



<http://www.humanrights.go.kr>

공청회

“납북자 관련 인권문제와 해결방안”

■ 일시

2003.12.19(금)14:00~17:00

■ 장소

국가인권위원회 배움터1(금세기빌딩 11층)

국가인권위원회



EM007305



국가인권위원회

공청회: “납북자 관련 인권문제와 해결방안”

SCHEDULE

- 13:30~14:00 등록
- 14:00~14:05 개회 및 인사말
최영애 사무총장 (국가인권위원회)
- 14:05~14:10 참가자 소개
강명득 국장 (국가인권위원회 인권정책국)
- 14:10~15:10 발제
납북자 문제 해결을 위한 제언
신울 교수(명지대)
납북자 문제의 본질과 해결 방향 -
법·제도적 측면을 중심으로
제성호 교수(중앙대)
납북자 관련 대북 협상의 경과와 성과
윤미량 과장(통일부 이산가족1과)
- 15:10~15:30 사례보고
납치피해자 인권침해 사례
도희윤 사무총장 (피랍탈북인권연대)
이재근 (납북후 귀환자)
- 15:30~15:40 휴식 (10분)
- 15:40~16:30 토론
이금순 박사 (통일연구원)
윤여상 박사 (영남대)
전승만 변호사
김연광 차장 (월간조선)
이충원 기자 (연합뉴스)
- 16:30~17:00 종합토론 및 질의응답
참석자 전원
- 17:00 정리 및 폐회
강명득 국장(국가인권위원회 인권정책국)

목 차

발제 1	납북자 문제 해결을 위한 제언	1
	신 울 교수(명지대)	
발제 2	납북자 문제의 본질과 해결 방향 - 법·제도적 측면을 중심으로	25
	제 성 호 교수(중앙대)	
발제 3	납북자 관련 대북 협상의 경과와 성과	35
	윤 미 량 과장(통일부 이산가족1과)	
사례 보고	납치피해자 인권침해 사례	47
	도 희 윤 사무총장 (피랍탈북인권연대)	
토 론	53
	이 금 순 박사 (통일연구원)	
	윤 여 상 박사 (영남대)	
	전 승 만 변호사	
	김 연 광 차장 (월간조선)	
	이 충 원 기자 (연합뉴스)	
부록	77

발제1 남북자 문제 해결을 위한 제언

신 율 명지대 교수

납북자 문제의 해결을 위한 제언

신 울 (명지대 정치외교학과 교수)

I. 들어가는 말

세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights) 제 13조 2항은 “모든 사람은 자신의 국가를 포함한 어느 국가를 떠날 권리가 있으며, 자신의 나라로 돌아갈 자유를 가진다”라고 규정하고 있다. 또한 1966년 조인된 시민적, 정치적 권리에 관한 국제 규약(International Covenant on Civil and Political Rights) 제 12조 2항 및 4항도 “모든 사람은 자유롭게 어느 나라도 떠날 자유가 있고, 아무도 자신의 나라로 돌아갈 권리를 임의로 빼앗을 수 없다.”라고 규정하고 있다.

이러한 국제규약에 명시된 보편적 명제조차 누릴 수 없는 사람들이 우리나라에는 상당수 존재 한다. 우리는 그들을 이산가족과 납북자, 국군포로들과 그들의 가족이라 부른다. 길게는 50년 이상 짧게는 십수년의 세월을 가족들과 유리되어 세월을 보낼 수 밖에 없었던 그들의 권리는 이제는 말할 수 있게 되어야 한다. 여기에서 떠올릴 수 있는 단어가 “권리”와 “국가”라는 용어이다.

우리는 국가라는 단어를 그냥 무심코 사용하는 경우가 많다. 그것뿐 아니라, 우리는 국가에의 충성을 국민의 당연한 의무로 여기며, 국가에 대한 국민의 의무를 국민이 국가에 대하여 갖는 권리보다 먼저 생각하는 경우가 많은 것 역시 사실이다. 요즘 방송매체에서 많이 다루어지고 있는 우리 주위의 소외받은 이들에 관한 프로그램은 이러한 현상을 잘 반영하고 있는 예라고 할 수 있다. 이들 프로그램이 추구하고 있는 것은 우리주위의 소외 받은 계층을 좀더 형편이 나은이들이 나서서 도와주어야 한다는 것이다. 이는 분명 이치에 맞는 말이다. 하지만, 이러한 것이 이치에 맞고 안 맞고를 떠나 우리는 한번쯤 이런 의문을 던져야 한다.:

왜 국민이 나서서 그들을 도와주어야만 하는가? 국민은 정당한 세금을 낸 이후에도 국가가 마땅히 떠맡아야 할 일을 또다시 해결해 주어야 하는가? 그렇다면 국가는 나에게 무엇을 의미하는가?

이러한 의문은 지금 한참 제기되고 있는 납북자 문제와 국군포로의 문제와도 밀접한 관계에 있다는 말이다. 왜냐하면 국군포로의 문제나 납북자의 문제는 국가의 의미와 역할을 다시한번 떠올리게 하는 인권적 차원의 중요한 문제이기 때문이다. 하지만 지금 정부는 납북자 문제와 국군포로의 문제를 뜨거운 감자와 같이 취급하고 있다는 인상을 지울 수 없다. 그렇기 때문에 우리는 여기에서 국가란 무엇이고 개인과 집단의 관계는 어떠해야 하는가 하는 문제를 생각하지 않을 수 없다. 국가는 민족이라는 대의명분 아래 소수의 국민의 인권을 희생시킬 수 있는지, 민족과 국가는 과연 어떠한 관계에 있는지 등에 대해 우리는 이제 분명한 입장을 취해야 할 시기라고 생각하기 때문이다.

본 논문은 이들의 그러한 권리 행사를 가능하게 할 수 있는 방법은 없는지, 그들의 현재의 상태는 어떤지에 대해 논하는데 그 목적이 있다고 할 수 있다. 물론 여기에서 논하는 방안이 실제에 적용될 수도, 그렇지 않을 수도 있지만, 중요한점은 이러한 고민속에 이들의 인권문제에 대한 해결방안이 점체 구체화되는 계기를 마련한다는 것이라고 할 수 있다.

II. 납북자의 현황

1. 납북자의 개념

납북자란 일반적으로 자신의 의지에 반하여 납북할 수 밖에 없었으며, 그 이후에도 자신의 의사와는 무관하게 북한에 억류되고 있는자를 말한다고 정의할 수 있다. 반면 월북자는 이념 혹은 개인적 이유로, 자신의 의사에 따라 북한으로 간 이들을 의미한다고 할 수 있다. 억류자의 경우는 앞의 두 정의

보다는 좀더 포괄적이라고 할 수 있다. 억류자의 경우, 먼저 간단히 정의를 내리자면, 자신의 의사에 반하여 북한에 억류된 이들을 지칭하는 용어로, 억류자는 현재의 상태를 의미하는 말이라고 할 수 있다. 그렇기 때문에 “억류자”라는 용어를 사용하게 될 때에는 입북하게 된 경위는 그다지 문제가 되지 않는다. 즉, 자신의 의사와는 무관하게 “납치”되었건, 자신의 의사에 의해 “입북”했었던 간에, 단지 현재 북한을 떠나고 싶어도 떠나지 못하는 상태를 의미하기 때문이다.

이러한 용어상의 차이들은 매우 중요한 의미를 지닌다. 왜냐하면, 우리가 북한의 상황을 알 수 있는 통로가 지극히 제한적이기 때문이다. 혹자는 납북자보다 광의의 개념인 억류자의 개념을 적용하여, 원하지 않는 북한 체류를 강요당하고 있는 이들 모두를 구출해 내야한다는 점을 강조하고 있다. 이러한 주장은 당위성적 차원에서 많은 공감대를 형성할 수 있다. 그러나 이러한 주장에는 다음과 같은 문제점이 내포되어 있다. 앞서 언급한 바와 같이 우리 측이 북한의 상황을 알 수 없기 때문에 누가 억류자인지를 알 수 있는 기회가 적고, 북측도 이를 이용하여 납북자의 대부분을 억류자가 아닌 이들로 선전하고 있는 점을 간과하고 있다는 문제점을 먼저 지적할 수 있다. 그렇기 때문에 억류자로 지칭할 경우 문제해결을 당사자의 의사표현에 맡길 수 밖에 없게 되는데, 당사자의 자유로운 의사표현을 들을 수 있는 기회를 마련한다는 것은 이론적으로는 가능할지 모르겠으나, 현실적으로는 거의 불가능하다고 할 수 밖에 없다. 이러한 이유에서 이 주장은 당위성은 충분히 공감하나 현실성은 적다고 평가할 수밖에 없다.

반면, 북한으로 “입북”하게 된 경위를 기준으로 할 때에는, 지금 그들의 “상태”를 파악하는 것보다는 훨씬 분명하게 알 수 있다. 물론 “월북”과 “납북”이 모호한 경우도 존재하는 것이 사실이지만, 이러한 경우를 제외하고는 대부분 “입북”경위로 “납북”과 “월북”을 구별할 수 있기 때문이다. 특히 정전 후 납북자의 대부분을 차지하고 있는 납북어민의 경우, 고의 혹은 무의식적으로 북한의 영해를 침입했다 하더라도, 북측에 의한 나포행위까지는 정당하나, 선의가 확인 되면 당연히 석방, 송환되어야 함에도 그렇지 못했기 때문에 분명한 “납치” 행위에 포함됨을 알 수 있다. 그리고 이 경우 국제법 위반을 들어 북측에게 공식적인 대응을 할 수 있는 여지가 존재하기 때문에,

협상시 논리적 타당성의 확실한 우위를 점할 수 있다¹⁾.

방금 정전후 납북자라는 용어를 사용했는데, 납북자는 납북된 시기에 의해 크게 두가지로 분류되어질 수 있다. 우선 한국전쟁당시 납북된 이들을 지칭하는 「전쟁중 납북자」가 있다. 이들 납북자는 한국전쟁 당시 납북된 학자, 종교인, 예술인등을 의미한다. 이들은 당시 상황이 전쟁상황임을 감안할 때, 입북의 경위가 “납북”인지 “월북”인지 분명하지 않는데, 이를 구분할 객관적 자료가 부족한 상태에 있다. 하지만, 이러한 상황을 객관화할 의무가 정부와 관련자들에게 있음은 분명하다.

또다른 부류가 정전후 납북자들이다. 이들은 앞서 언급한 바와 같이 입북경로를 비교적 분명히 알 수 있는 존재들로써, 다양한 경로를 통해 “행방 불명”되었던 이들이다.

2. 한국전쟁 당시의 납북자의 규모

한국전쟁 당시 정부는 납북자의 숫자는 8만 4천 5백 3십 2명이라는 통계를 발표한바 있다. 그러나 1955년 9월 8일 대한적십자사측은 국제적십자사측에 1952년 캐나다에서 가결 채택된 가결사항 제 20조 「이산가족의 재회문제」에 근거를 두어 납북인사와 미송환 국군포로의 송환을 요구하게 되는데, 이때 한적측이 제시한 납북인사의 숫자는 1만 7천 5백명이었다²⁾. 또한 1956년 6월 15일부터 8월 16일 2개월간 대한적십자사는 「실향사민(Displaced Civilians)의 신청 접수」를 받아 전쟁 당시 납북자를 파악했는데(인민군 입대자와 지진 월북자 제외), 이때 신청이 접수된 이들은 7,034명이었다³⁾.

1) 1966. 시민적, 정치적 권리에 관한 국제규약 6, 7, 8, 8, 12, 14조 참조

2) 대한적십자사, 이산가족 백서 I, (서울: 1976) p. 99

3) 대한적십자사, 실향사민등록자명단, (서울: 1956), p. 3

<표 1 본적지별, 거주지별 납북자 분포>

도 명	출신인원	납치인원
함경북도	87	
함경남도	226	
평안북도	295	
평안남도	216	
황해도	212	
강원도	545	377
서울특별시	2,199	4,981
경기도	1,695	1,217
충청북도	253	122
충청남도	312	91
전라북도	133	28
전라남도	180	18
경상북도	455	175
경상남도	203	25
제주도	23	

(출처: 대한적십자사, 실향사민등록자명부, 1956, p. 4)

<표2 납북자의 직업별 분포>

납북 당시 직업	인원
정치인	85
공무원	1,359
법조인(판사, 검사, 변호사)	106
전문직 종사자(학자, 소설가, 의사, 교사)	585
농어민	1017
종교인	82
언론인	75
예술인	36
학생	677
기업인	208
상업종사자	966
회사원(은행원 포함)	831
전문기술인(철공,토건 기술자)	558
노동자(광부포함)	201
무직	248

(출처: 대한적십자사, 실향사민등록자명부, 1956, p. 4-5)

위의 표를 분석해보면 우선 납북되었다고 신청한 이들중 상당수가 서울을 비롯한 수도권에 집중되어 있음을 알 수 있다. 즉, 신고된 납북자중 80%가 서울을 비롯한 수도권에 집중되어 있음을 알 수 있다. 그리고 신고된 납북자중 50%가 공무원, 학자, 법조인등의 비교적 지식계층임을 알 수 있다. 그중 특히 단일 직종으로 공무원이 가장 많은 수를 차지하는 것으로 미루어 이들 수치가 그다지 신빙성 없는 자료는 아니라는 면을 시사하고 있다고 생각된다. 이러한 두가지의 통계로 유추할 수 있는 것은 서울을 비롯한 수도권에 거주하고 있던 지식인 계층이 주로 납북되었 다는 점이다.

그렇다면, 이전 통계와 1956년 통계의 상당한 차이는 어디에서 비롯되는 것인가 하는 문제가 제기되어 질 수 있다. 본고는 이러한 의문에 대해 두가지 측면으로 이해하려 한다. 우선 당시의 상황이 전쟁이라는 “특수한 상황”이라는 것이다. 즉, 전쟁이라는 상황적 요인 때문에 정확한 통계가 이루어질 수 없었다는 것이다. 두 번째로 들 수 있는 요인은 정치적 이유라고 할 수 있다. 즉, 당시 남과 북은 각기 체제적 우위를 주장하기 위해 보다 많은 수의 「납북자」 혹은 「납남자」를 부풀려 주장할 수 있었기 때문이라는 것이다. 하나의 예로 1952년 북한은 남한에 의해 납북되어진 인사가 500만명이라는 주장을 했는데4), 이러한 과장된 주장으로 미루어 위에서 언급한 주장은 나름의 설득력을 갖는다고 할 수 있다. 따라서 전쟁중에 발표한 8만 4천 5백 4십 2명은 이러한 과정에서 이해하는 것이 옳을것이라고 여겨진다.

납북자란 일반적으로 자신의 의지에 반하여 입북할 수 밖에 없었으며, 그 이후에도 자신의 의사와는 무관하게 북한에 억류되고 있는자를 말한다고 정의할 수 있다. 반면 월북자는 이념 혹은 개인적 이유로, 자신의 의사에 따라 북한으로 간 이들을 의미한다고 할 수 있다. 억류자의 경우는 앞의 두 정의 보다는 좀더 포괄적이라고 할 수 있다. 억류자의 경우, 먼저 간단히 정의를 내리자면, 자신의 의사에 반하여 북한에 억류된 이들을 지칭하는 용어로, 억류자는 현재의 상태를 의미하는 말이라고 할 수 있다. 그렇기 때문에 “억류자”라는 용어를 사용하게 될 때에는 입북하게 된 경위는 그다지 문제가 되지 않는다. 즉, 자신의 의사와는 무관하게 “납치”되었건, 자신의 의사에 의해

4) 이산가족 백서I, p. 96

“입북”했던건 간에, 단지 북한을 떠나고 싶어도 떠나지 못하는 상태만을 의미하기 때문이다. 이러한 개념에 바탕을 두고, 전쟁이라는 특수한 상황을 감안 한다면, 그 통계적 수치의 모호성에도 불구하고 한국전쟁 당시 자의에 반하여 납북된 인사는 분명 존재한다고 할 수 있고, 전쟁이라는 특수한 상황을 감안 할 때, 자의적으로 북을 선택했으나, 후에 남으로 가고 싶어도 갈 수 없는 억류자 역시 존재했으리라는 것은 충분히 추론 할 수 있다.

3. 정전후 납북자의 규모와 유형

정전후 납북자의 유형은 다음과 같이 분류 될 수 있다.

1) 항공기 피랍자

북한의 간첩에 의해 항공기가 강제로 피랍되어 지금까지 북한에 억류되어 있는 납북자들의 의미하는 것으로 1958년 2월 16일 KAL기 납북 사건 그리고 1969년 KAL기 납북사건등으로 납북된 이들의 수는 20여명에 이르는 것으로 알려져 있다⁵⁾.

2) 납북 어민

한국전쟁의 휴전이후 어로 활동중 북한으로 납치된이들을 의미한다. 이들은 납북자의 수치중 상당부분(88.6%)를 차지할 정도로 납북행위의 대표적 희생자라고 할 수 있다. 이들 어민의 경우 납북 경위를 대략 다음과 같은 세가지 유형으로 구분할 수 있다.

첫번째로, 북한 수역을 고의적으로 침해, 어로작업을 하다가 납치된 경우를 들 수 있다. 이러한 경우 일반인들은 고의성에 비중을 두어 북한에 의한 납치 행위를 정당하다고 생각할 수 있으나, 어업에 종사하는 이들의 증언을 들어보면 고기가 많이 몰리는 지역이 북방한계선 북쪽인 경우, 영해침범인 것을 인지하면서도 북측 영해에서 어로 작업을 하는 경우가 있을 수 있다고 한다. 이러한 경우 북한의 나포행위 자체는 적법하나, 자국의 법률을 적용하여 그에 따른 벌금 혹은 기타 가벼운 징벌을 가한 이후 자국으로 돌려 보내

5) 전승만, 납북자 송환에 대한 법적 고찰, 납북자 문제 세미나, 2000. 6. p. 1

야한다. 그러나 위반한 범죄와 상관 없는 간첩죄를 적용하거나, 적절한 재판 행위 없이 중형을 선고하거나 몇 년씩 강제구금하는 행위는 명백한 국제법상의 위법행위라고 할 수 있다.

두 번째로, 고의가 아닌 실수 혹은 의식하지 못한 상태에서 북한 영해를 침범, 납치된 경우를 들 수 있다. 이러한 경우 역시 북한측에 의한 나포행위는 정당하나, 그 고의성이 없음이 증명되면, 당연히 석방, 송환되어야 한다. 이 경우 역시 북측은 때에 따라 간첩죄를 적용, 불공정한 재판절차를 통해 구금하는 행위를 하고 있는데, 이는 명백한 국제인권법 위반이며, 대한민국의 정당한 권리요구를 침해하는 행위라고 볼 수 있다.

세 번째로, 북한측이 주장하는 군사수역에서 납치된 경우를 들 수 있다. 우선적으로 여기서 문제가 될 수 있는 것은 북한측은 50해리까지 군사수역으로 주장하나 이는 국제관례상 인정할 수 없다는 점이다. 1982년 제정된 해양법 협약과 국제사회의 일반적 관행에 의하면 영해는 12해리까지, 접속수역은 24해리까지, 경제수역은 200해리까지 설정할 수 있다. 그러나 경제수역은 경제자원관할권에 국한되며, 항해에 관하여서는 자유가 보장된다. 따라서 북측의 이러한 납치 행위는 국제 관례상 전혀 용납될 여지가 없는 행위라고 할 수 있다.

네 번째로, 남한수역에서 북한측에 의해 납치된 경우를 들 수 있다. 이 경우 북한은 UN헌장 2조 4항을 비롯, 기본적인 국제법을 위반하여 한국의 영토관할권을 위반한 불법행위를 저지른 것이 명백하다.

다섯 번째로 들 수 있는 것은 선박에 승선하고 있는 선원의 협박에 의해 입북하게 된 경우를 들 수 있다. 이 경우 납치 유인한 선원 이외의 선원들은 즉시 한국으로 돌려 보내져야 한다. 만일 그렇지 않을 경우 국제 인권법 위반⁶⁾이라고 할 수 있다.

이들 어민들은 1955년 5월 28일 「대성호」 납북을 시작으로 1995년 5월 30일 「제86 우성호」의 납북에 이르기 까지 총 3,667명이 납북되어 이중 3,256명이 귀환했으며, 411명이 현재까지 북한에 억류중이다.⁷⁾

6) 시민적, 정치적 권리에 관한 국제규약 12조 2항, 4항등

7) Ibid. p. 2 ff.

3) 일반 납북자

북한의 대남 공작원들에 의해 국내에 거주하고, 국내에서 생업, 또는 학업에 종사하고 있는 이들이 납치 되는 경우가 이 경우에 해당된다. 실제 지금 일본에서 납치된 이들은 대부분 이 경우에 해당한다. 이러한 경우의 대표적 예로 1977년 8월 전남 홍도에서 납치된 이민교, 최승민, 그리고 1978년 8월 10일 역시 홍도에서 납치된 이명우, 홍진표, 1978년 8월 15일 군산 선유도에서 납치된 김영남등의 고교생 납치 사례를 꼽을 수 있다.⁸⁾

4) 외국에서 납치된 납북자

대한민국의 영토가 아닌 제 3국에서 체류하던중 납치된 이들을 의미한다. 그 구체적 사례로 1971년 4월 5일 서독에서 납치된 유성근씨 일가족 4명, 1978년 4월 13일 노르웨이에서 납치된 고상문, 1995년 7월 9일 중국에서 납치된 안승운 등을 꼽을 수 있다⁹⁾.

4. 국군포로의 개념과 규모

납북자와 국군포로는 양자 모두 북한에 억류되어 있다는 사실로 부터 “억류자”라는 공통점을 갖고 있다. 그러나 양자에는 차이가 있다. 국군포로는 분명 군인으로서 “국가적 차원의 공적 임무 수행”중 적의 포로가 된 이들을 의미 하지만, 납북자는 “국가적 차원의 공적 임무 수행”중 “포로”가 된 이들이 아닌, 사적 영역에서의 활동중 “납치”된 이들을 의미하기 때문이다. 따라서 국군포로를 “납북자”의 범주에 포함시키기는 어려움이 따르리라고 생각된다.

일반적으로 포로는 전쟁중에 교전 상대방에게 포획, 억류되어 자유를 박탈당했으나, 일반국제법이나 특별 협정에 의해 대우가 보장된 적 국가의 국민을 지칭하는 말이다. 그리고 포로는 더 이상의 전투를 수행할 수 없는, 즉, 전투력이 상실된 이들을 지칭하므로 더 이상 전투원으로 간주되지 않고 인도적

8) 윤여상, p. 4

9) Ibid. p. 5

으로 대우해 주어야 할 존재이다.

