

통일운동의 활성화를 위한 민간단체의 역할*

권영호** · 김일환***

목 차

- I. 문제의 제기
- II. 통일의 이념과 내용
 - 1. 남북한의 통일에의 접근방법
 - 2. 헌법 상 平和統一原則 및 領土條項
 - 3. 통일정책의 내용
- III. 통일과정에서 민간단체의 역할과 기능
 - 1. 통일과정에서 민간단체의 필요성
 - 2. 통일과정에서 민간단체의 역할
- V. 결 론

I. 문제의 제기

남북통일은 분단된 우리 민족의 염원일 뿐만 아니라, 한민족 전체에 주어진 숙명이다. 1989년 독일이 통일을 완성한 이후 세계에서 한국만이 유일한 분단국가로 남아 있다. 마지막 남은 분단국가인 남북한 관계는 1950년 북한에 의한 무력적화기도가 좌절된 이후 50년 동안 긴장과 적대관계를 지속하면서 각자 자기 이데올로기에 의한 통일을 달성하고자 노력하고 있다. 다시 말하자면 남북한에서 통일이라는 목표는 민족적 지상의 과제이고 역사적 사명인 것이다. 즉 남과 북 양측은 통일이라는 동일한 목표를 가지고 있으나 다만 통일에 관한 접근방법에서 차이가 날 뿐이다.

동일한 민족적인 혈통과 문화를 공유한 한반도에서 남북간의 통일은 단순히 정치나 경제의 제도적인 통합이 아닌 남북한 사회문화공동체가 바탕을 이룬 사회·심리적 통합을 통하여 비로소 완성된다. 그런데 독일의 통일과정과 비교해 본다면 한국의 경우는 이러한 측면에서의

* 이 논문은 동아시아연구소 세미나(1998. 10. 23) 논문을 수정·보완한 것임.

** 제주대학교 교수

*** 제주대학교 교수

대비가 부족함을 알 수 있다. 이는 전승국과의 국제법적인 협상과 이웃국가들과의 정치적인 협상을 전제로 했던 독일보다 한국이 통일을 이룰 수 있는 외부적인 조건을 더 많이 갖추고 있었으나, 내부적으로 통일에 대비한 법적·제도적·사회적 준비가 미흡하였다는 것을 뜻한다. 따라서 이미 어느 정도 통일을 이룰 수 있는 내부적 상황 즉 다양한 인적교류와 물적 교류를 통한 문화적 동질성을 갖춘 서독과 동독은 통일에 적대적인 외부적 조건들이 해소되자마자 순식간에 통일되어버린 것이다.¹⁾

이에 반하여 우리 나라에서 내부적으로 통일을 준비하지 못한 것에 관하여는 여러 분석들이 행해질 수 있다. 예를 들면 한국전쟁으로 인한 남북한 긴장상황, 정권연장을 위하여 통일 이념이나 열망을 악용한 역사적·정치적 상황, 그리고 통일에 대비한 법적·제도적 방안강구에 소홀했었음을 지적할 수 있다.²⁾ 결국 남북한간 정치·군사적 긴장관계가 남북한간 교류를 결정적으로 방해하게 되었던 것이다. 따라서 통일을 위한 기초로서 남북한간의 인적·물적 교류가 선행되어야 할 것이며, 이를 위해서는 정부의 부단한 노력과 더불어 민간단체에 의한 교류가 활발하게 진행되어야 한다. 바로 이러한 점에서 민간단체에 의한 통일운동의 활성화가 절실히 요청된다.

이는 너무나도 당연하게 받아들여지고 있는 통일의 당위성이 그 좌표와 목표가 정확하게 설정되어 있지 않은 한 목표로서만 공허하게 남을 수 있다는 것을 보여주고 있으며, 특히 이러한 목표와 현실에 대한 인식이 충분히 되어 있지 않은 상태 하에서 통일이 된다면 오히려 통일이후에 더 큰 사회적 문제를 불러일으킬 수 있다는 점을 독일통일의 예에서 찾아 볼 수 있다.³⁾

따라서 통일과정 및 통일 후에 나타날 수 있는 위기상황 및 돌발변수를 줄이기 위해서는 통일에 관한 사전준비작업이 어느 정도 되어 있어야만 한다. 이러한 관점에서 볼 때 통일과정에서 민간단체는 통일 전은 물론, 통일과정과 통일 후에도 중요한 역할을 담당해야만 한다. 민간단체⁴⁾나 학술단체 특히 대학연구소의 통일노력은 통일을 위해서는 물론 통일 후의 사회통합을 위해서도 중요한 역할을 담당한다는 인식 하에서 이 논문에서는 통일에 대비하여 우리 헌법상의 논란이 있는 문제점들을 살펴본 이후에 통일과정에서 민간단체가 담당해야 할

