

포스트 코로나 시대 한반도 군축과 동아시아 평화질서 전망

김 학 재 (서울대학교 통일평화연구원)

1. 코로나와 인공지능의 시대, 군축의 필요성

코로나 감염병이 전 지구를 휩쓴 지난 1년간, 세계적으로 다양한 '위험'들이 증가했다. 세계경제포럼(WEF)의 세계위험 보고서(The Global Risks Report)에 따르면, 2021년 현재 감염병으로 인한 건강과 생명에 대한 위험은 물론이고, 경제적 충격으로 수많은 사람이 생존의 위협을 받게 되었고, 거시적인 자산 거품과 부채 증가가 추가적인 위험 요인이 되고 있다. 이러한 위험은 국가 간 갈등이나 지정학적 긴장에도 부정적 영향을 주어 군사갈등의 위험도 동시에 증가하고 있다. 기후변화에 대한 국제공조의 실패가 가져올 위험도 높아지고 있다.

전 세계가 하나로 연결되고 사람의 생명과 건강, 경제생활이 지정학과 사회갈등뿐만 아니라 기후위기와도 상호작용하기 때문에 불확실성이 더욱 커지고 있다는 진단이 많다. 기술변화로 인한 급격한 사회 변화나 미중 갈등 심화에 대한 우려들도 불확실성을 높이는 요인들로 지목된다. 특히 한반도와 동아시아에서는 코로나 감염병이라는 새로운 위험에 더해 초강대국 간 기술·금융·경제적 경쟁에 이어 '군비경쟁'의 유령이 되살아나고 있다. 역설적인 것은 최근의 경쟁이 한편으론 가장 오래된 형태의 국가 간 군비경쟁의 형태로, 다른 한편으론 더 나은 지적 활동을 위해 만든 AI와 인간의 고통과 노력을 덜기 위해 만든 기계를 둘러싼 경쟁으로 나타나고 있다는 점이다. 새로운 변화가 만들어내는 불확실성이 고전적 위험과 뒤섞여 연결되는 것이다.

불확실성에 대응하기 위해서는 순발력이 필요하다. 기술과 금융, 영화산업이나 새로운 인권 규범과 같이 그 변화의 속도가 빨라 정확히 예측할 수 없는 분야가 특히 그렇다. 하지만 이미 충분히 파악된 위험에 대응하기 위해서는 분명한 통제력이 필요하다(Katzenstein and Seybert, 2018). 전쟁이나 군사갈등 같은 오래된 위험들은 이를 예방하고, 억제하기 위해 통제되어야 하며, 그런 경험들이 축적되어 있다. 최근 한반도 주변에서 새로운 기술에 대한 경쟁과 과거의 군비경쟁이 뒤섞이는 것은 냉전이라는 과거의 갈등과 위험이 남긴 유산을 해결하지 못한 채 새로운 기술변화를 경험하고 있는 현실의 복잡성을 보여주는 한 단면이다. 이러한 맥락에서 이 글은 한반도를 둘러싼 군축에 대한 논의를 재조명하고 동아시아 평화질서 모색을 위한 담론의 도출을 시도한다.

2. 군축의 역사와 흐름으로 본 군축담론의 전성기, 1990년대

군축에 관한 개념 정립과 실천 노력은 1899년과 1907년 헤이그에서 개최된 제1, 2차 만국평화회의를 계기로 본격화되었다. 제1, 2차 세계대전의 참화를 겪으면서 군축에 대한 더 광범위한 사회적 요구가 분출되었다. 전간기에 군축에 관한 담론 형성과정에서 주도적인 역할을 한 이가 국제연맹의 군축과장을 역임했던 살바도르 드 마다리아지(Salvador de Madariage)였다. 그는 군축에 대한 저술을 통해 군축의 필요성을 역설하는 동시에 1932년-1934년 제네바에서 열린 세계군축회의에서 주도적인 역할을 했다. 제2차 세계대전 이후 군축 논의의 필요성을 지속적으로 제기하며 세계의 군축을 위한 프로그램을 체계화한 필립 노엘 베이커(Philip John Noel-Baker)는 1959년 노벨 평화상을 수상하기도 했다. 그해 유엔 총회는 처음으로 '전면적이고 완전한 군축'을 위한 결의안을 통과시켰다(프리트만, 2020).

