

남북공동선언의 이산가족 문제 해결 방안

재성호 / 중앙대학교 법과대학 교수

남북 이산가족 문제의 해결은 더 이상 지체할 수 없는 가장 시급하고 절박한 과제이다. 다행히 6·15 남북공동선언의 채택으로 이산가족 문제 해결의 새로운 전기가 마련되었다. 이번 합의는 이산가족 문제의 포괄적인 접근 및 해결 전략이 가시적인 성과를 거둔 것이라고 볼 수 있다. 우리는 이 합의의 정신을 잘 살려 이산가족 문제의 지속적인 해결의 준거로 삼아야 한다.

앞으로 이산가족 문제는 순수하게 인도적 차원에서 접근하여 탈정치화해야 한다. 또 이산의 원인을 불문하고 이산이라는 결과에 주목하여 그들이 분단으로 인해 겪고 있는 인간적인 고통을 완화하는 차원에서 접근해야 한다. 아울러 남북공동선언에 입각한 지속적인 해결의 기반을 마련하고, 포괄적인 접근과 신속적 상호주의를 적용하되, 실현 가능한 것부터 추진하는 점진적·단계적·전략적인 해결을 강구해야 한다.

이러한 관점에서 먼저 1단계에서는 8·15 가족·친척 고향방문단 사업을 성공적으로 실시하고, 후속 남북적십자회담(특히 11차 본회담 개최)의 지속적인 개최를 성사시켜야 한다. 2단계에서는 남북적십자사간의 생사·주소 확인, 서신 왕래 및 상봉 추진, 전향적 차원에서 비전향 장기수 문제의 추가적인 해결, 제3국 상봉 등 민간 차원의 해결 노력 지원, 대북 송금 및 경제적 지원의 허용, 지정기탁제·고향 사업과 이산가족 문제의 병행적 해결을 모색해야 한다. 그리고 마지막 3단계에서는 이산가족 고향 방문 정례화, 실향민 출신 금강산 관광객의 고향 방문 및 성묘 실시, 우편물교환소 설치 및 서신 왕래의 정례화, 이산가족 재결합(비전향 장기수 문제 완전 해결 포함) 추진 및 교류 지원을 위한 법령 정비 등을 추진해 나가야 한다.

요컨대 정부는 남북적십자사가 이러한 포괄적인 접근 구도 하에 직접협상을 통한 근원적인 해결을 강구하되, 이와 병행하여 현재 제3국에서 비공식적으로 이루어지고 있는 민간 차원의 이산가족 상봉을 적극 지원해야 한다. 또한 금강산 관광을 활용한 이산가족 문제 해결 방안(이산가족면회소 설치, 고향 방문 및 성묘 등)도 추진해야 한다. 그럼으로써 남북한간의 인도주의 구현에 만전을 기해야 한다. 앞으로 정부가 대한적십자사 등 민간 부문과 긴밀하게 협조하면서 북한측을 설득하는 노력을 지속적으로 펴 나간다면, 멀지 않은 장래에 이산가족 문제 해결에 상당한 진전이 있을 것으로 기대된다.

머리말

남북 이산가족 문제는 한반도 분단과 3년 간의 6·25 동족 상잔이 잉태한 비극적 산물로서 세계 역사상 유례없는 것이다. 이산가족 문제는 남과 북에 흩어져 사는 가족·친척들이 반세기 이상 동안 자유롭게 만나지 못함은 물론이거니와 생사 여부에 관한 소식조차 전달하지 못하고 단절의 삶을 살아가는 데 그 심각성이 있다.

분단이 장기화되는 가운데 이산가족들은 이미 고령화하고 있고, 시간이 감에 따라 하나 둘씩 세상을 떠나고 있다. 최근에는 매년 1만 명 이상의 고령자들이 망향의 한을 품은 채 유명을 달리하고 있다고 한다. 앞으로 10년이 지나면 1세대 실향민은 거의 남지 않게 될 것이고, 역설적으로 이산가족 문제는 소멸되게 될 것이다. 따라서 이산가족 문제는 그 해결을 더 이상 뒤로 미룰 수 없는 절박한 과제가 되고 있다.

그 동안 우리 정부는 이산가족 문제를 남북한간의 최우선적인 해결 과제로 설정하고, 다각적인 노력을 기울여 왔다. 그러한 노력의 결실로서 2000년 6월 13일부터 15일까지 평양에서 열린 남북정상회담의 결과 이산가족 문제 해결의 새로운 전기를 마련할 수 있었다. “남과 북이 올해 8·15에 즈음하여 흩어진 가족·친척 방문단을 교환하며, 비전향

장기수 문제를 해결하는 등 인도적 문제를 조속히 풀어 나가기로 하였다”는 남북공동선언 제3항이 바로 그것이다.

본 고에서는 남북공동선언 제3항에 의거한 향후 이산가족 문제 해결의 기본 구도와 세부 추진 방향을 제시하기로 한다. 이는 인도주의 구현을 통해 분단으로 인한 인간적 고통의 완화에 다소나마 기여할 수 있을 것이다.