-
- 1) 통일전 동독과 서독의 정치가, 전문가는 점진적이고 단계적 통일(곧 경제통합이후 정치통합)을 주장 하였으나, 동독국민들은 조속하고 전반적이며 근본적인 통일을 요구하였다. 이에 관하여 자세한 것은 슈피커·임정택 공편, 논쟁-독일통일의 과정과 결과, 창작과 비평사, 1991 ; 김영탁, 독일통일과 동독 재건과정, 한울아카데미, 1997 ; 신용호, 독일통일에 따른 법적 문제, 전주대학교 출판부, 1998 ; 바이덴펠트, 코르테 엠틀, 독일통일백서, 한겨레신문사, 1998 참조.
 - 2) 이에 관한 대표적인 경우가 아래에서 설명되는 헌법상 평화통일원칙과 영토조항의 갈등 및 국가보안법과 남북교류협력에관한법률간 긴장관계를 들 수 있다.
 - 3) 통일이후 통합이 아니라 분산, 분열된 사례로는 예멘의 경우를 들 수 있다. 이에 관하여는 예멘 統一의 問題點, 民族統一研究院, 1994 참조.
 - 4) 민간단체, 사회단체, 시민단체의 개념은 여러 가지 의미에서 혼용되어 사용되어지나, 이 논문에서는 민간단체는 정부를 제외한 민간부분의 활동을 담당하는 모든 단체를 의미하는 총체적인 개념으로 사용하고, 시민단체는 시민운동을 주로 하는 단체들을 지칭하였다. 사회단체의 개념은 민간단체의 개념과 거의 동일시하여 거의 사용하지 않았음을 밝혀 둔다. 조민, 통일과정에서 민간단체의 역할, 민족통일연구원, 1996, 43~52 참조.

역할을 중심으로 검토해 보고자 한다.

II. 통일의 이념과 내용

1. 남북한의 통일에의 접근방법

북한은 대남무력통일이라는 일방적인 무력통일을 꿈꾸며 군사적 접근방법에 의하여 통일하고자 하는데 반하여 남한은 남북한 당사자간 협상에 의한 통일을 목표로 하며, 통일방식으로는 점진적·단계적 접근을 채택하고 있다. 결국 과거 독일과 달리 남·북한은 한국전쟁이후 상호불신, 상호증오, 상호적대의 관계에 있다고 말할 수 있다.

2. 헌법 상 平和統一原則 및 領土條項

1) 헌법상 갈등상황

우리 憲法은 前文에서 「祖國의 平和的 統一」原則을 천명하고 4조에서 다시 남북통일은 자유 민주적 기본질서에 입각해야 한다는 것을 규정하였다. 이에 따라서 現政府의 統一政策은 궁극적으로는 1民族 1國家論에 입각한 統合을 原則으로 삼고 있다. 다만 憲法上 自由民主의 基本秩序를 전제로 하는 平和統一條項(제4조)과 우리의 領土를 韓半島와 그 附屬島嶼로 하는 領土條項(제3조)이 일정부분 갈등관계에 있음은 부인할 수 없다.⁵⁾

특히 헌법 제3조의 領土條項은 규범적으로는 大韓民國의 國家權力이 미치는 空間的 範圍를 명백히 한 것이며, 통일과 관련지어서 볼 때에는 북한 공산정권의 정통성을 부인하고 大韓民國政府가 韓半島에서 唯一한 合法政府로 선언한 조항이다. 따라서 군사분계선 이북지역은 불법적 점거단체인 朝鮮民主主義 人民共和國이 불법적으로 점거한 未收復地域임을 확인하는 규정에 해당된다.⁶⁾ 헌법 제 3조에 근거하여 국가의 존립, 안전과 국민의 생존 및 자유를 수호하

5) 이에 관하여는 權寧星, 南北韓統合과 國家體制問題, 韓國公法學會 29회 學術發表會, 3면이하 ; 羅仁均, 韓國憲法과 統一의 法的 問題, 憲法論叢 第 6집, 1995, 445면 이하 ; 羅仁均, 韓國憲法の 領土條項과 國籍問題, 憲法論叢 第 5집, 1994, 451면 이하 참조.

6) “북한지역은 대한민국의 영토에 속하는 한반도의 일부를 이루는 것이므로 이 지역에는 대한민국의 주권이 미칠 뿐 대한민국의 주권과 부딪치는 어떠한 주권의 정치도 법리상 인정할 수 없다.”(대판 1961. 9. 28. 4292 행상 48) “헌법 제3조는 ‘대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다’고 규정하고 있어 법리상 이 지역에서는 대한민국의 주권과 부딪히는 어떠한 국가단체도 인정할 수 없는 것이므로 비록 북한이 국제사회에서 하나의 주권국가로 존속하고 있고, 우리 정부가 북한 당국자의 명칭을 쓰면서 정상회담을 제의하였다 하여 북한이 대한민국의 영토고권을 침해하는 반국가단체가 아니라고 단정할 수 없다.”(1990. 9. 25 대판 90 도 1451) “북한이 아직도 우리의 자유민주적 기본질서에 대한 위협이 되고 있음이 분명한 상황에서 북한을 국가보안법상의 반국가단체가 아니라 할 수 없고 또한 북한을 반국가단체로 규정한 국가보안법이 헌법상 평화통일원칙에 배치되는 무효의 법률이

