남북정상회담과 이산가족문제 해결 전망

최의철(통일연구원)

◁ 목 차 ▷

Ⅰ. 문제 제기
Ⅱ. 남북정상회담의 배경과 의의
Ⅲ. 남북한 이산가족 정책과 교류 현황
Ⅳ. 남북 정상회담과 이산가족문제
Ⅴ. 결 론

Ⅰ. 문제제기

정부는 지난 4월 8일 2000년 6월 12일부터 14일까지 평양에서 남북정상회담을 갖기로 하였다고 발표하였다. 남북정상회담을 위한 남북 합의서에서 "민족의 화해와 단합, 교류와 협력, 평화와 통일을 앞당기기 위하여" 합의하였다고 밝혔다. 그러나 북한의 사정으로 남북정상회담은 하루 연기되어 6월 13일 부터 15일까지 개최되어 남북에 공동관심사에 대한 문제를 「남북 공동선언」으로 채택하고 역사적인 정상회담을 마쳤다.

남북정상회담은 55년간 단절되었던 남북관계를 변화시킬 수 있는 계기를 마련해 주었다. 남북정상은 통일문제, 이산가족문제, 남북한 경제협력문제 등에 대한 인식을 공유하고 합의사항을 실천하기 위한 당국간의 대화를 조속한 시일 내에 개최하기로 하였다.

남북정상회담과 관련해서 국민들의 기대는 우선 이산가족문제였다. 이산가족문제는 인도주의적 견지에서 다른 어떠한 문제보다 앞서 해결해야 할 절박한 과제이며 「국민의 정부」는 이산가족문제 해결을 대북 정책의 최우선 과제로 추진해 왔기 때문이다.

이산가족문제는 두 가지 의미를 가지고 있다고 생각된다. 하나는 인도적 차원을 넘어 이산가족문제의 근원적 해결을 위하여 통일이 실현되어야 하는 당위적인 측면이 있다. 또 하나는 통일과정에서 이산가족문제의 해결은 남북관계 개선 및 북한사회의 변화를 유도하고, 나아가서 민족의 이질성을 극복하여 궁극적으로 평화통일에 기여하는 측면을 가지고 있다.

그러나 남북당국간에 이산가족문제 해결의 초보적인 단계인 생사확인조차 실현되지 않고 있는 실정이다. 그 동안 정부는 이산가족문제 해결을 위한 남북적십자회담을 적극 지원해 왔으나, 1984년 한차례의 고향방문단 교환만이 실현되었을 뿐 더 이상의 진전을 보지 못하고 있다. 북한은 그 동안 이산가족문제를 정치적 문제로 간주하고 대남 통일정책과 연계하여 문제해결을 어렵게 해 왔고, 최근에는 경제난으로 당국간의 합의아래 이산가족 교류를 정례화하는 것이 체제유지에 부정적인 영향을 미칠 것으로 판단하여 기피해 왔다. 1992년에 발효된 「남북기본합의서」에서 이산가족의 서신거래, 왕래와 상봉, 자유의사에 의한 재결합의 실현을 남북간에 합의한 바 있으나 북한의 거부로 실행되지 못하고 있다.

「문민정부」는 인도주의와 민족화합의 차원에서 1993년 3월 비전향 장기수였던 이인모를 조건 없이 북한으로 돌려보내는 전향적인 조치를 취한 바 있었으나 북한측은 이를 정치적으로 이용하면서 남북간에 불신만 심화되었다.

이번 남북정상회담에서 8·15를 즈음해서 이산가족 방문단의 상호교환, 비전향 장기수문제 및 인도적 문제를 조속히 풀어나가기로 합의하고, 이를 위한 남북적십자회담을 6월 27~30까지 북한의 금강산호텔에서 열자고 제의해 왔고 대한적십자사(한적)가 이를 수용함으로써 남북간에 본격적인 이산가족문제가 논의될 것으로 보인다. 이 제의는 남북 공동선언의 후속조치의 일환으로 국민들과 이산가족들은 이산가족문제 해결에 획기적인 계기를 마련할 것으로 기대하고 있다.

이 논문은 남북정상회담의 의의와 배경, 남북한 이산가족 정책과 교류

현황, 정상회담결과와 이산가족문제의 해결전망을 논의해 보고자 한다.

Ⅱ. 남북정상회담의 배경과 의의

남북정상회담의 배경과 의의를 설명하기 위하여 「국민의 정부」의 대북정책과 최근 북한의 정책변화를 간략히 소개하는 것이 필요하다.

1. 배경

1) 「국민의 정부」의 대북 정책

「국민의 정부」는 공존공영과 민족 대 화합을 위하여 대북 정책의 목표를 '평화·화해·협력'의 실현에 두고 남북관계 개선을 추구하고 있다. 현 단계에서는 당장 통일을 실현하기보다는 우선 한반도의 냉전구조의 해체를 통하여 평화공존과 화해·협력의 남북관계를 실현하는 것이 현실적인 접근이라는 인식에 바탕을 두고 있다. 이와 같은 목표를 실현하기 위하여 대북정책 3원칙-'평화를 파괴하는 무력도발 불용', '흡수통일 배제', '화해·협력의 적극 추진'-을 설정하고 확고한 안보태세를 바탕으로 남북간 교류와 협력을 활성화하고, 포용적인 입장에서 북한의 변화를 유도하여 남북관계를 개선해 나가려는 접근을 취하고 있다. 이와 함께 대북 정책 추진기조 및 세부추진과제를 제시하고 있다.[1] 대북 포용정책은 북한과의 보다 많은 접촉·대화·교류·협력을 촉진하여 북한이 스스로 변할 수 있는 여건과 환

1) <추진기조>는 ① 안보와 화해·협력의 병행 추진, ② 평화공존과 평화교류의 우선 실현, ③ 화해·협력으로 북한의 변화여건 조성, ④ 남북간 상호이익의 도모, ⑤ 남북 당사자해결 원칙 하에 국제적지지 확보, ⑥ 국민적 합의에 의한 대북정책의 추진이며, <세부과제>는 ① 남북간 대화를 통한 남북기본합의서 이행·실천, ② 정경분리 원칙에 입각한 남북경제협력의 활성화, ③ 남북이산가족문제의 우선적 해결, ④ 북한식량문제의 해결을 위한 대북지원, ⑤ 대북경수로 지원사업의 차질없는 추진, ⑥ 한반도 평화환경의 조성이다. 통일부 남북대화사무국, 「남북대화」(제66호)(서울: 통일부 남북회담사무국, 1999), 7~19쪽 참조.

경을 조성하려고 노력하고 있다. 이를 위하여 정경분리, 신축적 상호주의 등을 통하여 북한과의 교류와 협력을 증대시키고 있다. 따라서 대북 포용정책은 평화를 지키고 평화를 만들어 가는 정책이라 할 수 있다.[2] 「국민의 정부」의 대북 포용정책은 서독의 신동방정책의 기조였던 '접근을 통한 변화'와 맥락을 같이하고 있다.

대북 포용정책은 한반도에서 전쟁재발의 위험을 막고 남북간의 공존과 협력을 제도화하려는 새로운 국면으로 전환하기 위하여 한반도 냉전구조 해체라는 포괄적 접근으로 발전되었다. 김대중 대통령은 1999년 5월 5일 CNN과의 회견에서 한반도에서 항구적인 평화와 안정을 이루기 위한 5가지 과제를 제시한 바 있다. 이 다섯 가지 과제는 ① 남북 화해·협력 구축, ② 미·일의 대북관계 개선, ③ 북한의 개방·개혁환경 조성, ④ 핵·미사일 위협제거 및 군축 실현, ⑤ 현 정전체제의 남북평화체제로의 전환 등이다. 김대중 대통령의 제의는 한반도의 평화구상으로 긴장완화와 평화체제 수립, 남북한의 공존공영을 위한 과제를 포괄하고 있다.

2000년 1월 3일의 남북경제공동체 구상 발표와 3월 9일 김대중대통령이 발표한 '베를린 선언'은 남북관계에서 획기적인 변화를 예고하는 의미를 담고 있다. 첫째, 우리 정부는 대북 경제지원을 할 준비가 되어 있다. 둘째, 현 단계에서 당면목표는 통일보다 냉전종식과 평화정착이다. 셋째, 북한은 무엇보다 인도적 차원의 이산가족 문제해결에 적극 응해야 한다. 넷째, 이러한 모든 문제를 효과적으로 해결하기 위하여 남북한 당국간의 대화가 필요하고, 남북기본합의서의 이행을 위하여 특사 교환을 제의한다고 선언하였다. 베를린 제안의 중요성은 정부차원의 대규모 지원을 통해서 민간차원의 접촉을 정부 차원으로 격상시키려는 의도인 것이다.[3]

이와 같은 대북 포용정책은 남북관계에서 여러 가지 돌발사태가 발생했음에도 불구하고 원칙 및 기조의 일관성을 유지하여 왔고, 이것은 대북 포용정책에 대한 북한의 신뢰를 얻는데 어느 정도 기여한 것으로 보인다. 남북정상회담을 협상한 박지원 문화관광부 장관은 기자회견에서 대북 포용정

2) 곽태환, "남북정상회담과 남북한관계 전망," 국민대 정치대학원 특강, 2000.4.18, pp. 10~12.
3) 「중앙일보」, 2000.3.11.

책에 대한 북한의 인식을 다음과 같이 평가한 바 있다. 첫째로 북한이 김대통령의 햇볕정책에 신뢰를 보내고 있다. 둘째로 김대중 대통령의 베를린 선언을 경제협력의 중요한 문제로 생각하고 있다. 셋째로 남북간 화해와 협력 없이는 국제진출이 어렵다고 판단하는 것 같았다. 넷째로 세계여론을 전달받아 수용한 것 같다.[4]

「국민의 정부」의 일관성 있는 대북 포용정책에 대한 현재까지의 성과는 다음과 같다.

대북 포용정책은 국내외의 지지를 받고 있다. 「국민의 정부」의 대북 포용정책은 주변4강과의 정상회담을 통하여 지지를 확인한 바 있다. 또한 국제사회도 정부의 대북 접근을 환영하고 있다.

국내적으로 국민들의 대북 인식에도 긍정적으로 작용하고 있다. 1999년 설문조사 결과에 .의하면 북한에 대한 긍정적 인식(협력대상과 지원대상)이 48.0%로 부정적 인식(경계대상과 적대대상) 36.9%에 비해 높음을 알 수 있다. 이 조사결과는 1995년과 1998년도 조사결과와 비교해 볼 때 커다란 변화를 보여주고 있는 바, 부정적 인식은 1995년과 1998년에 각 각 59.6%, 54.4%이었으나 1999년 조사에서 36.9%로 낮아졌다.[5] 이와 관련, 북한이 변하고 있다고 응답한 사람(65.6%)이 변하지 않았다고 응답한 사람(28.2%)보다 매우 높게 나타나고 있다.[6]

국민들의 정상회담에 대한 기대는 높은 것으로 나타나고 있다. 남북정상회담 개최에 대하여 찬성(적극 찬성 41.7%, 대체로 찬성 42.0%)한다는 의견은 83.7%인 반면, 반대(대체로 반대 1.3%, 절대반대 1.2%)한다는 응답은 2.5%에 지나지 않았다.[7] 국민들은 남북관계의 돌파구 마련을 위하여 정상회담 개최에 절대 다수가 찬성하고 있다.

