

기획: 이산가족과 탈북자 문제 고찰

남북이산가족 문제의 현황과 과제*

임 순 희**

I. 머리말

II. 이산가족 문제 해결을 위한 주요 과제

III. 남북이산가족 문제 현황

IV. 맺음말

논문요약

지난 해 '6·15남북공동선언' 이후 세 차례의 남북이산가족 상봉과 한 차례의 생사·주소 확인 및 서신교환이 이루어졌다. 이는 남북정상회담이전과 비교해 볼 때 횟수만으로도 괄목할 만한 성과이며, 1985년의 상봉이후 지난 15년 동안 좀처럼 해결의 기미를 보이지 않던 남북이산가족 문제가 지난 1년여 동안에 커다란 진전을 이루고 있음을 말해 준다. 그러나 돌아보면 대 이와 같은 성과를 이루기까지는 크고 작은 우여곡절이 적지 않았다.

남북이산가족 문제는 이산가족 당사자들의 인권 및 인륜의 문제이며 순수한 인도주의적 사안이다. 따라서 문제 해결에 있어 어떠한 전제나 단서가 따라서는 안 되며 정치·군사적 상황변수에 의한 제약이 가해져서도 안 된다. 그러나 여전히 정치·이념 및 군사적 대립관계를 해소하지 못하고 있는 남북관계의 현실로 인해 이산가족 상봉은 여러 가지 상황 변수에 의해 영향을 받으며 제약을 당하고 있음이 주지하는 대로이다. 이는 현재 진행되고 있는 남북이산가족 상

봉 및 서신교환이 소규모의 시범사업으로만 진행될 뿐 정례화·제도화되지 못하고 있음이 잘 말해 주고 있다.

남북이산가족 문제의 궁극적인 해결을 위해서는 상봉·교류가 정례화·제도화되어야 한다. 또한 상봉·교류의 정례화 및 제도화를 위해서는 다른 무엇보다도 지난 해 6월, 제1차 남북적십자회담에서 합의된 이산가족 면회소 설치·운영이 구체화되어야 한다.

위와 같은 문제 의식하에 이 글은 남북정상회담이후 이산가족 문제 해결의 성과와 문제점을 분석, 검토한 후 이산가족 상봉·교류의 정례화 및 제도화를 비롯한 이산가족 문제 해결을 위한 주요 과제들에 관해 논하였다.

제2장에서는 남북이산가족의 개념 및 범위, 남북정상회담이후 이산가족 문제 해결의 성과와 문제점에 대해 논하였다. 제3장에서는 이산가족 상봉·교류의 정례화 및 제도화, 이산가족 내부 갈등 및 부담 해소, 국민여론 환기 등을 중심으로 이산가족 문제 해결을 위한 주요 과제에 대해 논하였다.

* 이 글은 2001년 10월 10일 '일천만이산가족재회추진위원회'가 주최한 세미나에서 발표한 논문을 수정·보완한 것임.

** 통일연구원 연구위원

I. 머리말

지난 해 '6·15 공동선언' 이후 세 차례의 남북이산가족 상봉이 이루어졌다. 이는 남북정상회담이전과 비교해 볼 때 횡수만으로도 괄목할 만한 성과이며, 1985년의 상봉이후 지난 15년 동안 좀처럼 해결의 기미를 보이지 않던 남북이산가족 문제가 지난 1년여 동안에 커다란 진전을 이루고 있음을 말해 준다. 그러나 돌아보건대 세 차례에 걸친 이산가족 상봉을 이루기까지는 크고 작은 우여곡절이 적지 않았다. 지난 해 10월 이후 납득할 만한 해명 없이 남북대화에 소극적으로 응하던 북한이 지난 3월 13일부터 16일까지로 예정되었던 제5차 남북장관급회담을 개최 당일에 일방적으로 무기한 연기하는가 하면, 지난 8월 평양에서 열린 '민족통일대축전' 행사에서 남한 당국의 의사를 무시한 채 남측대표단에 대해 '3대헌장 기념탑' 개막식 참관을 개별적으로 독려하여 참관토록 하는 등 남북관계에 적신호를 보냈으며, 이로써 북한 당국의 남북관계 개선 의지에 대해 의구심을 갖도록 한 것이다. 그런가 하면 지난 9월 제5차 남북장관급회담에서 합의된 제4차 상봉사업도 실현되지 못하고 있다. 10월 16일부터 18일까지 2박 3일간의 일정으로 예정되었던 4차 상봉을 불과 며칠 앞두고 북한은 돌연 남측의 '비상경제조치'를 문제삼아 상봉 일정을 보류한 바 있으며, 지난 11월의 제6차 남북장관급회담마저 결렬됨으로써 상봉사업의 전망이 어두운 실정이다.

남북이산가족 문제는 이산가족 당사자들의 인권 및 인륜의 문제이며 순수한 인도주의적 사안이다. 따라서 남북 당국은 정치·이념 및 제도를 뛰어 넘어 인도적 차원에서 문제 해결을 모색해야 한다. 문제 해결에 있어 어떠한 전제나 단서가 따라서는 안 되며 정치·군사적 상황변수에 의한 제약이 가해져서도 안 된다. 그것은 이산가족 당사자들에 대한 모독이며 인권 침해일 수 있다. 그러나 여전히 정치·이념 및 군사적 대립관계를 해소하지 못하고 있는 남북관계의 현실로 인해 이산가족 상봉은 여러 가지 상황 변수에 의해 영향을 받으며 제약을 당하고 있음이 주지하는 대로이다. 이는 현재 진행되고 있는 남북이산가족 상봉 및 서신교환이 소규모의 시범사업으로만 진행될 뿐 정례화·제도화되지 못하고 있음이 잘 말해 주고 있다.

그러나 남북이산가족 문제가 일관성·지속성을 유지하며 안정적으로 추진되지 못하는 근본적인 이유는 이산가족 문제에 대한 남북한의 서로 다른 인식과 기본 입장에서 찾아진다. 남측은 이산가족 문제를 인도주의적 사안으로 인식하며 문제 해결에

있어 정치·이념적 논리를 배제한 채 인도주의 구현 차원에서 접근하는 데 반해, 북측은 여전히 이산가족 문제를 인도주의적 사안으로보다는 정치적 사안으로 인식하고 정치적 논리로 대응하며 문제 해결에 소극적인 바, 이로써 남북이산가족 상봉·교류의 정례화 및 제도화가 실현되지 못하고 있는 것이다.

