

남북한 사회통합을 위한 사회문화부분의 협력과 법제도 개선방안

- 독일의 경험과 비교고찰 -

권형돈

남북한 사회통합을 위한 사회문화부분의 협력과 법제도 개선방안

- 독일의 경험과 비교고찰 -

권 형 둔

(공주대학교 법학과 교수, 법학박사)

Contents

I	들어가는 말		1
II	남북한 사회문화 교류의 현황 및 문제점	<ol style="list-style-type: none"> 1. 사회문화교류의 기본원칙 2. 남북 사회문화교류의 부분별 현황 3. 문제점 	<p>5</p> <p>8</p> <p>14</p>
III	독일 통일과정에서 사회문화협력 현황과 법제도의 시사점	<ol style="list-style-type: none"> 1. 개관 2. 사회문화부분의 교류 3. 시사점 	<p>15</p> <p>16</p> <p>23</p>
IV	사회문화부분 협력을 위한 법제도 개선방안	<ol style="list-style-type: none"> 1. 개관 2. 헌법상 영토조항과 평화통일 조항의 충돌의 문제? 3. 지방분권과 재정헌법의 도입여부 4. 사회문화영역 교류를 위한 법제도 정비 	<p>25</p> <p>26</p> <p>29</p> <p>34</p>
V	결론		43

I. 들어가는 말

- 통일에 대한 국민적 염원과 이를 뒷받침하는 국가의 역량은 통일을 이루는데 가장 중요한 요소이다. 국가가 가진 역량은 통일의 필요성 또는 당위성에 대한 국민적 인식뿐만 아니라 실질적으로 이를 준비해가는 과정에서 강화되어간다.
- 현재 우리사회에서 통일에 대한 논의는 과거에 비해 실질적이고 활발히 이루어지고 있다. 주로 독일의 사례를 언급하면서 남북한 사회통합을 이야기하고 있지만, 독일이 이룬 전반적 과정에 대해서가 아니라 그 결과적인 측면에만 관심을 기울이는 경향이 있다. 또한 통일의 긍정적 측면보다도 부정적 측면을 강조하는 경우도 있다.¹⁾
- 급작스러운 독일의 통일과 이에 따른 후유증에 대해 이야기하지만 실로 독일은 오랜 기간에 걸쳐 통일을 차근차근 준비하여왔다.²⁾ 그럼에도 불구하고 예상치 못했던 시기의 통일로 독일 정부는 오랜 기간 후유증을 겪어야만 했다. 이는 비단 구동독지역에 대한 과거청산과정과 사회통합과정에 국한된 것이 아니었다. 동독의 국가 시스템이 사실상 작동하지 않고 있는 상황에서 대다수의 동독인들은 동독이 좀 더 발전하고 경제적으로 나은, 그리고 여행의 자유가 있으며 언론의 자유가 보장되는 사회가 되기를 원했다. 급작스러운 통일은 동독에 대한 서독의 승리가 되었고, 이로 인한 경제적 격차와 이념적 이질성이라는 부정적 작용은 독일 통일이 여전히 진행되고 있다는 평가를 받게 되는 이유가 되었다.
- ‘SED 독재청산 재단’의 엔스 휘트만 실장은 통일 독일이 과거청산 과정에서 서독 역사에 대한 비판의식을 포함시키지 못하고, 동독인들이 경제적 이유로만 통일을 원했다는 일부 서독인의 ‘오만한 인식’이 사회통합의 발목을 잡았다고 평가하

1) 부정적 측면의 통일에 대한 평가는 주로 통일 비용에 국한되어 있으나, 실제로는 사회적 통합에 대한 문제가 더 심각하다.

2) 콘라드 아데나워 총리가 추진했던 정책은 친서방정책인 ‘힘의 우위정책’으로 동독을 고립시키는 전략이었다. 이를 통해 전범국가인 독일은 주권을 회복하고 국제사회의 신뢰를 받게 되었다. 이에 대해 빌리 브란트 총리는 닉슨 대통령의 긴장완화정책에 힘입어 대화와 교류를 통해 동독과의 관계를 개선하고자 하였다. 대표적인 정책이 ‘작은 걸음 정책’(Die Politik der kleinen Schritte)과 ‘접근을 통한 변화’(Der Wandel durch Annäherung) 정책이다. 브란트 총리가 마련한 동서독 교류정책은 훗날 헬무트 콜 수상이 이룩한 통일의 굳건한 토대가 되었다는 것이 정설이다.

였다. 그는 한국사회도 스스로 비판의식을 갖고 북한사회에 대해 오만한 인식을 갖지 않도록 하여 통일 이후 사회적 혼란을 최소화할 필요가 있다고 했다.

- 준비 없이 맞이하는 통일은 많은 희생과 고통을 수반한다. 분단국가에서 사회문화부분의 교류가 중요한 의미를 갖는 이유는 통일이 체제나 제도의 통합으로 완성되는 것이 아니라, 사회문화공동체의 형성과 오랫동안 분단국에서 살아온 사람 간의 통합으로 완성되기 때문이다.
- 지난 정권의 드레스덴 선언은 통일이 가져올 달콤한 열매를 이야기하였지만, 이의 선행조치로서 남북관계 활성화를 위한 조치도 없었고, 후속 조치계획과 내적 소통과정으로도 이어지지 않아 오히려 우리사회의 갈등만 증폭시킨 결과로 끝맺음되었다.
- 대부분의 정부의 통일 정책은 사실상 그 방향성에 있어서는 크게 다르지 않지만, 정파적 대결구조와 심각한 이념적 대립으로 일관된 목소리를 내기가 어려웠다. 더구나 현행 선거제도는 신뢰에 기반을 둔 협상과 타협이라는 합의제 민주주의의 정착에 장애가 되고 있고, 이러한 불합리한 구조가 합리적 문제해결을 어렵게 만드는 측면도 있다. 이러한 문제를 해결할 수 있는 개헌과 선거제도의 개혁이 논의되고 있다.
- 이와는 별도로 평화와 번영은 생략한 채 통일만 우선시하는 과거의 행태와 구분하여 모든 국민이 참여하고 그 합의를 바탕으로 남북한이 통일을 실질적으로 준비하기 위하여 사회문화부분의 협력이 필요하다. 또한 남북한 사회문화부분의 교류협력에 순기능적 역할을 위해 헌법과 국가보안법 등 그간 남북한 교류에 저해가 된 국내법의 정비도 이루어져야 할 것이다.
- 본 연구에서는 급작스럽게 이루어진 통일에도 불구하고 이에 대한 후유증을 최소화하면서 내적 통합을 완수해가고 있는 독일이 통일의 사전적 단계로서 사회문화적 방면에서 어떻게 준비를 해왔는지를 살펴보면서 우리사회가 현시점에서 구체적으로 이행하고 준비해야 하는 법제도 개선방안에 대해서 살펴보고자 한다.

- 사회문화 교류는 남북한의 상호이해를 증진하고, 평화를 정착하는 데 중요한 수단인 동시에 통일 이후 사회문화공동체를 형성을 대비하는 과정에서 중요한 역할을 할 수 있다. 즉, 이것은 평화통일을 이룩하고, 통일이후 사회문화적 갈등과 부작용을 최소화하면서 통일 한국을 건설하는데 사회문화 교류가 반드시 필요하다는 것을 의미한다. 물론 지난 기간 동안의 사회문화교류의 과정을 돌아볼 때, 사회문화 교류도 기본적으로 남북관계에 영향을 받을 수밖에 없음을 알 수 있지만, 사회문화 교류가 역으로 남북관계의 긴장을 풀어줄 수 있는 계기가 될 수 있다는 것을 생각할 필요가 있다.
- 따라서 본 연구에서는 독일의 예를 들어 남북한 방송교류, 지방자치단체의 조례 제정, 남북한 공동의 국어사전 등 사회문화부분의 교류협력과 이를 위해 필요한 남북한 법제도 개선방안에 대하여도 살펴보고자 한다.

II. 남북한 사회문화 교류의 현황 및 문제점

1. 사회문화교류의 기본원칙

1) 현황

- 분단 이후 한국전쟁을 겪은 후 남북 간에는 수십 년간 적대적인 대결이 지속되었다. 국제 정치 환경의 변화로 남북이 대화를 시작한 것은 1972년이였다. 이어진 7.4공동선언에서는 자주, 평화통일, 민족대단결이라는 통일의 기본원칙이 마련되었다. 그 후 1980년대 말 동구권이 민주화되고 소비에트연방이 해체되기 시작하자, 노태우 정부에서 추진한 북방외교의 결실은 1991년 남북기본합의서였다. 이어서 1992년 ‘한반도의 비핵화에 관한 공동선언’이 채택됨으로써 남북관계는 상당한 진전을 이루었다. 2000년 김대중 대통령이 북한을 방문하여 남북정상회담을 한 후 6.15 남북공동선언이 나왔다. 다시 2007년 노무현 대통령은 제2차 남북정상회담이 개최되고 10.4남북공동선언이 나왔다. 김대중 정부에서 노무현 정부에 이르기까지 총 227개의 남북합의서가 체결되고 개성공단과 금강산 관광 등 남북관계에는 괄목할 만한 성과를 가져왔다.³⁾ 특히, 2000년 6.15남북공동선언 발표 이후 사회문화교류는 이전과는 달리 양적·질적으로 비약적으로 확대되었다. 2005년도는 왕래인원과 남북 협력 사업이 대폭 증가한 해였다. 그러나 2006년은 북한의 수해피해와 북한의 핵실험으로 8.15남북공동행사와 아리랑축전 등 대규모 왕래행사가 취소되었으나, 2007년 다시 남북간 교류 건수 350건, 교류인원 7639명을 기록하였다. 이후 2008년 이명박 정권에서 박근혜 정부에 이르기까지 남북 간 관계의 경색과 거듭되는 북한의 핵실험으로 남북관계는 급감하였다. 2008년 남북관계 경색 이후 남북협력기금의 사회문화협력 지원도 2005년 74.7억 원에서 2017년 28.3억 원으로 크게 감소하였다.
- 문재인 정부에서는 다시 2017년 7월의 베를린 선언과 9월 유엔총회 연설을 통해 문재인 대통령은 북한의 평창올림픽 초청의사를 밝혔고, 이를 계기로 2018년

3) 김선택, 분단과 통일, 헌법의 정당성, 통일법연구 1(헌법이론실무학회), 2015.10,

김여정 특사가 평창올림픽에 참가하였고 이어서 김정은 국무위원장과 남북정상회담까지 이어졌다. 북한의 비핵화 조치의 대외적 공표와 함께 남북정상회담은 2018년 4월 27일 판문점에서 개최되었다.

- 일련의 과정을 보면 그동안 남북관계의 후퇴는 북한의 핵문제가 주요 요인이었지만, 북한을 둘러싼 한국사회의 분열도 대외적으로 영향을 끼친 점도 있다.

2) 기본원칙

- 남북한의 사회문화 교류협력은 남북한 간 공통적 사회·문화 기반 구축 및 상호의 존관계의 수립, 분단으로 인한 이질화의 극복과 동질화를 위한 필수조치, 북한 사회의 변화와 체제 개방을 통한 개혁유도 및 궁극적으로는 교류를 통한 평화의 정착 등에 그 의의와 중요성이 있다. 북한 정권 및 사회에 대한 부정적 인식은 서로 다른 정치적·경제적 질서 하에서 대립적 체제로 장기간 분리 발전해온 역사가 작용한다. 더구나 과거 한국 전쟁으로 인한 상호간의 불신의 높은 상대방에 대한 올바른 인식을 방해한다. 과거 김일성·김정일의 북한체제와 최근의 김정은 체제에서의 북한의 실상에 대해서는 지난 정권 하에서는 일부 왜곡된 점도 적지 않고, 또한 폐쇄적인 북한사회의 특성으로 국민들 모두가 공유하기가 쉽지 않아 우리사회에서도 상반된 평가를 받고 있다.
- 이로 인한 우리사회의 갈등의 통합은 통일 후의 갈등해소를 위해서도 반드시 필요한 사회통합의 과정이다. 사회통합의 대표적 학자인 Jenson은 “사회통합이 개인의 공동체에 대한 소속감과 그 구성원임을 인식하도록 하는 일련의 사회적 과정”으로 정의하면서 ‘가치공유와 동일한 공동체에 소속해 있다는 정체성’뿐만 아니라 ‘다름에 대한 존중이나 다양성에 대한 관용의 정도’도 중요하다고 강조한다.
- 북한을 둘러싼 우리사회의 갈등은 오랜 기간의 분단으로 빚어진 것이며, 이로 인하여 발생한 다름에 대해서는 동질성 회복의 문제와 함께 그 이질성에 대한 이해와 포용의 관점에서도 접근할 필요가 있다. 서로의 다름에 대한 올바른 이해는 통일 이후의 사회통합뿐만 아니라 현재의 북한을 둘러싸고 극단으로 흐르고 있는 우리사회의 갈등해소에도 필요한 부분이다.

