



# 北韓調查研究

第2卷1號 1998

社團  
法人 統一政策研究所

# 국군포로 및 납북자 송환문제 연구

서 주 석\*

<목 차>

- |                            |                          |
|----------------------------|--------------------------|
| I. 문제의 제기                  | IV. 국군포로 송환을 위한 정책<br>방안 |
| II. 미승환 국군포로 문제의 현황과<br>배경 | V. 납북자 문제의 현황과 송환<br>대책  |
| III. 국군포로 송환의 법적 검토        | VI. 결론                   |

## I. 문제의 제기

해방 이후 미·소 양국군의 진주에 따라 남북한이 나뉘어지고 양쪽에 분단 정부가 수립된 지 50년이 지났다. 그 뒤 북한의 전면 남침에 따라 한국전쟁이 발발하였고 휴전으로 일단 전쟁이 종결된 때로부터도 45년이 지났다. 남북한의 분단이 반세기를 넘겼고 이제 분단과 전쟁으로 인한 은원(恩怨)도 점차 아물 때가 되었지만, 역사적 격변기에 개인의 삶을 회생당한 민족 개개인의 고통과 회한은 오히려 더욱 깊어지고 있다.

우리 현대사의 최대 비극인 분단과 전쟁이 남긴 최대의 민족적 비극은 동족 상잔(相殘)의 경험과 더불어 이산가족의 문제일 것이다. 이미 전쟁 전에도 350여만명이 월남했고 대구 10월 폭동, 제주도 4·3 사태 등 좌우익의 극한 대립 속에 상당한 회생이 있었다. 또 전쟁의 인적 피해로 남한에서는 군전사자 5만9천명, 실종 및 포로 8만2천

\* 필자 : 한국국방연구원 연구위원

명, 민간인 사망 및 학살 37만4천명, 납치 및 행방불명 38만8천명 등 90여만명에 이르는 사망 또는 행방불명자가 발생했으며, 북한에서도 엄청난 인적 피해가 발생했다. 또 전쟁 기간중 100여만명의 월남자가 추가로 발생함으로써 전쟁 전의 월남자와 함께 통칭 1천만명의 이산가족이 발생하게 되었다.<sup>1)</sup>

한국전쟁이 남긴 가장 심각한 부정적 영향은 이 전쟁으로 남북한간의 분단이 고착화되고 적대 관계가 구조화되었다는 점이다. 이미 전쟁 이전부터 남북한과 미·소 등 주변 세력간의 후원 관계가 형성되어 있었으나, 전쟁을 거치면서 미국과 중국이 직접 참전하여 커다란 인적·물적 부담을 하게 되고 그 결과 전후에 한·미 상호방위조약과 북·소 및 북·중 상호우호원조조약이 체결됨으로써 한반도는 철저한 블록 구도하에 놓이게 되었다. 내부적으로도 전쟁 이전부터 있어왔던 공산주의 대 반공주의의 이념적 대결은 전쟁 과정중의 개인적인 피해와 이를 이용한 쌍방 정부의 적대감 조장과 맞물려 상용(相容)할 수 없는 체제간 대립으로 발전했다. 결국 남북한간의 구조적 적대 관계는 전쟁의 피해를 아직까지도 해소하지 못하는 근본적 이유가 되었다.

이렇듯 분단과 전쟁은 상승(相乘) 작용을 일으키면서 서로를 옥죄는 족쇄가 되고 있다. 그동안 1970년대 초반, 1980년대 중반, 1990년대 초반 등 몇 차례에 걸쳐 통일을 위한 공동의 노력과 더불어 우선 한반도에서 평화와 협력을 이루하기 위한 남북 대화도 추진된 적이 있으나, 1990년대 중반 북한 핵 문제의 와중에서 북한의 '남한 배제 전략'에 따라 당국간 대화가 실종되고 전쟁 위험까지 공공연하게 논의될 만큼 극도의 적대적 관계만 형성되기에 이르렀다.

이 점에서 올해 들어 새로운 '국민의 정부' 출범과 더불어 대북 정책 기조를 '평화·화해·협력을 통한 남북관계 개선'으로 정하고 포용 정책에 입각한 관계 개선을 추구하고 있는 것은 매우 바람직한 것이다.<sup>2)</sup> 특히 새 정부는 대선 공약에서부터 "집권 1년 안에 이산가족의 재회 및 편지 왕래를 실현하겠다"며 이산가족 문제 해결을 최우선적 과제로 채택하는 등 적극적인 접근을 시도하고 있으며, 지난 4월의 베이징 차관급 회담에서도 비료 지원에 상용한 북한의 조치로서 이산가족 면회소 설치를 제시한 바 있다.<sup>3)</sup>

1) 국방부 전사편찬위원회, 「한국전쟁 요약」, 1986, 358~359쪽; 대한적십자사, 「이산가족백서」, 1976, 92쪽.  
2) 서주식·김구섭, 「'98 대북정책 방향과 군사대책 조정 방안」, 한국국방연구원 연구보고서(정98-1288), 1998. 4. 참조.

3) 대선 공약과 그 후 대통령직인수위원회 국정과제, 통일부의 대북정책 기조 등에서 제시된 세부 내용은 다음과 같이 요약된다. 첫째, 65세 이상 이산가족의 방북을 허용하고 북한에 대해 상용한 조치를 촉구 한다. 둘째, 남북 당국간 또는 적십자간 회담을 통해 이산가족 면회소와 우편물 교환소를 설치하고 고향방문단 교환 등을 추진한다. 셋째, 제3국을 통한 상봉을 적극 지원하고 국제인권기구 및 인권단체와의 유기적 협력관계를 구축한다. 넷째, 대한적십자사와 이산가족 단체가 주도하는 이산가족의 재회를

이러한 분위기에 비추어 이산가족 문제와 연관된 또 하나의 문제로서 북한이 강제로 억류중인 인사들, 즉 한국전쟁 당시에 미송환된 국군포로와 더불어 납북 억류자의 송환 문제가 중요한 정책적 관심사항이 되고 있다. 이들 문제는 모두 국가의 국민 보호 의무와 관련된 것이며, 특히 국군포로 문제는 국방을 위해 헌신하다 적에게 포획된 회생자들에 대한 특별 대우의 필요성까지 맞물려 있는 문제이기도 하다. 북한에 의한 강제로 납치되어 억류중인 인사들에 대한 문제는 사안이 발생할 때마다 언론의 큰 관심을 끌다가 시간이 지나면 대개 잠복하고 만다. 최근의 경우 1995년 7월 중국 연길에서 납북된 순복음교회 안승운 목사의 경우 북한측의 일관된 '의거 입북' 주장으로 이 문제는 현안에서 제외된 상태이며, 1997년 10월에 검거된 북한 공작원으로부터 확인된 바 1978년 8월에 선유도 해수욕장에서 실종된 고교생 김영남과 홍도 해수욕장에서 실종된 고교생 홍건표, 이명우 등이 납북되어 북한에서 대남 공작 교관으로 활용되고 있다는 내용도 한 때 관심을 끌었을 뿐 송환을 위한 진지한 후속적 노력이 아직 진행되지 않고 있는 것으로 보인다.

국군포로 문제는 한국전쟁이 끝난 뒤에도 상당 기간 망각되어 오다가 최근 북한에서 탈출, 귀환한 당사자들이 발생하면서 언론의 주목을 받고 있다. 1994년 10월에는 국군 소위 출신의 조창호 씨가 귀환하여 직접 당사자로는 처음으로 이 문제를 공론화 했고, 1997년 12월에 귀환한 일병 출신의 양순용 씨는 1998년 4월의 면역신고식(免役式) 기자회견을 통해 "북한에서 억류중인 국군포로 생존자중 내가 알고 있는 사람도 50~60명에 달한다"고 하고 일부를 실명(實名)으로 밝혀 큰 관심을 끌었다. 그러나, 1994년 11월에 정부의 통일안보정책조정회의와 전략기획단회의, 소관 부서인 국방부 등에서 대책회의가 개최되고 1996년 7월에 국방부에 '국군포로생존자대책위원회'가 설치되었으며 1998년 4월에 국가안전보장회의 상임위원회에서 대책회의를 여는 등 일련의 조치가 있었지만, 아직 가시적 성과는 없는 상태이다. 다만 최근 들어 6.25 기념일을 전후한 언론사의 이벤트 차원에서 이 문제가 연례 행사처럼 다루어지면서 국민적 이해가 어느 정도 형성되고 정부에도 상당한 정책적 부담으로 작용하고 있다.

그렇지만, 미송환 국군포로 문제나 납북 억류자 문제는 단순히 구호 차원에서 "특별한 대책을 세워 빨리 송환해야 한다"는 수준의 원론적 입장으로는 해결되기 힘든 정책적 난제이다. 이 문제에는 한국전쟁 당시의 전쟁 과정과 휴전협상, 그 후 장기간

위한 사업을 지원하고 이산가족 정보통합센터를 설치한다. 다섯째, 이산가족 교류와 관련된 법령을 정비한다. 새정치국민회의·자유민주연합,『제15대 대통령선거 공약 : 21세기로 가는 길 — 국난 극복과 내일의 번영을 위한 당신과 나의 약속』, 1997. 12., 171쪽; 대통령직인수위원회,『100대 국정과제』, 1998. 2.

의 남북간 적대관계의 역사, 그리고 그로 인해 형성된 남북간의 상이한 국법 체계 등이 모두 연루되어 있다. 이 문제를 전후를 따져가며 조심스럽게 접근해야 하는 이유가 여기에 있다.

## II. 미송환 국군포로 문제의 현황 및 배경

### 1. 미송환 국군포로의 규모

미송환 국군포로 문제의 규모와 실태를 알기 위해서는 우선 발생 당시인 한국전쟁 당시의 포로 숫자로부터 유추해 들어가야 한다. 미송환 국군포로는 한국군 실종자 중 공산측에 포획된 자로서 그 뒤 송환되지 않은 자이다. 한국전쟁 당시 송환된 한국군 포로는 상병(傷病) 포로 471명, 대교환(big switch)시 송환자 7,862명, 그리고 당초 송환거부자 중 귀환자 8명 등 8,341명이었으며, 그밖에 송환거부자 중 인도로 이송된 자 2명 등 공산측에 잔류한 자 325명을 제외한 송환자는 모두 8,343명이었다.

북한이 1950년 12월에 발표한 전과 발표에는 개전 6개월 동안 한국군 65,000명을 포로로 잡았다고 되어 있으며, 그 뒤 중국에서 1988년에 공간된 『항미원조전사』(抗美援朝戰史)에는 중국군이 참전한 1950년 10월부터 휴전 때까지 한국군 37,815명을 포획했다고 되어 있다.<sup>4)</sup> 이 숫자에서 북한측의 전과 발표 시점인 1950년 12월까지의 포획 규모(10,309명)가 이중 계산되어 있을 가능성을 상정하여 이 부분을 빼고 따져 보면 1951년 이후 중국군이 포획한 한국군 포로는 27,500여명이며, 같은 기간에 북한군의 총 전과가 190,731명으로서 중국군의 총 전과 533,200명의 36%에 해당됨을 고려할 때 북한군이 포획한 한국군 포로는 9,900명 정도가 된다. 결국 북한의 발표와 중국의 전사로부터 추정한 한국군 포로의 총수는 102,400명 정도가 되며, 송환 포로를 빼면 94,000명 정도가 된다.

