

1

ST

Red Cross

Humanitarian forum
Humanitarian forum
Humanitarian forum
Humanitarian forum
Humanitarian forum

제1회 적십자, 인도주의 포럼

2012년 6월 12일(화)

대한적십자사 

국제적십자운동 기본원칙

1965년 비엔나에서 선포된 적십자운동 기본원칙은 각국 적십자사, 국제적십자위원회, 그리고 국제적십자사연맹을 하나로 결속시키며, 적십자 인도주의 운동을 계속하도록 보장한다.



+ 인도 (Humanity)

전쟁터에서 부상자를 차별 없이 도우려는 열망에서 탄생한 국제적십자운동은 국제적, 국내적 역량을 발휘하여 어디서든지 인간의 고통을 덜어주고 예방하기 위해 노력한다. 적십자운동의 목적은 생명과 건강을 보호하며 인간의 존엄성을 존중하고 보장하는데 있다. 이러한 적십자운동은 모든 사람들 간의 이해, 우정, 협력 및 항구적 평화를 증진시킨다.



+ 공평 (Impartiality)

국제적십자운동은 국적, 인종, 종교적 신념, 계급 또는 정치적 입장이 다르다고 차별하지 않는다. 오직 개개인의 절박한 필요에 따라 고통을 덜어주고 가장 위급한 재난부터 우선적으로 해결하도록 노력한다.



+ 중립 (Neutrality)

적십자운동은 지속적으로 모든 사람의 신뢰를 받기 위해 적대행위가 있을 때 어느 편에도 가담하지 않고 어떤 경우에도 정치적, 인종적, 종교적 또는 이념적 성격을 띤 논쟁에 개입하지 않는다.



+ 독립 (Independence)

적십자운동은 독립적이다. 각국 적십자사는 정부의 인도주의 사업에 대한 보조자로서 국내 법규를 준수하지만 어느 때든지 적십자 원칙에 따라 행동할 수 있도록 항상 자율성을 유지해야 한다.



+ 자발적 봉사 (Voluntary service)

적십자운동은 자발적 구호운동으로서 어떤 이익도 추구하지 않는다.



+ 단일 (Unity)

한 나라에는 하나의 적십자사만 존재할 수 있다. 적십자사는 모든 사람에게 개방되어야 하며, 그 나라 영토 전역에서 인도주의 사업을 수행해야 한다.



+ 보편 (Universality)

국제적십자운동은 각 나라의 적십자사들이 동등한 지위와 책임과 의무를 가지고 서로 돕는 범세계적인 운동이다.

차 례

포럼 일정	5
개회사	8
발제I	11
‘이산가족 문제의 국제적 사례’	
· 발제 : Ida Bucher(ICRC 동아시아대표단)	
· 토론 : 이병웅 위원(韓赤 중앙위원회) 이장희 교수(한국외대 법학전문대학원)	
발제II	29
‘인도적 관점에서 한반도 이산가족의 현황과 과제’	
· 발제 : 김성근 본부장(韓赤 국제남북본부)	
· 토론 : 최선영 기자(연합뉴스) 이우열 수석부위원장(일천만이산가족위원회)	
발제III	55
‘인도적 관점에서 탈북자 문제 고찰’	
· 발제 : 이규창 박사(통일연구원)	
· 토론 : 이석준 인권정책 과장(국가인권위원회) Anne Mary Campbell 대표(UHCHR 한국대표부)	

포럼 일정

· 전체 사회: 이영준 교수(경희대학교 법학전문대학원)

14:00 – 14:10 정리 및 개회

14:10 – 14:20 개회사 : 대한적십자사 고경석 사무총장

14:20 – 15:10 발제 I

이산가족 문제의 국제적 사례(독일, 대만 등)

· 발제: Ida Bucher(ICRC 동아시아대표단)

· 토론: 이병웅 위원(韓赤 중앙위원회)

이장희 교수(한국외대 법학전문대학원)

15:10 – 15:30 휴식

15:30 – 16:20 발제 II

인도적 관점에서 한반도 이산가족의 현황과 과제

· 발제: 김성근 본부장(韓赤 국제남북본부)

· 토론: 최선영 기자(연합뉴스)

이우열 수석부위원장(일천만이산가족위원회)

16:20 – 17:10 발제 III

인도적 관점에서의 탈북자 문제 고찰

· 발제: 이규창 박사(통일연구원)

· 토론: 이석준 인권정책 과장(국가인권위원회)

Anne Mary Campbell 대표

(UNHCR 한국대표부)

17:10 – 17:30 종합토론 및 정리

Programs

· Chaired by Prof. Young–June Lee

School of Law, Kyunghee University

14:00 – 14:10 Opening

14:10 – 14:20 Opening Remarks by Mr. Kyung–Suk Ko, Secretary
General of Korean Red Cross

14:20 – 15:10 Session I

“International Cases on Separated Family Issues in
Germany and taiwan”

· Presentation: Ms. Ida Bucher(Regional Delegation for
East Asia of ICRC)

· Commenter: Mr. Byung–Woong Lee(Member of Central
Committee of Korean Red Cross)

Prof. Jang–Hie Lee(School of Law,
Hankuk University of Foreign Language
Studies)

15:10 – 15:30 Break

15:30 – 16:20 Session II

“The issue of the Separated Family in Korean
Peninsula from humanitarian perspective and its
challenges”

· Presentation : Mr. Seong–Keun Kim(Director of Int'l
and Inter–Korean Bureau)

- Commenter: Mr. Woo–Yeol Lee(Executive Vice–
President of Assembly for Reunion of Ten–
Million Separated Families)
Ms. Seon–Young Choi(*YonhapNews*
Agency)
-

16:20 – 17:10 Session III

“Study on North Korean defectors issue from
humanitarian perspectives”

- Presentation : Dr. Kyu–Chang Lee(Korea Institute for
National Unification)
 - Commenter: Mr. Seok–Jun Ri(Director of Human
Rights Policy Division, National Human Rights
Commission of Korea)
Ms. Anne Mary Campbell(Representative
of UNHCR in Korea)
-

17:10 – 17:30 General Discussion and Wrap–up

개 회 사

대한적십자사 사무총장 고 경 석

안녕하십니까? 대한적십자사 사무총장 고경석입니다. 요즈음 화창하고 따뜻해지는 날씨로 녹음이 더욱 짙어지는 남산을 바라보며, 우리 남북 간에 경직되고 중단된 인도적 문제에도 새롭고 싱그러운 바람이 불기를 희망해 보고 있습니다.

오늘, 공사다망하심에도 적십자 인도주의 포럼에 참석해 주신 내·외 참석자 여러분께 진심으로 감사를 드립니다. 특히, 금일 주제발표와 토론을 맡아주신 이다부허 ICRC 대표, 이병웅 중앙위원님, 이장희 교수님, 김성근 대한적십자사 본부장님, 최선영 연합뉴스 기자님, 이우열 일천만이산가족위원회 수석부위원장님, 이규창 박사님, 앤 메리 캠벨 UNHCR 대표님과 전일정 사회를 맡아주신 이영준 교수님께도 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

150여년 전 유럽에서 시작된 적십자운동은 전쟁과 같은 무력분쟁으로 인하여 야기되는 인간의 고통과 슬픔을 경감시키고 필요한 곳에 인도적 지원을 하기 위하여 전 세계에서 다양한 활동을 해 오고 있습니다.

인류의 수많은 전쟁과 재난은 우리의 삶을 황폐하고 절망적으로 만들고 있음을 우리는 최근 시리아 사태에서도 목격하고 있습니다. 7천여명이 넘는 무고한 시민들이 하루아침에 죽음으로 내몰리며, 심지어 어린아이들도 집단 살해 당하는 끔찍한 반인륜적 범죄가 자행되고 있습니다.

슬프게도 이런 무력 충돌로 인한 상처는 몇 세대가 지나도 쉽게 사라지지 않는 참으로 고통스러운 부산물입니다. 전쟁을 겪은지 60여년이 지난 오늘날 대한민국, 이곳에도 전쟁의 상흔이 가장 고스란히 남아 있는데 바로 그것은 우리 주위에 이산가족들입니다. 한국 전쟁은 수백만명의 사상자를 비롯하여 20만명이 넘는 전쟁미망인, 10만명 이상의 전쟁고아, 그리고 1천만명이 넘는 이산가족들을 낳았습니다.

남북으로 흩어진 가족들은 지구상의 그 어느 나라에서 볼 수 없는 양측의 적대적 관계, 심각한 정치적, 이념적 대립으로 이산가족 문제는 항상 가장 우선적으로 해결해야 할 인도적 문제라는 점에는 어느 누구도 부인하지 못함에도 불구하고, 아무런 조건없이 인도적 차원에서 가족들의 만남을 연결하고자 하는 적십자운동의 노력은 여러 장애와 한계에 직면하면서 큰 진전을 이룰 수 없었습니다.

