

KINU Insight

2020
No.2

평화의 경제적 가치: 2018 남북 간 주요 군사합의를 중심으로

장철운

KINU Insight 20-02

평화의 경제적 가치: 2018 남북 간 주요 군사합의를 중심으로

장철운 통일정책연구실 부연구위원

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며, 당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

차 례

요약	1
I. 서론	3
II. 2018 남북 간 주요 합의의 군사적 내용	4
1. 「4.27 판문점 선언」	4
2. 「9월 평양공동선언」과 「9.19 군사합의」	6
III. 남북 간 주요 군사합의의 직접적 경제 가치	10
1. 공동 이익 창출 가능 영역 확대	10
2. 군축 추진 여건 형성	13
IV. 남북 간 주요 군사합의의 간접적 경제 가치	15
1. 긍정적 경제 여건 조성에 기여	15
2. 남북한 간 교류·협력 활성화 촉진	17
V. 결론	21

요약

- 이 보고서는 평화경제론과 관련해 그동안 많이 다뤄지지 않았던 문제, 즉 남북한 간의 평화 정착 및 공고화가 경제적으로 어떠한 가치를 지니는지에 관해 논의하는 데 목적이 있음.
 - 그동안 경제 및 사회·문화 분야 중심의 남북한 간 교류·협력이 한반도 평화 정착 및 공고화에 미치는 영향과 관련된 연구는 많이 진행된 반면, 평화의 경제적 가치에 대한 연구는 상대적으로 많이 진행되지 않았던 것이 사실

- 이를 위해 이 보고서는 2018년 남북한 간 주요 합의 중에서 군사적 내용을 살펴본 뒤 이러한 평화적 조치들이 갖는 경제적 가치를 직접적 측면과 간접적 측면으로 구분해 논의했음.
 - 직접적 가치와 관련해서는 한강(임진강) 하구, 서해 평화수역 및 공동어로구역, 비무장지대 등을 공동으로 이용하는 방안이 남북한 모두의 경제 활동 영역을 확대하고, 상호 균축이 추진될 경우 군사비가 감소함으로써 민수경제에 긍정적 영향을 미칠 것으로 기대
 - 간접적 가치와 관련해서는 남북한 간 군사적 충돌 위험 최소화를 추구하고, 한반도 비핵화 추동 여건을 마련하는 등을 통해 긍정적 경제 여건을 조성하는데 기여했으며, 이른바 3통 및 동·서해선 철도·도로 현대화 등에 대한 군사적 보장 대책 마련을 통해 남북 경협이 편리성과 신속성 증대에 기여할 것으로 예상

- 남북관계 개선·발전을 위한 한국의 다양한 제안에 북한의 적극적 호응을 지속 촉구하고 북한의 호응을 유도하는 방안을 강구하는 동시에 향후 북한이 참여할 때에 대비해 준비 차원에서 한국이 독자적으로 추진할 수 있는 사안은 선제적으로 추진하는 것이 바람직하다고 판단됨.
 - 북한이 참여하지 않는 가운데서도 한국이 2019년 단독으로 추진한 비무장지대 내 유해 발굴 및 역사유적 조사·발굴 준비는 2020년에도 지속 추진
 - 이와 함께 남북 공동 현지조사가 이뤄진 한강 하구 공동 이용 및 동·서해선 철도·도로 현대화 사업과 관련한 한국의 독자적 준비도 지속 추진될 필요

- 또한 「9.19 군사합의」 중에서 양측이 아직 제대로 협의하지 못했거나 이행이 미진한 사항들을 이행하기 위해 조속히 이뤄져야 할 남북군사공동위원회 구성·운영 관련 협의를 북한에 지속적으로 촉구
- 한편 반드시 남북한 간 엄격한 상호주의에 입각해야 하는 것이 아닌 사안에 대해서는 한국의 선제적 독자 이행도 탄력적으로 검토

I 서론

- 남북관계 및 북미관계 개선을 한반도 정세의 핵심 사안으로 간주하는 문재인 정부의 한반도 정책은 그동안 한반도 신경제구상, 신한반도체제 등으로 표현돼 왔으며, 이의 기저에는 이른바 '평화경제론'이 자리매김하고 있음.
 - 큰 틀에서 '평화경제론'은 평화와 경제의 긍정적 상호 영향 및 선순환을 통한 발전을 추구하는 것으로 이해 가능
 - 특히, 한반도 차원에서의 평화경제론은 남북한 간의 평화 정착과 교류·협력이 상호 긍정적 영향을 주고받으며 선순환함으로써 남북관계 전반이 개선·발전되고 한반도의 평화가 더욱 공고해지는 것으로 이해

- 이 보고서는 평화경제론과 관련해 그동안 많이 다뤄지지 않았던 문제, 즉 남북한 간의 평화 정착 및 공고화가 경제적으로 어떠한 가치를 지니는지에 관해 논의하는 데 목적이 있음.
 - 그동안 경제의 평화적 가치, 즉 경제 등의 분야를 중심으로 이뤄진 남북한 간 교류·협력이 한반도 평화 정착 및 공고화에 미치는 영향과 관련된 연구는 많이 진행
 - 반면 평화의 경제적 가치, 즉 남북한 간의 군사적 신뢰구축 및 군비통제, 군축 등이 어떠한 경제적 가치를 지니는지에 대한 연구는 상대적으로 많이 진행되지 않았던 것이 사실

- 이를 위해 이 보고서는 2018년 남북한 간에 이뤄진 주요 합의 중에서 군사적 내용을 살펴본 뒤 이러한 평화적 조치들이 갖는 경제적 가치를 직접적 측면과 간접적 측면으로 구분해 논의하고자 함.
 - 단, 평화적 조치들의 경제적 가치를 평가·전망하는 데 있어 남북한 간의 주요 합의가 제대로 이행될 경우를 전제

