한미동맹의 한반도 위기관리와 평화창출

정경영(한양대)

이 글의 목적은 한미동맹의 한반도 위기관리 공과에 대한 평가와 불안정한 정전체제를 항구적 평화체제로 전환하는 평화창출 전략을 모색하는 데 있다. 한미동맹은 1953년 10월 1일 체결된 한미상호방위조약에 의해서 출범하였다. 한미동맹은 한반도에서 전쟁을 억제하는 데 핵심 역할을 하였다. 이를 통해 세계 13위 경제, 자유민주주의 선진국, K-Culture 소프트파워 강국 등 번영된 자유 대한민국을 건설하는 데 결정적인 기여를 하였다. 그러나 한미동맹은 북한의 정전협정을 위반하는 무력도발을 억제하는 데는 제대로 작동하지 못했다. 휴전 이후 오늘에 이르기까지 북한은 수많은 침투와 국지도발을 중단하지 않았다. 불안정한 정전체제를 관리하는 차원을 넘어서 항구적 안정된 평화체제를 구축해야 전쟁의 불안으로부터 해방될 수 있다.

이러한 문제의식과 전략인식 하에 본고는 위기사례 분석을 통해 위기관리의 실체를 평가하고, 시사점을 도출하고자 한다. 또한 전작권 전환과 한미연합연습·훈련이 북한의 도발을

억제하는 데 왜 필요한가를 살펴보고자 한다. 이어서 한반도 평화체제 구축의 전제조건인 남·북·미 군사적 신뢰구축 방안에 대해 논의하고, 운용적 군비통제와 구조적 군비통제를 거쳐서 한반도 평화협정 체결 등 평화체제 구축의 로드맵을 제시하고자 한다. 마지막으로 자유통일한국 건설을 위한 대통령 직속의 '한미통일협의위원회' 설치를 제안하고자 한다.

I. 한반도 위기관리

6·25전쟁에 의해 혈맹으로 맺어진 한미동맹은 지난 70여 년에 걸쳐서 연합전비태세에 의해 한반도에서 전쟁을 억제하는 데 결정적인 역할을 해왔다. 인류 역사상에 불안정한 정전체제가 이렇게 오래 지속된 것은 극히 이례적이다.

북한은 6·25전쟁 이후 정전협정 위반인 침투와 국지도발을 수없이 자행해왔다. 1968년 1·21청와대 기습미수사건과 11월 울진·삼척 무장공비 침투사건, 1976년 판문점 도끼만행사건, 1983년 아웅산 폭탄테러사건, 1987년 대한항공858 폭파사건, 1996년 강릉지역 무장공비 침투사건, 1999년 제1연평해전, 2002년 제2연평해전, 2010년 3월 천안함 피격사건과 11월 연평도 포격전, 2015년 목함지뢰사건과 8·20완전작전, 2024년 오물풍선사건, 2025년 최근의 빈번한 비무장지대내 군사분계선 침범사건에 이르기까지 무려 침투 2022회, 국지도발 1,119회 등 3,121회의 정전협정을 위반하였다.[1]

국방부는 2025년 11월 17일 "남북의 우발적 충돌을 방지하고, 군사적 긴장을 완화하기 위해 남북 군사당국 회담을 개최해 군사분계선의 기준선 설정에 대해 논의할 것을 공식 제안한다"고

[1] 대한민국 국방부, 『2022 국방백서』(서울: 국방부, 2023), p.352,

ⓒ EAI 2025

밝혔다. 성명에서 국방부는 “최근 북한군이 비무장지대 내 군사분계선 일대에서 전술도로와 철책선을 설치하고 지뢰를 매설하는 과정에서 일부 인원들이 군사분계선(MDL)을 넘어 우리 지역을 침범하는 상황이 지속 발생하고 있다”고 지적했다.[2]

지난해에도 북한은 5월 8일부터 11월 28일까지 7개월여에 걸쳐서 8,870개의 풍선을 3,097회 남한 상공으로 침투시켜 3,358개의 오물풍선이 전 지역으로 떨어져 전 국민을 불안하게 하였다.[3] 민심교란과 함께 전시 생화학탄을 투발하기 위한 사전제원 산출 목적이었던 것으로 판단되는 데도 한국군과 유엔사의 대응조치와 협조체제가 제대로 작동하지 않았다. 우리 군은 투하된 풍선에 민간인이 접근하지 못하도록 하면서 이를 수거했다. 유엔사와 협조해서 DMZ를 넘어서지 못하도록 조치를 취했어야 더 이상의 도발행위를 막을 수 있었을 것이다. 북한의 끊임없는 오물 풍선에 대한 대응조치로 우리 군이 대북 확성기 방송을 재개한 것에 대해서도 북한의 대남 쓰레기 풍선 도발 억제에 실패하고 있을 뿐만 아니라, 추가 살포의 빌미를 제공한다는 유엔군사령부의 조사 결과가 나왔다. 또 유엔사는 유엔사령관의 승인 없이 우리 군이 비무장지대에 출입해 대북 확성기를 설치하고 대북 심리전 방송을 송출한 것이 정전협정 위반에 해당한다고 경고했다.[4] 군정위는 북한의 정전협정 위반을 조사하고 재발방지책을 강구하지 못하였다.

특히 2010년 천안함 피격과 연평도 포격전은 어떠한 한미협력체제를 구축해야 위기를 효과적으로 관리할 것인가에 대해 중대한 시사점을 준다. 영해상에서 초계임무를 수행하던 천안함이 어뢰로 피격되어 46명의 전사자가 발생했음에도 불구하고 응징보복을 못하였다. 대낮에 연평도가 북한군의 집중적인 포격에 의해 민간인이 사망하고 민가가 불타는 침략행위에 대해 포사격으로만

---

[2] “국방부, 7 년 만에 남북 군사회담 제안…"MDL 기준선 설정 논의하자",” *NEWSIS*, 2025 년 11 월 17 일.

