

남북방송교류의 법제화방안연구

현행 국가보안법의 해석상 남북간 정치적 타결이나 대한민국정부의 명시적인 허가없는 북한방송의 시청취 행위나 특파원의 파견 및 활동은 그동안 헌법재판소의 심판례에 비추어보면 국가보안법의 위반행위로 처벌되더라도 위헌성이 없는 것으로 판단할 가능성이 높다.

이준섭(아주대 법학전문대학원 교수)

최근의 남북관계는 비록 비핵화를 둘러싼 제재국면으로 불안정이 여전히 존재하고 있기는 하지만 전체적인 맥락으로 볼 때 극적으로 국면전환을 이루어 긴장완화와 평화정착의 길로 향해 가고 있다. 그런데 통일의 준비과정에서 남북한 상호 방송시청을 허용하고 교류하는 것이 장기 분단에 따른 민족, 문화적 이질화를 극복하고 동질성을 회복하기 위한 필수적인 과정이다. 동서독의 경우, 1974년 전면적 방송개방후 한차례의 중단과 파행을 거치지 않고 독일통일에 결정적 기여를 한 바 있다. 동독이 서독방송을 개방한 지 15년만에 그리고 광범한 문화협정에 의한 교류확대이후 만 3년 만에 동서독 국민의 정신적, 문화적 통합에 힘입어 통일을 이루었다.

현재의 남북을 둘러싼 국제정치적상황, 북한내부의 사회, 경제적 환경 그리고 남북관계의 국면은 당시의 동서독상황과 크게 다르지 않다. 북한 김정은 체제이후 경제 및 사회체제의 극적인 변화가 두드러지고 있는 점을 고려할 때 남북간 방송개방 및 교류는 우리 정부가 시급하게 추진해야 할 제1의 국정과제가 아닐 수 없다.

독일통일에 있어 어떤 요인이 가장 영향을 끼쳤는가의 질문에 동독주민들은 한결같이 서독TV방송의 시청이었다고 답했다. 동독주민들은 15년동안의 서독TV시청을 통해 머리와 가슴으로 정신과 문화의 통합을 이루었으며 이미 마음속으로는 서독과의 통일을 이루고 있었던 것이다.

현재 우리에게 있어 당시 동서독 방송교류당시의 여건보다 유리한 것은 북한의 제반여건 이라고 할 수 있다. 북한이 시장화나 경제개방 등을 통해 경제체제 변화의 일면을 보여주는가 하면 휴대폰의 급속한 보급과 인터넷의 상용화로 인하여 실시간 국제적 동향의 파악은 물론 북한주민 상당수가 남한 방송에 접근하고 있는 것은 이미 남북간 방송개방과 교류의 여건이 매우 성숙해 있는 것으로 파악된다.

현재의 남북간 방송개방과 교류의 가장 큰 장애는 일종의 상호주의의 시각이다. 우리가 우월한 체제를 자랑하면서도 북한방송의 시청을 규제하는 이유는 북한주민의 남한방송에의 접근을 차단하고 있기 때문이라는 시각이다. 혹은 남북간 전파의 송수신방식의 차이를 말하기도 한다. 실제 남북한 방송개방과 교류의 열쇠는 북한의 태도변화임은 분명하다. 그러나 더욱 더 중요한 것은 우리의 북한방송에 대한 접근태도가 달라져야 하며 그 장애물을 걷어내는 것이다. 우리 국민의 북한방송의 시청취는 북한 측에 대한 우리의 이질화 극복에 대한 의지를 표시하는 것에 불과한 의미를 갖지만, 북한주민이 남한 방송을 시청취하는 것은 그것과 다른 완전히 다른 결정적 의미를 제공하는 것이기 때문이다.

