

연구총서 02-21

남북협력 증진을 위한 군사적
조치의 이행방안

박종철

통일연구원

요약

본 연구는 남북협력 사업의 추진현황을 검토한 뒤, 군사적 조치의 이행방안을 제시하고자 한다. 첫째, 남북협력사업의 추진 현황을 검토하고 협력사업의 군사적 함의를 검토하고자 한다. 연구대상으로는 남북협력사업 가운데 군사적 측면과 밀접한 관련을 지닌 사업으로 철도·도로 연결, 수자원협력, 해운협력, 직항로 개설을 선정하였다. 그리고 각 사업별로 사업의 의미, 추진현황, 사업의 군사적 의미 등을 검토하였다. 또한 남북협력의 군사적 의미에 대한 남한, 북한, 미국의 기본입장을 검토하였다. 둘째, 동서독의 철도·도로 연결문제와 동서독 국경지역의 개발사례를 정리하였다. 그리고 동서독의 협력사례와 남북한의 협력사례를 비교·검토함으로써 남북한 협력사례에 대한 시사점을 도출하고자 하였다. 셋째, 남북협력 사업을 위해 필요한 군사적 이행 조치의 기본방향과 사업별 세부 추진방향을 제시하였다.

I. 남북협력 사업의 현황과 군사적 요인

1. 철도·도로 연결사업

2002년 9월 18일 경의선과 동해선의 기공식이 남측 지역과 북측 지역에서 동시에 진행되었으며, 9월 19일부터 비무장지대의 남측과 북측의 관리지역에서 지뢰 제거 작업이 동시에 착수되었다. 남북한은 2002년 11월 26 동해선 철도·도로 연결을 위해 비무장지대의 군사분계선 양측에서 공동측량을 실시하였으며, 11월 29일에는 경의선 철도·도로 연결을 위해 공동측량을 마쳤다.

군사적 측면에서 볼 때, 비무장지대를 통과하는 철도·도로 연결은

비무장지대 관리 및 정전체제 유지문제, 비무장지대의 비무장화, 군사적 신뢰구축 등과 관련되어 있다.

첫째, 비무장지대를 통과하는 교통망 건설은 비무장지대 관리 및 정전체제 유지와 관련되어 있다. 비무장지대내 남북관리구역에서 양측 군과 공사인력의 행동규칙을 정한 「남북 군사보장합의서」가 합의되었다. 「남북군사보장합의서」는 경의선과 동해선 건설을 위한 조치를 총괄적으로 포괄하여 단일 문건으로 작성되었다.

둘째, 비무장지대를 통과하는 교통망건설은 제한적이지만 비무장지대를 실질적으로 비무장화시키는 효과를 지니고 있다. 경의선 철도·도로 연결로 인해 비무장지대 내 공동관리구역의 군사시설이 제거되었다.

셋째, 철도 및 도로의 연결과 관련하여 군사적 신뢰구축 조치가 실시되었다. 비록 공사 실무를 위한 것이지만 남북한 군부간 전화가 개설되었다. 또한 경의선·동해선 연결과 관련하여 우발적 무력충돌 방지 및 재난협력 등에 관한 합의가 이루어진 것도 군사적 긴장완화를 위해서 바람직한 선례다.

2. 남북한 수자원 협력

가. 임진강 수해방지사업

남북한은 임진강 수해방지사업을 추진하기 위해서 「임진강 수해방지 실무협의회」와 「임진강 수해방지 공동조사단」을 구성·운영하기로 합의하였다. 「임진강수해방지 실무협의회」가 개최되어 공동조사의 실시 지역, 사업의 우선순위 등에 대해서 토의하였으나 합의가 도출되지 않고 있다.

임진강 수해방지사업은 여러 가지 민감한 군사적 문제를 포함하고 있다. 임진강 수재방지를 위해 공동조사를 실시할 경우, 이 지역의 군사적 경계태세에 관한 정보가 직·간접적으로 노출될 가능성이 있다. 또한 수재방지를 위해 댐 건설, 유역정리 등이 실시될 경우, 강의 흐름과 유역이 변경될 가능성이 있다. 이로 인해 군사시설을 재배치하거나 군사분계선을 변경시켜야 될 필요가 발생할 수 있다.

나. 임남댐 공동조사

7차 남북장관급회담(2002. 8. 12~14)에서 임남댐 공동조사를 위한 실무접촉을 하기로 합의되었다. 임남댐 공동조사를 위한 남북한 실무접촉이 개최(2002. 9. 16~18)되었으나 남북한의 이견으로 말미암아 합의가 도출되지 않았다.

임남댐 조사를 위해서는 군사적 합의가 전제되어야 한다. 북한에서는 주요 댐과 저수지의 관리를 북한군이 맡고 있다. 또한 임남댐조사를 위해서는 비무장지대를 통과해야 하며 군사시설이 노출될 가능성이 있다. 따라서 임남댐조사를 위해서는 군사적 사항에 대한 남북한의 합의가 필요하다.

다. 남북한 공동어로

5차 남북장관급회담(2001. 9. 15~18)에서 동해 공동어로 문제를 협의하기 위한 실무접촉을 개최하기로 합의되었다. 그리고 8차 남북장관급회담(2002. 10. 19~22) 및 남북경제협력 추진위원회 3차 회의(2002. 11. 6~9)에서 동해어장 이용문제에 대해서 실무접촉을 갖기로 합의되었다.

남북한이 공동어로를 하기 위해서는 해상경계선에 관한 문제와 해상에서의 안전문제에 대한 군사적 합의가 필요하다. 동해에서 공동어로를 하기 위해서는 합정이 동해의 북방한계선을 넘는 문제와 해상조업경로 등에 대한 협의가 필요하다. 서해안에서도 공동어로를 위해서는 군사적 협의가 필요하다.

3. 남북한 해운협력

1차 남북해운협력 실무접촉이 개최(2002. 11. 18~20)되어 남북한은 상대측 영해통과와 항로개설, 선박의 안전운항, 해상 구난 문제 등 남북간의 선박운항을 제도적으로 보장하는 문제에 대해 협의하였다. 그리고 2차 남북해운협력 실무접촉이 개최(2002. 12. 25~28)되어 15개항의 「남북해운합의서」가 채택·가서명되었다.

해운 합의문제는 정전체제 유지문제와 관련되어 있다. 남북한은 정전체제의 규율을 받고 있는 특수한 관계에 놓여 있기 때문에 북한선박에게는 무해통항권이 인정되지 않는다.

특히 해운합의문제는 서해상의 관할구역에 관한 북방한계선문제와 관련되어 있다. 남북한이 해운합의를 할 경우, 이것은 해상경계선의 확정과 관리·운영에 관한 변화를 수반하게 된다.

4. 남북한 직항로 개설

남북한의 직항로 개설은 영공에서의 군사적 신뢰구축과 밀접하게 관련되어 있다. 그리고 항공로 개설은 영공개방문제와 관련되어 있다. 남북한은 영공개방문제에 대해서 민감하게 반응하고 있다. 특히 북한은 항공정찰 면에서 남한에 비해서 뒤떨어져 있기 때문에 영공개방을

거부하고 있다. 남북한 직항로가 개설되면 이것을 계기로 항공분야에서의 신뢰구축이 이루어질 수 있다. 아울러 남북한 직항로 개설은 항공사고시 협력문제를 수반한다.

II. 남북협력에 대한 남북한, 미국의 입장

1. 남한의 입장

남한은 남북협력이 남북한에게 경제적으로 이익이 될 뿐만 아니라 직·간접적으로 군사적 신뢰구축을 도모하는 부수적 효과를 지니고 있다고 판단한다.

남한은 경협을 위한 군사적 긴장완화조치를 이행하는 과정에서 남북군사회담이 개최된다는 점을 긍정적으로 평가한다. 남한은 남북협력을 논의하기 위해서 개최된 남북국방장관회담과 군사적 실무회담을 정례화하고자 한다.

또한 남한은 철도·도로 연결과 관련하여 비무장지대 내에 남북공동 관할구역이 설정된 것을 군사문제 및 평화체제문제에 있어서 남한의 당사자자격을 인정받는 계기로 활용하고자 한다.

2. 북한의 입장

북한은 비무장지대와 접경지대에서 남북협력사업이 이루어짐으로써 북한의 군사시설, 배치상황 등 군사정보가 노출될 것을 우려한다.

군사적 문제에 대해 우선순위를 두는 북한군부의 입장은 대남 및 대미협상을 하는 데 있어서 협상력을 제고하기 위한 수단으로 활용되는 측면도 있다. 북한군부는 남북협력을 위한 군사적 긴장완화조치를

이행하기 위해서 경제적 이익 뿐만 아니라 주적론 폐기 등과 같은 안보정책에서 남한의 양보를 요구한다.

북한이 군사적 긴장완화 조치에 대해서 소극적인 태도를 취하고 있는 이유 가운데 한가지는 미국과 군사문제를 일괄 협상하려는 기본전략 때문이다.

3. 미국의 입장

미국은 남북경협을 추진하는 과정에서 북한에 현금이 지원되거나 군사적 목적으로 이용될 수 있는 장비가 북한으로 이전되는 것에 대해서는 부정적인 입장을 지니고 있다.

미국은 남북협력을 위해 필요한 정전체제의 부분적인 변화를 수용하되, 궁극적으로 유엔사가 정전체제의 관할권을 지니고 있다는 입장을 지니고 있다. 미국은 정전체제가 평화체제로 전환되기까지는 유엔사가 정전체제의 관리에 대한 최종적인 권한을 지니고 있다는 점을 명확히함으로써 정전체제의 무력화현상을 방지하고자 한다.

미국은 남북협력 사업이 한반도의 실질적 긴장완화와 군사적 신뢰 구축으로 연결되어야 한다는 입장을 지니고 있다. 미국은 남북협력의 중·장기적 파급효과보다는 실질적으로 북한의 군사적 위협이 약화되어야 한다는 점을 강조한다.

그리고 미국은 남북협력을 추진하는 과정에서 주한미군과 한미동맹의 위상이 영향을 받는 것을 바라지 않는다. 미국은 남북협력으로 인한 한반도의 긴장완화가 주한미군 철수론으로 이어질 것을 염려한다.

Ⅲ. 남북협력을 위한 군사적 조치의 추진방향

1. 기본방향

첫째, 유엔사로부터 남북협력사업 관리권을 포괄적으로 이양받아야 한다. 사안별로 유엔사·장성급회담에 의해서 남북협력사항에 대한 권한을 남북한에게 위임하는 절차는 비효율적이다. 따라서 장기적으로 비무장지대 및 접경지역에서 추진되는 남북협력 사업에 대한 관리권을 유엔사가 포괄적으로 남한에게 위임하는 것이 필요하다.

둘째, 유엔사와 남한간 협의가 필요하다. 유엔사로부터 정전체제의 관리권을 남한이 위임받기 위해서는 유엔사와 남한간 협의가 전제되어야 한다. 또한 유엔사와 남한은 남북협력을 위한 군사적 긴장완화 조치로 인해 발생할 수 있는 안보적 파급효과와 그 대응책에 대해서 협의해야 한다.

셋째, 남북군사사회담이 제도화되어야 한다. 우선 남북국방장관회담을 정례화해야 한다. 남북국방장관회담의 의제는 군사적 긴장완화와 신뢰구축, 군축에 관련된 모든 사항들을 망라할 것이다. 그리고 남북협력을 촉진하기 위한 군사적 문제를 실무적 차원에서 협의하기 위해 남북군사실무회담을 제도화해야 한다. 남북군사실무회담은 남북국방장관과의 유기적 관계 속에서 남북국방장관에서 합의된 사업의 구체적인 이행을 담당하는 역할을 한다.

넷째, 남북한 군사워크숍을 개최해야 한다. 군사적 긴장완화 조치에 대한 남북한의 인식론적 차이를 줄이기 위한 방안의 하나로 제3국에서 남북한 군비통제실무자와 학자, 전문가들이 모여 비공개 워크숍을 개최하는 방안도 고려될 수 있다. 또한 국제기구나 제3국의 연구기관 등을 통해 북한의 연구기관 및 관련 전문가들에게 군비통제 관련 자

료를 제공함으로써 이 문제에 대한 북한관련자들의 지식획득을 지원할 수도 있다.

다섯째, 대북 경제적 인센티브가 제공되어야 한다. 대북경제지원, 남북경제협력, 대북차관제공과 연계하여 북한으로부터 군사적 긴장완화 조치에 대한 합의를 이끌어낼 수 있다. 예를 들면 「남북경제협력기금」의 일부분이나 별도의 「대북차관기금」을 조성하여 북한에 차관을 제공할 수 있을 것이다. 또한 국제금융기관의 대북차관을 보증하거나 북한의 국제금융기구 가입을 지원하는 방안도 고려될 수 있다.

2. 세부 추진방향

가. 철도·도로 연결사업

경의선·동해선의 철도·도로가 완공되면 경의선 지역의 폭 250m 공간과 동해선 지역의 폭 100m 공간을 관리하기 위한 대비책을 마련해야 한다. 남북한은 각각 자기구역내에 분계역을 설치·운영하게 된다.

철도·도로를 통해 이용하는 사람과 물자에 대한 출입심사 및 검역·통관 절차를 위한 CIQ(Customs, Immigration, Quarantine)는 남북한의 분계역에 같이 설치해야 할 것이다. 특히 CIQ는 허가받지 않은 인원이나 물자의 반입을 차단하기 위한 방안을 강구해야 한다.

남북한은 남북공동관리구역 운영을 위한 세부 규칙을 마련해야 한다. 「남북관리구역 운영규칙」은 열차 및 차량의 운행규정, 남북관리구역 출입 및 통제 절차, 관리구역의 운영기구, 남북한의 관리기구간 연락방법·절차, 철도·도로의 유지·보수 및 추가공사 방법 등을 포함해야 한다. 또한 이 운영규칙은 경비소의 운영, 차량사고·차량전복 등

우발사태에 대한 대책, 산불·수해·도로망 유실 등 재난에 대한 대응책을 마련해야 한다.

「남북관리구역 운영규칙」을 마련하기 위해서는 유엔사와 협조가 필요하다. 특히 남북관리구역의 운영절차, 인원 및 물자의 통과 등에 대해서 유엔사와 보고체계를 형성해야 한다. 남북관리구역에서 우발사고나 재해가 발생했을 경우, 최종적인 관할권을 갖고 있는 유엔사와 남북한 관리기구와의 역할분담 및 협조체계가 마련되어야 한다.

나. 남북한 수자원 협력

<하천의 관리 및 이용과 수해방지사업>

남북한이 임진강, 북한강 등 남북한을 가로질러 흐르는 하천의 관리·이용에 관한 포괄적인 합의를 하는 것이 바람직하다. 「남북한 하천의 관리 및 이용에 관한 합의서」는 공동조사, 홍수 경보시설 설치, 수해방지 시설 설치 등에 관한 사항과 함께 군사적 조치에 관한 사항도 포함해야 한다.

그리고 하천의 관리 및 이용을 위해 남북한이 하천관리소를 설치하고 재난방지 조치를 취하기 위해 하천관리소간에 핫라인을 설치하는 것도 필요하다.

그런데 비무장대내에서 하천의 관리 및 이용에 관한 활동을 하기 위해서는 유엔사의 동의가 필요하다. 남북한이 비무장지대내의 하천에 관한 공동조사 및 시설물 설치를 위해서는 해당지역에 대한 관리권을 유엔사로부터 위임받아야 한다.

<남북공동어로 구역 설정>

남북한의 공동어로 구역이 서해와 동해의 북방한계선 인근에 설정될 수 있다. 예를 들면 서해의 북방한계선으로부터 일정거리 떨어진 구역에 남북한 공동어로 구역을 설정하여 남북한이 동일한 규모의 어선 척수로 공동조업을 하는 것이다.

남북공동어로 구역을 설정하기 위해서는 남북군사실무회담을 통해 북방한계선 문제와 공동어로구역 설정에 대해서 합의해야 한다.

그리고 공동어로 작업과 관련하여 「남북공동어로를 위한 군사보장합의서」(가칭)를 채택해야 한다. 이 합의서는 북방한계선과 공동어로 구역의 관계, 공동어로 구역의 위치, 공동어로 구역의 경비, 해난구조 등을 포함해야 한다.

공동어로구역의 설정 및 「남북공동어로 군사보장합의서」 채택과 관련하여 한국과 유엔사간의 협의가 필요하다. 유엔사가 초계활동을 위해 북방한계선을 설정했기 때문에 북방한계선의 위상 변화를 위해서는 유엔사와 협의가 필요하다. 그리고 북방한계선의 위상 변화와 공동어로 구역의 설정시 한국과 미국은 작전 규칙, 교전규칙 등의 변화에 대해 협의해야 할 것이다.

다. 남북한 해운협력

「남북해운합의서」의 이행을 위한 부속합의서가 체결되어야 한다. 부속합의서는 남북한 선박의 입출항 절차 및 규칙, 남북한 선박간 직접 교신 절차와 신호체계 등에 대해서도 규정해야 한다.

남북해운 협력의 최대 관건은 북방한계선의 통과문제이다. 따라서 북방한계선의 통과지점에 대한 경계 및 감시조치가 필요하다.

남북한 선박의 북방한계선 통과문제와 관련하여 유엔사와 긴밀한

협의를 필요하다. 북방한계선의 통과절차 및 관리에 대해서 유엔사에 대한 통보절차를 유지하는 것이 필요하다. 그리고 항로 이탈 및 규정 사항 위반시 필요한 조치와 북방한계선 부근에서 해난사고 발생시 대처방안, 해상경계 규칙의 변경문제 등에 대해서도 군사적 대비책이 필요하다.

라. 남북한 직항로 개설

남북한은 직항로 개설을 위해 실무회담을 개최하고 「남북한 항공협정」을 체결해야 한다. 남북한 실무회담은 서해와 동해상의 직항로를 선정하고 국제기준에 입각한 항공기 식별대책, 운항규칙, 관제규칙 등을 마련해야 한다. 특히 직항로 선정에서는 항로 선정에 따른 군사적 과급효과와 대비책 등이 검토되어야 할 것이다.

「남북한 항공협정」은 우발적 사고방지를 위한 조치를 포함해야 한다. 남북한간 비행계획의 통보 및 정보교환을 위해 항공고정통신망이 설치·운영되어야 한다.

- 목 차 -

I. 서론	1
II. 남북협력 사업의 현황과 군사적 요인	3
1. 철도·도로 연결사업	3
가. 의의와 현황	3
나. 군사적 요인	8
2. 남북한 수자원 협력	16
가. 임진강 수해방지사업	16
나. 임남댐 공동조사	19
다. 남북한 공동어로	22
3. 남북한 해운협력	23
가. 의의 및 현황	23
나. 군사적 요인	26
4. 남북한 직항로 개설	28
가. 의의 및 현황	28
나. 군사적 요인	30
III. 남북협력에 대한 남북한, 미국의 입장	31
1. 남한의 입장	31
2. 북한의 입장	32
3. 미국의 입장	37

IV. 동서독 협력과 군사적 긴장완화 사례	39
1. 철도·도로 연결과 대동독 보상	39
2. 동서독 국경지역 협력과 긴장완화	46
3. 동서독 협력과 남북협력 사례의 비교	50
V. 남북협력을 위한 군사적 조치의 추진방향	54
1. 기본방향	54
가. 유엔사로부터 남북협력 사업 관리권의 포괄적 이양	54
나. 유엔사·남한간 협의	55
다. 남북군사회담의 제도화	56
라. 남북한 군사워크숍 개최	57
마. 대북 경제적 인센티브 제공	59
2. 세부 추진방향	59
가. 철도·도로 연결사업	59
나. 남북한 수자원 협력	61
다. 남북한 해운협력	65
라. 남북한 직항로 개설	66
VI. 맺음말	68
참고문헌	71

- 표목차 -

<표 1> 경의선·동해선 철도·도로 연결 공사 규모와 구간 8

<표 2> 교통망 연결에 대한 서독의 대동독지원 내역 45

I. 서론

남북한간에는 경의선·동해선 연결, 금강산관광, 임진강 수재방지대책, 공동어로 등 각 분야에서 협력사업이 추진되고 있다. 남북관계의 특징은 군사적 신뢰구축 조치나 평화체제 전환이 이행되지 않는 상황에서 경제 교류·협력이 진행되고 있다는 점이다. 따라서 남북협력사업은 군사·안보적 요인으로부터 직·간접적으로 영향을 받는다. 예기치 않은 돌발적 무력충돌이나 군사적 긴장요인은 남북협력의 진행속도와 범위에 영향을 미친다.

