

# 고령 이산가족의 방북 및 상봉 활성화 방안

제 성 호\*

◀ 목

차 ▶

- |                          |                           |
|--------------------------|---------------------------|
| I. 서 론                   | IV. 이산가족 방북·상봉 활성화를 위한 방안 |
| II. 이산가족문제에 대한 북한의 태도    | V. 이산가족 방북시 예상되는 문제점과 대비책 |
| III. 이산가족의 현황 및 방북·상봉 실태 | VI. 맺는 말                  |

## I. 서 론

이산가족은 8.15 해방과 닥친 한반도분단과 3년간의 동족상잔이 잉태한 비극적 산물이다. 이산가족의 한은 남과 북에 따로 사는 가족들이 서로 만나지 못하고 단절된 채로 살아가는 데서 비롯된다. 이들의 슬픔과 고통은 인간의 가장 기본적인 욕구인 歸鄉과 만남이 좌절됨으로써 오는 것이다. 아마 금세기 들어 이들보다 더 마음속에 깊이 응어리진 상처와 한을 다른 누구에서 찾을 수 있을까?

---

\* 민족통일연구원, 선임연구위원

하지만 언제까지나 이산가족의 恨을 한으로 남겨둘 수는 없다. 한을 한으로 썹고 마음에 새겨두는 한 한은 풀리지 않는다. 한은 치유하고 해결해야지 계속 품어 두고 이를 키울 것이 아니다. 이렇게 볼 때 이 세대가 가기 전에 가장 빨리 풀어야 할 숙제가 남북이산가족문제(이하에서는 단순히 이산가족문제라고 함)라고 하겠다.<sup>1)</sup> 이들의 아픔과 고통을 조금이라도 줄여주는 일은 어느 일 개인이나 단체, 정부 혼자 담당할 수 있는 것이 아니다. 바로 같은 시대를 살아가는 우리들의 공동책임으로 함께 풀어 나갈 때 올바로 해결될 수 있다.

반세기만에 수평적 정권교체로 금년 2월 출범한 「국민의 정부」 김대중 정부는 이러한 기본인식하에 이산가족의 재회 실현을 위해 최우선적인 노력은 기울이고 있다. 이같은 방침은 현 정부가 남북간 인도주의 구현을 대북정책 기조의 하나로 설정하고 분단으로 인한 이산가족의 고통을 해소해 나가겠다는 적극적인 의지를 반영한 것으로 평가된다.

분단의 장기화로 인해 이산가족들이 고령화되면서 하나 둘씩 세상을 떠나고 있는 데도 이산가족문제는 여전히 해결의 기미를 보이지 않고 있다. 이 때문에 「국민의 정부」가 고령 이산가족 방북 허용 등 인도적 문제의 최우선적 해결 방침을 분명하게 밝힌 것은 매우 반가운 일이라고 하겠다. 물론 이산가족문제는 우리만의 일방적 노력만으로 해결될 수 있는 것이 아

---

1) 남북이산가족문제는 5가지 카테고리의 문제를 내포하고 수 있다. 첫째, 생사·주소 확인, 둘째, 서신거래, 셋째, 왕래·상봉 및 방문, 넷째, 재결합, 다섯째, 기타 인도적 문제의 해결 등이 그것이다. 이 5가지는 1972년 6월 16일 남북적십자 예비회담에서 쌍방이 합의하고 8월 30일 제1차 남북적십자 본회담에서 확인한 5개 사항이다. 이는 다시 1984년 11월 20일 열린 제8차 남북적십자회담 개최를 위한 예비접촉에서 본회담의 의제로 다시 합의되기도 하였다. 國土統一院, 「南北對話白書」(서울: 國土統一院, 1988), pp. 82-83, 213-214. 한편 제8차 남북고위급회담(1992.9.15~18)에서 채택·발효된 교류협력분야 부속합의서에서는 “이산가족의 서신거래와 왕래, 상봉, 방문을 실시하고 자유의사에 의한 재결합을 실현하며, 기타 인도적으로 해결할 문제에 대한 대책을 강구한다”고 규정하여 첫째를 제외한 나머지 네가지를 남북적십자사가 함께 수행해야 할 실천사업으로 명시하고 있다. 여기서 생사 주소확인은 이산가족문제 해결을 위한 가장 초보적인 실천과제이면서, 동시에 나머지 인도적 사업 추진을 위한 선결조건이 되는 것이라고 할 수 있다.

니다. 손바닥도 마주쳐야 소리가 나듯이 북한측의 호응이 없으면 실질적인 성과를 거두기 어려운 것이 남북한관계의 현실이다. 그렇다고 해서 우리가 이산가족문제에 손을 놓을 수는 없다. 확고한 정책추진의지를 바탕으로 우리부터 먼저 할 수 있는 일을 함으로써 인도적 문제 해결의 여건을 조성하는 능동적인 자세가 요구됨은 두말할 필요도 없다.

따라서 김대중 정부는 앞으로 이산가족의 방북과 제3국에서의 재북가족 접촉에 대한 규제 완화(절차 간소화)를 포함한 적절한 이산가족문제 해결 방안을 강구하고 세심하게 추진해 나가야 한다. 이같은 문제의식을 가지고 본고에서는 주로 우리 국내법과 제도의 관점에서 이산가족 방북(북한방문) 및 상봉 활성화방안에 관해 고찰하기로 한다.<sup>2),3)</sup> 이를 위해 먼저 이산

- 2) 방문은 어느 한쪽에 거주하는 이산가족이 다른 쪽에 거주하는 이산가족을 말 그대로 방문하는 행위를 지칭한다. 방문은 군사분계선을 월경하여 직접 남북한을 왕래하는 방식으로 방문할 수도 있고, 제3국을 경유하여 방문할 수도 있다. 방문은 본질상 일시적인 행위이므로 영구적인 귀환과는 다르다. 이와 관련, 우리 정부가 1993년 3월 출소 공산주의자(통상 미전향장기수라고 하는데, 북한에서는 비전향장기수라 함)인 이인모를 북한에 돌려 보냈을 때 그 귀환은 법적으로 北韓訪問 허가라는 방식에 의해 집행되었음을 상기할 필요가 있다. 일반적으로 이인모 送還이라는 표현이 많이 사용되고 있는데, 국내법상 내국인으로 취급되는 자를 북한에 송환하는 행위에 대한 법적 근거가 없기 때문에, 법리적 관점에서 보면 이 용어는 많은 문제점을 안고 있음을 유의해야 한다. 이에 관해서는 諸成鎬, “李仁模 訪北許容措置에 대한 人道法的 考察,”『人道法論叢』, 제13호 (1993), pp. 84-90 참조. 한편 상봉은 남북한에 흩어져 사는 이산가족이 어느 특정장소에서 만나는 것을 의미한다. 상봉은 재회나 해후와 같은 개념이며 「남북교류협력법」상 접촉에 해당된다. 상봉은 판문점 등에서 면회소를 설치하여 주기적으로 실시할 수도 있고, 그러한 시설 설치 전에는 남북적십자사가 주도가 되어 비정기적으로 상봉을 실시 내지 주선할 수도 있다. 또 현재와 같이 한반도내에서의 상봉이 어려우면 중국 연변 등지와 같은 제3국에서 이산가족 상봉이 이루어질 수도 있다.
- 3) 본고에서는 주로 이산가족 방북 및 상봉을 활성화하기 위한 우리 국내법과 제도의 개선·보완방안을 다루기로 한다. 이산가족문제 해결을 위한 보다 종제적이고 국제법인 관점에서의 해결방향에 관해서는 李長熙, “韓國 離散家族 再會 활성화를 위한 정책방안,” 대한국제법학회 주최, 「離散家族 再會 애·대한 國際法的 接近」, 1994년 10월 7일자 제2주제 발표문, 「國際法學會論叢」, 제39권 제2호(1994), pp. 192-196 참조. 이 논문에서 이장희교수는 이산가족문제의 탈정치화, 국제화, 법규범적 접근 등을 강조하는 한편, 민간기구의 비공개적이고 조용한 노력과 함께 체제존립에 부담이 없는 시범대상자의 사업선정을 제시하고 있다.

가족문제에 대한 북한의 태도를 간단히 개관하고, 이어 이산가족의 방북 및 제3국 상봉을 활성화하고 이를 제도적으로 지원하는 방안(다만 생사확인을 위한 방안은 별도로 다루지 않고 상기 두가지 문제를 논의할 때 함께 포함시켜 기술하기로 함)을 검토·제시하기로 한다. 아울러 이산가족의 방북에 따른 예상 문제점과 그에 대한 대비책도 간단히 살펴보기로 한다.

## II. 이산가족문제에 대한 북한의 태도

### 1. 기본입장

남한은 이산가족문제를 가족권의 실현, 분단으로 인한 고통의 해소와 인도적 문제 해결이라는 차원에서 아무런 전제조건 없이 최우선적으로 해결해야 할 과제로 보고 있다.<sup>4)</sup> 이에 반해 북한은 그동안 이산가족문제를 인도적 차원이 아닌 정치적·선전적 차원, 그리고 대남전략의 수단으로 접근하고 있다. 실제로 북한은 1971년 8월 남북적십자회담이 개최된 이래 남한에 대해 주한미군 철수, 국가보안법 폐지, 남한의 반공정책 철폐 등 정치선전에 주력해 왔다.

이와 같은 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 합

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

의<sup>5)</sup>해 놓고도 곧이어 남북적십자 실무대표접촉에서 ① 이인모 송환, ② 핵 문제 해결요구 중단(이른바 핵소동 중지), ③ 포커스렌즈훈련(한·미 합동 군사훈련의 하나) 중지 등 부당한 전제조건을 요구했던 것이다.<sup>6)</sup>

그간 우리 정부는 이산가족문제의 근본적인 해결을 위해 기회있을 때마다 북한측에 남북적십자회담 재개를 촉구하여 왔다. 가장 최근에는 1997년 11월 8일 정원식 대한적십자사 총재가 남북이산가족 상봉을 위한 면회소 설치문제를 협의하기 위한 남북적십자 대표 접촉을 제의하기도 하였다. 그러나 북한은 상기와 같은 입장 때문에 우리측 제의에 대해 공식거부 또는 무응답으로 모두 일축했다.

물론 그동안 이산가족문제에 대한 북한의 입장에 전혀 변화가 없었던 것은 아니다. 90년대에 들어와 경제난·식량난이 심화되면서 북한은 이산가족문제에 대해 매우 제한적으로나마 태도변화를 보이고 있는 것이 사실이다. 경제난 타개를 위한 방편의 일환으로 북한이 지금 재북가족과 재남 및 해외 이산가족과의 상봉, 서신거래를 매개로 대북지원과 달러의 유입을 기도하고 있음이 직·간접으로 확인되고 있다. 이와 관련하여 북한은 재북 이

5) 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.

6) 북한은 1992년 6월 5일부터 8월 7일까지 8차례에 걸쳐 열렸던 이산가족 노부모방문단 및 예술단 교환을 위한 남북적십자 실무대표접촉에서 단계적으로 전제조건을 추가하는 한편, 기존의 입장을 번복하였다. 즉 북한측은 1차 접촉부터 방문단 교환사업과 아무런 관련이 없는 소위 핵문제, 이인모문제 등을 내세워 실무절차문제 토의를 미루어 오다가 제4차 접촉부터는 이 문제들이 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 남북대화사무국, 「남북대화」, 제56호 (서울 : 통일원 남북대화사무국, 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.

산가족의 제3국 상봉이 체제유지에 별로 부담을 주지 않으면서 그들이 바라는 경제적 실리를 가져다 주는 효과적인 사업으로 간주하고, 해외주재 외교관이나 영사관원(특히 심양) 또는 무역일꾼들이 외화벌이 차원에서 이산가족 상봉의 주선을 자청하고 있는 것으로 알려지고 있다.<sup>7)</sup>

한편 지금까지 북한측이 우리 기업인들에 대해서는 방북목적의 초청장을 발급한 예가 있으나, 이산가족들에 대해 그러한 초청장을 발급한 적이 한번도 없다. 이것은 우리 이산가족의 방북과 재북가족 상봉, 그리고 이를 통한 외부정보의 유입이 북한체제 유지에 부정적인 영향을 미칠 것이라고 보기 때문이다.

