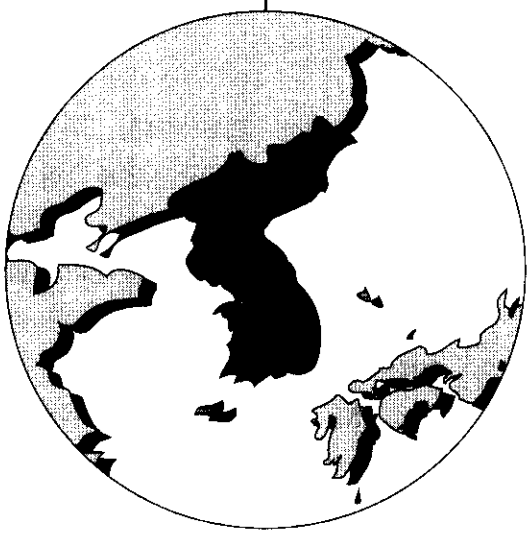
논문



이산 가족 재회 사업과 남북 경협 연계 추진 방안

유영구 / 중앙일보 통일문화연구소 통일문제연구팀장 · 전문기자

북한 식량난과 남북한 농업 협력

황동언 / 현대경제연구원 연구위원

이산 가족 재회 사업과 남북 경협 연계 추진 방안

유영구 / 중앙일보 통일문화연구소 통일문제연구팀장 · 전문기자

이산 가족 재회 사업을 남북한 교류 협력 활성화와 연계시키는 것으로는 '실향민의 고향 투자 유도 방안'과 '관광 사업과 이산 가족 재회 연계 방안'을 생각해볼 수 있다. 대체로 고향에 대한 애착이 강한 실향민 기업인의 고향 투자 사업은 두 방향에서 추진될 수 있다. 하나는 노동 집약적 수출 산업 분야의 합영 공장을 설립 운영하는 것이고, 다른 하나는 지방 경공업 공장의 생산 정상화를 위해 시설 및 원자재를 지원하는 방안이다.

다음으로 나진 · 선봉 및 금강산관광지구에서 이산 가족을 상봉하게 하는 방법도 적극 활용할 수 있다. 북한 당국으로서는 자유경제무역지대에 실향민 기업인들의 투자를 끌어들이기 위해 이 지대에 이산가족면회소를 설치하는 문제를 적극적으로 검토할 만하다. 한반도 안에 면회소를 설치하는 것이 정 어렵다면 속초-나진 · 선봉간을 운항할 유람선 안에 설치하는 방법도 생각해볼 수 있다. 이 방안은 금강산지구 관광에서도 그대로 통용될 수 있다. 속초-원산(-금강산) 혹은 속초-통천(-금강산)을 잇는 유람선의 운항을 생각해볼 수 있는 것이다. 이 경우 원산이나 통천에 이산가족면회소를 설치하기는 어려운 만큼 일단 유람선 안에 면회소를 설치해 운영하다가 금강산지구 개발에 따라 숙박 시설이 제대로 갖춰지면 이 시설의 일부를 면회소로 사용할 수 있을 것이다.

머리말

김대중 정부의 출범 이후 남북 관계에서 이산 가족 문제에 대한 관심이 날로 커지고 있다. 김 대통령이 이산 가족 재회 사업에 관한 강한 정책적 의지를 여러 차례 표명한 데다 북한측도 부분적이나마 반응을 보이고 있기 때문이다. 이산 가족 문제는 남북과 해외에 흩어진 가족의 상봉을 통해 민족사적 비극과 고통을 씻어내는 겨족적인 사업이며 민족의 화해와 협력을 위한 전환점을 마련하는 중대한 사업이다. 분단의 장기화로 인해 고령자 이산 가족들이 끝내 가족 상봉의 비원을 이루지 못하고 세

상을 떠나고 있어 이 문제를 해결하는 데 주어진 시간이 그리 많지 않다. 정부 당국의 추산으로는 실향민이 약 750만 명(2~3세 포함), 65세 이상 고령자가 48만 명이다.

이산 가족 재회의 필요성을 제기하다보면 자연히 이 문제의 인도적 측면을 강조하게 된다. 그러나 북측은 분단과 전쟁 과정에 38도선 · 휴전선을 경계로 남과 북의 가족들이 흩어진 과정을 중시하여 이산 가족 문제가 정치적 성격을 띠고 있다고 간주한다.[1] 최근에는 이산 가족 재회 사업의 경제적 측면이 새롭게 부각되고 있다. 이 사업의 인도적 측면 · 정치적 측면 · 경제적 측면 가운데 어느 하나를 강조한다고 해도 이 문제가 이념과 사상 · 체제를 초월하여 최우선적으로 해결해야 할 과제라는 점은 부인할 수 없다.

본 고에서는 최근에 새로운 관심사로 떠오르고 있는 이산 가족 재회 사업의 경제적 측면에 주목하고자 한다. 남북한간의 관광 사업이나 실향민 기업인의 대북 경제 협력 사업 등 교류 협력 사업과 이산 가족 재회 사업을 연계 추진하는 것이 바람직하다는 최근의 주장을 고려한 것이다. 본 고는 정책적 대안을 제시하는 것을 궁극적인 목표로 삼지만, 이산 가족 재회 사업의 변천 및 현황, 남북한 당국의 최근 정책 동향도 함께 다루기로 한다.

이산 가족 재회 사업의 변천 및 현황

남북한 당국이 그동안 이산 가족 문제를 완전히 외면한 것은 아니었다. 1970년 이래 적십자회담 등을 통해 간헐적으로 이 문제가 다뤄진 것은 사실이다. 1971년부터 20여 년 동안 적십자회담은 본 회담 10 회, 예비 · 실무회담 등 60여 회 열렸다. 그러나 1985년 9월에 단 한 차례의 이산가족고향방문단 교환(고향방문단 50 명, 예술공연단 50 명)을 성사시켰을 뿐이다.