[3] Victor Cha and Andy Lim, “Garbage, Balloons, and Korean Unification Values.” Center for Strategic & International Studies (CSIS). Nov. 26. 2025, https://www.csis.org/ analysis/garbageballoons-and-korean-unification-values.

[4] “유엔사 “대북 확성기 방송, 北 오물풍선 추가 살포 빌미 돼…정전협정 위반”,” *The Korea Herald*, 2024 년 10 월 21 일,

ⓒ EAI 2025

대응하고 출격했던 F16전투기는 응징폭격을 하지못하고 회항 하였다. 연평도 포격도발시 "확전자제"라는 통수권자의 지침과 동종동량의 비례성의 원칙인 유엔사 정전시 교전규칙(AROE, Armistice Rules of Engagement)에 의한 국방부 장관의 조치 등은 영토가 공격받는 상황에서 국군통수권자인 대통령으로서 부적절한 조치였다고 술회하고 있다.[5]

북한의 시도 때도 가리지 않고 자행된 무력도발에 대해서 국군은 자위권 행사 등 강력한 무력응징 보복을 하지 못한 결과 북한군에 휘둘림을 당해왔다. 왜 국군은 북한의 도발에 대해 이처럼 무기력했을까. 확전 시 잃을 것이 없는 북한과 달리 쌓아 온 경제가 일순간 무너질 것이라는 불안심리가 작용하여 강력한 응징을 못해왔고, 우리 군이 위기상황 하에서 독자적으로 판단하고 조치할 수 있는 능력이 있음에도 불구하고, 연합권한위임(CODA, Combined Delegated Authority)에 의거 위기관리권한을 행사하지 못한데 기인한다.[6]

한반도 안보의 역학구조의 특수성, 전시와 평시로 이원화된 한미연합방위체제와 정전시 유엔사 교전규칙이 제한요소로 작용해왔다. 평시에서 위기로 위기에서 전시로 급속도로 진행할 수 있는 한반도의 안보 역학구조와 평시 작전통제권을 행사하는 합참이 한반도 긴장이 고조되어 방어준비태세(DEFCON)가 격상되면 한국군에 대한 작전통제권이 연합사령관으로 전환되는 이중구조이다. 연합사는 연합권한위임에 의거 위기관리, 조기경보, 작전계획 발전 및 연합훈련, 상호운용성을 행사한다. 합참은 국지도발작전, 경계작전, 부대교육훈련, 재난지원 등을 수행한다. 위기관리의 권한이 합참에 없는 것이다. 특히 북한 도발 시 전쟁으로 비화되는 것을 방지하기 위해 유엔사가 발전시킨 동종 동량의 비례성의 원칙과 치사율이 높은 무기체계로 도발해오면 대응사격

[5] 이명박, 『대통령의 시간, 2008-2013』(서울: 2015), pp.346-348.

[6] Robert M. Gates, *Duty: Memoirs of a Secretary at War* (New York: Alfred A. Knopf, 2014), p.497: 북한의 연평도 포격에 대해 한국의 전투기와 포병을 포함한 응징하는 최초 계획은 비례성을 벗어난 공세적이었으며 이러한 교전은 확전될 위험이 있음을 우려했다. 따라서 오바마 미 대통령, 멀린 미 합참의장, 로버트 게이츠 미 국방장관 모두 한국의 카운트파트에게 전화를 걸었다. 이에 따라 포격을 개시한 북한 포병 진지에 포병으로만 대응사격을 하였다.

ⓒ EAI 2025

승인권자가 상향되는 교전규칙이 한국군의 군사행동을 구속하였다. 특히 연평도 포격처럼 계획적으로 한국 영토를 유린한 침략행위에 대해서는 당연히 자위권 행사를 했어야 했다. 이는 유엔헌장과 제네바 협정, 헤이그 조약 등에 의해 보장되는 것으로 유엔헌장 제2조 4항, 로마규약 제8조에 저촉되는 전쟁 범죄[7]이기 때문이다.

이러한 문제점을 개선하기 위해서는 위기관리를 제대로 할 수 있는 시스템이 재정비되어야 한다. 위기관리의 권한이 한국군으로 전환되어야 한다. 만일 향후 북한의 도발에 대해서도 확전을 우려하여 즉각적인 자위권 행사를 하지 못한다면 정부의 존립자체와 우리 군의 존재가 국내외적으로 심대한 도전을 받을 것이다. 정부와 군은 미국 및 유엔사와 사전 협의를 통해 완벽한 정보공유와 확전 예방대책을 강구한 상황에서 북한의 의도된 도발에 대해 무력 응징보복인 자위권 행사를 존중한다는 원칙에 합의해야 하며, 교전규칙을 수정, 보완해야 한다. 북한의 도발시 연합전력을 즉각적으로 전개하여 만일의 사태에 대비하면서 즉각적이고 과감하게 도발 원점은 물론 지휘 및 지원세력까지 응징해야 더 이상의 도발을 못하도록 억제할 수 있을 것이다.[8]

또한 불안정한 정전체제를 정상으로 복원시키기 위해서는 1994년 철수한 북한대표부와 중국 대표부가 판문점 군사정전위원회로 복귀해야 한다. 정전협정을 관리하는 군사정전위원회가 정전협정을 위반하는 사태가 발생하면 즉각적으로 현지조사를 하여 대응조치를 해서 더 이상 정전협정을 위반하지 않도록 해야 한다.