그런데 금년에 들어와서 북한은 이산가족문제에 대해 과거와는 달리 유연한 입장을 보이고 있다. 지난 3월말 북경에서 열린 대북 구호물자 전달을 위한 제5차 남북적십자 대표접촉에서 우리측이 이산가족문제 협의를 위한 별도의 남북적십자회담 개최제의에 대해 기존과는 달리 거부반응을 보이지 않는 것<sup>8)</sup>이라든가 4월 11일 역시 북경에서 열린 남북차관급회담에서 북한측이 이산가족문제를 ‘남북관계 개선방안과 비료지원을 포함한 상호관심사’의 하나로 인정하고 비료지원문제와 이산가족문제 해결을 병행하여 논의하자는 우리측 제의에 대해 일단 긍정적인 입장을 보인 것—비록 양측이 이산가족문제에 관해 구체적인 논의에 들어가지는 못했지만—이 그 대표적인 예들이다. 또 4월 8일에는 느닷 없이 평양방송 보도를 통해 김일성이 생전에 “조국이 통일되기 전이라도 남북으로 갈라진 혈육들이 서로 안부라도 전하게 해두려고 노력했다”고 밝히면서,<sup>9)</sup> 이산가족문제에 대한 김일성의 관심을 이례적으로 소개한 바 있다. 전술한 북경 남북차관급회담의 북한측 수석대표인 전금철도 김일성이 생전에 이산가족문제에 많

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

8) 1998년 3월 30일 이병웅 당시 대한적십자사 사무총장이 기자들과 행한 대담 내용. 「聯合通信速報」, 1998년 3월 30일 참조.

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

은 관심을 가졌었다고 말한 것으로 전해지고 있다.<sup>10)</sup>

하지만 이같은 북한의 태도가 이산가족문제에 대한 근본적인 입장변화라고 속단하기에는 아직 이르다. 극심한 식량난과 경제난에 처해 있는 북한이 식량증산책의 일환으로 우리 정부로부터 20만톤에 달하는 대규모의 비료(약 650억원 내외) 지원을 얻어내기 위한 전술적인 변화일 가능성도 배제할 수 없기 때문이다. 따라서 정부가 이산가족문제에 대해 지나치게 호들갑을 떨거나 서두르는 자세를 보여서는 안된다. 앞으로 북한측의 속셈을 보다 정확하게 파악하고, 현실성 있는 이산가족 대책을 마련하여 신중하게 추진하는 것이 타당하다고 하겠다.

## 2. 「이산가족 주소안내소」의 설치배경과 의도

이러한 가운데 북한은 지난 2월 15일 조선중앙방송 및 조선중앙통신을 통해 “국내 및 해외거주 이산가족들에게 가족·친척들을 찾아주기 위해 주소안내소를 사회안전부내에 설치하며, 3월 1일부터 주소안내사업에 착수할 것”이라고 하면서 소위 「이산가족 주소안내소」 설치계획을 발표하였다. 북한이 6.25동란이 끝난 후와 70년대 초, 그리고 김경호씨 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.

10) 이러한 발언 외에도 이산가족문제에 관한 북한측의 태도와 관련하여 이산가족 주소안내소 설치와 이 안내소를 통한 이산가족 상봉사례 보도(후술 참조), 제3국에서 남북 이산가족들의 비공식적인 접촉 및 상봉 뮤인, 재남 이산가족들에 대한 방송편지 발송 개시, 북송 일본인처의 2차례 일본 고향방문(제1진 : 15명, 1997.11.8~11.14, 제2진 : 12명, 1998.1.27~2.2) 성사 등은 주목할 부분이라고 하겠다. 특히 재남 이산가족들에 대한 방송편지 발송은 1998년 7월 5일 대외선전매체인 평양방송이 1988년에 월북한 이우갑씨가 남한의 큰 딸 선미에게 보내는 편지를 방송한 것이 그 최초의 사례이다. 북한은 앞으로 매주 토요일마다 이같은 방송을 하겠다고 밝히고 있다. 이에 관해서는 “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.

북한의 발표에 의하면 「이산가족 주소안내소」에 의한 안내대상은 일제 식민통치 기간, 미군정시기, 한국동란 중 흩어지게 되어 현재 가족의 생사 여부를 모르는 ‘국내(북한)는 물론 해외에 살고 있는 동포’들이다. 가족을 찾으려고 하는 자는 직접 「이산가족 주소안내소」에 가거나 또는 편지를 통해 본인의 성명, 연령, 주소, 직장과 직위, 찾으려 하는자의 인적 사항과 이산의 경위, 부모 및 친척관계를 밝혀야 한다는 것이다. 그리고 「이산 가족 주소안내소」는 3월 1일부터 개소하며 사회안전부의 지휘감독 하에 가족찾기사업을 실시한다고 되어 있다.<sup>11)</sup>

북한이 이와 같은 「이산가족 주소안내소」를 설치하고 주소안내의 대상에 해외동포들을 포함시킨 배경과 의도는 다음 몇가지로 설명될 수 있다.

첫째, 최근 식량난으로 급증하고 있는 가출 부랑자, 유랑자 실태와 해외 연고자 파악을 통해 주민통제를 보다 효율적으로 실시하기 위함이다. 특히 해외동포와 연결하여 탈북을 시도할 가능성을 예방하려는 의도가 있는 것으로 보인다.

둘째, 이산가족에 대한 주소안내를 김정일의 이른바 「인덕정치, 광폭정치」를 실증하는 수단으로 활용함으로써 통치자로서의 이미지를 개선하는 동시에 그들의 인도주의적 입장을 북한 내외에 과시하려는 데 있다.

셋째, 북한의 조치는 해외교포들을 겨냥하여 「북한거주 가족돕기」 사업을 전개하는 한편, 이를 명분으로 대북 식량지원과 송금을 유치하기 위한 사전조치로서의 성격을 갖는 것으로 분석된다.

넷째, 대남관계에서는 김대중 정부가 이산가족문제 해결을 대북정책의 최우선과제로 설정하고 있음을 감안하여 선제적 조치를 취함으로써 남한 정부의 대북 유화정책을 유도하는 한편, 향후 남북문제에서의 협상주도권을 확보하려는 것이다.

북한측 발표에 의하면 해외동포를 이산가족 주소안내의 대상에 포함시키고 있는데, 재남 이산가족들도 여기에 포함되는지가 확실치 않다. 이에 관

---

11) 「이산가족 주소안내소」 설치에 관한 조선중앙방송 및 조선중앙통신의 보도내용은 1998년 2월 17일자 「민주조선」의 4면에 게재되어 있다.

해서는 궁·부정의 두가지 견해가 대립되고 있다. 부정적인 견해에 따르면 북한은 남한주민을 결코 해외동포라고 부르지 않으며, 또 북한의 방송에서 재남가족을 언급하지 않고 있다는 사실을 든다.<sup>12)</sup>

반면에 긍정적인 견해에 의하면 북한의 발표가 김대중 대통령이 당선자 시절인 2월 14일 이북 5도민 신년하례식에 참석하여 이산가족문제의 적극적인 해결의지를 밝힌 직후에 나왔다는 점에서 일종의 화답형식을 취하고 있고, 한국동란을 비롯하여 여러 시기에 흩어진 자를 주소안내의 대상으로 설정하고 있음에 비추어 재남가족을 염두에 두고 있는 것이 분명하다는 것이다. 앞서 언급한 4월 8일자 평양방송 보도는 이러한 견해에 무게를 싣게 해 주는 것으로 볼 수 있다.

마지막으로 한가지 지적할 것은 최근 북한의 로동신문이 3월 1일 설치한 「이산가족 주소안내소」를 통해 북한의 가족과 해외 이산가족이 4월 13일 첫번째로 상봉한 사실을 보도하였다는 점이다. 이 신문은 6.25동란 기간중 월북한 남한출신 사촌형제가 「이산가족 주소안내소」에 편지를 보내 50년만에 상봉하게 되었다고 소개하고 있다.<sup>13)</sup> 그리고 미국의 자유아시아 방송(RFA)은 4월 27일 대북 투자를 위해 3월 25일 방북한 미주 한인사업가 16명중 일부 실향민 인사들이 김용순 대남담당 비서와 면담한 후 재북가족과 상봉했다고 보도한 바 있다.<sup>13)</sup>

12) 「로동신문」, 1998년 4월 20일, p. 4 참조. 동 기사는 “주소안내소가 설치된지 얼마 안되는 기간에도 이곳으로 가족·친척들을 찾아달라는 수많은 편지가 왔다”고 강조하고, “남한의 사촌형제가 50년만에 상봉했다”고 언급하고 있는데, 이는 남한 및 해외의 이산가족 당사자나 관련단체의 관심을 유도해 보려는 의도가 깔려있는 것으로 분석 된다. 통일부, 「주간 북한동향」, 제380호 ('98.4.25~5.1), p. 37.

13) 「中央日報」, 1998년 4월 29일, p. 2 참조.

### III. 이산가족의 현황 및 방북·상봉실태

#### 1. 남북이산가족의 現況

흔히 1천만 이산가족이라고 말하는데 이 숫자는 분단으로 인해 서로 연락하고 교류를 하지 못함으로써 고통을 받고 있는 피해자 집단 전체를 말하는 것이다. 즉 북한으로부터 월남한 실향민, 그 배우자, 부모, 조부모, 자녀, 손자녀 등 직계혈족은 물론 형제자매와 8촌 이내의 방계 혈족, 그리고 4촌 이내의 처가 및 외가의 친척을 포함하는 숫자라고 할 수 있다.<sup>14)</sup> 하지만 이산가족의 수는 조사를 한 시대와 기관에 따라, 또 이산가족의 범

14) 이와 같은 이산가족의 범위는 1985년 12월 3일 제10차 남북적십자회담에서 우리측이 제시한 「남북으로 흩어진 가족들과 친척들의 자유왕래 절차에 관한 합의서(안)」 제1항에 명시되어 있다. 國土統一院, 「南北對話白書」, p. 238. 이 때 북한측이 제시한 「자유왕래에 관한 북한적십자회 대표단의 합의서 초안」 제3항 (2)에서도 우리측 안과 유사한 내용을 담고 있었다. 대한적십자사, 「이산가족백서」, 제2권 (서울 : 대한적십자사, 1986), p. 122. 한편 1963년 12월 17일 서베를린 시정부 지정 협상대표와 동독정부 전권위임자간에 체결된 제1차 통과사증협정(Passierscheinabkommen)에 따라 1963년 12월 19일부터 1964년 1월 5일까지 사이에 시한부로 서베를린 거주자의 동베를린 거주 친척방문이 허용되었다. 이 통과사증협정에 부속된 「의정서 부록 I」의 2에서는 상호방문이 허용되는 친척(이산가족)의 범위를 명시하고 있는데, 그에 따르면 배우자, 부모, 자녀, 조부모, 손자녀, 형제자매, 숙모 및 백모, 숙부, 조카, 조카딸, 그리고 그들의 남편이나 부인이 이산가족에 포함되고 있다. Deutschen Fragegesamtdeutsches Institut, 13. August 1961, Seminarmaterial (Bonn, 1985), p. 37 ; 中央情報部, 「동서독자료집」, 제 III권, 연대미상, p. 225 참조. 하지만 1972년 12월 동서독기본조약이 체결된 이후 동독이 여행규정을 개정하여 긴급한 가사사안으로 인한 서독방문을 허용하였는데, 이 때 동독은 서독거주 친척의 범위를 조부모, 부모, 자녀, 형제자매, 사촌으로 제한하였다. Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, Zehn Jahre Deutschlandpolitik : Die Entwicklung der Beziehungen zwischen der BRD und der DDR 1969~1979 (Bonn : Gesamtdeutsches Institut, 1980), p. 44.

