

North Korea's reaction to ROK-U.S. Joint Military Exercises and negotiation behavior

Yoon, Ankook*

ABSTRACT

North Korea unilaterally suspended inter-Korean dialogue several times under the pretext of the ROK-US combined military exercise. This study aims to reveal that North Korea intends to engage in negotiating behavior to secure leverage in negotiations. To this end, this study analyzed the cases of inter-Korean negotiations during the ROK-US combined military exercise by dividing into cases of inter-Korean negotiations and cases of normal progress. The ROK-US combined military exercises were limited to large-scale joint exercises (such as FS and UFS). We set the analysis period was divided into Kim Il-sung, Kim Jong-il, and Kim Jong-un's reign in consideration of the influence of North Korea's supreme leaders. As a result, we derived the following four lessons. First, North Korea carried out inter-Korean negotiations even during the same ROK-US combined military exercise period or sometimes engaged in inconsistent negotiation behavior. Second, North Korea used inter-Korean negotiations, which were suspended during the joint military exercise, as a means of buying time by resuming them after the military exercise, but after a considerable period of time. Third, North Korea tends to suspend inter-Korean negotiations more than it does during the ROK-US combined military exercise since its first nuclear test in 2006. Based on these four lessons, we believe that North Korea has used the ROK-US combined military exercise as a leverage for negotiations.

Keywords : joint ROK-U.S. military exercises, North Korea's negotiation behavior, Inter-Korean dialogue, negotiation leverage

* (First Author) Republic of Korea Army, 3rd Corps Headquarters, ankook@naver.com,
<https://orcid.org/0000-0002-6159-2797>.

I. 서론

지난 2023년 3월 13일부터 23일까지 자유의 방패(FS : Freedom Shield) 한미 연합 군사연습¹⁾이 실시되었다. 2023년 FS 연습에서 한·미는 ‘전사의 방패 연합 야외기동훈련(WS FTX : Warrior Shield FTX)’을 병행²⁾하였는데, 이는 과거 독수리 훈련(FE : Foal Eagle)³⁾ 수준의 높은 강도로 진행되었다. 한미 연합 군사연습은 1954년에 최초로 시작된 이래 간헐적으로 진행되었다. 이후 1976년 팀 스피리트(T/S : Team Spirit) 및 을지 포커스렌즈(UFL : Ulchi Focus Lens) 연습부터 연례적인 군사연습으로 체계를 갖추기 시작했다. 그러던 1992년, 한미 연합 군사연습은 북한의 비핵화를 유도하기 위해 한·미 간의 상호 협의로 중단되었으나 북한이 비핵화 조치를 제대로 수행하지 않자, 이듬해 재개되어 2017년까지 지속적으로 시행되었다. 그러나 2018년 6월, 싱가포르 북미정상 회담에서 트럼프 미 대통령이 한미 연합 군사연습의 중단을 선언하여 그 해 후반기 연합 군사연습이 중단되었다. 이후에 한미 연합 군사연습은 2018년 평창 동계올림픽 개최, 남북 정상회담, 북미 정상회담, COVID-19 유행 등의 여러 이슈 발생과 미국의 연합연습 비용발생에 대한 부정적인 견해로 2019년부터 2022년 전반기까지 ‘CCPT(Combined Command Post Training, 연합지휘소훈련)’라는 명칭으로 야외기동훈련과 연계하지 않은 저장도 지휘소 연습으로 시행되어왔다.

하지만 한·미 지도부 교체, 2022년 북한의 연이은 탄도미사일 도발⁴⁾ 등 새로운 외부 환경의 변화로 2022년 7월에 한·미 군사동맹의 전통을 계승하면서 전구급 연합연습 체계를 재확립하기 위

1) 본 연구는 ‘한미 연합군사연습’이라는 용어를 사용한다. ‘연합연습’은 2개의 동맹국 부대 또는 기관이 협력하여 작계수행 절차를 숙달하기 위해 실시하는 훈련(Exercise)이다. 이는 작전계획, 교리, 작전환경 등을 고려하여 최대한 실제와 같도록 실시한다. 한편 ‘연합훈련’의 경우, 2개의 동맹국 부대 또는 기관이 협력하여 실시하는 훈련이라는 점은 ‘연합군사연습’과 동일하나, 훈련목적이 비상시 대응능력을 배양하기 위하여 국가자원의 신속한 동원태세 유지와 전시전환태세 확립이라는 점에서 차이가 있다. 또한 ‘합동훈련’의 경우, 동일 국가의 2개 군 이상의 부대가 동일 목적으로 참가하는 각종 활동, 작전, 조직이라는 점에서 ‘연합군사연습’과 차이가 있다(국방부, 2018, pp. 78-79). (참고) 『국방백서 2022』 p. 354(일반부록 13 연합·합동 연습 및 훈련 유형).

2) 대한민국 국방부(2023.3.3.). 2023년 자유의 방패(FS) 연습 시행. https://www.mnd.go.kr/user/boardList.action?command=view&page=1&boardId=I_4492133&boardSeq=I_10478751&mcategoryId=&id=mnd_020701000000

3) 독수리 훈련은 후방지역 방호작전 수행능력을 배양하기 위해 실시하는 야외기동 훈련(FTX; Field Training Exercise)이다. 최초 1961년, 소규모 후방지역 방어훈련의 일환으로 시행되었다가, 1995년부터 야외기동훈련도 일부 포함하여 시행되었다. 독수리 훈련은 2002년부터 훈련의 효율성을 향상시키기 위하여 연합전시증원(RSOI; Reception, Staging, Onward Movement & Integration) 연습과 통합되어 시행되었으며, 2008년부터는 RSOI 연습이 키 리졸브(KR; Key Resolve) 연습으로 대체되면서, 독수리 연습은 KR 연습과 통합으로 시행되었다. 이후 독수리 훈련은 2019년 3월, 북한의 비핵화를 유도하기 위하여 한·미 국방부 협의 하에 종료되었다가, 전구작전수행능력을 배양하고, 한미 동맹의 대북 억제력을 현시하기 위하여 2022년 하반기부터 재개되었다(국방부, 2018, pp. 79, 269; 국방부, 2020, pp. 91-92; 국방부, 2023, pp. 92, 169; 군사편찬연구소, 2013, p. 172).

4) 연합뉴스(2022.12.16.). [2022결산] 북, 노골적 대남 위협…ICBM 쏘고 핵 법제화까지. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20221215064200504?section=search>

해 CCPT 대신 전반기에 자유의 방패(FS) 연습을 시행하고, 후반기에 을지 자유의 방패(UFS) 연습을 시행하는 것으로 재정립되었다.⁵⁾ 그리고 2022년 8월, UFS 연습은 5년 만에 연합 야외기동훈련을 병행하여 시행되었고,⁶⁾ 이러한 흐름은 2023년 FS 연습까지 이어졌다. 한편, '23 FS 연습 기간에 북한은 다양한 수단으로 군사도발을 감행하였다. 실제 북한은 2023년 3월 9일 남포 일대에서 서해로 근거리탄도미사일(CRBM : Close Range Ballistic Missile)⁷⁾을 발사 후, 12일 함경남도 신포 일대에서 전략순항미사일 발사, 14일 황해남도 장연군 일대에서 이스칸데르형 전술유도탄 발사, 16일 평양 순안에서 화성-17형 대륙간탄도미사일(ICBM : Inter-Continental Ballistic Missile)을 발사했다. 또한 북측 주장에 따르면, 21~23일에 함경남도 리원군에서 핵무인수중공격정 '해일'을 발사했으며, 22일에 함경남도 함흥에서 모의 핵탄두를 장착한 전략순항미사일을 발사하였다.⁸⁾

북한 입장에서 한미 연합 군사연습은 美 전략자산이 한반도에 전개되어 상당한 군사적 위협에 직면하는 시기라고 볼 수 있다. 왜냐하면 북한은 6·25전쟁 당시 美 공군의 피폭 경험으로 김일성 시기부터 美 전략폭격기 운용에 대한 경계심을 표하고 있기 때문이다.⁹⁾ 이러한 배경을 가진 북한은 과거부터 한미 연합 군사연습 기간에 당시 진행 중이던 남북협상을 연합 군사연습 시행으로 인한 한반도 긴장 조성을 이유로 일방적으로 수차례 중단시켜 왔다.¹⁰⁾ 특히 1990년 초, 북한은 팀 스피리트 연합연습을 이유로 1989년부터 1993년 1월까지 총 130여 차례나 진행된 남북고위급회담을 일방적으로 중단시킨 바 있다.¹¹⁾

그런데 이러한 맥락에서 美 전략폭격기 B-1B가 '23 FS 연습 참가를 위하여 한반도에 전개하기 직전인 2023년 3월 16일, 북한이 'ICBM 발사'라는 군사도발을 시행¹²⁾한 것은 주목할 만하다. 이러

5) FS 연습과 UFS 연습의 차이점은 정부연습을 병행하는가 여부이다. 공통적으로 두 연합연습은 한·미 공동위기관리, 전시전환, 전시 작전계획 시행 등을 숙달하는데, UFS 연습은 정부연습을 병행함으로써 대한민국 정부의 전시대비계획인 충무계획을 시행하는 점이 특징이 있다(국방부, 2023, p. 354).

6) 연합뉴스(2022.8.22.). “한미연합훈련 을지프리덤실드(UFS) 개요.” <https://www.yna.co.kr/view/GYH20220822000300044?section=search>

7) 북한의 탄도미사일 종류 구분은 국방부 『국방백서』를 준용한다. 근거리탄도미사일(CRBM; Close Range Ballistic Missile)은 300km 이하 미사일을, 단거리탄도미사일(SRBM; Short Range Ballistic Missile)은 300~1,000km 미사일을, 준중거리탄도미사일(MRBM; Medium Range Ballistic Missile)은 1,000~3,000km 미사일을, 중거리탄도미사일(IRBM; Intermediate Range Ballistic Missile)은 3,000~5,500km 미사일을, 대륙간탄도미사일(ICBM; Inter-Continental Ballistic Missile)은 5,500km 이상 미사일을 말한다(국방부, 2023, p. 31).

8) 연합뉴스(2023.3.26.). “무모해진 北도발…한미연습 발미로 신무기 공개·위협강도 키워.” <https://www.yna.co.kr/view/AKR20230326014500504?section=nk/news/military>

9) 김일성(1986). 김일성저작집. 32. 조선로동당출판사. p. 194; 김일성(1987). 김일성저작집. 32. 조선로동당출판사. pp. 181-182.

10) 광태환(1997). 북한의 협상전략과 남북한 관계. 서울: 경남대학교 극동문제연구소. p. 71.

11) 임동원(2008). 피스메이커. 서울: 중앙북스. pp. 300-302.

12) 동아일보(2023.3.21.). “[사설]북 핵타격 숙달훈련… ‘최후의 날’ 연습하나.” <https://www.donga.com/news/Opinion/article/all/20230320/118439143/1>

한 양상¹³⁾은 과거 북한이 연합 군사연습 중단을 지속적으로 요구한 것¹⁴⁾과 상충된다. 이를 통해 북한이 더 이상 한미 연합 군사연습을 체제 생존의 위협 요소로 고려하지 않는다고 평가할 수 있다. 한편 한미 연합 군사연습은 한국과 미국이 시행되는 군사연습으로 한국과 북한이 당사자인 남북 대화와 무관하다고 볼 수도 있다. 그러나 북한이 남북 대화와 관련하여 한미 연합 군사연습을 빈번하게 쟁점화¹⁵⁾하고 있어 남북관계에서 이를 협상용 레버리지(negotiation leverage)¹⁶⁾로 어떻게 활용하는지 분석할 필요성이 있다.