남북이산가족 문제의 궁극적인 해결을 위해서는 상봉·교류가 정례화·제도화되어야 한다. 또한 상봉·교류의 정례화 및 제도화를 위해서는 다른 무엇보다도 지난해 6월, 제1차 남북적십자회담에서 합의된 이산가족 면회소 설치·운영이 구체화되어야 한다. 이산가족 문제를 순수 인도주의적 사안으로 인식하는 제3자의 입장에서 볼 때, 남북한이 설치 장소와 개설 시기를 합의하는 데 1년 이상의 시간을 끌고 있음은 남북 당국의 문제 해결의 의지를 의심케 하는 처사일 수 있다. 또한 이산가족 당사자들에게 있어서는 그들의 희망과 기대를 저버리는 안타까운 처사이다. 따라서 설치 장소 및 개설 시기에 관한 구체적인 협의에 소극적인 북한 당국을 설득하여 하루 빨리 면회소를 설치·운영함으로써 남북 당국의 문제 해결의 의지를 대내외적으로 과시함과 동시에 이산가족 당사자들의 염원을 풀어주는 계기를 마련해야 할 것이다.

위와 같은 문제 의식하에 이 글은 남북정상회담이후 이산가족 문제 해결의 성과와 문제점을 분석, 검토한 후 이산가족 상봉·교류의 정례화 및 제도화를 비롯한 이산가족 문제 해결을 위한 주요 과제들에 관해 논하고자 한다.

II. 남북이산가족 문제 현황

1. 남북이산가족의 개념과 범위

남북이산가족이란 “1945년 9월 이후 동기여하를 불문하고 남북한 지역에 분리된 상태로 거주하고 있는 자와 그들의 자녀”를 말하며, 여기에는 전쟁으로 발생한 실향민과 남·월북자 및 정전협정 이후의 남·월북자나 북한이탈주민 등을 포함한다. 광의로 볼 때는 “재결합에 따라 배우자, 형제자매의 혈족 및 인척으로서의 신분관계를 회복·형성하고자 하는 자”를 포함한다.¹⁾

1985년 8월 적십자회담에서 남북한은 이산가족의 범위를 헤어질 당시의 가족과 그 후의 출생 자녀로 합의했으나, 친척의 경우엔 남측이 방계 8촌과 처·외가 4촌을, 북

1) 통일부 인도지원국, 『남북이산가족 교류협력 실무안내』 (서울: 통일부, 2001. 6), p. 4.

측은 이밖에 당사자가 요구하는 친척을 포함시킬 것을 주장했으며, 결국 고향방문단 교환을 위한 실무 대표 접촉에서 남측이 북측 주장을 수용하여 합의한 바 있다.²⁾ 이산가족의 범위와 관련해 국제적으로는 부부, 부모와 자녀, 직계존속 및 손자·녀 등으로 하되 문화적 관습에 따라 확대될 수 있음을 인정하고 있다. 또한 중국·대만간에는 대만이 4촌 이내의 친척으로, 중국은 부모, 배우자, 자녀로 한정하고 있다. 이산가족의 범위에 대한 국내 학자들의 대체적인 견해는 전통적 법의식과 관습을 고려하여 부부, 부모와 자녀, 조손, 형제자매를 원칙으로 하되 방계 혈족 8촌, 처·외가 인척 4촌까지를 재결합이 추진될 이산가족의 범위로 보고 있다.³⁾ ‘남북교류협력에관한법률시행령’(제19조 제4항)에서는 이산가족의 범위를 “8촌 이내의 친·인척 및 배우자, 또는 배우자이었던 자”로 규정하고 있다.

1996년 12월 기준, 이산가족의 수는 이산 2·3세대를 포함하여 약 767만 명이며, 이산 1세대 123만 명 가운데 60세 이상이 약 69만 명인 것으로 추정되고 있다.⁴⁾ 남북 이산가족의 수는 가족의 개념과 범위 및 실향민 수의 산정 등에 따라 달라진다. 그러나 남북이산가족 실수(實數) 파악의 한계는 특히 객관적인 관련 자료의 부족 및 실증 자료의 타당성 결여에서 비롯된다. 한 연구자에 의하면, 통상 ‘1천만 이산가족’이라고 표현하고 있으나, 이는 남북이산가족의 실수를 너무 부풀린 것이며, 이러한 수치가 나오게 된 원인은 월남 이동 인구에 대한 부정확한 통계 때문이라고 지적한다.⁵⁾ 또 다른 연구자는 이산가족 실태 파악과 관련한 가가호호(家家戶戶) 방문 조사의 한계를 지적하고 있다.⁶⁾ 월남하여 가호적(假戶籍)을 만든 당시와는 달리 현재의 호적을 보면 고향 본적지가 서울로 되어 있고 ‘가(假)’가 없어졌는데, 그렇다면 무엇을 근거로 북한 출신 인구를 파악한 것이며, 또한 가가호호 방문하여 조사를 했다고 하나 이산가족 당사자들 가운데는 방문 조사를 받아 본 적이 없다는 사람들도 있다는 것이다. 이 외에도 이산가족의 실수 파악에 있어 또 하나의 오류는 모든 월남자를 이산가

2) 위의 책.

3) 통일원, 『남북이산가족 교류협력 실무안내』 (서울: 통일원 인도지원국, 1997), p. 5.

4) 통일부 인도지원국, 앞의 책, p. 6.

5) 이용기, “이산가족 연구 어디까지 왔나,” 역사비평사, 『역사비평』, 1998년 가을호, pp. 256~258.

6) “토론 3: 남북이산가족과 재결합,” 대한적십자사 인도법연구소, 『인도법논총』, 제13집 (1993), p. 202.

족의 수에 포함시키는 데에서 비롯된다. 월남자 가운데는 가족·친척 모두가 함께 월남했거나 월남 후 모든 가족·친척과 상봉한 사례들도 적지 않기 때문에 모든 월남자를 이산가족으로 분류하는 것은 타당하지 않다는 것이다.

남북이산가족 문제 해결은 이산가족문제에 대한 객관적·실증적 이해가 전제되어야만 효율적·성과적으로 추진될 수 있다. 따라서 현행 남북이산가족 상봉·교류사업을 진행함에 있어 남북 당국이 우선적으로 선행해야 할 것은 이산가족 실수 파악의 필요성 및 중요성에 대한 인식을 함께 하여 통일된 이산가족의 개념 및 범위를 규정하며 이를 근거로 남북이산가족의 실수를 파악하는 일이라 하겠다.

2. 남북정상회담이후 이산가족 문제 해결의 성과와 문제점

1) 성과

국민의 정부 출범이후 2001년 4월 30일 현재까지 당국 및 민간차원의 이산가족 교류는 생사확인 2천752건, 서신교환 2천829건, 제3국 상봉 482건, 방북·방남 상봉 618건 등이 성사되었다.⁷⁾ 또한 남북정상회담이 성사된 2000년도에는 이산가족 찾기 신청이 8만4천757건, 생사확인이 1천239건, 상봉 558건, 서신교환 1천23건이 성사됨으로써 남북이산가족 교류가 시작된 이래 최고의 실적을 기록하였다.