위를 설정한 기준에 따라 약간씩 다르게 나타나고 있다. 학자에 따라서도 이산 2, 3세대를 이산가족의 범위에 포함시키느냐의 여부 또는 가족의 범위를 어디까지로 보느냐에 따라 남북이산가족의 총수는 상당한 편차를 보이고 있다.<sup>15)</sup>

내무부가 1964년에 발간한 「한국지방행정사」에서는 1961년 말까지 월남 이북동포는 245만 1천명(경기도, 강원도 미수복지구 주민 제외)이라고 기록하였다. 이북도민회 부설 同和研究所는 1세대 실향민과 자손증식률을 고려할 때 약 400만명으로 추계하고, 이미 사망한 실향민의 가족과 후손 까지 합하면 훨씬 많은 수에 이른다고 한다.<sup>16)</sup> 현재 남한내 이산가족의 수는 80년대 초 이북5도위원회가 발간한 「이북5도 30년사」에서 밝히고 있는 바와 같이 6.25 발생전까지 북한을 탈출한 월남피난민 328만명과 여기에다 6.25동란 후 휴전 전까지 월남한 피난민 100여만명, 6.25동란 기간 중 행방불명자 30만명, 휴전 이후 납북자 4백여명과 북한이탈주민 6백여명을 모두 포함하여 약 500만 남짓한 것으로 집계되고 있다.<sup>17)</sup>

이에 비해 以北五道廳이 발간한 「1976現況」에 의하면 당시 「부재선고 등에 관한 특별조치법」에 따라 가호적을 한 신고자들은 546만 3천명이었다. 이러한 가호적 신고자 수를 기준으로 인구증가율 37.6%를 감안할 경우 1996년 12월을 기준으로 남북이산가족의 숫자는 약 750만명으로 추정해 볼 수 있다.<sup>18)</sup> 그러나 재북 이산가족을 500만으로 보다 넓게 어림잡으면 남북이산가족은 1천만명을 헤아리게 될 것이다.<sup>19)</sup> 하지만 이러한 남북이산가족의 수가 과연 얼마나 정확성을 갖는 것인지는 의문이다.

15) 다만 학자들은 혁가족화 등 사회적 환경의 변화에 따라 가족의 범위를 점차 좁게 해석하는 경향이 있다.

16) 李基元, “월남이산가족 현황 : 실향 1세·자손포함 4백만 대집단,” 「자유신문」, 1998년 5월 2일, p. 12. 그리고 현재 남한에 거주하는 월남 1세대 실향민의 최저연령은 47세이다. 같은 글 참조.

17) 통일원, 「남북이산가족 교류협력 실무안내」(서울 : 통일원, 1997), p. 7.

18) 위의 책, pp. 7-8. 한편 이북5도위원회에서는 이산 2, 3세대를 포함하여 현재의 남북이산가족 수를 약 767만명으로 보고 있다.

19) 任台淳, “南北韓 離散家族의 實態와 統一의 課題,” 「統一論叢」, 제3권 2호 (1983), pp. 121-122 참조.

그러면 이산가족들 중에서 북한에서 출생한 월남 1세대 실향민의 숫자는 어느 정도 될까? 통계청이 실시한 인구주택총조사 최종 집계결과에 의하면 1995년 11월 1일 현재 40만3천5백15명이었다. 이 중 60세 이상자는 61%인 24만8천명이며, 65세 이상자는 44%인 17만7천명인 것으로 집계되었다. 실향민들을 출신지 별로 보면 함경북도가 2만3천6백89명, 함경남도가 6만4천1백13명, 평안북도가 5만3천4백90명, 평안남도가 7만1천7백9명, 황해도가 13만5천8백50명, 군사분계선 이북의 경기도 및 강원도가 5만4천6백64명이다.<sup>20)</sup> 이러한 숫자는 통계청이 5년전에 실시한 조사에 비해 북한출신 1세대 실향민의 수가 1만4천명 정도 감소하였음을 보여주고 있다.<sup>21)</sup> 이같은 통계는 현재까지 생존하고 있는 1세대 실향민의 감소 추세를 반영하고 있는데, 10% 표본조사를 기준으로 추출한 것으로 정확한 實數라고 단언하기는 어렵다.

한편 고령 이산가족이란 용어는 아직 법적 개념으로 정착되어 있지 않으며, 학리적으로도 그 범위가 특정되어 있지 못하다. 이와 관련, 현재까지 정부의 태도를 보면 방북신고제의 적용을 검토하는 고령 이산가족의 범위를 65세 이상의 실향민으로 정하고 있다. 반면 제3국에서의 상봉시 중개료 지원 등을 고려하고 있는 대상은 60세 이상의 영세한 이산가족으로 되

20) 통일원, 「남북이산가족 교류협력 실무안내」, p. 8 참조.

21) 통계청이 1990년 실시한 인구센서스에 따르면 1990년 11월 1일 현재 1세대 실향민의 수는 41만7천6백32명으로 이 가운데는 6.25 당시 20대이던 60~69세 연령층이 전체의 31.3%인 13만7백93명으로 가장 많았다. 35~39세의 실향민은 4천6백71명이고, 40~44세에 3만6천7백50명이 포함되어 있었다. 그러나 70세 이상의 연령층은 사망으로 인해 그 숫자가 줄어드는 추세를 보였다. 이들을 성별로 보면 남자가 23만3천7백64명, 여자가 18만3천8백68명으로 여자 100명당 남자 1백27명의 비율을 점하였다. 실향민들이 사는 지역은 서울이 18만2천9백81명으로 전체의 43.8%를 차지하여 가장 많았으며 그 다음이 경기 8백43명(20.1%), 인천 4만7천98명(11.3%), 부산 2만8천9백23명(6.9%) 등의 순이었다. 총인구에 대한 비율은 인천이 인구 100명당 2.6명이 북한출신으로 가장 높고, 서울(1.7명), 경기(1.4명), 강원(1.3명) 등이 그 뒤를 이어 북한근접지역에 북한출신 사람들이 많이 모여 사는 것으로 나타났다. 실향민의 지역별 분포를 보면 황해도가 13만9천8백50명으로 전체의 33.5%를 차지하여 가장 많았고, 그 다음은 평남(7만5천6백21명, 18.1%), 함남(6만6천6백32명, 16%), 평북(5만7천68명, 13.6%), 함북(2만2천5백29명, 5.4%) 등의 순으로 집계되었다. 「중앙일보」, 1993년 1월 11일, p. 23 참조.

어 있는데, 정부는 이들에 대해서는 고령 이산가족이라는 표현을 사용하고 있지 않다. 그러나 이산가족 방북시 절차 간소화를 고려하는 대상과 생사 확인·상봉 등의 지원을 하는 대상을 구별할 필요가 있을지는 의문이다. 이에 관해 앞으로 정부의 입장을 좀더 주목해야 할 것이지만, 이산가족문제 해결에 대한 전향적인 관점에서 연령적으로 60세 이상의 실향민을 모두 고령 이산가족으로 보는 것이 바람직할 것으로 생각된다. 본고에서도 일단 그러한 의미로 고령 이산가족이라는 용어를 사용하기로 한다.

이산가족의 경우와 마찬가지로 고령 이산가족의 수도 실수화되어 있지 않다. 최근 한 언론에서는 60세 이상의 1세대 남한내 이산가족의 수를 대략 48만명 정도로 추정한 바 있으나,<sup>22)</sup> 이북5도위원회에서는 가호적 신고자 자료를 기초로 하여 60세 이상의 고령 이산가족의 수를 약 69만명으로 보고 있다.<sup>23)</sup> 그리고 지난 '95년의 통계청 조사자료를 기초로 해서 그 후 사망자 증가를 감안하여 65세 이상의 고령 이산가족을 약 17만명, 60세 이상의 이산가족을 약 24만명으로 보는 입장도 있다.<sup>24)</sup> 이처럼 분단 반세기가 넘도록 월남 이산가족의 총수는 물론이고, 고령 이산가족의 정확한 숫자조차 제대로 파악되고 있지 않은 것이 현실이다.

## 2. 이산가족의 방북 및 상봉실태

이산가족 1세대들이 갖고 있는 望鄉의 恨은 점점 깊어가고 있는데, 아직 까지 이들의 방북과 상봉이 성사된 실적은 극히 미미한 편이다. 1971년 8월 남북적십자 예비회담이 이루어진 아래 그 동안 정부와 대한적십자사가 나름대로 이산가족문제 해결에 노력해 왔으나, 아직까지 정부당국과 적십자사 차원의 이산가족문제 해결이 별다른 진전을 보지 못하고 있기 때문이다.

단지 1985년에 한차례 우리 이산가족의 방북이 실현되었을 뿐이다. 제8차 남북적십자 본회담('85.5.27~5.30, 서울)에서 남북한은 「남북이산가족

22) 「朝鮮日報」, 1998년 3월 28일자 ; 「聯合通信速報」, 1998년 3월 28일자.

23) 이것은 이북5도위원회 실무자와의 면담내용이다.

24) 「聯合通信速報」, 1998년 3월 28일자.

고향방문 및 예술공연단」의 교환에 합의하였다. 이에 따라 3차례의 실무 대표 접촉과 4차례의 비공식 접촉을 통해 1985년 9월 20일부터 9월 23 일까지 이산가족 고향방문단의 교환이 성사되었다. 재남 이산가족 50명이 북한을 방문하여, 방문단 중 35명이 평양 고려호텔에서 북한의 연고자 41 명과 상봉하였던 것이다.<sup>25)</sup>

그 후 지금까지 우리 이산가족이 공식적으로 북한을 방문한 일은 없다. 90년대에 들어와 이북 출신의 남한주민이 다수 북한을 방문하였으나, 이산 가족의 자격으로 들어 간 것은 아니었다. 또 북한은 예나 지금이나 우리 이산가족들에 대해 방북 초청장을 전혀 발급하지 않고 있다. 그것은 우리 이산가족들에 대한 북한사회의 개방이 체제유지에 부정적인 영향을 미치지 않을까 하는 북한 당국자들의 두려움 때문인 것으로 분석된다. 당분간 이 산가족 방북에 대한 이같은 북한의 부정적 입장에 근본적인 변화가 있을 것으로 보이지 않는다.<sup>26)</sup>

이처럼 단기간내에 이산가족 방북이 쉽게 성사되기 어려운 현실을 감안 하여 현재 이산가족들은 북한의 이산가족교류 금지정책에 나 있는 조그만 틈새를 통해 재북가족들과의 재회 열망을 실현하기 위해 나름대로 각고의 노력을 기울이고 있다. 즉 이산가족 당사자들이 북한이 경제난 해소를 위한 외화벌이 차원에서 어쩔 수 없이 허용하고 있는 해외동포와의 교류라는 작은 물꼬를 이용하여 제한적이나마 제3국을 통한 남북이산가족의 생사확인, 서신교환 및 상봉을 실시하고 있는 것이다. 특히 1990년대에 들어와 한·중관계가 개선되고 연변지역에로의 여행이 자유화된 지금 중국내에서의 남북이산가족 상봉이 두드러지게 나타나고 있다.

중국, 미국, 일본 등 제3국을 통한 이산가족교류는 정부가 「7.7특별선언」(1988.7.7)의 후속실천조치의 일환으로 「남북교류협력에 관한 기본지침」(1989.6.12)을 제정·공포함에 따라 본격화되기 시작하였다. 1989년 6

25) 통일원, 「남북이산가족 교류협력 실무안내」, p. 26; 대한적십자사, 「이산가족백서」, pp. 209, 226. 북한에서 온 이산가족 50명중 30명만이 남한에 거주하고 있는 부모·형제·친척 등 51명과 상봉을 하였다. 위의 책, pp. 183, 194 참조.

26) 윤병익, “이산가족 상봉에 대한 북한당국의 태도,” pp. 20, 22-23 참조.

월부터 1998년 4월말까지 이산가족들의 제3국 내에서 재북가족(북한주민) 접촉신청 건수는 3천5백83건이다. 이 중 중복 신청자를 제외하면 30%인 1천69가족이 생사확인을 하였고, 4천2백34통의 편지를 중개인을 통해 접수했으며 1백74가족이 제3국에서 상봉을 한 것으로 나타나고 있다.