또한 남북협력은 실질적으로 군사적 긴장완화와 관련되어 있다. 남북협력사업의 많은 부문은 비무장지대를 통과하거나 비무장지대 내에서 사업을 추진하는 것이다. 그리고 남북협력사업이 진전될 경우 불가피하게 군사안보 상황에 변화가 발생한다. 남북협력사업은 경제적 측면에서 남북한에게 이익이 될 뿐만 아니라 군사적 측면에서 군사적 긴장을 완화하고 신뢰를 구축하는 효과도 지니고 있다. 그러나 북한의 군부는 북한안보에 위협요인이 발생하는 것을 우려하여 남북협력사업의 진행에 대해서 소극적인 입장을 지니고 있다. 따라서 남북협력 사업을 원활하게 추진하기 위해서는 군사적 장애요인의 극복이 선행되어야 한다.

한편 남북협력사업은 정전체제의 유지·관리와 관련되어 있다. 이것은 정전체제가 유지되고 있는 상황에서 남북협력을 추진해야 하는 한반도의 특수성에서 비롯된다. 정전체제의 관리는 군사정전위원회가 관리하고 있기 때문에 비무장지대에서 남북협력사업을 추진하기 위해서는 군사정전위의 협조가 필요하다.

정전체제와 관련된 분야에서 남북협력 사업을 추진하기 위해서는

2 남북협력 증진을 위한 군사적 조치의 이행방안

남한, 북한, 유엔사간의 다층적인 관계가 조정되어야 한다. 우선 유엔사와 북한 장성급회담간의 협의가 필요하며, 남북한간 직접 협상이 추진되어야 한다. 그리고 그 과정에서 남한과 유엔사간의 긴밀한 협의가 필요하다.

그리고 남북협력 사업을 추진하기 위해서는 각 사업의 구체적 추진 방법과 군사적 이행 조치에 관한 사항이 합의서로 체결되어야 하며, 이를 실행·감독하는 기구가 필요하다. 이것은 남북협력사업을 분야별로 제도화시키는 결과를 가져올 것이다.

본 연구는 남북협력 사업의 추진현황을 검토한 뒤, 군사적 조치의 이행방안을 제시하고자 한다. 첫째, 남북협력사업의 추진 현황을 검토하고 협력사업의 군사적 함의를 검토하고자 한다. 연구대상으로는 남북협력사업 가운데 군사적 측면과 밀접하게 관련된 사업으로 철도·도로 연결, 수자원협력, 해운협력, 직항로 개설을 선정하였다. 각 사업별로 사업의 의미, 추진현황, 사업의 군사적 의미를 검토하였다. 둘째, 남북협력의 군사적 의미에 대한 남한, 북한, 미국의 기본입장을 검토하였다. 셋째, 동서독의 철도·도로 연결문제와 동서독 국경지역의 개발사례를 정리하였다. 그리고 동서독의 협력사례와 남북한의 협력 사례를 비교·검토함으로써 남북한 협력사례에 대한 시사점을 도출하고자 하였다. 넷째, 남북협력 사업을 위해 필요한 군사적 이행조치의 기본방향과 사업별 세부 추진방향을 제시하였다.

II. 남북협력 사업의 현황과 군사적 요인

1. 철도·도로 연결사업

가. 의의와 현황

경의선과 동해선의 철도 및 도로의 연결사업은 경제적 효과, 국토종합개발, 긴장완화 등 복합적 의미를 지니고 있다. 우선 철도 및 도로의 연결은 남북한의 경제교류·협력을 확대한다는 경제적 의미를 지니고 있다. 철도 및 도로 연결은 남북한간 물류비 절감효과를 지니고 있다. 현재 20ft 컨테이너 1개당 TEU 720달러에 이르는 남북한간 해상운송 비용이 철도운송의 경우 100달러~250달러로 감축된다(철도수송거리 200~430km, TEU/km당 0.5달러 적용). 북한은 한반도철도를 TSR(시베리아횡단철도)과 연결시킴으로써 화물 수송의 통과료 수입과 나진·선봉 지대의 발전을 기대하고 있다. 2005년을 기준으로 남북한의 물동량을 약 290만 톤(약 15만 TEU)으로 가정하고 평균 수송거리 300km, 1 TEU/km당 0.5달러를 적용할 경우 북한측은 연간 약 2,250만 달러의 운임소득을 얻게 된다.

그리고 경의선 연결은 남북의 물동량 수송기간을 단축시켜서 남북 경협을 활성화시킬 것이다. 현재 인천·남포간 해상으로 7~8일 소요되는 물류 수송기간이 경의선을 이용하면 1~3일로 단축된다. 그리고 육로를 통해 인력과 장비의 이동이 가능해 짐에 따라 개성공단 개발 사업에 필요한 인력 및 물자의 수송, 금강산 육로관광 등이 실시될 수 있을 것으로 기대된다.

그리고 경의선·동해선은 장기적으로 TSR과 연결됨으로써 한반도가

4 남북협력 증진을 위한 군사적 조치의 이행방안

동북아의 육상물류 및 국제복합운송의 거점으로 발전할 수 있는 계기가 마련될 것이다. 현재 동북아시아의 7개 간선 철도노선에는 주요 물동량의 출발지인 한국과 일본이 제외되어 있으며, 항만 하역시설과 배후교통망이 미비해서 국제운송망으로의 역할을 충분히 발휘하지 못하고 있다. 경의선 및 동해선 연결을 계기로 시베리아횡단철도와 한반도철도가 연결되면 한반도가 동북아시아의 물류수송망의 중심지 역할을 할 수 있을 것이다. 시베리아횡단철도와 한반도철도가 연결될 경우, 한국과 일본으로부터 출발한 물류가 북한, 러시아, 중국, 몽골, 카자흐스탄, 유럽지역으로 이동할 수 있을 것이다. 이렇게 되면 러시아, 중국, 몽골, 북한 등의 값싸고 풍부한 천연자원 및 노동력과 한국, 일본 등의 기술력 및 자본이 결합돼 유럽연합(EU) 같은 동북아 경제권 형성이 촉진될 것으로 전망된다.

또한 남북교통망 연결은 한반도의 균형적 발전과 종합적 국토개발이라는 장기적 목표를 위해서도 필요하다. 뿐만 아니라 남북한 교통망 연결은 비무장지대를 통과함으로써 실질적으로 군사적 긴장을 완화하고 신뢰구축을 도모하는 효과를 지니고 있다.

남북 철도·도로 연결사업가운데 일차적으로 경의선 철도·도로 연결사업이 논의되기 시작하였다. 경의선 철도·도로 연결사업은 1차 장관급회담(2000. 7)에서부터 토의되었다. 그리고 경의선 철도·도로 연결을 위한 군사적 문제를 협의하기 위해서 남북국방장관회담(2000. 9. 25~9. 27)이 개최되었다. 남한은 국방장관회담을 계기로 군사회담을 정례화하고 한반도의 긴장완화와 평화정착문제를 포괄적으로 논의하기를 기대하였다. 그러나 북한은 남북국방장관회담을 경의선 연결 및 도로건설을 위한 일회성 회담으로 생각하였다. 남북국방장관회담 결과 발표된 공동보도문은 6.15 남북공동선언을 이행하기 위한 군사적 문제 해결, 군사적 긴장완화 및 평화정착문제, 군사실무회담 개최

에 의한 철도 및 도로 연결의 실무문제 협의, 남북관할구역 설정, 2차 남북국방장관회담 개최 등을 포괄적으로 포함하였다.¹⁾ 그럼에도 불구하고 이후 남북군사회담의 초점은 경의선 연결 및 도로건설을 위한 실무문제를 협의하는 것이었다.

서부지역에서 경의선 연결과 함께 동부지역에서 동해선 철도·도로 연결도 논의되었다. 임동원 대통령 특사의 북한 방문시(2002. 4. 3~ 6) 남북한은 동해선 철도와 도로를 연결하기로 하였다. 동해선과 시베리아 횡단철도를 연결하면 TKR-TSR 연결사업이 구체화될 수 있다. 러시아와 북한은 2001년 10월 표준궤(폭 1,435mm)인 동해선의 북한 구간을 광궤도(폭 1,524mm)인 시베리아 횡단철도와 연결하기 위해 기존 궤도 옆에 레일을 한 줄 더 건설하여 광궤용 열차도 다닐 수 있는 혼합궤로 확장하기로 한 것으로 알려졌다.²⁾

동해선의 도로연결은 금강산 관광 활성화를 위한 육로관광과 관련되어 있다. 남북한은 5차 남북장관급회담(2001. 9. 15~9. 18)에서 육로관광을 비롯한 금강산관광활성화 문제를 협의하기로 하고 이를 위해 금강산관광활성화를 위한 남북당국간 회담을 개최하였다(2001. 10. 3, 10. 5). 남한은 남측의 송현리와 북측의 고성간 도로를 연결하되, 임시도로를 개설하여 우선 육로관광을 실시하고 2002년 하반기까지 2차선 포장도로를 완공할 것을 제안하였다. 반면 북한은 해로를 이용한 금강산관광을 궤도에 올려 놓은 뒤, 다른 문제를 논의할 것을 주장하였다. 아울러 북한은 금강산 육로관광은 군사적 문제와 환경문제를 포함한 복잡한 문제라고 주장하였다.

제 2차 남북경제협력 추진위원회(2002. 8. 27~30)에서 남북한은 경의선과 동해선의 철도·도로 연결공사를 2002년 9월 18일 남북한

1) 『동아일보』, 2000년 9월 26일.

2) 『조선일보』, 2002년 4월 24일.

6 남북협력 증진을 위한 군사적 조치의 이행방안

양측에서 동시에 착공하기로 합의하였다. 경의선 철도는 2002년 말 연결을 완료하고 경의선 도로는 2003년 봄에 완공하기로 하였다. 그리고 동해선의 철도·도로는 1차적으로 1년 목표로 완공하되 동해선 임시도로는 2002년 12월 말까지 완공하기로 하였다.

제 2차 남북경제협력 추진위원회의 합의에 따라 경의선·동해선 연결과 관련된 군사적 조치를 협의하기 위해서 군사실무회담이 개최되었다(2002. 9.14~17). 그 결과 남측 국방부장관과 북측 인민무력부장이 서명한 「남북군사보장합의서」(정식명칭은 「동해지구와 서해지구 남북관리구역 설정과 남과 북을 연결하는 철도·도로 작업의 군사적 보장을 위한 합의서」)가 교환되었다(2002. 9. 17). 아울러 「남북철도·도로연결 실무협의회」 제1차 회의(2002. 9. 13~17)에서 착공식, 철도 및 도로 연결구간, 공동측량, 분계역 설치, 자재 및 장비제공 등에 대한 합의서가 채택되었다.

경의선·동해선 연결을 위한 구체적 절차들이 마무리됨에 따라 2002년 9월 18일 경의선과 동해선의 기공식이 남측 지역과 북측 지역에서 동시에 진행되었으며, 9월 19일부터 비무장지대의 남측과 북측의 관리지역에서 지뢰 제거 작업이 동시에 착수되었다. 그리고 남북경제협력 추진위원회 3차 회의(2002. 11. 6~9)에서 철도·도로 연결을 위한 공동측량, 공사일정표 교환, 공사 진행상황 상호 통보 등이 합의되었다.

「남북철도·도로연결 실무협의회」 실무접촉(2002. 11. 18~20)에서 공동측량의 절차와 방법이 합의되었다. 그리고 남북한은 경의선·동해선 임시도로 개통에 따른 남북간 차량 운행과 관련하여 기본원칙, 운행절차와 방법, 사고처리 등에 대해서 의견접근을 이루었으며 추후 판문점을 통해 문서교환방식으로 「차량운행합의서」를 확정하기로 하였다. 남북한은 군사분계선에서 가장 가까운 곳에 차량운행사무소를

두기로 하고 상대측 지역을 운행하고자 하는 차량은 상대측 차량운행 사무소에 허가신청서를 제출하여 승인을 받도록 할 예정이다. 상대측 지역을 운행하는 운전사는 상대측 지역의 교통법규 등을 준수하여야 하며 운행목적과 교통질서를 위반하는 경우 운행허가를 취소하도록 하였다. 그리고 남북한은 「남북도로운영 공동위원회」를 구성·운영하여 남북간 정상적인 차량운행을 보장하기 위한 실무적인 문제를 협의하기로 하였다.

남북한은 2002년 11월 26 동해선 철도·도로 연결을 위해 비무장 지대의 군사분계선 양측에서 공동측량을 실시하였으며, 11월 29일에는 경의선 철도·도로 연결을 위해 공동측량을 마쳤다.

그리고 남북철도·도로연결 실무협의회 제3차 실무접촉이 진행되었다(2002. 12. 15~17). 남북한은 남북철도·도로 연결이 합의된 일정대로 완공될 수 있도록 적극 노력하며, 이에 필요한 자재·장비가 공사일정에 맞추어 제공될 수 있도록 적극 협력하기로 하였다. 그리고 남북한은 철도·도로 연결에 필요한 자재·장비와 개성공단 건설에 필요한 인원과 장비의 수송을 위한 임시도로를 개성 공단 착공전까지 개통하기로 하였다. 이와 관련하여 쌍방은 경의선 임시도로 개설과 경의선과 동해선 임시도로 통행을 위한 쌍방 군사당국간의 협의를 진행하는 문제를 해당부문에 각기 제기하기로 하였다. 또한 남북한은 차량운행 기본합의서를 조속히 발효시키기로 하였으며, 열차운행기본합의서도 빠른 시일내 문서교환방식으로 채택하기로 하였다.

<표 1> 경의선·동해선 철도·도로 연결 공사 규모와 구간

노선	종류	규모	구 간	거리 (Km)	연결시기
경의선	철도	단선	개성역(북)-도라산역(남)	17.1	2002년 12월
	도로	4차선	개성공단터(북)-도라산역(남)	8.8	2003년 봄
동해선	철도	단선	온정리(북)-지진(남)	27.5	2003년 9월
	도로	2차선	고성(북)-송현리(남)	14.2	2003년 9월
	임시도로	1차선	고성 군사분계선	1.5	2002년 12월

나. 군사적 요인

군사적 측면에서 볼 때, 비무장지대를 통과하는 철도·도로 연결은 비무장지대 관리 및 정전체제 유지문제, 비무장지대의 군사시설 제거, 군사적 신뢰구축 등과 관련되어 있다.

첫째, 비무장지대를 통과하는 교통망 건설은 비무장지대의 관리 및 정전체제 유지와 관련되어 있다. 한국정전협정에 의하면 군사분계선을 통과하거나 비무장지대 내에 출입하기 위해서는 유엔군사령관과 북한 및 중국군사령관의 허가를 받도록 되어 있다(정전협정 1조의 제 7항, 제 8항, 9항)³⁾. 따라서 비무장지대 내에서나 비무장지대 일부

3) “군사정전위원회의 특정한 허가없이 어떠한 군인이나 사민이나 군사분계선을 통과함을 허가하지 않는다.”(한국정전협정 1조 7항); “비무장지대내의 어떠한 군인이나 사민이나 그가 들어가려고 요구하는 지역의 사령관의 특정한 허가없이 어느 일방의 군사통제하에 있는 지역에도 들어감을 허가하지 않는다.”(한국정전협정 1조 8항); “민사행정

와 동 지대 외곽을 포함하는 지역에서 남북한이 협력사업을 추진하기 위해서는 유엔사와 북한 및 중국 군사령관의 동의가 필요하다.⁴⁾

따라서 비무장지대에 철도 및 도로건설을 위한 문제와 관련하여 유엔사, 남한, 북한간 관할권문제가 대두하였다. 일차적으로 정전협정에 따라 정전체제의 관리는 유엔사와 북한이 책임지고 있다는 현실이 감안되었다. 아울러 정전체제를 관리하기 위한 제도적 장치로 군사정전위원회가 사실상 유명무실화되었으며 그 대신 유엔사·장성급회담이 가동되고 있는 현실도 고려되었다. 이러한 현실인정의 토대 위에서 실질적으로 남북공동 관할구역 설정하기 위한 타협안이 모색되었다.

북한은 남북국방장관회담에서 유엔군사령관이 비무장지대 내에서 군사문제에 관한 협의권을 남한에 위임한다는 내용의 서한을 북한 인민무력부장에게 보내 줄 것을 요청하였다.⁵⁾ 군사정전위원회 비서장급 회의(2000. 10. 14)에서 유엔군측은 “한국의 국방부가 유엔사를 대리하여 비무장지대 내에서 지뢰제거 및 공사에 필요한 안전보장 대책을 협의할 권한을 지닌다”는 내용의 공식 위임서한을 북한측에 전달하였다.⁶⁾

그러나 북한은 유엔사의 공사위임 서한이 법적·기술적 조건을 충족시키지 못한다고 주장하였다. 북한은 정전협정에 의하면 협정당사자는 유엔군과 북한군이므로 한국군에 대한 비무장지대의 협상권 위임 문제에 관해 유엔군과 북한이 별도의 문서를 만들어야 한다고 주장하였다.⁷⁾

및 구제사업의 집행에 관계되는 인원과 군사정전위원회의 특정한 허가를 얻고 들어가는 인원을 제외하고는 어떠한 군인이나 사민이나 비무장지대에 들어감을 허가하지 않는다.”(한국정전협정 1조 9항).

4) 제성호, 『한반도비무장지대론: DMZ를 평화지대로』, (서울: 서울프레스, 1997), pp. 158-159.

5) 『동아일보』, 2000년 9월 27일.

6) 『동아일보』, 2000년 10월 15일.

북한과 유엔군은 유엔사·비서장급 후속회담을 통해(2000. 11. 17) 해당구역의 관리권을 남한에 위임하기로 하는 내용의 「비무장지대 일부구역 개방에 대한 국제연합군과 조선인민군간 합의서」를 체결하였다. 엄격한 의미에서 보면, 유엔군이 한국군에게 위임한 것은 해당 지역의 행정적 관리를 위한 관리권(administration)이며 해당 구역에 대한 최종적인 관할권(jurisdiction)은 아니다. 따라서 남북한이 해당 구역에서 기술적·행정적 문제를 처리하는 관리권을 보유하지만 동 지역에서 진행되는 상황에 대해 유엔사에게 보고해야 하며 우발적 충돌이나 군사적 문제가 발생할 경우 유엔사는 개입할 수 있는 권한을 지닌다고 할 수 있다.⁸⁾

남북한의 공동관할구역 설정에 대해 북한과 유엔사가 합의함에 따라 남북군사실무회담이 개최되었다(2000. 11. 28; 2000. 12. 5; 2000. 12. 21; 2001. 1. 31; 2001. 2. 8). 5차 남북군사실무회담에서 비무장지대내 남북관리구역에서 양측 군과 공사인력의 행동규칙을 정한 「남북군사보장합의서」가 합의되었다. 이 합의서는 총 38개항에 대한 것으로 남북관리구역 설정, 지뢰제거 작업, 철도와 도로 연결작업, 접촉 및 통신, 작업장 경비 및 안전보장 등으로 이루어졌다. 특히 쟁점이 되었던 사항은 남북공동관리구역의 폭, 지뢰제거 면적, 폭파작업 시간 등이었다.⁹⁾

「남북군사보장합의서」가 타결됨으로써 비무장지대 공사 추진을 위한 토대가 마련되었다. 남한은 남한측의 경의선 연결 구간인 문산-임진강 간의 공사를 완료하고 2001년 9월 30일 임진강역까지 기차를 연장운행하였다. 북한은 2000년 9월 공사를 시작했으나 동절기에 공사를 중단한 이후 공사를 재개하지 않고 「남북군사보장합의서」의 서

7) 『동아일보』, 2000년 10월 19일.

8) 『조선일보』, 2000년 11월 18일.

9) 『동아일보』, 2001년 2월 9일.

명·교환을 연기하였다. 북한은 「남북군사보장합의서」의 서명·교환을 거부하는 표면적인 이유로 남한이 「2000년 국방백서」에서 북한을 주적으로 명기한 것을 거론하였다.¹⁰⁾

2002년 6월 서해교전 사태로 소강국면에 접어들었던 남북관계가 2002년 8월 7차 남북장관급회담으로 활력을 되찾으면서 경의선·동해선 연결사업도 추진력을 얻었다. 제 2차 남북경제협력 추진위원회 합의에 따라 철도·도로 연결과 관련된 군사적 조치를 협의하기 위해서 군사실무회담이 개최되었다(2002. 9. 14~17). 남분군사 실무회담에서 남측 국방부장관과 북측 인민무력부장이 서명한 「남북군사보장합의서」가 교환되었다(2002. 9. 17). 「남북군사보장합의서」는 경의선과 동해선 건설을 위한 조치를 총괄적으로 포괄하여 단일 문건으로 작성되었다. 「남북군사보장합의서」에 의해 경의선·동해선의 철도·도로 연결을 위해 비무장지대 내에 철도 노반을 중심으로 폭 250m(경의선)와 100m(동해선)의 ‘남북관리구역’이 설정되게 되었다.

