



저작자표시 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.
- 이차적 저작물을 작성할 수 있습니다.
- 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#) 

법학석사 학위논문

통일 이후 남북한 군사통합을 위한
법제도 정비방안

2015년 2월

서울대학교 대학원

법학과 법학전공

김 용 신

통일 이후 남북한 군사통합을 위한 법제도 정비방안

지도교수 이 효 원

이 논문을 법학석사 학위논문으로 제출함

2014년 10월

서울대학교 대학원

법 학 과

김 용 신

김용신의 법학석사 학위논문을 인준함

2015년 1월

위 원 장 _____ (인)

부위원장 _____ (인)

위 원 _____ (인)

국문초록

본 논문은 예멘의 사례를 통하여 알 수 있듯이 통일에 있어 군사통합이 매우 중요함을 인식하고 이에 대한 법제도적 연구가 필요함을 인식하여 출발하였다. 대한민국의 헌법이 추구하는 세계평화에 이바지하고 자유민주주의를 수호하는데 있어 물리적인 기능을 하는 기관은 군이다.

남북한 통일은 대한민국 헌법에서 제시하듯이 자유민주주의원칙과 법치주의원칙에 입각하여 평화적인 방법으로 통일이 이룩되어야 한다. 하지만 북한의 헌법상 통일조항과 통일원칙을 남한과 비교하여 분석해 볼 때 사회주의체제의 확장과 무력적화통일을 지향하고 있고, 군사제도 또한 체제유지를 위한 수단이 되고 있어 군사 통합에 많은 어려움이 예상된다. 특히 이러한 무력을 행사할 수 있는 군이 두 이념을 유지한 채 통합을 한다면 내전이나 소요 등 통일에 막대한 지장을 초래할 것이다.

또한 이 글에서는 타국의 통일 사례를 분석하여 시사점을 도출하였다. 이를 바탕으로 남북한이 대등적 군사통합과 급변사태시 군사통합에 관한 법제도적인 쟁점을 분석하여 문제점을 도출하고 개선·발전방안을 제시하였다. 특히 군사통합시 헌법적 원리를 제시하였고 통일 후 조속한 시일내 군사통합이 이루어져야 하기 때문에 통일합의서상 군사 통합 조항을 제시하였고, 인적통합과 조직통합, 북한의 무기 및 장비 처리에 대한 법제도적 기준을 제시하였다. 이러한 기준을 통하여 통일합의서 체결시 반영하여 군사통합에 있어 규범적인 지침이 될 수 있을 것으로 본다.

주요어 : 통일, 군사통합, 군사, 국방, 통일 법제

학 번 : 2011-22990

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구의 목적	2
제2절 연구의 범위와 방법	2
제2장 남북한 헌법상 통일조항·정책 및 군사제도 비교	3
제1절 남북한 헌법의 통일조항	3
1. 북한 헌법상 통일조항	3
2. 남한 헌법상 통일조항	6
제2절 남북한 통일정책의 비교	8
1. 북한의 통일정책	8
2. 남한의 통일정책	11
3. 남북한 통일정책의 비교	15
제3절 남북한 헌법상 군사제도 비교	16
1. 북한의 헌법상 군사제도	17
2. 남한의 헌법상 군사제도	19
제4절 남북한 군사조직 및 인력	20
1. 북한의 군사조직 및 인력	20
2. 남한의 군사조직 및 인력	23
제5절 과거 남북한의 군사관련 법적 시도	24
제6절 소 결	28
제3장 이전 통일 국가 사례 비교	31

제1절 통일독일의 사례 분석	31
1. 통일전 동서독 양군 비교	31
가. 서독 연방방위군	31
나. 동독 인민군	32
2. 군사 통합과정	32
가. 군사 통합 협의	32
나. 법적 통합 기준 마련	33
1) 통일 조약 (부록 I: XIV장 B항 제 ii 절)	33
2) 2+4조약	34
다. 군사통합 기구 설치	36
1) 국방부 통합대비단 설치	36
2) 동부지역 사령부 편성	36
1. 군사통합 내용	37
가. 병력통합	37
나. 무기 및 장비 처리	39
다. 소련군 철수와 연합군 감축	41
1) 소련군 철수	41
2) 연합군 감축	41
2. 분석 및 시사점	42
제2절 기타 국가의 통일 사례 분석	47
1. 예멘	47
가. 군사통합과정	47
나. 분석 및 시사점	49
2. 베트남	52

가. 분단과 통일과정	52
나. 군사통합과정	54
다. 분석 및 시사점	55
제3절 소 결	56
제4장 군사통합을 위한 법제 정비방안	58
제1절 군사통합의 헌법적 원리	58
1. 남북한 관계의 특수성	58
2. 국민주권주의	59
3. 자유민주주의	60
4. 국제평화주의	63
5. 평화통일주의	64
제2절 인적 통합	65
1. 통일 이후 적정 군사력 논의	65
가. 기존 연구 비교	65
나. 통일한국의 적정 군사력 건설방향	67
2. 대등적 군사통합시 인적통합 법제 정비방안	68
3. 급변사태시 북한군의 해체 및 수용	70
가. 북한군의 수용 방안	70
1) 수용 원칙	70
2) 수용 방안	71
나. 군 인력 해체 시 필요한 법제	73
4. 통일 이후 병역 법제 정비방안	75
가. 개선 필요성	75

나. 병역제도 비교	77
다. 독일의 사례	78
라. 개선방안	79
제3절 조직 통합	80
1. 통일 이후 바람직한 군 구조	81
가. 합동군제의 장단점	82
나. 통합군제의 장단점	82
다. 통일 이후 군 구조 발전방안	83
2. 주한 미군 철수 문제	84
제4절 북한의 무기 및 장비 처리	85
1. 북한의 무기 및 장비 현황	85
2. 북한의 핵무기 처리	87
3. 북한의 생화학무기 처리	90
4. 북한의 재래식무기 처리	91
제5절 남북한 통일합의서상 군사 통합 조항 제안	92
1. 남북한 통일합의서	92
2. 통일합의서상 군사 통합 조항	94
제6절 소 결	96
제5장 결 론	97

참고문헌

제1장 서론

제1절 연구의 목적

남북한은 1945년 분단 이후 69년이라는 긴 시간이 흐르는 동안 이미 많은 법제도적인 측면에서 너무도 극명하게 달라 통일 이후 각종 통합 과정에서 많은 진통이 예상되고 있다. 통일에 있어 우리 헌법에서 제시 하듯이 자유민주주의원칙에 입각한 체제로의 통합이 전제가 되어야 함은 두 말할 필요가 없을 것이다. 뿐만 아니라 현재 남북한 관계를 볼 때 양 체제를 유지하며 단계적으로 통일하는 방안은 북한의 대 변화가 있지 않는 한 단기간에 이루어질 가능성은 희박하다는 것이 많은 연구가들의 공통된 의견이다. 그렇다고 통일에 대한 준비와 각 조직의 통합에 대한 노력을 하지 않아야 한다는 것은 아니다. 시간이 걸리더라도 각 조직간 통합에 대한 노력과 교류 협력은 지속하여야 하며 급작스런 북한 붕괴로 인한 흡수통일에 대해서도 많은 연구가 있어야 할 것이다.

남북한¹⁾의 통일은 우리 헌법에 명시한대로 자유민주주의와 법치주의를 바탕으로 이루어져야 한다. 통일 이후 내적인 완전한 통일을 위해서 군사통합은 무엇보다도 중요한 분야이다. 남북한 통일에 있어 군사통합 또한 우리의 헌법이 제시하고 있는 자유민주주의 체제를 전제로 하여야

1) 남북한은 원래 대한민국(이하 남한으로 지칭함)과 조선민주주의 인민공화국(이하 북한이라고 지칭함)을 지칭한다.

함은 당연한 것이다. 세계평화에 이바지하고 자유민주주의를 수호하는데 있어 물리적인 기능을 하는 기관은 군이다. 이러한 군이 두 이념을 갖고 통합을 한다면 내전이나 소요 등 통일에 큰 지장을 초래할 것이다.

이 글은 남한과 북한의 헌법과 통일정책, 군사 관련 사항을 비교하여 차이점과 쟁점을 도출하고 타국가 사례를 분석하고 시사점을 도출하였다. 이를 바탕으로 군사통합의 헌법적 원리를 제시하였고, 통일 이후 북한 군의 인적, 조직적 통합과 북한의 무기 및 장비 처리에 대한 규범적 기준을 제시하는 것을 목표로 하였다. 이를 통해 통일 이후 군사 통합을 위한 지침을 제공함으로써 완전한 내외적 통일국가의 완성에 기여할 수 있을 것이다.

제2절 연구의 범위와 방법

남북한 군사 통합에 대한 정치·외교적 측면에서의 연구는 독일의 통일 이후 지금까지 많이 논의되었다. 하지만 법제도적인 측면에서의 논의는 적은 것이 현실이다. 통일 예멘처럼 합의에 의한 대등적 통일을 한다면, 충분한 시간을 두고 각 분야의 전문가들이 모여 심층적인 논의와 검토를 거쳐 통합을 진행할 것이다. 하지만 북한의 현 체제는 매우 불안정하고 경제적으로나 외교적으로 벼랑 끝에 몰린 상태이다. 체제유지를 위해 핵무기 개발과 장거리미사일 시험 발사 등을 지속하고 있고, 내부적인 단속을 강화하고 있기는 하나, 언제 체제의 위기가 닥칠지 모르는 상황이다. 따라서 이 글에서는 대등적 통합과 흡수 통합의 두 가지 방식을

전제로 군사통합에 대한 법제도적 논의와 정비방안을 제시하고자 한다.

북한은 사회주의 법이론을 바탕으로 주체사상, 혁명적 수령관, 선군사상을 채택하고 있으며, 민주적 중앙집권제와 조선노동당의 영도원칙을 기본원리로 하고 있다. 또한 북한은 선군사상을 추구함으로써 남한의 약 2배에 가까운 병력을 보유하고 있고, 핵무기 개발과 다량의 생화학무기를 보유하는 등 통일 이후 남북한의 군이 통합하는데 많은 어려움이 예상된다. 이 연구에서는 남북한 군사통합의 쟁점을 법제도적 측면에서 고찰하고 정비방안을 제시하고자 한다.

첫째, 남한과 북한의 헌법상 통일조항과 통일정책 및 군사제도를 비교·분석하여 군사통합을 위한 법규범적 지침을 제시하고자 한다. 아무리 통일이 중요하더라도 헌법이 제시하고 있는 자유민주주의와 법치주의 원칙을 벗어나서는 안 되는 것이다.

둘째, 독일과 예멘 등 최근 통일을 이룩한 분단국가의 군사통합 사례를 분석하여 남북한의 상황에 맞는 규범적 지침과 해결방안을 도출하고자 한다.

끝으로, 군사통합을 위한 법제도적 고찰을 통하여 예상되는 문제점과 쟁점을 도출하고 이에 대한 해결 방안을 제시하고자 한다. 특히 군사통합의 헌법적 원리를 제시하고 인적, 조직적 통합과 북한의 무기처리에 대한 법제도적 정비방안을 제시하려고 한다.

제2장 남북한 헌법상 통일조항·정책 및 군사제도 비교

제1절 남북한 헌법의 통일조항

1. 북한 헌법상 통일조항

국가체제 유지와 사회질서 유지를 위해서는 법은 현실과 동떨어져 존재할 수 없다. 그러나 북한사회 법의 특성은 사회, 정치적인 문제가 보편·타당하게 적용되어 나타나는 것이 아니라 체제유지와 권력의 정당화 수단으로 법을 제정·적용하고 있다.

북한의 제헌헌법²⁾은 최초 북한정권 수립기에 제정된 헌법으로 스탈린 헌법의 원리에 입각하고 있으며, 노동자 계급이 국가권력을 장악하고 있음을 밝히고 있다. 북한의 1948년 헌법은 최고인민회의를 최고의 주권기관이자 유일한 입법기관으로 여기고 있다.³⁾ 주로 김일성 정권수립을 위해 수립된 헌법으로 평가되며, 남한의 제헌헌법과 마찬가지로 통일에 관한 조항이 없었다. 북한의 헌법에는 남한의 영토조항(헌법 제3조)은 없었으나 북한 헌법 제103조에 「조선민주주의 인민공화국의 수부는 서울시다」라고 규정하여 한반도를 유일하게 대표한다는 의도적 수도규정이 있었다.⁴⁾ 남한 헌법의 제3조 영토조항과 대치되는 규정으로 이 때부터 남북한은 상호 체제를 인정하지 않았다.

2) 조선민주주의 인민공화국 헌법, 1948년 9월 8일 공포·시행됨.

3) 이정렬, 북한법제의 변화와 전망, 세계법제정보센터, 2011, 66면.

4) 이상철 외, 남·북한 군통합의 법적문제, 대청마루, 1995, 10면.

북한은 1972년 헌법 개정시 비현실적인 수도규정을 삭제하였으나 당시 헌법 제1조에서 「조선민주주의 인민공화국은 전체 조선 인민의 리익을 대표하는 자주적인 사회주의 국가이다」라고 선언하고 있다. 북한은 남한 헌법과는 달리 영토조항이 없으나 북한 헌법 제1조를 통하여 북한이 한반도의 유일 합법성 국가임을 주장하고 있다. 1972년 북한 헌법의 제5조에서는 「조선민주주의 인민공화국은 북반부에서 사회주의의 완전한 승리를 이룩하며 전국적 범위에서 외세를 물리치고 민주주의적 기초위에서 조국을 평화적으로 통일하며 완전한 민족적 독립을 달성하기 위하여 투쟁한다」라고 규정하고 있다. 평화적으로 통일한다고 언급하였으나 전국적 범위에서 사회주의의 완전한 승리를 이룩한다고 하였기에 자유민주주의를 사회주의로 전환한다는 의도가 있다. 실제로 북한은 사회주의 혁명론에 기초한 무력적화통일을 지향하고 있는 것이다.

1992년 북한 헌법 제9조는 「조선민주주의인민공화국은 북반부에서 인민 정권을 강화하고 사상, 기술, 문화의 3대 혁명을 힘있게 벌려 사회주의의 완전한 승리를 이룩하며 자주, 평화통일, 민족대단결의 원칙에서 조국통일을 실현하기 위하여 투쟁한다」고 하여 개정전 헌법 제5조 보다는 덜 투쟁적으로 표현되었다. 또한 이전 헌법 제5조 “전국적 범위”란 대목을 삭제함으로써 주한 미군의 완전한 철수도 고집하지 않은 부분이 있어서는 긍정적이다. 하지만 여전히 헌법 제1조가 존치하고 노동당 규약 전문에서 「조선노동당의 당면 목적은 공화국 북반부에서 사회주의의 완전한 승리를 이룩하여 전국적 범위에서 민족해방과 인민민주주의 혁명

과업을 완수하는데 있으며 최종목적은 온 사회의 주체사상화 공산주의사회를 건설하는데 있다」는 내용이 그대로 유지되고 있기에 긍정적이지만은 않다.

1998년 북한 헌법에는 통일에 관한 조항은 변화가 없었다. 주로 김정일의 집권기반을 강화하는 측면에서의 개정이 있었는데, 가장 큰 특징은 헌법에 서문이 포함되었다는 것이다. 서문은 주로 김일성의 사상과 업적을 찬양하는 것으로 1998년 헌법을 ‘김일성 헌법’이라고 부르는 이유를 기술하고 있다.⁵⁾ 또한 김일성을 영원한 주석으로 칭하면서 주석제를 폐지하였고, 국방위원회의 직위와 권한을 강화하였다. 국방위원회가 전반적 국방관리기관임을 추가로 명시하였고, 국방사업 전반을 지도한다고 추가하였다. 2009년과 2012년 헌법 개정에서도 통일에 대한 조항은 변화가 없고, 선군정치를 헌법에 반영하여 김정일 자신의 입지를 견고히 하려 하였고, 김정은 또한 2012년 김일성-김정일 헌법을 개정하여 김정은이 김정일의 선군사상을 계승하면서 군사강국으로서의 위상을 대내·대외적으로 표출한다는 의도가 담겨있다.

2. 남한 헌법상 통일조항

1948년 7월 17일 공포된 대한민국의 제헌 헌법인 제1공화국 헌법은 남북한 ‘통일’이라는 용어를 사용하지 않았다. 하지만 영토조항인 제4조에서 「대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다」고 규정하여 이 헌법이 한반도 전체에서 시행됨을 명시하고 있다. 제2차 개정헌법 제

5) 오중호, 북한의 헌법개정과 권력구조 변화, 석사학위논문, 2014, 24면.

7조 2항에서 영토 변경시는 선거권자 3분의 2이상의 투표와 유효투표 3분의 2이상의 찬성을 얻어야 한다고 규정하여 영토조항의 개정을 보다 어렵게 하였다. 이후 제2공화국 헌법의 통일 관계 조항은 변화가 없었다.

제3공화국 헌법 통일조항은 4조의 영토조항을 3조로 순서만 바뀌었으며 부칙 제8조에서 「국토수복후 국회의원의 수는 따로 법률로 정한다」고 규정하여 통일 이후에도 헌법을 개정하지 않고 북한지역을 고려하여 국회의원 수를 증가할 수 있도록 하였다. 이것은 남북통일 후 헌법을 개정하지 않으면 국회의원수를 증가할 수 없기 때문에 이의 방지를 위하여 국회의원수를 법률에 위임한 것이다.⁶⁾

제4공화국 헌법은 유신헌법으로 전문에서 「조국의 평화적 통일의 역사적 사명에 입각하여」라고 규정하고 있고, 제35조에서 「통일주체국민회의는 조국의 평화적 통일을 추진하기 위한 온 국민의 총의에 의한 국민적 조직체로서 조국통일의 신성한 사명을 가진 국민의 주권적 수임기관이다」라고 규정하고 있다.

제5공화국 헌법에서는 제44조 「조국의 평화적 통일을 위하여 대통령으로서의 직책을 성실히 수행할 것을 국민 앞에 엄숙히 선서」하도록 하였으며 제47조에서는 대통령은 필요시 통일에 관한 중요정책에 대해 국민투표에 회부할 수 있도록 신설하였다. 또한 제68조에서는 대통령의 자문기관으로 평화통일정책자문회의를 둘 수 있도록 하여 평화통일을 이루

6) 이상철 외, 앞의 책, 18면.

기 위한 제반 통일정책의 수립과 추진에 관하여 대통령의 자문에 응할 수 있도록 하였다.

현행 헌법인 제6공화국 헌법은 1987년 제정되어 다음해 2월 25일부터 시행되었다. 헌법전문에서는 「조국의 평화적 통일의 사명」을 제시하였고 제4조에서는 「대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일 정책을 수립하고 이를 추진한다」고 하여 평화통일 조항을 규정하고 있다. 특히 제3조 영토조항⁷⁾을 그대로 유지하고 있으며, 제8조에서 「정당의 목적이나 활동이 민주적 기본질서에 위배될 때에는 정당은 해산된다」고 하여 사회주의나 공산주의적 통일을 배격하고 자유민주주의의 기본질서하에서의 통일을 목표로 하고 있음을 알 수 있다.⁸⁾ 또한 헌법 제92조에서는 제5공화국 헌법 제68조와 같이 「평화통일 정책의 수립에 관한 대통령의 자문에 응하기 위하여 민주평화통일자문회의를 둘 수 있다.」고 규정하여 민주적 통일 달성을 강조하였다.

제2절 남북한 통일정책의 비교

1. 북한의 통일정책

가. 1960년까지의 통일정책

북한 1950. 6. 25 남침을 개시하여 무력에 의한 적화통일을 시도하였으나 실패하였다. 이후 1954년 스위스 제네바 회담에서 북한 대표는 남

7) 대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다.

8) 이상철 외, 앞의 책, 22면.

북조선대표와 사회단체대표로서 전조선위원회를 구성하여 통일선거법을 작성하고, 중립국 감시위원단이 선거를 감시하도록 주장하면서 남북한 병력을 각각 10만으로 할 것을 제안하고, 주변국가의 보장을 요구하였다.⁹⁾ 이후 북한은 1960년 8월 14일 「815해방 15주년 경축대회」에서 김일성이 한반도 통일에 관한 연방제 통일방안을 최초로 제안하는 연설을 하였다.

위 연설에서 김일성은 남북한에 현존하는 정치제도를 그대로 두고, 양 정부의 독자적 활동을 보장하는 가운데 양측 대표로 구성되는 최고민족위원회를 조직하여 주로 양측간의 경제, 문화발전을 통일적으로 조정하자고 제안하였다.¹⁰⁾ 1961년 5.16군사혁명 이후에도 북한은 계속 대내적으로는 폭력혁명노선을 추구하면서 대외적으로는 평화통일 공세를 펼치며 미군철수 주장에 중점을 두었다.

나. 1970년대의 통일정책

1972년 1월 10일 김일성은 (1) 평화적 방법에 의한 자주통일, (2) 정전협정의 평화협정으로 대체, (3) 미군철수와 남북한 군대의 감군, (4) 남북정치협상의 진행, (5) 유엔의 통한결의(統韓決議) 취소 등을 주장하였다.¹¹⁾ 이후 동년 7월에 「7.4남북공동성명」이 발표되었고 남북조절위원회의 구성을 합의하였다. 이어서 북한은 1972년 12월 27일 통일 관련 조항을 새로이 신설하는 등 기존의 헌법을 대폭 개정한 사회주의 헌법을

9) 김철수, 한국통일과 통일헌법제정문제, 헌법논총, 제3집, 헌법재판소, 1992, 142면.

10) 이상철 외, 앞의 책, 24면.

11) 김철수, 앞의 책, 144면.

채택하여 시행하였다.

다. 1980년대의 통일정책

1980년 10월 10일 제6차 노동당대회에서 김일성은 「고려민주연방 공화국 창립방안」을 제시하였다. 이는 연방제 통일론과 남조선 혁명론을 바탕으로 과도적 성격의 연방이 아닌 완성된 통일국가로서의 연방을 제시하였다. 하지만 북한은 남한에 자주적 평화통일을 위한 선결조건으로 다음의 세 가지를 제시하였다. 첫째, 남한의 현정권의 청산과 사회의 민주화 실현이다. 또한 남한의 반공법과 국가보안법을 비롯한 각종 악법들의 폐지, 폭압통치기구 폐지를 주장하고 있다. 둘째, 긴장상태의 완화와 전쟁위험의 제거, 정전협정의 평화협정으로 대체, 주한미군의 조속한 철수 요구이다. 셋째, 자주·평화통일·민족대단결의 3대원칙에 기초한 통일실현이다.¹²⁾

라. 1990년대 이후의 통일정책

1991년 1월 신년사를 통해 김일성은 이전보다는 느슨한 연방제인 1민족 1국가 2제도 2정부 형태의 「단계적 연방제」방안을 제시하였다. 제도통일의 위험성을 강조하면서 흡수통일을 경계하고 제도통일후대론과 잠정적 지역정부권한 강화론을 제시하고 있다.¹³⁾ 통일정책의 현실적 목표가 남한체제의 전복과 한반도의 적화 통일에서 북한 내부의 결속 강화와 남한정부와의 타협을 통한 체제생존의 확보로 변화하였다. 김정일과 김

12) 이상철 외, 앞의 책, 32면.

13) 이상철 외, 앞의 책, 36면.

정은을 이은 북한의 3대 세습체제에서도 변화가 없고 오히려 적화통일을 위한 준비를 강화하고 있다.

2. 남한의 통일정책

가. 제1공화국의 통일정책

대한민국의 제1공화국 정부는 정부수립과 동시에 통일에 대한 기본입장을 밝히는데, 그것은 북한은 유엔결의에 따라 자유선거를 실시하여 선출된 대표들을 잔여의석이 남아있는 대한민국 국회에 편입시키는 방식으로 통일을 실현하자는 입장이었다. 그리고 북한이 이를 수락하지 않는다면 무력통일을 불사할 것을 밝혔다.¹⁴⁾ 이승만 정부는 북한의 남침으로 발발된 6·25전쟁을 계기로 북한정권을 무너뜨리고 한반도를 통일하자는 북진통일론을 주장하였다.¹⁵⁾

나. 제2공화국의 통일정책

4·19혁명 후에는 유엔감사하의 남북한 총선거와 통일된 국가는 민주주의와 민권자유를 보유하는 국가가 되어야 함을 통일방안으로 제시하였다. 이 시기에는 북진통일론은 자취를 감추고 여당이나 야당이나 평화통일을 주장하였다. 또한 언론의 자유가 보장되었기에 활발히 통일문제를 논의하였고 다양한 통일방안도 제시되었다.