4) 軍事科學院軍事歷史研究所(中國), 한국전략문제연구소 (역), 『중공군의 한국전쟁사』(원제 中國人民支 援軍 抗美援朝戰史), 세경사, 1991, 393~394쪽.

&lt;표&gt; 중국군의 한국군 포로 획득 전과

운동전시기						전지전시기					
제1차 전역	제2차 전역	제3차 전역	제4차 전역	제5차 전역	'51하계 방어작 전	'52춘계 진지공 고작전	전술반 격/상령 방어작	'53춘계 회상록 작전준 비	'53하계 반격작 전	계	
(50.10. 25~11. 5) ~24)	(50.11. 25~12. 421)	(50.12. 31~51. 18)	(51.1.25 ~4.21)	(51.4.22 ~6.10)	(51.6.11 ~11.30)	(51.12.1 ~52.3.31)	(52.9.1 ~11.30)	(52.12.1 ~53.4.30)	(53.5.1 ~7.27)	계	
포 회	4,741	5,568	5,967	7,769	5,233	644	759	872	435	5,544	37,532
투 항	-	-	-	-	-	8	75	47	120	33	283
계	4,741	5,568	5,967	7,769	5,233	652	834	919	555	5,577	37,815

(출처)『중공군의 한국전쟁사』, 393~394쪽 재구성

한편, 유엔군은 이미 1951년 12월 당시 한국군의 전투중 실종 인원을 88,000명 정 도로 추정하고 있었다.<sup>5)</sup> 북한측의 발표와 중국군 전사를 활용하여 앞에서와 같은 방식으로 계산하면 이 때까지 공산측이 잡은 국군포로는 91,600여명이다. 이는 실종자에 비해 포로가 더 많다는 것으로서 공산측의 집계가 전반적으로 과장되어 있을 가능성 을 의미하는 것이다.<sup>6)</sup> 한국전쟁 당시의 최종적인 실종 및 포로 숫자에 대해 유엔군 총사령부는 휴전 직후인 1953년 8월에 82,318명으로 집계한 바 있고,<sup>7)</sup> 그동안 군 당국 미확인자(군인)는 모두 96,432명이다.<sup>8)</sup> 실종자 가운데 전사자를 제외한 포로 발생률을 60% 정도로 본다면, 국군포로 숫자는 49,000~58,000명, 80% 정도로 계산하면 65,000~77,000명이 된다. 휴전후 송환자를 제외하면 대략 41,000명에서 69,000명 정도가 미송환 국군포로의 규모가 된다는 것이다.

한편, 우리 국방부는 1993년부터 1994년까지 실시한 명단 확인 작업에서 전사자를 제외한 실종자 총수를 41,954명으로 집계하고, 그 중 22,562명은 유가족의 신고 및 증언 자료 등을 통해 전사(戰死)로 처리하고 17,020명은 유가족의 신고나 관련 제보가 없어 실종 처리하였으며 나머지 2,372명은 미확인으로 처리하였다. 이에 따르면 19,392명이

5) 국방부 전사편찬위원회,『한국전쟁 휴전사』, 1989, 175쪽.

6) 중국측 전사의 과장의 한 예로 중국군 개입 이후 공산군이 '섬멸'(살상, 포획, 투항)한 한국군 및 유엔군의 숫자가 109만명을 넘는다는 주장은 유엔군측의 전 기간 통계 47만9천명에 비해 터무니없이 많다. 김행복, "한국전쟁시 포로 발생과 처리 과정," 국방군사연구소 주최 '97 군사사 학술회의, 1997. 6. 10., 13쪽 참조.

7) 국방부 전사편찬위원회,『한국전쟁 : 요약』, 1986, 358쪽. 이는 유엔군측이 1년 8개월 전에 추정한 숫자와도 6,600명 정도 차이가 나는 것으로 제대로 설명되지 않으나, 앞서의 조사가 잠정적이었고 뒤는 보다 엄밀한 것이라고 이해할 수 있을 것이다.

8) 허만호, "한국군 포로의 북한 억류 실태와 송환 문제,"『북한』, 1998. 6., 58쪽.

명이 미송환 국군포로의 상한(上限)이 된다.

이처럼 미송환 국군포로의 규모에 대해서는 논란이 분분하다. 많게는 69,000~94,000명, 적게는 20,000~41,000명에 달하며, 대체로 5만명을 전후한 것으로 보는 견해가 많다. 휴전협정을 체결한 유엔군 총사령관 클라크(M. Clark) 대장은 “공산측은 한국전쟁 초기에 5만명의 한국군 포로를 전선에서 석방하여 공산군에 강제 편입시킨 바 있었다.”고 회고한 바 있다.<sup>9)</sup> 국군포로였다가 1951년에 북한포로수용소를 탈주하여 귀환한 이기봉 씨는 국군포로 55,000여명이 휴전후 북한에 억류당했다고 보고 있고, 인민군 출신 북한문제 전문가 이항구 씨는 전쟁중 82,000~87,000명의 한국군이 포로가 되었다가 이중 전쟁 중에 사망했을 2~3만명을 제외하고 5~6만명 정도가 공산측에 의해 억류되었을 것이라고 보고 있다.<sup>10)</sup> 또 조창호 씨는 귀환후 발간한 회고록에서 한국전쟁 휴전 당시 한국에 송환되지 못한 국군포로가 3~5만명이 있었다고 증언했고,<sup>11)</sup> 양순용 씨의 수기를 대신 적은 『월간 조선』 김용삼 기자는 반공포로 석방자 27,388명과 송환거부 공산측 포로 22,604명을 합친 49,992명 정도를 북한이 미송환 포로로 억류했고, 이는 국방부에서 파악한 국군 실종자 41,954명과 비슷한 수치라고 보았다.<sup>12)</sup>

## 2. 발생 배경 및 현 상태

### 가. 발생 배경

한국전쟁 당시에 미송환 국군포로가 발생한 가장 근본적 이유는 이 전쟁의 큰 부분이 동족간의 전쟁인 데다가 남북한과 미·중 등 자유민주국가 대 공산국가간의 체계 경쟁의 성격을 띤 가운데 양측이 제네바 3협약을 그대로 준수하지 않았기 때문이다.

사실 국제법적으로 포로는 인도주의적으로 취급해야 한다는 것은 전쟁법규의 오래된 관행으로서, 1929년의 제네바 협약과 1949년의 제네바 3협약 등이 이 원칙을 모두

9) Mark W. Clark, 김형섭 (역), 『다뉴브강에서 압록강까지』(원제 *From the Danube to the Yalu*), 국제문화출판공사, 1981, 127쪽.

10) 이기봉, 앞의 글, 37쪽; 국제인권옹호한국연맹, ‘북한 억류 한국군 포로들의 실태 보고서,’ 『내풀결』, 1995. 10., 101쪽.

11) 조창호, 『돌아온 사자(死者) : 조창호의 북한 생활 사십삼년』, 지호, 1995, 172쪽.

12) 김용삼, “국군포로 양순용 씨 귀환기,” 『월간조선』, 1998. 6., 274쪽. 그러나, 북한이 실제보다 1/10 이 상으로 축소된 국군포로 명단을 제출한 것은 반공포로 석방 18개월 전인 1951년 12월이었으므로 이같은 추리는 전후 관계에서 다소 미흡한 측면도 있다.

확인하고 있다. 그러므로, 포로를 잡으면 우선 그 신원을 적국에 통보해야 하고, 포로에 대해 복구(復仇)를 하거나 집단적 형벌을 가할 수 없다. 또 포로수용소는 전투가 전개되는 장소에서 충분히 떨어져 있는 안전한 곳이어야 하며, 포로들은 상대국과의 관계에서 신뢰할 만한 대표자를 선임할 수 있어야 한다. 중상자나 사망자의 시신은 가급적 속히 본국에 돌려 보내야 하며, 이들을 정치적 목적의 인질로 삼을 수 없다.<sup>13)</sup>

그러나, 이같은 국제법적 원칙은 한국전쟁에서 제대로 지켜지지 않았다. 한국전쟁 발발 직후 국제적십자사 루거(Paul Ruegger)는 교전국에 대해 포로의 대우에 관한 제네바 3협약의 혜택을 받을 수 있을 것이라고 송신했다. 이에 대해 이승만 대통령은 7월 5일에 “협약의 조건을 따를 것”이라고 다짐했고, 북한의 부수상 겸 외무상 박현영은 7월 13일에 유엔 사무총장에게 서신을 보내 자발적으로 “전쟁포로에 관한 제네바 3협약에 관한 원칙을 충실히 이행할 것”이라고 밝혔다. 또 당시 미국은 제네바 3협약의 서명국이었으나 비준은 하지 않은 상태였고, 7월 3일에 미국무부는 국제적십자사와 협조하여 이 협약의 ‘인도적인 원칙’을 준수할 것임을 공표하였다. 중국 정부는 제네바 협약이 “자본주의자, 전쟁광, 부르주아들의 문서이므로 받아들일 수 없다”고 하다가, 1952년 7월 13일에 의견을 번복하여 인정하기로 결정하였고 통보하였다.<sup>14)</sup> 이에 따라 공산측, 즉 북한은 1950년 8월과 9월 국제적십자사 본부에 최초의 미참전부대인 스미스 대대 포로 110명의 명단을 통보하기까지 했다. 그러나, 이는 말뿐이었고, 그 뒤 공산측은 국제적십자사의 포로수용소 방문 요구 등을 모두 거절하고 협조하지 않았다.<sup>15)</sup>

한국전쟁 당시에 북한군은 국군포로를 1949년의 제네바 3협약에 따라 정당하게 대우하지 않고 비인도적 대우를 가하거나 재징집하여 활용했다. 당시 국군포로들은 현장에서 즉결 처형되거나 ‘강압에 의해’ 북한군에 재징집되어 전장에 투입되거나 또는 불발탄 제거나 긴급 복구 등 강제노역에 동원되었고, 극히 일부만 포로수용소에 수용되었다.<sup>16)</sup> 그렇지만, 전쟁 초기에 이 문제는 그렇게 심각하게 다루어지지 않았다. 잇딴 패전과 후퇴, 그리고 낙동강 전선 사수를 위해 총력이 결집되던 상황에서 포로의 처리

13) 유병화, 「국제법 Ⅱ」, 진성사, 1996, 822쪽.

14) 제네바 3협약에 정식 가입한 것은 북한이 1957년, 한국이 1966년이었다. 허만호, “북한 억류 한국군 포로의 송환 : 법리적 판단과 협상론의 한계를 넘어,” 성곡학술문화재단 '97 연구과제 결과보고서(미발간), 9쪽.

15) 이기봉, 앞의 글, 33~34쪽.

