

Online Series

2019. 07. 09. | CO 19-15

이산가족 고향방문사업의 필요성과 실행 방안

서 보 혁 (인도협력연구실장)

이제 십만 여명으로 줄어든 이산가족문제는 분단이 초래한 최고의 인권·인도 문제이다. “살아생전에 고향 땅을 한번 밟는 것이 소원이다”라는 이들의 비원 앞에 정치와 이념은 시급히 답해야 할 것이다. 그 대책으로 북한관광 방식의 고향방문 사업을 제안한다. 한중 민간기업이 수행하는 이 대안은 제재 면제 대상으로서 신속하고 대규모로 시행할 장점이 있다. 관련국들의 양해와 협조가 관건인데 인도적 문제 해결, 비핵평화 프로세스 진전, 그리고 남북관계 발전을 선순환적으로 추진하는 효과를 기대할 수 있다.

정치문제에 희생되어 온 이산가족문제

이산가족문제는 분단과 전쟁이 초래한 대표적인 인도주의·인권 문제로서 그 현황이 대단히 절박하고 심각하다. 그동안 정치·안보문제를 이유로 인도주의 문제가 무시, 희생되어온 경우가 비일비재하였다. 이제 그런 잘못된 관행을 반복할 시간이 더 이상 남아있지 않다. 분단의 장기화로 이산가족들의 고령화 수준이 한계치를 넘어 사망자들이 늘고 있기 때문이다. 다행히 작년 일련의 남북정상회담과 싱가포르 북미정상회담에서 인도적 문제 해결에 합의하였다.

아래에서는 이산가족문제가 대단히 절박하다는 인식 아래, 그동안의 정책 관행을 성찰하고 새로운 정책 대안을 제시하고자 한다. 이 논의를 통해서

시간과의 싸움에 직면해 있는 이산가족들의 한을 푸는데 실질적인 방안이 마련되기를 기대한다.

절박한 이산가족 실태

전쟁 이후 이산가족은 ‘1천만 이산가족’이라 불릴 만큼 대규모의 관심사였다. 그러나 정부가 밝힌 자료에 따르면, 남한에서 이산가족임을 밝히고 정부에 상봉을 신청한 사람은 1988년 이래 133,305명으로 줄어들었다. 그중 생존자는 54,634명(42%), 사망자는 78,671명(59%)으로서 사망자가 생존자보다 훨씬 많다.(2019년 5월말 기준)

상봉 신청자 대부분이 고령이라 사망자 수는 해가 거듭될수록 증가하는 것이 문제의 심각성을 더해주고 있다. 지난 한 해 동안 숨진 상봉 신청자 수는 4,914명, 2017년에는 3,795명, 2016년에는 3,378명 등 사망자 수가 빠르게 늘어가고 있다. 현재 이산가족 생존자는 90세 이상 12,998명을 포함해 80세 이상이 64.3%에 달해 앞으로 10여 년이 지나면 대부분의 이산가족들이 사망할 수도 있다.

상봉 신청자 중 생사확인이 이루어진 경우는 절반에 훨씬 미치지 못하고, 생사도 확인하지 못한 채 사망하는 경우도 많다. 더 이상 이산가족문제를 미룰 수 없는 이유이다.

기존 이산가족정책의 한계

이처럼 이산가족 상봉 신청자들의 절반 이상이 사망하고 생존하고 있는 분들의 여생도 얼마 남지 않아 이산가족 문제 해결의 제일 원칙은 ‘시급성’이다. 이산가족문제의 해결 방안으로는 생사확인에서부터 가족재결합까지 다양한 방법이 존재한다. 그동안 남북이 활용한 이산가족 정책 수단으로는 대면 상봉이 가장 많이 활용됐고 이어 생사확인, 서신교환, 화상상봉 등이 이루어져 왔다. 그러나 이들 방법은 시급성의 기준에서 볼 때 모두 한계가 있다.