1998년 4월말 현재 북한의 가족들과 여러 양태로 접촉하는 실향민은 총 1천69건에 5,000여명으로 추산되고 있는데, 그 대부분은 중국 조선족을 매개로 한 민간교류이다. 즉 중국을 통한 교류가 6백70건(상봉: 1백61건)으로 가장 많으며, 미국 2백68건(상봉: 없음), 일본 65건(상봉: 12건), 카나다 28건(상봉: 없음), 기타 국가 38건(상봉: 1건)으로 집계되고 있다. 초기에는 미국을 통한 서신교환이 대부분이었으나, 전술한 바와 같이 중국과의 관계개선 이후에는 중국을 통한 서신교환 및 상봉이 계속 늘고 있다.

그러나 아직까지도 이산가족교류는 제3국을 통한 편지왕래가 주종을 이루고 있다. 1997년의 경우 편지왕래는 772건이었는데 비해 제3국 상봉건 수는 61건에 불과하였다. 이 61건 중에는 압록강에서 마주보고 상견하는 데 그친 경우도 있다(제3국을 통한 이산가족교류 현황에 대한 보다 자세한 내용은 <표 1> 참조). 제3국 상봉 성사에는 국내외에 있는 「이산가족 상봉추진회」(1994.10 설립, 회장: 조동식) 등 20여개 상봉알선단체들이 중요한 역할을 하고 있다.

하지만 이산가족교류에 있어서 상봉이 차지하는 부분은 7% 정도를 차지하고 있어 매우 저조한 형편이다. 그 이유는 첫째, 우선 북한주민들의 해외로의 자유로운 이동 자체가 매우 어렵고, 둘째, 현재 남북이산가족 상봉의 상당수는 북한주민과 중국내 조선족 친척간에 만남이 연변 등의 지역에서 이루어질 때 남한가족이 여기에 끼어 들어가 함께 만나는 형식으로 성사되고 있으며, 셋째, 이러한 상봉이 가능하게 되더라도 이산가족들 중에는 영세민들이 적지 않아 많은 중개료를 주고 중국 연변과 같은 먼 지역 까지 달려가서 상봉하기가 부담스럽기 때문이다.<sup>27)</sup>

---

27) 제성호, “이산가족의 현황과 상봉지원방안,” p. 10.

〈표 1〉 제3국을 통한 이산가족교류현황 ('89.6.12~'98.4.30)<sup>28)</sup>

## 1. 개황

연도별	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	계
성사/신청	0/1	35/62	127/275	132/267	221/743	135/651	104/311	96/231	164/761	55/281	1,069/3,583
성사율	-	56%	46%	49%	30%	21%	34%	41%	22%	20%	30%

## 2. 연도별 성사현황

연도별	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	계
생사확인	35	127	132	221	135	104	96	164	55	1,069
서신교환	44	193	462	948	584	571	473	772	187	4,234
제3국상봉	6	11	19	12	11	17	18	61	19	174

## 3. 중개자별 성사현황

구 분	해외동포의 도움	상봉주선단체의 이용	국제행사참가 및 기타	계
건 수	868(157)	191(11)	10(6)	1,069(174)
비 율	81%	18%	1%	100%

\* ( )내는 상봉건수를 가리킴.

## 4. 중개지별 성사현황

구 분	중 국	미 국	일 본	캐나다	기 타	계
건 수	670(161)	268( - )	65(12)	28( - )	36(1)	1,069(174)
비 율	62%	25%	6%	3%	4%	100%

\* ( )내는 상봉건수를 가리킴.

28) 이하 4가지 도표 자료는 통일부 인도지원국이 제공한 자료이다.

## IV. 이산가족 방북·상봉 활성화를 위한 방안

북한이 기본적으로 이산가족문제에 대해 소극적인 태도를 갖고 있어 단기간내에 획기적인 성과가 나타나기는 어렵다. 그렇다고 마냥 북한의 태도 변화를 기다릴 수만은 없다. 우리부터라도 확고한 정책추진의지를 바탕으로 내부적으로 이산가족문제 해결을 위한 노력을 전개해 나가야 한다. 그리고 북한측에 대해 이산가족문제 협상을 제의함으로써 상호주의 차원에서 성의있는 조치를 이끌어내야 한다. 이같은 관점에서 이하에서는 이산가족들의 아픔을 조금이라도 줄이기 위해 우리가 할 수 있는 몇가지 법적·제도적인 개선방안을 살펴보기로 한다.

### 1. 방북 활성화방안

이산가족 방북 활성화방안으로는 ① 고령 이산가족에 한해 방북 승인제를 신고제로 전환하거나 또는 승인제를 기초로 하면서 수시방북증 발급제도를 활용하는 방안, ② 이산가족 방북시 안내교육 이수를 완화하는 방안, ③ 방북결과보고서 제출의무를 완화하는 방안, ④ 우편·전화 등에 의한 북한주민 접촉규제를 완화하는 방안 등을 들 수 있다.

첫째, 이산가족의 방북 활성화를 위해 현행 통일원장관의 승인제를 고령 이산가족에 한해 신고제로 전환하거나 절차를 간소화하는 것이다. 이산가족이 방북하려 할 경우 「남북교류협력법」상 통일원장관으로부터 방북승인을 받도록 되어 있다. 현재 이산가족의 경우 거의 100%라고 할 정도로 방북승인이 부여되고 있다.<sup>29)</sup> 이같은 현실에 비추어 현행 이산가족의 방북

29) 현재 이산가족들의 경우 신청자가 정신적으로 장애자이거나 또는 실현가능성이 전혀 없는 경우 외에는 거의 100%라고 할 정도로 거의 대부분 북한주민접촉승인이 부여되고 있다.

승인제를 방북신고제로 전환하더라도 별 문제가 없는 것이 사실이다. 또 그것이 이산가족교류 활성화 및 규제완화를 요구하는 시대적 흐름에도 부합하는 것이라고 하겠다.

고령 이산가족에 한해 신고제로 전환할 경우에도 그 운용방식으로는 여러가지를 생각해 볼 수 있다. ① 완전한 방북신고제, ② 신고 불수리를 허용하는 방북신고제, ③ 방북승인제에서 수시방북증 제도를 활용하는 부분적인 신고제 도입 등이 그 대표적인 예이다.

이와 관련해서 신고의 대상인 정부의 주무관청을 통일부로 할 것인지 아니면 출입국관리사무소와 같은 다른 기관으로 할 것인가가 문제로 제기될 수 있다. 현재 유럽의 여러나라와 같이 무비자로 입국가능한 국가에 여행할 경우 여권을 소지한 자가 김포공항 등의 출입국장소에서 출국신고서를 제출(출국신고)하면, 출입국심사공무원이 해당 신고자의 서류를 심사·확인하는 절차를 밟는다. 아무리 고령 이산가족이라 하더라도 이와 같은 무제한적인 신고제(①의 방식)를 남북한간에 그대로 적용하는 것이 타당할지는 의문이다. 지금까지 반세기 동안 적대적 대결관계가 지속되고 있는 남북한간의 현실에 비추어 질서있고 안정적인 이산가족교류를 확보하기 위해서는 통일부장관에 대한 신고제를 채택하는 것이 타당하다고 하겠다.

②의 방식에 의한 신고제는 원칙적으로 신고에 의한 이산가족의 자유방북을 허용(이때 통일부가 「남북교류협력법」의 틀내에서 신고방북증명서를 발급할 수 있음)하되, 정부가 신고불수리제도를 통해 최소한의 개입을 할 수 있는 장점이 있다. 즉 통일원장관에게 신고할 경우에 있어서 예외적으로 신고불수리를 제도적으로 허용한다면 이는 사실상 불승인과 같은 결과가 될 수 있고, 이를 통해 정부가 제한적으로나마 이산가족의 방북절차에 개입하여 적절한 조정을 할 수 있기 때문이다. 따라서 고령 이산가족의 방북신고제를 채택하면서 신고불수리제도를 도입할 경우에는 규제의 최소화를 위해 신고불수리의 범위와 한계를 분명히 해야 한다. 정신병자, 한정치산자나 금치산자의 신고나 또는 해당 이산가족의 방북이 국가안보에 치명적인 결과를 가져 올 명백하고도 현존하는 위험이 있는 경우(물론 이러한 경우는 그리 많지 않을 것임)에는 신고를 수리하지 않는다는 것이 그 대표

적인 예가 될 것이다. 이와 관련, 신고불수리의 경우에 관해 negative list를 작성하여 입법화하는 방안도 적극 검토되어야 할 것이다.

신고제로 전환하되 신고불수리제도를 도입·운용하는 방안의 대안으로는 현행 통일부장관의 승인제(허가제)를 유지하면서 고령 이산가족에 한해 수시방북증 발급제도를 활용하는 상기 ③의 방안을 생각해 볼 수 있다. 협행법상 이산가족이 북한을 방문할 경우 통일부장관이 발급한 북한방문증명서를 소지해야 한다. 새 정부가 이산가족들의 방북 활성화를 위한 방안을 강구하더라도 이산가족들이 외국이 아닌 북한이라는 특수지역(국내법상 반국가단체가 점거하는 지역)에 들어가는 한, 방북자가 여권과는 다른 신분증명서(북한방문증명서)를 소지토록 하고 출입심사공무원이 출입장소에서 방북자의 신원 및 소지품 등을 확인할 필요가 있다. 이러한 관점에서 볼 때 「남북교류협력법」의 틀내에서 이산가족에 대한 북한방문증명서 발급제도를 계속 유지하는 것이 타당하다고 할 것이다.

다만 새 정부의 방침대로 이산가족들의 편의를 도모하고 방북을 활성화함으로써 분단으로 인한 고통을 해소하고 인도주의를 적극 구현해 나가기 위해서는 현재 경제인들에 한해 실시되고 있는 수시방북증제도를 고령 이산가족들에 대해서도 확대 적용할 필요가 있다고 하겠다. 수시방북증제도라 함은 현행 「남북경제협력사업처리에 관한 규정」에서 인정되고 있는 제도를 말한다. 그에 따르면 남북경제협력 추진을 위해 수시방북증을 발급 받은(1년 6개월의 범위내에서의 방북승인을 득한) 자가 북한을 방문하려 할 경우, 추가승인을 받을 필요가 없이 매방북시마다 방문 7일전까지 북한방문신고서 1부, 북한당국이 발행한 입국사증(사본) 또는 초청장(원본) 1부를 구비하여 통일원장관에게 신고하기만 하면 된다는 것이다.<sup>30)</sup>

기업인들과 마찬가지로 고령 이산가족들에 대해서도 1년 6개월의 수시방북증을 발급하고 방북증 유효기간 내에는 통일원장관에 대한 방북신고만으로도 멀티플 개념의 수시방북을 할 수 있도록 허용하는 방안을 고려할 수 있다. 이 방안은 ②의 방식에 대한 바람직한 대안이 될 수 있을 것이

---

30) 「남북경제협력사업처리에 관한 규정」 제7조 제1항 및 제3항 참조.

다. 다만 ③의 방식을 채택할 경우 현행법상 1년 6개월 이내로 제한되어 있는 수시방북의 유효기간을 고령 이산가족에 대해서는 3년 내지 5년으로 그 기간을 연장하는 방안을 긍정적으로 검토할 필요가 있다고 하겠다.

수시방북증제도를 채택할 경우에 한가지 유념할 사항이 있다. 현행법상 경제인이 수시방북증을 발급받은 경우 그가 한국에 귀환한 후에는 당해 수시방북증을 통일부에 반납하도록 하고 있다. 그러나 이산가족의 편의를 도모하고 방북 활성화를 제도적으로 뒷받침하기 위해서는 매 귀환 직후 수시방북증을 반납토록 하고 재방북할 때 다시 수시방북증을 통일원으로부터 재교부받는 현행 「남북경제협력사업처리에 관한 규정」 제7조 3항을 그대로 이산가족들에게 적용해서는 안될 것이다. 이에 대한 보완방안으로는 가칭 「이산가족 방북 및 상봉등 인도적 교류의 지원에 관한 규정」을 제정하여 고령 이산가족에 대해서는 수시방북증 반납의무를 면제하도록 하는 방안을 고려할 수 있다.

