제7차 IKIS통일포럼

"새 정부 통일·대북정책 과제: 어떻게 해야 하나?"

- 일시: 2017년 4월 27일(목) 18:30
- 장소: 세종문화회관 세종홀 B1층 수피아홀

남북사회통합연구원 IKIS통일포럼
INSTITUTE FOR KOREAN INTEGRATION SOCIETY

◆ 목 차 ◆

1. 진행순서 ····· 1

- 국민의례(윤정현 IKIS통일포럼 운영위원장/통일시니어 2기)
- 개회사(홍양호 IKIS통일포럼 상임대표/사통연 이사)

2. 사 회

- 변진흥(가톨릭동북아평화연구소 연구위원장/통일시니어 2기)

3. 발 표 문 ····· **3**

- 전경만(통일신문 논설위원/사통연 원장) ····· 3
- 김영윤(남북물류포럼 대표/통일시니어 1기) ····· 6
- 유창근(SJ테크 회장/대북협상 1기) ····· 16
- 현두륜(세승법무법인 변호사/대북협상 7기) ····· 21

4. 임원진 ····· 27

5. 회비납부현황 ····· 31

6. 2017년 운영계획(안) ····· 34

제7차 IKIS통일포럼 진행순서

시 간	진행순서	세부내용	담 당
18:00~18:30	**등록 및 입장**	- 회원간 교제	통일시니어, 대북협상, 통일역량 아카데미 수료자 등
18:30~19:15	**만찬**	- 식사 - 주요인사 소개 (사통연 임원진 및 IKIS통일포럼 임원진)	홍양호 (IKIS통일포럼 상임대표)
19:15~19:20	**개회**	- 국민의례 - 인사말(홍양호 IKIS통일포럼 상임대표)	윤정현 (IKIS통일포럼 운영위원장)
19:20~20:10	**발표**	- 주제: 새 정부 통일·대북정책 과제: 어떻게 해야 하나? - 발표(1) 전경만(통일신문 논설위원) - 발표(2) 김영윤(남북물류포럼 대표) - 발표(3) 유창근(SJ테크 회장) - 발표(4) 현두륜(세승법무법인 변호사)	변진흥-사회 (IKIS통일포럼 정책기획위원장/ 가톨릭동북아평화연구소 연구위원장)
20:10~20:30	**질의 및 응답**	- 자유롭게	
20:30~20:40	**공지사항**	- 임명장 수여 ☯총회(3.6)시 미 수령자 - 회비현황 - 2017년 상·하반기 행사일정 등	윤정현 (IKIS통일포럼 운영위원장) 김인수 (IKIS통일포럼 재무위원장)
20:40~21:00	**폐회 선언**		한원덕 (IKIS통일포럼 공동대표)

발표 1 "새 정부 통일·대북정책 과제: 어떻게 해야 하나?"



전경만(통일신문 논설위원)

1. 새 정부의 통일대북정책 추진 여건: 호의적이지 않음

- 현행 남북한 관계 양상: 신뢰부재 및 대화 차폐, 교류협력 상대이기보다 경계와 대치 대상, 국제 대북제재 이행 동참
- 북한 상황: 김정은 권력공고화를 위해 공포정치 계속과 핵미사일 완성 박차
- 한국 상황: 심각한 국론분열, 정치 불안정 및 경제 불확실 여전
- 국제 정세: 미중 동아시아 패권경합 가열, 주변4국의 자국중심주의 국제관계 추구, 북핵미사일의 지역안보 의제 급부상
- 대내적으로 대주변국 외교향방, 통일대북정책 존재감, 통일대북정책 백인백색, 경제정책 목표 논쟁(성장과 복지) 등 통일대북정책 추진 여건이 녹록하지 않으며, 특히, 국제사회의 주요인물과 주요사건이 새롭게 결합하여 새로운 국제질서를 조성하는 가운데 한국의 자율적 통일대북정책 추진에 제약 가중

2. 새 정부의 통일대북정책 추진 방향 및 기조 : 정반합의 변증법적 접근이 현실적 차선책

- 역대 정부의 통일대북정책 성과와 추진방식: 정책 방향성 혼선으로 지속성과 일관성 결여

○ 새 정부의 정책추진 방향: **관여(engagement) 견인으로 공존**

- 기능주의적 유화 또는 구조주의적 강압의 경험을 이성적으로 발전
- 현행 국제제재 동참지속: 비핵화 의사를 타진·종용하는 대화 모색
- 통일정책과 대북정책을 명료하게 구분: 정책 회색지역 또는 정책혼란을 해소해 정책추진 과정에 갈등, 비효율, 악화 등을 해소
- 통일교육 플랫폼을 자유민주주의 및 국가 정체성으로 전환
- 안보수단과 경제수단의 대북연계 불가피: 남북한 간 비대칭적 안보상황을 외면 또는 등한시 경계. 한국의 비교우위적 수단 가용성 강화 및 점진적 조정
- 북핵문제 대응과 해결에 능동적 태도: 한미 확장억지의 실효성을 확보하는 가운데 한미 긴밀한 협의로 한중 및 한미중 공조 극대화
- 남북관계 인식을 정책추진에 맞춰 유연화: 북핵위협 해소 이전에는 일반관계, 그 이후 신뢰회복에 따라 특수관계에 입각
- 북한주민 변화를 정보화, 시장화, 친한화, 민주화 방향으로 전개
- 국제사회의 한반도 문제 인식 부각: 한국안보와 한반도 통일 간 불가분성, 상승 또는 갈등관계를 주지시켜 근원적 지지를 경주하되, 미중의 한반도 문제 빅딜 가능성을 극구 경계, 민족자결주의에 의한 평화통일 불가피성 강조
- 북한의 정치사회적 통제지속에 불구, 내부급변 가능성에 즉응적 대비태세 구비

