

이산가족 문제, 인도적인 해결 앞에 장애물은 없다

김귀옥/한성대학교 교수

<요약문>

남북 경색 국면이 길어질수록 유명을 달리하고 있는 이산가족들이 늘어가고 있다. 정부는 소 잃고 외양간 고칠 셈인가? 이미 많은 남북문제 전문가들은 이산가족 문제와 같은 인도적 문제는 남북의 정치적 관계에 휘둘리지 않도록 인도적 문제와 정치적 문제는 분리되어야 한다고 누누이 강조해왔다. 어려운 문제이지만 북핵문제는 1년 빨리 풀릴 수도 있고, 1년 늦게 풀릴 수도 있는 문제이다. 그러나 이산가족 문제는 해결이 늦어지면 늦어질수록 더 많은 사람이 죽는다.

현재의 경색 국면에서 오히려 이산가족 문제 해결 방식을 둘러싸고 전반적으로 성찰하는 일이 필요할 듯하다. 이산가족 문제 해결의 기본은 첫째도, 둘째도 이산가족 전체 생사확인을 하는 것이다. 또한 그 해결의 길에서 가장 경계해야 할 일은 남북 정부 당국이 가시적인 성과를 중심으로 문제를 푸는 일은 이산가족 문제의 진정한 해결에 별로 도움 되지 않는다는 점이다. 이것을 제대로 풀기 위해서는 이산가족 문제의 정치적 문제와의 분리 원칙과 함께, 당면한 북한의 행정 전산망의 정보화시스템 현대화 사업을 지원 및 협력하는 게 선결문제이다.

이산가족 문제 해결이 남북대화과 교류의 산물이라면 남북자 문제나 국군포로 문제도 상호 합의하는 방식으로 접근하여야 한다. 생사확인과 함께 상봉의 분위기가 성숙되고 통일의 과정에 자유로운 재결합의 길을 열어두어야 한다.

또한 해결해야 할 중요한 문제가 이산가족 상봉의 정례화를 실천하고 금강산면회소를 정상가동하는 것이다. 하지만 상봉과 같은 행사성 사업에 주력하기 보다는 서신교환이나 고향방문 사업을 할 수 있는 분위기를 열어가는 노력이 더욱 중요함을 놓쳐서는 안 된다.

이산가족 문제는 이산 당사자 문제이기도 하지만, 민족 전체의 비극적 문제이며 인도적이고, 인류애적인 문제이기도 하다. 20세기 분단과 전쟁의 시대를 명실상부하게 마감하고 평화와 공생의 시대로 나아가는데 해결해야 할 커다란 과제이다.

들어가며

지난 분단 60년간 이산가족 문제 접근에 있어서 남북 모두는 자신이 야말로 인도적인 반면, 상대방은 정치적이라고 비난해왔다. 2000년대 들어서야 이산가족 문제를 둘러싼 남북 교류와 대화가 활발해지면서 그러한 비난은 잦아지고 본격적으로 이산가족 문제 해결을 위한 노력이 시작되었다.

이산가족 문제를 둘러싼 당국 간 회담이 20차례, 적십자회담도 9차례, 기타 회담도 수차례 개최되었다. 또한 이산가족 상봉 횟수가 늘어가고 금강산에 이산가족 면회소 설립이 결정되어 어렵게나마 첫 삼을 뜨면서 이산가족 문제 해결은 뒤돌릴 수 없는 길을 걷고 있는 것은 아닌가 하는 착각을 하기도 했다. 2007년 10월 4일 '남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언'에 따라 2008년에는 어떤 정부가 들어서더라도 최소한 4회 정도의 이산가족 상봉행사가 개최되지 않겠는가 하는 어설픈 기대도 했다. 그러나 실용정부 출범 후 9월까지 아무 일도 없었다.

이산가족 문제를 근본적으로 들여다보면 남북 당사자 간의 대화와 교류에 의해 접근되고 해결될 수밖에 없는, 그런 의미에서 정치적 문제이다. 그러나 여타의 남북관계와는 근본적으로 다른 점이 있다. 비교하긴 어렵지만 북핵문제는 1년 빨리 풀릴 수도 있고, 1년 늦게 풀릴 수도 있는 문제이다. 그러나 이산가족 문제는 지체되면 될수록 심각한 문제를 낳는다.

