

남북이산가족문제 해결방향

인쇄/1999년 10월 5일

발행/1999년 10월 8일

발행처/통일연구원

발행인/곽태환

편집인/북한인권센터

등록/제2-2361호(97.4.23)

(142-076) 서울특별시 강북구 수유6동 535-353

전화(대표)900-4300 (직통)901-2528 팩시밀리 901-2546

© 통일연구원, 1999

통일연구원에서 발간한 간행물은
전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의) 한국경제서적 : 737-7498

ISBN 89-87509-74-5

5,500원

학술회의 총서 99-04

•
남북이산가족문제 해결방향

제31회 국내학술회의('99. 9. 21) 발표논문집

통일연구원

○본 자료는 1999년 9월 21일 서울 대한적십자사 대강당에서 개최된 통일연구원 제31차 국내학술회의의 회의내용을 정리한 것입니다.

○본 자료에 수록된 내용은 통일연구원의 공식 견해가 아님을 밝혀 둡니다.

- 차례 -

개 회 사

곽태환(통일연구원 원장)

◆ 주 제: 남북이산가족문제 해결방향

I. 「국민의 정부」의 이산가족정책과 이산가족문제 해결방안	1
제성호(통일연구원 북한인권센터소장)	
II. 남북차관급 회담과 이산가족문제 해결방안	52
이병웅(한서대 교수)	
III. 민간차원에서 이산가족 고통해소방안	66
이경남(이산가족상봉추진회 회장)	
◆ 토 론	85
회의일정	103

개 회 사

여러분 안녕하십니까?

존경하는 정원식 대한적십자사 총재님!

오늘 학술회의의 사회를 맡아주실 박종화 고문님!

주제발표를 해주실 이병웅 교수님! 이경남 회장님, 그리고 저희 연구원의 제성호 소장님!

토론에 참가해 주시기 위해 멀리 일본에서 와주신 최은범 교수님! 이장희 교수님, 조동영 사무총장님, 그리고 내외귀빈 여러분!

공사다망하심에도 귀한 시간 내주시어 학술회의에 참석해 주신데 대하여 먼저 심심한 감사의 말씀을 드립니다.

남북이산가족이 겪고 있는 인간적 고통을 해소하는 문제는 정치, 이념, 체제를 초월하는 지극히 인도적인 문제입니다. 그러나 안타깝게도 분단 반세기가 지나도록 이산가족문제에 대한 근본적인 해결의 돌파구가 마련되지 못하고 있습니다.

이제 이산 1세대들이 고령화하고 있고 혈육상봉의 비원을 풀지 못한채 유명을 달리하는 이산가족들이 점차 늘어가고 있습니다. 그러기에 이산가족들의 고통을 해소하는 것은 남북간의 현안 중 가장 시급히 해결해야 할 과제라고 하겠습니다. 뿐만 아니라 이산가족문제는 분단으로 인해 상처받은 민족정서를 치유함으로써 하루빨리 화해·협력에 기초한 미래지향적 남북한관계를 정립하기 위해서도 반드시 해결해야 할 숙제라고 하겠습니다.

이러한 현실을 감안하여 「국민의 정부」는 이산가족 재회를 최우선적으로 해결해야 할 국정과제의 하나로 설정하고, 다각적인 노력을 기울이고 있습니다. 「국민의 정부」는 고령이산가족 방북절차를 허가제에서 신고제로 전환하고, 이산가족 교류가 본격화될 것에 대비하여 이산가족통합센터를 설치하여 운영하는 등 내부적인 기반을 정비하였습니다. 98년 4월에 이어 금년 6~7월에 베이징에서 남북차관급회담을 개최하여 이산가족문제를 협의한 것도 역시 정부의 확고한 이산가족문제 해결의지를 잘 말해주는 것이라고 생각합니다.

그러나 아직까지 이산가족문제를 체제에 위협을 주는 정치적 사안으로 인식하는 북한의 입장이 근본적으로 변하지 않았기 때문에 별다른 성과없이 끝난 것은 안타까운 일이라 하지 않을 수 없습니다. 다만 한가지 위안이 되는 것은 이번 베이징회담 개최를 위한 비공개 접촉에서 북한의 태도에 몇가지 변화가 감지되고 있다는 점입니다.

북한이 이산가족문제를 협의하는 남북차관급회담에 호응해 온 것은 이산가족문제에 대한 협의를 대가로 남한으로부터 비료 등 경제적 지원을 받을 수 있을 것으로 판단했기 때문입니다. 따라서 우리가 북한의 태도변화를 유도하기 위해 지속적으로 노력하는 한편, 대북지원 카드를 적절하게 사용한다면 이산가족문제 해결의 실마리가 풀릴 것으로 기대됩니다. 이렇게 본다면 우리가 이산가족문제를 비관적으로만 생각할 필요가 없다고 하겠습니다. 더욱이 이산가족문제가 지난 15일 일부 공개된 페리보고서에 포함되었다는 점에서 향후 남북당국의 접근방식이 보다 현실화할 가능성도 엿볼 수 있습니다.

통일연구원(KINU)은 현재의 남북관계 하에서 이산가족들의 고통을 해소할 수 있는 다양한 방안들을 논의하고자 대화의 場을 마련하였습니다.

이 자리에 참석해 주신 발표자와 토론자, 그리고 방청석의 전문가들께서 고견을 말씀해 주실 것을 부탁드립니다. 아울러 이 자리를 빌어 이러한 뜻깊은 학술회의를 개최하는데 지원을 아끼지 않은 통일부 임동원 장관님과 정원식 대한적십자사 총재님, 그리고 애경산업의 안용찬 사장님께 심심한 감사의 말씀을 드립니다.

본인은 금번 학술회의가 생산적이고 성과 있는 회의가 되기를 기원하면서 다시 한번 여러분께 감사드립니다.

1999. 9. 21
통일연구원 원장
곽 태 환

I

「국민의 정부」의 이산가족정책과 이산가족문제 해결방안

제 성 호

(통일연구원 북한인권센터 소장)

I. 서 론

남북이산가족문제는 한반도 분단과 3년간의 6.25 동족상잔이 잉태한 비극적 산물로서 세계 역사상 유례없는 것이다. 오늘의 남북이산가족문제는 남과 북에 흩어져 사는 가족들이 서로 그리워 하면서도 자유롭게 만나지 못하고 더욱이 소식조차 전달하지 못한 채 단절의 삶을 살아가는 데 그 심각성이 있다.

분단이 장기화되는 가운데 이산가족들은 이미 고령화되고 있고, 시간이 감에 따라 하나 둘씩 세상을 떠나고 있다. 앞으로 10년이 지나면 1세대 실향민은 거의 남지 않게 될 것이고, 역설적으로 이산가족문제는 점차 소멸되게 될 것이다. 따라서 이산가족문제는 그 해결을 더 이상 뒤로 미룰 수 없는 절박한 과제요, 남북한간에 가장 빨리 풀어야 할 숙제라고 하겠다.

2 남북이산가족문제 해결방향

남북이산가족문제는 다른 국가나 지역에서의 이산가족문제와 구별되는 몇가지 특징을 갖는다.

첫째, 남북이산가족문제는 같은 민족끼리 총부리를 겨누고 피비린내 나는 전쟁을 치르는 가운데 발생한 문제이다. 이 때문에 남북이산가족문제는 같은 분단국이었던 동서독이나 남북예멘과는 태생적으로 다른 성격을 갖지 않을 수 없다.

둘째, 남과 북에 흩어져 사는 이산가족들의 슬픔과 고통은 인간의 가장 기본적인 욕구인 귀향(歸鄉)과 상봉이 남북한간의 이념적 갈등과 정치·군사적 대결에 의해 거부되는데 기인하고 있다. 그러기에 이산가족문제는 상당히 정치화되어 있다. 이 점은 중국과 대만이 여전히 정치·군사적 대결을 지속하고 있음에도 불구하고 이산가족문제를 인도적 차원에서 접근하고 있는 것과 대비되는 부분이다.

셋째, 남북이산가족문제가 시간적으로 볼 때 반세기 이상 동안이나 근본적인 해결을 위한 돌파구를 찾지 못하고 원점을 맴돌고 있다. 행여나 오늘은 재북가족들과 생사확인이나 편지왕래라도 할 수 있을까 하던 기대는 반세기가 넘도록 실현되지 못한 채 탄식이 되어 버린지 오래이다.

그러나 안타깝게도 이산가족문제는 우리만의 일방적 노력만으로 해결될 수 있는 것이 아니다. 손바닥도 마주쳐야 소리가 나듯이 북한측의 호응이 없으면 실질적인 성과를 거두기 어려운 것이 남북한관계의 현실이다. 하지만 그간 북한측이 보여준 부정적인 태도만을 의식하여 미리부터 이산가족문제에 회의적이거나 냉소적인 자세를 갖는다는지 아예 근원적인 해결책을 찾는 것을 포기할 수는 없다. 확고한 정책추진 의지를 바탕으로 우리부터 먼저 할 수 있는 일을 조용히 함으로써 인도적 문제 해결의 여건을 조성해 나가는 능동적인 자세가 요구됨은 두말할 필요도 없다. 그럴 때 이산가족문제도 조금씩

풀려나갈 수 있을 것이다.

그러므로 우리는 서두르거나 조급한 자세를 갖지 않고 의연하게 이산가족문제에 임해야 한다. 그리고 쉬운 것부터 실현가능한 것부터 시작하여 단계적으로 문제를 풀어나가도록 해야 한다. 이 같은 시각에서 본고에서는 변화된 남북한관계 상황에 맞는 이산가족문제 해결 방향을 검토하기로 한다. 이를 위해 먼저 이산가족문제에 대한 남북한의 기본 입장을 살펴보고, 이어 「국민의 정부」의 이산가족정책을 고찰한 다음 이산가족문제 해결을 위한 세부추진방안을 강구·제시하기로 한다.

II. 이산가족문제에 대한 남북한의 입장과 해결전망

1. 이산가족문제의 본질: 인권으로서의 가족권 실현문제

사람이 태어나서 장성하면 부모를 떠나 새로운 가정을 이루게 된다. 그리고 자녀를 낳고 더불어 한 가족을 이루며 살게 된다. 잠시 부부가 또는 부모와 자녀가 헤어져 있을 경우 서로 전화 또는 서신 교환 등의 방법에 의해 연락하고 지내다가, 일정한 시간이 지나면 다시 만나 한 지붕 밑에서 재결합하여 동거한다. 헤어진 가족이 다시 재회하는 것은 지극히 자연스러운 현상이다. 흩어진 가족의 재회와 재결합은 만물의 영장이라 자처하는 인간에게만 특유한 일이 아니며 생명을 가진 모든 동물에게 공통된 것이다. 말하자면 그것은 자연의 이치요 신의 섭리이기도 하다.

이와 같은 자연스러운 요구를 인위적으로 가로막는다면 그것은 인

간의 본성 및 자연의 질서를 거스르는 일이 된다. 뿐만 아니라 그것은 인간의 가장 신성하고도 기본적인 행복추구의 권리를 침해하는 것이 된다. 그러므로 어느 국가도 가족의 재회 및 재결합을 부인해서는 안된다. 이렇게 볼 때 이산가족문제는 인간에게 있어서 가장 기본적으로 존중되고 보호되어야 할 가치인 인권의 문제라고 할 수 있다. 특히 이산가족문제는 흩어진 가족구성원이 재회하고 재결합할 수 있는 이른바 「가족권」(family rights)의 실현과 밀접불가분의 관계에 있다고 하겠다.

가족의 형성권과 가족구성원들간의 재회 및 재결합권에 대한 공식적인 천명은 「세계인권선언」과 「국제인권규약」 등 국제인권법문서에 잘 나타나 있다. 이에 관해 1948년 12월 10일 채택된 「세계인권선언」은 “가정은 사회의 자연적·기본적인 집단적 단위이며 사회 및 국가의 보호를 받을 권리를 가진다”고 규정하고(제16조 3항), “사람은 누구를 막론하고 그 사생활, 가족, 가정 또는 통신에 대한 전단적(專斷的) 간섭이나 침해를 받지 아니하며 그러한 간섭이나 침해로부터 보호를 받을 권리를 가진다”고 하고 있다(제12조). 또 동 선언은 “사람은 누구를 막론하고 자국을 포함한 여하한 국가로부터 퇴거하고 또한 자국에 귀향할 권리를 가진다”(제13조 2항)고 명시하고 있다.

1966년 12월 유엔총회에서 채택된 2개의 「국제인권규약」에서는 가족을 「사회의 자연적이고도 기초적인 단위집단」(natural and fundamental group unit of society)이라고 규정하면서(A규약 제10조 1항, B규약 제23조 1항), 이러한 가족은 사회와 국가의 보호를 받을 권리를 가진다고 규정하고 있다(B규약 제23조 1항). 또 “어느 누구도 자기의 사생활, 가족, 가정 또는 통신에 대하여 자의적·불법적 간섭을 받지 아니하며, 명예와 신용에 대한 불법적 침해를 받지 아니한다”고 하는 한편(B규약 제17조 1항), 규약에 규정된 권리가 「인종·피부색·

성별·언어·종교정치적 또는 그밖의 의견·국민적 또는 사회적 출신·재산·출생 또는 그 밖의 지위에 따른 여하한 차별도 없이」 행사되도록 보장할 의무를 규약당사국에게 부과하고 있다(A규약 제2조 2항, B규약 제2조 1항).

세계 각국의 국내법에서도 「세계인권선언」과 「국제인권규약」의 정신을 수용하여 가족권의 존중과 보호에 관해 명시적 또는 묵시적(간접적)인 규정을 두고 있다. 따라서 오늘날 이산가족의 상봉·재회, 서신거래 등 상호연락, 그리고 재결합 등의 권리를 포함하는 가족권은 인간에게 「고유한 권리」(inherent rights)의 하나로 널리 인정되고 있다고 할 수 있다.

이러한 가족권은 사람이면 누구나 날 때부터 하늘로부터 부여받은 천부인권으로서 말하자면 자연법상의 권리·전국가적 권리이며, 국가에 의해 비로소 인정되고 창설되는 권리는 아니다. 그러므로 모든 국가는 실정법상 이산가족문제의 재회·재결합 등에 관한 근거문서가 있는 경우에만 그에 관한 법적 의무를 지는 것이 아니라 구체적인 근거 없이도 이를 존중하고 보호할 법적 의무를 지는 「국가의 기본적인 의무」라고 할 수 있다.

그 결과 모든 국가는 국내법 및 국제법적으로 이산가족의 재회 및 상호연락, 그리고 고향에 돌아갈 권리를 적극적으로 존중·보호할 의무를 지며, 이러한 가족권 행사를 방해하여서는 아니된다. 또한 개인·단체 국가 등 어느 누구도 가족권의 본질적 내용을 침해할 수 없다. 나아가 이산가족의 재회·재결합을 실현할 의무는 국제법상의 강행규범(jus cogens)인 동시에 모든 국가가 국제사회에 대하여 부담하는 이른바 대세적(對世的) 의무(obligations erga omnes)의 하나라는 주장도 제기되고 있으며, 이에 관한 법적 확신이 점차 성숙되어 가고 있는 실정이다.

2. 이산가족문제에 대한 남북한의 입장: 인도적 접근 vs 정치적·전략적 접근

앞서 지적한 바와 같이 이산가족문제는 가족권이라는 인권의 문제로 보아야 한다. 그러나 지금까지 남북한은 이산가족문제에 대한 접근에 있어서 상당한 차이를 보이고 있다. 여기에서는 이산가족문제에 임하는 남북한의 입장을 살펴보기로 한다.

가. 남한의 입장

남한정부가 이산가족문제에 접근하는 태도는 다음 몇가지로 요약될 수 있다.

첫째, 남한은 기본적으로 남북한에 흩어진 가족이 서로 안부를 전하고 가족구성원이 재회·결합하며 함께 동거할 권리는 인간이라면 누구에게나 보장되어야 할 가장 본질적인 권리, 즉 가족권의 옹호·실현이라는 시각에서 접근하고 있다. 특히 이산가족의 상봉과 재회는 인간다운 삶 내지 인간성(humanity)의 실현과 회복을 위해 필수불가결한 것이라고 보고 있다. 이 같은 입장에서 남한정부는 기회있을 때마다 이산가족문제가 기본적 인권문제의 하나임을 강조하고, 북한에 대해 성의있는 조치를 촉구하고 있다.¹⁾

둘째, 이산가족문제는 분단으로 인한 고통과 동족상잔의 비극을 가

1) 이와 관련, 홍순영 외교통상부 장관은 1999년 3월 25일 스위스 제네바에서 열린 제55차 유엔인권위원회에 참석하여 특별연설을 하였는데, 이 연설 가운데 이산가족의 고난은 인도적인 문제인 동시에 인권문제라고 하면서 북한과 국제사회의 협조와 지원을 촉구한 바 있다. 이 외에도 홍순영 장관은 탈북자와 남북역류자문제를 처음으로 공식 제기하였다. 「세계일보」, 1999년 3월 26일, p. 1; 「대한매일신문」, 1999년 3월 26일, p. 2.

장 상징적으로 말해주는 문제이다. 개인적 차원에서 볼 때 이산의 아픔은 인간이 겪을 수 있는 가장 애절하고도 안타까운 것이다. 그러기에 이산가족문제는 인도적 문제라고 할 수 있으며, 이산가족의 아픔과 고통을 다소나마 완화시켜 주는 데 남한정부가 관심을 갖는 것은 당연한 일이다. 이 같은 시각에서 남한정부는 분단의 고통 해소와 인도적 문제 해결이라는 관점에서 이산가족문제에 접근하고 있다.

셋째, 이산가족문제는 시간이라는 요소에 의해 제약을 받는 사안이다. 한국동란 당시 이산된 가족의 나이를 20세로 기준으로 한다면 금년의 나이가 69세에 이른다. 남북간에 흩어져 있는 이산가족들이 생존해 있어야 이들의 상봉·재회도 가능하다고 할 때, 이산가족문제는 불가불 시간적 제약을 피할 수 없다. 이제 이산가족문제의 해결은 더 이상 미룰 수 없는 가장 절박한 과제라 해도 과언은 아니다. 이같은 관점에서 남한정부는 이산가족문제를 남북한간에 가장 우선적으로 해결되어야 할 과제의 하나로 인식하고 있다.

넷째, 이산가족문제는 인도적 문제이기 때문에, 인도적 차원에서 접근하는 것이 마땅하다. 따라서 이산가족문제를 다른 남북한관계 현안과 연계시켜 해결하려는 발상은 적절하지 않다. 이러한 관점에서 남한정부는 정치적·경제적·군사적 문제와는 별도로 아무런 전제조건 없이 이산가족문제의 해결을 추진해야 한다는 것을 기본입장으로 삼고 있다.

다섯째, 남한정부는 현실적으로 이산가족문제가 인도적 문제이면서 남북한간의 최대현안인 만큼, 가능한 한 근본대책을 남북한 당국간에 협의하고 구체적 실천은 쌍방 적십자사에서 담당하는 것이 바람직하다고 보고 있다. 1998년 4월 11일 베이징(北京)에서 열린 차관급 남북당국대표회담에서도 이러한 입장이 잘 나타난 바 있다.

이상의 내용을 종합한다면 남한정부는 이산가족문제를 ① 가족권

의 실현, 분단으로 인한 고통의 해소와 인도적 문제 해결이라는 차원에서 ② 정치·경제·군사분야의 여타 현안과의 연계 등 아무런 전제조건 없이 ③ 최우선적으로 해결해야 할 과제로 보고 있다고 하겠다.²⁾

나. 북한의 입장과 최근의 태도 변화

(1) 기본입장

이산가족문제에 대한 북한의 입장은 대략 ① 사회주의체제에 부정적인 영향을 주는 정치적 문제라는 인식, ② 대남전략적 접근, ③ 이산가족교류에 대한 의면 등 3가지 정도로 요약될 수 있다.

첫째, 기본적으로 북한은 이산가족문제를 인도적 차원이 아닌 정치적 문제로 보고 있다. 북한측의 입장에서 볼 때 재북 이산가족들은 한국동란중 고향을 등지고 남한으로 내려간 - 사회주의 조국을 배반한 - 소위 「월남자가족」들이라는 점에서 그러하다. 「월남자가족」들은 오래 전부터 북한당국에 의해 적대계층 내지 요주의인물로 분류되어 감시를 받고 있다. 나아가 이들은 지금까지 정권적 차원에서 각종 차별을 당하면서, 그리고 주민들로부터도 손가락질을 받으며 살아 왔다.

이렇게 손가락질 받는, 그래서 언제라도 반체제분자로 변화될 수 있는 재북가족들이 재남가족들과 만나는 것은 북한당국에게 있어 정치적으로 매우 민감한 문제가 되지 않을 수 없다. 실제로 북한당국은 남북이산가족의 상봉이 북한체제 유지에 절대적으로 불리한 영향을 미칠 것으로 판단하여 그 동안 이산가족문제 해결에 소극적·부정적

2) 남한의 이산가족문제에 대한 기본입장과 태도에 관해서는 제성호, 「이산가족의 현황과 상봉지원방안」 한국사회문화연구원, 「이산가족상봉을 위한 공개토론회 발제문 모음집」, 1997년 9월 10일, pp. 5~6 참조.

인 태도를 보였던 것이 사실이다. 남북이산가족의 상봉으로 인한 의부정보의 유입은 북한체제 유지에 이로울리 없기 때문이다.

둘째, 북한은 남북대화가 시작된 이래 이산가족문제를 대남전략의 수단으로 또는 정치적 선전·선동의 일환으로 접근하고 활용하여 왔다. 70년대와 80년대에 열린 70여 회(10회의 본회담 포함)의 남북적십자회담이 개최된 이래 북한이 남한에 대해 주한미군 철수, 국가보안법 폐지, 남한의 반공정책 철폐 등 정치선전에 몰두해 온 것은 이 점을 잘 말해주고 있다. 이같은 북한의 정치적 접근자세, 즉 이산가족문제 해결의지 부족은 그들이 인도적 문제 해결에 여러 가지 정치·군사적인 전제조건을 제시했던 행태에서 잘 나타나고 있다. 예컨대 북한은 1989년 10월 제2차 이산가족 고향방문단 및 예술공연단 교환을 합의해 놓고도 같은 해 11월 제8차 남북적십자대표 실무접촉에서 ‘피바다’라는 정치가극의 공연을 전제조건으로 요구하여 결국 동 사업의 실현을 무산시킨 바 있다. 또 1992년 5월 제7차 남북고위급회담에서 이산가족 노부모방문단 및 예술단 교환을 합의³⁾해 놓고도 곧이어 남북적십자 실무대표접촉에서 ① 이인모 송환, ② 핵문제 해결요구 중단(이른바 핵소동 중지), ③ 포커스렌즈훈련(한·미 합동군사훈련의 하나) 중지 등 부당한 전제조건을 요구했던 것이다.⁴⁾ 그간 남한

3) 제7차 남북고위급회담 합의문 제5항. 이 조항에서는 “남북합의서 이행에 대한 첫 선물을 민족앞에 내놓으려는 염원에서 올해 8.15해방 47돌을 계기로 각기 노부모 100명과 예술인 70명, 그리고 70명의 기자·지원인원들로 구성되는 이산가족 노부모 방문단 및 예술단을 서울과 평양에서 동시에 교환하도록 쌍방 적십자 단체들에 위임한다”고 명시하고 있다. 통일원 남북대화사무국, 「남북대화」, 제55호 (서울: 통일원 남북대화사무국, 1992), p. 66.

4) 북한은 1992년 6월 5일부터 8월 7일까지 8차례에 걸쳐 열렸던 이산가족 노부모방문단 및 예술단 교환을 위한 남북적십자 실무대표접촉에서 단계적으로 전제조건을 추가하는 한편, 기존의 입장을 반복하였다. 즉 북한측은 1차 접촉부터 방문단 교환사업과 아무런 관련이 없는 소위 핵문제, 이인모문제를 내세워 실무절차문제 토의를 미루어 오다가 제4차 접촉부터는 이 문

정부가 이산가족문제의 근본적인 해결을 위해 기회있을 때마다 북한측에 남북적십자회담 재개를 촉구하였으나,⁵⁾ 북한은 매번 우리측 제의에 대해 공식거부 또는 무응답으로 일축했다.

셋째, 북한은 경제교류·협력에 대해서는 이를 환영하는 태도를 보이지만, 이산가족교류에 대해서는 상당히 부정적인 입장을 보이고 있다. 이산가족문제에 대한 외면 내지 회피의 태도는 과거 북한 당국자들이 “북한에는 이산가족이 없다”는 말로 표명되기도 했다. 또한 지금까지 북한이 우리 기업인들에 대해서는 방북목적의 초청장을 발급한 예가 있으나, 이산가족들에 대해서는 공식적으로 초청장을 발급한 적이 거의 없다는 사실도 역시 이 문제에 대한 북한의 회피적 태도를 잘 말해주는 부분이라고 하겠다.

제들이 방문단 교환의 전제조건임을 분명히 함으로써 '아무런 전제조건 없이 무조건 하자는 것이다'라는 제7차 남북고위급회담시 안병수 북한측 대변인의 발언내용을 번복하였다. 그 후 북한측은 제6차 접촉 때부터는 포커스렌즈훈련의 중지를 또 하나의 새로운 전제조건으로 추가하였다. 통일원 남북대회사무국, 「남북대화」, 제56호 (서울: 통일원 남북대회사무국, 1992), p. 121; 李東馥, “南北對話의 問題點,” 한국통일정책연구회, 「韓國統一政策研究論叢」, 제1권 (창간호, 1992년), p. 16.

- 5) 「국민의 정부」가 출범하기 이전인 1997년 11월 8일 정원식 대한적십자사 총재는 남북이산가족 상봉을 위한 면회소 설치문제를 협의하기 위한 남북적십자 대표 접촉을 제의하였으나, 북한의 거부로 무산되었다. 또 1998년 12월 1일 제198회 국회 통일외교통상위원회는 남북이산가족의 생사확인 및 상봉을 촉구하는 결의안을 채택하는 한편, 동년 12월 14일 국회는 이 결의내용을 담은 대북 서한을 대한적십자사 총재를 경유하여 북한측에 전달하였으나 북한측은 아직까지 아무런 반응을 보이지 않고 있다. 1998년 4월과 1999년 6~7월에 이산가족문제 협의를 위해 열렸던 남북차관급회담은 「국민의 정부」 출범 이후 개최된 회담이기 때문에 다음 항목에서 살펴보기로 한다.

(2) 최근의 태도변화

(가) 이산가족문제에 대한 몇가지 태도변화 징후

90년대에 들어 와 경제난·식량난이 심화되면서 북한은 이산가족문제에 대해 제한적이기는 하나 조금씩 태도변화의 징후를 보이고 있다. 북한은 지금 경제난 타개를 위한 방편의 일환으로 재북가족과 재남 및 해외 이산가족과의 상봉, 서신거래를 매개로 대북지원과 달러의 북한유입을 기도하고 있음이 직·간접으로 확인되고 있는 것이다. 실제로 북한 당국자들이 재북 이산가족의 제3국 상봉이 체제유지에 별로 부담을 주지 않으면서 그들이 바라는 경제적 실리를 가져다 주는 효과적인 사업으로 간주하고, 해외주재 외교관이나 영사관원(특히 심양) 또는 무역일꾼들이 이산가족 상봉의 주선을 자청하고 있는 것으로 알려지고 있다.⁶⁾ 이러한 입장 변화는 북한이 서서히 이산가족문제를 외화벌이 수단으로 인식하기 시작했음을 의미한다.