다. 제3공화국의 통일정책

14) 통일백서, 통일원, 1993, 193면.

15) 이상철 외, 앞의 책, 36-37면.

5·16이후 통일방안은 유엔감시하에 남북한 토착인구비례에 따른 자유선거를 통하여 통일을 이룩한다는 정책기조를 유지하면서도 실질적으로는 「선건설 후통일」이라는 방안에 중점을 두고 통일을 위한 연구와 대비태세의 확립에 비중을 두었다. 이 방안은 힘의 우위를 통하여 북한을 통일협상에 끌어들이자는 정책이었다.¹⁶⁾

라. 제4공화국의 통일정책

박정희 대통령은 1973년 「6·23 평화통일외교정책선언」을 통하여 한반도의 평화유지와 내정불간섭, 북한의 국제기구 참여 불반대, 남북한 유엔 동시가입 불반대, 호혜평등 원칙하에 세계 모든 국가에 문호를 개방하며 또한 이념과 체제가 다른 국가들도 한국에게 문호를 개방해 줄 것을 요구하였다.¹⁷⁾ 1974년 8월 15일에는 「평화통일 3대원칙」을 천명하면서 남북한 불가침 협정의 체결, 남북대화의 성실한 시행과 상호 신뢰회복, 토착인구비례에 의한 총선실시 등을 주장하였다.¹⁸⁾

마. 제5공화국의 통일정책

제5공화국 정부는 1982년 1월 22일 「민족화합 민주통일방안」을 발표하였다. 이 방안은 (1) 남북한 대표들로 「민족통일협의회」를 구성하고, (2) 이 협의회에서 민족·민주·자유·복지의 이상을 추구하는 통일민주공화국의 완성을 위한 통일헌법 초안을 작성하고, (3) 이 헌법안은 남북한 전지역에서 국민투표를 실시하여 확정하고, (4) 확정된 통일헌법

16) 김철수, 앞의 책, 130면.

17) 이상철 외, 앞의 책, 38면.

18) 이상철 외, 앞의 책, 39면.

에 의하여 총선거를 실시하여 통일국회와 통일정부를 구성함으로써 통일을 완성한다는 것이 기본방안이다.¹⁹⁾

바. 제6공화국의 통일정책

제6공화국은 1989년 9월 11일 자주·평화·민주의 통일3대 원칙을 바탕으로 남북연합의 중간단계를 거쳐 단일국가로서의 완성된 통일국가를 실현한다는 「한민족공동체 통일방안」을 발표하였다.²⁰⁾ 노태우 정부는 통일을 민족사회의 동질화와 통합을 통해서 국가통합을 이루어나가는 점진적이고 단계적인 과정의 문제로 인식하는 바탕위에서 양측간의 대화와 교류협력의 관계에 중점을 두는 통일정책을 기조로 하고 있다고 볼 수 있다. 1990년 9월 4일 제1차 남북고위급회의가 개최되었고 1991년 12월 13일 서울에서 개최된 5차 회담에서 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」를 체결하게 하였다.

김영삼 정부는 「한민족공동체 통일방안」의 기조를 그대로 유지하고 1993년 7월 6일 민주평화통일자문회의 제6기 출범식을 기해 정부의 통일방안으로써 「3단계 3기조 통일방안」을 발표하였다. 즉, 통일은 남과 북이 화해협력단계와 남북연합단계를 거쳐 궁극적으로 1민족 1국가의 단일 통일국가라는 3단계 과정을 거치는 점진적이고 단계적인 통일을 실현한다는 것이다. 또한 1994년 8월 15일 광복절 49주년 경축사에서 「한민족공동체 건설을 위한 3단계 통일방안」을 발표하여 북한당국의 대남적화

19) 이상철 외, 앞의 책, 40면.

20) 이상철 외, 앞의 책, 41면.

전략 포기, 상호비방의 중지와 군사적 신뢰구축, 북한의 인권개선과 과감한 개혁 등을 요구하고 있으며, 흡수통일을 원하지 않는다는 정부의 입장을 밝히고 있다.²¹⁾

김대중 정권은 화해협력 정책(햇볕정책)을 통하여 과거와 달리 통일에 대해 구체적으로 언급하지 않은 채 남북관계 개선에 강력한 의지를 표명하여 한반도에 평화를 정착시키고 화해와 공존 공영의 남북관계를 추구하려는 정책을 추진하였다. 노무현 정권은 평화번영 정책으로써 과거 대북정책은 남북관계에 국한된 목표와 전략을 제시한 측면이 강했으나 평화번영 정책은 남북관계와 한반도 평화, 동북아 번영을 포괄하는 통일·외교·안보분야의 통합 전략을 추진하였다.

노무현 정권은 김대중 정권의 통일방안을 답습하고 있으며 한반도를 넘어 동북아 평화의 중심에 한반도 평화가 놓여있다는 평화번영정책을 추구하고 있다. 남북경제협력과 관련해서는 2007년 10.4 선언을 통해 광범위한 협력사업을 제시하고 있다.

이명박 정권은 남북 간 경제협력사업이 일방적으로 추진될 수 없으며 남북 간 합의는 6.15공동선언과 10.4선언 뿐 아니라 그 동안 체결된 모든 합의사항이 존중되어야 한다는 입장이었다. 10.4 선언과 같은 거액의 재정이 투입되어야 하는 사업에 대해서는 남북이 지속적인 대화를 통해 합리적인 방안을 도출해야 한다는 입장이다. 그리고 만약 북한이 핵을 포

21) 이상철 외, 앞의 책, 44-45면.

기하고 개방에 나설 경우 국제사회와 함께 북한을 지원해 10년내 일인당 국민소득 3천 달러가 되도록 하겠다고 하였다.²²⁾

박근혜 현 정권은 평화통일 기반보다 더 적극적인 개념인 통일시대 기반 구축을 언급하면서, “통일은 대박이다”라는 한마디로 통일대박의 담론을 형성하고 있다. 박근혜 정부는 ‘한반도 신뢰프로세스’, ‘동북아 평화협력 구상’ 등의 전략을 발표하였다. 한반도 신뢰프로세스는 튼튼한 안보를 바탕으로 남북한 신뢰를 형성함으로써 남북관계를 발전시키고, 한반도에 평화를 정착시키며, 나아가 통일의 기반을 구축하려는 정책이다.²³⁾ 이 전략은 남북관계를 방치하거나 과욕을 부리는 것 모두를 배제한다. 핵문제나 정치적 사안에 모든 남북관계를 연계시켜서 중단시키기 보다는 인도적 지원과 대화노력 등을 통해서 신뢰구축 노력을 지속한다는 것이다.²⁴⁾

3. 남북한 통일정책의 비교

남한의 통일방안은 이승만 대통령에서 현 정권에 이르기까지 끊임없이 발전해 왔다. 정권이 교체할 때마다 국제정세와 국민의 요구를 반영해 현실적인 대안 마련에 노력하였다. 박정희 정권은 북한에 비밀리 특사를 파견해 회담을 개최하여 7.4 공동성명을 이끌어 냈고, 노태우, 전두환 정권은 이산가족 상호 방문을 성사시켰으며, 남북 고위급 회담이 개

22) 박상봉, 남북한 역대정권 통일 정책과 대안 연구, 박사학위논문, 2009, 57면

23) 통일부, 한반도 신뢰프로세스, 통일부, 2013, 6면.

24) 박상익, 박근혜정부의 대북정책 1년 평가와 과제, 한국동북아논총, 학술논문, 2014, 1~5면 참조.

최되었다. 김대중, 노태우 정권 또한 남북정상회담을 이끌어 내었다. 1998년에는 금강산 관광사업이 시작되었고, 2003년에는 개성공단사업을 통하여 남북 간 신뢰를 구축하고 통일의 길을 열어갈 가장 중요한 남북의 화해와 협력에 바탕을 둔 경협사업을 추진하였다. 그러나 이러한 성과들은 금강산 민간인 관광객 피격 사건으로 중단되었고, 이후 천안함 피격 사건, 연평도 포격 사건 등을 계기로 남북관계는 극도로 악화되었다. 북한은 남한과의 화해협력을 추구하며 경제적 이익을 얻어내면서 체제유지를 위한 준비확장에 여념이 없었다. 국제사회의 경고에도 불구하고 핵실험과 장거리 미사일 발사를 강행하였다. 지금은 남북관계가 극도로 악화되었고, 현 정권은 이를 안고 한반도 신뢰프로세스를 추진하고 있는 것이다.

통일 방안에 있어서는 현재까지는 남한의 한민족공동체 통일방안과 북한의 고려민주연방공화국 방안이 있다. 남한의 한민족공동체 통일방안은 자유민주주의를 천명하고 우리민족이 어떻게 함께 살아가느냐에 초점을 맞추어 통일과정을 화해협력단계, 남북연합단계, 완성된 통일국가라는 3단계를 설정하고 있다. 반면 북한의 고려민주연방공화국 통일방안은 계급사상에 바탕을 둔 주체사상을 중심으로 국가권력의 장악과정이나 국가체제의 구성 또는 권력분배에 초점을 맞추어 과도적 중간단계를 설정하지 않고 연방국가로의 통일 후에 민족통일을 이룬다는 입장이다.

제3절 남북한 헌법상 군사제도 비교

1. 북한의 헌법상 군사제도

북한은 1948년 9월 8일 헌법을 제정한 이후에 2010년 4월 9일의 10차 개정까지 총 10차에 걸쳐 헌법을 개정했다. 2010년 개정된 헌법은 일부 조항만을 수정한 것으로 알려져 가장 최근에 기본적인 골격이 변화한 것은 2009년에 개정된 헌법이다. 북한은 1992년 헌법 개정시 이미 최고사령관직을 부여받은 김정일에게 국방위원장직까지 맡게 함으로써 북한을 실질적으로 통치할 수 있는 위치에 앉도록 하였다. 그리고 주체사상이 유일한 지도적 지침으로 되고 「조선민주주의인민공화국은 조선로동당의 령도 밑에 모든 활동을 진행한다」고 하여 당에 의한 국가 지배를 명문화하였다. 김일성 사후 유훈 통치를 마친 북한은 1998년 헌법을 개정해 이를 김일성 헌법으로 명명하고 김정일 중심의 통치체제를 만들었다. 김일성을 영원한 주석으로 한 대신 주석제를 폐지하고 국방위원장 중심으로 권한을 강화하고 집중시켰다. 국방위원장에게 기존의 일체 무력을 지휘통솔하는 권한에 추가하여 국방 사업 전반을 지도할 수 있도록 하였다.

2009년 개정된 헌법은 실현하기 어려운 공산주의라는 문구가 삭제되고 세계여론을 감안해 인권조항이 추가된 것을 제외하면 정치·경제적 측면에서의 변화는 많지 않다. 그러나 군사적 측면에서는 많은 변화가 있고 다음과 같은 중요한 의미를 내포하고 있다. 첫째, 국방위원회가 군사와 국방관리기관에서 국가관리기관으로 격상되었다. 헌법 개정 전에 국방위원회는 「국가주권의 최고 군사지도기관이며 전반적 국방관리기

관」으로 군사업무에 한정된 기관이었다.

북한은 김일성시대 그리고 김정일의 세습 체제, 그리고 현재 김정은 3대 세습에 있어 북한 군대의 지위와 역할을 크게 신장시킴으로서 이를 정권공고화의 수단으로 삼았다. 사회주의의 붕괴와 냉전의 종식으로 새로운 시대와 새로운 환경에 대응하는 김정일의 새로운 노선과 전략전술으로서 ‘선군정치’가 등장하였고 이는 현행 북한의 헌법 제3조²⁵⁾에서 ‘지도사상’으로 규정되고 있다.

현행 북한 헌법 제4장은 국방의 장으로 북한의 국방제도의 헌법적 근거가 된다. 북한의 최고 국방지도기관은 국방위원회로서 국가의 전반적 무력과 국방건설 사업을 지도한다. 국방에 대한 주권적 지도와 행정적 집행기능을 분리하고, 평시에 국방기관에게 후자에 대한 권한만을 부여하는 것이 사회주의 헌법의 통례임에도 북한 헌법은 위와 같이 주권적 지도와 행정적 집행기능을 통합하고 있으며 국방위원회는 국가기관의 서열로서도 최고인민회의 상임위원회에 앞서는 지위를 부여하고 있다.²⁶⁾ 이에 대해 북한은 강한 국방을 떠난 국가주권의 실현이란 있을 수 없으며 더욱이 제국주의자들이 전쟁과 침략책동을 벌이기 때문에 국가주권의 일상적이며 정상적인 실현을 담보할 수 있도록 국방을 최우선시하고 그에 대한 주권적 지도와 행정적 집행기능을 통일시켜야 한다²⁷⁾고 주장하

25) 북한 헌법 제3조 ‘조선민주주의인민공화국은 사람중심의 세계관이며 인민대중의 자주성을 실현하기 위한 혁명사상인 주체사상, 선군사상을 자기 활동의 지도적 지침으로 삼는다.’

26) 대법원, 북한의 헌법, 법원행정처, 2010, 354면.

27) 허성근, 공화국국방위원회에 대한 헌법적규제는 당의 선군정치실현의 확고한 담보,

고 있으나, 결국은 국방위원장인 김정은의 권력을 공고하게 하기 위한 제도적 장치의 성격을 가지는 점을 재차 강조하는 것일 뿐이라고 평가된다.

2. 남한의 헌법상 군사제도

대한민국 헌법 전문에서는 「...밖으로는 항구적인 세계평화와 인류공영에 이바지함으로써 우리들과 우리들 자손의 안전과 자유와 행복을 영원히 확보할 것을 다짐하면서...」라고 하여 국제평화주의를 명시하고 있고, 제5조 제1항 「대한민국은 국제평화의 유지에 노력하고 침략적 전쟁을 부인한다.」라고 규정함으로써 침략전쟁을 금지하고 있다. 제5조 제2항은 「국군은 국가의 안전보장과 국토방위의 신성한 의무를 수행함을 사명으로 하며, 그 정치적 중립성은 준수된다.」고 규정하고 있어 국군의 존재 목적을 명시하고 있다. 제39조 제1항에서는 「모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국방의 의무를 진다.」고 하여 국민개병주의를 택하고 있다. 제60조 제2항은 「국회는 선전포고, 국군의 외국에의 파견 또는 외국군대의 대한민국 영역 안에서의 주류에 대한 동의권을 가진다.」고 규정하고 있다. 또 헌법 제74조 제1항은 「대통령은 헌법과 법률이 정하는 바에 의하여 국군을 통수한다.」고 하여 대통령에게 국군통수권을 부여하고 있다. 동조 제2항은 「국군의 조직과 편성은 법률로 정한다.」고 하여 국군조직법에 의해 세부 조직과 편성을 법률로 정하였다. 제82조에서는 「대통령의 국법상 행위는 문서로써 하며, 이 문서에는 국무총리와

력사법학, 제49권 제4호, 김일성종합대학출판사, 2004, 42면. 대법원, 위의 책, 354면에서 재인용.

관계 국무위원이 부서한다. 군사에 관한 것도 또한 같다.」 하여 국무총리 및 관계 국무위원의 군사에 관한 부서(副書)제도²⁸⁾를 규정하고 있다. 또한 제86조 제3항²⁹⁾과 제87조 제4항³⁰⁾은 국무총리와 국무위원의 문민원칙을 규정하고, 제89조는 군사에 관한 중요사항은 국무회의의 심의를 거쳐야 함을 규정하고 있다. 이처럼 국가의 존립과 안전을 보장하는 것이 군사제도이다. 우리 헌법의 특징으로 과거 군사정권의 폐해를 방지하기 위해 정치적 중립에 대한 조항이 헌법에 명시되어 있다. 세계 각 국의 헌법도 군사제도를 헌법사항으로 규정하여 군이 국가안전보장의 물리적 수단이라는 것을 명시하고 있다.³¹⁾

제4절 남북한 군사조직 및 인력

1. 북한의 군사조직 및 인력

김정은은 국방위원회 제1위원장과 당중앙군사위원장, 당정치국 상무위원을 겸직하면서 총정치국, 총참모부, 인민무력부 등의 군사조직을 지휘, 통제하고 있다.³²⁾ 김정은 국방위원회 제1위원장이 직접 지시를 내리는 군 조직으로는 호위사령부와 보위사령부가 있다. 호위사령부는 김정

28) 부서제도는 서명자인 대통령의 서명 밑에 국무총리와 관계 국무위원이 서명하는 것으로 그 취지는 대통령이 국법상 행위를 하기 전에 신중을 기하도록 하고, 관계 국무위원이 누구인지를 명시하여 책임의 소재를 분명히 하며, 대통령의 권한행사를 사전에 견제하는데 있다.

29) 헌법 제86조 제3항 「군인은 현역을 면한 후가 아니면 국무총리로 임명될 수 없다.」

30) 헌법 제87조 제4항 「군인은 현역을 면한 후가 아니면 국무위원으로 임명될 수 없다.」

31) 안광휘, 헌법상 군사제도에 관한 연구, 박사학위논문, 2002, 10면.

32) <http://ko.wikipedia.org/wiki/%EA%B9%80%EC%A0%95%EC%9D%80> 참조

은 일가와 노동당 고위간부의 경호, 평양 내 핵심시설 경비 임무 등을 수행하고, 보위사령부는 반 김정일 세력을 단속하는 군내 비밀경찰 역할을 수행한다.³³⁾ 총정치국은 군의 당조직과 정치사상 사업을 관장하고, 총참모부는 군사작전을 지휘하는 군령권을 행사한다. 인민무력부는 군 관련 외교, 군수, 행정, 재정 등 군정권을 행사하면서 대외적으로 군의 대표성을 가지고 있다.³⁴⁾

북한은 1962년부터 4대 군사노선을 채택하여 계속 군비를 증강시켜 총병력은 2001년 기준 117만명이다.³⁵⁾ 북한의 지상군은 인민무력부 예하에 4개의 전방군단과 4개의 기계화 군단, 1개의 전차 군단을 포함하는 20개의 군단과 특수전부대를 관장하는 경보교도지도국으로 편성되어 있으며, 지상군 주요 장비는 T-62전차, 경전차 700여 대 등 총 3,800여 대의 전차와 2,300여 대의 장갑차를 보유하고 있으며, 곡사포, 방사포 등 각종 화포는 12,500여 문을 보유하고 있다. 특히 약 12만명에 달하는 특수전부대는 유사시 전·후방 지역에 대량 침투하여 남한 전역을 동시에 전장화할 수 있는 능력을 보유하고 있다.³⁶⁾

북한의 해군은 해군 사령부 예하에 16개의 전대로 편성되어 있고, 병력은 6만명이다. 북한 해군은 경비함, 유도탄정, 어뢰정, 화력지원정 등 수상전투함정 약 430여 척, 잠수함 50척(소형잠수함 24척 포함), 상륙함,

33) <http://blog.naver.com/cydogg?Redirect=Log&logNo=90190702202> 참조.

34) <http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1180403&cid=40942&categoryId=31661> 참조.

35) <http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1180404&cid=40942&categoryId=31661> 참조.

36) <http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=727462&cid=42140&categoryId=42140> 참조.

공기부양정 등 지원함 340여 척으로 구성되어 있으며, 이중 약 60%의 함정이 전방지역에 전진배치되어 있다. 공군은 공군 사령부 예하에 6개의 비행사단으로 구성되어 있으며 이중 3개의 비행사단은 전투·폭격기 연대, 2개 비행사단은 수송기 및 헬기연대로 편성되고, 1개의 비행사단은 조종사 양성훈련을 전담하고 있으며, 총 병력은 11만명이다.³⁷⁾ 북한 공군은 MIG-23, 29 등 최신예 전투기 60여 대를 비롯하여 주력기종인 MIG-19, 21, IL-28, SU-7, 25등 470여 대, MIG-15, 17계열 320여 대와 AN-2기, 헬기 등 지원기 840여 대를 포함하여 1,710여 대의 항공기를 보유하고 있다.³⁸⁾

예비전력은 교도부대, 노농적위대, 붉은청년근위대, 준군사부대로 구성되어 있으며³⁹⁾, 14세부터 60세까지 전 인구의 약 30%가 전시동원 대상으로 총 770만여명에 달한다. 이중 교도부대는 핵심 예비전력으로 편성과 훈련면에서 정규군에 준하는 수준이며, 정규군의 장비 현대화로 교체되는 주요 정비들은 인수하여 전력을 보강하고 있다. 북한의 국방비는 최근 공식적으로 공개된 자료는 없으나, 2009년 기준 약 60억달러, GDP 대비 25%인 것으로 추산된다.⁴⁰⁾

37) <http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=727462&cid=42140&categoryId=42140> 참조.

38) <http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=727462&cid=42140&categoryId=42140> 참조.

39) <http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=68709&cid=43667&categoryId=43667> 참조, 교도부대는 남자 17~50세 여자 17~30세 전투동원 대상인원 (60만여명), 노농적위대는 향토예비군 성격 (570만여명), 붉은청년근위대는 중학교 군사조직 (100만여명), 준군사부대는 호위사령부·인민보안부·군수동원지도국·속도전청년돌격대 (40만여명)이다.

40) SIPRI(Stockholm International Peace Research Institute) Yearbook 2010에 북한의 국방비 정보는 없다. 추산된 자료는 <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/2792.htm> 참조.

2. 남한의 군사조직 및 인력

남한의 경우 헌법 제5조, 제96조와 이에 근거한 정부조직법에 따라 국방에 관한 군정 및 군령과 기타 군사에 관한 사무를 관장하기 위하여 국방부가 행정각부로서 설치되어 있다. 이하 합동참모본부, 육군본부, 해군본부, 공군본부, 한미연합사령부 등이 있으며 산하 외청으로 방위사업청 병무청 등이 있다.

국방의 의무를 수행하기 위한 국군의 조직과 편성을 규정하기 위한 법으로 ‘국군조직법’이 있는데 이에 따르면 대통령은 국가의 원수로서 헌법 및 관련 법률에서 정하는 바에 따라 국군을 통수하고(헌법 제2조, 국군조직법 제6조), 국방부장관은 대통령의 명을 받아 군사에 관한 사항을 관장하고 합동참모의장과 각 군 참모총장을 지휘, 감독한다(국군조직법 제8조). 합동참모본부에 합동참모의장을 두며, 합동참모의장은 군령에 관하여 국방부장관을 보좌하며, 국방부장관의 명을 받아 전투를 주 임무로 하는 각 군의 작전부대를 작전지휘·감독하고, 합동작전 부대를 지휘·감독하고 (동법 제9조), 각 군 참모총장은 국방부장관의 명을 받아 각각 해당 군을 지휘·감독한다. (동법 제10조).

남한의 경우 2010년 11월 (평시)기준, 육군(52만여 명), 해군(6.8만여 명), 공군(6.5만여 명), 예비전력 (320만여 명)의 병력을 가진 것으로 평가된다. 2010년 남한의 국방비는 29조 5627억 원이며, 이는 GDP대비 국방비 2.62%, 정부재정대비 국방비 14.7%, 국방비 증가율은 3.6%이다.