이산 가족 문제를 해결하기 위한 첫 움직임은 1971년 8월 12일 대한적십자사가 조선적십자회측에 이산 가족을 찾기 위한 인도적 회담을 열 것을 제의하면서 시작되었다. 1972년의 7 · 4남북공동성명 발표 이후 그 해 8월 12일까지 남북한은 판문점에서 25 차례의 예비회담을 갖고 이산 가족 문제를 본 회담 의제에 포함시키는 데 합의했으며 그 뒤 남북적십자회담이 일곱 차례 열렸다.

회담 과정에서 대한적십자사는 이산 가족들의 주소와 생사를 확인하는 작업을 양측

1) 북한은 일부 이산 가족들에 대해 '적대 계층'으로 분류하고 정치적 권리를 박탈해온 만큼 정치적 부담을 갖지 않을 수 없다. '사회주의 대가정'을 부르짖으며 수령을 정점으로 하는 가족 국가로 살아가는 북한의 입장을 감안하면, 이산 가족 문제의 정치적 성격이 더 강해진다.

적십자 주관으로 실시하자고 제의하였다. 북측은 이산 가족들이 자유롭게 가족과 친척들을 방문하고 상봉하기 위해서는 남한의 반공법과 국가보안법이 폐지되어야 하고 반공단체들이 해체되어야 한다는 전제 조건을 끈질지게 반복하였다. 결국, 일곱 차례의 회담 과정에서 이산 가족 문제를 해결하기 위한 실질 토의에는 들어가지 못한 채 공전을 거듭하였다. 북측은 그 과정에서 남한에서의 공산주의 활동 허용, 주한 미군 철수, 팀스피리트 훈련 중단 등 정치·군사적 주장을 거듭 내세웠다.

앞서 지적한 대로, 1985년 9월 20~23일간 서울과 평양에서 '고향방문 및 예술공연단' 교환을 성사시키는 감동적인 성과가 있었으나 일회성으로 그치고 말아 오늘날까지도 아쉬움을 남기고 있다. 당시 고향방문단 50 명, 예술공연단 50 명을 포함한 151 명의 방문단이 상호 교환됨에 따라, 이벤트성 행사를 통해서라도 계속 이산 가족의 만남이 이어질 줄로 믿었으나 허망한 기대였다. 그 뒤 1989년 11월에 고향방문단 350 명(북측 300 명), 예술공연단 150 명(북측 200 명)을 포함한 571 명의 대규모 방문단을 교환하는 문제를 논의하다가 성사를 눈앞에 둔 막바지에 북측의 '혁명가극' 공연 주장을 둘러싸고 논란을 거듭, 고향방문단 교환이 끝내 무산되었다.

남북한은 90년대의 세계적인 脫냉전 분위기를 타고 남북고위급회담을 개최함으로써 이산 가족 문제를 해결하기 위한 실마리를 마련하였다. 1990년 9월 4일 이후 다섯 차례의 남북고위급회담을 거쳐 1992년 2월 19일에 「남북기본합의서」가 발효되었는데, 여기에 "남과 북은 흩어진 가족·친척들의 자유로운 서신 거래와 왕래와 상봉 및 방문을 실시하고 자유 의사에 의한 재결합을 실현하며, 기타 인도적으로 해결할 문제에 대한 대책을 강구한다"(제18조)는 규정을 담는 데 성공함으로써[2] 이산 가족의 가슴을 설레이게 만들었다. 또한 제7차회담(1992. 5)에서는 노부모고향방문단의 상호 교환을 시범 사업으로 확정함으로써 이산 가족 문제 해결의 첫 단추가 끼워질 것이라는 기대를 낳았다. 이어 제8차회담(1992. 9)에서는 「남북기본합의서」의 내용을 더 구체화하는 부속합의서에 합의함으로써 이산 가족 문제 해결에 필요한 토대를 완전히 갖추었다.[3]

2) 기본합의서에 나타난 이산 가족 문제 해결의 방법들은 1972년 6월 16일 남북적십자 제20차예비회담에서 합의한 적십자 본 회담의 의제와 거의 같은 내용이다. 즉, ① 남북으로 흩어진 가족들과 친척들의 주소와 생사를 알아내며 알리는 문제, ② 남북으로 흩어진 가족들과 친척들 사이의 자유로운 방문과 자유로운 상봉을 실현하는 문제, ③ 남북으로 흩어진 가족들과 친척들 사이의 자유로운 서신 거래를 실시하는 문제, ④ 남북으로 흩어진 가족들의 자유 의사에 의한 재결합 문제, ⑤ 기타 인도적으로 해결할 문제 등이 의제였다.

이처럼 이산 가족 문제 해결을 위한 제도화의 길을 걷는 한편, 제7차고위급회담 직후인 1992년 6월 5일부터 8월 7일까지 이산 가족노부모방문단 및 예술단 교환 방문을 위한 남북적십자 실무 대표 접촉이 여덟 차례 있었다. 이 실무 대표 접촉은 제7차고위급회담에서 그해 8·15를 계기로 노부모 100 명, 예술인 70 명을 포함한 240 명 규모의 이산가족노부모방문단 및 예술단을 서울·평양에 동시 교환하기로 하고 구체적인 협의를 적십자 단체에 위임한 데 따른 것이다. 그러나 방문단 교환 전제 조건의 철회를 둘러싼 논란을 거듭하였다.

