특 집

통일한국의 미래상과 정치 · 군사 분야 추진 전략

조 성 렬 / 국가안보전략연구원 책임연구위원, 북한연구학회 회장

바람직한 통일한국의 추진방향

작년 1월 박근혜 대통령이 언급한 통일대박론은 국내적으로 큰 반향을 불러왔다. 우리 국민들 사이에 잠재되어 있던 통일에 대한 열망을 일깨우는 계기가 되었다. 통일대박을 실현해 나가기 위해 작년 7월 1일 민관협력의 통일준비위원회가 출범했고, 여기서 통일헌장과 신통일방안, 통일로드맵 및 신평화구상 등 통일한국의 청사진에 관한 논의가 활발히 진행 중에 있다.

그렇다면 우리가 고려해야 할 바람직한 통일한국의 미래청사진은 무엇인가? 통일은 단순히 분단된 2개의 국가가 하나로 된다는 의미를 넘어서는 것이다. 우리 민족은 일제 식민지 지배를 거쳐 동족상잔의 전쟁을 통해 오늘날과 같이 남북한의 분단이 고착되었다. 분단과 전쟁 이후 남북한은 서로 이념과 체제 등 모든 면에서 이질화가 심화되어 왔다. 따라서 통일은 분단 이전 상황으로 복원하는 것이 아니라 새로운 한반도의 미래를 설계하는 것이어야 한다.

통일한국은 과거회귀가 아니라 미래지향적인 목표를 갖고 추구해야 할 과제인 것이다. 통일은 정치, 군사, 경제, 사회 및 문화의 각 영역이 서로 연계하여 긍정적 효과를 증대시키는 복합적 네트워크를 통해 추진되어야 한다. 각 분야별로 협력 네트워크를 형성하는 한편, 다른 분야와 횡적, 종적으로 연계되는 복합 네트워크를 형성해 추진해야 한다.

통일이 재앙이 아니라 대박이 되기 위해서는 통일 과정에서 다음과 같은 3대 원칙을 견지해야 할 것이다. 첫째, 북한체제가 우리 민족의 미래상이 될 수 없다는 점에서 우리 주도성을 확보해야 한다. 둘째, 통일 과정에서 남북 간에 군사적 충돌이 일어날 경우 통일이 대박이 아닌 재앙이 될 수도 있으므로, 통일 과정이 평화적으로 이루어질 수 있도록 관리해야 한다. 셋째, 통일 과정에서 주변 강대국들의 영향력에 휘둘림 당하지 않도록 민족이익을 극대화할 수 있는 방도를 강구해야 한다.

이와 같은 3대 원칙을 구현하기 위해서는 우선 통일국가의 미래상과 경로에 대해 남북한 합의에 앞서 우리 국민들끼리도 일정한 합의가 이루어져 있어야 한다. 통일국가의 미래상과 경로를 담고 있는 것이 민족공동체 통일방안이다. 민족공동체 통일방안의 핵심은 남북연합이지만, 역사적 선례로 볼 때 국가연합이 통일(연방)국가로 발전적 통합을 이루는 데 성공한 경우는 북독일연합과 스위스 연합, 미국연합이 각각 독일연방공화국, 스위스 연방공화국, 미국연방공화국(미합중국)이 된 3차례뿐이다. 그나마 동질적 체제를 가진 국가들끼리의 통합이었기 때문에 가능했는지 모른다. 자본주의와 사회주의로 이질적인 체제를 가진 남북한이 남북연합을 넘어 통일국가로 나아가는 데서 극복해야 할 핵심과제가 되고 있다.

다음으로, 통일 과정의 평화적 관리를 위해 통일 경로 속에 한반도 평화체제 구축을 명확히 중간목표로 설정할 필요가 있다. 북한이 핵문제의 해결을 거부하면서 주한미군 철수 공세나 평화협정의 무실화 공세를 펼치는 것을 차단하기 위해 평화협정 논의는 어느 정도 상황이 무르익었을 때 착수하는 것이 바람직하다. 하지만 평화체제 구축 없이 북핵문제의 평화적인 해결, 북한 급변사태 대책, '통일대박' 의

중간 과정 설정이 완결될 수 없다는 점에서 불가피하다.

