

## Online Series

2018. 05. 04. | CO 18-18

# 남북 인도주의 협력의 의미와 과제

이 금 순 (북한연구실 북한인권연구센터 선임연구위원)

판문점 선언이 인도적 문제 해결 관련 기존 남북정상 간 합의와 다른 점은 인도적 문제를 ‘민족분단으로 발생된’ 것으로 규정한 것이다. 65년 이상 지속된 이산의 고통을 치유하기 위해 이제는 단계적인 문제해결이 아닌 전면적인 문제해결을 추진하여야 할 것이다. 상봉신청자 전원의 생사확인, 서신거래 및 상시상봉, 고향 및 성묘방문, 영상편지 교환 등 가능한 모든 방안들을 활용하여야 할 것이다. 이를 위해 남북적십자사가 이산가족 사업과 보건의료 및 재난분야를 통합한 상시적인 인도주의협력을 제도화하는 것이 필요하다.

남북정상은 ‘판문점 선언’에서 “민족분단으로 발생된 인도적 문제를 시급히 해결하기 위하여 노력”한다고 명시하고 있다. 이로 인해 2015년 10월 이래 중단된 이산가족들의 상봉이 8·15를 계기로 재개될 것이다. 이산가족 등 인도적 문제해결에 대한 남북정상 간 합의는 6·15선언 및 10·4선언에도 명시되어 있다. 이번 이산가족문제 관련 판문점선언의 합의 내용이 기대에 미치지 못하다는 평가도 있다. 그러나 이전과 구분되는 점은 인도적 문제를 ‘민족분단으로 발생된’ 것으로 규정한 것이다.

## 이산가족의 고통화

남북정상회담을 앞두고 국내외 언론에 이산가족들의 사연들이 집중 보도되었다. 고향을 지척에 두고 가지 못하는 안타까움, 고향에 두고 온 가족에 대한 죄책감,

이미 돌아가셨을지도 모르는 부모님의 산소라도 가보고 싶은 간절함 등이 다시금 재조명되었다. 2018년 4월 30일 현재 통일부 이산가족정보통합시스템에 등록된 이산가족 상봉신청자는 전월대비 365명이 증가한 131,896명이다. 남북정상회담 개최가 발표되면서 새롭게 이산가족 상봉을 신청한 수도 크게 증가하였다. 그러나 신청자 중 지난 4월 1,161명의 이산가족신청자가 세상을 떠나 생존자는 57,124명이다. 매년 3,700여 명이 사망하던 추세와 비교할 때 최근 들어 사망자가 가파르게 증가하고 있다. 2018년 들어 매달 세상을 떠나는 이산가족신청자가 400명을 넘었으며 지난 4월의 경우에는 평균보다 3배가량 높게 나타나고 있다. 이는 이산가족상봉희망 생존자 중 90세 이상이 12,609명, 80대가 23,733명으로 80대 이상 고령자가 전체 신청자의 63.6%에 달하고 있기 때문이다. 남북정상이 이산가족 문제를 시급히 해결해야만 하는 이유가 여기에 있다.

## 인권의 문제이자 인도적 사안

1948년 유엔총회에서 채택된 세계인권선언 제16조 제3항은 “가족은 사회의 자연적이고 기본적인 단위집단으로서 사회와 국가의 보호를 받아야 한다.”고 규정하고 있다. 1949년 전시에 있어서 민간인 보호에 관한 제네바협약(제네바 제4협약) 제26조는 “각 체결 당사국은 전쟁 때문에 이산된 가족이 상호연락을 회복하고 가능하다면 재회하려는 목적으로 행해지는 조화에 대하여 편의를 제공하여야 하며, 또한 이러한 사업에 종사하는 단체(적십자 등)의 사업을 장려하여야 한다.”고 명시하고 있다. 이와 같이 이산가족이 생사와 주소를 확인하고 재결합되도록 하여야 한다는 원칙은 유엔인권기구와 국제적십자사 차원에서 지속적으로 강조되어 왔다.

2016년 유엔인권최고대표사무소는 남북 간 인도적 사안을 다룬 보고서 『분단의 아픔: 인권으로 접근한 한반도 비자발적 가족 분리(*Torn Apart: The Human Rights Dimension of The Involuntary Separation of Korean Families*)』를 발간하였다. 보고서는 한반도에서 분단, 전쟁, 탈북으로 인한 가족이산의 문제를 인권적 차원에서 재조명하고 관련국가 및 국제사회와 시민사회에 다양한 정책 권고를 담고 있다. 여기에는 남북한 당국에게 가족이산의 문제를 성인지적 관점에서 접근하고, 고향방문과 (성묘와 같은) 기타 형태의 접촉 및 추모를 허용할 것 등이 포함되어 있다.