---

[7] 북한 관련 시민단체 모임인 반인도범죄조사위원회는 북한의 연평도 포격 도발과 관련, 북한 김정일 국방위원장과 후계자 김정은(당 중앙군사위 부위원장)을 '전쟁범죄' 등의 혐의로 국제형사재판소(ICC)에 고발하기로 했다. "反 인도위, '김정일 부자 국제형사재판소 고발'," 《연합뉴스》, 2010년 12월 28일.

[8] "北 국지 도발때도 美軍 자동개입," 《매일경제》, 2013년 3월 24일: 정승조 합참의장과 제임스 서만 한미연합사령관은 2013년 3월 22일 '한미 공동 국지도발 대비계획'에 서명하였다.

ⓒ EAI 2025

1. 위기관리를 위한 전작권 전환의 중요성

현재 우리의 전평시 지휘체제는 합참의장이 국지도발 작전을 수행하다가, 긴장이 고조되어 DEFCON이 격상되면 연합사령관이 한국군을 작전통제하여 작전을 인계하여 수행하는 체제이다. 하지만 세계 어디에도 전평시 지휘체제가 이원화된 나라는 없다.

2001년 최초의 남북 국방장관회담에서 북한의 김일철 인민무력부장은 당시 조성태 국방장관에게 "작전통제권이 없는 한국군과 합의를 해도 미국이 틀어버리면 허사다"라는 냉소적인 이야기를 했다. 북한이 한국을 배제하고 미국과 직거래하는 가장 큰 이유이기도 하다. 천안함 피격과 연평도 포격도발을 지켜보면서 한미연합방위체제의 취약성을 간파한 김정은은 2019년 8월 5일 트럼프 대통령에게 보낸 서한에서 "the ROK forces are no match for his Army. 한국군은 북한군에게 상대할 대상이 못된다"[9]는 오만한 인식을 갖게 했는지도 모른다.

한국군 대장을 연합사령관으로 임명하고 미군 대장을 부사령관으로 임명하는 방식으로 연합사 상부지휘구조를 조정하여 전시작전통제권을 전환하고 궁극적으로 합참의장이 평시에 작전통제권을 행사하고 동일인물이 전시에 연합사령관 임무를 수행하는 것으로 지휘체제를 일원화해야 한다. 이렇게 될 때 비로소 일사분란하게 위기관리와 전쟁을 수행할 수 있다. 전작권을 전환하는 이번 기회에 합동군체제로 상부지휘구조를 재편하는 것이다. 합참은 군사전략과 전력증강, 군사외교를 수행하고 전략사령부를 합동군사령부로 승격시켜서 육해공군 참모총장이 지작사, 해작사, 공작사 사령관을 겸직하여 합동군사령관의 지휘를 받도록 한다. 평시에는 합동군사령관이 연합사령관을 겸직하면서 국지도발작전을 지휘하고, 전시에는 연합사령관으로 한미연합군을 지휘하는 지휘체제의 일원화가 요구된다.

[9] Bob Woodward, *Rage* (New York: Simon & Schuster, 2020).

ⓒ EAI 2025

2. 위기관리와 연합연습·훈련

연합훈련은 연합전비태세의 일환으로 실시한다. 거점점령훈련이나 한미연합기동훈련은 북한의 무력도발을 억제하는 효과가 있다. 출동된 한미연합군이 즉각 대응할 수 있기 때문이다.

또한 실전상황을 상정한 연습 및 훈련은 유사시 싸워 승리할 수 있는 길이 된다. 을지자유방패연습(UFS EX, Ulchi Freedom Shield Exercise)은 매년 8월 중순에서 말에 실시되는 것으로 비상대비계획에 기초한 정부연습인 을지연습과 한국 합참과 주한미군이 전구작전수행능력 배양을 위해 군 당국의 각 수준별 작전계획을 시행하는 한미연합 군사지휘소연습(Freedom Shield)으로 구성된다. 국지도발 등 국가 위기관리 및 전시전환절차 연습과 전쟁 발발 시 국가총력전 연습을 통한 국가비상대비태세를 확립하는 데 목적이 있다.

독수리연습은 국군과 주한미군이 연합으로 후방지역 방어 작전과 주요 지휘-통제 및 통신체계를 평가하기 위한 연례 야외기동 훈련이다. 동원병력이 참여하는 합참 주관의 호국훈련은 매년 정례적으로 실시된다. 서해안과 동해안 육군부대는 해·공군전력과 합동군을 편성하여 훈련을 실시한다. 축선별로 거점 점령훈련과 제대별로 전술기동을 포함한 전투력을 평가한다. 또한 한미 해병대·해군·공군 부대 간에 지속적으로 강도 높은 연합훈련을 실시한다. 각 군별 실사격장에 추가하여 연합합동다목적 실사격장을 발전시켜서, 주한미군이 지속적인 실사격훈련을 할 수 있도록 훈련여건을 보장하는 것도 연합방위태세를 유지하는 길이다. 한미연합훈련은 끊임없이 강도높게 실시해야 한다. 국토수호의지에 불타는 역동적이고 공세적인 강력한 군이 버티고 있을 때 평화를 지킬 수 있고, 무력 남침을 감행하면 조기에 반격하여 승리, 통일한국을 실현할 수 있다.

'싸울 필요 없는 평화 상태'도 상대가 도발할 수 없게 만드는 것도 야지를 포효하는 전략전술에 능한 강한 한미연합군에 의한 억제력 없이는 불가능하다. 훈련이 없는 한미연합군은

ⓒ EAI 2025

존재 자체가 형해화(形骸化)되어 동맹이 소멸되게 되고 주한미군의 주둔 목적 자체를 상실하게 되어 철수할 수밖에 없을 것임을 유념해야 한다. 훈련이 없다는 것은 안보에 구멍이 뚫려 적의 침공을 유인하는 것임을 주목할 필요가 있다.