II 2018 남북 간 주요 합의의 군사적 내용

1. 「4.27 판문점 선언」

□ 남북정상회담 최초로 ‘한반도의 완전한 비핵화’ 명문화

- 문재인 대통령과 김정은 국무위원장은 2018년 「4.27 판문점 선언」의 제3조 제4항에서 ‘완전한 한반도 비핵화’에 합의했음.
- 국제사회에 이른바 제1차 북핵위기가 주요 사안으로 대두된 이후 지난 30여 년간 북한의 최고지도자가 직접 ‘완전한 비핵화’를 언명하거나 이러한 내용이 포함된 문서에 서명한 것은 「4.27 판문점 선언」이 처음임.
 - 제1차 북핵위기를 일단락 지은 1994년의 북미 간 「제네바 기본합의」에 서명한 북한측 대표는 강석주 당시 외무성 제1부상
 - 북한 핵문제의 평화적 해결을 위한 이정표로 평가되는 2005년 6자회담에서의 「9.19 공동성명」에 서명한 북한측 대표는 김계관 당시 외무성 부상
 - 즉, 김정은 위원장이 「4.27 판문점 선언」을 통해 ‘완전한 한반도 비핵화’를 직접 대내외에 약속했다는 점에서 「4.27 판문점 선언」은 북한 핵문제 해결 관련 기존 합의들과는 비교하기 어려운 것으로 평가
 - 특히 2017년 말까지 북한이 핵·미사일 고도화를 추진하던 상황임을 감안했을 때, 남북 정상 간의 ‘완전한 한반도 비핵화’ 합의는 한반도 정세의 극적 전환을 증명하는 동시에 이를 더욱 추동하는 기재로 평가
- 결과론이지만, 「4.27 판문점 선언」에 포함된 ‘완전한 한반도 비핵화’ 합의는 1개월여 뒤에 역사적인 제1차 북미정상회담이 개최될 수 있었던 주요 동인으로 작용했음.
 - 트럼프 대통령과 김정은 위원장은 2018년 「6.12 싱가포르 북미공동성명」에서 「4.27

판문점 선언」을 재확인하며 한반도의 완전한 비핵화를 향해 노력할 것을 약속

□ 남북 정상이 최초로 상호 ‘군축’ 필요성에 공감대 형성

- 문 대통령과 김 위원장은 「4.27 판문점 선언」의 제3조 제2항에서 상호 군사적 긴장 해소 및 실질적 신뢰구축에 따라 “단계적으로 군축을 실현해 나가기”로 합의했음.
 - 이 내용은 2018년 4월 남북정상회담을 포함해 당시까지 세 차례 이뤄진 남북정상회담의 합의 사항에 처음 포함된 것으로, 그 의미가 매우 큰 것으로 평가
 - 남북한의 총리가 1991년 12월 13일 합의한 「남북 기본합의서」 제2장 제12조에 ‘단계적 군축 실현 문제’와 ‘군축’이라는 표현이 포함돼 있지만, 남북군사공동위원회에서 협의할 문제의 하나로 거론되는데 불과

- 그동안 군사문제 해결과 관련해 남한은 단계적 추진론을 강조해 온 반면 북한이 군축우선론을 주장하며 대립해 온 것이 사실임.
 - 남한은 전통적으로 남북한 간 군사적 신뢰가 부족한 점을 거론하며 ‘군사적 신뢰구축 (Confidence Building Measures: CBMs) → (운용적) 군비통제(Operational Arms Control) → 군축(Disarmament, 구조적 군비통제(Structural Arms Control))’ 추진 등 단계적으로 문제 해결에 접근해야 한다고 강조
 - 반면, 북한은 군비통제보다 무력감축, 즉 군축을 우선 추진하고, 이 과정에서 상호 신뢰도 구축할 수 있다는 주장을 견지
 - 북한은 1980년대 후반부터 ‘일괄 타결 방식에 의한 군축’에서 ‘단계적 군축’으로 입장을 변화

- 군사적 신뢰구축은 유럽안보협력회의(CSCE)가 1975년 8월 채택한 「헬싱키 협약」에서 처음 등장했으며, 주요 군사훈련의 사전통보, 대규모 군사력 이동의 사전통보, 참관인 교환, 군 인사 교류 등이 주요 내용
- 운용적 군비통제는 일반적으로 상호 간에 기습방지 및 공격준비를 지연시키기 위한 부대작전 및 전투준비태세 등에 대한 규제를 지칭
- 구조적 군비통제는 군사력의 규모 및 부대구조 자체에 대한 규제를 의미하며, 군축과 거의 동일한 개념으로 통용

- 이를 감안했을 때, 「4.27 판문점 선언」을 통해 비록 조건부이기는 하지만 군축 추진에 남북한의 정상이 공감대를 형성한 것은 기존에 대립해왔던 양측의 주장이 일정하게 수렴된 것으로 평가할 수 있음.
 - “군사적 긴장이 해소되고 서로의 군사적 신뢰가 실질적으로 구축되는 데 따라”라는 조건은 남한의 단계적 추진론 입장이 감안된 것으로 이해
 - “단계적으로 군축을 실현해 나가기로 하였다”라는 부분은 북한의 주장이 일정하게 반영된 것으로 평가

2. 「9월 평양공동선언」과 「9.19 군사합의」

1) 「9월 평양공동선언」 평가

□ 북한의 진전된 비핵화 의지 표명 도출

- 문재인 대통령과 김정은 위원장은 2018년 9월 평양에서 이뤄진 두 사람 사이의 세 번째 남북정상회담 합의인 「9월 평양공동선언」 제5조 제2항을 통해 북한의 조건부 영변 핵시설 영구 폐기 등 추가 조치 추진 용의 표명을 약속했음.
 - 미국의 상응조치를 조건으로 제시했지만, 영변 핵시설의 영구적 폐기 등 김 위원장의 추가적인 비핵화 조치 추진 의사 표명은 「4.27 판문점 선언」 및 5.26 남북정상회담에서