- 우리 사회 내의 서로 다른 시각과 접근방법론을 인정하고 존중하면서 공통분모를 넓혀 감으로써 북한사회에 대한 인식을 바로 잡는 과정이 필요하다. 통일 후 독일의 혼란은 서독정권과 국민들이 동독사회에 대한 커다란 이해가 없었다는 데서 비롯된 측면도 상당히 있다.
- 통일의 필요성, 비용, 후유증 등 다양한 인식차이로 우리사회에는 통일에 대한 무관심, 북한 조기 붕괴론, 통일 비관론 등 우리사회에는 통일에 대한 다양한 부정적 인식이 있다. 다름을 인정하고 같은 점을 공유해가는 우리 사회 내의 건전한 통일인식의 함양을 위해 북한을 바로 알아가는 과정이 필요하다.
- 이를 위한 사회문화적 교류는 단순히 양적인 확대를 넘어 질적으로 일관성·지속성 있게 활성화되어야 한다. 이에 교류추진 관련 법제도는 기존의 정치·사회 질서를 유지하는 선에서 사회문화 교류의 참여자들로 하여금 최대한의 자율성과 독자성을 확보할 수 있도록 하여야 한다. 따라서 남북한 간 사회문화교류의 기본 방향은 사회문화 교류 협력에 대한 국내 법제도의 정비와 남북 사회문화 공동체 형성을 지향하는 것이다.⁴⁾
- 이를 통해 남북한 사회 문화 교류 협력으로 인해 발생할 수 있는 새로운 형태의 갈등을 관리할 수 있는 체제를 구축해야 하며 국민적 합의 기반을 구축해야 한다.
- 사회문화의 교류를 통한 북한사회에 대한 올바른 이해와 법제도를 통한 통일에 대한 대비는 분단 이후 통일 세대가 지불해야하는 비용을 최소화할 수 있다. 그런 점에서 최근의 남북한 간의 체육교류와 시민사회의 문화적 교류는 서로를 이해하고 동질성을 찾아가는데 바람직한 일이다.

4) 조한범, 남북 사회 문화 교류 협력 정책과 확대 방안 통일경제 2009. 여름호, 32면.

2. 남북 사회문화교류의 부분별 현황

- 1988년 7월 7일 북방정책 실현을 위해 남북 간 교역을 민족내부교역으로 간주하는 ‘민족자존과 통일·번영을 위한 대통령 특별선언(7·7선언)’은 남북 교류협력의 국내법적 토대가 되었다. 하지만, ‘7·7선언’은 남북교류에 관한 법률 제정으로 이어지지는 못하였고, 「국가보안법」과의 관계에서 많은 논쟁을 야기했다. 남북 교류에 관한 법적 근거는 1990년 8월 「남북교류협력에 관한 법률」 및 「시행령」이 제정됨으로써 비로소 마련되었다.
- 「남북교류협력에 관한 법률」은 “남한과 북한과의 왕래, 교역, 협력사업 및 통신 역무의 제공 등 남북교류와 협력을 목적으로 하는 행위에 관하여 정당하다고 인정되는 범위 안에서 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용한다.”고 규정함으로써 「국가보안법」에 대하여 특별법적 의미를 지니게 되어 남북교류에 대한 국내법적 근거가 되었다. 이어서 1990년 8월 남북협력기금법과 함께 12월에는 그 시행령이 제정되었고, 1991년 12월에는 남북기본합의서와 1992년 9월 부속합의서가 채택됨으로써 남북교류협력에 대한 기본법제가 완비되었다.
- 「남북기본합의서」와 「부속합의서」에 따라 남북 간 거래는 민족내부의 거래로 규정되었고, 남북한의 물자 거래도 수출입이 아닌 내부거래상 반출입이 되었다. 2014년 5월에는 헌법상 평화통일의 구현을 위해 남북관계발전에 관한 법률과 2016년 5월 시행령이 제정됨으로써 남북 간의 기본적인 관계 및 발전에 대한 필요한 사항을 규정하기에 이르렀다.
- 이 외에도 남북 간 교류협력의 발전을 위해 이산가족 관련 지침 1개, 남북관계의 발전 지침 3개, 겨레말사전 편찬 관련 1개, 남북교류 관련 3개, 남북협력기금 관련 3개 등 12개의 법령과 60여개에 이르는 다양한 지침을 제정하여 시행하고 있다.
- 2000년 6.15 남북정상회담 이후에는 지자체의 대북사업이 급증함에 따라 지속적이고 효율적인 사업이 진행될 수 있도록 당시 행정자치부와 사전에 협의 및 조정할 수 있도록 7월에 「남북자치단체 간 교류협력 업무 처리지침」을 제정한

바 이후 대북사업 업무가 통일부로 이관되면서 2003년 5월에는 동지침이 폐지되면서 「자치단체 남북교류협력사업 추진 지원지침」이 제정되어 현재까지 시행 중에 있다.

- 이에 대해 남북한 사회문화교류에 대해서는 1991년에 체결된 남북기본합의서의 제3장 남북 교류 협력 제16조 “남과 북은 과학, 기술, 교육, 문화, 예술, 보건, 체육, 환경과 신문, 라디오, TV, 그리고 출판물을 비롯한 출판 보도 등 여러 분야에서 교류와 협력을 실시한다.”, 제21조 “남과 북은 국제무대에서 경제와 문화 등 여러 분야에서 서로 협력하며 대외에 공동으로 진출한다.”, 제22조 “남과 북은 경제와 문화 등 각 분야의 교류와 협력을 실현하기 위한 합의의 이행을 위해 이 합의서 발효 후 3개월 안에 남북 경제교류협력공동위원회를 비롯한 부문별 공동위원회들을 구성 운영한다.”는 내용이 그 근거가 된다. 남북기본합의서 제23조에 따라 남북 교류협력에 관한 합의의 이행과 준수를 위한 구체적 대책을 협의하기 위해 구성된 남북교류·협력 분과위원회는 「남북교류협력 부속 합의서」를 채택하였고, 합의서 제9조는 「남북기본합의서」 제16조에 포함되었던 “과학·기술”과 “환경”이 그 성격상 경제 분야에 포함되기 때문에 남북교류·협력 부속합의서 제1장 “경제교류·협력”부분으로 이관시켰다.⁵⁾ 따라서 「기본합의서」 제16조는 사회·문화 분야의 교류협력과 관련된 제반사항에 대한 예시규정으로 그 근거가 되고 있다.

1) 체육교류

- 문화, 체육 등 모든 분야에서 이질화가 심화된 가운데 남북한의 체육교류는 분단으로 심화된 이질감을 극복하는데 가장 좋은 수단 중의 하나이다. 남북 간의 체육교류와 관련하여 국제대회에서는 1960년 로마올림픽에서부터 단일팀 구성이 논의되었고, 1991년 제41회 세계탁구선수권대회에서 단일팀 구성이 성사되었다. 이어서 국제대회 공동입장 및 공동응원은 2000년 시드니 하계올림픽 대회에서 2007년 장춘동계 아시안게임에 이르기까지 10여 차례 성사되었다.

5) 1992.9.17. 남북 교류협력부속합의서 제9조: 남과 북은 교육, 문화·예술, 보건, 체육과 신문, 라디오, 텔레비전 및 출판물을 비롯한 출판·보도 등 여러 분야에서 교류와 협력을 실시한다.

- 남북한 간 체육교류가 끊이지 않고 이어진 이유는 종목별 국제대회가 지속적으로 개최되는데다가 남북이 공동으로 즐기고 응원할 수 있는 축구, 탁구 같은 종목이 있기 때문이다
- 2002년 9월의 남북통일축구, 2003년 남녀 통일축구, 2005년 8.15경축 남북통일축구에 이어 2007년 4월에는 북한의 17세 이하 청소년 대표가 제주도를 비롯한 각 지역에서 전지훈련을 한 바 있으며, 5월 1일에는 남북노동자 축구대회가 개최되기도 하였다.
- 그러나 2008년 베이징 올림픽부터 정치상황에 따라 공동입장이 무산되었고, 간혹 국제대회에서 단일팀이 구성되기도 하였으나 과거와는 달리 활발히 전개되지 못했다.
- 그러다가 2018년 평창 동계올림픽을 계기로 그동안 중단되었던 남북 사회문화교류가 재개되면서 체육 분야의 교류는 획기적인 진전을 이루고 있다.
- 남북정상회담에서 합의한 ‘판문점 선언’의 이행 차원에서 남북한 사이에 체육 교류가 활발히 진행되고 있는 것이다. 남북한은 체육 실무회담을 열고 남북 체육 교류를 활성화하기로 합의한 이후, 통일농구대회, 코리아오픈탁구대회, 아시안 게임, 창원 세계 사격선수권대회 등에서 남북 체육 교류가 계속 이어졌다.
- 2018년 5월 스웨덴에서 열린 세계탁구선수권대회 도중에 여자 단일팀을 구성하였고, 북한은 대전에서 열리는 코리아오픈 탁구대회에 선수 16명 등 25명의 대표단을 파견하기도 하였다. 남녀 복식과 혼합복식은 남북이 단일팀을 만들어 출전하였다.
- 또한 인도네시아 아시안게임에서는 평창올림픽에 이어 개회식과 폐회식 때 남북 공동입장을 하였고, 평양에서는 남북통일농구 대회가 개최되기도 하였다.
- 그러나 남북한 간 체육교류는 남북교류협력에 관한 법률과 남북사회문화교류의 협력 사업처리에 관한 규정 등의 포괄적이고 추상적 규정에 의거하여 이루어짐으로써 정치적 상황에 따라 언제든지 교류의 폭이 달라질 수 있다는 한계가 있다. 이러한 부분은 구체적 체육협정의 체결로 체육관계인들이 정치 상황에 휘둘리지 않고 정례화 할 수 있는 구속력의 부여가 필요하다.

2) 문화예술 분야의 교류

- 남북한 간 교류와 협력이 활발히 전개되어 궁극적으로는 하나의 통일된 국가를 준비하는 실질적 통합 단계로 갈 때 완전한 통일 국가의 건설과 공동체의 사회통합의 역할을 하는데 가장 중요한 부분은 문화예술이 담당하게 된다.
- 2000년 남북정상회담 이후의 남북한의 문화적 교류는 2001년 상반기 남측의 창극 춘향전의 방북 공연, 창극 황진이 공연, 제19차 4월의 봄 친선예술축전, 김연자 공연, ‘민족웃 전시회’, ‘남북공동사진전’, 북측의 2000년 5월의 ‘평양소년 예술단 서울공연, 6월의 ‘평양교예단 서울공연, 8월의 ‘조선국립교향악단 서울공연 등 활발히 이루어졌다.
- 남북문화장관회담이 성사된 후 개인차원의 초청 방북공연과 방남공연, 제3국에서의 공연·전시가 증가하여 남북문화교류가 활발히 전개되었다.
- 2005년에는 6.15민족통일대축전 행사의 일환으로 북한은 ‘춘향전’을, 남한은 ‘가극 금강’을 공연하였다. 오페라는 2005년 ‘뉴서울 오페라’의 ‘아,고구려-광개토대왕’이 평양에서 공연되었다. 이외에도 각종 미술작품의 전시와 사진 등의 전시회가 열렸다.
- 남북한 영화교류도 2001년 ‘모스크바 국제영화제’에서 남북한 영화가 각 6편씩 상영되면서 활발히 전개되었다. 2002년에는 이두용 감독의 ‘아리랑’이 평양국제영화회관에서 영화관계자를 대상으로 한 시사회로 상영되었고, 2003년에는 북한의 각 대학 학생과 문화예술인들을 대상으로 2차 시사회가 열렸다.
- 2003년 4월 25일부터 개최된 ‘전주국제영화제’에서는 북한영화 ‘살아있는 령혼들’이, 이어진 부산국제영화제에서는 ‘내 고향’, ‘신혼부부’ 등 6편이 상영되었다.
- 이명박 정권 이후 박근혜 정권에 이르기까지 남북한의 문화교류는 정치상황에 따라 중단되었다가, 2018년 평양동계올림픽과 남북정상회담 이후 문화 분야의 남북 교류가 또다시 이어지고 있다. ‘부천국제판타스틱영화제’에서는 ‘미지의 나라에서 온 첫 번째 영화 편지’라는 제목으로 진행되는 특별 상영에서 북한에서 제작된 3편의 장편과 6편의 단편 등 총 9편의 극영화가 상영되었다. 이어서

북한 예술단의 서울 공연도 준비되고 있는 등 남북은 지난 2018년 4월 27일 정상회담에서 채택한 '판문점 선언'의 다방면에 걸친 협력과 교류 및 왕래와 접촉을 활성화하기로 한 정신에 따라 예술문화교류가 활발히 전개될 예정이다.

- 사회문화 교류는 남북한의 상호이해를 증진하고, 평화를 정착하는 데 중요한 수단인 동시에 통일 이후 사회문화공동체를 형성을 대비하는 과정에서 중요한 역할을 할 수 있다. 즉, 이것은 평화통일을 이룩하고, 통일이후 부작용을 최소화 하면서 통일 한국을 건설하는데 사회문화 교류가 반드시 필요하다는 것을 의미한다. 물론 지난 기간 동안의 사회문화교류의 과정을 돌아볼 때, 사회문화 교류도 기본적으로 남북관계에 영향을 받을 수밖에 없음을 알 수 있지만, 사회문화 교류가 역으로 남북관계의 긴장을 풀어줄 수 있는 계기가 될 수 있다는 것을 생각할 필요가 있다. 따라서 평화를 정착하고, 화해협력의 시대를 다지기 위해서는 다양한 사회문화교류가 활성화되는 것이 필요하다고 할 수 있다.