한미 연합 군사연습과 북한의 관계를 다룬 선행연구를 살펴보면, Chung(2015)은 한국 안보상황 변화에 따라 한국의 위협인식, 남북 국력격차, 남북관계, 북한 동맹의 반발이란 변수가 한미 연합 군사연습 강도 변화에 영향을 미칠 수 있다고 주장하였다. 특히, 외부 위협 억제를 목적으로 추진되는 연합연습의 강도는 안보정세 변화와 주변국의 대응상황을 파악하여 신중히 결정될 필요가 있다는 점을 강조하였다. 다음으로 한미 연합 군사연습에 대한 북한의 반응을 다룬 연구를 보면, 북한은 한·미 연합군사연습에 대해 공포감을 나타내면서 협상용 레버리지(Kim, 2016)나 군사적 위협을 느끼면서 대내적으로 정권의 정당성 확보(Yoon, 2018) 차원으로 활용한다고 주장하고 있다. 그 외에 Lee(2017)는 남북 대화의 지속적인 실현가능성 측면에서 1990년대 초에 팀 스피리트 연습과 북한의 협상제안을 진정성·공평성·이행성 요소로 분석하였으며, Shin(2018)은 협상이론을 토대로 한·미 연합군사연습을 북미관계에서 북한의 협상카드로 활용가능한 요소로 제시하였다.

상기한 선행연구는 주로 연합 군사연습의 역할이나 영향관계에 초점을 두고 있으나 북한의 남북 협상의 레버리지로 한미 연합 군사연습이 어떻게 활용되는지 탐색적으로 고찰한 연구는 부족한 실정이다. 이에 본 연구는 다음과 같은 연구문제를 토대로 관련 문헌고찰을 실시하여 북한의 한미 연합 군사연습을 활용한 협상전략과 협상형태를 구체화하고자 한다.

<연구문제>

- ① (북한의 주장대로) 한미 연합 군사연습이 남북협상의 정상 진행을 방해하는 요인이라면, 단일 연합 군사연습 기간 내 다수(2개 이상) 남북협상들에 대해 북한은 일관성 있는 태도(중단)를 보일 것이다.
- ② (북한의 주장대로) 한미 연합 군사연습이 남북협상의 정상 진행을 방해하는 요인이라면, 북한은 한미 연합 군사연습이 종료된 직후에 남북협상을 재개할 것이다.
- ③ 상기 ①, ②가 증명되지 않으면, 다른 해석이 가능하다. 가령, 북한은 한미 연합 군사연습을 남북협상 간 협상용 레버리지로 활용한 것으로 볼 수 있다.

13) 이처럼 북한이 한미 연합 군사연습 기간에 군사도발을 감행하는 모습은 2012년 김정은 집권 이후부터 뚜렷하게 나타난다. 과거 김일성-김정일 집권 시기에는 한미 연합 군사연습이 종료되어 美 항공모함 및 전략폭격기가 한반도를 이탈한 시점에 군사도발이 편중되었으나, 김정은 집권 이후에는 이러한 패턴이 사라졌다(윤안국, 안경모, 2018, pp. 87-88).

14) 노동신문(1976.6.10.) 5면. “미제는 새로운 조선침략전쟁도발 책동을 당장 그만두어야 한다.”; 연합뉴스(2022.8.30.). “北매제, 연일 한미연합연습 비난…9·19남북군사합의 위반.” <https://www.yna.co.kr/view/AKR20220830022400504?section=search>

15) 유사 사례로 중국은 Quad 국가 간의 연합훈련을 미-중 간의 문제로 부각시켰다.

16) 협상 레버리지는 협상에서 주도권을 확보하여 더 유리한 조건하에서 협상 상대방과 합의에 도달하도록 지원하는 수단을 의미한다.

본 연구의 목적은 상기와 같이 제안된 연구문제를 토대로 한미 연합 군사연습 기간 내 남북협상 중단과 정상 진행 사례를 분석하여 시사점을 도출하는 데 있다. 해당 연구목적을 구체화하기 위해서 다양한 한미 연합연습 중에서 국방부 공식문서인 『2022 국방백서』에서 제시된 전구급 연합연습(현재 한미 연합연습인 자유의 방패(FS), 을지 자유의 방패(UFS), 과거 팀 스피리트, UFG, KR/FE 등)으로 대상을 한정하였다(국방부, 2023, p. 354). 특히, 연구의 정확성과 신뢰성을 확보하기 위해 본 연구는 유사 사례 선택(most similar case selection, Seawright & Gerring, 2008)으로 동일 조건 하에서 연합 군사연습 기간의 남북협상 진행 경과(중단 혹은 정상) 사례를 반복적으로 검토하였다.¹⁷⁾ 그리고 관련 자료 검토 시, 남북협상은 통일부의 『남북대화집』을 활용하고, 북한의 『노동신문』, 『김일성 저작집』 등을 고찰하면서 통일부 북한동향, 관련 서적과 학술지 등의 다양한 출처를 참고하였다. 또한, 북한의 협상용 레버리지 측면에서 연합 군사연습 활용은 『남북대화집』에서 남북 회담 진행경과를 확인하고, 당시 연합 군사연습 일정과 비교해가면서 분석하였다.

II. 북한의 협상전략과 협상행태

2.1 북한의 협상전략

Snyder(2003)¹⁸⁾는 북한의 협상전략으로 벼랑 끝(Brinkmanship) 전술, 위기외교, 레버리지 창출 등을 제시하였다. 1990년대 북한은 대내적으로 김일성이 사망하고 사상 최악의 식량난이 겪게 되었으며 대외적으로는 소련이 붕괴하고, 북한-중국-소련 동맹이 약화되어 체제 존립의 위기에 봉착하게 되면서 ‘벼랑 끝 전술¹⁹⁾’의 협상전략을 선택할 수밖에 없었다(Yoon, 2017). 당시 북한은 다른 국가들, 특히 미국 및 한국과 정상적인 관계형성이 어려웠으므로 비정상적인 관계를 통해 체제를 유지하려는 전략적 행태를 추구했으며, 이러한 비정상적인 전략적 행태가 반복되면서 마치 하나의 유형과 패턴을 가진 행태로 고착되었다(Cha, 2014). 일례로 1993년, 국제원자력기구(IAEA : International Atomic Energy Agency)가 북한에게 특별사찰을 요구하자, 북한은 미국과 직접 협상하기 위해 핵 확산금지조약(NPT : Nuclear Non Proliferation Treaty) 탈퇴를 선언하였고, 결국 그 이듬해 북미 고위급 회담 개최를 이끌어내어 대북 제재 완화와 경수로 제공을 약속받았다.²⁰⁾ ‘벼랑 끝 전술’은 협상 상대방부터 최대한의 양보를 이끌어내기 위해 위협, 허세, 공갈 등의 방식을 이용하는 전략이

17) 예를 들어, 한미 연합 군사연습인 FS연습과 합동훈련인 호국훈련은 훈련규모, 미 전략자산 참가 여부 등 구성요소가 상이하여, FS연습과 호국훈련을 동일 선상에 놓고 비교하기가 제한된다.

18) Snyder, S.(2003). 벼랑 끝 협상: 북한의 외교전쟁(안진환, 이재봉 역). 서울: 도서출판 청년정신. 원전은 1999년도에 출판됨.

19) 본 연구는 이 중에서 유사한 개념인 위기외교와 벼랑 끝(Brinkmanship) 전술의 경우에 ‘벼랑 끝 전술’로 간주함.

20) 북한은 1974년부터 미국에게 양자회담 개최를 요청했으나, 미국은 1994년에 북미 제네바 합의 이전까지 이를 거부하였다.

며, 북한은 협상 과정에서 주도권을 확보하기 위하여, 벼랑 끝 전술을 구사하고 있다. ‘레버리지 창출’은 북한이 자신의 약점을 오히려 레버리지로 활용하는 독특한 능력을 의미한다(Snyder, 2003, p. 119).²¹⁾

실제 북한은 남북협상에서 대화를 지속할 의사가 없으면 한국(남한)이 받아들이기 어려운 신규 의제를 제시함으로써 협상을 중단시킨다. 1989년 3월 2일 남북고위급회담 제2차 예비회담에서 북한은 “첫째, 대화부정적인 《팀 스피리트 89》 합동군사연습을 당장 중지하며 둘째로 《팀 스피리트 89》 합동군사연습에 동원된 모든 전투병력과 무장장비들을 즉시 복귀시켜야 한다. 셋째, 군사 훈련을 하려면 외국군대의 참가없이 남조선군대들만 가지고 하며 규모도 줄이고 군사연습의 명칭도 고쳐야 한다는 3개 항의 긴급 제의를 제시하고 이를 남측이 받아들일 것”을 요청하였다.²²⁾ 대북 정책 전문가인 Downs(1999)²³⁾는 북한이 전체주의적 정부형태를 취하고 있어 벼랑 끝 전술과 같은 독특한 협상전략을 자유롭게 구사할 수 있다고 주장하였다. 이는 선거제도로 인해 주기적으로 국민으로부터 선택받아야 하는 민주주의를 표방하는 국가와 달리 북측 협상 대표단이 자국의 멸망 위기 국면으로 전환될 수도 있는 위협천만한 협상방안을 고수할 수 있다는 점을 시사한다.

2.2 북한의 협상행태

북한의 협상행태 특징은 다음과 같다. 첫째, 북한은 공산권 국가의 적대적 협상행태를 보이며 협상을 또 다른 수단의 전쟁으로 간주하여 협상장(協商場)에서 투쟁에 완전한 승리를 목표로 한다. 그래서 북한은 협상을 현안문제의 평화적 해결수단으로 보지 않고, 협상 과정에서 양보와 타협을 기피하는 경향이 있다.²⁴⁾ 즉, 북한은 ‘양보’를 “자기의 권리나 의견을 내세우지 않고 남에게 넘기거나 내주고 물러서는 것이며, 계급투쟁에서 양보란 곧 항복”이라고 정의하고 있다.²⁵⁾ 둘째, 북측 대표단은 언론매체를 적극 이용하여 회담 개시 전에 언론매체를 통해 남측 정부와 재야단체 간의 의견 충돌을 유발하여 남측 사회에 갈등을 조장함으로써 남측 대표단의 협상의 융통성을 제한시킨다. 또한 협상 이후 내용의 비공개 원칙을 위반한 채, 협상 결과를 자신들에게 유리한 방향으로 조작하여 언론에 보도한다(Yang, 2003).

21) 서두에서 언급한 제1차 북핵 위기(1993) 시, 북한은 미국과 비교하여 약소국임에도 불구하고, 게릴라처럼 NPT 탈퇴, 불바다 발언 등으로 한반도 위기를 조장함으로써 미국을 협상테이블에 앉혔다. 당시 미국은 1970년에 25년 기한으로 최초로 발효되어 1995년에 시효가 종료되는 NPT의 ‘무기한 연장화’를 주도하고 있었는데, 북한은 이러한 미국의 상황을 이용하여, 1994년 10월에 북미협상 체결을 이끌어내었다.

22) 통일원(1995). 남북한 군사문제 쌍방 주요쟁점 자료집(1972-1995). 서울: 통일원(남북회담사무국). 관련 자료에 제시된 노동신문(1989.3.3.) 3면. “북남고위급 정치군사회담을 위한 제2차 예비회담이 진행되었다.”

23) Downs, C.(1999). 북한의 협상전략(송승중 역). 서울: 도서출판 한울. 원전은 1998년도에 출판됨.

24) 허문영, 최진욱, 박형중, 서재진, 임순희(2004). 김정일 정권 10년: 변화와 전망. 학술회의총서.

25) 송종환(2002). 북한 협상행태의 이해. 서울: 도서출판 오름. p. 127.