기 위하여 “국가보안법”을 제정하고 이 법의 적용·해석상 헌법재판소는 북한을 반국가단체로 보고 이에 동조하는 반국가활동을 규제하는 것 자체는 違憲이라고 할 수 없다고 한다.⁷⁾ 그런데 1990년 제정된 “南北交流協力에 관한 法律”은 제1조에서 북한을 「군사분계선이북지역(북한)」이라고 표현하여 가치평가를 배제한 지역적 관념으로 규정하고 있을 뿐 아니라 1991년에는 남북한이 동시에 UN에 가입하였으며, 「남북사이의 不可侵 및 交流·협력에 관한 合意書」까지 교환함으로써 이 법률에 의하면 북한을 국가보안법상의 반국가단체로 보기보다는 사실상 하나의 정부로 볼 수밖에 없는 현실이다.⁸⁾

2) 「國家保安法」과 「南北交流協力에 관한 法律」간 關係

현행 법체계상 위의 두 법률간에 많은 법률문제들이 충돌될 수 있는데 이는 크게보아 다음과 같은 입장으로 나눌 수 있다.

(1) 첫 번째 견해

첫 번째 견해에 따르면 「國家保安法」과 「南北交流協力에 관한 法律」은 그 입법취지와 규제대상을 달리한다고 한다. 곧 前者는 국가의 안전을 위태롭게 하는 반국가활동을 규제함으로써 國家의 安全과 國民의 生存 및 自由를 確保하는 것을 그 목적으로 하는 반면에 後者는 남한과 북한간 相互交流와 協力을 촉진하기 위하여 필요한 사항을 규정하는 것을 그 목적으로 한다는 것이다.⁹⁾ 게다가 그 구성요건에서도 前者는 ‘潛入·脫出’(법 제6조 제1항)이나 後者는 ‘往來’(법 제27조 제2항 2호)한 경우로써 서로 다르다고 한다. 마지막으로 북한은 조국의 평화적 통일을 위한 동반자임과 동시에 우리 자유민주체제의 전복을 획책하는 반국가단체라는

라 할 수 없다.”(1992. 8. 18. 대판 92 도 1244) “북한이 남·북한의 유엔동시가입, 소위 남북합의서의 채택·발효 및 남북교류협력에관한법률 등의 시행후에도 적화통일의 목표를 버리지 않고 각종 도발을 자행하고 있으며 남·북한의 정치, 군사적 대결이나 긴장관계가 조금도 해소되고 있지 않음이 현실인 이상 국가의 존립·안전과 국민의 생존 및 자유를 수호하기 위하여 신·구 국가보안법의 해석·적용상 북한을 반국가단체로 보고 이에 동조하는 반국가활동을 규제하는 것 자체가 헌법이 규정하는 국제평화주의나 평화통일의 원칙에 위반된다고 할 수 없다.”(1997. 1. 16. 92 헌바 6·26, 93 헌바 34·35·36 (병합))

- 7) “남북합의서의 채택·발효 후에도 북한은 여전히 적화통일의 목표를 버리지 않고 각종 도발을 자행하고 있으며 남·북한의 정치, 군사적 대결이나 긴장관계가 조금도 해소되지 않고 있음이 엄연한 현실인 이상, 북한의 반국가단체성이나 국가보안법의 필요성에 관하여는 아무런 상황변화가 있었다고 할 수 없다.”(1997. 1. 16. 92 헌바 6·26, 93 헌바 34·35·36(병합))
- 8) 그런데 憲法裁判所는 다른 결정에서는 헌법이 지향하는 통일이 평화적 통일이기 때문에 북한집단과 접촉, 대화 및 타협하는 과정에서 自由民主的 基本秩序에 위해를 주지 않는 범위내에서 때로는 그들의 주장을 일부 수용하여야 할 경우도 나타날 수 있다고 언급하였으나(1990. 4. 2. 89 헌가 113) 다른 결정에서는 남북합의서를 공동성명이나 신사협정에 준하는 성격을 가지는 것으로 파악하였다 : “남북합의서는 남북관계를 ‘나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계’임을 전제로 하여 이루어진 합의문서인바, 이는 한민족공동체 내부의 특수관계를 바탕으로 한 당국간의 합의로서 남북당국의 성의있는 이행을 상호 약속하는 일종의 공동성명 또는 신사협정에 준하는 성격을 가짐에 불과하다.”(1997. 1. 16. 92 헌바 6·26, 93 헌바 34·35·36 (병합))
- 9) 1993. 7. 29. 92 헌바 48

현실에 비추어 볼 때 憲法 제4조가 천명하는 自由民主的 基本秩序에 입각한 평화적 통일정체를 수립하고 추진하기 위한 法律이 後者인 남북교류협력에 관한 법률이라면 國家의 安全을 위태롭게 하는 反國家活動을 규제하기 위한 법적 장치가 前者 즉 國家保安法이라는 것이다.¹⁰⁾ 그렇다면 兩 法律은 그 구성요건을 달리 하는 것이므로 刑法 제1조 제2항(新法優先의 原則)이 적용될 수 없기에 국가보안법상의 문제에 대하여 「남북교류협력에 관한 법률」이 적용될 여지가 없다고 본다.¹¹⁾

