

남북한 군사협상과정의 발전단계에 관한 연구

李 美 淑*

1. 머 리 말
2. 군사제의기(분단 이후~1988. 12. 20)
3. 군사분과협상기(1988. 12. 28~1993. 1. 29)
4. 군사전담협상기(2000. 9. 11~2004. 7. 5)
5. 맺 음 말

1. 머 리 말

군사협상은 협상개념¹⁾으로 볼 때, 쌍방 간의 군사책임자 및 군사실무자

* 국방부 군사편찬연구소 선임연구원

- 1) Fred Charles Ikle는 이해의 충돌이 있는 두 당사자가 공동의 이익을 실현하기 위해 합의에 도달할 목적으로 명백한 제안을 제시하고 토의하는 과정으로 보았고, I. William Zartman은 두 당사자가 하나의 공동 결과물을 산출하는 과정으로 개인이나 집단 혹은 국가가 절충과 타협을 통해 서로 상충하는 이익을 조절, 혹은 공통된 이익의 획득을 위해 추진하는 상호작용 형태로 규정하였다. Dean G. Pruitt는 협상이란 둘 또는 그 이상

가²⁾ 군사적 긴장관계를 해소하기 위하여 쌍방 간의 군사문제를 회답이나 전화, 서신 등의 방식에 의한 대화를 통해 협의해 나가는 과정이라고 정의할 수 있다.³⁾ 이 개념대로라면, 남북한의 군사협상은 1990년대에 접어들면서 공식적으로 이루어졌다고 볼 수 있다.⁴⁾ 그 이전에도 북한이 대내외의

의 당사자들 간에 서로 대립하는 이해관계의 조정을 위하여 합의에 도달하고자 하는 의사결정과정이라고 규정하였다. Roger Fisher & William Ury는 “나와 상대방이 공동된 이해관계를 갖고 있으면서 동시에 상반된 이해관계에 처했을 때 합의를 보기 위해 밀고 당기는 대화”로, Jeffrey Z. Rubin and Bert R. Brown은 “서로 다른 목표를 갖고 있는 두 사람 이상의 당사자가 그들 사이의 거래에서 무엇을 주고받을 것인가를 합의하는 상호작용”으로, James A. Wall Jr는 둘 이상의 당사자 간에 상충하는 이해관계가 존재할 때, 대화를 통해 이를 조정해 나가는 과정이라고 각각 정의하였다. 또한 이달곤은 공동의 문제를 안고 있는 둘 이상의 의사결정주체가 임의로 복합적인 이해사안을 주고받는 교환을 통하여 다른 형태의 행동 결과보다는 나은 결과를 가져오기 위한 상호 전략적 조우 과정이라고 정의하였다(허문영, 『6·15공동선언 이후 북한의 대남협상행태: 지속과 변화』(서울: 통일연구원, 2005), pp. 7-8 참조). 송종환은 어떤 합의를 모색하기 위하여 쌍방 간에 「주고」, 「받음」으로서 공동문제를 교섭하거나 토론을 하는 행위라고 정의하였다(송종환, 「북한의 협상행태에 관한 연구-남북한 당국간 대화를 중심으로-」, 한양대학교 박사학위논문, 2002). 이러한 협상용어에 대한 학자들의 대동소이한 정의를 요약해보면, 협상이란 협상당사자가 협상목적 달성을 위하여 협상의제를 제시하여 협의하는 과정이라고 하는 공통점을 가지고 있다고 할 수 있다.

- 2) 군사협상에서 군사책임자나 군사실무자가 참석한다는 것은 군사당국자가 협상의 수석대표로 참가함은 물론 협상대표단의 대표 대부분이 군사당국자들로 구성되어 있음을 의미한다.
- 3) 본고에서는 협상개념을 적용하여, ‘협상’과 혼용되는 ‘회담’, ‘대화’ 등의 용어를 ‘협상’에 포함시켜 사용하였다.
- 4) 그러나 1972년 7·4남북공동성명과 그 이후 개최된 남북조절위원회회담을 남북군사협상으로 보기도 한다. 남북 쌍방이 이뤄낸 최초의 합의서인 7·4남북공동성명에는 쌍방 간의 군사문제에 대한 협상이 포함되어 있기 때문이다. 7·4남북공동성명 2항에서는 군사적 충돌을 방지하기 위한 적극적인 조치를 취하기로, 5항에서는 군사사고 방지와 남북간 문제를 처리하기 위한 서울과 평양 간 상설직통전화를 개설하기로 합의하였다. 하지만 7·4남북공동성명은 남북 군사당국자 및 군사실무자가 참석한 공식적인 협상이 아니었다. 분단 26년 만에 개최된 남북적십자회담의 예비회담이 진행되는 동안 남북한의 고위당국자가 비밀접촉을 통해 합의한 것이었다. 그 후 남북공동성명의 합의내용을 구체적으로 이행하기 위하여 개최된 남북조절위원회회담에서도 군사당국자 및 군사실무자는 참석하지 않았고, 북측이 군사문제의 우선적 해결을 일방적으로 주장한 데 비해 남측은 이

공식석상에서 군사문제를 자주 거론하였지만 그것은 일방적인 군사제안이 었지 쌍방 간에 이루어진 협상은 아니었기 때문이다.⁵⁾ 남한 역시 6·25전쟁으로 인한 불신과 북한의 대남무력도발의 위협 때문에 북한의 제의를 대남적화통일전략차원의 정치·선전적 제의로 분석하였으므로 군사협상에 소극적인 자세를 보였다.⁶⁾

그러나 1990년대 초에 이루어졌지만, 남북핵통제공동위원회회담(1992. 3~1993. 1)은 군사협상으로 보기 어려운 부분이 있다.⁷⁾ 남북 간 군사문제의 핵심인 핵문제를 다루었으나 협상대표단이 군사당국자 및 군사실무자로 편성되지 않았기 때문이다. 남측은 남북고위급회담대표인 공로명 외무부장관이, 북측은 남북고위급회담대표인 최우진 외교부장관이 수석대표로 참가하였고, 1~2명의 군사당국자 및 군사실무자만 대표로 참석한 외교중심 차원의 협상이었다. 그러므로 남북한은 현재까지 남북고위급(불가침)회담(1990. 9. 4~1992. 9. 18),⁸⁾ 남북군사분과위원회회담(1992. 3. 13~1992. 9. 16), 남

산가족문제를 쟁점화함으로써 군사문제에 대한 협의는 전혀 이루어지지 않았다. 따라서 군사협상으로 보기 어렵다.

- 5) 남북한 간에 적용된 최초의 군사협상은 1953년 7월에 체결된 「정전협정」이었다. 그러나 동 협정은 분쟁 당사자인 남북한이 협정체결의 당사자가 아닌 점과 일방의 협정위반에 대한 중립국감시위원회의 기능 미비 등으로 실질적인 기능을 하지 못하였다. 따라서 남북한은 정전 이래 협상이 아닌 방법으로 군사문제에 대한 제의를 간헐적으로나마 지속하였다. 북한은 1954년 6월 제네바회담 때 “군대의 축소를 10만 명을 넘지 않게 할 것”을 제안한 뒤, 군축·미군철수·평화협정과 불가침 협정 등 군사문제를 계속 제안해 왔다. 1960년대 말까지 북한은 한반도 군사문제와 연관된 안건을 제시하였으나 사실상 실천적 의지가 결여된 형식적이고 일방적인 제안이 대부분이었다. 북한의 일방적인 군사제안은 1990년대 초 남북 간에 공식적인 협상이 개최되기 전인 1980년대 말까지 계속되었다. 협상이 개최된 이후에도 북한의 군사제안은 간헐적으로 지속되었다.
- 6) 김명진, 「한반도 군비통제 실태 분석」, 『국방논총』 제21호(서울: 한국국방연구원, 1993), p. 163.
- 7) 국방부에서 실무참고자료로 발간한 『남북군사회담자료집』(서울: 정책기획관실, 2006)에서는 남북핵통제공동위원회회담을 1990년대의 남북군사회담으로 구분하였다.
- 8) 남북고위급회담에는 다른 군사협상과 달리 군사당국자가 회담의 수석대표로 참가하지 않았다. 1~8차 남북고위급회담 기간 동안 강영훈, 정훈식 국무총리가 수석대표로 참가하였다. 군사당국자인 정호근 합참의장, 송응섭 합참 제1차장, 박용욱 국방부 군비통제관

북국방장관회담(2000. 9. 25~26), 남북군사실무회담(2000. 11. 28~2003. 11. 28), 남북장성급군사회담(2004. 5. 26~현재) 등 5종류의 채널을 통해 군사협상을 추진해왔다고 볼 수 있다.

이러한 군사협상의 추진과정을 보면, 군사협상과정은 군사협상개념의 적용 범위에 따라 군사분과협상과 군사전담협상으로 구분할 수 있다. 즉 협상이 중단되기 전인 1990년대 초에 개최된 일련의 남북한 군사협상은 남북고위급회담의 분과협상(sub-committee)으로 추진되었다. 남북고위급회담은 남북한 사이의 신뢰구축과 긴장완화문제를 포괄적으로 협의하는 총리회담이므로, 군사분야인 불가침문제를 불가침 경계선, 불가침 이행보장 조치 등의 원칙적인 수준에서 협의하였고, 남북기본합의서 불가침분야 합의내용의 이행을 위한 협의는 남북기본합의서 제14조에 근거하여 설치된 남북군사분과위원회에서 군사당국자 간에 구체적으로 논의되었다. 1990년대 초 남북고위급(불가침)회담으로 시작된 군사협상은 '93팀스피리트훈련 재개를 빌미로 한 북한의 협상 중단으로⁹⁾ 10여 년이나 교착상태에 빠졌다가 2000년 6·15남북공동선언을 계기로 개최된 남북국방장관회담으로 재개되었다.

협상이 재개된 2000년대 초에 개최된 일련의 남북한 군사협상은 6·15남북공동선언 이후 개최된 남북장관급회담의 분과협상(sub-committee)이 아니라 군사문제 전담협상(main-committee)으로 추진되었다. 군사전담협상의 개최는 6·15공동선언 이후 남북 간의 경제·사회·문화분야에서의 활발한 교류와 협력의 성과에 비해 군사당국자 간의 신뢰구축과 긴장완화를

등은 대표로 참석하였다. 따라서 엄격한 의미에서는 군사협상이 아니다. 하지만 남북고위급회담에서 「화해」, 「교류·협력」과 함께 다룬 「불가침」분야는 차후 모든 군사협상의 근거를 제시하고 있는 남북군사문제의 핵심적인 내용을 다루고 있고, 불가침 분야를 단독으로 협의한 남북군사분과위원회회담과 연계되어 있으므로 군사협상에 포함하였다.

- 9) 북측은 남북화해, 군사, 경제, 사회문화 공동위 북측위원장 연합성명(1992.11.3)에서 남측의 팀스피리트훈련 재개를 구실로 그해 11월 5일부터 개최될 예정이었던 남북군사공동위원회 제1차 회의에 불참을 선언하였다(통일원, 『남북한 통일·대화 제의비교(Ⅲ)』(서울: 남북회담사무국, 1993), p. 255).

위한 노력이 상대적으로 미흡하다는 여건이 조성됨으로써 가능하였다. 이로써 남북국방장관회담에서는 군사당국자 및 실무자만 참석하여 군사문제를 협의하였다. 그러나 남북국방장관회담에서 합의된 「공동보도문」에는 남북철도·도로 연결공사와 관련된 군사적 지원문제에 대한 합의만 있을 뿐 실질적인 군사적 긴장완화방안에 대한 합의가 없었다.¹⁰⁾ 이에 남북은 남북철도·도로연결공사의 군사적 지원문제를 협의한 남북군사실무회담과 별개로 군사당국자회담인 남북장성급군사회담을 개최하여 한반도의 군사적 긴장완화와 신뢰구축문제를 협의하였다.

