 남북한 관계의 현실

세계가 급격히 변하고 있다는 문구가 이제는 그다지 낯설지 않은 것 같다. 오히려 내일은 어떠한 예상치 못한 사건이 발생할 것인가에 대한 은근한 기대까지 갖게 하는 것이 오늘의 국제 환경 변화이다. 여기에서의 사건이란 과거와는 달리 우리가 기대하는 세계의 평화구도에 긍정적인 영향을 미치는 사건을 말한다. 80년대 중반 이후 90년대에 들어선 국제환경의 변화는 다음과 같은 몇가지 특징으로 압축적으로 요약할 수 있다. 첫째로 세계적 수준에서의 공산주의의 퇴조이다. 둘째로 냉전구도에 근거한 국가간의 대결구조가 화해와 협력의 구조로 대체되고 있다. 셋째, 각국의 외

* 國防硏究院

교정책의 중심은 군사안보에서 경제안보로 변화되고 있다. 넷째, 핵무기의 공멸성에 대한 인식, 즉 공포의 균형화는 대규모 전쟁 발생의 가능성을 감소시키고 있다. 다시 말하여 국제관계의 구조는 본질적으로 변하고 있으며, 그 방향은 화해와 협력이라는 신국제질서의 형성이라고 할 수 있다. 이러한 낙관적 평가의 출발점은 물론 미·소를 중심으로 한 이데올로기적 블럭으로 나뉘어졌던 유럽 구질서의 변화이다.

이러한 신데탕트 질서의 영향은 아·태지역, 나아가 그 하위수준의 동북아시아에도 파급되었고, 이 지역 질서의 재편을 위한 싹이 돋아나기 시작하였다. 중·소 화해에서 비롯된 변화의 바람은 90년대의 첫 해에 한국과 소련간의 수교, 한국과 중국간의 무역사무소 개설, 북한과 일본간의 수교협상 개시라는 결과를 산출하였으며 미국과 북한은 실무적 수준에서의 외교관 접촉을 지속적으로 유지하고 있다.

남북한관계에서도 탈냉전의 조짐이 보이는가? 대답은 긍정적이다. 그것은 좀 단정적이기는 하지만 남북분단 이후 최초의 총리회담이 열렸다는 점에서 그 근거를 찾을 수 있다. 사실 세계 유수의 국제정치학자들이 동구의 급격한 변화를 예측하지 못했던 것처럼 남북한 총리회담의 성사를 예측한 사람은 바로 얼마전까지만 해도 거의 없었다. 그럼에도 불구하고 남북한 총리회담이 개최된 가장 커다란 이유는 탈냉전 화해의 조류가 한반도에도 흐르기 시작하였다는 사실이다. 남북한 정책 당국이 변화하는 세계 정세, 좁게는 한반도 주변정세를 어떻게 인식하고 대응하고 있는가 하는데에는 여러가지 분석이 있을 수 있다. 그러나 최소한 표면상으로라도 공통되는 인식이 있다면 그것은 바로 보다 적극적인 남북대화를 추진해야만 한다는 필요성을 느끼고 있다는 것이다. 이에 덧붙여 남북한이 대화의 수준에 있어서의 변화처럼 토의의 의제에 있어서도 상대방의 입장을 부분적으로 수용하는 태도의 변화를 보이고 있는 점은 남북한관계가 과거와는 달라질 수 있다는 평가를 내릴 수 있게 한다.

이러한 기본적인 평가에 근거할 때 남북한간의 전반적인 긴장완화는 물론 이 글에서 구체적으로 논의될 군사적 신뢰구축 방안의 유효성에 대해 가설적으로나마 기대할 수 있을 것이다.

Ⅱ. 군사적 신뢰구축에 관한 이해

유럽의 경험을 예로 들지 않더라도 한반도에서의 군비통제는 군사적 신뢰의 바탕위에서 또는 적어도 신뢰구축의 과정과 더불어 시작되어야 한다.[1] 그것은 남북한이 모두 상대방으로부터의 침략에 대한 위협을 느끼고 있는 본질적으로 상호불신의 상태에서 벗어나고 있지 못한 현실에 근거한다. 사실 이러한 인식은 제1차 남북고위급회담시 북한의 연형묵총리 연설에서도 발견된다. 그는 "우리의 통일을 지향해 나가는 데서 가장 큰 내부적 장애요인은 호상불신에 있다"고 하면서 그 원인은 "정치적으로 또는 군사적으로 상대방이 자기를 먹으려 한다는 인식과 판단에서"찾고 있다. "다시 말하여 북쪽은 남쪽에서 미군과 함께 북침하려 하며……남쪽을 불신하고 경계하고 있는 것이며, 남쪽은 북쪽이 '남침'이나 '적화전략'을 꾀하고 있다고 하면서 북쪽을 불신하고 경계하고 있다"는 것이다.[2] 그러나 이러한 상황 인식에도 불구하고 북한의 군비통제에 대한 근본입장은 신뢰구축이 결여된 직접적인 군비감축의 주장이다.

이에 반하여 한국정부의 북한에 대한 불신은 한반도 군비경쟁의

---

1) 최근 유럽의 군비통제 경험의 한반도 적용가능성에 대한 여러 논의가 있어 왔는데, 그중 대표적인 것으로 들 수 있는 외무부 외교안보연구원 주최 국제학술회의(1990. 10. 10－11)의 주제는 「한반도의 군비통제－유럽의 경험에서 얻을 교훈」이었다. 특히 이 회의에서의 발표 논문 Johan Jorgen Holst, "유럽에서의 신뢰안보구축 : 성과와 교훈"등을 참조 바람.

2) 「동아일보」, 1990. 9. 5 자.

이러한 기본적인 평가에 근거할 때 남북한간의 전반적인 긴장완화는 물론 이 글에서 구체적으로 논의될 군사적 신뢰구축 방안의 유효성에 대해 가설적으로나마 기대할 수 있을 것이다.

Ⅱ. 군사적 신뢰구축에 관한 이해

유럽의 경험을 예로 들지 않더라도 한반도에서의 군비통제는 군사적 신뢰의 바탕위에서 또는 적어도 신뢰구축의 과정과 더불어 시작되어야 한다.[1] 그것은 남북한이 모두 상대방으로부터의 침략에 대한 위협을 느끼고 있는 본질적으로 상호불신의 상태에서 벗어나고 있지 못한 현실에 근거한다. 사실 이러한 인식은 제1차 남북고위급회담시 북한의 연형묵총리 연설에서도 발견된다. 그는 "우리의 통일을 지향해 나가는 데서 가장 큰 내부적 장애요인은 호상불신에 있다"고 하면서 그 원인은 "정치적으로 또는 군사적으로 상대방이 자기를 먹으려 한다는 인식과 판단에서"찾고 있다. "다시 말하여 북쪽은 남쪽에서 미군과 함께 북침하려 하며……남쪽을 불신하고 경계하고 있는 것이며, 남쪽은 북쪽이 '남침'이나 '적화전략'을 꾀하고 있다고 하면서 북쪽을 불신하고 경계하고 있다"는 것이다.[2] 그러나 이러한 상황 인식에도 불구하고 북한의 군비통제에 대한 근본입장은 신뢰구축이 결여된 직접적인 군비감축의 주장이다.

이에 반하여 한국정부의 북한에 대한 불신은 한반도 군비경쟁의

---

1) 최근 유럽의 군비통제 경험의 한반도 적용가능성에 대한 여러 논의가 있어 왔는데, 그중 대표적인 것으로 들 수 있는 외무부 외교안보연구원 주최 국제학술회의(1990. 10. 10－11)의 주제는 「한반도의 군비통제－유럽의 경험에서 얻을 교훈」이었다. 특히 이 회의에서의 발표 논문 Johan Jorgen Holst, "유럽에서의 신뢰안보구축 : 성과와 교훈"등을 참조 바람.

2) 「동아일보」, 1990. 9. 5 자.

근본적인 원인을 북한이 제공하였다는 데에 기초하고 있다. 다시 말하여 한국전쟁도발의 책임과 그후의 폭력도발은 물론 군사력 증강이 북한으로 부터 비롯되었기 때문에 한반도의 긴장완화를 위해서는 남북한이 무기를 버리기 이전에 북한이 평화적 해결을 받아들일 것이라는 신뢰를 주어야 한다는 것이다. 구체적으로 북한이 군사적 신뢰구축안을 내놓고 이를 자발적으로 실행해 보이거나 또는 최소한 우리의 신뢰구축안에 동의한 후 동시에 이를 실행하여야 한다는 것이다. 즉, 한반도에서의 군비통제는 "선 신뢰구축, 후 군비축소"의 원칙을 따라야 한다는 입장을 보이고 있다. 사실 한국전쟁이후 다양한 북한의 도발적 행위를 경험한 한국으로서는 군비축소의 기본적 책임이 북한에 있으며 실질적인 군비축소는 상호간의 불신해결이 전제가 되지 않으면 안된다고 주장하는 것이 자연스러운 이치이며 이러한 논리는 보다 현실적인 주장이라고 생각된다.

그러면 군사적 신뢰구축은 무엇을 목표로 하고 있으며 어떠한 내용으로 구성될 수 있는가?[3)]

일반적으로 신뢰구축조치란 적의 의도와 행태를 좀 더 "투명하게"함으로써 우발적 사건, 잘못된 인식, 또는 기습에 의한 전쟁가능성을 감소시키려는 것으로 이해되고 있다.[4)] 다시말해 적대의도를 분명하게 하고 불확실성을 감소시키며 기습공격의 기회를 제약하기 위해 쌍무적으로 또는 다자간에 공식적이거나 비공식적으로 이루어지는 일종의 약속을 의미한다.[5)] 여기에는 잠재적인 적에게 자국의 군대가 위협적이 아니며 어떤 군사적 행위의 의도가 공격적이 아니라는 것을 알리는 상대지향형 의도 뿐만 아니라 그 잠재

---

3) 이에 대한 필자의 이해는 James Macintosh, Confidence(and Security) Building Measures in the Arms Control Process : a Canadian Perspective (Ottawa, Ontario : The Arms Control and Disarmament Division, Department of External Affairs, 1985)을 주로 참고함.

4) The Arms Control Association, Arms Control and National Security : An Introduction(Washington, D. C., 1989), p. 98.

5) Macintosh, 1985, 앞의 책, p. 50.

적인 적의 군대가 "선한"의도를 가지고 있다는 믿음을 증대시키고 그 적으로부터의 공격가능성에 대한 불안을 감소시키는 자기지향형 의지가 포함된다. 이러한 맥락에서 로렌스 프리드만은 신뢰구축조치가 일종의 군사적인 그리고 어쩌면 정치적인 데탕트를 가능하게 하며, 쌍방의 관계가 위기로 흐를 경우 방어적인 군사적 움직임이 잘못 해석되는 것을 방지하고 기습공격 준비를 방해함으로써 그 위기상황을 진정시킬 수 있다는 두 가지의 기능을 들고 있다.[6] 후자의 의미의 신뢰구축조치는 고전적 군비통제로서 작용하는데 그것은 상호간의 적대감이 매우 심함에도 불구하고 전쟁회피라는 공통의 이익을 강화시켜주기 때문이라고 볼 수 있다.[7]

신뢰구축조치는 특히 기습공격의 가능성을 제거하거나 감소시키려는데 관심을 둔다. 그러나 그 조치의 핵심은 상대방의 안보이익을 존중하고 자국의 군대가 공격적인 태세를 취하기 보다는 협력적인 태세를 취할 의향이 있음을 보여주고 '적'의 이미지로 부터 협력적인 '동반자'로 전환하여 상대방의 고정관념을 깨뜨리도록 하려는데 있다. 이는 우발적 사건이나 잘못된 인식으로부터 오는 위험을 제거함으로써, 따라서 예측 가능성과 안정성을 제공함으로써 쌍방의 관계를 더욱 합리적으로 발전시키려는 것이다. 결국 신뢰구축조치의 의도는 상대방의 인식을 변화시켜 자국의 의도가 상대방이 인식하는 것으로서가 아니라 실제적인 것으로 보여질수 있도록 하는 것이다. 이러한 점에서 신뢰구축조치는 군사적 행동의 영역과 관련이 있지만 정치적이며 심리적인 성격을 갖기도 한다.[8]

그러나 신뢰구축조치가 성공적으로 수행되기 위해서는 정치, 경제, 문화 등 비군사적인 차원에 있어서의 신뢰와 믿음을 증진시키

---

6) Lawrence Freedman, Arms Control in Europe(London : Chatham House Papers, 1981), p. 35, Macintosh, 위의 책, p. 53 재인용.

7) 위의 책.

8) Adam Rotfeld, "CBMs Between Helsinki and Madrid : Theory and Experience," in Stephen Larrabee and Dietrich Stobbe(eds.), Confidence-Building Measures in Europe(New York : Institute for East-West Security Studies, 1983), pp. 93－94.

는 이외에 군사적으로 중요하며 충분히 입증될 수 있는 조치들로서 표현되는 지속적인 행동패턴을 형성하여야 한다. 결국 군사적 신뢰구축조치란 자국의 군사태세에 관하여 좀더 투명성과 공개성을 제공함으로써 잠재적인 적으로 하여금 구체적인 군사적 위협이 없으며 지속적으로 호의적인 의도가 존재한다는 믿음을 갖도록 하는 것이다.

전반적인 신뢰구축조치에 관한 검토로 부터 군사적 신뢰구축조치에 관한 분석적 정의를 도출한 매킨토시의 정의는 우리의 논의에 유용한 준거개념을 제공해 준다. 그에 따른면 군사 신뢰구축조치란,

1. 여러가지의 군비통제조치로서,
2. 국가 행동을 수반하며,
3. 그 행동은 일방적일 수 있으나 종종 쌍무적이거나 다자간에 일어나며,
4. 그 행동은 특수한 군사적 위협이나(주로 기습공격과 관계있는) 우려에 관한 잘못된 인식을 감소시키거나 제거하려고 하며,
5. 그러한 노력은 위의 우려가 근거가 없음을 말해주는 신뢰성이 있는 입증 가능한 증거를 전달함으로써,
6. 종종 군사적 및 정치적 의도가 비침략적이라는 것을 보여줌으로써,
7. 그리고/또는 기습공격이 성취되기 어려울 것이라는 확신을 주기 위한 초기경고 지표들을 제공함으로써,
8. 그리고/또는 군사적으로 민감한 지역내에서의 군사력(또는 핵심구성부대)의 활동 및 전개를 제약함으로써 군사력의 사용기회를 제한하는 방법을 사용하는 것을 의미한다.[9]

요컨대 군사적 신뢰구축조치란 한반도와 같이 첨예한 무력충돌

---

9) Macintosh, 1985, 앞의 책, pp. 60-61.

의 가능성이 있는 지역에서 그 가능성을 감소시키고 적대관계로부터 좀더 협력적이고 개방적인 관계로 이행하는데 도움을 주는 조치라고 할 수 있다. 여기에서 군사적 신뢰구축조치를 추진하기 위한 최소한의 가정은 어느 일방이 군사력을 사용하려는 고의적인 의도를 갖고 있지 않다는 것이다.[10]

군사적 신뢰구축을 향한 구체적인 조치들은 다양하게 논의되고 있으나 대체적으로 다음과 같은 범주로 구분될 수 있다.[11]

1. 정보 및 통신 신뢰구축조치
   - 정보조치 : 군사력 및 가능하다면 방위예산에 관한 기술적 정보의 교환 및 발표
   - 통신조치 : "핫-라인"과 같은 직접적인 정보의 교환을 위한 준비
   - 통보조치 : 총체적 또는 개별적으로 일정 규모를 넘어서는 모든 군사력의 기동 및 이동의 적시적인 발표를 말하며, 여기에는 그 이동 또는 기동의 성격에 대해 상대방이 수용할 수 있을 만한 자세한 정보를 포함한다.
   - 기동 참관단 실시 조치 : 군사적 기동의 참관단에 대한 대우 및 참관단의 참관 행위의 범위 설정에 제한된 "중간"지대 조치.

2. 제한 또는 기습공격 신뢰구축조치
   - 사찰조치 : 군사기동 참관단 조치를 적극적으로 보완하는 이 조치는 합의된 기준에 따라 상대방 행동에 대한 개입적인 감시를 요구한다. 이 범주는 또한 초기경고 장비의 사용을 포함할 수 있다.
   - 불간섭 조치 : 국가기술검증(NTM)수단 사용에 간섭하지 않으며 어떤 경우에 있어서는 협력하겠다는 합의. 신뢰구

10) 위의 책, p. 61.
11) 위의 책, pp. 65-66.

축조치는 검증행위 그 자체를 직접적으로 포함할 수 없다는 것에 유념하여야 한다. 검증행위는 본질적으로 관찰국가의 일방적인 영역이며 신뢰구축조치의 개념적 영역을 벗어나는 것이다. 그러나 신뢰구축조치는 검증을 촉진할 수 있는 조치들을 포함하는데 검증은 실질적인 신뢰구축조치의 범위 내부에 부속되는 기능이다. 이러한 구분이 검증이 신뢰구축조치 구도내에서의 약속의 신뢰도 및 성명의 정확도를 확립하는데 있어서 중요한 역할을 수행하고 있는 점을 흐리게 해서는 안된다.

- 행태적 또는 "긴장감소" 조치 : 이 조치는 필요없이 공격적이거나 도발적인 "시험적" 행위를 통제하거나 제거함으로써 의도하지 않는 전쟁이나 위기 확대의 위험을 제한하려는 것이다.
- 전개제한 조치 : 군사력의 어떤 특정한 유형 및 수를 제약하고, 민감하다고 간주되는 특정한 지역에 있어서의 장비의 특정한 유형 및 수를 제약하는 조치.

3. 선언적 신뢰구축조치

- 이 범주의 조치를 신뢰구축조치에 포함시켜야 할 것인가의 여부에 대해 논쟁의 여지가 있으나, 많은 국가들은 그러한 조치들이 신뢰구축조치라고 주장하고 있다. "선제 불사용" 선언과 같은 것은 다른 신뢰구축조치들과의 어떠한 개념적 연관성이 결핍되어 있으며 일반적으로 신뢰를 구축하기 위하여 불가침 의도를 일방적으로 선언하거나 다자간에 선언하는 방식을 취한다.

군사적 신뢰구축의 목표 및 그 범주에 대한 논의로부터 우리는 그 목표 달성을 위한 구체적인 방안을 모색할 수 있다. 군사적 신뢰구축조치가 잠재적으로 적대적인 쌍방의 군사력에 대한 공개성과 투명성을 증진하고 군사적 행동의 예측 가능성을 증대시킴으로써 기습공격 또는 우발적 무력충돌의 발생 가능성을 감소시키는

기능을 한다고 볼 때, 부대작전 및 전투준비태세의 규제조치와 같은 제한적 조치도 당연히 포함되어야 한다. 또한 그러한 조치가 군사적으로 의미를 가지고 정치적인 구속력을 가지려면 상호 검증 및 확인조치가 수반되어야 한다.[12] 그러나 그러한 제한조치들은 실질적인 군비감축을 진전시키기 위한 전단계로서의 운용적 군비통제 조치로서 다루어질 수 있으므로 이 글의 구체적인 방안 설명에서는 제외하기로 한다. 특히 한반도에 있어서 처럼 불신의 장벽이 높은 지역에 있어서는 '군사적' 성격을 갖는 신뢰구축조치와 운용적 군비통제조치를 구분하여 추진하는 것이 더 바람직스러울지도 모른다. 따라서 이 글에서는 현재 남북한이 제시하고 있는 군사적 신뢰구축 제안을 중심으로 다음과 같은 조치들을 논의할 것이다.

1. 군사정보의 상호교환 조치(남한 제2항/북한 없음, <표>참조.)
2. 군사요원의 상호교환 조치(남한 제1항/북한 없음)
3. 긴급통신체제의 구축 조치(남한 제4항/북한 제3항)
4. 군사활동의 사전통보 조치(남한 제3항/북한 제1항)
5. 군사훈련에 대한 참관 조치(남한 제3항/북한 없음)
6. 비무장지대의 비무장화 및 평화적 이용 조치(남한 제5항/북한 제2항)
7. 불가침선언(쌍방제시)

---

12) Yoav Ben-Horin, Richard E. Darilek, Marianne Jas, Marilee F. Lawrence, and Alan A. Platt, Building Confidence and Security in Europe : The Potential Role of Confidence-and Security-Building Measures, The RAND Corporation, R-3431-USDP, December 1986.

<표> 군사적 신뢰구축에 관한 남북한 입장 비교

(1990. 9. 5 남북총리회담시)

남 한	북 한
1. 군 인사의 상호방문 및 교류실시 2. 군사정보의 상호공개 및 교환 3. 특정규모 이상 군부대의 이동 및 기동훈련의 사전통보, 상대방의 참관 초청 ○ 1991년 1월 1일을 기해 여단급 이상의 부대이동 및 기동훈련에 대해 45일전에 상대방에 통보	1. 군사훈련과 군사연습의 제한 – 외국군대와의 모든 합동 군사연습과 군사훈련 금지 – 사단급 이상 규모의 군사연습 훈련금지 – 군사분계선 일대의 군사연습 금지 – 외국 군대의 군사연습을 않음 – 군사연습 사전 통보
4. 우발적 무력충돌을 예방하고 충돌 확산 방지를 위해 대한민국 국방장관과 조선 민주주의인민공화국 인민무력부장간에 직통전화 즉각 가설 운영	3. 우발적 충돌과 확대를 막기 위한 안전조치 – 쌍방 고위 군사 당국자간에 직통 전화 설치 운영 – 군사분계선 일대에서 상대측에 대한 일체의 군사적 도발 행위 금지
5. 비무장지대의 실질적 비무장화와 평화적 이용	2. 비무장지대의 평화지대화 – 비무장지대안의 모든 군사인원, 군사장비 철수 – 비무장지대안의 모든 군사 시설 해체 – 비무장지대의 민간에 개방 및 평화적 이용
정치–군사적 신뢰구축을 이룩하여 무력행사와 모든 종류의 폭력행위를 포기하는 불가침선언채택	호상 무력불사용과 분쟁을 대화와 협상을 통해 해결하고 불가침 경계선을 확인하는 문제 등이 포함된 불가침선언. 군사적 대결상태를 해소하고 긴장을 완화하는데 가장 긴절한 문제는 팀스피리트 합동군사연습을 중지하는 문제이며 본회담의 장래운명과 직접 관련됨.

출처 : 한국일보 1990. 9. 6자에서 정리

Ⅲ. 군사적 신뢰구축 방안[13)]

1. 군사정보의 상호교환조치

정보교환조치는 상호의 군사력 및 군사정책에 관한 공개성을 제고함으로써 신뢰의 바탕을 마련하려는 것이다. 상호의 방위예산, 전력전개, 군사 연구개발 등 기술적 정보 및 자료의 교환으로 양국간 군사적 데이타베이스를 구축하는 것은 서로의 안보에 도움을 준다. 이러한 조치의 핵심은 적의 군사적 행태 및 능력에 대해 보다 정확한 이해를 할 수 있도록 하는 교육적 측면이라고 할 수 있다. 특히 남북한과 같이 상호 불신이 첨예하게 존재하고 있는 경우 상대방에 대한 정확한 이해의 축적을 위해 우선적으로 필요되는 조치이다.

(1) 국방데이타의 발행 및 배포

정보의 신뢰도 및 검증과 관련된 어려움에도 불구하고 중앙정부에 의해 국방데이타의 발행 및 배포는 상대방에게 국방 전반에 걸친 자료를 공개함으로써 자국의 국방행위에 대한 과도한 반응을 자제하게 할 수 있다. 기본적인 자료의 비공개로 인한 정보의 비일관성의 대표적인 예가 북한의 병력에 관한 것이다. 북한의 상비병력 규모에 관하여 당사자인 북한은 45만명을 주장하는 반면, 한국은 98만명('89국방백서), 영국의 IISS('89Military Balance)는 104만명을 발표하는 등 각 출처마다 큰 차이가 있다. 한국은 이미 국방백서를 발간(국문 : '88, '89, '90 영문 : '89, '90)하여 세계각국에 이를 배포하고 있으나 북한은 군사력에 관한 정보는 물론 군사비 지출규모 조차 은폐하고 있다. 따라서 북한판 국방백서의 발간

---

13) 이 부분에 대한 논의는 吳寬治 외 「남북한 군비통제 방안」(국방연구원 실무자료, 1990)에 주로 의존함.

