

남북한과 통독 전 동서독의 이산가족교류 비교 연구*

김병욱(사)새조위 수석연구위원)

김영희(한국산업은행 수석연구원)

1. 서론

지난 8월 2일, 필자는 80세인 실향민 신준철 씨의 영면(永眠)을 청취하는 기회를 가졌다. 그는 “…… 내 딸, 미녀(현 새조위 대표)가 고향에 데려갈 줄 알았는데 ……”라는 말을 남기면서 눈물을 머금은 채 별세했다. 떠나온 고향집 주소(길주군 동해면 창촌리)를 다섯 살 난 손자들도 달달 외울 정도로 익혀주었고 북에 두고 온 형제들을 죽어서도 보고 싶어 눈을 못 감고 간 실향민 1세.

지구상에는 이산가족들이 적지 않지만 반세기가 넘도록 휴전선으로 인해 만나지도 못하고 세상을 떠나야 하는 이런 비극을 찾아보기는 어렵다.

* 본 논문 기고에 세심한 관심을 주신 익명의 심사자 분들께 진심으로 감사드립니다.

이산의 비극을 종식시키기 위해서는 한반도 이산가족교류의 현주소를 알아보는 것이 필요하다. 이와 관련해 남북한과 유사한 환경에 처한 나라들 사이에 진행된 이산가족교류를 비교하는 것이 하나의 방법일 것이다.

이런 점에서 통독 전 서독과 동독이 진행한 이산가족교류는 많은 관심을 끈다. 그것은 남북한과 같이 1940년대 국토분열과 함께 이산가족이 발생했고 사회주의체제와 자유민주주의체제 사이에 진행된 이산가족교류라는 점에서이다.¹⁾ 따라서 통독 전 동서독 이산가족교류는 남북한 이산가족교류에 적지 않은 시사점을 줄 것으로 보인다.

이 글은 남북한과 통독 전 동서독의 이산가족교류를 비교해 남북한 이산가족교류와의 차이점과 원인, 그리고 이를 기초로 남북한 이산가족교류의 현주소를 밝혀보고자 한다.

이산가족 문제는 당사국 상호 간의 이산가족교류를 통해 해결되어간다. 연구를 위해 먼저 짚고 넘어가야 할 것은 이산가족교류에서 가족상봉의 한계이다. 가족의 기능은 일반적으로 양육과 부양뿐 아니라 가족구성원 간의 연계가 유지된다는 전제하에 이루어질 수 있다. 그러므로 이산가족상봉 자체만으로는 이산가족 문제의 해결을 기대하기 어렵다. 이산가족 중 부모와 이별한 자녀, 이별한 배우자 그리고 친인척의 손길이 그리운 노약자나 장애자는 가족의 합침이나 근접한 지역에서의 주거 조건을 마련해주어야 진정한 해결을 볼 수 있다. 이는 이산가족교류에서 가족상봉도 중요하지만 상봉을 기회로 가족기능을 회복하고 유지

1) 동서독 이산가족교류가 유럽사회의 환경 속에서 진행되었고 제2차 세계대전 시기 독일이 주변국 국민에게 자행한 비인간적 행위로 인해 동서독 당국자가 이산가족 문제를 처리함에 있어 국제사회의 시선을 인식해야 한 것을 비롯해 일련의 차이가 있다. 그러나 이질적인 체제 사이에 진행된 이산가족교류라는 점에서 거시적 측면에서의 비교가 가능하다.

하기 위한 대책에도 관심을 두어야 한다는 것을 의미한다.

다음으로 이산가족에게서 가족상봉 이후 가족관계의 변화이다. 연구자료에 의하면 재남 이산가족 중 상봉 이후 가족과의 교류를 묻는 질문에 94.7%(474건)가 “없다”라고 응답했다.²⁾ 상봉의 기회마저 얻지 못한 비운을 간직한 채 세상을 떠나는 이도 적지 않은데 어쩔사리 얻은 상봉 이후의 가족관계가 이러한 양상을 보이는 이유는 무엇인가? 어째서 상봉 후 지속적인 가족관계가 유지되지 않고 있는가? 이는 이산가족 상봉과 관련한 연구에서 상봉과 그 이후의 가족관계 변화를 분리해 고찰해야 함을 시사한다.

이산가족 상봉과 관련한 선행연구에서 이러한 시도는 찾아보기 어렵다. 선행연구는 이산가족의 재결합도 가족상봉의 범주에 포함시켜 포괄적으로 고찰하고 있다.³⁾

남북한 이산가족 구성에는 시기별로 보면 크게 광복 전에 발생한 이산가족과 광복 후 국토분단과 함께 생겨난 이산가족이 있다. 또한 지역적으로 보면 한반도와 그 밖의 지역과 연관된 이산가족이 있다. 이 글에서는 통독 전 동서독의 이산가족교류와 비교하는 데 부합하도록 국토가 분단되면서 한반도 지역에서 발생한 이산가족 문제에 관심을 둘 것이다.

남북한 이산가족교류에서는 상속 문제나 방문 및 체류 시 신변보호

2) 윤여상, 『이산가족 실태조사 보고서』(북한인권정보센터, 2006), 61쪽.

3) 이산가족의 재결합을 범주로 고찰한 연구는 이장희, “이산가족의 재결합과 분단 독일의 사례,” 『인도법 논총』, 13집(1993); 임순희, 『남북한 이산가족 재결합 시 문제점과 대책』(통일연구원, 1998); 제성호, 『남북이산가족 재결합에 따른 법적문제점과 해결방안』(통일원, 1992) 등을, 이산가족상봉의 범주로 고찰한 연구로는 이수석, “외국의 사례를 통해 본 남북이산가족 문제 해결방안에 관한 연구,” 『북한조사연구』, 7권 2호(2003); 윤미량, “이산가족 문제의 현주소와 향후 과제,” 『통일연구』, 7권 1호(2003.8) 등을 들 수 있다.

문제 등이 제기될 수 있다. 현재 상봉조차 제대로 이루어지지 않고 있는 남북한 이산가족교류의 현주소를 고려해, 이 글에서는 가족상봉과 관련한 이산가족교류에 초점을 두고자 한다. 또한 이산가족교류 대상은 제9차 남북적십자 본회담(1985년 9월)에서 합의된 대상을 포함한다.⁴⁾

2. 이산가족교류에 대한 이해

1) 이산가족교류의 내용

(1) 이산가족교류의 정의와 구분

남북한 이산가족상봉을 이산가족교류의 차원에서 접근한 연구가 드문 조건에서 이에 대해 이해하기 위해서는 그 의미부터 파악할 필요가 있다.

이산가족교류는 이산가족의 상봉 및 재결합을 통해 이산가족의 가족권⁵⁾을 보장하기 위한 인적 교류의 한 부분이다. 이산가족교류는 그

4) 합의서에는 “직계 존·비속은 헤어질 당시의 가족과 그 이후에 출생한 자녀를 포함하고, 친척의 경우 방계는 8촌, 처·외가는 4촌으로 하되, 본인의 희망에 따라 생사·소재가 확인된 친척도 포함”한다고 밝혀져 있다.

5) 이산가족의 가족권이란 가족으로서 행사할 수 있는 권리, 즉 자유롭게 만날 수 있는 권리, 함께 모여살 수 있는 권리 등을 말한다. 가족권은 인간에게 부여되는 고유한 권리의 하나이다. 가족권은 천부인권으로 자연법상의 권리 내지 전 국가적인 권리로 인식되기 때문에 모든 국가가 실정법상 이산가족의 상봉, 재결합 등의 보장과 관련한 법규를 가지고 있지 않다 해도 존중하고 보호할 법적 의무를 지고 있다. 이런 점에서 이산가족 문제 해결을 위한 당국의 활동은 이산가족교류를 통해 실현되며 이는 천부인권인 이산가족의 가족권을 보장해주는 데 있다.

<표 1> 이산가족교류의 구분

구분	상봉 위주의 교류	재결합 위주의 교류
내용	가족 찾기, 자유 왕래	체류, 이주
법적 보호	관습법상 보호	설정법상 보호
순차	재결합 전 단계	상봉 후 단계

형식에 따라 크게 두 가지로 나누어 살펴볼 수 있다. 하나는 상봉 위주의 교류이며 다른 하나는 재결합 위주의 교류이다. 전자에는 가족 찾기, 가족 간 서신 왕래, 증여와 상속, 자유 왕래 등의 내용이, 후자에는 체류 혹은 원하는 지역으로의 이주 등의 내용이 대부분을 차지한다. 전·후자 모두 이산으로 인해 발생한 비정상적인 가족관계를 해소하기 위한 활동을 지향하지만 일련의 차이가 있다. 전자는 상봉 자체에 의미를 부여한다면, 후자는 이산가족의 가족권을 행사하기 위한 법률관계 회복에 관심을 둔다. 또한 상봉 위주의 교류가 성사된 속에 재결합 위주의 교류가 이루어질 수 있다는 점에서, 후자는 전자가 해결된 다음 단계에야 실현될 수 있다.

한편 이산가족의 상봉과 관련한 이산가족교류는 직접교류와 간접교류로 나누어볼 수 있다. 직접교류는 자유로운 왕래를 동반하면서도 이산가족이 원하는 장소와 환경에서의 상봉을 말하며, 간접교류는 왕래가 없거나 동반된다 해도 당국 간 합의된 장소와 환경에서의 상봉을 말한다. 따라서 직접교류는 이산가족의 가족권이 보장될 수 있는 반면, 간접교류는 가족권이 유린될 수 있는 구조를 가지고 있다. 그러나 분단국⁶⁾이 처한 환경에 따라 간접교류 방식도 단기적으로 유효한

6) 분단국의 특징을 보면, ① 동일한 영역 내에 실효한 정치권력을 행사하고 있는 두 개의 대립한 정치조직 존재, ② 각 정치조직이 제3국과의 외교관계 설정 및 유지, ③ 각 정치조직은 자기 통일노선을 추구하면서 주관적으로는 일국가로

방법이라 할 수 있다. 간접교류에서는 최근 IT산업의 발전으로 기술 수단들이 많이 활용되고 있다. 대표적 사례로 남북한 사이에 진행되고 있는 화상 상봉을 들 수 있다.

남북한 이산가족교류는 이산가족 구성과 관련해 일반 이산가족교류와 특수 이산가족교류로 나누어볼 수 있다. 일반 이산가족교류는 월남자와 월북자 그리고 탈북자 및 탈남자와 그 유가족, 친척을 대상으로 한 교류이며 특수 이산가족교류는 북한의 정치범관리소에 수감되어 있는 남한 사람들과 북한에 있는 국군포로·납북자·북과공작원 그리고 남한에 있는 인민군포로·납남자·남과공작원들과 그와 연관된 가족 및 친인척을 대상으로 한 교류이다.

