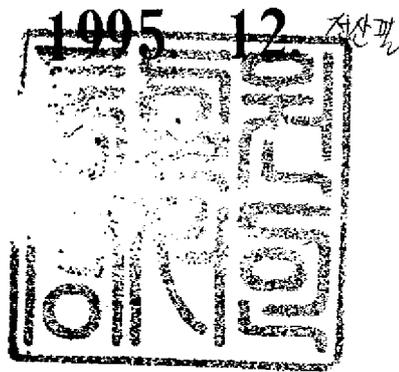


# 남북한 군사적 신뢰구축문제



3236

종6/L(392,311)

150p  
26cm

한반도 신뢰 구축  
 남북한 신뢰구축  
 한반도 평화  
 군사적 신뢰구축  
 공동행동

통 일 원  
 (남북회담사무국)

본 자료집에 수록된 내용은 우리국의 공식  
전해가 아님을 밝혀둡니다.

# 목 차

I. 개 요 .....	3
II. 군사적 신뢰구축 문제 .....	6
1. 신뢰구축의 배경과 현황 .....	6
가. 신뢰구축의 배경과 유럽의 신뢰구축 사례 .....	6
나. 한반도에서의 신뢰구축 .....	10
다. 군사적 신뢰구축의 한계 .....	22
2. 남북협상시 고려해야 할 사항 .....	25
3. 한반도 신뢰구축의 발전방향 .....	34
III. 군사적 신뢰구축 관련 남북합의서 이행 방안 .....	42
1. 쌍방 입장 .....	42
가. 우리측 기본입장 .....	42
나. 북한측 기본입장 .....	53
2. 우리측 협상방향 .....	60
3. 군사적 신뢰구축 관련 남북합의서의 문제점 .....	65
가. 남북합의서 채택이후 한반도 상황분석 .....	65
나. 남북불가침 선언의 배경과 경과 .....	67
다. 남북불가침합의의 문제점 .....	72
4. 군사적 신뢰구축과 군축 병행추진 가능성 .....	78

가. 군축 가능성 .....	78
나. 병행추진 가능성 검토 .....	81
5. 세부실천 방안 .....	87
가. 대규모 부대이동과 군사연습의 통보 및 통제문제 .....	87
나. 군인사 교류 및 정보교환문제 .....	92
다. 무력불사용문제 .....	112
라. 우발적 무력충돌 방지문제 .....	131
6. 남북 불가침분야 부속합의서 부기조항 관련문제 .....	134
가. 기본방침 .....	134
나. 북한측 입장 및 예상태도 .....	135
다. 사안별 협상방향 .....	137
라. 고려사항 .....	149

## I. 개 요

- 본자료집은 향후 남북군사공동위원회 가동시 주요한 군사문제의 현안으로 예상되는 신뢰구축문제에 대한 협상 전략 기초자료로 활용할 수 있도록 95년도에 남북회담사무국이 관계 전문가에 위촉한 과제(7건)와 국방연구원 등 연구기관의 논문집에 수록된 자료(6건) 등 총13건의 자료를 발췌 정리한 것임.
  - 군사분야 학자및 전문가의 '95년도 공개발표 논문은 거의 전무한 상태이며 관련 기관의 연구자료도 비밀로 분류된 비공개 자료뿐임.
- 발췌한 자료에서 제기된 주요 내용을 살펴보면,
  - 군사적 신뢰구축 문제 관련 신뢰구축의 배경과 현황, 협상시 고려해야 할 사항, 신뢰구축의 발전방향 등의 내용을 수록하였으며,
  - 군사적 신뢰조성 관련 남북합의서 이행문제 특히 세부실천 방안과 관련하여서는 『대규모 부대이동과 군사연습 통보 및 통제문제』, 『군인사 교류 및 정보교환문제』, 『무력불사용문제』, 『우발적 무력충돌 방지문제』 등의 내용을 담고 있음.
- 군사적 신뢰구축을 위한 기본방향으로서는
  - 달성해야 할 목적을 정확히 설정

- 협상에 있어서 우리가 유리한 상황임을 고려, 우리의 방안을 분명히 제시하고 확고한 입장을 견지
  - 제기되고 있는 제방안들에 대해 명확한 정책목표와 협상대상에 대한 치밀한 연구검토가 결부될때, 북한과의 협상에서 우리의 목적을 달성할 수 있을 것임을 강조하고 있음.
- 또한 신뢰구축을 위한 단계적 협상방향으로
- ① 현안문제의 선결
    - 남북 상호핵사찰과 이산가족 교환방문의 제도화
  - ② 정치적 신뢰구축
    - 기본합의서에 명시된 남북간 화해·교류 및 협력조치 등
  - ③ 군사적 신뢰구축
    - 대량살상무기의 금지와 정전협정의 준수 및 주요군사활동 사전통보, 군인사교류 등
  - ④ 군비제한 및 감축
  - ⑤ 평화공존체제의 제도화를 제시하고 있음.
- 군사적 신뢰조성과 관련한 남북합의서 이행문제에 대해서는
- 정전협정 체제상의 군사정전위는 남북간 분쟁해결장치로서

- 군사분계선과 관련한 남북한 군사적 안정성을 유지하는 기구로서 기능부여
- 기본합의서와 부속합의서상의 남북군사공동위는 남북한간 구체적인 신뢰구축과 군축을 실현하여 구조적인 군사적 안정성을 증진하는 장치로서 기능 수행
  - 군사적 긴장 유발사태에 대해서는 매우 신중하게 대처
  - 북한의 일방적인 군사정전위 기능마비 저지와 남북간 평화체제 전환시까지 현정전체제 유지
  - 남북기본합의서의 틀속에서 남북한간 평화체제 구상
  - 미국과의 공조체제유지가 중요하며, 장기적으로 한국군의 독자적인 군사능력확립이 필요함을 역설하였음.
- '96년도에는 군사분야의 전문학자 관련 연구기관(국방연구원, 민족통일연구원, 국방대학원 등)과의 세미나, 워크샵, 비공개 연구논문 교환을 통한 유기적 협조아래
- 남북기본합의서 제12조의 군사적 신뢰구축 문제와 불가침 부속합의서 제1장에 부기조항으로 명기된 군사분계선 일대에 무력을 증강하지 않는 문제, 수도권 지역의 안전보장 문제 등 세부조항별 구체적 내용을 중점적으로 연구, 협상 기초자료를 개발할 계획임.

## II. 군사적 신뢰구축 문제

### 1. 신뢰구축의 배경과 현황

#### 가. 신뢰구축의 배경과 유럽의 신뢰구축 사례

- 신뢰구축이라 함은 문자 그대로 협상당사국의 신뢰를 구축한다는 의미임.

그중 특히 군사적 신뢰구축은 군사적인 분야의 신뢰를 구축하는 한편 군비감축을 위해서 사전에 반드시 필요하다는 이해하에 유럽에서부터 발전되어 왔음.

- 이의 결과로 상당수의 군사적 신뢰구축조치가 추진되어 왔으며 현재 유럽에서 재래식 군비통제시 적용되고 있음.

#### ※ 군사적 신뢰구축조치 발전과정

- 헬싱키 선언(1975) : 기초적 신뢰구축조치로서 부대이동 통보 등 포함.

- 스톡홀름 협정(1986) : 헬싱키 기초적 신뢰구축조치를 보완, 훈련통보의 연례화 및 통보대상 규모의 축소 등

- 유럽의 신뢰구축조치는 근 20여년간 회담을 통해 점차적으로

발전해 왔으며 회담을 통해 조치를 개발하고 토의하는 과정에서 서로 상대를 이해하고, 설득하는 과정을 통해서 발전되어 왔음.

< 박주현(국방연구원), “남북간 군사적 신뢰구축과 군축 병행추진 가능성 검토”, 남북회담사무국 위촉과제('95) >

- 군사적 안전보장의 측면에서는 ‘신뢰’라는 개념이 비교적 생소한 것으로서, 1973년 ‘유럽 안전보장회의(CSCE)’에서 신뢰구축조치(CBM)를 공식적인 용어로 채택한 이후부터 사용되기 시작하였음.
- 당시 유럽국가들은 대체로 현상유지를 통한 안보관계의 안정을 추구함에 따라서 재래식 군사력의 감축을 목표로 한 ‘상호 균형 군사력감축(MBFR)’ 협상이 무기체계의 비대칭성, 상대방 제의에 대한 불신 등으로 교착됨에 따라, 주로 중립국들의 제의와 지지에 의해 신뢰구축조치를 통한 안정을 도모했던 것임.
- 이러한 배경에는 ‘불신과 오해도 원하지 않는 전쟁의 원인이 될 수 있다’는 자각에서 출발하여, 무기의 직접적인 감축은 일단 뒤로 미루고 부대의 구성, 운용방식, 기습공격능력 등 군사력에서 연유되는 위협요소부터 우선적으로 다루어야 한다는 발상의 전환이 있었던 것임.
- 유럽의 재래식 군사력감축 협상은, 신뢰구축조치를 처음으로 담았던 ‘헬싱키 최종합의(1975)’가 체결되고 동서진영간의 신

퇴체제가 정착되어 감에 따라, 신뢰구축조치에 의해 진행이 보장된다는 조건하에서 군사력의 제한, 철수 및 감축을 규정한 '유럽 재래식 군사력(CFE)' 조약으로 결실을 맺을 수 있었음.

○ 이로서 신뢰구축조치는 군축과 안정이라는 안보문제를 근원적으로 해결할 수 있는 새로운 접근방식으로 주목받기 시작했음.

○ 이러한 신뢰구축조치가 유럽에서 성공할 수 있었던 요인을 간단히 분석해 보면

- 다자주의 및 의사결정의 민주적 방식
- ✓ - 합의가 용이한 사안부터 타결해 나가는 점진적인 접근방식 채택
- 유사한 기구의 신설을 억제함으로써 과정의 계속성을 보장
- ✓ - 의무의 준수를 규범이나 강제력에 의존하지 않고, 보편적인 상호 이해, 호혜성, 및 상호의존성의 원칙에 의지
- 합의사항에 한정을 두지 않고 유럽의 새로운 안보질서로 발전할 수 있도록 개방시킨 협상과정의 역동성에 있음.

○ 그러나 '신뢰구축이 군축과 안정을 가져온다'는 가설은 아직 검증되지 않았다고 볼 수 있음. 유럽에서 재래식 군사력의 감축이 실현된 것이 전적으로 신뢰의 결과였다기 보다는 동구권의 정치적 급변이라는 상황적 요인이 크게 작용했기 때문임.

- 오히려 군축 및 안정에 대한 신뢰구축조치의 역할을 과신하면 자칫 다음과 같은 부작용을 초래할 수 있음.
  - 정치적인 맥락보다는 군사적인 부분에 지나치게 중점을 둘 수 있음. 신뢰구축의 핵심이 '불신과 경쟁'을 바탕으로 하고 있는 군사부문에서 '불확실과 공포'를 줄이기 위해 구상된 호혜적인 참여와 협력행위에 있다고 한다면, 신뢰구축의 전과정은 장기적인 전망에서 교섭되어야 함. 현실적으로도 정치적인 사전교섭이 없이는 신뢰구축과정이 진행될 수 없는 것이며, 따라서 정치적 협력이 군사적 협력에 우선하며, 신뢰구축조치의 군비통제적 효과는 부차적인 것이 될 수 밖에 없음.
  - 대부분의 국가간 분쟁이 국가이익의 심각한 충돌에서 유래된다는 사실을 간과하고, 전쟁의 원인으로 오산과 오인의 역할을 과장시킬 수 있음. 군사기술적인 측면이 강한 신뢰구축조치만으로는 이러한 국가이익의 충돌에서 초래될 긴장이나 갈등을 제거할 수 없다는 본질적인 한계가 있는 것임.
  - 따라서 직통전화 및 상설협의기구와 같은 의사교환통로의 설치나, 군사활동에 대한 공개성과 예측성을 증대하기 위해 설계된 각종조치들은 단지 기술상의 문제일 뿐, 그 자체가 적대국간의 신뢰를 조성한다거나 전쟁위험을 효과적으로 감소시킬 수 있다고 기대할 수 없는 것임.
  - 신뢰구축조치의 주요목표인 기습공격의 억제에 효과적인 조

치일수록 불신과 규제에 의존하므로 협상타결이 더욱 어려움. 초보적인 신뢰구축조치인 정보교환, 군사연습 통고 및 참관조치로는 상대방의 기만의도를 파악하기 어려우며, 공세적인 군사력 배치태세도 변경시킬 수 없음. 이는 주로 운용적 군비통제의 영역에 속하는 규제조치에 의해 달성될 수 있음.

그러나 규제조치를 합의하고 이행하는데 있어서는 협력보다 경쟁이 앞서는 군사분야의 속성상 많은 문제점과 내외적인 반발이 따름. 따라서 강력하고 효과적인 규제조치는 타결이 어려울 뿐 아니라, 어떤 경우에는 오히려 불확실성을 증대시키고 군사적인 경쟁을 타부문의 경쟁으로 이전시킬 수도 있음.

< 문광건(국방연구원), “남북한 신뢰구축의 문제점과 발전방향”, 국방강론 3집 6권('94.10) >

## 나. 한반도에서의 신뢰구축

### (1) 한반도 신뢰구축의 경과

- 한반도에 신뢰구축개념이 제기되기 시작한 것은 판문점의 군사정전위원회에서 중국과 북한에게 틴스피리트연습의 실시를 통보하고, 연습참관을 초청한 1982년 부터라고 할 수 있음.
- 이후 북한이 1984년 1월에 ‘조·미평화협정 체결’과 ‘북남불가침선언’ 채택을 위한 삼자회담을 제의하자, 이와 관련해서 당

시 미국 동아시아·태평양담당 차관보 울포비치는 우선 신뢰 구축을 위한 조치로서 군사연습의 사전통보, 참관인 교환 및 비무장지대의 진정한 비무장화 등을 제시하였음.

- 그러나 북한은 “한반도의 긴장상태가 풀리지 않고 오해와 불신이 깊어지는 원인이 팀스피리트연습과 주한미군의 핵무기에 있으므로, 이를 먼저 폐기한 이후에 단계적으로 무력을 감축하자”라고 주장하고, 그 이유로 “오직 서로 공격할 수 없고 자체방위에만 필요한 최저수준의 무력을 유지하고, 그 어떤 외국군대도 없고 외국군사기지도 없어야 그 누구에게도 위협으로 되지 않는다”라고 언급하였음.
- 한국정부가 신뢰구축 문제를 제기한 것은 1988년 6월 유엔의 군축특별총회에서 최광수 외무부장관이 한반도 군축을 위한 제1단계로써 남북한 간의 신뢰구축을 강력히 촉구하고 나서부터임.
- 이에 따라서, 신뢰구축에 관해서 침묵을 지켜오던 북한도 ‘조선반도 평화를 위한 군축제안’(1988.11. 7)에서 ‘신뢰조성조치’라는 항목을 설정하고, 평화지대 설정, 군사연습 중지, 군사분계선에서 군사행동 중지 및 쌍방 군사당국자간 직통전화 가설 등을 열거하였음.
- 그러나 이것은 전문에서 서술하고 있는 바와 같이 “군축없이 북남간에 신뢰를 꾀할 수 없다”는 견지에서 불가침선언의 채택과 동시에 예정된 ‘대폭적이고 단계적인 군축과 직접 연동하여 취해지는 조치’를 말하고 있음.

- 이는 신뢰구축과 군축을 직접적으로 연계시키지 않는 신뢰구축의 일반적인 개념과는 상이한 것으로서, 그 이후의 남북고위급회담에서 수많은 논쟁을 예고하는 제안이었음.
- 신뢰구축에 대한 남북한 입장의 비대칭성은 김일성의 '91년도 신년사에서 더욱 명확해졌음. 여기서 김일성은 불가침협정 자체가 신뢰조성을 위한 출발점이자 가장 중요한 보장이라고 주장함으로써 신뢰구축과 불가침선언이 표리일체의 관계에 있음을 언명했던 것임.
- 그러자 노태우 대통령은 동년 9월의 유엔총회에서 CSCE의 안전보장 영역에서 가장 중요한 부분이 신뢰구축조치였다는 점을 상기시키면서, 한반도에서도 CSCE의 교훈을 살릴 수 있음을 시사했음.
- 즉 한반도의 군비통제문제는 남북한 당사자가 해결하지 않으면 안된다는 전제에서 군사정보 교환, 기동훈련 및 부대이동의 사전통보, 기습공격을 예방하기 위한 상주감시단의 파견 등 상세한 방안을 제시하는 한편, 군축은 신뢰구축조치가 정착된 다음 단계로서 가능함을 천명하였음.
- 이와 같은 견해차는 결국 남북기본합의서 제12조(남북군사공동위의 설치·운영)과 제13조(군사당국자간 직통전화 설치)에서 양측의 주장이 절충된 형태로 타결되었음.
- 즉 신뢰구축과 군축의 구체적인 실현방법은 쌍방의 합의에 의해 설치, 운영될 군사공동위원회에 맡겨졌지만, 직통전화 문제

는 남북한이 공통적으로 해왔던 사안으로서 세부사항이 합의 되면 당장 실천이 가능하다고 보고 독립된 군사적 신뢰구축 조항으로 설정되었던 것임.

- 이후 기본합의서 제14조에 의거 설치되었던 남북군사분과위원회에서는 부속합의서의 형식과 비용문제를 걸어 실질적인 진전을 회피했던 북한의 협상전술로 인해, 직통전화를 제외한 신뢰구축조치는 언급도 하지 못한 채 1992년 9월 17일부로 '남북불가침의 이행과 준수를 위한 부속합의서'를 발효시켰음. 그러나 부속합의서 발효후 50일 이내에 개통하기로 합의했던 직통전화마저도 북한의 일방적인 거부로 아직까지 실현되지 못하고 있음.

< 문광건, 앞의 논문 >

- 북한은 수백회에 걸쳐 군축제안을 해 왔음. 그러나 본격적인 군축제안은 1980년부터이며, 이는 1988년에 제시한 『포괄적 평화방안』에 잘 나타나 있음.

※ 요지 : 미군무력 단계적 철수, 남북무력의 단계적 감축, 정치적 대결상태 완화로서 비방중지 등, 군사적 대결상태 완화로서 비무장지대의 평화지대화, 대규모 훈련중지, 군사분계선 일대 군사행동 일체중지 등임.

- '90년대 남북고위급회담시에도 북한은 이를 기초로 군비통제 문제에 대한 제안을 하였음. 북한과의 군비통제 협상시 심한 대립이 되는 요소는 다음과 같음.

- 주한미군 철수 여부문제 : 전제조건화 또는 이를 고려한 주장
  - 텀스피리트 훈련 영구중단
  - 신뢰구축조치 우선실시 여부문제
- 현재 군비통제 관련 타결된 사항은 기본합의서를 들 수 있음.
- ※ 기본합의서 제12조 : “공동위 개최를 3개월 안에 하며 공동위에서는 대규모 부대이동과 군사 연습의 통보 및 통보문제, 비무장지대의 평화적 이용문제, 군인사교류 및 정보교환 문제, 대량살상무기와 공격능력 제거를 비롯한 단계적 군축실현문제, 검증문제 등 군사적 신뢰조성과 군축을 실현하기 위한 문제를 협의 추진한다.”
- 즉, 협의 추진하기로만 된 상태로서 대원칙만 합의되고 실질적인 사항은 하나도 타결된 것이 없음.
- 현상황은 남북대화가 단절된 상태
- 북한의 핵개발로 인한 중단, 북한측은 한국의 T/S문제를 거론 회피(공동위조차 한번도 개최되지 않았음)
  - 김일성 사망시 조문불허에 대한 반감
- 그러나 경수로 회담과 관련 남북대화 재개 가능성이 점차로 높아지고 있으며, 특히 북한의 대일 쌀원조 요청에 따라 막후

북한과의 쌀지원 대화 지속중임. 따라서 쌀지원 및 경수로 지원을 계기로 향후 북한과의 대화는 다시 재개될 전망이다.

< 박주현, 앞의논문 >

- 남북한은 양측이 결코 양보할 수 없는 상반된 국가목표를 추구하고 있음. 북측은 여전히 그들의 국가목표를 ‘전 한반도의 공산화’에 두고 있는 바, 북한이 이러한 대남 강경정책을 변경하지 않는 한 군비통제에 임하는 그들의 입장은 정치적 목적을 달성하기 위해 사전 계획된 선언적 수준을 넘지 못할 수 밖에 없는 것임.
- 한편, 우리의 안보목표는 ‘전쟁억제’에 있으며 우리의 이러한 국방정책은 점진적 군비통제 접근방식을 요구함. 우리는 남북한간 정치적, 군사적 갈등이 지난 수십년동안 누적되어 온 불신에서 기인한 것이므로 그러한 긴장과 갈등은 우선 상호 신뢰구축에 의해 감소될 수 있다고 믿고 있음.
- 따라서, 우리가 선택한 군비통제 추진방식은 신뢰구축에서 군비제한 및 군비감축으로 나아가는 단계적 접근방식으로서, 이를 통해 양측은 상대방에 대한 신뢰를 바탕으로 군사적 안정을 추구해 나가는 것이 바람직한 것으로 믿고 있음.
- 반면, 북측은 그러한 기능적 접근방식이 북한사회의 개방을 부추길 가능성을 우려하고 있는 것 같음. 평양의 지도층은 지난 동구권에서 휘몰아친 글라스노스트의 영향에 놀라 우리

의 군비통제 접근방식을 거부하는 한편, 군사력 감축이 곧 신뢰구축을 보장할 것이라는 그들의 기본입장을 계속 고수할 것으로 보임.

- 일단 군비통제 협상이 본격화 되더라도 협상과정에서 주요 군비통제 의제에 대한 상당한 의견 불일치와 논쟁의 가능성이 예상된다. 그러한 의제로서는

- ① 신뢰구축과 감축의 수순문제
- ② 주한미군 관련문제
- ③ 감축방법의 설정문제
- ④ 감축대상의 설정문제
- ⑤ 군사력 배치제한지대의 설정문제
- ⑥ 검증적용문제
- ⑦ 감시기구 편성문제 등이 포함될 것임.

< 남만권(국방연구원), “한반도 군비통제 무엇이 문제인가?” 국방강론 ('94.10) 3집 6권 >

## (2) 한반도 신뢰구축의 문제점

- 한반도에 신뢰구축이라는 용어가 도입된 이래, 용어자체가 내포하는 긍정적인 함의로 인해 ‘신신뢰 후군축’이 자연스럽게 군비통제정책으로 수용된 것 같음.
- 그러나 한반도문제의 해결에 있어서 신뢰회복이 선행되어야 한다는 원칙에는 의심의 여지가 없지만, 방법론까지 답습하는

데는 문제점이 있을 수가 있음. 왜냐하면, 수많은 안보환경의 비대칭성으로 인해 유럽의 성공요인이 한반도에 그대로 적용될 수 없기 때문임.

○ 남북한의 신뢰구축을 저해하는 문제점을 다음과 같이 제시할 수 있을 것임.

- 궁극적으로 추구하는 목표가 ‘공존’이라는 현상유지가 아니고 ‘민족통일’이라는 현상타파를 지향하고 있음.

- 상호관계에 있어서는 이해득실을 근거로 하는 이민족간의 계약관계가 아니고 이성적인 사리판단을 초월하는 민족내부의 애증관계에 있음. 따라서 실리보다 명분이 앞서는 정통성에 대한 경합이 중시되고 있음.

- 상호불신의 ‘꼴’이 지나치게 깊어서 과거의 불행했던 경험과 지속적으로 고무시킨 적개심으로 굳어진 불신으로 인해 장기간에 걸친 의식구조의 변화없이 ‘협력과 경쟁’보다는 ‘대결과 대립’이 계속될 것임.

- 문제해결방식에 있어서도 상대방을 공정한 거래상대로 인정하지 않고, 어느 일방의 완전한 굴복을 요구하는 내전(civil war)의 형태를 띄고 있음. 특히 북한은 뿌리깊은 대남멸시의 감정과 무력에 의한 적화통일의 꿈을 버리지 못하고 있음.

- 분쟁해결수단이 제한적임. 남북한간의 약속은 정치 선전수

준을 크게 벗어나지 못하고 있으며, 협정결과의 준수에 대한 보장수단도 없음. 이는 주로 ‘말’과 ‘행동’이 다른 북한의 행위에 기인하지만, 이를 당연시하는 우리측의 소극성에도 문제가 있음. 그러나 보다 근본적인 문제점은 구속력있는 제3자에 의한 중재, 조정 혹은 개입을 남북한 모두가 기피하고 있는 점임.

- 이상과 같은 몇가지 양극성만으로도 한반도의 신뢰구축이 결코 용이하지 않을 것임을 알 수 있음. 더구나, 오늘날 북한은 최악의 경제상태에서도 국제적인 고립을 무릅쓰고 핵무기 개발과 아울러 재래식 군사력의 증강을 지속시킴으로써, 한반도의 긴장을 의도적으로 고조시키고 있음.
- 이는 당연히 ‘믿을 수 없는 상대방으로서의 북한당국’을 재차 상기시킴과 아울러, 장기적인 시각에서 남북한문제에 접근해야 함을 시사하고 있음.

< 문광건, 앞의 논문 >

- 남북간의 군비통제 혹은 군축의 주장은 오래전부터 교차되어 왔으나, 한반도에서 군사적 안정을 보장할 실질적인 군비통제 조치가 남북한 합의에 의해 순조로이 성사될 것이라는 기대는 여전히 회의적이었음.
- 이는 북한이 대남적화전략의 포기는 고사하고 오히려 도발적인 언행을 일삼으로써 그들이 긍정적으로 변하리라는 우리의 기대를 번번히 깨뜨려 왔기 때문임.

- 사실상 북한은 체제변화를 겪지 않는 한 남북한 체제경쟁에서 유일한 비교우위이자 주민의 경제를 파탄시켜가며 쌓아온 막강한 군사조직을 남북한의 긴장완화를 위한 군비통제라는 명분아래 쉽사리 축소시키려 하지 않을 것으로 보임.
  - 또한 그들은 대내외적으로 체제생존 보장의 유일수단으로 믿고 있는 군사조직을 적화통일의 대상인 ‘남조선 당국’과 동등한 입장에서 협상하여 ‘무장해제’를 해 나간다는 것은 결코 수용할 수 없는 선택으로 생각하고 있는지도 모름.
- 북한 지도부의 그들 군사력에 대한 절대적인 신뢰와 집착 그리고 대남적화에 대한 끈질긴 집념 때문에 한반도에 있어서 진정한 의미의 군비통제가 성사될 가능성은 단기적으로는 희박해 보임.
- 비록 남북한간의 군비통제가 추진된다고 할지라도 기만에 의한 기습가능성은 여전히 남아 있으며, 아축의 대북 경계심 여하에 따라 북한이 이러한 모험적 기회창출을 추구할 가능성은 결코 배제할 수 없음.
  - 왜냐하면, 최악상태의 국내외적 곤경에 처해 있는 북한이 최근 내보인 일련의 파행적 행동 즉, IAEA 사찰수용 거부, 대남 전쟁불사 위협, DMZ 미군헬기 격추사건시 대미직접 협상, 정전체제의 무력화 조치, 대미평화협정체결 요구, 한 국형경수로 채택 거부 등은 도저히 남북한 화해와 관계개선을 도모하는 행위로 볼 수 없기 때문임.

