

# 북한방송 개방의 방법론과 법적 문제

제성호(통일연구원 북한인권센터소장)

## ◇ 목 차 ◇

- I. 서론
- II. 방송개방의 필요성과 방법론
- III. 방송개방에 관한 국제법원칙과 대한반도 적용가능성
- IV. 북한방송 개방에 따른 법적 문제
- V. 결론

## I. 서론

「국민의 정부」는 이른바 햅별론, 온건론에 입각한 대북정책을 추진하고 있다. 경제분리에 입각한 남북경협 활성화, 민족동질성 회복을 위한 사회·문화교류 확대, 민간 차원의 대북 인도적 지원 확대, 사상전향제도의 폐지와 준법서약제도의 신설 및 미전향 장기수의 석방 검토 등은 모두 대북 포용정책 내지 햅별정책(Sunshine Policy)에 따른 가시적인 조치들이라고 할 수 있다. 이와 함께 「국민의 정부」는 대북 포용정책의 연장선상에서 북한방송 개방을 모색하고 있다.

북한방송 개방문제는 이미 오래 전부터 논의되어 오기는 하였으나, 그동안 남북한관계가 이를 뒷받침할 만한 여건이 충분히 성숙되지 못하여 해결의 실마리를 찾지 못했었다. 그러나 이제 반세기만에 수평적인 정권의 교체로 「국민의 정부」가 출범하게 되면서, 역대 어느 정부보다 자신감 있는 대북정책을 펴나갈 수 있게 되었다. 여기에 작금 자유민주주의체제의 내적 성숙과 남북교류협력에 대한 민간부문에서의 강렬한 욕구의 분출을 배경으로 하여 북한방송 개방문제가 새롭게 조명을 받고 있다.<sup>1)</sup>

사실 북한방송 개방은 ‘북한바로알기’ 차원은 물론 민족동질성 회복의 차원에서도 중요한 의미를 갖는 사업이다. 그러한 점에서 이제는 과거와 같이 소극적인 태도로 일관하는 것보다는 남북한관계를 우리 주도하에 풀어 나간다는 능동적이고 전향적인 사고가 요청되고 있다고 할 수 있다. 다만 북한방송 개방을 실시함에 있어서 그에 따른 순기능 못지 않게 부정적인 파급효과도 적지 않을 수 있다는 점에 유의해야 한다. 따라서 북한방송 개방에는 신중한 접근이 요망되며, 또한 다양한 측면을 종합적으로 고려한 적절한 대응책을 강구해야 한다.

북한방송 개방시 반드시 고려해야 할 측면의 하나로 법적 측면의 문제를 들 수 있다. 모든 제도가 그렇듯이 그동안 북한방송 개방을 지연시켜 왔던 것도 북한방송 전파의 자유로운 수신을 규제하는 법규정이 있었기 때문이다. 이와 같은 점을 고려하여 본고에서는 먼저 북한방송 개방과 관련 있는 국내법 규에는 어떠한 것들이 있으며, 방송개방을 위해서는 어떠한 법적 조치들이 취해져야 하는가를 검토하기로 한다. 또한 방송개방에 따라 발생하는 새로운 법

1) 지금까지 「국민의 정부」는 북한방송 개방과 관련하여 몇 가지 중요한 조치를 취하였다. 우선 국가정보원은 1999년 1월 22일 북한정보를 포함한 대외정보의 대국민 서비스체제를 더욱 강화해 나간다는 차원에서 인터넷 홈페이지(<http://www.nis.go.kr>)를 개설하여 북한 정보를 일반국민들에게 개방하기로 결정하였다(단 일반인들에의 경우 내용과 질면에서 고급 북한정보의 제공을 부분적으로 제한하는 것을 조건으로 하였다). 이후 국가정보원은 1999년 4월 1일 북한주요인물과 북한주요도서 목록을 제한정보에서 해제한 데 이어, 5월 1일부터 그 동안 공공기관, 기업체, 연구소, 언론사 등에 대해서만 열람을 허용했던 인터넷 홈페이지상의 제한정보를 일반인에게도 완전 개방하기로 하였다(다만 제한정보 중에서 보안을 요하는 일부 정보는 홈페이지에 올리지 않고 필요한 기관, 기업체, 연구소 등에 별도로 제공할 방침이라고 한다). 한편 국가정보원은 「국민의 정부」 출범 이후 매 아침마다 연합TV(YTN)에 대해 북한방송에서 상영된 영상제작물을 거의 그대로 제공하여 과거보다 일반인들이 북한방송에 접할 기회를 많이 갖게 되었다. 여기서 시청취가 허용된 북한영상자료의 내용은 종전보다 상당히 진전된 것으로 학계와 방송계 등으로부터 긍정적으로 평가되고 있다.

적 문제들에 대해서는 어떻게 대응해 나가야 할 것인가를 고찰하기로 한다.

## II. 방송개방의 필요성과 방법론

### 1. 남북한 방송개방의 필요성

남북한의 두 정권은 지난 반세기 동안 냉전체제 하에서 반목과 대결, 불신의 장벽을 두껍게 쌓아 왔다. 적대적 대결구조하에서 남북한의 주민들은 상대방 주민들에 대해 올바로 알지 못한 채 서로에 대해 부정적인 인식과 태도를 가져왔다고 해도 과언이 아니다.

그러나 분단 50년이 지난 지금도 예전과 같이 적색공포증(red complex)나 북한에 대한 피해망상증에 빠져서는 곤란하다. 이제 우리는 서서히 분단문화를 청산하고 통일문화를 형성하는 데 노력을 경주해야 한다. 그래야 민족의 염원인 통일도 그 만큼 가까워질 수 있다. 통일지향적인 문화를 형성하기 위해서는 무엇보다 남북한의 주민들이 서로를 올바로 알고 이해하려는 자세와 실천적인 노력이 요구된다.

남북한의 주민들이 상대방의 체제를 올바로 알게 하고 민족동질성을 회복하는 데 있어서, 그리고 궁극적으로 평화로운 민족통일을 실현하는 데 있어서 방송개방이 각별히 중요한 역할을 할 수 있다. 이 점은 우리보다 먼저 통일을 이루한 독일의 예에서 실증되고 있다. TV는 양 독일 국민들에 드리워져 있는 불신과 이질감을 해소하는 데 기여한 일등공신이었다.<sup>2)</sup> 동독측은 동독주민의 서독 TV시청이 늘어나자 동독측은 전파방해는 물론 처벌규정을 강화하기도 했으나 별 실효를 거두지 못하자 결국 서독 방송 청취를 묵인하게 되었다. 그 결과 분단시기 동안 서독방송은 무이념과 사실보도로 인해 동독인의 사랑을 받았으며, 서독인들은 동독방송의 無廣告에 호감을 가져 교차시청이 가능했다. 동독주민의 서독방송에 대한 지속적인 청취는 점차 서독의 자유민주주의와 시장경제체제를 동경하게 만드는 결정적인 계기가 되었고, 이는 정신적·심리적으로 동독주민의 사회주의체제 지지기반을 허물게 하였다. 말하자면 방송

2) "Die Bedeutung des Westfernsehens für DDR-Bewohner," in Der Spiegel, Nr. 17/1978, pp. 41~44 참조; 이에 관한 보다 자세한 내용에 관해서는 Winfried Schärf, *Das Bild der Bundesrepublik Deutschland in den Massenmedien der DDR*, Frankfurt am Main/ Bern/New York (1985) 참조.

은 베를린장벽을 무너뜨리는 보이지 않는 가장 큰 힘으로 작용했던 것이다.<sup>3)</sup>

이러한 사실은 남북한간에도 많은 시사점을 주고 있다. 남북한 주민들이 상대방의 방송을 접함으로써 상대방 체제와 주민들의 의식을 올바로 이해하고 그동안의 잘못된 인식을 교정할 수 있다. 또한 방송개방은 반세기 동안의 분단으로 이질화된 남북한 주민들간에 화해와 신뢰를 싹트게 하고 정서적 유대를 갖게 하며 민족동질성 회복을 촉진할 수 있다. 나아가 상대방의 방송청취는 장차 통일이 되었을 때는 물론이고 지금 당장에 있어서도 남북한 주민들간의 정신적·심리적 갈등을 줄이는 데 이바지할 수 있다.

특히 상호간의 방송개방으로 북한주민들이 남한방송을 시청하게 되면, 남한은 물론이고 외부세계의 실정에 눈을 뜨게 될 것이다. 그것은 자연히 북한주민들로 하여금 남북한의 비교의식을 갖도록 하게 될 것이다. 북한주민의 남한방송청취는 무수히 많은 외부정보의 북한내 유입을 초래함으로써 북한을 개혁과 개방, 민주화의 길로 들어서게 만들 것이다.

이처럼 방송개방은 체제에 미치는 파급효과가 폭발적이라고 할 만큼 매우 광범위하다. 따라서 동서독의 사례를 통해 이러한 사실을 잘 알고 있는 북한이 과연 남북한 상호 방송개방에 호응해 올지는 미지수이다. 결국 방송개방은 체제자신감을 기초로 확고한 의지가 수반되지 않으면 실행되기가 어려운 사안이라고 할 수 있다.

3) 동서독은 1961년부터 상대방의 방송에 대해 방해전파를 쏘지 않음으로써 실질적인 방송개방이 이루어졌다. 동독정부가 처음 TV방송을 시작할 때 서독TV를 보지 못하도록 서독의 PAL방식을 피해 프랑스의 SECOM방식을 채택했었다. 그러나 동독인들은 TV수상기에 보조장치(컨버터)를 부착하거나 두가지 방식을 다 볼 수 있는 수상기를 구입하여 계속적으로 서독TV 시청의 폭을 넓혀 갔다. 동독을 방문하는 서독 친척들의 선물 1호는 컨버터였을 만큼 인기가 대단했다고 한다. 1970년대초 동독이 서독TV 청취를 사실상 규제하지 못하게 되자 상호 텔레비전 시청이 목인하게 되었다. 이후 자연스럽게 방송개방 및 교류가 활성화되기 시작하여, 1984년에 이르러서는 동독주민 70~80%가 서독TV를 시청했었다고 하는 한 통계가 나와 있을 정도로 수십년간 막혀 있던 동서독간의 장벽도 전파를 통한 문화침투를 막아낼 수는 없었다. 점차 동독주민들은 직접 서독방송을 통해 각종 정보를 획득하게 되었고, 더 이상 국가통제하에 있었던 동독방송을 믿지 않게 되었다. 동서독은 상호 방송개방 및 교류를 통해 마침내 1987년에 프로그램 교환, 특파원 지원, 협작 등을 가능케 하는 TV에 관한 협정을 체결할 수 있었다. 이렇게 하여 통일전 서독방송은 동독주민들의 여론을 형성하는 한 중요한 축이 될 수 있었다. 나아가 동서독간의 상호 방송개방은 민족동질성 회복과 통일문화 창달에 커다란 기여를 하였다. 이 때문에 양독의 통일과정은 보다 용이하게 진행될 수 있었던 것이다. 통일전 동독인의 서독방송 청취현황과 서독방송이 동독체제에 미친 영향에 관해서는 통일원, 『동서독 교류협력사례집』, 통일과정연구 93-V (서울: 통일원, 1993.12), pp. 688~705 참조.

