

제3장 남북간 인도적 문제의 해결 노력

제1절 대북지원

1. 정부차원의 대북지원
2. 민간차원의 대북지원

제2절 이산가족문제 해결 노력

1. 이산가족문제 해결의 당위성
2. 당국 및 적십자차원의 해결 노력
3. 제3국을 통한 생사확인·상봉 추진
4. 이산가족 행정서비스 개선

제3절 북한이탈주민 보호 및 정착지원

1. 북한이탈주민 국내·해외 체류 실태
2. 북한이탈주민 정착지원 체계
3. 북한이탈주민 정착지원 추진
4. 법·제도 개선

제4절 북한인권·환경문제 개선 추진

1. 북한인권문제
2. 북한환경문제

제1절 대북지원

정부는 동포애와 인도적 차원에서 북한 식량난 해결을 위한 대북지원을 지속적으로 전개해 오고 있다. 특히 인도적 차원의 긴급구호와 함께 북한의 농업생산성 향상 지원 등을 통해 식량문제의 근원적 해결을 돕는데 역점을 두기로 하고 비료지원 등을 추진해 오고 있다.

이같은 대북지원은 무엇보다도 인류보편의 가치인 ‘인도주의’ 정신과 북한주민이 우리와 같은 민족이라는 ‘동포애’의 정신을 구현한다는 의미를 갖는다.

인도적 지원은 국제적으로도 지원대상국의 여타 정치적 상황과 연계하지 않는 것이 기본원칙이며, 이같은 맥락에서 우리가 인도적 견지에서 대북지원을 추진해야 할 당위성과 그 의미를 찾을 수 있다.

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 농자재 부족, 수송체계 미비 등의 문제가 누적된 결과인 것이다. 아울러 소련 및 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 총식량수요는 764만톤으

로 이중 주식용은 487만톤, 비주식용은 277만톤인데 생산은 376만톤에 그쳐 부족분이 388만톤에 달하였다.

정부는 북한 식량난의 심각성이 국제사회의 관심사로 대두된 1995년초부터 대북 식량지원 문제를 검토하였다.

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

이에 대해 우리정부는 5월 26일 통일부장관 명의의 발표문을 통해 식량난을 겪는 북한동포들이 현실적인 곤경을 벗어날 수 있도록 민족복리 차원에서 아무런 전제조건이나 정치적 부대조건 없이 북한이 필요로 하는 곡물을 제공할 용의가 있음을 밝혔다. 이로써 같은해 6월 중국 북경에서 쌀 지원문제를 협의하기 위한 「남북당국간 북경회담」이 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.

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

1997년에는 WFP를 통해 600만달러 상당의 아동용 혼합곡물, 1,053만달러 상당의 중국산 옥수수 5만톤과 국산분유 300톤, UNICEF를 통해 수해를 입은 탈수방지약(ORS) 제조공장 복구비용 34만달러 등 2,667만달러 상당의 식량, 의료품 등을 지원하였다. 국제기구를 통한 지원은 국제전문구호단체인 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 지원하는데 인색하지 않겠다고 천명하고, 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 농업개발 협력 및 경험 활성화 등을 통해 북한 식량문제를 근원적으로 해결하는 노력도 지원하겠다는 입장을 밝혔다.

정부는 IMF사태 등으로 우리 경제사정이 어려움에도 불구하고, UN기구의 제4차 대북지원계획 참여 요청에 국제사회의 일원으로 동참할 것을 결정하였다. 이에 따라 WFP를 통해 총 1,100만달러 상당의 옥수수 3만톤, 밀가루 1만톤을 지원하였다.

또한 1999년도에는 비료·종자·농약 등 농자재 지원을 통해 북한의 농업생산성 증대를 돕기로 하고 남북당국간 및 남북적십자간 직접지원을 통해 3월 30일~6월 22일간 462억원 상당의 비료 15만5천톤을 북한에 지원하였다.

<정부차원 대북지원 현황>

(1999.12.31 현재)

| 기간 | 지원 규모 | 비 고 |
|-------|------------|---|
| 1995년 | 2억3,200만달러 | <ul style="list-style-type: none"> - 국내산 쌀 15만톤 직접지원 - 1,850억원(1\$당 800원 적용) |
| 1996년 | 305만달러 | <ul style="list-style-type: none"> - WFP 200만달러(혼합곡물 3,409톤) - UNICEF 100만달러(분유 203톤) - WMO 5만달러(기상자재) - 24억원(1\$당 790원 적용) |
| 1997년 | 2,667만달러 | <ul style="list-style-type: none"> - WFP 600만달러(혼합곡물 9,852톤) - UNICEF 34만달러(ORS공장비용) - WFP 1,053만달러(옥수수 5만톤, 분유 300톤) - UN기구 980만달러 <ul style="list-style-type: none"> · WFP 400만달러(CSB 8,389톤), UNICEF 360만달러(분유 781톤), WHO 70만달러, UNDP 120만달러, FAO 30만달러 - 240억원(1\$당 900원 적용) |
| 1998년 | 1,100만달러 | <ul style="list-style-type: none"> - WFP 1,100만달러(옥수수 3만톤, 밀가루 1만톤) - 154억원(1\$당 1,400원 적용) |
| 1999년 | 2,825만달러 | <ul style="list-style-type: none"> - 비료 11.5만톤 직접지원 - 339억원(1\$당 1,200원 적용) * 한적 및 당국간 비료지원(3.30~6.22) 총 15.5만톤 462억원 |

나. 대북 비료지원

1999년도 비료지원은 3월 30일~6월 6일간 진행된 「남북적십자간 지원」과 6월 8일~6월22일까지 진행된 「남북당국간 지원」으로 대별할 수 있다. 남북적십자간 지원은 3월 11일 한적총재의 비료지원사업 발표 및 정부 참여 요청에 따라, 당국간 지원은 6월 3일 남북당국간 중국 북경접촉에서 비료 20만톤 지원과 이산가족문제 협의를 위한 남북 차관급 당국회담 개최를 합의함에 따라 추진되었다.

이와 관련, 정부는 3월 19일 제54차 남북교류협력추진협의회를 개최, 남북적십자간 비료지원사업에 참여키로 하고, 정부차원에서 비료 5만톤의 구입·수송비를 남북협력기금으로 한적에 지원키로 하였다. 또한 남북당국간 지원과 관련하여 6월 10일 제57차 남북교류협력추진협의회를 개최, 비료 20만톤의 구입·수송비를 남북협력기금과 한적의 국민모금액으로 충당키로 하고, 비료구매·수송·인도인수 등 그 실행은 남북적십자간 합의한 구호물자 전달절차를 준용키로 한 6월 3일 북경 합의를 감안, 한적에 위임키로 결정하였다.

남북적십자간 비료지원은 1998년 3월 27일 제5차 남북적십자 대표접촉의 합의에 따른 ‘남북적십자간 3차분 지원의 추가지원’ 형식으로, 3월 30일~6월 6일간 총 10차례의 해로수송을 통해 복합비료 5만톤과 유안비료 5천톤 등 총 5만 5천톤을 지원하였다. 비료는 우리측 여수·울산항에서 북한의 남포항(1.25만톤)·해주항(1.75만톤)·원산항(1.5만톤)·홍남항(5천톤)·청진항(5천톤)으로 전달되었다.

당국간 비료지원은 1999년 6월 3일 북경 합의에 따라 6월 8일~6월 22일까지 총 11차례의 해로수송을 통해 복합비료 4.5만톤·요소 3.2만톤·유안 1만톤·용성인비 1.3만톤 등 총 10만톤을 지원하였다. 비료는 우리측 여수·울산·군산항에서 북한의 남포항(4.1만톤)·해주항(2.4만톤)·홍남항(1만톤)·원산항(1만톤)·청진항(1.5만톤)으로 전달되었다.

당국간 비료지원은 당초 「6.3 합의」시 6월 20일까지 비료 10만톤을 지원하고 6월 21일 북경에서 남북차관급 당국회담을 개최하여 이산가족문제를 우선 협의한 후 7월말까지 10만톤을 지원키로 합의했으나, 북측이 약속을 지키지 않음에 따라 추가 10만톤 지원은 유보되었다.

정부가 추가 10만톤 지원을 유보키로 결정한 것은, 북측이 쌍방 합의를 이행치 않는 상황에서 우리측의 일방적인 지원보다는 대북지원이 남북간 합의이행의 틀 속에서 추진되는 것이 남북관계 정립에 바람직하다고 판단하였기 때문이다.

1999년 비료지원은 기본적으로 인도주의와 동포애적 차원에서의 지원할 필요성과 함께, 대북지원을 그간의 국제기구를 통한 간접지원 보다는 이산가족문제 해결 등 남북관계 차원에서 직접지원하는 것이 바람직하다는 판단에 따라 이루어진 것이다.

비료 15.5만톤 지원 비용은 남북협력기금 339억원과 한적의 국민모금액 123억원 등 총 462억여원이 소요되었다.

2. 민간차원의 대북지원

가. 민간차원 대북지원 기반 조성

1995년 9월 정부가 대한적십자사를 통한 민간의 대북지원 허용조치를 발표한 것을 계기로 민간차원에서도 긴급구호 차원의 인도적 식량 지원이 이루어지게 되었다. 민간차원의 대북지원은 1996년 9월 북한의 강릉 잠수함 침투사건으로 한때 중단되기도 했으나, 같은해 12월 북한의 공식사과 이후 재개되었다.

우리나라와 국제사회의 계속된 지원에도 불구하고 북한의 식량난이 계속됨에 따라, 정부는 1997년 3월 민간차원의 대북지원을 확대하기 위하여 쌀 지원 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 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 직접전달 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 개최된 제3차 남북적십자 대표접촉에서는 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 접수방식, 분배과정 입회 및 분배결과 통보 등 제반 문제점을 보완함으로써 남북간 구호물자 직접전달의 효율성과 실효성을 제고하였다.

또한 1998년 3월 27일 북경에서 제5차 남북적십자 대표접촉을 개최하여 「남북사이의 제3차 구호물자 전달절차에 관한 합의서」를 채택하였다.

나. 민간차원 대북지원의 본격 추진

남북적십자 사이의 합의가 이루어지기 전까지 민간차원 대북지원은 대한적십자사가 국제적십자사연맹(IFRC)을 통해 전달하였으며, 1995년 11월부터 1997년 5월까지 19차례에 걸쳐 39억 7천만원(496만달러) 상당의 구호물품을 전달하였다.

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 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).

1999년 3월 10일 대한적십자 총재의 비료지원 국민모금 계획 발표에 따라 1,027만달러(123억원) 상당의 비료지원 모금이 이루어졌으며, 이를 재원으로 1999년 3~6월에 걸쳐 비료 4만톤을 지원하였다. 또한 1999년도에도 20여개 단체가 식량, 비료, 의약품 등 281만달러 상당을 대한적십자사를 통하여 지원하였다.