군축의 역사에서 미소 냉전기는 두 초강대국이 핵 경쟁으로 치달은 매우 엄중한 시기였다. 냉전 당시의 군축은 단지 군비지출 축소와 국가 간 신뢰 회복을 위한 노력의 문제가 아니라 인류의 절멸을 막기 위한 전 지구적 생존의 문제였다. 아래 <표 1>에 정리한 바와 같이 20세기 후반의 군축 논의는 주로 핵과 관련된 논의로, 1960년대에 시작되어 1970년대 데탕트 시기에 중요한 합의들이 형성되고, 탈냉전 이후인 1990년대 더 많은 분야에서 폭넓은 합의가 세계적으로 확산되는 흐름을 보인다.

아래 <그림 1>에서 보듯이 1990년대 탈냉전이 이루어진 직후만 해도 과도한 군비지출을 줄이는 문제는 주로 미국과 러시아, 유럽 국가들의 문제였다. 1990년대는 '군축'과 '군비통제' 담론의 전성기이자 그런 노력이 일부 결실을 본 시기였다. 그러나 탈냉전 이후 다양한 불확실성이 등장하면서 군축의 흐름이 역전되기도 했는데, 대표적인 것이 바로 1990년대 말부터 진행된 '테러와의 전쟁' 시기의 대대적 군비지출이다. 이 시기엔 중동지역을 중심으로 군사갈등과 안보의 불확실성이 증가하는 경향을 보였다. 탈냉전 이후의 군축 논의에서 새로운 흐름은 군소국가들과 국제 NGO들이 참여하기 시작했다는 것이다. 더불어 핵무기뿐만 아니라 인도 주의, 재래식 무기 거래, 그리고 최근에는 킬러 로봇, 드론, 사이버 무기 등에 대한 여러 윤리 및 법적 문제들이 논의의 대상이 되고 있다(Erickson, 2018: 233-245, Akimoto 2019).

냉전기와 탈냉전기 군비통제의 차이점은 누가 주요 행위자이고, 어떤 위협이 가장 지배적이고 중요한가의 문제이다. 냉전기에는 주로 미국과 소련이 핵 군축을 주도했고, 탈냉전 이후에는 다양한 국가와 행위자들이 더 다양한 무기와 위협의 문제를 다루고 있다. 하지만 두 시기의 공통점은 직면한 위협과 관련해 행위자 간 소통을 개선하고, 서로 적대적인 국가 간 위협과 상대방의 대응을 더 잘 평가할 수 있게 하고, 결정의 속도를 느리게 하려는 필요가 있었다는 점이다.

그렇다면 아시아의 상황은 어땠을까? 1990년대 탈냉전의 흐름 속에서 아시아에서도 국제적 화해와 협력의 분위기가 형성되었지만, 그것이 군축으로 이어지지는 않았다. 스톡홀름 평화연구소(SIPRI)가 매년 간행하는 보고서에 따르면, 아시아 국가들의 군비지출은 1980년대 후반 이후 계속 증가했다. 이들의 군비지출은 1988년 136억 달러에서 2019년 현재 531억 달러로 증가했고, 그 규모와 속도는 지난 30여 년간 단 한 번도 줄어들지 않았다. 아시아 국가들 간 군비경쟁이 있는가라는 질문에 대해 연구자들은 1990년대까지만 해도 분명한 답을 내놓지 못했다. 하지만 아시아의 군비지출이 유럽의 군비보다 많아지기 시작한 2010년대 이후 아시아 국가들의 군비경쟁은 부정할 수 없는 현실이 되었다(Tan, 2013).

3. 한반도 군축론의 과거와 현재

한국과 동아시아에서도 그동안 다양한 군축론이 있었다. 한국에서 군축론이 가장 활발하게 논의되었던 시기도 세계적 탈냉전의 흐름이 이어지던 1990년대와 2000년대였다. 1989년 한국에서 개최된 군축에 관한 국제회의에서 독일의 동방정책을 이끌었던 빌리 브란트(Willy Brandt) 전 총리는 기조연설에서 군축과 신뢰 구축의 핵심 원칙과 근거들을 강조했다. 재정적자에 직면한 여러 정부가 군비지출을 줄여야 했고, 평화를 만들고 안정적으로 유지하는 데 드는 사회적 노력과 비용을 줄여야 한다는 요구가 있었으며, 반대로 긴장 완화가 새로운 평화적 협력의 기회를 만들 수 있다는 것이었다(김우창 외, 1989: 15-22).

