



이산가족 고령화에 따른 문제와 정책방안 모색을 위한 토론회

일 시 : 2015년 4월 3일(금) 09:30~12:00

장 소 : 국회의원회관 제3세미나실

| 주 최 | 국가인권위원회, 국회인권포럼, 일천만이산가족위원회

| 후 원 | 이북도민회중앙연합회, 이북5도신문사, 아리랑TV

개회사

▮ 현병철 (국가인권위원회 위원장)

안녕하십니까?

국가인권위원회 위원장 현병철입니다.

바쁜 의정활동 중에도 우리 사회의 인권문제에 관심을 갖고 노력하고 계신 국회인권포럼 홍일표 의원님, 이산가족의 아픔을 대변하고 해결하기 위해 노력하고 계신 일천만이산가족위원회 이상철 위원장님께 감사드리며 오늘 행사를 같이 하게 되어 기쁘게 생각합니다.



또한 이산가족의 아픔을 같이하기 위해 오늘 이 자리를 찾아주신 이상민 법제사법위원회 위원장님과 나경원 외교통일위원회 위원장님, 그리고 오늘 이 자리에 함께 해주신 이산가족 당사자 여러분과 청중 여러분께 깊은 감사를 드립니다.

70년 전인 1945년은 우리나라가 일본의 식민지배로부터 해방된 뜻 깊은 해입니다. 그러나 우리나라 이산가족의 역사가 시작된 해이기도 합니다. 해방 후 북쪽의 지식인, 지주, 종교인 등 많은 사람들이 공산주의를 피해 남쪽으로 내려왔고, 남북 분단과 6. 25전쟁을 거치면서 피난, 국군포로, 납북, 탈북 등 다양한 원인으로 이산가족이 발생하였습니다.

가족과 헤어지게 된 원인이 어디에 있든 당사자들이 겪는 아픔은 같을 것입니다. 우리민족은 예로부터 가족주의 문화가 발달하여 가족을 위해서라면 어떠한 희생도 마다하지 않았습니다. 또한 세계인권선언 제16조 제3항에 “가정은 사회의 자연적이며 기초적인 구성단위이고 국가와 사회의 보호를 받는다.”고 규정하고 있습니다. 이산가족의 문제는 인도적 사안이전에 천부인권의 문제입니다.

그러나 대부분의 이산가족들은 헤어진 순간부터 지금까지 북쪽에 남아있는 가족과 연락은 커녕 생사도 모른채 세상을 떠나고 있습니다. 전세계 어느곳과도 실시간으로 정보가 오가는 고도로 정보화된 21세기에 하나의 땅덩어리로 연결되어 있으면서도 반세기가 넘게 가족의 생사조차 모른다는 것은 있을 수 없는 비극입니다. 이러한 이산가족의 아픔과 비극은 북쪽의 이산가족이라 하여 다르지 않을 것입니다. 그들도 분리된 가족의 반쪽이기 때문입니다.

그 동안 19차례의 직접 상봉과 7차례의 화상 상봉이 있었지만 정례화되지 못하고 짧은 만남뒤에 다시 생생한 이별의 아픔이 더해진 이산가족으로 되돌아왔고, 제도적인 해결의 실마리를 찾지 못한 채 지금에 이르고 말았습니다. 상봉과는 별개로 최소한 가족의 생사확인과 서신교환은 제도화되어야 할 것입니다.

이산가족 1세대가 간직해 온 평생의 뜻을 이루기에 이미 너무 늦은감이 있지만 그렇다고 하여 이산가족의 문제를 해결하기 위한 우리의 관심과 노력이 줄어들어서는 안됩니다. 생의 마지막 순간까지 북에 살아있을지도 모르는 가족의 소식과 만남을 기다리고 있는 이산가족 1세대와 부모님의 못이룬 꿈을 대신 이루고자 하는 이산가족 2세가 있습니다.

그렇기에 이산가족 문제는 해결이 될때까지 끊임없이 노력해야하는 역사적 과제이며, 남북 이산가족간 소통과 교류는 이산가족 당사자들의 기본적 인권일 뿐만 아니라 인적 교류를 통해 남북간 상호 이해를 촉진하는 길이기도 합니다.

즉, 이산가족 문제의 해결은 당사자 개인의 고통을 해소하고 권리를 찾는 것일 뿐만 아니라 남북간 동질성 회복 및 통일의 기반을 조성하는 일이라 생각하며, 이러한 점에 비추어 앞으로 보다 많이 논의하고 뜻을 모으고 실행방안을 찾기 위한 노력이 필요할 것입니다.

이와 같은 중요한 문제를 토론해 주실 여섯분의 패널과 사회를 맡아주실 윤남근 인권위원님, 그리고 귀한시간 내어 이 자리에 참석해 주신 모든 분들께 다시 한번 감사드립니다.

감사합니다.

개회사

홍일표 (국회인권포럼 책임연구위원)

안녕하십니까.

국회인권포럼 책임연구위원을 맡고 있는 국회의원 홍일표입니다.

올해는 광복 70주년이자 분단 70주년이 되는 해입니다. 평화통일로 남북 분단의 벽을 넘어서야 한다는 의지가 그 어느 때보다 높지만 남북관계의 경색은 쉽사리 해소되지 못하고 있습니다. 이번 토론회는 이산가족 1세대의 고령화가 심각한 상황에서 중단된 이산가족상봉문제를 어떻게 해결해야 할 것인지 지혜를 모으는 자리가 될 것입니다.



‘남북 이산가족 상봉’이 추진된 2000년 이후 현재까지 ‘상봉’을 신청한 이산가족은 약 13만명입니다. 그 중 지난 15년 사이 약 6만여명이 고령 등으로 사망하였습니다. 19차례의 이산가족 상봉행사에서 헤어졌던 가족을 만난 사람은 약 2천여명으로, 전체 신청자의 1.7%밖에 되지 못하였습니다. 우리 정부는 상봉행사를 정례화 하려는 등 적극적으로 노력하고 있으나 경색된 남북관계 속에서 대책 없는 시간은 빠르게 흐르고만 있습니다.

지난 3월 대만정부의 초청으로 마잉주 총통을 예방하고 그 자리에서 중국과 대만간의 교류협력에 대한 다양한 이야기를 나누었습니다. 가장 인상적인 점은 양안이 서로의 정치체제를 인정하지 않아 서로에 대한 호칭조차 합의되지 못하여 정상회담을 한 번도 개최하지 못하였다는 사실입니다. 하지만 극도의 대립을 지속해 왔던 양안은 70년대 말 민간분야의 교류협력을 허용하였고, 그 결과 현재는 1,770억불의 교역이 오가는 관계로 발전하였습니다. 9만 2천개의 대만기업이 중국에서 활동하며, 900만 명의 인적교류와

39만 쌍이 양안사이에서 결혼하는 등 양안간의 민간교류는 현재에도 급속히 성장하고 있습니다. 양안과 남북간의 역사·환경적 차이만큼 두 관계를 직접적으로 비교하기는 어렵지만, 민간을 중심으로 한 해결책도 함께 고민해야 할 것입니다.

북에 있는 가족들을 만나길 희망하고 있는 6만7천여명의 생존자 중 절반 이상이 80세 이상이며, 90세 이상 생존자도 8천여명이 넘습니다. 매년 평균 4천여명의 생존자가 사망하고 있어 지금을 놓친다면 이산가족 문제는 영원이 풀지 못한 숙제가 될 것입니다. 이산가족문제의 해결에 한발 더 다가갈 수 있도록 전문가 분들의 의견을 포함하여 참석하신 모든 분들의 지혜를 모아주시길 부탁드립니다.

아직도 떨어져 있는 가족의 생사여부조차 알지 못하는 수많은 이산가족들이 고통스러운 시간을 보내고 있습니다. 70년이나 지속된 이 분단을 끝내고 남과 북이 하나 되어 새로운 미래로 나아갈 수 있도록 함께 힘을 합쳐 주시길 부탁드립니다. 발표와 토론을 준비해 주신 패널 여러분께 감사드리며, 이 자리를 함께 해 주신 내외빈 여러분께도 진심으로 감사드립니다. 감사합니다.

개회사

Ⅰ 이상철 (일천만이산가족위원회 위원장)

오늘 국가인권위원회와 국회인권포럼과 공동으로 일천만 이산가족위원회가 “이산가족 고령화에 따른 문제와 정책방안 모색을 주제”로 한 토론회 자리를 마련하게 된 것을 매우 뜻 깊게 생각하며, 바쁘신 가운데에도 불구하고 이 자리에 참석하신 내외귀빈 여러분께 진심으로 감사드립니다.



금년은 광복70주년이자 조국이 남북으로 분단되어 이산가족이 생겨나기 시작한 지 70년이 됩니다. 강산이 일곱 번 이나 변하는 세월이 흘렀지만 민족의 비극인 이산가족문제는 해결의 실마리가 보이지 않고 있습니다. 이산가족문제는 우리민족이 함께 번영의 길로 나아갈 평화통일의 첫 관문으로서 남북이 최우선적으로 해결해야할 선결과제입니다. 세계인권선언에 가족은 사회와 국가로부터 보호받을 권리를 향유하는 자연스러운 기본적 단위집단이라고 하였습니다. 그 어떤 이해관계를 떠나서 가족은 사회로부터 보호받아야 함에도 불구하고 남북 이산가족은 광복이후 오늘날 까지 서로 생사여부도 모른 채 인권의 사각지대에 놓여있습니다. 남북은 이산가족문제를 정치적 사안과 연계하며 문제 해결을 외면하고 있습니다.

남과 북은 이산가족들의 아픔을 덜어준다며 1985년 고향방문단 및 예술단교환 후 2000년도 이래 2013년 추석 때 까지 19차례 이산가족 상봉행사를 가졌습니다. 그러나 말이 상봉이지 동숙은 커녕 주변의 따가운 시선으로 흥금을 터놓고 얘기를 나눌 여건도 되지 못했습니다. 상봉은 2박3일 동안 11시간 잠시 면회한 후 기약 없는 이별로 이어진 것이었으며, 다시 볼 수 없다는 상실감으로 일찍 돌아가시는 후유증만을 남겨준 행사였습니다. 그나마 상봉을 하겠다고 신청한 12만9천여 명 중 상봉한 사람은 고작 1,900명에 불과했고, 순서를 기다리던 상봉신청자의 절반인 6만여명이 이산의 한을 품은 채 돌아가셨습니다. 이러한 상봉 방식은 이산가족문제의 해결책이 되지 못합니다. 이산가족1세대들은 이제 80대 고령으로 시간이 얼마

남지 않았습니다. 더 늦기 전에 남북한 당국은 근본적 해결책을 시행하여야 합니다. 80세 이상 고령 이산가족을 대상으로 고향 선영에 가서 성묘를 할 수 있게 하여야 하며, 이산가족 전체를 대상으로 생사와 소재확인을 전면적으로 실시하여야 합니다.

이산가족문제는 이 시대를 살고 있는 우리 모두가 풀어야 할 역사적 책무입니다. 국민의 충의를 모아 이 문제를 풀어감으로써 평화통일 기반이 조성 될 것입니다. 작금에 우리정부의 상봉제외에 북측은 5.24조치를 해제해야 한다는 등 한미군사훈련을 중단해야 한다는 등 정치적 조건을 내걸어 거부하고 있습니다. 이렇듯 지나 온 상봉행사는 북측이 인심 쓰듯 들어주면 열고 아니면 못하는 비정상적인 것이었습니다. 이를 타개하기 위해 다양한 방안을 강구하여야 합니다. 그러나 우리 정부와 정치권은 북측에 이산가족상봉을 제의하는 것 이외에는 뚜렷한 대책이 없는 것 같아 실망스럽습니다. 여야를 가릴 것 없이 이산의 아픔을 하루빨리 해결해 주어야 한다고 목소리만을 높이고 있는 실정입니다. 이산가족문제 해결은 상봉행사만이 전부가 아님을 알아야 합니다. 유엔을 통한 국제사회와 공조하고, 아울러 우리사회에 이산가족문제 해결을 위한 다양한 인프라를 구축해야 합니다.

정부와 정치권은 특별한 날만 반짝 관심을 가질 것이 아니라 평상시에 이산가족들을 위한 정책을 펼쳐줄 것을 기대합니다. 우선 정확한 이산가족의 실태가 파악되어야 하며, 수도권 가까이 제2의 이산가족면회소를 짓는다면, 세계유일의 분단국가로서 이산의 상징물을 건설하여 안보의식을 함양 한다든지, 어려운 고령이산가족들의 삶을 보살핀다면, 이산가족2,3세대로 통일후계세대를 육성한다면 등등 있을 것입니다. 마침 국회에는 “이산가족 상봉에 따른 국민적 통합 및 통일에 대한 관심과 분위기 조성에 기여할 수 있으며, 남북 이산가족의 생사확인 및 교류를 촉진하고 이산가족문제에 대한 국민의 관심을 높이기 위하여 매년 추석 전전일을 이산가족의 날로 정하고, 국가와 지방자치단체는 이산가족의 날에 적합한 기념행사 등을 하는 법률안(의안번호: 5906)”이 발의 되어있습니다.

이산가족들은 국회에서의 “이산가족의 날” 국가기념일 제정 발의에 큰 박수를 보내며 하루속히 원안대로 통과되기를 고대하고 있습니다. 지금 실행민사회는 기념일 제정 서명운동을 벌이는 등 결속력을 집중해가고 있으며, 2년 가까이 외통위에 계류 중인 사태를 예의 주시하고 있습니다. 정치권은 말로만 이산가족의 아픔을 위로한다 하지 말고 이산가족문제를 실질적으로 해결해가는 노력을 기울여 주기를 바랍니다. 끝으로 오늘 토론회에 발제와 토론에 임하는 출연자 여러분께 감사드리며 참석하신 모든 분의 가정에 항상 행복이 함께하시길 기원합니다. 감사합니다.

축사

나경원 (외교통일위원회 위원장)

안녕하십니까. 국회 외교통일위원장 나경원입니다.

「이산가족 고령화에 따른 문제와 정책방안 모색을 위한 토론회」 개최를 진심으로 축하드립니다. 뜻 깊은 행사를 마련해주신 황우여 국회인권포럼 대표님과 현병철 국가인권위원회 위원장님, 이상철 일천만이산가족위원회 위원장님을 비롯한 관계자 여러분, 그리고 오늘 세미나의 발제와 토론을 맡아주신 전문가 여러분, 감사합니다. 토론회에 참석해주신 내외 귀빈 여러분께도 감사의 말씀을 드립니다.



막을 수도 없고 막아서도 안 되는 혈육 간의 만남을 막아선 분단의 세월이 어느덧 70년이나 흘렀습니다.

가족과 고향에 대한 그리움으로 인고의 세월을 보내오신 이산가족 여러분들께 깊은 위로의 말씀을 전합니다.

이산가족 문제는 인류의 문제이고, 이는 국가가 해결해야만 하는 책무입니다. 이산가족 문제는 남북관계의 수많은 현안들 중에서도 최우선적으로 해결되어야 할 과제입니다.

그럼에도 지금까지 남북당국 간 이루어진 총 19회의 대면상봉과 7회의 화상상봉으로 가족 간 상봉을 이룬 극소수의 이산가족 외에 대부분의 이산가족들은 고령으로 인해 가족의 생사도 모른 채 세상을 떠나고 있습니다. 이산가족들의 절박함에도 불구하고 남아있는 이산가족들의 수가 급격히 줄어들면서, 우리 사회의 관심과 해결의지도 흐려지고 있는 것은 안타까운 현실입니다.

그런 의미에서 오늘 행사는 이산가족문제에 대한 관심을 상기시키고, 이산가족 고령화에 따른 문제와 그에 대한 정책방안을 논의할 중요한 기회라고 할 수 있습니다.

국회 외교통일위원회에서도 이산가족 문제의 실질적이고 근본적인 해결을 위해 최선의 노력을 다해 나가고자 합니다. 무엇보다 조속한 시일 내에 상봉행사가 이루어지도록 노력하겠습니다.

그리고 상봉정례화와 생사확인, 서신교환, 고향방문 등을 추진하고 영상편지 제작사업 등이 내실 있게 시행될 수 있도록 다방면의 노력을 기울이겠습니다.

북한 역시 이산가족들의 아픔을 더 이상 외면해서는 안 될 것입니다. 남북관계 상황이 아무리 어렵더라도 이산가족 문제에서만큼은 남북이 서로 힘을 합쳐야 합니다. 북한이 우리의 노력에 하루 빨리 호응해 나오길 바랍니다.

국회가 선도적으로 남북간에 신뢰를 형성함으로써, 남북관계를 발전시키고 진정한 평화를 이루고자 합니다. 남북간에 신뢰가 쌓여감에 따라 이산가족 문제 역시 보다 큰 진전을 기대할 수 있을 것입니다. 이산가족 문제가 진전면 남북간의 신뢰 역시 보다 공고해질 것입니다.

이번 「이산가족 고령화에 따른 문제와 정책방안 모색을 위한 토론회」 행사가 단순히 논의로 그치는 것이 아니라 자유상봉이라는 실질적인 성과로 이어지고, 이산가족들의 아픔을 잠시나마 위로하는 뜻 깊은 자리가 될 것으로 기대합니다.

아울러 오늘 행사에 함께해 주신 여러분 모두의 건강과 행복을 기원합니다.