- 따라서 향후에도 북한정권의 획기적인 인식전환 없이는 남북관계의 실질적인 개선을 기대할 수 없을 것임.
- 오늘날 북한 군사위협을 실체를 파악함에 있어서, 우세한 재래식 군사력을 완비하고 화생무기와 장거리 미사일의 실전배치는 물론 핵무기보유 의심까지 받고 있는 북한을 기습의지도 능력도 없다고 낙관적으로 보는 견해가 우리의 사회일각에서 대두되고 있는 현실은 안보적으로 매우 위험한 현상이 아닐 수 없음.
- 이러한 우려는 최근 제네바합의 이행문제를 둘러싼 한·미·북 3자간의 입장차이가 표면화된 이후부터 더욱 현실적인 안보문제로 결부되고 있음.
- 만일 경수로 문제로 한미간의 갈등과 이견이 확대되고 미국의 한반도 개입의지에 불확실성이 보인다면, 북한지도부는 그들 정권의 설립 이래 지속적으로 노려온 '한반도 적화' 목표를 달성하기 위해 군사적 모험에 나설 수 있는 마지막 기회라고 오판할 가능성이 비례적으로 증대될 것이기 때문임.
- 그러한 상황오판시 북한이 택할 수 있는 유일한 대안은 바로 선제기습공격으로서, 이러한 도박 가능성은 시기적으로 96년 초부터 미대통령선거 직전까지가 가장 높을 것으로 예상됨. 이러한 시나리오와 무관하게 그들이 급격한 경제난이나 정치혼란으로 체제유지에 심각한 위기에 직면했다고 판단할 경우에는 한시라도 모험적 대남기습도발을 시도할 가능성도 배제할 수 없음.

- 결국, 북한이 근본적인 정책변화를 보이고 대남군사위협이 가시적으로 소멸되기 전까지는 우리의 대북군사정책을 기습방지 대책에 최우선 과제를 두어야 할 것임. 대북 기습방지의 요체는 굳건한 한미군사동맹의 과시와 함께 군의 실질적인 전비태세의 강화임은 두말할 필요도 없음.
- 한편, 제네바합의의 이행과 관련하여서는 대북경제지원을 남북관계 개선과 연계하는 정책을 고수함으로써 북한이 이를 받아 들이지 않을 경우에는 엄청난 불이익과 체제위험을 감수해야 한다는 점을 설득해 나가고, 그들이 만일 남북대화에 응해 올 경우에는 우리는 신뢰구축 위주의 군비통제 추진에 보다 적극적인 자세를 가질 필요가 있음.
- 남북간의 군사적 긴장완화는 북한의 대남정책에 변화가 없이는 불가능하며, 그들의 정책변화는 북한정권의 교체가 전제되어야 할 것임. 그러나, 현 북한지도부가 체제유지와 경제회복의 필요성을 절감하여 전쟁방지와 군사적 긴장완화를 원할 가능성도 없지 않음.
- 북한이 그러한 인식을 갖기 시작하는 한 남북관계 발전은 가능성이 있는 것임.
  - 북한이 일단 남북관계 발전에 긍정적인 태도를 보일 경우 군사관계 발전에도 희망이 있을 것이며, 그러한 경우 기습방지에 목적을 둔 신중하고도 철저히 설계된 운용적 군비통제를 적극 추진할 필요가 있음.

이후 남북관계가 상당수준 개선되고 상호신뢰가 쌓일 경우  
기습요인을 근본적으로 제거하기 위한 구조적 군비통제 즉,  
군사력의 감축단계로 발전시켜 나갈 수 있을 것임.

< 남만권·문광건(국방연구원), “남북 불가침합의의 문제점과 북한의  
기습가능성”, 국방논집('95, 여름) 30호 >

#### 다. 군사적 신뢰구축의 한계

- 유럽의 군사적 신뢰구축 조치를 직수입하기에는 남북한간의  
생각하는 바가 너무나 다름.
- 그러나 유럽의 경험에 비추어 볼 때 이러한 조치의 일부는 반  
드시 수반되어야 할 조치들임. 즉, 군축을 위한 사전조치로서  
반드시 필요한 조치들임.
- 일부는 신뢰가 구축되어 실시되기보다는 신뢰를 구축하기 위  
해 또는 신뢰하지 못하기 때문에 필요한 조치일 수도 있음.
- 그러나 한반도에는 신뢰구축조치 이전에 더욱 중요한 문제가  
있음. 이를 위해 현재 남북한간의 신뢰구축 조치에 대한 입  
장을 살펴보면 다음과 같음.

#### 《 한국의 입장 》

- 북한이 기본합의서 12조에 나와 있는 신뢰구축조치를 상당히  
장기간 준수하기전까지는 북한에 대한 불신은 쉽게 가시지 않  
을 것으로 봄.

- 따라서 강력한 검증조치 및 구체적인 신뢰구축 조치 등을 통해 가능하면 가장 확실한 수단을 찾으려는데 중점을 두고 있음.

### 《 북한의 입장 》

- 북한은 신뢰를 회복하려는 시도는 별로 보이지 않고 군축이 바로 군사적 신뢰를 가져온다고 주장하면서 군축 우선주의의 입장을 내세우고 있음.
  - 군사적 신뢰구축조치도 T/S 중지를 겨냥한 부분에 관심이 있고 나머지는 불필요하다는 입장임.
  - 군인사교류 등의 조치 등은 개방화를 들어 반대하는 입장임.
- 따라서 단순히 유럽에서 개발된 신뢰구축조치를 단순히 북한이 수용하도록 강요하는 데에는 한계가 있음.
- 군사적 신뢰구축은 단순히 조치를 실행하는데서 비롯되는 것이 아니라 대화를 통해 조치를 얻어내기까지의 과정을 중요시해야 한다는 측면이 있으며 또한 여타 부분에서의 신뢰구축도 상당한 영향을 미치기 때문임.
- 또한 신뢰없이 단순히 조치가 실행될 가능성도 희박하며 비록 실행된다 하더라도 이를 믿지 못하고 검증하기도 쉽지 않은 가운데 잘못된 정보는 오히려 혼란을 가져올 수 있다는 측면도 있음.

- 따라서 남북간의 신뢰의 구축은 비록 군사적인 문제라 하더라도 오로지 군사적인 조치만을 통해 신뢰를 구축하겠다는 사고를 버려야 할 것임.
- 이를 위해서는 무엇보다 먼저 북한과의 대화를 계속하는 것이 바람직함. 이는 북한의 의도, 방법 등을 파악할 수 있는 유일한 채널임.

< 박주현, 앞의 논문 >

## 2. 남북협상시 고려해야 할 사항

- 북한이 곧 붕괴될 것인가 아니면 상당기간 지속될 것인가에 관해 많은 논의들이 교차되고 있음. 그러나, 분명한 것은 북한의 체제가 상당히 취약한 상태에 있다는 것만은 분명한 사실이라고 할 수 있을 것임.
- 이러한 상황은 분명히 남북관계 50년 역사상 그 어떤 변화보다도 중요한 변화임. 어떤 측면에서건 우리가 체제적 우위에 서게 되었으며, 그러한 우위는 앞으로도 지속될 것이라는 상황적 여건이 조성되었다는 현실은 우리로 하여금 우리의 대북정책 노선에 근본적인 수정을 가능케 하는 것이며, 또 그렇게 해야함을 의미하는 것임.
- 요컨대, 이제 우리는 시간이 걸리더라도 남북한 관계 정상화를 위한 우리식의 구상을 실현시킬 수 있게 되었다는 것임. 우리의 방안이란 다름아닌 남북관계의 정상화를 통해 평화적인 통일을 달성하는 것 이외에 다름이 아님.
- 이렇게 보면 우리는 다시 가장 단순한 「정상적인 순서」로 관점을 회복시킬 필요가 있으며, 이는 다름아닌 정전체제의 정상적인 해체와 남북한 양측간의 관계 재정립을 기할 수 있는 새로운 조약체계를 양측간에 성립시키는 것이 될것임.
- 그러나, 현실은 남북한간에는 「조약」도 아닌 「기본합의서」가 있을 뿐이며, 북한은 정전위를 무력화시키는 본격적인

압력을 행사하는 한편, 핵문제를 빌미로 우리가 아닌 미국과의 관계정상화를 집요하게 추구하고 있음.

- 이러한 상황에서 우리가 「기본합의서」에 집착할 어떤 정당한 이유도 발견치 못하고 있음. 미국과 북한간의 관계정상화가 어떤 형태로든 이루어질 경우, 최소한 관계정상화를 위한 본격적인 단계가 시작되었을 경우, 우리의 기본합의서 이행노력은 또다시 남북한간의 문제를 미·북간의 문제로 반납하고 우리는 미·북관계의 하부구조로서 북한과 제한된 협상을 진행시키게 되는 결과만을 초래할 뿐이라고 생각함.
- 군사적 신뢰조성 문제를 포함하여 「기본합의서」의 정책적 처리에 관해 다음과 같은 사항을 제안함.
  - ① 기본합의서 보다는 정전체제의 전환문제에 정책의 초점을 맞추어야 함.
  - ② 미·북관계 정상화는 어떤 형태로든, 또 어떤 댓가를 지불하든 남북한 관계의 정상화 이후에 성사되도록 함.
  - ③ 북한과의 협상 자체에 연연할 것이 아니라, 우리의 조건, 우리의 정책적 목표 자체를 식별하고 견지해 나가는데 노력을 집중해야 함.
  - ④ 이러한 노선이 초래할 것이 분명한 남북관계의 냉각은 국면전환을 위해 불가피한 것임을 이해해야 함.

⑤ 이러한 필사적이며 단호하고 명백한 노선을 확고히 표명하는 것이 대미관계를 운영해 나가는 데에도 결정적인 도움이 될 것임.

- 현재 대북정책과 관련하여 우리에게 필요한 것은 어떤 세부적인 조치들에 대한 구상이 아니라 이러한 다양하고, 통상 혼란스러운 정책결정과정을 정리하는 일일 것이며, 끝으로 다시 한번 총체적인 대북정책의 재점검과 명확한 목표의 설정이 중요한 시점임을 강조함.

< 이규열(국방연구원), “남북간 군사적 신뢰조성 실현을 위한 협상방안”, 남북회담사무국 위촉과제('95) >

#### 《 경제지원을 통한 문제해결 》

- 북한과의 대화를 통해서 군비통제 문제를 직접적으로 해결하기 보다는 경제문제를 통한 간접적인 해결 노력이 필요
- 단기적인 경제지원, 즉 쌀 지원, 에너지(중유) 지원 등이 현재의 북한 경제난을 타개하는데 상당한 효과를 줄 것임. 그러나 이러한 지원이 구조적인 북한경제를 희생시키는 데는 한계가 있다고 판단됨.
- 따라서 경제지원이 북한의 경제를 회복시킬 정도의 장기적이고 상당한 양의 지원을 하지 않는 한 큰 문제는 없음.
- 오히려 약간의 경제지원이 막다른 궁지에 몰린 북한의 정권이

전쟁도발 같은 최악의 선택을 피하도록 유도할 뿐만 아니라 남북간의 대화로 유도한다는 장점이 있음.

- 군사회담은 우리가 주도적으로 제안하더라도 북한이 과거와 같은 전략을 답습한다면 별 의미가 없으므로 경제지원을 통한 신뢰구축을 실시하는 것이 현재로서는 최선의 대안이라고 생각함.
- 즉, 선경제 후군사 논리를 지속시켜 나가는 것이 바람직함.

#### 《 군사공동위 활용방안 》

- 현재 군사분야에 관한 남북한간 대화 채널로서는 크게 군사분과위와 군사공동위가 있음. 분과위와 공동위의 구성, 기능 및 운영을 간략히 도표화 하면 다음과 같음.

구분	군사분과위원회	군사공동위원회
구성	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 위원장 1명, 위원 6명</li> <li>○ 위원장 : 고위급회담 대표</li> <li>○ 수행원 : 6명, 필요시 쌍방 동 의시 조정가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 위원장 1명, 부위원장 1명, 위 원 5명</li> <li>○ 위원장 : 차관급(부부장급) 이상</li> <li>○ 수행원 : 15명, 필요시 쌍방 동의시 조정가능</li> <li>* 필요시 실무협의회 구성, 운영</li> </ul>
기능	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 남북기본합의서 이행과 준수 를 위한 구체적 대책 협의</li> <li>· 무력불사용(9조)</li> <li>· 분쟁의 평화적 해결(10조)</li> <li>· 불가침경계선·구역준수 (11조)</li> <li>· 군사당국자간 직통전화설치 (13조)</li> <li>· 군사적 대결상태해소(14조)</li> <li>○ 협의사항 부속합의서 작성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 남북간 불가침 이행, 준수 및 보장을 위한 군사적 신뢰조성 과 군축실현 문제 협의 및 실 천(12조)</li> <li>· 대규모부대이동 통보 및 통제</li> <li>· 비무장지대 평화적 이용</li> <li>· 군인사교류 및 정보교환</li> <li>· 단계적 군축실현</li> <li>· 검증문제</li> <li>○ 기타 분과위 위임과제</li> </ul>
운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 월 1회 개최, 쌍방합의시 수시 개최 가능</li> <li>○ 평화의 집(남), 통일각(북)에서 번갈아서 개최 또는 쌍방합의 장소</li> <li>○ 쌍방위원장이 공동운영</li> <li>○ 비공개원칙, 쌍방합의시 공개 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 분기 1회 개최, 쌍방합의시 수시 개최 가능</li> <li>○ 판문점과 서울, 평양 또는 쌍 방합의 장소에서 개최</li> <li>○ 쌍방위원장이 공동운영</li> <li>○ 비공개원칙, 쌍방합의시 공개 가능</li> </ul>

- 이상과 같이 양측의 기능을 살펴보면 명확한 구분이 있음. 즉, 군사분과위는 기본합의서 9조, 10조, 11조, 13조, 14조를 다루는 것인데 반해 공동위는 주로 12조 사항을 다루는 것임.
- 향후 군사공동위를 적절히 활용하기 위한 방안으로 다음과 같은 것을 고려할 수 있음.

① 군정위 문제를 공동위에서 활용하는 방안 : 미북간의 평화 체제를 남북간의 문제로 전환시키는데 유용. 단기적으로 유지하되 장기적으로 남북한의 기본합의서 틀내에서 남북한간 평화체제로 전환

② 공동위 협상시 적절한 협상칩 활용

- 협상칩의 개념 : 협상칩이란 상대와의 협상에서 상대의 양보를 획득하기 위하여 사용하는 도구로서 자신도 전향적인 양보를 통하여 해결한다는 개념임.

- 협상칩 활용범위

- 여건변화를 포함하는 방법으로 넓은 범위에서의 양보를 의미함. 즉 군사적 부문과 정치, 경제적 부문과를 동시에 활용하는 방법이 바람직함.
- 가령 T/S 중지, 적절한 경제적 지원을 북측에게 해주는 대신 한국은 선진국 후군축 및 남북한 상호사찰

실시를 요구하는 방안 등을 고려할 수 있음.

○ 결론적으로 볼때

- 남북한간 대화는 상당히 발전될 전망이나 군비통제의 본격적 실시는 상당히 요원함.
- 그러나 경제문제를 통한 신뢰구축을 통해 군사적 문제를 접근하는 것이 바람직함.
- 군축의 가능성은 북한이 경제난을 해결하기 위해 또는 기타 이유로 인해 자발적으로 감축을 하지 않으면 안될 사항
- 병행논리는 필수적 신뢰구축(정보교환, 검증)을 실시하지 않는한 절대 불가함.

< 박주현, 앞의 논문 >

- 바람직한 남북한 군비통제의 추진에 있어서, 남북한은 '평화공존체제의 달성'을 공통의 정치적 목표로 두어야 함. 군비통제의 군사적 목표는 '남북간 군사적 관계의 안정성 증진'에 두고, 이를 위해 남북한은

- ① 기습공격능력의 제거
- ② 우발적 군사충돌의 방지
- ③ 군사력 불균형해소 및 적정수준으로의 균형감축 등의 군사적 요구를 만족시키도록 해야 함.

- 협상추진에 있어서는 합의사항의 단계적 실천원칙을 적용함으로써 남북한이 안보위험을 최소화하는 가운데 상호신뢰를 바탕으로 합의사항 이행을 보장토록 하는 것이 바람직함.
- 남북한 군비통제협상은 안정화 달성을 위한 단계적 과정에 기초하여 추진되어야 하며, 이에 따라
  - ① 남북한 현안문제의 선결
  - ② 정치적 신뢰구축
  - ③ 군사적 신뢰구축
  - ④ 군비제한 및 감축
  - ⑤ 평화공존체제의 제도화 등 5개 단계를 점진적으로 시행하는 것이 바람직할 것으로 판단됨.
- 남북한간 신뢰구축과정에 대한 주요 선결요건으로서는 남북 상호핵사찰과 이산가족 교환방문의 제도화임.
  - 이들 두가지 선결요건의 해소는 군비통제를 포함한 기타 모든 남북관계의 개선에 대한 절대적인 요구임.
  - 북한이 핵개발의혹 해소에 필수적 요구인 상호사찰문제와 이산가족재회와 같은 인권문제를 외면하고 있는 한, 우리는 어떻게 북한을 신뢰할 수 있으며 군축을 논할 수가 있겠는가.
- 일단, 북한이 상기 현안문제에 성의있는 태도를 보일 경우 우리는 비로소 남북간 정치적 화해조치를 협의할 수가 있을 것임.

- 정치적 신뢰구축에서 요구되는 이슈는 기본합의서에 명시된 남북간 화해, 교류 및 협력조치가 포함됨.
  - 군사적 신뢰구축 조치로서는 대량살상무기의 금지와 정전협정의 준수가 우선적으로 포함되도록 하고, 그외에도 정보교환, 주요군사활동의 사전통보, 군인사교류 등 유럽형 신뢰구축조치가 취해지도록 함.
  - 남북간 진정한 신뢰조성이 이루어진 다음에야 군사력 제한 및 감축문제의 협의는 당연한 순서임. 기습의도의 원천 봉쇄를 위해서는 공격능력의 제거가 핵심이며, 부대단위 군사력의 운용 및 배치를 제한하거나 주요공격형무기의 일정수준으로의 감축에 대한 협상문제는 상호신뢰를 바탕으로 추진할 경우 단지 절차상의 문제일 뿐이지 근본적인 장애는 없을 것임.
- < 남만권, “한반도 군비통제 무엇이 문제인가?”, 앞의 논문 >

### 3. 한반도 신뢰구축의 발전방향

- 한반도 안정에 대한 위협요인은 북한의 대남적화정책과 기습 공격을 가할 수 있는 북한군의 규모와 태세, 호전성, 비밀주의 및 예측불가능성 등에 있음. 심지어 오늘날은 핵투명성에 대한 애매한 태도표명과 ‘전쟁불사를 호언함으로써 정치적 위협에 군사력을 활용하고 있음. 이러한 요인들은 한반도 신뢰구축 체제 수립의 필요성을 말해주고 있음.
- 그러나 한반도 안보질서의 근본적인 변화없이 조만간에 남북한간의 신뢰구축조치가 채택되기는 어려울 것 같음. 비록 현재 악화일로에 있는 핵사찰 문제가 원만히 해결되고, 언제인가 남북한간에 상호신뢰의 시대가 도래된다고 하더라도, 이것은 종전과 같은 극적인 형태의 협상이나 회담의 결과라기 보다는 내외적인 상황변화와 남북한의 직접적인 접촉과정을 통해 서서히 달성될 것임.
  - 왜냐하면 협상의 결과는 쌍방의 요구가 산술적으로 합쳐진 것이 아니라 정치적 공동의지가 반영되는 것인데, 불행하게도 남북한 관계에서 보는 바와 같이 협상을 ‘전투’로, 협상 결과를 ‘손익계산서’로 사고하는 의식구조에서는 협상을 통한 실질적인 공동이익을 기대할 수 없기 때문임.
- 특히 북한의 입장에서는 ‘무장력’이 체제를 지탱하고 있는 유일한 지주일 뿐만 아니라, ‘힘을 배경으로 한 대외정책’을 수행하는 도구로도 활용하고 있으므로, ‘군사력 운용에 대한 제

한'을 가하고자 하는 협상에 진지하게 임할 동기가 거의 없다고 볼 수 있음.

- 사실상 '급격한 군축이 곧 신뢰조성'이라는 북한의 주장은 신뢰구축분야의 실질적인 협상을 기대하기 위함이라고 할 수 있음.

○ 또한, 신뢰구축조치를 구성하고 있는 핵심요소인 공개성 및 예측성에서도 한국이 전적으로 요구자의 입장에 처해 있음.

- 왜냐하면, 이미 상당수준의 군사자료를 공개하고 군사정보가 노출되어 있는 한국이 군사교리까지 비밀로 취급하고 있는 북한에게 반대급부로 제공할 수 있는 것이 거의 없기 때문임.

○ 그러나 이것은 장차 남북한 관계에서 신뢰구축조치가 타결될 전망이 희박하다거나 가치가 없다는 의미가 아니라, 신뢰구축 조치에 대한 지나친 기대를 삼가해야 한다는 의미임.

- 현재로서는 한반도 평화통일의 기본전제인 긴장완화와 군사적 안정이 신뢰구축의 과정을 거치지 않을 수 없으며, 북한도 변할 수 밖에 없기 때문임.

○ 남북한간의 신뢰구축체제 수립에 있어 선결과제는 상호 대립적인 안보상의 이해와, 여기에 기인하는 대칭적인 접근방식을 통합하는 것임.

- 이것은 근본적으로 한반도 안정의 교란요인인 북한의 대남

관과 안보관의 변화가 전제되어야 하지만, 한편으로는 이러한 변화를 촉진시키기 위한 우리의 비상한 노력이 요청되는 분야이기도 함.

- 그러나 무엇보다도 우선적으로 해야 할 일은 북한이 신뢰구축조치에 거부감을 가지지 않고 협상에 임하도록 환경을 조성하는 것임.
- 이후 실시될 신뢰구축협상에서는 이율배반적이라고도 할 수 있는 신뢰구축조치의 협상가능성과 실질적으로 안정에 기여할 조치의 채택을 조화시키는 것임.
- 먼저, 신뢰구축협상의 환경조성에서 봉착하는 가장 큰 난관은 의도적으로 한국을 동등한 대화의 상대로 대우하지 않으려는 북한의 태도에 있음.
  - 이러한 태도는 1990년을 전후하여 북한에 엄습했던 심각한 체제위기가 재래하지 않는 한 지속될 것이므로, 상위차원에서 위치하는 정치환경의 개선없이 태도변화를 기대하기 어렵다고 볼 수 있음.
  - 본질적으로 군사적인 신뢰구축조치도 단순한 군사기술적인 교환거래라기보다는 더욱 안정적인 군사관계로 발전시키려는 협력행위로서, 결국 정치적인 목적에 종속될 수 밖에 없기 때문임.
  - 이는 지지부진하지만 ‘남북기본합의서’의 틀속에서 실질적인 ‘공동이익의 추구’가 가능한 ‘화해·교류·협력’ 등 타분야의

진전에 따라, 신뢰구축협상도 시차를 두고 추진될 것임을 의미하는 것임.

- 따라서 신뢰구축협상의 여건을 마련하기 위해 우리가 취할 수 있는 군사적인 조치는 당분간 심리적, 우회적인 접근이 될 수 밖에 없을 것임.

- 이러한 조치로써 정기 군사간행물의 일방적인 제공, 훈련 참관초청의 확대 및 의혹사항에 대한 질의 권장과 성실한 답변제도의 정착 등을 고려해 볼 수 있음.

- 다음으로, 본격적인 협상에서 설계될 신뢰구축조치가 한반도 안정에 기여하려면 ‘군사적으로 의미(militarily significant)’가 있어야 할 것임.

- 병력 및 장비의 수량과 같은 실질적인 전투능력에는 손을 대지 않으면서도 군사적인 의미가 있기 위해서는, 한반도 안정의 급격한 악화요인이 될 수 있는 군사력의 역할을 제약하는 구체적인 조치들로 구성되어야 함.

- 여기에는 유럽의 경우와 같이 상대방의 기습공격 의도를 조기에 포착할 징후를 제공하는 조치, 위기시 의사교환 및 해명을 통해서 이를 통제관리할 수 있는 장치의 설정, 군사력 구조에 대한 정보를 제공할 수 있도록 설계된 조치 등을 포함할 수도 있으나, 사실상 상호동등한 수준으로 군사능력에 영향을 미칠 수 있는 제약조치의 개발은 매우 어려움이 있음.

- 과거의 경험에서도 신뢰구축조치가 군사적으로 의미가 있을 수록 협상이 어려웠으며, 군사능력을 엄격하게 제약하는 조치일수록 합의가 곤란했음을 보여주고 있음.
- 이러한 문제를 해결할 수 있는 한가지 방법은 양측에 일률적으로 적용되는 신뢰구축조치만을 만들고자 했던 전통적인 방식을 벗어나는 것임.
  - 다시 말해서, 남북한이 각각 상이한 조치를 채택할 것을 제안함으로써 협상가능성을 제고시킬 수 있을 것임. 어떤 경우에는 일방적으로 위에서 제시한 종류의 초보적인 신뢰구축조치를 채택하고, 이를 스스로 준수함으로써 상대방의 참여를 간접적으로 강요할 수도 있을 것임.
  - 이와 같은 접근방법은 위험부담도 있지만, 교착된 상태에서 돌파구를 마련하기 위한 시도으로써는 가치있는 일이라고 볼 수 있음.
  - 비록 처음에는 ‘손해’를 보더라도 북한에게 신뢰구축 및 군비통제의 ‘룰(rule)’에 익숙시켜, ‘첫신용거래’를 터고 나면 본격적으로 의미있는 신뢰구축조치의 협상단계로 진입할 수도 있기 때문임.
- 남북한간의 신뢰구축이 어떤 면에서는 군비축소보다 더 어려울 수도 있는 과제로서, ‘불신’과 ‘대립’의 관계를 ‘신뢰’와 ‘공동이익’의 관계로 변화시키자 하는 우리의 끈질긴 노력만이

북한을 신뢰구축협상에 조금씩이나마 나서게 하는 계기를 마련할 것임.