하지만 남북한의 분단과 냉전 구조는 보편적 평화를 지향하는 군축론을 국가 전략이나 수사로 여겨 상호 불신의 틀에 가두었다. 북한은 사실 냉전기 수십 년간 수백 차례에 걸쳐 한반도 군축을 제안해 왔다. 북한은 주로 주한미군 철수, 병력과 장비 상호 감축, 평화협정 체결, 한반도 비핵-평화지대화, 상호불가침 협정, 군사장비 도입 중지, 상호신뢰 구축과 군사훈련 중지, 무력도발 금지와 우발적 군사충돌 방지 및 핫라인 설치 등을 제안하고 주장했다. 한국 정부는 냉전 시기엔 상대적으로 군축문제에 적극적인 모습을 보이지 않았다. 한국 정부는 체제 경쟁의 맥락에서 전략으로 제기되는 군축 제안보다는 상호 신뢰구축 방안을 더 강조하며 무력 포기 선언이나 협정 체결을 주장했다(이호제 편, 1989: 190-196).

남북한의 군축 제안은 늘 우선순위가 어긋나고 했다. 북한은 주한미군, 한미 연합연습, 미국의 핵 위협을 위협으로 인식했고, 한국은 북한의 핵, 미사일 등 비대칭 전력과 대규모 재래식 전력을 위협으로 여겼다. 따라서 북한은 북미협상으로 북핵 문제를 해결하

고 평화협정을 체결하고 주한미군 문제를 해결하려 했고, 한국은 남북회담으로 핵 문제와 재래식 군비통제를 먼저 해결하려 했다(이상철, 2017). 더 포괄적인 문제들을 병행해서 해결해 나가야 했지만, 미국과 중국은 물론 남북한 정부는 군축을 시급한 문제로 여기지 않았고, 따라서 포괄적인 외교적 노력도 기울이지 않았다.

군축문제가 더 시급해지고 실질적 협상의 의제가 된 것은 탈냉전 이후, 더 정확히 말하면 북한의 핵 개발 이후였다. 한반도에서 비핵화와 (핵)군축문제가 실제로 진전된 시기는 북미 간 일종의 ‘핵-군축’ 협상이라고 할 수 있는 제네바 합의가 체결되고 준수된 기간(1994년-2002년)이었다. 이 시기엔 북한의 핵 개발이 동결되었고, 영변에 국제원자력기구(IAEA)의 감시인력이 상주했으며, 2000년에는 최초의 6.15 남북 정상회담이 개최되었다. 1998년부터 2004년까지 남북 고위급 대화는 95회 이루어졌고 73개의 합의서가 체결되었다(정세현, 2020).

하지만 이런 흐름은 오래가지 못했다. 2001년 미국에서 민주당에서 공화당으로 정권 교체가 이루어졌고, 9·11 사태가 발생하자 테러와의 전쟁이 전개되며 북미 관계는 급격히 악화되었다. 비핵화 협상을 지속하기 위해 2003년 6자회담이 열리고, 6·15 정상회담의 성과를 이어가기 위해 2004년엔 개성공단이 준공되었지만, 세계적으로 테러와의 전쟁이 전개되고 군축의 흐름이 뒤집히며 제네바 합의도 파기되자, 북미 협상이나 남북관계의 진전은 어려워졌다. 미국과 한국에서 정권 교체가 이루어지자 기존 정권 시기 이루어진 합의들이 대부분 뒤집히기도 했다. 지난 2018년 남북 정상회담과 북미 정상회담에 이은 남북한 9.19 군사합의는 비핵화는 북미 간 협상으로, 남북 교류와 군축은 남북 간의 합의로 실현하려 했던 시도였지만, G2 갈등이라는 새로운 지정학적 변화로 지속되기 어려웠다.