남북한 이산가족교류에서 특수 이산가족교류는 특수 이산자의 존재에 대한 남북한 당국의 상이한 주장으로 인해 일반 이산가족교류에 비해 소극적으로 진행되고 있다.

(2) 이산가족교류 수준

분단국에서 이산가족교류 수준은 이산가족의 가족권에 대한 분단국의 인식, 분단국의 사회민주화 정도, 분단국 상호 간의 적대적 관계 개선 정도 등과 관련이 있다. 특히 이산가족교류가 어떤 체제(같은 체제 혹은 서로 다른 체제) 사이에 진행되는지에 적지 않은 영향을 미친다. 이념상 대립관계에 있는 분단국일수록 이산자에 대한 인식 차이로 인해 이산가족교류의 수준 제고에 미치는 영향이 크다. 사상의 자유를

존재한다는 입장 견지, ④ 대립하고 있는 양 당사자의 세력균형 관계에 의한 안정상태 유지, ⑤ 어느 일방(또는 쌍방)이 별개의 국가로 독립할 가능성과 타방에 통합될 가능성을 동시에 가지고 있는 것 등이다. 배재식, “남북한 UN가입과 법적문제,” 『한국통일정책연구논총』, 제2권(1993), 12~14쪽.

보장하고 있는 자유민주주의체제의 시각에서 보면, 상대방인 사회주의체제로 넘어간 탈출자들은 사회일탈자의 의미를 지닐 뿐이다. 따라서 이산의 상황에 놓인 그 가족들은 사회일탈자의 가족일 따름이다. 그러나 사회주의 사상만을 강요하는 사회주의체제의 시각에서 보면, 자유민주주의체제로 넘어간 탈출자들은 국가정치·안보기관에서 취급하게 될 ‘사상의 일탈자’들이다. 이 경우 사회주의 국가가 개혁·개방 정책을 추구하지 않는 한 비인도주의적으로 접근할 가능성이 크다. 이로 인해 전반적 이산가족교류의 진전에 부정적 영향을 주게 된다.

이산가족교류 수준은 활동 양상을 통해 평가할 수 있다. 상봉 위주의 이산가족교류는 재결합 위주의 이산가족교류보다 낮은 수준에 속한다. 그것은 이산가족의 체류나 이주가 거주권·영주권의 인정 등 분단국 상호 간의 합의를 요구하는 제도적 문제의 해결을 요구하기 때문이다. 이런 점에서 이산가족 문제는 가족의 재결합을 실현하기 위한 활동에 의해 해결된다고 볼 수 있다. 그렇다고 체류나 이주 등의 행위를 동반하는 재결합 위주의 이산가족교류를 통해서만 이산가족 문제가 해결된다고 볼 수 없다. 남북한의 경우, 이산가족교류가 수십 년간 진행되지 않아 대부분의 이산자가 새 가정을 꾸리고 생활하고 있다. 연구 자료에 의하면 이산 당사자의 약 40%가 결혼 중에 가족과 특히 배우자와 이산한 경우가 많다고 한다.⁷⁾ 이런 경우 체류나 이주 등을 통한 가족의 재결합은 제2, 제3의 이산가족 발생으로 이어질 수 있고 그간의 이산에 따라 많은 문제점을 발생시킬 수 있다.⁸⁾ 한반도는 지리적 중심이 짧아 교통 및 통신 수단 등 현대 과학기술 수단을 이용해 체류나 정착의 이점을 일정 한계 내에서 보완할 수 있는 조건을 가지고 있다.

7) 윤여상, 『이산가족 실태조사보고서』, 24쪽.

8) 이에 대해서는 임순희, 『남북한 이산가족 재결합 시 문제점과 대책』, 32~44쪽.

다만 원하는 지역에서의 체류나 이주대책은 노약자나 장애인, 아동 등의 돌봄과 관련해 적합한 대책이라 할 수 있다. 이는 이산가족 설문 조사에서도 나타나고 있다. 이산가족 510가족을 대상으로 한 조사에 따르면 희망 교류 방법 중 재결합이 1.2%의 낮은 비율을 보였으며, 가족의 재결합 의사가 있다는 응답 32.5%에 비해 그때 가봐야 한다는 응답이 41.4%를 차지했다.⁹⁾ 그러나 유념해야 할 것은 자유 왕래나 체류, 이주 등의 선택이 이산가족의 요구에 의해 제기되고 가족으로의 권리를 보장해주기 위한 활동의 일환이 되어야 한다는 것이다.

2) 이산가족교류와 당국의 윤리적 책임

이산가족은 자의에 의해서뿐 아니라 타의에 의해서도 생겨난다. 그러나 어느 경우를 막론하고 이산의 발생과 지속을 분리해 고찰해야 한다. 그것은 이산이 자의에 의해 생겨났어도 당국의 강제에 의해 이산이 지속되기 때문이다. 이는 두 가지로 분석이 가능하다. 하나는 분단국가들에서 이산가족의 재결합을 공간적으로 차단하는 강한 물리적 기제를 작동시키고 있기 때문이며 다른 하나는 이산가족을 정치적으로 이용하는 체제경쟁에 안주하기 때문이다. 전자의 경우 순수 이산가족 상봉을 목적으로 월경했을 때 위법행위로 처벌하는 북한 「형법」¹⁰⁾과 마찬가지로 승인 없이 북한 지역으로 갔다 온 행위 자체만으로도 형사 처분(잠입탈출죄)이 가능한 남한 「국가보안법」¹¹⁾의 적용을 들 수

9) 윤여상, 『이산가족 실태조사보고서』, 56~99쪽.

10) 2004년 4월 29일 최고인민회의 상임위원회 정령 제432호로 수정 보충된 「조선민주주의인민공화국 형법」 제432호 7장 234조에는 “비법적으로 국경을 넘나든 자는 2년 이하의 노동단련형에 처한다. 정상이 무거운 경우에는 3년 이하의 노동교화형에 처한다”라고 규정되어 있다.

있다. 이로부터 이산가족은 자의에 의해 갈라졌어도 이후 일부 경우 자의에 반해 국가에 억류되는 경우도 있다.

후자의 경우, 즉 분단국이 체제경쟁에 유리한 위치를 잡하기 위해 이산가족을 정치적으로 이용할 수 있는 것은 이산가족의 구성과 관계가 있다. 분단국가에 있는 이산가족은 두 부류로 나뉜다. 한 부류는 주거하고 있는 정권을 지지하는 경향을 가진 가족 집단이며 다른 부류는 정권에 대한 불만이 많거나 상대국을 지지하는 가족 집단이다.¹²⁾

분단국가들은 두 부류의 이산가족 집단에 대해 차별적인 대우를 실행한다. 체제를 지지하는 경향을 가진 부류의 이산가족 집단에게는 상봉이나 자유 왕래 등에서 우선권을 보장하며 심지어는 상대국과 협상하여 가족의 재결합을 보장해주는 경우도 있다. 반면 반대 경향을 가진 부류의 이산가족 집단에 대해서는 이리저리한 구실을 붙여 가족 상봉의 기회조차 보장하지 않는 경우가 있다. 분단국들은 상대국을 지지하는 경향을 가진 이산가족을 핍박함으로써 정권에 대한 복종 내지 전향을 유도하려 하는데 사회주의체제일수록 심하게 나타난다. 남북한 이산가족 상봉 시 북한에서 선발되어 나오는 대상을 보면 월남자 가족보다 월북자나 그 가족이 대부분을 차지하고 있다.¹³⁾ 동서독

-
- 11) 『국가보안법』 제6조(잠입, 탈출) 1항에는 다음과 같이 명시되어 있다. “국가의 존립·안전이나 자유민주주의적 기본질서를 위태롭게 한다는 점을 알면서 반국가단체의 지배하에 있는 지역으로부터 잠입하거나 그 지역으로 탈출한 자는 10년 이하의 징역에 처한다.” http://www.lawnb.com/lawinfo/law/info_law_searchview.asp?ljo=l&lawid=00052600(검색일: 2008년 6월 10일).
 - 12) 북한체제에서는 이산가족을 월남자와 월북자 집단으로 구분하고 있다. 북한 당국은 월북자를 생사를 무릅쓰고 공화국(북한)의 품으로 찾아온 핵심계층으로, 월남자를 적들의 편으로 넘어간(끌려가거나) 적대계층(동요계층)으로 규정하고 처우하고 있다.
 - 13) 김귀옥, “탈냉전시대 이산가족 문제를 보는 새로운 시각과 해법,” 『통일문제연구』, 2005년 상반기, 제17권 제1호, 143쪽.

의 이산가족교류 과정을 봐도 동독은 서독으로 넘어간 동독 이산가족의 왕래를 통일이 될 때까지 허용하지 않았다.

이산가족 중 이산동기와 무관하게 귀향을 요구하지 않는 경우도 있지만 그렇지 않은 경우도 있다. 일반 이산가족의 구성과는 달리 특수 이산가족에는 자발적 의사와 무관하게 고향을 떠났고 돌아오지 못하는 경우가 적지 않다. 남북 어민의 경우 북한에 의한 나포 행위가 정당하더라도 자발적 의사가 아님이 확인되었는데도 돌려보내지 않는 것은 납치행위에 포함될 수 있다.¹⁴⁾ 그러나 남북 간 특수 이산가족교류는 ‘행불자는 있어도 납북자는 없다’는 북한의 흑백논리와 이에 강력히 대처하지 못하는 남한의 소극적인 처사로 인해 지난 기간 배제되어왔다.

이러한 점을 종합해보면 분단국은 이산을 지속시킨 것에 대해 일정 부분 보상 책임을 진다는 결론이 나온다. 분단국이 이산가족교류에 인도주의적으로 접근하는 것은 이산가족에 대한 배려가 아닌 윤리적 책임을 다하는 것으로 여겨진다.

3) 이산가족교류에 영향을 주는 요인

남북한 이산가족교류에 미치는 요인은 크게 두 가지 차원에서 분석이 가능하다. 하나는 이산가족교류와 관련한 개별적 국가(분단국)의 이산가족교류 정책이며 다른 하나는 이산가족교류를 위한 분단국가 사이의 상호작용이다.

이산가족교류를 진행해나가는 데 분단국들은 최소한 두 가지 문제

14) 신윤, “납북자 문제 해결을 위한 제언,” 『납북자 관련 인권문제와 해결방안』(국가인권위원회 주최 공청회, 2003.12.19).