상봉을 비롯한 기존 방법들은 남북 간 정치적 상황에 의해 제약을 받아왔을 뿐만 아니라, 남북이 합의한 경우에도 실무적인 이유들로 인해 몇 개월이 더 걸릴 수 있다. 특히, 대면 상봉의 경우 참여 기회가 극히 제한되어 있다. 대면 상봉은 수백 명 규모에 그치고 그것도 간헐적으로 진행되어 온 관행을 감안할 때 그런 방식으로는 이산가족이 살아생전 한 번의 상봉조차 힘들다. 대면 상봉이 합의되어도 신청자가 참여할 가능성이

수 백 대 1의 확률에 불과하기 때문이다.

대면 상봉의 한계를 보완하기 위해 화상 상봉을 위한 시설과 장비를 갖추고 있지만 몇 번 진행되다가 중단된 상태이다. 대면과 화상을 불문하고 상봉행사는 남북관계와 안보 정세, 그리고 북한이 처한 재정적, 기술적, 지리적 부담도 작용한다. 서신교환은 추후 상봉이나 방문을 위한 준비로 간주할 수 있지만 진행과정이 답답하기 그지없다.

새로운 방식의 이산가족 고향방문사업

문재인 대통령은 지난 3·1절 경축사에서 “이산가족과 실향민들이 단순한 상봉을 넘어 고향을 방문하고 가족 친지들을 만날 수 있도록 추진하겠다”라고 언급한 바 있다. 그동안 정부는 이산가족문제의 근본적 해결을 포함해 다양한 방안을 강구해왔다. 그러나 위와 같은 제약 요인들로 인해 기존의 방식에서 벗어나 시급성의 요구를 충족할 새로운 방안을 마련하여 이산가족의 한을 푸는데 기여해야 할 것이다. 새로운 방안은 바로 북한관광 방식을 통해 이산가족의 고향방문을 추진하는 것이다.

매년 설과 추석에 임진각 망배단에서 고향의 이산가족들이 북녘 고향을 향해 합동 차례를 지낸다. 이들이 한결같이 말하는 바는 “살아생전에 고향 땅을 한번 밟는 것이 소원이다”라는 것이다. 그것도 아니면 죽어서라도 고향땅에 묻히고 싶다는 비원을 토로하고 있다.

이제 그 어떠한 정치적 이유나 행정적 이유로 이산가족의 비원을 뒤로 미룰 수 없다. 대북제재 역시 인도주의를 방해할 수 없다. 유엔 안전보장이사회의 대북제재위원회는 인도주의 및 민간교류 활동은 제재 예외 대상이라고 밝히고 안보리가 그런 활동을 방해할 의사가 없다고 말하고 있다.

한국과 미국은 지난 3월 14일 워싱턴에서 열린 대북정책 실무협에서 남북 이산가족 상봉에 관한 대북 제재를 면제하는데 공감한 것으로 알려지고 있다. 북한에 이산가족을 둔 한국계 미국 시민이 10만 명을 넘는다. 그래서 미 의회에서도 ‘미북 이산가족 상봉 추진법’을 발의해 입법화를 추진하고 있다. 6월 30일 판문점에서 남북미 정상 회동 이후 비핵평화 협상을 재개할 분위기가 조성되고 있는 점도 새로운 이산가족정책 추진에 긍정적이다.

그러면 북한관광 형식의 이산가족 고향방문이란 무엇을 말하고 그 기대효과는 무엇인가? 이것은 한국의 이산가족들이 북녘의 고향 방문을 조속히, 그리고 지속적으로

전개하는데 주안점을 두는 사업이다. 즉 한국과 중국의 민간기업이 협력해 이산가족의 고향방문을 북한관광 형식을 통해 전개하는 것이다. 북한 관광은 대북 제재에 해당하지 않는다.

현재 중국의 민간기업들이 다양한 프로그램으로 북한 관광사업을 전개하고 있다. 이를 한국의 민간기업, 이왕이면 대북관광사업 경험이 있는 기업이 중국의 북한관광업체와 연계하여 이산가족의 북한방문을 중개할 수 있다. 결국 새로운 이산가족문제 해결은 한국 이산가족의 북한관광 신청-한국 민간기업의 중개-중국 민간기업의 북한관광 전개-한국 이산가족의 북한 고향방문의 방식으로 전개되는 것이다.