6·15 남북공동선언과 이산가족 문제

6·15 남북공동선언의 제3항은 “남과 북은 올해 8·15에 즈음하여 흩어진 가족·친척 방문단을 교환하며, 비전향 장기수 문제를 해결하는 등 인도적 문제를 조속히 풀어 나가기로 하였다”고 규정하고 있다. 이 조항은 남북공동선언의 5개 항 가운데 가장 구체성을 띤 합의를 담고 있다.

남북공동선언의 제3항에서는 첫째, 8·15에 즈음하여 흩어진 가족·친척 방문단 교환 사업 실시 둘째, 비전향 장기수 문제 해결 셋째, 기타 인도적 문제의 조속한 해결의 세 가지 사항을 명시하고 있다. 전체적으로 볼 때 이번 합의는 이산의 원인을 묻지 않고 이산의 결과에 주목하여 분단으로 인해 인간적 고통을 받고 있는 사람들, 즉 광의의 이산가족 내지 분단 희생자들의 해결을 포괄적인

구도 하에 접근한 결과 성사된 것으로 평가된다.

이렇게 보는 이유는 다음과 같다. 주지하는 바와 같이 분단 희생자에는 순수 실향민, 비전향 장기수, 납북 억류자, 월북자, 국군 포로, 탈북·귀순자 등 다양한 사람들이 포함되어 있다. 그 동안 우리측은 이산가족 문제를 남북한간에 최우선적으로 해결해야 할 과제로 설정하고, 북한측에 성의있는 자세를 촉구해 왔다. 반면 북한은 남북한간에 가장 시급히 해결해야 할 인도적 문제로서 비전향 장기수 문제를 들고 나와 이들의 무조건적인 송환을 요구해 왔다. 이렇게 남북한이 현격한 입장 차이를 보이고 있는 상황에서 고려될 수 있는 현실적인 타협안은 각자가 관심을 갖고 있는 문제를 병행적으로 해결해 나가는 것이라고 하겠다. 결국 이번 합의는 분단의 고통을 받는 대표적인 부류의 사람들, 즉 실향민 내지 순수한 이산가족들과 비전향 장기수 문제를 동시에 풀어 나가려는 남북한 정상외 의지를 반영하고 있다고 볼 수 있다.

북한은 남북한의 정상이 합의한 이산가족 문제 해결을 뒷받침하기 위해 6월 17일 장재언 조선적십자회 중앙위원회 위원장 대리 명의로 부위원장급을 수석대표로 하는 남북적

십자회담을 제의하는 전통문을 정원식 대한적십자사 총재에게 보내 왔다. 이에 대한적십자사는 6월 19일 회신을 보내 북한측의 회담 제의를 수락하고 6월 23일 판문점에서 남북적십자회담 개최를 제의하는 한편, 박기륜 대한적십자사 사무총장을 수석대표로 하여 모두 3 명의 회담 대표와 3 명의 수행원의 참석을 북한측에 통보하였다.¹⁾

남북 이산가족 문제 해결 방안

기본 방향

남북정상회담 개최 및 6·15 남북공동선언 채택 등 최근 한반도를 둘러싼 전략적 환경 및 남북한 관계의 변화를 고려하여 앞으로 이산가족 문제는 다음과 같은 방향성을 가지고 해결을 모색하는 것이 타당하다.

○ 이산가족 문제의 탈정치화

6·15 남북공동선언의 제3항에서 '인도적 문제의 조속한 해결'을 명기하고 있듯이 이산가족 문제는 순수하게 인도적 차원에서 접근하여 그 해결책을 모색해야 한다. 이는 이산가족 문제를 탈정치화하는 것, 즉 남북

1) 「조선일보」(2000. 6.20), 1면; 「동아일보」(2000. 6.20), 2면.

한간의 정치·군사적 문제와 연계하지 않고 해결 방안을 마련해 나감을 의미한다. 나아가 이산가족 문제를 인도적 차원에서 풀어 나가기 위해서는 정치적 고려가 개재하기 쉬운 당국간 대화보다는 남북적십자회담의 틀 내에서 해결을 추진하는 것이 더욱 합당하다고 하겠다.

○ 남북공동선언에 입각한 지속적인 해결의 기반 마련

남북공동선언에서 합의된 8·15 이산가족 고향방문단의 교환 사업은 1회성 행사로 그쳐서는 안된다. 단발성의 사업은 반복하지 못한 이산가족들에 대해서는 이산의 아픔만 가중시키는 불행한 결과를 초래하게 될 것이다. 그러기에 우리는 8·15 이산가족 고향방문단의 교환이 계속적으로 이루어질 수 있도록 해야 한다. 또한 이산가족 고향방문단에 포함되어 반복할 인원은 100명 내지 200명의 제한된 수에 불과하므로 이산가족의 고통을 근원적으로 해결하려면 이산가족들의 생사 및 주소를 확인하고 편지를 교환하는 것이 필요하다.

따라서 우리는 남북적십자회담에서 이산가족 고향방문단의 교환 사업을 협의하는 동시에, 이산가족 문제의 근원적 해결을 위한 기반을 마련해야 한다. 이와 관련해서 우리

측은 6·15 남북공동선언 제3항에서 “남과 북은 … 등 인도적 문제를 조속히 풀어 나가기로 하였다”고 한 규정을 이산가족 문제의 본격적인 해결의 단서 내지 고리로 활용할 수 있을 것으로 생각된다.