3. 새 정부의 주요 정책 추진과제

○ 단기 과제(～2019): 북핵미사일 위협문제를 최우선적으로 대처하면서 분단상황의 평화적 유지관리

- 국제 대북제재 이행 지속
- 2018년말 이전 통일대북정책 세부 로드맵 및 추진사업 확정
- 미국 행정부 지도부에게 한반도 상황에 대한 선도적 주지 및 북핵문제 해결 주역으로서 북핵미사일 해결방안을 한미 긴밀 협의
- 남북한 공식 연락망을 최우선적 복원
- 통일대북정책 컨트롤타워와 안보컨트롤 타워의 일치화

- 국제기준의 인도주의적 협력지원 사업 착수 및 분별하여 증대
- 헌법 개정시 통일정책 추진을 위한 법률위임 행위 규정으로 '통치행위' 성격을 통일정책 조정
- 북한 비핵화 종용과 유인을 위한 남북대화 추진

○ 중기 과제(2020～2021): 비핵화 대화 선도적 모색 및 접촉교류 점진적 증대

- 남북대화 채널의 시동 도모 및 안정성 유지
- 한미중 3각 외교안보 공조장치 구축 및 적극 가동
- 국정의 협치 과정에서 통일 및 대북관련 심대한 국민 갈등 치유
- 국민대통합 방안 마련: 북한인식 평가분석 및 장기발전 방향 제시
- '비핵화' 양자대화 추진
- 비핵화 의지 확인('동결' 및 '검증')에 비례해 대화와 교류에 신뢰 부여
- 헌법 개정시 '통일헌법' 성격을 부여: 통일한국의 비전, 위상, 방법
  ※통일정책 지속성과 일관성을 위한 권력구조 관계 개선
- 민간부문 접촉 교류를 대담하게 장려(비정치, 비군사 분야)

○ 장기 과제: 한반도 비핵화 추진 확인으로 상호위협감소 달성

- 북한위협 순평가 및 통일환경 종합분석으로 향후 통일대북정책 방향 예시
- 관여정책의 지속성 확보를 위한 각종 수단(정보, 재원, 인력, 미디어, 물자 등)을 국내외적으로 공조
- 북한 비핵화 이행에 따라 미북 및 일북 수교 가능성 타진
- 한반도 비핵화' 실현을 확약(검증과 사찰 중심)하는 정상회담 개최 모색
- 남북한 특수관계 지위에 부합하는 교류협력 방안 모색

○ 초장기 과제(2022년～): 북한 비핵화 실현 확인 및 한반도 평화체제 접근

- 한반도 4자 교차수교 완성
- 북한체제 근대화 국제지원 사업 구상
- 남북한 평화협정 체결
- 평화통일 기반 구축

발표 2

“새 정부 통일·대북정책 과제: 어떻게 해야 하나?”
- 보수·진보의 진영논리 어떻게 극복하나? -



김영윤(남북물류포럼 대표)

Ⅰ. 머리말

○ “대통령에게 북한은 주적일 수 없고, 주적이어서도 안된다” (이종걸 의원의 언급, 헤럴드경제 2017.4.20.)

- “통일부 입장에서 북한은 대화와 교류의 대상이다. 외교부 입장에서는 비핵화 6자회담의 파트너다.”
- “대통령은 부서의 의견을 듣고 조율해서 국가기본전략에 의거해서 그때 그때 국익과 현안을 중심으로 채찍과 당근을 배합한 대북 정책을 최종 결정한다.”

○ 대선과정에서 나타나고 있는 극도의 “색깔론”과 종북논리”는 대한민국의 국격를 심각하게 훼손하고 있음

- “종북몰이”로 점철된 대선과정은 최고 지도자가 될 사람들에 대한 강한 실망감으로 나타나고 있음.

○ 새 정부의 대북·통일 정책이 그 실효성을 발휘하기 위해서는 우리 사회 전반에 만연하고 있는 보수·진보의 진영논리를 완화·극복하지 않으면 안 될 것임.

- 진영논리는 망국의 논리로서 우리 사회를 극도로 분열시키고 있음.
- 대선 후보자들까지도 그런 논리에 파묻혀 있는 것은 나라를 양분하고 절단시키겠다는 것임.

○ 본인은 양극단의 진영논리를 극복하기 위해서는 어떻게 해야 할 것인지를 고민하고자 함.

○ 답을 얻기 위해서는 북한이 우리에게 어떤 존재이어야 할 것인지에 대한 답을 찾는 것이 가장 중요함.

Ⅱ. 북한은 우리에게 어떤 존재인가?

○ 북한은 현재 우리에게 이중적 인식의 존재로 자리매김 되어 있음.

1. 북한은 적이며, 붕괴되거나 시켜야 할 대상

○ 북한과는 전쟁을 치렀기 때문에 용서할 수 없는 적이며, 앞으로도 전쟁을 치를 수 있는 적대적 관계임.

○ 북한의 모든 도발적 행위는 용서할 수 없으며, 특히 주민에 대한 인권탄압과 경제난, 핵미사일 도발 등에 대한 북한 지도부의 독재와 무능, 위협적 행동은 수용해서는 절대로 안 된다는 인식

○ 이에 반하는 남한 내 인식을 ‘종북’ 또는 ‘좌빨’로 치부함.

○ 북한과의 협력사업은 ‘퍼주기’라는 인식으로 매도하고 있음.

○ 이와 같은 인식을 뒷받침하고 있는 가장 강력한 법적 장치는 「국가보안법」임.
- 국가보안법은 보수 진영의 대북한 인식을 적나라하게 반영해 놓고 있음.

2. 북한은 평화통일의 대상

○ 북한은 궁극적으로 통일로 가야할 동반자라는 인식

○ 전쟁이 아닌 방법을 통한 통일을 위해서는 분단극복의 대상인 북한과 화해·협력을 할 수밖에 없으며, 또한 그렇게 해야만 통일이 가능함.