이렇게 볼 때 결국 방송개방은 남북한간에 가장 난해한 과제이면서도 동시에 제대로 실시되기만 한다면 가장 확실하게 평화통일의 기반을 조성하는 방안이 될 수 있다고 생각된다. 따라서 정부는 비록 많은 어려움이 수반되더라도 인내심을 꾸준히 방송개방을 위해 노력해야 한다. 특히 북한바로알기 및 민족동질성 회복, 나아가 통일문화 창달의 차원에서 북한방송 개방문제에 보다 적극적으로 임해야 한다. 그와 함께 북한측에 대해서도 방송개방에 호응해 나오도록 유도해야 한다.

## 2. 방송개방에 대한 남북한의 입장

### 가. 방송개방에 관한 제의

지금까지 북한은 방송개방문제에 관해 직접 대남제의를 한 적이 없다. 단지 남북한간의 언론·출판교류를 제의해 왔을 뿐이다. 그것도 남북한관계가 전혀 성숙되지 않은 상태에서 행해진 대남 선전공세 차원의 제의였다. 예컨대 북한은 1957년 5월 15일 “남북기자 및 언론인들의 교류와 각종 출판물들의 전송사진, 기록영화필름을 교환하자”고 제의하였고, 1972년 9월 17일에는 “남북연방제가 실시되면 기자들은 자유로이 왕래하며 취재활동을 하고, 평양과 서울에 기자대표부나 신문사 지국을 두어 남북 사이에 신문잡지 같은 것을 교환하는 사업도 할 수 있을 것”이라고 말하기도 하였다.<sup>4)</sup>

남한은 초기에 북한에 대해 남북방송교류나 방송개방에 관해 구체적인 입장을 보이기보다는 신뢰구축 차원에서 상호 심리전방송을 동시에 중지하자는 제의를 하였다. 1972년 11월 2일 제2차 남북조절위원회 회의에서 이후 락 서울측 위원장은 “같은 민족끼리 서로 신뢰와 믿음을 회복하기 위하여 우리가 서울에서 하고 있는 대북방송, 또 평양이 남쪽에 대해서 하고 있는 대남 방송, 이러한 소위 대남·대북방송을 서로간에 날짜를 정해서 지양하는 것이 어떻겠느냐”고 제의하였다.<sup>5)</sup> 1982년 1월 22일에는 당시 손재식 국토통일원 장관이 「20대 시범실천사업」의 하나로 상호 이해를 증진하기 위해 ‘모략방송 장치와 방송청취 통제장치를 제거하여 쌍방 정규방송을 자유로이 청취’하도록 할 것을 제의한 바 있었다.<sup>6)</sup>

4) 1972년 9월 17일 일본 마이니찌신문 기자의 질문에 대한 김일성의 답변.

5) 1972년 11월 2일 남북조절위원회 서울측 위원장의 발언.

이후 남한은 비방방송의 중지에서 한 차원 더 나아가 보다 적극적인 입장에서 상호 방송개방을 제의하기 시작하였다. 특히 90년대에 들어서부터는 대통령이 직접 나서서 방송개방에 대한 대북제의를 하게 되었다. 1982년 2월 1일 손재식 국토통일원 장관은 “여타 사회·문화교류의 제의와 함께 쌍방 정규방송을 자유로이 청취하도록 하자”고 제의하였다. 1989년 11월 18일에는 김대중 당시 평민당 총재가 “남북한 —동포간의 상호이해를 넓히고 신뢰와 동질성의 회복을 빠르게 실현하기 위하여 텔레비전, 라디오의 상호 시청취 개방을 촉구”하였다. 1991년 7월 12일 노태우 대통령은 “남과 북의 동포들이 서로를 올바로 보고 이해하도록 상호 방송교류 및 개방을 해 나갈 것을 촉구”하였고, 1993년 3월 15일 김영삼 대통령이 남북한 라디오, TV의 상호교류 및 개방을 제의하였으며, 현재의 김대중 대통령은 1998년 2월 12일 라디오, TV, 출판물의 단계적인 개방을 제의하였다.<sup>7)</sup>

이러한 남한의 제의들에 대해 북한은 여전히 침묵으로 일관해 오고 있다. 이것은 북한의 폐쇄체제가 상호개방에 따른 남한방송의 영향에 제대로 대응 할 수 있는 자신감을 갖지 못하고 있음을 반영하는 것이라고 평가된다.<sup>8)</sup>

#### 나. 「남북기본합의서」와 방송개방에 관한 남북한의 입장

1990년 9월 5일 남북한의 총리를 수석대표로 하는 남북고위급회담이 개최되기 시작하였다. 제1차 남북고위급회담에서 북한측은 기조발언에서 보도분야의 공동연구, 공동출연, 공동창작 등 교류를 제기하였으며, 2일 회의에서 우리측은 신문·라디오·TV 및 출판물의 상호교류를 제의하였다. 이것은 남북고위급회담에서 방송교류에 관해 남북한이 처음 입장을 표명한 것으로서 양측 공히 방송개방이란 시각에서 접근하지 않았음을 보여주는 대목이라 하겠다.<sup>9)</sup>

이후 우리측은 1991년 11월 11일 통일각에서 열린 남북고위급회담 제1차 대표접촉에서 기조발언을 통해 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에

6) 통일원, 『남북대화백서』(서울: 통일원, 1988), p. 172.

7) 이 외에도 민간차원에서는 방송프로듀서협회가 1989년 1월 25일 프로그램과 언론인 교류, 공동제작, 전파교류를 제의한 바 있다.

8) 이창현, 『북한방송의 개방에 따른 영향분석 및 KBS의 대응전략』(서울: 한국방송공사, 1998. 4.22), pp. 12~13 참조.

9) 통일원, 『남북기본합의서해설(II) -합의과정에서의 쌍방 주장-』(서울: 통일원, 1992), p. 161.

관한 합의서」(안)을 제시하였다. 우리측은 동 합의서(안) 제5조에서 '남과 북은 신문, 라디오, 텔레비전 및 출판물의 상호 개방을 통해 민족구성원들이 서로 상대방 실상을 알 수 있도록 한다'는 규정을 둘으로써 방송개방문제를 거론하기 시작했다. 또한 "남과 북이 언론매체들을 개방하고 서로의 실상을 잘 알게 함으로써 상호이해를 돈독히 하는 것은 불신을 해소하고, 화해를 이룩하는 본질적인 요소라고 할 수 있다"고 주장하였다.<sup>10)</sup> 그러나 북한은 남북고위급회담 제2차 대표접촉('91.11.15, 평화의 집)에서 "사실상 실상을 알려면 텔레비전이나 보고 라디오나 듣고 해서는 실상을 잘 알지 못하며, 보다 실상을 알려면 적극적인 조치, 물리적인 장벽과 정치적인 장벽을 제거하고 자유로운 래왕을 전면실시하면 된다"고 강변하는 한편, 남북고위급회담 제3차 대표접촉('91.11.20, 통일각)에서는 「신문, 라디오, 텔레비전 및 출판물의 상호 개방」 조항과 관련해서 다른 의도가 개재되어 있으므로 받아들일 수 없다고 주장하였다.<sup>11)</sup>

북한이 방송개방에 반대하는 이유는 제5차 남북고위급회담시 연형묵 총리의 기조연설에서 잘 나타나고 있다. 연형묵 총리는 동 연설에서 "북한사회에는 자본주의사회에서 흔히 볼 수 있는 사회적 병폐들이 없으며, 세계적으로 청소년문제를 북한처럼 훌륭히 해결한 나라는 없을 것"이라고 하면서, "북한 사회에서 부패타락한 풍조들이 침습하는 것을 바라지 않으며 특히 부모들이 자녀들에 대한 악영향을 우려하기 때문에, 깨끗한 사회를 약취 풍기는 썩은 문화의 오염으로부터 보호하기 위하여 신문, 라디오, TV 및 출판물의 개방을 반대한다"고 강조하였다.

요컨대 북한측은 그들 사회에 자유사조가 유입되고 체제유지에 부정적인 영향을 미칠 우려가 있다고 판단하여, 방송개방 및 보도·출판분야의 교류에 완강하게 반대한다는 입장을 보였다. 그에 비해 우리측은 북한주민들에게 외부의 비교시각을 심어 주는 것이 북한사회 개방을 유도하는 데 지름길이라고 판단하여 고위급회담에서 신문·라디오·TV 및 출판물 등 보도매체의 종류까지 적시하면서 이들의 상호개방을 주장했던 것이다.

이처럼 남북한이 방송개방에 서로 첨예한 입장차이를 보였기 때문에 이 문제를 합의문에 명시할 수 없었다. 그 결과 1992년 2월 19일 발효한 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서」(약칭 「남북기본합의서」라

10) 위의 책, p. 165.

11) 위의 책, pp. 168~169 참조.

함)에서는 방송개방문제를 직접 언급하지 않고 있고, 단지 제16조에서 "... 라디오, 텔레비전 및 출판물을 비롯한 출판·보도 등 여러 분야에서 교류와 협력을 실시한다"고만 규정하였다. 1992년 9월 서명·발효된 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」의 제3장 남북교류·협력의 이행과 준수를 위한 부속합의서(이하 「남북교류·협력분야 부속합의서」라고 함) 제9조에서도 보도분야에서 이룩한 성과자료·목록 등 정보자료의 교환, 보도분야의 기술·협력을 비롯한 다각적인 협력 실시, 보도분야의 관련 기관과 단체, 인원들간의 접촉과 교류 실시, 보도분야의 연구조사·편찬사업·행사의 공동실시, 교환전시회 진행 등을 명시함으로써 간접적으로 방송교류·협력에 관해 규정하고 있을 뿐이다. 이와 같이 방송개방문제를 직접 언급하지 않은 이유는 방송개방에 대한 북한의 완강한 반대입장으로 타협을 볼 수 없었던 점 외에도 전파방해 금지 및 방송개방은 남북한 각자가 정책적인 판단에 따라 자율적으로 결정할 문제이지 상호간의 합의대상이 아니라고 보았기 때문인 것 같다.

다만 방송개방문제와 관련하여 반드시 주목해야 할 규정은 남북한이 상호 비방·중상을 금지한 「남북기본합의서」 제3조라 하겠다. 상호 비방·중상 중지는 물론 정치적 화해와 신뢰구축을 위해 필수불가결한 조치라고 할 수 있다. 뿐만 아니라 이 조항은 방송개방을 위한 선결과제를 명문화하고 있다는 중대한 의미가 있다. 상호 비방과 중상이 계속되고 있는 상황에서는 현실적으로 상대방 방송에 대한 전파방해를 중단하기 어렵기 때문이다.<sup>12)</sup>

### 3. 방송개방의 조건과 방법

북한은 지금까지도 심리전 차원에서 남한정부를 비방·중상하고, 남한주민들을 선전·선동하는 것을 내용으로 하는 적대적인 방송을 하고 있다. 남한도 이에 대한 대응 차원에서 대북방송을 하고 있다. 이러한 상황은 남북한간의 방송 개방(특히 우리만의 일방적인 방송개방)을 제약하는 주된 요인이 되고 있다. 이같은 점에 비추어 우리 국민들에 대한 북한방송 개방(시청취 허용)은 남북한 간에 충분한 신뢰가 형성되었을 때, 또한 북한당국의 자기측 주민에 대한 남한 방송 청취 허용과 병행적으로 실시해야 한다는 견해가 있다. 말하자면 남북한이 상호주의에 입각해서 방송개방을 추진하는 것이 바람직하다는 것이다.