- 이러한 우리의 노력이 결실을 맺어 북한으로부터 최소한 초보적인 정보조치만이라도 받아 낼 수 있다면, 한반도안정에 긍정적인 효과를 기대할 수 있게 될 것임.
- 비밀유지에 편집광적인 집착을 보이고 있는 북한으로서는 군사 태세의 성격을 정확하게 평가할 수 있는 정보를 제공하는 것 자체가 진정한 의미에서 현재의 남북 적대관계를 변화시키고자 하는 정치적 의지의 표현으로 볼 수 있기 때문임.
- 유럽의 신뢰구축은 기존 안보질서의 현상유지라는 묵시적으로 합의된 대전제 아래에서 전쟁발발의 개연성을 감소시키기 위한 군비통제 협상과정에서 생성되었음.
  - 특히 전쟁은 과도한 군사력의 존재에서 뿐만 아니라 기습공격에 대한 공포나 상대방의 군사적인 의도의 불확실성에서 연유하는 오산이나 오판에 의해서도 초래될 수 있다는 가정에서 출발했던 것임.
  - 따라서, 신뢰구축조치가 비록 지나치게 군사기술적인 부분에 치중했음에도 불구하고 호혜적인 입장에서 군사력 운용 측면에 협상의 중점을 두었기 때문에 비교적 타협이 용이하였으며, 결국 유럽의 정치적 구조변혁과 맞물려 군비감축으로까지 연결되었던 것임.

- 한반도에서도 전적으로 비밀의 장막에 싸여 있는 북한군의 군사활동과 노골적으로 자행하는 ‘군사력에 의한 위협’이 불확실과 긴장의 1차적인 요인으로서, 신뢰구축체제 수립의 당위성이 되고 있음.
  - 더욱이 오늘날 북한의 핵개발 의혹은 상호불신의 최대요인으로서, 핵문제의 해결없이 남북한 신뢰구축은 사실상 불가능함.
  - 그러나 핵문제가 해결되어도, 유일한 ‘모델’이라고 할 수 있는 유럽식 신뢰구축조치를 한반도에서 적용하기에는, 판이한 안보환경과 대칭적인 접근방식으로 인해 많은 어려움이 예상됨.
- 특히 신뢰구축조치로 얻을 수 있는 것은 하나도 없으며 자칫 체제의 붕괴로까지 연결될 수 있다고 생각하고 의도적으로 불신을 심화시키고 있는 북한과의 군사적 신뢰구축은 상위차원에 위치하는 정치환경의 변화가 전제되어야 함.
  - 이는 과거의 방식을 제고하고 돌파구를 마련하고자 하는 우리의 적극적인 노력이 없이는 달성하기가 어렵다고 볼 수 있음.
- 현재의 남북한 관계에서 ‘공동안보의 증진’은 시기상조라고 볼 수 있으므로, ‘남북기본합의서’의 틀속에서 접촉을 계속해 나가는 과정에서 축적될 ‘공동이익’을 바탕으로 신뢰구축협상의 가능성을 찾아야 할것임.

- 그러나, 일단 협상이 시작된다고 하더라도 극적인 화해에 의해 하룻밤 사이에 신뢰가 회복되리라고 기대할 수는 없음. 제안될 조치의 협상가능성을 고려해야 함.
  - 비록 신뢰구축조치의 최소조건이 당사국의 안보를 실제로 증진시키는 '군사적인 의미성'에 있지만, 제안이 야심적이고 규제가 엄격할수록 협상의 타결이 어려웠다는 유럽의 교훈이 있음.
- 특히 한국은 신뢰구축조치에 관한 북한의 일방적인 양보만을 요구해야하는 입장에 처해 있음.
- 따라서, 동등한 권리와 의무를 교환하는 호혜성에 바탕을 두었던 유럽식 신뢰구축조치는 북한의 일방적인 양보가 전제되지 않는 한 실현되기 어려움. 이는 비대칭적인 신뢰구축조치의 교환을 강구할 수 밖에 없도록 만들고 있음.
  - 왜냐하면 우리의 입장에서 처음에는 비록 많은 '투자'로 적은 '소득'을 거두더라도 이것이 한반도의 안정에 미치는 효과가 엄청날 것이기 때문임.

< 문광건, 앞의 논문 >

### Ⅲ. 군사적 신뢰구축 관련 남북합의서 이행방안

#### 1. 쌍방 입장

##### 가. 우리측 기본입장

- 불가침 부속합의서의 이행방안과 관련하여, 특히 남북간 「군사적 신뢰조성」과 관련하여 제반 방안이나 조치들을 구상함에 있어서 견지해야 할 기준적인 방향을 몇가지로 정리해 보고자 함.
- 달성해야 할 목적을 철저히 규명하고, 이를 정확하게, 그리고 일관되게 방안의 구상과 구상된 방안의 추진과정에 투영해야 함.

막연하게 군사훈련을 상호 통보한다든가, 군인사간 교류를 확대시킨다든가하는 방안 자체에 집착할 것이 아니라, 우리가 북한과 군사적 신뢰조성을 고려한다고 할 때, 과연 우리가 생각하는 그러한 방안들의 「용도」는 무엇이며, 어디까지를 목표로 하고 있는가 하는 「목표」의 차원에 우선적인 노력을 집중해야 한다는 것임.

우리의 목표가 명확해 질 때, 대안에 대한 선택의 폭은 확장되며, 또 그만큼 추진의 과정에서 이런 방안에서 저런 방안으로 유연하게 움직일 수 있는 여유가 확장되는 것임.

- 그리고 목표를 분명히 하는데 있어서 우리가 기대할 수 있

는 정책적 잇점은 이제까지의 상황을 목표에 비추어 평가할 수 있고 이를 기반으로 앞으로의 노선을 정할 수 있는 기준이 확보된다는 점에 있다고 할 수 있음.

- 협상은 우리측의 필요에 의해 추진되어야 하며, 우리가 군사적으로 북한에 대해 요구할 사안은 다름아닌 북한의 기습공격능력의 약화, 기습가능 여건의 봉쇄, 그리고 궁극적으로 기습공격 의지의 와해라고 볼 수 있음.
- 예를 들어 군사부문 이외의 여타 다른 부문에서 상당한 관계진전이 이루어져 남북한간에 평화로운 관계가 유지되고 있더라도 북한이 대남 기습공격능력을 유지하고 있다면 남북한간의 관계는 결코 안정적인 관계라고 평가될 수는 없을 것임.
- 따라서, 「군사적 신뢰조성」이라는 사안에 대한 우리의 목표도 북한의 기습공격능력의 약화라는 선에서 설정되어야 할 것으로 보는 것이며, 이와 관련한 구체적 방안의 구상에 있어서도 어떠한 측면에서건, 또 어떤 방식으로든 북한의 기습능력의 약화를 도모할 수 있는 방안이 구상되고 추진되어야 할 것으로 봄.
- 현재의 상황은 남북간의 힘겨루기에서 우리가 절대적으로 유리한 상황임에 유의하여 더이상 시간을 낭비할 필요 없이, 바로 우리의 방안을 제시하고 협상을 하려면 하고 말려면 말라는 확고한 입장을 견지해야 한다는 점임.

- 즉, 단계적인 추진이라는 명분하에 우선 협상 테이블로 북한을 유도한 다음 저변적인 문제들을 다루어 분위기를 조성하고 이어 본질적인 문제들을 쉬운 것부터 차례차례 해결해 나간다는 식의 소위 「합리적」인 추진방식을 채택할 필요는 없음.
- 이러한 생각은 자칫 과격한 극우주의적 사고라는 비평받을 소지가 있음을 부정하지 않음. 그러나, 현재 남북한 관계에서 그 무엇보다도 중요한 것은 협상과정에 대한 주도권을 우리측으로 탈취해 오는 것임.
- 요컨대, 우리에게선 객관적 힘의 우위를 남북한 상호간에 기정사실화하는 것이 그 무슨 문제의 해결보다도 더 중요한 것이 적나라한 현실이라는 점을 강조하고자 하는 것임.
- 이러한 입장을 취한다고 북한이 해야 할 협상을 거부하지도 않을 뿐만 아니라, 이러지 않고 「합리적, 단계적」으로 접근한다고 해서 북한이 하지 않을 협상을 할리도 없다는 것이 십수년간 북한과의 협상을 관찰해 온 판단임.
- 오히려 북한이 하지 않으려는 협상을 힘들여 유도해 내었을 때, 우리는 협상과정 내내 북한의 주도에 끌려다녀야 할 것이며, 결과적으로도 아무런 소득도 끌어내지 못할 뿐만 아니라 오히려 북한을 협상에 유도해 내기 위해 어떤 댓가만을 지불해야 하는 것임.

- 이러한 과정은 이미 지난 50년간 북한과의 협상 전부가 명확히 보여주고 있음.
- 큰 목표의 차원에서는 단계가 설정될 수 있음. 그러나 하나의 목표를 달성하는 문제는 철저하게 「힘겨루기」식으로 「싸워서」 쟁취해야 하는 것임. 아무리 순서를 정하고 완급을 따진다고 하더라도 일단 목표지점에 도달해서는 전투가 불가피한 것이 협상인 것임.
- 우리가 무엇을 얻고자 하고 북한은 그것을 안주려고 하는 어떤 지점이 있다면 이 협상의 핵심은 무엇이겠는가? 돌파를 할 때에는 주저하거나 우회하다가 적을 놓치고, 우회하거나 때를 기다려야 할 때는 무모하게 정면돌파를 시도해 왔던 것이 지난 반세기간 우리가 보여주었던 대북 협상 정책이었다고 볼 수 있음.
- 이 부분에서 중요한 것은 국내정치적 상황으로부터의 영향임. 바로 최근에도 우리는 국내 정치적 필요에 의해 중요도가 필요이상으로 격상된 남북 정상회담에 집착하다가 핵문제라는 수렁에 빠져들어 아직까지도 헤어나오지 못하고 있음.
- 지난 50년간 우리의 대북정책을 면밀히 검토해 보면 우리가 북한에 비해 수세적인 협상입장을 면치 못했던 배경에는 국내정치지도자들의 정치적 고려가 상당부분 연루되어 있음을 알 수 있음. 문제의 해결과정에서 개인적 차원, 또는 어느

정치집단의 차원에서 도출된 「사적인 정치적 고려」가 배제되어야 한다는 점이 중요하다는 것임.

어쨌든, 보다 포괄적인 남북관계의 맥락이라는 차원에서 군사적 신뢰조성을 위한 협상과정도 수세적인 입장을 벗어나 협상의 주도권을 우리측으로 회귀시키는 선에서 추진되어야 함을 강조하고자 하는 것임.

- 제반 방안들에 대한 전술적으로 보다 정밀한 계산작업이 준비과정에서 이루어져야 할 것임.

예를 들어 「대규모 부대이동 및 군사훈련」에 관한 사전 통보문제에 대해서도 통보대상 부대 및 훈련의 규모나 사전 통고일자 등 개략적인 부분에 대해서 뿐만 아니라 우리가 목적하는 바, 북한의 기습의도를 사전에 노출시킬 수 있는 여러가지 측면에 대한 전술적인 분석과 계산이 사전에 이루어져 지역에 따라, 또는 부대의 종류(보병, 기갑, 포병, 공중 및 해상전력, 특수전 부대, 보급, 수송, 통신 등)에 따라 다양한 방법으로 협상에 임할 수 있는 여러가지 계산치를 사전에 확보해야 한다는 것임.

- 이제까지 이런 종류의 계산으로 도출된 것은 북한측은 여단 위주로 편성되어 있음으로 사단급 부대만을 대상으로 할 것이 아니라 여단급을 사전통보의 대상으로 하여야 한다는 정도로 초보적인 선에서 그치고 있음.

- 그러나, 실제 부대이동과 훈련의 제반 과정을 면밀히 검토

해 보면 반드시 그와 같은 형태적 측면에서 뿐만 아니라 여러가지 단계에서, 그리고 여러가지 다양한 부문에서 우리의 목적하는 바를 달성할 수 있는 통제방안이 도출될 수 있을 것임.

- 마치 소총을 못쓰게 하기 위해 소총을 전부 파괴하는 것 보다는 실탄의 뒷면을 치는 젓가락 반개크기의 공이만을 수거하면 되는 것과 마찬가지로 통제대상의 전과정을 면밀히 분석해 보면 아주 핵심적인 부분으로 통제의 대상을 기술적으로 축소할 수 있을 것임.
- 이렇게 보면 다시한번 동 사안에 대해 우리가 우선적으로 노력을 집중해야 할 부분이 세부적인 방안이 아니라 기본적인 목표의 규명에 있음이 분명해 질 것이며, 이와 같은 전술적 차원의 협상방안들이 그렇게 단순하게 구상되어 질 수 없는 문제라는 점 역시 명백히 나타나는 것임.
- 목표는 목표대로 포괄적인 대북관계 운영의 차원에서 정확한 비중과 성격, 그리고 방향이 설정되어야 할 문제이며, 계산은 계산대로 전문적이며 실천적인 차원에서 전술전문가들의 총체적인 분석이 체계적으로 결집되어야 하는 문제 들임.
- 북한과 협상을 위한 협상만을 염두에 두고 있다고 해도 사정은 마찬가지로일 것임. 모든 것이 의도적이어야 하는 바, 협상의 공전이나, 교착 역시 치밀한 계산에 의한 것이어야 하며, 협상의 결렬 역시 국면전환을 위한 「예상된 것」이어야 하는 것임.

협상의 대상영역에 대한 치밀한 현실적, 실천적 차원에서의 분석과 파악은 어쩌면 군사적 문제를 경제적 방법으로, 경제적 문제를 외교적 수단으로 해결할 수도 있는 여지를 제공해 줄 것이며, 군사적 신뢰조성 문제에 있어서도 대상 영역에 대해 보다 정밀한 현실파악과 전술적 이해득실에 대한 계산은 북한측을 협상과정에서 압도하고 결과를 우리에게 유리한 쪽으로 유도할 수 있는 다양한 협상방안들을 도출케 해줄 것으로 볼 수 있음.

- 결론적으로 정리될 수 있는 것은 우리가 좀더 문제를 현실적 차원에서 분명한 목적을 가지고 접근해야 한다는 것이며, 대상에 대한 파악이라는 문제에 대해서도 종전의 애매하고 개괄적인 차원에서 벗어나 보다 구체적인 계산이라는 차원으로 우리의 노력을 집중해 나가야 한다는 것임.

명확하게 전제된 「정책목표」와 대상에 대한 기술적으로 치밀한 파악이 결부될 때, 우리가 북한을 다루는 문제가 그렇게 난감하기만 한 문제는 아니라는 것을 알게될 것임.

한편, 이와 밀접히 관련되는 문제로서 우리에게 대북정책을 총괄적으로 조정·통제하는, 예를들어 단돈 10원정도의 대북 거래에 대해서도 그 정치적, 군사적, 외교적, 경제적 영향을 검토해 낼 수 있는 결정과정이 구성되어야 한다는 필요성을 제기하고자 함.

관련된 부서가 다양하다고 해서 이것이 정책의 혼선을 정당화하는 이유가 되지는 않음. 정부가 핵문제의 처리과정에서 보여주었듯이 관련 부서들간의 의견들이 질서있게 조율

되지 못함으로써 우리가 부담해야 했던 정책적, 전략적, 그리고 경제적 손실은 결코 일과성으로 넘길 수 없는 중요한 교훈으로 수용되어야 할 것임.

< 이규열, 앞의 논문 >

### 《 우리측 신뢰구축방안의 특징 》

- 군비통제문제에 보다 적극적으로 대처하게 된 한국은 현실적인 안보여건을 감안하여 남북한간 군비통제는 우선 쌍방간의 적대감을 완화하고 신뢰를 구축하며 전쟁발발의 위험을 줄이는 조치들로부터 시작해서 본격적인 군축으로 나아가는 점진적 단계적 방향으로 추진되어야 한다는 기본입장을 확립하였음.
- 한국정부의 구체적인 군비통제안이 발표된 것은 1990년 9월 4~7일 서울에서 개최된 제1차 남북고위급회담에서였음. 한국정부의 군비통제 추진방안은 다음과 같음.

#### 【 정치적 신뢰구축 】

1. 상호체제 인정 및 존중, 지명공격·비방·중상·전단살포·확성기방송 중지
2. 신문·라디오·TV·출판물·상호개방
3. 서울과 평양에 상주연락대표부 설치

## 【 군사적 신뢰구축 】

4. 군인사의 상호방문·교류
  5. 군사정보의 상호공개·교환
  6. 여단급 이상의 부대이동 및 기동훈련에 대한 45일전 사전통보 및 참관
  7. 우발적 무력충돌 방지를 위한 국방부 장관간 직통전화 설치
  8. 비무장지대의 진정한 비무장화 실현 및 평화적 이용
- 쌍방이 정치·군사적 신뢰를 구축하고 상호불가침을 약속한 후 본격적인 군축을 추진함.
  - 한국 정부의 군비통제 추진방안은 다음과 같은 몇가지 중요한 특징을 담고 있음.
- ① 정치·군사적 신뢰를 구축한 토대위에서 실질적 군비감축을 추진한다는 단계적·점진적 접근방법을 군비통제에 대한 기본입장으로 견지하고 있음.
- 이러한 단계적 접근방법의 실효성은 유럽의 예에서 찾아볼 수 있음. 유럽 35개국은 1970년대 초반, 미·소간에 「SALT I」이 타결되는 등 동·서 화해의 분위기가 조성되어가는 가운데 1975년 「헬싱키협약」과 1986년 「스톡홀름협약」을 통해 먼저 정치·군사적 신뢰를 쌓았음.
- 이러한 바탕위에서 실질적인 군비감축단계로 진입하게 되어

1990년의 「CFE I」, 1992년의 「비엔나 협약」 등이 체결되었음.

- ② 한국의 군사적 신뢰구축방안은 군인사의 교류, 군사정보의 공개, 군사훈련의 통보 및 참관 등 군사조직의 공개와 군사활동의 투명도 및 예측가능성 증대에 중점을 두고 있음.
  - ③ 한국의 군축안은 공격능력제거에 초점을 맞추고 군구조를 방어형 전력구조로 개편할 것을 명시함으로써 「방어적 충분성」 개념을 군비통제 추진원칙에 반영했다고 볼 수 있음.
  - ④ 구체적인 군축대상무기에 대한 언급은 없으나, 「상호동수 달성 후 동수 균형감축」이라는 군축방식을 채택함으로써 군비축소의 전과정에서 남북한의 군사력이 엄격한 상호균형을 유지할 것을 명시하고 있음.
  - ⑤ 고도로 잘 훈련된 북한의 예비전력을 의식하여 상비전력감축에 상응하게 예비전력을 함께 감축할 것을 제의하고 있음.
  - ⑥ 합의사항의 이행여부를 확인하기 위해 현장검사의 실시와 더불어 공동검증단과 상주감시단의 구성을 구체적으로 요구함으로써 검증에 많은 비중을 두고 있음.
  - ⑦ 군축 후에 남북한이 보유하게 될 군사력 상한선을 구체적으로 제시하는 대신, 남북한이 통일국가의 군사력 소요를 감안하여 쌍방 합의하에 결정하도록 제안하고 있음.
- < 전성훈(민족통일연구원), “한반도 군비통제방안 연구”, 연구보고서 93-16(’93.12) >

- 불가침합의 추진과정은 남북간의 안보현실 및 상반된 제반 군사적 여건을 감안하여 안보위험을 최소화할 수 있도록
  - ① 신뢰구축
  - ② 군사력 운용제한
  - ③ 군비감축의 3단계의 점진적 접근을 취할 필요가 있음.
- 이러한 우리의 불가침합의 추진개념은 매 단계마다 그 실천을 보장하기 위한 적절한 검증제도를 적용함으로써 기습공격 가능성을 실질적으로 감소시키거나 제거시키는데 기여토록 해야 함.
- 남북한간 합의된 불가침조치를 실천함에 있어서 상대방이 합의사항을 성실히 준수하고 있을 것이라는 지속적인 확신을 가지는 것은 쌍방간 신뢰를 구축하고 유지해 나가는 데 기본적인 요소임.
- 신뢰의 결여때문에 필수적으로 검증이 요구된다는 부정적인 인식보다, 검증을 통해 신뢰증진이 가능하다는 긍정적 인식이 남북 쌍방간에 작용해야 함.
- 단계적 추진방안으로서 신뢰구축조치는
  - 군사적 투명성을 증대시키는데 일차적으로 요구되는 것으로서, 상대방의 군사태세에 물리적 영향을 주지 않는 가운데 군사적 공개성을 통해 신뢰를 향상시키는 데에 중점을 두고 있는 것임.

- 따라서, 이 단계에서의 주요 검증대상은 주요 군사활동 사전통보, 군사정보의 상호 교환, 비무장지대의 비무장화 및 평화적 이용 등임.
  - 신뢰구축 단계에서 검증방안을 추진하기 위해서는 우선적으로 남북간 검증협정을 체결하고 검증공동위원회를 구성할 필요가 있음.
  - 이 위원회에서 검증실현을 위한 기본지침을 마련하고 현장 검증단, 상주감시단 등의 검증기구의 설치 및 운영방안을 협의토록 하며, 신뢰구축조치의 각각에 대한 구체적인 검증 실천방안도 이 위원회에서 협의해 나가도록 함.
- < 남만권(국방연구원), “남북불가침합의의 실천보장을 위한 감시 및 검증 정책 추진방향”, 국방강론(’94.10) 3집 6권 >

#### 나. 북한측 기본입장

- 북한은 「군사적 신뢰조성」이니, 「군비통제」니, 「군사적 투명성」이니 하는 개념들은 정책적 차원에서 아직까지 구체적이며 실천적인 고려의 대상으로 수용되고 있지 못하며, 그들의 정치체제나, 결정과정, 그리고 정책결정집단의 성향을 감안해 볼 때 우리가 이들 사안에 대해 고려하고 있는 수준이나 방향으로 수용될 가능성 역시 상당히 희박한 것으로 판단함.
- 이와 같은 판단은 다음과 같은 몇가지 이유를 근거로 하고 있음.

○ 「한반도의 군비통제」라는 사안이 정책의 대상영역으로 부상했던 과정의 부적합성으로 인해 사안과 현실적 여건과의 사이에는 원천적으로 상당한 괴리가 존재하고 있으며, 이로 인해 군비통제와 관련된 여타 정책적 문제들이 남북한간에 같은 차원에서 다루어지기 어려운 상태에 있는게 현실임.

- 사실상 남북한간에 군비통제, 또는 군비통제의 범주에 속하는 신뢰구축이니하는 개념들이 정책의 대상영역으로 부상한 것은 어쩌면 「우연」이거나, 아니면 보다 정확히 말하여 「유행」의 차원에서 그 배경을 찾아볼 수 있는 현상이었음.

- 이러한 지적은 최근 유행처럼 논의되고 있는 남북한 군비통제, 또는 이의 시작을 위한 첫단계로 전제되어 있는 「신뢰구축」 문제에 대한 관점을 정리하는 부분에 있어서 결정적인 중요성을 갖고 있음.

군비통제란 원천적으로 「상대」가 있어야 가능한 문제임. 북한의 경우, 이들이 80년대 중·후반 이후 당면한 생존환경의 악화가 그들로 하여금 한국과의 군사적 긴장완화를 통한 생존여건의 개선이라는 방향으로 정책의 방향을 전환케 하리라는 추론은 그렇지 않을 가능성에 대한 균형된 분석을 결여한 희망적 관점에 의한 것이었음.

그러나, 분명한 것은 최근의 국제정세, 또는 보다 직접적으로, 최근의 북한의 생존환경이 북한으로 하여금 어떠한 정책방향을 선택하도록 할 것인가하는 문제에 대해서는 최소한 우리가 쉽게 생각할 수 있는 방향이외의 방향을 택할

가능성에 대한 고려도 같은 비중으로 다루어져야 한다는 점일 것임.

- 현재의 상황에서 북한에게 남아있는 유일하게 효용성을 유지하고 있는 「군사력의 정책적 중요성」을 근거로 유화적인 방향보다는 공격적인, 또는 최소한 거부적인 방향을 택하게 할 가능성을 강조하고자 함.
  - 이렇게 보면, 이제까지 우리는 군비통제나 군사적 신뢰조성을 추진해야 할 상대편을 고려하지 않은 채 군비통제나 또는 이와 연관된 사안들에 대한 관념과 개념, 그리고 방안들을 일방적으로 정형화해 왔다고 볼 수 있는 것임.
- 북한에게 있어서 대남관계를 운영하는 기본적인 틀, 즉, 「대미 직접협상, 한국 위상의 부차화」 노선이 지속되고 있으며, 또 앞으로도 지속될 구조적 여지를 가지고 있다는 점임.
  - 이러한 북한측의 대남 협상자세는 사실은 기본합의서 자체에서도 그대로 관철되고 있음. 그들은 남북한간의 기본관계를 재설정하는 중대한 합의에 있어서도 「조약」이라는 문구를 철저하게 거절했으며, 유아무야식의 「합의서」라는 선에서 사안의 비중을 제한했던 것임.
  - 또한 핵이라는 남북한간에 가장 중대한 전략적 사안을 미국과의 협상을 위해 기본합의서와 분리해 놓았던 것임.
  - 이와 같은 북한측의 기본적인 대남협상 방식이 유지되고 있

는 한, 한국과 실질적인 군사적 긴장완화를 위한 단계적 접근은 이들에게 채택될 성질의 정책이 아닌 것으로 보는 것임.

또한 현재와 같이 북한의 핵문제가 지속되고 있는 한, 북한은 협상의 상대를 미국으로 고집할 상황적 여건을 지속적으로 확보하고 있는 것이며, 한국과의 실질적인 협상은 그만큼 기대하기 어려운 상태가 지속될 것으로 보는 것이 타당할 것임.

- 북한에게 있어서 군사력, 또는 좀더 포괄적으로 말하여 「군사 부문」이 가지는 특수한 정책적 비중 역시 우리가 생각하는 군사적 신뢰구축조치들에 대한 북한측의 부정적 입장을 예측케 하는 또하나의 요인임.