1995년 11월 이후 1999년 12월말 현재까지 민간차원의 대북지원은 총 6,184만달러(695억원)에 이르는데, 이를 옥수수 기준으로 환산하면

39만톤 상당이다. 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 옥수수과 밀가루·라면·감자 등 국내산 물품을 구입하여 지원하였다. 전달경로는 육로의 경우 신의주·만포·남양 등 중국과의 국경지역을 통해 철도로 운송하였으며, 해로의 경우 홍남·남포·원산·청진을 통해 선박으로 운송하였다.

<민간차원 대북지원 현황>

(1999.12.31 현재)

| 기 간 | 지원 규모 | 지 원 내 역 |
|--------------------------|------------------------|---|
| 1995.11~1997.5 (國赤경유) | 496만달러 (39억6,915만원) | - 밀가루 3,664톤, 분유 94톤, 담요 1만개, 식용유 18.6만ℓ, 라면 10만개, 양말 35,000켤레, 감자 1,900톤, 무종자 4.8톤, 배추종자 6.4톤, 옥수수 4,980톤 * 1\$당 800원 환율적용 |
| 1997.6~1997.7 (1차지원) | 850만달러 (75억7,000만원) | - 옥수수 41,511톤, 밀가루 2천톤, 라면 15만상자, 비료 2천톤(옥수수기준 53,841톤) * 1\$당 890원 환율적용 |
| 1997.8~1997.10 (2차지원) | 890만달러 (81억원) | - 옥수수 17,100톤, 수수 14,576톤, 밀가루 5,501톤, 식용유 27만ℓ, 감자 1,300톤, 이유식 96.74톤, 분유 100톤, 어린이 영양제 3만병(옥수수기준 52,888톤) * 1\$당 1,680원 환율적용 |
| 1998.3 (2차추가지원) | 17만달러 (2억8,000만원) | - 비료 800톤(옥수수기준 1,261톤) * 1\$당 1,680원 환율적용 |

| 기 간 | 지원 규모 | 지 원 내 역 |
|----------------------------|---------------------------|--|
| 1998.4~1998.6 (3차지원) | 935만달러 (130억9,045만원) | <ul style="list-style-type: none"> - 옥수수 16,585톤(정주영 10,495톤 포함), 밀가루 13,500톤, 식용유 26만 ℓ, 분유 111톤, 비료 2,500톤, 소금 1,000톤, 쌀 57톤, 씨감자 5톤, 양말 26,000켤레, 한우 500두(정주영), 비닐 3.4톤, 초콜렛 14톤, 의약품, 앰블란스 1대(옥수수 기준 54,544톤) * 1\$당 1,400원 환율 적용 |
| 1998.9~1998.12 (3차추가지원) | 1,133만달러 (141억6,200만원) | <ul style="list-style-type: none"> - 정주영 : 옥수수 39,509톤(95억원,톤당 24만원), 한우 501두(사료 85톤, 물통 205개 포함 10억 9,400만원) - 민간단체 개별지원: 옥수수 4,010톤, 밀가루 2천톤, 백미 60톤, 분유 128톤, 설탕 34톤, 식용유 356,700 ℓ, 젓소 200두, 사료 46톤, 비닐 50.8톤, 유리 984장, 의류 45,904매, X-Ray차 1대, 의약품 등(15개 단체, 35억 6,800만원) * 1\$당 1,250원 환율 적용 |
| 1999.1~1999.12 | 1,863만달러 (223억5,920만원) | <ul style="list-style-type: none"> - 한적 비료지원(3.30~6.5) : 4만톤 123억 3,300만원 - 한적창구(3차 추가지원) : 24개 단체 33억 7,364만원 <ul style="list-style-type: none"> · 밀가루 3,139톤, 옥수수 4,015톤, 분유 42톤, 설탕 165톤, 씨감자 180톤, 식용유 15,845 ℓ, 라면 9,930상자, 의류 215,448점, 의약품 등 - 독자창구(2.10~) : 10개 단체 66억 5,256만원 <ul style="list-style-type: none"> · 밀가루 1,051톤, 옥수수 4,000톤, 비료 1,484톤, 농기구, 젓염소 450두, 의약품, 의료기기, 의류 등 * 1\$당 1,200원 환율적용 |
| 계 | 6,184만달러 (695억원) | |

다. 민간차원 대북지원 활성화를 위한 조치

국민의 정부는 출범 이래 남북주민들간의 접촉을 증대시키고, 우리 민간단체의 활발한 참여 속에 대북지원을 추진하는 것이 바람직하다는 판단 아래, 1998년 3월 18일과 9월 18일, 1999년 2월 10일과 10월 21일 등 4차에 걸쳐 단계적으로 민간차원 대북지원 활성화 조치를 발표하였다.

<민간차원 대북지원 활성화 조치내용>

- 1998. 3.18 : 민간차원 대북지원 활성화 조치
 - 대북지원 협의 및 분배확인 목적의 방북허용
 - 협력사업 방식의 대북지원 허용
 - 언론사/개별 기업체의 협찬·후원 및 이벤트 모금행사 지원
- 1998. 9.18 : 한적을 통한 민간단체 개별지원 시범적 허용
 - 민간단체가 대북협의 물품구입·운송·모니터링 등을 직접 담당
- 1999. 2.10 : 민간차원 대북지원 창구다원화 조치
 - 준법성, 전문성, 분배투명성 등 요건이 확보된 단체에 대하여 한적외 독자적인 대북지원 창구로 허용
 - 기타 단체 및 개인은 한적창구를 통해 지원
- 1999.10.21 : 민간대북지원 단체에 대한 재정지원 방침 발표
 - 보건의료 및 어린이·노약자 등 취약계층과 농업생산성 향상 지원을 위해 남북협력기금 지원기준 마련

이에 따라, 1998년도에 ‘겨레사랑북녘동포돕기범국민운동’ 등 민간 관계자 129명이 구호물자 인도, 대북지원 협의 등의 목적으로 방북하였다. 또한 ‘북한동포를 위한 국제금식의 날’ (1998.4.25) 등의 행사시 언론사 후원 및 ARS모금이 허용되었고, 북한에 제약공장·합영농장 설립 등의 사업 추진이 승인되었으며, 한적을 통한 민간단체 개별지원의 방식으로 ‘우리민족서로돕기운동’ 등 15개 단체가 35억여원 상당의 물자를 북한에 지원하였다.

1999년도에는 민간단체의 자율성 확보를 통해 민간대북지원 활동 활성화 및 효율성을 제고하기 위하여 창구 다원화 조치를 시행함에 따라 민간단체 명의의 직접 지원이 가능해졌다. 이에 따라 소량·적기 지원이 가능하여 계약재배 등 북한 농업개발지원이 용이하게 되었으며, 대북지원 절차 간소화로 준비기간 단축 등의 효과를 가져오게 되었다. 이 조치 이후 1999년 12월말까지 ‘한국이웃사랑회’ 등 10개 단체가 개별 독자창구로 지정되어 67억원 상당의 물자를 북한에 지원하였다.

또한 1999년 10월 21일 제60차 남북교류협력추진협의회에서 보건의료 및 어린이 등 취약계층과 농업생산성 향상 지원을 위해 남북협력기금을 지원할 것을 의결하고 「인도적차원의대북사업처리에관한규정」 (1999.10.27, 통일부고시)을 제정하였다.

제2절 이산가족문제 해결 노력

1. 이산가족문제 해결의 당위성

세계적으로 이데올로기 대립이 종식되고 인류의 절대다수가 자유와 번영이라는 보편가치를 추구하는 오늘날에도 한반도에는 이념적 갈등으로 빚어진 분단과 단절의 고통이 계속되고 있다. 특히 남북한 이산가족문제는 20세기 냉전의 산물로서 민족의 불행을 넘어 21세기 인류최대 비극의 하나로 남아있다.

이러한 남북이산가족 문제는 기본적으로 1945년 8·15 해방 이후 한반도의 미·소 분할 점령과 6·25를 거치면서 고착된 남북분단에서 비롯되었다. 대부분의 가족이산이 이 과정에서 발생하였다. 그러나 1953년 7월 27일 군사정전협정 체결 후에도 남·월북 및 탈북 등으로 남북간 가족의 이산은 계속되고 있다.

1996년 말 현재 남한내의 이산가족은 1세대 123만 명, 2·3세대를 포함하여 약 767만명으로 추산되고 있다. 이산 1세대 중 60세 이상의 고령 이산가족만 해도 69만명에 이른다.

남북이산가족 문제의 해결은 가장 초보적인 인권문제인 동시에, 남북간 신뢰회복의 상징이자 화해협력의 징표이기도 하다.

오늘날의 국제사회에 있어서 가족권은 가장 중요한 기본적 인권의 하나로 인정되고 있다. 헤어진 가족성원이 상호 연락을 회복하고 재결합하는 것은 가족권에 당연히 포함되는 권리이다. 「세계인권선언」과 「국제인권규약」 등 국제인권법에는 이와 같은 가족권의 보호에 관한 내용이 잘 나타나 있으며, 1949년 8월 12일의 제네바 제4협약(전쟁에 있어서의 민간인의 보호에 관한 협약)과 1977년 12월 12일의 제1추가의정서에 의

하면 ‘전쟁으로 인해 이산된 가족’과 ‘무력충돌의 결과 이산된 가족’의 재결합에 협조할 것을 체약국의 의무로 명시하고 있다.

분단 반세기를 지나면서 남북간에는 사용하는 언어나 생활양식, 사고방식 등 여러 면에서 이질감이 심화되고 있다. 이런 점에서 이산가족문제의 해결은 남북이산가족의 고통을 해소해 줄 수 있다는 가시적인 효과만 있는 것이 아니라 이를 통해 분단으로 인해 발생한 지리적인 분단, 사상과 이념의 대립, 체제와 가치관의 차이 및 사회생활상의 단절을 치유하는 중요한 수단으로서의 의미가 있다.

이산가족문제 해결이 지연되는 사이에 이산가족은 고령화되고 수 많은 이산가족이 가족의 생사도 모르는 채 유명을 달리하고 있다. 이제 이산가족문제의 해결은 더 이상 미룰 수 없는 절박한 과제이다. 연령상 이산가족 중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 6.25 당시 20대들이 이제 70대에 이르러 생사의 갈림길에 서 있다는 사실은 이 문제의 시급성을 잘 말해주고 있다.

2. 당국 및 적십자 차원의 해결 노력

남북 이산가족문제 해결이 최초로 논의된 것은 휴전회담에서이다. 동회담에서 포로의 송환문제와 함께 이산가족의 귀환문제가 제기되었다.

1953년 7월 27일 체결된 군사정전협정은 제3조 제59항에서 귀향을 원하는 「실향사민」의 귀향을 허용·지원하도록 하고 있다. 이에 따라 「실향사민귀향협조위원회」 회의가 2차례 개최되어, 1954년 3월 1일부터 매일 100명씩의 실향사민을 교환기로 합의되었다.