이제 정치적 대립과 반목으로 항상 딜레마에 빠져있던 이산가족 문제는 시간과의 싸움이라 아니할 수 없습니다. 따라서 남북 간의 이산가족 문제는 그 이유 여하를 막론하고 가장 시급한 인도적 과제로 적십자운동의 인도적, 보편적, 독립적 가치에 의거 신속하게 해결되어야 합니다.

오늘 우리는 이 문제를, 관계되는 여러분들을 모시고 허심탄회하게 의견을 나누며, 정치적 문제의 중심에서 벗어나 순수한 인도적 과제로 재조명하고자 대한적십자사에서 처음으로 개최되는 “제1회 적십자, 인도주의 포럼”의 첫 번째 주제로 정하였습니다.

모쪼록 참석하신 여러분 모두의 탁견과 지혜가 이 자리에서 기탄없이 교환되기를 기대합니다. 여러분께서 주신 소중한 말씀 하나 하나가 적십자사가 그 중립적 사명을 가지고 이산가족 문제를 비롯한 인도적 과제를 풀어나가는데 큰 도움이 될 것이라 믿습니다.

대한적십자사는 이산가족 문제를 비롯하여, 우리의 관심과 참여가 꼭 있어야 할 인도적 과제들을 하나씩 조명하여 우리 사회의 인도적 가치 증진과 보급을 위하여 노력하고자 합니다.

결코 쉽지 않지만 우리의 마음속에 깊이 아직도 미완의 과제로 남아 있는 이산가족 문제를 국·내외 여러 전문가들을 모시고, 함께 고민하고 해결방법을 모색하는 귀중한 포럼이 되길 바라며, 다시 한번 귀한 시간 내어 오늘 포럼에 참석해 주신 모든분께 감사드립니다.

2012. 6. 12

이산가족 문제의 국제적 사례
International Cases on Separated Family Issues in
Germany and Taiwan

- 사회 : 이영준 교수 (경희대 법학전문대학원)
- 발제 : Ida Bucher (ICRC 동아시아대표단)
- 토론 : 이병웅 위원 (韓赤 중앙위원회)
이장희 교수 (한국외대 법학전문대학원)

- Moderation : Prof. Young-June Lee
(School of Law Hankuk University of Foreign Language Studies)
- Presentation : Ms. Ida Bucher (Regional Delegation for East Asia of ICRC)
- Commenter : Mr. Byung-Woong Lee
(Member of Central Committee of Korean Red Cross)

Prof. Jang-Hie Lee
(School of Law Hankuk University of Foreign Language Studies)

International Cases on Separated Family Issues

Ida Bucher

(Protection delegate, ICRC Regional Delegation for East Asia)

Conflicts separate people. Uncertainty about the whereabouts and fate of loved ones is a harsh reality for countless families torn apart by conflicts all around the world – a reality many have to live with for long years. Trying to locate people, to put them back into contact with their relatives, to find out what happened to those unaccounted for is a major challenge for the ICRC and national RC/RC societies around the world.

The present-day Central Tracing Agency of the ICRC (CTA), and indeed the global Family Links Network made up of the CTA and the Tracing Services of national Red Cross and Red Crescent Societies, is the result of a series of humanitarian initiatives which the ICRC took on behalf of separated family members from the very first years of its existence, as it became almost immediately clear that war leaves not only physical wounds.

From its very first "information agency" set up during the Franco-Prussian war of 1870 to the present day, the ICRC's CTA has the task of centralizing and forwarding information and news from and to all parties, on behalf of the families. Over the years, it extended the range of its services, extended its services to other categories of victims, adapted its operation to new forms of conflicts and situations of violence – even when a clear legal basis was (still) lacking. The CTA devised procedures and formats to allow

exchange of family news in situations where authorities were understandably concerned with security and thus wanted to control correspondence. It linked up with national Red Cross and Red Crescent societies which could provide a network within their countries – and continue to provide tracing services long after the end of conflicts.

Two specific contexts illustrate some of the challenges.

German families separated as a result of WW II

The ICRC's Central POW Agency, set up as stipulated by the 1929 GC, started operating from the very first days of the war in 1939, and soon faced unprecedented challenges. Modern technology helped the 4,000 employees/volunteers of the Agency, both in Geneva and in over two dozen "auxiliary sections" elsewhere in Switzerland, to match the information from the battlefields and POW camps with the desperate letters from parents, wives and children. The Agency and its 26 services sometimes dealt with over 100,000 items of mail in a single day – in a plethora of languages, involving numerous nationalities.

There were enormous efforts and significant achievements. There were also failures. The Agency received very little information from the eastern front. The Soviet Union was not party to the 1929 Geneva Convention relative to the treatment of POWs, and both Germany and the Soviet Union refused to sign an agreement on the exchange of relevant information. The parties to the conflict also refused to extend the benefits of the 1929 Convention to civilians in occupied territories. In the absence of notifications of inmates in Nazi concentration camps, the Central POW Agency thought of other ways to gather at least some information, for instance through the use of "receipt slips" for parcels sent to the camps, which often came back with a list of signatures and allowed the Agency to collect the identities of over 100,000 inmates.

When the war in Europe came to a close in May 1945, one German out of four was searching for someone, or someone was searching for him or her – within the country, close by – or in faraway regions of the world. Millions within the country who had been displaced by fighting and bombings were still on the move. Some 14 million persons

of German origin fled or were expelled from Central and Eastern Europe. Some 11.5 million German POWs or internees were in custody of the four Occupying Powers – in 12,800 camps in 80 countries.

The German Red Cross, which had lost its political independence and neutrality under the Third Reich, was dissolved at national level by the Occupying Powers; local sections were tolerated in the Western zones. Committed individuals started a "RC tracing service", working together with other organisations (churches, local government departments) which had taken similar initiatives on behalf of their communities, and with the ICRC's CTA.

Meanwhile, the Allied Forces in Europe initiated the creation of the International Tracing Service (ITS), to collect documents relating to Germans and non-Germans who were interned in National Socialist concentration or labour camps, and to non-Germans who were displaced as a result of the war, and to render relevant information accessible to directly concerned individuals. The Allied Forces recognized the ITS as sole agency to act on behalf of these categories of victims, side-lining the ICRC's central agency which had successfully initiated work on behalf of these same persons. The ICRC's reputation was tarnished as it had not been able to effectively extend its services to the victims of Nazi persecution during the war – although its central agency had tried everything in its power to provide whatever comfort it could, as it did on behalf of all victims, whether "good" or "bad".

Humanitarian considerations prevailed, and close working relations were soon established between the ITS and the CTA, as they held complementary information, and the ICRC could connect with Eastern countries (a reach the ITS did not have). In 1955, the management of the ITS was handed over to the ICRC.

In 1949, Germany was divided in two, and would remain so for decades. However, cross-border communication and travel remained possible. Even after the wall was built, contacts were not completely cut. Though severely restricted from East to West, family visits were allowed at least for special occasions, and people over 65 were allowed to travel more freely to the West.

Most importantly, postal links remained open – and the hundreds of millions of letters exchanged every year were an essential means of keeping in touch with family members and friends. The newly constituted RC Societies in East and West Germany also exchanged tracing requests.

Getting information from the Soviet Union remained a particular challenge.

By 1949, most POWs and civilian internees held by the Western powers had returned, and the names of those still detained were known. More and more were also repatriated from the Soviet Union – but many more remained in captivity. No notifications were available. Testimonies collected from co-captives were the only source of information about their possible fate: had they died, were they still alive?

In November 1950, German POWs and civilian internees held in the USSR started writing to their families – and the last prisoners were finally repatriated following an agreement by the West German and Soviet governments in 1955. In 1957, an agreement was concluded between the RC societies of West Germany and the Alliance of RC and RC Societies of the USSR to treat tracing requests regarding persons missing as a result of the war. Between 1958 and 1991, 445,000 requests were addressed to the USSR - and positive replies were received for over 80,000 persons.

The end of the Cold War brought new hope for unsolved cases, as archives in Russia and other countries in Eastern and South-Eastern Europe became available. Most importantly, the records on those who had died in captivity were finally made accessible – which allowed to clarify the fate of hundreds of thousands of POWs and civilian internees, and of political opponents detained in secret camps in the Soviet occupation zones after the war.

The end of the Cold War brought also thousands of new requests, as many of the families living in East Germany and Germans living in Eastern Europe had had little opportunity to search for information about their missing relatives before. The

reunification of Germany, and the merging (matching) of the information held by the two RC societies now unified, also allowed hundreds of persons per year to find each other.

Hundreds of thousands of Germans eventually got information on the fate of a missing family member 50, 60 years after the separation. Despite all efforts, the fate of hundreds of thousands will likely remain unresolved.

Families separated between Mainland China and Taiwan

Some two million persons, military and civilian personnel, followed the Kuomintang to Taiwan at the end of the Chinese civil war. Some 30,000 persons from Taiwan were stranded on the mainland. 10,000 Chinese Volunteers taken prisoner in the Korean War were "repatriated" to Taiwan in 1953, though their families were on the mainland.