우리의 관념으로는 초보적인 정보교환, 또는 인사교류 같은 것이 군사부문에 있어서도 관계개선의 초보적 단계에서 고려될 수 있는 조치들로 생각되기 쉬우나, 북한의 경우, 군사적 문제는 그것이 아무리 초보적인 단계의 문제라고 할지라도 본원적으로 고도의 정치적 성격을 가지는 극히 민감한 문제의 범주에 속하는 사안이라는 것임.

북한이 문제를 보는 시각은 전반적으로 군사적인 시각이라고 할 수 있으며, 힘의 근원을 「총구」에 두고 있는 이데올로기적 속성은 결코 어떠한 사안이건 군사적인 문제에 대해서는 보다 본질적이며 전체적인 문제의 범주속에서 고려되어야 할 민감한 성격의 문제로 간주함.

- 따라서, 이러한 측면에서도 어떤 조치에 대한 우리측의 기준과 그들의 기준이 다르며, 북한으로서는 군사적 문제야말로 대남정책의 핵심에 속하는 중대한 사안인 것임.
- 한편, 북한의 체제적 특성인 폐쇄성은 북한의 대내외정책 전반을 지배하는 일종의 「노선」이라고 할 수 있을 것인바, 특히 가장 민감한 군사부문에 있어서 대남 접촉면을 확장해 나가야하는 군사적 신뢰구축조치들이 북한에게 긍정적 차원에서 고려될 여지는 극히 제한되어 있는 것임.
- 이상과 같은 몇가지 요인을 근거로 군사적 신뢰조성에 대한 북한의 기본적인 정책방향이 부정적인 것일 수 밖에 없을 것으로 판단하는 것임.
  - 북한 정치체제의 변혁이라든가 아니면 북한의 전반적인 국가정책노선이 구소련 말기에서와 같이 전면 변화하기 이전에는 군사문제를 포함하여 대남관계전반을 운영하는 북한의 정책 기존 노선을 유지해 나갈 것으로 판단함.
  - 따라서, 북한 정권의 속성이 변하기 전에는 북한측의 모든 대남 정책은 기본정책노선의 유지를 위한 수단적 차원에서 변화의 한계를 가진다고 판단할 수 밖에 없음.

< 이규열, 앞의 논문 >

- 북한은 남북한 미국간 3자회담 및 남북한간 고위급 정치·군사회담을 개최할 것과 정치·군사적 대결상태를 완화하기 위한 신뢰구축방안의 실시를 제시하고 있음.
- 북한은 1990년 5월 31일 지금까지 제의해 온 군비통제와 관련된 제안들을 집대성하여 보다 체계적으로 정리한 『조선반도의 평화를 위한 군축제안』을 발표하고 동 제안에서 그들의 신뢰조성문제를 제기하였음.

### 《 북남신뢰조성 》

#### 1. 군사훈련과 군사연습 제한

- ① 외국군대와의 모든 합동군사연습과 군사훈련 금지
- ② 사단급 이상 규모의 군사훈련과 군사연습 금지
- ③ 군사분계선 일대에서 일체 군사연습을 금지
- ④ 자기 영내에서 외국군대의 군사연습 허용 금지
- ⑤ 군사연습의 사전 통보

#### 2. 비무장지대(DMZ)의 평화지대화

- ① DMZ내의 모든 군사인원과 장비를 철수
- ② DMZ내의 모든 군사시설물을 해체
- ③ DMZ의 평화적 이용

#### 3. 우발적 충돌 막기 위한 안전조치

① 쌍방 고위군사당국자간 직통전화 설치

② 군사분계선 일대에서 군사적 도발행위 금지

< 전성훈, 앞의 논문 >

## 2. 우리측 협상방향

- 북한은 앞으로도 정전협정체제의 무실화를 위해 다양한 시도를 할 것이라고 생각하며, 경우에 따라 비무장지대에서의 군사적 도발과 긴장을 야기하여 우리와 미국의 의지를 시험하리라고 예상된다. 이에 대해서,
  - ① 군사적 긴장 유발사태에 대해서는 매우 신중하게 대처하되 군사적 충돌로 발전되지 않도록 예방조치에 만전을 기하고 대북 심리전을 강화하는 등 우회적인 전략을 사용하는 것이 좋겠음.
  - ② 우리는 북한이 일방적으로 자초한 군정위와 중립국감독위의 기능마비를 기정사실로 받아들여서는 안됨.
    - 정전협정체제가 한반도의 군사적 충돌과 분쟁발생을 방지하고 조정·해결하는 기능을 해 온 이상 우리와 미국은 동 기능의 일방적인 지속을 통해 북한이 노리는 어떠한 빌미도 허용해서는 안될 것임.
    - 원칙에 충실하면서 단계적인 접근을 하는 것만이 한반도의 불안정한 군사상황에 현명하게 대처하는 지혜임.
  - ③ 남북기본합의서 틀속에서 남북한간 평화협정체제를 구상하도록 해야 할 것임.

- 남북한은 이미 기본합의서와 부속합의서를 만들어 놓고 있음. 문제는 실천이고 여기에 어떠한 이유를 달아 진전을 가로막았던 것은 북한측이었음.
  - 불가침에 관한 부속합의서상의 남북한 군사당국자간 직통전화 개설마저도 실현되지 않고 있다는 것은 남북한간 군사적 안정성을 제고하는 것이 얼마나 험난한가를 단적으로 말해 주고 있음.
  - 이미 기본합의서상에서 남북한 공고한 평화상태까지 남북한 스스로가 주체가 되어 정전협정체제를 준수하기로 약속한 원칙을 분명히 지켜나가야 할 것임. 그리고 기본합의서상의 내용들이 하나씩 실천되면서 남북한은 자연스럽게 정전협정을 평화협정이든, 그 어떤 다른 이름의 협정이든 전환할 수 있음.
  - 문제의 핵심은 문서상의 협정만을 만들어 내는 것이 능사가 아니고 실천성이 보장된 실제적인 진전이 남북한 당사자간에 축적되어 가는 과정이 중요함.
- ④ 정전협정체제상의 군사정전위는 남북간 분쟁해결장치로서 군사분계선과 관련한 남북한 군사적 안정성을 유지하는 기구로서 기능해야 하며, 기본합의서와 부속합의서상의 남북군사공동위는 남북한간 구체적인 신뢰구축과 군축을 실현하여 구조적인 군사적 안정성을 증진하는 장치로서의 기능을 각각 수행해 나가야 함.

- ⑤ 미국과의 공조체제유지의 중요성이 매우 중요하며, 장기적으로 한국군의 독자적인 정보작전능력이 확립되도록 더욱 박차를 가해야 할 것임. 군사적 안정성은 힘의 우위를 바탕으로 해야만 달성될 수 있다는 것은 역사의 교훈이자 엄연한 현실임.

#### 《 우리측 협상방향 》

- ① 북한은 미국과의 계속되는 핵협상에서 미국과의 평화협정체결을 주장하면서 이를 경수로 제공문제와 연계하는 조건으로 사용할 가능성도 있음.

· 한국과 미국의 양보를 조건으로 이 문제를 철회하거나 또는 북한의 다른 사항 양보조건으로 역으로 체결을 주장하는 등 협상카드로 활용할 여지를 많이 갖고 있다는 점에 유의해야 할 것임.

· 따라서 우리는 미북간 평화협정체결은 앞서 논한 정전협정의 당사자 문제와 북한의 저의를 설명하여 미국과 긴밀한 공조관계를 굳혀야 하며 이는 핵문제에 대한 우리의 확고한 입장표명과도 연계된 문제로써 기본논리와 원칙에 의한 우리의 입장이 흔들려서는 안된다는 점을 다시한번 강조하고자 함.

- ② 북한은 정전협정문제를 여건이 성숙될 경우 유엔에 상정할 가능성도 있으며, 이는 지난번 갈리 유엔사무총장의 북한방문시에 어느 정도 감지되기도 했음.

- 이에 대해서는 정전협정의 궁극적인 대체의 당사자는 현실적으로 남북한임을 국제사회에 설득하고 국제사회와의 협력력이 바탕이 된다면 북한이 의도하는대로 되지는 못할 것으로 생각함.
- ③ 북한은 미국과의 평화협정체결의 전단계 내지 중간단계로서의 조치에 대해 먼저 합의하자고 나올 가능성도 큼.
- 어느 경우에도 북한이 미국과의 관계를 긴밀히 하기 위한 이러한 저의는 한미간의 협조에 의해 사전에 철저히 차단한다는 원칙을 분명히 해야 할 것임.
- ④ 북한은 핵문제 협상과 연계하여 미북간 평화협정체결 성공가능성이 지지부진할 경우 방향을 선회하여 남북한간에 합의되어 있는 남북군사공동위원회를 통해 신뢰구축 및 군축과 더불어 정전협정의 평화협정으로의 전환을 주장하고 나올 가능성도 있음.
- 이 경우 미북간 협정체결에 한국이 업저버로 참관하는 형태거나 남북한 및 미국 3국간 동시 평화협정체결을 주장할 수도 있음.
  - 군축과 연계시에는 선 신뢰구축조치를 북한에 요구하며, 3자회담 제의시 업저버 형태는 협정체결 관례와 한국이 전쟁당사자였음을 강조하여 절대불가임을 주장해야 함.
  - 3국간 평화협정체결을 주장하는 경우 이를 전향적으로 수

용하여 교전 당사국인 중국을 포함한 4국간 평화협정으로 하여 국제보장체제(조약)로 발전시키는 방향을 강구해 볼 필요가 있다고 생각함.

- 북한이 주장하는 미북간 평화협정체결은 한반도 문제에 있어 우리측의 협상당사자로서의 지위를 훼손시킬 수 있다는 점에서 신중을 기해야 하겠으나 남북한 관계에 있어 우리측이 당사자적 위치를 확립할 만한 적절한 예비조치가 마련될 경우 평화협정체결을 반드시 협상불가한 사항으로 고집하는데는 한계가 있다고 봄.

- 따라서 우리로서는 북한의 완전한 핵개발 동결조치의 실행을 전제로 전쟁당사자인 남북한·미국과 중국 4자간의 평화협정체결 이후 주한미군의 지위에 관한 합의를 평화협정체결시에 명시적으로 삼입하여 동 협정이 우리의 안보와 국익에 악영향을 주는 것을 사전에 방지해 놓아야 하겠음.

○ 끝으로 아직도 무엇하나 제대로 풀려나가지 못하고 있는 북한 정권과의 평화의 문제들, 즉 핵문제라든지 정전협정문제 같은 것들을 다루는데는 각론적 세부방안이 있을 것이라고 기대하기보다는 총론적 원칙을 지키는 것이 더욱 효과적이라는 점을 지적하고 싶으며, 군사력의 차분하고 내실있는 보강과 세련되고 유연한 외교적 노력이 합쳐져 있을 때 국가안보는 가장 확실하게 보장될 수 있다고 생각함.

< 윤진표(성신여대), “군사분계선 관리 및 대응방안”, 남북회담사무국 위촉과제('95) >

### 3. 군사적 신뢰구축 관련 남북합의서의 문제점

#### 가. 남북합의서 채택이후 한반도 상황 분석

- 우리는 기본합의서의 발효(1992. 2.19)로 한반도의 군사적 긴장이 해소되고 화해와 협력을 통한 평화통일이 가까워 졌다고 흥분한 반면, 북한은 월남패망 이후 견지해 왔던 ‘3자회담’의 전술적인 중간목표가 달성된 것으로 해석하고 있음.
- 북한은 한반도의 전쟁위험은 주한미군의 존재에 있으므로 우선적으로 미북간의 직접담판으로 미북평화협정을 체결하여 주한미군을 축출하고, 부차적으로 남북간은 민족의 내부문제인 통일문제를 다룬다는 원칙을 충실히 이행하고 있는 것임.
  - 다만 “주 미북회담, 후 남북회담”의 수순이 90년대 초의 극심한 내외적 환경악화로 남북고위급 회담을 통해 그동안 주장해 왔던 “남북한 불가침선언”을 먼저 추진하였을 뿐인 것이었음.
- 북한이 핵카드를 이용하여 우리 정부의 고립화와 함께 미국을 협상장으로부터 이탈하지 못하도록 끊임없이 ‘모호성 정책’과 ‘벼랑끝 전술’을 구사함으로써 기본합의서의 실천을 위한 남북 대화는 92년말이래 계속 중단된 상태에 있으며, '94년 10월 제네바 미북 핵합의문에 분명히 비핵화공동선언의 이행과 함께 남북대화를 의무사항으로 명문화시켰음에도 불구하고, 북한의 대미 일변도 협상을 위해 고의적으로 야기시켜 나가고 있는 장애물의 그늘에 가려 언급조차 제대로 되지 못하고 있는 실

정임. 따라서 불가침보장을 위한 군사부문의 남북대화 재개는 조만간에 실현될 가능성이 희박해 보이는 것도 사실임.

- 그러나, 한미양국이 남북대화를 대북 경수로지원문제와 연계시키고 있는 상황에서 아측의 단호한 입장 견지와 북한의 책략적인 대남기피전술도 한계가 있다고 가정할 경우, 북한은 그들 입장에서 정치적·경제적 당면이익이 많은 제네바 합의사항을 ‘남북대화 회피’라는 전략노선에 집착하여 무한정 지연시키지는 못할 것으로 전망됨.
- 오히려 남북고위급회담을 전후해서 보여주었던 전술적인 변신을 재시도하는 등 남북대화에 조건부적 반응을 보임으로써 평화공세목적의 계산된 모험을 시도할 가능성도 배제할 수 없음.
- 즉, 남북간 급격한 군축이행 문제를 선제 제의함으로써 대내외적으로 평화에 대한 환상을 심어주고, 미·북 평화협정을 위한 환경적 조건을 조성하는 한편, 대북 경계심을 이완시키고 불확실성을 확대시킨 다음 건곤일척의 마지막 기회를 추구할 가능성이 있는 것임.
- 오늘날 많은 한반도문제 전문가들은 “북한이 더 이상 무력남침에 나설 능력도 의사도 없으며 체제의 생존에만 급급하고 있다”고 주장하고 있음.
- 그러나 이러한 주장은 북한지도부에 대한 진의를 오판했거나 망각하고 있는 극히 위험한 사고임을 두말할 필요도 없음.

- 이는 지난 40여년간 부단한 사상동원으로 주민들을 궁핍속으로 몰아 왔던 북한정권에게 “조선반도의 해방과 공산천국 건설”이라는 메시아적 정책목표의 포기는 곧 체제의 와해를 의미하기 때문임.

#### 나. 남북 불가침선언의 배경과 경과

- 남북간 불가침은 1970년대부터 제기되었음. 당시 북한은 남북관계의 중요한 이정표였던 ‘7·4 공동성명’으로 대화와 협상을 통한 ‘위로부터의 통일전선 전략’을 추구하였으나, 이것이 여의치 않자 이를 일방적으로 중단하고 유리한 대외적 여건을 이용하여 한국을 외교적으로 고립하고 미국과의 직접담판을 통해 주한미군의 철수를 성취하고자 하였음.
- 이에따라, 북한은 1973년 3월 25일 대미직접협상을 제의한 이후, 남조선혁명노선은 외세배격을 위한 대미직접협상 전략과 남한체제의 전복을 위한 통일전선 전략이라는 양대 지주로 확립되었음.
- 그러나 대미협상에서 남북한 당국자회담이 한반도 문제의 선결조건이라는 한미 양국의 강경한 입장에 부딪치자, 북한은 전술적인 변신으로 3자회담을 지지하여 양개 전략의 배합을 시도하였음.
- 따라서 3자회담의 틀 속에서 대미협상을 우선적으로 추진하고, 부차적으로 이루어질 남북한간의 회담에서는 어디까지

나 통일전선전략에 직결되는 불가침 문제만을 다룬다는 것이었음.

- 이후 남북한 당사자의 비중이 점차 커짐에 따라서 북한은 정부당국뿐만 아니라 정당, 사회단체의 대표자들도 참가시키는 ‘정치협상회의’를 주장함으로써, 통일전선전략도 정치협상회의로 변신하였다고 볼 수 있음.

- 이는 1988년 6공정권이 들어서면서 통일논의가 분출하자, 북한이 이름만 바꾼 ‘북남 국회연석회의’를 개최하여 불가침 문제를 토의하자고 강력히 주장하고 나섰던 점에서 알 수 있음.

- 이와 같은 북한의 적극적인 자세에 비해 다소 소극적이었던 한국정부는 80년대 후반부터 새로운 통일정책을 정립해 나가기 시작했음.

- 우선 최광수 외무부장관은 UN군축특별총회('88. 6)에서 ‘한반도 군축 3단계 방안’을 발표하여, 남북간의 신뢰구축조치를 먼저 정착하고, 다음단계에서 적대행위의 재발방지를 위한 제도적 조치로서의 불가침협정을 체결하자고 주장하였음.

- 이어서 노태우 대통령도 제43차 UN총회 연설('88.10.18)에서 ‘남북정상회담’을 제창함과 동시에, “기본적인 상호신뢰와 안전보장의 틀을 마련한다는 견지에서 불가침 또는 무

- 력 불사용에 합의하고 이를 공동으로 선언할 것을 제의한다”고 밝혔다.
- 여기에서 과거 아축이 일관되게 사용했던 ‘불가침 협정’ 대신에 ‘불가침 선언’이라는 용어를 사용한 것은, ‘협정’이란 용어 자체가 ‘2개의 조선을 고정화하려는 책동’이라는 북한의 비난을 감안하여 남북대화를 효과적으로 추진하고자 하는 정치적 배려라고 할 수 있음.
  - 이어서 통일논의의 활성화에 편승한 북한의 정치협상회담 주장을 무력화시키고 통일문제에 있어서 대내외적으로 주도권을 장악하기 위해, 제147차 정기국회에서 대통령은 특별연설(’89. 9.11)을 통해 ‘한민족공동체 통일방안’을 제시하였음.
    - 당시 노태우 대통령은 통일의 최종적 형식인 “민주공화체제는 온 겨레의 오랜 소망이며 민족의 대단결을 도모할 수 있는 통일된 나라의 유일한 선택”이라고 피력함으로써, 통일 조국은 다분히 현재의 한국정체를 증폭시킨 것이라는 점을 분명히 하였음.
    - 다만, 여기에 이르는 과도적인 조치로써 “남과 북은 서로 다른 두 체제가 존재하고 있다는 현실을 바탕으로 서로가 서로를 인정하고 공존공영하면서 민족사회의 동질화와 통합을 촉진해 나아가야” 한다고 제시했던 것임.
  - 이로 인해, 북한은 체제소멸의 가능성을 통감하고 언론매체를 통해 즉각 반박하고 나섰지만 한편으로는 또 다시 통일정책의

전술적 변경을 심각하게 고려한 것 같음.

- 이러한 변화는 북한의 최고인민회의 제9기 1차회의에서 행한 김일성의 시정연설(1990. 5.24)을 통해서 제시된 '5개항의 실천사항'에 나타나고 있음.
- 비록, 이 연설에서는 구체적인 조치를 언급하지 않았으나, 이에 대한 노동신문의 해설에서 “조선반도에서 긴장상태를 완화하고 조선통일을 위한 평화적 환경을 갖추기 위해서는, 먼저 북·남간에 불가침선언을 채택하지 않으면 안되며, 북과 남의 무력을 단계적으로 삭감하여 10만명으로 감축하고 이에 따라서, 남조선에서 미군과 핵무기를 철수하지 않으면 안된다”고 주장하였던 것이었음.
- 이로써 통일을 위한 평화적 환경을 갖추는 순서가 남북 당사자간의 상호 불가침 합의가 먼저이며, 미·북간의 문제는 차후문제로 변한 것이었음.
- 이러한 변화는 당시 서독이 동독을 흡수하여 통일하리라고 충분히 예견할 수 있었던 시기에 한국이 한민족공동체 통일방안으로 단일제도에 의한 통일을 주장하였으므로, 북한이 대남관계를 재조정할 필요성에 쫓기고 있었던 점이 중요한 요인이었다고 단정할 수 있음.
- 그러나, 5개항의 실천사항으로 북한의 협상전략에서 미북대화와 남북대화의 우선순위가 역전되었다고 속단할 수는 없음.

- 단지, 북한은 더 이상 수순에 구애되지 않고 실현 가능한 통로를 중시하고 있다가 상황이 유리해지면 언제든지 대미 협상우선 원칙으로 복귀할 것이라는 점은 그들의 통일정책이 변하지 않는 한 확실하다고 할 수 있음.
- 이는 북한이 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴선언을 계기로 과거와 같이 미북대화의 필요성을 주장하여 이것이 이루어지자 남북대화에는 흥미를 보이고 있지 않은 점에서 그 저의를 여실히 보여주고 있음.
- 또한, 5개항의 실천사항이 과거부터 북한이 주장했던 정치협상회의를 포기했던 것도 아니었음. 왜냐하면 제4항에서 “모든 정당, 대중단체와 각계층 인민의 의견을 민주주의적으로 반영하는 전 민족적인 대화”를 강조하고 있기 때문임.
- 따라서, 북한은 남북한 당국이 책임을 갖고 있는 의제로서만 불가침 문제를 설정했을 뿐 정치협상회의는 적화통일정책의 명제로서 계속 남아 있다고 볼 수 있음.
- 이러한 주장은 김일성이 직접 작성하였다는 ‘조국통일을 위한 전민족대단결 10대 강령’(1993. 4. 7)의 8개항에서 민족대단결의 방도로 “각당, 각과, 각계각층에게 동등한 대화의 기회를 주어야 한다”고 명시함으로써, 여전히 한국정부의 ‘대북창구 일원화’ 원칙을 무력화시키고, 통일전선전략의 기반을 조성하려는 의도를 버리지 못하고 있다는 점에서도 뒷받침되고 있음.

## 다. 남북 불가침합의의 문제점

- 1990년초에 북한은 실천할 의지도 없으면서 기본합의서와 한반도 비핵화공동선언을 합의한 것은 김부자의 권력세습 및 경제파탄이라는 내부적 요인보다는 소연방의 해체에 따른 냉전체제의 와해, 한국의 북방정책 성공과 UN가입 압박 등 북한을 에워싼 외부적 안보환경의 급격한 악화와 더불어, 한민족공동체 통일방안을 주장한 한국의 진의를 탐색해야할 절박성에서 그 원인을 찾아야 할 것임.
- 특히, 동구 공산권의 붕괴에 따른 충격과 흡수통일의 위기 의식이 상승작용하여 극도로 불안정한 상태에 처해 있었던 북한은 일단 통일전선전략을 유보하고 퇴조기의 현상유지를 도모하면서 체제정비의 시간을 획득하기 위해 전제조건 없이 불가침선언을 채택하였던 것임.
- 이와는 대조적으로 한국은 남북간의 사회개방과 교류협력에 치중하였으며, 불가침분야는 “정치적, 군사적 신뢰구축을 달성한 후, 무력행사와 여러가지 종류의 폭력행위를 포기하는 불가침선언을 채택한다”는 단계적인 방안을 추진하였음. 그러나 북한의 완강한 반대와 회담진전에 대한 대내외적 여망에 밀려, 「헬싱키 선언」과 유사한 포괄적인 타협안을 제기하여 합의를 도출하였던 것임.
- 따라서 북한의 적화통일 정책의 포기가 명백하지 않았던 조건하에서 남북간의 상반된 입장에 대한 철저한 규명없이 북한의 불가침선언 주장을 수용함으로써, 이후 군사분과위원회의 불

가침부속합의서 채택과정에서 남북간의 상반된 입장이 더욱 극명하게 드러났던 것임. 결국 합의서상의 각 조항은 최종단계에서 통일된 문구로 규정하는 데 합의하였지만, 북측의 기본입장은 합의이전 단계에서 그들이 주장했던 내용에서 결코 양보한 것이 없었음.

- 앞으로 남북대화가 속개되고 군사공동위가 개최된다 하더라도 북한의 기본적인 대남인식이 불변하는 한 향후의 남북관계에 있어서 그들이 드러내 보일 파행성은 충분히 예상되는 일임. 따라서, 기본합의서 불가침부문의 문제점과 채택과정에서 내보인 그들의 일관된 주장을 파악하는 것은 우리의 대북인식을 분명히 정립하고 북한의 모험주의를 예방할 수 있는 군비통제 정책의 수립에 있어 필수적인 과제라고 할 수 있음.

#### ① 기본합의서 제9조 ‘무력불사용 및 침략금지’

- 최초, 아측은 ‘무력 불행사 원칙’을 규정함에 있어, 기본관계의 설정과 신뢰구축을 전제로 하여 쌍방이 불가침선언을 성실하게 이행하겠다는 실천의지와 확고한 보장조치가 수반된 불가침에 합의할 것을 주장하였음.
- 이에 반해, 북측은 ‘무력 불행사 원칙’의 본질적 의미와 내용에 충실하기 보다는 이 조항을 ‘평화·군사선언’으로서의 불가침선언으로 간주한 바 있음.
- 이 문제는 남북한이 비록 기본합의서상에 한개의 문구로 규정하는 데 합의하였지만, 북측은 과거 그들이 주장했던 ‘불가침선언’ 내에서 결코 양보한 것이 아니며, 최근까지도 미

군철수에 초점을 둔 그들의 기본입장을 노골적으로 드러내고 있음.

② 기본합의서 제10조 ‘분쟁의 평화적 해결’

- 아측은 쌍방간의 의견대립과 분쟁을 평화적으로 해결함에 있어 국제연합헌장에 준거하여 책임있는 당국자간에 협의·해결하자고 주장하였음.
- 반면, 북측은 의견상이와 분쟁은 당국뿐만 아니라 민간급 대화를 통해서도 해결해야 함을 강조하면서 ‘당국’ 부분과 ‘국제연합헌장’ 부분의 삭제를 요구하고, 합의서상에 ‘2개의 조선’을 기정사실화하는 내용의 포함을 거부하는 동시 분쟁 발생시 이를 민족내부문제로 규정함으로써 유사시 미국의 군사력 개입을 봉쇄시키려는 의도를 표출시킨 바 있음.

③ 기본합의서 제12조 ‘군사적 신뢰조성’

- 북측은 불가침선인의 담보조치로서 신뢰조성 문제는 군축과정에서 해결될 문제라는 입장에서, 아측이 주장한 ‘선 신뢰 구축 후 군축’ 주장을 완강하게 반대하였음.
- 쌍방은 이와 같은 의견대립 상황에서 양측이 서로 양보하여 신뢰구축과 군축을 동시에 논의하기로 합의하였음.
- 그러나, 신뢰구축에 대한 북측의 기본입장을

- 남북한 신뢰구축은 그들의 폐쇄체제를 유지함에 장애가 되므로 진정한 신뢰구축 의사가 전혀 없을 것이며,
- 신뢰구축 문제를 팀스피리트훈련 중지, 주한미군철수, 보안법 철폐 등 종래의 주장을 관철시키기 위한 책략과 연관시킬 것이라는 측면에서 보아야 할 것임.