4. G2갈등과 오래된 위협의 통제

탈냉전과 군축의 흐름이 그랬듯이 미국과 중국이 경쟁하는 오늘날, 첨예한 경쟁 분야에 있어서 군축이나 화해협력과 같은 세계적 흐름을 주도할 수 있는 것은 미국과 중국이다. 과거에 미국과 소련이 많은 합의를 체결했지만, 미국과 중국은 아직까지 안보나 군사 분야에서 상호 합의나 협상을 시작하지 않고 있다. 여러 군축 연구자들은 군축에 대한 논의가 세계적으로 진행되려면 중국이 참여해야 하고, 이를 위해 미국-중국-러시아 간 삼자대화 또는 미중 양자대화를 시작할 것을 제안한다.

이들의 제안처럼 미국과 중국은 여러 분야에서 협상과 합의를 도출할 수 있고 또 해야만 한다. 양국은 군비지출이나 군사력 증강의 상한선을 정하는 합의를 시도할 수 있고, 서로 상대방에게 무기를 먼저 사용하지 않는다는 합의(No first use)를 체결할 수도 있으며, CPGS(conventional prompt global strike: 재래식 전 세계 신속타격) 관련 합의를 추진할 수 있다. 최근 상호 안보의 위협으로 여겨지고 있는 초음속 미사일 탄두 감축 합의도 가능하며, 미사일 기지 상호 확인 합의나 배치 지역에 대한 합의도 가능하다. 미사일의 사용 목적에 대한 상호 확인이나 양국 간 투명성에 대한 합의, 예컨대 레이더 배치 등으로 촉발된 상호 불신의 장기적 해소와 예방을 할 수 있다(Haynes, 2018).

미국과 러시아 사이에 체결되었던 여러 합의가 중국과 미국 사이의 협상에 구체적인 참조 사례가 되진 못하더라도, 미국과 중국은 초강대국으로서 공유된 이익과 공동의 책임을 위해 상호 신뢰구축과 소통을 통해 합의를 시도할 수 있다. 실제로 오바마 정부는 2015년에 중국과 핵 에너지의 평화적 사용과 관련된 양국 간 합의를 시도한 경험이 있다. 미국과 중국이 이런 분야의 합의와 협상을 시도한다면, 한반도에선 또다시 제네바 합의나 6자회담 수준의 비핵화 협상이 가능하며, THAAD 문제와 같은 갈등으로 한국이 피해를 보는 일을 예방할 수 있고, 그동안 상호 입장 차이와 불신으로 인해 파기되었던 포괄적 협상과 합의의 단계별, 병행 이행을 진전시킬 수 있다.

미국과 중국이 이런 논의에 나설지는 아직 미지수이다. 하지만 탈냉전 이후 30년 만에 또다시 군비경쟁의 악순환에 휘말릴 수도 있는 현재 상황에서 앞으로 더 악화될 수 있는 갈등을 미리 예방하고, 국력의 많은 부분을 소모해야 하는 군비경쟁을 막아야 할 당위는 더 커졌다. 지속 가능한 발전을 위해 국내외의 평화를 확보해야 하는 중국, 오랫동안 군비지출을 부채로 충당해온 미국, 핵 제

재로 경제발전 가능성이 차단된 북한, 미중 갈등으로 피해를 보고 남북 분단으로 협력의 기회를 제약받아온 한국 모두 군축 논의를 더 진지하게 시작해야 할 시기가 도래하고 있다. 국가 간 관계가 개선되고 협력이 가능해져 새로운 기회가 만들어질 때, 동아시아와 미국도 1990년대의 유렵처럼 다시 한번 군비 감축과 평화 배당을 이야기할 수 있을 것이다.

군축이란 결국 위험을 통제하려는 것이다. 위험의 종류는 시대마다 변화했다. 세계보건기구(WHO)의 통계에 따르면, 오늘날 사람들은 주로 심혈관이나 암, 폐질환 같은 건강 문제, 교통사고, 영아 사망, 자살과 범죄 같은 사회문제로 사망하지 국가 간 군사갈등이나 전쟁으로 사망하지 않는다. 지난 한 해 전 세계를 휩쓴 코로나 감염병 시대의 위험은 국가 간 위험이나 인간 사이의 사회적 위험보다는 인간과 자연 관계, 인간과 기술의 관계로부터 초래된 위험이라는 과제를 던졌다. 코로나 시대에 현재와 미래의 위험과 불확실성을 통제하고 예방하는 일은 환경, 건강, 지식의 교류, 격차와 차별을 완화할 수 있는 노력과 다름 아니다. 그것과 비교하면 비핵화와 군비 통제, 군축의 문제는 국가 간 갈등의 위험을 통제하는 냉전적 위험을 감소시키고 줄이는 일이며, 평화체제의 수립은 과거에 발발한 전쟁을 완전히 종식시키는 일이다.