For decades, the fact that the Chinese civil war had left millions of relatives on the mainland and in Taiwan without news of each other's fate was no issue neither for the rival governments in Beijing or Taipei (still technically at war), nor for the international community (Cold War) - nor for the ICRC. If the problem did exist for the families concerned, they had no way to express it under the prevailing political circumstances - on neither side of the Taiwan Straits. Three decades had to pass before the problem came to light. ICRC/RC action developed in stages, reflecting progressive political changes in Mainland China/Taiwan relations.

At the end of the 1970s, when Mainland China started opening up to the outside world and revised its approach to the "Taiwan Question", individuals on the mainland started looking for relatives in Taiwan. A limited number of families managed to restore indirect links, namely via friends or relatives in Hong Kong, Japan, the US. Others turned to the RC for help to trace relatives in Taiwan.

The ICRC learnt of this in 1981, and engaged in discussions in Beijing and Taipei to find a way to restore contact between family members who had been separated for over 30

years - and were advancing in age. An (oral) agreement was reached: In order to allow the RC in Taiwan (where a strict policy of "no contact" was still in force) to receive and treat requests from (and possibly also for) the mainland, all requests were to pass through the ICRC in Geneva, where they were transcribed on ICRC Tracing Request forms, content and language were "neutralized" (no terms with a political connotation), and the enquirers' addresses were given as "c/o ICRC Geneva".

In July 1984, the RC in Taiwan started to treat tracing requests transmitted by the ICRC - against still existing political obstacles. Replies were slow in arriving, and the RC had even to interrupt its tracing activities for some time.

By 1987, when the ICRC opened its first Regional Delegation for East Asia in Hong Kong, requests concerning 456 persons had been transmitted to Taiwan, and 34 persons located. There had not been a single request registered in Taiwan for tracing on the mainland - though most of the persons located in Taiwan were eager to get news from their long-lost relatives, and many of them subsequently exchanged RCMs (address c/o ICRC). The need to restore contact definitely existed on both sides: In May 1987, a group of veteran soldiers and retired officials in Taiwan created an "organisation to promote visits to hometowns on the mainland", which gained considerable public support. The lifting of martial law in Taiwan (15 July 1987) opened new prospects.

The real break-through came on 14 October 1987, when the KMT Government in Taiwan lifted the ban on family contacts with the Mainland, and mandated its RC to process applications for family visits (active servicemen and government officials excluded).

When the Taiwan RC started accepting applications visits two weeks later, over 1000 persons applied on the very first day; within a fortnight, over 100,000 had filled applications. Within two years, a million persons from Taiwan had already visited the mainland. Travel to their hometowns allowed visitors from Taiwan to look for relatives on their own.

However, the need for tracing services continued. On the very day following the October

announcement that contacts with families on the mainland were allowed, the RC in Taipei was flooded with requests. Throughout the subsequent months, the RC in Taipei and Beijing both received an average of 500 requests per day; within one year, requests concerning 223,000 persons were exchanged.

The actual responsibility for tracing lay with the RC Societies in Mainland China and Taiwan. The role of the ICRC (now the newly established regional delegation in Hong Kong) remained nevertheless crucial, as neutral intermediary (direct contact between the two RC Societies impossible) and as technical advisor. "Technical details" (many of which had political implications) were negotiated and agreed upon with a view to a possible direct contact between the two sides in the future.

Exchange of mail also developed progressively. Once addresses were known, families in Mainland China could post letters for Taiwan (routed via Hong Kong, in the absence of direct postal links). But no mail for Mainland China was accepted at post offices in Taiwan - and the RCM remained thus important. From April 1988, letters from Taiwan could be sent to a Red Cross P.O. Box in Taipei (2 envelopes, no return address), where the outer envelopes were removed and the letters posted in Hong Kong. The regular RCM service was consequently discontinued. In July 1989, the Taiwan authorities opened normal (though not direct) channels (mail, telephone) with the mainland. During the 14 months of its existence, over 4 millions letters (an average of 10,000 per day) for the mainland had been channelled through the Red Cross P.O.Box.

In 1990, the two RC societies concluded an agreement on the bilateral treatment of tracing requests, and from December that year **the ICRC's involvement as neutral intermediary was no longer necessary**. ICRC forms were replaced by a new "neutral" form, bearing a red cross emblem but no mention of "Red Cross Society of China", "PRC" or "ROC". Over the years, as exchanges between the two sides increased, visits to the mainland became "routine", visits to Taiwan became possible in certain cases, and normal channels were opened for post and telephone communication, the number of new requests dropped.

For many enquirers, action had come too late to find their parents still alive – but at least

they found siblings (and often children of whose existence they hadn't even known), and could eventually visit their parents' graves.

Some conclusions

- The volume of enquiries that reached the RC as soon as the families saw a possibility to find their long-lost relatives, even 40, 50 years after their separation, attests to the fact that the desire to restore family contacts does not simply die down with time - even though it might be dormant for long periods.
- Experience underlines the crucial importance of political will, by all parties concerned, to solve the problem of separated families and missing persons. The ICRC/RC can work effectively only with the concurrence of the authorities concerned.
- With a minimum of political will (at least readiness to “let the work be done” - though there may still be some doubts about the possible implications), solutions may be found to overcome political obstacles. A truly neutral and humanitarian approach which carefully avoids politicisation may allow to start a controlled exchange, which may in turn allow to build confidence and to move further.
- The ICRC may be able to play a role as a neutral intermediary when the political situation is not quite “ripe” for the parties concerned to address the problem directly. In such contexts, “technical” issues may be of crucial importance, as they can have political dimensions. However, the ICRC can play such a role only with the agreement of all sides concerned.

발제 (국문번역)

이산가족 문제의 국제적 사례

Ida Bucher

(ICRC 동아시아대표단)

이산가족에 대한 인도적 도전

무력충돌은 사람들을 헤어지게 만든다. 사랑하는 사람들의 생사와 소재 불명은 무력 충돌에 의해 헤어진 전 세계 수많은 가족들에게는 진정으로 잔혹한 현실이다 - 그 현실은 많은 사람들에게 오래 지속된다.

가족, 친지와 연락이 될 수 있고, 그 사람들한테 무슨 일이 일어났는지 알고자 그들의 위치를 파악하는 노력은 ICRC와 각 국 적십자사들에게 중요한 과제이다.

오늘날, ICRC의 중앙심인국(CTA, Central Tracing Agency)과 각국 적십자사의 이산가족 찾기 서비스는 초창기부터 ICRC의 이산가족들을 위한 일련의 인도적 활동에 대한 결과물이며 이는 전쟁이 단순히 물리적 상처만 남긴 것이 아니라는 것이 더욱 명확해 짐에 따라 공고해졌다.

1870년 프랑크-프로시아 간 전쟁 시 설치된 초기 정보국(information agency)시설부터 현재까지, ICRC의 CTA는 당사자와 관련된 모든 정보와 소식을 중앙집중화시키고 이를 그들에게 전달하는 임무를 수행해왔다. 수년 동안, 이러한 서비스의 범위는 기타의 희생자들에게 확대되었고, 법적 근거가 아직 부족한 면이 있지만 폭력의 상황과 새로운 충돌 양상에까지 적용되었다. CTA는 당국자들이 당연히 보안 문제를 걱정하여 사람들이 주고

받는 서신을 감독을 원하였기에 이를 고려한 서신 교환 절차와 형식을 고안했다. 이것은 각국 적십자사들이 자국 내 가족 찾기 연결망을 제공함으로써 가족 간에 서로 연락이 될 수 있도록 하고, 무력 충돌이 종료된 후에도 적십자사가 오랫동안 심인 사업을 지속할 수 있도록 했다.

심인 활동에 있어 두 가지 특별한 사례를 소개하고자 한다.

2차 세계대전 이후 독일 이산가족 문제

ICRC의 중앙포로국(Central POW Agency)은 “1929년 제네바협약”에 의해 설치되었으며 1939년 전쟁 초기부터 운영을 시작하였으며 곧바로 전대미문의 도전 과제에 직면하게 되었다. 현대적 기술은 제네바와 스위스의 다른 지역에 설치된 24개의 지원 센터에서 4천 여명의 직원과 봉사원들이 활동이 가능하도록 하여, 이들은 당시 戰場지역과 포로캠프에서 보내온 정보와 사랑하는 부모, 부인, 아이들이 보내 온 서신을 서로 맞추는 노력을 하였다. 포로국과 26개 서비스 센터에서는 하루에 언어와 국적이 다른 10만통 이상의 우편을 취급했다.

심인 사업은 커다란 노력과 상당한 성과를 일구어 냈지만 또한 실패도 있었다. ICRC의 포로국은 동부 전선 쪽으로 부터는 거의 정보를 받지 못하였다. 소련은 “1929년 포로에 관한 제네바협약”의 체약당사국이 아니었다. 그리고 소련과 독일 둘다 이와 관련한 정보를 교환을 하자는 합의 제안에 서명을 거부하였다.

