



광복 80주년 기념 포럼

# 광복80년의 빛과 그림자

 The Peace Foundation  
평화재단

PEACE

PEACE

## 광복80년의 빛과 그림자



발행처 : 평화재단  
발행일 : 2025.8.14

Copyright © 2025 (재)평화재단.  
이 자료집의 저작권은 재단법인 평화재단에 있습니다.

비매품

# 목 차

발제1 최철영   대구대 법학부 교수 <b>광복80년과 개헌 과제</b>	5
발제2 조한범   통일연구원 석좌연구위원 <b>광복 80주년, 불확실성의 국제질서와 한반도 안보</b>	13
토론1 곽수종   리엔경제연구소장	27
토론2 윤건영   더불어민주당 국회의원	31
토론3 차두현   아산정책연구원 수석연구위원	33
토론4 임지봉   서강대 법학전문대학원 교수	37



## 광복80년과 개헌 과제

최철영 | 대구대 법학부 교수

### 목차

1. 서론: 헌법상 영토/평화조항의 빛과 그림자
2. 개헌과 헌법철학: 우주일화
3. 영토조항: 두 개의 국가론
4. 평화적 통일정책추진: 주적론
5. 침략전쟁의 부인: 동맹과 국제협력
6. 대통령의 평화통일성실의무: 외환죄
7. 민족단결: '각테일 민족주의'
8. 결론: 헌법의 지배를 통한 평화공동체 실현

2

### 헌법상 영토/평화 조항의 빛과 그림자

#### ● 현행 헌법과 한반도 현실의 괴리

- 1987년 6공화국 헌법은 적대적 경쟁과 상호부정, 흡수통일을 전제로 한 남북관계 상정
- 북한의 존재를 부정하는 영토조항(헌§3)과 흡수통일을 목표로 하는 '자유민주적 기본질서'에 입각한 평화통일조항(헌§4)의 양립
- 하지만 '91년 남북의 UN 동시 가입(9.17) / 남북기본합의서 체결(12.13), '00년 6.15 공동선언 / '18년 6.13 싱가포르 북미정상회담선언 등 남북관계의 전제가 근본적으로 변화

#### ● 헌법 개정 필요성(이재명 대통령 '25.7.17. 제헌절)

- "계절이 바뀌면 옷을 갈아입듯, 우리 헌법도 달라진 현실에 맞게 새로 정비하고 다듬어야 할 때"

3

## 헌법상 영토/평화 조항의 빛과 그림자

- 영토조항과 평화통일조항의 빛(긍정적 측면)
  - 영토조항은 남한정부를 한반도의 유일 정통정부로 정체성을 부여하고, 북한주민을 남한주민으로 인정하는 근거
  - 자유민주 평화통일조항은 통일과정에서 '자유'민주주의의 가치를 지키고 대화와 협력을 통한 평화적 통일방법을 인정
- 영토조항과 평화통일조항의 그림자(부정적 측면)
  - 영토조항은 UN가입국인 북한정부의 존재를 부정하고, 남북교류와 협력 그리고 화해를 위한 정책에 걸림돌
  - 자유민주 평화통일조항은 북한의 사회주의체제를 부정하여 남북 기본합의서와 국내 남북관계법에 따른 상호체제인정과 괴리가 있으며 흡수통일주장의 근거

4

## 개헌의 헌법철학: 우주일화

- 헌법 전문(前文)

"... 조국의 민주개혁과 평화적 통일의 사명에 입각하여 정의·인도와 동포애로써 민족의 단결을 공고히 하고, ... 밖으로는 항구적인 세계평화와 인류공영에 이바지함 ..."
- 헌법 전문의 의의 : 헌법에 내재되어 있는 국가의 근본이념으로서 모든 법률 해석의 기준이 되는 기본원리 천명
- 헌법 전문의 개정방향
  - **"宇宙一花의 생태철학 내재화"** : 지구상의 모든 생명체들은 함께 공존해야 하는 하나의 운명체" -> **정의, 평화, 공존과 상생의 한반도 공동체 이념 추가**

5

## 영토조항: 두 개의 국가론

### ● 헌법 제3조 영토조항

“대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다.”

### ● 영토조항의 법현실적 의미

- <보수> 북한 지역은 대한민국의 영토이며 북한 정권은 불법적인 반국가단체에 불과
  - \* 통일은 북한지역에 대한 대한민국의 주권회복해야 하는 근거
- <진보> 북한은 대한민국의 실질적 통치권이 작용하지 않는 별개의 정치적 실체
  - \* 대등당사자로서 북한당국과 통합과 통일 지향해야하는 근거

## 영토조항: 두 개의 국가론

### ● 영토조항과 한반도 두 개의 국가론

- 2023.12. “남북관계는 동족관계가 아닌 적대적인 두 국가, 전쟁 중의 교전국 관계” 선언
- 분단 80년, 남북한 동시 UN가입 35년, 한반도 내 **두 개의 영토적 정치 실체 인정 공식화**

### ● 영토조항의 개정방향

- **영토조항 삭제**와 영토조항에 기초한 법률(국가보안법 등)의 전면개정
- **1국가 2영토 실체의 평화공존과 통합지향 규정**(화해와 협력, 점진적 통일기반 조성추가)

## 평화적 통일정책추진: 주적론(主敵論)

### ○ 헌법 제4조 평화적 통일 의무

- “대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일 정책을 수립하고 이를 추진한다.”

### ○ 평화적 통일 의무의 법현실적 의미

- <보수> '자유민주적 기본질서'가 가장 중요한 전제, 통일은 북한의 사회주의 체제를 해체하고 대한민국의 자유민주주의 체제를 북한 지역에 확장 의미
- <진보> '평화적 통일'이 가장 중요한 원칙, 자유민주적 기본질서보다 남북간 상호인정과 협력을 통한 평화공존과 점진적 통일기반 조성이 우선

8

## 평화적 통일정책추진: 주적론(主敵論)

### ○ 평화적 통일 의무의 개정방향

- '자유민주적 기본질서'는 영토조항과 함께 남북간 체제경쟁과 적대, 남남갈등의 근원
- 대화와 협상을 통한 합의에 기초한 통일과정을 헌법에 포함
- '평화와 민주'를 최우선의 가치로 설정하고 남북관계형성의 자주적 결정권 강조

9

## 침략전쟁의 부인: 동맹과 국제협력

### ○ 헌법 제5조 침략전쟁의 부인과 평화국가원리

- ① 대한민국은 국제평화의 유지에 노력하고 침략적 전쟁을 부인한다.

### ○ 침략전쟁의 부인과 평화국가원리

- <보수> 북한의 위협에 대해서는 선제적 대응을 포함한 강력한 군사적 대응 필요, 침략전쟁 금지는 다른 '국가' 침략금지(동맹과 군사력 강화 중시)
- <진보> 국제평화유지와 침략전쟁 부인을 포괄적 평화주의 원칙으로 해석, 침략전쟁을 넘어 자위권행사를 제외한 모든 형태의 전쟁 반대(북한과 군사적 긴장완화 및 신뢰구축 중시, 국제협력을 통한 한반도평화 강조)

10

## 침략전쟁의 부인: 동맹과 국제협력

### ○ 적극적 평화국가원리의 실현

- 소극적 평화의 유지를 넘어 국제평화증진에 기여하고 제한적인 침략적 전쟁을 넘어 모든 형태의 무력행사 부인
- 대한민국은 국제평화의 증진에 노력하며, 한반도의 항구적 평화를 위협하는 무력을 통한 어떠한 형태의 침략이나 무력 위협도 영구히 부인함을 선언

11

## 대통령의 평화통일 성실의무: 외환죄(外患罪)

### ○ 헌법 제66조와 제69조의 대통령의 평화통일 성실의무

- 제66조 ③ 대통령은 조국의 평화적 통일을 위한 성실한 의무를 진다.
- 제69조 "나는 ... 조국의 평화적 통일과 ... 민족문화의 창달에 노력하여 대통령으로서의 직책을 성실히 수행할 것을 국민 앞에 엄숙히 선서합니다."