철도 및 도로건설 지역을 남북한이 직접 통제·관리하는 남북공동관할구역이 설정됨으로써 인력·물자의 통과에 대해 매번 유엔군 사령관의 허가를 받아야 하는 번거로움을 피할 수 있게 되었다. 또한 비무장지대 내에서 남북한이 공동이용·관리체계를 형성함으로써 남북협력의 좋은 사례가 되었다. 남북공동관할구역의 설정은 평화체제 전환과정에서 남북당사자원칙을 주장할 수 있는 근거로 활용될 수도 있다.

남북한이 철도·도로 연결을 위해 비무장지대의 일부 구역에 대한 관리권을 위임받았지만 이 문제는 여전히 쟁점사항이다. 비무장지대 내의 지뢰제거 작업을 확인하기 위한 남북한 양측의 검증단 파견을 둘러싸고 유엔사와 북한이 견해차를 보였다. 유엔사는 남북한의 검증단

10) 북한은 5차 남북군사실무회담(2001. 2. 8), 6차 남북장관급회담(2001. 11. 9-14), 임동원 특보의 방북(2002. 4. 3-6)시 면담 등을 통하여 「국방백서」에서 주적 표현을 삭제할 것을 요구하였다.

이 군사분계선을 넘어 상대측 지역의 지뢰제거 작업을 검증하기 위해서는 남북한이 인원과 검증시기를 군사정전위원회에 대해서 통보해야 한다고 주장하였다. 유엔사는 남북국방장관회담(2000. 9)시 ‘남북한이 남북한 관리구역의 설정문제는 정전협정에 기초하여 처리하기’로 했기 때문에, 정전협정에 따라 유엔사가 군사분계선 통과에 대한 허가권을 지니고 있다는 입장을 표명하였다. 또한 유엔사는 「비무장지대 일부구역 개방에 대한 국제연합군과 조선인민군간 합의서」(2000. 11)에 의하면, ‘남북한 군대는 비무장지대 내의 관리구역에서 제기되는 군사적 문제들을 정전협정에 따라 협의, 처리한다’고 규정되어 있기 때문에 정전협정에 따라 유엔사가 검증단의 군사분계선 통과에 대한 관찰권을 지니고 있다고 주장했다.

그러나 북한은 「남북군사보장합의서」의 “남북 관리구역에서 제기되는 모든 군사 실무적 문제들은 남과 북이 협의 처리한다”(2항)는 것을 근거로 검증단의 명단을 유엔사에 통보하지 않고 남북한이 직통전화로 직접 통보할 것을 주장하였다. 이것은 북한이 유엔사에 검증단의 명단을 통보할 경우, 군사정전위원회를 사실상 인정하는 결과가 되기 때문인 것으로 해석된다.¹¹⁾ 또한 북한은 기본적으로 유엔사가 남북한에게 남북관리구역의 행정적 관리권 뿐만 아니라 최종적인 관찰권까지 위임했다고 해석하였다.

이 문제와 관련하여 남한측과 유엔사 대표가 회담을 갖고 유엔사가 북한측 지뢰검증단 명단을 남한측을 통해 간접적으로 접수하기로 하였다. 이것은 「남북군사보장합의서」에 따라 남북한이 서로 검증단 명단을 통보하면 된다는 북한측 주장을 사실상 수용한 것이다. 그럼에도 불구하고 북한이 이를 받아들이지 않자, 결국 남한이 지뢰제거의 검증절차없이 작업을 완료할 것을 제안하고 북한이 이를 수용함으로써

11) 『동아일보』, 2002년 11월 14일.

써 이 문제는 일단락되었다.

그런데 유엔사는 철도 및 도로가 완공될 경우 군사분계선을 통과하는 인원 및 차량에 대한 승인권을 요구하였다. 제임스 솔리건(미공군 소장) 유엔사 부참모장은 2002년 11월 28일 기자회견을 통해 정전협정에 따라 유엔사가 군사분계에 통과에 대한 승인권을 지니고 있다고 주장하였다.¹²⁾ 그 동안 정전협정에 따라 남북한의 인사들이 군사분계선을 통과할 경우, 그 명단을 사전에 유엔사에 통보하였다. 북한의 경우 자기측 인사의 명단을 남한측에 통보하면 남한측이 이를 유엔사에 전달하였다. 그 동안 판문점을 통과한 남북한의 인사들이 이러한 절차를 거쳤다. 예를 들면 1차 남북장관급회담을 위해 군사분계선을 통과한 북한의 김일철 인민무력부장과 군 인사들은 남한측 실무 접촉 대표에게 통과명단을 전달하고 남한측 대표는 이를 유엔사에 전달하였다.

이와 관련하여 남한의 국방부와 유엔사는 우선 금강산 육로관광을 위한 비무장지대 통과절차를 간소화하기로 합의하고 이를 2002년 12월 2일 북한에게 제안하였다. 따라서 앞으로 철도·도로가 개통될 경우 비무장지대의 관할권에 대한 문제는 계속 쟁점사항이 될 가능성이 있다.

둘째, 비무장지대를 통과하는 교통망건설은 제한적이지만 비무장지대를 실질적으로 비무장화시키는 효과를 지니고 있다. 비무장지대는 무장이 금지된 군사적 완충지대이다. 그럼에도 불구하고 사실상 비무장지대는 지뢰와 각종 군사시설이 설치된 지역이다. 그런데 경의선 철도·도로 연결로 인해 비무장지대 내 공동관리구역의 군사시설이 제거되었다.

특히 비무장지대의 지뢰제거는 실질적인 비무장화의 효과를 지니고

12) 『연합뉴스』, 2002년 11월 28일; 2002년 11월 29일.

있다. 남한은 남방한계선-군사분계선(MDL) 구간에서 경의선의 경우, 22만 5천 800㎡(6만 8천 400평), 동해선의 경우 2만 5천 800㎡(7천 820평) 면적에 매설된 것으로 추정되는 각각 1천 500발과 400발의 지뢰를 제거하였다. 군부대는 지뢰제거반, 노반공사반, 경계부대 등으로 구성되어 지뢰제거 작업, 노반공사, 공사중 경계와 군사시설 이전 임무 등을 수행하였다. 지뢰제거 작업을 위해 독일제 지뢰제거 장비 리노와 마인 브레커, 영국제 장비 MK4, 도저, 굴삭기, 분진 제거용 공압기, 개인 장비 등 총 287대(경의선)와 166대(동해선)의 장비가 동원되었다.

북한은 남북군사실무회담에서 지뢰제거 작업을 위해서 지뢰제거 장비를 제공하거나 장비를 구입할 수 있는 자금을 지원해 줄 것을 요청하였다. 임동원 특사의 북한방문시(2002. 4) 김정일위원장은 경의선 연결을 위해 지뢰제거 장비를 제공해 줄 것을 요청한 것으로 알려졌다.¹³⁾ 2차 남북경제협력추진위원회의 합의에 따라 남한이 연결공사에 필요한 자재, 장비 등을 북측에 제공하였다.

셋째, 철도 및 도로의 연결과 관련하여 군사적 신뢰구축 조치가 실시되었다. 비록 공사 실무를 위한 것이지만 남북한 군부간 전화가 개설된 것은 분단사상 처음이며, 1991년 남북기본합의서를 통해 ‘군사당국자간 직통전화 설치’에 합의한지 11년만이었다.

2002년 9월 16일 남북한 군사실무회담 수석대표 접촉과 통신 실무자회담의 합의에 따라 경의선 철도·도로 연결공사를 위해 9월 24일부터 군실무자간 직통전화가 개통되었다. 『남북군사보장합의서』(4조)에 의하면, 쌍방은 공사현장간 통신보장을 위하여 동해지구와 서해지구에 각각 유선통신 2회선(자석식 전화 1회선, 팩스 1회선)을 연결하기로 규정되었다. 서해지구의 직통전화는 합의서 발효 후 1주일 내에

13) 『조선일보』, 2002년 4월 23일.

관문점 회의장의 서쪽 군사분계선에서 연결하고 동해지구의 직통전화는 지뢰가 완전히 제거된 다음 남북관리구역 동쪽 군사분계선상에서 연결하며 그 전단계에서의 통신연락은 서해지구 통신선로를 이용하기로 되었다. 그리고 쌍방은 매일 07시부터 07시 30분 사이에 시험통화를 하며 통신이 두절되는 경우 기존통로를 이용하여 상대방에 통보해 주고 즉시 복구하기로 되었다.

또한 경의선·동해선 연결과 관련하여 우발적 무력충돌 방지 및 재난 협력 등에 관한 합의가 이루어진 것도 군사적 긴장완화를 위해서 바람직한 선택이다. 『남북군사보장합의서』(5조 작업장 경비 및 안전보장)에 의하면 남북한은 상대측 작업인원과 장비의 안전을 보장하며 예상하지 않은 대결과 충돌을 막기 위하여 작업장과 그 주변에서 상대측을 자극하는 발언이나 행동, 심리전 등을 하지 않도록 규정되었다. 또한 쌍방은 우발적인 충돌이 발생할 경우 즉시 작업을 중단하고 모든 경비 및 작업인원들을 비무장지대 밖으로 철수시키며 전화통지문 또는 남북군사실무회담을 통하여 사태를 해결하고 사건의 재발을 방지하기 위한 대책을 세우기로 하였다. 그리고 쌍방은 작업장과 그 주변에서 산불이나 홍수 등 자연재해가 발생하여 상대측에게 영향을 줄 가능성이 있는 경우 즉시 서로 통보하고 자기측 지역에 대한 진화 및 피해방지 대책을 신속히 세우고 피해 확대를 막기 위하여 최선의 노력을 하기로 하였다.

2. 남북한 수자원 협력

가. 임진강 수해방지사업

(1) 의의 및 현황

임진강은 남북한의 군사분계선을 가로질러 흐른다. 이러한 이유 때문에 임진강 유역에 대한 수재방지 관리가 어려웠다. 그 결과 임진강 유역의 남한과 북한지역은 해마다 수해로 인해 피해를 입었다. 임진강 유역에서는 1996년, 1998년, 1999년 잇따라 홍수가 발생하여 남쪽에서만 116명의 인명피해와 9,000억 원의 막대한 재산피해가 발생했다. 임진강의 수해를 방지하기 위해서는 상류에 댐을 설치하고, 대대적인 조립을 해야한다고 전문가들은 지적해 왔다.

임진강 수해방지 대책은 이 지역의 반복되는 홍수를 예방하고 이를 기반으로 남북이 공유하천의 수자원을 공동 활용하는 선례를 만든다는 의미를 지니고 있다. 또한 임진강 수재 방지를 위한 공동조사는 국토에 대한 남북한의 첫 공동조사라는 의미를 지니고 있다. 남북한은 임진강에 대한 현지 조사 결과를 바탕으로, 다양한 협력 방안을 논의할 수 있다. 현지 조사를 통해 예보시설 설치, 하천 준설, 제방 축조, 다목적 댐 건설, 산림녹화 등 수해 방지 대책들이 논의될 수 있다. 특히 북한이 임진강 상류의 기상과 수문 자료를 남측에 통보할 경우, 매년 되풀이되던 임진강 유역 범람에 따른 피해를 어느 정도 예방할 수 있을 것으로 예상된다.

남한은 1999년 8월 11일 대한적십자사 총재 명의로 북한측에 서한을 보내 임진강 유역의 홍수방지를 협의하기 위해 남북당국간 실무 접촉을 가질 것을 제안하였다. 남북한은 2차 남북장관급회담(2000.

8)에서 임진강 수해방지사업을 공동으로 추진할 것에 대해 원칙적으로 합의하였다. 김용순 특사의 서울 방문시(2000. 9. 11~14) 남북한이 임진강에 대해서 공동조사를 실시하고 구체적 사업계획을 마련하기로 합의하였다. 그리고 1차 남북경제협력 추진위원회(2000. 12. 28~30)는 전력협력문제, 철도·도로 연결문제, 개성공업단지 건설문제 등과 함께 임진강유역 수해방지사업에 대해서 협의하였다. 그 결과 임진강 수해방지사업을 추진하기 위해서 「임진강 수해방지 실무협의회」와 「임진강 수해방지 공동조사단」을 구성·운영하기로 합의되었다.

「임진강수해방지 실무협의회」 1차 회의가 2001년 2월 개최되었다. 남한은 먼저 임진강 유역에 대해 공동조사를 실시하고 조사결과를 토대로 사업의 우선순위를 정하자고 주장하였다. 아울러 남한은 2001년 우기에 발생할 수 있는 홍수피해를 줄이기 위한 대책을 우선 강구하자고 제안하였다. 그리고 남한측은 조사단 구성, 조사지역, 조사시기, 조사방법 등 11개 항목으로 이루어진 「남북 임진강 수해방지 공동조사에 관한 합의서」(안)를 제안하였다. 반면 북한측은 구체적인 사업목표를 확정된 뒤, 사업지역에 한정해서 제한적으로 공동조사를 실시할 것을 주장하였다. 그리고 북한은 수해방지를 위해서는 근본적으로 산림 조성, 댐건설, 강하천 정리 등이 실시되어야 한다고 주장하였다. 그리고 북한은 7개항으로 이루어진 합의서(안)를 제안하였다. 이처럼 공동조사를 먼저 실시하자는 남한의 입장과 제한적 사업 목표를 우선 확정하자는 북한의 입장이 대립하여 임진강 공동조사에 관한 합의서는 타결되지 못했다.

그후 5차 남북장관급회담(2001. 9)에서 임진강 유역 수해방지 대책협의를 위해 11월중 현지조사를 실시하기로 합의되었으나 남북관계의 소강상태로 말미암아 계획대로 현지조사가 실행되지 않았다. 제 2

차 남북경제협력 추진위원회(2002. 8. 27~30)에서 임진강 수해방지 문제에 대한 합의가 다시 이루어졌다. 임진강 수해방지를 위해 양측 군사당국 사이에 필요한 조치가 취해지는 대로 2002년 11월중 현지조사에 착수하도록 하고, 북측은 임진강 상류의 기상수문 등에 관한 자료를 통보하고, 남측은 임진강 상류의 치산치수에 필요한 묘목을 제공하기로 하였다.

「임진강수해방지 실무협의회」 2차 회의가 개최되었으나(2002. 10. 30~11. 2) 합의문은 도출되지 않았다. 양측은 대표단 각각 7~8명과 지원단 등 모두 50명으로 조사단을 구성하여 임진강유역 전체와 한강 하류에 대해 조사하는 동시에 홍수 예보시설 설치, 기상·수문(水文)자료 제공 등에 대해서 합의했지만 묘목 제공 방안 등에 대해서 이견을 좁히지 못했다. 북측이 남한의 200만주 묘목 제공을 합의문에 명기할 것을 주장한 반면, 남측은 합의문에 ‘일정 수량’의 묘목 제공으로 표기하자고 주장했다. 그리고 북측이 산림조성과 묘목의 생산·운반을 위해 비료, 살충제, 트랙터 등을 제공해 줄 것을 요청한 반면, 남측은 이 문제에 대해서는 추후 검토가 필요하다는 입장을 표명했다.

(2) 군사적 요인

임진강 수해방지사업은 여러 가지 민감한 군사적 문제를 포함하고 있다. 군사분계선이 임진강을 가로질러 흐르기 때문에 이 지역은 군사적 침투통로로 활용되었다. 이러한 이유 때문에 남북한은 이 지역에 대해 군사적 경계태세를 유지하고 있다. 임진강 수재방지를 위해 공동조사를 실시할 경우, 이 지역의 군사적 경계태세에 관한 정보가 직·간접적으로 노출될 가능성이 있다. 또한 수재방지를 위해 댐 건설, 유역정리 등이 실시될 경우, 강의 흐름과 유역이 변경될 가능성이 있

다. 이로 인해 군사시설을 재배치하거나 군사분계선을 변경시켜야 될 필요가 발생할 수 있다.

나. 임남댐 공동조사

(1) 의의 및 현황

북한강은 군사분계선과 비무장지대 남방한계선인 오작교를 통과하여 평화의 댐, 파로호, 화천댐, 양수리, 서울 등을 거쳐 서해로 흐른다. 북한강의 임남댐문제는 남북한간 수자원협력이 필요하다는 점을 보여주는 또 하나의 사례다. 임남댐은 1986년 10월 21일 기공되어 2단계 공사까지 완료된 상태인데, 부실공사에 따른 붕괴 가능성, 남한 지역의 수자원 부족 초래, 남한측의 대응댐인 「평화의 댐」의 역할 제한 등과 문제들을 안고 있다. 고해상도 위성사진 분석 결과 임남댐의 두 곳에서 물이 새고 있는 것으로 추정된다. 임남댐 하류 화천댐의 물 유입량이 평상시 초당 2톤인데, 2002년 1월 말 갑자기 초당 유입량이 273톤으로 증가하여 총 3억 4천만 톤이 유입되었으며, 2002년 6월에도 임남댐으로부터 초당 120톤, 총3억 3천 1백만 톤의 물이 유입되었다. 이것은 임남댐 상부 중앙부문의 함몰에 따른 비상조치로 북측이 물을 방류함에 따라 일어난 현상으로 판단된다. 우기에 하루 300~500mm의 폭우가 내릴 경우 임남댐의 안전이 보장되지 않을 가능성이 있다. 더욱이 주요 댐과 저수지의 관리를 맡고 있는 북한군이 유사시 임남댐을 군사적 목적을 위해 활용할 가능성도 배제할 수 없다.

또한 임남댐을 비롯한 북한의 댐 건설로 인해¹⁴⁾ 남한의 화천댐,

14) 북한은 임진강 상류에 내평댐과 장안댐을 거의 완성하였으며, 북한강

춘천댐, 의암댐이 갈수기에 발전이 중단되고, 청평댐과 팔당댐도 발전량이 줄어드는 문제가 있다.¹⁵⁾ 북한측에서 화천댐으로 유입되는 수량은 1998년 연간 30억 톤이었으나, 임남댐이 완공된 2000년 이후 12억 톤으로 줄어들었다. 그리고 임남댐으로 인해 북한강물이 동해 방면으로 역류함으로써 연간 북한강 수량이 18억 톤이 감소하였다. 이것은 한강 전체 유입수량 1백 50억 톤의 12%이며, 한국수자원공사가 2001년 수돗물 등으로 전국에 공급한 용수량 43억 톤의 42%에 해당한다.¹⁶⁾ 아울러 북한강 수량의 감소로 인해 인근지역의 공업 및 농업용수가 부족하다. 이와 함께 파라호 수량의 감소에 따른 생태계 파괴 등의 피해가 발생하고 있다.

남한측은 임남댐의 위협에 대비하여 대응댐인 평화의 댐의 보수공사를 재개하여 댐의 높이를 80m에서 125m로 높이는 작업을 추진하였다.¹⁷⁾ 그러나 평화의 댐 보수공사는 임남댐 붕괴에 대한 대비책을 위주로 한 것이며, 생활용수 및 공업용수의 부족, 농업·어업·관광업의 쇠퇴 등과 같은 종합적 문제에 대한 해결책은 마련되지 않고 있다.

임남댐 공동조사문제는 2002년 5월 13일 박근혜 미래연합 총재의 북한 방문시 김정일 위원장과의 면담을 통해 합의되었다. 7차 남북장관급회담(2002. 8. 12~14)에서 임남댐 공동조사를 위한 실무접촉을 하기로 합의되었으며, 이 사항은 2차 남북경제협력 추진위원회

상류에는 임남댐, 포천 1·2댐, 전곡댐, 신명리댐, 조정지댐 등을 완공했거나 건설중인 것으로 알려졌다.

- 15) 2001년 4월 화천댐으로 유입된 수량은 평년 유입량의 20%, 5월은 7%에 불과했다.
- 16) 정부는 “북한의 금강산댐 건설로 강물 유입량 감소는 연간 3.5억톤 정도, 이의 한강수계에 미치는 영향을 2% 정도에 불과한 것으로 보고 있다.
- 17) 이로써 저수량을 5억 9천만 톤에서 26억 3천만 톤으로 늘어나며 2004년 12월 공사가 마무리 될 예정이다.

(2002. 8. 27~30)에서 재확인되었다.

이에 따라 임남댐 공동조사를 위한 남북한 실무접촉이 개최(2002. 9. 16~18)되었다. 남한은 임남댐의 부실공사 및 수공 가능성을 제기했으나, 북한은 임남댐의 안전에 이상이 없다고 주장하였다. 그리고 북한은 남측이 임남댐의 부실문제를 거론함으로써 북한측의 명예를 훼손했기 때문에 남한측이 사과와 보상을 해야한다고 주장하였다. 조사방법과 관련하여 남한측은 공학적 정밀조사를 제시한 반면, 북한측은 단순참관(육안조사)를 제안함으로써 조사단 구성, 조사범위, 공유하천 공동이용 방안 등에 대한 합의가 이루어지지 않고 공동합의문도 채택되지 않았다. 남한의 건교부와 수자원공사는 1차 실무접촉이 사실상 결렬되고 2차 실무접촉도 불투명해지자 평화의 댐을 45m 높여 저수량을 늘리는 증축 공사를 시작하였다.