끝으로, 민족의 이익을 극대화하는 데 제기되는 주요 과제는 주변 강대국들과의 이해를 조정하는 일이다. 북한이 맺었던 여러 가지 국제조약과 의무들은 원칙적으로 승계하되, 한국이 맺은 국제조약이나 협정 등과 상충될 때는 재협상해야 한다. 국내에서 청 · 일 간에 맺은 「간도조약」의 원인 무효를 주장하는 의견이 있는 만큼, 통일한국도 「조 · 중 변계조약」을 계승하거나 중국과의 국경선 획정조약을 새롭게 체결해 분쟁소지를 제거해야 한다. 1985년 북한과 러시아가 체결한 「조 · 러 국경조약」도 마찬가지이다. 그밖에 북 · 중 간에 체결한 라진항에 대한 개발권 및 이용권 등에 대한 중국의 승계 요구에 대비해야 한다.

3단계 한반도 평화론과 항구적 평화로서의 통일

1945년은 일본 식민지 지배로부터 광복된 해임과 동시에 분단의 단초가 되는 미 · 소 군정에 의한 남북한 분할 통치가 시작된 해이다. 결국 이것은 1948년 남북한 단독정부의 수립을 가져와 대립을 가져왔고 마침내 동족상잔의 전쟁으로 이어졌다. 한국전쟁의 포성이 멈춘 지 60년이 넘었지만 아직 남북관계는 여전히 분단된 채 국제법적으로는 전쟁상태(state of war)에 놓여있다.

그런 점에서 한반도 평화에 관한 논의를 빼놓고는 통일한국의 미래상을 얘기할 수 없다. 한반도 평화는 크게 소극적 평화와 적극적 평화, 그리고 항구적 평화로 나눠 살펴볼 수 있을 것이다. 박근혜 정부가 내놓은 한반도 신뢰 프로세스를 정책적으로 구현하기 위해서는 3 가지 평화들의 관계를 올바로 설정하고, 이를 바탕으로 정책 목표와 수단들을 마련해야 한다.

먼저, 소극적 평화(Passive Peace)는 국제정치학자 한스 모겐소가 말한 '전쟁이 없는 상태'를 가리킨다. 단순히 전쟁이 일어나고 있지 않은 상태인 소극적 평화는 기본적으로 국가 간 힘의 균형에 의해 가능하다. 그러나 평화는 대개 동일한 힘에 의한 균형으로만 이루어지는 것은 아니며, 일반적으로 다른 국가를 압도할 수 있는 힘을 가진 소수 우월한 지위의 국가에 의해 평화가 성립한다. 이러한 소극적 평화의

개념을 한반도 문제에 적용한다면, 이는 군사적 억제에 의해 전쟁이 발생하지 않는 정전체제의 유지를 의미한다.

김대중 정부가 제시한 햇볕정책의 제1원칙도 '무력사용 불용의 원칙'이다. 또한 박근혜 정부도 '튼튼한 안보'를 바탕으로 남북한 사이에서 '신뢰'를 만드는 프로세스를 추진한다고 밝혀, 군사적 억제력의 중요성을 강조하고 있다. 이처럼 한반도 문제의 해결을 위해 역대 한국정부는 소극적 평화에서 출발하고 있다.

다음으로 적극적 평화(Active Peace)는 소극적 평화와 달리 '평화를 만들어 가는 과정'으로 정의된다. 일반적으로 적극적 평화는 평화창출(Peace-making), 평화유지(Peace- keeping), 평화구축(Peace-building)의 세 단계로 구성된다. 적극적 평화를 한반도 문제에 적용한다면 정치적 · 군사적 신뢰구축 조치를 의미한다.

평화창출이란 갈등의 전환을 가리키는 것으로, 군사 대화 등을 통해 군사적 긴장 상태를 평화공존 상태로 바꾸는 것이다. 평화유지란 남북 간의 무력충돌이 발생하지 않는 것으로 우발적 무력충돌 방지 조치나 공격 무기 배치 제한, 나아가 군비 축소와 같은 것이 이루어지는 것이다. 평화구축은 지속가능한 평화에 무게를 두고 있는 것으로, 평화협정을 체결해 평화정착을 제도화하는 것이다.

끝으로, 항구적 평화(permanent peace)는 '전쟁의 원인이 구조적으로 제거된 상태'로 정의될 수 있다. 항구적 평화에 대해 칸트는 각 국가들이 이해 대립으로 전쟁을 일으키지 않고 평화를 지속할 수 있는 조건으로 "공화정을 실시하는 국가들의 국제조직을 만들고, 지속적인 평화를 유지하기 위해 세계공민법을 만들 것"을 주장한 바 있다.