○ 점진적·단계적·전략적인 접근 및 해결

이산가족 문제에 서두르는 태도를 보이거나 남북한의 현실에 맞지 않는 성급한 접근을 해서는 안된다. 중장기적인 관점에서 근원적인 해결책을 강구해 나가되, 북한의 소극적·폐쇄적 입장을 고려하여 당장 실현 가능한 것부터 추진하는 점진적·단계적인 접근이 타당하다. 또한 이산가족 문제에 있어서도 비즈니스 차원의 협상 전략을 마련할 필요가 있다. 명분론상으로는 이산가족 문제가 인도적 문제라는 점을 강조하면서도, 실질적인 해결을 위해 경제적 지원 등 북한을 유인할 수 있는 인센티브를 적극 활용하는 것이 바람직하다.

○ 다양한 대화 채널의 가동 및 동시 다발적인 접근

이산가족 문제는 남북적십자사간의 공식적 채널을 통한 정상적인 해결과 함께 준공

식적 내지 비공식적인 해결을 병행 추진해야 한다. 이미 금강산 관광이 본격화 단계에 진입한 만큼 금강산 지역을 이산가족 문제 해결의 징검다리로 이용하는 것이 바람직하다. 아울러 이산가족 문제 해결의 동시 다발적 접근의 차원에서 대북 교역에 참여하는 기업이나 대북 인도적 지원에 참여하는 민간 단체(NGO)도 적극 활용하는 자세가 필요하다고 하겠다.²⁾

○ 포괄적 접근과 신축적 상호주의의 적용

우리는 지나치게 '경직적인 상호주의'를 고집하기보다는 '신축적 상호주의'에 입각, 이산가족 문제의 포괄적인 해결을 추진하는 것이 바람직하다. 즉 대칭적(예: 비전향 장기수와 국군 포로의 교환 방문)이고 등가적(하나를 주면 하나를 받는 식의 1 : 1 접근)이며 동시적(동시 이행의 요구)인 상호주의보다는 비대칭적이고 비등가적이며 비동시적인 해결 방안을 모색하는 것이 남북한간의 신뢰 회복은 물론 이산가족 문제의 본격적·근원적인 해결에 도움이 될 것이다.

세부 추진 방안

○ 1단계

- 8·15 가족·친척 고향방문단 사업 실시

우선 제1단계에서 가장 먼저 실시할 것은 역시 남북공동선언의 제3항에서 남북한의 정상이 합의한 바대로 금년 8·15에 즈음하여 흩어진 가족·친척 방문단의 교환이라고 하겠다. 이번 합의가 이산가족 문제에 대한 포괄적 접근의 산물이고, 또 합의문에서 8·15에 즈음하여 흩어진 가족·친척 방문단 교환사업을 먼저 실시한 후에 비전향 장기수 문제를 해결한다고 규정하고 있지 않은 만큼, 8·15 이산가족·친척 방문단 교환시 비전향 장기수 문제를 일부 해결하는 것이 합리적인 해결 방향이라고 판단된다.

그러한 해결 방향으로서의 우리측 이산가족 고향방문단에 북한이 전쟁 포로라고 주장하는 빨치산 출신 비전향 장기수 3인(김인서, 김영태, 함세환)을 북송시키고, 이들이 북한에서 가족과 상봉한 후 그곳에 남기고 돌아오는 방안을 고려할 수 있다. 즉 우리측 이산가족 고향방문단의 대다수 성원들은 상

2) 제성호(1999), 「국민의 정부」의 이산가족 정책과 이산가족 문제 해결 방안, 「남북 이산가족 문제 해결 방향」, 학술회의 총서 99-04, 통일연구원, pp. 29~30 참조.

뿐만 한 후 북한에 가족을 두고 돌아오는 데 반해 비전향 장기수들의 경우 북한의 가족들과 재결합을 실현시켜 주는 것이다. 이는 북한측에 선의의 부담을 줌으로써 이산가족 문제의 지속적인 해결의 기반을 마련하는 한편, 북한의 전향적인 태도를 이끌어내는 데 도움이 될 수 있을 것이다.

그러나 일부에서 주장하듯이 비전향 장기수 전부³⁾를 이산가족 고향방문단에 포함시키는 것은 옳지 않다고 하겠다. 최근 김대중 대통령이 이회창 한나라당 총재에게 8·15 이산가족 고향방문단의 규모는 100 명 정도가 될 것이라고 밝힌 바 있는데,⁴⁾ 이 정도밖에 되지 않는 8·15 고향방문단 속에 수십 명의 비전향 장기수를 포함시키는 것은 합당하다고 볼 수 없기 때문이다.

오히려 우리측으로서는 3 명의 빨치산 출신 비전향 장기수를 고향방문단에 포함시키는 대신에, 소수의 남북 억류자 및 생존이 확

인된 국군 포로의 남한 가족을 포함시키는 것이 바람직하다고 생각된다. 이들을 포함시키는 근거로는 흩어진 가족·친척의 개념에는 넓은 의미의 이산가족, 즉 남북 억류자 및 국군 포로 등도 포함되는 것으로 해석할 수 있다는 데 있다. 다만 남북적십자회담에서 우리측은 이산가족 고향방문단에 남북 억류자 가족이 포함될 수 있고, 또 인도적 차원에서 반드시 포함되어야 함을 북한측에 설명하고 북한이 여기에 호응하도록 설득해야 할 것이다.