피력한 비핵화 의지보다 진전된 것으로 평가

- 2018년 「4.27 판문점 선언」을 통해 ‘한반도의 완전한 비핵화’ 의지를 처음 대내외에 밝힌 김 위원장은 5월 26일 열린 문 대통령과의 두 번째 남북정상회담에서도 ‘한반도의 완전한 비핵화’ 의지를 분명하게 피력
- 뿐만 아니라 김 위원장은 「9월 평양공동선언」의 제5조 제1항에서 북한의 장거리 미사일과 관련된 평안북도 철산군 동창리 엔진 시험장 및 미사일 발사대를 유관국 전문가들의 참관 하에 우선 영구적으로 폐기하겠다고 공약
- 이와 관련해 문 대통령은 평양에서 귀환한 직후 이뤄진 대국민 보고에서 ‘김 위원장이 비핵화 의지를 다시 한 번 분명하게 밝히는 차원에서 이처럼 확약했다’고 설명
- 또한 문 대통령은 “북한이 평양공동선언에서 사용한 ‘참관’이나 ‘영구적 폐기’라는 용어는 결국 ‘검증 가능한 불가역적 폐기’라는 말과 같은 뜻”이라고 부연하며 ‘완전한 비핵화’의 정의와 관련한 국내외의 논란을 불식하고자 했음.

2) 「9.19 군사합의」 평가

□ 「9.19 군사합의」를 남북정상 합의의 부속합의로 규정해 이행력 담보

- 문 대통령과 김 위원장은 「9월 평양공동선언」 제1조 제1항에서 「9.19 군사합의」를 “평양공동선언의 부속합의서로 채택”함으로써 이행력을 담보하려 했음.
- 「9.19 군사합의」의 이행력을 정상 차원에서 보장하기 위해 남북한의 정상이 양측 군사 당국자 간 합의서 체결에 임석하고, 군사 당국자 간 합의를 남북정상회담 합의문의 부속합의서로 명문화
- 이로 인해 2018년 9월 남북정상회담 이후부터 제2차 북미정상회담이 개최되던 2019년 2월까지 「9.19 군사합의」에 포함된 일련의 조치들이 속도감 있게 이행
- 제2차 북미정상회담 이후 북미관계뿐 아니라 남북관계가 정체 상태에 봉착하면서 「9.19 군사합의」 추가 이행 등과 관련한 남한 군사 당국의 제안에 북한이 묵묵부답으로 일관하는 등 지체 상황이 지속

- 문재인 대통령은 「9.19 군사합의」 이행이 향후 남북한 간 상호 군축 논의로까지 진전될 것으로 기대했음.
 - 문 대통령은 평양 남북정상회담 귀국 대국민 보고에서 “회담에서 남북관계에 관하여 거둔 가장 중요한 결실은 군사 분야 합의”라며 “이 합의가 제대로 이행된다면 남과 북은 우리의 수도권을 겨냥하는 장사정포와 같은 상호 간 위협적인 군사무기와 병력을 감축하는 논의로 나아갈 수 있을 것”이라고 언급
 - 「9월 평양공동선언」의 부속합의서인 「9.19 군사합의」의 정식 명칭이 「역사적인 「판문점선언」 이행을 위한 군사분야 합의서」라는 점을 감안했을 때, 「9.19 군사합의」는 단계적 군축 추진에 공감대를 이룬 4.27 판문점 남북정상회담과 9.18~20 평양 남북정상회담을 모두 관통하는 것으로 이해

□ 정전체제 복원 및 확대를 통한 한반도 평화정착 기틀 마련

- 「9.19 군사합의」의 주요한 특징 중 하나는 시간이 지나면서 사실상 유명무실해졌던 이른바 ‘정전체제’를 복원하고, 여기에서 나아가 이를 확대함으로써 남북한 간 군사적 충돌의 가능성을 현저하게 낮춘 것이라고 할 수 있음.
 - 남북한은 「9.19 군사합의」 제1조 제2항과 제3항 등을 통해 군사분계선(MDL)을 기준으로 남북 각각 2km, 약 4km 폭에 불과했던 비무장지대(DMZ)를 좁게는 10km, 넓게는 80km 폭으로 사실상 확대
 - 「9.19 군사합의」 제1조 제2항¹⁾으로 인해 양측의 지상 군사력은 10km 간격을 벗어난 지역에서의 훈련만 가능해졌으며, 같은 조 제3항²⁾에 따라 양측의 항공기는 서부지역에서 40km, 동부지역에서 80km 사실상 이격
 - 또한 남북한은 「9.19 군사합의」 제2조 제2항을 통해 그동안 「정전협정」이 제대로 적용되지 않았던 판문점 공동경비구역³⁾을 원래의 상태로 회복시키고, 같은 조 제1항³⁾과

1) “지상에서는 군사분계선으로부터 5km 안에서 포병 사격훈련 및 연대급 이상 야외기동훈련을 전면 중지하기로 하였다.”
 2) “고정익항공기는 군사분계선으로부터 동부지역은 40km, 서부지역은 20km를 적용하여 비행금지구역을 설정한다.”
 3) “쌍방은 비무장지대 안에 감시초소(GP)를 전부 철수하기 위한 시범적 조치로 상호 1km 이내 근접해 있는 남북 감시

제3항⁴⁾을 통해 사실상 무장화가 진행됐던 비무장지대의 비무장화 및 평화지대화의
기틀을 마련

초소들을 완전히 철수하기로 하였다.”

4) “쌍방은 비무장지대내에서 시범적 남북공동유해발굴을 진행하기로 하였다.”