고연령 이산가족 당사자들의 자연사 또는 노환의 문제로 남북관계가 교착되면 될수록 더 많은 사람을 잃어버리게 된다. 남북 당국이 살바싸움이 길어질수록 이산가족 문제 역시 '정치적 문제'였음을 자인하게 되는 것이고, 남북 모든 정부는 반인도·반인륜적임을 자인하는 것으로 귀결될 뿐이다. 이제 남북의 모든 문제 가운데 이산가족 문제야말로 인도적 입장에서 굳건히 서는 자세야말로 인도주의적 대의이자 사람을 살리는 통일의 길로 나가는 것이다.

이 글은 이러한 문제의식에 따라 다음과 같은 내용으로 이루어 질 것이다. 우선, 분단 60년을 맞아 이산가족 문제에 대한 간단한 역사 및 현황을 짚어 보고자 한다. 다음으로 현 단계에서 이산가족 문제의 주

요 문제나 핵심 쟁점들을 분석한다. 마지막으로 이러한 쟁점들에 따른 현 정부의 바람직한 해결 방안을 미래지향적 관점에서 제시하고자 한다.

이산가족에 대한 이해와 이산가족 문제 교류 현황

남북이산가족 개념

한국의 이산가족을 “1945년 8월 15일 남북 분단 이후 분리된 상태로 거주하고 있는 자와 그 가족”으로 넓게 정의를 내릴 수 있다. 이산가족의 범주에는 분단과 전쟁으로 국내외로 발생한 실향민, 납북, 월북자, 행방불명자 및 정전 협정 후 자원 또는 강제 이주자, 북한이탈주민을 포함한 당사자와 그 가족들이 포함된다. 1985년 이후 적십자회담 남북 당국에 의해 합의한 가족·친척의 범위는 헤어질 당시의 가족과 그 후 출생한 자녀를 말하고, 친척의 범위는 방계 8촌, 처가·외가 4촌, 그 밖의 친척을 포함하고 있다.

이산가족의 규모에 대한 정확한 통계자료는 부재한 현실이다. 여러 정부 기관에서 추정하고 있는 보면 다음과 같다.

< 이산가족 규모 추정치 >

이산가족 규모	근거	조사기관	조사시기
60만 명 (12만 명×5명(가족))	이산가족정보통합센터 등록자	통일부	2007년
71만 6천 명	2005년 인구주택총조사 (북한에 가족이 있는 인구)	통계청	2005년
70만 1천 명	호적발체 자료 (이북5도민 DB)	이북5도위원회	2001년
35만 5천 명	인구센서스(이북출생자)	통계청	2000년
62만 6천 명	이북출신자	법원행정처	2000년

위의 표에 나와 있듯이, 2007년의 이산가족정보통합센터 등록자를 기준으로 이산가족을 60만 명이라고 보기는 어렵다. 경험 조사에 따르면 이산가족정보통합센터에 신청을 하지 않은 이산가족도 상당히 있고, 특히 월북 가족 가운데는 비신청자가 더 많기 때문이다. 또한 2005년

통계청 주관 「2005 인구주택총조사」 결과에 따르면, 이산2·3세대를 포함한 이산가족은 71만 6천 명이며 이중 △북한출신은 16만 명 △북에 직계가족이 있는 이산가족은 13만 6천 명으로 집계되었다. 1944년 일제 말기 인구조사를 마지막으로 분단 이후에는 한 번도 남한반도 전역에서 인구조사가 실시되지 못하였다. 따라서 통일되는 과정에서 남북 총인구조사를 실시하고, 부모의 원적을 조사하여 이산가족의 실태와 관련된 정확한 조사를 수행할 필요가 있다.

남한의 이산가족 현황

남한의 이산가족의 현황을 살펴보기 위해서 기본적인 정보가 필요하므로 이산가족정보통합센터에 등록(2000년 등록 개시)된 이산가족을 중심으로 살펴보도록 한다. 센터에는 총 126,910명이 등록되었고, 2008년 3월 현재 신청자 중 사망자는 35,500명, 생존자는 91,410명이다.

생존 신청자의 연령별 분포를 보면 다음과 같다.

< 생존 신청자 연령별 현황 >

구 분	90세이상	89-80세	79-70세	69-60세	59세 이하	계
인원수(명)	3,588	27,618	36,893	14,654	8,657	91,410
신청비율(%)	3.9	30.2	40.4	16.0	9.5	100

자료: 통일부, 2008년 3월말 통계

2000년 등록을 시작한 이래로 28.0%(연간 4.0%)가 사망하고 있는 현실에서, 현재 이산가족 등록자 가운데 74% 이상이 70세 이상 노인층이라는 점은 이산가족 등록자가 앞으로 급감하게 될 것으로 예상된다.

다음으로 생존 신청자의 가족관계별 현황은 다음과 같다.