이처럼 남북한의 군사협상은 협상이 거듭되면서 군사협상의 개념에 맞게 그 제도적인 틀을 갖추었다. 즉, 1990년대 이전 시기의 군사문제는 군사협상이라기보다는 남북한 간의 일방적인 군사제안으로 제기되거나 비군사당국자들의 일시적인 접촉 시 거론되는 수준에 머물렀으나, 1990년대에 접어들면서 군사문제가 분과협상으로, 2000년대에 들어와서는 전담협상으로 다루어졌다. 그러나 이러한 제도적 진전에도 불구하고 남북한 군사협상의 성과는 미흡한 편이었다. 군사문제만을 본격적으로 협의하면서도 남북 간 철도·도로연결공사의 군사적 지원문제를 제외하고는 핵심적인 협상의제인 군사적 긴장완화와 직접적으로 연관된 구체적인 합의나 실질적인 이행이 없었기 때문이다. 하지만 남북한 군사협상에 대한 선행연구의 대부분은 남북한 군사협상이 부진한 이유를 남북한 군사협상과정의 합의내용과 이행여부보다는 북한의 군사협상을 대남정책의 일환으로 보고 북한의 일방적인 협상행태에서 찾고 있다.¹¹⁾

10) 오삼교, 「북한의 협상전략과 정상회담 이후의 남북관계」, 『국제정치연구』 제4집 2호(서울: 국제정치학회, 2001), p. 223.

11) 관련 연구로는 남만권, 「남북 준비통제문제와 북한의 책략」, 『국방』 231(서울: 국방부, 1993); 윤덕민, 「북한의 군사회담 협상행태 분석 및 우리의 회담주도 방향-남북 핵협상을 중심으로-」, 『한반도 준비통제』 제12집(서울: 국방부, 1993); 문광진, 「북한식 협상행태의 변화전망과 대북협상 원칙」, 『국방논집』 26호(서울: 한국국방연구원, 1994); 김도태, 「탈냉전기 북한의 대남협상행태: 지속성과 변화」, 『사회과학과 정책연구』 제17권 2호(서울: 서울대학교 사회과학연구소, 1995); 황진환, 「북한 핵협상 행태에 관한 소고」,

따라서 본고에서는 남북한 군사협상과정의 발전단계를 군사분과협상기와 군사전담협상기로 구분하되, 합의내용과 이행여부를 중심으로 시기별 특징을 살펴봄으로써 남북한 군사협상이 부진한 원인을 파악하고자 한다. 본 연구는 최근 북한의 '전면대결상태 진입'(09. 1. 17)과 '모든 정치·군사합의의 무효화'(09. 1. 30) 등의 선언으로 또다시 전진과 퇴보의 기로에 서있는 남북한 군사협상을 추진하는 데 있어서 유용한 정책적 시사점을 제시할 것으로 기대한다.

군사분과협상기는 남북고위급(불가침)회담을 준비하기 시작한 1988년 12월 28일부터 북한이 협상을 중단한 1993년 1월 29일까지, 군사전담협상기는 남북국방장관회담을 준비하기 시작한 2000년 9월 11일부터 남북장성급회담에서 합의를 채택·발효하여 이행을 추진하는 회담이 개최된 2004년 7월 5일까지로 각각 선정하였다. 2004년 7월 5일 이후로도 남북장성급회담 관련 회담이 개최되었으나, 시기적으로 군사현안과 관련된 민감한 사안이 포함되므로 남북장성급군사회담의 초기에 해당하는 시기만 연구대상으로 선정하였다. 그러나 본고에서는 군사협상이 아니지만, 군사협상 이전 시기로 군사제의기를 간략하게 언급하였다. 군사제의기는 군사협상 이전 시기로, 분단 이후부터 군사협상이 시작되기 전 마지막으로 군사제의를 했던 1988년 12월 20일까지로 선정하였다.

『육사논문집』 제49집(서울: 육군사관학교 화랑대연구소, 1995); 허만호, 「북한의 협상행태의 특징-이론적 괴리와 규칙성-」, 『국제정치논총』 제36집 2호(서울: 한국국제정치학회, 1996); 홍양호, 「탈냉전시대 북한의 협상행태에 관한 연구」, 단국대학교 박사학위논문, 1998; 김수남, 「한국전쟁 휴전협상과 오늘날 북한의 협상행태에 관한 연구」, 『교수논총』 20집(서울: 국방대학교, 2000); 양무진, 「북한의 대남협상행태: 지속과 변화를 중심으로」, 『한국과 국제정치』 제19권 제4호 통권 제43호(서울: 경남대학교 극동문제연구소, 2003); 허문영, 「6·15공동선언 이후 북한의 대남협상행태: 지속과 변화」(서울: 통일연구원, 2005) 등이 있다.

2. 군사제의기(분단 이후~1988. 12. 20)

분단 이후부터 1991년 12월 13일 남북 간의 정치군사적 대결상태를 해소하고 민족 간의 화해·불가침·교류협력을 실현하기로 합의한 「남북기본합의서」를 협의하기 전까지 남북한 간에는 군사협상이 이루어지지 않았다. 군사문제가 자주 제기되기는 하였으나 협상의 형태를 갖추지 못했다. 그것은 쌍방 간에 이루어지는 협의라기보다는 대내외의 공식 성명이나 일시적인 접촉을 통해 각자의 입장만을 발표하는 일방적인 군사제안이였다. 1988년 12월 28일 남북고위급회담의 이전 명칭인 남북고위당국자회담의 개최를 제의하기 며칠 전인 12월 20일까지도 북한은 3자 군사회담을 일방적으로 제의하였다. 남측은 군사제안에 소극적이었으나, 남북대화가 시작된 1970년대 초부터 군사문제와 관련된 제의를 시작하였다. 북측은 주로 당대회나 최고인민회의 그리고 신년사와 외교부성명 및 주요 기념사에서, 남측은 북측이 제의한 시기를 전후한 외무부성명이나 신년 국정연설과 국경일 기념사를 통해 관련 입장을 각각 발표하였다.

남북한은 분단 이후 각자의 군사력을 증강하는 한편, 한반도에서 전쟁을 예방하고, 남북한 간의 군사적 긴장을 완화시키는 방안을 각각 제안하였다. <표 1>에서 알 수 있듯이 북측은 분단 이후부터 1980년대까지 지속적으로 군축방안을 제의하였고, 남측은 1970년대부터 단계적·기능적 통일접근정책을 추진하면서 군축보다는 군사적 신뢰구축이 선행되어야 한다는 입장에서 신뢰구축방안을 제의하였다.¹²⁾

남북한의 군사제안에는 타협하려는 의도가 전혀 포함되어 있지 않았다. 쌍방이 정반대의 내용을 제안하였기 때문이다. 남측이 군사적 신뢰구축과 무력적화통일 포기 등의 우선 해결을 주장한 데 반해 북측은 대조적으로

<표 1> 연대별 주요 군사제안 내용

시 기	군사제안 내용	
	남 한	북 한
분단 이후~1950년대		외국군대 철수, 10만 이하 감군
1960년대		미군철수, 병력감축, 상호불가침
1970년대	상호불가침협정 체결	미군철수, 10만 이하 감군, 군축, 평화협정 체결
1980년대	상호군사교류 및 훈련참관, 군사직통전화 설치, 최고당국자회담 개최	미군철수, 3자회담, 조미평화협정 체결, 남북불가침선언 채택

자료 : 국토통일원, 『남북대화연표(1970-1980)』(서울: 남북대화사무국, 1981); 『남북대화연표(1981-1990)』①, ②(서울: 남북대화사무국, 1991); 국토통일원, 『남북한 통일-대화 제의비교(I), (II)』(서울: 남북대화사무국, 1990); 평화연구원, 『북한군사문제 제의자료집(1948-1988)』(서울: 평화연구원, 1989), pp. 939-978; 박영호, 「남북한 군사문제 관련 제의 일지」, 『국방논집』 제10집(서울: 한국국방연구원, 1990)을 참조.

군사적 대결상태를 해소하기 위해서 주한미군의 철수, 핵무기 철폐, 병력과 장비 감축 등 군축을 주장하고 있는 것이다.¹³⁾ 따라서 이 시기에는 어떠한 군사합의도 이루어지지 않았다. 기대되었던 1972년 7·4남북공동성명을 계기로 개최된 남북조절위원회회담도 그동안 일방적으로 제기해오던 기존의 주장을 반복 제기하여 아무런 합의 없이 끝났다. 쌍방의 입장차이만 확인하고만 셈이다. 그 후로도 남북쌍방의 군사제안은 지속되었다. 그러나 일시적 접촉을 한 이후의 제의에서는 일방적인 제안이었던 이전과 달리 북측과 남측이 번갈아 가면서 발표내용에 대한 입장을 밝히는 쌍방향적 제안이 보였다. 이는 1970년 이후 남측이 군사제안에 관심을 가지면서 가능해진 것으로 판단된다. 군사제안의 전개과정은 <표 2>와 같이 정리할 수 있다.

12) 통일원, 『남북한 군축제의 관련 자료집』(서울: 남북회담사무국, 1994), p. 17.

13) 박영호, 「남북한 군사문제 관련 제의 일지」, 『국방논집』 제10집(서울: 한국국방연구원, 1990), p. 294.

<표 2> 군사제외기 군사제안의 전개과정

제의 일방적 제안	→	일시적 접촉 7·4남북공동성명/남북조절위원회회담	→	제의 일방적 제안 쌍방향적 제안
--------------	---	-------------------------------	---	-------------------------

그러나 이 시기의 군사제외는 제의내용의 뚜렷한 차이로 합의를 도출하지 못한 채 제의 자체로 끝나고 말았다. 북측은 군축과 관련된 본질적·급진적 군사제외를, 남측은 군사적 신뢰구축과 관련된 부수적·점진적 군사제외를 각각 언급한 결과 어떠한 합의도 이룰 수 없었고, 당연히 이행도 없었다. 따라서 이 시기의 군사제외는 군사합의나 군사이행을 전제로 한 제외라기보다는 남북한 쌍방의 군사적 입장을 일방적으로 발표한 '선진형 군사제외'였다. 그러나 이 시기 후반부터 나타나기 시작한 쌍방향적 제안은 향후 군사협상의 개최에 긍정적으로 작용하였다. 부분적이지만 쌍방향적인 제안을 통해서 협상의 필요성을 타진하였고, 협상 개최의 가능성을 열어두었기 때문이다.

3. 군사분과협상기(1988. 12. 28~1993. 1. 29)

군사분과협상기 이전에 북측이 3차 군사회담에 이어 남북고위급 정치·군사회담의 우선 개최를 계속 주장한 데 대해 남측은 1987년 3월 3일 남북총리회담을 개최하여 남북 간의 제반문제를 포괄적으로 협의할 것을 제의한 바 있다. 이에 대해 북측이 동의하였으나 1987년 4월 24일 「정무원 대변인 성명」을 발표하여 남북총리회담을 포함한 남북대화를 전면 거부하여¹⁴⁾ 무

14) 통일원, 『남북대화연표(1981-1990)』(서울: 남북대화사무국, 1991), pp. 427-428.

산되었다. 그러나 1988년 12월 28일 남측이 강영훈 총리의 대북서한을 통해 남북당사자해결원칙에서 남북 간 신뢰구축과 긴장완화 문제를 포괄적으로 협의·해결하기 위한 남북고위당국자 회담을 다시 제의하고, 이에 대해 80년대 후반의 탈냉전의 조류 속에서 소련의 개방·개혁·민주화와 동구권의 변화로 인해 체제위기에 직면한 북한이 1989년 1월 16일 연형묵 북한 정무원 총리의 대남서한을 통해 남북고위급 정치·군사회담에 동의함으로써 남북협상이 성사된 것이다.

이로써 남북한의 군사문제는 남북고위급회담을 계기로 일방적인 제의단계에서 협상단계로 발전하게 되었다. 남북 간에 일방적으로 제기되었던 3자회담, 3차 군사회담, 남북총리회담 등을 남북고위급회담의 초기 명칭인 '남북고위당국자회담'과 '남북고위급 정치·군사회담'의 이름으로¹⁵⁾ 개최하기로 남과 북이 각각 합의함으로써 남북대화 역사상 최초로 남북한 군사당국자가 포함된 당국 차원의 회담이 개최된 것이다. 그러나 남북고위급회담은 정치·군사 등 제반 문제를 포괄적으로 협의·해결하고자 하였기 때문에 당시의 군사협상은 남북고위급회담의 분과협상(sub-committee) 형태로 이루어졌다. 즉, 기간 중 군사협상은 남북고위급회담의 불가침분야에서의 협상과 거기서 합의된 남북기본합의서 불가침분야의 이행과 준수를 협의한 남북군사분과위원회회담을 통해 추진되었다.