합의에 따라 1954년 3월 1일 유엔군측은 신고자 76명중 최종단계에서 귀향의사를 변경한 37명과 간첩으로 확인된 2명을 제외한 37명을 북한측

에 인도하였으나, 북한측은 19명의 외국인만을 송환했으며, 이것이 군사 정전협정에 따른 실향사민 송환의 전부였다.

이같은 상황에서 정부는 1954년 한국문제와 월남문제 협의를 위한 제네바 국제회의에 참석했던 변영태 외무장관이 국제적십자위원회(ICRC) 대표를 만나 실향사민 송환문제를 협의한 것을 시발로 국제적십자위원회를 통한 문제해결 노력을 전개하였다.

대한적십자사는 1956년 6월 15일부터 8월 15일까지 전국적으로 실향사민 재등록을 실시해 등록자 총 7,034명의 명단을 국제적십자위원회에 전달했으며, 이에 대해 북한측은 1957년 11월 뉴델리에서 개최된 제9차 적십자 국제회의에서 남북인사 337명의 생존자 명단을 대한적십자사에 통보해왔다.

1960년대 말 국제사회의 긴장완화와 평화공존의 분위기가 조성됨에 따라, 정부는 1970년 8·15 「평화통일 구상선언」을 발표하고, 1971년 8월 12일 일천만 이산가족문제 해결을 위한 남북적십자회담 개최를 북한측에 제의하기에 이르렀다. 같은해 8월 20일 판문점 중립국 감독위 회의실에서 첫 회담을 시작한 이래 20여 년 간 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 30가구였음)

회담에서 우리측은 인도주의 원칙에 기초하여 ①남북으로 흩어진 가족들과 친척들의 주소와 생사를 알아내며 알리는 문제 ②남북으로 흩어진 가족들과 친척들 사이의 자유로운 방문과 자유로운 상봉을 실현하는 문제 ③남북으로 흩어진 가족들과 친척들 사이의 자유로운 서신거래를 실시하는 문제 ④남북으로 흩어진 가족들의 자유의사에 의한 재결합 문제 ⑤기타 인도적으로 해결할 문제 등 양측이 합의한 의제 5개항의 추진에 노력하였다.

그러나 북한측은 적십자회담을 정치회담으로 몰고 가면서 ‘법률적·사회적 장애제거와 환경개선’이라는 선결조건을 계속 주장해 진전을 보지 못했다.

북한측은 1989년 11월 제6차 적십자 실무대표 접촉에서 제2차 고향방문단 교환에 합의(고향방문 쌍방 각 300명, 총 571명)하고도 공연내용을 문제삼아 무산시켰다.

한편 정부는 1990년 7월 20일 이산가족 상봉과 자유왕래 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 남북고위급회담에서도 정부는 이산가족문제 해결을 주요 의제로 제기하여, 1991년 12월 10~13일까지 서울에서 개최된 제5차 남북고위급회담 본회담에서 채택된 남북기본합의서 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 ‘인도적 문제의 해결’에 완전 합의하여 이산가족문제 해결의 기초를 마련하였다.

1993년 3월 19일 우리정부가 이산가족문제 해결과 신뢰회복 등 남북관계 개선을 위해 이인모를 아무런 조건 없이 송환하고 여러 경로를 통해

당국간 및 적십자회담의 재개를 촉구했으나 북한은 이를 거부했다.

한편 그간 중단되었던 남북적십자회담이 대북지원문제를 협의하기 위해 1997년 5월 재개되었고, 이때 우리측은 남북적십자회담을 통해 이산가족문제 해결을 주장하였으나 북한측은 대북지원과는 별도문제라는 이유를 들어 거부하였다.

1998년 들어 이산가족문제의 시급성을 감안, 이의 조속한 해결을 대북정책의 최우선 과제로 설정하고 적극적 노력을 전개하였다. 이산가족문제의 근본적 해결을 위해서는 북한측과의 협력이 필요하다는 인식하에 대통령 취임사 등 계기시마다 남북당국간 또는 적십자간 회담 등 다양한 방식의 회담을 북한측에 제의하여 왔다. 이러한 정부의 노력의 결과 1998년과 1999년에 걸쳐 두 번의 남북당국간 회담이 개최되었다.

정부는 1998년 4월 11~17일 북경에서 개최된 남북당국대표회담에서 면회소 설치 등 이산가족문제 해결과 대북 비료지원문제를 함께 논의할 것을 북측에 제의하였다. 그러나 북한측이 이산가족문제 논의를 외면하고 비료지원문제만을 논의하자고 고집함으로써 합의점을 찾지 못한 채 막을 내렸다.

대북지원을 매개로 한 이산가족문제 해결노력은 1999년에도 이어졌다. 4월 23일부터 6월 3일까지 북경에서 차관급 대표의 4차례에 걸친 비공개 접촉을 통해 우리측이 북한측에 인도주의와 동포애적 차원에서 비료 20만톤을 지원하는 한편, 6월 21일부터 같은 장소에서 남북 차관급 당국회담을 개최하기로 합의(6.3)하였다.

회담의제는 이산가족문제를 비롯한 상호관심사로 되는 당면 문제로 하되 이산가족문제를 우선 협의키로 합의하였다. 비공개 접촉에서 북측은 ‘이산가족문제해결을 긍정적·전향적으로 검토하여 통크고, 폭넓게, 전면적으로 추진하며, 이는 정책전환’ 이라고 밝혀 이산가족을 비롯한 국

민들에게 남북관계 개선에 대한 기대를 불러 일으켰다.

6·3합의에 따라 남북한은 1998년 4.11 북경회담 이후 1년 2개월 만에 6월과 7월 두차례에 걸쳐 북경에서 남북 차관급당국회담을 개최하였다.

<우리측이 제시한 구체적 실천방안>

| 구 분 | 세 부 내 용 |
|-------------------|--|
| 이산가족상봉 | · 월 100명 정도로 하여 1-2회 실시 |
| 생사·주소 확인을 위한 명단교환 | · 월 1회 쌍방 300명 정도로 교환 · 첫 명단교환은 금년 8월초 실시 |
| 우편물 교환 | · 월 2회 실시 · 첫 우편물 교환은 금년 9월 중순 실시 |
| 상봉면회소 설치 | · 금년 8월 초순 판문점에 설치·운영 |
| 방문단 교환 | · 시범사업으로 금년 9월과 10월에 쌍방 각기 100명 정도의 고령 이산가족의 서울·평양 방문단 순차 교환 |

우리측은 동회담에서 6월 3일 남북 비공개접촉합의에 따라 이산가족문제의 우선 협의를 요구하는 한편, 이산가족 상봉, 생사·주소 확인을 위한 명단교환, 우편물 교환, 상봉면회소 설치, 방문단 교환 등 이산가족문제 해결을 위한 구체적 실천방안 제시와 함께 남북기본합의서 이행문제 등 상호관심사로 되는 당면문제에 대한 입장을 제시하였다.

이에 대해 북측은 서해사태 등을 집중 거론하고 우리측의 사죄를 요구하는 등 이산가족문제에 대해 논의를 회피하는 태도로 일관하였다.

앞으로도 정부는 북한에 대해 대화의 문을 항상 열어놓고 북측의 호응을 촉구해 나갈 것이며, 회담이 재개되는 경우 이산가족교류의 제도화·정례화 등 이산가족문제의 최우선적 해결을 위해 최선의 노력을 경주해 나갈 것이다.

3. 제3국을 통한 생사확인 · 상봉 추진

제3국을 통한 생사확인, 상봉 등 민간차원의 이산가족 교류는 정부가 「7.7특별선언」(1988)의 후속 실천조치의 일환으로 마련한 「남북교류협력에 관한 기본지침」(1989.6.12) 및 1990년 8월 1일 「남북교류협력에 관한 법률」에 따라 이루어지기 시작하였다.

1989년 6월 12일 이산가족교류를 시작한 이후 1999년 12월 말까지 이산가족들의 재북가족 접촉승인은 총 13,875건으로 이중 1,872가족이 생사를 확인하였으며, 458가족이 제3국에서 상봉하였다.

특히 1998~1999년 들어 이산가족교류는 정부의 적극적인 정책추진으로 계속 증가추세를 보이고 있다. 국민의 정부 출범이후 1999.12.31 현재까지 생사확인 834건, 서신교환 1,021건, 제3국 상봉 295건, 방북 상봉 6건이 성사되었다. 이것은 과거 연평균 대비 생사확인 3.8배, 제3국상봉 8.5배에 달하는 것이다.

1999년도 접촉신청은 6,847건으로 전년 대비 1.8배 수준이며, 생사·주소 확인은 1.3배인 481건, 상봉은 1.8배인 195건, 서신교환은 637건이 성사되었으며, 가족상봉 목적 방북도 5건이 성사되었다.

<이산가족교류현황>

(’89.6.12~’99.12.31, 단위 : 건)

| 구 분 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 계 |
|-------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|-------|--------|
| 접촉신청 | 1 | 62 | 275 | 267 | 743 | 651 | 311 | 231 | 761 | 3,726 | 6,847 | 13,875 |
| 생사확인 | - | 35 | 127 | 132 | 221 | 135 | 104 | 96 | 164 | 377 | 481 | 1,872 |
| 서신교환 | - | 44 | 193 | 462 | 948 | 584 | 571 | 473 | 772 | 469 | 637 | 5,153 |
| 제3국상봉 | - | 6 | 11 | 19 | 12 | 11 | 17 | 18 | 61 | 108 | 195 | 458 |
| 방북상봉 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 1 | 5 | 6 |

민간차원에서 이루어지고 있는 교류성사 실태(생사확인)를 살펴보면
 ① 친척·친지 등 해외동포 ② 국내 민간주선단체 ③ 언론매체 ④ 국제
 행사 참가를 통한 교류 등을 들 수 있다.

<접촉방법별 성사현황>

(’89.6.12~’99.12.31)

| 구 분 | 해외동포 | 주선단체 | 언론매체 | 기업인 및 국제행사 | 기 타 | 계 |
|------|-------|-------|------|---------------|------|--------|
| 생사확인 | 1,346 | 282 | 106 | 31 | 107 | 1,872 |
| 비 율 | 71.9% | 15.1% | 5.7% | 1.6% | 5.7% | 100.0% |
| 상 봉 | 381 | 39 | 22 | 15 | 1 | 458 |
| 비 율 | 83.2% | 8.5% | 4.8% | 3.3% | 0.2% | 100.0% |

교류 중개지역은 초기에는 미국, 일본, 캐나다가 대부분이었으나 한·
 중 수교 이후는 중국을 통한 교류가 급증하고 있다.