이 과정에서 대한적십자사는 이산 가족 노부모방문단의 접수를 받는 한편, 정원식 국무총리 명의로 이행을 촉구하는 대북 서신을 발송하였다. 그러나 북측은 핵문제, 이인모 송환 문제 및 포커스렌즈 훈련 중지 문제 등을 들고 나와 노부모방문단 교환을 거부함으로써 숱한 논의가 결국 물거품이 되고 말았다. 제8차고위급회담을 끝으로 기본합의서에 따른 이산 가족의 재회는 구두선에 그쳤다.

제8차남북고위급회담을 끝으로 남북한 당국간 대화가 제대로 열리지 못하는 상황에서 우리 정부와 韓赤은 판문점 이산가족면회소 설치, 우편물 교환소 설치, 제3국 상봉, 납북 억류자 송환 등을 틈만 나면 제의해왔으나 결실을 맺지 못한 채 오늘에 이르고 있다.

이산 가족 문제의 해결을 위한 당국의 움직임이 교착 상태에 빠져들자 이산 가족들은 중국 등 제3국에서 북한의 가족들을 만나려는 자구적 노력을 펼쳐왔다. 북한 당국이 해외 동포들의 북한 방문을 확대 허용하면서 미국 시민권자들의 북한 가족 상봉이 늘어난 이후 제3국 접촉이 더욱 활발해졌다.

통일부가 집계한 한 자료는 남북 교류 협력에 관한 기본 지침이 제정된 1989년 6월 이후부터 지난해 7월 말까지 제3국을 통한 이산 가족 접촉이 신청 3,113 건 가운데 921 건이 성사된 것으로 나타나 있다. 이 가운데 상봉은 118 건이다. 금년 2월 말을 기준으로 할 때 생사 확인 1,038 건, 서신 교환 4,132 건, 제3국 상봉 163 건을 성사시킨 것으로 되어 있다. 제3국에서의 가족·친지 상봉이 1996년 18 건에서 1997년 61 건으로 늘어났

3) 1992년 9월 채택된 부속합의서(남북 교류·협력 부문) 제15조는 다섯 가지를 약속하였다. ① 흩어진 가족·친척들의 범위는 쌍방 적십자 단체들 사이에 토의하여 정하도록 한다. ② 남과 북은 흩어진 가족·친척들의 자유 왕래와 방문을 쌍방이 합의하여 정한 왕래 절차에 따라 실현한다. ③ 남과 북은 흩어진 가족·친척들의 상봉면회소 설치 문제를 쌍방 적십자단체들이 협의·해결하도록 한다. ④ 남과 북은 흩어진 가족·친척들의 자유 의사에 의한 재결합을 실현하기 위한 대책을 협의·추진한다. ⑤ 남과 북은 인도주의 정신과 동포애에 입각하여 상대측 지역에 자연 재해 등 재난이 발생할 경우 서로 도우며, 흩어진 가족·친척들 가운데 사망자의 유품 처리, 유골 이전 등을 위한 편의를 제공한다.

으며 생사 확인은 96 건에서 164 건, 서신 교환은 473 통에서 772 통으로 각각 늘어난 것으로 추계되고 있다. 우리 정부는 현재 북한 거주 친족들과 접촉하는 실향민은 5,000여 명 정도인 것으로 추산한다.

중국 동포 사회에 이산 가족 중개 브로커가 횡행하고 있는 가운데 이산 가족들 가운데 금전적인 피해를 입는 경우도 적지 않다.[4] 피해자들은 북한에 거주하는 가족 친척들에게 피해를 입힐까 두려워 조용히 넘어가는 등의 부작용이 나오고 있다. 정부가 이산 가족 상봉 알선에 따른 문제점을 전면적으로 파악하고 시정 방안을 마련해야 할 시점이다. 김대중 정부는 제3국 상봉에 대한 지원 방침을 정하고 있는 만큼, 이에 따른 부작용을 줄이기 위한 노력을 기울여야 할 것이다.

김대중 정부의 이산 가족 정책

김대중 정부는 이산 가족 재회 추진을 100대 정책 과제의 하나로 선정하고 고령 인사의 방북 허용 방침을 밝히는 등 적극적인 자세를 취하고 있다. 김 대통령은 취임에 앞서 금년 2월 14일 "정경 분리 원칙 하에서 북한과의 경제 교류 및 이산 가족 상봉을 추진할 것"이라는 원칙을 천명하였고, 2월 16일의 이북5도민 신년하례식에서는 "흡수 통일을 추진, 북한을 자극하게 되면 전쟁과 분란이 일 소지가 있다"고 전제하고 "남북간 화해와 교류 협력, 불가침이라는 세 가지 원칙을 대북 정책의 기조로 삼겠다"고 확인하였다.

김 대통령은 취임사에서 "분단 반세기가 넘도록 대화와 교류는 커녕 이산 가족이 서로 부모 형제의 생사조차 알지 못하는 냉전적 남북 관계는 하루빨리 청산되어야 한다"면서 "수많은 이산 가족들이 나이 들어 차츰 세상을 떠나고 있으니, 하루빨리 남북의 가족들이 만나고 서로 소식을 전하도록 해야 한다"고 밝혔다. 이산 가족 재회 사업에 대한 강한 의지를 거듭 확인한 것이다. 이에 따라 통일부 등 실무 부서는 이산가족면회소 및 우편물교환소 설치, 고향방문단 교환 추진 등에 의욕을 갖고 북경 차관급회담에서 이 문제를 최우선적 과제로 제시하는 등 다각적인 노력을 펼치고 있다.

통일부의 이산 가족 업무 계획은 65세 이상 고령 이산 가족의 방북 절차를 종전의 '승인제'에서 '신고제'로 전환한 점에도 변화를 보이고 있다. 또한 영세한 고령 이산 가족의 재북 가족 상봉을 위한 지원을 하기 위해 4월부터 교류 경비의 일부를 지원한다는 방침도 세웠다. 교류 경비 지원은 올해부터 착수하기

4) 이산 가족 생사 확인 및 상봉에 이르기까지 드는 비용은 중개인이나 사례에 따라 상이하지만, 대체로 상봉까지는 미화 5,000 달러 이상이 드는 것으로 알려져 있다.