2000년 6월 15일, 남북정상이 합의, 서명한 ‘남북공동선언’의 이행과정에서 추진된 이산가족 문제 해결은 2000년 8월부터 2001년 2월에 걸쳐 세 차례의 남북이산가족 상봉과 한 차례의 서신교환으로 가시적 성과를 나타냈으며, 제4차 상봉이 합의되어 있다. 상봉 및 서신교환의 주요 내용은 다음과 같다. 제1차 상봉(2000. 8. 15~18), 제2차 상봉(2000. 11. 30~12. 2), 제3차 상봉(2001. 2. 26~28) 모두 남북한 각각 100명씩의 이산가족들이 서울-평양간 항공로를 이용하여 서울과 평양에서 단체 및 개별 가족 상봉을 하였으며 제2·3차 상봉 때에는 2명의 남북자와 3명의 국군포로 상봉도 이루어졌다. 남북이산가족 서신교환은 2001년 3월 15일에 시범사업으로 행해졌으며 생사·주소가 확인된 남북이산가족 각각 300명씩의 편지가 남북적십자사 판문점 연락관 접촉을 통해 일괄 교환되었다. 통일부 집계·발표에 따르면 ‘6·15남북공동선언’ 이후 세 차례의 이산가족 방문단 교환을 통해 603명이 서울과 평양에서 총 3천600여 명의 가족·친척을 상봉했으며 남북한 각각 300명씩의 서신을 교환했고 총 1만여 명

7) 통일부 인도지원국, 앞의 책, p. 36.

의 생사가 확인되었다.⁸⁾

연도별 남북이산가족교류 현황

(2001. 11월 현재, 단위: 건)

연도별 구분	'85	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98. 2	소계 (평균)	'98. 3-12	'99	'00	'01. 1-11	소계 (평균)	총계
민 간 차 원	생사 확인	3	127	132	221	135	104	96	164	24	1,038 (120)	353	481	447	191	1,472 (401)	2,510
	서신 교환	4	193	462	948	584	571	473	772	85	4,132 (477)	384	637	984	524	2,529 (690)	6,661
	제3국 상봉		11	19	12	11	17	18	61	8	163 (19)	100	195	148	150	593 (162)	756
	방북 상봉										-	1	5	4	5	15	15
당 국 차 원	생사 확인	6									65			792	744	1,536	1,601
	서신 교환													39	623	662	662
	방남 상봉	3									30			201	100	301	331
	방북 상봉	3									35			205	100	305	340

자료: 통일부, 『남북이산가족 교류협력 실무안내』 (서울: 통일부, 2001. 6), p. 36; 2001년 5월
부터 11월까지의 통일부 공식집계를 포함하여 재구성함.

남북 정상회담의 합의·서명한 남북공동선언의 구체화로서 1985년 상봉이후 15년만에
남북이산가족 교류의 물꼬를 튼 지난 1년 사이의 이산가족 교류 성과는 다음의 네
가지로 집약된다.

① 상봉·교류 인원 규모 증대

남북정상회담이후 성사된 남북이산가족 교류의 성과는 다른 무엇보다도 이전과
비교해 현저하게 증대된 교류 인원 규모에서 나타난다. 1985년 9월 20일부터 23일까
지 성사된 남북이산가족 상봉에서는 남북한 각각 50명씩의 방문자 가운데 남한측 35
명이 재북 가족 41명과 상봉하고, 북한측 30명이 재남 가족 51명과 상봉함으로써 상

8) 위의 책, p. 32.

호 방문자들 가운데 65명만이 총 92명의 가족과 상봉할 수 있었다. 그러나 2000년 남북정상회담이후 성사된 세 차례의 이산가족 방문단 교환에서는 상호 방문자 603명이 총 3천600여명의 가족·친척을 상봉했으며 한 차례의 서신교환을 통해 남북한 각각 300명의 이산가족들이 편지를 교환했고 총 1만여 명의 생사가 확인되었다.

② 내실을 기한 상봉 추진

2000년 8월 15일부터 18일까지 3박4일간의 일정으로 진행된 제1차 상봉은 상봉 방식, 과도한 비용 등이 문제가 되어 비판적인 지적을 적지 않게 받았다. 그러나 제2차 상봉 때부터는 상봉 방식 개선, 비용 절감 등을 통해 상봉의 내실을 기함으로써 점차 긍정적인 평가를 받았다. 다시 말해서 비용은 최소화하고 상봉의 의의는 극대화함으로써 내실을 기한 상봉을 추진했다는 평가였다. 특히 가족 상봉의 횟수를 6회로 늘리고 비공개 개별상봉을 진행한 것은 상봉 일정이 2박3일로 줄어들었음에도 불구하고 가족과의 재회의 의의를 높였다는 평가가 지배적이었다. 또한 북한측의 요구에 따라 선물과 현금 제공 액수를 제한함으로써 상봉자들의 부담을 덜어주었다는 지적도 많았다. 제2차 상봉 때부터 상봉장 분위기가 현저하게 달라진 것도 내실을 기한 상봉 추진 노력의 일단을 반영했다. 상봉장 곳곳에서 그려진 화기애애한 장면들이라던가 차분한 표정으로 대화를 나누는 모습들은 성숙한 상봉 분위기를 느끼기에 충분했다. 특히 제2차 상봉 때부터 훨씬 더 여유로운 태도를 보인 북한 방문단의 모습도 특기할 만했다. 또한 제3차 상봉 때부터는 남과 북이 일정을 동일하게 작성하면서도 상호 편의에 따라 일정을 융통성 있게 진행함으로써 보다 더 상봉의 내실을 기한 것으로 평가된다. 세 차례의 상봉에서 재북 가족을 만난 남한 이산가족 552명을 대상으로 한 설문조사에서 응답자의 92%가 재 상봉을 원한다고 응답하고 있음은⁹⁾ 내실을 기한 상봉 추진의 성과를 말해 주고 있는 한 실례라고 하겠다.

③ 남북자·국군포로의 가족 상봉

남북정상회담이후 진행된 남북이산가족 교류사업에서 나타난 또 하나의 성과는 세 차례의 상봉에 걸쳐 성사된 남북자(2명)와 국군포로(3명)의 가족 상봉이다. 제2차 상봉 때 성사된 남북 동진27호 갑판장 강희근씨의 모자 상봉과 국군포로 이정석씨의 가족상봉, 제3차 상봉 때 성사된 남북 대한항공기 스튜어디스 성경희씨의 모녀 상봉

9) 신울, “남북정상회담이후 이산가족정책의 중간평가와 그 정례화를 대비한 개선방안의 실증적 연구,” 2001년 4월13일 국제정치학회 발표논문, p. 8.

