

제4장 남북간 인도적 문제의 해결 노력

제1절 대북지원

1. 정부차원의 대북지원

가. 정부차원 대북지원 추진경과

북한은 1980년대 후반부터 매년 100~200만톤 정도의 식량이 부족한 것으로 평가되며, 이러한 식량난은 사회주의 계획경제체제의 구조적 모순에서 비롯된 것이다. 즉 집단농장제도로 인한 노동의욕 저하, 경제사정 악화에 따른 비료·농약 부족, 수송체계 미비 등의 문제가 누적된 결과인 것이다. 아울러 소련·동구 사회주의권의 몰락과 1995년부터 계속된 수해와 가뭄은 북한의 경제 및 식량사정을 극도로 악화시켰다.

북한이 국제기구에 처음으로 식량을 요청한 것은 1995년이다. 북한의 공식적인 발표에 의하면 1995/1996년의 총식량 수요는 764만톤으로 이중 주식용은 487만톤, 비주식용은 277만톤인데 생산은 376만톤에 그쳐 부족분이 388만톤에 달하였다.

북한 식량난의 심각성이 국제사회의 관심사로 대두된 1995년, 김영삼 대통령은 3월 7일 베를린 방문중 가진 독일 외교 3단체 초청연설에서 “북한에 곡물을 비롯한 원료와 물자를 장기 저리로 제공할 용의가 있다”고 선언하였으며, 5월 5일 제44차 국제언론인협회(IPI) 서울 총회 개막연설시에도 대북 곡물제공 의사를 거듭 밝혔다.

1995년 5월 26일 일본을 방문한 북한의 국제무역촉진위원회 리성록 위원장은 와타나베 전부총리 등 일본 연립여당의 방북단 대표들과 회담시 북한의 식량난을 솔직히 시인하면서 일본이 보유중인 쌀 잉여분을 일정량, 일정기간 대여해 줄 것을 요청하였으며, 한국 쌀도 “전제조건이 없으면 받겠다”는 의사를 표명하였다.

이에 대해 우리정부는 같은 날 나웅배 부총리 겸 통일원장관의 발표문을 통해 식량난을 겪고 있는 북한동포들이 현실적인 곤경을 벗어날 수 있도록 민족복리 차원에서 아무런 전제조건이나 정치적 부대조건 없이 북한이 필요로 하는 곡물을 제공할 용의가 있음을 밝혔다. 이로써 동년 6월 17~23일 중국 북경에서 쌀 지원문제를 협의하기 위한 남북당국간 회담이 개최되기에 이르렀다.

남북간 북경회담에서의 합의에 따라 정부는 1995년 6월부터 10월까지 국내산 쌀 15만톤(1,850억원 상당)을 북한에 지원하였다. 당시 쌀 지원은 동포애와 인도주의적 차원에서 북한주민들의 삶의 질을 개선하고, 남북관계를 개선하고자 하는 의지가 반영된 것이었다.

이어 정부는 1996년 4월 16일 제주도에서 개최된 한·미 정상회담에서 4자회담이 성사될 경우 남북간 긴장완화와 상호 신뢰구축 차원에서 포괄적인 대북지원문제를 논의할 수 있다는 입장을 표명하였다. 아울러 김영삼 대통령은 1996년 8·15 광복절 경축사를 통해 4자회담 제의시 표명한 바 있는 북한 식량지원 문제에 대해 북한 식량문제의 근원적 해결에 기여할 용의가 있으며, 다양한 방법으로 북한의 농업생산성을 제고하고 장비 대여 등을 통해 수해농지 복구에도 도움을 줄 수 있다는 보다 구체적이고 적극적인 대북지원 의지를 표명하였다.

이러한 정부의 의지는 1997년도 대통령 광복절 경축사에서도 다시 한번 구체적으로 제시되

어 ① 북한 식량난을 구조적으로 해결하기 위한 남북간 실질협력이 필요하며, ② ‘민족발 전공동계획’을 남북대화를 통해 협의·추진하고, ③ 북한의 국제사회 참여 및 국제사회의 대북지원에 대한 협력을 제공하며, ④ 북한당국은 변화를 통해 자구적 노력을 기울여야 한다는 대북지원의 4대방향을 밝혔다.

한편 정부는 UN기구를 통한 긴급구호 차원의 인도적 대북지원 활동에도 적극 참여하였다. 1996년 세계식량계획(WFP)과 유엔아동기금(UNICEF)을 통해 아동용혼합곡물(CSB) 3,409톤과 국산분유 203톤 등 300만달러 상당의 식량을 지원하고, 국제기상기구(WMO)를 통해 5만달러 상당의 기상자재를 제공하였다.

1997년에는 WFP를 통해 600만달러 상당의 아동용 혼합곡물, 1,053만달러 상당의 중국산 옥수수 5만톤과 국산분유 300톤, UNICEF를 통해 수해로 파괴된 탈수방지약(ORS) 제조공장 복구비용 34만달러 등 2,667만달러 상당의 식량, 의료품 및 영농자재 등을 지원하였다. 국제기구를 통한 지원은 국제적 구호 전문단체인 UN기구에 현금 및 현물을 기탁하는 방식으로 추진되었으며, 6세 이하 아동과 임산부, 노약자 등에 대해 지원의 우선순위를 두고 이루어졌다.

1998년 2월 25일 김대중 대통령은 취임사에서 정부와 민간이 합리적인 방법을 통해 북한에 식량을 지원하는 데 인색하지 않겠다고 천명하였으며, 새 정부 대북정책 추진방향의 하나로 ‘북한 식량문제 해결을 위한 대북지원의 탄력적 제공’을 포함시켰다. 이와 더불어 정부는 북한동포를 돕기 위한 인도적 차원의 식량지원을 계속 추진해 나가는 한편 남북 농업개발협력 및 경험 활성화 등을 통해 북한 식량문제를 근원적으로 해결하는 노력도 지원하겠다는 방침을 발표하였다.

정부는 IMF사태 등으로 우리 경제사정이 어려움에도 불구하고, UN기구의 제4차 대북지원 계획 참여 요청에 국제사회의 일원으로 동참할 것을 결정하였다. 이에 따라 1998년 3월 9일 WFP를 통해 1,100만달러 상당의 식량을 북한에 지원키로 발표한 뒤, 8월 말까지 총 옥수수 3만톤, 밀가루 1만톤을 전달하였다.

「국민의 정부」 대북지원 정책은 북한 식량문제의 근원적 해결을 위해 농업개발 지원에 역점을 두되, 인도적 차원의 긴급구호 지원도 병행해 나간다는 것이다. 정부차원의 농업개발 지원은 남북간 협의를 통해 비료 등 영농자재를 지원하면서 이산가족 등 남북간 인도적 문제 해결의 계기를 마련해 나간다는 방침 아래 추진되고 있다. 아울러 국제공조 차원에서 UN기구를 통한 대북지원에 지속적으로 참여하면서, 국제기구와의 협조를 통해 지원물자의 전용 방지와 분배투명성 개선을 위해서도 적극 노력해 나갈 것이다.

나. 지원물자의 분배투명성 확보를 위한 노력

북한에 지원된 물품의 전용의혹은 대북지원이 시작된 1995년 이래 지속적으로 제기되어 왔다. 1996년 9월 강릉에 침투한 북한 잠수함에서 미 구호단체가 지원한 통조림 캔이 발견되었고, 1998년 2월에는 유럽연합(EU)이 지원한 식용유가 평양 시내 외화상점에서 WFP 직원에 의해 적발되었으며, 동년 8월에는 북측이 군용트럭을 이용하여 EU 지원물자를 비대상지역으로 운송하는 것을 미 하원 국제관계위 방북 인사가 목격하기도 하였다.