12) 이창현, 『북한방송의 개방에 따른 영향분석 및 KBS의 대응전략』, p. 19.

그 동안 이러한 상호주의 내지 「상호 방송개방론」은 북한이 방송을 적화통일의 한 수단으로 활용하고 있는 상황에서 우리만 북한의 무차별적인 사상침투 앞에 일방적으로 무장해제를 할 경우 그들의 대남전략에 말려들기 때문에 북한측에 대해서도 동일한 조치를 요구해야 한다는 논거하에 정당화되어 왔다. 즉 북한이 방송을 노동당의 하부 선전·선동매체로 규정하고 대남 심리전에 이용하는 한, 우리만의 일방적인 방송개방은 득 보다는 실이 많다는 것이다. 더욱이 지금 우리 사회는 IMF사태라는 경제위기로 인해 대량실업이 발생하고 있고 대량실업은 사회불안으로 이어질 상황에 처해 있는데, 이러한 맥락에 북한이 대대적인 흑색선전 캠페인을 벌인다면 우리 사회가 갈등과 분열로 몸살을 겪게 될 것이 분명하다는 우려도 적지 않다. 이처럼 북한이 개방 사회의 약점을 짚어내고 이를 이용하여 함으로써 우리 사회에 혼란만 가중시킨다면 방송개방은 민족동질성 회복이란 거창한 구호를 충족시키기도 전에 하지 않는 것만도 못한 역효과를 불러올 수도 있다는 것이다.<sup>13)</sup> 물론 일리 있는 이야기이다.

그러나 상호주의는 방송개방을 앞으로도 계속 하지 말자는 것과 다름 아니라는 단독(일방적) 개방론자들의 反論도 만만치 않다. 이들은 북한이 동독의 방송개방조치가 체제붕괴를 가져왔음을 잘 알고 있기 때문에 결코 여기에 호응해 올리 없다고 강조한다. 따라서 언제까지나 방송개방을 뒤로 미루자고 하는 주장은 민족동질성 회복의 시급함을 외면하는 것이며, 적극적·능동적인 대북정책이라고 할 수 없다는 것이다. 이미 우리 사회가 내면적으로 매우 성숙해 있고, 사회주의권의 몰락으로 자유민주체제의 우월성이 입증된 이상 단독 개방을 해도 별문제가 없다는 주장도 있다. 또한 북한방송 개방은 남북한이 사회통합을 이루고 민족동질성을 회복하는데 기여할 수 있는 조치이므로 진작 했어야 할 조치라고 하면서, 더이상 늦출 이유가 없다고 한다.<sup>14)</sup> 요컨대 이제는 우리측의 단독개방을 통해 방송개방을 선도해 나가는 것이 타당하며, 그것이 통일문화 형성을 앞당길 수 있는 첨경이라고 한다.

위에서 본 바와 같이 방송개방에 관해서는 두 가지 견해가 첨예하게 대립하고 있어, 딱히 어느 한 견해가 전적으로 옳다고 말하기가 어렵다. 북한방송 개방문제에 대해서는 위의 두 가지 주장을 모두 고려하면서 균형있는 감각을 가지고 접근하는 것이 타당하다고 본다. 무조건 상호주의만을 고집하는 것도

13) “북한방송 개방의 조건,” 『경향신문』, 1998년 2월 13일자 사설.

14) “북한방송 개방 서둘러라,” 『한겨레신문』, 1998년 2월 16일자 사설.

또한 전면적인 단독개방을 당장 실시하자는 주장도 남북한관계 상황을 감안하지 않은 것으로 적절치 않다고 하겠다. 따라서 우리 사회의 내적 성숙도에 비추어 현실적으로 가능한 것부터 점진적·단계적으로 개방해 나가되, 그와 함께 방송개방으로 인한 충격을 흡수할 수 있는 장치를 마련하는 노력을 게을리 해서는 안된다는 中道的立場이 가장 현실적이며 타당하다고 하겠다.

이상에서 검토한 내용을 감안할 때 북한방송 개방의 조건에는 적극적 조건과 소극적인 조건이 있다고 볼 수 있다. 적극적인 조건으로는 ① 남북화해 및 협력의 분위기 조성에 실질적인 기여를 할 수 있을 것, ② 남한주민에 대한 북한바로알기 및 민족동질성 회복에 기여할 수 있을 것 등이 있고, 소극적인 조건으로는 ① 북한의 대남전략에 부분적인 변화가 감지될 것(선전선동방송 축소, 우리 정치지도자에 대한 지명공격 중단 내지 감소 등)과 ② 우리 사회의 내적 성숙: 북한의 대남통일전전전술에 대한 대응능력 구축, ③ IMF 상황의 극복 등이 있다고 하겠다. 아울러 북한방송개방문제는 남북언론 및 방송 교류와의 진전도 고려할 필요가 있다고 생각된다.

한편 우리 정부가 단계적 개방을 추진할 경우에도 여러 가지 방법을택할 수 있다. 기본적으로 북한방송 개방은 현재 수도권 이외의 지방에서 북한전파의 수신실태, 북한의 악용가능성, 남한사회에 미칠 파장과 우리의 수용능력 여부 등을 고려하여 점진적으로 대응해 나가는 것이 타당하다고 하겠다. 이 같은 기본인식 하에 방송개방은 방송매체별로는 「라디오 개방→TV 개방→영상제작물·출판물 개방」을 기본으로 하여, 라디오는 「단파방송→중파 및 초단파 방송」으로 그리고 TV는 「문화예술·교육·경제분야 방송→정치·군사분야 방송 개방」의 범위를 확대해 나가는 방안을 우선적으로 고려하는 것이 좋을 것이다. 그리고 이용자의 측면에서는 「언론·방송사·전문통신사 개방→일반인 개방」으로 점차 개방의 범위를 확대해 나가는 것이 바람직하다고 할 것이다.

이와 관련, 라디오 및 TV를 동시에 개방하되, 시청취시간을 제한하고 점차 그 시간대를 확대해 나가자는 방안도 제시되고 있다. 생각컨대 TV의 시각성과 선동성, 잔영효과 등을 고려할 때 우리 사회에 미칠 파장이 적지 않을 것임을 고려하여 동시개방에는 신중을 기하는 것이 좋을 것이다. 또한 대남 흑색선전방송은 우리 정부와 민간부문을 분열·이간시킴으로써 사회통합을 저해하기 때문에 계속해서 개방해서는 안될 것이다.

한편 1999년 7월 북한이 해외 위성TV방송을 개시하였는데, 위성방송의 특성상 이에 대한 수신규제를 하는 것은 기술적으로 어렵다고 한다. 이에 따

라 해외 위성TV방송의 내국민에 대한 개방 시기와 폭이 최근 중대한 현안문제로 제기되고 있다. 후술하는 바와 같이 현단계에서도 정부가 지정하는 일정한 시설 내에서 북한의 위성TV방송 시청취와 언론방송사 및 학술단체에 대한 북한위성방송에 대한 개방은 허용해도 무방하다는 유력한 견해가 제시되고 있는 상황이다.

이상의 여러 면을 감안할 때 북한방송 개방시 가장 우선적으로 추진해야 할 것은 언론사방송사의 단파방송에 대한 수신규제와 이들 기관의 북한방송 방영에 대한 규제 완화라고 생각된다. 한편 일반인에 대해서도 단파방송 수신 규제를 완화 내지 해제하는 것이 가능하나, 현단계에서는 암묵적으로 이를 용인하면서 점차 남북관계 개선의 정도와 적정시기를 고려하여 그러한 사실을 공식화하는 것이 현실적이라고 판단된다. 그리고 북한의 위성TV방송에 대해서도 개방에 적극적인 자세로 임하는 것이 남북한관계 개선의 선도 및 대북 포용정책과의 균형 유지 차원에서 바람직하다고 할 것이다. 이와 함께 정부는 앞으로 언론사 및 방송사가 보다 용이하게 북한방송을 직접 시청취·보도할 수 있는 법적·기술적 방법을 강구해 나가야 할 것이다. 그리고 북한방송의 전면개방은 상당기간이 지난 후, 즉 북한도 우리 방송 수신문제에 대해 성의있는 조치를 취하고 남북관계가 질적으로 개선된 후로 미루는 것이 타당하다고 하겠다.

### III. 방송개방에 관한 국제법원칙과 대한반도 적용가능성

#### 1. 방송개방의 개념과 일반 국제법원칙

방송개방이란 전파방해(jamming)를 하지 않음으로써 상대방의 전파를 자유롭게 수신할 수 있도록 하는 것을 말한다. 오늘날 대부분의 나라들은 방송의 자유, 특히 전파송출의 자유와 함께 알권리, 정보취득의 자유, 방송청취의 자유를 동시에 보장하고 있다. 말하자면 국제사회가 방송개방의 추세로 나가고 있다고 할 수 있다. 이것은 방송전파의 자유로운 송출과 최소한의 전파방해를 통해 '정보의 자유로운 흐름'(free flow of information)을 보장하는 것을 목표로 하는 국제통신법의 추세를 반영하는 것이다.<sup>15)</sup>

15) Leo Gross, "Some International Law Aspects of the Freedom of Information and the

물론 방송 송출(월경전파)과 관련하여 수신국의 사전 동의를 받아야 하는지 아니면 관계국과의 협의로 족한지 아니면 아무런 의무도 부담하지 않고 완전자유 송출이 가능한지가 여전히 국제법상 뜨거운 쟁점으로 남아 있기는 하다.<sup>16)</sup> 하지만 이같은 법리적 논쟁에도 불구하고 전파 수신국이 여러 가지 기술적 문제점으로 인해 모든 외국의 월경전파를 100% 효과적으로 규제하지 못하고 있는 것이 염연한 현실이다. 이 때문에 많은 나라들이 자국민의 외국 방송 수신·청취를 원칙적으로 허용 내지 묵인하고 있다. 요컨대 방송개방은 지구촌시대, 정보화시대에 '정보의 자유로운 유통'을 국제사회의 공통이익으로 받아들이는 현 단계의 국제법과 부합하는 것이라고 하겠다.

그러나 모든 원칙에 예외가 있듯이 방송전파 송출의 자유와 수신의 자유에도 내재적인 한계가 있다. 일반국제법상 다른 나라의 국헌을 문란케 하거나 내정에 간섭하는 방송, 해적방송, 타국의 전통문화와 관습에 중대한 해악을 주는 방송은 금지된다. 따라서 그러한 불법하고 부정한 방송의 수신을 규제하는 것도 국가주권에 기하여 당연히 인정되는 권리라고 할 수 있다.

## 2. 남북한관계에 대한 적용 가능성

방송개방의 정의에 비추어 남북한 방송개방이란 남북한이 상대방의 전파를 자유롭게 수신할 수 있도록 허용하는 조치를 말한다고 할 수 있다. 그러면 남북한간의 방송개방에 상기와 같은 일반국제법원칙이 적용될 수 있는 것인가?

일반국제법상의 근본규범, 기본원칙 및 제도는 비단 국가간의 관계에만 적용되는 것은 아니고 분단국 내부간 또는 미승인국간에도 적용된다.<sup>17)</sup> 이는 학계의 통설이며, 같은 분단국이었던 동서독간에도 관행으로 정착되었다. 나아가 분단국 내부의 관계에 일반국제법규가 그대로 또는 준용된다는 것은 오늘

"Right to Communicate," Kaarle Nordenstreng and Herbert I. Schiller, *National Sovereignty and International Communication* (New Jersey: Ablex Publishing Corporation, 1979), pp. 195~216 참조.