먼저 남북고위급회담 본회담에 앞서 남북한은 1989년 2월 8일부터 1990년 7월 26일까지 8차례의 예비회담과 2차례의 실무대표접촉을 가졌다. 남북한의 군사당국자들은¹⁶⁾ 1989년 2월 8일 개최된 남북고위급회담의 제1차

15) 남북고위급회담의 명칭문제에 있어서 남측은 「남북고위당국자회담」과 「남북총리회담」으로, 북측은 「북남고위급정치군사회담」으로 주장하였으나 제5차 예비회담에서 「남북고위급회담」으로 절충·합의되었다.
16) 남측에서는 합동참모본부 국장 용영일 소장이, 북측에서는 인민무력부 부국장 김영철 소장이 각각 대표로 참가하였다. 남북고위급회담 예비회담 대표단의 남측 수석대표는 국토통일원 송환호 차관이, 북측 단장은 정무원 백남준 참사가 맡았다. 그 외 남측대표로는 김삼훈 외무부 국장, 강근택 대통령 비서관, 김보현 국무총리실 심의관이, 북측대표로는

예비회담부터 참가하여 회담의제인 정치·군사적 대결완화문제 중에서 군사관련 문제를 협의하였다. 남북고위급회담을 계기로 비로소 남북간에 군사협상이 시작된 것이다.¹⁷⁾

제1차 예비회담에서 남북한 쌍방은 절차문제와 의제 등에 관한 구체적인 안을 제시하였으나, 북측은 팀스피리트훈련의 중지를 협상의 전제조건화하였다. 그러나 제5차 예비회담에서는 남측의 '남북고위당국자회담' 또는 '남북총리회담' 주장과 북측의 '북남고위급정치군사회담' 주장이 '남북고위급회담'으로 절충되었다. 그리고 군사대표의 수도 참모총장급을 포함한 2명의 범위 안에서 편리한 대로 구성하기로 합의하였다. 제7차 예비회담에서는 본회담 의제를 「남북 간의 정치·군사적 대결상태 해소와 다각적인 교류·협력 실시 문제」로 합의하였다. 예비회담은 남북한 사이의 신뢰구축과 긴장완화문제를 포괄적으로 협의하는 총리회담인 남북고위급회담의 개최를 준비하는 회담이므로, 군사문제에 대한 협의보다는 회담의제에 관련한 제반

유성철 정무원 실장, 최우진 외교부 국장, 최성의 조국평화통일위원회 서기국 부장이 각각 참가하였다.

- 17) 당시 국방부는 탈냉전시대를 맞아 군사대결 일변도의 사고방식만으로는 최선의 국방을 달성할 수 없다는 인식 아래 완벽한 군사대비태세를 유지하는 동시에 한편으로는 정부의 통일정책에 융통성 있게 부응하기 위해 남북군사관계에 대한 새로운 시각을 가지고 대응책을 강구하였다. 국방부의 기본입장은 어디까지나 군사대비가 우선이었지만 남북 군사관계에 대한 적절한 대책을 발전시켜 남북 쌍방이 국가체제 및 안보현실을 상호존중하면서 군사적인 신뢰구축을 우선적으로 이룩하고, 쌍방간의 합의를 통한 현실적인 군비통제 방안을 장기적으로 모색해 나갈 수 있도록 남북한 간의 단계적이고 점진적인 군비통제 방안을 마련하는 데에도 국방정책의 중점을 두었다. 또한 한반도의 평화정착을 위해서 군비통제가 기본적인 조치의 하나라고 인식하고 이를 위해 진지한 협상에 임한다는 방침을 정하고 남북한 군사회담을 추진하였다(한용섭, 『한국 국방정책에 대한 분석과 전망』(서울: 국방대학원 안보문제연구소, 1998), p. 272). 이에 따라 1989년 1월 16일 합참의장 직속기구로 군비통제실을 잠정 창설하여 1990년 국방정책의 하나로 군비통제정책을 추진하였다. 1991년 1월 5일에는 군비통제실을 군비통제관실로 개칭하고, 3월 28일에는 국방부 직제령에 의거하여 국방부 소속으로 전환, 군비통제업무에 관한 전담부서로 운영하였다. 정책자문을 위해 1990년 1월에는 한국국방연구원에 군비통제연구센터를 설치하였다(김명진, 『한반도 군비통제 실태 분석』, 『국방논총』 제21호(서울: 한국국방연구원, 1993), pp. 163-164).

실무문제를 중점적으로 타결하였다. 이로써 제8차 예비회담('90. 7. 26)에서 합의한 '남북 간의 정치군사적 대결상태 해소와 다각적인 교류협력 실시문제'를 협의하기 위해 남북고위급회담이 개최되었다.

제1차 남북고위급회담(1990. 9. 4~7)에서¹⁸⁾ 남측은 군축에 관한 원칙적인 입장으로 「남북관계 개선을 위한 기본합의서(안)」에서 「정치·군사적 신뢰구축방안」과 「남북 간의 군비감축 추진방향」을 제시하여 '선 신뢰구축, 후 군비축소'를 주장한 반면 북한은 「조선반도의 평화를 위한 군축제안」 10개항 내용을 「군사적 대결상태를 해소하기 위한 방안」으로 그대로 제시하면서 '정치·군사적 문제의 우선 해결'을 주장하였다. 제2차 남북고위급회담(1990. 10. 16~19)에서¹⁹⁾ 북측은 '불가침선언'을 우선 채택하자고 주장한 데 반해 남측은 '관계개선을 위한 기본합의서'를 먼저 채택하자고 주장하였다. 또한 군축방안에 있어서도 남측은 우세한 전력 보유측의 우선 감축과 이후 상호동수보유원칙에 입각한 무기와 병력의 균형감축, 방어형 권력구조로의 개편, 감시·검증체제의 개발 등 현실적인 방안을 제시하였으나 북측은 3~4년에 걸친 10만까지의 병력우선감축과 이에 따른 무기감축 실시, 동시에 주한미군의 철수와 비핵지대화 등을 연계시킨 군축안을 제시하여 상당한 견해차를 보였다.

그러나 북측은 제3차 남북고위급회담(1990. 12. 11~14)에서²⁰⁾ 종래의 '선불가침합의 후화해 및 교류협력합의서 채택' 입장을 일보 양보하여 불가침선언의 기본합의서 채택을 위한 전제조건화를 철회하는 듯한 인상을 보여주었다. 북한은 그 후 걸프전과 소련의 쿠데타 실패 등 일련의 사태로 대내외 안보상황이 급변하자, 팀스피리트훈련을 구실로 무기연기되었다가 재개된 제4차 남북고위급회담(1991. 10. 22~25)부터는²¹⁾ 주한미군의 핵무

18) 통일원, 『제1차 남북고위급회담 회의록』(1990.9) 참조.

19) 통일원, 『제2차 남북고위급회담 회의록』(1990.10) 참조.

20) 통일원, 『제3차 남북고위급회담 회의록』(1990.12) 참조.

21) 통일원, 『제4차 남북고위급회담 회의록』(1991.10) 참조.

기 철수에 대한 주장을 별도의 회담에서 다루자고 의제를 분리시켰으며, 주한미군 철수문제와 팀스피리트훈련문제도 불가침조항에서 삭제하는 등 불가침에 관한 합의를 도출하기 위해 융통성 있는 입장을 보이기 시작했다.²²⁾ 남측도 '실천적이고 구체적인 합의'를 지향한다는 원칙 아래 북측의 '일괄합의 동시집행' 방식을 대폭 수용하고 특정용어나 제목에 집착하지 않으면서 적극적인 자세로 협상에 임했다.

그 결과 1991년 12월 제5차 남북고위급회담에서는 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」를 채택하고 이어 1992년 2월 제6차 남북고위급회담에서 이를 발효시킴과 동시에 「한반도 비핵화공동선언」과 남북군사분과위원회 등 「3개 분과위 구성·운영에 관한 합의서」도 발효시켰다. 제5차 남북고위급회담에서 채택된 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」는 군사적 측면에서 남북의 책임있는 당사자에 의해 분단 46년 만에 관계개선을 위한 합의를 창출하였다는 의미가 있을 뿐만 아니라 현 정전상태를 평화상태로 전화시킴으로써 전쟁의 위험을 대폭 감소시켜 평화공존에 관한 원칙을 관철시킴으로써 남북관계 정상화의 기본틀을 마련하였다는 데 중요한 의의를 가지는 것이었다.

1992년 2월 제6차 남북고위급회담에서 「남북기본합의서」가 발효됨에 따라 불가침에 관한 합의의 이행과 준수 및 군사적 대결상태를 해소하기 위해 3월 남북군사분과위원회가 구성·운영됨으로써 군사문제협상을 위한 전담기구가 가동되기 시작하였다. 남북고위급회담의 테두리 내에서 열리고 있는 남북군사분과위원회는 총 8차례의 회담을 통해 제7차 남북고위급회담('92. 5. 7)에서는²³⁾ 군사적 신뢰조성과 단계적 군축실현 등 실질적인 군비통제문제를 다루기 위한 「남북군사공동위원회 구성·운영에 관한 합의서」를 채택하였고, 제8차 남북고위급회담('92. 9. 15)에서는²⁴⁾ 「남북기본합의

22) 한용섭, 「협상과정 분석을 통해본 남북고위급회담」, 『한반도 군비통제』 제7집(서울: 국방부, 1992), pp. 8-9.

23) 통일원, 『제7차 남북고위급회담 회의록』(1992.5) 참조.

서」의 「제2장 남북불가침의 이행과 준수를 위한 부속합의서」를 채택·발효시켰다.

불가침분야 부속합의서를 타결한 제8차 남북고위급회담에서 남측은 남북군사공동위원회가 가동되면 불가침의 이행과 준수 및 무력불사용에 관한 조치가 취해지고, 동시에 군사정보가 상호 교환되고 군인사가 서로 오가면서 믿음을 쌓게 되며 비무장지대가 평화지대로 되고 대량살상무기가 제거되는 등 군사적 신뢰조성과 단계적인 군축을 실현하는 문제가 본격적으로 협의·추진될 수 있다는 점을 강조하였다. 특히 분과위원회는 미해결사항이나 부속합의서의 수정·보충사항, 그리고 고위급회담에서 위임된 사항들을 협의하는 기능을 계속 수행해 나가야 한다는 점을 분명히 하였다. 이에 대해 북측은 남북합의서를 이행함에 있어서 외세의 영향을 받아서는 안되며, 민족적 이익에 부합되게 실천해 나가야 한다고 주장하였다. 특히 모든 도발적인 합동군사훈련과 군사행동을 중지할 것과 일반 군사기지에 대한 사찰문제는 군축문제로 논의할 수 있는 문제로서 핵통제공동위원회가 아닌 군사공동위원회에 속하는 문제라고 하였다.

이 같이 군사분과협상기의 남북한은 남북고위급회담과 남북군사분과위원회 회담을 통해 「남북기본합의서(불가침)」와 「불가침 부속합의서」 및 「군사공동위 구성·운영 합의서」 등 구체적 세부실천사항을 합의·실천하기 위한 원칙에 합의함으로써 향후 구체적인 신뢰구축과 군축을 위한 토대를 마련하였다. 그러나 이러한 군사협상이 이행으로는 발전하지 못했다. 그 결과는 협상의 추진과정과 합의내용에서 이미 예견되었다.

먼저 「남북기본합의서」는 <표 3>에서 보는 바와 같이 남측의 '남북관계 개선을 위한 기본합의서' 채택 주장과 북측의 '불가침에 관한 공동선언' 채택 주장이 맞서다가 양자의 주장을 모두 수용한 포괄적 단일합의서를 채택하기로 함으로써 성립되었다. 남북 쌍방은 제3차 고위급회담까지 기본 입장을 견지하다가 제4차 고위급회담부터 단일합의서 작성에 합의하였다.