16) 한국전쟁 당시에 북한에는 벽동, 화동, 천마, 우시, 외귀, 만포진, 삁주, 북진, 강동, 황주 등 10개의 포로수용소가 설치되어 있었고, 전쟁의 추이에 따라 약간의 증감이 있었다고 한다. 즉, 전쟁 초기에는 조직적인 포로 관리가 전혀 이루어지지 않았고, 중국군 참전 이후에도 상당 기간은 매우 엉성해서 50% 정도의 포로들이 아사(餓死)했으며, 1951년초에 와서야 영구 수용소가 설치되기에 이르러 포로 사망률도 크게 줄었다. 국방군사연구소, 「한국전쟁의 포로」, 1996, 89~93쪽.

문제는 사실상 뒷전에 있었던 것이다.

당초에는 1950년 7월 7일에 유엔 안보리 결의로 유엔군을 지휘하게 되고 16일에는 이승만과 맥아더의 교환 서신에 의해 한국군의 작전지휘권까지 이양받은 미국 역시 이 문제를 그다지 심각하게 고려하지 않았다. 미국은 1950년 9월에 38선 돌파가 결정된 다음에야 전쟁 포로 문제를 조금씩 고려되기 시작했고, 이는 북한이 억류하고 있는 유엔군 포로의 즉각 석방 요구와 아울러 북한군 포로에 대한 공정한 대우를 약속한 맥아더 장군의 대북 최후 통첩을 통해 처음으로 나타났다.<sup>17)</sup> 그러나, 그 뒤에도 한동안 주된 정책적 관심은 오히려 북한군이 유엔군측 전쟁 포로에 대해 자행하는 비인도적 행위 문제에 있었다. 이 문제는 10월 말경부터 알려지기 시작했으며, 특히 패주하던 북한군과 함께 이를 전쟁 포로들이 '죽음의 행군'을 강요당하고 있다는 사실이 밝혀지면서 커다란 관심을 끌게 되었다.<sup>18)</sup>

포로의 송환 문제는 결국 중국군의 개입 이후 유엔을 중심으로 휴전안이 논의되기 시작되면서 보다 진지한 고려가 있게 되었다. 1951년 7월부터 시작된 유엔군과 공산측과의 휴전협상에서 제4 의제로 이 문제가 설정되면서 미정책당국내에서는 송환의 방법에 대한 논란이 일게 되고, 그 과정에서 당초에는 유엔군 포로의 안전 귀환을 위한 '1대 1 교환' 원칙에 의견이 접근하다가 결국 중국 등 공산권에 대한 심리전적 이유를 들어 '자발적 송환'을 결정하기에 이른다.<sup>19)</sup> 그런데, 미국 정부가 채택한 전쟁 포로의 자발적 송환 내지 '비강제(非強制) 송환' 원칙은 "포로는 적극적인 적대 행위가 종료된 후 지체없이 석방되고 송환되어야 한다"는 제네바 3협약 제118조에 사실상 위배되는 것이었고, 전쟁 포로에 관한 휴전 협상에서 공산측과 심각한 대립 현상을 노정하고 끌내 전쟁이 1년반이나 더 지연된 주요한 이유가 되었다.<sup>20)</sup>

어쨌든 1951년 12월부터 시작된 포로송환 협상에서 당초에는 국군포로 문제가 제기되었다. 즉, 그 달 18일에 쌍방이 교환한 포로 명부에 유엔군이 제시한 공산측 포로

17) "The Secretary of State to the Acting Secretary of State" (September 26, 1950), *Foreign Relations of the United States 1950*, Vol. VII, Washington, D.C.: Government Office, 1976, pp. 785-786. 당시 한국 정부도 북한군 포로 문제에 대해 공산주의자와 반공산주의자의 분류에 기초한 대책안을 처음으로 내놓았다고 한다. 이선근, "휴전회담과 포로 문제," 『한국전란 2년지』, 대한민국 국방부, 1952, A23쪽.

18) 북한군이 포로에게 가한 잔학 행위에 대해서는 1950년 11월 14일 미8군사령부 법무참모 헨리(James N. Henry) 대령이 언론을 통해 공식 제기되었고, 그 후 전쟁 기간 내내 문제가 되었다. 클락 대장의 회고록에 따르면 공산군의 잔악 행위에 의해 미군 포로 10,032명, 기타 유엔군 포로 12,622명 등 모두 29,815명이 학살당했고 그밖에 수천명이 미확인 상대로 하는데, 이는 결국 한국군 7,161명이 학살되었음을 의미한다. 『한국전쟁 휴전사』, 173쪽; M. Clark, 앞의 책, 498-499쪽.

19) 서주석, "미국의 대북한 포로송환 정책," 국방군사연구소 '97 군사사학술회 발표논문, 1997. 6. 10., 35-37쪽; 양대현, 『역사의 증언 : 휴전회담 비사』, 형설출판사, 1993, 187-189쪽.

20) 서주석, 앞의 글, 35-37쪽.

는 중국군 20,700명을 포함하여 132,474명이 등재되어 있는 데 대해 공산측이 제시한 유엔군 포로는 한국군 7,142명, 미군 3,198명 등 모두 11,559명밖에 되지 않았던 것이다. 12월 22일의 회담에서 공산측은 유엔군이 제시한 명부 132,474명은 그동안 국제적 십자사에 보고해 온 명부와 차이가 있다고 문제를 삼았고, 이에 대해 유엔군측은 남한 거주자중 잘못 생포되었거나 북한군에 강제 입대한 '민간인 피억류자' 37,000명을 제외 했다고 밝혔다. 한편, 유엔군도 공산측 포로 명부가 의도적으로 축소 기재되었다고 판단하였고, 이에 따라 당초 북한이 발표한 한국군 포로 65,000명과 명부상의 7,142명에 차이가 있음을 지적하였다. 12월 24일의 회담에서 공산측 대표 이상조(李相朝)는 "포로 명부에 있는 인원이 적은 것은 포로들을 재교육시켜 전선에서 석방시켰기 때문"이라는 점을 시인했고, 이는 어디까지나 지원자만 입대시킨 것이라고 주장했다. 결국 이 같은 논쟁의 결과 유엔군측은 민간인 피억류자 문제와 명부와 국군포로 문제를 상쇄하기로 하였고 그 뒤 이 문제를 회담 석상에서 제외함으로써 미송환 국군포로 문제가 발생했던 것이다.<sup>21)</sup>

그 뒤 한국전쟁의 막바지인 1953년 6월 18일에 당시 이승만 대통령이 반공포로 석방을 지시하여 27,388명이 탈출에 성공한 것도 미송환 국군포로 문제의 해결을 더욱 어렵게 만든 또 하나의 계기가 되었다. 당시 이 대통령의 결정은 송환 거부 포로들을 즉각 석방하지 않고 중립국송환위원회 의장국인 인도군의 감시하에 두어 3개월 이상 설득토록 한다는 유엔군과 공산측간의 포로송환 협상 결과에 불만을 품고 내려진 것으로서, 한국 정부가 공산군 포로를 임의로 탈출시킴으로써 공산측의 '원상 회복' 요구를 불러 일으키게 되었다.<sup>22)</sup>

어쨌든 한국전쟁 당시의 미송환 국군포로 문제는 더 이상 공식 석상에서 논의되지 않았다. 1953년 4월에 상병 포로 교환과 7월에 휴전협정이 체결된 뒤 포로 명부에 의한 교환이 있었고, 이 때 공산측은 아무 해명없이 한국군 1,647명과 미군 389명을 포함한 2,233명의 유엔군 포로를 송환하지 않았다. 이에 대해 유엔군측은 군사정전위원회를 통해 1964년까지 계속해서 송환을 요구했지만, 북한의 무반응과 비협조에 따라 전혀 문제를 해결할 수 없었다.<sup>23)</sup>

21) 「한국전쟁 휴전사」, 175~177쪽.

22) 반공포로 석방의 전말에 대해서는 국방군사연구소, 앞의 책, 192~232쪽 참조.

23) 어쨌든 미송환 국군포로 문제가 이렇게 오랫동안 감복되어 온 데에는 남북간의 적대관계에 더해 우리의 민주화 및 정치 발전의 수준도 관계가 있다고 할 수 있다. 과거 한국 정부로서는 이 문제가 혹시 북한의 대남 공세의 빌미가 되지 않을까 하는 우려도 있었고, 이른바 '연좌제' 등으로 실종자의 소재 파악이 위축되어 온 측면이 없지 않다. 허만호, 앞의 글, 6~7쪽 참조.

## 나. 북한내 억류 생활과 현 실태

미송환 국군포로들의 북한내 역정은 귀환자들의 증언을 통해 재구성할 수 있다.

**(이기봉)** 씨는 포획된 뒤 순안비행장 건설현장에 투입되어 강제 노역을 하다가 1951년 5월에 탈출, 생환했다. **(조창호)** 씨는 포획된 이후 일단 북한군에 편입되어 정찰 임무를 맡았다가 탈출을 기도한 죄로 '반동분자'로 투옥되어 덕천, 만포, 아오지, 강계 교화소를 전전하다가 1964년에 출소한 뒤, 회천의 화풍 광산, 중강진의 호하 광산에서 은퇴한 뒤 귀환했다.<sup>24)</sup> 양순용 씨는 잠시 회양과 강동군의 포로수용소에 있다가 1953년 9월에 아오지 탄광으로 이송, 북한군 1701부대에 편입되어 광부로 있던 중, 1956년 6월에 부대 해산에 따라 북한 공민증을 발급받은 채 계속 광부로 지내다가 1989년에 은퇴한 뒤 귀환했다.<sup>25)</sup> 북한군 출신의 이항구 씨는 국군포로 관리부대에서 근무했는데, 그가 소속된 인민군 제22여단은 국군포로에 대한 정치·사상 교육을 전담하는 부대였다. 이 부대는 그 뒤 철로 복구를 주임무로 하던 584군부대와 비행장 복구작업에 투입된 218군부대 등으로 재편되었다고 한다.<sup>26)</sup>

앞에서 보았듯이 당시 국군포로중 상당수가 북한군에 편입되었고 이는 북한 당국도 휴전회담 석상에서 인정하였는데, 이같은 북한군의 편입 행위는 전혀 자발적이 아니었다. 현지 부대 편입은 강제로 이루어졌으며,<sup>27)</sup> 철로·비행장·광산 등의 노무부대 편입 역시 전혀 개인의 의사를 묻지 않은 채 조직적으로 자행된 것이었다. 이기봉 씨는 국군포로중 박광혁 대령, 박승일 대령, 고근홍 대령, 김영로 대령 등 일선 연대장 출신들이 평북 화풍광산에서 복침을 자백하라고 강요받으면서 모진 고문을 받았다는 사실도 증언하고 있다.<sup>28)</sup>

이처럼 미송환 국군포로들은 휴전 이후에도 1956년까지는 북한군 부대에 편성되어 강제 노역에 투입되었고, 1956년 6월에 '해방전사'로서 석방되고 북한 공민으로 편입된

24) 조창호, 앞의 책.

25) 김용삼, 앞의 글.

26) 이항구 씨의 TV 인터뷰 내용, 허만호, 앞의 글, 8쪽에서 개인용.