(2) 두 번째 견해

두 번째 견해에 따르면 「국가보안법」과 「남북교류협력에 관한 법률」은 一般法과 特別法關係에 있다. 다시 말하면 「南北交流協力에 관한 法律」에 규정된 각종 交流·協力行爲(남·북한 주민 접촉, 남·북한 교역, 협력사업, 운행, 연락 등)은 國家保安法上 處罰規定(잠입·탈출, 자진지원·금품수수, 찬양·고무·동조, 회합·통신, 편의제공)에도 해당될 수 있는 것을 당연한 전제로 하여 규정된 행위유형이기에, 前者에 該當하는 行爲는 동시에 後者の 處罰規定에도 해당될 수 있는 行爲라고 한다.¹²⁾

또한 과거에 北韓을 反國家團體로 취급하여 제정된 「國家保安法」상의 潛入·脫出이라는 행위는 오늘날 평화적 통일을 같이 완수해야 하는 同伴者·協力者로서 지위도 부여되는 北韓과 往來와는 구분되어야 하므로, 북한과 通謀하여 남한정부의 전복을 기도하거나 간첩활동을 하기 위한 것이 아닌 경우에는 남·북한을 오고 간 행위는 남북교류협력을 위한 왕래로 보아 「남북교류협력에 관한 법률」을 적용하여야 한다는 것이다.

(3) 小結

우리 나라 憲法은 前文에서 “祖國의 平和的 統一”原則을 천명하고 제4조에서 다시 남북통일은 자유 민주적 기본질서에 입각해야 한다는 것을 규정하였다. 그런데 헌법 제3조는 우리

10) 1990. 4. 2. 89 헌가 113 ; 1993. 7. 29. 92 헌바 48 ; 1997. 1. 16. 92 헌바 6·26, 93 헌바 34·35·36 (병합)

11) 1993. 7. 29. 92 헌바 48

12) 1993. 7. 29. 92 헌바 48 재판관 이시윤, 김양균의 반대의견 : “남북교류협력에 관한 법률과 국가보안법은 법체계상 일반법과 특별법의 관계에 있다 할 것으로, 만일 남북교류에 관한 법률 제3조중의 ‘정당하다고 인정하는 범위안에서’의 부분이 위헌이 되어 위 규정의 구성요건이 단순화된다면 국가보안법의 구성요건과의 사이에 공통성이 생겨 결국 당해 사건에 있어서 범죄후 법률의 변경이 있는 경우에 해당되어 형법 제1조 제2항에 의하여 법원은 피고인에게 보다 유리한 남북교류협력에 관한 법률의 적용을 고려하여야 할 것이고, 더구나 법률적용의 문제는 법원의 직권사함에 비추어 공소장의 변경과정을 거칠 필요없이 당연히 당해사건의 판결결과에 영향이 생길 것으로 본다.” 재판관 변경수의 반대의견 : “남북교류협력에 관한 법률 제3조는 ‘남한과 북한과의 왕래·교역·협력사업 및 통신업무의 제공 등 남북교류와 협력을 목적으로 하는 행위에 관하여는 정당하다고 인정되는 범위 안에서 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용한다’라고 규정하고 있는 바 여기서의 다른 법률에는 국가보안법도 그에 해당되는 입법취지나 법의 내용으로 보아 의문의 여지가 없으므로 위 법률의 규제대상과 국가보안법의 규제대상이 같다는 것을 전제로 하고 있는 것이다. 만약 다수의견처럼 국가보안법의 처벌규정에 해당되는 행위에는 남북교류협력에 관한 법률이 적용될 여지가 없다고 한다면 그 법률에 구태여 제 3조와 같은 규정을 둘 필요가 없을 것이다.”

나라의 영토를 韓半島와 그 附屬島嶼로 규정함으로써 大韓民國의 國家權力이 미치는 空間的 範圍를 명백히 하였다. 결국 이에 따라서 憲法上 自由民主的 基本秩序를 전제로 하는 平和統一條項(제4조)과 우리 나라의 領土를 韓半島와 그 附屬島嶼로 규정한 領土條項(제3조)이 일 정부분 相等관계에 있음은 부인될 수 없다.

이에 따라서 「國家保安法」과 「南北交流協力에 관한 法律」이 충돌할 가능성이 있는 바, 위에서 이미 설명된 것처럼 國家保安法은 반국가단체 구성원과 회합·통신·잠입·탈출죄 등을 규정하여 처벌하고 있는데 반하여 남북교류협력에 관한 법률은 남한과 북한간 왕래·교역·협력사업 및 통신업무의 제공 등 남북교류와 협력을 목적으로 하는 행위는 정당하다고 인정되는 범위 안에서 대한민국의 허가를 받으면 가능하도록 규정하고 있다. 따라서 「국가보안법」과 「남북교류협력에 관한 법률」은 법체계상 일반법과 특별법의 관계에 있다고 봄이 타당할 줄 믿는다. 따라서 국가보안법상의 구성요건인 “반국가단체의 구성원과의 회합·통신 등의 요건”을 보다 구체화하고 명확히 함으로써 양 법률간의 相等關係를 해소할 수 있으리라 본다.