III 남북 간 주요 군사합의의 직접적 경제 가치

1. 공동 이익 창출 가능 영역 확대

□ 한강(임진강) 하구

- 남북한은 「9.19 군사합의」 제4조 제4항에서 “한강(임진강) 하구 공동이용을 위한 군사적 보장대책을 강구”하기로 합의했음.
 - 또한 「9.19 군사합의」의 ‘붙임 5’를 통해 한강(임진강) 하구 공동이용수역(길이 70km, 면적 280km²)을 설정하고, 공동조사 및 교류·협력에 대한 군사적 보장 대책 마련 등에 합의
 - 한강(임진강) 하구 공동이용수역에 대한 남북한의 공동 현장조사는 「9.19 군사합의」의 ‘붙임 5’에서 합의한 대로, 2018년 12월까지 완료
 - 남북한은 2018년 11월 4일부터 12월 9일까지 총 660km의 수로에 대한 공동 현장조사를 진행했으며, 이 과정에서 확인된 바다 속 암초 21개의 위치와 크기 등이 표시된 해도 등을 제작해 공유
 - 남북한은 2019년 1월 30일 판문점에서 열린 군사실무접촉에서 ‘2019년 4월 1일부터 민간 선박의 한강 하구 자유 항행을 시범적으로 허용하고 단계적으로 확대’하는 문제를 협의했으나 제2차 북미정상회담 이후 한반도 정세 전환 전반기 정체가되면서 성과를 거두지 못하는 상황이 지속
- 한강 하구 공동이용은 이른바 ‘정전체제’의 복원을 넘어 그동안 사실상 이용하지 못했던 수역을 이용하게 됐다는 경제적 가치를 부여할 수 있음.
 - 한강 하구 공동이용, 특히 민간 선박의 한강 하구 자유 항행은 「정전협정」에 의거해서도 이뤄질 수 있었던 사안이지만 그동안에는 군사적 민감성 때문에 이뤄지지 못했던 것이 현실
 - 이러한 측면을 감안했을 때, 한강 하구에서의 민간 선박 자유 항행을 시작으로 이 수역에서의 남북한 간 교류·협력이 이뤄진다면 한반도 서해의 평화 정착뿐 아니라

직접적인 경제적 효과도 적지 않을 것으로 예상

- 우선 한강 하구에서의 민간 선박 자유 항행이 실현되면 남북한 각각에서 많은 물동량을 차지하는 인천항과 해주항 이용에 있어 편리성과 신속성 등이 증가해 물류비용 절감이 기대
- 나아가 남북한 간 교류·협력 일환으로 생태·환경·안보 자원을 활용한 공동 관광 사업, 이 수역에 풍부한 것으로 알려진 골재 채취 및 준설 사업 공동 추진, 해상 교통로 확충 등을 통한 경제적 공동 이익 창출이 가능
 - 2006년 정부가 추정하 바에 따르면, 한강 하구 골재매장량은 당시 연간 수도권 골재 수요(4,500만³)를 24년 충족할 10억 8천만³이며, 2005년 건설교통부와 관련 업계 등은 한강 하구 골재 채취에 따른 연간 수익을 13조 원, 순이익을 4조 5천여억 원 정도로 추산

□ 서해 평화수역 및 공동어로구역

- 남북한 군사 당국은 「9.19 군사합의」 제3조를 통해 “서해 북방한계선 일대를 평화수역으로 만들어 우발적인 군사적 충돌을 방지하고 안전한 어로활동을 보장하기 위한 군사적 대책을 취해 나가기로” 합의했음.
 - 특히, 양측은 「9.19 군사합의」 제3조 제2항에서 “서해 해상에서 평화수역과 시범적 공동어로구역을 설정하기로” 했고, 「9.19 군사합의」 ‘붙임 4’에서 보다 자세하게 관련 내용을 규정
 - 서해 북방한계선 일대에 평화수역 및 공동어로수역 설정 문제는 2007년 남북정상 회담과 제2차 남북국방장관회담 등에서 수역 설정 자체에는 원칙적으로 합의했으나, 이어진 협의에서 어디에 어떠한 규모로 평화수역과 공동어로수역을 설정할 것인지 등 구체적 사항을 합의하지 못했고, 이는 「4.27 판문점 선언」과 「9.19 군사합의」에서도 마찬가지
 - 2007년의 합의들이 평화수역 및 공동어로수역과 관련해 다소 포괄적인 범위를 설정한 반면, 2018년의 합의들은 비교적 제한적인 범위를 설정하고 있다는 점에서 차이

- 남북한이 군사공동위원회를 개최해 서해 북방한계선 일대에 평화수역 및 시범 공동어로수역을 설정한다면 이는 남북한 모두 서해에서 어로 활동이 가능한 수역을 넓히는 결과를 얻는 것임.
 - 평화수역·공동어로수역 설정 및 이 수역에 대한 공동순찰은 그동안 남북한 간의 군사적 긴장으로 제대로 활용하지 못하며 제3국 어선에 내줬던 어장을 실질적으로 되찾는다는, 사실상 ‘실지 회복’의 의미
 - 어로 활동 가능 수역의 확대는 남북한, 특히 서해 5도 어민 모두의 경제적 이익 증대에 직접적으로 기여할 것으로 예상
 - 2007년 백령도와 연평도 사이에 공동어로수역을 설정할 경우, 이 수역을 이용할 수 있는 북한 어선들이 상대적으로 적을 것이기 때문에 서해 5도 어민들의 어로 활동 가능 수역이 2.5배 정도 확장될 것이라는 주장도 제기

□ 비무장지대

- 남북한은 「9.19 군사합의」 제2조에서 비무장지대를 평화지대로 만들어나가는 일환으로 비무장지대 내 시범적 공동유해발굴(제3항)을 추진하고, 역사유적 공동조사·발굴(제4항)에 대한 군사적 보장대책을 계속 협의하기로 했음.
 - 양측 군사 당국은 「9.19 군사합의」 ‘붙임 3’을 통해 시범적 공동유해발굴지역을 비무장지대 내 일명 ‘화살머리’ 인근 지역으로 설정하고, 이 지역에 대한 지뢰제거 및 남북도로 개설 등에 대해 합의해 이행
 - 「9.19 군사합의」 ‘붙임 3’에서 공동유해발굴단 구성(2019년 2월 말까지 완료해 상호 통보)·운영(2019년 4월 1일부터 시작), 안전보장 및 공동관리에 대한 내용에도 합의했지만 제2차 북미정상회담 이후 북한의 묵묵부답으로 미이행
 - 이러한 가운데 한국은 2019년 4월 1일부터 시범적 공동유해발굴지역으로 설정된 화살머리 고지 인근 지역 중에서 군사분계선 이남 지역에 대한 기초 발굴에 착수해 지금까지 총 260여 구의 유해를 발굴했으며, 신원이 확인된 8명의 유해를 가족에 인계
 - 비무장지대 내 역사유적 공동조사·발굴에 대한 군사적 보장대책 마련과 관련해서는 관련된 후속 협의가 이뤄지지 않아 성과가 별무