따라서 정부는 군사적 전용 방지 등 분배투명성 확보를 위한 조치를 취해 나가고 있다. 이 문제는 우리측과 WFP·국제적십자사연맹(IFRC) 등 국제기구의 노력으로 조금씩 개선되고는 있으나, 북한은 여전히 지원된 식량의 분배결과 확인에 비협조적인 태도를 보이고 있는

실정이다.

분배결과 확인을 위한 모니터링요원의 방북제한 및 북한내 자유로운 이동의 통제(방문 지역 사전허가제), 북한의 열악한 교통사정 등은 분배결과의 투명성을 확인하는 데 장애요인으로 작용하고 있다. 정부는 이러한 점을 감안하여 대북지원을 위한 남북적십자회담을 통해 분배 투명성 보장을 지속적으로 북한에 촉구해 왔다.

1998년 3월 25~27일까지 북경에서 개최된 남북적십자 제5차 대표접촉에서 우리측의 요구에 따라 북측은 매회 물자전달 20일 이내에 도·시·군 등을 명시한 구체적 분배결과를 우리측에 통보하기로 합의하였고, IFRC 요원의 분배결과 확인(1~2개 지역)도 약속하였다. 이후 3차 대북지원시(4~6월) 2개 지역(개성, 사리원)에 대한 분배결과가 확인되었고, 분배결과 내역도 우리측에 접수되었다. 아울러 9월부터 허용된 대한적십자사를 통한 민간단체 개별지원시 민간단체 관계자가 직접 방북하여 모니터링을 추진토록 유도해 오고 있다.

또한 정부는 WFP·IFRC 등에 모니터링 경비의 일부를 지원하고, 국제기구 방북조사단에 우리측 전문가의 참여를 추진하는 등 북한에 지원된 식량의 분배투명성 제고를 위한 노력을 꾸준히 전개해 나가고 있다. 이에 따라 대북지원 물자의 분배투명성 문제는 미흡하나마 초기에 비해 점차 개선되고 있다.

2. 민간차원의 대북지원

가. 민간차원 대북지원 기반 조성

1995년 9월 14일 정부가 대한적십자사를 통한 민간의 대북지원 허용조치를 발표한 것을 계기로 민간차원에서도 긴급구호 차원의 인도적 식량지원이 이루어지게 되었다. 민간차원의 대북지원은 1996년 9월 북한의 강릉 잠수함 침투사건으로 한때 중단되기도 했으나, 동년 12월 북한의 공식사과 이후 재개되었다. 우리나라와 국제사회의 계속된 지원에도 불구하고 북한의 식량난이 더욱 악화됨에 따라, 정부는 1997년 3월 31일 민간차원의 대북지원을 확대하기 위하여 외국산 쌀 추가 허용 등 대북지원 품목 확대와 경제단체를 통한 기업체의 대북지원 참여를 허용하는 조치를 발표하였다.

민간단체들의 대북지원 기탁성금이 증대되고, 지정기탁 등을 희망하는 민간단체들이 늘어남에 따라 1997년 4월 18일 대한적십자사는 대북지원문제 협의를 위한 남북적십자 접촉을 제의하였다. 남북적십자는 1997년 5월 북경에서 2차에 걸친 대표접촉을 개최하여 5월 26일 「남북적십자 사이의 구호물자 전달절차에 관한 합의서」를 채택하였다. 이로써 그간 국제적십자사연맹을 통한 간접지원방식으로 이루어져 오던 민간차원의 대북지원은 남북간 직접 전달 방식으로 전환되고 민간차원 대북지원의 제도적 틀이 마련되었다.

동 합의서는 남북간 구호물자 직접전달, 수송경로 및 대상지역 확대, 지원주체 명기, 지정기탁 등 그동안 국내 민간단체들의 요구를 대부분 수용한 것으로, 민간차원 대북지원을 활성화시키는 물론 남북간 상호신뢰 조성 및 남북관계 개선의 계기를 마련하였다.

이어 1997년 7월 23~25일까지 개최된 제3차 남북적십자 대표접촉에서 1차 지원에 이은 2차 지원 문제를 협의하고, 7월 25일에는 「남북적십자 사이의 제2차 구호물자 전달절차에 관한 합의서」를 채택하였다. 남북적십자간 2차분 지원 합의는 그간 1차분 지원과정에서 제기된 구호물자 검수방식, 분배과정 입회 및 분배결과 통보 등 제반 문제점을 보완함으로써 남북

간 구호물자 직접전달의 효율성과 실효성을 제고하였다.

대한적십자사를 통한 대북지원에 대해 일부 종교단체와 시민단체들은 북한에 대한 직접전달을 허용해 줄 것을 요청하기도 하였으나, 전반적으로 국내 민간단체들은 대한적십자사를 통한 대북지원에 적극 협조해 주었으며, 그 결과 남북적십자간 회담이 5년여만에 재개되어 남북간 직접전달을 실현할 수 있었다.

나. 민간차원 대북지원의 본격 추진

대한적십자사를 통해 이루어진 민간차원 대북지원의 규모는 남북간 직접전달이 이루어지지 않았던 1995년 11월부터 1997년 5월까지 19차례에 걸쳐 39억 7천만원(496만달러)에 달하며, 이는 국제적십자사연맹(IFRC)을 통해 이루어졌다.

1997년 5월 26일 남북적십자간 직접전달 합의 이후에는 1차분으로 6월부터 7월 말까지 옥수수 기준 5만 3,800여톤의 식량을 신의주, 만포, 남양과 남포항, 홍남항을 통해 전달했으며, 이어 7월 25일 남북적십자간 2차분 지원 합의에 따라 8월부터 10월 말까지 옥수수 기준 총 5만 2,800여톤의 구호물자를 전달하였다.

1998년 3월 중순에는 2차분 추가물량으로 17만달러 상당의 비료 800톤을 지원하였고, 이어 3월 25~27일 북경에서 개최된 남북적십자 제5차 대표접촉시 합의에 따라 제3차 대북지원이 4월에서 6월까지 추진되었다. 3차분 지원규모는 총 935만달러 상당(옥수수 기준 5만 4천여톤)으로 식량, 비료, 의약품 등이 전달되었다. 아울러 9월부터는 3차분 추가물량으로 1,133만달러 상당의 옥수수와 밀가루, 분유 등이 지원되었다. 3차 지원에서는 기존의 해로 및 제3국 경로 외에, 정주영씨가 기탁한 한우 1,001두가 최초로 판문점을 통해 북한에 전달되었다(6월 16일 및 10월 27일).

1995년 11월 이후 1998년 12월 말 현재까지 IFRC와 대한적십자사를 통한 민간차원의 대북 지원은 총 4,321만달러(472억원)에 이르는데, 이를 옥수수 기준으로 환산하면 27만톤 상당이다. 아울러 그동안 대한적십자사를 통한 대북지원에 참여한 민간단체는 종교단체, 시민단체 등 총 130여개 단체(1천만원 이상 지원만 포함)에 이른다.

남북적십자간 합의에 따라 우리측 민간단체가 지정한 구호물자 분배지역(단체)은 1차 지원의 경우 북한의 9개 시·도 및 4개 단체, 2차 지원시는 15개 시·도 및 13개 단체, 3차 지원시 8개 시·도 및 9개 단체로 북한의 전지역에 우리 국민의 동포애를 전하는 계기를 마련하였다.