### ○ 대통령의 평화통일 성실의무 불이행과 외환죄의 예비음모/미수행위

- 북한의 비핵화 없는 평화통일의무 이행 거부와 군사적 긴장확대 추구는 반헌법적 정책
- 이명박정부의 5.24 조치와 대북전단살포 묵인, 박근혜정부의 개성공단가동 전면중단, 윤석열정부의 평양드론 침투와 북한 오물풍선에 대한 원점타격 시도 등에 대한 헌법/법률의 통제 부재

12

## 대통령의 평화통일 성실의무: 외환죄(外患罪)

### ○ 헌법상 대통령의 평화통일 의무 이행담보와 善後立法

- 남북관계에 상호주의가 아닌 통일지향 두 영토실체 간의 특수관계를 전제로 **비가역적 평화발전단계 추진** 천명
- 대통령의 평화통일 성실의무 위반을 헌법 제65조의 **탄핵사유**에 추가
- 헌법 제92조 ①의 자문기관으로서 **민주평통**의 기능을 확대재편하고 평화적 통일정책수립을 위한 **독립적 합의제행정기관 전환**
- **평화통일기본법제정**과 현행 남북관계 관련 법제의 재구조화

13

## 민족단결: '각테일 민족주의'

### ○ 헌법과 '민족'

- 헌법 전문 "... 조국의 민주개혁과 평화적 통일의 사명에 입각하여 정의·인도와 동포애로써 민족의 단결을 공고히 하고 ..."
- 제9조 "국가는 전통문화의 계승·발전과 민족문화의 창달에 노력하여야 한다."

### ○ 통일의 당위적 기반으로서 '민족'

- "조한관계는 동족이라는 개념의 시간대를 이미 완전히 되돌릴 수 없게 벗어났다."(25. 7.28. 조선중앙통신)
- 민족은 단순히 혈연적 공동체를 넘어, 오랜 역사 속에서 형성된 문화와 정서, 그리고 미래를 함께하고자 하는 공동의 의지를 포괄하는 개념(00. 6.15. "우리민족끼리", "민족공조")
- 역사적·문화적 동질성 회복을 통한 민족단결과 동포애에 기초한 인도적 협력, 민족공동번영을 헌법에 명시

14

## 민족단결: '각테일 민족주의'

### ○ 헌법에 '열린 민족' 개념 도입

- 한민족이라는 혈연적, 역사적 정체성을 중시하는 배타적 민족주의를 탈피하여 인권, 평화, 자유, 평등과 같은 보편적 가치를 우선 지향하며 미래를 향해 개방된 민족주의 채택
- 동포애에 기초한 북한주민에 대한 비등가적 인도주의 지원과 상호 존중 그리고 평화공존 최우선 정책 헌법적 근거 명시

15

## 영토조항과 평화통일조항 - 선택을 통한 헌법이념 투명화

### 해석을 통한 영토조항과 평화통일조항의 해결

- <빛> 유일 정통정부라는 국가정체성의 자신감, 통일과 정에서 북한주민보호의 근거
- <그림자> 남북관계의 현실과 불일치 및 남북/남남갈등의 근거제공

### 영토조항 삭제를 통한 평화국가 정체성 명확화

- <빛> 국제사회와 한반도의 현실을 반영하고, 진정성 있는 상호체제인정으로 화해협력과 평화증진. 영토조항과의 갈등관계해소로 유연하고 실용적인 남북관계 형성
- <그림자> 통일의지의 약화 및 북한주민보호의 문제발생

16

## 헌법의 지배를 통한 평화공동체 실현

### 기본이념

우주일화의 평화공동체 구성  
적극적 평화주의  
열린 민족주의

### 헌법규범의 성실이행 법제도화

영토조항의 삭제  
민주평통의 합의제 중앙행정기관 전환  
대통령 평화통일책무 이행담보 법제화

17

(끝)

## 목차

탈냉전 국제질서 변화

한반도 안보 환경

광복 80년 한반도 안보의 빛과 그림자

광복의 완성을 향하여

## 탈냉전 국제질서 변화

### ■ 탈냉전기 진통과 다극화 무극화의 국제질서

- 미·소 양강 체제 해체
  
- 다극화
  - 러시아 영향력 약화
  - 저무는 Pax Americana
  - China Peak
  
- 무극화
  - 전쟁의 뉴노멀과 분쟁 조정의 한계

## 탈냉전 국제질서 변화

### ■ 글로벌 안보 위기

#### ■ 포스트 소비에트 공간의 갈등

- 1차 아르메니아-아제르바이잔 전쟁(1991.8)
- 1차 체첸 전쟁(1994.12)
- 2차 체첸 전쟁(1999.9)
- 러시아-조지아 전쟁 2008.8
- 러시아 크림반도 합병(2014.)3
- 돈바스 내전(2014.4~)
- 2차 아르메니아-아제르바이잔 전쟁 2020.9
- 러시아-우크라이나 전쟁(2022.2~)
- 키르기스스탄-타지키스탄 국경분쟁(2022.9)

#### ■ 비 사회주의 공간의 갈등

- 걸프 전쟁(1990~1991)
- 아프가니스탄 전쟁(2000~2021)
- 이라크 전쟁(2003~2011)
- 시리아 내전(2011~2025)
- 예멘 내전(2014~)
- 이스라엘-하마스-미국-이란 갈등(2023~)
- 인도-파키스탄(2025.4~)
- 태국-감보디아(2025.7~)
- 예멘 내전(2014~)
- 아프리카 내전: 르완다(1990~94), 소말리아(1991~) 콩고(1998~2003)

## 탈냉전 국제질서 변화

### ■ 미중 전략경쟁: 중국

- ▶ 등소평 도광양회 (韜光養晦)
- ▶ 후진타오 유소작위(有所作爲)
- ▶ 시진핑 주동작위(主動作爲)