#### ④ 불가침부속합의서 제1장 ‘무력 불사용’

- 북측안은 ‘군사분계선 가까운 지대에 일체 무력증강을 하지 않는다’고 명시함으로써 군축문제 협의시 다른 문제를 그 이전단계에서도 방어목적의 자위조치까지 제한하려는 의도를 보였음.
- 또한 땅·바다·하늘에서 모든 형태의 정찰활동 금지조항을 포함시킨 것은 기습공격 준비활동을 사전에 검증토록 하여 전쟁을 예방하려는 불가침합의의 기본취지에 어긋나는 저의를 보인 것이었음.
- 한편, 상대방에 대한 외국의 무력사용과 지원 금지조항은 기습공격을 받은 어느 일방이 국제사회의 정당한 지원을 받지 못하도록 하려는 목적에 악용될 수 있는 소지가 있는 것이었음.

#### ⑤ 불가침부속합의서 제2장 ‘우발충돌 방지’

- 북측은 군사분야의 모든 의견대립과 분쟁문제들을 군사공동

위에서 협의·해결하도록 규정하였는데, 이는 사안별로 군사정전위, 군사공동위, 또는 별도 절차에 따라 처리할 내용이 있는 것임에도 불구하고 공동위가 모든 문제를 해결하도록 한 것은 군사정전위의 기능을 유명무실화시켜 궁극적으로는 정전협정 자체를 폐지시키려는 저의가 담긴 의도였다고 볼 수 있음.

- 위에서 살펴 본 제반 문제점은 장차 군사회담이 재개된다 하더라도 북한의 군사적인 우월감과 대남적화전략이 바뀌지 않는 이상, 주요 의제별 타결에서 상당한 난관이 조성될 가능성이 높음을 말해 주고 있음.

- 따라서 남북간에 기본합의서와 불가침부속합의서가 채택되었음에도 불구하고 “상대방을 무력으로 공격하지 않는다”는 이른바 ‘선제 무력사용 금지’를 제도적으로 보장하기 위한 구체적 방안이 합의·이행되지 않는 한, 향후에도 남북간 군사관계는 불안정한 상태를 벗어나지 못할 것임.

- 다시 말해서, 남북간에 채택된 문서는 단지 불가침합의의 실천에 필요한 신뢰구축과 우발적 무력충돌방지책의 기본원칙만을 포함하고 있는 바, 이는 불가침보장에 필수적인 “선제기습공격을 감행하는 데 필요한 군사력의 공격적 운용 가능성에 대한 규제조치”가 포함되어 있지 않기 때문임.

- 신뢰구축조치는 기습공격 의도를 감소시키는데 기여할 것이나 기습방지목적에 대해 단지 필요조건일 뿐이며, 더욱이 우발충돌방지는 기습의도는 없으나 오해·오산의 가능성이

있는 상태를 가정하므로 기습방지목적에 대해 필요조건으로 볼 수 없음.

- 그러나 군사력 운용에 대한 규제조치는 기습공격의도를 가정하고 군사력을 공세적으로 운용하지 못하도록 규제하기 때문에 기습방지 목적에 대해 필요충분조건이 될 수 있는 것임.

< 남만권·문광건, 앞의 논문 >

#### 4. 군사적 신뢰구축과 군축 병행추진 가능성

##### 가. 군축 가능성

- 절대적인 군사력 규모로 보면 한반도는 군사력 밀집지역임. 따라서 양적으로 보면 군축의 가능성 높음.
- 그러나 문제는 남북한간의 신뢰가 구축되지 않은 상태에서 군축은 상당한 안보위협을 초래함은 자명한 사실임.
- 왜 한국은 군축하자는 북한의 제의에 대해 반대하고 있는가?

단순히 군사적 신뢰구축조치가 먼저 실행되지 않았기 때문  
인가하는 문제를 좀 심층있게 분석해 볼 필요가 있음.

일부는 만약 북한이 한국과 동등한 군사력을 유지하는 군축을 인정한다고 하면 한국측에게 불리한 군사력 수준을 동등하게 할 수 있으므로 유리한 측면이 많이 있다고 단순히 판단하는 오류를 범할 수도 있음.

- 이에 대한 해답으로서 다음 5가지로 정리할 수 있음.
  - ① 북한의 제의에 대한 불신 : T/S 중지, 주한미군 철수 유도 등. 궁극적으로 무력침략으로 적화통일 달성
  - ② 북한의 군축주장이 현실성이 없기 때문

- 전제조건화(주한미군철수)
- 10만으로의 감축
- 북한의 특성상 군사적 우위를 포기하지 않으려 한다는데 입각한 현실성 결여 등

③ 신뢰의 부족으로 인하여 비밀리 군축협정 위반을 자행할 지도 모름.

- 북한사회의 특성상 협정위반 탐지곤란, 검증곤란 등

④ 군축보다 훨씬 쉬운 군사적 신뢰구축조치조차 실행하려고 하지 않기 때문

⑤ 조만간 한국 군사력이 북한보다 우위에 설수 있다는 자신감과 함께 확실하지 않을 경우 모험을 회피하는 것이 바람직하다는 사고.

○ 위의 분석이 타당하다면 과연 군사적 신뢰구축조치를 먼저 실행하면 얼마만큼 이러한 문제가 해소될 것인가?

① 북한 저의에 대한 문제로서 군사적 신뢰구축 조치가 어느 정도 신뢰를 회복시켜 줄 수는 있으나 북한의 의도에 대한 해답은 될 수 없음은 자명함.

② 원칙적으로 북한의 군축주장의 현실성은 신뢰구축조치와는 무관함.

- ③ 협정 위반에 대한 사항에 관해서도 신뢰구축조치가 이러한 의문을 해소시켜 주는 것은 아님. 따라서 검증의 수단이 필요하고 이러한 검증의 수단이 완벽하면 가능함. 이는 북한의 형편상 상당한 제약이 따를 것으로 예상됨. 따라서 신뢰구축조치는 약간 유용한 수단으로 국한될 것임.
- ④ 만약 군사적 신뢰구축조치를 이행하면 문제해결. 그러나 한국이 바라는 수준여부의 문제는 남아있을 가능성 높음.
- ⑤ 한국측의 문제로서 신뢰구축조치와는 직접적으로 무관함. 다만 신뢰구축조치의 실행이 한국의 군사력 증강에 간접적으로 영향을 줄 수는 있음.
- 해답은 비록 군사적 신뢰구축조치가 일부 실행된다 해도 별로 이러한 문제에 대한 완벽한 해결은 되지 않는다는 사실임.
  - 이상과 같이 살펴보면 군사적 신뢰구축 자체가 중요하지 않은 것은 아니지만 신뢰구축조치가 어느 정도 실행된다고 하더라도 군축을 실시하기에는 여전히 문제점이 많음.
  - 따라서 군축을 위해서는 군사적 신뢰구축조치는 물론 그 이전에 본질적으로 신뢰를 구축하는 방안이 무엇인가를 푸는 문제가 급선무임.

## 나. 병행추진가능성 검토

### 《 병행추진의 의미 》

- 군사적 신뢰구축과 군축을 병행해서 하자는 논리에 대한 정확한 의미를 이해할 필요가 있음.
- 군축의 필수적 신뢰구축조치는 정보교환과 검증임.
  - 군축을 한다고 할 경우 가령 병력을 40만으로 감축하고 장비는 탱크 800대를 상한으로 감축한다고 하면 당연히 상호 병력수, 전차수에 대한 정확한 정보가 필요함.
  - 따라서 이러한 정보를 교환한 후 이에 대한 검증을 거친 후 합의대로 파기했는가 검증해야 함.
  - 따라서 신뢰구축조치와 무관하게 군축시에는 정보교환 및 검증이 반드시 사전에 수반되어야 하며 이러한 조치가 수반되지 않는 군축은 어떠한 경우라도 불가함.
  - 이를 군축의 필수 군사적 신뢰구축조치라 할 수 있음.
- 따라서 군축의 필수 군사적 신뢰구축조치를 군축 이전에 실시 하자는 논리에 의문을 갖는다면 영원히 실시될 수 없음.
- 따라서 병행실시 주장은 기타 군사적 신뢰구축조치와 군축조치(필수적 군사적 신뢰구축조치를 먼저 추진하는 군축조치)를 병행해서 하자는 주장으로 파악해야 함.

### 《 병행추진가능성 검토 》

- 앞의 신뢰구축 제한의 분석에 따르면 신뢰구축조치의 이행 이후에도 반드시 곧 군축이 이루어진다고 보기 어려움.
- 현재의 상태로서는 경수로가 타결되었다고 하지만 북한의 실천과정을 지켜보기 전까지는 아직 미지수임. 언제 다시 한국의 중심역할에 대해 이의를 제기할지 모름.
- 또한 군사적 신뢰구축조치의 초보적 단계도 실현되지 않은 상태임.
- 더구나 그 밖의 분야 즉 경제분야, 교류분야, 사회문화분야에서도 아직까지는 신뢰가 구축되지 않은 상태임.
- 따라서 병행해서 실시하자는 주장은 현재로서는 불가함.
- 그러나 문제는 신뢰가 진정으로 구축되고, 군축하는 것이 서로에게 이익이 되면 군축은 행할 수 있다는 것임. 따라서 진정으로 신뢰가 구축되기 위해서는 어떠한 방법이 필요하며 언제 군축을 실시할 수 있는가 하는 문제가 생김.

### 《 병행추진 실시하기 위한 기본전제 》

- 그러면 병행추진은 언제 달성될 수 있는가? 실시할 수 있는 여건은 무엇인가?

① 병행추진 하기 위한 단계 분석(가장 진보적인 병행추진을 위한 단계분석)

- 초기의 신뢰구축 달성단계

- 군사적 신뢰구축조치의 초기 단계 이행 또는 경제교류, 경수로 회담의 성실한 이행, 남북한간의 대화의 정상적 가동 등 상당수 분야에서 대화 및 교류 등을 통해 기초적인 신뢰가 구축되어야 함.
- 군사적 신뢰구축조치가 실행되면 좋으나 기타 분야에서 신뢰가 구축되면 어느정도 가능함.

- 군사적 신뢰구축조치 중간단계 실현과 군축 병행논의 단계

- 앞에서 언급한 대로 신뢰구축조치와 군축조치를 병행해서 토의할 수 있으나 실시는 동시에 할 수가 없음. 왜냐하면 군축을 하기 위해서는 정보교환 검증조치가 선행되어야 하기 때문임. 용어상으로는 동시 또는 병행추진이라 하여도 결국 필수적 신뢰구축조치가 먼저 실행되면서 군축이 이루어짐.

- 군사적 신뢰구축조치 후기단계와 군축 병행 추진단계

- 2 단계 즉 군축논의가 어느 정도 진행되고 필수적 신뢰구축조치가 실행되면 이 단계에서 군축이 단계적으로

로 실행될 수 있으며 각종 신뢰구축조치도 본격적으로 안정화 단계에 들어서게 됨.

## ② 여건 분석(기본 전제)

- 북한의 주장인 병행추진을 위한 여건은 결국 앞의 두 단계를 추진해야만 가능한 것임. 가장 전향적으로 양보를 한다고 가정해도 다음 조건을 만족해야 함.

### - 1 단계 여건

- 군사적 신뢰구축조치 대신 다른 분야에서의 신뢰구축이 이루어지는 경우임. 즉 경제적 분야의 신뢰구축, 정치, 사회, 문화부문에서 신뢰구축조치가 이루어지는 경우
- 이르기 위해서는 북한의 사고가 바뀌어야 할 것으로 생각되며 최소한 실용주의 노선으로 바뀌어야 할 것임. 즉 북한의 테크노크라트의 영향력 증대, 남북대화 재개 및 성실한 대화 지속, 경수로 합의의 성실한 이행 등이 이루어져야 함.

### - 2 단계 여건

- 2 단계를 통과하기 위해서는 군축과 병행토의하면서 정보교환 및 검증을 인정하고 이를 상당기간 실시하는 것임. 검증조치는 비록 신뢰가 충분히 구축되지

않은 상태에서도 북한의 기습공격이나 도발을 방지하기 위한 수단으로 활용될 정도의 검증조치만 마련되면 군축을 실시할 위협을 상당히 축소시키기 때문에 역으로 신뢰구축에 도움이 됨.

- 2 단계에 진입하기 위해서는 북한은 북미간 평화협정 체결주장 등을 포기하고 군사공동위에 적극 참여하여 남북간 진지한 대화에 임하여야 함.
- 또한 군사정전위 문제도 미국과 해결하려는 대신 공동위에서 남북간에 토의를 통해 해결하려는 노력을 보여야 할 것임.
- 또한 대미, 대일 관계개선과 함께 북한으로의 각종 투자 및 교류가 활성화되어야만 가능함.
- 이러한 주변여건 없이 단순한 군사적 신뢰구축조치는 이루어지지 않을 뿐만 아니라 이루어져도 실질적인 성과를 기대하기 어려움.
- 또한 이 단계에서는 현실적인 군축안 제시(병력위주의 감축안 철회, 10만 감축안 등의 수정) 및 군사적 신뢰구축조치의 초기 및 중기단계의 조치들이 성실히 이행되어야 함.

### - 3 단계 여건

- 2 단계가 본격적으로 진입하면 비로소 3 단계인 군축 논의 및 실행이 단계적으로 이루어짐. 이 경우에는 정보교환 및 검증이 철저히 이루어지고 북한의 핵문제에 대한 의혹이 거의 완전히 해소되어야 함.

< 박주현, 앞의 논문 >

## 5. 세부실천 방안

### 가. 대규모 부대이동과 군사연습의 통보 및 통제문제

#### (1) 문제의 성격

- 이 문제는 기습공격의 징후판단에 핵심적인 대규모 부대이동과 군사훈련을 사전에 통보하게 함으로써 기습공격의 가능성을 낮추고 한편으로는 전반적인 군사훈련의 빈도를 조정, 통제함으로써 전력증강, 준비태세 등의 부분에 제한을 가해 전체적으로 군사적 안정을 기하려는 목적에서 구상된 방안임.
- 사실상 부대이동은 이동하는 부대의 단위규모에 따라 사전통보 가능시한이 다르며, 또 이동지역에 따라 전술적 비중이 상이함에 따라 일괄적인 기준에 의해 획일적으로 시한과 규모를 통제하는 데에는 현실적으로 무리가 따르는 문제임. 또한, 배치제한, 상호긴급의사소통 채널의 설치 등 제반 부수적인 조치들과 면밀하게 연계되어야 하는 문제이기도 함.
- 군사연습의 경우에도 사정은 마찬가지임. 연습의 규모나 성격, 연습에 참여하는 부대의 종류, 그리고 연습장소 및 시기 등에 따라 전술적 성격은 상이하게 마련이며, 횡수에 대한 통제문제 역시 상황에 따라 가변적인 성격의 것이므로 이 역시 일괄적 기준으로 통제하기에는 상호 문제가 발생할 소지가 있을 것임.

- 그리고 이들 두가지 문제 공히 사전통보 및 제한장치라는 제도적 안전장치에 대한 기대감으로 인해 「기만」의 가능성과 효과가 증대되는 부정적 측면에 대해서도 치밀한 고려가 필요한 사안일 것임.
- 또한, 이와 유사한 조치들에 있어서 공통적으로 제기되는 문제점이라고 할 수 있는 「확인(감시·검증)의 어려움」과 위반시 「제재의 곤란성」이 동 사안에 대해서도 현실적으로 중요한 문제로 제기됨.
  - 특히, 「제재」에 있어서는 현실적으로 유용한 수준에서 적절한 제재력을 확보하기는 극히 어려운 일임.
  - 상대방의 위반을 규제할 제3의 조정자적 세력이 존재하지 않는 한, 이러한 종류의 합의에 대한 위반에 대해서는 궁극적으로 같은 종류의 위협을 가하거나, 아니면 사태가 심각할 경우, 바로 전쟁상태로 돌입하는 방법밖에는 없다고 할 수 있음.
  - 이러한 경우, 오히려 「합의」 자체가 전쟁의 발발 위험성을 고조시키는 촉매역할을 하게 되는 이율배반적인 현상이 나타나게 되는 것임.
- 어쨌든, 통상 간단한 사안으로 간주되고 있는 부대이동 및 군사연습의 사전통보나 통제문제는 방안 자체를 구상하기가 그렇게 간단한 문제가 아니며, 실효성을 보장할 수 있는 수준이 극히 제한되어 있는 문제인 것임.

- 그러나, 군사적 신뢰조성의 기본목적은 일단 북한의 기습공격 능력의 제한이라는 데에 둔다면 이의 달성을 위한 조치들을 기본적으로 북한의 기습징후를 보다 용이하게 식별할 수 있는 선에서, 그리고 기습을 위한 사전 동원에 보다 많은 시간이 소요되게 하는 선에서 구상되어야 하는 것이 원칙일 것임.

## (2) 방안구상의 기준

- 부대이동과 군사연습의 통보 및 통제방안은 그 구체적인 내역이 어떠한 것이 되든 일단 원칙적으로 다음과 같은 몇가지 부분에 대한 고려하에서 구상되어야 한다고 볼 수 있음.

### ① 대상 부대의 규모

- 여단, 사단, 또는 군단, 또는 일정숫자 이상의 병력, 전력요소에 따라서는 무장력의 정도 등으로 기준을 삼아 통제수준을 책정해야 함.
- 사실은 이 부분에 있어서도 양측에 동일한 기준을 적용해야 할 필요는 없다고 봄. 전술적 계산에 의해 우리측과 북한측에게 각기 다른 규모의 통보대상을 설정할 수도 있다는 것임.

### ② 대상 부대의 종류

- 지상전력, 해상전력, 공중전력, 또는 미사일, 특수전부대 등

이동 및 훈련에 참여하는 전력요소들에 대한 기준을 의미하는 바, 각각의 전력요소들의 전술적 특성에 따라 나름대로의 통제기준이 설정되어야 하며, 전력요소의 배합에 대해서도 통제의 기준이 설정되어야 함.

- 그리고, 다른 한편으로는 이동 및 훈련에 참여하는 부대의 무장상태에 대해서도 지침이 설정되어야 함.

### ③ 대상 지역

- 부대이동 또는 군사연습이 이루어지는 지역에 따라 서로 다른 기준이 책정될 수 있음.

- 예를 들어 적 후방 원거리에서 이루어지는 수평이동이라든가 적 후방 지역에 국한하여 진행되는 군사연습과 전선지역에서 이루어지는, 또는 전선지역을 지향하여 이루어지는 이동이나 연습에 대해서는 기준이 달라질 수 있다는 것이며, 전선지역도 서부전선, 중부, 동부전선 등 지역에 따라 다른 기준이 설정될 수 있을 것임.

- 해상이나 공중에 대해서도 마찬가지임.

### ④ 이동거리, 훈련 영역, 또는 이동이나 훈련의 성격

부대규모와 연동되어 부대이동에 있어서는 이동의 거리나 방향, 위치, 그리고 훈련에 있어서는 훈련이 실시되는 범위 및 훈련의 종류, 즉, 공격훈련, 방어훈련, 또는 상륙훈련, 강

습훈련, 보급훈련 등에 따른 각각의 다른 기준이 책정될 수 있음.

#### ⑤ 사전통보 시한

- 해당 이동이나 훈련에 대한 사전 통보시한 역시 각각의 기준에 의해 달리 설정될 수 있음.
- 여기에 있어서는 예를 들어 훈련의 규모에 따라 연말에 익년도 분에 대한 일괄 통고가 가능한 부분도 있을 것이며, 이외의 대상에 대해서는 행정적으로, 또 전술적으로 가능하며 유용한 수준에서 사전통보시한이 계산되어 설정되어야 할 것임.
- 또한, 정례적인 통보대상과 수시통보대상, 그리고 긴급통보대상 역시 구분되어 그 기준이 설정될 수 있을 것임.

#### ⑥ 통보방법 및 상호 접촉선

- 여기에서 통보방법이라 함은 양측간 동 사안에 대해 어느선에서 어떤 형태의 협의채널을 운영하는가에 달려 있는 문제인 바, 통보대상의 특성과 각각에 대해 설정된 기준에 따라 적합한 방법이 채택되어야 할 것임.
- 정례통보는 가칭 군사위원회 정례회의에서 교환되고, 수시 및 긴급통보 대상에 대해서는 전령, 또는 팩스나 유선을 통

한다든지 하는 통보방법에 대한 기준이 설정되어야 한다는 것임.

이 문제는 자칫 간과되기 쉬운 측면이나, 사실상 남북한 양측간에 이러한 조치들이 구상되고 추진되는 기본적인 목적이 당국적으로 양측간의 관계정상화에 있다고 전제할 때, 통보, 즉, 양측간 접촉방식을 여하히 규정하는가 하는 문제는 조치의 내역과 동일한 중요성을 갖는 문제라는 점에 유의해야 할 것임.

< 이규열, 앞의 논문 >

## 나. 군인사 교류 및 정보교환문제

### (1) 문제의 성격

- 이 문제는 아마도 군사적이든 비군사적이든 적대국간의 소위 「신뢰조성」을 위한 방안으로 가장 많이 고려되고 언급되는 종류의 방안이라고 할 수 있을 것임.
- 사람과 정보의 교환이 국가간의 관계에서 가지는 중요성을 고려해 볼 때, 당연한 인식이라고 할 수 있음. 그러나, 앞서 언급한 바와 같이 대상에 따라서는 어쩌면 양측관계의 최종적 상태에 가서야 가능한 가장 민감하고 어려운 문제일 수도 있음.
- 특히 북한의 경우, 체제운영의 가장 기본적인 방식이 「폐쇄」

이며, 다른 한편으로는 체제유지의 기반을 군사력에 두고 있는 만큼 군사적 부문에서 일종의 「개방」을 유도하는 인사교류나 정보교환 문제는 그 종류와 수준, 그리고 형태에 따라 다르겠지만, 일단은 수용하기 어려운 차원에 속하는 문제라고 할 수 있을 것임.

- 따라서, 동 사안을 다루는 우리의 시각에 대해 강조되어야 할 점은 이 문제가 결코 초보적인 단계에서 단순하게 다루어질 문제가 아니라는 점임.
- 그리고, 군과 정이 혼합되어 있는 북한 정치체제의 특성상 군 인사의 상호교류문제는 남북한 관계의 전반적인 흐름과 연동될 수 밖에 없는 문제이기도 함.
- 한편, 군사정보의 교류문제는 적대국간에는 물론, 우방국 사이에서도 역사상 단 한번도 온전하게 이루어진 사례가 없는 사안임.
  - 물론, 우리가 북한과의 관계속에서 「군사정보의 교류」를 이야기 할 때, 제대로된 군사정보의 제대로된 교류를 이야기 하는 것이 아님은 자명한 일임.
  - 그러나, 그럴수록 문제의 본질에 대해 한번쯤 객관적인 시각에서 문제의 기본적인 속성을 다시 훑어 볼 필요가 있을 것임.
  - 우리가 북한으로부터 직접 무슨 정보를 얻고 싶어하며, 그

것이 얼마나 가능할 것인가를 생각해 보면 일단 이 문제는 양측관계의 진전상태를 반영하는, 또는 기정사실화하는 표면적인 「모양새 꾸미기」의 차원에서 다루어질 수 밖에 없는 문제일 것임.

- 즉, 교환되는 정보의 내용이 문제가 아니라 정보를 교환하는 행위가 이루어지고 있다는 사실에 중요성을 두어야 하는 문제라는 것임.

- 사실 이 부분에서 너무 정밀한 수준에서 정보의 교환방침을 설정한다면, 앞선 문제에서와 마찬가지로 지켜지지 못할 법을 만들어 전과자를 양산하는 악법과 마찬가지로 양측간에 「준수」보다는 「위반」의 사례를 만들어내는 역기능이 초래될 가능성이 높을 것임.

- 요컨대, 군인사 교류의 문제는 전반적인 남북관계의 진전상황과 포괄적으로 연계되어 고려되어야 할 문제이며, 「군사정보의 교환」은 상징적인 수준에서 제한되어야 할 성격의 문제임.

## (2) 방안구상의 기준

- 이상에서 논의된 바, 구체적인 방안의 구상에 있어서 많은 제약적 조건을 수반하는 문제이긴 하지만, 어쨌든 군인사교류 및 군사정보의 교류 방안을 구상하는 데 있어서 검토되어야 할 기준적 측면은 다음과 같이 정리될 수 있을 것으로 봄.

## 《 군인사교류방안 구상시 고려사항 》

### ① 계급

- 통념상 낮은 실무계급 인사들간의 교류가 고위인사들간의 교류에 선행되어야 할 것처럼 보이지만, 북한의 경우, 체제에 대한 이해관계가 견고한 고위층의 교환이 더 안전한 대안일 수 있다는 점도 고려되어야 하며
- 한편으로는 이러한 문제는 앞서 언급한 바와 같이 남북관계의 전반적인 진전상태와 궤를 같이하는 문제로 다루어질 수 밖에 없을 것이라는 점 또한 방안을 구상하는데 중요하게 고려되어야 할 점임.

### ② 종류

- 여기에서 계급과 분리하여 「종류」라 함은 육, 해, 공군, 또는 작전이나 정보, 포병, 보병, 특수전, 통신 등 군별, 그리고 병과별, 또는 지휘관이나 군운영전문인물 등 군체계상의 종류를 구분할 필요도 때에 따라서는 있을 것이라는 관점에서 칭한 것임.
- 예를 들어 북한측과 장성급 인사교환이 이루어진다고 했을 경우, 여기에 대남 침투를 전담했던 인물 등 기피해야 할 인물이 있을 수 있을 것이며, 또는 병과 별로 우리의 선호도를 구분해야 할 필요가 있을 것임.

- 물론 이와 같은 항목을 구체적으로 합의과정에 투영시킬 수는 없을 것이나, 적어도 인사교류라는 사안에 대해 우리가 정책적으로 검토해야 할 측면이라는 차원에서 기준적 측면에 포함시켜야 함.

### ③ 규모

- 인원수 역시 합의과정에서 고려해야 할 측면일 것임. 그러나, 이 부분에 있어서도 양측 동수를 주장할 필요는 없을 것임.

### ④ 빈도 및 시기

정례화의 문제, 또는 수시합의의 문제들이 이 항목에 포함됨. 정례화가 더 쉬운가 아니면 일회성을 연속해서 추진하는 문제가 더 합의하기 쉬운가도 일정치 않음.