16) 방석호·김경희·홍성필,『위성을 통한 통신과 방송에 있어서의 법률적 문제점』, *연구보고* 88-04 (서울: 통신개발연구원, 1988. 12), pp. 23~27 참조.

17) 분단국 내부의 관계와 관련하여 북한은 대한민국에 대하여 미승인국의 지위에 있다고 할 수 있다. 미승인국도 최소한 국제법질서의 기본을 구성하고 있는 일반국제법, 즉 조직적 규범이라고 할 수 있는 것의 적용을 받는 국제법 수범자로서의 지위를 갖는다. 田畠無二郎,『國際法新講(上)』(東京: 東信堂, 1984), pp. 86~87; 田畠無二郎,『國際法における承認の理論』(法學理論編), p. 82 note 14.

날 널리 인정되고 있다. 이렇게 볼 때 방송의 자유, 방송개방의 국제적 추세, 그리고 방송전파 송출 및 수신의 규제에 관한 일반국제법이론도 남북한관계에 - 비록 주권국가 상호간의 관계가 아닌, 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계라고 할지라도 - 그대로 준용될 수 있다고 하겠다.

따라서 남북한이 각각 합법적인 방법으로 정당한 내용의 방송전파를 송출할 수 있는 자유를 갖는다. 하지만 그러한 방송은 상대방 체제의 존재 자체를 부인하거나 상대방의 국가원수를 지명공격하는 등 불법적이고 비우호적인 것 이어서는 안된다. 뿐만 아니라 상대방의 국헌을 문란케 하거나 내정에 부당하게 간섭하는 방송이어서도 안된다. 만일 북한이 우리 정부의 전복을 기도하거나 불법단체 내지 이적단체를 정신적·심리적으로 지원하기 위해 행하는 내정 간섭적 성격의 방송을 하려 할 경우 남한은 전파방해를 통해 수신을 규제할 수 있다. 그것은 체제수호를 위해 필요한 최소한의 조치로서 국내법상으로나 국제법상으로나 합법적인 조치라고 하겠다.

## IV. 북한방송 개방에 따른 법적 문제

### 1. 북한방송 개방과 관련있는 현행법제

#### 가. 자유민주체제 유지를 위한 기본법: 헌법과 국가보안법

현재 북한은 헌법 제3조 영토조항에 따라 이른바 조선민주주의인민공화국이라는 국가를 참칭하는 반국가단체가 점거하는 미수복지역으로 간주되고 있다. 따라서 반국가단체나 그 구성원이 대한민국의 자유민주적 기본질서를 파괴하는 반국가적 활동은 물론 반국가단체를 이름으로 하는 우리 국민의 행위가 엄격하게 금지되고 중형으로 처벌된다. 바로 그 근거를 명시한 것이 국가보안법이다. 최근 우리 사회에서 국가보안법의 개폐론이 제기되고 있으나, 북한이 대남혁명전략을 지속하는 한 자유민주주의체제를 유지하기 위한 防禦的인 刑事法으로서의 기능을 효과적으로 수행하고 있음을 간과해서는 안된다.<sup>18)</sup>

국가보안법에서는 금품수수(제5조 2항), 짐입탈출(제6조 1항), 찬양·고무·

18) 제성호, “남북한관계에서 본 국가보안법,”『북한』, 통권 제282호 (1995년 6월), p. 86; 제성호, “북한의 국가보안법 폐지주장에 대한 한국의 대응방안,”『국책연구』, 통권 제37호 (1995년 12월), pp. 153~161 참조.

동조(제7조 1항), 이적표현물 제작·수입·복사·소지·운반·반포·판매·취득(제7조 5항),<sup>19)</sup> 회합·통신(제8조 1항) 등의 행위를 규율하고 있다. 그러나 국가보안법은 이러한 행위를 모두 범죄시하고 금지·처벌하는 것이 아니다. 상기 행위가 “국가의 존립·안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 한다는 情을 알면서” 행한 경우에만 처벌하도록 하고 있어, 恣意的 適用 및 부당한 피해 발생의 가능성은 최소화하고 있다.<sup>20)</sup>

한편 북한이 대남혁명전략을 포기하지 않고 있고 남북한간에 정치·군사적 대결이 지속되는 상황에서 우리 국민은 대북관련 사안에 대하여 기본권(특히 알 권리, 방송수신의 자유, 취재 및 방송·보도의 자유)을 무제한적으로 행사할 수 없다. 북한과 관련된 활동을 완전히 자유롭게 행할 수 없도록 한 것은 국가안보와 사회질서 유지를 위해 불가피한 합목적적인 인권제한으로 인정된다. 이에 관한 일반적이고 포괄적인 근거는 헌법 제37조 2항에 명시되어 있다. 헌법 제37조 2항은 “국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며——”라고 규정하고 있다. 이 조항에 따라 전술한 국가보안법을 위시하여 개별 단행법률 및 그 하위법규에서 국가안보와 체제수호를 위한 규정과 기본권 제한조항을 두고 있다. 상기와 같이 금품수수, 잠입탈출, 친양·고무·선전·동조, 이적표현물 제작·수입·복사·소지·운반·반포·판매·취득, 회합·통신 등의 죄를 처벌하는 것은 헌법 제3조 외에도 제37조 2항에서 그 근거를 찾을 수 있다. 또 본고에서 검토하고자 하는 북한방송 수신규제에 관한 법규도 역시 헌법 제3조 및 제37조 2항과 국가보안법에 근거를 두고 있다고 할 수 있다.

19) 국가보안법에서는 북한을 적으로 규정하고 있지 않으며, 더욱이 이적표현물이라는 용어도 사용하고 있지 않다. 다만 본고에서 국가보안법 제7조 5항의 죄를 이적표현물에 관한 죄로 명기한 것은 지금까지의 관례를 반영한 것임을 유의하기 바란다.

20) 이와 관련, 남북방송교류를 하려면 불가피하게 방송관련자가 수시로 전화 및 통신이든 제3국에서 인적·물적 접촉을 해야 하는데, 국가보안법은 이러한 인적·물적 교류를 범죄시·금지(제약)하고 있다는 지적이 있다. 이장희, “남북한 방송교류의 법제도적 제약과 극복방안,” 한국방송인총연합회·사단법인 한국방송회관, 『남북한 방송교류, 어떻게 할 것인가?』, '98 통일파 방송심포지엄, 1998.6.11, p. 27. 그러나 이러한 주장은 법리상 타당하지 않다. 국가보안법은 남북교류협력을 활성화하기 위한 인적·물적 접촉을 규율대상으로 하지 않으며, 단지 대한민국의 국가안전보장 내지 자유민주적 기본질서를 침해하는 반국가적 목적의 형사적인 범죄행위를 금지하고 있을 뿐이다. 남북교류협력행위는 「남북교류협력법」이라는 별도의 촉진법에 의해 보장되고 있다. 따라서 국가보안법이 남북교류협력행위를 범죄시하고 있다는 주장도 타당한 것이라고 할 수 없다.

## 나. 방송개방과 관련 있는 법규

### (1) 북한송출 전파의 수신에 대한 규제

북한이 대남혁명전략에 입각해서 우리 사회를 교란할 목적의 선전·선동방송을 지속하는 한, 북한방송은 일반인의 접근을 차단하여 특별히 관리하고 처리할 필요가 있는 전파 내지 통신정보가 된다. 우리 법체계에서는 그러한 정보의 처리와 관리는 국가정보의 전반적인 기획·조정을 담당하고 있는 국가정보원으로 하여금 수행토록 하고 있다. 국가정보원법 제3조 1항 5호에서는 국가정보원이 수행할 직무의 하나로 정보 및 보안업무의 기획·조정을 명시하고 있고, 이어 동조 2항은 정보 및 보안업무의 기획·조정의 범위와 대상기관 및 절차 등에 관한 사항을 대통령령으로 정하도록 하고 있다.

이에 따라 「정보 및 보안업무 기획조정규정」이 1981년 3월 2일 대통령령 10239호로 제정되었고, 그 후 수차례 개정되어 오늘에 이르고 있다.<sup>21)</sup> 「정보 및 보안업무 기획조정규정」은 국가정보원장에 대하여 국가정보 및 보안업무에 관한 정책의 수립 등 기획업무를 수행하며, 정보 및 보안업무의 통합기능 수행을 위하여 필요한 합리적 범위내에서 각 정보수사기관의 업무와 행정기관의 정보 및 보안업무를 조정하게 하고 있다(제3조). 국가정보원장은 동 규정 제5조(조정업무의 범위) 6에 따라 정보통신부의 소관업무와 관련하여 ①우편검열 및 정보자료의 수집에 관한 사항, ②전파감시에 관한 사항, ③기타 통신정보 및 정보자료의 수집에 관한 사항에 대해 조정할 수 있도록 하고 있다. 이 외에도 국가정보원장은 과학기술처에 대해서는 북한 및 공산국가의 과학기술 정보 및 자료의 수집관리와 활용에 관한 사항(동 규정 제5조 8), 그리고 공보실에 대해서는 ①신문·통신 기타 정기간행물과 방송 등 대중전달매체의 활동조사 분석 및 평가에 관한 사항, ②대공 심리전에 관한 사항, ③대공민간활동에 관한 사항(동 규정 제5조 8의 2)을 조정할 수 있게 되어 있다.

국가정보원장은 현재 전파감시에 관한 사항에 대해 조정할 수 있다는 규정에 의거하여 북한이 송출하는 방송전파에 대해 감시 등의 조치를 취하고 있다. 이러한 전파감시 등의 조치는 그동안 남북한관계의 현실을 고려한 종합적인 대북정책의 틀 속에서 취해져 왔다. 하지만 전파감시의 구체적인 방법과 절차에 관한 세부시행지침은 아직 마련되어 있지 않다. 아무튼 현행법상 북한

21) 가장 최근에 개정된 규정은 1996년 6월 6일 대통령령 15136호로 공포된 「정보 및 보안업무 기획조정규정」이다.

의 전파·통신에 대한 수신이 제한을 받고 있어, 언론사는 물론 일반인들도 북한방송에 접할 수가 없다.<sup>22)</sup>

한편 통신정보 및 통신보안업무에 관해서는 「통신정보 및 통신보안업무 조정규정」이라는 것이 국가정보원 規程으로 마련되어 있다. 동 규정 제3조(조정대상의 범위)에서는 '적성국 기타 국가에 대한 통신정보 수집분석 및 활동에 관한 사항'을 국가정보원장의 조정을 받아야 할 통신정보 및 통신보안업무의 하나로 들고 있다. 이어 동 규정 제5조(통신정보 수집계획)에서는 "통신정보기관이 통신정보를 수집하고자 할 때에는 ①감청기관, ②감청목적 및 필요성, ③감청대상 및 재원, ④감청시설 규모, ⑤기타 감청 관련사항을 기재한 통신정보수집계획서를 국가정보원장에게 제출하여 미리 조정을 받아야 한다"(1항)고 하고 있고, "통신정보기관이 통신정보 수집에 필요한 감청시설을 신설 및 증설 또는 변경하고자 할 때에는 미리 국가정보원장의 조정을 받아야 한다"고 하고 있다.