둘째, 앞으로 이산가족에 대한 안내교육은 원칙적으로 최초방북시 1회에 한해 실시하도록 하는 것이 바람직하다. 「남북교류협력법」상 명백한 법적 근거는 없으나, 1992년 대통령 지시에 따라 총리훈령으로 마련된 「남북교류협력시행지침」에 따라 제도적으로 이산가족을 포함한 남한주민이 방북 하려 할 경우 방북전에 안내교육을 이수하도록 하고 있다. 그러나 고령 이산가족에 대해 매 방북시마다 안내교육을 실시할 경우 이산가족들로부터 불만을 초래할 것이다. 또 절차간소화를 추진하는 마당에 굳이 정부가 그러한 안내교육을 매번 요구할 필요가 있을지도 의문이다. 이와 관련하여 기업인들의 경우 방북시 안내교육은 이수증 교부를 통해 1회의 교육으로 처리하고 있는데, 이산가족들에 대해서도 이같은 선례를 따르도록 함으로써 이산가족 방북에 따른 번거로움을 최소화할 필요가 있다. 즉 안내교육은 최초방북시 1회에 한해 실시하는 것을 원칙으로 하되, 다만 특정 이산가족의 방북시 국가안보에 대한 중대한 위해가 발생할 소지가 있다고 예상되는 경우에 한해 예방적 차원에서의 재교육을 위한 예외를 두는 방식으로 운용하는 하는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

셋째, 방북결과보고서 제출의무를 완화하는 방안을 들 수 있다. 현행법

상 이산가족을 포함한 남한주민이 북한방문을 마치고 귀환한 경우 방북결과보고서를 제출해야 한다. 지금까지 정부는 방북결과보고서 제출요구의 근거를 「남북교류협력법」 제25조에서 찾고 있다.<sup>31)</sup> 그러나 향후 이산가족의 방북에 대한 규제 완화 및 번거로운 절차 간소화 차원에서 방북결과보고서 제출의무를 완화하는 방안을 적극 고려해야 할 것이다. 즉 매번 귀환 후 방북결과보고서를 통일부장관에게 제출토록 할 것이 아니라, 예컨대 1년에 1회의 방북결과보고서를 제출토록 하는 것을 우선적으로 생각해 볼 수 있을 것이다.

넷째, 고령 이산가족의 방북을 촉진·활성화하기 위해서는 우선적으로 이들에 한해서나마 우편·전화 등에 의한 북한주민 접촉규제를 완화하는 방안을 병행하는 것이 바람직하다. 즉 이산가족의 방북 활성화를 위해서는 방북의 전단계로서 이루어지는 남북이산가족의 접촉(특히 우편·통신)에 대한 규제를 대폭 완화하는 것이 필요하다. 그 구체적인 방안으로서 이산가족의 북한주민 접촉신청에 대한 현행 승인제 역시 신고제로 전환하는 한편, 국내에서도 콜백서비스(call-back service)<sup>32)</sup> 활용 등 제3국 전화망을 활용한 북한주민과의 전화통화를 기술적·제도적으로 허용하도록 해야 할 것이다. 아울러 국제우편물에 의한 남북이산가족간의 서신거래도 보다 적극적으로 추진할 필요가 있다.<sup>33)</sup>

31) 「남북교류협력법」 제25조(협조요청)는 “통일부장관은 남북교류·협력을 증진시키고 관련 정책 수립을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 관계 전문가 및 남북교류·협력의 경험이 있는 자에게 의견의 진술등 필요한 협조를 요청할 수 있다. 이 경우 협조를 요청받은 자는 정당한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.”고 규정하고 있다.

32) 이는 예컨대 남한에서 송화자가 제3국 통신업자(예컨대 미국 전화교환기)를 호출한 후 전화를 끊으면, 당해 미국 전화교환기가 call-back하여 회선을 열어 주고 이 때 북한 전화번호를 입력하면 남북한간의 통화가 연결되게 되는 방식의 통화를 말한다. 최근 중앙일보 기자가 서울 본사에서 미국 아리조나주 피닉스에 소재한 W社의 213시스템을 통해 평양과 전화를 한 바 있음이 보도된 바 있다. 이 때 전화요금은 한 통화에 1달러 19센트였다고 한다. 「中央日報」, 1998년 5월 11일, p. 11 참조.

33) 이를 위해서는 먼저 「남북교류협력법 시행령」 제46조 내지 제48조를 개정하여 국제 우편물 처리방식에 의한 남북우편물 교류의 근거를 명시해야 할 것이다. 이것이 이산 가족들의 서신거래를 제도적으로 뒷받침하는 길이 될 것이다. 물론 이와 같이 관련 법 규정을 개정 보완한다고 해서 곧바로 국내에서 부치는 북한행 우편물이 제3국 중계를

하지만 이산가족의 우편·통신 등에 의한 자유로운 접촉을 위해서는 먼저 남북한 당국이 통신합의서를 체결하여 남북한 주민간의 자유로운 통신을 보장해 주어야 한다. 그러나 북한측의 폐쇄적인 태도에 비추어 이러한 일이 조기에 성사되기는 어려울 것으로 보인다.

또한 우리측에게도 완전한 통신개방에 자신감이 있을 정도로 충분한 대비가 되어 있지 않다. 즉 국내에서 남한주민으로 하여금 북한주민과 통화하는 행위를 한꺼번에 허용할 경우 북한측이 통일전선전술에 활용하는 등 악용될 가능성이 있다. 그 결과 질서있는 이산가족교류를 저해할 수 있음을 고려하여 점진적이고 단계적으로 추진하는 것이 좋을 것이다. 이와 같은 우편·통신에 의한 이산가족의 북한주민 접촉승인제의 완화는 방북 뿐만 아니라 제3국에서의 재북 이산가족 상봉을 보다 용이하게 하고 이를 촉진·활성화하는 데 이바지할 것임은 두말할 필요도 없다.

## 2. 상봉 활성화방안

이산가족 상봉은 현재 제3국, 특히 중국 연변지역에서 주로 이루어지고 있다. 판문점이나 나진·선봉 등 여타 지역에 이산가족면회소가 설치될 때 까지는 당분간 제3국에서 이산가족 상봉·재회를 모색할 수밖에 없는 것이 현실이다. 따라서 현단계에서 정부는 제3국에서의 이산가족 상봉을 촉진하는 정책을 실시하는 것이 올바른 접근이며 또한 현실적으로 타당하다고 하겠다. 제3국내 이산가족 상봉을 활성화하고 이를 제도적으로 지원하는 방안으로 ①관련 국제기관의 활용, ②보조금 지급, ③정보제공, ④이산가

---

거쳐 북한에 들어간다는 보장은 없다. 정부는 남북한 당국간 대화(필요시 남북한과 중국 또는 일본을 포함시킨 다자간 체신당국간의 대화)를 통해 북한이 남한에서 발송된 우편물을 접수하고, 이를 수신자에게 배달하겠다는 보증을 북한으로부터 받아내야 한다. 가능하다면 남북한 외에 중국이나 일본 등 제3자가 참여하는 「남북한 우편물교류에 관한 국제협정」을 체결하는 것이 바람직하다. 요컨대 북한의 남한발신 우편물 접수와 북한주민에 대한 배달보증이 보다 중요하며, 바로 이것이 국제우편물 처리방식에 의한 남북우편교류를 실현하는 관건이 된다고 하겠다. 제성호, “남북간 우편·통신교류 현황 및 관련 법제 개선방향,” 통일부 교류협력국 주최 법제도 세미나 자료, 1997년 12월 4일, p. 40.

족에 대한 증여 및 송금기준 마련, ⑤ 한반도내 남북이산가족면회소 개설 등을 생각해 볼 수 있다.

### 가. 국제기관의 활용

남북이산가족 방북 및 상봉을 지원하기 위해서는 먼저 이산가족의 현황 파악 및 생사·주소 확인이 선행되어야 한다. 남북이산가족이 1천만을 헤아린다고 하지만, 이 숫자가 정부의 지원대상인 이산가족의 수라고 보기는 어렵다. 정부는 이산가족의 숫자를 實數化하는 작업에 착수해야 한다. 이와 함께 여러가지 경로를 통해 재북 가족의 생사·주소확인에도 보다 많은 노력을 기울여야 한다.

생사·주소 확인과 관련하여 국제적십자위원회(International Committee of the Red Cross : ICRC) 산하 中央審人事業所(Central Tracing Agency : CTA)의 역할을 주목할 필요가 있다. CTA는 1960년대에 「포로의 대우에 관한 제네바 제III협약」 제123조에 명시된 중앙포로정보국(Central Prisoners of War Agency)과 「전시 민간인의 보호에 관한 제네바 제IV협약」 제140조에 규정된 중앙피보호자정보국(Central Information Agency for Protected Persons)을 통합하여 설치된 기관이다. CTA의 임무는 ① 정상적 통신(연락)수단이 두절되고 있는 동안 전쟁으로 인해 이산된 가족구성원간의 통신을 전달함으로써 연락을 회복시키는 일, ② 행방불명으로 보고된 사람이나 그 가족이 소식을 모르고 있는 사람들을 찾아 주는 일, ③ 이산가족의 재결합을 조작하고 새로운 미래를 위해 그들이 정착 할 수 있도록 도와 주는 일을 포함한다. 같은 분단국인 중국과 대만은 이산가족간의 통신과 재회를 실현함에 있어서 CTA의 중개(mediation)를 심문 활용하여 커다란 실효를 거둔 바 있다.<sup>34)</sup>

34) 중·대만의 경우 1987년부터 1990년까지 홍콩에 있는 ICRC지역대표부에 제출된 심인의뢰문건은 12만2천3통이었는데, 그 중에는 대만측에서 중국측에 조회한 것이 6만4천9백74건이었고 중국측에서 대만측에 조회한 것이 5만7천29건이었다. 12만2천3통에서 2만2천6백67건이 성공적으로 처리되었고 2만2천6백81건은 부결처리되었으

정부는 이러한 점을 명심하여 남북한간에 있어서도 CTA를 이용하는 방안을 강구해야 할 것이다. 이와 관련하여 최근 ICRC가 남북이산가족문제 해결에 긍정적인 자세를 취하고 있고, 정부도 ICRC에 대해 이산가족의 생사확인과 서신왕래를 위해 적극적인 중개를 해 줄 것을 요청한 것으로 알려지고 있다.<sup>35)</sup> 이러한 움직임은 CTA의 심인사업을 염두에 둔 것으로 보인다. 앞으로 CTA의 활용은 이산가족문제를 탈정치화함으로써 남북한간에 원만한 해결을 도모하는 데 도움이 될 것으로 판단된다.

#### 나. 제3국 상봉시 보조금 지급

이산가족 중에서는 자수성가하여 자비로 중국까지 가서 재북 이산가족을 접촉하는 사람들도 있으나, 고령의 노인으로 경제적으로 어려운 처지에 놓인 사람들이 대부분이다. 이들이 이산가족을 접촉하는 데에는 상당한 시간과 비용이 소요되게 된다.<sup>36)</sup> 따라서 정부가 이산가족들의 상봉을 지원하고

며 나머지 8만건은 1990년 12월말 현재 미결상태로 남아있었다고 한다. 최은범, “다른 분단국의 이산가족事例：중국－대만의 케이스,” 대한국제법학회 주최, 「離散家族再會에 대한 國際法的 接近」, 1994년 10월 7일자 제3주제 발표문, 「國際法學會論叢」, 제39권 제2호 (1994), pp. 203-206 참조.