이와 함께 대북 구호물자로는 중국산 옥수수와 밀가루·라면·감자 등 국내산 물품을 구입하여 지원하였다. 전달경로는 대체로 육로의 경우 신의주·만포·남양 등 중국과의 국경지역을 통해 철도로 운송하였으며, 해로의 경우 홍남·남포·원산·청진을 통해 선박으로 운송하였다.

중국산 옥수수의 구입과정에서 초기에는 중국 현지시장 사정에 따른 정량부족 및 품질불량의 사례가 발생하였으나, 우리측은 구호물자 검수팀을 파견하여 이를 해결하기 위해 노력하였으며, 수송에 있어서도 화차배정 등의 어려움에도 불구하고, 북한측과 합의한 기간내에 구호물자를 전달키 위해 노력하였다.

정부는 남북주민들간의 접촉을 증대시키고, 우리 민간단체의 활발한 참여 속에 대북지원을 추진하는 것이 바람직하다는 판단 아래, 1998년 3월 18일 및 9월 18일 2차에 걸쳐 민간차원 대북지원 활성화 조치를 발표하였다.

「3·18조치」에 따라 ‘겨레사랑북녘동포돕기범국민운동’ 등 민간 관계자 129명이 구호물자 인도, 대북지원 협의 등의 목적으로 방북하였다. 또한 ‘북한동포를 위한 국제금식의 날’(중98.4.25) 등의 행사시 언론사 후원 및 ARS모금이 허용되었고, 북한에 제약공장·합영농장 설립 등의 사업 추진이 승인되었다. 아울러 「9·18조치」에 따라 ‘우리민족서로돕기운동’ 등 15개 단체가 한적을 통해 35억여원 상당의 물자를 북한에 지원하였다.

3. 국제사회의 대북지원

국제사회의 대북지원은 1995년 8월 23일 북한이 최초로 UN에 수해긴급지원 요청을 한 이후, UN기구를 중심으로 전개되어 오고 있다. UN 인도지원국(OCHA)은 1995년 9월 이후 지금까지 세차례에 걸쳐 WFP 등 UN기구에 대북지원을 호소한 바 있으며, 이러한 호소에 따라 WFP, FAO, UNICEF, WHO, UNDP 등의 UN기구가 전문분야별로 식량 및 의약품 등을 북한에 지원해 오고 있다.

아울러 국제적십자사연맹(IFRC)과 국제선명회(WVI), 카리타스 등 비정부기구(NGO)의 대북지원과 함께 중국, 일본, EU, 스위스 등 개별 국가차원의 대북지원도 꾸준히 이루어졌다. 특히 국제 NGO들은 1997년 후반기부터 식량 위주의 지원에서 탈피하여 의료지원 및 농업개발 등으로 대북지원 방향을 전환하고 있다. 1995년 이후 국제사회의 대북지원은 총 7억 2,070만달러 수준(우리측 기여분 제외)으로 옥수수를 기준으로 환산하면 450만톤 규모로 파악되고 있다.

국제기구도 대북지원 물자의 분배투명성 문제를 중시하여 이를 지속적으로 북측에 제기해 온 결과, 1996년 초 30명에 불과하던 국제사회 북한 상주인원이 1998년 9월 말에는 90여명으로 증가하였고, 한국어 구사요원 2명도 방북(중98.6)하는 등 점차 개선되어 가고 있다. 다만, 북한은 소규모 NGO들의 분배모니터링에 대해서는 부정적 입장을 견지하고 있어 1998년 9월 말에는 ‘국경 없는 의사회(MSF)’가 철수를 발표한 사례도 있었다.

제2절 이산가족문제 해결 노력

1. 당국간 및 적십자간의 대화 추진

남북이산가족 문제는 1945년 8·15 해방 이후 한반도의 미·소 분할 점령으로 시작되어 6·25로 고착된 남북분단이라는 역사적 현실에서 비롯된 문제이다. 대부분의 가족이산은 미·소 군정 및 6·25사변중 발생하였으나, 1953년 7월 27일 군사정전협정 체결후에도 남·월북 및 탈북 등으로 남북간 가족의 이산은 계속되고 있다.

더욱이 남북분단이 오랫동안 지속됨에 따라 이산가족의 고령화 추세가 두드러져 유명을 달리하는 이산가족의 수는 점차 증가하고 있다. 현재 한국에 거주하는 이산가족만해도 약 767만명이며, 이 중 69만명에 이르는 60세 이상의 고령이산가족은 10년 후에는 약 30% 이상이 세상을 떠날 것으로 예상되기 때문에 시급한 해결이 필요하다.

1960년대 말 국제사회의 긴장완화와 평화공존의 분위기가 조성됨에 따라, 1970년 8·15 「평화통일 구상선언」이 발표되고, 1971년 8월 12일 일천만 이산가족 문제 해결을 위한 남북적십자회담 개최를 북한측에 제의하기에 이르렀다. 동년 8월 20일 판문점 중립국 감독위원회회의실에서 첫 회담을 시작한 이래 20여년간 70여회(본회담 10회, 예비·실무회담 60여회)의 회담이 진행되었으나, 1985년도에 단 한차례 ‘남북이산가족 고향방문 및 예술공연단’ 교환(9.20~23, 각 151명)이 성사되었을 뿐이었다(가족상봉은 우리측이 35가구, 북한측이 30가구임).

회담에서 우리측은 인도주의 원칙에 기초하여 가족·친지의 생사와 주소를 알리는 문제, 서신거래, 상봉, 재결합 등 양측이 합의한 의제 5개항의 추진에 노력하였으나, 북한측은 ‘법률적·사회적 장애제거와 환경개선’이라는 선결조건을 계속 주장해 진전을 보지 못했다. 제6차 적십자 실무대표 접촉(췌89.11.21)에서는 제2차 고향방문단 교환에 합의(고향방문 쌍방 각 300명, 총 571명)하고도 북한측은 공연내용을 문제삼아 무산시켰다.

한편 정부는 1990년 7월 20일 이산가족 상봉과 민족자유왕래 실현을 위해 8월 13~17일간을 ‘민족대교류기간’으로 선포하고 8월 4~8일간 방북신청을 접수, 총 61,355명의 방북 희망자 명단을 북한측에 전달하려 하였으나 북한의 접수거부로 성사되지 못하였다.

남북간 상호 신뢰구축과 긴장완화문제를 포괄적으로 협의 해결하기 위해 개최된 남북고위급 회담에서도 정부는 이산가족문제 해결을 주요 의제로 제기, 1991년 12월 10~13일까지 서울에서 개최된 제5차 남북고위급회담 본회담에서 채택된 「남북기본합의서」의 제18조에 이산가족문제 해결을 명문화했다. 1992년 5월 5~8일까지 서울에서 개최된 제7차 본회담에서는 첫 시범사업으로 8·15를 기해, 쌍방 각기 고령이산가족 100명씩을 포함하는 240명 규모의 ‘이산가족 노부모 방문단 및 예술단’을 교환기로 합의하였으나 북측이 실무절차 협의과정에서 전제조건을 제시하여 무산시켰다. 이어 1992년 9월 14~18일까지 평양에서 개최된 제8차 본회담에서는 「남북교류협력부속합의서」 제3장 ‘인도적문제의 해결’에 완전 합의하여 이산가족문제 해결의 기초를 마련하였다.