이산가족 고통화에 따른 문제와 정책방안 모색을 위한 토론회

프로그램

일시 : 2015년 4월 3일, 09:30~12:00

장소 : 국회의원회관 제3세미나실

09:00~09:30	등 록	
09:30~10:00	개회식	<p>〈진행〉 국가인권위원회 인권정책과장</p> <ul style="list-style-type: none"> • 국민의례 • 개회사 <ul style="list-style-type: none"> ① 현병철 (국가인권위원회 위원장) ② 홍일표 (국회인권포럼 책임연구의원) ③ 이상철 (일천만이산가족위원회 위원장) • 축사 <ul style="list-style-type: none"> ① 나경원 (외교통일위원회 위원장) ② 이상민 (법제사법위원회 위원장)
10:00~10:10	• 기념촬영, 회의실 정리 등	
10:10~12:00	발제 및 토론	<ul style="list-style-type: none"> • 사회 윤남근 (국가인권위원회 인권위원) • 발제 <ul style="list-style-type: none"> ① 이동복 (전 국회의원) ② 원재천 (한동대 교수) • 토론 <ul style="list-style-type: none"> ① 윤현중 (통일부 이산가족과장) ② 장만순 (일천만이산가족위원회 수석부위원장) ③ 김석향 (이화여대 교수) ④ 최은범 (국제인도법연구회 대표)

이산가족 고령화에 따른 문제와 정책방안 모색을 위한 토론회

차 례

발제 1

- 남북 이산가족 문제 해결 방향의 새로운 모색 1
이동복 (15대 국회의원/일천만이산가족위원회 상임고문)

발제 2

- 국제공조를 통한 이산가족문제 해결방안 -인권, 인도주의 원칙을 기반으로- 25
원재천 (교수/한동대학교 통일과 평화연구소 소장)

토 론

- “국제공조를 통한 이산가족문제 해결방안” 토론문 53
김석향 (이화여자대학교 북한학과 교수)
- 이산가족 고령화에 따른 문제와 정책방안 모색을 위한 토론문 57
최은범 (국제인도법연구회 대표/대한적십자사 인도법자문위원)

발제 1



남북 이산가족 문제 해결 방향의 새로운 모색

▣ 이동복 (15대 국회의원/일천만이산가족위원회 상임고문)

남북 이산가족 문제 해결 방향의 새로운 모색



Ⅱ 이동복 (15대 국회의원/일천만이산가족위원회 상임고문)

1. '남북 이산가족 상봉'의 虛構

남북한 간에는 2000년8월15일부터 18일까지 3박4일 일정으로 서울과 평양에서 동시에 이루어진 첫 번째 '상봉'을 시작으로 그 동안 19회의 '이산가족 상봉'이 이루어졌다. 남북한 간의 이산가족 상봉은 이에 앞서서 한 차례 더 이루어졌었다. 1985년9월20일부터 23일까지 역시 3박4일의 일정으로 '이산가족 노부모 고향방문 및 예술단 교환 공연'이 서울과 평양에서 동시에 이루어져서 이 과정에서 일부 '가족 상봉'(남측 35명이 재북 가족 41명, 북측 30명이 재남 가족 51명 각기 상봉)이 성사(成事)되었던 것이다. 그러나 이 '상봉'은 1회성 해프닝으로 끝났었다. 본격적인 '이산가족 상봉'은 2000년6월에 있었던 제1차 '남북정상회담'에서 합의하여 발표된 <6.15 남북공동선언>의 결과로 시작되었다.

사실은 <6.15 선언>에서 남북이 합의한 '이산가족 상봉'도, 당초 문면(文面) 상으로는, 1회에 한정된 것이었다. <6.15 선언> 제3항의 문면은 "남과 북은 2000년8월15일에 즈음하여 흩어진 가족, 친척 방문단을 교환하며 비전향 장기수 문제를 해결하는 등 인도적 문제를 조속히 풀어나가기로 합의한다"는 것이었기 때문이다. 그러나, 이렇게 시작된 남북한 간의 '이산가족 상봉'은, 남측의 집요한 노력의 결과로, 단발(單發)로 끝나지 않고, 정례화(定例化)되지 않은 채이기는 했지만 간헐적(間歇的)으로, 최근까지 계속되어 왔다. 2014년2월 금강산의 이산가족 상봉시설에서 있었던 19회째 상봉이 가장 최근에 있었던 상봉이다.

남북적십자회담을 통하여 추진된 그 동안의 ‘이산가족 상봉’은 쌍방에서 매회(每回) 각기 100명이 그들이 지명하고 생존과 거처가 확인된 상대측 지역의 이산가족들을 지정된 장소에서 만나는 형태로 이루어졌다. 이렇게 해서 그 동안 19회의 ‘상봉’에 참가한 남측 이산가족은 가족 단위로 도합 1,956명이다. 그러나, 이들 ‘상봉’ 참가자들은 대부분 고령(高齡)이어서 복수(複數)의 가족이 수행, 보좌하는 것이 상례화되었기 때문에 그 동안 19회의 ‘상봉’에 참가한 남북의 이산가족 총수는 18,797명(남측 12,297명/북측 6,502명)으로 집계되어 있다. 이에 더하여 2005년부터 2007년 사이에 7차례에 걸쳐 3,846명(남측 2,257명/북측 1,589명)의 이산가족들이 ‘화상(畫像)’을 통한 ‘간접 상봉’의 혜택을 볼 수 있었다. (표: 남북 이산가족 상봉 일지 참조)

〈표: 남북 이산가족 상봉 일지〉¹⁾

일 시	차수	장소	상봉 방식
2000. 8.15-18	제1차	서울/평양	대면
2000.11.30-12. 2	제2차	서울/평양	대면
2001. 2.26-28	제3차	서울/평양	대면
2002. 4.28- 5. 3	제4차	금강산	대면
2002. 9.13- 8	제5차	금강산	대면
2003. 2.20-25	제6차	금강산	대면
2003. 6.27- 7. 2	제7차	금강산	대면
2003. 9.20-25	제8차	금강산	대면
2003. 3.29- 4. 5	제9차	금강산	대면
2004. 7.11-16	제10차	금강산	대면
2005. 8.15	제1차		화상
2005. 8.16-31	제11차	금강산	대면
2005.11. 5-10	제12차	금강산	대면
2005.11.24-25	제2차		화상
2005.12. 8-9	제3차		화상

1) 〈2015 이산가족 70년〉 [서울: 사단법인 일천만이산가족위원회, 2015] PP.82-83

일 시	차수	장소	상봉 방식
2006. 2.27-28	제4차		화상
2006. 3.20-25	제13차	금강산	대면
2006. 6.19-30	제14차	금강산	대면
2007. 3.27-29	제5차		화상
2007. 5. 9-14	제15차	금강산	대면
2007. 8.13-14	제6차		화상
2007.10.17-22	제16차	금강산	대면
2007.11.14-15	제7차		화상
2009. 9.26-10. 1	제17차	금강산	대면
2010.10.30-11. 5	제18차	금강산	대면
2014. 2.20-25	제19차	금강산	대면

2000년 <6.15 선언>에 의거한 ‘남북 이산가족 상봉’이 추진되면서부터 남한에서는 이산가족들 가운데서 이 같이 추진되는 ‘상봉’ 참가 희망자들의 신청을 받기 시작했다. 2015년2월말 현재 이 신청에 호응한 남한 거주 이산가족의 총수가 129,668명이다.²⁾ 이 가운데 2000년부터 15년이 경과하는 동안 ‘상봉’의 수혜자(受惠者)가 된 사람들은 2,235명(대면 상봉 1,956명/화상 상봉 279명)으로 전체 신청자의 1.7%에 불과하다. 이 같은 숫자는 그 동안의 ‘상봉’이 연 평균 149명의 규모로 이루어져 왔음을 보여 준다.

그런데 문제는 그 동안 남한에서 적십자회담을 통하여 주선되는 ‘상봉’을 신청한 129,668명의 대부분의 연령이 고령이라는 데 있었다. 이들의 48%에 해당하는 62,028명이 고령으로 지난 15년 사이에 사망한 결과로 2015년2월말 현재로 52%에 해당하는 67,640명만이 아직 생존해 있다.³⁾ 이들 67,460명의 생존자들의 연령별 구성비를 보면 90세 이상이 8,363명, 80-89세가 218,784명(42.5%), 70-79세가 18,309명(27.1%), 60-69세가 6,890명(10.2%) 그리고 59세 이하가 5,294명(7.8%)의 분포를 보이고 있다.⁴⁾

2) 통일부 <이산가족통합정보시스템> ‘이산가족 현황; 2015.2월 이산가족신청자 통계’
[\[https://reunion.unikorea.go.kr/reunion/jsp/user/ud/udl0101L;jsessionid=vWpg8dJpKfQz3ZZRXhhUWPsLzaPBjJgeGsaTmETpzVDGshSk6EkInewHkfr13yPK.reunion_servlet_engine1\]](https://reunion.unikorea.go.kr/reunion/jsp/user/ud/udl0101L;jsessionid=vWpg8dJpKfQz3ZZRXhhUWPsLzaPBjJgeGsaTmETpzVDGshSk6EkInewHkfr13yPK.reunion_servlet_engine1)

3) 상동

그 동안의 통계는 ‘상봉’ 신청자의 사망률이 연 평균 4,147명임을 보여준다. 이 같은 사망률에 의한다면 지금 생존해 있는 신청자 67,640명은 앞으로 16년 후, 즉 2031년 이전에 전원 고인(故人)이 된다는 계산이 된다. 그런데, 그 동안 이루어진 ‘상봉’ 실적에 의한다면, 문제의 ‘상봉’이 지금까지의 평균 빈도와 규모로 이루어진다고 가정할 경우, 지금 생존해 있는 신청자가 ‘상봉’의 수혜자가 되려면 454년의 시일이 소요되는 것으로 계산된다. 그러나, 지금 생존해 있는 신청자들이 앞으로 16년 이후 전원 사망하기 전에 ‘상봉’의 수혜자가 될 수 있는 사람들은 2,384명에 불과할 것이기 때문에 지금 생존해 있는 67,640명의 신청자들 가운데 96.5%는 원천적으로 ‘상봉’의 혜택을 기대할 수 없게 되어 있다는 것이 계산상으로 분명해 진다.

숫자로 나타나는 이 같은 사실은 2000년 이후 문제의 적십자회담을 통한 남북 이산가족 ‘상봉’이 마치 이산가족 문제의 해결 방안이나 되는 것처럼 이에 매어달려 온 대한민국의 역대 정부와 정계 및 학계와 언론의 집착이 얼마나 허구적(虛構的)인 것인가를 보여 준다.

2. ‘상봉’은 이산가족 문제의 해결이 아니라 새로운 ‘離散’의 시작

적십자회담을 통한 ‘이산가족 상봉’이 이산가족들의 인도적 고통을 경감, 해소해 주는 방안으로서 갖는 허구성은 거기서 그치는 것이 아니다. 우선 문제는 그 동안 진행되어 온 ‘상봉’의 방식이 갖는 허구성이다. 첫째로는 ‘상봉’의 장소가 문제다. ‘상봉’의 장소는 처음 세 차례는 그나마 서울과 평양에서 번갈아 오가면서 이루어졌지만 2002년4월에 있었던 네 번째부터는 동해안의 북측 지역인 금강산 지역에 마련된 ‘상봉’ 장소로 고정(固定)되어 오늘에 이르고 있다.

금강산의 ‘상봉’ 관련 시설들은, 같은 장소에 마련된 남한으로부터의 금강산 관광객들을 위한 시설들과 함께, 100% 남측이 제공한 600여억원의 자금으로 마련된 시설이다.

4) 상동

그러나, 남한 관광객에게 개방된 지역과 함께 ‘상봉’ 용 시설이 위치한 지역은 북측의 무장 경비병들이 엄격하게 경비하는 철조망에 의하여 북한 주민들이 거주하고 생활하는 지역으로부터 완전히 격리, 차단된 지역이었다. 바로 이 같은 지역적 특성 때문에 2008년7월11일 이곳에서는 남한측 관광객 박왕자 여인이 북한군 초병이 쏜 소총에 맞아 목숨을 잃는 불상사가 발생했고 이 때문에 금강산 관광이 중단된 상태가 지금까지 계속되고 있다.

이곳에서 이루어지는 ‘상봉’의 기간은 2000년8월의 첫 번째 때는 3박4일이었으나 그해 11월의 두 번째 이후부터는 2박3일로 단축되었다. 그러나, 내용면에서, 이 2박3일의 ‘상봉’은 적십자회담이 표방하는 ‘인도주의’에는 원천적으로 반(反)하는 것이었다. 이 ‘상봉’은 철저하게 1회성이었다. ‘상봉’에 참가했던 이산가족들은 동숙(同宿)도 허용되지 않는 한 차례 2박3일의 짝막한 ‘상봉’을 끝내고 헤어진 뒤에는 또 다시 상호 완벽하게 단절된 이산가족의 본래의 상태로 되돌아가야 했다. 북측은 ‘상봉’에 참가한 이산가족들이 헤어진 뒤에는 서로 만나는 것은 고사하고 서신교환을 허용하는 것도 허용하지 않았다. 결국, 이들 남북한 이산가족들이 ‘이산’으로 인하여 겪는 고통은 ‘상봉’ 이전보다 ‘상봉’ 이후가 훨씬 더 비참해지는 아이러니컬한 상황이 전개되고 있다. 이들에게는 ‘상봉’이 새로운 이산의 시작을 의미하는 것이 되었다.

뿐만 아니라, 북측은 ‘상봉’ 참가를 허용하는 ‘재북’ 이산가족들을 북측 체제에 대한 충성심을 기준으로 엄선(嚴選)하고 이들로 하여금 ‘상봉’의 자리에 나와서는 만나는 ‘재남’ 이산가족들과의 순수한 ‘상봉’보다는 북측 체제 홍보의 무대(舞臺)로 이를 활용하는 정치적 목적 추구에 집착하는 모습을 견지해 왔다. 북측은 또한 엄선된 재북 ‘국군포로’와 ‘남북어부’를 데리고 나와서 그들로 하여금 상봉하는 재남 가족들에게 그들의 북한 체류 동기가 ‘억류’나 ‘납치’ 등 강요에 의한 것이 아니라 ‘자의(自意)’에 의한 것이라고 ‘주장’하게 하는 등 ‘상봉’을 정치적 목적 추구의 기회로 악용(惡用)하는 비인도적이고 반인권적(反人權的) 행동을 자행하는 것을 다반사(茶飯事)로 삼았다.

남북 이산가족 ‘상봉’은 북측이 남측에서 참가하는 이산가족으로부터 금전을 구걸해 가는 ‘앵벌이’의 기회가 되었다. 남측은 적십자회담 초기 남북적간의 합의에 따라 남측에서

참가하는 이산가족들에게 개인당 5백 달러 이내의 미국 돈을 북측 이산가족에게 전해주는 것을 허용했었다. 알려진 바에 의하면, 북한 당국은 이산가족 ‘상봉’ 종료 후 ‘상봉’에 참가했던 북측 이산가족들로부터 문제의 5백 달러를 일단 전액 회수한 뒤 그 절반인 250 달러에 한하여 북측의 공식 환율로 계산한 북한 화폐를 돌려주는 것이 관행이 되었다. 또한 북한 당국은 ‘상봉’에 참가하는 북측 이산가족들에게 그들의 남측 이산가족들로부터 각기 5백 달러가 아니라 수천 내지 수만 달러의 미국 돈을 받아 올 것을 요구하는 것이 상례(常例)였음을 말해 주는 많은 증언들이 있다.

뿐만이 아니었다. 북측은 그들이 수시로 중단시킨 적십자회담을 재개할 때마다, 그리고 적십자회담을 통하여 ‘가뭇에 콩나기’ 식의 이산가족 ‘상봉’에 합의할 때마다, 남측에게 비싼 대가의 지불을 강요했다. 북한은 매번 이산가족 ‘상봉’에 호응할 때마다 쌀 또는 옥수수 등 양곡과 비료의 제공을 요구하는 일방적 협상을 강요했고 남측은 그때마다 그 같은 강요를 수용하는 과오를 저지르는 것이 관례화되어 왔다. 그 결과로, 김대중 정부와 김대중 정부의 ‘햇볕정책’을 계승한 노무현(盧武鉉) 정부의 대북정책은 대한민국 내에서 격렬한 ‘대북(對北) 퍼주기’ 시비를 야기(惹起)했다. 국정감사를 통하여 <한나라당> 국회의원들이 발굴(發掘)한 자료에 의하면 김대중 정부(1998~2003)는 임기 중 40만톤의 쌀과 90만톤의 비료를, 그리고 노무현 정부(2003~2008)는 임기 중 130만5천톤 이상의 쌀과 130만톤 이상의 비료를 북한에 제공했으며 이 같은 대북 쌀 및 비료지원은 대부분 이산가족 상봉의 반대급부(反對給付)였던 것으로 알려져 있다. 이 때문에 최근에 와서도 이산가족 상봉 문제가 남북간에 거론될 때면 거의 어김없이 언론에 등장하는 고정적 화두(話頭)의 하나가 “이번에는 쌀과 비료를 얼마나 주느냐”에 관한 논란인 것이 사실이다.

이 같은 남북 이산가족 ‘상봉’의 실패는 남북한 이산가족의 인도적, 인간적 고통을 해소시켜 주는 것을 명분으로 하여 그 동안 남북적십자회담을 통하여 전개해온 노력이 연목구어(緣木求魚)의 헛수고였음을 보여 준다. 그 동안의 남북적십자회담을 통한 ‘상봉’을 통하여 129,668명의 참가 신청자들에게 돌아가는 혜택은 “언 밭에 오줌 누기”에도 미치지 못하고 오히려 ‘상봉’은 새로운 ‘이산’의 시작이 되어서 ‘상봉’ 이후의 고통이 ‘상봉’

이전보다 더 커질뿐더러 이산가족 ‘상봉’을 통하여 남북관계가 정상화되고 개선되기에는 커녕 도리어 더욱 왜곡되는 아이러니컬한 결과를 초래해 왔음을 보여주는 것이다.

3. 이산가족 문제 해결의正道는 全員의 생사 확인이 急先務

사실은, 대한민국의 경우 적십자회담을 통하여 마련되는 ‘상봉’ 참가를 신청한 129,668명은 남북한 전체는 물론 대한민국에 거주하는 전체 이산가족에 비하면 빙산(冰山)의 일각(一角)에 불과하다. 남북한을 망라한 전체 이산가족의 규모에 대해서는 객관적으로 입증된 숫자가 없다. 그러나, 그 동안 대한민국에 거주하는 이북7도실향민 사회에서는 1945년 해방 때부터 1950년 6.25 전쟁 발발 때까지 발생한 월남실향민(越南失鄉民) 수를 350만 명, 1950년부터 1953년까지 6.25 전쟁 기간 중 발생한 월남실향민 수를 150만 명으로 추정하고 이를 합산한 500만 명을 2배수 한 숫자를 근거로 ‘이산가족 1천만 명’을 기정사실화해 왔다.⁵⁾

한편, 1970년까지 법원에서 북한지역으로부터 월남한 가족들을 대상으로 실시한 ‘가호적(假戶籍) 신고자’ 수는 546만3천 명이었다.⁶⁾ 이때 가호적을 신고한 546만3천명 가운데는 당연히 월남 후 대한민국에서 출생한 월남동포 2세대들도 상당수 포함된 것이었다. 또한 대한민국에 거주하는 이산가족에는 이상의 월남실향민 제1, 제2파에 추가하여 ① 월남실향민 제3파에 해당하는 1990년대 이후의 ‘탈북동포’들, ② 6.25 전쟁기간 중의 ‘납북자’·미귀환 ‘인민군 의용군’·미귀환 ‘국군포로’와 이승만(李承晩) 대통령에 의하여 석방된 ‘반공포로’ 및 ‘월북자(越北者)’들이 추가로 포함되어야 함은 물론이다.