## 탈냉전 국제질서 변화

### ■ 미중 전략경쟁: 미국

#### ▶ from 'Pivot to Asia' to 'Indo-Pacific Strategy'

#### • 오바마 정부 아시아 중시 정책

- 미·중 협력과 경쟁체제

#### • 트럼프 정부의 대 중국 견제정책 본격화

- 아시아중시 ▶ 인도태평양전략 ▶ Quad로 진화

#### • 바이든 정부

- 대중국 견제의 지속 및 정교화, 동맹연대

#### • 트럼프 2.0시대

- 대중국 견제 집중

## 탈냉전 국제질서 변화

### ■ 다이아몬드 전략 vs 진주목걸이전략의 충돌



## 탈냉전 국제질서 변화

### ■ 미중 전략경쟁의 양면

US vs Rivals GDP			2024년 세계 국방비	
Rival Power	Year	Percentage of U.S. GDP	Country	Spending (USD \$)
Imperial Germany	1917	35.6%	미국	\$ 886 Bn / 1,144 조원
Nazi Germany	1943	26.2%	중국	\$ 228 Bn / 308 조원
Japan	1943	13.5%	러시아	\$ 164 Bn / 213 조원
	1990	52.5%	독일	\$ 85 Bn / 121 조원
	1995	71.1%	사우디	\$ 77 Bn / 100 조원
	2024	14%	인도	\$ 74 Bn / 96 조원
Soviet Russia	1980	40.4%	영국	\$ 66 Bn / 85 조원
Communist China	2011	48.7%	일본	\$ 58 Bn / 76 조원
	2012	52.8%	오스트레일리아	\$ 56 Bn / 73 조원
	2021	76%	프랑스	\$ 49 Bn / 63 조원
	2024	64.3%	한국	\$ 45 Bn / 59 조원
			이탈리아	\$ 31 Bn / 41 조원
			캐나다	\$ 26 Bn / 33 조원

## 탈냉전 국제질서 변화

### ■ 신 글로벌 대립구도

- 냉전기와 현재의 구조적 차이, 신냉전 구도와 다른 신 글로벌 대립구도 경향
- Value Chain의 차이
  - 냉전기: 자본주의, 사회주의 진영 각각의 폐쇄적 Block Value Chain 형성
  - 현 재: 단일 GVC(Global Value Chain) 형성
- 이념과 가치의 차이
  - 냉전기: 동서 양진영간 이념 대립을 기반으로 각각의 진영을 형성
  - 현 재: 민주주의 vs 권위주의의 진영 간 가치동맹의 형성을 도모 중
- 느슨한 진영논리와 각자도생 시대의 도래
  - 이해관계에 따른 합종연횡의 생존 전략

## 탈냉전 국제질서 변화

### ■ 불확실성의 시대와 글로벌 우경화

- 글로벌 불안정 및 불확실성의 증대가 민족주의, 자국우선주의와 결합
- 스트롱맨, 포퓰리스트, 강경파 지도자 부각
- 각 국내 우경화 가속, 극우세력 확장
  - 이태리, 프랑스, 독일, 이스라엘, 아르헨티나, 일본 등 극우 세력 확장

## 탈냉전 국제질서 변화

### ■ 초연결(Hyper-Connected) 시대의 새로운 위험

안보 security	주체 subject	위협 threats	목표 goal
전통안보 traditional security	국가 nation	전쟁 물리적 폭력 war physical violence	소극적 평화 negative peace
인간안보 human security	인간 human	구조적 폭력 문화적 폭력 structural violence cultural violence	적극적 평화 positive peace
생명안보 life security	인간 종 human species	멸종 extinction	지속가능한 생존 sustainable survival

# 한반도 안보 환경

## ■ 유럽의 신질서 형성

- 세계 제 2차대전 이후 서유럽의 통합 과정 진행
  - 석탄·철강공동체(ECSC)를 시발점으로 경제협력과 정치협력 확대
- 냉전체제의 동서 진영 간 안보 협력
  - 데탕트와 헬싱키 프로세스
- 탈 냉전기 질서 재편 가속화
  - 유럽연합(EU) 창설
  - 포스트 소비에트 공간의 갈등 현재화

# 한반도 안보 환경

## ■ 유럽의 신질서 형성



## ■ 포스트 소비에트 공간의 갈등

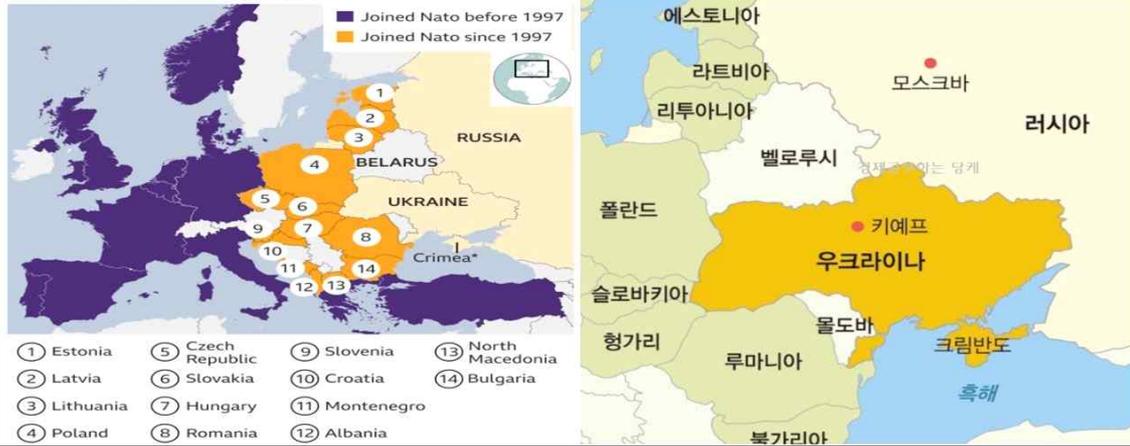
- 1차 아르메니아-아제르바이잔 전쟁(1991.8)
- 1차 체첸 전쟁(1994.12)
- 2차 체첸 전쟁(1999.9)
- 러시아-조지아 전쟁 2008.8
- 러시아 크림반도 합병(2014.3)
- 돈바스 내전(2014.4~)
- 2차 아르메니아-아제르바이잔 전쟁 2020.9
- 러시아-우크라이나 전쟁(2022.2~)
- 키르기스스탄-타지키스탄 국경분쟁(2022.9)

## 한반도 안보 환경

### ■ 유럽의 신질서 형성: 나토(NATO)의 동진(東進)과 러시아의 반발

[1997년 이후 NATO(나토 / 북대서양조약기구)의 확장]

Nato's expansion since 1997



## 한반도 안보 환경

### ■ 동아시아 패러독스(East Asian Paradox)

- 탈냉전에도 불구하고, 동아시아 대립구조 지속
- 2차 대전 및 한국전쟁 이후 질서의 불완전성과 관성의 지속
  - 샌프란시스코체제와 한반도 분단체제
- 미·중 전략경쟁 심화
  - 탈냉전기 동아시아 대립구도로 재생산
  - 협력적 동아시아 신질서 형성의 저해요인으로 등장