< 생존 신청자 가족관계 현황 >

구 분	부부/부모/자식	형제/자매/동생	3촌 이상	계
인원수(명)	38,668	37,915	14,827	91,410
신청비율(%)	42.3	41.5	16.2	100

자료: 통일부, 2008년 3월말 통계

현재 신청자의 42.3%가 부부/부모/자식이고, 41.5%가 형제이다. 이러한 추세와 위의 표 '연령별' 현황을 연결시켜 보건대, 부모세대에 해당하는 70대 이상 층이 사라지면 이산가족 관계도 악화될 것으로 보인다.

다음으로 출신지역별로 그 분포를 보면 다음과 같다.

< 생존 신청자 출신지역 현황 >

구 분	황해	평남	평북	함남	함북	경기	강원	기타	계
인원수(명)	21,528	12,431	7,682	10,940	3,068	3,948	1,781	30,032	91,410
신청비율(%)	23.6	13.6	8.4	12.0	3.4	4.3	2.0	32.9	100

자료: 통일부, 2008년 3월말 통계

신청자의 출신지역에 있어서 황해/평남/평북/함남/함북의 경우 월남 실향민으로 짐작되며, 경기/강원 역시 휴전선 이북지역으로 판단되어 67%가 월남 가족으로 판단된다. 반면 기타에 해당하는 사람은 확실하기는 어려우나 통칭 월북 가족이 상당수 될 것으로 짐작된다.

다음으로 생존 신청자의 성별을 보면 다음과 같다.

< 생존 신청자 성별 현황 >

구 분	남자	여자	계
인원수(명)	60,011	31,399	91,410
신청비율(%)	65.7	34.4	100

자료: 통일부, 2008년 3월말 통계

생존 신청자의 65.7%는 남성이고 34.4%는 여성이다.

그밖에 이산가족 신청자의 66.6%가 서울을 포함한 수도권에 거주하고 있어 2007년 인구 중 서울 포함 수도권 인구 49%를 훨씬 상회하고 있음을 알 수 있다. 다시 말해 지방 거주자들의 신청율이 대단히 낮다.

이산가족 교류 현황

다음으로 이산가족 교류 및 상봉 현황별로 당국차원과 민간차원의

노력을 살펴보고자 한다. 그 현황을 살펴보면 다음 표와 같다.

< 연도별 당국과 민간 차원 교류 현황 >

단위 : 건(명)

구분	당국차원					민간차원			
	생사 확인	서신 교환	방남 상봉	방북 상봉	화상 상봉	생사 확인	서신 교환	제3국 상봉	방북 상봉
'85	65 (157)		30 (81)	35 (76)					
'90						35	44	6	
'91						127	193	11	
'92						132	462	19	
'93						221	948	12	
'94						135	584	11	
'95						104	571	17	
'96						96	473	18	
'97						164	772	61	
'98						377	469	108	1 (2)
'99						481	637	195	5 (18)
'00	792 (7,543)	39 (39)	201 (1,720)	202 (674)		447	984	148 (383)	4 (9)
'01	744 (2,670)	623 (623)	100 (899)	100 (343)		208	579	165 (471)	5 (22)
'02	261 (1,635)	9 (9)		398 (1,724)		198	935	203 (592)	5 (24)
'03	963 (7,091)	8 (8)		598 (2,691)		388	961	280 (662)	3 (15)
'04	681 (5,007)			400 (1,926)		209	776	187 (465)	1 (5)
'05	962 (6,957)			397 (1,811)	199 (1,323)	276	843	94 (256)	1 (5)
'06	1,069 (8,314)			594 (2,683)	80 (553)	69	449	50 (86)	4 (19)
'07	1,196 (9,121)			388 (1,741)	278 (1,872)	89	413	53 (164)	1 (5)
'08						25	58	8 (28)	
총계	6,733 (48,495)	679 (679)	331 (2,700)	3,112 (13,669)	557 (3,748)	3,781	11,151	1,646 (3,107)	30 (124)

자료: 통일부, 2008년 3월말 통계

전체 대면 상봉 총 건수 5,119건(가족) 중 당국 차원의 상봉 3,443건(67.3%), 민간 차원 상봉 1,676건(32.7%)이다. 한편 상봉인원수 면에서 보면 당국 차원 상봉에서 16,369명(83.5%), 민간 차원 3,231명(16.5%)이 상봉하여 당국 차원의 상봉자가 5배에 달하였다. 당국 차원의 상봉자

가 늘게 된 것은 민간 차원의 교류보다 안전할 뿐만 아니라 비용이 적게 들기 때문이다. 민간단체에 교류를 신청하게 되면 수 백 만원의 비용이 발생하여, 가난한 계층이라면 엄두도 내기 어렵다. 당국 간 상봉이 정례화 되면 민간 차원의 교류는 거의 사라질 것으로 보인다.