특히 1998년부터 북한은 이산가족문제에 대해 과거와는 달리 몇가지 유연한 입장을 보이고 있다. 북한은 작년 2월 15일 조선중앙방송 및 조선중앙통신을 통해 “국내 및 해외거주 이산가족들에게 가족·친척들을 찾아주기 위해 주소안내소를 사회안전부(1998년 9월 북한이 내각을 개편하여 사회안전성으로 개명) 내에 설치하며, 3월 1일부터 주소안내사업에 착수할 것”이라고 하면서 소위 「이산가족 주소안내소」 설치계획을 발표하였다.⁷⁾ 이후 북한은 이산가족 주소안내소를

6) 윤병익, “이산가족 상봉에 대한 북한당국의 태도,” 한국사회문화연구원, 「이산가족상봉을 위한 공개토론회 발제문 모음집」, 1997년 9월 10일, p. 21 참조.

7) 북한의 발표에 의하면 「이산가족 주소안내소」에 의한 안내대상은 일제식민 통치 기간, 미군정시기, 한국동란 중 흩어지게 되어 현재 가족의 생사여부를 모르는 ‘국내(북한)는 물론 해외에 살고 있는 동포’들이다. 가족을 찾으

통한 이산가족 상봉(주로 북한내 이산가족들의 상봉) 사례를 방송이나 잡지 등의 매체를 통해 선전해 왔다. 같은 해 4월 8일에는 평양방송 보도를 통해 김일성이 생전에 “조국이 통일되기 전이라도 남북으로 갈라진 혈육들이 서로 안부라도 전하게 해두려고 노력했다”고 밝히면서,⁸⁾ 이산가족문제에 대한 김일성의 관심을 이례적으로 소개한 바 있다.

또 북한측은 1998년 4월 11일 베이징(北京)에서 열린 남북당국대표 회담에서 이산가족문제를 ‘남북관계 개선방안과 비료지원을 포함한 상호관심사’의 하나로 인정하고 비료지원문제와 이산가족문제 해결을 병행적으로 논의하자는 우리측 제의에 대해 일단 긍정적인 입장을 보인 바 있다. 비록 남북한이 이산가족문제에 대한 구체적인 협의에 들어가지는 못했지만, 북한이 이산가족문제 등 상호관심사의 협의에 호응해 온 것 자체가 과거의 태도와 달라진 부분이라고 할 수 있다. 이 당시 북한측 수석대표인 전금철은 김일성이 생전에 이산가족문제에 많은 관심을 가졌다고 말한 것으로 알려지고 있다.

려고 하는 자는 직접 이산가족 주소안내소에 가거나 또는 편지를 통해 본인의 성명, 연령, 주소, 직장과 직위와 찾으려 하는 자의 인적 사항과 이산의 경위, 부모 및 친척관계를 밝혀야 한다는 것이다. 그리고 「이산가족 주소안내소」는 3월 1일부터 개소하며 사회안전부의 지휘감독 하에 가족찾기 사업을 실시한다고 되어 있다. 「이산가족 주소안내소」설치에 관한 조선중앙방송 및 조선중앙통신의 보도내용은 1998년 2월 17일자 「민주조선」의 4면에 게재되어 있다. 북한이 6.25동란이 끝난 후와 70년대 초, 그리고 김정호씨 일가가 탈북한 직후인 1996년 말에 국내 이산가족 찾기 또는 사회통제 차원에서 주소안내사업을 실시한 것으로 알려지고 있으나, 공식적으로 「이산가족 주소안내소」란 것을 설치하여 체계적으로 주소안내사업을 하는 것은 이번이 처음인 것으로 알려지고 있다. 「이산가족 주소안내소」의 설치배경과 의도에 관해서는 제성호, “고령 이산가족의 방북 및 상봉 활성화방안,” 『統一研究論叢』, 제7권 1호 (1998), pp. 213~215 참조.

8) “생사여부를 모르는 형제의 고통을 덜어주시려고”라는 제목의 보도. 1998년 4월 8일자 평양방송 보도 참조.

그 후 북한은 대남 이산가족 편지방송을 실시하기 시작하였다. 북한은 1998년 7월 5일 새벽 1시반께 대외선전매체인 평양방송을 통해 “기나긴 세월, 갈라진 부모 친척 친우들이 오가지도 못하고 서신거래조차 하지 못하는 안타까움을 안고 살아왔다”고 하면서, 매주 토요일마다 남녘에 고향을 둔 공화국 북반부에서 살고 있는 동포들의 편지를 방송으로 보내겠다고 밝혔다. 평양방송은 첫 편지로 10년전 월북한 이우갑씨가 전북 군산시 명산동에 살고 있는 딸 선미에게 보내는 편지를 내보냈다. 이우갑씨는 이 편지 첫머리에서 “구라파에 출장갔다 오겠다며 떠난 후 10년이란 세월이 흘렀다”고 월북 당시를 회상하면서 어머니, 딸 등 가족들의 안부를 묻기도 했으나, 편지의 대부분을 북한 교육·의료제도의 ‘우월성’ 선전에 할애하였다.⁹⁾ 이 같은 대남 이산가족 방송은 첫 방송 이후 한동안 중단되었다가 8월 21일 금요일이 되어서야 두번째 방송이 나왔다. 이후 9월 2일 세번째 방송, 그리고 9월 30일 네번째 방송이 실시되었다. 이로 보건대 당초 매주 토요일 대남 이산가족 편지방송 실시하겠다는 약속은 지켜지고 있지 않으나, 지금까지도 북한의 대남 이산가족 편지방송은 간헐적으로 계속 이루어지고 있는 것으로 전해지고 있다.

한편 평안남도 출신의 한 중소기업인은 1998년 9월 10일부터 1주일간 북한의 아태평화위원회의 초청으로 방북하여 북한측의 안내를 받아 동생 등 가족을 만난 것으로 알려지고 있다.¹⁰⁾ 이러한 사례는 아태평화위원회가 이산가족 상봉을 원하는 남한 실향민에게 공식적

9) “北, 南거주 이산가족에게 방송편지 발송개시,” 『聯合通信速報』, 1998년 7월 7일자; 『세계일보』, 1998년 7월 8일, p. 2; 『서울신문』, 1998년 7월 8일, p. 2 참조.

10) 『동아일보』, 1998년 12월 2일, p. 7; 『중앙일보』, 1998년 12월 2일, p. 2; 『문화일보』, 1998년 12월 3일, p. 3 참조.

으로 초청장을 발급해 준 것으로 주목되는 변화로 간주되고 있다. 이처럼 최근 북한이 이산가족문제를 대남정책에 활용하고 있는 데는 여러가지 복합적인 동기가 작용하고 있는 것으로 분석된다. 남한의 적극적인 이산가족정책이 국제사회에서 호응을 얻을 경우에 대비하여 북한이 인도적 문제인 이산가족문제 해결에 능동적으로 대처하고 있다는 점을 대내외에 과시하고, 남한의 이산가족정책을 희석시키려는 데 주목적이 있는 것으로 분석된다. 그러나 단순히 남한의 이산가족정책에 대한 대응조치에 그치는 것은 아니다. 이산가족문제를 고리로 하여 남한으로부터 경제적 실리를 얻어내려는 의도가 다분히 깔려 있는 것이 분명하다. 이렇게 볼 때 이산가족문제에 대한 북한의 태도는 과거의 대남 통일전선전술에서 점차 경제적 동기로 변화하고 있다고 평가할 수 있다.

(나) 남북차관급회담에서의 태도: ‘얻을 것은 최대한 얻어내겠다’는 입장 시현

북한이 이산가족문제를 경제적 이득을 얻기 위한 카드로 활용하려는 자세는 1998년 4월과 1999년 6월~7월에 열린 남북차관급 당국회담에서 잘 나타나고 있다.

1998년 4월 베이징에서 열린 차관급 「남북당국대표회담」에서 북한측은 먼저 비료지원이 이루어진 후에야 이산가족문제를 논의할 수 있다며 「선 비료지원 후 이산가족 문제 논의」를 주장하였다. 또 북한측은 비료제공이 보장되면 이산가족문제를 향후 베이징에서 열릴 기존 대북구호물자 지원을 위한 제6차 남북적십자 접촉에서 함께 논의하겠다는 입장을 제시하였다.

동 회담에서 북한측은 비료지원과 이산가족문제를 병행적으로 협

의하지는 남한측 요구에 대해 비료지원은 인도적이고 경제적 문제이며, 이산가족문제는 정치적 고려에서 나온 정치적 문제이므로 남한측이 내세우는 정경분리원칙에 따라 분리시켜야 한다고 강변하였다. 다시 말하면 비료=경제, 이산가족=정치라는 논리에 정경분리원칙을 갖다 붙였던 것이다. 나아가 북한측은 남한측의 상호주의원칙에 대응하여 자신들은 이미 남한측에 두 가지 큰 '선물'을 주었기 때문에 마땅히 남한측이 비료를 지원해야 한다는 논리를 전개하였다. 회담에 응한 것 자체가 양보이고, 비료문제만 논의할 수 있는 회담임에도 불구하고 비료문제 외의 상호관심사를 토의할 수 있다고 한 것이 또 하나의 양보이며, 이것이 바로 선물이라고 북한측은 억지주장을 펴기도 하였다.

1999년 6월 22일에 베이징에서 열린 「남북 차관급 당국회담」 제1차 회담(6.22~6.26)에서 우리측은 6.3 비공개 접촉 합의에 충실하게 이산가족문제 해결을 위한 구체적인 실천방안을 제시하고, 이를 우선 협의할 것을 북한측에 촉구했다. 그러나 북한측은 '서해사태'와 '황장엽 인터뷰' 등 회담외적(會談外的) 문제를 거론하면서 이산가족문제에 대한 논의를 회피하는 태도로 일관하였다. 특히 북한측은 '서해사태' 등으로 남북한관계가 긴장된 시점에서 이산가족문제 해결에 시간이 필요하다고 언급하였다. 이어 열린 2차회담(7.1~7.3)에서 북한측은 "남측이 잔여비료 수송계획을 알리고 배를 띄우면 이산가족문제 토의에 들어갈 수 있다"고 주장하였다.¹¹⁾ 요컨대 우리측은 남북 차관급 당국회담이 열리기 전까지 10만톤의 비료 수송을 완료하고 구체적인 실천방안 제시 등 이산가족문제 해결을 위한 성의있는 노력을 보였으나, 북한측은 이산가족문제 등 현안에 대해서는 구체적인 안을 제시하지 않은 채 남한의 나머지 비료 10만톤에 대한 선지원만을 요

11) 통일부, "남북차관급당국회담 결과," 『統一速報』, 제99-5호 (1999.7.10), pp. 4~5

구했던 것이다. 이처럼 추가 비료지원이 시작돼야 이산가족문제를 논의할 수 있다는 주장은 결국 이산가족문제 해결 의지가 없음을 드러낸 것으로 볼 수 있다.

이상과 같은 점에 비추어 북한이 작년에 이어 금년에 열린 차관금의 남북한 당국간 회담에 나온 것은 남한측이 최우선적인 관심을 가지고 있는 이산가족문제에 관한 협의 자체를 협상카드로 삼아 우리 정부로부터 대규모의 비료를 얻어내기 위한 전술적인 호응이었다고 볼 수 있다. 그렇다고 이러한 사실이 남북한 당국간 회담을 통한 이산가족문제 해결은 전혀 불가능하다는 비관론을 정당화시켜 주는 것은 아니라고 하겠다.

북한의 전금철은 비공개접촉 과정에서 ‘이산가족문제 해결을 긍정적·전향적으로 검토하여 통크게, 폭넓게, 전면적으로 추진하며, 이는 정책전환’이라고 언급한 바 있었는데, 이는 북한 고위 당국자의 의지를 반영한 것으로 알려되고 있다.¹²⁾ 이는 우리가 경제적 실리를 제공해 주면 북한측이 제한적으로나마 이산가족문제 해결에 호응해 올 가능성을 배제할 수 없음을 시사하는 것이라 하겠다. 단지 북한측이 아직까지 남북한 당국간 회담에서 이산가족문제를 논의하고 해결할 의지와 준비가 충분치 못함을 말해주는 것으로 이해하는 것이 더욱 옳은 평가라고 생각된다.

3. 금강산관광 실현과 이산가족문제 해결 전망

「국민의 정부」는 지금까지 정경분리원칙에 입각, 남북경협 활성화를 위해 다각적인 노력을 전개해 왔다. 그 구체적인 결실은 현대그룹

12) 위의 글, p. 1.

과 북한의 아태평화위원회간 민간 차원의 합의에 의한 금강산관광사업의 실현으로 나타났다.¹³⁾ 1998년 11월 18일 금강산 관광객 826명을 태운 「현대 금강호」가 동해항을 출발하여 북한의 장전항에 입항하게 됨으로써 금강산관광사업은 대규모 인적 교류의 첫장을 열었다. 지난 6월 금강산 관광객 민영미씨 역류사건으로 금강산관광이 일시 중단되기도 했지만, 40여일만인 8월 5일 현대와 아태평화위원회간에 「금강산관광시 준수사항에 관한 합의서」(금강산관광세칙)과 「신변안전보장에 관한 합의서」가 채택되어 다시 재개될 수 있었다.¹⁴⁾ 1998년 11월 18일부터 금년 6월 20일까지 총 130항차에 걸쳐 86,140명이 금강산을 왕래하였다.

금강산관광이 실현될 수 있었던 것은 우리 정부의 적극적인 대북 정책분리정책의 성과라고 할 수 있지만, 그 배경에는 북한당국자들이 부분적이거나 대남인식에 전환을 보인 것도 한 몫을 했다고 평가된다. 즉 북한이 지난 여러 해 동안 경제회생을 위해 다른 나라들의 대북투자에 기대어 보았으나, 남한을 철저하게 소외시켜서는 나진·선봉 지역에 대한 외자유치는 물론이고 근본적으로 경제난 타개가 불가능하다는 점을 깨달았다는 것이다. 그래서 북한은 당면한 경제난을 해결하기 위한 방안으로 ‘굴뚝없는 산업’이라고 불리우는 관광사업을

13) 「국민의 정부」는 북한을 코너로 몰아 넣고 압박을 가하는 강경일변도의 정책보다는 적극적인 화해·협력을 통해 북한이 스스로 변화할 수 있는 여건을 조성하는 포용정책을 대북정책의 기조로 설정하고 있다. 「국민의 정부」는 이 같은 대북포용의 기조 위에서 한반도문제를 정치·군사문제와 경제문제로 나누어 차별적인 접근을 해 나간다는 기본 입장을 갖고 있다. 북한의 대남 정치 선전공세와 군사적 위협에 대해서는 튼튼한 안보를 기조로 강력하게 대응하되, 경제부문에서는 민간의 자율성을 존중하면서 실리적 관점에서 문제를 풀어 나가겠다는 것이다. 이러한 정부의 입장을 「정경분리의 원칙」이라고 한다.

14) 통일부 교류협력국, “금강산관광 재개 허용,” 「보도자료」 (통일부 대변인실 제공), 1999.8.1, pp. 1~2 및 부속 참고자료 참조.

택했다는 것이다. 이처럼 북한이 금강산관광사업에 호응해 온 데에는 경제난·식량난의 심화 때문이고, 금강산관광을 허용하는 대가로 많은 외화를 벌어들일 수 있다는 북한당국의 계산이 작용한 것이 분명하다.

이처럼 최근 남북한 당국이 남북공생과 협력의 필요성을 인식하고 공히 그러한 방향으로 정책을 추진함에 따라 남북한관계가 대결일변도의 관계에서 긴장과 협력이 양립하는 관계로 변화되어 가는 모습을 보이고 있다.¹⁵⁾ 금강산관광사업의 성사는 우리측이 북한측에 상당한 정도의 경제적 실리를 제공하면 이산가족문제 해결에 호응해 올 수도 있음을 말해주는 부분이라 하겠다.

이산가족문제 해결과 관련하여 최근 현대그룹이 추진하는 금강산 관광사업에서 몇가지 점을 눈여겨 볼 필요가 있다. 첫째, 우선 현대그룹이 6년간에 걸쳐 9억 4천만달러에 달하는 엄청난 규모의 증여성 대북지원을 하는 대가로 북한이 금강산 관광사업에 호응해 왔다는 점이다. 둘째, 금강산사업 추진과정에서 북한측은 남한 관광객들이 북한주민들과 접촉하는 것을 사전에 차단하려 하고 있다. 즉 북한은 이미 우리 관광객들이 출입하는 금강산지역 주위에 철조망을 쳤다는 것이다. 아울러 북한은 남한 관광객들의 북한주민 접촉과 외부정보의 유입을 최대한 방지하기 위해 관광 안내원도 남한에서 직접 데려 오도록 요구하였다. 이상의 사실을 종합하면 우리측이 북한측에 적절한 경제적 대가를 지불하면서도 북한측이 꺼리는 북한주민과의 접촉을 강요하지 않는 방향에서 이산가족문제 해결을 위한 방안을 제시한다면 북한측이 호응해 올 수도 있다는 가능성을 시사하는 것으로 분석

15) 대북정책 및 한반도의 전략적 환경 변화에 관한 보다 자세한 내용은 박종철, “김대중정부의 대북정책과 남북관계 전망,” 민족통일연구원·일본 오카자키연구소 공동주최, 『동북아정세 변화와 남북 및 일·북관계 전망』, 학술회의 총서 98-04 (1998), pp. 54~78 참조.

된다.

또 한가지 특기할 것은 북한측 관리원들과 안내원은 재북가족의 생사를 확인하려는 우리측 관광객들에 대해 “내년 봄에 다시 오면 확인해 주겠다”고 답변하는 등 매우 유연한 태도로써 가능성을 시사한 점이다. 실제로 강원도 장진 출신의 박순용씨(78세)가 1998년 11월 19일 북한의 출입국관리 요원에게 모친의 생사확인을 요구하였는데, 이에 대해 다음날 북한측이 그의 노모가 이미 사망했다는 소식(생사확인)을 전해 준 일이 있었다.¹⁶⁾ 이러한 사실들은 금강산관광을 계기로 이산가족문제 해결에 진전이 있을 수 있음을 암시하는 조그만 단서가 된다고 할 수 있을 것이다.

금강산관광의 실현으로 조성된 작금의 남북관계 상황은 전반적으로 향후 이산가족문제를 해결해 나가는 데 긍정적으로 작용하고 있다고 볼 수 있다. 다시금 되풀이 지적하거니와 북한이 이산가족=경제적 이득(비료나 달러수입)이라는 등식이 성립된다고 판단할 경우 체제유지에 부담이 되지 않을 것을 조건으로 이산가족문제 해결에 부분적으로 호응해 올 가능성이 있다. 우리로서는 이 같은 측면을 포착하여 이산가족문제 해결의 전기를 마련하는 지혜가 요구된다고 하겠다.

Ⅲ. 「국민의 정부」의 이산가족정책

「국민의 정부」는 인도적인 차원에서 분단의 최대 피해자인 이산가족들의 고통 해소를 대북정책의 최우선적인 추진과제로 정하고, 기회

16) 통일부, 「금강산 관광사업 추진현황」, 1998년 11월 23일자 보고자료. “정부, 금강산일대 출신 이산가족교류 모색,” 「연합통신속보」, 1998년 11월 24일자; 「문화일보」, 1998년 11월 23일, p. 1 참조.

있을 때마다 이산가족문제 해결을 북한측에 촉구하는 등 다각적인 노력을 경주하고 있다.¹⁷⁾ 먼저 「국민의 정부」는 ‘이산가족 재회 및 편지왕래 조속 실현’을 100대 국정과제의 하나로 설정하였다.¹⁸⁾ 이러한 국정과제에 입각하여 통일부는 ① 고령 이산가족 방북 간소화, ② 제3국에서의 생사확인·상봉 지원, ③ 국제우편을 통한 남북우편교류 추진, ④ 이산가족면회소 설치, ⑤ 「남북이산가족교류협의회」 구성, ⑥ 「이산가족정보통합센터」의 발족, ⑦ 이산가족 관련 법개정 등 7개의 세부실천과제를 제시한 바 있다.¹⁹⁾ 이러한 실천과제에 따라 지금까지 「국민의 정부」는 이산가족문제 해결을 위해 여러 가지 사업을 추진하고 있는데, 그 중 중요한 것을 소개하면 다음과 같다.

1. 당국간 회담을 통한 이산가족문제 해결의 돌파구 마련: 이산가족면회소 설치 추진

「국민의 정부」는 이산가족문제의 근본적인 해결을 위해서는 판문점 등 한반도내에서 이산가족면회소가 설치되고 상설적으로 운영되

17) 김대중 대통령은 취임 이후 여러 차례 이산가족 재회 실현에 대한 적극적인 의지를 밝힌 바 있다. 그는 1998년 2월 25일의 취임사에서 “분단 반세기가 넘도록 이산가족이 서로 부모형제의 생사조차 알지 못하는 냉전적 남북관계는 하루 빨리 청산되어야 한다”고 말하고, “이산가족들이 나이가 들어 차츰 세상을 떠나고 있으므로 조속히 남북의 가족들이 만나고 서로 소식을 전하도록 서둘러야 한다”는 점을 강조하였다. 그리고 이산가족 재회 실현에 북한이 협조해 줄 것을 간곡히 호소하였다. 김대중 대통령의 이산가족 문제해결 의지는 취임사 외에도 3.1절 기념사, 통일부 국정과제 추진실적과 계획보고서 지시사항(98.7.4), 그리고 8.15 광복절 경축사 등에서 반복적으로 표명된 바 있다.

18) 「한겨레신문」, 1998년 2월 10일, p. 5; 「중앙일보」, 1998년 2월 13일, p. 5; 「세계일보」, 1998년 2월 13일, p. 14.

19) 「聯合通信速報」, 1998년 3월 31일자 참조.

어야 한다고 보고 있다. 이 때문에 일관된 기조 위에서 남북한 당국간 또는 남북적십자회담 등 다양한 경로를 통해 이산가족 재회를 위한 직접협의를 추진하고 있다. 「국민의 정부」는 1998년 4월 11일부터 17일까지 베이징에서 개최된 차관급 남북당국대표회담에서 대북 비료지원문제와 이산가족면회소의 설치문제를 상호주의에 입각, 병행적으로 협의·해결할 것과 이산가족면회소 설치를 위한 별도의 남북적십자회담 개최를 제의한 바 있다. 또한 1998년 8월 15일 광복절 제53주년 경축사에서 장·차관급 상설대화기구의 설치와 남북이산가족문제의 협의·해결을 북한측에 제의하기도 하였다. 이후 「국민의 정부」는 1년 2개월만인 1999년 6월 22일 베이징에서 열린 남북 차관급 당국 회담에서도 역시 이산가족면회소 설치를 통한 이산가족 상봉의 정례화를 제의한 바 있다.

이산가족면회소의 설치는 1992년 9월에 서명·발효된 「남북교류협력 분야 부속합의서」에 규정되어 있는 바, 남북한간에 실무절차만 협의하면 실현될 수 있는 사안이다. 그럼에도 불구하고 북한측은 체제유지에 대한 부담으로 작용할 것을 우려하여 이산가족면회소의 설치를 계속 기피하고 있다. 또한 북한은 남북 당국간 회담 재개에 무성의한 태도를 보이고 있다.

2. 이산가족교류 활성화 및 방북절차 간소화

「국민의 정부」는 이산가족교류 활성화를 뒷받침하기 위해 필요한 법적·제도적 조치를 취하고 있다. 우선 이산가족의 제3국(중국 등) 상봉을 촉진하기 위해 최대한 빠른 시일 안에 북한주민 접촉신청에 대한 승인을 부여하고 있다. 1999년 1월 1일부터 7월 31일까지 7개월간

의 성사현황을 작년 동기와 비교해 보면, 생사확인은 219건에서 385건으로, 서신교환은 304건에서 419건으로, 상봉은 46건에서 122건으로 각각 늘어났다. 그리고 「국민의 정부」 출범 이후 1999년 7월 31일 까지 1년 5개월 동안의 이산가족교류 성사현황을 「국민의 정부」 이전(1989.6.12~1998.2.28: 8년 8개월)의 실적 누계와 비교해 보면, 생사확인은 71%(738/1,038건), 서신교환은 19.4%(803/4,132건), 상봉은 136%(222/163)를 보여주고 있다. 이처럼 「국민의 정부」 출범 이후 이산가족교류는 생사확인, 서신교환, 상봉의 모든 분야에서 양적으로 크게 증가하였을 뿐만 아니라, 생사확인이나 서신교환보다는 상봉의 증가율이 더욱 높게 나타남으로써 질적으로도 심회되고 있음을 알 수 있다.²⁰⁾

이와 함께 「국민의 정부」는 1998년 9월 1일부터 실향민과 60세 이상의 고령 이산가족에 대해서는 기존의 방북승인제를 신고제로 전환하여 방북절차를 대폭 간소화함으로써 고령 이산가족의 개별적인 고향방문을 지원하고 있다. 이산가족 방북시 신고제로의 전환을 위해 정부는 통일부 훈령 제289호로 「고령 이산가족 등에 대한 북한방문 증명서 발급절차에 관한 지침」²¹⁾을 제정하여 1998년 9월 1일부터 시행하였다. 또 금년 5월 25일에는 「남북교류협력법」에 의거, 이산가

20) 통일부 인도지원국 이산가족과, “제3국을 통한 이산가족교류 동향(99.7월),” 보도참고자료, 1999년 8월 6일, p. 2.

21) 60세 이상의 고령이산가족이 요건을 구비하여 북한방문증명서 발급을 신청한 경우 통일부장관이 「남북교류협력시행지침」에 따라 국가정보원장 및 관계행정기관의 장에게 신청서 사본을 통보하면, 국가정보원장 및 관계행정기관의 장은 결격사유자를 통일부장관에게 통보하도록 하게 하고, 여기에 특별한 문제가 없으면 통일부장관이 곧바로 ‘신고에 의한 북한방문증명서’를 발급할 수 있게 되었다.

족인 남한주민이 이산가족교류를 목적으로 북한주민 접촉 또는 북한 증명서 발급을 신청할 때 제출하는 서류를 간소화하기 위해 필요한 사항을 정할 목적으로 통일부 훈령 제296호로 「남북이산가족교류를 위한 절차간소화 지침」²²⁾을 제정하여 6월 1일부터 시행에 들어갔다. 그러나 아직까지 북한당국이 재남 이산가족들에 대해 방북초청장을 발급하는 예가 많지 않음에 따라 이산가족의 방북이 대폭 증가하고 있지는 않으나,²³⁾ 시간이 감에 따라 그 수가 점차 확대될 것으로 예상된다. 그러나 이산가족 출신 기업인의 방북숫자는 - 그 숫자가 확실하게 집계되고 있지는 않으나 - 적지 않은 것으로 알려지고 있다.

3. 제3국을 통한 민간차원의 이산가족교류 경비지원

「국민의 정부」는 1998년 4월 베이징에서 열린 차관급의 「남북당국

-
- 22) 이 지침에서는 세가지 특례를 정하고 있다. 첫째, 북한방문증명서 발급신청의 특례로서 남북이산가족찾기신청서(별지)를 제출한 남한주민이 북한에 있는 가족과의 교류를 목적으로 북한방문증명서 발급을 신청하는 경우에는 남북교류협력에관한법률시행령 제10조 제1항의 규정에 의한 신원진술서를 제출하지 아니할 수 있다(제3조)는 것이고, 둘째, 북한주민접촉신청의 특례로서 남북이산가족이 북한에 있는 가족과 회합·통신하거나 가족의 생사확인을 목적으로 북한주민접촉을 신청하는 경우에는 북한주민접촉승인신청서 및 신원진술서를 이산가족찾기신청서로 갈음할 수 있다는 것(제4조)이며, 셋째, 관계기관 협의와 관련하여 통일부장관이 이산가족교류를 목적으로 한 북한주민 접촉의 승인 또는 북한방문증명서 발급을 위해 관계 행정기관과의 협의할 경우에는 제3조 및 제4조에서 제출이 면제된 서류를 이산가족찾기신청서로 갈음할 수 있다는 것(제5조) 등이 그것이다.
- 23) 이산가족 교류목적의 방북은 1998년 9월에 최초로 1건이 성사된 이후 금년 2월에 1건이 더 성사된 것으로 알려지고 있다. 통일부 인도지원국 인도2과, 「남북이산가족 관련 기본통계,」 「보도참고자료,」 (통일부 대변인실 제공, 1999.6.4, p. 2.