- 북한이 관련 협의에 응하지 않는 가운데 한국 문화재청은 2019년 4월 비무장지대 내 화살머리 고지 인근의 문화재 분포와 현황을 파악하기 위한 조사를 시작
- 유해발굴 및 역사유적 발굴·조사의 선행 또는 병행이 필수적인 비무장지대의 평화적 공동 이용은 남북한이 함께 직접적인 경제 이익을 창출할 수 있는 구역을 새롭게 만들어내는 것임.
- 평화지대화된 비무장지대를 어떻게 활용할 것인지 등과 관련해 남북한이 공식적으로 협의·합의한 적은 없지만, 70년 가까이 인간의 발길이 거의 닿지 않았다는 특징을 감안해 생태·환경 보존을 중심에 두고 관광 등 제한적으로 개발하는 방안이 많이 제기
- 문재인 대통령도 2019년 9월 제74차 유엔 총회 기조연설에서 비무장지대의 유네스코 세계유산 등재 남북한 공동 추진 및 국제평화지대화를 제안

2. 군축 추진 여건 형성

- 남북한은 「4.27 판문점 선언」과 「9월 평양공동선언」, 「9.19 군사합의」에서 한반도의 군사적 긴장완화 및 군축 추진 필요성에 공감대를 형성했음.
- 남북한의 정상은 역사상 처음으로 「4.27 판문점 선언」 제3조 제2항에서 단계적 군축 추진을 약속
- 문 대통령과 김 위원장은 「9월 평양공동선언」 제1조에서도 “비무장지대를 비롯한 대치지역에서의 군사적 적대관계 종식을 한반도 전 지역에서의 실질적인 전쟁위험 제거와 근본적인 적대관계 해소로 이어나가기로 하였다”라고 약속
- 「9.19 군사합의」는 남북한이 군사적 신뢰구축 및 군비통제, 군축에 대한 기존 입장에서 한 걸음씩 물러나 한반도의 군사적 긴장완화를 위해 시급하면서도 실현 가능한 조치가 무엇인지에 우선적으로 합의한 것으로 평가
- 문재인 대통령이 2018년 9월 평양에서 남북정상회담을 마치고 귀환한 직후 기대감을 표명한 것처럼, 한반도의 군사적 긴장이 완화되고 남북한 간에 군사적 신뢰구축 및 군비통제, 군축이

실현된다면 양측의 군사비는 감소될 가능성이 큼.

- 남북한 모두 인구나 경제력 등 국력에 비해 과도한 병력 및 무기체계를 보유·운영하는데 적지 않은 비용을 소모하고 있다는 점에서 양측 간 군축, 즉 병력 및 무기체계 감축 등이 이뤄진다면 군사비가 다소 감소될 가능성
- 한국의 2018년 전체 국방비(43조 1,581억 원) 가운데 인건비 등 병력운영비(18조 4,008억 원)와 군수·시설 등 전력유지비(11조 2,370억 원)가 차지하는 비율은 총 68.7%
- 북한의 전체 군사비와 구성별 비율을 정확하게 추산하기는 어렵지만, 대체로 인건비 등 경상운영비가 전체 군사비에서 차지하는 비율이 80% 내외 수준인 것으로 알려졌다기 때문
- 남북한의 군축으로 감소되는 전력운영비(한국, 병력운영비 + 전력유지비) 및 경상운영비(북한)가 방위력개선비(한국) 및 군사투자비(북한)로 이관돼 전체 군사비 증감에 영향을 미치지 못할 수 있다는 의견 제기도 가능
- 그렇지만 그렇게 하기에는 양측의 군사비에서 전력운영비와 경상운영비가 차지하는 비중이 너무 큰 것으로 평가
- 남북한의 군사비 감소는 결국 다른 분야 국가예산의 가용 능력을 향상시키는 것인 만큼, 민수경제에는 긍정적 영향을 미칠 것으로 기대
- 2020년 한국 정부 예산(518조 2천억 원)에서 국방비(50조 2천억 원)가 차지하는 비율은 9.7% 수준이며, 보건·복지·노동 분야(180조 5천억 원), 교육 분야(72조 6천억 원) 다음으로 많은 비중을 차지
- 2019년 북한이 발표한 국가예산 가운데 군사비가 차지하는 비중은 15.8%이지만, 다른 항목에 포함돼 은닉된 군사비가 상당한 수준일 것으로 추정되고, 실질적으로는 공식 경제와 비공식(지하) 경제, 당·군수 경제가 별도로 운영·관리되는 점을 감안했을 때, 북한의 실제 군사비 규모는 공표된 것보다 훨씬 더 클 것이라는 분석이 다수

IV 남북 간 주요 군사합의의 간접적 경제 가치

1. 긍정적 경제 여건 조성에 기여

□ 남북한 간 군사적 충돌 위험 최소화 추구

- 「4.27 판문점 선언」과 「9.19 군사합의」 등에서 합의·이행한 남북한 간 군사적 긴장완화 조치들은 남북한 간의 군사적 충돌 위험을 최소화하기 위한 노력의 일환으로 평가할 수 있음.
 - 「4.27 판문점 선언」을 전후해 이행되고 있는 2018년 5월 1일부 군사분계선 일대에서의 확성기 방송 및 전단살포 등 적대행위 중단 및 수단 철폐는 상호 비방·중상에 따른 우발적 군사 충돌 가능성을 감소
 - 「9.19 군사합의」에 따라 남북한 간에 군사분계선을 기준으로 일정한 폭을 설정하고, 이 지역의 지상·해상·공중에서 상호 위협적인 군사활동을 중지·자제하기로 한 것과 역설적이게도 무장화된 비무장지대를 실질적으로 비무장화하기로 한 것 역시 우발적 군사충돌 가능성을 최소화할 수 있는 조치 중 하나

