

판문점선언과 인도적 문제 해결 방향

김수암 | 통일연구원 부원장 | sakim@kinu.or.kr

I. 판문점선언과 인도적 문제

판문점에서 개최된 역사적인 ‘2018 남북정상회담’에서 남북정상은 ‘한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점선언’을 공동 기자회견 형태로 발표하였다. 인도적 문제에 대해서도 합의를 도출하였는데, 인도적 문제 해결에 대한 포괄적 규정, 해결 형식(회담), 당면 행사를 주요 내용으로 담았다.

첫째, “민족 분단으로 발생한 인도적 문제를 시급히 해결하기 위하여 노력”한다며 인도적 문제의 발생 원인과 해결 방향을 포괄적으로 규정하였다. 무엇보다도 ‘인도적 문제’의 발생 원인을 ‘민족 분단’으로 명시적으로 규정하였다. 민족 분단이라는 발생 원인을 감안할 때 인도적 문제는 협의의 실향민의 이산가족 문제, 국군포로 및 납북자 문제, 국내 입국 북한이탈주민 문제, 북한 내 억류 한국인 문제 등을 포괄하는 것으로 이해될 수 있다.

둘째, “남북 적십자회담을 개최하여 이산가족·친척 상봉을 비롯한 제반 문제들을 협의 해결”하기로 규정하였다. 인도적 문제의 해결을 위한 협의의 틀을 ‘남북 적십자회담’으로 분명하게 명시함으로써 적십자회담의 역할이 중요해졌다.

셋째, 인도적 문제를 해결할 마중물로서 “8.15를 계기로 이산가족·친척 상봉을 진행”하기로 합의하였다.

두 번째와 세 번째 합의를 고려할 때 남북은 인도적 문제 중에서도 이산가족 문제 해결에 우선적으로 집중할 것으로 보인다. 특히 ‘상봉’이라는 기존의 해결 방식에서 출발할 것이다.

이번 판문점선언에서 이산가족 문제를 포함한 인도적 문제에 대한 합의 내용이 이전의 합의와 비교할 때 기대에 미치지 못할 수도 있다. 그렇지만 단순히 합의 내용만을 볼 것이

아니라 북한의 태도와 다른 합의 내용과의 연계성, 정책환경이라는 전체적인 맥락 속에서 인도적 문제에 대해 평가하고 해결 방안을 모색할 필요가 있다고 본다.

북한은 지난해 우리가 적십자회담을 제안하였을 때 북한 식당 여종업원 12명과 탈북민 김연희씨 송환을 전제 조건으로 제시하면서 수용하지 않았다. 그런데 이번 회담에서 북한은 8.15 계기 이산가족 상봉을 수용하면서도 이전의 전제 조건을 고집하지는 않았다. 북한이 이산가족 문제에 대해 전향적인 태도를 보인 것이다.

II. 기존 합의에서의 인도적 문제

판문점선언의 전체적 맥락에서 인도적 문제에 대해 평가할 때 기존 합의의 이행 부분을 눈여겨보아야 할 것이다. 남북정상은 “이미 채택된 남북 선언들과 모든 합의들을 철저히 이행”하기로 합의하였다. 판문점선언을 계기로 인도적 문제와 관련된 기존 합의도 이행될 수 있는 기반이 마련된 것이다.

인도적 문제와 관련한 가장 세부적이고 구체적인 합의는 ‘남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서’이다. 이 기본합의서는 제18조에 “남과 북은 흩어진 가족·친척들의 자유로운 서신거래와 왕래와 상봉 및 방문을 실시하고 자유의사에 의한 재결합을 실현하며, 기타 인도적으로 해결할 문제에 대한 대책을 강구한다”라고 명시하였다. 그리고 기본합의서의 ‘제3장 남북교류·협력의 이행과 준수를 위한 부속합의서’에 이산가족 문제 해결을 위한 세부 방안을 보다 구체적으로 명시하였다. 부속합의서 제15조에서 자유 왕래와 방문, 상봉면회소 설치, 자유의사에 의한 재결합, 재난협력, 이산가족 사망자의 유품 처리 및 유골 이전 등 이산가족 문제 해결 방식을 보다 구체적으로 적시하였다. 또한 제15조에서 이산가족 문제 해결 방식과 함께 ‘기타 인도적 문제’의 구체적 사례로 “인도주의 정신과 동포애에 입각하여 상대측 지역에 자연재해 등 재난이 발생할 경우 서로 도우며”(15조 ⑤항)라고 명시하고 있다는 점을 주목할 필요가 있다.