II. 한미동맹과 평화창출

불안정한 정전체제를 관리하는 것만으로는 한반도의 평화를 담보할 수 없다. 불안정한 정전체제를 항구적 평화체제로 전환하는 노력을 해야 한다. 그 길은 군비통제를 통해서 이루어진다. 한반도 평화체제(A Peace Regime on the Korean Peninsula)란 남북 간 정치·군사·경제적 신뢰 구축과 관계국 간 적대관계의 해소에 기반하여, 한반도에서 전쟁 위험이 현저히 소멸되고 남북이 평화롭게 공존하는 체제를 지칭한다.[10]

또한 정전체제의 등장 배경과 과정, 등장 이후 유지 및 변화 과정을 면밀히 분석해 교훈을 도출할 필요가 있다. 정전체제, 남북의 단독 의사에 의해 이루어진 것이 아니기 때문에 결코 남북의 의지만으로 정전체제를 해결할 수 없다는 것이다. 정전협정 서명국인 미국과 중국의 참여가 필요한 이유이다.

군비통제(Arms Control)란 “잠재 적국 사이에 전쟁의 가능성을 제한하고 전시에는 그 확산범위와 파괴력을 제한하며, 평시에는 전쟁에 대비한 정치·경제적 기회비용을 감소시키기 위한

[10] 정경영, 『피스 크리에이션: 한미동맹과 평화창출』(파주: 한울아카데미, 2020), pp.150-348; 정경영, 『통일한국을 향한 안보의 도전과 결기』) (서울: 지식과감성, 2017), pp.289-290.

ⓒ EAI 2025

다양한 형태의 군사적 협력"[11]으로 정의한다. 우리 국방부는 군비통제를 "군비경쟁을 안정화 또는 제도화시킴으로써 군비경쟁에서 야기될 수 있는 위험과 부담을 감소 또는 제거하거나 최소화하는 모든 노력"으로 규정하고 있다.[12] 결국 군비통제란 "전쟁의 가능성을 감소시키고, 전시에는 피해를 최소화시키기 위해 평소부터 국가들 간에 다양한 형태의 협력을 달성하기 위한 노력"이라고 할 수 있다.[13]

군비통제는 군사적 신뢰구축, 운용적 군비통제와 구조적 군비통제로 구분한다. 첫 번째 군사적 신뢰구축 조치(M-CBMs, Military Confidence Building Measures)는 무기체계와 병력보다는 상호간의 의사소통, 작전적 차원의 병력배치와 기동훈련 등의 사전 통보, 사전 정보 및 자료의 교환, 군인사의 교환 방문과 군사 훈련 시 참관인 초청 등과 같은 보다 기능적 차원의 통제를 목적으로 한다.

두번째 운용적 군비통제(Operational Arms Control)는 군사력의 배치와 운용을 통제하여 투명성을 높이고 상호확인 및 감시를 통해 기습공격을 방지함으로써 전쟁 발발의 위험성을 감소시키고자하는 군비통제의 형태이다. 자국의 모든 군사활동, 군 부대 배치상황 등을 상대방에게 투명하게 공개하고 확인하는 작업을 허용함으로써 기습공격이나 전쟁 도발의 의지가 없다는 것을 입증하여 예측 가능성을 높이는 것이다.

마지막으로 구조적 군비통제(Structural Arms Control)는 군사력의 규모, 편성 등 군사력을 구성하는 실질적인 요소인 병력과 무기체계를 구조적인 차원에서 통제함으로써 군사력의 균형과

[11] Thomas C. Schelling & Morton Halperin, *Strategy and Arms Control* (New York: Perggamon-Brassry's Classic, 1961), p.142.

[12] 대한민국 국방부, 『군비통제란?』(서울: 국방부, 1992), p.6.

[13] 김열수, 『국가안보』(서울: 법문사, 2010), p.312.

ⓒ EAI 2025

안정을 유지하려는 군비통제의 형태이다. 군사력의 건설, 획득, 동원의 제한, 특정지역에서의 특정무기 사용의 제한, 또는 무기의 생산이나 이전에 대한 규제 등이 여기에 해당된다.[14]

국제정치이론 측면에서 군비통제를 논의할 경우 갈등관계에 있는 국가 간에 어떻게 협력을 유도할 것인가에 관심을 기울인다. 국제적인 협력과 안정을 도모하는 방안으로서 공격적인 배치를 방어적인 배치로 전환할 것을 주장한다. 또한 국제안보와 정치경제 영역에서 국가 간의 대결보다는 상호간에 이익이 존재할 때 협력한다는 것이다. 양자 간의 상호관계를 규율하는 합의된 원칙과 규범, 그리고 규칙이 있을 때 군비통제가 이루어질 수 있다. 안보적 측면에서 군비통제를 논의할 경우는 국방에서 합리적 충분성, 방어의 우위, 비공격적 방어, 전략 전술에 대한 협상이라는 개념을 발전시켜 실제 국방전략과 군사태세에 적용할 수 있는 방법이 무엇인가 등 정책적 처방과 대안을 제시하고 있다.[15]

1. 남북한 모든 연결선이 끊긴 우발적 충돌이 벌어질지 모르는 상황

이재명 대통령은 남아프리카공화국에서 열린 주요 20개국 정상회의 참석을 마치고 중동·아프리카 순방의 마지막 방문국인 튀르키예에 도착한 후, 이 대통령이 기내에서 기자들과 간담회에서 현재 남북 상황에 대해 "아주 초보적인 신뢰조차도 없어서 극단적인 발언과 행동을 보여주고 있다," "일체 모든 연결선이 다 끊겼다. 일체 대화 접촉 자체를 거부하고 있다"고 밝혔다. 심지어 "아무리 적대적인 국가 간이라도 비상연락망, 핫라인은 다 있는데 북한은 완전히 다 단절했다"고 했다. 나아가 "우리 측과 북측이 서로 생각하는 군사분계선 경계가 달라서 자기 땅에 우리가 넘어왔다고 경고사격하고 이런 게 있다"며 "언제 우발적인 충돌이 벌어질지 모르는 상황까지 왔다"고 했다. 이어

[14] 김열수, 『국가안보』(서울: 법문사, 2010), pp.315-316.