셋째, 북한 협상대표단은 상부로부터 강한 통제를 받은 상태에서 협상에 임한다. 1984년 4월 9일, 제23회 LA올림픽 남북단일팀 체육회담에서 남측 대표단은 북측에 아웅산 묘소 폭파사건에 대한 책임을 요구하였다. 이에 대해 북측 대표단은 욕설로 퇴장하려는 순간에 판문각으로부터 메모를 전달받고 태세를 전환하여 회담을 정상적으로 진행하자고 요구하는 아이러니한 상황이 연출된 바 있다. 넷째, 북측 대표단은 협상과정에서 발생하는 변수와 무관하게 최초 자신들의 제안을 회담 종결 시까지 일관되게 유지하는 경향이 있으며, 자신들의 결론이 포함된 이슈를 회담 의제로 제시하기도 한다(Kim, 2000; Yang, 2003). 다섯째, 북측 대표단은 회담과 관련된 모든 문제를 협상 레버리지로 활용하였다. 가령, 협상에서 다룰 의제, 협상장소, 회담시간, 대표단 구성 등을 이유로 회담을 지연·중단하거나 확답을 주지 않다가 선심 쓰듯이 늦게 공개하기도 한다(Moon, 2013). 그뿐만 아니라 남측의 회담 개최에 대한 의지를 역이용하여 회담 성사 여부 자체를 무기화시키기도 하였다.

2.3 협상 레버리지

레버리지(leverage)는 중세 시대에 ‘무언가를 훔치거나 운반하는 데 사용되는 막대기’라는 의미를 가진 단어인 ‘levour’로부터 유래한 레버(lever)에서 파생되었다(Volkema, 2006, p. 3).²⁶⁾ 오늘날 해당 개념은 물리학뿐만 아니라 협상, 자원, 그리고 투자 분야에서 활용되고 있다(Anderson, 2014, pp. 3-11).²⁷⁾ 이러한 분야에서 레버리지는 공통적으로 높은 효율성을 추구하기 위해 작동한다. 즉, 레버리지는 최소한의 노력으로 최대효과를 기대하기 위해 작동하는 것으로, 작은 힘을 훨씬 큰 힘으로 변형시키기 위해서는 도구가 필요하다(Anderson, 2014, pp. 83-85). 예를 들어, 협상 과정에서는 협상 당시 상황 또는 한 협상 당사자의 협상행태가 레버리지 작동을 가속시키는 심리적인 도구가 될 수 있다. 그래서 당사자 간의 거래에서 주고받는 문제를 해결하려는 과정인 협상(Rubin & Brown,

26) 고대의 위대한 과학자이자 수학자인 아르키메데스(Archimedes)는 “내가 서있을 곳을 주면, 나는 지구를 움직일 수 있다.”라고 말했는데, 이는 지렛대의 손잡이와 받침점을 잘 활용한다면 최소한의 노력으로 최대의 힘을 창출해 낼 수 있는, 레버리지의 특성을 잘 표현한 것이다(Anderson, 2014, p. 5). 이러한 레버리지의 물리학적 특성이 활용된 사례로는 스코트 피츠제럴드(Scott Fitzgerald)가 1925년도에 저술한 『위대한 개츠비(The Great Gatsby)』에서 톰 뷰캐넌의 근육질 체격에 대해 “그는 거대한 레버리지(leverage)가 될 수 있는 몸이었다.”고 표현한 것(Fitzgerald, 1925, p. 12)을 들 수 있다. 레버리지가 모든 인간의 육체적인 행동에서 발견된다고 생각할 수 있으나, 그렇지 않다. 예를 들어, 럭비시합에서 80kg 몸무게의 수비수가 80kg 몸무게의 공격수를 몸으로 막을 때에는 대부분의 경우 레버리지를 사용하지 않는다. 레버리지는 작은 힘을 훨씬 더 큰 것으로 변형시키기 위해 어떤 종류의 도구를 사용할 때만 작동하는 것이다(Anderson, 2014, pp. 83-85).

27) 본문에서 다루지 않는 자원 레버리지(Resource leverage)와 투자 레버리지(Investment leverage)에 대한 설명은 다음과 같다. 먼저, 자원 레버리지는 최소한의 자원으로 최대의 효과를 창출하기 위하여 활용하는 자원을 말한다. 얼핏 협상 레버리지와 유사한 것 같으나, 협상 레버리지와 달리 타인과의 협상에 활용되지 않는다. 예를 들어, 하나의 메시지를 휴대폰에 저장하여, 수백 명 또는 수천 명에게 일괄 전송하는 경우, 메시지라는 자원 레버리지를 활용하는 것이다. 다음으로 투자 레버리지(investment leverage)는 적은 자금으로 큰 수익을 달성하기 위한 것으로, 대출금이 해당될 수 있다(Anderson, 2014, p. 5).

1975, p. 2)에서 레버리지는 지렛대처럼 작은 힘으로 더 큰 효과를 볼 수 있게 만드는 수단이다. 즉, 협상 상대방을 협상에 적극적으로 뛰어들게 만들어 내가 협상의 주도권을 확보해서 원하는 조건으로 협상 상대방의 합의를 이끌어내는 영향력을 의미한다. 본 연구는 이처럼 협상 당사자들이 합의를 시도하는 과정에서 발생하는 협상 레버리지(bargaining leverage)에 초점을 둔다. 협상당사자는 자신이 협상에 참여한 목적을 달성하기 위하여 종종 특정 이슈를 합의의 산물에 포함하는 것에 동의하지 않는 경우가 있는데, 이 경우, 협상 당사자는 특정 이슈를 협상 레버리지로 활용한다(Anderson, 2014, p. 6).

협상 과정에서 활용되는 레버리지는 크게 부정적 레버리지(Negative leverage), 긍정적 레버리지(Positive leverage), 규범적 레버리지(Normative leverage)로 세분화할 수 있다. 먼저, 부정적 레버리지는 위협(Threat)에 기반을 둔 영향력으로 협상 과정에서 상대방에게 자신이 원하는 방향으로 합의되지 않을 경우에 피해를 가할 수 있는 충분한 힘을 보유하고 있다고 과시할 때 활용할 수 있다(예 : 협상 과정 간 무력시위, 전략자산 전개 등). 다음으로 긍정적 레버리지는 협상 상대방의 수요(Needs)에 기반을 둔 영향력으로 상대방이 원하는 모든 것을 드러내는 방식으로 협상을 자신이 원하는 방향으로 이끌어가기 위하여 활용되는 것이다. 예를 들어, 협상 과정 간 소규모 자금지원, 다른 이슈에 대한 합의 제시 등이 있다. 규범적 레버리지는 상대방에게 협상과 관련된 자신의 명확한 기준 또는 일관된 입장을 보여주는 영향력으로 상대방에게 자신의 일관성을 보여줌으로써 그로 인한 이점을 얻어내거나 민감한 이슈를 보호하는 경우에 활용한다(Shell, 2000, pp. 92-98). 실제 한미 연합 군사연습을 두고 북한이 일관된 반대 입장을 취할 경우, 북한은 규범 레버리지를 한국에게 보여주는 것이며, 반대로 한국이 한미 연합 군사연습을 일정하게 지속할 경우, 북한에게 규범 레버리지를 활용할 수 있다. 다만, 이러한 레버리지를 협상에서 작용시키기 위해서 자신의 레버리지를 상대방이 신뢰할 수 있도록 인식시켜야 하며, 이를 적절하게 작동시킬 상황적 맥락을 파악할 수 있어야 한다(Shell, 2000; Volkema, 2006).

요약하면 협상에서 레버리지는 곧 협상의 주도권 확보를 위한 디딤돌이 되어 협상 상대방으로부터 더 유리한 조건에서 합의에 도달할 수 있게 만들 수 있다. 특히, 북한은 남북대화에서 지속적으로 한미 연합 군사연습 이슈를 활용하여 협상 레버리지를 의도적으로 확보²⁸⁾하고자 하였다. 북한은 이를 통해 불리한 의제를 회피하고 다음 수를 고심하는 시간을 확보하면서 회담이 중단될 경우에도 그 책임을 한미 연합 군사연습의 당사자인 한국에게 전가할 기회를 확보하는 전략을 구사한 것으로 볼 수 있다.

28) 도널드 트럼프 미 전 대통령은 대 중국에 대한 협상력 제고 차원에서 당선 직후 타이완 총통과 통화를 실시하였다. 트럼프의 이러한 계산된 행동은 미국에게 중국이 강조하는 ‘하나의 중국’을 깨뜨려 버릴 수 있는 ‘타이완 카드’를 확보하게 해주었으며, 이를 통해 미국은 대중 협상에서 레버리지를 확보할 수 있었다. Donald Trump(2016). 거래의 기술(이재호 역). 파주: 살림출판사. pp. 79-80. 원전은 1987년도에 출판됨.

III. 북한의 협상용 레버리지로서의 한미 연합군사연습 활용

역사적으로 북한은 6·25전쟁을 통해 경험한 연합전력에 대한 두려움으로 전쟁 이후에도 전시와 유사한 형태로 진행되는 한미 연합 군사연습에 위협을 느끼고 있다(Yoon & Ahn, 2018).²⁹⁾ 다만 북한은 한미 연합 군사연습 중단을 요구하여 ‘중단’ 그 자체가 목적뿐만 아니라 이를 협상용 레버리지 확보 수단으로 활용하고 있어 남북협상 사례를 통해서 협상용 레버리지의 특징과 형태를 살펴볼 필요가 있다.

3.1 한미 연합군사연습 기간 남북협상 사례

북한은 남북협상 중에 회담의제와 관련 없는 한미 연합 군사연습의 중단을 요구하며, 이를 구실로 남북협상을 연기시키거나 중단시켰고, 그 책임을 항상 한국 측에 전가하였다.³⁰⁾ 북한은 한미 연합 군사연습이 한반도의 긴장상태를 초래하므로 남북협상을 중단할 수밖에 없다는 입장이다. 서두에 제안한 ‘연구문제’와 같이 북한의 주장이 설득력이 있으려면 한미 연합 군사연습 기간에 남북대화를 지속적으로 중단하거나 연기하는 일관적인 태도가 나타나야 할 것이다. 또한 북한의 주장이 사실이라면, 중단된 남북대화는 한미 연합 군사연습 종료 이후 시점에 재개되어야 할 것이다.

반면, 한미 연합 군사연습 기간의 남북협상과 연합 군사연습이 종료된 시점에서 북한이 일관성 없는 태도를 보인다면, 다른 해석도 가능하다. 이를테면, 북한이 한미 연합 군사연습을 남북협상에서 우세를 점하기 위해 활용한 하나의 협상용 레버리지로 볼 수 있으며,³¹⁾ 협상 중단의 구실로 활용한 것이다. 본 연구에서는 이를 분석하기 위하여 남북회담 당사자인 북한의 의사결정에 있어서 최고지도자의 영향력을 고려하여 김일성-김정일-김정은 집권 시기별로 한미 연합 군사연습기간 내 남북협상 진행경과를 분석하였다.

3.1.1 김일성 집권기(1950~1991.12.)의 한미 연합군사연습 기간 남북협상

김일성 집권기의 한미 연합 군사연습은 팀 스피리트 연습이 시작된 1976년부터 김일성이 김정일에게 권력(조선인민군 최고사령관직)을 이양한 1991년 말까지 지속되었다. 시대적으로 냉전기로 군사회담은 시행되지 않았다. 연합 군사연습이 시행된 1976년부터 1991년 말까지로 범위를 좁혀보면, 남북회담³²⁾은 총 125회(정치 분야 57회, 경제 분야 5회, 인도 분야 29회, 사회문화 분야 34회

29) 또한 북한은 체제 생존을 위하여 ‘북·미 평화협정 체결’을 지속적으로 주장해왔는데, ‘한미 연합 군사연습’이 이를 성사시키기 위한 첫 단계로 생각하고 있다. 이에 따라 ‘한미 연합 군사연습 중단’→‘북미 평화협정 체결’→‘주한 미군 철수’로의 이행을 위하여 ‘한미 연합 군사연습 중단’을 지속적으로 요구하고 있다(김연수, 2006, pp. 279-286). 김연수(2006). 남북한 군사문제에 대한 인식비교. 체제통합연구회(편), 남북한 비교론. 서울: 명인문화사.

30) 강인덕, 송중환(2004). 남북대화: 7·4에서 6·15까지. 서울: 경남대학교 극동문제연구소.

31) 광태환(1997). 북한의 협상전략과 남북한 관계. 서울: 경남대학교 극동문제연구소. p. 71.