1993년 3월 19일 우리정부가 이산가족문제 해결과 신뢰회복 등 남북관계 개선 분위기를 위해 이인모를 아무런 조건없이 송환했으나, 북한측은 이렇다 할 후속조치를 취하지 않았다. 이에 정부는 여러경로를 통해 당국간 및 적십자회담의 재개를 제의하고 북한측의 호응을 촉구했으나 북한은 이를 모두 거부했다.

한편 그간 중단되었던 남북적십자회담이 1997년 5월 재개되었고, 이때 우리측은 이산가족문제 해결을 주장하였으나 북한측은 별도문제임을 이유로 거부하였다.

1998년 들어서면서 정부는 이산가족문제의 시급성을 감안, 이의 조속한 해결을 대북정책의 최우선 과제로 설정하고 이를 위해 적극 노력해 왔다. 이산가족문제의 근본적 해결을 위해서는 북한측과의 협력이 필요하다는 인식하에 대통령 취임사 등 계기시마다 남북당국간 또는 적십자간 회담 등 다양한 방식의 회담을 북한측에 제의하여 왔다.

정부는 1998년 4월 11~17일 북경에서 개최된 남북당국대표회담에서 면회소 설치 등 이산가족문제 해결과 대북 비료지원문제를 함께 논의할 것을 제의하였으나, 북한측이 비료지원문제만을 논의하자고 고집함으로써 합의점을 찾지 못했다. 앞으로도 정부는 북한측이 이산가

죽문제 해결에 호응해 나올 경우 보다 광범위한 남북협력조치가 가능하다는 일관된 기조하에서 대북협의를 추진해 나갈 방침이다.

2. 민간차원 이산가족 교류활성화 지원·촉진

남북한간 합의에 의한 이산가족 교류가 어렵게 되자 정부는 1989년 6월 12일 「남북교류협력에관한지침」 및 1990년 8월 1일 「남북교류협력에관한법률」을 제정·시행하여 이산가족의 생사확인, 서신교환 및 상봉을 제도적으로 보장·지원해 오고 있다.

즉, 제3국을 통해 재북가족을 접촉(생사확인, 서신교환, 상봉 등)하고자 하는 경우에는 15일 전까지 통일부장관에게 신청하여 승인을 받아야 하며, 부득이한 사유로 사전승인을 받지않고 재북가족과 접촉한 경우는 접촉후 7일 이내에 통일부장관이나 재외공관의 장에게 신고하면 사전 승인을 받은 것으로 같음하고 있다.

정부는 이산가족들의 편의도모를 위해 각 지방자치단체에 총 264개 민원창구를 개설하였다. 1993년 7월 1일에는 대한적십자사 본사 및 13개 시·도에, 1994년 8월 1일에는 민주평화통일자문회의 234개 시·군·구 협의회에 그리고 1997년 4월 14일부터는 이북5도위원회 및 14개 시·도 사무소에 관련서류를 비치하여 이산가족 교류를 신청할 수 있도록 하고 있다. 또한 정기적으로 민원창구에 대한 지도방문 및 이북도민을 대상으로 한 교류절차설명회 등을 개최함으로써 이산가족교류 추진에 따른 제반 애로사항을 적극 해결해 나가고 있다.

특히 「국민의 정부」 출범과 더불어 민간차원에서 이루어지고 있는 이산가족교류를 보다 촉진해나가기 위해, 1998년 1월 1일부터 재북가족의 생사확인을 하거나 제3국 상봉을 추진하는 경우 이에 소요되는 경비를 지원하고 있다. 생사확인의 경우는 40만원, 상봉의 경우는 80만원의 경비를 지원하되, 생활보호대상자·국군포로 가족 등 ‘특별 지원대상자’에 대해서는 2배 범위내에서 지원하고 있다. 그밖에도 교류주선단체(개인) 등 교류촉진 기여자에 대해서도 당해연도 추진실적을 감안, 적절한 수준의 경비를 지원하고 있다.

이와 함께 이산가족들의 북한방문 실현을 위해 고령 이산가족 등의 방북절차를 기존 허가제에서 신고제로 간소화해 1998년 9월 1일부터 시행하고 있다. 이에 따라 신고방북 대상인 60세 이상의 이산가족 및 1953년 7월 27일 이전 북한지역에서 월남한 실향민, 고령 이산가족 방북 보조자, 재북가족 문병·문상 등 긴급 가사사유자 등은 초청장 등 방북기간 동안의 신변안전과 무사귀환을 보장하는 서류만을 갖추어 신고하면 된다. 아울러 이산가족교류 상황이 진전될 경우 이산가족의 재북가족 접촉절차도 신고제로 간소화하는 방안을 검토해 나갈 계획이다.

정부는 또한 이산가족교류 주선단체의 활동을 활성화하고 민간교류 과정에서 야기되는 부작용을 최소화하기 위해, 교류 주선단체와의 협조체제를 강화해 나가고 있다. 1998년 말 현재 30개 단체 또는 개인에 대해 이산가족교류 주선 목적의 북한주민 접촉을 승인했으며, 정부와 교류 주선단체간의 긴밀한 협조하에 생사확인 등 이산가족교류를 추진하고 있다.

1989년 6월 12일 이산가족교류를 시작한 이후 1998년 12월 말 현재까지 이산가족들의 재북가족 접촉승인은 총 7,028건으로 이중 20%인 1,391가족이 생사를 확인하였으며, 263가족이 제3국에서 상봉하였다.

특히 1998년 들어 이산가족교류는 정부의 적극적인 정책추진으로 계속 증가추세를 보이고 있는바, 접촉신청은 12월 말까지 3,726건으로 전년 대비 5배 수준이며, 생사·주소 확인은

2.3배인 377건, 상봉은 1.8배인 108건, 서신교환은 469건이 성사되었으며, 처음으로 가족상봉 목적 방북 1건이 성사되기도 했다.

민간차원에서 이루어지고 있는 교류성사 실태(생사확인)를 살펴보면 ① 친척·친지 등 해외 동포의 방북 이용, ② 국내 민간주선단체 이용, ③ 언론매체 등 이용 ④ 국제행사 참가를 통한 교류 등을 들 수 있다.

교류의 중개지역은 초기에는 미국, 캐나다, 일본이 대부분이었으나 한·중 수교 이후는 중국을 통한 교류가 급증하고 있다.

신청인을 원적지별로 구분해 보면 함경도가 509건(37%)으로 가장 많으며, 남한에서 출생한 이산가족도 273명이 있다.

한편 신청인의 현 거주지별 현황은 서울이 836건(60%)으로 가장 많고 다음이 경기, 부산 등으로 나타나고 있어 이산가족 교류자 중 83%가 수도권지역에 거주하고 있는 것으로 나타나고 있다.

정부는 현재 제3국을 통해 비공식적으로 추진되고 있는 민간차원 교류가 공개적인 방향에서 추진될 수 있도록 다각적으로 노력하는 한편, 궁극적으로는 남북간의 협의에 의한 우편물 교환소와 면회소 설치 등을 통해 가족상봉 및 자유왕래가 실현되도록 계속 노력해 나갈 것이다.

3. 이산가족 교류에 대비한 내부기반 구축

「국민의 정부」는 출범과 더불어 이산가족교류 본격화에 대비할 수 있는 내부기반을 구축해 나가고 있다. 이는 향후 남북간 협의에 의한 교류 본격화에 대비하고 현재 이루어지고 있는 민간차원의 이산가족교류를 측면 지원하기 위한 차원에서 추진되고 있다.

1998년 5월 28일에는 대한적십자사 등 22개 이산가족관련 민간단체들이 참여해 ‘남북이산가족교류협의회’를 발족시켰다.