3) 방송교류

- 방송통신 미디어는 이질화된 남북 간의 사회와 문화를 통합하고 연결하는 중요한 수단이다. 남북 상호간의 공감대 형성과 이질감을 극복하는데 문화예술분야의 교류와 함께 방송은 통일 준비의 밑거름이 될 수 있다.
- 독일 통일의 사례는 분단국가가 방송을 통해 서로를 이해하고 간접적으로 소통함으로써 상호간의 이질감을 극복하고 공감대를 형성하는데 모범을 보여주고 있다. 방송통신발전기본법 제22조는 ① 정부는 남북 간 방송통신부문의 상호 교류 및 협력을 증진할 수 있도록 노력하여야 한다. ② 남북 간 방송통신 교류 및 협력을 추진하기 위하여 방송통신위원회에 남북방송통신교류 추진위원회를 둔다고 규정하고 있다.
- 남북한의 방송교류정책은 1998년부터 2007년까지를 제외하고는 2008년 이후 중단되었다. 2015년부터 통일 프로그램인 KBS의 광복70주년 특별기획 '슈퍼코리아의 꿈' 제작, 새터민 사회정책 실태 프로그램인 '명견만리 먼저 온 미래 어떻게 맞이할 것인가'에 대한 제작 지원, 2017년에는 통일 UCC 공모전의 실시 등이

있었으나 방송통신 교류 협력의 추진이라는 명목에는 크게 미흡하다. 그나마 방송교류는 우리 측의 일방적 지원 또는 정치적 변화에 따라 지속적으로 추진되지 못하는 일회성에 그치는 한계가 있었다.⁶⁾

- 이에 방송통신위원회는 남북 방송통신 교류 이행 계획에 대한 실천과제로 2018년도에는 남북한 방송통신 교류 관련 현황조사 및 남북한이 합의 시 남북방송통신교류협력지원, 2019년에는 남북 방송통신 교류 여건 조성 및 사업 분석을 통해 북한 방송통신 기술 및 매체 현황 조사, 2020년에는 남북 방송통신 교류와 상호개방 추진(안)마련 및 구체화, 2021년에는 남북 방송통신 교류협력 단계적 추진을 통해 남북 방송통신 아카이브 설립 추진, 2022년에는 남북 방송 공동제작 및 공동방영 실시 등 남북 방송통신 교류협력을 추진함과 동시에 남북 방송통신 아카이브 구축을 계획하고 있다.⁷⁾
- 또한, 문재인 정부는 ‘남북교류 활성화를 통한 남북관계 발전’을 100대 국정과제 중 하나로 정함으로써 방송통신의 실질적 교류협력을 계획하고 있다.

4) 지자체

- 남북의 지방자치단체 간 교류의 대표적인 예는 2003년 제주도 민족통일평화체육 문화축전, 2005년 남북강원도 민속 문화축전 등이 있다. 지역 간 민간 체육 문화 예술 행사를 통한 실질적 교류가 필요하며, 최근에는 한반도 비핵화 논의와 남북 평화 분위기가 조성되면서 지자체 간 교류협력 사업이 검토되고 있다. 남북관계 정상화에 따라 정부와 각 지자체간 교류 사업이 진행될 경우 남북한 주민 간의 상호 이해의 증진과 함께 경제적 교류를 통한 지역 발전의 계기도 된다는 점에서 이에 대한 법제정비도 필요하다. 다만, 지자체 간 교류에 대해서는 중복사업이나 효율적인 협력체계를 구축하기 위해 총괄 컨트롤타워가 필요하다.
- 또한, 한반도 평화분위기 속에 남북교류 재추진에 대한 기대감으로 각 지자체들은 남북교류협력 사업을 추진 중이다. 사업에 필요한 기금을 조성하거나 지자체

6) 김명준·곽정래·주승현, 「1998년 이후 남북한 간 '방송교류협력'에 대한 평가 및 미래 전망」, 정치커뮤니케이션연구, 2016.

7) 김영라, 남북 방송교류의 현황 및 개선과제, 이슈와논점 제1464호(국회입법조사처), 2018.5, 2면.

별 조례 제정 및 정비, 지자체 특성에 적합한 교류를 기획하고 교류협력 사업이 중복되지 않고 지속성 있게 진행될 수 있도록 중장기 구상을 세워나가야 한다.

3. 문제점

- 사회문화부분의 교류협력관계의 강화는 남북한 주민들의 상호 신뢰 회복과 통일 기반 조성에 필요하며, 정치 분야에 비해 사회적 갈등을 유발할 가능성도 낮다. 따라서 사회문화 분야의 협력을 위해 정치군사적 상황에 종속되지 않는 독자성 확보가 중요하며 이를 위한 법제도의 마련이 필요하다.
- 하지만, 이 같은 남북 간 활발한 체육문화예술분야의 교류는 경제 교류와 협력 등 다른 분야로 당장 확대되기는 어려울 것으로 전망된다. 북한의 핵실험과 미사일 발사에 따른 국제사회의 강력한 대북 제재로 기대만큼 속도를 내기 어려운 상황에 놓여 있기 때문이다.
- 현재 대북제재가 지속되고 있는 가운데 남북한이 제재에 위반되지 없이 가능한 분야는 인도적 지원 분야, 교육학술, 언론출판, 문화예술 등 다양한 분야에서 인적·물적 교류가 가능하다. 따라서 한반도 평화와 교류를 통한 신뢰회복을 위해서는 가능한 분야부터 교류협력을 하면서 중장기적으로 사업을 단계적으로 추진하는 지혜가 필요하다.

Ⅲ. 독일 통일과정에서 사회문화협력 현황과 법제도의 시사점

1. 개관

- 분단 이후에도 동서독은 인적왕래가 지속적으로 가능했다. 분단 초기에는 100만 명 이상의 주민들 간 교류가 있었고 1970년대 들어서는 약 150만 명, 동서독기본 조약이 체결된 이후에는 230만 여명의 인적 교류가 있었다. 이러한 인적교류가 가능했던 이유는 1971년 12월 동서독은 양 지역 간 우편협정(1970), 베를린 협정(1971), 통행협정(1972) 등의 체결이 있었기 때문이다. 또한 1972년 5월에 동서독은 「교통조약」을 체결, 국제관례에 따라 호혜주의 원칙을 바탕으로 철도, 자동차, 수상, 해운 등을 통한 양 지역 간 교통 및 원활한 인적 교류를 가능케 하는 법적 토대를 마련하기도 했다.
- 이어서 동서독 정부는 기본조약(1972), 체육·보건협정(1974), 문화협정(1986), 과학·기술협정(1987), 방송협정(1987) 등 사회문화 분야에 대한 다양한 교류·협력에 대한 협정을 체결하였다.
- 특히, 1972년 12월 동서독 간 체결된 기본조약에서 서독은 동독의 국가성을 공식적으로 인정하고 국경을 존중할 것임을 명시했다. 또한 서독만이 독일의 국민을 대표할 수 있다는 입장에서 벗어나 동서독 관계를 특수한 관계라고 규정하여 상호 협력할 수 있는 기반을 만들었다. 물론 동 조약에 대해 동독은 동서독이 각각 독립된 국가로 서로 인정하지 않는 과거의 문제를 해결했다고 인식한 반면 서독은 상호 특수한 관계라고 명시한 점에 초점을 맞추고 통일을 지향해야 한다는 점을 강조하였다.
- 그럼에도 불구하고 기본조약의 체결로 동서독은 사회문화, 예술, 교육, 과학기술 등 여타 다양한 분야에서 구체적 협정들을 체결하여 상호 협력할 수 있는 법적 근거를 마련하였다.

2. 사회문화부분의 교류

1) 문화교류 및 문화협정의 체결

- 동독 정부는 사회주의 체제의 유지를 위해 국가적으로 동서독 문화교류를 차단하였다. 1961년 8월 13일 베를린 장벽이 설치된 이후 동서독의 사회문화교류는 사실상 단절상태에 이르렀다.⁸⁾
- 서독 정부는 “문화로 하나가 되는 민족”의 기치 하에 동독과 문화교류를 추진하고자 하였다. 이에 대해 동독 정부는 “제국주의 문화”로부터 “사회주의 민족문화”를 지켜내기 위해 문화교류를 거부하였다. 1972년 12월 21일 사회·문화 분야 교류·협력에 대한 동서독의 기본조약⁹⁾ 및 추가의정서가 체결되었음에도 불구하고, 동서독 간 문화교류는 연극과 오케스트라를 중심으로 1986년 문화협정의 체결까지 주로 서독지역에서의 공연을 중심으로 이루어졌다.
- 동독과 서독이 「문화협정」의 체결에 합의한 것은 상대편 체제의 사회·문화생활에 대한 상호이해를 증진시켜 서로 다른 군사동맹체제와 정치·경제적인 구조 하에 있더라도 평화 관계를 유지하는데 목적이 있었다.¹⁰⁾
- 1986년 5월 6일 체결된 문화협정은 1972년에 체결된 기본조약의 토대 위에서 동서독 상호간 문화적·사회적 생활에 관한 인식의 폭을 넓히고 보다 나은 상호이해에 기여한다는 목적을 가지고 체결되었다. 이를 통해 독일 내 평화정착과 긴장완화에 기여한다는 인식을 공유하면서 유럽안보협력회의에서의 합의를 준수하고 실행하면서 동서독의 문화협력을 증진시키고 발전시키고자 하였다. 문화협정에서는 가능한 범주 내에서 양측의 이해에 기초하여 문화, 예술, 교양, 학문분야에서 협력하거나 이와 관련된 다른 분야에서 협력을 증진하도록 하고 있다(제1

8) 민족화해협력범국민협의회, 남북 사회문화교류 중장기 로드맵설정 및 추진 전략 연구, 통일부, 2007, 31~34면.

9) 제7조 “독일연방공화국과 독일민주공화국은 상호 관계의 정상화 과정에서 실질적이고 인도적 문제에 대하여 논의할 수 있음을 선언한다. 쌍방은 상호 이익을 위해 동 조약의 원칙에 입각하여 경제, 학술, 기술, 교통, 사법, 우편, 전신업무, 보건, 문화, 스포츠, 환경보호 등의 분야에 협력을 증진하고 촉진시키기 위해 협정을 체결할 것이다. 세부사항에 대해서는 추가의정서에 규정하도록 한다.”

10) 서독은 「문화협정」을 주민 간의 문화적 공통성의 유지·보존과 문화 영역에 주민생활의 질적 향상에 목적을 둔 반면에, 동독은 국제적으로 동독의 문화수준을 과시하고 문화수준면에서 서독과 대등한 관계를 알리는데 목적이 있었다. 이와 함께 문화교류를 통해 문화예술인들의 불만을 해소하는데도 목적이 있었다.

조). 그 협력은 관계 기관, 행정청, 사회단체, 각급 단체, 연합체 및 문화영역에서 활동하는 사람들 간 이루어지도록 하였다.

- 또한, 당사자국은 조형미술, 연극, 영화, 음악, 문학, 언어발달, 박물학 및 기념물 보호 등의 분야나 인접 분야에서의 협력을 촉진시키고 구체적 문화예술분야의 교류를 장려하도록 하였다.
- 문화예술분야의 교류는 동서독 간에 문화적 이질감을 막을 수 있는 기회를 제공했다. 방대한 문화교류가 있었음에도 불구하고 실질적으로는 각 체제가 생성한 이질적 생활양식의 극복에 문화예술의 사회통합에 대한 역할은 미미했다는 평가를 받기도 했지만, 문화교류를 통해 전통적인 삶의 양식을 공유하고 있다는 유대감을 발견하는데 기여하기도 했다.

2) 체육 분야

- 1952년 12월 12일 동서독은 스포츠정치평화협약을 체결하여 경기교류 및 스포츠 교류를 위한 규범을 마련한 바 있다.
- 동서독은 1972년 12월 21일 「기본조약」 제7조에서 스포츠 분야의 협력을 발전시키고 촉진시키기 위해 협정을 체결하면서, 추가의정서 제7조 8항에서 체육단체들 간 교류를 지원하기로 합의하였다. 이어서 1974년 5월 8일에는 양독 스포츠의 정서에 관한 체육협정의 체결에 서명하면서 동·서독 스포츠교류가 실질적으로 이루어지고 이후 관광, 예술의정서 협약 체결도 이루어진 계기가 되었다. 이 협약에서는 매년 체육단체 대표자들이 수립하고 체육단체 수장이 확인하는 체육행사 개최 계획, 국제올림픽위원회와 국제체육단체의 규정에 따르고 국제협정의 규정에 일치하는 체육교류, 체육행사에 소요되는 재정부담 등에 대하여 합의하였다.
- 체육협정의 체결 이후 동서독 간의 체육 분야의 교류는 증가하였으나, 특정 분야의 대표급 선수들 간에만 이루어지는 한계를 갖고 있었다. 또한 청소년 체육교류 및 동서독 일반주민들이 긴밀히 연관된 지역의 체육교류도 동독이 체제 유지에 위협이 된다고 판단함으로써 활발히 이루어지지 못하였다.