- 이를 뒷받침하는 법적 장치는 헌법을 포함, 남북기본합의서임. (별첨 부문 참조)

- 헌법 전문: “우리 대한국민은・・・・평화적 통일의 사명에 입각하여 정의・인도와 동포애로써 민족의 단결을 공고히 하고…” 라고 규정
  - 헌법 제4조: “대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 **평화적 통일정책**을 수립하고 이를 추진한다.”
  - 헌법 제66조 ③항: “대통령은 조국의 평화적 통일을 위한 성실한 의무를 진다.”

- 북한이 스스로 붕괴함으로써 그 결과 통일에 이르는 것을 상정할 수 있으나, 이의 실현은 불확실하며, 보장할 수 있는 부분이 결코 아님.
  - 북한이 붕괴될 것이라는 예상은 지난 30년 동안 지속되어 왔으나, 실현되지 않음.

- 북한이 스스로 붕괴하도록 만드는 것도 하나의 방법으로 생각해 볼 수 있으나, 이 또한 불확실한 방법일 뿐만 아니라 대한민국의 헌법에 나타난 “평화적 방법으로의 통일” 과는 상치됨.

3. 진영논리의 책임

- 통일의 길이 헌법에 분명하게 설정되어 있음에도 불구하고 그와 같은 방법을 택하지 않는 것은 헌법 위배가 아닌가?
  - 북한의 붕괴를 노골화하고 대북 압박정책을 추진하는 최고 권력권자는 헌법에 부여된 사명을 직무 유기하는 것이 아닌가?

- 망국적 진영논리를 발생시키고, 북한에 대한 상반된 인식을 갖게 한 책임은 전적으로 정부에 있으며, 이를 바꾸어야 할 책임도 정부에 있음.

- 대통령이 가진 무소불위의 권한이 대북관계 설정을 자기중심적으로, 임의적으로 유린하게 했음.

○ 진영논리를 완화・타파하고 대북한 인식을 바꾸려면 우리 사회의 이중적 북한 지위를 바꾸어야 함.

- 반국가단체에서 평화통일의 대상이자 협력의 대상임을 분명히 해야 할 것임.

Ⅲ. 결론: 진영논리 극복을 위한 새 정부의 필수 과제

1. 통일정책

○ 새 정부는 북한이 평화통일의 대상임을 새롭게 분명히 하고 이에 바탕한 대북정책(「사실상의 통일정책」)을 천명・추진해야 함.

○ 평화적 통일을 위해서는 북한과 적대관계를 지속하면서 접촉・대화를 무조건 피하는 것으로 일관할 수는 없음.

- 자유・민주적 기본질서에 입각하여 상호 접촉하고 대화하면서 협력과 교류의 길로 나아가는 것이 평화적 통일을 위한 초석이 되는 것이며,

- 순수한 동포애의 발휘로서 서로 도와주고 일정한 범위 내에서 경제적・기술적 지원과 협조를 도모하여 단일민족으로서의 공감대를 형성하는 것이 헌법전문의 평화적 통일의 사명에 입각하여 민족의 단결을 공고히 하는 방편으로서 헌법정신에 합치되는 것임.

2. 법 개정 및 변경

○ 북한을 적으로 규정하고 있는 법(예: 「국가보안법」)과 법률조항을 철폐해야 할 것이며, 철폐를 위한 환경조성에 진력해야 할 것임.

- 북한과의 접촉이나 교류가 방만하게 이루어질 경우, 국가 안전보장과 자유・민주적 기본질서 유지에 어려움을 가져올 수도 있는 점을 들어 정부가 제한을 가하는 것이 정당할 수 있으나, 이는 극히 제한적인 범위로 한정되어야 할 것임.

○ 남・북 사이의 접촉과 대화, 교류・협력을 활성화하는 방향으로 관련법과 조항을 바꾸고, 그 바탕 위에서 민간부문의 교류・협력을 지원・보장할 수 있는 제도적 장치를 만들어야 할 것임.

3. 「남북한 기본조약」의 체결

○ 남북기본합의서를 국내법과 동일한 효력의 남북한 기본조약으로 바꾸어야 함.

○ 남북기본합의서는 “남북관계를 ‘나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계’임을 전제로 하여 이루어진 당국간의 합의문서이나 남북당국의 성의 있는 이행을 상호 약속하는 일종의 공동성명 또는 신사협정”에 불과하다고 판시(헌법재판소)함으로써 법적 구속력이 담보되지 못하고 있음(대법원 1999. 7. 23. 선고 98두14525 판결).

○ 남북합의서를 국가간 조약으로 국내법과 동일한 효력이 인정될 수 있도록 해야 함. (별첨 동서독 기본조약 참조)

4. 대북한 협상 추진

○ 북한과는 즉각 협상해야 함.

- 대화와 협상을 기피해서는 안 되며, 오히려 대화와 협상을 선제의 해야 할 것임.

○ 남북관계개선의 걸림돌인 북한 핵문제를 반드시 대화와 협상을 통해 해결해야 할 것임.

- 핵문제 해결은 궁극적으로 협상을 통한 방법일 수밖에 없음을 인식해야 함.

○ 북핵 문제 해결의 실질적이며 결정적인 당사자인 북한이 대화와 협상에 임할 수 있도록 모든 노력을 경주해야 할 것임.

5. 진영논리 극복을 위한 사회 환경 조성

○ 첫째, 우리 사회를 압도하고 있는 대북한 무시와 불인정의 분위기를 바꾸어야 함: 대학 및 민간단체의 통일교육 강화 (예: 통일을 어떻게 할 것인가?)

- 통일을 하는 것이 중요한 것이 아니라 어떻게 통일할 것인가가 더 중요함.

○ 둘째, 북한과의 대화하고 협력하는 것을 “종북”으로 모는 정치인사와 언론사를 철저히 계도해야 할 것임.

○ 셋째, 북한을 실질적으로 인정하는 조치가 이루어져야 함.
- 북한 불인정이 우리 사회의 진영논리를 첨예화시키는 주범임.

○ 넷째, 정치・군사문제를 경제・사회 협력문제와 연계해서는 안 됨.
- 정경분리에 의한 대북 정책을 견고하고 일관성 있게 추진해야 함.

