

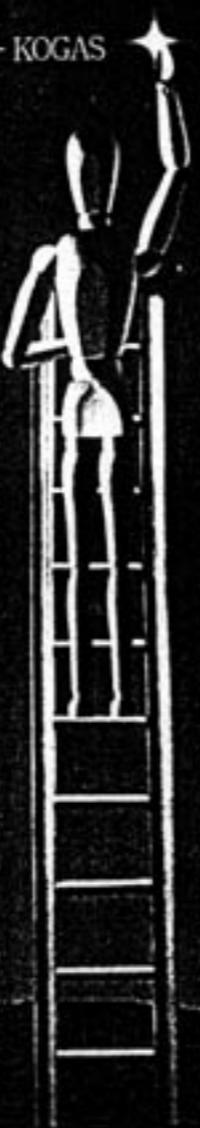
별을 수놓는 사람들-KOGAS

반짝임 하나, 반짝임 두줄, 반짝임 세엣...

천연가스가 우리생활에 다가올수록

밥하늘의 반짝임이 늘어납니다.

깨끗한 천연가스, 깨끗한 기업 - KOGAS



한국가스공사
<http://www.kogas.or.kr>

일
로
7

2004

통일로

매월 1일 발행 191호 2004년 7월 1일 발행

분단극복의 과제와 전망

(2004년 7월호 통일로 제191호 가제)

남북자관련 대북협상의 경과와 성과

북핵 위기에 대한 중국의 입장과 역할



安 保 問 題 研 究 院

남북자 관련 대북협상의 경과와 성과

윤미량 / 통일부 이산가족 1과장

1. 남북사건의 발생유형

북한은 6·25전쟁 중 수많은 민간인들을 북한으로 납치하였다. 1953년 내무부 발행의 「대한민국 통계연감」에는 6·25 당시 민간인 피납치자가 84,532명으로 수록되어 있고, 1964년 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 북한

에 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.

남북자들이 납치되는 유형을 분류해 보면, 첫 번째 유형은 어선을 타고 조업하다가 기관고장이나 실수로 인하여 NLL을 월선하거나, 공해상에서 조업 중 북측경비정에 의해 나포된 경우이다. 이렇게 나포된 남북어부가 총 3,692명으로 파악되고 있으며, 이들 중 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 이를 억류된 남북어부들을 직접 면담하여 사실관계를 확인할 방법이 없었으므로, 정부는 이들의 송환을 위한 남북협상에서 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 12명 중 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 활동 중에 북측의 기습공격을 받고 납북된 경우이다. 1970년 납북된 I-2정의 경우 20명의 승무원을 태우고 연평도 서쪽 공해 상에서 우리 어선보호를 위한 방송 활동 중 북측 군함 2척의 기습공격을 받고 납북되었다. I-2정은 비무장 방송선이었으나 북측은 무장간첩선이라고 주장하면서 송환을 거부하고 있다. 또

1974년 어로보호한계선 경비증 북한함 정의 공격을 받고 침몰한 해경 863호의 승무원 중 2명이 북측에 억류되어 있는 것이 북측의 비디오테일 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 해외 여행 중 납북된 것이다. 1971년 주서독 대사관 노무관 일가가 서베를린 여행 중 납북된 것을 비롯하여, 2000년 1월 중국에서 선교활동을 하던 김동식목사가 납북될 때까지, 총 20명이 해외에서 납북되었다가 8명은 탈출하였고, 12명은 아직 북측에 억류되어 있다. 이들 중 일부는 북측에서 대남선전방송에 출연함으로써 납북사실이 확인되었으나, 북측은 이들이 자진월북자라고 주장하면서 송환을 거부하였다.

2 남북억류자 현황

정전협정이 체결된 후 1955년 서해

에서 어로작업중 납북된 대성호를 시작으로 여러 척의 어선과 민간항공기가 납북되었으나, 2000년 이전까지는 그때그때 북측에 송환을 요구하거나, 국제사회의 개입을 촉구하면서 송환이 이루어지지 않았을 경우 사안별로 해당 납북자 가족들을 위로·지원하는데 그쳤다. 국민의 정부 이후 납북 억류자에 대해 종합적 관리가 필요하다는 인식이 새로이 대두되었고, 2000. 9. 15 관계부처 회의를 거쳐 납북억류자 487명의 납북억류자 중 2001년 10월 진정 팔씨가 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 20여 년간 납북사실 자체를 누구도 인지하지 못했던 것이다. 최근 탈북·귀환한 납북어부 김병도씨의 경우는 그 486명의 명단에 포함되지 않았다. 김병도씨가 탔던 대영호는 7명 정도가 승선한 작은 어선으로, 기관

고장으로 표류하다가 북측 해안에서 북측 경비정에 나포되었으나, 그 가족도 단순한 해외사고로 인식하여 정부에 신고하지 않았다. 따라서 정부나 가족·친지도 모르는 사이에 납북된 경

우가 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 대해서는 일관되게 '확인



남북정상회담 이후에는 납북사건이 발생하지 않고 있다.

< 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

불가'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. 2000년 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 남

치사건에 대해 강력히 항의하는 한편, ICRC 및 LRCS 등 국제 사회를 향해 송환을 협조해 줄 것을 요청하였다. 이러한 우리의 요구에 대해 북측은 항상 간첩행위니, 고의적 영해침범이니, 혹은 자진월북이니 주장하면서도 90% 가까이 우리 어선과 선원들을 끌려보내 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.