- 동독정부의 민간영역에서의 차단정책으로 체육교류를 통해 주민간의 유대관계를 강화시켜 민족회합에 기여하고자 한 서독의 의도는 큰 성과를 거두지 못하였다.
- 이는 동독 정부의 목표가 체육교류의 장을 정치적 선동과 선전의 무대로 이용하였기 때문이다. 실제로 동독의 체육단체의 조직 및 구조는 정당 및 국가와 밀접하게 연관되어 있었고, 어린이 · 청소년 체육, 체육특기자 양성, 노동자의 여가활동으로서의 체육 등 체육활동 전반에 대하여 국가의 범국민적 사업으로 당의 지도하에 운영 · 감독되었다.
- 이에 대해 서독 정부는 체육 분야의 교류협력이 독일의 분단을 극복하고 동서독간의 관계를 정상화 한다는 기본방침에 입각하여 체육교류를 지원한다는 명확한 목표를 가지고 있었다.
- 서독은 동독과의 체육교류를 통해 사회주의 국가들과의 체육교류를 확대할 수 있었고, 이는 또다시 동독정부의 관심을 유발시켜 동서독간의 체육교류를 강화하는 방향으로 진행되었다.
- 체육교류에 대한 서로 다른 목표를 가지고 있었고 교류 대상에서도 근본적 한계가 있었음에도 불구하고 동서독 주민들은 국제대회에서 독일 팀을 응원하는 등 체제와 이념을 초월하여 민족적 유대감을 발휘하였기 때문에 분단 극복에 상당부분 기여한 것을 사실이다.
- 이어서 1986년의 문화협정에서는 그간 동서독 간에 체결된 조약에 대해 심화된 내용으로 발전시키면서 제10조에 체육 분야에서의 교류·협력의 확대 지원하는 것에 대해 합의하였다.
- 동서독 간의 스포츠 교류는 초기의 계속적인 정치적 분쟁에도 불구하고 연간 계획과 같은 단기계획이 수립되고 스포츠 지도자들이 체육교류에 대한 끊임없는 논의의 장을 마련했다. 또한 정부도 스포츠 교류에 대해서는 정치적 상황과 관련 없이 적극적인 재정지원을 했다는 특성을 갖는다.¹¹⁾

11) 김미숙 외, 남북체육교류 활성화 방안- 통일 독일 스포츠교류를 중심으로 -, 체육과학연구원, 2012, 27면.

3) 언론 및 방송분야

- 분단 독일의 방송 상황은 남북한 방송과는 다른 특징을 가지고 있었다. 서독의 방송체제는 나치 독일이 정치적 선동기구로 이용했던 방송의 정치적 영향력을 우려한 연합국이 방송에 대하여 공공성과 독립성을 유지하면서도 분리정책을 실시한 관계로 지역적 공영방송체제로 시작되었다. 연방주의 원칙에 따라 각 주에 지역 공영방송사가 설립되었는데 북서독일 방송(NWDR), 바이에른 방송(BR), 헤센 방송(HR), 남서부 방송(SWF), 라디오 브레멘(RB), 남부독일방송(SDR) 이 그것이다. 이후 북서독일방송(NWDR)이 서부독일방송(WDR)과 북부독일방송(NDR)으로 분리되고 자유베를린 방송(SFB)과 자알란트 방송(SR)이 마지막으로 설립되었다.
- 1950년에는 지역 공영방송사들이 전국적인 텔레비전 방송을 위해 “독일공영방송사들의 작업공동체”(Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland : ARD)를 결성하였다. ‘독일제1공영방송’(ARD)를 구성하는 지역공영방송사들은 각자의 지역에서 독자적으로 텔레비전 방송을 하는 동시에 이들이 의무적으로 제공한 방송프로그램을 바탕으로 ARD의 전국방송 프로그램을 구성하기도 한다.
- 통일 이전에 서베를린에 있었던 RIAS 방송국은 1950년부터 동독 지역에 방송을 송출하였다. 차단정책에 의해 수십 년 동안 동독 당국은 서독으로부터의 방송 수신을 방해하였지만 동독 인구의 80%는 통일 이전에도 서독 방송을 시청했다.
- 1960년에는 전 독일지역과 유럽을 대상으로 라디오 송출을 위해 ‘도이치벨레’(DW : Deutsche Welle)와 ‘도이칠란트퐁크’(Deutschlandfunk)에 대한 연방법이 통과되었다.¹²⁾ 이 법의 통과로 동독 시민들은 서독에 대한 뉴스와 방송프로그램에 대한 시청이 가능해짐에 따라 분단으로 인한 문화적 이질감을 해소할 수 있었다.¹³⁾

12) 이러한 전파의 송출로 동서독의 문화·언어·역사적인 동질성이 유지될 수 있었다는 것이 보편적 견해이다. 대부분의 동독주민은 자국 프로그램보다 서독의 TV와 라디오를 시청했다. 동독주민은 서독의 방송수신이 가능한 시스템장치를 구비하고 도이칠란트퐁크, 바이에른 방송(BR), 헤센 방송(HR), 북독일 방송(NDR), 자유베를린 방송(SFB), Rias 방송 등을 수신했다.

- 이에 대해 동서독 언론인의 교류는 1987년 5월 6일 상대방 방송프로그램 구입, 프로그램 공동제작, 프로그램의 일부 편집·사용권, 정보제공 등에 대한 방송협력을 규정한 동서독 '방송협정'에 서명하기 전까지 많지 않았다. 1950년대에 동독의 언론인은 이미 서독에서 활동이 가능하였으나, 서독의 언론인은 1972년 기본조약이 체결될 때까지 동독에서의 활동이 사실상 불가능했다.
- 기본조약의 체결 이후 비로소 상주취재활동이 가능해졌고, 문화·체육행사·전당대회·박람회 등에 대한 단기취재방문도 가능해졌다. 그러나 서독은 국가로부터 독립된 방송사에 의한 자유로운 의사표현과 여론의 형성을 기본법에서 보장하였는데, 동독의 언론은 마르크스-레닌정당의 목표를 달성하는데 기여해야 했다. 따라서 언론·방송교류에 관한 동서독 간의 합의에도 불구하고 실질적인 방송교류·협력에는 많은 어려움이 따랐다.
- 실제로 구동독의 언론은 동독 사회주의통일당(SED)의 검열 또는 자체검열이 상시적으로 진행됨에 따라 의사형성과 보도의 자유가 보장되지 않았다.
- 1989년 10월 동독지역에 민주화 운동이 시작되었을 때 동독 기자회견은 10월에 언론의 자유의 보장을 요구하기 시작하였다. 그러나 당시의 미디어 운동은 사회주의적 틀 내에서의 이루어졌다는 한계가 있었다. 11월에 이르러서야 동독의 언론인과 주민들은 유엔인권선언에 따른 표현의 자유보장, 국제사회와 국내에 대한 정보취득의 자유를 보장할 수 있는 미디어 접근권의 보장, 자유롭고 독립적인 기관에 의한 대중미디어 허용 등을 요구하기 시작했다.
- 민주화운동이 강력하게 진행됨에 따라 마침내 1989년 12월 미디어법 제정을 위한 위원회가 구성되어 '기본권보장과 정보의 자유보장', '국가와 정부로부터 자유로운 미디어보장', '시민의 정보·문화·교육에 대한 욕구를 충족시킬 수 있는 미디어의 공적 임무 부여', '미디어 영역에서 독과점 방지' 등 4개 원칙에 따른 미디어법 초안을 작성하고자 하였다. 그러나 위원회에서 합의가 성립되지 못한

13) 통일 이후에는 북부 독일에 위치한 동독과 서독의 주는 공동으로 지역공영방송사를 운영함으로써 사회문화 통합에 기여하기도 하였다. 예를 들어 NDR의 경우 니더작센 주, 메클렌부르크-포어포메른 주, 쉘레스비히-홀슈타인 주, 함부르크 주가 공동으로 방송사를 운영하고 있다. 이에 대해 MDR의 경우 구동독의 3개주 작센 주, 작센-안할트 주, 튀링겐 주가 공동으로 운영하면서 동독지역 고유의 문화와 전통을 계승하고 있다.

관계로 인민회의는 ‘의견·정보·언론의 자유보장을 위한 인민회의 결정’(미디어 결정, Medienbeschluss)을 통과시켰다.

- 17개 조항으로 이루어진 미디어 결정은 표현과 정보의 자유보장, 미디어의 진실하고 다양하고 신중한 정보제공의무, 반론권 보장, 검열금지, 미디어의 인권과 개인의 인격권 보장 의무, 모든 사회집단과 소수민족에 대한 균형있는 보도, 방송 조직의 국가로부터 독립성 유지, 신념에 반하는 임무에 대한 언론인의 거부권 보장, 취재원비닉권 보호, 전쟁·폭력·종교·인종·민족·선동 등 부정적 보도금지, 의사의 다양성 보장 의무, 편집권 보장 등으로 구성되어 있다.
- 미디어 결정에 의해 설립된 미디어감독평의회는 입법, 사법, 행정의 기능을 모두 수행할 수 있는 강력한 권한을 가졌지만, 이후 구동독의 독일연방가입과 통일조약의 발효로 구동독 방송 관련법이 무효화됨에 따라 제대로 기능하지 못하였다.
- 다만 미디어 결정이 독일의 사회문화적 통합에 미친 의의는 통일 이전에 동독 사회 자체적인 역량으로 민주적 기본가치와 언론의 자유 구현에 적합한 기본방침을 마련하였다는 것이다. 결국 동독의 민주적 언론의 태도는 통일 이후 독일의 이원적 방송체제에 구동독 지역 주민들이 커다란 거부감 없이 편입되는데 기여하였다고 볼 수 있다.

4) 동서독 지방자치단체 간의 교류

- 동서독의 지방자치단체 간 상호 협력관계는 독일 통일의 촉매제 역할을 수행했다는 평가가 일반적이다. 1950~1960년대 냉전 기간에는 동독을 고립시키려는 서독의 정책에 대해 동독은 지방자치단체 간 교류 및 자매결연을 추진했다. 동독은 서독의 방해로 외교 무대에서 국가로 승인받기 쉽지 않자 서방국가의 지방자치단체들과의 자매결연으로 이를 타개하려 한 것이다. 그러나 동독의 국가성을 부인하고 서독이 독일 민족의 단독 대표는 할슈타인 원칙¹⁴⁾을 계속 유지하자

14) 1955년 서독의 외무차관인 발터 할슈타인은 독일의 유일한 합법 정부는 독일연방공화국이라는 원칙하에 서독과 외교관계를 이미 맺은 국가가 동독과 외교관계를 맺는 경우 외교관계를 단절하는 정책을 추진하였다. 이 정책은 1969년 빌리 브란트가 집권해 동방 정책(Ostpolitik)을 펼치면서 사실상 유명무실해졌고, 1972년 동서독기본조약 체결로 폐기된 바 있다.

이후 동독은 지방자치단체 상호간 교류를 거부했다.

- 즉, 1969년 빌리 브란트가 이끄는 사회민주당이 집권함에 따라 동방정책을 실시하면서 동독과 적극적으로 자매결연을 지원하고 나섰으나, 동독은 어느 정도 국제적 승인을 받은 후여서 지자체간 교류에 관심을 두지 않았다.
- 이에 따라 1986년에 이르러서야 동서독의 지방자치단체 간 공식적 교류협력이 성사되었다.¹⁵⁾ 1986년 4월의 동서독 간 자매결연협정의 체결은 동서독의 최고통치권자가 국가차원이 아닌 지방자치단체 수준에서의 적극적 교류관계의 중요성을 인정하고 도시 간 자매결연을 발전시키고 지원할 것을 합의한 것이다. 지자체 간 직접 접촉 또는 연방정부와 주정부의 중재를 통해 이루어진 자매결연 협정은 1989년 동독이 붕괴할 때까지 총 73건이 성사되었다.¹⁶⁾ 도시 간 자매결연은 통일 과정에서 경제지원, 인력지원, 행정지원 등으로 이어져 동서독 주민들이 생활분야에서 밀접하게 교류할 수 있게 됨에 따라 통일 후 행정통합과 주민통합의 중요한 촉매제 역할을 수행했다. 또한 동서독이 62건의 도시 간 협력 사업을 벌여 청소년과 학생들 교류를 함으로써 민족 동질성 회복에 크게 기여했다.
- 동서독 간의 지방자치단체 간 교류는 통일을 5년 앞두고 활발히 이루어짐에 따라 통일의 커다란 자양분이 되었다.
- 지방자치단체 간 교류는 일반 주민들이 참여하는 스포츠와 청소년 교류로, 신문 교환, 공동 문화행사 등 다양한 분야에 걸쳐 이루어졌다. 동독은 자본주의 국가의 호전적이고 사회적 권리제한에 대한 비판으로 세계 평화와 여성의 역할 등을 강조하는 행사를 요구하기도 했고, 연간 사업계획서에 합의된 내용에 없는 교류나 사업에 대해서는 불허하기도 했다.
- 그럼에도 불구하고 지방자치단체 간 교류를 통해 전쟁에 대한 공포감이나 상대방의 생활실상을 접함으로써 신뢰의 형성에 도움이 되었다는 평가를 받았다.

15) 서독은 지방자치단체 수준에서 상호간 인적 교류를 통해 정보와 사상이 자연스럽게 교류되면 민권의식이 확대됨에 따라 동독 주민들의 자결권을 확장시킬 수 있다는 생각을 하였고, 반대로 동독 정부는 자매결연 확대를 통해 서독정부로부터 완전한 독립국가로 승인을 받게 된다고 보았다. 또한 동독 주민들의 여행의 자유에 대한 욕구를 해소시켜 체제 내 불만을 줄이기 위한 방법이기도 했다.