또는 국방 규모에 대한 최소한의 자료공개는 남북한간 군사적 신뢰구축의 단초를 제공해줄 수 있을 것이다.

(2) 정보교환의 정례화

일단 북한의 국방에 관한 데이타를 발행하거나 공개한다면, 남북한 쌍방의 군사력 현황에 관한 공개성과 투명성을 형성하기 위해 정례적인 정보교환(예컨대 매년)을 시도할 수 있을 것이다. 상호 교환하는 군사정보에는 다음과 같은 사항이 포함될 수 있을 것이다. 즉, 정보교환의 범위는 지상군, 해군, 공군을 망라하여 병력, 일반적인 전개계획은 물론 특정전투부대 및 전투지원부대의 단대호, 평시위치, 특정 공격형무기 보유현황, 공군기지 및 항공기종별 보유대수, 해군기지 및 함종별 보유척수, 군사지휘체제 등이다. 정보교환은 군사적으로 민감한 부문, 예컨데 지휘구조나 핵관련 사항들이 포함되지 않기 쉽고 매우 제한적이기는 하지만 정보가 비교적 정확하게 검증될 수 있는 한에 있어서는 남북한 군사관계의 건설적 개선을 가져올 수 있으며, 쌍방간의 정보흐름을 습관화시킴으로서 신뢰구축에 도움을 줄 수 있다.

(3) 군사문제의 토의 및 의견교환

남북한은 군사독트린을 포함한 군사정책의 여러측면들을 상호 이해시키기 위해 공식적 또는 비공식적인 회의를 통하여 군사문제에 관한 토의 및 의견교환을 하는 것이 바람직하다. 이러한 회의는 현재 남북한간에 제기되고 있는 군사협의회의를 이용할 수도 있으며 민간인 전문가들에 의한 회의를 이용할 수도 있다. 군사문제의 토의에 있어서는 또한 교환되는 정보의 신뢰도 문제를 해결하기 위하여 남북한 군사당국자 또는 실무대표자가 직접 만나 군사력의 객관적 평가에 관한 개념적 토의를 실시하는 것이 포함될 수 있다. 즉, 유럽의 군비통제협상 경험에서 알 수 있듯이 상호 군사력을 객관적으로 비교, 평가할 수 있는 공통척도의 설정에 합의하는 일은 실질적으로 매우 어려운 일이나 반드시 거쳐야 할 과제

이며 상호 정보교환을 촉진시키는 중요한 고려사항이 된다. 이러한 토의는 한반도에 상존하는 군사적 위협요소를 공동으로 식별할 수 있게 되고, 차후 감축협상에 대한 근거를 제공하며, 또한 감축방법 협의시에 대두될 의견 불일치의 가능성을 사전에 제거시키는데 큰 도움을 줄 수 있을 것이다.

2. 군사요원의 상호교류 조치

남북한간 군사요원의 상호교류 방법은 신뢰구축에 크게 기여할 것으로 보인다. 한국이 연례적인 팀스피리트 훈련계획을 매년 북한에게 사전 통보하고 참관을 요청하고 있으나, 북한은 참관을 거부함은 물론 이를 비방하고 남북대화의 장애요소라고 주장하고 있다. 그러나 이러한 조치에 앞서 실행 가능한 신뢰구축 조치가 남북한간에 선행될 수 있다면, 단계적인 신뢰구축 방안으로 군사요원의 상호교류도 협상 대상이 될 수 있다. 현재 진행되고 있는 남북총리회담의 대표단에 양측의 군 고위급이 포함되어 있는 것은 군사요원의 상호교류 전초적인 단계로서도 볼 수 있다.

군사요원의 범위는 각군 장성급 및 영관급장교, 군사학교 피교육생 또는 군사전문요원이 해당될 수 있으며, 방문단 규모는 5명 내외가 적절하다. 남북한간 군사요원의 상호방문이 실현될 경우 방문대상 기관은 군사령부급 이상 지휘부, 주요 군사연구기관, 군교육기관, 군사박물관 등이 포함될 수 있다. 특히 독립기념관, 문화재 시설, 체육 시설, 산업체 시설 등 민간부문의 방문도 상호 합의가 가능하다면 이를 포함하는 것이 바람직할 것이다. 교류방법은 주로 행사참관 및 견학이 될 것이나 학술연구조사, 학술회의 참가, 군사문제토의 등 국방학술목적의 교환방문도 포함할 수 있다. 군사요원의 상호교류조치는 상기 방법 이외에도 군사훈련 참관조치 또는 군사정보 교환조치와 병행하여 추진하는 것도 가능하다. 상호교류횟수는 원칙적으로 제한이 없으나 이를 연례화함이

바람직하므로 대체로 년 1－2회로 하되, 필요시 합의에 의해 수시 방문교류가 가능하도록 함이 좋을 것이다.

해군에 있어서는 함정의 외국항구 방문은 해군을 가진 대부분의 국가들이 역사적으로 자주 사용해 온 국제교류의 편리한 수단의 하나이다. 따라서, 남북한이 육로나 항공수단을 통한 교류보다는 절차가 번거롭지 않을 뿐 아니라 상호 친선을 도모하는 효과가 매우 높기 때문에 군사적인 신뢰구축수단으로 활용할 수 있을 것이다.

3. 긴급통신체제의 구축조치

남북한간 군사적 차원의 의사소통은 긴급 및 우발사태 발생시 위기 안정에 커다란 도움을 줄 수 있다. 쌍방은 긴급 의사소통수단을 이용하여 군사정보를 공유하고 의심스러운 행동을 문의하며, 상대의 선의를 재확인할 수 있는 것이다. 따라서 남북한간 긴급통신체제의 구축은 오해와 오산으로 인한 우발사태의 가능성을 사전 예방하는 동시에 상호정보교환을 제도적으로 가능케할 수 있는 구체적 방안이 된다. 특히, 검증과정에서 합의사항에 대한 위반징후나 불확실성이 나타날 경우 Hot-line등 긴급통신수단을 이용하여 확인할 수 있는 절차가 마련된다면 유용할 것이다.

이 조치는 양 정부간의 직통선에 추가하여 군사차원의 연락망을 형성하는 것으로서, 특히 군사적 긴급사태 발생시에 즉각적인 의사소통을 취할 수 있기 때문에 서로에게 유익할 것으로 생각된다. 긴급통신의 설치대상은 남북한 군사책임자간 설치하는 것이 적절하며, 그 외에도 상호 위기조치반 및 전방지휘소간 설치도 생각할 수 있다. 이러한 긴급통신체제의 구축으로 상호간의 정보교환이 제도화될 경우 이는 합동위기관리센터의 설립으로 발전될 수도 있을 것이다.

4. 군사활동의 사전통보조치

상호간에 군사활동의 규모 및 유형을 구분하여 일정수준 이상의 군사활동을 공개하는 것은 군사적 신뢰구축의 핵심이라고 할 수 있다. 즉, 자국의 주요 군사활동에 대한 자발적인 사전통보는 상대국에게 군사활동에 관한 투명성을 제공함으로써 예측성의 증대 뿐만 아니라 정치적인 목적으로 군사적 행동을 취하는 것을 제한하며 군사활동 자체에 내재된 오해의 가능성을 크게 감소시킬 수 있다. 이러한 조치는 SALT Ⅰ, Ⅱ, CSCE, MBFR 등 1969년 이래 거의 모든 유럽지역의 군축협상에서 제기되어 효과를 거둔 바 있다. 군사활동의 사전통보는 계획된 군사활동의 사전통보와 비계획된 군사활동의 사전통보 두가지로 구분할 수 있으며 이에 대한 설명은 아래와 같다.

(1) 계획된 군사활동의 사전통보

이것은 주요한 연중 군사활동계획을 상대국에게 매년 사전통보하는 조치이다. 즉, 익년도의 군사활동계획을 당해년도의 일정시점(예컨대 11월말)까지는 의무적으로 통보토록 하는 것이다. 단일작전지휘 체제하의 지상군, 해군, 공군 단독 또는 합동군사훈련으로써 부대별, 장비별, 병력별 참여요소가 일정수준을 초과할 경우에는 의무적 통보사항에 해당한다. 예를 들어 1개 여단급이상의 보병, 전차, 기계화, 포병 및 특수부대의 훈련을 통보대상에 포함시킬 수 있다. 통보내용은 대체로 군사활동의 명칭, 형태별 부대수, 부대별 병력·전차·야포의 예정투입수, 군사활동 일정표, 군사활동지역, 훈련지휘체제 등이 포함될 수 있을 것이다.

(2) 비 계획된 군사활동의 사전통보

계획에 포함되지 않은 군사활동은 원칙적으로 금지토록 해야하나 부득이한 경우 이를 최대한 규제하기 위해 충분한 사전통보기간을 설정해야 한다. 즉, 이 조치는 군사활동 개시 최소한 45일전

에 상대국에게 의무적으로 통보하도록 하며 그 범위는 계획된 군사활동의 범위보다 훨씬 엄격하게 규제되어야 할 것이다. 특히, 한반도와 같은 적대적 대치상황하에서는 군사훈련의 위협적 성격을 최소화하기 위해 군사훈련의 규모 및 성격에 대한 제한을 상호간의 협상을 통해 설정할 필요가 있다.

(3) 기만적 사전통보의 가능성 방지

군사활동의 사전통보와 같이 군사력을 공세적 목적으로 사용하지 않는다는 선언적 조치만으로는 전쟁위험을 방지할 안전장치로 볼 수 없다. 즉, 사전에 군사훈련을 통보하는 것이 공세적 행동을 방지하는데 어느 정도 효과적인 것은 사실이나, 공격의도를 기만하기위한 위장책으로 사용할 우려도 없지 않을 것이다. 따라서, 기습공격 가능성을 감소시킬 조치를 더욱 보완하기 위해 연간 훈련 횟수의 제한, 훈련의 시기, 장소, 기간, 이동방향, 이동속도 등 세부사항을 제약하는 동시, 필요시 이를 직접 확인·검증할 수 있는 적절한 감시조치가 뒤따라야 할 것이다.

5. 군사훈련에 대한 참관조치

주요한 군사훈련의 참관은 훈련현장에 직접 참여하여 군사훈련의 성격을 파악할 기회를 가짐으로써 오해 및 오산의 가능성을 방지하는데 크게 기여한다. 그러나 이러한 참관이 효과적이기 위해서는 다음의 내용을 포함하는 조치가 되어야 할 것이다.

즉, 주요 군사훈련에 대한 참관초청은 의무적이어야 하며, 참관단의 활동범위 및 권리는 협상을 통해 보장되어야 한다. 당사국들이 상호 합의할 경우 참관단은 당사국을 포함한 국제적 대표자로 구성될 수도 있다. 참관초청이 요구되는 군사훈련을 예컨대 사단급이상 부대의 단독훈련 또는 해·공군부대가 참여하는 합동훈련 및 상륙훈련이 그 대상이 될 수 있다. 참관초청 당사국은 상대국

의 참관단을 위해 참관방식에 관한 여건을 조성할 의무를 지닌다. 즉, 브리핑 계획, 상황판 준비, 관측장비 제공 등 군사활동의 범위 및 내용을 평가할 수 있는 기회를 확대시키기 위한 제반조치를 취해야 할 것이다.

6. 비무장지대의 비무장화 및 평화적 이용조치

이 조치는 무장화된 DMZ를 실질적인 비무장지대로 전환함으로써 이 지역을 상호 군사적 신뢰구축의 장소로 이용하자는 것이다. 즉, 남북한의 공동노력으로 현재 DMZ내에 설치된 모든 군사진지, 무기 및 병력을 철수시키고, 방송시설 및 선전물 등을 제거시킴으로써 소위 이 지역을 평화지대화 한다는 개념이다. DMZ를 재 비무장화하는 조치는 비록 그 대상이 한정된 지역이지만 이를 통해 남북한간의 군사적 긴장을 일차적으로 완화시키는 단초가 된다는 점에서 매우 의미가 깊다. 이러한 조치는 남북한의 군축제안에서 공통되는 점으로 구체화시키는데 가장 손쉬운 방법일 것이다.

(1) DMZ내의 군사시설 및 무장요소 제거조치

현재 DMZ내에 설치된 남·북한의 주요 군사시설은 GP/OP, 방송시설, 철책선, 막사/시설 등이며, 특히 북한은 GP이외에 병력 20명씩 배치된 경계초소를 다수 운용하고 있는 것으로 알려져 있다. 북한은 또한 DMZ내에 106개소에 달하는 보병거점과 함께 소규모 포병부대까지 다수 추진배치시켜 놓고 있으며 유사시 즉각 운용할 태세를 갖추고 있는 것으로 보인다. DMZ내의 전투부대 배치는 명확한 정전협정 위반행위이므로 군사적 신뢰구축을 위해서 자발적 철수조치를 취해야 할 것이다.

쌍방은 우선 DMZ내의 군사시설과 관련한 현황자료를 교환하는 것이 필요하다. 남북한은 공동조사반 또는 공동연구반을 구성하여 DMZ내의 모든 군사시설 및 무장요소를 식별할 수 있을 것이며

평화지대화를 위한 방법을 마련할 수 있을 것이다. DMZ를 평화지대화 한다는 것은 쌍방이 상호간에 군사적 침략의도가 없음을 보여주는 상징적이며 실제적 효과를 갖는 수단이 되므로 만약 쌍방이 이러한 조치에 공동의 노력을 기울이지 않는다면 비무장지대의 평화지대화 제안은 환상적인 것이거나 또는 정치적 선전용에 지나지 않는 것일 수 밖에 없다.

(2) DMZ의 평화적 이용방법

DMZ를 비무장화하고 이를 평화적으로 이용하는 방안은 남북한 상호간 누적된 적대감 및 불신감을 감소시킬 수 있는 가능성을 시험해 볼 수 있는 실현성 높은 조치이다. 즉, 쌍방간 기존 군사력에 제한을 가하지 않는 범위내에서 DMZ를 정전 당시의 비무장상태로 전환시키는 조치를 취함으로써 군사적 신뢰구축달성에 기여하는 방법인 것이다. 또한 비무장화시킨 이후 남북한간의 통일로 향한 접근을 촉진시킬 수 있는 매개체로서 기능할 수 있다는 점에서 효율적 이용을 위한 단계적 조치가 부수되어야 할 것이다. DMZ의 평화적 이용방법은 여러가지로 제시될 수 있으나 대체로 평화시의 건설, 남·북 통로 및 수송로의 개설, 남·북 평화센타 등의 설치를 들 수 있다. 특히 남북한 공동 학술 및 연구활동의 대상지역으로 활용할 수 있으며, 이 지역에서 정기적인 체육, 문화, 예술부분의 교류활동도 가능할 것이다. 비무장화된 비무장지대는 남북한의 비군사요원에 의한 공동경비로서 평화적 활동을 보장하도록 해야 할 것이며, 국제감시위원회는 추가적인 보강조치로 활용될 수 있다.

7. 불가침 선언

잠재적인 적대국에 대한 무력의 사용 또는 위협의 포기나, 불가침 선언 등은 역사적으로 국가간의 군사적 신뢰를 쌓는 하나의 방

법으로 이용되어 왔으며 CSCE의 헬싱키 선언 및 유럽에서의 신뢰·안보 구축 및 군축회의의 스톡홀름 최종문서에도 채택되었다. 물론 현재의 상태에서 남북한간의 불가침협정(선언)이나 이와 유사한 협약도 전쟁억제의 기능으로서는 충분하지 못할 것이다. 그러나 불가침선언이 남북한간의 협의에 의해서 채택될 경우 이는 남북한 화해를 향한 중요한 첫 단계가 될 수 있을 것이다.

Ⅳ. 정책 추진방향

신뢰구축은 상호의존에 바탕을 둔다. 통일 그 자체도 상호의존의 필요성에 근거를 둔다고 할 수 있다. 북한은 남한의 경제력에 의존할 필요성이 있으며 남한은 보다 안정된 안보를 이룩하려고 한다면 북한에 의존할 필요성이 있다. 상호의존은 상호신뢰를 생성할 수 있고 또 그 반대일 수도 있다. 이제까지의 남북대화의 역사를 회고해 보면 남북한은 진정한 의미에서의 상호의존의 필요성을 느끼지 못해왔던 것 같다. 이제 세계적, 지역적 및 한반도 차원에서의 모든 환경은 질적으로 변하고 있으며 남북한은 상호의존의 필요성을 느낄 시점에 와있다고 생각된다. 문제는 어떻게 하면 상호간에 적대적 불신의 장벽을 깨뜨릴 수 있느냐 하는 것이다.

남북한 갈등관계의 구조를 분석한 고병철 교수는 "남북한 관계의 근본적인 성질을 갈등으로부터 협력으로 바꾸기 위하여는 과감하고 예지있는 조치들이 절실히 요구"된다고 주장하고 있다.[14] 한국의 북한에 대한 다른 정책과 마찬가지로 군사적 신뢰구축을 쌓는 일에도 고 교수의 충고는 귀담아 들을 만하다. 특히 북한의 대

14) 高秉喆, "南北韓 葛藤의 構造," 고려대학교 정책과학대학원 창립 3주년 기념 심포지움 발표논문(서울, 프레스센터 20층 국제회의실, 1989. 11. 25), p. 11.

법으로 이용되어 왔으며 CSCE의 헬싱키 선언 및 유럽에서의 신뢰·안보 구축 및 군축회의의 스톡홀름 최종문서에도 채택되었다. 물론 현재의 상태에서 남북한간의 불가침협정(선언)이나 이와 유사한 협약도 전쟁억제의 기능으로서는 충분하지 못할 것이다. 그러나 불가침선언이 남북한간의 협의에 의해서 채택될 경우 이는 남북한 화해를 향한 중요한 첫 단계가 될 수 있을 것이다.

Ⅳ. 정책 추진방향

신뢰구축은 상호의존에 바탕을 둔다. 통일 그 자체도 상호의존의 필요성에 근거를 둔다고 할 수 있다. 북한은 남한의 경제력에 의존할 필요성이 있으며 남한은 보다 안정된 안보를 이룩하려고 한다면 북한에 의존할 필요성이 있다. 상호의존은 상호신뢰를 생성할 수 있고 또 그 반대일 수도 있다. 이제까지의 남북대화의 역사를 회고해 보면 남북한은 진정한 의미에서의 상호의존의 필요성을 느끼지 못해왔던 것 같다. 이제 세계적, 지역적 및 한반도 차원에서의 모든 환경은 질적으로 변하고 있으며 남북한은 상호의존의 필요성을 느낄 시점에 와있다고 생각된다. 문제는 어떻게 하면 상호간에 적대적 불신의 장벽을 깨뜨릴 수 있느냐 하는 것이다.

남북한 갈등관계의 구조를 분석한 고병철 교수는 "남북한 관계의 근본적인 성질을 갈등으로부터 협력으로 바꾸기 위하여는 과감하고 예지있는 조치들이 절실히 요구"된다고 주장하고 있다.[14] 한국의 북한에 대한 다른 정책과 마찬가지로 군사적 신뢰구축을 쌓는 일에도 고 교수의 충고는 귀담아 들을 만하다. 특히 북한의 대

14) 高秉喆, "南北韓 葛藤의 構造," 고려대학교 정책과학대학원 창립 3주년 기념 심포지움 발표논문(서울, 프레스센터 20층 국제회의실, 1989. 11. 25), p. 11.

남적화의도에 대한 의구심을 쉽사리 버릴 수 없는 한국정부의 입장에서 보면 오히려 역설적으로 "과감하고 예지있는" 제반 조치의 이니셔티브를 취함으로써 한반도에서의 군비경쟁을 빠른 시일내에 종식시킬 수 있을 지도 모른다.

만약 한국이 긴장완화를 위해 취하는 일방적인 조치가 북한으로부터 상응하는 조치를 유도할 수 있다면 이는 점진적으로 긴장완화의 나선상(spiral of tension-reduction)을 만들어낼 수 있을 것이다. 위의 고병철 교수가 Charles E. Osgood 교수의 "점진적인 상호조치에 의한 긴장완화"(Graduated Reciprocation in Tension-reduction)의 조치를 한반도 실정에 맞도록 수정 적용한 방안은[15] 군사적 신뢰구축의 촉진을 위해서도 한국 정부의 정책방향으로서 권장할 만하다. 즉,

① 한국 정부의 일방적인 조치(unilateral initiatives)들은 한국이 북한의 공격에 대비할 수 있는 방위력을 저하시켜서는 안된다.
② 일방적인 조치들은 북한이 상응하는 조치를 취하느냐에 따라서 그 모험도를 점진적으로 올릴 수 있다.
③ 일방적인 조치들은 그 분야와 적용범위가 다양해야 한다.
④ 일방적인 조치들은 실천에 옮기기 전에 일정한 간격을 두고 공식적으로 발표되어야 하며 그것들이 신뢰구축조치를 포함한 군비통제 정책의 일환이라는 것을 분명히 해야 한다.
⑤ 일방적인 조치들을 발표할 때에는 상응하는 조치를 기대한다는 것을 북한에게 알려야 한다.
⑥ 일단 발표된 조치는 북한이 상응하는 조치를 취하든 취하지 않든 불문하고 실행하여야 한다.
⑦ 일방적인 조치들은 북한의 호응이 있던 없던, 긴장이 고조되는 사건이 발생하더라도 상당기간 계속되어야 한다.
⑧ 일방적인 조치들은 가능한 한 상호이익, 상호자제, 그리고 협

15) 위의 글, pp.11~12.

력할 수 있는 기회를 활용하여야 한다.

⑨ 일방적인 조치들은 명백하여야 하며 실행여부를 검증할 수 있어야 한다.

위와 같은 방향으로 한국정부가 이행하고 있다는 시사점은 '한민족공동체 통일방안'에서 나타나고 있다. 군사적 신뢰구축조치와 관련하여 한국 정부가 국방백서를 연례적으로 발간한다거나 Team Spirit 훈련에 북한측 참관단을 초청하는 등 제1단계의 구체적 실행을 하고 있다고 생각된다. 그러나 신뢰구축이 근본적으로 상대방에 대하여 보다 많은 신뢰를 느낄 수 있도록 좀 더 투명하고 공개적이 되는 것이라고 한다면 북한에 대해 최대한의 양보도 가능하다고 생각된다. 예컨대 Team Spirit훈련의 규모를 획기적으로 축소한다거나 일시적으로 정지시키는 방안도 전향적으로 검토해 볼 수 있을 것이다. 만일 이러한 방안이 신뢰를 구축하는데 어떤 제한된 진척을 이룰 수 있다면, 그러한 노력은 남북한 군사적 신뢰구축을 포함하는 군비통제의 문제에 있어서 최소한 공통되는 기본적인 문제에 대한 협상과 동의를 낳을 수 있는 기반이 될 수 있을 것이다. 이것은 한반도에 있어서의 군사적 신뢰구축은 전쟁가능성의 감소라는 측면 이외에 남북한간의 평화공존정착 및 궁극적인 통일을 향한 협상의 진전을 위한 수단으로서의 기능도 고려되어야 하기 때문이다.

남북한간의 다른 문제와 마찬가지로 군사적 신뢰구축 또한 남북한 쌍방 사이에 해결하여야 하는 본질적으로 민족내부의 문제이다. 그러나 남북한 자체의 해결방법만을 가지고는 한계가 있다고 생각한다. 비록 어느 점에서는 강대국의 패권주의적 인식이 여전히 내포되어 있지만 아·태지역에서의 문제, 특히 한반도에서의 문제해결에 있어서 미국과 소련, 그리고 다른 이해관련 주요 국가들의 지지와 협력이 필요하다고 말하고 있는 미국과 소련의 한반도문제 전문가들의 주장은 중요하게 고려되어야 한다. 그것은 미국과 소련을 포함한 주변 이해당사국들의 참여로 그들의 이해관계를 파악하고 그들로 하여금 남북한문제 해결을 위해 유리한 환경

이나 조건을 제공하도록 유도할 수도 있기 때문이다. 이러한 점에서 군사적 신뢰구축을 위해서는 일종의 신뢰구축레짐을 구축할 필요가 있다.