(2) 군사적 요인

임남댐에 대한 조사는 댐의 건설과 안전에 관한 토목공학적 문제이지만 조사가 실시되기 위해서는 군사적 합의가 전제되어야 한다. 북한에서는 주요 댐과 저수지의 관리를 북한군이 맡고 있다. 인민군 총참모부가 「안변청년발전소 건설관리국」을 관장하고 있으며, 북한은 공장, 댐, 도로 등의 건설과 관리에 있어서 군사적인 측면을 고려한다. 임남댐은 북한군의 감독하에 건설되고 관리되었기 때문에 임남댐의 부실공사는 군의 역할에 대한 신뢰도 저하라는 문제를 수반할 수 있다. 이러한 점 때문에 북한은 임남댐의 부실가능성에 대해서 민감한 반응을 보이고 있다. 또한 임남댐조사를 위해서는 비무장지대를 통과해야 하며 군사시설이 노출될 가능성이 있다. 따라서 임남댐조사를 위해서는 군사적 사항에 대한 남북한의 합의가 필요하다.

다. 남북한 공동어로

(1) 의의 및 현황

남북공동어로도 남북한에게 실질적으로 도움이 되며 군사적 긴장을 완화하는 효과를 지니고 있다. 북한은 선박 및 어로장비의 낙후와 선박용 연료의 부족으로 어로활동이 매우 저조하다. 남한은 한·일 어업협정 및 한·중 어업협정 등으로 말미암아 인근해의 어로활동이 제약을 받고 있다. 따라서 남한이 선박, 장비, 연료를 제공하고 북한이 인력과 어장을 제공하는 공동어로가 남북한 모두에게 이익이 될 수 있다.

남북공동어로 문제는 북한이 먼저 제안했다는 특징을 지니고 있다. 북한이 제4차 남북장관급회담(2000. 12. 16)에서 동해어장 일부를 일정기간 제공할 것을 제의하였다. 이것은 북한이 그만큼 공동어로에 관심을 지니고 있으며 또한 성사될 가능성이 크다는 것을 의미한다.

5차 남북장관급회담(2001. 9. 15~18)에서 동해 공동어로 문제를 협의하기 위한 실무접촉을 개최하기로 합의되었다. 그리고 8차 남북장관급회담(2002. 10. 19~22)에서 남북한의 어민이 북측의 동해어장의 일부를 이용하는 문제와 관련하여 실무접촉을 갖기로 하였다. 남북경제협력 추진위원회 3차 회의(2002. 11. 6~9)에서 동해어장 이용문제에 대해서 실무접촉을 갖기로 합의되었다.

(2) 군사적 요인

남북한이 공동어로활동을 하기 위해서는 해상경계선에 관한 문제와 해상에서의 안전문제에 대한 군사적 합의가 필요하다. 동해 및 서해에서 공동어로를 하기 위해서는 합정이 동해의 북방한계선을 넘는 문

제와 해상 조업경로 등에 대한 협의가 필요하다. 특히 서해에서 어로 활동중 남북한의 어선이 해상경계선을 침범하는 사건이 종종 발생한다. 서해에서 꽃게잡이 철이 되면 북한 선박과 호위 함정이 북방한계선을 침범하는 사태가 발생한다. 1999년 6월 북한 선박과 함정이 지속적으로 북방한계선을 침범하여 남북한의 함정이 직접 충돌하는 ‘연평해전’이 발생하였다. 연평도 서쪽 해상에서 남북한 함정의 교전으로 북한 어뢰정 1척 및 경비정 1척이 파괴되는 사태가 발생하였다.

또한 공동어로 중 발생할 수 있는 돌발사고나 해상재난 등에 대한 협의가 필요하다. 이러한 문제들은 해상경계선의 확정, 해난구조상의 협조 등과 같은 군사적 신뢰구축 조치를 포함하고 있다.

3. 남북한 해운협력

가. 의의 및 현황

남북한간 해운에 대해서 일반적인 합의가 없는 가운데 사안별로 해로 개설 및 해운이 실시되고 있다. 남북한간에는 정기화물선의 운행, 경수로사업과 관련한 해운 수송, 금강산관광사업 관련 해운 등이 실시되고 있다.

남북한간 공식적인 합의는 없으나 교역의 필요상 상호 인정하에 운행되고 있는 항로들이 있다. 이 항로들은 동해에서는 묵호-홍남, 묵호-원산, 울산-장전, 부산-나진 항로이며, 서해에서는 인천-해주, 인천-남포 항로이다. 묵호-홍남, 묵호-원산 항로는 주로 수산물을 운송하는 항로이다. 부산-나진 항로는 중국의 동북 3성인 길림성, 흑룡강성, 요령성을 연결하는 동북아 국제항로의 일환으로 운행되고 있다.

그리고 북한에 경수로를 건설하기 위해 필요한 물자 및 인원을 수

송하기 위해서 선박이 운행되고 있다. 경수로 관련 항로는 남북한의 공식 합의하에 운행되고 있는 항로이다. 경수로 건설 관련 선박은 「경수로 물자 및 인원 수송을 위한 통행의정서」(1996. 7. 11 채택)에 의해 운행되고 있다. 「통행의정서」는 경수로공급협정 9조에 따라 통행로, 출입지점, 통행절차 등에 관한 사항을 규정하고 있다. 「통행의정서」에 의하면 경수로사업의 신속하고 원활한 이행을 위해서 모든 KEDO인원과 물자가 적절하고 효율적으로 이동할 수 있는 항공로, 해로 등을 확보하고 사업진전에 따라 경제적·효율적인 통행로를 추가로 선정하도록 되어있다. 장비 및 물자수송을 위한 바지선 및 소형선박의 항로(동해 기점 153 마일)와 인원 및 물자 수송을 위한 항로(동해 기점 200마일)가 별도로 개설되어 있다.¹⁸⁾ 경수로사업의 항로는 울산-양화항과 속초-양화항이 주로 이용되고 있다.

한편 1998년 11월부터 시작된 금강산 관광은 관광목적으로 남북한 해운협력이 이루어진 경우다. 금강산 관광항로도 남북한의 공식 합의하에 운행되고 있는 항로다. 금강산 관광선은 동해-장전, 속초-장전, 부산-장전 항로를 이용하고 있다. 금강산 관광선은 초기에는 남한의 해역을 벗어나서 공해를 향해하다가 북한 해역으로 진입하는 우회 경로를 이용하였다. 그러나 이후 금강산 관광선이 남한 해역에서 해상경계선을 통과하여 바로 북한 해역으로 진입함으로써 항로가 단축되었다. 금강산 관광선이 동해에서 남북한의 해역을 곧바로 통과함으로써 해운협력의 선례가 생겼다. 또한 금강산 관광은 북한의 군사항인 장전항을 부분적으로 개방하는 부수효과를 가져왔다. 북한의 군부는 군사적 이유 때문에 장전항의 개방에 대해서 부정적 견해를 보였으나 금강산관광의 경제적 혜택을 고려하여 장전항의 군사적 시설이

18) 「한반도 에너지개발기구와 조선민주주의인민공화국 정부간의 경수로 사업 이행을 위한 통행에 관한 의정서」(1996. 7. 11).

노출되는 것을 감수한 것이다.

금강산 관광 및 북한 경수로 사업과 관련된 항로는 남북한 합의문서에 의해 개설되었으나, 그 외 항로 개설에 관해서는 합의서가 없다. 이처럼 남북한간 부분적으로 해운협력이 실질적으로 이루어지고 있음에도 불구하고 남북한간 해상 운행에 관해서 공식적인 합의가 없기 때문에 불안요인이 항상 잠재해 있다.

서해에서 북한의 어선이나 함정이 북방한계선을 침범하는 사태가 발생한다. 1999년 발생한 연평해전에 이어 2002년 6월 말 북한 선박이 서해에서 남한측 경비정을 공격하는 사건이 발생하였다. 남해와 동해에서도 항로이용과 관련하여 남북한간 분쟁이 발생하였다. 2001년 6월 2일부터 4일까지 북한 선박 4척이 아무런 사전 통보없이 제주해협을 침범한 사건이 발생하였다. 북한 선박의 영해침범에 대해서 남한은 통일부장관의 대북서한을 통해 무단통과시 강력 대처 할 것이라는 입장과 ‘충분한 시간을 두고 사전 신고할 경우 정부의 승인절차를 거쳐서 영해통과를 허용할 방침’임을 전달했다. 북한 선박들은 6월 5일 이후 다시는 영해를 침범하지 않을 것을 통보함으로써 사태가 일단락되었다.

이처럼 남북한 해운에 관한 합의가 필요함에 따라 5차 남북장관급 회담(2001. 9. 15~18)에서 남북한은 민간선박의 상호 영해 통과를 협의하기 위해 해운실무접촉을 갖기로 하였다. 그리고 8차 장관급 회담(2002. 10. 19~22)에서 남북한은 쌍방 민간선박들의 상대측 영해통과와 안전운항 등 해운협력에 관한 해운합의서 채택을 위한 실무접촉을 갖기로 하였다. 그리고 남북경제협력 추진위원회 3차 회의(2002. 11. 6~9)에서 해운합의서 채택을 위한 실무접촉을 갖기로(2002. 11. 19) 합의되었다.

그 결과 1차 남북해운협력 실무접촉이 개최(2002. 11. 18~20)

되어 남북한은 상대측 영해통과와 항로개설, 선박의 안전운항, 해상 구난 문제 등 남북간의 선박운항을 제도적으로 보장하는 문제에 대해서 협의하였다. 남북한은 해상항로를 민족 내부 항로로 인정하고, 항로의 지정 및 운영, 해상재난시 상호협력, 선박의 통신보장, 해사당국간 협의체의 구성·운영 등에 대해서도 의견 접근을 보았다.

그리고 2차 남북해운협력 실무접촉이 개최(2002. 12. 25~28)되어 15개항의 「남북해운합의서」가 채택·가서명되었다. 「남북해운합의서」에 의하면 남북한은 양측의 해상항로를 ‘민족내부의 항로’로 인정하여 어느 한 쪽이 승인하고 상대측의 허가를 받은 선박에 대해 합의서 및 부속합의서 관련 규정에 따라 운항을 보장하기로 하였다. ‘민족 내부 항로’는 남북한간 선박운항을 연안교역으로 규정하는 것으로 일반항로와는 달리 외국선박은 취항할 수 없고 남북한에서 허가를 받은 선박만이 운행할 수 있다. 또한 선박의 충돌, 좌초, 전복, 화재 등 일방의 해역에서 해양사고가 발생했을 경우 남북한이 긴급피난을 보장하고 인명, 재난 구조, 해양오염 방제조치 등에 대해서 협력하기로 하였다. 아울러 남북한이 각각 관련 규정을 개정하여 남북한간 운항 선박에 대해서는 직접 교신할수 있도록 하는 등 통신의 자유도 보장하기로 하였다. 이와 함께 남북한은 해상 기상정보 등 선박운항에 필요한 정보를 교환하기 위해서 해사 당국간 통신망을 구성·운영하고 해운항만분야의 협력촉진과 해양사고 방지를 위해 남북한의 해사 당국간 협의기구를 구성·운영하기로 하였다.

나. 군사적 요인

남북한의 해운 합의문제는 정전체제 유지문제와 관련되어 있다. 국제해양법에 의하면 제주해협은 제 3국의 선박이 해를 입히지 않는 한

통행할 수 있는 무해통항권이 인정되는 항로이다. 그러나 남북한은 정전체제의 규율을 받고 있는 특수한 관계에 놓여 있기 때문에 북한 선박에게는 무해통항권이 인정되지 않는다. 따라서 북한 선박의 남한 측 영해 침범은 정전협정 위반이며 군사정전위원회에서 다루어져야 할 사안이다.

특히 해운합의문제는 서해상의 관할구역에 관한 북방한계선문제와 관련되어 있다. 북방한계선을 둘러싼 문제는 한국정전협정에서 해상 경계선에 관한 규정이 미비함으로써 발생하였다. 정전협정 2항은 “군사분계선의 위치는 침부한 지도에 표시한 바와 같다”라고 명시함으로써 육상경계선을 설정하였으나 해상경계선에 대해서는 언급하지 않았다.

1953년 8월 30일 유엔군사령관은 유엔사의 해군 및 공군의 작전 범위를 명시하기 위하여 서해 및 동해의 군사분계선과 그 이남의 완충구역(buffer zone)을 설정하였다. 서해의 북방한계선(Northern Limit Line)은 서해 5도(백령도, 대청도, 소청도, 연평도, 우도)와 북한측 해안 육지와와의 중간 지점의 11개 좌표를 연결하는 선으로 설정되었다. 동해의 군사분계선은 육상의 군사분계선이 끝나는 해안선상의 지점에서 동해상의 동일 위도를 연결하는 선으로 설정되었다.¹⁹⁾

북한은 유엔사가 설정한 북방한계선을 용인하였으나 1970년대 이후 북방한계선을 부정하기 시작하였다. 북한은 1973년 11월 군사정전위원회에서 북방한계선을 부정하고 서해 5도만이 유엔사 관할구역에 속하며 그 외 수역은 북한 영해라고 주장하였다. 이후 북한의 항공기와 경비정이 간헐적으로 북방한계선을 침범하였다. 더욱이 북한은 12마일 영해권을 주장하며 해상경계선을 새로 설정할 것을 주장하

19) 황진환, “한반도 평화체제 구축과 남북한 군비통제,” 『한반도 군비통제』 28 (2000. 12), pp. 227-228.

였다. 북한은 서해사태가 발생한 후인 1999년 9월 북방한계선 대신 서해 해상군사분계선을 주장하였다.²⁰⁾

그런데 「남북기본합의서」에 의하면 남과 북의 경계선과 구역은 군사정전협정에 규정된 군사분계선과 쌍방이 관할한 구역으로 한다고 명기되어 있다(「남북기본합의서」 11조). 또한 「불가침분야 부속합의서」에 의하면 해상경계선은 앞으로 계속 협의하며, 해상불가침 구역은 해상불가침 경계선이 확정될 때까지 쌍방이 관할해온 구역으로 한다고 명시되어 있다(「불가침분야 부속합의서」 10조).

남북한이 해운합의를 할 경우, 이것은 해상경계선의 확정과 관리·운영에 관한 변화를 수반하게 된다. 이것은 정전체제의 유지 및 관리에 있어서 변화를 가져오게 된다.

4. 남북한 직항로 개설

가. 의의 및 현황

남북한간 인적·물적 교류가 이루어짐에 따라서 이를 위한 항로의 필요성이 발생하였다. 남북정상회담, 남북국방장관회담 등과 관련하여 남한의 성남비행장에서 백령도 서해를 우회하여 북한의 순안비행장을 연결하는 「서해직항로」가 운행되었다. 2000년 6월 남북정상회담 때부터 시작된 남북간 직항공로를 이용한 항공기 운항은 2002년 10월 현재 편도 기준으로 103회를 기록하였다. 남북한 직항로 이용은 2000년에 남북정상회담, 올브라이트 미 국무장관 일행의 방북 등 43회(남→북 20회, 북→남 23회), 2001년에 이산가족상봉 교환행사,

20) 제성호 외, 「남북한 평화공존과 남북한 연합 추진을 위한 법제 정비방안」 (서울: 통일연구원, 2001), pp. 58-93.

정주영회장 조문단의 서울방문 등 19회(남→북 8회, 북→남 11회), 2002년에 대통령 특사의 방북, 제주도민 방북 등 41회(남→북 20회, 북→남 21회)였다.

그런데 『경수로 물자 및 인원 수송을 위한 통행의정서』(1996. 7. 11. 체결)에 의하면 사업 초기에는 북경-선덕간 고려항공 노선을 잠정적으로 이용하고, 기초굴착공사 이전에 효율적이고 경제적인 추가 항공로를 개설하기로 되어 있다(제 3조). 남북한간 경수로건설을 위한 직항로로 양양-선덕간 직항공로가 검토되었다. 양양-선덕 직항로는 2백 50km로 비행에 약 40분이 소요된다. 남한측 항공전문가들이 1997년 함경북도 금호지구(신포시)의 경수로 현장에 인접한 선덕공항을 방문하여 강원도 양양 공항과 선덕 공항을 경수로사업의 물자 및 인원의 수송로로 이용하기 위한 방안에 대해서 협의했다.

그리고 2002년 5월 19일 북한의 경수로 및 항공 전문가 10명이 경수로 인력 및 물자 수송을 위한 남북 직항로 개설문제와 관련하여 강원도 양양 공항 등을 둘러보기 위해 남한을 방문하였다. 북한 경수로대상사업국의 안영환 기술처장(국장급)을 단장으로 한 북측 시찰단은 5박 6일 일정으로 양양 공항을 비롯하여 기상악화시 대체공항으로 이용될 김해공항과 경수로 참조발전소인 울진 원자력발전소 등을 둘러보았다.²¹⁾

그 결과 2002년 7월 20일 양양-선덕간 직항공로가 운행되었다. 첫 운항시 북한측 항공관계자들을 태운 고려항공기가 강원도 양양에 도착하여 우리측 경수로기획단 관계자를 태우고 경수로 부지에 인접한 함경남도 선덕 공항을 향했다.

21) 『중앙일보』, 2002년 5월 20일.

나. 군사적 요인

남북한의 직항로 개설은 영공에서의 군사적 신뢰구축과 밀접하게 관련되어 있다. 그리고 항공로 개설은 영공개방문제와 관련되어 있다. 남북한은 영공개방문제에 대해서 민감하게 반응하고 있다. 특히 북한은 항공정찰 면에서 남한에 비해서 뒤떨어져 있기 때문에 영공개방을 거부하고 있다. 남북한 직항로가 개설되면 이것을 계기로 항공분야에서의 신뢰구축이 이루어질 수 있다. 아울러 남북한 직항로 개설은 항공사고시 협력문제를 수반한다.

Ⅲ. 남북협력에 대한 남북한, 미국의 입장

1. 남한의 입장

남한은 남북협력이 남북한에게 경제적으로 이익이 될 뿐만 아니라 직·간접적으로 군사적 신뢰구축을 도모하는 부수적 효과를 지니고 있다고 판단한다. 유럽의 군사적 신뢰구축의 일차적 목적이 군사적 긴장완화였던 것과는 달리 한반도에서의 군사적 신뢰구축은 남북협력을 위한 기능적 필요성(functional requirement)을 지니고 있다고 할 수 있다. 남한은 철도·도로 연결, 수자원협력, 해운협력 등을 위해서는 군사적 신뢰구축 조치가 필요하기 때문에 남북경협을 추진하는 것은 결과적으로 군사적 신뢰구축으로 귀결된다고 여긴다.

남한은 경협을 위한 군사적 긴장완화조치를 이행하는 과정에서 남북군사회담이 개최된다는 점을 긍정적으로 평가한다. 남한은 남북협력을 논의하기 위해서 개최된 남북국방장관회담과 군사적 실무회담을 가능하면 정례화하고자 한다. 남한은 남북국방장관회담을 통해서 본격적으로 군사적 신뢰구축과 평화체제문제를 논의할 수 있기를 희망한다.

또한 남한은 철도·도로 연결과 관련하여 비무장지대 내에 남북공동관할구역이 설정된 것을 군사문제 및 평화체제문제에 있어서 남한의 당사자자격을 인정받는 계기로 활용하고자 한다. 그 동안 북한이 평화체제문제 및 군사적 문제에 관해서 남한의 당사자자격을 인정하지 않았다는 점을 감안할 때, 남한은 북한이 남한을 협상상대로 인정하고 남북공동관할구역에 관한 「남북군사보장합의서」를 채택했다는 것을 긍정적으로 평가한다. 또한 남한은 유엔사가 비무장지대의 일정지

역에 대한 협상권 및 관리권을 남한에게 위임한 것도 남한의 당사자 자격을 인정받는 계기가 된다고 여긴다. 남한은 남북공동관할구역에 대한 관리권을 근거로 앞으로 평화체제전환과정에서 주도적 역할을 할 수 있기를 기대한다.

그리고 남한은 남북협력사업으로 인한 군사적 영향을 다각적으로 검토하였다. 특히 경의선·동해선 연결을 위해 비무장지대의 지뢰를 제거할 경우 북한의 남침을 저지할 수 있는 방어수단이 약화되는 문제가 있다는 견해도 제시되었다. 이에 대비해서 남한의 유사시 작전계획과 군배치 등이 바뀌어야 한다는 것이다. 그러나 비무장지대의 지뢰제거와 경의선·동해선 연결이 북한의 군배치 및 작전계획의 변화를 수반하기 때문에 전반적으로 기동력과 화력면에서 우세한 남한측에게 유리하다는 견해도 제시되었다. 이러한 점을 종합적으로 감안하여 유사시 북한의 남침에 대한 대비책이 강구되었다. 예를 들면 철도를 이용한 북한의 남침 가능성에 대비하여 철도에 특수차단 장치를 설치하거나 특수 구조물을 공중에 설치하고, 지하에 교량을 만들어 지반을 함몰시키는 방안이 강구되었다.