24) 통일원, 『제8차 남북고위급회담 회의록』(1992.9) 참조.

<표 3> 남북고위급회담 본회담의 추진경과와 합의내용

기 간	성 격	제시내용	주요합의
1차 (’90. 9. 4~ 7)		<ul style="list-style-type: none"> • 한국: 정치·군사적 신뢰구축 방안 8개항/남북 간 군비감축 추진방향 5개항 • 북한: 미군철수, 핵무기철폐, 군축 등이 선결되면 교류·협력은 자동 추진 	남북쌍방의 기본입장 견지
2차 (’90.10.16~19)	기본입장 탐색	<ul style="list-style-type: none"> • 한국: 남북 간의 화해·협력을 위한 공동선언 채택 요구 • 북한: 남북한 불가침에 관한 선언(초안) 제시 후 채택 강력히 요구 	
3차 (’90.12.11~14)		<ul style="list-style-type: none"> • 한국: 불가침에 관한 방안 제시 • 북한: 불가침 선언의 우선 채택 	
4차 (’91.10.22~25)	절충방안 모색	<ul style="list-style-type: none"> • 합의서 명칭, 내용 및 체계 등 합의 	단일합의서 작성에 의견접근
5차 (’91.12.10~13)	합의의 타결	<ul style="list-style-type: none"> • 합의서 타결, 채택, 서명 	기본합의서 서명 및 발효
6차 (’92. 2.18~21)		<ul style="list-style-type: none"> • 남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서, 한반도의 비핵화에 관한 공동선언, 남북고위급회담 분과위원회 구성·운영에 관한 합의서 발효 	
7차 (’92. 5. 5~ 8)	후속	<ul style="list-style-type: none"> • 남북군사공동위원회 구성·운영에 관한 합의서 채택 발효 	분과위: 부속합의서 협상 및 합의
8차 (’92.9.15~9.18)	조치	<ul style="list-style-type: none"> • 남북불가침의 이행과 준수를 위한 부속합의서 채택 발효 	

자료 : 이영호, 「대북 군사협상 대비 방향」, 『한반도 군비통제』 제21호(서울: 국방부, 1997), p. 149; 국방부, 『남북 군사회담 자료집』(서울: 정책기획관실, 2006), p. 49.

그렇다고 해서 기본입장을 완전히 철회한 것은 아니었다. 1~3차 고위급회담과 마찬가지로 4차, 합의서가 체결된 5차, 그 이후의 6~8차 고위급회담에서도 기본입장을 여전히 견지하였다.²⁵⁾

또한 주요 군사쟁점의 타결과정을 살펴보면, <표 4>에서 보는 바와 같이 「남북기본합의서(불가침)」에는 군사문제에 대한 남북한의 기본입장이 융화되지 않고 그대로 반영되어 있는 측면이 있었다. 주요 군사쟁점에 대한 남북한의 타결점을 보면, 휴전체제의 평화체제 전환문제와 불가침 경계선문제에서 남북한은 각자의 원칙을 관철시켰다. 그러나 불가침 이행보장 조치문제에 대한 구체적인 협의와 실천적인 사항은 남북군사공동위원회에 전가함으로써 원칙적이고 방향적인 합의에 그쳤다. 즉 군사적 신뢰구축조치의 경우 남북군사공동위원회에서 협의·추진하는 것으로 규정함으로써 「남북기본합의서」의 발효로 현실적으로 이행된 조치는 합의의 이행을 위한 협의기구인 남북군사분과위원회를 구성한 것 밖에 없었다. 결국 북한은 불가침이행을 위한 보장조치가 없는 불가침선언만 제안한 것이다.²⁶⁾ 따라서 합의서가 불가침을 실질적으로 보장할 수 없는 선언적인 불가침을 약속한 것에 불과함을 알 수 있다.

그런 까닭에 「남북기본합의서」의 조항들 중에는 쌍방 입장이 접근하여 실제적인 합의에 도달한 것이 아니라 원칙적인 수준에서 이루어진 외견상의 합의에 불과한 경우가 많았다. 특히 「남북기본합의서」의 남북불가침 내용을 보면, 남북 쌍방이 군사적 신뢰구축조치를 합의하지 못했음에도 불구하고

25) 제4차 남북고위급회담에서 북측은 군축을 이른바 신뢰구축단계 이후의 문제로 보고 뒤로 미루려는 것은 문제의 핵심을 피하는 소극적인 태도라고 비난하면서 「남북 불가침선언과 화해 및 협력·교류에 관한 선언(초안)」을 제시하고 군비경쟁 중지 및 군축 실현(제4조), 군사적 대치상태를 해소하기 위한 대책을 협의·해결할 군사공동위원회 구성·운영(제6조)을 제시하여 군축과 관련한 제반문제를 군사공동위원회를 통해 논의해 나가는 입장을 나타내었다. 제5차 남북고위급회담에서 북측은 신뢰구축단계만 하여도 10여 년이 걸린 유럽식 경험을 남북한에 적용하는 것으로 실정에 맞지 않다고 주장하였다.

26) 한용섭, 「협상과정 분석을 통해본 남북고위급회담」, 『한반도 군비통제』 제7집(서울: 국방부, 1992), p. 8.

<표 4> 남북기본합의서 주요 군사쟁점 및 타결과정

주요 쟁점	남측 주장	북측 주장	타 결 점
휴전체제의 평화체제 전환	휴전체제를 남북 간의 평화체제로 전환하기 위해 공동노력하며, 현 정전협정 준수 * 남북한이 당사자임을 명시	'남북 간의' 문구 삭제 주장	남측안(5차회담) 현 정전상태를 남북사이의 공고한 평화상태로 전환시키기 위하여 공동노력하며, 현 정전협정을 준수
불가침 경계선	불가침의 영역은 정전협정에 따라 쌍방이 각기 관할해온 영역	불가침경계선은 정전협정에 규정된 군사분계선	절충(5차회담) 불가침경계선과 구역은 정전협정에 규정된 군사분계선과 쌍방이 관할해온 구역
불가침 이행보장 조치	군인사 상호방문과 교류, 부대이동·기동훈련 사전통보 등 7개항의 보장조치 우선 실시	삭제	절충(5차회담) 군사공동위를 설치하여 보장조치문제 협의

자료 : 통일원, 『남북한 군축제의 관련 자료집』(서울: 남북회담사무국, 1994), pp. 15-40; 통일원, 『남북한 군사문제 쌍방 주요쟁점 자료집』(서울: 남북회담사무국, 1995), pp. 61-98 참조하여 작성.

하고 합의서 제12조에 명기하였다.²⁷⁾ 이 점은 실질적인 합의가 아님을 여실히 보여준다.

남북한은 이처럼 쌍방의 입장차이가 현저함에도 불구하고 협상과정에서 각자의 부수적인 목적을 추구하기 위하여 형식적이거나 가시적인 합의를

27) 남북기본합의서 제2장 남북불가침 제12조: 남과 북은 불가침의 이행과 보장을 위하여 이 합의서 발효 후 3개월 안에 남북군사공동위원회를 구성·운영한다. 남북군사공동위원회에서는 대규모 부대이동과 군사연습의 통보 및 통제문제, 비무장지대의 평화적 이용문제, 군인사교류 및 정보교환문제, 대량살상무기와 공격능력의 제거를 비롯한 단계적 군축 실현문제, 검증문제 등 군사적 신뢰조성과 군축을 실현하기 위한 문제를 협의·추진한다.

채택할 수밖에 없었던 것으로 보인다. 남한은 남북고위급회담에서 평화공존의 제도화라는 기본 목적 외에 남북정상회담의 성사, 북한의 개방유도, 당국 간의 접촉통로 확보 등이 필요했고, 북한은 팀스피리트훈련 중지, 대미·일 수교를 위한 대외적 이미지 개선, 심각한 경제난 타개, 권력승계에 따른 권력기반의 안정과 체제유지 등이 필요했기에 일단 합의했던 것이다.²⁸⁾ 즉 북측은 군사외적인 목표를 달성하기 위한 명분으로, 남측은 군사적 목표와 더불어 군사외적인 목표를 달성하기 위한 명분으로 군사협상을 활용한 것이다. 따라서 합의내용의 이행을 협의하는 과정에서 협상은 중단될 수밖에 없었다.

남북군사분과위원회회담에서 세부적으로 합의한 「남북 불가침 이행에 따른 부속합의서」의 내용에서도 합의의 선언적인 성격이 보인다. <표 5>에서 보는 바와 같이 협상과정에서 남북한의 기본입장이 달랐다. 북측은 '일괄타결 동시실천'이라는 원칙을 내세우면서 선언적 내용을 담은 '단일 일괄합의서' 타결을 주장한 반면, 남측은 '진별합의 즉시실천'이라는 원칙에 따라 현실적으로 우선 실천 가능한 부분부터 합의·실천할 수 있는 구체적 내용을 담은 합의를 작성하는 방향으로 유도하였다.

그러나 부속합의서의 합의내용을 보면, 남북쌍방이 합의기간 내에 타결한다는 방침 아래 핵심적인 문제인 군사분계선 일대 무력증강과 상대방에 대한 정찰활동문제, 상대방의 영해·영공봉쇄와 서울과 평양지역의 안전보장문제 등은 남북군사공동위원회에서 계속 논의하기로 합의하는 선에서 부속합의서를 타결하였음을 알 수 있다. 이것은 남북기본합의서에 군사적 신뢰구축조치의 경우는 군사공동위원회에서 협의·추진하는 것으로 규정하고 있어 남북군사분과위원회는 합의의 이행을 위한 협의기구로 구성만 되었지 그 역할을 하지 못해 남북군사공동위원회로 구체적인 이행에 대한 협의를 미룬 셈이다. 기본적으로 남북군사분과위원회가 남북기본합의서의 불가침

28) 김명진, 「한반도 군비통제 실태 분석」, 『국방논총』 제21호(서울: 한국국방연구원, 1993), p. 171.

<표 5> 남북군사분과위원회회담의 추진경과와 합의내용

기간	성격	제기 내용	주요 합의
1차 (92. 3. 13)	기본입장 탐색	<ul style="list-style-type: none"> 북한: 포괄적인 단일부속합의서 채택을 군사공동위원회 발족의 전제조건화 남한: 군사공동위 문제를 먼저 토의 	군사공동위 ·부속합의서 관련입장
2차 (92. 3. 31)		<ul style="list-style-type: none"> 한국: 군사공동위 문제 우선 논의/군사당국 자직통전화 병행해결 북한: 포괄적 단일부속합의서 우선 토의/직통전화설치문제는 부속합의서 해당조항 논의 협의 	
3차 (92. 4. 30)		<ul style="list-style-type: none"> 선 공동위 문제, 후 부속합의서 토의 합의 한국: 군사적 신뢰조성과 군축의 협의·실천 북한: 불가침 분야 전반적 이행(기능) 	
제7차 고위급 회담기간 중 열린 위원장 접촉시(5.6~7)	실무접촉 및 합의타결	<ul style="list-style-type: none"> 남북군사공동위원회 구성·운영에 관한 합의서 타결 	군사공동위 합의서타결
4차 (92. 5. 25)	절충방안 모색	<ul style="list-style-type: none"> 한국: 남북불가침이행과 준수를 위한 무력불사용 및 우발적 무력충돌방지에 관한 합의서(안) 제시 북한: 북남사이의 화해와 불가침 및 교류, 협력에 관한 합의서의 제2장 북남불가침의 이행과 준수 및 담보를 위한 부속합의서(초안) 제시 	부속합의서 형식, 구성 문제 이견
5차 (92. 6. 19)		<ul style="list-style-type: none"> 한국: 기본합의서 불가침분야의 내용토의부터 시작한 후 장을 편성하고 제목을 결정 북한: 불가침분야 각 조항에 맞게 장을 편성하여 장제목을 정한 후 내용토의하자 	
6차 (92. 7. 16)	합의문안의 구체적 실무협상	<ul style="list-style-type: none"> 불가침분야 부속합의서의 명칭과 전문, 분쟁의 평화적 해결, 불가침 경계선과 구역, 군사직통전화의 설치·운영 등 장제목 합의 	합의서 구성 및 일부문안의 타결
7차 (92. 8. 26)		<ul style="list-style-type: none"> 제1장과 제2장의 제목을 각각 무력불사용, 분쟁의 평화적 해결 및 우발적 무력충돌방지로 합의 	
8차 (92. 9. 5)		<ul style="list-style-type: none"> 제5장 제목을 협의·이행기구로 합의 	

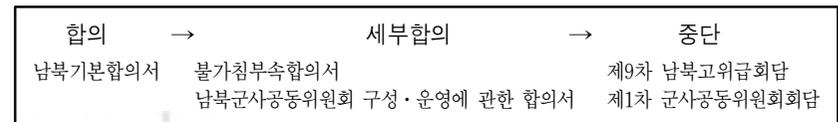
자료 : 이영호, 「대북 군사협상 대비 방향」, 『한반도 군비통제』 제21호(서울: 국방부, 1997), p. 150.