신뢰구축레짐은 일단 군사력의 규모는 물론 장비의 수준 및 질을 주어진 것으로 간주한다. 그 대신에 신뢰구축레짐은 쌍방이 선언한 '방어적'의도를 고려하는 군사태세에 관한 해석을 촉진시킴으로써 군사능력의 '객관적'비교로 부터 발생하는 위협 인식을 통제하려는 것이다.[16] 한반도에서의 신뢰구축레짐은 CSCE(유럽안보협력회의)의 Stockholm회의처럼 신뢰구축 조성을 위해 회의를 진행하여야 한다는 신뢰구축의 목표, 범위 및 대상을 포함하는 위임조항(mandate)에 대한 합의로서 시작되어야 한다.

즉, 한반도에서의 첨예한 군사적 대치로 비롯되는 위험을 감소시키기 위한 상호 보완적인 신뢰구축조치들을 협상하고 채택하는 회의를 남북한이 합의함으로써 일단 신뢰를 쌓아갈 수 있는 기본틀을 만드는 것이다. 남북한 당국자들은 군사적 문제를 논의하는 과정에서 어떠한 행동라인이 유효한 성과를 낳는다거나 논의를 진척시킬 수 있음을 파악함으로써 상호간 협력의 패턴을 쌓을 수 있을 것이다.

만약 신뢰구축레짐의 규칙의 준수가 상위수준에서 안정화될 경우 위협인식을 억제하고 상대방의 의도에 대해 덜 엄격한 해석을 허용하는 신뢰구축레짐의 기능이 더욱 두드러지게 될 수 있으며, 그것은 장기적으로 군비감축으로 이어질 수 있다.

그러나 군사적 신뢰구축조치의 성공은 궁극적으로 남북한 협상당국자들의 정치적 의지와 능력에 달려있다. 남북한의 정책결정자들의 군비통제를 위한 정치적 의지는 다시 쌍방간의 신뢰와 상대

---

16) 신뢰안보구축을 위해 신뢰구축레짐이 유용할 수 있다는 설득력 있는 논리에 대해서는 Volker Rittberger, Manfred Efinger & Martin Mendler, "Toward an East-West Security Regime : The Case of Confidence and Security-Building Measures," Journal of Peace Research, vol. 27, no. 1 (1990), pp. 55--74 참조.

방에 대한 객관적 인식을 전제로 한다. 결국 군비통제, 군사적 신뢰구축은 정치적 해결의 문제이다. 이러한 점에서 만약 한국의 정책당국자들이 군비통제를 달성하기 위한 정치적인 의지를 가졌다고 한다면 "기존의 관념을 뛰어넘는 사고"[17]를 준비하여야 할 것이다.

---

17) 이에 대한 자세한 논의는 梁性喆, "韓半島 問題에 대한 思考의 大轉換," 「新데탕트와 韓半島安保」, 한국국방연구원 제2회 국제국방학술회의 발표 논문집(서울 : 大英社, 1990), pp. 219~234 참조.

한반도에서의 운용적 군비통제방안

朴 英 圭*

Ⅰ. 머리말
Ⅱ. 운용적 군비통제의 사례
Ⅲ. 한반도에서의 군비통제 제약요인
Ⅳ. 한반도에서의 운용적 군비 통제 방안
Ⅴ. 맺는말

I. 머리말

지난해 12월 미·소 몰타예비정상회담에서 양국정상이 제2차 세계대전 이후 지속되어 온 냉전종식을 선언한 이래 국제정세는 조금의 예측도 불허할 정도로 급격히 변하고 있다.

전세계적인 차원에서는 미·소가 전략무기감축협상(START) 예비협정에 조인하였으며, 동·서 양진영은 지난 17년간 끌어온 유럽배치 재래무기감축에 원칙적인 합의를 이룩함으로써, 오는 11월 19일~21일 파리에서 열리는 유럽안보협력회의(CSCE) 정상회담

*世宗硏究所

에서 최종 유럽재래무기감축(CFE)협정에 조인할 계획인 것으로 알려지고 있다. 뿐만 아니라 금년 초에만 하더라도 아무도 예측할 수 없었던 서독과 동독이 마침내 하나의 독일로 통일되어 유럽 신질서의 개막이 가속화되고 있다.

이와 같이 예상을 넘는 세계질서의 재편조류가 최근에는 한반도를 위시한 동북아지역에까지 밀려오고 있음을 실증하는 사례들이 나타나고 있다. 즉, 지난 45년동안 정치적으로 그리고 이념적으로 적이었던 한·소 양국은 9월 30일 수교합의에 관한 공동코뮤니케에 서명하고 이를 발표하였으며, 한국정부는 내년 말까지 한·중 수교를 성사시킬 계획인 것으로 알려지고 있다.[1] 한편 북한은 사실상(de facto) 교차승인의 수용을 의미하는 대일본 수교를 제의하였는바, 이는 동북아 안보정세에 큰 변화를 초래할 요인으로 작용할 것이라는 희망과 기대감을 부풀게 하는 계기가 되고 있다.

뿐만 아니라 분단된 국토와 민족의 평화통일을 목표로 사상최초의 남북한 총리를 대표단장으로 한 고위급 회담이 서울에서 개최된데 이어 제2차 고위급 회담이 평양에서 개최되어 양측의 기본입장과 남북관계개선을 위한 구체적 방안들이 공식천명된 바 있다.

주지하는 바와 같이 남북고위급회담은 남북한 관계개선은 물론 궁극적 목표인 통일을 추구해 나가는 데 있어 양측이 얼마나 현격한 시각차와 방법론상의 차이를 보이고 있는가를 새삼 확인시켜 주었다. 그러나 남북고위급회담이 개최되었다는 그 자체만으로도 커다란 성과로 볼 수 있으며, 특히 군비통제에 대한 양측의 공식적 입장이 처음으로 밝혀졌음을 감안하면 비록 초보적이긴 하지만 남북한간의 군비통제협상이 개시되었다는 점에서 큰 의미가 있다 하겠다.

이러한 한반도정세 및 국제정세의 급격한 변화에 비추어 보아, 한반도에서의 군비통제가 그 어느 때보다도 구체적으로 논의될 가능성이 높아지고 있다. 두말할 나위 없이 한반도에서의 실질적이

---

1) "최호중 외무 유엔 외교 결산 회견," 「매일경제신문」, 1990.10.4.

고 효과적인 군비통제는 동북아 4강국의 군사력을 포함하는 광범위한 아·태안보협력체제와의 관련하에서 가능할 것이다. 그러나 남북한간의 군사문제는 역내 강국인 미·일·중·소의 안보적 이해와 직접적으로 관련되어 있기 때문에, 그들의 이해관계가 한반도 군비통제문제로 집결되어 아·태지역 군비통제의 시험대로서 한반도에서의 군비통제가 적극적으로 논의될 가능성이 높아지고 있음을 인식할 필요가 있다 하겠다. 따라서 현재 한국은 지금까지의 일반론적인 군비통제 접근방법보다는 구체적인 군비통제방안의 개발·수립이 시급히 요청되는 시기에 직면해 있다 하겠다.

본 논문에서는 이러한 시대적 요청에 따른 구체적인 한반도 군비통제 방안 연구의 일환으로 한반도에서의 운용적 군비통제(operational arms control)방안 및 접근 방향을 제시하고자 한다.

본 연구에서 운용적 군비통제는 군사력의 운용을 통제하는 것으로서 각종 군사정보를 교환하고 부대이동이나 기동훈련과 부대배치 상황 및 주요군사 활동 등을 상대방에게 노출시키고 공개하여 감시·확인케 함으로써 전쟁돌발의 원인이 될 수 있는 오해·오판·불신의 소지 제거 및 기습공격이나 무력충돌 방지를 위한 규제조치 등을 의미한다.[2)]

---

2) 이와같은 운용적 군비통제의 개념에 대해서는 다음을 참조.
James E. Goodby, "Operational Arms Control in Europe: Implications for Security Negotiations in Korea," *The Korea Journal of Defense Analysis*, Vol. II, No. 1, Summer 1990; Paul K. Davis, *Toward a Conceptual Framework for Operational Arms Control in Europe's Central Region*(Santa Monica: The RAND Corp., 1988); 임동원, "한반도의 군비통제는 시대적 요청이다," 「한국논단」, 7월호; Richard E. Darilek, "The Future of Conventional Arms Control: A Tale of Two Cities: Stockholm, Vienna," *Survival*, Vol.29, No. 1(Jan./Feb. 1987).

Ⅱ. 운용적 군비통제의 사례: 경험 및 교훈

군비통제협상의 경험이 없는 한국의 입장에서는 타지역에서의 운용적 군비통제 경험을 검토함으로써 귀중한 교훈을 얻을 수 있을 것으로 사료된다. 따라서 본장에서는 이미 잘 알려진 유럽의 경험과 유럽외 지역에서의 성공적인 경험으로 간주되고 있는 사이나이(Sinai)에서의 운용적 군비통제 경험을 교훈중심으로 살펴보고자 한다.

1. 「스톡홀름 협약」(Stockholm Document)

주지하는 바와 같이 알바니아를 제외한 전유럽국가 및 미국·카나다 등 35개국(NATO 16개국, 바르샤바조약기구 7개국, 비동맹 및 중립국 12개국)이 참가한 구주안보협력회의(CSCE: Conference on Security and Cooperation in Eurpe)는 1975.8.1. 신뢰구축방안(CBM: Confidence Building Measures)을 포함한 유럽에서의 긴장완화를 규정한 「헬싱키 최종 합의서」(Helsinki Final Act)를 채택하였으며, 1980.11.~1983.9. 마드리드에서 개최된 제2차 구주안보협력검토회의에서는 「헬싱키 최종 합의서」의 이행노력 재개가 필요하다는 내용의 합의문서가 채택되었다. 동문서에 의거, 1984.1.17.~1986.9.22.간 총12회기에 걸쳐 스톡홀름에서 비공개로 개최된 유럽군축회의(CDE: Conference on Disarmament in Europe)는 신뢰 및 안보구축방안(CSBM: Confidence and Security Building Measures)을 규정한 「스톡홀름 협약」(Stockholm Document)을 체결함으로써 종료되었는 바, 동협약은 1986.11.4. 비엔나에서 개최된 제3차 구주안보협력검토회의에 보고 되었다.

다음과 같은 여섯 가지 주요 내용의 실천을 의무화한 「스톡홀름 협약」은 기습공격의 위험이나 오판에 의한 전쟁 가능성을 줄

이기 위해 각종 군사활동을 노출시키고 확인하는 구체적 조치를 마련함으로써 유럽에서의 운용적 군비통제 방안으로 알려지고 있다.[3)]

(1) 무력사용의 위협을 삼가한다는 공약의 재확인
(2) 13,000명 이상의 병력과 300대 이상의 전차가 참여하는 지상훈련의 42일 이전 통보
(3) 17,000명 이상 규모의 지상훈련에 타회원국 참가단 초청
(4) 미통지 지상훈련 혐의국가에 대한 현장검증을 포함한 지상 및 공중감시
(5) 매년 11월 15일 이전에 차기년도 유럽내 군사훈련 실시계획의 상호교환
(6) 75,000명 이상(2년전) 및 40,000명 이상(1년전) 군사훈련의 사전 통보

상기한 바와 같은 내용의 「스톡홀름 협약」에 이르는 과정은 운용적 군비통제와 관련하여 우리에게 다음과 같은 교훈을 제시하고 있다 하겠다.

첫째, 효율적인 운용적 군비통제 방안은 단기간 내에 포괄적으로 수립되기 어렵다는 점이다. 즉 이미 언급된 바와 같이, 「스톡홀름 협약」은 군축의 필요성을 밝히는 한편 초보적인 군사적 신뢰구

---

3) 「스톡홀름 협약」에 대해서는 다음을 참조 바람.
Victor-Yves Ghebali, 「Confidence-building measures within the CSCE process: Paragraph-paragraph analysis of the Helsinki and Stockholm regimes」(New York: United Nations Institute for Disarmament Research, March 1988); James Macintosh, "Confidence and Security Building Measures: A Skeptical Look," *U.N. Conference on CBMs in the Asia-Pacific Region*, Kathmandu, January 29~31, 1990 발표논문; John Borawski, "From Stockholm to Vienna: Confidence-and Security-Building Measures in Europe," *Arms Control Today*, May 1989; Peter Hohenfellner, "The Achievements and Drawbacks of the Helsinki/Stockholm CSBM Process," U.N. Conference on CBMs in the Asia-Pacific Region, Kathmandu, January 29~31, 1990 발표 논문; Johan Jorgen Holst, "Confidence-and Security-Building in Europe: Achievements & Lessons,"외무부 외교안보연구원 주최 「한반도의 군비통제: 유럽의 경험에서 얻을 교훈」 국제학술회의(1990. 10.10~11) 발표 논문.

축조치로서 병력 25,000명 이상이 참가하는 대규모 기동훈련은 21일전에 회원국에 통고하고 훈련참관 옵저버를 자발적으로 초청하도록 권장한 「헬싱키 최종 합의서」 채택 과정을 거치고도 11년의 시간이 지나서야 가능했던 것이다. 뿐만 아니라 유럽에서는 「스톡홀름 협약」의 운용적 군비통제 방안을 더욱 구체화하는 작업, 즉 제3단계의 신뢰 및 안보구축 방안에 대한 협상이 1989.3. 비엔나에서 개시된 이래 현재까지 지속되고 있다.[4)]

이와 관련, 다음과 같은 U.N.의 연구결과는 시사하는 바 크다 하겠다.

> "Over-ambitious projects should be avoided in the initial phase. They might not only fail to achieve the desired success but could even be counter-productive. What is needed is a patient step-by-step development in which the success of each step justifies the next one. Once the process has been successfully started, there is a good chance that it can develop its own dynamics."[5)]

둘째, 합의사항에 대한 확실한 감시 및 검증과 위반시 제재조치의 병행이 필요하다는 점이다. 헬싱키조치의 성실한 이행실적(1976~86년 10년간의 군사훈련 사전통보 100여회, 참관인 초청 50여회)과 스톡홀름조치의 의무적인 이행실적(1987~88년 2년간의 군사훈련 사전통보 약80회, 훈련참관 초청35회, 현장검증 18회)은 NATO와 바르샤바조약기구 양진영이 합의한 감시 및 검증의 실효성을 반영하는 것이며, 바로 이러한 운용적 군비통제 방안의 성실한 이행실적 때문에 CFE(Conventional Forces in Europe)라

---

4) 제3단계의 CSBM협상에 대해서는 Peter Hohenfellner, 앞의 글, pp.7~10 참조 바람.

5) Department of Political and Security Council Affairs, United Nations Centre for Disarmament, *Comprehensive Study on Confidence-building Measures*, Report of the Secretary-General(New York: United Nations, 1982), p.28.

는 실질적인 군비감축협상이 가능했던 것이다.[6)]

셋째, 운용적 군비통제협상 과정에서 당면하게 되는 어려운 문제 중의 하나는 협상대상이 되고 있는 방안들이 당사국들에게 같은 정도의 영향을 미치지 않는다는 사실이다.[7)] 예컨대 스톡홀름협상에서 사회주의 진영에 의해 제안된 제한조치(constraint measures)중의 하나는 특정규모의 훈련을 금지한다는 것이다. 이에 대해 미국은 이러한 조치가 NATO측에 훨씬 불리한 영향을 미친다고 주장하였는 바, 실제로 훈련병력수를 40,000명으로 제한하자는 소련측의 제안은 전통적으로 NATO에 비해 소규모의 군사훈련을 실시해 온 바르샤바조약국들 보다는 NATO에 대해 훨씬 큰 제약을 가하는 것이다.

또한 해군의 군비통제에 대한 소련측의 제안은 방어적으로 배치된 소련해군보다는 전진배치(forward-deployed)된 미국해군에게 더 큰 제한을 가하는 것이다. 바로 이 사실로 인하여 미국은 해군의 군비통제에 관해 계속적인 거부를 해 오고 있으며, 이에 따라 지상군의 경우와는 달리 해군의 운용적 군비통제에 대한 협상타결이 아직까지도 이루어지지 않고 있는 것이다.

따라서 운용적 군비통제 협상에서는 특정의 방안이 균형적으로 적용된다 해도 비대칭적인 영향을 미친다는 사실을 감안, 이를 회피하기 위한 조치가 신중하게 강구되어야 한다 하겠다.

넷째, 협상 당사국들의 직면해 있는 안보상황에 대한 상이한 견해 역시 협상의 큰 장애요인으로 작용하고 있다는 점이다.

스톡홀름협상 초기에 소련은 선언적(declaratory) 혹은 정치적(political) 신뢰구축방안을 강력히 주장하였는데 이는 소련이 이러한 방안들이 유럽에서의 안정, 특히 위기회피에 더욱 기여한다고

---

6) 이서항, "군비통제의 개념과 실제: 유럽의 경험을 중심으로," 외무부 외교안보연구원 주최 「한반도 군비통제의 방향」 세미나(1990.8.31.) 발표논문, pp.8~9.

7) Andrew Mack, "CSBMs and Military Security," 「U.N. Conference on CBMs in the Asia-Pacific Region」, Kathmandu, January 29~31, 1990 발표논문, pp.5~6.

믿고 있었기 때문이라 하겠다. 이에 대해 미국은 "말 혹은 선언보다는 행동자체가 유럽에서의 신뢰 및 안보구축의 기초"[8]가 되어야 함을 강조, 소련의 주장을 선전적인 것으로 간주하는 한편, 군사적이고 기술적인 신뢰구축 방안, 즉 운용적 군비통제를 주장함으로써 협상의 진전이 이루어지지 못했었다.

따라서 상호불신의 심한 협상당사국들의 경우에는 협상초기부터 안보상황과 관련된 상이한 견해에 대한 충분한 의견교환 및 이해와 노력이 수반되어야 한다 하겠다.

2. 「사이나이 협정」(Sinai Agreement)[9]

이집트와 이스라엘은 1973년 11월 11일의 휴전협정에 이어 1974년 1월 「사이나이 협정」에 조인함으로써 밀접하게 배치되어 있는 양측 병력에 의한 우발적인 전쟁발발 가능성을 감소시키기 위한 여러 방안에 합의했다. 우선 양측은 양국군이 유엔긴급군(United Nations Emergency Force) 지휘하의 비무장완충지대로 분리될 것에 동의하였을 뿐만 아니라 병력제한지역(limited force zones) 설치와 이 지역 내에 배치될 수 있는 전력 및 무기에 관한 구체적인 규제에도 합의했다. 예컨대 양측은 상대방의 지역선에 도달할 수 있는 능력의 화력이 병력제한지역에 배치될 수 없도록 규정했다.

또한 양측은 이와 같은 규정의 준수를 확실히 하기 위하여 이집트와 이스라엘 연락장교가 포함된 유엔긴급군이 이들 병력제한 지역을 순찰하도록 결정하였다. 뿐만 아니라 이집트와 이스라엘은

---

8) Richard E. Darilek, "The Stockholm CDE Negotiations," John Borawski (ed.), *Avoiding War in the Nuclear Age: Confidence-Building Measures for Crisis Stability* (Boulder: Westview Press, 1986), p.94.

9) 이절의 내용은 Trevor Findlay, "The Non-European Experience of CSBMs: Models for Asia/Pacific?" 「U.N. Conference on CBMs in the Asia-Pacific Region」, Kathmandu, January 29~31, 1990 발표 논문을 참조하였음.

군사적 차원에서의 신뢰구축과 정치적 차원에서의 진전관계를 보다 더 밀접히 연관시키는 노력의 일환으로 향후의 군사행위와 협상의 기초가 될 수 있는 새로운 원칙들을 점진적으로 결정하기로 합의하였다.

이집트와 이스라엘은 합의사항에 대한 검증에 있어서 미국이 직접적으로 관여될 것에 합의함으로써 미국의 첨단기술이 검증에 활용될 수 있는 계기를 마련하였다. 이에 따라 미국은 사이나이 완충지대의 Mitla 및 Gidi통로 감시, 이집트와 이스라엘의 시찰초소 운영에 대한 감시 및 협정에 명시된 지역에 대한 공중정찰의 임무를 수행하였다.

또한 미국은 이집트와 이스라엘군의 예기치 못한 이동을 방지하기 위한 임무, 즉 조기경보, 확인 및 보고업무를 수행하기 위하여 3개의 기지를 설립하였으며 이들 기지는 민간인들에 의해 운영되었고 4개의 자동탐지장비를 갖춤으로서 침입군의 규모, 속도, 형태 및 방향 등을 관측할 수 있는 능력을 가지고 있었다.

일반적으로 상기한 내용 중심의 사이나이에서의 운용적 군비통제는 성공적인 경험으로 간주되고 있는 바, 사이나이의 경험이 주는 운용적 군비통제 관련 교훈은 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, 군비통제협상이 진전되기 위해서는 정치적 협력과 일반적인 긴장완화가 선행되어야 한다는 주장과는 달리, 사이나이의 경험은 군사적 합의 및 이에 대한 성공적인 검증에 따른 신뢰구축, 즉 운용적 군비통제는 양측간의 정치적 협력 이전에 가능할 뿐만 아니라 궁극적으로 정치적 협력에도 기여할 수 있다는 것이다.

둘째, 분쟁의 가능성이 높은 지역의 경우, 당사국들의 합의준수 및 실행을 관리하는 데 있어서의 제삼국이 결정적으로 중요한 역할을 수행할 수 있다는 점이다.

셋째, 기술 집약적인 검증방법의 사용은 엄격한 감시 및 검증이 당사국들의 주권을 침해한다는 주장과 상황을 회피하기 위한 방법의 일환이 될 수 있다는 점이다.

넷째, 점진적으로 수립되고 가능한 한 단순한 내용의 운용적 군

비통제방안이 포괄적이고 일시적인 방안보다 성공 가능성이 높다는 점이다. 이와관련, 사이나이 경험과 중미의 콘타도라(Contadora)경험을 비교 분석한 Findlay는 다음과 같이 언급하고 있다.

"An alleged key factor in the success of the Sinai operation was its incremental approach. The Israeli withdrawal from Sinai took place in several stages, giving time for confidence to be strengthened by experience. In the Contadora case a grandiose peace plan appeared to collapse under its own weight. Perhaps a more gradual approach to confidence-building might have worked."[10]

III. 한반도에서의 군비통제 제약 요인[11]

전장에서는 「스톡홀름 협약」과 「사이나이 협정」의 경험에서 얻을 수 있는 교훈을 검토해 보았는 바, 전술한 교훈들은 한반도에서의 운용적 군비통제 방안 연구에 많은 참고가 된다 하겠다.

그러나 다른 한편으로는 각 지역의 역사적, 지리적, 정치적, 경제적 및 전략적 상황 등의 특이성 때문에 특정지역에서의 군비통제 경험이 다른 지역에 적합한 유형이 될 수 없다는 주장이 대두되고 있다.[12] 따라서 본장에서는 한반도 및 주변상황을 한반도에서의 군비통제 장애요인 중심으로 검토해 보고자 한다.

---

10) 앞의 글, p. 9.

11) 다음은 박영규, "동서군축협상의 경험과 한반도 군비축소의 문제," 이호재편, 「한반도 군축론」 (서울: 법문사, 1989) 및 박영규, "군축과 한반도," 「신동아」, 1990.3.의 내용을 일부 수정·보완한 것임.

12) 이와 같은 주장에 대해서는 다음을 참조 바람.
Department of Political and Security Council Affairs, United Nations Centre for Disarmament, 앞의 글; Findlay, 앞의 글; Adam Rotfeld, "Applicability of the European Arms Control Model to the Korean Peninsula," 외무부 외교안보연구원 주최 「한반도의 군비통제: 유럽의 경험에서 얻을 교훈」 국제학술회의(1990.10.10~11) 발표 논문.

비통제방안이 포괄적이고 일시적인 방안보다 성공 가능성이 높다는 점이다. 이와관련, 사이나이 경험과 중미의 콘타도라(Contadora)경험을 비교 분석한 Findlay는 다음과 같이 언급하고 있다.