로 되어 있으며 1차적으로 100 명에게 총 4,500만 원을 배정할 계획이다. 그밖에도 통일부는 이산가족면회소와 우편물교환소를 판문점뿐 아니라 북한의 개방 지구인 나진 · 선봉 등에 설치하는 방안도 북측에 제의하기로 하였다. 이산 가족 상봉을 현실화할 수 있는 모든 조치들을 강구하고 있는 것으로 보인다.

김대중 정부는 또한 남북이산가족교류민간단체협의회의 결성을 통해 이산 가족 재회 사업을 지원하겠다는 방침을 발표하기도 하였다. 이에 따라 대한적십자사가 4월 2일 이산 가족 관련 단체의 의견을 조정 · 종합하는 협의체의 발족을 위한 간담회를 열기도 하였다(30 개 단체, 40여 명 참여). 韓赤에 따르면 5월초 발기인총회를 거쳐 5월 중순 이후 결성대회를 열어 협의회를 출범시킬 예정이다.

이 협의회는 앞으로 이산 가족 문제 해결과 관련하여 ① 민간의 정책 건의 및 의견 조정과 종합, ② 민간 · 정부간 및 단체 상호간 업무 조정과 협력체계 구축, ③ 이산 가족 재회 지원 및 관련 정보 교환 및 연구 조사 활동 등의 기능을 수행하기로 되어 있다. 이에 대해 비공식적으로 이산 가족 상봉을 주선해 온 일부 단체들은 대한적십자사가 민간 단체의 활동을 통제하고 들러리로 세워 자신의 위상을 높이려는 것이 아닌가 하는 의구심을 보이고 있으며, 협의회 구성에 냉소적인 태도를 취하기도 하는 것으로 알려져 있다. 따라서 협의회가 구성되더라도 각 단체들의 입장 차이때문에 내부 갈등을 빚을 소지가 있어 큰 성과를 거둘지는 미지수다. 다만, 협의회가 각 단체들이 확보하고 있는 상봉자 명단을 취합 · 관리하는 역할을 수행할 수는 있을 것으로 기대된다.

북한의 최근 태도 변화

북한의 중앙방송은 2월 15일 이례적으로 이산 가족 찾기 주소안내소 설치에 관한 보도를 내보냈다. 즉, "국내는 물론 해외에 살고 있는 동포들에게 가족 · 친척들을 찾아주기 위한 사업을 보다 적극화하도록 사회안전부에 주소안내소를 내오고, 그들이 제기하는 청원을 제때에 해결하여줄 데 대한 조치를 취했다"는 것이다. 북한은 주소 안내 사업을 3월 1일부터 시작한다면서 그 절차를 자세히 밝혔다.[5]

5) ① 흩어져 지금까지 생사 여부를 모르는 가족 · 친척들을 찾으려는 국내 주민들과 해외 동포들은 사회안전부 주소안내소에 찾아가거나 편지로 알려주면 편의를 보장받게 된다. ② 이때 찾으려는 사람의 이름, 그와의 관계, 찾으려는 사람의 나이, 난 곳, 헤어질 때 살던 곳, 그리고 헤어진 사유, 그의 부모 · 형제 · 친척 관계 등 주소 안내 사업에 도움이 되는 내용을 모두 알려주어야 한다. ③ 청원하는 사람의 이름, 나이, 안 곳, 현재 살고 있는 집 주소와 직장 직위를 밝혀야 한다. ④ 편지를 보낼 수 없거나 찾아갈 수 없는 주민들은 본인이 거주하고 있는 시 · 군 안전부에 이와 같은 내용으로 청원하면 편의를 보장받게 된다는 것 등이다.

북한의 조치가 해외 동포까지 포함하고 있지만 한국의 이산 가족까지 염두에 둔 것인지는 확실치 않다. 그렇다고 해도 이산 가족 찾기 사업을 해외 동포까지 확대하고 '당과 정부'의 이름으로 이를 천명한 것은 일단 긍정적인 신호로 볼 수 있다.[6]

북한의 주소안내소 설치 보도에 대해 김대중 정부는 매우 민감한 반응을 보였다. 북한 당국이 이산 가족 재회 사업에 긍정적인 시그널을 보여온 것으로 파악한 것이다. 김대중 정부 출범 전인 2월 16일에 열린 남북대화기획단회의에서는 북한의 조치를 일단 긍정적으로 평가하고 북한측의 진의를 파악한 뒤 이산 가족 문제 해결을 위해 노력하기로 결정하였다. 김대중 대통령도 취임에 앞서 CNN과 가진 회견(2월 19일 방영)에서 "최근 이산 가족 주소 확인 방침을 밝히는 등의 북한 조치가 … 결과적으로 상당히 긍정적인 답변이라고 생각한다"고 평가함으로써 심정의 일단을 보였다.

북한은 이미 한국전쟁 직후와 70년대 남북 대화 시기에 주소안내소를 설치한 경험이 있어 이번 조치가 처음 있는 일은 아니다.[7] 또한 북한 당국은 사회 계층 분류라는 정치적 목적을 위해 30여 년 전에 주민 성분 조사 사업을 이미 끝냈기 때문에, 월남자 혹은 월북자 가족 상황에 대한 기본 자료는 확보하고 있다고 보아야 타당할 것이다. 그럼에도 불구하고 이번에 새로 주소안내소를 설치하기로 한 것은 이산 가족 재회 사업에 새삼 관심을 갖게 됨에 따라 이산 가족의 변화 상황을 파악할 필요가 있어서일 것이다.