동 협의회는 총회(회장: 정원식 대한적십자사 총재), 자문위원회, 남북협력홍보위·교류후원위·학술연구위 등 3개 분과위원회, 실행위원회 및 사무국으로 구성되었으며, 이산가족 교류에 관한 의견 자율조정 및 대정부 건의, 이산가족교류 활성화시 상봉 및 고향방문 대상자 선정 등 민·관 역할분담을 통한 교류지원, 민간차원의 남북이산가족교류 추진 창구 등의 역할을 수행하고 있다.

이와 함께 정부는 이산가족 관련자료의 통합 데이터베이스 구축을 통해 교류 본격화에 대비하고 민간교류를 지원하기 위해, 8억 4천만원의 예산을 투입해 ‘이산가족정보통합센터’ 설치를 추진하였다.

국가안전보장회의 상임위원회 및 행정자치부 등 유관기관 협의를 통해 센터 설치계획을 마련하고, 조달청 입찰절차를 거쳐 전담사업자를 선정하여 1998년 9월 5일부터 시스템 구축을 착수하였다. 9월 25일에는 이북5도위원회에 정보통합센터 사무소를 개소하고, 12월 18일에는 프로그램 개발을 완료하고 관련장비 및 네트워크를 구축하였다.

이로써 통일부에는 이산가족 관리, 이북5도위에는 도민 관리를 위한 시스템이 각각 구축됨으로써 통일부·이북5도위원회·대한적십자사를 연결한 정보 공동활용이 가능하게 되었다. 아울러 대민 편의제공을 위해 문자, 사진, 영상 등 멀티미디어 정보제공 서비스 체제를 구축하고 보유정보에 대한 외부해킹 및 불법 대외유출을 방지하기 위해 완벽한 보안 시스템도 구축하였다.

또한 프로그램 보완 등 시스템 시험가동 및 유관기관에서 보관중인 기존 이산가족 관련자료의 데이터베이스(D/B) 구축을 추진중에 있으며, 관련작업이 완료되는 1999년 상반기에는 인터넷 서비스를 개시할 예정이다. 데이터베이스 구축은 우선 대한적십자사, KBS 등 유관 단체별로 분산·혼재되어 있는 기존자료를 취합하여 활용하고, 향후 남북관계 상황을 보아가면서 전체 이산가족을 대상으로 신규등록을 추진하여 통합 데이터베이스를 구축할 계획이다.

센터에 등록할 내용은 월남 실향민을 비롯 현재 남북으로 갈라져 있는 모든 이산가족들의 신상자료와 이산시기 등 가족찾기에 도움되는 자료 및 재북가족 현황 등이 중심이다. 정보통합센터 구축이 완료되면 남한내 가족찾기는 물론 남북간 이산가족찾기 사업추진이 가능하게 되며, 면회소 상봉 및 고향방문 대상자 인선 등 교류본격화에 효율적으로 대처하면서 이산가족 정책수립을 뒷받침할 수 있는 중요한 기반이 마련될 것이다.

제3절 북한이탈주민 보호 및 정착지원

1. 북한이탈주민 국내·해외 체류 실태

가. 북한이탈주민의 탈북양상

북한이탈주민의 국내입국은 1993년 이전까지는 연간 10명 내외였으나, 김일성이 사망하던 해인 1994년 이후부터는 연간 50명 수준을 상회하고 있으며 탈북양상에도 많은 변화가 일어났다.

첫째, 입국자의 신분이 군인, 남파간첩 등 특수한 신분에서, 최근에는 별목공, 외교관, 해외 무역상사 주재원, 교수, 고위 당간부 등 전계층으로 확대되었다.

둘째, 국내입국 유형이 개별적·고립적 탈북으로부터 이웃과 연계하거나 가족을 동반한 집단탈북이 증가하는 추세에 있다.

셋째, 탈북동기가 출신성분 차별에 대한 불만 및 북한체제에 대한 염증 위주에서 최근에는 극심한 식량난, 생활고에 따른 생존권 확보를 위한 경제적 요인 및 사회일탈행위 등으로 인한 처벌우려 등으로 다양화·복잡화되었다.

넷째, 군사분계선 위주에서 최근에는 제3국, 해상 등을 통한 국내입국이 두드러지고 있다.

북한주민의 이러한 탈북현상은 기본적으로 북한체제의 불안정성에 기인한 것으로, 개혁·개방 등을 통한 근본적인 체제개혁이 없는 한 탈북현상은 지속·점증할 것으로 전망된다.

나. 국내거주 실태

국내입국한 북한이탈주민은 1998년 12월 31일 현재까지 총 948명으로 사망·이민자 204명을 제외한 744명이 국내에 거주하고 있다.

이들은 대부분 서울·경기지역을 중심으로 생활하고 있으며, 직업은 회사원 등 봉급생활자가 약 27.2%, 상업 등 자영업자가 약 12.9%, 학생이 8%, 주부·고령자 등을 포함한 무직이 33.3%로 파악되고 있다. 생활면에서는 일부 생계곤란자를 제외하고는 대부분 안정된 생활을 하고 있는 것으로 파악되고 있으나 정부지원이 축소된 1994년 이후 입국한 탈북자의 경우는 최근의 어려운 경제사정에 따른 취업부진 영향 등으로 약 절반 정도가 생계 곤란을 겪고 있는 것으로 파악되고 있다.

한편, 대다수의 북한이탈주민들은 우리사회에 순조롭게 적응하고 있으나, 일부는 외로움, 경제적 자립능력 부족, 가치관의 차이 등으로 인하여 적응에 다소 어려움을 겪고 있어, 이들에 대한 정부차원의 대책과는 별도로 국민들의 따뜻한 관심과 지원이 요구되고 있다.

다. 해외체류 실태

해외체류 북한이탈주민의 정확한 숫자는 파악하기 어려우나, 중국에 약 2,500여명, 러시아 등지에 200~300여명 정도가 은신·체류하고 있는 것으로 추정되고 있다. 다만 단순히 식량 획득을 위해 중국접경지역으로 탈북한 자를 포함하면 그 수는 상당히 늘어날 것으로 보인다.

중국체류자는 주로 언어상의 문제로 중국내 조선족이 집단거주하는 동북3성을 중심으로 농사일, 잡역부로 일하면서 생계를 유지하고 있으며, 이들은 중국의 호구제도 및 북한공안원들의 체포활동 강화로 인하여 한곳에 오래 머물지 못하고 여러 곳을 떠돌며 은신·도피생활을 하고 있는 것으로 파악되고 있다.

중국정부가 북한이탈주민의 대부분은 식량 등을 구할 목적으로 일시 탈북한 것이므로 ‘난민’ 지위를 인정할 수 없으며, 불법 입국한 외국인에 불과하다는 입장을 견지함에 따라, 이들의 공식적이고 합법적인 국내입국에는 현실적인 어려움이 따른다.

러시아에 체류하고 있는 북한이탈주민은 대부분이 벌목·건설현장을 이탈한 자들로 러시아 각지를 떠돌아 다니면서 집수리 등을 해주며 은신생활을 하고 있는 것으로 파악되고 있다. 러시아에 체류하고 있는 북한이탈주민의 경우 합법적인 신분은 인정되지 않으나, 국내입국을 희망하는 자는 UN 난민고등판무관실(UNHCR), 국제적십자위원회(ICRC)의 협조를 통해 국내입국이 이루어지고 있다.

정부는 국내입국을 희망하는 해외체류 북한이탈주민의 전원수용 원칙에 따라 체류국 정부와 다각적인 외교적 노력을 경주하는 한편, UNHCR 등 국제기구와의 공조를 통한 국내입국도 적극 추진하고 있다.