"An alleged key factor in the success of the Sinai operation was its incremental approach. The Israeli withdrawal from Sinai took place in several stages, giving time for confidence to be strengthened by experience. In the Contadora case a grandiose peace plan appeared to collapse under its own weight. Perhaps a more gradual approach to confidence-building might have worked."[10]

III. 한반도에서의 군비통제 제약 요인[11]

전장에서는 「스톡홀름 협약」과 「사이나이 협정」의 경험에서 얻을 수 있는 교훈을 검토해 보았는 바, 전술한 교훈들은 한반도에서의 운용적 군비통제 방안 연구에 많은 참고가 된다 하겠다.

그러나 다른 한편으로는 각 지역의 역사적, 지리적, 정치적, 경제적 및 전략적 상황 등의 특이성 때문에 특정지역에서의 군비통제 경험이 다른 지역에 적합한 유형이 될 수 없다는 주장이 대두되고 있다.[12] 따라서 본장에서는 한반도 및 주변상황을 한반도에서의 군비통제 장애요인 중심으로 검토해 보고자 한다.

---

10) 앞의 글, p. 9.

11) 다음은 박영규, "동서군축협상의 경험과 한반도 군비축소의 문제," 이호재편, 「한반도 군축론」 (서울: 법문사, 1989) 및 박영규, "군축과 한반도," 「신동아」, 1990.3.의 내용을 일부 수정·보완한 것임.

12) 이와 같은 주장에 대해서는 다음을 참조 바람.
Department of Political and Security Council Affairs, United Nations Centre for Disarmament, 앞의 글; Findlay, 앞의 글; Adam Rotfeld, "Applicability of the European Arms Control Model to the Korean Peninsula," 외무부 외교안보연구원 주최 「한반도의 군비통제: 유럽의 경험에서 얻을 교훈」 국제학술회의(1990.10.10~11) 발표 논문.

이미 언급한 바와 같이 화해분위기의 고조로 특정지워지는 최근의 전반적인 국제정세 및 동북아지역 정세와 남북한 고위급회담 개최에 따른 남북한간의 군비통제 협상 개시는 한반도에서의 군비통제 가능성을 촉진시키는 요인으로 작용하고 있음에도 불구하고 다음에서 논의되는 바와 같은 한반도 및 주변상황은 한반도에서의 군비통제 제약 요인이 되고 있다.

첫째, 남북한간의 상호불신이 한반도 군비통제에 있어 가장 큰 장애요인이 되고 있다. 한반도 분단 이후 지금까지 남북한의 한반도 군사정세 및 전쟁도발에 대한 위기의식은 「Mirror Image」이론으로나 설명될 정도로 여러 면에서 상반된 것이었다.[13]

이러한 남북한 상호불신의 결과, 한국은 북한의 군축제의를 한반도 공산화를 위한 위장된 전략의 한 단계로 간주하고 있으며, 북한은 한국의 군비통제 제의를 한국이 군사적으로 우위를 차지할 때까지 시간을 벌려는 전략의 일환으로 보고 있다.[14]

둘째, 현재 남북한이 갖고 있는 군비통제의 역할에 대한 상반된 견해가 한반도에서의 군축진전에 장애요인으로 작용하고 있다. 한국은 군비통제를 한반도에서의 평화정착과 이에 따른 평화통일의 수단으로 간주, 「선평화, 후통일」정책을 추구하고 있다. 그러나 북한은 군축을 통일을 위한 수단으로 간주, 「선통일, 후평화」정책을 추구, 통일기반으로서의 평화정착이 아니라 평화정착 기반으로서의 통일을 주장하고 있다.[15]

이와같은 남북한간의 군비통제의 역할에 대한 상반된 견해에 따라 그 동안 제시된 양측의 군비통제 제안은 상호관심사가 될 만한 제안이 아니고 한쪽의 입장만을 주장한 일방적인 제안이 대부분이

---

13) 이호재, "한반도 군비축소문제의 한계와 가능성," 「국제정치 논총」, 제26집 제2호(1986), p.100.

14) 양성철, 조덕현, "남북한 군비통제 제안 분석 및 평가," 「한국정치학회보」, 제21집 1호(1987), pp.108~109.

15) 박용옥, "남북한 군축과 한국의 안보전략체제," 「국제정치 논총」, 제17집(1978), p.64.

었다. 예컨대, 북한은 주한미군 철수, 상호감군, 핵무기 철수 등의 군사적인 제안을 제시하고 있는 반면에 한국은 군축을 위해서는 신뢰구축이 선행되어야 한다는 비군사적인 제안을 강조하고 있다.

셋째, 남북한 공히 한반도 군비통제 문제를 진정한 군비통제 그 자체를 위함이 아닌 대내외 선전용으로 이용하여 왔다는 점이다.[16] 상기한 남북한간의 상호불신과 군비통제의 역할에 대한 상반된 견해는 양측의 군비통제 의지 결여 결과를 초래하였으며, 이에 따라 남북한 공히 군비통제 문제를 국내 정치용 또는 국제 정치용으로 이용하여 왔는 바, 이는 다음과 같은 그간의 남북한의 군축제의에 대한 분석에서 잘 입증되고 있다 하겠다.

(1) 한국전쟁이 휴전된 이래 남북한간의 군비통제 제안은 거의 300회나 행하여 졌으며, 특히 북한은 200회 이상의 제안을 통하여 同문제에 대한 주도권을 행하여 왔다.[17] 그러나 대부분의 제안들은 양측간의 공식적인 채널이 아닌 축사, 기념사 등을 통하여 제시됨으로써, 실질적으로 협상이 이루어질 수 있는, 즉 기존의 제의를 실현시키거나 수정·보완 할 수 있는 구체적인 후속적 조치가 결여된 제안들이었다.

(2) 그동안 제시된 양측의 군비통제 제안은 사실상 타협이 불가능한 지나치게 일방적이거나 혹은 이상적인 것이었다. 즉, 북한측은 주한미군의 철수, 남·북한 당사자 및 미국과의 현 휴전협정을 대체할 평화협정체결, 10만수준으로의 상호감군, 한반도 비핵지대화 등을 제의한 반면에, 한국측은 상호내정 불간섭 및 최고책임자 회담 등을 주장하였다.[18]

넷째, 한반도에서의 또 하나의 군비통제 제약요인은 남북한간의 심각한 군사력 불균형, 전력구조의 차이와 배치 및 이에 대한 상

---

16) 송대성, "한반도 군축 타당성에 관한 검토: 한반도 군축의 가능성 및 제약성,"한국국제정치학회 추최 학술회의 발표 논문(1988.6), pp.17~18.

17) 하영선, "한반도 군비축소의 현실적 모색," 이호재 편, 「한반도 평화론」(서울: 법문사, 1989), p.233.

18) 양성철, 조덕현, 1987, 앞의 글, pp.93~97.

호간의 상반된 평가라 하겠다.

다음의 표에서 보는 바와 같이 남한은 남북한의 군사력, 특히 즉각 가용한 상비군사력면에서 남한이 양적으로는 물론 무기체계의 질적 차이를 고려한 전력지수 비교에 있어서도 대북한 열세임을 강력히 주장하고 있다.

<표 1> 전력지수 비교 방법에 의한 남북한 군사력

군사력분석	기준 부대	북한	남한	군사력비 (북한/한국)
지상전투부대				
보병부대	보병사단	56개	46개	1.2
기계화 부대	기계화 보병사단	22	4.5	4.8
비사단 포병부대	155미리 대대	160	40	4.0
해상전투부대				
수상전력	구축함	72척	57척	1.3
수중 및 대잠전력	잠수함	27	4	6.8
상륙전력	LST	23	12	2.0
소해전력	MSC	15	10	1.5
공중전력	F-16	345대	219대	1.6

자료 : 오관치, "남북한 군사력 균형론에 대한 고찰," 통일문제연구, 1989년 봄, p, 52.

또한 남한은 전력구조의 차이 및 배치와 관련, 남한은 방어적 전력구조를 갖고 있는데 반해, 북한은 '공세적 전력 구조'를 유지하고 있는 것으로 지적하고 있다. 즉, 북한은 남한과 대등한 규모의 보병사단들 이외에 전격적을 감행하기 위한 '공세기동 구축 전력'으로서 약 40개의 기갑 및 기계화 여단과 30여개의 포병여단(이중 약 절반이 자주포 여단임) 그리고 20여개의 특수여단 등을 보유하고 있으며, 이들의 대부분을 기습공격이 용이하도록 전방 휴전선 가까이 전진배치하고 있다는 것이다. 따라서 남한의 경우

에는 전쟁발발 징후를 알리는 조기경보 능력이 12시간 내지 24시간에 불과하여 기습공격에 대단히 취약할 뿐만 아니라, 북한의 강력한 '공세기동 구축 전력'이 남한에게 큰 위협이 되고 있으며 군사적 불안의 요인이 되고 있다는 것이 남한의 입장이다.[19)]

그러나 북한은 남한이 군사적으로 대북한 우위를 확보하고 있으며 북한의 전력구조 및 배치가 방어적임을 강조하고 있다. 따라서 이와 같은 남북한간의 군사력과 관련된 상반된 평가가 바뀌지 않는한 한반도에서의 성공적인 군비통제는 사실상 기대하기 어렵다 하겠다.

다섯째, 미국·소련·중국의 대남북한 군사력 증강지원이 한반도에서의 군비통제에 있어서 장애요인 중의 하나이다. 주지하는 바와 같이, 한반도 분단 이후 남북한은 각각 동맹국들로부터 군사력 증강지원을 받아 한반도에서의 군비경쟁을 계속하여 왔는 바, 특히 신예군사장비의 대한반도 이전·배치와 군사기술 이전은 한반도에서의 군비경쟁 가속화에 큰 기여를 하고 있다.

여섯째, 고르바초프의 과감한 개혁정책 추진에 따라 급진전되고 있는 동구권국가들의 개혁·개방추세와 미·소 및 동서 군축협상은 향후 동북아에 어떠한 형태로든 영향을 미칠 것이라는 것이 전문가들의 공통된 지적이다. 이와 관련하여 혹자는 동북아에서도 유럽의 변화에 상응하는 커다란 변화가 곧 나타날 것으로 전망하고 있다. 그러나 우리가 유의해야 할 사실은 현재 미·소 데땅트는 미·소 관계와 유럽중심으로만 진행되고 있을 뿐 아직까지 동북아 안보환경에는 크게 영향을 주지 않고 있다는 점이다.

뿐만 아니라 동북아시아지역 국가들의 최근 군사동향을 보면 이 지역에서는 군사력의 감소 또는 긴장완화 추세보다 오히려 현상유지 내지 군비증강 추세가 뚜렷이 나타나고 있다. 좀더 구체적으로 말해서 중국은 89년초 30만~50만명 규모의 병력 감축의사를 표시한 바 있고 89년 5월의 중·소 정상회담에서 소련과 중·소 국경

---

19) 임동원, 앞의 글, p.31.

지대의 병력감축에 합의하였음에도 불구하고, 아직까지 구체적인 조치를 취하지 않고 있다. 일본은 계속해서 방위비를 증액하는가 하면, 일본 「방위백서」는 소련의 극동군사력이 질적으로 꾸준히 향상되고 있다고 지적하고 있다. 또한 북한도 한국의 「국방백서」와 군사전문지 Military Balance가 북한의 병력을 각각 98만명과 111만명으로 발표하는 데서 보듯이 군사력을 계속 증강하고 있는 것으로 알려지고 있다.

이러한 동북아에서의 최근 추세에 비추어 보아, 유럽에서와 같은 급속한 지역 데땅트를 동북아에서 기대하기는 어려울 것으로 전망된다.

일곱째, 유럽과 비교하였을 때 동북아 안보환경은 복잡한 양상을 띠고 있다 하겠다. 즉, 유럽은 NATO와 바르샤바조약기구 중심의 명백한 양극구조를 형성하고 있는 반면에 동북아에서는 한·미, 미·일, 미·중, 소·북한 및 중·북한 등의 다양한 쌍무관계를 바탕으로 안보관계가 이루어져 있다는 점이다. 따라서 유럽에서와는 달리 동북아에서의 군축협상이 미·소간의 합의에 의해서만 추진되기는 어려운 실정이라 하겠다. 다시 말해서, 동북아에서는 미·소 이외에도 중국과 일본이 또 하나의 군사적 변수로 작용하고 있는 것이다.

여덟째, 동북아에서의 미·소 데땅트와 이에 따른 동북아 안보환경의 변화는 미·소의 동북아 전략변화를 우선적으로 요구하고 있다. 그러나 주지하는 바와 같이, 동북아를 포함한 아시아에는 거대한 미국 해군력과 소련 지상군이 비대칭적으로 맞서고 있기 때문에 이 지역에서 미·소가 군축대상병력에 대한 합의에 도달하기는 매우 어려울 뿐만 아니라 단기간 내에 각각의 전략 수정조차도 기대하기 어려운 실정이라 하겠다.

아홉째, 동구권국가들과는 달리 북한은 아직까지 개혁 또는 개방의 조짐을 보이지 않고 있으며, 중국의 경우도 개방정책으로의 회귀 가능성이 현재로서는 불투명하다 하겠다. 그런데 이와 같은 북한과 중국의 태도는 동북아 안보환경의 변화를 어렵게 하는 요

인으로 작용하는 바, 이는 소련 및 동구권국가들의 개혁·개방정책 추진이 유럽에서의 안보환경 변화와 군축협상 진전에 크게 기여하였다는 사실에서 잘 나타나고 있다 하겠다.

IV. 한반도에서의 운용적 군비통제 방안

한반도 통일문제에 대한 국민적 관심이 고조됨에 따라 최근 2~3년 사이에 한반도의 군비통제에 관한 연구가 활발해졌으며, 국제회의와 국내학술회의의 주요 주제로 대두되고 있다. 이에 따라 한반도에서의 운용적 군비통제 방안도 다양하게 제시되고 있다.

본장에서는 이미 제시된 한반도에서의 운용적 군비통제 방안 중 대표적인 방안을 간략히 검토한 다음, 타지역에서의 교훈과 한반도에서의 군비통제 제약 요인을 고려한 한반도에서의 운용적 군비통제 방안을 제시해 보고자 한다.

1. 기존의 제안

가. 임동원 외교안보 연구원장 제안[20)]

(1) 군사정보의 교환과 통신의 유지

특정규모 이상 부대의 편성·장비·배치 등 각종 정보교환, 군인사의 상호방문·교류, 주요 군사령부간 직통전화의 설치 운용 등

(2) 주요군사 활동의 공개

특정규모 이상 부대의 이동 및 기동훈련의 사전통고와 참관초청의 의무화 등

---

20) 앞의 글, pp.35~36.

인으로 작용하는 바, 이는 소련 및 동구권국가들의 개혁·개방정책 추진이 유럽에서의 안보환경 변화와 군축협상 진전에 크게 기여하였다는 사실에서 잘 나타나고 있다 하겠다.

IV. 한반도에서의 운용적 군비통제 방안

한반도 통일문제에 대한 국민적 관심이 고조됨에 따라 최근 2~3년 사이에 한반도의 군비통제에 관한 연구가 활발해졌으며, 국제회의와 국내학술회의의 주요 주제로 대두되고 있다. 이에 따라 한반도에서의 운용적 군비통제 방안도 다양하게 제시되고 있다.

본장에서는 이미 제시된 한반도에서의 운용적 군비통제 방안 중 대표적인 방안을 간략히 검토한 다음, 타지역에서의 교훈과 한반도에서의 군비통제 제약 요인을 고려한 한반도에서의 운용적 군비통제 방안을 제시해 보고자 한다.

1. 기존의 제안

가. 임동원 외교안보 연구원장 제안[20)]

(1) 군사정보의 교환과 통신의 유지

특정규모 이상 부대의 편성·장비·배치 등 각종 정보교환, 군인사의 상호방문·교류, 주요 군사령부간 직통전화의 설치 운용 등

(2) 주요군사 활동의 공개

특정규모 이상 부대의 이동 및 기동훈련의 사전통고와 참관초청의 의무화 등

---

20) 앞의 글, pp.35~36.

(3) 기습공격이나 무력충돌 방지를 위한 규제조치
비무장지대(DMZ)의 철저한 비무장화, 공세전략의 배치제한지대(LDZ)설치, 수도권 안정보장조치 및 대규모 기동훈련의 제한 등

(4) 선언적 조치
무력의 선제사용을 하지 않는다든가 불가침의 선언 등

상기한 조치들에 대한 철저한 감시와 합의사항 이행여부에 관한 현장검증과 위반시 규제조치 등이 수반되어야 한다.

나. Goodby대사 제안[21)]

(1) 군사행동의 사전 통보
(2) 통고 가능한 군사행동에 참관자의 초청
(3) 차기년도 군사행동의 예고
(4) 요구에 따른 의무적인 현장조사
(5) 연례적인 예고에서 통보되지 않는 일정규모 이상의 군사행동 금지
(6) 데이타의 교환
(7) 군사훈련의 규모 및 유형에 대한 제한
(8) 비무장지대의 현실적 비무장화
(9) 위협적 군사행동의 금지
(10) 부대주둔, 무기고, 통신 연락망에 대한 지속적인 감시
(11) 주요지휘부에 연락장교의 배치

다. 하영선 교수 제안[22)]

(1) 일정규모 이상의 군사활동은 사전통보되어야 한다. 이러한

---

21) James E. Goodby, "한반도 안보와 협력: 분석의 틀," 「한반도의 군축과 평화」(국토통일원, 1989), pp.356~358.

22) 하영선, "한반도의 현실적 군비축소 방안," p.11. 하영선 교수는 군사적 신뢰구축 방안을 실질적인 운용적 군비통제를 성공적으로 수행하기 위해 쌍방의 군사력과 의도의 투명성을 높이기 위한 것으로 정의, 남북한 군사 통신망의 설치 및 운영, 상호 군사정보의 교환, 남북한 군사요원의 현장 검증, 기습공격 위협 감축센터의 설립, 비무장지대의 평화지대화 등을 군사적 신뢰구축 방안의 검토 대상으로 보고 있음.

경우에 군사활동의 규모와 사전통보 시기는 쌍방의 협의에 의하여 결정한다.

(2) 일정규모 이상의 군사활동은 전년도에 다음해의 계획을 사전교환하며 사전통보 없는 일정규모 이상의 군사활동은 원칙적으로 금지한다.

(3) 사전 통보한 일정규모 이상의 군사훈련에는 상호간에 참관단의 초청을 의무화하며 참관단의 구성을 협의에 의하여 결정한다.

(4) 사전통보한 군사활동의 준수를 위하여 쌍방의 요구시에 현장검증을 의무화한다.

(5) 상대방의 오해를 불러 일으킬 수 있는 위험한 군사활동은 금지한다. 위험한 군사활동의 구체적인 내용은 상호협의에 의하여 결정한다.

라. 미국측 제안[23)]

(1) 비무장지대로부터 병력을 후진시키고 중장비 무기를 제거함으로써 비무장지대의 비군사적 성격을 부활시킨다.

(2) 비무장지대의 비군사적 성격을 보장하기 위해서 중립국들로 구성되는 팀에 의한 정기적인 조사를 한다.

(3) 남북한 군사훈련의 사전 통보

(4) 군사훈련에 참관인들의 상호교환

2. 한반도에서의 운용적 군비통제 방안

위에서 검토한 한반도에서의 운용적 군비통제 관련 제안은 타지역, 특히 유럽의 경우와 대체로 유사한 내용의 제안들로서 한반도 및 주변상황의 특수성을 신중히 고려하지 않은 채 idea만을 제시

---

23) 다음의 제안은 1984년 4월 레이건 미국 대통령의 베이징 방문시, 슐츠 미 국무장관이 중국외상에게 북한에 전달하도록 요청한 것으로 알려지고 있음. 강성학, "한반도의 군축을 위한 신뢰구축 방안," 이호재편, 「한반도 군축론」, 앞의 책, p.233.

하고 있다는 공통점을 가지고 있다 하겠다. 다시 말해서, 이들 제안은 남북한간 각 방안에 대한 합의 및 실행 가능성 등의 검토와 이에 따른 현실적인 접근방향을 제시하지 못하고 있다.

따라서 본절에서는 이미 언급된 타지역에서의 교훈과 한반도에서의 군비통제 제약 요인을 근거로 한반도에서의 운용적 군비통제 방안 개발시 고려사항을 논의하고 이에 따른 단계적인 접근방향을 제시해 보고자 한다.

한반도의 운용적 군비통제 방안을 개발함에 있어서는 다음 사항들이 고려되어야 한다 하겠다.

첫째, 이미 논의된 바와 같이 남북한간의 상호불신, 군비통제의 역할에 대한 상반된 견해 및 이에 따른 군비통제 문제의 대내외 선전용으로의 이용 등이 한반도 군비통제에 있어서 가장 큰 장애요인이 되고 있다. 따라서 효율적인 한반도의 운용적 군비통제 방안을 개발함에 있어서는 상호간의 수락 가능성에 대한 충분한 검토가 우선적으로 요구된다 하겠다.

둘째, 한반도의 운용적 군비통제 방안과 관련된 기존의 협정 및 국제기구의 적극적인 활용방안이 강구되어야 한다. 예컨대 한반도의 휴전협정은 이미 비무장지대의 설정, 무기에 대한 통제 및 군비통제에 대한 감시기구 등을 규정, 운용적 군비통제에 대한 많은 자료를 제공하고 있다고 본다.[24] 따라서 이들 규정의 적용에 대한 다각적인 검토가 요구되며 이와같은 기존 방안의 활용에 대한 남북한간의 합의는 새로운 방안에 대한 합의보다 비교적 수월하게 이루어질 수 있을 것으로 보인다.

셋째, 특정한 방안의 경우에는 균형적으로 적용된다 해도 비대칭적인 영향을 미친다는 사실을 감안, 이를 보상할 수 있는 조치가 신중하게 강구되어야 한다.

이와관련, Goodby는 다음과 같은 제안을 하고 있다.

---

24) 이에 대한 구체적인 논의에 대해서는 이기택, "한반도 군축논의와 4대강국의 입장," 이호재편, 「한반도 군축론」, 앞의 책, pp. 255~291 참조 바람.

"…… it would be natural to think of trade-offs among the above disputed positions. Constraints on large exercises, for example, could be related to the extent of a limited deployment zone."[25)]

넷째, 유럽과는 달리 복잡한 양상의 동북아 안보환경 및 주변 4강국의 대한반도 이해관계 등에 비추어 보아, 이들 국가들이 한반도의 군비통제 문제에 관련되는 것은 거의 불가피할 뿐만 아니라 긍정적인 요인으로 작용할 것으로 사료된다. 따라서 한반도의 운용적 군비통제 방안 개발시에는 이들 4강국의 역할 및 참여 범위를 신중히 고려해야 한다.

다섯째, 「스톡홀름 협약」과 「사이나이 협정」의 경험에서 보는 바와 같이 상호불신이 심한 협상 당사국들의 경우에는 기능주의적이며 점진적인 실체적 접근방법이 포괄적이고 일시적인 접근방법보다 성공 가능성이 높다는 교훈을 감안해야 된다. 즉 운용적 군비통제는 각 단계의 방안이 다음 단계방안의 합의와 실행을 정당화시키는 기초가 될 수 있도록 단계적으로 추진되어야 할 것이다.

여섯째, 합의사항에 대한 감시·검증 가능성 및 용이도는 군비통제의 주요 요소로서 특히 상호불신이 심한 적대국의 경우에는 이것이 성공적인 군비통제의 관건이 되고 있다 하겠다. 따라서 운용적 군비통제 방안도 감시 및 검증의 용이도를 고려하여 개발되어야 한다는 것이다. 이와 관련, 「사이나이 협정」의 경험을 본받아 제3국의 참여와 이에 따른 기술집약적인 검증방법의 활용을 고려할 수 있을 것이다.

그러면 한반도에서의 현실적인 운용적 군비통제는 기본적으로 어떻게 전개되어야 할 것인가.

---

25) James E. Goodby, "Confidence-& Security-Building in the Korean Peninsula: The Negotiating Agenda," 외무부 외교안보연구원 주최 「한반도의 군비통제: 유럽의 경험에서 얻을 교훈」 국제학술회의(1990.10.10~11.) 발표 논문, p.15.