한반도의 이산가족 문제는 비단 ‘상봉’을 신청한 129,668명뿐 아니라 이들 전체 이산가족을 대상으로 하여 그들의 이산으로 인한 고통을 해소시켜주는 차원에서 다루어져야 한다. 이를 위해서는 우선 이들 이산가족의 규모를 정확하게 파악하는 것을 기본으로 하여 파악된 이산가족의 생사와 주소를 확인하는 작업을 최우선으로 추진하는 것이 급선무다.

5) 〈2015 이산가족 70년〉 P.27

6) 상동

이를 통하여 생존과 주소가 확인된 이산가족 사이에 서로 소식을 전하는 서신교환이 후속되어야 하고 그 가운데서 형편이 허락되는 이산가족들 사이에 상호 방문과 제3의 장소에서의 상봉이 주선되며 궁극적으로는 서로 원하는 지역으로 모여서 가족으로서의 공동생활을 영위하는 ‘재결합’이 이루어지도록 하지 않으면 안 된다는 것 역시 자명하다.

1971년 남북적십자회담을 시작했을 때 남측의 협상 전략은 이 같은 당연한 사리를 관철하는 것이 목표였었고 그 같은 입장을 본회담 의제에 반영하는 데까지는 성공할 수 있었다. 이렇게 하여 남북적십자 본회담 의제는 이산 ‘가족’과 ‘친척’의 ① 생사와 주소 확인 및 통보, ② 서신교환, ③ 상호 방문 및 상봉, ④ 재결합 및 ⑤ 기타 인도적 해결이 필요한 문제 등으로 합의, 채택되었다. 그러나, 남북적십자회담은 거기까지였다. 북측은 의제 안건 토의의 ‘전제조건’으로 상대방이 수용할 수 없는 일방적인 정치적 조건들을 들고 나와 의제 안건 토의를 불가능하게 만들었으므로 의제 안건 제1항의 실질 토의조차 불가능하게 만들었다. 그로부터 44년의 세월이 경과하는 동안 남북한 간에는 도합 150여회의 적십자회담이 진행되었지만 이산가족 문제에 관한 본회담 의제 토의는 아직도 제1항에 대한 토의를 시작하지 못하고 있는 실정이다.⁷⁾

이렇게 되자, 2000년6월 평양에서 열린 제1차 ‘남북정상회담’에서 남측의 김대중(金大中) 대통령(당시)은 북측의 김정일(金正日)과의 사이에 하나의 ‘시범사업’으로 ‘이산가족 상봉’에 관한 합의를 이끌어 냈다. 그리고는 그 뒤가 문제였다. ‘시범사업’이 ‘몸통’으로 둔갑을 한 것이다. 포퓰리즘에 사로잡힌 남측의 역대 정권들은 가시적(可視的) 실적주의(實績主義)의 포로가 된 나머지 이산가족 문제 해결이라는 큰 그림과는 상관없이 TV 화면을 통하여 시청자들의 값싼 눈선(淚腺)을 자극하는 이벤트 성 ‘상봉’의 장면을 만들어 내는 데 급급하기 시작한 것이다. 이로써 ‘염불(念佛)’은 간 곳이 없어지고 ‘젓밥’만이 활개를 치게 되었다. 남한 사회에서는 이산가족 ‘상봉’이 곧 이산가족 문제 해결인 것처럼 받아들이는 착시(錯視) 현상이 생긴 것이다.

7) 〈2015 이산가족 70년〉 PP.67-70

그러나, 최근 장기화되고 있는 한반도 정세의 긴장 국면으로 인하여 그나마의 이산가족 '상봉'에도 제동이 걸리고 있다. 특히 2008년7월11일 금강산에서 일어난 남측 관광객 박왕자 여인의 총격 피살 사건과 2010년3월26일의 해군 초계함 천안함(天安艦) 폭침 사건에 대한 대응조치로 발동된李明박(李明博) 정부의 '5.24' 조치로 전반적인 남북 교류와 협력이 위축되고 있는 가운데 남북 이산가족 상봉도 최근에는 동력(動力)이 현저하게 상실되고 있다. 이산가족 '상봉' 행사 간의 간격이 날이 갈수록 벌어지고 있는 것이다. 대체로 1년에 2회 정도의 빈도로 이루어지던 '상봉'은 2007년10월의 제16차와 2009년9월의 제17차 사이의 간격이 23개월로, 제17차와 2010년10월의 제18차 사이의 간격이 13개월로, 그리고 제18차와 2014년2월의 제19차 사이의 간격이 40개월로 늘어났으며 제19차 이후 1년 이상이 경과하고 있지만 후속 '상봉'이 가까운 시일 안에 이루어질 기미가 보이지 않고 있다.

작금의 한반도 정세와 남북관계는 오히려 시간이 흐를수록 더욱 악화되고 있는 상황이다. 북한은 2010년3월26일의 천안함 폭침 이후 11월23일에는 백주(白晝)에 해안포대로 연평도(延平島) 포격을 감행하는 군사도발을 자행했다. 특히 2012년12월 김정은(金正恩)의 고모부(姑母夫)로 사실상의 섭정역(攝政役)이었던 장성택(張性澤)을 전격적으로 숙청한 뒤 북한의 대남 행보(行步)는 더욱 난폭해 졌다. 북한은 2013년 박근혜 정부 출범 이후에는 '한반도 신뢰 조성 프로세스'를 앞세운 박 대통령의 전향적(前向的)인 대북 정책에 대하여 영똥하게도 개성공단 정상 가동 중단이라는 엇박자로 딴 지를 거는가 하면 계속되는 단·중거리 유도탄 발사 및 핵실험 재개 위협과 함께 최근에는 남한의 탈북민 중심의 북한민주화 운동가들의 풍선에 의한 대북 전단 살포와 한미 양국군의 2015년도 연례 '키 리졸브'(Key Resolve) 및 '폴 이글스'(Fool Eagles) 훈련에 대한 신경질적인 시비로 한반도를 둘러싼 군사적 긴장의 수위를 더욱 끌어 올리고 있다.

이 같은 작금의 상황은 작년까지만 해도 '상봉'의 계속에 전력투구하던 박근혜 정부의 이산가족 문제 해결 노력에 변화를 불러일으키고 있다. 지난 3월1일에 있었던 박근혜 대통령의 96주년 3.1절 기념사가 그 같은 가능성을 뒷받침해 준다. 작년(2014)까지만 해도 박근혜 대통령의 3.1절 기념사⁸⁾는 "이산가족 '상봉'의 정례화"에 방점이 찍혀 있었다. 그

러나 금년의 3.1절 기념사는 달라졌다. 금년 기념사에서 박 대통령은 남북대화의 조속한 재개를 촉구하는 가운데 “이산가족의 고령화가 급속도로 진행되면서 매년 남한에서만 4천 명 가까운 이산가족들이 세상을 뜨고 있는 비극을 더 이상 외면해서는 안 된다”면서 “무엇보다 남북 이산가족들의 절절한 염원을 풀어드리는 것이 시급하다”고 강조했다지만 이산가족 ‘상봉’은 아예 언급하지도 않은 채 “이산가족의 생사 확인과 상봉의 정례화, 서신교환 등 이산의 아픔을 치유하기 위한 협의를 조속히 가져야 한다”고 역설했다.⁹⁾

박 대통령의 이 같은 3.1절 기념사 내용은 앞으로 정부의 적십자회담을 포함한 남북대화를 통한 이산가족 문제 해결 노력이 ‘상봉’을 절대시(絶對視)했던 종래의 방식으로부터 이산가족 문제의 근본적 해결을 추구하는 데 역점(力點)을 두는 쪽으로 바뀌고 있다는 것을 시사하는 것으로 보여 진다. 이미 이에 앞서 통일부도 금년 초 남북간 ‘당국간 대화’가 이루어질 경우 “이산가족 문제를 최우선 의제로 다루어 구정(舊正)(2월19일)을 계기로 하는 ‘상봉’의 실현을 요구하되 이에 그치지 않고 이산가족 전원의 생사 확인과 서신 왕래 등 이산가족 문제의 근본적 해결을 추진하는 문제를 북측에 제안하겠다”는 입장을 밝힌 바 있다.¹⁰⁾ 통일부는 금년에는 예년과 달리 1992년판 <남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서> 발효 23주년이 되는 2월19일을 이틀 앞둔 17일 ‘대변인 논평’을 내놓는 변화를 보이기도 했다.

4. 이산가족 문제는 국제사회와 공조하여 해결해야 할 ‘人權’ 문제

박근혜 정부의 이산가족 문제 해결 노력이 극소수 인원의 ‘상봉’ 실현에 대한 집착을 버리고 그보다는 이산가족 전원을 대상으로 하는 근본적 해결을 추구하는 쪽으로 가닥을 새로이 잡는다면 그것은 전적으로 타당한 방향 전환이다. 그러나, 그렇다고 해도, 그 같은 방향 전환으로 이산가족 문제의 해결이 조기(早期)에 이루어질 전망은 희박하다. 북

8) “[전문] 박근혜 대통령 95주년 3.1절 기념사”

[<http://blog.naver.com/PostView.nhn?blogId=fellso&logNo=30186154181>]

9) <UNITEL 뉴스> “(전문)박근혜 대통령 3.1절 기념사”

[<http://etomato.unitel.co.kr/readNews.aspx?no=448168>]

10) <연합뉴스> 2015.1.2. “정부, ‘설 계기 상봉’ 등 이산가족 문제 최우선 추진”

한이 이에 호응할 가능성이 거의 없기 때문이다. 따라서 박근혜 정부의 이산가족 문제 해결 노력은 과감한 발상(發想)의 전환(轉換)이 요구되고 있다. 그것은 이산가족 문제 해결의 통로로 남북적십자회담만을 외골수로 고집할 것이 아니라 인권과 인도주의에 관하여 이미 확립되어 있는 국제법규에 의거하여 국제사회와의 공조의 힘으로 북한에 대한 압박을 강화하는 것을 병행하는 것이다.

국제법의 세계에서 ‘이산가족’ 문제에 관해서는 처음부터 ‘인권’ 차원에서의 접근이 강조되어 온 것이 사실이다. 예컨대, 1949년 판 ‘전시(戰時) 민간인 보호에 관한 제네바 제 4 협약’(Convention IV relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War, Geneva, 12 August 1949)은 제25조에서 “충돌당사국의 영역 또는 그 점령지역내에 있는 모든 자에 대하여는 그들의 가족이 있는 장소의 여하를 불문하고 엄밀한 사적 성격을 가진 소식을 그들 가족들과 상호 전달할 수 있도록 하여야 한다. 이러한 서신은 신속히 그리고 부당하게 지체됨이 없이 전달되어야 한다.” 라고 규정하는 한편 제26조에서는 “각 충돌당사국은 전쟁 때문에 이산된 가족들이 상호연락을 회복하고 될 수 있으면 재회하려는 목적으로서 행하는 조회에 대하여 편의를 제공하여야 한다.”고 규정하고 있다. 또한 ‘1949년8월12일자 제네바협약에 대한 추가 및 국제적 무력충돌 희생자의 보호에 관한 1977년6월8일자 의정서 (제1의정서)’(Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I), 8 June 1977)는 제74조에서 “체약당사국 및 충돌당사국은 무력충돌의 결과로 이산된 가족들의 재결합을 모든 가능한 방법으로 용이하게 하며, 특히 제협약 및 본 의정서의 제규정에 의하여 그리고 각기 자국의 안전보장규칙에 따라 이러한 임무에 종사하는 인도적 단체들의 사업을 장려한다.”라고 규정하고 있다.

여기서 우리는 ‘인도주의’(Humanitarianism)와 ‘인권’(Human Rights)의 의미가 어떻게 다른 것인지 그 차이를 잠시 살펴 볼 필요가 있다. ‘인도주의’는 특히 전시(戰時) 또는 이에 준하는 무력분규의 상황에서 발생하는 부상자나 환자, 난파선의 선원과 전쟁포로 및 민간인들의 피해를 최소화시켜 주는 방어적(防禦的)인 활동을 전개하는 것이 주목적인 수동적(受動的)인 개념¹¹⁾인 반면 ‘인권’은, 전시는 물론 평시(平時)에도, 인간의 정

치, 경제, 사회와 문화는 물론 그 밖의 모든 시민적 차원의 권리에 관하여 이를 억압하려는 공권력에 저항하여 공격적(攻撃的)으로 이를 지켜내는 활동을 전개하는 것을 주목적으로 하는 능동적(能動的) 개념¹²⁾이다. 따라서 ‘인도주의’ 문제의 해결은 해당 국가의 ‘선의(善意)’와 ‘성의(誠意)’에 따라 좌우되는 임의성(任意性)이 특징이지만 ‘인권’ 차원의 해결은 유엔을 최상위 기구로 하는 국제기구와 국가간 제휴 및 연대를 통하여 상당한 강제성(強制性)을 수반하는 것을 특징으로 하고 있는 차이가 있다.

1971년 남북적십자회담이 시작된 후 대한민국은 이산가족 문제를 남북관계 개선이라는 정치적 목적을 추구하는 수단으로 활용하는데 급급한 나머지 ‘인도주의’의 차원에서 북한의 ‘선의’와 ‘성의’에 매달리는 전략적 착오를 범했다는 것을 그 동안의 적십자회담 경과와 이를 통하여 이루어진 이산가족 ‘상봉’의 시말(始末)이 보여 주고 있다. 그러나, 유엔 내부에서는 이산가족 문제에 관하여 1980년대 이후 새로운 시각에 의한 접근 노력이 시작되었다. 그 결실이 1998년에 등장한 <국내실향민(失鄉民) 처리지침>(Guiding Principles on Internal Displacement·GPID)¹³⁾이다.

GPID는 코피 아난(Kofi Annan) 유엔사무총장(당시)의 지시에 따라 프란시스 텡(Fancis Deng) ‘국내실향민 문제 담당 사무총장 특별대표’가 작성하여 유엔인권이사회에 보고한 문건이다. GPID는 아직도 유엔총회에서 공식으로 채택되기에 이르지 못했지만 2004년에 채택된 총회결의 <A/RES/58/177호>¹⁴⁾에서 “국내실향민 해결지침으로 GPID를 이용할 것을 권장”했고 이어서 2005년9월 뉴욕의 유엔본부에서 개최된 ‘세계정상회담’(World Summit)에 참석한 유엔회원국 국가/정부 수반들이 “국내실향민을 보호하고 이를 국가별 입법과 시책에 반영하는 최소한의 국제적 기준으로 GPID의 중요성을 인정한다”고 선언함에 따라 실질적으로는 국제법에 준하는 규범으로 간주되고 있다.¹⁵⁾

11) <Wikipedia> “Humanitarianism” [http://en.wikipedia.org/wiki/Humanitarianism]

12) <Wikipedia> “Human Rights” [http://en.wikipedia.org/wiki/Human_rights]

13) Guiding Principles on Internal Displacement
[http://www.oas.org/dil/Guiding_Principles_on_Internal_Displacement.pdf]

14) “Protection of and assistance to internally displaced persons”
[http://www.ion.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/policy_and_research/un/58/A_RES_58_177_en.pdf]

15) Revised draft outcome document of the High-level Plenary Meeting of the General Assembly of September

‘국내실향민’의 인권에 관한 기존 국제법의 모든 관련 조항들을 총망라하고 이를 토대로 더욱 발전시킨 내용의 GPID는 ‘국내실향민’의 이산가족 문제 해결방안에 관하여, 특히 ‘인권’의 차원에서, 기존 어떤 국제법보다도 상세하게, 그리고 구체적인 내용으로 언급하고 있다. GPID의 이산가족 문제에 관한 중요한 조항들은 다음과 같다.

〈제16조〉

- ▶ 1항: 모든 국내실향민들은 실종된 그들의 친척들의 생사와 주소를 알 권리를 보유한다.
- ▶ 2항: 관계 당국은 실종된 것으로 알려진 국내실향민의 생사와 주소를 확인하도록 노력해야 하며 그 같은 노력에 종사하는 관련 국제기관들에 협조해야 한다. 관계 당국은 (실종된 국내실향민의) 가장 가까운 친척에게 그 같은 노력의 경과와 결과를 알려주어야 한다.
- ▶ 3항: 당국은 (실종된 국내실향민 가운데) 사망자의 유해를 수거하고, 이의 강탈과 훼손을 방지하는 노력을 전개해야 하며 수거된 유해를 가장 가까운 친척에게 보내거나 아니면 정중하게 안장해야 한다.
- ▶ 4항: 국내실향민의 묘소는 어떠한 상황에서도 보호되고 존중되어야 한다. 국내실향민들은 사망한 그들의 친척들의 묘소를 참배할 권리를 보유한다.

〈제17조〉

- ▶ 1항: 모든 인간에게는 그들의 가족생활을 보호 받을 권리가 있다.
- ▶ 2항: 이 같은 권리의 일환으로 국내실향민들은, 그들이 희망할 경우, 그들의 가족들과 함께 모여서 살 권리를 보유한다.
- ▶ 3항: 실향으로 인한 이산가족들은 가능한 가장 빠른 시일 안에 재결합되어야 한다. 특히 어린아이가 있는 이산가족의 경우에는 그들의 재결합을 촉진시키기 위하여 가능한 모든 수단이 강구되어야 한다. 책임 있는 당국은 이산가족들의 문의에 성실하게 응답해야 하며 이산가족 재결합 사업에 종사하는 인권단체들을 격려하고 또 지원해야 한다.

- ▶ 4항: 수용소에서의 억류나 감금으로 개인적 자유가 제한되어 있는 국내실향민들도 그들의 가족과 함께 있는 것이 허용되어야 한다.

5. 한반도의 이산가족 문제는 이제 유엔으로 가져가야 한다

유엔의 인권관련 기구들은 국제 인권 및 인도주의 기구들과의 협력을 통하여 GPID와 그 밖의 국제법들이 보장하고 있는 이산가족들의 제반 권리를 추구할 수 있는 많은 방법과 수단들을 가지고 있다. 유엔에서 이산가족 문제에 관하여 가장 핵심적인 역할을 수행해야 할 기구는 ‘인권고등판무관실’(Office of High Commissioner for Human Rights·OHCHR)과 ‘인권이사회’(Human Rights Council·HRC)다.