현행 「군인사법 시행 규칙」에서도 국군 포로를 다음과 같이 규정하고 있다.

“국군 포로라함은 대한민국 군인으로서 참전 또는 전투임무 수행중 적국(반국가단체 포함)이나 무장폭도 또는 반란 집단에 의해 억류중인 자를 말한다”(제70조)

1986년 국방부 전사편찬위원회가 펴낸 「한국전쟁 요약」에 따르면, 한국 전쟁당시 실종되었거나 포로로 추정되는 국군은 82,318명이라고 한다. 그러나 많은 군사 전문가들에 따르면, 8만 2천명의 실종 혹은 포로가 된 이들중에는 전사자들도 포함되어 있기 때문에 대략 50,000여명의 국군이 포로상태로 북한에 억류되어 있다고 추정한다. 1997년 10월 국방부는 19,409명의 “6.25 참전 행불자 명부”를 공개했는데, 이 명부는 병적부와 행방불명자 신고를 종합해서 작성된 것으로 알려지고 있다. 그렇기 때문에 신고하지 않은 경우는 누락되어 있다고 볼 수 밖에 없고, 군적에 있는 인원만이 정리되기 때문에, 학도 의용군이나 유격대 요원은 제외되어 있다는 한계를 가지고 있다. 결국 이러한 상황으로 볼 때, 국군포로의 정확한 수치는 전쟁중 납북자의 경우와 마찬가지로 알 수 없는 상황에 있다고 할 수 있다. 이러한 불명확성은 귀순자들의 증언을 통해서 알게되는 전사자의 생존확인에 의해서도 알 수 있다. 그리고 설사 정부가 파악하고 있는 명단이 정확하다 하더라도, 50여년의 세월이 흐른 만큼, 북한에서 이미 사망한 경우도 많으리라고 생각된다.

현재 정부가 북한이탈주민과 귀환 국군포로들의 증언으로 확보하고 있는 생존 국군포로는 244명인 것으로 알려지고 있다.

III. 납북자 문제 해결을 위한 정부의 노력

1. 전쟁중 납북자 문제 해결을 위한 정부의 노력

1951년 12월 30일 제 60차 정전 협상에서 UN군측은 한국인 피납자의 소재를 알려줄 것과 그들을 송환할 것을 북한측에 요구했다. 그러나 북한측은 납치해간 민간인들은 한 명도 없고, 오직 자진 월북자들만이 존재한다는 입장을 견지했다. 그리고 북한측은 이러한 납북자 문제는 군사문제가 아니라 정치문제이므로 정전협상에서 논할 사안이 아니라는 주장을 폈다. 하지만 전쟁 당시 납북자 문제는 양측의 포로교환 문제와 맞물려 더욱 확대 되기에 이르렀는데, 이 부분을 이해하기 위해서는 당시의 양측의 포로 문제에 대한 이해가 필요하다.

1951년 납북자 문제가 UN에 의해 제기될 무렵 연합군측의 인민군 포로는 13만 2,474명이었고 북한측에는 남한군과 미군을 포함하여 1만 1,551명의 포로가 존재했다. 따라서 당시의 상황으로는 북한측이 포로 교환 협상에 더욱 적극적일 수 밖에 없었는데, 이러한 포로 교환 문제가 대두되자, 북한측은 모든 포로의 전원 교환을 주장했고, 연합군측은 자신의 의사에 따라 남쪽에 남고 싶은 이들은 남게 해주자는 이른바 개인의 자유의사 존중 원칙을 제시했다. 이러한 협상 과정 중에서 결국 연합군 측은 포로의 1대1 교환을 제시했는데, 이때 북한은 “납남자”의 숫자가 500만명에 달하며, 이들을 당장 북으로 송환하라는 주장을 제기 했다.

같은해 1월 8일 연합군측은 포로교환을 전체대 전체로하되 교환시에는 동수로 할 것을 제안하며 일반 민간인 납치자는 동수로 교환하는데, 여기서 말하는 일반 민간인 납치자는 한국전쟁 당시 남한, 혹은 북한에 거주했다가, 상대지역으로 강제 납치된 실향사민이라고 규정했다. 이러한 협상 과정에서 결국 북한측은 52년 1월 28일 절충안으로 포로교환은 강제적으로 하되 실향사민의 교환은 장차 협조기구를 만들어 토의하자는 제안을 했다. 이러한 과정에서 결국 휴전협정 제3조 59항에 실향사민 송환을 위한 규정이 삽입되게 되는데, 그 규정은 다음과 같다.

① 휴전협정이 효력을 발생하는 시점에서 「유엔군」사령관 통제하에 있는 자로 1950년 6월 24일 이전 북에서 살았다가 월남, 다시 북으로 돌아가기를 원하는 자와 또 공산군 사령관 통제하에 있는 자로서 1950년 6월 24일 이전

에 남에서 살다가 북으로 갔던 자가 다시 남으로 돌아가기를 원하는 사민에 대해 귀향을 도와준다.

② 외국인의 사민도 귀향을 허용한다.

③ 「실향사민 귀향 협조위원회」는 양측에서 각각 2명씩의 영관급 장교가 수석, 4명으로 구성한다.

이러한 규정을 바탕으로 「실향사민위원회」가 1953년 12월 11일 처음으로 열리게 되는데, 이 회의에서 UN측은 하루에 500명씩 교환하자는 제의를 했고, 북측은 하루에 100명씩의 교환을 주장, 결국 북한측의 안을 받아들여 하루에 100명씩 1954년 3월 1일부터 교환하자는 합의에 이르게 된다. 이러한 합의에 따라 한국 정부는 1954년 1월 5일부터 2월 17일 까지 35일동안 북한으로의 귀향을 희망하는 「실향사민 신고」를 접수했는데, 이 때 북으로의 귀환 희망자는 불과 76명에 불과 했다. 동년 2월 18일 76명의 명단을 북한측에 전달했는데, 이때 북한측은 남한으로 귀환을 희망하는 한국인은 한명도 존재하지 않고 단지 외국인 10명만이 송환을 희망한다고 통고했다. 결국 남측은 76명중 다시 의사를 변경한 37명과 간첩으로 판명된 2인을 제외한 37명을 북한에 송환했으나, 북한측은 외국인 19명(터키인 11명과 러시아인 8명)만을 송환했다.

그 이후 1954년 스위스 제네바에서 열린 한국문제와 월남문제를 위한 국제회의 석상에서 당시 변영태 외무장관이 국제적십자사 대표를 만나 남북자의 송환을 협의했고, 그 이후 국제 적십자사측이 남북자와 이산가족 문제에 직접개입의 허용 여부를 한국정부에 타진해 옴으로써, 이문제는 국제 적십자사의 관심을 끌게 되었다. 이러한 요청에 따라 대한적십자사는 1955년 9월 8일 국제적십자사측에 남북인사 1만 7,500명과 미송환국군포로 2,200명의 행방조사와 송환을 주선해주도록 요청하게 되었다.

그리고 한적은 1956년 남북자 문제를 해결하기 위해 국제적십자사측에 3단계 방안을 제시하고 국제적십자사측이 북한적십자사를 설득하도록 요청했는데, 그 3단계 방안은 다음과 같다.

- ① 납북자의 안위 및 행방
- ② 생존자 통보 및 생존자와 가족과의 통신
- ③ 원거주지에의 귀환 알선

그리고 동시에 대한적십자사측은 1956년 6월 15일부터 8월 15일까지 두달간 실향사민 재등록을 전국적으로 실시, 납북된 7,034명의 명단을 새로이 작성했는데, 한적은 이 명단을 국제적십자사측에 전달, 이를 근거로 북한적십자사가 생사확인을 해주도록 요청했다.

이러한 과정이 진행되고 있을 때, 북한 적십자사측은 남한 적십자사측에 이산가족의 정기적인 서신교환을 주장하며 모든 문제의 일괄 타결을 주장했다. 이러한 북적의 안은 우리측에 의해 거부되고 결국 1957년 북적은 조선적십자회 중앙위원회 명의로 「실향사민 소식조사 회답서」를 보내 우리측이 전달한 7,034명중 337명의 근황을 보내왔다.

이러한 명단 전달이후 전쟁중 납북자 문제는 지금까지 큰 진전을 보지 못하고 있으며, 얼마전까지는 제대로 거론조차 되지 못하는 상황이었다.

2. 정전후 납북자 문제에 대한 정부의 입장

정부 당국은 “이산동기”의 불문 원칙에 입각하여, 납북자와 국군포로를 이산가족의 범주에 편입, 이산가족 정책의 일환으로 추진하겠다는 의사를 공식적으로 2000년 11월 24일 밝힌바 있다. 실제 정부는 남북정상회담 이전부터, 납북자 및 국군포로를 이산가족의 하위 개념인 특수이산가족으로 다뤘은 것은 사실이다. 납북자, 국군포로의 문제를 이산가족 차원에서 다룬다면, 여기에서는 반드시 “정책”이라는 측면에서의 문제점이 제기되어진다. 정책이란 정책의 수혜 혹은 영향을 받을 수 있는 대상자 전부 혹은 대부분을 아우를 수 있어야 한다. 만일 그렇지 못한 정책은 “정책이라고 부를 수 없다. 이 문제와 관련하여 제기되어 질 수 있는 문제는 과연 490여명에 달하는 정전후 납북자와 1만 9천여명으로 추정되는 국군포로의 상당수를 이산가족의 범주에서 “상봉”이라도 해결할 수 있는가 하는 문제가 제기되어 질 수 있다. 또

한 우리정부가 먼저 납북자 및 국군포로를 “자발적”으로 “이산가족” 범주에 포함시키겠다고 천명한 것은 북한과의 협상 입지를 스스로 제한하는 결과 밖에 초래하지 못할 것이라는 점이다.

이 부분은 특히 납북 일본인이 일본을 방문한 지금의 시점에서 매우 중요한 의미를 시사한다고 할 수 있다. 즉, 일본의 경우가 존재하는 이상 정부는 계속 “광의의 이산가족”의 범주에서 이 문제를 해결할 것인지에 대한 입장 정리가 필요할 것이라는 것이다. 만일 정부가 계속 종전의 입장을 견지한다면, 이 부분에 있어서는 상당한 정도의 여론의 반발에 부딪힐 확율이 높을 것이기 때문이다.

물론 지난 제8차 남북 장관급 회담에서 우리측은 정전후 납북자 문제를 거론했으나, 공동 보도문에 이를 명기하는데 실패했다. 이번 회담에서 정전후 납북자 문제를 공식적으로 제기하는데서 의의를 찾을 수도 있겠으나, 일본의 경우와 비교할 때 그다지 성공적이었다고 할 수는 없을 것이라고 생각된다.

3. 정부차원의 국군포로문제 해결을 위한 노력

본고는 앞서 한국전쟁중 납북자 문제를 해결하려는 정부차원의 노력을 설명하는 과정에서 정전협정에 따라 실시된 포로교환에 대해 언급한 바 있다. 이러한 포로교환 과정이 종료된 이후에도 유엔군측은 여러 경로를 통해 확인된 한국군 포로 1,647명과 미군 포로 389명등 총 2,233명의 유엔군측 포로 송환에 대한 문제를 제기했다. 이 문제는 1953년 8월 28일 부터 1964년 12월 14일까지 11차에 걸쳐 군사정전위원회에서 논의 되었는데, 이때 우리 정부는 유엔군 사령부와의 협조를 통해 국군포로의 귀환문제를 북측에 요구했다. 당시까지만 하더라도 유엔사 측은 군사정전위 본회의에서 주로 이 문제를 거론했지만, 이후에는 유엔군 수석대표의 서한을 통해 북한측에 미귀환 국군포로의 존재에 대한 해명과 즉각 송환을 요청했다. 이러한 유엔사측의 요구와 주장에도 불구하고 북한측은 “국군포로는 전원 중립국송환위원회에 이관하였고 북한 내에는 단 1명도 존재하지 않는다.... 한국이 석방한 반공포로 27,000명이야말로 억류포로이다.”라는 주장을 폈다. 이러한 주장으로 인해 미

귀환 국군포로 문제는 그 해결의 실마리를 찾을 수 없었다. 그리고 1970년대 이후 적십자회담을 비롯한 남북간의 대화에서도 국군포로 송환문제는 직접적으로 다루어지지 못했다.

국방부는 1994년 10월 조창호 소위의 귀환 직후 국방부 인사국장을 위원장으로 하는 『포로송환촉구대책회의』를 구성하여 국군포로 송환문제와 관련 있는 각종자료를 수집하고, 법률문제를 검토하여 국군포로를 위한 종합 대책 수립을 추진하기 시작했다. 1996년 7월 이 기구는 「국군포로·실종자 대책위원회」로 발전하게 되는데, 이 기구의 중요 활동을 보명 다음과 같이 요약되어질 수 있을 것이다.

먼저, 한국전쟁당시 실종인원을 재검증해서, 정부관련 부처와의 업무분담 및 협조체제를 구축했다.

둘째, 국군포로·실종자 명단의 전산화 및 확인 작업을 완료, 이 명단을 공개하여 전국적 차원의 추가신고를 받도록 했다.

세 번째로 그 동안 실종자로 분류되어 정부차원의 보훈혜택을 받을 수 없었던 유가족들의 고통을 덜어주기 위해 실종자 전원을 전사처리, 가족들에게 보훈혜택을 받을 수 있는 길을 터 놓았다.

네 번째로 「국군포로·실종자 업무 처리규정」을 1998년 11월 제정, 국군포로 관련 업무의 효율적 수행을 도모했다.

마지막으로 「국군포로 대우등에 관한 법률」을 입안하여 국회의 의결을 거쳐 1999년 1월 29일자로 공포하는데 결정적 기여를 했다.

1998년 출범한 김대중 정부는 “국가를 위해 싸운 사람들은 국가가 끝까지 보호한다”라는 방침을 세우고 보다 적극적인 국군포로 대책을 수립하기 시작했다. 물론 여기에는 1998년 4월 중국 베이징에서 열린 남북당국간 회담 그리고 귀환 국군포로 양순용씨의 증언이 중요한 작용을 한 것으로 생각된다. 이러한 김대중 정부에서의 국군포로 문제에 대한 방침은 크게 네가지로 요약되어질 수 있다.

① 국군포로·실종자 문제를 국가의 본분과 책임 차원에서 접근한다.

- ② 현실적 어려움이 상존하지만, 보다 적극적인 추진으로 전환한다.
- ③ 다각적인 문제 해결의 통로를 모색한다.
- ④ 국민의 신뢰 및 지원을 확보한다.

이러한 방침을 보다 효율적으로 수행하기 위해 김대중 정부는 1999년 1월에 국방부 차관을 위원장으로 하고 총리실, 통일부, 외교통상부, 국가정보원 및 국가보훈처등 유관 부처 국장급을 위원으로 하는 범정부차원의 「국군포로 대책위원회」를 설치했다. 그리고 동시에 「국군포로 대우등에 관한 법률」에 의거하여 국군포로의 국내정착을 지원하고 있다. 실제 이 법안은 남북자들이 요구하는 특별법 제정 요구의 하나의 모델이 되고 있다.

IV. 해결방안 모색

일단 두가지 방향으로 해결방안을 잡을 수 있다고 생각한다. 먼저 하나는 정부가 남북자 문제와 다른 북측이 원하는 문제를 상호주의적 입장에서, 협상 카드로 사용해 해결하는 방식이다. 이는 일본의 경우 수교와 남북 일본인 문제를 교환하는 방식이라고 할 수 있다. 두 번째 방식은 정부가 뒤에 있고, 민간 단체가 표면적으로 앞에 나서서 문제를 해결하는 방식이다. 이러한 방식은 과거 독일이 동독의 정치범을 석방하는데 사용했던 방법이다.

각각의 방법의 장,단점을 알아보면 다음과 같다.

먼저 북측의 요구사항과 남북자 문제를 상호주의적으로 해결하는 방법의 장점은 남북자 문제를 어느정도의 원리 원칙을 가지고 풀다는 장점이 있다. 즉, 우선 북측에게 남북자 문제를 인정하게 한 이후에 이러한 방식을 사용하면, 명분적 측면에서 북측이 그동안 부인해 왔던 사안을 인정케 했다는 점에서 상당한 의미를 부여 할 수 있다. 하지만, 이러한 방식은 다음과 같은 단점을 가지고 있다. 북측의 입장에서는 이러한 방식에 대한 “선행학습” 효과를 가지고 있다는 점이다. 즉, 고이즈미 일본 총리의 평양 방문시 남북일

본인의 존재를 인정했다가 오히려 곤경에 빠져버렸다는 경험 때문에 이러한 방식, 즉 남북자의 존재를 인정하게 하고, 그 이후 상호주의적으로 문제를 풀기에는 상당한 어려움이 있을 것이라는 것이다. 물론 상황적으로 보았을 때에는, 북핵 문제로 북한이 국제 사회에서 고립될수록, 우리가 상호주의적으로 접근할 기회는 많아지는 것이 사실이나, 북한이 남북자, 특히 정전후 남북자의 존재를 인정하지 않은 상태에서 기회의 확대라는 것에 그다지 큰 의미를 부여하기 힘들다는 것이다. 그리고 여기서 고려해야 할 점은 일본의 경우와 같이 우리가 북측에게 큰 경제적, 정치적 의미를 줄 수 있는 존재인지를 생각해 봐야 한다는 것이다. 따라서 명분적으로는 가장 중요한 의미를 부여할 수 있는 방식이라는 점은 틀림 없으나, 현실적으로는 상당한 어려움이 있는 방식이라고 할 수 있다.

두 번째 방식으로는 정부가 후원하되 전면에는 나서지 않고, 표면적으로는 민간 단체를 내세우는 방식을 들 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이 이러한 방식은 과거 통일 이전 서독이 동독에 억류중인 정치범을 석방하는데 사용한 방식이다.

이론적으로 동독에 있어서 법의 적용 및 집행은, 동독의 기본법 126조에 나타나고 있는 바와 같이 “공화국 대법원과 각주의 법원”이 행사하는 것으로 되어 있다. 하지만, 동독에서 “법원의 스탈린주의화”(Stalinisierung der DDR-Justiz)가 일어난 이후, 법원은 정권의 하수인으로 본격적으로 전락하게 되었다.

동독의 법 집행과정에 대해 연구한 프릭케(Fricke)에 의하면 1951년 “정치범”이라는 용어 사용을 금지 했음에도 불구하고, 40여년간 동독 사회주의 정권 통치 기간중 20만건에 이르는 정치범 재판이 있었고, 매년 수천에 이르는 사람들이 “정치적 이유”에서 교도소와 유치장에 수감 되어야 했다.¹⁰⁾ “정치범”이라는 용어 사용을 금지 했음에도 불구하고, 이런 행위가 가능하게 했던 것은 동독의 형법에 다음과 같은 조항이 있었기 때문이다.:

사회에서 요구하는 것과 다른 의사표현을 했을 경우 동독 형법은 “사회적 관계를 해치는 행위”라는 범주에서 이를 처벌했다. 예를 들어 반정부 유인물을 뿌린 21세의 소년은 동독 법원에서 2년 2개월의 실형을 살아야 했다. 동

10) Ibid. p. 58

독의 저명한 철학자 루돌프 바로(Rudolf Bahro)는 그의 책이 서방세계에서 출간 됐다는 이유로 8년간을 교도소에서 보내야 했는데, 그의 죄목은 “국가 배신을 전제로한 정보누설”이었다. 또한 동독내에서 인권 문제를 제기할 경우 “국가적 그리고 사회적 업무 침해”라는 동독 형법상의 죄목을 적용했다. 이러한 동독의 형법적용으로 동독 사회주의 정권 40년여년 동안 160명이 사형에 처해졌는데, 이중 94명은 나찌정권에 동조했다는 죄목으로, 그리고 66명은 간첩죄, 파업 주동죄, 국가 배신행위, 시위 주동등의 이유로 사형 당했다. 동독은 이들에 대한 사형집행 후 그들의 시신을 가족들에게 인도하지 않고 라이프찌히의 남부공동묘지에서 화장했으며, 그 화장한 재는 모래와 섞어, 건축재로 사용했다. 그리고 동독 정부는 이들 정치범들에게 중형을 선고하는 이유를 “사회적으로 긴요한 노동을 통해 이들을 개조하는 교육이 이루어지기 때문”이라고 주장했다.¹¹⁾

이러한 동독의 정치범에 대한 인권 유린은 1963년부터 시작된 서독 정부의 정치범 협상에 의해 새로운 국면을 맞게된다. 서독의 정치범 협상은 출판업자 악셀 스프링어(Axel Springer)의 석방을 위한 노력으로부터 비롯된다. 서독 정부는 그를 석방시키기 위해 1963년 전독일성 장관 (Gesamtdeutschen Minister)의 비서인 루드비히 레어링어(Ludwig Rehlinger)를 동베를린으로 파견했다. 그는 당시 10만마르크를 동독측에 전달한 것으로 알려졌는데, 이를 통해 서독은 1964년 마침내 그를 포함한 3명의 정치범을 서독으로 추방케하는데 성공했으며, 같은해 추가로 24만 마르크를 동독에 제공 5명의 정치범을 다시 서독으로 추방케하는데 성공했다. 당시 이협상의 중개인 역할은 서독 개신교의 디아코닉 재단과 천주교회가 맡았다. 1964년 석방, 서독으로 추방된 동독 정치범의 수는 총 8명으로 일인당 약 4만마르크 정도가 추방에 소요됐는데, 이 금액은 후에 상당히 오르게 된다. 즉, 통일 직전에는 한명의 정치범을 석방, 서독으로 추방시키기 위해서는 95,847마르크를 동독에게 지불해야 했다. 서독측이 동독측에 제공한 금액은 물론 동독의 “국가 안정성”의 구좌에 고스란히 입금되었다.

이러한 방식으로 1989년까지 서독 정부는 동독 정부에게 총 35억 마르크를 지불 약 3만 4천명 정도의 정치범을 서독으로 추방케 했다.¹²⁾

11) www.spiegel.de/spiegel/0,1518,56860,00.html

이와같이 서독정부는 동독의 반체제 인사를 구하기 위해 상당한 액수의 금전을 사용했다.

여기서 주목해야 할 점은 물론 협상의 궁극적 주체는 정부이지만, 표면에는 디아코닉 재단과 같은 민간 단체가 나섰다라는 점이다. 왜냐하면, 앞서 언급한 바와 같이 동독측이 정치범 존재를 애시당초 인정하고 있지 않았기 때문인데, 이러한 상황을 무리하지 않고 극복하기 위해 민간 단체를 이용했다고 볼 수 있다는 것이다.