과 두 명의 국군포로 출신의 가족 상봉은 그 동안 미해결의 난제로 남아있던 남북자 및 국군포로 문제 해결에 있어 하나의 실마리를 제공한 의미 있는 성과로 평가할 수 있다. 이번 사례는 북한이 종래의 주장과 같이 남북자와 국군포로는 의거 입북자·투항자임을 공식입장으로 내세우는 한편, 남북자·국군포로를 헤어진 이유와 동기 여하를 불문하고 넓은 의미의 이산가족 범주에 포함시켜 해결을 모색, 추진해 온 우리의 입장을 수용한 것이라고 볼 수 있다. 또한 북한이 남북자 및 국군포로·반공포로의 상봉 장면을 북한 언론에 공개한 것은 일면 체제선전 강화에 역점을 둔 의도적 공개라고도 볼 수 있으나 그보다는 언론공개를 통해 향후 북한당국의 남북자·국군포로 문제 해법을 공식화하려는 의도를 드러낸 것이라고 볼 수 있다.

④ 서신교환 사업 실시

2001년 3월 15일 남북한이 각각 300통씩 서신을 교환함으로써 남북한간 첫 서신교환 시범사업이 실시된 것도 주요 성과의 하나이다. 일반적으로 이산가족 문제 해결의 단계적·점진적 해결에 있어서는 상봉 이전에 생사·주소 확인 및 서신교환이 선행되어야 하며, 이는 우리 당국의 일관된 방침이기도 하다. 따라서 시범사업에 지나지 않는다 해도 일단 생사·주소 확인에 따른 서신교환 사업이 성사되었음은 남북이 이산가족 문제의 단계적·점진적 해결의 전망을 밝게 해 주고 있다. 또한 제5차 남북장관급회담이 연기된 가운데 서신교환이 진행되었음은 서신교환에 대한 북한당국의 의지를 잘 말해 주고 있다.

2) 문제점

남북정상회담이후 성사된 세 차례의 남북이산가족 상봉과 한 차례의 서신교환은 위에서와 같은 성과를 나타냈음에도 불구하고 크고 작은 여러 가지 문제점을 드러냈는 바, 이는 다음의 세 가지로 집약된다.

① 이산가족의 상봉 후유증

상봉 가족을 대상으로 한 설문조사 결과들을 통해 보면 상봉자들의 대부분이 상봉 후 정신적 충격과 신체적 증상 등의 후유증을 호소한다. 구체적으로 상봉 전에는 정신적·신체적 부정반응으로 수면장애, 두통, 혈압상승, 맥박변화, 소화기 장애, 가슴 떨림, 답답함 등의 증상을 나타내며, 상봉 후에는 고혈압과 심장병 재발, 체중감소, 우울증, 상실감, 허탈감, 원망과 분노 등을 표출한다.¹⁰⁾ 이와 같은 상봉 후유증은 오

10) 『중앙일보』, 2000년 12월 5일; 『연합뉴스』, 2001년 4월 17일.

랜 동안 생사여부도 모르고 지내 온 가족과의 상봉 자체가 충격이기 때문이기도 하지만 경우에 따라서는 상봉이 기대에 못 미치는 데에서 초래되는 증세일 수도 있다. 예를 들면 상봉 가족이 너무 연로하여 쇠잔해져 있거나 병들어 정신적·육체적으로 무능력해져 있는 경우, 또는 경제적인 어려움에 처해 있는 경우에 그들과의 짧은 시간 동안의 만남과 기약 없는 이별은 상봉 당사자들에게 있어 또 한 차례의 이산의 슬픔과 고통일 수 있다는 것이다. 한 연구보고서에 따르면 상봉 후에 나타나는 이산가족들의 후유증은 “이산가족 상봉 자체가 부정적인 영향을 초래했다기보다 이산가족 상봉으로 인해 신체 및 정신적으로 건강상태에 미칠 수 있는 영향에 대한 대비가 미비했기 때문”에 발생한다.¹¹⁾ 따라서 상봉 인원 규모 확대에 대비해 상봉 당사자 스스로의 건강관리도 중요하지만 이산가족 상봉자 건강관리를 위한 정부차원의 지원책 마련이 적극화되어야 한다.

② 북한측 방문단의 정치적 행태

남북정상회담이후 성사된 제1차 상봉에서는 상봉가족들의 대부분이 만나자마자 서로 부둥켜안고 통곡하며 헤어진 가족들의 안부를 묻느라 여념이 없는 모습들이었다. 그러나 제2차 상봉 때부터 북한측 방문단들은 이전과는 태도를 달리해 차분하고 여유로운 표정으로 가족들의 안부를 묻는 한편, 한결같이 김일성·김정일 찬양 발언과 체제선전에 열을 올리며 재남 가족들의 동조를 유도하는 등 정치적 행태를 나타내기 시작하였다. 이와 같은 북한측 방문단의 정치적 행태는 북한당국이 여전히 이산가족 문제를 정치적 사안으로 다루고 있지 않다가 하는 의구심을 갖게 하기에 충분한 돌출적 행태였으며, 재북 가족들의 입장을 고려한 처사였다고는 하겠지만, 일부 재남 가족들의 동조하는 듯한 태도 역시, 이산가족이 아닌 사람들로 하여금 거부감을 갖게 하기에 충분했다. 또한 당시 장충식 대한적십자사 총재의 한 월간지 인터뷰 발언을 문제 삼아 북한측이 ‘이산가족 상봉 재검토’까지 운운하며 제2차 이산가족 상봉 행사에서 장 총재의 배제를 요구한 것은 인도주의적 사안 해결에 임하는 태도이었기보다는 정치적 사안 해결에 임한 듯한 부적절한 행태였다.

③ 상봉 방식에서의 문제점

지난 세 차례의 상봉 때에 재북 가족과 재회한 이산가족들이 가장 많이 지적한 상봉시의 불만사항은 동숙(同宿) 불허용과 짧은 상봉 시간 등 만남의 시간이 충분하지

11) 『연합뉴스』, 2001년 4월 17일.

않았다는 것과 고향방문 및 성묘가 허용되지 않았다는 것이다¹²⁾

사실상 2박 3일 동안에 6회에 걸쳐 10여 시간 함께 하는 것만으로는 헤어져 살아 온 지난 세월의 한과 고통이 해소될 수 없다. 오히려 상봉 후 기약 없는 이별로 인해 이산의 아픔이 더 가중될 수도 있다. 그러나 이산가족이 바라는 것은 단순한 상봉 시간 연장이 아니다. 그들은 다시 만난 가족의 집에서 동숙하며 옛 정을 나누고 싶어한다. 또한 고향방문과 성묘를 통해 못 다한 효도를 하고 싶어한다. 이산가족들이 지적하는 상봉 방식의 문제점 가운데 또 하나는 상봉 인원 제한이다. 이산가족들은 상봉 인원을 1가족 당 5명으로 제한하지 않고 가능한 한 많은 가족들이 만날 수 있는 방법을 강구해 주기를 원한다. 이산가족들은 공개적인 단체 상봉보다는 가족들만의 개별 상봉을 원하며, 궁극적으로는 상설 이산가족 면회소를 통한 자유로운 상봉을 원한다. 또한 이산가족들은 각 언론사 취재진들과 안내인들로 인해 상봉 분위기가 부자유스러워지는 것에 대해 불만을 토로한다. 상봉 이산가족들 가운데는 마치 감시당하는 듯한 분위기에서 상봉을 하는 느낌이었다고 말하는 사람들도 있다.