대표회담」과 금년 6~7월 2차례 베이징에서 열린 「남북 차관급 당국 회담」에서 나타난 바와 같은 북한측의 소극적인 태도에 비추어 단기간내에 남북이산가족간 직접 교류의 실현이 쉽지 않음을 인식하고 있다. 이러한 점을 고려하여 「국민의 정부」는 한편으로 앞으로 개최될 남북 당국간 협상에 의한 이산가족교류 본격화에 대비하면서도 다른 한편으로 민간차원의 이산가족교류(제3국을 통한 간접교류)를 측면 지원함으로써 이산 1세대들의 인간적 고통 경감과 이산가족문제의 실질적인 해결을 도모하고 있다. 즉 현단계에서 보다 많은 이산가족들이 재북가족의 생사확인 및 제3국에서의 상봉을 실현할 수 있도록 민간교류체제의 정착을 모색하고 있는 것이다.

구체적으로 「국민의 정부」는 1998년 12월 15일 통일부 훈령 제291호로 「이산가족교류경비에 관한 지침」을 마련하여 제3국에서의 이산가족교류에 필요한 경비 일부를 지원하고 있다.²⁴⁾ 적법한 절차에 따라 북한에 거주하는 가족의 주소 또는 생사를 확인하거나 제3국 또

24) 「국민의 정부」는 출범 이후 이 통일부 훈령을 제정하기 전까지, 즉 1998년 4월 1일부터 동년 12월 14일까지는 시범적으로 60세 이상의 영세한 이산가족에 대해 제3국에서의 이산가족교류에 필요한 경비 일부를 지원한 바 있다. 이 때 이산가족에 대한 경비지원은 통일부장관 훈령과 같은 법적 근거가 없이 단순히 정책적으로 지원한 것이었다. 이 당시 생사·주소 확인시에는 40만원, 그리고 상봉이 실현될 경우에는 상봉중개료 지원금 80만원과 여비 60만원을 포함해서 140만원을 원칙으로 하되, 실 소요경비의 범위내에서 기준 금액의 20%까지 가산지급이 가능하도록 하였었다. 지원대상자는 북한주민 접촉을 받은 60세 이상의 이산 1세대로서 제3국을 통해 재북가족의 주소·생사를 확인하거나 상봉(상견 포함)하는 자 중 자비에 의한 교류가 어려운 자, 교류 활성화를 위해 지원이 필요하다고 인정되는 자로 되어 있었다. 여기서 자비에 의한 이산가족교류가 어려운 자라 함은 ① 「생활보호법」상의 생활보호대상자, ② 저소득자, ③ 가족으로부터 지원을 받을 수 없는 자를 말하는데, 지원순위는 ①②③의 순서 대로였고, 지원횟수는 1가족당 1회에 한정되어 있었다. 통일부, 「1998년도 국정감사요구자료(3)」, 제198회 정기국회 통일외교통상위원회 (서울: 통일부, 1998), pp. 81~82 참조.

는 북한에서 가족을 상봉한 자는 현재 이 「이산가족교류경비에 관한 지침」에 따라 일정한 경비지원을 받게 되어 있다. 원칙적으로 생사·주소 확인시에는 40만원, 그리고 상봉시에는 80만원의 경비를 지원하되,²⁵⁾ 생활보호대상자, 국군포로 가족 등 특별지원 대상자에게는 생사·주소 확인 및 상봉지원 금액의 2배 범위 내에서 지원할 수 있도록 하고 있다. 그리고 주소·생사확인 경비의 지원을 받은 자가 상봉경비 지원을 신청할 경우에는 기지원한 금액을 차감한 잔액만큼 지원토록 하고 있다. 이산가족교류 지원금 신청은 교류가 이루어진 날로부터 2개월 이내에 해야 하고, 신청서는 통일부 이산가족과에서 접수하고 있다. 지원금의 지급은 접수일로부터 15일 이내에 하며, 1가족당 1회만 지원을 받을 수 있도록 횟수를 제한하고 있다.

아울러 「이산가족교류경비에 관한 지침」에서는 ① 통일부의 승인을 받은 이산가족교류 주선단체와 ② 기타 이산가족교류 촉진기여자(「남북이산가족교류협회」, 언론·방송사 등)에 대해서 이산가족교류 촉진기여자에 대한 지원을 인정하고 있다. 이에 따라 정부는 금년부터 IMF상황으로 이산가족교류 주선단체들이 많은 경제적 곤란을 겪고 있음을 감안하여, 이산가족교류 촉진기여자로 선정된 알선단체들에 대해 그간의 교류실적을 고려하여 2,000만원까지 지원할 수 있도록 하고 있다.

「국민의 정부」는 이산가족교류 경비의 지원을 위한 예산으로 지원

25) 생사·주소 확인의 경우와 상봉의 경우 지원대상자에는 차이가 있다. 전자의 경우 대상자는 경비지원을 요청하는 모든 이산가족이며, 후자의 경우 이산1세대로서 재산 및 소득 등을 종합적으로 고려해 볼 때 지원이 필요하다고 인정되는 자이다. 여기서 ‘이산가족’이라 함은 현재 남북한에 흩어져 있는 모든 가족을 말하며, ‘이산1세대’는 1953년 7월 27일(휴전) 이전에 북한지역에서 월남한 자 또는 남한지역에서 남북(월북)된 자의 가족을 말한다. 그리고 ‘지원이 필요하다고 인정되는 자’는 경비지원심사위원회의 심사결과 지원이 필요하다고 선정된 자를 말한다.

1차 년도인 1998년에 1억 2천 3백만원의 재원을 확보하였고, 1999년에는 지원액수를 3억원으로 확대하였다. 앞으로도 정부는 가능한 한 이산가족교류 지원을 위한 예산을 계속 증액하여 제3국을 통한 민간 차원의 이산가족교류 활성화를 지원한다는 방침을 갖고 있다.

4. 이산가족교류 활성화를 위한 내부기반 강화

가. 「이산가족정보통합센터」의 설치·운영

「국민의 정부」는 이산가족교류 활성화를 위한 내부기반 강화 차원에서 1998년 9월 25일 이북5도위원회 청사내에 「이산가족정보통합센터」의 사무소를 설치하였다.²⁶⁾ 「이산가족정보통합센터」의 구체적인 운영계획은 통일부가 중심이 되어 행정자치부, 이북5도위원회, 대한적십자사 등 유관기관간의 실무협의를 거쳐 마련되었다. 통일부가 「이산가족정보통합센터」의 시스템 구축을 총괄조정하되,²⁷⁾ 이 센터의 정보활용을 위한 연결망은 단계적으로 16개 시·도로 확대할 계획이다. 아울러 「이산가족정보통합센터」는 보유정보에 대한 외부의 불법 침입 및 신상자료 유출을 방지하기 위해 완벽한 보안시스템을 완비할 예정이다.

「이산가족정보통합센터」는 우선 1998년말까지 1차적으로 기존의 이산가족 관련 자료를 통합, 체계적으로 데이터베이스화하는 작업을

26) 이는 이북5도위원회가 이북도민 관리 등 대민업무를 수행하고 있는 점과 통일부내의 공간부족 등 여러 면을 고려해서 이루어진 것으로 보인다.

27) 정부는 통일부에 주전산기를 놓고 여기에 이산가족 관련 정보자료의 통합데이터베이스를 구축하는 한편, 이북5도위원회 및 대한적십자사와도 연결망을 형성하여 정보를 공동으로 활용한다는 방침이다.

완료한 데 이어 이산가족의 신규등록을 계소 추진해 나가고 있다. 그리고 금년부터 민간 차원의 이산가족찾기사업 추진시 대국민 서비스 지원 등 이를 필요로 하는 개인과 단체에 관련 정보를 제공하고 있다.²⁸⁾

나. 「남북이산가족교류협의회」의 발족 및 지원

「국민의 정부」는 이산가족교류단체에 대한 지도를 강화하고 긴밀한 협조체제를 구축, 저비용 민간교류체제의 정착을 모색하고 있다. 그 결실의 하나로 1998년 5월 28일 「남북이산가족교류협의회」라는 민간기구가 발족되었다. 「남북이산가족교류협의회」는 대한적십자사가 주축이 되고 20여개의 관련단체들이 여기에 참여하고 있다. 이러한 협의회의 구성은 정부가 민간차원의 이산가족교류를 촉진하고 측면에서 지원하기 위한 노력의 일환이라고 볼 수 있다. 현재 「남북이산가족교류협의회」는 ① 이산가족문제 해결에 관한 민간의 정책 건의 및 자문, ② 남북이산가족문제에 대한 연구·조사 활동 및 정보교환, ③ 남북이산가족교류사업 지원과 교류촉진 활동, ④ 이산가족문제에 대한 민간정부간, 단체 상호간의 의견조정과 협력체제 구축 등의 기능을 수행하고 있다.

아울러 「국민의 정부」는 1998년 7월 9일 판문점 「자유집」을 신축하여 향후 남북관계 발전에 따라서는 이산가족면회소로도 사용될 수 있도록 하는 대비태세를 갖추었다.

28) 새정치 국민회의 정책위원회, “「이산가족정보통합센터」 설치·운영계획 확정 및 소요예산(9억) 확보(7/2일 당정협의),” 1998.7.2 보도자료; 통일부 대변인실, “이산가족정보통합센터 현판식 개최,” 통일부 보도자료, 1998년 9월 25일자 참조.

5. 남북간 우편물교환소 설치·운영 및 제3국을 통한 서신 거래 추진

「국민의 정부」는 중·장기적인 과제로써 남북간 우편물교환소 설치·운영과 더불어 제3국을 경유하는 국제우편물 방식의 서신거래를 추진하고 있다. 이를 위해 1998년 4월에 베이징에서 열린 「남북당국대표회담」과 금년 6월 같은 장소에서 열린 「남북 차관급 당국회담」에서 이산가족문제 해결을 위한 구체적인 실천방안의 하나로 판문점에 남북우편물교환소를 설치·운영할 것을 제의한 바 있다. 또한 「국민의 정부」는 남북한간에 직접 우편교류가 실현되지 않고 있음을 고려하여 그에 대한 대안(代案)으로 제3국을 경유하는 국제우편물 방식의 서신거래를 추진하고 있다.

6. 이산가족 재결합 관련 법령 정비 추진

「국민의 정부」는 점진적으로 이산가족 재결합과 관련된 법령을 정비하겠다는 계획하에 착실하게 이를 준비하고 있다. 이를 위해 관련 전문가의 협조를 얻어 남북이산가족의 재회 및 재결합에 따른 법적 문제점을 다각적으로 검토하고 있다. 그리고 가능한 한 빠른 시일 안에 남북이산가족 교류 지원 및 친족·상속 등 재결합에 따른 문제의 해결을 망라하는 이산가족문제에 관한 포괄적인 법령의 제정을 모색하고 있다. 이 같은 법령은 민법과 호적법 등 기존의 유관 법령에 우선적으로 적용되는 특별법의 성격을 갖게 될 것이다.

IV. 남북이산가족문제 해결방안

1. 기본방향

최근 한반도를 둘러싼 전략적 환경과 남북관계의 유동적인 현실에 비추어 앞으로 이산가족문제는 다음과 같은 몇가지 방향성을 가지고 해결을 모색하는 것이 타당하다.

가. 이산가족문제의 탈정치화

이산가족문제를 순수하게 인도적 차원에서 접근하여 그 해결책을 모색해야 한다. 이는 이산가족문제를 탈정치화하는 것, 남북한간의 정치·군사적 문제와는 무관하게, 또한 그에 연계시키지 않고 해결방안을 마련해 나감을 의미한다. 우리는 북한이 이산가족문제를 정치적인 문제와 연계시키려는 의도를 면밀히 분석하여 철저한 대응전략을 강구하는 한편, 앞으로도 계속해서 이산가족문제의 탈정치화를 위한 노력을 경주함으로써 북한측의 호응을 유도하도록 해야 한다.

나. 단계적·전략적 접근

북한은 이산가족문제를 그들의 체제유지에 많은 부담이 되는 민감한 사안으로 보고 있다. 그러므로 우리는 이산가족문제에 대해 서두르는 태도를 보인다가나 또는 남북한의 현실에 맞지 않는 무리하고 성급한 접근을 해서는 안된다. 중·장기적인 관점에서 근원적인 해결책을 강구해 나가되, 북한의 소극적·폐쇄적 입장을 고려하여 당장 실

현가능한 것부터 추진하는 점진적·단계적인 접근이 타당하다고 하겠다.

아울러 북한의 경제난과 외화벌이사업, 금강산관광 실현 등 변화된 남북관계 상황을 최대한 활용, 당근과 채찍을 적절히 배합함으로써 이산가족문제 해결의 계기로 삼는 전략적인 접근이 요구된다. 이와 관련, 이산가족문제와 같은 인도적인 문제에 대해서도 다른 대북사업과 같이 비즈니스 차원의 협상전략을 마련할 필요가 있다. 다시 말하면 명분론상 이산가족문제가 인도적 문제라는 점을 강조·부각하되, 그 해결을 위해 경제적 지원 제공 등 북한을 유인할 수 있는 인센티브를 적극 활용하는 것이 바람직하다고 할 것이다.

다. 공식적·비공식적 채널의 병행 가동 및 동시다발적인 접근

이산가족문제는 남북한 당국간 및 남북적십자사간의 공식적 채널을 통한 정상적인 해결과 함께 준공식적 내지 비공식적인 해결을 병행 추진해야 한다. 북한측이 당국간 대화에 소극적인 입장을 견지하고 있음을 감안하여 당국간 대화에 얽매이지 말고 준공식적 내지 비공식적인 차원의 해결을 우선적으로 추진하는 신축적인 자세를 갖는 것이 바람직하다. 이와 관련, 금강산관광이 실현된 만큼 그 과정에서 남북적십자사간의 비공식적 접촉을 추진함으로써 이산가족문제 해결의 실마리를 마련하는 방안을 강구할 필요가 있다. 아울러 이산가족문제 해결을 위해서는 동시다발적 접근의 차원에서 대북교역에 참여하는 기업이나 대북 인도적 지원에 참여하는 민간단체(NGO)도 적극 활용하는 자세가 필요하다고 하겠다.

라. 이산가족문제의 민족내부문제화 및 국제화 병행

이산가족문제는 기본적으로 민족내부적인 차원에서 그 해결을 모색하는 것이 타당하다. 다만 북한이 남북협상에 의한 해결에 호응해 나오기까지는 국제적인 협력에 의한 대북압력을 적절하게 구사하여 북한당국의 긍정적인 반응을 이끌어낼 수 있도록 해야 한다. 그러한 이산가족문제의 국제화에는 국제기구들이 북한에 대해 이산가족 재회에 관한 인권관련 국제법규를 준수하도록 촉구하는 것이 당연히 포함될 것이다. 여기서 한가지 유의할 것은 그러한 국제화 노력이 직접 대화를 통한 민족내부적인 해결을 방해하는 것이 되도록 해서는 안된다는 점이다.

2. 세부추진방안

가. 단기적인 해결방안

(1) 이산가족문제의 초보적인 해결

(가) 당국간 대화를 통한 생사확인 추진

정부는 1999년 6~7월 2차례 개최된 남북 차관급 당국회담의 불씨를 되살려 가능한 한 빠른 시일내에 남북 당국간 대화의 재개를 추진함으로써 이산가족문제 해결의 돌파구를 마련해야 한다. 앞으로 당국간 대화가 열릴 경우 우리 정부는 비료·농기구 등의 대북지원이나 남북경협을 적절한 협상지렛대로 활용함으로써 이산가족문제 해결에

실질적인 진전을 이룩하도록 해야 한다.²⁹⁾

다만 우리 정부는 이산가족문제 해결을 위한 카드로 대북지원을 활용할 경우 지나치게 「경직적인 상호주의」를 내세우기보다는 「신축적 상호주의」에 입각하여 점진적·단계적인 해결, 즉 생사·주소확인부터 시작하여 서신거래, 이 후에 이산가족면회소 설치와 상봉, 그리고 최종적으로 이산가족 재결합을 추진하는 것이 바람직하다. 이와 관련, 소규모 비료나 농자재 지원이나 남북농업협력 등을 대북 지렛대로 적극 활용하되, 이산가족문제 해결의 수준과 범위와 맞게 점차 대북지원 및 남북경협을 확대해 나가는 것이 효과적인 전략이 될 것이다.

앞으로 열리게 될 남북 차관급 당국회담에서 이산가족들의 생사·주소 확인에 합의할 경우, 그 세부적인 이행·실천문제는 별도의 남북적십자회담을 통해 협의·추진하는 것이 타당하며 또한 현실적이라고 하겠다. 구체적으로 남북적십자사는 이산가족찾기 의뢰서 및 회보서를 교환하고 이를 토대로 생사·주소 확인을 추진하면 될 것이다.³⁰⁾

한편 남북한 당국이 생사·주소 확인 외에 서신거래와 이산가족 상봉면회소 설치에 대해서도 합의할 가능성이 있다. 그러나 북한의 태도에 비추어 볼 때 상봉을 실현시키기 위한 면회소 설치의 이행은

29) 김대중 대통령은 1998년 12월 7일 윌리엄 페리 미국 한반도정책 조정관의 면담시 “모든 북한의 문제는 북-미간에 일괄타결되어야 하며, 식량은 북한의 협력대가로 줄 수 있다”고 언급한 바 있다. 이와 관련, 정부의 고위당국자는 북-미 고위급협상의 진전에 따라 남북 당국자간의 창구가 마련될 경우 이산가족문제 해결 등을 연계한 정부차원의 대북 직접 식량지원도 검토하고 있음을 시사한 바 있다. 『문화일보』, 1998년 12월 8일, p. 2 참조.

30) 이와 관련, 대한적십자사는 1990년 8월 8.15 민족대교류기간 중 접수한 6만 1천 3백 55명의 심인의뢰서를 접수하여 정부에 전달한 바 있다. 『동아일보』, 1998년 3월 28일, p. 1 참조. 그러나 이 자료는 이미 8년전의 것으로 그동안 이산가족의 신상에 많은 변화가 있었을 것이기 때문에 향후 재북가족의 심인의뢰서 접수를 다시 실시해야 할 것이다.

상당기간 지연될 가능성이 높다. 이 같은 점에서 면회소설치와 상봉은 중·장기적인 해결방안의 일환으로 계속 추진해 나가는 것이 좋을 것이다.

(나) 민간차원의 생사확인 및 제3국 상봉 지원

이산가족문제는 당국간 회담을 통한 원칙적 합의와 남북적십자에 대한 구체적 실천의 위임, 그리고 남북적십자사간의 실질적인 협의·추진의 기본구도하에 해결해 나가는 것을 원칙으로 해야 한다. 다만 이러한 기본구도가 제대로 정착·실시되지 않고 있는 상황이므로 당분간은 지금 제3국에서 음성적으로 이루어지고 있는 이산가족들의 개별적인 상봉 및 생사확인 노력을 적극 지원하는 노력이 병행되어야 한다.

현재 정부가 제3국을 통한 이산가족의 생사확인, 서신왕래 및 상봉을 지원하고 있으나, 지원되는 경비(보조금)는 실제 소요비용에 상당히 미달하는 적은 액수이며,³¹⁾ 그나마 지원실적도 아직은 미미한 형편이다. 이와 관련, 1999년의 경우 정부는 금년도 이산가족교류 경비 지원 예산으로 3억원을 책정하였는데, 금년 1월 1일부터 5월 31일까지 실제 지원받은 사람의 수와 지원금액은 상봉의 경우 65건에 5,760만원, 생사확인의 경우 43명에 1,880만원이 지급된 것으로 나타나고 있다.³²⁾ 따라서 정부는 이산가족교류에 소요되는 경비 지원액을 상향

31) 현재 남북이산가족들간의 교류에 실제 소요되는 비용은 단순 생사확인·서신왕래에 500~1,000달러, 제3국 상봉에 5,000~10,000달러가 소요되고 있으나, 정부지원액은 40~140만원에 불과하다. 그리고 60세 이상 1세대 이산가족은 69만 정도로 추산되고 있다.

32) 1998년의 경우 이산가족교류 지원을 위해 책정된 예산은 1억 2천 3백만원이었다. 그러나 1998년 4월 1일부터 12월 31일까지 실제로 집행된 지원내역을 보면 상봉 55건 5,024만원, 생사확인 41건 1,720만원, 합계 6,744만원

조정하여 이산가족교류의 지원을 현실화해야 한다. 또한 1가족당 1회만 지원하는 현재의 방침도 예컨대 '1년에 2회 이내' 등으로 바꾸어 보다 신축적으로 운용하는 것이 바람직하다. 나아가 정부는 이산가족교류 지원예산을 계속해서 꾸준히 증액하거나 또는 남북협력기금을 활용하는 방안을 강구함으로써 보다 많은 이산가족들에게 수혜가 돌아가도록 해야 할 것이다.

다른 한편 정부는 최근 이산가족 상봉알선단체들이 서신왕래·상봉 등의 중개료를 과다하게 요구하고 있는 사실을 고려하여 정부는 이러한 단체들이 중개료를 인하하도록 계도하여 이산가족들이 적은 경비로써 이산의 아픔을 다소나마 해소할 수 있도록 해야 한다. 이 과정에서 정부가 이산가족 상봉·알선단체들에게 일정한 보조 및 지원을 할 수도 있을 것이다. 정부는 1998년에는 이산가족교류 주선단체에 대한 지원액을 800만원까지 가능토록 하였으나, 금년에는 2,000만으로 증액하여 지원을 강화하였다.³³⁾ 앞으로도 예산이 허용하는 범위내에서 이산가족교류 주선단체에 대한 지원을 확대해 나가는 것이 바람직할 것이다.

(다) 이산가족의 개별방문 지원 확대

이산가족들이 초청장 등 방북요건을 갖추어 방북신청을 할 경우 이를 승인하여 개별방문을 적극 허용해야 한다. 이와 관련, 1998년 9월 이산가족 기업인에 대해 북한이 초청장을 발급해 줌으로써 방북하여 재북가족과 상봉한 사례는 이산가족문제의 해결에 긍정적인 신

(96건)으로서 금년도에 비해 지원실적이 대단히 저조하였다. 통일부, "남북 이산가족 관련 기본통계," p. 3.

33) 통일부 통일교육원, "99년 대북정책 추진방향," 『統一速報』, 제99-2호 (1999.9.26), p. 4.

호로 해석된다. 앞으로 남북한당국이 이산가족 방북 허용과정에서 비공식적 차원의 간접대화를 통해 이산가족문제 해결에 협조하는 경험을 계속 축적해 나가야 할 것이다.

한편 정부는 현재 제3국을 통한 생사확인이나 상봉에 대해 경비를 일부 지원하고 있는데, 이산가족의 개별 방북시에도 지원을 받을 수 있도록 이산가족교류 지원제도의 수혜 범위를 확대해 나가는 것이 요망된다고 하겠다.

(라) 소규모 대북 송금·지원 허용

제3국을 통해 재북 이산가족에 대한 소규모 송금 및 경제적 지원을 허용함으로써 이산가족문제 해결의 기반을 조성할 필요가 있다. 경제적 지원을 통해 재북가족의 경제·사회적 지위를 향상시킴으로써 북한사회를 변화시킴과 동시에 이산가족 재회의 기회를 확대해야 할 것이다. 이를 통해 향후 남북 당국간 협의를 통한 직접 송금 및 대북 지원체제 수립을 위한 기반으로 활용해야 한다. 대북송금의 범위는 1회 1,000달러 이내로 하고 년 10,000달러(1년 생활비 기준)로 제한하는 방안을 우선적으로 고려할 수 있다. 이를 위해 통일부고시의 제정을 추진해야 한다. 대북송금에 관한 통일부고시는 한편으로 음성적으로 이루어지고 있는 북한 이산가족에 대한 송금 및 증여를 양성화하는 측면 외에도 과도한 증여 또는 뒷돈 거래의 부작용을 최소화하는 긍정적 효과를 기대할 수 있다.

(마) 지정기탁제와 이산가족문제 해결의 연계 추진

정부와 대한적십자사는 남북적십자간에 이미 합의한 대북구호물자

의 지정기탁제와 이산가족의 방북·상봉의 연계를 모색할 필요가 있다. 이산가족들이 재북가족에 대해 물품의 지정기탁을 한 경우 분배 투명성 확인 목적의 이산가족 방북에 북한측이 호응해 오도록 유도해야 한다. 물론 우리가 겉으로 분배투명성의 목적으로 내 걸 필요는 없다. 그것은 불필요하게 북한측을 자극할 뿐이기 때문이다. 현금이나 물자의 지원과 인도적 문제의 해결을 연계하는 것은 인도적 측면에서나 대북전략의 측면에서 바람직한 것이라고 생각된다. 요컨대 앞으로 정부는 북한측과의 협상을 통해 지원물품의 지정기탁제와 분배 투명성 확보 차원에서의 방북을 연계하는 전략을 구사하고 이러한 목적의 방북을 적극 지원해야 할 것이다.

(바) 민관협조체제 강화

정부는 앞으로 대한적십자사, 「남북이산가족교류협의회」 등 민간단체들과 민관협조체제를 구축함으로써 이산가족문제 해결을 위한 내 부기반을 더욱 강화해야 한다. 정부는 「남북이산가족교류협의회」가 이산가족 관련 정보교환, 과당경쟁 방지 등 자율조정 활동을 수행토록 유도하는 한편, 1998년 9월 이래 「이산가족정보통합센터」에 설치·구축된 이산가족 정보의 종합적인 데이터베이스를 지속적으로 보완·발전시킴으로써 이산가족교류를 측면에서 지원하는 체제를 완비해야 한다.

또한 중국에서 활동하는 기업이나 북한과 교류를 추진하고 있는 민간단체들을 활용하여 이산가족들의 생사·주소 확인 및 상봉을 실현하는 방안도 강구할 필요가 있다. 예컨대 민간기업이 북한과의 경제활동 과정에서 북한주민들과의 접촉을 빈번하게 함으로써 비공식적으로 이산가족의 생사확인·상봉을 할 수 있는 계기를 만들어 가는

것이 바람직할 것이다. 이와 관련하여 얼마 전 「한민족물자교류협회」라는 북한진출 중소기업들간의 협의체와 「한민족복지재단」이라는 대북 인도적 지원단체가 이산가족문제(특히 생사·주소 확인) 해결에 적극 나서겠다고 밝힌 것은 매우 고무적인 일이라고 하겠다. 다만 이러한 움직임이 이산가족문제 해결에 있어서 일선단체의 난립 또는 과당경쟁을 초래하여 이산가족 정책 추진에 혼선을 불러일으키지 않도록 정부가 적극적으로 지도하고 조정하는 것은 필요하리라고 생각된다.

이 외에도 이산가족 개인의 제3국을 통한 이산가족 재회를 지원하기 위하여 해외동포단체(특히 이산가족 중개를 담당하는 중국 조선족의 단체)들과의 협조체제를 구축·발전시켜 나가야 한다.

(사) 이산가족교류 지원을 위한 법령 정비

정부는 개인 또는 민간단체에 의해서 이루어지는 이산가족의 생사 확인 및 상봉에 필요한 경비를 정부가 지원하고, 이러한 생사확인 및 접촉의 절차를 간소화하기 위한 법령과 제도를 계속 정비해 나감으로써 이산가족교류의 활성화를 뒷받침해야 한다. 특히 중·장기적으로 남북이산가족이 상대방 지역에서 재결합할 경우 발생하게 될 법적 문제, 예컨대 호적관계, 중혼문제, 상속문제 등에 대비하여 가칭 「남북이산가족교류에 관한 특례법」의 제정을 적극 검토해야 할 것이다. 아울러 남북한 주민이 결혼하여 가족을 형성하는 경우에 대한 법적 문제점과 대응방안을 강구해 두어야 할 것이다.