- 이와 같은 남북한 간 군사적 충돌 위험 감소 노력은 남북한 모두의 긍정적 경제 여건 조성에 기여하는 것으로 평가할 수 있음.
 - 한반도의 군사적 위기가 언제 어떻게 고조될지 모른다는 예측 불가능성 등이 한국 경제에 미치는 부정적 영향을 굳이 거론하지 않더라도 남북한 간의 군사적 충돌 가능성이 작아지는 것은 한국 경제에 비교적 긍정적 여건
 - 2018년 세 차례의 남북정상회담 및 「9.19 군사합의」 이후 조성된 이른바 ‘한반도 평화 무드’로 인해 서해 5도 어민들의 야간 조업이 시행됐고, 연평도 인근 해역을 지나는 선박의 안전 운항을 위해 연평도 등대도 중단된 지 45년 만인 2019년 5월 17일 재가동
 - 일련의 남북정상회담 개최 및 「9.19 군사합의」 이행 등으로 긴장이 완화된 비무장지대 인근의 고성(동부), 철원(중부), 파주(서부) 지역에 2019년 4월 말부터 ‘DMZ

평화의길'을 조성·운영하는 등 이른바 '평화관광'의 가능성도 확인

- 남북한 간의 군사적 충돌 위험이 줄어드는 상황은 '사회주의 경제건설 총력 집중 노선'을 국가전략노선으로 추진하겠다고 선언한 북한 경제에도 긍정적 여건
 - 국제사회의 대북제재 문제가 북한 경제에 영향을 미치는 현실적 여건이라면, 남북한 간의 군사적 충돌 위험은 환경적 여건이라고 할 수 있을 것임.

□ 한반도 비핵화 추동 여건 조성

- 2017년 말까지 북한이 핵·미사일 시험을 지속적으로 단행하며 핵·미사일 능력 고도화를 추진하여 안보적 긴장이 고조됐던 한반도 정세가 2018년에 이뤄진 3차례의 남북정상회담과 1차례의 북미정상회담 등으로 완전하게 새로운 국면으로 전환됐다는 사실은 부인하기 어려움.
 - 이러한 연장에서 2019년 2월 베트남 하노이에서 열렸던 제2차 북미정상회담에서 「6.12 북미공동성명」을 더욱 구체적으로 이행하기 위한 합의가 도출될 것으로 기대됐지만, 북·미 간의 의견 대립으로 합의 도출에 실패
 - 북·미 간 이견이 지속되는 가운데 북한은 한미연합 지휘소 훈련과 한국의 F-35A 도입 등을 비난하며 2019년 4~10월 10여 차례에 걸쳐 신형 전술 미사일, 신형 (초)대형 방사포, 북극성-3형 잠수함발사탄도미사일(SLBM)을 시험 발사하고, 11월 서부전선 지역에서의 해안포 발사, 12월 미사일 엔진 시험 등을 단행했으며, 2020년에 들어서도 2~3월 화력훈련 등을 진행
 - 이와 같은 북한의 다소 도발적인 행동에도 불구하고, 한반도 위기 수준이 2018년 이전으로 회귀하지는 않았으며, 북한 비핵화를 향한 남·북·미 간의 협의 등이 결정적으로 중단되거나 종료된 것은 아니라는 평가가 중론
- 향후 북·미 등 간의 협상을 거쳐 북한 비핵화 국면이 본격화된다면 최소한 국제사회의 대북제재 문제 해결, 최대한 북미관계 정상화 등이 함께 추진될 가능성이 큼.
 - 국제사회의 대북제재 등으로 남북관계 개선·발전이 어려움을 겪던 한국 입장에서 북한 비핵화 국면의 본격화는 남북한 간 교류·협력의 재개·확대를 통한 한반도 신경제구상

추진 등에 긍정적 여건이 될 것으로 전망

- 북미관계 정상화는 북한에 있어 일정한 수준 이상의 개방을 수반하게 될 것인 바, 북한의 개방으로 한반도 신경제구상이 신북방·신남방정책과 연계된다면 남북한이 중심이 돼 한반도 질서를 주도하는 신한반도체제 형성에 가까이 다가갈 수 있을 것으로 기대

2. 남북한 간 교류·협력 활성화 촉진

□ '3통'에 대한 군사적 보장 대책 마련

- 남북한 군사 당국은 「9.19 군사합의」 제4조 제1항에서 “쌍방은 남북관리구역에서의 통행·통신·통관(3통)을 군사적으로 보장하기 위한 대책을 마련하기로” 합의했음.
 - 남북한 정상은 「9월 평양공동선언」에서 “조건이 마련되는 데 따라 개성공단과 금강산관광 사업을 우선 정상화하고, 서해경제공동특구 및 동해관광공동특구를 조성하는 문제를 협의해나가기로” 하는 등 남북 경협 재개 및 활성화에 합의
 - 이에 대한 사전 조치 차원에서 남북한 군사 당국은 「9.19 군사합의」를 통해 비무장지대 내 남북관리구역에서의 3통 문제 해결을 군사적 차원에서 적극 지원하겠다는 의지를 피력한 것으로 이해
- 남북한 군사 당국이 「9.19 군사합의」에 따라 통행·통신·통관을 군사적으로 보장하기 위한 대책을 협의·마련해 시행한다면 남북한 간 교류·협력, 특히 개성공단 등 경제협력 사업의 편리성과 신속성이 매우 크게 향상될 것으로 예상됨.
 - 그동안 개성공단 및 금강산 관광 등 육상에서 군사분계선을 넘나들며 이뤄지던 남북 경협 사업이 실제로 이행되는데 있어 한국의 참여 기업들은 통행·통신·통관 등 이른바 '3통' 문제가 사업의 원활한 추진 및 경제적 이익 증대 등에 적지 않은 현실적 애로를 발생시킨다며 고충을 토로
 - 한국무역협회 등이 2009년 남북 경협에 참여하며 3통 문제로 애로를 겪는 102개 업체 관계자를 직접 면접 조사한 결과에 따르면, 업체들은 남북 경협의 물자 반출·입과