또한 충돌 당사국들은 1929년 협약의 혜택을 점령지 내에서 민간인에게 확대 하고자 하는 제안을 거부하였다. 따라서 나치의 수용소 내에 수감자 관련 정보를 알리지 않았기에 중앙포로국은 최소한의 정보를 취합하기 위하여 다른 방법을 모색해야 했다. 예를 들어, 포로국은 캠프에 보낸 구호품 속에 “수령증”을 넣어 개인들이 물품 수령 서명을 하여 반송토록 요청하여 10만명의 수감자들에 대한 신원 사항을 취합할 수 있었다.

1945년 5월, 유럽에서 전쟁이 끝날 무렵, 독일인 4명 중 1명은 국·내외에서 가족을 찾고

있었다. 전쟁과 폭격으로 자국 내에서 흩어진 수백만명의 사람들은 여전히 이리저리 이동하고 있었다. 독일 출신 1천4백만명 사람들이 중부 및 동부 유럽 지역으로 부터 도망나 오거나 쫓겨났으며, 1천백5십만명의 포로 또는 피억류자들은 4개 점령 세력 하에 80개국 12,800개 캠프에 구금 상태에 있었다.

히틀러 치하에서 독일적십자사는 정치적 독립성과 중립성을 유지 할 수가 없었다. 점령 세력에 의해 본사는 해체가 되고 지사는 서부 지역에서만 간신히 견디어 내고 있었다. 헌신적인 개별 적십자 직원들이 그들의 지역사회를 위하여 비슷한 계획을 수립한 타 조직(교회, 지방정부) 및 ICRC의 CTA와 함께 협력하여 “적십자 가족찾기 사업”을 시작하였다.

한편, 유럽의 연합군은 수용소(National Socialist concentration), 노동자 수용소에 억류된 독일인과 비독일인에 관한 문서와 전쟁의 결과로 흩어진 비독일인에 대한 문서를 취합하여 해당 개인들이 직접적으로 관련 정보에 접근할 수 있도록 국제심인사업(ITS)의 창립을 구상하였다. 연합군은 이러한 희생자를 대신하여 활동할 유일한 기구로 ITS를 인정하고 같은 사람들을 위해 성공적으로 활동해온 ICRC의 중앙 심인국으로부터 측면 지원을 받도록 하였다. ICRC의 중앙심인국은 모든 희생자들에게 좋은 나쁜든 자체적 역량 내에서 최선을 다했음에도 불구하고 나치의 박해를 당한 희생자들을 위한 서비스를 효율적으로 하지 못했다는 좋지 않은 평판을 얻었다.

인도적 고민이 많은 가운데, ITS와 CTA간에 긴밀한 협력 관계가 구축되었다. 그들은 상호 보완적 정보를 가지고 있으며 ICRC는 구소련을 포함한 동유럽 국가에 좋은 네트워크를 가지고 있었다.(ITS는 동부국가에 접근성이 없었다). 1955년 ITS에 대한 업무도 ICRC로 넘어가게 된다.

1949년, 독일은 양분되어 두개 국가로 나뉘었으며 수십년 동안 분단 상태가 되었다. 그러나 국경을 넘어선 커뮤니케이션과 왕래가 가능하게 되었다. 베를린 장벽이 세워진 후에도 양측의 접촉은 완전히 단절되지 않았다. 동독에서 서독 이동이 엄격히 제약되었지만 적어도 특별한 경우 가족 방문은 허락되었고 65세 이상의 사람들은 자유롭게 서독으로 여행이 가능하였다.

가장 중요한 것은, 우편 연락이 가능하였다는 것이다. 매년 수백통의 서신이 오고갔으며 이것은 가족과 친구들의 간의 연락 유지에 기본적인 수단이 되었다. 새롭게 조직된 동독과 서독의 적십자사도 이산가족 찾기 사업을 시작하여 서로 협력을 하게 되었다.

소련으로부터 정보취합의 문제 대두

1949년경, 연합군 측의 대부분의 포로와 억류된 민간인들은 돌아갔고, 억류된 사람들의 이름도 알려졌다. 소련으로부터 송환은 점점 늘어났으나 많은 사람들이 여전히 억류되어 있었다. 구금된 사람들에 대한 별도의 통지 사항은 없었으며 함께 억류되었던 사람들로 부터 수집된 증언을 바탕으로 그들의 생사확인만 가능하였다.

1950년 11월, 소련 측에 붙잡힌 독일 포로와 민간인 억류자들이 그들의 가족들에게 서신을 보내기 시작하였으며, 그후 서독과 소련 정부 간에 합의에 따라 포로 송환이 이루어져 1955년 마지막 포로 송환이 되었다.

1957년, 서독과 적십자연합(Alliance of RC)와 소련의 적십자사는 전쟁 중 실종된 사람들에 대한 가족 찾기 요청 사업을 하기로 합의하였다. 1958년부터 1991년까지 소련측에 제기된 신청 건은 총445,000명에 이르렀으며 그 중 80,000명에 대한 긍정적 회신이 있었다.

러시아와 동부와 남부 유럽의 기타 구소련 국가들의 기록보관소에 접근이 가능하게 되면서 냉전의 종식은 해결되지 않은 이산가족 문제에 희망을 가져왔다. 중요한 것은, 억류 중 사망한 사람들에 대한 기록을 열람할 수 있게 되었다. 따라서 수백만명의 포로와 민간인 구금자들과 전쟁 후 소련이 점령한 지역의 비밀 캠프에 억류된 정치범에 대한 생사도 확인할 수 있게 되었다.

냉전의 종식으로, 새로운 동독에 살던 다수의 가족들과 동유럽에 살고 있던 독일인들은 그들의 실종 친지에 대한 정보를 거의 가질수가 없었기에 이산가족찾기 요청이 밀려들었다. 독일통일 후 양국적십자사가 가지고 있던 이산가족 정보가 통합되어 양측에서 가족을 찾기가 더욱 용이하게 되었다.

수백만명의 독일들이 전쟁으로 인해 50년~60년 실종된 가족들의 생사 정보를 갖게 되었다. 이러한 모든 노력에도 불구하고, 확인 되지 못한 가족들도 상당한 수에 이른다.

중국본토와 대만 간의 이산가족 문제

중국국공내전 이후, 군인 및 민간인을 포함한 약 2백만명의 사람들이 국민당을 따라 대만으로 이동하였다. 3만명의 대만출신 사람들은 중국본토에서 오도가도 못한 상태로 발이 묶이게 되었다. 한국 전쟁에서 포로로 잡힌 1만명의 중국 인민지원군은 1953년 그들의 가족이 본토에 있었음에도 불구하고 대만으로 보내졌다. 수십년동안, 내전은 중국 본토에 수백만명의 헤어진 친지를 남겨졌다. 대만에서는 가족의 생사 확인이 안된다는 사실이 베이징과 타이베이(기술적으로는 전쟁상태인)의 라이벌 정부에서 뿐만 아니라 냉전 중에 있었던 국제사회, 그리고 ICRC에게도 이슈가 되질 못했다. 그것이 해당 가족들한테는 문제가 되었음에도 당시 국제적 정치적 상황 하에서 양측에서 그것을 제기할 수 있는 방법이 없었다. 30년이 지난 후에야, 대만 중국 간의 이산가족 문제가 대두되었다. ICRC와 적십자 활동은 중국 본토와 대만 관계에 정치적 변화가 반영되면서 표면적으로 거론되기 시작했다.

1970년대 말, 중국 본토의 문호 개방은 대만문제에 대한 접근 방법에 있어도 변화가 있었다. 본토에 있는 사람들이 개별적으로 대만에 있는 친척들을 찾기 시작했다. 제한된 수의 가족들이지만 홍콩, 일본, 미국에 있는 친구 또는 친척 등을 통해 간접적으로 연결이 이루어졌다. 몇몇 사람들은 대만에 있는 가족들을 찾기 위하여 적십자사에 가족 찾기 의뢰를 하였다.

1981년 ICRC는 이러한 상황을 인지하게 되고 30년 넘게 헤어진 가족 간에 연락이 재개될 수 방법을 모색하기 위하여 베이징과 타이베이의 논의에 개입하게 되었다.

구두 합의가 이루어졌다. 대만(엄격한 접촉 불허 정책이 취해지고 있는)에 있는 적십자사가 본토로 부터의 이산가족 신청을 접수하는 우선 제네바에 있는 ICRC를 통해 전달이 되었다. 모든 요청은 ICRC의 가족 찾기 서식으로 옮겨졌으며, 서신에 적힌 내용과 언어가 중

립적인지 점검(정치적 함의를 가진 내용은 전혀 포함되지 않도록)되었다. 가족 찾기 신청자의 주소는 다 ICRC 주소로 표기되었다.