<표 2> 남북한 군비통제 방안의 비교

남 측 안	북 측 안
◇ 정치적 신뢰구축 1. 상호체제 인정, 상대방에 대한 지명공격 비방 중상 전단살포중지 및 휴전선 일대의 확성기 방송중지 2. 신문 라디오 TV 및 출판물 상호개방 3. 서울과 평양에 상주 연락대표부 설치	1. 호상 비방중단 대결고취 정치행사 금지 2. 민족적 단합과 통일에 배치되는 모든 법률적 제도적 장치 제거 3. 상대방 소개 출판의 자유와 사상의 자유보장 4. 물리적 장벽 제거 5. 각 정당 사회단체와 인민들의 자유래왕 접촉실현 6. 국제정치 무대 공동진출 협력
◇ 군사적 신뢰구축 1. 군 인사의 상호방문 및 교류 실현 2. 군사정보 상호 공개 및 교환 3. 특정 규모 이상 군 부대의 이동 및 기동훈련 사전통보, 상대방 초청 참관, 91년 1월1일을 기해 여단급 이상의 부대이동 및 기동훈련에 대해 45일전에 상대방에 통보 4. 우발적 무력충돌을 예방하고 충돌확산방지를 위해 대한민국 국방장관과 조선민주주의 인민공화국 인민무력부장간에 직통 전화 즉각 가설 운용 5. 비무장지대의 실질적 비무장화와 평화적 이용	1. 군사훈련과 군사연습 제한(외국군대와의 모든 합동군사 연습과 군사훈련 금지, 사단급 이상 규모의 군사연습 훈련 금지, 군사분계선 일대의 군사연습 금지, 군사연습 사전통보) 2. 비무장지대의 평화지대화(비무장지대안의 모든 군사시설 군사인원 철수, 민간에 개방하여 평화목적에 이용) 3. 우발적 충돌과 확대를 막기 위한 안전조치(쌍방 고위 군사 당국자간에 직통전화 설치운영, 군사분계선 일대에서 상대측에 대한 일체의 군사적 도발 행위 금지)

◇ 군비감축 1. 공격형 전력구조를 방어형 전력구조로 전환 2. 상호동수 보유원칙을 적용하여 군사력의 상호균형 유지, 군사력을 많이 보유한 쪽이 적게 보유한 쪽의 수준으로 먼저 감축한 뒤 동수 균형 감축 3. 무력감축에 따라 병력 감축하되 상비전력 감축에 상응하여 예비전력과 유사 군조직도 함께 감축 4. 군축과정에서의 합의사항 이행을 보장하기 위한 현장 검증과 감시를 위해 남북 공동검증단과 상주감시단 구성 운영 5. 쌍방 군사력 최종 수준은 통일국가의 군사력 소요를 감안하여 쌍방협의하에 결정	◇ 북남 무력 축감 1. 북과 남은 무력을 단계적으로 축감한다(병력축감은 쌍방 군축안이 합의된 때로부터 3~4년 동안 3단계로 나눠 실시하되 첫 단계에서 각각 30만으로, 다음 단계에서 20만, 셋째 단계가 끝날 때에는 각각 10만명 이하 수준에서 병력 유지) 2. 단계별 병력 축감에 상응하게 군사장비 축소 폐기 3. 정규군 무력축감의 첫단계에서 모든 민간 군사조직과 민간 무력해체 4. 군사장비의 질적 갱신 중지(새로운 군사기술 장비 도입 개발 중지, 외국으로부터 새로운 군사기술과 무장장비 도입금지) 5. 군축정형(情形) 호상 통보 검증 실시(무력축감 정형 호상 통지, 상대측 지역에 대한 호상 현지 시찰 통해 군축 합의 이행 정형 검증)
◇ 외국 무력 철수	◇ 외국 무력 철수 1. 조선반도를 비핵지대화 한다(핵무기 생산구입 금지, 핵무기를 적재한 외국 비행기 함선의 조선 경내로의 출입 통행 금지) 2. 외국군대 철수를 위해 공동으로 노력한다(남조선 주둔 미군과 그 장비들이 무력 축감에 상응하게 단계적으로 완전 철수토록 하고, 이에 상응하게 미 군사기지들도 철폐한다.)

정치-군사적 신뢰구축을 이룩하여 무력행사와 모든 종류의 폭력행위를 포기하는 불가침선언 채택, 이상과 같은 방향으로 남북간의 군비감축이 진척될 경우 현 휴전체제를 평화체제로 전환시키도록 노력해야 한다. 평화체제를 보다 공고히 하기 위해 남북한과 한반도 연관국가들이 참가하는 국제적 평화보장 장치도 함께 강구돼야 한다.	호상 무력 불사용과 분쟁을 대화와 협상을 통해 해결하고 불가침 경계선을 확인하는 문제등이 포함된 불가침선언을 한다. 군사적 대결상태를 해소하고 긴장을 완화하는 데 가장 긴절한 문제는 팀스피리트 합동 군사연습을 중지하는 문제다. 팀스피리트 합동군사연습 문제는 본 회담의 장래운명과 직접관련되어 있는 심각한 문제다.

우선 양측간의 합의 가능성이 높은 방안부터 고려의 대상이 되어야 할 것인 바, 이를 위해서는 양측이 공식적으로 제시한 군비통제 방안의 비교·분석이 요구된다.

<표 2>에서 보는 바와 같이, 남북한 양측은 운용적 군비통제 방안의 일환으로 간주되는 군사적 신뢰구축 조치에 대해 어느 정도 견해의 차이는 보이고 있지만 적지않은 공통점을 가지고 있다 하겠다. 즉, 양측 모두 비무장지대의 실질적 비무장화와 평화적 이용, 양측 고위 군사당국자간 직통전화 설치·운용 및 특정규모 이상의 군사훈련 사전통보를 제안하고 있다. 그러나 남한은 군인사의 상호방문 및 교류실현과 군사정보의 상호공개 및 교환을 주장하고 있는 반면, 북한의 제안에는 이에 관한 언급이 없는 한편 특정의 군사활동에 대한 조치를 강조하고 있다.

이와 같은 양측의 제안 중 우발적인 무력충돌과 확산을 방지하기 위한 양측 고위군사당국자간의 직통전화 설치·운용은 쉽게 합의에 도달할 수 있는 방안인 것으로 사료된다.

다음으로는 군사훈련의 사전통보가 협의의 대상이 될 수 있을 것이다. 이 단계에서 북한은 외국군대와의 모든 합동 군사훈련 금지 특히 한·미간의 「팀 스피리트」훈련 중지를 강력히 주장, 협상 진전이 어려울 것으로 전망된다. 이 경우 한국은 북한의 주장을 가능한 한 적은 규모 이상의 기동훈련에 대한 사전통보, 충분한

사전통보 기간 및 가능한 한 상세한 훈련 계획서(훈련참가 부대의 구조, 부대의 위치, 훈련의 내용 등 포함)의 상호교환과 연계시킴으로써 양측간의 합의를 유도하도록 노력할 필요가 있다 하겠다. 예컨대 한국은 여단급 이상 기동훈련의 45일전 통보에 대한 합의를 조건으로 「팀 스피리트」훈련의 중지 내지는 규모축소를 제시할 수 있을 것이다.

군사훈련의 사전통보와 함께 고려되어야 할 중요한 사항은 통보된 군사훈련이 통보내용대로 실시되는가를 검증·확인하는 조치가 필요하다는 점이다. 이를 위하여는 통보된 군사훈련에의 참관단 초청이 요구되는 바, 훈련참관단 초청은 각국의 자의적인 의사에 의해서 보다는 의무적인 초청이 되어야 할 것이며 참관단의 자유로운 활동이 보장되어야 할 것이다. 훈련참관단은 주로 상대방 팀에 의하여 구성되겠으나 주변 4강국도 참여하는 국제적인 참관단이 보다 중립적인 감시 및 확인 역할을 수행할 수 있음을 감안, 이들 국가의 참여를 신중히 고려해야 할 것이다.

셋째로는 비무장지대의 실질적 비무장화가 합의 가능한 방안으로 고려될 수 있는 바, 이는 양측 공히 제시하고 있는 방안이라는 사실 이외에도 휴전협정이 이에 대해 이미 구체적으로 명시하고 있기 때문이라 하겠다. 즉, 휴전협정은 남북한간에 비무장지대를 설정하고 있을 뿐만 아니라 제2조 13항(A)에서 비무장지대에 있어서의 군비통제도 규정하고 있다. 또한 휴전협정에는 감시기구로서 중립국 감시위원단을 규정, 실질적으로 감시기구가 잘 조직되어 있다. 따라서 비무장지대의 평화지대화 방안은 양측간의 새로운 군사협의 없이 휴전협정을 준수한다는 합의만으로 실행 가능하며 이에 대한 감시 및 검증방안도 이미 제시되고 있다는 장점을 가지고 있다 하겠다.

이상과 같이 비교적 합의도달이 용이한 단계를 통해 양측간의 군사적 신뢰가 어느 정도 구축되면, 다음으로는 좀 더 구체적인 운용적 군비통제 조치에 대한 협의단계로서 군사정보의 상호공개 및 교환이 고려될 수 있을 것이다. 정보의 공개와 교환에 있어서

는 전투부대 및 전투지원부대의 명칭, 평시위치, 병력, 주요 공격형 무기 보유현황, 공군기지 및 항공기종별 보유대수, 해군기지 및 함종별 보유척수, 군사지휘체제 및 각급 사령부 임무, 주요 군사장비 생산 능력 등이 포함될 수 있다.[26)]

<표 2>에서 보는 바와 같이 한국은 이와 같은 군사정보의 공개 및 교환을 운용적 군비통제의 초기단계부터 실시할 것을 제안하고 있다. 그러나 북한이 극도로 폐쇄된 사회이며 현재까지 어떠한 군사정보도 공개하지 않고 있음을 감안하면, 남북한간에 어느 정도의 군사적 신뢰구축이 이루어지지 않는 한 북한이 이 제안을 수락할 가능성은 거의 없다고 보아야 할 것이다.

남북한간에 군사정보의 공개 및 교환에 대한 합의가 이루어질 경우, 매년 특정시기에 다음 해의 모든 군사행동에 관한 정보의 상호교환조치는 큰 어려움 없이 합의·실행될 수 있을 것이다.

두 말할 나위없이 이 단계의 협상에서도 공개 및 상호교환된 군사정보에 대한 확인조치가 포함되어야 하는 바, 특히 상대방의 요구에 따른 의무적인 현장조사에 관한 합의가 이루어져야 할 것이다. 즉, 남북한 양측은 조사를 원하는 당사자가 선택하는 장소에 대한 조사관리를 서로 인정함으로써 허위정보의 공개 및 제시 가능성을 방지해야된다 하겠다.

다음으로는 운용적 군비통제의 후기단계로 볼 수 있는 기습공격이나 무력충돌 방지를 위한 제약 및 통제조치에 대한 합의가 요구된다. 다시 말해서 지금까지 논의된 방안들은 주로 상대방의 오해·오판·불신의 소지제거를 겨냥하고 있는 반면 다음에서 검토되는 방안들은 궁극적으로 구조적 군비통제, 특히 군비축소로까지 발전될 수 있는 실질적이고 구체적인 토대를 마련하는 단계로 볼 수 있다 하겠다.

기습공격이나 무력충돌 방지를 위한 제약 및 통제조치의 대상으

---

26) 오관치, "남북한 신뢰회복과 군비통제 방향,"「통일문제연구」, 제2권 1호, 1990년 봄, p.244.

로 일정규모 이상의 군사행동 금지, 군사훈련의 규모 및 유형에 대한 제한, 군사력 배치의 통제 등이 포함될 수 있을 것이다.

일정규모 이상의 군사행동금지 및 군사훈련의 규모와 유형에 대한 제한은 위협적인 군사활동, 즉 오해를 불러 일으키거나 갈등을 조장할 수 있는 군사활동금지를 목적으로 하는 바, 상대를 자극할 우려가 있는 특정 규모 이상 부대의 이동, 집결 및 기동훈련 금지와 훈련의 시기, 장소 및 기간의 제약 조치 등이 협의의 대상이 될 수 있을 것이다. 또한 참관단이 초청된 군사훈련의 경우에도 상대국을 기만하는 위장훈련은 언제든지 실시될 가능성이 있음을 감안, 기만으로 인한 위협요인을 최소화하기 위하여 일정 규모 이상의 군사훈련의 횟수와 연간 총 훈련 일수 등이 제한되어야 할 것이다.

상기한 바와 같은 무력충돌을 방지하기 위한 조치들만으로 기습공격의 가능성을 완전히 제거할수는 없다 하겠다. 따라서 기습공격 방지를 목적으로 하는 군사력 배치의 통제, 즉 공세전력 배치 제한지대 설치 및 전투부대의 배치 규제 등은 매우 중요한 운용적 군비통제 방안이라 하겠다. 그러나 남한에 불리한 한반도의 지형적 비대칭성과 북한의 공세적 전력구조 및 배치 등에 비추어 보아, 이들 방안에 관해서는 한국이 불리한 입장에서 북한과 협상하게 될 것이다. 또한 이 단계의 협상에서는 무기체계, 특히 공격용 무기의 개념 및 구체적인 분류에 대한 합의 문제가 주요 잇슈로 대두될 것이다.

이러한 맥락에서 보았을 때, 한국은 이 단계의 협상과정을 북한이 강력히 주장하고 있는 구조적 군비통제 협상 개시와 연계시킴으로써 한국의 불리한 협상 입장 탈피와 동시에 북한과의 기습공격 방지를 위한 규제조치에 대한 합의를 유도함이 바람직하다 하겠다.

또한 이들 방안의 협상에서는 양측간의 합의도 중요하지만, 합의된 규제방안의 이행여부에 관한 현장검증이 수반되어야 한다는 점이 특히 중요하다 하겠다. 그런데 한국이 사용할 수 있는 감시

기술수단이 미개발된 상태이고 자국검증 등의 일방적인 조처에 맡길 수도 없다는 점 등으로 인하여 효과적인 감시 및 검증문제가 대두될 것이다. 이 경우, 남북한 양측은 사이나이의 교훈을 본받아 합의사항에 대한 감시 및 검증에 첨단기술을 보유하고 있는 주변4강국, 특히 미·소의 직접적인 참여를 신중히 고려할 수 있을 것이다.

이와같은 한반도 주변4강국의 역할은 감시 및 검증분야 뿐만 아니라 한반도 주변 공공(公空) 및 공해(international-air space and waters)에서의 사고방지를 위한 협력분야로도 확대됨이 바람직하며 이는 지금까지 지상군 중심으로 검토된 운용적 군비통제 방안이 해·공군 분야에도 적용되는 계기가 될 수 있을 것이다.

V. 맺는말

본 연구에서는 구체적인 한반도 군비통제 방안 연구의 일환으로 한반도에서의 운용적 군비통제 방안 및 접근방향을 제시하고자 하였으며 이를 위해 타지역에서의 경험, 즉 「스톡홀름 협약」 및 「사이나이 협정」의 경험에서 얻을 수 있는 교훈과 한반도에서의 군비통제 제약 요인을 살펴 보았다.

그러나 본 논문에서 논의된 운용적 군비통제 방안은 고려할 수 있는 방안중 극히 일부에 불과한 것이며 좀 더 구체적이고 새로운 방안들은 한반도 및 주변상황의 변화와 협상과정에서의 양측의 제의 및 역제의에 따라 개발·추진될 수 있을 것이다.

다음에서는 결론에 대신하여 본 연구의 한정된 범위로 인하여 고려의 대상이 되지 못한 한반도에서의 전반적인 군비통제와 관련된 조언을 간략히 제시해 보고자 한다.

첫째, 군비통제 협상에 있어서 어느 한쪽이 절대적인 이익을 획득하려 할 경우, 협상은 성공하기 어렵다는 점이다. 유럽에서의 상

기술수단이 미개발된 상태이고 자국검증 등의 일방적인 조처에 맡길 수도 없다는 점 등으로 인하여 효과적인 감시 및 검증문제가 대두될 것이다. 이 경우, 남북한 양측은 사이나이의 교훈을 본받아 합의사항에 대한 감시 및 검증에 첨단기술을 보유하고 있는 주변4강국, 특히 미·소의 직접적인 참여를 신중히 고려할 수 있을 것이다.

이와같은 한반도 주변4강국의 역할은 감시 및 검증분야 뿐만 아니라 한반도 주변 공공(公空) 및 공해(international-air space and waters)에서의 사고방지를 위한 협력분야로도 확대됨이 바람직하며 이는 지금까지 지상군 중심으로 검토된 운용적 군비통제 방안이 해·공군 분야에도 적용되는 계기가 될 수 있을 것이다.

V. 맺는말

본 연구에서는 구체적인 한반도 군비통제 방안 연구의 일환으로 한반도에서의 운용적 군비통제 방안 및 접근방향을 제시하고자 하였으며 이를 위해 타지역에서의 경험, 즉 「스톡홀름 협약」 및 「사이나이 협정」의 경험에서 얻을 수 있는 교훈과 한반도에서의 군비통제 제약 요인을 살펴 보았다.

그러나 본 논문에서 논의된 운용적 군비통제 방안은 고려할 수 있는 방안중 극히 일부에 불과한 것이며 좀 더 구체적이고 새로운 방안들은 한반도 및 주변상황의 변화와 협상과정에서의 양측의 제의 및 역제의에 따라 개발·추진될 수 있을 것이다.

다음에서는 결론에 대신하여 본 연구의 한정된 범위로 인하여 고려의 대상이 되지 못한 한반도에서의 전반적인 군비통제와 관련된 조언을 간략히 제시해 보고자 한다.

첫째, 군비통제 협상에 있어서 어느 한쪽이 절대적인 이익을 획득하려 할 경우, 협상은 성공하기 어렵다는 점이다. 유럽에서의 상

호균형감군회담(Mutual and Balanced Force Reduction)이 진전될 수 없었던 가장 중요한 이유 중의 하나는 동서 양측 모두가 상대방이 우위를 확보하고 있다고 믿는 분야에서의 우선적인 감축을 계속해서 요구하였기 때문인 것이다.

둘째, 어떠한 형태로든지 군비통제를 목적으로 하는 협상이 유지되어야 한다는 점이다. 주지하는 바와 같이 일반적으로 군비통제 협상의 과정은 지루하고 비효율적인 것이다. 그러나 협상이 계속될 경우 그 자체가 군사문제에 대한 상호이해를 증진시키고 이에 따른 위기안정과 군사관계 개선에 기여하는 기반이 될 수 있다.

셋째, 일반적으로 군비통제 협상이 진전되기 위해서는 정치적 협력과 일반적인 긴장완화가 선행되어야 한다고 주장되고 있으나, 경우에 따라서는 역으로 군비통제, 특히 운용적 군비통제 협상은 정치적 협력에도 기여할 수 있다는 점인 바, 이는 사이나이의 경험에서 잘 입증되고 있다 하겠다. 따라서 한반도의 경우도, 일반적인 긴장완화와 군비통제를 엄격히 분리하여 추진하는 것보다는 양자간의 상호보완 관계를 감안, 양자를 동시에 추진하는 것이 더욱 효과적인 것으로 사료된다.

넷째, 한반도의 군사문제는 주변강대국들의 이해관계와 밀접히 연관되어 있기 때문에 한반도에서의 현실적인 군비통제 방안의 논의를 위해서는 남북한간의 협상과 아울러 이들 강대국들과의 긴밀한 협조가 요구된다 하겠다.

결론적으로 한반도에서의 군비통제 협상이 단기간내에 타결되기는 어렵다 하겠다. 그러나 군비통제 협상은 합의에 의한 군비통제만을 목적으로 하는 것이 아니라 협상 그 자체가 당사국들의 상호관계에 미치는 긍정적인 영향도 겨냥하고 있음을 감안, 장기적인 안목에서 꾸준히 추진되어야 할 것이다.

한반도에서의 구조적 군비통제방안

河 英 善*

Ⅰ. 한반도 군비통제의 국내외적 여건 Ⅲ. 남북한의 구조적 군비통제 방안
Ⅱ. 한반도 구조적 군비통제의 원칙 Ⅳ. 한반도 구조적 군비통제의 단계

한반도의 남과 북에 각각 단독정부를 형성한 남북한은 지난 40여년 동안에 끊임없는 군비경쟁의 악순환을 반복하면서 1990년대를 맞이하고 있다. 이러한 군비경쟁 속에서 남북한은 적지 않은 군비축소 제안을 하여왔다. 그러나 이러한 제안들은 실질적인 협상의 수준에 이르지 못하고 선전적인 차원에 머물러 왔다.

1990년대에 들어서서 급격하게 변모하고 있는 국제 및 국내질서 속에서 남북한은 보다 본격적으로 구조적 군비통제의 문제에 직면하고 있다.[1] 한반도의 구조적 군비통제가 현실적으로 구체화되기 위한 방안의 모색을 위해 이 연구에서는 첫째, 한반도 군비통제의

*서울대학교 외교학과

1) S. Sloan and M. Sawtelle, *Confidence-Building Measures and Force Constraints for Stabilizing East-West Military Relations in Europe*(Washington, D. C., Congressional Research Service, August 17, 1988) ; Jane Sharp, "Conventional Arms Control in Europe", *SIPRI yearbook 1989*(London Oxford University Press, 1989).

국내외적 여건, 둘째, 남북한의 구조적 군비통제 방안, 셋째, 한반도 군비통제의 기본원칙, 넷째, 한반도의 구조적 군비통제의 단계를 검토하고자 한다.

Ⅰ. 한반도 군비통제의 국내외적 여건

남북한은 1990년대에 들어서서 새로운 국제 및 국내질서 속에서 군비통제의 문제에 직면하고 있다. 따라서 1990년대 한반도 군비통제 문제의 성격을 바르게 파악하기 위해서는 한반도를 중심으로 한 국제체제, 남북한 분단체제, 국내체제의 상황에 대한 구체적인 분석을 필요로 한다.

1980년대 중반이래 신냉전체제에서 신데땅뜨 체제로의 전환을 모색해 온 국제체제는 1990년대에 들어서서 보다 본격적인 신데땅뜨 체제의 모습을 보여주고 있다. 현대 국제체제의 기본방향을 주도해 온 미국과 소련은 신냉전기에 보여 주었던 대결의 관계를 빠른 속도로 줄이면서 착실하게 협조의 관계를 늘려가고 있다. 이러한 노력의 구체적인 표현을 전략핵무기감축협상과 소련의 페레스트로이카에 대한 미국의 조심스러운 지지에서 찾아 볼 수 있다. 한편 유럽은 미·소관계의 변화보다 훨씬 빠른 속도의 변화를 겪고 있어 단순한 신데땅뜨체제를 넘어서서 탈근대(post-modern) 국제체제의 선행지표적인 일면을 보여주고 있다. 이에 따라서 유럽은 방어적 방어의 원칙에 기반한 재래식무기감축에 일차적으로 합의하였고 공동안보의 원칙에 기반한 유럽안보협력회의를 강화하고

구조적 군비통제(Structural arms control)라는 개념은 그 목적이 군사력을 감축하는 것이다. 반면에 운용적 군비통제(Operational arms control)라는 개념은 그 목적이 신뢰를 구축하고 군사활동을 규제하기 위하여 군사력 형세를 안정시키고 상호 투명도를 증가시키기 위한 노력들을 포함하는 것이다. 운용적 군비통제는 규제와 신뢰구축 방안으로 더욱 세분화 할 수 있다.

국내외적 여건, 둘째, 남북한의 구조적 군비통제 방안, 셋째, 한반도 군비통제의 기본원칙, 넷째, 한반도의 구조적 군비통제의 단계를 검토하고자 한다.

Ⅰ. 한반도 군비통제의 국내외적 여건

남북한은 1990년대에 들어서서 새로운 국제 및 국내질서 속에서 군비통제의 문제에 직면하고 있다. 따라서 1990년대 한반도 군비통제 문제의 성격을 바르게 파악하기 위해서는 한반도를 중심으로 한 국제체제, 남북한 분단체제, 국내체제의 상황에 대한 구체적인 분석을 필요로 한다.