- 다만 정례화는 양측관계의 정상화가 상당수준 진전되었음을 상징하는 효과가 있으며, 수시교환은 나름대로 실질적인 교환의 효과를 거둘 수 있는 방안임.
- 그러나 이 모든 문제들이 앞서 언급한 바와 같이 남북관계의 전반적인 맥락에 의해 선택의 기준이나 가능성이 결정될 성질의 문제임.

## 《 군사정보교환 방안구상시 고려사항 》

### ① 교환대상 정보의 종류

- 아마도 앞서 언급한 바 정보의 속성상, 일괄 타결의 대상은 병력수, 탱크, 야포, 비행기, 함정 등 개괄적인 구분에 의한 총량정도가 될 것임.
- 그러나, 이 부분에 있어서도 정보의 종류별로 남북한간에 같은 항목을 일괄 적용할 필요가 반드시 있는 것은 아님.
- 예를 들어 북한측이 요구하는 정보의 내용과 우리가 북측에 요구하는 내용이 다르더라도 우리의 전략적 계산에서 손실이 없다면 서로 다른 영역에 대한 정보를 교환 할 수도 있다는 것임.

### ② 교환형태

- 앞서 언급한 바와 같이 현실적으로 이 문제는 상징적인 성격의 조치가 될 가능성이 높은 바, 교환되는 정보의 내용보다는 어떤식의 과정을 거쳐 어떤 형태로 교환되는가 하는 문제가 더 중요한 문제일것임.
- 예를 들어 정기적인 정보교환 회담을 설치한다든가, 이 테두리 내에서 수시 교환사항을 협의해 나가는 정보교환의 채널의 형태를 구축하는 문제가 더 중요할 것으로 봄.

< 이규열, 앞의 논문 >

### (3) 정보교환의 협의·실천방향

- 남북한은 1992년 2월 제6차 고위급회담에서 「남북기본합의서」를 발효시킨데 이어 제7차 회담에서는 불가침 합의사항의 이행문제를 위한 실천기구로서 남북군사공동위원회의 구성을 합의한 바 있음.
- 불가침합의 제12조에 명시된 정보교환 문제는 군사공동위원회에서 신뢰조성 차원에서 본격적으로 논의될 것은 물론, 향후 군축실현 문제의 협상에 있어서도 주요 의제가 될 것으로 예상되고 있음.
- 정보교환조치는 남북한이 이를 성실히 이행할 경우 오해나 오판에 의한 군사충돌 가능성의 감소, 정례적 정보교환에 의한 상호신뢰의 조성, 실질적 군축협상 추진에 요구되는 관련정보의 획득 등 남북 쌍방의 군사적 투명성 제고에 크게 기여하는 획기적인 신뢰구축 조치가 될 것임.
- 그러나 정보교환 조치의 이행에 있어서는 정보의 신뢰성이 반드시 보장되어야 하며 이를 위한 제도적인 확인조치가 병행되어야 함.
- 이러한 개념을 기초로, 군사공동위원회 협상을 통해 남북간 군비통제의 일환으로 추진코자 하는 남북 정보교환 조치에 대한 우리의 기본적인 이해와 인식을 제고하기 위해 정보교환의 필요성, 대상정보, 시행절차 및 협상방향을 중심으로 논의하고자 함.

## 《 정보교환의 필요성 / 중요성 》

- 전쟁발발의 소지를 원천적으로 차단하기 위해서는 남북한이 상대방에게 서로의 군사적 실체를 내보임으로써 투명성(transparency)과 예측성(predictability)을 높이도록 해야 하며, 이를 위해서는 상호간 정례적인 군사정보의 교환이 필수적임.
  - 즉, 남북간 군사력의 보유 및 배치현황, 운용계획 등에 관한 군사정보를 정례적으로 교환할 경우, 오해와 오판을 방지하고 상호신뢰를 조성하여 무력충돌의 가능성을 감소시켜 나갈 수가 있는 것임.
- 정보교환은 신뢰조성 목적 이외에도 군사적 안정성을 유지하기 위한 군비제한, 감축, 검증 등 실질적인 군비통제 과정의 이행을 위해서도 필요한 조침임. 정보교환은 제반 군비통제 조치중 가장 핵심사항이 되는 바, 이러한 정보교환의 중요성은 다음과 같은 기본개념을 바탕으로 함.
  - 안보상 민감한 군사정보의 교환은 쌍방간 우호적 의도의 매우 중요한 의사표현임.
  - 협상을 통한 정보교환제도의 구축여부는 그 자체가 군사회담의 성패를 가늠하는 지표가 됨.
  - 정보교환문제에 대한 합의의 거부는 곧 이를 거부하는 측이 진정으로 협상에 임하려는 의지가 부족함을 의미함.

- 상호 대결구도하에서의 정보교환은 교환된 자료의 정확성에 따라 그 성공여부가 달려있음. 유럽의 상호균형감축협상(MBFR)이 1973년부터 15년동안 무려 400여회를 거듭했으나 결국 실패로 끝나고 말았던 것은 그 주된 요인이 NATO와 WTO간의 상호 제시된 자료의 불신에 기인했던 것으로, 이는 정확한 정보의 교환이 군비통제협상 성패의 관건임을 말해주는 좋은 사례인 것임.
- 「남북기본합의서」 불가침분야 제12조에서 정보교환문제에 대해 남북한이 원칙적인 합의를 본 것은 상호 정보를 교환하지 않고서는 불가침합의의 실질적인 보장이 어려울 것이라는 공통된 인식이 작용한 것으로 볼 수 있음.
  - 이는 현실적으로 상대방에 대한 정보가 제공되지 않는 상태에서는 불가침 합의를 상충이 성실히 준수하고 있는지를 확인한다는 것이 불가능하기 때문임.

#### 《 정보교환의 범위 및 대상자료 》

- 「남북기본합의서」에 따라 남북간 정보교환이 요구되는 합의사항 의제별 정보교환은 대체로 신뢰조성 차원의 정보교환과 군축실현 및 검증 차원의 정보교환으로 구분될 수 있음.

특히, 군축실현에 있어서는 정보교환이 매 군축단계의 사전 조치로서 이루어지도록 함으로써 군축이행과 검증수행에 필수적인 기초자료의 확보를 제도적으로 보장토록 해야함.

- 따라서, 군사공동위원회는 각 의제별 관련 군사정보의 교환 원칙과 그 절차를 쌍방간 의무사항으로 규정하는 내용을 부속합의서에 포함시키도록 해야 함.
- 군사공동위원회가 정보교환조치의 세부 실천방안을 논의할 시 우선적으로 해야 할 일은 정보교환의 범위와 대상자료를 명시하고 합의하는 일임.
  - 남북한간 신뢰조성과 군축실현 대비를 위한 정보교환의 범위 및 대상자료는 자국의 군사적 역량을 구성하는 요소로서의 군사조직, 병력, 무기체계, 군사시설, 군사비 등을 포함하고 있음.
  - 일단 정보교환대상의 범위와 대상자료를 식별한 이후에는 세부 대상자료의 작성수준을 정하는 문제가 대두됨. 대상자료의 작성수준은 군사역량의 실체 파악이라는 정보의 효용가치 측면, 교환대상 자료의 작성 용이성, 향후 교환된 정보의 검증 측면 등을 고려하여 결정해야 할 것임.
- 정보교환 범위와 대상자료는 군사력 보유현황, 군사력배치 및 운용현황, 군사비현황으로 분류하는 것이 적절함.
  - 군사력 보유현황은 정보교환의 주류를 이루는 것으로 주요 지상군부대의 지휘조직/병력/무기체계, 전단/전대급 이상의 해군부대 정보, 비행단/항공단급 이상의 공군/육·해군 항공부대 정보, 동원예비군 정보, 유도무기 정보, 군수지원시설 정보, 군수산업 정보를 포함하도록 함.

- 군사력 운용현황은 익년도에 계획된 여단급 이상 부대의 병력/무기체계 배치계획에 관한 정보와 특정 주요지역(전방지역, DMZ 등)의 군사력현황을 포함토록 함.
- 군사비는 익년도의 총액을 포함하여 군별 예산 및 항목별 예산내역이 포함되도록 함.
- 한편, 정보교환의 수준과 함께 범위와 대상자료는 북한의 폐쇄적 성향과 합의서 채택의 가능성을 감안할 경우 초기단계에서부터 전 대상에 대해 일괄 교환하는 것보다는 우선 일차적으로 우리의 국방백서 수준의 전체로서의 개략적인 정보를 교환토록 하고, 그 이후 정보교환의 범위와 대상자료 및 수준을 단계적으로 확대시키도록 하는 것이 신뢰조성 차원에서 바람직할 것임.

#### 《 정보교환 절차 및 시행방향 》

- 남북한간 정보교환의 목적은 불가침분야 제12조에 따라 일차적으로 신뢰성있는 정보의 정례적 교환을 통해 군사력현황과 운용에 관한 투명성과 예측성을 증대시켜 군사적 신뢰를 조성하는데 있음.
- 그러나, 정보교환의 궁극적인 목표는 전쟁억제에 필요한 군사력의 보유 및 운용을 제한 또는 통제하는데 요구되는 기초자료를 제공하는데 있음.
- 정보교환의 대상은 공개하여도 안보상 별 지장이 없으면서 상

호 신뢰조성에 긍정적으로 작용할 자료부터 우선적으로 교환토록 함.

- 이후, 군비제한/감축과 같은 군비통제 본연의 목적을 위해 공개를 꺼리는 핵심적인 군사정보로 그 교환대상을 점진적으로 확대, 시행해 나가도록 함.

- 이러한 정보교환이 남북한 쌍방간에 선언적 차원에서만 그치지 않고 실제 이행되도록 하기 위해서는 실천성 보장을 위한 제도적 장치를 강구해야 함.

○ 이에 따라 남북간의 정보교환은 다음과 같은 방향으로 추진되는 것이 바람직함.

① 단계별 교환대상자료를 선정

- 제1단계에서는 군사력 구성의 핵심요소인 병력과 무기체계 등에 관해 「Military Balance」 또는 「국방백서」에 제시된 수준의 개략적인 군사정보가 교환되도록 함.

- 제2단계에서는 좀 더 민감한 군사사항에 관한 정보로 그 교환대상을 확대해 나가되, 제1단계 교환자료와 함께 군사력 변화를 의미하는 추가배치에 관한 정보 및 군사력 운용형태를 예측케하는 주요지역의 군사력현황이 추가적으로 교환되도록 함.

- 제3단계 군사교환대상은 1, 2단계 교환자료에 추가하여 감

축단계를 고려하여 전반적인 군사정보가 상세한 수준까지 교환되도록 대상범위를 확대해 나감.

### ② 정보교환과 관련한 주요 용어에 대한 개념을 통일

- 남북한은 그 동안 상이한 군사체제의 유지로 무기 및 장비 분류 체계상에 있어서 그 개념이 다른 점이 많음.
- 주요 군사용어에 대한 통일된 인식이 없을 경우에는 합의사항에 대한 자의적 해석으로 교환된 정보의 확인단계 또는 군축이행 및 검증단계에서 사찰측과 피사찰측간 논쟁이 발생할 소지가 높게 됨.
- 따라서 정보교환 이행단계에서 잠재적인 분쟁소지를 제거하기 위해서는 정보교환 관련용어의 개념통일 작업을 사전에 해두어야 함.

### ③ 정보교환 방법 및 시기 결정

- 교환대상정보는 우선 판문점에 설치키로 된 남북연락사무소를 통해 쌍방 국방책임자가 서명한 합의된 양식의 문서로 전달토록하되 정보의 유효일자를 명시토록 함.
- 정보교환의 시기는 단계별 추진 기본방향에 따라 각 단계별 교환대상자료에 대한 최초의 정보교환 이후 매년 12월중 정기적으로 교환토록 함이 바람직함. 교환된 정보에 대해 수정사항이 발생시는 즉시 통보하도록 함.

#### ④ 정보교환 양식 설계

- 교환대상정보는 상호 작성이 용이하고 의사소통에 편리하도록 일정한 양식으로 교환하도록 통일함.

#### ⑤ 정보교환 합의서 채택

- 정보교환이 정례화되도록 하기 위해서는 하나의 부속합의서 형식으로 관련규칙을 정하여 이를 채택해야 함.
- 이러한 합의서에는 쌍방간 군사적 신뢰조성 및 군비제한/군축을 위한 기초자료를 제공한다는 정보교환의 기본취지에 입각하여, 양측의 군사적 실체에 대해 투명성과 진실성이 보장되도록 관련사항이 분명히 명시되도록 함.

#### ⑥ 교환정보의 정확성 평가를 위한 확인/검증절차 병행 적용

- 남북간 협조적 자세로 신뢰성있는 정보교환을 통해 실질적인 군비통제가 가능토록 하기 위해서는 교환된 자료의 진위여부를 판단하는 평가작업이 매우 중요함.
- 이를 위해 현장사찰 위주의 적절한 검증조치가 정보교환 절차와 함께 필수적으로 수반되도록 함.

#### 《 정보교환의 협의/실천단계에서의 문제점 》

- 정보교환조치의 이행과정에 있어서 정치적 차원에서 당면할

근란한 문제는 교환된 자료의 부정확성에서 발생할 것임.

- 이것은 쌍방간 근원적인 군사적 불신에 기인하는 것이나 서로의 군사력 평가기준이 상이한 것도 그 원인이 됨.

- 따라서, 어느 일방이 상대방에게 비교적 정확한 군사자료를 제공한다는 것은 합의사항 실천에 대한 협조의사의 표시이며 상대국에 대한 신뢰의 표시임.

만약 어느 일방이 그들의 군사자료를 허위로 제공할 경우, 검증과정에서 상대방이 제시한 정보가 허위임이 드러날 것이므로 결국 상대방에 대한 불신은 더욱 심화되고 최악의 경우에는 합의자체의 파기에 이르는 사태로 진전될 가능성이 큼.

○ 북한이 남북간 정보교환조치를 과연 성실히 이행할 것인지에 대한 의문은 대체로 다음과 같은 요인에 근거함.

- 극도로 폐쇄적인 북한사회에서는 군사정보의 획득이 어려운 반면, 개방적인 한국사회에서는 이미 상당한 부분까지 공개되어 있어 획득이 용이한 편임.

비록 구체적인 교환자료의 대상을 합의서상에 명시하더라도 북한은 형식적이고 무용한 자료의 공개에만 머무를 소지가 큼.

- 북한이 제공하는 자료가 허위정보일 가능성이 높음.

- 북한은 아축이 제공한 군사자료를 군축우선 주장에 이용하거나 또는 주한미군 관련정보를 그들의 미군철수 주장에 악용할 가능성이 있음.
- 북측은 정보교환의제의 협상초기단계에서 상호핵사찰 협상선례와 마찬가지로 주한미군전력에 대한 정보 및 사찰요구를 끈질기게 주장할 가능성이 큼.
  - 주한미군 관련정보의 포함여부는 주한미군의 법적지위와도 관련이 있어 이 문제가 자칫 정보교환 의제에 대한 남북간 협상을 교착에 빠뜨릴 가능성이 있는 점을 우리는 유의해야 함.
- 남북간 정보교환에 주한미군을 포함시킬 경우는
  - 남북간의 군비통제협상시 주한미군전력이 한국 군사력의 일부로서 간주되도록 하는 방법과,
  - 주한미군 관련정보를 단순히 남북간의 신뢰조성 차원에서만 교환대상에 포함시키는 두가지 방안이 검토될 수 있음.
- 또한 북측이 제공한 자료가 허위정보임이 드러나거나 현장사찰시 기만책을 사용하는 등의 위반사항에 대한 처리문제도 중요한 사안중의 하나임.
  - 북측의 위반사실이 발견될 경우 일차적으로 평화적인 방법으로 협의·해결토록 하되, 만약 위반사실의 정도가 크거나

시정요구를 무시할 경우 최종적으로 정보교환 합의자체의 파기도 불사할 것이라는 점을 북측에게 분명히 인식시킬 필요가 있음.

#### 《 정보교환의제의 대북 협상방향 》

- 현재 남북한은 지난 92년 2월 「기본합의서」 및 「한반도 비핵화선언」이 발효된 이후에도 상호핵사찰, 남북이산가족재회 문제의 미해결로 정치적·군사적 신뢰조성은 한발짝도 나가지 못하고 있는 실정임.
  - 북한은 1972년이후 남북대화를 그들의 정치선전의 장으로 이용해 왔으며, 지금도 그러한 대남자세를 버리지 않고 있음.
  - 북측이 기본적으로 그들의 기존 대남정책을 변경시키고 진정한 평화공존 실천의지를 보이지 않는 한, 군사문제에 대한 남북간 협상에서 실질적인 진전을 기대하는 것은 거의 불가능한 일임.
- 특히, 군사공동위원회의 주요 협상의제인 정보교환문제는 북한이 폐쇄정책을 유지하고 있는 한 그 실현성이 의문시되는 것은 물론, 교환된 정보의 정확성에 대한 확인/검증 의제가 있어서는 합의가 어려울 것으로 예상되고 있음.
  - 이것은 정보교환조치가 기본합의서를 통해 원칙적으로 합의된 바 있으나, 현재 남북한은 이에 대하여 상반된 입장을 보이고 있기 때문임.

- 즉, 아측은 정보교환조치가 상호 신뢰구축 및 군사적 투명성 증대에 기여하며, 군사공동위원회의 협상추진을 위한 필수정보 지원이 가능하다는 점에서 적극추진 입장을 가지고 있음.
  - 반면, 북측은 이미 한국으로부터 군사정보의 수집이 용이한 실정이고 또한 그들의 군사기밀을 계속 유지하고자 원하기 때문에 정보교환조치에 소극적 입장을 보일 것으로 예상되고 있음.
  - 따라서 북측은 정보교환 추진에 응하더라도 제한된 군사정보만 제공하거나 형식적이고 위장된 자료를 제공할 가능성이 높고, 또한 아측이 제공한 자료를 정치적 목적에 악용할 소지도 충분히 있는 것임.
- 남북간의 정보교환조치는 남북관계의 하부구조에 속하는 이슈임.
- 따라서, 남북대화의 장애가 되고 있는 주요 현안문제가 해결되고 정치적 신뢰구축이 이루어 질 경우 군사차원에서도 긴장완화의 여건이 마련되는 가운데 정보교환문제도 쌍방간 호혜적 입장에서 합의될 수 있을 것으로 판단됨.
  - 정보교환의 대북협상에 있어서도 우리는 단·중장기적 목표를 설정한 후 이에 상응하는 추진전략을 세워야 함.
    - 단기적으로는 신뢰구축에

- 중·장기적으로는 군사적 투명성 증대 및 군비감축/검증 필수자료 확보에 두는 것이 바람직함.
- 특히, 정보교환 시행과정에서의 북측의 기만의도를 사전 봉쇄시키기 위해, 적절한 확인/검증장치가 병행 적용되지 않는 한 어떠한 협상안도 타결될 수 없다는 점을 북한에게 분명히 인식시킬 필요가 있음.
- 정보교환조치가 군사공동위원회에서 본격적으로 논의될 것에 대비한 우리의 대책방향으로서는
  - ① 국방부내에 자체 추진위원회를 편성하여 세부적인 정보교환 및 확인/검증업무를 발전시키도록 하고
  - ② 군사공동위원회의 초기단계 협상에서 정보교환 의제가 우선적으로 타결되도록 하되 북측정보의 신뢰성 확보를 위해 정보교환과 확인/검증의 병행 추진방안을 합의토록 하며
  - ③ 국방부·합참·군사공동위원회간 정보교환과 관련한 업무의 협조체제를 정립하도록 하고
  - ④ 기존 정보획득체계와의 기능연계 및 보조 확인수단을 확보토록 하며
  - ⑤ 북측의 주한미군정보 우선 요구에 대비하여 미측과 사전협의를 하는 등의 제반 조치를 강구해 놓을 필요가 있음.

- 비무장지대를 사이에 두고 170만의 군사력이 대치하고 있는 한반도에서 남북한간 상호 정례적인 정보교환체제의 마련은 군사적 긴장과 갈등을 해소할 수 있는 첩경이란 점에서 그 의의는 매우 큼.
- 특히 북한이 그동안 공개를 회피해 온 군사정보의 남북 상호 교환에 관해 긍정적이며 협조적인 태도를 취할 경우, 군사공동위원회에서 보다 구체적이고 실질적인 교환절차의 합의가 가능하게 될 것이며, 합의된 사항의 지속적인 시행을 통해 분단이후 누적되어 온 불신의 벽을 허물고 신뢰를 구축하게 되는 획기적인 계기가 될 것임은 틀림없는 일임.
- 정보교환제도 자체의 긍정적인 역할에도 불구하고 그 시행과정에서 제반 문제점들이 대두됨으로써 정보교환 실시의 실효성이 의문시되고 있는 것도 사실임.
  - 우리는 이러한 문제점들의 해결에 있어서 정보교환문제가 국제환경 및 남북간의 정치적 화해문제와 밀접히 연관되어 있는 점을 인식해야 함.
  - 한·중수교 등 최근의 국내외 정세변화는 우리에게 유리한 입장으로 전개되어 나가고 있으며, 북측도 이러한 시대변화를 계속 외면할 수 만은 없기 때문에 조만간 점진적 개방체제로의 변화가 불가피할 것이라는 점을 우리는 간과해서는 안되며 이러한 북한변화 가능성을 대북협상전략 수립에 있어서 적극 고려할 필요가 있음.

- 한반도의 안정과 평화정착을 달성하기 위해서는 단기적으로는 군비감축에 앞서 긴장완화의 핵심요건인 군사적 투명성 증대와 신뢰조성이 선행될 수 있는 방향으로 협상노력을 기울여야 함.

우리는 그러한 노력의 일환으로 우리의 정보교환방안이 조건없이 조기에 합의·실천될 수 있도록 북측을 적극 설득시켜 나가되, 협상성과의 성급한 기대를 위해 다른 주요 사안을 양보한다거나 협상원칙을 지켜나가지 못하는 우를 범해서는 안될 것임.

- 북한은 현재 대내외적으로 정치·경제적 어려움을 안고 있는 것은 사실임.

그러나 가까운 시기에 북한사태가 급변할 것이라든지, 북한이 조만간 중국식 개방·개혁과 함께 남북 평화공존 방향으로 나올 것이라는 우리의 기대감은 전혀 오산일 수도 있음.

남북간 군사정보의 교환조치만 하더라도 북한이 그들 스스로 폐쇄정책의 고리를 풀지 않는 한 당분간 합의 가능성은 결코 기대할 수 없는 사안임.

- 따라서 우리는 좀 더 인내심을 가지고 대북국력우위를 바탕으로 남북 군사협상의 주도권을 지속적으로 행사해 나가야 할 것임.

< 남만권·김명진(국방연구원), “남북한 정보교환조치의 협의·실천방향”, 국방강론(’94.10) 3집 6권 >

#### 다. 무력불사용문제

- 향후 북한이 무력남침을 재개한다면 ‘기습공격’이 유일한 대안일 것임. 즉, 북한은 남북간 관계개선 추진여부에 상관없이 기습성공의 승산이 있다고 판단되는 시기에는 주저없이 남침을 감행할 가능성이 높음.
  - 특히, 남북한간 군비통제가 추진되고 있는 환경하에서도 이러한 가정은 그대로 적용될 것으로 예상되는 바, 이는 현 김정일체제가 향후 남북간 접촉의 확대에도 불구하고 기존 대남군사정책을 쉽게 변경할 가능성이 희박해 보이기 때문임.
  - 또한 북한의 전략적 기습의 기초가 되는 군사사상과 교리상의 특성도 김일성 생존시와 변함이 없을 것인 바 이를 요약하면 다음과 같음.
    - ① 북한은 소련군의 정규전 사상과 중공군의 유격전을 원형으로 하고, 월남전과 중동전에서 얻은 기동전·화력전·속도전 교훈을 바탕으로 소위 “주체 용병의 원리”라는 독자적이고 공세적인 군사사상으로 발전시켰음.
    - ② 이러한 군사사상을 실현하기 위해 전격전 수행이 가능한 부대배치와 부대구조를 갖추고, 기습전략을 전쟁지도의 중요한 원칙으로 정립함으로써 모든 전투에서 불의에 상대방을 공격하여 전장주도권을 장악할 것을 강조하고 있음.
- 또한, 군사행동에 있어서도 속도에 의한 기습효과를 최대한

달성해야 한다고 강조하면서 기갑·기계화부대 등의 기동전력을 대폭 증강하여 전진 배치시킴과 동시에, 지·해·공 특수작전을 수행할 수 있는 24개의 특수여단을 완편함으로써, ‘기동전력+특수전 전력’에 의한 고도의 기습태세를 완료한 상태에 있음.

- ③ 북한은 한반도 적화통일을 실현하기 위해 군사전략 목표를 “한국군 주력의 조기격멸로 미군사력의 증원 이전에 한반도를 석권”하는 데 두고 있음.

이것이 여의치 않으면, 전략적 요충지를 신속히 점령하여 한국군의 주력을 한수이북에서 무력화시킴으로써 유리한 정치협상의 조건을 조성하려고 할 것임.

- ④ 북한은 전략적 기습의 효과를 극대화하기 위해 철저한 비밀주의에 의한 기도비닉과 대남위협과 평화공세를 교대로 사용함으로써, 이측의 대비태세에 혼란을 조성하고 기습효과를 배가시키려 할 것임.

과거 김일성은 민보성 간부회의에서 “지상군은 주력을 격파하면서 속도전을 전개하고, 경보병은 제2전선을 형성, 후방을 교란하며, 해·공군은 8시간내에 주요 항구 폐쇄와 제공목표를 무력화하고, 예비전력은 정규군 총원과 후방방어를 담당하라”고 지시한 바 있음.

이러한 김일성의 지시에 따라, “항상 만반의 준비를 갖추고 있다가 내일이라도 남조선 인민들이 요구할 때는 즉각 응

할 수 있게” 준비태세를 갖추어 왔으며, 오늘날은 압담한 경제사정에도 불구하고 정규군의 화력과 기동력을 계속 증강시킬 뿐 아니라 세계에서 가장 규모가 큰 특수전 부대를 보유하고 있음.

- 한편, 북한의 작전술은 배합·속도전 전략을 실현키 위해 전투력의 집중 및 분산으로 조화를 이루면서 신속한 기동으로 아측에 접근하고, 정규전과 유격전을 배합하여 전술적 영활성을 발휘함으로써 기습효과를 최대한 달성할 것 등을 강조하고 있음.