제5절 과거 남북한의 군사관련 법적 시도

남북한은 휴전이 성립된 후 휴전협정 제4조에 따라 제네바에서 고위 정치회담을 개최하였으며, 통일을 위한 14개 항목의 대안을 제시하였다.⁴¹⁾ 남한은 1970년대에 접어들면서 강대국의 긴장완화정책에 적응하면서 평화통일을 위한 실천적 방안을 더욱 구체화하기 시작하였으며, 통일 문제의 해결 방식으로 점진적이고 기능적이며 단계적인 접근방식을 추구했다. 1972년 7월 4일에는 남북공동성명이 발표되어 통일은 외세의 간섭을 받음이 없이 자주적으로 해야 한다는 자주원칙과 통일은 서로 상대방을 반대하는 무력행사에 의거하지 않고 평화적 방법으로 실현하여야 한다는 평화원칙, 사상과 이념, 제도의 차이를 초월하여 우선 하나의 민족으로서 민족적 대단결을 해야 한다는 민족대단결 원칙으로 자주, 평화, 민족 대단결의 3대원칙을 발표하였다. 그 외에도 쌍방은 남북사이의 긴장 상태를 완화하고 신뢰의 분위기를 조성하기 위하여 서로 상대방을 중상·비방하지 않으며 크고 작은 것을 막론하고 무장 도발을 하지 않으며 불의의 군사적 충돌방지를 하기 위한 적극적인 조치를 취하기로 합의하고, 끊어졌던 민족적 연계를 회복하며 서로의 이해를 증진시키고 자주적

41) 14개항의 주요내용은 다음과 같다. ① 통일된 대한민국 수립을 목적으로 유엔결의에 의거하여 6개월 이내에 유엔 감시하에 한국 헌법질서에 따라 비밀, 보통투표에 의하여 남북한을 통한 자유선거를 실시하며, ② 전 한국의회 의원수는 전 한국인구에 정비례하도록 하고 총선 후 전 한국의회는 서울에서 개최하며, ③ 선거 전후 및 기간 중 감시에 종사하는 유엔감시위원, 후보자 및 가족의 이동과 언론의 완전한 자유를 보장하고, ④ 중국군은 선거일시 1개월 전에 철수를 완료하고, 유엔군은 선거 전에 점진적인 철수를 시작하여 통일정부가 전 한국에 대한 완전한 통치를 달성하고 이를 유엔이 확인할 때 완료할 것이며, 통일 독립된 민주한국의 권위와 독립은 유엔이 보장할 것 등 이었다. ;한용원, 통일위한 북한연구, 박영사, 1989, 308면 참조; 이상철 외, 앞의 책, 128면 재인용.

평화통일을 촉진시키기 위하여 남북하이에 다방면적인 제반교류를 실시하기로 합의하였다. 그리고 남북한은 남북적십자회담의 성사에 협조하는 합의하였으며, 돌발적 군사사고를 방지하고 남북사이에 제기되는 문제들을 직접, 신속 정확히 처리하기 위하여 서울과 평양 사이에 상설 직통전화선을 설치하는데 합의하였다.⁴²⁾

남북공동성명에 이어 1973년 6월 23일 박정희 대통령은 다시 평화통일외교정책선언을 발표하였는데, 이 선언에서 군사관련 내용은 내정 불간섭 및 상호 불가침 원칙이라고 하겠다. 1974년 1월 18일 박대통령은 남북한 상호불가침협정을 체결하자는 제의를 하였다. 이 제의에는 ‘남북이 절대로 무력침범을 하지 않겠다는 것을 만천하에 약속을 하자’는 내용과 ‘상호 내정 간섭을 하지말자’ ‘여하한 경우라도 휴전협정은 준수하자’라는 내용을 담고 있다.

1980년에는 전두환 대통령의 국정연설을 통하여 민족화합 민주통일방안을 발표했다. 이 방안의 주된 내용은 “평화통일을 성취하는 가장 합리적인 길은 남북한 간에 민족적 화합을 이룩하여 민족 전체의 통일외지를 한데 모아 통일헌법을 채택하고 그 헌법에 따라 통일 국가를 완성시켜야 한다”는 것과 “통일헌법을 마련함에는 쌍방주민의 뜻을 대변하는 남북대표로 가칭 민주통일 협의회의를 구성하고 여기서 통일헌법을 기초하고, 통일헌법의 마련을 위한 역사적 작업을 순조롭게 보장하기 위하여 통일 실현까지의 실천조치로서 7개항의 남북한 기본관계에 관한 잠정협정을

42) 이상철 외, 앞의 책, 129면.

체결하자”는 것이었다. 이 잠정협정안에는 2, 4항에서 군사관계 사항을 명시하고 있는데, 제2항에서는 「쌍방은 쌍방간 분쟁문제 해결에 있어서 모든 형태의 무력 및 폭력의 사용 또는 위협을 완전히 지양하고 모든 문제를 상호 대화와 협상을 통해 평화적 방법으로 해결한다」고 하고, 제4항에서는 「쌍방은 한반도에서의 긴장완화와 전쟁방지를 위하여 현존 휴전체제를 유지하면서 군비경쟁의 지양과 군사적 대치상태의 해소 조치를 협의한다」고 하여 상호 불가침 원칙과 휴전체제 유지, 군비축소, 군사문제의 평화적 해결원칙 등을 담고 있다.

남북한은 1991년 9월 17일 유엔에 동시 가입하고 1991년 12월 13일 남북기본합의서를 채택하였다. 이 기본합의서는 군사문제와 관련해서 제1장 제5조에서 「남과 북은 현 정전상태를 남북사이의 공고한 평화상태로 전환시키기 위하여 공동으로 노력하며 이러한 평화상태가 이룩될 때까지 현 군사정전협정을 준수한다」고 규정하고 있으며, 제2장 제9조에서 「남과 북은 상대방에 대하여 무력을 사용하지 않으며 상대방을 무력으로 침략하지 아니한다」. 제10조에서 「남과 북은 의견대립과 분쟁문제를 대화와 협상을 통하여 평화적으로 해결한다.» 제11조에서 「남과 북의 불가침경계선과 구역은 1953년 7월 27일자 군사정전에 관한 협정에 규정된 군사분계선과 지금까지 쌍방이 관할하여 온 구역으로 한다.» 제12조에서는 「남과 북은 불가침의 이행과 보장을 위하여 이 합의서 발효 후 3개월 안에 남북군사공동위원회를 구성 운영한다. 남북군사공동위원회에서는 대규모 부대이동과 군사연습의 통보 및 통제문제, 대량살상무기와 공격능력의 제거를 비롯한 단계적 군축 실현문제, 검증문

제 등 군사적 신뢰조성과 군축을 실현하기 위한 문제를 협의·추진한다.» 제13조에서는 「남과 북은 우발적은 무력충돌과 그 확대를 방지하기 위하여 쌍방 군사 당국자 사이에 직통전화를 설치·운영한다.» 제14조에서는 「남과 북은 이 합의서 발표 후 1개월 안에 본회담 테두리 안에서 남북군사분과위원회를 구성하여 불가침에 관한 합의의 이행과 준수 및 군사적 대결상태를 해소하기 위한 구체적 대책을 협의한다」고 규정하고 있다.⁴³⁾

이후에는 2000년 6월 15일 ‘6·15남북공동선언’이 발표되었다. 그 이후에도 많은 남북간 합의문건들을 채택하였는데, 특히 2003년 6월 30일 남북간 투자보장·이중과세방지·청산결제·상사분쟁해결절차 등에 관한 ‘4개 경협합의서’가 최초로 국회에서 체결동의안이 정식으로 통과되었다. 이후에 4개 경협합의서 이행을 위한 후속합의서로 ‘개성·금강산지구 출입·체결합의서’, ‘상사중재위원회 구성·운영합의서’, ‘차량운행합의서’ 등의 많은 합의서가 체결되었다. 이러한 남북한 합의문건은 민간단체에 의한 것도 있고, 사업주체들이 체결한 것도 있으나 남북한 당국간 체결된 합의문건이 대다수를 차지한다.

다음에는 남북기본합의서의 법적성격에 대하여 알아보겠다. 남북기본합의서는 많은 합의문건중 남북관계와 통일을 위한 기준과 원칙을 제시하는 합의서이다. 하지만 체결시 남한은 조약체결 절차를 거치지 않고 대통령의 비준없이 대통령의 결재만으로 발효시켰으며, 북한도 1972년

43) 이상철 외, 앞의 책, 130-135면 참조.

사회주의헌법상 조약의 비준권자인 국가주석이 아닌 중앙인민위원회와 최고인민회의 상설회의 연합회의에서 승인하였다. 이 외에도 많은 절차상의 문제와 실제 합의사항을 제대로 지키지 않았으며, 이에 대한 어떠한 법적 제재도 없는 등 종합적으로 판단할 때 조약으로서의 성격을 인정하기는 어렵다고 하겠다.

그러나 남북기본합의서는 남북한의 책임있는 당국자가 합의하고 서명하였으며, 우리 헌법에 근거한 남북한특수관계론을 구체화하여 남북한간 합의서의 형태로 명문화하고 있다. 그 합의내용 또한 평화통일을 달성하기 위한 과정에서 남북한 관계를 규율하는 기본원칙을 제시하고 그 이후의 모든 남북합의서를 체결하고, 실천하는 기준을 제시하고 있는 것으로 평가할 수 있다. 따라서 이러한 점을 고려해 볼 때 남북한 당국이 평화통일을 지향하는 과정에서 성실하게 이행하고 준수하여야 할 규범으로서의 성격을 가진다고 하겠다.⁴⁴⁾

제6절 소 결

북한의 헌법은 자유민주주의를 사회주의로 전환한다는 사회주의 혁명론에 기초한 무력적화통일을 지향하고 있으며 권력집중주의를 택하고 있다. 반면 남한의 헌법은 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일을 지향하고 있고, 법치주의와 권력분립주의를 택하고 있어 극명하게 대치하고 있다. 1998년에 개정된 북한 헌법 이후로는 통일에 관한 조항에 변

44) 이효원, 앞의 책, 244-245면.

화가 없이 체제유지를 위한 헌법 개정만 이루어졌다. 따라서 남북한이 통일할 경우, 북한의 헌법은 남한의 헌법의 이념과 정신에 위배되므로 일정 부분은 적용을 할 수 있으나, 반민주주의 체제는 적용할 수 없다. 자유민주주의 법치국가로서의 통일을 지향하는 남한 헌법의 이념과 원칙대로 통일이 이루어져야 할 것이다.

통일정책에서는 북한의 경우 느슨한 연방제인 1민족 1국가 2제도 2정부 형태의 단계적 연방제 방안을 제시하였다. 반면 남한은 한민족공동체 통일방안에서 민족사회의 동질화와 통합을 통해서 국가통합을 점진적이고 단계적으로 이루어나가는 통일정책을 기조로 하고 있다. 남북한의 통일정책의 차이를 좁혀 나갈 수 있도록 정계와 학계에서도 지속적인 노력이 필요하겠다.

북한은 헌법 개정을 통하여 주석제를 폐지하고 국방위원장에게 일체의 무력을 지휘통솔하는 권한을 부여하였다. 또한 김일성, 김정일, 김정은 3대 세습에 있어 북한 군대의 지위와 역할을 크게 신장시킴으로서 이를 정권 공고화의 수단을 삼고 있다. 이는 사회주의의 붕괴와 냉전의 종식으로 이에 정권을 지키기 위해 ‘선군정치’를 국가의 기조로 삼았다. 남한은 철저히 문민에 의한 군의 통제를 헌법에 명시하였고, 국군의 사명과 정치적 중립성을 제시하였다. 북한처럼 군이 정권의 유지수단이 아닌 국제평화와 국가의 안전보장과 국토방위의 임무를 부여하고 있다. 통일 이후 군사제도는 남한 헌법에 명시한 군사제도를 최대한 준용하여 군사통합을 이루어가야 할 것이다. 만약 남북한 군이 대등적으로 통합되더라

도 정권유지의 수단이 되는 일은 없도록 해야 하며 문민이 통제하고 통일한국의 군대는 국가의 안전보장과 국민의 재산과 생명을 보호하는 것을 사명으로 여겨야 할 것이다.

남북한의 군사조직에서는 북한은 각 군을 국방위원장이 통제하는 통합군제를 유지하고 있고, 남한은 각 군 참모총장에게는 군정권을 합동참모의장에게는 군령권을 부여하는 등 합동군제를 유지하고 있다. 군 조직 통합시 논의될 사항으로 제5장에서 자세히 논의하겠다. 또한 남북한 인력 통합에서는 대략적으로 북한의 120만명, 남한 60만명 등 180만명의 군 인력을 통합하는데 있어 많은 문제점이 예상된다. 먼저 통일 이후 주변국과의 외교적 측면에서와 대한민국의 안보 상황을 고려한 적정 군사력에 대한 산정이 필요하고, 이후 적정 군사력을 기준으로 강제 전역하는 인력에 대한 대책과 통합의 과정에서 예상되는 법제도적인 논의와 대책이 필요하겠다.

남북한은 휴전협정 이후 지속적으로 통일과 군사통합에 대한 시도를 하였다. 하지만 북한의 지속적인 도발 행위로 휴전협정과 남북공동성명, 남북기본합의서상의 협약을 위반하였다. 통일 이전에도 군사통합을 위한 노력이 경주되어야 하겠으나 지금처럼 남과 북이 첨예하게 대치하고 있고, 상호 비방이 끊이지 않는 상황에서 어느 정도까지 군사관련 교류·협력력이 이루어질지는 미지수이다. 하지만 독일의 통일에서도 보았듯이 언제 갑자기 닥칠지 모르는 통일을 대비하여 지속적인 법제도 연구와 정책 수립이 필요하겠다.

제3장 이전 통일 국가 사례 비교

제1절 통일독일의 사례 분석

1. 통일전 동서독 양군 비교

가. 서독 연방방위군⁴⁵⁾

전후 서독의 재무장과 군대창설은 1955년 서독이 북대서양조약기구(NATO) 회원국으로 가입함으로써 창설된 101명의 지원병으로부터 시작하였다. 이후 1956년 3월 6일 연방의회에서 헌법에 징집병제도 등 기타 연방방위군 창설에 관한 항목이 추가 통과됨으로써 연방방위군(Bundeswehr)이 정식으로 창설되었다. 1956년 6만명으로 시작한 연방방위군의 병력은 1990년 약 49만 5천명으로 증강되었고, 병력의 약 50%가 징집병(12개월 근무)이었으며 그 외에 2~15년까지 계약에 의해 근무하는 장기군인(주로 부사관 및 장교)으로 구성되어 있었다. 서독군은 세계 1, 2차 대전 등 독일 군부의 과오를 극복하고자 창설 이래 무엇보다 군의 민주화에 역점을 두고 군인을 단순히 국방을 위한 조직원이 아닌 군복을 입은 시민(Staatsbürger in Uniform)으로 규정하고 헌법을 준수하며 민주주의 발전에 적극 참여할 것을 강조하고 있다.

45) 1945년 패전 후 서독의 재무장과 군대창설은 연합국(특히 프랑스)과 국내 정치들과 사회단체들의 반발로 쉽게 이루어질 수 없었다. 그러나 소련의 팽창주의 정책에 따른 안보위기, 특히 1950년 북한의 침공에 의한 한국전쟁의 발발은 서독의 자체군 창설 계기가 되었다. 양현모, “통일에 즈음한 동서독 양국의 통합과정 분석”, 세계지역 논총, 1996, 189면.

나. 동독 인민군

동독에서는 1948년 당시 점령군이었던 소련군의 지시로 무장이 시작되어 1952년부터 군대처럼 병영생활과 전투훈련을 하는 “부대인민경찰”(Kasernierte Volkspolizei)이 창설, 운영되었다. 소련과 동독 정부는 “부대인민경찰”을 1956년 1월 명칭만 바꿔 인민군이라 하고 바르샤바조약기구에 편입시키게 된다. 인민군 병력규모는 창설당시 8만 5천명이었으며 1990년에는 17만 5천명이었다. 그러나 동독은 인민군 외에 약 3만명의 “국경수비대”, 약 9만명의 “무장경찰대, 약 4만명의 “특수대”, 약 35만명의 “직장전투대” 등 총 51만의 병력을 보유하고 있었다. 또한 동독에는 약 34만명의 소련군이 주둔하여 동독의 총 병력은 서독에 뒤지지 않았다. 동독 인민군 편성은 서독과 유사하게 징집병(18개월 복무→통일직전 12개월로 단축)과 일정기간 근무하는 장기군인(3년~10년), 직업군인으로 구성되어 있었다. 특이한 점은 서독에 비해 장교의 비율이 훨씬 높았다⁴⁶⁾는 점이다. 거의 모든 장교들이 공산당인 독일 사회주의통일당(SED)의 당원이었고 이들에게는 전술적 능력보다 이념과 정치적 성향이 강조되었으며 사회엘리트로서 많은 혜택이 주어졌다.⁴⁷⁾

2. 군사 통합과정

가. 군사 통합 협의

1990년 초 동서독 통합방식과 관련한 정치적 대립이 첨예한 가운데 서독 연방군 체제로 통합되는 분위기가 대두되자 동독 군 수뇌부의 반발도

46) 서독: 49만 5천 병력 중 장교 4만명, 동독 : 17만 5천명 중 장교 4만명

47) 양현모, 앞의 논문, 189면.

커지게 되었다. 따라서 동서독 국방부장관은 1990년 4월 27일 본과 4월 28일 슈트라우스베르크에서 회동하여 군사통합과 관련한 주요 사항들을 논의하였고 이 내용은 이후 통일조약에 반영되었다. 4월 27일 본 회담에서는 통일 독일의 북대서양조약기구 잔류 및 통일이전까지 동서독 국방부의 상호 정보 교환, 군 관련 법규 제정, 동서독 군인 상호 접촉 허용 문제가 논의되었다. 4월 28일 슈트라우스베르크 회담에서는 ‘양독 군인 간 공식, 비공식적인 접촉에 관한 규정’(1990. 7. 1. 발효)에 관한 협정에 조인함으로써 동서독 군이 사이 교류 가능해졌다.⁴⁸⁾ 초기 동독이 제의한 1국가 2군대론은 서독이 차츰 군사 통합의 주도권을 장악하고 상호 교류를 통해 통합에 대한 동독군인들의 기대가 높아지면서 수그러들었다.

나. 법적 통합 기준 마련

동서독의 군대통합에 관한 근거조약으로 통일조약(1990. 8. 31. 체결 /9.23. 발효)과 2+4조약이 있다. 통일조약은 동독 인민군 병력 통합과정을 단계적으로 규정하고 있으며, 2+4조약은 대외적 관계에 있어 현안이 되었던 동서독 군사 통합 및 군축 문제에 관한 규정 내용을 담고 있다. 각 조약에 따른 군사통합 기준은 다음과 같다.

1) 통일 조약 (부록 I: XIV장 B항 제 ii 절)

동독 인민군의 연방군 편입에 관한 내용은 통일조약 「부록 I: 조약 제8조와 제11조에 따른 연방법 적용에 관한 특별 경과규정」 제 XIV장 「공무관계 인사법과 군인법 업무영역 B: 군인법 제 ii 절 동독인민군의

48) 오보영 편역, 통일 독일 통일 군대, 육군사관학교, 1999, 27쪽.

처리」에서 규정하고 있다.⁴⁹⁾

규정에 따라 동독의 직업군인 또는 장기복무관계는 통일과 동시에 소멸하며 이들 중 통일연방군으로의 편입은 선별적으로 시행하게 되었다(제2조). 독군 전역기준에 대하여는, 1차적으로 장기복무자 및 직업군인의 전역의사와 의무복무기간 종료가 기준이 되었고, 2차적으로 해당인원이 자질부족이나 부대 해편 등으로 더 이상 필요하지 않은 경우 전역시킬 수 있는 것으로 규정하였다. 또한 다음의 경우 즉각전역 대상이 되었는데 첫째, 1966년 12월 19일 민간 및 정치적 권리에 관한 국제협약이 규정한 인권을 침해하였거나, 1948년12월 10일 인권선언의 기본정신을 해친 자 등이 해당하였고, 둘째, 동독의 국가보안성 1청에 근무한 자 및 이러한 활동을 한 것으로 추측되는 자였다(제7조).

계속근무하게 된 장기복무자 및 직업군인은 군인법의 규정에 따라 자유 선택적 책임하에 2년 동안 임용될 수 있도록 하되, 이후 국방부장관의 결정에 따라 해당 직업군인의 전역과 복무기간이 연장되도록 하였다. 이때 지원자가 50세를 넘었을 경우 원칙적으로 연장이 불가하였다(제8조). 이에 따라 통일직전까지 모든 장군과 제독, 정치장교, 군검찰 및 법무요원, 55세 이상의 직업장교 등은 퇴역 조치되었다.⁵⁰⁾

2) 2+4조약

49) 민족통일연구원 편, 독일 통일조약 비준법률, 1993, 476면 ~482면 참조.

50) 손기웅, 독일통일 쟁점과 과제1, 늘봄플러스, 2009, 158~159면.

통일 이후 독일의 병력규모와 관련하여 제1, 2차 2+4협상을 거쳐 최종적으로 1990년 7월15~16일 소련과의 코카서스 회담에서 37만명으로 확정되었다.⁵¹⁾ 이러한 병력감축을 독일에게 어떻게 부과하느냐의 방법상의 문제가 대두되었는데, 결국 동서독 양국이 유럽채래식무기감축협정(CFE⁵²⁾)를 논의하는 회의장에서 향후 병력규모를 통일 후 3~4년 내에 37만명으로 감축할 것이라는 성명을 각각 발표함으로써 병력감축이 선언되었다. 이에 근거하여 NATO 정상들은 “CFE의 서명 시 통일 독일의 군사력규모에 관한 합의(Commitment)가 규정될 것”이란 합의문을 채택하였다.⁵³⁾

1990년 9월 12일 체결된 3차 2+4협상 결과에 따라 체결된 2+4조약에서는 통일 독일의 군사적 한계와 권리내용을 담고 있다. 주요내용으로 통일 독일은 다른 국가를 침략하지 않고 평화를 유지하며 헌법과 유엔헌장에 합치되지 않는 어떠한 무기도 보유하지 않을 것임을 선언하고(제2조), 핵, 생·화학무기의 생산과 보유 및 사용을 포기할 것임을 확증하고(제3조) 있다. 또한 동 조약에서는 소련의 병력의 철수가 1994년 말까지 이행되어야 한다(제4조 제1항)는 것과 소련이 철수할 때까지 동독군은 동맹체제에 통합되지 않은 채 동독과 베를린에 주둔하고, NATO에 배속된 연방군은 동독지역에 주둔할 수 없다는 내용을 규정하고 있다(제5조). 아울러 통일 독일이 자신 스스로의 결정에 따라 동맹에 가입할 수 있는

51) 통일 독일의 병력감축문제는 통일독일이 NATO의 회원국이 되는 것을 소련이 받아들이게 하는 전제조건이었다.

52) Treaty on Conventional Armed Forces in Europe

53) 손기웅, 독일통일 쟁점과 과제2, 늘봄플러스, 2009, 131면.

권리를 가지고(제6조) 대외적 사안에 관하여 승전 4개국의 개입 없는 완전한 주권을 가짐에 따라(제7조) 통일 독일은 NATO의 회원국으로 남게 되었다.

다. 군사통합 기구 설치

1) 국방부 통합대비단 설치

2+4협상에서 독일의 군축문제가 타결되고 독일통일의 가능성이 가시화됨에 따라 서독 국방부는 1990년 6월부터 세부 통합과제를 도출하고, 실질적인 통합 준비를 위해 1990년 8월17일 동독의 군축·국방부와 합의 하에 서독 국방부의 동부 파견소 형태인 ‘통합대비단’을 동독 군축·국방부 내에 설치하였다. 통합대비단의 임무는 ①병력, 자재, 예산, 사회복지 관련사안, 군 하부구조, 통신망, 위생시설, 인민군 경제활동 등에 관한 현황을 파악, ② 군령권과 군정권 인수에 따른 문제점을 사전에 대비하며 ③동독지역에 신설될 지휘조직의 구성과 숙영지에 관한 준비작업을 하는 것이었다.

2) 동부지역 사령부 편성

1990년 8월 23일 서독 국방부는 통합대비단을 사령부로 승격하기로 결정하고 통일 이전까지 동독 군축·국방부에 대한 인수작업을 개시하였다. 이에 8월 25일 동독인민군의 해체와 인수작업을 수행할 ‘독일 연방군 동부지역사령부’를 설치하고 사령관으로 서독 육군중장 쉐봄을 임명하였다. 동부지역 사령부는 제한된 기간 동안 신 연방 지역에서 각군의 모든 부대를 통합 지휘하는 군의 임시 사령부로서 동독 인민군을 인수, 동독

부대의 단계적 해체, 병력 감축 및 조정, 무기, 장비, 물자와 탄약의 인수 관리, 새로운 연방군 부대를 창설, 소련군 철수 지원 등의 임무를 띠고 있었다.⁵⁴⁾

동부지역사령부 근무자 모집은 1990년 6월부터 계획되어 7월에 시행되었는데, 인원선발⁵⁵⁾에서는 팀워크를 중시하였고 북대서양조약기구 군 소속이 아닌 향토방위 부대 참모와 지휘관을 우선 부대 단위로 인선하고 파견 기간은 6개월로 정하였다.⁵⁶⁾

3. 군사통합 내용

가. 병력통합

통일조약상의 독일군 편입 원칙하에 국방부는 잔류를 희망하는 동독 인민군 출신 50,000여 장병⁵⁷⁾을 개편 후 활용 가능한 직위와 불필요한 직위로 구분하여 선발 심사를 실시하였다. 병력 선발 및 편입절차는 크게 다음 3단계⁵⁸⁾로 진행되었다.