분야의 이행과 준수를 위해 구체적인 대책을 협의하고 남북군사공동위원회가 협의된 내용을 이행하는 것이 바람직한데, 남북기본합의서 자체가 선언적으로 합의되다 보니 그 부속합의서도 실질적인 합의가 되기 어려웠던 것이다. 결국 부속합의서에 대한 구체적인 협의 및 이행문제는 실질적인 진전 없이 남북군사공동위원회로 밀려났고, 합의사항의 이행 및 실천기구 역할을 수행해야 할 남북군사공동위원회가 북한의 일방적인 중단으로 개최조차 되지 못함으로써 불가침 관련 남북한의 군사합의는 선언적인 합의로 끝나고 말았다.

이처럼 남북한은 「남북기본합의서」와 「불가침 부속합의서」에서 ‘군인사 교류’, ‘군사정보의 교환’, ‘대규모 부대이동과 군사연습의 통보 및 통제’, ‘비무장지대의 평화적 이용’ 등의 군사적 신뢰구축과 ‘대량살상무기와 공격능력의 제거를 비롯한 단계적 군축 실현’이라는 군축에 합의를 도출하였으나 어떠한 합의도 이행하지 않았다. 따라서 이 시기의 군사협상은 남북고위급회담과 남북군사분과위원회회담을 통해 「남북기본합의서(불가침)」와 「불가침 부속합의서」 등 군사문제를 논의할 수 있는 제도적인 틀을 만들었음에도 불구하고 합의내용을 협의하는 도중에 중단됨으로써 합의가 이행으로 연결되지 못하고 합의 그 자체로 끝나고 말았다. 그 전개과정은 <표 6>과 같이 정리할 수 있다.

결국 군사분과협상기의 군사협상은 합의를 도출하였지만 실천적인 이행을 전제로 하지 않은 ‘가합의형’ 군사협상이었다. 「남북기본합의서」와 「남북불가침이행에 따른 부속합의서」 등의 합의를 도출해냈지만 협의기구인 남북군사분과위원회에서는 핵심적인 불가침문제를 제대로 토의하지도 못한 채

<표 6> ‘군사분과협상기’ 군사협상의 전개과정



남북군사공동위원회에 전가시켰다. 불가침문제의 구체적인 이행을 다루게 될 남북군사공동위원회도 북한이 '93팀스피리트훈련의 재개 결정을 트집잡아 협상을 일방적으로 중단함으로써 개최조차 되지 못하고 말았다.²⁹⁾ 북한은 합의의 이행을 위한 협의기구만 구성할 계획이었지 이행기구인 남북군사공동위원회는 처음부터 계획하지 않았던 것이다. 이는 남북 간의 군사합의가 원칙적이고 선언적인 규정에 지나지 않음을 의미하는 것이다. 따라서 군사분과협상기의 군사협상은 남북한이 군사적 목표보다는 군사외적인 목표를 달성하기 위해 의견상으로만 합의한 '명분형 군사협상'의 성격을 지녔다고 볼 수 있다.

4. 군사전담협상기(2000. 9. 11~2004. 7. 5)

'93팀스피리트훈련 재개문제로 중단되었던 군사협상은 2000년 6·15공동선언을 계기로 개최된 남북국방장관회담으로 재개되었다. 2000년 9월 13일 조성태 국방부장관의 남북국방장관회담 제의로 시작된 군사협상은 기간 중 남북군사실무회담과 남북장성급군사회담으로 이어져 연기와 일시적인 중단을 거듭하면서 지속되었다. 그런데 남북국방장관회담 이후의 군사협상은 군사분과협상기의 군사협상과는 다른 형태를 보였다. 그것은 당시 포괄적인 정치·군사협상이었던 남북장관급회담의 분과협상(sub-committee)으로 추진된 것이 아니라 남북장관급회담과는 별개로 군사문제만을 전담하는 독립

29) 북한 측이 1992년 말 한국 측의 '93팀스피리트 훈련 재개를 빌미로 1992년 11월 12일 평양에서 개최기로 합의했던 남북군사공동위원회 제1차 회의를 일방적으로 중단하고, 제9차 남북고위급회담을 무기 연기시켰다. 북측은 1993년 1월 27일자 북한 외교부 성명을 통해 전면적인 거부를 선언하고, 이어 1월 29일 남북고위급회담 북측 대표단 성명을 통해 남측의 팀스피리트훈련 재개를 규탄하면서 "동결상태에 빠진 모든 남북당국 사이의 대화를 굳이 재개할 의사가 없다"고 재천명하였다.

된 군사협상이었다. 뿐만 아니라 협상의제별로 군사협상을 더 세분화하였다. 철도·도로연결사업에 관련된 군사문제는 남북군사실무회담에서, 한반도의 긴장완화와 신뢰구축에 관련된 군사문제는 남북장성급군사회담에서 각각 전담하여 협의하였던 것이다. 협상 대표단도 군사 당국자 및 실무자 위주로 편성되었다.³⁰⁾ 따라서 기간 중에는 군사협상의 개념에 맞는 군사협상이 이루어진 셈이다.

기간 중 군사전담협상의 형태로 이루어진 군사협상은 제1차 남북국방장관회담, 남북군사실무회담, 남북장성급군사회담 등이었다. 먼저, 2000년 9월 25일부터 양일간 개최된 제1차 남북국방장관회담에서³¹⁾ 남측은 6·15남북공동선언의 이행을 위한 군사적 긴장완화와 평화보장 공동 노력, 국방장관회담의 정례화, 남북군사위원회 및 군사실무위원회 설치를 제의하였다. 또한 상호 부대이동 통보, 군 인사 교류, 군사정보 교환, 남북군사직통전화 설치 등 군사적 신뢰구축 조치와 당면과제인 남북 철도·도로 연결공사 관련 군사적 협력문제를 협의할 것을 제안하였다. 이에 대해 북측은 6·15 남북공동선언의 이행에 방해를 주는 군사행동 금지, 민간인의 왕래와 교류 협력을 보장하기 위한 군사적 문제, 군사분계선과 비무장지대를 개방하여 남북관할구역으로 설정하는 문제 등을 협의하자고 주장하였다. 또한 철도·도로 연결과 관련하여 남과 북의 인원, 차량, 기재의 비무장지대 내 출입을 보장하는 문제는 실무급에서 토의하자고 제의하였다.

2차례의 전체회의와 실무대표접촉에서 조성태 국방부장관을 수석대표로 하는 남측대표와 김일철 인민무력부장을 단장으로 하는 북측대표는 「공동보도문」의 형태로 한반도 긴장완화 방안을 논의하고, 경의선 철도 연결 및 도로 개설을 위한 남북군사실무위원회의의 구성과 회담 정례화에 합의하였다. 이로써 「6·15남북공동선언」의 이행이 보다 확실히 보장되게 되었고, 그

30) 북측대표단의 모두 군사당국자 및 실무자로 편성되었으나, 남측대표단은 외교부, 통일부, 건교부 등 다른 관련부처 당국자 1명을 편성에 포함하였다.

31) 통일부, 『남북대화 67호(1999.10-2001.4)』 참조.

동안 경제 및 사회·문화분야의 교류·협력 위주로 이루어지던 남북관계가 군사분야로 확대·발전할 수 있는 계기가 마련되었다.³²⁾ 뿐만 아니라 남북 국방장관의 합의가 군사실무회담과 남북장성급군사회담을 통해 구체적인 이행방안에 대한 세부합의로 이어짐으로써 남북간 군사적 신뢰구축을 추진하는 촉매역할을 수행하게 되었다.

제1차 남북국방장관회담의 「공동보도문」에서 합의한 내용은 민간인들의 왕래와 교류 및 협력을 보장하는데 따르는 군사적 문제 해결, 군사적 긴장완화와 전쟁위험 제거, 철도·도로공사 관련 비무장지대 통행 및 안전 보장, 철도·도로공사 관련 실무접촉 추진, 철도·도로연결공사 관련 남북관할지역 설정, 제2차 국방장관회담 개최(11월/북측지역) 등이었는데, 세부합의를 거쳐 <표 7>과 같이 대부분이 이행되었다.

남북쌍방은 민간인들의 왕래와 교류, 협력을 보장하는 데 따르는 군사적 문제들을 해결하기 위해 「동해지구와 서해지구 남북관리구역설정과 남북철도·도로연결의 군사보장합의서」(’02. 9. 17)를 채택함으로써 향후 남북 군사당국자나 대화와 협력이 활성화될 수 있는 여건을 조성하였다. 남북 간 긴장완화와 한반도 평화체제 구축을 통해 전쟁의 위험을 제거한다는 합의는 남북장성급군사회담에서 군사적 신뢰구축 및 긴장완화조치 이행방안을 논의하여 이행해 나갔다. 남북 간의 당면 현안인 경의선 철도 복원 및 개성-문산 간 도로 개설은 제반 군사적 문제들이 선결되어야 가능하므로 남북군사실무회담을 통해 「군사적 보장 합의서」와 「군사보장 잠정합의서」 및 「군사보장 잠정합의서의 보충합의서」를 타결함으로써 공사를 추진하였다. 또한 철도·도로연결을 위해서는 군사분계선과 비무장지대 일정구간의 특별한 관리가 불가피하여 남북관할지역의 설정문제를 정전협정에 기초하여 처리하기로 합의하였는데, 합의대로 남북관할구역을 설정함으로써 정전협정의 법적, 실질적 유효성을 재확인하였다.³³⁾ 제2차 남북국방장관회담의

32) 문성목, 「6·15공동선언 이후 남북군사회담 평가」, 『군사논단』 제27호(서울: 한국군사학회, 2001), p. 66.

<표 7> 제1차 남북국방장관회담 합의의 이행여부

합의내용	이행여부	이행내용
민간인 왕래와 교류·협력 보장하는 군사적 문제 해결	부분이행	동해지구와 서해지구 남북관리구역설정과 남북철도·도로연결의 군사보장합의서 채택('02.9.17)
군사적 긴장완화와 전쟁위험 제거	부분이행	장성급군사회담 개최, 군사적 신뢰구축문제 논의
철도·도로연결공사 관련 비무장지대 통행 및 안전 보장	이행	동·서해지구 남북관리구역 설정과 남북철도·도로연결의 군사보장합의서 채택('02. 9. 17), 동해지구와 서해지구 남북관리구역 임시도로 통행 군사보장 잠정합의서 타결, 남북관리구역 임시도로 통행 군사보장 잠정합의서의 보충합의서 타결
철도·도로연결공사관련 실무접촉 추진	이행	군사실무회담 개최
철도·도로연결공사관련 남북관할지역 설정	이행	비무장지대 내 남북관할구역 설정
제2차 남북국방장관회담 개최(11월/북측)	미이행	북측, '주적개념'을 문제삼아 거부

자료: 허문영, 『6·15 공동선언 이후 북한의 대남협상행태: 지속과 변화』(서울: 통일연구원, 2005), pp. 105-108; 국방부, 『남북 군사회담 자료집』(서울: 정책기획관실, 2006), pp. 116-123 참조.