1984년 7월, 대만적십자사는 정치적으로 여러 장애물이 있었지만, ICRC가 송부한 가족 찾기 요청서를 처리하기 시작하였다. 요청에 대한 회신은 상당히 느리게 도착하였고 때때로 대만적십자사는 이 사업의 방해를 받기도 하였다. 1987년경, ICRC가 동아시아 지역 대표단 사무실을 홍콩에 개설하였을 때, 대만에 456건의 요청 사안을 보냈으며 그 중 34명의 소재가 파악되었다. 대만에 있는 대부분의 사람들은 헤어진 친척들의 소식을 간절히 접하길 원했지만 본토에 대한 심인 요청은 대만에서는 한 건도 등록되지 않았다. 그들의 대부분은 ICRC를 경유하여 적십자 메시지를 통해 소식을 주고받았다.

궁극적으로 연락 재계의 필요성은 양쪽에서 다 존재하였다. 1987년 5월, 대만에서 퇴역 군인 단체와 은퇴 공직자들이 “본토의 고향 방문 증진 기구”를 설립되어 상당한 공공의 지원을 받게 되었다. 1987년 7월 15일 대만의 계엄령이 해제되면서 이산가족 문제에 새로운 가능성이 열리게 되었다. 1987년 10월 14일 실질적인 돌파구가 마련된다. 대만의 KMT 정부가 본토 친지 접촉 금지 내용을 철회하고 대만적십자사에 친지 방문에 대한 절차를 담당하도록 위임한다.(현역 군인과 공무원은 제외됨)

대만적십자사가 방문신청서를 접수하기 시작하였을 때, 첫째 날 1천명이 신청하였고 사흘 만에 10만명의 사람들이 등록하였다. 이러한 결과로 2년 안에 1백만명의 대만사람들이 본토를 방문하였으며 그들은 고향을 방문하고 친척을 만나는 것도 허락되었다. 심인 사업의 필요성은 지속되었다. 10월 이후, 본토의 친척들과 연락 하는 것이 허락되었다. 대만적십자사에 요청이 쇄도하였다. 이후 몇 달 동안 타이베이와 베이징에 있는 적십자사에는 매일 5백건이상이 접수되었으며 1년 동안 223,000건이 서로 교환되었다.

베이징과 타이베이에 있는 적십자사가 심인사업에 대한 실제적인 책임을 지게 되었다. ICRC(홍콩에 지역 대표 사무소)는 중립적 중개자 그리고 기술적 조연자로서 역할을 맡게 되었다. 기술적 세부사항은(정치적 함의를 가지고 있던 많은 문제들)은 향후 양측 간에 가능한 직접적인 접촉을 통해 타협하고 합의되었다.

서신교환은 점진적으로 발전하였다. 주소가 알려지게 되면, 본토에 있는 가족들은 타이완에 서신을 보냈다.(직접적인 우편 발송이 여의치 않을 경우, 홍콩을 경유). 그러나 본토에 서신 발송이 대만의 우체국에서 받아들여지지 않았기에 적십자사를 통한 메시지 서신교환이 더욱 중요하게 되었다. 1988년 4월부터 대만에서 보내는 서신은 대만적십자사 사서함으로 보내졌으며(봉투 2개, 반환주소 없이) 주소가 있는 겹봉투는 없애고 서신은 홍콩에서 발송되었다. 이로 인하여 정기적인 적십자 메시지 교환은 중단되게 되었다. 1989년 7월, 대만 당국자들은 직접적이지 않지만 본토와의 정상적 채널(우편, 전화)을 개설하였다. 14개월 동안 본토로 4백만통의 서신(일일 1만통)이 적십자 사서함 주소함을 통해 이루어졌다.

1990년대, 양국적십자사는 심인요청에 대한 양자 처리에 관한 합의를 도출하였다. 그해 12월부터 중립적인 중재자로서 ICRC의 개입은 더 이상 필요없게 되었다. ICRC서식은 적십자 표장이 새겨진 새로운 중립적 서식으로 대체되었으며 별도로 대만적십자사 또는 중국적십자사는 표기되지 않았다.

몇 년에 걸쳐 양국적십자사의 교류는 더 증가하였으며, 본토방문은 정례화 되었으며 대만 방문도 때에 따라 가능해 졌다. 그리고 우편과 전화 통신 등 정상적인 채널이 열리게 됨에 따라 새로운 신청 수는 점점 줄게 되었다.

다수의 신청인들이 부모의 생사 확인이 너무 늦게 이루어졌다 (돌아가신 분이 많이 있게 됨). 그러나 적어도 친척과 사람(종종 생사여부를 확인 못했던 사람들의 자손)들을 찾고 부모님의 묘지를 방문할 수도 있었다.

결론

- 40~50년이 지났지만, 오랜 기간 동안 잃어버린 친척을 찾을 수 있다는 가능성을 보게 되면 적십자사에 신청자들의 수가 늘어난다. 설령 오랜 시간이 흘렀어도 가족과의 연락 재계의 희망은 사그라지지 않는다.

- 이산가족과 실종자 문제를 해결하기 위해서는 모든 관련 당사국들의 정치적 의지가 중요성을 경험이 분명히 보여주고 있다. ICRC와 적십자사는 관련 당사자들의 동의가 있을 시 더욱 효과적으로 활동할 수 있다
- 최소한의 정치적 의지(가능성에 대하여 약간의 의구심이 있음에도 일이 될 수 있도록 도와 주는것)로 정치적 장애물을 극복할 수 있는 방안을 찾을 수 있다. 정치적 문제로 발전되지 않도록 신중하게 접근하여, 진정으로 중립적 인도적 접근을 통해 세심히 조정된 상호 교류가 시작될 수 있도록 한다. 이를 바탕으로 신뢰가 쌓이면 더 발전적 방향으로 만들어 갈수 있다.
- ICRC는 관계 당사자들이 직접적으로 문제를 제기할 수 있는 정치적 상황이 잘 무르익지 않았을 때 중립적 중개자로서 역할을 할 수 있다. 이산가족 문제는 정치적 관점으로 접근될 수 있어 기술적 조정 문제가 상당히 중요해 질수 있다. 그러나 ICRC는 모든 관련 당사자들이 합의 할 때만 주어진 역할을 수행할 수 있다.

인도적 관점에서 한반도 이산가족의
현황과 과제

The issue of the separated families in
the Korean peninsula from humanitarian
perspective and its challenges

- 사회 : 이영준 교수 (경희대 법학전문대학원)
- 발제 : 김성근 본부장 (韓赤 국제남북본부)
- 토론 : 최선영 기자 (연합뉴스)
이우열 수석부위원장 (일천만이산가족위원회)

- Presentation : Mr. Seong-Keun Kim
(Director of Inter-Korean Relations Team of Korean Red Cross)
- Commenter : Mr. Woo-Yeol Lee
(Executive Vice-President of Assembly for Reunion of Ten-
Million Separated Families)
Ms. Seon-Young Choi (YonhapNews Agency)

발제II

남북이산가족 문제의 쟁점과 해결과제

김 성 근

(대한적십자사 국제남북본부장)

I. 문제제기

대한적십자사는 1971년부터 남북이산가족 문제를 인도적 차원에서 해결하기 위해 지속적인 노력을 기울여와 만족할 만한 수준은 못되었어도 어느 정도의 성과를 거두었다. 2000년 남북정상회담 이후 남북 간 대화와 접촉이 급속도로 확대되고 지난날 대결과 반목의 시대에서 민족화해와 협력의 시대로 전환되어 인도적 이산가족 문제 해결에 있어서도 과거에 비해 많은 성과를 가져왔다. 그러나 현 정부 들어 상황은 다시 달라져 이산가족상봉이 중단되고 완공된 금강산면회소도 몰수 동결되었으며, 적십자간 인도적 지원을 비롯한 교류 협력사업도 성사되지 못하고 있다. 그 사이 남북이산가족들은 이제 대부분이 80대 90대를 향하고 상당수가 세상을 떠나고 있다. 이산가족문제는 중요성과 함께 시급성을 가진 문제이다. 그렇다면 왜 남북 간에는 이토록 가장 절실한 이산가족문제 해결에 만족할 만한 성과를 낼 수가 없었을까.

그동안 이산가족 문제 해결을 위한 다양한 제언들이 있었다. 정부에게 의지를 촉구하기도 하고, 이 문제를 다룰 전문 인력 양성과 전담기구 설립, 국제연대를 강화하는 등 다양한 방법으로 대책을 강구해야 한다고 주장해 왔지만 크게 달라진 것은 없다. 그동안 북한 체제의 특성을 감안해 볼 때 이산가족문제를 근본적으로 해결하기는 쉬운 일이 아닌 것

이 사실이다.

지금까지 이산가족문제 해결을 위해 노력한 과정들을 다시 평가해 보고 무엇이 쟁점이었고 그 쟁점들을 해결할 수 있는 대안을 제시해 보고자 한다.