남북은 ‘6.15 공동선언’과 ‘10.4 정상선언’에서도 이산가족 문제를 포함한 인도적 문제 해결을 위한 협력에 합의하였다. 10.4 정상선언에서 “남과 북은 인도주의 협력사업을 적극 추진”하기로 합의하였다. 구체적으로 이산가족·친척의 상봉 확대 및 영상편지 교환 사업, 금강산 면회소 완공 및 쌍방 대표의 상주와 이산가족·친척의 상시 상봉을 규정하였다. 기본합의서 제3장의 부속합의서와 마찬가지로 인도주의 협력의 구체적 사업으로 ‘재난협력’을

명시하였다.

제7차 남북 적십자회담(2006년 2월 23일)에서는 “이산가족 생사·주소 확인사업을 지속적으로 폭넓게 실시하기 위한 문제를 계속 협의”하기로 합의하였다. 또한 제7차 남북 적십자회담(2006년 2월 23일), 제8차 남북 적십자회담(2007년 4월 13일), 제9차 남북 적십자회담(2007년 11월 30일)에서 ‘전쟁 시기 및 그 이후 시기 소식을 알 수 없게 된 사람들’의 문제를 이산가족 문제의 테두리 내에서 해결하기로 합의하였다. 이 합의에서 ‘전쟁 시기 및 그 이후 시기 소식을 알 수 없게 된 사람들’은 북한의 태도로 인해 발생한 국군포로·납북자를 우회적으로 표현한 것이다.

이상에서 보듯이 인도적 문제에 대한 기존 합의는 이산가족 교류의 형태, 면회소 등 교류 장소, 이산가족 테두리 내 국군포로·납북자 문제의 해결 등으로 대별할 수 있다.

III. 근본적인 해결 전략의 수립

그동안 이산가족 문제는 한정된 규모의 대면 및 화상 상봉, 부분적 생사 확인 및 일회적 서신거래 등 부분적이고 한정적인 방식으로 진행되었다. 그런데 이산가족의 급속한 고령화와 사망을 고려할 때 기존의 부분적이고 한정된 규모의 교류로는 이산가족 문제를 본질적으로 해결할 수 없다. ‘이산가족정보통합시스템’에 등록된 이산가족 신청자는 2018년 4월 30일 현재 131,531명인데, 이중 사망자는 73,611명, 생존자는 57,920명으로 사망자의 수가 급격하게 증가하고 있다. 이중 80세 이상의 비율이 63.6%로 이산가족 1세대의 급속한 고령화와 사망을 고려할 때 전면적인 교류를 통한 근본적 해결이 시급한 상황이다. ‘남북관계 발전에 관한 법률’과 ‘남북 이산가족 생사 확인 및 교류 촉진에 관한 법률’에서도 생사·주소 확인, 서신·전화·통신·방문·재회·재결합, 자유로운 왕래와 접촉 등 전면적 해결을 국가의 책무로 규정하고 있다. 국내 법률의 실행과 기존 합의 및 판문점선언의 이행 차원에서 앞으로 이산가족 문제는 전면적 교류 방식을 통해 해결해 나가야 할 것이다.

문재인 대통령은 2017년 7월 6일 코리버재단 초청 연설에서 이산가족 상봉 행사를 제안하면서 “이산가족 상봉에 성묘 방문까지 포함할 것”을 제안하였다. 그리고 “북한이 당장 준비가 어렵다면 우리 측만이라도 북한 이산가족의 고향 방문이나 성묘를 허용하고 개방”하겠다고 고향 및 성묘 방문에 대한 강력한 의지를 천명하였다. 조명균 통일부 장관은 2017년 7월 17일 베를린 구상 후속조치로서 남북 적십자회담을 제안하면서 북한 당국으로 하여금 ‘고향

방문'을 수용하도록 촉구하였다. 비록 '판문점 선언'에 명시되지는 않았지만 문재인 대통령은 남북정상 공동선언 발표문에서 “더 늦기 전에 이산가족들의 만남이 시작될 것이며 고향을 방문하고 서신을 교환할 것”이라고 전면적 교류의 실현에 대해 기대감을 표명하였다.