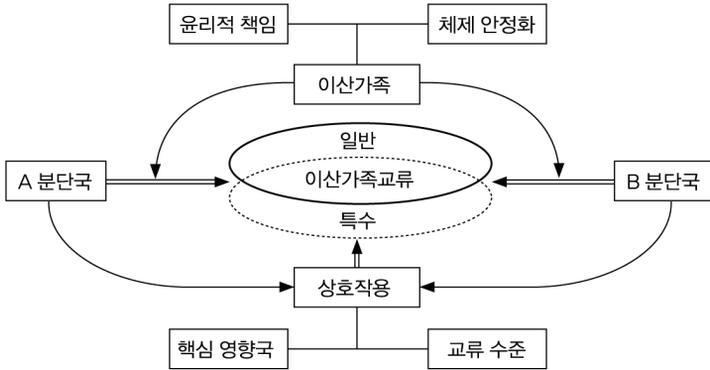
에 직면해 있다. 하나는 이산가족교류를 체제안정에 유리하게 진행해 나가는 문제이며 다른 하나는 이산가족에 대한 윤리적 책임을 다해나가는 문제이다. 전자는 상대국과의 관계에서, 후자는 이산가족과의 관계에서 제기되는 문제라 할 수 있다. 그런데 분단국에 상대국은 통일을 목표로 한 경쟁대상이다. 따라서 체제경쟁에 유리하게 이산가족교류를 하게 된다. 이 경우 체제경쟁력을 높이기 위한 활동은 체제안정과 직결되므로 윤리적 책임을 다해가는 문제보다 우선순위에 놓이게 된다.

분단국들은 체제경쟁에서 우세할 때는 인도주의적 해결의 구호를 내걸고 이산가족교류의 확대를 들고 나오지만 열세할 때는 체제안정에 미치는 부정적 영향이 두려워 소극적으로 나오게 된다. 물론 당국의 이산가족교류에 대한 인식, 시민사회의 역할 및 주변국의 압력 등에 의해 인도주의적 해결에 관심을 두는 경우도 있다. 그러나 대부분의 분단국에서는 체제경쟁력이 높은 경우 이산가족교류 진전에 긍정적인 영향을 주는 정책을, 체제경쟁력이 낮은 상황에서 국내외적 압력이 강하지 않은 경우 이산가족교류 진전에 부정적 영향을 미치는 정책을 시행하게 된다. 이는 남북한 이산가족교류사를 통해서도 설명된다.

1970년대 초반 해도 북한은 이산가족교류에 적극적이었다. 당시 북한은 체제경쟁에서의 자신감과 북부 베트남의 승리를 목격하면서 남조선혁명에 대한 희망을 얻었다. 북한 당국은 제11차 적십자예비회담(1971.12.3)에서 이산가족의 범주에 ‘친우’까지 포함하자고 들고 나왔고 제17차 적십자예비회담(1972.2.23)에서는 자유 왕래까지 하자고 주장했다.¹⁵⁾

15) 대한적십자사, 『이산가족 찾기 60년』(대한적십자사, 2005), 23쪽.

<그림 1> 분단국 이산가족교류의 영향요인



분단국들에서 이산가족교류는 체제경쟁에 놓여 있는 두 국가 사이의 상호작용을 통해 진행된다. 이 경우 어느 한 상대방, 특히 영향력을 행사하는 국가가 취하는 긍정적 및 부정적 행동은 다른 상대방에게도 전이되어 전반적 이산가족교류에 미치는 영향이 크다. 예컨대 동서독에서 진행된 이산가족교류의 경우, 서독의 역할이 동독에 긍정적 영향을 주었고 이를 통해 전반적 이산가족교류 수준이 높아졌다. 이에 반해 남북한 이산가족교류는 북한의 부정적 영향이 남한에 전이되어 전반적 이산가족교류 수준을 저하시키는 결과를 발생하고 있다. 동서독 이산가족교류에서 서독이 핵심적 영향을 미치는 국가(핵심 영향국)라면 남북한 이산가족교류에서는 북한이라고 볼 수 있다.¹⁶⁾

한편 분단국에서 이산가족교류와 관련해 맞닥뜨리는 문제(체제안정과 윤리적 책임)와 이산가족의 상봉과 가족의 재결합 사이의 관계를 보

16) 남북한 이산가족교류사를 보면, 북한에 의해 중단되는 사태를 맞고 있으며 남한은 북한을 자극하지 않는 방향에서 해결해갈 의도를 가지고 있다. 의도를 불문하고 결과론적으로 보면 북한이 남북한 이산가족교류에서 우세한 영향력을 행사한다고 볼 수 있다.

면 다음과 같다. 분단국은 이산가족 상봉을 통해 체제 안정화를 꾀할 수는 있다. 그러나 이산가족 재결합은 분단국이 윤리적 책임을 다하는 속에서만 실현될 수 있는 어려운 문제이다. 따라서 일방적인 가족 상봉만을 통해 윤리적 책임을 다해가는 데는 한계가 있다.

3. 남북한과 통독 전 동서독의 이산가족교류

1) 남북한 이산가족교류 현황

국토 분단으로 인한 남북한 이산가족 문제는 광복 후 38선이라는 물리적 장벽이 세워지면서 발생했는데 한국전쟁이 정전으로 교착되면서 계속 유지되었고, 체제경쟁과 더불어 지속되고 있다.

(1) 이산가족 상봉

가. 당국 차원의 활동

남북한 이산가족교류는 1970년대 미국 대통령 닉슨의 중국 방문과 동북아시아 지역의 이념적 화해의 분위기가 조성되고 더불어 시작되었다.

1971년 8월 대한적십자사는 남한에서 벌어지고 있던 “일천만이산가족찾기운동”과 관련해 남북적십자회담을 제의했고 북한은 이를 수용했다. 남북한은 1972년 6월 분단 이후 처음으로 이산가족 상봉 문제를 논의했다.¹⁷⁾ 이후 여러 차례 회담이 있었으나 북한은 체제경쟁

17) 1972년 6월 16일 제20차 남북적십자 회담 시 ‘의제 5개항’에 대한 합의를 진행했는데 “남북으로 흩어진 가족들과 친척들의 주소와 생사를 알아내며 알리는

에서 유리한 조건에 있던 당시 상황을 이용해 정치성이 반영된 요구를 고집했고, 이에 따라 회담은 크게 진척되지 못했다. 예컨대 1972년 8월부터 1973년 7월까지 7차례에 걸친 반공법 폐지와 이산가족 요해 요원의 남한 파견 요구 등을 들 수 있다.

1985년 9월 남북한 이산가족 고향방문단 및 예술단 공연을 계기로 최초로 이산가족 상봉이 이루어졌다. 당시 남과 북에서 각각 선발된 50명은 판문점을 통해 평양과 서울에 들어왔는데 이 가운데 35명만이 가족 및 친척과 극적으로 상봉했다. 남북한 간에는 1989년에 2차례, 1992년에 3차례에 걸쳐 고향방문단 협의를 위한 시도가 있었으나 남북관계의 악화로 중단되었다. 이후 2000년 6·15 정상회담을 계기로 활성화되기 시작했다. 같은 해 6월 29일부터 30일까지 금강산에서 열린 제1차 남북적십자 회담에서 이산가족의 생사 및 주소 확인 문제가 논의되었고 이산가족면회소 설치 및 운영문제가 원칙적으로 합의되었다. 특히 남북한은 비전향 장기수 송환 문제를 이산가족 문제에 포함해 다루었다.

남북한 이산가족교류는 2000년 8월 15일에 시작된 1차 상봉부터 2001년 2월에 있었던 3차 상봉까지 서울과 평양에서 각각 성사되었으나, 2002년 4차 상봉부터는 금강산에서 진행되고 있다. 2003년 5차 회담에서 금강산 면회소 건설에 관한 합의서가 채택되었다. 2005년 8월 금강산 면회소가 착공되었고 8·15를 계기로 남과 북의 각기 20가족씩 총 40가족을 대상으로 시범 화상 상봉이 실시되었다.¹⁸⁾

2005년 9월 13일부터 16일 사이에 평양에서 진행된 제16차 남북

문제”를 제1항으로 설정했다.

18) 화상 상봉은 당시 통일부 장관이었던 정동영이 김정일과 면담 시 언급한 것이 시초인 것으로 보도되었다. 『동아일보』, 2007년 11월 22일.

<표 2> 남북한 이산가족 상봉 현황(2007년 말까지)

구분	남한	북한	합계
대면 상봉(16회)	1,683가족(10,673명)	1,695가족(5,539명)	3,378가족(16,212명)
화상 상봉(7회)	279가족(2,257명)	278가족(1,491명)	557가족(3,748명)
합계	1,962가족(12,930명)	1,973가족(7,030명)	3,935가족(19,960명)

자료: 통일부 북한자료센터.

장관급회담에서는 화상 상봉을 추가 실시하며 전쟁 시기 행방불명된 사람들의 생사 확인 문제를 적십자회의에서 계속 협의해 해결하기로 했다. 또한 2007년 남북정상회담에서 남북한은 이산가족면회소가 완공되는 데 따라 ‘상시 상봉’을 실시하기로 합의했다.

2000년 이산가족방문단 교환 합의 이후 2007년 말까지 남북 간에는 총 16차례의 이산가족 상봉 행사와 7차례의 화상 상봉 행사가 실시되었고 이를 통해 총 3,935가족(19,960명)이 상봉했다.¹⁹⁾

북한은 이산가족들의 방북과 관련해 인도주의적 측면보다 정치적 및 경제적 이해관계에서 접근하고 있다. 이는 방북 대상을 허용함에 있어 출신국가와 대상에 따라 차별화하는 데서 찾아볼 수 있다. 북한 당국은 재미동포를 비롯한 제3국에 거주하는 대상들의 방북을 승인하나 남한 주민의 방북은 대부분 불허하고 있다. 지난 2007년 5월 민주평통 L.A.지역 협의회 ‘미국동포 평양방문단’이 2005년에 이어 두 번째로 평양을 방문했는데 일행 중 6명의 실향민이 가족과 상봉했다.²⁰⁾ 남한 주민들의 이산가족 방문은 정주영이나 문선명 등 경제계와 종교계의 유명 인사들을 대상으로 성사되었다.

특수 이산가족교류는 2000년 11월 2차 이산가족 상봉에서 남북자

19) 통일부 통일교육원, 『통일문제이해 2008』(2008), 107쪽.

20) 『중앙일보』, 2007년 5월 14일.

로 알려진 ‘동진호’ 갑판장 강희근의 가족이 상봉한 때로부터 2~3명씩 상봉행사에 참가시키는 형태로 진행되고 있다. 2차 가족 상봉으로부터 시작해 2007년 3월 27일 전국 9개 지역 13개 상봉실에서 일제히 진행된 5차 이산가족 화상 상봉 행사까지 납북자 14명과 국군포로 11명에 대한 가족 상봉이 성사되었다.²¹⁾

나. 민간 차원의 활동

이산가족 상봉을 성사시키기 위한 민간단체의 활동은 비공식적으로 진행되고 있다. 남한 내 민간 단체들과 중국이나 미국, 캐나다 소재의 이산가족 상봉 추진 단체들이 참가하고 있는데 2005년 12월 말 현재 14개 단체가 있는 것으로 알려졌다. 대표적인 기구로 ‘일천만이산가족재회추진위원회’의 활동을 들 수 있다. 1983년 2월에 창립된 이후 오늘까지 이산가족의 재회와 관련한 정책건의와 조사활동 및 국제기구와의 협조를 진행하고 있다. 민간 단체들의 도움에 의한 이산가족 상봉은 중국변경지역을 거점으로 진행되고 있다. 중국 거주 친척에 의한 동시 초청, 브로커를 이용한 북한 주민의 불법월경에 의한 상봉 등 여러 가지 방법으로 진행되고 있다. 일부의 경우 가족 상봉을 위해 북한과 인접한 중국 국경지역에 들어갔다가 북한 안보기관(국가안전보위부, 보위사령부) 요원에 의해 납치되는 사건이 발생하기도 한다.