- 관련해 물류비용의 절감(41명), 신속·간편한 통관(31명) 문제를 가장 중요하게 인식
- 특히, 한국 기업들은 '3통'과 관련해 복잡해진 절차를 간소화하는 문제, 제한적인 입출경 시간을 보다 자유롭게 하는 문제, 전자통신 시스템(RFID) 등의 도입을 통한 통관의 신속성 제고 문제 등을 지속적으로 제기
- 만약 군사적 보장이 이뤄짐으로써 3통 문제가 비교적 원활하게 해결된다면 남북 경협에 참여하는 한국 기업들의 경쟁력이 더욱 강화될 것으로 전망되며, 이것이 남북 경협 확대 및 활성화로 이어질 경우, 중·장기적 측면에서 남북한의 경제공동체 형성에 기여하게 될 것으로 기대

□ 동·서해선 철도·도로 현대화 등에 대한 군사적 보장 대책 강구

- 남북한은 「9.19 군사합의」 제4조 제2항에서 “동·서해선 철도·도로 연결과 현대화를 위한 군사적 보장대책을 강구하기로” 합의했음.
 - 「9.19 군사합의」를 전후해 남북한은 개성-평양 고속도로 구간(2018.8.13.~20.), 경의선 및 동해선 북측 구간(2018.11.30.~12.17.) 현지를 공동으로 조사했으며, 철도·도로 연결 및 현대화 사업 착공식을 2018년 12월 26일 경의선 북측 판문역에서 개최
 - 지금까지 남북한 군사 당국은 비무장지대 내 남북 관리구역을 통과하는 철도·도로 연결 사업과 관련해 사안을 구체적으로 세분해가며 군사적 보장 합의를 건별로 채택

- 「동해지구와 서해지구 남북관리구역 설정과 남과 북을 연결하는 철도·도로 작업의 군사적 보장을 위한 합의서」(2002.9.17., 제8차 남북군사실무회담)
- 「동·서해지구 남북관리구역 임시도로 통행의 군사적 보장을 위한 잠정합의서」(2003.1.27., 제15차 남북군사실무회담)
- 「동해지구와 서해지구 남북관리구역 경비(차단)초소 설치 및 운영에 관한 합의서」(2003.12.23., 제20차 남북군사실무회담)
- 「동·서해지구 남북열차시험운행의 군사적 보장을 위한 잠정합의서」(2007.5.11., 제5차

남북장성급군사회담)

- 「문산-봉동간 철도화물 수송의 군사적 보장을 위한 합의서」(2007.12.6., 제35차 남북군사 실무회담)
- 「동·서해지구 남북관리구역 통행·통신·통관의 군사적 보장을 위한 합의서」(2007.12.13., 제7차 남북장성급군사회담)

- 이를 감안했을 때, 「9.19 군사합의」 제4조 제2항, 특히 철도·도로 현대화 추진을 위해서도 향후 별도의 군사적 보장 합의가 이뤄질 수 있을 것으로 예상

○ 향후 남북한이 동·서해선 철도·도로 연결 및 현대화 사업을 본격적으로 추진하고, 이에 대해 쌍방 군사 당국이 군사적 보장을 제공한다면 남북한 간 경제협력의 편리성과 신속성이 크게 향상될 뿐 아니라 남북 경협이 보다 확대·활성화될 것으로 전망됨.

- 개성공단에 입주했던 한국 기업들이 가장 많이 애로를 겪던 사안 중 하나가 물류 문제였던 만큼, 비무장지대 내 남북 관리구역을 통과하는 동·서해선 철도·도로가 제 역할을 다 한다면 남북한 간 경제협력에 훌륭한 물류 인프라로 기능할 것으로 기대

- 문산과 개성을 잇던 남북 화물열차는 2007년 12월 11일부터 2008년 11월 28일까지 총 222회(왕복 444회) 운행하며 총 17회 31량 55TEU(반출: 235t, 반입: 75t)의 개성공단 관련 화물을 운송

- 금강산 관광의 경우, 선박을 이용하던 1998년 11월부터 2003년 9월까지의 관광객 규모가 연평균 약 11만 5천 명 수준이었던 반면, 육로관광이 이뤄진 2003년 9월부터 2008년 7월까지 연평균 28만여 명 수준으로 매우 크게 증가

- 여기에서 나아가 현대화된 북한 지역의 철도·도로가 동·서해선과 연결된다면 한반도의 철도·도로가 시베리아 횡단철도 및 중국의 일대일로, 아시안 하이웨이로 이어지며 그동안 사실상 ‘섬’에 불과했던 한국이 유라시아 대륙에 완전히 편입되는 결과를 야기

- 2016년 이뤄진 한 연구⁵⁾에 따르면, 한반도 종단철도의 경의선과 중국 동북 3성이 연결될 경우 물동량이 2016년 약 256만t에서 2036년 488만여t으로, 동해선 축과

시베리아 횡단철도가 연결될 경우 물동량이 2016년 227만여t에서 2036년 516만여t으로 각각 증가할 것으로 추정

- 이를 위해 남북한은 동·서해선 철도·도로의 완전한 연결 및 현대화를 협의하는 것과 함께 이에 대한 군사적 보장 조치 강구를 위한 양측 군사 당국 간 협의를 거의 동시에 진행하는 등 속도감 있게 사업을 추진하는 방안도 검토
- 동·서해선 철도·도로 연결 작업을 위한 군사적 보장 조치가 마련된 지 5년이 넘게 지나서야 3통에 대한 군사적 보장 조치가 합의된 전례를 감안할 필요

5) 김정현·김강석·김용진·유정훈, “남북경제협력 정상화를 대비한 철도 물류망 구축 방안,” 『교통공학』, 제36권 3호 (2016), p. 514.