Ⅱ. 이산가족 문제 해결 노력 및 한계

1. 적십자회담의 성과 및 한계

1960년대 들어 미국은 소련을 견제하고 중국과 수교 노력을 하는 등 견제와 균형을 모색하며 적극적인 데탕트 정책 추진을 통해 평화·협력 정착에 진력하였다. 이러한 흐름에 따라 우리 정부는 1970년 8.15 경축사를 통해 이전시기 보다 능동적인 자세로 전환함을 의미하는 ‘평화통일구상’을 발표하였다. 이에 따라 1971년 8월 12일 대한적십자사는 북한적십자회에 인도적 차원에서 남북한 이산가족찾기 운동을 위한 남북적십자회담을 제의하였다.

北赤은 「가족」 뿐만 아니라 친척과 「친우」 문제를 제기하며 인도적 회담에 호응하는 그들의 입장이 순수한 것이 아님을 암시했지만, 1971년 8월 20일 판문점 중립국 감독위원회실에서 남북한 간에 이산가족 문제를 비롯한 인도적 사안의 해결을 위한 첫 남북적십자간 파견원 접촉이 이루어졌다. 이후 판문점연락사무소를 설치 운영하고 연락관을 상주시키며 직통전화를 개통하며 25차례 예비회담을 거쳐 이산가족문제를 해결하기 위한 적십자 본회담 의제 5개항을 합의하였다.

72년 6월 16일 개최된 20차 예비회담은 이산가족 문제를 근본적으로 해결할 수 있는 실질적인 방법인 의제 5개항을 합의하였다. 즉, 남북으로 흩어진 가족들과 친척들의 주소와 생사를 알아내며 알리는 문제, 자유로운 방문과 자유로운 상봉을 실현하는 문제, 자유로운 서신거래를 실시하는 문제, 가족들의 자유의사에 의한 재결합문제, 기타 인도적으로 해결할 문제로서 국제적십자 심인사업의 항목이 그대로 반영된 것이다. 이는 제네바

제4협약 26조 및 적십자국제회의 호소문, 제19차 및 제20차 국제적십자회의 결의사항을 원용한 것이었다. 하지만 이 문제를 협의하기 위한 적십자 본회담이 평양과 서울을 번갈아 가며 1972년 8월부터 1973년 7월까지 11개월 동안 7차례 열렸지만 별다른 성과를 내지 못했다.

한측은 이산가족문제를 인도적 차원에서 단계적으로 해결하자고 주장했고 북측은 의제 5개항을 포괄적으로 해결할 수 있는 방법으로 자유왕래를 주장하였다. 그러나 북한은 이를 성사시키기 위해서는 남한에서의 법률적, 사회적 조건개선이 우선되어야 한다며 반공법과 국가보안법 폐지와 반공기관 단체 해체를 주장하며 정치적 주장을 반복하였다. 제 6차 적십자본회담에서는 북측은 「적십자 요해 해설인원」 파견 등 남측이 받아들이기 어려운 주장을 하였다. 북측이 이 같은 억지 주장을 하는 것은 적십자회담 본연의 문제인 이산가족의 고통을 덜어주기 위한 것이 아니라 남한지역에서 그들의 정치적 목적을 달성하는데 방해가 되는 조건을 제거하고 유리한 환경을 조성하려는 정치적 이유가 있었음을 알 수 있다. 우리측은 회담중이라도 당장 남북이 합의하면 실현할 수 있는 방법으로 시범적으로 노부모와 이산가족 자녀들 간의 서신교환, 우편물 교환소 설치 및 신정과 추석에는 성묘 방문단 상호교환을 주장하기도 했지만 본질적인 문제가 아니라는 이유로 북측으로부터 받아들여지지 않았다.

1984년 수해물자 인도인수를 계기로 1985년 8차 본회담에서 고향방문단 및 예술 공연단 방문이 한차례 성사되어 그해 9월 20일부터 23일까지 역사적인 이산가족고향방문단 및 예술단 교환이 서울과 평양에서 동시에 이루어지게 되었다. 이후 본회담이 2차례 더 열렸지만 이산가족 문제를 해결하기 위한 의제 5개항에 대해 진전을 이루지 못하고 적십자 본회담은 중단되었다.

이 시기 북측이 대화를 중단시킨 주요 이유를 살펴보면, 70년대에는 남한의 국가보안법과 반공법 폐지, 80년대에는 한미합동군사훈련을 들 수 있으며, 2차 고향방문단과 예술단 교환 협상 시에는 공연내용물에 대한 이견으로, 90년대에는 노부모방문단 교환 협상 시에는 비전향장기수 이인모 문제가 전제조건이었다. 2000년 남북정상회담 이후 이산가족 문제 해결을 위해 다양한 접촉과 대화로 한 번에 남북 각 100명씩 1년에 2~3차례, 많

계는 3~4차례 상봉이 이루어졌지만 수많은 이산가족을 생각할 때, 여전히 시범적 사업의 성격을 벗어나지 못한 결과로 평가할 수 있다. 이 시기에도 남북적십자간 대화에서 큰 성과를 내지 못하고 가다 서다를 반복할 수밖에 없었던 요인은 이산가족 생사주소확인고상봉, 서신교환 등 규모 확대 문제와 정례화 문제, 면회소 설치 운영 문제, 국군포로와 남북자 문제 등이 쟁점사항이었기 때문이다.

결국 우리측은 이산가족 교류확대 추진을 주장한 반면 북측은 행정력 부족 등을 이유로 실현가능한 범위 내에서 최소한으로 실천해 나가자는 주장을 반복함으로써 동 사업은 시범사업에 머무를 수밖에 없었다. 그리고 인도적 사항과 별개인 북한의 미사일 발사 문제, 핵실험, 금강산 관광객 피살, 일방적인 면회소 몰수 동결조치, 천안함 도발, 연평도 포격 등 정치적 요인에 크게 영향을 받기도 하였다. 또한 1995년부터 시작된 북한의 식량난으로 북한 입장에서는 이산가족문제 우선 해결보다 그들이 필요로 하는 구호물자, 쌀, 비료 등 물자를 확보하는데 우선순위를 두고 있어 대북지원과 이산가족문제를 연계하여 추진하기도 하였다.

2. 이산가족교류 실적 및 현황

이러한 상황에서 2000년 이후 이산가족교류 실적을 보면 상봉인원이 21,734명으로 18차례의 대면상봉을 통해 3,764가족 남북 총 17,986명이 만났으며, 7차례의 화상상봉을 통해 557가족 총 3,748명이 상봉했다. 생사 확인된 인원은 남북 총 52,913명으로 대면상봉 시 42,674명, 화상상봉 시 7,972명이, 상봉과는 별도의 진행된 2차례의 생사·주소 확인 과정을 통해 2,267명이 확인되었다. 서신교환 인원은 2001년 3월에 시범적으로 실시된 300명(총 600명)이 전부며 이후 상봉이 이루어진 이산가족들 간의 서신교환은 이루어지지 못했다. 또 2008년 2월에는 1차례 「영상편지」 교환이 이루어졌으나, 본 사업을 계속 진행하지 못했다.

여기서 주목할 만한 사실은 우리측 이산가족 신청자를 기준으로 할 때, 상봉인원은 총 2,153명이 북측의 가족들을 만날 수 있었을 따름이다. 이러한 가운데 2012년 3월말 기준으로 이산가족 정보통합센터에 등록된 이산가족 찾기 신청자 총 128,678명 중 49,776명

이 사망했고 78,902명이 생존해 있으며, 한해 평균 3~4천명이 사망하고 있다. (사망자는 해마다 늘어나 2004년에는 3,570명, 2005년 3,887명으로 늘었다가 2006년에는 2,052명으로 줄었으며 2007년에는 4,303명, 2008년 5,626명, 2009년 3,197명, 2010년 3,861명, 2011년 3,792명이 사망함). 생존자 중에는 70대 이상 고령자가 77.3%를 차지하며 80대 이상도 47.6%에 달해 대부분 여생이 얼마 남지 않은 분들이다. 특히, 2011년 4월부터 11월까지 이산가족 신청자 중 생존자 전원(81,800명)을 대상으로 한 이산가족 실태조사에서 선호하는 교류방법으로 생사확인(40.4%)이 가장 많았고 그 다음이 대면상봉(35.9%), 마지막으로 서신교환(10%) 순으로 조사되었다. 향후 정책수립에 고려할 사항이라고 할 수 있다.

Ⅲ. 이산가족 문제를 풀기 위한 과제

1. 인도적 입장에서 이산가족 문제 해결 추진

남북이산가족들은 하루가 다르게 유명을 달리하고 있다. 분단된 지 반세기가 지나 대부분 이산 1세대들은 이제 더 이상 기다리기가 어려운 고령자이다. 이 사업은 이제 더 이상 늦출 수 없는 시한성 사업이 되었다. 그런데 앞에서 살펴본 것처럼, 이산가족사업은 정치적 상황의 종속변수로 취급되어 큰 진전을 이룰 수 없었다. 그동안 적십자회담 개최 과정에서 경험한 바에 의하면 이산가족문제는 순수한 인도적 입장에서 다루어야만 풀릴 수 있다는 결론에 도달한다.