이산가족 고향방문단 교환 사업을 성사시키는 과정에서 문제가 되는 것은 방북 시기, 방북 절차 및 방법 등일 것이다. 상봉 장소는 1985년의 경우 서울과 평양에 국한됐었으나,⁵⁾ 이번에는 고향에까지 방문, 재북 가족들과 상봉하는 한편, 가능하면 성모도 할 수 있도록 북한을 설득해야 한다. 우리측 방북 인원 선정 문제는 연령별로 적절한 분포를 나

3) 1999년 12월 '비전향장기수송환추진위원회'가 밝힌 바에 따르면 현재 남한에 있는 88 명의 비전향 장기수 가운데서 55 명과 전향한 장기수 3 명도 복송을 희망하고 있다고 한다(「동아일보」(2000. 6.16), A6면; 「한겨레신문」(20003. 6.15), 19면; 「중앙일보」(2000. 6.16), 27면). 그러나 법무부는 15 년 이상 장기 복역한 출소자만을 비전향 장기수에 포함시켜 현재 남한에는 26 명의 비전향 장기수만이 있다는 입장을 보이고 있다(「중앙일보」(2000. 6.21), 5면). 그러나 통일부의 실무자에 따르면 2000년 6월말 현재 남한 내 비전향 장기수의 총 숫자는 82 명이고, 이 가운데 48 명이 복송을 희망하고 있다고 한다. 1999년 2월 22일 우리 정부가 준법서약서를 받지 않고 인도주의적 차원에서 비전향장기수 17명(남파간첩 우용각 등을 특별사면(형집행 정지하여 가석방)할 방침을 발표하자, 북한은 빨치산 출신 김인서 등 3 명과 출소남파간첩 17 명 등 모두 20 명의 비전향 장기수 송환을 요구하였다(통일부(1999. 2.20~2.26), 「출소남파간첩 등 공안사범」 송환 요구 편지 전달, 「주간 북한동향」, 제423호, pp. 15~16 참조).

4) 「조선일보」(2000. 6.19), 1면 및 4면. 전술한 바와 같이 8·15 이산가족·친척 방문단의 규모는 100 명으로 전해지고 있다. 그러나 지원 인력, 취재 기자까지 포함하면 실제 방북 인원은 200 명이 훨씬 넘을 것으로 전망된다. 1992년 5월 제7차 남북고위급회담에서 동년 8월을 기해 교환하기로 합의했던 이산가족 노부모방문단의 규모도 남북한 각각 100 명씩이었다(제7차 남북고위급회담 합의문 제5항, 통일원 남북대화사무국(1992), 「남북대화」, 제55호, p. 66).

누되, 컴퓨터 추첨 등을 통해 공정성과 투명성이 확보되도록 해야 한다.

- 남북적십자회담의 지속적인 개최 합의

8·15 이산가족 고향 방문이 1회성 사업에 그치지 않으려면 남북한이 남북적십자회담 본회담을 재개하여 이산가족 문제 전반을 논의해야 한다. 이와 관련, 전술한 바와 같이 남북공동선언의 제3항에서는 ‘... 등 인도적 문제의 조속한 해결’을 명시하고 있는 바, 우리는 이 조항의 후단을 이산가족 문제의 지속적인 해결의 단서 내지 고리로 활용해야 할 것이다.

시기적으로 6·15 남북공동선언 채택 후 8월 15일까지는 2개월밖에 되지 않아 이산가족 문제의 해결 원칙과 세부 추진 방안을 협의·타결하기는 어려울 것이다. 그러한 점에서 우리는 8·15 이산가족 고향방문단 교환 사업을 추진하면서, 다른 한편으로는 남북적십자회담 제11차 본회담 개최 문제를 협의하고 북한측의 약속을 이끌어내야 한다. 제11차 본회담이 열리면 여기에서는 우선 이

산가족 문제에 관한 남북적십자사간의 기존 합의의 유효성을 재확인하고, 그 바탕 위에서 남북적십자사가 ① 생사·주소 확인, ② 서신 거래, ③ 왕래·상봉 및 방문, ④ 재결합 등으로 나누어 각기 구체적인 해결책을 강구해 나간다는 데 원칙적인 합의를 해야 할 것이다.