1980년대 중반이래 신냉전체제에서 신데땅뜨 체제로의 전환을 모색해 온 국제체제는 1990년대에 들어서서 보다 본격적인 신데땅뜨 체제의 모습을 보여주고 있다. 현대 국제체제의 기본방향을 주도해 온 미국과 소련은 신냉전기에 보여 주었던 대결의 관계를 빠른 속도로 줄이면서 착실하게 협조의 관계를 늘려가고 있다. 이러한 노력의 구체적인 표현을 전략핵무기감축협상과 소련의 페레스트로이카에 대한 미국의 조심스러운 지지에서 찾아 볼 수 있다. 한편 유럽은 미·소관계의 변화보다 훨씬 빠른 속도의 변화를 겪고 있어 단순한 신데땅뜨체제를 넘어서서 탈근대(post-modern) 국제체제의 선행지표적인 일면을 보여주고 있다. 이에 따라서 유럽은 방어적 방어의 원칙에 기반한 재래식무기감축에 일차적으로 합의하였고 공동안보의 원칙에 기반한 유럽안보협력회의를 강화하고

구조적 군비통제(Structural arms control)라는 개념은 그 목적이 군사력을 감축하는 것이다. 반면에 운용적 군비통제(Operational arms control)라는 개념은 그 목적이 신뢰를 구축하고 군사활동을 규제하기 위하여 군사력 형세를 안정시키고 상호 투명도를 증가시키기 위한 노력들을 포함하는 것이다. 운용적 군비통제는 규제와 신뢰구축 방안으로 더욱 세분화 할 수 있다.

있으며, 동시에 경제적인 통합의 노력을 기울이고 있다.

탈냉전기의 미·소와 탈근대기의 유럽에 비교하여 동북아는 아직도 신냉전에서 신데땅뜨로의 전환기에 머무르고 있다. 이러한 뒤늦은 변화의 주요 원인으로는

첫째, 소련은 국내의 심각한 정치·경제 문제의 어려움에 직면하여 동북아에서도 군사력의 감축과 경제협력을 절대적으로 필요로 하고 있으나 유럽에서와 같이 적극적인 정책을 수행하고 있지 못하다.[2)]

둘째, 미국은 소련의 이 지역에서의 정치·군사·경제적 변화를 전혀 부정 하지는 않으나 유럽의 경우와 달리 자신의 이 지역에서의 세력 균형자로서의 역할을 강조하고 따라서 소련의 태평양 해군력 군축협상 제의를 받아들이지 않고 현상유지에 가까운 입장을 취하고 있다.[3)]

셋째, 유럽의 경우에는 당사국들이 적극적으로 미·소의 관계개선을 자신들의 새로운 관계 설정에 활용한 반면에 동북아의 당사국들은 일본을 비롯한 대부분이 미·소보다 보수적인 입장을 취함으로써 냉전의 유산이 쉽사리 처리되지 않고 이 지역의 관계 개선에 걸림돌이 되고 있다. 이러한 어려움 속에서 미국과 소련이 이 지역에서 자신들의 직접적인 군축에는 동의하고 있지 않으나 동북아 긴장완화를 위한 한반도의 신뢰구축 방안의 모색에는 원칙적인 합의를 보여주고 있다. 이러한 미·소의 남북한 신뢰구축에 대한 관심은 1990년대의 한반도 군비통제에 커다란 영향을 미치게 될 것이다.

---

2) IMEMO, *Disarmament and Security 1988, 1989 Yearbook*(Moscow : Novosti Press Agency Publishing House, 1989) ; Statement by Eduard A. Shevardnadze, Vladivostok, September 4, 1990.

3) US Department of Defense, *A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim Looking toward the 21st Century*(Washington. D. C., US DoD, 1990) ; Richard H. Solomon, "Asian Security in the 1990s ; Integration in Economics : Diversity in Defense," An Address to the University of California at San Diego Graduate School of International Relations and Pacific Studies (October 30, 1990).

남북한 분단 체제적 차원에서 남북한의 군비경쟁은 1990년대에 들어서서 점차 어려움을 겪게 될 것이다. 그 이유로서는

첫째, 남북한의 경제적 부담의 지속적 증가 때문이다. 특히 경제적 어려움을 겪고 있는 북한으로서는 국민총생산의 20~24%에 해당하는 50억불 수준의 군사비 지출은 엄청난 부담이다. 한국도 국민총생산의 4-5% 해당하는 100억불 수준의 군사비를 지출하고 있다.[4)]

둘째, 북한의 4대 군사노선과 한국의 현대화 계획에 의한 전력증강은 남북한으로 하여금 한국 전쟁시의 80배에 해당하는 파괴력을 가진 전력 수준에 이르게 하였다. 그리고 만약 전쟁이 발생하면 1주일 이내에 240만명의 사상자가 발생하고 1개월이 되면 500만명 이상의 사상자와 시설의 90%가 파괴될 것으로 예상되어 남북한은 사실상 상호억제체제에 접근하고 있다.[5)] 이와 같은 1990년대 남북한 군비경쟁의 어려움은 한반도 군비통제 문제를 보다 신중하게 제기하게 될 것이다.

국제체제 및 남북한 분단체제적 차원에서 보자면 1990년대 한반도 군비통제의 중요성은 증가할 것으로 전망할 수 있다. 그러나 국내체제적 차원에서 본다면 새로운 정치·사회 세력들에 의해 군비통제의 요구는 증가할 것으로 전망되나, 남북한의 정치주도세력들은 현재의 형식적인 군비통제 논의를 실질적인 군비통제 논의로 전환시킬 충분한 준비를 하고 있지 못하다. 왜냐하면 북한은 정치적·군사적 신뢰구축과 공격용 전력의 조정을 위한 충분한 준비가 되어 있지 않으며 한국은 전술핵무기와 주한 미군의 조정을 위한 충분한 준비가 되어 있지 않다. 따라서 이러한 문제를 준비하기 위한 체제내의 조정이 이루어진후 비로서 실질적인 남북한의 군비통제 협상이 가능하게 될 것이다.

---

4) 대한민국 국방부 국방백서 1990(서울 : 대한민국 국방부, 1990), p. 117.
5) 같은 책, p. 127.

Ⅱ. 한반도 구조적 군비통제의 원칙

한반도의 구조적 군비통제가 현실적으로 성과를 거두기 위해서는 어떠한 안보원칙에 따라 이루어져야 할 것인가가 신중히 검토되어야 한다. 이 연구에서는 억지의 원칙, 방어적 방어의 원칙, 그리고 공동안보의 원칙을 검토하고자 한다.

초국가적 중앙권력이 없는 현대국제체제 속에서 개별국가들은 자신들의 삶을 스스로 지켜야 하는 개별안보를 모색하여야 한다. 현대과학 기술의 발달과 함께 대량살상 무기의 등장으로 인해 각 국가들은 개별안보를 위한 방어의 원칙을 넘어서서 억지의 원칙을 추구하게 되었다. 억지의 기본원칙은 국제체제의 한 국가가 다른 국가로 하여금 자신의 행위로 인한 결과의 두려움을 증가시킴으로써 어떠한 행위를 하지 못하도록 하는 것이다.

이러한 억지원칙의 구조는

첫째, 억지자와 피억지자라는 두 당사자의 존재를 전제하며,

둘째, 억지의 목적은 피억지자가 억지자의 이익에 반하는 행위를 하지 못하도록 하는 것이며,

셋째, 억지의 장치는 피억지자에게 선택하려는 행위의 이익을 넘어서는 손해를 신중하게 따져 보게 하는 계산으로 구성되어 있다.[6)]

남북한의 이제까지의 구조적 군비통제 방안은 억지의 원칙을 벗어나지 않는 속에서 모색되어 왔다. 한국은 구조적 군비통제 방안에서 북한의 공격 전력의 감축을 통해 한국의 억지능력을 증가시키려는 노력을 기울이고 있으며 반면에 북한은 핵무기와 주한미군의 철수를 통해 한국의 억지능력을 상대적으로 약화시키려는 노력을 기울여 왔다.

---

6) Barry Buzan, *Strategic Studies : Military Technology & International Relations*(New York : St. Martin's Press, 1987) Ch. 12 ; Pertti Joenniemi (ed.), *Current Research on Peace and Violence*, Vol. XII. No. 2, 1989.

그러나 남북한의 억지원칙에 기반한 구조적 군비통제 방안은 실질적인 남북한 군사력의 축소를 가져다 주고 있지 못하며, 오히려 신뢰구축이 되어있지 않은 속에서 쌍방의 억지력 증가를 위한 노력은 결과적으로 남북한의 군비경쟁을 불러 일으킬 가능성이 크다. 따라서 남북한은 자신들의 안보를 위한 노력이 결과적으로 자신들의 안보에 위협을 가져다 주게 되는 안보의 궁지(security dilemma)에 빠지게 된다.

이러한 안보의 궁지를 벗어나기 위해서는 남북한은 억지의 원칙 대신에 방어적 방어의 원칙에 기반한 구조적 군비통제 방안을 모색하여야 한다.

방어적 방어의 원칙은 1980년대에 초반이래 유럽의 평화연구가들에 의해 이론적으로 검토되기 시작하여 1980년대 중반에 소련의 「합리적 충분성」원칙의 채택과 함께 정책적 차원에서 구체화되어 유럽재래식군사력 감축협상의 기저를 이루었다.[7] 이러한 방어적 방어의 원칙은 한 나라의 군사력이 자국의 영토에 제한되도록 하고 타국에 위협이 되지 않도록 한다는 것이다. 이러한 원칙의 목적은 군비경쟁과 안보의 궁지를 가능한 한 벗어나면서도 강한 군사력에 기반한 안보를 유지하려는 것이다.

남북한 군비통제 방안을 방어적 방어의 원칙에 기반하여 마련하기 위해서는 남북한이 각각 위협이 된다고 주관적으로 인식하고 있는 남북한의 공격용 군사력과 남한의 핵무기와 주한미군을 동시

---

7) Horst Afheldt, *Verteidigung und Frieden. Politik mit Militaerischen Mitteln* (Munich/Vienna : 1976) ; Horst Afheldt, *Defensive Verteidigung* (Reinbeck ; Rowolt Verlag. : 1983) ; Burkhard Auffermann(eds.), "Alternative Security," *Current Research on Peace and Violence*, Vol. XI, No. 3, 1988 ; Johan Galtung, *There are Alternatives : Four Roads to Peace and Security*(Nottingham : Spokesman, 1984) ; Harry B. Hollins, Averill L. Powers, Marks Sommer, *The Conquest of War : Alternative Strategioes for Global Security*(Boulder : Westview Press, 1989) ; Dieter S. Lutz, "On the Theory of Structural Inability to Launch an Attack," *Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik*(Hamburg, Januar 1988) ; Albrecht A. C. von Mueller, *Die Kunst des Friedens*(Munich/Vienna : 1984).

에 조정하여야 할 것이다.

이러한 방어적 방어의 원칙에 입각한 군비통제 방안이 상대적으로 남북한의 군비경쟁이나 안보의 궁지의 위협성을 완화시켜주는 것은 확실하다. 그러나 이러한 원칙이 개별안보의 한계를 완전히 넘어서고 있지 않는 한 한반도의 궁극적인 평화와 통일에는 한계를 가지고 있으며 새로운 공동안보의 원칙을 필요로 한다.

공동안보 개념은 1982년 Palme위원회의 보고서에서 현대에서 필요한 새로운 안보개념으로 사용된 이래 본격적인 각광을 받지는 못하였다. 그러나 국제체제가 신냉전을 벗어나서 신데땅뜨로 접어들게 됨에 따라 공동안보 개념은 새로운 안보개념으로서 특히 유럽에서 활발한 논의가 진행되고 유럽 안보 및 협력회의의 기저를 이루고 있다.[8)]

공동안보 개념은 현대국제체제에서 개별국가가 추구하는 개별안보의 한계성을 극복하기 위하여 안보를 상대국가와 함께 추구한다는 것이다. 어떠한 나라도 안보를 장기적으로 그 자신의 군사력만으로 얻을 수는 없다. 왜냐하면 자신의 안보가 동시에 잠재적 적국의 작용과 반작용에 의존하기 때문이다.

따라서 진정한 의미의 안보는 적국과 함께 찾아져야 한다. 이러한 공동안보의 원칙으로서 Palme보고서는 다음의 6개 항목을 들고 있다.

첫째, 모든 국가는 합법적인 안보권을 갖는다. 육체적 그리고 심리적 위협으로부터 자유로운 안보는 인간의 가장 기초적인 욕망의 하나이다.

---

8) The Independent Commission on Disarmament and Security Issues, *Common Security : A Blueprint for Survival*(New York : Simon and Schuster, 1982) ; Dieter S. Lutz, "Common Security : the New Concept," *Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherhitspolitik*(Hamburg, Dezember 1986) ; Radmila Nakarada & Jan Oberg(eds.), *Surviving Together : The Olof Palme Lectures on Common Security 1980*(Dartmouth, 1989) ; Raimo Väyrynen(eds.), *Policies for Common Security*(London : Francis & Taylor/ SIPRI, 1985).

둘째, 군사력은 국가간의 분쟁을 해결하기 위한 합법적 도구가 아니다. 그러나 이것이 국가가 유엔 헌장에서 명시한 자위권과 집단방어권을 위한 합법적인 무력사용권마저 포기해야 한다는 것은 아니다.

셋째, 국가 정책의 추구에 있어서 자제가 필요하다. 자제는 타국의 안보를 존중하고 안보가 오직 공동행동에 의해서만 성취될 수 있음을 인식하는 데에서 기인한다.

넷째, 안보는 군사적 우월성을 통해 성취될 수 없다. 일방적 우위의 포기는 어떠한 군비감축과 전쟁위험 축소의 성공적 노력도 군사적 우월성의 포기에 기초해야 한다는 인식을 포함한다.

다섯째, 군비감축과 질적제한은 필수적이다.

여섯째, 군비협상과 정치 사건의 연계는 회피하여야 한다.

한반도의 구조적 군비통제 방안도 일차적으로는 억지의 원칙을 벗어나서 방어적 방어의 원칙을 따르려는 신중한 노력을 기울여야 하며, 이러한 과정에서 남북한의 신뢰구축이 강화되는 속에서 이차적으로 공동안보의 원칙에 따라서 최종적인 한반도의 평화와 통일을 추구하여야 할 것이다.

Ⅲ. 남북한의 구조적 군비통제방안

변화하는 국내외 질서속에서 남북한은 1990년대에 들어서서 보다 적극적으로 한반도 군사력의 수준과 구성을 통제하기 위한 방안을 제안하고 있다. 이러한 남북한의 구조적 군비통제방안을 검토하기 위해서 최근 남북고위급 회담에서 행해진 남북한 총리의 기조발언 속에 포함되어 있는 구조적 군비통제방안의 내용과 문제점을 분석하기로 한다.[9)]

---

9) 남북고위급회담 제1차회담 기조연설문.

둘째, 군사력은 국가간의 분쟁을 해결하기 위한 합법적 도구가 아니다. 그러나 이것이 국가가 유엔 헌장에서 명시한 자위권과 집단방어권을 위한 합법적인 무력사용권마저 포기해야 한다는 것은 아니다.

셋째, 국가 정책의 추구에 있어서 자제가 필요하다. 자제는 타국의 안보를 존중하고 안보가 오직 공동행동에 의해서만 성취될 수 있음을 인식하는 데에서 기인한다.

넷째, 안보는 군사적 우월성을 통해 성취될 수 없다. 일방적 우위의 포기는 어떠한 군비감축과 전쟁위험 축소의 성공적 노력도 군사적 우월성의 포기에 기초해야 한다는 인식을 포함한다.

다섯째, 군비감축과 질적제한은 필수적이다.

여섯째, 군비협상과 정치 사건의 연계는 회피하여야 한다.

한반도의 구조적 군비통제 방안도 일차적으로는 억지의 원칙을 벗어나서 방어적 방어의 원칙을 따르려는 신중한 노력을 기울여야 하며, 이러한 과정에서 남북한의 신뢰구축이 강화되는 속에서 이차적으로 공동안보의 원칙에 따라서 최종적인 한반도의 평화와 통일을 추구하여야 할 것이다.

Ⅲ. 남북한의 구조적 군비통제방안

변화하는 국내외 질서속에서 남북한은 1990년대에 들어서서 보다 적극적으로 한반도 군사력의 수준과 구성을 통제하기 위한 방안을 제안하고 있다. 이러한 남북한의 구조적 군비통제방안을 검토하기 위해서 최근 남북고위급 회담에서 행해진 남북한 총리의 기조발언 속에 포함되어 있는 구조적 군비통제방안의 내용과 문제점을 분석하기로 한다.[9)]

---

9) 남북고위급회담 제1차회담 기조연설문.

북한은 남북고위급 회담에서 구조적 군비통제방안에 관해서는 1990년 5월 31일에 내 놓은「조선반도의 평화를 위한 군축 제안」을 다시 제안하고 있다. 이 방안의 핵심적인 내용은 남북 무력감축과 외국무력의 철수로 이루어져 있다. 남북무력 감축은

첫째, 남북한은 무력을 단계적으로 감축하며

둘째, 남북한은 군사장비의 질적개선을 중지하고

셋째, 남북한은 군축정형을 상호 통보하며 검증을 실시한다는 내용을 포함하고 있다. 그 중에서도 특히 남북한의 단계적 무력감축에 대해서는 군축안이 합의된 때 부터 3-4년 동안에 3단계로 나누어 쌍방이 각각 10만명 아래 수준으로 병력을 줄이고, 단계별 병력감축에 상응하여 군사장비들을 축소폐기하고, 모든 민간군사조직과 민간무력은 정규무력감축의 첫단계에서 해체할 것을 제안하고 있다.

외국무력의 철수는

첫째, 남북한은 한반도를 비핵지대로 만들고

둘째, 남북한은 한반도에서 일체 외국군대를 철수시키기 위하여 노력한다는 내용을 포함하고 있다. 그 중에도 외국군대의 철수에 대해서는 주한 미군과 장비들이 남북무력 감축에 상응하게 단계적으로 완전철수되도록 하며 주한미군 철수에 상응하게 한국에 설치된 미군사기지들도 단계적으로 철폐되도록 할 것을 제안하고 있다.

한편 한국은 남북한의 군사적 대결 해소 방안으로서 정치 군사적 신뢰구축방안의 우선적 중요성을 강조하고 다음으로 5개 항목의 남북한간의 군비감축 추진방향을 제안하고 있다.

첫째, 공격형 전력구조를 방어형의 전력구조로 전환시켜야 한다. 따라서 쌍방이 보유하고 있는 공격형 전력부터 먼저 감축해 나가는 원칙을 지켜야 한다.

둘째, 상호 동수 보유원칙을 적용하여 군사력의 상호균형이 유지되도록 해야 한다. 따라서 군사력을 많이 보유한 측이 적게 보유한 측의 수준으로 먼저 감축하고 상호 동등수준으로 되었을 때

동수균형 감축방식으로 추진해 나간다.

셋째, 무기 감축에 따라 병력을 감축해 나가되, 상비전력 감축에 상응하여 예비전력과 유사 군조직도 함께 감축해 나간다.

넷째, 군축과정에서의 합의사항 이행을 보장하기 위하여 반드시 현장 검증과 감시를 할 수 있도록 하여야 한다.

다섯째, 쌍방 군사력의 최종 유지수준은 통일국가의 군사력 수요를 감안하여 쌍방 협의하에 결정한다.

이러한 남북한의 구조적 군비통제 방안이 보여주는 기본적인 차이점은 크게 나누어 다음의 두가지로 요약할 수 있다.

첫째, 북한은 핵무기와 주한 미군의 철수를 강조하고 있는 반면에 한국은 이 문제에 대해 직접적인 언급을 하고 있지 않다.

둘째, 한국은 공격용 무기체계를 우선적으로 적게 보유한 측의 수준으로 감축할 것을 강조하고 있는 반면에 북한은 남북한 병력의 단계적 감축을 중점적으로 지적하고 있다.

남북한의 이러한 차이는 남북한이 한반도의 군사적 긴장 요인을 전혀 다른 시각에서 접근하고 있기 때문인 것으로 보인다. 먼저 한국은 북한이 1960년대 이래의 민족해방 인민민주주의 혁명노선에 기반하여

첫째, 주한미군의 철수를 모색하고,

둘째, 한국정부의 정통성을 인정하지 않고 남한의 혁명역량을 도와 변혁을 모색하며,

셋째, 유사시에 군사역량의 기습공격의 가능성을 보여주고 있는 한 한반도의 실질적인 군사적 긴장완화는 불가능한 것으로 지적하여 왔다.

한편 북한은 한반도 군사적 긴장완화의 핵심적인 걸림돌이 되는 것은 팀스피리트와 같은 대규모의 군사훈련, 한국에 배치되어 있는 미국의 전술핵무기, 그리고 주한 미군이며 따라서 한반도의 평화 통일을 위해서 이러한 걸림돌들을 하루 빨리 제거할 것을 강조하고 있다.

Ⅳ. 한반도 구조적 군비통제의 단계

남북한의 구조적 군비통제를 위한 노력이 억지의 원칙을 넘어서서 방어적 방어 원칙을 거쳐 공동안보의 원칙에 따라 이루어지기 위해서는 이러한 새로운 원칙에 따른 구체적인 구조적 군비통제의 단계가 모색되어야 한다. 이를 위해서 이 연구에서는 한반도 구조적 군비통제 10단계 방안을 검토하여 보고자 한다.

첫째, 주한미군의 지상군과 공군의 일부를 감축한다. 이 단계는 대체로 미 국방부가 「21세기의 아시아·태평양을 위한 전략적 틀」에서 제시한 주한미군의 3단계 감축방안의 제1단계를 따르도록 한다.

미 국방부는 주한미군 감축의 제1단계로서 1990년부터 1992년까지 동안에 행정 요원을 감축하고 한국군에 의해 대체될 수 있는 임무를 수행하는 부대를 철수할 계획을 가지고 있다. 이에 따라서 주한 미 지상군은 근대화계획과 함께 전투능력을 그대로 유지하면서 제2보병사단의 일부를 감축하게 될 것이다. 전체적으로 이 계획은 제1단계가 끝날 때까지 2,000명의 공군병력과 약 5,000명의 지상군을 포함한 7,000명의 비전투 병력을 감축하도록 되어있다.

둘째, 전진 배치되어 있는 남북한의 공격용 무기체계 및 병력을 후방으로 배치한다. 공격용 군사력의 후방 재배치 문제는 실질적으로 군사력의 감축을 가져오는 것이 아니므로 엄밀한 의미에서는 군사적 신뢰구축의 마지막 단계인 규제적 방안에 속한다. 그러나 이 연구에서는 공격용 군사력의 후방 재배치를 구조적 군비통제의 본격적인 단계인 제3단계의 준비단계로서 제2단계에 위치 시켰다.

한반도의 공격용 군사력을 재배치 하는 경우에 가장 핵심적인 문제는 서울(40km)과 평양(150km)이 휴전선으로부터 각각 상이한 거리로 떨어져 있어 후방재배치의 병력규모와 거리를 어떻게 결정할 것인가 하는 점이다. 이 문제에 대해 최근에 국내외에서 연구들이 부분적으로 이루어지고 있다. 이러한 제안들 중에 흥미있는 것으로 소련 국제경제 및 국제정치 연구소 실장인 Alexei G. Ar-

batov는 그의 연구에서 군축이후 남겨진 지상군의 20%미만을 비무장지대 40km이내 지역에 배치할 수 있고 150km이내 지역에는 40% 미만 만을 배치하고 비무장지대 양측의 150km이내에서의 요충지점과 회랑에 총제적인 검증 및 감시체계를 마련할 것을 제안하고 있다[10)]

셋째, 남북한의 군사적 긴장의 완화와 연계하여 주한 미 지상군의 병력을 재조정한다. 이 단계는 대체로 미 국방부의 주한미군 감축방안의 제2단계에 해당한다.

남북한의 군사적 신뢰구축이 이루어지는 속에서 한국과 미국은 상호 협의를 통하여 1993년 부터 1995년 사이에 주한 미 지상군의 전투병력을 감소하고 한국군의 방어 능력을 증가시키도록 한다. 이에 따라 현재 전방 배치되어 있는 주한 미 제2보병사단은 축소되어 후방배치된다.

넷째, 남북한의 공격용 무기체계를 현재 한국이 보유하고 있는 수준에서 균형이 되도록 감축한다. 이를 위해서는 남북한은 우선 공격용 무기체계의 범위를 설정하고 다음으로 남북한간의 정확한 공격용 무기체계의 수준을 파악하고 난 다음에 감축 수준을 결정하여야 한다.