이산가족 문제 해결에서 가장 중요한 방법이 생사확인이고 그 다음이 서신교환이다. 생사확인 현황에 있어서 당국 차원에서는 지난 8년간 6,733건(48,495명, 64.0%) 교류를 했고, 민간 차원에서는 지난 19년간 3,781건(36%) 지속적으로 꾸준히 진행되었다.

서신교환 현황의 경우 당국 차원에서는 679건(5.7%), 민간 차원 11,151건(94.3%)이 교류되었는데, 이 경우 민간의 서신교환이 압도적 다수를 차지하고 있다. 서신교환은 이산가족 당사자들이 생사확인 및 신뢰를 갖게 되는데 중요한 단계임에도 불구하고 당국 차원의 서신교환이 제대로 이루어지지 못하고 있다.

2005년 이후 나타난 새로운 상봉 방식인 화상상봉 현황을 살펴보도록 하자. 2005년 7월 12~13일, 개성에서 실시된 남북 적십자단체 실무 접촉에서 2005년 8월 15일 첫 이산가족 화상상봉을 시범적으로 실시할 것을 합의하였다. 2005년 8월 15일, 1차 화상상봉 이후 2007년 말까지 7차례 화상상봉을 실시하였다.

< 대면상봉과 화상상봉 비교 >

구분	남	북	계
대면상봉(16회)	1,683가족(10,673명)	1,695가족(5,539명)	3,378가족(16,212명)
화상상봉(7회)	279가족(2,257명)	278가족(1,491명)	557가족(3,748명)
계	1,962가족(12,930명)	1,973가족(7,030명)	3,935가족(19,960명)

자료: 통일부, 2008년 3월말 통계

16회의 대면상봉과 7회 화상상봉을 비교하면 대면상봉의 경우 1회 평균 211가족(1,013명), 화상상봉 1회 평균 80가족(535명)이 상봉하였다. 한 가족당 평균 상봉자 수는 대면상봉 4.8명, 화상상봉 6.7명으로 화상상봉이 더 많은 사람들이 만나기에 용이하다.

두 가지 상봉 방식 가운데 화상상봉이 더 많은 장점을 가지고 있다. 그러나 이산가족 상봉이 그저 얼굴만 보는 것이 아니라면, 상봉의 효

과를 확실하게 보기 위해서는 대면상봉만 한 것이 없다.

현 단계 이산가족 문제의 주요 쟁점

지난 8년간 당국 간 이산가족 교류 현황을 보면 여러 가지 성과도 있으나 나타난 몇 가지 문제점이 있다. 그 쟁점을 짚어보도록 한다.

정치적 현안에 의해 이산가족 교류 사업의 암운

지난 8년간 16차례의 대면상봉 행사를 개최하여 평균 연간 2회 꼴로 실시하였다. 실제로 이산가족 상봉과정에서 최소한 다섯 차례 정도의 소강상태가 반복되었고, 특히 2001년에는 상봉 행사가 1회로 그치기도 했다. 소강 국면이 발생하게 된 중심 배경에는 부시 정부 출범 직후 2차 북핵 사태의 발생, 2004년 탈북자 486명 대량입국사건, 2006년 10월 9일 북핵 실험 등과 같은 정치적 현안들이 있었다. 또한 2007년 10·4 선언에서 명시되었던 2008년 네 차례 이산가족 상봉 계획 역시 2008년도 남북의 정치적 긴장 관계 속에서 표류되고 있다.

이산가족 문제 해결에 소극적인 북한의 태도

지난 8년간 이산가족 문제를 둘러싼 북한의 소극적인 태도로 문제 해결에 걸림돌이 되었다는 지적이 많다. 그렇다면 북한은 왜 이산가족 문제에 대해 소극적인가?

첫째, 많은 정부 당국자나 일부 전문가들은 북한의 이산가족 문제에 대한 관심 부족을 문제 삼아 왔다. 사실 이것은 통념일 뿐 역사적 사실과는 거리가 멀다. 1953년 7월 27일 정전협정 이후 월남 피난민 송환이나 미귀환 포로 송환 문제를 제네바정치회담이나 국제적십자회담에서 주장하였고, 1970년대까지 이산가족 문제를 둘러싸고 북측의 해결 노력이 더 적극적이었다.