# 한반도 안보 환경

## ■ 동아시아 패러독스(East Asian Paradox)

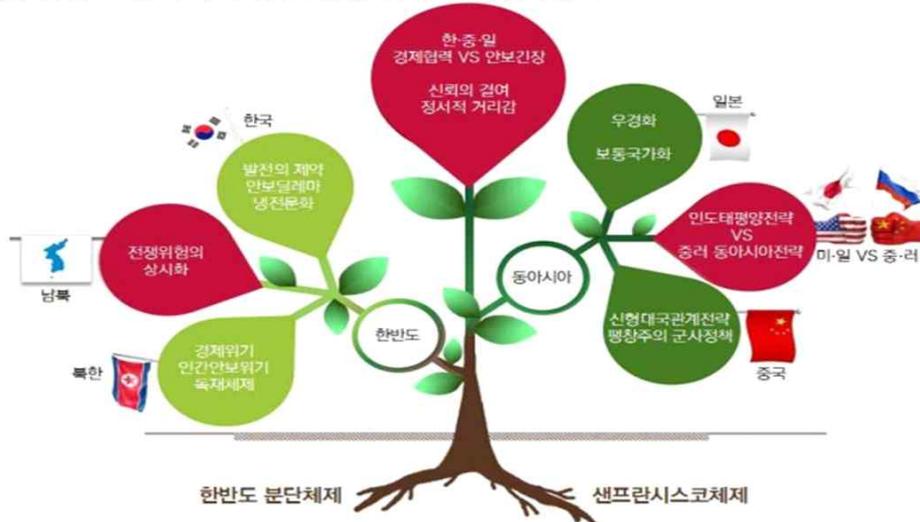
<한반도·동아시아 질서 변천 과정>



· 자료: 조한범, '신한반도체제 구상의 이해' KINU INSIGHT 2019 NO.7(서울: 통일연구원, 2019), p. 6. 수정

# 한반도 안보 환경

## ■ 한반도·동아시아 생활세계 위기 트리(tree) 구조



## 광복 80년 한반도 안보의 빛과 그림자

### ■ 빛: 글로벌 대한민국

- 경제: 세계 10위권
- 문화: 한류의 세계 문화 선도
- 민주주의: 자발적 민주화와 회복탄력성

## 광복 80년 한반도 안보의 빛과 그림자

### ■ 빛: 近 자주국방

#### • 안보: 세계 5위권

- 육군: K-9 자주포, K-2전차, 현무 미사일
- 공군: FA-50, F-16, KF-21, F-15, 피스아이, 공중급유기
- 해군: 대구 인천급 호위함, 이순신급 구축함,  
세종대왕 정조대왕급 이지스 구축함, 3000t급 중잠수함, 포세이돈

## 광복 80년 한반도 안보의 빛과 그림자

### ■ 그림자: 발전의 한계

- '슬픈 성공'
  - 자살율, 이혼율 OECD 최고 수준
  - 출생률 최저 수준
- 사회 갈등 구조 & 신뢰의 위기
- 정치, 이념 양극화

## 광복 80년 한반도 안보의 빛과 그림자

### ■ 그림자: 안보 고비용 구조

- 분단체제 지속
- 통일인식 약화
- 북핵 위협의 현실화
- 동맹안보 딜레마

## 광복 80년 한반도 안보의 빛과 그림자

### ■ 그림자: 북한의 적대적 2국가론

#### • 김정은 정권 1기 전략(2011~2017)

- 권력기반 강화
- 핵개발 주력

#### • 김정은 정권 2기 전략(2018~2020)

- 경제발전노선 채택
- 남북 한반도 정상외교

#### • 김정은 정권 2.5기 전략(2021.1~)

- 자력갱생, 체제결속
- 국방력 강화, 핵강압전략
- 신냉전 외교 & 북러 밀착
- 한반도 적대적 2국가론 전환

## 광복의 완성을 향하여

### ■ 전략적 명확성

#### • 국익에 기반을 둔 전략적 명확성을 견지

- 한국이 지향하는 국익과 가치를 명료화, 이에 근거한 외교안보정책 수행
- 동맹, 북한, 주변국, 국제사회의 오해 소지 불식

#### • 보편적 가치에 기반을 둔 통일 지향

- 선 평화, 후 통일 노선 견지
- 북한의 반통일, 반민족, 반평화 노선에 대해 평화통일 원칙으로 대응

## 광복의 완성을 향하여

### ■ 능동적 자주국방 : 적정 자주국방 + 동맹안보

- 글로벌 안보 불확실성에 대응한 적정 자주국방 체제를 구축
  - 전작권 환수 조건 조기 충족
- 북핵 대응 자체 억제 역량 & 확장억제 강화
  - 한국형 3축 체계 강화
  - 확장억제 신뢰성 제고: 핵협의체(NCG)의 내실화
- 잠재적 핵 역량 구축
  - 자체 핵무장의 한계와 확장억제 신뢰성의 딜레마 해결
  - 농축과 재처리 능력 확보, 관련 인프라 구축
  - 원자력의 평화적 이용 + 유사시 대비 체계 구축
  - 핵추진 잠수함 확보 고려

## 광복의 완성을 향하여

### ■ 남북관계 재정립

- 지속가능한 남북관계 재정립
  - 남북 특수관계의 복원
- 북한 내 변화를 견인하기 위한 중장기적 노력 배가
  - 독재와 권위주의체제의 변화는 중장기적 차원의 변화를 요구
  - CIS권, 중동, 미얀마 등 독재체제의 후유증이 지속되는 상황을 주목
  - 북한 내 긍정적인 변화를 주도할 수 있는 맹아 형성 지원
- 북한 주민과 북한 당국의 분리 전략
  - 대북제재의 대상은 북한의 주민이 아닌 당국
  - 북한 주민이 체감할 수 있는 인권개선 & 고통경감 정책 지속
  - 중장기적 차원에서 북한 주민의 신뢰를 형성

## 광복의 완성을 향하여

### ■ 한국형 세계전략

- 한반도 분단체제와 남북 간 군사적 대립으로 한국의 외교안보적 시야는 한반도와 북한 프리즘에 국한되는 경향이 발생
- 글로벌 불확실성 증대, 나토의 아시아 개입 증대, 러우 전쟁 북한군 파병 등 한반도와 글로벌 정세가 연계되는 안보의 초연결시대 도래
- 대한민국은 이미 글로벌 국가 위상을 정립
- 한반도와 북한의 프리즘을 넘어서는 한국형 세계전략을 수립, 안보 관점의 글로벌화 도모

## 광복의 완성을 향하여

### ■ 코리아 이니셔티브(Korea Initiative)

- 냉전기형 진영이 존재하지 않는 가운데 국제질서의 불확실성 증대
  - '느슨한 진영논리 속 각자도생의 시대'의 국가발전 도모
- 한미동맹 2.0 시대의 도래
  - 대한민국 국익 중심의 Korea Initiative를 외교안보적 방향성으로 정립
  - '동맹의 추억' 탈피, 상호 호혜적 한미 동맹의 현실화 모색
- 북한 비핵화, 동북아 국제질서 재편 등 향후 예상되는 외교안보 현안의 진행 과정에서 한국의 전략적 이해가 관철될 수 있도록 대비
- 대한민국 국가 발전과 국익의 실현, 그리고 한반도 평화통일 견인을 위한 한국의 주도적 능력 배양

(끝)

## MEMO

---

# 광복80년의 빛과 그림자

곽수중 | 리엔경제연구소장

## 1. 조한범(통일연구원) : 광복 80주년 불확실성의 국제질서와 한반도 안보 한반도 평화 구축과 주변 4개국 협력 방안

- I. 서론: 한반도 평화의 지정학적 중요성
- II. 주요 쟁점: 도전 과제와 이해관계의 충돌
  - 1. 북한의 핵 프로그램
  - 2. 미중 전략경쟁
  - 3. 러시아의 역할 변화
  - 4. 일본의 안보 재정립
- III. 협력 방안: 다자적 접근과 신뢰구축
  - 1. 다자적 평화체제 구상
  - 2. 단계적 비핵화 로드맵
  - 3. 경제적 인센티브와 인프라 협력
  - 4. 남북 간 군사적 신뢰 구축
- IV. 결론: 전략적 인내와 균형 외교의 필요성



### II. 주요 쟁점: 도전 과제와 이해관계의 충돌

#### 1. 북한의 핵 프로그램

사례 1: 미국이 이란의 비밀 핵 프로그램을 겨냥해 밤사이 공습을 가한 후,

가장 중요한 질문은 최소한 '알려진 미지수(known unknown)'다 — 즉, 이란 핵 프로그램에 무엇이 남아 있는가이다.