Arbatov는 그의 연구에서 한 예로서 남북한의 병력 수준을 40만명으로 감축하면서 탱크 1,000대, 대포 2,000대, 무장장갑차 400대, 전투기 300대로 공격용 무기체계를 감축할 것을 제안하고 있다. 이에 덧붙여 그는 주한 미군의 철수 후에 전투기 60대의 잔류를 인정하고 이에 상응해서 북한이 전투기 60대를 추가로 보유하도록 제안하고 있다.[11)]

---

10) Alexei Arbatov, "Sheathing Korean Dagger : Problems and Opportunities for the Northeast Asia Security System," International Conference on Arms Control on the Korean Peninsula, Octorber 10－11, 1990. Institute of Foreign Affairs and National Security, Seoul.

11) Alexek Arbatov, "Pacific Vortex : Arms Control and Related Security Problems for the Far East," In Search of a New Order in East Asia : First International Symposium, February 1－3, 1990. Santa Barbara, California.

다섯째, 한반도에서 핵무기와 화학무기를 포함한 대량살상 무기의 생산, 배치, 사용을 금지하는 방안을 검토한다. 이 단계의 핵심이 되는 것은 한반도 비핵지대화안이다. 북한은 1970년대 중반부터 한반도의 비핵평화지대 창설을 주장하기 시작하여 1980년대 중반 이후 현재에 이르기까지 특히 강조하고 있다. 그러나 한반도의 비핵지대화안이 현실화되기 위해서는 다음의 세가지 점이 충분히 고려되어야 할 것이다.[12)]

첫째, 한반도의 핵무기는 북한의 공격용 무기체계에 대응하는 억지용 무기체계이므로 이를 철수시키기 위해서는 공격용 무기가 없는 한반도가 동시에 모색되어져야 한다. 이러한 면에서 보자면 네번째 단계와 다섯번째 단계는 동시에 병행 추진될 수 있을 것이다.

둘째, 한반도의 핵무기는 미국과 소련이 태평양 지역에 배치하고 있는 5,000개 이상의 핵무기의 작은 한 부분을 이루고 있다. 따라서 한반도의 핵무기는 동북아 정치군사체제의 전반적인 재조정과 밀접하게 연관되어 있다. 따라서 유럽에서 이루어지고 있는 군축협상이 공격용 재래식 무기체계의 감축에 이어 단거리 핵전력의 폐기를 위한 협상으로 전개되고 있는 것과 같이 동북아에 있어서도 공격용 재래식 무기의 감축과 단거리 핵전력의 폐기를 위한 협상속에서 한반도의 핵무기를 처리할 수 있을 것이다.

셋째, 한반도의 핵무기는 남북한 분단체제의 문제이고 국제체제의 문제인 동시에 남북한 국내체제의 문제이므로 남북한의 정치주도 세력이 이 문제를 새로운 시각에서 풀어 나가려는 노력이 필요하다. 이를 위해서 북한의 정치주도 세력은 한반도의 핵무기를 공격용으로 비난하거나 독자적 핵능력 개발 가능성을 시사하는 차원을 넘어서서 억지용 한반도 핵무기의 철수를 촉진시킬 수 있는 여건 성숙을 위해 보다 진지한 노력을 기울여야 할 것이다. 한편 한국의 정치주도 세력은 한반도의 핵무기가 가지고 있는 군사적,

---

12) 하영선 "한반도의 핵무기", 서울대학교 국제문제연구소 편, 한반도의 군축과 평화(서울 : 국토통일원, 1989).

정치적, 윤리적 문제의 어려움을 충분하게 인식하고 이를 풀어나갈 수 있는 대안을 조속히 마련하여야 한다.

여섯째, 현재의 억지 또는 공격 중심의 남북한의 군사력을 상호간에 방어적 방어를 할 수 있는 최소한의 수준으로 감축한다. 남북한은 제4단계에서 추진한 공격용 전력의 감축이 상대적으로 적게 보유한 측의 수준으로 같게 되었을때 제6단계에서 동수 균형감축을 추구해 나간다. 이와 같은 남북한의 공격용 전력의 감축이 진행되는 속에서 남북한은 점차적으로 개별안보에서 공동안보로의 전환을 모색하게 될 것이다.

일곱째, 남북한의 평화체제 구축에 상응하여 주한 미 지상군과 공군의 추가조정을 행한다. 미국의 국방부는 주한미군 감축의 제3단계로서 제2단계가 성공적으로 이루어진 다음에 한국군이 자신의 방위 역할을 주도적으로 수행하고 주한 미군은 억지를 위한 보조적 역할로 축소시키려는 장기 계획을 제안하고 있다.

한반도 입장에서 이 단계에서 주한미군의 전면적인 철수를 추구할 것인지 아니면 주한미군의 군사적 능력의 일부를 한반도 내지는 동북아의 공동안보를 위해서 활용할 것인지를 신중히 하여야 할 것이다.

여덟째, 한반도의 장기적인 평화체제 구축을 위해서는 기존 무기체계의 감축 뿐만 아니라 남북한의 무기 생산과 무기수입을 규제하되 공격용 무기체계를 우선 대상으로 한다. 이와 병행하여 남북한의 군수산업의 평화산업으로의 전환이 이루어져야 한다.

아홉째, 남북한은 무기 및 병력의 감축 뿐만 아니라 전략 차원에서도 일차적으로 억지전략에서 방어적 방어전략을 거쳐 장기적으로 공동안보전략을 모색하여야 한다.

열째, 남북한간에 합의된 구조적 군비통제, 즉 군축과정 준수 여부를 현장검증하기 위하여 구체적인 제도적 장치가 마련되어야 한다. 이제까지 검토한 한반도의 구조적 군비통제 방안을 현실화하기 위해서는 최종적으로 다음의 두가지 문제에 부딪치게 된다.

첫째, 한반도 구조적 군비통제 방안의 우선순위의 문제이다. 한

국은 신뢰구축 방안을 우선적으로 강조하여 온 반면에 북한은 주한 미군을 포함한 한반도의 군비감축을 우선적으로 강조하여 왔다. 군비통제를 미·소와 유럽의 역사적 체험 또는 논리적 타당성의 측면에서 보자면 선 신뢰구축, 후 군비축소의 방향으로 전개되는 것은 자연스러운 수준이다. 그러나 북한이 정치적 신뢰구축, 군사적 신뢰구축 그리고 공격용 무기와 병력의 조정 및 감축에 동의한다면 남북한은 정치적 신뢰구축, 군사적 신뢰구축과 함께 남북한 군비감축과 주한미군 감축 문제에 대한 논의를 시작 할 수 있을 것이다.

둘째, 한반도 구조적 군비통제의 형식문제이다. 한반도의 현실적인 군비통제를 위해서는 당사자인 남북한 사이의 협상이 핵심적으로 중요하나, 남북한은 상호간에 어느 정도의 신뢰구축을 이루기 전에는 미국과 소련 및 중국 등을 활용할 필요가 있다. 따라서 한반도의 군비통제 협상을 위해서는 남북한 회담과 동시에 4자 회담이 필수적으로 중요하며 4자 회담을 필요에 따라 폭 넓은 다자회담으로 확대할 수도 있을 것이다.

이제까지 검토한 한반도의 구조적 군비통제 방안이 구체적으로 현실화될 전망은 단기적으로 어둡다. 그러나 장기적으로 보자면 남북한의 새로운 정치주도 세력이 군축을 위한 국내적 준비를 갖춘 다음에 군비축소의 현실화 가능성은 커질 것으로 보인다.

남북한 군비통제의 검증방안

洪 鍾 萬*

Ⅰ. 검증의 현대적 의미
Ⅱ. 검증정책 고려요소와 검증방법
Ⅲ. 조약위반의 정치 · 군사적 의미
Ⅳ. 맺는말

Ⅰ. 검증의 현대적 의미

1. 일반적 개념

오늘날의 무기는 파괴력이나 정확도에 의하여 전략무기와 재래식 무기를 구별한다는 것은 무의미하다. 무기의 위력과 정확도에서 재래식 무기와 전략무기의 회색지대를 형성하고 있는 E.T. 무기(Emerging Technology:E.T.)는 가장 견고한 지하 지휘통제본부까지도 안전을 보장할 수 없게 만들고 있다. E.T. 무기를 포함한 다양한 재래식 무기에 대한 군비통제협상은 핵군축협상 보다 더 복잡한 문제를 함축하고 있는데 그 주된 요인의 하나는 재래식 군

* 國防部

비통제 문제에 대한 감시, 검증의 어려움 때문이다. 전략무기에 대한 감시, 검증은 비교적 정확한 자국의 기술수단(National Technical Means:NTM)에 의하여 조약이행을 확인하는데 반하여, 재래식 무기에 대한 검증은 적국 혹은 잠재적국을 직접 방문하여 조약 이행여부를 눈으로 확인하는 즉, 현장검증방법(On-Site Inspection:OSI)에 의존하게 되고 기술수단에 의한 감시 검증은 보조적일 수 밖에 없다. 뿐만 아니라 재래식 무기 감축에 대한 성공적인 검증 사례를 예시하기도 어렵다.

그러나 구주안보협의회(Conference on Security and Cooperation in Europe:CSCE), 상호균형감축회의(Mutual and Balanced Force Reduction:MBFR), 구주군축회의(Conference on Disarmament in Europe:CDE)에서 재래식 무기에 대한 검증시안을 부분적으로 발견할 수 있으나 이러한 검증안은 유럽의 지정학적 군사전략 환경에 적절한 검증안으로써 남북한 군사문제에 대한 검증시에도 원용될 수 있을 것이다. 유럽지역 이외에 현장감시 검증의 사례로서 중동의 사이나이(Sinai) 비무장지대와 한반도 비무장지대를 예시할 수 있다. 불행히도 우리의 비무장지대는 정전협정에 의한 조약의무가 제대로 지켜지지 않고 있는 대표적인 사례로 예시될 수 있을 것이다.

일반적으로 감시, 검증은 육안으로 확인하는 현장검증과 과학장비에 의존하는 자국의 기술수단으로 분류할 수 있다. 현재 남북한 군비통제의 감시 검증에 대한 기술수준, 남북한 군비통제의 대상이 재래식 무기라는 점을 감안할 때에 현장검증방법이 가장 신뢰할 수 있는 검증임은 재론할 여지가 없다.

단기 통보에 의하여 현장검증을 요구하는 불시적 검증(Challenge Verification)이나 검증지역에 대한 최신 군사정보자료를 입수하기 위해서도 NTM에 대한 연구는 대단히 중요하다. 그러나 남북한 군비통제문제는 재래식 군사력에 대한 검증이므로 현장검증에 의한 감시, 검증 연구에 촛점을 두어야 할 것이다.

1987년 12월에 체결된 미·소 중거리핵무기협정등 성공적인 동

서군비통제조약은 조약 당사국간에 상대국을 기만(Cheating)하지 않고 조약의무를 성실히 이행하는 제도적인 장치를 마련하고 있는데 이를 군비통제의 검증(Verification)이라고 하고 있다.

한편으로, 군비통제 조약 당사국들이 사람의 육안, 혹은 기술적 수단을 동원하여 조약 당사국들의 군사행위가 조약과 일치하는가를 결정하는 정치적 과정을 군비통제 검증이라고 군비통제 검증 전문가인 콜드웰(Coldwell)은 정의하였다. 또한 그는 군비통제 검증은 조문에 대한 해석과 획득된 증거를 상호 협의함으로써 군사적 신뢰를 증진하게 된다고 보았다.

2. 검증의 필요성

상대방의 심리를 완벽하게 읽을 수 있는 초인적인 능력이 우리에게 있다면 군비통제 검증은 불필요할 것이다.

그러나 인간은 시간적 공간적 제약을 받는다. 따라서 협약 대상국의 군사적 대비태세를 현장검증 방법으로 직접 확인하거나 인공위성등 기술적 수단에 의하여 간접적으로 확인함으로써 협약 당사국들의 조약이행 여부를 확인할 수 있다.

검증문제는 잠재적인 적대국간의 군축협상에서만 제기되는 문제가 아니라 우리들의 일상생활에서 일어나고 있는 인간활동의 한 영역으로 간주되고 있다. 아이들에게 물건을 구입하고난 이후에는 반드시 물건을 확인하고 영수증을 받으라고 교육시키는 것이나 요즈음 우리 사회에서 흔히 볼 수 있는 교통경찰과 운전자간의 음주운전 측정 행위, 기업에 대한 세무사찰이나 회계감사 등 확인하는 과정 그 자체가 우리 인간생활의 일부분이 되고 있다. 이들 사례는 인간이 불완전하다는 인식에 바탕을 두고, 후일에 초래될지도 모르는 불이익이나 고난을 예방하기 위한 정당한 조치로 간주되고 있기 때문에 검증 자체가 도덕적으로 비난 받을 일이 아니다. 사회구성원간에 검증이나 확인이 합법적이라는 규범이 확립되어 있

음으로 협약당사자간에 군사문제를 상호 확인하더라도 그 행위가 도덕적으로 비난받을 이유는 없다. 다시말해 부모와 자식, 교통경찰과 운전자, 국민과 정부, 기업주와 고용인, 환자와 의사간에 적대감이나 불신 때문에 확인하고 감시하는 행위가 이루어지는 것은 아니다. 따라서 불신과 적대감 때문에 검증이 필요하다는 견해는 수정될 필요가 있다. 소련의 속담에 "믿어라 그러나 검증하라" (Trust, but Verify)라는 경구도 알고 보면 개인이나 집단간의 약속에 있어서 검증의 중요성을 잘 표현한 것이라고 하겠다.

남북한 군비통제 협상시에는 검증문제가 주요 의제로 등장하게 될 것이 분명하다. 북한은 검증문제에 관한한 체제 내부적인 어려움이 분명히 있다. 그러므로 북한은 소련이 중거리핵무기회담 이전까지 미국의 현장검증단을 소련영토로 받아들이지 않았던 소련의 전철을 밟을 것으로 짐작된다. 따라서 우리측은 남북간의 뿌리깊은 불신 때문에 확실한 검증이 요구된다고 강조할 것이 아니라 검증은 인간활동의 한 영역이라는 점을 분명히 북한에 알려야 한다. 남북한 군비통제조약 체결시, 까다로운 검증조항도 이러한 맥락에 의거한 설득 논리 개발만이 그 진가를 발휘할 수 있을 것으로 생각된다.

과거 미국은 소련을 군축조약을 위반할 가능성이 농후한 잠재적 조약 위반자로 간주하는 최악의 가정(Worst Case Assumption)을 상정했었다. 즉, 잠재적인 위반자에 대한 검증은 탐지(Detection)가 일차적으로 중요하고, 위반 가능성이 있는 행위자에 대한 검증은 위반을 억제(Deterrence)시키는 것이 중요하다. 조약 당사자가 군비통제 조약을 잘 이행하면 기존의 불신정도도 줄어들어 조약 당사자간에 신뢰조성(Confidence Building)이 이룩된다. 군축당사자간의 불신을 약화시키고 상호 협력하는 분위기를 조성시켜 제반문제를 토의하는데 도움을 주게 된다.

조약을 위반하기 위해서 조약을 체결하는 국가는 지구상에 존재하지 않으며, 조약을 준수하기 위해서 조약회원국이 된다는 것이 사회주의 국가들의 일관된 검증 태도이었다. 그들의 주장에 의하

면 지나친 검증은 불필요하며 오히려 내정간섭의 우려까지 있다고 주장했었다. 군비통제 검증이 군축에 관련된 정보이외에 첩보수집에 악용되는 간첩행위의 가능성도 있다고 논박하면서 심도있는 검증—자국영토에 상대편의 조사요원을 입국시키는 현장검사—을 거부해왔으나, 고르바쵸프의 등장으로 소련의 개방, 개혁정책의 여파는 군축문제에 대한 소련의 기존 검증정책까지도 그 영향을 미치게 되었다. 과거 소련은 검증문제에 대한 본질적인 목적을 무시함은 물론 검증자체의 중요성까지 소홀히 취급해 왔다. 이러한 소련의 태도는 군축협상을 진척시키는데 부정적인 영향을 끼쳤다. 그러나 최근 소련은 검증에 대한 기존 태도를 바꾸어 강력하고 효과적인 검증장치를 스스로 요구하게 됨으로써 미소 쌍방간은 물론 다자간에 군비통제조약을 체결하는 전환점이 되었다. 군비통제 조약체결시 검증문제의 당위성에 대해 논의하기 전에 군비통제의 주된 목적을 정리해보면 다음과 같다.

(1) 전쟁 가능성 감소 및 군사적 긴장상태 완화

(2) 위기관리 기능 강화

(3) 국가간의 신뢰증진과 예측 가능성 증대

군비통제 조약을 체결하려는 국가간에는 위와 같은 군축의 기본목적이 결여되어 있으므로 조약을 체결하려고 한다. 조약이 체결되었다고 하더라도 잠재적인 적대국간의 약속을 일방적으로 신뢰할 수 없는 것이 오늘의 현실이다. 따라서 군축조약이라는 당사자간의 약속이 제대로 이행되고 있는가를 확인하기 위해서 검증장치의 제도화가 필수적이라는 결론에 쉽게 도달하게 된다.

3. 군축협상과 검증과정

군비통제협상시 구체적인 검증방안을 별도로 마련하여 조약의 부수적인 조치로 제도화시키고 있다. 즉, 검증의 필요성에 대한 상호인식과 현장검증은 왜 필요한가를 토의하게 된다. 검증을 실행

하기 위한 구체적인 조치는 무엇인가? 검증에 대한 확신을 할 수 없는 조항을 삽입시킬 필요가 있는가? 검증에 대한 제반문제 및 현실적인 제약사항 등이 논의될 수 있다.

군비통제협상 과정에서 검증조항이 협상카드(Bargain Chip)로 활용되어 군축조항과 교환(Trade-off)될 경우도 있지만 바람직스러운 것은 아니다. 검증을 중요시 하지 않는 협상대상국과 협상시에는 신뢰할만한 검증조항을 삽입시키자고 주장함으로서 군축조항의 일부를 양보받을 수도 있다. 또한 협상 일방이 확실한 검증기술을 보유하고 있을 경우 협상 상대국에게 보다 엄격한 검증기준을 요구하게 되면 의외로 유리한 협상 결과를 초래할 경우도 있다.

자국의 기술수단, 국제적 기술수단(International Technical Means:ITM), 협력적 검증수단(Cooperative Verification Measures: CVM)이나 정보원을 활용하여 상대국의 조약준수 여부를 확인하여야 한다. 뿐만 아니라 조약당사국간에는 상호교환된 검증자료에 의거하는 협력적인 검증 조치는 상대국이 기만(Cheating)하고 있지 않나 하는 의심을 어느정도 제거시켜 주는 역할을 한다. 이러한 일련의 과정을 기술적 과정이라고 한다. 기술적 과정은 검증과 정보 획득에 대한 불균형을 해소시켜 주는 순기능적인 측면도 있다.

상대국의 특정행위가 군축조약에 배치되는 행위인지 여부, 조약위반으로 초래된 군사적, 정치적 손실을 방지하기 위한 조치를 조약에 의거하여 해석하게 된다. 상대국의 미심적은 행위를 해석하기 위해서는 조약위반 가능성, 조약위반으로 초래될 수 있는 안보상의 저해요인, 조약의 중요성 등이 고려되어야 한다. 명백한 조약위반이나 미심적은 행위에 대해서도 제도화된 상설검증위원회와 같은 검증전담기구에서 문제를 제기하고 위반사항을 시정하도록 한다. 이러한 과정을 정치적 검증과정이라고 한다. 일반적으로 기술적 검증과정은 정보분석가에 의하여, 정치적 검증과정은 군비통제 정책 담당관들에 의하여 이루어지고 있다. 미 군축국의 감시,

검증전문가인 M. Eimer는 군축조약이 쌍방간에 체결되면 조약의무를 이행하려고 노력하는 것이 인간행위의 본능이기 때문에 고의적으로 조약을 위반할 염려는 거의 없다는 입장이다.

현장검증이나 협력적 검증방안을 통해서 상대국이 조약의무를 성실히 이행하고 있다는 것을 확인하게 되면 잠재적인 적대국간에는 군사적인 신뢰를 증폭시키게 된다. 이로 인하여 잠재적인 적대국간에는 보다 비중있는 군비통제협상을 체결할 수 있는 계기가 마련될 수도 있다. 검증 과정을 통하여 형성된 신뢰구축은 일반적으로 논의하는 구체적인 신뢰구축방안 보다는 보다 포괄적인 신뢰증진 과정으로 이해된다.

확실한 검증은 최악의 경우를 상정하는 군비경쟁을 초래치 않을 가능성이 높음으로 전쟁에 대한 공포심을 어느 정도 제거해 주는 기능이 있다. 바람직한 검증으로 인하여 발생된 군사적 신뢰는 대국민적 신뢰구축과 조약체결 당사국인 잠재적국과의 관계, 즉 대외적인 신뢰를 동시에 증진하는 역할을 할 수도 있다. 감시 검증을 통한 대외적인 신뢰구축이란 상대국이 조약준수에 대한 확신을 가지게 되고 이는 곧 잠재적인 적국간에 신뢰를 증진시키고 나아가 보다 바람직스러운 군축조약을 체결할 수도 있을 것이다. 감시 검증의 대 국민적 신뢰구축 기능이란 적절한 감시 검증 방법을 통하여 자국 국민들에게 국가의 안보가 확실한 검증장치에 의거하여 위협을 받지 않는다는 안정감을 자국민들에게 주기 때문이다.

Ⅱ. 검증정책 고려요소와 검증방법

군비통제 조약이 내포하고 있는 기본정신과 조문자체의 괴리는 어떻게 조화될 것이며 현실적으로 어떻게 해석하여야 하는가? 군비통제 조약이행을 확인하는 검증과 내정간섭과의 상호 관련성, 효과적이고 확실한 검증방법은 무엇인가? 군비통제조약 시행과정

검증전문가인 M. Eimer는 군축조약이 쌍방간에 체결되면 조약의무를 이행하려고 노력하는 것이 인간행위의 본능이기 때문에 고의적으로 조약을 위반할 염려는 거의 없다는 입장이다.

현장검증이나 협력적 검증방안을 통해서 상대국이 조약의무를 성실히 이행하고 있다는 것을 확인하게 되면 잠재적인 적대국간에는 군사적인 신뢰를 증폭시키게 된다. 이로 인하여 잠재적인 적대국간에는 보다 비중있는 군비통제협상을 체결할 수 있는 계기가 마련될 수도 있다. 검증 과정을 통하여 형성된 신뢰구축은 일반적으로 논의하는 구체적인 신뢰구축방안 보다는 보다 포괄적인 신뢰증진 과정으로 이해된다.

확실한 검증은 최악의 경우를 상정하는 군비경쟁을 초래치 않을 가능성이 높음으로 전쟁에 대한 공포심을 어느 정도 제거해 주는 기능이 있다. 바람직한 검증으로 인하여 발생된 군사적 신뢰는 대국민적 신뢰구축과 조약체결 당사국인 잠재적국과의 관계, 즉 대외적인 신뢰를 동시에 증진하는 역할을 할 수도 있다. 감시 검증을 통한 대외적인 신뢰구축이란 상대국이 조약준수에 대한 확신을 가지게 되고 이는 곧 잠재적인 적국간에 신뢰를 증진시키고 나아가 보다 바람직스러운 군축조약을 체결할 수도 있을 것이다. 감시 검증의 대 국민적 신뢰구축 기능이란 적절한 감시 검증 방법을 통하여 자국 국민들에게 국가의 안보가 확실한 검증장치에 의거하여 위협을 받지 않는다는 안정감을 자국민들에게 주기 때문이다.

Ⅱ. 검증정책 고려요소와 검증방법

군비통제 조약이 내포하고 있는 기본정신과 조문자체의 괴리는 어떻게 조화될 것이며 현실적으로 어떻게 해석하여야 하는가? 군비통제 조약이행을 확인하는 검증과 내정간섭과의 상호 관련성, 효과적이고 확실한 검증방법은 무엇인가? 군비통제조약 시행과정

에서 발생하게 될 불확실성과 조약해석상의 모호성을 규명하고 조약위반시 군사적, 정치적 중요성을 비교 분석하고자 한다.