## (2) 북한방송 자료의 열람 규제

전술한 바와 같이 일반인들은 현재 자유로이 북한방송을 수신할 수 없다. 이와 같은 맥락에서 일반인들이 북한방송에 의해 수신된 자료를 취득·열람·활용하는 데에도 제한을 받고 있다. 그에 관한 근거와 구체적인 절차를 정한 것이 「특수자료취급지침」이다.<sup>23)</sup> 「특수자료취급지침」은 「정보 및 보안업무 기획조정규정」(대통령령 제15136호) 제4조 제6호 및 제5조에 의거하여 특수자료 취급 및 관리에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다(동 지침 제1조). 여기서 특수자료라 함은 간행물, 녹음테이프, 영상물, 전자출판물 등 일체의 대중전달 매개체로서 관련기관에서 비밀로 분류한 것을 제외한, 제2조 1항 각 호에 해당하는 자료를 말한다.<sup>24)</sup>

22) 단 북한의 단파방송은 일반인도 수신기를 보유하면 기술적으로 청취가 가능한 것으로 알려지고 있다.

23) 『특수자료취급지침』은 1970년 2월 16일 처음 제정된 이후 4차례(1977년 12월 30일, 1984년 6월 30일, 1988년 9월 1일, 1998년 9월 1일) 개정되었다. 「국민의 정부」는 1998년 9월 1일 「특수자료취급지침」을 개정하여 북한정보 중에서 김일성·김정일 부자를 친양하는 정치·사상선전물을 제외한 비이념성의 자료를 특수자료로부터 해제하는 전향적인 조치를 취하는 한편, 북한정보 중 이념적인 내용이 담겨있는 것이라 할지라도 국민의 안보의식 계도에 도움이 된다고 판단될 경우 감독부처의 승인하에 이를 공개할 수 있도록 하였다.

24) 『특수자료취급지침』 제2조 1항에 해당하는 자료라 함은 ①북한 또는 반국가단체에서

「특수자료취급지침」에 의거하여 특수자료의 취급인가를 받은 기관, 단체 및 업체만이 특수자료를 보관·비치, 취급 및 관리를 담당할 수 있다.<sup>25)</sup> 또 특수자료 취급인가를 받은 기관, 단체 및 업체만이 특수자료를 열람·대출 양도 할 수 있다.<sup>26)</sup> 현재 언론사 및 방송사는 특수자료취급기관으로 인가를 받고 있으므로 북한간행물 등 특수자료를 보관·비치할 수 있다. 그 결과 언론인과 방송인은 북한에서 발행한 간행물, 영상자료를 포함하는 특수자료를 개인적으로 열람하고 취급할 수 있다.

그러나 북한방송 수신에 따른 1차 영상물 자료는 현재 언론사와 방송사의 수신 자체가 제도적으로 봉쇄되어 있어, 언론사와 방송사도 원칙적으로 국가 정보원이 제공하는 자료에 의존하고 있는 실정이다. 그러나 일반 개인은 북한 방송자료에 직접 접근할 수가 없다. 단지 국가정보원이 방송사나 언론사에 제공하는 자료의 방송·보도를 통해 제한적으로 그리고 간접적으로만 접할 수 있을 뿐이다.

### (3) 북한관련 사실의 방송·보도 등의 제한

북한이 남조선혁명전략을 견지하면서 방송과 언론매체를 대남 선전·선동 목적에 활용하는 상황에서 북한관련 사실을 취재하고 보도하는 데에도 일정한 제약이 가해지고 있다. 즉 일반 개인은 물론 방송사와 언론사도 북한관련 사실을 방송·보도하는 데 제한을 받고 있다.

전술한 바와 같이 북한관련 자료는 특수자료로서 그것을 방송·보도 또는 선전 하려 할 경우 이러한 행위는 「특수자료취급지침」 제10조에 의거한 특수자료의 공개활용에 해당된다. 현재 특수자료의 공개활용에 대해서는 소정의 절차에 따라 국가정보원장의 승인을 얻어야 한다. 즉 북한의 TV, 라디오, 영화의 녹음 및 녹화테이프를 방송, 라디오 또는 신문에 공개할 때에는 반드시 “해당 감독부처의 장은 공개자료의 내용, 활용목적, 공개시기 및 방법 등을 기재한 공개활용 계획서를 작성·제출하여 국가정보원장과 미리 협의해야 한다.”<sup>27)</sup>

---

제작, 발행한 정치적·이념적 자료, ②북한 및 반국가단체와 그 구성원의 활동을 찬양, 선전하는 내용, ③공산주의 이념이나 체제를 찬양, 선전하는 내용, ④대한민국의 정통성을 부인하거나 자유민주주의 체제를 부정하는 내용 등을 말한다.

25) 『특수자료취급지침』, 제6조 참조.

26) 특수자료 취급인가자 이 외의 자도 신청자의 신분 및 열람목적을 확인한 후 지정된 장소에서 열람을 허가할 수 있다(동 지침 제7조 1항). 특히 특수자료 취급인가자, 행정기관 또는 공공단체장의 추천을 받은 자, 취급기관의 장이 필요성 및 타당성이 인정된다 고 판단하는 자는 30일 이내에 특수자료를 대출 받을 수 있다(동 지침 제7조 2항).

과거에는 많은 언론인과 방송인이 이러한 절차적 제한 때문에 북한방송자료의 공개활용에 어려움을 겪어 왔던 게 사실이다.<sup>28)</sup> 그러나 90년대에 들어 와서부터는 이러한 제약이 엄격하게 적용되지 않고 있는 실정이다. 국가정보원이 비교적 신속하게 「내외통신」과 그 후신인 「연합뉴스」<sup>29)</sup>를 통해 북한방송자료를 언론사와 방송사에 제공하고 있고, 언론사와 방송사들이 국가정보원장의 사전승인을 받지 않고 그러한 자료를 자유롭게 인용·보도하는 것이 목인되고 있기 때문이다. 하지만 기본적으로 국가정보원장의 사전승인제가 아직 까지 폐지되지 않은 상태이기 때문에 사전승인 없는 북한방송자료의 공개활용 또는 보도시 문제의 발생소지는 남아 있다고 하겠다.

한편 언론사와 방송사가 국가정보원장의 승인을 득하지 않고 북한관련 사실·자료의 무단방영 또는 보도를 할 때 당해 행위가 '국가의 존립·안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 한다는 情을 알면서' 행한 경우는 국가보안법 위반이 될 수 있다. 즉 이적성을 가질 수도 있다는 인식 내지 미필적 고의를 가지고 북한관련 사실·자료를 무단 방송할 경우 그것은 국가보안법 제7조에 규정된 반국가단체 또는 그 구성원의 활동에 대한 선전 또는 동조에 해당되어 처벌될 소지가 있다고 할 것이다.

그러한 점에서 언론사와 방송사는 항상 공익을 대표하는 단체임을 스스로 자각하고, 현행 법질서 내에서 방송 본연의 임무에 충실하도록 해야 한다. 하지만 평상시에 언론사와 방송사가 방송법 제4조(방송의 공적 책임) 1항과 유선방송관리법 제17조(유선방송의 송신금지사항) 1호 등을 충실히 준수한다면,<sup>30)</sup> 국가보안법에 반하는 방송과 보도를 하는 일은 거의 없을 것으로 생각된다.

27) 이장희, "남북한 방송교류의 법제도적 제약과 극복방안," 『특수자료취급지침』, 제10조 2 항, p. 30.

28) 전일용, "특수자료 취급지침부터 폐지해야," 『신문과 방송』, 통권 제329호(1998년 5월), pp. 55~56 참조.

29) 국민의 정부가 들어선 이후 정부차원에서의 구조조정의 일환으로 「내외통신」과 「연합통신」이 통합되어 「연합뉴스」가 새로이 탄생하였다.

30) 방송법 제4조(방송의 공적 책임) 1항은 "방송은 …민주적 기본질서를 존중하여야 한다"고 규정하고 있다. 유선방송관리법 제17조(유선방송의 송신금지사항) 1호는 "유선방송사업자가 국가의 안녕질서를 위해 할 우려가 있는 내용을 송신해서는 안된다"고 명시하는 한편, 동법 시행령 제15조(유선방송의 송신금지사항) 1호에서는 '국가의 법질서를 경시하거나 불법행위를 고무·선동하는 내용'을 송신해서는 안된다고 규정하고 있다.

## 2. 방송개방에 따른 법적 문제점과 대책

### 가. 방송개방을 위해 필요한 법적 조치

북한방송을 개방한다는 것은 북한이 송출하는 방송전파에 대해 일반인과 언론사 및 방송사의 수신규제를 해제한다는 것을 말한다. 북한방송의 수신 규제를 해제하려고 한다면 기술적으로 북한송출 방송전파에 대한 전파방해를 중단하는 것으로 충분하다. 그와 함께 북한전파 감시에 관한 세부시행지침이 있다면 그것을 개정하기만 하면 된다.

그러나 한꺼번에 북한방송의 무차별적인 유입을 허용하는 것이 과연 정책적으로 바람직한 지는 의문이다. 아직까지 우리 사회에는 친북세력이 잔존하며, 북한도 우리의 방송개방조치를 악용하여 대남 선전·선동을 더욱 강화할 소지가 있기 때문이다. 따라서 언론사 및 방송사부터 수신규제를 해제해 나가는 등 단계적인 개방이 바람직하다. 또 약간의 반론이 있기는 하지만 라디오부터 개방하고 TV를 개방하는 것이 좋지 않을까 생각된다. 그리고 라디오의 경우에는 지금도 수신가능한 단파방송부터 규제를 해제하는 것이 현실적일 것이다.

이와 관련하여 혹자는 북한방송을 개방하기 위해서는 그에 대한 걸림돌이라고 할 수 있는 국가보안법을 개정해야 한다고 주장하나,<sup>31)</sup> 그것은 잘못된 주장이라고 하겠다. 국가보안법은 ‘국가의 존립·안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 한다는 정을 알면서’ 북한을 친양·고무·선전·동조하는 행위나 이적표현물의 제작 등을 금지하고 있을 뿐이며, 내국민이 북한방송을 수신하고 청취하는 행위 자체를 규율하고 있지는 않기 때문이다. 다만 언론사나 방송사에 대한 규제를 푸는 것에 그치지 않고, 일반인들에게까지 북한방송을 개방(북한 방송전파에 대한 수신규제를 해제)하려 할 때에는 그에 따른 파급효과가 국가보안법의 해석·적용에 일정한 영향을 미칠 수는 있다고 할 것이다 (후술 참조).

### 나. 북한방송 개방에 따라 부수적으로 발생하는 법적 문제

31) 이우승, “북한방송 개방과 남북방송교류,” 한국방송인총연합회·사단법인 한국방송회관, 『남북한 방송교류, 어떻게 할 것인가?』 ('98 통일과 방송심포지엄, 1998.6.11), p. 71.

북한방송을 개방하여 언론사·방송사 또는 일반인들이 직접 북한방송을 수신할 수 있게 되는 경우, 그에 따라 몇 가지 새로운 법률적인 문제들이 부수적으로 발생하게 될 것이다. 이하에서는 그러한 문제들과 대응책을 간단히 제시하기로 한다.