2. 북한이탈주민 정착지원

가. 정착지원 내용·추진 현황

정부는 북한이탈주민의 성공적 정착여부는 우리의 통일의지와 능력을 보여주는 시금석이라는 판단아래 다음과 같은 방향으로 보호·지원을 추진하고 있다.

① 북한이탈주민에 대한 모든 보호·지원정책은 전반적인 통일정책 구도하에서 추진하며, ② 해외체류 북한이탈주민은 동포애와 인도주의 시각에서 국내입국을 희망하는 자는 전원 수용한다는 원칙아래, 체류국 실정에 부합하는 보호·지원방안 마련을 위한 외교적 노력을 적극화하고, ③ 국내거주 북한이탈주민은 일회성 물질적 지원보다는 자립기반 조성 및 자활 능력 배양을 통한 건전한 민주시민을 양성하는 데 역점을 두고, ④ 정부차원의 지원과 병행하여 북한이탈주민후원회 등을 중심으로 각종 민간·종교단체의 적극적인 참여와 지원활동을 유도해 나간다는 것이다.

정부는 북한이탈주민의 자립·자활기반 조성을 통한 안정된 조기정착을 도와주기 위하여 다양한 지원을 해주고 있다.

첫째, 우리국민으로서 살아갈 수 있는 신분안정 조치를 지원해 주고 있다. 국내입국을 희망하는 자는 북한이탈주민대책협의회의 심의를 거쳐 보호대상자로 결정한 후, 취직 및 주민등록증을 발급받을 수 있다.

둘째, 정착금을 지원해 주고 있다. 초기 생계지원금은 월 최저임금액의 200배 범위내에서, 기본금은 세대를 기준으로 월 최저임금액의 160배 상당액의 범위안에서 세대구성원의 수를 고려하여 지급하고, 가산금은 월 최저임금액의 40배 상당액의 범위안에서 본인 및 세대구성원의 연령·건강상태·근로능력 등을 고려하여 지급하고 있다. 또한 북한이탈주민이 국가이익을 위하여 제공한 정보나 가지고 온 장비의 종류에 따라 2억 5천만원의 범위안에서 보로금을 지급하고 있다.

셋째, 사회적응교육을 실시하고 있다. 북한이탈주민이 우리국민으로서 기본소양을 함양할 수 있도록 정치·경제·사회·문화 등 각 분야에 대한 교과목을 설치하여, 우리사회를 소개하고 실생활에서 필요로 하는 내용을 중점적으로 교육시키고 있다.

넷째, 직업훈련을 실시하고 있다. 1인 1기 기능보유를 목표로 북한이탈주민 개개인의 적성·능력·경력 등을 고려하여 직종을 정한 후 공·사 직업훈련기관을 통해 다양한 직업훈련을 받을 수 있도록 적극 주선했고 주고 있으며, 직업훈련을 받는 자에게는 훈련수당을 지급해 주고 있다.

다섯째, 취업을 알선해 주고 있다. 북한이탈주민의 안정된 정착을 위한 핵심요소라고 볼 수 있는 것이 바로 취업이다. 따라서 중앙·지방자치단체 및 민간·종교단체 등 다양한 경로를 통해 이들의 취업알선을 위하여 노력하고 있다.

여섯째, 주거지원금의 지급 및 임대주택을 알선해 주고 있다. 북한이탈주민의 연령·세대구성 등을 고려하여 예산의 범위안에서 85㎡ 이하의 주택을 무상으로 제공하거나 동 주택의 임대료에 필요한 주거지원금을 지원해 주고 있으며, 사회에 편입됨과 동시에 영구·공공임대주택을 알선해주고 있다.

일곱째, 학력 등을 인정해 주고 있다. 북한에서 취득하였던 학력 등을 인정해 줌으로써 이들이 한국에서 자립·자활할 수 있는 사회적·제도적 기반을 조성해 주고 있다.

여덟째, 학교에 편·입학하는 자에게는 교육비를 지원해 주고 있다. 북한이탈주민이 각급 학교(대학원 제외)에 취학을 하는 경우 학비 전액을 면제해 주고 있으며, 단 사립대학의 경우는 공납금의 반액을 지원해 주고 있다.

아홉째, 의료·생활보호대상자로 편입될 수 있도록 주선했고 주고 있다. 사회에 편입된 후 희망자 전원에게 대해서 의료보호 대상자로 지정해 주고 있으며, 생계가 곤란한 자에 대해서는

생활보호대상자로 편입될 수 있도록 주선했음으로써 생활안정을 기할 수 있도록 하였다. 열째, 북한이탈주민후원회를 통해 생활보조금을 지급해 주고 있다. 또한 후원회를 중심으로 민간의 광범위한 참여를 유도하여 각종 생활상담·취업·결연 등 분야별로 특화된 지원을 해주고 있다.

나. 정착지원시설의 건립

북한이탈주민에 대한 종합적·체계적인 지원을 위해 새로 건립되는 정착지원시설은 부지 18,620평, 연건평 2,214평에 수용인원 100명 규모로 1997년 12월 29일 착공되었고, 1999년 상반기 중 완공을 목표로 1998년 말 현재 65%의 공정률을 보이고 있다. 동 시설은 단순한 수용시설이 아니라 북한이탈주민이 우리사회에서 살아가는 데 필요한 자립능력을 배양해 주는 종합정착지원센터로 활용될 예정이다.

국내입국한 북한이탈주민은 동 시설에서 약 1년동안 생활하면서 실생활 중심의 다양한 사회적응교육을 받는 한편, 적성·경력에 따라 직업훈련도 받게 된다. 또한 다양한 민간단체가 참여하여 생활에 필요한 각종 심리·법률·직업·고충상담 등을 하게 되며, 사회부적응자의 재교육장으로서도 적극 활용할 계획이다.

3. 정착지원 법·제도 개선

정부는 초기 정착금의 부족 및 취업률의 저조 등으로 상당수의 북한이탈주민이 우리사회에서의 조기정착과 생활안정에 어려움을 겪고 있음에 따라 1998년 12월 31일 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 시행령」의 개정 등을 통해 초기 생활안정을 위한 정부의 지원 확대 및 자립기반 확보를 위한 다각적인 정착지원방안을 개선·발전시켰다.

첫째, 초기생활기반 확충을 위한 재정지원을 확충하였다. 북한이탈주민의 안정된 생활을 위해서는 초기 정착이 매우 중요함에 따라 1인 기준 정착금을 4배로 상향조정하고, 주거지원 규모도 실제 거주가 가능한 수준으로 대폭 현실화시켰다.

둘째, 자립·자활기반 확보를 위한 사회안전망 구축을 강화하였다. 직업훈련 활성화를 통해 취업기회를 확대하고, 훈련에 전념할 수 있도록 직업훈련 기간중 가계보조수당, 가족수당, 식비, 교통비 등을 지급하도록 하였다. 교육지원대상자의 연령한계를 대학의 경우에는 30세 미만에서 35세 미만으로, 고등학교의 경우에는 20세 미만에서 25세 미만으로 상향조정함으로써 수혜대상자의 범위를 확대하였다. 또한 「북한이탈주민법」의 개정을 통해 북한이탈주민 고용기업에 대한 인센티브를 제공하는 등 취업보장제도 등을 도입하는 방안도 적극 검토 중이다.