2018년 3월 제네바에서 열린 제37차 유엔인권이사회에서 키타나 유엔북한인권 특별보고관은 남북정상회담 개최를 환영하면서 한반도 평화와 번영을 위해 안보문제와 함께

인권의제도 균형 있게 다루어야 함을 강조하였다. 특히 북한인권특별보고관은 이산가족 문제에 대한 근원적 해결을 위해 남북한의 대화와 협력이 중요하다는 입장을 표명하였다.

## 남북 간 인도적 문제해결 합의

남북정상회담에서 김정은 국무위원장은 남북한의 기존 합의들이 제대로 지켜져야 함을 강조하였다. 남북한은 인도적 문제 해결을 위한 방안들에 대해 이미 상당한 합의를 이룬 바 있다. 1970년 광복절 25주년 경축사에서 우리 측은 한반도 긴장완화와 평화정착을 위해 정치적 마찰의 소지가 적은 인도적인 문제를 풀기 위한 제안을 할 용의가 있다고 발표하였다. 이에 따라 1971년 대한적십자사 총재가 남북적십자회담을 제안하였고 북한이 회담을 수락하면서, 이산가족문제를 풀기 위한 남북적십자 접촉이 이루어지게 되었다. 판문점 적십자 파견원 간 접촉과 25차례 예비회담 이후, 1972년 8월 제1차 남북적십자회담이 개최되었다. 그러나 남북관계 악화로 남북적십자회담이 중단되었다. 1983년 KBS 이산가족찾기 특별방송으로 국민적 관심이 고조되었고, 1984년 9월 북한의 대남수재물자 지원을 계기로 남북적십자회담이 재개되었다. 이에 따라 1985년 ‘이산가족 고향방문단 및 예술공연단 교환사업’이 합의되어, 분단 40년 만에 남북적십자사 주관으로 이산가족상봉이 이루어지게 되었다.

남북은 1991년 제5차 고위급회담을 통해 ‘남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서’ 제18조에 “흩어진 가족·친척들의 자유로운 서신거래와 왕래와 상봉 및 방문을 실시하고 자유의사에 의한 재결합을 실현하며 기타 인도적으로 해결할 문제에 대한 대책을 강구한다.”고 명시하였다. 또한 합의서의 ‘제3장 남북교류·협력의 이행과 준수를 위한 부속합의서’에 이산가족의 자유왕래와 방문, 상봉면회소 설치, 자유의사에 의한 재결합, 재난협력, 이산가족 사망자의 유품처리 및 유골이전 등 편의제공 등을 명시하였다.

2000년 남북정상은 8·15를 계기로 “흩어진 가족, 친척방문단을 교환하며, 비전향장기수 문제를 해결하는 등 인도적 문제”를 풀어가기로 합의하였다. 2007년 남북정상회담에서는 남북이 ‘인도주의 협력사업을 적극 추진’하기로 합의하면서 이산가족 상봉사업의 확대와 영상편지 교환사업을 추진하기로 하였다. 이를 위해 금강산면회소를 건설하고 완공되면 쌍방대표를 상주시키고 상시적인 이산가족 상봉을 진행하기로 하였다. 또한 남북은 “자연재해를 비롯하여 재난이 발생하는 경우 동포애와 인도주의, 상부상조의 원칙에 따라 적극 협력”하기로 하였다.

## 단계적이 아닌 전면적인 문제 해결

2000년 8·15 이후 이제까지 20차례의 대면상봉과 7차례 화상상봉이 성사되었다. 이제까지 당국차원 이산가족 교류를 통해 7,970가족 57,567명의 생사확인, 4,186가족 19,930명의 대면상봉, 557가족 3,748명의 화상상봉이 이루어졌다. 매년 상봉자의 규모가 각 100명으로 제한되어 있어 대부분 신청자는 가족상봉의 기회를 얻지 못하였다. 또한 치열한 경쟁을 뚫고 어렵게 상봉자로 선정되어 가족의 생사여부를 통보받은 경우에도 언제 돌아가셨고 어디에 묻히셨는지 알 수 없었다. 상봉행사를 통해 가족을 만난 후에 서로 자유롭게 연락조차 할 수 없었다. 이로 인해 이산가족들의 아픔이 더욱 커질 수밖에 없었다. 인도적 문제이지만 당국 간의 해결노력이 없으면 아무런 진전도 이룰 수 없는 현실에 이산가족들은 절망할 수밖에 없었다. 남북관계가 풀리면 이산가족 상봉이 이루어지다가, 남북관계가 경색되면 중단되는 구조가 되풀이 되어왔다. 이에 따라 이산가족상봉행사가 정치적 이벤트처럼 여겨지기도 하였다. 65년 이상 지속된 이산의 고통을 치유하기 위해 이제는 단계적인 문제해결이 아닌 전면적인 문제해결을 추진하여야 할 것이다. 상봉신청자 전원의 생사확인, 서신거래 및 상시상봉, 화상상봉, 고향 및 성묘방문, 영상편지 교환 등 가능한 모든 방안들을 활용하여야 할 것이다.