<중개지역별 성사현황>

(’89.6.12~’99.12.31)

| 구 분 | 중 국 | 미 국 | 일 본 | 캐나다 | 기 타 | 계 |
|------|-------|-------|------|------|------|--------|
| 생사확인 | 1,246 | 324 | 95 | 40 | 167 | 1,872 |
| 비 율 | 66.6% | 17.3% | 5.1% | 2.1% | 8.9% | 100.0% |
| 상 봉 | 439 | 0 | 16 | 0 | 3 | 458 |
| 비 율 | 95.9% | 0.0% | 3.4% | 0.0% | 0.7% | 100.0% |

신청인을 원적지별로 구분해 보면 함경도가 703건(37.6%)으로 가장 많
 으며, 남한에서 출생한 이산가족도 354명이 있다.

<신청인의 출신지별 성사현황>

(’89.6.12~’99.12.31)

| 구 분 | 합경도 | 평안도 | 황해도 | 평 양 | 경기·강원도 | 남 한 | 계 |
|-----|-------|-------|-------|------|--------|-------|--------|
| 건 수 | 703 | 432 | 206 | 49 | 128 | 354 | 1,872 |
| 비 율 | 37.6% | 23.0% | 11.0% | 2.6% | 6.8% | 19.0% | 100.0% |

한편 신청인의 현 거주지별 현황은 서울이 1,059건(56.6%)으로 가장 많고 다음이 경기, 인천 등으로 나타나고 있어 이산가족 교류자 중 대다수가 수도권지역에 거주하고 있는 것으로 나타나고 있다.

<신청인의 현 거주지별 성사현황>

(’89.6.12~’99.12.31)

| 구 분 | 서 울 | 경 기 | 인 천 | 부 산 | 강 원 | 기 타 | 계 |
|-----|-------|-------|------|------|------|-------|-------|
| 건 수 | 1,059 | 368 | 89 | 87 | 66 | 203 | 1,872 |
| 비 율 | 56.6% | 19.7% | 4.8% | 4.6% | 3.5% | 10.8% | 100% |

제3국을 통한 교류를 위해서는 이산가족들이 해외에 연고가 있고, 상당한 경비를 지불할 경제적 능력이 있어야 하며, 교류당사자들의 신변안전위협 등의 문제점이 수반된다.

이러한 점을 고려하여 정부는 해외 연고자가 없는 이산가족들도 저렴한 비용으로 서신교환과 상봉을 할 수 있도록 지원한다는 취지에서 1993년도부터 제3국을 통한 이산가족교류 주선사업을 공식 승인하였다.

〈교류주선자 현황〉

(1999.12.31 현재)

| 명 칭 | 대표자 | 명 칭 | 대표자 |
|-------------|-----|-------------|-----|
| 경평통상 | 김유진 | 계명프로덕션 | 류재복 |
| 국군포로가족협의회 | 허태석 | 남북이산가족협의회 | 심구섭 |
| 남북한마음만남주선회 | 장영일 | 대지통상 | 송치달 |
| 동북방선교협의회 | 이경남 | 두레국제무역 | 김성락 |
| 만몽실업 | 윤주경 | 민주일보사 | 유산선 |
| 세계한민족통일협의회 | 전 암 | 연길이산가족소개소 | 김영엽 |
| 예문기획 | 김훈기 | 우리민족서로만나기모임 | 송낙환 |
| 이산가족상봉추진회 | 이경남 | 이산가족상봉회 | 진성구 |
| 천지항공 | 유재승 | 코리아랜드(주) | 강영수 |
| 한겨레상봉추진회 | 김학상 | 한민족복지재단 | 전제현 |
| 한민족상조협의회 | 김귀덕 | 한민족상봉회 | 문광만 |
| 한민족평화운동본부 | 현홍균 | 한중문화교류협의회 | 이용현 |
| 현대상사 | 김영학 | 효도회 | 장승학 |
| 홍사단민족통일운동본부 | 김윤희 | 개 인 | 최병우 |

1999년 12월말 현재 20여 단체가 이산가족 교류주선자로 통일부의 승인을 받아 활동하고 있으며, 이들의 교류주선활동은 제3국을 통한 이산가족교류의 활성화에 많은 기여를 하고 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.

아울러 정부는 제3국을 통한 이산가족교류의 부작용을 최소화하고 건전 교류주선 질서 형성을 위해 교류주선단체·개인 및 민원창구에 대한 지도를 강화하고 있다. 교류주선자 승인시 사업계획서 등 관련자료를 면밀히 검토하여 적격자를 선정하고, 각 지역 민원창구를 대상으로 교류절차설명회를 개최하여 정부의 이산가족 정책 설명과 교류절차 안내를 실시하고 있다.

또한 1998년 1월 1일부터 재북가족의 생사확인을 하거나 제3국 상봉을 하는 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 당해 연도 추진실적을 감안하여 적절한 수준의 경비를 지원하고 있다.

정부는 현재 제3국을 통해 비공식적으로 추진되고 있는 민간차원의 교류활성화를 위해 다각적으로 노력하는 한편, 궁극적으로는 남북간의 협의에 의한 우편물 교환소와 면회소 설치 등을 통해 가족상봉 및 자유왕래가 실현되도록 계속 노력해 나갈 것이다.

4. 이산가족 행정서비스 개선

가. 이산가족교류 절차 간소화

제3국을 통해 북한에 있는 가족과 생사확인·상봉을 하고자 하는 경우에는 접촉 15일전까지 통일부장관에게 북한주민 접촉신청을 하여 승인을 받아야 한다. 부득이한 사유로 사전승인을 받지 않고 재북가족과 접촉한

경우는 접촉 후 7일 이내에 통일부장관이나 재외공관의 장에게 신고를 함으로써 승인을 받은 것으로 같음하고 있다.

이산가족들의 북한방문을 용이하게 하기 위해 고령 이산가족 등의 방북절차를 기존 허가제에서 신고제로 전환하여 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 가사사유자는 방북기간 동안의 신변안전과 무사귀환을 보장하는 서류(초청장) 등을 갖추어 신고하면 된다.

이와 함께 1999년 6월 1일부터 북한주민접촉시 필요한 북한주민접촉신청서와 신원진술서 제출의무를 면제하고 남북이산가족찾기 신청서만 제출하도록 절차를 간소화했다. 또한 「이산가족정보통합센터」인터넷서비스 개통에 맞추어 인터넷을 통해서 이산가족찾기 신청서를 접수할 수 있도록 하였다.

나. 이산가족정보통합센터 설치·운영

정부는 이산가족 관련자료의 통합 데이터베이스 구축을 통해 교류 본격화에 대비하고 민간교류를 지원하기 위해 ‘이산가족정보통합센터’를 설치하였다.

통일부가 중심이 되어 국가안전보장회의 상임위원회 및 행정자치부 등 유관기관 협의를 통해 센터 설치계획을 마련하고, 조달청 입찰절차를 거쳐 전담사업자를 선정하여 1998년 9월 5일부터 시스템 구축을 착수하였다. 같은해 12월 18일에는 프로그램 개발을 완료하고 관련장비 및 네트워크를 구축하였으며, 1999년 6월 18일에는 인터넷서비스를 개통(<http://reunion.unikorea.go.kr>) 하였다.

이로써 통일부에는 이산가족 관리, 이북5도위원회에는 도민 관리를 위한 시스템을 각각 구축함으로써 통일부, 이북5도위원회, 대한적십자사를 연결한 정보 공동활용이 가능하게 되었다. 아울러 대민 편의제공을 위해 인터넷을 통해 문자, 사진, 영상 등 멀티미디어 정보제공 서비스 체제를 구축하고 보유정보에 대한 외부해킹 및 불법 대외유출을 방지하기 위한 보안 시스템도 구축하였다.

<홈페이지 메뉴구성>

| | | | |
|--|-----|--------------|------------------------------------|
| 이 산 가 족 정 보 통 합 센 터 | 안 | 내 | 센터이용/유관기관/추천사이트 |
| | 새 | 소식 | 새 정책 · 제도소개/이산가족교류동향/행사소개 |
| | 그리운 | 가족찾기 | 신청서작성/등록사항변경/가족찾기의뢰 |
| | → | 교류절차 | 이산가족교류절차/민원접수창구/편지 · 사연소개 |
| | 보 | 고 | 고향변천사/고향방문/고향정답나누기 |
| | 정 | 책 · 법률 자료 | 정책추진방향/이산가족문제해결노력/국민의정부대북정책/남북한관련법 |
| | 열 | 린 | 사용자의견/정책토론/법률상담 |

또한 유관기관에서 보관중인 기존 이산가족 관련자료의 데이터베이스(D/B) 구축을 추진하여 이산가족찾기 자료 14만여건을 데이터베이스화하였으며, 현행화 등을 통해 상시 활용 가능한 자료로 유지하고 있다. 수록된 내용은 월남 실향민을 비롯 현재 남북으로 갈라져 있는 이산가족들의 신상자료와 이산시기 등 가족찾기에 도움되는 자료 및 재북가족 현황 등이 중심이다.

앞으로 방송사, 주선단체 등에 분산·혼재되어 있는 북한가족의 남한 가족찾기 사연도 취합하여 활용하고, 향후 남북관계 상황을 보아가면서 전체 이산가족에 대한 통합 데이터베이스를 구축해 나갈 계획이다.

다. 이산가족 민원창구 관리 등

정부는 이산가족들의 편의도모를 위해 각 지방자치단체에 총 264개 민원창구를 운영하고 있다. 1993년 7월 1일에는 대한적십자사 본사 및 14개 시·도에, 1994년 8월 1일에는 민주평화통일자문회의 232개 시·군·구 협의회에 그리고 1994년 9월 1일부터는 이북5도위원회 및 15개 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.

한편 정부는 이산가족관련 민원업무의 효율화를 위하여 이산가족의 북한주민접촉승인 신청서 및 이산가족찾기신청서 접수 총괄업무를 1999년 9월 1일부터 대한적십자사로 위탁하였다. 아울러 이산가족정보통합센터의 자료를 활용한 이산가족 심인(尋人)사업을 대한적십자사에서 담당하도록 하였다.

제3절 북한이탈주민 보호 및 정착지원

1. 북한이탈주민 국내·해외 체류 실태

가. 국내입국 현황

중국 접경지역을 통해 제한적이거나 외부세계의 다양한 정보가 북한사회에 유입되고 북한의 경제난이 가중되는 가운데 일부주민들에 대한 식량 및 생필품의 배급이 어려워지자, 최근 들어 생존권 확보차원에서 북한을 탈출하는 주민이 증가하고 있다.

이들 북한이탈주민 중 대부분은 식량·의약품 등을 구입한 후 일정기간 체류하다 자발적으로 귀환을 하고 있으나, 북한체제에 불만이 있거나 여러 가지 이유로 귀환하지 못할 사정이 있는 경우에는 중국내에 은신·체류하면서 현지정착이나 국내로 입국하는 방안을 모색하는 것으로 파악되고 있다.