54) 손기웅, 독일통일 쟁점과 과제1, 늘봄플러스, 2009, 153~154면.

55) 인원선발에서는 근무의 어려움, 가족과의 별거, 원거리 이동 문제를 감안하고, 이사 및 전출 비용, 주거 관련 시설, 별거 수당, 특별 후가, 의료 지원, 자녀들의 학교 문제, 가족과의 동시 이전 문제, 파견에서 복귀할 때의 보직 등 복지사항에 대하여 세부적인 지원책을 토의하여 합리적인 계획을 수립하도록 노력하였다.

56) 구체적인 파견현황으로, 통일 당시 약 2,000여 명의 서독군 간부가 동독지역에 지휘관 혹은 참모로 활동하고 있었는데 이 중 육군의 경우 사단, 여단, 대대급 156개의 지휘관 및 참모팀을, 지원부대급에 123개의 참모팀을 배치하고 그 외 100여개의 훈련소에 175개의 교관팀을 파견하여 의무병역 병사들의 교육을 지원하였다. 해군의 경우 3개의 지휘관팀과 9개의 지원팀으로 약 100명을 파견하였고, 공군은 38개의 지휘관팀, 30개의 지원팀, 50개의 교관팀 등 약 500명을 파견하였다.

57) 연방군에 인수된 인민군은 3만9000명의 의무복무 군인, 1000명의 전역 대기 장병, 5만명의 장기 복무 군인을 합하여 총 52만 1000명이었다. 5만명의 장기 복무 군인들은 참모장교9000명, 기타 장교 1만5000명, 중사급 이상 고급 부사관1만4000명, 중사급 이하 일반 부사관9000명, 병사3000명이었다.

58) 손기웅, 앞의 책, 159면~160면.

1단계는 지원단계로 통일 후 1991년 1월까지 3월에 걸쳐 1991년 6월 이전 정년대상자를 제외한 모든 동독인민군 출신 장병에게 2년 계약근무자로 지원할 수 있는 기회가 부여되었다.⁵⁹⁾

2단계는 계약근무자 선발단계로 2년 계약 근무 희망자 25,000명(장교 11,700명, 부사관 12,300명, 병 1,000명)을 대상으로 6~8주간 사상성과 근무자질을 검사한 후⁶⁰⁾ 지원자 중 18,000명(장교 6,000명, 부사관 11,200명, 병 800명)을 선발하였다.

3단계는 2단계에서 선발된 계약근무자를 대상으로 2년간 근무실적 및 평정에 따라 1993년 9월 30일 최종선발을 실시하였다. 국방부는 동독 장병의 이수교육, 계급, 경험 직책의 연방군 활용가능성, 민간분야에서 취득한 자격증 등의 능력, 연방군 활용을 위해 추가적으로 요구되는 보수와 교육의 양, 부대지휘 경험, 전문지식, 능력, 자질, 어학능력, 각군 요구 충족도 등을 고려하여 장기 복무자를 평가, 선발하였다. 그 결과 동독인민군 출신 장교 3,027명, 부사관 7,639명, 병 207명 등 총 10,873명이 연방방위군에서 계속 근무하게 되었다. 이들이 연방군에 차지하는 비중은 5%정도에 해당했다.

59) 조기 전역을 유도하기 위해 명예퇴직제를 도입하여 1990년 12월 31일 이전에 전역을 희망하는 자는 7개월분의 퇴직금과 당시 급여의 75%를 연금으로 지불하기로 하였다. 그 결과 50세 이상의 간부 대부분과 40~50세 사이 간부중 상당수가 전역하였다. 통일 당시 잔류한 대령이하 동독군장교 32,000명 가운데 24,000명이 23,000명의 부사관과 함께 서독군에 편입되었으나 그 중 약 절반이 1990년 말까지 군을 떠났다. 손기웅, 앞의 책, 160면.

60) 국방부는 이들의 자격 심사를 위하여 '통합심사위원회'를 설립운영하였다.

동독인민군 장교들은 서독군 장교들에 비해 대체로 진급이 빨랐기 때문에 통일 연방군에 편입된 동독 인민군 출신 장교들에 대해서는 서독 장교들과의 균형을 맞추기 위해 대부분 1계급 강등조치가 취해졌다. 일부 기술군의 경우 2~3계급까지 강등되는 경우도 있었다.

통일된 지 만 4개월도 되지 않은 1991년 1월 말까지 동독 인민군의 장기 복무자 중 58%, 장교의 67%가 전역조치 되었다. 독일 국방부는 52만1000명의 병력을 1994년까지 다시 37만 명으로 감축해야 하는 문제로 어려움을 겪었으며 동독 인민군 감축은 물론 서독 연방군 감축도 불가피하였다.

나. 무기 및 장비 처리

동독지역은 소련군의 전초 및 재보급기지였고, 많은 장비와 물자를 보유하고 있었다. 인수대상 장비는 약 1만 5천 가지의 상이한 무기체계였으나 대형 장비 등 약 1만 가지 분류 목록 가운데 전차 2,337대, 장갑차 5,980대, 화포2,245문, 전투기368대, 훈련기50대, 수송기50대, 전투용 헬기51대, 군함71척, 차량8만대, 트레일러3만대, 권총27만 정, 개인화기·기관총 74만5,000정, 전차기관총 26만 정 그리고 탄약 및 기타 통신·공병 등의 부속 장비 약 30만 톤 등이었다.⁶¹⁾

연방방위군은 1990년 11월 19일 유럽안보협력회의(CSCE)에서 합의된

61) 정용길, 독일 1990년 10월 3일 통일을 생각하며 독일을 바라본다, 2009, 439면.

유럽재래식무기감축협정(CFE)에 따라 통합 후 동독에서 인수한 무기 및 장비를 포함하여 빠른시일 내⁶²⁾에 화력무기들을 전력보유 상한선 이하로 감축해야만 했다. CFE 제8조에는 장 장비형태별 일반적인 감축방법이 제시되어 있으며, 세부적인 감축방법과 절차는 별도로 유럽 주둔 재래식 전력 감축조약에 의한 제한된 감축대상 무기 및 장비의 감축절차에 관한 의정서에 명시되었다.⁶³⁾

우선 통합 연방방위군에서 활용할 수 있는 무기 및 장비(특수 및 장갑차량 760대, 미그29 전투기 24대, 수송기 14대와 약간의 트럭) 등이 분류번호 1호로 분류되었다. 분류번호 2호에는 연방방위군에서 잠시 활용되고 최종적으로 폐기처분해야 할 종류로 일부 장갑차가 기계류가 속하였다. 분류번호 3번에는 전혀 필요하지 않은 것으로 즉각 폐기 및 판매 처분되어야 할 무기 및 장비로 인수된 전량의 소총을 비롯해 탱크의 95%, 장갑차의 905, 야포의 85% 등 구동독의 거의 모든 재래식 무기 및 장비가 포함되었다. 이들 중 상당량은 독일의 까다로운 무기수출법에도 불구하고 주로 남미나 유럽의 작은 국가로 수출되거나 NATO 동맹국에게 무상원조되었다.⁶⁴⁾ 한편 무기, 장비, 탄약의 처리는 독일 연방정부와 유럽연합의 환경처리규정 범위 내에서 이루어져야 했으므로 높은 처리비용이 소요되었고 국방예산의 증액요인이 되기도 하였다.

62) 재래식무기 감축은 조약이 발효되는 시점으로부터 16개월 내에 25%, 28개월 내에 60%가 진행되어야 하고 40개월 내에 완료되어야만하였다.

63) 손기웅, 앞의 책, 163~164면.

64) 양현모, 앞의 논문, 197면,

다. 소련군 철수와 연합군 감축

1) 소련군 철수

통일 당시 동독지역에는 소련군 약 34만 명과 군속·군무원·가족 등을 포함한 총 54만 6천 명이 주둔하고 있었다. 소련과 독일은 2+4조약에 근거해 1990년 10월 9일 독일 주둔 소련군 철수비용에 대한 협정을 체결하였고, 10월 12일 소련군의 독일 주둔 조건 및 철군에 관한 협정을 체결하여 소련군의 철수에 관한 세부사항을 결정하였다. 협정내용에는 1994년까지 잔류할 소련군의 법적 문제, 병력과 무기 수송, 관세, 환경오염 해결, 복귀하는 소련군의 직업교육과 주택문제들이 규정되어 있다. 이후 1992년 12월 16일 독·소 정상회담에서 소련군의 조기 철수와 그에 따른 독일의 추가적인 철수비용 부담 및 경제지원⁶⁵⁾에 대한 협의가 이루어졌다. 소련군은 1991년 15만 병력을 시작으로 1994년 8월 31일까지 35개월에 걸쳐 군부대 철수를 완료하였다.

2) 연합군 감축

서독지역에는 1990년 당시 약 40만 명의 NATO군이 주둔하고 있었는데, 이 중 미군이 25만 명으로 50%이상의 병력을 차지하고 있었다. 독일의 통일과 소련 연방의 붕괴에 따라 유럽의 전략적 환경은 변화하였고 1990년 12월 NATO의 군사전략도 재정립되었다. 그 중 하나가 독일 지역 내 NATO 병력을 50%이상 감축하는 것이었다. 또한 1991년 11월 7일 로마 정상회담에서 전방위 개념이 폐지되고 소수정예 NATO군 유지

65) 독일 연방하원은 소련이 요구한 철수지원비 총 120억 마르크를 1990년 10월 30일 승인하였으며, 1992년 12월 16일 독·소 정상회담을 통해 합의된 추가 철수비용 5억 마르크와 무이자 차관 30억 마르크에 대한 경제지원 약속에 승인했다.

를 통한 위기 대처 전략이 채택됨에 따라 독일 주둔 NATO군도 점진적으로 감소하게 된다. 1994년까지 NATO군 병력은 약 12만 8천명으로 조정되었고 이 중 미군의 병력 규모는 미군에 의해 결정되었으며 약 75,000명의 미군이 잔류하게 되었다.

2. 분석 및 시사점

동·서독 군의 통합은 통합과정에서 가장 매끄럽고 부드럽게 진행된 분야중의 하나로 평가⁶⁶⁾받는다. 상호 적대적이었던 양 체제가 단기간 내에 유혈충돌 없이 통합될 수 있었던 것은 무엇보다 통일 전 동독인민군이 자연스럽게 해체되었고, 잔류 병력이 법적 절차를 거쳐 연방군으로 편입될 수 있었기 때문이다. 베를린 장벽 붕괴 후⁶⁷⁾ 서독으로 탈출하는 병사가 발생했고 이미 구 내부에서는 미래가 없는 군대로 스스로를 평가하는 등 내부적 붕괴가 진행되었다. 이후 동독은 의무복무 기간을 18개월에서 12개월로 단축하고(1990. 1. 4.), 통합에 따른 인민군의 대폭적인 감축을 실시하였다(1990. 4. 20.). 이후 군사교류 확대를 목적으로 상호 방문 및 교류를 결정(1990. 5. 7.), 동독군 장병들이 서독군의 높은 수준을 실감할 수 있는 기회를 제공함으로써 이후 동독군의 규율은 급속히 해이해졌다. 5만 명의 동독군에 대한 연방군 편입계획 발표(1990. 8. 3.)에 따라 동독장병들의 희망은 통일 연방군에 흡수되어 장기 복무자로 선발된 후 서독군과 같은 조건에서 복무하는 것이었다.

66) 이수혁, 통일독일과의 대화, 랜덤하우스중앙, 2006, 180면.

67) 1989년 11월 10일 동독 공산당은 시위에 대한 인민군의 무력진압을 계획하기도 하였으나 일부 군 지휘부의 반대가 있었고 소련측의 지지도 받지 못해 인민군에 의한 무력사용은 일어나지 않았다.

동·서독이 군사문제로 대립하지 않고 평화적으로 통합할 수 있었던 또 다른 성공요인은 양측 국방부 장관이 사전협의를 통해서 군 통합에 대한 일치된 의견을 유지했다는 것이다. 초기 동독 측이 주장한 1국가 2군대론에 대하여 서독은 하나의 군대로의 통합의지를 굽히지 않았으며, 결국 통일된 외교안보정책을 이끌어냄으로써 2+4협상 등 대외적 관계에서 독일이 주도적 역할을 할 수 있었다. 또한 양측이 동독 인민군의 서독 연방국 편입 절차와 처우 문제, 내적 통합문제 등 구체적 사안들을 소홀히 하지 않고 법적 기준을 사전에 마련했기 때문에 일련의 통합과정이 안정적으로 진행될 수 있었다.

독일의 통일이 한 건의 유혈충돌 없이 추진될 수 있었던 것은 평화적인 군 통합을 이룰 수 있었기 때문이며, 이러한 사실은 통일을 준비하는 우리에게 있어 매우 중요한 교훈이다. 그러나 통일 전 동서독 양측의 군사관계와 현 남북 군사관계는 외교안보적 측면과 역사적 측면에서 중요한 차이점이 존재한다.

우선 동독 인민군은 사실상 소련의 군사지휘체제 하에 있었다. 당시 소련의 개방정책을 이끌었던 고르바초프는 더 이상 냉전시대와 같은 군사대립상황을 원치 않았기 때문에 인민군을 동원한 독일 공산당 지휘부의 무력도발은 불가능하였다. 그러나 북한에 있어 동독에서의 소련과 같은 역할을 할 국가나 영향력은 존재하지 않는다. 냉전이 종식된 이후에도 북한 체제가 소련의 붕괴나 중국의 개방정책에 크게 영향을 받지 않

고 군사 독재체제를 유지하고 있다는 점에서 외교안보 상황의 변화가 북한군의 변화에 결정적 영향을 미칠 가능성은 낮다고 할 수 있다. 하지만 주변국인 중국과 러시아, 일본과 미국을 배제하고 통일 정책을 추진하는 것보다는 지속적으로 주변국과 협력하고 안보체제를 유지하는 것이 통일에는 긍정적인 것이다.

다음으로 남북한은 한국전쟁이라는 무력분쟁의 역사를 가지고 있다. 동·서독은 패전국으로서 승전국의 분할 통치에 의해 군사적으로 대치하였지만 직접 교전한 역사는 없다. 반면 북한은 정전협정을 무시하고 서해 5도상에서 수차례 국지적 도발을 감행, 군사적 긴장상태를 유발하고 있다. 김정일 정권이 내세우는 ‘선군정치’의 핵심내용은 “군사선행의 원칙에서 혁명과 건설에 나서는 모든 문제를 해결하고 군대를 혁명의 기둥으로 내세워 사회주의 위업 전반을 밀고 나가는 령도방식”으로 정의된다.⁶⁸⁾ 즉, 북한의 군사력은 방어적, 억지적 측면뿐만 아니라 공세적인 정치적 수단으로서 활용될 가능성이 매우 높다.

위와 같은 측면에서 남북의 군사적 대립은 독일의 경우보다 갈등 요소가 많고 해결의 실마리를 찾기도 매우 어려운 상황이다. 따라서 독일의 군사통합에서 얻을 수 있는 시사점도 북한체제의 정치적 붕괴 또는 한반도 내 냉전구조 해체가 전제되어야 의미가 있을 것이다.

68) 윤재문, 북한 김정일 체제의 외교정책에 관한 연구, 정치·정보연구 제7권 제1호, 2004, 243면.

독일의 군사통합에서 얻을 수 있는 시사점은 첫째, 위에서 언급한 것처럼 대외적 안보동맹 관계가 남북의 군사통합의 가능성과 규모에 영향을 미칠 수 있다는 점이다. 독일의 군 통합과 마찬가지로 남북의 군사력이 통합될 경우 중국, 일본, 대만 등 주변국을 포함하여 러시아와 미국 등 안보 관계국들은 한반도 내 군사력 규모, 특히 북한이 보유한 재래식 무기 및 대량살상용 생화학, 핵개발 시설 등이 남한에 편입되는 문제를 우려할 것이다. 이에 우리도 유럽안보협력회의(CSCE)와 같은 동북아시아 안보협의(가칭)를 통해 자발적인 재래식무기감축과 병력 감축을 추진, 통일을 위한 외교적 수단으로 활용해야 할 필요가 있다.

둘째, 군 통합을 위한 철저한 사전 준비 작업이 이루어져야 한다. 독일의 사례에서 보았듯이 양측 국방부장관은 통일을 대비하여 상호 군사 교류 및 인수 준비작업을 잘 빠르게 진행한 결과 성공적인 군사 통합을 이룰 수 있었다. 우리의 경우 북한에 민주정부가 수립된다는 등의 상황을 미리 예상할 수는 없지만, 통합 단계에서 흡수통일일 경우 북한 군의 해체를 가정할 수밖에 없으므로 그 때 북한측 부대시설과 잔여병력을 인수할 수 있는 임시조직과 인원에 대한 계획을 수립해 놓아야 한다. 또한 병력 및 장비의 감축 과정에 있어서 경제적 사회적 과급력을 고려하여 단계적으로 신축성 있게 감축하는 방안을 모색하여야 한다. 무엇보다 북한군 병력의 감축과 통일 이후 전 병력 감축에 따른 부대 재편 및 제대 군인 지원 등에 대한 법적기준이 마련되어야 할 것이다. 독일의 경우 동독군을 서독 연방군에 단계적으로 수용하는 방안을 통일조약에 명시하여 통일 전 동독의 군인들이 미래를 대비할 수 있게 하였다.

우리의 경우 통일 상황에 따라 북한군의 군축 및 수용방안은 여러 가지로 생각해 볼 수 있다. 그러나 자유민주주의 체제로 통일이 될 경우 원칙적으로 고려해야 할 것은 첫째, 북한 군부독재 체제의 유지수단으로서 군부를 지휘해 온 고위간부집단은 강제 전역 조치되어야 한다. 독재 체제유지와 정치사상전과의 수단으로서 북한의 군부는 불법청산의 대상으로서 자유민주주의와 양립할 수 없다. 둘째, 국력에 알맞은 병력규모를 갖추어야 한다. 독일과 같이 주변국가에 의한 병력감축 압력이 존재하지는 않지만, 국력에 비해 비대해진 북한의 군사력을 모두 수용하고 유지하는 것은 국가적 낭비임은 물론이고 동아시아 안보정세를 불안하게 하는 요인이 될 수 있다. 따라서 국가안보를 유지할 수 있는 적정규모의 군사력에 대한 지침을 수립하는 것은 군이 국민에 대한 정당성을 얻고 대외적으로 평화를 유지하는 수단으로서 인정받기 위해 선행되어야 할 문제이다.⁶⁹⁾ 셋째, 북한군의 축소와 잔여 병력의 수용이 단계적으로 시행되어야 한다.⁷⁰⁾ 동독 직업군인들의 대규모 제대가 초래되었지만 독일의 군사통합이 순조롭게 진행될 수 있었던 것은 합리적이고 정당한 근거, 즉 법에 의해 모든 과정이 진행되었다는 점이다. 따라서 남북통일 전 통일조약과 유사한 형식의 합의가 이루어진다면 군사통합에 대한 절차적 기준이 반드시 포함되어야 할 것이다.

69) 송병록, 통독시 독일의 군사적 통합이 통일한국에 주는 합의, 정치정보연구, 제10권 제1호, 2007. 85면.

70) 통일 후 북한병력 (2007년 기준 약 117만)의 일시 해체는 대규모 실업사태로 이어질 수 있다. 그러나 북한병력의 대부분이 지상병력(100만)으로 구성되어 있고 이들은 통일시 북한의 경제제건을 위한 노동인력으로 전환될 가능성이 크다. 따라서 단계적 군사통합방안에는 전역조치되는 장병들의 사회화와 취업교육 등 경제적, 사회적 대안들도 함께 마련되어야 할 것이다.

마지막으로 통일 후 징병제를 지속유지 할 것인가가 문제가 될 수 있는데 독일 사례에서 시사점은 징병제가 주변 강대국에 대한 안보태세 확립의 측면뿐만 아니라 남북통합에 효과적으로 기여할 수 있다는 것이다. 병력 감축과 국방예산 절감 등을 고려하여 복무기간 등은 현재보다 단축 운영하고 현역입영 외의 대상자들이 사회의무봉사를 하게 함으로써 형평성을 유지하는 등 병역제도를 개선하여 운영한다면 의무병역기간이 남북한의 상호 이해를 위한 교육기회가 되는 동시에 동질성 회복에 긍정적인 영향력 미치게 될 것이다.

제2절 기타 국가의 통일 사례 분석

독일의 통일 사례는 많은 분석과 연구가 진행되어왔다. 특히 정치적인 측면 뿐만 아니라 법제도적인 측면에서도 참고할 부분이 많아서 남북한 군통합을 위한 법제 개선방안에 많은 인용과 참고를 하였다. 하지만 기타 국가인 예멘, 베트남의 통일 사례는 연구 자체도 많이 부족하고 남북한 통일의 모델로 활용하기에는 문제점이 많이 존재한다. 하지만 예멘과 베트남의 통일 사례는 군사통합에 있어 중요한 시사점이 있기에 이 절에서 논의하고자 한다.

1. 예멘

가. 군사통합과정

예멘의 통일은 남북 예멘 정부를 1대 1의 동등한 비율로 통합한 것으로 대등통합이라고 말할 수 있다. 따라서 경제적, 군사적으로 북예멘에

뒤지는 남예멘측이 부당한 대우를 받고 있다는 생각을 하지 않게 되고 통일에 적극적으로 협조하게 되었으나, 통일정부의 조직이 기계적으로 병합됨으로써 정부의 조직은 비대화되었고 일관성이 결여되는 문제를 내포하게 되었다. 특히 남북예멘의 군대들은 현지에 계속 주둔하며 기존의 명령계통에 따라 운영됨으로써 군의 명령체계가 단일화되지 못하였다. 또한 부족세력은 독자적으로 무장집단을 거느리고 있어 통일정부의 군은 삼분화되어 있었기 때문에 이들 정치세력간의 갈등이 심화될수록 이들간의 무력충돌 개연성은 높아졌고 빈번하게 발생하는 정치적 폭력에 효과적으로 대응할 수 없었다. 결국 이질적인 사회체제 위에 정치통합의 수순을 무리하게 진행시킴으로써, 통일예멘의 군대는 물론 경찰조직과 일반 행정조직 등에서도 실질적인 통합을 이루지 못하였다.⁷¹⁾

남북예멘은 20여 년간 분단 상태를 유지하며 국경분쟁과 통일원칙에 대한 합의를 반복해왔다. 군사통합 역시 이러한 정치환경에 따라 남북예멘이 장기간 분단 상태를 유지하며 전쟁과 타협을 반복하였다. 이러한 구조적인 체제 간 갈등으로 1994년 4월 27일 사다 북부에 있는 합동 군사기지에서 남북 예멘 군대가 충돌하여 약 8백 명의 사망자가 발생한 것을 계기로 다시 내전상태에 접어들었고, 군사력에서 다소 우월한 북예멘 군이 남예멘군을 물리치고 아덴을 함락함으로써 군사통합이 이루어지게 되었다.

71) 변해영, 통일한국의 군사통합과 군사력 건설에 관한 연구, 박사학위논문, 2013, 100면.

먼저 남북예멘의 군사력은 통일 후 그대로 공존하면서 규모를 약간 확장하였다. 총병력규모는 65,000명으로 통일 후 양측이 그대로 존속하면서 약간의 규모 확장을 하여 통일전과 비슷한 수준을 유지하였으며, 통일 후 병력도 혼합 편성함으로써 종래 북예멘군 장비는 미국과 소련의 무기체계인 반면 남예멘군은 소련과 동구 공산권 장비를 보유한 상태였기 때문에 장비조작 및 기술, 교리상의 문제점이 야기되었다. 남북 예멘의 야전군은 제도상으로는 통합된 국방부와 사령부의 지휘 감독을 받게 되어 있었으나 실상은 통일 이전의 지휘계통에 의해서 움직였다. 이와 같이 과도기간 중 군 통수권이 일원화되지 못한 이유는 예멘 사회당이 정치적 고려에서 남예멘 군대에 대한 통제권을 포기하지 않고 영향력을 계속 행사하였기 때문이다.