27) 한국군 포로의 인민군 재편입 과정에 대한 미군 중위의 증언에 따르면, "한 학교 건물에 300명의 한 국군 8사단 출신 포로가 모인 자리에서 북한군 장교가 반역죄로 북한 보안경찰에 인계되든지 투항 후 인민군에 지원하여 미국 침략자를 물어내고 조국통일 사업에 동참하든지 하나를 거수로써 선택 하라고 해서 대다수가 겁을 먹고 인민군 지원을 택했으나, 12명의 여군 간호장교는 아무도 손을 들지 않아 그 북한군 장교가 개머리판으로 한 여군장교의 얼굴을 강타하자 나머지 포로들도 모두 손을 들었다"고 한다. William L. White, 국방부전사편찬위원회 (역), 『한국전쟁 포로』(원제 *The Captives of Korea*), 1986, 45쪽.

28) 이기봉, 앞의 글, 38~39쪽. 국군포로에 대한 심문과 사상교화에 대한 전반적 설명은 국방군사연구소, 앞의 책, 102~110쪽 참조.

뒤에도 여전히 북한 계급내 최하층의 노동 현장에서 계속 일해야 했다. 또 일부는 조창호 씨의 경우처럼 북한내 교화소나 특별수용소에 수용되어 비참한 삶을 보냈다. 한편, 북한은 1960년대 후반부터 1970년대 후반까지 2~3차례에 걸쳐 포로 출신자들을 통제 구역에 추방하는 국군포로 재정비 정책을 실시하였다고 한다.<sup>29)</sup> 국군포로 출신자들은 광산이나 통제대상구역 공장, 집단농장 등에 거주하고 있고, 국가보위부에 등록되어 언제나 행동거지를 감시받도록 되어 있다. 일부는 북한내에서 결혼도 하고 자식도 가졌으나, 가족들까지도 성분불량자 가운데 가장 하급으로 분류되어 진학이나 사회적 이동이 엄격히 제한되고 심지어 국군포로 출신자라는 이유로 이혼을 당하는 경우도 혼하다고 한다.<sup>30)</sup>

양순용 씨의 증언에 따르면, 국군포로들이 이처럼 북한 사회의 최말단에 있으면서 최근 북한 전역에 엄습한 식량난의 피해를 가장 심각하게 겪고 있다. 그는 기아와 영양실조로 사망한 국군포로 출신자를 2명 거명했는데, 그들이 집단 거주하는 아오지 지역은 의료 시설이 열악하고 식량 보급마저 여의치 않아 사소한 병에 걸려도 쉽게 목숨을 잃는 경우가 있다고 증언했다.<sup>31)</sup>

앞에서 보았듯이 미송환 국군포로의 전체 규모조차 논란이 있는 가운데, 현재 북한에 생존중인 국군포로의 숫자를 정확히 알기는 더욱 힘들다. 조창호 씨는 1953년부터 58년까지 자신이 수용되어 있었던 아오지 탄광에서만 3천명의 죄수중 절반 정도가 국군포로였고 그 기간 동안만도 절반 정도가 사망했으며, 1989년 현재 함경도만 하더라도 국군포로 3백명이 생존해 있었다"고 증언하였다. 또 광부 출신의 귀순자 동용섭 씨는 "함남 용암광산의 전체 광부 1만여명 중 1천여명이 국군포로였고 인근의 김덕광산에도 수천명의 국군포로가 있었다"고 증언한 바 있다.<sup>32)</sup> 귀순한 북한 공작원 강대진 씨는 박승일 대령과 고근홍 대령을 포함한 수백 명의 국군포로들이 1960년대에 황북 송림의 황해제철소와 황남 은율광산, 재령광산 등지에 노동자로 배치되어 있었다고 증언하였다.<sup>33)</sup> 양순용 씨는 미송환 국군포로들이 휴전후인 1956년 6월에 석방되어 주로 탄광과 협동농장 등에 배치되었고, 당시 아오지 탄광에는 6백여명이 배치되었으나 극

29) 같은 글, 64~65쪽.

30) 양순용 씨는 국군포로들은 탄광 지역 이외에는 일체 외출하지 못하도록 통제받았으며, 무단으로 외출하다 적발되면 며칠씩 악장 안에 감금되는 등 비참한 생활을 강요받았고, 포로 출신 자녀들도 대를 이어 탄광 악장에서 채탄 작업에 종사해야 하고 출신 성분 불량으로 결혼도 제대로 할 수 없는 실정이라고 국군포로들의 비참한 생활상을 증언했다. "귀환포로 양순용씨 '북한역류 국군포로 일부 생존' 증언," 「북한인권소식」, 북한동포의 생명과 인권을 지키는 시민연합, <http://www.nkhumanrights.or.kr/kor/nk/nknews07.html>.

31) 김용삼, 앞의 글, 270~271쪽.

32) 「뉴스플러스」, 1996. 7. 25.; 「중앙일보」, 1996. 8. 20. 참조.

33) 「조선일보」, 1996. 7. 10.

도로 열악한 작업환경 등으로 거의 사망하고 현재 아오지 및 인근의 오봉 탄광에 60~70명이 생존하고 있고 그중 30여명의 실명을 밝혔다. 이들 국군포로들이 전투 중 포획될 때의 나이가 대체로 20~30세로서 현재의 나이가 65~75세 정도가 된다고 할 때 자연 수명대로라도 1/2~1/3 정도로 줄 수밖에 없을 것이지만, 그동안 그들이 지내온 열악한 환경을 감안할 때 생존률은 1/5~1/10 정도일 것으로 추산된다. 그렇게 볼 때, 작게는 20,000명의 1/10인 2,000명에서 많게는 94,000명의 1/5인 19,000명 정도가 될 것이며, 50,000명을 기준으로 한다면 5,000~10,000명 정도가 될 것이다.

### III. 미송환 국군포로 문제의 법적 검토

#### 1. 미송환 국군포로의 법적 지위

북한은 미송환 국군포로가 전혀 없다는 입장을 가지고 있다. 남쪽에서 일컫는 미송환 국군포로는 '해방전사'로서 이미 석방되어 북한 공민의 지위를 취득했다는 것이다. 그러나, 이들은 "포로는 적극적인 적대 행위가 종료된 후 지체없이 석방되고 송환되어야 한다"는 제네바 3협약 제118조에 의하거나<sup>34)</sup> 한국전쟁 당시 당사자간에 합의한 적법한 절차에 따르거나 '송환되지 못한 포로'로서의 법적 지위를 가진다고 보아야 할 것이다.<sup>35)</sup>

물론 한국전쟁 휴전협정에서는 전쟁 당사국들이 제네바 3협약의 포로 관련 규정을 모두 그대로 준수하지는 않았으며, 이 협약 제118조에 따른 일괄 송환이 이루어지지 못하고 자발적 송환 내지 비강제적 송환의 방법으로 포로 송환을 규정하였다. 당시에 이같은 규정이 포함된 것은 앞에서 본 바와 같은 미국의 전략적 판단에 따른 것으로서 이는 제네바 3협약이 기초하고 있는 '인도주의 원칙'에 부합한다고 하여 주장되었고, 1952년 12월에는 이를 지원하기 위해 "포로의 본국 송환을 방해 혹은 촉진하기 위해 무력을 사용해서는 안 된다"는 유엔 총회 결의도 나왔다.<sup>36)</sup> 결국 휴전협상의 막바

34) 육전규칙에 관한 1907년 헤이그협약 부속규칙 제20조에서도 "평화회복 후에는 되도록 속히 포로를 그 본국으로 귀환시켜야 한다"고 규정되어 있다.

35) 제네바 3협약 제5조는 포로의 지위를 "시간적으로 적의 권력 안에 들어간 때부터 그들의 최종적인 석방과 송환 때까지"로 규정하고 있다. 이같은 개념에 부합하는 한 포로의 지위는 지속되는 것이다.

36) UNGA Resolution 610-VII(1952. 12. 3.), 민경길, "한국전쟁과 포로송환 문제 : 관련 국제법규의 검토," 「서울국제법연구」, 제4권 1호, 1997, 7~8쪽에서 개인용.

지에 공산측도 이에 동의함으로써 최종적으로 타결이 이루어질 수 있었다.

그런데, 이같은 합의에 따라 한국전쟁 당시의 포로들은 이른바 '송환 거부권'을 가지게 되었다. 송환 거부권이란 포로들이 자신의 출신국에 돌아가지 않아도 되는 권리 를 가졌음을 의미하는데, 이는 사실 제네바 3협약에 기초한 국제법적 해석과 다소 유리(遺離)되는 것이었다. 즉, 전쟁이란 국가의 행위로서 이 전쟁에 참전하는 행위는 국민으로서 부여된 의무를 따르는 것이며, 따라서 설령 포획되어 포로의 신분이 되었다고 하더라도 여전히 그 국가의 국민으로서의 지위를 가지고 있고 송환에도 당연히 응하여야 한다. 국제적십자사의 공식 입장은 반영하고 있는 제네바 협약 해설서에도 이와 관련하여 한국전쟁 당시에 취해진 휴전협정 조항과 유엔 총회 결의 등 일련의 결정들이 분단국가 내에서의 무력충돌이라는 특수한 상황을 고려한 '임시방편적 조치'(makeshift resolutions)로 간주되어야 하며, 스스로 송환에 반대하고 있는 포로가 송환된 후에 인종, 사회적 지위, 종교 또는 정치적 견해 등을 이유로 그의 생명 또는 자유에 영향을 미칠 불공정한 조치를 당할 수 있고 또한 그 결과 그러한 송환이 인명의 보호를 위한 국제법의 일반 원칙에 어긋나게 될 것으로 우려할 만한 심각한 이유가 존재하지 않는 한 이 규칙(제118조)에 대한 예외를 허용할 수 없다"고 밝히고 있다.<sup>37)</sup>

이 점에 비추어 볼 때, 과연 한국전쟁 당시에 미송환된 국군포로들에게 그 때에 다른 포로들이 가졌던 송환 거부권을 인정할 것인가 아닌가 하는 문제는 중요한 쟁점이 될 수 있다. 이를 미송환 국군포로의 문제는 한국전쟁 당시의 문제일 뿐 아니라 이미 수십년이 지난 현재 북한에 살고 있는 사람들에게 현실적인 선택을 하게 하는 문제이기도 되기 때문이다. 만약 이들이 비록 한국전쟁 당시의 회생자라 하더라도 이 전쟁에서의 특별 조치가 임시적이라면 보편적으로 통용되는 제네바 3협약 제118조의 규정에 따라 전원 즉시 송환되어야 할 것이다. 그러나, 만약 이들의 문제가 발생한 시점이 1950년대 전반이었고 이 전쟁에서 합의된 특별한 규정이 있으므로 '특별법 우선의 원칙'에 따라야 한다면 송환 거부권을 인정해야 한다. 생각하건대 한국전쟁이 아직 법적으로 종결되지 않은 상태이고 비록 최근 들어 북한측의 태도 변화로 인해 군사정전위원회가 제 구실을 하지 못한다고 해도 휴전협정이 엄존하는 한 미송환 국군포로의 문제는 휴전협정의 관련 규정을 준용해서 해석해야 할 것으로 판단된다.

