

평화재단 제42차 전문가포럼

THE PEACE FOUNDATION 42ND FORUM

한국전쟁 60년, 아직도 돌아오지 못한 사람들

일시 | 2010. 9. 29 (수) 오후 2:00-5:00

장소 | 평화재단 강당



137-875 서울시 서초구 서초3동 1593-7 서초이오빌 2층
2F, Seocho EO Vill, 1593-7, Seocho-3dong, Seocho-gu, Seoul, Korea (137-875)
Tel +82-2-581-0581 **Fax** +82-2-581-4077

평화재단 www.peacefoundation.or.kr staff@peacefoundation.or.kr
The Peace Foundation

한국전쟁 60년, 아직도 돌아오지 못한 사람들

- 일시 | 2010년 9월 29일 (수) 오후 2:00-5:00
- 장소 | 평화재단 강당
- 주최 | 평화재단 평화연구원 (02-581-0581)

● 프로그램 ●

14:00	개 회	
14:05	여는말	윤여준 평화재단 평화연구원 원장
	사 회	길정우 통일연구원 객원 연구위원
14:15	발 표	한국전쟁 60년, 아직도 돌아오지 못한 사람들 임순희 통일연구원 선임연구위원
14:45	토 론 1	고경빈 서울사이버대학교 교양학부 대우교수
	토 론 2	박영자 이화여자대학교 통일학연구원 연구교수
15:15	질의응답	
15:35	휴 식	
15:50	전 체 토론	
16:50	닫는말	
17:00	폐 회	

평화재단 제42차 전문가포럼

한국전쟁 60년, 아직도 돌아오지 못한 사람들

폐쇄날 2010년 6월 10일 | 폐쇄곳 재단법인 평화재단 | 주소 서울시 서초구 서초3동 1593-7호 서초이오빌 2층

전 화 02-581-0581 | 전송 02-581-4077 | staff@peacefoundation.or.kr | www.peacefoundation.or.kr

● 모시는 글 ●

한국전쟁 당시 태어났던 이들이 환갑을 맞이하는 올해, 추석을 즈음하여 평화재단에서는 이산가족문제와 국군포로문제의 현황에 대해 살펴보고, 이들 문제를 해결하기 위해 다 함께 고민해보는 자리를 마련했습니다. 여러분의 많은 관심과 참여 부탁드립니다.

2010년 9월
평화재단 평화연구원

- I. 문제제기
- II. 이산가족문제 해결의 성과
- III. 문제점
- IV. 향후 정책 방안

I. 문제제기

○ ‘국민의 정부’ 출범(’98) 이후 지난 10년(’98~’07) 동안 남북 이산가족문제(이산가족문제) 해결에 있어 괄목할 만한 진전이 있었음.

- ‘국민의 정부’, 이산가족문제 해결을 대북정책의 최우선 과제로 설정하여 적극 추진
- 이산가족문제 해결은 ‘6·15 남북공동선언’(’00)을 계기로 하여 새로운 전기 마련
- ‘6·15남북공동선언’ 제3장에서 남북은 이산가족 방문단 교환, 비전향장기수문제 해결 등 인도적 문제를 조속히 해결할 것에 합의
- 이로써 ‘남북 이산가족 상봉·교류’(상봉·교류)가 당국차원에서 공식적으로 실시

○ 2000년 이래 이산가족문제는 상봉·교류 규모 확대, 상봉 방식의 다양화, 금강산 면회소 건설, 상봉·교류의 정례화·제도화 기반 마련 등의 성과를 보임으로써 이전에 비해 괄목할 만한 진전을 이룸.

- 남북자·국군포로문제에서도 미흡하나마 진전

○ 그러나 재회를 염원하는 이산가족의 입장에서 볼 때 이와 같은 성과는 매우 미흡하며, 특히 고향의 이산가족들에게 있어 더욱 그러함.

- 현행 상봉·교류 방식 및 인원 규모로는 살아 있는 동안에 복측 가족과의 상봉·교류 가능성이 아주 낮기 때문

○ 또한 인도주의 사안인 이산가족문제를 민감한 정치 사안으로 다루려는 북한의 기본 입장 및 태도로 인해 그 동안의 사업성과는 이전에 비해 괄목할 만한 것이기는 하나 기대에는 못 미치는 수준이었음.

○대북 설득 위주 정책, 북측의 인도주의 사안에 대한 정치적 대응 수용 태도, 북측의 대북 인도적 쌀·의료 지원과 상봉·교류의 연계 묵인 등, 우리측의 이산가족정책 및 문제 접근방식의 실효성과 관련해서도 비판적 지적이 적지 않음.