독일통일은 “TV에 의한 통일 혹은 혁명”이라고 표현될 만큼 동서독 방송개방은 간접적으로는 십수년에 걸쳐 동서독국민의 정신적, 문화적, 민족적 통합을 이끌었고, 직접적으로는 서독방송이 1989-1990년 사이 동독주민의 통일운동을 자극하고 전파함으로써 통일을 이끌었다는 것이 일반적인 평가이다. 서독정부는 1970년대초부터 브란트의 신동방정책을 기초로 동서독간의 민족적, 문화적 이질화와 체제간극의 심화를 극복할 수 있는 효과적인 방법으로 동서독간 방송개방임을 분명하게 인식하였다. 1980년대에 들어 기민당CDU 정부는 사민당SPD정부의 정책을 이어받아 ‘독일민족의 정신적, 문화적 공동체’를 향한 행보를 적극적으로 실천하였는데 동독이 이에 적극적으로 호응하였다. 동독정부는 1960년대 말까지 서독TV방송시청을 금지하거나 전파수신을 방해하는 방식으로 방송개방에 부정적이었으나 서독의 신동방정책의 호응차원, 그리고 서독방송의 시청취를 규제할 수 없는 현실 및 법적 근거의 부재 등의 원인으로 1973년 완전히 개방하는 조치를 단행하였다. 1974년부터는 공영방송ARD, ZDF를 중심으로 동서독간 기자(특파원)파견도 시작되었다. 동서독간 방송교류는 1983-84년에 이르러 호네커 동독서기장의 서독방문 논의를 계기로 서독이 동독에 수십억 마르크의 차관을 제공함으로써 더욱 활성화되었고 1986년 동서독정부간 문화협정은 방송교류등 문화전반의 교류협력에 대한 제도화이기도 하고 동독이 되돌아올 수 없는 강을 건너는 쐐기의 역할을 하였다.

동독에서 서독TV의 자유로운 시청을 막을 법제도적 근거가 없었고, 서독특파원을 포함하는 외국의 특파원활동을 보장하는 법적 근거(명령)를 갖고 있었기 때문에 동독주민들의 서독TV 자유시청과 서독특파원의 자유로운 정보전달활동에 의해 분단된 동서독 주민 간 정신적 간극이나 체제의 상이함을 해소할 수 있었다. 이러한 간극과 차이의 극복은 통일이 가까웠을 때 동독인들이 체제선택의 두려움이나 고민을 줄일 수 있었고 통일의 시기가 왔을 때에는 즉각 판단과 실행하는데 기여하였고 결과적으로 이것이 독일통일의 결정적기초가 되었다.

1985년경 동독인들이 서독TV방송으로부터 어떤 영향을 얼마나 받았는지에 관한 의식조사에서 놀라운 결과가 나왔다. 동독인들은 대중미디어매체 중에서 압도적으로 TV방송에 의존하고 있으며 그중에서 동독인들은 그들의 동독TV 방송을 제쳐놓고 82%의 시청자가 매일 서독TV를 시청하고 있을 정도였고 동독인들이 동독TV에 대해서는 신뢰를 보내는 비율(25%)에 비해 서독TV의 방송내용을 신뢰한다고 답한 비율이 80%달하였다. 결론적으로 서독방송의 시청취로부터 동서독간의 문화적 이질화와 체제의 차이를 극복하게 하는 주된 요인이 되었고, 통일의 기회가 다가왔을 때에는 동독인들의 통일운동 혹은 체제선택을 함에 있어 가치기준으로 작용하였다.

남북한간 2000년 초부터 방송교류의 초기국면이 시작되었으나 정치적환경의 변화에 따라 18년이 지난 현재 아무런 진전이 없었다. 그 이유는 방송교류의 최종단계이자 핵심인 방송개방에 소극적인 자세로 일관하였고, 정부가 장기적이고 명확한 방송교류의 계획과 목표를 가지고 있지 못한 점, 남북한 간의 긴장국면 지속, 그리고 특히 우리 측의 법제도적 제약 등으로 요약될 수 있다. 또한 국가보안법 등 법적 장애요소도 존재한다. 현행 국가보안법의 해석상 남북한간 정치적 타결이나 대한민국정부의 명시적인 허가없는 북한방송의 시청취 행위나 특파원의 파견 및 활동은 그동안 헌법재판소의 심판례에 비추어보면 국가보안법의 위반행위로 처벌되더라도 위헌성이 없는 것으로 판단할 가능성이 높다.

방송개방 등 방송교류활성화를 위해서는 3단계의 입법적 조치가 선행되어야 한다. 우선 1단계로는 남북간 방송개방 및 교류에 관한 정부간 합의 및 협정을 체결하고, 이를 기초로 양측이 실행할 사항의 목록을 합의하여야 한다. 다음 2단계로는 남북한 협정내용의 국내법 규정화이다. 즉 방송법, 방송통신발전기본법상 남북방송교류에 관한 협정의 내용을 담아야 한다. 마지막으로 3단계로는 남북한협정 및 방송법규에 기초한 방송교류행위에 대한 국가보안법등의 적용으로부터 예외를 설정하는 것이다.



QR코드를 스캔하면 한국법제연구원에서 발간한 <남북방송교류의 법제화 방안 연구> 전문을 볼 수 있습니다.