비록 한반도의 군축과 동아시아 평화는 미국과 중국이라는 초강대국 관계, 동아시아 차원에서 냉전적 갈등을 해소하는 문제 같은 복잡하고 구조적인 국가 간 갈등의 문제와 연결되어 있지만, 오히려 그렇기 때문에 더 악화되기 전에 해결해야 하고, 이미 국제사회가 해결한 경험이 있는 평화의 의제이기도 하다. 2021년 한반도에 2018년의 흐름이 재개될 것인가? 아니면 전 세계에 1990년의 흐름이 시작될 수 있을까? 한반도와 동아시아가 미래의 불확실성과 과거의 위험들이 중첩되는 공간이 아니라, 과거의 위험은 확실히 통제하고, 평화가 만들어낸 미래의 기회 공간에서 변화와 혁신이 촉발되는 공간이 될 것인지의 문제는 여전히 과거에서 지혜를 얻고 위험을 통제해 기회를 열어가려는 사람들의 의지와 결정에 달려있다.

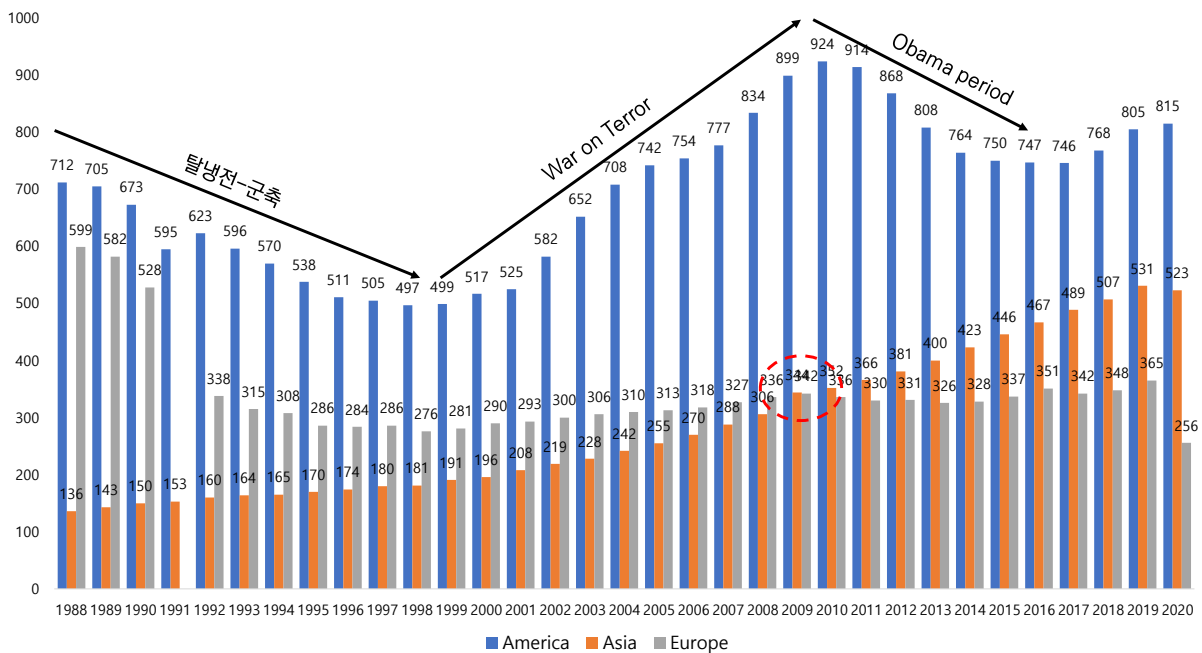
표 1. 시기별 주요 분야 군축의 사례와 합의(1960~2017)