이러한 방식은 납북자의 존재를 인정하지 않고 있는 북한의 오늘날의 입장을 생각해 볼 때 매우 설득력 있는 방식이라고 사료된다. 즉, 이산가족의 경우처럼 동서독 양측이 그 사안에 대해 부정할 수 없는 문제는 정부가 직접 나서 해결 했고, 정치범에 관한 사안처럼 한쪽이 그 존재를 부인하고 있는 사안은 민간채널을 동원 했다는 사실은 매우 중요한 점을 시사한다. 여기서 중요한 점은, 당시 서독은 동독과의 협상을 진행시키는 과정에서 상당히 유연한 자세를 취했다는 점인데, 그러한 유연성은 정책의 궁극적 목표와 정부 차원의 성과 과시를 분리해 추진했기 때문에 도출될 수 있었다고 생각한다. 이러한 방식에 입각해서 납북자 문제를 해결하는 방식으로 본고는 다음과 같은 해법을 제시하고자 한다.

우선, 납북자의 생사확인 문제를 해결해야 한다. 본고에서 이미 언급한 바와 같이 남북한은 상봉대상자의 선정과는 별도로 생사확인자 명단을 교환하고 있다. 그리고 파서도 밝혔지만, 이 생사확인자 명단에 대하여 북측은 상봉대상자와는 다르게 “일반인”들을 포함시키고 있다. 따라서 정부는 납북자를 이산가족 차원에서의 “상봉” 대상으로 다루기 이전에 우선 납북자 전원의 생사확인부터 실시해야 할 것이라고 생각된다. 왜냐하면, 생사확인 은 송환을 위한 필수적 전제이기 때문이다. 여기에 문제가 되는 것은 북측이 과연 납북자 생사확인에 응할 것인가 하는 점이다. 본고는 이러한 문제점에 대하여 다음과 같은 해법을 주장하고자 한다. 우선 북측이 되도록 많은 수의 납북자의 생사확인에 응하도록 유도해야 한다는 점을 들고 싶다. 이러한 유도를 위해서는 납북자 문제해결이 그들에게 어떠한 정도의 이해에 부합됨을 이해시킬 수 있어야 하리라고 생각한다. 이러한 이유에서 본고는 납북자 문제해결과

12) Ibid. p. 89

지금 현재 이루어지고 있는 민간차원의 대북 지원의 연계를 주장하고자 한다. 여기서 민간 차원의 지원의 연계를 주장하는 이유는 앞서의 언급과 같이 북한이 납북자의 존재를 인정하지 않고 있기 때문에, 정부차원에서의 문제해결 보다는 민간 채널을 동원하는 것이 필수적이라고 생각되기 때문이다.

현재 국내의 다수 비정부조직(NGO)은 북한을 지원하고 있다. 이러한 지원은 인도주의 차원에서 이루어지는 “무조건”적인 것이다. 대북지원 민간단체 중에는 「천주교 민족화해 추진위원회」, 「민족화합 불교 추진 위원회」, 「기독교 북한동포 후원위원회」, 「우리민족서로돕기 운동 본부」와 같은 종교 단체들도 다수 포함되어 있다. 이들 단체들은 1999년 한해 동안 223억 5,920 만원에 달하는 대북 무상 지원을 했으며, 2000년도 상반기(6월까지), 민간차원 대북 지원금액은 110억원에 달하고 있는 실정이다. 1999년을 기준으로 할 때, 이러한 민간차원의 대북지원은 북한이 받고 있는 전체 지원중 약 21%에 해당할 만큼 상당한 비중을 가지고 있다고 할 수 있다. 이러한 민간차원의 지원과 우리 정부 차원의 지원 모두 합해 현재 대한민국은 금액면에서 세계 2위의 대북지원 국가라고 할 수 있다.

이러한 지원중 민간차원의 지원과 납북자 문제의 연계를 이루기 위해서는 다음과 같은 조건이 충족 되어야 할 것이라고 생각된다. 우선 민간 지원 단체들이 납북자 문제 해결에 대한 시급성을 인식하는 것이라고 할 수 있다. 즉, 지금 현재 대북 지원 민간단체들이 무조건 적인 지원만이 인도주의적이라고 여기지은 것 역시 한편으로는 타당하다고 할 수 있지만, 다른 한편으로 이들의 대북 지원의 과정에서 납북자중 일부 만이라도 시범적으로 구출할 수 있는 여건을 마련할 수 있다면, 이는 지원이라는 인도주의적 효과와, 납북자의 구출이라는 인권적 차원의 효과, 이렇게 이중적 효과를 누릴 수 있을 것이다. 민간 차원의 대북 지원의 비중이 북한 입장에서 절대적인 것으로 볼 때, 이것만 가능하다면, 납북자 문제 해결의 실마리는 충분히 제공되어 질 수 있는 여지가 있다고 할 수 있다.

더욱이 정부는 2000년도부터 대북지원 단체들을 지원하고 있다. 이 지원은 남북교류협력법에 근거하고 있는데, 2000년 상반기 민간단체에 의한 대북지원중 물품 구입비의 65.3%가 바로 정부의 지원에 의한 것이라는 사실이 통

계에 의해 밝혀지고 있다¹³⁾. 즉, 정부의 지원은 민간 차원의 대북지원의 활성화란 측면에서 상당한 기여를 하고 있다고 할 수 있는데, 이것은 곧 대북지원의 양적인 증가를 의미함과 동시에 대북지원에 있어 민간단체의 정부보조에 대한 의존도 심화라는 양면성을 가지고 있다고 할 수 있다. 바로 이러한 점은 정부가 남북자 문제 해결을 위해 민간 차원의 협상창구를 설정하고, 민간 차원의 대북지원과 남북자 문제해결을 효율적으로 연계시키는데 상당한 기여를 할 수 있는 수단으로 작용할 수 있다고 여겨진다.

따라서 이러한 방법으로 대북 지원 민간단체들이 대북 지원과 남북자 문제 해결을 상호주의적으로 해석, 협상에 나선다면, 남북자 문제 해결은 성사될 수 있는 가능성이 매우 높아질 것이라고 생각된다. 하지만, 여기서 중요한 것은 물론 정부의 문제해결에 대한 의지라고 할 수 있다. 즉, 정부가 남북자 문제 해결에 대한 진정한 의지가 있어야 하고, 이러한 의지가 있어야만 민간단체를 설득하고, 또 민간단체들을 효율적으로 연계 할 수 있다는 것이다. 왜냐하면, 협상창구가 대북 지원 민간 단체일 경우 남북자 문제 해결의 공헌은 자칫 민간으로 넘어 갈 수 있고, 정부의 노력은 상대적으로 미약해 보일 가능성이 상존하기 때문이다. 즉, 이러한 상황을 감수할 자세와 의지를 정부가 가져야 한다는 것이다.

13) www.unikorea.go.kr/kr/load/C34/C3449.htm

발제2 남북자문제의 본질과 해결방향

- 법·제도적 측면을 중심으로 -

제 성 호 중앙대 교수

납북자문제의 본질과 해결방향

- 법·제도적 측면을 중심으로 -

제 성 호(중앙대 법대 교수)

한반도의 분단과 남북한간의 정치·이념적 대결은 다양한 인권문제와 인도주의적 사안을 발생시켰다. 납북자문제는 그 대표적인 문제의 하나이다. 납북자문제는 분단 상황하에서 발생한 '불행한 사건', 즉 북한당국의 지시 또는 묵인 하에 이루어진 각종의 테러리즘(항공기·선박의 납치 등 공중 및 해상테러리즘과 해외에서 북한 기관원에 의해 행해진 민간인납치 등)의 산물이다.

한국전쟁 이래 납북된 자는 총 3,790명에 이른다. 이 중 북한은 남북협상을 통해 또는 일방적으로 3,303명을 남한에 송환하였다. 그 결과 지금까지 북한에 억류되어 있는 자는, 2002년 12월 31일 현재 통일부와 통일연구원에 따르면, 486명(1명은 사망)에 달한다.¹⁴⁾ 이 중에는 어부 436명(동진호, 우성호의 어부 등), KAL기 승무원 12명, I-2정 승무원 20명, 해경 863함 2명, 고상문('78년)·안승운 목사('95년) 등 해외에서 납북된 자 12명이 포함되어 있다. 2001년 9월초 북한을 탈출, 같은 해 11월 초에 귀환한 진정팔씨는 "정부가 공식 집계한 납북어부 명단에 포함되지 않은 50여명의 납북어부가 북한에 더 있다"고 증언하였으며, "많은 납북 어부들이 굶어 죽어 현재 북한에 살아남은 어부는 200여명에 불과하다"고 주장한 바 있다.

납북자와 그 가족들은 현재 분단의 장벽에 막혀 엄청난 고통을 받고 있다. 가족의 생사조차 모르고 연락조차 마음대로 할 수 없는 상황에 처해 있기 때문이다. 날마다 탄식의 연속인 삶을 살고 있는 것이다. 이들의 아픔은 월남 실향민들의 그것과 비교할 수 없을 만큼 애절하다. 납북자들은 이산을 스스로 선택한 사람, 즉 '일반 이산가족'(월남 실향민)들과는 달리 자기 의사에 반해 강제로 끌려가고 또 지금도 북한에 억류되고 있는 자들이기 때문이다. 따라서 납북자들은 분단희생자들 중에서도 그 고통이 가장 큰 사람들이라고

14) 금년 제6~8차 이산가족 상봉행사를 통해 6명의 납북자가 사망하였음이 추가적으로 확인되었다. 따라서 앞으로 미귀환 납북자 수는 480명으로 정정되어야 할 것이다(한편 북한은 위의 3차례 이산가족 상봉행사 과정에서 우리측이 조회한 8명의 납북자에 대하여 확인불가 통보를 해 왔다).

해도 과언은 아닐 것이다.

그런데도 정부 당국은 나 몰라라 하듯 납북자와 그 가족들을 방기하고 있다. 당사자와 가족이 겪고 있는 아픔과 고통도 참기 어려운 일이지만, 정부의 냉대와 무관심은 이들의 마음을 더욱 비통하게 만들고 있는 것이다. 납북자 가족들이 국내에서보다 일본에서 더 큰 대접을 받는 것은 아이러니컬한 일이 아닐 수 없다. 지난 5월 7일 일본 도쿄에서 열린 '납북자 구출을 위한 국민 대집회'는 납북자문제에 대한 한국과 일본사회간의 관심차이를 잘 보여준 행사였다. 행사장인 도쿄 국제포럼에는 수용인원의 2배를 넘는 1만여명이 운집했다고 한다. 납북자 가족 수십명 정도만 참석하는 것이 고작이었던 국내의 납북자 송환 촉구집회와는 수준이 달라도 한참 달랐던 것이다. 이날 집회에는 일본 정·관계의 고위 인사들이 참석하여 높은 관심을 반영했다.

하지만 우리의 경우는 어떤가. 정부가 납북자문제에 너무 무관심하다고 하지 않을 수 없다. 이제 더 이상 우리 사회가 납북자들의 아픔과 눈물을 외면해서도 안되고, 또한 이들의 문제에 침묵해서도 안된다. 그것은 자국민을 보호해야 할 정부의 직무와 책임을 유기하는 것이 되기 때문이다. 기실 그동안 정부는 이산가족 하면 '일반 이산가족'들이 전부인 것처럼, 정부와 대한적십자사는 이들의 생사확인 과 상봉에만 주력해 온 점을 부인할 수 없다. 그러나 앞으로는 정부가 보다 균형적인 감각을 가지고 일반 이산가족문제 외에도 납북자문제, 이른바 특수이산가족문제에 보다 더 많은 관심을 기울여야 할 것이다.

김대중 정부가 추진했던 햇볕정책이 거둔 대표적인 성과를 한 가지 꼽는다면 이산가족문제 해결에 물꼬를 튼 것을 들 수 있다. 2000년 6월 평양에서 남북정상회담이 열린 이래 이산가족문제 해결에 진전을 보였으며, 이것이 남북화해 분위기를 조성하는 데 이바지한 것 또한 사실이다. 하지만 납북자문제는 아직까지도 남북한 당국간에 부차적으로 다루어지고 있을 뿐이다.

솔직히 말해서 현단계에 있어서 납북자문제는 남북한간의 인식차가 너무 커서 단기간 내에 해결되기 어려운 점이 있다. 남한은 납북자들이 자기 의사에 반해 테러리즘에 의한 강제납치, 이후 북한에 불법억류된 사람들로 즉각 원상회복 돼야 한다고 주장하고 있다. 이에 반해서 북한은 그들 지역에는 납북자는 존재하지 않으며, 남한이 이야기하는 사람들은 모두 자의에 의해 북한체제를 선택한 '의거 입북자'라는 입장을 견지하고 있다. 이처럼 납북자문

제는 남과 북의 보는 시각이 판이하여 공개적으로 다루기가 꺾끄러운 사안임에 틀림없다. 또 납북자들도 북한에서 결혼을 하여 새 가정을 이룬 경우가 많은데, 이들을 돌려 보낼 경우 새로운 이산을 초래하게 되는 문제점도 있다.

그렇다고 해서 납북자문제를 정면으로 다루려 하지 않는 것은 당당하지 못한 일이다. 또 남북대화에서 논의 자체를 회피하는 것은 자국민 보호의무를 지고 있는 정부로서 취할 올바른 태도가 아니다. 북한측의 소극적인 입장을 고려하여 남북한관계 상황을 보아가면서 추후에 논의하자는 발상도 적절한 것이라고 할 수 없다. 단번에 분명한 해결책이 나오지 않더라도 계속해서 납북자문제를 거론하는 것이 국민의 생명과 재산을 보호할 책임이 있는 정부가 응당 취할 자세라고 생각된다.

물론 공식석상에서 남과 북이 자기 주장만 고집하다 보면, 문제의 해결에 접근하기는 커녕 서로간에 감정만 악화시킬 가능성이 있다. 그러기에 치밀하고도 신중한 접근과 함께 실사구시적인 해결책을 모색하는 것이 타당하다고 하겠다. 이와 관련해서 그 동안 정부의 꾸준한 노력의 결과로 가령 2000년 11월 초와 2001년 2월 말에 이루어진 제2차 및 제3차 이산가족방문단 교환시 각각 납북자가족 1가족의 방북상봉이 이루어짐으로써 납북자문제가 부분적으로 진전을 본 것은 매우 고무적인 일이라고 하겠다. 이후 제5차 이산가족 상봉시 납북자가족 1가족, 제6차 이산가족 상봉시 납북자가족 1가족, 제7차 이산가족 상봉시 납북자가족 2가족, 그리고 제8차 이산가족 상봉시 납북자가족 1가족이 각각 방북하여 상봉을 함으로써 이산의 아픔을 조금이나마 해결할 수 있었다.

납북자문제의 해결을 모색해 나감에 있어서 지금 무엇보다 가장 시급한 일은 먼저 국민적 관심과 지원을 배경으로 해서 남북한간에 분위기를 조성하는 것이라고 생각된다. 그러기 위해서는 납북자 및 그 가족들의 고통을 널리 알리고, 그 해결을 위한 국민적 공감대를 형성하는 것이 필요하다. 더불어서 남북한간에 경제·사회·문화 등 다방면의 교류와 협력을 꾸준히 확대해 나가는 동시에, 공식·비공식의 채널을 통해 기회 있을 때마다 납북자들의 고통완화에 성의를 보이도록 북한측을 설득해야 한다. 남북장관급회담에서 납북자문제의 근원적 해결을 위한 기본원칙에 합의하고, 남북적십자회담 채널을 가동해서 납북자문제만 전담하여 근원적인 해결책을 강구토록 해야 할

것이다(남북관계 상황에 따라서는 전향 장기수 중 북송희망자와 2000년 9월 기송환된 비전향장기수 가족들의 문제를 함께 병행적으로 다룰 수 있을 것이다)

물론 이렇게 되기까지는 적지 않은 시간이 소요될 것이다. 따라서 그 전까지는 그간 남북이산가족 상봉시 납북자 및 그 가족 일부가 끼여 같이 상봉했던 전례를 활용할 도리밖에 없다. 즉 당분간 계속해서 납북자문제를 남북 화해와 인도주의 차원에서, 또한 '광의의 이산가족문제' 해결 차원에서 접근해야 한다. 그리고 비동시성과 비등가성을 인정하는 '신축적인 상호주의'를 통한 납북자문제 해결을 추구해야 한다.

이러한 기본입장에서 먼저 납북자들의 생사·주소확인을 실시하고, 가능한 많은 재남가족들이 이산가족방문단 교환대상에 포함시키도록 해야 한다. 나아가 앞으로 금강산지역이나 경의선철도 연결지역 등에 이산가족면회소가 설치되면, 면회소 상봉대상에 납북자 및 재남가족들을 다수 포함시켜 이산의 아픔을 다소나마 해소하도록 해야 한다. 나아가 우편물 교환과 재남 가족들의 북한방문도 성사시키도록 하되, 원하는 곳으로의 이주와 가족 재결합은 마지막 단계에서 추진하는 것이 현실적이다.

위와 같은 남북간 직접 교류를 통한 납북자문제 해결방식 외에도 중국 등 제3국에서의 납북자 고통해소방안 및 국제기구를 통한 해결방안도 아울러 강구해야 한다. 납북자 중 귀환 희망자는 전원 귀환토록 하는 것을 정부의 기본방침으로 정하여 그 실현을 위해 가능한 모든 노력을 경주해야 한다. 특히 북한을 탈출하여 제3국에 은거하면서 귀환을 희망하는 납북자의 경우 여러 가지 방법을 동원하여 조속한 귀환을 추진해야 할 것이다. 아울러 정부는 민간단체들과 유기적으로 협력하는 가운데 국제사회에서 납북자 송환을 위한 여론을 조성하는 데도 지속적인 관심을 기울여야 할 것이다.

납북자문제의 근본적인 해결을 위해서는 정부의 단호한 의지가 무엇보다 중요하며, 이를 내외에 분명히 천명하는 것 또한 긴요한 일이라고 하겠다. 앞으로 정부가 납북자문제를 풀어나감에 있어서 몇 가지 점을 각별히 유념해야 할 것이다.

첫째, 정부는 납북자문제에 우리 국민들이 깊은 관심을 가질 것을 촉구하는 한편, 북한에 대해서도 납북자문제에 성의를 보이도록 요구하거나 항의표시를 해야 한다. 때로는 보다 적극적인 송환요구를 해야 한다. 민간단체

(NGO)들도 이에 힘입어 세미나 등 다양한 행사를 주최함으로써 우리 사회 구성원들이 지속적인 관심을 갖도록 주의를 환기해야 한다.

둘째, 정부가 납북자문제에 대하여 보다 적극적이고 능동적으로 개입할 수 있는 국제법적 논리를 개발해야 한다. 이를 위해 국제법학자, 인권법학자, 남북문제 전문가, 북한인권 개선을 위해 노력하는 국내외의 인권활동가들로 구성되는 가칭 '납북자문제전문가협의체'를 구성하는 방안도 긍정적으로 고려할 필요가 있다.

셋째, 정부는 납북자 가족, 국내외의 민간단체, 국제인권기구, 전문가집단들이 서로 역할을 분담하고 상호 긴밀하게 협력할 수 있도록 주선하고 지도해야 한다. 그럼으로써 한정된 자원을 최대한 활용하여 납북자문제 해결능력을 극대화해야 할 것이다. 이와 관련, 관련 NGO들의 국제적 연대는 각별히 중요한 과업이라고 하겠다. 국내외의 인권단체들은 국제적 역량을 바탕으로 해서 북한에 대해 납북자문제 해결에 성의를 보이도록 국제적인 압력을 행사해야 할 것이다.

넷째, 정부는 기회있을 때마다 납북자문제에 대해 해국제적 관심과 여론을 환기하는 데 가능한 모든 노력을 기울여야 한다. 가령 홍순영 전 외교통상부장관이 1999년 3월 25일 제55차 유엔인권위원회 총회에서 행한 특별연설에서 납북자들의 인권문제를 제기하고 이들의 송환을 촉구한 바 있었다. 그러나 이후 우리 정부가 국제무대에서 납북자문제에 대해 언급하는 것을 자제하고 있다. 이는 정부의 자국민 보호 책무와 인권보호라는 대의명분, 도덕성과 당당함을 저버리는 행위라고 할 것이다.

다섯째, 앞으로 남북정상회담과 남북장관급회담, 남북적십자회담 등 다양한 형식의 남북대화에서 납북자문제를 최우선적인 의제로 다루어야 한다. 이와 함께 북·미고위급회담, 북·일 수교협상 등에서도 납북자문제 등 인권문제를 반드시 주요의제로 포함시켜, 우선적으로 논의하고 해결책을 모색해 나가도록 외교적 노력을 기울여야 할 것이다.

여섯째, 납북자들에 대한 정부 차원의 특별배려와 지원이 요구된다. 한편 현재 정부는 현재 귀환 납북자의 숫자가 많지 않아 정부가 이들에 대해 「북한이탈주민법」을 적용 내지 준용하고 있는 실정이다. 하지만 납북자는 엄연히 대한민국 국민이며, 이들은 무조건의 송환대상인 자들이다. 납북자는 여러 가지 면에서 탈북자와 다른 점이 있으며, 오히려 '특수 이산가족'의 범주

에 속하는 국군포로들과 유사한 측면이 있다. 이들에 대한 특별취급이 요망된다고 할 것이다. 따라서 납북자를 북한이탈주민에 준하여 처리하는 것은 적절치 않다고 할 것이다.

단기적인 차원에서 납북자 지원을 위한 별도의 특별법을 제정하지 않더라도 최소한 이들을 일반이탈주민과 구별하는 조치와 지원을 실시함이 마땅하다고 본다. 만일 현행법 틀 내에서 귀환 납북자에 대한 지원책을 찾는다면, 「북한이탈주민법」을 개정하여 북한이탈주민 중에서도 '납북된 자로서 북한에 상당기간 거주한 자'에 대하여는 별도의 취급을 할 수 있는 근거규정을 마련하는 것이 바람직하다고 할 것이다. 중·장기적으로는 '납북자 지원을 위한 특별법'을 제정하여 납북자 송환을 위한 정부의 성실한 노력 의무를 명시하는 한편, 이들의 귀환시 적절한 지원을 제공토록 해야 할 것이다. 그 방향은 일반 북한이탈주민보다는 유리한 대우를 제공하도록 해야 할 것이다.