- 향후 북한이 구사할 것으로 예상되는 작전술 수준의 기습방책은

- 불량한 기상과 야음을 이용하여 아측에게 불리한 시기를 선택하여 선제타격을 실시하고
- 배합전략에 의한 전후방 동시 타격 및 중심 기동전에 의한 기습을 감행하고
- 결정적인 방향에 대량의 전투력 집중, 강력한 화력과 신속한 기동력을 발휘하며
- 핵무기, 화생무기, 장거리미사일 등 다량의 신무기를 적시적으로 사용하고
- 아측의 조기경보체제를 혼란시키기 위해 교묘한 기만방책을 구사하며
- 땅굴 등 예기치 않은 지형을 최대한 이용할 것임.

- 만일, 이와 같은 북한의 기습전략과 작전술이 한반도에서 성공

적으로 구사된다면, 북한군은 주공지역에서 재래식 전투효과의 승수요인을 극대화시키며, 우세한 기계화부대 운용에 있어서 부대기동의 이점을 배가하고, 전방전력에 대한 막대한 병참지원 부담을 감소 시킬 수 있는 전략적 이점을 누릴 것임.

- 반면, 아측은 동원 및 증원계획이 파탄됨으로써 초전방어계획이 무력화되고, 전쟁지도부 및 국민에게 극심한 혼란과 공황을 야기시킴으로써 전쟁계획 자체가 위태로워 질 수 있을 것임.
- 따라서 북한으로서는 현 난국을 타개하고 숙원을 달성함에 있어 기습이 가장 매력적인 대안이 될 수밖에 없음. 반면에 한반도의 평화통일을 달성해야 할 우리의 입장에서는 전쟁재발방지와 군사적 안정을 위해 북한의 기습의도를 포기시키고, 나아가 남북한 군비통제 규약을 통해 북한군의 기습능력을 제거 내지는 제약하는 것이 핵심현안이라고 단언할 수 있을 것임.

#### (1) 남북한 군비통제 이전 북한의 무력사용 가능성

- 남북한간의 관계에는 진전이 없는 반면 미북간의 접촉은 꾸준히 이루어지고 있는 오늘날과 같은 불안한 안보상황이 진전된다면, “김정일을 위시한 북한의 권력층이 그들 정권의 존재이유이자 영원인 ‘적화통일을 총검으로 열기 위해’ 과연 기습남침을 결심할 수 있을 것인가?”라는 질문에 대해 진지하게 그 해답을 찾아 보아야 할 것임.

- 그러나 기습을 감행한다면 어떤 조건에서 어떤 시나리오로 이루어 질 것인가? 라는 질문에 대해 전문가의 진단을 빈번히 무색케 하는 북한의 예측 불가능성을 감안할 때 그들의 의도를 간파한다는 것은 결코 용이하지 않음.
  - 그렇다고 해서, “생존에 급급하고 있는 북한은 통일달성을 무력에 의존하지 않을 것이라는 가정은 북한의 집념과 파행적 행태에 비추어 볼 때 대남적화전략의 가시적인 변화와 파괴적인 군사력의 근본적인 감축이 없는 한 안보차원에서 매우 위험한 속단이 아닐 수 없음.
  - 따라서 현 상태에서 이러한 안보위협을 제거시키기 위해서는 공동안보의 개념에 입각한 남북한 군비통제 규약의 적용밖에는 다른 대안을 찾기 어려울 것임.
- 한국전쟁 이래 끊임없이 지속된 남북간의 경쟁적인 군비증강으로 인해, 오늘날 한반도에서의 군사적 긴장과 무력충돌의 가능성은 믿기 어려울 정도로 높은 상태에 도달해 있기 때문에 더욱 그러함.
- 군비경쟁의 일반적인 개념에 의하면, 어느 일방이 자국의 안보를 강화시키기 위해 군비를 증강할수록 상대방은 반비례적으로 안보불안감을 느껴 대응적인 군비증강 조치를 취하게 되고 이는 또한 상대방의 군비증강을 부추기는 악순환을 초래함에 따라 쌍방은 결국 안보딜레마(security dilemma)에 빠지게 되는 것임.

- 적어도 구조적으로는 남북한간의 불안정한 군사관계도 여기에 속한다고 볼 수 있음. 그러나 군사적 위협이라는 측면에 볼 때 그러한 딜레마의 원인이 북한의 호전성과 군사력 우위에서 연유한다고 보아야 할 것임.

- 북한의 안보딜레마는 한국으로부터의 군사적 위협이 아니라 흡수통일 우려에서 파생된 것으로 보이며, 이러한 흡수통일의 위험성 때문에 안보딜레마의 일반적 돌파구로 알려진 군비통제에도 선뜻 나서지 못하는 것임.

군비통제에 응할 경우, 북한 지도부는 유일한 비교우위인 그들의 군사력이 약화됨으로써 대남적화의 꿈을 포기하지 않으면 안될 것이고 정권유지 및 체제생존에도 급급해야 하는 이중의 부담에 처할 것으로 판단하고 있는 것 같음.

- 이러한 북한판 안보딜레마는 북한이 한국보다 군사력의 양적 우세에도 불구하고 경제력에 있어서 열세한 입장에 처해진 80년대 이후부터 심각한 양상을 띠기 시작하였고, 그들이 핵무기 개발에 박차를 가한 것도 대남열세를 극복하기 위한 안보적인 목적에서 비롯된 것으로 볼 수 있음.

- 최근의 「국방백서」에 의하면, 한미연합군의 재래식 군사력이 90년대 후반부터는 북한의 군사력과 균형을 이룰 것으로 전망하고 있음.

- 북한측도 이러한 전망과 추세를 분명히 인식하고 있을 것이며, 특히 90년대 후반기는 그들에게 있어서 대남군사모협

여부에 대한 선택의 기간임을 자각하고 있을 것임.

- 따라서, 북한 지도부는 체제생존을 위해 다음 두가지 행동 방향중 한가지를 택할 가능성이 높은 것으로 판단됨.
- 그들에게 유리한 정치·군사적 ‘기회의 창’이 완전히 닫히기 전에 미국의 대한반도 전쟁지원 단절 등 단기간에 걸친 여건조성후 기습적인 무력도발을 통해 남한적화를 달성.
- 체제붕괴를 방지하기 위한 고육지책으로 대남적화목표를 변경, 남북대결을 지양하고 점진적인 체제개방과 개혁을 통해 평화공존정책으로 전환.
- 남북평화공존이 북한정권에게 초래할 부작용을 잘 인지하고 있는 김정일 집단이 한반도 적화전략의 실현 가능성이 점차 멀어지고 있다고 믿고 있음은 의심의 여지가 없음.
  - 북한이 최근들어 비록 고립정책에서 다소 변화의 징조를 보이고 있으나, 체제위기의 타개책으로 적화전략을 포기하고 평화공존전략을 선택할 것이라는 조짐은 아직 찾아 볼 수 없음.
  - 오히려 단기적으로 핵문제로 인한 대미협상의 성공은 그들이 원하는 여건이 조성되고 있다는 오판을 심어주게 됨으로써 기습적인 군사도발 가능성이 도외시될 수 없는 상황으로 진전되고 있다고 볼 수 있음.

○ 역사적으로 과거의 전쟁이 어떻게 발발되었고 어떤 경우에 선제공격을 개시했는가를 연구한 학자들은 한 국가가 다음과 같은 조건을 충족하게 될 경우 선제공격을 감행, 전쟁을 일으켰다고 주장하고 있음.

- 조건 1 : 공세전략을 신봉한다.

- 조건 2 : 전격전에 의해 속전속결할 수 있다는 자신감을 가진다.

조건 3 : 시간이 경과함에 따라 군사력 우위가 소멸될 것을 우려한다.

- 조건 4 : 선제 무력사용이 가능한 대내외 여건이 조성되어야 한다

- 조건 5 : 선제 무력사용이 가능한 전투준비태세가 갖춰져야 한다.

○ 북한의 남침 가능성이 우려되는 이유는 현 시점에서 북한이 위와 같은 '선제공격의 다섯가지 조건'을 거의 구비하고 있는 것으로 판단되기 때문이다. 특히 현대전의 특성을 고려할 경우, 네번째 조건은 북한정권이 선제 무력사용을 결심하는 데 결정적인 촉진제의 역할을 할 것으로 보임. 상기 5가지 조건이 북한입장에서 이미 충족되었는지, 아니면 여하히 충족되어 가고 있는지를 살펴 볼 필요가 있음.

① 북한이 추구하는 군사전략이 '공세전략'이라는 것은 명백한 사실임.

- 북한군의 '공세전략' 채택은 김일성이 생전에 제시해 놓은

‘군사전략의 근본원리’에서 ‘결정적인 공세작전 감행’을 특히 강조하고 있고, 현재의 김정일 체제하에서도 그러한 군사전략 개념은 불변하고 있는 것임.

② 북한이 유사시 속전속결에 의한 단기전을 기도하고 있다는 증거는 자명함.

- 6.25남침의 실패요인과 전격적인 중동전 등을 교훈삼아 수립된 북한의 단기 속전속결전략은 미군의 군사적 능력, 한국의 전쟁잠재력, 한미연합방위태세 등을 감안할 때, 그들로서는 선택의 여지가 없는 유일한 전쟁수행전략이 아닐 수 없음.
- 따라서 김정일의 대남군사정책도 김일성의 전철을 밟지 않을 수 없으므로, 전면기습공격을 통한 전쟁주도권 장악, 전후방 동시전장화에 의한 속전속결로 전쟁을 종결한다는 전략구도에는 변함이 없을 것임.
- 남북간에 존재하는 전력격차 역시 북한으로 하여금 속전속결이 가능하리라고 확신을 가지게 할 요소임. 북한은 ‘속도전’을 수행함에 있어서 제2차 세계대전 초기 독일이 전격작전을 감행했던 상황보다 훨씬 더 유리한 여건이 있음. 남북간의 이와 같은 심각한 전력격차는 김정일로 하여금 남북한 평화공존을 거부하고 기습공격에 의한 속전속결로 군사력에 의한 적화통일이 가능하다고 오판할 가능성이 충분히 있는 것임.

③ 북한은 대남 경제력 역세로 현재의 군사력 우위가 곧 소멸할 것이라는 우려를 그들의 의지로 조기해소시키려 할 것임.

- 한국이 건설한 경제성장을 밑받침으로 착실하게 전력증강을 지속한다면 남북간의 전력격차가 조만간 소멸될 것임은 명백함.

따라서 북한은 한반도 공산화 기회를 상실하게 됨으로 김정일은 너무 늦기전에 모험을 감행해야 한다는 강박관념에 사로잡힐 수 있음.

- 북한은 대남 군사력 우위를 유지하는 한 적화통일을 선제공격에 의해 구현하려는 강한 동기를 가지고 있음.

- 남북한 군사력 불균형이 개선되지 않는 한 이러한 북한의 선제공격 가능성은 항상 잠재해 있는 것임.

④ 북한은 제네바 핵협상 타결로 획득 가능한 제반양보를 최대한 이용하여 적화통일에 유리한 여건조성의 호기로 이용할 것임.

최근 핵협상을 둘러싼 북한의 대내외 정세를 감안할 경우, 북한은 그들 입장에서 네번째 조건이 성숙되어 가고 있다고 오판할 소지가 충분히 있음.

- 북한이 단기적으로는 김정일체제 강화, 경제난 해결, 국제적

고립 탈피 등을 위해 핵카드를 이용하여 미국으로부터 정치·경제·군사적 실리를 취하려 하지만, 궁극적으로는 대미 평화협정체결 실현으로 T/S훈련 영구중지, 주한미군철수 등과 함께 북한·미국과의 적대관계를 해소함으로써 한미 연합방위체제를 약화시키려고 획책하고 있다고 보아야 할 것임.

⑤ 북한은 전체 전력의 65% 이상을 평양-원산 이남에 전진 배치된 상태에 있어 부대전환 없이 즉각공격을 감행할 수 있는 능력을 지니고 있음.

- 즉, 지상군은 61개 사단·여단 중 43개를 전방에 집결 보유하고 있어 유사시 현 배치상태에서 즉각공격 및 후속 투입이 가능함으로써, 북한의 선제 무력공격시 아축의 조기경보시간은 12시간 정도로 판단되고 있음.

○ 요컨대, 북한은 대남전략 차원에서는 통일전선 공작 및 한국 사회의 혼란을, 대미전략차원에서 기만적인 협상전술 구사로 실리를 획득함과 동시에, 핵·화생무기 확보에 추가하여 장거리미사일 개발에도 박차를 가함으로써, 빠른 시기에 남한을 무력통일하겠다는 기본목표를 견지하고 있다고 보아야 함.

- 북한은 이러한 기본목표를 달성하기 위해, 군사적으로는 장비현대화 추진, 기습능력 확대, 병력·장비의 전방배치와 주민·군장병의 전의고취 등 전쟁준비 강화의 고삐를 늦추지 않고 있는 것임.

- 북한은 무력통일을 결심할 기회를 포착하거나 그러한 여건이 조성된다면 기습공격으로 신속히 전승을 달성하지 않으면 안 된다는 점을 알고 있을 것임.

미증원군이 도착하거나 아축의 방어준비가 완료되기 이전에 한국군의 주요 전투부대를 격멸하고 최소한 수도권을 장악해야 하기 때문임.

- 이러한 맥락에서, 북한의 전략목표와 가능성있는 기습시나리오의 다음과 같이 제시될 수 있음.

전략목표로는 “미국의 군사개입 기회와 능력을 박탈함으로써 본격적으로 미증원전력이 투입되기 이전에 한반도를 기습공격으로 석권하여 공산화통일을 달성하는 것”에 둠

정치적으로는 모든 외교적 수단을 동원하여 미국과 국교를 수립하고 대미평화협정을 체결함으로써 한미동맹관계를 약화시킨 후, 남북대화를 포함한 위장 평화공세와 외교적 책략으로 도발기도를 은폐함으로써 한미양국의 대북 경계심을 이완시킴.

- 군사적으로는 장기간 반복된 국지도발과 부정기적인 대부대 훈련을 실시하여 만성적인 긴장을 강요하고, 공격준비를 은폐하기 위해 남한측의 국면과 전쟁지도부의 관심을 전환시키기 위하여 전파매체를 이용한 역정보를 제공하는 등 기만과 기도비너스로 전략적 기습의 성공을 보장함.

- 한편, 현재와 같이 북한이 노골적으로 군사적 위협을 외교의 수단으로 사용하고 있는 상황에서는 한미동맹체제도 비례적으로 경계와 대비를 강화할 것이므로 역설적으로 기습의 가능성도 제한적일 수밖에 없음. 따라서 작전적인 기습요소를 희생하고 전략적인 기습의 가능성을 추구할 수 있다는 가능성이 보인다면 북한이 남북한 군비통제에 나서지 않을 이유가 없을 것임.

## (2) 남북한 군비통제하 북한의 무력사용 가능성

- 남북간에 군비통제가 추진되고 있는 상황하에서 ‘북한의 무력사용 가능성’ 문제는 논란의 여지가 없지 않음.
  - 이론적으로는 군사적 감시기술의 획기적인 향상과 사찰검증의 강화로 인해 재래식 전력에 의한 공자의 전면전 기도가 초기에 노출될 것이므로, 점차 기습공격이 불가능해 질 것이라는 것이 군비통제 분야의 일반적인 견해임.
  - 또한 정교한 공중탐지와 고도의 첩보처리기술에 의존하는 새로운 형태의 감시·검증능력이 전쟁기획상의 제반 가정을 재고토록 강요할 것이라는 점도 오늘날 군사전문가들의 보편적인 인식임.
- 더욱이 한반도에서는 한미연합정보체제의 우수한 실시간 정보수집능력으로 인해 북한의 의심스러운 주요 군사활동은 조기에 포착될 것으로 예상할 수 있음.

- 또한 남북한간 군비통제가 추진되고 있는 환경에서는 기존 정보체제에 추가하여 합의된 검증조치에 의한 현장사찰도 위성감시 및 공중정찰에 의해 탐지된 특이칩보를 확인하는 보완적 기능을 수행할 수 있을 것임.
- 나아가 남북한 군비통제합의의 실천단계에서는 대규모의 협조된 공격을 위한 북한의 은밀한 준비는 광범위한 사전징후를 아측에게 제공함이 없이는 지극히 어려울 것으로 볼 수도 있음.
- 소위 ‘현배치에서의 공격’도 최소한 12~24시간의 추가적인 경고시간을 허용할 것이므로 북한의 속전속결전략의 수행은 짐차 위험부담이 커질 것임.
- 혁신적인 투명성 증대조치로 인해 향후의 남북한 군비통제 환경에서는 북측의 공격결심에 따른 준비태세 초기에 아측은 신빙성있는 경고를 접수할 수 있을 것으로 가정하기 때문임.
- 그러나, 이러한 ‘투명성의 증대’로 기습공격을 불가능하게 만들것이라는 가정은 다음의 몇가지 논리에 의해 설득력을 갖지 못한다고 볼 수 있음.

① 아측의 첨단감시기술에 대한 과신문제

오늘날, 감시분야의 발전이 상대방의 군사활동에 대한 투명성을 증대시키는 데 크게 기여하는 것은 사실이나, 그러한

공학기술의 발달은 사실상 전략적 기습을 방지하는 데 별로 기여하지 못한다는 점도 고려해야 함.

- 왜냐하면 장거리미사일과 항공기는 경고없이 고도로 정확한 대규모 공격을 가할 수 있으며, 전투태세가 완비된 기계화 부대를 주둔지에서 전선으로 이동시키는데 요구되는 시간도 과거의 일자나 주 단위가 아니라 시간 단위로 변함으로써 첨단감시기술의 역할이 미치지 못하는 영역이 여전히 존재하기 때문임.

## ② 북측의 기습준비를 위한 기만 가능성 문제

- “전쟁승리의 가장 핵심요소가 기습이라 한다면, 기습성공의 열쇠는 바로 기만이다”라는 관찰은 과거 전쟁역사가 증명하고 있음.
- 일례로 Barton Whaly가 1914년부터 1968년까지 68개의 전략적 기만사례를 분석해 본 결과, 기습의 성공율은 92%, 기만으로 승리한 사례가 87%였음. 동 기간 중에 47건의 작전 및 전술적 기만 사례 중에서는 91%가 기습을 달성하여 승리하였음. 또한 공격의도에 관한 세부적인 군사계획이 사전에 누설된 경우도 10건이 있었으나, 5건은 세심하게 조작된 기만이었으며, 나머지 5건은 순수한 보안위규였음. 처음 5건의 기만계획은 전부 ‘진짜’로 받아들여 졌으며, 5건 중 4건의 ‘진짜’계획은 기만으로 치부되었다고 함.
- 따라서, 한반도에 있어서도, 북측의 기습가능성은 바로 ‘기

만 가능성'과 직결된 문제라고 할 수 있음. 남북간 군비통제조치의 이행과정에서 북한이 기습공격을 결심한다면 사전준비행동으로 기만행동을 취할 것이라는 점은 재언할 필요도 없음.

북한은 기만목적상 아측에게 허위정보를 사실정보인 것처럼 믿도록 만들기 위해, 최초에는 의도적으로 정확하고 검증이 가능한 정보를 제공할 것임.

예로서, 부대이동이나 기동상황의 사전통보, 정보교환조치 등과 관련하여 초기단계에서는 성실한 이행을 의도적으로 아측에게 확신시킴으로써 불신감을 완화시키고, 실제 기습준비과정에 있어서는 허위정보와 사실정보를 교대로 사용하여 아측을 기만할 수 있을 것임.

- 투명성조치는 기습방지에 미미한 기여를 하거나, 오히려 기습을 시도하려는 북측에게 기만도구를 추가시켜 주고 아측에게는 정상적인 위기관리체계를 교란시키는 역기능을 초래할 가능성을 배제할 수 없음.

- 이는 북한의 기습의도가 일정시점에서의 오해나 오산에 의해서 발생하는 것이 아니라, 뿌리깊은 대남적화 집념을 무력사용과 같은 극단적 방법으로 해결하려는 동기에서 발생하는 것이며, 또한 기습공격을 준비하면서도 정상적인 사전통고나 참관단 초청 등으로 아측에게 허위의 안보의식을 심어 줄 수 있기 때문임.

### ③ 이상징후의 모호성에 대한 평가상의 문제

- 불확실한 정보에 대한 해석상의 오류현상은 과도한 반응이 위기를 악화시키거나 상대방에게 도발의 구실을 제공한다고 믿고 적절한 대응에 실패하기 때문에 발생함.
- 공자는 방자의 첩보수집기관에게 불가피하게 탐지될 사실정보에 덧붙여 허위정보를 제공하여 정보판단의 불확실성을 증대시킴으로써 방자의 의사결정을 혼란시키고 대비태세의 속도를 둔화시켜 기습효과를 높일 수가 있는 것임.
- 또한 아측의 검증조치를 포함한 각종 정보획득수단에 의해 수집되는 기습 징후들도 분석단계에서 상당한 모호성(ambiguity)이 예상되는 바, 이때 모호성이란 징후의 진위여부에 대한 정확한 식별여부와 관련된 불투명성을 말함.
- 대부분의 경우, 수집된 징후는 정확한 것과 불필요한 것이 혼재되어 있으므로 진위여부의 식별작업에 신뢰성을 높이기 위해서는 더 많은 징후를 수집하게 되나, 그 경우 경보 발령시간이 더욱 지연될 우려가 있는 것임.
- 수집된 징후에 대한 평가에서는 징후성격의 상반성이 혼재되어 계량적인 분석이 어렵고, 객관적인 분류기준의 부재로 분석자의 경험과 직관에 크게 좌우된다는 것이 문제의 핵심임.
- 더욱이, 북측이 기만책을 사용할 경우 아측은 징후자체의

부정확성에 추가하여 허위정보의 과다로 위기시 북측의 특이한 군사적 행동에 대한 식별상의 모호성이 가중될 것이므로 아측의 신속하고 정확한 판단작업은 상당시간 지연될 것임.

- 따라서 남북간 준비통제조치의 이행과정에서 검증조치 등에 의해 수집되는 정보는 타 수집기관의 정보로 보완되기 이전까지는 일단 의문시해야 할 것임.

#### ④ 이상징후에 대한 아측의 과소 또는 과잉반응 문제

- 아측이 준비통제조치의 이행과정에서 북측의 위반사항을 발견할 경우 그러한 위반사항에 대해 과소평가를 하거나 또는 과잉평가를 하지 않도록 유의할 필요가 있음.
- 일단은 안보모험의 최소화라는 원칙에서 과소반응보다는 과잉반응이 바람직하지만, 최악의 경우 상습적인 과잉반응은 “cry wolf” 상태에 빠질 우려가 있음.
- 일반적으로 상대방의 은밀한 군사훈련에 대해 그 성격이 공격적인 것인지 아닌지를 구별하는 것은 대단히 어려움. 북한은 기습준비와 같은 비교적 짧은 기간의 위기상황하에서 어떠한 통제조치도 자의적으로 위반할 수 있는 바, 이는 치밀하게 계획된 군사적 기만으로 아측의 감시검증 능력이나 조기경보체제를 상당 시간 무력화 시킬 수 있을 것으로 판단되기 때문임.

- 요약하면, 군비통제의 환경여부에 관계없이 북한의 적화야욕이 존재하는 한 기습의 가능성은 항상 존재하며, 기습의 속성상 기습의 가능성이 낮다고 판단할 시 기습의 효과가 더욱 커지는 이율배반성이 있음.
- 이는 남북한간 군비통제의 환경이 도래하더라도 기습방지를 위한 세밀한 설계와 철저하고 완벽한 감시검증체제의 채택이 필수적이라는 것과, 북한의 기습능력이 실질적으로 소멸될 때까지는 기습에 대한 대비와 경각심을 늦출 수 없음을 의미함.

< 남만권·문광건, 앞의 논문 >

#### 라. 우발적 무력충돌 방지문제

- 사실, 이 문제는 기존의 정전협정상에도 이미 포괄되어 있는 사안임.
- 따라서, 다른 어떤 문제보다도 이 사안을 주제로 북한과 협상을 진전시킬 경우, 유의해야 할 사항은 정전협정체제에 대한 우리측의 기본입장부터 확실히 해두어야 한다는 것임.
- 제도적 측면에서 견고한 정전체제의 기능을 부속합의서라는 취약한 제도적 장치를 통해 잠식해 들어가기 시작한다면, 이는 우리 스스로가 북한측의 기본적인 대남정책 노선-정전체제의 와해를 통한 한국입장의 부차화-을 실현시켜 주는 결과가 될 것임.

- 동 사안을 처리함에 있어서 결과적인 내용은 우발적 무력충돌을 방지하는 협의기구의 설치문제가 될 것이며, 또는 최소한 상호 긴급연락과 긴급상황처리에 대한 협조문제가 될 것임.
- 따라서 정전위를 놓아 두고 새로운 별도의 우발적 무력충돌 방지를 위한 협의채널을 구성했을 경우, 결과적인 양상은 정전체제의 와해일 것임.
- 동 사안에 대해 위기관리센타라든지 유사한 기구나 협의채널에 관한 구상들이 있을 수 있으며, 실제 있어온 것도 사실이지만, 이와 같은 남북한관계 전반의 재조정이라는 문제와 직결된 측면이 다시한번 강조되어야 한다고 생각하며, 어떤식으로든지 이 부분에 대한 정책적 결정이 동 사안에 대한 구상에 선행되어야 한다고 생각함.
- 사실은, 남북공동위원회의 운영이라는 문제에 대해서도 근본적인 재검토가 필요하다는 것이 필자의 단견임.
  - 즉, 기본합의서가 과연 남북한 관계의 정상화를 위해 보장해 주는 것이 무엇인가하는 문제를 다시한번 생각해 보아야 한다는 것임.
  - 기본합의서 내용중 군사적 부분에 대한 합의사항의 이행이라는 과정이 정전체제가 보장해 왔던 제도적 구조에 어떤 영향을 미칠 것이며, 과연 우리가 그러한 측면을 고려하면

서 합의서의 이행문제를 생각하고 있는가 다시한번 생각해  
봐야 한다고 봄.

- 어설픈 합의서를 재삼 재사 만들고 또 만들고 할 것이 아니라, 어려울지라도 원칙적으로 정전체제를 유지하면서 이체제의 당사자로서 우리가 나서는 과정을 밟는 것이 정도일 것이며, 북한이 이를 수용치 않을 경우, 이는 궁극적으로 남북한 관계의 현실을 정확하게 반영하는 것일 뿐, 어떤 정책의 실패나 잘못의 차원에서 평가될 사안은 아닌 것임.
- 북한이 제2, 제3의 합의서에 합의해 준다고 하더라도 우리를 한반도 문제에 대한 정당하고 대등한 당사자로 인정치 않는 한 남북한 관계의 정상화를 위해서는 잘못된 노선을 택하는 일이 될 것이라는 것임.