III. 이산가족 문제 해결을 위한 주요 과제

1. 이산가족 문제의 의의와 중요성

이산가족 문제의 의의와 중요성은 다음의 다섯 가지로 집약된다.

첫째, 혈연으로 맺어진 가족이 다시 만나 본래의 하나가 된다는 것은 자연의 이치에 합당한 당위적인 것이다. 혈육은 결코 헤어질 수 없으며 헤어져서는 안 된다는 것이 우리 민족의 정서이고 전통적인 가치지향이며 이데올로기를 초월하는 것이다. 또한 가족의 구성원들이 남과 북으로 흩어지게 된 것은 그 근원이 외부로부터의 인위적 작용에 의한 것이었기 때문에 이산가족들은 자유의사에 따라 상봉·재결합할 권리가 있다.

둘째, 남북이산가족 문제 해결은 이산가족 당사자의 인권 구현을 의미할 뿐만 아니라 정치·이념 및 제도를 뛰어넘은 인도주의 구현을 통한 남북한 관계 개선의 주요 징표라고 할 때, 이산가족 문제는 인권 및 인도적 차원에서 다루어져야 할 중요 사안일 뿐만 아니라 남북 관계 개선의 필수 과정으로서 다루어져야 할 중요 사안이다.

12) 신울, 앞의 글, p. 13.

셋째, 남북이산가족 문제는 개인적·국가적 차원에서 남북한이 최우선적으로 해결해야 할 중대한 인도주의적 사안일 뿐만 아니라 남북한의 사회문화통합과 밀접한 관계가 있는 통일의 선결과제이다. 따라서 이산가족문제는 범국민적 관심과 지지를 기반으로 추진되어야 하며 대책 수립 및 실행에 있어서는 남북한 사회문화 통합을 궁극적인 지향점으로 하여 일관성과 지속성을 유지해야 한다.

넷째, 이산1세대가 겪고 있는 이산으로 인한 고통과 한을 공감할 수 없는 후세대들에게는 이산가족 상봉·교류가 절박한 문제일 수 없으므로 결과적으로 남북이산가족 문제의 본질 및 중요성이 희석될 수도 있다. 따라서 고령화와 사망으로 인한 이산 1세대의 감소 추세를 적극 감안할 때 남북이산가족 상봉·교류의 정례화 및 제도화는 시급성을 요하는 사안이다.

다섯째, 남북이산가족 문제 해결의 법적 당위성은 1992년에 발효된 ‘남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서’¹³⁾와 ‘남북기본합의서 제3장 남북교류협력의 이행과 준수를 위한 부속합의서’¹⁴⁾에 근거하고 있는 바¹⁵⁾, 남북이산가족 문제는 궁극적으로 남북기본합의서 틀 내에서의 문제 해결을 지향하며, 이를 통해 남북기본합의서 체제의 전반적 복원을 도모해야 한다.

2. 주요 과제

1) 이산가족 상봉·교류의 정례화 및 제도화

남북이산가족 문제의 궁극적인 해결을 위해서는 이산가족 상봉·교류가 정례화·제도화되어야 한다. 그러나 이산가족 상봉·교류의 정례화·제도화를 통한 남북이산

13) 남북기본합의서 제18조는 “남과 북은 흩어진 가족·친척들의 자유로운 서신거래와 왕래와 상봉 및 방문을 실시하고 자유의사에 의한 재결합을 실현하며, 기타 인도적으로 해결할 문제에 대한 대책을 강구한다”고 규정하고 있다.

14) 남북교류협력 부속합의서는 제15조부터 제18조까지 남북이산가족 문제 해결을 위한 구체적인 사항들을 명시하고 있다.

15) 이 외에도 간접적인 법적 근거로서 실향사민(失鄉私民)의 귀향 허용 및 협조를 명시한 ‘한국휴전협정’, 거주 이전의 자유와 가족의 보호에 관해 규정한 ‘세계인권선언’, 기본적인 권 보장을 규정한 ‘국제연합헌장’, 이산가족의 소식 전달 의무와 이산가족의 재회에 관해 규정한 ‘제네바 제4협약’, 이산가족의 재결합에 관해 규정한 ‘제네바협약 제1추가의정서’, 남북간 다방면적인 제반교류 실시를 명시한 ‘7·4남북공동성명’, 7·4남북공동성명의 합의사항 추진을 규정한 ‘남북조절위원회 구성 및 운영에 관한 합의서’ 등이 있다.

가족 문제의 궁극적 해결은 풀어내야 할 과제들이 적지 않다. 다른 무엇보다도 면회소 설치·운영 문제가 시급하다. 면회소 설치·운영은 상봉 인원 확대, 상봉 비용 절감 등을 가능케 함으로써 현행 상봉 방식에서 나타나는 문제점을 극복할 수 있다. 또한 정치·군사적 충돌이나 이해가 얽혀 이산가족 상호 방문이 중지될 수도 있음을 고려할 때, 면회소 설치를 통한 이산가족 문제 해결의 제도화가 시급하다. 이산가족 상봉·교류의 정례화 및 제도화를 통한 남북이산가족 문제의 궁극적 해결을 모색하는 데 있어서는 남북자·국군포로 문제도 중대한 사안이며, 최근 강하게 제기되고 있는 6.25전쟁 기간 남북자 문제도 마찬가지이다. 특히 남북자 및 국군포로의 재남 가족들은 정부 방침과는 달리 남북자·국군포로 문제를 별도로 다루어주기를 바라며 정부와의 상충적 입장을 유지함으로써 문제의 심각성을 더하고 있다. 또한 서신교환 규모를 확대하고 서신교환의 지속성을 유지하는 것도 중요하다. 특히 기약 없는 이별을 한 이산가족 상봉자의 상봉 후유증을 적극 감안할 때 현실적으로 재상봉이 어렵다면 서신교환만큼은 가능하도록 해야 한다. 인적교류로 인한 체제동요를 우려하여 이산가족 상봉인원 확대에 소극적인 북한의 입장에서 볼 때에도 생사·주소 확인 및 서신교환은 상봉에 비해 상대적으로 북한당국의 부담을 덜어주는 교류형태일 수 있다. 사실상 면회소 설치·운영을 통한 이산가족 상봉·교류의 정례화를 위해서는 남북이산가족의 서신 교환이 보장되어야 하며, 이산가족 서신교환도 우편물 교환소 설치·운영을 통해 제도화되어야 한다. 따라서 제2차 남북적십자회담에서 합의된 서신교환 확대를 적극 추진하며, 나아가 시범사업으로서가 아니라 ‘통신협정’ 체결을 통해 우편물 교환소를 설치·운영함으로써 지속적 서신 교환이 가능하도록 해야 한다.