(아) 국제우편을 통한 남북우편교류 추진

정부는 제3국을 경유하는 국제우편물 방식의 서신거래가 실현될

수 있도록 노력을 배가해야 한다. 여기에는 중대한 선결과제가 있다. 그것은 북한으로 발송되는 우편물이 제3국을 거쳐 북한내의 수신예정자에게 전달되기 위해서는 북한이 당해 우편물을 접수하고 이들 당사자에게 배달해 주겠다는 보증이 있어야 한다는 것이다. 그러한 배달보증이 없이는 현실적으로 제3국을 경유하는 국제우편물 방식의 서신거래가 남북간에 성사되기는 어렵기 때문이다.³⁴⁾ 이렇게 볼 때 제3국을 경유하는 국제우편물 방식의 서신거래도 결국에는 남북한 당국간의 직·간접의 협상과 양해가 필요하다고 하지 않을 수 없다. 따라서 국제우편을 통한 남북간 서신거래의 실현을 위해서는 우리 정부가 유엔이나 만국우편연합(Universal Postal Union: UPU)과 같은 국제기구와 더불어 중국이나 일본 등 유관국과 긴밀히 협조하여 계속 북한에 대해 문을 두드리는 노력이 요구된다고 하겠다.

이와 관련, 남북이산가족들간의 서신거래는 아니나, 현재 중국을 통해 남한과 북한의 신포 경수로부지간에 우편물 교환이 실시되고 있지 않다. 물론 이 같은 우편물 교환은 형식적으로는 KEDO라는 국제기구가 전면에서 나타나 있어 북한의 남한정부배제전략과 상충되지 않으며, 대북 경수로사업의 원활한 진행을 위해 ‘울며 겨자먹기’ 식으로 북한당국이 제한적이거나 허용하는 것으로 보인다. 어찌되었든 이러한 우편물교환은 향후 남북이산가족간의 직접 서신거래 성사에도 긍정적인 영향을 미칠 것으로 관측된다.

34) 이장희, “남북한 우편교류 실현을 위한 법제도적 개선방안,” 『서울국제법연구』, 제3권 2호 (1996), pp. 2, 19~26; 제성호, “南北 郵便·通信交流와 「南北 交流協力法」의 改正方向,” 『法曹』, 1999년 2월호 (통권 509호), pp. 192~194, 205~206 참조.

(2) 금강산관광 활용방안

남북 차관급 당국회담이나 장관급회담 등 당국간 대화 또는 남북 적십회담과 같은 직접대화 채널을 통해 이산가족문제 해결에 실마리가 풀리지 않을 경우, 현재 이루어지고 있는 금강산관광사업을 활용하여 가능한 이산가족문제 해결방안을 모색하는 자세가 요구된다고 하겠다. 어느 의미에서는 당국간 대화를 통한 해결이 지지부진할 경우 이 같은 노력에 보다 우선적인 관심을 기울이는 것이 보다 현실적일지도 모른다. 적법한 방법이라면 모든 가능한 수단을 사용하여 조그만 것이라도 성사될 수 있도록 해야 할 것이다.

(가) 금강산지역을 중심으로 한 준공식적인 생사확인 실시

최근 금강산관광이 실현됨에 따라 우리측이 북한측에 통보한 인원 에 포함되어 있는 실향민들이 재북가족의 생사확인을 할 수 있는지 여부를 둘러싸고 조심스럽게 그 가능성이 논의되고 있다. 이와 관련, 전술한 바와 같이 금강산관광객 1진에 포함되어 있었던 박순용씨가 북한의 출입국관리 요원으로부터 모친의 생사확인을 할 수 있었던 것은 매우 의미있는 일이라고 생각된다. 이 외에도 다른 북한측 안내원들은 재북가족의 생사확인을 하려는 우리 관광객들에 대해 매우 유연한 태도를 보인 것으로 전해지고 있다.

이러한 사실에 비추어 금강산 관광객의 재북가족에 대한 생사확인을 제한적이거나 추진할 필요가 있다. 그러한 생사확인 은 금강산관광 지역에 파견되어 나와 있는 남북한 현장요원(특히 현대그룹의 임직원이나 가능할 경우 대한적십자사 지원요원)들간에 '낮은 차원의 합의'를 채택하여 비공식적 내지 준공식적인 차원에서 실시하는 것이

현실적이다. 남북적십자사 요원들은 생사확인을 한 우리측 관광객들과 북한의 연고자들간에 간단한 서신교환 지원 등의 조치를 취할 수 있도록 노력해야 할 것이다. 이와 관련, 현대측 금강산지역 사무소 또는 남북적십자 요원의 상주를 위한 별도의 건물에 생사확인이나 우편물 전달을 위한 기능을 부여할 수 있을 것이다.³⁵⁾ 이러한 사업의 지속적 추진을 위해서는 과도한 대국민홍보는 금물이며, 조용하고도 신중한 접근이 가장 중요하다고 하겠다.

(나) 금강산지역에 「이산가족주소안내소」 분소 설치

1998년 4월과 1999년 6~7월에 베이징에서 열린 남북차관급회담에서 보여준 북한의 태도에 비추어 지금 북한당국은 한반도내에서의 이산가족면회소 설치를 부담스럽게 생각하는 것으로 보인다. 따라서 우리는 판문점 이산가족면회소 설치를 무리하게 추진하기보다는 그에 앞선 조치로써 북한측이 기 설치한 「이산가족주소안내소」를 활용하는 방안을 적극 고려해야 한다. 이 방안은 우리가 북한의 입장과 체면을 최대한 살려주면서 이산가족문제의 실질적인 해결책을 강구하는 길이 될 수 있을 것이다.

구체적으로 대한적십자사는 정부 및 현대그룹과 긴밀한 협의를 거쳐 북한측에 대해 사회안전성 산하 「이산가족주소안내소」의 분소를 우선 금강산지역에 설치해 주도록 요청하여 이를 관철시키는 것이 바람직하다.³⁶⁾ 이러한 분소가 설치된다면 비록 소규모이고 제한적인

35) 「문화일보」, 1998년 11월 23일, p. 1 참조.

36) 북한의 「이산가족주소안내소」의 분소는 공식적으로 간판을 내건 건물이 아니라 비공식적인 형태로 설치하는 것이 더욱 바람직할 것이다. 그 이유는 우선 중국 공안의 부당한 개입을 피할 수 있고 또한 불필요한 비용을 최소화할 수 있을 것이기 때문이다. 이를 위해 북한의 사회안전성 등 책임 있는 당

것일지라도 북 강원도 및 함경남북도 지역에 거주하는 재북 이산가족의 생사·주소확인 작업에 상당한 정도 진전이 있을 것으로 기대된다

나. 중·장기적인 해결방안

위에서 제시한 이산가족문제의 초보적 해결이 실현될 경우 이러한 경험을 바탕으로 이산가족의 고통을 완화시켜 나가도록 다각적인 방안을 강구해 나가야 한다. 그러한 방안으로 다음 몇가지를 예시할 수 있다. 다음에 제시하는 방안은 성사될 가능성이 높은 것, 쉬운 것부터 나열한 것은 아니다. 남북한관계 상황에 따라 실현 가능성이 높은 것부터 우선적으로 추진하면 될 것이다.

(1) 남북적십자회담 개최를 통한 근원적인 해결기반 마련

이산가족문제의 근원적인 해결을 위해서는 남북적십자회담 제11차 본회담을 개최해야 한다. 이를 위해서 우리 정부와 대한적십자사는 계기별로 남북적십자회담 개최를 지속적으로 제의해야 한다. 이와 관련, 대한적십자사 사무총장의 방북을 통한 사전 정지작업이나 또는 대통령의 특사파견도 적극 검토해야 한다. 아울러 남북적십자회담 본회담 개최를 위해 필요하다면 국제적십자사연맹의 주선과 협조를 적극 활용해야 한다.

남북적십자회담에서는 이하에서 기술하는 내용들을 협의·추진해 나갈 수 있을 것이다.

국과의 비밀협상 루트의 개설과 긴밀한 협의가 요구된다고 하겠다.

(2) 금강산관광 활용방안

(가) 실향민 출신 금강산관광객의 고향방문 추진

우리측이 북한측이 민감하게 생각하는 금강산관광객의 북한주민들과의 접촉을 피하면서도 이산가족의 아픔을 해소하는 방안으로 북한 출신 실향민들이 금강산 관광을 할 경우 이들에 대해 귀향 및 성묘를 위한 고향방문을 고려해 볼 수 있다. 고령 이산가족들은 설령 고향에서 친척을 직접 만나 보지는 못하더라도 단순히 금강산만을 등반하고 구경하는 것보다는 자기가 태어난 고향에 가고 가능할 경우 선친과 조상의 묘소를 찾아 성묘하는 것을 더 희망할 것이다. 물론 이와 관련하여 최근 북한의 경제난·식량난으로 많은 고령 이산가족들이 사망하였고, 게다가 1995년과 1996년 연속해서 발생한 수해로 인해 묘지들이 거의 유실되었다는 이야기도 들려오고 있어 귀향 및 성묘사업을 성사시키기는 쉽지 않을 것이다. 하지만 적어도 실향민 금강산 관광객의 고향방문은 추진해 볼 가치가 있다고 생각된다.

이러한 사업을 추진하는 방안으로 필자는 다음과 같은 방안을 제시하고 싶다. 지금 북한에서는 교통수단이 태부족하고 유류난이 심각한 상황인데, 이같은 형편에서 북한당국으로 하여금 안내인을 하나씩 붙여 전국 방방곡곡 남한이산가족의 고향방문을 지원하는 것은 사실상 곤란하다. 그러한 점에서 우리 정부는 현대와 북한의 아태평화위원회간의 쌍무적인 협의를 통해 우선 제한된 지역, 특히 통천 등 금강산지역 부근의 시·군에 사는 가족들의 고향방문을 추진토록 하는 것이 타당하다. 이것이 실현되면 그곳에 거주하는 재북가족의 생사확인 및 비공식 상봉도 아울러 모색하는 것이 좋을 것이다.

이들은 공식적으로 4박 5일의 금강산관광 일정을 마친 다음 다시 1박 2일 내지 2박 3일의 고향방문을 마친 후에 장전항으로 돌아와 나중에 도착한 배로 남한에 귀환하면 될 것이다(이와 관련, 앞으로 금강산관광 상품은 1박 2일, 2박 3일 내지 3박 4일 등으로 다양화될 것으로 예상된다).

이산가족인 금강산관광객의 고향방문이 성사되고 이러한 사업이 활성화될 경우 점차 여타 지역으로 확대해 나가는 것이 좋을 것이다. 예컨대 원산시 부근지역, 대외개방지역인 나진·선봉직할시 등 북한지역의 2 내지 3개의 특정 시군을 선정을 우선적으로 고려할 수도 있다. 그곳 출신의 이산가족들을 태운 상봉선을 해당 군에 인접한 항구로 보내고, 그곳에서 북한의 안내를 받아 버스를 타고 단체행동을 하면서 이산가족의 고향방문을 추진하는 방안을 고려할 필요가 있다. 만일 우리측이 그에 대한 대가로 적절한 경제적 이익을 북한측에 제공한다면 북한의 호응여지는 충분히 있다고 보인다. 이러한 사업이 성사될 경우 점차 이를 다른 지역으로까지 확대해 나갈 수 있을 것이다.

(나) 「금강산 이산가족면회소」 설치·운영

남북적십자사간의 협상을 통해 시범적인 사업으로 금강산에 비공식적인 이산가족면회소를 설치·운영하여 이산가족들의 상봉을 모색할 필요가 있다. 합의는 반드시 공식적인 것이 아니라 비공식적인 잠정 합의라도 무방하다. 또 이산가족 상봉·면회는 정기적인 것이 아니라 간헐적으로 이루어지더라도 무방하다. 명분에 집착하기보다는 이산가족의 고통을 경감·완화시키는 실질에 주목하여 해결을 모색하는 것이 타당하기 때문이다.

「금강산 이산가족면회소」는 북한측 「이산가족주소안내소」의 금강산 분소를 발전시켜 운영하면 될 것이다. 또 그 동안 축적된 생사확인작업을 기초로 제한적이거나 상봉을 추진해야 한다. 북한측 상봉인원은 주로 강원도나 함경남도에 거주하는 가족들이 될 것으로 보인다. 초기에는 이산가족 면회의 규모와 대상(재북가족)을 제한하는 것이 좋을 것이다. 예컨대 1회에 우리측 가족 5 내지 10명 규모로 시작하여 조금씩 상봉인원을 확대하는 것이 현실적인 방안이 될 것으로 생각된다.

(다) 근본적인 해결방안의 강구·추진

① 이산가족면회소 설치 및 정기적인 상봉 추진

이산가족문제의 근본적인 해결을 위해서는 판문점에 「이산가족면회소」를 정식으로 설치하여 정기적으로 다수 이산가족의 상봉·재회를 실시하는 것이 필요하다. 이는 남북 당국간 회담에서 원칙적인 합의를 도출하고, 그 세부사항의 이행·실천은 남북적십자회담에 위임하여 담당토록 해야 한다.

면회소 설치 장소로는 판문점을 우선적으로 설정하되, 북한의 입장에서 판문점을 받아들이기 어렵다면 나진·선봉 및 고성, 철원 등 비무장지대내의 여타 지역에서의 설치도 대안으로 고려할 필요가 있다. 이산가족면회소에서의 재북가족 상봉은 초기에는 분기 1회 실시하고, 월 1~2회 등으로 점차 횟수를 늘이는 한편, 상봉 인원도 처음에는 30명 내외에서 100명 이상으로 확대해 나가는 것이 바람직하다.

이산가족면회소 설치와 상봉을 실현시키기 위해 우리측은 식량·농자재(비료·농약 등) 지원, 농업협력을 유인책으로 활용할 필요가 있다.

북한측의 합의사항 이행을 확보하기 위해 양자를 연계하여 병행적인 합의를 모색하고 그 이행도 동시추진하는 것이 바람직할 것이다. 예컨대 면회소 설치와 비료·종자·농약 등 농자재 지원, 상봉실현과 대규모 비료지원 또는 농업협력사업 실시 등의 병행추진이 그 대표적인 예가 될 수 있을 것이다.

② 노부모방문단사업 재추진

정부는 먼저 1992년 5월 합의된 이산가족 노부모방문단 및 예술단 교환사업이 여전히 유효하다는 입장을 표명하고, 1992년 8월 중단된 실무접촉 재개를 촉구해야 한다. 이산가족 노부모방문단은 당초 합의된 대로 100명으로 구성, 서울 및 평양에서 교환방문을 동시에 실시하는 한편, 예술단 공연 교환도 병행 추진해야 할 것이다. 이와 관련, 1999년 6월 베이징 남북 차관급 당국회담에서 우리 정부는 시범사업으로 쌍방 각기 100명 정도의 고령이산가족의 서울·평양방문단 순차 교환을 제의한 바 있다.

③ 이산가족 상호 고향방문의 정례화

이산가족 노부모방문단 교환사업이나 금강산 관광객 고향방문사업이 성공적으로 이루어질 경우 이를 기반으로 하여 이산가족 상호 고향방문의 실현 및 정례화를 추진해야 한다. 이산가족 상호 고향방문의 정례화방안으로는 분기별 1회 100~300정도 내외의 인원으로 방북을 실시하는 방안을 우선적으로 고려해 볼 수 있다.

이를 위해 정부는 60세 이상 고령 이산가족의 방북신청을 대부분 허용하고 또한 적극 지원하고 있음을 북한측에 알리고, 그들도 상호

적인 조치를 취해 줄 것을 촉구함으로써 북한의 태도변화를 유도해야 한다. 이 과정에서도 대북지원 및 남북경협 확대, 관광교류의 다변화 등 적절한 유인책을 제공할 수 있을 것이다. 북한이 이산가족 상호 방문과 상봉을 허용할 경우, 이산가족의 범위 및 상대방 지역내 체류기간을 점차 확대해 나가면 될 것이다. 상봉 및 방문을 위한 이산가족의 범위와 관련하여서는 초기에는 제1세대 및 3촌까지로 국한하되, 점차 2, 3세대와 6촌 내지 8촌 이내의 친척으로까지 확대하는 방안을 우선적으로 생각해 볼 수 있다.

정부는 이산가족의 상호 고향방문 정례화 추진시 이산가족의 방북(남북통행) 및 신변안전보장을 위한 합의를 채택함으로써 이산가족 방북이 안정적으로 이루어질 수 있도록 제도적 장치를 마련해야 한다. 동 합의서에는 일반적인 행동의 자유 인정, 신변안전 및 무사귀환을 보장하는 것이 당연히 포함되어야 한다.

④ 이산가족간 대규모 송금 및 증여에 관한 합의 도출

남북관계 개선에 맞추어 북한가족들에 대한 송금의 규모를 확대하고, 부분적 재산이전 허용을 적극 고려할 필요가 있다. 재북 이산가족에 대한 송금 허용방안은 중·장기적으로 북한의 태도 변화를 유도하고 궁극적으로 이산가족 재회시 심리적 갈등을 해결할 수 있는 효과적인 수단이 될 수 있다. 이를 위해 정부는 당국간 회담 또는 남북적십자사회담을 통해 이산가족간 송금 및 증여에 관한 합의를 도출함으로써 질서 있는 이산가족간의 물적 교류를 지원해야 한다. 또한 국내법적으로 이를 뒷받침하기 위해서는 이산가족의 대북 송금 및 재산이전에 관한 원칙을 규정한 규정 내지 고시를 제정하는 등 후속조치를 취해야 한다.

⑤ 우편물 교환소 설치 및 서신교환 정례화

위에서 제시한 이산가족문제 해결방안이 잘 실천될 때에는 남북적십자회담 등 남북우편회담을 개최하여 우편물교환소 설치·운영에 관한 구체적 합의를 도출함으로써 이산가족간의 직접 서신교환을 추진해야 할 것이다. 이에 관한 합의서에는 우편물교환소를 판문점 자유의 집에 설치하고 월 1~2회 우편물을 정기적으로 교환한다는 것과 우편요금은 국내요금을 적용하고 년 1회 정산한다는 등의 내용을 반드시 포함시켜야 할 것이다. 물론 북한의 호응 여하에 따라서는 남북한 당국간의 합의로 KEDO 금호우체국이 남한의 이산가족과 북한의 동북부에 거주하는 이산가족간에 우편물 교환업무를 수행토록 유도하고, 점차 나진·선봉지역으로 확대하는 방안도 병행 추진할 수 있다.³⁷⁾ 아울러 우편물 교환은 초기에는 엽서형태로 실시함으로써 북한의 부담감을 해소토록 배려해야 할 것이다.

정부는 우편물교환소의 운영경험을 토대로 판문점에 전화교환소를 설치하여 남북간 직접 통신교류를 추진해야 한다. 이를 위해 우선 금강산 유람선 상에서 직접 재북 이산가족과의 전화통화 실현도 모색할 필요가 있다.

37) KEDO와 북한간의 합의에 따라 북한의 신포 경수로부지내에서 일하는 우리 측 건설인력들에게 제공되는 우편서비스에 관해서는 제성호, 「경수로인력의 북한체류시 법적 문제」, 연구보고서 97-03 (서울: 민족통일연구원, 1997), pp. 53~55 참조.

3. 국제적인 협조와 지원 활용

위에서 필자가 제시한 단계별 추진방안은 우리측이 대북 지원 등 경제적 인센티브를 제공할 경우 북한이 이산가족문제 해결에 적극 호응해 나올 것으로 기대하는 비교적 낙관적인 시나리오에 입각하고 있다. 물론 현대계에서는 실현가능성과 불발로 그칠 가능성이 반반이라고 생각된다. 우리 정부나 대한적십자사는 위의 낙관적인 시나리오에만 집착할 수는 없으며, 이산가족문제 해결이 더딜 경우 그에 대한 대응책도 다각적으로 마련해 두어야 한다.

우리 정부와 대한적십자사는 이산가족문제 해결의 기반조성 차원에서 또는 이를 측면에서 지원하는 방안의 일환으로 국제적십자위원회(International Committee of the Red Cross: ICRC) 산하의 「중앙심인사업소」(中央審人事業所, Central Tracing Agency: CTA)를 활용하는 방안을 적극 고려할 필요가 있다. 중국과 대만은 이 기구의 주선으로 이산가족의 통신과 재회를 추진하였는 바, 우리도 이 기구의 협조를 얻어 이산가족의 통신과 재회를 모색하는 것이 바람직할 것이다.³⁸⁾

한편 북한이 앞으로도 상당기간 계속해서 이산가족문제 해결에 거부적인 태도로 나올 경우 우리측은 이산가족문제를 공론화하고 국제공조를 통해 대북압력을 강화할 필요가 있다는 것이다. 이를 위해 이산가족문제 해결을 위해 정부는 이산가족 당사자 개개인들이 유엔인권기구에 진정서를 보내도록 독려하는 한편, 국제사회의 관심을 환기시킬 필요가 있다. 동시에 남북이산가족문제를 미국의 조야, 언론 등

38) 최은범, “다른 분단국의 이산가족사례: 중국-대만의 케이스,” 「국제법학회는 총」, 제39권 2호 (1994), pp. 203~206; 제성호, “이산가족의 현황과 상봉지원 방안,” 한국사회문화연구원 주최, 이산가족 상봉을 위한 공개토론회 발표문, 1997년 9월 10일, pp. 11~12 참조.

에 적절하게 홍보함으로써 남북협상에서 응원군으로 활용하는 것이 바람직하다.

나아가 정부는 적절한 국내 민간단체(NGO)를 선정, 이들과의 긴밀한 협조하에 남북이산가족문제를 유엔인권위원회나 소위원회에서 꾸준히 지속적으로 제기해야 할 것이다. 이 과정에서 국내 민간인권단체와 외국 또는 국제적인 민간인권단체와 협력체제를 구축하여 공동보조를 취할 수도 있을 것이다. 그런데 유엔인권위원회에서 남북이산가족문제를 제기하기 위해서는 중·장기적으로 유엔경제사회이사회로부터 「협의자 지위」(consultative status)라는 국제적으로 공인된 기준을 충족해야 한다. 하지만 국내 NGO중 이를 충족하는 민간인권단체는 없다. 국내에 이웃사랑회 등 4개의 민간단체들이 협의자격을 갖추고 있기는 하지만, 이들은 성격상 남북이산가족문제를 제기하는 데 적절치 않다.

따라서 앞으로 일천만 이산가족재회추진위원회나 북한인권개선운동본부 등 국내 민간인권단체들이 유엔인권위원회와 소위원회에서 출석하여 발언할 수 있도록 유엔으로부터 협의자격을 획득하도록 노력해야 하며, 이를 위해 정부가 필요한 지원을 제공해야 할 것이다. 다만 정부는 이산가족문제를 인도적 차원에서 접근하고 국제사회의 관심과 인도적 명분을 최대한 활용하되, 국제여론의 힘을 빌어 대북압력을 극대화하려 한다는 인상을 북한측에 주지 않도록 세심하게 배려해야 할 것이다.

IV. 맺는 말

금강산관광사업의 성사는 우리측이 북한측에 상당한 정도의 경제

적 실리를 제공한다면, 북한측이 체제유지에 부담이 되지 않을 조건으로 그 동안 극력 기피해 왔던 이산가족문제 해결에 선별적으로 호응해 올 수 있음을 시사하고 있다. 이러한 북한의 태도를 살펴 가면서 우리는 빠른 시일내에 이산가족문제 해결에 새로운 돌파구를 마련해야 한다. 이산가족문제 해결은 더이상 지체할 수 없는 문제이기 때문이다.

북한측은 「국민의 정부」가 들어선 후에도 여전히 당국간 문제 해결에는 소극적 태도를 견지하면서도 민간차원의 이산가족교류에는 신축적인 입장을 보이고 있다. 또 북한이 남북 차관급 당국회담에 호응해 온 사실에 비추어 볼 때 이산가족문제 해결이 전혀 불가능하다는 회의적인 생각을 갖는 것은 옳지 못하다. 우리로서는 계속해서 북한의 태도변화를 유도하면서 이산가족문제 해결의 돌파구를 모색해야 할 것이다.

무엇보다 시급한 것은 중단된 남북 차관급 당국회담을 조속한 시일내에 재개하는 일이다. 여기에서 우리 정부는 이산가족문제 해결을 위한 구체적인 실천방안을 제시하고, 북한측의 적극적인 호응을 유도하도록 해야 한다. 먼저 우리측은 이산가족 생사·주소 확인을 위한 명단교환, 서신거래, 상봉의 실현을 위한 규모·시기·방법을 제시해야 한다.

이상의 여러 가지 실천방안들이 한꺼번에 다 실현되기는 어려울 것이다. 따라서 우리 정부는 실현가능한 것부터 협의·추진한다는 실사구시적 입장에 따라 3차 남북차관급회담에서는 협상 타결안의 마지노선을 이산가족 생사확인·제도화 및 정례화, 시범적인 가족 상봉 실현(비공식적인 면회소 설치도 포함시키면 더욱 좋을 것임)으로 설정하고 협상을 추진하는 것이 바람직하다고 하겠다.

북한이 일단 이산가족문제 해결에 성의를 보이기 시작하면 대북

비료·식량 지원을 1회성으로 끝내지 않고 장기적으로 남한의 지원을 받을 수 있는 계기로 활용할 가능성이 큰 바, 우리 정부는 3개년 지원계획을 수립하여 대북지원 일정을 제시함으로써 협상레버리지로 활용하는 것이 좋을 것이다.

한편 당국간 협의를 통한 이산가족문제 해결과 병행하여 현재 중국 등 제3국에서 민간 차원에서 비공식적·개별적으로 이루어지고 있는 이산가족 상봉을 적극 지원·활성화해야 한다. 제3국에서의 이산가족 상봉 및 생사확인에 소요되는 비용에 대한 정부지원을 현실화하고, 이산가족 알선단체가 요구하는 과중한 중개료를 인하하도록 계도함으로써 이산가족들의 고통과 불편을 줄이는 데 다소나마 도움을 제공해야 할 것이다. 아울러 금강산 관광사업이 지속적으로 발전될 경우 금강산지역에서 고령자들의 재북가족 면회도 추진할 필요가 있다. 이와 관련해서 필요하다면 금강산지역에 이산가족면회소를 설치할 수도 있을 것이다. 나아가 중·장기적으로는 금강산 관광객들의 일정을 확대하여 인근에 고향을 둔 실향민들의 고향방문 및 성묘도 추진하는 방안을 적극 검토해야 할 것이다.

요컨대 정부는 당국간 차원의 근본적인 해결을 강구하는 한편, 이것이 단시일내에 이루어지기 어렵다면 민간 차원의 해결을 병행적으로 추진하고 이를 적극 지원해야 할 것이다. 앞으로 정부와 대한적십자사 등 민간부문이 서로 협조하면서 이산가족 재회를 위해 지속적으로 노력을 해 나간다면 멀지 않은 장래에 이산가족문제 해결에 상당한 진전이 있을 것으로 기대된다.

II

남북차관급 회담과 이산가족문제 해결방안

이 병 용
(한서대 교수)

1. 들어가는말

지난 6월 23일 베이징에서 열린 남북 차관급 회담에서 온 국민은 이산가족문제 해결에 조그마한 성과라도 있을 것으로 기대하였다.

그것은 무엇보다 우리 국민들이 가장 애타게 기다리고있는 이 문제를 풀기 위하여 정부는 막대한 예산을 투입하여 북이 요구하는 비료 20만 톤 중 회담 전에 약속된 10만 톤을 이미 북한지역으로 보낸 뒤 였으며, 그 며칠전 서해교전사건이 있어 북한의 조평통 성명의로 남측을 강력하게 비방하는 발언이 있었음에도 불구하고 북측대표단이 이 회담에 참여하였기 때문이었다.