북한관광 형식의 고향방문은 앞에서 언급한 이산가족문제 해결의 시급성을 해소하는데 유용하다. 이 방법은 고령의 이산가족들이 북녘 고향을 방문하는데 걸리는 시간을 최대한 단축한다. 남북 당국 간 협상 및 남북 간 상이한 행정 절차에 소요되는 시간이 생략된다. 단지 관광 신청 및 중국을 통한 북한 방문 시간이 필요한데 이는 앞의 시간에 비하면 눈에 띄게 적은 시간이다. 그리고 기존의 남북 상봉행사에 비해 한 번에 많은 인원이 참여할 수 있으므로 이 역시 시급성을 해소하는 데 유용하다. 이런 방식의 고향방문이 북한의 정치적, 행정적 비용을 축소시켜 이 사업의 성사가능성을 높일 것이다.

이렇게 민간 채널을 통한 북한 고향방문은 정부 채널을 통한 기존의 유동적인 상봉 행사에 비해 지속성을 보장할 수 있다는 점도 대단히 실효적인 방식이다. 물론 고향 방문사업은 북녘의 가족·친지의 생사확인이 이루어지지 않은 상태에서 진행될 수도 있다. 그런 경우라 해도 일단은 살아생전 고향땅을 밟고 싶은 이산가족들의 소원을 풀고, 북측에 생사확인을 요청해 상봉을 기약할 수 있다. 이 사업을 수용하면 북한은 단기적으로는 관광 형식의 수익, 중장기적으로는 대외관계 개선으로 경제발전 총매진 노선이 성공할 가능성이 높아진다.

새로운 고향방문사업의 전제조건

물론 위와 같은 의의가 있다고 해도 북한관광 형식의 고향방문이 성사되려면 남북미중 정부 차원의 양해와 협조가 전제되어야 한다. 우선, 한미 간에는 대북정책 실무협의를 통해 정부가 직접 관여하지 않는 방식으로 인도적 문제 해결에 협조하는데 공감대를 형성하면 좋다. 이런 움직임이 인도주의 증진은 물론 비핵평화 프로세스에 임하는 한미 양국의 통일된 입장을 북한과 중국에 과시하는 효과를 가질 수 있다.

한미 정부 차원의 협조는 결국 한중 민간기업과 북한 당국의 협력으로 이어질 때 그 의미가 있다. 이 사업에 관련되는 외교적, 행정적 규제 및 절차는 관련국 정부가 협조하되, 실제 관광 및 방문사업은 민간기업이 진행하면 제재 및 외교 문제가 발생할 소지를 사전 차단할 수 있다.

다만, 고향방문이 입북한 이산가족들 개개인의 고향에서 실시하기 어려울 수도 있을 것이다. 현실 가능한 고향방문 방식은 북한 광역시와 도(道) 단위에서 실시하는 방안을 기본으로 해서 가능한 개별 방문을 검토할 수 있을 것이다. 고령의 이산가족들의 방북 기간 중 신변안전과 건강문제는 북한이 완벽하게 보증할 것을 약속받는 것은 이 사업의 필수 전제조건이다.

장기 분단·정전체제 하에서 내면화 된 상호 적대와 불신으로 남북, 북미관계의 정상화가 단기간에 달성되기는 어렵다. 다행히 2018년 이후 전개되는 평화프로세스가 지속가능하길 기대하는 것이다. 그렇지만 분단과 전쟁의 제일의 희생자들인 이산가족 문제의 실질적인 해결을 동반하지 않는 평화 협상은 심각한 한계를 노정할 것이다. 북한관광 방식의 이산가족 고향방문은 실효성 면에서 창의적인 대안이 될 수 있다. 이 방법은 비핵평화 협상과 남북관계 발전을 병행하는 데도 유용할 것이다. 정부의 적극적이고 창의적인 접근이 절실한 시점이다. ©KINU 2019

※ 이 글은 집필자 개인의 견해이며, 통일연구원의 공식적 견해가 아님을 밝힙니다.