일곱째, 아울러 납북자 가족에 대한 지원을 내용으로 하는 법률의 제정도 긍정적으로 검토할 필요가 있다. 납북자 가족 지원에 관한 법률의 제정 및 정책적 차원의 물질적 지원 제공은 분단으로 인해 인간적인 고통을 받고 있는 납북자 가족들에 대하여 정부가 인도적 차원에서 다소나마 그들의 아픔과 고통을 해소해 준다는 상징적인 의미를 갖는 것이라고 하겠다. 그런 점에서 납북자가족 지원에 관한 특별법 제정의 필요성을 결코 과소평가해서는 안될 것이다(이와 관련해서 한나라당의 강삼재 의원이 대표발의한 「납북자가족생활안정지원법(안)」이 2000년 11월 국회에 제출된 바 있고, 이후 수정 법안이 현재 국회에 계류 중인 것으로 알려지고 있다.). 앞으로 관련 법령 정비 는 귀환 납북자의 숫자 증가, 사회적인 여론의 추이, 경제력 회복과 국가의 재정부담능력, 귀환 납북자 지원 관련 법률의 제정 움직임 등을 종합적으로 고려하여 추진해야 할 것이다.

만일 여러 가지 여건상 단시일 내에 납북자가족 지원에 관한 특별법 제정이 어렵다면, 관련 법정비 때까지는 현행법 틀 내에서 가능한 모든 지원과 배려를 아끼지 말아야 할 것이다. 그러한 방안으로는 다음 몇 가지를 고려할 수 있다.

첫째, 가장 많은 비율을 차지하는 어민 출신 납북자의 가족들에 대해서는 「농어촌발전특별조치법」에 따라 납북자 가족이 어업인 후계자 및 專業漁家로 선정되고자 할 경우, 정책적 고려 대상자에 포함시킴으로써 실질적인 지

원을 제공토록 하는 것이다.

둘째, 납북자 가족 중 취업하지 못한 실업자로 있는 경우가 적지 않다. 납북자 가족 성원이 직업훈련을 희망하는 경우에는 국비직업훈련에 참여할 수 있는 기회를 제공토록 하는 것이다. 국비직업훈련의 법적 근거는 「근로자 직업훈련촉진법」에서 찾을 수 있다.

셋째, 납북자 가족이 현재 경제적으로 생활능력이 없는 극빈자 혹은 영세민인 경우에는 「국민기초생활보장법」상의 지원대상에 포함시켜 지원을 받도록 하는 방안을 검토할 수 있을 것이다. 또한 납북자 가족이 경제생활이 어려운 고령자 혹은 독거노인일 경우에는 당사자가 희망할 경우 양로원에 입소하도록 지원해야 할 것이다. 이와 관련해서 보건복지부의 적극적인 역할과 참여가 요구된다고 하겠다.

넷째, 해경·군인(I-2정) 등 특수신분의 납북자들의 가족인 경우에는 「국가유공자등예우에관한법률」상 가능한 지원수단을 최대한 제공토록 하는 것이다.

평양 남북정상회담 후인 2000년 9월 63명에 달하는 비전향장기수들이 귀향길에 올랐다. 또 다수의 월북자들이 이산가족방문단 교환을 통해 남한가족을 당당하게 만나는 일이 벌어지기도 했다. 이런 마당에 납북자들만 계속해서 비탄과 탄식의 삶을 살아가도록 강요해선 안된다. 납북자 가족들의 입에서는 당장 북한으로부터 당사자들을 돌려받아야 한다는 절규의 목소리가 커지고 있는 게 금일의 안타까운 현실이다. 이제 어느 누구도 납북자와 그 가족들의 고통을 더 이상 외면해선 안될 것이며, 그들에게 '좀더 인내하고 기다리라'는 가혹한 말로 위로할 수도 없는 일이다.

최근 중국으로 탈북한 국군포로에 대한 정부의 소홀한 조치와 향후 거취가 뜨거운 관심의 대상이 되고 있다. 그런 반면에 납북자문제에 대한 국민과 언론의 무관심은 지나칠 정도이다. 오죽하면 납북자 가족들이 나서서 국가인권위원회를 점거하고 연일 농성을 벌이게 됐을까를 우리 모두 자문해 봐야 할 것이다. 때늦은 감이 있지만 이제부터라도 정부는 납북자문제의 해결을 방치하지 말고, 보다 적극적인 자세를 가지고 남북협상에 임해야 한다. 또한 귀환 납북자 및 재남가족들의 국내적 지원에도 적극성을 보여야 한다. 이와 함께 납북자문제 해결과정에서 발생하는 다양한 문제들을 법적·정치적·경제적 시각에서 다각도로 검토하고, 전문가들의 자문과 의견을 참고하여 최선의 해결책을 모색해야 할 것이다.

납북자문제는 분단상황이 계속되는 한 앞으로도 계속 발생할 수 있다. 납북자문제는 정부가 당연히 제공해야 할 자국민 보호의 문제이며, 동시에 기본적 인권의 실현에 관한 문제이다. 이 점을 깊이 명심하고 정부는 앞으로 제 할 일을 적극 찾아나서야 할 것이다. 그래야 국민도 정부의 말을 따를 것이 아닌가. 무신경, 무관심, 무성의, 무의지와 무능력은 더 이상 용납될 수 없다.

발제3 남북자 관련 대북 협상의 경과와 성과

윤미량 통일부 이산가족1과장

납북자 관련 대북협상의 경과와 성과

윤 미 량 (통일부 이산가족1과장)

1. 납북사건의 발생유형

북한은 6·25전쟁중 수많은 민간인들을 북한으로 납치하였다. 1953년 내무부 발행의 「대한민국 통계연감」에는 6.25당시 민간인 피납치자가 84,532명으로 수록되어 있고, 1954년 내무부가 피납치자 재조사를 거쳐 작성한 피납치자 명부에는 17,940명의 명단이 수록되어 있다. 또한 대한적십자사에서 1956. 6.15 - 8.15 기간 실시한 실향사민 등록에는 총 7,034명이 등록하였다.

휴전협정 체결 이후에도 다수의 한국국민들이 북한에 의해 납치되어 자신의 의사와 관계없이 현재까지 북한에 억류되어 있다. 휴전 이후 북한으로 납치된 사람으로 정부가 파악하고 있는 인원은 총 3,790명(482건)에 이르고 있으며, 이 중 87%인 3,304명(439건)이 송환되었고, 13%에 해당되는 486명(43건)이 아직 미귀환 상태로 북측에 억류되어 있다.

납북자들이 납치되는 유형을 분류해보면, 첫 번째 유형은 어선을 타고 조업하다가 기관고장이나 실수로 인하여 NLL을 월선하거나, 공해상에서 조업중 북측 경비정에 의해 나포된 경우이다. 이렇게 나포된 납북어부가 총 3,692명으로 파악되고 있으며, 이들중 435명이 아직 송환되지 못하고 북측에 억류되었다.

그런데 이 경우 북측은 북방한계선을 월선하였다는 이유로 이들이 ‘자진월북’하였다거나 ‘간첩행위자’라고 주장하면서 송환을 지연시키거나 아예 송환하지 않기도 하였던 것이다. 지금까지의 남북관계로서는 이들 억류된 납북어부들을 직접 면담하여 사실관계를 확인할 방법이 없었으므로, 정부는 이들의 송환을 위한 남

북협상에서 어려움을 겪어왔다.

두 번째 유형은 비행기 납치사건이다. 1969년 승객과 승무원 51명을 태운 KAL기가 공중에서 납치되었다가, 승객 중 39명은 송환되고 승무원 4명과 승객 8명 등 12명이 북측에 억류되었다. 그런데 KAL기 납치사건의 경우 귀환한 승객들에 의해 미귀환 12명중 3명이 납치범이라고 확인되었으나, 납치범 3명의 정확한 신상을 파악하기 어려웠기 때문에 우리 정부는 이들 미귀환 12명 모두를 납북억류자로 간주하고 있다.

세 번째 유형은 해군이나 해경 선박의 납치로서, 우리 어선보호 활동중에 북측의 기습공격을 받고 납북된 경우이다. 1970년 납북된 I-2정의 경우 20명의 승무원을 태우고 연평도 서쪽 공해 상에서 우리 어선보호를 위한 방송 활동중 북측 군함 2척의 기습공격을 받고 납북되었다. I-2정은 비무장 방송선이었으나 북측은 무장간첩선이라고 주장하면서 송환을 거부하고 있다. 또 1974년 어로보호한계선 경비중 북한함정의 공격을 받고 침몰한 해경 863호의 승무원중 2명이 북측에 억류되어 있는 것이 북측의 비디오테이프 공개로 확인되었으나, 북측은 송환을 거부하였다.

네 번째 유형은 일본인 납치의 경우와 같이 우리 국내로 잠입한 간첩에 의해 고교생들이 납치된 것이다. 1977년과 1978년에 걸쳐 신안 홍도와 군산 선유도에서 여름방학을 맞아 피서중이던 고교생 5명이 납북되었다. 그러나 이들의 납북은 한동안 단순 실종으로 간주되다가, 자수간첩 또는 검거간첩들의 진술에 의해 1990년대 후반에야 뒤늦게 납북으로 확인되었다.

마지막 유형은 해외체류 또는 해외여행 중 납북된 것이다. 1971년 주서독대사관 노무관 일가가 서베를린 여행중 납북된 것을 비롯하여, 2000년 1월 중국에서 선교활동을 하던 김동식목사가 납북될 때까지, 총 20명이 해외에서 납북되었다가 8명은 탈출하였고, 12명은 아직 북측에 억류되어있다. 이들중 일부는 북측에서 대남선전방송에 출연함으로써 납북사실이 확인되었으나, 북측은 이들이 자진월북자라고 주장하면서 송환을 거부하였다.

2. 납북억류자 현황

정전협정이 체결된 후 1955년 서해에서 어로작업중 납북된 대성호를 시작으로 여러 척의 어선과 민간항공기가 납북되었으나, 2000년 이전까지는 그때그때 북측에 송환을 요구하거나, 국제사회의 개입을 촉구하면서, 송환이 이루어지지 않을 경우 사안별로 해당 납북자 가족들을 위로·지원하는데 그쳤다. 국민의 정부 이후 납북억류자에 대해 종합적 관리가 필요하다는 인식이 새로이 대두되었고, 2000.9.15 관계부처 회의를 거쳐 납북억류자 487명의 명단을 확인하면서 비로소 납북억류자 명단이 나오게 되었다. 이 487명의 납북억류자 중 2001년 10월 진정팔씨가 북한을 탈출하여 귀환해 오면서 납북억류자 명단은 현재 486명으로 줄어들었다.

그런데, 이 486명의 명단은 정부가 인지하고 있는 나포·납치사건에 관련된 명단이라는 한계가 있다. 가령 납북된 것으로 확인된 5명의 고교생은 간첩이 자수하거나 검거되어 진술을 하기 전까지는 20여년간 납북사실 자체를 누구도 인지하지 못했던 것이다. 최근 탈북·귀환한 납북어부 김병도씨의 경우는 그 486명의 명단에 포함되지도 않았었다. 김병도씨가 탔던 대영호는 7명 정도가 승선한 작은 어선으로, 기관고장으로 표류하다가 북측 해안에서 북측 경비정에 나포되었으나, 그 가족도 단순한 해난사고로 인식하여 정부에 신고하지 않았다. 따라서 정부나 가족·친지도 모르는 사이에 납북된 경우가 더 있을 가능성을 배제할 수가 없다.

그런가 하면 이 명단에는 당시 같이 승선했던 사람들이 사망했다고 주장하는 사람들도 포함되어 있다. 1974년 납북된 것으로 명단에 수록된 수원32호의 경우, 수원33호와 함께 어로작업을 하다가 북측 경비정의 공격을 받고 침몰하였다. 수원33호는 북측에 나포되어 끌려간 것으로 확인되었으나, 침몰된 수원32호의 선원들의 생사나 납북여부는 확인되지 않았다. 그런데 당시의 정황으로 보아 수원32호의 선원 대부분은 납북되기 전에 사망했을 것으로 추측된다. 그럼에도 불구하고, 정부는 선원들의 시신을 확인하지 못했기 때문에 수원32호의 선원들도 모두 납북억류자 명단에 포함시키고 있다. 그런데 최근까지 8차에 걸친 이산가족 상봉행사시 우리측이 납북자들의 생사확인을 요청해본 결과 수원32호 선원에 대해서

는 일관되게 ‘확인불가’라고 회보되고 있어, 이들이 모두 당시에 사망했을 가능성을 더 크게 보여준다.

때문에 정부는 납북억류자 486명의 명단이 완전하다고 보지 않고, 탈북자들이나 자수간첩이 납북억류되어 있다고 증언하는 경우, 그 기록을 정리·보존하고 있다. 2000년에 487명의 명단을 관계기관의 회의를 거쳐 확인했듯이, 조금 더 여러 가지 정황이 확인되면 486명의 명단을 다시 수정하는 작업을 추진할 예정이다.

2000년 남북정상회담 이후에는 납북사건이 발생하지 않고 있다. 따라서 남북관계의 개선이 납북억류라는 비극을 원천적으로 방지하는 결과를 낳고 있다고 하겠다.

3. 정부의 송환노력

납북사건이 인지되면 정부는 그 즉시 가능한 모든 경로를 통해서 북측에 송환을 촉구해왔다. 남북조절위원회가 설치되기 이전인 1950년대와 1960년대에는 UNC 군사정전위원회를 통해 납치사건에 대해 강력히 항의하는 한편, ICRC 및 LRCS 등 국제 사회를 향해 송환에 협조해 줄 것을 요청하였다. 이러한 우리의 요구에 대해 북측은 항상 간첩행위니, 고의적 영해침범이니, 혹은 자진월북이니 주장하면서도 90% 가까이 우리 어선과 선원들을 돌려보내 주었다.

그런데 이 당시 북측이 송환을 거부하고 억류시킨 경우는 대부분 북측에 친척이 살고 있었거나, 월선 어로행위가 두 번 이상 반복되었거나, 피납과정에서 북측의 경고를 무시하고 도망가려고 시도하다가 총·포격을 받았던 경우이다. 친척이 북측에 살고 있는 어부의 경우 북측은 단호하게 자진월북이라고 주장해왔다. 또 두 번 이상 피납된 경우나 총·포격을 받은 경우는 간첩행위라고 주장하면서 거의 송환을 거부하였다. 그런데 이러한 경우 우리 정부나 국제사회가 북한 지역에 들어가 사실관계를 확인할 방법이 없을 뿐만 아니라 북한에 대해 송환을 강제할 방법이 없어서 우리 정부의 송환노력이 허사로 돌아가곤 했다.

1971.8.12 대한적십자사의 최두선 총재가 이산가족찾기를 위한 남북적십자회담을 제의하면서부터 시작된 남북적십자 예비회담은 마침내 1971 9.22 판문점에 적십자 연락사무소를 설치하고 직통전화를 개통하는 성과를 이루었다. 이어서 1972년에는 7.4 남북공동성명이 발표되고 남북조절위원회가 설치되게 된다. 이에 따라 1972년 이후에는 납치사건은 남북조절위원회와 적십자연락사무소에서 협의되었다. 이는 미국과 중국이 간여하는 UNC 군사정전위원회를 통한 협의보다 더 직접적인 대화라는 점에서 진일보 한 것이었으며, 많은 피납어선들이 돌아오는 성과도 거두었으나, 북측이 '간첩행위'라거나 '자진월북'이라고 주장하는 것을 원천적으로 막지는 못하였다.

1974년의 수원32, 33호 피납사건 당시에는 먼저 남북조절위원회 우리측 위원장 명의의 대북전화통지문을 통해 선체와 어부들의 즉각 송환을 촉구하였고, 이어서 한적총재의 대북전화통지문이 발송되었다. 그러나 남북조절위원회 북측 위원장과 북적 중앙위원장은 격침된 수원32호가 간첩선이라는 주장을 거두지 않았다. 이어서 제8차 남북적십자회담을 위한 제2차 대표회의(1974.2.25)에서도 우리측은 수원32, 33호 격침·납북사건에 대한 납북어부 생사·건강 확인, 납북어부 조속송환, 사망자의 경우 유해송환, 납북어부에 대한 인도적 대우보장, 억류어선 반환 등 5개 사항을 촉구하였으나 북측은 이를 거부하였다. 또 남북조절위원회 제4차 부위원장회의(1974.2.27), 적십자 제3차-제5차 대표회의와 실무회의, 남북조절위 제5차-6차 부위원장회의 등 이어서 개최된 모든 남북회담에서 수원 32, 33호 피격사건에 대한 조속한 수습조치를 촉구하였으나 북측의 완강한 거부로 결국 송환에 실패하였다.

반면 1976년의 제3신진호 피격·납북사건은 남북간의 협의로 무사히 송환이 이루어진 경우이다. 1976.8.30 울릉도 근해에서 오징어잡이 조업후 속초항으로 귀향하던 제3신진호가 심한 풍랑과 짙은 안개로 북방한계선을 넘게되어 북한경비정에 의해 피격·납북되었다. 납북사건에 보고되자 마자 그 다음날인 8.31 한적총재가 북적에 선체와 선원 송환 협조를 요청하였다. 이후 선원명단을 둘러싼 쌍방의 마찰과 오해로 송환협상이 어려움을 겪기도 하였으나, 피납 45일만인 10.14, 제3신진호와 선원 23명 전원이 무사히 속초항에 귀환하였다.

마찬가지로 그 후의 모든 납치사건에서 우리는 가능한 모든 통로를 통하여 반복하여 북측에 송환을 촉구하였으나, 북측이 납치·억류한 사람들을 모두 돌려받지는 못하였다. 특히 북측이 납북자들을 ‘자진월북’이라고 주장하는데 대해 당사자 면담을 통한 확인이 불가능하다는 점에서 송환 촉구에 한계가 있었다.

납북자문제에 대한 남북간의 직접교섭이 성과가 없는 경우 우리는 국제인권 기구에도 이 문제를 수차 제기하였다. 그 동안 우리측이 유엔인권위원회 총회연설, 아시아·태평양의원연맹(APPU)결의안 채택, 국제적십자위원회(ICRC) 협조요청 등 유엔의 인권관련 기구와 국내·외 NGO들과 긴밀한 협조를 통해 납북자의 조속한 송환 방안을 모색하여 왔다. 남북간의 협의에서 거부한 경우, 북측이 국제사회의 압력에도 응한 적이 없다는 점에서 국제인권기구나 국제사회의 한계를 보여준다고 하겠다.

2000년 남북정상회담 이후에는 남북 장관급 회담과 적십자회담 등 대화채널을 통해 지속적으로 북측에 납북자문제의 해결을 촉구하여 왔다. 정상회담 이후 제3차 장관급회담(‘03.9.27-30)부터 장관급회담 개최시마다 북측의 호응을 촉구하여 왔으며, 현 정부에 들어와서도 제10차~12차 장관급회담에서 납북자들의 생사·주소확인 사업을 진행할 것을 북측에 제기하였다.

또한, 제4차 남북적십자회담(‘02.9.6-8)에서는 「전쟁시 소식을 알 수 없게 된 자들의 생사·주소확인문제」를 협의·해결하기로 처음 합의하는 성과를 거두었다. 이어 개최된 적십자 실무접촉에서 전쟁 이후 납북자의 생사·주소확인사업도 함께 추진할 것을 촉구하였고, 제3차 적십자 실무접촉(‘03.1.20-1.22)에서는 전쟁시기 소식을 알 수 없게 된 사람들의 생사·주소확인 문제를 협의·해결해 나가기로 함으로써 합의사항을 재차 확인하였다.

< 유형별 납북억류자 수 >

구 분	계	어 부	KAL기	I-2정	해경 863함	기 타	
						국내	해외
납 북	3,790	3,692	51	20	2	5	20
억 류	486	435	12	20	2	5	12

< 연도별 납북억류자 수 >

건수/명

구분	계	'50년대	'60년대	'70년대	'80년대	'90년대	'00년대
납북	482/3,790	92/625	311/2,232	55/719	15/192	8/21	1/1
귀환	439/3,304	89/590	293/1,998	40/522	11/175	6/19	
억류	43/486	3/35	18/234	15/197	4/17	2/2	1/1

4. 생사확인 노력

현 상황에서 납북자문제 해결에 대해 남과 북이 「납북」 여부를 둘러싼 비생산적인 논쟁만을 계속할 경우 문제 해결에 도움이 되지 않고 오히려 남북 관계에 부정적 영향을 초래할 수 있다.

따라서 정부는 납북자문제 해결을 “국가의 본분과 도리에 관한 문제”로 여기고 반드시 해결해야 한다는 입장에 따라 납북억류자중 귀환 희망자는 모두 여러 가지 방법을 동원해서 송환하며, 제3국으로 탈북한 납북억류자는 모두 귀환시킨다는 원칙을 지키면서, 근본적으로 문제가 해결될 때까지는 가능한 모든 방법을 통해서 생사확인·상봉 및 서신교환 등이라도 이루어질 수 있도록 노력하고 있다.

현재 생사확인과 상봉은 남북 적십자간에 추진되는 이산가족상봉행사를 통해서 어느 정도 이루어지고 있기 때문에, 정부는 정책적으로 납북자들을 일정비율(5%) 이산가족상봉에 포함시키고 있다. 이는 정부가 납북자들을 일반 이산가족과 동일시한다는 의미가 아니라, 현실적으로 시간이 더 늦기 전에 생사확인과 상봉이라도 이루어져야 한다는 현실적 시급성 때문에 이산가족교류에 포함시킨다는 의미이다. 그 결과 8차례의 이산가족 상봉행사를 통해 상봉 6명, 생사확인 33명이라는 성과를 거둘 수 있었다.

< 이산가족상봉행사를 통해 가족과 상봉한 탈북자 >

행사	납북자	납북시기	납북유형	상봉가족	재북가족	상봉자수
제2차	강희근	1987. 1.15	동진27호	김삼례(모)	처, 아들	1+ 3=4
제3차	성경희(여)	1969.12.11	KAL	이후덕(모)	남편, 아들1, 딸1	1+ 4=5
제5차	정장백	1968. 4.17	창영호	이명복(모)	처, 아들1	1+ 3=4
제6차	김태준	1972.12.	오대양61호	박규순(모)	처, 딸1 (형수1, 조카1)	1+ 5=6
제7차	윤경구	1967. 5.23	창성호	이강삼(모), 최옥순(사촌)	처, 아들1, 딸2	2+ 5=7
제8차	김상섭	1987. 1.15	동진27호	오말신(모), 김상기(형)	처, 아들1, 딸1	2+ 4=6
계	6명		KAL 1, 어부 5	8명		총32명

그리고 민간차원에서 제3국을 통해서도 2명의 납북자가 가족과 상봉하였다. 정부는 1998년부터 민간차원에서 이루어 지는 이산가족 상봉에 대해서 일정한 경비를 지원하고 있는데, 납북자 가족의 경우에는 일반 이산가족에 대한 지원경비의 2배를 지원하고 있다.