남북 간 침예하게 대립되어 있는 현실을 생각할 때, 실현가능 하겠느냐고 하겠지만 결국은 이산가족문제를 해결하기 위해서는 정치·군사적인 문제와 연계해서는 이 문제를 해결할 수 없다는 것을 실감하게 된다. 1971년 적십자회담 제의 시 우리측이 제네바협약과 국제적십자회의 결의 사항을 근간으로 하는 인간 고통 해소차원에서 접근했던 그 원칙을 지금도 그대로 적용하는 것이 중요하다. 이 원칙은 북측이 우선 지켜야할 사안이며 우리 정부도 반드시 지켜야 할 사항이기도 하다.

이산가족 문제 해결에 관한 국가 책무가 과거와 달리 법률로 강화된 측면이 있지만 남

북기본합의서를 비롯하여 그동안 남북 간 합의사항을 보면 여전히 남북간 인도적 문제 해결을 남북적십자 간에 추진하도록 위임한 부분이 많다. 그러나 인도적인 문제해결을 위한 남북적십자간 대화가 정치적 영향을 받게 되는 경우가 많은 것이 현실이다. 지금과 같이 남북관계가 경색될 경우 정부간 대화가 단절되면 적십자간 대화도 자동적으로 단절되어 버리는 현상이 필연적으로 생길 수밖에 없다. 남북간 경색국면에서도 개성공단이 그나마 중단되지 않고 가동되고 있는 것처럼 인도적 문제를 푸는데 있어서도 인도주의 정신을 존중하는 원칙을 지켜야 사업의 성과를 가져올 수 있는 것이다.

인도적 문제 해결의 주체로서 적십자사는 정부의 보조자로서 역할을 수행하지만, 중립적이고 독립적인 본래 기능을 상실하면 안 될 일이다. 정부도 이 같은 적십자의 고유한 임무를 지켜줘야 장기적인 차원에서 북한 측뿐만 아니라 모든 사람들로부터 꾸준한 신뢰를 받을 수 있게 된다는 점을 고려할 필요가 있다. 이 같은 인도주의정신 존중원칙은 2009년 금강산에서 개최된 남북적십자회담에서 우리측이 북측에 제기한 원칙이기도 하다.

2. 우리 정부의 정책 의지 및 적극적인 지원책 모색 필요

우리 정부가 이산가족문제를 최우선 과제로 해결하겠다는 의지를 갖고 특단의 대책을 세워 남북적십자간 이 문제 해결에 적극 지원할 필요가 있다. 이산가족문제를 적십자사가 인도주의 차원에서 해결하도록 하되 북측이 호응해 나오기 위해서는 과감한 장려책(인센티브)을 강구할 필요성도 있다. 오랫동안 분단된 상태에서 서로 헤어져 살았기 때문에 헤어진 사람들을 찾고 만날 가족들을 집결시키고 면회 장소에 나오게 하며, 서로 소식을 주고받게 하는데는 북측에서도 상당한 비용이 소요되는 것은 사실이다. 더욱이 열악한 북한 경제상황을 감안할 때 대폭적인 교류확대는 북측으로서는 큰 부담일 수 있다.

따라서 지원하는 인센티브는 현금이 아니라 그들이 필요로 하는 생필품 등 현물로 하되, 1인당 금액을 환산해 지원하는 방법이다. 현재 제3국에서 민간차원의 교류가 이루어질 경우 생사확인시 2백만원, 상봉시 5백만원, 교류지속시 50만원 등 1인당 최대 750만원의 정부기금을 지원하고 있는 점을 고려할 필요가 있다. 인센티브를 제공할 경우 가능한

생사주소 확인이 많이 이루어질 수 있도록 정책적으로 고려할 필요가 있으며 전면적 생사주소확인이 우선 될 수 있도록 필요한 물자와 장비 등을 지원하는 것이 필요할 것이다.

동서독의 경우 동독 정치범을 송환하는데 소요되는 비용을 기꺼이 부담하고 해결한 프라이카우프(Freikauf) 정책을 추진한 바 있다. 우리의 경우와 다를 수 있지만 한국판 이산가족 프라이카우프(Freikauf)를 제안한다. 이산가족 연령분포상 70대 이상 고령층이 전체의 77.3%를 차지하고 있을 뿐만 아니라, 고령화가 급속히 진행되고 있어 향후 10년 이내 이 문제를 해결하지 못하면 이산 1세대 모두가 사망하여 사안 자체가 없어질지 모른다. 따라서 1회성 시범사업, 이벤트 사업으로는 신청자 전원이 상봉하는데 수백 년이 걸려 현실적으로 이 문제를 풀 수가 없다.

지난 2007년 노무현 정권 말기 제9차 남북적십자회담에서 합의한 1년에 대면상봉 500명, 화상상봉 분기별 40가족 정도의 이산가족상봉 규모가 역대 최대치였다. 북측의 태도나 여건을 볼 때 특단의 결단이나 인식전환이 없다면 이 숫자에서 더 늘어날 것 같지 않아 보인다. 이러한 문제를 인식하고 우리측이 2010년 적십자 회담에서 제시한 생사확인 월 5천명, 편지교환 월 1천명, 상봉정례화를 위한 근본적 문제 해결에 북측이 호응해 나올 수 있는 과감한 장려책(인센티브)을 고려할 필요가 있다. 또한 국군포로와 납북자 문제 해결에 있어서도 이 문제를 고려해 볼 만 하다. 국군포로 납북자 문제는 적십자회담에서 넓은 의미의 이산가족 범주에 포함하여 해결한다는데 합의한 바 있다. 그러나 금강산 이산가족상봉시 이들의 생사주소를 확인한 사람은 극소수(생사확인 72명, 상봉 33명)에 불과해 이 방식으로 추진하는데도 여전히 문제점이 있다고 할 수 있다.

3. 국제적십자위원회(ICRC) 중재 요청

남북적십자간 직접적인 접촉을 통한 해결방법과 함께 또 다른 대안으로 국제적십자위원회(ICRC) 중재를 통한 이산가족 생사확인 문제를 검토해 볼 필요가 있다.

1859년 솔페리노 전쟁터에서 적십자정신이 탄생했고 제네바 제협약 및 추가의정서 같

은 국제인도법은 국제적 비국제적 무력충돌 희생자들을 보호하기 위하여 ICRC의 중앙심인국(Central Tracing Agency, CTA)에 대하여 전쟁으로 인해 흩어진 가족들 사이의 연락을 회복시켜주자는 인도주의적 의무를 부여하였다. CTA는 과거 수천만 통의 Red Cross Message를 접수하여 처리한 경험이 있다. ICRC는 남북 당국이 이 문제 해결을 위해 ICRC가 역할을 해 줄 것을 요청할 경우, 그 역할을 기꺼이 할 수 있다는 입장인 것으로 알고 있다. 문제는 북한 당국이 호응해 오지 않을 수 있으나 대한적십자사가 1957년 국제적십자위원회를 통하여 7,034명의 우리측 실향사민 생사확인을 북한적십자회에 요청하여 337명의 생존자 명단을 확인한 바 있다. 대한적십자사는 북한적십자회가 문의한 1만 4,132명중 1만 4,112명에 대한 생사여부를 통보한 사례를 참고할 만하다고 하겠다. 따라서 대한적십자사에 접수된 신청자중 생존자 7만8천명 전원에 대해 생사확인 의뢰서를 작성하여 ICRC에 전달할 필요가 있다. 생사확인에 필요한 경비는 우리측이 기꺼이 지원할 수 있을 것이다.

우리와 동일한 상황은 아니지만 주변국의 사례를 참고할 만하다. 1980년대 초부터 중국 홍십자차원의 이니셔티브로 추진되기 시작한 중국과 대만간의 적십자통신문과 심인의뢰서교환 사업이 대만과 중국 두 홍십자회간 사이에 이루어졌다. 성문화된 합의문서는 없었으나 모든 행동은 홍콩주재 초대 ICRC대표가 대만과 중국 양측에게 받아들여질 수 있는 실질적 절차를 마련하기 위해 쌍방을 방문하면서 주선한 구두합의에 의거하여 취해졌다. 이 같은 구두합의는 오직 쌍방 당사자(양측 홍십자 뿐만 아니라 정부까지 포함)가 인지한 인도주의 문제를 해결하고자 하는 의향을 명백히 표현 한 연후에야 가능해졌다. 이 산가족 접촉을 회복시키는데 있어 일단 초기의 긍정적인 성과가 나타나자 가족통신문과 심인의뢰서의 교환이 정치적 목적을 위해 이용될지 모른다는 쌍방의 의구심이 재빨리 해소되었다. 1987년부터 1990년까지 122,003통의 심인 의뢰 문건이 ICRC홍콩대표단에 접수되었으며, 그중 대만 측에서 중국측에 조회한 것이 64,974명, 중국 측에서 대만 측에 조회한 것이 57,029건에 달했다. 그 중 성공적인 타결을 본 건수가 22,667건(18.6%)에 달한다. 이 정도의 숫자라면 남측에서 생사를 확인하고자 하는 숫자와 거의 비슷해 참고할 만하다.