등)가 개최되었다.³²⁾ 1976~77년에는 남북적십자회담 실무대표접촉회의가 개최되었고, 1979년 10·26 사태 이후 혼란스러운 남한의 국내 상황 속에서 북한은 1980년 1월, 남북총리회담을 제의하여 총 10차례의 실무대표접촉을 가졌다. 이후 1981~83년, 3년간 남북회담은 개최되지 않았다. 이후 1988년, 노태우 정부가 출범 후 발표한 1988년 7·7 선언, 1989년 한민족공동체통일방안 등으로 1988~91년간 총 42회의 정치회담이 성사되었다. 그 중 1981~83, 1987~88년을 제외한 해에 연합 연습기간 내 남북회담이 총 28회 개최되었다(부록 1). 이 중 16회는 정상 진행되었고, 12회는 중단 또는 연기되었는데 그 중 1978년과 1986년에 실시된 4차례 회담은 연합 연습 종료 이후에도 재개되지 않았다. 1978년은 이미 25차례나 진행된 남북적십자회담이었고, 그 해말 한미연합사 창설을 앞두고 있었다는 점, 그리고 1986년은 소련 고르바초프의 ‘재건’, ‘개혁’의 뜻을 가진 페레스트로이카 정책에 따라 공산권의 약화를 우려했던 시기임을 고려 시 결국 북한은 남북협상이 자신이 원하는 방향으로 진행되지 않을 때에 상황을 타개하기 위해 연합 군사연습을 문제로 삼아 진행 중인 협상을 일방적으로 중지시켰음을 유추할 수 있다.

당시 북한은 남북대화에서 회담의제와 관련 없는 한미 연합 군사연습을 빌미로 회담을 자주 중단시켰다. 1978년 3월, 북측은 최초로 한미 연합 군사연습을 남북대화의 장애요인으로 주장하였다. 이후 북한은 1970년대 후반부터 1980년대 초반까지 성명과 노동신문 논평 등의 방송매체를 활용하여 지속적으로 한미 연합 군사연습의 중단을 요구해왔다. 1980년대부터 남북은 고위급회담을 필두로 다양한 대화채널(경제회담, 국회회담, 적십자회담, 체육회담 등)을 가동하면서 남북대화가 양적인 측면뿐만 아니라 상호교류 및 지원에 대한 실질적인 성과로 발전했다는 평가를 받았다. 그런데도 북한은 여전히 ‘팀 스피리트 연습 중지’를 남북대화의 전제조건으로 내세움으로써 남북대화는 더 이상 진전될 수 없었다(강인덕, 송중환, 2004, pp. 206-207). 1980년 말부터 탈 냉전기가 도래하면서 북한은 연합 군사연습을 남북대화 중단의 구실로 더 적극적으로 활용하기 시작한다. 특히, 1991년도 북측은 냉전기에 남북대화 중단의 구실로 한 번도 활용하지 않았던 독수리 연습마저도 문제로 제기하였다. 이를 정리하여 김일성 집권기의 북한은 남북협상 간에 지속적으로 ‘한미 연합 군사연습’ 문제를 이슈화시켰으며, 이를 빌미로 수차례 일방적으로 회담을 연기했음을 알 수 있다.

세부적으로 분석해보면, 1978년 북측은 북한적십자회 명의의 방송통지문으로 팀 스피리트 연습을 비난하며, 제26차 남북적십자 실무회의를 무기한 연기시켰다(통일원, 1995, p. 176; 강인덕·송중환, 2004, p. 133, 255-256, 270, 299-300). 1984년 11월 23일, 구 소련인인 마투조크가 월남한 사건(판문점 무장도발사건)이 발발하였는데, 11월 27일에 북측 대표단장은 이로 인해 남북의 대화 분위기가 악화되었으니, 12월 5일에 예정된 경제회담을 그 다음해로 연기할 것을 남측에 일방적으로 통보하였다. 이렇게 한 차례 연기된 제2차 남북 경제회담은 1985년 1월 9일에 김환 정무원 부총리가 ‘85 팀 스피리트 연습을 강행한다면 제2차 남북 경제회담을 예정대로 진행하기가 곤란하다며 이를

32) 최초의 남북회담은 1971년 8월 20일 판문점에서 개최된 남북적십자 파견원 제1차 접촉이다.

33) 통일부 남북회담본부(2021). 남북대화 50년 : 걸어온 길, 열어야 할 미래. 서울: 통일부 남북회담본부. p. 148.

재연기할 것을 남측에 통보했다.³⁴⁾ 결국 제2차 남북 경제회담은 '85 팀 스피리트 연습 종료 이후인 1985년 5월 27일이 되어서야 재개될 수 있었다. 또한 같은 날 1월 9일 손성필 북측 위원장이 '85 팀 스피리트 연습이 중지될 때까지 그해 1월 23일에 계획된 제8차 남북적십자 회담을 연기할 것을 남측에 일방적으로 통보하여 제8차 남북적십자 회담은 연습 종료 이후, 1985년 5월 27일에 재개되었다. 김일성 저작집에서도 팀 스피리트 연습에 따른 남북회담 중지 책임을 한국 측에 전가하였다.³⁵⁾ 그리고 1986년 1월 11일에 조선민주주의인민공화국 외교부 성명을 통해 “1986년 2월 1일부터 공화국북반부의 전 지역에서 큰 규모의 군사연습을 하지 않으며 북남대화가 진행되는 기간 모든 군사연습을 중지하기로 결정하였다.”며 한·미 정부도 이에 호응하길 바라며 “1986년 2월 1일부터 남조선의 전 지역에서 군사연습을 하지 않을 데 대하여 선포하고 그것을 실천에 옮길 것”을 제의했다.³⁶⁾ 하지만 한·미 측이 '86 팀 스피리트 연습을 정상적으로 시행할 것이라고 발표하자 1986년 1월 20일에 남북회담 북측대표단장이 공동성명을 발표하여 남북 국회회담 제3차 예비접촉, 제11차 남북적십자 회담, 그리고 제6차 남북 경제회담을 팀 스피리트 군사연습 종료 후, 정세를 봐서 결정하자며 일방적으로 연기를 통보했다. 그리고 이러한 회담들의 중단 책임을 한국에게 전가했다(강인덕, 송종환, 2004, p. 209; 김일성, 1993, p. 369).³⁷⁾ 이때 연기된 세 가지 회담들은 모두 재개되지 않았다.

이후 1988년 말, 북측 단장은 남북 국회회담 제7차 준비접촉 간, 팀 스피리트 연습 이슈를 본 회담의 제1의제로 다룰 것을 제의하였다. 그는 “정세가 긴장완화의 방향으로 나아가고 있는데도 남측은 팀 스피리트 훈련으로 한반도의 긴장을 격화시키고 있다”며 “여러 갈래의 대화를 성공시키기 위해서 인민들이 반대하는 팀 스피리트 연습의 중지문제를 남북국회가 해결해야 한다.”고 주장했다. 또한 북한은 1989년 2월 8일에 남북 국회회담 제8차 준비접촉을 불과 이틀 앞둔 시점에서 북측 대표단 대변인 성명을 발표하여 '89 팀 스피리트 연습 종료 이후로 연기할 것을 남측에 통보했고,

34) 노동신문(1985.1.17.) 2면. “남조선측은 《팀 스피리트 85》합동군사연습을 강행하려 함으로써 부총리 접촉제외와 경제회담 파탄의 책임을 져야한다.” 《조선민주주의인민공화국 정무원 김환 부총리 담화》. 이후 1985년 1월 16일 정무원 김환 부총리의 담화에서 남북경제 제2차 회담 취소에 대한 책임을 한국에게 전가하였다.

35) 김일성 저작집(1993)에서는 다음과 같이 기술하고 있다. “지난해에 마련 되었던 경제회담과 적십자회담이 몇 달 동안이나 중단상태에 빠지게 된 것도 남측이 대화상대방을 위협하는 《팀 스피리트 85》와 같은 대규모의 전쟁 연습소동을 벌렸기 때문입니다.” 김일성(1993). 김일성 저작집. 39. 평양: 조선노동당출판사. p. 91.

36) 노동신문(1986.1.12.) 1면. “공화국정부에서 긴장완화와 북남대화를 위하여 군사연습을 중지하기로 결정, 미국과 남조선 당국이 이에 호응해 나설 것을 제의.” 《조선민주주의인민공화국 외교부 성명》

37) 부득이 지금까지 진행하여오던 북남회담들을 《팀 스피리트 86》 합동군사연습이 끝난 후 회담분위기가 좋게 마련되는 때에 가서 계속할 것이라는 입장을 표명한다[노동신문(1986.1.21.) 2면. “미국과 남조선당국은 대규모의 전쟁연습소동으로 북남대화를 파탄시킨 엄청난 후과에 대하여 온 겨레와 세계평화애호인민들 앞에 사죄하여야 한다.” 《북남회담 북측 대표단들이 공동성명》]. 이는 김일성 저작집에서도 “미제와 남조선당국자들이 벌여놓은 무모한 《팀 스피리트 86》 합동군사연습으로 말미암아 북과 남 사이에 진행되던 여러 분야의 대화가 중단 되었으며 우리나라에는 핵전쟁의 검은 구름이 더욱더 무겁게 드리우고 있습니다.”라고 언급되었다.

대화 연기의 책임은 한국에 있다고 주장했다.³⁸⁾ 연기된 남북 국회회담 제8차 준비접촉은 1989년 10월 25일에 재개되었다. 1989년 3월 2일 남북고위당국자회담 제2차 예비회담에서도 팀 스피리트 연습에 대해 “군사훈련을 하려면 외국군대의 참가 없이 남조선군대들만 가지고 하며 규모도 줄이고 군사연습의 명칭도 고쳐야 한다.”라며 사실상 한국 측이 받아들일 수 없는 요구를 했다(통일원, 1995, p. 12).³⁹⁾

1990년 2월 8일에는 남북회담 북측대표단이 연합성명을 발표하여 “미국은 조선반도에서의 평화를 바라고 북남대화를 원한다면 《팀 스피리트 90》 합동군사연습을 당장 중지하여야 하며 군사훈련을 위하여 남조선에 투입한 자기의 병력과 모든 군사장비들을 즉시 철수하여야 한다.”고 주장하였다. 이와 더불어 ‘90 팀 스피리트 연습 기간 동안 모든 남북대화를 중단할 것을 선언하여, 남북고위급 제7차 예비회담과 남북 국회회담 제11차 준비접촉을 ‘90 팀 스피리트 연습 종료 이후로 연기시켰다.⁴⁰⁾ 이 중 남북 고위급 제7차 예비회담만이 ‘90 팀 스피리트 연습 종료 이후, 1990년 7월 3일에 재개되었다. 이후 1990년 9월 4~7일 사이에 실시된 제1차 남북 고위급회담에서 북한 측은 군사적 대결상태 해소 문제를 논의하기 위한 선차적 과제라는 명목으로 팀 스피리트 연습을 잠정적으로 2, 3년 동안이라도 중지할 것을 요구하기도 했다.⁴¹⁾

또한 1991년 2월 18일, 남북회담 북측 대표단은 “오는 2월 25일에 가지기로 되어있던 제4차 남북고위급회담을 예정대로 할 수 없게 만든 책임은 전적으로 대화를 회피하고 대결과 전쟁소동을 일으키고 있는 남조선당국자들에게 있다.”며 결렬전 발생에 따른 한국의 경제태세 격상과 ‘91 팀 스피리트 연습을 구실로 제4차 남북고위급 회담을 연기할 것을 일방적으로 발표했고, 이번에도 회담 중단의 책임을 남측에 전가했다.⁴²⁾ 이후 제4차 남북고위급회담은 1991년 10월 22일이 되어서야 뒤늦게 개최되었다. 이처럼 북측은 팀 스피리트 연습을 회담 의제로 상정할 것을 주장함으로써, 그동안 북한은 바로 군사연습 중단이 목적이었음이 드러났다.⁴³⁾ 또한 1991년 11월 1일, ‘91 독수리 연습이 실시되었는데, 11월 5일, 북측은 이를 핑계로 그로부터 이를 뒤인 11월 7일에 예정되었던 제5차 남북고위급 회담준비를 위한 대표접촉을 연습 이후인 11월 11일로 일방적으로 연기시켰다.