2. 북한의 입장

북한은 기본적으로 남북협력을 선택적으로 수용하는 입장을 지니고 있다. 북한이 남북협력에 대해서 소극적인 가장 기본적인 이유는 체제유지에 대한 불안감 때문이다. 북한은 남한과의 교류·협력의 확대에 의해서 북한사회가 외부세계에 노출되는 것을 우려한다. 북한의 지도층은 북한 주민들이 외부세계의 정보를 접하고 남한의 국력과 북한의 국력을 비교함으로써 북한체제의 열악한 실상을 알게 될 것을 우려한다. 또한 북한은 남북교류·협력에 의해서 북한 사회의 실상이 외부에

알려지게 되는 것을 우려한다. 북한은 북한사회의 실상이 노출되고 북한의 열세가 공개적으로 입증될 경우, 남한에 대한 견제력을 상실하게 될 것을 염려한다.

그리고 각 분야에서 장기적이고 제도화된 방식으로 협력이 추진될 경우, 북한은 그러한 협력체제의 틀 속에서 행동반경이 축소될 것을 우려한다. 북한은 교류·협력을 수용하면서도 돌발적인 행동과 제한적 도발을 통해서 상호관계의 틀을 북한에게 유리하게 조성하고 다양한 선택가능성을 보유하고자 한다. 이러한 이유 때문에 북한은 남북협력이 제도화되어 남한이 주도하는 게임의 규칙을 준수해야 하는 상황을 바라지 않는다.

북한이 남북협력에 대해서 유보적인 입장을 보이고 있는 데에는 북한 군부의 부정적 태도도 작용하고 있다. 북한은 군사적으로 동원되고 조직된 일종의 병영사회라고 할 수 있다. 일반적인 사회주의 국가와는 달리 북한에서는 당의 공식적 역할이 축소되는 대신, 그 공백을 군부가 메우고 있다. 북한 군부는 김정일체제를 유지하고 경제난, 국제적 고립 등의 위기상황을 총체적으로 관리하는 체제수호자 역할을 하고 있다. 북한 군부는 안보의 보루일 뿐만 아니라 체제관리와 사회화의 역할을 수행하고 있다. 또한 북한 군부는 경제건설을 위해 동원될 수 있는 장비, 물자, 인력을 보유하고 있으며, 군대가 대규모 시설의 건설, 농사, 대외무역 등의 경제적 역할을 수행하고 있다.

북한 군부는 남북교류·협력이 미칠 파급효과를 군사적 측면에서 평가하고 이를 승인·조정하는 역할을 하고 있다. 특히 철도·도로 연결사업, 공동수재방지 사업, 금강산 관광, 해운, 항로 개설 등은 정전체제 유지와 밀접하게 관련된 군사적 문제이다. 북한 군부는 비무장지대와 접경지대에서 남북협력사업이 이루어짐으로써 북한의 군사시설, 배치 상황 등 군사정보가 노출될 것을 우려한다. 북한은 소련 및 동구국가

들이 군사적 신뢰구축 조치를 실시함으로써 군사정보가 노출되고 결과적으로 체제붕괴에까지 이르렀다고 판단한다. 북한이 경원선보다 동해선 연결에 대해서 긍정적인 입장을 보였던 것은 러시아와의 철도 협력을 고려한 측면도 있지만, 경의선에 비해서 동해선이 안보적 위협요인이 적은 점도 있다. 동해선은 동부산악지대를 통과하기 때문에 지형적으로 천연 방어망이 조성되어 철도가 연결된다고 하더라도 안보취약 요인이 발생하지 않는다. 또한 경의선에 비해서 경원선이 평양에서 먼 거리에 있다.²²⁾

북한군부의 강경 입장은 대남 및 대미협상을 하는 데 있어서 협상력을 제고하기 위한 수단으로 활용되는 측면도 있다. 1994년 제네바 합의를 도출하기까지 북·미 핵협상 과정에서 북한측 협상대표는 북한군부가 미국과의 타협을 반대하고 있기 때문에 협상타결을 위해서는 미국측의 양보가 필요하다고 주장하였다.²³⁾

북한에서 다원주의사회에서와 같이 정부 부처가 각각 제도적 이익(institutional interest)을 표출하고 이것이 다원적 과정을 거쳐서 조정된다고 할 수는 없다. 그러나 북한에도 정책협의를 위한 단계에서 각 부처별 또는 전문가집단 내에서 다양한 의견이 표명되는 일종의 제한적 관료정치가 존재한다고 할 수 있다. 핵문제나 미사일문제와 같이 군사문제에 대한 대외협상을 하는 데 있어서 외교부, 군부, 당이 정책협의를 한다고 할 수 있다. 군사·안보문제에 관한 의견조정 과정에서 군부의 강경한 입장은 안보문제에 관한 타협책의 최저선을 설정한다고 할 수 있다. 북한은 대외협상과정에서 군부의 강경입장을

22) 김재한 외, 『접경지역을 중심으로 한 남북교류방안』 (서울: 통일부, 2002), pp. 140-141.

23) Scott Snyder, *Negotiating on the Edge: North Korean Negotiating Behavior* (Washington, D. C: United States Institute of Peace Press, 1999), pp. 45-47.

의도적으로 언급함으로써 협상력을 제고하고 더 많은 양보를 얻어내고자 한다. 예를 들면 7차 남북장관급회담에서 북한측 대표인 내각참사 김성령은 철도·도로 연결을 위한 군사당국간 대화는 내각의 소관이 아니며 국방위원회의 결정사항이라고 주장했다.

북한 군부의 강경입장은 대남협상력을 제고하고 남한으로부터 더 많은 실익을 얻어내기 위한 협상수단으로 활용된다. 북한에서 남북협력사업의 담당자들은 남북협력으로 인한 경제적 이익을 제시함으로써 북한군부의 동의를 얻고자 한다. 금강산관광을 위해 군사항구인 장전항을 개방하는 대가로 제공된 9억 4천만 달러의 금강산관광대금은 북한군부의 동의를 얻어낼 수 있을 정도의 경제적 대가였다. 북한 군부는 가시적인 경제적 이익이 보장된다면 경의선·동해선 연결이나 금강산 육로관광 등 안보에 영향을 미치는 사업도 수용할 수 있다는 입장을 보였다고 할 수 있다.

북한 군부는 남북협력사업을 승인하는 댓가로 남한으로부터 경제적 보상 뿐만 아니라 주적론 폐기 등과 같은 안보정책에서의 양보도 요구한다. 북한은 2000년 9월 경의선 연결을 위한 지뢰제거 공사를 시작했으나 2000년 동절기에 공사를 중단한 이후 공사를 재개하지 않고 「남북군사보장합의서」의 서명·교환을 연기하였다. 북한이 「남북군사보장합의서」의 서명·교환을 거부하는 표면적인 이유는 남한의 「2000년 국방백서」에서 북한이 주적으로 명기된 것이었다. 북한이 지뢰제거 공사를 중단한 실질적 이유가 무엇이었던지 북한은 남한에게 북한 주적론 폐기를 요구함으로써 이를 군사적 긴장완화 조치의 전제조건으로 활용하였다.

북한이 군사적 긴장완화 조치에 대해서 소극적인 태도를 취하고 있는 이유 가운데 한가지는 미국과 군사문제를 일괄 협상하려는 기본전략 때문이다. 북한은 대량파괴무기 및 미사일문제 뿐만 아니라 한반

도안보문제를 미국과 일괄타결하려는 기본 목표를 지니고 있다. 북한은 미국과의 협상을 통해서 궁극적으로 북·미평화협정을 체결하고 주한미군을 철수시키거나 북한에게 비적대적인 중립세력으로 주한미군의 위상을 변경시키고자 한다. 북한은 북한체제의 안전보장에 관한 미국과의 포괄적 협상이 진행되지 않은 상황에서 남한과의 협상을 통해 군사적 긴장완화조치를 이행하는 것에 대해서 유보적인 태도를 지니고 있다.

한편, 북한은 남북국방장관회담 결과 발표된 공동보도문(2000. 9. 26)에서 “남북관할 구역을 설정하는 문제는 정전협정에 기초하여 처리하기로 하였다.”(4항)고 함으로써 정전협정을 인정하는 태도를 보였다. 또한 북한은 비무장지대의 남북공동관할 구역설정을 위해 『남북군사보장합의서』를 합의하는 과정에서 일차적으로 북한과 유엔사간의 협상을 요구했다. 북한이 이처럼 정전협정과 유엔사의 존재를 인정함으로써 그 동안 정전협정을 무효화시키고 유엔사를 무력화시키려고 했던 북한의 입장에 변화가 생긴 것이라고 볼 수 있다는 견해도 있다.²⁴⁾

그러나 북한의 입장변화는 정전체제와 유엔사의 존재를 인정하는 것이라기보다는 철도·도로 연결을 위한 필요성에서 비롯된 것이라고 할 수 있다. 더욱이 북한은 유엔사로부터 비무장지대의 해당 구역에 대한 관할권을 남한에게 위임한다는 공식문건을 받음으로써 북한의 상대역은 남한이 아니라 유엔사라는 것을 확인받고자 하였다. 북한은 『남북군사보장합의서』 채택을 위한 남한과의 협의는 어디까지나 유엔사와 북한간의 협의에 의한 것임을 입증하고자 하였다. 북한은 군사문제 및 평화체제문제에 있어서 북한과 유엔사가 당사자이며 남한은

24) 김영수, “남북국방장관회담 평가 및 추진방향,” 『한반도군비통제』 28 (2002. 12), p. 26.

위임받은 사항에 대해서만 제한적 권한을 지니고 있음을 확인하고자 하였다.

3. 미국의 입장

미국은 남북경협을 추진하는 과정에서 군사적 신뢰구축 조치가 이루어지는 것을 기본적으로 긍정적으로 여긴다. 그러나 미국은 남북경협을 추진하는 과정에서 북한에 현금이 지원되거나 군사적 목적으로 이용될 수 있는 장비가 북한으로 이전되는 것에 대해서는 부정적인 입장을 지니고 있다. 철도·도로 연결을 위한 비무장지대 지뢰제거를 위해 지뢰제거 장비를 제공해 달라는 북한의 요청에 대해서 미국은 이러한 품목들이 바세나르협정에 위반되는지 여부를 점검해야 한다는 입장을 표명한 것으로 알려졌다.

미국은 남북협력을 위한 필요성 때문에 정전체제의 부분적인 변화를 수용하되, 궁극적으로 유엔사가 정전체제의 관할권을 지니고 있다는 입장을 지니고 있다. 미국은 정전체제가 평화체제로 전환되기까지는 유엔사가 정전체제의 관리에 대한 최종적인 권한을 지니고 있다는 점을 명확히함으로써 정전체제의 무력화현상을 방지하고자 한다.

예를 들면 미국은 남북한 공동관할 구역 설정을 위해서 유엔사가 철도·도로 연결구간에 대한 관리권을 남한에게 위임하는 것에 대해서 신중한 태도를 표명하였다. 미국은 철도·도로 연결을 위한 기능적 필요성 때문에 해당 구역에 대한 관리권을 남한에게 위임하더라도 동 구역에 대한 법적 관할권은 유엔사가 보유하고 있다는 점을 분명히하였다. 이것은 비무장지대의 관리 및 정전체제의 관리에 대한 최종 권한은 유엔사가 보유하고 있으며, 유사시에 유엔사가 최종적 관할권을 지닌다는 것을 의미했다. 앞으로 임진강 수재방지나 북방한계선에 대

한 문제 등에 있어서 미국은 유엔사의 관할권이 인정되어야 한다는 입장을 보일 것이다.

미국은 남북협력 사업이 실질적인 한반도의 긴장완화와 군사적 신뢰구축으로 연결되어야 한다는 입장을 지니고 있다. 미국은 남북협력의 중·장기적 파급효과보다는 실질적으로 북한의 군사적 위협이 약화되어야 한다는 점을 강조한다. 미국은 남북협력 사업의 추진과정에서 과도적으로 한반도에 불안이 야기되거나 미국의 안보이익이 손상되지 않기를 희망한다. 특히 부시행정부는 북한과의 대화 의제로 핵·미사일 문제 뿐만 아니라 북한 전방배치 병력의 후방이동, 군사력감축 등 한반도의 군사적 긴장완화 조치 이행을 강조하고 있다. 미국은 한반도의 군사적 긴장완화를 위해서 가시적인 조치보다 실질적인 군사적 긴장완화조치 및 점검(monitoring)과 검증(verification)에 대해서 높은 관심을 지니고 있다.

그리고 미국은 남북협력을 추진하는 과정에서 주한미군과 한미동맹의 위상이 영향을 받는 것을 바라지 않는다. 미국은 남북협력으로 인한 한반도의 긴장완화가 주한미군 철수론으로 연결될 것을 염려한다. 주한미군의 위상변화는 필연적으로 주일미군의 위상변화와 연결되며, 이것은 미국의 아시아-태평양전략의 변화를 예고하는 것이다. 특히 미국은 한반도긴장완화의 결과로 초래될 주한미군의 위상변화에 대해서 민감한 반응을 보이고 있다. 남북정상회담 후 미국이 여러 경로를 통해서 주한미군의 역할을 강조한 것은 미국의 이러한 관심을 반영한다. 미국은 6.15 남북공동선언의 자주원칙이 주한미군철수를 의미하는 것으로 해석될 가능성에 대해서 높은 관심을 표명하였다. 미국은 통일과정 및 통일 후에도 동북아지역의 안정을 위해서 주한미군이 계속 필요하다는 입장을 견지하고 있다.²⁵⁾

25) 남북정상회담후 주한미군의 필요성에 대해서 언급한 미국의 관료 및

IV. 동서독 협력과 군사적 긴장완화 사례

1. 철도·도로 연결과 대동독 보상

분단 이전 동서독간에는 40여 개의 철도 노선, 30개의 고속도로와 국도, 140개의 지방도로 및 수천 개의 각 지역간 통과도로가 있었다. 그러나 분단 후에는 국경통과도로가 직접 연결되지 못했기 때문에 국경 지역에 거주하는 많은 사람들이 멀리 돌아가야 하는 폐단이 발생했다.

분단 직후 동서독을 연결하는 교통상황은 다음과 같았다.

첫째, 항공분야에 있어서는 1945년 11월 연합국 공동관리위원회의 결정에 따라 전승 4대국은 서독과 서베를린간에 3개의 공중회랑 및 베를린 영공을 위한 통제지역을 만들었다. 공중회랑은 연합국의 항공기만이 사용할 수 있었으며 공중회랑의 통제에 대한 모든 규정은 동독 이전까지 유효했다.²⁶⁾

전문가들은 다음과 같다. 케네스 베이컨 미국방부 대변인 “주한미군은 한반도통일후에도 안정세력으로 남을 것,” 2000년 6월 16일; 리처드 바우처 미국무부 대변인, “주한미군은 한국과 미국간의 문제이며 양국이 필요로 하는 한 주둔할 것,” 2000년 6월 19일; 매들린 올브라이트 미 국무장관, “주한미군 철수나 감축은 시기상조이며, 이를 고려하고 있지 않다,” 2000년 6월 24일; 스티븐 보스워스 주한미대사, “북한의 위협이 존재하는 한 주한미군이 계속 주둔할 것임,” 2000년 6월 28일; 반면, 향후 주한미군의 철수가능성에 대한 언급도 있다. 제시 헬름스 미상원 외교위원장, “남북한 관계개선이 진정할 것이라면 미국은 주한미군철수계획을 세워야 한다,” 2000년 6월 17일; 윌리엄 코언 미국방 장관, “미래의 어떤 시점에서는 주한미군의 규모가 어느정도가 되어야 하는지에 대해 검토해 보아야 할 것,” 2000년 7월 1일; 『중앙일보』, 2000년 7월 3일.

둘째, 철도교통분야에서 1945년 5월 서독의 독일연방철도(DB)와 동독의 독일제국철도(DR)는 양독간 철도교통의 재개에 대해 합의하는 내용의 헤름스테트 협정(Das Helmstedter Abkommen)을 맺었다.²⁷⁾ 1945년 9월 연합국 공동관리위원회의 결정에 따라 4대 전승국은 서베를린에 대한 생필품 및 연료의 공급을 위해 서독과 서베를린간에 하루 16량의 화물열차 운행에 합의하였다.

셋째, 도로 교통분야에서는 승용차를 이용한 개인적인 여행교통은 제한되었다. 승용차를 이용한 동독입국은 업무상 여행, 라이프찌히 박람회 방문 등 예외적 경우에만 허용되었다.²⁸⁾ 동서독간 트럭을 이용한 화물운송이 집중하였음에도 불구하고 이에 대한 명문화된 규정이 없었다. 1951년 9월부터 동독은 도로사용료를 징수하기 시작하였으며, 1955년 4월부터 도로사용료를 2배 이상 인상하기도 하였으나 수차례의 동서독회담 결과 원상 복구하였다.²⁹⁾

총 12개였던 도로통과소는 1952년부터 동독에 의해 일방적으로 4개로 축소되었으며, 1960년 부활절을 기해 1개소가 신설(뤼벡지방의 Schutup-Selmsdorf)되었다. 여행자 검문, 트럭 적재물 수색, 사무처리 지연 등으로 말미암아 통과소를 통과하는 데에는 오랜 시간이 걸렸다.

1968년 동독은 베를린 통행에 여행증명서와 수수료를 의무화하는

26) 공중회랑은 베를린 위기를 비롯하여 특히 베를린 봉쇄시 공중에서 베를린시에 물자를 공급하는 기능을 하였다.

27) 그 후 1949년 9월 3일 「오펜바하」협정(Offenbacher Abkommen)으로 양독간 여객철도여행(Interzonen-Reisezugverkehr)이 확대되었다.

28) 1971년 9월 3일 4대국협정이 체결되기 전까지 도로교통은 그 중요성이 크게 부각되었을 뿐 연합국의 명문화된 법적 원칙이 수립되지 않았었다.

29) 교통요금협정은 20년간 유효하였으며, 1976년 1월 1일부터 동독은 신규교통요금을 공표하고 대형트럭에 대한 요금을 크게 인상하였다.

비자제도를 도입하였으며 화물자동차에는 도로 사용료에 추가하여 세금조정세(Steuerausgleichsabgabe)를 징수하였다.

넷째, 동서독간 선박교통으로는 함부르크항과 로스토크항 및 북해-발틱해 운하가 중요하였다. 독일의 선박교통은 1945년 및 1946년 연합군 선박운행령에 의해 규정되었다. 연합군 선박운행령은 1950년 서독에서는 연합군 최고사령부 법령 제42호로 대치되어 선박교통이 수월해졌다.

독일의 경우 한반도와 같이 교통망연결을 위해서 비무장지대를 통과하거나 군사적 긴장완화조치가 필요하지는 않았다. 서베를린은 서독으로부터 약 170km 떨어져 있는 내륙 속의 섬과 같았기 서독과의 연결이 절대적으로 필요하였다. 동서독의 교통망 연결은 동독지역에 위치한 서베를린의 생활권확보 차원에서 동서 베를린의 연결 및 서베를린과 서독과의 연결을 추진하는 문제부터 추진되었다.

1944년 9월 「런던의정서」에 의해 전승 4개국이 점령지역의 교통과 통신을 공동관리할 것을 합의하였음에도 불구하고 서방측과 구소련간에는 서독지역과 서베를린간의 교통문제가 합의되지 않았다. 소련과 동독은 이와 같은 서베를린의 지정학적 약점을 서독과 서방에 대한 정치적 압력 수단으로 삼았다. 항공로를 제외한 서독과 서베를린간 왕복교통은 동독정부의 방해로 중단되는 경우가 잦았으며 때로는 봉쇄되기도 하였다.³⁰⁾

1963년 6월초 동독은 서독과 서베를린 왕복교통에 관한 정부간 협정체결을 위한 협상을 개최하기를 희망하였다. 동독은 서독과 서베를린 왕복교통에 관한 정부간 협정을 체결함으로써 서독으로부터 동독을 국가로 승인받는 부수적 효과를 기대하였다. 그러나 서독정부는

30) 1948년 7월 18일부터 1949년 5월 12일까지의 베를린봉쇄기간 동안 서독과 서베를린간의 교통은 거의 완전히 차단되었다. 이 베를린봉쇄는 1949년 5월 4일 체결된 「뉴욕」협정으로 해제되었다.

베를린 교통에 대한 문제는 연합국의 권한이지 동독의 권한이 아니라는 이유로 협정체결을 거부했다.