북한이 이산 가족 재회 사업에 새삼 관심을 갖게 된 것은 재미 · 재일동포들의 방북이나 제3국에서의 남북 이산 가족의 재회 과정에서 적으나마 외화벌이의 효과가 있었기 때문이라는 관측이 지배적이다. 북한이 이산 가족의 생사 및 주소지 확인 · 안내 · 상봉 등 단계별로 거액의 수수료를 벌어들일 계획을 세웠다는 관측도 있다. 지난 몇년간 외화벌

6) 유엔 주재 북한대표부의 이 근 차석대사는 "평양은 이미 (이산 가족 상봉) 사업에 착수했고 면회소 설치를 준비하고 있다. 일본인들의 가족 상봉 요구도 실현시켰는데 같은 민족의 혈육의 정을 보고만 있을 수는 없지 않은가? 한국은 이러한 북한의 뜻을 이해하고 기회로 삼아주기를 바란다"고 밝힘으로써 보다 적극적인 입장을 개진했으나, 그 실현 여부는 좀 더 지켜보아야 할 것같다.

7) 북한은 1972년 하반기에 이산 가족 상봉에 대비하여 담화 요강 · 선전 자료 · 비판 자료를 작성해 대상자를 교육시킨 바 있다. 한 귀순자에 따르면, 이산 가족을 만나러 남쪽에 갈 사람과 남에서 올 가족을 만날 대상자를 선정해 1차로 4,000여 명을 교육했다고 한다. 담화 요강은 이산 가족 상봉이 이뤄졌을 경우 가족끼리 나누게 될 100여 가지 항목의 대화 예상 목록을 작성해 개별적으로 교육시키는 것이다. 선전 자료는 북한체제의 우월성을 선전하는 내용을 담은 것이고, 비판 자료는 남한 사회에 대한 비판 내용을 가르치는 것이다. 특히, 남한의 변화된 실상, 만날 대상이 어떤 위치에 있는지 등을 집중 교육하였다. 보통 3~4주 토론 · 문답식 집체 교육을 진행했으며, 주요 인물의 경우 예외적으로 3 개월 정도 교육하기도 했다고 한다.

이의 원천이 적어 어려움을 겪어온 북한으로서 '돈벌이'가 될 수 있는 어떤 사업도 마다할 형편이 아닌 것같다. 다만, 체제 수호를 위해 대외 개방을 제한해온 북한이 그동안 '정치적 사안'으로 인식해온 이산 가족 문제를 인도적 견지나 경제적 차원에서만 다루기도 쉽지 않기 때문에, 주소안내소 설치 이후 급격한 변화를 보이기 보다는 단계적이고도 신중한 조치를 취할 것으로 예상된다.

또한 주소안내소 설치를 통해 이산 가족 현황 파악에 나선 것은 70년대 초반 이후 전반적인 조사 사업을 벌인 적이 없어 자료가 부실한 데 따른 것일 가능성이 크다. 1985년의 고향방문단 교환 사업 당시에는 남북이 각각 50 명의 이산 가족을 상대측에 보냈기 때문에, 100팀(서울 파견 50 팀, 평양 영접 50 팀) 정도만 현황을 파악하고 있으면 되는 정황이었다. 그러나 앞으로 이산 가족 사업이 정례화될 경우에는 규모가 상당히 커질 수 있기 때문에 이에 대비하는 것이 아닐까 생각된다.

덧붙여 북한 당국이 이번 주소안내소 설치 조치를 김정일의 인덕 정치를 선전하는 효과적인 수단으로 활용하고 있는 것도 사실이다. 최근 몇년간 북한의 보도 매체들은 각급 사회안전부에서 북한 내의 이산 가족을 찾아준 모범 사례들을 보도한 바 있다.[8]

주소안내소에 관한 보도가 있은 지 두 달이 채 안된 4월 6일 대남비서 김용순은 김일성의 저작 "조국 통일을 위한 전민족 대단결 10대 강령" 발표 5주년 평양시 보고회의 보고를 통해, "북남기본합의서에는 북과 남이 정치·군사적 대결을 해소하고 민족적 화해를 이룩하며 무력에 의한 침략과 충돌을 막고 긴장을 완화하며 다방면적인 협력과 교류를 실현하여 민족 공동의 이익과 번영을 도모하기 위한 제반 문제들과 함께 이산 가족 문제를 비롯한 인도적으로 해결하여야 할 문제들까지 전면적으로 담겨져 있다"고 지적, 당국자 차원에서 모처럼 이산 가족 문제를 언급하였다. 그는 또 북한이 "북남 사이의 다방면적인 접촉과 교류를 실시할 데 대한 문제를 비롯하여 인도주의 문제와 특사 교환 문제 등을 주동적으로 제기하고 그 실현을 위하여 인내성있는 노력을 기울여왔다"는 점을 특별히 강조함으로써 대화 국면에 대비하려는 자세를 취하였다.

그런가 하면 평양방송은 4월 8일 이례적

8) 북한이 1996년 말에 각 도 사회안전부가 중심이 되어 이산 가족 상봉을 주선하는 등 이산 가족 찾기를 추진한 것이 확인된 바 있다. 즉, 중앙방송은 그해 11월 21일 보도를 통해 평양시 중구역 동안동에 살고 있는 최명애 여성이 중구역 안전부의 도움을 받아 남동생과 여동생을 46 년만에 찾았으며, 동대원구역 안전부에서도 6·25 때 서울에서 가족과 헤어진 뒤 현재 남포시 대안구역에 살고 있는 윤숙부 노인에게 남동생 윤숙주를 찾아주어 46 년만의 형제 상봉을 실현시켜주었다고 공개하였다.