이에 따라 국내에 입국하는 북한이탈주민의 규모도 뚜렷한 증가추세를 보이고 있는 가운데 1999년 12월 31일 현재까지 총 1,095명의 북한이탈주민이 다양한 경로·방법 등을 통해 국내에 입국하였다.

지금까지의 국내입국 추세를 보면 1993년까지는 연간 10명 내외의 비교적 적은 수준을 유지하였으나, 김일성이 사망한 1994년도를 기점으로 연간 50명을 상회하는 수준을 계속 유지해 오고 있다.

특히 1999년도에는 처음으로 100명을 초과함으로써 북한이탈주민의 국내입국이 대폭 증가하기에 이르렀는데, 이는 해외로 탈북하는 북한주민의 절대규모가 증가한 이유도 있지만, 동남아 지역 등으로 입국경로가 다양화 되고 또한 먼저 입국한 가족 및 친인척 등의 도움 등을 받아 입국하는 사례가 증가하는 것이 큰 영향을 미친 것으로 보인다.

<국내입국 현황(1999.12.31 현재)>

| 구분 | '89이전 | '90 | '91 | '92 | '93 | '94 | '95 | '96 | '97 | '98 | '99 | 총입국자 | 사망 | 이민 | 국 내 거 주 |
|-----|-------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-------|-----|----|------------|
| 인 원 | 607 | 9 | 9 | 8 | 8 | 52 | 41 | 56 | 85 | 71 | 149 | 1,095 | 182 | 34 | 879 |

1999년도에 국내입국한 북한이탈주민의 유형별 특징을 살펴보면, 남·녀간 성별 분포에서는 남자가 절반 이상(64%)인 반면에 여성도 36%를 차지하고 있어 남자가 다수이던 예년과 비교해 볼 때 뚜렷한 변화추세를 보이고 있다. 이러한 여성 북한이탈주민이 증가하고 있는 것은 최근 들어 주부·자녀를 동반한 가족단위 입국자(27가족 68명)가 늘어난 것이 가장 큰 요인으로 분석된다.

연령별 분포는 예년과 비슷한 추세인 20~30대가 다수(60%)를 차지하는데 특히, 이들 대부분은 체제불만 등이 주된 탈북동기였다고 밝히고 있다.

출신지역은 함경도(60%), 평안도(14%) 순으로 나타나고 있는데, 이는 중국접경 지역으로의 탈북이 용이한 것과 밀접한 관련이 있는 것으로 분석되며, 출신계층은 노동자와 주부 등 무직자가 다수(57%)를 차지한다.

< 1999년도 국내입국 현황 >

| 성 별 | 1월 | 2월 | 3월 | 4월 | 5월 | 6월 | 7월 | 8월 | 9월 | 10월 | 11월 | 12월 | 계 |
|-----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|-----|-----|-----|-----------|
| 남 | 10 | 1 | 7 | 5 | 3 | 7 | 2 | 14 | 8 | 11 | 14 | 8 | 90(60.4%) |
| 여 | 9 | 0 | 4 | 2 | 5 | 1 | 6 | 4 | 3 | 7 | 11 | 7 | 59(39.6%) |

| 연 령 | 10세미만 | 10-19세 | 20-29세 | 30-39세 | 40-49세 | 50-59세 | 60세이상 | 총 계 |
|-----|-------|--------|--------|--------|--------|--------|-------|------|
| 인원 | 13 | 12 | 46 | 43 | 16 | 8 | 11 | 149 |
| 비율 | 8.7% | 8% | 30.9% | 28.9% | 10.7% | 5.4% | 7.4% | 100% |

| 출신지 | 강원 | 경기 | 황해 | 평양 | 평안 | 자강 | 양강 | 함경 | 총 계 |
|-----|------|----|------|-----|-----|------|----|-----|------|
| 인원 | 4 | 0 | 10 | 18 | 21 | 1 | 6 | 89 | 149 |
| 비율 | 2.7% | 0 | 9.8% | 12% | 14% | 0.7% | 4% | 60% | 100% |

| 직업 | 정무·지도원 | 한의사 | 방송계 | 교원 | 군인 | 예술계 | 체육계 | 기술계 | 노동자 | 학생 | 무직 | 총 계 |
|----|--------|------|------|------|----|------|------|------|-------|-------|-------|------|
| 인원 | 16 | 1 | 2 | 4 | 6 | 2 | 1 | 13 | 53 | 19 | 32 | 149 |
| 비율 | 10.7% | 0.7% | 1.4% | 2.8% | 4% | 1.4% | 0.7% | 8.7% | 35.5% | 12.8% | 21.5% | 100% |

최근 국내입국 북한이탈주민의 탈북양상을 보면 신분의 다양화, 가족 동반 입국자의 증가, 입국경로·방법의 다양화, 개인사유 탈북동기의 증가 등을 두드러진 특징으로 들 수 있겠다. 북한주민의 이러한 탈북현상은 기본적으로 북한체제의 불안정성에 기인한 것으로 볼 수 있다.

나. 국내거주 현황

1999년 12월 31일 현재 국내에는 전체 입국자 1,095명중 사망자 182명, 이민자 34명을 제외한 총 879명이 거주하고 있다.

각 지역별 거주분포는 서울 52%, 경기·인천 26% 등 수도권 지역에 3/4 이상이 거주하고 있으며, 그외 부산·경남 5.2%, 기타지역은 시·도별로 약 10명 내외가 거주하고 있다.

또한 직업별 분포는 연구원 등 전문직이 3%, 회사원 등 봉급생활자가 32.1%, 상업 등 자영업자가 12.3%, 학생이 9%, 주부·고령자 등을 포함한 무직자가 38%, 정착지원시설 교육생이 5.5%로 파악되고 있다.

생활정도면에서는 1993년 이전 입국자의 경우는 대부분 안정된 생활을 하고 있으나, 1994~1998년도에 입국·사회편입한 자의 경우에는 정부지원금의 대폭 축소와 최근의 어려운 경제사정에 따른 취업부진 영향 등으로 약 절반 정도가 생계에 어려움을 겪고 있는 것으로 파악되고 있다.

한편, 사회심리적 측면에서는 대부분의 북한이탈주민의 경우 우리사회에 순조롭게 적응·생활하고 있으나, 최근 단독 국내입국한 일부 북한이탈주민의 경우에는 외로움, 남북간 체제·가치관의 차이 등으로 인하여 적응에 다소 어려움을 겪고 있는 것으로 파악되고 있다.

다. 해외체류 실태

현재 해외체류 북한이탈주민은 대부분이 중국에 체류하고 있으며 러시아 및 동남아 지역에 소수가 체류하고 있는 것으로 파악되고 있다.

해외체류 북한이탈주민은 그 성격상 정확한 규모를 파악하기가 어려운 실정이다. 다만, 지금까지 파악된 북한이탈주민은 세 가지 유형이 있는 것으로 알려지고 있는데, 첫째는 식량획득을 목적으로 입국한 후 수일 내지 수주정도 체류하다 자발적으로 귀환하는 단순월경자, 두번째는 조선족 친척방문 등의 이유로 월경한 후 장기체류하는 자, 세번째는 일정한 거처 없이 장기간 은신생활을 하는 자 등이다.

북한이탈주민의 탈북·체류유형에 따라 그 규모가 크게 달라질 수 있는 관계로, 각 단체·기관에서 추정 발표하는 북한이탈주민의 규모도 큰 편차를 보이고 있는 실정이다.

한편, 중국에 체류하고 있는 북한이탈주민은 주로 언어상의 문제로 중국내 조선족이 집단거주하는 동북3성을 중심으로 조선족 등의 도움을 받아 생활하고 있으나 신분상의 불안감 등으로 수시로 거처를 이동하면서 은신·도피생활을 하는 것으로 파악되고 있다.

북한이탈주민의 신분지위는 이들이 체류하고 있는 당사국의 입장에 따라 상당한 편차를 보이고 있다.

특히 중국정부는 자국에 체류하고 있는 북한이탈주민은 식량 등을 구할 목적으로 일시 밀입국한 불법체류자에 불과한바, 식량난 등 경제적 사유로 인한 북한이탈주민은 난민협약상의 ‘난민’으로 볼 수 없다는 입장이다. 따라서 이들에 대한 처리는 중국의 주권사항으로 제3국이 간여할 문제가 아니라는 입장을 견지함에 따라, 정부차원에서 이들에 대한 공식적이고 합법적인 보호·지원을 하는데는 현실적인 어려움이 따른다.

정부는 이러한 현실적인 어려움에도 불구하고 그동안 주중대사관 및 한·중 외교부간 각종 협의체 등을 통해 지속적으로 이들의 보호·지원 문제를 제기해 왔으며, UNHCR과도 긴밀한 협조관계를 유지해 오고 있다.

2. 북한이탈주민 정착지원 체계

가. 기본방향

정부는 북한이탈주민의 성공적 정착여부는 우리의 통일의지와 능력을 보여주는 시금석이라는 판단 아래 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 원칙 아래, 체류국 실정에 부합하는 보호·지원방안 마련을 위한 외교적 노력을 적극화하고, ③ 국내거주 북한이탈주민은 일회성 물질적 지원보다는 자립기반 조성 및 자활능력 배양을 통한 건전한 민주시민을 양성하는 데 역점을 두며, ④ 정부차원의 지원과 병행하여 북한이탈주민후원회 등을 중심으로 각종 민간·종교단체의 적극적인 참여와 지원활동을 유도해 나가는데 역점을 두고 있다.

나. 정착지원 체계

북한이탈주민에 대한 지원은 입국조치, 초기 자립지원, 사후관리 등 크게 세 가지 영역으로 대분된다.

먼저, 해외에 체류하고 있는 북한이탈주민의 입국은 외교통상부 등에서 담당하는데, 해외체류 북한이탈주민의 보호신청이 있을 경우 현지 공관 등은 임시보호조치와 함께 국내입국 방안을 모색하게 된다.

이어 초기 자립지원은 통일부에서 전담을 하는데, 최초로 북한이탈주민이 국내에 입국을 하게 되면 보호결정을 한 후 사회적응교육, 취직, 정착지원금 지급, 주거알선 등의 자립·자활에 필요한 초기지원을 하게 된다.

마지막으로 사후관리는 북한이탈주민이 사회에 편입된 이후부터 시작되는데 이는 정착지원과 신변보호로 구분된다. 먼저 정착지원은 통일부를 중심으로 각 지방자치단체와 북한이탈주민후원회 등 사회·종교단체가 유기적인 협력을 통해 직업훈련, 취업알선, 학교편입·공납금 지원, 자매결연 등의 각종 지원을 지속적으로 해주고 있으며, 신변보호는 출신 신분별로 군인과 일반인으로 구분하여 관계부처에서 분리 담당하고 있다.