둘째, 이산가족 문제에 대한 이해 관점이 다르다. 구체적으로 보면 북측에는 6·25 전후 월남한 이산가족에 대한 반감이 팽배한 반면, 월

북으로 인해 발생한 이산가족 문제에 대해서는 선별적으로 해결하려는 의지가 있어 왔다.

셋째, 북한이 이산가족 문제를 둘러싼 관심에서 멀어진 가장 중요한 원인은 북한의 경제난을 들 수밖에 없다. 특히 1990년대 경제난과 경제 복구 과정에서 대외적인 지원 문제를 제외한 인도적 문제에 대한 관심이 우선순위에서 멀어졌다.

넷째, 남북 가족제도의 차이에 기인한 문제도 존재한다. 즉 월남인이 '아버지'일 경우 북측 가족제도 하에서는 어머니가 재혼할 경우 자식은 양부의 성으로 바꾸어 친자관계를 확인하는데 시간과 노력이 필요하다.

다섯째, 정보화시스템 구축 상태의 낙후성으로 인해 행정 자료의 온라인 망 구축이 요원하여 이산자의 변화된 아버지의 성, 거주지 이동 관계 등이 발생한 경우 이산가족 당사자를 찾는 데에 많은 시간과 노력이 소요되고 있는 실정이다.

고령 인구의 상봉 시급성 문제

앞에서 보듯 2000년 이산가족정보통합센터 이산가족 상봉 신청자 126,910명 가운데 2008년 3월 현재 사망자가 35,500명(28.0%)이라는 사실로부터 연평균 3.5%가 사망한다고 추론할 수 있다. 2008년 3월 현재 생존 신청자 75%가 70내 이상 노인이라는 점을 고려할 때 앞으로 1년 내 3,199명, 5년 내로 15,996명이 자연사할 가능성이 있다고 예측 가능하다.

만일 2007년 10·4선언 7항의 방식대로 매년 4회 상봉행사를 실시한다면, 수치상으로는 볼 때 9만여 신청자가 1회 상봉(남북 각각 1회 100명 기준 연4회, 400명 상봉 기준)을 하는 데 걸리는 시간만도 225년이 걸리고 90세 이상 신청자 3,588명이 상봉하는 데만도 8년이 걸린다고 볼 때, 현실적으로 90세 이상 신청자 가운데 앞으로 만나게 될 사람은 거의 희박하다고 할 수 있다.

남북자 문제

지난 8년간 남북 당국 간 교류와 대화에서 걸림돌이나 지연되었던 문제가 '국군포로'나 '납북자' 문제이다. 그러나 지난 8차 장관급회담(2002. 10. 19~10. 22, 평양)과 제18차 장관급회담(2006. 4. 21~4. 24, 평양)에서 납북자 문제를 '전쟁 시기 소식을 알 수 없게 된 자', '전쟁시기와 이후 소식을 알게 된 사람' 문제로 규정하여 해결에 협력하도록 합의한 바 있다.

또한 전후 납북자 문제와 관련한 중요한 조치로서 2007년 '군사정전에 관한 협정 체결 이후 납북 피해자의 보상 및 지원에 관한 법률 및 시행령'이 발표되었고, 2007년 11월 30일 '납북 피해자 보상 및 지원 심의 위원회'가 구성되어 미귀환 납북자 가족 피해 위로금과 함께 귀환 납북자 정착금 및 지원금을 지급하고 있다.

한편 귀환 납북자 문제는 사실 탈북자 문제와 연동되어 있어 예민한 사안으로 발전할 우려가 있다. 법이 규정하고 있는 귀환 납북자 지원금은 대략 1~2억 원이 소요될 것으로 예상하는데, 현재 정부에서 추정하고 있는 미귀환 전후 납북자를 적게 잡아도 480명이다. 이들이 탈북통로를 통하여 귀환한다면 어렵잡아 최소 480~960억 원(지속적인 예상 지원·관리비 제외) 이상의 예산이 소요될 것으로 예상되어 커다란 경제적 부담이 될 것이다. 탈북 및 귀환 과정에서 제2의 이산가족 문제가 발생하고, 수많은 탈북단체들이 미귀환 탈북자와 그 가족들을 탈북시키기 위한 치열한 경쟁이 발생할 우려마저 존재하며, 크게 보면 이산가족 문제 해결에서나 남북관계 자체가 더욱 악화될 가능성마저 있다.