으로 김일성이 생전에 "북남 사이에 자유로운 래왕과 서신 거래를 실시할 데 대한 방안을 여러 차례에 걸쳐 남조선 당국에 제의하도록 하고 그를 실현하기 위한 투쟁을 현명하게 령도"했다고 보도했다. 또한 이 방송은 김일성이 "조국이 통일되기 전에라도 북과 남으로 갈라진 혈육들이 서로 안부라도 전할 수 있게 해주려고 온갖 노력을 기울였다"고 지적했다. 그 예로, 1971년의 남북적십자 관계자들의 첫 접촉과 대화, 그해 9월의 남북간 전화선 연결, 1985년 고향방문과 예술단 교환 방문[9] 등을 거론했다.

이 보도는 4월 11일의 북경 남북차관급 회담을 앞두고 나온 것이어서 특별히 주목을 끌었다. 김일성이 생전에 이산 가족 문제에 관심이 있었음을 강조함으로써 이 문제 해결이 그의 유훈임을 분명히 했기 때문이다. 북한의 현 정치 상황이 김일성의 '유훈 통치'의 영향 하에 놓여 있기 때문에 더욱 그러하다.

이산 가족 재회를 위해 필요한 조치들

현 시점에서 이산 가족 문제를 해결하는 방안을 몇 측면에서 생각해볼 수 있다. 우선 민간 차원에서 진행 중인, 여러 경로를 통한 이산 가족의 개별적 재회를 적극적으로 허용·지원하는 것이다. 이 과정에서 민간 단체의 이산 가족 재회 및 편지 왕래를 위한 각종 활동을 권장할 수 있을 것이다. 다만, 정부는 민간단체협의회를 통해 개인·단체가 전개하는 이산 가족 사업의 실태에 관해 전면적으로 파악하는 작업을 해야 할 것이다. 이산 가족 재회 사업의 효율을 높이고 사기 피해자가 발생하거나 이산 가족 가운데 북한의 대남 공작[10]에 휘말리는 사례가 나타나지 않도록 하기 위해서다. 또한 민간 차원의 이산 가족 상봉을 위한 이벤트를 적극적으로 허용하는 것이 바람직하다. 다만, 이산 가족 재회 사업을 민간 차원에서 접근할 경우 금전 사정이 어려운 이산 가족들에게는 또 다른 아픔이 될 수도 있다는 점에서 정부 당국의 지원과 당국 차원의 문제 해결이 더욱 절실히 요구되는 것이다.

정부로서는 이산 가족 문제를 대북 식량 지원과 같은 인도적 차원의 문제와 연계시키는 방안을 생각해볼 수 있다. 지난 4월 북경에서 열린 남북차관급회담이 이에 해당된다. 대북 비료 지원과 이산 가족 문제를 연동시

9) 평양방송은 4월 23일 고향방문단 및 예술단 교환 당시에 김정일이 '서울에서 온 늙은 신자'에게 평양 고려호텔 1등호실(국빈용)을 배정토록 지시했다는 보도를 이례적으로 내보냄으로써, 이산 가족에 대한 그의 관심을 부각시켜 주목된다.

10) 80년대 이후 북한의 대남 공작이 이른바 '연고지'나 '친인척'을 활용한 지하당 구축 공작에서 벗어나 남한의 민주화·통일 운동 세력에 대한 영향 공작으로 전환한 것으로 알려져 있다. 그러나 이산 가족 교류가 본격화되면 이산 가족들이 북한 대남 공작의 새로운 희생양이 될지도 모른다는 우려의 시각도 있다.

키고 당국간 회담을 통해 이산 가족 문제를 해결하려는 것이다. 김대중 정부 출범 이후 첫 당국간 회담인 차관급회담에서 양측은 실리적 접근보다는 당국간 대화의 기선 제압 및 명분에 집착함으로써 일단 회담을 결렬시켰다.

그렇다고 해서 정부가 남북한 당국간 회담을 통한 이산가족면회소 설치나 노부모고향방문단 교환을 추진하는 것을 포기해서는 안될 것이다. 이 방안은 1992년에 남북고위급회담의 틀에서 이미 실행을 약속한 사안이다. 지속적 당국간 대화 창구가 마련되지 않은 조건에서 이 방안이 빠른 시일 안에 실현될지는 의문이지만 정부의 노력은 계속되어야 할 것이다. 특히, 고령자 이산 가족의 고향방문단 교환을 시범 사업으로 진행하는 것은 정부의 몫이다. 문화 예술 행사와 고향방문단 교환을 한데 묶은 1985년의 방식을 재활용할 수 있을 것이다.

그리고 이산 가족 재회 사업이 시급한 만큼 남북한 당국간 회담이 순조롭게 진행되지 않을 때는 이 문제를 해결하기 위한 특사 파견도 고려할 수 있을 것이다. 김대중 정부는 「남북기본합의서」 실천 및 정상회담 개최를 위해 특사 교환을 추진하겠다는 의지를 이미 여러 차례 표명한 바 있는데, 특사 파견을 통해 일단 이산 가족 시범 사업부터 성사시키고, 이 분위기를 타고 기본합의서 실천으로 옮겨가는 것도 좋은 방법으로 생각된다.

남북 경협 연계 추진 방안

이제 서두에서 밝힌 이산 가족 재회 사업의 경제적 측면을 검토하는 것으로 글을 마무리할까 한다. 이산 가족 재회 사업을 남북한 교류 협력 활성화와 연계시키는 것으로는 '실향민의 고향 투자 유도 방안'과 '관광 사업과 이산 가족 재회 연계 방안'을 생각해볼 수 있다.[11]

대체로 고향에 대한 애착이 강한 실향민 기업인의 고향 투자 사업은 두 방향에서 추진될 수 있다. 하나는 노동 집약적 수출 산업 분야의 합영 공장을 설립 운영하는 것이고, 다른 하나는 지방 경공업 공장의 생산 정상화를 위해 시설 및 원자재를 지원하는 방안이다.