		1960 이전	1970	1980	1990	2000 이후
핵 관련	핵실험	1963 Partial Test Ban Treaty	1974 Threshold Test Ban Treaty 1976 Peaceful Nuclear Explosions Treaty		1996. Comprehensive Nuclear Test-Ban Treaty	
	핵무기 감축		1972 ABM 1972 SALT I 1979 SALT II	1987 INF 협약	1991년 START I 1993년 START II	2002 Treaty on Strategic Offensive Reduction 2010 New START
	핵확산 방지	1968 NPT	Negative Security Assurances		핵물질, 공급, 기술 통제 관련 합의 1994 북미제네바 합의	NPT Review Conference 2006 FMCT 2017 JCPOA
	핵무기 폐기	보고서들				2017 TPNW
	비핵지대	1967 Tlateloco		1985 Rarotonga	1992 한반도 비핵화 선언 1995 방콕 협약 1996 Pelindaba 협약	중앙아시아 비핵화 중동, 남아시아, 유럽 비핵지대 비핵국가(뉴질랜드, 노르딕 국가들, 몽골)
무기	생화학		1972 생물학 무기 협약		1990 미소 화학무기 합의 1993 화학무기 협약 convention	
	재래식 무기	MBFR			1990 CFE 협약, 1996 플로렌스 합의 1997 대인지뢰 협약 1991년 5강 커뮤니케	2002 리마 합의, 바세나르 합의

		1960 이전	1970	1980	1990	2000 이후
전쟁 예방과 신뢰 구축	총돌 예방	하라인 협약	1971 핵사고 협약 1973 미소 합의	1989 위험한 군사행동 합의	OSCE 예방 절차	
	신뢰 구축		1975 헬싱키,	1986 스톡홀름,	1990~1999 비엔나, 리스본, 나토-러시아 합의, 나토-러시아 위원회 1996 상하이 합의 1996 중국-인도 합의 1997 모스크바 합의, 1998 알마티 공동성명, 1999 라호르 (파키스탄) MOU	2001 중국인도 친선협약, ASEAN 약속
	해양 갈등		1971년 seabed 협약	1982년 유엔 해양 협약		
	합의 이행 검증	각협약의 억제, 신뢰구축, 검증, 정보제공 및 교환 조항들				

출처 : Jozef Goldblat (2002), Arms Control: The New Guide to Negotiations and Agreements, International Peace Research Institute, Oslo에서 필자가 정리.

그림 1. 아메리카, 유럽, 아시아의 지역별 군비지출 추세(1988~2019)



자료 : SIPRI military expenditure data

참고문헌

▪ 국문자료:

- 김우창, 김정환, 백낙청, 이효재, 최상용. 1989. “남북한의 평화교육과 군축”, 『백낙청 회화록 2』, 파주: 창비.
- 로렌스 프리드만, 조행복 역. 2020. 『전쟁의 미래』, 서울: 비즈니스북스
- 이호제 편. 1989. 『한반도 군축론』, 서울: 법문사.
- 이상철. 2017. “한반도 비핵화-평화체제-군비통제 병행추진 방향”, 서울대학교 통일평화연구원 제 62차 통일정책 포럼 발제문.
- 정세현. 2020. 『판문점의 협상가 : 정세현 회고록』, 파주: 창비.

▪ 영문자료:

- Akimoto, Daisuke. 2019. “International Regulation of “Lethal Autonomous Weapons Systems”: Paradigms of Policy Debate in Japan”, *Asian Journal of PeaceBuilding*, 7(2) pp. 311-332
- Erickson, Jennifer L.. 2018, “Changing History? Innovation and Continuity in Contemporary Arms Control” in Peter Katzenstein and Lucia A. Seybert eds. 2018. *Protean Power : Explaining the Uncertain and Unexpected in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Goldblat, Jozef. 2002. *Arms Control: The New Guide to Negotiations and Agreements*, Oslo: International Peace Research Institute.
- Haynes, Susan Turner. 2018. “Dragon in the Room: Nuclear Disarmament’s Missing Player”, *Strategic Studies Quarterly*, Vol. 12. No. 1. pp.25-47.
- Katzenstein, Peter and Seybert, Lucia A.. eds. 2018. *Protean Power : Explaining the Uncertain and Unexpected in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Tan, Andrew T.H. 2013. *The Arms Race in Asia*. New York : Routledge.