47개국으로 구성된 ‘유엔인권이사회’는 192개 유엔회원국 전부를 대상으로 하여 국가별로 4년을 주기로 그 나라의 전반적 인권상황을 점검하고 개선 방안을 논의하는 절차를 수행하고 있다. 이것이 소위 UPR(Universal Periodic Review·정기 총점검)이다. 이에 더하여, 인권이사회는 4년 주기로 점검하는 사이에 일어나는 특정 국가의 인권 상황을 신속하게 다루기 위한 ‘특별절차’(Special Procedure)라는 이름의 별도 절차를 시행하고 있다. 문제가 되는 인권 상황을 ‘국가별 과제’(National Mandate)나 ‘현안별 과제’(Thematic Mandate)로 지정하여 관리하는 것이다. ‘국가별’ 또는 ‘현안별’ 과제들의 관리 결과는 인권이사회를 거쳐서 유엔총회에 보고되고 매년 가을에 열리는 유엔총회는 이를 결의문으로 채택하여 관계 국가들로 하여금 이를 이행하게 한다. 2011년4월 현재 유엔인권이사회에는 33개의 ‘현안별’ 과제와 8개의 ‘국가별’ 과제가 진행되고 있다.

이 같은 ‘특별절차’의 수행을 위하여 유엔인권이사회는 개별 과제를 전담하는 전담관 제도를 운영하고 있다. ‘과제별 특별보고관’(Thematic Special Rapportuer)이나 ‘과제별 사무총장 특별대표’(Thematic Representative of the Secretary-General)가 그들이다. 지금 한반도 문제에 관해서는 ‘북한의 인권상황에 관한 특별보고관’이 임명되어 활동 중이다. 현재의 ‘북한 인권상황 특별보고관’은 인도네시아 출신의 마르주키 다루스만(Marzuki Darusman)이다.

유엔인권이사회는 ‘인권’ 분야에서 ‘난민’(Refuge) 문제와 ‘국내실향민’ 문제를 각기 독립된 ‘현안’ 또는 ‘국가’별 ‘과제’로 지정하여 해결을 모색하고 있다. 지금 세계적 차원에서 파악되고 있는 ‘난민’과 ‘국내실향민’의 규모는 미국 중앙정보국(Central Intelligence Agency·CIA)이 발간한 보고서 〈세계의 기록들〉(The World Factbook)에 의하면 ‘난민’이 68개국에 산재(散在)한 1천3백26만명, ‘국내실향민’이 52개국에 산재한 2천2백10만명으로 집계되어 있다. 이 보고서는 국제연합의 ‘난민고등판무관실’(UN High Commissioner for Refugees)이 ‘난민’을 1천5백만명으로, ‘국내실향민’을 2천7백50만명으로 집계하고 있다고 인용하고 있다.¹⁶⁾

사실은, ‘난민’이나 ‘국내실향민’은 대부분의 경우 동시에 ‘이산가족’이기도 하다. 문제는 이들이 ‘난민’으로 취급되느냐, ‘국내실향민’으로 취급되느냐 또는 ‘이산가족’으로 취급되느냐에 따라서 문제의 해결 방향에 차이가 생길 수 있다는 데 있다. 그런데, 유엔인권이사회가 ‘이산가족’ 문제를 별도의 독립된 ‘현안 과제’로 지정하지 않고 있다는 것은 분명히 정상적 상황이 아니다. 더구나, 주목해야 할 사실은 한반도의 남북한에는 거의 1천만명에 가까운 70년의 세월을 ‘이산가족’으로 상호 단절 속에서 생활하고 있는데도 이들이 유엔에서 ‘현안 과제’로 지정되지 않는 것은 고사하고 ‘난민’과 ‘국내실향민’ 중 어느 쪽으로도 분류되지 않고 있다는 것이다.

이 같은 상황에 대해서는 1971년부터 이산가족 문제를 가지고 적십자회담을 시작한 것과는 상관없이 대한민국 정부가 시정을 위한 외교적 노력을 전개했어야 마땅했다. 그러나 대한민국의 역대 정부는 그 동안 사실상 정치회담으로 변질되어 담보를 거듭하는 적십자회담에 집착한 나머지 국제무대에 나가서 ‘인권’ 차원에서 이산가족 문제를 거론하는 노력을 소홀히 했고 그 결과 국제사회에서 이산가족 문제가 무시, 외면당하는 결과를 초래하고 있다.

16) The World Factbook (Washington, D.C., Central Intelligence Agency, 2011) “Refugees and Internally Displaced Persons”

이 같은 상황은 더 늦기 전에 지금부터라도 대한민국이 이산가족 문제를 유엔으로 가져가서, 인권의 차원에서, 유엔을 통한 해결을 적극적으로 모색하는 외교적 노력을 본격적으로 전개할 필요성을 제기하고 있다. 대한민국은 유엔 인권이사회 및 인권고등판무관실(Office of High Commissioner for Human Rights)을 주 대상으로 하여 이산가족 문제를 유엔인권이사회회의 ‘현안 과제’로 지정하도록 할 뿐 아니라 우선 남북한의 이산가족들을 ‘난민’이 아니라 ‘국내실향민’으로 분류하여 1998년판 GPID에 의거한 해결을 추진하는 외교적 노력을 적극적으로 전개해야 한다. 그 이유는 첫째로 남북한의 이산가족들은 현행 국제법 체제 하에서 ‘난민’보다 ‘국내실향민’의 성격을 지니고 있으며, 둘째로는 유엔에서는 ‘이산가족’ 문제 해결에 관한 한 ‘난민’보다 ‘국내 실향민’의 경우가 훨씬 정교하고 구체화된 법적 제도와 장치를 갖추어 가지고 있기 때문이다.

남북한의 ‘이산가족’은 ① ‘월남동포’ 제1파(1945년 해방 때부터 1948년 국가분단 때까지 월남한 북한동포 300여만명), ② ‘월남동포’ 제2파(1950-1953년의 6.25 전쟁기간 중 월남한 북한동포 150여만명), ③ 6.25 전쟁 휴전 후 북한이 억류한 채 송환하지 아니한 국군포로, ④ 휴전 이후 복송을 거부한 북한군 포로, ⑤ 6.25 전쟁 기간 중 북한이 납치한 남한 사람들, ⑥ 휴전 이후 북한이 남으로부터 납치한 어부, 여객기 승무원 및 승객과 그 밖의 남한 사람들 그리고 ⑦ 1990년대 이후 증가 일로에 있는 탈북동포들과 그들의 헤어진 가족들로 구성되어 있다.¹⁷⁾

그러나, 이들은 국제적으로 ‘난민’으로 인정받지 못하고 있다. 그것은 남북분단의 모호한 성격 때문이다. 1950년12월14 유엔 총회에서 채택되어 1954년4월22일자로 발효된 〈난민의 지위에 관한 협약(Convention relating to the Status of Refugees)〉¹⁸⁾과 1998년판 GPID는 “국경을 넘었느냐, 아니 넘었느냐”의 여부를 ‘난민’과 ‘실향민’을 구분하는 가장 중요한 척도(尺度)로 설정하고 있다. 그런데, 특히 대한민국은 헌법 제3조에서 “대한민국의 영토는 한반도와 부속도서로 한다”고 규정하여 북한 지역까지 영토로 포괄하고 있기 때문에 헌법의 차원에서 남북한간에는 ‘국경’이 존재할 수 없게 되어 있다. 남북한

17) 한반도 이산가족의 생성 유형에 대해서는 〈2015년 이산가족 70년사〉 pp.23-38 참조

18) <http://www2.ohchr.org/english/law/refugees.htm>

은 1991년9월17일자로 사실상 각기 별개의 ‘국가’ 자격으로 함께 유엔의 회원국이 되었지만 남북 쌍방은 쌍방의 국제연합 가입이 기정사실화 된 이후인 1992년2월19일자로 합의하여 발효시킨 〈남북기본합의서〉 전문(前文)에서 “남과 북사이의 관계는 나라와 나라사이의 관계가 아니라 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”라고 선언함으로써 남북한 사이에 ‘국경’의 존재에 대한 법적 인정을 거부했다.

뿐만 아니라, 특히 대한민국에 거주하는 ‘이산가족’의 압도적 다수를 차지하는 ‘월남동포’ 제1과와 제2과의 경우는, 생성(生成)의 차원에서 보더라도, ‘국경’과는 상관없이 이루어진 결과였다는 사실에 유의할 필요가 있다. ‘월남동포’ 제1과가 북을 버리고 남으로 이동한 시기는 아직 한반도가 미·소 양국군의 점령 하에 있던 시기로 그 당시의 경계선이었던 38선은 잠정적인 ‘군사분계선’이었을 뿐 ‘국경선’이 아니었다. 또한 전쟁기간 중 북으로부터 남으로 넘어 온 ‘월남동포’ 제2과는 ‘국경선’과는 상관없이 9.28 서울 수복 후 북한으로 진격했던 유엔군이 중공군(中共軍)의 참전에 따라 다시 38선 이남으로 철수할 때 전선(戰線)을 따라서 남쪽으로 이동한 사람들이었다. 그들은 ‘국경’을 월경(越境)한 사실이 없는 것이다.

이 같은 사실을 고려한다면, 대한민국에 거주하는 ‘이산가족’의 대다수를 차지하는 ‘월남동포’ 제1 및 제2과는 당연히 ‘난민’보다는 ‘국내실향민’으로 분류되는 것이 타당하다. 따라서 한반도의 ‘이산가족’들의 문제는 마땅히 ‘국내실향민’의 차원에서 GPID에 입각하여 해결책을 찾는 노력이 전개되는 것이 마땅하다. 정부는, 비록 한편으로는 ‘남북적십자회담’을 통한 ‘이산가족 상봉’의 계속 추진을 병행하더라도, 보다 주된 노력은 유엔 인권이사회 및 그 산하 인권 관련기구들을 무대로 하는 민관 합동의 외교노력을 통하여 한반도의 ‘이산가족’을 ‘국내실향민’으로 분류하고 GPID 제16조와 17조 및 28조의 조항에 의거하여 근원적인 차원에서 이산가족 문제 해결을 추진하는 데 집중할 절대적 필요가 있는 것이다.

이를 통하여 당장 주력해야 할 일은 ‘상봉’이 아니라 우선 이산가족 전원을 대상으로 생사와 주소를 확인하여 상호 알려 주는 것과 함께 특히, 대한민국의 경우, 적십자회담을

통해 이루어지는 ‘가족 상봉’ 참가를 신청했던 129,668명 가운데 62,028명이 고령(高齡)으로 이미 사망했고 나머지 67,640명도 역시 대부분이 고령자여서 가까운 시일 안에 대부분 유명(幽明)을 달리 할 처지에 놓여 있다는 사실을 고려하여 적어도 GPID 제16조에 의거하여 80세 이상의 고령 이산가족들의 고향방문과 성묘(省墓)가 이루어지게 할 수 있는 방안을 조속히 마련하는 데 주력하는 것이다.

물론, ‘이산가족’ 문제는 남북한 이산가족 문제에 한정될 문제가 아니다. 따라서, 우리의 외교적 노력은 유엔 인권이사회로 하여금 세계적 차원의 ‘이산가족’ 문제를 총체적으로 ‘현안 과제’로 지정하고 이 과제를 전담할 ‘특별보고관’을 임명하게 하는 것을 추진해야 한다. 이와 함께 전 세계의 ‘이산가족’ 가운데서 국가 단위의 규모로는 가장 크고 또 가장 오래 해결되지 않고 있는 문제인 한반도 남북의 이산가족 문제를 우선적으로 해결하여 하나의 성공 사례를 만들어냄으로써 이를 통해 세계적 차원에서 이산가족 문제를 해결하는 모범적 사업방식이 개발되도록 노력해야 한다.

최근 유엔을 무대로 하여 남북한 이산가족 문제 해결을 추진하려는 노력에는 주요한 돌파구가 마련되었다. 마이클 커비(Michael Kirby) 전 오스트레일리아 대법관이 위원장을 맡았던 유엔인권이사회(인민공화국의 인권실태 조사위원회)(Committee on Inquiry on Human Rights in the Democratic People’s Republic of Korea·COI)가 조사보고서에서 남북한 이산가족 문제를 북한이 자행하는 ‘반인도 범죄’(Crimes against Humanity)의 차원에서 거론하고 이의 해결을 위해 유엔이 개입할 것을 요구한 바 있다. 이 조사보고서에서 COI는 북한 당국에 대해 “주민들이 그들이 가고 싶은 곳으로 여행하거나 이민 가는 방법 등을 통해 이산가족이 상봉하도록 허용”하고 “이들에게 우편, 전화, 이메일 및 여타의 통신수단 등 감시받지 않는 연락 수단을 즉각 제공”할 것을 강력히 요구했다.¹⁹⁾

2014년12월19일 유엔총회에서 찬성 116, 반대 20, 기권 53의 압도적 표차로 가결, 채택되어 유엔안전보장이사회로 이미 회부된 COI 조사보고서는 “북한에서 반인도범죄를

19) <조선민주주의인민공화국의 인권실태 조사위원회> 조사보고서 (A/HRC/25/63) 제89의 (o)항

저지른 주요 가해자들(목시적으로 김정은을 포함)을 네델란드 헤이그(The Hague)에 위치한 국제형사재판소(International Criminal Court)에 회부할 것”을 유엔안보이사회에 권고하고 있다. 물론, COI 조사보고서가 요구하는 이 같은 강력한 대북 압박 조치들은 이에 대한 북한의 신경질적인 거부 반응²⁰⁾과 함께 상임이사국인 중국과 러시아의 부정적 입장 때문에 유엔안보장이사회에서 용이하게 채택될 전망은 희박하다. 그러나, 유엔안보장이사회는 앞으로, 이산가족 문제의 해결을 포함하여, COI 조사보고서가 적시(摘示)한 인권유린 상황에 대하여 지속적으로 토의를 계속할 것이며 점진적으로 강화되는 ‘제재 조치’의 지속적인 채택과 이행을 통하여 북한 정권에 대한 압박을 계속해 나갈 것이라는 데는 의문의 여지가 없다. 유엔인권이사회는 COI 조사보고서의 지속적인 보완과 이의 이행을 독려하기 위해 머지않아 서울에 현장사무소를 설치하여 운영을 개시할 예정이다.

6. <이산가족위> 유엔경제사회이사회 ‘자문역 NGO’ 자격 확보

유엔을 통한 이산가족 문제 해결을 추구하는 대한민국의 노력에도 최근 중요한 돌파구가 마련되었다. <일천만이산가족위원회>(위원장 이상철)가 2012년 ‘유엔경제사회이사회 자문역 NGO(비정부단체)’(NGO in Consultative Status with UN Economic & Social Council)의 자격을 획득한 것이다. 유엔은 회원 자격을 엄격하게 ‘국가’에 한정하고 있는 국가간, 정부간 기구다. 그러나, 유엔 창설자들은, 특히 기능과 임무가 방대한 경제사회이사회 의 경우, 산하에 거느리고 있는 많은 수의 ‘상설’ 및 ‘비상설’, ‘전문’, ‘기능별’, ‘지역별’ 및 ‘전문가’ 기구의 존재에 추가하여, 처음부터, 필요한 ‘전문성’의 상당부분을 민간 부문, 특히 전 세계의 NGO들로부터 지원 받는 체제를 구축해 놓았다. 유엔 헌장 제71조가 근거조항이다. 유엔 헌장 제71조는 “경제사회이사회는 이사회의 소관 사항에 관련이 있는 비정부단체들의 자문(諮問)을 받을 수 있다. 그 같은 자문은 관련 유엔 회원국과의 협의를 거쳐서 국제기구는 물론, 필요하다면, 국가 단위 기구들로부터 받을 수도 있다”고 규정하고 있다.

20) <The Korea Herald> 2015.1.23. “N, Korea all out to discredit rights abuse charges”

경제사회이사회는 1996년7월25일 49차 전체회의에서 경제사회이사회와 NGO들 사이에 설정되는 ‘자문관계’의 성격과 설정 절차를 포괄적으로 규정하는 것을 내용으로 하는 <1996/31호 결의>를 채택했다. 이를 계기로 전 세계의 NGO들이 경제사회이사회와 ‘자문관계’를 설정하기 시작했다. 경제사회이사회는 <1996/31호 결의>에 의거하여 이사회의 ‘자문역 NGO’가 되기를 희망하는 NGO들은 경제사회이사회 ‘NGO 담당국’에 소정 신청서를 제출하고 이 신청서가 경제사회이사회에 설치된 19개국 ‘NGO 위원회’의 개별심사를 통해 승인되면 ‘경제사회이사회 자문역 NGO’의 자격을 획득하게 된다. <일천만이산가족위원회>는 2012년 이 같은 심사를 통과하여 ‘경제사회이사회 자문역 NGO’가 되었다. ‘경제사회이사회 자문역 NGO’는 ① ‘일반’ (General), ② ‘특별’(Special) 및 ③ ‘로스터’(Roster) 등 3개 중 어느 하나의 지위로 자격이 승인된다. 2014년9월1일 현재 전 세계에서 도합 4,164개의 NGO들이 ‘경제사회이사회 자문역 NGO’ 자격을 획득하고 있다. 그 가운데 146개가 ‘일반 지위’, 3,033개가 ‘특별 지위’ 그리고 985개가 ‘로스터’ 지위이다.²¹⁾ <일천만이산가족위원회>의 지위는 ‘특별 지위’ 이다.

‘경제사회이사회 자문역 NGO’에게는 일정한 소정 절차에 따라서 ① 이사회 및 산하 기구의 회의와 행사에 참석하는 권한, ② 이사회와 산하 기구 회의에서 논의되는 특정 사안에 관하여 서면 또는 구두로 의견을 제시하는 권한, ③ 이사회 및 이사회 산하 기구 회의에 특정 안건의 의제 채택을 제안하고 채택된 안건 토의에 참가하는 권한, ④ 이사회 및 산하 기구 회의 기간 중에 국제연합 본부(뉴욕, 제네바, 비엔나) 구내에서 특정 사안에 관한 설명회 등 ‘병행 행사’(Parallel Events)를 개최하는 권한, ⑤ 국제연합 본부(뉴욕, 제네바, 비엔나) 구내를 출입하는 권한 (단체별로 도합 7개의 상시 출입 패스와 무제한의 임시 출입 패스 발급) 및 ⑥ 다른 ‘자문역 단체’들과 친교(親交), 연대하고 이사회 및 산하 기구 회원국 대표들 상대로 로비활동을 전개하는 권한 등이 허용된다.²²⁾

21) “Consultative Status with ECOSOC and other accreditations”

[<http://esango.un.org/civilsociety/displayConsultativeStatusSearch.do?method=search&sessionCheck=false>]

22) “Working with ECOSOC: An NGO’s Guide to Consultative Status,” p.7)

[<http://csonet.org/content/documents/Brochure.pdf>]

〈일천만이산가족위원회〉는 이제 ‘경제사회이사회 자문역 NGO’의 입장에서 유엔을 무대로 하여 이산가족 문제의 해결을 주체적으로 추진할 수 있는 발판을 확보하게 되었다. ‘경제사회이사회 자문역 NGO’의 입장에서 〈일천만이산가족위원회〉가 이산가족 문제를 주로 거론하게 될 유엔의 기구는 인권이사회와 이사회 산하 전문기구들 그리고 인권고등판무관실이다. 〈일천만이산가족위원회〉는 앞으로 정부와 긴밀하게 협력하고 유엔의 다른 나라 인권 관련 ‘자문역 NGO’들과도 연대하고 공조하여 인권이사회 등 유엔의 인권 관련 기구를 무대로 이산가족 문제를 국제 인권 법규에 입각하여 근원적으로 해결하는 고강도의 대북 압박 외교를 전개할 수 있게 된 것이다.