첫째, 언론사나 방송사가 북한방송을 직접 수신하게 될 경우, 우리 방송망을 통해 북한방송자료를 그대로 또는 편집하여 내 보내게 될 것이다. 그러한 방송프로그램은 제작자가 명백하게 의도하지 않았다고 하더라도 결과적으로 북한체제를 지지·선전·동조하는 것이 될 수가 있다. 이 때에는 국가보안법 제7조 1항의 반국가단체 및 그 구성원의 활동에 대한 찬양·고무 등의 죄에 해당될 소지가 있다.<sup>32)</sup> 물론 이같은 찬양·고무선전·동조 내지 국가변란 선전·선동<sup>33)</sup> 등의 범죄가 성립되기 위해서는 ‘국가의 존립·안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 한다는 정(利敵知情)을 알면서 행한 것이어야 한다. 利敵知情의 점은 확정적 인식이나 목적을 요하지 않고 未畢的인 認識으로 족하다. 즉 ‘국가의 존립·안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 할 가능성이 있다는 인식’ 혹은 이적성이 있을지도 모른다는 위법성에 대한 주관적 인식이 있음으로써 족하고, 나아가 그러한 목적의식 또는 의욕을 필요로 하는 것은 아니라고 하겠다.<sup>34)</sup>

하지만 이적성에 대한 주관적 위법인식이란 것이 매우 막연하여 법 적용시 형평성의 문제를 야기하거나 자의적 적용이라는 논란의 가능성을 완전히 배제할 수 없다. 이러한 점에 비추어 언론사나 방송사는 북한영상물 등 1차 자료를 활용한 북한관련 프로그램을 제작·방송할 경우 단순방영에 그치지 않고

32) 국가보안법 제7조(찬양·고무등) 1항은 “국가의 존립·안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 한다는 情을 알면서 반국가단체나 그 구성원 또는 그 지령을 받은 자의 활동을 찬양·고무·선전 또는 이에 동조하거나 국가변란을 선전·선동한 자는 7년이하의 징역에 처한다”고 규정하고 있다.

33) 찬양은 특정 또는 불특정인에게 반국가단체 등의 활동에 관하여 동경·추앙·숭배·칭찬의 뜻을 표명하는 것을 가리킨다. 鼓舞는 반국가단체 등의 활동에 관하여 특정 또는 불특정인을 격려하여 사기를 양양케 하는 것을 지칭하며, 찬양보다 좀더 적극적인 표명행위라고 할 수 있다. 선전이라 함은 어떤 사실이나 취지를 불특정 다수인에게 주지시켜 이해를 촉구하거나 공명을 구하는 일체의 행위를 의미한다. 同調는 반국가단체 등과 동일한 주장을 하거나 이에 합치되는 행위를 하는 것을 지칭한다. 媚動은 문서·도서 또는 언동에 의하여 타인으로 하여금 일정한 행위를 실행할 결의를 생기게 하거나 이미 생긴 결의를 조장케 할 힘이 있는 자극을 주는 것을 말한다. 경찰청 보안연수소, 『國家保安法』, 연수교재 (서울: 보안연수소, 1998), pp. 62~63 참조.

34) 황교안, 『국가보안법 해설』 (서울: 집영출판사, 1998), p. 351. 따라서 내부적·주관적 인식과 외부적·객관적 행위사실이 서로 결부되어 있으면 그 행위는 위법한 것이 될 수 있다.

비판적인 분석이나 해설을 곁들이도록 하는 것이 좋을 것이다. 공익을 대표하는 언론사나 방송사가 북한영상물의 방송과 관련하여 자체적으로 필터링(filtering)하는 조치를 취하겠지만, 자율적인 점검과 대비가 법률적인 측면에서 볼 때 항상 충분하고 완전하다고 볼 수는 없을 것이다. 따라서 앞으로 정부가 북한방송을 개방하여 언론사나 방송사가 북한방송을 직접 수신하여 자체적으로 북한관련 프로그램을 편성·편집하여 방영·보도토록 허용할 경우, 예측가능성을 제공하는 방향으로 운영하는 것이 바람직하다. 예컨대 정부가 북한방송자료의 보도 및 방영에 관한 세부지침을 정하고 행정지도를 통해 언론사와 방송사를 계도하거나 가칭 「북한방송심의·조정위원회」라는 민간기구를 설립하여 이 기구와 긴밀한 협조를 하여 북한방송핸드북을 마련하고, 이러한 자율적인 행동준칙에 따라 제작토록 유도하는 것이 바람직하다. 필요시 이에 관한 입법적인 조치를 하는 것도 가능할 것이다.

둘째, 북한방송을 개방할 경우 일반인들이 북한방송을 직접 시청취할 수 있게 된다. 이에 따라 일반인들이 북한방송을 스스로 녹취하여 자체적으로 북한관련 자료를 제작·소지하고 이용할 수 있게 된다. 경우에 따라서는 그러한 자료를 책자로 펴낼 수도 있을 것이고, 영리적인 목적으로 활용할 가능성도 있다. 요컨대 일반 개인들 누구나 지금까지 특수자료로 인정되어 온 북한관련 자료들을 자유롭게 소지하게 되는 것이다.

이것은 특수자료를 특별히 인가 받은 기관에서 보관·비치·관리하게 하고, 그 취급도 인가 받은 자에 한해 허용해 온 법적 근거인 「특수자료취급지침」의 존재이유를 상실케 하는 것을 의미한다. 물론 북한방송 개방을 하더라도 현실적으로 가장 시급하고 필요한 것부터 제한적으로 풀기 시작해서 점진적이고 단계적으로 개방한다고 할 때에는 「특수자료취급지침」을 부분적으로 손질하여 그에 대처하면 될 것이다. 사실 일반인이 북한방송을 시청취하는 것을 허용하는 문제와 북한관련 자료의 관리문제는 다르기 때문에 「특수자료취급지침」을 당장 폐지할 필요는 없다고 볼 수도 있다. 이와 같이 부분적인 개정·보완으로 점진적·단계적으로 대처하는 것은 북한방송 및 특수자료 개방에 따른 충격을 흡수할 수 있는 시간적 여유를 가질 수 있기 때문에 현실적으로 효용성과 장점이 있는 방안이라고 할 수 있다.

그러나 정부가 북한방송을 단번에 전면개방하기로 방침을 정할 경우에는 사정이 달라진다. 이 경우에는 「특수자료취급지침」의 부분적인 손질만으로는 불충분하며, 사실상 전면폐지가 불가피하게 될 것이다. 하지만 「특수자료취급

지침」의 폐지는 상당한 후유증을 낳을 것으로 보인다. 북한방송 개방으로 초등학교 학생을 포함한 누구나 북한방송자료를 활용한 저작물을 입수·소지하게 되는데, 이것이 사회적·심리적·교육적으로 미치는 파급효과가 적지 않을 것이기 때문이다. 사회주의·공산주의사상에 면역성이 없는 젊은이들이나 체제비판 세력들이 대남 선전·선동용 방송을 무비판적으로 청취할 경우 예상되는 정치·사회적 혼란도 적지 않을 것이다. 따라서 급격한 전면개방의 경우 법적 측면 이외의 사회·정치·심리·교육적 측면을 포함해서 총체적 차원의 철저한 대비가 요구된다고 하겠다.

셋째, 북한방송 개방에 따라 일반인들이 북한관련 자료들을 자유롭게 소지하고 이용하게 될 경우, 「특수자료취급지침」의 개폐 여부와는 별도로 이적표현물에 관한 죄의 성립문제가 제기될 수 있다. 즉 북한자료의 소지는 국가보안법 제7조 5항의 「이적표현물 제작등 죄」(제작·복사·소지·운반·반포·판매·취득 등)에 해당되기 때문이다.<sup>35)</sup> 「이적표현물 제작등 죄」는 찬양·고무를 비롯한 「이적동조등 죄」와는 달리 행위자가 해당 표현물의 이적성을 인식한 것만으로는 부족하고, 나아가 국가보안법 제7조 1, 3, 4항의 이적행위를 할 목적이 인정되는 경우에만 성립한다.<sup>36)</sup> 이와 같은 해석론에 따라 판례는 학문적인 연구

35) 국가보안법 제7조 5항은 “제1항·제3항 또는 제4항의 행위를 할 목적으로 문서·도면 기타의 표현물을 제작·수입·복사·소지·운반·반포·판매 또는 취득한 자는 그 각 항에 정한 형에 처한다”고 규정하고 있다. 동조 3항은 “제1항의 행위를 목적으로 하는 단체를 구성하거나 이에 가입한 자는 1년 이상의 유기징역에 처한다”고 규정하고 있고, 동조 4항은 “제3항에 규정된 단체의 구성원으로서 사회질서의 혼란을 조성할 우려가 있는 사항에 관하여 허위사실을 날조하거나 유포한 자는 2년 이상의 유기징역에 처한다”고 명시하고 있다. 국가보안법 제7조 1항은 위 각주 27) 참조.

36) 다만 여기에서 ‘목적’은 이적 찬양·고무·선전·동조, 국가변란 선전·선동, 이적단체 구성·가입, 허위사실 날조·유포 등 본조 1, 3, 4항에 정한 각각의 행위를 할 목적을 의미하는 것일 뿐, 반국가단체를 이롭게 한다는지 또는 사회질서의 혼란을 조성하려는 것 자체를 목적으로 하는 것이 아님을 유의해야 한다. 요컨대 이적성이 있는 행위를 할 목적이 인정되면 충분하고, 나아가 그 행위들이 내포하고 있는 위험성 그 자체, 즉 ‘이적 또는 사회질서의 혼란조성’을 그 목적으로 해야만 본죄가 성립하는 것은 아니다. 황교안, 『국가보안법 해설』, pp. 427~428. 이와 관련하여 대법원은 “이적표현물임을 인식하면서도 이를 소지하는 것은 그 표현물의 내용과 같은 이적행위가 될지도 모른다는 미필적 인식은 있는 것으로 추정되며, 따라서 학문적인 연구나 오로지 영리추구 및 호기심에 의한 것이라는 등의 利敵目的이 없었다고 보여지는 자료가 나타나지 않는 한 초과주관적 위법요소인 이적목적의 요건은 충족되는 것이다”라고 판시하고 있다. 1992.3.31 大判 90 도2033. 하지만 이적성의 인식이 반드시 이적 목적을 동반하는 것은 아니며, 대법원이 이적표현물로서 이적성의 인식도 있으나 이적 목적이 없다고 본 판례도 있다. 大判 94 도135 참조.

목적이나 호기심 등으로 북한이 간행한 소량의 표현물을 소지·복사·취득하거나 이용할 경우 그러한 행위는 이적 목적을 결여한 것으로 곧바로 국가보안법 위반범죄가 되는 것은 아니라고 보고 있다.<sup>37)</sup> 앞서 지적한 바와 같이 이적표현물에 관한 죄는 '국가의 존립·안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 할정을 알면서' 행한 경우에만 처벌하기 때문이다.

이러한 법해석론에도 불구하고 북한방송 개방은 현실적으로 「이적표현물 제작등 죄」의 폐지 여론을 자극할 가능성이 높다. 물론 북한의 대남 심리전 활동에 아무런 변화가 없는 상황에서 언론사 및 방송사에 한해 제한적으로 방송개방을 할 경우에는 이적표현물 소지의 죄를 폐지할 필요는 없다고 할 것이다. 그러한 범죄를 처벌할 실익과 필요성이 여전히 상존하기 때문이다.