사례 2: 이란이 수십 년 만에 가장 심각한 위협으로 휘청이는 가운데, 중국·러시아·북한과의 동맹(미국과 그 동맹국들이 점점 더 우려하고 있는 축)은 중대한 시험대에 올랐다.

#### 2. 미중 전략경쟁

사례1: 트럼프 대통령은 Truth Social을 통해 "지금은 평화의 시간"이라고 외쳤듯, 외교의 가능성을 열어두었다.

사례 2: 부(富)에서 강대국으로. 오늘날 중국에 관해 논할 때 빠질 수 없는 두 가지 핵심 사실이 있다. 첫째, 중국은 세계가 이전에 본 적 없는 전례 없는 경제 성장을 이루어냈다. 둘째, 이 나라는 점점 권위주의적으로 지배하는 무선출마 공산당 — 즉, 자유로운 표현과 결사의 자유를 억제하고 양심적 소유자를 투옥할 정도의 공산당 독재체제로 통치되고 있다.

#### 3. 러시아의 역할 변화

위기 상황에서, 중국은 2차 대전 후 피로에 지친 러시아보다는, 1914년의 흥분된 독일에 더 가까운 모습을 보일 수 있다. 지친 상태가 아니라 들뜬 상태라는 것이다.

세계 질서의 변화와 세계 권력 균형 역시 케번 시대와는 다르다. 오늘날 세계는 점점 양극 체제가 아니라 다극 체제로 변화하고 있다.

#### 4. 일본의 안보 재정립

#### 5. 미국의 국내 상황

### III. 협력 방안: 다자적 접근과 신뢰구축

#### 1. 다자적 평화체제 구상

사례 1: 미국은 '권위주의 국가들의 축(axis)'에 대해 언급했지만, 러시아가 우크라이나 전쟁에 중국, 북한, 이란의 도움을 끌어들이자 일부 미국과 영국 관리들은 새로운 '축(axis)'에 대해 말하기 시작했다

사례 2: 유럽의 딜레마: 군수산업을 키울 것인가, 미국에 계속 의존할 것인가?

#### 3. 경제적 인센티브와 인프라 협력

사례 1: FBI는 수천 명의 북한 사람들이 미국인의 신분을 도용해 원격 근무 일자리를 얻으며 미국 노동시장에 침투했다고 믿고 있다.

### IV. 결론: 전략적 인내와 균형 외교의 필요성

후계 문제

## 2. 최철영(대구대 법학부 교수) : 광복 100-20과 개헌 과제



## 헌법개정의 필요성

한계점	현행 헌법은 통일의 방향성과 절차에 대해 추상적 표현에 머무름
변화된 환경	남북관계의 고착화, 군사적 충돌 위험, 국제사회의 역할 확대
헌법적 대응	평화 체제 구축, 점진적 통합, 인권 보장, 국제협력 조항 등을 명확히 할 필요

구분	변화 내용
제23조	동독 편입 조항 → 유럽통합 조항으로 개정
제146조	새로운 헌법 제정 가능성 유지
전문(Preamble)	통일의 완수 언급으로 수정
제143조a, b	신연방주에 대한 재정·법률적 특례 규정 신설
동독 법 체계	대부분 폐지, 일부 과도기적 유효 조항 유지
군사/외교 체제	서독 체제로 완전 통합

구분	변화 내용
제23조	동독 편입 조항 → 유럽통합 조항으로 개정
제146조	새로운 헌법 제정 가능성 유지
전문(Preamble)	통일의 완수 언급으로 수정
제143조a, b	신연방주에 대한 재정·법률적 특례 규정 신설
동독 법 체계	대부분 폐지, 일부 과도기적 유효 조항 유지
군사/외교 체제	서독 체제로 완전 통합



## 주요 변화 헌법 내용

- ① 통일 원칙에 관한 조항 (헌법 제4조 개정)
- ② 통일 절차 및 헌법적 질서에 관한 조항 (신설)
- ③ 과도기적 평화체제 조항 (신설)
- ④ 통일 기본법 제정 의무 조항 (신설)
- ⑤ 국민 참여 및 투표에 대한 보장 조항 (신설)
- ⑥ 인권 및 법치에 관한 통일 이후 보장 조항 (신설)

독일은 통일을 위한 새로운 헌법을 제정하지 않고, 기존 서독 기본법을 전국 헌법으로 확장하는 방식으로 통일을 실현했으며, 필요한 조항만을 유연하게 변경하거나 첨가하는 접근을 택함.

독일 통일은 1990년 10월 3일 독일 민주공화국(동독, DDR)이 독일 연방공화국(서독, BRD)에 편입되는 방식으로 이루어졌으며, 이는 서독 기본법의 확장을 통해 이루어진 헌법적 통일이었음.

(끝)

## MEMO

---

## 광복80주년의 빛과 그림자

윤건영 | 더불어민주당 국회의원

### I. 10년의 변화, 광복 70주년에서 바라본 통일

- 10년 전의 광복절은 '통합'과 함께 민족 화합, 번영의 메시지를 담고 있었고, '통일' 담론에 대한 활발한 논의가 전개되는 계기로 작동함
  - 2015.8.15. 조선일보 1면, "진정한 광복은 통일이다"
  - 2015.8.15. 동아일보 4면, 한국이 지향할 미래 국가로 '통일 국가'를 제 1과제로 꼽음(44.3%)
- 당시 여야 대표 광복절 메시지
  - 김무성 여당 대표, '국민적 합의를 모아 통일에 대한 확고한 의지를 국제사회에 보여 줘야'
  - 문재인 야당 대표, '여야 보수 진보를 초월해 동의할 수 있는 통일 방안 필요'

### II. 광복 80주년에서 바라본 통일

- 통일에 대한 논의 자체가 힘든 상황임, 극단적 대결주의와 혐오 정치 확산, 세대 간 대결 구도 등으로 공감대 형성과 지지가 약해진 상황임
- 2개의 국가를 둘러싼 '인정 vs 불인정' 논란은 '통일부 vs 평화부' '핵 무장' 등으로 전개됨
  - 지금 필요한 것은 "先 평화, 後 통일"북한의 핵무장은 한반도는 물론 동북아 전체 안보 질서를 뒤흔들고 있다. 북한은 핵무기를 체제 보장의 수단으로 여기며 핵군축 대화에 소극적이다. 미국은 비핵화를 전제로 대화하겠다는 입장이며, 중국과 러시아는 점진적 해법(예: 동시적 상호조치)을 지지하는 반면 일본은 북한의 미사일 위협을 직접적으로 체감하며 강경한 입장을 유지한다.