정부의 적극적인 지원 하에 북한과 금강산관광사업을 비롯한 민간 경제교류와 사회·문화교류가 꾸준히 증대되고 있다. 『국민의 정부』 출범 이후 2년 동안 남한주민 8,700명이 방북 하였으며, 이는 방북이 허용된

---

4) 「연합뉴스」, 2000.4.10.
5) 최수영 외, 「1999년도 통일문제 국민여론조사」 (서울: 통일연구원, 1999), p. 9.
6) 위의 책, p. 11.
7) 위의 책, pp. 68~69.

1989년이래 10년 동안 이루어진 전체 방북인원의 80.0%에 근접한 수치이다. 금강산관광사업은 1998년 11월 관광개시 이후 금년 4월 7일 현재 21만명이 금강산을 관광하였다.

남북교역은 1989년 약 1,800만 달러 규모에서 1999년에 연간 3억 3천만 달러로 증가하였고, 북한의 대외무역의 20%를 차지하고 있다. 그러나 중국·일본을 통한 우회무역을 고려할 때, 남북경협의 비중은 훨씬 높을 것으로 추정된다. 이것은 북한의 대남 무역의존도가 심화되고 있음을 말해주고 있다.

남북한 문화·예술·체육분야의 남북한 교류는 1999년의 경우 전년도에 비해 다소 감소했으나 질적인 측면에서 큰 진전이 있었다. 제3국 행사 위주에서 직접교류로 변화되는 추세를 보이고 있다. 1998년 「리틀 엔절스 평양공연」과 「윤이상 통일음악회」가 성사되었으며, 1999년에도 MBC, SBS 등 합동음악공연」이 성사되었다. 체육분야에서는 1999년 「남북노동자 축구대회」, 「통일농구경기」가 평양에서 개최되었으며, 12월에 북한 농구단이 서울을 방문하여 제2차 통일농구경기대회를 가진 바 있다.[8] 또한 금년에 남북정상회담을 앞두고 이루어진 평양학생예술단과 평양교예단의 서울공연은 남북간의 문화교류로 민간차원에서 상호 화해를 구축하는 데 기여하였다.

한편, 「국민의 정부」는 남북관계 개선을 위하여 남북당국간의 고위급 회담을 제안해 왔다. 1998년 2월 25일 취임사에서 "북한이 원한다면 정상회담을 개최할 용의가 있다"고 한 이래 기회가 있을 때마다 남북정상회담과 특사교환을 촉구해 왔다. 김대중 대통령은 금년 들어서도 2월 26일 조선일보 창간 80주년 기념회견에서 "정상회담의 개최장소나 형식에는 구애받지 않겠다"고 언급하였고, 4월 1일 동아일보 창간 80주년 기념 기자회견에서 "총선 후 본격적으로 정상회담을 추진하겠다"고 밝힌 바 있다.

김대중 대통령이 정상회담에 적극적인 이유는 정치·외교적인 목적이 있다. 통일문제에 남다른 식견을 가지고 있는 김대중 대통령이 정상회담을 통하여 남북관계의 획기적인 변화를 가져온 지도자로 부각되기를 원할 것이다. 정상회담은 대북 포용정책의 타당성을 국내외에 과시하는 계기가 될

8) 조한범, 「남북 사회문화 교류·협력의 평가와 발전전망」 (서울:통일연구원, 1999), p. 15.

것이다. 정상회담을 추진할 수 있는 여건도 호전되고 있다. 남한의 경제사정도 IMF체제에서 서서히 벗어나고 있어 대북 경제지원을 위한 여력이 생기고, 남북경협을 통한 북한의 시장확보도 기대할 수 있게 되었다. 한편 주변 4강 등 국제사회는 남한과의 직접적인 대화를 거부하고 있는 북한에게 우선적으로 남북관계의 개선을 요구하고 있다.

2) 북한의 대남 태도 변화

북한의 김정일은 직면한 경제난을 타파하여 체제안정과 자신의 입지를 강화해야될 입장에 처해 있다. 이를 위하여 남한의 대북 지원을 유도하여 경제적 실리를 취하고 대외적으로 전방위 실리외교를 구사하여 국제적 고립을 탈피하고 국제사회와의 경제협력을 모색하고 있다. 북한은 대남 정책에 있어서 '通美封南' 정책을 취해 왔으나 남한과는 실리가 많은 분야에서 선별적 교류는 지속하고 있다. 그 예로 금강산 관광사업과 관련하여 북한은 대북 투자를 직접 보장하였고 민간차원의 경협에 적극적인 태도를 취하고 있다. 그러나 민간차원의 협력은 북한의 경제난 해결에 대안이 되지 못하고 남한정부 차원의 지원이 절실히 요구된 것으로 보인다. 특히 식량난 해결과 관련, 북한은 비료지원을 얻기 위해 그 동안 거부해 왔던 당국대표회담을 1998년과 1999년 베이징에서 두 차례나 가졌다. 김정일은 '강성대국'이 사상·군사만으로는 어렵고 경제건설이 필수적이라는 사실을 인식하고 있어 남한과의 관계개선을 무조건 거부할 수는 없는 것이 현실이다.

남북정상회담에 앞서 김정일 노동당 총비서는 지난 5월 29~30까지 중국을 방문하여 장쩌민 중국국가주석과의 회담에서 한반도문제는 남북쌍방이 해결해야 한다는 견해를 피력하였고, 이것은 남북문제를 당사자간에 해결하기 위하여 향후 남북간의 고위급회담이 정례화 될 수 있음을 암시하였다. 또한 김정일은 중국의 개혁 개방정책이 정확했다고 언급한 바 있다.[9] 김정일은 장쩌민과의 회담에서 "문호를 개방할 경우 사회 혼란이 있을까 걱정된다"고 말하자, 장쩌민(江澤民) 주석은 "문호개방을 걱정하지 말라.

9) 「동아일보」, 2000.6.2.

문호개방과 사회주의 일당체제는 양립할 수 있다"고 충고하고 경제개혁을 적극 밀고 나갈 것과 외국자본을 과감하게 받아들일 것을 권고했다고 전해지고 있다.[10] 김정일은 북한은 북한의 상황에 걸 맞는 사회주의를 건설해야 할 것이라는 입장을 밝혔으나, 중국 방문은 경제건설을 위한 개방의 필요성을 재확인하는 계기가 되었을 것이다. 김정일이 과거 중국의 개혁, 개방에 비판적이었던 점을 감안한다면 중국의 개혁, 개방에 긍정적인 평가를 한 것은 외교적인 제스쳐 만은 아닌 것으로 보인다.

김일성의 사망과 남한의 조문사절 파견문제와 관련하여 북한은 그 동안 남한과의 정상회담을 언급하지 않았었다. 그러나 북한은 1999년 1월 북한의 김용순 노동당중앙위원회 비서가 남북간 고위급회담에 대해 '조국통일의 새로운 돌파구'라고 강조하였다. 또한 1999년 2월 3일 '고위급 정치회담'을 제의하면서 그 선행사항으로 외세와 공조파기 및 반북 외세와 합동군사훈련 중지, 국가보안법 철폐, 통일애국단체·인사의 자유로운 활동보장제시 등을 주장하였다. 조평통은 고위급 정치회담에 대해서 '통일 지향적 대화와 새 출발을 위한 획기적인 조치'라고 의미를 부여하고 '선행실천사항'의 전제조건을 재삼 강조하였으나 남한과의 새로운 관계 설정의 필요성을 느끼고 있던 것은 부인할 수 없다.

남북정상회담에 대한 북한의 태도변화와 정상회담을 수용한 이유는 다음과 같이 분석될 수 있다. 첫째는 경제적인 동기일 것이다. 북한은 에너지, 식량, 사회간접자본 부족으로 심각한 경제난을 겪고 있고, 이 문제의 해결을 위해서는 남한정부와의 관계개선 및 지원이 필요한 것이다. 나아가서 남한의 지원과 협력이 없이는 국제사회의 협력도 어렵다는 것을 인식하고 있다.

둘째는 김정일은 남북간에 돌파구를 마련했다는 공적을 국내외에 과시하고 내부의 반대 의견도 잠재울 수 있을 것이다. 김정일은 경제적 실리를 챙기면서 선대의 통일정책기조를 관철시켜 북한이 선전하고 있는 '통일 대통령' 또는 '통일의 아버지'라는 이미지를 강화하여 자신의 기반을 강화할 것이다. 나아가서 정치적, 외교적인 효과도 기대할 수 있을 것이다. 남한과의 관계개선은 지지부진한 미국과 일본간의 관계 개선을 촉진시킬 수 있다

10) 「중앙일보」, 2000.6.20.

는 계산도 깔려 있다. 셋째는 남북간의 경제적, 사회적 격차에도 불구하고 체제를 수호할 수 있다는 자신감이 있다는 것이다. 김정일 총비서는 1989년 국방위원장으로 취임하여 실권을 계승한 후 자신의 정치기반이 탄탄하다고 판단하고 있다. 북한은 금년도 신년사인 「당보, 군보, 청년보 공동사설」에서 주체적인 과학기술이 세계적 수준에 달하였다고 주장함으로써 김정일의 리더쉽을 과시하였다.[11] 넷째, 북한을 파악하고 또 북한의 처지를 과거 어느 누구보다 잘 이해하고 있는 김대중 대통령과 화해와 협력관계를 뿌리 내릴 수 있다고 판단했을 가능성 높다.

이번 정상회담이 상호간의 신뢰를 구축하는 좋은 기회로 보고 남북은 상호간의 이해를 조정하여 평화통일의 기반을 조성하여야 할 것이다.

2. 남북정상회담의 의의

국가간의 정상회담은 인류 역사만큼이나 오래된 정치행사이다. 현재 우리가 사용하고 있는 '정상회담'이라는 용어는 1955년 미, 영, 불, 소간의 국가영수회담에서 비롯되었다. 물론 이제는 정상회담이 특별한 행사는 아니다. 현대 국제정치에서 양자간, 다자간 정례적인 정상회담은 일반화되어 있다. 정상회담의 두드러진 특징은 최고의 외교형태로 정상이 직접 얼굴을 맞대고 주요 현안을 논의하는 것이다. 대부분의 정상회담은 상호적응에 필요한 만남으로 구체적인 결과를 도출하지 못하는 경우도 많다. 역사적으로 보아 정상간에 미래의 갈등을 방지하는 것은 잘못된 기대라는 사례도 많았다. 또한 시간과 압력 때문에 잘못된 결과를 초래한 경우도 많았고, 특히 정상간의 합의는 법적으로 구속력이 없어 약속을 지키지 못하는 경우가 많다는 것이다.[12]

그러나 정상회담의 장점은 상호이해를 증진시키는 가장 효과적인 방법이다. 또한 실무자들이 풀기 어려운 문제 해결에 돌파구를 마련할 수 있다.

---

11) 「중앙방송」 및 「평양방송」, 2000. 1.1.

12) Peter R. Weilmann, "The Summit Meeting: The Role and Agenda of Diplomacy at Its Highest Level," NIRA Review, Vol.7, No.2 (Spring 2000), Tokyo, Japan, pp. 16~18.

정상간의 합의나 공약은 국내정치 토론을 유발시켜 구속력 있는 효과를 빚어낼 수 있다.

남북간의 이번 남북정상회담은 분단 후 최초의 만남 그 자체만으로도 역사적, 상징적인 의미가 크다 하겠다. 남북정상회담을 통해서 남북간에 산적한 현안문제가 하나하나씩 풀리게 되기를 바라는 것은 우리 민족의 기대일 것이다.

남북정상회담의 의의는 다음과 같은 의미를 가진다고 하겠다.