그러나 북한방송이 전면개방되고 「특수자료취급지침」이 폐지될 수 밖에 없는 상황에서는 적어도 이적표현물 소지 및 복사의 죄는 삭제하는 것이 좋지 않을까 생각된다. 그와 같은 상황에서는 이적표현물 소지행위를 범죄로 처벌하는 것이 현실적으로 가능하지 않을 것이기 때문이다. 만일 입법정책상 국가보안법에 이적표현물 소지의 죄를 계속 존치하기로 하더라도 그것은 마치 형법상의 낙태죄와 마찬가지로 실효성을 기대하기보다는 범죄예방 내지 교육적인 효과를 겨냥한 것일 뿐이라고 하겠다. 요컨대 북한방송 개방시 국가보안법상의 이적표현물 소지죄의 존치여부는 많은 논란을 불러일으킬 것인 바, 적절한 여론수렴의 절차를 거쳐 대처해 나가는 것이 바람직할 것이다.

한가지 첨언할 것은 이적 표현물의 소지 및 복사의 죄를 삭제한다고 하더라도 필자의 사견으로는 당분간 이적표현물의 제작·운반·반포·판매·취득의 행위는 적절한 방법으로 계속 규제하는 것이 좋을 것으로 생각된다. 그와 같은 행위는 이적 표현물의 개인적 소지와는 어느 정도 성질을 달리하는 것이며, 얼마든지 반국가적 내지 이적 목적을 가지고 할 수 있다고 보기 때문이다.

넷째, 일반인들이 북한방송을 녹취하여 자체적으로 북한관련 자료를 제작하고 판매함으로써 영리적인 목적에 활용하는 경우 이와 같은 행위가 남북한 간에 새로운 법적 문제를 야기할 수 있다. 이 때에는 북한이 방송물 원저작권

37) 또한 이적행위의 목적이 아니라 단순히 정부의 특정 정책에 대한 비판이나 반대 또는 그 정책변경을 위한 여론형성의 의도에서 행한 경우에는 본죄를 구성하지 아니한다. 위의 책, p. 428. 형사실무상으로는 이적 목적 여부를 판단하는 데 있어서 행위자의 전력, 사상 성향, 활동내용 등이 중요한 근거자료가 된다고 한다. 한편 이적표현물에 관한 죄에 대한 판례의 태도에 관해서는 대검찰청, 『판례에 나타난 이적표현물』, 공안자료집 제20권 (서울: 대검찰청, 1996.6) 참조.

내지 지적소유권을 주장함으로써 사용료 지불 등 경제적 반대급부를 요구해 올 가능성이 있기 때문이다. 이러한 문제는 개인의 경우 뿐만 아니라 우리 언론사나 방송사가 북한방송 저작물을 신문 등에 게재하거나 방영할 경우에도 발생할 수 있다.

북한은 아직 저작권에 관한 베른협약(Berne Convention),<sup>38)</sup> 세계저작권 협약(Universal Copyright Convention: UCC)<sup>39)</sup>이나 로마협약(Rome Convention)<sup>40)</sup> 등에 가입하지 않고 있으며, 다른 사회주의권 국가와는 달리 독자적인 단행 저작권법을 두고 있지도 않다.<sup>41)</sup> 여기에 남북한관계가 국가간의 관계가 아닌 이른바 특수관계에 있는 바, 우리가 북한과의 관계에서 상기 협약을 준수할 의무가 있는지는 의문이다. 지금까지의 관행에 의하면 남북한이 공히 어느 다자협약의 당사자인 경우라 할지라도 양자간의 특별한 합의가 없는 때에는 당해 다자협약이 남북한간에 그대로 적용된 적이 없음을 유의할 필요가 있다. 더욱이 북한이 당사자가 아닌 다자협약은 두말할 필요도 없다. 따라서 상기 베른협약, 세계저작권협약 및 로마협약은 남북한간에 그대로 적용될 수가 없다고 하겠다.

그런데 저작권 보호문제와 관련하여 유념할 것은 남북한간에 별도의 합의가 있다는 점이다. 「남북교류협력분야 부속합의서」 제9조 5항에서는 “남과 북은 쌍방이 합의하여 정한 데 따라 상대측의 각종 저작물에 대한 권리를 보호하기 위한 조치를 취한다”고 규정하고 있다. 하지만 아직까지 「남북경제교류·협력공동위원회」가 개최되지 않음에 따라 남북한 쌍방간에 상대측의 각종 저작물에 대한 권리를 보호하기 위한 구체적인 세부합의가 채택되어 있지 못

38) 베른협약의 정식명칭은 「문학, 예술 및 과학작품의 보호를 위한 베른협약」(Berne Convention of September 9, 1886 for the Protection of Literary and Artistic Works)이다. 베른협약에서는 저자의 창작물 방송에 대한 허가권을 규정하고 있고, 5분 이상의 창작물을 방영할 경우 저작권료를 지불하도록 하고 있다.

39) 1974년 7월에 개정된 세계저작권협약 제5조에서는 저작권자에 대해 적절하고 효과적인 보호를 제공해야 한다는 일반적 규정과 함께 저작권자만이 방송을 포함한 모든 수단에 의해 자신의 작품을 재출간할 수 있고, 번역하여 출판할 수 있다고 규정하고 있다.

40) 로마협약의 정식명칭은 「실연자, 음반제작자, 방송기구의 보호에 관한 로마협약」(Rome Convention of October 26, 1961 for the Protection of Performers, Producers of Phonograms and Broadcasting Organizations)이다. 베른협약, 세계저작권협약 및 로마 협약의 개략적인 내용과 방송저작물에 대한 지적재산권 보호문제에 관해서는 방석호·김경희·홍성필, 『위성을 통한 통신과 방송에 있어서의 법률적 문제점』, 연구보고 88-04, pp. 38~50 참조.

41) 이우승, “북한방송 개방과 남북방송교류,” p. 74.

하다. 따라서 현단계에서는 북한영상물에 대한 저작권 보호가 사실상 불가능하다.<sup>42)</sup>

더욱이 북한이 대남 적대적인 방송을 하고 있는 현상황에서는 평화우호관계 하에서나 논의될 수 있는 저작권문제를 협의한다는 것은 시기상조인 것으로 보인다. 그러한 점에서 우리가 일방적으로 북한방송을 개방할 경우 남북한 간의 상호 저작권 존중보호문제를 먼저 제기할 필요는 없다고 하겠다.

물론 북한은 외화벌이 차원에서 우리측에게 로얄티를 지급하라고 요구해 올 가능성성이 충분히 있다. 하지만 우리측은 북한의 저작권 보호 요구를 완곡하게 거부하는 것이 좋을 것이다. 그 대신 북한이 비방중상방송을 중지하고 정상적인 남북방송교류를 할 때 「남북기본합의서」와 「남북교류·협력분야 부속 합의서」의 틀내에서 그리고 상호주의 차원에서 저작권 존중보호문제를 풀어 나가는 것이 타당할 것으로 생각된다.

### 3. 북한 해외위성방송의 수신에 따른 새로운 문제

북한은 1999년 7월 2일 태국의 시나와트라(Shinawatra)社의 통신위성 타이콤 3의 중계기를 임차하여 해외위성방송의 시험방송에 들어간 것으로 알려지고 있다.<sup>43)</sup> 북한은 이 해외위성방송을 통해 매일 오후 4시 30분부터 11시 30분까지 7시간 동안 북한에서 제작한 프로들을 한국어로 방송하고 있다. 국내에서도 개인이 3m 이상의 파라볼라 안테나를 설치할 경우 다른 나라의 해외위성방송과 같이 자유롭게 수신할 수 있다고 한다.<sup>44)</sup>

- 
- 42) 월북작가의 저작물 이용을 둘러싸고 헌법 제3조 영토조항을 근거로 우리 저작권법의 북한지역내 적용을 인정한 약간의 판례가 있기는 하지만, 이러한 판례를 북한영상물에 까지 그대로 적용하기에는 법리적으로 무리가 있다. 소설 두만강사건, 이조실록 분쟁사건, 역사소설 「갑오농민전쟁」사건에 대한 판례평석과 남북한 저작물의 보호문제에 관해서는 김문환, 「남북 상호간의 저작권 보호방안」, 통일원, 『남북교류협력법제 논문자료집』(서울: 통일원, 1996), pp. 259~299 참조.
- 43) 이와 관련, 북한 체신성 산하 조선체신회사는 1999년 4월에 시나와트라社가 운영하는 통신위성 타이콤 3의 중계기를 통해 오락프로를 비롯한 종합편성된 프로그램을 방송하기로 계약을 맺었다. 북한 해외위성방송의 내용은 현재까지는 조선중앙TV(KCTV)가 송출하는 영상제작물을 단순 편집하여 재방영하는 수준에 그치고 있다. 현재 북한 위성 TV방송은 아시아 전역을 비롯하여 중서부 아프리카, 유럽 호주 등 세계 126개국에서 시청할 수 있다.
- 44) 국내 모 기관의 시험결과 음성화면의 상태가 불량하기는 해도 1.8m의 안테나로도 이 채널이 수신되었다고 하는 보도도 있다. 이는 북한이 송출하는 해외위성방송이 의외로 접근이 용이함을 말해주는 것이라고 하겠다. “북한 해외위성방송 대책 필요성 제기,”

북한은 현재 이 해외위성방송을 통해 김정일 개인숭배, 체제찬양 프로그램을 방영하고 있어 내국인은 물론 해외교포들이 북한의 정치선전물에 거의 무방비상태로 노출되고 있는 실정이다. 여기에서 앞으로 북한이 송출하는 해외위성방송에 대한 내국민의 수신을 사실상 규제하기가 어렵다면, 지금까지 규제를 가해 왔던 라디오와 공중파 TV방송에 대해서도 역시 규제를 풀어야 하는가 하는 문제가 새롭게 제기되고 있다. 나아가 이러한 변화된 현실에 직면하여 지금 북한방송 개방의 의미가 재검토되고 있다.

그러나 우리 정부가 어차피 북한의 언론방송매체에 대한 일반인의 접근에 일정한 제한을 가하고 있다면, 인쇄물, 라디오 및 공중파 TV방송 등 고전매체 뿐 아니라 방송통신의 급격한 기술발전으로 등장하는 뉴미디어에 대해서도 당분간은 동등하게 적용(다만 북한위성방송을 녹화한 경우 발생하는 문제와 같이 약간의 예외는 불가피할 것임)해야 할 것으로 보인다. 그 이유는 지금도 북한방송 자체를 수신하는 금지법규가 없으며, 현상황에서도 방송개방에 따른 사회적 파장 내지 후유증을 적절히 규제하는 법적 장치는 있기 때문이다. 이러한 관점에서 볼 때 북한이 송출하는 해외위성방송을 내국민이 수신하는 상황이 오더라도 위에서 살펴 본 법적 문제와 대책은 앞으로도 당분간은 계속 유효하다고 하겠다.<sup>45)</sup> 그러나 예컨대 북한위성방송을 수신, 녹화를 한 테이프를 소지하거나 타인의 북한방송을 녹화한 영상물을 복사했다고 해서 이를 이적표현물 소지 내지 복사의 죄로 처벌하기는 어려울 것이다. 단 복사의 경우에도 개인적인 차원에서 한 것이 아니라 多衆의 개념이 들어갈 경우 국가보안법상의 利敵之情의 개념이 도입될 가능성이 있다.

이상의 내용은 이렇게 정리될 수 있다. 북한위성방송 수신시대에 있어서 일반인은 수신기를 자유롭게 구입하여 개인적으로 북한위성방송을 수신할 수 있다. 이는 정부가 내국민에 대해 개인적인 차원에서 북한방송을 시청취할 수 있도록 개방한 조치라고 할 것이다. 다중의 개념이 들어갈 경우는 여전히 법적 규제를 받는다고 봄이 타당하다. 예컨대 어떤 사람이 공개된 옥외의 장소

『연합뉴스속보』, 1999년 7월 23일자 보도 참조.