정부에서는 북한이탈주민 문제를 범정부 차원에서 대처해야 한다는 인식 아래 북한이탈주민에 관한 정책을 협의·조정하고, 북한이탈주민의 보호여부 결정, 보호 및 정착기간의 단축 또는 연장, 보호 및 정착지원의 중지·종료 등에 관한 사항을 심의하기 위하여 관련 대책기구로 북한이탈주민대책협의회를 설치·운영하고 있다. 아울러 동 협의회 아래에 실무협의회를 두어 동 협의회에 상정될 안건을 사전에 협의함으로써 유관 부처간 상호협조와 사전 의견조율을 강화하고 있다.

동 협의회는 긴급현안 문제 발생시 신속하고 효율적으로 대처하기 위하여 업무성격별로 정책·운영·교육훈련·정착지원 소위원회로 나누어 운영하고 있다.

3. 북한이탈주민 정착지원 추진

가. 초기 자립지원

정부는 국내에 입국한 북한이탈주민이 자립·자활능력을 갖추어 건전한 민주시민으로 안정되게 살아갈 수 있도록 다양한 지원을 하고 있다.

먼저 북한이탈주민의 초기 정착에 필요한 자립기반 마련을 위해 정착금을 지원해 주고 있다. 초기 생계지원금은 월 최저임금액의 200배 범위 내에서 기본금과 가산금으로 구분하여 지급하고 있다. 기본금은 월 최저임금액의 160배 상당액의 범위안에서 세대구성원의 수를 고려하여 1급에서 5급으로 구분하여 지급하고, 가산금은 월 최저임금액의 40배 상당액의 범위안에서 북한이탈주민 본인 및 세대구성원의 연령·건강상태·근로능력 등을 고려하여 지급하고 있다.

또한 북한이탈주민이 국가이익을 위하여 제공한 정보나 가지고 온 장비의 종류에 의하여 2억5천만원의 범위안에서 지급지침에 의거, 보로금을 지급하고 있다.

이외에 북한이탈주민의 연령·세대구성 등을 고려하여 예산의 범위안에서 85m² 이하의 주택을 임대하는데 필요한 주거지원금을 지원해 주고 있다. 주거지원금은 세대 구성의 수에 따라 1급에서 5급으로 구분하여 각 급수별 평형을 임대하는데 필요한 임대보증금을 지원해 주고 있으며, 사회편입과 동시에 대한주택공사 또는 각 자치단체에서 건립하는 영구·공공임대아파트를 우선해주고 있다.

한편 북한이탈주민의 지방거주를 권장하기 위해서 지방 거주를 희망하는 자에게는 일정액의 가산금을 지급하고 있다.

<정착지원기준>

(2000년도, 월최저임금액: 361,600원)

| 구 분 | | 지 원 기 준 | 비 고 |
|-----------------------|-------------|---|---|
| 정 착 금 | 기 본 금 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 1급(5인이상) : 월최저임금액의 160배 상당액 ○ 2급(4인) : 월최저임금액의 140배 상당액 ○ 3급(3인) : 월최저임금액의 120배 상당액 ○ 4급(2인) : 월최저임금액의 100배 상당액 ○ 5급(1인) : 월최저임금액의 80배 상당액 | |
| | 가 산 금 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 세대구성원중 18세이하 또는 55세이상 이상인 경우(2인까지) <ul style="list-style-type: none"> - 매 1인마다 월최저임금액의 10배 상당액 ○ 세대구성원중 장기치료를 요하는 자 또는 중증 신체장애자 <ul style="list-style-type: none"> - 3개월이상 10배, 1년이상 20배 상당액 ○ 자활능력 등을 감안하여 특별히 가산금 지급이 필요하다고 인정되는 자 <ul style="list-style-type: none"> - 월최저임금액의 10배 상당액 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 동일인에 지원항목 2개이상인 중복되거나 세대구성원과 중복될 경우에도 40배 이내에서 지급 |
| 주 거 지 원 | 임 대 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 1급(6인이상) : 21~25평 ○ 2급(5인) : 19평 ○ 3급(4인) : 17평 ○ 4급(3인) : 15평 ○ 5급(1-2인) : 13평 | <ul style="list-style-type: none"> ○ “나”, “다”지역은 급수별 “가”지역의 각각 40%, 70%를 가액 지급(지방거주 가산금) |
| | 무 상 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 25.7평이하: 세대주가 중병으로 상당기간 장기치료를 요하거나 중증 신체장애자인 경우 또는 기타 특별한 사유가 있는 경우 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 사안별로 협의회회의 심의를 거쳐 결정·지급 |
| 보 로 금 | 정 보 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 2억 5천만원 이하 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 보로금 지급지침에 의거 지급 |
| | 장 비 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 군함, 전투폭격기 : 1억 5천만원 이하 ○ 전차, 유도무기, 기타 비행기 : 5천만원 이하 ○ 포, 기관총, 소총류 등 무기류 : 1천만원 이하 | |
| | 재 화 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 시가 상당액 | |
| 학 자 금 보 조 | | <ul style="list-style-type: none"> ○ 중·고등학교 : 입학금, 수업료, 기성회비 면제 ○ 사립대 : 입학금, 수업료, 기성회비 50% 지급 ○ 국립대 : 면제 | |

나. 시설내 보호·지원

1994년부터 국내입국하는 북한이탈주민이 급증함에 따라 이들을 우리 사회의 한 일원으로서 안정되게 살아갈 수 있도록 하기 위해서는 사회편입 이전에 종합적이고 체계적인 정착지원교육을 할 필요성이 제기되었다.

이에 따라 정부는 1997년 7월 14일 「북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률」을 제정·시행을 통해 정착지원시설의 건립을 위한 법적 근거를 마련한 이후, 1997년 12월 30일 부지면적 18,147평에 연건평 2,214평, 수용인원 100명 규모의 시설 건립을 착공, 약 1년 반만인 1999년 7월 8일 동 시설을 정착지원사무소(하나원)로 명명하고 준공·개원하게 되었다.

<주요 시설 현황>

| 시설명 | 연건평 | 시 설 내 역 |
|---------|----------|--|
| 교육관 | 약 1,235평 | o 강당, 강의실, 회의실, 사무실, 자치활동실, 자원봉사실, 상담실, 고충상담실, 자료실 등 교육생의 사회적응교육 공간으로 활용 |
| 생활관 | 약 701평 | o 1인실, 2인실, 4인실, 별실, 특실, 가족실 등 교육생 생활공간으로 활용 |
| 봉사관 | 약 241평 | o 숙소, 내무반, 정비실 등 시설관리 지원공간으로 활용 |
| 경비, 면회실 | 약 3평 | o 경비실, 면회실 |

국내입국한 북한이탈주민은 관련기관에서 초기 조사를 받은 후 하나원에서 입소·생활하면서 사회적응교육 및 직업지도 등의 다양한 단계별 정착지원교육을 받게 된다.

<주요 교육 내용>

| 단계 | 주요 교육 내용 |
|-----|---|
| 1단계 | o 심리적응과 한국사회 이해 교육 <ul style="list-style-type: none"> - 심리적 · 정서적 안정제고, 자아성찰 및 자아실현 의지 제고 - 우리사회의 올바른 가치관 · 윤리관 형성 및 미래에 대한 목표설정과 정착에 대한 자신감 제고 - 한국사회의 정치 · 경제 · 사회 · 문화 등 제부분의 기본구조 및 작동 원리 등 |
| 2단계 | o 일상생활 안내 교육 <ul style="list-style-type: none"> - 일상생활 언어, 신문방송 이해, 생활법률, 생활경제, 생활예절, 생활 의학, 적성과 진로, 이성교 결혼, 자녀교육 등 |
| 3단계 | o 생활현장의 적응체험 및 취업능력 향상 교육 <ul style="list-style-type: none"> - 우리나라민의 생활 · 영농현장 등 체험교육 및 자동차 운전면허, 컴퓨터 등을 필수과목으로 지정 교육 |

먼저 교육생이 최초로 하나원에 입소하면 각 개인별로 전담관을 배정하여 교육생들의 애로사항 등을 수시로 파악, 필요한 상담과 지원을 해준다. 또한 하나원은 이들 교육생들을 우리 사회의 건전한 민주시민으로 양성한다는 목표아래 약 3개월 과정의 다양한 사회적응교육 프로그램을 편성 · 운영하고 있다.

사회적응교육은 다음과 같은 세 가지 방향에 중점을 두고 추진하고 있다. 첫째, 정서적 · 심리적 불안정 상태의 해소이다. 이들 대부분은 국내 입국 전 제3국 등지에서의 은신 · 도피생활로 인해 심리적으로 매우 불안정한 상태에 있는 경우가 많다. 또한 국내입국 후에도 본인에게 직면한 여러 가지 환경변화로 인해 우리사회에서 어떻게 살아가야할 지에 대한 막연한 두려움 등으로 인해 불안해 하는 경우가 많다. 따라서 이들의 정서 · 심리안정을 최우선 해결과제로 인식하고 개별적인 면담 및 인성 · 적성 검사 등을 통한 심리상태의 파악 및 심리안정 · 순화 프로그램을 편성 · 운영하고 있다.

둘째, 남북간 문화적 이질감 해소이다. 대부분의 북한이탈주민의 경우 자유민주주의 사회에 대한 이해의 부족, 언어·사고·생활습관 등의 차이로 인한 문화적 이질감이 초기 사회적응의 최대의 문제점으로 지적됨에 따라 남한사회 전 분야의 이해증진을 위한 체계적인 사회적응교육 프로그램을 운영하고 있다.

마지막으로 실생활에 필요하고 활용이 가능한 프로그램의 편성·운영이다. 교육생들이 이론위주의 주입식 강의에 거부감을 보이는 등 교육효과가 저조함에 따라 실생활에서의 사례중심 현장체험 및 교육생들의 흥미·관심분야 프로그램을 중점 편성·운영하고 있다.

이와 함께 하나원 교육중에 취업능력 향상을 위한 운전·전산교육을 필수적으로 이수하게 하고 있으며, 앞으로는 각 개인의 경력·적성에 맞는 직업훈련을 받을 수 있도록 하는 방안 등을 다각적으로 검토하고 있다.

아울러 하나원에서는 다양한 민간단체 및 인사들이 자원봉사자로 참여하여 교육생들의 심리안정, 애로사항 해소 등을 위해 각종 상담을 실시하고 있다.

정부는 북한이탈주민이 우리 국민으로서 기본소양을 함양할 수 있도록 정치·경제·사회·문화 등 각 분야에 대한 교과목을 설치하여, 우리 사회를 소개하고 실생활에서 필요로 하는 내용을 중점적으로 교육시키고 있는바, 사회적응교육은 북한이탈주민이 새로운 체제에 순조롭게 적응하여 잘 살아갈 수 있는 기본적인 토대를 구축한다는 측면에서 더욱더 내실있게 추진할 예정이다.