이러한 북한의 태도에 대해 1989년 1월 17일에 유엔군 측 수석대표인 윌리엄 T. 펜들리 미 해군소장은 판문점 중립국감독위원회 회의실에서 비공개로 개최된 제446차 군사정전위원회 본회담에서 “과거 1976, 1977, 1979, 1980, 1984년도에는 팀 스피리트 연습 중에도 남북대화가 진행되었는데,

38) 노동신문(1989.2.10.) 5면. “대화연기의 책임은 남측에 있다.”

39) 노동신문(1989.3.3.) 3면. “북남고위급 정치군사회담을 위한 제2차 예비회담이 진행되었다.”

40) 노동신문(1990.2.9.) 4면. “북남회담 북측대표단 연합성명.”

41) 노동신문(1990.9.19.) 5면. “《팀 스피리트》 전쟁연습은 중지되어야 한다.”

42) 노동신문(1991.2.18.) 3면. “북남고위급회담을 파탄의 위기에 빠뜨린 남조선 당국자들은 민족 앞에 비싼 대가를 치르게 될 것이다.” 《북남고위급회담 북측대표단 성명》

43) 국방부 군사편찬연구소(2009). 국방편년사 : 1986-1990. 서울: 대한민국 국방부 군사편찬연구소; 통일원(1995). 남북한 군사문제 쌍방 주요쟁점 자료집(1972-1995). 서울: 통일원(남북회담사무국).

최근에 와서 팀 스피리트 연습 때문에 대화가 중단되어야 한다는 북측의 주장은 근본적으로 대화에 임할 의사가 없음을 나타내는 기만적 행위”라며 비난하였다(국방부 군사편찬연구소, 2009, pp. 661-662).

3.1.2 김정일 집권기(1991.12.~2011.12.)의 한미 연합군사연습 기간 남북협상

김정일 집권기의 한미 연합 군사연습은 북한의 비핵화 이행을 유도하기 위해 1992년 전반기에 중단된 T/S 연습을 제외하고 김정일이 사망한 2011년까지 지속되었다. 시대적 배경으로는 탈냉전기로 김일성 집권기 말의 상황과 유사하였다. 이 시기의 남북회담은 정치분야 160회, 군사분야 48회, 경제분야 101회, 인도분야 47회, 사회문화분야 20회 등 총 376회가 개최되었다.⁴⁴⁾ 1991년 8월에 합의된 ‘남북기본합의서’의 정상 이행과 북핵문제 해결을 위하여 1992년 한해에만 정치회담이 80회나 개최되었다. 그러나 1994년 7월, 최초의 남북정상회담을 앞두고 김일성이 사망하면서 관련된 모든 협상이 중단되었다. 이후 2000년 6월, 남북 정상회담이 성사되어 채택된 ‘6.15 공동선언’을 이행하기 위하여 정치·군사·경제분야 회담이 활발하게 개최되었으며, 마찬가지로 2007년 제2차 남북정상회담에서 ‘10.4 선언’을 채택하여 이를 이행하기 위한 다양한 분야의 회담이 개최되었다. 그 중 1994~96, 1998~99, 2001, 2008, 2010~11년을 제외한 해에 연합 연습기간 내 남북회담이 총 22회 개최되었다(부록 2). 이 중 10회는 정상 진행되었고, 11회는 중단 또는 연기되었는데 그 중 1992년과 1993년에 실시된 6차례 회담은 연합 연습 종료 이후에도 재개되지 않았다. 당시 제1차 북핵 위기가 발발했음을 고려 시 결국 북한은 연합 군사연습을 문제로 삼아 진행 중인 협상을 일방적으로 중지시킨 것이다.

당시 북한은 연합 군사연습을 남북대화 중단의 구실로 김일성 시기보다 더 적극적으로 활용하기 시작한다. 북한은 팀 스피리트 연습과 더불어 1991년에 남북대화 중단의 구실로 처음 언급했었던 독수리 연습 외에 UFL 연습마저도 남북 간의 대화 중단의 명분으로 활용하였다. 이 시기에도 북한은 남북협상 간에 ‘한미 연합 군사연습’ 문제를 이유로 수차례 일방적으로 회담을 연기하였다

1991년 12월 28일, 북측은 한반도 비핵화 공동선언 채택을 위한 제2차 대표접촉에서 ‘핵공격을 가당한 어떠한 훈련도 하지 않을 것에 대한 조문화(條文化)를 하자고 주장하며, 팀 스피리트 연습 중단을 시도하였다(Yoon, 2017). 팀 스피리트 연습이 일시 중단된 1992년도에는 8월 7일, 북측이 이산가족 노부모 방문단 교환을 성사시키기 위한 ‘92 UFL 연습 중지 등 3개 전제조건을 주장하여, 제8차 적십자 실무대표 접촉을 사실상 결렬시키기도 하였다.⁴⁵⁾ 이후 1992년 10월 22일, 남북핵통제공동위원회 제9차 회의가 개최되었다. 이때 북측은 지난 10월 7~8일, 워싱턴에서 개최된 제24차 안보협의회의(SCM)에서 한미 양국이 ‘한미연합연습이 한반도 연합전비태세 및 대북 억제력 유지 차원에서 필요하다는 데 인식을 같이하고, 남북 상호 핵사찰 등에 있어서 의미 있는 진전이 없을

44) 통일부 남북회담본부(2021). 남북대화 50년 : 걸어온 길, 열어야 할 미래. 서울: 통일부 남북회담본부. p. 148.

45) 노동신문(1992.8.9.) 5면. “조선민주주의인민공화국 적십자회 중앙위원회 성명.”

경우에 '93 팀 스피리트 연습을 실시하기 위한 준비조치를 계속해 나가기로 합의'한 것을 두고, 이를 철회할 것을 주장하였다.⁴⁶⁾ 당시 북한은 '93 팀 스피리트 연습을 철회하지 않으면, 남북 상호핵사찰규정 토의는 진행되지 않을 것임을 강조함으로써 당시 진행 중이던 남북대화를 담보상태로 만들었다(통일원, 1995, pp. 13-14). 또한 11월 3일, 북측 위원장이 연합성명을 발표하여, 독수리 연습의 즉각 중지와 11월말까지 팀 스피리트 연습 재개결정을 철회할 것을 공표하라고 요구하여 11월 5일부터 예정된 화해·군사·경제·사회문화 공동위원회 제1차 회의는 개최되지 못했다.⁴⁷⁾

1992년 독수리 연습은 11월 3일부터 시행될 예정이었는데, 시행 전인 10월 28일에 북측 남북 연락사무소장은 팀 스피리트의 중단을 희망한다며 통신실무자접촉 거부함을 통보하여 당시 진행 중이던 남북고위급회담 통신실무자접촉이 중단되기도 했다. 이 과정에서 북한은 팀 스피리트 연습 재개 문제를 대내외 선전에 대대적으로 이용했는데, “모든 후과에 대해 전적인 책임을 지라”고 주장함으로써, 만일 대화가 중단될 경우 그 책임을 남측에 전가하려는 의도와 함께 동 훈련이 재개될 경우 그동안 남북 간의 각종 합의서가 김일성부자의 현명한 영도의 결과라고 선전해온 사실에 비해 김부자의 체면이 크게 손상되기 때문이었다.⁴⁸⁾ 그리고 1993년 1월 29일, 남북고위급회담 북측 대표단은 성명을 통해 “모든 대화의 전면거부”를 발표함으로써 모든 협상을 중단했다. 이때 “지난 시기 팀 스피리트 합동군사연습 기간에 진행된 판문점회담들은 예외 없이 남조선 당국자들의 전쟁 연습 소동을 중지시키기 위한 회답이었고 외세에 야합하여 북침전쟁 연습을 벌이는 남조선 당국자들을 단죄하고 심판하기 위한 대화였다.”라고 주장하였다.⁴⁹⁾ 결국 1990년대 남북 고위급 회담은 새로운 남북관계 정립을 위한 총리 수준의 대화로 막을 내릴 수밖에 없었다(강인덕, 송종환, 2004, p. 316). 이후 1993년 3월, 북한은 일방적으로 NPT 탈퇴를 선언하면서 시작된 제1차 북핵 위기로 인해 한반도에서의 긴장이 절정으로 치달으면서 1990년 중순의 한미 연합 군사연습 기간의 남북대화는 지속적으로 중단되었다.

1993년 10월 5일부터 다음해 3월 19일까지 8차례 진행된 남북간 특사교환을 위한 실무접촉에서도 북한 측은 제1차 실무대표접촉에서부터 동 회담과 직접적으로 관련이 없는 ‘모든 전쟁연습의 중지’를 특사교환의 전제조건으로 내세움으로써,⁵⁰⁾ 팀 스피리트 연습을 비롯한 모든 군사훈련을 문제

46) 국방부, 제24차 한미연례안보협의회의. https://www.mnd.go.kr/user/boardList.action?command=view&page=3&boardId=I_43915&boardSeq=o_1130000000182&titleId=null&siteId=mnd&id=mnd_010704010000&column=null&search=

47) 노동신문(1992.11.4.) 3면. “남조선 당국자들은 북남 공동위원회 제1차 회의들이 예정대로 열리지 못하게 만든 책임에서 결코 벗어날 수 없다.” 《북남 화해, 군사, 경제, 사회문화 공동위원회 북측 위원장들이 연합성명》

48) 노동신문(1992.12.20.) 5면. “남조선당국자들은 제9차 북남고위급회담을 개최할 수 없게 만든 데 대하여 민족 앞에 책임지고 사죄하여야 한다.” 《북남고위급회담 북측대표단 성명》, 통일부(1992). 주간북한동향. 104호. pp. 10-11.

49) 노동신문(1993.1.30.) 4면. “남조선당국은 북남관계를 대결과 전쟁으로 몰아가고 있는데 대하여 민족 앞에 책임을 져야한다.” 《남최고위급의 특사교환을 위한 실무대표접촉 북측대표단 성명》, 통일부(1993). 주간북한동향. 109호. pp. 12-15.

50) 노동신문(1993.11.17.) 5면. “남조선 당국자들은 대세의 흐름과 민족의 지향에 역행하여 대화를 파괴하고 평화를 교란하는 《독수리 93》 합동군사연습을 무조건 중지하여야 한다.”

삼아서 특사교환을 지연시키는 전술을 구사했다(통일원, 1995, p. 14). 1994년 3월 19일에 실시된 제 8차 실무접촉에서 북측 박영수 대표단장이 남측의 팀 스피리트 연습 재개문제를 거론하여 “대화에는 대화로, 전쟁에는 전쟁으로 대응할 것이다.”, “서울은 가깝다.”, “전쟁이 일어나면 서울은 불바다가 될 것이다.”라는 전쟁위협 발언을 서슴없이 함으로써 제8차 접촉도 결렬되고 말았다(통일원, 1994, p. 41). 이후 1997년 RSOI 연습 기간에 남·북·미·중 4자 회담의 후속협약은 정상적으로 진행되었다. 한편, 2000년대 들어 북한은 1990년대와는 대조적으로 한미 연합 군사연습 기간에도 남북협상을 지속하는 경향을 나타내었다. 2000년 UFL 연습 기간에 남북 장관급 2차 회담은 정상 진행되었으며, 2002년 UFL 연습 기간에 체육 및 경제협력 관련 회의가 정상 진행되었다.

2002년 10월 북한이 고농축 우라늄 프로그램 개발을 시인하고, 그 이듬해 1월 북한이 NPT 탈퇴를 선언하면서 발발된 2차 북핵 위기로 인해 2003년 RSOI/FE 연습 기간 남북회담은 연기되었다. 2003년 3월, 북측은 RSOI/FE 연습 간 한국이 전투준비태세를 발령했다는 허위 주장을 펼치며, 3월 26일에 예정된 남북경제협력제도 및 남북해운협력 관련 회의들을 연기할 것을 남측에 일방적으로 통보하였다. 해당 회의들은 2003년 RSOI/FE 연습이 종료되고 나서, 2003년 후반기에 개최되었다. 한편 2003년 8월, 6자 회담이 개최되었는데, RSOI/FE 연습 때와는 달리, UFL 연습 기간 남북협상은 정상적으로 진행되었다.