이상과 같이 예멘 군사통합에 있어서 기본 방침은 1대1 대등 배분 원칙에 의해 군제가 혼용되고 군 통수체제의 형식적 일원화에 의한 대등적 합병이었으며, 기존의 남북예멘의 모든 조직과 기구를 그대로 둔 채 중앙기구만을 별도로 만들어 연방식으로 관장하는 형태였다. 특히 남북예멘의 군대를 그대로 두고 참모총장직만 만들어 몸집만 커진 통합형태를 취하였다. 따라서 군 내부에 북예멘의 이슬람 가치관과 남예멘의 사회주의 가치관이 동화되지 못한 채 기존의 갈등 요인이 그대로 남아있는 군사통합이 되었다.

나. 분석 및 시사점

예멘의 통일 사례에서는 남북한이 평화적으로 대등적 통일을 할 경우

에 참고할 수 있다. 예멘의 군사력과 정치·경제 수준은 지금의 남북한과는 많은 차이가 있기는 하지만 문제점들을 충분히 염출한다면 참고할 가치는 충분히 있다고 판단된다. 예멘의 통일 사례에서 법제도적인 측면에서 볼 때 외형적이고 기계적인 통일을 함으로써 각 기관 특히, 통일의 핵심인 군부, 정보기관, 경찰 및 행정기관의 통합에는 실패함으로써 결국 무력충돌이 재발하게 된 것이다. 독일의 통일 사례에 비하여 법제도적인 연구가 부족하다보니 세부적인 법제도적인 문제보다는 전체적인 문제점들을 바탕으로 통일한국의 군사통합에 필요한 원칙을 도출하고자 한다. 예멘은 비록 형식적으로는 대등통합으로 이루어졌으나, 아래와 같은 문제들로 인해 결국 내전을 겪게 되었고 이에 대한 분석과 대책을 제시하겠다.

첫째, 예멘의 통일은 남북한 쌍방이 각자의 체제를 유지하면서 통일하는게 얼마나 위험한 일인가 깨닫게 한다. 이질적인 요소는 자리를 함께 할 때 갈등을 폭발시키기 쉬운 것이다. 남북한의 현 체제를 그대로 두고 각기 군대도 유지하면서 연방제로 통일한다면 그것은 곧 훗날 내전에 의한 유혈을 약속하는 것이나 마찬가지라고 볼 수밖에 없다. 남북한이 연방제로 통일하고 군이 대등하게 통합되기 위해서는 사전에 많은 준비가 필요하다. 남북한 군은 다른 어떤 단체나 기관보다도 침예하게 대립되어 왔다. 이러한 군을 하나로 통합하기 위해서는 관련 법제가 필요하다. 가칭 **“남북한 군사통합을 위한 사전 준비에 관한 법률(이하 군사통합 준비법)”**을 제정할 필요가 있겠다. 이 법안에는 사전에 통일 이후 적정 군사력을 주변국과의 관계를 고려하여 설정하고, 감축하는 지침

이 있어야 하겠다. 또한 남북한 군사 감축 감독 사령부 등을 창설하여 위 법률 이행과정을 통제·감독해야한다.

둘째, 남북예멘은 군사력 자체가 재래식으로 비교적 미약하며, 분쟁이 발생하여도 주변국에 미치는 영향이 크지 않기 때문에 교전과 휴전을 쉽게 반복할 수 있었다. 그러나 남북한의 경우는 무력군사 충돌시 그 파급효과는 매우 크므로 군사통합은 이러한 무력충돌의 불씨를 미리 제거하는 차원에서라도 마무리가 확실해야 한다. 그러기 위해서는 법적으로 지휘체계를 통일 이후 5년까지 지휘부는 2명으로 유지하고 협의하에 지휘통제하며, 단 협의가 어려울 경우 차상급부대에서 조정통제한다면, 무력충돌을 어느정도 통제할 수 있다고 판단된다.

셋째, 아무리 군사력은 정치에 종속되기 마련일지라도 상호 적대감과 불신을 제거하지 못한 상태에서의 협상이나 통합은 무의미하며 지속되기 어렵다는 것이다. 따라서 완벽한 법적, 제도적 장치를 먼저 마련하는 것은 물론이고 정치적 폭력, 테러 등에 물리적 힘이 동원되는 것을 방지하기 위하여 군, 경찰, 그리고, 보안 및 사찰기관에 이르기까지 물리적 강제력을 행사하는 기구에 대한 통일정부의 권한과 통제를 명백히 해야 한다. 예멘의 경우에서 한국은 정치통합의 최우선 순위를 군사통합에 두고 이를 최단기간 내에 완결 지어야 함을 알 수 있다. 즉, 완전한 통일을 달성하기 위한 전제조건은 바로 군사통합이란 점이다.

넷째, 남북한의 뿌리 깊은 불신에 대한 교훈으로, 남북예멘에 있어 이

불신은 통일협상 과정에서나 통일 이후에도 해소되지 못하였다. 따라서 통일이전에 상호 일체감 조성을 위한 계획을 준비, 추진함으로써 갑자기 통일이 닥치더라도 현명하게 대처할 수 있는 자세를 견지해야 한다. 사전준비 법률에 북한군에 대하여는 자유민주주의에 대한 교육을 일정기간 이수하고, 남한군 또한 북한군과 기존 북한의 체제에 대한 이해를 해야 하며, 군을 남북으로 나누지 않고 서로 1/2씩 통합하는 방안 등을 고려해 봐야 할 것이다.

다섯째, 예멘 군사통합의 실패를 전적으로 정치적인 면에 전가할 수만은 없다는 것이다. 즉 주택난, 교육, 급여 등 재원문제 등도 군사통합에 결코 무시할 수 없는 요인으로 작용하였다는 것이다. 군사통합과정에서 많은 병력이 강제로 전역하게 되는데, 이들의 전역후 사회복지나 연금, 퇴직금에 대한 법제가 필요할 것이다. 또한 남북한 군사통합후 북한군에 대한 처우를 남한의 어느정도 수준으로 제공할 것인지도 검토하여야 한다. 마지막으로, 예멘의 내전을 통해서 볼 때, 이는 한마디로 불완전한 통일에서 비롯된 결과이다. 남북예멘의 이질적 체제와 상이한 문화, 경제적 차이를 무시한 채 상호 신뢰구축 과정도 없이, 더구나 권력의 핵심이라 할 군대와 경찰, 관료조직의 완벽한 통합도 이루지 못한 가운데 외형적인 통일만 이룩한 것이 그 원인이 되었음을 알 수 있다.

2. 베트남

가. 분단과 통일과정

베트남의 분단구조는 한반도나 독일과는 달리 프랑스 식민통치하의

독립운동 과정에서 지역적·계층적으로 심화되어 온 베트남 사회의 갈등 구조가 바탕이 되었고, 결국 민족해방전쟁에서 야기된 사태를 수습하기 위해 관계 국가간의 국제회의에서 이루어진 합의에 의하여 분단되었다.⁷²⁾

반민족적이고 비민주적이었던 남베트남 정부는 정치적으로 잦은 군부 쿠데타와 반정부 세력의 저항에 직면하여 안정적 위상을 확보할 수 없었으며, 경제 및 사회·문화적으로도 어려운 상황에 직면하였다. 반면 북베트남 지역에서는 사회주의를 통치이념으로 채택, 호치민의 리더십 아래 전쟁승리의 주체이자 반외세 민족주의 이념을 표방함으로써 주민들로부터 정통성을 확보하여 장기간에 걸친 베트남 전쟁을 수행할 수 있었다.⁷³⁾

호치민은 1956년부터 군사적 공세로부터 남베트남 내부에서의 테러행위와 게릴라전 위주로 전법을 바꾸어 대 남베트남 침공을 본격화하였다. 이후 미군이 참전하게 되었으나 오랫동안 전쟁이 고착상태에 빠지게 되어 결국 파리협정을 통해 미군은 철수하게 되었다. 미군 철수 후에 북베트남은 군사력을 보강하여 남베트남을 침략하고 1975년 4월 30일 사이공을 함락시키면서 공산화통일을 이룩하였다.

나. 군사통합과정

72) 장석은, 분단국의 통일과 교훈, 서울:통일연수원, 1993, 5~8면.

73) 제정관, 한반도 통일과 군사통합, 한누리미디어, 2008, 122면.

북베트남은 북부정규군을 이용 남부의 전 시가를 접수 해방하고, 남베트남군을 무장 해제시켜 군대를 해체시켰으며, 모든 저항을 철저히 분쇄하였다. 또한 남베트남 전역에 각급 군사위원회를 설치하고 남베트남의 군정업무를 통할하였다. 하부 행정구역에는 인민행정위원회를 설치하여 지방행정을 담당하였고, 남베트남 관리를 위해서 5만명 정도의 북베트남 간부를 파견하였으며 관리인력 부족시에는 북베트남 정규군 병력을 사용하였다.⁷⁴⁾ 그러나 남베트남의 인민해방전선(베트콩) 요원은 철저히 배격하였다.

군사관리 측면에서도 북부정규군을 남베트남 전역에 배치하고 북부정규군이 이동시에는 지방 베트콩군이 병참지원 및 보조역할을 담당하였다. 남부 베트콩군을 북부정규군 휘하에 통합하여 반혁명세력 진압시에는 남부 베트콩군을 최대한 활용하였다. 반면 남부베트콩 휘하에는 정규군을 두지 않았고, 베트콩 간부는 지휘체계에서 철저히 소외시켰다.⁷⁵⁾ 월맹 정규군 위주 지휘체제를 단일화함으로써 체제도전 요소를 원천적으로 봉쇄했던 것이다.

베트남 군사통합은 남베트남 군대의 무조건적 굴복과 해체를 통해 월맹군 중심의 군제와 편성, 군사운용으로 대치되는 과정이었다. 이런 와중에서 베트남식의 군사통합은 일원화되고 기준이 명료하며 시간을 단축, 구베트남군의 조직을 완전 와해시켜 월맹군의 완전한 주도로 조기 종결

74) 고성윤, 효율적인 군사작전을 위한 수복지역의 주민통제·동화방안, 정책발전세미나, 1995, 19면.

75) 장흥기 외, 남북 군사통합 방안 연구, 한국국방연구원, 1994, 44면.

함으로써 통일 후 구베트남 지역에서의 군사적 위협과 체제 도전적 불안 요인을 원천적으로 봉쇄하였던 것이다.

그러나 비인도적인 만행과 더불어 통합과정중 방법상의 시행착오로 막대한 희생을 내어 복합적으로 갈등요인을 증폭시켰고 군사통합의 중요한 전제조건인 군의 정당성과 안정성 획득에 큰 장애요소가 되었다. 결과적으로 실질적인 군 통합이 오히려 장기화됨으로써 통합의 효율성은 저하되었던 것이다. 통일 후 군사력 규모는 기존의 북베트남군 수준을 유지하면서 남베트남군을 완전 해체시켰다.

다. 분석 및 시사점

베트남의 통일은 사회주의 체제 주도의 이질체제간 폭력통합의 형태이다. 아직까지는 사회주의체제 주도하에 평화적으로 이루어진 통일의 예는 없다. 우리의 입장에서 폭력적인 통일과 사회주의 주도의 통일을 배제할 때, 베트남의 통일보다는 예멘의 제1차 통일과 독일 통일이 더 바람직하며 실현가능성이 높은 사례일 것이다.

베트남의 통일 사례에서도 법제도적인 부분에서는 많이 참고할 사항은 없다. 다만 베트남의 경우는 같은 실수를 범하지 않아야 한다는 측면에서 시사점이 있다. 베트남 통일의 결정적 외적 요인은 미군의 전면적 철수였다. 국가 안보측면에서의 자주국방 문제는 상황이 복잡해지고 결정적 시기일수록 그 중요성이 증가되는 것이므로 부단히 자립도를 높여 가는 한편 장기간 소요를 감안, 현실적으로는 동맹 및 우방국들과의 집

단안보체제를 강화해야 한다. 다음으로 남베트남 주민의 좌경화는 용공 세력이 자생할 수 있는 토양을 만들어 베트남의 게릴라전이 주효하게 되었는데, 비정규전, 정치적 선전과 협상에 뛰어난 공산주의 전략전술에 대한 올바른 인식이 필요한 것으로, 좌익세력들의 지속적인 척결 당위성 등은 국민적 공감대를 형성해 나가야 할 부분이다.

제3절 소 결

위에서 최근 통일을 이룩한 독일, 예멘, 베트남 3국가의 군사통합 사례를 분석하였다. 먼저 베트남의 통일은 사회주의 체제 주도의 이질체제 간 폭력통합의 형태이었다. 남북한의 통일에서 베트남의 통일 형태는 바람직하지 않고, 다만 같은 실수를 범하지 않아야 한다는 측면에서 의의가 있다. 예멘의 경우는 남북 예멘 정부를 일대일의 동등한 비율로 통합하여 합의적 대등통일을 이룩한 성과는 있었으나 기계적인 조직 통합과 특히 남북예멘의 군대를 현지에 계속 주둔시켜 기존의 명령계통에 따라 운영됨으로써 군의 명령체계가 단일화되지 않아 결국 내전으로 북예멘군이 남예멘군을 함락함으로써 군사통합이 이루어졌다. 통일예멘의 실패를 분석해보면, 먼저 각 군을 유지하면서 연방제로 통일할 경우 비슷한 위험에 노출되게 되며, 특히 군사통합시 완벽한 법적, 제도적 장치를 사전에 마련하지 못하거나 통일 군조직에 대한 통일정부의 권한과 통제가 명백하지 않다면 합의에 의한 대등통일은 매우 위험할 수 있다. 따라서 예상되는 문제점을 보완하여 개선방안을 제시할 필요가 있겠다.

결국 통일독일의 합의에 의한 흡수통일 방식이 대한민국의 헌법을 수호하고 이념과 원리를 지키며 평화통일을 이룩할 수 있는 방식이 될 수 있다고 하겠다. 동·서독 군의 통합은 통합과정에 가장 성공적으로 진행된 분야중의 하나로 평가받는다. 이는 사전에 동독군이 스스로 대폭적인 감축을 실시하였고, 군사 교류 확대를 통하여 동독군이 통일 연방군에서 복무하기를 희망하였기에 가능하였다. 무엇보다 동독 측이 주장한 1국가 2군대론에 대하여 서독은 하나의 군대로의 통합의지를 굽히지 않았으며, 대외적으로도 2+4협상 등을 주도하였기에 한 건의 유혈충돌 없이 군 통합이 추진될 수 있었다.

제4장 군사통합을 위한 법제 개선방안

제1절 군사통합의 헌법적 원리

1. 남북한 관계의 특수성

남북한 관계의 법적 성격은 기본적으로 북한의 법적 지위와 성격에 의하여 결정되는데, 북한의 법적 지위에 대하여는 헌법 제3조의 영토조항과 제4조의 평화통일조항의 해석을 두고 논란이 많으나 대법원 판례⁷⁶⁾에 의하면 북한은 국내법적으로는 헌법상 불법단체 또는 국가보안법상 반국가 단체로서의 지위와 동시에 평화통일을 위한 대화와 협력의 동반자로서의 지위를 이중적으로 가진다고 할 수 있다.

군사통합 이전에는 북한군은 여전히 남한군의 주적이고 불법단체이며, 반국가 단체일 뿐이다. 하지만 통일 이후 군사통합이 이루어지면 통일한국의 국군으로서 대한민국 헌법 또는 통일헌법에 따라 국민의 생명과 재산을 보호하게 될 것이다. 통일이후 남북한 군사통합시 많은 군인이 강제전역을 하게 되고 통일 국군에 편입되게 될 것이다. 이 때 전역자에 대한 처우와 편입 이후 대등하게 대우할지 차등적으로 대우할 것인지가 논란이 될 수 있다. 통일독일도 이 부분이 논란이 많았으나 큰 문제없이 해결하였다. 독일의 사례를 참고하여 통일합의서 체결시 이 부분에 대한 제시가 필요할 것이다. 좀 더 자세한 논의는 제2절 인적통합에

76) 1959. 9. 27. 대판 4288형상 246; 1961. 9. 28 대판 4292 형상 48; 1965. 11. 11 대판 65 다 1527, 1528, 1529 등.

서 북한군 수용과 해체 부분에서 논의하려고 한다.

2. 국민주권주의

헌법 제1조 제1항에서는 「대한민국은 민주공화국이다」 제2항에서는 「대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다」라고 규정하고 있다. 그것은 곧 헌법전문에서 대한민국이 헌법을 제정하였다는 헌법제정권자로서의 국민을 천명한 것과 동일한 맥락에서 이해할 수 있다. 여기서 말하는 국민은 전체국민이며, 주권보유로서의 국민이다.⁷⁷⁾ 이러한 국민주권주의를 실현하기 위해서 군은 국민의 생명과 재산을 보호하고 무엇보다 국민의 주권을 보호하는 역할을 한다.

이러한 측면에서 군 또한 국민에 의해 통제되어야 한다. 과거 군사독재 시절에는 군이 국민을 탄압하고 자유와 권리를 제한하는 부끄러운 역할을 한 적이 있었다. 하지만 현행 헌법에서 규정하듯이 제5조 제2항에서 「국군은 국가의 안전보장과 국토방위의 신성한 의무를 수행함을 사명으로 하며, 그 정치적 중립성은 준수된다」 제74조 제1항에서는 「대통령은 헌법과 법률이 정하는 바에 의하여 국군을 통수한다」 제60조 제2항에서는 「국회는 선전포고, 국군의 외국에의 파견 또는 외국군대의 대한민국 영역안에서의 주류에 대한 동의권을 가진다」고 규정하여 국군은 국가의 안전보장과 국토방위의 사명이 있고, 대통령 또한 헌법과 법률이 정하는 바에 의하여 국군을 통수한다고 하였으며, 국회는 선전포고 등 군사상 중요한 사안에 대한 동의권을 가진다고 할 수 있다.

77) 성낙인, 헌법학, 법문사, 2009, 128면.

통일 이후 남북한이 독일처럼 남한 주도의 흡수통일이 될지 예멘처럼 대등하게 합의적으로 통일 될지 아니면 낮은 단계의 연방제 통일로 갈지는 알 수 없지만 어떠한 국가의 체제든지 군은 하나로 통합이 되어야 한다. 예멘의 사례처럼 군이 2체제를 유지한다면, 내전으로 치달을 수도 있을 것이다. 만약 1국가 2체제 2군대가 유지된다면 군은 헌법의 원리보다는 양 체제의 존속을 위해 사용될 수도 있을 것이다.

남한의 헌법상 군사제도는 문민에 의한 통제이고 국민의 생명과 재산을 보호하기 위해 존재한다. 하지만 북한의 군사제도는 인민에 의한 통제가 아닌 3대 세습체제를 유지하기 위한 수단으로서 존재한다. 통일에 있어 군사통합은 국민에 의한 군의 통제와 국민의 생명과 재산을 보호한다는 원리를 따라야 할 것이다.

3. 자유민주주의

대한민국 헌법은 전문에서 「자유민주적 기본질서를 더욱 확고히 하여」, 민족의 숙원인 통일은 제4조 「자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일 정책을 수립하고 이를 추진한다」고 명시하고 있다. 헌법 제8조에서는 “민주적 기본질서”라는 상이한 표현을 사용하고 있어 민주적 기본질서와 자유민주적 기본질서의 의의 및 관계에 관하여 논란이 있다. 민주적 기본질서를 자유민주적 기본질서와 사회민주적 기본질서를 포괄하는 개념으로 이해하고 있기도 하다. 그러나 대한민국 헌법은 자유민주주의에 기초한 사회복지국가원리를 도입하고 있으므로, 민주적 기본질서

와 자유민주적 기본질서는 상호 별개의 충돌하는 개념이 아니라 상호융합적인 개념으로 이해하여야 한다. 자유민주주의는 현대적인 다원적 민주주의를 지칭하며, 다원성을 부정하는 전체주의와 인민민주주의를 배척하는 범위 내에서의 자유민주주의이다.⁷⁸⁾

헌법 전문에서는 대한민국이 헌법을 제정하였음을 명시하고 있고, 헌법 제1조에서는 그 대한국민은 주권자임을 분명히 하고 있다. 이에 주권자인 국민이 세운 국가는 민주공화국임을 밝히고 있고, 그 민주공화국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다고 헌법 제1조 제2항에서 명시하고 있다. 국민이 주권자인 국가에서 그 국민이 각자 자유와 권리를 향유할 수 없다면, 국민이 주권자로서의 역할과 기능을 수행할 수 없을 것이다. 자유민주적 기본질서는 대의민주주의에 국민투표 등 직접민주주의의 요소를 가미하고 있다. 또한 폭력적·자의적 지배를 방지하기 위한 정치적 기술로서의 권력분립과 그 권력의 정당성의 기초인 국민에 대한 정부의 책임을 구현할 수 있어야 한다.⁷⁹⁾

독일 연방헌법재판소는 “자유민주적 기본질서란 모든 폭력과 자의적 지배를 배제하고 그때그때의 다수의 의사에 따른 국민자결과 자유 및 평등에 기초한 법치국가적 통치질서를 말한다. 이 질서의 기본원리로는 최소한 다음의 요소들이 포함되어야 한다: 이 기본법에 구체화된 기본적인권, 무엇보다도 생명과 그 자유로운 발현을 위한 인격권의 존중, 국민

78) 성낙인, 앞의 책, 133-134면.

79) 성낙인, 앞의 책, 135-136면.

주권, 권력의 분립, 정부의 책임성, 행정의 합법성, 사법권의 독립, 복수정당의 원리와 헌법적인 야당의 구성권과 행동권을 가진 모든 정당의 기회균등”이라고 판시하고 있다. 우리 헌법재판소의 판시사항과 비교해 보면 사유재산과 시장경제를 골간으로 하는 경제질서를 언급하고 있지 않는 반면에, 국민주권을 명시하고 있다.⁸⁰⁾

자유민주주의는 사회민주주의를 포괄하는 개념으로 한국적 특수성이 논란이 되기는 하나 미국, 프랑스, 영국, 이탈리아, 일본 등에서 이미 인민민주주의를 수용하는 자유민주주의라는 점에서 본다면 통일합의서나 통일 헌법에서도 이를 따를 수밖에 없을 것이다.⁸¹⁾ 북한의 사회주의체제를 받아들이는 데는 문제가 없으나 주체사상이나 일인독재체제는 철저히 배격해야 할 것이다. 군사통합시에도 자유민주의 체제로의 통일을 전제로 함은 당연한 것이다. 이러한 자유민주주의 체제를 수호하는 물리적인 수단을 사용하는 기관이 군이다. 군이 단순히 대통령이나 상부의 명령만을 따른다면, 통일 초기 혼란한 상태에서 잘못된 폭력을 사용할 수도 있을 것이다.

통일 한국의 국군은 단일체제든 연방체제든 하나의 군이 되어야 한다. 또한 자유민주주의의 기본질서를 위협하고 해치는 군사적 지시나 명령에 거부할 수 있어야 한다. 독일의 군대처럼 군복 입은 민주시민이 되어 헌

80) 최희수, 위헌정당해산제도에 관한 연구, 정당과 헌법질서, 계의열교수화합기념논문집, 1995, 444-479면 참조; 성낙인, 통일헌법의 기본원리 소고, 서울대학교 헌법·통일법센터, 2011, 124-125면 재인용.

81) 성낙인, 통일헌법의 기본원리 소고, 서울대학교 헌법·통일법센터, 2011, 125면.

법을 수호하고 법과 제도를 지킬 수 있는 통일 한국의 군대가 되어야 한다. 통일 초기 정치·경제·사회적으로 많은 혼란이 예상된다. 특히 북한의 군부 및 정치 세력은 자신의 안위를 위하여 군사적 활동을 할 수도 있고 결국 예멘처럼 내전이 발생할 수도 있다. 군이 정치적인 목적에 사용되는 불상사를 막기 위해 통일이 합의되기 이전에 남북한 군대의 군축 더불어 북한군에 대한 헌법을 비롯한 자유민주주의 질서의 교육과 인식이 선행되어야 하겠다.

4. 국제평화주의

헌법전문에서 「안으로는 국민생활의 균등한 향상을 기하고 밖으로는 항구적인 세계평화와 인류공영에 이바지함으로써 우리들과 우리들의 자손의 안전과 자유와 행복을 영원히 확보할 것을 다짐하면서」 제5조 제1항에서 「대한민국은 국제평화의 유지에 노력하고」라고 하여 국제평화주의를 명시하고 있다」

국제평화주의 원리에 따라 통일 이후 남북한 군사력과 병력을 그대로 통합하기에는 헌법상 국제평화주의에도 어긋나고, 주변국의 반대가 예상되기에 적정 군사력과 병력수를 산정할 필요가 있다. 국제평화주의 원리는 침략전쟁을 부인한다는 의미이지 군사력이나 병력 수를 무조건적으로 줄여야 한다는 의미는 아니다. 오히려 군사력이 약하고 병력 수가 적을수록 동북아 세력다툼의 장이 될 수 있어 동북아 평화에 안 좋은 영향을 줄 수 있다.