전자는 재일 조총련계 기업인들이나 재미동포 사업가들의 대북 투자 사업에서 그 예

11) 세종연구소의 이종석 연구위원도 "정부는 실향민 기업가들이 도별(혹은 군별)로 고향투자단을 구성해서 고향 지원 및 북한 투자를 실현하는 방법도 모색해볼 필요가 있다"고 제안하고 있다. 그는 또 현재로선 판문점에 이산가족면회소를 설치하는 것을 기대하기 어렵다고 전제하고, '북한의 특정 지역(나진·선봉) 관광과 이산 가족 상봉을 연계'하는 방안이 바람직하다고 제안한다("정경 분리의 여건 조성과 정책 과제", 「대북 정경 분리 정책: 어떻게 실천해나갈 것인가?」, 통일경제연구협회, 민족통일연구원, 한국경제신문사 공동 주최 제4차통일경제정책세미나 발표 논문집, 1998. 4.10, pp. 18~20).

를 찾아볼 수 있으며, 국내에서는 (주)에이스침대가 황해북도 사리원(혹은 평양)에 침대 생산 합영 공장을 설립해 운영하려는 계획을 갖고 있다. 에이스침대는 이미 양측 정부로부터 경협 사업 승인을 얻어 구체적으로 공장 설립 부지를 물색하고 있는 것으로 알려져 있다. 다만, 실향민 기업인들이 북한에서 합영 공장 설립에 나서기에 앞서, 사업 대상과 여건을 면밀히 검토하고 충분한 타당성 조사를 거친 뒤에 본격적인 경제 협력에 나서야 할 것이다. 현재 그나마 활발하게 진행되고 있는 의류 등 경공업 분야의 임가공 사업에 참여하는 것도 좋은 방법이다. 실향민 기업인들 가운데는 대기업 총수를 비롯해 대규모의 대북 투자가 가능한 경우도 있는데, 사안에 따라서는 고향 인근의 인프라 투자나 북한의 기간 산업을 담당하고 있는 연합기업소와의 합영 사업도 생각해 볼 수 있다.

후자는 아직 예를 찾을 수는 없지만 앞으로 권장할 만한 방안이며 정부의 경협 기금을 활용하면 좋을 것같다. 북한의 郡에는 경공업 분야를 담당하는 지방 산업 공장들이 20여 개씩 있는데, 현재 간장, 된장, 김치, 소금, 조미료, 국수, 식용유 등을 생산하는 식료 공장들 가운데 정상 가동되고 있는 것이 드물다고 할 정도로 지방 경제 사정이 열악하다. 흔한 말로 "조선 사람은 간장·된장없이는 하루도 살아갈 수 없다"고 하는데 북한 주민들은 초보적인 식료조차 부족한 상황에서 생활하고 있다. 또한 의류, 신발, 비누 등 생활 필수품을 생산하는 공장들도 사정은 마찬가지다. 지난 몇년간 북한의 지방을 방문해본 적이 있는 외부 인사들은 한결같이 남루한 외모에 머리를 제대로 감지 못한 어린이들을 목격한 가슴 아픈 경험을 갖고 있다.

중앙정부가 지방 경제 부문을 지원할 능력이 없어 지방 단위의 '자력 갱생'을 부르짖고 있는 것이 오늘의 북한 현실이다. 북한 당국으로서도 심각한 원자재난과 생산 설비 노후화에 처해 있는 지방 공장들에 대한 외부의 지원을 끌어들이기 위해 노력할 때가 되었고, 그 방법으로 실향민 기업인들에게 지원을 요청하는 방향으로 과감하게 정책을 바꾸어야 한다.

이런 정황을 감안하여 한국의 이북5도민회나 군민회가 고향별로 대북 지원 기금 모집 운동을 전개하는 것도 생각해볼 수 있다. 남북한은 적십자간의 협의에서 대북 식량 지원 활동과 관련 '지정기탁제'를 실제로 실행한 바 있다. 대다수 이북 출신들이 북한의 체제와 정권에 등을 돌리고 이남으로 내려왔음을 감안하더라도, 고향에 대한 인도적 지원을 통해 이산 가족 재회의 기회를 마련하는 방식을 이제는 생각해볼 때가 되었다.

북한 당국으로서는 고향투자단을 유치하고 싶겠지만 실향민 기업인들이 경제 사정이

낙후한 지방에 물밀듯이 밀려 들어와 장기간 체류하는 것은 원하지 않을 것이다. 때문에 실향민 기업인들을 지금까지 방북 기업인 등이 머문 적이 있는 평양의 고려호텔이나 외국인초대소 등에 머물게 하고, 고향 방문은 아침 일찍 승용차로 출발해 당일치기로 처리하면 좋을 것으로 생각된다. 북한 당국으로서도 이에 관한 경험은 충분히 쌓았다고 할 수 있다. 만일 실향민 기업인의 고향이 평양에서 멀리 떨어져 당일치기 여행이 곤란한 곳이라면 원산, 청진, 함흥, 개성, 신의주 등 지방 거점 도시에서 숙박하게 하는 방법도 가능할 것이다.

그리고 고려호텔이나 외국인초대소 등지에서 이산 가족간의 상봉을 하게 한다면 북한 당국으로서도 크게 부담되지 않을 것이다. 실향민 기업인들이 북한의 가족 · 친척들에게 개별적으로 건네게 될 달러도 북한의 중요한 외화 원천이 될 수 있다. 최근 10여년간 일본 · 미국 등지의 해외 동포들이 북한의 가족 · 친척들에게 송금하거나 직접 건네준 달러 · 엔화가 평양 등지의 외화 상점에서 활발히 유통되어왔다.