35) 정부는 국제적십자위원회에 이산가족 생사확인 및 서신교환문제에 대한 중재역할을 의뢰한 것으로 알려지고 있다. 즉 금년 4월 23일부터 북한을 방문하고 5월초 방한한 헤롤드 슈미트 드 그루네 ICRC 동아시아담당 대표가 선준영 외교통상부 차관을 만나 ICRC차원에서 이산가족문제 해결을 위한 역할을 하겠다는 뜻을 전달했고, 우리 정부 당국자들도 이를 환영하고 ICRC의 역할을 당부했다는 것이다. 중·대만간에 이산가족 생사확인 및 서신왕래를 전담한 실무담당자이기도 했던 그루네 단장에 의하면 북한적십자회측은 이산가족문제가 해결되어야 한다는 ICRC측의 의견을 주의깊게 경청했다고 한다. 그동안 북한측이 이산가족문제는 민족내부문제이기 때문에 국제기구가 관여 할 필요가 없다고 주장해 온 것에 비추어 볼 때 그러한 자세는 매우 의미있는 것으로 받아들여지고 있다. 「문화일보」, 1998년 5월 9일, p. 3 ; 「東亞日報」, 1998년 5월 11일, p. 6 ; 「서울신문」 1998년 5월 11일, p. 3 참조.

36) 어느 보도에 의하면 비밀상봉의 경우 5,000달러가 소요되며 생사여부를 확인하기 위해선 북한가족으로부터 편지와 사진을 전네받고 난 뒤 후지급금으로 중개인에게 500~2,000달러가 전네진다고 한다. 金鴻均, “1주일이면 北가족 생사확인 가능,” 「월간 WIN」, 1997년 11월호, pp. 106-112 참조. 이와 비슷한 내용은 「조선일보」, 1998년 3월 28일, p. 3 참조.

활성화하는 차원에서 이산가족들에게 일정액의 보조금을 지급하는 방안을 고려해야 한다.<sup>37)</sup>

정부의 지원은 ① 재북가족 생사·주소 확인비용 지원, ② 재북가족 상봉 알선비용 지원, ③ 제3국 여비 및 체재비 지원 등으로 나누어 제공될 수 있다. 이와 관련, 새 정부가 이러한 사업을 추진하기 위해 1억2천3백만원을 금년도 예산에 반영했다는 소식이 전해지고 있다. 그에 따르면 생활형 편이 어려운 60세 이상의 이산가족들이 생사확인, 서신교환 및 상봉을 하려 할 경우 정부는 40~180만원(단순 생사확인시 최저 40만원 정도, 상봉시 상봉중개료 지원금 80만원과 여비 60만원이 추가됨)의 교류지원비를 지원하게 되며, 금년에 지원을 받게 되는 대상은 대략 300여명에 이를 것이라고 한다.<sup>38)</sup> 때늦은 감이 있지만 환영할 만한 일이라고 하겠다.

정부는 이러한 지원방안을 정책적 차원에서 한시적으로 추진하기보다는 가칭 「이산가족 방북 및 상봉등 인도적 문제 해결 지원을 위한 규정」을 통일부고시로 제정하여 이산가족 지원을 법제화하여 대응하는 것이 타당하다고 하겠다.<sup>39)</sup> 또 정부가 생사확인, 서신교환 및 상봉 지원금으로 40~180만원을 지원한다고 하지만 실제로 소요되는 비용에 비하면 턱없이 부족한 액수라고 하겠다. 따라서 정부는 이산가족 지원항목의 예산을 가능한 범위내에서 증액하거나 또는 남북협력기금을 활용하는 방안을 적극 검토해야 할 것이다. 그러나 IMF시대에 예산 증액이 쉽지 않을 것이므로 이산가족 상봉알선단체들로 하여금 생사확인, 서신교환 및 상봉 알선에 따른 중개료를 인하하도록 유도하는 방안을 병행하는 것이 바람직하다.

37) 諸成鎬, 「남북교류협력 활성화를 위한 법제도 개선방안」, 연구보고서 96-13 (서울: 민족통일연구원, 1996), p. 99.

38) 이는 통일부 인도지원국 인도2과 실무자와의 면담에서 확인한 사항이다.

39) 비록 하위법규이기는 하지만 통일부고시를 제정하여 대처하는 것이 정부의 적극적인 이산가족문제 해결의지를 분명히 하는 동시에, 일관성 있고 통일적인 법적용을 가능하게 한다는 점에서 바람직하다고 할 것이다.

### 다. 상봉에 대한 편의 및 정보제공

그동안 정부는 이산가족에 대한 지원과 업무의 효율적인 수행을 위해 통일부 인도지원국 인도 2과<sup>40)</sup>와 대한적십자사 창구를 비롯해서 전국 어디서나 이산가족에 대해 북한주민 접촉승인을 신청할 수 있도록 하고 있다.<sup>41)</sup> 이와 같이 민원상의 불편은 상당부분 해소되어 있으나, 이산가족들에 대한 관련자료나 정보제공에 있어서는 아직 미흡한 점이 없지 않다. 정부는 전국에 산재되어 있는 이산가족 민원창구를 통해 이산가족업무에 대한 안내와 더불어 관련 정보를 제공해 주는 데 더 많은 노력을 기울여야 한다. 또한 정부는 이산가족들에게 서신거래 및 상봉에 관한 절차를 친절하게 안내함으로써 이산가족문제 해결을 적극 지원해야 할 것이다. 나아가 정부가 이산가족 접촉수기를 모집하여 책자를 발간하고 이를 전국적으로 배포하고 홍보하는 것을 계울리 해서는 안될 것이다. 이미 정부가 이러한 사업을 실시하고 있지만, 앞으로 좀더 많은 관심을 가지고 내실있게 수행될 수 있도록 개선방안을 강구해야 할 것이다.<sup>42)</sup>

이와 관련하여 김대중 정부는 「남북이산가족교류협의회」 설치문제와

40) 현재 통일부 인도지원국 인도 2과에서는 재북 이산가족(북한주민) 접촉신청서 및 접촉결과보고서를 접수하는 한편, 이산가족 서신거래, 상봉 등에 관한 상담을 해주고 있다. 상담내용은 주로 ① 서신교환방법 안내, ② 애로사항 청취, ③ 주의사항 전달 등이다. 서신교환방법을 위해 미국이나 카나다의 해외동포들이 운영하는 이산가족상봉주선 단체들의 연락처를 가르쳐 주기도 한다. 이와 함께 “남한에서는 잘산다. 북녘에서 얼마나 고생이 심하냐”는 등 북한당국을 자극하는 내용을 쓰거나 말하지 말 것을 당부하기도 한다.

41) 정부는 지방거주 민원인에게 편의를 제공하고 이산가족들의 생사확인, 서신교환 및 상봉·재회를 촉진하기 위하여 전국적인 조직이 있고 이산가족이 이용하는데 편리한 대한적십자사 본사 및 13개 시·도지사에 1993년 7월 1일부터 민원접수창구를 개설하였다. 그리고 1994년 8월 1일에는 기존의 통일원과 대한적십자사 이외에 민주평화통일자문회의 산하 260개 시·군·구협의회와 이북5도위원회 및 14개 시·도사무소에까지 확대하여 이산가족들의 재북가족 생사확인과 서신교환 및 상봉을 위한 북한주민접촉신청서를 접수할 수 있도록 하였다. 「세계일보」, 1994년 7월 19일자 참조.

42) 제성호, “이산가족의 현황과 상봉지원방안,” p. 12.

「이산가족정보통합센터」를 구성·운영하는 문제를 심도있게 검토·추진하여 왔다.<sup>43)</sup> 그 결과 지난 5월 28일 대한적십자사를 중심으로 1천만 이산가족 재회추진위원회, 이북도민회 등 20여개의 관련 민간단체들이 참여하는 「남북이산가족교류협의회」가 발족되었다.<sup>44)</sup> 「남북이산가족교류협의회」는 앞으로 이산가족문제 해결에 대한 북한당국의 근본적인 태도변화가 있을 때까지 정부와 긴밀한 협의하에 제3국을 통한 재북 이산가족의 생사확인 및 상봉 알선 등 민간차원의 교류를 적극 추진할 것이라고 한다.<sup>45)</sup> 이 협의회는 통일부와의 협조하에 영세 이산가족들에 대해 생사확인이나 제3국 상봉시 소요되는 경비를 지원하는 업무를 대행할 것으로 알려지고 있다. 이와 관련, 정부는 국내외의 이산가족교류 알선단체가 난립하는 데 따른 부작용, 예컨대 공명심에 기인한 과다경쟁을 줄이는 데 「남북이산가족교류협의회」를 활용하는 것이 바람직하다. 또한 「남북이산가족교류협의회」가 이산가족 상봉 알선비용을 인하하거나 이산가족 정보를 교환하는 등의 자율조정 활동을 수행할 수도 있을 것이다. 그리고 금년 9월에 설치될 예정인 「이산가족정보통합센터」는 관련 단체들이 확보하고 있는 정보들을 취합·정리하여 이산가족 현황에 대한 자료를 축적하고 이산가족 3세대까지 포함하는 최신자료를 수집함으로써 체계적인 이산가족교류를 지원할 계획

43) 「이산가족정보통합센터」는 「남북이산가족교류협의회」 또는 이북5도위원회 산하에 두는 방안 등 여러 방안이 검토되어 왔었는데, 1998년 7월 2일 국민회의는 통일부와 협의를 거쳐 이북5도위원회에 센터 사무소를 설치하기로 최종 방침을 정하였다. 새정치국민회의 정책위원회, “『이산가족정보통합센터』 설치·운영계획 확정 및 소요예산(9억) 확보(7/2일 당정협의),” 1998.7.2 보도자료 참조.

44) 이산가족교류와 관련있는 민간단체들이 민간 차원의 교류협의회를 구성하는 문제와 관련하여 4월 2일 대한적십자사에서 첫 간담회를 가진 바 있다. 「한겨레신문」, 1998년 4월 3일, p. 4.

45) 앞으로 「남북이산가족교류협의회」가 이산가족 상봉 및 그 전단계로서 생사확인을 직접 추진하거나 또는 중개·알선하려고 할 경우 국내는 물론 해외(특히 중국 연변)의 TV 또는 라디오방송국과 연결하여 남북이산가족찾기 프로그램을 생방송하는 방안을 적극 고려해야 한다. 최근 문화방송(MBC)도 남북이산가족찾기 프로그램을 생방송하여 이산가족찾기운동을 전개할 계획을 세우고 있고, 책임 있는 북한당국자로부터 방송양해각서와 재북가족의 신변안전보장각서를 받았다고 한다. 「한국일보」, 1998년 4월 8일, p. 30 참조.

이라고 한다.<sup>46)</sup> 앞으로 정부는 이산가족의 상봉 실현을 촉진하고 활성화하는 데 배전의 노력을 경주하되, 상기와 같은 민간기구를 적극 활용하도록 해야 할 것이다. 기구만 더 하나 만들어 요란만 떠는 결과를 초래해서는 결코 안될 것이다.

#### 라. 재북가족에 대한 송금 및 증여에 관한 법규 제정

이산가족의 대북 송금에 관한 원칙을 규정한 법규를 제정할 필요가 있다. 현재 중국의 연변을 중심으로 남북한 이산가족 상봉이 부분적으로 이루어지고 있고, 이는 점차 증가하는 추세에 있다. 앞으로 일본이나 미국 등 제3국에서도 남북 이산가족 상봉이 실현될 가능성이 있다. 이처럼 제3국에서의 이산가족 상봉이 증가할 경우 그에 따라 재남가족이 재북가족(북한주민)에게 증여를 하거나 또는 송금하는 일들도 자연히 늘어나게 될 것이다.<sup>47)</sup>

46) 「東亞日報」, 1998년 3월 31일, p. 3 ; 「聯合通信速報」, 1998년 5월 3일자 및 1998년 5월 24일자 참조. 「이산가족정보통합센터」의 구체적인 운영계획은 통일부가 중심이 되어 행정자치부, 이북5도위원회, 대한적십자사 등 유관기관간의 실무협의를 거쳐 마련되었다. 전술한 국민회의측 보도자료에 따르면 센터의 시스템 구축은 통일부가 총괄조정하되 센터 사무소는 이북5도위원회에 두기로 하고, 정보활용을 위한 연결망은 단계적으로 16개 시·도로 확대하되 신상유출을 방지하기 위한 보안시스템을 완비할 것이라고 한다.