개최는 합의대로 이행되지는 않았지만 2007년 10월 2일 평양에서 개최되어 남북군사당국 간 대화가 사실상 정례화될 수 있는 여지를 마련하였다.

<표 7>에서 보면, 총 6건의 합의 중 3건이 이행, 2건이 부분이행, 1건이 미이행되었음을 알 수 있다. 그러나 남북국방장관회담의 합의내용에는 남북 교류·협력과 철도·도로연결공사 관련 군사적 지원문제에 대한 합의만 있

33) 문성목, 위의 논문, 2001, pp. 66-67.

있을 뿐 군사안보문제에 대해서는 합의가 이루어지지 않았다. 6·15공동선언에서도 군사안보문제에 대해서 언급하지 않았고, 그것을 보충하기 위해 열린 국방장관회담에서도 경의선 복원문제를 제외한 한반도 군사문제에 대해서는 원칙적 선언적 언급 외에 군비통제와 관련되는 아무런 합의가 없었다.³⁴⁾ 따라서 남북 군사협상에 있어서 최초로 이루어진 이행이었지만 군사적 신뢰구축 등 본질적인 군사문제가 배제된 군사적 지원 차원의 이행으로 제한될 수밖에 없었다.

다음으로, 2000년 11월 28일 제1차로 시작된 남북군사실무회담은³⁵⁾ 2000년 11월 17일 「남북관리구역 설정 합의서」³⁶⁾가 발효된 이후 기간 중 총 19차례(군사실무회담 본회담 9회, 수석대표접촉 10회)에 걸쳐 남북 군사당국자가 남북 철도·도로연결 공사와 남북관계 진전에 따른 교류·협력사업을 군사적으로 보장한다는 큰 틀 속에서 협력방안을 논의하였다.

협약결과, 총 4건이 합의되었다. 「동해지구와 서해지구 남북관리구역 설정과 남과 북을 연결하는 철도·도로작업의 군사보장합의서(02.9.17)」, 「동·서해지구 남북관리구역 임시도로 통행 군사보장 잠정합의서(03.1.27)」, 「동·서해지구 남북관리구역 임시도로 통행 군사보장 잠정합의서의 보충합의서(03.9.17)」, 「동·서해지구 남북관리구역 경비초소 설치 및 운영 합의서(03.12.23)」 등이 그것이다. 이들 합의서에서는 남북관리구역 설정,

34) 한용섭, 「남북관계 진전과 한반도 군비통제」, 『한반도 군비통제』 제36집(서울: 국방부, 2004), p. 77.

35) 통일부, 『남북대화 67(1999.10-2001.4)-70호(2003.12-2004.11)』 참조.

36) 비무장지대 일부구간을 개방하여 철도와 도로를 건설하는 문제는 정전협정의 적용을 받기 때문에 유엔사와의 사전 협의가 필요하였다. 이에 국방부는 유엔사와 협의를 통해 유엔군사령관으로부터 대북 협상권을 위임받았으며, 유엔사와 북측은 2000년 10월 18일에서 11월 16일 사이에 4차례의 비서장급 회의를 개최하여 비무장지대 일부 개방구역을 개방하여 그 구역을 남과 북의 관리구역으로 하는 데 합의하였다. 2000년 11월 17일 유엔사와 북한군은 제12차 판문점 장성급회담에서 「비무장지대 일부구역 개방에 대한 국제연합군과 북한군 간 합의서」를 채택하였다. 이로써 경의선 철도·도로 연결을 위한 비무장지대 내 일부구역 개방과 관련한 관리구역 설정 및 군사적, 기술적 문제를 남북이 직접 협의하여 처리하기 위한 합법적 기반이 마련되었다.

철도·도로 작업의 군사적 보장, 남북관리구역 임시도로 통행 군사적 보장, 남북관리구역 경비초소 설치·운영 등의 내용이 합의되었다. 합의된 내용의 이행여부는 <표 8>과 같다.

<표 8>에서 보는 바와 같이 남북군사실무회담에서 도출된 4건의 합의는 모두 이행되었다. 합의 및 이행 내용을 보면, 남북 쌍방 간의 군사협상은 남북 철도·도로 연결사업을 군사적으로 지원하는 분야에만 국한되어 있었다.

<표 8> 남북군사실무회담 합의내용 이행여부

합의내용	이행여부	이행내용	비고
남북관리구역 설정	이행	• 비무장지대 내에 남북관리구역 설정	• 「동해지구와 서해지구 남북관리구역설정과 남과 북을 연결하는 철도·도로작업의 군사적 보장을 위한 합의서」 발효(02.9.17)
철도·도로 작업의 군사적 보장	이행	• 남북관리구역 공동규칙 마련 • 지뢰제거작업 및 노반공사 완료(02.12) • 공동측량작업 완료(02.11) • 남북군상항실 간 직통전화 설치, 상호 공사현장 검증	• 「동·서해지구 남북관리구역 임시도로 통행의 군사적 보장을 위한 잠정합의서」 발효(03.1.27)
남북관리구역 임시도로 통행 군사적 보장	이행	• 임시도로작업 완료(02.12) • 기본도로를 이용한 남북관리구역 통행 실시(03.9.18)	• 「동·서해지구 남북관리구역 임시도로 통행의 군사적 보장을 위한 잠정합의서의 보충합의서」 발효(03.9.17)
남북관리구역 경비초소 설치·운영	이행	• 경비초소 설치	• 「동해지구와 서해지구 남북관리구역 경비(차단)초소 설치 및 운영에 관한 합의서」 발효(03.12.23)

자료: 허문영, 『6·15 공동선언 이후 북한의 대남협상행태: 지속과 변화』(서울: 통일연구원, 2005), pp. 123-132; 국방부, 『남북 군사회담 자료집』(서울: 정책기획관실, 2006), pp. 116-123 참조.

합의와 이행이 이루어지는 동안에도 북한이 제2차 서해교전('02. 6. 29)을 일으키고, 판문점 장성급회담('03. 3) 시 북한대표가 판문점 참모장교 간 정기 접촉을 중단하고, 정전협정의 무력화를 시도한 사실을³⁷⁾ 볼 때, 북한이 경제적 이익을 위해 군사실무회담에 호응하였음을 알 수 있다. 따라서 6·15 정상회담 이후 북한의 태도가 과거에 비해 변화하였으나, 군사협상이 초보적인 의제에서 점차 구조적인 문제로 진전될 경우에는 해결 가능성이 지극히 불투명하다.³⁸⁾ 북한 입장에서 대내경제가 어느 정도 회복된다면 남북군사협상의 추진 필요성에 대한 인식이 오히려 악화될 측면도 있다.³⁹⁾

하지만 비무장지대 내에 남북관리구역을 설정하고, 남북 군상황실 간 직통전화를 설치하여 상호 공사현장을 검증하는 등 남북 군사당국자가 최초의 협력사업을 이행함으로써 초보적이지만 신뢰구축의 첫걸음을 내디뎠다고 볼 수 있다. 특히 정치적·이념적 장벽에 막혀 군사문제를 논의하지도 못했던 과거와는 달리 군사적 지원 분야이긴 하지만 실무적 협의에 집중함으로써 향후 남북군사협상의 모범적 사례를 제시하였다. 뿐만 아니라, 남북 군사당국자가 한 자리에 마주 앉아 군사현안에 대한 쌍방의 입장을 확인하고 이견을 조율했다는 것은 향후 남북 간 군사적 신뢰구축 문제도 대화로 풀어나갈 수 있다는 가능성을 열어 놓은 것이었다.⁴⁰⁾ 특히 군사문제는 국방장관회담과 군사실무회담에서 다루는 방향으로 전개되어 남북협상이 제도화 단계로 이행하는 경향을 보여주었다.⁴¹⁾

37) 이수석, 「6·15공동선언이 북한의 대남정책에 미친 영향」, 『남북교류협력과 북한의 변화』 (서울: 북한연구학회, 2005), pp. 81-82.

38) 서주석, 「남북군사관계 전망과 평화 정착」, 『외교』 제58호(서울: 외교안보연구원, 2001), pp. 111-113.

39) 남만권, 「남북관계 변화에 따른 군비통제 추진 여건 고찰」, 『국방정책연구』 제54호(서울: 한국국방연구원, 2001), p. 128.

40) 문성목, 「6·15공동선언 이후 남북군사회담 평가」, 『군사논단』 제27호(서울: 한국군사학회, 2001), pp. 70-71.

41) 정성장, 「남북정상회담 후속대화의 평가」, 『북한연구학회보』 제4권 제2호(서울: 북한연구학회, 2000), p. 57.

끝으로, 남북장성급군사회담은 제13차 남북장관회담('04. 2. 6)에서 남북 쌍방이 남북관계를 안정적으로 발전시키기 위해서는 한반도의 군사적 긴장 완화와 신뢰구축을 위한 본격적인 협의가 필요하다고 인식하여 남북군사실무회담과는 별개로 개최되었다. 2004년 5월 26일 개최된 남북장성급군사회담은 기간 중 2회의 협상을 통해 군사적 긴장완화와 신뢰구축 문제를 협의하였다. 남북쌍방의 주요 쟁점사항은 <표 9>와 같다.

북측은 남측의 협상의제를 차단하고 남북 간의 군사적 긴장을 완화하기 위해서는 '전연에서의 선전중지 및 선전수단 철거'문제를 우선적으로 해결해야 한다고 주장하였고 남측은 '서해해상에서의 우발적 충돌방지'를 강조하였다.⁴²⁾

<표 9> 남북장성급군사회담의 주요 쟁점사항

구분	일시/장소	내 용
1차	'04. 5. 26 /금강산초대소	<ul style="list-style-type: none"> 남측 : 서해상 우발적 무력충돌 방지 4개 방안 제시 <ul style="list-style-type: none"> - 남북 서해함대사 간 직통전화 설치·운용 - 경비함정 간 공용주파수 설정·운영 - 시각신호 제정·활용 - 불법어로행위 단속활동 관련 정보교환 북측 : 군사분계선 지역에서의 선전활동 중지와 선전수단의 제거 주장
2차	'04. 6. 3~4 /설악산	<ul style="list-style-type: none"> 남측 : 서해상 우발적 무력충돌 방지 세부방안 6월15일부터 실시 제의 북측 : 서해상 우발적 충돌방지 조치의 시급성 공감하나 방법상 이견/선전활동 중지 및 선전수단 제거에 관한 합의서 안 제시 <p>* 「서해해상에서 우발적 충돌방지와 군사분계선 지역에서의 선전활동 중지 및 선전수단 제거에 관한 합의서」 서명·발효</p>

자료 : 국방부, 『남북군사회담자료집』(서울: 정책기획관실, 2006), pp. 132-142.

42) 통일부, 『남북대화 70호(2003.12-2004.11)』 참조.

북측은 남측이 제시한 서해상 우발적 무력충돌방지 4개 방안으로는 서해상의 우발적 충돌을 근원적으로 방지할 수 없다고 평가하면서, 서해상에서 새로운 해상경계선을 설정하는 것만이 우발적 충돌을 방지할 수 있는 효과적인 방도라고 주장하였다. 남측은 북방한계선은 현재 남북 쌍방이 지난 50여 년간 준수해 온 해상경계선임을 분명히 하고, 북방한계선을 인정하는 가운데 우발적인 충돌을 방지할 수 있는 실질적인 의사소통수단이 필요하다는 점을 강조하였다. 아울러 남측이 제시한 4개 조치는 모두 한 묶음으로 상호보완적인 차원에서 연결되어 있다는 점을 설명하였다. 남측의 설득으로 북한 측은 더 이상 새로운 해상경계선을 설정해야 한다는 주장을 고집하지 않았으며, 남측이 제시한 서해상의 우발적 충돌방지조치에 대한 의견조율을 통해 합의를 이루었다. 그 결과 남북쌍방은 제2차 남북장성급군사회담에서 「서해해상에서 우발적 충돌방지과 군사분계선 지역에서의 선전활동 중지 및 선전수단 제거에 관한 합의서」를 채택하였다. 그 합의서에서는 서해상 우발충돌 방지와 선전활동 중지 및 선전수단 제거에 대한 내용이 구체적으로 합의되었다. 그 합의내용은 <표 10>과 같이 이행되었다.