- 이산가족문제 해결과 관련해 북측은 주로 관련 시설·설비 비용 요구 및 대가성의 대북지원 유도 등 경제적 실리 확보에 적극적이거나 우리측은 경제적 비용에 비해 문제해결의 성과가 미흡하다는 평가

○2008년 2월 ‘이명박 정부’ 출범 이후 2010년 9월말 현재 이산가족문제 해결과 관련해서는 두 차례의 사업이 진행됨.

- 제9차 남북 적십자회담('07.11.28~30) 합의사항들 가운데 남북 각 20가족씩 영상편지 시범 교환사업('08.2.5) 진행

- 이산가족 상봉행사(2009.9.26~10.1) 진행

○이산가족문제는 정치·이념 및 제도를 뛰어 넘는 인권 및 인도주의 구현의 문제라고 할 때, 가능한 한 정치적 영향을 배제하고 당면한 정책적·상황적 요인들을 고려하여 지속성·일관성 있는 문제해결을 적극 모색, 추진해 나가야 함.

II. 이산가족문제 해결의 성과

1. 상봉·교류 규모 확대

○2000년 6월 남북 정상회담 이후 진행된 당국차원의 상봉·교류의 성과는 무엇보다도 이전에 비해 크게 증대된 상봉·교류 인원 규모에서 나타남.

- 1985년 남북 이산가족 상봉(9.20~23)에서는 남북한 각각 50명씩의 방문자 가운데 남측 가족 35명이 북측 가족 41명과 상봉, 북측 가족 30명이 남측 가족 51명과 상봉, 상호 방문자들 가운데 65명만이 총 92명의 가족과 상봉

- 2000년부터 2009년까지 총 17차례 대면상봉 및 7차례 화상상봉 행사를 통해 대면상봉 3,573가족(17,100명), 화상상봉 557가족(3,748명) 등 총 4,130가족(20,848명)이 상봉

- 상봉행사(40,196)와 화상상봉(7,972), 2차례의 시범 생사·주소확인(2,267)을 통해 총 50,435명 생사확인

- 2001년, 2차례 생사·주소확인 시범사업을 통해 2,267명 생사·주소확인, 1차례 서신교환 시범사업을 통해 남북 각 300명씩 총 600명 서신교환, 상봉행사 과정에서 79명 서신교환

2. 상봉·교류사업의 지속적 개선

○ 제1차 상봉('00.8.15~18)은 상봉 방식, 과도한 비용 등을 문제시한 비판적 지적이 있었으나 제2차 상봉('00.11.30~12.2) 때부터는 비용의 최소화 및 상봉의 내실을 기함으로써 점차 긍정적인 평가를 받음.

- 상봉 일정 단축 및 가족 상봉 횟수 증대, 비공개 개별상봉 진행, 삼일포 참관 상봉, 동반가족 참가로 남북한간 비동수(非同數)상봉 성사, 응급환자의 육로후송체계 마련, 금강산 육로관광 실시와 함께 육로를 이용한 금강산 상봉 진행 등

3. 상봉·교류 방식의 다양화

○ 생사·주소확인사업 및 서신교환사업 실시

- 2001년, 2차례 생사·주소확인사업과 1차례 서신교환사업 실시

○ 이산가족 영상편지 제작 및 교환사업 실시

- 2008년 남북 각 20가족씩 영상편지 시범교환사업(2.5) 실시
- 우리측은 2005년 4월부터 이산가족 영상편지 제작 신청 접수 및 제작

○ 화상상봉 실시

- 2005년 8월 15일 최초로 진행된 화상상봉은 상봉·교류(생사확인) 규모 확대와 함께, 특히 거동이 불편해 대면상봉이 어려운 고령의 이산가족들에게 화상으로나마 상봉의 기회를 마련해 주었다는 점에서 이산가족문제 해결에 있어 또 하나의 진전을 이룬 것으로 평가
- 제2차 화상상봉 행사('05.11.24~25) 때부터는 상봉참가 가족 수 확대(남북 각 가족 당 2~5명 참가), 남북간 전용망을 통한 가족사진 교환에 의한 상봉 전 가족관계 확인 절차 강화 등으로 상봉의 내실을 기함.

4. 면회소 건설 및 상봉·교류의 제도화·정례화 기반 마련

○ 2002년 제4차 남북 적십자회담(9.6~8)에서 금강산 면회소 공동 설치·운영에 합의, 2003년 제5차 적십자회담(11.3~5)에서 면회소 건설 관련 제반사항에 완전 합의, 2005년 금강산 면회소 착공식(8.31), 2007년 금강산 면회소 쌍방 사무소 준공식(12.7), 2008년 7월 금강산 면회소 완공

○2010년 이산가족 상봉행사(9.26~10.1)에서는 단체상봉을 금강산 면회소 대연회장에서 진행

○2000년 이후 매년 2~3차례씩 상봉·교류가 거의 정례화 됨.