첫째, 이번 남북정상회담이 남북간의 주도로 이루어 진 것이다. 1994년 김일성의 사망으로 무산된 정상회담은 북한 핵 개발 의혹을 둘러싸고 카터 전 미국대통령의 중재로 계획되었던 것이다. 그러나 이번 남북정상회담은 한반도문제 해결의 주체가 남북 당사자라는 점을 분명히 해주는 점에서도 그 의미가 크다.

둘째, 남북정상회담은 남북간의 반목과 불신을 해소하고, 공존공영의 기틀을 마련해 줄 수 있다. 남북간의 공동발전을 위하여 화해와 협력, 평화공존의 새로운 시대를 열고 냉전구조를 종식시키는 전환점이 될 수 있다. 곧 남북정상회담은 냉전의 고도로 남아있는 한반도의 냉전구조를 해체할 수 있어 동북아 및 세계평화와 안정에도 기여할 수 있다.

셋째, 남북정상은 남북간의 문제를 풀어야 한다는 '공동이해'를 가지고 있다는 것을 말해주고 있다. 한반도 평화와 안정, 남북 경제협력과 인적교류 등에 대한 공동의 이해가 존재한다는 것을 대변해 주고 있다. 특히 이산가족문제는 「국민의 정부」의 대북정책에서 최우선 과제로 설정되어 있고, 김대중 대통령은 취임 후 이 문제에 대한 북한의 협조를 누차 촉구한 바 있어 대북 경제협력과 연계되어 이 문제가 남북정상회담에서 심도 있게 다루어 질 가능성이 높다.

남북정상회담은 남북관계에 있어서 의미 있는 변화임에 틀림이 없다. 남한은 북한에 대한 정부차원의 협력을 위시하여 다방면의 교류와 협력을 확대시킬 수 있는 기회를 마련하여 북한이 스스로 변할 수 있는 여건 조성에 기여할 수 있을 것이다. 또한 당국간의 대화를 기피해 왔던 북한의 대남정책에도 의미있는 변화가 일어나고 있다. 북한도 대내외 환경의 변화로 더 이상 남한을 배격하고 경제건설과 국제적 고립을 탈피하려는 목적을 달성

하기 어렵다는 것을 인식하고 있다는 것을 말해주고 있다.

Ⅲ. 남북한 이산가족 정책과 교류 현황

남북분단의 아픔을 가장 절실히 느끼고 있는 당사자는 이산가족들일 것이다. 이산가족들의 고통을 우선적으로 해소하지 않고서는 미래지향적인 남북관계를 정립하고 통일을 실현하는 것은 기대하기 어려울 것이다. 그러나 지금까지 남북한은 이산가족문제에 대한 인식과 그 해결을 위한 접근에 있어서 상당한 차이를 보이고 있다.

1. 북한의 이산가족 정책

1) 계급투쟁의 대상

북한에서는 이산가족을 '월남자 가족'으로 칭하고 있다. 이산가족은 해방 후 특히 6.25동란 중 북한지역에서 거주하다가 가족 일부가 남한지역으로 월남한 경우를 말하고 있다. 북한의 이산가족 정책은 계급투쟁의 시각에서 출발하고 있다. 북한은 1958년 「중앙당 집중지도」를 실시하여 월남자 가족의 실태를 파악하고 반혁명적 요소를 제거하려 하였다.[13] 이 사업은 주민들을 혁명적 요소(핵심군중), 반혁명요소(복잡군중), 중간층(기본군중)으로 분류하여 혁명적 요소는 강화시키며, 중간층은 포섭하고, 반혁명적 요소는 독재대상으로 숙청 또는 감시 등 철저한 차별정책을 실시하였다. 월남자 가족은 출신성분과 월남 동기와 시기를 고려하여 3개 부류로 구분하였다. 이들 중 세 번째 부류는 지주, 자본가들로 6.25당시 치안대와 반공단체에서 간부급으로 있으면서 범죄를 범하고 월남한 가족들로 철저한 감시와 차별정책을 실시하였다.[14] 그러나 월남자 가족들은 반혁명분자,

---

13) 대한적십자, 「이산가족백서」(서울: 대한적십자사, 1976), p. 178.

14) 김남식, "소련사태이후 남북이산가족 재회추진의 절차와 방법," 일천만 이산가족 재회 추진위원회 주최, 제5차 학술토론회 발표논문, (1991.9.20), p. 22.

귀환병(귀화한 전쟁포로), 반공단체가담자 등과 함께 '복잡군중'으로 분류되었다. 물론 이들에 대한 「풀어주기 운동」이 60년대와 70년대에 실시되었으나 월남자 가족들에 대한 사회진출, 대학진학, 병역 등에서 뚜렷한 차별정책을 실행하였다.[15] 이와 같은 차별정책은 북한이 이산가족 재회를 기피하는 중요한 이유의 하나로 작용하고 있는 것으로 판단된다.

2) 정치우선주의

이산가족문제에 대한 북한의 입장은 남한의 인도주의와 대립되는 정치우선주의이다. 북한도 당시 다른 사회주의와 같이 이산가족문제를 포함한 모든 문제를 정치적인 관점에서 계산하였다. 1970년대와 1980년대의 남북적십자회담에서 북한은 이산가족문제를 통일문제와 연결시키는 전략을 취하였다. 북한은 남북통일이 실현될 때만이 이산가족문제가 완전히 해결될 수 있다는 입장을 취하고 통일전선전술을 구사하였다. 1972년 10월부터 1973년 5월까지의 본 회담과 1977년 12월까지의 실무회담에서 의제를 이산가족의 생사확인, 자유왕래 및 상봉, 서신거래와 재결합 및 기타 인도적 사안 해결 등 5개항을 채택하였으나, 북한측은 "남북이산가족이 헤어진 혈육을 찾는 문제는 인도주의 문제이지만 이것은 조국통일이라는 문제가 해결됨으로써만이 실현될 수 있다"고 강조하였다. 이산가족문제의 해결을 위해서는 남측의 법률적 환경(국가보안법)과 사회적 환경(반공교육, 반공언론 등)이 우선 개선되어야 한다고 주장하였다. 물론 주한미군도 철수하여야 한다는 전제조건을 제시하였다.

또한 북한이 자유왕래를 고집하고 각지(리, 동 단위)에 1명씩 '요원해설위원' 파견을 주장한 것은 대남 혁명선동을 목적으로 주장한 것이었다. 이와 같은 이견으로 본의제의 토의는 진전을 보지 못했다.[16] 북한이 1972년 남북적십자사회담을 수용한 것은 1969년 닉슨 독트린 선포로 주한미군 철수 가능성에 기대를 건 대남 전략적 발상에 기인한 것으로 보인다.

1984년 북한의 대남 수재지원 제의를 남한이 받아들이면서 1984년 9

15) 위의 글, pp. 23~24.
16) 대한적십자사, 「이산가족백서 제2집」(서울: 1986), pp. 19~22.

월 남북이산가족의 고향방문단과 예술단 교환이 성사된 바 있다. 남북양측에서 선발된 50명의 가족 중 우리측 35가족과 북한측 30가족이 상봉하였다. 북한은 본연의 이산가족 상봉보다 예술단 공연에 큰 비중을 두었다. 북한은 수재물자 지원에도 소기의 정치적 성과를 거두지 못하자 이후 남북적십자회담에서 과거 1970년대 주장했던 자유왕래를 명분으로 선결조건의 실현을 요구하여 통일전선전술을 구현시키려 하였다.

3) 체제유지에 위협

그러나 1990년대를 전후로 동구와 소련 등 사회주의권의 붕괴와 독일통일 등 국제정세의 급격한 변화는 북한에게 엄청난 충격이었을 것이다. 우선 북한은 체제유지를 위하여 체제경쟁에서 우위를 점하고 있는 남한과의 잠정협정이 필요하였다. 1991년 12월에 채택된 「남북기본합의서」에서는 남북불가침 등 화해·협력을 위한 제반조치에 합의하였고, 이중 제18조에 이산가족문제를 규정하였다. 또한 1992년 5월 제7차 남북고위급회담에서 시범사업으로 「이산가족 노부모 방문단」 교환에 합의한 바 있었으나 북한의 후속 조치가 없어 실행되지 않고 있다.

남북 양측은 「남북기본합의서」의 실행을 규정하기 위한 3개의 「부속합의서」를 채택하고, 「부속합의서」의 협의·실천을 위해서 4개의 공동위원회를 두도록 했는데, 그것은 「남북화해, 남북군사, 남북경제교류협력, 남북사회문화교류협력」을 다루는 공동위원회의 가동이었다. 그러나 인도적 문제를 다루는 공동위원회는 별도로 존재하지 않았다. 북한측은 인도적 교류문제를 남북적십자에 맡기자고 주장하고 인도적 교류분야의 「부속합의서」의 내용도 적십자의 역할을 도와주자는 선언적 내용에 그치고 있다. 북한측은 정치군사문제에, 우리측은 교류협력에 적극적으로 대처한 것이다. 북한은 이산가족문제는 북한의 체제 유지에 부정적인 영향을 미칠 것으로 판단하고 부정적인 태도를 보였다. 연형묵 당시 북한의 총리는 제2차 남북고위급회담에서 북한에는 이산가족문제가 없다면서 "이산가족 재회는 북한체제를 망가뜨리려는 수작이다"라고 비판한 바 있다.[17]

4) 최근 북한의 태도변화: 경제실리 획득 수단

최근 북한은 이산가족문제 해결을 경제난 타개를 위한 외화벌이와 남한의 대북지원과 연계하고 있다. 1990년대 들어 북한의 경제난, 식량난에 따른 기아로 인한 사망자가 늘고 탈북자가 증대되었다. 탈북자의 증언에 의하면 북한의 노동당 교육에서 "지난 고난의 행군동안 인적손실이 200~250만명 정도이고 탈북자는 20만 정도였다"는 설이 있다.[18] 지난 10년 동안 북한의 경제는 70% 축소되었고 20만 이상이 기아로 사망하였다고 보고되고 있다.[19]

북한은 경제난 타개의 일환으로 수단과 방법을 가리지 않고 외화벌이에 나서고 있고, 이와 관련하여 개인 또는 기관 차원에서 이산가족문제에 접근하고 있다.[20] 이들은 제3국 알선단체들에 접근하여 이산가족의 생사확인과 상봉을 주선하고 있다는 사실이 알려지고 있다.

한편, 북한은 「국민의 정부」 출범이후 이산가족문제에 새로운 반응을 보이고 있다. 이산가족문제가 최우선 대북 정책으로 부상되자 「국민의 정부」 출범 10일전인 1998년 2월 15일 조선중앙방송의 보도를 통해서 사회안전부내에 이산가족 주소안내소를 설치하여 대내외에 흩어진 이산가족 찾아주기를 실시한다고 발표하였다. 월북자들인 이우갑, 박일남 등이 아내에게 보내는 편지를 방송하였다. 또한 북한의 무소속대변지 통일신보(2000.4.1)는 의용군에 입대한 전남 보성군 출신인 장종석(77세)씨를 소개하였다.

이와 같은 북한의 태도변화는 다음과 같이 설명될 수 있다. 북한은 남한의 이산가족 재회정책과 유엔 등 국제사회가 북한에 인권개선 압력을 가하는 것을 희석시키고, 북한도 인도주의적 문제에 적극 대처하고 있다는 것을 대내외에 과시하려는 의도가 있는 것 같다.