우리측의 많은 사람들과 언론은 북이 비료가 현지점에서 매우 시급하므로 회담에 임했을 것이며 또 남은 10만 톤도 받아가기 위하여

서는 이산가족문제에 어떠한 양보안을 가지고 올 것이라고 우리사회의 일반적인 상식의 생각으로 판단하면서 회담에 기대를 걸었다.

그러나 회담에 임한 북측 대표단의 태도는 그 기대와는 전혀 다른 사항이 일어났으며, 오히려 남측이 사과 하지 않는 한 회담 자체를 더 할 수 없다는 강경 발언에 크게 실망 하였던 것이다. 지난날 수없이 가졌던 이산가족 문제 해결을 위한 남북 적십자회담이나 정부 당국자간의 회담들을 돌이켜보면, 늘 이러한 북측의태도로 지금까지 아무것도 해결하지 못하게 되었던 것이다.

2. 남북간 적십자회담과 당국회담

가. 적십자회담

1971년 8월 12일 대한적십자사 최두선총재는 “남북간에 흩어진 일천만 이산가족을 찾아 주기 위한 남북적십자예비회담을 갖자는 제의”를 당시 북측과 아무런 교신 수단이 없는 때이므로 KBS 방송을 통하여 북한적십자회에 하였으며, 북한적십자회는 14일 평방을 통하여 손성필 위원장명의로 이에 응한다는 회신이 있어 역사적인 남북 적십자 회담이 성사¹⁾되게 되었다.

적십자사가 이산가족문제를 해결 하는 전담기관이 된 것은 2차 세계대전중 많은 이산가족이 발생하여 이를 해결 하기 위하여 제네바에 위치한 국제적십자 위원회(International Committee of the Red Cross) 본부에 중앙심인사업소를 설치 운영하며 이산가족들을 찾아 주었으며 지금도 세계각국의 분쟁지역에서 발생하고 있는 이산가족

1) 「이산가족백서」, (대한적십자사, 1976), p. 269.

을 찾아주는 일들을 담당하고 있다.

또한 남북 정부당국이 다같이 가입하고 있는 국제적십자 조약인 1949년 8월 12일자 제네바협약 제4부²⁾ 전시 민간인 보호에 관한 1949년 8월 12일자 협약과 1977년 6월에 보완된 제1 추가의정서에서 제25조 “이산가족은 장소여하를 불문하고 서신거래가 가능케 하여 주어야 하며,” 제26조 이산가족이 재회하려는 목적으로 행하는 조화에 편의를 제공하여야 한다” 라는 의무조항이 있다.

이러한 조항에 근거하여 휴전이후 1957년 7월 대한적십자사는 7,034명의 생사를 확인하여 줄 것을 북한적십자회에 요구하여 337명의 생존자에 대한 명단을 회신받았으며, 북한적십자회는 14,132명의 행방을 조사해 달라는 요청에 14,112명에 대하여 회신³⁾한 바 있다.

이후 14년간 상호 연락이 두절된 상태에서 71년에 쌍방적십자사간에 자리를 같이 하게 되었으며, 남북적십자회담은 그간 파견원 접촉 5회, 예비회담 25회, 본 회담10회, 실무회담 80여회, 수재지원을 위한 회담 7회로 모두 130여 회의 쌍방적십자사간의 회합이 있었다.

그러나 이산가족상봉 실현은 1985년 9월 20일부터 23일까지 3박 4일간 이산가족 교환상호방문을 통하여 북에서 35가구, 남에서 30가구만이 실현된 것 외에는 뚜렷한 성과를 거두지 못하고 있는 실정이다.

2) 제네바협약, 1부: 육전에 있어서의 군대의 부상자 및 병상자 상태 개선에 관한 협약

2부: 해전에 있어서의 군대의 부상자 및 조난자 상태개선에 관한 협약

3부: 포로의 대우에 관한 협약

4부: 전시 민간인 보호에 관한 협약 *1949년 8월 12일자, 제네바

3) 「이산가족백서」(대한적십자사, 1976), p. 101.

나. 정부 당국자 회담

이산가족문제 해결을 위한 남북적십자회담을 진행하면서 70년대에 는 적십자예비회담 중 9차 회담인 71년 11월 19일부터 적십자회담 의제 협의를 위하여 별도접촉을 갖는 자리에서 쌍방 당국자 인사간의 접촉이 시작되어 72년 3월과 4월에는 남북 정부인사가 상호방문 하고, 동년 5월에는 남북당국의 고위급인사가 상호 방문하여 7·4공동 성명이 나오게 되었으며, 남북조절 위원회가 구성되어 75년까지 당국 간 회담이 이루어졌었다.

이후 중단되었던 남북 정부 당국의 회담은 84년 수재물자 인수인 도를 위한 쌍방적십자사간의 회담을 계기로 당국간 경제회담이 성사 되었으며, 85년 5월 남북적십자 제8차 본회담을 계기로 남북당국자회 담, 국회회담으로 이어지며, 정부 의 7·7성명과 유엔동시가입, 그리고 92년 남북기본합의서를 합의하게 되었다.

기본합의서 합의와 더불어 92년 제2차 이산가족 고향방문단 상호 교환방문을 위한 적십자 회담을 하던 중 북은 핵문제를 남측에서 거 론말라, 군사훈련 중단하라는 등의 의제 외의 문제를 들고나와 남북 대화가 전반적으로 중단되었다.

이후 96년 북의 수해피해로 인한 대한적십자사의 구호물자 전달을 위한 남북적십자회담을 97년 5월 북경에서 갖게 되었던 바 북은 20 만 톤의 비료를 요구하여왔다. 이러한 양의 비료는 적십자사의 능력 으로는 지원할 수 없고 정부당국간에 만이 해결될수 있다는 입장을 전달하여 남북차관급 회담이 98년, 99년 두 차례 열리게 되었다.

남북회담에 대한 이러한 과정들을 살펴보면서 남북간 적십자 회담 과 정부 당국회담은 상호 보완적인 역할을 하면서 그 30년간을 이어 져 왔던 것이다.

그간 이산가족 문제를 최우선 과제로 해결코자 하였음에도 불구하고 크게 성과를 거두지는 못하였지만 남북간에 상호이해를 접근시키며, 긴장완화와 민족의 동질성을 회복시키는데 크게 역할을 하였다고 하겠다.

3. 이산가족의 실태

가족은 인류사회의 가장 기초단위집단으로 혈육과 사랑으로 뭉쳐진 구성체로서 서로가 떨어져서 살 수 없는 집단이다. 그럼에도 불구하고 인류역사가 시작된 이래 본인의 뜻과 관계없이 가족이 헤어져 살아야 하는 역사로 이어져 왔다.

우리나라의 경우 일제의 신민지 정책으로, 독립을 위하여, 생활고의 해결을 위하여, 북간도나, 연해주지역으로 이주하였다가 냉전대입으로 그간 소식조차 전할 수 없었으나 지금은 이웃국가와 수교 상태이므로 본인이 노력만 하면 상봉도 가능한 사항이다.

그러나 1945년 이후 월남한 330만명(50년 2월 공보처 발행 소련군정의 시말)과 6·25동란 기간 중 남하한 1백만명, 그 기간 중 남북인사 8만 5천, 행방불명된 30만, 휴전이후 남북 미귀향자 450여명, 북한 탈출주민 1천여명으로 통산 1천만 이산가족으로 추정한다. 이들은 반세기가 다 가도록 가족의 생사조차 확인할 수 없는 처지에 놓여 있다. 이 이산가족 들 중 상당한 사람들이 단순히 헤어져 살고 있는 것이 아니라 그 사회에서 보이지 않는 고통 속에서 살아왔고 지금도 그런 처지에 있는 사람들도 있다. 북에서는 월남자 가족이라는 신분차별정책에, 남에서도 지금은 철폐되었지만 연좌제라는 제도로 불이익을 당하여 사실을 밝히기를 꺼려 했다.

당시 30세에 집을 떠났던 이들은 조금 더 있으면 살아 계셔도 기력이 쇠약하여 거동이 불편한 처지이며, 그 미만의 사람들이나 고향에 갈 수 있는 처지로 조속한 시일 내에 이산가족문제가 해결되지 않으면 이 사업 자체는 자동 소멸되게 되는 것이다.

최근의 민주복지국가의 개념은 “모든 국민의 인간다운 생활을 보장하고 건강과 번영을 증진 시키기 위한 사회정책과 정책적 서비스를 정부는 제공하여야 한다”는 이론⁴⁾에 근거하여서라도 일천만이나 되는 이산가족문제는 남북 당국의 제일 과제라 아니 할 수 없을 것이다.

4. 이산가족재회를 위한 정부와 한적의 노력

71년 이산가족문제를 해결하기 위하여 시작된 남북적십자회담에서부터 지난 6월 북경에서 열린 남북차관급회담까지 30년간 많은 우리 정부와 적십자사는 많은 노력을 하였으나 북측의 성의없는 태도로 실현되지 못하고 있다.

그간 적십자사는 71년도에 합의하여 오늘까지 이용되고 있는 남북 직통전화와 판문점공동 연락사무소 연락 요원들을 통하여 회담재개를 요청하였으며, 국제기구를 통한접촉, 국제회의에서의 접촉 등 기회 있을 때마다 이 문제를 제기하였다.

국민의 정부는 민족화해와 협력이라는 기초위에 포용정책을 계속 유지하고 있으며 정경분리원칙에 따라 경제 협력면에서도 98년 경우 2억 2천만불, 금년상반기만 1억 6천만불을 기록하고 있으며, 98년 11월부터 시작된 금강산 관광객수도 8만 6천명에 달하고 있다. 또한 서

4) 「사회복지개론」 (장인협, 서울대출판부, 1997), p. 86 .

해사건으로 중단되었던 금강산 관광도 재개되고 있다.

96년 이후 북한지역 식량난 해소를 위해 대한적십자사를 주축으로 상당한 식량을 보냈으며, 98년 이후에만 민간차원 2천 6백만불 상당의 식량과 물품을 보냈고 정부도 5천 1백만불 상당의 비료⁵⁾를 보냈다.

이 모든 지원의 1차 목표는 이산가족의 생사확인⁶⁾과 서신교환, 면회소 설치하여 이산 가족들의 고통을 덜어 주고자한 정책적 배려라 할 것이다.

또한 민간차원의 사업촉진을 위하여 지난해 남북이산가족 교류 협의회를 결성하여 3국을 통하여 비공식적으로라도 상봉을 주선하고 있는 단체들을 통하여 재정지원을 하여 상봉활성화를 도모하고있는바 지난1년 반 동안 상봉 213건 ,생사확인 707건의 실적⁶⁾을 올린 바도 있다.

지난6월 북경에서 열리 었던 남북 차관 회담의 우리측의 주의제는 많은 비료를 지원하는 대가로 이산가족 문제를 쉬운 부분부터 풀어가자는 구체적인 실천방안을 제시하고, 단계적으로 기본합의서의 이행 체제를 통하여 남북간의 화해 협력을 도모하자는 것이 었으나 북은 서해사건이 우리측의 도발에서 일어났으니 우선 사과하여야 한다는 주장을 하여 이산가족 문제는 거론조차 할 수 없었다.

5. 이산가족문제에 관한 북측당국태도

그간 적십자회담과 정부당국자회담에서의 이산가족 문제에 대한 북한측의 태도를 살펴 보고자 한다. 북측은 이산가족문제를 위한 협

5) 「포용정책은 안보협력」 (통일부, 1999. 7), p. 13.

6) 상계서, p. 16.

의과정에서 회담에 진전이 있는 듯하면 전혀 남측이 받아드릴 수 없는 회담외적 문제를 들고 나와 시간을 지연시키거나 결렬시키는 전술을 써오고 있다.

70년대의 경우 북측은 이산가족 범위에 “친우”를 포함하자는 문제를 들고 나와 한때 회담이 오래 지연되었으며, “인도주의문제는 조국 통일이라는 민족문제가 해결됨으로써만이 해결될 수 있다”고 주장하는가 하면, 반공법폐지, 국가보안법폐지, 반공단체 해체 등을 주장하여 회담을 결렬시켰다.

한편 남북 기본합의서합의를 도출하는 과정에서도 우리측은 이산가족문제를 쌍방 정부의 보장하에 조기에 실현시키기 위하여 기본적인 사항은 당국간에 합의하여 쌍방적십자에서 추진토록 하자고 하였으나 북측은 전적으로 적십자사에 위임하자는 주장을 펴, 모양에 따라서는 그럴 듯 하지만 일을 추진하는데 있어서는 지연시킬 수 있는 수단을 쓰고자 했던 것이다.

92년 남북기본합의서 합의 기념사업으로 제2차 고향방문단 및 예술단 상호교환 방문을 실시키로 합의하여 이를 위한 실무절차 회담을 판문점에서 가졌던 바 모든 절차가 합의된 최종단계에서 북측은 “북한의 핵 문제에 대하여 거론 말 것” “이인모를 보내 줄 것,” “남측에서 군사훈련 하지 말 것” 등의 조건을 제시하여 이산가족 교환방문이 실현되지 못하였던 것이다.

심지어 94년 베이징에서 열린 아세아 적십자총회에 참석한 북한 적십자 중앙위원회 위원장대리 이성호는 “한반도에는 이산가족이 없다. 다만 미제에 의하여 북에서 남쪽으로 끌려간 애국동포 만이 있을 뿐이다” 라고 발언하였다.

최근 북은 평양방송 시사논단 논평을 통하여 월남자들을 “우리사회주의 제도에 대해 악의를 품고 남으로 달아난 악질 반동 분자들”

이라고 표현하였다(99,8,2, 연합뉴스).

북측은 우리정부가 이산가족 문제를 제1정책과제의 하나라는 사실을 알면서도 가능한 한 이 문제를 피해 가려고 하고 있음을 알 수 있다. 금번 북경 베이징 차관회담에서도 비료는 필요하였지만, 이 문제를 피해 가고자 하여 서해사건을 거론하였지 않았나 생각해 보기도 한다.

이산가족문제에 관하여 이러함에도 불구하고 북한사회 체제가 조금씩 변해가고 있음을 감지하고 있다. 그것은 우선 50년간 주민들이 여행을 하려면 반드시 허가증이 있어야 하였지만 식량난으로 최근에는 거의 허가증 없이 자유롭게 다닐 수 있도록 다소 완화되었다고 하는 것이다. 또한 각 지역마다 자본주의 시장 경제의 기초인 대소 시장이 형성되어 가고 있고, 이산가족들이 3국을 통하여 만나고 있다는 사실을 당국이 알고도 묵인해 주고 있다는 것이다. 그러나 이러한 변화조짐은 단순한 생활면에서의 변화라고 보아야 할 것이다.

우리측에는 북한 경제가 어렵고 주민들의 불만이 고조되어 곧 폭동이 일어나서 큰 변화가 있을 것이라고 평가하는 인사들도 적지 않다. 그러나 북한은 쉽게 무너질 집단이 아니라는 것을 항상 염두에 두어야 한다.

그것은 북한인구 중 3분의 1에 가까운 주민이 사상적 무장을 하고 체제고수를 하고 있다는 것과, 북의 사회 체제상 상당한 기간동안 주민의 자유의사에 의한 집단행동이 불가능한 사회구조라는 것이다.

다만 북한의 고위직이나 주민의 대부분이 국제사회나 남한과 교류 협력만이 장차 북한이 살아갈 수 있는 길이라는 사실을 다 같이 알고 있다는 것이 여러 경로를 통하여 알려지고 있다. 그것은 우리의 포용정책 등이 보이지 않게 작용하고 있다고도 보아야 할 것이다.

6. 남북 이산가족 재결합의 주선방향

(가) 이산가족문제의 비정치화

산가족문제는 그 자체가 인도적 문제라고 하지만 문제의 발단이 정치적사안에서 발생되었으므로 조금만 문제해결의 경계를 넘으면 정치성을 띠게 된다. 그러므로 인도주의 원칙에 벗어나지 않도록 남과 북의 정부당국은 특별히 노력을 기울이어야 하며 국민들도 이에 대한 이해가 있어야 한다.

본래 인도주의에는 어떠한 조건이 있을 수 없다. 누구나 가족이 본이 아니게 헤어졌다면 조건없이 만나게 해 주어야 하며 이것이 인류이요 국제조약상의 의무이기도 하다. 그러므로 이산가족의 문제는 어떠한 상호주의니 하는 조건에 의하여 해결하여서도 아니되며 이는 인도주의 원칙에 위배된다고 하겠다.

그러므로 북한당국은 남북자와, 국군포로, 월남자 가족에 대한 생사확인을 조속히 하여 주어야 하며, 우리정부도 월북자와 법에 의하여 형기를 마친 미전향자들의 소식을 전할 수 있도록 조치가 있어야 할 것이다.

남북문제에 있어서는 그간 서로 상호주의를 지켜왔으나 이산가족문제를 해결하는데 있어서는 융통성이 있어야 문제를 풀어갈 수 있을 것인 바 이 또한 한가지 방법으로도 고려되어야 할 것이다.

(나) 국제적 여론 환기.

현재 남과 북은 유엔, 국제적십자, 유네스코, IOC 등 여러 국제기구에 가입되어 있으며, 인권과 관련된 국제조약에도 동시가입되어 있다. 이러한 인권조약들에는 이산가족을 조기에 만날 수 있도록 하여 주어야 한다는 조항들이 반드시 있으므로 국제사회에 호소하여 북한의 비인도적 태도를 지적하여 개선하도록 여론을 계속적으로 환기 시킬 필요가 있다. 국제사회의 여론조성에는 앞에서 말한 우리측의 사전조치가 있으면 더욱 효과를 거둘 수 있을 것이다.

(다) 이산가족사업 추진방식전환검토

그간의 북한의 태도를 보면 월남자들의 북한주민접촉을 꺼리고 있음을 감지할 수 있다. 북은 이산가족문제를 취급하다 보면 북한 주민들이 동요할지도 모른다는 걱정과 남측이 북을 자유화시키기 위한 정치적 수단으로 이용하려는 것이 아닌가 하는 의구심을 가지고 있다고 보여진다.

이산가족 주선사업이 우리로서는 가장 시급한 문제이기는 하나, 북한이 이러한 시각을 가지고 그 태도를 바꾸지 않고 우리측도 이산가족 문제가 해결되지 않는 한 여타문제를 풀 수 없다는 방향으로 이어진다면 문제의 해결은 더욱 어려워질 것이 예견된다.

이러한 남북관계의 국면을 감안하여, 차후의 남북 당국간의 회담 재개에 있어서는 의제와 사업순위를 경제교류, 문화·체육교류, 지역교류 등의 차원에서부터 시작하여 이산가족 문제를 풀어나가는 방식으로 전면적인 국면 전환을 연구·검토할 필요가 있다고 생각한다.

(라) 제3국을 통한 노력 경주

현재 남북 이산가족문제가 실질적으로 해결되고 있는 유일한 창구가 중국, 미국 등을 통한 제3국 경로이다. 이 경로를 통하여 이산가족들의 생사를 확인하여주고 있는 단체들이 있어 다행한 일이라 하겠다. 그 동안 이 단체들은 어려운 여건 속에서도 일부 가족에 대한 상봉까지 주선하는 등 크게 역할을 하고 있다.

정부에서도 이들 단체를 통하여 생사가 확인되었거나, 상봉된 자들에게 재정지원을 하여 주고 있다. 앞으로도 여러 경로를 확보한 단체들이 생겨날 것인 바 이 단체들이 지나치게 난립하거나, 상업적으로 상호 경쟁하거나, 브로커들의 농간으로 피해를 보는 일이 없도록 적절한 교육과 조치를 취하면서 더욱 활성화되도록 정부의 지원이 있어야 할 것이다.

(1) 선전적 보도 자제

이산가족문제는 남북당국이 남북기본합의서와 부속합의서, 그리고 쌍방 적십자사간에 공식회담 등을 통하여 합의된 부분이 상당히 있음에도 불구하고 북측이 이 문제를 회피해 오고 있으므로 실현되지 못하고 있다.

북의 이러한 태도로 말미암아 현재 제3국을 통한 민간 단체들의 노력으로 적은 인원들이 상봉을 실현하고 있는 실정이다. 이렇게 비공식 방법에 의하여 어렵게 주선하고 있는 일들을 최근 일부언론사 등에서는 공개보도함으로써 주선하고 있는 사람들을 어려운 처지에 있게 하거나 상봉자에게 고통을 줄 수도 있을 것이다.

현재 제3국을 통한 상봉은 대부분이 비공개활동이라는 점을 감안

하여 언론의 자제가 필요하다고 생각한다.

동서독 관계에서도 이산문제를 부각시키지 않고 우선 경제, 사회교류 등 신동방정책을 우선 시도하면서 통일까지 풀어갔다. 또한 중국의 경우도 대만의 강경정책에 중국이 대륙 방문의 길을 먼저 열어 조용한 가운데 가족상봉이 이루어 졌다.

이에 비하여 우리는 이산가족 문제에 대한 정책이나 실행 방법들을 시행하기도 전에 선전적인 발표를 함으로써 북으로 하여금 부정적인 태도로 나오게 하는 것이 아닌지 진지하게 생각해 볼 필요가 있다.

물론 우리쪽에 많은 이산가족이 있어 정부의 정책과 노력을 알릴 필요가 있겠으나 이 일은 상대가 있는 일이므로 일의 성사를 위해 북측이 이 일에 인도적 태도로 나올 수 있도록 보도등에 사려 깊게 행동할 필요가 있다고 하겠다.

7. 마무리

이산가족 문제 해결을 위하여 정부와 민간 단체들은 그간 많은 노력을 해 왔으며 최근 북한 동포들의 식량난을 덜어주기 위하여 정부와 민간 단체들이 온 힘을 다하여 많은 물품을 보낸 것도 이산가족 문제를 조금이라도 풀어보고자 하여 정성을 다하였던 것이다. 그러나 아직까지 밝은 전망이 보이지 않는다. 결국 북측의 사회적 여건변화만이 이 문제를 풀어 갈 수 있으리라 예견된다.

지난 베이징차관회담에서도 우리측은 제1과제로 이 문제를 협의코자 하였으나 진전시키지 못하였다. 북으로서는 이 문제가 가장 어려운 문제이므로 이에 관한 한 계속 회피할 것으로 보여진다. 비록 우

리로서는 가장 시급한 문제이기는 하나 풀릴 수 있는 다른 사안부터 한 가지씩 해결해 가는 방안을 찾아야 할 것이다.

그러므로 앞으로의 정부 당국회담에서는 앞에 제시한 바와 같이 교류·협력에 주안점을 두고 이 문제는 정부지원 아래 적십자사를 비롯한 민간차원에서 적극 추진하도록 하면서 단계적으로 접근하는 방안이 오히려 해결책의 빠른 길이 되지 않겠나 생각해 본다.

우리속담에 “급할수록 돌아가라” 는 옛 성현의 말씀을 되새기며, 이산가족 문제를 해결해 가야 할 것이며 국민들도 북한의 태도를 모르는 바가 아니므로 이산가족문제에 대하여 정부가 우회적 방안으로 이 일을 추진할 수 있도록 깊이 이해하는 자세가 필요하다 하겠다.

III

민간차원에서 이산가족 고통해소방안

이경남

(이산가족상봉추진회 회장)

1. 고통의 내용 — 해소의 프로세스

이산가족 문제에 대한 원론적 고찰은 생략하고, 그들의 고통 해소를 위해 민간차원에서 무엇을, 누가, 어떻게 접근할 것인가 등을 살펴보기로 한다.

이산가족들의 궁극적 소망은 남북으로 흩어진 가족들의 ‘재결합’이다. 그러나 ‘재결합’이라는 소망은 평화적 통일이 성취되지 않고는 실현 불가능한 일이다.

그러므로 많은 실향민들은 통일된 나라에서의 이산가족 재결합은 차라리 접어두고 “우선 이것만이라도”하는 초보적 소망으로부터 “적어도 이런 정도는 돼야”하는 차상급 기대에 이르기까지 슬한 생각으

로 애를 태우면서 도도히 흘러가는 세월에 떼밀려 살아가고 있는 실정이다.

그러면 이산가족들이 오늘날 느끼고 있는 고통의 증상과, 그 고통을 해소하는 처방으로 모색하고 기대하는 방편들은 무엇인가. 실현까지의 난이성(難易性)과 담당 주체 등을 감안하여 나열, 정리해 보면 대충 다음과 같이 된다.

가. 제 1 단계 (비공식·민간차원)

1. 재북 이산가족의 생사 여부를 우선 알아내는 초보적 확인.
2. 생존하는 재북가족의 거주지와 직업 및 생활형편 등을 알아보는 것.
3. 재북가족에게 은밀히 편지를 보내 답신을 받거나 가능하면 국제 전화를 통해 통화를 실현하는 것.
4. 재북가족에게 달러와 생필품, 의약품 등을 보내 생활을 돕게 되는 것.
5. 재북가족을 은밀히 제 3국 국경선 근처에 불러내어 상봉하고 지원하는 것.
6. 제3국에 나와 있는 북한 요원에게 사적으로 부탁하여 재북가족과의 접촉 교류를 도모하는 것.

나. 제 2 단계 (과도적·半공식·半官半民)

1. 문화, 체육, 종교, 학술, 경제 부문 등 관계인사들의 방북시 재북가족과의 상봉을 북한당국이 용인토록 하는 것.
2. 이미 확인된 재북가족에게 남측 이산가족이 달러·생필품·의약품

등을 지정기탁하는 경우 북한당국이 수용토록 하는 것.

3. 북한의 표본적 특정지역을 지정하여 재남이산가족들이 교류접촉
· 경제지원 등을 도모할 수 있도록 북한당국이 용인케 하는 것.
4. 제한적이거나 고향방문단의 상호 교환을 상례적으로 실시하는 것.
5. 국제인권·인도단체 (국제적십자연맹 등)가 중개자가 되어 북한
적십자회 또는 비정기단체와 연계하여 남북이산가족의 제한적
교류(확인, 서신, 금품전달 등)를 실현하는 것.

다. 제3단계 (통일 전단계·공식차원)

- 전면적인 생사·주소 확인, 서신교환, 전화연락, 지원 금품 의 전
수 등을 실현하는 것.
- 휴전선 및 제 3국과의 국경선 지역에 복수(5 -6개소)의 면회소를
설치하여 운영하는 것.
- 70대 이상 고령자의 고향방문을 허용하고 본인의 희망이나 가족
원들의 의향에 따라 안주(눌러 앉기)도 허용하는 것.
- 추석, 환갑·진갑·회수·미수, 임종, 장례식 등에 제한적이거나 직계
가족이 방문토록 허용하는 것.
- 위급환자 발생시 긴급연락으로 치료기관 알선 및 구급이송 등을
가능케 하는 것.
- 임종을 앞둔 당사자의 희망(유언)에 따라 희망지역(고향, 선산
등)에 묻히도록 허용하는 것.

이상에서 적시된 낱말의 항목들은 이산가족 당사자들이 간절히 희망하는 사항들을 포괄적으로 나열한 것이며, 그 실현의 프로세스를 초보 (제1)단계, 중간 (제2)단계, 완성 (제3)단계로 대충정리해 보았다.

2. 이문열씨 사례에서 보는 현주소

소설가 이문열(李文烈)씨가 지난 8월에 중국 엔지(延吉)로 가서 함경북도 어랑군에 살고 있다는 아버지(이원철씨)와 두만강 근처에서 상봉하기를 기도했으나 미스터리 같은 곡절로 해서 실현되지 못한 일은 남북 이산가족들의 고통해소 문제가 처해 있는 오늘의 현주소를 극명하게 보여주는 사례이다. 이문열씨의 엔지행(延吉行)에 얽힌 자초지종은 많은 언론보도를 통해 잘 알려졌다으므로 그 경위 설명은 불필요한 일이며, 우리는 미스터리 같은 해프닝에 함축되어 있는 여러 가지 의미를 추출해보는 것이 좋을 듯하다.