남북한 이산가족 상봉에서 민간 차원(남한 및 해외)의 활동은 당국 차원의 활동 못지않게 주요한 역할을 하고 있다. 북한 당국이 정치 및 안보상 이유로 제외시키는 이산가족들의 상봉은 민간 단체의 활동을 통해 유일하게 성사되고 있다. 또한 남북관계의 정치상황에 영향을

21) 통일부, “남북정상회담은 이산가족 상봉사업을 제도화단계로 진입시키는 토대가 되었습니다”(서울: 통일부, 2007).

<표 3> 남북한 이산가족교류 현황(단위: 건/명)

연도(년)	1985	1999	2000	2001	2005	2006	2007	2008	합계	
민간 차원	생사 확인	-	481	447	208	276	69	74	16	3,756
	제3국 상봉	-	195	148 (383)	165 (471)	94 (256)	50 (86)	54 (162)	14(48)	1,653 (3,125)
	방북 상봉	-	5 (18)	4 (9)	5 (22)	1 (5)	4 (19)	1 (5)	-	30 (124)
당국 차원	생사 확인	65 (157)	-	792 (7,543)	744 (2,670)	962 (6,957)	1,069 (8,314)	1,196 (9,121)	-	6,733 (48,495)
	방남 상봉	30 (81)	-	201 (1,720)	100 (899)	-	-	-	-	331 (2,700)
	방북 상봉	35 (76)	-	202 (674)	100 (343)	397 (1,811)	594 (2,683)	388 (1,741)	-	3,112 (13,669)
	화상 상봉	-	-	-	-	199 (1,323)	80 (553)	278 (1,872)	-	557 (3,748)

자료: 통일부 북한자료센터, 2008년 4월 말까지 종합된 자료.

받지 않고 진행될 수 있기에 남북한 이산가족교류의 필수 수단으로 활용되고 있다. 이명박 정부 출범 이후 남북관계가 경색되면서 당국 차원의 이산가족교류는 현재까지 거의 단혀 있으나,²²⁾ 민간 차원의 이산가족 상봉은 여전히 진행되고 있다. 2008년 상반기에만도 민간 단체들의 주선에 의해 성사된 이산가족 상봉은 14건이다.

(2) 이산가족의 재결합

남북 간 이산가족교류사를 보면 일반 이산가족의 재결합을 위해 당국 간 합의에 따라 공식적으로 진행된 활동은 찾아보기 힘들다. 다만 특수 이산가족의 재결합을 위해 송환 형식으로 진행된 활동이 있다.

22) 이는 이산가족교류 지원액의 사용 규모에서 대비적으로 나타나고 있다. 2007년 에 371억 원이 사용되었으나 2008년 9월 그의 32%밖에 안 되는 123억 원밖에 사용되지 않은 것으로 조사되고 있다. 통일부, 『2008년 남북협력기금 사용계획』 (2008년 9월 외교통상위원회 서면 보고자료), 13쪽.

1993년 3월 이인모 노인이 최초로 북한에 인도되었고 2000년 9월에 는 6·15 공동선언과 남북적십자회담에 따라 63명의 정치범, 즉 비전향장기수들이 북한에 송환되었다. 정전 이후부터 2006년 6월까지 남북자 3,790명 중 3,305명이 남한에 송환되었다.²³⁾

남북한 이산가족의 재결합을 위한 가족 이주는 비공식적으로 진행되고 있는데 북한 지역에 거주한 이산가족의 생사를 건 탈북이 주된 양상을 이룬다. 북한은 이산가족의 상봉을 목적으로 한 국경 출입은 물론 경내를 벗어나는 모든 행위에 엄격한 처벌을 강행하고 있다. 1994년 조창호 소위가 처음으로 입국에 성공한 것에 이어 국군포로의 귀환이 늘어나고 있다. 2004년 12월 탈북한 국군포로 한만택 씨가 중국 공안에 적발되어 북송하는 사태가 생기고, 한국 공관의 신병 확보 과정에서 중국 공안에 발각되어 국군포로를 넘겨주는 일까지 벌어지자 이들을 인도적으로 처리하는 문제가 한중 양국에 제기되었다. 2006년 4월 남한 정부는 인도주의 원칙에 따라 중국과 합의해 국군포로의 신병을 인계받는 데 합의했다. 이에 따라 탈북해 한국행을 시도하던 과정에 중국 공안에 체포된 국군포로의 북송을 막을 수 있는 장치가 마련되었다.²⁴⁾ 2007년 4월 말까지 남한 입국에 성공한 국군포로는 69명이며 동반가족은 137명이다.²⁵⁾

남북어부들의 탈북을 통한 가족 재결합도 이루어지고 있다. 최근 귀환한 납북자는 1970년에 납북되었다가 2000년에 귀환한 이재근, 2003년에 귀환한 김병도, 2005년에 귀환한 고명섭 등이다. 이들은 모두 납북자 단체가 탈북을 기획한 뒤 중국으로 나오면 남한 정부에서

23) 『연합뉴스』, 2007년 1월 9일.

24) 『연합뉴스』, 2006년 8월 31일.

25) 김수암 외, 『국군포로 납북자 문제해결방안』(서울: 통일연구원, 2007), 8쪽.

신병을 인도받는 형식으로 입국하고 있다. 정부는 납북자 문제에 대해 “인도적 사안으로 조심스럽게 접근하면서 북한과 꾸준히 협상한다”라는 입장이다. 북한은 지난 기간 납북자를 가리켜 자진해서 북으로 넘어온 ‘의거자’라고 하면서 납북자의 존재를 인정하지 않았다. 그러나 2006년 2월에 진행된 제7차 적십자회담에서는 ‘전쟁 이후 시기 행불자 문제에 대한 협의·해결’에 합의함으로써 납북자 문제 해결에 관심을 보이고 있다. 통일부 발표에 의하면, 2006년 6월을 전후로 485명이 억류되어 있는데 그중 어부가 434명을 차지한다.²⁶⁾

이산가족의 재결합과 관련한 활동에서는 탈북 이산자²⁷⁾의 활동도 한 자리를 차지하고 있다. 북한 주민들의 생사를 건 남한 입국이 주된 양상인데 두 가지 방향에서 진행되고 있다. 하나는 남한의 이산가족을 찾아오는 경우이고 다른 하나는 릴레이 탈북(가족 중 한 사람이 남한에 입국해 북한의 잔여 가족을 데려오는 것)이다. 한국행을 한 가족을 신고하지 않았다는 이유로 북한에 남아 있는 가족들에게는 교화형이 부과되기도 한다. 한국으로 오는 노정에 중국 공안에 붙잡혀 복송되거나 심지어는 북한과 중국 그리고 제3국 국경경비대의 총격에 목숨을 잃는 사건도 발생하고 있다.²⁸⁾ 이산가족의 재결합과 관련한 활동에서 납북자, 국군포로 등 특수 이산가족 문제는 국내 여론을 의식한 남한 정부의 노력에 따라 일부 진전되어가는 양상을 보이고 있다. 그러나 탈북 이산가족 문제는 남북 간의 예민한 정치적 사안들을 안고 있어 사각

26) 『연합뉴스』, 2007년 1월 9일.

27) 탈북 이산자는 1994년 김일성의 유고 이후 급격히 늘어나고 있는데 정교화된 북한체제하에 살아왔기에 북한식 가치관이 내면화되어 있으며, 탈냉전기 들어 이산을 자행했기에 실향민에 비해 유연한 사고를 가지고 있다. 탈북 이산자는 한반도에서 실향민 다음의 2세대 이산가족으로 등장하고 있다.

28) 『연합뉴스』, 2004년 5월 19일.

지대(死角地帶)에 놓여 있다.²⁹⁾

2) 통독 전 동서독의 이산가족교류

1949년 8월 서독에서는 연방의회 의원선거가 실시되었고 9월에 연방대통령과 연방수상이 선출되는 것과 함께 독일연방공화국(서독)이 탄생했다.³⁰⁾ 같은 해 10월에 구소련의 지지를 받는 독일사회주의통일당 지도부는 동독 헌법을 제정하고 동베를린을 수도로 하는 독일민주공화국(동독)을 수립했다. 이때부터 당초 연합군의 점령 관리를 위해 구분되었던 동서독은 두 개의 정치체제로 완전히 자리잡게 되었다. 1952년 동독은 ‘동서독 경계 특별 치안 경찰령’을 선포하고 동서독 경계선에 출입금지구역에 설정한 다음 경계지역에 거주하던 1만 1,000여 명의 동독 주민을 강제 이주시켰다. 이때부터 양국에는 국토분단에 의한 이산가족이 생겨났다.

(1) 이산가족 상봉

1954년 발효된 동독의 『여권법』에 따라 동독 지역에서는 출입금지 구역에 대한 무단출입 시 법정최고형이 적용되었다. 그러나 이산가족 구성원 사이의 서신, 전화 연락 및 동부 베를린과 서부 베를린 지역 이산가족 구성원에 대한 상봉은 허용되었다. 서독에 거주하는 이산가

29) 북한은 지난 2004년 7월 29일 탈북자 468명의 집단입국에 대해, 조국평화통일위원회 대변인 성명을 통해 “남조선 당국이 탈북자들을 대량적으로 남조선으로 끌고 가는 반민족적 행위를 감행했으며 이 같은 행위는 우리 인민들을 대상으로 벌인 남조선 당국의 조직적이고 계획적인 유인 납치행위이며 백주의 테러 범죄”라고 강력히 비난했다. 『연합뉴스』, 2004년 7월 30일.

30) 법무부, 『동서독 교류협력 법제 연구』(2008), 7쪽.

족들은 동독에 남은 가족 구성원들에게 소포, 송금 등을 통한 경제적 지원을 할 수 있었다. 이 시기 동독 당국의 이산가족교류에 영향을 준 것은 1953년 6월 17일에 일어난 동독 노동자의 폭동이었다. 외형상 노동력 감소로 인한 동독 당국의 노동규제 강화에 대한 반발로 나타났으나 스탈린의 사망과 함께 강화된 공산독재에 대한 반항이었다. 당시 소련군이 탱크까지 동원해 진압시켰지만³¹⁾ 격노한 민심을 달래기 위해서는 서독 방문 규제도 완화해야 했다. 1954년부터 1957년까지 매해 평균 250만 명 정도의 동독 연금수혜자들이 서독을 방문했다.³²⁾ 동독 당국은 1957년부터 서독 방문에 대한 규제를 다시금 강화했다. 「여권법」을 개정해 서독으로 탈출한 친척이 있는 주민의 서독 여행을 금지시키고 초청제도를 실시해 서독 이산가족의 동독 방문을 실시했다. 동독은 1961년 8월부터 동서 베를린을 봉쇄하고 베를린 장벽을 구축하는 것과 동시에 분단고착화 정책을 추진했다. 이로 인해 동서독 사이의 이산가족교류는 급격히 침체되었다.