셋째, 생계가 곤란한 이탈주민의 경제적 생활안정을 위한 지원을 강화하였다. 특히 1994년 이후 입국한 이탈주민의 경우 정부지원금의 규모가 축소됨으로써 생계에 곤란을 겪고 있는 자가 많기 때문에 이들 생계곤란자들에 대해서는 1999년부터 일정기간 특별생계보조금을 지급하고 있다.

넷째, 사회적응능력 배양을 위한 사회적응교육을 강화할 예정이다. 향후 정착지원시설이 완공되면 보호대상자 전원에 대해서 사회적응교육을 의무화하는 한편, 교육기간도 연장하여 사회부적응자를 최소화해 나갈 계획이다.

다섯째, 중앙·지방·민간간의 협력체제 구축을 통한 사후관리를 강화할 예정이다. 정부차원에서는 각 기초자치단체에 거주지담당관을 지정·운영하고, 민간차원에서는 지역별로 지역협의회를 설치·운영함으로써 북한이탈주민이 지역사회로 순조롭게 편입할 수 있도록 지원해 줄 예정이다. 북한이탈주민후원회를 중심으로 다양한 민간·종교단체를 네트워크화하여 북한이탈주민의 정착지원사업에 참여토록 유도함으로써 이들의 안정된 정착을 위한 보호·지원체계를 한층 강화·발전시켜 나갈 계획이다.

마지막으로, 해외체류 북한이탈주민에 대한 보호·지원을 강화해 나갈 예정이다. 정부는 해외체류 북한이탈주민의 원활한 국내입국을 위하여 관련국과의 공식·비공식 외교교섭을 적극화하고, 또한 UNHCR, ICRC 등 국제기구와의 긴밀한 협력을 통해 현지 이탈주민의 신변 안전 및 인권문제에 대해서도 지속적인 관심을 기울여 나갈 방침이다.

제4절 북한 인권개선 추진

1. 북한의 인권 실태

북한은 그동안 김일성·김정일 부자의 독재 체제를 유지하는 수단으로, 계급성과 집단주의에 입각하여 인간의 기본적 권리를 제한해 왔다. 최근에는 극심해진 식량난과 경제악화를 이유로 주민에 대한 통제 특히 계층구분에 의한 통제 방식을 통해 주민의 기본권에 대한 억압을 강화하였다. 그리고 국제사회의 인권개선 압력과 정보접근 노력에 대해서도 인권의 상대성을 강조하며 “진정한 인권옹호는 오직 인민이 정권을 쥐고 있는 나라에서나 가능” 하다는 소위 ‘북한식 인권 개념’을 주장하고 있다.

국제 인권기구 및 인권 관련 NGO의 주요 보고서 등에 나타난 북한의 인권실태는 다음과 같이 요약할 수 있다.

① 생명과 신체의 존엄성과 관련하여 보면, 법보다는 노동당 방침의 우위와 공개처형의 관행 등으로 생명과 신체의 존엄성이 경시되고 있다. 국제사면위원회(Amnesty International)가 1997년 1월에 발표한 「북한의 공개처형에 관한 특별보고서」에서도 23건의 사례가 지적되어 국제사회에 공개되었다.

② 경제적, 사회적, 문화적 권리와 관련해서는, 빈곤과 기아로 인한 주민 일반의 생존권이 심각하게 위협받고 있는 실정이다. 1998년 11월의 WFP·UNICEF·EU에 의한 북한아동의 영양실태 조사결과에 따르면, 60%이상의 아동들이 영양실조에 걸려있다고 한다. 우리정부의 인도적 차원의 대북 식량지원은 이러한 경제적·사회적·문화적 권리의 개선 차원과는 관련이 있다.

③ 시민적·정치적 권리는 계급정책을 통해 제한·통제받고 있기 때문에 사실상 존재하지 않는다. 인민을 3계층으로 구분하고 이를 다시 51개 부류로 세분하여 차별정책을 시행하고 있다. 양심에 따른 의사표현(언론·출판·집회·결사)의 자유도 헌법상에서만 형식적으로 보장될 뿐, 당의 필요에 의한 경우에만 허용되어 왔다. 거주·이전의 자유도 엄격히 통제해왔

으나, 1998년 9월 5일에 개최된 최고인민회의에서 헌법개정을 통해 거주이전의 자유를 보장하는 조항(75조)을 신설하였다. 한편 이는 식량획득을 위한 주민이동 등에 대한 통제가 사실상 불가능한 상황이었다는 점을 고려할 때 의미가 반감된다.

④ 체제유지의 수단으로 정치범수용소를 운영하고 있다. 북한당국은 정치범수용소의 존재를 부인하지만, 국제인권기구 보고서 및 북한이탈주민들의 증언에 의하면, 북한에는 10여개소의 수용소에 20여만명의 정치범이 수용되어 있는 것으로 추정되나, 정확한 실태는 아직 밝혀지지 않고 있다. 정치범수용소의 수감자는 모든 기본권을 박탈당한 채, 외부와 철저히 차단된 상태에서 인간 이하의 대우를 받고 있다.

⑤ 기타 남북관계와 연관된 인권문제 차원에서 보면, 납북억류자 및 국군포로를 부당하게 대우하고 있다는 점을 들 수 있다. 북한은 1955년 이후 1998년 현재까지 3,745명을 강제 납북하여 이중 442명을 송환하지 않고 있다. 한편 북한은 납북억류자를 자진 월북자로 선전하거나 그 존재 자체를 부인하고 있으며, 한국동란 중 미송환된 국군포로에 대해서도 1998년 6월 24일 조국평화통일위원회 대변인 성명을 통해 그 존재를 부인한 바 있다. 그러나 6·25 사변중 실종된 국군포로 중에서 유가족 신고 및 민원에 의해 작성된 관련자료를 근거로 심의하여 결정된 전사처리자는 22,562명으로 집계된다. 유가족 신고 및 민원 등 제보가 없는 자와 국방부에서 실사를 통해 작성한 실종자 명부와 병적부 대조시 명단확인이 곤란하여 행불처리된 자도 19,409명에 달한다.

미송환 국군포로의 존재는 귀환 국군포로 및 북한이탈주민들의 증언에 의해서도 확인되었으며, 국방부는 금년까지 233명의 생존추정자 명단을 확보하고 있다.

정부는 납북억류자 및 국군포로의 송환은 국가의 기본적 의무이자 인도주의적 문제라는 기본인식하에 송환노력을 경주하고 있으며, 적십자회담 등 남북회담이 개최될 경우, 포괄적인 이산가족문제 해결차원에서 이 문제를 적극 제기할 방침이다. 아울러 국제적십자사와 UN 인권위원회 등 국제기구를 통한 송환노력과 국제적인 인권 NGO와의 연계를 통한 국제사회의 여론조성도 병행 추진하고 있다.

2. 북한 인권개선을 위한 노력

「국민의 정부」는 국제 인권기구 및 인권 NGO의 제시조건에 부합되는 ‘인권법’ 제정과 ‘인권위원회’ 설립 등 인권개선 노력을 범정부적 차원에서 추진하고 있다. 이러한 우리정부의 국내적 인권개선 노력과 병행하여 북한동포에 대한 인권탄압 상황을 더이상 방관해서는 안된다는 여론이 제기되고 있다. 특히 북한의 인권상황 개선에 대한 국제여론의 비등과 김정일 정권의 개혁·개방의 움직임 등을 활용하여 새로운 대책방향을 모색해야 한다는 의견이 국내외에서 제기되었다.

1998년도 한해의 북한인권 상황과 관련된 국내외 동향을 종합해보면 다음과 같다.

첫째, 국제인권기구 및 인권 관련 NGO가 북한인권 침해상황을 지적한 사례를 들 수 있다.