---

17) 최대석, "남북한이산가족 재회 활성화 방안," 「정책연구」 1995 ,4호 (서울: 국제문제조사연구소, 1995), p, 131.
18) 서재진, 「남북이산가족 상봉 실현 방안」, (서울: 통일연구원 1998), p. 365.
19) The New York Times, 2000.4.10.
20) 통일원, 「남북이산가족 교류협력 실무안내」 (서울: 통일원,1997), p. 11.

최근 북한은 이산가족문제를 단순한 대응차원을 넘어서 남한으로부터 경제적 실리를 얻어내려는 의도가 있다. 과거 정치우선에서 이제는 경제적 동기로 변화하고 있다. 「남북기본합의서」 이행을 외면한 이후 당국간 회담을 기피해왔던 북한이 비료지원을 얻기 위하여 1998년과 1999년 두 차례의 차관급 당국대표회담에 임하였다. 북한은 우리측이 주장하였던 상호주의에 입각하여 비료지원과 이산가족문제를 연계할 것에 대해 비료지원을 우선 토론하자고 주장한 것은 식량난 해결을 위하여 남한의 비료지원을 간절히 바라고 있는 것을 알 수 있다.[21]

1998년과 1999년 베이징에서 개최된 차관급 남북당국대표회담에서 우리측은 이산가족면회소, 우편물교환소 설치·운영 및 생사·주소확인을 제의하였으나 북측이 비료지원만을 고집하여 무산되고 말았다. 우리측은 두 차례의 회담을 통해서 "비료문제는 상호주의에 입각하여 이산가족문제, 특사교환문제, 기본합의서 이행문제 등 남북관계 개선방안과 연계·토의되어야 함을 분명히 하였다.[22] 한편 북한측은 비료지원문제는 경제문제이며 인도주의 문제인 바, 남측이 이를 정치화하고 있다고 주장하고 '선 비료지원 합의 후 상호관심사 협의' 입장을 견지하였다. 이것은 북한이 이산가족문제를 아직도 정치문제로 간주하고 있음을 말해주고 있다. 그러나 과거 북한의 태도를 비교해 보아 당국간 대표회담에 두 번씩이나 참석한 것은 남한으로부터의 비료지원이 절실히 필요했으나 이산가족문제와의 연계문제로 망설였던 것으로 보인다.

2. 「국민의 정부」의 대북 정책과 이산가족문제

이산가족문제와 관련하여 우리 정부는 북한과의 당국 및 비당국회담에서 인도주의적인 입장을 견지하고 이산가족문제의 우선 해결을 북한측에 요구하여 왔다. 남한정부가 이산가족문제를 인식하고 접근하는 태도는 다음 몇 가지로 요약될 수 있다.

---

21) 통일부 남북회담사무국, 「남북대화」, 제66호, (서울,1999), p. 33.
22) 위의 책, p. 33.

첫째, 이산가족문제는 기본적인 인권문제로 정치적인 흥정의 대상이 될 수 없다는 것이다. 남한정부와 남한 적십자사는 이산가족문제가 기본적인 인권문제임을 강조하고, 북한에 성의 있는 조치를 촉구하고 있다. 둘째, 이산가족문제는 분단의 장기화로 이산가족의 수가 급격히 줄고 있어 이들의 재회는 더 이상 미룰 수 없는 절박한 과제이다. 셋째, 이산가족문제는 인도적 문제로 정치·군사 등 다른 남북한간의 현안과는 달리 우선적으로 추진되어야 한다는 것이다. 그러나 이산가족문제에 대한 북한의 태도 등 남북관계의 특수성을 감안할 때, 근본원칙은 당국간에 합의하고 실무적인 것은 쌍방 적십자사가 담당하는 것이 필요하다. 남북간의 「남북기본합의서」에서도 이와 같은 입장이 잘 나타나고 있다. 넷째, 이산가족의 상봉은 단순히 가정의 재회 및 재결합에 그치는 것이 아니라 상처받은 민족정서를 치유하고, 나아가서 민족적 이질성을 극복하여 사회적 통합을 촉진시키는 매체로 작용할 것으로 보고 있다.

1998년에 출범한 「국민의 정부」는 이산가족문제를 대북 정책에 있어서 최우선 과제로 선정하고 이의 조속한 해결을 국정과제의 하나로 설정하고 있다. 김대중 대통령은 1998년 2월 25일 취임사, 3·1절 기념사, 8·15 광복절 경축사 등에서 이산가족 재회에 북한이 협조해 줄 것을 호소하였다. 또한 이산가족문제의 해결을 위해서는 어떠한 방식도 받아들이겠다고 밝힌 바 있다. 김대중 대통령은 1998년 7월 4일 "이산가족 상봉은 공식적으로 안되면 비공식적으로라도, 그리고 돈이 들어가더라도 추진하여 생존가족들이 죽기 전에 만나볼 수 있도록 인도적 노력을 강화하라"고 지시, 이산가족문제 해결에 대한 적극적 의지를 표명한 바 있다. 정부는 이산가족 교류의 활성화를 위하여 법률적, 재정적 조치를 취하는 등 적극적이고 전향적인 정책을 추진하고 있다. 이산가족문제 해결을 위한 주요정책은 다음과 같다.

1) 이산가족 상봉의 정례화 추진

「국민의 정부」는 이산가족문제의 조속한 해결을 위하여 이산가족면회소를 설치하고, 상설·운영되어야 한다고 보고 있다. 1998년 베이징에서 개최된 차관급 남북당국대표회담에서 이산가족면회소의 설치문제와 대북 비

료지원을 상호주의에 입각하여 해결하고, 이를 위하여 별도의 남북적십자회담 개최를 제의한 바 있다. 이후 1년 2개월 후 1999년 6월 베이징에서의 남북 차관급 당국회담에서도 이산가족면회소 설치를 통한 이산가족 상봉의 정례화를 제의한 바 있다. 우리측의 제의 내용은 다음과 같다.[23]

- ㅇ이산가족상봉 → 월100명 정도로 1~2회 실시 → 첫상봉은 9월 중순경 실시
- ㅇ생사 주소확인을 위한 명단교환 → 쌍방 300명 정도, 첫 명단교환은 금년 8월초 실시
- ㅇ우편물 교환 → 월2회 실시, 첫 우편물교환은 9월중순 실시
- ㅇ상봉면회소 설치 → 금년 8월 초순에 판문점에 설치·운영 방문단 교환 → 시범사업으로 금 년 9월과 10월, 쌍방 각기 100명 정도의 고령 이산가족이 서울·평양 방문단 순차 교환

2) 이산가족교류 활성화를 위한 제도적 지원

「국민의 정부」는 이산가족교류의 활성화를 위하여 제도적 조치를 강화하고 있다.

1999년 11월 현재 북한주민접촉 신청 건수는 13,918건이며, 이중 1,852가족이 생사확인을 하였고 5,111통의 편지를 중개인을 통해 접수했으며, 444가족이 제3국에서 상봉하였다. 특히 1998년도에 최초로 이산가족상봉 목적의 방북이 실현된 이래 1999년에는 5건의 방북상봉도 이루어지는 등 「국민의 정부」 출범 이후 이산가족교류는 대폭 증가하고 있다.

〈표-1〉에서 볼 수 있듯이 「국민의 정부」 출범 이후 이산가족교류는 양적으로 크게 증가하였을 뿐만 아니라, 상봉의 숫자도 늘어 질적인 변화를 보이고 있다.

---

23) 위의 책, p. 55.

〈표-1〉남북이산가족 교류현황

(1999.11.30 현재, 단위: 가족 수)

구분	북한주민 접촉신청	생사확인	서신교환(통)	제3국 상봉	남북상봉
1989	1	-	-	-	-
1990	62	35	44	6	-
1991	275	127	193	11	-
1992	267	132	462	19	-
1993	743	221	948	12	-
1994	651	135	584	11	-
1995	311	104	571	17	-
1996	231	96	473	18	-
1997	761	164	772	61	-
1998	3,726	377	469	108	1
1999.11	6,890	461	595	181	5
계	13,918	1,852	5,000	444	6

출처 : 통일원,"민간차원의 해결노력,"
http://reunion.unikorea.go.kr/policy/effort12.html>

정부는 1998년 9월 1일부터 북한에 가족을 두고 있는 60세 이상의 남한주민 또는 실향민(1953년 7월 27일 이전에 군사분계선 이북지역에서 출생한 자)에 대해서 기존의 방북 승인제에서 신고제로 전환하여 고령 이산가족의 고향방문을 지원하고 있다(「고령이산가족 등에 대한 북한방문 증명서발급절차에 관한 지침」).

또한 이산가족인 남한주민이 이산가족교류를 목적으로 북한주민 접촉 또는 북한방문증명서 발급을 신청할 때 제출하는 서류를 간소화하는 「남북이산가족교류를 위한 절차간소화 지침」을 제정하여 1999년 6월 1일부터 실

시하고 있다. 2000년에 들어서는 신고만으로 북한을 방문할 수 있는 이산가족 연령을 현재 60세 이상에서 이산 1세대 전체로 확대하였다.[24]

이산가족문제에 대한 정부의 전향적인 조치는 이산가족 대상에 월북자도 포함시키는 조치였다. 정부는 북한 사회안전부(현재 인민보안성)가 설치한 주소안내소에 우리측 이산가족이 생사확인 및 주소안내 신청서를 제출하는 것을 허용하기로 하였다.[25] 또한 정부는 1998년 7월 7일 "통상적 의미의 이산가족은 해방이후부터 6.25전쟁을 전후해서 헤어진 가족을 의미하지만 월북자도 신형이산가족으로 규정할 수 있다"고 전향적인 조치를 취했다.[26]

「국민의 정부」는 이산가족문제 해결을 위하여 두 차례의 당국간 회담을 가졌는바, 1998년 4월의 차관급 남북한 당국간 회담과 1999년 6월의 남북 차관급회담이었다. 이 회담은 북한에 대한 비료지원과 이산가족문제의 해결을 연계하여 진행되었으나 북한의 반대로 합의사항 없이 결렬되었다.

북한은 1990년대에 계속되는 경제난과 식량난 및 국제적 고립으로 인한 체제위협으로 이산가족문제 해결에 소극적일 수밖에 없는 실정이었다. 이러한 맥락에서 북한에게 충분한 경제적 인센티브를 제공하는 경우 북한이 호응할 것이라는 의견이 대두되었다. 정부도 돈이 들어가더라도 상봉사업을 추진할 것을 언명한 바 있다. 이와 같은 맥락에서 2000년 3월 김대중 대통령의 유럽 순방 시 발표한 '베를린 선언'은 정부차원의 대북 경제지원, 화해협력 제안, 이산가족 상봉, 남북기본합의서 이행을 위한 특사 교환 등 4개항을 제안하였다.

3) 민간차원의 이산가족교류 경비지원

「국민의 정부」는 남북이산가족간 직접 교류의 가능성에 대비하면서 민간차원의 이산가족교류를 측면 지원하고 있다. 곧 이산가족들이 민간단체들의 주선으로 제3국을 통해서 생사확인 및 상봉을 실현할 수 있도록 경비를 지원하고 있다. 정부는 「이산가족교류경비에 관한 지침」을 마련하여 경비

24) 통일부, 「이산가족 교류촉진 지원계획」 발표자료, 2000.3.2.
25) 「중앙일보」, 1998.3.28.
26) 「연합통신」, 1998.7.7.