<표 10>과 같이 남북쌍방은 남북장성급군사회담을 통해 서해상 우발충돌 방지와 선전활동 중지 및 선전수단 제거 등 군사분야의 합의를 이행하는 선례를 마련하였다. 이것은 순수 군사분야에서 이루어진 첫 이행으로 군사적 신뢰구축을 추진하는 데 있어서 단초를 제공하였다. <표 10>에는 포함되지 않았지만 2005년 8월 10일 후부터 서해통신연락소의 통신선이 연결되어 8월 13일부로 운영되었고, 2005년 8월 13일부로 3단계 지역에 대한 선전수단의 제거도 완료되었다.

그러나 남북장성급군사회담에서 「서해상 우발적 무력충돌과 군사분계선 지역 선전수단 제거」에 합의한 이후 북한의 NLL 침범 횟수는 합의이전보다 더 늘어났다.⁴³⁾ 특히 2004년 7월 북한의 NLL침범사건은⁴⁴⁾ 북한의 대남

43) 허문영, 『6·15공동선언 이후 북한의 대남협상행태: 지속과 변화』(서울: 통일연구원, 2005), p. 106.

<표 10> 남북장성급회담 합의내용의 이행여부

합의내용	이행여부	이행 내용	비고
서해상 우발충돌 방지	이행	<ul style="list-style-type: none"> • 통신수단별 운용시험 실시('04.6.14) • 국제상선공통망 이용 교신('04.6.15) • 제3국 불법어선 정보교환('04.6.15) 	<ul style="list-style-type: none"> • 「서해해상에서의 우발적 충돌방지와 군사분계선 지역에서의 선전활동 중지 및 선전수단 제거에 관한 합의서」 발효('04.6.4)
선전활동 중지 및 선전수단 제거	이행	<ul style="list-style-type: none"> • 선전활동 중지('04.6.15 이후) • 2단계 선전수단 제거작업 착수('04.7.6) • 3단계 선전수단 제거 완료('05.8.13) 	<ul style="list-style-type: none"> • 「서해해상에서 우발적 충돌방지와 군사분계선지역에서의 선전활동 중지 및 선전수단 제거에 관한 합의서의 부속합의서」 발효('04.6.12)

자료 : 허문영, 『6·15 공동선언 이후 북한의 대남협상행태: 지속과 변화』(서울: 통일연구원, 2005), pp. 105-108; 국방부, 『남북 군사회담 자료집』(서울: 정책기획관실, 2006), pp. 132-142 참조.

협상전략이 변하지 않고 있음을 여실히 보여주었다. 이는 북한이 남북장성급군사회담에서 서해상의 무력충돌방지에 대해 합의하였다고 해서 현재의 NLL을 인정하는 것은 아님을 의미한다. 또한 당시 북측은 남측에 비해 상대적으로 전연에서 효율적인 선전효과를 거두지 못하고 있었고, 선전수단을 유지하는 데도 경제적으로 어려움을 느끼고 있었던 것으로 보인다.⁴⁵⁾ 따라

44) 2004년 7월 14일 북한 함정이 서해북방한계선(NLL)을 침범하여 남하하자 남한 해군이 3차례에 걸친 경고무전을 보냈으나, 북한 함정이 응답하지 않고 NLL 남방 1.26km까지 남하하여 남한 해군이 경고사격명령을 내리자 북한이 “중국어선이 남하하고 있다”고 허위 송신하였다. 이 사건은 제2차 남북장성급군사회담이 마무리되어, ‘NLL상의 무력충돌방지 대책’ 등 4개항이 합의된 후 약 1개월여 만에 북한함정이 NLL을 월경·침범한 사건으로 남북장성급군사회담의 의의와 향후 운영방안에 관한 심각한 시사점을 던져주었다.

45) 국방부 북한정책과장 이상철 대령 인터뷰, 2008년 11월 20일.

서 북측이 남북장성급군사회담에 합의한 목적은 합의를 해주는 대신, 북한 군인들에게 막대한 영향을 미치는 대북 선전·방송을 중단시키고, NLL 지역 교신합의를 기만전술로 활용하고자 한 것으로 분석된다.⁴⁶⁾ 결국 북한의 이행은 군사적 긴장완화를 위해서라기보다는 군사외적인 목표를 위해 또는 그들의 필요에 따라 활용되는 부분이 있음을 의미한다.

이 같이 군사전담협상기 군사협상에서는 교류·협력을 위한 군사적 지원 분야와 초보적인 군사적 신뢰구축 분야에 대한 이행이 이루어졌다. 그런데 이러한 이행은 군사전담협상기에 새롭게 합의된 내용이 아니라 군사분과협상기에 합의된 내용들이 부분적으로 가시화된 것으로 보인다. 「남북기본합의서」와 「불가침 부속합의서」에서 도출된 군사문제 관련 주요 합의사항은 군사적 신뢰구축조치 5개항과 군축조치 1개항이었다. 군사적 신뢰구축조치 5개항은 군인사 교류, 군사정보의 교환, 대규모 부대이동과 군사연습의 통보 및 통제, 비무장지대의 평화적 이용, 우발적 무력충돌 방지 위한 남북 군사당국간 직통전화 설치이고, 군축조치 1개항은 대량살상무기와 공격능력의 제거를 비롯한 단계적 군축 실현이었다. 군사분과협상기에는 이러한 군사합의가 전혀 이행되지 않았다. 그러나 군사전담협상기에 들어와 군사분과협상기의 군사합의들이 <표 11>에서 보는 바와 같이 부분적으로 이행되고 있다.

그러나 이행된 군사합의의 내용을 보면, 모두 군사적 신뢰구축조치와 관련된 것이었다. 군축조치와 관련된 유일한 군사합의였던 '대량살상무기와 공격능력의 제거를 비롯한 단계적 군축 실현'에 관련된 이행은 없었다. 이로써 군사전담협상기 군사협상의 이행이 군사분과협상기 군사협상의 주요 합의내용을 부분적으로 가시화한 것이나, 초보적인 군사적 신뢰구축조치 분야에만 제한됨을 알 수 있다.

46) 홍관희 외, 「1970년대 이후 대북협상 행태분석 및 향후 발전방향」, 『국방부수탁용역과제』 (서울: 통일연구원, 2004), p. 98.

<표 11> 군사합의(군사분과협상기 → 군사전담협상기)의 이행

군사분과협상기 군사합의	군사전담협상기 군사합의 이행
남북군사공동위원회 구성·운영	남북장성급군사회담 정례화 추진
비무장지대의 평화적 이용	남북 간 화해와 교류협력을 위한 '남북관리구역' 설정·운영
군인사 교류	군사당국자 간 회담 추진
정보교환문제	서해상 불법조업 제3국 선박 정보교환 실시
군사직통전화 설치·운영	남북관리구역 군 상황실 간 직통전화 운영

이상과 같이 이 시기의 군사협상은 남북국방장관회담 「공동보도문」에 합의한 후 남북군사실무회담과 남북장성급군사회담을 개최하여 구체적인 세부합의를 이뤄냄으로써 합의내용의 군사 지원 분야와 낮은 단계이지만 군사적 신뢰구축 분야의 이행을 각각 추진할 수 있었다. 그 전개과정은 <표 12>와 같이 정리할 수 있다.

<표 12>에서 보는 바와 같이 군사전담협상기에서 거론되는 군사합의의 이행은 2가지로 구분된다. 하나는 군사적 지원 차원에서 이루어지는 이행이고, 다른 하나는 군사적 신뢰구축 분야에서 이루어지는 이행이다. 전자는 남북 철도·도로연결공사와 남북관계의 진전에 따른 교류·협력사업을 군사적으로 지원하는 것이고, 후자는 군수뇌 간의 직통전화 설치, 군사훈련의 상호통보 및 참관단 교환과 같은 실질적인 군사적 긴장완화방안을 이행하는 것이다.

<표 12> 군사전담협상기 군사협상의 전개과정

합의	→	세부합의	→	이행
국방장관회담 공동보도문		군사보장합의서 외 3건 6·4합의서		군사실무회담(군사지원) 장성급군사회담(군사적 신뢰구축)

남북국방장관회담의 공동보도문은 6·15남북공동선언과 마찬가지로 경의선 복원문제를 제외한 군사문제에 대해서는 원칙적이고 선언적인 언급만 했을 뿐 아무런 구체적인 협의가 없었다. 따라서 남북군사실무회담에서는 철도·도로연결공사와 관련된 군사적 지원분야에서의 이행에만 주력하였다. 북측은 군사적 신뢰구축 자체보다는 남북교류협력의 군사적 지원문제에 관심이 있었고, 남측은 군사적 지원을 군사적 신뢰구축으로 확대하려는 의도를 가지고 있었으므로 남북쌍방 간의 철도·도로연결의 군사적 지원은 적극적으로 이행되었다. 이로써 북측은 최초로 합의를 이행하게 되었는데, 이것은 어디까지나 실리를 거두기 위한 조치였다.

반면 군사문제에 대해서는 남북국방장관회담 「공동보도문」에서 원칙적이고 선언적인 수준으로 합의하였으므로 군사분과협상기의 군사협상처럼 이행되지 않을 수도 있었다. 이러한 문제를 극복하기 위해 남측은 남북군사실무회담과는 별개로 한반도의 군사적 긴장완화와 신뢰구축을 본격적으로 협의하는 군사당국자 간 회담의 개최를 제의하였다. 북측이 이 제의에 합의하여 남북장성급군사회담을 개최함으로써 남측이 요구한 군사적 신뢰구축조치를 부분적으로나마 이행하였다. 남북장성급군사회담에서는 채택한 「서해우발충돌 및 선전수단 제거에 관한 합의서」에 따라 초보적인 단계이긴 하지만 서해상 우발적 무력충돌 방지와 선전수단 제거 등 순수 군사분야에 대한 이행이 이루어졌다. 북측이 군사적 지원 수준을 넘어 군사적 신뢰구축조치를 이행한 것은 군사적 긴장완화를 위해서라기보다 남북교류협력의 효과를 염두에 둔 선택이었다. 즉 북한이 그들의 주장과 다르다고 해서 협상을 중단하는 것이 아니라 그들의 이익에 손해가 가지 않는 범위 내에서 합의내용을 이행함으로써 실리를 챙기겠다는 것으로 판단된다. 남한 또한 남북한 군사적 긴장관계의 완화를 바라는 기능주의적 입장에서 북측의 실리적 대응에 부응하였다. 따라서 군사전담협상기의 군사협상은 남북한 쌍방이 국익에 위협이 되지 않는 범위 내에서 합의내용을 이행함으로써 실리를 챙기는 '실리형 군사협상'이라고 볼 수 있다. 단 군사협상을 통해 군사적 실

리를 중시한 남측과 달리 북측은 군사외적 실리에 집중하였다.

5. 맺 음 말

남북한 군사협상과정의 발전단계를 살펴본 결과, 군사협상은 군사분과협상기 군사협상과 군사전담협상기 군사협상으로 구분되었고, 각각은 군사합의의 이행여부에 따라 뚜렷한 차이를 보였다. 군사분과협상기에는 군사합의에 대한 이행이 이루어지지 않았다. 남북쌍방은 협의를 거쳐 합의를 도출했지만 합의내용을 전혀 이행하지 않았다. 결과적으로 볼 때, 군사분과협상기의 군사협상은 처음부터 이행에는 관심이 없었고, 선언적이고 원칙적으로 전개된 군사협상이었던 것이다. 반면 군사전담협상기에는 군사합의에 대한 이행이 이루어졌다. 군사전담협상기의 군사협상에서는 도출된 군사합의를 이행하기 위한 세부협의를 거쳐 실제적인 이행이 이루어졌다. 그러나 군사전담협상기의 군사협상에서는 남북 간의 군사적 긴장완화를 위한 이행이라기보다는 남북간의 교류협력을 군사적으로 지원하는 실무적 차원의 이행이 주를 이루었다. 따라서 6·15 이전 시기인 1990년대 초반에 추진된 일련의 군사분과협상기 군사협상은 선언형 전개과정으로, 6·15 이후 시기인 2000년대 초반에 추진된 일련의 군사전담협상기 군사협상은 실무형 전개과정으로 구분할 수 있다.