- 설, 추석, 6·15 등 특정일을 계기로 한 상봉의 정례화

5. 납북자·국군포로문제 해결 노력

○ 우리측은 남북장관급회담(장관급회담)과 적십자회담을 비롯한 각종 남북대화 채널을 통해 납북자·국군포로 문제 해결을 위해 지속적으로 노력함.

- 북측이 납북자·국군포로의 존재 자체를 부인하고 있는 상황을 고려하여 근본적 해결 전까지는 이산가족교류에 포함시켜 생사확인·상봉을 추진하는 현실적 접근방법도 병행

- 상봉 행사(2차~16차)를 통해 전후 납북자 14명, 국군포로 11명이 가족 상봉

- 2010년 상봉행사(9.26~10.1)를 통해 납북자 2명과 국군포로 1명이 가족 상봉

○ 제4차 적십자회담('02.9.6~8)을 통해 남북은 북측이 제의한 전시행불자의 생사·주소확인 문제를 협의, 해결할 것에 합의함으로써 전시납북자·국군포로문제 해결에 있어 새로운 전기를 마련함.

○이후 일련의 당국·준당국 회담을 거치면서 남북은 이산가족문제 해결에 있어 괄목할 만한 진전을 이룸.

- 2006년 제7차 적십자회담(2.21~23)을 통해 남북은 “쌍방은 이산가족문제에 전쟁시기 및 그 이후 시기의 소식을 알 수 없게 된 사람들에 대한 생사확인문제를 포함시켜 협의, 해결해 나가기로 한다”라고 합의

- 2006년 제18차 장관급회담(4.21~24)에서는 전시·전후 납북자 및 국군포로문제를 남북 당국간에 본격 공론화 및 의제화

- 2007년 제20차 장관급회담(2.27~3.2)과 제1차 남북 총리회담(11.14~16)에서도 남북은 “전쟁시기와 그 이후 소식을 알 수 없게 된 사람들의 문제를 협의”해 나가기로 합의

○ 그러나 제9차 적십자회담('07.11.28~30)에서 남북은 “전쟁시기 및 그 이후 소식을 알 수 없게 된 사람들의 문제를 이산가족문제의 테두리 안에서 계속 해결”해 나가기로 합의함으로써 제1차 남북 총리회담의 합의 내용을 더 이상 진전시키지 못함.

- 북한은 납북자·국군포로문제를 종래와 같이 일반 이산가족문제의 틀 안에서 풀어간다는 입장을 고수하며 원론적 수준에서 합의

III. 문제점

1. 북한의 인도주의 사안에 대한 정치적 대응

○북한은 인도주의 사안인 이산가족문제를 정치적 사안으로 대응함으로써 사안의 의의 및 중요성을 훼손함.

- 상봉행사 나흘 전 우리측의 ‘비상경계조치’를 문제 삼아 이산가족 방문단 교환 유보 일방 통보(제4차상봉)
- ‘납북’ 등의 표현을 문제 삼아 우리측 기자들의 정상적 취재활동 제한(제12차·13차상봉) 등

○남북한간 인적 교류에 대한 정치적·사회적 부담으로 인해 상봉·교류 규모 확대에 소극적 대응

- 인적교류에 따른 외부 사조·문물 유입으로 인한 체제 동요, 대남인식 변화와 사상적 해이 등을 우려

○대면·화상상봉 진행 중에 북측 가족들의 김정일과 사회주의 제도 찬양 발언으로 인해 가족 상봉 의의를 왜곡, 훼손

2. 인도주의 사안에 대한 정치적 영향

○이산가족문제는 인권 및 인도주의 사안임에도 불구하고, 정치·이념 및 군사적으로 대립하고 있는 남북관계의 현실로 인해 당면한 정치·군사적 상황 변수에 의해 영향을 받고 제약 당하는 사례가 발생함.

- 북한의 미사일 시험발사('06.7.5)로 인해 우리측의 쌀과 비료지원이 유보된 데 대해 북측은 8월 중 추진이 합의된 특별 화상상봉 취소 및 금강산 면회소 건설 공사 전면 중단
- 보수성향의 새 정부 출범('08.2) 이후 북측의 비난, 반발이 심화되고 남북관계가 경색국면을 이어감에 따라 제9차 적십자회담 합의사항 이행 전망이 불투명

3. 북한의 경제적 실리 추구하고 지원 유도 행태

○지속적인 경제난 이래 북한은 남북 당국회담에 있어 경제적 실익 확보에 적극적이며 이산가족 상봉·교류사업과 관련해서도 경제적 실리 추구에 급급한 행태를 보임.