지원을 하고 있고, 2000년 2월 정부는 필요한 경비지원을 두 배 이상 올리기로 하였다. 생사확인의 경우 지원 금액을 기존의 40만원에서 80만원, 상봉 지원의 경우 80만원에서 180만원으로 올리고, 서신 교환 등 교류지속에 필요한 경비 40만원을 추가로 지원하기로 했다. 경비지원은 과거 한 번에 그쳤으나 합쳐서 세 번까지 지원하고 특별지원 대상에 생활이 어려운 70세 이상 이산가족도 포함시켰다. 그러나 아직도 실제소요 경비와 지원경비와의 차이로 어려운 점이 지적되고 있다.

생사확인이나 상봉 경비 지원금은 후불제로 생사확인이나 제3국에서의 상봉 후 3개월 이내에 신청하면 지원금을 받는다. 한편 위 지침에 의거 이산가족교류 촉진 기여자로 선정된 알선단체들에게는 교류실적을 고려하여 2,000만원까지 연 1회 지원했던 것을 금년부터 분기별 1회로 늘렸다.[27]

4) 민간단체와의 협력체제 구축

「국민의 정부」는 이산가족단체와의 협력체제를 구축하기 위하여 1998년 5월 28일 대한적십자를 주축으로 20여 개의 관련단체들이 참여하는 「남북이산가족교류협의회」라는 민간기구를 발족시켰다. 이것은 정부가 민간차원의 이산가족교류를 측면에서 지원하기 위한 노력인 것이다. 「남북이산가족교류협의회」는 ① 이산가족 정책수립 및 시행에 있어 민간단체와 각계 전문가의 의견 수렴 및 반영, ② 이산가족교류에 대비하여 민간차원에서의 지원체계구축 및 대북접촉 창구역할 수행, ③ 이산가족교류관련 민간의 참여와 협조유도 및 자율적 조정으로 정부와의 교량적 기능을 통해 효율적 대북 정책추진에 기여를 목적으로 하고 있다.

또한 이산가족 실태파악 및 가족 찾기 사업을 추진하고, 제3국을 통한 민간차원의 교류 지원 및 촉진, 이산가족 상봉 및 방북 대상자 선정 등 남북교류가 본격화될 경우 핵심적 기능을 수행할 수 있는 「이산가족정보통합센터」를 1998년 9월 25일 이북5도위에 설치하고 대민 서비스를 제공하고 있다. 통일부가 이 센터의 시스템 구축을 총괄 조정하되 이북5도위, 대한

27) 「조선일보」, 2000.3.02.

적십자와 정보를 공동활용하고 단계적으로 16개 시·도로 연결 망을 확대할 계획이다. 이 센터는 기존의 이산가족 관련 자료를 통합하여 체계적으로 데이터베이스화 하고 이산가족의 신규등록을 담당하고 있다. 대민 서비스를 위해 1999년 6월 18일부터 인터넷서비스를 개통한 바 있다.

5) 서신교환의 제도화 추진

「국민의 정부」는 남북간 우편물 교환소 설치를 추진하고 있다. 1998년 4월의 「남북당국대표회담」과 1999년 6월 「남북 차관급 당국회담」에서 이산가족문제 해결을 위한 실천방안의 하나로 판문점에 남북 우편물교환소를 설치할 것을 제안한 바 있다. 또한 이것이 실현되지 않을 경우 대안으로 제3국을 경유하는 국제우편물 방식의 서신왕래를 추진하고 있다.

3. 남북이산가족 실태와 교류현황

1) 남북이산가족 실태

일반적으로 남북 이산가족의 대상은 해방 전후 및 6.25 전후 약 500만이 남한으로 이동하였다고 보고, 남북 합쳐 일천만 가족으로 불려지고 있다. 그 구체적인 분류는 다음과 같다.[28]

① 6.25전까지 북한을 탈출한 월남피난민 약 328만(50년 2월 공보처 발행, 쏘련군정의 시말)
② 6.25동난 중 남하한 피난민 약 100만명
③ 6.25동난 중 행방불명자 약 30만명
④ 휴전이후 납북 미귀환자 450명 및 북한이탈주민 930여명
⑤ 1970년 가호적 신고자(월남자 가족) 54만 6천 3백명

그러나 1950년 공보처는 6.25전 까지 북한을 탈출한 월남 피난민은 약

28) 통일원, 「남북이산가족 교류협력 실무 안내」, (서울: 통일원,1997), p. 7.

328만명, 1955년 보사부는 월남자 수를 45만 6천명으로 추산하였다. 1964년 내무부의 「한국지방행정사」는 월남이북동포 수를 245만 1천명, 남한 내 이산가족의 수를 약 350만명으로 추정하였다. 1980년 초 이북5도청이 발간한 「이북5도 30년사」는 남한 내 실향민 수를 약 500백만명으로 추산하였다. 이와 같이 이산가족 수에 대한 규모의 산정은 집계기관마다 상이하다.

정부 주무부처인 통일부는 지난 3월 4일 '남북이산가족 관련 기본통계'에서 1996년 말 현재 남한거주 이산가족은 2.3세대를 포함해 약 767만명이며 이산 1세대는 122만 6천명이라고 발표하였다. 이것은 이북5도위의 통계를 인용한 것이다. 남북한이산가족의 실태파악을 위한 1998년 6월 3일 7개 정부 부처 실무회의(법원행정처, 안기부, 외교통상부, 국방부, 이북5도위, 통계청, 한적)의 회의 결과에 의하면 이북5도위는 해방이전 북한에서 출생한 이산1세대는 122만 6천명이며, 60세 이상 고령 이산가족은 약 69만명이라고 주장하였다. 현재 남북이산가족 수는 이산 2,3세대를 포함하여 약 767만명인데 이는 1970년 가호적 신고자 546만 3천명을 기준으로 1971~96년 기간의 인구증가율을 감안한 추정치이다.

그러나 통계청은 1995년 인구주택 총 조사시의 10% 표본조사 수치에서 추정한 수로서 이북출생이라고 응답한 남한 거주자는 40만 3천명, 60세 이상 고령 이산가족은 24만 8천명이라고 밝혔다. 1990년도 조사에서는 41만 7천 632명이었다. 과거 공식적인 인구조사 결과에 의한 이산가족의 숫자는 다음과 같다. 1949년 인구조사는 1945~49년 사이의 월남인을 48만 1천명, 1955년 인구조사는 45만명으로 추산하였다. 1960년 인구조사는 이북5도 출생자를 63만 8천명, 1966년 특별인구조사는 북한출신자를 69만 7천명, 1970년 인구조사는 북한출생자를 67만 5천으로 추정하였다.[29]

여기서 문제점으로 지적되고 있는 것은 정부가 주장하는 가호적 인구만으로 이산가족 수를 산출하는 것은 정확도에 있어서 문제가 있다는 것이다. 또한 이산의 고통을 부모세대 만큼 느끼지 못하는 상황에서 이산 2.3

29) 권태환, "인구성장의 추세와 요인," 이해영·권태환 편, 「한국사회: 인구와 발전」, 제1권 (서울대학교 인구 및 발전문제연구소, 1978).

세대를 모두 '이산가족'이라 주장할 수 없다는 주장도 있다. 이와 관련, 일부 학자들은 한국전 직후 남한에 거주하던 북한 출신자는 100만 정도였고, 이산 1세대는 통계청 자료가 신빙성이 있다고 주장하고 있다.[30]

그러나 이경남 이산가족상봉추진회 회장은 이미 작고한 이산 1세의 재북가족, 약 20만의 월북자와 그 가족 등을 포함해 이산1.2세대를 포함해 '1천만 이산가족'이라 주장한다는 것은 결코 과장된 수치가 아니라고 주장하고 있다.[31]

따라서 이산가족 수에 대한 정확한 통계는 전문가와 관계기관간의 협의를 통해서 「이산가족정보통합센터」에서 계속 조사·보완해야 할 것이다.

또한 남북이산가족 교류시 이산가족의 범위 및 대상문제가 제기될 수 있다.

이산가족의 범위에 대해 다양한 견해가 있으나 전통적 법의식과 관습을 고려, 부부·부모와 자녀, 조손, 형제자매를 원칙으로 하되 방계 혈족 8촌, 처·외가 인척 4촌까지로 보는 경향이 많다.

북한에서는 호주제도의 폐지로 가족의 범위가 확정되어 있지 않으나 북한의 가족법은 부양의무 대상인 친족을 부부, 부모와 자녀, 조부와 손자녀, 형제자매 그리고 동거하는 계친과 계자 사이로 규정하고 있다.

가족의 범위에 대해서 이미 남북간에 제9차 남북적십자회담(1985.8)에서 헤어질 당시의 가족과 그후 출생자녀로 합의했으나 친척의 범위에서 남측은 방계 8촌, 처·외가 4촌을, 북측에서는 이외의 당사자가 요구하는 친척을 주장했으며, 고향방문단 교환을 위한 실무대표접촉에서 상봉 가족 대상 협의시 남측이 이를 수용해 합의한 바 있다. 「남북교류협력에관한법률시행령」에서는 "8촌 이내의 친·인척 및 배우자 또는 배우자이었던 자"로 규정하고 있다.

우리는 광의의 국군포로(유해포함)와 납북자들을 광의의 이산가족 대상에 포함시켜야 한다. 이들을 광의의 이산가족 범주에 포함시키는 것은 북한의 입장을 고려하여 협상을 원만히 진행시키기 위해서 필요하다. 납북자 중 462명이 아직 귀환하지 못하고 있다.[32] 한편, 박재규 통일부장관은 북

30) 「한겨레」, 2000.4.28.

31) 이경남, "민간차원의 이산가족 고통해소 방안," 「남북이산가족문제 해결방안」, 학술회의총서 99-14(서울: 통일연구원, 1999), pp. 72~74.

한에 남아있는 국군포로는 4만명으로 추산하고 조성태 국방부장관은 이중 312명의 명단을 확보하고 있다고 밝혔다.[33]

국제적으로는 문화적 관습에 따라 범위가 확대될 수 있음을 인정하고 있다. 동·서독간에는 1963년 서베를린과 동독간의 통행협정에서 부부, 부모, 자녀, 조손, 형제·자매, 숙·백모, 조카, 그들의 배우자를 방문 허용 대상으로 했고, 중국·대만간에는 대만은 4촌 이내의 친척으로, 중국은 부모, 배우자, 자녀로 한정하고 있다.[34]

2) 이산가족 교류실태

1970년대와 1980년대 이산가족문제가 남북간 협상에서 해결이 어렵다는 판단아래 정부는 당국 차원이 아닌 개별적 차원에서 이산가족 상봉의 길을 모색하였다. 지난 1989년 6일 12일 「남북교류협력 기본지침」과 1990년 8월 1일 「남북교류협력에 관한 법률」을 제정하여 보안법에 구애받지 않고 북한주민을 접촉할 수 있는 법적 조치를 마련하여 이산가족 교류 즉 생사확인, 서신교환 및 상봉을 제도적으로 보장·지원하고, 북한에 생존하고 있는 이산가족을 제3국에서 재회할 수 있는 길이 트인 것이다. 북한도 당국의 허가 없이 북남 교류를 하는 행위는 반국가 범죄에 해당되나 전술한 바와 같이 경제난과 식량난 악화로 인도적인 간접교류가 부분적으로 묵인되는 경우가 많았다.[35]

1997년까지 제3국을 통한 이산가족 교류는 생사확인은 1,014건, 서신교환은 3,936건, 제3국 상봉은 155건이 성사되었다. 이 통계는 정부가 사전 승인한 사례를 반영한 것으로 가족들의 신변안전 등을 이유로 비공개적인 방법으로 성사된 숫자는 공식 통계치 보다 상회하리라고 본다. 이와 같은 이산가족 재회는 핵 문제로 인한 남북관계 긴장 속에서도 꾸준히 지속되었고 그 숫자도 증가하고 있어 이산가족 재회가 제도화 단계에 들어서

32) 「중앙일보」, 2000.6.15.
33) 「동아일보」, 2000,6.22 과 「연합뉴스」, 2000.6.29참조.
34) 「남북이산가족교류 실무안내」, 앞의 책, p. 6.
35) 위의 책, p. 21.