7. 정책적 건의

최근 전개되고 있는 이상의 상황들은 이산가족 문제의 해결을 추구하는 대한민국의 노력에 일대 발상의 전환이 필요한 시점에 와 있다는 것을 보여주고 있다. 그 같은 발상의 전환의 차원에서 필자는 다음과 같은 혁신적인 조치들을 정부 당국과 〈일천만이산가족위원회〉 등 관계 요로에 건의할 필요가 있다고 생각한다.

첫째로, 정부는 이산가족 문제 해결 노력의 차원에서 종래의 ‘상봉’ 방식을 절대시하는 접근 방식을 과감하게 지양하고 더 이상 ‘상봉’ 문제를 가지고 북한에 구걸하는 행태를 중지해야 한다. 정부는 〈남북 이산가족 상봉 실태 백서〉를 발간하여 그 동안의 적십자회담을 통한 상봉 방식이 이산가족의 고통 해소나 경감에 기여하기 보다는 오히려 고통을 가중시키고 이산가족 문제의 해결에 역행하는 결과를 초래했다는 사실을 국민들에게 널리 알려야 한다.

둘째로, 앞으로의 이산가족 문제 해결 노력은 우선 이산가족 전원을 대상으로 최우선적으로 생사와 주소를 확인하여 통보하는 문제 및 생존과 주소가 확인된 이산가족들 사이에 서신교류를 실현하는 문제와 함께 80세 이상 고령 이산가족들의 고향방문과 성묘를 주선하는 문제를 해결하는 것을 목표로 삼아야 한다. 이를 위하여, 정부는 ‘유엔경제사회이사회 자문역 NGO’인 〈일천만이산가족위원회〉 등 민간 주체와의 협력을 통하여 유엔

인권이사회로 하여금 이산가족을 ‘난민’이 아닌 ‘국내이산자’로 분류하게 하는 한편 이산가족 문제를 인권이사회 ‘특별절차’에 의거한 ‘현안 과제’로 지정하고 전담 ‘특별보고관’을 임명하게 하여 1998년판 GPID에 의거한 근원적 해결을 모색하게 하는 적극적인 대 유엔 외교를 전개할 것을 건의한다.

셋째로, 이산가족 문제의 궁극적 해결을 위해서는 기본적으로 이산가족의 실태가 정확하게 파악되고 관련 자료가 수집, 분석되어 보존되어야 한다. 이를 위하여 <일천만이산가족위원회>에 <이산가족 자료은행>이 설치되어 운영될 수 있도록 정부가 행정적, 재정적 지원을 제공해 줄 것을 건의한다.

넷째로, 정부는 이산가족 문제 해결과 관련하여 <일천만이산가족위원회>가 ‘유엔경제사회이사회 자문역 NGO’의 입장에서, 정부와 긴밀하게 협의하고 경제사회이사회와 다른 ‘자문역 NGO’들과 연대 및 제휴하면서, 인권이사회와 인권고등판무관실 등 유엔의 인권 관련 기구들을 상대로 준 외교활동을 전개하는데 필요한 행정적, 재정적 지원을 제공할 것을 건의한다. 이를 위하여 외교통상부는 국제기구국 유엔과가 행정적 및 재정적으로 <일천만이산가족위원회>의 대 유엔 외교활동을 전담하여 지원해 줄 수 있도록 필요한 조치를 강구해 줄 것을 건의한다.

다섯째로, 지금 한반도의 상황이 독재 권력의 3대 세습의 후폭풍(後暴風)으로 북한의 미래가 예측되기 어려운 불투명성을 보여주고 있는 가운데 이산가족들은 앞으로 언젠가 통일 상황이 전개될 때 중요한 역할을 감당할 잠재적 인적 자산(資産)임에도 불구하고 고령으로 1세대의 수는 급격하게 감소하는 반면 2, 3세대의 이산가족으로서의 유대감과 의식이 급격하게 희박해 지는 우려스러운 현상이 심화되고 있다. 이 같은 상황에 대처하기 위하여 국회가 조속한 시일 안에 이산가족들의 숙원인 ‘이산가족의 날’을 국정 기념일로 지정하는 입법조치를 시행해 줄 것을 건의한다. 그렇게 하여 ‘이산가족의 날’ 기념행사를 경향(京鄕) 각지에서 개최함으로써 이산가족 후세대들의 유대감과 의식을 제고하여 이산가족 문제 해결을 위한 국민적 공감대를 형성하는 한편 안보의식과 통일의지를 고취하는 것이 필요하다.

발 제 2



국제공조를 통한 이산가족문제 해결방안
- 인권, 인도주의 원칙을 기반으로 -

▣ 원재천 (교수/한동대학교 통일과 평화연구소 소장)

국제공조를 통한 이산가족문제 해결방안

- 인권, 인도주의 원칙을 기반으로 -



Ⅰ 원재천 (교수/한동대학교 통일과 평화연구소 소장)

【 요약 】

- 이산가족 상봉은 그동안 정부가 최우선 과제로 추진해 왔으나 북한 측의 무성의로 2014년 2월, 4년 만에 한 차례 실시된 이후 사실상 중단된 상태임.
 - 최근 북한은 5.24 조치 해제를 이산가족상봉의 조건으로 제시하는 등 정치화하려는 의도를 보이고 있음.
 - 이산가족 1세대의 고령화로 더 이상 미룰 수 없는 시급한 과제임.
- 이산가족 문제 해결은 박근혜정부의 ‘한반도 신뢰프로세스’의 성과지표이자 남북관계의 변화를 촉진할 수 있는 중요한 변수임.
 - 지속적, 다면적, 포괄적 정책의제로 확대
 - 고령이산가족 특별 상봉사업 추진
 - 이산가족 교류 인프라 복구 및 재정비
 - 이산가족 정체성 유지 및 차후 재상봉을 위한 단계적 추진전략 수립
- 국제적십자위원회를 통한 실질적인 방안을 모색하고 이산가족문제를 국제적으로 공론화함.
 - 국제적십자위원회(ICRC)의 중재와 위탁을 공식적으로 요청
 - 중앙심인사업본부(Central Tracing Agency)의 활동을 장려
 - 국제사회 및 해외교포 사회를 적극적으로 활용
 - 국내외 대북 인권 및 인도지원 그리고 민간·종교채널 적극 활용
 - UN 및 국제인권 구제제도 활용
 - 이산가족 관련 국제 민·관·학 협의체 구성

* 위 발제문은 국회 북한인권관련 토론회 발표용으로 만든 글입니다. 향후 논문으로 정리하여 학술지에 발표할 예정이오니, 내용의 인용 또는 무단적인 기재를 삼가 주시길 바랍니다.

I. 배경

1. 이산가족의 정의와 그 문제의 중요성

한국학중앙연구원이 편찬한 [한국민족문화대백과]에서는 이산가족 [離散家族, Separated Families]을 “가족 구성원이 본의 아니게 흩어짐으로써 서로 만날 수 없게 된 가족으로 한국에서는 특히 남북 분단 등의 사정으로 흩어져서 서로의 소식을 모르는 가족”¹⁾이라고 정의하고 있다. 사실 이 정의를 가지게 된 것도 많은 논쟁과 시간이 필요했고, 지난 70년간 이산가족 문제는 사회적인 이롭고 분단과 전쟁의 상처였으나, 오랫동안 남북간 외교적이고 정치적인 공방의 문제로 여전히 남아있다.

대한민국의 현행법에 따르면 이산가족이란 그 사유와 경위를 불문하고, 한국 군사정전에 관한 협정에 따라 발효된 군사분계선을 기준으로 남쪽지역(대한민국)과 북쪽지역(조선민주주의 인민공화국)으로 흩어져 있는 8촌 이내의 친척·인척 및 배우자 또는 배우자였던 자를 말한다. 이산가족 중 1953년 7월 27일 휴전 이전에 북한지역에서 월남한 자와 남한지역에서 월북한 자의 당시 가족을 이산 1세대로 규정하고 있으며 휴전 이전에 군사분계선 이북지역에서 출생한 남한의 주민을 실향민의 범주에 포함시키고 있다.

실제적으로, 이산가족에 대한 정의규정은 2000년에 있었던 “6·15 남북공동선언” 이후에 ‘광의의 이산가족’ 또는 ‘특수이산가족’ 개념이 등장하면서 납북자, 미송환 국군포로, 비전향기수, 월북자, 탈북자(북한이탈주민) 등과 함께 특히 납치자(강제 납북자), 미송환 포로, 미귀환 공작원의 경우 ‘특수이산가족’으로 분류하여 이산가족에 포함시키게 되었다.

국제법상 이산가족을 의미하는 “실향민(Die Heimatlose)”은 국경을 넘어 발생한 경우의 국제 실향민(Internationally displaced persons)과 동일한 국경 안에서 발생한 경우의 국내 실향민으로 구분하고 있으며, 특별히 [국내적 실향에 관한 지도원칙(Guiding Principles on Internal Displacement)]이라는 유엔 보고서에서는 이들을 다음과 같이 정

1) <http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=2457035&cid=46635&categoryId=46635>

의하고 있다. “persons or groups of persons who have been forced or obliged to flee or to leave their homes or places of habitual residence, in particular as a result of or in order to avoid the effects of armed conflict, situations of generalized violence, violations of human rights or natural or human-made disasters, and who have not crossed an internationally recognized State border.” 위의 정의들에 따르면, 한반도 안에서 발생한 모든 이산가족들은 국제법상 재연합할 권리가 있으며 국제기구들을 포함한 정부들도 이들의 다시 만나게 해야 할 의무가 있다.

같은 맥락에서 이산가족문제 해결은 가장 기본적인 인권적 가치이자 절대적 가치의 인도주의적 사안이며 박근혜정부의 최우선 정책과제이다. 또한, 이산가족의 생사확인회 재회, 재결합은 국제인권법(International Human Rights Law), 국제인도법(International Humanitarian Law) 등에서 실향민의 권리(Rights of the Displaced) 그리고 ‘가족권(Family Rights)’으로 규정되어 있다.²⁾ 특히, 가족 구성원들의 연락, 교통, 면접, 상봉권 및 귀향권이 침해당하고 있는 사안이며 유엔북한인권보고서에서도 권리실현을 추구하고 있는 중차대한 인권문제이다.

2007년부터 현재까지 북한인권 특별보고관 유엔인권이사회 보고서는 주요한 인권사안으로서 탈북자의 가족결합을 강조하고 있다.³⁾ 북한을 탈출하여 주변국에 체류하는 과정 안에서 최종 정착지로 떠나기 전에 가족들을 남겨놓는 사례가 대다수이며, 탈북자들의 가족결합을 용이하게 하기 위한 양 정부 차원의 혹은 기타 수준의 정책에 대한 채택이 필요하다. 북한 혹은 기타 국가에 거주하고 있는 가족들에 대한 위협, 처벌 또는 기타 반인륜적인 강제행위들이 활용되지 않는다는 점도 보장이 필요한 사안이다. 또한, 앞에서 언급했듯이 국군포로, 납북자 등 ‘특수이산가족문제’로 분류된 중대한 인권침해 문제도 함께 포함되어 있다는 점을 다시 확인한다.⁴⁾

2) 제성호, “남북이산가족문제의 국제인권법적 접근”, 『서울국제법연구』 제18권2호(2011), 154-67쪽.

3) 이금순·김수암, “북한인권 특별보고관 유엔인권이사회 보고서 평가”, 통일연구원, 『통일정책분석 2008-07』 (2008).

4) 김수암은 향후 “상호협력의 원칙 아래 국군포로·납북자 문제는 일관되게 추진해나가야 한다. 이산가족과는 별도의 틀 속에서 ‘새로운 형식’으로 남북 당국 사이에서 국군포로·납북자 문제를 해결해나가야 할 것이다”고

무엇보다도 이산가족 상봉 및 상호교류는 남북관계 개선 및 평화통일과정에 기여할 수 있다. 단기적 효과로 이산가족 상봉은 민족공동체 복구와 당국 간 대화를 통해 남북관계 개선에 기여할 것이고, 특히 우리 정부는 이산가족 상봉을 ‘남북관계 개선의 첫 단추’로 규정하고 적극적 정책의지 표명하였다. 실례로, 제96주년 3.1절 기념사에서 박근혜 대통령은 이산가족이 급속히 고령화되고 있다면서 남북 이산가족들의 염원을 풀어주는 일이 시급하다고 강조하면서, 이산가족 생사 확인과 상봉 정례화, 서신 교환 등을 위한 협의를 조속히 갖자고 북한에 제안했다. 나아가, 중장기적 효과를 기대할 수 있는데, 이는 국민 통합과 통일에 대한 관심과 분위기 조성에 기여한다는 점과 이산가족 상봉을 통해 보수와 진보의 이념적 갈등을 넘어 모두가 공감하고 필요성을 인정하는 의제로서 큰 역할을 한다는 점이다.

마지막으로, 아래의 표를 참고하면 알 수 있듯이, 이산가족 상봉은 가족과 지역(고향) 그리고 민족을 하나로 연합하는 동질성의 회복을 가져다주며 상호 긍정적 상호작용을 통해서 궁극적으로는 평화적 통일기반 조성에 기여할 것이다.

〈표 1〉 전문가 집단의 이산가족상봉행사에 대한 의견

이산가족 상봉 행사 재개여부	종합	보수	중도	진보
정치적 상황과 무관하게 재개	92.4%	84.4%	95.5%	96.6%
남북관계 상황을 봐가면서 재개	6.7%	12.5%	4.5%	3.4%
재개 필요 없음	1.0%	3.1%	0.0%	0.0%

※ 자료출처: 현대경제사회연구원, “현안과 과제 : 남북관계 개선에 대한 기대치는 여전히 높다,” (2013. 11). 전문가 105명 대상 조사결과

주장. 김수암, “남북 적십자회담의 의미: 인도주의 문제에 대한 우리 정부의 접근방식과 향후 추진전략,” 통일연구원 온라인 시리즈 (2009-43) 참조. 본 발표에서는 이 문제를 논외로 함

2. 이산가족에 대한 국제기구의 개입 근거(국제법적인 접근)

이러한 이산가족 문제에 대한 국제기구가 개입할 수 있는 국제법적인 배경이 있다. 앞서 언급한 국제인도법과 국제인권법에서 그 실효성이 증명된 가족권과 국내실향민의 권리가 그것이다. 첫째로, 가족권과 관련된 국제법 근거는 대체적으로 자체적으로 구속력은 없지만, 모든 인권의 기본 조약이 되는 UN(국제연합)이 발표한 “세계인권선언(1948)”과 북한은 1981년에 남한은 1990년에 가입한 모든 사람의 자유로운 퇴거와 귀환을 보장하는 “국제인권 B규약(ICCPR)”과 가족권을 처음 명시한 “헤이그 제4호 협약(1907)”이 있다. 또한, 남한은 1950년 7월 4일, 북한은 1950년 7월 13일에 준수하겠다고 선언한 “제네바 제4협약(1949)”⁵⁾ 그리고, 근친의 생사를 알 가족의 권리를 인정하며, 이산가족의 재회를 용이케 장려한다는 “제네바 협약 제1추가의정서(1977)”⁶⁾가 바로 이 가족권을 보장하는 국제법들이다.

둘째로, 실향민의 권리는 한국헌행법에 적용에 따라 북한 영토도 남한의 영토로 보기 때문에, “국내실향민의 권리”에 대한 국제법적인 근거들을 가지고 있는 국제기구들을 나열하겠다. 무엇보다도 공식적 권한 없지만 UN사무총장과 관련국 동의를 통해 실제적으로 인도적인 구원에 나설 수 있는 UNHCR 산하 집행위원회가 있다. 이 위원회는 위임난민들에게 부여된 보호를 요청하며, 이곳에서 채택한 국내적 실향에 관한 지도적원칙(Guiding Principles on Internal Displacement, 1998)은 구속력은 없지만 현재까지 적용이 가능하다. 또한, 국제적십자위원회(ICRC)는 내란 중 국내실향민에 대한 국제인도법적 차원에서의 지원 규정을 가지고 있다. 이 국제적십자위원회 만의 특정한 도움은 이후 “II. 제안 및 건의” 보다 자세히 기술하겠다.

5) 각 충돌당사자는 상호연결회복이 가능하면 편의를 제공해야 하고 관련 단체를 용인하고 장려해야 한다고 규정되어 있다.

6) 이 의정서를 남한은 1982년에 발효하고, 북한은 1988년에 가입했다.

3. 남북한 당사국 구속력에 따른 접근 (제네바 협약)

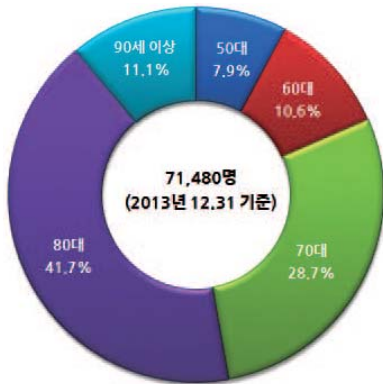
제네바 제4협약과 제네바 협약 제1추가의정서는 당사국인 남한과 북한을 모두 구속한다. 당사국이 모두 동의한 협약. 제네바 협약 제1추가의정서의 경우는 북한이 탈퇴를 한다고 했으나, 국제관습법상 인권에 관한 부분이기 때문에 탈퇴할 수 없다고 했으며, 북한 또한 이후에 이에 대한 정기보고서를 제출한 것으로 보아 이를 받아들인 것으로 보인다. 또한, 제네바 제4협약 제25조와 제26조를 근거로 이산가족 상봉에 관한 요구를 할 수 있으며, 제네바 협약 제1추가의정서에서 제74조를 근거로 이산가족 재회 및 근친의 생사를 알 수 있도록 당사국이 이를 도와야 할 의무를 부여한다. 그리고 제34조 제2항의 a, c의 경우 사망자의 유해 및 유품의 송환과 묘지 접근권을 부여해야 한다고 명시하고 있다.

