

# 남북 이산 가족 재회 사업 추진 방안

홍순직 / 현대경제사회연구원 연구위원

**이**산 가족 재회는 정치와 경제, 이념적 차이를 떠나 인간이 누려야 할 가장 기본적인 권리인 동시에, 이산 가족의 여생이 얼마 남지 않았다는 점에서 더 이상 지연시킬 수 없는 소중한 절박한 과제이다. 이에 새정부는 이산 가족 재회 사업을 남북 관계 개선의 최우선 과제 가운데 하나로 선정하였다. 대통령인수위원회가 통일 부문 7대 과제 가운데 하나로 선정한 데 이어, 대통령도 취임사와 3·1절 기념사 등 기회가 있을 때마다 북한의 화답을 촉구하고 있다. 정부는 이산 가족 제1세대의 방북 허용과 신고제로의 전환, 제3국을 통한 상봉 경비 지원, 국제 우편을 통한 남북 우편물 교환 추진, 이산 가족면회소와 우편물교환소 설치 및 고향방문단 교환 등의 구체적인 계획을 제시하였다. 아직까지 정확한 배경과 진의를 알 수는 없지만, 북한도 사회안전부의 주소안내소 설치와 김용순 노동당 비서의 남북 대화와 협상 용의 표명 등 일단은 새정부를 향한 화해

제스처 움직임을 보였다.

## 이산 가족 재회 사업 추진 원칙

그러나 정부의 이산 가족 사업이 소기의 성과를 거두기 위해서는 무엇보다도 이산 가족 사업에 대한 북한의 시각 교정과 적극적인 호응이 필요하다. 사실 그동안 북한은 이산 가족 재회 사업을 순수한 인도적 차원의 접근이 아니라, 통일 전선 전술 차원이나 외화 가득의 한 수단으로 활용해온 것이 사실이다. 특히 최근에는 경제난이 심화되면서 실리 중심의 외화벌이 수단으로 활용할 가능성이 커지고 있다. 실제로 종전의 단순 중개인이 아닌 외국 주재 공관원이나 경제·무역 단체의 간부들이 직접 나서서 이산 가족의 생사 확인과 상봉을 주선하고 있으며, 지난 두 차례의 북송 일본인 처의 고향방문단 허용도 이같은 맥락에서 추진된 것으로 평가된다. 이런 와중에서도 북한은 접촉 과정 및 상

우선, 북한 태도 변화를 유도하여 공개적인 이산 가족 상봉 협의 테이블로 끌어내는 것이 필요하다. 이를 위해서는 북한에 대해 우호적이고 대승적인 입장의 포용적 자세를 견지해야 할 것이다. 북한의 입장을 이해하고 자존심을 건드리지 않아야만 성공적인 대화를 유도할 수 있을 것이다.

호 방문 과정에서 북한 사회의 실상이 알려지고 주민들의 사상이 오염되거나 남한 및 자본주의의 우월성이 알려짐으로써 체제 유지에 악영향을 미칠까 두려워하고 있다.

결국, 이산 가족 접촉 과정에서 야기될 수 있는 체제 불안 우려가 불식되지 않는 한, 지금과 같이 제3국에서의 상봉이나 비공식적인 접촉은 확대하되 당국자간 공식적인 접촉이 본격화되는 데는 상당한 시일이 걸릴 것이다. 즉 남북 관계 개선을 통해 남한과 서방국으로부터의 경제적 지원을 받기 위해 북한 당국은 우리 정부의 이산 가족 제의는 수용하되, 체제 불안에 대한 우려로 상봉 지역과 규모, 당국자간 접촉을 제한하는 이중적 태도를 보일 것으로 전망된다.