1. 사찰과 검증

사찰(Inspection)이란 안전장치 (Safe Guards) 검증의 일부분을 나타내는 용어이다. 사찰이라는 용어는 인공위성이 사용되기 전에 검증을 의미하는 용어로 널리 사용되었었다. 즉, 위성정찰이나 지진계와 같은 국가적 기술 수단(National Technical Means)이 보편화되기 이전인 1940년대와 1950년대에는 오늘날의 검증과 같은 의미로 사찰이라는 용어를 사용하였다. 그러나 오늘날 사찰은 주로 현장검사(On-Site Inspection:OSI)를 의미하는 것으로 사용되고 있다.

핵무기나 재래식 무기의 제한단계에서는 사찰이 위반을 막는 안전장치로 언급되었으나 오늘날에는 안전장치라는 용어는 국제원자력위원회(International Atomic Energy Agency:IAEA)의 핵시설을 사찰하는데 사용되고 있다.

2. 감시, 첩보, 검증

감시(Monitoring), 첩보(Espionage) 및 검증(Verification)은 동일한 개념은 아니지만 서로 중복되는 부분이 있다.

감시는 상대국의 동정파악을 위한 첩보수집, 분석기능을 말한다. 감시는 군비통제조약의 유무에 관계없이 독자적으로 상대국의 군사적인 동정을 파악할 수 있다. 감시는 자국의 기술 수단(National Technical Means), 국제적 기술 수단(International Technical Means:ITM), 인위적 정보 수집(Human Intelligence:HUMINT)과 같은 기술적인 방법이 함께 동원된다. 미 국무부는 NTM을 조약준수

를 관측하는 국가소유의 자산으로 규정하고 있으며, NTM의 예로는 사진정찰위성, 비행기에 탑제된 탐지용 레이더와 지상 레이다와 안테나 등이 있다. ITM이란 기술적 검증 수단들이 유엔과 같은 국제기구하에 있을 경우를 말한다. NTM은 주로 특정행위나 장소를 체계적으로 관측하는 행위로서 주요 군사 요충지를 인공위성에 의하여 주기적으로 감시하는 것을 정밀조사(Surveillance)라고 한다. 이와는 달리 일반정찰(Reconnaisance)이란 특정지역이나 행위를 불시적으로 관측한다는 점에서 정밀조사와는 차이가 있다.

정보원이 수집하는 첩보행위와 정부간행물 등 공개된 자료의 연구, 분석을 하여 수집하는 것을 HUMINT라고 한다. 기술적, 비기술적 감시에 의하여 얻어진 정보중 군비통제 조약과 관련이 있는 부분은 기 체결된 군비통제조약을 상대국이 이행하는가를 확인하는 자료로 활용된다. 이와 같이 상대방의 협조없이 수행하는 일방검증방안(Unilateral Verification Measures:UVM)과 UVM을 보완하는 협력 검증방안으로 분류된다. 검증을 위한 정보수집은 일반적으로 획득하는 정보수집 보다 특정분야에 대한 수집과 분석을 통해서 획득된 것이라야 한다.

1) 영공 개방

영공개방은 1955년 7월 제네바에서 개최된 4대강국 정상회담시에 미국의 Eisenhower대통령이 최초로 제의하였으나 당시의 냉전논리로 인하여 무산되고 말았다. 당시 미국의 영공개방 제안에 영국과 프랑스 지도자들도 찬의를 표명하였으나 이와 반대로 소련대표는 소련영토에 대한 대담한 간첩음모라고 몰아 부쳤다.

1989년 나토 동맹국은 영공개방문제를 다시 제안하면서 구주대륙의 영공이 개방되면 구주각국간에는 신뢰구축이 더욱 공고히되고 현재 진행중인 군축협상도 검증문제에 대한 어려움이 크게 감소되므로 상당한 진척이 있을 수 있다고 주장하고 있다. 구주군축대표를 역임한 James Goodby는 한반도 영공개방도 군비통제 검증을 위하여 고려할만한 가치가 있다는 입장이다.

2) 상주 검증단

상주검증단은 상대국의 주요 군사기지, 항만, 비행장, 주요 철도역이나 도로교통의 요지등에 설치하는 것이 바람직하며, 군사적 신뢰구축단계에서도 교환된 정보자료의 신뢰성을 향상시키기 위하여 상주 검증단을 교환할 수 있다.

3. 검증방법의 분류

일반적으로 군축협정에서 요구되는 검증을 분류하면 (1)이상적 검증(Ideal or Absolute), (2)효과적 검증(Effective), (3)적절한 검증(Adequate), (4)합리적 종합검증(Rational and Comprehensive), (5)약식 검증, (6)무 검증(Nothing)으로 분류될 수 있지만 현실적으로 실현 가능한 검증방법으로 효과적 검증, 적절한 검증, 합리적 종합검증에 관하여 논의하고자 한다.

1) 효과적 검증(Effective Verification)

효과적 검증(Effective Verification)이란 레이건 행정부가 기존의 검증수준에 만족하지 않고 보다 신뢰할만한 검증기준의 필요성에서 출발하였다. 레이건 행정부하에서 초대 ACDA국장을 역임한 Eugene Rostow는 레이건 행정부의 검증에 대한 정책 특징을 다음 두가지로 요약하고 있다.

(1) 기존의 NTM에만 의존한 조약 체결에 만족할 것이 아니라 보다 실질적이고 안정된 군사관계를 유지할 수 있는 조약을 체결하여 확실한 검증능력을 보장하여야 한다.

(2) 조약위반을 탐지함은 물론 검증의 회색지대가 있어서는 안된다.

효과적인 검증의 기대치는 조약의 모든 조항을 엄격히 지키도록 명시한 조약 자체도 중요하지만 현장검사를 상호간에 수용하여야 한다는 입장이다. 다시 말하면, 효과

적인 검증 기준은 조약 쌍방의 현장검사 수용 여부에 의하여 결정된다고 한다.

효과적인 검증은 주로 다음과 같이 이루어 진다.

(1) 자국의 기술 수단(NTM)

(2) 자료교환

(3) 현장검사

㈎ 교환된 자료 검사

㈏ 폐기절차 수립(조약에 의거)

㈐ 불시 검사

㈑ 상주감시소 설치

(4) 부수적인 방안 모색

경우에 따라 특별 검증위원회나 위기관리 위원회 활용

2) 적절한 검증(Adequate Verification)

카터 행정부 이전에 채택하였던 검증 기준으로써 상대국이 군사적으로 중대한 위험(Significant risk), 전략적 불균형(Strategic Imbalance)을 초래할 정도의 위반을 했을 경우, 이를 조기에 발견하여 충분히 대응할 수 있으면 적절한 검증기준을 선택하였다고 한다. 적절한 검증은 조약의무에 대한 준수여부 보다는 조약을 위반할 경우 그 파급 효과가 어떻게 나타나느냐 하는 점에 초점을 마추고 있다. 조약위반에 대한 정치적인 문제 보다는 안보상의 위험을 직접 반영하는 기준으로 2중적인 규제를 가하고 있는 점이 그 특징이다. 하찮은 위반은 군사적으로 중요치 않을 뿐만 아니라 위반이 노출될 경우에도 정치적 부담 또한 경미한 경우를 말한다. 다음으로 전략적 균형에 악영향을 끼칠 수 있는 위반은 반드시 탐지가 가능하기 때문에 충분히 대응할 수 있다는 입장이다.

미 군축국(Arms Control and Disarmament Agency : ACDA)은 다음과 같은 요소에 의하여 검증의 적절성이 보장된다고 하였다.

(1) 조약 당사국간의 우호, 적대 관계의 정도

(2) 위반으로 인한 위험의 정도

(3) 위반 발생시 대응조치의 난이도

(4) 조약의 정치적 중요성

이상의 4가지 요소를 고려해 볼 때 군사적으로 중요한 무기를 다루는 조약이 적대국간에 체결될 경우 상당히 신빙성있는 검증수단이 요구될 것이고, 우호적인 국가간에는 상징적인 수준의 검증수단 혹은 무검증 수준의 검증으로 만족할 수 있을 것이다.

3) 합리적 종합검증(Rational and Comprehensive Verification)

현실 세계에서는 잠재적국의 군사행위를 완벽하게 확인하는 검증이나 이상적인 검증은 가능하지 않을 뿐만 아니라 필요하지도 않다. 지난 40여년간의 군비통제 경험에 비추어 볼 때, 가장 합리적이고 실현 가능한 검증기준은 군사적으로 중요한 위반이 발견되면, 이에 적절히 대응할 수 있는 시간을 확보한 이후 현장검사를 실시하는 합리적 종합검증(Rational and Comprehensive Verification)이었다.

이러한 검증기준을 개념적으로 정의할 수는 있지만 각 수준에 적절한 요건들을 세분화하여 나열하기는 어렵다. 특정한 검증기준을 확보하기 위해 요구되는 사항은 정치, 군사적 갈등이나 무기의 중요도에 따라 달라질 수 있다. 즉, 두나라 사이의 긴장이 완화되고 충분한 신뢰가 조성될수록 요구되는 검증수준이나 제한대상이 되는 무기의 검증기준도 완화될 것이다.

4. 조약해석의 모호성

불확실한 정보 수집과 조약해석의 모호성은 조약 준수문제(Compliance Problem)를 야기시키는 주요 요인이 될 수 있다. 상대국의 군사적 행위의 조약에 대한 적법 여부를 판단할 때에 정보가 불확실할 경우가 있는데 이것을 우리는 사실 발견에 있어서의 불확실성 요인(Uncertainty in Fact Finding)이라고 한다. 우리는

이를 검증의 기술적인 요소로 해석한다. 어떤 행위는 명확히 조약 위반 여부를 식별할 수 있지만, 조약의 어느 조항을 어떻게 위반했는지 구체적으로 판단하는데 조약 자체가 애매한 경우가 종종 있을 수 있다. 조약 자체를 의도적으로 모호하게 작성할 수도 있지만, 이러한 모호성이 결과적으로 정치적인 문제를 야기시킨다. 조약에 참여하는 당사자들이 특정한 군사사항을 조약에 의하여 구속받지 않도록 하기 위한 조치이거나 쌍방이 구체적으로 검증문제에 대한 합의점은 찾지 못하였지만 정치적으로 회담을 종결지울 경우에 흔히 발생할 우려가 있다.

Ⅲ. 조약위반의 정치·군사적 의미

1. 조약 위반의 구분

1) 의도적 위반(Intentional Violation)

군비통제조약은 잠재적인 적국간의 약속이기 때문에 자국의 안보에 극히 심각한 손실을 끼칠 경우, 조약을 파기할 수도 있고 분쟁의 원인이 될 수도 있다.

상대국의 탐지능력을 시험하기 위해서 조약에 명시된 사항을 고의적으로 위반하는 경우, 정치, 군사적인 목적을 달성하기 위하여 은밀히 또는 공개적으로 자행되는 위반이 있을 수 있다.

2) 비의도적 위반(Unintentional Violation)

비의도적 위반이란 사람이나 기계의 실수, 조약 해석상의 이견 등으로 이루어지는 위반을 말한다. 조약 위반 자체를 두고 의도적, 비의도적 위반으로 구별할 필요는 없다. 조약 위반으로 전략적 불균형을 초래할 경우 군사적으로는 물론 정치적으로도 심각한 문제

이를 검증의 기술적인 요소로 해석한다. 어떤 행위는 명확히 조약 위반 여부를 식별할 수 있지만, 조약의 어느 조항을 어떻게 위반했는지 구체적으로 판단하는데 조약 자체가 애매한 경우가 종종 있을 수 있다. 조약 자체를 의도적으로 모호하게 작성할 수도 있지만, 이러한 모호성이 결과적으로 정치적인 문제를 야기시킨다. 조약에 참여하는 당사자들이 특정한 군사사항을 조약에 의하여 구속받지 않도록 하기 위한 조치이거나 쌍방이 구체적으로 검증문제에 대한 합의점은 찾지 못하였지만 정치적으로 회담을 종결지울 경우에 흔히 발생할 우려가 있다.

Ⅲ. 조약위반의 정치·군사적 의미

1. 조약 위반의 구분

1) 의도적 위반(Intentional Violation)

군비통제조약은 잠재적인 적국간의 약속이기 때문에 자국의 안보에 극히 심각한 손실을 끼칠 경우, 조약을 파기할 수도 있고 분쟁의 원인이 될 수도 있다.

상대국의 탐지능력을 시험하기 위해서 조약에 명시된 사항을 고의적으로 위반하는 경우, 정치, 군사적인 목적을 달성하기 위하여 은밀히 또는 공개적으로 자행되는 위반이 있을 수 있다.

2) 비의도적 위반(Unintentional Violation)

비의도적 위반이란 사람이나 기계의 실수, 조약 해석상의 이견 등으로 이루어지는 위반을 말한다. 조약 위반 자체를 두고 의도적, 비의도적 위반으로 구별할 필요는 없다. 조약 위반으로 전략적 불균형을 초래할 경우 군사적으로는 물론 정치적으로도 심각한 문제

를 야기시킨다. 그러므로 군비통제 전문가들은 일반 정보관계 종사자보다 더 정확한 정보자료를 필요로 한다. 일예로, 미소 쌍방은 상대국의 미사일 시험발사시에 자국의 원격측정기(Telemetry)에 의하여 상대국 미사일의 탄도와 성능을 측정하게 된다. 군축 전문가들은 미사일의 탄도거리가 501km이냐 499km이냐에 따라서 그 차이가 분명히 있을 수 있다. 즉, 탄도거리에 의하여 중거리핵무기, 혹은 전술핵무기의 범주를 결정하고 이에 의하여 조약 대상 무기가 결정되기 때문이다.

2. 조약 시행과 제재

오늘날의 국제사회는 모든 국가를 통솔할 수 있는 초국가적인 존재(Supranational Entity)가 없기 때문에 세계를 통솔한다는 차원에서 보면 오늘의 세계를 논자에 따라서 무정부 체제(Anarchic System)로 귀결지울 수도 있을 것이다. 따라서 국가간에 조약이나 협정이 체결되더라도 위반시에 제재조치(Sanction)를 이행하기 위한 조치에 완전 합의하기는 극히 어렵다. 즉, 국가간 협정은 조약을 위반할 경우 처벌할 수 있는 법적 구속력이 있는 견제장치가 없다. 국내법에서 적용되는 죄형 법정주의도 국제사회에서는 그 의미가 없다(UN 헌장을 지키지 않는 국가나 국가간 관세협정을 상대국이 위반했을 경우 이에 상응하는 위반을 할 수 있다고 명시하는 예외적인 조항을 두고 있다.).

일반적으로 군비통제조약 검증 조문에서도 조약 위반시의 제재조치는 취급하지 않는다. 검증시에는 조약 준수에 대한 정보수집과 조약 위반 여부를 판단하는 역할을 할 뿐이지 위반시의 대응방법을 포함하지 않는다. 즉, 사법적인 제재문제는 군비통제 조약에서 가장 민감하고 까다로운 문제이며 위반사항에 대한 정치적 대응문제를 의미한다. 국제협약은 조약 위반시의 확실한 사법적 제재장치가 없지만 상대방의 위반이 확실하게 포착될 경우 다음과

같은 제재 방법들이 고려될 수 있다.

1) 협의 해결(Consultation)

미소 전략무기제한회담의 상설협의위원회와 같이 조약내에 제도화된 토의 기구에서 쌍방간 만족스럽게 문제를 해결한다.

2) 정치적 압력(Political Pressure)

상대방의 위반을 공개하는 일방, 국제적인 압력을 행사하며 시정을 요구한다. 레이건 행정부가 80년대 초반에 소련의 위반사항을 발표한 것이 이에 해당된다. 이 방법은 문제에 대한 해결책이라기 보다는 오히려 국가관계에 부정적인 영향을 끼칠 가능성이 있다.

3) 경제적 제재(Economic Sanction)

상대국과 경제적인 거래가 있는 경우 상대국과 인적왕래 및 일반거래 중단, 자산동결등의 경제적인 제재를 취할 수 있다. 경제적인 제재는 최근 쿠웨이트 무력점령사태에 대한 이라크제재, 1979년 12월 아프가니스탄 침공 이후 소련에 대한 제재, 인종차별정책을 쓰는 남아프리카 공화국에 대한 제재등을 예시할 수 있다. 대부분의 경우 경제적 제재는 성공적인 제재조치로 간주되지 못했다. 경제 제재에 우방국과 공동보조를 취할 경우, 그 여파가 국내경제는 물론, 우방국의 경제에도 타격을 줄 수 있으므로 위반국에 대한 효과적인 제재는 어렵다. 그러나 경제 제재는 위반국에게 위반의 결과가 무엇이라는 것을 효과적으로 알리는 수단이 될 수도 있다.

4) 외교적 압력(Diplomatic Pressure)

UN과 같은 국제기구나 우방국과의 공동 보조로 조약을 위반한 상대국에게 외교적 압력을 가할 수 있다. 외교적 압력수단은 우방과의 공동성명 발표, 외교관 소환, 특정 사실에 대한 UN결의안 채

택, 제재등이 포함될 수 있다.

5) 보복 위반(Tit-for-Tat Violation)

보복 위반이란 상대국이 저지른 조약위반으로 인한 불이익, 즉 위반으로 인하여 야기된 정치 군사적 불균형을 시정하기 위해서 의도적으로 조약을 위반하는 것을 말한다. 보복 위반은 고의적으로 경미한 위반을 하면서 상대국의 반응을 확인할 수도 있다. 조금씩 위반의 정도를 증가시키는 점진적, 비례적 방법(Incremental Proportionate Method)과 상당한 정도의 위반을 일시에 저지르는 방법(Identical Method)으로 나뉘어질 수 있다. 경중에 관계없이 보복위반은 개방된 민주주의 사회에서는 의회와 언론으로부터 상당한 반발을 가져올 가능성도 있고 군사적으로도 그렇게 바람직한 방법이 못된다고 한다.

6) 조약 포기 위협(Threat of Treaty Abrogation)

위반 사항이 시정되지 않고 계속된다면 조약을 포기하겠다고 협박하는 것을 말한다. 핵확산 방지 조약(Nuclear non-Proliferation Treaty:NPT)의 경우 NPT조약으로 인하여 자국에 심각한 안보상의 모험이 뒷따른다고 판단되면 3개월 전에 합당한 탈퇴이유서를 제출한 후 조약을 파기할 수 있는 탈퇴조항을 두고 있다. 다시 말하면 북한의 핵개발이 확실하다는 단서가 포착되면 한국 또한 NPT조약을 탈퇴할 수도 있을 것이다.

7) 조약 포기(Treaty Abrogation)

조약을 포기하겠다는 위협은 상대방의 조약 위반에 대응할 수 있는 최후의 수단일 것이다. 조약 포기는 관련 국가간의 관계가 악화되거나 조약이 규제하고 있는 사항에 대한 군사적, 정치적 중요성에 비추어 볼 때 조약 준수에서 오는 국익의 손실이 아주 큰 경우를 제외하곤 현실적으로 조약을 파기할 수 없다. 그 이유는 첫째, 조약 파기는 지금까지 그 조약을 체결하고 시행해오던 모든

노력이 일시에 무산됨을 의미한다. 그러나 현존하는 조약을 계속 유지하고자 하는 정치적인 동기(Political Momentum)가 당사국간에 존재할 것이므로 조약포기 선언은 쉽게 이루어질 성질이 아니다. 둘째, 다원화된 개방사회의 경우, 상대국의 조약위반 때문에 조약을 파기하는 것이 오히려 국익이 된다는 국민적 공감대 형성없이 조약을 포기케 된다면 여론의 비난은 물론 정치적인 부담까지 안게될 위험도 있다.

조약을 완벽하게 시행하기 위해서는 검증과정을 통해서 상대의 행위를 확인하는 것도 중요하지만 위반 사항을 발견할 때에 적절하게 대응하는 문제가 더욱 중요하다고 하겠다. 상대로 하여금 위반을 하지 못하게 하기 위해서는 효과적인 검증수단에 의하여 준수정도의 불균형을 방지하고 상대방으로 하여금 조약을 위반할 경우 값비싼 댓가를 지불하여야 된다는 사실을 인식시키는 것이다. 즉, 군비통제 검증정책은 위반에 대한 대응방법이 중요하다. 대응방법의 핵심은 위반시의 댓가 지불을 가능한한 크게 함으로써 상대의 위반을 제어할 수 있는 억제력을 생성시키게 된다.

Ⅳ. 맺는말

군축조약 사례를 연구하여 보면 고의적으로 조약을 위반한 경우는 상당히 적다는 사실을 알 수 있다. 조약 참가국들이 조약을 준수하는 것은 제재조치에 대한 불이익을 두려워하기 때문만은 아니다. 군축조약을 은밀하게 위반할 가능성이 있는 군사문제는 군축조약을 체결하지 않는다는 사실을 감안할 때, 조약 당사국들이 군축협정을 준수하는 주된 이유는 군축조약을 일방적으로 위반하게 되면 쌍방간에는 긴장이 고조되고 조약 당사국간에는 군비경쟁의 악순환이 되풀이 될지도 모른다는 두려움 때문일 것이다.

북한이 조약을 위반할 경우의 제재는 경제적인 제재조치가 효과

노력이 일시에 무산됨을 의미한다. 그러나 현존하는 조약을 계속 유지하고자 하는 정치적인 동기(Political Momentum)가 당사국간에 존재할 것이므로 조약포기 선언은 쉽게 이루어질 성질이 아니다. 둘째, 다원화된 개방사회의 경우, 상대국의 조약위반 때문에 조약을 파기하는 것이 오히려 국익이 된다는 국민적 공감대 형성없이 조약을 포기케 된다면 여론의 비난은 물론 정치적인 부담까지 안게될 위험도 있다.

조약을 완벽하게 시행하기 위해서는 검증과정을 통해서 상대의 행위를 확인하는 것도 중요하지만 위반 사항을 발견할 때에 적절하게 대응하는 문제가 더욱 중요하다고 하겠다. 상대로 하여금 위반을 하지 못하게 하기 위해서는 효과적인 검증수단에 의하여 준수정도의 불균형을 방지하고 상대방으로 하여금 조약을 위반할 경우 값비싼 댓가를 지불하여야 된다는 사실을 인식시키는 것이다. 즉, 군비통제 검증정책은 위반에 대한 대응방법이 중요하다. 대응방법의 핵심은 위반시의 댓가 지불을 가능한한 크게 함으로써 상대의 위반을 제어할 수 있는 억제력을 생성시키게 된다.

Ⅳ. 맺는말

군축조약 사례를 연구하여 보면 고의적으로 조약을 위반한 경우는 상당히 적다는 사실을 알 수 있다. 조약 참가국들이 조약을 준수하는 것은 제재조치에 대한 불이익을 두려워하기 때문만은 아니다. 군축조약을 은밀하게 위반할 가능성이 있는 군사문제는 군축조약을 체결하지 않는다는 사실을 감안할 때, 조약 당사국들이 군축협정을 준수하는 주된 이유는 군축조약을 일방적으로 위반하게 되면 쌍방간에는 긴장이 고조되고 조약 당사국간에는 군비경쟁의 악순환이 되풀이 될지도 모른다는 두려움 때문일 것이다.

북한이 조약을 위반할 경우의 제재는 경제적인 제재조치가 효과

적일 것이다. 경제적인 제재조치는 대북한 관계를 필요 이상 악화시키지 않으면서 조약 위반시에는 값비싼 대가를 치루어야 한다는 사실을 북한에게 인식시킬 수 있기 때문이다. 북한의 대남한, 대서방 경제 의존도가 높아갈수록 경제제재는 우리의 우방과의 협조하에 효율적으로 운용될 가능성이 높다.

남북한간의 현실적인 군비통제 검증 방안은 상주감시단 등 현장검증이 가장 신뢰할 수 있을 것이며 남북한 신뢰구축 단계에서도 우리의 협상전략상 현장검증과 같은 확실한 검증장치를 북한에 요구하여야 한다. NTM이나 CVM 등을 보조적으로 활용하는 한편 장기적으로는 영공개방에 의한 검증방안도 고려될 수 있을 것이다.

한반도 긴장완화와 평화정착

인쇄일	1990년 12월 26일
발행일	1990년 12월 28일
발행처	통 일 원
인쇄처	문 성 경 인 (주)