1963년 동서 화해 분위기 조성파 서독 당국의 동독에 대한 경제적 지원과 더불어 이산가족교류는 다시 활기를 띠었다. 1965년 4월 서독은 동독 회사에 최초로 장기용자를 제공함으로써 이산가족교류에 대한 동독 정권의 호응을 유발시켰다. 1964년 9월 동독 당국은 주민들의 서독 방문을 허용하는 시행령을 발표했다. 1년에 1회 4주간의 체류 기간을 정해놓고 서독에 직계(부모, 조부모, 자식, 형제, 자매, 이복형제자매)가 있는 연금수령자(정년퇴직자, 산재연금 및 장애연금수령자)에 한해 서독 방문을 허용했다. 이 시기 서독의 반 동독 투쟁조직 책임자, 서독의 ‘민족민주주의당’ 당원 내지 ‘신나치주의자’들에 대한 입국을 거부

31) 유지훈, “분단시대 동독의 통일정책,” 『사회과학연구』, 24권 제1호(2007.6), 66쪽.

32) 김학성, 『동서독 인적교류 실태연구』(서울: 민족통일연구원, 1996), 12~26쪽.

하는 조치도 취했다.

1968년부터 ‘동독 지역과 서베를린, 서독 간의 통행 관련 여권 및 비자 의무규정’을 제정해 입국비자를 받도록 했다. 1972년 10월 동독 당국은 ‘동독 인민의 여행에 관한 규정’에 따라 연금 수령자가 아닌 일반 이산자도 긴급한 가사(출산, 결혼, 중병 등) 사유가 있는 경우 서독 방문을 허용했다.

1980년대 들어 주민들의 체제개혁에 대한 기대감의 상실과 서독체제에 대한 동경 등이 복합적으로 작용하면서 서독 이주자가 증대했다. 이런 상황에서 동독 당국은 주민들의 서독 이주를 완화할 대책을 강구했다. 동독 당국은 1974년에 설치했던 자동발포장치와 일부 지역의 지뢰를 철거했다.³³⁾ 또한 서독 당국으로부터 경제적 반대급부를 확대하고 주민들의 서독 이주를 완화할 목적으로 1984년부터는 방문 대상자를 친척뿐 아니라 아는 사람까지 범위를 확대했고 체류 기간을 연간 30일에서 60일로 연장했다. 그러나 이러한 조치들은 양국관계와 동독사회 내 분위기에 따라 자의적으로 적용되는 경우가 많았다.

서독 당국은 동독 당국을 대상으로 그리고 상호 방문자에게도 경제적 급부를 제공하는 방식으로 이산가족교류에 대한 관심을 이끌어냈다. 1971년 12월 17일 양국 정부 간 통과협정이 체결되어 동독 지역을 통과해 서독 지역과 서베를린을 왕래할 수 있게 되었다. 동 협정으로 구서독 지역과 서베를린 지역 간 통과 시 방문자에게 징수되었던 도로사용료, 세금부담 조정세, 시증비용 등은 서독 당국이 부담하게 되었다. 1972년 7월 서독 당국은 동독 주민들의 서독 방문을 장려하려는 의도에서 ‘동독 및 동유럽 방문자 지원 조치에 대한 기본 지침’

33) 박성조 외, 『경기도 - 북한 접경지역 협력 및 공동개발: 독일경험을 중심으로』 (경기개발연구원, 2007), 39쪽.

을 마련하고 동독 방문객에 대한 재정지원을 실시했다.³⁴⁾ 당시 서독 당국이 동독 방문자들에게 제공한 재정 지원 내역으로는 환영금, 여행 경비 지원, 의료비 지원, 사망 지원금 등이었다. 서독 당국의 상호 방문자들에 대한 경제적 지원은 양국 주민들의 반목과 질시를 상쇄하는데 기여했다.

(2) 이산가족의 재결합

통독 전 동서독에서는 서독 주민의 40% 정도가 동독에, 동독 주민의 3분의 2 정도가 서독에 친인척이나 친구들을 두고 있어 상호 방문이나 이주 등을 통한 연계가 일상사로 여겨졌었다.³⁵⁾ 그러나 1952년 출입금지지역 설정에 이은 1961년 베를린 장벽 설치로 인해 이러한 친인척관계가 유지되기 어려웠다. 특히 서베를린 혹은 서독으로 일 자리를 찾아온 많은 동독 주민들은 가족과 생이별을 해야 했다. 이산가족의 가족권을 보장하라는 유럽 사회의 압력에 못 이겨 동독 정부는 이산가족 문제, 특히 가족의 재결합에 관심을 기울이지 않을 수 없었다. 동독 당국은 두 가지 정책에 매달렸다. 전문기술인력들을 대상으로 동독 귀환을 통한 가족의 재결합을 요구했다. 연금수령자들은 선별적으로 서독으로 이주시켜 가족의 재결합이 이루어지도록 했고 이를 통해 동독 주민들의 서독 탈출을 막아보려 했다. 이에 따라 1962년 7월부터 노동능력이 없는 연금수령자들에 대한 서독 이주가 선별적으로 진행되었는데 매년 1만~3만 명에 이르렀다. 베를린장벽 설치 이후부터 통일되기 전까지 동독은 60만 명의 연금수령자들에 대한 서독

34) 법무부, 『동서독 교류협력 법제 연구』, 153~155쪽.

35) 김수환, “교류협력 중심의 독일통일과정 분석과 남북한 교류협력 추진 방안연구: 인적교류와 관련하여”(제주대학교 석사논문, 2008), 169쪽.

이주를 허용했다.³⁶⁾

동독 당국의 이러한 행태에 맞서 서독에 있는 이산가족들은 적십자사나 브로커를 내세워 동독에 있는 가족들을 탈출시켜 가족 재결합을 이루려 했다. 이런 상황에서 서독 당국이 직접 나서서 동독 당국과 비공개적으로 이산가족들의 이주 문제를 해결하기도 했다. 동독 당국의 대리인이었으며 동서독에서 변호사 자격을 동시에 인정받은 포겔을 통해 정치범 석방거래를 시도하는 한편, 동독에 남아 있는 가족 혹은 자녀들의 서독 이주를 추진했다. 그 결과 1964년에 2,000여 명의 아이들이 서독으로 이주할 수 있었다.³⁷⁾ 1965년에 진행된 정치범 석방거래에서는 헤어진 부부, 장기적 약혼관계에 있는 자, 부모 중 한 명에게 남겨진 자식들에 대한 추가 이주협상이 주요 안건으로 다뤄지기도 했다. 이를 통해 1965년부터 1970년까지 약 2,700명(그중 300명은 아이들)이 서독으로 이주했다.

서독 당국은 동독 주민들의 서독 탈출 후 남아 있는 가족들에 대한 재정지원도 감당했다. 동독 당국은 1965년 정치범 협상 시 서독 당국에 부모의 탈출로 편부모 상황에 처한 800~1,000여 명의 아이들에 대한 생계비 지원을 요구했다. 이에 따라 서독 당국은 1969년 초부터 특별협상을 통해 500만DM에 이르는 생계비를 지원했다.

동독 당국은 서독 당국이 요구하는 정치범들을 볼모로 거래비용을 점차적으로 높였으며 사안에 따라 더 많은 대가를 요구하기도 했다. 1963년 정치범 석방거래가 시작될 때는 한 사람 당 평균 4만DM였다. 그러나 콜 수상이 집권한 1982년에는 9만 5,700DM로 증가되었으며 가족 재결합의 경우 한 사람당 10만DM가 지불되었다. 상기 금액에

36) 법무부, 『동서독 교류협력 법제 연구』, 55쪽.

37) 김학성, 『동서독 인적교류 실태연구』, 25~27쪽.

대해 아데나워 수상이 집권한 1963년도에는 주로 현금이 지불되었고 이후 현금에 해당하는 물자가 제공되었다. 동독 당국은 소비제품보다 원유, 다이아몬드, 구리, 주석 등 산업 원자재를 요구했고 이에 응하지 않으면 정치범을 석방하지 않을 것이라고 압력을 가하기도 했다.³⁸⁾ 1980년대에 이르러 동서독 간에는 결혼을 이유로 젊은 사람들의 이주도 허용되는³⁹⁾ 등 이산가족 문제가 거의 해결되는 수준에 이르렀다.

4. 남북한과 통독 전 동서독의 이산가족교류 비교

1) 이산가족 상봉 대상의 선정

남북한 이산가족교류는 한국전쟁이 끝난 지 35년 만에 열렸고 그나마 제한된 인원을 대상으로 비정기적으로 진행되고 있다. 대면 상봉은 일회 상봉 시 평균 100가족 정도가 참가하는데 이는 이산가족정보통합센터에 등록된 이산가족의 0.1%에도 미치지 못한다. 이로 인해 가족 상봉을 기다리는 대상의 고령화가 심각한 문제로 제기되고 있다. 2009년 3월 말 기준으로 이산가족정보통합센터에 등록된 이산가족 12만 7,375명중 30%에 가까운 3만 9,821명이 이미 숨졌다고 한다.⁴⁰⁾ 신청자 중 생존자 연령도 90세 이상이 4.7%이고 70세 이상이 76.2%에 달해 앞으로 사망자가 급속히 늘어날 것으로 전망된다. 이런 점에서 남북한 당국의 이산가족교류에 대한 인도주의적 접근은 가족 상봉

38) 손기웅, 『동서독 간 정치범 석방거래』(서울: 통일연구원, 2005), 5~8쪽.

39) 주독대사관, 『동서독 교류협력 사례집』(1993), 300쪽.

40) 『연합뉴스』, 2008년 8월 5일.

<표 4> 이산가족 상봉 대상자(연령별)

구분	90세 이상	89~80세	79~70세	69~60세	59세 이하	합계
인원(명)	4,158	28,901	33,526	13,256	7,715	87,554
신청 비율(%)	4.7	33.2	38.3	15.1	8.8	100

자료: 2009년 3월 말 기준 이산가족정보통합센터 신청자료 통계.

대상의 선정 기준, 이산가족 대상 중 연장자에 대한 배려 등과 직결된다고 볼 수 있다.