< 연도별 남북억류자 수 >

건수/명

구분	계	'50년대	'60년대	'70년대	'80년대	'90년대	'00년대
남북	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

1971. 8. 12 대한적십자사의 최두선 총재가 이산가족찾기를 위한 남북적십자회담을 제의하면서부터 시작된 남북적십자 예비회담은 마침내 1971. 9. 22 판문점에 적십자 연락사무소를 설치하고 적통전화를 개통하여 상호를 이루었다. 이어서 1972년에는 7·1 남북공동성명이 발표되고 남북조절위원회가 설치되게 된다. 이에 따라 1972년 이후에는 남치사건은 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 대북전화통지

문이 발송되었다. 그러나 남북조절위원회 북측 위원장과 북적 중앙위원장은 격침된 수원32호가 간첩선이라는 주장을 거두지 않았다. 이어서 제8차 남북적십자회담을 위한 제2차 대표회의(1974. 2. 25)에서도 우리 측은 수원32, 33호 격침·남북사간에 대한 남북어부 생사·건강 확인, 남북어부 조속송환, 사망자의 경우 유해송환, 남북어부에 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·남북사건은 남북간의 협의로 무사히 송환이 이루어진 경우이다. 1976.8.30 울릉도 근해에서 오징어잡이 조업 후 속



휴전협정체결 이후에도 다수의 한국군민들이 북한에 의해 남치되어 자신의 의사와 관계없이 현재까지 북한에 억류되어 있는 실정이다. 사진은 귀환한 국군포로 정용일씨의 모습.

초항으로 귀향하던 제3신진호가 심한 풍랑과 절은 안개로 북방한계선을 넘게되어 북한경비정에 의해 피격·남북 되었다. 남북사건에 보고되자 마자 그 다음날인 8.31 한적총재가 북적에 선체와 선원 송환 협조를 요청하였다. 이후 선원명단을 둘러싼 쌍방의 마찰과 오해로 송환협상이 어려움을 겪기도 하였으나, 피납 45일 만인 10. 14. 제3신진호와 선원 23명 전원이 무사히 속초항에 귀환하였다.

마찬가지로 그 후의 모든 남치사건에서 우리는 가능한 모든 통로를 통하여 반복하여 북측에 송환을 촉구하였으나, 북측이 남치·억류한 사람들을

모두 돌려받지는 못하였다. 특히 북측이 남북자들을 '자진월북'이라고 주장하는 데 대해 당사자 면담을 통한 확인이 불가능하다는 점에서 송환 촉구에 한계가 있었다.

남북자문제에 대한 남북간의 직접교섭이 성과가 없는 경우 우리는 국제인권기구에도 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 남북자의 조속한 송환 방안을 모색하여 왔다. 남북간의 협의에

< 이산가족상봉행사를 통해 가족과 상봉한 탈북자 >

행사	남북자	남북시기	남북유형	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	정장택	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

서 거부한 경우, 북측이 국제사회의 압력에도 응한 적이 없다는 점에서 국제인권기구나 국제사회의 한계를 보여준다고 하겠다.

2000년 남북정상회담 이후에는 남북장관급 회담과 적십자회담 등 대화채널을 통해 지속적으로 북측에 남북자문제의 해결을 촉구하여 왔다. 정상회담 이후 제3차 장관급회담(2003.9.27~30)부터 장관급회담 개최시마다 북측의 호응을 촉구하여 왔으며, 현 정부에 들어와서도 제10차~12차 장관급회담에서 남북자들의 생사·주소확인 사업을 진행할 것을 북측에 제기하였다.

또한, 제4차 남북적십자회담(2002.9.6~8)에서는 「전쟁시 소식을 알 수 없게 된 자들의 생사·주소확인

문제」를 협의·해결하기로 처음 합의하는 성과를 거두었다. 이어 개최된 적십자 실무접촉에서 전쟁 이후 남북자의 생사·주소확인사업도 함께 추진할 것을 촉구하였고, 제3차 적십자 실무접촉(2003.1.20~1.22)에서는 전쟁시기 소식을 알 수 없게 된 사람들의 생사·주소확인 문제를 협의·해결해 나가기로 함으로써 합의사항을 재차 확인하였다.

4. 생사확인 노력

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

있다.

따라서 정부는 남북자문제 해결을 "국가의 본분과 도리에 관한 문제"로 여기고 반드시 해결해야 한다는 입장에 따라 남북억류자중 귀환 회망자는 모두 여러 가지 방법을 동원해서 송환하며, 제3국으로 탈북한 남북억류자는 모두 귀환시킨다는 원칙을 지키면서, 근본적으로 해결될 때까지는 가능한 모든 방법을 통해서 생사확인·상봉 및 서신교환 등이라도 이루어질 수 있도록 노력하고 있다.

현재 생사확인과 상봉은 남북 적십자 간에 추진되는 이산가족상봉행사를 통해서 어느 정도 이루어지고 있기 때문에, 정부는 정책적으로 남북자들을 일정비율(5%) 이산가족상봉에 포함시키고 있다. 이는 정부가 남북자들을 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.

그리고 민간차원에서 제3국을 통해서도 2명의 남북자가 가족과 상봉하였다. 정부는 1998년부터 민간차원에서 이루어지는 이산가족 상봉에 대해서 일정한 경비를 지원하고 있는데, 남북자 가족의 경우에는 일반 이산가족에

대한 지원경비의 2배를 지원하고 있다.

5. 향후 추진방향

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

또한 이산가족면회소가 완공되어 본격적으로 가동되기 시작하면 남북자들에 대한 생사확인과 상봉기회도 보다 확대될 수 있도록 노력할 것이다.

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