교통문제에 관한 서독의 소극적인 입장은 1970년대 초 브란트 정부가 출범하면서 적극적으로 바뀌었다. 브란트정부는 동독을 사실상의 국가로 인정하는 방침을 지니고 있었기 때문에 동독이 요구하는 정부간 교통협정을 회피할 필요가 없었다.

1971년 9월 체결된 전승 4개국간 베를린 협정에 따라서 동서독 정부가 서독과 서베를린간의 왕복교통에 관한 세부문제를 협의하였다. 이에 따라 1971년 12월 육로, 철도 및 수로를 이용한 서독-베를린간 교통협정인 “동서독 정부간 서독과 서베를린간의 민간인과 재화의 통과에 관한 협정(Transitabkommen)”이 체결되었다. 그리고 1971년 12월 서베를린 시와 동독정부간에는 서베를린 주민의 동독방문을 수월하게 하는 협정이 체결됨으로써 서독과 서베를린을 왕복하는 교통에 대한 제도적 장치가 마련되었다.

서독과 동독의 전반적인 교통망 연결에 관한 문제는 1972년 4월 『양국의 국경을 넘나드는 인적·물적 통행 전반에 관한 조약』(교통조약: Vertrag zwischen der BRD und der DDR ueber Fragen des Verkehrs)에 의해서 합의되었다. 동서독 교통조약은 전승 4대국에 의해서가 아니라 동독과 서독에 의해서 직접 체결되었다는 점에서 의의를 지니고 있었다. 동독은 이 조약을 통해 서독과 대등한 국가가 되었다는 점을 강조하였고, 서독은 동독을 국가로서 승인하지 않으면서도 동독으로부터 인적 교류에 관한 보장을 확실히 받아낸 점을 강조하였다. 동서독간 교통조약은 동서독 왕복교통을 보장하는 기본틀로서 그 내용은 1972년 12월 21일 체결된 기본조약 추가의정서에 그대로 수용되었다.

동서독의 교통망연결에 있어서 주목할 점은 서독이 교통망의 연결

및 운영·관리를 위한 모든 비용과 별도의 경제적 대가를 동독에게 제공하였다는 점이다.

첫째, 서독은 동독에게 통과여객 및 승용차의 도로사용료를 일괄지급하였다. 1971년 12월 17일 통과협정에 근거하여 서독지역과 서베를린지역간 통과시 징수되던 도로사용료, 세금부담조정세, 사증비용을 1972년 1월1일부터 개인별로 징수하지 않고 서독정부가 총액을 합계하여 매년 3월 31일까지 동독이 지정한 서독은행의 계좌를 이용하여 동베를린 소재 동독의 독일 대외무역은행 주식회사(Deutsch Aussenhandelsbank AG.)로 송금하였다. 베를린 통행을 위해 서독정부가 일괄지불한 금액은 1972년부터 1989년까지 처음에 동서독이 합의한 액수인 11억 6천만 마르크보다 훨씬 많은 78억 마르크에 이르렀다.

이와 함께 1979년 10월 31일부로 서독에 신고된 승용차가 동독지역을 여행하는 경우, 개인이 지불하던 도로사용료를 교통조약 제6조 1항에 근거하여 서독정부가 동독정부에게 일괄금으로 지불하였다. 1989년까지 이렇게 지급된 연간 일괄금은 5,000만 마르크였다.

둘째, 서독은 교통로의 건설 및 유지·보수 비용을 동독에게 지불하였다. 1965년 이후 서독정부는 서독과 서베를린 지역간 통과도로 개선 비용을 지원하였다. 서독정부는 Hirschberg부근의 Saale교의 교량복구를 위해 내독간 지불교류용 청산구좌를 이용하여 총 550만 마르크를 지불하였으며, 1975년 12월 19일 합의에 따라 헤름슈테트-베를린(Helmstedt-Berlin)간 고속도로 보수를 위해 총 2억 5,950만 마르크(1976년 200만마르크, 1977년 1978년부터 1979년까지 매년 1,983만3,300마르크)를 동독에게 제공하였다. 또한 1977년 12월 동 프로젝트의 보완건설조치로서 273만 마르크의 추가금액이 제공되었다. 그리고 Berlin-Hamburg간 고속도로 보수를 위해

1978년 11월 16일자 합의에 따라 서독정부는 총 12억 마르크를 동독이 지정한 서독은행의 자유구좌를 통해 분할 지급하였다.³¹⁾ 그 밖에도 Wartha-Eisenach간 고속도로 신설 및 확장을 위한 동서독간의 1980년 4월 합의에 따라 서독 정부는 2억 6,800만 마르크를 동독에게 지급하였다.

서독 정부는 서독과 서베를린 왕복 여객운송철도 개선을 위해 1976년 2,600만 마르크, 1977년 1,860만 마르크를 지급하였으며, 1980년 4월 교통관계 합의에 따라 동독지역 및 서베를린 지역의 철도공사를 위해 총 8,900만 마르크를 지불하였다.³²⁾

그런데 접경지역 지원법 제4조에는 접경지역내에 도로망이나 철도의 개축·증축·신축시 비용 측면 뿐만 아니라 해당 지역의 정치적 의미를 고려하도록 되어 있다. 서독연방정부는 이 점을 고려하여 접경지역 내 국도의 보수·유지를 위한 비용을 주정부에게 지원하였다. 서독 지방주의 경우 도로건설·보수시 연방정부의 재정보조가 보통 60%인데, 국경지역에 대한 재정보조는 75%였다.

1975년 12월 동서독은 통과로 확충 및 개선에 관한 합의에 도달했다. 동독정부는 Marienborn과 Berliner Ring간의 고속도로를 보수하되, 프로젝트의 총 경비 4억 500만 마르크 중 서독정부가 2억 5,950만 마르크를 부담하기로 하였다.

베를린-함부르크간 제2차 교통프로젝트를 위해 동독은 1978년 서독과 회담을 개시하고 1980년부터 공사에 착수했다. 동서독 정부간의 회담 내용 중 주된 쟁점사항은 자금조달문제와 노선확정문제였다.

31) 분할지급내역은 1979년 3월 1일: 1억2,000만 마르크, 1979년 12월 15일: 2억7,000만 마르크, 1980년 6월 30일: 2억7,000만 마르크, 1981년 6월 30일: 2억7,000만 마르크, 1982년(준공시): 2억7,000만 마르크였다.

32) 김영윤, “동서독 교류·협력과 대동독 대가지급,” 『통일정책연구』 제 10권 2호 (서울: 통일연구원, 2001), pp. 267-269.

1978년 11월 동서독은 북부 고속도로의 건설, 베를린 남부 Teltow 운하의 재개, 1980년부터 1989년까지 통과일괄금을 4억 마르크에서 5억 2,500만 마르크로 인상, 동독은 서독제 현대식 건설장비 구입을 위해 1억 마르크 부담 등에 대해서 합의하였다.³³⁾

<표 2> 교통망 연결에 대한 서독의 대동독지원 내역

통과여객 일괄금	통과여객협정에 근거, 1972년 1월부터 서독과 서베를린간 통과시 부과되는 도로사용료, 사증비용 등을 연방정부예산으로 일괄지급(1972-1989, 78억 DM)
승용차의 도로사용 료 일괄금	서독에서 승용차로 동독지역을 여행하는 경우, 도로사용료 일괄지급(1979-1989, 연 5천만 DM)
통과도로의 건설·보수 비용	1965년 이후 서독과 서베를린간 통과도로 개선을 위한 재정적 지원: Saale교 복구(550만 DM), Helmstedt-Berlin 고속도로 보수(2억 5,950만 DM), Berlin-Hamburg 고속도로 보수(12억 DM), Wartha-Eisenach 고속도로 신설 및 확장(2억 6,800만 DM)
철도 교통여행 개선비용	서독에서 베를린간 철도 교통 관련 서비스 개선비용(1억 3,360만 DM)
통과수로 개선비용	서독·서베를린간 통과수로 피해복구(1억 2,000만 DM), Teltow 운하 건설비용(7천만DM), Mittelland운하 확장비용(1억 5천만 DM)
서베를린 시민의 비자비용	서베를린 시민으로 동독 및 동베를린 체류시 비자비용(1972년부터 1,206만 DM)

출처: 김영윤, “동서독 교류·협력과 대동독 대가지급,” 『통일정책연구』 (10권 2호, 2001), p. 269.

33) 통일원, 『동서독 교류·협력 사례집』 (서울: 통일원, 1993), pp. 329-331.

2. 동서독 국경지역 협력과 긴장완화

1961년 베를린 장벽이 설치된 이후 동·서독 국경이 확정되었다. 동독지역의 국경 전역에 철책이 설치되었으나 서독지역에는 철책이 없었다. 1972년 기본조약 체결후 동서독 국경지역에서 분단의 불편함을 해소하고 공동이익을 도모하기 위한 사업들이 실시되었다. 국경지역에서의 공동사업은 동서독의 불신을 해소하고 국경지역을 안전지대로 변경시키는 데 기여하였다.

동서독은 동서독 기본조약에 따라 「국경위원회」를 설치하여 자연재해 방지, 수자원 관리, 환경오염, 국토의 이용, 도로망 연결 등의 분야에서 광범위하게 토의하고 협정을 맺었다. 분야에 따라 동서독 정부의 대표단이나 경제단체의 대표가 합의를 한 경우도 있었다. 동독은 국가로서 인정받기 위해서 국경선 확정에 대해서 관심을 지닌 반면, 서독은 국경지역에서 발생한 문제 해결에 대해서 관심을 지니고 있었다.

동서독 기본조약에 의하면 「국경위원회」는 국경선 표시와 국경지역에서 발생하는 문제를 해결하는 임무를 지니고 있었다. 서독측의 국경위원회는 내무성 대표 1명, 내독성 대표 1명, 재무성 대표 1명, 비밀경찰 대표 1명, 국경수비대(내무성 소속) 대표 1명, 국경인접 연방주 대표 4명으로 구성되었다. 국경위원회의 인원은 사안에 따라 100명인 경우도 있었다. 「국경위원회」에는 사안에 따라 연방주 대표들이 참가하여 중앙정부와 주정부의 협력을 제고하였으며 분야별로 전문가들이 자문하였다. 동독측의 국경위원회 인원은 6명으로 한정되었으며 외무부 대사급이 대표를 담당함으로써 국경문제를 국제문제로 인식하고 있음을 반영했다.

「국경위원회」는 1973년부터 1979년까지 6년 동안 가장 많은 일을

했으며, 45차례 전체회의가 개최되었다. 소규모 회의는 훨씬 많이 개최되었는데, 6-8주 간격으로 2-3일 동안 국경지역에서 회의가 개최되었다. 1978년 국경위원회 회의 합의문서가 일괄정리되었다.³⁴⁾

동서독 국경지역 협력가운데 대표적인 것이 1973년 9월 국경위원회에서 합의된 「공동재난 방지에 관한 협정」이다. 이 협정에 의하면 동서독은 국경지역에서 화재, 홍수, 산사태, 인간이나 가축에게 해를 입히는 전염병, 산림이나 농경지의 병충해, 수자원 오염, 인간·가축·농작물에게 피해를 유발하는 매연 방출, 폭발물사고, 교통사고, 방사선 누출사고 등이 발생하여 상대방 지역에게 영향을 미칠 경우 이를 상대방 상주대표부(상주대표부 설치 이전에는 국경위원회)에 신속하게 알리고 공동 대처하기로 하였다. 동독지역에서 지뢰폭발로 돌이 서독지역으로 넘어오는 것도 재해방지에 포함되었다. 이것은 동독이 국경지역에 지뢰를 설치하는 것을 방지하기 위한 것이었다. 국경지역에서 문제가 발생했을 경우 동·서독의 국경수비대가 자체적으로 조사한 뒤 국경수비대에 보고하였다. 국경수비대는 자체적으로 문제를 해결하고 확대하지 않기 위해 노력했다. 국경지역에서 재난방지에 관한 전화통화를 위해 양측은 14개소에 국경정보교환소를 설치하였다.

그리고 수자원의 관리·이용에 관한 합의도 이루어졌다. 1973년 9월 「국경위원회」는 국경지역에서 수자원 시설의 관리 및 보수유지에 대해서 경제적으로 지원하고 수자원을 공동이용하는 것에 대해서 합의하였다. 예를 들면 루빅만에서 동서독의 경계선이 확정되지 않아서 어선간에 분쟁이 자주 발생함에 따라 해상에 부표를 설치하고 루빅만에서 상호 자유어로활동에 관해 합의했다. 동독은 해상국경선 확정에 대해서 관심을 지니고 있었기 때문에 해상에 부표를 설치하여 국경선

34) 서독의 동서독 국경위원회 의장이었던 Gunther Pagel 박사와의 인터뷰, 1998년 11월 11일.

을 표시하는 데 동의했다. 그 대신 서독은 동독지역의 루빅만에서 어업을 보장받았다. 또한 댐건설을 위한 협력도 있었는데, Coburg 강의 홍수를 방지하기 위해 소규모 댐이 건설되었다. 댐건설로 인해 동독영토가 침수됨에 따라 동서독은 협상을 통해 문제를 해결하였으며, 비용은 댐건설의 해당지역인 Bayern주가 담당하였다. 그리고 모든 강이 동쪽에서 서쪽으로 흐름으로써 산림의 수재문제가 발생함에 따라 양측은 이를 방지하기 위해서 Elbe강의 독의 높이, 유량속도 등에 관한 정보를 교환하였다.

동서독은 천연자원이 국경지역을 넘어서 상대편 지역에 매장되어 있을 경우 상호 지하에서 국경을 넘어서 채굴할 수 있는 권한을 허용하고 이에 관한 정보를 교환할 것에 대해서 합의하였다. 예를 들면 갈탄(1976년), 천연가스(1978년), 칼리(1984년) 등의 자원개발 협력에 대해 회사 대표들간 합의가 이루어졌다.

동서독은 상대편 지역에게 피해를 주는 환경오염에 대해서 양측이 공동으로 대처방안을 강구하였다. 동독지역에서 발생한 대기오염이 겨울철에 서독지역에 영향을 미치게 되자 서독정부는 환경보호협정을 체결하여 공동으로 대처하였다.³⁵⁾ 동독지역의 공장, 도살장, 목장에서 폐수가 서독지역으로 흘러 수원지를 오염시키는 경우, 서독 연방 정부와 주정부가 동독에게 정화비용을 지원하였다. 특히 동독의 주력 산업인 화학산업이 베라강과 엘베강을 심각하게 오염시키자 양측은 1982년 및 1983년에 하천오염을 줄이기 위해 두 개의 협정을 체결하였다. 이 협정에 의해 동독은 Spree강과 Have강 그리고 베를린 지역의 호수 보호를 위해 동베를린에 정화시설을 건설하기로 하고 이 비용중 6천 8백만 마르크를 서독이 지원하였다.³⁶⁾

35) 통일원, 『동서독 교류·협력 사례집』 (서울: 통일원, 1993), pp. 326-328.

36) 통일원, 위의 책, pp. 580-581.

군사적 긴장완화 조치와 관련하여 서독의 보상을 대가로 동독지역의 국경선에 설치된 지뢰가 제거되었다. 동독주민의 서독으로의 탈출을 방지하기 위해서 동독지역의 국경을 따라 폭 30m에 걸쳐 자동발사장치와 지뢰가 설치되어 있었다. 동독지역에서 지뢰가 폭발하여 돌이 서독지역으로 넘어 오더라도 재해라고 규정함으로써 서독은 동독에게 지뢰지대를 안전하게 관리해야 한다는 필요성을 주지시키고자 하였다.

서독은 이산가족 상봉, 정치범석방, 통행자유 확대, 국경통제절차의 완화, 국경지대의 무장해제 등의 분야에서 동독으로부터 구체적인 양보를 얻어내는 대가로 대동독지불금 일괄지급 및 차관보증을 제공하였다. 서독은 1963년 이후 총 33,755명의 정치범의 서독인도와 215,019명의 이산가족의 서독이주, 40만 명의 이산가족 상봉에 대해서 총 약 35억 마르크의 대가를 지불하였다.³⁷⁾ 그리고 1983년 서독연방정부는 10억 마르크의 상업차관을 동독에게 제공하였으며, 1984년에는 9억 5천만 마르크의 상업차관을 제공하였다. 이에 대한 반대급부로 동독은 동독국경선 통제관행과 통행절차를 개선하였다. 그리고 1983년 9월 동독은 경계선지역의 4군데에 배치되어 있던 SM-70자동발사장치를 철거하였다. 아울러 동독국경수비대는 54,000개의 SM-70자동발사장치를 모두 철거하고 지뢰를 제거하였으며, 그 대신 전기안전장치를 후방에 설치하였다.³⁸⁾

37) 독일내무성차관 Walter Priesnitz의 민족통일연구원 방문 간담회 발표 내용, 1995년 9월 6일

38) 독일경제사회통합 연구를 위한 단기조사단, 『독일경제사회통합에 관한 연구』 (1990), pp. 122-123.

3. 동서독 협력과 남북협력 사례의 비교

동서독의 협력을 남북협력 사례와 비교할 때 다음과 같은 유사점과 차이점을 도출할 수 있다.

첫째, 동서독의 분단은 기본적으로 2차대전의 전후처리과정에서 발생했기 때문에 독일문제는 동서독관계 뿐만 아니라 국제문제의 성격을 띠고 있었다. 동서독간 교통로 연결을 위해서 일차적으로 전승 4대국의 동의가 필요했다. 동서베를린간 교통로 개설을 비롯한 여러 가지 협력도 전승 4대국이 허용한 범위내에서 가능했다.

한반도문제도 남북관계 뿐만 아니라 국제적 역학관계의 영향을 받는다. 한반도에는 독일에서와 같이 주변국의 개입이 제도화되어 있지 않지만, 역설적으로 주변국의 개입이 제도화되어 있지 않기 때문에 남북한의 주도권과 주변국의 영향력을 조화시키기가 어렵다.

비무장지대를 통과하는 철도·도로 연결 및 각종 협력사업을 추진하는 데 있어서 한반도문제의 국제적 성격이 분명하게 드러났다. 비무장지대에서 남북협력을 위해서는 일차적으로 정전체제를 관리하고 있는 유엔사로부터의 권한 위임이 필요하며, 유사시 유엔사가 최종적인 관할권을 지니고 있다. 이것은 남북협력사업을 추진하는 데 있어서 정전체제의 특성 및 유엔사의 역할을 고려해야 한다는 것을 의미한다.

둘째, 동서독의 점진적 관계진전은 북대서양조약기구(NATO)와 바르샤바조약기구(WTO)간의 세력균형체제가 형성되어 있었기 때문에 가능했다. 동서독은 동·서진영간 다자안보체제가 균형을 이룬 상황에서 상호 직접적으로 안보위협을 느끼지 않고 관계진전을 추진할 수 있었다. 동서독간 협력사업은 군사적 측면에 대한 영향을 비교적 고려하지 않고 기능적 차원에서 추진될 수 있었다.

그러나 한반도에서는 평화가 정착되지 않은 가운데 협력사업이 추

진됨으로써 불안정한 요소가 항상 존재하고 있다. 한반도의 평화는 형식적으로는 정전협정과 이것을 관리하는 군사정전위원회와 중립국 감독위원회의 감시에 의해서 유지되고 있다. 그러나 실질적으로 한반도의 평화는 북한의 군사력과 한·미연합 군사력간의 불안정한 균형에 의해서 유지되고 있다.

한반도에서 실질적인 군비통제나 평화체제로의 전환이 이루어지지 않은 상황에서 남북협력사업을 추진하는 것은 군사적 균형에 대해서 직접적으로 영향을 미친다. 따라서 남북한은 각종 협력사업이 미칠 군사적 파급효과에 대해서 민감한 반응을 보인다. 더욱이 비무장지대와 접경지역에서 각종 남북협력사업이 전개됨으로써 남북협력사업은 불가피하게 군사적 측면에 대해서 영향을 미친다. 남북협력사업의 군사적 의미는 남북협력사업을 어렵고 복잡하게 만드는 요인가운데 하나이다.

셋째, 동서독은 기본조약 체결이후 협력사업에 관한 각종 합의서와 협정을 체결하고 이를 이행할 수 있는 회의와 기구를 신설함으로써 양독간 협력을 제도화하였다. 동서독이 양독간 협력을 제도화한 이유는 각기 다르다. 동독은 각종 협정체결과 협력사업의 이행 자체 보다 이를 통해 동독의 주권을 인정받는 것에 대해서 더 많은 관심을 지니고 있었다. 동독은 서독으로부터 동독의 국제법적 실체를 인정받음으로써 동독의 정체성을 확립하고 동독 체제의 존속을 보장받고자 하였다. 반면 서독은 동독의 정치적 실체를 인정하되 분단체제의 공식화 보다는 실질적인 협력사업에 의해서 분단으로 인한 고통을 해소하고 다양한 형태의 접촉을 통해서 중·장기적으로 동독을 변화시키는 데에 중점을 두었다.