첫째로 이문열씨가 만나려고 했던 그의 부친은 6·25 전쟁때 월북한 좌익 계열이다. 오늘날 남북 이산가족 문제의 당사자는 북한에서 월남한 실향민(이북도민)만에 국한되는 것이 아니라 월북한 사람들과 그들의 재남 가족들도 모두 포함된다는 사실을 단적으로 말해주는 일이다. 이것은 장차 상호주의 구현의 근거가 된다.

둘째로 이문열씨는 재북가족(부친)과의 접촉·상봉을 민간차원의 루트를 통해 성사해 보려고 기도했었다. 그 민간차원의 루트도 단선(單線)으로가 아니라 둘 이상의 복선을 가동시켰던 것이다. 성공의 확율을 높여보려고 복수의 루트를 가동하다 보니 비용이 많이 들었을 것은 자명한 일이고, 또한 혼선도 야기되었다.

셋째로 이문열씨는 민간 루트의 가동에 앞서서 공식루트(북한 당국자가 관여하고 알선하는 방안)를 시도한 적이 있었다. 그는 지난 1월에 북한 김정일 노동당 총비서에게 “아버지 생전에 만나볼 수 있도록 방북을 허가해 달라”는 내용의 공개편지를 써서 이를 도하 언

론이 보도토록 했던 것이다. 그러나 북한당국은 가타부타 메아리 없이 묵살(무시)해 버림으로써 이산가족 문제에 대한 그들의 완고한 폐쇄성을 보여주었다.

넷째로 이문열씨의 부자상봉 계획은 KBS 일요스페셜팀이 8·15특집 프로그램으로 은밀히 추진한 일이라고 했다. 이 TV방송 특집프로그램이 KBS에서 먼저 구상되어 이문열씨를 주인공(당사자)으로 간택한 것인지, 아니면 이문열씨의 발상이 선행하여 KBS에게 청을 넣어서 뜻을 맞추게 된 것인지는 분명치 않다. 그러나 제안자가 어느 쪽이었든지 간에 만약 두만강 근처에서 부자상봉이 성사되었다라면 KBS 8·15특집 일요스페셜은 참으로 '요란한 볼거리'를 방영할 수 있었을 것이었다. 그 '요란한 볼거리'가 TV프로의 상품가치로는 매우 고가의 것임은 사실이겠지만, 그런 등속의 흥행가치가 남북이산가족 문제의 순리적 해결에 긍정적으로 도움 되는 일이나, 반대로 역기능의 부작용을 낳을 것이냐 함은 신중히 가려보아야 할 과제로 남는다.

다섯째로 이문열씨의 부자상봉은 불발로 끝나는 듯하다가 또다른 루트로 가능성이 보여 재차 엔지행에 나섰으나 역시 불발로 종지부를 찍는 해프닝이 되고 말았다. 그런데 북한당국은 이문열씨의 행차와 남한 언론의 요란한 보도를 지켜보면서도 이씨 부친의 생사여부에 대하여 입을 병긋도 열지 않는 것으로 일관하고 있다. 그 형태는 참으로 잔인한 침묵이다. 정보통신이 잘 안되는 아프리카 오지의 미개한 나라도 아니고, 월북한 이원철씨가 반혁명분자로 낙인되어 강제 수용소에 갇혀 있는 '범죄자'도 아니고, 부친을 만나겠다는 이문열씨가 화제꺼리에 훨씬 미달하는 하찮은 무명씨(無名氏)도 아닌데 말이다. 더구나 저네들(북한당국)은 입을 열었다 하면 '동포애'가 어떻고 '인민에 대한 자비로운 품'이 어떻고 떠드는 주제에 이문열씨 부친이 생존중이거나 이미 고인이 됐다거나 한마디 언급쯤은 있어야 도리인

것이다. 이처럼 지극히 단순한 인간사회의 도리까지도 깡그리 무시하는 북한당국의 처사를 보면서 우리는 이산가족 문제에 임하는 그들의 시각이 얼마나 냉혹하게 몰인정하고 경직되어 있는가를 역력히 확인한 셈이다.

여섯째로 오늘의 북한당국은 40년 전에 있었던 북한 육상선수 신금단(辛今丹)의 부녀 상봉과 20년 전에 있었던 북한 빙상코치 한필화(韓弼花)의 남매 상봉의 경우에 보여주었던 냉혈적(冷血的)인 자세가 지금도 달라지지 않았음을 확인하게 되었다. 더욱이 90년대에 들어와서 남한에 의한 대북경제지원이 상당히 진행되고 있는 데도 불구하고 이산가족 고통해소 문제에 대하여 북한측은 미동도 하지 않고 있으니 이산가족 당사자들로서는 참담한 심경을 누를 길이 없는 일이다.

이문열씨의 부자상봉 기도가 덧없이 무산된 일련의 과정에서 새삼스럽게 그 의미를 추출해 보는 까닭은 앞으로 우리가 이산가족 고통해소의 방안을 모색함에 있어서 기본적인데 결정적인 전제로 참고해야 될 사사점을 얻기 위해서이다.

3. 남북 이산가족 분포의 실세

이문열씨의 경우는 매스컴에 공개된 돌출사례처럼 느껴지기 쉬우나 엄밀히 말해서 예외적 돌발사는 아니다. 실은 지난 10년 동안(88 서울올림픽 이후 중국내왕이 허용된 이래) 이문열씨의 경우와 유사한 이산가족 상봉문제에 얽힌 미수극 애화는 술하게 많았다. 다만 그것이 보도되지 않았을 따름이었으며 또한 이문열씨같은 유명세(有名稅)를 지니지 못했으므로 세인의 주목을 못끌었을 따름이다.

그러면 지천 (?)처럼 존재하는 수백만명의 이산가족들은 고통의

심도와 고통해소의 몸부림 등이 거의 동일한 것인가. 이산가족 문제를 다루는 정책당국이나 관련단체들이 문제 접근을 모색함에 있어서 '당사자들의 실상과 속내'가 어떠한지를 먼저 파악함이 순서일 것이므로 우선 이산가족의 실세와 그들 자신의 의식성향을 알아보기로 한다.

지난 6월 하순의 베이징 차관급회담 개최를 앞두고 정부 당국자가 밝힌 바에 의하면, 현재 남한에 거주하는 이산가족 1세대는 123만명에 달하며 그들의 연령대별 인구 구성은 다음과 같다.

- 60 ~ 64세 = 24만 8,840명
- 65 ~ 69세 = 17만 6,802명
- 70 ~ 74세 = 12만 1,301명
- 75 ~ 79세 = 7만 9,830명
- 80세 이상 = 6만 3,727명

이상의 123만명은 단순 자연인구수를 집계한 것이며, 그 속에는 동일 가구(家口)를 구성한 준비속이 다음과 같은 요인으로 중복 계산되어 있음을 유의하게 된다.

- 80대 이상의 부(모)와 60대의 아들 딸
- 함께 월남한 남편과 아내
- 함께 월남한 형제 자매

이같은 복수계산 요인의 해당자가 어느 정도인지를 분명히 가려주는 자료가 아직은 없으므로 단정적인 수치를 말하기는 어렵다. 다만 동화연구소가 수년전에 실시한 '동반 월남자가족' 조사 내용과 노령기의 자연사망자 추세 등을 감안 하는 경우 123만명 이산가족 1세대 중 약 절반 정도인 60 ~ 70만명이 이산가족 가구단위(家口單位) 수치

로 추산된다.

그러면 북녘땅에 생존하는 이산가족은 얼마나 될 것인가. 간접적 추산의 한 근거로서 역시 동화연구소가 1998년 4월에 실시한 조사 결과를 살펴기로 한다.

실향민 1세 551명을 표본추출하여 “월남 당시 북한에 두고 온(생이별한) 가족은 누구 누구였느냐”고 문의하였던 바 다음과 같은 응답을 얻을 수 있었다. (551명이 각기 응답한 수치를 단순 합산한 것임)

- | | |
|------------------------|----------------|
| ○ 할아버지 : 93명 | ○ 할 머 니 : 135명 |
| ○ 아버지 : 262명 | ○ 어 머 니 : 345명 |
| ○ 아 내 : 99명 | ○ 남 편 : 2명 |
| ○ 형제자매 : 1440명 | ○ 아들 딸 : 218명 |
| ○ 손자손녀 : 27명 | ○ 사위 며느리 : 4명 |
| ○ 합 계 : 2,625명 | |
| ○ 모두 월남해 재북가족 없다 : 35명 | |

이 집계표로 보건대 재북이산가족이 있다고 대답한 516명이 평균 5.1명 정도씩의 가족을 생이별했다는 이야기가 된다.

앞에서 살핀 현존하는 재남이산가족 가구단위 인구 60 ~70만명이 평균 5.1명의 재북가족을 두었다고 하면 그 합산은 300~350만명이 된다.

그러나 반세기 전에 헤어진 재북가족 300 ~350만명 중 이별 당시의 할아버지, 할머니는 모두 별세했을 것이고 아버지, 어머니손위의 형, 누나 등은 절반 이상이 자연사했을 것이라고 추단하면 지금 북녘 땅에 생존하는 이산가족 1세대는 약 200만명 정도가 아닐까 생각된다.

그러고 보면 남한의 이산가족 1세 123만명과 재북이산가족 생존자 약 200만명을 합산하면 지금 현재 남북한의 이산가족 1세대는 323만

명 내외라는 계산이 된다.

이상의 이산가족 인구 추계는 당사자들 자신이 이산의 아픔을 직접 체험한 경우만을 일컫는 것이며 1953년 7월의 휴전 이후에 출생한 2세들은 포함되지 않는다. 그밖에 월남한 이후 남한에서 이미 작고한 1세의 재북이산가족 생존자가 또 있다는 사실도 간과할 수 없다. 그리고 월북자 약 20만명의 재남이산가족도 고려에 넣어야 한다. 우리가 흔히 1천만 이상가족이라 함은 1세와 2세를 모두 포괄해서 지칭하는 것이다. 휴전이후 46년간의 자연인구 증가율에 비추어 볼 때 '1천만 이상가족'이라 함은 노상 과장된 수치가 아님을 알 수 있다.

4. 이산가족 그들 자신의 속내

이산가족 고통해소의 초보적 출구(出口)는 뭐니 뭐니해도 생사 여부와 현주소 및 생활형편을 확인하는 일이다.

그 일을 위해 비공식적 민간차원에서 꾸준한 노력을 경주하고 있으나 그 실적은 극히 제한적이다. 그러므로 우리 정부당국이 이산가족 문제해결의 제 1장으로 이산가족 상호간의 생사 및 현주소 확인을 지적하고 있는 것은 당연하고 옳은 일이다.

그러면 정작 이산가족 당사자들의 의식경향은 어떠한가. 남한에 거주하는 이산가족 1세대 123만명은 모두 한결같은 생각으로 재북가족의 생사·현주소 확인을 갈망하면서 지푸라기라도 잡은 형세로 '확인사업'에 동참하려 하는가. 거기에는 제 3자들이 생각지도 못하는 '험리트'형의 고민이 깔려 있는 것은 아닌가.

이를 알아보기 위하여 동화연구소는 '국민의 정부'가 대북 햇볕정책을 표방하면서 이산가족 문제해결을 최우선 과제라고 다짐한 1998

년 봄에 실험민을 대상으로 여론조사를 실시한 바 있었다. 그리고 남북관계의 우여곡절 끝에 금년 여름에 북경 차관급회담에서 이산가족 문제를 우선 의제로 토의한다 하므로 또다시 동일한 설문으로 여론조사를 실시하였다.

다음의 통계표는 남북한 당국간에 공식적 합의가 이뤄질 경우 어떻게 하겠느냐에 대한 1998년 4월의 응답과 1년여 후인 99년 6월의 응답 내용을 대비해 본 것이다.

남북간 서신교환 허용시 신청서(편지)를 내겠는가 ?

설 문 에 대 한 답 항	1998년4월 조 사 때	1999년6월 조 사 때
무조건 지체없이 신청(편지)하겠다	30.3%	19.9%
재북가족의 신변 우려되어 망설여진다	36.7%	31.9%
신청하지 않고 통일시까지 기다리겠다	15.2%	38.3%
지금 뭐라고 대답하기 어렵다	17.8%	9.9%

자료 : 동화연구소의 실험민 대상 여론조사 결과

이 대비표가 보여주는 이산가족 당사자들의 속내는 다음과 같이 읽을 수 있다.

첫째, 당국간 합의로 생사확인(尋人)사업이 개시되는 경우 약 20~30% 정도의 이산가족만이 '사람 찾는 신청서를 선뜻 내겠다'는 것이다. 그 희망자는 작년 봄 30%선에서 금년 여름에는 20% 정도로 오히려 위축되었다.

둘째, 당국간 합의로 확인사업이 개시된다 해도 약 30%선은 망설

임으로 고민하게 된다는 것이다. 재북가족의 인적사항을 제시하며 북한측에 문의하는 순수한 의도가 오히려 재북가족의 신분 노출로(월남자가족이 있었다는 사실이 뒤늦게 알려지게 되므로) 불이익과 박해를 받게 될 것이 염려되기 때문이다. 북한당국에 대한 불신감과 의구심이 골수에 사무쳐 있기 때문이리라.

셋째, 최저 15.2%, 최고 38.3%에 해당하는 이산가족들은 남북당국 간에 일시적 합의가 있다 해도 호들갑을 떨지 아니하고 통일의 그날까지 지그시 기다리겠다고 한다. 완전통일까지는 아니더라도 재북가족이나 재남가족이 절대적인 신변안전을 보장 받을 수 있는 조건과 환경이 마련될 때까지 ‘참음(忍)과 체념’을 조합하여 기다리겠다는 것이다.

전체적으로 이산가족 당사자의 ‘심인신청(尋人申請)’에 30% 정도가 즉각 호응파이고, 60% 이상이 주저하거나 혀를 깨물고 외면하겠다는 이 분포도는 매우 중요한 고려사항이 된다. 이산가족이 아닌 일반국민이나 도상(圖上) 스케치에 이끌 난 일부 관계당국자들이 “그럴 리 있겠느냐”고 의아해 할 것으로 짐작되지만 그들에게 돌려줄 말은 “당사자가 아닌 당신들은 몰라요!”라는 따끔한 일침일 따름이다.

5. 이산가족 문제의 ‘상품화’는 백해무익

이산가족 당사자들의 깊은 속내에 도사리는 또 하나의 가닥은 이산가족 문제를 ‘상품화(商品化)’하는 경향에 대한 불신과 혐오감이다. 이 이산가족 문제의 상품화 경향은 두 갈래로 나타나고 있다.

먼저 정부 관계당국자들이 대북정책, 대북협상을 강구함에 있어서 이산가족 현안을 너무나 천박한 흥정거리로 간주하는 경향이다. 98년

봄의 제1차 베이징회담이나 99년 여름의 제 2차 베이징회담에서 우리측은 이산가족 문제 해결과 곧바로 맞바꾸는 경제(비료) 지원안을 제시했다가 모두 결렬되고 말았다. 직접적인 교환상품으로 '이산가족 문제해결'을 내놓았으나 북한의 상품가치 평량(評量)으로는 이산가족 문제라는 상품가치가 비료 몇십만톤 보다는 엄청나게 고가한 것이므로 '홍정 무용'을 선언해버린 것이다.

우리측 정책 당로자 중에는 통일 이전의 동·서독 관계에서 서독이 제공하는 경제지원의 대가로 동독정부가 인적교류의 빚장을 열었던 역사적 사례에 고무적 힌트를 느꼈는지는 몰라도 같은 공산체제라 하더라도 북한은 동독정부가 지녔던 경제적 실용주의와 문화적 도덕성을 전혀 외면하는 '괴물집단'임을 알아야 한다.

그러므로 북한당국이 남한을 봉이라고 생각할 정도로 경제적 인센티브를 주고 남한의 대북 경제협력이 그들의 생존권에 절대 기여한다는 인식을 다져놓은 연후에 인도적 동포애적 이산가족문제 해결을 은근히 제시하여 유도하는 전략이 마땅하다. 긴 안목으로 보면 상품가치의 교환이라는 점에서는 동일한 것이지만 '곧바로 맞바꾸기식'은 연목구어(緣木求魚)라는 뜻이다.

여기에서 도출되는 것이 정부당국에 의한 이산가족 상품화보다는 민간차원에서의 교류형 상품화가 더 현명하다는 사실이다.

이산가족 문제해결에서 또 하나의 상품화 폐해는 우리나라 언론의 사려 깊지 못한 호들갑 떨기 보도 행태이다. 남북 당국자간에 무슨 접촉이 있으면 곧바로 "이산가족 문제에 돌파구?"하며 김치국 마시고 헛트림 내뿜기가 일쑤이고, 금강산 관광사업 소식만 전해지면 "이산가족들 가슴 설레며 뜯는 새우고, 마음은 벌써 장전함에 ..."식으로 멋대로 비약한다. 어처구니 없는 환상적 오보이다. 당사자는 차분한 데 언론이 요란을 떠는 것이다.

중국지방에서 이산가족 상봉의 특수사례가 성사되면 소위 특종이라는 호들갑이 극성을 부리며 국민들 안방으로 마구 들어간다. 그러나 이같은 보도경쟁은 언론사의 상업주의 타산에는 큰 소득이 되겠지만 이산가족 문제해결에 가슴을 태우는 절대다수 당사자들이나 그들의 고통해소를 위해 노력중인 민간차원의 교류알선사업에는 백해무익한 일이 된다.

한마디로 한국 매스컴의 이산가족 문제 호들갑 보도는 북한당국의 긴장과 경직성을 더욱 자극하고, 이산가족 당사자들을 또 울리게 만드는 악성 최루제(催淚劑)임을 알아야 한다.

이산가족 문제의 상품화를 정책 사이드에서 재고하고, 언론에서 자중하며 민간차원의 접촉 교류 알선사업을 진실로 도와주는 성숙한 분위기 조성이 절실함을 강조한다.

6. 하나의 시안 — ‘통천식’ 해법

이산가족 문제해결의 어려움은 지난 수십년간의 경험에 비추어 현존하는 지구상의 분쟁지역 가운데서도 가장 지능적이고 교활하고 편집적 집단인 북한당국을 맞상대로 하고 있다는 데서 근본원인을 찾게 된다. 그러한 상대와의 협상에는 정공법(正攻法)식의 대응만으로는 이쪽의 헛고생이 예약된 일이나 마찬가지다.

우리가 인류와 인도의 보편적 가치기준을 정명에 내세우며 수작을 걸었다가는 우이동경·마이동풍의 메아리만을 되받는 꼴로 시종될 것이므로 ‘마음은 바르되 방식은 기묘하게’ 상대방의 의표를 찰려서 꿈쩍없이 유도할 수 있는 육도삼략(六韜三略)의 가닥들을 구사해야 한다. 이산가족문제의 민간차원 해결도 고도의 지략이 필요한 것이며

그 시안의 하나로 ‘통천식(通川式) 해법을 생각해 본다.

가. 발 상(發想)

오늘날 남북간의 경색된 관계 속에서도 거의 상설적으로 열려 있는 유일한 창구는 정주영(鄭周永)씨로 대표되는 현대그룹과 북한당국자 사이의 친화적 관계이다. 정주영 명예회장이 김일성 생전에 깔아 놓은 ‘북한 나들이 길’은 김정일시대에 들어와서도 그대로 유지되어 그 길로(板門店 경유로) 황소, 차량, 식량 등의 북송이 이루어졌고, 금강산관광사업이 본궤도에 올랐으며, 근자에는 북한 정성옥 선수의 세계 여자마라톤 우승에 정 명예회장이 스스럼 없이 보낸 축전을 북한방송이 이를 보도하였고, 엇그제에는 TV수상기 5만대의 기증을 간청하는 등 양측의 관계는 가위 밀월(蜜月)이라 해도 과언이 아닐 정도이다.

정주영·현대그룹과 북한당국의 특수관계는 (제각기 다른 속셈이 끼여 있기는 하겠지만) 서로가 서로를 필요로 하는 듯한 상생관계의 단면도 보여주고 있다. 바로 그러한 관계를 민간차원 이산가족문제 해법의 하나로 승화시켜 보자는 것이다.

나. 착 안(着眼)

정주영씨의 고향은 북녘땅 강원도 통천군 송전면 아산리(通川郡 松田面 峨山里)이다. 정주영씨가 문고판 자서전인 《시련은 있어도 실패는 없다》의 맨 첫머리에 기록한 다음과 같은 글은 이산가족 문제 해결의 한가닥 회랑(迴廊)을 은근히 시사해주는 대목으로 읽힌다.

< 내 고향 송전(松田)의 아산(峨山)마을 >

우리 가족 일문(一門)이 이곳에 정착하게 된 것은 나의 증조부님이 조부님 삼 형제를 데리고 갑오년(甲午年) 변란을 피해서 함경북도 길주(吉州)에서 옮겨 오시면서부터였다.

조부님은 길주의 기와집과 전답을 처분해 결혼한 지 한 달밖에 안된 몸 약한 신부와 두 형제분과 함께 엽전을 여러 필의 말에 나누어 싣고 남쪽으로 내려오시다 산천수려한 이곳에 정착하신 것이다.

조부님께서는 여기서 나의 아버님을 비롯 칠 남매를 두셨는데 여섯 숙부 숙모님과 고모님은 남하(월남)하지 못하셨기 때문에 현재 사촌들은 모두 이복에 살고 있다.

이 인용문에서 몇 가지 대목을 축약할 수 있다.

첫째, 정주영씨의 먼 조상은 함경도 길주 사람이다.

둘째, 정주영씨까지의 3대는 강원도 통천 사람이다.

셋째, 정주영씨의 많은 친척들은 월남하지 못하였다.

여기에 덧붙여서 정주영씨는 두고 온 고향산천에 대한 향수가 남달리 짙으므로 지난 89년 방북때와 98년 방북때에 두 번이나 고향을 찾아가서 친인척들을 상봉하였다. 그의 아이덴티티의 한 가닥은 바로 이복출신 이산가족이라는 단면이다.

그런데 한 가지 첨가할 이야기가 있다. 그와 같은 고향 출신인 강원도 통천군민(월남자)들의 시선이 한결같이 고운 것만은 아니라는 사실이다. 이것은 역설적으로 표현해서 정주영씨가 적지 않은 통천군민들에게 정신적 부채를 지고 있는 셈이다. 통천군민들사이에서 이러한 푸념이 들려오는 것이다.

“정주영 회장님, 당신은 돈이 많아서 그 위력으로 통천 고향을 두

번이나 방문하고 재북 찬척들을 만나기도 했소. 물론 경하해야 할 일이며 금강산 관광사업 개발도 높이 평가하고 싶소. 그러나 정씨 일가를 제외한 우리 수백명 통천군민은 부러움과 서운함으로 마음이 착잡하오. 당신의 이웃 동향인들에게도 눈길을 돌려 통천군민들 만이라도 당신의 위력과 은덕으로 이산가족 상봉과 고향방문의 돌파구를 열어 줄 수는 없는 일인가요?”

정주영 명예회장에게 던져지는 이러한 정신적 압박의 한 해결책을 이산가족 문제해결의 씨줄(緯線)로 삼고, 또 한편으로는 정주영 명예회장 자신의 인간수명의 자연공산을 날줄(經線)로 삼아서 이 해법의 실마리를 풀어보는 것이다.

다. 통천군을 시범 케이스로

이 시안은 우선 정주영 명예회장 자신의 철학적 종생관(終生觀)과 정씨 일가의 정서에 따라 발의도 되고 애초부터 사장되기도 하는 것이며, 또한 일방적으로 강요하거나 부정적 메아리를 비난하거나 할 일은 절대로 아님을 전제로 한다. 그리고 이같은 시안의 공론화가 정주영 명예회장의 프라이버시와 정씨 일가의 명예에 엉뚱한 손상을 입히기 쉬우므로 매우 절제된 범위에서 검토되어야 한다는 단서도 조심스럽게 언급해 둔다.

이같은 신중성의 제약 때문이 문면에서는 지극히 개괄적 일개만을 언급함이 도리일 것이므로 이 ‘통천식 해법’의 희망적 프로세스만을 형성하게나마 그려보면 이렇게 된다.

정주영 명예회장이 통천군민들의 이산가족 상봉에 특단의 관심을 보이고, 자신의 육신을 통일 성취의 한 가교로 내던지기 위해서 북한 당국에게 특청을 해본다. 통일이 되면 고향땅 통천에 묻히고 싶으니

송전면(松田面)에 가묘(假墓)를 마련해 두고, 통천군 이산가족들을 이끌고 고향방문을 실현하며, 통천군이라는 특정지역에 대하여 경제지원을 계속함으로써 북한땅의 한 귀퉁이(지역)에서나마 ‘절반쯤은 통일된 마을’을 시범적으로 만들어 보자는 것이다.

그 통일시범마을이 통일로 가는 ‘교두보’가 될 것인지 고도(孤島)같은 존재로 변모할 것인지는 예단할 수 없다. 더 큰 미지수는 북한당국이 이 시안을 수용할 것이냐 하는 의아심이다.

만약 (일방적 희망사항이지만) ‘통천식 해법’이 햇볕을 받게 된다면 대북관계에서 상당한 통로를 열고 있는 통일그룹의 문선명(文鮮明)회장이 그의 고향인 평북 정주(定州)에 ‘제 2의 통일 전야 마을’을 형성해 보는 노력으로 파급되기를 기대하며 제 3, 제 4의 실현을 기해보는 것이다.

거듭 말하거니와 이 ‘통천식 해법’은 하나의 아이디어로 제시해 볼 따름이며 구체적 마스터 플랜은 공의(公議)형태로 다뤄질 일이 아님을 부기해 둔다.

7. 민간 주도의 ‘재단’ 구성

이산가족 문제해결의 정책 수립과 그 관철은 정부의 고유권한이고 고유책무이지만 실천과정에 들어가서는 정부 스스로 한계를 지니고 있다. 통일부가 이산가족 고통해소문제를 일상업무의 하나로 시시콜콜하게 실행하기도 어려운 실정이다.

비(非) 정부 부문에서 대한적십자사가 의당 실천업무를 맡아야 할 것 같지만 적십자사의 다양한 기능 업무에 비추어 이산가족 문제를 전담적으로 수행할 조직부서 인력, 자원, 기술적 노하우 등도 지극히 제한적이다.

적십자사를 구심점으로 해서 98년 6월에 결성된 ‘이산가족교류협의회’는 20여개 민간단체가 망라되어 있으나, 극단적 표현으로 ‘서류 상의 협의회’라는 흔적만 기록했을 뿐이며, 그 존재가치는 간판을 걸었다는 것 이상도 아니고, 그 이하도 아니다.

이 교류협의회에 가입한 많은 이산가족 접촉·상봉 앞선단체들은 정신은 가상하나 뒷힘이 허약하여 악전고투하고 있거나 지극히 제한적 성과에 머물거나 개점휴업상태에 있는 등 한마디로 저조·혼미·위축일로 입을 부인하기 어렵다.

이산가족 당사자들의 간절한 소망은 엄청나게 큰 수요임에도 그것을 담아서 걸러내는 실행체는 지극히 비체계적이고 산발적이며 영세하고 단락적(短絡的)인 현실을 통감하여 획기적 사업전개의 추동체로서 법인체인 《이산가족 교류재단》을 구성할 필요가 있다.

이 《교류재단》은 당연히 민간단체로 발족하며 정부 출연을 포함해서 민간독지가의 정채 회사로 상당한 재단기금을 조성한다. 이 재단에는 전문사업부서들을 망라한 사무국을 두어 정부와의 협조, 국제인권단체와의 연대, 제 3국(특히 中國 러시아) 관계처와의 교섭 등은 물론 현존하는 ‘이산가족정보종합센터’를 관할하여 활성화하고, 수많은 민간앞선단체들에 대한 지원과 횡적협조, 매스콤대책 기타 등 등의 기능을 수행한다. 대한적십자사, 이북 5도청, 이북도민회, 통일경모회, 북한이탈주민후원회, 탈북자 동지회 등도 유기적 협력체가 된다.