[15] 한용섭, 『한반도 평화와 군비통제』(서울: 박영사, 2004), pp.174-183.

ⓒ EAI 2025

"우발적 충돌이 발생하면 해결할 길이 없다"고 우려했다. 이 대통령은 "이럴수록 더 인내심을 가지고, 도발을 언제든지 제압할 수 있을 정도의 억제력을 확보한 다음에 그 기반 위에서 소통하고, 대화하고, 설득하고 길을 열어야 한다"며 "끊임없이 우리의 선의를 전달하고, 의심하면 한 번 얘기하는 것보다는 두 번 얘기하는 것이 낫다. 끊임없이 노력해 바늘구멍이라도 뚫어야 한다"고 했다. 이 대통령은 지난 17일 국방부가 비무장지대 군사분계선 기준선 설정을 위한 군사회담을 북한에 제안한 것도 소통의 물꼬를 트기 위한 노력의 일환이라며 "이런 거라도 해야 한다. 우리는 언제든 열려있다는 것"이라고 말했다.[16]

2. 군비통제 추진원칙과 전략

남북이 모든 채널이 차단되어 있는 상황에서 군비통제를 추진하기 위해서는 분명한 원칙과 전략이 있어야 한다. ① 남북군사공동위원회 구성을 통해 비핵화 진전에 따라 초보적 단계의 군사적 신뢰구축으로부터 운용적 군비통제, 구조적 군비통제 방안을 협의하여 추진한다. ② 유엔사 및 주한미군사와 사전 긴밀한 협의하에 남북 군비통제를 추진한다. ③ 차기 단계로 가기 전에 남북군사합의서에 대한 이행 평가 후 점진적으로 추진한다. ④ 남·북·유엔사·중립국 감시위원회가 남북 군비통제 합의사항에 대한 이행을 감시, 검증한다. ⑤ 모든 합의사항은 투명하고 공개적으로 이행한다. ⑥ 상호위협감소원칙에 의해 군비통제를 추진한다, ⑦ 국민적 공감대 하에 추진한다는 원칙하에 군비통제를 할 필요가 있다.

[16] “이 대통령 "남북, 완전히 단절…바늘구멍이라도 뚫어야",”《연합뉴스》, 2025 년 11 월 17 일.

ⓒ EAI 2025

(1) 9·19 남북군사합의서의 전향적 복원

9·19 남북군사합의서는 두 차례의 남북장성급회담, 8번의 문서교환, 17시간의 마라톤 실무회담, 그리고 이 모든 과정에서 유엔사 측과 협의를 거쳐 서명하게 된 합의서다.[17] 9·19군사합의서부터 전향적이고 점진적으로 복원하는 것이 필요하다.

〈표 1〉 판문점 선언 이행을 위한 군사분야 합의서 주요 내용

1. 상대방에 대한 일체의 적대행위의 전면 중지
2. DMZ의 평화지대화를 위한 군사적 대책 강구
3. 서해 NLL일대 평화수역 조성과 안전한 어로활동 보장
4. 교류협력과 접촉활성화를 위한 군사적 보장책 강구
5. 상호 군사적 신뢰구축을 위한 다양한 조치 강구

정경영, 『피스 크리에이션: 한미동맹과 평화창출』(파주: 한울아카데미, 2020), p.217.

〈표 1〉 판문점 선언 이행을 위한 군사분야 합의서에서 보는 바와 같이, 1조에서 남과 북은 상대방에 대한 일체의 적대행위를 전면 중지하기로 합의하였는 바, 군사분계선(MDL, Military Demarcation Line) 일대 포병사격 및 대규모 훈련중지, MDL 일대 비행금지구역 설정, 우발적 충돌 방지를 위한 공동의 작전수행절차(교전규칙)를 적용하기로 하였다.

2조에서는 DMZ의 평화지대화를 위한 군사적 대책을 강구하기 위해 남북이 상호 GP 철수, 공동경비구역(JSA, Joint Security Area) 비무장화, 남북공동유해 발굴, 역사유적 공동조사·발굴을 위한 군사적 보장방안을 협의하기로 하였다. 3조는 서해 NLL일대의 평화수역 조성과 안전한

[17] 정경영, "판문점선언 이행을 위한 군사분야 합의서의 오해와 진실," 세종연구소, 『정세와 정책』, 제 12 호(2018. 10. 11).

ⓒ EAI 2025

어로활동을 보장하기 위한 것으로, 이를 위해 우발적 무력충돌 방지와 적대행위를 중지하고 시범적 공동어로구역 설정과 공동순찰 방안을 강구하기로 합의하였다.

4조는 교류협력과 접촉활성화를 위한 군사적 보장책으로, 한강 하구의 공동이용수역 설정, 해주직항로와 제주해협 통과문제를 협의하기로 하였다. 마지막으로 5조에서는 상호군사적 신뢰구축을 위해 군사당국자 간 직통전화를 설치·운영하고, 남북군사공동위원회를 구성하여 향후 평화수역과 공동어로구역 범위, 군비통제 등 민감한 군사현안에 대한 협의를 추진하기로 하였다.