단기적으로 전면적 교류가 곧바로 실현되기는 어려울 수도 있다. 가능한 교류 방식부터 시작하여 전면적 교류를 실행해 나가야 할 것이다. 최우선적으로 상봉 신청자 전원의 생사 확인이 필요하다. 이를 토대로 상시적인 생사 확인, 서신거래, 상봉(대면 및 화상)을 확대해 나가도록 북한을 설득해 나가야 한다. 사망한 경우에도 사망한 시점과 묘소 등에 대해 정보를 알 수 있도록 시스템을 구축해 나가야 한다. 우리 정부는 8.15 계기 이산가족 상봉의 이행을 위한 남북 적십자회담 과정에서 전면 생사 확인, 추석 계기 개성 혹은 원산 등 지역을 대상으로 고향 및 성묘 방문 시범사업이 성사될 수 있도록 노력해야 한다.

IV. 근본적 해결을 위한 여건의 조성

전면적 교류는 북한의 수용성을 고려하여 추진 전략을 수립하되, 북한의 수용성 제고를 위한 여건 조성이 병행되어야 한다. 그동안 이산가족 문제는 '이산가족'의 틀 속에서 이산가족 문제를 바라보는 데 갇혀 있었다. 전면적인 교류 결의 실현 가능성이 제고되기 위해서는 남북주민 사이의 접촉과 왕래의 활성화라는 포괄적 관점의 정립이 필요하다. 북한은 그동안 이산가족 문제를 인도주의적 관점보다는 내부적인 정치적 관점에서 바라보았다. 이러한 정치적 관점에 따라 월남자(실향민) 가족에 대해 차별적으로 대우하여 왔다. 이산가족 교류로서의 고향 방문이나 성묘 방문이 이루어지기 위해서는 이산가족 문제에 대한 북한의 부정적 인식이 변화되어야 한다. 이러한 부정적 인식은 이산가족뿐만 아니라 남북주민 사이의 왕래와 접촉이 활성화될 때 변화될 수 있다. 김정은 위원장은 2018년 신년사에서 왕래와 접촉을 강조하였다. 2018년 1월 9일 남북고위급회담 공동보도문, 이번 판문점선언에서 남북은 '왕래·접촉'의 활성화에 합의하였다. 이산가족 문제는 인권적 측면, 인도주의적 측면을 넘어 분단의 단절을 극복하는 자유로운 왕래의 측면도 고려하여 해결 방안을 모색할 필요가 있다.

이러한 관점과 관련하여 헬싱키프로세스에서 시사점을 도출할 수 있다. 1975년 8월 1일 헬싱키 최종의정서(Helsinki Final Act) 바스켓Ⅲ는 「인도적 차원 및 기타 분야의 협력」(Co-operation in Humanitarian and Other Fields)이다. 바스켓Ⅲ의 제1절은 인적 접촉(human contact)인데, 가족적 유대에 기반한 정기적인 만남과 접촉(Contacts and Regular

Meetings on the Basis of Family Ties), 가족의 재결합(Reunification of Families) 등 이산가족 문제가 인적 접촉의 범주에 포함되어 있다. 김정은 위원장은 판문점선언 공동발표문에서 “오늘 내가 다녀간 이 길로 북과 남의 모든 사람들이 자유롭게 오갈 수 있게 되기”를 희망한다고 표명하였다. 접촉과 왕래의 활성화를 기반으로 자유 왕래의 여건이 조성되면 이산가족 문제의 전면적 교류도 앞당겨질 수 있을 것이다.

근본적 해결을 위한 또 다른 여건으로 북한 내 인프라 조성의 병행을 들 수 있다. 김정은 위원장이 언급하였듯이 북한 내 도로의 상황은 극히 열악하다. 이산가족의 고령화를 고려할 때 고향 방문이나 성묘 방문을 위해 북한 내 인프라의 조성이 병행되어야 할 것이다. 끝으로 북한의 전향적 태도 변화를 위해 북한의 산림 복구 등 북한이 필요로 하는 분야의 인도협력과 재난협력이 활성화될 필요가 있다. 이러한 제반 여건이 성숙되면 국군포로나 납북자 문제의 해결 가능성도 높아질 것이다.