3. 통일정책의 내용

1) 대한민국정부의 통일정책

대한민국 정부의 통일정책은 제3공화국에 와서야 비로소 남북한통일에 대한 평화적 접근방향이 모색되기 시작하였다. 다시 말하면 1960년대까지는 북한의 실체를 인정하지 않고 북한을 失地回復의 대상으로만 보았다. 그러나 1970년대부터 북한의 정치적 실체를 인정하고 북한을 평화공존의 대상으로 파악하게 되었으며, 이때부터 남북한 대화와 교류·협력이 평화통일의 필수적 과정으로서 등장하게 되었다.¹³⁾

2) 통일에 대비한 법적 준비의 내용

통일헌법에서 규정해야 할 통일한국의 國家象은 자유와 평등이 조화하는 민주복지국가이다. 따라서 통일헌법상 주요 내용으로 정치적 기본질서는 자유민주주의를 바탕으로 한 실질적 평등과 복지의 실현을, 경제적 기본질서는 시장경제질서를 원칙으로 한 혼합경제체제를, 사회문화적 기본질서는 사회 내에서 다양성을 보장하는 다원주의체제를, 국제적 기본질서는 국제평화주의에 근거한 우호협력관계 등이 채택되어야만 한다.¹⁴⁾

남북한간 통일과정이 화해·협력단계 - 남북한연합단계 - 통일국가의 완성단계를 거쳐야

13) 이에 관하여 자세한 것은 양영식, 통일정책론, 박영사, 1997 ; 이장희, 해방후 민간통일운동과 정부의 통일정책, 통일경제 1998. 9. 18면 이하 참조.

14) 이에 관해서는 金昇大, 統一憲法理論, 법문사, 1996 ; 김상용, 통일전후의 법적 준비, 이영선 편, 통일준비, 오름, 1997, 108면 이하 ; 張明奉, 統一憲法體制的 構想, 慶熙法學 제31권 제1호, 1996, 359면 이하 참조.

한다면 통일을 위한 법률적 준비는 완전통일 이전의 남북이 상호 공존하는 단계에서 법적 준비와, 완전통일 후 통일법의 준비단계로 나누어야 한다.

그렇다면 오늘날 남북한간 화해와 협력을 추구하는 단계에서는 1991년 12월 31일 남북한이 채택·서명하여 1992년부터 발효된 “남북사이의 화해와 불가침 및 교류, 협력에 관한 합의서”가 남북한 특수관계의 기본규범이 된다. 결국 이 남북기본합의서는 통일국가형성이전 남북한 관계를 나라와 나라사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 잠정적으로 형성되는 특수관계임을 밝혀주었다.¹⁵⁾

이러한 남북기본합의서에 바탕을 두고서 남북한간 교류·협력이 확대되어야 하며 이를 뒷받침할 제도적 장치가 마련되어야 한다. 이에 따라 교류협력에 따른 상호신뢰성이 증진되고 상호의존도가 상승되면 이를 바탕으로 하여 궁극적으로는 남북한간에 사회통합, 경제통합, 정치통합을 이뤄낼 수 있는 것이다.

III. 통일과정에서 민간단체의 역할과 기능

1. 통일과정에서 민간단체의 필요성

1) 통일준비노력을 위한 민간단체의 필요성

민족공동체는 남북한 주민 모두가 민족적 동질성을 바탕으로 공동의 가치관과 신념에 입각하여 민족 단위의 생존과 번영을 지향하여 집단생활을 영위하는 생활공동체이다. 이러한 민족공동체는 과거 프로이센과 독일통일의 예에서 살펴보면 1단계에는 경제공동체, 2단계에는 사회문화공동체, 3단계에는 정치공동체의 형성으로 완성된다.

결국 민족공동체형성과정을 화해·협력단계, 남북연합단계, 통일국가완성단계를 포괄하는 점진적·단계적 과정으로 본다면 민간단체의 활동에 기반을 둔 민간부문의 역할은 통일의 전 과정에서 필요하지만, 특히 통일이전단계인 남북화해·협력의 단계에서 민간부문의 역할이 강조된다. 왜냐하면 남북한 교착상태를 타개하기 위해서는 상호간 체제유지에 부담이 없는 부분부터 교류하는 것이 바람직하기 때문이다.¹⁶⁾ 뿐만 아니라 화해와 협력단계에서는 남북주민들의 문화적 동질성 회복과 정치적 상호이해가 중요시되기 때문이다. 따라서 남북한 사회문화공동체를 형성하기 위해서는 남북한 교류증대와 동질화작업을 통하여 남북한 사회 모두 공통적으로 지향해야 할 가치가 설정되어야 한다. 또한 남북한간 교류·협력의 활성화가 절실히 요청된다. 왜냐하면 이미 분단상황의 장기화로 말미암아 남북한 주민간 이질화가 심각한 수준에

15) 여기서 특수관계란 남북한이 상호실체를 인정하고 존중하여 상호 國家性과 남북한 정부의 실체성은 인정하지만, 국제법상 상호국가승인을 의미하지는 아니하는 남북한관계를 말한다.