47) 이와 관련해서 재남가족들보다 먼저 대북송금을 한 재미교포들의 선례를 참고할 가치가 있다. 재미교포들은 편지왕래가 비교적 자유로워 편지속에 생활보조비를 부치는 수단으로 사용하고 있다. 북한 식량난이 심화되면서부터는 북한내 가족·친척들로부터 “보태 달라”고 노골적으로 부탁하는 사례가 빈번하다고 한다. 하지만 재미교포 사회에는 북한당국이 재미교포들의 송금을 중간에서 가로채고 있다는 풍문이 알려지면서, 재미교포들이 북한방문이나 대북송금을 꺼리고 있는 상황이다. 예컨대 韓모씨(61)는 중국 조선족을 내세워 북한의 조기잡이 배와 접촉, 지난해 말 평북의 국경도시에 사는 여동생과 중국에서 극적으로 재회, 미화 2천 달러를 건넸다고 한다. 여동생은 최근 서신을 통해 1만 달러를 부쳐달라고 했으나 제대로 전달될 지 의문이어서 송금을 망설이고 있다. 4년간 평양에 사는 누나의 가족과 편지를 주고 받고 있는 孫모씨(59)는 “최근 북한 당국이 송금한 달러의 30~40% 정도를 임의로 떼는 것 같다”고 말하기도 했다. 「서울신문」, 1997년 5월 24일자 참조. 1995년 주미한국대사관에 북한방문을 신청한 사람은 126명이었으나 1996년의 경우 9월말까지 10명에 불과한 것으로

그러나 아직까지 재북가족에 대한 증여 또는 대북 송금의 기준과 절차가 마련되어 있지 않다. 이러한 입법 불비는 재북가족을 상봉하는 남한 이산가족들의 증여나 송금행위와 관련하여 예측가능성을 제공하지 못하고 있다. 소규모의 단발적인 증여나 송금행위는 별 문제가 되지 않겠지만, 그 규모가 커지고 이같은 행위가 지속적으로 이루어질 경우에는 국가보안법상의 이적행위로 처벌될 수도 있기 때문에 이산가족들에게는 적지 않은 불안감을 주게 될 것이다. 이는 혹시 잘못되는 일이 발생할까 두려워 우리 이산가족이 재북가족을 접촉하여 돈을 증여하거나 송금한 사실을 통일원에 보고하지 않는 일도 얼마든지 있을 수 있다.

결국 재북가족에 대한 증여 또는 대북송금에 관한 기준과 절차에 관한 법규의 불비는 질서있고 안정적인 남북교류협력에 차질을 빚을 수 있고, 이산가족 정책상의 혼선을 초래할 수도 있다. 특히 관련 법규의 부재는 이산가족들의 증여나 송금과 같은 행위에 대해 정부가 무원칙하고 자의적인 처리를 할 소지를 제공함으로써 법치주의 정신에도 배치되는 결과를 가져올 수 있다. 따라서 현재 이산가족들간에 음성적으로 이루어지고 있는 증여 및 송금에 관한 구체적인 기준과 절차를 마련하여 이를 양성화시키는 것이 바람직하다고 하겠다.<sup>48)</sup> 다만 현단계에서 대북 송금 및 증여를 한꺼번에 허용하는 조치는 바람직하지 않다고 생각된다. 일단 제한적으로나마 이를 인정하는 것이 타당하다. 그리고 남북관계 진전상황을 보아 가면서 송금 또는 증여대상 물품이나 현금을 재북가족들에게 전달토록 하겠다는 북한측의 보장이 있는 경우 송금 및 증여에 대한 제한을 단계적으로 푸는 것이 올바른 접근이라고 하겠다.

이 문제와 관련하여 장인덕 통일부 장관은 1998년 4월 14일 국회 통일·외교통상위원회에 출석하여 남한거주 이산가족이 북한거주 이산가족에게 소액송금할 수 있도록 허용하는 한편, “이산가족의 재북가족 지원 및 재결합을 위해 관련 법령을 정비”해 나갈 것이라고 보고한 바 있다.<sup>49)</sup> 이러한

---

나타났는데, 이와 관련하여 인편을 통한 송금이 늘고 있는 것으로 알려지고 있다. 그에 따라 자연히 운반료가 오르고 있다고 한다. 「서울신문」, 1996년 12월 8일자 참조.

48) 諸成鎬, 「남북교류협력 활성화를 위한 법제도 개선방안」, pp. 51-52, 80-81 참조.

방침에 따라 정부가 앞으로 「남북교류협력법」의 틀내에서 가칭 「이산가족 방북 및 상봉등 인도적 문제 해결 지원을 위한 규정」을 제정할 경우, 여기에 1회의 증여 또는 송금시 금액의 상한선, 송금의 방법과 절차 등을 명시하도록 해야 할 것이다.

#### 마. 이산가족면회소 설치

보다 근본적으로 이산가족의 상봉·재회를 제도적으로 뒷받침하기 위해 서는 남북한 당국의 합의하에 이산가족면회소와 우편물교환소를 설치·운영해야 한다. 이를 위해서는 1992년 9월 채택·발효된 「교류협력분야 부속 합의서」에 명시된 바와 같이 남북한의 적십자사가 남북적십자회담을 개최하여 면회소 설치장소, 면회시간, 1회 면회인원의 규모, 편의지원, 연락관 상주문제 등 운영방식에 관한 합의를 도출해야 한다. 이러한 기구를 통해 정부는 남북이산가족간의 생사·주소 확인, 서신거래, 상봉 등을 제도적으로 지원할 수 있게 될 것이다.

이산가족면회소는 교류협력분야 부속합의서의 이행측면에서나 상징성의 면에서나 판문점에 설치하는 것이 타당하다. 이와 관련, 1997년 8월 12일 정원식 대한적십자사 총재는 “1천만 이산가족의 아픔을 덜어주기 위해 남북한 이산가족면회소 설치를 적극 추진할 방침”이라고 밝힌 바 있다. 그는 또 이산가족면회소 설치장소로서 “판문점이 좋다고 생각하나 철원 이북이나 고성 부근 등 남북한이 합의하는 장소이면 한반도 어디든지 무방하다”고 하면서, 북한당국이 “순수한 마음이 있다면 이에 응해올 것”이며, “지난 92년 남북기본합의서 체결 당시에도 판문점에 이산가족면회소를 설치하려 했던 만큼 실현가능성이 있다고 본다”고 하여 낙관적인 견해를 피력하였다.<sup>50)</sup>

그러나 이산가족면회소 설치장소와 관련하여 우리는 몇가지 점을 유념해

49) 「세계일보」, 1998년 4월 15일, p. 2.

50) 「東亞日報」, 1997년 8월 13일, p. 2; 「한국일보」, 1997년 8월 13일, p. 2; 「聯合通信速報」, 1997년 8월 12일자 참조.

야 한다. 우선 재남가족의 방북·상봉이 성사되더라도 이들이 뿔뿔히 북한의 전국각지에 흩어져 재북가족을 만나도록 협용하는 것은 북한이 그들 체제유지에 미칠 부정적인 영향 외에도 열악한 교통사정과 북한 내부사정의 외부세계에 대한 공개를 우려하여 결코 받아들이려 하지 않을 것이라는 점이다. 다음으로 북한은 대미 평화협정 체결전략에 입각한 비무장지대 긴장 조성책동이나 남한정부배제전략에 비추어 단기간내에 판문점, 고성, 철원 등 비무장지대내의 지역에서 이산가족면회소가 설치되기 어렵다는 점이다.

따라서 우리 정부는 비무장지대내의 지역에 대한 대안으로 대외개방의 전진기지인 나진·선봉지역이나 변경지역인 신의주 또는 대북 경수로건설 사업이 추진되는 신포지역에 이산가족면회소를 설치하는 방안을 고려할 필요가 있다.<sup>51)</sup> 특히 신의주나 나진·선봉과 같은 대외개방지역과 같은 제한된 장소에 이산가족면회소를 설치하여 정기적 또는 부정기적으로 남북한의 이산가족들을 상봉·재회토록 지원하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

한편 연변 등의 지역에 이산가족면회소를 설치하는 방안도 상정해 볼 수 있다. 그러나 정부가 직접 나서서 이러한 사업을 추진할 경우 북한측을 자극할 뿐만 아니라 현지국인 중국과도 외교적 마찰이 발생할 수 있다. 따라서 이러한 방안은 현재로서는 적절치 않다. 지금 연변교포들이 남북이산가족 상봉을 알선하고 있는 바, 이산가족들이 이러한 단체들을 활용토록 하

51) 이산가족면회소 설치장소와 관련하여 정부는 이미 1993년에 나진·선봉 자유경제무역지대에 면회소 설치를 북한측에 제의하는 방안을 검토한 것으로 알려지고 있다. 이것은 남북간 현안이 되어 온 판문점 이산가족면회소 설치문제가 진척이 없는 반면, 중국 등 제3국에서 이산가족들간의 간접접촉이 늘어나고 북한이 나진·선봉지역 개방을 본격적으로 추진하는 점을 고려했던 것으로 분석된다. 정부의 한 관계자는 “그동안 중국 연길시와 훈춘시 등 접경지역에 이산가족면회소를 설치하는 문제를 꾸준히 검토해 왔다”고 하면서, “그러나 면회소 설치지역을 나진·선봉으로 할 때 북한으로서도 이산가족 상봉이 더 쉽고 우리측 방문자들을 통한 외화가득, 간접투자 등의 효과도 예상되어 북한으로서도 받아들일 수 있는 새로운 방안이 될 수 있을 것으로 보고 가능성은 검토 중”이라고 말하기도 했다. 이 관계자는 “정부로서는 나진·선봉지역의 면회소가 공식적인 시설이든 비공식적인 시설이든 관계없다는 입장”이라면서 “특히 인접한 중국 훈춘 경제특구와 강원도 속초간에 해상 직항로가 개설될 예정이고 중국측이 면회소 설치에 적극적이어서 중국을 통한 비공식 제의를 하는 방안도 고려하고 있다”고 말한 바 있다. 「한국일보」, 1993년 12월 20일, p. 1.

고 여기에 보조금을 지급하는 편이 보다 더 현실적이며 또 소기의 성과를 거둘 가능성도 높은 것으로 판단된다.<sup>52)</sup>

만일 북한측이 당장 한반도내에서의 이산가족면회소 설치를 부담스럽게 생각할 경우 북한측이 기 설치한 「이산가족 주소안내소」를 활용하는 방안도 아울러 고려해야 한다. 그 구체적인 방안으로 이산가족면회소 설치에 앞서 그를 위한 여건 조성 차원에서 먼저 북한측에 대해 사회안전부 산하 「이산가족 주소안내소」의 分所를 단동, 연변 또는 신의주 등에 설치해 줄 것을 요청하고, 이 안내소와 대한적십자사 또는 남한의 이산가족 단체간의 연계체제를 구축하여 생사·주소 확인과 상봉을 성사시키는 것을 생각해 볼 수 있다.<sup>53)</sup> 이러한 아이디어가 실현될 경우 판문점에 「이산가족 주소안내소」의 분소를 추가로 설치하고, 동 안내소와 남북적십자 판문점 연락사무소의 남측 사무소간에 대화창구를 개설하는 방안을 강구할 수 있을 것이다. 남북한이 이산가족 상봉의 경험을 축적하고 어느 정도 신뢰를 얻게 되면 최종적으로 판문점에 이산가족면회소를 정식으로 설치하여 정기적으로 다수 이산가족의 상봉·재회를 추진할 수 있게 될 것이다. 이러한 단계적인 추진방안은 우리가 북한의 입장과 체면을 최대한 살려주면서 이산가족문제의 실질적인 해결책을 강구하는 길이 될 수 있을 것이다.

요컨대 정부는 이산가족면회소 설치를 우선적으로 추진하되, 그것이 북

52) 제성호, “이산가족의 현황과 상봉지원방안,” p. 13. 정원식 대한적십자사 총재가 1997년 10월 북경을 방문하여 중국 홍십자회의 총재에게 이산가족 상봉을 위한 협조를 요청하였으나, 긍정적인 반응을 얻지 못하고 돌아 온 후 한반도내에서 이산가족면회소 설치를 북한측에 제의한 사실은 위와 같은 필자의 입장과 맥을 같이하는 것으로 보인다.