이렇게 볼 때, 미송환 국군포로에게도 송환 거부권이 주어져야 하고 이에 바탕하여 그들의 거취를 논할 수 있을 것이다. 송환 거부의 자유로운 의사가 공정한 절차를 거

37) Jean S. Pictet (ed.), *Commentary - III Geneva Convention Relative to the Treatment of Prisoner of War*, Geneva: ICRC, 1960. 같은 글, 8쪽에서 개인용.

쳐 행사되었다면, 이들은 미송환 포로가 아니라 석방된 포로 출신이 될 것이다. 만약 그렇지 못하다면 여전히 그들은 송환 거부권을 보유하면서 행사하지 못한 포로로 남아 는 것이다.

포로에게 송환 거부권이 인정된다면 북한측에서 국군포로중 상당수의 자원자를 북한에 편입시켰던 행위는 합법적인 행위이고, 만약 이것이 부인된다면 비록 그들의 주장대로<sup>38)</sup> 자원자들에게 한정하였다 하더라도 국군포로중 상당수를 북한군에 편입시켰던 행위는 불법행위라는 견해가 있다.<sup>39)</sup> 그러나, 앞에서 보았듯이 이들 미송환 국군포로는 포로수용소에 들어가지 않고 북한군에 현지 편입되어 전투나 정찰 업무에 종사하거나 포로수용소를 거쳐 강제 노역 부대에 편성됨으로써 포로교환 협상 당시 포로 명부에 들어가지 않았다.<sup>39)</sup> 즉, 그들이 북한군 부대에 편성된 사실이 자발적이나 아니나 하는 부분이 송환 거부권의 행사 여부를 결정짓는 관건이 될 것이다. 그런데, 앞에서 보았듯이 이들 미송환 국군포로중 강제 노역 부대에 편성된 경우는 사안의 성격상 전부가 강제적으로 당한 조치였고, 현지 편입된 경우도 일부 자발적인 경우가 없지는 않았을 것이지만 대부분 공포와 강압에 의해 마지못해 선택한 것으로 판단된다. 요컨대 미송환 국군포로는 한국전쟁 당시에 다른 포로들에게 인정되었던 송환 거부권을 부여받지 못했거나 제대로 행사하지 못한 사람들인 것이다.

## 1. 군군포로 송환 요구시 관련되는 제 문제

### 가. 민간인 피억류자 및 반공포로 석방

미송환 국군포로는 제네바 3협약 제118조에 의한 일괄 즉시 송환도, 또 한국 휴전 협정에 의한 송환 거부권도 주어지지 않았기 때문에 석방된 포로가 아니라 '미송환된 포로'로서 송환 거부권을 부여해야 한다는 점을 알아 보았다.

그런데, 우리가 모두 5만명에 달하며 현재 5,000~10,000만명 정도 생존해 있을 것으로 추정되는 국군포로의 송환을 요구한다고 할 때 부딪히게 되는 문제가 있다. 그중

38) 민경길, 앞의 글, 9쪽.

39) 미정보기관의 분석에 따르면, 당시 북한에 최소한 29개소, 중국에 18개소의 상설 포로수용소가 있었는데, 공산측이 제시한 목록에는 이들 중 11개소의 북한내 포로수용소에 수용되어 있던 포로들만 제시되어 있었다고 한다(이같은 현황은 앞에서 제시한 국방군사연구소 자료와 다소 다르다, 주 16 참조). 그 경우 나머지 18개소와 중국내 포로수용소 수용 인원들도 미송환 포로가 될 수밖에 없었을 것이다. US Department of State, *Foreign Relations of the United States 1951*, Vol. VII, Part 1, Washington, D.C.: GPO, 1983, pp. 1399~1400, 허만호, 앞의 글, 7쪽에서 재인용.

만약 남북의 대화로 평화로운 협상을 이룰 경우는 그에 따른 조건을 제시하는 것은 당연한 일이다.

하나는 한국전쟁 당시에 우리도 비슷한 행동을 했다는 북측의 비난이다. 즉 앞에서 설명하였듯이 유엔군은 한국전쟁 당시에 37,000명의 북한군 포로를 민간인 피억류자라고 해서 별도로 관리하다가 석방했고, 한국 정부는 휴전협상의 막바지에 27,000여명의 북한군 포로를 '반공 포로'라고 하여 무단으로 탈출시켰다.<sup>40)</sup>

이들 가운데 민간인 피억류자는 잘못하여 포로가 된 경우와 남한에서 강제로 의용군에 입대한 경우를 가리키는데, 이 문제는 이미 휴전협상 당시에도 북한군에 편입된 한국군 포로 문제와 상쇄하여 처리하기로 유엔군측이 결정한 바 있을 정도로 쉽게 해결하기 힘든 난제이다. 공산측도 휴전협상 자리에서 유엔군측의 별도 관리를 '새롭고 재치있는' 것이라고 규정하면서 일방적이라고 반박하고, 포로의 송환 여부를 결정하는 기준은 거주지가 아니라 반드시 포로가 복무했던 군대가 되어야 한다고 주장했다. 또 제네바 3협약 제4조(A항 4)에도 '실제로 군대의 구성원은 아니지만 군대에 수행하는 자'도 적국의 수중에 들어가면 포로임이 명시되어 있으므로 국제법 원칙대로라면 공산측 주장이 더 타당한 측면이 있다고 할 수 있다.<sup>41)</sup>

결국 이 문제는 한국전쟁이 갖는 내전적 성격에서 유래한 독특한 문제이다. 동족간의 세력 쟁탈전의 핵심적 요소는 사실 물리적 확보 경쟁이었고 이와 더불어 상대측 체제에 대한 자국민의 보호가 또 다른 중요한 요소였다.<sup>41)</sup> 이 상황에서 유엔군을 대표하는 미국으로서도 한국 정부의 입장, 즉 자국민이 북한군에 의해 강제 징발된 사실에 대한 원상회복 요구를 무시할 수 없었기 때문에 이같은 결정이 내려지게 된 것이다.

이에 대해 반공 포로 석방 문제는 상대적으로 더 심각한 난제라고 할 수 있다. 북한으로서는 반공 포로 석방이 자국군 포로를 한국군 포로가 '탈취'한 사건으로서 이에 대한 원상 회복을 강력하게 요구하였다. 이는 국제법적으로 보아 제네바 3협약으로 설명할 수도 없고 휴전협정으로도 규율되지 않았던 것이며, 단지 휴전 반대와 북진 불사를 내세우던 이승만 정부가 6월초에 유엔군측과 공산측간에 타결된 포로송환 협정에 대해 불만을 표시함과 아울러 한국 정부의 전쟁 의지를 나름대로 과시한 '정치적 행위'로서밖에 설명할 수 없다.

그렇지만, 이는 미송환 국군포로 문제와는 격이 다른 문제이다. 즉 앞에서 언급한 송환 거부권과 관련하여 본다면, 이 사건은 이미 포로들에게 이같은 권리가 주어지도록 예정되어 있던 상황에서 한국 정부가 한국군을 동원하여 반공 포로 전영의 포로수용소의 경계를 해체함으로써 이들이 '사의에 의해' 탈출하도록 방조한 것이며, 결국 반공 포로의 송환 거부권을 '사전에' 인정한 것과 마찬가지의 효과를 가져온 것이다.

40) 『한국전쟁 휴전사』, 176쪽.

41) 서주석, 앞의 글, 33쪽.

## 나. 빨치산 및 미전향 장기수 문제

외견상 미송환 국군포로의 문제와 비슷한 법률적 구조로 되어 있는 것이 빨치산 출신의 미전향 장기수 문제이다. 이들은 크게 보아 한국전쟁에서 발생한 전쟁 포로의 일부이며, 한국의 국내법에 의해 규율되어 그동안 장기간의 구금과 당국의 관찰하에 놓여 있다.<sup>42)</sup>

한국전쟁 당시의 빨치산들은 전쟁의 와중에서 인천 상륙작전으로 북한군의 전선이 갑자기 붕괴되면서 일부 정규군 출신들과 지방 노동당원들이 지리산, 덕유산 등 일대에서 유격 활동을 전개함에 따라 대거 발생했다. 이들은 1950년 10월경에는 3만명 정도였다가 군·경의 지속적 토벌 작전으로 점차 감소하여 1951년 11월에는 9,200여명, 1952년 11월에는 1,400여명, 1953년 9월에는 1000여명이 되었고 1955년 말까지도 100여 명이 남아 있었다.<sup>43)</sup> 이들은 자신들이 한국전쟁의 '제2 전선'을 형성함으로써 북한 정규군을 도와주고 있다고 생각했고, 또 실제로 이들을 토벌하기 위해 한국군 몇 개 사단과 전투경찰대가 동원되곤 했다. 그러나, 이들 빨치산은 북한으로부터 이용만 되었을 뿐 정작 휴전회담 석상에서는 전혀 고려되지 않은 '버려진 존재'이기도 하였다. 이들은 1956년까지 거의 대부분이 제거되고 그 뒤 1960년대 초반까지도 지속적으로 검거되면서 한국의 국법인 국방경비법과 국가보안법 등에 의해 처벌되어 장기간의 수감 생활을 해야만 했고, 현재도 극히 일부가 살아 있다. 북한은 1993년 10월 14일 적십자사 중앙위원장 대리 명의로 송환 요구 전통문을 보내는 등 이들이 전쟁포로이므로 즉시 송환해야 한다는 입장을 취해 오고 있다.

현재 생존중인 빨치산 출신의 대표적 비전향 장기수인 김인서 씨, 함세환 씨, 김영태의 경우를 살펴 보면서 법리적 문제를 따져 볼 필요가 있다.<sup>44)</sup> 먼저 김인서 씨는 평남 출신으로 1950년 8월에 전남 민주청년동맹 부부장으로 동원되었다가 1950년 9~10월에 빨치산 활동을 시작하였고, 1951년 12월에 군경 토벌대에 생포되어 경찰지서를

42) 사실은 빨치산 출신으로서 전향하여 우리 사회에 적용해 있는 경우도 전향 행위가 미전향에 따르는 커다란 불이익에 대한 반사적 행위로서 나왔을 가능성이 농후함을 고려할 때 같은 범주에 넣을 수 있다. 그러나, 전향자는 북한에 대한 사실상의 '반역자'이며, 북한 당국도 일부 미전향 장기수의 송환을 줄곧 요구하고 있기 때문에 여기에서는 제외하였다.

한편, 북한에서 남파된 간첩으로서 당국에 검거되어 국가보안법 등으로 투옥된 비전향 장기수들도 많이 논란이 되고 있지만, 이들은 전쟁포로의 범주에서 제외되는 것으로 판단해서 역시 여기에서는 제외하였다. 이들 비전향 장기수는 현재 30년 이상 구금자가 17명에 달한다. 인권운동사랑방, 「인권 하우스」, 1998. 3. 17., <http://members.iWorld.net/rights/1998/2ndmar98/h980317.html>.

43) 서주식, 「한국의 국가체제 형성 과정 : 제1 공화국 국가기구와 한국전쟁의 영향」, 서울대학교 정치학 박사 학위논문, 1996. 2., 제3장.