16) 1960년대 동·서독간 적대적 관계는 결국 동독주민들의 고통을 증대시키는 결과만을 낳았다. 이에 서독정부는 분단으로 인한 동독주민의 고통을 최소화하기 위해서 비정부적 차원의 관계발전을 적극 추진했다. 김학성, 동·서독 인적 교류 실태연구, 민족통일연구원, 1996, 2면.

이르렀으며, 계속해서 이를 방지할 경우 남북한간의 이질화가 너무 진전되어 통일을 어렵게 만들뿐만 아니라 통일 후 사회통합 또한 쉽지 않을 것이기 때문이다. 이러한 이유에서 민간부문에서 남북한간 교류·협력의 활성화는 통일을 대비하여 어떠한 경우에도 계속되어야 할 우리 시대의 과제이다. 여기에 학술단체 및 대학 연구소들의 역할을 기대해 볼 수 있다.

그러나 아쉽게도 그 동안 남북한간에 존재하는 정치·군사적 긴장관계로 인하여 민간부문에서 교류·협력 또한 활발할 수 없었다. 현실적으로 남북한간에 상호불신을 해소하고 신뢰관계를 구축하는 데에는 상당한 시일이 걸릴 것이며, 특히 정치·군사적 분야에서 획기적인 갈등해소는 쉽지 않을 것이므로 경제·사회·문화분야에서 신뢰구축 및 동질성확인을 위한 교류·협력의 추진이 우선 필요하다. 그렇다면 이러한 비정치적인 사회·문화분야에서의 교류·협력은 민간단체에 의하여 추진되는 것이 바람직하다.

2) 통일과정에서 정부와 민간단체간 관계설정

민간단체를 통한 남북한간 교류·협력을 추진할 때 정부와 민간부문간 관계설정을 검토해야만 한다. 왜냐하면 민간단체의 무분별한 북한접촉 및 정부의 대북협상력 약화를 초래할 수도 있기 때문이다.

이에 따라서 정부가 통일정책 및 대북정책의 일관성 및 효율성을 확보하고, 통일정책을 수립·조정하며 통일과정에서 민간부분의 선도 및 안내역할을 맡는다는 전제하에서 민간부분의 통일논의와 통일운동이 전개되어야만 한다. 곧 정부는 교류, 협력의 원칙적 방향제시와 이에 관한 법적·제도적 절차를 마련함으로써 민간부분의 교류를 지원하는 역할을 맡고 통일분야에서 활동하는 민간단체의 활동에 대한 보호 육성책을 제시해야만 한다.¹⁷⁾ 이러한 바탕 위에서 민간단체는 통일을 준비하기 위하여 그들이 담당하고자 하는 역할을 자율적으로 찾아내고 담당할 수 있을 것이다.¹⁸⁾

2. 통일과정에서 민간단체의 역할

1) 민간단체의 활동을 위한 전제조건

우선 남북한 교류·협력을 위해서는 남한이 적극적·능동적으로 주도권을 행사해야 하므

17) “남북한사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서” 제3장 제16조 : “남과 북은 과학·기술, 문학·예술, 보건, 체육, 환경과 신문, 라디오, 텔레비전 및 출판물을 비롯한 출판·보도 등 여러 분야에서 교류와 협력을 실시한다.”

18) 이장희교수는 향후 민간통일운동의 과제로 다음과 같은 것을 언급하고 있다 : 1. 官과 民 사이에 적절한 관계정립과 역할분담에 많은 무게를 두어야 한다. 官과 民이 함께 일하는 성숙된 비판적 협조자로서 역할분담이 통일운동에서 매우 주요할 것이다. 2. 남한 민간통일운동은 명백히 북한노선으로부터 조직적으로나 이념적으로 독립적인 입장을 지니면서 운동을 전개해야 한다. 3. 시민의 관점에서 선 운동 4. 민간단체가 정부의 통일정책을 감시하려면 통일문제와 관련된 정보수집 및 분석능력의 제고를 통해 전문성을 확보해야 한다. 前揭論文, 34면 참조.

로 이에 관한 국내적 여건을 조성해야만 한다. 곧 중·장기적으로 관련법규를 재정비함은 물론 사회·문화적 차원에서 자기신뢰가 확보되어야만 한다.¹⁹⁾ 그리고 정부는 교류와 협력의 원칙적 방향제시와 이에 관한 제도적 절차를 마련함으로써 민간부문의 교류·협력을 지원하는 역할을 맡아야만 한다.

이를 바탕으로 하여 통일과정에서 민간단체가 활동할 수 있는 영역을 말한다면 민간단체에 의한 사회·문화분야의 교류는 남북한 교류·접촉의 활성화를 통하여 북한사회의 개방화를 유도하고 남북한 사회·문화적 동질성을 증대시켜 나가는 것이다. 이에 따라서 학술, 문화, 예술, 종교, 여성, 시민단체 등이 나름대로 역할을 찾고 상호간 기능을 재정립해야만 한다.²⁰⁾