5. 향후 추진방향

앞으로도 정부는 6·25 전쟁 이후 납북자와 함께 남북간에 이미 합의된 “전쟁시 소식을 알 수 없게 된 사람들”의 생사·주소 확인사업도 이행될 수 있도록 지속적으로 촉구해 나갈 것이다. 또한 납북자문제의 근원적인 해결을 위해 생사·주소확인 → 서신교환 → 송환 등 단계적이고 근원적인 해결방안을 모색해 나가되, 문제해결 이전까지는 지금과 같이 이산가족의 범주에 포함시켜 당국 차원의 이산가족 교류시 일정한 비율을 배려함으로써 생사확인과 상봉을 지속하도록 할 것이다.

또한 이산가족면회소가 완공되어 본격적으로 가동되기 시작하면 납북자들에 대한 생사확인 and 상봉기회도 보다 확대될 수 있도록 노력할 것이다. 면회소 건설

을 위한 남북간의 협의 과정에서도 정부는 지속적으로 납북자 문제의 해결이 필요하다는 입장을 강조해 왔기 때문에, 면회소 완공후 운영과정에서 납북자 문제에 대한 협의가 더 진전될 수 있을 것으로 예상된다. 앞으로도 정부는 가능한 모든 경로와 방법을 통해 하루라도 빨리 납북자 문제가 해결되도록 추진해 나가고자 한다.

사례보고 납치피해자 인권침해 사례보고

도희윤 피랍·탈북인권연대 사무총장

납치피해자 인권침해 사례보고

도 희 윤 (피랍·탈북인권연대 사무총장)

1. 들어가는 글

정전이후 북한에 의해 강제납치된 납치 피해자들은, 수십년의 세월이 흘렀음에도 생사확인조차 안되고 있는 것이 지금의 안타까운 현실이다.

이것은 납북자 대부분이 한 집안의 가장이었다는 점에서 볼 때 수많은 가족들이 가장의 납치로 말미암아 정신적, 육체적, 물질적 고통으로 심대한 인권 침해를 받았음을 보여주는 실증적 자료라 할 것이다.

또한 이들 가족은 가족의 납북이후, 관계기관의 계속되는 감시와 납북자 가족에게 덧씌워진 연좌제에 의해 국민의 기본권인 취업, 교육등의 기회를 박탈당하고, 심지어 월북자 가족이라는 오명하에 자행된 잔혹한 고문 등으로 생계와 생명의 위협에 직면해 왔었다.

더욱 한심스러운 작태는, 국가안위와 국민기본권 옹호를 책임지고 있는 국가기관들에 의해 진행되고 있는 바, 무엇보다 중요한 것이 납북자 486명의 생사여부와 납치사건의 실제적 진실에 대한 대부분의 정보를 파악하고 있음에도 가족들에게는 일절 공개하지 않음으로써 가족들의 고통을 가중시키고 있다는 사실이다.

이는 국민의 생명과 자유를 최대한 보장해야하는 정부당국의 기본적인 책무를 방기하는 직무유기일 뿐 아니라, 국민의 인권이 심각히 침해받고 있는 중대한 사안임에 틀림없다.

이와같은 국가기관의 직무유기와 이로 인한 국민의 인권침해 사안에 대하여 국가인권위원회가 철저한 조사를 통하여, 개인의 인권과 생명이 보호받을 수 있기를 바라는 차원에서 2002년 11월 4일 공식적인 진정을 제기하였음을 밝혀둔다.

2. 인권 침해 사례

1) 연좌제 및 보호관찰에 의한 피해 사례

납북자 가족들은 1989년 공무원 시험 응시자격 제한이 폐지되기 전까지 국가시험에 응시할 수 없었고, 사관학교등에도 지원할 수 없었음. 주기적으로 정보기관에 불려가 조사받는 등 보호관찰에 의한 감시를 받았고, 거주지역을 벗어날 때는 당국에 필히 신고하여야 했음. 또한 재산이 늘어날 경우 그 경위까지 철저히 조사받아야 했음.

- 67년 납북된 풍복호 선주 최원모씨의 장남은 국책은행인 한국산업은행에 입사키로 하였으나 최종 신원조회에 의해 탈락한 이후, 낙향하여 당시의 심리적 고통으로 말미암아 청운의 꿈을 접고 홀로 노모를 모시고 생활하고 있음.
- 87년 납북된 동진호 선원 박광현씨 아들은 장래 희망이 군장교가 되는 것이었으나, 당시 납북자 가족은 장교가 될 수 없다는 규정에 의거 사관학교 진학을 포기하였으며, 이후 개인의 장래와 관련하여 수많은 우여곡절을 겪어야 했음.
- 71년 납북된 휘영 37호 박동순씨의 가족은 큰딸의 결혼을 앞두고 결혼비용에 대한 경찰의 조사를 받아야 했으며, 72년 납북된 오대양호 김용철씨의 부인은 보호관찰 규정에 의거 이사를 다닐때마다 경찰의 조사를 받아야 했고, 신고하지 않을 경우 불이익이 있음을 여러차례 강요당하였음.

2) 고문 등에 의한 피해 사례

- 1969년 납북된 복순호 선원 임관길씨의 동생 임선양씨는 지난 2002년 충남 서천군 서해병원에서 고문에 의한 후유증으로 사망하였음. 형 임관길씨가 납북된 후 당국의 감시를 받던 선양씨는 1972년 신고하지 않고 거주지역을 떠났다는 이유로 군산경찰서 지하 취조실에 감금되어 12일간 갖은 고문을 겪은 후, 후유증으로 그간 병원에서 산소호흡기로 연명하다가 결국 2002년 11월 27일 사망하였음. 가정형편상 병원 치료비를 부담할 수 없었던 상황에서 그동안 납북자 가족모임 최성용 대표의 개인적인 도움으로 생명을 연장하고 있었으

며, 정부차원의 지원은 박재규 통일부 장관 명의로 100만원의 위로금을 직접 전달받기도 하였음.

- 69년 납북된 복순호 선원 이동우씨 가족은 납북 직후 관계기관에 조카까지 연행되어 조사받는 과정에서 전기고문을 당했으며, 지금까지 고문의 후유증으로 고통받고 있음.
- 기타 귀환한 납북자(납북후 협상에 의한 귀환자) 3천여명중 대부분이 관계기관으로부터 납북 경위, 체류시 생활 및 이중간첩 혐의 등으로 가공할 고문 등에 시달렸으며, 그로 인한 후유증으로 평생 고통속에 생활하다가 결국 조기 사망하는 경우가 속출하고 있음.

3) 국가기관의 공작, 직무유기에 의한 피해 사례

- 납북된 선원들중 남한 정보기관에서 북파한 공작원들이 포함되어 있음으로 인해 무고한 대다수 선원들이 피해를 입은 사례가 다수 있음.
87년 납북된 동진호의 경우 선장 김순근씨가 그 예인데, 북한당국에 의해 북파공작원으로 지목, 이에 대하여 제대로된 대응도 하지 못한 채 결국 동진호 전체의 송환 기회마저 상실하였음.
- 2003년 6월 입국한 납북귀환자 김병도씨에 의하면, 73년 납북당시 대영호 선장 이민교의 행적에 상당한 의문이 제기됨. 선원 전체가 모처에 격리되었지만 선장 이민교의 행방을 확인할 수 없었고, 남한에서는 김병도씨가 탑승한 대영호에 대한 납북 사실을 입증할 수 있는 근거가 남아있지 않았음. 즉, 납북자 명단에 김병도씨는 빠져 있었으며, 고정간첩이었을 가능성이 높은 인물 1인으로 인해 나머지 무고한 선원 전체에게 자진월북의 오명이 덧씌워진 것임.

토론

토론1

인권사안으로서의 납북자 문제

이금순 (통일연구원 선임연구위원)

토론2

납북자 관련 인권문제와 해결방안 - 6.25

전쟁 납북자를 중심으로

윤여상 (영남대 교수)

토론3

전승만 (변호사)

토론4

정부의 패배주의가 戰後 납북자

송환의 가장 큰 장애물

김연광 (월간조선 차장대우)

토론5

이충원 (연합뉴스 기자)

인권사안으로서의 납북자 문제

이금순(통일연구원 선임연구위원)

가. 의미

납북억류자문제는 납치된 본인의 인권유린문제에 그치지 않고, 가족들의 엄청난 희생을 수반하였음에도 불구하고, 오랜 기간 논의조차 되지 못하여 왔다. 2000년 6.15공동선언에 따른 63명의 비전향장기수 송환과 2002년 북일 정상회담에서 북한의 일본인 납치문제 시인을 계기로 납북자문제가 중요한 정책 현안으로 제기되게 되었다. 남북간의 체제대결과정에서 납치억류자의 문제가 정치적 차원에서 무시되어 왔으나, 여러 가지 형태의 납치억류자가 생겨날 수 있었던 것으로 평가된다. 또한 6.25 전쟁 중 발생한 납치자의 문제는 전쟁이라는 특수상황을 빌미로 제대로 논의조차 되지 못하였다. 전쟁으로 인해 자신들의 의사에 반하여 억류된 군인포로, 전쟁에 착출된 민간인, 납치 억류된 사회인사 등 다양한 경우가 행방불명자로 처리되어 왔다. 당시 사실 확인에 대한 명백한 작업이 이루어지지 못하였기 때문에, 이들 6.25전쟁 행방불명자 가족들은 가족들과의 이산의 고통과 함께 연좌제와 같은 인권침해를 감수하여 왔다. 또한 납치억류의 피해자가 체제경쟁의 수단으로 활용되어 왔으며, 사실상 새로운 가족을 형성하여 생활하도록 강요당함으로써 귀환할 수도 없는 인질상태에 놓이게 된 것으로 평가된다.¹⁵⁾ 따라서 납치억류 되었음에도 불구하고, 귀환의 희망을 접을 수밖에 없었던 것이 엄연한 분단의 현실이었다. 이러한 납치억류자의 문제도 이제는 분단역사의 청산이라는 차원에서 새롭게 접근되어야 한다.

남북한 당국은 이제 다양한 종류의 납치억류자들의 실체를 인정하고 이들 본인과 가족들의 인권회복을 위한 방안을 모색하여야 할 것이다. 납북억류자의 문제는 실질적인 해결을 위해 특수이산가족의 범주에서 논의될 수밖에 없었으나, 일반이

15) 탈북자 안0진의 증언에 따르면, 납북억류자 중 신원이 밝혀지지 않은 20여 명이 평양 용성구역 소재 '이남화혁명관'에 배치되어 남파간첩을 교육시키는 교원으로 활동하고 있다. 2000년 6월에 탈북, 귀환한 납북어부 이재근은 납북어부들 가운데 일부는 일정교육을 받은 후 대남사업에 종사하고 있으며, 자신도 대남간첩교육을 받은 바 있다고 증언하였다.

산가족문제와는 차별된 적극적인 해결방안이 모색되어야 할 것이다.

나. 전후 납북자

휴전 이후 북한으로 납치된 사람은 총 3,790명이고, 이 중 현재까지 억류되어 있는 것으로 밝혀진 사람은 총 486명으로 알려져 왔다.¹⁶⁾¹⁷⁾ 정부가 공식집계하고 있는 납북자에는 제3국을 통한 미확인 납북억류자는 포함되어 있지 않고 있으며, 대신 사망이 확인된 경우는 포함하고 있다. 또한 2000년 7월 탈북하여 귀환한 이재근(1970.4 봉산 22호)을 1970년 통계에서 제외하고 있다. 이후 귀환한 진정팔(1967년 피납)과 김병도(1973년 피납)의 경우에는 기존 납북자 명단에 파악되지 못한 경우이다.

<표 3-1> 납북억류자 현황

구분	계	어부	KAL기	I-2정	해경863 합	국내	해외
납북	3,790	3,692	51	20	2	5	20
억류	486	435	12	20	2	5	12

출처: 통일연구원 북한인권백서 2003.

1997년에 새롭게 밝혀진 납북억류자 김영남·홍건표·이명우·이민교·최승민 등 5명은 그간 실종자로 처리되었다. 이들 고교생들은 방학 동안 해수욕장에 놀러 갔다가 북한으로 귀환하던 납과간첩에 의해 납북되었던 것으로 밝혀졌다. 이와 같이 납북억류자의 경우는 귀환한 어부들의 증언에 의해서도 새롭게 파악되고 있다. 또한 탈북자들의 증언을 통해서 북한이 집계하는 의거입북자의 규모도 400여명이라

16) 납북자가족모임은 전후납북자의 명단에 탈북하여 귀환한 이재근을 포함하여 전후 납북자를 487명으로 발표하고 있다. <http://www.comebackhome.or.kr>. 윤여상은 납북억류자의 규모를 464명으로 추정하였다. 이수치는 이재근의 귀환으로 확인된 7명과 1958년 2월 16일 승객 30명과 승무원 3명을 태운 KNA기 납치되어 현재까지 억류된 승객 8명을 포함한 반면, 정치범수용소에 억류된 경우는 7명만을 인정할 뿐 나머지 27명은 제외하고 있다. 윤여상, “납북자현황과 북한내 생활실태에 대한 고찰”, <http://www.comebackhome.or.kr>.

는 것도 알려지고 있다. 이 밖에도 아직 신원사항과 납치과정이 정확하게 밝혀지지 않은 납북억류자가 북한에 더 존재하는 것으로 추정된다. 따라서 납북억류자의 규모에 대한 체계적인 정보관리와 확인작업이 이루어져야 할 것이다. AI가 1994년 7월 30일 밝힌 49명의 정치범 명단 속에는 납북자가 포함되어 있다. 당시 북한은 AI의 발표가 주목을 받자 명단 속에 포함된 고상문(1994.8.10)과 유성근(1994.8.11)을 북한방송에 내보내 기자회견 형식으로 '자진월북'을 밝히게 하였다.

납북억류자들 중 일부는 대남방송이나 남과간첩교육에 활용되어 온 것으로 알려지고 있다. 그러나 이용가치가 없는 나머지 납북억류자들은 정치범으로 AI가 1994년에 발표한 「북한정치범에 관한 새로운 정보」라는 특별보고서에는 1990년 당시까지 「승호리 수용소」에 수감되어 있었던 것으로 추정되는 납북자가 포함되어 있다. 또한 1999년 1월 국가정보원은 이재환 등 납북·월북자 22명이 정치범수용소에 수감되어 있다고 밝혔다. 북한은 납북자의 존재를 인정하지 않고 있으며, 이들이 강제로 납치된 것이 아니라 '의거입북'한 것이라고 주장하여 왔다. 안승운 목사의 경우 1996년 9월 13일 중국정부는 중국 공안당국에 체포된 안 목사 납치범 중 1명인 이경춘에 대해 '불법 감금 및 불법 출경죄'로 징역 2년과 강제추방형을 판결하였다. 이는 중국정부가 안 목사 사건이 북한측에 의한 납치사건이었음을 공식 확인해 준 것이다. 수지 김 사건은 남북간의 대치상황에서 납북자문제가 안고 있는 미묘한 현실을 보여주고 있다. 부인을 살해하고 월북을 기도했다가 실패하자, 부인이 북한공작원으로 자신을 납치하려고 했다는 주장이 13여 년간 묻혀질 수 있었던 것이다. 이 사건은 동시에 명백한 납치인 사건에 대해서도 월북의 의혹을 받을 수 있었던 상황을 반증하기도 한다.

북한은 제2차 남북이산가족 상봉(2000.11.30~12.2) 때에 평양에서 남측의 어머니와 상봉한 납북(1987.1) 동진호 선원 강희근과 제3차 상봉(2001.2.26~28) 때에 역시 평양에서 남측의 어머니와 상봉한 납북 KAL기 스튜어디스 성경희로 하여금 자신들을 '의거입북자'로 밝히도록 함으로써 납북 억류자의 현존을 인정하지 않는 종래의 태도를 바꾸지 않았다. 북한은 여전히 전쟁이후 납북자의 존재를 부인하고 있으며, 광의의 이산가족 차원에서 납북자와 국군포로가 남북적십자 이산가족상봉에 참여시키고 있다.

다. 6.25 납북자

2002년 9월에 열린 제4차 남북적십자회담에서 북한의 제의에 따라 남북은 '지난 전쟁시기 소식을 알 수 없게 된 자'들의 생사·주소확인 문제를 협의·해결할 것에 합의하였다. 이에 따라 6·25전쟁납북자와 국군포로의 문제가 제기되었으나, 별다른 진전은 이루어지지 않고 있다.

6.25 납북자의 규모는 자료에 따라 큰 편차를 보이고 있다. 6·25전쟁납북인사가족협의회는 1952년 10월 간행된 대한민국통계연감(82,959명), 1953년 통계연감(84,532명), 해공 신익희 선생 유품에서 나온 6·25사변 피랍인사 명부(2,316명), 1956년 대한적십자사 신고(7,034명), 공보처 통계국 작성 6·25사변 피해자 명부(2,438명) 등 근거자료를 바탕으로 전쟁 납북자 가족들의 생사확인과 생존자 및 유해 송환을 촉구하고 있다. 또한 동 단체는 2002년 3월 「6·25 사변 피납치자 명부」를 발굴하여, 이를 성명, 성별, 연령, 직업, 소속 및 직위, 납치 연월일, 납치장소, 주소 등 8개 항목으로 세분화하여 94,700명의 명부를 책자와 인터넷상으로 공개하고 있다.¹⁸⁾

전쟁중 납북자 및 국군포로 등 행불자의 규모와 생존여부 확인은 추정에 불과하다. 이는 북측의 납북자와 국군포로 존재 부인, 이들의 실태에 대한 북측자료 부족 및 자료의 신뢰성 결여, 군적에는 없으면서 참전한 학도병, 유격대원들에 대한 자료부족, 미신고 납북자 및 국군포로 인원 누락, 전사처리된 군인들이 북한에서 생존해 있을 가능성 확인, 실증적 근거없이 신고된 납북자 및 국군포로 인원 포함 등에 기인한다. 6.25 납북자의 규모추정은 전쟁이라는 '특수한 상황'으로 인한 정확한 통계집계가 이루어질 수 없었던 상황과 함께, 당시 남북이 각기 정치적 우위를 주장하기 위해 보다 많은 수의 '납북자' 혹은 '납남자'를 과장한 정치적 요인을 반영하고 있다. 예를 들어 1952년 북한은 남한에 의해 납치된 인사가 500만이라고 주장한 바 있다.

휴전협정 제3조 59항에 삽입된 실향사민 송환을 위한 규정을 보면, 월북 혹은 월남이 어떠한 과정을 통해 이루어졌는가를 언급하지 않음으로써, 남북 양측이 서로 행불자를 검증할 수 없는 '현재의 상태'로 파악함으로써 문제를 더욱 어렵게 하고 그 범위를 스스로 축소하는 결과를 초래하였다. 당시에는 납북이든 월북이든 입북경위를 불문하고, 존재의 '상태'를 의미하는 억류자를 '실향사민'의 범주에 포함하고 있다.¹⁹⁾ 당시 입북경위는 비교적 분명하게 파악할 수 있었음에도 불구하고

18) <http://www.korwarabductees.org> 참조.

19) 신윤, "납북자 국군포로문제의 현황과 문제점," 2002.12.

고, 입북경위보다 더욱 확인하기 힘든 '현재의 상태'로 범위를 제한함으로써 그 수가 축소되었던 것으로 평가된다. 이는 1952년 11월 당시 유엔이 인민군 포로중 37,000명을 민간인 억류자로 분류하여 석방했다는 사실과 1953년 6월 18일 이승만대통령이 27,663명의 반공포로를 석방한 사실과 깊은 관계가 있다.

반공포로의 석방은 인민군을 적군의 포로라는 개념으로 파악하기 보다는 북한 공산군에 강제로 편입된 이들과 자신의 의사에 반하여 전쟁에 참여한 이들로 규정하여 이루어진 것이다. 이들의 석방은 민간인 신분으로 전환됨으로써 포로교환의 대상이 되지 못했다는 측면에서 북측이 '억류자'라고 주장할 수 있는 여지를 남겨두었다. 이는 북한적십자사가 1957년 국제적십자사에 대한적십자사와 회담주선을 요청하면서 제출한 14,132명의 실향사민 명단에서 알 수 있다. 당시 남북은 납치 억류자의 문제를 정치적으로 접근하여, 서로 상대에게 '납치억류된' 명단을 전달하면서, 이들이 자유의사에 의해 머물고 있으며 잘살고 있다는 강조를 되풀이하였다. 이와 같이 휴전직후의 협상이외에는 전쟁중 남북자에 대한 정부차원의 협상노력이나, 기타 송환을 위한 노력은 매우 미약했던 것으로 평가된다.

라. 정책과제

1) 남북자 실태에 대한 지속적인 파악노력

납북자문제의 해결을 위한 다양한 방안 모색을 위해서는 탈북자 및 귀환납북자, 국군포로 등의 증언 등을 활용하여 실태에 대한 지속적인 파악이 전제되어야 한다.²⁰⁾ 납북자 문제의 진상규명을 위한 노력으로 현재의 납북자 명단에서 누락된 경우를 파악하는 한편, 명단에 포함되었을 수도 있는 월북자의 실상도 규명할 필요가 있다. 이를 위해서는 정부 내 관련부처간의 정례적인 협의체를 구축하는 것이 필요하다. 또한 소재가 파악된 납북자들에 대해서는 이들이 희망할 경우 남한 입국을 적극적으로 지원하여야 한다. 이러한 과정에서 관련 납북자 가족단체들과 적극적으로 협력하여야 할 것이다.

납북자 가족들의 입장을 파악하는 노력도 매우 중요하다. 6.25전쟁납북인사가족협의회는 진상규명, 정부 내 납북인사 전담부서 설치 및 송환촉구 운동 추진, 납북

20) 최근 미 의회에 상정된 북한자유법안은 탈북자 보호뿐만 아니라, 이산가족의 재회, 일본인 납치, 한국의 납북자의 소재 파악을 위해 노력하는 개인이나 단체에 대해 재정적인 지원을 할 수 있도록 명시하고 있다.