○ 다섯째, 지방자치단체의 대북교류협력 사업을 중앙정부가 관여하지 않도록 함. /끝

<참고자료: 남북기본합의서(1991. 12. 13)>

남과 북은 분단된 조국의 평화적 통일을 염원하는 온 겨레의 뜻에 따라 7.4 남북공동성명에서 천명된 조국통일 3대원칙을 재확인하고, 정치군사적 대결상태를 해소하여 민족적 화해를 이룩하고, 무력에 의한 침략과 충돌을 막고 긴장완화와 평화를 보장하며, 다각적인 교류. 협력을 실현하여 민족공동의 이익과 번영을 도모하며, 쌍방사이의 관계가 나라와 나라사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계라는 것을 인정하고 평화통일을 성취하기 위한 공동의 노력을 경주할 것을 다짐하면서 다음과 같이 합의하였다.

제1장 남북화해

제1조 남과 북은 서로 상대방의 체제를 인정하고 존중한다.

제2조 남과 북은 상대방의 내부문제에 간섭하지 아니한다.

제3조 남과 북은 상대방에 대한 비방. 중상을 하지 아니한다.

제4조 남과 북은 상대방을 파괴・전복하려는 일체행위를 하지 아니한다.

제5조 남과 북은 현 정전상태를 남북사이의 공고한 평화 상태로 전환시키기 위하여 공동으로 노력하며 이러한 평화상태가 이룩될 때까지 현 군사정전협정을 준수한다.

제6조 남과 북은 국제무대에서 대결과 경쟁을 중지하고 서로 협력하며 민족의 존엄과 이익을 위하여 공동으로 노력한다.

제7조 남과 북은 서로의 긴밀한 연락과 협의를 위하여 이 합의서 발효후 3개월 안에 판문점에 남북연락사무소를 설치. 운영한다.

제8조 남과 북은 이 합의서 발효 후 1개월 안에 본회담 테두리 안에서 남북정치분과위원회를 구성하여 남북화해에 관한 합의의 이행과 준수를 위한 구체적 대책을 합의한다.

제2장 남북불가침

제9조 남과 북은 상대방에 대하여 무력을 사용하지 않으며 상대방을 무력으로 침략하지 아니한다.

제10조 남과 북은 의견대립과 분쟁문제들을 대화와 협상을 통하여 평화적으로 해결한다.

제11조 남과 북의 불가침 경계선과 구역은 1953년 7월27일자 군사정전에 관한 협정에 규정된 군사분계선과 지금까지 쌍방이 관할하여 온 구역으로 한다.

제12조 남과 북은 불가침의 이행과 보장을 위하여 이 합의서 발효후 3개월 안에 남북 군사공동위원회를 구성.운영한다. 남북군사공동위원회에서는 대규모 부대이동과 군사연습의 통보 및 통제문제, 비무장지대의 평화적 이용문제, 군인사 교류 및 정보교환 문제, 대량살상무기와 공격능력의 제거를 비롯한 단계적 군축실현문제, 검증문제 등 군사적 신뢰 조성과 군축을 실현하기 위한 문제를 협의.추진한다.

제13조 남과 북은 우발적인 무력충돌과 그 확대를 방지하기 위하여 쌍방 군사당국자 사이에 직통전화를 설치.운영한다.

제14조 남과 북은 이 합의서 발효후 1개월 안에 본회담 테두리 안에서 남북 군사분과위원회를 구성하여 불가침에 관한 합의의 이행과 준수 및 군사적 대결상태를 해소하기 위한 구체적 대책을 협의한다.

제3장 남북교류·협력

제15조 남과 북은 민족경제의 통일적이며 균형적인 발전과 민족전체의 복리 향상을 도모하기 위하여 자원의 공동개발, 민족내부교류로서의 물자교류, 합작투자등 경제교류와 협력을 실시한다.

제16조 남과 북은 과학. 기술, 교육, 문학. 예술, 보건, 체육, 환경과 신문, 라디오, 텔레비전 및 출판물을 비롯한 출판. 보도 등 여러 분야에서 교류와 협력을 실시한다.

제17조 남과 북은 민족구성원들의 자유로운 왕래와 접촉을 실현한다.]

제18조 남과 북은 흩어진 가족. 친척들의 자유로운 서신거래와 왕래와 상봉 및 방문을 실시하고 자유의사에 의한 재결합을 실현하며, 기타 인도적으로 해결할 문제에 대한 대책을 강구한다.

제19조 남과 북은 끊어진 철도와 도로를 연결하고 해로, 항로를 개설한다.

제20조 남과 북은 우편과 전기통신교류에 필요한 시설을 설치.연결하며, 우편. 전기통신 교류의 비밀을 보장한다.

제21조 남과 북은 국제무대에서 경제와 문화 등 여러분야에서 서로 협력하며 대외에 공동으로 진출한다.

제22조 남과 북은 경제와 문화 등 각 분야의 교류와 협력을 실현하기 위한 합의의 이행을 위하여 이 합의서 발효후 3개월 안에 남북 경제교류.협력공동위원회를 비롯한 부문별 공동위원회들을 구성. 운영한다.

제23조 남과 북은 이 합의서 발효후 1개월 안에 본회담 테두리 안에서 남북 교류. 협력분과위원회를 구성하여 남북교류.협력에 관한 합의의 이행과 준수를 위한 구체적 대책을 협의한다.

제4장 수정 및 발효

제24조 이 합의서는 쌍방의 합의에 의하여 수정 보충할 수 있다.

제25조 이 합의서는 남과 북이 각기 발효에 필요한 절차를 거쳐 그 문본을 서로 교환한 날부터 효력을 발생한다.

1991년 12월 13일
남북고위급 회담 남측대표단 수석대표 대한민국 국무총리 정원식
북남고위급 회담 북측대표단 단장 조선민주주의인민공화국 정무원총리 연형묵

<참고자료: 동서독 기본조약(Grundlagenvertrag)>

○ 1972년 12월 21일, 동베를린에서 체결된 조약

○ 동서독 기본조약의 핵심은 상호 실체적 인정이었음.