- 대북 쌀·비료 지원과 상봉·교류사업과의 기계적 연계, 상봉·교류 관련 시설·설비비용 요구, 대북전력지원(50만kw)과 이산가족문제 연계 등

○북한은 우리측의 국내정치적 요구에 따른 남북 당국회담 개최 및 상봉·교류사업의 필요성·시급성을 적절히 활용하여 대북지원을 극대화하는 전략을 구사함.

- 회담 개최 및 상봉·교류 행사 거부, 또는 연기, 중단, 회담 결렬, 상봉·교류 행사일정 변경 등의 조치를 상황에 따라 적절히 취함으로써 우리측의 양보를 받아 내거나 의도한 대북지원 유도

4. 정책수단 및 접근방식의 한계: ‘지원을 통한 설득’의 한계

○지난 10년 동안 이산가족문제 해결을 위해 우리측이 추구한 정책수단 및 접근방식은 ‘지원을 통한 설득’을 위주로 한 것이었음.

- 지속적인 경제난을 겪고 있는 북한에 대해 인도적 쌀·비료지원, 상봉·교류 관련 시설·설비 지원을 함으로써 사실상 대가성의 경제적 실익 제공 및 상봉·교류 관련 행정적 여건 개선을 통한 이산가족문제 해결 추진
- 북한 체제의 경직성, 북한 당국의 체제 불안 우려 등을 감안하여 강요와 압박보다는 만남과 대화를 통한 설득으로 남북 당국간 대화 유지 도모

○그러나 ‘지원을 통한 설득’에 의한 이산가족문제 해결은 지원 규모에 비해 기대에 못 미치는 성과라는 비판적 평가를 받음.

- 인도주의 사안임에도 불구하고 북측으로 하여금 무리한 경제적 실익 추구의 명분을 제공한 것이라는 비판적 지적

○‘지원을 통한 설득’에 의한 문제 해결 추진은 상봉·교류사업이 북측의 ‘시혜적’ 행사라는 이미지를 형성하기도 함.

- 북한은 쌀·비료 지원 확보 후 상봉·교류 행사에 합의
- 상봉·교류 관련 시설·설비 지원 확보 후에 상봉·교류사업 논의

5. 국민적 관심과 이해 부족

○이산가족문제 해결은 남북한 사회통합과 밀접한 관계가 있는 통일의 선결과제이므로 범국민적 관심과 지지를 기반으로 추진되어야 함에도 불구하고 이산가족이 아닌 일반 국민들은 이산가족문제에 대해 대체적으로 무관심하거나 비판적임.

- 국민들의 대부분은 이산가족문제 해결의 의의 및 중요성은 인정하나 이산가족문제 관련 남북 협상에 대해서는 비판적 평가

- 북측의 납득할 만한 해명 없이 절차 및 남북한간 합의사항 실행이 지연되는 근원을 우리측의 저자세적 내지 수동적 대북협상 태도라고 비판
- 또한 북측 방문단의 정치적 행태로 인해 국민들 사이에 이산가족 상봉·교류사업에 대한 반감 및 부정적 인식 형성
- 이산가족문제에 관한 대국민 홍보 부족 및 국민적 합의 도출 노력 미흡

IV. 향후 정책 방안

1. 기본 방향

□ 원칙에 입각한 실용주의적 접근

○ ‘이산가족의 인권·인도주의 구현 차원에서의 문제해결’이라는 기본 입장 및 원칙을 견지하며 문제해결의 지속성·일관성을 유지함.

- 북측에 대해 우리측의 기본 입장 및 원칙을 지속적으로 강조
- 이산가족문제 관련 대북협상력 약화를 초래할 정치적 필요에 의한 가시적 성과를 노린 이벤트성 상봉·교류사업 지양

○ 대내외적으로 이산가족문제를 비롯한 남북한간 인도주의 관련 사안에 대한 해결의지를 강하게 표명함으로써 국제사회와 북한당국에 대해 문제해결 의지의 진정성을 알림.

- 국제사회의 북한 인권 개선 노력 지지, 지원
- 국내·외 탈북자문제 관심 제고 및 해결 추진
- 남북자·국군포로문제, 이산가족문제에 대한 국제사회의 관심 제고

○ 기본 입장 및 원칙은 견지하되 유연한 접근으로 실질적인 문제해결을 추진함.