북한은 체제에 대한 충성 정도, 이산동기를 고려해 선정하고 있다. 1순위는 월북자 가족, 2순위는 해방 후와 한국전쟁 시기 반동단체나 적 기관에 가담한 적이 없고 타의에 따라 월남한 사람이며 마지막으로 납북자 및 국군포로와 토대나 성분이 나쁜 월남자 가족이 해당된다.

헤어진 가족이나 형제를 단 한 번이라도 만난 뒤 눈을 감고 싶어 하는 고령자의 소원을 무시한 북한 당국의 상봉 대상자 선정 원칙은 실제 선발되어 나온 이산가족 상봉 대상자의 구성에 그대로 나타난다. 월남자 가족에 비해 월북자나 그 가족이 많을 뿐 아니라 이산가족 상봉 대상자의 연령 분포에서 고령자가 차지하는 비중이 크지 않다. 북한의 경우 이산가족 상봉 초기에는 60대가 50% 내외를 차지하다가 제6차 상봉부터 70대가 50%를 넘어 증가하는 경향을 보이고 있다.⁴¹⁾ 이 밖에도 상봉 대상의 선정순위에 따라 면회소 상봉 및 화상 상봉의 기회를 주고 있다. 상위 순위에 속한 상봉 대상자에게는 대면 상봉, 하위 순위의 대상자에게는 대체로 화상 상봉의 기회를 주고 있다. 이에 반해 남한 정부는 고령자 우선이면서도 연령별 배분을 통한 추첨 결과를 통해 방문 대상을 선정하고 있다. 남한에서 나온 가족 상봉

41) 김귀옥, “탈냉전시대 이산가족 문제를 보는 새로운 시각과 해법,” 141쪽.

<표 5> 남북한과 통독 전 동서독의 이산가족 비교(상봉 대상 선정 기준)

구분	남북한		통독 전 동서독	
	남한	북한	서독	동독
자국민	· 추첨제 · 고령자 배려	· 사상동향 · 이산동기	-	· 탈출 가능성 · 근로능력
타국민	· 국익 손상 여부	· 정치·경제 이해관계	-	· 반동독 활동 · 가담 여부
왕래	부재		동반	

대상의 구성을 보면, 60세부터 69세 이하가 10% 내외이며 70세 이상이 90% 이상인 것으로 고령자 우선 원칙이 그대로 드러난다. 2007년 5월에 진행된 제15차 이산가족 대면 상봉 후보 선정에서는 90세 이상 고령자에 대해 추첨 가중치를 더 주었다.

남북한 이산가족교류는 왕래가 없는 조건임에도 위와 같은 행태를 나타내고 있는 반면, 동서독의 이산가족교류에서는 왕래가 동반된 가족 상봉임에도 비인도주의적 처사가 용인되는 경우가 적었다. 동독 당국은 서독을 방문하려는 동독 주민 선정에서 연금수령자들에게 우선순위를 주었고 사안에 따라 서독 이주까지 승인했다. 다만 가정환경과 사상동향을 고려해 탈출 가능성이 있는 자는 제외시켰고 동독을 방문하는 서독 주민에 한해서는 반동독 활동단체 가담 여부를 따져 입국허가를 내주었다. 서독은 동독을 방문하는 주민이나 서독을 방문하려는 동독 주민에 대해 특별한 제한을 두지 않았다. 이념적 혹은 개인적 동기로 동독 이주를 희망하는 대상에게는 이주를 허용했는데 1950년부터 1989년까지 약 47만 명이 동독에 이주한 것으로 알려졌다.⁴²⁾

42) 법무부, 『동서독 교류협력 법제 연구』, 55쪽.

2) 이산가족교류의 중심과 형식

이산가족 문제는 가족 상봉과 재결합이라는 두 과정을 통해 해결된다. 앞서 설명한 것과 같이 재결합 위주의 이산가족교류는 쌍방 간의 교류 수준이 높은 단계에 들어섰다는 것을 의미한다. 따라서 교류의 중심을 어디에 두고 진행하고 있는지의 문제가 제기된다.

남북한 이산가족교류는 낮은 수준인 가족 상봉 차원에서 진행되고 있다. 이 경우에도 자유 왕래를 동반하지 않은 면회소 상봉과 화상 상봉에 의해 이루어지고 있다. 최근 등장한 화상 상봉은 일회 상봉 시 상봉자 수를 늘릴 수 있고 생사를 빨리 확인할 수 있으며 왕래가 보장되지 않는 조건에서 운신이 곤란한 고령자나 환자들의 상봉에서는 유리한 점이 있다. 그러나 가족 상봉의 기본인 혈육의 정을 피부로 체감할 수 없다는 점에서 불리하다. 또한 이산가족의 가족권이 침해당할 수 있는 구조적 문제점을 지니고 있다. 이는 ‘가족의 동의’를 전제로 했지만 화상 상봉이 정부요원의 참가 아래 진행될 수 있도록 규제한 남북 간 합의서에서 그 근거를 찾을 수 있다.⁴³⁾ 동서독의 이산가족 상봉을 위한 이산가족교류 형식을 보면 화상 상봉이나 면회소를 통한 간접 상봉, 간접 대화는 찾아볼 수 없다. 특히 서독에 비해 이산가족교류에 소극적이었던 동독도 초기의 이산가족 상봉에서 가족의 재결합을 위한 활동으로 변화해온 점을 발견할 수 있다.

왕래 형식을 띤 이산가족 상봉은 남북한 당국이 지정한 장소를 통

43) 2005년 8·15를 계기로 진행된 화상 상봉과 관련한 남북 합의서 제4항에는 “남과 북은 이산가족들의 화상 상봉의 원활한 진행과 기술적 보장을 위하여 필요한 경우 가족의 동의를 전제로 진행인원 1명이 상봉을 도와줄 수 있도록 한다”라고 명시되어 있다.

<표 6> 남북한과 통독 전 동서독 이산가족교류 비교(교류 중심과 형식)

구분		남북한	통독 전 동서독
교류 중심		가족 상봉	가족의 재결합
교류 형식	가족 상봉	대면 및 화상 상봉을 통한 간접 교류	경제적 지원하에 자유 왕래를 통한 직접교류
	가족의 재결합	당국 간 협의 및 민간 단체 비공식적 활동을 통한 남한 이주	국가 차원의 거래를 통한 가족 이주

해 진행되었다. 1985년과 2000년부터 시작되어 제3차까지 진행된 왕래를 통한 이산가족 상봉을 보면 다음과 같다. 남한을 방문하는 북한 주민의 단체상봉은 COEX나 센트럴시티에서, 개별 상봉은 웨라톤 호텔이나 롯데월드 호텔에서 각각 진행되었다. 북한을 방문하는 남한 주민들은 평양 고려호텔에서 개별 상봉과 단체 상봉의 형식으로 가족 및 친인척과 상봉했다.⁴⁴⁾

한편 동독 당국은 서독을 방문하는 주민들이 서독 주민들과 자유롭게 접촉하는 것을 막기 위해 교류사업 초기 단체여행을 선호했으며, 비밀 경찰 요원들을 항상 동행시켰다.⁴⁵⁾ 또한 비밀요원들을 동원시켜 동독을 방문하는 서독 주민의 일거일동을 감시하게 했다. 이에 반해 서독 당국은 자유 왕래를 활성화하기 위해 방문자들에게 장려금을 지불했다.

남북한과 동서독은 이산가족교류를 공식적으로 시작함에 있어 거의 35년의 차이를 나타낸다. 남북한은 동서독에 비해 이산가족교류의 역사가 짧아도 이산가족들의 가족 상봉을 고착시키기 위한 활동 방식 다양화에 관심을 두어 이산가족 문제 해결을 위한 근본적인 활동과 멀어지고 있다. 현 상황에서 남북한 이산가족 문제는 통일이 아니며

44) 대한적십자사, 『이산가족 찾기 60년』(대한적십자사, 2005), 129~130쪽.

45) 김학성, 『동서독 인적교류 실태연구』, 53쪽.

근본적으로 해결될 수 없다는 결론도 가능하다. 이에 반해 동서독은 이산가족의 재결합을 목적으로 진행한 것이기에 이산가족 문제 해결에 가까워질 수 있었다. 따라서 통일이 아니더라도 동서독에서의 이산가족 문제는 1980년대에 이르러 거의 해결된 수준에 이르렀다.

3) 이산가족교류의 차이 원인

남북한과 동서독의 이산가족교류가 차이를 보이는 원인은 크게 두 가지 측면에서 찾아볼 수 있다. 하나는 남한이 동서독 이산가족교류에서 서독과 다르게 이산가족교류에 주동적으로 나서지 못하는 것이며, 다른 하나는 북한이 동독과 달리 이산가족교류에 비인도주의적으로 접근하며 이로 인해 남북한 이산가족교류가 왕래가 없는 가족 상봉 단계에 머물게 한다는 것이다. 전자는 남북한 체제경쟁 구도의 차이를 통해, 후자는 이산가족교류에 대한 북한의 인식을 통해 설명될 수 있다.

(1) 체제경쟁 구도

남북한이 처한 정치·군사적 환경, 국가경쟁력은 동서독과 다르다. 경제적 측면에서 북한은 남한에 현저히 뒤떨어져 있다. 통일 직전인 1989년 동독의 1인당 국민소득은 서독의 3분의 1 수준을 유지하고 있었으나 현재 북한의 1인당 국민소득은 남한의 16분의 1에도 미치지 못하고 있다.⁴⁶⁾ 따라서 남한의 보수층에서조차 급진적 통일은 민족의 대재앙을 불러온다고 우려하고 있다. 또한 통일비용을 부담하는 서독 인구는 동독 인구의 4배에 달했던 것에 반해 남한은 북한 인구의 2배

46) 통일부 통일교육원, 『통일문제이해 2008』(서울: 통일부 통일교육원, 2008), 131쪽.

에 머물고 있다. 따라서 통일비용 지출효과에 대한 논란이 퍼주기로 직결될 수 있는 구조적 문제점을 안고 있다. 한편 서독에 비해 열세였던 동독처럼 북한이 남한에 비해 많은 부문에서 열세인 것은 아니다. 소련군이 지켜주고 있던 동독과 달리 북한은 자주국방을 견지해오고 있으며 대량살상무기들을 보유하고 있어 군사적으로 남한을 심각히 위협하는 존재이다. 또한 북한은 주민집결능력이나 사회 통제력에서 남한을 압도하고 있다. 통독 전 동독에 비해 북한은 남한보다 체제경쟁력에서 열세하나 이를 상쇄하는 일련의 조건을 갖추고 있다.