○ 전문(前文)

- “조약 체결 쌍방은, 평화 유지에 대한 각자의 책임을 의식하며, 유럽의 데탕트와 안보에 기여하기를 바라며, 현재 국경선을 기준으로 하는 모든 유럽 국가들의 국경의 불가침성과 그 영토 및 주권을 존중함이 평화의 기본적인 전제 조건임을 확신하면서, 두 독일 국가 사이에 무력 위협이나 무력 사용이 없어야 함을 인식하며, 역사적으로 형성된 현실에 따르고, 민족문제를 비롯한 독일연방공화국과 독일민주공화국의 여러 다른 견해 중 한쪽을 중시하지 않는 한, 독일연방공화국과 독일민주공화국의 협력이 두 국가의 주민들의 복지를 증진하리라는 바람에서, 그에 필요한 조건을 마련하고자, 다음과 같이 합의한다.” (총 10개조)

제1조. 독일연방공화국과 독일민주공화국은 동등한 권리의 토대 위에서 정상적인 우호 관계를 발전시킨다.

제2조. 독일연방공화국과 독일민주공화국은 유엔헌장에 명시되어 있는 제반 목표와 원칙을 준수한다.

제3조. 유엔헌장의 정신에 따라, 독일연방공화국과 독일민주공화국은 갈등을 오로지 평화적인 수단을 통해서만 해결하며, 무력 위협과 무력 사용을 포기한다. 쌍방은 현존하며 앞으로도 존속할 경계선의 불가침을 재확인하고 존중한다.

제4조. 독일연방공화국과 독일민주공화국은 어느 한쪽이 상대방을 국제사회에서 대신하거나 대표할 수 없음에 동의한다.

제5조. 독일연방공화국과 독일민주공화국은 유럽 국가들끼리의 평화적 관계 발전을 촉진하며 유럽의 안보 및 협력에 기여한다. 쌍방은 세계의 안보에 기여하는 군비 제한과 군비 축소의 노력, 특히 핵무기와 기타 대량살상무기 분야의 군비 축소 노력을 지지한다.

제6조. 독일연방공화국과 독일민주공화국은 각자의 권력이 각자의 영토 내에서만 행사될 수 있다는 원칙을 고수한다. 쌍방은 국내 및 대외 문제에 있어서 상대방의 독립과 자주성을 존중한다.

제7조. 독일연방공화국과 독일민주공화국은 관계 정상화 과정에서 현실적이고 인도적인 문제들을 타결할 용의가 있음을 천명한다. 양국은 이 조약의 원칙에 입각하여 상호 이익을 도모하기 위하여 경제, 학술, 기술, 무역, 사법, 우편, 전화, 보건, 문화, 스포츠, 환경보호 등등의 분야에서의 교류 협력을 촉진, 발전시키는 협정을 체결하기로 한다. 이에 대한 세부 사항은 추가 의정서에서 정한다.

제8조. 독일연방공화국과 독일민주공화국은 상주 대표부를 교환한다. 대표부는 각기 상대방의 정부 소재지에 설치하기로 한다. 대표부 설치에 관계되는 실제적인 문제들은 별도로 해결한다.

제9조. 과거 쌍방이 각기 체결한 조약 또는 쌍방 관계의 2국간 및 다국간의 조약은 이 조약의 저촉을 받지 않는다.

제10조. 이 조약은 비준 후에 효력을 발생한다. 위의 내용들을 확인하기 위하여 조약 체결 쌍방의 전권 대표는 이 조약문에 서명한다.

발표 3 “남북경제협력 제로시대의 새로운 선택”



유창근(에스제이테크 회장)

1. 남북경제협력 제로시대의 교훈과 과제

○ 남북경제협력의 제로시대와 남북 상생의 길

- 남북경협의 마지막 보루였던 개성공단은, 2016년 2월 10일 전면중단 조치로 가동을 중단했고, 이후 남북경협은 “제로시대” 로 들어섬
- 남북은 분단이후, 어려운 관계 속에서도 2차례의 정상회담, 수많은 당국간 회담, 군사회담, 인도적 지원 사업, 보건의료 사업, 문화예술 사업, 체육교류 사업, 개성공단 사업, 금강산 관광 사업, 남북철도·도로 연결 사업 등 상생의 길을 모색하였으나, 정치·군사적 갈등으로 후퇴함
- 북한 핵, 미사일 고도화 및 반복된 도발로 남북관계 더욱 경색
- 동북아는 신냉전체제에 돌입하여 한반도는 위태로운 상황
- 우리는 반목과 갈등으로 대립, 새로운 지도자의 리더십을 필요
- 남북관계의 경색과 남북교류협력의 단절이 한반도의 긴장을 초래함을, 반면교사(反面敎師)로 삼아 새로운 정부에서는 중단된 남북경제협력 재개를 대북 정책의 최우선 과제로 추진하길 간절히 제언함

2. 개성공단 재개 및 발전방향

○ 중단 배경 및 문제

- 북한 핵실험과 장거리 미사일 도발 등에 대한 제재 조치
- 개성공단 가동의 명분으로, 개성공단은 대북제재의 대상이 아니라고 함
- 유엔 안보리 어느 결의문에도 개성공단 중단을 권고 하지 않음
- '국가안전보장회의 상임위원회' 회의에서 개성공단 중단을 결정

○ 개성공단 중단에 대한 관점 : 정부 vs 기업

- 정부는 개성공단 입주기업들의 피해가 최소화 되도록 신속한 지원을 통해 조속히 경영을 정상화하는데 최우선 목표를 두고 노력하겠다고 약속.
- 정부는 입주기업들의 피해가 최소화 되도록 신속한 지원을 약속했지만, 사전 정보가 없던 기업들은 예측 불가능의 상황에서 막대한 피해 발생.
- 기업의 피해를 입증할 모든 자료가 개성공단 내에 있어서 피해 규모를 정확히 파악하는 것은 물리적으로 불가능한 상황.
- 정부 조사 결과, 상당수 기업은 중단 이전 수준으로 회복했다고 평가.
- 기업 조사 결과, 상당수 기업은 소송에 시달리며 애로 호소.
- 각 분야별 지원방안의 연장이 불가피 함에도, 대부분 지원은 종료.
- 기업별 맞춤형 지원을 지원하던 전담팀은 각 기관으로 복귀.