2004년에는 3월 22일에 북측이 남북경제협력추진위원회 북측위원장 명의로 대남 전통문을 발송하여 “24일부터 진행하기로 이미 합의한 남북 철도 및 도로 연결분과 제4차 회의와 임진강 수해방지분과 제3차 회의를 예정대로 할 수 없게 만든 데 대해 남측은 응당한 책임을 져야 한다. 우리(北)측은 이 분과회의를 남측의 무분별한 전쟁연습이 끝난 다음 4월초 개성에서 가질 것”이라고 통보했다.⁵¹⁾ 2005년에는 UFL 연습 기간에 남북 적십자회담 및 경공업 및 지하자원 실무협약이 정상 진행되었다. 전반적으로 독수리 훈련과 같은 실기동 훈련을 병행하지 않는 UFL 연습 시에는 남북협상이 정상적으로 진행되는 경향이 있다.

2006년에는 제18차 남북장관급회담이 당초 3월 28일부터 평양에서 개최 예정이었으나, 3월 11일에 북한 측이 ‘06 RSOI/FE 연습이 끝난 후 4월 중으로 회담을 연기할 것을 일방적으로 통보하여,⁵²⁾ ‘06 RSOI/FE 연습 종료 후인 4월 21일에 개최되었다. 이는 당시 2차 북핵 위기로 인해 미국이 북한에 금융제재를 가하고 있었는데, 3월 7일 북·미 금융문제 해결을 위한 실무접촉에서 북한이 미국 측에 위폐문제를 해결하기 위해 합동협약기구를 설치할 것을 제안한 것에 대해 미국이 불법행위는 협상대상이 아니라며 이를 거부한 것이 남북협상에 영향을 준 것으로 판단된다. 2007년 이후, ‘06 RSOI/FE 연습, ‘09 UFG 연습 기간의 남북협상은 정상적으로 진행되었다.

51) 평양방송(2014.3.22). “북한은 북남경제협력추진위원회 북측위원장 명의로 대남 전통문을 발송.”; 통일부(2004a). 남북대화. 70(2003.12.-2004.11); 통일부(2004b). 주간북한동향. 686호. pp. 21-22. 통일부(2006). 주간북한동향. 780호. p. 7.

52) 노동신문(2006.3.12). 4면. “북남상급회담 우리(北) 측 대표단 단장이 남측대표단 수석대표에게 전화통지문을 보내었다.”

3.1.3 김정은 집권기(2011.12.~현재)의 한미 연합 군사연습 기간 남북협상

김정은 집권기 한미 연합 군사연습은 2012년부터 2018년 전반기까지 매년 지속적으로 시행되었다. 이 시기의 남북회담은 정치 분야 25회, 군사 분야 5회, 경제 분야 30회, 인도 분야 28회, 사회문화분야 8회 등 총 96회가 개최되었다.⁵³⁾ 2013년에는 4월, 중단된 개성공단의 재개를 위해 총 22회의 경제회담이 개최되었으나, 2014년과 2015년을 거치면서 회담 수가 감소하여, 2016~17년에는 회담 자체가 성사되지 않았다. 이후 2018년 들어 3차례의 남북정상회담이 개최되면서 군사·경제 등 다양한 분야에서 회담이 잇따라 개최되었다. 그 중, 2013~14, 2018년 연합 연습기간에만 남북회담이 총 8회 개최되었으며, 모두 정상 진행되었다(부록 3). 분석가능한 시기만을 한정했을 때, 부록 3에서 김정은 집권기의 북한은 김일성 및 김정은 집권기보다 비교적 한미 연합 군사연습 기간에도 남북협상을 지속하는 경향을 나타내었다.

2012년에는 전반기에 KR/FE 연습, 후반기에 UFG 연습이 정상 시행되었으나, 남북 협상이 성사되지 않았다. 2013년, 2014년에는 각각 UFG 연습 및 KR/FE 연습 시기에 적십자 실무접촉, 개성공단 운영회의 등이 정상 진행되었다. 이후 2015년부터 2017년까지 북한이 세 차례의 핵실험이 단행된 기간에도 KR/FE 및 UFG 연습은 정상 시행된 반면, 남북협상은 성사되지 않았다. 2018년에는 KR/FE 연습 기간에 정상 회담을 비롯한 다양한 회담들이 복합적으로 시행되었다. 당해 후반기 이후에도 남북협상은 지속적으로 이루어졌으나,⁵⁴⁾ 해당 기간부터 2022년 전반기까지는 전구급 한미 연합 군사연습의 공백기였다. 이에 따라 김정은 집권기 한미 연합군사연습 기간 남북협상은 표본 자체가 적다는 특징이 있다(부록 3 참조).

53) 통일부 남북회담본부(2021). 남북대화 50년 : 걸어온 길, 열어갈 미래. 서울: 통일부 남북회담본부. p. 148.

54) 다음은 2018년 KR/FE 연습 이후 남북협상 현황이다.

시 기	회 담	시 기	회 담
2018. 6. 1.	제3차 남북고위급 회담	2018. 9. 18.~20.	2018 제3차 남북정상회담
2018. 6. 14.	제8차 남북장성급군사회담	2018. 10. 15.	제5차 남북고위급 회담
2018. 6. 18.	남북체육회담	2018. 10. 22.	제2차 남북산림협력 분과회담
2018. 6. 22.	제12차 남북적십자회담	2018. 10. 26.	제10차 남북장성급군사회담
2018. 6. 26.	남북철도협력분과회담	2018. 11. 2.	남북체육분과회담
2018. 6. 28.	남북도로협력분과회담	2018. 11. 7.	남북보건의료 분과회담
2018. 7. 4.	남북산림협력분과회담	2018. 11. 23.	남북통신실무회담
2018. 7. 31.	제9차 남북장성급군사회담	2018. 12. 13.	철도·도로 착공식 관련 남북 실무회의
2018. 8. 13.	제4차 남북고위급 회담	2018. 12. 14.	제2차 남북체육분과회담
2018. 9. 5.	대통령 특별사절단 방북 2차	2019. 1. 31.	남북도로협력 실무접촉
2018. 9. 13.~14.	제40차 남북군사실무회담	2019. 6. 30.	남북미 회동 (판문점 ‘자유의집’)
2018. 9. 14.	2018 남북정상회담 평양 남북고위급 실무회담		

* 통일부 남북관계 주요일지, <https://www.unikorea.go.kr/books/monthly/report/>;

통일부 남북회담본부, <https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/a/ae/usyear/List.do#none>

3.2 분석 결과

앞서 제시한 연구문제를 검증하기 위하여 북한 최고지도자 김일성-김정일-김정은 집권 시기별 한미 연합 군사연습 기간 내 남북협상 진행경과를 분석하였다.⁵⁵⁾ 그 결과, 첫째, 북한은 전반적으로 단일 한미 연합 군사연습 기간의 남북협상에 대해 일관성 있는 태도를 보였으나, 연합 군사연습이 남북협상 저해요인이라는 북한의 주장과 달리 대부분 정상 진행되었다. 동일 연합 군사연습 기간 내 2회 이상 남북회담이 개최된 경우가 총 14회인데, 이중 단 3회(1989~1991년)를 제외한 11회(1979~80년, 1985~86년, 1992~92년, 2002~05년, 2018년)는 연합 군사연습 기간 내 남북회담이 정상 진행되었기 때문이다. 다만, 1989~91년 팀 스피리트 연습 기간 내 남북협상의 경우, 일부는 정상 진행되거나 중단되는 비일관성이 나타났다. 둘째, 북한이 한미 연합 군사연습을 이유로 중단 또는 연기시켰던 남북협상 대다수가 연합 군사연습이 종료된 직후에 재개되지 않았다. 한미 연합 군사연습 기간 내 남북회담이 중단 및 연기된 경우가 총 11회 인데, 이 중 단 3회(1985, 2004, 2006년)만이 연습 종료 직후에 재개되었고, 8회(1978, 1986, 1989~1993, 2003년)는 재개되지 않거나, 시간이 경과한 이후에 재개되었기 때문이다.

이러한 분석결과를 통해서 네 가지 시사점을 도출할 수 있다. 첫째, 연구문제 1번에서 도출한 것으로, 북한은 남북협상을 한미 연합 군사연습과 분리하여 임했다. 특정 기간(1989~1991년)을 제외한 대다수의 사례에서 그들(북한)의 주장과 달리, 남북협상은 한미 연합 군사연습에 방해받지 않고, 정상 진행되었다. 오히려 북한이 협상을 유리한 국면으로 이끌어가기 위해, 한미 연합 군사연습이라는 소재를 언급한 것으로 유추된다. 다만, 북한이 단일 연합 연습 기간임에도 남북협상을 중단하거나, 때로는 진행하는 비일관적인 협상행태를 취했던 1989~91년 팀 스피리트 연습 사례는 추가 연구가 필요하다. 1989년의 경우, 팀 스피리트 연습 기간에 남북 국회회담 준비접촉, 3차례의 남북 고위급회담 예비회담, 그리고 북경아시안게임 남북단일팀 체육회담 등 총 5회의 회담이 예정되었다. 이 중에서 남북 고위급회담 제1~2차 예비회담과 북경아시안게임 남북단일팀 체육회담 등 3개 회담은 정상적으로 성사되었고, 나머지 2개 회담은 북측이 일방적으로 남측에 연기를 통보함으로써 연습 종료 이후에 재개되었다. 동일한 성격인 남북고위급회담 예비회담의 경우, '89 팀 스피리트 연습이 한창 진행 중이던 2~3월에 제1~2차 예비회담('89. 2. 8.~3. 2.)은 정상 진행되었으나, 오히려 연합 군사연습 마지막 날인 4월 26일에 제3차 예비회담이 연기되었다. 이는 한미 연합 군사연습이 조성한 군사적 위협 때문에 남북협상을 중단할 수밖에 없다는 북측 주장의 진정성에 대한 의구심을 갖게 만든다.

1990년의 경우, 팀 스피리트 연습 기간에 남북 고위급 회담, 남북 고위급 예비회담, 남북 국회회

55) 분석 간, ① '단일 한미 연합 군사연습 기간 내 2개 이상의 남북협상이 진행된 경우, 북한은 남북협상들에 대해 일관성 있는 태도를 보이는가?' ② '만약 한미 연합 군사연습 기간 내 남북협상이 정상 진행되지 않았다면, 남북협상은 연합 군사연습 종료 직후에 재개되었는가?'를 정리함.

담 준비접촉 등 총 3회의 회담이 계획되었다. 이 중에서 남북 고위급회담은 정상적으로 개최되었고, 나머지 2개 회담은 북측이 연기를 통보하였는데, 연습 종료 이후 남북 고위급 예비회담은 재개되었으나, 남북 국회회담 준비접촉은 재개되지 않았다. '90 팀 스피리트 연습 기간의 3개 회담 모두 남북 고위급 회담 혹은 그것을 위한 준비과정이라는 측면에서 동일한 성격이라고 할 수 있다. 이 중에서 본 회담 격인 남북 고위급 회담은 '90 팀 스피리트 연습 초기인 1월 31일에 정상적으로 시행되었고, 그로부터 약 일주일 뒤인 2월 8일에 예비회담 및 준비접촉은 연기되었다. 이는 동일 성격의 회담을 두고, 어떠한 것은 정상 진행하고, 또 다른 것은 연기시켜버리는 북한의 비밀관성을 단적으로 보여주는 사례이다.