○ 2단계

- 남북적십자사간의 생사·주소 확인, 서신 왕래 및 상봉 추진

반세기 동안 남과 북에 흩어진 이산가족들이 서로 생사 및 주소조차 알지 못하는 것은 분단으로 인한 인간적 고통의 현주소를 가장 극명하게 보여주는 대목이라고 하겠다. 그러므로 우리측은 남북적십자회담 제11차 본회담을 개최하고, 여기에서 먼저 이산가족의 생사·주소 확인을 추진해야 한다. 생사 및 주소 확인은 왕래, 상봉 및 재결합의 기초가 되기 때문이다. 또 이것은 인적 교류를 수반하지 않아도 되기 때문에 북한측의 호응

5) 제8차 남북적십자 본회담(1985.5.27~5.30, 서울)에서 남북한은 ‘남북 이산가족 고향 방문 및 예술공연단’의 교환에 합의하였다. 이에 따라 세 차례의 실무대표 접촉과 네 차례의 비공식 접촉을 통해 1985년 9월 20일부터 9월 23일까지 이산가족 고향방문단의 교환이 성사되었다. 재남 이산가족 50 명이 북한을 방문하여, 방문단 가운데 35 명이 평양 고려호텔에서 북한의 연고자 41 명과 상봉하였다(통일원(1997, 「남북 이산가족 교류 협력 실무 안내」, p. 26; 대한적십자사(1986), 「이산가족백서 제2권」, pp. 209, 226). 한편 북한에서 온 이산가족 50 명 가운데 30 명이 남한에 거주하고 있는 부모·형제·친척 등 51 명과 웨라톤호텔에서 상봉을 하였다(위의 책, pp. 183, 194 참조).

가능성이 크다.

생사·주소의 확인을 하려는 자(주로 남한의 가족들)와 그 대상자(재북 이산가족, 국군 포로, 납북 억류자, 비전향 장기수 등)의 신원을 구체적으로 적시할 필요는 없다. 그 대신 단순히 '이산가족'이라는 범주에 넣어 해결을 모색하는 것이 바람직하다. 국군 포로나 납북 억류자의 신원을 지나치게 부각시킬 경우 사업 자체가 성사되기 어려울 것이며, 정치적인 목적에 악용될 소지마저 있기 때문이다. 조용한 해결이 오히려 인도주의적인 접근에 더욱 부합할 것이라고 생각된다. 생사 및 주소 확인의 규모는 월 1회 남북한 쌍방 300 명씩을 우선적으로 고려할 수 있다.⁶⁾ 생사·주소 확인을 위해서는 남북적십자사가 상호 명단(이산가족 찾기 의뢰서 및 회보서)을 교환해야 한다.⁷⁾

이러한 생사·주소 확인을 기초로 이산가족들간에 직접 서신 교환 및 상봉을 추진해야 한다. 서신 교환은 상봉이 제한적으로 이루어지는 사업인 데 비해 비교적 대규모로 실시할

수 있는 장점이 있다. 우리측은 가능한 한 월 1 회 내지 분기별 1 회 판문점을 통한 우편물 교환을 실현시키도록 하되, 이것이 어렵다면 부정기적인 서신 왕래나 제3국을 통한 우편물 교환⁸⁾도 대안으로 고려할 수 있을 것이다. 서신 교환을 하려는 자의 경우에도 (광의의) 이산가족 문제의 포괄적인 해결 차원에서 구태여 이산의 원인, 출신 성분 내지 과거의 신분을 들추어 낼 필요는 없다고 하겠다.

나아가 판문점에 이산가족 상봉면회소를 설치하여 이산가족의 상봉을 제도화·정례화해야 한다. 당장 판문점을 면회소 설치 장소로 택하기 어렵다면, 철원·고성 인근의 비무장지대 내 장소나 나진·선봉지역 등을 대안으로 고려할 수도 있다. 이산가족 상봉의 규모로는 월 1 회 또는 2 회 100 명씩을 우선적으로 생각해 볼 수 있을 것이다.⁹⁾

• 비전향 장기수 문제의 추가적인 해결

현재 북한이 국군 포로와 납북 억류자의

6) 이는 1999년 6월 베이징에서 개최된 '남북차관급당국회담'에서 우리측이 제안한 내용이다(통일부 통일정책실(1999. 7.10), "남북차관급당국회담 결과", 「統一速報」, 제99-5호, p. 4).

7) 이와 관련, 대한적십자사는 1990년 8월 8·15 민족대교류 기간 중 접수한 6만 1,355 명의 심인의뢰서를 접수하여 정부에 전달한 바 있다(「동아일보」(1998. 3.28), p. 1 참조). 그러나 이 자료는 이미 10년 전의 것으로 그 동안 이산가족의 신상에 많은 변화가 있었을 것이기 때문에 향후 재북 가족의 심인의뢰서 접수를 다시 실시해야 할 것이다.

8) 제3국을 통한 남북간 우편물 교환 문제에 관해서는 이장희(1996), "남북한 우편 교류 실현을 위한 법제도적 개선 방안", 「서울국제법연구」, 제3권 2호, pp. 2, 19~26; 제성호(1999. 2), "남북 우편·통신 교류와 「남북교류협력법」의 개정 방향", 「法曹」, 통권 제509호, pp. 192~194, 205~206 참조.

9) 위의 글.

존재를 부인하고 있는 상황에서 이들과 비전향 장기수의 맞교환을 실현시키기는 어렵다. 즉 우리측이 남한 귀환을 희망하는 국군 포로와 납북 억류자, 비전향 장기수들간의 맞교환이라는 등가적인 상호주의를 고집하는 것은 이산가족 문제의 완전 해결의 차원에서 볼 때 바람직하지 못한 점이 있다. 또한 우리측이 비전향 장기수를 계속 잡아두어 인도적 문제 해결의 불모로 삼는다는 인상을 줄 경우 인도주의 정신에 맞지 않다는 국내외의 비판에 직면할 가능성이 높다. 그것은 우리 정부에 부담으로 작용할 것이다.