16) 함부르크와 드레스덴은 2차 세계대전 당시 가장 심하게 파괴된 도시 중 하나라는 이유로, 뤼벡과 비스마르는 14세기 한자동맹에 가입했다는 공통점에서 자매결연의 이유를 삼았다.

3. 시사점

- 동서독의 사회문화협력의 특징은 기본협약이 체결된 이후 각 부분의 교류협력에 대해 구체적 협약이 체결된 이후 사회문화부분의 교류가 이어졌다는 특징을 가진다. 이는 정치적 상황에 크게 휘둘리지 않고 동서독 간의 평화정착과 긴장완화에 기여했다는 평을 받는다.
- 문화부분의 협력은 관계 기관 외에 행정청, 사회단체, 각급 단체, 연합체 및 문화영역에서 활동하는 사람들 간 교류가 이루어지도록 함으로써 분단 상황의 극복에 기여하였다. 체육 교류는 동독이 사회주의의 우월성을 선전하기 위한 수단적 가치로 이용했기 때문에 통일에 큰 기여를 하지 못했다는 주장도 있지만, 체육교류가 단순히 스포츠의 기능을 넘어 민족 통합, 동질성 회복에 기여했고, 독일민족의 역량 결집을 위한 효과적인 수단이었다는데는 이론이 없다. 특히, 도시 간 자매결연을 통한 생활체육형태의 교류방식은 풀뿌리 체육교류와 독일 주민들의 즐거움과 화합을 유도함으로써 통일 이후의 사회통합에 기여했다.
- 방송교류는 통일 이전에 동독 사회에 민주적 기본가치와 언론의 자유 구현에 적합한 새싹을 제공했다는 평을 받고 있다. 동독에서 민주적 언론의 태동으로 통일 이후 독일의 방송체제에 거부감 없이 편입되었고, 지방자치단체 간 교류도 마찬가지로 적대감의 해소, 상대방의 생활에 대한 이해 등 신뢰의 형성에 도움이 되었다는 평가를 받고 있고 이러한 교류에 대하여 법제도적으로 뒷받침했다는 점에서 남북한 사회문화교류협력에 시사점을 삼고자 한다.

IV. 사회문화부분 협력을 위한 법제도 개선방안

1. 개관

- 남북 사회문화 교류의 활성화는 다방면에 걸쳐 이루어져야 하며 실효를 거두기 위해서는 제도적으로 뒷받침할 수 있는 법제도 정비가 필요하다. 남북 사회문화 교류에 대한 법제도는 수차례의 개정에도 불구하고 법률상 근본적 문제점이 있어 오히려 사회갈등과 교류를 저해하는 결과를 가져오기도 하였다. 남북한의 사회문화 교류의 확대는 필연적으로 법적 갈등이 발생할 수밖에 없다. 이에 대해 남북기본합의서상 구체적 화해조치 또는 남북정상회담결과 판문점 선언이나 평양선언의 구체적 실현조치를 위해 상대방을 여전히 반국가단체나 미수복 지구 또는 주적으로 규정하고 있는 냉전적인 법령이나 제도의 정비가 필요하다.¹⁷⁾
- 1992년 남북한은 남북기본합의서상 「화해공동위원회」 산하기구의 하나로 「법률실무협의회」를 구성해 운영기로 합의한 바 있다. 이 협의회의 역할은 남북기본합의서에 저촉되는 법률적·제도적 장치의 개정 또는 폐기문제 협의 해결,¹⁸⁾ 민족구성원들의 자유왕래에 저촉되는 법적·제도적 장치의 철폐문제 토의 해결,¹⁹⁾ 제3국이 상대방의 이익을 침해하는 일체 행위에 가담하거나 협력하지 않고 다른 나라들과 맺은 조약과 협정 가운데 민족의 단합과 이익에 배치되는 것을 개정 또는 폐기 등에 대한 내용이 포함되어 있는 데, 남북한 사회문화 교류의 활성화를 위해서는 이러한 남북기본합의서의 이행이 전제되어야 한다.
- 우리나라의 경우 여전히 헌법의 전문, 제2조(국민), 제3조(영토조항), 국적법 및 국가보안법에 따른 재판관할권,²⁰⁾ 저작권법의 문제 등 정비해야 할 법적 쟁점사항이 많고, 이러한 법제 정비는 북한과의 신중한 협의를 요구하는 중요 사안이다.²¹⁾

17) 법원행정처, 독일통일과 사법통합, 통일사법정책자료 95-II, 1995, 287면.

18) 남북화해의 이행과 준수를 위한 부속합의서 제4조

19) 남북교류·협력의 이행과 준수를 위한 부속합의서 부기

20) 대한민국은 한반도의 유일한 합법 정부로서 북한의 이북지역에서의 재판관할권을 인정하지 않는다. 북한의 경우에도 노동당규약 전문과 개정헌법 제1조, 국적법 및 형법상의 대남적대적 반국가사범 관련 규정들을 근거로 대한민국의 재판관할권을 부인하고 있다. 사회문화 교류가 활성화될 경우 민형사 사건이 발생할 시 법적 처리의 문제가 예상되므로 법제 정비가 필요하다.

21) 이우영, 손기웅, 임순희, 남북한 평화공존을 위한 사회·문화 교류·협력의 활성화 방안, 인문사회연구회 협

- 또한 남북한의 교류협력에 관한 기본법인 남북교류협력법이 남북 교류협력의 유형을 남북교역과 남북협력사업으로 구분하면서 협력사업을 “남한과 북한의 주민이 공동으로 행하는 문화·체육·학술·경제 등에 관한 제반활동을 말한다(제2조4호)”라고 규정하여 사회문화 협력사업의 다양성 및 개별적 특성을 고려하지 않는 점에 비추어 분야별 구체적인 협약의 체결이 필요하다고 본다.

2. 헌법상 영토조항과 평화통일 조항의 충돌의 문제?

- 현행 헌법은 전문에서 대한국민은 ‘평화적 통일의 사명’을 가지며, 제4조에서 ‘대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진’하도록 한다. 또한 헌법 제66조 제3항에서는 평화적 통일을 위한 대통령의 성실한 의무를 규정하고 있고, 제69조에서도 대통령의 조국의 평화적 통일에 대한 선서 등 헌법상 평화통일주의를 천명하고 있다.
- 이에 대하여 ‘대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다.’는 헌법 제3조의 영토조항은 한반도와 그 부속도서 위에 건립된 유일한 합법정부는 오직 대한민국이며, 휴전선 북쪽 지역은 미수복 지구에 해당한다.
- 그러나 이 영토조항은 6.15 공동선언이후 현재 평양선언과 남북한 평화협정에 이르기까지 남북관계의 발전과 평화통일정책을 수립하는데 근본적 한계를 제공한다.
- 영토조항의 정당화 논리에 따르면 무력에 의한 통일을 배제하는 한 영토조항과 평화통일은 조화된다고 주장한다. 그러나 영토조항은 국가보안법 제3조의 근거가 되며 영토조항의 해석상 필연적으로 북한 정권은 불법적 지배세력이며 반국가단체가 될 수밖에 없다.
- 결국 영토조항은 평화통일의 원칙과 규범조화적 해석을 위해서는 현실적 상황에 부합하게 해석해야한다는 주장이 있다. 이에 대해 헌법변천의 차원에서 영토조항은 통일한국의 영토조항이 되어야 한다는 견해와 영토조항이 사문화되었다는

동원구총서 2001-05, 통일연구원, 90.

주장이 있다.

- 평화통일에 중점을 둔 주장에 따르면 제헌헌법 이래로 되어 온 영토조항보다 1972년 유신헌법에서 규정된 평화통일 헌법이 신법우선의 원칙에 의해 우선된다는 주장이다.
- 또한 영토조항이 통일 한국의 미래 영토에 관한 목표를 제시하고 있는 미래지향적·미완성적 성격을 가진 현실적·구체적 성격을 가진 조항이라는 견해가 있다.²²⁾
- 하지만 그동안 사법부의 판결이나 학계의 해석은 남북한의 획기적인 변화에 맞추지 못한 논거로써 이에 대한 극복이 필요한 시점이다.
- 헌법 개정은 50년 간 적대적 관계로부터 발생한 불신이라는 국민정서 때문에 현실적으로 어려움이 있지만 근본적 해결이 될 수 있다. 헌법변천을 통한 새로운 해석은 현실적으로 국가보안법의 근거가 영토조항 제3조이기 때문에 본질적인 해결점을 도출할 수 없다.
- 헌법 제3조의 영토조항 개정은 평화통일조항을 지향하는 헌법 전문 및 제4조, 국제정세의 변화, 동북아의 평화와 안정을 위한 평화협정의 체결 등 북한 비핵화와 항구적 평화체제의 구축을 위해 필수적이다.
- 대법원은 “북한은 조국의 평화적 통일을 위한 대화와 협력의 동반자임과 동시에 적화통일노선을 고수하면서 우리의 자유민주주의 체제를 전복하고자 획책하는 반국가단체의 성격도 아울러 가지고 있고, 반국가단체 등을 규율하는 국가보안법의 규범력이 상실되었다고 볼 수는 없다.”²³⁾고 판결하고 있고, 헌법재판소도 “현 단계에 있어서 북한은 조국의 평화적 통일을 위한 대화와 협력의 동반자임과 동시에 대남적화노선을 고수하면서 우리 자유민주체제의 전복을 획책하고 있는 반국가단체라는 성격도 함께 갖고 있음이 엄연한 현실...”²⁴⁾이라고 결정하고 있다.

22) 도회근, 헌법 제3조의 해석, 권영성 교수 정년기념논문집, 1999.

23) 대판 2008.4.17. 2003도758.

24) 헌재 1990.4.2. 89헌가113.

- 결국 영토조항의 개정은 미래 대한민국 영토의 완결성 측면보다는 현실적으로 분단에 대한 잠정적 인정과 평화통일로 가는데 법적 장애를 제거하는 의미에서 필요하다. 독일의 경우 동서독 기본조약을 통하여 이러한 문제를 해결한 바 있다. 즉, 기본조약 제6조에서 “독일연방공화국과 독일민주공화국은 각각의 국가 권력이 각자의 영토 내에서만 행사될 수 있다는 원칙을 유지한다. 양국은 국내 및 대외문제에서 상대 국가의 독립과 자주성을 존중한다.”는 규정을 명시함으로써 영토문제를 해결하였다.
- 이에 대해 영토조항의 개정이 북한체제를 일방적으로 유리하게 하거나 우리 체제를 유지하는데 필요한 방어막이 제거된다는 비판이 있다. 하지만 영토조항과 이와 결부되어 있는 국가보안법은 북한 정권이 이른바 “남조선 해방”을 더 이상 추구하지 않는다는 점에서 존치의 의미는 많이 퇴색하고 있다. 북한은 1972년 사회주의 헌법 제9조에서 “조선민주주의인민공화국은 북반부에서 사회주의의 완전한 승리를 이룩하며 전국적 범위에서 외세를 물리치고 민주주의의 기초 위에서 조국을 통일하며 완전한 민족적 독립을 달성하기 위하여 투쟁한다.”라는 조문을 신설한 바 있으나, 1992년 사회주의 헌법에서 “전국적 범위에서 외세를 물리치고”의 문구를 삭제하였다. 2016년 헌법 개정에서는 “조선민주주의인민공화국은 북반부에서 인민정권을 강화하고 사상, 기술, 문화의 3대 혁명을 힘있게 벌려 사회주의의 완전한 승리를 이룩하며 자주, 평화, 통일, 민족 대단결의 원칙에서 조국통일을 실현하기 위하여 투쟁한다.”고 함으로써 한반도 전체에 대한 사회주의 통일에 대한 기본방침을 수정하고 있음을 알 수 있다.
- 물론 북한의 노동당규약 전문에서는 여전히 “조선로동당의 당면 목적은 공화국 북반부에서 사회주의 강성국가를 건설하며 전국적 범위에서 민족해방민주주의 혁명의 과업을 수행하는 데 있으며 최종목적은 온 사회를 김일성-김정일주의화 하여 인민대중의 자주성을 완전히 실현하는데 있다.”고 규정²⁵⁾함으로써 북한이 적화통일을 포기하지 않았다는 방증이 되기도 한다. 하지만, 북한이 대남혁명노선을 헌법에 규정한 것으로 간주돼 왔던 “전국적 범위”의 문구를 삭제한 것은

25) 현재의 노동당규약 서문은 2016년 5월 9일 제7차 당대회에서 개정되었다.

대남공존조선으로 변화한 것으로 봐야하고 이를 반영한 남북기본합의서와 함께 "한반도의 항구적이며 공고한 평화 체제 구축을 위하여 적극 협력해 나갈 것"을 추구하고, "어떤 형태의 무력도 사용하지 않는" 불가침 합의를 재확인하고, 군사적 긴장 해소와 신뢰의 실질적 구축을 위해 단계적 군축을 실현토록 한 판문점 선언의 의미를 파악할 때 적화통일 보다는 남북이 평화공존의 길로 들어선 것으로 봐야 할 것이다.

- 흡수통일이 아닌 평화적 통일 이후 사회통합을 위한 전제로 현행 헌법의 개정이 필요하다. 다만, 외세의 영향력으로부터 통일대한민국의 최종적 영토가 한반도 전체에 미친다는 그러한 관점에서 영토조항이 필요하다는 헌법변천의 의미에 공감하는 경우 영토조항의 존재는 커다란 장애가 될 수는 없을 것이다.