한반도에서 항구적 평화가 이룩되기 위해서는 하나의 통일국가를 만들어 전쟁의 위협을 구조적으로 제거해야 한다. 통일국가를 건설하기 위해서는 이에 앞서 한국전쟁의 법적 종식이 필요하므로, 남북경제공동체의 건설과 함께 한반도 평화체제의 구축에 박차를 가해야 한다. 중간단계에서 남북연합을 수립해 '사실상의 통일'을 이룩한 뒤 '법적인 통일'을 달성함으로써 항구적 평화를 실현할 수도 있을 것이다.

〈 3단계 한반도 평화론의 정의와 안보군사적 과제 〉

	정 의	안보 분야 과제
소극적 평화 (Passive Peace)	• 군사적 억제력을 통해 전쟁의 발생 가능성을 봉쇄하는 것	• 대북 억제력 강화 • 6자회담을 통한 북한 핵의 관리 • 남북대화를 통한 긴장완화
적극적 평화 (Active Peace)	• 전쟁 가능성을 낮추고 구조적으로 전쟁을 없애려는 노력 • 평화창출, 평화유지, 평화구축	• 군사적 신뢰구축, 군비통제 • 북한 핵문제의 진전
항구적 평화 (Perpetual eace)	• 전쟁 위협이 구조적으로 제거된 상태	• 평화체제+남북연합 • 한반도 비핵화

통일의 작은 통로를 여는 한반도 평화정착의 당면과제

남북 분단을 지탱하는 것은 한반도 차원에서 볼 때 정전체제이지만 세계 차원에서는 냉전체제의 일부이다. 한반도의 전쟁 상태가 법적으로 종식되지 못해 남북한이 서로 적대하며 살면서 통일된 민족국가의 형성을 가로막고 있다. 그런 점에서 분단의 극복이 통일의 실현이라고 한다면, 평화정착의 지향점은 통일에 앞서 평화체제를 구축하는 것이다.

냉전이 끝난 직후부터 미국의 유일 패권체제가 만들어지자, 북한은 평화체제 전환 공세를 강화하는 한편, 핵무기 개발을 통해 독자적인 세력균형을 이루고자 하였다. 하지만 한반도 평화체제를 구축하려는 움직임은 한반도 불안정화에 대한 우려를 불러왔으며, 탈냉전이 전개되기 시작하자 평화체제 논의는 후퇴하였다. 이처럼 한반도 평화체제로 이행하기 위한 대내외적 환경이 매우 좋지 않다.

정전협정은 남북관계를 규정하고 있는 여러 합의들의 근간이 되고 있지만, 5,24 조치 이후 북한이 이의 무효화를 선언한 상태이다. 유엔헌장이나 일반 국제법은 계속 적용되기 때문에, 정전협정의 폐기가 곧바로 전쟁 재발로 연결되는 것은 아니다. 그렇다 하더라도 한미 연합전력으로 북한의 군사도발을 억제하는 데는 한계가 있다. 따라서 통일로 가는 길목에서 당면한 과제는 현재와 같은 군사적

긴장을 완화하고 평화체제로 이행하는 것이다. 이를 위해서는 군사적 긴장완화 조치, 군사적 신뢰구축 조치, 남북평화협정 체결과 같은 한반도 평화를 위한 조치들이 필요하다.

첫째는 한반도의 군사적 긴장을 완화하는 것이다. 군사적 긴장 완화의 최우선 과제는 남북 군사대화를 통해 우발적 충돌을 막는 장치와 초보적인 군사적 신뢰구축 조치를 마련하는 것이다. 북한은 일찍부터 '선조치 후보고'의 교전수칙을 갖고 있으며, 우리 군도 잇단 서해교전 이후 현재와 같은 '선조치 후보고'로 변경했다. 이와 같은 교전규칙 아래서는 일선 지휘관의 오판으로 우발적 충돌이 국지전으로까지 확대될 위험성을 안고 있다. 따라서 남북한 군사당국이 만나 동시에 '선보고 후조치'의 교전수칙으로 개정해야 할 것이다.

또한 상대에게 위협이 될 수 있는 선제공격용 무기와 전진 배치된 병력의 일부를 후방 재배치와 같은 운용적 군비통제를 실시할 필요가 있다. 휴전선 일대에는 남북한 모두 대규모 병력을 포진시키고 있으며, 특히 서해5도를 중심으로 북한군 서남전선사령부와 우리 군의 서북도서방위사령부가 만들어져 첨예하게 대치하고 있다. 따라서 군사적 긴장을 완화시키기 위해서는 선제 공격용 무기와 전진 배치된 병력의 일부를 후방으로 재배치하여 상호간에 대규모 군사 충돌을 예방할 필요가 있다.