그러므로 분단 희생자 내지 (광의의) 이산가족 문제의 포괄적인 해결의 관점에서 생사·주소 확인의 지속적 실현, 이산가족면회소 설치 및 상봉의 정례화 등이 이루어지면, 비록 비대칭적이기는 하지만 이산가족 문제 근원적인 해결의 기반 조성 차원에서 복송을 희망하는 비전향 장기수의 상당수를 송환(「남북교류협력법」상으로는 방북 허용)하는 방안을 적극 검토해야 한다. 이것이 6·15 남북공동선언의 정신에 충실한 해결이라고 생각된다. 다만 이를 위해서는 사전에 비전향 장기수 송환의 필요성을 국민들에게 설득하고 그에 대한 국민적 합의를 도출해 낼 필요가 있다.

• 제3국 상봉 등 민간 차원의 해결 노력 지원

현재 1세대 실향민은 123만 명에 이르며, 이 가운데서 60세 이상의 고령 이산가족은 69만 명에 달하는 것으로 추산되고 있다.¹⁰⁾ 이처럼 이산가족의 숫자가 수십만을 상회하는 상황에서 이산가족 방북 또는 상봉이 실현되려면 대부분의 사람들은 앞으로도 상당한 시간을 기다려야 한다. 그러기에 이산가족 문제를 남북적십자사간의 해결에만 의존할 수는 없다.

이러한 점을 감안하여 우리측은 민간 차원에서 금강산 관광을 활용한 이산가족 문제 해결을 모색하면서, 중국 등 제3국에서의 이산가족 상봉을 적극 지원해야 한다. 우선 현대와 조선아·태평화위원회간의 협의를 통해 금강산 지역에 이산가족면회소를 설치하여 이 곳에서 주로 북 강원도와 함경남북도 출신의 재북 가족들과 재남 가족들과의 상봉 및 면회를 추진할 필요가 있다.

그리고 정부는 현재 제3국을 통한 이산가족의 생사 확인과 상봉에 각각 80만 원과 180만 원을 지원하고 있는데, 지원되는 경비(보조금)는 실제 소요 비용에 훨씬 미달하고 있다.¹¹⁾ 그러므로 지원 경비를 증액하는 동시

10) 통일부 인도지원국 인도2과(1999. 6. 4), "남북 이산가족 관련 기본 통계", 「보도참고자료」 (통일부 대변인실, 제공), p. 1. 정부는 현재 남한 거주 이산가족은 이산 2, 3세대를 포함하여 모두 767만 명에 달한다고 보고 있다.

에 지원 횟수도 확대할 필요가 있다.¹¹⁾ 이를 위해 정부는 이산가족 교류 지원 예산을 꾸준히 확대해 나가는 한편, 남북협력기금을 활용하는 방안을 강구함으로써 보다 많은 이산가족들에게 수혜가 돌아가도록 해야 할 것이다.

• 대북 송금 및 경제적 지원의 허용

제3국을 통해 재북 이산가족에 대한 송금 및 경제적 지원을 허용함으로써 이산가족 문제 해결을 측면에서 지원할 필요가 있다. 또 우리는 증여 형태의 경제적 지원을 허용함으로써 재북 가족의 경제·사회적 지위를 향상시키는 한편, 이산가족 재회의 기회를 확대하는 지렛대로 활용해야 한다. 그리고 이러한 송금 및 경제적 지원을 점차 남북 당국간 또는 남북적십자사간의 협의를 거쳐 직접 송금 및 대북지원체제를 수립하는 기반으로 삼아야 한다.

대북 송금의 범위는 1 회 1,000 달러 이내로 하고 년 5,000~1만 달러로 제한하는

방안을 고려할 수 있다. 이를 위해 이산가족의 대북 송금 및 재산 이전에 관한 원칙을 명시한 통일부 고시의 제정(중장기적으로는 「남북이산가족교류특례법」에 포함시킴)을 추진해야 한다. 대북 송금에 관한 통일부 고시는 음성적으로 이루어지고 있는 재북 이산가족에 대한 송금 및 증여를 양성화하는 측면 외에도 과도한 증여 또는 뒷돈 거래의 부작용을 최소화하는 긍정적 효과를 기대할 수 있다.¹²⁾

• 지정기탁제·고향 사업과 이산가족 문제 해결의 연계 추진

대한적십자사는 남북적십자간에 기합의한 대북 구호 물자의 지정기탁제와 이산가족의 방북·상봉의 연계를 모색해야 한다. 현금이나 물자의 대북 지원 시 분배 투명성의 확보와 인도적 문제(이산가족의 방북)의 해결을 연계하는 것은 인도적 측면에서나 대북 전략의 측면에서 바람직한 것이라고 생각된다.