다음으로 나진 · 선봉 및 금강산관광지구에서 이산 가족을 상봉하게 하는 방법도 적극 활용할 수 있다.[12] 관광 사업은 초기 투자 비용이 크지 않아도 일단 남북한간의 합의만 있다면 당장 추진할 수 있다. 관광 교류 초기 단계에서는 대규모의 사업 추진보다는 북측에서 수용하는 데 무리가 없고, 우리측에서도 예산 조달 방법과 인력 동원 방법 등을 고려하여 실현 가능한 사업부터 추진할 수 있다.[13]

북한이 작성한 나진 · 선봉자유경제무역지대의 개발 계획에 따르면, 이 지대를 관광지구로 개발한다는 구상을 갖고 있으며, 인근의 칠보산과 백두산 관광을 연계하려고 한다. 다만, 백두산 관광은 연중 관광 가능 일수가 적은 것이 흠이다. 북한 당국으로서는 자유경제무역지대에 실향민 기업인들의 투자를 끌어들이기 위해 이 지대에 이산가족면회소를 설치하는 문제를 적극적으로 검토할 만하다. 나진 · 선봉에 이산가족면회소를 설치할 수도 있고 칠보산이나 백두산지구에 설치

12) 북한이 금년 가을부터 한국 관광객을 받아들이기로 결정하고 현재 그 준비 작업을 진행 중이라는 정보가 있다. 독일 뒤셀도르프에 본부를 둔 한국경제정보연구원(민간 연구 기구)이 3월 18일 이같은 정보를 한국무역진흥공사(KOTRA) 베를린 무역관에 전해왔다고 한다. KOTRA에 따르면, 북한은 1차적으로 월남 이산 가족들에 한해 관광 지역을 개방할 준비를 하고 있다는 것이다. 이 정보가 사실이라면 이산 가족 재회 사업을 관광 산업과 연계시켜보려는 의도로 볼 수 있다. 북한의 북경 경제 창구에서도 이같은 정보가 꾸준히 나오고 있어 관광 개방의 시기가 임박한 것으로 감지된다.

13) 대규모 자본을 필요로 하며 투자 회수 기간이 긴 관광 호텔업, 골프장, 스키장, 온천 등의 휴양 시설 건립시에는 수요 파악, 자본 조달, 시설 관리, 유치 홍보, 이윤 추구에 이르기까지 종합적인 마스터플랜에 대한 타당성 조사가 이루어져야 할 것이다(진수남(1998. 3), "남북 관광 교류 협력 사업 추진 방안", 「통일경제」, p 17).

할 수도 있을 것이다. 그것도 곤란하다면 나진 · 선봉지구를 중국의 연변 지역 관광과 연계시키고 연변 지역에 이산가족면회소를 설치하는 것도 생각해볼 수 있다. 그러나 연변 지역의 면회소 설치는 권장할 만한 방안이 아닌 것같다.[14]

차라리 한반도 안에 면회소를 설치하는 것이 정 어렵다면 속초-나진 · 선봉간을 운항할 유람선 안에 설치하는 방법도 생각해볼 수 있다. 북한 당국의 부담을 줄여주어야 이산 가족 상봉이 쉽게 성사될 수 있는 만큼, 우리 정부로서도 민간 관광 업체들의 유람선 운항 및 유람선 내의 이산가족면회소 설치 등을 허용할 태세를 갖추는 것이 좋을 것이다.

이 방안은 금강산지구 관광에서도 그대로 통용될 수 있다. 당장은 설악산-금강산 회랑(육로)을 이용해 금강산지구를 방문하기 어려운 상황이다. 또한 금강산에 숙박 시설이 제대로 갖추어져 있지도 않다. 이런 조건에서 속초-원산(-금강산) 혹은 속초-통천(-금강산)을 잇는 유람선의 운항을 생각해볼 수 있는 것이다.[15] 이 경우 원산이나 통천에 이산가족면회소를 설치하기는 어려운 만큼 일단 유람선 안에 면회소를 설치해 운영하다가 금강산지구 개발에 따라 숙박 시설이 제대로 갖춰지면 이 시설의 일부를 면회소로 사용할 수 있을 것이다.

특히, 금강산관광지구 개발은 엄청난 투자 재원을 필요로 하는 사업인 만큼 투자 컨소시엄을 구성하는 것이 불가피하며, 이 과정에서 실향민 기업인들의 적극 참여를 유도하기 위해서라도 북한 당국은 이산 가족 재회 사업에 관심을 돌려야 할 것이다.

이산 가족 재회 사업의 경제적 측면을 부각시키다 보면 자연히 실향민 기업인들이나 북한 관광에 나설 경제 형편이 되는 이산 가족들에게 유리한 상황이 조성된다. 이때문에 생활 형편이 곤란한 이산 가족들이 위화감을 느낄 수도 있다. 따라서 궁극적으로는 남북한 당국이 당국간 대화를 통해 대다수 이산 가족들이 재회의 기쁨을 맛볼 수 있는 방안을 찾도록 노력해야 할 것이다.

14) 일각에서 정부 당국 혹은 민간단체협의회가 이산 가족 생사 확인 및 재회를 위한 연락사무소를 중국에 설치 · 운영하는 방안(연길, 집안, 단동, 북경 등지)을 제기하기도 하는데 '중국 정부와의 협의'라는 별도의 추가적인 문제를 발생시킬 소지가 있다. 중국 내에 이산가족면회소를 설치하는 문제도 물론 실무적으로 간단치가 않을 것이다.

15) 금강산지구는 군사 시설의 집중으로 인한 개방 및 개발의 어려움이 존재한다. 유람선을 이용한 관광을 실행하더라도 유람선이 공해 상으로 나갔다가 원산항에 입항해야 하는 사정이다. 통천이나 해금강 인근에 배를 대려면 북한군 계통의 승인이 있어야 할 것이다.