1991년의 경우, 팀 스피리트 연습 기간에 남북 고위급 회담과 4차례의 체육회담 등 총 5회의 회담이 예정되었다. 이 중에서 남북 고위급회담은 중단되어 '91 팀 스피리트 연습 이후로 연기시켰으며, 4차례의 체육회담은 모두 정상적으로 진행되었다. '91 팀 스피리트 연습 기간에 예정된 5회 회담 모두 연합 군사연습이 한창 진행 중인 1월말부터 2월말 사이에 계획되었으나, 이 중에서 4차례의 체육회담들만 정상적으로 진행되었다. 또한 남북 고위급 회담의 경우, 전년도인 1990년도에는 정상 진행되었던 것과 대조적으로 중단 및 연기된 반면에 체육회담의 경우 1989년도와 마찬가지로 정상 진행되었다.

둘째, 연구문제 2번에서 도출한 것으로 연합 군사연습 기간에 중단한 남북협상을 연습 종료 직후에 재개하지 않거나, 무기한 중단함으로써 협상준비 시간을 확보하거나, 원치 않는 회담을 중단시키는 수단으로 활용하였다는 점이다. 물론, 한미 연합 군사연습으로 인해 직면한 군사적 위협 때문에 북한이 남북협상을 연기한 것으로 볼 수도 있지만, 그 주장이 설득력을 갖기 위해서는 연합 연습 종료 직후에 남북협상이 성사가 되어야 한다.

하지만 '89 팀 스피리트 연습 기간에 중단했었던 남북 국회 회담 제8차 준비접촉과 남북고위급회담 제3차 예비회담의 경우, 연습이 종료된 지 반년 후인 1989년 10월에 재개되었다. 또한 '90 팀 스피리트 연습 시에 중단되었던 제11차 남북 국회회담 준비접촉은 연습이 종료되고 3개월이 경과한 후에 재개되었으며, '91 팀 스피리트 연습 시에 중단되었던 제4차 남북 고위급회담도 연습이 종료되고 나서 6개월이 지난 1991년 10월에 재개되었다. 또한 '03 RSOI/FE 연습 시에 계획되었던 남북 경제협력제도 실무협의회 제2차 회의와 남북 해운협력 제3차 실무접촉 역시 연습이 종료된 지 각각 3개월, 6개월이 지난 이후에 성사되었다. 또한 1978·1986·1990·1993년 팀 스피리트 연습과 1992년 UFL 및 독수리훈련 시에 중단된 대부분의 남북협상은 연습 종료 후 재개되지 않았다.

셋째, 연구주제 1~2번과 직접적인 관련은 없으나 분석 과정에서 식별한 것으로, 북한은 대외적으로 불안정한 시기에는 그렇지 않은 시기보다 남북협상을 중단시키는 경향이 있다는 점이다. 특히, 탈냉전기가 시작되고 1차 북핵 위기가 고조된 1990년대에는 1970~1980년대와 2000년대 이후보다 한미 연합 군사연습 기간 내 남북협상을 중단시키는 경향이 두드러졌다. 이 시기에는 냉전기 남북협상 중단의 구실로 활용하지 않았었던 독수리 연습과 UFL 연습마저도 남북협상을 중단시키

는 구실로 활용하여, '91 독수리 연습과 '92 UFL 연습, 그리고 '92 독수리 연습 시기의 남북협상은 모두 중단되었다. 또한, 2000년대 한미 연합 군사연습 기간에 남북협상을 중단시키는 경우가 드물었지만, 2차 북핵위기가 고조된 2003년도의 '03 RSOI/FE 연습 기간에 계획된 남북경제협력제도 실무협의회 제2차 회의와 남북해운협력 제3차 실무접촉은 중단되었으며, 마찬가지로 '06 RSOI/FE 연습기간에도 북·미 간의 갈등으로 인해 해당 기간에 계획된 제18차 남북장관급 회담이 중단되기도 하였다.

넷째, 세 번째 교훈과 동일하게 연구주제와 직접적인 관련은 없으나, 분석과정에서 식별한 것으로 북한은 지난 2006년 1차 핵실험 이후 한미 연합 군사연습 기간 내 남북협상을 중단하지 않고 있다는 점이다. 이는 북한 스스로가 핵능력을 보유했다는 자신감의 표현으로 보이며, 동시에 북한 입장에서 한미 연합 군사연습이 남북협상 간 레버리지로서의 활용가치가 상대적으로 낮아진 것으로 판단할 수도 있다. 하지만 지난 2015년도 1월, 북한이 '한미 연합 군사연습 임시 중단-북한 핵실험 임시 중단'을 제안한 사례에서 입증되었듯이, 여전히 한미 연합 군사연습은 북한에게 '협상용 레버리지'로서의 가치가 있는 것으로 판단된다. 이러한 북한의 일관성 없는 협상행태로 인해 지난 1993년 1월 29일에 성사된 남북 고위급회담에서 북측 대표단장의 "지난 시기 팀 스피리트 합동군사연습 기간에 진행된 판문점회담들은 예외 없이 남조선 당국자들의 전쟁연습 소동을 중지시키기 위한 회담"이었다는 주장은 설득력을 상실해버리고, 오히려 그들의 필요성에 따라 남북대화를 중단시키거나 진행해 왔다는 주장이 타당해 보인다.

결론적으로 한미 연합 군사연습은 북한에게 남북협상을 중단할 수밖에 없었던 '원인'이 아니라 '구실', 즉 북한이 이를 협상용 레버리지로서 활용한 것으로 판단된다.

IV. 결론 및 논의

북한은 남북협상에서 레버리지를 확보하고자 수차례 일방적으로 대화 중단을 통보하면서 한미 연합 군사연습을 문제로 제기해왔다. 분석결과, 한미 연합 군사연습으로 인해 남북협상이 제한된다는 북한의 주장과 달리 연합 군사연습 기간 남북협상이 전반적으로 정상 진행되었다. 이런 점에서 북한은 남북협상을 자신들에게 유리한 국면으로 조성하기 위해 연합 군사연습이라는 소재를 언급한 것으로 유추된다. 또한 북한은 연합 군사연습 기간에 중단한 남북협상을 연합 군사연습이 종료된 직후에 재개한 것이 아니라, 상당한 시간이 경과한 이후에 재개하거나 무기한 중단시켰다는 특징이 있다. 이는 북한이 한미 연합 군사연습 이슈를 남북협상에서 주도권을 확보하기 위해 협상준비 시간을 확보하거나, 원치 않는 회담을 중단시키는 수단으로 활용한 것이다. 그리고 북한은 대외적으로 불안정했던 탈냉전기 초기와 제1·2차 북핵위기 시에 한미 연합 군사연습을 이유로 남북협상을 자주 중단시킨 반면에, 제1차 핵실험을 강행했던 2006년 이후부터는 연합 군사연습 기간에도

남북협상을 정상적으로 진행하였다. 따라서 본 연구는 대한민국의 윤석열 정부 출범 이후 한미 연합 군사연습이 2018년 전반기 수준으로 강화되고 있는 가운데 한미 연합군사연습에 대한 분석을 통해 북한의 협상행태를 분석하여 대한민국 안보에 학문적, 정책적 차원에서의 유용성과 기여도를 가진다고 평할 수 있다.

본 연구는 접근할 수 있는 자료의 제한성, 물리적인 시간의 한계 등으로 모든 한미 연합 군사연습을 다루지 못하고, 전구급 연합 연습으로 한정하였다는 한계성이 있어 향후 이와 관련된 추가 연구가 필요하다. 그동안 한미 연합 연습의 연례적인 시행은 어떠한 경우에서도 이를 지속한다는 한·미 측의 의지를 나타냈었다. 하지만 평창 올림픽 개최를 앞둔, 2017년 12월 문재인 정부가 미 정부에게 평창 동계올림픽까지 한미 연합 군사연습 연기할 수 있음을 제안하고,⁵⁶⁾ 2018년 6월 트럼프 대통령의 발표로 결정된 한미 연합 군사연습 중단은 연합 군사연습이 상수에서 변수로 변할 수 있음을 여실히 보여주는 사례이다. 이로 인해 한미 연합 군사연습이 그동안 갖고 있던 한미 측의 대북 협상용 레버리지로서의 역할을 상실하게 되었다. 다만, 우리에게 긍정적인 점은 2022년 이후부터 한미 연합 군사연습이 다시 이슈화되고 있으며, 한미 동맹의 일환으로 연습 강도를 2018년 이전 수준으로 되돌리자는 주장이 대두되고 있다는 것이다.⁵⁷⁾ 결국 한국 정부가 한미 연합 군사연습을 지속적으로 시행한다면 연합연습의 대북 협상용 레버리지의 지위를 다시 획득할 수 있을 것이며, 이를 활용하여 북한을 협상의 장으로 나오게 할 수 있을 것이다.

Acknowledgements

Declaration of Conflicting Interests

The author declared no potential conflicts of interest with respect to the research, authorship, and/or publication of this article.

Author contributions

Conceptualization, Literature review, Resources and Data curation, Investigation and Methodology, Writing (Original Draft), Project administration and Supervision: YA.

56) 연합뉴스(2017.12.20.). 한미훈련 연기 카드 꺼내든 文대통령...북미 양쪽에 공 던져. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20171220000400001?section=search>.

57) 이성훈(2022.4.25.). 4월 한미 연합훈련의 의미와 향후 추진방향. 이슈브리프, 349. pp. 1-8. <https://www.inss.re.kr/common/download.do?atchFileId=F20220425145505088&fileSn=0>. 뉴스1(2022.3.13.).尹정부, 한미동맹 복원하고 군 위상 제고해야. <https://www.news1.kr/articles/?4613362>.

Reference

- Anderson, D. M. (Ed.). (2014). *Leveraging: A Political, Economic and Societal Framework*. NY: Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-06094-1>
- Cha, M., S. (2014). North Korea's Negotiation Behaviors in the South-North Talks and North Korea-US Negotiations. *Journal of Korean Political and Diplomatic History*, 36(1), 151-184. <https://doi.org/10.18206/kapdh.36.1.201408.151>
- Chung, S. H. (2015). *A Study on the Intensity Change of the ROK-US Combined Exercise*. [Master's dissertation, Korea National Defense University]
- Fitzgerald, F. S. (1925). *The Great Gatsby*.
- Kim, D. Y. (2016). Joint ROK-U.S. Military Drill and North Korean Response: Between Fear and bluff. *Review of North Korean Studies*, 19(2), 83-112. UCI : G704-SER000003282.2016.19.2.001
- Kim, Y. H. (2000). An Analysis of North Korean International Negotiating Behavior. *Korean Journal of International Relations*, 40(4), 291-310. <https://www.kci.go.kr/kciportal/ci/sereArticleSearch/ciSereArtiView.kci?sereArticleSearchBean.artiId=ART002828671>
- Lee, M. S. (2017). Analysis of the Negotiation Proposal between Two Koreas on ROK-US Joint Military Exercise: Focusing on Team Spirit exercises in the early 1990s. *Korea Journal of Military Affairs*, 2, 35-70. <https://doi.org/10.33528/kjma.2017.12.2.35>
- Moon, S. M. (2013). North Korea's Negotiation Strategies and Response Strategy. *STRATEGIC STUDIES*, 29(57), 349-390. UCI : G704-001467.2013.20.57.002
- Rubin, J. Z., & Brown, B. R. (1975). *The Social Psychology of Bargaining and Negotiation*. NY : Academic Press. <https://doi.org/10.1016/C2009-0-03146-8>
- Seawright, J., & Gerring, J. (2008). Case selection techniques in case study research: A menu of qualitative and quantitative options. *Political Research Quarterly*, 61(2), 294-308. <https://doi.org/10.1177/1065912907313077>
- Shell, G. R. (2000). *Bargaining for Advantage: negotiation strategies for reasonable people*. NY: Penguin Books. <https://scholar.google.com/scholar?q=Shell%20G.%20Richard%20%20%20Bargaining%20For%20Advantage%20Negotiation%20Strategiesfor%20Reasonable%20People%20Book.%20-%20s.l.:%20PUNGUIN%20BOOKS>
- Shin, J. (2018). The Use of the US-ROK Joint Military Exercises in the Integrative Negotiation of the US-DPRK Summit Meeting in Singapore. *Korean Journal of Political Science*,