‘이산가족교류재단’이 이산가족 문제해결의 민간부문 총본산으로서 그 기능을 발휘하게 되면, 정부는 이산가족 문제에 관련되는 여러 번사(煩事)의 부담을 덜 수 있으며, 매스콤의 비생산적 역기능도 예방할 수 있게 된다.

한 걸음 나아가서 ‘교류재단’의 위상과 체통과 능력 등을 바탕으로 중국, 러시아, 일본, 미국, 캐나다 등에 순차적으로 지부(支部)를 설치

운영하게 되고 북한당국과의 이산가족문제 협상에서 유력한 민간차원 파트너로 자리매김될 수도 있을 것이다.

〈 토 론 〉

최은범: 오늘 제가 토론의 첫 순서를 맡았기 때문에 첫 발표자에 대한 토론을 해달라는 의미로 받아들여 제성호 박사님의 글을 주의 깊게 읽었고 또한 발표도 잘 들었습니다. 제성호 박사는 국제법을 연구하는 후배지만 학문적으로 보면 나보다 훨씬 공부를 많이 하여 실력도 많은 후배로 상당히 존경하는 유능한 학자입니다. 오늘 발표한 내용을 보니 이산가족문제에 대해 실사구시적으로 접근해서 변화되는 남북관계 상황에 맞추어 해결방안을 모색하고 있습니다. 이러한 각도에서 상당히 포괄적으로 내용이 수록 되어 있고 제성호 박사의 논문을 읽어보면 상당히 훌륭한 사실정보를 얻을 수 있습니다.

다만 제성호 박사님의 글에 대해 전반적으로 평가한다면 대북관계에 대해 너무 인센티브 위주로 즉, 북한이 현재 당하고 있는 경제적 어려움과 관련하여 물질적인 대가를 주면서 그들의 변화를 유도하고 거기서 틈새를 파고들려고 하는 너무 미시적인 면에 치우쳐 있는 것이 아닌가 하는 생각을 하게 됩니다. 북한과 대화하다 보면 실속은 없으면서도 통큰 얘기만 하는데, 우리도 좀더 대범하게 북한을 대하면 어떨까 하는 생각을 해봅니다. 떨어진 이산죽듯이 북한에 접근하지 말고 씨를 뿌려 농사지어 전부 수확한다는 전체적인 접근이 있어야 되지 않겠는가라는 인상을 받았습니다.

이러한 전제하에 내용 면에서 몇 가지 사실에서 조금 착오가 있다고 생각되는 부분이 있습니다. 발표문 중에서 “남한정부가 이산가족문제를 인권문제라고 하여 국제사회에서 공식적으로 언급한 일은 거의 없다”라고 했는데, 거의란 말이 있기는 합니다만, 외교통상장관이 UN이나 다른 인권관계 회의에서 이산가족문제를 인권차원에서 발언한 것으로 저는 알고 있습니다. 그리고 가장 “최근에는 1997년

11월 8일 정원식 대한적십자사 총재가 남북이산가족상봉을 위한 면회소 설치문제를 협의하기 위한 남북적십자 대표 접촉을 제의하기도 하였다”라고 기술하고 있는데, 지난 8월 12월에도 적십자사회담을 촉구한 것으로 알고 있습니다. 지금 시점에서 사실을 좀더 최신화할 필요가 있지 않나 생각합니다. 또 하나는 조동영 총장님이 계십니다만 일천만이산가족 재회추진위원회가 UN의 NGO에 등록되어 협의자 지위(consultant status)를 보유하고 있는 것으로 알고 있습니다. 이에 대해 조총장님이 말씀해 주시든지 확인해 주시기 바랍니다.

제성호 박사님이 이산가족의 재회의 권리를 1948년 세계인권선언 제16절을 위주로 해서 이것이 왜 기본권적이고 고유한 인간의 기본적인 권리인지를 잘 설명했습니다. 여기에 이점도 추가했으면 하는 생각입니다. 제성호 박사님이 지면관계상 언급을 못하였을 수도 있겠습니다만, 실정법적으로 세계인권선언이 국제법으로서 법적으로 효력이 있는냐 하는 문제에 대해 논란이 있습니다. 1977년 제네바회담 추가의정서에는 남한과 북한이 공동 가입하고 있습니다. 제3장은 실종자 및 사망자에 관한 내용인데 제32조에 실종자, 행방불명자에 적용되는 일반 원칙으로서 “자기 친족의 운명을 알고자 하는 가족의 권리(the right of families to know the fates of their relatives)”라는 표현을 쓰고 있습니다. 이것은 기본적 권리로서 국제실정법에 명시되어 있기 때문에 그것을 여기에 추가하면 금상첨화가 되지 않을까 하는 생각입니다.

또 한가지는 가족권이라는(family right)라는 말이 나오는데, 용어상의 문제이기 때문에 정의할 필요가 있다고 생각합니다. 제네바협약 중 우리의 이산가족문제도 포함되는 민간인보호에 관한 제4협약을 보면 family right라는 말이 나옵니다. 거기에 family right는 민간인 또는 이산가족이 가족으로서 갖는 권리라고 복수로 되어 있습니다. 그러면서 그 내용이 개인이 민사법상 갖는 권리, 즉 재산권이라든지

호주상속권이라든지 그런 권리를 family right라고 했기 때문에 이산 가족의 재회에 관한 권리는 family right에 포함되는 권리라고 정의를 내리고 싶습니다.

그리고 제성호 박사님의 논문에 힘을 주기 위해서는 이 부분을 보강했으면 좋겠다는 생각을 했습니다. 지금 인권(human right)이라는 제1세대의 인권이 있지 않습니까? 시민적·정치적권리가 제1세대 인권이고 경제적·사회적 인권분야를 제2세대 인권이라고 합니다. 그 다음으로 지금 현재 권리가 형성중에 있습니다만, 특히 유고내란과 같은 데서 인도주의적 원조에 대한 권리(right to humanitarian assistance)라는 말이 있습니다. 이것이 제3세대 기본적 인권이 되고 있습니다. 전쟁이나 기타 정치적인 이유로 타의에 의해 흩어져서 서로 생사소식조차 모르는 개인들이나 사회, 정치집단 또는 정부가 마땅히 누려야 할 기본조건이라는 것입니다. 이것이 인도주의적 권리라고 하는 것입니다. 이것을 첨가하면 제박사님의 논문에 더 보탬이 되지 않겠느냐라는 생각입니다.

기본적 권리 측면에서 탈정치화와 이산가족 문제를 국제화해야 된다는 데는 다 공감합니다. 이병웅 교수님도 이 점에 대해 말씀을 하셔서 다 공감하는 문제입니다만, 이 점에 대해 구체적으로 저는 이런 말을 하고 싶습니다. 1952년 한국전쟁이 진행되는 당시 캐나다 토론토에서 개최된 제17차 국제적십자회의에서 최초로 이산가족 재회에 대한 국제적십자사결의가 나왔습니다. 그 다음 제18차 뉴델리에서 나왔고, 제20차 비엔나에서 국제적십자사 결의가 나온 이후에는 그러한 결의가 없었습니다. 남북한의 이산가족 문제가 아직까지 국제사회에서 공론화되지 못했습니다. 다만 여기서 여러분에게 한가지 보고드릴 점은 고인이 된 이금석 장관님이 74년 적십자사 부총재 자격으로 플로렌스에서 이산가족문제에 관한 국제인도법 전문가 회의를 참가할 때 제가 수행한 적이 있습니다. 이때 한반도에 있어서의 남북

적십자 회담이라는 제목으로 바로 적십자 회담에 대해 결의안을 채택한 것이 있습니다. 그런데 우리나라의 정부나 민간인들이 반성해야 할 점은 항상 일회성으로 끝난다는 것입니다. 한번 어디가서 활짝 떠 들고 끝나고 나면 그 다음에 깃발내리고 문닫고 딴 일들을 하고 있는 것입니다. 많은 돈을 쓰면서 국제적십자회의에 정부대표와 적십자 대표가 따로 대표단을 보내거든요. 그런데 이산가족문제를 1965년 이후에는 한번도 국제적십자회의에서 공론화해서 결의안으로 내놓은 적이 있느냐하는 겁니다. 이 점은 우리 외교통상부와 적십자사가 앞으로 해야될 중요한 일입니다. 그것이 앞으로 국제적으로 공론화하는 하나의 구체적인 방법입니다.

그리고 제가 주장하는 것은 아시아 지역에도 중국과 대만간에 이산가족문제가 있고 또 일본도 자업자득이기는 합니다만 복송된 재일교포의 일본인 처 4~5천명이 고향에 돌아오지 못하고 있습니다. 한반도, 중국, 일본 그리고 베트남, 크메루 등 이산가족문제가 있는 아태지역 내지는 동북아시아에 하나의 포럼이 되어야 되지 않겠느냐 하는 이야기입니다. 인권포럼이 있는 줄은 알지만 이산가족 문제가 하나의 포럼이 되어야 하지 않겠는가 하는 이야기입니다. 민간차원에서나 정부차원에서 유엔총회까지는 힘이 미치지 못하고 할지라도 유엔에 가입하여 엄청난 돈을 내고 있으므로 우리가 유엔이라는 기구를 이용할 필요가 있습니다. 남북이산가족 문제를 담당하는 특별조사관을 파견하여 북한과 남한을 왔다 갔다 하면서 이산가족문제를 조사하여 보고해서 국제공론화하는 방법을 추진해야 하지 않느냐 하는 생각입니다.

제가 유럽이나 일본에 가서 느낀 것이지만 제 자신이 북한에 부모님을 두고 나와 전혀 기별도 없어 제사도 못 지낸다고 하면 그 쪽에 친척이 있으니 국제전화를 걸면 되지 않느냐고 반문하는 경우를 당한 적이 있습니다. 이렇게 이산가족문제를 가까운 일본에서조차 모

르고 있으니 솔직히 우리의 홍보부족 때문이라고 생각합니다. 제가 어제 제18회 이산가족의 날을 맞이하여 조동영 국장님이 행사를 주체하는 것을 지켜봤습니다. 이산가족을 모아놓고 합성을 지르고 결의문을 채택하고 아우성을 지르는데 도대체 그 메아리가 어디까지 미치겠습니까? 우리 대한민국 사회에서 누가 같이 이 아픔을 공감하겠느냐 하는 문제를 절실히 느꼈습니다.

제가 끝으로 한가지 말씀드리고 싶은 것은 중국이산가족찾기 성공사례를 우리 한반도에 응용하는 것을 진지하게 검토할 필요가 있다는 것입니다. 지금 대만과 중국사이에는 굉장히 군사적으로 긴장이 조성되어 있으면서도 이산가족의 고통이 없습니다. 사회주의 국가체제인 중국본토의 중화인민공화국측에서 능동적으로 추진해서 오히려 대만이 수세적이었습니다. 홍콩에 주재하고 있던 ICRC 동아시아 대표부가 가운데 서서 연결했던 것입니다. 그래서 그 결과로 중간에 적십자가 개입하지 않고 양쪽당국이 서로 주고받고 하면서 대만과 중국대륙을 왕래하는 인적교류는 이산가족차원을 넘어서 모두 1천만명을 넘어섰습니다. 우리는 중화인민공화국으로 하여금 가장 혈맹관계에 있는 북한이 이산가족문제에 대해 가지고 있는 두려움을 설득시키도록 외교력을 집중할 필요가 있다고 생각합니다. 대만과의 교류를 통하여 중국이 경제를 개방하고 사회주의적 시장경제 체제를 성공시켜 자신만만하게 한국과 교류하여 현재의 한중관계가 형성된 것입니다. 이경남 회장님께서도 말씀하셨듯이 이산가족 교류의 70~80%가 연변에서 이루어지고 있기 때문에 연변은 중요한 지역입니다. 우리 당국과 적십자사가 노력을 하고 있지만 아직까지 역할이 제대로 분화되어 있지 못한 상태입니다. 그런데 연변에는 연변홍십자회가 있습니다. 나는 연변 홍십자회를 이용하기 위해 우리 정부나 적십자사가 아닌 중립적인 기금을 조성하여 남한과 북한과의 이산가족정보를 교류할 수 있는 방안을 모색할 수 있지 않나 생각합니다.

이장희: 3분의 논문에 대해서는 별 의의가 없습니다. 특히 제성호 박사님은 이 분야와 관련해 아주 깊이 있는 논문을 쓰셨습니다. 또 이병용 교수님은 직접 이산가족정책에 관여한 분이시고 이산가족문제를 직접 체험하고 있는 이경남 소장님께서서는 실제 사례를 아주 생생하게 소개해 주셨다고 생각합니다. 제가 말씀드리고 싶은 것은 우리가 이산가족문제를 해결하기 위해서는 남과 북과 같은 분단국가에서는 역시 신뢰문제가 중요하다고 생각합니다. 신뢰가 쌓여야 움직이는데, 그러한 신뢰를 유도하는 데는 여러가지가 있습니다. 경제적인 이해관계도 있을 것이고 무엇보다도 신뢰가 담보가 되어야 할 것입니다.

그런데 제가 늘 얘기하지만 남과 북 사이의 제도화 문제와 관련하여 이산가족문제는 사실 남북기본합의서에 아주 상세하게 규정되어 있습니다. 여러분도 아시겠지만 이산가족문제에 대해서는 법적으로 정전협정에도 규정되어 있고 7·4남북공동성명에도 규정되어 있으며, 남북기본합의서에도 본 협정과 부속합의서에 아주 상세하게 규정되어 있습니다. 그런데 무엇 때문에 이러한 규정이 실현되지 않고 있습니까? 독일과 비교해 보면 72년 동서독의 기본조약이 남북기본합의서와 가장 큰 차이점은 우리의 기본합의서는 독일에 비해 보장장치가 떨어진다는 것입니다. 동서독 기본조약을 보면 그것을 안 지킬 경우 UN이라든가 유럽안보협력회의라는 보장장치가 있습니다. 이것이 하나의 차이점입니다. 또 하나의 차이점은 분쟁해결에 방안에 대해 동서독 기본조약에서는 좀 더 구체적으로 규정되어 있으나 기본합의서는 평화적으로 모색한다고 막연하게 규정되어 있습니다. 한국 측구의 문제점이 문전처리 미숙이라고 한다면 우리가 협정을 맺을 때 분쟁해결이라든가 매듭이 지워지지 않으면 해결이 안됩니다. 그래서 저는 남과 북 사이에 이산가족문제를 포함해서 교류를 촉진해서

신뢰를 구축하고 국제적으로 실현을 담보하는 방법이 필요하다고 생각합니다.

독일의 예입니다만 89년 11월 9일에 동독의 베를린장벽이 무너질 때 당시 동독의 서기장은 에건크렌츠였습니다. 에건크렌츠 서기장이 20세기 최대의 기적이라고 불리는 베를린장벽을 개방할 때, 기자들이 “당시 왜 베를린장벽을 개방하게 되었느냐”고 물었더니 “유럽안보협력회의의 최종결의에 충실하기 위해서”라고 짤막하게 답변하였습니다. 이것은 상당히 의미있는 이야기입니다. 그러면 유럽안보협력회의란 무엇인가? 여러분도 아시다시피 독일의 경우 1949년 기본조약에 통일에 관련된 조항이 있고 또 동서독의 쌍방사이에 1972년 기본조약에 의해 이산가족문제를 비롯한 교류에 대한 약속을 했고, 그것을 국제적으로 보장하는 문서가 1975년 헬싱키결의였습니다. 헬싱키결의는 1부, 2부, 3부, 4부로 구성되어 있습니다. 1부는 안보에 관한 것이고, 2부는 경제적·과학적인 문제이고, 3부가 여러분들이 잘 아시다시피 인도적 협력(humanitarian cooperation)에 관한 부분입니다. 그래서 이 문제가 협의될 때 서방국가들과 소련사이에 상당한 신경전이 있었습니다. 쉽게 말하면 서방국가들은 국경을 넘어 정보와 사람이 자유롭게 이동하는 인도적 협력을 동구국가에게서 보장받는 것에 초점을 두었고, 동구국가들은 2부의 경제적·과학적 협정을 통하여 서방국가들로부터 자본과 기술협력을 받는 것에 관심을 두었습니다. 또 1부에 보면 소련이 가장 신경썼던 것은 2차대전 이후 자기들이 접수한 영토를 서방국가들로 하여금 기정사실화한 국경불가침원칙이었습니다. 이러한 국경불가침원칙을 정할 때 분단국가인 서독은 상당히 고민하고 반대했습니다. 왜냐하면 국경불가침원칙을 정하게 되면 서독과 동독사이의 국경도 국제적으로 굳어지게 되므로 서독에서 강력하게 반대했는데, 평화적으로 국경을 변경할 수 있다는 단서조항을 뒀으로써 타결된 적이 있습니다.

우리의 관심사는 헬싱키결의의 제3부에 인도주의적 협력분야를 보면 사람, 시설, 관련기관이 보다 자유롭게 이동과 접촉을 하기 위해 가족관계를 기초로 한 정규적인 만남, 이산가족 재회의 적극적 지원, 출국신청에 관한 인도적 배려, 개인적인 직업상의 여행편의 제공, 개인·집단에 대한 관광편의 제공, 청소년교류, 스포츠교류, 인적접촉의 확대, 정보의 자유로운 교류, 외국기자의 취재활동의 완화, 외국인의 초청강연 등 정보와 사람의 교류에 대해 자세하게 규정하고 있습니다. 75년 당시 아직까지 냉전이 대세인 상황에서 알바니아를 제외하고 동서독을 포함한 35개 국가들이 조약이 아닌 신사협정상태로 국제적인 신뢰문서를 탄생시켰습니다. 그래서 독일의 경우 모든 문서를 보게되면 “유럽안보협력회의(CSCE)의 정신에 입각하여”라는 애기가 나옵니다. 그런데 72년 동서독 사이에 이산가족에 대해 한 약속을 동독이 지키는지 여부를 CSCE가 점검토의회를 하도록 되어 있습니다. 35개 국가들이 1부, 2부, 3부,를 제대로 지키는지 지키지 않는지에 대해 매년 연례회의를 개최합니다. 연례회의를 하기 직전이 되면 서독은 동독이 기본조약과 관련하여 지키지 않는 사항을 언론에 공개하고 본 회의가 열리면 비판을 받게 되어 있습니다. 이렇게 되면 동독이 규정을 조금씩 고치고, 이산가족문제도 해결하면서 변해 갑니다.

북한의 경우 상황은 다르지만 기본합의서의 부속합의서에는 인도적 문제의 해결에 대해 아주 상세하게 규정되어 있습니다. 남과 북의 흩어진 가족친척들의 자유로운 서신 왕래 및 방문, 나아가 흩어진 친척과 가족들의 유품 처리, 유골이전의 편의도 모두 규정되어 있습니다. 그런데 이것을 어떻게 하면 국제적으로 보장하느냐라는 것이 문제입니다. 저는 이런 문제와 관련하여 앞으로 4자회담에서 모든 것은 남북합의서를 기초로 한다는 것을 4대국이 서명하고 보장을 해주면 우리문제에 접근하는데 좀더 도움이 되지않겠느냐 라는 이야기를 하고 싶습니다.

또하나 독일 예를 들면 독일의 경우 이산가족에 대한 최초의 지침중 하나가 63년 12월 17일 통과사증협정이라고 할 수 있습니다. 독일의 이산가족문제는 독일이 49년 분단이 되었을 때 생긴 것이 아니고 61년 8월 13일 베를린이 봉쇄되었을 때 이산가족문제가 생기기 시작했습니다. 그런데 2년만인 63년에 서베를린 시장과 동독간에 통과사증협정이라는 것이 맺어졌습니다. 63년 12월에서 64년 1월 5일 크리스마스를 계기로 아주 짧은 기간 동안 서베를린 거주자가 동베를린의 친척의 방문을 최초로 시도해 보았습니다. 그 당시 서베를린 시장은 빌리 브란트였습니다. 그런데 72년 기본조약을 통하여여 동서독관계가 정상화되었는데 이쪽저쪽 인정을 하고 있지 않았던 63년의 상황에서 이와 같은 일이 있었다는 점을 살펴볼 필요가 있습니다. 정부차원보다도 덩치가 적은 차원에서 먼저 계기를 만들어 가야 할 것입니다. 아까 이병용 교수님께서 지역적인 차원에서 교류를 해야 한다는 것은 좋은 발상이라고 생각합니다. 독일에서는 지역차원에서 기간도 짧지만 정치적 부담을 줄이면서 작은 것부터 시행해서 아주 성공적으로 계속 연결되었습니다. 여기에서 동독사람들은 서독사람들이 왔다갔다 해도 자신들의 체제가 무너지지 않는다는 것을 알게 되었습니다. 동독에서도 늘 걱정했던 문제는 자기체제에 대한 위기감이었습니다. 그래서 서로 교류할 때에도 신문보도나 서신왕래에 대해 굉장히 단속했었습니다. 냉전치하인 63년에 독일에서는 조그만 단위간에 통과사증협정 같은 것을 체결해서 작은 것부터 실천해나가는 가운데 동독에서 서로 교류해도 자신의 체제가 무너지지 않는다는 것을 알게 되었고 오히려 경제적 이익을 많이 보았습니다. 그래서 제가 말씀드리고 싶은 것은 이산가족문제를 해결하기 위해 가장 중요한 것은 신뢰의 구축과 국제적 담보의 획득이라는 것입니다.

이산가족문제와 관련하여 제성호 박사님께서도 서신교류를 언급했는데, 제가 서신교류에 대해 조금 연구한 적이 있습니다. 우리도

50년 6월22일까지는 남과 북사이에 서신을 교류하였습니다. 46년에서 50년까지 북한으로 보낸 서신이 19만 2천 2백 80십통이고 남쪽으로 보내온 서신이 96만 3천 7백 5십 1통이었습니다. 이러한 사례에서 보듯이 이산가족문제가 여러가지 문제로 쉽게 해결되기는 어렵겠지만 서신교류는 저쪽에 비교적 부담을 적게 주고 실천할 수 있는 문제가 아닌가라는 생각을 해 보았습니다. UPU라든가 국제적 기관을 통한 서신교류 등 조금 연구하면 가능한 분야가 상당히 있습니다. 독일의 경우에도 76년에 우편협정이라는 것을 맺었는데 우리도 이산가족문제와 관련하여 우편협정과 같이 하나하나 제도화하는 문제를 심도있게 연구해나가야 할 필요가 있다고 생각합니다.

마지막으로 NGO와 정부와의 역할분담을 한다면 정부는 제도화 차원에서 노력해주시고 NGO가 앞장 서게 되면 중국과의 관계에서도 주권간섭이라는 문제에 부딪치지 않고 NGO가 쉽게 접근할 수 있는 장점이 있을 것으로 생각합니다. 어떤 면에서 중국을 잘 활용해야 하는데 정부차원에서 공안당국에 접근하여 상당히 부담이 많은데, NGO를 통하면 긴밀하게 협조할 수 있는 방법이 있을 것입니다. NGO와 정부와의 역할분담문제와 관련하여 정부는 제도화의 문제에 신경쓰고 NGO는 좀더 구체적으로 이를 추진해 나가야 할 것입니다. NGO가 앞장을 서고 정부가 뒤에서 지원해 주는 이러한 체제가 필요하지 않을까 생각합니다.

조동영: 오늘 세분 발제자 분은 사계의 전문가이십니다. 오늘 이 학술세미나에 참석하신 분들이 이 분야에서 가장 엘리트들이라고 생각하시면 될 것입니다. 특히 제성호 박사는 이 분야에 대해 많이 연구하고 계시고 방안까지 심도있게 제시하셨습니다. 3분 발제자께서 이산가족문제와 관련하여 우선 비정치화, 비상품화되어야 한다고 말씀하셨습니다. 다음으로 실무자의 입장에서 공식화·표면화시키면 곤

란하다는 말씀도 하셨습니다. 그리고 방금 이장희 교수님께서 남과 북이 서로 이해를 증진해야 한다고 말씀하셨는데 동감입니다. 서로 이해가 증진되어야 하고 서로 신뢰회복이 되어야 남북의 평화통일이 된다고 생각합니다.

신뢰를 회복하고 이해를 증진하는데 정치, 경제, 사회분에는 여러 가지 문제가 있고, 스포츠까지도 이해관계가 있습니다. 그런데 이산가족문제만은 인도적으로 천륜의 문제, 혈육의 문제이므로 가장 손쉽게 접근할 수 있는 방법이 있지 않겠습니까? 아까 이경남 소장님께서 현 대통령이 남북관계에서 이산가족문제가 최우선적으로 해결되어야 할 문제라고 공표한 것에 대해 조금 문제를 제기하셨지만, 제가 보기에는 역대 대통령 중 어느 누구도 언급하지 않았습니다. 남북간 접근방법이 있을 때 그것이 이해증진이든 신뢰회복이든 인도적 문제에 접근할 수밖에 없습니다. 그것은 이산가족문제밖에 없다고 생각합니다. 분단국가는 우리만이 아니라 독일도 그러했고 예멘도 그러했고 중국도 그랬는데 어쨌든 이산가족문제는 해결했습니다. 이경남 소장이 말씀하시는 것은 북한에서 역이용할 우려가 있다는 것입니다. 우리가 이산가족문제의 해결을 애타게 원하니까 우리를 이용해 좀더 얻어낼 수 있는 방법이 있지 않겠느냐하는 언질을 주는 것 때문에 그렇다고 말씀하시는 것 같습니다. 여하튼 현 정부시책에서 이산가족 정책만은 옳다는 것을 강조하고 싶습니다.

정치화와 상품화는 절대 피해야 할 문제인데, 실제로는 비정치화가 되지 않고 정치화와 흥정의 대상이 되고 있습니다. 또 상품화의 대상이 되고 있습니다. 앞으로 이산가족문제가 어떻게 정리될 지는 모르지만 어차피 이루어지긴 할 것입니다. 국부적으로나마 현 단계로서는 우리가 물질적으로 얼마를 주느냐, 경제적으로 얼마나 지원해주느냐에 따라 이산가족들이 만나는 문제가 달려 있습니다. 현재는 그렇게 되어 있습니다. 그런데 이것이 잘되었다 잘못되었다를 떠나 이

산가족문제가 가장 선결문제인데 현재 이산가족문제가 2, 3, 4차로 뒤로 밀려나 행방불명되어 있는 상태에 처해 있습니다. 오히려 정치, 경제, 문화, 스포츠가 우선시 되고 있고 현 단계에서는 비료 20만톤을 주기로 하고 천명내외의 이산가족을 상봉시키겠다, 고향방문을 하지 못해도 면회소를 설치해서 상봉할 수 있다는 막후교섭이 있었다고 하는데, 사실인지 아닌지 모르겠습니다만 현 상황은 이 정도입니다. 현 단계에서는 이산가족문제가 남북간 정치문제의 흥정 대상이 되었고 우리는 일부 주고 영속화되기를 원하였지만 그들은 일회성에 지나지 않은 것으로 생각하고 있습니다. 그래서 현실에서 이 체제가 완전히 굳어졌기 때문에 앞으로 힘들지 않겠느냐 생각합니다.