- 북한 체제의 경직성, 북한당국의 체제 동요 우려 등을 감안하여 강요, 압박보다는 설득으로 접근하되 북측의 정치적 대응은 상황에 따라 제어

○ 북한은 남북협상에 있어 체면, 명분 등을 중시하는 경향이 있음을 고려하여 경제적 실리 확보, 대외 이미지 개선 등 상봉·교류사업의 명분을 제공함.

- 이산가족문제 해결에 따른 경제적·정치적인 부가적 이득 강조
- 사업 제의 및 논의 과정에서 북측에 대해 경제적 실리 확보에 상응하는 구체적 사업성과 요구

□ 사안의 의의 및 문제해결의 중요성·시급성을 고려한 체계적 대책 수립, 추진

○ 일반 이산가족, 납북자·국군포로, 비전향·전향장기수, 북송비전향장기수의 남한내 가족, 반공포로, 새터민 등 남북 당국회담과 적십자회담에서 제기될 수 있는 사안들을 종합적으로 검토하여 사안의 의의 및 중요성·시급성에 따라 우선순위를 정해 체계적·구체적인 대책을 수립, 추진함.

- 사안간 연계 및 단계별 추진방안을 강구하며, 납북자·국군포로문제에 비중

○ 생사·주소확인, 서신교환, 상봉, 재결합 등 사안별 의의 및 중요성·시급성을 종합 재검토하여 관련 대책을 수립, 추진함.

- 이산가족문제의 궁극적 해결은 생사·주소확인, 서신교환, 상봉, 재결합 등 4단계를 점진적·단계적으로 실현해 나가는 것이나, 당사자인 이산가족의 바람 내지 수요를 우선적으로 고려하는 것이 바람직

□ 이산가족의 고령화로 인한 문제해결의 절박성·시급성 우선 고려

○ 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 있음.

○ 2010년 8월말 현재, 이산가족 상봉신청자의 연령분포를 보면 80세 이상의 고령자가 약 40.6%(약3만4천명)를 차지하고 있으며 최근 고령 이산가족의 사망률이 급증하고 있는바, 이와 같은 추세는 이산가족문제 해결의 절박성과 시급성을 말해줌.

- 총 128,129명 등록, 사망 44,444명, 생존 83,685명, 매년 3·4천 명 사망
- 70세 이상 고령자 약 77%

□ ‘국민적 합의’를 기반으로 한 문제해결 추진

○ 이산가족문제는 개인적·국가적 차원에서 최우선적으로 해결해야 할 중대한 인도주의적 사안일 뿐만 아니라 남북한의 사회문화통합과 밀접한 관계가 있는 통일의 선결과제임.

- 따라서 이산가족문제 해결은 범국민적 관심과 지지를 기반으로 추진되어야 하며 대책 수립 및 실행에 있어서는 남북한 사회문화통합을 궁극적인 지향점으로 하여 일관성 및 지속성 유지

○ ‘국민적 합의’ 도출을 위한 여론 환기를 위해 이산가족문제와 관련한 대국민 교육·홍보를 강화함.

- 이산가족문제 해결은 이산가족의 인권 및 인도주의 구현뿐만 아니라 남북관계 개선의 주요 징표이며, 남북한 사회문화통합에 미치는 영향이 크다는 것을 주지시킴으로써 이산가족문제에 대한 국민들의 관심 제고 및 자발적·적극적 참여 유도

○사안별 대책 수립 및 실행과 관련한 지속적인 여론 수렴 및 분석, 검토가 필요함.

- 이산가족문제 해결은 이산가족 당사자의 의견을 최대한 수렴하고 검토하여 옹계 반영할 때에 그 의의를 더할 수 있으므로 특히 이산가족들을 주요 대상으로 하여 여론 수렴 및 분석, 검토
- 이산가족 실태조사의 정례화

□ ‘인도적 호혜협력’ 차원에서 대북 인도적 지원과 이산가족사업 추진

○공식적으로는 조건 없이 대북 인도적 지원을 지속하는 한편 북측에 대해 상봉·교류 등 인도주의 문제 해결에 호응할 것을 촉구

- 2006년 7월 북한의 미사일 시험발사에 맞서 인도적 쌀·비료 지원을 공개적으로 유보함으로써 북측의 상봉·교류사업 전면 중단이라는 정치적 대응 야기
- 대북지원 규모는 문제해결의 내용 및 속도에 따라 신축적으로 조절

□ 남북자·국군포로문제 해결을 최우선 과제로 추진

○‘자국민 보호는 국가의 기본책무’라는 입장에서 최우선 과제로 추진함.