3. 지방분권과 재정헌법의 도입여부

1) 서

- 현대적 의미에서 지방자치의 기본 가치는 “모든 지역적 공동체는 그들 고유의 통치기구를 가져야 하며, 그들 스스로의 문제를 결정함에 있어서 자유로워야 한다” 라는 1967년 9월 스톡홀름에서 개최된 <유럽지방기관회의>의 결의문을 통해 드러나고 있다.
- 서구의 지방자치제도가 근대 입헌주의의 태동과 함께 주민생활의 자유영역을 최대한도로 보장하기 위해 국가권력을 자의적으로 분산 내지 제한시키고자 한 역사적 배경을 가지고 있는 반면에 우리나라의 지방자치제도의 역사는 상대적으로 짧다.
- 그러나 비교적 짧은 역사에도 불구하고 지방자치제의 실시는 여러 방면에서 한국 사회에 주목할 만한 변화를 가져왔다. 헌법은 직접민주제의 요소를 수용함에 있어서는 소극적이지만, 지역적 차원에서 지역주민에게 지역공동체의 사무에 효과적인 참여를 가능하게 하는 지방자치제도의 도입을 통해 이를 보완하고 있다. 또한 주민 투표의 도입으로 풀뿌리 민주주의를 강화하고 직접민주제의

요소를 정착시킬 수 있다. 이를 통해 중앙과 지방간 관계뿐만 아니라 민과 관 사이에 과거의 하향식 집행방식에서 상향식 의사결정방식으로 전환하는 중요한 계기가 되어오고 있으며, 생활현장 곳곳에 남아있는 비민주적 풍토를 민주적으로 바꿔 가는데 필요한 토양을 제공하고 있다. 하지만, 현실적으로 오랜 역사성을 가지고 있는 서구사회와는 달리 지방자치의 경험이 충분히 축적되지 못한 상태에서 시행된 지방자치는 온전한 분권으로 이어지지 못하게 되었고, 이로 인한 부작용은 일정부분 예견되었던 바이다.

- 그러한 점에서 더 좋은 민주주의의 실현과 남북한의 통일을 대비하기 위해서는 지방분권과 이에 대한 보장수단으로서 헌법상 재정제도의 확립은 무엇보다도 필요하다.

2) 헌법상 재정제도의 도입의 필요성과 현재의 논의

(1) 재정헌법의 필요성

- 현재의 지방분권은 중앙정부 주도의 지방자치 시스템이며, 지방자치단체는 중앙 정부가 위임한 사무를 집행하는 수준에 불과하다. 지방정부는 재정 자립이 어려울 뿐 아니라 지방의 문제를 해결할 자치권을 가지고 있지도 않다. 자치단체의 자치역량 제고, 주민자치 활성화와 함께 지방분권의 성공을 위한 전제는 자주적인 지방재정 확충방안의 헌법 제도적인 보장이다. 재정분권을 통한 실질적인 지방분권의 실현은 우리나라가 한 단계 더 성숙한 민주주의 시스템의 구축과 평화통일의 달성에 기여할 수 있다.
- 하지만, 국회 헌법개정특별위원회가 공개한 『헌법 개정 주요 의제』에 재정과 관련한 사항은 재정·경제 민주주의 구현을 위한 제도 개편으로서 예산법률주의 도입여부, 정부의 증액동의조항 폐지(수정) 여부, 재정준칙 등 도입 여부, 감사원의 공정성·중립성 확보를 위한 감사원 소속 변경 여부, 경제민주화 조항 강화 여부, 토지재산권에 대한 특별한 제한과 부담 부과(이른바 토지공개념)를 위한 근거규정 별도 신설 여부, 경자유전의 원칙 폐지 여부 등이며, 그 취지로는 “국가 재정에 대한 국회의 감시·감독권을 강화하고 예산의 책임성을 확보할 수 있는

재정제도 개편방안과 경제민주화 조항 강화 방안을 검토”한 것으로 소개하고 있다.

- 또한 지방자치 내지 지방분권 부분 의제에서도 지방자치 확대 여부 및 수준, 지방자치단체의 자치입법권 확대 여부, 지방세조례주의 도입 여부, 중앙-지방 간 사무배분의 보충성의 원칙 규정 여부, 총강에 지방분권국가 선언 여부, 지방자치단체의 종류 명시 여부, 기본권으로서 주민자치권 신설 여부 등으로 재정에 대한 부분은 지방세조례주의 도입 여부 외에는 없다.
- 이러한 내용만 놓고 보면 국회 헌법개정특별위원회는 헌법 개정사항으로서 실질적 지방분권의 전제가 되는 지방재정에 관한 부분이나, 국가재정과 지방재정 간의 관계에 관한 부분에는 전혀 언급이 없다.
- 현행 헌법 제117조는 지방자치단체의 기능을 일반적으로 자치입법권, 자치행정권, 자치재정권으로 구분하고 있다. 지방자치단체는 기본적으로는 행정의 과제를 이행하는 권한의 주체이다. 그러한 측면에서 민주적 법치국가에서 국가에 대립하는 주민의 단체, 국가의 의사로부터 완전히 독립한 자치권은 존재할 수 없다. 자치행정권은 오로지 국가의 위임에 근거하여 그리고 위임의 범위 내에서만 존재한다. 다만, 자치행정권은 지방자치단체의 본연의 기능을 포괄하고 있으며, 이에 대하여 자치재정권이나 자치입법권은 자치단체의 자율적 기능을 이행하기 위한 하나의 요소가 된다. 즉 지방자치단체의 자치입법권과 자치재정권은 고유한 입법기능과 재정기능이 아닌 자치행정권의 한 부분으로 이해된다. 그러나 이 경우에도 지방자치단체의 자치사무는 고도의 자율성을 보장받으며, 국가의 간섭도 그러한 측면에서 합목적성 감독이 아닌 합법성 감독에 제한되어야 한다.²⁶⁾

26) 헌법재판소는 이에 대하여 감사원의 지방자치단체의 자치사무에 대하여 합목적성의 통제를 허용하는 법률 조항에 대하여 합헌으로 판단하였으나, 재판관 3인의 반대이견에서처럼 감사원이 지방자치단체의 자치사무에 대하여까지 합목적성 감사까지 하게 된다면 지방자치단체는 자치사무에 대한 자율적 정책결정을 하기 어렵고, 독립성과 자율성을 크게 제약받아 중앙정부의 하부행정기관으로 전락할 우려가 다분히 있게 되어 지방자치제도의 본질적 내용을 침해하게 될 것이다. 현재 2008.5.29. 2005헌라3 (자치사무에 대한 감사원의 감사).

- 고도의 자율성을 보장하는 연방계수준의 지방분권의 성공적 실현은 자주적 재정권의 보장을 통해 가름된다. 따라서 지방자치단체에 대해 재정수단을 실질적으로 보장하는 헌법적 근거가 필요하다.
- 이에 대해서는 독일 기본법상 재정헌법조항의 도입도 고려해 볼 만하다.²⁷⁾ 재정력이 강한 주와 재정력이 취약한 주들 사이에 재정력 격차를 해소하기 위해 주간 수평적 재정조정(침단산업 지역과 농촌지역 간의 불균형, 나아가 통일 이후 동서독간의 경제적 불균형을 극복하고 독일 통일이 성공적으로 이루어지는데 기여한 제도로 평가받고 있다. 도농 간의 경제적 불균형과 농촌공동화의 문제점까지 극복하고 나아가 통일을 대비하는 실질적 지방분권과 지역균형발전의 성공을 위한 제도가 아닌가 싶다.

(2) 재정헌법과 독일통일의 교훈

- 독일의 통일은 두 가지 단계로 진행되었다. 첫째는 독일민주공화국이 1990년 10월 3일 개정되기 전 기본법 제23조에 의하여 독일연방에 가입함으로써 형식적 통일이 완성된 것이었고, 둘째는 양 독일의 생활환경의 일치로 가는 내용적 통일이 완수되어 가는 과정이다. 두 번째의 경우는 분단 이래로 독일의 정치인들이 추구하였던 정책이었고 현재까지 진행 중인 통일과정이다. 통일 독일로 가는 길에 선뜻 동승한 동독의 공산주의자들과 주민들이 신뢰할 수밖에 없었던 것은 독일 기본법의 평등주의를 모토로 하는 사회국가의 원리와 주들의 동등한 기회

27) 독일 기본법(Grundgesetz)은 제10장을 재정(Finanzwesen)에 관한 장으로 하고 17개의 조문을 두어(제104a조-제115조) 비교적 상세한 내용을 규정하고 있다. 구체적으로는 사무수행에 대한 비용부담(제104a조), 연방(Bund)의 주(Länder) 또는 지방자치단체(Gemeinde)에 대한 재정지원(제104b조, 제104c조), 연방과 주의 조세입법권(제105조), 연방과 주 및 지방자치단체의 조세수입권(제106조 제106a조, 제106b조, 제107조), 재정조정제도(제107조), 조세행정(관리)권(제108조), 예산과 결산에 대한 규정들로(109조-115조) 이루어져 있다. 또한 재정에 관한 장은 아니지만 연방과 주의 행정권과 입법권에 관한 자세한 규정을 독일 기본법은 규정하고 있다. 독일재정헌법의 특징은 첫째, 연방주의 원리의 실현, 둘째, 연방전체에 동일한 생활수준의 형성과 사회국가원리의 실현이다. 통일 이후에는 경제적으로 취약한 동독을 서독지역과 동등하게 대우하는데 따른 문제점에 대해 독일연방헌법재판소는 ① 재정이 취약한 주에게 연방이 보조금을 지급하는 방식을 통한 수직적 재정조정, ② 경제적으로 취약한 동독지역에 기본법의 직접적 적용 대신에 국가조약과 통일조약의 우선적 적용이 합헌이라는 판결을 통해 경제적 격차로 인한 헌법상 재정조정제도의 문제점을 극복하였다. 독일 기본법은 사회국가 원리에 따라 연방지역 내의 생활수준의 평등을 추진 하려는 의미의 재정제도를 규정하고 있지만, 생활조건 평등성은 절대적 규범성을 갖지 않고 입법자의 재량에 따라 연기될 수도 있다는 점을 명시한 것이다.

를 보장하는 연방국가의 원리, 그리고 이러한 원리를 구체적으로 실현하고 있는 재정헌법(평등성 보장)의 존재가 그 근간에 있다고 본다.

3) 지방분권과 한국헌법의 개정방향

- 오늘날 한국사회의 모순을 해결하기 위한 헌법적 과제로 개헌이 이야기되고 있다. 87년 헌정체제의 피로감과 함께 제왕적 대통령제를 극복과 함께 지방분권의 실현을 위한 개헌의 핵심적 전제는 중앙과 지방의 권한을 실질적으로 보장해 줄 수 있는 재정제도의 마련이다. 또한 87년 헌정체제의 모순을 극복하기 위한 국가권력의 구성방법의 변화는 현재에 국한하는 것이 아니라 중장기적으로는 통일을 대비하는 방향성을 가져야 한다.
- 통일순응적 개헌에서 논의될 수 있는 법제도 개혁으로 정당체제의 정립, 선거제도의 개혁, 양원제의 도입 등이 거론되고 있지만,²⁸⁾ 무엇보다도 실질적 지방자치의 구현과 헌법상 재정제도의 확립이 중요하다고 본다. 현재 중앙집권적 폐해를 극복하기 위한 방안으로 연방제 수준의 분권 국가 논의가 진행되고 있다. 연방제 수준의 분권국가 실현의 핵심은 지방에 대한 재정독립이다.
- 독일에서 재정헌법의 본질적 규정이 통일조약에 의해 가입지역에 대해서는 유보된 것은 구 독일연방의 이기적 이익이 아니라 배분정의 때문이었다. 배분에 대한 새로운 정의는 가능한 한 빨리 재정헌법을 실질적인 필요성에 맞게 개정함으로써 통일 독일의 전 지역에 적용할 수 있도록 요구한 것이었다. 독일 통일 이후 재정헌법의 시급한 개혁은 재정적 측면에서 새로운 주들의 완전한 통합의 노정만을 요구한 것이 아니었다. 재정헌법은 구 독일연방의 연방과 주 및 개별 주들 사이의 배분에 대한 논쟁과정에 발생했던 문제점들도 해결해야만 했다.
- 비록 통일과정에서 수많은 문제가 발생하고 통일조약으로 재정헌법상 기본원리의 구현이 잠정적으로 유예되었음에도 불구하고, 재정헌법의 상황에 적합한 구체적 실현은 통일 이후 실질적인 동서독의 통합에 중요한 제도적 과정이 되었다.

28) 이에 대해 권형돈, 통일순응적 정당체제의 확립과 선거제도의 개혁-독일과의 비교법적 접근을 중심으로-, 중앙법학 제19집 제1호, 2017.3, 109~138.