는 것을 말해주고 있다.

「국민의 정부」 출범 후 이산가족문제 해결을 위한 의지를 뒷받침하기 위하여 법률개정과 전향적 조치를 취하고 있어 이산가족 재회를 더욱 촉진시키고 있다.

「국민의 정부」 출범 후 2년 동안 생사확인은 838건(총 1,852건), 서신교환은 1,064건(총 5,000건), 제3국 상봉은 289건(총 444건), 남북직접상봉은 6건으로 과거에는 한 건도 없었다. 이와 같이 이산가족 재회는 양적, 질적인 변화를 보이고 있다.

이산가족의 접촉방법은 해외거주 교포, 상봉알선단체, 국제행사 등을 통한 방법이 대부분이다. 특히 한중수교 이후 중국교포를 중개인으로 하는 접촉이 증가되었다. 특히 중국의 「연길 이산가족 소개소」는 자발적이고 적극적이다. 국내에는 이산가족상봉추진회, 한겨레상봉회, 한민족상봉회, 우리민족서로나누기 등이 있다.

민간단체들의 이산가족 교류 성공율은 생사 확인의 경우는 전체의 18%로 저조하나 재중동포를 비롯한 해외교포의 주선인 겨우는 81%, 나머지 1%는 국제행사에서 우연히 만나는 경우이다. 또한 생사확인이나 상봉 등의 경우 대개 1~3개월이 걸린다.[36]

이산가족 알선단체들의 수수료는 이산가족의 경제력, 북한가족의 소재지 등에 따라 초기에는 생사확인과 서신왕래는 500~1,000달러, 제3국 상봉에는 5,000~10,000달러에 이르고, 이중 일부는 북한당국에 흘러 들어가고 있는 건으로 알려지고 있다.[37] 그러나 최근에는 생사확인에 평균 2천달러, 서신교환에 3천 달러, 상봉에 5천7백 달러의 비용이 지불되고 있다고 보도되고 있다. 이 비용 중 상당부분이 중개 수수료인 것으로 나타나고 있다.[38]

그러나 민간차원의 이산가족 접촉에는 문제점이 많다. 첫째, 경제적 여유가 있는 이산가족에 국한되어 이용되고 있다. 둘째, 절차가 복잡하고 시일이 오래 걸리며 확실성이 결여되어 있다. 셋째, 북한 당국의 선택에 따

---

36) 서재진, 「남북 이산가족 상봉 실현방안」 (서울: 통일연구원, 1998), p. 35.
37) 위의 책, p. 36.
38) 「연합뉴스」, 2000.4.10.

라 이산가족의 생사확인 등이 가능하다는 제약이 있다. 따라서 바람직한 해결책은 남북 당국간의 합의로 이산가족 전체를 대상으로 문제를 해결해야 할 것이다.

Ⅳ. 남북정상회담과 이산가족문제

이번 남북정상회담은 6월 15일에 통일문제, 이산가족문제 등 인도적 문제의 조속한 해결 및 남북간의 경제협력과 다방면의 교류와 협력 등 5개항의 합의사안이 포함된 남북 공동선언문을 발표하였다.

1. 정상회담의 주요 합의사안

6·15 「남북 공동성언」의 제1항과 제2항은 민족의 자주적인 통일원칙과 남측의 연합제와 북측의 낮은 단계의 연방제 안의 공통점을 인정하고 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 합의하였다. 제3항은 오는 8·15를 즈음하여 이산가족·친척 방문단을 교환하며, 비전향 장기수 문제를 해결하는 등 인도적 문제를 조속히 풀어나가기로 합의하였다. 제4항은 남과 북은 경제협력을 통하여 민족 경제를 균형적으로 발전시키고, 사회·문화·체육·보건·제반 분야의 협력과 교류를 활성화하여 신뢰를 다져나가기로 하였다. 제5항은 남과 북은 이상과 같은 합의 사항을 조속히 실천에 옮기기 위하여 빠른 시일 안에 당국간 대화를 개최하기로 하였다. 또한 김정일 국방위원장은 적절한 시기에 서울을 방문하기로 하였다.[39]

---

39) 남북 공동선언 <전문>

1. 남과 북은 나라의 통일문제를 그 주인인 우리 민족끼리 서로 힘을 합쳐 자주적으로 해결해나가 기로 하였다.
2. 남과 북은 나라의 통일을 위한 남측의 연합제와 북측의 낮은 단계의 연방제 안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 하였다.
3. 남과 북은 올해 8·15에 즈음하여 흩어진 가족·친척 방문단을 교환하며 비전향 장기수 문제를 조 속히 풀어나가기로 하였다.
4. 남과 북은 경제협력을 통하여 민족 경제를 균형적으로 발전시키고, 사회·문화·체육·보건·환경 제반 분야의 협력과 교류를 활성화하여 서

남북정상회담의 성과는 한반도의 평화와 평화통일의 기반을 구축하는 데 기여하였고, 이를 위한 남북한의 교류와 협력 심화 및 이산가족문제의 해결을 합의하였다.

통일문제와 관련하여 우선 통일은 우리 민족끼리 '자주적"으로 해결하자는 것을 재확인하였다. 지금까지 '자주'는 북한이 미군철수 등 대남 통일전선전략에서 이용되어 왔으나, 향후 북한의 태도에 변화가 없다면 남북간의 신뢰는 원점으로 돌아갈 소지가 많다. 통일방안과 관련하여 김대중대통령은 '연합(연방)정부'가 아니라 지금처럼 남북의 '지방정부'가 외교와 국방권을 가지고 있다고 설명하였다(1민족, 2국가, 2체제, 2정부). 또한 김대중대통령은 서울공항 도착성명에서 "현정부를 그대로 두고 양쪽에서 수뇌회의와 장관 각료급 회의, 국회 회의를 구성해 서로 협의기관을 만들어 모든 문제 를 풀어가자는게 연합방안"이라며 "앞으로 양측대표가 이 문제를 토론하자고 합의했다"고 공개하였다.[40] 또한 남북한은 상호 무력침략이나 위협행위를 자제하기로 합의하였고, 김대통령도 "더 이상 전쟁은 없다"고 말했다.[41]이것은 북한이 곧바로 연방국가로 가자는 고려연방제(1민족, 1국가, 2체제, 2지역자치정부)를 고집해 왔으나 김대중 대통령의 3단계 통일론(국가연합-연방국가-통일국가)에서 1단계인 국가연합을 반영한 것이다. 이제 통일논의는 현실문제로 등장하였다.

이산가족문제에 대해서 김정일은 전향적인 자세를 보였다. 4대 합의사항의 하나로 이산가족문제 해결의 원칙을 합의하였다. 이미 정상회담을 위한 준비접촉에서 북한이 문제해결의 필요성을 공감하는 태도를 보였다.

남북간의 경협과 사회·문화·체육·보건·환경 등 제반 분야의 교류 협력에 대한 합의는 그 동안 민간차원의 교류 협력을 정부간 대화 차원으로 격상시키는 계기를 마련하였다. 경제협력도 일방적인 지원을 부인하고 상호주

로의 신뢰를 다져나가기로 하였다.

5. 남과 북은 이상과 같은 합의 사항을 조속히 실천에 옮기기 위하여 빠른 시일안에 당국간의 대화를 개최하기로 하였다.
   김대중 대통령은 김정일 국방위원장이 서울을 방문하도록 정중히 초청하였으며 김정일 국방위원장은 적절한 시기에 서울을 방문하기로 하였다.

40) 「조선일보」, 2000.6.15.

41) 「중앙일보」,2000.6.15.

의에 입각한 공존공영을 추구하는 장기적인 통일준비로도 볼 수 있다. 남북간의 경협을 활성화하기 위한 제도적 장치를 마련하는 협의가 따를 것이다.

당국간 대화의 조속한 개최를 합의한 것은 선언의 실천을 수단으로써 중요한 의미를 가지고 있다. 공동선언문은 앞으로의 '합의를 위한 합의'로써 향후 실천을 위한 당국간의 대화와 협상이 필요하다. 따라서 대화 개최에 관한 합의는 가장 중요한 성과 중의 하나일 것이다.

남북공동선언이 채택된 의의는 다음과 같이 풀이될 수 있다.

첫째, 남북 분단 후 처음 있는 정상간의 합의다. 정상간에 평화와 화해·협력을 확인하고, 이의 실천을 합의하였다. 이것은 향후 남북관계를 규율하는 규범력을 갖게되는 것이다. 특히 북한과 같은 위계질서에서 김정일이 남북 공동선언에 서명한 것은 공동 선언문의 법적 의미를 떠나 중요한 구속력을 가지고 있다. 둘째, 정상회담에서 남북 당사자가 한반도의 평화와 통일을 '자주적'으로 해결해 나갈 것을 대내외에 천명한 것은 한반도 문제의 한반도화를 예고하고 있다. 그러나 남북문제의 자주적 해결이 주변국과의 협조를 배제하는 것은 아니다. 또한 통일방안에 공통점이 있다고 인정하고 당국간 협의를 통하여 통일을 지향해 나가기로 하였다. 우리는 통일논의의 공론화를 통해서 이에 대한 국민적 합의를 도출할 수 있을 것이다. 넷째, 이산가족문제를 시급히 해결해야 한다는 정상간의 인식의 일치를 이끌어 냈고, 문제 해결을 위한 단계적이고 제도적인 접근이 가능해졌다. 다섯째, 남북 상호간에 호혜적인 협력을 증진시켜 민족전체의 발전을 도모해 나가기로 하였다. 다방면의 교류와 협력은 상호간의 불신을 제거하고 신뢰를 구축하여 민족의 동질성을 회복하는 데 기여할 것이다.

그러나 남북정상회담에 대한 문제점으로는 「국민의 정부」가 그 동안 남북관계의 우선 순위는 통일보다는 긴장완화에 있다고 강조하고 통일방안의 논의를 자제해 왔으나, 이번 남북 공동선언에서는 통일방안에 대한 남북간의 합의가 도출된 것으로 되어 있다. 「국민의 정부」의 남북연합 안은 지금까지 국회나 조야에서 심도 있게 토의된 적이 없다. 앞으로 통일방안의 논의는 남북간에 그리고 우리 내부에서 활발한 토의와 동의를 바탕으로 이루어 져야 하겠으나 통일논의가 어떤 방향으로 전개될 것인지, 그리고 이러한 토론이 국론 분열의 원인이 될 소지도 있어 우려의 소리도 제기되고 있다.

또한 남북간의 주요현안인 긴장완화와 평화체제 구축문제는 남북연합과정에서 거론되어야 한다는 입장을 취하고 공동선언에 거론되지 않고 있다는 것이다.

이산가족문제 해법과 관련하여 이산가족 상봉이 8·15를 즈음한 1~2차로 끝나는 지, 계속될 것인지에 대해서도 의문이 제기되고 있다. 또한 북한이 비전향 장기수문제를 거론하여 명문화하였으나 국군포로와 납북자에 대한 언급이 없어 이들 가족들의 불만도 제기되고 있다.