V 결론

- 이 보고서가 제시하는 평가와 예상은 남북한 간의 주요 합의가 제대로 이행되는 상황을 전제하는 것이기 때문에 한반도 정세 전환이 전반적으로 정체된 작금의 국면에서 실효성이 없는 '장밋빛 주장'일 뿐이라는 비판이 제기될 수도 있음.
 - 그렇지만 2017년 말까지 국제사회의 강력한 만류와 우려에도 불구하고 핵·미사일 능력 고도화를 추진했던 북한이 2018년 시작된 한반도 정세 전환 국면에 적극적으로 참여할 것이라고 예상했던 사람은 많지 않았던 것이 사실
 - 특히, 「4.27 판문점 선언」과 「9월 평양공동선언」, 「9.19 군사합의」에서의 평화 관련 합의는 한반도 정세의 역진을 사실상 불가능하게 하는 안전판으로 기능하는 것으로 평가

- 제2차 북미정상회담이 이후 한반도 정세 전환의 전반적 정체 국면이 지속되고 있지만 국면 전환의 돌파구를 마련하기 위해 경제의 평화적 가치와 함께 평화의 경제적 가치에 대해서도 되새겨볼 필요가 있음.
 - 국제사회의 대북제재가 지속되는 상황 등으로 경제협력을 통해 평화를 공고화하겠다는 구상의 추진 및 실현이 여의치 않은 상황
 - 이러한 상황을 타개하기 위한 방편 중 하나로 경제적 가치를 내포하는 평화 관련 조치의 선제적 추진을 통해 국면 전환의 동력을 마련하는 방안을 진지하게 고민할 필요

- 이러한 맥락을 감안해 이 보고서는 남북 간 주요 합의에서 평화와 관련된 내용을 살펴보고, 이러한 평화적 조치들이 경제적으로 어떠한 가치를 지니는지에 관해 직접적 측면과 간접적 측면으로 구분해 논의했음.
 - 직접적 가치와 관련해서는 한강(임진강) 하구, 서해 평화수역 및 공동어로구역, 비무장지대 등을 공동으로 이용하는 방안이 남북한 모두의 경제 활동 영역을 확대하고, 상호 균축이 추진될 경우 군사비가 감소함으로써 민수경제에 긍정적 영향을 미칠 것으로 기대
 - 간접적 가치와 관련해서는 남북한 간 군사적 충돌 위험 최소화를 추구하고, 한반도

비핵화 추동 여건을 마련하는 등을 통해 긍정적 경제 여건을 조성하는데 기여했으며, 통행·통신·통관 등 3통 및 동·서해선 철도·도로 현대화 등에 대한 군사적 보장 대책 마련을 통해 남북 경협이 편리성과 신속성 증대에 기여함으로써 교류·협력 활성화를 더욱 촉진할 것으로 예상

- 남북관계 개선·발전을 위한 한국의 다양한 제안에 북한의 적극적 호응을 지속 촉구하고 북한의 호응을 유도하는 방안을 강구하는 동시에 향후 북한이 참여할 때에 대비해 준비 차원에서 한국이 독자적으로 추진할 수 있는 사안은 선제적으로 추진하는 것이 바람직하다고 판단됨.
 - 북한이 참여하지 않는 가운데서도 한국이 2019년 단독으로 추진한 비무장지대 내 유해 발굴 및 역사유적 조사·발굴 준비는 2020년에도 지속 추진
 - 이와 함께 남북 공동 현지조사가 이뤄진 한강(임진강) 하구 공동 이용 및 동·서해선 철도·도로 현대화 사업과 관련한 한국의 독자적 준비도 지속 추진될 필요
 - 또한 「9.19 군사합의」 중에서 양측이 아직 제대로 협의하지 못했거나 이행이 미진한 사항들을 이행하기 위해 조속히 이뤄져야 할 남북군사공동위원회 구성·운영 관련 협의를 북한에 지속적으로 촉구
 - 한편 반드시 남북한 간 엄격한 상호주의에 입각해야 하는 것이 아닌 사안에 대해서는 한국의 선제적 독자 이행도 탄력적으로 검토
 - 예를 들어, 비무장지대 내 감시초소(GP) 전면 철수와 관련한 선제적 이행, 판문점 공동경비구역 내 군사분계선 표식 이남 지역에 대한 제한적 참관 허용 등의 추진을 우선 검토

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 회원 가입신청서 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, International Journal of Korean Unification Studies, 단행본 시리즈인 연구총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8293, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

회원가입신청서

* 표는 필수항목입니다.

신청자 성명* (입금자가 다를 경우 별도 표기)		소 속*	
간 행 물* 받 을 주 소	(우편번호 :) ※도로명 주소 기입必		
연 락 처*	TEL		이메일
이메일 서비스	수신 () 수신거부 ()		
회 원 구 분*	학생회원 () 일반회원 () 기관회원 ()		
본인은 통일연구원의 연회원 가입을 신청합니다.			
20 년 월 일 성 명 (인)			

개인정보 이용 동의서

통일연구원은 개인정보보호법 등 관련 법령상의 개인정보보호 규정을 준수하며 개인정보 보호에 최선을 다하고 있습니다. 연구원은 다음과 같이 연구원 업무 수행에 반드시 필요한 범위 내에서 개인정보를 이용하는데 동의를 받고자 합니다.

1. 개인정보의 수집·이용 목적: 도서회원 가입 신청 관리
2. 수집하려는 개인정보의 항목
성명, 소속, 주소, 연락처, 회원구분
3. 개인정보의 보유 및 이용 기간: 입금일로부터 1년
※ 회원자격 갱신 시 개인정보 보유기간은 1년간 연장됩니다.
4. 동의를 거부할 권리 안내
귀하는 위와 같은 개인정보를 제공하는데 대한 동의를 거부할 권리가 있습니다. 그러나 **동의를 거부하실 경우 도서 회원 가입 및 발송이 원활히 이루어 질 수 없음을 알려 드립니다.**

20 년 월 일 성 명 (인)

※ 본 신청서 및 개인정보 이용 동의서를 보내주십시오.
 (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자앞
 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8293, E-Mail: books@kinu.or.kr
 ※ 온라인 신한은행 140-002-389681 (예금주: 통일연구원)

평화의 경제적 가치: 2018 남북 간 주요 군사합의를 중심으로

KINU Insight 20-02

발 행 일 2020년 4월

발 행 처 통일연구원

편 집 인 기획조정실 연구관리팀

홈 페이지 <http://www.kinu.or.kr>

인 쇄 처 (주)에이치에이엔컴퍼니(02-2269-9917)

© 통일연구원, 2020