4. 이산가족문제 해결의 긴급성

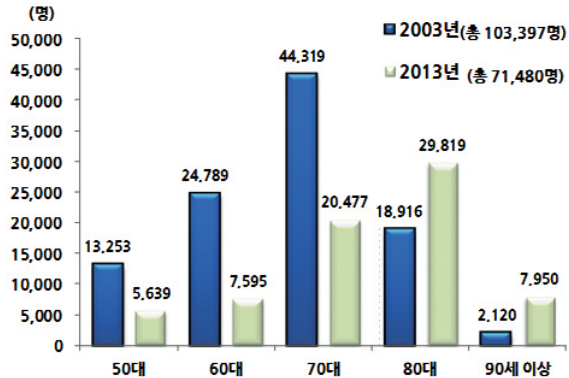
가. 상봉 신청자의 급속한 고령화

정부가 발표한 아래의 지표들을 통해 현재 등록된 이산가족 중 전체가 50대 이상이며, 80대(41.7%)와 70대(28.7%)가 가장 높은 비율을 차지하고 있으며 2003년과 비교할 때, 80대 이상의 고령층은 2003년 21,036명(전체 20.4%)에서 2013년 37,769명(전체 52.8%)으로 큰 폭으로 증가했음을 알 수 있다. 특히 90세 이상의 초고령자(7,950명) 비율이 2,120명(2.1%)에서 7,950명(11.1%)로 증가하여 상봉 시한이 한계에 이르고 있다.

〈표 2〉 이산가족생존자 연령별분포⁷⁾



〈표 3〉 이산가족생존자고령화추세



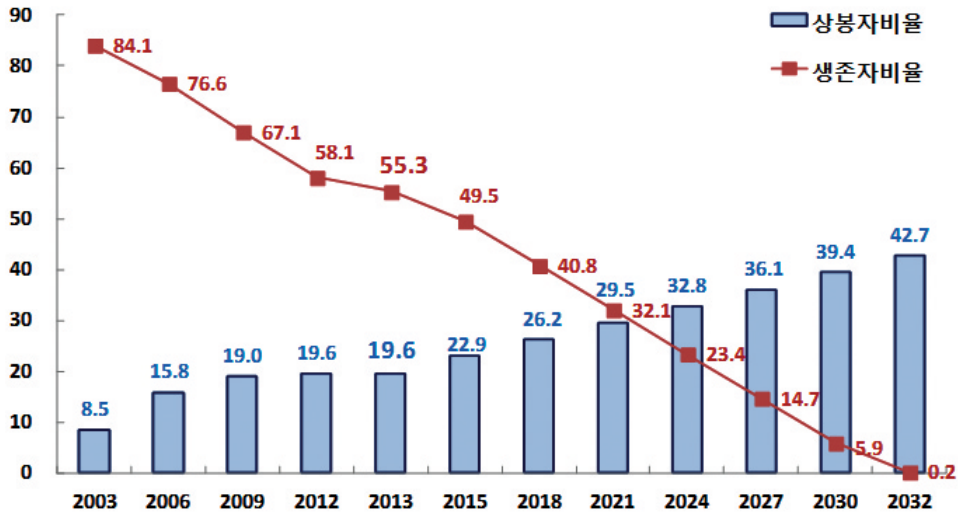
나. 상봉 신청자의 사망률 증가

안타깝게도 2014년 이산가족 신청자 가운데 3,500명이 사망하였으며, 사망비율과 상봉 비율 격차 역시 크게 확대되었다.⁸⁾ 2014년 12월 기준으로 이산가족정보통합시스템에 등록된 12만9천655명 중 6만1천352명은 안타깝게도 이미 사망하였다. 현재의 이산가족은 평균기대수명으로 보아 20년 내 거의 사망하고, 70세 이상의 고령층은 10년 내에 대부분 사망할 것으로 전망하고 있다. 현재의 모든 생존자들이 2010년 당국자간 행사차원 규모인 연간 886명 기준으로 생애 한번이라도 상봉하기 위해서는 최소 상봉인원을 매년 6,600명 이상으로 늘려야 하며, 70세 이상 고령자의 경우에는 10년간 매년 6,000명 이상이 상봉해야 하는 실정이다.

7) 자료출처: 통일부 이산가족정보통합시스템

8) 정부 통계에 따르면 1985년 첫 상봉부터 2014년 12월까지 정부당국과 민간 차원에서 추진해 성사된 남북 가족 상봉은 화상 상봉 3천748명을 포함해 총 2만6천106명이다.

〈표 4〉 이산가족 상봉자 및 생존자 비율 추정⁹⁾



5. 이산가족 상봉 및 교류사업 문제점 및 저해요인

가. 북한의 인도주의 의제 정치화 및 소극성

북한은 이산가족 상봉행사 나흘 전 남한 측의 ‘비상경계조치’를 문제 삼아 이산가족 방문단 교환을 유보한다는 일방적인 통보를 하였고(제4차 상봉), ‘납북’ 등의 표현을 문제 삼아 한국의 기자들의 정상적 취재활동을 제한하는 등(제12차·13차 상봉) 이산가족문제는 순수 인도주의의 사안으로 다루어져야함에도 불구하고 북한은 철저하게 정치적 관점에서 접근하는 모습을 보였다.¹⁰⁾ 또한, 대면·화상상봉 진행 중에 일부 북측 가족들의 체제 선전 발언을 통해 가족 상봉의 의의를 왜곡하고 훼손하였으며 이러한 북측의 소극적 자세는 인적교류에 따른 외부 사조·문물 유입에 대한 경계심과 체제불안요인도 작용하는 것으로 판단되었다.

9) 이용화·홍순직, “80세 이상 고령이산가족을 위한 긴급대책 필요하다,” 『통일경제』(현대경제연구원 통일연구센터, 2014), 40쪽.

10) 1985년 1차 이산가족 상봉 이후 2차 방문단 교환에 대해서는 팀스피리트 훈련을 구실로 회담을 거부. 1989년 11월 적십자 실무접촉에서 571명 규모의 방문단 교환에 합의했지만, 혁명가극 공연 관람을 주장해 합의를 무산시키기도 했다. 또한, 북한의 미사일 시험발사(06.7.5)로 인해 남한 측의 쌀과 비료지원이 유보된 데 대해 북한 측은 8월 중 추진이 합의된 특별 화상상봉 취소 및 금강산 면회소 건설 공사 전면 중단으로 맞섰다.

나. 북한의 지나친 대가 요구와 비용 상승

북한은 대북 쌀·비료 지원과 이산가족 상봉·교류사업을 무리하게 연계하여, 금강산 면회소 시설과 설비에 대한 비용 그리고 대북전력지원(50만kw) 등을 요구하면서 이산가족 상봉을 이용하고 있다. 실례로, 2015년 1월 23일에 북한 대남기구인 조국평화통일위원회는 5.24 조치해제를 이산가족상봉의 조건으로 거론하였다.¹¹⁾ 더욱이, 최근 당국 차원의 이산가족 상봉 기회의 감소에 따라 제3국에서 비공식적으로 이뤄진 민간 차원의 이산가족 상봉마저도 북한의 요구에 따라 비용도 점차 증가되는 추세다. 특히 2005년 1인당 평균 425만원의 상봉 비용이 2011년에는 589만원으로 164만원(35.5%)이 증가하였음을 보면 알 수 있다.

〈표 5〉 민간 차원 이산가족상봉 소요 비용 (2005~2009)¹²⁾

(단위: 명 / 만원)

연 도	인원(건수)	1인당 평균 상봉 비용	평균 주선 사례비
2005	136명 (84건)	425	180
2006	117명 (70건)	465	184
2007	96명 (50건)	418	174
2008	46명 (32건)	539	220
2009	25명 (18건)	589	257

다. 정부 정책의 한계와 국민의 정서

지난 대한민국 정부의 이산가족문제 해결을 위한 접근방식은 대부분 북한이 요구하는 경제적 실익을 제공하는 정책을 위주로 한 것이었다. 그러나, 이러한 ‘지원을 통한 교환’을 통해 이산가족문제를 해결하려는 노력은 지원 규모에 비해 그 결과가 기대에 못 미치

11) 북한의 대남기구인 조국평화통일위원회는 23일 대변인 담화에서, △이산가족의 고통을 덜어주려는 것은 자신들의 일관된 입장, △한국에 보수정권이 들어섰지만 인내심을 갖고 이산가족 상봉을 추진, △한국 측이 군사연습과 5·24 조치 등으로 인위적인 장벽을 높이 쌓아왔다며 이 문제를 해결하지 않고서는 남북 간 어떤 대화나 접촉, 교류도 할 수 없다고 주장.

12) 홍정욱 의원실. 2010년 9월 국회 외교통산통일위원회 보고 내용이며, 민간 차원의 이산가족 상봉자 254건을 전수 조사한 결과임.

고 있다는 비판을 받고 있다. 상봉·교류사업이 북측의 ‘시혜적’ 행사라는 이미지를 형성하고 북측으로 하여금 무리한 경제적 실익 추구의 명분을 제공했다는 점이다.

이러한 일관된 정책의 부족한 성과들은 범국민적 관심 저하와 정책불만을 낳았다. 1983년 6월부터 시작된 역사적인 생방송 프로그램 KBS의 ‘이산가족을 찾습니다’는 장장 138일간 60%가 넘는 시청률을 기록하면서 국민적인 주목을 받았다.¹³⁾ 이러한 과거의 성과에 비교하여 극소수의 이산가족만을 대상으로 하는 일회성 남북이산가족상봉 행사에 대한 국민들의 불만과 비판적 시각이 제기되고 있는 것이 사실이다.¹⁴⁾ 2011년 당시 정부의 이산가족 정책에 대하여 어느 정도 만족하는지를 물어본 결과 불만족하다는 의견이 63.4%(매우 불만족 38.8%, 다소 불만족 24.6%)로 만족한다는 의견 22.8%(매우 만족 4.3%, 다소 만족 18.5%)보다 3배 정도나 높은 것으로 나타났다.¹⁵⁾

또한, 국민들 사이에 북측 방문단의 정치적 언행과 북한의 시혜적 태도에 대한 반감 및 부정적 인식이 형성된 것으로 보인다. 이러한 국민의 불신과 불만은 이산가족 문제해결을 위해 실제적으로 뛰는 정부 부처사람들에게도 악영향을 미칠 것이며 나아가 통일에 대한 국가적 열망에도 회의감을 줄 우려가 있다.

13) 당시 방송을 통해 10만 952건의 이산가족 찾기 신청이 들어왔으며 5만 명의 출연자들 중에 방송기간 동안 총 1만 189명의 이산가족이 자신의 핏줄과 재회하였다.

14) “김대중, 노무현 정부 10년간 16차례 1,600명의 신청자가 상봉을 했다... 상봉 때마다 북한은 상봉을 맺가로 쌀 비료를 요청했고, 김대중, 노무현 정부는 인도적 지원을 핑계로 쌀과 비료를 1조6천억원어치나 북에 퍼주었다. 그때 한 가족이 만나는데 10억원 정도의 현물을 지급한 것이다. 이것은 정말 잘못된 이산가족 대북정책이었다... 앞으로 인도적 차원의 지원을 위해서는 동서독의 프라이카우프 방식을 적극적으로 고려해 볼 필요가 있을 것이다. 통일 전 서독정부는 1963년부터 1989년까지 26년 동안 무려 33,755명의 동독 정치범을 교회나 민간이 주도하는 사업으로 비밀리에 진행시켜 34억6400만 마르크의 현물을 주고 데려왔다. 1인당 데려오는데 우리 돈으로 약5천3백만원 가량이었다...” 이상철, 남북 이산가족문제 해법...이벤트성상봉 능사 아니다 (<http://blog.daum.net/yjb0802/3867>)

15) 윤인진·윤여상, “이산가족 유형화와 이산가족 교류활성화 방안,” 『한국민족연구논집 제46권(2011), 108쪽.

II. 이산가족문제 해결에 관한 정책제안 및 건의

1. 포괄적인 이산가족 정책수립 필요(단기적-시혜적-특수적 상봉위주 정책에서 장기적-다면적-포괄적 정책의제로 전환)

오늘까지 살아있는 이산가족들은 대부분 직접적인 상봉(20.3%)보다 생사확인(49.6%)을 우선적으로 원하고 있다는 점¹⁶⁾ 북한 측의 무성의한 반응과 이산가족 행사의 정치적인 도구화, 거래성의 대가요구 등으로 향후 추진해야 하는 이산가족 상봉행사의 성사여부가 불투명하고, 북한 핵문제와 한반도 안보상황 등과 연계되어 있는 남북관계가 처한 현실을 고려할 때 지금까지와 동일한 단편적인 이산가족 상봉의 실제 실현 가능성은 매우 낮을 수밖에 없다. 이러한 이유들과 부합하여 이산가족문제의 재구성을 통한 정책의제가 확대되었던 반면, 이산가족 1세대의 고령화와 급속적인 사망률 증가로 인하여 직접적인 상봉정책의 수요가 감소되었다.

이에 따라서, 정부는 필요하다면 국내 민간단체들 그리고 국제기구들과 공조하여 이산가족의 유전자 정보를 수집 및 관리하고, 이산가족의 정체성을 유지하기 위한 다각적인 지원을 하는 등의 정책목표를 수정하고 확대할 것을 제안한다. 이산가족 상봉을 위한 남북한 양자간의 협상 노력은 지속하는 한편, 국제사회 및 다양한 민간 채널을 활용한 다면적인 이산가족간의 접촉을 인정하고 확대하며 나아가 정부차원에서 가족 간의 상봉의 간절함을 이용하는 범죄에 대한 피해자를 막기 위해 관련기관을 세우고 직접적으로 관리해야 한다. 아울러 국군포로 및 납북자 문제, 북한이탈주민의 가족 재결합 및 교류 문제, 재외동포 이산가족 문제 등 관련 현안을 포함한 통합적이고 포괄적인 이산가족 정책을 수립할 것을 권고한다.

16) 상계서.

2. 국제적십자사(ICRC)의 중앙심인사업본부(Central Tracing Agency)를 통한 실질적인 해결안을 추진

가. 사례연구(중국 본토와 대만의 이산가족 문제해결)

국제적십자사의 중앙심인사업본부가 어떠한 기관이고 무슨 일을 하는지에 대해서는 우리의 상황과 가장 흡사한 중국본토와 대만의 이산가족문제를 중앙심인사업본부가 어떻게 해결했는지를 보면 알 수 있을 것이다.¹⁷⁾

중국국공내전 이후, 군인 및 민간인을 포함한 약 2백만명의 사람들이 국민당을 따라 대만으로 이동하였다. 3만명의 대만출신 사람들은 중국본토에서 오도가도 못한 상태로 발이 묶이게 되었다. 더욱이, 한국 전쟁에서 포로로 잡힌 1만명의 중국 인민지원군은 1953년 그들의 가족이 본토에 있었음에도 불구하고 대만으로 보내졌다. 이러한 어려움이 해당 가족들한테는 문제가 되었음에도 당시 국제적 정치적 상황 하에서 양측에서 그것을 제기할 수 있는 방법이 없었다.

30년이 지난 후에야, 드디어 ICRC와 적십자 활동은 중국 본토와 대만 관계에 정치적 변화가 반영되면서 표면적으로 거론되기 시작했다. 1970년대 말, 중국 본토의 문호 개방은 대만문제에 대한 접근 방법에 있어도 변화를 주었고 이에 몇몇 사람들은 대만에 있는 가족들을 찾기 위하여 적십자사에 가족 찾기 의뢰를 하였다. 1981년 ICRC는 이러한 상황을 인지하게 되고 30년 넘게 헤어진 가족 간에 연락이 재개될 수 방법을 모색하기 위하여 베이징과 타이베이에 논의에 개입하게 되었고 결국 구두 합의가 이루어졌다.

1984년 7월, 대만적십자사는 정치적으로 여러 장애물이 있었지만, ICRC가 송부한 가족찾기 요청서를 처리하기 시작하였다. 1987년경, ICRC가 동아시아 지역 대표단 사무실을 홍콩에 개설하였을 때, 대만에 456건의 요청 사안을 보냈으며 그 중 34명의 소재가

17) 2012년 6월 12일에 제1회 적십자 인도주의 포럼에서 발표된 Ida Bucher(ICRC 동아시아대표단)의 글을 요약 정리했다.

파악되었다. 1987년 5월, “본토의 고향 방문 증진 기구”가 설립되어 대만에서 퇴역군인 단체와 은퇴 공직자들은 상당한 공공의 지원을 받게 되었다. 1987년 10월 14일 대만의 KMT 정부가 본토 친지 접촉 금지 내용을 철회하고 대만적십자사에 친지 방문에 대한 절차를 담당하도록 위임한다.

대만적십자사가 방문신청서를 접수하기 시작하였을 때, 첫째 날 1천명이 신청하였고 사흘 만에 10만명의 사람들이 등록하였다. 이러한 결과로 2년 안에 1백만명의 대만사람들이 본토를 방문하였으며 그들은 고향을 방문하고 친척을 만나는 것도 허락되었다. “심인사업”의 필요성은 지속되었다. 10월 이후, 본토의 친척들과 연락 하는 것이 허락되었다. 대만적십자사에 요청이 쇄도하였다. 이후 몇 달 동안 타이베이와 베이징에 있는 적십자사에는 매일 5백건이상이 접수되었으며 1년 동안 223,000건이 서로 교환되었다. 베이징과 타이베이에 있는 적십자사가 “심인사업”에 대한 실제적인 책임을 지게 되었다.

1988년 4월부터 대만에서 보내는 서신은 대만적십자사 사서함으로 보내졌으며(봉투 2개, 반환주소 없이) 주소가 있는 궂봉투는 없애고 서신은 홍콩에서 발송되었다. 1989년 7월, 대만 당국자들은 직접적이지 않지만 본토와의 정상적 채널(우편, 전화)을 개설하였다. 14개월 동안 본토로 4백만통의 서신(일일 1만통)이 적십자 사서함 주소함을 통해 이루어졌다. 1990년대, 양국적십자사는 심인요청에 대한 양자 처리에 관한 합의를 도출하였다. 그해 12월부터 중립적인 중재자로서 ICRC의 개입은 더 이상 필요 없게 되었다. ICRC서식은 적십자 표장이 새겨진 새로운 중립적 서식으로 대체되었으며 별도로 대만적십자사 또는 중국적십자사는 표기되지 않았다.