## 남북적십자 인도주의 협력 제도화

판문점 선언에서 남북정상은 “정전협정 체결 65년이 되는 올해에 종전을 선언하고 정전협정을 평화협정으로 전환”하겠다고 확인하였다. 민족분단과 전쟁은 한반도에서 적대와 대결의 깊은 상처를 남겼으며 이는 단순히 종전선언을 한다고 치유되는 것은 아니다. ‘민족 분단으로 발생한 인도적 문제를 시급히 해결’하는 노력이 구체화되지 않고는 여전히 진행 중인 ‘마음의 전쟁’은 끝나지 않을 것이다. 우선 이산가족들의 전면적인 생사확인을 추진하여야 한다. “죽기 전에 꼭 한 번만이라도 (고향에) 가봤으면 좋겠구나.”라는 소원을 실현시키기 위해 남북정상은 이산가족들의 고향방문 길을 열어주어야 한다. 또한 이산가족들이 자유롭게 편지나 전화를 주고받을 수 있도록 하여야 할 것이다. 사망한 것으로 확인된 경우에도 언제 돌아가셨고 어디에 묻히셨는지에 대한 정보도 가족에게 알려주어야 한다. 이러한 차원에서 남북 당국은 남북적십자 간 상시적인 인도주의 협력을 제도화할 필요가 있다.

대한적십자사조직법과 조선적십자회법에는 이산가족, 재난구호, 혈액사업 및 전염병 등 응급의료사업이 적십자의 고유 업무로 규정되어 있다. 남북기본합의서와 10·4 선언에도 이산가족 등 인도적 문제와 재난 관련 남북적십자 간 인도주의 협력이 명시되어 있다. 2004년 4월 조선적십자회의 초청으로 대한적십자사 총재가 방북한 기간에 용천역 열차폭발사고가 발생하면서 신속한 인도적 지원이 추진되었다, 이를 계기로 2005년 6월 금강산면회소 착공, 평양적십자종합병원 현대화 및 의료진 교류, 청소년적십자단원의 연례 금강산나무심기 등을 담은 남북적십자 간 교류협력에 관한 합의서가 채택되었다. 이러한 합의와 협력의 경험을 토대로 남북적십자사가 이산가족사업과 보건의료 및 재난분야를 통합한 상시적인 인도주의 협력을 제도화하는 것이 필요하다.

## 이산가족의 남북교류행사 참여

민족분단과 전쟁으로 인한 가장 큰 희생자들은 이산가족이다. ‘종전선언’을 계기로 이산가족들의 아픔을 치유하고자 하는 노력을 본격적으로 추진해야 한다. 이산가족 등 남북 간 인도적 문제에 대한 우리사회의 관심을 새롭게 하여야 할 것이다. 이를 위해서 남북 간 이루어지는 다양한 교류행사에 이산가족들의 참여를 독려할 필요가 있다. 북한선수단이 참여한 2018 평창동계올림픽에 스페셜 자원봉사자로 이산가족 가족이 참여한 바 있다. 1950년 12월 흥남에서 거제도도로 철수한 수송선 ‘메리디스 빅토리호’에서 태어난 다섯 아기 중 첫 번째로 태어난 손양영 씨와 다섯 번째로 태어난 이경필 씨가 참여하였다. 2018 남북평화협력기원 평양공연에서 가수 강산에는 ‘고향 땅에 가보고 싶다’던 부모님의 사연을 담은 노래를 부르며 눈물을 보였다. 다양한 남북교류행사를 추진하는 과정에 이산가족 2세와 3세들의 참여 기회도 적극적으로 마련할 필요가 있다.

2018 남북정상회담 만찬에서 문재인대통령은 “자유롭게 오갈 수 있는 그날을 위하여” 건배를 제안하였다. 우선 이산가족이 먼저 고향을 방문할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 판문점 선언을 이행하기 위해 열릴 남북적십자회담에서 ‘민족분단으로 발생한 인도적 문제’를 이전과는 다른 새로운 방식으로 속도감 있게 추진할 수 있는 방안을 마련하여야 것이다. 민족분단으로 가족의 권리가 제대로 실현되지 못하였다는 새로운 인식 하에 전면적인 해결노력을 구체화하여야 할 것이다. ©KINU 2018

※ 이 글의 내용은 집필자의 개인적 견해이며, 통일연구원의 공식적 견해가 아님을 밝힙니다.