11) 이와 관련, 최근 통일부는 자체 실시한 설문 조사(1998~99 교류 성사자 300 명 및 주선 단체 33 개 대상)와 북한 주민 접촉 결과 보고서(1999년 하반기 접수분 174 건 대상)에 따른 소요 경비를 기준으로 하여 이산가족 교류 비용을 추산하여 공개한 바 있다. 그에 따르면 생사 확인에는 주선 수수료, 통신비, 여비 등 기초 경비가 평균 164만 원이 소요되며, 상봉에는 주선 수수료, 통신비 여비 등 기초 경비가 평균 520만 원이 소요되는 것으로 분석하였다(통일부(2000. 3.2), 「이산가족 교류 촉진 지원 계획」 발표 자료, p. 6).

12) 통일부는 2000년 3월 2일 「이산가족 교류 촉진 계획」을 발표하여 생사 확인 지원, 상봉 지원과 지속적인 교류 경비 지원 등에 있어서 1가족당 각각 1 회만의 지원을 허용하고 있다. 이와 같은 현재의 방침은 예컨대 '1년에 3 회 이내' 등으로 바꾸어 지원 대상을 확대하는 방향으로 운용하는 것이 바람직하다.

13) 제성호, "「국민의 정부」의 이산가족 정책과 이산가족 문제 해결 방안", p. 35.

나아가 이산가족 기업인들이 고향에 투자하는 것을 장려하고, 이를 통해 재북 가족들을 자연스럽게 만나는 방안도 추진할 필요가 있다. 이와 관련하여 최근 박재규 통일부 장관이 “실향민들이 공동으로 북한의 고향에 공단 조성을 위해 이산가족 방문단을 구성하여 북한에 들어갈 것”이라고 밝힌 바 있는데,¹⁴⁾ 이는 고향 사업과 이산가족 상봉을 병행하려는 정책으로서 주목할 만하다. 이는 금강산 관광과 정주영 전 명예회장 일가의 가족 상봉을 동시에 실현시킨 이른바 ‘통천식 해결 방식’을 여타 지역에 확대하는 것을 의미한다고 할 것이다.¹⁵⁾

○ 3단계

• 이산가족 고향방문 정례화 추진

금년 8월 15일에 즈음하여 실시될 이산가족 고향방문단 사업을 서울과 평양 또는 기타 남북한이 적절하다고 정하는 지역에서 정례적으로 실시하는 한편, 가능하다면 예술단 공연 교환도 병행 추진해야 한다. 이와 관련, 1999년 6월 베이징 ‘남북차관급당국회담’에

서 우리 정부는 쌍방 각기 100명 정도의 고령 이산가족의 서울·평양 방문단 순차 교환을 제의한 바 있다.¹⁶⁾ 이산가족 고향방문단 교환 사업이 순조롭게 이루어질 경우 고향방문단의 규모는 예컨대 분기별 1회 100~300명 정도 내외의 인원으로 늘려 나갈 수 있을 것이다.

또 이산가족의 방문 범위와 상대방 지역 내 체류 기간도 점차 확대해 나가야 한다. 특히 방문의 범위는 초기에는 제1세대 및 3촌 내지 4촌까지로 국한하도록 하고, 이산가족 교류의 경험이 축적되면 2·3세대와 6촌 내지 8촌 이내의 친척으로까지 확대해야 한다.

• 실향민 출신 금강산 관광객의 고향 방문 추진

이산가족의 아픔을 해소하는 방안으로 실향민들이 금강산 관광을 할 경우 이들이 성묘를 위한 고향 방문을 연결시키는 상품 개발을 고려할 수 있다. 고령 이산가족들은 고향에서 친척을 만나 보지는 못하더라도 단순히 금강산만을 등반하고 구경하는 것보다는 자기가 태어난 고향에 찾아가 선친과 조상의

14) 「조선일보」(2000. 4.4), 1면 참조.

15) 이경남(1999), “민간 차원에서의 이산가족 고통 해소 방안”, 「남북 이산가족 문제 해결 방향」, 학술회의 총서 99-04, 통일연구원, pp. 78~82; 제성호(2000), “남북 이산가족문제 해결 방안”, 남북나눔운동 연구위원회 편, 「21세기 민족 화해와 번영의 길」, 크리스찬서적, pp. 277~278 참조.

16) 통일부 통일정책실, “남북차관급당국회담 결과”, p. 4.

묘소를 찾아 성묘하는 것을 더 희망할 것이다. 이러한 점을 고려하여 현대와 조선아·태평화위원회간의 합의를 통해 우선 금강산 지역 부근의 시·군에 고향을 둔 실향민들의 고향 방문을 추진하는 것이 바람직하다. 이것이 실현되면 점차 그곳에 사는 재북 가족 및 친척과의 상봉도 가능하게 될 것이다.