남한의 대북화해·협력정책이 화해·협력과 한반도 긴장완화를 촉진하고 이를 통해 장기적으로 북한의 개방·개혁을 유도하려고 하는 점은

서독의 동방정책과 유사하다.³⁹⁾ 남한이 북한의 정치적 실체를 인정하되, 북한의 국제법적 실체를 인정하는 점에 대해서 유보적인 입장을 지니고 있는 점도 서독의 동방정책과 비슷하다. 그러나 북한은 동독과 같이 협력의 제도화에 의해서 북한의 실체를 인정받으려고 하기보다는 협력사업에 수반되는 경제적 이익에 대해서 일차적인 관심을 지니고 있다. 북한은 동독과 같이 분단체제의 현실을 인정하기보다는 아직도 한반도통일이라는 국가목표를 포기하지 않고 있다.

넷째, 서독은 교통망 연결 및 각종 협력사업을 추진하는 데 있어서 각종 관리·유지비용을 부담할 뿐만 아니라 추가로 동독에 대해 물질적 보상을 제공하였다. 서독은 동독에게 통과여객 및 승용차의 도로사용료, 세금, 사중비용 등을 일괄금액으로 지불하였다. 서독은 동독에게 교량복구, 고속도로의 보수, 철도보수 등을 위한 비용을 지불하였다. 또한 서독은 이산가족 상봉, 정치범석방, 통행자유 확대, 국경통제절차의 완화, 국경지대의 무장해제 등에 대한 대가로 동독에게 경제적 보상을 제공하였다.

남북협력사업에 있어서도 북한이 남북협력사업에 호응하는 가장 큰 이유는 직·간접적인 경제적 이익이다. 남한은 금강산관광의 대가로 경제적 보상을 제공하고 철도·도로 연결을 위한 장비와 자재를 제공하였으며, 개성공단 건설의 비용도 부담할 예정이다. 또한 남한은 앞으로 철도·도로망의 유지·관리비용, 수자원협력에 소요되는 비용 등을 부담할 예정이다. 남한의 대북보상은 북한의 협력을 유도하는 유인요인일 뿐만 아니라 새로운 교환관계를 형성하는 촉매제라고 할 수 있다.

다섯째, 동서독의 협력사업은 특히 국경지역의 재난방지와 공동이익 추구라는 관점에서 추진되었다. 동서독은 국경지역에서의 협력을

39) 대북포용정책과 서독의 동방정책의 비교연구에 대해서는 다음을 참조하기 바람. 황병덕 외, 『신동방정책과 대북포용정책: 브란트와 김대중의 민족통일 대구상』 (서울: 두리, 2000).

위해 「국경위원회」라는 특별 기구를 구성·운영하여 실무적인 문제들을 논의하였다. 동서독은 특히 국경지역에서 공동재난 방지, 수자원이용, 천연자원 개발, 환경오염 방지 등과 같은 실질적이고 파급효과가 큰 사업들을 중심으로 협력사업을 추진함으로써 신뢰구축에 기여하였다.

남북한의 경우 대부분의 사업이 비무장지대를 통과하거나 접경지역에서 추진되고 있기 때문에 접경지역의 특성을 감안한 다양한 사업을 추진하는 것이 필요하다. 남북한 접경지역에서의 협력은 철도·도로 연결, 수자원 관리, 공동어로, 관광, 해로 개설, 항로개설 등과 같은 사업을 중심으로 추진되고 있다. 접경지역에서의 협력사업은 접경지역의 이익 개발에 도움이 될 뿐만 아니라 실질적으로 신뢰구축에 기여하는 효과를 지니고 있다.

여섯째, 동서독 국경지역에서의 협력은 군사적 긴장을 완화하는 결과를 가져왔다. 특히 동독은 서독의 경제적 보상에 대한 대가로 국경지역의 자동발사장치와 지뢰를 제거하였다. 국경지역에서의 군사적 긴장완화 조치는 접경지역의 대치상황을 완화시켰으며 동서독간 주민 이동을 용이하게 하였다.

한반도의 경우 동서독에 비해 비무장지대의 폭이 넓을 뿐만 아니라 훨씬 더 군사화되어 있기 때문에 협력사업으로 인한 군사적 긴장완화의 의미가 더욱 중요하다. 비무장지대를 통과하는 철도·도로 연결은 비무장지대 일정지역의 군사시설 및 지뢰를 제거하고 군사당국간 핫라인 설치를 가능하게 함으로써 군사적 신뢰구축의 선례가 되었다. 남북한간 수자원 관리, 공동어로, 재난관리, 해난구조, 산림의 병충해 방지, 조림산업 등의 분야에서 협력사업이 추진될 경우, 이러한 사업들도 필연적으로 군사적 분야에서의 남북대화와 신뢰구축을 촉진하게 될 것이다.

V. 남북협력을 위한 군사적 조치의 추진방향

1. 기본방향

가. 유엔사로부터 남북협력 사업 관리권의 포괄적 이양

한반도의 군사적 문제와 관련하여 군사정전위원회는 정전협정의 유지 및 관리에 관한 역할을 수행하도록 되어 있다. 북한이 정전협정을 사문화시키고 정전협정의 관리기구인 군사정전위원회를 무력화시키기에 따라 군사정전위원회는 유엔사와 북한장성급간의 회담인 유엔사·장성급회담으로 변질되었다.⁴⁰⁾ 따라서 비무장지대를 통과하거나 비무장지대 내에서 추진되는 남북협력사업은 유엔사·장성급회담의 관할을 받도록 되어 있다. 철도·도로의 연결의 경우 유엔사와 북한이 비무장지대의 공동관할구역에 대한 관리권을 남한측과 북한에게 위임한 후에야 남북한이 실무적인 문제를 협의할 수 있었다.

앞으로 공동어로, 육로관광, 수자원협력, 해운협력, 항공협력, 비무

40) 한국정전협정에 의하면 “군사정전위원회는 10명의 고급장교로 구성하되, 그 중의 5명은 국제연합군 총사령관이 임명하며 그 중의 5명은 조선인민군 최고사령관과 중국인민지원군 사령관이 공동으로 임명한다”(20항)고 되어 있다. 그런데 북한이 북한측 군사정전위원회 대표(1994. 4)와 중국측 대표(1994. 12)를 철수시키고 체코, 폴란드 등 중립국감독위원회 대표도 철수시킴으로써 정전체제를 관리하는 군사정전위원회와 중립국감독위원회가 무력화되었다. 그대신 북한은 1994년 5월 군사정전위원회를 대체할 기구로서 「조선인민군 관문점 대표부」를 설치하고 미·북간 장성급회담을 요구하였다. 결과적으로 군사정전위원회 대신 유엔사와 북한장성급간의 회담이 정전체제를 관리하는 역할을 맡고 있다.

장지대의 평화적 이용 등에 있어서도 각 사안별로 유엔사·장성급회담에 의해서 정전체제의 관할권하에 있는 사항을 남북한이 위임받는 절차가 있어야 할 것이다.⁴¹⁾ 그러나 매 사안별로 유엔사·장성급회담에 의해서 남북협력사항에 대한 권한을 남북한에게 위임하는 절차는 비효율적이다. 따라서 장기적으로 비무장지대 및 접경지역에서 추진되는 남북협력 사업에 대한 관리권을 유엔사가 포괄적으로 남한에게 위임하는 것이 바람직하다. 유엔사가 비무장지대의 포괄적 관리권을 남한에게 위임하는 내용의 문건을 채택하게 되면, 사업별로 유엔사로부터 권한을 위임받을 필요가 없게 된다. 이렇게 되면, 사실상 남북한이 정전체제의 상당부분을 실질적으로 관리하는 결과가 될 것이다.⁴²⁾ 이것은 평화체제전환과정에서 남한의 당사자 자격을 인정받고 남북한의 직접 협상을 가능하게 하는 요인이 될 것이다.

나. 유엔사·남한간 협의

남한이 유엔사로부터 정전체제의 관리권을 위임받기 위해서는 유엔사와 남한간 협의가 전제되어야 한다. 유엔사와 남한은 남북협력사업을 위해서 필요한 군사적 조치와 이를 위한 유엔사의 협조사항에 대해서 긴밀하게 논의해야 한다. 유엔사·장성급회담의 개최 전후 유엔사와 남한은 매 사안별로 공동입장을 마련하고 대북협상방안을 강구해야 한다.

41) 손기웅, “남북한 화해·협력을 위한 군사회담의 역할,” 『한반도 군비통제』 28 (2000. 12), pp. 141-142.

42) 한반도평화체제를 정착시키는 과정에서 단계적으로 군사정전위원회의 권한을 남북군사회담으로 이전해야 한다는 견해에 대해서는 다음을 참조하기 바람. 제성호, 『한반도비무장지대론: 비무장지대를 평화지대로』 (서울: 서울프레스, 1997), pp. 181-182.

유엔사와 남한간 협의 내용은 사업의 성격에 따라서 달라진다. 철도·도로 연결사업이나 임진강 수재관리 등은 비무장지대 내의 사업이기 때문에 정전협정의 규정에 따라서 유엔사로부터 명시적으로 관리권을 위임받아야 한다. 그러나 공동어로를 위한 북방한계선의 통과, 항공협력 등은 정전협정에 규정된 사항이 아니기 때문에 유엔사의 승인사항은 아니다. 그럼에도 불구하고 이러한 사업들이 한반도의 안보 상황에 영향을 미치기 때문에 남한은 유엔사와 사업의 전개상황에 대해서 협의해야 한다.

그리고 유엔사와 남한은 장기적으로 유엔사·장성급회담의 관할권을 줄이고 남북회담의 관할권을 넓히는 문제에 대해서 논의해야 한다. 특히 비무장지대에서의 협력사업에 대한 관리권을 일괄적으로 남한에게 위임하는 문제에 대해서 장기적인 방안을 마련해야 한다.

또한 유엔사와 남한은 남북협력을 위한 군사적 긴장완화조치로 인해 발생할 수 있는 안보적 파급효과와 그 대응책에 대해서 협의해야 한다. 남북협력에 의해서 군사적 긴장이 완화되는 긍정적 측면이 있지만, 다른 한편으로 남북협력사업으로 인해서 안보불안요인이 발생할 가능성이 있다. 유엔사와 남한은 남북협력으로 인해 발생할 수 있는 다양한 측면을 종합적으로 검토하고 이에 대한 대비방안을 마련해야 한다.

다. 남북군사회담의 제도화

남북협력 사업의 추진을 계기로 남북군사회담을 제도화해야 한다. 우선 남북국방장관회담을 제도화해야 한다. 남북국방장관회담의 제도화를 위해서는 국방장관회담이 정례화되어야 한다. 남북국방장관회담은 정기회담과 사안의 발생시 수시로 개최하는 임시회담으로 구분될

수 있다. 정기회담은 회담의 지속성을 보장하며 임시회담은 긴급안전 발생시 이를 해결하는 역할을 할 것이다. 그리고 초기에는 신뢰구축을 위해 남북한에서 교대로 남북국방장관회담을 개최하다가 신뢰가 조성되면 남북한 중간지대의 일정지역에서 고정적으로 개최하도록 해야 한다. 그리고 남북국방장관회담의 의제는 군사적 긴장완화와 신뢰구축, 군축에 관련된 모든 사항들을 망라해야 할 것이다. 특히 남북국방장관회담은 「남북기본합의서」 및 「불가침분야 부속합의서」의 내용에 따라 불가침문제, 불가침 경계선 및 구역, 분쟁의 평화적 해결, 우발적 무력충돌 방지, 군사적 신뢰구축, 군축 등을 협의해야 할 것이다. 그리고 남북국방장관회담은 군사실무회담의 운영 및 의제에 대해서 협의해야 할 것이다. 예를 들면 남북국방장관회담은 군사실무회담의 운영원칙, 개최시기, 권한, 남북군사회담과 유엔사·장성급회담간의 역할분담 등과 같은 사항을 협의해야 할 것이다.

그리고 군사적 문제를 실무적 차원에서 협의하기 위해 남북군사실무회담을 제도화해야 한다. 남북군사실무회담은 철도·도로 연결, 수자원협력, 항공협력, 해운협력 등 각 사안별로 구체적인 사항들을 협의해야 한다. 남북군사실무회담은 남북국방장관회담과 유기적 관계를 유지하면서 남북국방장관회담에서 합의된 사업을 구체적으로 이행해야 한다. 남북군사실무회담의 대표는 사안에 따라 해당 분야의 전문가와 대북협상전문가로 구성되어야 할 것이다.⁴³⁾

라. 남북한 군사워크숍 개최

군사적 긴장완화 조치를 이행하기 위해서는 군사적 긴장완화가 북

43) 송대성, “남북한 군사적 신뢰구축 및 긴장완화 추진과제 실천방안,” 『한반도군비통제』 28 (2000. 12), pp. 88-90.

한의 안보를 불안하게 하지 않을 것이라는 점을 북한군부에게 납득시켜야 한다. 이를 위해서 남북한의 전문가들간에 안보개념에 대한 인식의 공통분모를 마련하고 장기적으로 인식론적 공동체를 형성해야 한다.⁴⁴⁾

군사적 긴장완화에 대한 남북한의 인식론적 차이를 줄이기 위해 노르웨이, 스웨덴, 오스트레일리아 같은 제3국에서 남북한의 군비통제실무자와 학자, 전문가들이 모여 비공개 워크숍을 개최할 수도 있다. 이러한 비공개 워크숍은 군비통제의 역사, 사례, 개념, 기술적·절차적 문제 등에 대한 이해를 도모함으로써 군비통제협상에서 남북한 간 접근방식의 차이를 줄이는 데 기여할 것이다. 또한 국제기구나 제3국의 연구기관 등을 통해 북한의 연구기관 및 관련 전문가들에게 군비통제관련 자료를 제공함으로써 이 문제에 대한 북한관련자들의 지식획득을 지원할 수도 있다.⁴⁵⁾

44) James Macintosh, "Inter-Korean CBMs and Arms Reduction: The Conventional Forces Dimension," International Conference on Fifty Years of National Independence: Past, Present, and Future of National Security in the Republic of Korea, The Korean Association of International Studies, June 16-17, 1995, p. 6.; 인식론적 공동체 (epistemic community)란 "특정 영역에서 전문지식과 능력을 인정받고 있으며 관련 영역이나 이슈분야에서 권위있는 주장을 하는 전문가들의 초국가적인 연계망"을 의미한다. Peter M. Haas, "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination," *International Organization*, Vol. 46, No. 1 (Winter 1992), p. 3.

45) Chung-in Moon, *Arms Control on the Korean Peninsula: Domestic Perceptions, Regional Dynamics, International Penetrations* (Washington, D. C.: United States Institute of Peace, 1995), pp. 162-163.

다. 대북 경제적 인센티브 제공

군사적 긴장완화 조치는 군사적 차원의 문제일 뿐만 아니라 경제구조와 정치체제의 성격, 국가전략의 우선순위 등과 밀접하게 관련되어 있다. 군사적 긴장완화는 남북한의 정치경제구조에 영향을 미친다. 군사적 긴장완화 조치는 남북한의 군사력 구조, 작전개념, 군사비 등의 변화를 수반한다.

따라서 북한으로부터 군사적 긴장완화 조치에 대한 합의를 이끌어 내기 위해서는 이를 대북경제지원, 남북경제협력, 대북차관제공 등과 연계해야 한다. 예를 들면 「남북경제협력기금」의 일부분이나 별도의 「대북차관기금」을 조성하여 북한에게 차관을 제공할 수 있다. 또한 국제금융기관의 대북차관을 보증하거나 「국제금융채권단」에 한국의 해외법인 금융기관이 참여하여 대북차관을 제공할 수도 있다. 그리고 북한이 외채부담능력을 없는 점을 감안하여 국제금융시장에서 북한의 외채에 대한 채권을 확보함으로써 북한의 대외지불능력을 향상시키고 장기적으로 북한에 대한 채권을 보유하는 방안도 고려될 수 있다. 또한 북한이 IBRD, IMF, ADB 등 국제금융기구를 통한 차관도입과 UNDP를 통한 다자간 경제협력에 관심을 두고 있는 점을 감안하여 북한의 국제금융기구 가입을 측면에서 지원하는 방안도 고려될 수 있다.

2. 세부 추진방향

가. 철도·도로 연결사업

경의선·동해선의 철도·도로가 완공되면 경의선 지역의 폭 250m 공

간과 동해선 지역의 폭 100m 공간을 관리하기 위한 대비책을 마련해야 한다. 교통회랑을 관리하기 위해 남북한이 비무장지대 내에 공동역사를 마련하는 방안과 개별 역사를 마련하는 방안이 있다. 남북한은 「남북철도 및 도로연결 실무협의회 제1차 회의 합의서」(2002. 9. 17) 4조에서 “경의선과 동해선의 철도 분계역은 비무장지대 밖의 자기측 구간 편리한 위치에 각기 건설하며 남측 분계역에서 북측 분계역까지의 철로는 디젤 기관차 견인방식에 맞게 연결한다”로 합의하였다. 따라서 남북한은 각각 자기구역내에 분계역을 설치·운영하게 된다. 남북한이 분계역을 설치·운영함으로써 정전체제의 틀을 유지하는 가운데 철도·도로를 관리할 수 있다. 동·서독의 경우도 자기 지역에 각각 분계역을 설치하여 서베를린-하노버 간의 철도를 운영하였다.

철도·도로를 통해 이용하는 사람과 물자에 대한 출입심사 및 검역·통관 절차를 위한 CIQ(Customs, Immigration, Quarantine)는 남북한의 분계역에 설치해야 할 것이다. 분계역을 통과하는 인원은 출입국 절차를 밟고 통과화물은 세관, 검역, 통관절차를 받아야 한다. 특히 CIQ는 허가받지 않은 인원이나 물자의 반입을 차단하기 위한 방안을 강구해야 한다. 허가되지 않은 인원 및 물자의 반입을 통제하기 위해 화물은 가능한 무개화차를 이용하도록 함으로써 육안관찰을 가능하게 하고 유개화차는 출발지에서 봉인장치를 설치하도록 해야 한다. 그리고 센서, 비도오 카메라, 관측요원의 검사 등을 통해 통과 화물에 대한 심사장치를 강구해야 한다.

남북한은 남북공동관리구역을 운영하기 위한 세부 규칙을 마련해야 한다. 「남북군사보장합의서」 1조 2항에 의하면 “남북관리구역에서 제기되는 모든 군사실무적 문제들은 남과 북이 협의·처리한다”고 되어 있다. 이 조항에 근거하여 「남북철도·도로연결실무협의회」가 「남북관리구역 운영규칙」(가칭)을 마련해야 한다. 「남북관리구역 운영규칙」

은 열차 및 차량의 운행규정, 남북관리구역의 출입 및 통제 절차, 관리구역의 운영기구, 남북한의 관리기구간 연락방법과 절차, 철도·도로의 유지·보수 및 추가공사 방법 등을 포함해야 한다. 또한 이 운영규칙은 경비소의 운영, 차량사고·차량전복 등 우발사태에 대한 대책, 산불·수해·도로망 유실 등 재난에 대한 대응책을 마련해야 한다.

그리고 남북관리구역을 운영하기 위해서 국방부, 건교부, 통일부, 법무부 등 관련 부처의 파견원으로 구성된 합동관리단을 구성·운영해야 한다. 이와 함께 통관·검역을 위해 관련 부처로 구성된 합동검문소를 운영해야 한다.

『남북관리구역 운영규칙』을 마련하기 위해서는 유엔사와 협조가 필요하다. 특히 남북관리구역의 운영절차, 인원 및 물자의 통과 등에 대해서 유엔사에 대한 보고체계를 형성해야 한다. 그리고 남북관리구역에서 우발사고나 재해가 발생했을 경우, 최종적인 관할권을 갖고 있는 유엔사와 남북한 관리기구간 역할분담 및 협조체제가 마련되어야 한다.

나. 남북한 수자원 협력

<하천의 관리 및 이용과 수해방지사업>

남북한이 임진강, 북한강 등의 관리·이용에 관해 개별적으로 합의를 하기보다는 남북한을 통과하여 흐르는 모든 하천의 관리·이용에 관해 포괄적인 합의를 하는 것이 바람직하다. 『남북한 하천의 관리 및 이용에 관한 합의서』는 공동조사, 홍수 경보시설 설치, 수해방지 시설 설치 등에 관한 사항과 함께 군사적 조치에 관한 사항도 포함해야 한다. 먼저 공동조사단의 구성과 임무 등이 규정되어야 한다. 공동조사단은 양측의 분야별 전문가와 접경지역 행정기관의 대표, 군대표 등

으로 구성되는 것이 바람직하다. 공동조사단은 남북한을 통과하는 임진강과 북한강 지역의 지리적 특성, 유량, 홍수방지시설의 현황 등을 조사해야 할 것이다. 그리고 비무장지대 내에서 공동조사단의 활동을 지원하기 위해 통로 안내, 경비업무 등이 명시되어야 한다.