끝으로 남북정상회담에 대한 대국민 홍보에 문제점이 들어 나고 있다. 남북정상회담이 끝난 지 일주일이 넘어가는 시점에서 중요한 정보가 정상회담을 수행한 인사들에 의해서 소위 '찔끔 찔끔' 흘러나오고 있어 정부에 대한 국민들의 신뢰가 실추되고 있다. 체계적이고 종합적인 대국민 홍보가 정상회담의 성과를 부각시키고 북한과의 불필요한 마찰을 줄일 수 있을 것이다.

그러나 이번 남북 정상회담의 성과는 무엇보다도 정상간의 이해의 폭을 넓히고 상호간에 신뢰를 구축하는 계기를 마련한 것으로 평가될 수 있다. 남북정상은 한반도의 전쟁재발 방지와 평화정착에 공감대를 형성하였다. 김정일은 지난해 6월 발생한 서해교전 같은 사태는 절대로 없을 것이고,[42] 북한의 최고위 당국자들도 한반도에서 전쟁이 재발되어서는 안 된다는 생각을 갖고 있다는 것이 이번 정상회담에서 확인되었다.[43] 또한 남북정상은 그 동안 남북이 합의한 내용(7·4 공동선언과 남북기본합의서 등)들을 실천에 옮기는 것이 중요하다는 것에 인식을 같이 하였다는 것이다. 특히 남북 정상회담의 가시적인 성과는 이산가족문제 등 인도적 문제를 조속히 풀어나가가로 합의한 것은 대북정책의 최우선과제의 해결 전망을 밝게 하고 있다.

2. 이산가족문제 해결전망

이번 남북정상회담을 통해서 이산가족문제 해결의 실마리가 풀릴 수 있

---

42) 「조선일보」, 2000.6.21
43) 「연합뉴스」, 2000.6.20.

다고 조심스럽게 낙관할 수 있다. 김대중 대통령은 그 동안 이산가족문제 해결을 위하여 적극적이고 전향적인 조치를 취해왔고, 식량을 포함한 북한에 대한 인도적 지원을 계속해 왔다. 정부는 정상회담 이전에 과거 북한이 요구해 왔던 비료 20만 톤을 조건 없이 북한에 제공하기로 결정하였다.[44] 그러나 이것은 이산가족문제에서 북한의 양보를 유도하는 조건 없는 조건으로 생각된다.

남북정상회담을 발표하면서 박지원 장관은 정상회담에서 인도주의적 문제를 우선적으로 논의할 것이라고 밝힌 바 있다.[45] 김대중 대통령은 4월 11일 국무회의에서 "장소에 구애받지 말고 이산가족 면회소를 설치해 가족상봉을 정례화 한다는 것이 정부의 입장"이라고 밝힌 바 있다. 또한 불교방송국 10주년 기념 리셉션에 참석하여 "이번 평양회담에서는 욕심을 억제하고 우선 이산가족 상봉과 가능한 경제협력, 남북간 상설기관 설치 같은 문제를 차근차근 풀어 나갈 것" 이라고 말했다. 또한 북한의 생활과 사회가 안정돼야 남북한간 화해와 평화가 있다."고 역설하였다.[46] 이와 같은 언급은 대북 경제지원과 연계하여 이산가족문제를 해결하겠다는 것이 일차적 목표로 하고 있음을 알 수 있다.

남북정상회담에서 이산가족문제 해결을 위한 김대중 대통령의 의지는 김정일 북한 국방위원장에게 충분히 전달된 것으로 알려지고 있다. 김 대통령은 이산가족 상봉과 비전향 장기수 문제를 같이 해결하기로 합의한 데 대해 "어디까지나 이산가족 문제가 첫째" 라고 강조하고 "오늘 김위원장에게 '먼저 한번 통크게 하시오. 그러면 다른 문제는 제가 국민과 상의해서 하겠습니다' 라고 해서 그러기로 합의했다"고 밝힌 바 있다.[47]

한편, 북한도 인권문제 등 인도주의적 사안에 대한 조치가 남북관계 개선을 위해서 뿐만 아니라 국제적 고립을 탈피하기 위해서도 필요하다는 것을 인식하고 있다. 북한은 식량난에 따른 국제사회의 인도적 지원을 계기로 북한의 인권실태가 국제사회에 조금씩 알려지면서 국제사회의 압력을

44) 「조선일보」, 2000.5.6.
45) 「연합뉴스」, 2000.4.10.
46) 「중앙일보」, 2000.4.29.
47) 「동아일보」, 2000.6.15.

받고 있다. 유엔 인권소위원회(차별방지소위원회)는 1997년 8월 21일 유엔기구로는 처음으로 대북 인권 결의안을 채택하였고, 1998년 8월에도 유엔 인권위원회가 북한 인권개선을 촉구하는 결의안을 다시 채택하였다. 또한 인도적 지원에 앞장서는 유엔아동기금(UNICEF), 유엔개발계획(UNDP), 세계식량계획(WFP) 등은 북한의 인권침해 및 수혜 상황의 투명성 미흡을 이유로 회원국들의 지원 자제를 요구한 바 있다.[48] 따라서 북한도 유엔과 서방국가들이 북한의 인권문제에 극히 부정적인 태도를 취하고 있다는 것을 알고 있다. 국제적 고립을 탈피하기 위하여 "전방위 실리외교"를 취하고 있는 북한은 국제사회의 북한인권에 대한 압력을 희석시킬 필요가 있고, 남한의 대북경제협력이 직접·간접으로 이산가족문제 해결과 연계되어 있다는 것을 김정일도 정상회담 과정에서 충분히 인식하였던 것으로 보인다.

남북 공동선언에서 8·15를 즈음해서 이산가족 방문단의 교환, 비전향 장기수문제 해결 및 인도적문제를 조속히 풀어나가기로 합의하여 문제 해결의 돌파구를 마련하였다. 북한에서는 김정일의 지시가 일종의 도그마(교리)로 통하고 있어 김정일이 서명한 남북 공동선언에서의 이산사족문제 해결의 합의는 상당한 구속력이 있다고 판단된다. 북한은 6·15 남북 공동선언의 후속조치의 일환으로 이산가족 교환방문단 교환을 실현시키기 위한 남북적십자회담을 6월 27~30일까지 북한의 금강산호텔에서 열자고 제의하였고 한적은 이를 수용하였다.

1) 남북적십자회담(2000. 6.27~30.)

남북정상회담 이후 이산가족문제 해결을 위한 남북적십자회담이 북한의 제의로 6월 27일부터 6월 30일까지 북한의 금강산호텔에서 열렸다. 이 회담에서의 합의 사항은 다음과 같다.

첫째, 2000년 8월 15일부터 8월 18일(3박 4일)까지 151명(책임자 1명, 이산가족 100명, 지원인원 30명, 취재기자 20명)을 서울과 평양에서

48) 백충현, "협상원칙지켜야 국민지지," 「동아일보」, 2000.5.4.

동시 교환하기로 하였다. 교환경로는 1985년의 교환관례에 따라 육로 또는 항공로로 하기로 하였다.

둘째, 비전향 장기수를 전원 송환하는 즉시 적십자회담을 열어 이산가족 면회소를 설치·운영하는 문제를 확정한다.

셋째, 비전향 장기수 전원을 2000년 9월초에 송환한다.

남북적십자회담의 성과는 남북정상이 채택한 공동선언의 이행에 진전이 있다는 것을 의미하고, 남북간의 긴장완화와 평화문제 및 교류와 협력 분야에서의 진전도 기대할 수 있는 긍정적인 조짐으로 간주할 수 있다.

이산가족 상봉의 정례화를 위한 면회소 설치문제도 이변이 없는 한 이루어질 것으로 보인다. 문제는 국군포로와 납북자의 송환인 바, 북한이 이들의 존재를 부인하고 있고,[49] 앞으로 진전될 것으로 보이는 이산가족교류의 활성화에 많은 문제점들이 노정될 것이기 때문에 이에 대한 대비책이 요구되고 있다.

2) 이산가족 상봉의 정례화와 문제점

일반적으로 북한의 입장을 고려하여 이산가족문제 해결은 점진적이고 단계적인 접근이 효과적이라고 주장해 왔다.

첫 단계는 교류기반 구축단계로 이산 1세대와 실향민의 고향방문단 상호교환 등 시범사업 실시와 생사주소확인 사업을 실시하는 것이다.

두 번째 단계는 교류를 제도화하여 서신교환, 이산가족 중 고령자의 상호방문 제도화 및 실향민의 고향방문단의 제도화, 이산가족 상봉의 정례화 및 우편물 교환소 등을 설치하는 과정이다.

세 번째 단계는 교류를 활성화하여 연령에 제한 없이 이산가족과 실향민의 고향방문 및 절박한 가정문제(사망, 결혼 등)로 인한 방문을 실현하는 것이다.

마지막 단계로 이산가족의 자유왕래 및 재결합이 실시되는 것이다.

이번 정상회담에서 우선적으로 이산가족 고향방문단의 상호교환과 비전

49) 「동아일보」, 2000.6.30.

향 장기수의 북송(88명 중 50명이 북송 희망)[50] 을 합의하였다. 이 사업은 1989년과 1992년에 남북간에 합의한 바 있고 북한에게도 부담이 적어 남북정상회담 개시 전부터 실현될 것으로 예상된 바 있다.

이번 남북적십자회담에서 이산가족 상봉을 위한 면회소의 설치·운영에 관한 양측간의 회담을 9월초 비전향 장기수의 전원 송환이 이루어 진 뒤에 갖기로 합의하여 이산가족 상봉의 정례화가 이루어질 가능성이 높다. 면회소 설치에 합의할 경우 생사 및 주소확인 등 첫 단계의 교류기반 구축단계를 위한 별도의 협상을 진행하는 번거로움을 생략하고 두 번째 단계인 교류의 제도화 단계로 진입하는 것으로 큰 성과라 할 수 있다.

이산가족 상봉의 정례화에 관련된 몇 가지 문제점과 과제를 짚어 보자.

이산가족 상봉의 정례화를 위한 「이산가족 면회소 설치·운영에 관한 합의서」는 구속력이 있는 협정형태로 제정하여 면회장소, 대상, 규모, 신변안전 등에 관한 조치가 마련되어야 할 것이다.

면회소 설치는 신축적인 입장을 취하여 북한이 판문점을 반대할 경우에 휴전선 부근의 지역이나 나진·선봉 및 금강산 관광지역 등에 설치하는 것도 수용할 수 있겠다.

우선 면회소 장소는 판문점에 설치하는 것이 바람직하다. 우리민족의 무력대립을 상징하는 장소를 평화와 화합의 장소로 전환시키는 상징적인 효과가 있을 것이다. 또한 이산가족의 편의와 비용을 줄이는 효과도 무시할 수 없다. 최근 현대그룹과 북한간의 서해안 공단 사업과 연계되어 남북간의 군사적 긴장을 완화시키는 실질적인 의미도 있어 가장 바람직한 대안이다. 차선책으로는 금강산과 휴전선에 근접한 지역도 수용할 수 있다.

이산가족 상봉의 규모와 횟수는 북한과의 협상을 통해 신축적으로 실행되어야 할 것이다. 정부는 8·15 이산가족 상봉 후 정례화가 정착되는 경우 상봉의 규모를 100명 규모, 월 1, 2회를 관철시키려는 것으로 알려지고 있다. 이산가족 상봉의 정례화 이후 점진적으로 상봉 횟수도 늘리고 연령 제한도 낮추고 규모도 확대하는 것이 바람직하다. 북한은 일본인 처의 일본방문을 원용하여 20명 이내의 소규모 방문단을 수 차례에 걸쳐서 실

50) The New York Times, 2000.7.1

행할 것을 주장할 가능성도 있으나 이를 긍정적으로 검토할 수 있겠다.