45) 따라서 북한 위성TV방송 개방시대에 있어서 북한TV방송 시청은 원칙적으로 자유이며 형사적으로 처벌받지 않으나, 예외적으로 국가보안법에 따라 처벌되는 경우가 발생할 수 있다. 예컨대 개인이나 단체가 반국가 투쟁목적을 달성하기 위해 북한의 통일정책이나 공산주의 투쟁전략 전술을 습득할 목적으로 시청할 경우 국가보안법상 이적동조죄(제7조 제1항)에 해당될 수 있다. 또 반국가단체를 이용해 할 이적의 목적을 갖고 북한방송을 녹음·녹화하거나 유포·전파할 경우 국가보안법 제7조 5항의 「이적표현물 제작등 죄」에 저촉되게 된다.

에서 북한위성방송을 직접 수신하여 불특정 다수인을 대상으로 시청취하도록 한 경우는 이번 개방조치에서 제외되는 것으로 해석된다.

결국 사실상 북한위성방송의 내국민 수신규제가 어렵게 된 현실, 국가보안법의 존재, 다중의 개념과 불순한 목적에의 활용가능성 등을 종합적으로 고려할 때 불특정 다수인을 대상으로 한 북한위성방송의 수신 및 방영에 대해서는 앞으로도 당분간 정부가 지정하는 시설 내(예컨대 통일부 산하의 통일교육원이나 북한정보자료센터 또는 지방에 분산설치되어 있는 북한관과 같은 곳)에서 국민들이 북한위성방송을 시청취할 수 있도록 허용하는 것이 타당하다고 하겠다. 또 북한위성방송의 활용과 관련하여서는 우선 언론방송사와 학술단체 등에 대해서부터 북한위성방송을 개방하는 조치<sup>46)</sup>를 취하는 것이 바람직하다고 생각된다.

나아가 북한의 해외위성방송 시대에 직면하여 북한위성방송 수신에 따른 대내적 파급효과와 그에 따른 문제점에 대한 대응책을 강구함에 있어서는 법적인 대책 못지 않게 적극적인 맞대응책이 요구된다고 하겠다.<sup>47)</sup> 예컨대 북한이 실시하는 해외위성방송에 대해 정부는 금년 8월 12일부터 아시아와 오세아니아지역을 대상으로 방송할 예정인 아리랑TV를 직·간접으로 지원하여 북한의 체제선전에 적극 대처하는 한편, 향후 유럽과 미주지역까지 해외위성방송을 확대해 나가는 것이 바람직하다고 할 것이다. 아울러 통합방송법의 제정을 서둘러 위성방송사업자를 조기에 선정해 국내위성방송사업이 활성화될 수 있도록 제도적인 준비를 해야 할 것이다.<sup>48)</sup> 나아가 현단계에서는 시기상조이

46) 북한의 위성TV방송 시청문제와 관련, 박지원 문화관광부 장관은 1999년 10월 18일 국회 문화관광위원회의 문화관광부에 대한 국정감사에서 “현재 정부가 법적 문제를 검토하고 있으며, 언론사와 학술단체 등에 대해서는 허용하게 될 것”이라고 답변하는 한편, “이것은 선별적으로 허용한다는 것으로 당장 일반인 전체에 대해 시청을 다 허용하지는 않을 것”이라고 말하였다. 『동아일보』, 1999년 10월 19일, p. 2.; 『세계일보』, 1999년 10월 19일, p. 12.

47) 이우승 박사는 북한위성방송 개방에 대비한 주요 정책과제로 ①북한방송심의협의체 구성, ②북한위성방송 활용에 관한 가이드라인 마련, ③북한방송에 대한 미디어교육 강화, ④북한전문 언론인 육성, ⑤남북한 상호비방방송 중지 선언 추진 등을 제시하고 있다. 이에 대한 보다 자세한 내용에 관해서는 이우승, “북한 위성방송 개방의 범위, 시기 및 대책방향,” (방송진흥원 주최 북한위성방송 개방 관련 토론회 자료, 1999년 8월 10일), pp. 1~22 참조.

48) 이 외에도 현재 방송법의 개정 지역으로 정규위성방송이 아직 실시되지 않고 있다. 단지 무궁화위성 1·2호의 가용채널 24개 중 5개만 KBS, EBS가 각 2채널씩, 방송통신대 1채널 등 5개 채널만 시험방송되고 있다. “북한 위성방송 실시 대책 마련,” 『연합뉴스 속보』, 1999년 7월 26일자 참조. 앞으로 방송법의 개정 전이라도 시험위성방송을 확대

겠지만 중장기적으로 북한의 해외위성방송 운영과 관련, 북한측이 우리가 지구궤도에 쏘아올린 무궁화 1·2호 위성을 사용하는 방안을 남북방송교류의 일환으로 북한측에 제의해 볼 필요가 있다고 할 것이다.

## V. 결론

북한방송 개방은 왜곡된 북한인식을 바로 잡게 하고 민족동질성을 회복케 하는 데 중요한 역할을 할 수 있다. 그러한 점에서 자유민주주의의 우월성에 입각한 체제자신감을 가지고 북한방송을 개방해야 한다는 주장에 원칙적으로 찬성할 수 있다. 그러나 각론에 들어가서 언제 어떠한 방법으로 개방할 것인가 하는 점에 관해서는 보다 신중하고 세심한 접근이 요망된다.

북한방송 개방문제에 관해서는 다음 4가지 사항을 고려해야 할 것이다.

첫째, 북한이 대남혁명전략을 견지하고 있고, 여기에 방송을 적극 활용하고 있기 때문에 그에 대한 적절한 대책을 마련한 기초 위에서 점진적이고 단계적으로 추진하는 것이 타당하다.

둘째, 방송의 특성과 북한의 소극적·폐쇄적 입장에 비추어 남북한간에 엄격한 상호주의의 적용은 곤란하다는 점을 감안하여 북한방송을 추진해야 한다.

셋째, 북한방송 개방은 북한을 개방으로 유도하고 북한이 남북방송교류에 호응해 올 수 있도록 여건을 조성하는 한편, 궁극적으로 민족동질성의 회복에 기여하는 방향으로 실시해야 한다.<sup>49)</sup>

넷째, 북한방송 개방에 따라 여러가지 법적인 문제들이 발생하게 되는 바, 여론 수렴 과정 내지 사회적인 콘센서스 형성을 통해 그에 대한 적절한 대응책을 마련하는 것이 바람직하다.

본고에서는 이러한 몇가지 기본시각을 가지고 북한방송 개방에 따른 몇가지 법적 문제를 검토하고 그에 대한 대응방향을 제시해 보았다. 그러나 북한

해 나가면서 프로그램을 다양화하고 그 내용과 질을 높힌다면 우리 국민들이 북한위성 방송에 대한 흥미를 끓게 될 것이다. 이러한 적극적인 대응책이 소극적인 규제보다 더 실효성이 있을 것으로 보인다.

49) 남북방송교류의 실천방안 내지 기술적 축면을 고려한 단계별 전략방안에 관해서는 김우룡, “남북한 방송교류의 방안 모색,” (민주평화통일자문회의 사무처 문화예술위원회 제26차 회의 자료, 1993년 6월 10일), pp. 19~25; 유의선, “남북한 방송교류에 있어서 제반 문제점 분석 및 그에 따른 정책 제언,” (통신개발연구원 주최 남북한 통신, 방송, 우편 교류 협진에 관한 학술대회, 1992년 5월 8일), pp. 167~177 참조.

방송 개방에 따른 문제중에서 법적인 문제는 방송개방의 순서를 비롯해서 어떻게 개방할 것인가 하는 방법론과 밀접불가분의 관계에 있다. 법규 개정 등 법적·제도적 뒷받침은 북한방송 개방의 큰 밑그림에 전적으로 좌우되는 것이기 때문이다.

북한방송 개방시 가장 우선적으로 추진해야 할 것은 일반인에 대한 단파방송의 수신규제 해제와 언론사방송사의 북한방송 수신규제에 대한 해제라고 생각된다. 수도권 외의 지방에서는 라디오에 단파방송 수신장치를 부착하면 지금도 북한단파방송을 수신할 수 있는 바, 이러한 현실적 측면을 고려한 조치라고 할 수 있다.

후자와 관련해서는 오래 전부터 언론사 및 방송사로부터 북한뉴스를 상당 부분 외신에 의존해 왔던 현실에 대한 비판과 더불어 그에 대한 시정의 요구가 꾸준히 제기되어 왔다. 언론사 및 방송사의 입장에서는 당연한 지적이라고 할 수 있다. 한편 언론계의 일부에서는 모든 언론사와 방송사가 자체의 북한방송 수신시설을 설치하고 그에 관련된 인력을 확보하는 것, 나아가 24시간 내내 모니터링하는 체제를 갖추는 일은 많은 비용이 소요될 뿐 아니라, 들이는 비용에 비해 효과면에서 비효율적이라는 입장도 개진되고 있다.

이상의 여러 면을 감안하여 앞으로 정부는 언론사 및 방송사가 보다 용이하게 북한방송을 직접 시청취·보도할 수 있는 법적·기술적 방법을 강구해야 할 것이다. 라디오의 경우 단파방송 개방부터 개방하고 점차 중파 및 초단파 방송으로 개방해 나가는 것이 바람직하며, TV방송은 문화·예술·교육·경제분야 방송부터 시작하여 정치·군사분야 방송으로 점차 개방의 범위를 넓혀 가는 것이 현실적이라고 하겠다. 다만 북한의 해외위성방송은 수신규제가 현실적으로 어려움을 고려하여 현 단계에서 위성방송 개방을 부분적으로 허용하되, 우선적으로 언론방송사와 학술단체에 대해서 개방할 필요가 있다. 그리고 방송개방에 따른 파급효과, 순기능과 역기능을 정확하게 분석하여 바람직한 종합적인 북한방송 개방정책을 마련한 후 적절한 시기에 추가개방을 하는 것이 좋을 것이다. 따라서 북한방송의 전면개방은 지금 서두를 일이 아니며, 충분한 경험 축적과 내실있는 대책 마련 후 중장기적인 차원에서 추진하는 것이 타당하다고 할 것이다.

이 과정에서 북한방송 개방에 따른 후속조치로써 국가보안법상의 반국가단체 친양고무선전죄 내지 이적동조죄의 성립요건을 엄격히 제한하거나 이적표현물 소지·복사의 죄를 폐지하는 방안을 적극 고려해야 한다. 아울러 북한방

송을 이용한 영상제작물의 활용과 관련 있는 특수자료취급지침의 전향적인 개정도 추진해야 할 것이다.

한편 북한방송 개방에 따른 정치·사회적인 충격·파장의 흡수문제, 북한의 대남 심리전 차원의 공세에 대한 대응문제에 대해서도 철저한 대비를 해야 한다. 특히 북한의 방송전과 침투와 무차별적인 선전·선동공세를 어떻게 무력화시키고 극복할 것인가 하는 점에 대해서도 각별히 신경을 써야 한다. 이와 관련, 북한방송 시청취에 있어서 유의할 점을 제대로 국민들에게 알려야 하며, 북한실태를 포함한 통일교육의 체계 및 내용을 전면적으로 재검토하여 보완할 것은 보완하도록 해야 할 것이다.