자 전원에 대한 생사확인결과 통보, 생존납북인사와의 서신교환 주선, 사망 납북인사의 유해송환을 요구하고 있다. 반면 전쟁이후 납북자 가족들은 즉각적인 송환과 가족들의 피해보상을 강조하고 있다.

2) 납북자가족들의 인권회복

납북자 가족은 이산의 고통과 함께 가정이 납치억류된 경우 경제적 고통과 자녀 교육의 애로를 겪게 되었다. 또한 남북 체제대결상황에서 납북자가족에게도 월북자 가족과 유사한 연좌제가 적용되어 취업, 승진, 진학 등에서 차별과 불이익이 가해져 왔다. 이로 인해 납북자 가족들은 가족들이 겪었던 연좌제 피해에 대한 명예회복과 현실적인 보상을 주장하고 있다. 이들 가족단체들은 국가인권위원회에 진정서를 제출하는 한편, 납북자에 대한 국가의 책임을 강조하는 차원에서 법원의 사법적 판단을 의뢰하고 있다. 납북자 가족들에 대한 적절한 명예회복을 위해서는 납북자 가족들이 당한 인권침해와 불이익에 대한 실태조사가 이루어져야 한다.

3) 귀환 납북자에 대한 지원과 보상

귀환 국군포로의 경우에는 ‘국군포로예우 등에 관한 법률’에 따라 탈북자와는 다른 대우와 지원을 받고 있다. 북한을 탈출하여 귀환한 납북자들은 탈북자와 동일한 방식의 조사와 사회정착지원을 받게 됨에 따라 크게 반발하며 특별법 제정을 주장하여 왔다. 귀환 납북자에 대한 국가차원의 지원을 위해서는 납북당시의 정황과 북한에서의 행적에 대한 사실적 판단이 선행되어야 한다. 물론 이러한 작업은 관련 정부부처 및 인권전문가 등으로 구성된 위원회를 구성하여 객관성을 확보하는 것이 필요하다. 또한 북한 내 행적은 북한체제의 특성을 고려하여 납북자의 처지를 이해하는 차원에서 판단되어야 할 것이다.

납북자 관련 인권문제와 해결방안

- 6.25 전쟁 납북자를 중심으로

윤여상(영남대)

I. 여는 말

납북자 문제는 중대한 인권의 문제이다. 또한 6.25 전쟁 휴전 50년이 경과한 현재 시점에서 6.25 전쟁 납북자 문제는 남북한 화해와 통합을 위한 과거 청산의 의미를 함께 갖는다. 6.25 전쟁 납북자는 50년 전에 발생한 과거의 사건이지만 현재 시점에서 해결해야 할 과제이기도 하다. 6.25 전쟁 납북자 문제를 현재 상황에서 해결하지 못한다면 민족 현대사의 커다란 오점으로 역사에 기록될 것이다.

6.25 전쟁 납북자 문제는 당사자와 가족들의 연령을 고려할 때 현 시점에서 가시적인 해법을 찾아야 한다. 또한 이 문제는 화해와 협력의 시대를 열어야 하는 남북한 양측에 커다란 걸림돌이 될 수 있기 때문에 남북통합에 대한 구체적 논의가 진행되기 이전에 해소되어야 할 사안이다. 그러므로 남북한 정부는 납북자 문제라는 과거의 부담으로부터 회피하기보다는 적극적으로 대응함으로써 과거와의 새로운 대화와 타협을 통해서 능동적인 해법을 모색하려는 접근법이 필요하다. 새로운 시대와 역사의 발전은 과거의 청산으로부터 힘을 얻는 것이다. 제2차 세계대전 이후 독일과 프랑스는 기존의 부끄러운 과거들에 대한 대대적인 청산 작업을 통하여 민족 구성원들간의 화해와 협력을 도모할 수 있었다. 따라서 정부와 시민사회는 6.25 전쟁 납북자 문제가 역사학자의 영역으로 고착되기 이전에 현실적인 정책의 문제로 인식하여 합리적인 해결책을 도출해야 할 사명감을 가져야 할 것이다.

6.25 납북자 문제는 이와 같은 당위적 측면을 갖고 있으나 현실 정책의 측면에서는 매우 복잡한 문제를 안고 있다. 납북자 문제는 50여년 전의 사안으로써 정책대상자가 남북한에 분산되어 있으며, 북한정부가 주요한 정책 대상의 일부를 차지하고 있을 뿐만 아니라 민족통합을 위한 남북한의 화해협력의 분위기 조성에도 장애가 될 수 있다는 점이 복합적으로 작용하고 있다. 그러나 최근 한국사회는 민주화 운동 희생자와 한국전쟁 전후의 민간인 희생자들에

대한 진상규명과 명예회복²¹⁾, 그리고 실질적 차원의 지원과 화해를 통한 문제 해결 노력이 가속화되고 있다. 따라서 6.25 전쟁 납북자 문제는 정부와 시민사회에서 민족의 화해와 통합을 위한 선결과제로서 인도주의적 입장을 견지하여 현실적 해결방안을 모색해야 한다.

II. 6.25 전쟁 납북자 문제의 해결원칙과 전제

6.25 전쟁 납북자 문제는 수십 년의 침묵을 깨고 현실 정책의 문제로 대두되었다. 그러나 현실 정책의 문제로 대두된 계기는 시대적 상황의 변화에도 원인이 있지만 실질적인 계기는 이해당사자인 납북자 가족들의 활동이었다는 것이 그 해결방향의 중요한 결정 요인이 될 전망이다. 납북자 문제에 대한 정책의제 형성단계에 정부와 시민단체, 그리고 연구자들의 참여가 광범위하게 이루어지지 못하고 오랜 불만과 고통을 경험한 가족들의 직접적인 자료 확보와 축적이 크게 작용한다는 것은 이후의 정책환경에 부담으로 작용할 수도 있을 것이다.

또한 6.25 전쟁 납북자 문제에 대한 일차적 책임은 전쟁 발발과 납치를 자행한 북한에 있지만 현재 정책환경은 북한에 대한 효과적인 구제수단 미비와 한국 정부의 부적절한 대응과 사후관리, 그리고 효과적인 지원 부족으로 한국 정부에 일차적 책임이 주어져 있는 상황이 되었다. 이것은 6.25 전쟁 납북자 문제 해결을 위한 대화 상대는 북한이라는 것, 납북 시기와 상황은 평시가 아닌 전시 상태라는 것, 자발적이 아닌 강제적인 납치라는 것, 그리고 납치 대상자가 군인이 아닌 민간인 신분이라는 것과 결부되어 복잡한 정책의제로 제시되었다. 따라서 6.25 전쟁 납북자 문제의 해결을 위한 원칙과 전제로서 국가의 책임성 수준, 납치의 상황, 유사 사례와의 형평성, 정책의 실현 가능성을 제시하고자 한다.

1) 국가의 책임성 수준

6.25 전쟁 납북자 문제의 해결을 위해서는 6.25 전쟁 납북자와 가족들에 대한 국가의 보호와 지원의 책임성 수준에 대한 합리적인 동의가 전제되어야 한

21) 국가인권위원회, “한국전쟁 전후 민간인 희생 관련 진상규명 필요” 보도자료, 2003, 7. 16.

다. 국가는 기본적으로 국민의 생명과 재산에 대한 보호의무를 갖는 것이다.²²⁾ 따라서 이 문제는 국가의 책임성 수준을 주요 전제로 고려해야 할 것이다. 국가가 어느 정도 책임성을 가져야 하는가는 남북당시의 상황(사전 방지 책임), 사후 처리 과정(사후 송환 노력), 그리고 가족에 대한 처우로 나누어 볼 수 있다.

남북 당시의 상황은 전시 상황이었기 때문에 국가로서는 불가피한 상황적 측면이 있다. 그러나 전쟁 상황에 대비하지 못하고 구체적으로 자국민의 납치를 방지하지 못한 광의의 책임은 갖는 것으로 보아야 할 것이다. 전쟁 이후 처리과정에서 국가의 노력이 충분했는가 하는 부분이다. 국가는 정전협정 과정과 협정 이후 적십자사 등을 통하여 문제제기와 해결 노력을 기울였으나, 매우 제한적인 노력에 불과했다. 일반적으로 부분적인 해결 노력은 1950년대에 이루어졌을 뿐 1960년 대 이후 지속적으로 각종 남북 회담을 개최하여 적극적인 해결노력을 기울인 것은 아니라고 평가할 수 있다.²³⁾ 또한 납북자 가족은 국가의 국민에 대한 생명과 재산에 대한 보호의무에 대한 피해자의 성격을 갖고 있으나, 현실적으로 이들은 과거 권위주의 정권 시절에 국가로부터 보호와 지원은 받지 못하고 오히려 감시와 불이익을 당해왔다. 남북 대결상황에서 북한에 가족이 있다는 것은 이들 가족들의 정상적인 사회생활을 불가능하게 할 만큼 국가 기관의 감시와 차별은 높은 수준이었다. 이러한 차별과 감시는 연좌제의 의미를 갖는 것이었다. 그러므로 6.25 전쟁 납북자 문제에 대한 국가의 책임성은 납북을 방지하지 못한 부분보다 이후의 미진한 송환노력과 가족들에 대한 정신적, 물질적 피해에 대하여 상당 수준 책임성이 있다고 보여진다.²⁴⁾ 국가의 책임성 수준은 유사 관련 문제들에 대한 정책의 우선 순위 결정에 중요하게 작용할 수 있다. 즉 가족상봉과 생사확인을 위한 순위 결정시 국가의 책임성만을 결정요인으로 한다면 전후 납북자·전시 납북자·국군포로, 실향민, 북한이탈주민, 월북자 가족의 순서가 될 수 있을 것이다.

2) 자발성과 강제성 판단

22) 헌법 제10조 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.

23) 한국정부의 6.25 납북자 송환을 위한 전개과정은 신윤, 앞의 논문 참조.

24) 납북자 가족들의 연좌죄에 의한 피해는 주로 진학(사관학교), 취업, 결혼, 이사 등 생활에 직접적인 영향을 미치는 분야에서 발생했다.

6.25 전쟁 납북자 문제의 잠재된 핵심 중 하나는 이들의 입북 과정에 대한 객관적인 증거와 증인 확보의 어려움이다. 정부와 사회 일부에서는 현재 제시되고 있는 납북자 명부의 일부는 자발적 입북을 선택한 월북자일 가능성이 높다는 견해가 제시되고 있다. 물론 가능성은 상존하고 있다. 그러나 현재 시점에서 납북과 월북의 구분 곤란성 때문에 정책적 대응을 회피하는 것은 바람직하지 않다고 보여진다. 납북자 문제에서 납북과 월북에 대한 구분은 매우 중요하며, 정교한 사실확인 작업이 선행되어야 할 것이다. 그러나 현재까지의 공식적인 자료와 증언, 증거들을 종합적으로 검토하여 납북자로 인정함으로써 선의의 피해자 발생을 방지해야 할 것이며, 객관적 증거와 증인의 부족으로 판단이 어려울 경우 납북이 아니라는 입증 책임을 국가가 갖도록 하여야 할 것이다. 이것은 인도주의적 입장에서 난민의 지위를 입증할 증거를 갖지 못한 경우 신청인의 주장이 신뢰성이 있는 것으로 생각되면 그 주장에 반하는 상당한 이유가 없는 한, 심사관은 증거가 불충분하더라도 신청인에게 유리한 해석에 의한 이익(benefit of the doubt)을 부여하여야 한다는 국제인권 규약의 내용을 원용한 것이다.²⁵⁾ 즉 납북자 심사과정에서 입북과정의 자발성과 강제성을 판단할 수 있는 객관적 증거의 부족시 자발적 입북이라는 증거를 국가가 제시하지 못한다면 가족들에 대한 인도주의적 측면에서 납북으로 간주하는 것이 바람직하다는 것이다. 이것은 국가기관이 납북자 가족 개개인과 비교해서 정보수집과 분석, 그리고 추적능력에서 절대적 우위에 있기 때문이다.

이와 같은 납북과 월북에 대한 국가적 판단은 향후 정책적 대응을 위해서도 선행되어야 할 것이다. 이를 위하여 정부는 관련기관과 유관 전문가들로 구성되는 ‘납북자 심사위원회’를 구성하여 한시적으로 운영하여야 할 것이다. 납북자 심사위원회는 납북 당시의 상황과 북한에서의 생활을 추적하여 납북과 월북 여부를 종합적으로 판단할 필요가 있으며, 기존 정보와 자료를 입수하여 체계적으로 정리하여 data base를 구축할 필요가 있다. 이 자료는 납북 사실과 그 가족에 대한 지원결정, 그리고 통일 전후과정에서 이들에 대한 명예회복과 복권을 위한 기초자료로 활용될 수 있을 것이다. 또한 기 결정자중에서도 결정적인 새로운 사실 확인시 재결정을 위한 자료로 활용될 수 있을 것이다. 이와 같은 납북자 심사위원회 구성을 위해서는 관련 기관과 전문가들의 장기간

25) Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Collection of Basic International Instruments Concerning Refugees*, (1997) 한국어판, 118쪽. 난민의 지위에 관한 1951년 협약과 1967년 의정서에 의한 「난민지위 인정기준 및 절차 편람」(제네바, 1992년 1월), 196조 내용임

의 세부준비가 요구된다. 그럼에도 불구하고 납북자 문제에 대한 정책적 대응을 위해서는 납북 사실에 대한 확인이 선행되어야 하기 때문에 선결과제가 되어야 할 것이다.

3) 유사 사례와의 형평성

6.25 전쟁 납북자 문제에 대한 정부의 해결 방향을 논의하기 위해서는 납북자 문제의 성격상 국군포로, 북한이탈주민, 영구 귀국 사할린 교포, 전후 납북자, 4.3사태 희생자 사례들과의 비교가 필요하다. 이들은 모두가 민족의 분단과 한국전쟁 때문에 발생한 민족적 차원의 희생자로 볼 수 있다. 그러므로 6.25 전쟁 납북자 문제에 대한 해결 방향은 이들 사례들과 유사한 성격을 갖는 부분들은 그 처리방향을 원용할 필요성이 있다.

국군포로는 국가의 책임성과 북한 억류의 강제성이라는 측면에서 전쟁 납북자와 가장 동질적인 성격을 갖는 것으로 보인다. 현재 국군포로 출신 중 30여명이 입국하였으며, 금년에도 10월 12일 현재 7명이 입국하여 증가세를 유지하고 있다. 국군포로들은 전쟁 납북자와 비교하여 상대적으로 연령이 낮기 때문에 탈출이 용이한 것으로 보이며, 이들의 대부분은 전사 또는 실종처리되었으나 귀환한 사례들이다. 이들은 귀환 후 북한이탈주민의 10배 규모인 3억원 수준의 정착금을 받고 있으며, 그 잔여 가족들은 전사자와 실종자 가족으로서의 지원을 받고 있었다.

납북자 가족 단체의 지원으로 전후 납북자인 어부 출신 이재근과 진정팔씨가 2000년 과 2001년 제3국을 거쳐 각각 입국했고 2002년 5월과 6월에는 납북 어부 이성일(李成一)의 아들 광철(25)과 진씨의 아들 용구(31)가 각각 입국했으며, 2003년 6월 23일 납북어부 김병도씨도 입국하였으나 이들에 대한 개별 법률은 제정되어 있지 않으며, 북한이탈주민에 준하는 지원을 받고 있다.²⁶⁾ 사할린 영구 귀국자는 1992년 이후 대한적십자사 영구 귀국사업 추진으로 현재 1300여명이 영구 입국하였으나 이들은 국내 사회보장 제도의 지원 수준으로 생활하고 있다. 북한이탈주민의 경우 금년 들어 1000명이 넘게 입국하였으며, 이들은 단독 세대 기준 정착금 3700여만원과 주택, 교육, 의료, 취업 등의 각

26) 이재근(64)씨는 2002년 7월 31일 중국 청다오 한국 총영사관 직원 서모씨를 직무유기 혐의로 서울지검에 고발했다. 이씨 등은 고소장에서 "탈북자도 아니고 우여곡절 끝에 북한을 탈출한 납북어부의 간절한 귀국요청을 무시한 처사는 자국민을 보호해야 할 외교관의 임무를 방기한 명백한 직무유기"라고 주장했다. 연합뉴스, 2002. 7. 31.

종 지원 혜택을 누리고 있다.

또한 정부는 1948년 제주 4.3 사건 당시 희생되었던 제주도민 중 1715명을 지난 2002년 11월 20일 공식적으로 '4.3특별법'에 의하여 희생자로 결정했다. 이날 결정된 희생자들에 대한 개별적 보상은 없지만 포괄적 보상차원에서 제주도 내 12만평의 부지에 4.3 평화공원을 조성하여 희생자들을 안장하고 생존자 중 후유 장애인에게는 치료비를 지급할 방침이다.²⁷⁾

이와 같은 사례를 살펴볼 때 귀환 납북자 중 당시 공무중인 납북자에게는 귀환포로에 준하는 대우를 하고, 일반 귀환 납북자에게는 북한이탈주민 지원 수준보다 일정 수준 상향된 지원을 하는 것이 합리적일 것으로 보인다. 또한 가족들에게는 특별법을 제정하여 4.3 희생자와 유사한 방식인 개별적 보상보다는 포괄적 보상을 실시하고 생계곤란자와 연좌제 등으로 직접적인 피해가 확인된 경우에는 교육과 의료, 취업 등의 지원을 하는 것이 현실적 대안이 될 것으로 보인다. 이러한 지원 수준은 사망자 가족에게도 동일하게 적용될 필요가 있다.

이와 같은 해결방향은 현실적으로 가능성이 높은 것으로 보인다. 전시 납북자보다 상대적으로 연령이 낮은 국군포로의 경우 국방부는 전체 규모를 1만 9천명으로 추산하고 있으나 민간 연구자들은 5만명 이상으로 추정하고 있다. 그럼에도 불구하고 현재까지 귀환 포로는 30여명 수준으로서 동일기간 북한이탈주민 입국 규모의 1/10 수준에 불과하다. 6.25 전쟁 납북자는 국군포로보다도 연령이 많기 때문에 자발적 귀환은 가능성이 매우 낮으며, 남북간 협상을 통하여 송환하더라도 그 규모는 상징성을 갖는 수준 이상을 넘기는 어려울 것이다. 그러므로 6.25 전쟁 납북자 문제 해결을 위한 실질적인 정책 대상은 남한내 가족들이 될 것으로 보인다.

4) 정책의 실현 가능성

6.25 전쟁 납북자 문제 해결을 위한 당사자는 남북한 정부라 할 수 있다. 그러므로 문제 해결을 위해서는 양 당사자의 적극적인 의지가 필요하다. 그러나 적극적인 의지를 갖기 위해서는 남북한 모두 자신의 과오에 대한 비판을 수용해야 하는 입장이다. 북한은 한국전쟁 당시 납북 사실을 시인해야 하며, 남한은 과거의 미온적인 태도와 그 가족들에 대한 감시와 불이익을 준 것에

27) 조선일보, 2002. 11. 21. A2.

대하여 책임성을 느껴야 한다. 또한 납북자의 생사확인과 서신교환, 그리고 송환을 요구할 경우 협상 대상자가 북한이라는 사실은 문제 해결이 남북관계의 전체적인 개선 속도와 궤를 함께 할 가능성이 높다는 것도 인식해야 한다.

납북자의 대부분이 70대 이상이기 때문에 생존 확률이 높지 않으며, 생존할 경우에도 북한에서 50년 이상을 생활하였기 때문에 북한에 있는 가족들에게 불이익이 갈 것을 우려하여 서신교환과 상봉에 응하지 않을 가능성이 있으며, 남한으로의 귀환은 더욱 가능성이 낮은 것으로 보인다. 특히 납북자 가족들의 신청에 의하여 일정수준의 정부 지원이 결정될 경우 납북 사실에 대한 불신과 저항감이 증폭될 경우 국민적 동의를 받는 것이 난제로 제기될 수도 있다. 또한 가족 상봉과 서신교환 대상자가 제한될 경우 전쟁 전후 납북자 가족과 국군포로 가족, 그리고 실향민 사이에 우선 순위 배정에 대한 갈등이 첨예화 할 가능성도 배제할 수 없다. 그럼으로 정책의 실현 가능성은 위와 같은 제반 환경과 가능성에 대한 종합적인 검토와 분석을 통해서 제고될 수 있을 것이다.

Ⅲ. 장기적 해결방안

6.25 전쟁 납북자 문제는 납북 당사자들과 가족들의 연령을 고려할 때 매우 시급한 해결이 요구되는 사안이지만 현실적으로는 장기적인 접근이 필요한 사안이기도 하다. 또한 전쟁 시기 납북자 문제는 해결을 위한 대화 상대가 북한이며, 전시 상태에서 발생했다는 것, 강제적 납치라는 것, 대상자가 민간인이라는 사실이 서로 결합되어 매우 복잡한 현안이다. 따라서 장기적 측면에서 문제 해결을 위한 대안을 제안하면 다음과 같다.

첫째, 납북자 문제는 인권의 문제로서 인도주의적 접근이 요구되는 사안이다. 납북자 문제는 국제인권 규약에 의하여 중요한 인권 침해 문제로 볼 수 있다. 그러므로 남북한과 시민사회는 정치적 이해관계보다는 인도주의적 입장에서 접근할 때 실질적인 해결책을 찾을 수 있을 것이다. 한국 전쟁시 '납북자'의 존재는 북한에서도 문제를 제기할 가능성이 있는 사안이다. 북한은 전쟁 당시 수 백만 명의 월남자와 반공포로 중 다수를 '납남자'로 주장하고 있기 때문이다.

둘째, 실현 가능한 목표를 우선적으로 추구하는 단계적 접근법이 필요하다. 실향민은 고향방문과 가족상봉이 정책의 목표가 될 수 있지만 납북자는 남한

주민의 의미를 갖기 때문에 상봉 대상보다는 송환 대상이 되어야 한다. 그러나 현실적으로 전후 납북자의 경우는 송환요구를 할 수도 있으나 50년 이상의 북한 생활을 경험한 전쟁 납북자의 경우는 본인의 희망에 따른 제한적 범위에 서만 귀환이 가능할 것이다. 그러므로 납북자 문제는 실현 가능한 목표를 시기별로 설정하여 단계별로 정책목표를 상향조정하는 것이 장기적으로는 필요하다. 또한 북한을 상대로 하는 정책과 국내 가족 상대 정책을 분리하여 가족에 대한 정책을 우선적으로 실시하여 이들의 지원과 동의하에 북한에 대한 납북자 정책을 실시하는 것이 효율적일 것이다. 납북자 가족들의 요구사항은 생사확인, 서신교환, 상봉, 귀환, 그리고 국가로부터의 명예회복과 지원과 보상으로 요약될 수 있으며, 이들 중 명예회복과 지원 및 보상은 북한과의 협상 진척 수준에 관계없이 실시할 수 있는 대내적 측면이라 볼 수 있다.