< 이규열, 앞의 논문 >

## 6. 남북 불가침분야 부속합의서 부기조항 관련문제

### 가. 기본방침

#### 《 문제점 》

- 남북 쌍방은 불가침분야 부속합의서 제3조에서 아래와 같은 문제들을 군사공동위원회에서 계속 협의하기로 하였음.

- 북측 제기 문제 : 「군사분계선 일대에 무력을 증강하지 않는 문제」, 「상대방에 대한 정찰활동을 하지 않는 문제」, 「상대방의 영해·영공을 봉쇄하지 않는 문제」

- 남측 제기 문제 : 「서울지역과 평양지역의 안전보장 문제」

#### 《 기본대응원칙 》

- 북측이 제기한 「군사분계선 일대에 무력을 증강하지 않는 문제」, 「상대방에 대한 정찰활동을 하지 않는 문제」, 「상대방의 영해·영공을 봉쇄하지 않는 문제」 등 3개항은 우리 국군의 전방군사활동의 견제 및 한·미연합방위체제의 와해를 목적으로 제기한 것임.
- 불가침분야 합의사항의 구체적인 이행은 한반도의 군사적 현실을 바탕으로 상호 공평성과 시행의 용이도에 따라 순차적으

로 이행되어야 하며 실천사항을 확인할 수 있는 검증체제가 수반되어야 함.

- 따라서 불가침분야의 합의사항은 우리측의 군비통제의 기본원칙인 「선군사적 신뢰구축, 후군축」의 구도에 맞게 추진하며, 부속합의서 부기사항에 대한 논의도 이러한 원칙에 입각하여 우리측이 제기한 「서울지역과 평양지역의 안전보장문제」와 단계적인 군비축소 차원에서 대응함.

#### 나. 북한측 입장 및 예상태도

- 북한은 제8차 남북고위급회담('92. 9.15~18) 이후 남북고위급회담의 틀을 무력화하려는 의사를 보이면서 남북고위급회담의 재개에 호응하지 않고 있음.
- 또한 분야별 부속합의서와 공동위원회가 발족되었음에도 불구하고 남북간 합의사항에 대한 실천의지를 보이지 않고 있음.
- 북한은 분야별 공동위원회를 가동할 경우라도 우리의 민주주의 기본질서 교란, 반공체제 와해, 주한미군철수 촉진 등 대남혁명노선의 연장선상에서 부속합의서의 이행을 추진하면서,
  - 「일괄합의, 동시실천」 원칙을 주장하고, 동시에 북측이 필요로 하는 사업은 선별적으로 이행하여 실리를 추구하는 양면전략을 구사할 것으로 예상됨.

- 특히 군사공동위원회를 통해서도 다음과 같은 목표를 추구할 것으로 전망됨.

- 「자주」의 원칙을 강조하면서 주한미군 철수, 한·미합동군사훈련의 영구중지, 한반도 비핵지대화 등을 요구, 한국사회내 반미사상 고취 및 한·미안보협력체제의 와해 기도

대폭적이고 급격한 군축방안을 주장함으로써 평화·군축에 대한 환상을 조장하고 국방비 삭감 및 군축여론을 조성

신뢰조성 방안과 군축방안의 병행토의를 주장함으로써 북한군의 대외노출을 방지하고 불가침분야 합의사항의 구체적 이행 지연을 기도

- 제8차 남북고위급회담에서 북측은 분과위원회의 유명무실화 의도를 명백히 하였던 바, 향후 회담이 재개될 경우 공동위원회 중심의 회의운영을 추진할 것으로 보임.

- 특히 불가침분야 부속합의서 이행과 관련, 군사공동위원회에 위임된 사항들을 우선적으로 협의·해결할 것을 주장함으로써 부속합의서의 이행을 지연·기피하려 할 것임.

아울러 제8차 남북고위급회담에서 제시한 「연차별·분기별 실천계획」에 의거하여 주한미군 철수, 쌍방 군대 10만이하로 감축, 한·미합동군사훈련 영구중지 등을 긴급의제로 제시함으로써 회담운영에 장애를 조성할 것임.

#### 다. 사안별 협상방향

##### (1) 상대방에 대한 정찰활동 금지

- 북측이 상호 정찰활동 금지를 주장하는 것은 미국의 조기경보기, 인공위성 감시망 등 한·미 양국의 대북한 정찰능력이 우세하다고 판단하는데 기인하는 것임.
  - 그러나 북한의 대남공산화전략이 변하지 않고 남북한이 군사적으로 대치하고 있는 한 통상적인 군사활동인 정찰활동을 금지시키는 것은 사실상 불가능함.
    - 특히 우리측의 대북정찰활동은 북한의 군사활동에 대한 사전감시를 통하여 북한의 기습공격 의도를 억제하는 데 있음.
  - 따라서 우리측으로서는 북측에게 군사적 정찰활동이 통상적인 군사적 활동의 일환이며 대북공격을 위한 목적에 있지 않음을 확인시킬 수 있는 제도적 장치를 강구하는 것이 바람직함.
    - 이를 위해 우선 민간차원에서 민간항공기의 이월권을 허용하는 등 남북한 영공을 단계적으로 개방하는 문제를 신중히 고려할 필요가 있음.
- < 박영호(민족통일연구원), “군사분계선 일대무력증강금지 등 군사공동위 위입사항에 대한 대처방안” 남북회담사무국 위촉과제('95) >

○ 신뢰구축과 군축을 확인하는 검증수단으로서 정찰활동은 필수적임.

· 1974년 「헬싱키 최종협정」을 통해 유럽지역의 정치·군사적 안정성 유지를 위한 신뢰구축조치(CBMS)가 합의된 이후 이를 실천하기 위한 후속회담이 1977년 10월부터 1978년 3월까지 벨그라드에서 개최되었으며, 1980년 11월부터 1983년 9월까지 마드리드에서 개최된 2차회담에서는 기존 헬싱키 CBMS를 보완한 주요 조치들이 제안되었음.

· 동 조치들 가운데는 군사훈련에 대한 상호 통보와 이를 감시하기 위한 관찰단의 정찰활동을 허용하는 방안이 포함되어 있음.

· 이어 스톡홀름에서 속개된 유럽군축회의(CDE)에서는 전 유럽지역에서 적용 가능한 신뢰구축방안을 NATO측과 중립국으로 구성된 NNA국가들, 그리고 소련이 각각 제안하였으며, 이 제안을 토대로 1986년 9월 22일 스톡홀름협약이 체결되었음.

· 동 협약에 포함된 신뢰구축조치에는 군사활동의 사전통보, 참관, 연간 군사활동계획자료 교환 및 운용적 제한사항 등의 조치들과 아울러 이에 관한 검증조치로서 국가감시수단(NTM) 활용의 인정과 지상 및 공중사찰(정찰)의 허용에 대한 상세한 사항이 포함되어 있음.

○ 이와 같은 신뢰구축조치 실천의 경험을 통해 1989년 비엔나 검

토회의에서는 CSCE내의 전유럽 35개국이 참여하는 CSBM과 NATO와 WTO 23개국이 참여하는 CFE를 분리하여 개최기로 합의함으로써 유럽지역내에서 실질적인 재래식무기의 감축이 가능한 여건을 조성하게 되었음.

- 1992년 3월 4일 체결된 비엔나 협약에서도 각종 군사활동의 통보 및 통제, 사전 정보교환 등의 보다 구체적인 조치들과 함께 이의 이행을 감시 검증할 수 있는 군사활동의 참관과 아울러 지상 및 공중에서의 정찰활동을 허용하도록 합의하고 있음.
- 이같은 사례는 중동에서도 찾아 볼 수 있음.
  - 1973년 이집트-이스라엘간 10월전쟁의 종전과정에서 동년 11월 11일 이-이간 체결된 6개항의 군사력 이격협정을 바탕으로 1974년 1월 18일 체결된 「시나이-I 협정」에서는 우발 및 기습전쟁의 방지를 위해 미국의 정찰기에 의한 공중 감시를 받도록 의무화하였고, 1975년 9월 4일에 체결된 「시나이-II 협정」에서도 미국에게 위탁된 3개의 핵심적인 검증 임무로 시나이 완충지대의 미틀라/기디통로의 감시, 이집트 및 이스라엘의 감시소 운영의 감독, 협정에 명시된 공중정찰임무 등을 수행하고 이에 추가하여 위성체계를 포함한 국가기술수단(NTM)을 사용할 수 있도록 허용하고 있음.
  - 이같은 협정의 성실한 이행 준수, 그리고 효과적인 공중정찰을 통한 감시·검증활동은 결국 양국의 신뢰구축과 군사적 안정성의 확보에 결정적 기여를 하였고, 그 결과 1979년 3

월 26일 이집트와 이스라엘은 역사적인 평화협정을 체결하게 되었음.

< 문성묵(군비통제관실), “정찰활동 금지문제에 대한 협상방향”, 남북회담사무국 위촉과제('95) >

- 군비증강이 문제가 되는 국가관계, 즉 신뢰가 구축되지 않은 국가관계에서도 군비 통제협정은 이루어 질 수 있으며 이 경우 검증을 위해 필요한 방법이 상대방에게 정찰을 한정적으로 허락하는 방법임. 즉 상대방이 가지고 있는 가능한 방법으로 정찰을 통해서 약속 이행 여부를 알아보라는 것임.
- 국제정치학의 용어가 되어버린 NTM(National Technical Means : 국가의 기술적 수단)은 바로 내 자신의 능력껏 나를 정찰해 보라는 의미인 것임. 미소 양국은 냉전 당시 상호간 맺은 약속들이 상대방에 의해 제대로 지켜지는가를 알아보는 수단으로 각각 자신의 NTM을 사용했던 것임. 이러한 NTM의 사용을 더욱 효율적으로 하기 위해 즉 상호정찰을 허용함으로써 군비감축 등의 조치에 대처했던 것임. 아이젠하워 대통령이 제의한 ‘영공개방’(Open Skies Proposal)도 상호간에 정찰을 더욱 효과적으로 허용함으로써 군비통제를 위한 신뢰의 정도를 높이려는 방안이었음.
- 정찰은 군사학적으로 “적의 병력이나 지형에 관한 정보의 수집”이라고 정의되는 것이며 때로는 전투의 한 형태로 간주될 수도 있음.

- 이러한 측면에서 볼 때 상대방에 대한 정찰의 허용 그 자체가 갈등중인 국가간 신뢰구축의 필수적인 일환이 되는 것임. 북한이 한국에게 “정찰의 중지”라는 제안을 한 것은 문자 그대로 거부하기 곤란한 일이었을 것임. 서로 정탐 행위를 하는 것 자체가 상대방을 자극하는, 즉 긴장을 고조시키는 수준에 도달하지 못한 남북한 관계에서 불가침을 위해 서로가 서로를 모르게 하는 방법이 오히려 효과적인 것일 수도 있음.
- 그러나 보다 현실적으로 말한다면 서로의 의도를 정확히 알고 상대방의 군사력에 관한 정확한 정보가 있을 경우 오히려 국제분쟁과 전쟁이 방지될 수 있는 것임.
- 이런 의미에서 북한의 주장을 액면 그대로 받아들인 데 대해 필자는 개인적으로 의문을 제시하고자 함. 북한에 대해 정찰을 하지 못하는 상황에서 북한의 언약을 무슨 수로 믿고 증명할 수 있고 안심할 수 있는가의 문제에 대해 의혹이 가기 때문임.
- 물론 정찰활동의 금지가 완전히 상호적인 것일 때 문제는 달라 질 수 있음. 북한도 남한에 대한 정보수집을 전혀 하지 않는다면 상호간에 피차 손해볼 것이 없기 때문임.
- 그러나 이러한 경우라 할지라도 서로 잠정적인 정보의 교류(스파이 활동에 의한 것일지라도)가 있는 경우가 정보교류가 완전히 차단된 경우보다 분쟁의 가능성이 적다는 것이 이제까지의 연구결과인 것임. 정찰은 군사적인 신뢰구축을 위해

증지되기 보다는 오히려 장려되어야 할 필요한 조치라고 보아야 함.

< 이준근(세종연구소), “정찰활동 금지문제 관련 우리측 대응논리”, 남북회담사무국 위촉과제('95) >

## (2) 상대방에 대한 영해·영공 봉쇄 금지

○ 북측은 한·미 양국이 자국의 영공·영해를 봉쇄할 경우 정치·외교·경제 등의 분야에서 초래될 수 있는 제반 어려움을 우려하여 상대방에 대한 영해·영공 봉쇄금지를 요구하고 있는 것으로 보임.

... 북한 핵문제의 해결과정에서 북한의 영해에 대한 봉쇄조치를 고려한 것은 이러한 북한의 입장을 활용하기 위한 것임.

○ 그러나 쌍방간의 협정, 국제조약 및 협정 등 통상적인 규범을 위반하여 적대적인 행위를 하거나 국제평화를 손상시키는 행위를 하는 국가에 대한 영공·영해의 봉쇄는 국제법적으로 인정된 조치이므로, 우리측은 국제법을 근거로 별도의 남북간 합의의 필요성을 일축함.

## (3) 군사분계선 일대 무력증강 금지 및 서울지역과 평양지역의 안전보장

○ 북측이 군사분계선 일대에서의 무력증강을 금지시키고자 하는 것은 기존의 전진배치와 기습공격전략을 기반으로 하는 대남

전력 및 군사태세의 우위를 그대로 유지하고, 북한에 유리한 자연적 지리조건을 활용하여 군사협상에서 남한에 대한 공세적 입장을 유지하는데 목적이 있는 것임.

- 북한은 비무장지대 50km 이내에 65~70%의 전력을 집중 배치하고 있으며, 남한의 경우도 전력의 2/3 정도를 비무장지대를 따라 전진배치하고 있음.
- 그러나 평양이 휴전선으로부터 150km 떨어진 반면, 서울은 50km(DMZ로부터 40km) 정도밖에 떨어지지 않음으로써 군사·안보상의 위협을 느끼고 있음.
- 이와 같은 남북한의 전진배치 전력구조에 따라 군사분계선 일대는 단위지역당 군사력의 집중도가 매우 높은 바, 우발적인 충돌이나 소규모 충돌이 대규모 전쟁으로 확대될 가능성이 큼.
- 군사분계선 일대에 무력을 증강하지 않는 문제는 남북한 군사력의 재배치문제와 관련되어 있는 바, 우리측으로서는 남북한 간의 단계적인 군축실현과 연계하여 추진해야 할 사안임.
  - 다만, 본격적인 군비축소가 시작되기 전이라도 군사분계선 일대에 전진배치된 군사력의 후방 이동의 시작이 요청됨.
- 그러나 전진배치 전력의 후방 이동과 배치제한지역의 설정 문제는 전략상의 문제와 비용문제 등 여러가지의 고려사항들이 있는 바, 기존의 방위전략의 전면적인 수정을 요구하는 것으로

로서 군축보다 어려울 수가 있음.

- 서울과 평양의 군사분계선으로부터의 거리가 다름으로써 남북한이 비대칭적으로 배치제한지역을 설정해야 하나 북측의 수용가능성이 낮으며,
  - 부대재배치에 따른 토지수용비용 등 막대한 비용이 소요되고,
  - 임의의 배치제한지역을 설정하여 부대를 재배치할 경우 또 다른 방어선을 형성해야 하는 난점이 있음.
- 따라서 군사분계선 일대에 무력을 증강하지 않는 문제는 상호 배치제한지역의 설정문제와 연계하여 협상을 추진하되, 군사분계선으로부터 서울과 평양의 거리가 1:3인 점을 감안하여 배치제한지역의 거리도 군사분계선을 기준으로 1:3의 비율이 되도록 함.
- 병력의 이동시간을 기준으로 배치제한지역을 설정할 수도 있는 바, 북한병력의 휴전선까지의 진격시간을 24시간으로 상정할 경우, 군사분계선 북쪽 30km, 남쪽 20km 지역을 배치제한지역으로 설정할 수도 있을 것임(단, 북한병력의 이동시간에 대한 정확한 산정이 전제되어야 함).
- 배치제한지역의 설정은 군축과 직접 연계되어 있는 바, 남북한이 배치제한지역에 합의할 경우, 후방배치 예정인 병력의 우선적인 감축방안이 논의될 수 있을 것임.

- 이는 배치제한지역과 군축을 동시에 진행시킴으로써 점차적으로 배치제한지역을 확대하고 군사분계선 일대에 전진배치된 군사력을 감축할 수 있는 구도를 발전시키는 방안이 될 수 있을 것임.
- 한편, 군사분계선 일대에 무력을 증강하지 않는 문제는 비무장지대의 비무장화 및 평화적 이용문제와 관련되어 있는 바, 비무장지대의 우선적인 비무장화를 강구하는 차원에서 고려되어야 할 것임.
  - 현재 남북한은 비무장지대내에 감시소(GP)와 관측소(OP), 방송시설, 철책선, 막사, 기타 시설들을 설치해 놓고 있는 바,
  - 특히 북한은 각종 진지 66개소(박격포 진지 28개소, 대공포 진지 25개소, 야포진지 4개소, 대전차포진지 9개소)를 비롯하여 3개의 갱도, 29.4km의 지뢰지대, 283개소의 GP 및 OP, 100개소의 방송시설을 설치·운영하고 있음.
- 비무장지대의 비무장화를 위해서는 우선 비무장지대내의 병력 배치, 군사시설, 지형조건, 순찰활동 등에 대한 현황자료를 교환하고, 남북한이 공동조사반을 구성하여 관련자료에 의한 모든 군사시설을 점검하고 철수방안을 협의해야 할 것임.
- 그러나 비무장지대의 비무장화에 대한 논의는 군사전략적인 차원에서 지뢰, 탱크저지물, 철조망 및 방어벽 등 북한의 기습공격을 제어할 수 있는 시설의 처리와 관련되어 있기 때문에 배치제한지역의 설정과 연관되어 추진되어야 함.

○ 요컨대 군사분계선 일대에 군사력을 증강하지 않는 문제는 북한이

- ① 자신의 우월한 전진배치 군사력 및 기습공격전략 유지
- ② 우리측의 대북억지를 위한 군사력 증강 억제
- ③ 한·미연합군사태세의 견제
- ④ 정치적 차원의 위장평화조성 홍보전략 등을 목적으로 북한이 제기하고 있는 문제인 바,

- 우리측은 기본적으로 북한의 대남적화전략의 견제 차원에서 동문제에 접근해야 할 것이며,

- 군사력 증강 금지문제를 남북한 군사적 신뢰구축 및 군축 문제의 협상차원에서 기타 사안들과 연계하여 협상하며,

- 특히 서울 및 수도권의 안전문제 확보를 위한 배치제한지역의 설정과 비무장지대의 비무장화와의 관련 속에서 대응하는 방법이 바람직함.

< 박영호, 앞의 논문 >

○ 남북기본합의서 제12조는 남북군사공동위원회에서 “대규모 부대 이동과 군사연습의 통보 및 통제문제, 비무장지대의 평화적 이용문제, 군인사교류 및 정보교환문제, 대량 살상무기와 공격능력의 제거를 비롯한 단계적 군축실현문제, 검증문제 등 군사적 신뢰조성과 군축을 실현하기 위한 문제를 협의·추진한다.”라고 되어 있음.

- 1992년 9월 17일 발효한 남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서의 제2장 남북불가침의 이행과 준수를 위한 부속합의서 중 제1장(무력불사용) 부기사항에는 “남과 북은 북측이 제기한 군사분계선 일대에 무력을 증강하지 않는 문제, 상대방에 대한 정찰활동을 하지 않는 문제, 상대방의 영해·영공을 봉쇄하지 않는 문제와 남측이 제기한 서울지역과 평양지역의 안전보장문제를 남북군사공동위원회에서 계속 협의한다.”고 되어 있음. 따라서 양측 수도권 지역의 안전문제는 회담의 의제가 될 가능성이 높음.
  - 그럼에도 불구하고 서울과 평양이 갖는 지리적 요건으로 인하여 군사력의 전진배치를 통해 군사적 우세를 점하고 있는 북한이 자신의 군사력을 후방으로 재배치할 것을 기대하는 어려움.
  - 또한 후방재배치를 실행에 옮기기 위해서는 북한측보다 우리 측에 더 많은 어려움이 있다는 것이 군사문제 전문가들의 공통적인 견해임.
  - 결론적으로 우리의 대북협상 목표는 전진배치 공세전력의 후방재배치가 아닌 상호감축으로 바꾸어야 함.
- < 김덕중(세종연구소), “전진배치 공세전력 후방재배치 협상방향”, 남북회담사무국 위촉과제(’95) >

#### (4) 해상 경계선 문제

##### 《 문제 점 》

- 불가침분야 부속합의서 제10조에서 남북은 「해상 불가침경계선은 앞으로 계속 협의」하기로 하고 「해상 불가침구역은 해상 불가침경계선이 확정될 때까지 쌍방이 관할하여 온 구역」으로하기로 하였음.
- 북측은 부속합의서 협상시 해상경계선은 동해에서는 군사분계선을 연장한 선과 서해에서는 정전협정 해당조항에 따라 쌍방이 관할해온 계선과 구역으로 할 것을 제시하면서 「서해 경계선은 경기·황해도 계선으로 하자」고 주장하였음.
- 북측은 군사공동위에서도 위와 같은 주장을 되풀이할 것으로 예상됨.

##### 《 대 처 방 안 》

- 우리측은 북측의 주장이 정전협정(제13항 및 제15항) 위반이며 지난 40년간 별문제 없이 해상경계선이 유지되어 왔음을 지적하고, 기본합의서 제11조에 의거 해상경계선은 정전협정 이후 쌍방이 관할해 온 구역으로 해야 한다는 기본입장을 고수함.

#### (5) 기 타 문 제

- 기타, 「무력사용행위 금지」, 「무력침략행위 금지」, 「우발적 무

력충돌 방지», 「불가침경계선과 관할지역», 「분쟁의 평화적 해결」 등 5개 과제는 단계적 군축실현과정에서 비로소 협의·해결될 수 있는 사업으로서 군사공동위에서 합의·구성되어야 할 실무협의회를 통하여 협의한 후 구체적인 세부합의서를 작성, 실천대책을 마련해야 할 것임.

#### 라. 고려사항

- 우리측은 「선군사적 신뢰구축, 후군축」의 원칙하에서 군사적 신뢰의 구축과 병행하여 군축문제를 논의할 수 있다는 신축적인 입장을 보이되, 군축문제를 논의하는데 있어서는 과다보유 우선감축 후상호 동수보유원칙하에서 균형감축을 추진한다는 기본입장을 견지해야 함.
  - 군사적 신뢰구축을 촉진하기 위해서 우리측은 국방력에 손상이 가지 않는 범위내에서 남북관계 개선 정도에 상응하는 군사적 긴장완화 조치를 일방적으로 취할 수도 있을 것임.
- 검증은 군비통제 협상초기부터 논의되어야 한다는 사실에 입각하여 모든 군비통제 관련 논의에서는 검증가능성이 고려되어야 하며 북측에게도 이점을 인식시켜야 할 것임.
  - 남북한은 「비핵화공동선언」 채택시 핵통제공동위원회에서 사찰규정을 협의하기로 하였으나, 쌍방은 사찰규정에 대한 합의조차 이루지 못하였으며,

- 북한의 핵문제 대두 이후 「비핵화공동선언」의 이행은 중·장기적인 과제로 미루어짐.
- 그러나 군사공동위원회가 가동되어 협상이 진행될 경우, 검증 논의는 검증에 대한 남북간의 입장차이가 큰 현시점에서 논쟁만을 야기하고 군비통제협상에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 큼.
- 따라서 우리측은 검증의 필요성을 역설하되 검증이 대북한 첩보수집을 위한 것으로 오인되어 북측을 자극하지 않도록 하는 것이 바람직함.
- 우리측은 군사공동위원회가 가동될 경우, 검증에 대하여 초기에는 아래와 같은 협상전략을 구사함.
  - 검증의 필요성을 역설하되 검증문제를 지나치게 부각시키지 않으며,
  - 북측에게 검증이 군비통제조약과 관련없는 대북한 정보수집 또는 간첩행위의 한 방법이라는 인식을 주지 않도록 하고,
  - 침투성이 크고 북측의 반발이 심한 검증방법에 대한 논의는 자제함.

< 박영호, 앞의 논문 >

## < 발췌 논문 >

### 남북회담사무국 위촉과제

- 김덕중(세종연구소), “전진배치 공세전력 후방재배치 협상방향”, 남북회담사무국 위촉과제('95)
- 박영호(민족통일연구원), “군사분계선 일대 무력증강금지 등 군사공동위 위입사항에 대한 대처방향”, 남북회담사무국 위촉과제('95)
- 박주현(국방연구원), “남북간 군사적 신뢰구축과 군축병행추진 가능성 검토”, 남북회담사무국 위촉과제('95)
- 문성묵(군비통제관실), “정찰활동 금지문제에 대한 협상방향”, 남북회담사무국 위촉과제('95)
- 윤진표(성신여대), “군사분계선 관리 및 대응방향”, 남북회담사무국 위촉과제('95)
- 이규열(국방연구원), “남북간 군사적 신뢰조성 실현을 위한 협상방향”, 남북회담사무국 위촉과제('95)

- 이춘근(세종연구소), “정찰활동 금지문제 관련 우리측 대응논리”, 남북회담사무국 위촉과제('95)

## 외 부 논 문

- 남만권(국방연구원), “한반도 군비통제 무엇이 문제인가?” 국방강론('94.10) 3집 6권  
“남북불가침합의의 실천보장을 위한 감시 및 검증정책 추진방향” 국방강론('94.10) 3집 6권
- 남만권·김명진(국방연구원), “남북한 정보교환 조치의 협의·실천방향”, 국방강론('94.10) 3집 6권
- 남만권·문광건(국방연구원), “남북불가침 합의의 문제점과 북한의 기습 가능성”, 국방논집('95 여름) 30호
- 문광건(국방연구원), “남북한 신뢰구축의 문제점과 발전방향”, 국방강론('94.10) 3집 6권
- 전성훈(민족통일연구원), “한반도 군비통제방안연구”, 연구보고서 93-16('93.12)

### 남북한 군사적 신뢰구축

---

인쇄일	1995년 12월 28일
발행일	1995년 12월 28일
발행처	통일원 남북회담사무국 운영1부 군사회담과 전화 733-2292
인쇄처	(주) 삼신인쇄

---

비매품