국민의 정부 출범 이래 북한은 남북이산가족 문제에 대해 기존의 입장을 달리 하고 전향적 태도를 보여 왔으며, 급기야는 지난해 ‘6·15남북공동선언’을 통해 이산가족 문제 해결의 의지를 대내외적으로 과시하기에 이르렀다. 이와 같이 북한이 이산가족 문제에 대한 태도를 전향적으로 급선회한 데에는 다음의 두 가지 요인이 작용한 것으로 판단된다. 하나는 인도적 사안의 해결을 통해 기존의 이미지를 쇄신함으로써 미국을 비롯한 대서구관계 개선을 적극화하고자 한 정치적 요인과, 다른 하나는 남한을 비롯한 국제사회로부터의 식량지원 및 경협을 확대, 강화함으로써 경제난을 해소하고자 한 경제적 요인이 그것이다. 이와 같은 요인들이 남북이산가족 문제에 대

한 북한의 입장 및 태도 변화를 초래했다고 할 때, 남북이산가족 상봉·교류를 정례화·제도화하기 위한 전략적 고려사항은 다음의 일곱 가지로 집약된다.

첫째, 북한의 대서구관계 개선 및 국제사회 진출에 대한 지지와 지원, 대북 식량지원 및 경협 확대 등은 국민적 합의와 지지를 기반으로 추진해야 하는 바, 국민적 합의와 지지를 끌어내기 위한 최선책은 이산가족 상봉·교류의 정례화·제도화임을 우선적으로 북한 당국에게 강하게 인식시켜야 한다.

둘째, 이산가족 관련 대북지원 및 경협은 문제 해결의 내용 및 속도에 따라 신속적으로 확대, 강화해 나가며 궁극적으로는 면회소와 우편물 교환소 설치·운영을 통한 이산가족 상봉·교류의 정례화 및 제도화를 지향한다.

셋째, 통일 전 서독의 대동독 경제적 인센티브 제공은 이산가족 교류 등 인적 교류 활성화를 위한 효과적 수단으로 활용되었는 바, 북한의 이산가족에 대한 송금 및 상속 등 경제적 인센티브 제공을 적극 고려하며, 이를 위한 제반 절차 및 관련 법 정비에 착수하는 것이 바람직하다.

넷째, 북한이 남북대화를 중단하지 않는 한 미·일을 비롯한 북한의 대서구관계 개선을 지지하고 지원하며 국제기구 가입을 통한 북한의 국제사회 진출을 적극 도모하는 한편 국제무대에서 남북한간 동반자적 협력관계를 구축, 강화해 나간다.

다섯째, 이산가족 상봉·교류와 병행하여 남북한간 경제 및 사회·문화 교류·협력을 확대, 강화함으로써 당국간 이해와 신뢰를 구축하고 이를 통해 남북이산가족 상봉·교류의 증대로 인한 체제동요를 우려하는 북한 당국의 부담과 불안감을 해소시키는 데에 주력한다.

여섯째, 지방자치단체의 대북지원사업 및 자매결연 사업에 대한 지원을 강화함으로써 이산가족 교류 활성화의 계기를 마련하며, 이를 위해 관련 법 정비를 강화한다.

일곱째, 최근 북한이 기존의 부정적 이미지 쇄신을 통해 미·일을 비롯한 대서구관계 개선을 적극화하고 있으며, 때를 같이 하여 북한 인권에 대한 국제사회의 관심이 증대되고 있음을 감안하여, 미국과 일본을 비롯한 서구, 특히 EU국가들과 이산가족 문제와 관련한 지원 및 협조체계를 구축, 강화할 필요성이 있다. 특히 대만과의 이산가족 교류를 통해 경제적 실익을 얻고 있는 중국으로 하여금 북한에 대해 설득하도록 권고함으로써 기대 이상의 성과를 얻을 수도 있다. 이산가족 상봉·교류가 북·미관계 개선을 겨냥한 북한 당국의 정책 전략적 조치로서 수 차례의 시범사업으

로 끝날 수도 있음을 배제할 수 없다고 할 때, 관련 우방국들의 지원 및 협조가 크게 요구된다.

2) 이산가족 내부 갈등 및 부담 해소

상봉·교류의 정례화·제도화 및 규모 확대 등 이산가족 문제 해결이 진전을 보이게 되면, 이에 따라 보다 더 비중 있게 다루어야 할 주요 과제는 상봉·재결합 당사자인 이산가족 내부의 갈등 및 부담 해소이다. 남북이산가족의 생사·주소확인으로부터 재결합까지에 이르는 이산가족문제의 궁극적 해결에 있어서는 이산가족 당사자의 입장을 최우선적으로 고려해야 하는 바, 문제 해결의 주요 걸림돌 가운데 하나인 이산가족 내부 갈등 및 부담을 최소화하는 데 주력해야 한다는 것이다. 또한 최근의 설문조사 결과에서 나타나는 바, 이산가족들 가운데는 내부 갈등 및 부담으로 인해 상봉신청을 하지 않거나 신청 후 상봉을 포기하는 사례가 적지 않다고 하는 사실은,¹⁶⁾ 문제 해결의 시급성을 말해 주고 있다.

이산가족 내부 갈등 및 부담의 주요 요인은 이산가족문제에 대한 세대간 인식차이, 상봉후의 정신적 충격과 후유증, 상봉에 따르는 경제적 부담, 현행 상봉방식에 대한 불만 등 네 가지로 집약되며, 이에 대한 해소 방안은 다음과 같다.

첫째, 이산가족 문제에 대한 세대간 인식차이 해소를 위해 이산가족을 대상으로 교육·홍보를 적극화하며 이를 위해서는 민·관협조체제를 구축하는 것이 바람직하다. 교육·홍보는 이산가족 관련 단체, 동향조직, 시민·사회단체 및 종교단체 등을 통해 실시하며, 교육·홍보의 효율성을 높이기 위해 정부차원의 정책적·재정적 지원을 확대, 강화한다. 또한 이산가족 상봉·재결합시 세대간 인식차이로 인해 예상되는 세대간 갈등 및 충동을 최소화하기 위해 관련 법·제도 및 정책적 차원의 대비책을 사전 강구해야 하는 바, 상봉·재결합시 발생가능한 법적문제 해결을 위한 특례법 제정·검토 및 전담 법률전문가 확보, 양성, 문화·심리적 갈등해소를 위한 상담전문가 확보, 양성에 주력한다.