따라서 정부는 이산 가족 재회 사업을 비롯한 대북 정책에 있어서 다음의 큰 원칙 하에서 단계적이고 성실하게, 그리고 일관성있는 태도로 지속적으로 추진해야 할 것이다. 우선, 북한 태도 변화를 유도하여 공개적인

이산 가족 상봉 협의 테이블로 끌어내는 것이 필요하다. 이를 위해서는 북한에 대해 우호적이고 대승적인 입장의 포용적 자세를 견지해야 할 것이다. 북한의 입장을 이해

하고 자존심을 건드리지 않아야만 성공적인 대화를 유도할 수 있을 것이다. 둘째로는 남북 경협에서는 물론, 대화에 있어서도 어느 한쪽의 일방적 이익이 아닌 공동의 실제적·경제적 이득을 얻을 수 있도록 해야 할 것이다. 끝으로 단기간내 성급한 기대보다는 북한의 입장에서 수용할 수 있는 보다 현실적인 대안을 마련해야 한다. 이런 측면에서 보면, 취임사에서 밝힌 대북 정책 3원칙(무력 사용 불용, 흡수 통일 불원, 가능한 분야부터 화해와 협력 적극 추진)은 남북 대화 재개 및 통일 기반의 분위기 조성을 위한 바람직한 방향으로 평가된다.

### 이산 가족 사업의 활성화 방안 및 과제

단기간내 성급한 기대보다는 우선은 북한에게 명분과 경제적 실익을 줄 수 있는 방안을 제시하여 이산 가족 대화 테이블로 유도

하고, 현재 진행되고 있는 제3국에서의 이산 가족 접촉 사업을 지원해줄 수 있는 보다 현실적이고 적극적인 지원책 마련이 요구된다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 이산 가족에 대한 정확한 현황 파악과 함께 국내외에 산재되어 있는 이산 가족 관련 자료와 정보를 통합 관리 운영하는 '정보네트워크' 체계가 형성되어야 할 것이다.

신정부는 이를 위해 '이산가족정보통합센터'를 신설할 계획인데, 이 기구에는 이산 가족에 대한 정보 수집 기능뿐 아니라, 모든 사람이 국내는 물론 해외 공관 어디에서나 항상 편리하게 이용할 수 있는 '정보네트워크' 체계가 구축되어야 할 것이다. 유난히 혈연과 지연에 애착을 갖고 있는 우리 민족의 특성을 고려하면, 1,000만 이산 가족 가운데<sup>1)</sup> 우선적으로 남한 인구 1% 수준에 불과한 제1세대 이산 가족만이라도 이들의 고향과 호적, 재적부 등의 확인을 통해 정확한 정보망 구축 작업이 이루어져야 한다. 또한 대한적십자사와 전국에 산재된 관민 관련 단체들이

이산 가족에 대한 정확한 현황 파악과 함께 국내외에 산재되어 있는 이산 가족 관련 자료와 정보를 통합 관리 운영하는 '정보네트워크' 체계가 형성되어야 할 것이다.

갖고 있는 정보는 물론, 해외 교포가 많이 거주하는 중국과 미국, 일본, 캐나다 등지의 한인 단체와 이들 지역의 언론 매체를 연결하는 전세계적인 규모의 이산 가족 재회 글로벌 네트워크로 확대하여 정보의 공유화에 초점을 맞추어야 한다.

둘째, 정부는 이산 가족 사업의 활성화를 위해 남한내 절차 간소화와 함께, 재회 과정에서 문제 발생에 대비하여 법적·제도적 장치 마련에 정책의 초점을 두어야 한다.

신변 안전 보장 문제, 돌발적 사건·사고 발생시의 법률 적용 및 해결 절차 문제, 북한 체류 및 활동(이동 및 여행)에 관한 법률 제정 등 보다 구체적이고 명시적인 법적·제도적 장치를 마련해야 한다. 이와 함께 문화와 관습의 차이로 인해 접촉 과정에서 발생할 수 있는 불상사들이 미연에 방지될 수 있도록 접촉 이전에 충분한 사전 교육도 필요하다. 남한의 이산 가족이 방북하여 호기심이

1) 흔히 1,000만 이산 가족이라고 하는데, 이는 1996년말 현재 남한내 거주하는 월남 이산 가족 제1세대 46만 명을 기준으로 하여, 이산 가족 2세와 3세를 포함한 남한내 약 750만 명과 북한에 거주하는 약 200만~250만 명을 합친 것으로 추정된다.

북한이 외부로부터의 경제적 지원을 받기 위해서는 순수한 인권 차원에서 최소한 혈육의 생사 확인과 서신 교환, 그리고 고령자를 중심으로 1년에 2~3 차례의 고향방문만이라도 성사되어야만 비로소 가능하다는 사실을 인식할 수 있도록 이산 가족 문제를 국제 여론화시켜야 할 것이다.