셋째, 지속적인 노력과 접근이 요구된다. 6.25 전쟁 납북자 문제는 정전 협정 당시와 직후 사회적으로 큰 관심의 대상이었으나 1960년대 이후 잠재된 현안이었을 뿐 남북 회담과 접촉에서 지속적으로 논의되지 못하였다. 최근 일본 납북자 문제는 일본 정부의 지속적인 관심과 일관되게 수교 전제조건으로 제시함으로써 가시적인 성과를 보이고 있다. 이러한 사례를 경험으로 북한의 납북자 문제에 대한 협상 행태를 분석하여 대응할 필요가 있을 것이다.

넷째, 공식적 접근과 비공식 접근 방법을 혼용할 필요가 있다. 납북자 문제는 남북간 공식적, 비공식적 회담을 통하여 지속적으로 일관되게 주장할 필요가 있으나 특히 북한의 입장을 고려하여 비공식적인 통로를 활용하는 것이 현실적 방안이 될 수 있을 것이다. 북한으로서는 최근 일본 납북자 사태에서 볼 수 있듯이 납북자 문제가 자신들의 인권침해를 인정해야 하는 문제이기 때문에 공식적 접근보다는 서독에서 활용하였던 비공식적 접근이 상대적으로 부담이 적기 때문에 선호할 가능성이 있다.

다섯째, 정부와 시민단체, 가족단체의 역할 분담 필요성이다. 납북자 문제는 일방적 주장이 적용될 수 없는 쌍방의 협상이 필요하기 때문에 인내와 함께 정부와 민간, 그리고 가족단체의 역할을 분담할 필요가 있다. 특히 북한과의 공식적, 비공식적 협상은 정부와 일부의 시민단체가 담당하고 시민단체와 가족단체들은 납북자 문제에 대한 북한의 행태에 대하여 적극적인 행동을 취할 수 있을 것이다. 또한 납북자 문제에 대한 합리적 해결을 위해서는 북한에 대한 반대급부를 제공할 필요가 있으며, 반대급부에 대한 항목선정과 비용분담

등에서도 의견조율과 역할분담이 필요하다.

여섯째, 유엔과 국제적 인권기구들을 활용하는 국제적 압력과 연대의 필요성이다. 납북자 문제는 인권의 문제이기 때문에 국제적 인권기구와 단체들을 활용할 필요가 있다. 일본은 2002년 11월 6일 유엔 인권위원회 ‘강제실종에 관한 실무위원회’(Working Group of Enforced or Involuntary Disappearance)에 북한의 일본인 납치 사망사건을 조사해주도록 제소했다.²⁸⁾ 이와 같이 유엔 인권기구와 AI 등과 같은 국제적 인권단체들과 국내 NGO 및 가족단체들이 연대하여 국제적 압력을 행사할 필요가 있다.

이와 같이 납북자 문제 해결을 위해서는 장기적인 측면에서 다양한 접근과 준비가 필요하지만 궁극적인 해결 주체는 한국 정부가 될 수밖에 없을 것이다. 그러므로 정부는 선언적 측면에서 남북한 공식적 회담시 공식적 의제로 채택할 필요가 있으며, 실질적인 협상과 접촉은 남북관계의 큰 흐름에 영향을 주지 않도록 적십자 회담 또는 비공식적인 접촉을 통하여 진행시켜야 할 것이다. 또한 납북자 가족들을 중심으로 이해 당사자들이 조직화되고 있기 때문에 이들의 설득을 통하여 감정적 차원으로 사회적 이슈화되는 것을 방지하고 이들의 협조와 지원을 받도록 해야 할 것이다. 납북자 문제에 대해서는 한편으로는 한국 정부도 피해자의 일부라 할 수 있다. 실질적 가해자인 북한의 행위를 방지하지 못하였고 가해자에 대한 책임과 구제 요구가 현실적으로 어려운 조건이기 때문에 한국 정부가 그 책임성을 전부 부담하고 있음도 인지해야 한다. 결국 납북자 문제는 정책대상이 남북한에 분산되어 있는 특수한 사안으로서 이해당사자의 수용과 동의를 받는 것이 사안 해결의 현실적 목표이면서 출발점이 되어야 할 것이다.

28) 연합뉴스, 2002. 11. 7.

정부의 패배주의가 戰後 납북자 송환의 가장 큰 장애물

김연광 (월간조선 차장)

전후 납북자 현황

-전쟁 중인 1952년 한국 정부가 실시한 조사에서 납북자는 82959명으로 파악된다. 1968년 3월 정부가 재실시한 조사에서 납북자는 84,532명으로 집계됨. 국정원의 비공식적인 통계에 따르면, 한국 전쟁 이후 북한에 의해 480명 이상의 납북자가 발생했다.

-납북자의 대부분은 동해와 서해에서 조업하던 어부들로, 「중공으로 납치됐다」고 발표된 어선의 어부들을 합치면 500명 이상의 납북자들이 북한에 끌려간 것으로 확인된다. 「납북자 가족모임」(회장 최성룡)의 적극적인 노력으로 생존자, 이들의 생존지역이 상당부분 확보됐다.

-지금까지 송환된 전후 납북자는 이재근 진정팔 김병도 세 사람이다. 이들은 모두 납북어부들이다. 이들을 구출해낸 것은 서천 수협 직원인 「납북자 가족모임」 회장 최성룡씨였고, 송환 과정을 동행 취재한 것은 月刊朝鮮뿐이었다.

-외교부와 통일부, 중국의 현지 한국 공관들은 『당신들(납북어부)이 세금낸 일 있느냐』는 싸늘한 태도로 민간인 최성룡씨의 납북자 송환 노력에 찬물을 끼얹었다. 2000년 한국으로 탈출한 이재근씨 가족의 경우, 駐中 한국 대사관과 영사관의 비협조로, 2년동안 목숨을 걸고 중국을 떠돌아다녀야 했다. 이씨는 현재 한국 정부를 상대로 손해배상 청구소송을 제기한 상태다.

-북한측에 납북어부의 생사확인과 송환을 요청할 수 있을 만큼, 구체적인 자료가 민간에 의해 축적됐다. 전후 납북자 문제는 1)1960년대말 1970년대에 납북된 이들이 많아 생사확인이 쉽고 2)10만명에 이르는 한국전쟁 납치자와 달리 규모가 작아, 북한 당국을 상대로 한 송환 교섭이 용이하다는 특징이 있다.

손놓은 한국 정부

-戰後 한국정부는 납북자들의 송환에 신경을 쓰지 않았고, 납북자 가족들은 「용공 혐의자」로 몰려 대한 진학, 취업에서 엄청난 불이익을 겪었다. 납북자 가족들은 모두가 연좌제에 의한 피해를 호소하고 있다.

-납북어부들은 대부분 학력과 생활수준이 낮았고, 가족들도 마찬가지로였다. 자신들의 문제를 사회 쟁점화할 힘이 없었다. 지금까지도 납북어부 가족들간에 연락망이 제대로 형성돼 있지 않다. 이들은 자신들을 찾는 외부의 접촉 노력에 극도의 피해의식을 보인다.

-1992년 남북기본합의서가 체결되는 등 남북관계의 전반적인 진전에도 불구하고, 정부는 납북자 문제 해결에 큰 관심을 보이지 않았다. 金大中 전 대통령은 2000년 6·15 정상회담에서 「남과 북은 올해 8·15에 즈음하여 흩어진 가족, 친척방문단을 교환하여 비전향 장기수 문제를 해결하는 등 인도적 문제를 조속히 풀어나가기로 하였다」고 金正日과 합의했다.

-북한은 「비전향 장기수 문제」라고 자신들의 관심 현안을 特定한 반면, 한국 정부는 국군 포로, 납북어부 문제등의 현안을 「흩어진 가족」이라는 애매한 표현으로 담는데 그쳤다. 이런 정부의 자세는 납북어부 문제를 「이산 가족 문제」에 포함시켜서 해결하겠다는 소극적인 자세로 지금까지 이어지고 있다.

-金大中 대통령은 2000년 가을 이 합의에 따라 63명의 비전향 장기수를 아무런 조건없이 송환했다. 납북자 가족들은 「1 대 1교환」을 요구했으나, 정부는 이를 거부했다. 金大中 대통령은 비전향 장기수를 송환해준 다음날 방송 3사의 기자회견에 출연해 『국군포로 납북어부 문제 해결에 최선을 다하겠다』고 약속했으나, 별다른 노력을 기울이지 않았다.

-정부의 이같은 태도에는 『납북자 문제를 얘기하면 남북관계에 나쁜 영향을 미친다』, 『얘기해 봐야 아무런 소용이 없다』는 체념이 짙게 깔려 있다. 북한과 金正日 정권은 과연 변화하지 않는가. 이 문제를 간단히 짚어 보려고 한다.

북한과 김정일 정권은 변했고, 변화시킬 수 있다

-金大中 정부는 이른바 햇볕정책을 통해 「김정일 정권을 안정시키는 것이 한반도의 안에 보탬이 된다」는 논리를 펼치고, 이를 정책적으로 수행했다. 민주화 인권 운동으로 노벨상을 수상한 金大中 대통령은 단 한번도 공개적으로 북한 주민의 인권과 자유를 언급하지 않았다. 남북자 해결에 대한 의지를 표명한 것은, 비전향 장기수 63명을 무더기로 돌려보낸 뒤 국내의 비판 여론이 비등했던 때 한번 뿐이었다.

-노무현 대통령은 「평화 번영 정책」을 추구하고 있다. 이름만 다를 뿐 「햇볕정책」의 연장이다. 이른바 평화 번영 정책에는 교류와 협력이 우선적 정책으로 올라 있는 반면, 북한 주민의 인권·남북자 송환문제는 우선 순위가 뒤쪽으로 밀려 나 있다.

-한국의 민주화와 인권을 위해 투쟁한 공로로 대통령직에 오른 盧武鉉 대통령이 북한 주민의 인권과 남북자 문제에 대해 아무런 언급을 하고 있지 않은 것은 재미 있는 대목이다. 盧武鉉 정부의 대북정책 역시 「눈치 보기」, 「김정일 비위 맞추기」라는 비판을 듣고 있다.

북한과 김정일 변화한 구체적인 사례들

① 북한으로 송환된 탈북자의 처우가 바뀌었다.

-기자는 1994년 중국을 처음 방문해서 중국을 떠돌고 있는 탈북자들을 취재했다. 한국언론에서는 KBS와 조선일보가 가장 먼저 이들의 문제를 다루기 시작했다. 기자는 그 후 매년 중국을 방문해 탈북자를 취재했다.

-1994년 1995년 무렵에는 북한 특무들이 중국 땅으로 건너와 「탈북자의 코를 철사로 꿰어 끌고 갔다」, 「두만강을 건너는 즉시 즉결 처분했다」는 얘기가 떠돌았다. 탈북자들은 북한 특무에 체포될 경우 자살을 선택했다.

-경복고 서울대 출신으로 4·19 무렵 북한으로 자진 월북했던 한 남자는 중국으로 탈출했다가 延吉에서 중국 당국에 붙잡혔다. 그는 중국 龍井의 감옥에서 갇혀 있던 중 자살했다. 북한에 끌려가기보다 자살을 선택한 것이다. 당시 북한은 탈북자를 공화국에 대한 반역자로 몰아 처형하는 일이 다반사였다.

-그러나 최근 북한 당국은 중국으로 탈출했다가 붙잡혀 오는 사람들을 도

집결소에서 6개월 안팎 구금하는 것으로 처벌을 끝내고 있다. 돈을 주고 금방 풀려나온 사람들도 있다. 이런 사실은 북한을 드나들며 국군포로의 탈출을 도와주는 조선족 브로커들에 의해 확인된다. 탈북자를 즉결 처분하던 金正日은 왜 이렇게 관대한 지도자로 변했을까?

-金正日을 변화시킨 것은 한국의 인권운동가들이다. 이들은 유엔 인권위원회, 유엔 난민고등판무관실을 통해 「중국 정부가 10만명에 가까운 북한 탈출자들에게 난민 지위를 부여해야 한다」고 목소리를 높였다. 중국 정부에도 똑같은 요구가 전달됐다.

-북한을 탈출한 이들이 「난민이나, 아니냐」를 가르는 유일한 법률적 기준은 「국제난민협약」이다. 이 협약에 따르면 자신의 종교 이념 신념으로 인해 박해받을 가능성이 있는 이들은 정치적 난민으로 인정된다. 생계의 어려움 때문에 자신의 나라를 탈출해 온 경우는 정치적 망명객, 즉 난민으로 인정되기 어렵다.

-한국의 인권운동가들은 『탈북자들은 북한에 송환돼서 공개 처형당하고 있다. 따라서 이들은 정치적 난민이다』고 주장했고, 중국 정부는 『북한 사람들은 먹고살기가 힘들어 일시적으로 중국에 넘어왔다. 돌아가도 생명에 전혀 지장이 없다. 이들은 경제적 난민이다』고 맞섰다. 중국 정부는 『경제 난민 속에 일부 섞여 있을지도 모를 정치적 난민에 대한 난민 판정은 중국 정부의 고유 권한에 속하며, 국제기구가 간여할 수 없는 문제』라는 입장을 고수했다.

-중국 정부는 탈북자들이 북한으로 송환되더라도 생명에 지장이 없다는 사실을 증명해야 했다. 그렇지 않을 경우, 국제사회의 엄청난 압박에 시달리고, 올림픽을 앞두고 국가 이미지의 실추를 막아야 할 상황이 됐다.

-결국 중국은 金正日 정권을 압박했고, 김정일 정권은 중국의 요구를 수용할 수밖에 없게 됐다. 『북한 탈출자들을 정치적 난민으로 수용하라』는 인권운동가들의 주장이 중국을 움직였고, 석유와 쌀로 북한의 생명줄을 쥐고 있는 중국은 金正日을 굴복시켰다.

②정치범 수용소

-북한은 『인민의 적은 3대에 걸쳐 씨를 말려라』는 金日成의 교시에 따라 정치범 수용소(북한 명칭은 관리소)를 운영하기 시작했다. 한때 15개를 넘었던 정치범 수용소는 최근들어 5개 정도로 통폐합됐다.

-요덕 수용소에 수감됐던 강철환 안혁이 1992년 남한으로 탈출해 목숨을 걸고 「요덕 수용소」의 실태를 증언했다. 국제사면기구등 국제 인권단체가 요덕 수용소 문제를 집요하게 제기하자, 북한은 슬그머니 요덕 수용소를 다른 지역의 관리소로 옮겨버렸다.

스탈린시대의 굴락을 연상시키는 정치범 수용소가 계속 문제가 되자 북한은 정치범 수용소를 5개로 통폐합했다. 북한은 예전이나 지금이나 『북한에는 정치범이 없다』는 입장을 고수하고 있다. 그렇지만 국제사회의 비판에 민감한 반응을 보이고 있다.

-캄보디아 유엔 난민고등 판무관을 지낸 인권운동가 데이비드 호크씨는 2003년 10월22일 「숨겨진 굴락」이라는 책으로, 북한의 정치범 수용소 실태를 폭로했다. 호크씨는 미 상원 청문회에서 북한 정치범 수용소의 실태를 증언했다.

-기자는 지난달 워싱턴에서 호크씨를 만났다. 호크씨는 상원 증언에서 1)북한의 모든 교화소를 철폐하도록 북한 당국을 압박하고 2)교화소의 수감자에게 세계식량계획(WFP)을 통해 식량을 공급하고 3)교화소의 정치범들을 중국으로 빼돌린 뒤 제3국-주로 한국-으로 옮겨 살게 하고 4)중국을 떠도는 북한 난민들을 미국과 한국 등지에 이주토록 해야 한다는 과감한 제안을 내놓았다.

-미국 상 하 양원은 최근 1)「라디오 프리 아시아」의 대북 방송을 하루 4시간에서 24시간으로 늘리고 2)이 방송을 북한 주민들이 청취할 수 있도록 북한에 라디오를 空輸하고 3)북한 탈출자들을 미국에 수용하는 「북한 자유법안」을 심의하고 있다.

-미국 사람들이 북한 주민의 인권을 개선시키기 위해 구체적인 작업을 벌이고 있는 상황에서, 한국 정부가 납북자들의 문제해결에 나서지 않는다면 국제적인 웃음거리가 될 수밖에 없다.

③대북 지원의 투명성 확보

-독일의 긴급 의사모임인 「캡 아나무어」 등 유럽의 인도적 지원단체들은 대북지원과 활동에서의 투명성을 요구하며 대부분 철수했다. 국제사회의 쌀이 주민들에게 지원되고 있는지 불투명하다.

-최근 월간조선과 인터뷰한 탈북자 진용규씨는 『청진 항에 들어온 쌀을 군

부대가 즉각 인수해 군량미로 사용한다』고 증언했다. 진씨는 미국 CIA에도 같은 증언을 했다. 미국은 북한에 대한 인도적인 쌀 지원을 즉각 중단했다.

-월간조선의 보도가 나가자 정세현 통일부 장관이 「앞으로 쌀 지원 현장에서 확인작업을 한다」고 발표했고, 우리 정부 관계자들이 현장에 가서 확인하기에 이르렀다. 모든 인도적 지원식량이 북한 주민들에게 가고 있는지는 여전히 불투명하다.

-북한은 국제사회의 투명성 요구를 거부하지 못했다.

④ 「북한이 변화하고 있다」는 한국 정부의 판단

-북한이 식량문제를 해결할 수 있는 방법은 하나다. 북한도 이 해답을 알고 있다. 「와일드 스완(Wild Swan)」이라는 중국 소설을 보자. 대약진 운동에서 1000만~2000만 명의 중국 인민들이 굶어죽었다. 모택동을 밀어내고 등장한 劉少奇 鄧小平은 농지를 농민 개인에게 나눠줬다. 1970년대 말 鄧小平이 취했던 농지 사유화의 先驅的인 조치다. 「와일드 스완」의 묘사에 따르면 『농지를 농민들에게 나눠준 뒤 2년 뒤에 마을마다 곡식창고가 가득찼다』고 한다.

-북한은 살려면 변해야 하고, 정세현 통일부 장관은 북한에 의미 있는 변화가 진행되고 있다고 주장했다.

정부는 어떻게 대응해야 하나

-북한이 변화하고 있다고 가정하자. 그렇다면 북한은 서방세계의 경제지원과 원조를 얻기 위해 우리 정부가 제기하는 남북자 문제를 수용하려고 들 것이다. EU는 북한에 대해 관계개선의 전제조건으로 인권개선과 핵문제 해결을 제시하고, 현재 협상을 계속하고 있다.

-김정일 정권이 전혀 변화하고 있지 않다면, 「자국민 보호」라는 국가적 원칙을 견지하기 위해서라도 남북자 문제를 제기해야 한다. 일본 정부는 KAL 858機 폭파범인 김현희의 일본어 현지화 선생인 이은혜 등의 납치문제 해결을 요구하면서 수교협상을 중단했다.

-정부는 패배주의에서 벗어나야 한다.

-인권은 양보할 수 없는 문제다. 「대북정책에 도움이 되느냐. 안되느냐」

는 관점에서 바라봐서는 안된다. 남북어부 진정팔씨와 김병도씨를 한국의 駐中 공관에 인계할 때 한국의 외교관이 『그 사람들(남북어부)을 왜 또 이산가족으로 만드느냐』고 비꼬았다.

-우리는 한국 안에 그렇게 많은 이산가족이 흩어져 살고 있음을 KBS의 이산가족 상봉 특별방송을 보고서야 알았다. 그 사람들이 그렇게 상봉하고 나서 더 행복해졌는지, 살림이 나아졌는지 누구도 장담할 수 없다. 하지만 이산가족들이 서로의 안부조차 모른채 살도록 내버려 둘 수는 없다.

-미국 정부는 왜 50년도 더 지난 미군의 유해를 가족 들의 품으로 돌려주려고 애를 쓰는지, 왜 이스라엘은 기근에 직면한 검은 피부의 이디오피아 유대인을 이스라엘로 송환했는지 되새겨 봐야 한다.

-최근 주한 독일대사를 만났다. 그는 『2차 세계대전 이후 1000만명 이상의 독일인들이 체코 등지에서 쫓겨나서 독일로 돌아왔다』 『우리 집이 방이 세칸이었는데 두 칸을 다른 독일인 두 가족에게 하나씩 나눠줬다』고 기억했다.

-남북어부의 부인들은 하나씩 유명을 달리고 있다. 정부가 팔을 걷어붙여야 할 시점이다.

부 록

<참고 자료: 국회 계류중인 관계법률>

6·25전쟁납북자 명예회복및지원에관한법률안

(송영진의원 대표발의)

의안 번호	2676
----------	------

발의연월일 : 2003. 9. 25 .

발 의 자 : 송영진·송석찬·박근혜
이용삼·이인제·권기술
설송웅·김용갑·원희룡
박승국·현승일·황우여
조웅규·장성원·안상수
장광근·장태완·김문수
박진·원유철·유재건
김성호·이상득·김광원
배기선의원(25인)

제안이유

6·25한국전쟁 당시 북한에 의해 남한의 많은 민간인들이 북으로 강제 납치되어졌으며, 특히 북한의 조직적인 군사작전 아래 남한의 주요 인사들이 북으로 강제 납북된 것으로 드러남. 이들 납북자들이 본인의 의사에 반하여 강제 납북되었다는 점에서 이들에 대한 송환대책 추진 등 국가적 차원의 대책마련이 절실함에도 불구하고 오늘에 이르기까지 아무런 성과가 없었음.

이에 6·25전쟁납북자의 소재 및 현황을 파악하여 생존자에 대하여는 귀환 및 가족방문을 추진하고, 사망자에 대하여는 그 유해

의 송환을 추진하는 한편, 귀환납북자 및 납북자 가족의 생계를 지원함으로써 6·25전쟁납북자 및 그 가족 또는 유족의 명예회복 및 생활안정을 도모하고자 함.