44) 이기봉, 「출소공산주의자 그들은 누구인가」, 다나, 1996, 202~207쪽.

습격한 혐의로 국방경비법 위반으로 징역 20년형을 선고받은 뒤 1969년에 만기 출소하였다가, 1971~73년, 1976~81년의 두 차례에 걸쳐 국가보안법 및 반공법 위반으로 투옥된 적이 있다. 함세환 씨는 황해도 출신으로 인민군으로 참전, 빨치산 대열에 참가한 뒤 1953년 6월에 체포되어 국방경비법 위반으로 20년 징역형을 살다가 1973년에 만기 출소하였고, 그 뒤 사회안전법에 의해 청주보안감호소에 수용되었다가 1988년에 출소하였다. 또 김영태 씨는 평북 출신으로 인민군으로 참전, 빨치산 활동중인 1953년 12월에 국방경비법 위반 등으로 20년 징역형을 살다가 1971년에 만기 출소후 다시 사회안전법으로 보안감호 처분을 받아 1988년에 출소하였다.

이들의 자격을 따질 경우, 먼저 빨치산이 과연 전쟁포로로서 인정될 수 있는가 하는 부분을 생각해 보아야 한다. 이에 대한 국제법 규정으로서 먼저 1907년의 헤이그 육전규칙에는 적용 범위로서 정규군, 부하에 대해 책임지는 자에 의해 지휘되고 특수 표지를 하며 무기를 휴대하고 전쟁법을 준수하는 민병대(militia) 및 의용대(volunteer corps), 무기를 휴대하고 전쟁법규를 지키는 군민병(lveée en masse, partisans)으로 한정하고 있다. 1949년의 제네바 3협약은 정규군 및 정규군의 일부를 구성하는 민병대 또는 의용대, 부하에 대해 책임지는 자에 의해 지휘되고 특수 표지를 하며 무기를 휴대하고 전쟁법을 준수하는 민병대 및 의용대로서 조직적 저항 운동을 포함한다고 되어 있다. 또 1977년의 제네바협약 추가의정서에는 모든 전투원은 공격 또는 공격준비 군사작전에 가담하는 동안 민간 주민과 구별되고 군사교전 기간중 무기를 휴대해야 하는 조건만 충족된다면 국제법 규칙의 위반시에도 포로로서의 신분을 박탈당하지 않는다고 규정하고 있다.<sup>45)</sup>

만약 1949년의 제네바 3협약에 의한다면 빨치산 출신들이 활동 과정에서 경찰관서 파괴, 주민 살해 등 국법 질서를 파괴하고 전쟁법에 저촉되는 활동을 할 경우 이들은 전쟁포로로 간주될 수 없다. 그러나, 1977년의 제네바협약 추가의정서가 한국전쟁이나 베트남전쟁과 같은 내전형 분쟁에 대한 추가적 지침으로서 제시되었다는 점을 감안할 때, 이 의정서에 의해 판단한다면 설령 빨치산들이 국제법 규칙을 위반하더라도 여전히 포로의 신분을 갖게 된다.

또 다른 문제는 출소한 빨치산 출신 비전향 장기수들의 법적 지위는 무엇인가 하는 것이다. 1949년의 제네바 3협약 제85조는 “포로가 되기 전에 행한 행위에 대하여 억류국 법령에 의해 소추된 포로는 유죄 판결을 받은 경우라 해도 이 협약의 혜택을 계속 보유한다”고 규정하고 있고, 제119조에서는 형벌 종료시까지만 억류할 수 있다고 억류

45) 민경길, 앞의 글, 10쪽.

국의 권한을 축소 규정하고 있다.<sup>46)</sup> 생각하건대 빨치산 출신 출소자들은 앞에서의 포로 규정 여부와 관련없이 일단 전쟁 범죄자로서 형기를 마친 사람들이고, 그만큼 다시 포로의 지위를 회복하여 미송환 포로로서 송환 거부권을 행사할 수도 있다. 국제법 전문가들도 대체로 이같은 의견에 동의하고 있다.<sup>47)</sup>

#### IV. 국군포로 송환을 위한 정책 방안

##### 1. 국군포로 송환을 위한 고려 사항

###### 가. 송환과 관련된 문제들

미송환 국군포로 문제는 한국전쟁이 남긴 역사의 난제 가운데 하나이다. 이는 이 전쟁이 갖는 동족간의 상쟁이라는 성격과 북한의 제네바 3협약 무시로 인해 발생했고, 전쟁의 전개과정에서 쌍방간에 이루어진 또 다른 포로 정책과 이를 고려한 미국의 휴전협상 전략에 의해 고의로 외면되어 왔다. 또 전쟁이 끝나고 무려 45년 동안 이 문제 가 잠복해 오면서 이제는 원상회복 자체가 그렇게 쉽지 않은 상황에 처해 있다.

(1) 미송환 국군포로 문제를 해결하기 위해서는 먼저 한국전쟁 당시의 매듭을 푸는 조치들을 취해야 한다. 앞에서 보았듯이 현재 북한에 남아 있는 국군포로들은 아직 송환 되지 못한 전쟁포로이며, 한국전쟁 당시에 다른 포로들에게 인정되었던 송환 거부권을 부여받고 이에 따라 자유로운 선택으로서 자신들의 거취를 인정받아야 한다. 그리고, 이와 더불어 전쟁 당시에 비슷하게 처리된 다른 문제들, 즉 민간인 피의류자의 일방적 관리와 석방 조치 및 반공포로 석방 문제에 대해서도 미송환 국군포로와는 분명히 다른 측면이 있다는 점을 분명하게 제시해야 한다. 민간인 피의류자는 당초부터 남한 지역에 거주했던 민간인이며, 반공포로는 개인적 선택에 따라 '탈출'을 선택했다는 점이 부각되어야 하는 것이다.

또한 미송환 국군포로 문제를 끊는 다른 하나의 고리로서 한국전쟁의 과정에서 공

46) 같은 글, 11~12쪽.

47) 같은 글; 김명기, "국제인도법상 비전향 출소자의 포로지위 검토,"『인도법 논총』, 제15호, 1995 등 참조.

식적으로는 고려되지 않았던 전쟁의 '제2 전선' 빨치산 활동과 이들이 겪거되면서 줄곧 우리의 국법이 적용되어 온 점도 이제는 다시 판단해 볼 필요가 있다. 빨치산에 대한 우리의 최초의 국법 적용에 대해서는 법리적 논쟁이 남아 있을 수 있으나, 일단 자신들의 '전쟁 범죄'에 대해 상당한 대가를 치른 상황에서 이제 그들의 법적 지위는 전쟁포로라고 보는 것이 합당할 것이다. 특히 미전향 장기수 출신자들은 여전히 북한을 자신의 조국으로 여기고 한국의 국법 질서에 편입되기를 거부하고 있으며, 북한의 가족에 대한 공개적 편지 교류 등을 통하여 자신들의 문제가 '인도주의' 문제임을 부각시키고 있다. 이 문제는 보다 전향적이고 대승적인 견지에서 검토할 필요가 있다. 다만 북한의 송환 요구와 이들의 주장이 기본적으로 국가보안법과 관련된 한국의 국법 질서를 해손하려는 의도에서 진행되는 것이니만큼 이를 적절히 차단하는 조치도 반드시 고려되어야 할 것이다.

덧붙여 미송환 국군포로 자신의 상황도 고려되어야 한다. 어찌됐든 그들은 북한 체제에서 45년 이상을 살아 왔고, 비록 최하층 계급이었지만 1956년부터 현재까지는 북한 공민으로서의 신분을 가지고 있느. 아직 그들 대부분이 한국에 대한 향수와 충성심을 유지하고 있다고 간주하더라도 그들중 상당수는 결혼도 하고 가족도 있다. 한 마디로 나름대로 북한 사회에 적응되었다는 것이다. 또 북한의 인권 침해 실태를 고려할 때 만약 그들이 남북간 협상의 대상으로 등장할 경우 그들에게 가해질지 모를 신변상의 불안정, 나아가 직접적 신변 위해 가능성도 생각해 보아야 한다.<sup>48)</sup>

#### 나. 미국의 전쟁포로 정책의 교훈

세계국가로서 국제질서와 국가이익 보호를 위해 해외에 참전할 기회가 상대적으로 많은 미국은 국가의 부름에 따라 자신을 헌신한 군인들에 대해 매우 특별한 애착과 관심을 보이고 있다.<sup>49)</sup> 미국인들이 갖고 있는 전쟁 유산에 대한 애착과 전쟁 포로에 대한 존경심은 우리로서 상상할 수 없을 정도로 높으며, 미국식 민주주의의 특성 때문에 미의회나 행정부 모두 항군 단체나 전쟁 포로 및 실종자 협회 등 여러 관련 단체

48) 특히 미송환 국군포로들 중 북한내의 정치범수용소, 즉 특별독재대상구역에 수용되어 있는 경우는 더욱 그러하다. 인권단체들은 이를 지역과 북한의 '치부'에 해당되는 곳에 거주중인 대상자들의 이름을 거론하는 것은 매우 위험하다고 본다. 사실 그들의 명단이 국가보위부나 사회안전부에 의해 확보되어 있다고 하더라도 만약 이름이 공개되고 남북한간의 교섭의 대상이 될 경우에는 그들 및 가족들을 더욱 위험한 지경에 빠뜨릴 수 있으며, 자칫 처형까지도 이루어질 수 있다는 것이다. 아시아 감시위원회·미네소타변호사회 국제인권위원회, 송월복 외(역), 『북한의 인권』, 고려원, 1990, 118쪽 참조.

49) 서주석, 앞의 글; 서주석·김창수, 「미·북 관계 변화에 따른 전략적 대응 방향」, 한국국방연구원 연구 보고서, 1996. 9., 93쪽.