### III. 광복 100년을 준비하는 통일

- 외교사를 돌아보면 한국 외교는 남북 분단과 대립을 넘어 주도적으로 평화공존의 대안을 제시하고 주변국을 설득하고 나설 때 존재 가치를 드러내고 빛을 발함
  - 노태우 정부 7.7 선언, 노무현 정부 9.19 공동성명 등
  
- “先 경제, 後 정치”
  - 어려울 때는 기본으로 돌아가는 것도 한 방법임, 그동안 남북 관계에 있어 정치의 과잉은 아닌지 성찰할 필요가 있음
  - 남북의 성장동력은 평화, 5천만명 시장에서 1억명 시장으로 변화를 모색 필요
  - 개성공단의 Upgrade 필요, 북한은 더 이상 의류 생산공장을 원하지 않음
  
- “평화와 통일을 독점해서는 안됨” “경우독금”
  - 특정 정당 또는 세력만의 통일 논의는 이제 그만, 국민적 공감대 형성이 우선
  - ‘진보 vs 보수’의 이분법을 깰 수 있는 접근 방법 모색 필요
  
- 남북, 북미는 “재확인”부터 시작
  - 남북은 9.19 군사합의를 재확인하는 것부터, 북미는 싱가포르 선언을 재확인하는 것부터 출발할 필요
  - 7.4 공동성명, 남북 기본합의서 버금가는 것은 더 이상 없음, 100m 달리기 출발선을 50m 앞서 하는 방법임
  
- 비핵화를 지향하는 “동결과 군축”
  - 트럼프 대통령의 심리(하노이 노딜에 대한 회고)
  - 비핵화가 조건이나 아니냐에 대한 미국 조야의 심각한 이견 양상(미국 주류의 완고함)
  - ‘비핵화 vs 핵 군축’ 논쟁에 빠지게 되면 할 수 있는 일은 하나도 없음
  - 가능한 방법은 비핵화를 지향하는 “동결과 군축” (끝)

## 광복 80주년과 분단 극복의 의미

차두현 | 아산정책연구원 수석연구위원

### ‘광복’의 의미와 문제의식 (1)

#### ➤ 80년전 광복은 우리에게 새로운 기회와 도전을 제공

- ✓ 일본 식민지 상태에서부터의 해방과 동시에 분단의 시작(1945년 물리적 분단 ⇒ 1948년 법적 분단 ⇒ 1950년의 정신적 분단)
- ✓ 분단의 극복을 어떤 가치와 목적으로 설정할 것인가에 대한 과제 제기 ⇒ 분단 현실의 인정 vs. 통일 추구

#### ➤ 80년간 변하지 않은 남북한 관계의 속성

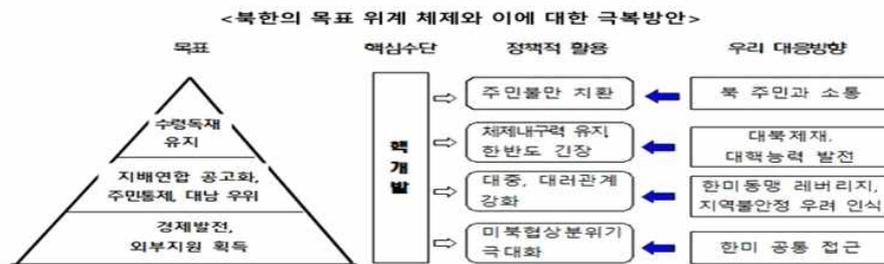
- ✓ 특정 event를 통해 해결되기 힘든 군사적 대립의 지속
- ✓ 사실상 서로의 극복을 지향하는 정치적 제도와 체제
- ✓ 경제사회문화적 남북협력에서 나타난 대북 레버리지의 한계
- ✓ 한국 사회 내에 팽배한 진영 논리
- ✓ 안보 對 ‘평화’의 이분법

1

## ‘광복’ 의 의미와 문제의식 (2)

### ▶ 북한의 ‘적대적 두 국가관계’론

- ✓ 남북한 관계는 1990년대 이후 사실상의 국가급 행위자간 관계
- ✓ 경계선을 마주한 국가간에 존재하는 기본적인 경쟁의 속성
- ✓ 경쟁하는 국가 간에도 교류와 협력, 공존은 가능함
- ✓ 상대방을 현재적 혹은 잠재적 ‘적’으로 규정한다고 해서 공존의 가능성이 배제되는 것은 아님(‘적’은 현재적 위협 인식)
- ✓ 문제는 북한의 ‘적대적 두 국가관계’론은 ‘협력적 두 국가’로의 변환이 어렵다는 점(Engagement Policy 자체의 부정)



2

## 분단 극복을 위한 방안으로서의 개헌 (1)

### ▶ 헌법상 규정에서 북한의 극복을 지향하는 것은 사실

- ✓ 한반도 전체를 대한민국의 영토로 본 영토 규정
- ✓ 자유민주주의 방식 통일을 최종적인 목표로 설정(북한의 입장에서 흡수로 해석될 수 있는 방안)
- ✓ 남북한 동시 UN 가입 이후의 현실과 괴리

### ▶ 헌법 규정이 북한을 자극하는 근본적 원인인가?

- ✓ 헌법상의 규정은 우리의 바람직한 미래 지향점을 나타내는 것이기도 함
- ✓ 우리가 흔히 인용하는 과거 동서독 관계에서도 기본적으로 정통성에 대한 경쟁의 속성은 지속되었음
- ✓ “대한민국의 정체성은 무엇인가?”에 대한 근본적 의문 제기
- ✓ 교류협력과 체제 통합의 대표 사례로 거론되는 EU의 경우에도 민주주의, 법치, 인권의 원칙 등을 회원국간 강조
- ✓ 적대관계에서도 공존이 가능한 현실주의 국제정치의 간과

3

## 분단 극복을 위한 방안으로서의 개헌 (2)

### ➤ 헌법 규정을 통해 북한 변화를 유도할 수 있는가?

- ✓ 북한 스스로 헌법적 가치를 지키고 있는가를 생각해야 함
- ✓ '적대적 두 국가관계'를 선언하면서 북한은 자신들에 대한 변화 시도 자체를 적대행위로 규정
- ✓ 우리 공존의 대상은 정권인가, 북한 주민인가?

### ➤ 이에 대한 사회적 합의나 공감대가 존재하는가?

- ✓ 서울대 통일평화연구원의 2024년 통일 여론조사에 따르면 통일 '필요'와 '불필요'가 비슷한 비율
- ✓ 그러나, 국민들이 희망하는 통일 한국의 체제는 "남한의 현 체제 유지"가 52.2%로 2009년 조사 이래 처음으로 절반을 넘어선 최고치를 기록
- ✓ 개헌까지를 통해, 북한의 일방적 미러(Mirror) 이미지를 개선하겠다는 접근이 타당한지에 대한 의문

4

## 안보상의 도전 대응과 분단 극복

### ➤ 분단 극복을 위해서는 다양한 안보도전에 대처해 나가야 함

- ✓ 세력의 전이, 다극화, 세계적 무정부화 등 다양한 해석에도 불구하고 공통적인 것은 글로벌 리더십의 부재
- ✓ 지역 차원에서는 다양한 분쟁 요인이 연계되어 현실화될 가능성이 상존
- ✓ 한반도 차원에서도 당분간 남북한 긴장 지속이 불가피

### ➤ 이러한 도전들은 우리로 하여금 다양한 고민을 야기

- ✓ 미중 전략경쟁에서의 포지셔닝
- ✓ "완전한 북한(한반도) 비핵화 목표 유지
- ✓ 한미동맹의 유지와 진화
- ✓ 對 주변국 관계의 재정립
- ✓ Emerging Security 의제들에 대한 대응 필요성