○생사확인, 상봉, 궁극적으로는 송환을 목표로 문제해결을 추진함.

□ 이산가족 내부 갈등 및 부담 해소를 통한 상봉·교류의 활성화

○이산가족의 생사·주소확인으로부터 재결합까지에 이르는 이산가족문제의 궁극적 해결에 있어서는 이산가족 당사자의 입장을 최우선적으로 고려해야 하는 바, 문제 해결의 주요 장애 가운데 하나인 이산가족 내부 갈등 및 부담을 최소화함.

- 이산가족 내부 갈등 및 부담의 주요 요인은 이산가족문제에 대한 세대간 인식차이, 상봉 후의 정신적·육체적 후유증, 상봉에 따르는 경제적 부담 등

□ 새로운 형태의 이산가족문제: 새터민 가족 상봉 관련 대책

○2001년 이래 새터민의 해외여행 증가 추세와 함께 이들이 중국, 또는 북한에서 가족을 상봉하

는 사례가 증가하고 있는 바, 이와 같은 새로운 형태의 이산가족문제와 관련해서도 대책 마련의 필요성이 높아지고 있음.

○ 2007년부터 2008년 초까지의 북한인권상황에 관한 보고서를 작성하여 제7차 유엔 인권이사회에 제출한 북한인권 특별보고관 문타본(Vitit Muntarbhorn)도 탈북자들의 가족 재결합 중요성을 강조

□ 민간차원의 이산가족 상봉·교류 활성화를 위한 지원 확대

○ 당국차원에서 진행되고 있는 상봉·교류의 한계를 고려하여 민간차원의 이산가족 상봉·교류를 활성화할 필요가 있는 바, 이를 위한 제도적 지원을 강화함.

- 민간차원의 상봉·교류는 당국차원의 이산가족 상봉·교류사업 보완, 반복적 교류와 북측가족에 대한 경제지원 가능 등의 의의와 함께 새터민을 비롯한 남북자·국군포로 등 특수 이산가족문제 해결 및 북측 이산가족문제 해결 등에 기여

□ 해외동포 이산가족의 상봉·교류 활성화 지원

○ 미국을 비롯한 해외 설립 이산가족 상봉사업 추진기관 및 미 하원 ‘한국인 이산가족 위원회’에 관련 자료·정보를 제공함.

○ 금강산 면회소를 통한 상봉·교류 진행 등 남북 이산가족 상봉·교류사업과 연계하는 방안을 강구함.

2. 세부 방안

□ ‘상시상봉체계’ 구축을 통한 상봉 인원 규모 확대

○ 금강산면회소 개소 및 상시 운영을 계기로 이산가족 상시상봉체계를 구축함.

- 2007 남북정상회담 “금강산 면회소 완공에 따라 쌍방 대표 상주 및 상시상봉 진행”(제7항)에 합의

○ 이산가족의 기대감을 감안하여 상시상봉 방안을 조속히 구체화하는 한편, 상봉자 물색의 어려움 등을 토로하는 북측에게 있어 상시상봉은 큰 부담일 수밖에 없으므로 북측과의 심도 있는 구체적·세부적 협의가 필요함.

- ‘상시적 만남’의 정확한 의미를 이산가족을 비롯한 국민들에게 널리 홍보
- 종래 상봉 인원 규모 확대에 부정적·소극적이었던 북측의 태도로 미루어 볼 때, ‘상시적 만남’을 실현하기 위해서는 지속적인 설득과 함께 북측의 관련 행정 여건 개선 등 지원 필요

○초기에는 상봉을 신청한 이산가족 중심으로 진행하며 북측의 부담을 감안하여 새로운 상봉자 외에도 기상봉자를 포함하여 재상봉을 추진함.

- 제9차 적십자회담을 통해 남북은 기화상상봉자를 대상으로 한 6·15 특별상봉(금강산)과 기상봉자의 분기별 영상편지 교환에 합의

○단기적으로는 상봉 인원 규모 확대와 함께 1~2개월마다 한 차례씩의 상봉을 정례화·제도화하며, 중·장기적으로 점차 ‘상시적 만남’을 진행함.

- 우리측은 매달 한 차례 대면상봉, 매주 한 차례 기상봉자의 재상봉 방침을 밝힌 바 있음.

□ 화상상봉 인원 규모 확대 및 정례화·제도화

○2005년 제6차 적십자회담에서 우리측이 제안한 화상상봉 인원 규모 확대 및 화상상봉 정례화(월1회)를 적극 추진함.