또한, 통일 이후 북한의 핵무기와 생화학무기의 처리에 대한 부분도 국제평화주의에 입각하여 그대로 사용할 것인지 폐기처분 해야할지 검토해야 할 것이다. 헌법 제6조 제1항에서 「헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다」고 명시하고 있어 핵무기와 생화학무기와 관련된 국제조약에 대한 적용도 검토해야할 필요가 있다. 적정 군사력 산정과 북한의 대량살상무기에 대하여는 다음에 자세히 논의하겠다.

5. 평화통일주의

현행 헌법에서는 전문을 비롯한 여러 조항에서 “평화적 통일”의 원칙을 천명하고 있다. 전문에서는 대한민국은 “평화적 통일의 사명”을 가지며, 제4조에서 「대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진」하고, 제66조 제3항에서는 「대통령은 조국의 평화적 통일을 위한 성실한 의무를」 규정하고, 제69조의 대통령취임선서문에서 “조국의 평화적 통일”을 선서하며, 제92조 제1항에서 「평화통일정책의 수립에 관한 대통령의 자문에 응하기 위하여 민주평화통일자문회의를 둘 수 있다」라고 규정하고 있다.

평화적 통일은 헌법에서 명시하였듯이, 이 시대 대한민국 국민의 권리이자 의무이며, 대통령의 책무이다. 또한 통일은 무력에 의한 것이 아닌 평화적 수단과 방법에 의한 통일임이 분명하다. 비록 평화적 통일이라고 하더라도 그것이 궁극적으로 자유민주적 기본질서에 반하는 통일이어서는 안 된다고 할 수 있겠다. 즉 통일이 무력에 의한 방법이 아닌 평

화적 방법으로 이룩되더라도 그것이 자유민주주의를 부인하는 전체주의 내지 공산주의에 입각한 통일일 수 없다는 것이 평화적 통일이 갖는 헌법적 함의임과 동시에 한계라 할 수 있다.⁸²⁾

남북한 통일은 어떠한 일이 있어도 베트남식의 무력에 의한 사회주의 체제로의 통일로 이루어지면 안 될 것이다. 이를 위해 군은 전쟁을 억제해야하고, 북에 의한 도발시 이를 철저히 막아내야 한다는 법적 근거가 되는 것이다. 전쟁의 억제와 북의 도발을 막아내기 위해서는 지속적으로 국방에서의 고도의 훈련과 군기, 무기체계의 현대화가 필요하다고 하겠다. 또한 군사통합에 있어서는 평화통일주의의 일환으로 하나의 군을 유지하여 내전이나 독재체제로 이어지지 않도록 노력해야할 것이다.

제2절 인적 통합

1. 통일 이후 적정 군사력 논의

가. 기존 연구 비교

독일의 사례를 보면, 헌법 제24조에서 「독일정부는 평화수호를 위하여 집단안보체제에 가입이 가능하다. 독일은 유럽과 세계민족의 평화와 영속적인 질서유지를 위하여 주권 행사의 제한을 감수한다.」고 규정하고 있다. 또한 2+4조약에서는 「통일독일의 헌법에 의거 세계평화를 꾀

82) 성낙인, 앞의 책, 280면.

피하는 행위, 특히 공격전쟁을 준비하는 행위는 헌법에 위배되며 처벌을 받아야 한다.»⁸³⁾고 하여 이를 토대로 주변국과의 협상을 통하여 적정 군사력을 산정하였다.

독일이 통일한 이후 국내에서도 군사통합에 대한 많은 연구가 있었다. 특히 적정 군사력에 대한 연구에서 박재하⁸⁴⁾는 GDP와 안보위협도, 무기체계 수준, 상비인력의 질 면에서 남북한간 긴장완화로 안보위협도가 평균적인 국가수준으로 낮아질 경우를 전제로 38만8천명을 적정 군사력으로 산정하였다. 김충영⁸⁵⁾은 통일국가와 국토, 인구, 경제수준 및 인접국 등의 사항이 비슷한 스페인, 터키, 이탈리아 등을 선정하여 통일후 인구대비 0.6~0.7 수준인 40~46만명으로 평가하였다. 조동호⁸⁶⁾는 통일편익을 고려하여 통일한국의 인구와 GNP를 대입하여 29만명으로 산정하였다. 윤진표⁸⁷⁾는 통일한국이 지정학적 위치에서 견실한 중위권 국가수준의 군사력을 보유한다는 전제 하에 42~48만명으로 산정하고 있다. 이외에도 이병근·유승경은 약 30만명을 적정 병력수로 추정하는 등 대략 30~48만명 수준의 적정 병력수를 제시하고 있다. 적정 군사력에 대한 논의는 결국 통일 당시 남북한의 관계와 주변국과의 관계에 따라 달라질 수 있고, 정치적인 검토후에 결정될 것으로 판단되어 이 연구에서는 정확한 적정 군사력을 제시하기 보다는 헌법이 추구하는 국제평화주의의 달성과 남북한의 법적 관계, 주변국과의 법적 관계를 토대로 방향을 제

83) 독일 국방백서(Weissbuch), 1994, 22면.

84) 박재하, 국방인력정책 추진방향 연구, 국방연구원, 1994.

85) 김충영, 통일후 한반도 군사력 판단, 국방연구, 제38권 제1호, 1993.

86) 조동호, 통일의 경제적 비용과 편익 : 분단비용과 통일비용, 민족통일연구원, 1997.

87) 윤진표, 남북한 군사문제와 통일대비 군사통합 방안, 사회과학논총, 제13집, 2000.

시하고자 한다.

나. 통일 한국의 적정 군사력 건설방향

독일의 경우 제2차 세계대전을 일으킨 전범 국가이며, 군사 강대국인 독일은 통일 이후 주변국의 안보불안 등의 이유로 2+4조약을 통하여 군사력을 결정하였다. 하지만 현재 한반도는 주변국에 비해 군사력이 월등하지 못하고 오히려 통일 이후 강대국의 틈에서 국가 안위를 지키고 동북아 평화의 안정적인 조정의 역할을 수행하기 위해서는 위 연구들이 제시한 군사력 이상의 군사력을 통일 한국 초기에 구성하고 있어야겠다. 국방개혁 2020에서는 남한의 병력을 50만명 수준으로 감축한다고 하였다.⁸⁸⁾ 통일의 유형에 따라 다르겠지만 대등적 통일을 한다면 남한과 북한의 군 병력 비율은 합의과정에서 달라지겠으나 일대일의 비율로 통합이 될 수 있을 것이다. 그렇다면 통일 초기 군 병력을 60만명으로 전제하였을 경우 남북한 각각 30만명으로 병력 감축을 해야한다. 군사통합 준비법(가칭)에 위 사항을 명시하고 병력 감축 완료 시기 또한 규정하여 군사통합을 신속하게 추진하여야 통일 이후 정치적 안정을 꾀할 수 있을 것이다.

독일의 사례처럼 북한의 급변사태시에는 북한군의 대부분을 해체하고 일부만 수용해야하는데 이 때에도 적정 병력 수는 통일 합의과정에서 다루어질 것이다. 북한의 무기체계를 다룰 수 있는 병력 10만명 정도를 수

88) 국방개혁에 관한 법률 제25조 1항 「국군의 상비병력 규모는 군구조의 개편과 연계하여 2020년까지 50만명 수준을 목표로 한다.」

용한다는 전제로 초기 60만명 정도의 군사력을 유지하다가 주변국과의 군축협의를 통하여 중국, 러시아, 일본, 한국이 모두 병력과 군비를 축소해 나가는 것이 바람직하다고 생각한다.

하지만 통일편익과 주변국의 우려를 고려해볼 때는 이보다 군사력을 감소하고 통일 이후에도 주한미군을 일부 유지하여 한·미 동맹을 지속한다면 많은 부분 군비를 줄일 수 있다고 판단된다. 또한 북한과 중국·러시아와 맺은 조약을 승계하여 동맹관계를 폐하는 것도 통일이후 동북아 평화를 유지하는 측면에서는 바람직하다고 생각한다. 종합적으로 판단하여 이 연구에서는 통일한국 5년 이후의 적정 군사력을 45만명으로 전제하여 진행하겠다.

2. 대등적 군사통합시 인적통합 법제 개선방안

현재 남한의 통일방안인 ‘민족공동체통일방안’은 화해·협력단계, 남북연합단계, 통일국가 완성단계의 3단계를 거쳐 통일을 이루겠다는 방안이 있다. 북한의 통일방안인 ‘고려민주연방공화국 창립방안’은 통일단계를 낮은 단계의 연방제와 높은 단계의 연방제로 구분하고 있다. 예멘처럼 남북한이 대등적으로 군사통합을 한다면, 현재의 통일방안대로 통합하되 합의점을 도출하며 추진하면 될 것이다. 하지만 군사통합에 있어서 현재의 통일방안에서는 구체적으로 어떠한 절차와 기준으로 통합해야할지는 제시되어 있지 않고 연구도 많이 부족하다.

다음에서는 남한의 통일정책을 기준으로 3단계로 나누어 시행하되,

북한의 통일정책인 낮은 단계의 연방제를 1~2단계 중간, 높은 단계의 연방제를 2단계 중간~3단계로 가정하고 구체적인 군사통합 법제 방안을 제시하고자 한다.

가. 1단계(화해협력)

1단계인 화해협력단계는 이미 시행하고 있다고 보아도 무방하나 지금의 남북관계 상황으로 보아 다시 원점으로 아니 더욱 관계가 악화되었다고 보아야 할 것이다. 1992년 체결한 남북기본합의서에서 이미 상대방의 제도를 인정하고 존중(제1조), 상대방에 대한 비방 중지(제2조), 상대방을 파괴, 전복하려는 일체의 행위를 하지 않을 것(제4조) 등 정치적 신뢰구축의 필요성을 인정하고 합의한 바 있다. 하지만 김일성 사망 이후 김정일-김정은 체제로 이어지면서 북한은 강릉 잠수함 침투사건, 천안함 폭침 사건, 연평도 포격 도발 등 크고 작은 도발을 지속하고 있다.

1단계가 진정으로 시작되기 위해서는 북한 지도부의 변화가 우선되어야 할 것이다. 또한 남한의 정치 및 경제, 외교, 사회, 문화적인 측면에서의 지속적인 교류·협력이 있어야 할 것이다. 군 또한 화해협력 단계에서 노력이 있어야 하겠으나 핵무기, 미사일 개발 등 현재 북한의 도발 의지가 매우 강하기 때문에 본연의 임무인 국가 방위에 충실해야 하겠다. 하지만 당장은 아니지만 추후에 화해협력의 변화가 일어난다면 남북기본합의서상의 항목을 제대로 이행하고 추가하여 군 인사의 교류와 군사훈련의 규모 및 횟수 제한, 군사정보 교환 등을 합의하는게 필요할 것이다.

나. 2단계(남북연합)

군사통합 준비법 및 정식절차를 거쳐 통일합의서 체결하고 이후 남북한 모두 군비를 축소하고, 병력을 감축하는 단계이다. 대등적 통합을 전제로 할 경우 합의에 따라 달라질 수 있기 때문에 어느정도이 안을 제시한다면 1차 단계에서 북한은 80만명, 남한은 45만명, 2차 단계에서는 북한은 50만명, 남한은 35만명, 최종 단계에서 남북한 공히 30만명으로 감축하는 것이다. 남북 군사통합 기구 설립하여 서로를 감시하고 지속적으로 감축이 이루어지게 할 수 있을 것이다.

다. 3단계(통일국가)

60만명의 통일한국군으로 시작하여 적정병력수인 45만명으로 감축하고 동북아 주변국과의 군비감축협의를 통하여 추가적인 감축이 가능할 것이다. 3단계에서는 2단계에서 이원화했던 지휘체계를 하나의 단일 지휘체계로 순차적으로 변경한다. 2단계에서는 부대원을 일률적으로 일대일로 통합하였으나 3단계 이후부터는 여러 상황을 고려하여 점점 비율을 변경하되, 통일 이후 10년까지는 한 부대에 남한이나 북한 출신이 최소한 30%는 유지하도록 하여 우발사태를 대비하는 것이 필요할 것이다.

3. 급변사태시 북한군의 해체 및 수용

가. 북한군의 수용 방안

1) 수용 원칙

북한의 급변사태시 통일한국군 형성의 기본원칙은 남한의 기본조직과

인력을 중심으로 인민군을 통합하여 새로운 군을 창설하는 것이다. 통일 당시의 남북한 군 병력은 대폭 감소될 것이기에 국군에 편입하는 인민군의 수는 제한적일 수밖에 없다. 하지만 통일한국군의 구성에 인민군도 참여한다는 상징적 의미와 인민군 해체와 무기·장비처리에 인민군을 활용한다는 실질적 의미에서, 가장 적대적으로 대립했던 국군과 인민군을 하나로 융화시켜 통일한국군을 창설한다는 데에 의미가 있다. 또한 수용하는 북한의 병력은 지역사정에 밝고 무기·장비체계에 정통하여 북한지역에 산재한 방대한 양의 무기·장비, 탄약, 시설 등의 관리·처리에 기여할 수 있을 것이다.⁸⁹⁾

2) 수용 방안

통독의 사례를 적용한다면, 구동독군의 연방군 편입은 통일조약을 근거로 한다. 17만 명의 동독군 병력은 통일 직전까지 자체 개혁과 자진 감축으로 통일 직전 9만 명으로 줄어 있었다.⁹⁰⁾ 동독은 스스로 55세 이상의 직업군인과 정치장교, 군 사법 요원, 국가보위부 관련 요원들을 통일 전에 모두 전역시켰다. 과거 인권 유린활동을 한 전력이 있거나 그러한 의혹이 있는 자들 또한 즉각 전역하였고, 공군 조종사는 전부 예편 조치되었고, 해군은 8,500명 중 7,000명이 전역했다. 통일 직전 7,000여 명의 직업장교는 자진해서 전역을 하였다.⁹¹⁾ 북한군을 해체하고 그 지원 자중 일부를 국군에 편입시키기 위해서는 우선 고위급(대령급) 이상의

89) 손기웅, 통일 이후 남북한 군통합을 위한 정책제안, 국방대학교 안보문제 연구소, 국방연구, 2004, 136-137면.

90) 장기·직업군인(장교 및 부사관) 5만명, 의무복무병 3만9,000명, 전역대기자 1,000명.

91) 김동명, 독일 통일, 그리고 한반도의 선택, 한울아카데미, 2010, 306-307면.

장교, 50세 이상의 장교, 정치장교, 보위부장교, 호위부장교 등은 즉각 전역시키고, 그 외 전역희망자는 정신교육, 직업보도 및 퇴직금 지급 후 전역 조치한다.

이외의 북한군 중에도 일정한 기준을 수립하여 선발하여야겠다. 독일의 경우 다음의 경우에 해당하는 자는 즉각 전역시키는 것으로 규정하였다. 첫째, 인간의 존엄성과 법치국가의 기본원리에 배치되는 자,⁹²⁾ 둘째, 동독의 국가보안성 1청에서 근무한 자, 그리고 이러한 활동을 한 것으로 추측되는 자 등이었다.⁹³⁾ 인수 병력 선발 및 편입절차는 크게 3단계로 진행되었다. 제1단계는 지원단계로 통일 이후 1991년 1월 까지 3개월에 걸쳐 1991년 6월 이전 정년대상자를 제외한 모든 동독인민군 출신 장병에게 2년 계약근무자로 지원할 수 있는 기회를 부여하였다. 그리고 명예 퇴직제를 도입하여 조기전역을 유도하여, 1990년 12월 31일 까지 전역을 희망하는 자는 7개월분의 퇴직금과 현역 당시 급여의 75%를 연금으로 지급하기로 하였다. 그 결과 40~50세와 50세 이상의 간부 상당수가 전역하였다.⁹⁴⁾

2단계는 계약근무자 선발단계로서 2년 계약근무 희망자 25,000명(장교 11,700명, 하사관 12,300명, 병1,000명)을 대상으로 독일정부는 이들을

92) 특히 19667년 12월 19일 「민간 및 정치적 권리에 관한 국제협약」이 규정한 인권을 침해하였거나, 1948년 12월 10일 「인권선언」의 기본정신을 해친 자 등이 해당되었다.

93) 손기웅, 앞의 책, 158-159면 재인용.

94) 손기웅, 앞의 책, 159-160면 참조. “통일 당시 잔류한 대령이하 동독군 장교 32,000명 가운데 24,000명이 23,000명의 하사관과 함께 서독군에 편입되었으나 그 중 약 절반이 1990년말까지 전역하였다.”

개별적으로 서독군부대에 6~8주간 배치해 특별훈련을 실시하면서 개인의 사상성과 근무자질을 검사하였다. 국방부는 이들의 자격을 심사하기 위해 '통합심사위원회'를 설립·운영하여 지원자 중 18,000명이 한시적 2년 계약 근무자로 선발되었다.⁹⁵⁾ 3단계는 최종선발단계로서 1차 선발된 인원을 대상으로 국방부는 2년간 이들을 관찰하고 근무실적 및 평정에 따라 1993년 9월 30일 최종선발을 실시하여 10,873명이 통일연방군에서 계속 근무하게 되었다.⁹⁶⁾

북한 군을 수용할 경우 독일의 기준을 그대로 적용하는 데는 분명 문제가 있다. 남북한의 통일 당시의 상황이 통일 독일과 같을 수도 없으며, 북한의 군 조직은 동독의 군 조직보다 더욱 경직되어 있고, 주체사상과 선군정치 등으로 더욱 폐쇄적이기 때문이다. 하지만 어느 정도의 기준은 독일의 사례를 적용할 필요성은 분명 존재할 것이다. 장성급 장교나 55세 이상의 직업군인, 정치장교, 국가보위부 관련 요원은 통일 이후 전역시키는 것은 그대로 적용해도 될 것이다. 선발 절차 또한 독일 기준인 인간의 존엄성과 법치국가의 기본원리에 배치되는 자나 인권을 침해하였거나, 각종 체제불법행위에 가담하였거나 연류된 자들은 제외해야 할 것이다.

나. 군 인력 해체 시 필요한 법제

남한에 수용되는 북한 군인에 대해 보수를 어떻게 책정해야할지 논란

95) 손기웅, 앞의 책, 160면 참조.

96) 손기웅, 앞의 책, 160면 참조. 하정열, 한반도 통일후 군사통합방안 : 독일 군사통합 과정과 교훈, 1996, 162~165면 재인용.

이 될 수 있다. 이에 대해 현재의 군인보수법에 대한 특별법 내지는 개정이 필요할 것이다. 이에 앞서 북한 군인의 계급이나 호봉 등을 남한과 어떻게 적용할지 논의되어야 한다. 동독의 경우 서독보다 진급 시기가 빨랐으며, 여러 경제적인 상황을 고려하여 동독의 장교는 서독의 장교보다 1~2계급 강등을 하였고, 서독의 장교에 비해 70% 수준의 보수를 지급하였다. 통일한국의 경우에도 이에 대한 대책이 필요할 것이다.

통일 이후 남북한의 병력 수는 180만 명에 이른다. 이 중 상당수는 즉시 전역을 하고, 이후 순차적으로 전역을 하게 된다. 특히 흡수통일 전제로 할 경우, 북한의 110만 이상의 병력은 대부분 전역을 하게 된다. 남북한이 완전한 통일을 이루기 위해 가장 선결되는 조건이 원활한 군 통합이며, 이에 북한의 대다수의 병력을 마찰 없이 해체하는 것은 무엇보다 중요한 일이 아닐 수 없다. 동독의 경우 17만 명이 해체되었으나 북한의 경우는 110만 명이 해체되어야 한다. 이는 동독의 거의 6~7배에 달하는 규모이다. 따라서 북한의 해체되는 병력에 대한 사전 준비 없이는 많은 혼란이나 북한의 불만세력에 의한 내전도 충분히 가능할 것이다.

이에 대한 대비로 북한의 전역하는 군인에 대한 법제도적 장치가 마련되어야겠다. 남한에는 제대군인지원에 관한 법률(이하 제대군인법이라 지칭)이 있는데 이 법을 북한 제대군인에게도 그대로 적용할 것인지 검토해봐야 한다. 우선 북한의 군인이 헌법상 남한의 군인으로 여겨야 할지, 불법단체의 일원으로 여기고 체제불법 청산에 대한 대상으로 여겨야

할지 논의해야 한다. 통일독일의 사례를 보면 일부 차등적 대우는 있었으나 해체하는 동독 군인에게는 퇴직금 등을 지급하였고, 수용하는 군인에 대해서도 1~2계급 강등을 시키거나 서독 간부 봉급의 70%를 지급하는 등 차등적인 대우를 하였다. 통일합의서상에 북한의 무장해체된 군인은 대한민국의 국군 내지는 국방부에 소속된다고 협약을 한다면, 남한의 제대군인법을 적용할 수 있을 것이다. 하지만 남한의 제대군인법은 대한민국의 국방부에 소속된 군인에 대한 복지에 관한 법률이기에 그대로 북한에 적용할 수는 없을 것이다. 그럼에도 불구하고 북한 군인이 빠른 시간내 민주주의 사회에 적응하고 불만 없이 강제전역 조치를 따르게 하려면 결국 그들에게도 남한의 법령을 어느 정도는 적용해야할 필요가 있다.

4. 통일 이후 병역 법제도 정비방안

가. 개선 필요성

남북한 통일시 군의 적정 병력수를 산출하여 군사통합을 하게 되면 병역제도 개선에 대한 국민적 기대가 높아질 것이다. 현재 대한민국은 헌법 제39조 1항에서 「모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국방의 의무를 진다」고 규정하고 있으며 병역법 제3조에서는 「대한민국 국민인 남성은 헌법과 이 법에서 정하는 바에 따라 병역의무를 성실히 수행하여야 한다.」고 규정하여 국방의 의무를 명시하고 있다. 이에 따라 대한민국은 징집제를 택하여 운영하고 있는 것이다. 하지만 통일 이후에는 병력이 감축하게 되기 때문에 모든 대한민국의 남성을 징집하는 것은 불필요하게 될 것이다. 그동안 많은 논란이 있어 왔던 병역제도를 모병제

로 개선하는 것이 필수적일 것이다.

통일 이전에는 남북한이 대치하고 있는 상황이고, 북한의 많은 군병력에 대응하기 위해 징집제를 택할 수 밖에 없었으나, 통일 이후 안보 위협이 줄어들게 되고, 병력을 감축될 경우 대부분의 의무복무 병사를 전역시키게 될 가능성이 높다. 따라서 안보적인 측면에서 더 이상의 징집제는 불필요해지게 된다. 통일 이후 남한의 군 병력도 상당수 감축이 되어야한다. 장기 간부⁹⁷⁾의 경우 헌법 제7조 2항에서는 「공무원의 신분과 정치적 중립성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.」고 하였고, 군인사법 제44조(신분보장) 1항에서 「군인은 법률에서 정하는 바에 따라 신분이 보장되며, 그 계급에 걸맞은 예우를 받는다.」고 규정하여 군인 또한 공무원과 같이 신분을 보장하여야 하는 측면에서 남한의 군은 최소한 간부 20만명을 유지하고 대등적 통합시 북한군도 비슷한 비율로 통합을 하면 될 것이다.

급변사태시 군사 통합일 경우에는 북한군을 10만명 정도 수용한다고 가정하고, 남한의 군은 2020년 국방개혁 목표인 50만명을 통일한국 초기에 유지하다가 북한 지역이 안정화된 이후 점차 의무병사의 복무기간을 줄여나가거나 모병제로의 개선을 통하여 통일한국의 적정 병력인 45만명 수준을 유지하는게 적절하다고 판단된다. 하지만 현재 징병제에서 모병

97) 국방개혁에 관한 법률 제26조 (적정 간부비율의 유지) 1항 「국군의 장교·준사관 및 부사관 등 간부의 규모는 2020년까지 기술집약형 군구조 개편과 연계하여 연차적으로 각 군별 상비병력의 100분의 40이상 수준으로 편성하여야 한다.」고 규정하고 있어 2020년 이후에는 간부가 20만명 수준일 것으로 추정한다.