○ 개성공단의 의미 및 효과

- 남북경협의 상징적 모델, 분쟁지역에서 남북 상생을 이룬 화해의 현장.
- 서울에서 60km 이내에 있어 경쟁력 확보.
- 모든 개발권을 우리정부 및 기업에 제공한 특별한 경제특구.
- '개성공업지구법' 및 관련 법·제도에 기반한 운영.
- 출입·체류에 대한 제도적 장치를 통해, 신변안전 보장.
- 우리 중소기업에게 새로운 활로 제공.
- 글로벌 경쟁력에 대비한 신성장동력 창출 가능.

○ 개성공단 재개 및 발전방향

- 개성공단 재개를 위해서는, 우선적으로 북한의 변화 필요.
- 개성공단 재개를 위해서는, 새로운 정부의 대북정책 중요.
- 중국과 대만의 양안 관계처럼 경제적 관점에서 접근 필요.

- 기존의 남북공동위원회와 같은 조직을 준비기구로 활용.
- 기존과는 다른 투자보장 장치 마련.
- 입주기업의 실질적 피해보상 및 재개비용 해결.

* 최근 국회 입법조사처에서 <한국갤럽>에 의뢰해서 개성공단 폐쇄에 대한 여론조사를 실시한 결과, 공단 폐쇄가 남북관계에 부정적인 영향을 미쳤다는 의견이 압도적이었고, 남북대화를 재개해야 한다는 의견이 80% 수준에 달했다고 밝혔는데, 이러한 점을 국민들에게 널리 홍보하여 남북경협 재개의 명분을 만들 필요가 있음.

3. 금강산 관광 재개 및 발전방향

○ 금강산 관광 중단 배경 및 문제

- 2008년 7월 박왕자 관광객 피살 사건을 계기로 중단.
- 북한은 군사 경계지역을 침범하였다고 주장.
- 북한은 2010년 4월 “남측이 금강산관광 의지가 없다” 며 재산 몰수・동결
- 북한은 2011년 8월 “금강산국제관광특구법” 일방적으로 채택한 후 우리 기업 재산 법적 처분, 이후 북한이 우리 기업의 재산을 불법 전용

○ 금강산 관광 중단에 대한 관점 : 우리 정부 vs 북한 당국

- 당국간 책임 인정과 사과, 관광객 안전보장 등 신경전으로 중단 고착화.
- 2009년 8월 김정일 북방위원장은 금강산 관광사업의 주체인 현대그룹 현정은 회장을 만나 재발 방지 약속
- 우리 정부는 “당국간 합의가 아니어서 신뢰할 수 없다” 며 재개 거부.

○ 금강산 관광 현황 및 효과

- 1988년 11월 관광선 첫 출항, 2008년 7월 관광 중단까지 193만 명 관광
- 국제적인 관광지로 개발하기 위하여 관광특구 지정
- 남북 직교역 및 3통 촉진의 계기 제공
- 한반도 긴장 완화와 화해협력에 기여
- 남북경제공동체 형성으로 남북간 경제 불균형 해소

○ 금강산 관광 재개 및 발전방향

- 금강산 관광 재개는 새로운 정부의 의지표명 중요
- 북한은 이미 재발방지 및 신변안전보장을 담보했다고 주장
- 금강산 독점권 취소에 대한 재협의, 독점권 재확보
- 금강산 관리위원회를 신설하여 문제 해결의 창구로 활용

4. 기타의 교역 재개 및 발전방향

○ 기타의 교역(일반 및 위탁가공교역 등) 중단 배경 및 문제

- 1988년 노태우 대통령의 7.7선언 이후, 남북교류 시작
- 나선특구 철수 : 1995년 1월 이후 나진선봉경제특구에 진출했던 5개의 우리 기업 및 10개 단체가 1998년 10월 북측에서 일방적으로 방문을 불허하여 3년 9개월간의 협력사업을 중단하고 불가피하게 철수함.
- 5.24 조치 : 2010년 5월 천안함 폭침 사건으로 개성공단을 제외한 일반교역 및 위탁가공교역 중단 조치로 22년간의 모든 교류는 중단됨.
- 3통, 대금결재 수단, 전담기구, 보험제도 등 전반적으로 지원제도 미흡

○ 기타의 교역 현황 및 효과

- 일반교역 및 위탁가공교역은 초기 평양을 중심으로 시작
- 북한의 경제구조 선행학습 효과
- 특히 우리 종합상사의 관심과 선호도가 높음
- 남북경제공동체 형성으로 남북간 경제 불균형 해소

○ 기타의 교역 재개 및 발전방향

- 제도적 보장 장치를 마련하여 리스크 사전 방지책 중요
- 대금결제 수단 및 상설 상사중재기구 마련
- 남북협력지원재단을 통한 일반교역 협의기구 신설
- 한반도 경제 통일을 대비한 교육 및 전문가 양성

4. 남북경협 재개 및 발전방향

○ 남북경협 재개를 통해, 새로운 활로 모색

- 남북경협을 통한 부가가치는, 남북 모두에게 경제적 편익 제공
- 정부는 유엔 안보리 제재 결의안 때문에 개성공단, 금강산 관광을 비롯한 남북경협의 재개가 어렵다고 하지만, 유엔 안보리에 남북이 경제공동체를 구성하여 ‘한반도 긴장완화’에 기여하고 있음을 명분으로 설득한다면 세계평화를 지향하는 유엔에서 남북경협의 재개를 반대할 이유는 없을 것임
- 유엔 안보리 결의 2270호는 “북한 주민의 민생” 관련된 내용은 대북제재에서 예외로 하고 있으므로 남북경협은 “북한 주민을 위한 사업”으로 명분이 충분함

