

남북한 사회통합을 위한 사회문화부분의 협력과 법제도 개선방안 - 독일의 경험과 비교고찰

남북한의 사회문화부분의 교류협력은 정치논리에서 자유로우며, 상호신뢰형성을 통해 남북한 사회통합의 기초를 제공한다. 최근의 난국을 사회문화부분의 교류협력을 통해 돌파하는 지혜가 필요하며, 구체적 협력에 대한 법제도적 뒷받침으로 평화정착과 긴장완화에 기여할 수 있도록 하여야 한다.

권형돈(공주대학교 법학과 교수)

준비 없이 맞이하는 통일은 많은 희생과 고통을 수반한다. 오랜 기간에 걸쳐 준비해왔음에도 불구하고 급작스러운 통일은 동독에 대한 서독의 승리로 인식되었고, 경제적 격차와 이념적 이질성이라는 부정적 작용으로 독일 통일은 여전히 진행되고 있다는 평가를 받게 한다.

분단국가에서 사회문화부분의 교류가 중요한 의미를 가지는 이유는 통일이 체제나 제도의 통합으로 완성되는 것이 아니라, 사회문화공동체의 형성과 오랫동안 분단국에서 살아온 사람 간의 통합으로 완성되기 때문이다.

최근의 월드컵 예선에서 보여준 북한 당국의 조치는 통일을 바라보고 있는 남북한 인식의 간극이 얼마나 큰지를 여실히 보여준다. 그럼에도 불구하고 내적 소통을 통한 합의도출에서 남북관계 활성화를 위한 실질적 조치 등 합리적 방안을 마련해가는 과정이 무엇보다도 필요하다. 평화와 번영은 생략한 채 통일의 달콤함만 이야기하는 과거의 행태와는 달리 실질적인 통일을 준비하는 과정으로서 사회문화부분의 협력이 필요하다.

사회문화 교류협력은 남북한 간 공통적 사회·문화 기반 구축 및 상호의존관계의 확립, 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. 그간 북한의 실상에 대해서는 일부 왜곡된 점도 적지 않고, 또한 폐쇄적인 북한사회의 특성으로 국민들 모두가 정보를 공유하기가 쉽지 않아 우리사회에서도 상반된 평가를 받고 있다. 남북한 사회문화 교류협력은 다름에 대한 동질성 회복의 문제와 함께 그 이질성에 대한 이해와 포용의 관점에서도 이루어져야 한다.

남북한 간 사회문화교류의 기본방향은 사회문화 교류 협력에 대한 국내 법제도의 정비와 남북 사회문화 공동체 형성을 지향하여야 한다. 이를 위해 남북한 사회 문화 교류 협력으로 인해 발생할 수 있는 새로운 형태의 갈등을 관리할 수 있는 체제를 구축해야 하며, 무엇보다도 국민적 합의가 중요하다. 사회문화의 교류를 통한 북한사회에 대한 올바른 이해와 법제도를 통한 대비는 통일 세대가 지불해야 하는 비용을 최소화할 수 있다.

현재 북한의 핵실험과 미사일 발사에 따른 국제사회의 강력한 대북 제재로 남북한의 교류는 기대만큼 속도를 내기 어려운 상황에 놓여 있다. 남북한이 유엔 제재에 위반됨이 없이 가능한 교류 협력 분야는 인도적 지원, 교육학술, 언론출판, 문화예술 등 주로 사회문화 분야에 있다. 정치상황에 일희일비하지 않고 교류협력을 통해 한반도 평화를 지켜나가는 지혜가 필요하다.

일찍이 독일의 경우 분단 이후에도 인적왕래가 지속적으로 이루어졌다. 이는 동서독 간 우편협정¹⁹⁷⁰, 베를린 협정¹⁹⁷¹, 통행협정¹⁹⁷², 교통조약¹⁹⁷² 등이 체결되어 법적 토대가 마련되었기 때문이다. 이어서 동서독 정부는 기본조약¹⁹⁷², 체육·보건협정¹⁹⁷⁴, 문화협정¹⁹⁸⁶, 과학·기술협정¹⁹⁸⁷, 방송협정¹⁹⁸⁷ 등 사회문화 분야에 대한 다양한 교류·협력 협정을 체결하였다. 특히, 1972년 12월 체결된 기본조약에서 서독은 동독의 국가성을 공식적으로 인정하고 국경을 존중할 것임을 명시한 바 있다. 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. 동서독의 사회문화협력은 기본협약이 체결된 이후 각 부분별 구체적 협약이 체결되었고, 이어서 사회문화부분의 교류 활성화로 이어졌다는 특징을 가진다. 이는 정치적 상황에 크게 휘둘리지 않고 동서독 간의 평화정착과 긴장완화에 기여했다는 평가를 받는다.