의 활동에 매우 민감할 수밖에 없다. 따라서, 미국 정부는 전쟁의 종결 과정에서 전쟁 포로(POW)의 송환은 물론 전투 실종자(MIA)의 완전 해명을 위해 최대한의 정책적 노력을 경주하고 있으며, 이미 죽었을 것으로 추정되는 군인들의 유해와 유품도 가급적 모두 발굴하여 신원을 확인하고 있다.<sup>50)</sup> 미국 정부는 매년 9월 16일을 '전쟁 포로 및 실종자 국가 추념일'(National POW/MIA Recognition Day)로 지정할 만큼 이 문제에 관심이 크다.<sup>51)</sup>

이처럼 전쟁의 와중에서 또는 전쟁의 종료 과정에서 자국의 전쟁 포로를 온전하게 귀환시키려는 정책은 해당초부터 완비된 것은 아니었다. 사실 미국의 적극적인 전쟁 포로 송환 정책은 미국 국내적으로 극심한 여론 분열을 가져온 베트남 전쟁을 겪으면서 본격화하였으며, 그 결과 그 전쟁이 끝난 후 이십년이 지난 지금까지도 전투 실종자나 유해 송환 문제가 여전히 민감한 사안으로 취급되기에 이르렀다.<sup>52)</sup> 특히 1995년의 미·베트남간 수교로 인해 베트남 전쟁 당시 전쟁 포로 및 유해 송환 문제가 어느 정도 일단락되자, 이제 미국의 주된 정책 목표는 그 전쟁보다 훨씬 전에 일어났으나 전쟁이 끝나면서 이내 '잊혀지고 만'(forgotten) 한국 전쟁에서의 미군 유해 송환 문제로 전환되어 현재 미·북간 유해송환 협상으로 진행되고 있다.<sup>53)</sup>

## 2. 국군포로 송환을 위한 정책 대안

### 가. 송환 정책의 전략적 판단

국군포로 송환은 한국전쟁의 또 하나의 매듭을 푸는 것이기도 하지만, 동시에 국가

50) 전쟁 포로 및 실종자에 관한 미국 정부의 조직으로는 미국방부에 전쟁 포로 및 실종자 문제를 전담하는 부차관보(Deputy Assistant Secretary of Defense for POW/MIA) 직책이 있고, 그 산하에 국방부 전쟁포로/실종자사무소(DPMO)가 있다. 유해 확인을 위해서는 미태평양사령관(USCINCPAC)의 산하 조직으로 '가능한 완전한 해명'을 위해 전문가들을 결집한 완전해명 활동 실무단(Joint Task Force-Full Accounting: JTF-FA)이 있으며, 이들에 의해 수집된 유품은 하와이에 있는 중앙식별 실험소(Central Identification Laboratory, Hawaii: CILHI)에 보내 정밀 검사를 받게 하고 있다.

51) 1998년은 9월 18일로 지정되었다.

52) 그러한 배경에서 전쟁 포로 및 실종자 문제에 대한 미국 정부의 실무 정책은 여느 국가 정책과 마찬가지로 부처간 실무그룹(Interagency Group)에 의해 조정되지만, 여기에 전미 동남아 포로 및 실종자 가족연맹(National League of Families of American Prisoners and Missing in Southeast Asia) 등 민간단체가 참여하는 것이 특기할 만하다. U.S. Department of Defense, *POW-MIA Fact Book*, October 1992, p. 23.

53) 서주식·김창수, 앞의 보고서; 박종철, "미·북 군사 회담과 한국의 대응 방향,"『통일연구논총』, 제5권 1호, 1996; 이현경, "미·북 관계 개선과 북한의 대남 정책 변화 전망," 민족통일연구원 연구 보고서, 1996. 12. 등 참조.

전쟁  
책적  
가급  
포로  
기운

하계  
전쟁  
격으  
는 실  
1995  
기 어  
났으  
송환

가  
당  
의  
의  
실

전  
가  
동  
45  
고

적 체면이 걸린 문제이기도 하다. 나라를 위해 헌신하고 개인적으로 큰 희생을 치른 이들에 대한 국가적 배려의 필요성은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다. 미국이나 이스라엘 등 국가 수호와 국익 증진을 위한 전쟁의 필요성이 상존하고 있는 국가는 국민들의 무조건적 충성과 봉사만을 바라지 않는다. 그에 상응한 명예와 보상이 충분히 주어져야 한다.

그렇지만, 앞에서도 살펴 보았듯이 미송환 국군포로 송환은 여러 가지 부수적 문제가 걸려 있으며, 자칫 무리한 송환 추진 과정에서 당사자들에 위해가 가해질지도 모른다는 점을 고려하여 신중하게 처리될 필요도 동시에 있다. 이 점을 고려해 볼 때 국군포로 송환을 별도의 이벤트로 설정하여 적극적인 접근을 하는 것이 나은가, 아니면 이산가족 문제 해결의 큰 틀 속에서 추진하는 것이 나은가 하는 데 대한 진지한 검토가 있어야 한다.

만약 국군포로 문제를 별도의 선결 과제로 보고 적극적 송환 노력을 기울일 경우 문제가 해결될 가능성이 있는가. 우리가 미송환 국군포로 문제는 북한의 잘못된 전쟁 포로 정책으로부터 나온 것이라고 강조하고 아무런 반대급부 없이 그들의 정책 철회를 요구했을 때 과연 그들이 이를 받아들일 것인가. 우리의 구겨진 국가적 자존심을 되세우는 데 효과적일지 모르나, 이 방식대로라면 남북대화의 역사적 경험에서 볼 때 그렇게 쉽게 문제가 해결되지 않을 가능성이 크고 문제가 꼬이는 과정에서 당사자들의 신변 안전은 물론 남북관계, 특히 이산가족 문제까지 더욱 어려워질지 모른다.

다음으로 국군포로 문제를 이산가족 문제의 큰 틀 속에서 추진할 경우 매우 세심한 준비와 전략적 접근이 필요하겠지만, 일단 문제의 해결 가능성은 상대적으로 높아질 수 있다.<sup>54)</sup> 또 이산가족 문제를 풀기 위해 소요되는 여러 자원, 예컨대 베이징 차관급 회담에서 추진했던 나와 같은 비료 지원이나 식량 지원 등을 동시에 국군포로 문제를 해결하는 데에도 유용하게 쓸 수 있는 이점도 있다. 만약 국군포로 문제가 해결된다면 이산가족 문제도 큰 진전이 있게 될 것이고, 반대의 경우에도 마찬가지일 것이다. 현재 생존하고 있는 이산가족 역시 국군포로와 마찬가지로 대부분 고령(高齡)으로서 조만간 문제를 풀어야 한다는 절박성이 있다.

그렇지만, 국군포로 문제가 갖는 국가적 상징성을 고려할 때, 미송환 국군포로에

54) 국군포로 문제를 이산가족 문제 해결과 함께 풀어 나간다고 할 때, 북한측을 설득하기 위해 우리가 의존해야 할 가장 중요한 문서는 바로 '남북기본합의서'일 것이다. 기본합의서 3장 17조에 "남과 북은 민족 구성원들의 자유로운 왕래와 접촉을 실현한다"고 기술되어 있고, 18조에는 "남과 북은 흩어진 가족·친지들의 자유로운 서신 거래와 상봉 및 방문을 실시하고 자유 의사에 의한 재결합을 실현하며, 기타 인도적으로 해결할 문제에 대한 대책을 강구한다"고 규정되어 있다. 허만호, 앞의 글, 12~13쪽 참조.

대한 국내적 고려는 단순한 이산가족보다 훨씬 상도 있게 해야 한다. 최근 양순용 씨가 귀환한 국군포로를 단순 귀순자로서 취급한다는 데 분개하여 국가의 보상금을 전액 반납한 사건이 있었지만, 이는 국군포로 당사자만의 문제가 아니라 이를 큰 안목에서 접근해야 하는 국가 경영의 자세에도 여지껏 한계가 있었다는 것을 의미한다. 현재 관련법이 준비되고 있지만, 귀환한 국군포로에 대한 상당 규모의 보상을 실시하도록 하는 것은 매우 중요한 것이다.

#### 나. 송환 대책 방안

미송환 국군포로의 송환을 이산가족 문제와 연계하여 해결한다고 하더라도 단순히 이산가족의 한 의제로서 이 문제를 처리할 수는 없다. 국군포로 문제의 특수성과 관련하여 추가적으로 이루어져야 하는 조치를 식별해야 하는 것이다.

먼저 사전적·예비적 조치로서 미송환 국군포로 문제에 대해 이를 당면 과제로 인식하는 국민적 공감대를 형성하고 이와 동시에 국군포로 명단 재확인 등 철저한 사실 재조사와 아울러 귀환 국군포로에 대한 특별 보상을 실시하도록 관련 법령이 정비되어야 한다.

최근 조창호, 양순용 씨의 잇딴 귀환로 이 문제에 대한 국민적 인식은 상대적으로 제고되었다. 그렇지만, 6.25를 전후한 언론의 일과성 행사로서 국군포로 문제가 부각되는 경향을 전혀 배제할 수는 없다. 그러나, 국군포로의 송환 문제는 단순한 이벤트가 아니라 국가가 충성과 헌신을 통해 회생당한 국민을 '끝까지 배려한다'는 사례를 통해 국민 안보 의식을 제고하는 결정적인 기회로 삼아야 한다.<sup>55)</sup> 이 문제를 보다 국민적 현안으로 인식하도록 예컨대 현충일과 별도로 '국군포로 추념일'을 두는 방안도 검토 할 필요가 있다. 또 그동안도 국방부를 중심으로 실종자 명단 확인 작업이 있었는데, 이를 재확인함과 아울러 미국과 같이 유가족 및 관련단체까지 참여하는 철저한 재조사에 입각한 '개인 파일'을 작성하는 것도 필요할 것이다.<sup>56)</sup>

55) 최근 대학생과 고등학생 등 청소년층에 대한 여론조사에서 만약 전쟁이 일어날 경우 참전하겠다는 응답이 34.4%, 피난하겠다는 응답이 32.0%로 비슷하게 나와 충격을 준 적이 있다. 국군포로 문제는 바로 이 같은 국민적 안보의식의 해이를 해소하는 효과적인 방법이 될 수 있다. 김성주·이재식·고 성호, "국민의 호국·안보의식 제고방안," 한국정치외교사학회 (편), 『한국전쟁과 휴전체제』, 집문당, 1998, 269쪽.

56) 미송환 국군포로 문제는 기본적으로 전쟁에 의해 회생된 사람들에 대한 인도주의적 문제이기도 하다. 이 점에서 국내외 인권 단체들을 활용하고 유엔 인권위원회 등의 협조를 추진하는 것도 방안의 하나가 될 수 있다. 그렇지만, 앞에서 논의한 대로 북한으로서 나름대로의 대응 논리를 가지고 있고, 또 이 문제가 북한의 인권 문제 차원에서 논의될 경우 그들이 보일 알레르기적 반응을 생각할 때 예

국군포로 송환을 위해 추가적으로 검토할 사안으로는 앞에서 언급한 관련된 문제로서 미전향 장기수 문제를 어떻게 해결할 것인가 하는 문제가 있다. 국제법적으로 보면 빨치산 출신의 미전향 장기수는 출소하면 일단 전쟁포로로서 대우해야 한다는 견해가 많이 있다. 그리고, 이들 빨치산 출신의 미전향 장기수는 지난 번 이인모 노인이 송환됐지만 상당 수가 사망하여 생존자가 얼마 안 되고, 간첩 출신의 미전향 장기수와 법적 지위가 다른 만큼 이를 확실하게 차단한다면 국법 질서에 큰 영향을 주지는 않을 것이다. 따라서 빨치산 출신 미전향 장기수의 송환을 국군포로 송환 과정의 한 단계로서 북한에 제시하고 이에 대한 북한의 상응한 조치를 유도하는 것은 좋은 방안이 될 수 있다.<sup>57)</sup>

미전향 장기수 - 남북자→남방자  
3·8회고→한국군포로

이같은 예비적 조치를 수행하면서 동시에 이산가족 교류 문제의 성과를 보아 가며 미송환 국군포로 문제를 제기해야 하는 것이 다음 수순이 될 것이다. 이 경우에는 앞에서 설명한 다른 문제와의 법리적 관계를 분명히 제시하고 빨치산 출신의 미전향 장기수 문제도 해결할 의향이 있다는 점을 확실히 한 상태에서 북한에 대해 실리적인 접근을 추진하는 것이 바람직할 것이다. 물론 이 문제의 중요성에 비추어 이산가족 문제의 해결 과정에서 가급적 초기에 국군포로 송환이 이루어질 수 있도록 정책적 노력은 기울이는 것도 중요하다.