통일과정에서 재정헌법의 통일조약에 의한 유보는 급작스럽게 이루어진 통일에 대처하는 독일인들의 현명함을 보여준 것이다. 동시에 경제적 비약을 통하여 성취된 복지제도와 화폐의 안정성에 대한 신뢰는 새로운 연방국가 질서의 형성에 대한 그들의 자신감을 보여준다. 완전한 포괄적 통일은 실질적인 삶의 균등한 여건에 도달되는 것이다. 이러한 통일을 위해 최근에 독일은 재정헌법을 시대상황에 맞게 개정하였으며, 경제력과 고용력 증진을 위해 법제를 개선해 나가고 있다. 이러한 재정헌법상 기본원리의 구현은 사회기반구조의 개선, 경제적 후원 및 사회적 안전장치를 기능하게 하고 독일의 내적 통일의 완수를 후원하게 된다.

- 최근에 논의되는 연방제수준의 지방분권형 개헌과 관련하여 헌법상 재정제도의 확립이야말로 신뢰할 수 있는 지방분권의 실현과 함께 궁극적으로는 통일에 기여할 수 있는 바람직한 헌법 개정방향이 될 수 있다고 본다.

4. 사회문화영역 교류를 위한 법제도 정비

1) 국가보안법의 개폐 문제

(1) 서

- 국가보안법은 국가의 안전을 위태롭게 하는 반국가활동을 규제함으로써 국가의 안전과 국민의 생존 및 자유를 확보함을 목적으로 제정되었다. 국가보안법의 해석적용에 있어서는 입법목적 달성을 위하여 필요한 최소한도에 그쳐야 하며, 이를 확대해석하거나 헌법상 보장된 국민의 기본적 인권을 부당하게 제한하는 일이 있어서는 아니 된다. 그러나 국가보안법은 냉전체제에 바탕을 둔 성격과 규범운용에 있어 수사기관의 자의적 해석적용으로 끊임없이 위헌성 문제가 제기되었다.
- 국가보안법상 북한은 통일의 주체도 대화의 상대방도 아니다. 정부를 참칭하고 국가변란을 꾀하는 반국가단체에 불과하다. 그러나 국가안보를 위해 적용되어야 할 국가보안법은 오히려 정권의 안보를 위하여 자의적으로 해석되고 남용되어 왔다.²⁹⁾

- 1991년 남북한 UN 동시가입과 남북기본합의서 채택 이후 북한은 국제법상 반국가단체가 아니라 대한민국과 사실상 대등한 국가이다. 이제 평화통일의 대상으로서 수차례에 걸쳐 남북정상회담을 하고 상호신뢰회복을 위해 이전과는 달리 전면적이고 다양화된 사회문화의 교류협력을 추진하고 있는 상황에서 적대적 상황을 예상하고 제정된 국가보안법은 시대적 사명을 다했다는 평가가 지배적이다. 이에 대한 찬반논리와 함께 그 개정의 필요성에 대해 살펴보기로 한다.

(2) 합헌론의 입장

- 이 입장은 국가보안법이 본질적으로 자유민주적 기본질서를 위태롭게 할 정을 가지고 행해지는 내외의 반국가적 활동으로부터 자유민주주의체제를 보전하기 위한 자위적이고 방어적인 법률이기 때문에, 대한민국의 국가이념과 자유민주주의 체제를 보전하기 위해 안보관련 형사법의 존재는 반드시 필요하다는 입장이다.³⁰⁾ 국가보안법의 무리한 적용으로 인권침해의 사례가 적지 않음에도 불구하고 국가보안법은 그 존치의 필요성이 여전히 있고 평화통일의 원칙과 모순되는 법률이 아니라고 한다.
- 대법원도 “북한이 여전히 우리나라와 대치하면서 우리나라의 자유민주주의 체제를 전복하고자 하는 적화통일노선을 완전히 포기하였다는 명백한 징후를 보이지 않고 있고, 그들 내부에 뚜렷한 민주적 변화도 보이지 않고 있는 이상, 북한은 조국의 평화적 통일을 위한 대화와 협력의 동반자임과 동시에 적화통일노선을 고수하면서 우리의 자유민주주의 체제를 전복하고자 획책하는 반국가단체라는 성격도 아울러 가지고 있다고 보아야 하고, 남북 사이에 정상회담이 개최되고 남·북한 사이의 교류와 협력이 이루어지고 있다고 하여 바로 북한의 반국가단체

29) 국가보안법 제7조 1항과 3항 위반으로 대법원에서 유죄확정판결을 받은 박OO씨는 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약 선택의정서에 따라 UN인권이사회에 제출(1994.8.14)한 사건을 심의·종결하고, UN인권이사회는 그 견해를 채택하였다 : “11. 인권이사회는 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약 선택의정서 제5조 4항에 따라 이사회에 제출된 사실관계가 규약 제19조에 위반한 사실을 인정한다. 12. 규약 제2조 3(b)항에 따라 당사국은 박OO씨에게 표현의 자유의 행사를 이유로 유죄 판결을 선고한데 대해 적절한 배상과 함께 효과적인 구제를 제공할 의무가 있다.” 김선수, “국가보안법 제7조 위반사건 관련 개인통보사건에 대한 국제연합의 결정”, 민주사회를 위한 변호, 통권 제30호, 1999.6/7, 58-59면 참조

30) 제성호, “국가보안법, 쟁점과 대안, 국가인권위원회 공청회 자료집, 2004.5.20.,

성이 소멸하였다거나 대한민국의 안전을 위태롭게 하는 반국가활동을 규제함으로써 국가의 안전과 국민의 생존 및 자유를 확보함을 목적으로 하는 국가보안법의 규범력이 상실되었다고 볼 수는 없다.”고 확립된 견해를 유지하고 있다.³¹⁾

- 헌법재판소도 “국가보안법 제7조 제1항 및 제5항의 규정은 각 그 소정의 행위가 국가의 존립·안전을 위태롭게 하거나 자유민주적 기본질서에 위해를 줄 명백한 위험이 있을 경우에만 축소적용되는 것으로 해석한다면 헌법에 위반되지 아니한다.”고 한정합헌결정을 내리면서 대법원과 비슷한 입장을 취하고 있다.

(3) 위헌론의 입장

- 국가보안법은 헌법상 보장된 사상의 자유, 표현의 자유 및 결사의 자유를 심각하게 억압한다는 입장에서는 국가보안법이 우리 사회의 비판세력이라면 누구나 수궁 가능한 정도의 내용에 대해서도 단죄의 대상으로 삼아 처벌하여 왔다고 주장한다. 이 입장에서는 국가보안법상 남용의 근거가 되는 제2조 반국가단체 개념, 국보법의 제7조 고무찬양 및 제10조 불고지죄는 개정만으로는 남용을 막을 수 없고 민족의 화해와 교류·협력에 미친 부정적 요소를 제거하기 위해서는 국보법의 폐지가 필요하다고 본다.
- 특히, 「남북교류협력에관한법률」과 시행령, 국가보안법과 시행령 등 관련 법규에서 사회문화 교류 협력을 위해 충돌되는 법률 조항은 개정 또는 폐지해야 한다고 본다. 구체적으로는 ‘고무·찬양·동조죄(제7조)’와 ‘불고지죄(제10조)’ 그리고 북한을 반국가 단체로 규정한 제2조는 현재 진행되고 있는 남북 사회문화 교류와 관련해 더 이상 현실성이 없는 조항들이며, 북한을 교류협력의 대상으로 인정한 남북교류협력법과도 법체제상 모순을 드러내고 있다. 또한 1990년 8월에 제정된 남북교류협력법 역시 1991년 12월에 채택된 남북기본합의서와 상충적 요소들이 적지 않으며 헌법에도 위배된다고 본다.
- 헌법재판소의 반대의견은 남북관계의 진전에 따라 국가보안법이 더 이상 존재가치가 없다고 본다. 즉, “1) 국가보안법 제7조 제1항·제5항은 그 구성요건이 너무

31) 대판 2004.8.30. 2004도3212.

막연하고 광범위하여 죄형법정주의에 위반된다는 것, 위 법률조항은 북한에 이로울 것은 곧 남한에 해롭다는 논리위에서 북한에 이로울 수 있는 의사표현은 그것이 남한에 현실적으로 해악을 끼칠 위험성이 명백한 경우이건 아니건 간에 무조건 규제대상으로 삼는 것이어서 정부에 대한 비판이나 북한 등 공산계열에 관한 진실한 보도나 정당한 평가 또는 합리적인 언급조차도 권력의 선택에 따라 처벌할 수 있게 되어 있어 북한 등 공산계열이나 통일 분야에 관한 국민의 알 권리를 철저히 봉쇄하여 민주주의의 기초인 건전한 여론형성을 저해하는 기능으로 작용하고 있다는 것, 2) 헌법의 평화통일 이념은 남·북한이 무력을 배제하고 서로 대등한 지위에서 협의하는 방법에 의하여서만 이룩될 수 있고 그러자면 우선 남·북한이 적대관계를 청산하여 화해하고 협력하여야 하며, 칭찬도 하고 격려도 하며 동조도 하고 상호 교류도 하여야 하며, 이러한 일은 어디까지나 북한이 불법집단 내지 반국가단체로서 처벌대상이 되지 않는다는 전제에서만 가능한 것인데 국가보안법은 처벌규정의 핵심근거로서 “반국가단체”라는 개념을 설정하고 북한을 반국가단체로 규정지음으로써 북한을 정부를 참칭하거나 국가를 변란할 것을 목적으로 하는 범죄단체임을 전제로 하여 여러 가지 처벌규정 등을 두고 있으니 이는 헌법의 평화통일 이념에 반한다는 것”이라는 이유를 들어 위헌이라고 주장한다. 더구나 “남북사이의 화해와 불가침 교류·협력에 관한 합의서”라는 외교문서까지 교환하면서 남북대화를 진행하고 있는 상황에서 상호교류, 협력의 걸림돌이 되는 국가보안법의 위헌성은 더욱 뚜렷해졌다 할 것이다.³²⁾

(4) 국보법의 개정과 장기적 관점에서 폐지의 필요성

- 국가보안법상 북한은 “정부를 참칭하거나 국가를 변란할 것을 목적으로 하는 국내외의 결사 또는 집단으로서 지휘통솔 체제를 갖춘 단체”에 불과하다.
- 이에 대해 남북 관계 개선과 발전, 남북 간 군사적 긴장 상태 완화와 전쟁 위협의 실질적 해소, 한반도의 평화체제 구축을 위한 협력을 할 것을 전 세계에 공언한 판문점 선언은 냉전의 산물인 오랜 분단과 대결을 하루 빨리 종식시키고 민족적

32) 헌재 1992.4.14. 90헌마23

화해와 평화번영의 새로운 시대를 과감하게 일어나가며 남북관계를 보다 적극적으로 개선하고 발전시켜 나가야 한다는 확고한 의지를 담고 있다.

- 남북 관계 개선을 위해 앞서 채택된 남북 선언들을 이행하고 남북 간 협력을 위해 남북공동연락사무소의 설치와 함께 이산가족과 친척상봉, 경제협력을 위한 철도 및 도로를 연결하기로 했다. 또한 남북 간 군사적 긴장 상태 완화를 위해서는 먼저, 일체의 적대 행위를 중단하기로 했다.
- 현행 국보법이 북한을 반국가단체로 보면서 처벌을 전제로 하고 있는 한 정부의 대북정책과 괴리되어 있고, 북한을 교류협력의 대상으로 인정한 남북교류협력법 과도 법체제상 충돌하고 기 때문에 냉전시대의 태도에서 벗어나지 않고 있는 것이다. 따라서 정치상황에 따른 국가보안법의 자의적 해석과 법집행으로 국민의 기본권 침해에 대한 우려가 항상 있다.
- 남북한이 유엔에 동시가입하고 6.15 공동선언에서 관문점 선언에 이르기까지 남북정상이 민족의 중대사를 수시로 진지하게 논의하고 신뢰를 굳건히 하며, 남북관계의 지속적인 발전과 한반도의 평화와 번영, 통일을 향한 좋은 흐름을 더욱 확대해 나가기 위하여 함께 노력하기로 한 상황에서 국가보안법이 그대로 지속되어야 할 것인지에 의문이 제기된다. 이어진 평양선언에서도 남북한은 관문점선언 이행 차원에서 두 차례 장성급 회담을 가지고 관문점 공동경비구역(JSA) 비무장화, 비무장지대(DMZ) 내 남북공동 유해발굴, 상호 시범적 GP(감시초소) 철수, 서해 해상 적대행위 중지 등에 대해 공감대를 이루었고, 문화 예술 분야 교류의 확대를 위해 노력할 것을 약속하였다.
- 이러한 전면적 교류가 이루어지는 상황에서 국가보안법은 더 이상 실효성을 상실했다고 보는 것이 타당하다. 따라서 단기적으로는 평화통일정책의 수행에 장애가 되는 법조문의 내용들을 삭제하는 작업이 필요하고, 중장기적으로는 북한의 비핵화와 평화협정 체결의 진행에 맞춰 국가보안법을 폐지하고 일반 형법 조항으로 대체하는 것이 필요하다고 본다.