해외 이산가족의 이산가족 교류 문제

정부에 의한 한반도 역내 이산가족 교류에 힘입어 지난 시기 해외 이산가족 상봉의 기회도 제한적이거나 열리게 되었다. 해외 이산가족 가운데 이산의 상태가 가장 심한 동포사회가 재일동포 사회이다. 대한

민국 국적 재일동포, 소위 민단계 재일동포들은 6·15남북공동선언에 가장 불만이 많은 층이고, 지방보다 중앙 간부들일수록 불만이 크다. 총련계 동포만 모국방문사업을 추진하고 역으로 민단계 동포들의 경우에는 1957~1967년경 북송된 재북 이산가족을 제대로 못 만나고 있는 현실이 가장 큰 불만의 내용이다. 그럼에도 불구하고 정작 총련계 재일동포의 고향방문 사업을 보면 지난 8년간 방문자가 1,100여 명에 불과하여 어느 정도 실효를 얻었는가는 회의적이다. 또한 미국 등에도 월남 이산가족이 적잖이 있고, 가족상봉을 목적으로 상봉 신청 및 서신 교환, 제3국에서의 상봉 등을 하는 사례들이 있어왔다. 그러나 이들의 참여의 기회가 제한되어 있어서 여러 가지 불만이 나오고 있는 실정이다.

이산가족 상봉 방식

당국차원의 이산가족 교류는 상봉에 주안점이 맞춰진 반면 민간차원의 교류는 서신교환과 생사확인이 월등히 많다. 각 상봉 방식은 장단점이 있으나 고령 인구가 많고 수명이 멀지 않았다는 점을 십분 이해한다면 당국차원의 현재 상봉방식에는 문제가 많은 것으로 보인다. 다시 말해 가장 중요하면서도 기본이 되어야 할 교류 방식은 '생사확인'에 있다.

이산가족 교류 활성화를 위한 제언

이산가족 교류를 활성화시킬 수 있는 제1의 방안은 인도적 문제와 정치적 문제를 분리하는 데 있다. 물론 현재와 같은 남북의 정치적 교착상태를 푸는 게 선결조건이다. 그렇더라도 이산가족 교류 사업이 지속적이며 보다 광범위하게 진행되게 하기 위해서는 국내외의 정치적 상황과 완전히 분리되지 않으면 안 된다.

그 이유는 이산가족이 천재(天災)가 아닌 남북의 정치적 책임에 의해 일어난 비극적 인재(人災)이며, 사람의 생명을 건 문제이기 때문이다. 중차대한 문제를 남북통일이 될 때 해결한다는 관점으로 접근한다면

소 잃고 외양간 고치기밖에 되지 않는다. 독일의 경우, 1970년 동서독 기본합의서를 체결한 이후 동서독간의 이산가족 교류의 물꼬를 열어 사람의 통일을 통한 제도의 통일을 추진할 수 있었다.

남북 당국자는 남북관계가 평화와 통일의 길로 완전히 접어들 때까지 되돌릴 수 없는 조건을 확보해야 함은 말할 필요가 없다. 특히 남북 경제력에서 커다란 격차가 있고, 국제적 신뢰도가 높은 남측 당국이 이산가족 문제에 있어서 주도권을 갖기 위해서는 북측에 보다 적극적으로 다가갈 필요가 있다. 현재 북한의 북핵 위기의 반전 사태와 식량 위기 국면에서 우리 정부가 인도적인 차원에서 접근하게 된다면 잃어버린 9개월을 만회할 수 있는 적기이다.

다음으로 이산가족 교류 활성화를 위한 방안으로는 이산가족 문제에 대해 소극적인 북한을 견인하기 위한 개선안이 필요하다. 어떤 의미에서 보면 이산가족 문제는 남북 대화시 북측이 우리에게 줄 수 있는 유일한 카드로서 북측은 이 문제를 활용하고 있다. 현실적으로 북측의 낙후된 행정망 구축 사업을 지원하는 것인 실질적으로 남북관계를 개선하는 데 큰 도움이 된다. 남측의 상봉신청 생존자 9만 명에 관련된 북측 이산가족의 신원을 최대한 신속정확하게 확보하기 위해서는 온라인망 구축이 시급하다. 정보화망 구축은 현재 북한 경제사정으로 보건대 전역구축에는 많은 시간이 걸릴 것으로 예견되어 이에 행정망 현대화, 정보화 사업에 지원을 하는 것도 한 방안이 될 것이다. 그런데 온라인망 구축은 이산가족에만 해당되는 문제가 아닌 북한 행정망의 정보화 사업과 직결되어 있다. 따라서 행정망 현대화 사업을 통하여 대북 개발 원조 사업에 참여하는 방안을 모색할 수 있을 것이다.