(2) 남북 군사적 신뢰구축 추진 전략

남북한 간 군사적 신뢰구축을 위한 추진전략으로 신뢰구축이 남북한의 안보를 증진시키고, 군사적 안정성을 강화시킬 수 있는 방향으로 추진하되, 정치적 신뢰구축에 기여하기 위해 남북관계 변화 수준과 속도를 고려 점진적·단계적으로 추진한다. 가능한 남남갈등을 최소화할 수 있도록 대국민 홍보 및 사전공지를 통한 국민적 공감대 형성을 위한 노력을 경주한다. 또한 양측이 쉽게 합의할 수 있고, 한국 자체적으로 추진 가능하면서 국제사회의 정의에 어긋나지 않은 것부터 우선 협의, 추진한다. 예컨데, 재난 구조훈련 참관으로부터 합동훈련으로 확대 추진한다. 보안성 문제가 대두되지 않는 기관인 연구소와 대학부터 개방하여 상호 파견, 참관함으로써 인적 유대관계를 강화하여 추진한다. 군사적 신뢰구축 조치들은 정치적 신뢰구축의 초석이 될 수 있다는 것을 명심하고, 이행과 검증단계에서 상호 신뢰분위기 조성을 저해하지 않도록 유의한다.[18]

[18] 이표규, “한반도 군비통제 실현방안,” 정경영·한관수·이표구·하정열, 「한반도 평화체제 추진전략」, 국회 국방위 정책용역과제, 2018. 12. 19.

ⓒ EAI 2025

(3) 남북한 간 군축 추진 전략

군축이나 군비제한이 정치적 신뢰구축 조치 없이는 이루어지기 어려웠던 기존 사례를 고려, 쉽게 협상 가능하면서도 상대방에게 치명적인 무기 및 장비에 우선순위를 두고 추진한다. 북한의 대량살상무기인 생화학무기는 남북한 간의 협상보다는 생물무기금지협약(BWC, Biological Weapons Convention), 화학무기금지협약(CWC, Chemical Weapons Convention) 등과 같은 국제군비통제기구를 적극 활용하고, 핵 및 미사일 관련 사항은 미국을 중심으로 한 국제체제를 활용하여 해결한다.[19]

가급적 주한미군을 제외하고 남북 당사자 원칙 하에 추진하되, 주변국들과 일정 부분의 협의를 통해 마찰이 일어나지 않도록 유의할 필요가 있다. 가능하면 동북아 다자안보협력협의체를 구성하여, 역내 국가들이 한반도 군축에 긍정적인 요인으로 작용하도록 유인한다. 검증은 UN, 국제원자력에너지기구(IAEA, International Atomic Energy Agency) 등 국제 전문기구와 제3국을 활용함으로써, 검증에 대한 신뢰성 확보 및 남북한 간에 불필요한 오해 발생 소지를 사전에 제거한다.[20]

(4) 군비통제 추진방향

향후 군비통제 추진방향을 추가적 군사적 신뢰구축, 운용적 군비통제, 구조적 군비통제순으로 제안하면 다음과 같다.

---

[19] 김재철, “한반도 평화체제구축에 따른 군비통제 추진방향,”『한국동북아논총』제 48 집(2008), p.275.

[20] 이표규, “한반도 군비통제 실현방안,” 정경영·한관수·이표구·하정열,「한반도 평화체제 추진전략」, 국회 국방위정책용역과제, 2018. 12. 19.

ⓒ EAI 2025

〈 표 2 〉 분야별 군비통제 추진방향

구분	분야
추가적 군사적 신뢰구축	·군사대화 정례화·제도화 ·남북군사공동위원회 구성 및 운영 ·대규모 훈련 통보 및 참관 ·군인사 교류 ·남북한군 태권도 및 축구 상호교환 경기
운용적 군비통제	·사이버 공간 적대행위 중단 ·대규모 군사훈련 및 부대활동 제한 ·공동 해상구조 및 수색훈련, 남북한 재난관리 협력 ·군사정보 교환 ·장사정포병 후방으로 재배치 및 갱도포병 폐쇄
구조적 군비통제	·북핵 폐기 ·생화학무기 폐기 및 중단거리부대 미사일 제한 ·2030년까지 한국군 50만명, 북한군 80만명으로 병력 감축 ·특수전부대, 전차 및 기계화부 등 후방으로 재배치
주한미군	·평화체제 구축기 주한미군의 역할: 잠재적 군사도발 억제 및 평화체제 정착 ·통일이후 주한미군: 주변국의 한반도 군사개입 차단, 지역안정자로서의 역할을 위해 지속주둔

출처: 정경영, 『피스 크리에이션: 한미동맹과 평화창출』(파주: 한울아카데미, 2020), p.241.

ⓒ EAI 2025

먼저 추가적인 군사적 신뢰구축으로 그 동안 실시된 남북 장성급 대화, 군사실무회담을 정례화한다. 남북국방장관회담도 개최하고 이를 제도화하여 현안에 대해 지속적으로 협의한다. 또한 국방차관 및 북한 국방성 부부장을 공동위원장으로 하는 남북군사공동위원회를 구성하여 운용한다. 대규모 훈련 상호통보와 참관을 추진한다. 군인사교류로서 상호방문단을 구성, 교류하고 국방대학교와 김일성 군사종합대학교 간의 교류협력을 추진한다. 남북한군 태권도와 축구경기를 추진한다.

운용적 군비통제 분야로 사이버 공간에서의 적대행위를 중지하며, 대규모 군사활동과 군사훈련을 제한하고, 해상에서 공동수색 및 구조훈련, 지진·폭설·홍수·산불 등 자연재해 관리 협력, 군사정보 교환으로 남북 상호간 지휘구조, 병력배치 및 규모, 전투장비, 국방정책, 부대기획, 현대화계획 등을 공개한다.