앞서 살펴본 것과 같이 동서독 이산가족교류에서는 서독이 영향력을 행사하고 있다. 이에 반해 남북한 이산가족교류에서는 북한이 영향력을 행사하고 있다. 이산가족교류가 분단국 사이의 상호작용에 의해 일어나는 점을 고려한다면 영향력 행사국인 북한의 비인도주의적 처사가 남한에 전이되어 윤리적 책임을 다하기 위한 남한의 활동을 제약한다고 볼 수 있다. 이로부터 남북한 이산가족교류에서는 동서독에서는 찾아볼 수 없는 현상이 나타나고 있다. 대표적 사례로 서독은 특수 이산가족의 재결합을 위해 동독에 돈을 지불하면서까지 정치범 석방을 성공시켰지만 남한은 특수 이산가족들의 상봉을 주도적으로 실현시키기 어려워하고 있다. 북한은 남한에 돈 한 푼 들이지 않고 비전향장기수들을 송환해감으로써 특수 이산가족들의 재결합이 실현되게 했고,⁴⁷⁾ 이를 “장군님의 혁명전사들에 대한 의리의 승리”로 선전할 수 있게 한 사례까지 남기고 있다.⁴⁸⁾

47) 북한 당국은 평양방송을 통해 김인서, 김영태, 함세환 등 비전향장기수들의 가족이 북한에 있다고 하면서 “『전쟁포로대우에 관한 제네바 협약』(1949.8.12)과 『정전협정』(1953.7.27) 3조와 51조에 따라 이들을 1953년 7월 27일 이후 60일 이내에 북으로 송환되었어야 했다”라고 주장했다. 강권찬, “이산가족 문제의 현황과 대책,” 『민족연구』, 5권(한국민족연구원, 2000), 104쪽.

한국 정부는 이산가족교류에서 북한을 자극하지 않는 방향에서 점진적인 해결 전략을 구사하고 있다. 구체적으로 북한이 환영하는 간접 교류 방식을 제도화하는 과정을 통해 이산가족교류에 대한 북한의 인식을 변화시켜 점차적으로 자유 왕래를 비롯한 직접 교류에 접근하려 한다.

(2) 이산가족교류에 대한 북한의 인식

가. 이산가족교류의 지속과 관련한 인식

통독 전 동독 당국은 이산가족교류를 이용해 더 많은 경제적 급부를 획득하려 했다. 동독 당국은 1964년 12월부터 최소의무 환전액 제도를 실시했다. 동 제도는 서독의 모든 방문객이 동독에 체류 기간만큼 서독 마르크를 동독의 화폐와 1:1로 교환할 것을 의무화한 것이었는데 액수를 차츰 증가시켰다. 1964년에는 5DM, 1968년에는 10DM, 1984년에는 25DM까지 인상했다.⁴⁹⁾ 또한 서독 당국이 요구하는 정치범들을 볼모로 거래비용을 점차적으로 높였으며 사안에 따라 더 많은 대가를 요구하기도 했다. 심지어 자기들의(동독 당국) 요구에 응하지 않으면 정치범 석방을 하지 않을 것이라고 압력을 가하기도 했다. 동독 당국의 이러한 비인도주의적 행태는 자유 왕래와 가족이주 등 높

48) 북한은 인도주의적 차원에서 진행된 비전향장기수 송환을 김정일의 업적으로 선전하고 있다. “력사적인 평양 상봉 후 온 세상에 일대 파문을 일으킨 63명의 비전향장기수들의 조국으로의 송환은 혁명전사들에 대한 장군님의 숭고한 믿음과 사랑이 가져온 고귀한 결실이었다고 인덕정치의 위대한 승리였다”라고 쓰고 있다. <http://blog.naver.com/ysan777?Redirect=Log&logNo=60018397906>(검색일: 2008년 7월 23일).

49) 법무부, 『동서독 교류협력 법제 연구』, 263쪽.

은 수준의 이산가족교류 활동과 동반한 것이었다. 그러나 북한 당국의 비인도주의적 행태는 이산가족교류의 낮은 수준이었지만 동독에 비해 강도 높게 나타나고 있다.

이산가족교류 지속과 관련해, 북한 당국은 남한으로부터 쌀과 비료를 지원받아야 한다는 식의 대가성 거래로 인식하고 있다. 이는 지난 2006년 8월로 예정되었던 이산가족행사 취소와 관련한 북한의 입장에서 명백히 드러난다. 장재언 북한적십자사 위원은 대한적십자사 총재에게 보낸 편지에서 “남측은 이번 장관급회담에서 북남 사이에서 그동안 상부상조 원칙에서 인도주의적 사업으로 진행해오던 쌀과 비료 제공까지 일방적으로 거부했다”라면서 “우리 측(북한)은 북남 사이에 더 이상 흩어진 가족, 친척 상봉이라는 것도 있을 수 없게 되었고 인도주의 문제와 관련한 그 어떤 논의도 할 수 없게 되었다”라고 강조하면서 “8·15에 예정되어 있던 특별 화상 상봉도 금강산 면회소 건설도 할 수 없게 되었다”라고 밝혔다.⁵⁰⁾

이산가족교류의 지속과 관련한 북한 당국의 이러한 인식으로 남북한 이산가족교류에서 비인도주의적 행태가 발생하고 있다. 이는 두 가지로 설명할 수 있다.

첫째, 상봉 과정에 벌어진 일부 방문객의 행동이 정치사건화되어 이산가족교류 중단 사태로까지 번지고 있다. 2004년 3월에 진행된 제 9차 이산가족 상봉 행사에서 남한의 한 상봉자가 금강산 치마바위에 새겨진 “천출명장 김정일”이라는 문구를 가지고 농담을 던진 것으로 하여 사상 처음 공식 상봉이 무산되는 일이 있었다.⁵¹⁾

둘째, 이산가족교류가 안보 및 지원 문제와 연계되면서 중단되는

50) 『연합뉴스』, 2006년 7월 19일.

51) 『연합뉴스』, 2004년 4월 3일.

사태가 발생하고 있다. 1986년 구정을 기해 남한은 제2차 고향방문 교환을 제기하려 했으나 북한이 남한의 ‘팀스피리트’ 합동군사훈련을 구실로 모든 협상을 거부함에 따라 실현하지 못했다.⁵²⁾ 1998년 4월에 진행된 남북당국대표회담에서는 이산가족면회소 설치와 비료지원 문제를 동시에 협의할 것을 요구하는 남한과 비료 50만 톤을 먼저 지원해준다면 이산가족 문제를 추후 협의한다는 북한의 의견이 상충되어 결국 아무런 결과를 보지 못했다.⁵³⁾ 2001년 10월 북한은 미국의 9·11 테러와 관련해 남한이 경계태세를 강화한 것을 구실로 제4차 이산가족방문단 상봉을 일방적으로 취소했다.⁵⁴⁾ 2006년 7월 북한이 동해상에서 미사일을 발사한 것과 관해, 남한이 북한에 대한 쌀·비료 지원을 유보하자 북한은 이산가족 상봉 행사를 취소했다.

남북한 이산가족교류에서 나타나는 이러한 행태와 관련해, 일천만 이산가족재회추진위원회는 제25회 ‘이산가족의 날’ 기념식에서 “800만 이산가족은 북한에 퍼주는 대가성 상봉을 거부한다”라고 선언했다. 동 위원회는 성명서에서 “실향민들은 북한에 끌려가기만 하는 정부의 무성의에 모멸감을 느끼고, 혈육·이산의 아픔을 미끼로 쌀과 비료를 챙기는 북한에 분노한다”라고 밝혔다.⁵⁵⁾ 남북한 이산가족교류에 대한 이산가족들의 불만은 최근에 있는 연구 자료에서도 그대로 나타나고 있다. 이산가족 정책의 만족도와 관련한 질문에 응답자의 68.8%가 불만족스럽다고 대답했다.⁵⁶⁾

52) 대한적십자사, 『이산가족 찾기 60년』, 50쪽.

53) 위의 책, 83쪽.

54) 위의 책, 131쪽.

55) 『조선일보』, 2006년 9월 18일.

56) 윤여상, 『이산가족 실태조사 보고서』, 104~105쪽.

나. 이산가족 문제 해결과 관련한 인식

국토 분단으로 인한 한반도 이산가족 문제는 그 발생과 관련해 외세와 결부할 수 있는 조건이 있다. 그러나 이산의 발생을 이유로 이산가족교류를 지속해나가는 데서 나타나는 비인도주의적 처사를 정당화하는 것은 바람직한 처사가 아니다. 적십자회담에 나온 북한 대표들은 외세를 배격하기 위한 활동이 우선시되어야 하고 이를 위해서는 이산가족 문제 해결이 뒷전에 놓일 수 있다는 점을 공공연히 드러내 놓고 있다. 또한 이산가족 상봉은 조국통일이라는 민족 문제가 해결됨으로 실현될 수 있으며 남북한이 자유 왕래를 하자고 해도 이를 위한 남한의 사회적 환경(『국가보안법』 폐지 등이 먼저 조성되어야 한다고 주장하고 있다.⁵⁷⁾

이산가족 문제 해결에 대한 북한의 이러한 인식은 어디서 출발한 것일까? 북한 사회는 남한과 같이 이산가족의 인권 문제가 공론화될 수 있는 사회가 아니다. 특히 북한 당국이 주장하는 사상중심론은 이산가족 문제와 관련한 윤리적 책임에서 벗어날 수 있는 조건을 지어 주고 있다. 이는 북한 이산가족 중 많은 비중을 차지하는 월남자에 대한 이중적인 해석에서 찾아볼 수 있다. 북한은 월남자들을 가족과 고향을 버리고 적들의 편에 넘어간 사람이라고, 때로는 미국의 원자탄 기만에 속아서 넘어간 피해자라고 하고 있다. 전자는 이산의 동기를 자의에, 후자는 타의에 의한 것으로 평가했다고 볼 수 있다. 그러나 어떤 경우를 막론하고 사상중심론을 주장하는 북한 당국의 입장에서 보면 월남자들은 ‘사상의 일탈자’들이며 그 가족은 사상의 일탈자들을 배출한 가족이다. 따라서 북한 사회에서는 실정법상 규정하지 않고

57) 최대석, “이산가족 문제에 대한 남북한 당국의 입장 및 정책비교,” 『대북포용정책과 이산가족 문제 해결방안』(남북이산가족 교류협의회, 1999), 9쪽.

있어도 사상의 일탈자들인 이산자와 그를 배출한 월남자 가족에 대한 당국의 인식은 부정적일 수밖에 없다. 북한은 1958년부터 시작된 주민계층 분류에 따라 월남자 가족을 적대계층 혹은 동요계층으로 취급하고 있다. 1960년 경우 월남자 가족 자녀라 하여 대학진출과 진로선택 및 혼사에서 불이익을 당하는 등 사회적 갈등이 심각하게 제기되어 김일성이 신해방지구(한국전쟁 전 이남 지역)의 월남자 가족을 찾아가 실태를 알아보고 완화한 일도 있다.⁵⁸⁾ 북한에서 사상의 일탈자들에 대한 처벌은 인민보안성(남한의 경찰에 해당)이 아니라 국가안전보위부가 정치범관리소를 거점으로 실행하고 있으며 사상일탈자와 연계한 친인척들을 처벌하기 위한 연좌제도 기능하고 있다.⁵⁹⁾

그러나 이산을 외세에 의해 발생한 타의에 의한 것으로 공식적으로 주장해오고 있어, 당국으로서는 월남자들을 사상의 일탈자라고 공개적으로 규정할 수도 내놓고 처벌할 수도 없다. 북한의 내심으로는 사상의 일탈자들의 가족 문제인 이산가족 문제 해결에 관심을 둘 이유가 적다. 이런 점에서 북한 당국이 이산가족 문제 해결과 관련해 제기하는 외세론의 진속을 조명해볼 필요가 있다. 외세론을 주장하는 본질은 이산가족교류와 관련해 발생하는 사상의 일탈자가족-이산가족의 이산의 고통에 대한 무관심, 이산가족교류를 대가성의 사업으로 치부하는 비인도주의적 처사를 가려보려는 데 있다.