둘째, 상봉으로 인한 이산가족 당사자들의 반응은 가벼운 충격에서부터 충격으로 인한 죽음까지를 상정할 수 있다. 따라서 상봉을 전후해 상봉 당사자들이 만남의 충격을 최소화할 수 있도록 건강·심리 상담 및 교육 방안을 마련해야 한다. 이를 위해

16) 필자가 통일부 용역 수행과정에서 2000년 11월~12월 사이에 이산가족 1세대를 대상으로 실시한 설문조사 결과에 따른 것이다.

관련분야 전문가들로 구성된 자원봉사체제를 수립하는 것도 바람직하다. 또한 현 단계에서 상봉 후의 정신적 충격 및 신체적 증상 등 상봉 후유증을 줄이기 위한 최선책은 상봉을 전후로 하여 재북 가족과의 서신 교환을 가능케 하는 것이며, 상봉 후에도 지속적으로 서신 교환이 이루어지도록 하는 것이다.

셋째, 상봉에 따르는 경제적 부담을 줄이기 위해서는 영세 이산가족에 대한 재정 지원을 확대, 강화하며, 고령의 독신 이산가족들에 대한 특별 생계지원 등도 적극 검토하는 것이 바람직하다. 또한 지속적 상봉·재결합을 상정할 때, 장기적으로는 영세 민이 아닌 이산가족에 대해서도 개인 정상을 참작한 재정적 지원이 바람직하다.

넷째, 이산가족들은 상봉시간 연장과 자유로운 상봉분위기, 동숙과 고향방문, 동반성묘 등을 원한다. 그러나 상봉방식 변경에 대한 북측과의 합의가 어렵다면 가능한 한 상봉시간의 최대한 연장과 자유로운 상봉분위기 조성에 주력하는 것이 바람직하다.

3) 국민여론 환기

앞에서 언급했듯이 남북이산가족 문제는 남북한 사회문화 통합과 밀접한 관계가 있는 통일의 선결과제이므로 범국민적 관심과 지지를 기반으로 추진되어야 한다. 그러나 각종의 여론조사에 따르면, 국민들 가운데 이산가족이 아닌 사람들의 대부분은 이산가족문제에 대해 무관심하거나 냉소적인 편이다.¹⁷⁾ 특히 지난 제2차 상봉 때부터 심화된 김정일 찬양 발언 및 체제선전 등 북한측 방문단의 정치적 행태는 국민들의 반감을 형성했으며 이로 인해 이산가족 상봉사업에 대한 회의적 견해도 적지 않다. 또한 국민들의 대부분은 이산가족 상봉의 의의와 중요성은 인정하는 한편, 이산가족문제에 관한 남북협상에 대해서는 비판적이다. 다수의 국민들은 북한측의 납득할 만한 해명 없이 절차 및 남북간 합의사항 실행이 지연되는 근원을 남측의 저자세적 대북교섭 태도라고 비판한다. 이와 같은 국민의식 및 여론은 남북이산가족 문제 해결에 주요 걸림돌로 작용할 수 있음을 간과해서는 안 된다. 따라서 정부 당국은 이와 같은 여론을 적극 수렴하여 이산가족문제에 대한 남북협상에 있어 남측의 태도는 절차에 관한 북측의 요구를 일부 수용하는 것일 뿐, 이산가족문제 해결의지 및 원칙

17) 이산가족문제에 대한 국민들의 관심은 공식적·공개적인 남북이산가족 상봉 실현을 전후해 일시적으로 나타나며, 이산가족문제가 쟁점이 되어 남북대화가 결렬될 경우, 또는 남북이산가족 상봉비용이 과다하게 지출될 경우에는 이산가족문제 자체에 대해 비판적, 냉소적 반응을 나타내기도 한다. 특히 북한측 방문단의 정치적 행태는 국민들의 반감을 형성하기도 한다.

고수 입장에는 변함이 없음을 국민들에게 홍보하는 것이 바람직하다. 특히 '6·15공동선언' 이후 이산가족문제 해결에 있어 괄목할 만한 진전이 있었는 바, 제2차 정상회담의 성공적 개최를 통해 면회소 설치와 상봉의 정례화에 관한 합의를 도출해 내는데에 주력할 필요성이 있다. 또한 국민여론 환기를 위해 이산가족문제에 대한 국민 의식 개혁을 추진하는 것도 바람직하다. 이산가족문제 해결은 남북관계 개선의 주요 징표이자 개선 과정 그 자체로서 중대한 의의가 있으며, 남북한 사회·문화통합에 미치는 영향이 크다는 것을 인식시킴으로써 국민들의 이산가족문제에 대한 관심도 제고와 문제해결에의 적극적·자발적 참여를 유도한다. 의식개혁의 일환책으로서 영세 이산가족의 상봉·재결합 지원기금 조성을 위한 장기적인 범국민적 모금운동을 전개하는 것도 바람직하다. 이 외에도 범국민적 합의와 지지를 기반으로 한 이산가족문제 해결의 성과적 추진을 위해서는 사안별 대책 수립 및 실행에 관한 지속적인 여론 수렴 및 분석, 검토가 필요하다. 그러나 여론 환기를 통한 국민의 관심 및 지지를 기반으로 한 이산가족 문제 해결의 관건은 최고 정책결정자 및 관련 정책 결정 참여자들의 교체와는 관계없이 이산가족 문제가 순수 인도주의적 사안으로서 대북 정책의 최우선과제로 일관성 있게 지속적으로 추진되어 나갈 수 있느냐 하는 것이다.

IV. 맺음말

2000년 12월 18일 일반국민 1,000명을 대상으로 실시한 여론조사 결과를 통해 보면 2000년 남북관계의 최대 성과와 관련해 응답자의 약 60%가 '남북이산가족 방문단 교환'이라고 답했으며, 2001년도 중점추진과제와 관련해서는 응답자의 약 30%가 '이산가족문제의 근본적 해결'이라고 답하였다.¹⁸⁾ 또한 국군포로 및 납북자 문제와 관련해 이산가족문제 차원에서 해결하고자 하는 정부입장에 대해서도 응답자의 65.3%가 공감한다고 답하였다. 이러한 조사결과는 지난해에 성사된 남북이산가족 교류가 그 진행과정에서 우여곡절이 없지는 않았지만 그런 대로 성과적으로 이루어졌음을 반영하고 있으며, 향후 남북이산가족 문제 해결에 대한 기대를 말해 주고 있다.

그러나 전력(前歷)이 말해 주듯 이산가족 문제와 관련한 북한의 입장 및 태도는 일관적이지 못하며 대내외적 상황 변수에 취약한 편이다. 또한 주지하듯이 북한은 지

18) 통일부 통일정책실, 『2001 통일백서』 (서울: 통일부 통일정책실, 2001), pp. 306~307 참조.