2) 구체적 분야에서 민간단체의 역할²¹⁾

(1) 학술단체 및 대학연구소

그 동안 남북학술교류는 한국학, 국어학, 과학·기술분야, 통일안보분야 등을 중심으로 대개 제3국에서 개최되는 국제학술행사를 통해 이루어졌다. 그러나 통일을 위한 국민적 합의를 도출하기 위하여 남북한 대학과 학술단체간의 직접적인 교류가 필요하다. 학술단체들에 의한 교류·접촉의 경우에는 대학, 연구기관, 학회 등 민간학술단체의 주도하에 추진이 바람직하며, 교류 및 협력내용은 순수학문분야 및 남북한 동질성증대를 위한 부문에 집중하고 이를 위한 방법은 자료 및 정보교환, 분야별 학술대회 공동개최, 공동연구 및 편찬사업 등이 바람직하다.²²⁾

학술단체 특히 대학연구소는 언어, 역사 등 50여년 간의 분단으로 단절된 남북한의 문화적 이질감을 해소하는 데에 총력을 다하여야 한다. 민족적 동질성을 유지하고 공통의 문화유산을 공유함에 있어 사상이나 이념을 초월한 범민족적인 노력은 통일을 향한 초석이라고 볼 수 있다. 뿐만 아니라 이러한 동질성의 바탕 위에서만 통일이 가능하며, 통일 후의 우리 민족의 문화적 통합이 가능하기 때문이다.

특히 과학기술분야는 속성상 이데올로기나 정치적 문제의 발생소지가 상대적으로 작고 남북한 산업구조가 비교적 상호보완적이므로, 남북한 서로가 각자의 경제적 이익을 목적으로 한 국제거래에서 산업기술의 상호이전의 가능성이 높으므로 교류·협력의 가능성 또한 높다고 할 수 있다.²³⁾ 특히 각종 도량형과 산업규격의 통일과 기술용어의 통일은 이제 시작된 남북합작산업의 효율화에 기여할 수 있을 것이다.

(2) 문화예술단체

문화예술단체는 민간주도의 “남북문화교류센터” 등을 통하여 남북한 공동순회공연 및 외국

19) 김학성, 前掲書, 91면 이하 참조.

20) 남북한간 사회·문화적 동질성을 증대하기 위한 구체적인 방안들에 관해서는 尹德熙, 金道泰, 南北韓 社會·文化共同體 形成方案, 민족통일연구원, 1992, 139면 이하 참조.

21) 민간부문에서 남북한간 교류·협력의 역사에 관해서는 조민, 통일과정에서 민간단체의 역할, 민족통일연구원, 1996 35면 이하 참조.

22) 보기 : 기상, 지진, 생태계 등 기초과학 및 순수학문자료교환, 남북도서관 장서목록교환, 민족문화유산공동연구 등.

23) 이에 관해서는 이상조, 남북한산업규격비교교찰, 이영선 편, 통일준비, 오름, 1997, 169면 이하 참조.

의 동포들을 위한 행사를 개최하고 북한의 문화제, 미술품, 장작물 등 정치성이 배제된 예술품을 반입하여 남한에서 전시, 출간, 공연할 수 있는 기회를 마련하며 국제경기대회에 단일팀 구성 및 파견을 추진한다.

(3) 종교단체

종교단체는 각 종교 및 교파들 사이에서 경쟁적으로 전개되고 있는 대북선교활동 및 지원활동을 효율적으로 추진하기 위해서 모든 종파를 포함하는 통일관련종교협의체를 구성하고 통일관련 민간단체 상호간의 네트워크와 연계하여 약품, 식량 등 인도적 사업에서 북한주민지원 등의 사업을 추진하는 것이 바람직하다. 이 중에서 보건·복지서비스는 국민의 실생활과 밀접한 관련이 있기 때문에 영향력이 클 뿐만 아니라 독일통일에서 보았듯이 서독중심의 체제에 동독을 흡수함으로써 파생된 동독인들의 좌절과 충격을 완화하고 사회안정을 이룩하는데 서독의 성숙한 보건, 복지제도가 가장 결정적인 역할을 한 것으로 평가되고 있다.²⁴⁾

(4) 기타 시민단체

기타 시민단체들은 정부의 통일정책에 대한 이해를 바탕으로 하여 통일에 관한 국민여론을 수렴하고 통일에 대한 국민적 합의기반을 창출하며 이산가족재회추진사업이나 남북한군축문제나 평화구축문제, 남북한인권보호문제 등에 관한 활동을 펼칠 수 있다. 그리고 한국의 민간단체 특히 종교단체나 인권단체 등은 국제민간기구²⁵⁾나 국제식량기구와 연대를 통하여 북한사회의 개방을 이끌어내는 활동을 전개해야만 한다. 기타 시민단체의 역할 중에서는 언론과 정당의 역할이 매우 중요하다. 과거 독일의 경우에서 볼 수 있듯이 각 정당들의 통일준비노력과 언론의 사명감이 전제되지 않고서는 통일과정이 순탄하게 진행되지 않을 것이다.