58) 림형규, “월남자 가족들의 가슴속에 맺힌 소원을 풀어주시어,” 『인민들 속에서 43』(평양: 조선로동당 출판사, 1980), 29쪽.

59) 사상의 일탈자들에 대한 처벌은 오늘 탈북이산자 및 그 가족 구성원들에 대한 처리에서 드러나고 있다. 북한 당국은 탈북이산가족 구성원들이 남한에 있는 가족 구성원인 이탈주민과 연계했다는 것이 법적으로 밝혀지면 정치범으로 취급하는 경우가 적지 않다.

5. 결론

이 글에서는 남북한과 통독 전 동서독의 이산가족교류를 가족 상봉과 재결합이라는 두 측면에서 비교해 남북한 이산가족교류의 현주소를 살펴보았다.

연구 결과 동서독 이산가족교류에서는 초기 상봉 대상을 연금보장자에 국한시켰으나 이후 안면 있는 사람에까지 확대시켰다. 이에 반해 남북한 이산가족교류에서는 상봉 대상자의 고령화가 심한 남북 이산가족의 현실을 외면한 북한의 비인도주의적 처사가 그대로 용인되고 있다. 구체적으로 남한은 고령자들을 배려하는 속에 추첨제로 진행하고 있으나 북한은 사상동향, 이산동기 등을 고려해 상봉 순위를 정하고 있다. 또한 동서독은 이산가족교류의 중심을 가족의 재결합에 두어 이주까지 허용한 반면 남북한 이산가족교류는 한 단계 낮은 가족 상봉에 두고 있으나 그마저 제대로 이루어지지 않고 있다. 통독 전 동서독의 이산가족교류는 자유 왕래를 동반한 직접적인 교류였다. 이에 반해 남북한 이산가족교류는 간접상봉·간접대화가 기본수단이 되고 있으며 초기 왕래를 동반한 가족 상봉에서 동반하지 않은 가족 상봉 형태로 이산가족교류 수준이 낮아지고 고착화되는 경향도 보인다.

이런 점에서 남북한 이산가족교류는 1985년 1차 상봉에 비해 근 25년이 된 오늘, 양적으로 증가했음에도 질적 수준이 낮아지고 있다는 분석이 가능하다.

이 글에서는 남북한과 통독 전 동서독 이산가족교류의 이러한 차이가 체제경쟁구도와 북한 당국의 이산가족교류에 대한 부정적 인식에 원인을 두고 있음을 밝히고 있다.

통일 전 이산가족 문제를 거의 해결했던 동서독 이산가족교류는 남

북한 이산가족교류에 적지 않은 시사점을 주고 있다. 서독이 이산가족 교류에 대한 동독의 거부감을 해소한 것은 경제적 지원 때문만이 아니다. 서독 탈출로 동독에 남아 있게 된 이산가족에게 생계지원을 했고 협상을 통해 가족들을 이주시키는 등 이산가족의 재결합을 위한 인도주의적 노력을 기울인 결과이다.

이 글에서는 남북한 당국이 이산가족교류에 인도주의적으로 임하는 것은 이산가족들에 대한 배려가 아니라 이산을 지속시킨 것에 대한 보상이라고 주장하고 있다. 그것은 이산이 일부 경우 자의에 의해 발생했어도 북한의 외세론과 남한의 피주동적인 대처가 이산가족 문제의 해결을 지속시키고 있기 때문이다. 특히 북한 당국으로써는 사상의 일탈자들의 가족 문제와 같은 이산가족 문제에 관심을 기울일 이유가 적다. 북한이 이산가족교류와 관련해 남한으로부터 쌀과 비료를 받아야 한다는 대가성 거래로 나오는 것도 이러한 인식 때문이다. 결국 남북한 이산가족교류는 이에 주된 영향력을 행사하고 있는 북한의 그릇된 인식과 현재로서는 소극적인 남한의 대처 방식으로 인해 통일 이 되기 전에는 해결되기 어려운 구조적 문제점을 가지고 있다.

북한은 직접 상봉 과정에 주민들의 정신상태가 와해되고 정보가 유출되는 것을 두려워한다. 국제사회의 여론을 의식해 간접 상봉, 간접 대화를 통한 가족 상봉을 추구하고 있는 점도 배제할 수 없다. 그러나 간접 교류만을 지속하려는 것은 상봉 대상자들의 고령화가 심각한 남북한 이산가족교류의 특징을 외면하려는 비인도주의적 처사이다. 그렇다고 통독 전 동서독에서와 같이 체류나 이주를 통한 가족의 재결합이 현 단계에서 남북 간 이산가족 문제 해결의 해법일 수는 없다.

동서독 이산가족교류 경험에 비추어 남북한 이산가족교류가 진전되기 위해서는 임종을 앞둔 이산자들이 고대하는 문명, 문상 등 특정

한 사안에 따른 가족 상봉과 함께 장애인이나 노약자 등 특정 대상이
요구하는 가족의 재결합을 실현하기 위한 활동도 병행되어야 한다.

■ 접수: 2월 27일 / ■ 채택: 4월 3일

참고문헌

1. 북한자료

림형구, “월남자 가족들의 가슴속에 맺힌 소원을 풀어주시어,” 『인민들 속에서』, 43권(평양: 조선로동당 출판사, 1980).

2. 남한자료

강권찬, “이산가족 문제의 현황과 대책,” 『민족연구』, 5권(한국민족연구원, 2000).

김귀옥, 『이산가족, 반공전사도 빨갱이도 아닌: 이산가족 문제를 보는 새로운 시각』(서울: 역사비평사, 2004).

_____, “탈냉전시대 이산가족 문제를 보는 새로운 시각과 해법,” 『통일문제연구』, 제17권 제1호(2005년 상반기).

김수완 외, 『국군포로 납북자 문제해결방안』(서울: 통일연구원, 2007).

김수환, “교류협력 중심의 독일통일과정 분석과 남북한 교류협력 추진 방안 연구: 인적교류와 관련하여”(제주대학교 석사논문, 2003).

김학성, 『동서독 인적교류 실태연구』(서울: 민족통일연구원, 1996).

대한적십자사, 『이산가족 찾기 60년』(대한적십자사, 2005).

박성조 외, 『경기도 - 북한 접경지역 협력 및 공동개발: 독일경험을 중심으로』(경기개발연구원, 2007).

배재식, “남북한 UN가입과 법적문제,” 『한국통일정책연구논총』, 제2권(1993).

법무부, 『동서독 교류협력 법제 연구』(2008).

손기웅, 『동서독 간 정치범 석방거래』(서울: 통일연구원, 2005).

서은성, “이산가족의 의미 변화 분석”(경남대학교 북한대학원 석사논문, 2006).

신율, “납북자 문제 해결을 위한 제언,” 『납북자 관련 인권문제와 해결방안』, 국가인권위원회 주최 공청회(2003.12).

윤미량, “이산가족 문제의 현주소와 향후과제,” 『통일연구』, 7권 1호(2003.8).

윤여상, 『이산가족 실태조사 보고서』(북한인권정보센터, 2006).

유지훈, “분단시대 동독의 통일정책,” 『사회과학연구』, 24권 제1호(2007.6).

이수석, “외국의 사례를 통해 본 남북이산가족 문제 해결방안에 관한 연구,” 『북한조사연구』, 7권2호(2003).

이장희, “이산가족의 재결합과 분단독일의 사례,” 『인도법 논총』, 13집(1993).

임순희, 『남북한 이산가족 재결합 시 문제점과 대책』(서울: 통일연구원, 1998).
제성호, 『남북이산가족 재결합에 따른 법적문제점과 해결방안』(통일원, 1992).
주독대사관, 『동서독 교류협력 사례집』(1993).
최대석, “이산가족 문제에 대한 남북한 당국의 입장 및 정책비교” 『대북포용
정책과 이산가족 문제 해결방안』(남북이산가족 교류협의회, 1999).
통일부, “남북정상회담은 이산가족 상봉사업을 제도화단계로 진입시키는 토
대가 되었습니다”(서울: 통일부, 2007).
_____, 『남북교류협력동향』, 제198호(2007.12).
_____, 『통일백서』, 2007.
_____, 『2008년 남북협력기금 사용계획』(2008년 9월 외교통상위원회 서면 보
고자료.
통일부 통일교육원, 『통일문제이해 2008』(서울: 통일부 통일교육원, 2008).

『동아일보』, 2007년 11월 22일.

『연합뉴스』, 2004년 4월 3일.

『조선일보』, 2006년 9월 18일.

『중앙일보』, 2000년 8월 21일.

『한겨레』, 2008년 3월 21일.

http://www.lawnb.com/lawinfo/law/info_law_searchview.asp?ljo=l&lawid=00052600
(검색일: 2008년 6월 10일).

A Comparative Study on the Dispersed Families between North and South Korea and East and West Germany before Unification

Kim, Byoeng Uk(The Organization for one Korea)

Kim, Young Hui(Korea Development Bank)

This study was carried out to review a cause and the difference of the exchange between the families of North and South Korea and East and Germany and the current state of the dispersed families in the Korea by comparing Two Aspects of Family Reunion and Recombination.

The exchanges between the families North and South Korea and East and Germany are basically different in the exchange center and type point of view and in the selection of the object of family reunion combination. This difference is based on the initial environment, the composition for system competition, and North Korea's recognition on the exchange between the dispersed family members. In this study, it was reviewed that the reason why North Korea is approaching to the

exchange between the dispersed family members in non-humanitarianism way is not because of the indisputability but because of the equation that the dispersed family's problems are the same as deviation families' ones and thus, it was emphasized that it is natural for North Korea to make a trade with South Korea in return for its continuous policy, asking South Korea to aid in providing rice and fertilizers.

The exchange between the dispersed family members of North and South Korea has construction problems which are impossible to solve before reunification even if two Koreas plan to periodically regulate the family reunion. To process the exchange between family members, it is required to perform actions to achieve the recombination of the family based on particular items and targets, as well as the reunion.

Keywords: The exchange between the dispersed family members, The reunion of the dispersed family members, The recombination of the dispersed family members, The family-ship of the dispersed family members