협상의 관건은 합의의 이행에 달려있다. 합의내용이 세부협의를 통해서 이행방안을 강구한 다음 이행으로 실행되어야 한다. 이행되지 않은 협상은 협상으로서의 가치가 없다. 이행단계로 진행되지 못하면 협상은 자동적으로 중단되고 마는 것이다. 남북군사협상은 바로 이러한 문제 때문에 반세기가 넘도록 지지부진한 상태를 벗어나지 못하고 있는 것이다. 6·15 이전의 군사분과협상기 군사협상이 이행되지 못한 것은 군사적 긴장완화라는 그 자

체에 대한 개선 의지보다는 자국이익과 정권강화 차원에서 모색한 협상이었기 때문이다. 남북한은 화해와 대화를 통해 군사문제를 논의할 수 있는 호기였음에도 불구하고 대내외적 안보환경의 변화에 대한 위기의식과 그 대응차원에서 쌍방의 정치적인 이해가 어느 정도 부합되는 수준에서 합의를 만들어냈다. 그런 까닭에 「남북기본합의서」에는 군사문제에 대한 남북한의 기본입장이 융화되지 않고 그대로 반영되어 있는 측면이 있다. 또한 구체적인 이행문제를 남북군사공동위원회에 전가하였으나 남북군사공동위원회는 개최조차 되지 않았다. 이것은 시작부터 이행을 고려하지 않은 협상이었음을 의미한다. 남북쌍방은 현격한 입장 차이에도 불구하고 각자의 부수적인 목적을 위해서 합의를 이루어냈으나, 남북군사공동위원회가 개최되어 본질적인 군사문제를 이행하는 실질적 협상이 되기 위해서는 추가협상이나 재협상이 요구되었다. 이런 의미에서 군사분과협상기 군사협상은 '명분형 군사협상'이었다.

이에 비해 군사전담협상기 군사협상은 초보적인 단계이긴 하지만 군사합의를 이행함으로써 선언적이고 의견상 합의에 불과하다는 지적에서 벗어날 수 있었다. 군사분과협상기 군사협상처럼 포괄적이고 이념적인 정치문제에 얽매어 군사협상을 공전시키기보다는 실무적인 군사문제를 협의함으로써 남북교류협력을 위한 군사적 지원 분야에서 이행을 이루어졌다. 뿐만 아니라 서해 우발충돌방지대책과 군사분계선 지역에서의 선전수단 제거 등으로 군사적 긴장을 실질적으로 완화하는 방안도 이행되었다. 그러나 군사전담협상기에 순수 군사분야에서 이행을 이루어진 것은 분명하나, 교류협력을 위한 군사적 지원과 초보적인 군사적 신뢰구축 범위 내에서만 이행하는 수준에 머물렀다. 이는 남측이 협상자체의 모멘텀을 유지하기 위해 본질적인 군사문제를 회피하였고,⁴⁷⁾ 북측이 군사합의에 대한 이행을 군사외적인 목표의 달성에 활용하였기 때문이었다. 따라서 군사전담협상기 군사협상은 남

북간의 본질적인 군사문제를 해결하려는 '실질형 군사협상'이라기보다는 남측은 군사적 목표, 북측은 군사외적 목표라는 실리를 각각 추구하는 '실리형 군사협상'으로 특징지을 수 있다. 요컨대, 군사분과협상은 '선언형 전개과정'의 '명분형 군사협상'이었고, 군사전담협상은 '실무형 전개과정'의 '실리형 군사협상'이었다.

군사분과협상과 군사전담협상의 특징을 구체적으로 비교해보면, 첫째, 앞에서 언급되었듯이 양 군사협상은 군사합의의 이행 여부에 따라 뚜렷한 차이를 보였다. 군사분과협상은 군사협상이 개최되는 좋은 기회를 맞았으나, 포괄적 협상인 정치·군사회담의 분과협상 수준에서 군사문제를 이념적으로 접근하여 선언적 군사합의를 도출함으로써 이행을 담보하지 못했다. 군사전담협상은 군사문제에 대해 실무적으로 접근하여 군사합의를 도출하고 초보적인 단계지만 순수 군사분야의 이행을 이뤘다. 즉 남북고위급회담은 「남북기본합의서」를 도출하고 남북군사분과위원회회담을 통해 「불가침 부속합의서」라는 세부합의까지 이루었으나, 본질적인 군사문제를 개최되지도 못한 남북군사공동위원회회담에 전가하고만 선언적인 세부합의에 그침으로써 중단되고 말았다. 이에 비해 남북국방장관회담은 공동보도문을 도출한 후 협의·이행기구인 남북군사실무회담과 남북장성급군사회담의 실무적인 협의를 통해 구체적인 세부합의를 만들어냄으로써 이행으로 진전되었던 것이다.

둘째, 군사합의내용에 차이가 있었다. 군사분과협상은 선언적이고 방향적인 합의를, 군사전담협상은 구체적이고 실무적인 합의를 도출하였다. 군사분과협상에서는 군사 세부사항에 대한 합의는 차후로 미루면서 포괄적·원칙적인 합의를 서둘렀고, 세부합의기에 가서는 남북군사분과위원회회담이 불가침이행조치사항을 남북군사공동위원회회담에 전가했듯이 또다시 다음 협상으로 구체적인 합의 및 이행을 미루었다. 그러다 보니 세부합의 역시 이행을 전제로 하지 않은 선언적인 합의가 되고 말았다. 군사전담협상에서는 초보단계이고 군사 실무분야이긴 하지만 구체적인 합의가 이루어졌다.

47) 최강, 「남북간 군사적 신뢰구축 가능성과 한계」, 『한반도 군비통제』 제39권(서울: 국방부, 2006), p. 32.

세부합의에서도 구체적이고 실효성있는 이행방안이 마련되었다.

셋째, 군사합의에 대한 협의·이행기구의 운용에 있어서 차이가 있었다. 군사분과협상과 군사전담협상 둘 다 합의를 협의·이행하기 위한 기구를 구성하였다. 그러나 군사분과협상은 협의기구와 이행기구를 형식적으로 운용하였다. 남북기본합의서에 근거하여 협의기구로 군사분과위원회를, 이행·실천기구로 군사공동위원회를 각각 구성하였으나, 남북군사분과위원회는 불가침이행조치와 관련된 구체적인 협의내용을 남북군사공동위원회에 전가하였고, 임무를 넘겨받은 남북군사공동위원회회담은 개최조차 되지 못한 채 중단되고 말았다. 반면에 군사전담협상은 협의·이행기구를 운용하여 세부합의를 이룬 뒤 구체적인 이행을 추진하였다. 즉 남북은 남북국방장관회담 공동보도문에 근거하여 협의·이행기구로 남북군사실무회담과 남북장성급 군사회담을 구성한 뒤 군사 지원과 군사적 신뢰구축 등 분야별로 구체적이고 실질적인 이행방안을 강구하였다.

넷째, 북한 군사협상행태의 차이가 있었다. 군사분과협상에서 북한이 합의를 했음에도 불구하고 남한과 달리 이행하지 않았다는 것은 남조선혁명을 위한 분위기 조성용 차원에서 전개된 공세적 의사협상행태를 보인 것이었고, 군사전담협상에서 부분적이지만 합의를 이행한 것은 체제유지를 위한 실리추구 차원에서 전개된 방어적 진의협상행태를 보인 것이었다.⁴⁸⁾

다섯째, 협상참석자의 구성이 달랐다. 군사분담협상에서는 남북군사분과위원회를 제외하고는 비군사당국자들이 협상에 참석하였다. 남북고위급회담에서는 국무총리가 수석대표를 맡았고 군사당국자도 1~2명만 참석하였다. 그러나 군사전담협상에서는 군사당국자들이 주축을 이루었다. 남북국방장관급회담과 남북군사실무회담 그리고 남북장성급군사회담 모두 군사당국자가 수석대표를 맡았고, 남측은 1~2명의 외교당국자를 제외한 모든 대표들이 군사당국자로 구성되었고, 북측은 대표 전원이 현역군인 중심의 군사당국자

로 구성되었다. 군사당국자들이 협상의 주축을 이룬다는 것은 군사전문가들의 의견을 필요로 하는 협상이 이루어지고 있음을 의미한다. 즉 이념적인 군사방향을 협의하는 데만 머무르지 않고 구체적인 군사문제의 실천방안까지도 논의되었다고 볼 수 있다.

이러한 군사분과협상과 군사전담협상의 특징 중 무엇보다도 의미있는 차이는 군사합의에 대한 이행여부였다. 군사분과협상에서는 합의에 대한 이행이 이루어지지 않았지만 군사전담협상에서는 남북군사협상의 역사상 최초로 합의에 대한 이행이 이루어졌다는 것이다. 그러나 남북군사협상의 이행내용을 살펴본 결과, 군사합의에 대한 이행이 군사적인 목표보다는 군사외적인 목표를 위해 활용되고 있음을 알 수 있었다. 즉 군사전담협상에서 북측은 군사외적인 목표를 위해, 남측은 군사적인 목표를 기본으로 하였지만 북측과의 지속적인 협상을 위해 우선적으로 북측이 요구한 군사외적인 제안을 이행한 측면이 있었다. 그런 까닭에 군사협상이 분과협상에서 전담협상으로 진전되어 협상으로서의 제도적 틀을 갖추었음에도 불구하고 군사분야에서의 합의와 이행에 대한 내용상의 진전은 미흡했던 것이다. 군사전담협상의 이행은 순수 군사분야에서 이루어진 최초의 이행이었으나, 군사외적인 정치·경제적 실리를 보장받는 범위 내에서 군사지원과 군사적 신뢰구축 등을 부분적으로 이행한 초보적인 수준이었다.

(원고투고일 : 2009. 1. 22, 심사수정일 : 2009. 2. 27, 게재확정일 : 2009. 3. 24)

주제어 : 남북한 군사협상, 군사제의, 군사분과협상, 군사전담협상, 남북국방장관회담, 남북군사실무회담, 남북장성급군사회담, 군사합의/이행, 군축, 군사적 신뢰구축

48) 허문영, 『6·15공동선언 이후 북한의 대남협상행태: 지속과 변화』(서울: 통일연구원, 2005), pp. 155-157.

<ABSTRACT>

A Study of the Development Stage at the South Korea-North Korea Military Affairs Negotiation Process

Lee, Mi-sook

The development stage of South Korea-North Korea military affairs negotiation process are composed of the period of military affairs proposal, the one of military affairs sub-committee negotiation and the one of military affairs main-committee negotiation. The performance of military affairs committee negotiation and military affairs main committee were clearly difference at the mutual agreements. The performance of agreement didn't implement at the military affairs sub-committee, but, military affairs main-committee did one.

However, as the result of investigation to the mutual agreement and the content of fulfillment to the South Korea-North Korea military affairs negotiation, the implementation of mutual agreement of military affairs used for the non-military objective than military one. North Korea objective was non-military one, South Korea one was military one. But, South Korea implemented North Korea proposal for the sustainable negotiation. Therefore, even though main-committee provided institutional frame as military affairs negotiation, the process was not sufficient at the content of mutual agreement and implementation of the military affairs. The implementation of military affairs main committee negotiation was first one of the pure military affairs part, be just rudimentary step as partial of military aids

and military faith buildup within secure of non-military economical interest. It was far from arm reduction.

But, a series of military affairs negotiation provided confidence building measures agenda become public understanding and the condition of discussion as South Korea-North Korea negotiation issue, can available prospect of enlargement of confidence building measures management between Sout Korea and North Korea.

Key Words : South Korea-North Korea military affairs negotiation, military affairs proposal, military affairs sub-committee negotiation, military affairs main committee negotiation, South Korea-North Korea the Secretary of Defence Talks, South Korea-North Korea military affairs working level talks, South Korea-North Korea general level military affairs talks, military affairs agreement / implementation, arms reduction, confidence building measures