월남가족들은 몇 등급이 떨어지고 시작했습니다. 월남가족에 대해서는 반동분자의 가족이므로 노동당에 들어갈 수 없었습니다. 과거의 남한도 비슷했습니다. 그럼 이산가족들이 어디에 있느냐? 대부분 시골에서 농사짓고 있습니다. 또 공장에서 노동자로 일할 수 있습니다. 그런데 농촌에 홍수가 나고 흉년이 되면 정부에서 배급이 없으니 굶을 수밖에 없는 것입니다. 이산가족들은 노동자로 공장에서 일하는데 에너지난, 원료난으로 공장이 쉬게 되면 갈 때가 없습니다. 정부에서는 배급을 주지 않고 그러면 굶는 것입니다. 그러므로 북한의 이산가족들은 굶어 죽고, 병이 나서 죽게 됩니다. 솔직히 말하면 이산가족들이 서로 만나게 되면 북한 이산가족들이 식량난에 시달릴 이유가 없습니다. 이영남 소장도 계시지만 지금 도민회가 있고 군민회, 면민회까지 조직되어 있습니다. 북한내 곳곳에 이산가족이 있다는 증거 아닙니까? 그 사람들을 만나면 쌀한가마 가져가고 돈 얼마씩 가져가면 식량난이 해결되는것인데, 북한에서는 이산가족 교류는 안하면서 식량을 세계각국에 구걸하고 있는 것입니다. 그래서 만나면 북한내 이산가족 문제의 실상이 폭로되는 것 아닙니까? 북한에서는 굶어 죽었다, 강제수용소에서 죽었다라는 실상이 폭로되면 곤란한 것입니다.

다. 내고향은 신의주인데 최근에 가족들을 찾았지만 신의주에 없었습니다. 황해도에 있고 함경도에 가 있습니다. 그런데 남한에서는 월북 가족들이 있다고 강제로 주거를 이전시킨 적은 없습니다. 그런데 북한에서는 월남자가족들은 강제로 이주시켰습니다. 그런 정보가 모두 알려지게 될 것 아닙니까? 그래서 북한에서 이산가족 문제를 제일 꺼리고 있는 것입니다.

또 하나는 북한이 당장 망하지는 않는다고 생각합니다. 왜냐하면 중국이 뒤에 버티고 있으니까요. 중국은 북한이 망하는 것을 절대로 좌시하지는 않을 것입니다. 반동분자의 가족은 굶어 죽어도 좋다는 이야기입니다. 북한정권은 당료와 군대만 있으면 무너지지 않을 것입니다. 카시트로 정권도 마찬가지였습니다. 그런데 이산가족들이 서로 만나게 되면 실상이 폭로되고 자유의 바람이 들어가게 될 것입니다. 북한에서는 정치쿠데타를 할 수 없게 되어 있습니다. 그들은 남한의 데모와 민주화 운동을 가장 두려워 하는데, 현재 북한에는 시민사회가 형성되어 있지 않기 때문에 이를 기대할 수는 없습니다. 그런데 만일 이산가족이 만나게 되면 불만이 많을 것입니다. 이렇게 얘기해서 좋을지 모르겠습니다만 과거 남한의 운동권에 월북자가족들이 많았던 것이 사실입니다. 통계숫자에 그렇게 나와 있습니다. 그러니 월남자가족들이 불만을 품고 있다가 가족을 만나게 되면 조직화될 가능성이 있으므로 가장 싫어하는 문제입니다.

그 다음에 제3국을 통해 지금 상당한 수의 상봉이 이루어지고 있습니다. 여기에는 장점도 있고 단점도 있습니다. 정부에서 찬조금을 주기는 하지만 돈없는 사람은 이산가족 찾기 곤란하고 돈있는 사람은 찾을 수 있기 때문에 이산가족 상호간에 위화감도 생길 수 있습니다. 그렇지만 남북간에 정식으로 교류가 되고 있지 않은 상황에서 제3국을 통해 자기 핏줄을 찾겠다는 것을 막을 수는 없지 않겠습니까? 그래서 우리는 적극적으로 알선하고 있습니다. 최근에는 생사확

인보다는 상봉이 비교적 잘 이루어지고 있습니다. 왜냐하면 북한내에 서는 주소가 확정되어 있으므로 찾기 쉽게 되어 있습니다. 이장희 교수님께서 말씀하셨습니다만 현재 이산가족을 찾아도 거의 다 돌아가신 상태입니다. 저도 창조금 지급을 심사하는 위원의 한사람인데 상봉한 경우 대부분 동생, 여동생 조카, 삼촌정도이지 부모를 만난 사람은 별로 없습니다. 다 돌아가시면 만날 수도 없으므로 상봉은 북한이 꺼리고 있기 때문에 서신만이라도 교환해서 부모가 언제 돌아가셨는지 정도는 알 수 있는 방법을 강구해야되겠다고 생각합니다.

사회자: 참석한 방청객 중에서 공동의 관심사항이 될 수 있는 문제를 긴 설명없이 간략하게 요지만 질문하여 주시기 바랍니다.

방청석1): 오늘의 주제는 이산가족문제 해결방향인데, 상봉을 위한 해결방향에 대해서는 많이 말씀해 주셨습니다. 그런데 1980년대초 KBS에서 남한내의 이산가족찾기 방송을 실시한 적이 있습니다만, 상봉이 이루어진 이후의 문제와 상봉이 이루어지지 않았을 때의 문제에 대해서도 논의가 있어야 한다고 생각합니다. 또한 이산가족 당사자가 고령이기 때문에 이산가족 당사자가 만나는 경우보다는 며느리 등 이산가족의 관련자와 만나는 경우가 더 많아질 것인데 이러한 문제에 대해서도 논의가 있어야 할 것입니다.

방청석2) 앞의 질문의 연장선상에서 이산가족 2, 3세대들은 이산가족문제에 대해 어떻게 인식하고 있는지에 대해 이경남회장님에게 질문을 드리고 싶습니다.

방청석3) 지난 번 금광산 관광을 갔을 때 환경감시원과 이야기를 하는 도중에 북에 있는 이산가족의 주소를 적어준 적이 있는데 걱정

이 됩니다.

사회자: 3분의 발제는 서로 논란이 되기보다는 보완이 될 수 있는 성격이기 때문에 방청석의 질문을 염두에 두면서 간략하게 답변하여 주시기 바랍니다.

제성호: 마지막 질문자의 말씀과 관련하여 과거에는 북한내에서 이산가족들의 신분이 밝혀질 때에 반동분자의 가족이라고 하여 핍박을 받을 가능성이 높았지만 요즘은 오히려 남한의 가족들을 찾아주고 대북지원이나 의화별이를 위해 이용할 수 있는지라는 관점에서 이산가족문제를 보는 경향이 있기 때문에 크게 두려워하지 않으셔도 될 것 같습니다.

이경남: 2번째 질문하신 분의 질문요지와 첫 번째 질문자의 질문이 연관되는 부분이 있다고 생각합니다. 저희가 이산가족의 신청을 받아 북한에 있는 이산가족에게 편지, 사진, 물건 등을 전하고 있습니다만, 약 20%는 북한에 있는 이산가족의 현황을 알고 싶은 아주 원초적인 소박한 심정에서 알아봐 달라고 부탁을 해 옵니다. 북한에 가서 답장을 받아 서울에 있는 분에게 전달해 주면 10명중 2명이 알았다고 하면서 그것으로 그치고 맙니다. 8명 정도는 다시 2번째 편지를 보내고 물건과 돈도 좀 보내고 합니다. 이 20%의 존재 때문에 이산가족문제를 추진하는데 가장 고민을 하고 있습니다. 첫 번째 질문자께서 남한에서 이산가족들이 만났을 때의 문제에 대해 언급하셨는데, 그것처럼 앞으로 만났을 때 어떤 일이 벌어질 것인가라는 걱정 가운데 가장 대표적인 것이 이산가족의 현황을 알아주었을 때 그것으로 되었다고 하는 경우입니다. 북한의 월남자 가족은 어느 날 갑자기 알 지도 못하는 사람이 찾아와서 6·26때 형님 아니면 아버지 가

운데 월남한 사람이 있는지 물으면 당황할 수밖에 없습니다. 처음에는 당연히 없다고 합니다. 그런데 편지와 사진을 내놓으면 맞다고 태도가 달라집니다. 북한이산가족의 입장에서는 다음번에 답장이 올 때는 물건을 보내오거나 돈도 좀 보내오기를 바랍니다. 그런데 이쪽 사람은 생사확인만으로 끝내버리니까 중간에서 주선하는 사람의 입장이 난처합니다. 마치 중간에서 남한에서 돈이나 물건을 보냈는데 떼먹는 것이 아닌가 갈등이 생깁니다. 이 비화가 가지는 상징성을 음미해볼 필요가 있습니다. 남한에서는 소박한 원초적 심정에서 확인만 하고 싶어 추진하지만 북한에서 50년동안 월남자가 없다고 숨기고 조용하게 살아온 이산가족들에게 분란만 일으키게 되는 결과를 초래하게 됩니다. 이것이 고민입니다.

저희 동화연구소에서도 이산가족의 2세들의 의식구조에 대해 많은 관심을 가지고 있습니다. 그래서 3년에 한번 정도 여론조사를 실시하고 있습니다. 이북도민회에는 군민회, 시민회마다 모두 청년회가 조직되어 있습니다. 이북 출신자의 절대다수가 청년회에 망라되어 있는 것은 아니지만 꽤 많은 숫자가 열성적으로 참여하고 있습니다. 그리고 2세들의 고향의 뿌리의식에 대해 조사해 보면, 저는 부산에서 태어났는데, 저희 아버님은 1·4후퇴때 황해도에서 왔다는 답변이 절반을 차지합니다. 출생지는 여기고 원초적인 고향은 북한이라고 답변하는 것입니다. 나머지 절반은 나는 인천에서 태어났어요라고 답하는 데서 끝나고 맙니다. 이와 같이 세월이 흘러가면서 고향에 대한 생각이 점점 희석화되어 가고 있는 상황입니다. 이산가족문제의 언론보도에 대해 언짢은 감정을 표현하였습시다만, 어떤 면에서 언론에서 이산가족문제를 자주 거론하게 되어 그것이 바로 2세대들에게 잠자고 있던 뿌리의식을 깨우쳐주는 순기능도 있다고 생각합니다. 지금 살아 있는 123만 고령이산가족들의 상봉이 서서히 이루어지면 2세대들에게도 새로운 뿌리의식을 심어줄 수 있는 계기로 작용하게 된다는 점

에서 고령이산가족들의 문제가 조속하게 해결되어야 할 것으로 생각합니다.

이병용: 작년 5월 3박 4일동안 북한에 갔다 왔습니다. 그 때 북한의 적십자사 사무총장과 조평통 사람들과 사흘동안 만나서 이산가족 문제의 해결이 가장 시급하다고 이야기한 적이 있습니다. 저쪽에서도 이산가족문제에 대해 어떻게 하면 해결할 수 있는지 다각도로 연구하고 있다고 조평통 담당자가 이야기하였습니다. 그러면서 솔직히 그 문제가 간단한 문제가 아니라고 답변하였습니다. 그래서 우리도 한꺼번에 모든 사람이 가고 오고 하자는 이야기는 아니고 조금씩 조금씩 몇 명이라도 실시하였더라면 지금쯤 상당한 이산가족들의 문제가 풀렸을 것이이고 이야기하였습니다. 한꺼번에 해결하자고 하는 것이 아니라고 하니까 놀라는 표정을 지었습니다. 조금씩 단계적으로 풀어가자고 하는 것이 우리의 기본입장이니까 부담을 갖지 말고 이 문제를 풀어가라고 이야기를 하였습니다. 아마 저쪽에서도 우리쪽의 입장을 이해하고 계속해서 연구하고 있지 않나 생각합니다. 그래서 한꺼번에 해결하지는 못해도 조금씩은 풀려가지 않나 생각을 해서 기대를 가져 주셨으면 합니다.

사회자: 오늘 제기된 문제를 조목만 말해보면 조동영 총장님이 말씀하셨듯이 이산가족들이 고향에 살지 않는 경우가 대부분입니다. 그래서 이산가족의 만남은 가능한 대로 따로 추진하고 그것이 안되면 지역간 교류라는 명목으로 북한의 비교적 잘 발달된 도시를 중심으로 개발기금을 마련해서라도 가족을 못만나도 고향을 방문하는 것을 별도로 추진하는 것도 하나의 방법이라고 생각합니다. 북한이 체제유지를 걱정하고 있기 때문에 유념해야 한다는 점이 제기된 것 같고요.

우리는 이산가족을 인도주의라고 하고 북한은 아니라고 하는데, 저는 이 문제를 재론했으면 좋겠다고 생각합니다. 인도주의를 해석하는 방식의 차이입니다. 북쪽은 인민들 먹이면 된다는 방식을 이야기 하고 있습니다. 우리는 인도주의이고 북한이 아니라고 해서는 안될 것입니다. 이산가족의 만남이 중요하니까 북한이 주장하는 인도주의가 무엇인지를 존중해주면 좋겠다고 생각합니다. 그리고 민간이 주도하여 재단을 만들고 정부의 출연을 유도하는 매칭펀드를 구체적으로 추진할 필요가 있다고 생각합니다. 또한 국제적인 포럼이나 동북아 안보회의에 북한이 편하게 들어올 수 있는 틀을 만들어 주는 것도 이산가족 문제를 해결할 수 있는 하나의 방안이 될 것 같습니다.

앞으로 가시적인 성과가 나올 수 있도록 지속적으로 연구가 이루어지기를 바라며 발표와 토론자의 수고에 감사드립니다.

회의일정

< 세부일정 >

13:30~14:00 등 록

14:00~14:20 개회식

◆ 인 사: 광태환(통일연구원 원장)

14:20~17:00 발표 및 토론

◆ 발 표: “「국민의 정부」의 이산가족정책과 이산가족문제
해결방안”

제성호 (통일연구원 북한인권센터 소장)

“남북차관급 회담과 이산가족문제 해결방안”

이병용 (한서대 교수)

“민간차원에서의 이산가족 고통해소방안”

이경남 (이산가족상봉추진회 회장)

◆ 사회자: 박종화 교수 (대통령 통일고문)

◆ 토론자: 최은범 (동경대 객원연구교수)

이장희 (외국어대 교수)

조동영 (일천만 이산가족재회추진위원회 사무총장)

최근 발간자료 안내

■ 연구보고서

96-01	김정일의 당권장악과정 연구	최진욱	저	6,000원
96-02	통일과정에서 매스미디어의 역할	이우영	저	6,000원
96-03	동·서독 인적교류 실태 연구	김학성	저	6,500원
96-04	동서독간 정치통합 연구	황병덕	저	6,000원
96-05	남북한 환경분야 교류·협력 방안 연구: 다자적·양자적 접근	손기웅	저	7,000원
96-06	북한과 주변4국의 군사관계	정영태	저	6,000원
96-07	한·미 안보협력 증진방안 연구	김국신	저	4,000원
96-08	동북아 평화체제 조성방안	여인곤·김영춘·신상진외	공저	10,000원
96-09	북한 경제개혁의 최적방안 연구	오승렬	저	6,500원
96-10	통일과정에서 민간단체의 역할	조민	저	5,000원
96-12	한반도 평화체제 구축과정에서의 한국의 안보정책 방향	박영호	저	5,000원
96-13	남북교류협력 활성화를 위한 법제도 개선방안	계성호	저	5,500원
96-14	북한 사회의 계급갈등 연구	서재진	저	7,500원
96-15	통일과정에서의 정당역할 연구	김도태	저	4,500원
96-16	KEDO체제하에서 남북한 협력증진에 관한 연구	전성훈	저	5,000원

96-17 남북한 에너지분야 협력방안 연구	박순성	저	4,000원
96-18 북한이탈 주민의 사회적응에 관한 연구: 실태조사 및 개선방안	박종철·김영운·이우영	공저	7,000원
96-19 북한의 경제정책 변화와 남북경협 활성화 방안	허문영	저	5,500원
96-20 미국의 대북한 경제제재 완화와 남북한 관계	김규륜	저	3,500원
96-21 북한의 노동정책과 노동력 평가	남공영	저	6,000원
96-22 한·러 안보협력 방안 연구	강원식	저	8,500원
96-23 북한 사회주의체제의 위기수준 평가 및 내구력 전망	김성철·정영태·오승렬의 공저		8,500원
96-24 북한체제의 변화주도세력 연구	이교덕	저	4,500원
96-25 북한의 농업정책과 식량문제 연구	최수영	저	4,000원
96-26 북·미관계 개선과 북한의 대남정책 변화	전망		
	이헌경	저	6,500원
96-27 한·일 안보협력방안 연구	전동진	저	4,500원
96-28 북한의 유일체제와 정책경쟁	안인혜	저	5,500원
96-29 한·중 안보협력방안 연구	최춘흙	저	3,500원
97-01 한반도 통일과정에서 러시아의 역할	강원식	저	5,000원
97-02 북·일수교와 남북한 관계	이교덕	저	3,500원
97-03 경수로인력의 북한체류시 법적 문제	계성호	저	7,000원
97-04 중·북관계 전망: 미·북관계와 관련하여	신상진	저	4,000원
97-05 북한 환경개선 지원 방안: 농업분야 및 에너지효율성 개선 관련	손기웅	저	5,000원

97-06	한반도 통일문제에 대한 주변4국의 입장 분석: 전문가 인식조사 결과 박영호·배정호·신상진·조한범 공저	5,500원
97-07	통일한국의 위상 옥태환·김수암 공저	6,000원
97-08	북한 간부정책의 지속과 변화 김성철 저	4,500원
97-09	중국과 러시아의 경제체제개혁 비교연구 조한범 저	4,500원
97-10	김정일 정권의 안보딜레마와 대미·대남정책 홍용표 저	4,000원
97-11	북한의 지방행정체계: 중앙·지방관계 및 당·정관계를 중심으로 최진욱 저	5,000원
97-12	북한인권문제와 국제협력 김병로 저	6,000원
97-13	국제기구 및 비정부기구의 인도적 지원사례 이금순 저	6,000원
97-14	미국의 대북한 경제정책: 현황과 전망 김규륜 저	3,000원
97-15	통일교육 개선방안 연구 황병덕 저	5,000원
97-16	통일이후 북한지역 국유재산 사유화방안 연구 조민 저	5,000원
97-17	김정일 문예정책의 지속과 변화 이우영 저	4,500원
97-18	북한의 국방계획 결정체계 정영태 저	5,000원
97-19	'90년대 북한체제의 위기와 변화 박형중 저	4,500원
97-20	북한의 제2경제 최수영 저	5,000원
97-21	미·북관계의 변화와 한국의 대북정책 방향 박영호 저	5,500원
97-22	북한 장래에 대한 일본의 시각 김영춘 저	3,000원
97-23	북한의 관광실태와 남북한 관광분야 교류·협력방안 김영윤 저	6,000원

97-24	클린턴 2기 미국의 대북정책	이헌경	저	4,000원
97-25	북한과 주변 4국 및 남한간 갈등·협력관계, 1984~1997	박종철	저	5,500원
97-26	북한의외교정책 결정구조와 과정: 김일성 시대와 김정일 시대의 비교	허문영	저	7,000원
98-01	북한사회의 불평등구조와 정치사회적 함의	김병로 김성철	공저	6,500원
98-04	남북한이산가족 재결합시 문제점과 대책	임순희	저	4,000원
98-05	북한 외자유치 법령의 문제점	제성호	저	6,500원
98-06	미국의 대중·대베트남 관계정상화 과정 비교 북·미관계 개선에 대한 함의	이교덕	저	4,500원
98-08	경수로사업과 남북관계 개선방안	홍관희	저	4,000원
98-09	남북한 교차승인 전망과 한국의 외교·안보정책방향	박종철	저	6,000원
98-10	한반도 평화체제 구축에 대한 중국의 입장과 전략	신상진	저	4,000원
98-11	북한 대외무역의 특성과 무역정책 변화전망	임강택	저	7,500원
98-12	한국의 대미 통일외교전략	박영호	저	5,500원
98-13	통일독일의 군통합 사례연구	손기웅	저	5,500원
97-25	북한과 주변 4국 및 남한간 갈등·협력관계, 1984~1997	박종철	저	5,500원
97-26	북한의외교정책 결정구조와 과정: 김일성 시대와 김정일 시대의 비교	허문영	저	7,000원
98-01	북한사회의 불평등구조와 정치사회적 함의	김병로·김성철	공저	6,500원
98-04	남북한이산가족 재결합시 문제점과 대책	임순희	저	4,000원

98-05	북한 외자유치 법령의 문제점	채성호	저	6,500원
98-06	미국의 대중·대베트남 관계정상화 과정 비교 북·미관계 개선에 대한 합의	이교덕	저	4,500원
98-07	1998년도 통일문제 국민여론조사결과	최진욱·정영태·홍용표·박형중·허문영	공저	발간예정
98-08	경수로사업과 남북관계 개선방안	홍관희	저	4,000원
98-09	남북한 교차승인 전망과 한국의 외교·안보정책방향	박종철	저	6,000원
98-10	한반도 평화체제 구축에 대한 중국의 입장과 전략	신상진	저	4,000원
98-11	북한 대외무역의 특성과 무역정책 변화전망	임강택	저	7,500원
98-12	한국의 대미 통일의교전략	박영호	저	5,500원
98-13	통일독일의 균통합 사례연구	손기웅	저	5,500원
98-14	한반도 문제를 위요한 미행정부와 의회의 협력과 갈등	옥태환	저	4,500원
98-15	NGOs를 통한 남북 사회문화 교류·협력 증진방안 연구	조한범	저	4,000원
98-16	남북한 통신분야 교류·협력 방안 연구	김규륜	저	3,500원
98-17	분단국 경제교류·협력 비교연구	황병덕	저	6,000원
98-18	북한의 해운산업 현황과 해운분야 남북한 협력 방안	김영운	저	6,000원
98-19	중·대만 비정치 분야 교류·협력 실태에 관한 연구	최춘흠	저	3,000원
98-20	조총련계 기업의 대북투자 실태	배정호	저	4,000원
98-21	일본의 대외원조 정책 연구: 북·일관계정상화와 남북한관계	김영춘	저	3,500원

98-22 한반도의 군사적 투명성 재고전략: 점진적·포괄적 구상	전성훈 저	7,500원
98-23 미국의 4자회담 전략과 한국의 대응책	이현경 저	5,000원

■ 북한인권백서

북한인권백서 1996	옥태환·전현준·제성호의 공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 1996</i>	옥태환·전현준·제성호의 공저	10,000원
북한인권백서 1997	김병로·송정호 공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 1997</i>	김병로·송정호 공저	\$11.95
북한인권백서 1998	최의철·송정호 공저	7,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 1998</i>	최의철·송정호 공저	\$11.95
북한인권백서 1999	최의철·서재진·제성호의 공저	7,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 1999</i>	최의철·서재진·제성호의 공저	\$9.90

■ 연례정세보고서

96 통일환경과 남북한 관계: 1996~1997	6,000원
97 통일환경과 남북한 관계: 1997~1998	5,000원
98 통일환경과 남북한 관계: 1998~1999	5,000원

■ 학술회의 총서

96-01	북한정세 변화와 주변4국의 대한반도정책	7,000원
96-02	탈냉전기 한반도의 전쟁과 평화	9,000원
96-03	북한경제제도의 문제점과 개혁 전망	9,000원
96-04	북한의 대외관계 변화와 남북관계 전망	7,500원
96-05	남북한관계 현황 및 '97년 정세 전망	7,000원
96-06	4자회담과 한반도 통일전망	8,500원
97-01	4자회담과 한반도 평화	6,500원
97-02	분단비용과 통일비용	7,500원
97-03	한반도 통일을 향하여: 정책과 국제환경	7,000원
97-04	남북한 사회통합: 비교사회론적 접근	8,500원
97-05	한반도 급변사태와 국제법	4,000원
97-06	북한 경제난의 현황과 전망	7,500원
98-01	남북협력: 새로운 지평을 향하여	9,000원
98-02	대북정경분리정책: 어떻게 실천해 나갈 것인가?	7,500원
98-03	동·서독의 정치통합이 한반도 통일에 주는 시사점	5,500원
98-04	동북아정세 변화와 남북 및 일북 관계 전망	6,500원
98-05	남북한관계와 주변4국의 대한반도정책	5,500원
98-06	법적 관점에서 본 독일 통일	2,500원
99-01	한반도 냉전구조 해체방안(Ⅰ): 장기·포괄적 접근 전략	5,500원
99-02	한반도 냉전구조 해체방안(Ⅱ): 장기·포괄적 접근 전략	7,000원
99-03	한반도 냉전구조 해체방안(Ⅲ): 장기·포괄적 접근 전략	6,500원
99-04	남북이산가족문제 해결방향	5,500원

■ 통일문화시리즈

96-01	통일과 북한 사회문화(상)	10,000원
96-02	통일과 북한 사회문화(하)	9,500원
97	바람직한 통일문화	9,500원

■ 논총

통일연구논총, 제5권 1호 (1996. 6)	10,000원
통일연구논총, 제5권 2호 (1996.12)	10,000원
통일연구논총, 제6권 1호 (1997. 7)	10,000원
통일연구논총, 제6권 2호 (1997.12)	10,000원
통일연구논총, 제7권 1호 (1998. 9)	10,000원
통일연구논총, 제7권 2호 (1998.12)	10,000원
<i>The Korean Journal of National Unification</i> , Vol. 5 (1996)	6,500원
<i>The Korean Journal of National Unification</i> , Vol. 6 (1997)	9,000원
<i>The Korean Journal of National Unification</i> , Vol. 7 (1998)	8,000원

■ Translation Series

- 97-01 NORTH KOREA IN CRISIS: An Assessment of
Regime Sustainability 7,000원
- 97-02 The Making of a Unified Korea: Policies, Positions,
and Proposals 6,500원

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 통일문제가 보다 현실적인 과제로 대두되고 있는 시점에서 그동안 제한적으로 유관기관과 전문가들에게만 배포해오던 각종 연구결과물들을 보다 폭넓게 개방하여 전국의 대형서점에서 개별구입하거나 본원의 定期會員에 가입하여 구독할 수 있도록 하였습니다.

본원의 간행물 분량이 많아 일일이 서점에서 구입하기에는 번거로움이 있을 것이라는 점을 고려하여 定期會員制를 운영하게 되었습니다. 정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구보고서, 국문 및 영문 저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시 「정세분석보고서」 등)을 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여하오니 많은 이용을 바랍니다.

1. 정기회원의 구분

- 1) 일반회원 : 학계나 사회기관에서의 연구종사자
- 2) 학생회원 : 대학 및 대학원생
- 3) 기관회원 : 학술 및 연구단체 또는 도서관 등의 자료실

2. 회원가입 및 재가입

- 1) 가입방법 : ① 회원가입신청서를 기재하여 회비를 납부하신 入金證과 함께 본 연구원으로 Fax 또는 우편으로 보내주심으로써 정기회원 자격이 취득됩니다.
② 본원 홈페이지에서 회원가입신청서를 작성하신 후 회비를 납부하신 입금증을 Fax 또는 우편으로 보내주심으로써 정기회원 자격을 취득하실 수 있습니다.
- 2) 연 회 비 : 회원자격은 가입한 날로부터 1년간입니다.
일반회원 및 기관회원 10만원, 학생회원 7만원
- 3) 납부방법 : 신한은행 온라인 310-05-006298(예금주: 통일연구원)
- 4) 재 가 입 : 회원자격 유효기간 만료 1개월전 회비를 재납부하면 됩니다.(재가입 안내장 발송).

3. 정기회원의 혜택

- 1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청됩니다.
- 2) 본 연구원이 발행하는 정기간행물 「통일연구논총」과 The Korean Journal of National Unification을 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구보고서(년평균 25-30권), 학술회의 총서(년평균 5-6권), 정세분석보고서(년평균 10-15권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
- 3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.
- 4) 시중서점에서 판매되고 있는 본 연구원의 지난자료를 50% 할인된 가격에 구입할 수 있습니다.
- 5) 본원 홈페이지에서 모든 발간물에 대한 초록검색 서비스를 제공하며, 1997년~1998년 발간물은 원문을 온라인 상으로 다운로드 받으실 수 있습니다. 단, 기관회원의 경우 담당자 1인만 가능합니다.

4. 회원가입 신청서 제출 및 문의처

서울시 강북구 수유6동 535-353 (우편번호: 142-076)
통일연구원 통일학술정보센터 (전화: 901-2559, 901-2529 FAX: 901-2547)