아무튼 북측은 남북 대화에서 이산가족 문제나 인도적 문제를 남측에 대한 지렛대로 삼는 전략을 당분간 택할 것으로 예상되는데, 앞으로 어떤 방식이든 이산가족 문제와 당국 차원의 지원 문제는 연계되어 나갈 수밖에 없을 것이고, 남북 당국 역시 이 문제에 대하여 서로를 간파하고 있어야 한다.

결론적으로 이산가족 문제 협의는 말할 것도 없고 대북 협의 전반에 있어서 '이 문제 해결 없으면 지원 없다'는 식의 대북 접근은 오히려 북한의 카드 사용을 강화시키고 북측에 지렛대만을 줄 뿐이므로 인도

적 문제는 순수하게 인도적 접근으로 해결에 성공할 수 있다.

다음으로 고령 이산가족의 우선적 교류의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 이 문제를 해결하기 위해서라도 제일 먼저 모든 이산가족의 생사확인이 먼저 풀려야 한다. 영화, 『간 큰 가족』(조명남 감독, 2005)에서 볼 수 있듯이 고령이 될수록 헤어진 가족, 친척과의 상봉은 더욱 절실해 진다. 그러기 위해서는 최근 완공된 금강산면회소의 정상가동으로 이산가족 상봉 횟수와 규모를 대폭 확대하여 월 2회 남북 각 100가족 상봉을 소화할 수 있다면 연간 2,400가족을 소화할 수 있을 것이다. 그러나 이런 방식으로 상봉 행사를 치른다고 해도 80대 이상 신청 생존자 31,206 가족이 상봉하는 데에만 해도 13년이 소요되는 심각한 문제를 안고 있다.

그 대안으로서 개성 같은 곳에 제2면회소를 건립하는 문제를 고려할 수 있다. 신청자 가운데 90대만 해도 3,588명이 되어 자연적 시간이 촉박할 뿐만 아니라 고령 노인의 건강상태를 염두에 둘 때 금강산면회소는 물리적 거리의 문제로 인해 신변 안전상의 문제가 크다. 따라서 이산가족 제2면회소 건립에 대해 고려할 필요가 있다. 만일 개성에 이산가족 제2면회소를 설립하게 되면, 고령자 접근이 용이하고 응급상황 발생했을 때 대응하기도 좋을 뿐만 아니라 상봉 행사를 통하여 개성공단을 홍보할 수 있는 유리한 점이 있다.

다음으로 납북자나 국군포로 등의 문제에 대한 해결책을 찾아보도록 하자. 역사적으로 보면 납북자만 있는 게 아니라 납남자 문제도 풀리지 않은 채 남아 있고, 국군포로 문제와 함께 인민군포로 문제도 미해결상태로 남아 있다. 이런 상황에서 이 문제에 대해서는 정부 차원에서나 민간인 차원에서나 ‘조용한 접근’이 원칙이 될 수밖에 없다. 납북자 문제는 현재의 이산가족 틀에서 접근하는 것이 가장 안정적이다(예, 16차 이산상봉의 경우, 200명 중 10명 포함). 즉 생사확인, 서신교환, 상봉을 중심으로 하되 점진적으로 고향방문과 지속적인 연락을 보장하도록 당국 간 협상에 도달하고, 장차 통일 과정에서 자유로운 재결합을 열어두도록 해야 한다.

또한 지난 시기 장관급회담에서 합의된 대로 납북자, 국군포로 문제를 포함한 전시와 전쟁이후 소식을 알 수 없게 된 자 전체에 대한 생

사확인이 최대한 시급하게 이행되어야 한다. 사실 이 문제에 대해서는 남북 정부 모두 전향적 사고와 실천이 요구된다. 국군포로와 관련해서 뿐만 아니라 인민군포로 가운데 미송환된 포로에 대해서 남측 정부가 인정하여 생사확인 절차를 밟는다면 북측의 확실한 행동을 요구할 수 있는 계기를 남측 정부가 선도하게 될 것이다.

다음으로 해외이산가족 문제에 관한 해결책을 모색하고자 한다. 해외 동포 문제를 남북대화의 주요 의제로 활용하는 것은 대단히 중요하다. 해외동포 문제는 남북자, 국군포로 문제에 비해 풀기 까다로운 심각한 사안이 아니며, 인도주의적 원칙에서도 좋은 안건이 되기 때문이다. 지난 시기 정부는 10월 5일을 「세계한인의 날」로 지정하여 많은 재외 동포가 방문하였다. 이런 날에 적십자사와 통일부, 외교통상부, 민주평통, 재외한인재단 등이 컨소시엄을 구성하여 해외 이산가족 상봉 행사를 대대적으로 전개한다면 금강산면회소 사업을 홍보할 수 있고, 고향 방문행사도 동시에 추진할 수 있다.