구조적 군비통제 방안으로 북핵 폐기와 생화학무기 폐기 및 중단거리부대 미사일을 제한시킨다. 기습공격을 예방하기 위해 장사정포병, 특수전부대, 전차 및 기계화부대 등 공격용무기와 부대를 후방으로 재배치한다. 북한군은 전술적 부대, 작전적 부대, 전략 예비로 구성되어 있으며, 제1제대는 전술적 부대로서 포병부대로 증강된 전방 4개 보병군단이 배치되어 있고, 제2제대는 작전적 부대로서 2개 기계화 군단과 1개 포병사단이 전개되어 있으며, 전략예비로 2개 기계화 군단의 지상군과 해·공군부대, 전략군인 핵·미사일부대로 구성되어 있다.[21]

추진 배치된 부대는 무경고하에 공격을 감행할 수 있기 때문에 남북한의 수도를 고려했을 때 종심이 깊은 북한군은 40-60km, 한국군은 20-30km 재배치하는 안과 수도권에 위협을 주는 장사정 포병의 후방으로 재배치와 갱도포병진지를 폐쇄한다.

[21] 대한민국 국방부, 『2022 국방백서』(서울: 국방부, 2023), pp.26-32.

ⓒ EAI 2025

병력 감축은 구조적 군비통제의 마지막에 추진할 수 있는 사항이나 남북한군 간의 병력감축은 한반도 긴장완화의 가시적인 조치로서 상징하는 바가 크기 때문에 선제적으로 추진할 수 있을 것이다. 우리 군은 2024년 말 현재 47만 명을 여성을 모병하여 2030년 50만 명 수준을 유지하도록 하고, 북한군에게도 상응하는 128만 명 중에서 48만 명의 병력 감축, 80만 명을 유지할 필요가 있다. 중국군의 감군사례는 북한군에게도 시사하는 바가 크다.[22] 남북한이 구조적 군비통제까지 이루어진다면 북한에게 GDP의 25%를 점유하고 있는 국방비[23]를 5% 수준으로 삭감할 수 있을 것이며, 민생경제에 주력할 수 있는 체제전환의 의미가 있을 것이다.

주한미군은 평화체제 구축기에는 잠재적 군사도발 억제와 평화체제 정착의 역할을 수행하며, 통일이후 주한미군은 주변국의 한반도 군사개입을 차단하고 지역안정자로서의 역할을 수행한다.

3. 한반도 평화협정 체결

남북한 간에 경제교류 협력이 활성화되고, 정치 통합, 사회 문화 통합이 이루어지고, 구조적 군비통제까지 이루어질 때 남·북·미·중이 한반도 평화협정을 체결하여 한반도 평화체제를 구축할 수 있을 것이다. 평화협정에는 ①적대관계 및 전쟁상태의 해소와 평화상태의 회복 명시, ②상호불가침 및 무력행사 포기, ③경계선의 상호존중, ④비무장지대의 평화지대화, ⑤분쟁의 평화적 해결,

[22] 중국군은 민군 융합발전 전략 차원에서 병력감축을 추진하였다. 1950 년 500 만의 중국인민해방군의 병력이 현재 200 만으로 감축되었다. 1985 년 423 만 8 천, 2005 년 230 만, 2015-2018 년 210 만으로 감군하면서 일자리 제공, 위로금 및 연금 지불, 귀향 정착, 방산공장 및 업체 민간 업체로 전환했던 중국의 사례는 북한에게 시사하는 바가 크다.

[23] Central Intelligence Agency, *The CIA World Factbook 2025-2026* (New York: Skyhorse Publishing, 2025), p.500.

ⓒ EAI 2025

⑥전쟁책임 문제, ⑦배상 및 보상문제, ⑧남북한 특수관계의 인정과 존중, ⑨남북기본합의서 이행과 실천 등이 포함돼야 할 것이다.[24]

평화협정 체결 시 군정위는 유엔 안보리의 재결의를 통해 평화협정감시기구로 전환할 수 있을 것이다. 평화협정감시기구는 5명의 유엔사 측(미, 영, 한국, 유엔 참전 14개국 윤번제 참가, 유엔사 군사정전위원회 비서장)과 공산측 군정위인 조선인민군·중국인민해방군 5명, 도합 10명으로 편성할 수 있을 것이다.

평화협정 체결 이후 주한미군의 역할 변화는 불가피하다. 주변국이 주한미군의 당위성에 의구심을 가질 수도 있기에 명확한 역할 분담과 조정이 필요하다. 주한미군은 한반도 통일 이전까지는 북한 도발을 방지하는 예방자(preventer)로서, 통일과정에서는 한반도 내부 상황을 관리하는 조정자(coordinator)로서, 통일 이후에는 지역안보체제의 균형자(balancer)로 역할을 수행한다.[25]

III. 정책제안

현재처럼 남북한 간의 모든 접촉이 단절된 상황에서 한미동맹의 위기관리는 일대 도전이다. DMZ에 대한 관할권을 행사하는 유엔사는 북한의 빈번한 군사분계선을 침입하는 사태에 대해서 유엔사의 조치가 있어야 한다. 북한 측에 군사회담 제안도 국방부가 아닌 유엔사가 해야 한다. 군사정전위원회에서 철수한 중국군과 북한군 대표부가 군정위로 복귀하여 유엔사와 함께 정전체제를

[24] 하정열, "남북화해협력과 남남갈등 해소," 정경영·한관수·이표구·하정열, 「한반도 평화체제 추진전략」, 국회 국방위정책용역과제, 2018. 12. 19.

[25] "北도발 예방 한미동맹, 통일 후엔 지역 안보 지휘자 돼야," 《동아일보》, 2015 년 7 월 29 일.