53) 이러한 연계체제를 구축하여 남북이산가족의 생사·주소 확인을 추진하기 위해서는 대한적십자사가 재북가족의 생사확인을 희망하는 자들의 심인의뢰서를 일괄접수하여 남북적십자사간의 채널을 통해 북한측에 전달하고, 동 서류들이 다시 북한 사회안전부의 「이산가족 주소안내소」로 전달되도록 해야 한다. 이와 관련, 대한적십자사는 1990년 8월 8.15 민족대교류기간 중 접수한 6만1천3백55명의 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.

한측의 소극적 입장에 의해 실현되기 어렵다면 차선책으로 북한측이 이미 설치한 「이산가족 주소안내소」를 활용하는 방안을 고려해야 할 것이다.

#### IV. 이산가족 방북시 예상되는 문제점과 대비책

다수의 이산가족들이 한꺼번에 북한을 방문하게 될 경우 그에 부수하여 여러 가지 문제점들이 발생하게 될 것이다. 그러한 문제점들에 대해 철저한 대비책을 마련하지 않을 경우 이산가족에 대한 방북 전면허용정책이 뜻하지 않은 혼란을 초래하여 빛을 바랠 수 있다. 여기에서는 이산가족의 방북 허용시 유의해야 할 문제점을 몇가지만 지적하기로 한다.<sup>54)</sup>

첫째, 초청장 발급과정에서의 부당한 요구를 들 수 있다. 현재 이산가족이 북한을 방문하기 위해서는 북한당국이 발급하는 초청장을 입수해야 한다. 북한이 초청장을 발급하는 과정에서 지금까지 기업인들에게 그랬던 것처럼 이산가족들에게도 활동비 명목의 뇌물성 현금을 요구하거나 재북가족을 불모로 하여 부당한 요구를 할 가능성이 있다. 북한이 경제난 완화 차원에서 우리 이산가족들을 대북지원 내지 달러 유입의 파이프라인으로 활용하려 할 가능성도 있다. 특히 이산가족의 방북리쉬가 이루어질 경우 북한당국은 우리 이산가족의 재회에 대한 관심과 열망을 역이용, 인도적 차원의 이산가족문제를 상업적인 거래로 변질시킴으로써 경제적 실리를 극대화하는 데 주력할 공산이 크다.

이에 대한 근본적인 대책으로는 정부가 북한당국과의 직접협상을 통해 이산가족 방북·상봉을 위한 제도적 장치를 마련하고, 요건을 구비한 우리 이산가족들에 대해서는 일괄적으로 초청장을 발급해 주도록 해야 할 것이다. 초청장 발급문제와 관련하여 협상 및 발급주체로써 이산가족문제를 인도적 차원에서 접근할 수 있을 뿐 아니라 인도적 해결의 경험을 충분하게

54) 제성호, “이산가족 방북 위한 준비,” 「한국일보」, 1998년 2월 9일, p. 6 참조.

축적하고 있는 남북한의 적십자사를 창구로 하는 방안을 대안으로 고려할 필요가 있다.

이와 같은 근본대책이 마련되기 전에는 이산가족 개개인이 무분별하게 직접 북한측과 교섭하는 것을 자제함이 바람직하다. 이 경우 정부는 공신력 있는 이산가족 상봉주선단체를 하나 또는 둘 정도 선정하여 최소한의 비용으로 북한측으로부터 초청장을 발급받도록 증개하고 지원하는 방안을 강구해야 할 것이다.

둘째, 방북하는 이산가족들의 신변안전보장문제를 들 수 있다. 다수 이산가족의 방북중 우리 이산가족들의 부주의로 발생한 사소한 행동이 남북 한간의 법과 관습, 문화의 차이로 인해 예기치 않은 시비를 불러일으킬 수 있다. 북한당국이 북한법에 대한 위반을 이유로 우리 이산가족의 행동을 간첩(spy)행위로 규정하고 사실관계 조사를 목적으로 이들을 억류하거나 처벌하겠다고 나서는 등 신변안전을 위협할 수 있다. 이러한 점에 비추어 이산가족의 방북시 신변안전보장문제가 자연스럽게 중대현안으로 등장하게 될 것이다.

현재 우리 이산가족이 나진·선봉지역을 방문, 이곳에서 재북가족과 상봉하는 경우에는 제한적이나마 북한법상의 신변안전보장을 받을 수 있게 되어 있다. 북한이 1996년 7월 제정한 「자유경제무역지대 관광규정」에 신변 안전보장에 관한 조항(제6조)<sup>55)</sup>이 있기 때문이다. 그러나 그러한 신변안전보장조항도 단서조항에 해당하는 조문들인 같은 규정의 제16조와 제17조<sup>56)</sup>에 의해 상당히 제약을 받고 있다. 그나마 여타 지역에 대한 방문·관광에 대해서는 이러한 신변안전보장조항을 두고 있는 북한법규가 존재하지

55) 「자유경제무역지대 관광규정」 제6조는 “관광객의 신변안전은 법적으로 담보된다. 관광객은 관광려행봉사, 생활봉사, 의료봉사와 같은 필요한 봉사를 보장받는다.”고 규정하고 있다.

56) 「자유경제무역지대 관광규정」 제16조는 “관광객은 관광려행기간에 공화국의 법과 규정, 사회질서를 지키고 주민들의 혜의도덕과 생활풍습 같은 것을 존중하여야 하며 관광려행을 그 어떤 불순한 목적에 리용하지 말아야 한다”고 규정하고 있고, 동 제17조에서는 “관광객은 관광대상, 관광자원을 뜻쓰게 만들거나 관광환경을 오염시키는 행위를 하지 말아야 한다”고 명시하고 있다.

않고 있는 실정이다. 이와 관련하여 KEDO-북한간에 체결된 경수로공급 협정과 특권·면제의정서에 따라 준치외법권적 지역으로 인정되는 신포 경수로부지 내에서 1997년 10월 발생한 「노동신문훼손사건」<sup>57)</sup>에 대해 북한이 보였던 행동을 상기할 필요가 있다. 이산가족들이 북한의 통치권 행사가 널리 일반적으로 인정되는 여타 지역(나진·선봉지역 포함)<sup>58)</sup>을 방문하려 할 때 우리 정부로서는 북한당국의 분명한 신변안전보장조치를 취해 줄지 여부에 관심을 갖지 않을 수 없다.

이 문제는 남북협상을 통해 법·제도적으로 해결하는 것이 타당하며, 이는 신변안전보장에 관한 남북한의 관행에도 부합한다고 할 것이다. 그 구체적인 방안으로 정부는 북한 사회안전부장의 신변안전보장각서 발급과 무사귀환 보장 등 보다 확실한 대응책을 마련해야 할 것이다. 북한당국이 이러한 보장방안을 약속하기 전까지는 정부가 다수의 이산가족 방북보다는 소규모의 방북을 제한적이고 선별적으로 추진하는 것이 현실적이라고 생각된다.

셋째, ‘가짜 망명사건’의 발생가능성이다. 이산가족의 방북·체류 중 우리 이산가족이 북한당국에 망명을 요청하거나 또는 북한당국이 ‘가짜 망명사건’을 조작해 낼 가능성도 있다. 이러한 망명사건이 발생할 경우 십중팔구 남북한 관계를 극도로 경색시키게 될 것이다. 기본적으로 정부는 ‘남북한 당국간의 합의하에 이산가족 방북이 실현될 경우에는 정치적 망명을 불허’ 하는 것이 타당하다고 하겠다.

남북한이 이러한 내용의 합의를 하는 것이 가장 바람직하나, 북한측이 자유로운 입지를 확보하기 위해 이와 같은 합의에 소극적일 가능성이 높다. 따라서 우리로서는 북한측이 ‘가짜 망명사건’을 조작해 내거나, 여러가지 구실을 붙여 우리측에의 신병인계를 거부할 가능성에 대비해야 한다.

정부는 망명사건 발생시 북한이 망명자라고 주장하는 우리 이산가족에

57) 「노동신문훼손사건」에 대한 법적 평가에 관해서는 제성호, 「경수로인력의 북한체류시 법적 문제」, 연구보고서 97-03 (서울: 민족통일연구원, 1997), pp. 70-74 참조.

58) 나진·선봉지역은 경제특구로서 외자유치를 위해 여러가지 특혜를 인정하고 있으나, 기본적으로 북한의 통치권이 배제되는 치외법권 내지 준치외법권 지역이 아니다.

대해 제3국(중국이나 일본 등)으로의 이동과 제3자(예컨대 UNHCR 등 권위있는 국제기구)에 의한 자유의사 확인과정 등의 절차를 보장받도록 해야 할 것이다. 이와 관련하여 북한은 남북한 특수관계를 명분으로 해서 남북한간의 직접협상을 통한 해결을 고집하고, 제3국 또는 국제기구의 개입에 부정적인 태도를 보일 가능성도 있으므로 그에 대한 철저한 대비책(대응논리 개발 포함)을 강구해야 할 것이다.

넷째, 통일전선기술의 구사가능성이다. 북한이 이산가족 방북 및 상봉을 고리로 고령복과 같은 간첩을 심는 등 전통적인 통일전선기술을 구사할 가능성이 있다. 이에 대한 1차적인 대책으로 정부는 철저한 예방교육을 실시해야 한다. 예방교육은 물론 방북안내교육에 포함시킬 수 있을 것이다. 2차적인 대비책으로는 재방북 불허조치를 통해 북한방문을 규제함으로써 북한측의 통일전선 구축 시도를 무력화시키는 방안을 생각해 볼 수 있다.

## V. 맺는 말

김대중 대통령은 금년 7월 4일 “공식적으로 안되면 비공식적으로라도, 그리고 돈이 들어가더라도 추진하여 생존가족들이 죽기 전에 만나볼 수 있게 인도적 노력을 강화하라”고 지시한 바 있다.<sup>59)</sup> 이것은 이산가족의 재회 실현 등 인도적 문제 해결에 대한 강력한 의지를 표명한 것이라고 하겠다. 정부는 앞으로 이러한 대통령의 뜻에 부응하여 이산가족문제 해결에 각별한 노력을 기울여야 할 것이다.

무엇보다 남북한간 인도적 문제 해결의 여건을 조성한다는 차원에서 이산가족의 방북 및 상봉에 대한 규제를 완화하고, 이를 위해 관련 법령을 정비해 나가야 한다. 또한 남북한간의 직접대화를 통한 문제 해결이 단시

---

59) “金대통령 이산가족 상봉 실현 지시,” 「聯合通信速報」, 1998년 7월 4일자 ; “金대통령 외통부·통일부 지시 요지,” 「聯合通信速報」, 1998년 7월 4일자 참조.

일내에 어렵다고 판된되면, 제3국이나 민간기구를 통한 우회적인 해결방안을 강구하고 세심하게 추진해 나가야 한다. 동시에 정부는 다수 이산가족의 방북시 발생할 수 있는 문제점들에 대해 철저하게 대비함으로써 질서있고 안정적인 이산가족교류를 뒷받침할 수 있도록 해야 할 것이다.

이산가족 방북·상봉, 면회소 설치를 추진하기 위해서는 통행협정 등 북한당국과의 합의가 필수불가결하므로 정부는 우선적으로 당국간 대화개개에 주력해야 할 것이다. 이산가족문제에 대한 당국간의 협상이 본격 개시되기 전까지는 시범적인 이산가족교류 차원에서 북한측의 발급한 초청장을 구비할 것을 조건으로 소규모의 방북을 제한적으로 허용·실시하는 것이 바람직하다. 아울러 정부는 북한이 더이상 인도적 문제 해결을 외면할 수 없도록 설득하는 한편, 빠른 시일안에 북한측이 성의 있는 행동을 보이도록 대내외적으로 다각적인 노력을 전개해야 할 것이다.