1999년 7월 하나원이 준공된 이후 총 29명의 북한이탈주민이 각종 사회적응교육 등을 마친 후 사회에 편입하였으며, 1999년 12월 31일 현재 총 32명의 북한이탈주민이 교육을 받고 있다.

다. 사회편입 후 지원

북한이탈주민이 사회에 편입되면서 겪는 어려움중 가장 큰 문제는 생업문제이다. 이에 따라 정부에서는 이들의 취업을 활성화하기 위한 직업훈련과 함께, 취업을 알선해 주고 있다.

북한이탈주민이 직업훈련을 받기를 원하는 경우 희망자와의 면담을 통해 개개인의 적성·능력·경력 등을 고려하여 직종을 정한 후 공·사 직업훈련기관을 통해 다양한 직업훈련을 받을 수 있도록 적극 주선했다.

또한 직업훈련의 참여율 제고 및 직업훈련에 전념할 수 있도록 훈련기간중 교통비·식비·가계보조수당 등으로 직업훈련수당을 지급하고 있으며, 중앙·지방자치단체 및 민간·종교단체 등 다양한 경로를 통해 북한이탈주민의 안정된 정착의 핵심요소라고 볼 수 있는 취업알선을 위해 적극 노력하고 있다.

학교 편·입학을 원하는 경우 이를 적극 지원해 주고 있으며 나아가 공납금도 지원해 주고 있다. 북한에서 이수하였던 학력을 인정, 본인이 원하는 학교에 편·입학할 수 있도록 해 줌으로써 이들의 자립·자활기반을 한층 강화시켰으며, 학교에 편·입학한 자에게는 학비를 전액 면제(사립대학은 해당학교에 50% 보조)해 주고 있다.

다음으로 의료보호 및 생활보호대상자 편입을 적극 주선했다. 사회에 배출된 후 희망자 전원에게 의료보호 대상으로 지정하여 질병치료시 각종 의료비 면제혜택을 받을 수 있도록 해 주고 있으며, 생계가 곤란한 자에 대해서는 생활보호법상의 특례를 인정하여 생활보호대상자 편입을 적극 주선했다. 줌으로써 생활안정을 기할 수 있도록 하였다.

이외에도 북한이탈주민후원회를 통해 다양한 지원을 해주고 있다. 이 후원회를 통해 생활이 아주 어려운 자에게 생활보조금을 지급해 주고 있으며, 다양한 사회·종교단체 등을 통해 각종 생활상담·취업·결연 등 분야별로 특화된 지원을 해줌으로써 북한이탈주민의 안정된 정착을 지원하고 있다.

한편, 금년에는 중앙·지방·민간간의 협력체제 구축을 통한 사후관리를 한층 강화하였다. 이를 위해 정부차원에서는 1999년 8월 1일부터 각 기초자치단체에 거주지보호담당관을 지정·운영하고 있다. 이들 거주지 보호담당관은 해당지역에 거주하고 있는 북한이탈주민이 지역사회에 순조롭게 편입할 수 있도록 각종 상담 및 정보제공 등을 담당하고 있다.

민간차원에서는 1999년 11월 3일 북한이탈주민 지원단체협의회를 구성하여 국내·외 북한이탈주민의 보호·지원을 위한 다양한 지원을 해나갈 계획이다.

그외에 북한이탈주민후원회에 종합생활상담센터를 설치하여 각종 생활상담을 강화하였는데, 이 센터에서는 국내 취업알선, 애로사항 해결, 법·세무 생활상담 등 북한이탈주민의 생활 전반에 대한 지원을 담당하고 있다.

마지막으로 창업자금을 융자받을 수 있도록 관련사항을 안내·지원하고 있다. 자본주의 체제·생활에 익숙치 않은 북한이탈주민의 경우 비교적 자유로운 가운데 본인의 노력에 따라서 조기에 자립·정착할 수 음식점 개업 등을 희망하는 자가 최근 증가하고 있다. 이에 따라 관련기관에서 실시하고 있는 창업자금 융자제도를 많은 북한이탈주민이 혜택을 받을 수 있도록 적극 지원하였다. 동 지원제도를 통해 창업자금을 융자 받아 1999년 한해 동안 창업을 한 이탈주민은 총 10명에 이른다.

4. 법·제도 개선

정부는 북한이탈주민의 안정 정착과 복지향상을 위한 제도적 사회안전망 구축을 위해 다각적인 지원방안을 강구하고 있다.

우선 정기적인 수입이 없어 생계가 곤란한 이탈주민의 경제적 생활안정을 위해 매월 생활보조금을 지원해주고 있다. 1994~1998년 입국, 우리 사회에 편입한 이탈주민의 경우 정부지원금의 규모가 축소됨으로써 생계에 곤란을 겪고 있어 이들에 대해서는 1999년부터 월 30만원 내외의 특별생계보조금을 한시적으로 지급하고 있다.

이외에도 1999년 12월 28일 북한이탈주민법의 개정을 통해 법·제도적인 사회안전망을 강화하였다.

정부는 1998년 초기정착금의 부족 등으로 상당수의 북한이탈주민이 우리사회에서의 초기정착과 생활안정에 어려움을 겪고 있음을 감안, 정부는 「북한이탈주민법」 시행령의 개정을 통해 초기정착금을 대폭 인상한 바 있다. 하지만 최근 국내 경제사정의 악화 및 미취업자의 증가로 인해 상당수의 이탈주민이 생계에 어려움을 겪게 됨에 따라 1999년 12월 28일 북한이탈주민법의 개정을 통해 다음과 같이 근본적인 자립지원 방안을 강구하였던 것이다.

첫째 북한이탈주민의 안정정착에 있어 가장 핵심적 관건이라 할 수 있는 취업보호제의 실시이다. 북한이탈주민을 고용하는 기업에 대해서는 취업한 날로부터 2년간 이들을 고용한 사업주에게 임금의 2분의 1의 범위안에서 고용지원금의 지급을 통해 취업을 활성화하였다.

둘째 노령연금의 특례를 인정하는 제도의 도입이다. 현재의 국민연금법은 1999년 4월 1일 기준으로 50세이상 60세 미만인 자에 한에서만 특례노령연금을 인정하고 있다. 따라서 1999년 4월 1일 이후에 국내입국

한 50세 이상 60세 미만인 북한이탈주민도 특례연금혜택을 받을 수 있도록 특례조항을 신설하였다.

셋째 북한이탈주민에 대한 생업지원제도의 도입이다. 동 제도를 통해 국가와 지방자치단체 기타 공공단체가 소관 공공시설안에 편의사업 또는 편의시설의 설치를 허가 또는 위탁할 때 북한이탈주민에게 우선권을 부여하도록 하였다. 이에 따라 특히 노령·병약자 등 자립·자활능력이 부족한 북한이탈주민의 생활안정에 많은 도움이 될 것으로 기대된다.

마지막으로 북한이탈주민후원회의 활성화이다. 사회에 편입한 북한이탈주민의 지속적인 보호·지원을 위해서는 민간부분의 지원을 총괄적으로 주도하는 동 후원회의 활성화가 필수적이다. 따라서 동 후원회를 중심으로 민간차원의 각종 후원·결연단체를 네트워크화함으로써 보다 더 실효성 있고 효율적인 지원체계를 구축할 예정이다.

정부는 앞으로도 국내에 있는 모든 북한이탈주민의 안전한 관리와 안정된 정착을 위해 법·제도 개선을 통한 정착지원개선 방안 마련과 함께 민간차원의 지원방안도 적극 강구해 나갈 방침이다.

북한이탈주민이 우리사회의 평범한 이웃으로 잘 살아가기 위해서는 이러한 정부차원의 제도적·가시적 지원도 필요하지만 더욱더 중요한 것은 이들을 우리 가족의 일원으로 대해주는 우리 국민 개개인의 따뜻한 마음인바, 앞으로 이들 북한이탈주민에 대한 국민 모두의 애정어린 관심과 사랑이 요청된다.

제4절 북한인권 · 환경문제 개선 추진

1. 북한인권문제

민주국가에서는 인간의 존엄성을 가장 중요시하여 ‘인간이 태어나면서부터 가지게되는 천부적인 권리’로 인권을 정의한다. 그러나 북한 등 사회주의 국가에서는 개개인을 단지 전체조직의 일부분으로 간주하기 때문에 ‘국민’으로서의 의무만을 강조할 뿐 개인의 인권을 인정하지 않고 있다. 예를 들어 북한 헌법에서는 “국민의 권리와 의무는 ‘하나를 전체를 위하여 전체는 하나를 위하여’라는 집단주의 원칙에 기초한다”(제63조)고 규정하여 집단 이익을 우선하고 있으며, 형법에서도 유추해석, 형벌조문의 추상성 등을 인정하여 근대형법의 대원칙인 죄형법정주의 및 유추해석 금지가 무시되고 있다.

또한 유일사상 체계로 인해 주민들의 시민적 · 정치적 자유권은 사실상 존재하지 않으며, 언론 · 출판 · 집회 · 결사의 자유 등 양심에 따른 의사표현도 통제하고 있고, 형식적인 투표와 야당 부재 현상도 아직까지 지속되고 있다. 1997년 2월 귀순한 황장엽씨에 따르면, 북한은 “각 단위마다 설치된 비정규적 사회통제기구인 ‘법무생활지도위원회’(1982년 12월 설치)가 사법기관을 대신하여 주민의 일탈행위를 규제할 뿐만 아니라, 지도층 인사까지도 통제하고 있다”고 한다.

또한 계급성과 집단주의에 입각하여 개인의 자유권을 무시하는 한편 인권의 상대성을 강조하고 법보다 당방침의 우위, 공개처형 관행 등으로 생명과 신체의 존엄성을 경시하고 있는 실정이다.

북한 당국이 체제유지의 수단으로 운영하는 정치범 수용소는 북한이 그 존재를 부정하고 있어 그 실태 파악이 곤란한 상태이다. 그러나 우리 정부는 귀순한 북한이탈주민들의 증언 등을 종합하여 1999년 1월 31일 정치범수용소에 대한 관련자료를 공개하고 10여개의 정치범수용소에 20여만명이 수용되어 있다고 발표한 바 있다.

| 지 역 | 위 치 |
|-----|------------------------------|
| 함 북 | 회령군(5만명), 화성군(2만명), 청진시(1만명) |
| 함 남 | 요덕군(5만명), 단천시(1만명), 덕성군(1만명) |
| 평 남 | 북창군(5천명), 개천시(1만5천명) |
| 평 북 | 천마군(1만5천명) |
| 자 강 | 동신군(1만7천명) |

한편 1999년 4월 22일 미 상원 외교위 동아태소위원회는 이순옥, 강철환, 안명철 등 3명을 참석시킨 가운데 ‘북한내 정치범수용소’에 관한 청문회를 개최하였다. 정치범수용소 경비병 출신인 안명철은 북한 내에 총 12개의 수용소에 약 20만명에서 25만명이 수용되어 있다고 증언하였다.