주요골자

- 가. 국가는 6·25전쟁납북자 및 납북자가족등의 명예회복 및 지원에 관한 기본정책을 수립·시행하도록 함(안 제3조)
- 나. 6·25전쟁납북자 및 납북자가족등에 대한 명예회복 및 지원에 관한 사항을 심의하기 위하여 통일부에 6·25전쟁납북자 지원심의위원회를 둠(안 제4조).
- 다. 귀환납북자 및 납북자가족등으로서 이 법의 적용을 받고자 하는 자는 통일부장관에게 등록을 신청하고, 통일부장관은 6·25전쟁납북자지원심의위원회의 심의를 거쳐 등록여부를 결정함(안 제5조).
- 라. 통일부장관은 등록된 자중 지원대상자를 6·25전쟁납북자지원심의위원회의 심의를 거쳐 결정함(안 제7조)
- 마. 통일부장관은 지원대상자에 대하여 취업보호를 실시하되, 지원대상자가 대통령령이 정하는 특별한 사유에 해당하는 경우에는 취업보호를 제한하거나 취업보호 기간을 단축 또는 연장할 수 있도록 함(안 제8조).
- 바. 통일부장관이 지원대상자에 대하여 생활지원금을 지급할 수 있도록 하되, 일정한 경우에는 이를 환수할 수 있도록 함(안 제9조 및 제10조)
- 사. 통일부장관은 6·25전쟁납북자와 관련된 사업의 비용을 지원하기 위하여 성금을 모금할 수 있도록 함(안 제11조).
- 아. 6·25전쟁납북자·귀환납북자 및 납북자가족등의 명예회복

을 위한 기념사업을 추진할 수 있도록 함(안 제12조).
자. 6·25전쟁납북희생자에 대한 추모를 목적으로 하는 비영리
법인에 대하여 재정지원할 수 있도록 함 (안 제13조).

6·25전쟁납북자 명예회복 및 지원에 관한 법률안

제1조(목적) 이 법은 6·25전쟁납북자 및 그 가족 또는 유족에 대하여 명예회복 및 지원을 행함으로써 이들의 생활안정과 복지향상을 도모함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “6·25전쟁납북자”라 함은 6·25한국전쟁중 본인의 의사에 반하여 북한에 의해 강제로 납북되어 억류·거주 또는 사망한 대한민국 국민을 말한다.
2. “6·25전쟁납북자의 가족 또는 유족”(이하 “납북자가족등”이라 한다)이라 함은 6·25전쟁납북자의 배우자 및 직계존비속을 말한다.

제3조(기본정책의 수립) ①국가는 6·25전쟁납북자 및 납북자가족등의 명예회복 및 지원에 관한 기본정책을 수립·시행하여야 한다.

②제1항의 규정에 의한 기본정책에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 6·25전쟁납북자의 소재 및 현황 파악
2. 생존 6·25전쟁납북자의 송환 및 가족방문대책
3. 사망한 6·25전쟁납북자의 사망경위와 유해확인 및 송환대책
4. 6·25전쟁납북자 및 납북자가족등의 명예회복 및 지원에 관한 주요시책

제4조(6.25전쟁납북자지원심의위원회) ①6·25전쟁납북자 및 납북

자가족등에 대하여 그 명예회복 및 지원에 관한 다음 각호의 사항을 심의하기 위하여 통일부에 6·25전쟁납북자지원심의위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

1. 제5조제2항의 규정에 의한 등록여부 결정에 관한 사항
2. 제7조제1항의 규정에 의한 지원대상자 결정에 관한 사항
3. 제8조제2항의 규정에 의한 취업보호의 제한 및 취업보호 기간의 단축 또는 연장에 관한 사항
4. 제13조제1항의 규정에 의한 납북자가족단체등에 대한 재정지원에 관한 사항
5. 제14조의 규정에 의한 이의신청에 관한 사항
6. 제15조의 규정에 의한 지원의 중지·재개에 관한 사항
7. 6·25전쟁납북자 및 납북자가족등의 명예회복을 위하여 필요한 사항
8. 그 밖에 이 법에 의한 지원과 관련하여 대통령령이 정하는 사항

②위원회는 위원장 1인을 포함한 9인의 위원으로 구성한다.

③위원은 학식과 경험이 풍부한 자와 관계공무원중에서 대통령이 정하는 바에 따라 통일부장관이 임명 또는 위촉한다.

④위원장은 위원중에서 호선한다.

⑤위원장과 위원의 임기는 각각 2년으로 하고, 1회에 한하여 연임할 수 있다.

⑥위원회의 조직 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제5조(등록신청등) ①6·25전쟁납북자로서 귀환한 자(이하 “귀환납북자”라 한다) 및 납북자가족등으로서 이 법의 적용을 받고자 하는 자는 대통령령이 정하는 바에 따라 통일부장관에게 등록을 신청하여야 한다.

②통일부장관은 제1항의 규정에 의한 등록신청을 받은 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 귀환납북자 및 납북자가족등을 확인한 후 위원회의 심의를 거쳐 등록여부를 결정하고, 그 결과를 신청인에게 통지하여야 한다.

제6조(사실의 확인) 통일부장관은 제5조제2항의 규정에 의하여 등록여부를 결정하기 전에 미리 관계기관의 협조를 얻어 신청내용의 확인 등 그 밖에 필요한 사실을 확인할 수 있다.

제7조(지원대상자 결정) ①통일부장관은 제5조의 규정에 의하여 등록된 자중 이 법에 의한 지원을 받을 자(이하 “지원대상자”라 한다)를 위원회의 심의를 거쳐 결정한다.

②제1항의 규정에 의하여 지원대상자를 결정할 때에는 제5조의 규정에 의하여 등록된 자의 생활여건 및 다른 법률에 의한 지원의 여부 등을 고려하여야 한다.

제8조(취업보호) ①통일부장관은 지원대상자에 대하여 대통령령이 정하는 바에 따라 2년간 취업보호를 실시한다.

②통일부장관은 지원대상자가 대통령령이 정하는 특별한 사유에 해당하는 경우 위원회의 심의를 거쳐 취업보호를 제한하거나 취업보호 기간을 단축 또는 연장할 수 있다.

제9조(생활지원금) ①통일부장관은 지원대상자에 대하여 그 생활을 보조하기 위한 지원금(이하 “생활지원금”이라 한다)을 지급할 수 있다.

②제1항의 규정에 의한 생활지원금의 지급기준 및 지급방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제10조(생활지원금의 환수) ①통일부장관은 제9조의 규정에 의한 생활지원금을 받은 자가 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 그가 받은 생활지원금의 전부 또는 일부를 환수할 수 있다.

1. 거짓 또는 부정한 방법으로 생활지원금의 지급을 받은 경우

2. 잘못 지급된 경우

②제1항의 규정에 의한 생활지원금의 환수에 대하여는 국세채납처분의 예에 의한다.

제11조(성금의 모금) ①통일부장관은 기부금품모집규제법 제5조의 규정에 불구하고 6·25전쟁납북자와 관련된 사업의 비용을 지원하기 위하여 성금을 모금할 수 있다.

②제1항의 규정에 의한 성금모금은 동법 제4조의 규정에 의한 허가를 받은 것으로 본다.

제12조(기념사업) 통일부장관은 6·25전쟁납북자·귀환납북자 및 납북자가족등의 명예를 회복하기 위한 기념사업을 추진하여야 한다.

제13조(납북자가족단체등에 대한 재정지원등) ①통일부장관은 위원회의 심의를 거쳐 6·25전쟁납북희생자를 추모하는 것을 목적으로 하는 비영리 법인에 대하여 예산의 범위안에서 사업비등의 일부를 지원할 수 있다.

②제1항의 지원을 받고자 하는 법인은 대통령령이 정하는 바에 의하여 통일부장관에게 사업비 등의 지원을 신청하여야 한다.

제14조(이의신청) ①제5조제2항의 규정에 의한 결정 및 이 법에 의한 지원에 관한 처분에 대하여 이의가 있는 귀환납북자 및 납북자가족등은 그 결정 및 처분의 통지를 받은 날부터 60일 이내에 통일부장관에게 서면으로 이의신청을 할 수 있다.

②통일부장관은 제1항의 규정에 의한 이의신청을 받은 때에는 지체없이 이를 심사하여 그 처분이 위법·부당하다고 인정되는 경우에는 시정 기타 필요한 조치를 할 수 있다. 이 경우 미리 위원회의 심의를 거쳐야 한다.

제15조(지원의 중지·재개) ①통일부장관은 이 법에 의한 지원을 받는 자가 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 그 지원을 중지

할 수 있다.

1. 금고 1년 이상의 실형을 선고받고 그 형이 확정된 경우
2. 이 법의 규정을 위반한 경우
3. 그 밖에 대통령령이 정하는 사유에 해당하는 경우

②통일부장관은 제1항의 규정에 의하여 지원이 중지된 자가 다음 각호의 1에 해당하게 된 때에는 그의 누우친 정도가 현저하다고 인정되는 경우에 한하여 이 법에 의한 지원을 재개할 수 있다.

1. 금고 이상의 실형의 선고를 받은 경우에는 그 집행이 종료되거나 집행을 받지 아니하기로 확정된 날부터 3년을 경과한 때
2. 형의 집행유예의 선고를 받은 경우에는 그 집행유예기간이 경과 한 때
3. 제1호 및 제2호외의 경우에는 그 지원이 중지된 날부터 1년을 경과한 때

③제1항 및 제2항의 규정에 의한 지원의 중지·재개여부를 결정할 때에는 미리 위원회의 심의를 거쳐야 한다.

제16조(벌칙) ①다음 각 호의 1에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 1,000만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 거짓 그 밖의 부정한 방법으로 제5조제1항의 규정에 의한 등록신청을 하거나 다른 사람으로 하여금 등록신청을 하게 한 자
2. 거짓 그 밖의 부정한 방법으로 이 법에 의한 지원을 받거나 다른 사람으로 하여금 지원을 받게 한 자

②제1항의 미수범은 이를 처벌한다.

부 칙

이 법은 공포후 6월이 경과한 날부터 시행한다.

예 산 명 세 서

1. 소요예산 : 42억2천4백만원

가. 생활지원금 : 30억원

나. 기념사업비 : 12억원

다. 납북자가족단체등에 대한 재정지원 : 2,400만원

2. 산출근거(추정)

가. 생활지원금(제9조)

○ $500\text{인} \times 500,000\text{원} \times 12\text{개월} = 30\text{억원}$

나. 기념사업비(제12조)

○ 기념공원 조성비 = 12억원

다. 납북자가족단체등에 대한 재정지원(제13조)

○ $1\text{개단체} \times 200\text{백원} \times 12\text{개월} = 2,400\text{만원}$

귀환납북자의보호및정착지원에관한법률안 (이주영의원 대표발의)

의안 번호	3003
----------	------

발의연월일 : 2003 . 12 . 9

발 의 자 : 이주영·강신성일·강재섭권
기술·권영세·권철현 권
태망·김광원·김무성김성
조·김용균·김용학 김학
송·도종이·박시균 박종
근·박종희·박헌기 백승
홍·송광호·신경식 안상
수·양정규·오경훈 오세
훈·원유철·윤경식 이규
택·이근진·이성현 이양
희·이원형·이윤성 이해
구·이해봉·임인배 장광
근·전용학·정창화 홍문
종·황우여의원
(41인)

제안이유

북한에 납북된 후 천신만고 끝에 강제 억류상태에서 벗어나 다
시금 대한민국의 품에 자유 귀환한 귀환납북자는 사회적 적응 및

경제적 어려움이 적지 않음에도 그동안 우리사회와 정부의 무관심속에 방치되어 왔음. 오랜 기간 고생한 분들이 다시금 대한민국 동포로서 그의 가족들과 최소한의 기본적 생활을 영위토록 하는 것이 우리 국가와 우리 사회에 부여된 책무임을 자각하여 이들에 대하여 정착금 지급, 주거지원, 교육지원, 의료급여 등을 가능토록 하고자 함.

주요골자

- 가. 대한민국 국민으로 군사분계선 이북지역(“북한”)으로 납북된 후 그 억류상황에서 벗어나 다시 귀환한 자에게는 원하는 경우 정착지원금 등을 지원하도록 함(안 제1조, 제7조).
- 나. 귀환납북자로서 이 법에 의한 대우 등을 받고자 하는 자는 대통령령이 정하는 바에 따라 통일부장관에게 신청하도록 하며, 등록신청을 받은 통일부장관은 대통령령이 정하는 바에 의하여 그 요건을 확인한 후 등록여부를 결정하고, 그 결과를 신청인에게 통지하도록 함(안 제5조).
- 다. 통일부장관은 등록여부를 결정하기 전에 관계기관의 협조를 얻어 신청인의 신원, 귀환동기, 억류기간중의 행적 그 밖에 필요한 사실을 확인할 수 있도록 함(안 제6조).
- 라. 등록된 귀환납북자(“등록자”)에 대하여는 정착여건 및 생계유지능력 등을 고려하여 정착금을 지급하도록 하며, 주거지원을 할 수 있도록 함(안 제8조·제9조).
- 마. 통일부장관은 등록자의 원활한 사회적응을 위하여 대통령령이 정하는 바에 의하여 그의 연령·수학능력 그 밖에 교육여건 등

을 고려하여 교육을 받을 수 있도록 필요한 지원을 할 수 있으며, 직업훈련을 희망하는 자에 대하여는 대통령령이 정하는 바에 의하여 직업훈련을 실시할 수 있도록 함(안 제10조·제11조).

바. 등록자와 그 가족에 대하여는 의료급여법이 정하는 바에 의하여 의료보호를 행할 수 있도록 함(안 제12조).

사. 등록자결정 당시 50세 이상 60세 미만인 등록자는 국민연금급여에 있어 가입기간이 국민연금법상 소정기간 미만이라도 노령연금 등을 받을 수 있도록 함(안 제13조).

아. 국가와 지방자치단체 등은 소관 공공시설안에 편의사업이나 편의시설의 설치를 허가·위탁하는 경우 등록자의 신청이 있는 때에는 우선적으로 고려하도록 함(안 제14조).

귀환납북자의보호및정착지원에관한법률안

제1조(목적) 이 법은 대한민국 국민이 군사분계선 이북지역(이하 “북한”이라 한다)으로 납북된 후 그 억류상황에서 벗어나 다시 금 대한민국의 보호를 받고자 하는 자에 대하여 필요한 지원대책을 마련함으로써 귀환납북자가 모든 생활영역에 있어서 신속히 적응·정착하도록 보호 및 지원에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용되는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “귀환납북자”라 함은 원래 대한민국에 주소·직계가족·배우자·직장 등을 두고 있었던 자로서 북한에 납북되어 억류되었다가 그 상황을 벗어난 후 외국의 국적을 취득하지 아니한 자를 말한다.
2. “보호대상자”라 함은 이 법에 의하여 보호 및 지원을 받는 귀환납북자를 말한다.
3. “정착지원시설”이라 함은 보호대상자의 정착지원을 위하여 제9조의 규정에 의하여 설치·운영하는 시설을 말한다.
4. “보호금품”이라 함은 이 법에 의하여 보호대상자에게 지급하거나 대여하는 금전 또는 물품을 말한다.

제3조(적용범위) 이 법은 대한민국의 보호를 받고자 하는 의사를 표시한 귀환납북자에 대하여 적용한다.

제4조(다른 법률과의 관계) 귀환납북자에 관하여 이 법과 다른 법률의 규정이 서로 다른 경우에는 이 법의 규정을 우선하여 적용한다. 다만, 생환한 국군포로의 경우 국군포로대우등에관한법

률에 따른다.

제5조(등록신청 등) ①귀환납북자로서 이 법에 의한 대우 등을 받고자 하는 자는 대통령령이 정하는 바에 따라 통일부장관에게 신청하여야 한다.

②통일부장관은 제1항의 규정에 의한 등록신청을 받은 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 그 요건을 확인한 후 등록여부를 결정하고, 그 결과를 신청인에게 통지하여야 한다.

제6조(사실의 확인) 통일부장관은 제5조제2항의 규정에 의하여 등록여부를 결정하기 전에 관계기관의 협조를 얻어 신청인의 신원, 귀환동기, 역류기간중의 행적 그 밖에 필요한 사실을 확인할 수 있다.

제7조(정착금의 지급 등) ①통일부장관은 제5조제2항의 규정에 의하여 등록된 귀환납북자(이하 “등록자”라 한다)에 대하여 정착여건 및 생계유지능력 등을 고려하여 정착금을 지급한다.

②제1항의 규정에 의한 정착금의 지급기준 및 지급방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제9조(주거지원) ①통일부장관은 등록자에 대하여 대통령령이 정하는 바에 따라 주거지원을 할 수 있다.

②주거시설의 종류 및 관리·운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제10조(교육지원) 통일부장관은 등록자의 원활한 사회적응을 위하여 대통령령이 정하는 바에 의하여 그의 연령·수학능력 그 밖에 교육여건 등을 고려하여 교육을 받을 수 있도록 필요한 지원을 할 수 있다.

제11조(직업훈련) 통일부장관은 직업훈련을 희망하는 등록자에 대하여 대통령령이 정하는 바에 의하여 직업훈련을 실시할 수 있다.

제12조(의료급여) 등록자와 그 가족에 대하여는 의료급여법이 정하는 바에 의하여 의료보호를 행할 수 있다.

제13조(국민연금에 대한 특례) ①제5조의 규정에 의한 등록자 결정 당시 50세 이상 60세 미만인 등록자는 국민연금법 제56조의 규정에 불구하고 다음 각호의 1에 규정된 날부터 국민연금을 지급받을 수 있다.

1. 60세가 되기 전에 가입기간이 5년 이상 10년 미만 되는 자 : 60세가 되는 날
2. 60세가 된 후에 가입기간이 5년 이상 되는 자 : 가입자 자격을 상실한 날

②제1항의 규정에 의한 국민연금의 금액은 기본연금액의 1천분의 250에 해당하는 금액에 가급연금액을 가산한 금액으로 한다. 다만, 5년을 초과하는 경우에는 그 초과하는 1년(1년 미만의 매 1월은 12분의 1년으로 계산하다)마다 기본연금액의 1천분의 50에 해당하는 금액을 가산한다.

③등록자의 국민연금에 관하여 이 법에 규정된 사항외에는 국민연금법에 의한다.

제14조(생업지원) 국가와 지방자치단체 그 밖의 공공단체는 소관 공공시설안에 편의사업 또는 편의시설의 설치를 허가 또는 위탁하는 경우 이 법에 의한 등록자의 신청이 있는 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 이를 우선적으로 고려하여야 한다.

제15조(권리의 발생시기) 이 법에 의한 대우 등을 받을 권리는 제5조제2항의 규정에 의한 등록이 결정된 날이 속하는 달부터 발생한다.

제16조(권리의 보호) 이 법에 의한 대우 등을 받을 권리는 이를 양도하거나 압류할 수 없으며, 이를 담보로 제공할 수 없다.

제17조(시효) 제7조의 규정에 의한 정착금은 그 지급사유가 발생

된 날부터 3년간 이를 행사하지 아니하는 때에는 시효로 인하여 소멸된다.

제18조(대우 등의 중지·재개) ①통일부장관은 이 법에 의한 대우 등을 받는 자가 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 그 대우 등을 중지할 수 있다.

1. 대통령이 정하는 죄를 범하여 1년 이상의 징역(징역) 또는 금고의 형을 선고(집행유예의 선고를 받은 경우를 포함한다) 받고 그 형이 확정된 경우
2. 고의로 국가이익에 반하는 허위의 정보를 제공한 경우
3. 억류되었던 곳으로 되돌아가려고 기도한 경우
4. 이 법 또는 이 법에 의한 명령을 위반한 경우

②통일부장관은 제1항의 규정에 의하여 대우 등이 중지된 자가 다음 각호의 1에 해당하게 된 때에는 그의 뉘우친 정도가 현저하다고 인정되는 경우에 한하여 이 법에 의한 대우 등을 재개할 수 있다.

1. 금고 이상의 실형의 선고를 받은 경우에는 그 집행이 종료되거나 집행을 받지 아니하기로 확정된 날부터 3년이 경과된 때
2. 형의 집행유예의 선고를 받은 경우에는 그 집행유예 기간이 경과된 때
3. 제1호 및 제2호외의 경우에는 대우 등이 중지된 날부터 2년이 경과된 때

제19조(이의신청) ①제18조에 의한 처분에 대하여 이의가 있는 등록자는 그 처분의 통지를 받을 날부터 60일 이내에 통일부장관에게 서면으로 이의신청을 할 수 있다.

②통일부장관은 제1항의 규정에 의한 이의신청을 받은 때에는 지체없이 이를 검토하여 처분이 위법·부당하다고 인정되는 경우에는 시정 그 밖에 필요한 조치를 할 수 있다.

제14조(벌칙) ①거짓 그 밖의 부정한 방법으로 이 법에 의한 대우 등을 받거나 다른 사람으로 하여금 대우 등을 받게 한 자는 5년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.
②제1항의 규정된 행위로 얻은 재물이나 재산상의 이익은 이를 몰수한다. 몰수할 수 없는 때에는 그 가액을 추징한다.

부 칙

①(시행일) 이 법은 공포후 3월이 경과한 날부터 시행한다.
②(정착금 등에 관한 경과조치) 귀환납북자로서 이 법 시행일 이전에 귀환자가 다른 법률에 의하여 정착금을 받은 경우에는 그 금액을 이 법에 의한 정착금 등에서 감액하여 지급한다.

예 산 명 세 서

1. 총 소요예산 = 193,800,000원 (①+②)

- ① 정착금 = 55,000,000원 * 3인
- ② 주거지원비 = 9,600,000원 * 3인

2. 산출근거

- ① 정착금
 - 월(月)최저임금액의 200배 상당액(기본금은 월최저임금액의 160배 상당액, 가산금은 월최저임금액의 40배 상당액)(4인 가족 평균)
 - ※ 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 예에 준함.
- ② 주거지원비
 - 임대보증금 9,600,000원
 - ※ 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 예에 준함.

3. 참고자료 (※북한이탈주민에 대한 보호 및 정착지원금)

- ① 지급기준
 - 정착금: 월최저임금액의 200배 상당액 범위내에서 기본금(월최저임금액 160배)과 가산금(월최저임금액 40배)으로 구분되며, 재산, 정착의지 등을 고려 산정.
 - 주거지원: 전용면적 85제곱미터 이하의 주택을 무상 제공하거나 주택 임대 지원
- ② 2003년도 지급기준액
 - 정착금: 55,000,000원(4인 가족 평균)
 - 주거지원: 9,600,000원(임대보증금)