3. 통일과정에서 민간단체 상호간의 네트워크형성

지금까지의 우리 통일관련 운동들은 각 민간단체²⁶⁾들의 개별적인 활동에 의지해 왔다. 이렇듯 산발적으로 운영되다 보니 통일 사업이 중복되고 효율성이 떨어지는 부작용을 가져오게 되었다. 따라서 통일과정에서 정부와 민간단체간의 역할을 분담할 때 이를 증개하고 조정하는 단체나 협의체가 필요하다. 이러한 단체는 통일관련단체간의 협조체제를 구축하며, 각 민간단체가 수행하는 역할을 파악하고, 각 단체간의 역할을 조정함으로써 통일운동의 극대화과 국민의 통일의식의 확대에 이바지할 수 있다. 이러한 단체를 구성함에 있어 중심적인 역할을 수행하는 기관은 통일연구와 정보에 한발 앞선 민족통일연구원과 같은 정부출연기관이 가장 적절할 것이다. 그러나 민족통일연구원의 성격상 직접 관여하기에는 어려운 점이 많기 때문에 통

24) 이에 관해서는 김한중, 남북한보건의료체계의 실태와 과제, 이영선 편, 통일준비, 오름, 1997, 189면 이하 참조.

25) 예를 들면 UN산하 세계아동기구(UNICEF)를 들 수 있다.

26) 1996년도 통계에 의하면 통일원 유관단체로는 사단법인체 29개, 재단법인체 5개 등 허가법인 34개로 알려져 있다. 조민, 전계논문, 64면 이하 참조.

일문제연구협의회와 같은 순수 민간단체와의 연계를 통한 통일운동의 활성화 방안이 모색되어야 한다.

V. 결 론

위에서 살펴본 바와 같이 우리의 통일에의 열망은 간절하나 그에 관한 준비는 미흡하였다 고 볼 수 있다. 물론 여기에는 여러 가지 이유가 있을 것이나 정부의 대북정책 외에도 우리 스스로의 노력 또한 부족했음이 사실이다. IMF사태 이후 우리의 경제를 활성화하기 위한 돌파구로써 또한 우리에게 주어진 민족적 과제로서 남북통일은 매우 큰 의미를 가지고 있다. 이러한 통일과정에서 민간단체의 역할은 매우 중요하다. 각종 학술단체와 대학연구소가 행하는 북한연구는 남북한의 문화적 이질감을 해소하기 위한 방안으로 제시될 것이다. 언론기관에서 제공하는 각종 정보는 남한 국민의 북한 국민에의 애정을 더할 뿐만 아니라 북한 주민의 인권의식과 남한과의 협력 필요성을 인식시키는 데 일조할 것이다. 정당들의 대북한 정책에 대한 강력한 의지는 일반 국민에 대한 계몽적인 효과 이외에도 정부의 강력한 북한정책으로 나타날 것이다. 기타 다른 민간단체들의 통일에의 노력은 국민들의 지속적인 참여를 유도할 뿐만 아니라 남북한 주민들의 상호이해와 친밀감 형성에 크게 기여하리라 믿는다.

특히 제주도 개발특별법 개정을 통한 제주도의 평화의 섬 및 국제통상기지로의 전환노력이 가시화되고 있는 요즈음 제주도를 남북교류의 창으로서 제주대학을 학술교류의 매개체로 활용하는 방안이 제시되었으면 하는 것이 작은 바람이다.

참 고 문 헌

- 權寧星, 南北韓統合과 國家體制問題, 공법연구 제21집, 1993.
- 김병록, 통일헌법의 국가형태에 관한 연구, 공법연구 제25집 4호, 1997.
- 김상용, 통일전후의 법적 준비, 이영선 편, 통일준비, 오름, 1997.
- 金昇大, 統一憲法理論, 법문사, 1996.
- 김영탁, 독일통일과 동독재건과정, 한울아카데미, 1997.
- 김학성, 동·서독 인적 교류 실태연구, 민족통일연구원, 1996.
- 김한중, 남북한보건의료체계의 실태와 과제, 이영선 편, 통일준비, 오름, 1997.
- 羅仁均, 韓國憲法과 統一의 法的 問題, 憲法論叢 제6집, 1995.
- 羅仁均, 韓國憲法の 領土條項과 國籍問題, 憲法論叢 제5집, 1994.
- 민주통일론, 국통통일원 통일연수원, 1990.
- 바이덴펠트, 코르테 위음, 독일통일백서, 한겨레신문사, 1998.
- 변해철, 남북한 통합과 통치구조문제, 공법연구 21집, 1993.
- 슈피커·임정택 공편, 논쟁-독일통일의 과정과 결과, 창작과 비평사, 1991.
- 신용호, 독일통일에 따른 법적 문제, 전주대학교 출판부, 1998.
- 양영식, 통일정책론, 박영사, 1997.
- 예멘 統一의 問題點, 民族統一研究院, 1994.
- 尹德熙, 金道泰, 南北韓 社會·文化共同體 形成方案, 민족통일연구원, 1992.
- 이상조, 남북한산업규격비교교찰, 이영선 편, 통일준비, 오름, 1997.
- 이영선, 통일준비, 오름, 1997.
- 이장희, 해방후 민간통일운동과 정부의 통일정책, 통일경제 1998. 9.
- 張明奉, 統一憲法體制의 構想, 慶熙法學 제31권 제1호, 1996.
- 정종섭, 헌법문제의 헌법정책론적 인식, 고시연구, 1990.8.
- 조 민, 통일과정에서 민간단체의 역할, 민족통일연구원, 1996.