ⓒ EAI 2025

관리해야 한다. 또한 2013년 한국 합참의장과 한미연합사령관이 합의한 '공동 국지도발 대비계획'에 따라 국지도발 작전을 실시한다. 연합사령관이 행사하는 연합권한위임(CODA) 중 위기관리는 전작권 전환 이전이라도 조기에 한국 합참이 행사할 수 있도록 해야 할 것이다.

분쟁과 대립의 진원지인 한반도를 평화와 공동번영의 터전으로 만들어 나가기 위해서는 정부의 비상한 전략과 국민의 지지, 우리 군의 결기, 그리고 동맹국과의 협력이 요구된다. 군사적 신뢰구축, 운용적 군비통제, 구조적 군비통제 등 위험 감소를 통해 평화를 창출함으로써 남·북·미·중이 평화협정을 체결하면 한반도 평화체제를 구축하게 된다.

한미동맹은 번영된 자유 대한민국 건설에 결정적인 역할을 했다. 한미동맹이 단순히 한반도 전쟁을 억제하는 역할로부터 자유통일한국 건설의 추구를 비전으로 설정해서 통일한국을 실현할 때 북핵문제도 해결되고 전쟁의 공포로부터 해방될 수 있을 것이다. 남북한이 싸우는 데 민족적 에너지를 소모하지 않고 남북이 통일되면 북한의 자원과 노동력, 남한의 자본과 기술이 시너지 효과를 발휘하여 2050년이 되면 일본과 독일을 추월하여 세계 3위 경제대국이 될 것이라고 전망한다.[26]

이러한 통일한국을 실현할 수 있도록 한미가 통일한국의 비전을 발전시키고 통일전략을 개발하여 정책화하는 대통령 직속의 '한미통일협의위원회(ROK-U.S. Korean Unification Consultative Commission)'를 신설할 것을 제안한다. ■

[26] Goldman Sachs. "A United Korea? Reassessing North Korea Risks (Part I)." September 21. 2009.

ⓒ EAI 2025

참고문헌

“국방부, 7년 만에 남북 군사회담 제안…"MDL 기준선 설정 논의하자",” *NEWSIS*, 2025년 11월 17일.

김재철, “한반도 평화체제구축에 따른 군비통제 추진방향,”『한국동북아논총』 제48집(2008).

김열수,『국가안보』(서울: 법문사, 2010).

대한민국 국방부,『2022 국방백서』(서울: 국방부, 2023).

_____,『군비통제란?』(서울: 국방부, 1992).

“北 국지 도발때도 美軍 자동개입,”《매일경제》, 2013년 3월 24일.

“北도발 예방 한미동맹, 통일 후엔 지역 안보 지휘자 돼야,”《동아일보》, 2015년 7월 29일.

“反 인도위, ‘김정일 부자 국제형사재판소 고발’,”《연합뉴스》, 2010년 12월 28일.

“유엔사 “대북 확성기 방송, 北 오물풍선 추가 살포 빌미 돼…정전협정 위반”,” *The Korea Herald*, 2024년 10월 21일.

“이 대통령 "남북, 완전히 단절…바늘구멍이라도 뚫어야",”《연합뉴스》, 2025년 11월 17일.

이명박,『대통령의 시간, 2008-2013』(서울: 2015).

이표규, “한반도 군비통제 실현방안,” 정경영·한관수·이표규·하정열,「한반도 평화체제 추진전략」, 국회 국방위정책용역과제, 2018. 12. 19.

정경영,『통일한국을 향한 안보의 도전과 결기』) (서울: 지식과감성, 2017).

_____, “판문점선언 이행을 위한 군사분야 합의서의 오해와 진실,” 세종연구소,『정세와 정책』, 제12호(2018. 10. 11).

_____,『피스 크리에이션: 한미동맹과 평화창출』(파주: 한울아카데미, 2020).

하정열, “남북화해협력과 남남갈등 해소,” 정경영·한관수·이표규·하정열,「한반도 평화체제 추진전략」, 국회 국방위정책용역과제, 2018. 12. 19.

ⓒ EAI 2025

한용섭, 『한반도 평화와 군비통제』(서울: 박영사, 2004),

Cha, Victor and Andy Lim. 2025. “Garbage, Balloons, and Korean Unification Values.” Center for Strategic & International Studies (CSIS). Nov. 26. https://www.csis.org/analysis/garbageballoons-and-korean-unification-values.

Central Intelligence Agency, *The CIA World Factbook 2025-2026* (New York: Skyhorse Publishing, 2025).

Gates, Robert M., *Duty: Memoirs of a Secretary at War* (New York: Alfred A. Knopf, 2014).

Goldman Sachs. “A United Korea? Reassessing North Korea Risks (Part I).” September 21. 2009.

Schelling, Thomas C. & Morton Halperin, *Strategy and Arms Control* (New York: Perggamon-Brassry’s Classic, 1961).

Woodward, Bob, *Rage* (New York: Simon & Schuster, 2020).

ⓒ EAI 2025

■ 저자: **정경영**_한양대학교 국제대학원 교수.

■ 담당 및 편집: **이상준**_EAI 연구원
문의: 02-2277-1683 (ext. 211) | leesj@eai.or.kr

본 논평을 인용할 때에는 반드시 출처를 밝혀주시기 바랍니다.
EAI는 어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다.
EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은 EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해임을 밝힙니다.

발행일 2025년 12월 19일 979-11-7584-011-9 95340
"한미동맹의 한반도 위기관리와 평화창출"

재단법인 동아시아연구원
03028 서울특별시 종로구 사직로7길 1
Tel. 82 2 2277 1683 Fax 82 2 2277 1684

Email eai@eai.or.kr Website www.eai.or.kr

ⓒ EAI 2025