발동하거나 의욕 넘친 재회 활동을 함으로써 자칫 간첩 행위로 오인받거나 체포 구금되는 사례가 발생할 수도 있음에 유의해야 한다. 1995년의 인공기 계양 사건이나 쌀 수송선 '삼선비너스' 호 선원의 청진항 사진 촬영 사건, 그리고 지난해 10월의 신포 경수로 부지 내에서 발생한 「로동신문」 훼손 사건 등은 북한이 억지 생트집을 잡아 모처럼의 관계 개선에 찬물을 끼얹을 수 있음을 보여주는 좋은 예라고 하겠다.

북한이 남한측 이산 가족을 망명자라고 주장하는 현실에서, 이산 가족의 재회 과정에서 망명자가 발생할 경우나 인위적인 망명자로 조작할 경우에 대해서도 남북한 해당국이 아닌 제3국에서, 본인의 의사를 객관적으로 확인할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다. 이의 대안으로는 중국이나 미국, 일본 등 남북한이 아닌 제3국에서 국제적십자위원회, 유엔인권위원회, 유엔난민고등판무관 등의 국제 기관을 참여시키는 방안을

검토해볼 만하다.

셋째, 제3국을 통한 이산 가족 재회 사업을 보다 체계화하기 위해서는 이산 가족에 대한 경제적 지원과 함

께, 남북한 당사국은 물론 상봉 과정에서의 관련국과의 외교적 마찰을 줄이는 데도 역점을 두어야 할 것이다.

북한 당국이 당국간 및 적십자 차원의 접촉은 거부한 채 해외 동포와의 교류만을 수용하고 있기 때문에 제3국을 통한 재북 가족의 생사 확인 및 상봉은 꾸준히 이루어지고 있다. 그러나 이는 재북 가족의 안전 보장과 제3국에서의 관련법 적용 등의 문제와 함께, 남한의 이산 가족에게도 많은 시간적·경제적 부담을 지우고 있다. 알려진 바에 의하면 생사 확인과 소재 파악에만 짧아야 3~4개월, 길면 1년이나 걸리기 때문에 중국에서 재북 이산 가족을 상봉하고 돌아오는 비용은 약 5,000 달러나 소요된다고 한다. 따라서 하나의 현실적 대안으로는 이미 음성적으로 이루어지고 있는 교포 사회 중개를 통한 이산 가족 접촉 활성화 방안을 강구할 필요가 있다. 이는 북한 입장에서도 체제 불안의 부담을 경감시킬 수 있을 뿐 아니라, 경제적 지

원 및 달러 유입의 '파이프 라인'을 가설하는 효과를 얻을 수 있기 때문에 활성화 가능성이 매우 높은 방안으로 생각된다. 그러나 이러한

비공식적 채널은 본격적인 이산 가족 재회 사업 활성화를 위해서 오래 지속되어서는 안 될 것이다.

넷째, '하나의 조선'과 通美封南 원칙으로 남한보다는 미국, 일본 등과의 관계 개선에 초점을 두고 있는 북한을 이산 가족 협의 테이블로 유도하고 더 이상 외면할 수 없도록 이산 가족 문제를 국제 여론화시켜야 한다.

이산 가족의 방북과 상봉면회소 설치를 추진하기 위해 통행·통신협정 등 북한 당국과의 합의가 필수불가결하므로, 당국자간 대화 재개에 주력해야 한다는 것은 기지의 사실이다. 그러나 체제 안정과 경제난 완화가 북한의 가장 시급한 생존 전략인만큼, 자생력을 잃은 북한 당국으로서는 남북 관계 개선을 통한 외부로부터의 지원이 절실하다. 이미 1997년 8월 제네바에서 개최된 제49차 유엔소위원회에서 '북한 인권 상황의 개선을 촉구하는 결의안'을 채택한 바 있다. 따라서

이산 가족 재회 사업을 관광 개발 사업 등의 경협 사업과 연계하는 방안을 대안으로 고려해볼지한데, 이는 북한의 외화벌이와 남한 기업의 대북 투자라는 공동의 이해를 충족시킬 수 있다는 점에서 실현 가능성이 높다고 하겠다.