제로의 전환은 최근 전방 22사단에서 있었던 임병장 총기난사 사건과 28사단 윤일병 구타 사망사고와 같은 악성 병역사고를 예방한다는 차원에서 열띤 토론이 있었으나 아직도 모병제로의 전환은 시기상조라는 의견이 강하다. 다음에서는 징병제와 모병제를 비교하고 개선방안을 제시하고자 한다.

나. 병역제도 비교

1) 징병제

징병제는 현재 대한민국이 택하고 있는 병역제도이다. 이 제도는 일정한 요건을 갖춘 전 국민에게 병역의무를 부과함으로써 우리나라처럼 휴전 이후 북한의 대규모 병력에 대응하기 알맞은 제도이다. 인건비의 비중이 적기 때문에 국방비를 절감시킬 수 있는 장점이 있다. 그러나 징병제의 경우 징집기간을 단기간으로 운영할 경우 전투기량의 축적이 어려우며, 국가차원에서 경제적 인력 운용에 대한 효율성이 떨어진다는 단점이 있다. 또한 병역 형평성의 문제와 종교 등을 이유로 한 병역거부자의 발생을 차단하기가 쉽지 않다.

징병제는 원래 시민혁명과 함께 태어난 제도이다. 그 특징은 돈이나 신분과 무관하게 모두 똑같이 평등하게 국방의 의무를 지는 평등권의 정신에 기반을 두고 있다. 또한 국민은 자신이 속해 있는 공동체의 정치활동에 적극적으로 참가함과 동시에 그 방위를 위해서 스스로 무기를 들고 싸워야 한다는 공화주의의 정신에도 부합한 것이다.⁹⁸⁾

98) 정혜인, 모병제에 관한 비교법적 고찰, 학술논문, 법조협회, 2014, 101면.

2) 모병제

모병제는 국가차원에서 인력의 효율적 운용에 용이하고, 복무기간이 길고 희망에 의해 입대하였기에 전투능력이나 첨단 정밀무기의 활용을 효과적으로 할 수 있다. 모병제는 징병제보다 효율과 효과가 더 크다는 장점이 있는 반면 대규모 병력을 유지해야하는 통일한국에서는 양질의 인력을 획득하는데 어려움이 있을 것이며, 외부 위협의 정도가 높은 국가에서는 군의 직업화로 국방의식이 결여될 수 있는 단점이 있다. 또한 통일 이후에는 일부를 제외하고는 남한의 저소득 계층과 북한의 주민이 주로 경제적 이유로 군에 지원을 할 수 밖에 없다는 것도 문제가 될 수 있다.

다. 독일의 사례

독일은 통일 이후 경제력 수준, 인구대비 병력규모⁹⁹⁾, 외부위협 정도 등 대부분 병역제도 결정요인 측면에서 모병제 채택이 가능하였고, 국민 여론 또한 모병제를 선호하였다. 하지만 통일 독일 정부는 다음과 같은 이유로 징병제를 선택하게 되었다. 첫째, 징병제는 우선 안보와 관련하여 수세기에 걸쳐 형성된 방위문화의 한 부분이며, 국가수호의 책임을 국민 각자가 자발적으로 담당한다는 전통의 소산이다. 둘째, 징병제를 통하여 사회에 안보와 군 관련 이슈에 대한 높은 사회적 자각과 관심유발 및 국가를 위한 공동책임 의식을 고양한다. 또한 징병제는 병력획득소요 충족

99) 통일 이후 독일의 병력은 35만명 수준으로 감축되어 인구대비 0.43%의 병력 비율을 유지하였다.

보장과 군의 전문성을 증진하여 나아가 통일 비용을 절약할 수 있다. 셋째, 서구 자본주의 사회에 제대로 적응하지 못하는 동독의 젊은 인력이 생계유지 수단으로 군을 선택할 수 있고, 그 결과 통일 독일 군대는 정부의 의지나 모병제의 의도된 목적과 달리 동독 출신이 군을 장악하게 되는 점을 가정 염려했을 것이다.¹⁰⁰⁾

독일의 경우 통일 직후 12개월이던 현역병 복무기간을 1996년 10개월로 재단축 하였으며, 독일 군대는 복무기간 단축에 따른 전투력 약화를 보완하기 위해 장기복무자 비율을 증가하였다. 결국 독일의 주변국 동향으로 프랑스도 2001년부터 징병제에서 모병제로 전환하였고, 러시아도 280만명이던 병력을 100만명으로 감축하였으며, 독일도 2002년 29만명 수준으로 감축하였다. 2002년부터는 현역병 복무기간을 9개월로 단축하여 운영하였다가 최종적으로 6개월로 단축되었다. 2011년 7월에는 독일 정부가 55년간 유지해오던 징병제를 중단하고 모병제로 전환하게 되었는데 가장 큰 이유는 유럽 재정위기 때문이었다. 2010년 독일 정부는 향후 4년간 정부 예산을 대대적으로 줄이기로 결정하였는데, 이 기간 국방예산이 11조원 가량 줄었기 때문에 25만명의 군 병력을 줄일 수 밖에 없었다. 결국 직업군인과 기간제 군인, 자원 입대자를 포함해 독일 군은 18만 5천명 수준으로 줄었다.

라. 개선방안

독일의 사례를 통하여 볼 때, 통일 초기에는 안정화를 위하여 징병제

100) 최영래, 통일한국의 병역제도 개선방안 연구, 석사학위논문, 2003, 91~92면.

를 유지하되, 현역병 복무기간을 6~12개월 이내로 순차적으로 단축하고, 지속적으로 첨단무기체계를 운용할 간부의 비율을 증가하는게 필요하다. 이후 주변국과의 군비감축 협상 등을 통하여 총병력수가 줄어들게 될 경우, 모병제로의 전환을 추진하는 것이 타당하다고 판단한다.

모병제 도입시 우려되는 문제점을 해소하기 위하여 동원제도의 개선 또한 함께 이루어져야 한다. 병역법 제44조에서는 「병력동원소집은 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태에 부대편성이나 작전수요를 위하여 다음 각 호의 사람을 대상으로 한다.»¹⁰¹⁾고 규정하고 있다. 국가가 위기 상황이 되면, 전 국가 구성요소가 위기를 극복해야 한다. 모병제를 도입하게 되면, 동원으로 확보될 수 있었던 병력이 없게 된다. 이에 따라 모병제를 도입하되, 현재의 병력동원 체제를 유지하고, 헌법에서의 국방의 의무도 그대로 유지하여야 한다. 대신 현역 복무는 하지 않고, 4주간의 기본군사 훈련 이후 동원예비군으로 지정만 하고 사회생활을 하는 것이다. 이들에 대해서는 주기적으로 교육·훈련에 참여하는 제도를 도입한다면 모병제 도입시의 문제점들을 보완할 수 있을 것이다.

제3절 조직 통합

군통합시 인적통합만큼 중요한 것이 군사 조직에 관한 통합이다. 그동안 이 부분에서도 많은 연구가 진행되었었다. 통일 이후의 군사조직의 통합은 통일이 이루어질 당시의 여러 상황에 따라 달라질 것이다. 독일

101) 1. 예비역, 2. 교육소집을 마친 보충역, 3. 제66조에 따라 보충역에 편입된 사람

의 사례에서도 처음 동독은 1국가 2군대론을 제의하였으나 결국 서독이 군사통합의 주도권을 장악함으로써 서독 중심의 군대로 이루어져 빠른 시간내 안정화를 이루었다고 평가되고 있다.

대등적 군사통합시 남한지역과 북한지역을 구분하여 지휘체계를 구축하게 된다면 정치적인 문제로 내전이 불가피할 경우 안정적 장치로써 지역으로 구분하지 않고 지상군, 해군, 공군, 해병대의 지금처럼 구분하되, 일률적으로 1/2로 나눌 수는 없겠으나 통일한국의 안보상황과 전략적 판단을 따라 지상군은 북부지역에 많이 배치될 것이고, 해군은 남부지역에, 공군은 전 지역에 골고루 배치될 것이다. 이 때 각 군의 지휘체계는 2원화하고, 병력은 가급적 일대일의 비율로 유지할 때 빠른 통합과 내전을 사전에 방지할 수 있을 것이다. 또한 독일처럼 원활한 군사 통합을 위하여 국방부 산하에 군통합 기구를 설치·운영해야 할 것이다. 대등적 통합시에는 상호 군축과 통합을 감시할 수 있는 과견대를 상호간 설치하고, 남한으로의 흡수통합일 경우에는 북부지역 사령부를 편성하여 북한군 해체 및 수용을 지휘해야 할 것이다. 처음에는 혼란과 갈등이 많겠으나 이에 대한 사전 준비로 시범부대를 선정하여 순차적으로 늘려가는 방안을 군사통합 준비법(또는 군사통합 합의서)에 명시하는 것이다.

1. 통일 이후 바람직한 군 구조

군사조직에서 첫 번째로 쟁점이 되는 것은 합동군제로 할 것인지, 통합군제로 할 것인지의 문제이다. 이러한 논의는 통일이 아닌 분단상태인 지금도 계속되고 있다. 헌법 전체를 통하여 볼 경우 문민통제를 위하여

합동군제가 바람직하나 합동성 강화에 대한 대책 마련은 필요할 것이다. 북한을 포함한 대부분의 사회주의국가와 비교적 병력 수가 적은 국가가 채택하고 있다. 반면 합동군제는 한국을 비롯한 자유민주주의 선진강국이 주로 채택하고 있는 군 구조이다. 다음에서는 합동군제와 통합군제의 비교·분석을 통하여 통일 이후 바람직한 군 구조의 방향을 제시하고자 한다.

가. 합동군제의 장단점

합동군제는 주로 세계적인 군사강국이며, 주로 선진국인 미국, 영국, 프랑스, 독일 등이다. 이들 국가는 국방부 본부를 문민중심으로 구성하여 정치적 우위의 문민통제를 철저히 시행하고 있다. 국방부 및 합동참모본부 예하에 최소한의 기관을 거느리고 있으며, 3군간 균형을 유지하고 있다. 합동참모본부는 3군이 균형되게 편성되어 있으며, 의사결정과정은 민주적이고, 3군 참모총장은 합참의장과 협의체제를 통해 작전사항에 대한 의견을 개진할 수 있도록 제도적으로 보장되어 있다. 미국은 합참과 각군 본부와는 별도로 전세계에 걸쳐 지역적인 통합작전사를 두어 작전지휘를 일원화하고 있으며, 영국, 프랑스 등은 국방참모총장(합참의장)이 전시에 작전지휘를 통할하고, 평시 상황에 대해서는 각군 참모총장 지휘하에 수행되고 있다. 단점으로는 의사결정이 지연될 수 있고, 군사력을 통합 운용이나 작전지휘의 일원화가 통합군제에 비해 효율적이지 못하다.

나. 통합군제의 장단점

통합군제는 주로 이스라엘과 캐나다, 스웨덴, 대만 등의 대부분 20만 명 이하의 소규모 군이 채택하고 있다. 통합군제는 조직구조상, 중앙집권적 구조에 속하는 구조로 3군이 존재하지만, 각 군의 작전부대를 최고사령관이 지휘하는 방식이다. 국방부장관 지휘하에 군정과 군령권이 모두 최고사령관에게 있다. 장점으로서는 전·평시 작전지휘를 일원화시킬 수 있고, 군사력을 통합하여 운용할 수 있으며, 신속한 의사결정이 가능하다. 단점은 각 군의 전문성이 저해되어 질적 발전을 저하하며, 3군의 균형적인 발전이 저해되고 특정군 중심의 지휘구조로 변질될 수 있는 단점도 있으며, 무엇보다 최고사령관에게 과도한 권한을 집중함으로써 문민통제원칙에 위배될 소지가 있다.

다. 통일 이후 군 구조 발전방안

국군조직법은 제1조에서 「이 법은 국방의 의무를 수행하기 위한 국군의 조직과 편성의 대강을 규정함을 목적으로 한다」는 목적 아래 제2조에서 국군의 조직에 대하여 규정하고 있고, 제3조에서는 각군의 주임무 등에 대해 규정하고 있다. 제6조에서는 「대통령은 헌법, 이 법 및 그 밖의 법률에서 정하는 바에 따라 국군을 통수한다。」고 하여 대통령의 지위과 권한을 규정하고 있다. 제8조는 「국방부장관은 대통령의 명을 받아 군사에 관한 사항을 관장하고 합동참모의장과 각군 참모총장을 지휘·감독한다」고 규정하고 있다. 제9, 10조에서는 합동참모의장과 각군 참모총장의 권한을 명시하여 대통령이 군의 최고 통수권자이며, 그 명을 받아 국방부장관이 지휘·감독하고, 군령에 관하여는 합동참모의장이 군정에 관하여는 각군 참모총장이 지휘·감독한다고 규정하여 합동군제를

취하고 있다.

많은 연구에서 통일이후 군 규모가 지금보다 작아지고 효율적인 운용과 예산절감 등의 이유로 통합군체제를 유지해야한다고 주장한다. 하지만 통일 이후 남북한 군조직은 초기에는 60만 정도의 군을 유지하다가 순차적으로 줄여나가게 될 것이고 이후에도 최소한 40만명 이상을 유지할 것이다. 통합군제는 지상군 위주의 구조, 북한의 현 구조와 같은 제도이다. 통일 이후 주변 강대국들의 위협에 대응하기 위해서는 해·공군력 특히 공군력을 이용한 신속 대응이 필요할 것이다. 통합군제의 경우 주로 육군 위주의 전쟁 수행 및 해·공군력도 육군을 지원하는 방식으로 발전하기에 전략적인 부분에서 발전에 저해가 예상된다. 따라서 합동군제를 통일 이후에도 그대로 유지하여 해·공군력 강화를 통하여 중국과 일본, 러시아 등의 강대국이 독도나 간도에 대한 강제 점령시 대비를 해야 한다. 또한 문민통제의 일환과 통일 이후 해·공군의 역할이 증가될 것이기 때문에 지상군 위주의 통합군제보다는 합동군제가 적합할 것이고, 다만 합동성 강화를 위하여 현 합동참모본부의 조직을 육·해·공 균등한 비율로 편성하는게 필요할 것이다.

2. 주한 미군 철수 문제

통일한국군의 조직통합 과정에서 주한 미군의 철수 문제가 통일의 당사자인 북한뿐만 아니라 중국, 러시아 등 주변국과 남한 내의 정치권이 나 민간에서도 제기될 것이다. 주한 미군의 법적 근거는 1953년 10월 1

일 체결된 ‘한미상호방위조약’이다. 동 조약 제4조에서 “상호 합의에 의하여 결정된 바에 따라 미합중국의 육군·해군과 공군을 대한민국의 영토 내와 그 주변에 배치하는 권리를 대한민국은 이를 허용하고 미국은 이를 수락한다.”고 규정하고 있다. 이 규정에 의거 1966년 7월 한·미 주둔군 지위협정(SOFA)이 체결되었다. 주한 미군의 임무는 한미상호방위조약의 전문과 제2조에서 체결 당사국인 한국과 미국이 외부로부터의 무력적 공격을 받는 것을 방지하는데 그 목적이 있다고 규정하고 있다. 이러한 규정에 의해 휴전협정 이후 지금까지 한반도 안보는 물론 동북아 지역안정에도 크게 기여해온 것이 사실이다.

통일 이후에는 주한미군의 역할이 통일 이전보다는 축소될 것이다. 하지만 완전 철수는 충분히 검토하고 진행하여야 할 것이다. 많은 국제관계 연구에서 알 수 있듯이 우리나라는 주변에 군사 강대국이 존재하기에 선부른 판단으로 한미동맹을 과기하기 보다는 동북아에서 자주국방을 이룬 이후에 단계적으로 접근하는게 바람직할 것으로 판단된다. 또한 북한과 구소련, 러시아간의 방위조약을 통일 이후 적절히 활용한다면 동북아 평화체제를 유지하는데 도움이 될 것이다.

제4절 북한의 무기 및 장비 처리

1. 북한의 무기 및 장비 현황

통일 이후 북한의 무기 및 장비에 처리 문제가 대두될 것이다. 북한

군은 대량살상무기인 핵무기를 포함하여 생화학무기, 장거리 미사일, 재래식무기등 동독과는 비교도 안되게 많이 보유하고 있다. 북한은 3차례의 핵실험을 통하여 이미 전 세계에 핵보유국 선언을 하였고, 특히 2012 북한헌법에서는 핵보유국임을 공언하고 있다. 현재까지의 연구들을 종합해봐도 북한은 핵무기를 보유하고 있을 것으로 판단하고 있다. 하지만 핵탄두를 소형화해서 장거리 미사일에 장착하기 위해서는 최소 10여년의 시간이 더 소요될 것으로 예상된다. 이 외에도 현재 당장 사용 가능한 가공할 살상력을 가진 화학무기는 2,500~5,000톤 보유한 것으로 평가된다.¹⁰²⁾ 생산능력은 평시에는 연간 5,000톤, 전시에는 1만 2,000톤 정도로 추정된다.¹⁰³⁾ 화학작용제 5,000톤은 서울시 면적 약 4배정도를 오염시킬 수 있다고 한다. 투발수단에 따라서는 1,000톤 정도면 인구밀집 지역에 투발되었을 때, 4000만여 명을 살상할 수 있다는 주장도 있다.¹⁰⁴⁾ 생물무기는 2009년 10월 5일 국방부가 국회 국방위원회에 제출한 자료에서 북한은 탄저균, 장티푸스, 이질, 콜레라, 페스트, 브루셀라, 야토균, 발진티푸스, 두창(천연두), 유행성출혈열, 황열병, 보툴리눔 독소, 황우(Yellow Rain) 독소 등 약 13종의 생물학 작용제 균체를 갖고 있고, 유사시 이들 균을 배양·생산할 수 있는 능력을 보유하고 있는 것으로 추정된다고 하였다.¹⁰⁵⁾ 재래식 장비는 전차 3,900여대, 장갑차 2,100여대, 야포 8,500여문, 방사포 5,100여문, 도하장비 3,000여대 등을 지상군 장비로 보유하고 있고, 수상전투함 420여척, 잠수함정 70여척, 상륙함정 260여척, 소해정

102) 국방부, 2008 국방백서, 30면.

103) 이민룡, 김정일 체제의 북한군대 해부, 황금알, 2004, 139면.

104) 이민룡, 앞의 책, 139면.

105) 권양주, 북한 군사의 이해, 한국국방연구원, 2010, 245면.

30여척 등의 해군 장비를 보유하고 있으며, 전투임무기 840여 대, 감시통제기 30여 대, 공중기동기 330여 대, 헬기 310여 대, 훈련기 120여 대 등의 공군 장비를 보유하고 있다.¹⁰⁶⁾ 이외에 북한은 1984년 스커드-B를 개발한데 이어 1991년에는 한반도 전 지역을 공격할 수 있는 사거리 500km의 미사일을 보유하게 되었다. 1993년 5월에는 사정거리 1,300km로 추정되는 노동미사일을 동해상으로 시험 발사하였고 1998년 8월에는 사정거리 2,200~2,900km의 대포동 1호를 시험 발사하였다. 2009년 4월에는 사거리 6,700km이상의 대포동 2호를 시험 발사하였으나 실패하였다. 이후 은하 2호와 광명성 2호를 궤도에 진입시키는 데 성공했다. 대륙간 탄도미사일 개발 기술을 보유하고 있을 거라고 전문가들은 평가하고 있으며, 10년 내에 핵탄두를 장착한 대륙간 탄도미사일을 개발할 수 있을 것으로 전망하고 있다.¹⁰⁷⁾ 핵, 생화학무기, 장거리 미사일, 재래식 무기 등 인적 통합, 조직 통합뿐만 아니라 이러한 많은 무기와 장비를 제대로 처리하지 않고서는 통일 이후 불만 세력이나 통일 반대세력이 악용할 수가 있고, 무작정 인수하여 실전배치할 경우 주변국들의 반대와 군비경쟁을 야기하여 남북한 통일뿐만 아니라 동북아 평화에도 큰 지장을 초래할 수 있다.

2. 북한의 핵무기 처리

북한의 무기 대부분은 노후하고 남한의 무기체계와 호환이 되지 않는 재래식 무기가 대부분이다. 또한 핵무기나 생화학무기 등은 국제협약에

106) 김강녕, 남북한의 군사와 현안문제, 신지서원, 2009, 78~81면.

107) 권양주, 앞의 책, 247~250면.

의해 통일 이후 사용할 수 없는 무기들이라 통합 이전에 엄격한 기준을 수립하여 완전 해체 후 통일이 이루어져야 한다. 우리나라는 핵확산금지 조약인 NPT¹⁰⁸⁾에 1975년 4월 23일에 86번째로 정식 비준국이 되었다. NPT조약의 목적은 핵을 보유하지 않은 국가들의 핵 보유를 막고, 핵 보유국 내에서는 핵무기 증가, 핵무기 기술발전, 핵실험 등을 방지하며, 원자력의 평화적 이용을 추진하기 위해 체결된 것이다. 북한은 1985년 12월 12일에 가입하였으나, 1993년 3월 12일 탈퇴를 선언하였으며, 그 다음 해 6월 13일 국제원자력기구(IAEA)에 탈퇴 선언을 제출하였다. 문제가 되는 것은 통일 이후에 핵무기 보유국이 될 것인지 핵무기를 보유하지 않은 국가가 되는지가 관건이다. 이 조약 제1조에서는 「핵무기를 보유한 체결국은 핵무기나 여타 핵폭발 장치를, 또는 그러한 무기나 장치의 관리권을, 직접적으로나 간접적으로 누구에게든 양도하지 않는다. 또한 핵무기 비보유국이 그러한 무기 또는 장치를 제조, 획득, 관리하는 일을 어떤 방법으로도 원조, 장려 또는 권유하지 않는다.」 고 규정하고 있고, 동 조약 제2조에서는 「핵무기를 보유하지 않은 체결국은 핵무기나 여타 핵폭발 장치를, 또는 그러한 무기나 장치의 관리권을, 직접적으로나 간접적으로 누구로부터도 양도받지 않는다. 또한 스스로 그런 무기 또는 장치를 제조, 획득하지 않으며, 제조에 필요한 원조를 구하거나 받지 않는다.」 고 규정하고 있다.

이 조약은 핵무기를 보유할 수 있는 국가를 기존의 3개 핵보유국에

108) 핵확산금지조약(Non-Proliferation Treaty, NPT) 1968년 7월 1일, 미국, 소련, 영국과 비보유국 53개국 대표에 의해 뉴욕에서 체결되었다.

한정하였다. 이후로 프랑스와 중국이 핵무기를 보유하게 되었으나 NPT에 가입하지는 않았다. 이 조약은 여러 가지 이유로 핵확산을 막는데 한계가 있다. 먼저는 가입하지 않은 국가의 핵 보유를 막을 수 없고, 비밀리에 핵무기를 개발할 경우 철저한 통제가 되지 않으며, 조약을 위반하고 핵무기를 개발하더라도 확실한 제재를 가하기 어렵다. 또한 핵 개발 의지가 있는 국가가 조약에서 탈퇴하는 것을 막을 수도 없다. 인도, 파키스탄, 북한, 이스라엘, 남아공의 경우도 핵무기를 보유했다고 추정하고 있다. 이중 이스라엘은 핵 보유를 명확히 인정하지 않고 있으며, 남아공은 한때 보유했다가 지금은 폐기했다고 선언했다. 대만, 브라질, 스위스, 아르헨티나, 이집트, 리비아, 사우디아라비아, 이라크, 이란 등이 핵무기 개발을 추진했거나 지금도 추진 중이며, 독일, 일본, 스웨덴 등은 언젠가 핵무기를 보유할 수 있는 역량을 갖춘 상태이다.¹⁰⁹⁾

그렇다면 통일 이후 대한민국이 줄지에 핵무기를 보유하게 되었을 경우 NPT조약의 1조를 적용해야할지, 2조를 적용해야할지 국내적, 세계적으로 관심이 촉구될 것이다. 일부 연구에서는 통일 이후에 전략적 목적으로 핵과 화학, 생물학 무기를 보유하여야 한다고 주장하나, 이는 헌법의 이념과 원리, 국제협약을 고려하지 않은 주장이다. 통일 한국이 핵무기를 보유하게 된다면, 우리나라 입장에서는 당연히 전쟁억제력 뿐만 아니라 적은 비용으로 전쟁에서 상대국에게 막대한 피해를 끼칠수 있으나, 대한민국 헌법 이념인 국제평화주의원칙에 위배되고, 주변국인 일본의 핵무기 개발에 영향을 주게 되어 결국 동북아와 세계평화에 안좋은 영향

109) 출처: http://navercast.naver.com/contents.nhn?rid=257&contents_id=42861

을 끼치게 될 것이다. 따라서 대한민국이 NPT조약에 가입할 당시 핵무기 미보유국이었기 때문에 이를 준용하여 북한의 핵무기는 통일과 함께 전량 폐기처리하고, 핵무기 개발관 관련된 모든 기관은 해체해야된다.