5. 신정부의 남북경협 발전 과제 제언

○ 제언 1) 남북경협 재개를 위한 대북정책 추진

- 신정부는 최우선적으로 남북경협 재개를 위한 전담기구 및 정책 추진
- 국제사회 및 국민의 동의 : 언론과 협조하여 여론 조성
- 관련 부처에 전담기구 마련 : 협의 조정하여 정책 추진

○ 제언 2) 새로운 남북경협 발전방안 수립

- 신정부는 새로운 남북경협의 활로 모색
- 남북경협 발전협력체계를 구축
- 남북 협력체계의 주체로 민간기업 적극 참여 유도
- 남북경협 재개를 통해, 한반도 경제통일의 계기 마련.

발표 4 “서독기본법과 한국 헌법상 통일조항 비교”



현두륜 (세승법무법인 변호사)

Ⅰ. 문제 제기

○ 독일 통일 과정에서 서독기본법은 어떤 역할을 하였나?
○통일과 관련한 서독기본법과 한국 헌법 사이에는 어떤 차이가 있는가?
○한국 헌법에 대한 시사점은 무엇인가?

Ⅱ. 독일 통일의 과정과 동서독 기본법상 통일조항

1. 독일 통일의 과정

1949 동서독 단독국가 수립
1961 베를린장벽 설치
1972 동서독 기본조약 체결 ; 양독간 갈등의 평화적 해결, 국경 불가침, 영토 보전 존중
1970 – 1989. 동서독 간의 교류와 협력
1989. 5 – 10. 동독 내 민주화운동
11. 7. 동독 내각 총사퇴, 모드로 총리 취임
11. 9. 동서독 국경 개방
12. 1. 동독 헌법 개정 ; 마르크스 레닌주의 이념 삭제, 사회주의체 포기하고 정치적 다원주의 도입
12. 동서독 정상회담 개최

1990. 2. 조기 통일론과 단계적 통일론의 대립
3. 18. 동독 총선에서 서독 가입을 통한 통일을 주장하는 독일연합이 압승을 거두면서, 동독의 서독 가입을 통한 조기통일론으로 결정
5. 18. ‘통화, 경제 및 사회통합을 이루기 위한 국가조약(국가조약)’ 체결
8. 31. ‘독일통일을 이루기 위한 조약(통일조약)’ 체결, 서독기본법 제36차 개정.
9. 12. ‘독일문제의 종국해결에 관한 조약’(2+4조약) 체결, 독일통일 국제법적 승인
10. 3. 통일조약 발효와 함께 동독 소멸 및 동독 헌법 효력 상실.

2. 서독 기본법상 통일 관련 규정

○ 1948. 5. 8. 서독지역 주 의회가 구성한 제헌의회에서 기본법 채택
서독지역만 대상으로 한 임시법,
헌법(Verfassung) 대신 기본법(Grundgesetz)

○ 서문에서 ‘전체 독일인은 자유로운 자기결정에 따라 독일의 통일과 자유를 달성할 사명을 진다.’

제20조 제1항 : 서독의 국가체제를 ‘민주적·사회적 연방국가
제23조 ‘기본법의 적용범위’ → 연방 가입을 통한 통일의 방식
제146조 ‘기본법의 유효기간’ → 새로운 헌법 제정을 통한 통일의 방식

3. 동독 헌법상 통일 관련 규정

1) 1949년 제정된 동독 ‘인민민주주의 헌법’은 마르크스-레닌주의를 지도이념으로 채택하였다. 동독을 ‘분할할 수 없는 민주공화국’으로 선언하고 독일인의 단일국적을 명시함으로서, 독일의 분단을 헌법규정에서는 인정하지 않았다.

2) 1968년 헌법은 동독을 ‘독일 민족의 사회주의국가’로 규정하였다. 그리고, 서독과 점진적 접근을 통해 통일을 이룩하고, 통일국가의 기본질서는 사회주의 질서에 입각해야 함을 선언하였다.

3) 1972년 동서독 기본조약 체결 이후 동독은 1974년 헌법 개혁을 통해 서독과의 관계를 ‘2민족 2국가체제’로 전환하였다. 헌법의 국적조항을 통해 서독의 독일인은 ‘사회주의화된’ 동독의 국민과 구별하고 통일에 관한 규정을 삭제함으로써, 동독과 서독은 ‘국제법적 관계’임을 명시하였다.

4) 동독은 1989년 민주화운동을 거친 후에 1989. 12. 1. 헌법개정을 통해 마르크스-레닌주의 삭제하고 사회주의 이념을 포기하고, 정치적 다원주의를 도입하게 되었다. 이후 헌법 개정을 통해 연방제 도입.

Ⅲ. 남북한 헌법상 통일조항

1. 한반도분단과 남북한 헌법 제정 과정

1945. 8. 15. 일본 항복 선언
9. 6. 전국인민대표자회의 개최, 조선민주공화국 수립 발표
9. 7. 38선 이남에 미군 주둔. 미군정 실시
12. 16. 모스크바 3상회의, 신탁통치안 확정.
1946. 12. 남조선과도입법의원 설립
1948. 5. 10. 남한 총선거 실시 198명의 국회의원 선출
7. 17. 남한 헌법 공포
8. 15. 대한민국 정부 수립 선포.
9. 8. 북한 헌법 공포
9. 9. 북한 정부 수립

2. 남한 헌법상 통일조항

1) 1948년 제헌헌법에는 통일 관련 규정이 없었고, 다만 제3조에서 ‘대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다.’라고 규정하였다.

2) 1972년 헌법에서는 제헌헌법의 영토 조항을 그대로 둔 채 전문과 제4조에서 평화통일의 원칙을 천명하였고, 이는 현행 헌법까지 지속되고 있다.