그러나 협상과정에서 유의해야 할 점은 이산가족 상봉의 대상자 선출 과정에서 북한의 성실한 자세를 보장해야 할 것이다. 곧 북한이 임의로 상봉 대상자를 선정하는 것을 차단할 수 있는 규정을 명문화해야 한다. 동서독의 경우, 기본조약과 통행협정 체결 후에도 조약에 명문화되어 있지 않다는 이유로 서독주민의 동독입국 여부에 대한 재량권을 동독이 임의로 행사하여도 서독으로서는 별다른 조치를 취하지 못하였다.

금강산 관광에서도 신변보호문제가 대두되었는 바, 신변보호가 발생시 남측의 개입을 의무화하는 것을 명문화할 필요가 있다.

3) 이산가족 교류의 확대와 경제적 인센티브 제공

이산가족 상봉이 정례화되는 경우에 이산가족 교류의 제도화를 위하여 이산가족간의 서신교환과 송금허용 및 우편물 교환소 설치, 이산가족의 범위확대로 국군포로와 납북자 송환 및 실향민의 고향방문단 상호교환 등이 추진되어야 하겠다. 이를 위한 대책의 일환으로 정부와 이산가족 차원에서 북한에 대한 경제적 인센티브를 제공하는 것을 고려해야 할 것이다.

이산가족 재회와 관련하여 재북 가족에게 경제적 인센티브를 제공하기 위한 방법으로 재북 이산가족에 대한 송금을 제도화하는 것이다. 송금허용은 북한에게도 경제적 이익을 제공할 뿐만 아니라 재북 가족의 정치·사회적 입지를 강화해 주는 기회를 제공할 것이다. 북송교포나 미국에 친척이 있는 이산가족들은 송금된 돈으로 비교적 잘 살고 있으며 과거의 차별대우에게 벗어나 정치적 지위가 격상되었다고 한다. 이와 같은 경제적 지원을 통해 재북 가족의 사회적 지위를 향상시켜 이산가족 재회의 기회를 확대시키는 효과를 거두고 중장기적으로 북한 사회의 변화를 유도할 수도 있을 것이다. 송금의 경우, 북한 생활수준을 고려하여 결정하여야 하겠지만 직계가족과 배우자의 경우는 월 1,000달러, 년 10,000달러 이내로 하고, 8촌 이내 기타 가족인 경우 월 500달러, 년 5,000달러 이내를 고려할 수 있다 하겠다. 이 송금 액수는 일종의 최대 제한 액수로 북한의 동의를 얻어내는 유인 수단으로 제시하는 것이다. 또한 이산가족 교류가 심화되는 경

우 부분적인 재산이전도 고려해 볼 수 있다.

이와 같은 조치는 남북간의 서신왕래가 필수적인 바 남북직접 또는 제3국을 통한 국제우편물 방식의 서신왕래를 제도화해야 될 것이다. 이를 위하여 「통신협정」을 체결하는 합의를 이끌어 내야 하겠다. 우편물 교환소는 남북이 합의한 면회소를 이용하는 것이 바람직하다.

이산가족문제와 함께 국군포로와 납북자문제들의 송환문제는 당사자 가족들은 물론 국민들의 관심이 되고 있다. 이번 남북적십자회담에서 국군포로와 납북자 송환문제가 거론되었으나 북측은 국군포로나 납북자문제는 존재하지 않는다고 언급함으로서 의제로 거론되는 것을 회피하였다. 남북 공동선언에 언급되어 있지 않으나 정부는 광의의 이산가족의 범주에 납북자와 국군포로(유해 포함)의 송환문제를 포함시켜야 한다. 북한이 비전향 장기수의 송환문제를 요구하였고 남북 공동선언에 인도적 문제를 해결하기로 합의한 이상, 남북국군포로와 납북자문제를 거론되어야 한다. 박재규 통일부장관은 6월 22일 통일외교통상위원회에서 국군포로와 납북자문제는 비전향 장기수문제와 연계해서 나중에 상호주의 비슷한 형태로 해결할 생각이라고 밝힌 바 있다.[51] 그러나 현재 북측의 태도로 보아 국군포로와 납북자문제의 해결은 순탄치 않을 것으로 예측된다.

따라서 북한의 입장을 고려하여 국군포로와 납북자문제를 남북이 상호확인하고 별도의 협상을 진행시키는 방법도 고려해야할 것이다. 이 문제의 해결을 위하여 남북 당국간의 비밀협상과 비밀거래를 고려하는 것도 바람직할 것이다. 동서독의 경우도 정치범 석방을 위하여 이 방법을 택했던 사례가 있다.

우리는 이산가족뿐만 아니라 수많은 실향민이 있다. 실향민도 죽기 전에 고향을 방문하고 싶은 것은 이산가족과 마찬가지 일 것이다. 이산가족문제가 해결되는 과정에서 실향민의 고향 방문문제도 거론되어야 할 것이다. 실향민의 고향방문 사업은 '통천식 모델'[52] 로 정주영 현대명예회장이 경우처럼 고향을 방문하고 친척이나 고향에 경제적 지원을 하는 형태로 북한에게도 경제적 도움이 될 수 있다. 현재 북한도 고향방문자를 선별적으로

51) 「동아일보」, 2000.6.22.
52) 이경남, 앞의글, p. 77.

받아들이고 있어 합의가 가능한 사안이다.

향후 이산가족교류와 활성화를 위한 남북적십자회담은 인도적 차원에서만 다루어 질 경우 그 진전이 어려울 것이다. 이산가족문제를 해결해 나가는 과정에서 북한은 남한의 대북지원을 기대할 것임으로 우리는 대북 경제협력 및 지원의 폭과 속도를 북한의 태도에 따라 연계하여 진행하는 전략을 구사해야 할 것이다. 또한 북한의 긍정적인 자세에 대해서 경제적 인센티브를 제공할 수 있다는 인식을 심어 주어야 문제 해결이 효과적으로 이루어 질 것이다. 남북정상회담과 그 후속 조치로 이루어진 이번 남북적십자회담을 계기로 이산가족 상봉의 정례화, 이산가족교류의 활성화 조치 및 국군포로 및 납북자 송환문제 등은 대북 경제지원과 연계되어 해결될 가능성이 높다.

이산가족문제의 해결과 관련, 김대중 대통령의 의지, 북한의 남한 경제지원 필요와 실리외교를 통한 국제적 고립탈피 노력, 북한 인권개선에 대한 국제사회의 압력 증대 등 다양한 변수들이 복합적으로 작용하여 그 해결 가능성은 높다. 최근 북한은 경제건설을 위하여 대내외적으로 실리를 중요하게 여기고 대남화합을 강조하고 있는 것으로 보아 이산가족문제에 과거보다 실리적인 태도를 취할 것으로 보인다. 북한은 제3국-특히 중국-에서 이산가족들의 개별적 상봉을 묵인해 왔고, 남한과 상호주의 입장에서 거래할 수 있는 의제는 이산가족문제이기 때문이다.

V. 결 론

지난 5월 말 김정일이 중국방문에서 밝힌 남북문제의 당사자 해결 주장과 중국의 개혁과 개방에 대한 긍정적인 평가는 향후 남북관계 발전에 대한 북한의 태도를 암시해 주고 있다. 남북문제의 당사자 해결을 주장하고 김정일이 답방을 약속하고, 6·15 공동선언의 실천을 위한 당국간 회담이 약속된 이상 당국간 대화는 정례화 될 가능성이 높다. 또한 김정일이 중국방문 시에 중국의 개혁과 개방에 대한 호의적인 평가는 김정일이 주장하는 강성대국을 실현하기 위하여 북한의 개방과 개혁을 현재보다는 더욱 강도

있게 추진할 것으로 보인다. 김정일도 최근 북한의 경제가 약간 호전되는 기미를 보이고 있어 어느 정도 자신감을 갖게된 것으로 판단된다[53].

따라서 남북정상회담 이후 남북관계는 남한의 대북 경제지원을 중심으로 당국간 대화와 접촉이 증대될 것이고, 상호간의 교류와 협력을 점진적으로 확대·발전될 것으로 보인다. 남북간에는 정부차원에서 남한의 북한에 대한 에너지, 식량과 비료, 사회간접자본에 대한 협력과 함께 민간차원의 교역, 합작투자, 관광사업 등 남북경제협력이 활성화될 것으로 보인다. 이와 함께 사회문화분야의 교류와 접촉이 증대될 것으로 예상된다.

남북간의 교류와 협력의 증대는 이산가족문제 해결에도 긍정적인 영향을 미칠 것이다. 과거 북한은 이산가족문제를 체제유지에 부정적인 요인으로 보고 매우 경계하였던 것은 사실이다. 그러나 「국민의 정부」 출범 후에 북한은 비료 지원을 조건으로 이산가족문제의 논의에 호응한 것은 이산가족문제와 경제지원간에 망설이고 있음을 말해주고 있다. 당시 북한으로써는 비료 지원과 이산가족문제를 연계하여 타결하는 것은 북한의 입장에서 손해라는 계산을 하였을 것이다. 그러나 김대중 대통령의 "베를린 선언"에서 정부차원의 대규모 대북 경제지원과 협력의 의사가 국제적으로 확인된 후 정상회담을 수용한 것은 이산가족문제의 해결에 대해서 남한의 요구를 수용할 준비가 되어 있다는 것을 의미한 것이다.

따라서 남북정상이 이산가족문제에 대한 상당한 교감이 있었고 북한은 우리의 관심을 분명히 인식하고 6·15 남북 공동선언에서 이산가족문제 등 인도적 문제를 조속히 풀어나가기로 합의하고 후속 조치로 남북적십자회담에서 긍정적인 진전을 도출해 냈다. 따라서 이산가족 상봉의 정례화 등 인도적 문제의 해결 가능성에 대해서 조심스럽게 낙관할 수 있다. 물론 앞으로 계속될 것으로 보이는 남북적십자회담에서 납북자·국군포로 송환문제 및 이산가족교류의 활성화문제 등에 관한 협상은 상당한 시간과 우여

53) 한국은행은 6월 20일 1999년 북한의 실질 GDP기준 경제성장률은 6.2%로 1989년 이후 10년 만에 플러스 성장으로 돌아섰다고 밝혔다. 그 이유는 남한을 비롯한 국제사회가 북한 수입액의 70%에 이르는 6억 6천만달러를 지원한 것이 플러스 성장의 직접적인 원인이고, 북한도 식량생산에 총력을 기울이면서 식량생산이 늘어난 것도 한 원인으로 지적되었다. 「동아일보」, 2000.6.20, 참조.

곡절이 수반될 것인 바, 인내심을 가지고 대처해야 할 것이다.

우리는 이산가족 상봉의 정례화는 순수한 인도적 차원에서 추진되어야 하지만 대북경협과 연계되어 있고, 이 문제가 해결되는 경우에 남북간에 다방면의 교류와 협력이 활성화되어 북한사회의 변화에도 영향을 줄 수 있을 것으로 기대하고 있다. 이산가족 상봉의 정례화와 남북간의 인적 교류의 증대는 궁극적으로 민족의 이질성을 극복하고 평화통일을 이룩하는 첫 걸음이 될 것이다.