- 당시 북측도 화상상봉을 지속적으로 실시한다는 입장이었으나 정례화 추진에 대해서는 계속 협의하지는 입장 표명

○상봉장의 상설 운영을 통한 소규모 인원의 상시상봉을 추진

- 북측의 관련 실무능력 및 자원동원능력과 우리측의 필요 설비자재 지원에 따른 시설 정비 상태를 고려하여 추진

○재북가족의 진위확인, 고령 이산1세대의 의사소통의 어려움, 상봉 후유증 등 화상상봉의 문제점 해소를 위해 화상상봉이 대면상봉으로 이어지는 것이 바람직하며, 이는 금강산면회소 개설과 함께 적극 추진함.

○대면상봉과 화상상봉의 병행으로 인한 상봉자 물색의 어려움 등 북측의 부담을 고려하여 화상상봉을 기상봉자의 재상봉 기회로 활용하는 것이 바람직함.

- 논란이 예상되는 대면·화상상봉의 기회 형평성문제는 북측사정 내지 상황의 불가피성을 납득시키는 한편 상봉 외의 교류(생사확인, 서신교환)를 활성화함으로써 양해될 수 있도록 함.

□ 생사·주소확인 및 서신교환 규모 확대, 정례화·제도화

○상봉·교류의 정례화·제도화를 위해서는 면회소 설치·운영과 함께 생사·주소확인 및 서신교환 규모 확대, 서신교환의 지속성 유지 등이 필요함.

- 최근 사망률이 급증하고 있는 고령의 이산가족들에게 있어 북측가족의 생사·주소확인은 매우 절박한 문제
- 기약 없는 이별을 한 상봉자들의 상봉 후유증을 고려할 때 현실적으로 재상봉이 어렵다면 서신교환만큼은 가능하도록 추진
- 인적교류로 인한 체제동요를 우려하여 상봉 인원 규모 확대에 소극적인 북한의 입장에서 볼 때에도 생사·주소확인 및 서신교환은 상봉에 비해 상대적으로 북한당국의 부담을 덜어주는 교류형태

○또한 금강산 면회소 개소·운영에 따른 상봉 인원 규모 확대 및 상시상봉의 활성화를 위한 선행과제는 생사·주소확인인 바, 생사·주소확인 및 서신교환사업의 규모 확대 및 정례화·제도화를 적극 추진함.

- 특히 생사·주소 확인문제는 다른 사안에 비해 상대적으로 정치적·사회적 부담이 적은 사안이므로 우리측의 적극적인 추진 의지 표명과 함께 기술적 지원이 따른다면 북측도 호응할 것으로 예상
- 제4차 적십자회담에서 남북은 생사·주소 확인 및 서신교환사업의 계속 확대·추진에 합의

○생사·주소확인사업은 연중 2~3회로 정례화하며 북측의 실무능력 및 우리측의 지원능력 등을 감안하여 점진적으로 횟수를 확대해 나감.

- 금강산 면회소 개소·운영에 따라 소규모의 생사·주소확인 상시 진행 추진

○서신교환사업은 통신협정 체결을 통한 우편물 교환소 설치·운영으로 제도화·정례화하며 지속적인 서신 교환이 가능하도록 함.

○영상편지 교환의 활성화를 통해 생사확인 규모를 확대 추진함.

- 영상편지 교환사업은 1~2회 시범적으로 실시한 후 사업성과에 따라 정례화·제도화 추진
- 2008년, 한 차례 영상편지 교환사업 진행(2.5)

□ 고령 이산가족문제 해결

○80세 이상, 특히 80대 후반, 90대의 이산가족에게 있어서는 상봉 자체가 무리일 수 있으며 상봉 후유증이 매우 심각한 사례도 적지 않음을 감안하여 생사·주소확인 및 서신교환사업을 중점적으로 추진함.

- 최근 고령 이산가족의 사망률이 급증 추세를 나타내고 있음을 감안하여 전면적 생사확인사업을 우선적으로 추진

○중·장기적으로는 고령 이산가족의 고향방문 시범사업, 희망자에 한해 부양자나 배우자가 있는 쪽으로의 귀환, 정착(재결합) 등을 추진함.

○90세 이상 고령 이산가족의 여생을 2~3년 정도로 상정하여, 한시적으로 앞으로 2~3년 동안은 현행 가중치를 보다 더 상향 조정하여 90세 이상 고령자들이 북측의 가족들과 상봉할 수 있도록 배려하는 방안도 고려함.

□ 금강산 면회소 개소·운영에 따른 상봉·교류 규모 확대 및 방식의 다양화

○금강산 면회소 양측 사무소 개소('07.12.7)에 따라 남북 각 대표단을 상주시켜 면회소 준공과 함께 진행될 면회 운영 등 이산가족 상봉·교류 관련 사안들을 상시적으로 협의할 수 있게 됨.