북한 당국이 이와 관련한 정보자료를 공개한 유일한 사례로는 1995년 국제사면위원회(AI) 조사단 방북시 북한 당국자가 “북한전체의 죄수는 800~1,000명으로 3개 교화소에 수용”되어 있으며 “이들 중 정치범 240명은 「형산재교화소」에 수용되어 있다”고 설명한 것으로 AI 1995년 인권보고서 “*Human Rights Violations behind Closed Doors*”(AI INDEX : ASA 24/12/95, December 1995)에 언급되어 있다.

한편 거주·이전의 자유도 엄격히 통제해 왔으나 최근에는 식량난으로 인한 주민의 유민화 심화 등으로 통제가 다소 이완되고 있는 것으로 보이며, 국제사회의 인권개선 압력에 대한 조치의 하나로 1998년 9월 15일 개최된 최고인민회의에서는 헌법개정을 통해 거주이전의 자유를 보장하는 조항 75조를 신설한 바 있다.

정부는 북한주민의 생존권이 위협받는 현실을 고려, 북한주민의 ‘삶의 질’ 향상을 위한 노력의 일환으로 1999년 6월 10일 통일부에 「북한인권·환경팀」을 신설하여 관련업무의 전문화·체계화를 도모해 오고 있다. 아울러 1994년 설립된 통일연구원 「북한인권센터」와 협조

하여 1996년부터 매년 「북한인권백서」를 발간·배포해 오고 있으며, 국제인권기구 및 관련 비정부기구(NGO) 등의 북한인권 관련 보고서를 종합·정리하여 1999년 7월에는 「북한인권보고서 편람」을 발간하였다. 한편 1999년 3월 25일 UN인권위원회에서는 외교부장관 특별연설을 통해 납북자 및 탈북자 문제를 언급하여 북한당국의 인권개선 노력을 촉구한 바 있다.

오늘날 인권문제는 국제사면위원회(Amnesty International) 등과 같은 유력 민간단체가 국제사회의 여론을 주도하고 있기 때문에 이들과의 국제적 연대활동을 하는 국내 민간단체의 역할이 중요하다 하겠다. 이러한 관점에서 정부는 북한인권 관련 민간단체의 국내외 활동을 지원하는 데 많은 관심을 기울여 왔다.

국내에서 북한인권 문제를 주요 관심사로 하는 민간단체로는 「북한인권개선운동본부」와 「북한동포의 생명과 인권을 지키는시민연합」(약칭 북한인권시민연합), 그리고 1999년 12월 10일 창립한 「북한의 민주주의와 인권실현을 위한 네트워크」(약칭 북한민주화 네트워크) 등 3개가 있다. 정부는 이들 단체들이 UN인권위에 참가하거나 관련 NGO와의 정보자료 공유 등 교류협력을 하는데 지원하였다.

「북한인권 시민연합」은 1999년 12월 1일부터 3일까지 「이화·삼성 교육문화회관」에서 ‘제1회 북한인권·난민문제 국제학술회의’를 개최하여 북한인권 개선을 위한 국제인권 NGO와의 연대형성을 도모하고 문제의 심각성을 국제사회에 홍보하였다. 그리고 “*North Korean Refugees/ Defectors*”를 발간하여 미국 상하원의원 535명에게 배포한 바 있다.

오늘날 북한인권 문제는 국제적으로도 주요한 관심사이다. 1999년 한해 동안 국제 인권기구 및 국제인권 NGO 등의 북한인권 문제 관련 발표내용은 다음과 같다.

| 보고서명 | 발표일자 | 주요내용 | 비고 |
|---|------------|--|------------------------------|
| 국제사면위원회 (Amnesty Int'l) 「98년도 세계인권 상황 연례보고서」 | '99. 6.16 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 수천명의 주민이 기아로 사망 <ul style="list-style-type: none"> - 충성도와 경제적 생산능력에 따라 식량 배급 ○ 정부의 통제로 인권관련 정보수집 제약, 주민은 인권침해에 취약한 실정 ○ 수천명의 정치범 수감, 수건의 사형집행 미확인 보고 | 평가기간 : '98.1.1~12.31 연례보고 |
| Freedom House 「98-99 세계자유 상황 평가서」 | '99.11. 4 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 북한은 정치적 권리와 시민적 자유가 가장 열악한 7등급 국가 ○ 북한은 세계에서 가장 폐쇄적이며 가장 강력하게 통제되는 국가 <ul style="list-style-type: none"> - 임의적인 체포, 구금, 정치범 처형, 잦은 약식 처형 등이 자행됨. | 연례보고 |
| Freedom House 「20세기 정치변화 고찰 보고서」 | '99.12. 7 | ○ 북한은 20세기 마지막 남은 전체주의 국가 (5개국)의 하나 | 20세기 결산 |
| Freedom House 「20세기 최종 인권보고서」 | '99.12.21 | ○ 북한은 정치적 권리와 시민적 자유수준이 가장 열악한 7등급 '최악의 국가' | " |
| Human Rights Watch(美) 「세계인권 보고서 2000」 | '99.12.10 | ○ 북한은 베트남, 미얀마, 싱가포르와 같이 인권기구 활동을 불허 | " |
| 미국무부 「연례 인권 보고서」 | '99. 2. 26 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 독재국가이며 집회·결사 등 정치적 활동의 자유를 제한하는 체제 ○ 공개처형 등 자의적 처형과 정치범에 대한 자의적 구속 빈번 | 연례보고 |
| 미국무부 「국제종교자유 보고서」 | '99. 9. 9 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 북한의 종교의 자유 보장실태는 아랍권 국가들과 함께 매우 열악 <ul style="list-style-type: none"> - 북한의 이익에 기여(외국원조 매개자)하는 경우 외에 조직적 종교활동 불가 | 연례보고 (제1회) |
| 英The Observer紙 「세계인권지수」 | '99.10.24 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 북한은 인권침해점수 21점으로 세계 7번째 인권침해 국가 <ul style="list-style-type: none"> - UN의 HDI 가중치에 의한 가중인권지수로 는 인권침해 서열이 유고에 이어 세계 2위 ○ 사법제도를 벗어난 사형·구금·재판 등 인권침해가 심각 | 연례보고 (제2회) |

2. 북한환경문제

오늘날 북한환경문제는 북한만의 문제가 아닌 체제와 이념을 초월하여 한반도 전체, 나아가서는 동북아 공동의 과제로 대두되고 있다.

정부는 ‘북한주민의 삶의 질 향상’이라는 측면과 ‘한반도 환경공동체 형성’이라는 차원에서 남북환경협력을 통한 북한환경 개선을 위해 다각적인 노력을 기울이고 있다.

환경전문가들은 북한 환경문제가 환경의식 부재와 경제난에 따른 환경개선 투자부족 등으로 심각한 수준이라고 보고 있다. 석탄 위주의 에너지 소비로 인한 대기오염, 폐광·해안간척·공장지대 폐수 등으로 인한 수질오염, 식량증산 목적의 ‘빼기밭’ 개간과 연료확보 목적의 남벌로 인한 산림파괴 등이 북한 환경오염의 주요 원인으로 지적되고 있다. 심지어 북한은 외화벌이 수단으로 1997년 1월 대만으로부터 2년 내 6만 배럴의 핵폐기물을 북한으로 이전하고 향후 14만 배럴을 추가 이전하는 계약을 체결하였다가 우리 정부와 주변국의 저지로 무산된 바도 있다.

북한 환경문제는 북한의 열악한 경제사정을 고려할 때, 북한 스스로의 힘만으로 가까운 시일 내에 해결하기 쉽지 않을 전망이다. 오히려 더욱 악화될 것이라는데 그 심각성이 있다.

북한은 1999년 8월 11일 임진강유역 공동수해방지를 위한 남북당국 간 실무접촉을 갖자는 우리 정부의 제의를 거부(8.17) 하는 등 정부 및 민간차원의 남북간 직접적인 환경협력에 대해서 계속 회피하고 있다.

다만, 세계자연보존연맹·유네스코·유엔환경회의 등 관련 국제기구가 제3국에서 개최하는 환경회의에서 남북한 환경 전문가간에 간헐적인 접촉이 있었다.

1999년 북한의 이러한 자세에 다소 변화의 조짐이 나타나 주목된다. 우리 민간단체가 추진하는 산림복구 지원과 금강산 솔잎혹파리 방제 지원 등 대북지원을 매개로 한 환경협력에 북한이 일부 호응한 것이다.

산림복구지원은 사단법인 「평화의 숲」이 추진하고 있는 것으로 이 단체를 통해 1999년 한 해 동안 3회에 걸쳐 9천여 만원 상당의 산림 기자재가 북한에 지원되었다. 지원 품목은 소나무 종자·잣나무 묘목·조림용 가위·비닐·비료·휴대용 분무기·윤척·컴퍼스·줄자 등이다. 또한 1999년 9월 22일 북경에서 「남북임업전문가회의」를 개최하여 지원규모를 확대하고 효율적인 지원을 추진하기 위한 방안을 논의하였다. 이 회의서 우리측은 판문점 등 육로를 통한 지원물자 수송을 요청하였으며, 북한의 「산림보호연구소」 관계자들은 3년 내 38만 정보의 산림을 녹화할 계획이라며 우리측의 지속적인 지원을 요청하였다.

금강산 솔잎혹파리방제 지원은 사단법인 「한국수목보호연구회」가 금강산 지역의 솔잎혹파리 방제를 위해 북한 「금강산관광총회사」와 합의 하에 추진하고 있다. 이 사업과 관련하여 1999년에 금강산 피해 지역 실태조사(4.9~12), 약제주입 등 방제기술 교육(6.9~14), 방제효과조사(10.14~17) 등을 위해 「한국수목보호연구회」관계자 13명이 3회에 걸쳐 방북하였으며 살충제 등 3천여 만원 상당의 관련 기자재가 북한에 지원되었다. 특히 이 사업은 우리 기술진이 북한주민 30여명을 상대로 직접 방제기술 교육을 실시하였다는데 그 의의가 크며, 방제효과 조사에서 85% 이상의 살충률을 확인하는 등 남북환경협력의 모범 사례가 될 것으로 평가된다.

이러한 성과를 바탕으로 정부는 민간차원에서 추진되는 남북환경협력 사업을 적극 지원할 예정이다. 이를 위해 정부는 1999년 10월 27일 「민간차원대북지원에관한처리규정」(통일부고시)을 제정하여 ‘자연재해예방 차원의 산림복구 및 환경보전 사업’을 남북협력기금 지원대상 사업의 하나로 규정하는 등 정부차원 지원에 필요한 제도적 장치를 마련해 놓고 있다.