북한이 외부로부터의 경제적 지원을 받기 위해서는 순수한 인권 차원에서 최소한 혈육의 생사 확인과 서신 교환, 그리고 고령자를 중심으로 1년에 2~3 차례의 고향방문만이라도 성사되어야만 비로소 가능하다는 사실을 인식할 수 있도록 이산 가족 문제를 국제 여론화시켜야 할 것이다.

다섯째, 정부는 교착 상태의 남북 대화를 재개하기 위해서 단기적인 가시적 성과를 기대하거나 선언적 의미의 제의 자체를 위한 제의가 아니라, 이산 가족의 포용이란 대승적 차원에서 북측이 수용하기 쉬운 현실적인 대안을 제시하면서 인내력을 갖고 단계적이고 지속적으로 추진해야 한다.

이산 가족 재회 사업을 관광 개발 사업 등의 경협 사업과 연계하는 방안을 대안으로 고려해볼지한데, 이는 북한의 외화벌이와 남한 기업의 대북 투자라는 공동의 이해를 충족시킬 수 있다는 점에서 실현 가능성이 높다고 하겠다. 예컨대, 판문점이나 고성, 철원

이산 가족 문제를 남한내 미전향 장기수 송환 문제와 연계하여 추진하는 방안도 검토해볼 만하다. 이산 가족 문제를 다른 문제와 연계하면 더욱 복잡해질 우려가 있으나, 이들 대상자 대부분이 이미 상당히 고령자들이란 점과 북한측 제의를 전향적으로 포용한다는 남한의 의지를 보여준다는 측면에서 충분한 타당성이 있다고 하겠다.

등 비무장지대에서의 이산가족면회소 설치 제의는 정치·군사적인 민감성때문에 단기적으로는 수용하기 어려울 것으로 예상된다. 반면에, 북한은 이산 가족 재회 및 관광 개발 사업은 외화벌이 목적의 상업적 수단으로 활용 중이다. 새정부도 정경 분리 원칙 하에 관광 교류 및 교통·통신망의 복원·연결 사업을 추진할 계획이다. 이를 위해 설악산~금강산을 자유관광지대로 공동 개발하고, 북한 지역의 관광특구에 대해 적극 투자하는 한편, 속초-나진-훈춘간 카페리 항로 개설 등 구체적인 사업 계획을 갖고 있다. 따라서 이들 사업 계획과 관련된 경제특구의 나진·선봉이나 주요 명승지 등을 비롯하여, 수출가공수출지대로 설정될 남포·원산, 경수로 건설 사업 지역인 신포, 그리고 중국 연변이나 도문 등의 제3국에 이산가족면회소를 설치하는 방안을 검토해볼 만하다. 특히, 이들 지역 대부분은 북한의 개발 유망지인 동시에 항구 도시이거나 변경 지역이다. 때문에 북한 주

민들의 사상 오염이나 체제 이완 우려를 완화할 수 있어 북측의 이산가족면회소나 연락사무소 설치를 유도할 수 있는 유망 지역으로 꼽힌다.

끝으로 다소의 급진적 방안이 될 수는 있으나, 이산 가족 문제를 남한내 미전향 장기수 송환 문제와 연계하여 추진하는 방안도 검토해볼 만하다. 이산 가족 문제를 다른 문제와 연계하면 더욱 복잡해질 우려가 있으나, 이들 대상자 대부분이 이미 상당히 고령자들이란 점과 북한측 제의를 전향적으로 포용한다는 남한의 의지를 보여준다는 측면에서 충분한 타당성이 있다고 하겠다.

아무쪼록 남북한간의 새로운 지도체제 등장이 그동안의 상호 대결적 시대에서 화해와 협력의 시대로 발전되고, 칼을 녹여 낫과 쟁기를 만들어 민족의 동질성 회복과 경제난을 극복하는 데 보탬이 되기를 희망한다. 이는 통일 가족으로 여생을 마감할 수 있기를 학수고대하는 이산 가족들의 소박하고도 한결 같은 마지막 소망일 것이다. 9號