3. 북한의 생화학무기 처리

통일 이후 북한의 핵무기 뿐만 아니라 화학, 생물학 무기에 대해서도 전면 폐기처분하여야 한다. 헌법 60조 1항에서 「국회는 상호원조 또는 안전보장에 관한 조약, 중요한 국제조직에 관한 조약, 우호통상항해조약, 주권의 제약에 관한 조약, 강화조약, 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 조약 또는 입법사항에 관한 조약의 체결·비준에 대한 동의권을 가진다.」고 규정하고 있다. 국제조약은 국회가 비준하면 국내법과 동일한 효력이 발생한다고 규정하고 있다. 남한은 1993년 1월 14일 화학무기금지조약(CWC)에 서명하여 국회의 비준 동의를 통하여 1997년 4월 29일 82번째로 발효하게 되었다. 하지만 북한은 동조약에 가입하지 않았고, 문제는 미국과 러시아는 동조약에 가입을 하였으나 세계 1, 2위의 화학무기 보유국이며 국제사회의 비난을 받고 있다. 북한이 이를 이어 세계 3위의 화학무기 보유국가이다.

또한 남북한은 공히 생물학무기금지협약(BWC : Biological Weapons Convention)에 가입하였다. 남한은 1987년 6월 25일 BWC 협약 비준서를 기탁하며 가입하였고, 북한은 1987년 3월 13일 협약에 가입하였으나 관련 규정을 지키지 않고 생물무기를 보유하고 있는 것으로 추정된다.

통일 이후 당연히 화학무기는 동조약에 의거 폐기처분을 하여야 한다. 군사 전략적 측면의 고려보다는 대한민국 헌법이 추구하는 항구적인 세계평화와 인류공영에 위배되는 화학무기와 생물무기는 통일과 함께 전량 폐기처분하여야 하고, 관련 연구소 등의 기관은 전부 해체하여야 한다.

4. 북한의 재래식무기 처리

북한의 재래식무기는 장거리미사일과 일부 무기를 제외하고는 상당부분 노후되어 인수하여 활용하는데 제한이 있을 것이다. 북한의 장거리 미사일을 인수하는데 있어 검토할 부분은 미사일기술통제체제(MTCR : Missile Technology Control Regime)이다. 이 협정은 미사일의 확산을 막기 위해 미국 주도로 서방 7개국인 1987년 4월 16일 설립한 비공식 협정이다. 사정거리 300km 이상, 탄두 중량 500kg 이상의 미사일 완제품과 그 부품 및 기술 등에 대한 외국 수출을 통제하고 있으며, 대량파괴 무기의 발사 시스템인 경우에는 사정거리와 탄두무게에 관계없이 역시 통제대상에 두고 있다. 회원국이 되면 국제적인 우주산업 개발에의 동참과 기술협력에 유리해지고, 회원국이 규정을 위반할 경우에는 평화목적일지라도 선진국의 우주산업기술협력을 받지 못한다. 남한은 미국의 반대로 가입하지 못하고 있다가 2000년 미국과의 미사일 합의에 따라 2001년 3월 26일 33번째 회원국으로 정식 가입하여 선진국의 우주산업기술협력을 받아 현재에 이르고 있다.¹¹⁰⁾ 따라서 북한의 장거리 미사일은 연구

110) 출처 : 네이버 지식백과.

<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=68195&cid=43667&categoryId=43667>

목적 정도의 기술이외에 MTCR의 기준을 초과하는 미사일은 전량 폐기 처분해야 한다.

이외에 북한의 재래식 무기 및 장비는 철저한 기준을 수립하여 인수 하거나 인수가 불가하거나 활용이 미흡할 것으로 판단되는 무기와 장비는 폐기처분해야한다. 독일의 경우에는 1990년 11월에 유럽안보협력회의(CSCE)에서 합의된 유럽재래식무기감축협정(CFE)상의 감축대상 장비와 비대상 장비로 구분하여 처리방법을 적용하였다. CFE 8조에는 각 장비 형태별 일반적인 감축방법이 제시되어 있으며, 세부적인 감축방법 및 절차는 별도로 유럽 주둔 재래식 전력 감축조약에 의해 제한된 감축 감축 대상 무기 및 장비의 감축절차에 관한 의정서에 명시되었다.¹¹¹⁾

통일 한국의 경우는 통독과는 다른 기준으로 적정 군사력을 산정한 이후 노후정도와 호환성을 기준으로 택하여야 하며, 병력 감축에 따라 불필요하게 많은 무기와 장비는 처분해야 할 것이다. 필요한 무기와 장비에 대해서는 운용할 수 있는 북한 군인을 수용하여야겠다. 하지만 통일 이후에 동북아 평화를 위해서 통일 한국이 주도적으로 유럽의 CFE와 같은 군비감축협약을 추진 하여 총 병력수와 재래식 무기를 지속적으로 감축하여 동북아 및 나아가 세계평화에 이바지해야겠다.

제5절 남북한 통일합의서상 군사 통합 조항 제안

1. 남북한 통일합의서¹¹²⁾

111) 독일통일 6년 동독재건 6년 : 부록, 통일원, 1996, 9~17면.

남북한 통일이 합의에 의한 방식(예멘의 사례)으로 진행되든지 북한의 급변사태로 인한 붕괴후 흡수통일의 방식(독일의 사례)으로 진행되는지 통일합의서의 체결은 필요할 것으로 예상된다.¹¹³⁾ 통일합의서는 남한의 헌법에 명시한 자유민주주의와 법치주의원칙을 전제로 한 통일이어야 하며, 남북한이 새롭게 창조하는 국가공동체의 이념과 국가작용의 기본원리를 제시하고 구체화하는 것이어야 한다. 군통합이 남북한 통일에 있어 중요함은 앞서도 논의하였고, 군통합이 초기에 원활히 이루어져야 완벽한 통일을 이룰 수 있기에 통일합의서에 군통합에 관한 사항이 포함되어야 한다.

먼저 통일합의서를 체결하기 위해서는 북한의 지위에 대한 헌법적 검토가 필요하다. 우리나라 헌법 제3조는 「대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다」고 규정하여 대한민국 영토의 범위를 규정하고 있다. 즉, 대한민국의 영토는 38선 또는 휴전선 이남의 한반도가 아니라 전 한반도라는 것이며, 현 북한의 영토도 대한민국의 영토라는 것을 밝히는 영토조항이 있다. 이를 통하여 볼 경우 북한은 반국가단체로서 불법적으로 점거하고 있다고 볼 수 있다.¹¹⁴⁾ 하지만 헌법 제4조는 「대한민국은 통일을 지향하며 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다」고 규정하는 평화통일조항의 해석에서 볼 경우에는 평화통일을 달성하기 위한 대화와 협력의 동반자이기도 하다.¹¹⁵⁾ 이러한

112) 통일 합의서의 명칭에 관하여는 이효원, 남북한 통일합의서의 헌법적 쟁점과 체결 방안, 법조협회, 학술저널, 2011, 16~17면 참조.

113) 이효원, 앞의 논문, 2011, 7면.

114) 판례 또한 같은 입장을 취하고 있다. 1959. 9. 27. 대판 4288형상 246; 1961. 9. 28 대판 4292 형상 48; 1965. 11. 11 대판 65 다 1527, 1528, 1529 등.

남북한특수관계론에 따라서 남북한이 통일합의서를 체결하는 것은 북한이 평화통일을 위한 대화와 협력의 동반자로서의 지위를 갖게 됨을 알 수 있다. 통일에 앞서 남북한의 통일합의서는 헌법 제4조의 평화통일조항에서 남과 북은 법적 당사자로서 이를 체결하게 될 것이다.

앞에서 논의한 남북기본합의서의 법적 성격 및 효력을 통하여 볼 경우, 통일합의서의 형식적 절차를 어떠한 방식으로 이끌어야 할지 알 수 있다. 통일합의서는 남북한이 평화통일을 달성하는 수단임과 동시에 통일의 방법과 절차를 규율함으로써 법적 정당성을 부여하는 규범적 기준이 된다.¹¹⁶⁾ 이러한 통일합의서는 남북기본합의서와는 다르게 남북한 공히 철저히 이행해야하는 규범성과 이를 이행하지 못했을 때의 법적제제도 명시해야한다.

2. 통일합의서상 군사 통합 조항

북한은 분단 이후 장기간 각종 행정작용을 해왔으며, 이를 바탕으로 다양한 법률관계를 형성하여 왔다. 북한의 행정작용이 통일 국가의 헌법 이념과 체제에 부합하지 않더라도 법적 안정성 보장을 위하여 일정한 범위에서 인정할 수 있는 헌법적 근거도 있다¹¹⁷⁾

남한이 북한을 흡수하여 통일이 진행된다고 하여도 북한 군대의 재편성에 대한 원칙을 통일합의서에 규정하는 것은 필요하다. 통일 독일의

115) 이효원, 남북교류협력의 규범체계, 경인문화사, 2006, 47~48면.

116) 이효원, 앞의 논문, 7면.

117) 이효원, 앞의 논문, 49면.

사례에서도 비록 서독 중심의 군사통합이 이루어졌지만, 사전에 통일합의서를 체결하여 군사통합을 진행하였다. 무력에 의한 북한의 완전 정복이 아니고서는 합의에 의한 통일이든 흡수에 의한 통일이든 통일합의서 체결없이 북한군을 순조롭게 해체하거나 수용할 수는 없을 것이다. 북한은 분단이후 오랜 기간동안 선군정치를 주장하는 병영국가로 기능하고 있기 때문에 북한군대의 해체와 재편성은 통일에 있어 최소한의 안전장치로서 우선적이고 신속히 해결해야할 과제라고 할 수 있다. 통일합의서에는 “제1조 조선민주주의인민공화국의 군대는 이 조약 발효 이후 1개월 이내에 무장을 해제하고 대한민국 국군으로 재편성된다. 제2조는 위 제1항에 따라 무장해제된 북한군대는 대한민국의 국군에 재편성되기까지는 대한민국 국방부에 소속된다.”고 규정할 수 있을 것이다.¹¹⁸⁾

남북한 통일에 앞서 통일 독일의 ‘2+4조약’처럼 미국과 주변 3국(중국, 러시아, 일본)에서 통일한국의 병력 수나 핵무기 처리에 대한 사전협상을 제기할 것으로 판단된다. 또한 대한민국 헌법의 이념과 원칙인 국제평화주의를 토대로 통일한국의 병력 수를 산정하고, 핵무기나 화생방무기에 대한 폐기를 공언해야할 것이다. 독일의 경우는 제2차 세계대전의 전범 국가로 폐전 이후 동·서독이 분단되었기에 전승 4국에 대한 합의가 필요하였으나 남·북한의 경우는 예외일 수 있다. 단지 대한민국의 헌법에 비추어 통일합의서나 통일헌법 또는 부속법령에 통일한국의 병력 감축 목표나 북한의 무기 처리에 대한 공언을 하는게 주변국의 우려를 불식시킬 수 있을 것으로 판단된다.

118) 이효원, 앞의 논문, 50면.

제6절 소 결

남북한 군을 하나의 새로운 통합적 기관으로 만들기 위해서는 통일 이전에 통일합의서의 체결이 필요하다. 대한민국 헌법이 추구하는 자유민주주의와 법치주의원칙에 따라 군사통합이 이루어져야 한다. 이는 완벽한 통일을 이루는데 매우 중요한 요소가 될 것이다. 통일합의서를 체결함에 있어 분단 상태에서 휴전선을 중심으로 세계의 탄약고라 불릴 만큼 많은 병력과 무기가 대치하고 있는 현실에서 군사통합에 관한 통일 기준은 매우 중요한 의미가 있다.

앞에서 논의한 것처럼 북한의 헌법과 통일정책, 군사제도는 사회주의식 무력 통일과 현 체제를 유지하기 위한 수단으로써의 군사 제도를 수용하는데 한계가 있음을 밝혔다. 대한민국 헌법의 이념과 원칙에 맞는 군사 통합이 이루어져야겠다. 또한 남한과 북한만의 통일이 아닌 남북한 통일을 기점으로 동북아의 안보상황이 안정되고 평화가 유지되어야 할 것이다.

이를 위해 군사 통합시 예상되는 쟁점과 문제점을 분석하여 각 분야별 법제 개선방안에 대하여 논의하였다. 먼저 군사통합에 있어 헌법적 원리를 제시하였고, 인적통합과 조직통합, 북한의 무기 및 장비 처리에 대한 법제 방안을 제시하였다. 끝으로 통일 후 조속한 시일내 군사통합이 필요하기 때문에 통일합의서상 군사 통합 조항을 제시하였다.

제5장 결 론

남북한이 통일할 경우 정치적·경제적 통합도 중요하나 예멘의 통일의 사례를 통하여 알 수 있듯이 내적인 완전한 통일을 위해서 군사통합은 무엇보다도 중요한 분야이다. 대한민국의 헌법이 추구하는 세계평화에 이바지하고 자유민주주의를 수호하는데 있어 물리적인 기능을 하는 기관은 군이다. 남북한 통일은 대한민국 헌법에서 제시하듯이 자유민주주의원칙과 법치주의원칙에 입각하여 평화적인 방법으로 통일이 이룩되어야 한다. 하지만 북한의 헌법상 통일조항과 통일원칙을 남한과 비교하여 분석해볼 때 사회주의체제의 확장과 무력적화통일을 지향하고 있고, 군사제도 또한 체제유지를 위한 수단이 되고 있어 군사 통합에 많은 어려움이 예상된다. 특히 이러한 무력을 행사할 수 있는 군이 두 이념을 유지한 채 통합을 한다면 내전이나 소요 등 통일에 막대한 지장을 초래할 것이다.

이 글에서는 남북한이 대등적 통합과 급변사태시 군사 통합에 관한 법제도적인 쟁점을 분석하여 문제점을 도출하고 개선·발전방안을 제시하였다. 군사 통합에 있어 합의에 의한 대등적 남북한의 통일은 단기간에 이루어질 가능성이 매우 희박하다. 또한 합의에 의한 대등적 통일은 충분한 시간을 가지고 남북한이 합의의 과정을 거쳐 진행되기에 사전 준비시간이 충분할 것이다. 하지만 김정은 3대 세습체제로 이어지면서 최근에 체제가 안정이 되었다고는 하나 아직까지 과도기간으로 좀 더 지켜볼 필요가 있다. 이러한 시기에 북한이 급변사태에 치닫고, 독일의 사례처럼

흡수통일로 진행된다면, 충분한 시간적 여유가 없기에 사전에 많은 부분에서 학술적 연구가 필요하다고 생각한다. 이 글에서는 두가지 측면 모두를 전제로 논의하였다.

북한은 사회주의 법이론을 바탕으로 주체사상과 혁명적 수령관, 선군 사상을 채택하고 있으며, 민주적 중앙집권제와 조선노동당의 영도원칙을 기본원리로 삼고 있다. 따라서 북한 군은 이러한 선군사상에 따라 110만 명의 병력과 핵무기, 생화학무기, 장거리 미사일 등 많은 병력과 무기를 보유하고 있다. 통일 이후 남북한 군이 통합하는데 많은 어려움이 예상된다. 독일 통일 이후부터 현재까지 군사 통합에 대한 많은 연구가 진행되었으나 주로 정치·행정적 논의가 많았고, 법제도적인 논의는 부족한 현실이다. 군의 전략적 측면과 외교적 측면에서 군사 통합을 논의하는 것도 중요하지만 내부적으로는 대한민국의 헌법과 법령, 조약, 합의서 등을 분석하고, 외부적으로는 타국의 사례를 비교하여 군 통합의 규범적 기준을 제시한다면, 급변사태시 군사 통합에 많은 도움이 될거라 생각된다.

남북한 군을 하나의 새로운 통합적 기관으로 만들기 위해서는 통일 이전에 통일합의서의 체결이 필요함을 제시하였다. 통일합의서를 체결함에 있어 분단상태에서 휴전선을 중심으로 세계의 탄약고라 불릴 만큼 많은 병력과 무기가 대치하고 있는 현실에서 군 통합에 관한 통일 기준은 매우 중요한 의미가 있다. 앞에서 논의한 것처럼 북한의 헌법과 통일정책, 군사제도는 사회주의식 무력 통일과 현체제를 유지하기 위한 수단으

로써의 군사제도를 수용하는데 한계가 있음을 밝혔다. 대한민국 헌법의 이념과 원칙에 맞는 군사 통합이 이루어져야겠다. 또한 남한과 북한만의 통일이 아닌 남북한 통일을 기점으로 동북아의 안보상황이 안정되고 평화 유지되어야 할 것이다.

이를 위해 군사 통합시 예상되는 쟁점과 문제점을 분석하여 각 분야별 법제 개선방안에 대하여 논의하였다. 특히 통일 후 조속한 시일내 군사 통합이 필요하기 때문에 통일합의서상 군사 통합 조항을 제시하였고, 인적통합과 조직통합, 북한의 무기 및 장비 처리에 대한 법제도적 기준을 제시하였다. 이러한 기준을 통하여 통일합의서 체결시 반영하여 군사 통합시 규범적인 지침이 되었으면 하는 바람이다.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

가. 단행본

- 이상철 외, 남·북한 군통합의 법적 문제, 대청마루, 1995년
- 김철수, 한국통일과 통일헌법제정문제, 헌법논총, 제3집, 헌법재판소, 1992년
- 통일백서, 통일원, 1993년
- 대법원, 북한의 헌법, 법원행정처, 2010년
- 허성근, 공화국국방위원회에 대한 헌법적규제는 당의 선군정치실현의 확고한 담보, 력사법학, 제49권 제4호, 김일성종합대학출판사, 2004년
- 오보영 편역, 통일 독일 통일 군대, 육군사관학교, 1999년
- 민족통일연구원 편, 독일 통일조약 비준법률, 1993년
- 손기웅, 독일통일 쟁점과 과제1, 늘품플러스, 2009년
- 손기웅, 독일통일 쟁점과 과제2, 늘품플러스, 2009년
- 정용길, 독일 1990년 10월 3일 통일을 생각하며 독일을 바라본다, 동국대학교출판부, 2009년
- 이수혁, 통일독일과의 대화, 랜덤하우스중앙, 2006년
- 제정관, 한반도 통일과 군사통합, 한누리미디어, 2008년
- 장흥기 외, 남북 군사통합 방안 연구, 한국국방연구원, 1994년

- 성낙인, 헌법학, 법문사, 2009년
- 이호원, 남북교류협력의 규범체계, 경인문화사, 2006년
- 김동명, 독일 통일, 그리고 한반도의 선택, 한올아카데미, 2010년
- 국방부, 2008 국방백서
- 이민룡, 김정일 체제의 북한군대 해부, 황금알, 2004년
- 김철수, 독일통일의 정치와 헌법, 박영사, 2004년
- 권양주, 북한 군사의 이해, 한국국방연구원, 2010년
- 김강녕, 남북한의 군사와 현안문제, 신지서원, 2009년
- 통일원, 독일통일 6년 동독재건 6년 : 부록, 통일원, 1996년
- 정종섭, 헌법학원론, 박영사, 제6판, 2011년

나. 논문

- 오종호, 북한의 헌법개정과 권력구조 변화, 석사학위논문, 2014년
- 박상봉, 남북한 역대정권 통일 정책과 대안 연구, 박사학위 논문, 2009년
- 안광휘, 헌법상 군사제도에 관한 연구, 박사학위논문, 2002년
- 양현모, 통일에 즈음한 동서독 양국의 통합과정 분석, 세계 지역 논총, 1996년
- 윤재문, 북한 김정일 체제의 외교정책에 관한 연구, 정치·정보연구 제7권 제1호, 2004년
- 송병록, 통독시 독일의 군사적 통합이 통일한국에 주는 함의, 정치정보연구, 제10권 제1호, 2007년
- 장석은, 분단국의 통일과 교훈, 서울:통일연수원, 1993년

- 고성윤, 효율적인 군사작전을 위한 수복지역의 주민통제 · 동화방안, 정책발전세미나, 1995년
- 이효원, 남북한 통일합의서의 헌법적 쟁점과 체결방안, 2011년
- 박재하, 국방인력정책 추진방향 연구, 국방연구원, 1994년
- 김충영, 통일후 한반도 군사력 판단, 국방연구, 제38권 제1호, 1993년
- 윤진표, 남북한 군사문제와 통일대비 군사통합 방안, 사회과학논총, 제13집, 2000년
- 조동호, 통일의 경제적 비용과 편익 : 분단비용과 통일비용, 민족통일연구원, 1997년
- 손기웅, 통일 이후 남북한 군통합을 위한 정책제안, 국방대학교 안보문제 연구소, 국방연구, 2004년
- 하정열, 한반도 통일후 군사통합방안 : 독일 군사통합과정과 교훈, 1996년
- 최영래, 통일한국의 병역제도 개선방안 연구, 석사학위논문, 2003
- 성낙인, 통일헌법상 권력구조에 관한 연구, 한국공법학회, 학술저널, 2007년
- 이효원, 남북통일 이후 사법조직 통일방안, 서울대학교 법학, 2010년
- 제정관, 남북한 군사통합 통일한국군 건설 및 쟁점들, 경남대학교 극동문제연구소, 한국과 국제정치, 학술저널, 2003년
- 임덕규, 남북한의 군통합과 국제법상 관련문제, 서울국제법연구원, 1994년
- 손기웅, 통일 이후 남북한 군통합을 위한 정책제안, 국방대

- 학교 안보문제연구소, 국방연구, 2004년
- 서주석, 남북한 화해를 위한 정치군사협력 방향, 한국국방연구원, 1999년
 - 이효원, 통일 이후 북한의 체제불법에 대한 극복방안, 서울대학교 법학연구소, 2010년
 - 하병주, 예멘 평화통일 후 정치-군사적 분쟁에 관한 연구, 한국이슬람학회, 한국이슬람학회 논총, 1996년
 - 이명환, 통일 후 독일연방군의 군사개혁, 한국군사학회, 군사논단, 2004년
 - 오일환, 통독과정에서의 군사통합에 관한 연구, 연세대학교 통일연구소, 통일연구, 2000년
 - 권양주, 남북한 군사통합 추진 방향, 한국군사학회, 군사논단, 2008년

2. 외국문헌

- 독일 국방백서(Weissbuch), 1994년

Abstract

Improvement of laws and regulations for the two Koreas military integration

Yong-shin Kim

Collage of Law

The Graduate School Seoul National University

The following thesis attempts to elucidate significance of integration in military affairs and the need for research in legal systems, which can be seen in a case in point of Yemen, for the unification of the Korean Peninsula.

As the Constitution of the Republic of Korea states, the unification of South and North Korea should take place in peace, while the means rest on the basis of the principles of liberal democracy and constitutionalism. Nevertheless, the comparative analysis of the unification articles and unification principles of North Korean Constitution suggests that the North is evermore inclined to the expansion of socialist system and armed communization of Korean Peninsula; hence, a prospective view is that there will be an increasing adversity in the integration of military affairs, since the military system of the North is being exploited as a device for the sustenance of the political regime. When Unification is made while both forces maintain respective ideologies, it is a matter of course that domestic warfares and seditions will, without a doubt, incur colossal impediments in Unification.

Moreover, this paper presents general analysis of unifications in other nations. Based on these facts, it elaborates that no greater

significance should be given than to make sure that unification should be attained on equal terms of both South and North Korea, while underscoring the importance of analyzing points of dispute, bringing inconsistency into question, and suggesting plans to reform/develop the legal system regarding integration of military affairs at the state of emergency. The paper particularly accentuates constitutional principles in the integration of military affairs, and establishes legal standards on human/social unity and the disposal of North Korea's arms and armaments. The prospects are bright that these standards will serve as an exemplary index to reflect on when concluding the unification agreement.

Key Words : Unification, Integration of Military Affairs, Military Affairs, National Defense, Legislations on Unification

Student Number : 2011-22990