이렇게 해서 국군포로 문제가 남북간 협상 테이블에 올려지게 될 경우, 최종적인 해결 방안은 미송환 국군포로의 송환 거부권, 즉 '자유 의사'에 따른 송환을 성사시키는 것이다. 기본적으로 미송환 국군포로의 의사가 가장 중요하며, '거주지 선택의 자유'에 따른 그들의 의사를 확인하고 회망자를 송환하는 방법으로 문제를 매듭지워야 할 것이다.

기예만 전력하는 것은 문제가 있다. 북한은 1997년 8월 유엔 인권소위원회가 탈북자의 인권 보호에 관한 결의안을 채택하자 그 직후 시민적·정치적 권리에 대한 국제인권규약 B에서 탈퇴할 것을 선언한 적도 있다. 현대사회연구소, 『북한 인권 문제와 유엔 인권제도』, 연구보고서 97-1, 1997; 지명도, "북한의 국제인권규약 탈퇴의 법적 효과," 『국제법학회논총』, 제42권 2호, 1997. 12. 등 참조.

57) 덧붙여 미송환 국군포로 문제가 한국전쟁 과정, 특히 휴전협상에서 제외되면서 발생했다는 점을 고려하여 미국에게도 책임의 일단이 있음을 주지시킬 필요가 있다. 미국과의 긴밀한 협의를 통해 이 문제에 대한 이해를 제고시키고 필요시 미·북 유해송환 협상 채널 등을 활용하는 방법도 고려할 수 있을 것이다.

## V. 납북자 문제의 현황과 송환 대책

### 1. 납북자 문제의 현황

북한은 휴전 이후 1955년 5월에 대성호와 어부 10명을 강제 납치하여 억류한 이후 현재까지 총 407명의 어부를 납치하여 억류하고 있고, 1969년 12월에 납치한 대한항공 여객기 승무원과 승객 중 12명, 1970년 6월에 납치한 해군 I-2정 승무원 20명을 억류하고 있다. 또 북한은 1970년 4월에 노르웨이에서 납치한 교사 고상문과 1983년 7월에 납치한 재미 유학생 이재환, 1995년 7월에 중국 연길에서 납치한 순복음교회 목사 안승운 등을 피랍하여 억류중이다.<sup>58)</sup> 그밖에 검거된 북한 공작원으로부터 확인된 납치자로는 1978년 8월에 선유도 해수욕장에서 실종된 고교생 김영남과 홍도 해수욕장에서 실종된 고교생 홍건표, 이명우 등이 있어 납북자는 모두 445명에 달한다.<sup>59)</sup>

이들 강제 납북된 사람들 가운데 일부는 대한항공 스튜디어스였던 성경희, 정경숙과 같이 대남 방송에 활용되고 있거나 홍건표, 이명우 등과 같이 대남 공작원들에게 한국의 실상과 말씨 등을 교육하는 이른바 '이남화 교육' 교관으로 생활하고 있고, 그 밖에 더 이상 이용 가치가 없는 사람들은 정치범 수용소에 수용되어 있을 것으로 추측된다.<sup>60)</sup>

### 2. 납북자 문제의 해결 방안

납북자 문제는 기본적으로 북한의 납치라는 불법 행위가 전제되어 있는 것으로, 사실 확인이 쉽지 않다. 그만큼 어렵게 해결될 수밖에 없다는 것이다. 일·북간에도 이은혜 문제나 다른 납치 의혹자 문제 때문에 수교회담 자체가 난항을 겪고 있다. 경제 위기 탈출을 위해 일본의 지원을 애타게 바라면서도 이 문제를 선뜻 해결하지 않

58) 민족통일연구원, 「북한 인권백서」, 1998, 148쪽.

59) 「북한의 한국인 고등학생 납치 관련자료」, 「북한인권소식」, 북한동포의 생명과 인권을 지키는 시민연합, <http://www.nkhumanrights.or.kr/kor/nknews05.html>.

60) 귀순자 안명진은 김정일 정치군사대학에서 훈련받는 동안 납북자 60여 명으로부터 한국의 정치·경제·사회·문화 등을 비롯하여 생활 실상 및 생활 방법 등에 관해 교육을 받았다고 증언하였으며, 1997년 10월에 검거된 북한의 공작원 최정남은 평양시 순안 초대소에서 교육받는 동안 홍교관(홍건표), 마교관(이명우)으로부터 마찬 가지 교육을 받았고 이를 한국인 납치는 김정일이 "6.25 때 월북자는 나이가 많으므로 새로 남조선 사람들을 납치, 공작에 이용하라"는 지시에 따른 것이라고 진술한 바 있다. 「북한 인권백서」, 148~149쪽; 「북한의 한국인 고등학생 납치 관련자료」 참조.

는 북한의 자세에서 남북자 문제를 갖는 곤란성을 알 수 있다. 북한으로서는 자칫 '공인된 범죄(유괴) 집단'이 될 수 있는 것이다.<sup>61)</sup>

북한은 그동안 대부분의 남자 행위에 대해 침묵을 지켰고, 극히 일부에 대해 '의거 입북'했다고 발표한 바 있다. 따라서 남북자 문제를 해결하는 방법은 무엇보다 사실 확인에 있는 것이며, 이와 동시에 국제 인권단체나 유엔 인권위원회 등을 활용하여 국제 여론에 호소하는 일도 필요하다.

남북자 문제는 사실상 범법 행위지만, 이를 범죄로 규정하고 별도로 처리하도록 북한에 요구할 경우 매우 큰 과장이 있을 수 있다. 이는 북한의 국가로서의 정체성과 관련한 문제이기 때문이다. 이를 감안하여 남북자 문제 역시 이산가족 교류의 큰 틀 안에서 다루도록 하되, 이 문제의 해결을 위한 별도의 추가적 조치를 강구해야 할 것이다.

남북자 문제의 핵심이 사실 확인에 있는 만큼, 우선적으로는 남북자 명단에 대한 우리 자체적인 재확인과 더불어 북한측의 사실 확인을 요구하며 필요시 공동 조사도 추진해야 한다. 특히 '의거 입북'했다고 북한이 주장하는 인사들에 대한 공개적인 의사 표명을 요구하는 것이 필요하다. 물론 '의거 입북' 자체가 강압에 의한 진술일 가능성은 큰 만큼 재확인 작업은 자유로운 분위기에서 이루어질 수 있도록 해야 한다. 또 '의거 입북' 이외의 인사들도 확인되는 경우 원상회복을 요구하되, 불가피한 경우에는 국군포로의 경우와 마찬가지로 자유 의사에 의한 거주지 선택의 방법으로 회망자를 송환하는 것도 미리 고려해야 할 것이다.

## VI. 결 론

미송환 국군포로 문제와 남북자 문제는 모두 국가의 위신과 관련된 문제이다. 국가가 국민들에게 제대로 보호 조치를 취하지 못함으로써 발생한 문제이기 때문이다. 이 점에서 두 문제는 모두 시급히 해결되어야 한다. 특히 미송환 국군포로 문제는 국가의 부름을 받아 헌신하다가 당한 크나큰 개인적 회생이다. 국가 차원에서 조속히 적절한 대책을 강구하여 추진해야 할 것이다.

61) 서주석, "북한의 대미·일 관계개선과 남북한 긴장 완화,"『한반도 군비통제』, 국방부 군비통제자료 21, 1997. 7., 36~37쪽 참조.

앞에서 설명되었듯이 미송환 국군포로 문제는 한국전쟁의 내전적 성격과 남북간의 체제 경쟁 등이 어우러지면서 제네바 3협약이 무시되는 가운데 처음 발생했고, 휴전협상 과정에서 민간인 피억류자 등 다른 문제들과 동시에 고려되는 가운데 의제에서 제외됨으로써 현재까지 이어지게 되었다. 미송환 국군포로의 총 규모는 4만에서 7만명 정도로 유동적이며, 그 가운데 현재 생존하고 있는 사람의 숫자도 2천에서 2만명 정도로 확실하지 않다. 이들은 북한에서 휴전후 '해방전사'로 석방되고 공민 자격까지 얻었지만, 사회의 최하층민으로서 사실상 강제 노역에 종사해 왔고, 이제는 70세를 전후한 노령층이 되었다.

미송환 국군포로 문제는 유엔군측이 별도 관리, 석방한 민간인 피억류자 37,000여 명과 한국 정부가 임의로 석방한 반공포로 27,000여명의 문제와 연관되어 있는 미묘한 문제다. 또 발생 배경은 다르지만 빨치산 출신으로 우리 국법에 의해 처리되어 현재 출소한 미전향 장기수 문제와도 관련이 있다. 특히 한국전쟁에서는 전쟁포로가 제네바 3협약에 의해 처리되지 않고 휴전협정에 의해 송환 거부권을 주었던 사실에 비추어 미송환 국군포로는 반공포로와 달리 이같은 권리가 전혀 인정되지 못하였다는 점을 강조할 필요가 있다.

여기에서는 미송환 국군포로의 조기 송환을 위해 노력하는 것이 국가의 의무이자 국민안보 의식 제고를 위해 반드시 필요하다는 점을 강조하면서도, 이 문제를 별도의 남북 대화 석상에 둘 경우 실익이 적고 자칫 당사자들의 신변 위해 등도 우려된다는 점에서 기본적으로 이산가족 문제 해결의 큰 틀 안에서 해결하는 방안을 제시하였다. 다만 별도의 추가적 조치로서 이 문제에 대한 국민적 인식과 철저한 사실 재조사, 국가적 보상 체계 재정립 등이 있어야 하고, 문제 해결을 용이하게 하는 방법으로서 빨치산 출신 미전향 장기수의 송환도 대북 협상 카드로 준비할 필요가 있다는 점을 강조했다. 결국에는 미송환 국군포로 문제는 그들 스스로의 선택에 의한 송환의 방법이 되어야 한다는 점을 유의해야 할 것이다.

한편, 현재 445명에 이르는 납북자 문제는 북한의 납치, 즉 범법 행위를 인정해야 해결되는 것으로서 더욱 쉽지 않은 문제이다. 이 문제를 해결하기 위해서도 이산가족 문제의 큰 틀 안에서 사실의 재확인과 더불어 필요시 공동 조사를 실시하는 방법을 제시하였다. 특히 '의거 입북'으로 발표된 인사들은 자유로운 분위기에서 공개적 의사 확인 절차가 반드시 필요하다고 하겠다. 납북자 문제는 법적 배경은 국군포로와 다르므로 사실 확인후 즉시 송환이 합당하지만, 남북관계의 현실을 고려할 때 궁극적인 해결 목표로 국군포로와 마찬가지로 자유 의사에 의한 거주지 선택의 방법을 설정하는 것이 바람직할 것이다.