3) 1987년 개정된 현행 헌법상의 통일 관련 규정은 아래와 같다.

전문	우리 대한국민은 ..... 조국의 민주개혁과 평화적 통일의 사명에 입각하여 정의·인도와 동포애로써 민족의 단결을 공고히 하고
제3조	대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다.
제4조	대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일 정책을 수립하고 이를 추진한다.
제66조	① 대통령은 국가의 원수이며, 외국에 대하여 국가를 대표한다. ② 대통령은 국가의 독립·영토의 보전·국가의 계속성과 헌법을 수호할 책무를 진다. ③ 대통령은 조국의 평화적 통일을 위한 성실한 의무를 진다.
제69조	대통령은 취임에 즈음하여 다음의 선서를 한다. "나는 헌법을 준수하고 국가를 보위하며 조국의 평화적 통일과 국민의 자유와 복리의 증진 및 민족문화의 창달에 노력하여 대통령으로서의 직책을 성실히 수행할 것을 국민 앞에 엄숙히 선서합니다."
제72조	대통령은 필요하다고 인정할 때에는 외교·국방·통일 기타 국가안위에 관한 중요정책을 국민투표에 붙일 수 있다.
제92조	① 평화통일정책의 수립에 관한 대통령의 자문에 응하기 위하여 민주평화통일자문회의를 둘 수 있다. ② 민주평화통일자문회의의 조직·직무범위 기타 필요한 사항은 법률로 정한다.

3. 북한 헌법상 통일 관련 규정

1) 북한의 1948년 헌법에는 영토조항이나 통일관련 규정은 없었고, 제103조에서 ‘조선민주주의인민공화국의 수부는 서울이다’라고 규정함으로써, 북한 정권이 한반도의 정통 정부임을 사실상 선언하였다.

2) 1972년 사회주의 헌법 제5조에서 ‘조선민주주의인민공화국은 북반부에서 사회주의의 완전한 승리를 이룩하며 전국적 범위에서 외세를 물리치고 민주주의 기초우에서 조국을 평화적으로 통일하며 완전한 민족적 독립을 달성하기 위하여 투쟁한다’라고 규정함으로써, 평화통일 원칙을 천명하면서도 대남적화노선을 헌법에 명시하였다. 한편, 제149조에서 ‘조선민주주의인민공화국의 수부는 평양이다’라고 수정함으로써, 현실을 반영하였다.

3) 1992년 개정 헌법 제9조에서 ‘조선민주주의인민공화국은 북반부에서 인민정권을 강화하고 사상, 기술, 문화의 3대혁명을 힘있게 벌려 사회주의의 완전한 승리를 이룩하며 자주, 평화통일, 민족대단결의 원칙에서 조국통일을 실현하기 위하여 투쟁한다’라고 규정함으로써, 통일의 3대원칙을 천명하였고, 이 규정은 현행 헌법까지 지속되고 있다.

Ⅳ. 서독과 한국 헌법상 통일 관련 조항의 비교

1. 연방국가와 단일국가

서독은 통일 이전에 11개의 주로 구성된 연방국가이었다. 그에 따라 서독연방과 동독 사이의 체결된 조약을 통해 통일이 진행되었다. 한편, 한국은 단일국가이고, 서독기본법과 달리 한국 헌법은 제3조에서 헌법의 적용범위를 북한지역까지 포함하고 있다. 따라서, 독일과 같이 연방 가입을 통한 통일은 현행 헌법상 불가능하다.

2. 헌법의 적용 범위

- 서독기본법은 연방에 가입한 11개 주에 대해서만 적용되고, 전문에서 스스로 과도기적 헌법임을 명시하고 통일에 대한 사명을 규정하고 있다. 그에 따라 통일 후 기본법 개정이 필요.
- 한국 헌법은 북한 지역도 대한민국의 영토에 포함된다고 규정하고 있으므로, 통일 이후에도 제3조의 영토조항은 개정할 필요가 없다.

3. 통일의 원칙과 통일국가의 모습

- 서독기본법은 서독의 국가체제를 ‘민주적·사회적 연방국가’로 명시하고, 서문에서 ‘전체 독일인은 자유로운 자기결정에 따라 독일의 통일과 자유를 달성할 사명을 진다.’ 규정할 뿐, 통일국가의 모습이나 체제, 통일의 원칙 등에 관해서는 규정을 두고 있지 않다.
- 한국 헌법은 제3조에서 북한 지역도 한국의 영토임을 선언하고, 제4조에서 ‘대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일 정책을 수립하고 이를 추진한다.’라고 규정하여, 통일국가의 체제 내지는 통일의 원칙을 규정하고 있다.

4. 통일의 방식

- 서독기본법은 통일의 방식과 관련하여 제23조와 제146조 두 가지 방식을 규정 하고 있지만, 한국 헌법은 통일의 방식과 관련하여 특별한 규정을 두고 있지 아니하다.

Ⅴ. 결론 ; 서독 기본법 통일조항이 우리에게 주는 시사점

- 서독이 독일 통일을 염두에 두고 (적어도 헌법적으로는) 치밀하게 준비하였다고 보기 어렵다. 통일조약 체결 이후 10년 동안 총 11회에 걸친 기본법 개정이 이루어졌다는 사실은, 서독이 통일에 대한 사전 준비가 충분하지 못하였다는 점을 반증한다고 할 수 있다.

- 독일의 통일은 1970년 동서독 기본조약 체결 이후 계속된 교류와 협력, 동독의 체제 변화, 동독 주민들의 자유로운 결정에 의한 것이지, 서독기본법의 사전 준비에 의한 것으로 보이지는 않는다.

- 그러나, 서독기본법이 과도기적 성격을 인정하고, 서독 기본법은 서독 지역에 만 적용된다고 규정함으로써, 결과적으로 2가지의 통일방식을 해석상 이끌어 낼 수 있었다는 점은 높이 평가할 수 있다.//