아울러 「9.19 공동성명」에서 합의한 한반도 비핵화의 실현과 그 이전까지 상호 핵 선제불사용 원칙을 재확인한다. 현재 북한은 공공연하게 핵무기 보유국임을 내세우며 비핵화회담이 아닌 핵군축회담을 고집하고 있다. 뿐만 아니라 북한은 한미 군사연습을 구실로 핵위협까지 가하고 있는 상태이다. 이처럼 북한이 핵무기 보유를 고집하고 핵위협을 가하는 상태에서는 어떠한 군사적 신뢰도 쌓을 수 없으며 한반도 평화도 요원한 일이 될 뿐이다.

둘째, 남북한 사이에 군사적 신뢰를 구축하는 것이다. 여기서 빼놓을 수 없는 것이 서해 5도 해상의 군사적 긴장 해소 조치이다. 전두환 대통령 때 우리 측에서 처음 제기한 서해 공동어로구역의 설정 제안은 김영삼 정부를 거쳐 노무현 정부 때보다 종합 방안으로 구체화되었다. 그리하여 제2차 남북정상회담의 「10.4 정상선언」에서 서해평화협력특별지대 설치에 합의했다. 하지만 서해상의 잇단 무력

충돌로 운용적 군비통제가 이루어질 때까지는 공동어로수역은 물론 종합구상인 서해평화협력특별지대 구상도 당분간 추진하기 어렵게 되었다.

여기서 대안으로 DMZ 세계평화생태공원 구상을 활용해 남북한의 신뢰를 구축하고 평화체제를 촉진하는 방안을 생각해 볼 수 있다. DMZ 안에 평화공원을 만들기 위해서는 먼저 부지 선정을 한 뒤, DMZ공원의 건설을 위해 지뢰 제거 및 건설 작업과 인력의 체류를 위해 유엔사-북한군이 새로운 「정전협정 보충합의서」를 채택해야 한다. DMZ공원이 완공된 뒤에는 공원의 관리와 방문객 안전을 책임질 남북군사공동관리위원회를 설치해야 한다. 이처럼 남북한 군대가 DMZ 안의 같은 공간에서 공동 관리의 경험을 쌓는 것만으로 한반도 평화체제로 가는 군사적 신뢰구축의 첫걸음이 될 수 있다.

셋째로, 남북한의 평화정착을 제도화하는 것이다. 한반도 평화의 조기 정착을 위해서는 위에서 언급한 초기 군사적 신뢰구축 조치들을 담아 '남북기본협정'(가칭)을 체결하는 것이 바람직하다. '남북기본협정'은 그 동안 남북한이 합의했던 7.4 공동성명, 남북기본합의서, 6.15 공동선언, 10.4 정상선언을 존중하면서 변화된 정세에 맞게 새로운 내용을 담도록 한다. '남북기본협정'에는 군사 조항 외에도 정치적 화해와 사회·경제적 교류협력 조항을 포함시켜 '제2의 남북기본합의서'로서 남북관계의 새 질서를 만들어내야 한다.

남북기본협정의 체결을 통해 남북 간에 상호신뢰가 회복되면, 점진적으로 한반도 평화조약의 체결로 이행한다. 한반도 평화조약의 체결은 남북한이 당사자가 되고 미·중이 보증자 역할을 맡도록 한다. 그런데 한반도 평화조약이 체결되기 위해선 해상분계선 획정, 외국 군대 문제의 해결과 함께 한반도 비핵화가 실현되어야 한다. 하지만 이 문제들은 단기간 내 해결하기 어려우므로, 이들을 우회하여 남북한의 평화공존평화협정을 체결하는 과도기 방안도 검토해 볼 수 있을 것이다.

이상과 같이 당면한 과제들을 착실히 수행하면서 한반도 군사적 긴장을 완화시키고 평화정착을 위한 작은 길에서 시작해 상호신뢰를 쌓아나가 단계적으로 제도화해 간다면 분단을 넘어 한반도 평화체제로 나아갈 수 있을 것이다. 그리하여 우리들의 노력이 쌓여 마침내 평화통일로 가는 큰 통로도 열 수 있게 될 것이다. 統