5

## 분단극복을 위한 노력들 (1)

### ▶ ‘통일’에 대한 지향은 앞으로도 유지되어야 함

- ✓ 현재의 세대뿐만 아니라 미래 세대를 위한 희망과 기회의 차원에서도 통일 지향성은 지속
- ✓ 그 외형적 강조의 수준은 정부마다 다를 수 있지만, 이에 대한 의식적 tone down이 오히려 더 큰 문제
- ✓ ‘민족’ 개념은 유지하되, 더욱 보편적이고 세계 시민적 관점에서의 민족 개념 발전이 필요

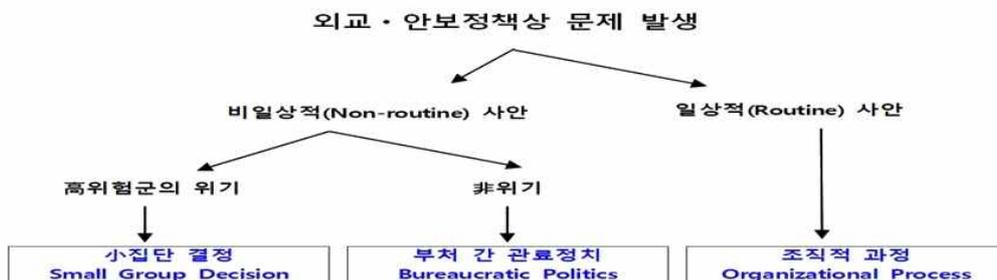
### ▶ 북한을 다루는 데 있어 신뢰의 제고를 위해 노력하되, 일방적 신뢰의 축적은 큰 의미가 없음

- ✓ 남북간 교류협력 재개와 군비통제를 위한 노력은 의미가 있고, 지속적 대북 제의가 필요함
- ✓ 다만, ‘남북’에만 집중된 교류협력보다는 국제적 노력과 결합하는 시도가 강화될 필요
- ✓ ‘Confidence’와 Trust에 대한 엄밀한 구분 역시 요구됨

## 분단극복을 위한 노력들 (2)

### ▶ 지속 가능한 통일 논의를 위한 구조적 장치가 필요

- ✓ 정부 변화에 관계없이 지속될 수 있는 사회적 논의의 장치를 마련해야 함
- ✓ 정부-국회-시민사회-지자체 간의 연계성을 강화하려는 노력 역시 강화되어야 함
- ✓ 무엇보다, 통일/대북정책과 관련된 의사결정의 개방성이 필요



## 광복100-20과 개헌 과제

임지봉 | 서강대 법학전문대학원 교수

### I. 들어가는 말

헌법연구자의 한 사람으로서 저는 헌법 개정과 관련된 최철영 교수님의 “광복 100-20과 개헌과제”에 대한 발제에 대해 말씀드리는 것으로 지정토론에 갈음하고자 한다. 현행헌법 제3조 영토조항과 제4조 평화통일조항의 관계에 관한 헌법학계의 다양한 해석론들에 대해 분석해보고 지금까지 헌법학계에서 제기된 현행헌법 제3조 영토조항에 관한 개정 논의에 대해서도 보완적 설명을 드리고자 한다.

### II. 헌법 제3조의 영토조항과 제4조의 평화통일조항

#### 1. 영토조항

현행헌법 제3조는 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다.”라고 규정하고 있다. 이러한 영토조항은 제헌헌법부터 존재했다. “한반도와 그 부속도서”가 우리 대한민국의 영토이므로 대한민국의 헌법·법률은 휴전선 이북지역에도 적용되고 대한민국의 주권과 통치권은 이 곳에도 미친다. 그러나 사실상 휴전선 이북지역은 북한 ‘괴뢰집단이 점령한 미수복지역’이고, 북한정권은 휴전선 이북지역에 미쳐야 할 대한민국의 통치권 행사를 방해하는 괴뢰집단 내지는 반(反)국가단체가 된다. 이들을 지지·찬양하는 자 등을 처벌하는 규정 등을 두고 있는 것이 「국가보안법」이다. 따라서 헌법 제3조의 영토조항은 제37조 제2항의 “국가 안전보장”을 위해 필요한 경우와 함께 국가보안법의 헌법적 근거가 된다.

#### 2. 평화통일조항

1972년의 제7차 개헌 이후 헌법에 일련의 평화통일 관련 조항들이 신설·추가된다. 1972년의 제7차 개헌에서 헌법전문에 “조국의 평화적 통일의 사명” 부분이 신설되고, 대통령의 헌법적 의무에 관한 조항(현행헌법 66조)에서 “대통령은 조국의 평화적 통일을 위한 성실한 의무를 진다”라고 규정한 제3항이 신설되었으며, 대통령 취임선서에 관한 조항(현행헌법 69조)에 “조국의 평화적 통일에 노력”이 신설되었다. 그 후 1987년의 제9차 개헌에서 현행헌법으로 개정되면서 “대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통

일정책을 수립하고 이를 추진한다”고 규정한 현행헌법 4조가 신설되었다. 이 가운데 특히 현행헌법 제4조를 ‘평화통일조항’이라고 부른다.

이들 평화통일 관련 조항들을 근거로 1972년 유신헌법으로의 개헌이 있는 지 18년만인 1990년 노태우 대통령 시절에 「남북교류협력에 관한 법률」이 제정되고 이듬해인 1991년에 남북 간에 북한정부를 ‘사실상의 정부’로 인정하는 남북합의서, 즉 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」가 교환된다. 그리고 남북한의 유엔(UN) 동시 가입도 있었는데, 유엔헌장은 유엔의 회원을 “회원국”으로 표현하고 있으므로 남북한의 유엔(UN) 동시 가입은 국제법적으로 국제사회가 대한민국과 함께 북한 ‘정부’를 ‘국가’로 인정했음을 의미하는 것이었다. 국내외의 정세가 이렇게 급변하자, 일부 헌법학자들 사이에 북한을 사실상의 정부로 인정하는 현실에서 헌법 제3조 영토조항이 통일정책에 걸림돌이 되는 독소조항이라는 견해가 대두되면서 폐지 주장이 나왔고, 이러한 주장은 현행헌법 제3조 영토조항과 제4조 평화통일조항의 관계에 관한 여러 다양한 해석론들을 낳았다.

### III. 영토조항과 평화통일조항의 관계에 관한 헌법학계의 다양한 해석론들

헌법 제3조 영토조항과 제4조 평화통일조항의 관계와 관련해 두 조항이 상충관계에 있다고 보는 해석론과 조화적 관계에 있다고 보는 해석론이 있다.

#### 1. 상충관계에 있다고 보는 해석론

제3조와 제4조가 상충관계에 있다고 보는 해석론으로 첫째, 헌법 제3조가 우위를 가진다고 보고 한반도 전역에 대한민국 헌법의 효력이 미치고 북한지역은 괴뢰집단 내지 반(反)국가단체가 점령하고 있다고 보는 영토조항우위론이 있다. 대한민국이 정부수립 직후에 유엔 총회에서 승인받은 한반도의 유일한 합법정부라는 유일합법정부론, 남한에 의한 흡수통일론 등이 그 근거이다.