실향민 금강산 관광객의 고향 방문이 성사되고 이러한 사업이 활성화될 경우 점차 여타 지역으로 확대해 나가는 것이 좋을 것이다. 예컨대 원산시 부근 지역, 대외 개방 지역인 나진·선봉직할시 등 북한 지역의 2개 내지 3개의 특정 시군을 선정을 우선적으로 고려할 수도 있다.¹⁷⁾

- 우편물교환소 설치 및 서신 왕래의 정례화

남북적십자회담에서 우편물교환소 설치·운영에 관한 구체적 합의를 도출함으로써 이산가족간의 직접 서신 왕래를 추진해야 한다. 관련 남북합의서에는 우편물교환소를 판문점 자유의 집에 설치하고, 월 1~2 회 우

편물을 정기적으로 교환한다는 것¹⁸⁾과 우편 요금은 국내 요금을 적용하고 년 1 회 정산한다는 등의 내용을 포함시켜야 할 것이다. 물론 북한의 호응 여하에 따라서는 남북한 당국간의 합의로 KEDO 금호우체국이 남한의 이산가족과 북한의 동북부에 거주하는 이산가족간에 우편물 교환 업무를 수행토록 유도하고, 점차 나진·선봉지역으로 확대하는 방안도 병행 추진할 수 있다.¹⁹⁾ 우편물 교환은 초기에는 엽서 형태로 실시함으로써 북한의 부담감을 해소토록 해야 할 것이다.

정부는 우편물교환소의 운영 경험을 토대로 판문점에 전화교환소를 설치하여 남북간 직접 통신 교류를 추진해야 한다. 이를 위해 먼저 2단계 또는 3단계 초기에 금강산 유람선 상에서 직접 재북 이산가족과의 전화 통화 실현도 모색할 필요가 있다.²⁰⁾

- 이산가족 재결합 추진 및 교류 지원을 위한 법령 정비

중장기적으로 분단 교통의 종식 차원에서 대한적십자사와의 긴밀한 협조 하에 60세 이

17) 제성호, 「「국민의 정부」의 이산가족 정책과 이산가족 문제 해결 방안」, p. 42 참조.

18) 이는 1999년 6월 베이징에서 개최된 '남북차관급당국회담'에서 우리측이 제안한 내용이다(통일부 통일정책실, "남북차관급당국회담 결과", p. 4).

19) KEDO와 북한간의 합의에 따라 북한의 신포 경수로부지 내에서 일하는 우리측 건설 인력들에게 제공되는 우편 서비스에 관해서는 제성호(1997), 「경수로 인력의 북한 체류시 법적 문제」, 연구보고서 97-03, 민족통일연구원, pp. 53~55 참조.

20) 제성호, 「「국민의 정부」의 이산가족 정책과 이산가족 문제 해결 방안」, p. 47.

상의 고려자를 중심으로 이산가족의 재결합을 추진해야 한다. 여기에는 반드시 남북 억류자와 국군 포로들이 포함되도록 해야 한다. 또한 비전향 장기수 가운데 복송을 원하면서도 그 동안 불가피하게 송환되지 못한 사람들은 모두 북한으로 돌려보냄으로써 비전향 장기수 문제를 완전히 해결해야 한다.


남과 북에 흩어져 살고 있는 광의의 이산가족들이 상대방 지역에서 재결합할 경우 적지 않은 법적 문제가 발생하게 될 것이다. 이에 따라 정부는 가칭 「남북 이산가족교류에 관한 특별법」을 제정하여 호적 관계, 중혼 문제, 상속 문제 등에 있어서 인도주의에 맞는 법적 해결책을 마련해야 한다. 아울러 남북한 주민이 결혼하여 가족을 형성하는 경우에 대한 법적 문제점과 대응 방안을 강구해 두어야 할 것이다.²¹⁾

맺음말

이산가족 문제의 해결은 더 이상 지체할 수 없는 가장 시급하고 절박한 과제이다. 다행히 6·15 남북공동선언의 채택으로 이산가족 문제 해결의 새로운 전기가 마련되었다. 이번 합의는 이산가족 문제의 포괄적인 접근 및 해결 전략이 가시적인 성과를 거둔

것이라고 볼 수 있다. 우리는 이 합의의 정신을 잘 살려 이산가족 문제의 지속적인 해결의 준거로 삼아야 한다.

앞으로 이산가족 문제는 이산의 원인을 불문하고 이산이라는 결과에 주목하여 그들이 분단으로 인해 겪고 있는 인간적인 고통을 완화하는 차원에서 접근해야 한다. 이러한 포괄적인 접근은 북한측의 이른바 비전향 장기수의 무조건적이고 일방적인 송환 요구에 적절히 대처하면서, 신축적인 상호주의에 입각하여 국군 포로, 남북 억류자, 기타 순수한 이산가족들의 문제를 함께 논의하고, 실질적인 해결책을 강구할 수 있다는 점에서 그 효용성이 있다.

향후 정부는 남북적십자사가 이러한 포괄적인 접근 구도 하에 협상을 통한 해결을 모색하도록 하고, 이와 병행하여 현재 제3국에서 비공식적·개별적으로 이루어지고 있는 이산가족 상봉을 적극 지원해야 한다. 또한 금강산 관광을 활용한 이산가족 문제 해결 방안(이산가족면회소 설치, 고향 방문 및 성묘 등)도 적극 추진해야 한다. 정부가 대한적십자사 등 민간 부문과 긴밀하게 협조하면서 북한측을 설득하는 노력을 지속적으로 펴 나간다면, 멀지 않은 장래에 이산가족 문제 해결에 상당한 진전이 있을 것으로 기대된다. 

21) 위의 논문, p. 37.