재일동포 문제에 있어서 재북 이산가족에 대해 총련계 뿐만 아니라 민단체 동포들도 만날 수 있도록 해결책을 모색해야 한다. 북측의 해외동포원호위원회와 총련-민단 간에 이산가족 문제에 대응할 수 있는 느슨한 조직을 구성하여 일차적으로 생사확인부터 시작하여 금강산 이산가족 상봉행사에 참여할 수 있는 권리와 함께 상호 방문을 할 수 있는 기회를 제공할 필요가 있다.

또한 재미동포의 경우 1960, 70년대 이주했던 이민1세대의 경우, 월남시 상대적으로 고학력, 부유층이 많고, 남도 북도 선택하지 않은 사람이라는 점에 주목할 필요가 있다. 또 그들은 미주사회에 있는 친북 성향의 단체들을 통한 방문에 대해 회의적인 태도를 취해 왔다. 따라서 금강산면회소를 통한 상봉과 남북 적십자사의 합의를 통한 고향방문의 기회를 만든 것이 바람직하다고 본다.

맺음말

이산가족 문제 해결의 기본은 첫째도, 둘째도 이산가족 전체 생사확인을 하는 것이다. 또한 그 해결의 길에서 가장 경계해야 할 일은 남

북 정부 당국이 가시적인 성과를 중심으로 문제를 푸는 일은 이산가족 문제의 진정한 해결에 별로 도움 되지 않는다는 점이다. 이것을 제대로 풀기 위해서는 이산가족 문제의 정치적 문제와의 분리 원칙과 함께, 당면한 북한의 행정 전산망의 정보화시스템 현대화 사업을 지원 및 협력하는 게 선결문제이다.

또한 해결해야 할 중요한 문제가 이산가족 상봉의 정례화를 실천하고 금강산면회소를 정상가동하는 것이다. 하지만 상봉과 같은 행사성 사업에 주력하기 보다는 서신교환이나 고향방문 사업을 할 수 있는 분위기를 열어가는 노력이 더욱 중요함을 놓쳐서는 안 된다. 이러한 사업 과정에서 통일 분위기가 성숙되면서 이산가족 재결합을 위한 논의를 확대시킬 수 있다.

2008년도 들어 이산가족 문제의 주관 기구를 통일부에서 적십자사로 이관하려고 한다. 원론적으로 말해 이산가족 문제와 같은 인도주의적 문제는 적십자사가 주도하는 것이 옳다. 적십자사가 주관하게 되면 이산가족 문제는 남북한의 문제일 뿐만 아니라 국제사회에서도 관심을 가질 수 있는 문제로 되어 필요시 국제사회의 협조와 지원을 기대할 수 있기 때문이다.

그렇게 되기 위해서는 현재 대한적십자사의 역량이 강화됨이 절실한 문제가 될 것이다. 역량은 물적 토대와 인적 구성에서 온다고 볼 때, 이산가족 교류 사업에 편성된 예산에 대해 적십자사의 예산 통제권, 집행의 자율권을 높여 주어야 하고, 대북 사업에 사실상 경험과 역량이 부족한 적십자사 전담 부서 구성과 전담자들에 대한 철저한 훈련이 다각적으로 필요하다. 특히 남북관계 소강 시기에 이런 문제에 대한 광범위한 전문가 워크숍 개최를 통하여 문제를 인식하며, 상황을 분석하여 향후 사업에 대비할 수 있는 기반을 조성할 필요가 있다.

이산가족 문제는 당장은 많은 돈이 드는 사업임에 틀림없으나, 대외적으로 세계 사회에 대해 한국을 인권 국가로서 위상을 세계적으로 과시할 수 있으며, 대내적으로는 분단과 전쟁에 의해 피해당한 사람들에게 정부로서 위로할 수 있을 뿐만 아니라, 통일을 대비한 사회문화적 통합의 상을 제시할 수 있는 문제임을 명심해야 한다. 나아가 이산가족 문제에 대한 시민사회의 이해가 성숙될 필요가 있다. 이산가족 문제

는 당사자 문제이기도 하지만, 민족 전체의 비극적 문제이며 인도주의적이며, 인류애적인 문제이기도 하다. 20세기 분단과 전쟁의 시대를 명실상부하게 마감하고 평화와 공생의 시대로 나아가는데 해결해야 할 커다란 과제이다.