그리고 「남북한 하천의 관리 및 이용 합의서」는 홍수 경보시설과 수해방지 시설 등의 건설에 관한 사항을 포함해야 한다. 또한 하천의 관리 및 이용을 위해 남북한이 하천관리소를 설치하고 재난방지 조치를 취하기 위해 하천관리소간에 핫라인을 설치하는 것도 필요하다. 이를 통해 남북한이 하천 및 댐 문제에 대한 경보체계와 훈련시스템, 홍수조절 문제 해결을 위한 종합적 협조체제를 마련해야 한다. 아울러 비무장지대 내에 이러한 시설들을 설치하기 위한 활동을 군사적으로 지원하는 것에 대한 사항도 합의서에 명시되어야 한다.

그런데 비무장지대내에서 하천의 관리 및 이용에 관한 활동을 하기 위해서는 유엔사의 동의가 필요하다. 한국정전협정에 의하면 비무장지대(한국정전협정 1조 7항) 및 한강 하구의 항행(한국정전협정 1조 5항)은 군사정전위원회가 관리하도록 되어 있다. 따라서 남북한이 비무장지대내의 하천에 관한 공동조사 및 시설물 설치를 하기 위해서는 해당지역에 대한 관리권을 유엔사로부터 위임받아야 한다. 이를 위해서 경의선·동해선 건설을 위해 남북한이 관리구역에 관한 관리권을 위임받았던 절차를 밟으면 된다. 즉 유엔사·장성급회담을 통해 일차적으로 유엔사가 해당 지역에 대한 관리권을 남한에게 위임한다는 것을 북한측에게 보증하고 이를 근거로 남북한이 「남북한 하천의 관리 및 이용에 관한 합의서」를 체결하면 된다.

<남북공동어로 구역 설정>

남북한의 공동어로 구역이 서해의 북방한계선과 동해의 북방한계선

인근에 설정될 수 있다. 예를 들면 서해의 북방한계선으로부터 일정 거리 떨어진 구역에 남북한의 공동어로 구역을 설정하여 남북한이 동일한 규모의 어선 척수로 공동조업을 하는 것이다.

남북공동어로 구역을 설정하는 데 있어서 가장 중요한 문제는 북방한계선 문제를 어떻게 할 것인가 하는 것이다. 동해상의 공동어로 구역은 북방한계선의 이북지역인 동해 북부어장이 될 것으로 예상되기 때문에 그다지 큰 문제가 없다. 그러나 서해 공동어로구역은 북방한계선의 설정과 밀접하게 관련되어 있다.

남북공동어로 구역을 설정하기 위해서는 남북군사실무회담을 통해 북방한계선 문제와 공동어로 구역설정에 대해서 합의해야 한다. 첫 번째 방안은 북방한계선을 해상 군사분계선으로 확정짓고 공동어로 구역은 북방한계선에서 상당히 떨어진 지역에 설정하는 것이다. 안보적 측면에서 보았을 때, 이 방안이 효과적이다. 그러나 북한이 북방한계선을 수용할지 여부가 관건이다.

두 번째 방안은 북방한계선의 남측 지역과 북측지역의 일정지역을 포함하여 일종의 완충구역을 설정하는 것이다. 이 것은 북방한계선을 해상경계선으로 인정하되, 완충지대에 한정해서 남북한의 공동어로를 허용하고 군사적 충돌을 방지하는 것이다. 완충지대에서 남북한의 어선이 일정한 양의 조업활동을 하고 해군함정은 이 지역에 출입하지 않도록 하는 것이다. 그 대신 완충구역에서는 경무장 순시선의 제한적 경비를 허용하도록 하는 방안이다. 이것은 서해의 북방한계선 지역에서 쫓게잡이 등을 둘러싸고 군사적 충돌이 발생하는 것을 방지하는 한편, 북방한계선의 존재를 남북한이 인정하도록 하는 방안이다.

그리고 공동어로 작업과 관련하여 「남북공동어로를 위한 군사보장 합의서」(가칭)를 채택해야 한다. 이 합의서에는 공동어로 구역이 설정되어야 한다. 그리고 합의서에는 북방한계선과 공동어로구역의 관

계, 공동어로구역의 위치, 공동어로 구역의 경비 등이 명시되어야 한다. 또한 이 합의서에는 공동어로의 구체적인 작업방식, 작업시간, 어선의 식별방법, 어선의 신호방법, 어선의 신호체계 등이 포함되어야 한다. 아울러 이 합의서에는 우발적 충돌방지를 위한 조치들이 포함되어야 한다. 해상에서의 우발적 충돌방지를 위한 조치는 「국제해상 충돌 예방규칙」(1972년 런던에서 서명됨)의 내용에 근거하여, 충돌방지를 위한 항로와 속도 유지, 통항밀집지역의 항해 금지, 특별신호표(기류, 음향, 발광) 이용, 해상에 관한 정보 교환 등을 포함해야 할 것이다.⁴⁶⁾

또한 「남북공동어로 군사보장합의서」는 해난구조에 관한 사항을 포함해야 한다. 해난구조에 관한 사항은 「남북불가침분야 부속합의서」의 5항의 다음과 같은 내용을 준거틀로 활용할 수 있다. 5항에는 “남과 북은 어느 일방의 무력집단이나 개별적인 인원과 차량, 선박, 함정, 비행기 등이 자연재해나 항로 미실과 같은 불가피한 사정으로 상대방 관할구역을 침범하였을 경우 침범측은 상대방에 그 사유와 적대 의사가 없음을 즉시 알리고 상대방의 지시에 따라야 하며 상대방은 그를 긴급확인한 후 그의 대피를 보장하고 빠른 시일내에 돌려보내기 위한 조치를 취한다”고 명시되어 있다. 구체적으로 해난구조와 관련하여 수색·구조 활동의 지원 및 정보교환, 후송환자의 치료, 의약품 및 위생기구의 제공, 긴급체류시 편의시설 제공 등을 규정할 수 있다.

이상과 같이 공동어로구역을 설정하고 「남북공동어로 군사보장합의서」를 채택하는 것과 관련하여 한국과 유엔사간 협의가 필요하다. 북방한계선은 한국정전협정에 규정된 사항이 아니기 때문에 유엔사의 관할사항은 아니다. 따라서 북방한계선의 남측과 북측에 공동어로를

46) 해상에서의 우발적 충돌방지 협정의 내용에 대해서는 다음을 참조하기 바람. 「대한민국 정부와 러시아연방 정부간의 영해 바깥 해상에서의 사고방지에 관한 협정」(1994. 6).

위해 완충구역을 설정하는 경우, 유엔사로부터 허가를 받을 필요는 없다. 그러나 유엔사가 초계활동을 위해 북방한계선을 설정했기 때문에 북방한계선의 위상 변화를 위해서는 유엔사와의 협의가 필요하다. 그리고 북방한계선의 위상 변화와 공동어로 구역의 설정시 한국과 미국은 작전 규칙, 교전규칙 변화 등에 대해서 협의해야 할 것이다.

다. 남북한 해운협력

남북한의 해운협력을 위해서 「남북해운합의서」의 이행을 위한 부속 합의서가 체결되어야 한다. 부속합의서는 남북한 선박의 입출항에 대한 절차 및 규칙을 규정해야 한다. 특히 상호 사전통보 하에 운항 가능한 선박의 대상 및 범위가 명시되어야 한다. 아울러 사전 통보 사항으로 선박명, 제원, 운항목적, 운항 시간계획, 출입항구, 화물, 승무원, 식별방법, 통신방법 등이 명시되어야 한다. 그리고 선박의 운항 통제를 위해 상호 선박에 대한 검색절차, 통보사항 위반시 처리방법 등이 규정되어야 한다.

그리고 부속합의서는 남북한 선박간 직접 교신 절차와 신호체계도 규정해야 한다. 이를 위해 남북한의 해사 당국간 통신망의 구성·운영에 관한 절차가 합의되어야 한다. 또한 재난 발생시 해난구조의 절차 및 방법이 명시되어야 한다. 또한 해난구조를 위해 남북한의 해사 당국간 협의기구의 구성·운영에 관한 사항이 합의되어야 한다.

남북한 해운협력의 최대 관건은 북방한계선의 통과문제이다. 동해와 서해에서 여러 개의 항로가 개설된다고 하더라도 북방한계선을 통과하는 지점은 몇 개로 제한된다. 예를 들면 서해에서 북방한계선을 통과하는 지점은 연평도 인근해, 백령도 인근, 백령도 외곽 등 세 지점이다. 따라서 북방한계선의 통과지점에 대한 경계 및 감시조치가

필요하다.

남북한 선박의 북방한계선 통과문제와 관련하여 유엔사와 긴밀한 협의가 필요하다. 유엔사가 북방한계선 통과에 관한 법적 관할권을 지니고 있지는 않지만 정전체제의 관리를 위해 필요한 사항이기 때문에 북방한계선의 통과절차 및 관리에 대해서 유엔사에 대한 통보절차를 유지하는 것이 필요하다. 그리고 항로 이탈 및 규정사항 위반시 필요한 조치와 북방한계선 부근에서 해난사고 발생시 대처방안, 해상경계 규칙의 변경 등에 대해서도 한국과 유엔사간 군사적 대비책이 필요하다.

라. 남북한 직항로 개설

해양에서 선박의 영해내 무해통항권은 국제법적으로 인정되고 있지만 민간항공기의 영공 통과는 해당국의 합의하에서만 가능하다. 그러나 국제적으로 영공개방이 보편화되어 대부분의 국가들은 자기측 비행정보구역(FIR)을 통과하는 국제항로를 허가하고 있다.

남북한은 직항로 개설을 위해 실무회담을 개최하고 「남북한 항공협정」을 체결해야 한다. 남북한 실무회담은 서해와 동해상의 직항로를 선정하고 국제기준에 입각한 항공기 식별대책, 운항규칙, 관제규칙 등을 마련해야 한다. 특히 직항로 선정을 위해서는 항로 선정에 따른 군사적 파급효과와 대비책을 검토해야 할 것이다. 남북한 항공 실무회담의 대표는 항공분야 전문가, 관련 부처 대표, 군대표 들로 구성되어야 할 것이다.

남북한이 항공협정을 체결하는 데 있어서 「한·러 군 우발 충돌방지협정」(2002. 11. 11 체결)을 참조할 수 있다. 이 협정의 주요내용은 상호 위협한 군사행동 자제, 유사시 즉각 통신 개설과 해당국가 군의

지시에 순응 등이다. 이 협정은 구체적으로 양국 군대가 영공, 영해 등 상대방의 영역에 군 장비와 무기를 무단으로 침입시키지 않아야 하며, 만약 상대방 영역에 들어갔을 경우에는 상호 교신 주파수를 정해 해당국 군의 지시에 따르도록 규정하였다.⁴⁷⁾

그리고 남북한 항공협정은 우발적 사고방지를 위한 조치를 포함해야 한다. 항공에서 항공기간 우발적 사고를 방지하기 위해서 항공기의 비행계획, 항공기 식별부호, 비행방식, 비행종류, 항공기의 기종·대수, 무선장비, 출발기지 및 시각, 순항속도, 고도, 비행경로, 목적비행장, 도착시각 등이 사전에 통지되어야 한다. 또한 긴급상황이나 사고발생시 구조대책이 포함되어야 한다. 또한 남북한간 비행계획의 통보 및 정보교환을 위해 항공고정통신망이 설치·운영되어야 한다.⁴⁸⁾

47) 『연합뉴스』, 2002년 11월 11일.

48) 항공기간의 우발사고 방지협정에 대해 다음을 참조하기 바람. 『대한민국 군용기와 일본국 자위대 항공기간의 우발사고 방지에 관한 서한』 (1995. 6. 5, 대한민국과 일본간에 체결됨)

VI. 맺음말

본 연구는 남북협력 사업의 추진현황을 검토한 뒤, 군사적 조치의 이행방안을 제시하고자 하였다. 우선 남북협력사업의 추진 현황을 검토하고 협력사업의 군사적 함의를 검토하였다. 연구대상으로는 남북협력사업 가운데 군사적 측면과 밀접한 관련을 지닌 사업으로 철도·도로 연결, 수자원협력, 해운협력, 직항로 개설을 선정하였다. 그리고 각 사업별로 사업의 의의, 추진현황, 사업의 군사적 요인 등을 검토하였다. 또한 남북협력의 군사적 의미에 대한 남한, 북한, 미국의 기본 입장을 검토하였다. 그리고 동서독의 협력사례와 남북한의 협력사례를 비교·검토함으로써 남북한 협력사례에 대한 시사점을 도출하고자 하였다. 이를 바탕으로 남북협력 사업을 위해 필요한 군사적 이행조치의 기본방향과 사업별 세부 추진방향을 제시하였다.

남북협력을 추진하기 위해서 다음과 같은 기본방향에 입각하여 군사적 조치를 이행해야 한다. 첫째, 유엔사로부터 남북협력사업 관리권을 포괄적으로 이양받아야 한다. 장기적으로 비무장지대 및 접경지역에서 추진되는 남북협력 사업에 대한 관리권을 유엔사가 포괄적으로 남한에게 위임하는 것이 필요하다. 둘째, 유엔사로부터 정전체제의 관리권을 남한이 위임받기 위해서는 유엔사와 남한간 협의회가 전제되어야 한다. 셋째, 남북협력 사업의 추진을 계기로 남북군사회담을 제도화해야 한다. 남북국방장관회담과 실무적 차원에서 남북군사실무회담을 정례화해야 한다. 넷째, 군사적 긴장완화 조치에 대한 남북한의 인식론적 차이를 줄이기 위한 방안의 하나로 제3국에서 남북한 군비통제실무자와 학자, 전문가들이 모여 비공개 워크숍을 개최하는 방안도 고려될 수 있다. 다섯째, 대북경제지원, 남북경제협력, 대북차관제공

과 연계하여 북한으로부터 군사적 긴장완화 조치에 대한 합의를 이끌어내도록 해야 한다.

남북협력사업별을 추진하기 위해서 사업별로 다음과 같은 구체적인 군사적 조치들을 이행해야 한다.

첫째, 철도·도로의 운영을 위해 남북한의 구역내에 각각 분계역이 설치·운영되어야 한다. 그리고 철도·도로를 통해 이용하는 사람과 물자에 대한 출입심사 및 검역·통관 절차를 위한 CIQ(Customs, Immigration, Quarantine)는 남북한의 분계역에 같이 설치해야 할 것이다. 또한 남북한은 남북공동관리구역을 운영하기 위한 세부 규칙을 마련해야 한다.

「남북관리구역 운영규칙」을 마련하기 위해서는 유엔사와 협조가 필요하다. 특히 남북관리구역의 운영절차, 인원 및 물자의 통과 등에 대해서 유엔사에 대해 보고체계를 형성해야 한다. 남북관리구역에서 우발사고나 재해가 발생했을 경우, 최종적인 관할권을 갖고 있는 유엔사와 북한한 관리기구간 역할분담 및 협조체제가 마련되어야 한다.

둘째, 남북한 수자원협력과 관련하여 남북한이 임진강, 북한강 등 남북한을 가로질러 흐르는 모든 하천의 관리·이용에 관해 포괄적인 합의를 하는 것이 바람직하다. 「남북한 하천의 관리 및 이용에 관한 합의서」는 공동조사, 홍수 경보시설 설치, 수해방지 시설 설치 등에 관한 사항과 함께 군사적 조치에 관한 사항도 포함해야 한다.

비무장대내에서 하천의 관리 및 이용에 관한 활동을 하기 위해서는 유엔사의 동의가 필요하다. 남북한이 비무장지대 내의 하천에 관한 공동조사 및 시설물 설치를 위해서는 해당지역에 대한 관리권을 유엔사로부터 위임받아야 한다.

그리고 서해와 동해의 북방한계선 인근에 남북공동어로 구역을 설정할 수 있다. 예를 들면 서해의 북방한계선으로부터 일정거리 떨어

진 구역에 남북한 공동어로 구역을 설정하여 남북한이 공동조업을 하는 것이다.

남북공동어로 구역을 설정하기 위해서는 남북군사실무회담을 통해 북방한계선 문제와 공동어로구역 설정에 대해서 합의해야 한다. 그리고 공동어로 작업과 관련하여 「남북공동어를 위한 군사보장합의서」(가칭)를 채택해야 한다.

공동어로구역의 설정 및 「남북공동어로 군사보장합의서」 채택과 관련하여 한국과 유엔사간 협의가 필요하다. 유엔사가 초계활동을 위해 북방한계선을 설정했기 때문에 북방한계선의 위상 변화를 위해서는 유엔사와 협의가 필요하다.

셋째, 남북한 해운협력을 위해서 「남북해운합의서」의 이행을 위한 부속합의서가 체결되어야 한다. 남북해운 협력의 최대 관건은 북방한계선의 통과문제이다. 따라서 북방한계선의 통과지점에 대한 경계 및 감시조치가 필요하다.

남북한 선박의 북방한계선 통과문제와 관련하여 유엔사와 긴밀한 협의가 필요하다. 북방한계선의 통과절차 및 관리에 대해서 유엔사에 대한 통보절차를 유지하는 것이 필요하다. 그리고 항로 이탈 및 규정 사항 위반시 필요한 조치와 북방한계선 부근에서 해난사고 발생시 대처방안, 해상경계 규칙의 변경문제 등에 대해서도 한국과 유엔사간 군사적 대비책이 필요하다.

넷째, 남북한은 직항로 개설을 위해 실무회담을 개최하고 「남북한 항공협정」을 체결해야 한다. 「남북한 항공협정」은 우발적 사고방지를 위한 조치를 포함해야 한다. 또한 남북한간 비행계획의 통보 및 정보 교환을 위해 항공고정통신망이 설치·운영되어야 한다.

참고문헌

1. 단행본

- 김재한 외. 『접경지역을 중심으로 한 남북교류방안』, 서울: 통일부, 2002.
- 독일경제사회통합 연구를 위한 단기조사단. 『독일경제사회통합에 관한 연구』, 1990.
- 제성호 외. 『남북한 평화공존과 남북한 연합 추진을 위한 법제 정비방안』, 서울: 통일연구원, 2001.
- 제성호. 『한반도비무장지대론: DMZ를 평화지대로』, 서울: 서울프레스, 1997.
- _____. 『한반도비무장지대론: 비무장지대를 평화지대로』, 서울: 서울프레스, 1997.
- 통일원. 『동서독 교류·협력 사례집』, 서울: 통일원, 1993.
- 황병덕 외. 『신동방정책과 대북포용정책: 브란트와 김대중의 민족통일 대구상』, 서울: 두리, 2000.
- Moon, Chung-in. *Arms Control on the Korean Peninsula: Domestic Perceptions, Regional Dynamics, International Penetrations*, Washington. D. C.: United States Institute of Peace, 1995.
- Snyder, Scott. *Negotiating on the Edge: North Korean Negotiating Behavior*, Washington. D. C.: United States Institute of Peace Press, 1999.

2. 논문

김영수. “남북국방장관회담 평가 및 추진방향,” 『한반도군비통제』 28, 서울: 국방부, 2002.

김영운. “동서독 교류·협력과 대동독 대가치급,” 『통일정책연구』, 제 10권 2호, 서울: 통일연구원, 2001.

손기웅. “남북한 화해·협력을 위한 군사회담의 역할,” 『한반도 군비 통제』 28, 서울: 국방부, 2000.

송대성. “남북한 군사적 신뢰구축 및 긴장완화 추진과제 실천방안,” 『한반도군비통제』 28, 서울: 국방부, 2000.

황진환. “한반도 평화체제 구축과 남북한 군비통제,” 『한반도 군비 통제』 28, 서울: 국방부, 2000.

Haas, Peter M. “Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination,” *International Organization*, Vol. 46, No. 1, Winter 1992.

Macintosh, James. “Inter-Korean CBMs and Arms Reduction: The Conventional Forces Dimension,” International Conference on Fifty Years of National Independence: Past, Present, and Future of National Security in the Republic of Korea, The Korean Association of International Studies, June 16-17, 1995.

3. 기타

『동아일보』

『조선일보』

『연합뉴스』

『중앙일보』

『대한민국 정부와 러시아연방 정부간의 영해 바깥 해상에서의 사고방지에 관한 협정』, 1994.

『대한민국 군용기와 일본국 자위대 항공기간의 우발사고 방지에 관한 서한』, 1995. 6. 5.

『한반도 에너지개발기구와 조선민주주의인민공화국 정부간의 경수로사업 이행을 위한 통행에 관한 의정서』, 1996.