- 26(3), 135-149. <https://doi.org/10.34221/KJPS.2018.26.3.7>
- Volkema, R. J. (2006). *Leverage: How to Get It & How to Keep it in Any Negotiation*. NY: Amacom. http://scholar.google.com/scholar_lookup?hl=en&publication_year=2006&author=R.+Volkema&title=Leverage%3A+How+to+get+it+and+how+to+keep+it+in+any+negotiation
- Yang, M. J. (2003). North Korea's Negotiating Behavior toward South Korea: Continuity and Change. *Korea and World Politics*, 19(4), 239-271. UCI : G704-000296.2003.19.4.007
- Yoon, A. K. (2017). *the North Korea's response to the joint ROK-U.S. military exercise : a review on the threat perception*. [Master's dissertation, Korea National Defense University]
- Yoon, A. K., & Ahn, K. M. (2018). North Korean Response to the Joint ROK-U.S. Military Exercise: Review of the Threat Perception Variable. *The Quarterly Journal of Defense Policy Studies*, 34(1), 71-111. <https://doi.org/10.22883/jdps.2018.34.1.003>

원 고 접 수 일 2022년 12월 18일

원 고 수 정 일 2023년 04월 17일

게 재 확 정 일 2023년 08월 14일

<부록>

<부록 1> 김일성 집권기 한미 연합 군사연습 기간 남북협상 분석

군사연습	연습기간	회담	北 조치	경과
'78 T / S	'78. 3. 7. ~'78. 3. 17.	제26차 남북적십자 실무 회의	중단	北, 무기연기 통보('78. 3. 19.) → 이후 재개되지 않음
'79 T / S	'79. 3. 1. ~'79. 3. 17.	남북한 탁구협회 회의	진행	제2~4차 회의 정상 진행 ('79. 3. 5.~'79. 3. 12.)
		변칙대좌 ⁵⁸⁾	진행	제2~3차 회의 정상 진행 ('79. 3. 7.~'79. 3. 14.)
'80 T / S	'80. 3. 1. ~'80. 3. 30.	남북총리회담 실무대표접촉	진행	제1~2차 접촉 정상 진행 ('80. 3. 4.~'80. 3. 18.)
'84 T / S	'84. 2. 1. ~'84. 4. 30.	제23회 LA올림픽 남북단일팀 체육회담	진행	제1차 회담 정상 진행('84. 4. 9.)
'85 T / S	'85. 2. 1. ~'85. 4. 30.	제2차 남북경제회담	중단	北, 이듬해로 연기 통보('84. 11. 27.) → 北, 재 연기 통보('85. 1. 9.) → 연습 종료 이후, 재개('85. 5. 17.)
		제8차 남북적십자회담	중단	北, 연기 통보('85. 1. 9.) → 연습 종료 이후, 재개('85. 5. 27.)
'86 T / S	'86. 2. 10. ~'86. 4. 25.	제6차 남북경제회담	중단	北, 무기한 연기 통보('86. 1. 20.) → 이후 모두 재개되지 않음
		남북 국회회담 제3차 예비접촉	중단	
		제11차 남북적십자회담	중단	
'89 T / S	'89. 1. 27. ~'89. 4. 26.	남북 국회회담 제8차 준비접촉	중단	北, 연기 통보('89. 2. 8.) → 연습 종료 이후, 재개('89. 10. 25.)
		남북고위급회담 제1~2차 예비회담	진행	제1~2차 예비회담 정상 진행 ('89. 2. 8.~'89. 3. 2.)
		남북고위급회담 제3차 예비회담	중단	北, 연기 통보('89. 4. 26.) → 연습 종료 이후, 재개('89. 10. 12.)
		북경아시안게임 남북단일팀 체육회담	진행	제1~2차 회담 정상 진행 ('89. 3. 9.~'89. 3. 28.)
'90 T / S	'90. 1. 26. ~'90. 4. 25.	남북 고위급 회담	진행	제6차 회담 정상 진행('90. 1. 31.)
		남북 고위급 제7차 예비회담	중단	北, 연기 통보('90. 2. 8.) → 연습 종료 이후, 재개('90. 7. 3.)
		남북 국회회담 제11차 준비접촉	중단	北, 연기 통보('90. 2. 8.) → 이후 재개되지 않음
'91 T / S	'91. 1. 24. ~'91. 4. 2.	제4차 남북 고위급회담	중단	北, 연기 통보('91. 2. 18.) → 연습 종료 이후, 재개('91. 10. 22.)
		제41회 세계탁구 선수권 대회/제6차 세계청소년 축구 선수권대회 남북단일팀 체육회담	진행	제3~4차 회담 정상 진행 ('91. 1. 30.~'91. 2. 12.) 탁구 / 축구 실무위 1~2차 회의 진행 ('91. 2. 21.~'91. 2. 27.)
'91 독수리	'91. 11. 1. ~'91. 11. 8.	제5차 남북 고위급회담 대표접촉	중단	北, 연기 통보('91. 11. 5.) → 연습 종료 이후, 재개('91. 11. 11.)

[출처] 윤안국(2018); 통일원(1993/1995).

58) 남한은 남북조절위원회 대표가, 북한은 조국통일민주주의전선 대표가 참석한 가운데 상호 다른 의제를 주장하여 실질적인 논의가 이뤄질 수 없었다.

<부록 2> 김정일 집권기 한미 연합 군사연습 기간 남북협상 분석

군사연습	연습기간	회 담	北 조치	경 과
'92 UFL	'92. 8. 19. ~'92. 8. 30.	제8차 적십자 실무대표 접촉	중단	北, 협상 중단 통보('92. 8. 7.) → 이후 재개되지 않음
'92 독수리	'92. 11. 3. ~'92. 11. 9.	남북 고위급회담 통신실무자접촉	중단	北, 협상 중단 통보('92. 10. 28.) → 이후 재개되지 않음
		화해·군사·경제·사회 문화 공동위원회 제1차회의		
		남북 핵통제 공동 위원회 제10차회의		
'93 T / S	'93. 1. 21. ~'93. 4. 20.	제9차 남북고위급회담	중단	北, 연기 통보('92. 12. 19.) → 北, 협상 거부 통보('93. 1. 29.)
		남북 핵통제 공동 위원회 위원장 접촉	중단	北, 차기 일정 합의 거부('93. 1. 25.) → 이후 재개되지 않음
'97 RSOI	'97. 4. 8. ~'97. 4. 21.	4차회담	진행	후속협의 진행 ('97. 4. 16.~'97. 4. 21.)
'00 UFL	'00. 8. 21. ~'00. 9. 1.	남북 장관급회담	진행	제2차 회담 정상 진행 ('00. 8. 29.~'00. 9. 1.)
'02 UFL	'02. 8. 19. ~'02. 8. 30.	부산아시아경기대회 실무접촉	진행	제1~2차 접촉 정상 진행 ('02. 8. 17.~'02. 8. 28.)
		남북경제협력 추진위원회 회의	진행	제2차 회의 정상 진행 ('02. 8. 27.~'02. 8. 30.)
'03 RSOI/FE	'03. 3. 3. ~'03. 4. 2.	남북 경제협력제도 실무협의회 제2차 회의	중단	北, 연기 통보('03. 3. 22.) → 연습 종료 이후, 재개('03. 7. 29.)
		남북 해운협력 제3차 실무접촉	중단	北, 연기 통보('03. 3. 22.) → 연습 종료 이후, 재개('03. 10. 11.)
'03 UFL	'03. 8. 18. ~'03. 8. 29.	남북철도·도로 연결 실무접촉	진행	제6차 회의 정상 진행 ('03. 8. 21.~'03. 8. 22.)
		남북경제협력 추진위원회 회의	진행	제6차 회의 정상 진행 ('03. 8. 26.~'03. 8. 28.)
'04 RSOI/FE	'04. 3. 22. ~'04. 3. 28.	남북철도 및 도로 연결 제4차 회의	중단	北, 연기 통보('04. 3. 22.) → 연습 종료 이후, 재개('04. 4. 8.)
		임진강 수해방지 제3차 회의	중단	
'05 UFL	'05. 8. 22. ~'05. 9. 2.	남북 적십자회담	진행	제6차 회담 정상 진행 ('05. 8. 23.~'05. 8. 25.)
		남북 경공업 및 지하자원 실무협의	진행	
'06 RSOI/FE	'06. 3. 25. ~'06. 3. 31.	제18차 남북 장관급 회담	중단	北, 연기 통보('06. 3. 11.) → 연습 종료 이후, 재개('06. 4. 21.)
'07 RSOI/FE	'07. 3. 25. ~'07. 3. 31.	북한구제역 방역 지원 남북실무접촉	진행	실무접촉 정상 진행 ('07. 3. 30.)
'09 UFG	'09. 8. 21. ~'09. 8. 27.	남북 적십자회담	진행	제10차 회담 정상 진행 ('09. 8. 26.~'09. 8. 28.)

[출처] 윤안국(2018); 이미숙(2017); 통일부(1992, 1993, 1994, 1995).

<부록 3> 한미 연합 군사연습 기간 남북협상 사례(김정은 집권기)

군사연습	연습기간	회 담	北 조치	경 과
'13 UFG	'13. 8. 19. ~'13. 8. 30.	남북적십자 실무접촉	진행	제11차 실무접촉 진행('13. 8. 23.)
'14 KR / FE	'14. 2. 24. ~'14. 4. 18.	개성공단 상사중재 위원회 운영회의	진행	제1차 회의 정상 진행('14. 3. 13.)
'18 KR / FE	'18. 4. 1. ~'18. 5. 4.	남북정상회담 의전· 경호·보도 실무회담	진행	제1~3차 회의 정상 진행 ('18. 4. 5.~'18. 4. 23.)
		남북정상회담 통신실무회담	진행	제1~2차 회의 정상 진행 ('18. 4. 7.~'18. 4. 14.)
		남북 정상회담	진행	정상회담 진행('18. 4. 27.)

[출처] 윤안국(2018); 통일부(2004, 2006).

한미 연합 군사연습을 통해 본 북한의 협상행태 연구

윤안국*

국문초록

북한은 한미 연합 군사연습 기간에 진행된 남북협상에서 한미 연합 군사연습을 빌미로 수차례 일방적으로 남북대화를 중단해왔다. 본 연구의 목적은 북한이 이러한 협상행태를 취한 것이 협상에서 레버리지를 확보하고자 한 것임을 밝히는 것이다. 이를 위해 본 연구에서는 한미 연합 군사연습 기간 내 남북협상 사례 중 중단된 사례와 정상 진행된 사례를 구분하여 분석하였다. 한미 연합 군사연습은 전 구급 연합연습으로 한정하고, 분석 시기는 김일성-김정일-김정은 집권기로 구분하였다. 연구결과, 네 가지 시사점을 도출하였다. 첫째, 북한은 그들의 주장과 달리 한미 연합 군사연습 기간 남북협상을 정상적으로 진행하였으며, 자신들에게 유리한 국면으로 조성하기 위해, 연합 연습 소재를 언급하였다 둘째, 북한은 연합 군사연습 기간에 중단한 남북협상을 군사연습 종료 직후가 아니라, 상당한 시간이 경과한 이후 재개하거나 무기한 중단시켰다. 셋째, 북한은 대외적으로 불안정한 시기에는 그렇지 않은 시기보다 더 남북협상을 중단시키는 경향이 있다. 넷째, 북한은 지난 2006년 1차 핵실험 이후 한미 연합 군사연습 기간 내 남북협상을 중단하지 않고 있다. 이러한 네 가지 교훈을 토대로, 북한은 한미 연합 군사연습을 협상용 레버리지로 활용한 것이라 판단된다.

주제어 : 한미 연합 군사연습, 북한 협상행태, 남북대화, 협상 레버리지

* (단독저자) 육군, 3군단사령부, ankook@naver.com, <https://orcid.org/0000-0002-6159-2797>.