난 세 차례 상봉 때에 비교적 성공한 월북자 중심으로 북측 방문단을 구성하였으며, 이로써 재남 가족과의 상봉으로 인한 북측 이산가족의 사상적 동요를 방지하는 한편 체제 우월성을 과시하고자 한 의도를 감추지 않았다. 그러나 북한사회에서 안정적 지위를 유지하고 있는 월북자의 수는 한정되어 있다. 또한 김정일의 ‘인덕정치’ ‘판공정치’에도 불구하고 최근까지도 북한에서는 월남자를 일컬어 “우리 사회주의 제도에 대해 악의를 품고 남으로 달아난 악질 반동분자들”이라고 비난하고 있으며,¹⁹⁾ 월남자 가족들은 차별대우를 받고 있다. 그런가 하면 남북이산가족 상봉 사업은 북한 언론매체를 통해 북한 주민들 사이에 널리 알려졌으며, 특히 월남자 가족들에게 적지 않은 영향을 미쳤을 것으로 판단된다. 월남자 가족들의 재남 가족과의 상봉 요구가 증대되었을 개연성도 배제할 수 없다. 요컨대 위에서와 같은 실정으로 미루어 본다면, 북한 당국으로서는 현재 진행되고 있는 이산가족 방문단 상호교환에 의한 공개적인 이벤트성 상봉사업이 부담이 될 수밖에 없다. 따라서 향후 남북이산가족 문제를 전망하기란 쉽지가 않다. 남북이산가족 상봉·교류의 정례화 및 제도화는 북한 당국의 의지와 능력이 관건이기 때문이다. 그러나 북한은 지난 한 해 동안 대내외적으로 ‘6·15공동선언’의 이행 의지를 반복 과시했을 뿐만 아니라 현실적으로 남한과의 관계 개선이 요구되므로 이산가족 상봉 사업을 전면 중단할 수도 없을 것으로 판단된다. 또한 최근 북한의 대내외적 정황으로 미루어 볼 때에도 남북이산가족 문제의 전망은 비교적 밝은 편이며 이는 다음의 사실들에 근거한다. 첫째, 이른바 김정일 위원장의 ‘신사고’로 상징되는 북한의 변화이다. 올해 초 김정일 위원장은 “지금은 1960년대와 다르므로 지난날의 낡은 일본새로 일하여서는 안됩니다. … 이제는 2000년대에 들어선 것만큼 모든 문제를 새로운 관점과 새로운 높이에서 보고 풀어 나가야 합니다”라고 밝힘으로써 북한 체제 개방·개혁의 가능성을 시사했는가 하면, 중국 상해시 방문에서 중국식 개혁·개방에 대한 관심을 표명함으로써 그러한 가능성을 한층 더 높이기도 했다. 둘째, 남북관계 개선이다. 남북정상회담이후 30여 회에 달하는 각급 남북회담 개최를 통해 남북관계가 괄목할 만한 진전을 이루었으며, 특히 이산가족 상봉을 비롯해, 경제 및 사회문화 교류·협력의 활성화 등 ‘6·15남북공동선언’의 구체화를 통해 점차 남북한간 상호불신과 적대감이 해소되고 화해·협력의 분위기가 조성되어 가고 있다. 셋째, 최근 북한이 적극화하고 있는 미국·일본·유럽

19) 『연합뉴스』, 1999년 8월 2일.

연합(EU) 국가들과의 관계개선 추진이다. 지난 5월 성사된 북한과 EU의 수교는 지난해 '6·15남북공동선언' 이래 조성된 남북화해·협력 분위기에 힘입은 바 크다고 할 때, 북한은 현재의 남북관계 개선 추세를 유지해 나갈 것으로 판단된다. 연초 북한은 신년 공동사설을 통해 남북 공동선언의 확고한 실천을 다짐한 것에 이어 2001년 1월 10일 평양에서 열린 '우리 민족끼리 통일의 문을 여는 2001년 대화'에서도 남북 공동선언의 의미를 재천명 하고 철저한 이행의지를 다짐했으며, 특히 이산가족 생사 및 주소확인, 서신거래, 면회소 설치 등 인도주의 문제해결에 성의를 다하겠다고 밝힌 바 있다. 또한 제5차 남북장관급회담이 연기된 가운데 남북이산가족의 서신교환이 진행되었음은 북한당국의 이산가족 문제 해결 의지의 일단을 보여준 것이라 하겠다. 북한당국의 남북이산가족 교류사업 지속의 의지는 2001년 1월 월남자 가족을 다룬 TV 드라마 방영에서도 엿볼 수 있다.²⁰⁾

미국의 부시행정부 등장이후 북한이 미국의 대북한정책을 비우호적·적대적이라고 비난하는 가운데 남북관계가 한동안 소강상태를 유지하였음은 북한당국의 남북관계 개선 의지와 능력에 대한 의구심을 불러일으키기에 충분한 처사였다. 또한 지난 9월의 미국 뉴욕 테러 참사로 인해 북·미관계 일정이 더욱 불투명해지고 있는 바, 제2차 남북정상회담을 비롯해 북한의 대남 접근의 속도가 다소 늦추어질 가능성이 비교적 높다. 그러나 정부의 대북포용정책이 지속적으로 일관성 있게 추진되고 북한의 경제적 실용주의 노선이 약화되지 않는 한 향후 남북이산가족 문제는 점차 해결의 폭과 속도를 더해 갈 것으로 전망된다. 남북이산가족 교류는 북한이 남한의 대북지원 및 남북경협 활성화를 위한 분위기 조성을 위해 활용했다고 할 때, 남한 주민들의 대북불신 해소와 대북이미지 개선을 위해 북한은 이산가족 교류에 호응할 것이라고 판단되기 때문이다.

20) 선박전조기사의 직업을 가진 월남자 가족을 주인공으로 한 이 드라마는 “월남자가족이라도 당을 위하여 일하는 사람은 당에서 포용하여 입당시킨다”라는 입장으로 월남자를 포용하는 내용이다. 또한 이 드라마는 월남자들의 월남동기에 대해 과거에는 공화국을 버리고 월남한 배신자라고 규정했지만 이제는 “일시적 후퇴시기에 원수놈들의 원자탄 위협에 어쩔 수 없이 남하한 사람이 많았다”라고 묘사하고 있다.

〈참고문헌〉

대한적십자사 인도법연구소, 『인도법논총』, 제13집 (1993).

신율, “남북정상회담이후 이산가족정책의 중간평가와 그 정례화를 대비한 개선방안의 실증적 연구,” 2001년 4월 13일 국제정치학회 발표논문.

이용기, “이산가족 연구 어디까지 왔나,” 역사비평사, 『역사비평』, 1998년 가을호.

통일부 인도지원국, 『남북이산가족 교류협력 실무안내』, 서울: 통일부, 2001. 6.

통일부 통일정책실, 『2001 통일백서』, 서울: 통일부 통일정책실, 2001

통일원, 『남북이산가족 교류협력 실무안내』, 서울: 통일원 인도지원국, 1997..

『연합뉴스』, 1999년 8월 2일.

『연합뉴스』, 2001년 4월 17일.

『중앙일보』, 2000년 12월 5일.