2) 방송법적 과제

- 남북 방송교류 및 협력은 당장 통일에 대한 긍정적 효과를 가져오기 보다는 한반도의 평화공존과 통일의 밑거름으로서 중요한 역할이 있기 때문에 장기적 관점에서 법제도의 완비를 시도하여야 한다.
- 첫째, 남북 방송교류는 남북 간의 이질감에 대한 상호 이해를 도모하고 민족의 동질성 회복에 기여해야 한다. 따라서 정치성을 배제하고 객관적 정보를 제공하면서 사회통합을 목표로 하여야 한다.
- 북한체제는 과거 동독과 마찬가지로 언론의 자유가 없으며, 북한 내 언론인의 언론의 자유에 대한 자생적인 외침도 없다. 다만, 북한의 개방화에 따라 북한정권이 남북한 방송통신 교류 추진으로 정책을 전환할 때를 대비할 필요가 있다. 이에 대해 동서독 방송교류현황 및 법제도를 연구·분석함으로써 방송프로그램 공동제작의 문제, 주관방송사 및 재원충당의 문제, 프로그램 제작 장르, 유통 및 수익구조에 대한 문제 등의 현안에 대비할 필요가 있다.
- 둘째, 방송통신 교류 협의체를 구성하여 교류의 내용 및 방법에 대한 지속적인 논의가 필요하다. 정치변화에 관계없이 상시적으로 운영될 수 있는 의사결정구조를 위해 남북의 합의가 필요하다. 사회문화영역에서 민족의 동질감을 회복하고 다름에 대한 이해를 돕기 위해 남북 방송통신 교류 및 협력을 위한 남북 방송통신 공동협의체를 구성은 중요하다 할 것이다.
- 셋째, 민족의 동질성을 확보할 수 있는 프로그램을 공동으로 제작하여 남북한 지역에 방영되어야 한다. 이를 위해 남북 방송 인력의 직접적인 교류와 실무방송 인력의 교류가 시급하다. 따라서 이에 대한 남북한 협약이 필요하다.

3) 지방자치단체 교류협력을 위한 법제 개선

(1) 현행 법제도의 문제점

- 현행 남북교류협력사업과 관련된 법제는 지방자치단체의 교류협력 사업의 역량

을 제한하거나 발휘할 수 없게 하는 원인이 되기도 한다. 특히, 남북교류협력사업 관련 법률은 남북교류협력사업의 주체는 정부로 한정하고 있고, 지방자치단체는 통일부가 인가한 대북사업단체를 통해서만 추진하도록 한다. 이는 지방자치단체가 대북사업 관련하여 전문성을 키우기도 어렵고 예산의 중복적 사용 등 그 폐해가 많다.

- 현행 「남북교류협력에 관한 법률」 제17조는 통일부의 승인이 없는 지자체 사업은 원칙적으로 차단하고 있고, 「남북관계발전에 관한 법률」 제8조는 민족동질성 회복을 위한 지자체의 대북사업의 경우도 통일부 시책에 따라 추진하도록 규정하고 있다. 이는 결국 정치적 입장이 다른 정부가 들어설 때마다 지자체는 지속적인 남북교류협력 사업을 진행할 수 없게 하는 원인이 된다. 정치상황에 따라 사업이 추진되고 북한정권의 특성 때문에 그간 지방자치단체 간의 사업이 활성화되지 못하게 된 원인이 된 것이다. 통일의 달성과 그 과정에서 신뢰의 회복은 정부차원의 교류협력뿐만 아니라 민간차원의 교류협력이 중요하다.
- 현행 「남북관계발전에 관한 법률」 제3조 1항은 “남한과 북한의 관계는 국가 간의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계이다.” 라고 규정하고 있고, 「남북관계발전에 관한 법률」 제3조 2항은 “남한과 북한 간의 거래는 국가 간의 거래가 아닌 민족내부의 거래로 본다” 고 규정한다. 「남북교류협력에 관한 법률」 제12조 역시 “남한과 북한 간의 거래는 국가 간의 거래가 아닌 민족내부의 거래로 본다.” 고 규정하고 있다.
- 이에 따라 「남북교류협력에 관한 법률」 제9조 1항에 따라 북한방문에 대해 통일부장관의 승인을 받아야 하지만, 제9조 제2항에 따라 남북교류·협력을 해칠 명백한 우려가 있거나 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 해칠 명백한 우려가 있는 경우에만 신고의 수리를 거부하는 것이 마땅하다. 따라서 법의 해석·적용에 있어서 개방적 상황을 반영하여야 한다.
- 인적·사회문화적 교류 또는 일상 사업 위주의 지자체의 남북교류협력 사업은 명백한 위험성이 없음에도 불구하고 정부의 과도한 통제를 받고 있다. 국가적 차원에서 남북관계의 조율이 필요한 점도 있지만 지방자치단체의 경우에도 주민

의 선택을 받은 민주적 정당성을 가진 주체이기 때문에 사회문화부분의 교류에 대해서는 주체성·자율성·유연성을 발휘할 수 있도록 법제도 개선이 필요하다고 본다.

(2) 남북 사회문화교류협력 관련 법제의 개선

- 평화통일의 책무는 모든 국가기관 및 지방자치단체에 부여하는 것이 정당하다. 그러나 남북교류 관련 법제에 관계에 있어서 통일에 대한 책무는 정부에만 국한하고 있다. 이에 대해 「남북관계발전에 관한 법률」(제6조)에 지자체의 책무, 이를 위한 권한 및 의무를 명문화하여 사무처리의 근거를 삼을 필요가 있다. 또한 「남북관계발전에 관한 법률」 제13조에 지자체 장관과의 협의 규정을 마련하고, 「남북관계발전에 관한 법률」 제14조에서 남북관계발전위원회 위원으로 지자체 부단체장을 포함시키며, 「남북관계발전에 관한 법률」 제8조에 통일부가 지자체와 공동으로 시책을 추진하도록 명문화할 필요가 있다.³³⁾
- 또한 「남북교류협력에 관한 법률」 제5조에 남북교류협력 추진협의회 구성 시 지자체 단체장 및 부단체장을 포함시키고 동법률 제25조에서 남북교류·협력 증진 및 관련 정책 수립 시 지자체와 협의하도록 해야한다. 지방분권화시대에 남북관계발전기본계획 및 그 외의 사항을 심의하기 위해서는 남북관계발전위원회에 지자체 관계자의 포함을 명문화할 필요가 있다. 또한 남북교류협력관계가 정치상황에 따라 휘둘리는 것을 막기 위해 남북교류협력에 관한 법률 제17조에 “비 안보 및 국방 분야(농업, 환경, 질병, 의료, 학술 등)의 경우 지자체가 통일부에 신고·심의만 받고 실행”할 수 있도록 특례조항의 마련을 고려할 필요가 있다.³⁴⁾ 통일 전 동서독 지자체를 통한 주민교류가 독일통일 이후 신뢰회복과 사회통합에 기여한 사례에 비추어 지방자치단체의 실질적 교류를 위한 법제개선이 필요하다.

33) 송인호, 지자체 남북교류협력사업 활성화를 위한 법제 정비의 필요성. 법조 62(2), 2012, 185-231.

34) 이한희, 지방자치단체의 남북교류협력 촉진을 위한 법적 제도 개선에 대한 연구 : 경기도 사례를 중심으로, 지방행정연구 제31권 제1호(통권 108호) 2017. 3. 238면.

V. 결론

- 남북한의 사회문화부분의 교류·협력은 정치경제적 논리에서 자유로우며, 상호 신뢰형성을 통해 남북한 사회통합의 기초를 제공한다.
- 남북 사회문화의 교류협력은 민족 동질성 회복, 평화통일의 기반 구축, 민간의 중재 역할 등의 긍정적 효과를 수반한다. 사회문화협력이 지속적으로 유지되고 활성화되기 위해서는 법제도가 정비되고 남북한 상호 협의를 바탕으로 사회문화 영역에서 교류협력이 활성화되어야 한다. 사회문화적 영역에서의 교류는 통일이 후 발생할 수 있는 사회문화적 갈등을 최소화할 수 있다. 현재까지 남북관계의 사회문화교류에 적용되어온 남북교류협력 관련법은 남북한 교류협력의 모든 분야에서 예상되는 제반문제에 대해 포괄적으로 규율하고 있는 법률이다. 그러나 남북교류협력법의 내용은 세부적·구체적이지 않고 일반적·추상적인 조항으로 교류협력 관계의 다양한 분야를 규율하기에는 명확하지 않다.
- 사회문화협력사업의 다양성과 개별적 특성을 고려한 개별법 또는 사회문화 교류협력의 개별적 사안에 대한 남북 간 협정의 체결이 필요하다.
- 더구나 2006년 이후 수차례에 걸친 북한의 핵실험과 미사일 발사실험으로 시작된 유엔의 안보리 결의가 10여 차례 채택되었고, 2016년 4차 핵실험 이후에는 북한경제에 대한 제재가 실행되고 있다. 미국은 독자적으로 북한에 대해 2건의 행정명령(13722호, 13810호)과 대북제재 강화법과 미국의 적국제재법을 통해 제재를 강화하고 있다. 2017년 9월에는 북한과 거래하는 제3국의 기업과 개인을 제재하는 ‘세컨더리 보이콧’(secondary boycott)을 통해 대북제재의 실효성을 높이고 있는 상황이다. 따라서 정부가 현재 역점을 두고 진행하고 있는 남북경제 교류는 대북제재 위반논란으로 진행이 여의치 못한 상황이다.
- 그러나 2017년의 유엔안보리 결의안 2397호는 회원국들에게 재재이행의무의 강제성과 북한의 비핵화 준수 여부에 따라 예외적 조치와 해제가 가능하도록 하는 유연성을 갖고 있다.³⁵⁾ 이는 당장 경제협력보다 사회문화적 교류로부터

35) 이승렬, 남북경제교류협력과 대북제재를 둘러싼 논란 및 시사점, 이슈와 논점 제1516, 국회입법조사처,

남북관계의 돌파구를 찾을 수 있는 여지가 있음을 보여준다.

- 현 상황에서 남북경협을 통한 평화통일로 가는 노정과 함께 미국과의 협력을 유지하기 위해서는 북한을 정상국가로 이끌어내면서 국제사회의 신뢰를 회복하는 것이 될 수 있다. 북한과의 사회문화적 교류의 확대는 이러한 장애를 돌파하는데 기여할 수 있다.
- 따라서 남북교류협력이 확대되어 가는 시대적 추세에 맞게 최근의 판문점 선언에 이르기까지 남북한 기본협약에 이어 각 사회문화체육부분의 교류협력에 대한 구체적 협약이 체결되어야 한다. 이는 구체적 협력에 대한 법제도적 뒷받침에 의해 정치적 상황에 크게 휘둘리지 않고 사회문화체육 교류가 이어져 평화정착과 긴장완화에 기여한 독일의 예로부터 시사점을 삼을 수 있을 것이다.

참고문헌

- 김선택, 분단과 통일, 헌법의 정당성, 통일법연구 1(헌법이론실무학회), 2015.10.
- 조한범, 남북 사회 문화 교류 협력 정체와 확대 방안 통일경제 2009. 여름호.
- 김명준·곽정래·주승현, 「1998년 이후 남북한 간 ‘방송교류협력’에 대한 평가 및 미래 전망」, 정치커뮤니케이션연구, 2016.
- 김여라, 남북 방송교류의 현황 및 개선과제, 이슈와논점 제1464호(국회입법조사처), 2018.5.
- 민족화해협력범국민협의회, 남북 사회문화교류 중장기 로드맵설정 및 추진 전략 연구, 통일부, 2007.
- 김미숙 외, 남북체육교류 활성화 방안- 통일 독일 스포츠교류를 중심으로 -, 체육 과학연구원, 2012.
- 법원행정처, 독일통일과 사법통합, 통일사법정책자료 95-II, 1995.
- 이우영, 손기웅, 임순희, 남북한 평화공존을 위한 사회·문화 교류·협력의 활성화 방안, 인문사회연구회 협동연구총서 2001-05, 통일연구원.
- 도회근, 헌법 제3조의 해석, 권영성 교수 정년기념논문집, 1999.
- 권형돈, 통일순응적 정당체제의 확립과 선거제도의 개혁-독일과의 비교법적 접근을 중심으로-, 중앙법학 제19집 제1호, 2017.3.
- 김선수, “국가보안법 제7조 위반사건 관련 개인통보사건에 대한 국제연합의 결정”, 민주사회를 위한 변론, 통권 제30호, 1999.6/7
- 제성호, “국가보안법, 쟁점과 대안, 국가인권위원회 공청회 자료집, 2004.5.20.
- 송인호, 지자체 남북교류협력사업 활성화를 위한 법제 정비의 필요성. 법조 62(2), 2012.

이한희, 지방자치단체의 남북교류협력 촉진을 위한 법적 제도 개선에 대한 연구 :
경기도 사례를 중심으로, 지방행정연구 제31권 제1호(통권 108호) 2017. 3.

이승렬, 남북경제교류협력과 대북제재를 둘러싼 논란 및 시사점, 이슈와 논점 제
1516, 국회입법조사처, 2018.10.29.

통일법제 Issue Paper 18-19-①

**남북한 사회통합을 위한 사회문화부분의
협력과 법제도 개선방안**
- 독일의 경험과 비교고찰 -

발행일 2018년 12월 31일

발행인 이 익 현

발행처 한국법제연구원

세종특별자치시 국책연구원로 15

(반곡동, 한국법제연구원)

전화 : (044)861-0300

팩스 : (044)868-9913

등록번호 : 1981.8.11. 제2014-000009호

<http://www.klri.re.kr>

1. 本院의 承認없이 轉載 또는 譯載를 禁함. ©
2. 이 보고서의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

KLRI

KOREA LEGISLATION
RESEARCH INSTITUTE