① UN 인권소위원회는 1998년 8월 3~23일까지 스위스 제네바에서 제50차 회기를 개최하였고, 8월 19일 전체회의를 열어 북한인권 관련 결의안을 채택하였다(결의안 전문 참조). 동결의안은 프랑스 Louis Joinet 의원의 주도로 공동제안되어 찬성 19, 반대 4, 기권 1로 채택되었다. Joinet 의원은 제안설명을 통하여 1997년 UN 인권소위원회에서 결의안을 채택한 이후에도 북한의 인권상황은 더욱 악화되었다고 평가하고, 북한 인권문제는 양심의 차원에서

다루어져야 한다고 강조하였다. 1997년도 UN 인권소위원회의 대북 결의안이 거주이전의 자유 및 국제인권규약 보고서 제출문제 등 일부 인권문제에 국한된 일회성의 결의 내용이었는데 비하여, 1998년도 결의안은 북한인권 문제를 UN 인권위원회 또는 UN 인권소위원회에서 계속 토의하려는 장기적인 목표에서 제출된 것이다. 또한 동 결의안은 북한의 인권상황을 그 어느때보다도 구체적이고 강도높게 비판하였으며 이러한 결의안의 채택으로 국제사회의 북한 인권문제에 대한 관심은 더욱 높아질 것으로 보인다.

② 피터 벌리 UN주재 미국 차석대사는 1998년 11월 19일 UN총회에서 행한 연설에서 북한, 아프가니스탄, 쿠바, 수단, 이라크 등을 인권 억압국으로 지목하고 인권탄압에 대해 지속적으로 투쟁할 것을 국제사회에 촉구하였다. 벌리 차석대사는 “악명높은 북한의 인권실태는 올해도 개선되지 않았으며, 억압적 체제는 생필품 부족으로 더욱 심화되고 있다”며 북한 주민의 기본권 존중을 위한 북한의 적극적 조치를 촉구했다. UN총회 차원에서 이처럼 강하고 명료하게 북한 인권실태를 거론한 것은 이번 연설이 처음이다.

③ 국제사면위원회(AI)는 1998년 6월 19일 1998년 연례 인권보고서를 통해 “식량부족으로 인한 북한의 인권붕괴가 연 3년째 계속 악화되고 있다”면서 “일부 관측통에 따르면, 북한에서는 한 달에 수천 명의 아동들이 아사(餓死)하는 등 지난 3년동안 2백만명 이상이 사망했다”고 지적했다.

④ 미국 의회 산하단체인 민주주의를 위한 전국재단(NED)은 계간지 「민주주의 저널」 1998년 제3호에 북한 수용소내 인권유린 실태 내용을 게재하였다.

이 고발 기사는 동 계간지 편집자 Larry Diamond씨가 방한하여, 이선옥, 강철환, 최동철, 안명철씨 등 북한이탈주민과 북한인권 관련 민간단체인 ‘북한동포의 생명과 인권을 지키는 시민연합’ 관계자와의 인터뷰를 통해 작성한 것이다. 이 기사는 정치범 수용소 실태에 대해 수감경험자와 경비원의 증언을 중심으로 기술되었다. 동 기사는 현재 북한내에는 10개 이상의 수용소가 있으며, 20만명 정도가 구금되어 강제노역 및 자의적 처벌 등 심각한 인권유린이 자행되고 있어 국제사회의 관심과 적절한 조치가 요망된다고 지적하고 있다.

⑤ 미국의 국제적 인권단체인 Freedom House는 1997~1998년도 연례보고서를 통해 세계 191개국을 대상으로 정치적·시민적 자유를 평가한 「세계 인권상황 평가서」를 발표하여, 북한의 인권상황을 이라크, 쿠바, 수단 등 16개국과 함께 “세계에서 최악(world's worst)”으로 분류하였다.

이들 국가와 함께 인권상황 최악의 국가군에 속하는 나라로는, 중국, 리비아, 시리아, 사우디, 미얀마, 베트남, 아프가니스탄, 부탄, 소말리아, 브룬디, 적도기네, 트르크메니스탄 등 16개국이다.

동 보고서는 남북한의 인권상황을 평점기준 최고 1에서 최저 7점으로 구분, 평가하였는데 그 결과는 다음과 같다.

이 보고서는 북한을 철저한 통제국가로 규정하고, △정권교체 불가능, △야당활동 금지, △광범한 내부감시, △기본권의 전면적 불인정, △사법부 독립성 부재, △‘반혁명 범죄자’의 불법처형, △교도소 재소자 학대, △수만명을 정치범 교화소 유치, △방송매체를 통한 사상교육, △종교의 자유 제한, △여행의 자유 제한, △월경자 강제 송환 및 약식처형, △노동권 불인정 상황 △북한 당국의 철저한 주민 감시 지속, 심지어 아동들에게 부모의 행동거지를 학교당국에 신고하도록 부추기고 있다고 지적하였다.

1998년 UN 인권소위원회의 대북 결의안과 Freedom House 평가서는 국제사회의 대북 인권 상황에 대한 관심이 표명된 것으로서, 북한 당국에 대한 압력요인으로 작용할 것으로 보인다.

다. 한편, 이러한 성과는 ‘민족통일연구원’의 ‘북한인권정보센터’와 국내 북한인권관련 NGO가 국제사회에 제공한 자료가 평가근거로 활용되어 얻어진 것이다.

⑥ EU와 북한간의 정치대화에서 북한인권문제에 대한 토의가 있었다. EU측은 장시간에 걸쳐 북한의 인권 개선의 필요성을 역설하고, 특히 국제사회는 북한이 국제인권 B규약을 탈퇴한 것을 수락할 수 없으며, 이는 명백한 국제법 위반이라는 점을 강조하였다. 이에 대해 북측은, “북한에서는 모든 인민이 행복하게 살고 있으며, 정의로운 법 질서하에서 고문도 없으며, 정치범도 존재하지 않는다”고 하면서, EU측의 인권문제 거론은 “그릇된 정보에 입각한 것”으로서 주권침해라고 강변하였다. 한편 이번 EU와의 정치대화에서 북한이 자국의 인권문제를 의제의 하나로 수락한 것은 주목되는 일이다.

이와 같이 국제사회와 북한간의 인권관련 대화가 성숙되어갈 경우, 자유민주적 인권 개념이 북한 사회에 보편화되어, 북한의 개혁·개방의 유도 등 한반도 평화정착에도 기여할 것으로 기대된다.

둘째, 북한은 1998년 9월 5일 개최된 최고인민회의 제10기 제1차회의에서의 헌법 개정을 통해 “공민은 거주, 여행의 자유를 가진다”는 조항을 제75조에 신설하였다. 이러한 조항을 신설한 진정한 동기와 의도는 별개로 하더라도 이러한 조치는 북한이 국제사회의 인권개선 압력과 권고를 의식하고 있다는 반증이 될 수도 있다.

한편, 1997년 12월 양순용씨 귀환 이후, 북한 당국의 포로에 대한 처우와 그 가족의 차별대우 등이 공개되면서 국군포로에 대한 국민적 관심이 증대되었다. 국방부에서는 그동안 귀환한 국군포로 및 북한이탈주민의 증언을 토대로 233명의 생존추정자 명단을 확보하였다. 1998년 한해만해도 9월 30일 장무환씨, 12월 10일 박동일, 김복기씨가 제3국을 경유하여 45년만에 조국의 품에 귀환함으로써, 북측의 비인도적 행태가 공개되기도 하였다.