둘째, 오늘날 남북간 교류와 UN동시가입 등의 현실에 부합되기 위해서는 헌법 제4조가 우위를 가진다고 보는 평화통일조항우위론이 있다. 북한을 ‘사실상의 정부’나 ‘국가’로 인정하는 국내외 정세의 변화로 제3조가 현실에 맞지 않게 되어 개헌을 통해 폐지해야 한다는 영토조항폐지론, 영토조항에 대해 사실상의 헌법변천이 일어나 영토조항이 사문화되었다고 보는 헌법변천론, 북한을 ‘사실상의 정부’나 ‘국가’로 인정하는 국내외 정세의 변화를 수용해야 한다는 국제정치적 현실론 등을 근거로 한다. 일부에서는 평화통일조항 우위론의 근거로 신법우선론을 들면서, 영토조항은 제헌헌법부터 있었고, 평화통일조항은 현행헌법부터 헌법에 신설되었다는 점을 근거로 현행헌법부터 헌법에 들어온 평화통일조항이 신법에 해당하므로 구법인 영토조항은 사문화되고 신법인 평화통일조항만이 효력을 가진다고 본다. 그러나, 신법우선의 원칙은 ‘법률조항’ 간에 같은 사항을 다르게 규정하는 충돌이 발생할 경우, 신법이 우선한다는 원칙이지, 같은 헌법조항 간에 충돌이 발생한다고 신법우선의 원칙을 적용할 수는 없다. 더욱이 우리 헌법이 헌법개정에서 미국 헌법처럼 기존의 헌법조항은 그대로 둔

채 새로운 헌법조항을 추가하는 '증보형'(Amendment) 개헌이 아니라 기존의 헌법조항을 수정, 삭제, 추가하는 '수정형'(Revision) 개헌의 방식을 채택하고 있다는 점을 고려했을 때, '증보형' 개헌의 방식을 취하지도 않는 우리 헌법조항 간에 신법우선의 원칙을 적용해서 기존의 헌법조항이 새로운 헌법조항과의 충돌로 사문화되었다는 해석론을 펼 수는 없다.

셋째, '북한정권의 이중적 성격론'으로 헌법재판소의 입장이다. 영토조항을 근거로 북한을 반(反)국가단체로 규정하면서도 평화통일조항을 근거로 북한을 '통일을 위한 대화와 협력의 동반자'로 본다.(헌재 1997. 1. 16. 92헌바6·26, 93헌바34·35·36(병합) '국가보안법 위헌소원사건')

## 2. 조화적 관계에 있다고 보는 설(필자의 입장이면서 현재의 다수설)

헌법조항간에는 규범조화적 헌법해석이 중요하며, 헌법개정은 규범조화적 헌법해석도 불가능한 필요부득이한 경우에만 이루어져야 한다.

1948년의 헌법 제정과정에서도 대한민국을 38선 이북지역까지 포함하는 "한반도와 그 부속도서"로 한다는 초안에 대해 국회 본회의에서 논란이 있었지만, 결국은 38선 이북지역을 하루 빨리 통일해야 한다는 의미를 살리면서 대한민국이 한반도의 유일한 합법정부라는 점을 선언한다는 중요한 의미를 담고 이 영토조항이 제헌헌법에 규정되게 되었다. 이러한 영토조항의 연혁적 의미를 고려해 봤을 때, 영토조항은 북한지역에 대하여 주권적 권력을 실현할 책무, 즉 '통일의 책무'를 부과하는 것으로 해석되며, 여기서의 '통일'은 무력에 의한 통일을 의미하는 것이 아니므로 영토조항은 평화적 통일방안과 상충되는 것이 아니라 평화적 통일조항과 오히려 조화되는 것이라고 볼 수 있다. 따라서 헌법 제3조의 영토조항은 '통일'의 책무를 부과한 조항이고 헌법 제4조의 평화통일조항은 그 통일의 내용이 '평화통일'임을 선언한 조항이라고 해석된다.

## 3. 소결

현재 헌법학계에서는 현행헌법 제3조의 영토조항과 제4조의 평화통일조항이 조화적 관계에 있다고 보는 설이 다수설이어서, 양 조항이 상충관계에 있다고 보는 입장에서 제기되는 제3조 영토조항의 폐지론 등은 더 이상 거론되지 않고 있는 실정에 있다. 1987년 이후 38년간 개헌이 이루어지고 있지 않은 현실을 감안했을 때 개헌을 통한 현행헌법 제3조의 삭제 없이 제3조와 제4조의 탄력적이고 규범조화적인 해석으로 문제 해결이 가능하다면 그렇게 하는 것이 바람직하다는 것이 현재 헌법학계의 다수 학자들의 입장인 것이다.

## IV. 헌법학계에서 헌법상 영토조항에 관한 개정 논의

헌법학계에서는 헌법상 영토조항의 개헌을 통한 삭제론보다는, 영해와 영공의 중요성을 감안하여 이를 헌법 제3조에 명시하는 "제3조. 대한민국의 영역은 한반도와 그 부속도서를 포함하는 영토, 영해, 영공으로 한다" 헌법개정 논의가 2018년 문재인 대통령에 의한 개헌

논의 때부터 제기되고 있는 정도이다. 특히 해양의존도가 높은 우리나라에서 헌법에 해양수산 관련 내용으로 영해와 영공을 포함시킴으로써 해양강국으로서의 국가 위상과 영공에 대한 제공권을 제고하고 해양강국, 항공강국으로서 우리나라의 국격을 명문으로 표현하자는 취지의 주장이다. 헌법학계가 아닌 정치권에서는 2018년 개헌논의에서부터 정의당이 제4조와의 관계에서 1953년 이후 대한민국 국가권력이 실효적으로 행사될 수 있는 영역이 군사분계선 이남으로 제한되어 있다는 점, 북한이 주권국가로 존속하고 있다는 점, 남북 정상회담이 제안되고 성사되었다는 점, 헌법 제3조 영토조항과 헌법 제4조 평화통일 조항과의 충돌, 1987년 이후 남북관계의 진전을 담지 못하는 문제 등의 측면에서 개헌을 통해 현행헌법 제3조의 영토조항을 현실화 해야한다는 주장이 소수의견으로 제기된 적은 있다.

#### IV. 나오는 말

최철영 교수님의 발제용 PPT면에서 주장하고 계신 바와 같이, 개헌을 통해 헌법 전문이나 본문 등에 열린 민족 개념을 도입하여, 한민족이라는 혈연적, 역사적 정체성을 중시하는 배타적 민족주의를 탈피하여 인권, 평화, 자유, 평등과 같은 보편적 가치를 우선 지향하며 미래를 향해 개방된 민족주의를 채택하고 동포애에 기초한 북한 주민에 대한 비등가적 인도주의 지원과 상호존중 그리고 평화공존 최우선 정책의 헌법적 근거를 헌법에 명시하자는 제안에 찬성한다. 광복 80주년에 이르러 평화통일을 위한 개헌의 과제로 충분히 숙고해 볼 필요가 있는 문제라고 생각하기 때문이다. (끝)

## MEMO

---





02-581-0581  
<https://www.pf.or.kr>  
staff@pf.or.kr  
서울특별시 서초구 효령로 51길 42 10층 평화재단

※ 비매품



PEACE

PEACE