- 남북 각 대표 상주 및 면회소 운영에 대한 합의는 미도출 상태

○금강산 면회소는 이산가족 면회 외에도 남북간 연락사무소로서 생사확인, 우편물 교환 등 전반적인 이산가족문제의 협의·추진 창구로 활용함.

- 상시상봉체계 구축을 통한 상봉 인원 규모 확대 추진

- 면회소 운영을 통한 상봉·교류의 정례화·제도화 단계에서 고향방문, 상봉가족과의 동숙, 동반 성묘, 상봉을 전후한 북측 가족과의 서신교환, 재상봉 등 추진

- 면회소를 통한 상봉·교류가 활성화되면 제4차 적십자회담에서 합의한 서부지역 이산가족 면회소 설치·운영 추진

□ 납북자·국군포로문제 해결 추진

○전면적 생사확인을 우선적으로 추진하며, 상봉, 송환 등 단계적으로 접근함.

- 송환 단계에서는 납북자·국군포로 당사자의 의사를 우선적으로 존중하며, 북한에서 이룬 납북자·국군포로의 가족문제도 적극 고려하여 추진

○현행대로 생사확인 및 상봉을 진행하는 한편 북측에 대해 근본적·실질적 해결을 지속적으로 촉구함.

- 당국회담 및 적십자회담을 통해 납북자·국군포로문제 해결의 의의 및 필요성 설득
- 핵과 인권문제로 인한 국제사회의 부정적인 대북이미지 개선에 긍정적으로 작용할 것임을 설득

○2006년 당국간 회담을 통해 남북이 합의한 “실질적 해결을 위한 협력”을 구체화함.

- 납북자·국군포로문제 해결을 위한 별도 협의체 구성을 위해 북측과의 협의 강화
- 납북자 및 국군포로 전면 생사확인 우선적으로 추진
- 송환을 위한 비공개 협상 가능성 타진 등

○납북자·국군포로문제를 대북 인도적 지원과 직접 연계하지 않고 비공식 차원에서 납북자·국군포로문제 역시 인도주의 사안임을 강조하여 호응을 유도하는 것이 바람직함.

- 북측은 납북자·국군포로 존재 자체를 부인하고는 있으나 내부적으로는 납북자·국군포로문제를 민감한 정치사안으로 인식
- 인도적 지원이라는 명분 아래 대북 쌀·비료지원과 이산가족 상봉·교류를 연계시켜 온 북측은 이산가족 상봉행사에 납북자·국군포로 상봉을 성사시키고 있으므로 나름대로 인도적 쌀·비료지원과 납북자·국군포로문제의 연계성을 주장할 가능성

○대가 제공, 비전향장기수의 추가송환 등과 연계한 해결방안 모색, 추진

- 비전향장기수의 추가송환과의 연계는 관련 납북자단체의 제의이며, 정부의 대북제의 사항

* 2006년 초 통일부는 납북자·국군포로문제 해결을 위해서라면 과감한 대북 경제지원과 함께 국내 장기수의 송환까지 병행하겠다는 해법 제시

○중·장기적으로는 남북 당국간 비밀협상과 거래를 통한 해결방안 모색, 추진

- 이산가족의 재결합과 정치범 석방을 위한 서독의 대동독 접근 및 문제해결 관련 사례 참조

□ 중·장기적인 상봉·교류 방식 개선 및 관련 법·제도 정비

○이산가족의 사망시 유언, 유품 및 유골을 가족들에게 전달하는 방안을 강구함.

- 2004년 11월 12일 대한적십자사는 그동안 상봉행사에 참가했거나 생사가 확인된 우리측 이

산가족 가운데 사망자 107명의 명단과 사인(死因), 기일 등 관련 기초 기록을 처음으로 북한 적십자회에 통보하고 북측도 이에 상응하는 조치를 취해줄 것을 요청

○북측에 가족이 없는 이산가족의 본인 의사에 따른 고향방문을 추진함.

○직계가족이 없는 고령 이산가족의 본인 의사에 따른 귀향, 또는 가족의 동의에 따른 고령 이산가족의 귀향 및 재결합을 추진함.

○북측가족에 대한 송금 등 경제적 지원을 통한 상봉·교류를 활성화함.

○이산가족 상봉·교류 및 재결합 과정에서 발생하게 될 호적관계, 중혼문제, 상속 문제 등을 상정하여 관련 특별법을 제정함. **P**

| 평화재단 제42차 전문가포럼 |
한국전쟁 60년, 아직도 돌아오지 못한 사람들

NOTES