몇 년에 걸쳐 양국적십자사의 교류는 더 증가하였으며, 본토방문은 정례화 되었으며 대만 방문도 때에 따라 가능해 졌다. 다수의 신청인들이 부모의 생사 확인이 너무 늦게 이루어졌지만, 적어도 친척과 사람(종종 생사여부를 확인 못했던 사람들의 자손)들을 찾고 부모님의 묘지를 방문할 수도 있었다.

나. 국제인도법에 보장된 중앙심인사업본부의 활동(남북한 모두 제네바협정 가입)

앞서 말했듯이 국제적십자위원회(ICRC)의 활동은 국제인도법(International Humanitarian Law)에 근거하여 전개된다. 국제인도법이란 제네바 협약 제1~4협약과 제1~2추가협약 등을 의미하며 ICRC 산하 기구 중 중앙심인사업본부(Central Tracing Agency)는 이산가족의 연락 및 주소의 조사, 상봉 등을 도와주는 기구이다. 이 본부는 협약에 근거하여 발칸반도, 르완다, 아프가니스탄, 앙골라, 이라크, 쿠바의 관타나모만 등에서 활동하였다. 각 사안들에서 중앙심인사업본부가 그 활동을 어떻게 시작했는지를 살펴보면 다음과 같다.¹⁸⁾ 발칸반도는 1991년에 이산가족대표가 ICRC에 요청을 했고, ICRC 또한 당사국들에게 협조를 요청했다. 르완다는 1994년 ICRC에서 당사국에게 정보제공 해줄 것을 요청하였다. 2001년 아프가니스탄은 정부에서 ICRC에 요청했다. 2002년 앙골라에서는 이산가족들이 ICRC에 요청했다. 이라크는 2003년에 ICRC에서 당사국에게 정보제공을 해줄 것을 요청하였고, 2002년에 쿠바는 ICRC에서 당사국의 적십자사와 연계하여 들어갈 것을 요청했으나, 당사국이 처음에는 거절하였지만 이후에 카스트로가 쿠바 적십자사를 이용하여 ICRC에 요청했다.

위와 같은 상황을 볼 때, 각 정부에서 혹은 이해당사자라고 할 수 있는 이산가족에서 ICRC에 요청을 하거나, 아니면 ICRC가 스스로 그의 직권적 판단으로 활동을 시작한 것을 알 수 있다. 그러므로 남북한 이산가족 문제에 대하여 대한민국이 주도적으로 ICRC에 CTA(중앙심인사업본부)의 관할권 행사를 요청할 수 있다고 본다. 제24차 국제적십자회의 결의안(Resolutions of the XXIVth international Conference of the Red Cross)의 제21조 제9항에 보면 “국제적십자사 내부 결의안을 근거로 국제적십자 회의 결정문으로 채택될 수 있도록 국제기구에서 노력한다.”라고 되어 있으며, CTA의 원칙에는 상봉을 원하는 사람 전원을 대상으로 (1) 생사와 주소 확인, (2) 주소 확인 된 가족 서신교환, (3) 상봉, (4) 상호방문, (5) 당사자들이 원하는 지역에서의 재결합 등 단계적 추진을 보장하고 있다.

18) The role of the Central Tracing Agency of the ICRC in restoring and maintaining family links in times of armed conflict [ICRC, The Winton M. Blount Postal History Symposium, Sept 26-27, 2008]

우리에게는 남한과 북한 정부 모두 국제적십자위원회(ICRC)에게 CTA(중앙심인사업본부)의 활동을 시작하라는 요청을 할 충분한 이유가 있으며, 또한 ICRC 스스로도 남북한 이산가족문제에 적극적으로 개입하여 중앙심인사업본부의 활동을 펼칠 의무가 있다. 따라서, 이산가족과 실종자 문제를 해결하기 위해서는 모든 관련 당사국들의 정치적 의지를 가지고 있다면 해결된다는 사실을 이러한 국제적 사례들이 분명히 보여주고 있음을 알고 최소한의 정치적 동기로 산재한 장애물들을 극복할 수 있는 방안을 찾을 수 있다는 최소한의 문제해결의식과 의지를 가져야 한다. 이를 돕는 우리들은 남북한의 정치적 문제로 발전되지 않도록 신중하게 접근하여, 진정으로 중립적 인도적 접근을 통해 세심히 조정된 상호 교류가 시작될 수 있도록 해야 할 것이며, 이를 바탕으로 신뢰가 쌓이면 더 발전적인 방향으로 심지어 통일을 만들어 갈수 있다고 사료된다.

국제적십자위원회(ICRC)는 관계 당사국들이 직접적으로 문제를 제기할 수 있는 정치적 상황이 잘 무르익지 않았을 때라 할지라도 중립적인 중개자로서 역할을 할 수 있다는 점이 주목된다.

3. 이산가족상봉을 위한 국제인프라 확립에 대한 제안

가. 고령층의 특별 상봉사업과 이산가족 인프라 및 법제도 재정비

일단 가장 시급한 고령의 이산가족 구성원들의 상봉 및 생사확인 문제를 최우선적인 대북 의제로 정립하고 통일부, 혹은 국회에 별도 협상기구(TF팀) 구성하여 이 특정한 그룹을 위해 2015년 8.15 행사 등과 연계하여 특별상봉사업 또는 고향방문 사업을 추진하기를 제안한다.

또한, 전면적 생사 확인 시스템 구축하여 남북 간 합의를 통해 '남북한 이산가족정보통합 시스템'을 추진하고 남북한 통합 이산가족 유전자 은행을 설립한다. 이와 같은 맥락에서 서신 교환이 지속될 수 있도록 제도화하는 한편, 대면 상봉 없이도 자유롭게 이산가족 간 우편물을 전달할 수 있는 시스템을 모색하고, 과거 서독 정부와 같이 서독 주민들로 하여금

우편을 통한 교류뿐 아니라 인적왕래를 통한 물품 직접 전달, 면세점 등을 통한 동독 주민에 대한 지원을 허용해야 한다. 마지막으로, 예산 부족의 이유로 16.7%의 진척도를 보이고 있는 영상편지 사업에 대한 예산 확대를 비롯해 민간자원봉사 참여 등을 통해 이를 보완하는 노력이 필요하다. 2007년 화상상봉 중단 이전 남북에 설치된 20여개의 화상상봉장의 재활용 가능 여부를 면밀히 검토하여 불용 시설은 다른 용도로 전환하는 한편, 장비 통신망 등 재정비하는 것도 좋은 시도가 될 것이다.¹⁹⁾ 또한, 국제적으로 널리 이용되는 Skype 프로그램 등 ICT(情報通信技術, Information and Communication Technology)를 적극적으로 이용하는 것도 추천한다.

나. 이산가족 정체성 유지 및 재상봉을 위한 단계적 추진전략 수립

이산가족 문제의 장기화에 대비하여 국내 이산가족 후세대의 가족정체성 유지하는 지원사업을 추진해야 한다. 이북5도민회, 탈북자단체, 민주평통, 일천만이산가족위원회 등이 주관하여 국내에서 북한 고향에 대한 정서를 유지하고 이산가족문제를 홍보할 수 있는 다양한 프로그램을 지원하고 또한, 이산가족 사망시 유언, 유품 및 유골을 가족들에게 전달하는 방안을 강구한다.²⁰⁾ 북측가족에 대한 현물지원, '고향투자' 등 가족-지역간의 소규모이지만 경제적인 지원 허용방안을 검토한다.²¹⁾

다. 이산가족 관련 법제도 필요 파악 및 정비

이산가족 상봉·교류 및 재결합 과정에서 발생하게 될 호적관계, 중혼문제, 상속 문제 등 해결을 위한 관련 법제도를 정비하며, 전면적인 생사확인 및 서신교환과 화상상봉을 공식적인 정책과제로 설정하고 추후 직접상봉, 고향방문, 영구귀향 등 단계적 추진 전략 수립한다.

19) 예를 들어, 탈북자 지원시설 등으로 용도 전환

20) 2004년 11월 12일 대한적십자사는 그동안 상봉행사에 참가했거나 생사가 확인된 우리 측 이산가족 가운데 사망자 107명의 명단과 사인(死因), 기일 등 관련 기초 기록을 처음으로 북한 적십자회에 통보하고 북측도 이에 상응하는 조치를 취해줄 것을 요청한 바 있음.

21) '고향투자'에 대해서는 제성호, 전게서, 175쪽 참조.

라. UN 관련 위원회들의 청원을 통한 국제이슈화를 유지

UN에서 이산가족 문제에 관하여 가장 중요한 역할을 수행할 인권고등판무관실(Office of High Commissioner for Human Rights) 그리고 인권이사회(Human Rights Council)의 UPR(Universal Periodic Review, 정기 총점검)과 Special Procedure(특별절차) 또한 2012년에 “유엔경제사회이사회 자문역 NGO(NGO in Consultative Status with UN Economic & Social Council)”의 자격을 획득한 일천만이산가족위원회와 북한인권시민연합 및 Human Rights Watch 등 국내외 인권단체를 통해 계속해서 이산가족 문제해결에 대한 청원을 수행함으로써 국제적인 압력을 유지한다.

마. 국제사회 및 해외교포 사회에 대한 적극적인 활용

서울에 개소할 유엔북한인권사무소에 이산가족 관련 자료 및 국군포로, 납북자 관련 정보를 제공한다. 또한, 미국 등 해외 교포단체, 이산가족 단체를 통한 국제사회 문제 제기 북한 측의 이산가족 문제 정치협상 도구화, 대가요구 등 문제제기 미국을 비롯한 해외 설립 이산가족 상봉사업 추진기관 및 미국 의회와의 연대를 강화한다.²²⁾ 2014년 11월 20일 미 상원 외교위원회 ‘한국전쟁으로 북한 내 친척과 헤어진 한국계 미국인들의 재결합을 촉구하는 결의안’ (S.RES.587) 발의, 미 하원에서도 2014년 3월 한국전쟁 참전용사 출신인 찰스 랭글, 하워드 코블, 존 코니어스, 샘 존슨 의원 등 민주, 공화 양당 의원 35명이 공동으로 ‘한국계 미국인 이산가족들의 재결합을 촉구하는 결의안’(H.CON.RES.91)을 제출하였다는 점은 주목할 만한 사실이다.

또한, 미국 13개 주 이산가족 단체들의 모임인 이산가족전국연합(NCDF)은 존 케리 국무장관과 로버트 킹 북한인권특사 앞으로 이메일을 보내 “남북 이산가족 상봉에 대한 노력을 한층 강화해 달라”고 요청하였으며²³⁾ 가장 최근에 찰스 랭글 미국 연방 하원의원이 존 케리 국무장관에게 서한을 보내 미국 내 한인 이산가족과 북한 내 가족들 간 상봉이 이뤄지

22) 현재 미국에서는 시카고를 기반으로 ‘재미이산가족상봉추진위원회’ 등 민간단체가 활동하고 있음, <http://www.dividedfamiliesusa.org/> 단체 웹사이트 참조.

23) 미주중앙일보, 2015년 2월 20일자.

도록 노력해줄 것을 촉구한 사실과 지난 3월 18일 “미국의 소리(Voice of America)” 방송과의 인터뷰에서 자신의 마지막 임기가 끝나기 전에 상봉을 주선하고 싶다고 밝힌 점은 국제적인 공론화를 이룰 수 있다는 희망으로 다가온다. 6.25 참전용사 출신인 랭글 의원은 그동안 의회에 관련 결의안을 제출하는 등 미 정치권 내에서 재미 한인 이산가족 상봉의 시급성을 크게 부각시켜 왔고, 이번 임기를 마지막으로 의정 생활을 마치는 랭글 의원은 이산가족들의 만남이 성사된다면 자신의 정치인생이 가치 있게 마무리될 것이라고 말했다.²⁴⁾

바. 이산가족 관련 국제 민·관·학 협의체 구성 필요

ICRC, 국가인권위원회, 통일부, 국회인권포럼, 일천만이산가족위원회, 이북5도민중양연합회, 5도신문사를 포함한 언론사, 각종 연구소는 물론 Human Rights Watch, Amnesty International 등 국제적인 힘과 역량을 하나로 만들고 이산가족문제 해결에 대한 범국민적 합의와 효과적인 과제해결 그리고 각 기관 사이의 원활한 소통을 위해 정기적으로 모여서 건설적인 의견을 나눌 수 있는 통일된 협의체를 만들어야 한다. 이 협의체를 통해 보다 통합적이고 유기적인 업무성과 그리고 관련 전문가 창출와 인력 확보를 위해 정부와 국내외 민간 및 국제단체들은 관련예산을 확보하고 상호지원을 약속하여 국내와 국제의 공조가 동시에 이루어질 수 있도록 도와야 한다.

Ⅲ. 참조

1. 제네바 제4협약(Fourth Geneva convention, 1949)

(1) 제25조(Article 25)

All persons in the territory of a Party to the conflict, or in a territory occupied by it, shall be enabled to give news of a strictly personal nature to members of their families, wherever they may be, and to receive news from them. This correspondence

24) <http://www.voakorea.com/content/article/2691277.html>

shall be forwarded speedily and without undue delay. If, as a result of circumstances, it becomes difficult or impossible to exchange family correspondence by the ordinary post, the Parties to the conflict concerned shall apply to a neutral intermediary, such as the Central Agency provide for in Article 140, and shall possible conditions, in particular with the cooperation of the National Red Cross(Red Crescent, Red Lion and Sun) Societies. IF the Parties to the conflict deem it necessary to restrict family correspondence, such restrictions shall be confined to the compulsory use of standard forms containing twenty-five freely chosen words, and to the limitation of the number of these forms despatched to one each month.

(2) 제26조(Article 26)

Each Party to the conflict shall facilitate enquiries made by members of families dispersed owing to the war, with the object of renewing contac with one another and of meeting, if possible. It shall encourage, in particular, the work of organizations engaged on this task provided they are acceptable to it and conform to its security regulations.

2. 제네바 협약 제1추가의정서

(Protocol I additional to the Geneva Conventions, 1977)

(1) 제32조(Article 32)

In the implementation of this Section, the activities of the High Contracting Parties, of the Parties to the conflict and of the international humanitarian organizations mentioned in the Conventions and in this Protocol shall be prompted mainly by the right of families to know the fate of their relatives.

(2) 제33조 제1항(Article 33 section1)

As soon as circumstances permit, and at the latest from the end of active hostilities, each Party to the conflict shall search for the persons who have been reported missing by and adverse Party. Such adverse Party shall transmit all relevant information concerning such persons in order to facilitate such searches.

(3) 제33조 제2항(Article 33 section2)

In order to facilitate the gathering of information pursuant to the preceding paragraph, each Party to the conflict shall, with respect to persons who would not receive more favourable consideration under the Conventions and this Protocol:

(4) 제33조 제2항 a(Article 33 section2 a)

record the information specified in Article 138 of the Fourth Convention in respect of such persons who have been detained, imprisoned or otherwise held in captivity for more than two weeks as a result of hostilities or occupation, or who have died during any period of detention;

(5) 제33조 제2항 b(Article 33 section2 b)

to the fullest extent possible, facilitate and, if need be, carry out the search for and the recording of information concerning such persons if they died in other circumstances as a result of hostilities or occupation.

(6) 제33조 제3항(Article 33 section3)

Information concerning persons reported missing pursuant to paragraph 1 and requests for such information shall be transmitted either directly or through the Protecting Power or the Central Tracing Agency of the International Committee of the

Red Cross or national Red Cross(Red Crescent, Red Lion and Sun) Societies, Where the information is not transmitted through the International Committee of the Red Cross and its Central Tracing Agency, each Party to the conflict shall ensure that such information is also supplied to the Central Tracing Agency.

(7) 제33조 제4항(Article 33 section4)

The Parties to the conflict shall endeavor to agree on arrangements for teams to search for, identify and recover the dead from battlefield areas, including arrangements, if appropriate, for such teams to be accompanied by personnel of the adverse Party while carrying out these missions in areas controlled by the adverse Party. Personnel of such teams shall be respected and protected while exclusively carrying out these duties.

(8) 제34조 제2항 a(Article 34 section2 a)

As soon as circumstances and the relations between the adverse Parties permit, the High Contracting Parties in whose territories graves and, as the case may be, other locations of the remains of persons who have died as a result of hostilities or during occupation or in detention are situated, shall conclude agreements in order:

- (a) to facilitate access to the gravesites by relatives of the deceased and by representatives of official graves registration services and to regulate the practical arrangements for such access;

(9) 제34조 제2항 b(Article 34 section2 c)

to facilitate the return of the remains of the deceased and of personal effects to the home country upon its request or, unless that country objects, upon the request of the next of kin.

(10) 제74조(Article 74)

The High Contracting Parties and the Parties to the conflict shall facilitate in every possible way the reunion of families dispersed as a result of armed conflicts and shall encourage in particular the work of the humanitarian organizations engaged in this task in accordance with the provisions of the Conventions and of this Protocol and in conformity with their respective security regulations.

3. 제24차 국제적십자 회의 결의안

(Resolutions of the XXIVth international Conference of the Red Cross)

(1) 제21조 제9항(Article 21 section9)

The Central Tracing Agency of the ICRC is also always ready in co-operation with National Societies to act in aid of refugees and displaced persons, for instance by facilitating the reuniting of dispersed families, by organizing the exchange of families, by organizing the exchange of family news and by tracing missing persons. When necessary, it offers its co-operation to the UNHCR, as well as its technical assistance to National Societies to enable them to set up and develop their own tracing and mailing services.

4. CTA가 개입한 사례들과 개입하게 된 계기

(1) CTA(중앙심인사업본부)의 전반적인 활동 사례

The role of the Central Tracing Agency of the ICRC in restoring and maintaining family links in times of armed conflict, International Committee of the Red Cross, The Winton M. Blount Postal History Symposium, 26-27 September 2008, p. 5.

(2) 르완다에서의 중앙심인사업본부의 활동

Family tracing and reunification-safeguarding rights and implementing the law, The International Journal of Children's Rights 4: 165-176, 1996, CELIA PETTY, Save the Children Fund(UK), p. 171.