동서독 간 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 독일민족의 역량 결집을 위한 효과적인 수단이었던데 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, 마찬가지로 지방자치단체 간 교류도 적대감의 해소, 상대방의 생활에 대한 이해 등 신뢰 형성에 도움이 되었다는 평가를 받고 있다.

남북한 사회문화 교류의 활성화를 위해서는 이를 제도적으로 뒷받침할 수 있는 법제도 정비가 시급하다. 특히, 남북기본합의서상 구체적 화해조치 또는 남북 정상회담 결과 판문점 선언이나 평양선언의 구체적 실현조치를 위해 상대방을

여전히 반국가단체나 미수복 지구 또는 주적으로 규정하고 있는 냉전적인 법령이나 제도의 정비가 필요하다.

첫째, 헌법상 영토조항은 6.15 공동선언 이후 현재 평양선언과 남북한 평화협정에 이르기까지 남북관계의 발전과 평화통일정책을 수립하는데 근본적 한계를 제공한다. 흡수통일이 아닌 평화적 통일 이후 사회통합을 위한 전제로 현행 헌법의 개정은 필요하다. 하지만 통일대한민국의 최종적 영토가 한반도 전체에 미친다는 관점에서는 영토조항이 필요하다는 헌법변천의 의미에 공감하는 경우 커다란 장애가 된다고 보지 않는다.

둘째, 더 좋은 민주주의의 실현과 경제적으로 우월한 남한 주도의 통일에 대비하여 재정력이 취약한 북한지역 주민들에게 신뢰를 주기 위한 보장수단으로서 헌법상 재정제도의 확립이 시급하다. 도농 간의 경제적 불균형과 농촌공동화의 문제점까지 극복하고 나아가 통일을 대비하는 실질적 지방분권과 지역균형발전의 성공을 위한 제도가 아닌가 싶다.

셋째, 사회문화영역 교류의 활성화를 위한 법제도 정비의 하나로 국가보안법이 개정되어야 한다. 현행 국가보안법은 북한을 반국가단체로 보면서 처벌을 전제로 하고 있는 한 정부정책과 괴리되어 있고, 남북교류협력법과도 법체계상 충돌하고 있다. 따라서 국가보안법의 자의적 해석과 법집행으로 인한 국민의 기본권 침해의 우려가 상존하고 있다. 단기적으로는 사회문화 부분의 교류협력에 장애가 되는 법조문의 내용들을 삭제하는 작업이 필요하고, 중장기적으로는 북한의 비핵화와 평화협정 체결의 진행에 맞춰 국가보안법을 폐지하고 일반 형법조항으로 대체할 필요가 있다.

넷째, 남북 방송교류 및 협력은 한반도의 평화공존과 통일의 밑거름으로서 중요한 역할이 있기 때문에 이를 위한 남북한 협약의 체결이 시급하다. 북한의 개방화에 따라 북한정권이 남북한 방송통신 교류 추진으로 정책을 전환할 때를 대비하여 구체적 준비가 필요하다.

다섯째, 지방자치단체가 사회문화부분의 교류에 있어서 주체성·자율성·유연성을 발휘할 수 있도록 법제도 개선이 필요하다. 이와 함께 개방적 상황을 반영하여 과도한 정부의 통제는 지양되어야 한다.

남북한의 사회문화부분의 교류협력은 정치논리에서 자유로우며, 상호신뢰형성을 통해 남북한 사회통합의 기초를 제공한다. 최근의 난국을 사회문화부분의 교류 협력을 통해 돌파하는 지혜가 필요하며, 구체적 협력에 대한 법제도적 뒷받침으로 평화정착과 긴장완화에 기여할 수 있도록 하여야 한다.



QR코드를 스캔하면 한국법제연구원에서 발간한
<남북한 사회통합을 위한 사회문화부분 협력과 법제도 개선방안>
전문을 볼 수 있습니다.