(3) 이라크에서의 중앙심인사업본부의 활동

<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=104&oid=001&aid=0000340950>

(4) 발칸반도에서의 중앙심인사업본부의 활동

<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=104&oid=001&aid=0000230110>

(5) 앙골라에서의 중앙심인사업본부의 활동

<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=104&oid=001&aid=0002587886>

(6) 아프가니스탄의 중앙심인사업본부의 활동

<http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=15981>

(7) 쿠바에서의 중앙심인사업본부의 활동

<https://www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/6e8d35.htm>



토론



이산가족 고통화에 따른 문제와 정책방안 모색을 위한 토론편

- ▼ 윤현중 (통일부 이산가족과장)
- ▼ 장만순 (일천만이산가족위원회 수석부위원장)
- ▼ 김석향 (이화여자대학교 북한학과 교수)
- ▼ 최은범 (국제인도법연구회 대표/대한적십자사 인도법자문위원)



“국제공조를 통한 이산가족문제 해결방안” 토론회



■ 김석향 (이화여자대학교 북한학과 교수)

1. 전반적인 의견

- 원재천 교수님의 글을 잘 읽었습니다. 2015년은 우리 땅에서 분단 70년이 되는 시간입니다. 이 시간에 즈음하여 수많은 사람에게 상처로 남은 이산가족의 경험이 우리 내부의 문제라는 시각을 넘어서서 가장 기본적인 인권에 해당하는 가치이며 절대적인 인도주의 사안이라는 관점에서 접근하고 국제사회를 설득하는 논리를 개발해야 한다는 원 교수님 주장에 전적으로 동의합니다.
- 특히 국제사회에서 통용이 되는 “실향민 (Dei Heimatlose)” 개념을 적용하여 우리 땅에서 발생한 이산가족이 그 세부적 유형과 관계없이 모두 국제법상 다시 연합할 권리가 있으며 국제기구와 각 국가의 정부가 이들의 재회를 위해서 필요한 노력을 기울여야 한다고 주장하는 원 교수님 논리는 “인간의 기본적인 권리 차원에서” 앞으로 더욱 정교하게 발전시켜 나가야 할 부분이라고 생각합니다.
- 원 교수님은 이 내용을 향후 논문으로 정리하여 학술지에 발표할 예정이라고 밝혀 두었는데 그 때 제2장 이산가족에 대한 국제기구의 개입 근거 (국제법적인 접근) 뿐만 아니라 제3장 남북한 당사국 구속력에 따른 접근 (제네바 협약) 부분을 더욱 세밀하고 정교한 수준으로 다듬어 우리가 어떻게 이산가족의 경험을 국제적인 인권 사안으로 만들고 이들의 아픔을 세계가 공유하도록 설득해 나갈 것인지 제시하면 좋겠습니다.

- 전체적인 논리에 동의하면서도 몇 가지 제언과 의문점이 있어서 그 내용은 다음 부분에 정리해 두었습니다.

2. 세부적인 의견과 질문

① 이산가족 상봉 신청자의 고령화와 사망률 증가 이외의 문제점은?

- 제4장 이산가족문제 해결의 긴급성 부분에서 원 교수님은 상봉 신청자의 급속한 고령화와 아울러 이들의 사망률이 증가하는 현상을 지적하고 있습니다. 개인적으로 이산가족 2세대인 토론자는 이 문제가 얼마나 심각한지 직접 체험하고 있습니다.
- 그런데 이 부분을 읽으면서 이산가족 상봉 신청자의 문제가 과연 이들의 고령화와 사망률 증가로 국한할 수 있는가 하는 의문이 생겼습니다. 물론 이들의 고령화와 사망률 증가는 매우 긴급한 사안입니다. 그리고 한 편의 논문에서 이들이 지닌 문제점을 모두 세밀하게 논술한다는 것이 현실적으로 불가능한 일이라고 생각합니다. 그러나 지금과 같은 논의가 자칫 고령의 이산가족 상봉 신청자가 지닌 문제점을 이들의 고령화와 사망률 증가로 고착시키는 부작용은 없을지 걱정이 되기도 합니다.
- 비록 한 편의 논문에서 모든 문제를 거론하고 각 항목을 세밀하게 다루는 것이 불가능하다고 해도 이산가족 상봉 신청자가 경험하는 어려움이 단순히 고령화와 사망률 증가가 아니라는 점을 명시해 두면 어떨까 싶습니다. 예를 들어 1985년 제1차 이산가족 상봉 행사 이후 지금까지 “운이 좋게” 그리워하던 가족을 만났던 어르신이 그 흥분과 다시 만나기 어렵다는 절망감으로 건강을 잃고 돌아가시는 경우도 많았다는 사실도 기본적 인권 차원에서 다시 조망해 보아야 할 필요는 없는지 의문입니다.

② 북한당국의 개입 없이 해결할 수 있는 이산가족의 문제점은?

- 1983년 당시 KBS에서 생방송으로 진행했던 “이산가족을 찾습니다” 프로그램은 아직도 강한 기억으로 남아 있습니다. 당시 대학을 막 졸업했던 무렵인데 서로 울고

웃으면서 만나는 이산가족을 보면서 “헤어진 가족이 북한에 있는 것도 아닌데 왜 저렇게 오랫동안 만나지 못했나” 하는 의문이 들었던 기억이 납니다.

- 그런데 1983년이 지난 뒤 오늘날 우리는 북한당국의 개입 없이 해결할 수 있는 이산가족의 문제점은 다 해소한 것인지 의문이라는 생각이 들었습니다. 원 교수님이 논문에서 지적한 바와 같이 북한당국은 이산가족 상봉에 막대한 대가를 요구하면서 이 문제를 정치논리로 움직이려는 의도를 드러내 보이고 있습니다. 슬픈 일이지만 북한당국의 태도는 앞으로도 상당한 기간 동안 쉽게 바뀔 것 같지 않습니다. 따라서 북한당국의 협조가 절대적으로 필요한 대규모 이산가족 상봉 행사는 쉽게 큰 진척을 보기 어려울 것 같다는 생각이 듭니다.
- 이런 상황에서 최근에 미국에 거주하는 우리 교포단체가 미국의 행정부와 의원들을 상대로 자신들의 이산가족 상봉 현안 해결을 위해 노력해 달라고 청원했다는 소식을 들었습니다. 그 소식을 듣고 이산가족이 꼭 국내에 거주하는 것이 아니라 세계 각 국에 흩어져 살고 있다는 사실을 다시 한 번 인식하게 되었습니다. 상황이 그렇다면 우리 정부와 시민단체가 재외동포 단체와 연합하여 그 나라 국민이 된 이산가족의 권익 확보를 위해 다른 나라 정부와 협력할 방안을 찾아서 단계별로 해결하는 방안을 모색해 볼 수 있지 않을까 하는 생각이 들었습니다.
- 전체적으로 이 질문의 쟁점은 우리가 과연 북한당국의 개입 없이 해결할 수 있는 이산가족의 문제점을 해소하기 위해서 최선의 노력을 하고 있는가 하는 점에 대해 성찰해 보는 자세가 필요하다는 주장을 펼치고자 하는 것입니다. 이 문제에 대해 원 교수님은 어떤 의견을 갖고 계신지 질문하고자 합니다.

③ “심인사업” 및 이산가족 정체성 유지 사업의 필요성과 중요성

- 개인적으로 원 교수님의 논문을 읽으면서 가장 감명을 받은 부분은 국제적십자사의 중앙심인사업본부를 움직여서 우리의 이산가족 문제를 “심인사업” 대상으로 만들어

가야 할 것이고 또 이산가족의 자손을 중심으로 그 정체성을 유지하는 사업을 펼쳐야 한다고 주장하는 내용이었습니다. 이 부분은 눈앞에 당장 성과가 보이지 않는다고 해도 이산가족의 기본권 확보를 위해서 반드시 추진해야 할 사업이라고 생각합니다.

- 다만 “심인사업” 선행사례를 분석할 때 지금보다 훨씬 더 촘촘한 방식으로 관련 문서자료를 분석하는 것이 필요하지 않을까 하는 생각이 듭니다. 물론 이런 경우에는 한 편의 논문에서 관련 내용을 전부 다루기 어려울지도 모르겠습니다만...
- 또한 이산가족 문제의 장기화에 대비하여 이산가족 후세대의 가족 정체성을 유지하는 것은 매우 필요한 일이라고 생각합니다만 그 대상을 굳이 국내 이산가족 후세대로 한정하는 것이 좋을까 하는 의문이 듭니다. 이번 기회에 이산가족 문제의 범주를 국내로 한정하지 말고 재외동포에게도 함께 적용하는 방안을 찾아보는 것은 어떨까 싶습니다.
- 마지막으로 이산가족 상봉을 하나의 국제적인 인권 회복 운동으로 전개함으로써 단순히 우리의 문제라는 차원을 넘어 전쟁과 갈등으로 가족 구성원이 강제로 헤어졌던 사람의 어려움을 함께 해결하는 단계로 만들어 유엔을 비롯한 국제기구의 전담 업무로 담당하게 하는 방안을 함께 생각해 보는 것은 가능할까 하는 의문으로 토론을 마치고자 합니다.

이산가족 고령화에 따른 문제와 정책방안 모색을 위한 토론회



Ⅰ 최은범 (국제인도법연구회 대표/대한적십자사 인도법자문위원)

먼저, 오늘 국가인권위원회와 국회인권포럼, 그리고 일천만이산가족위원회가 공동 주최하는 <이산가족 고령화에 따른 문제와 정책방안 모색>에 관한 토론회에 임하여 소감을 밝히게 된 것을 커다란 영광으로 생각합니다.

본인 자신은 6.25전쟁 2년 전인 1948년 11월 상순 중학교 2년생 15세 소년의 몸으로 부모님 슬하와 고향을 떠나서 남한 땅에 온지도 어느덧 67년의 세월이 흘러, 80세의 고개를 넘긴 나이인데도 불구하고 그 곳 “동토(凍土)의 땅”에 남으신 양친의 생사 조차 모르고 지내왔으며, 이제는 100세를 훨씬 넘기시어 분명 천수를 다하시었을 터인데도 돌아가신 날짜나 묻히신 장소 조차 몰라서 제사도 올리지 못하는 불효(不孝)의 세월을 이어가는 서글픈 처지에 있는 몸입니다.

그렇기 때문에, 오늘 우리 대한민국의 유력한 기관인 국가인권위원회와 국내이산가족들의 가장 큰 대표단체로서 역사가 깊고 국내외적으로 다양한 사업을 전개하여온 일천만이산가족위원회가 함께 앞장서고 입법부의 인권분야 전문가 그룹이 동참한 이 토론회의 주제를 보고, 본인은 새로운 감회 어린 기대를 건다는 소회를 서두에 밝혀 두는 바입니다.

제 2세션에서 있는 원재천 교수의 발제내용은 몇 가지 점에서 기존의 다른 분들의 그것과 차별성을 갖는 것이라 생각합니다. 첫째로 그는 제 1편(배경)에서, 남북 이산가족 문제에 대하여 규범적(規範的, Normative) 접근을 함으로써 우리의 시각을 새로운 방향으로 유도하고 또한 현안 문제 해결의 처방을 모색합니다. 사실 종래의 남북의 당국과 많은 논객들이 인도주의라는 이름 아래 윤리적 내지 도덕적 측면 만을 내세움으로써 민족주의니, 동포애니, 인륜이니 하는 등 온갖 화려한 미사여구와 레토릭 속에 이산가족문

제의 본질이 함몰되어간 느낌을 금할 수 없었던 것입니다. 그리하여 한반도의 이산가족 문제는 민족주의 내지 동포애라는 허구적 틀 속에 갇히고 말아서 결국 정치적 흥정 대상으로 전락함으로써 본래 이러한 인도주의적 문제의 근본적이고 글로벌한 처방전(處方箋)이라 할 수 있는 국제인도법(International Humanitarian Law) 또는 인권법(Human Rights Law)의 범주에서 일탈하는 현상을 가져왔던 것이 사실입니다.

발제자는 이와 같은 우리의 이산가족 문제의 정치화(政治化)로부터 탈출하기 위해 우선 한반도의 현안을 글로벌 이슈화 함과 동시에 국제연합(UN), 국제적십자 등 온 세계인류의 관심과 협력 속에 근본적 해결책을 모색하려는 탁견을 보이고 있습니다. 그리하여 발제자는 이산가족 문제와 관련하여 UN 차원에서 “세계인권선언(1948년)”을 비롯하여 “시민적 정치적 권리에 관한 국제규약(1967)”, “국내적 실향민에 관한 지도원칙(GPID, 1998)” 등을 열거하였으며 이어서 국제적십자 차원에서는 “제네바 제IV협약(1949)”, “제네바협약추가 제I의정서(1977)”, 국제적십자회의의 “이산가족 재회(再會)에 관한 결의사항” 등의 이산가족 관련 여러 규정을 설명하면서 유관 국제기구의 개입 근거 및 남북한 쌍방 계약당사국에 대한 구속력을 적시하였습니다.

둘째로 제 II편(...정책적 제안 및 건의)에서, 발제자는 국제적십자위원회(ICRC) 산하의 중앙심인(尋人)사업소(Central Tracing Agency-CTA)를 통한 실질적인 해결 방안을 추진할 것을 제안하면서 과거 1980년대에 ICRC-CTA의 기술적 지원으로 이룩되었던 중국 본토와 타이완(臺灣) 간의 이산가족 교류의 성공적 사례를 구체적으로 소개하였습니다. 본인은 이미 2000년에 쓴 논문을 통하여(대한적십자사 간행 人道法論叢 제20호, 2000-서울: ‘南北離散家族 문제와 周邊國의 事例’ 참조), 그리고 또 그 후에도 다른 여러 계기에, 필요하면 중국홍십자회를 멘토로 하고 CTA 포물러의 활용 방안을 검토할 것을 제안한 바 있으므로 이것은 실로 크나큰 원군(援軍)을 만났다는 느낌을 감출 수가 없습니다.

이와 관련하여, 불원간 UN 북한인권서울사무소의 개소가 예상되는 시기에 이미 근자에 개설된 ICRC 서울사무소는 바로 발제자가 제시한 몇 가지 제안사항의 성공에 기술적 협조자가 되기를 기대해 봅니다. 그리고 또한 발제자는 국제인프라 확립에 대한 제안 부분에서 특히 UN기구 중에서 이산가족 문제에 있어 가장 중요한 역할을 수행할 인권고등판무관실(OHCHR), 인권이사회(HRC), 각국 인권상황의 정기적 총점검(UPR)과 특별절차

(SP) 제도, UN 경제사회이사회 산하의 자문역 비정부단체(NGO in Consultative Status with ECO-SOC) 등을 대상으로 하는 청원을 통하여 한반도 이산가족 문제의 국제이슈화의 유지를 강조하였습니다.

이와 관련하여 일천만이산가족위원회는 일찍이 2008년부터 뉴욕과 제네바에서 UN 자문역NGO로서 활동하여 오는 가운데 본인도 미력이나마 일조를 한 바 있습니다. 그리고 특히 오늘 발제자인 원 교수는 10 수년 전부터 북한인권시민연합의 국제이사라는 중임을 맡고 다른 동료들과 함께, 작금 수년간 UN을 중심으로 벌어진 북한인권 상황의 세계화에 큰 역할을 수행한 노력을 옆에서 지켜왔습니다. 그러므로 그는 UN의 인권레짐의 법률체도와 그 메카니즘의 작동을 학문으로만이 아니라 현장에서 직접 습득하였으며 또한 바로 국가인권위원회의 고위직 간부도 지낸 명실상부한 전문가이기 때문에 그의 폭넓은 식견에서 산출된 다양한 아이디어가 우리의 이산가족 문제를 근본적으로 풀어갈 훌륭한 행동계획(Plan of action)의 밑바탕이 될 것이라는 신뢰를 보내는 바입니다.

다만 여기에서 원재천 교수는 “이 발제문은 ... 향후 논문으로 정리하여 학술지에 발표할 예정”이라고 서두에서 언급했으므로, 그 논문의 완성도를 높이기 위해 몇 가지 보완적 사항을 조언하려고 합니다.

1. 발제자는 전기한 1998년의 GPID가 “구속력은 없지만”이라고 하였으나, 그후 채택된 UN총회 결의에서 “국내적 실향민 문제 해결의 근거”로서 이를 이용할 것을 권장하였고, 이어서 2005년에는 인권이사회가 GPID를 “국내적 실향민 문제를 처리하는데 있어 중요한 법적 근거”로 인정하였으며, 그리고 특히 같은 해 9월 뉴욕에서 개최된 UN 정상회의(World Summit 2005)가 채택한 결의문에서 GPID는 “국내적 실향민 보호를 위한 중요한 국제적인 틀(an important international framework)”이라고 선언함으로써 국제규범으로서의 가치와 효력을 인정한 문건이라는 점을 감안할 것;
2. 발제문 III의 2. 제네바협약 추가 제I 의정서 (1) 제 32조 (Article 32)의 본문 중 “Right of families to know the fate of their relatives”는 1977년 제정 당시 이는

UN이 담보하는 인권목록(Human Rights List)에 대한 중대한 추가라고 공언된 바 있으므로 이 에 관하여 심도 있는 논고(論考)를 할 필요가 있음.

3. 한반도 이산가족 문제의 절박성에 대하여 둔감하거나 또는 이를 도외시하는 국제사회의 인식을 제고하기 위하여, 금년 11월 제네바에서 개최 예정인 차기 국제적십자 회의에서 “이산가족의 재회”라는 표제의 새로운 결의안 내용에 한반도의 절박한 현안이 적극 반영되도록, 제네바협약 체결국인 우리 정부대표단과 국제적십자운동 구성원인 대한적십자사대표단이 인도주의를 사랑하는 우방국 대표단들과 협동하여 주도적인 노력을 하도록 권장할 것을 제안함.
4. 끝으로 경미한 사항이지만, 한 가지 짚고 넘어가야 할 것은 발제문 중에 6.25전쟁 발발 후 10일만인 “1950년 7월 4일 남한측이 준수하겠다고 선언한 제네바 제4협약(1949)”은 “1949년 제네바협약의 제원칙” 특히 제네바 4개 협약의 공통조항 제3조(비국제적 무력충돌) 규정의 착오임.

이산가족 고령화에 따른 문제와 정책방안 모색을 위한 토론회

| 인 쇄 | 2015년 4월

| 발 행 | 2015년 4월

| 발행인 | **현 병 철** (국가인권위원회 위원장)

| 발행처 | **국가인권위원회 인권정책과**

| 주 소 | (100-842) 서울특별시 중구 무교로 6
금세기B/D (을지로1가 16번지)

| 전 화 | (02) 2125-9840 | F A X | (02) 2125-0918

| Homepage | www.humanrights.go.kr

| 인쇄처 | 도서출판 **한학문화**

| 전 화 | (02) 313-7593 | F A X | (02) 393-3016

| ISBN | 978-89-6114-147-9 93340

이 저작물은 국가인권위원회가 지적재산권을 전부 소유하지
아니한 저작물이므로 자유롭게 이용(변경, 복제, 배포, 상업적인
용도 사용 등)하기 위해서는 반드시 해당 저작권자의 허락을
받으셔야 합니다.