아울러 ICRC는 다음번에 개최되는 국제적십자회의에 한반도 이산가족 문제를 상정하고

이 문제를 조속한 시일 내 해결할 수 있도록 촉구하는 결의안을 만들어 내도록 할 필요가 있다. 국제적십자회의시 각국 정부와 적십자사·적신월사 대표들이 함께 참석한 자리에서 「이산가족재회」라는 의제가 붙은 결의사항을 채택한다면 세계만인의 공동관심을 촉구하게 되고 이 문제를 더 이상 지체할 수 없는 시급한 인도적 사항으로 부각시킬 수 있을 것이다.

4. 이산가족 면회 방식 변경 필요

향후 북측과 금강산 면회소 관리 운영 문제를 협의할 시, 면회소 내에서 동숙까지 가능하도록 협상할 필요가 있다.

고향방문이 현실적으로 어려운 상황에서 가족들과 함께 식사도 해 나눠먹고 함께 자며 가족의 정을 느낄 수 있도록 할 필요가 있는 것이다. 이산가족들이 고향인 점을 감안, 가족대 가족 개념으로 만날 수 있도록 하며, 소규모 인원이라도 자주 만날 수 있도록 하고, 한번 만난 가족도 다시 만날 수 있도록 하며, 서신교환까지 가능하도록 협상할 필요가 있다. 금강산면회소는 콘도형식으로 건설되어 이러한 방식의 면회도 물리적으로는 가능하다. 이산가족들이 자주 만나는데 북측이 가장 어려워하는 부분이 자신들의 체제유지에 도움이 되지 않는다는 점과 현실적인 비용문제 등일 것이다.

이러한 점을 감안하여 가능한 보도진 참여를 대폭 제한하고 기존의 금강산 상봉시 진행하고 있는 단체상봉이나 만찬, 단체참관 프로그램을 줄이거나 없애고 가족들이 오붓하게 방에서 만나 얘기하고 주변을 산책하고 자연스럽게 식사할 수 있도록 만남의 방법을 바꿔가는 것도 중요하다. 하지만 당장 북측이 받아들이기에는 어려울지 모르나 잘 설득할 필요가 있으며 금강산면회소를 통한 상시상봉이 이루어지면 이러한 방법으로 전환할 필요가 있다. 또한 금강산은 접근성이 떨어지니 남쪽과 가까운 접경지역에 추가 면회소를 건설하여 상봉하자는 주장도 있으나 고향 이산가족들을 생각할 때 그럴만한 여유가 없으며 당장은 금강산면회소를 제외하면 다른 곳에서 이산가족들이 만나는 것은 더욱 부담을 느낄 수밖에 없어 실현가능성은 더욱 멀어질 것으로 보인다. 이는 서울 평양 동시 교환방문을 추진해 본 2000년 초기 상황을 보면 알 수 있다. 다만, 금강산 면회소에서의 자유로운 상시상봉이 잘 이루어지게 되면 그 다음 고향방문을 추진해 볼 필요가 있으며 또한 거동

이 불편한 고령자를 위해서는 과거 경험을 살려 전국에 설치된 화상상봉장을 통해 가족들을 만나게 하는 방법도 지속적으로 고려할 필요가 있다.

IV. 결 어

이산가족문제를 풀기 위한 제언으로 인도주의 원칙에 충실하자는 점을 첫 번째로 강조했다.

두 번째는 북측의 입장을 고려하여 체제유지에 두려움을 느끼지 않도록 하되, 북측이 필요로 하는 경제적인 인센티브를 과감하게 제공하는 정책을 정부에게 주문했다.

세 번째는 대안으로 국제적십자위원회를 활용하는 방안과 마지막으로 이산가족상봉 방식 변경을 통해 실질적인 만남이 될 수 있도록 하자는 제언을 하였다. 이러한 방법에 대해 북한이 호응해 나오는데 시간이 걸릴지도 모른다. 현재의 남북관계가 경색되어 있지만 이 시기가 지나고 나면 북측과 다시 마주 앉아 이산가족문제를 논하게 될 것으로 기대하고 있다. 다시 마주 앉게 되면 지난 2010년 10월 개성에서 열린 남북적십자회담에서 논의하려고 했던 이산가족상봉 정례화 문제가 될 것이다.

북측이 원하는 인도적 차원의 대북지원 문제와 금강산 문제가 걸려있긴 하지만 이산가족이 대부분 고령이고 이제 여생이 얼마 남지 않았다는 점을 고려한다면 우리측이 많은 공을 들여 완공한 금강산 이산가족면회소에서 이산가족들이 상시적으로 만날 수 있도록 하고 한번 만난 가족들이 재 상봉할 수 있도록 하며 서신거래까지 가능할 수 있도록 해야 할 책무가 있다.

과거 이산가족문제 해결을 위한 의제 5개항을 타결 짓기 위해 수많은 접촉과 대화를 했지만 성과를 낼 수 없었던 것은 이산가족문제를 정치적 상황과 연계하는 남북한 간의 상황논리 때문이라고 볼 수도 있다. 이산가족문제는 남북관계 상황과 관계없이 인도적 차원에서 추진되어야 한다. 남북간 정치적 사안에 종속되어 조절되면 사업의 일관성과 지속성이 결여되어 사업성과를 내기가 어려울 것이며 순수한 인도적 사업의 본질이 훼손되고 이는 정치적으로 이용되는 나쁜 선례가 될 것이며 더 나아가 인권적 차원에서의 논란

도 제기될 가능성이 있다. 특히 이산가족들의 연령 및 건강상태 등으로 보아 한시적 사업이라는 점을 인식하고 국내적으로 총체적 대책을 강구해야 하며 국제적십자위원회 등과 적극 협력하여 새로운 전환적 계기를 형성해야 할 것이다. 동서독 사례를 감안, 북한 측에서 필요로 하는 대가를 지불하더라도 일거에 일괄적으로 해결하는 방안 모색이 불가피해 보인다.

정부에서는 이 사업 추진에 대한 의지와 결단을 갖고 적극 모색하지 않으면, 또 시간이 갈수록 해결하기 어려운 일이 될 것이다. 그러한 점에서 이산가족문제를 인도적으로 풀어야 할 최우선 과제로 선정하여 북측을 설득할 명분과 실질적인 지원책까지 마련하여 본격적인 대화를 시작해야 한다. 언제까지 남북관계가 경색되었다고 북한 탓만 하고 마냥 기다리고만 있을 수가 없다. 이산가족재회를 바라는 이산가족들의 아픔이 너무 크고 상봉염원이 너무 간절하다.

발제III (영문번역)

The issue of the separated families in the Korean peninsula from Humanitarian perspective and its challenges^{*}

Seong-Keun Kim
(Director of Int'l and Inter-Korean Bureau,
Korean Red Cross)

I. Introduction

In humanitarian perspectives, Korean Red Cross (herein after KRC) has made continuous efforts since 1971 in order to settle the postwar issue of separated family members who were scattered around the entire Korean peninsula. KRC has achieved considerable outcomes sometimes even not reaching its full expectation. After the historical inter-Korean summit in 2000, two Koreas further expanded their exchanges and conversation, which paved the way toward the era of reconciliation instead of hostility. Such a positive mood has brought many tangible results to the humanitarian issue in any other time before.

At the beginning of the current administration in RoK, the political situation has been worsened. The political stalemate has been indefinitely backward the reunion of separated families and made the reunion center in Mt. Geumgang confiscated and frozen. Eventually, the political tension halted humanitarian aid led by the KRC as well as other exchange projects. In the meantime, most of family members were aging over 80s to 90s. Indeed, this issue is not only of great significance but also of much greater urgency.

^{*} This is unofficial english translation. Please refrain it from quoting

Then a question comes up why both parties could not achieve satisfactory results. In fact, various suggestions have been made to solve this issue, such as (1) putting pressure on the government to implement; (2) establishing a team of dedicated experts and training experts; (3) enhancing international solidarity. Regretfully, the situation has not been much improved. Considering the uniqueness of the North Korean government, fundamentally to solve the separated family issue does not seem to be easy. This article, thus, tries to examine the efforts made to settle the separated family issue and identify its challenges. In addition, it will introduce several recommendations to overcome the current deadlock.

II. Efforts made to solve the separated family issue

1. The Red Cross Talks: achievements and limitations

In 1960s, the U.S. government tried to promote cooperative mood based on the balance of power by its diplomatic maneuver. It achieved détente with People's Republic of China while containing the Soviet Union. In accordance with this mood, the RoK government announced "the Initiative of Peaceful Unification" in the celebration statement on August 15th, 1970, promising more flexible future policies. Followed by the news, the KRC proposed Red Cross Talks to North Korean Red Cross(herein after NKRC) in order to initiate the reunion program for separated family members.

However, the NKRC suggested that the humanitarian talks should tackle the issue of close friends as well as separated family members, which seemed to be derived from sincere humanitarian perspective.

On August 20th, 1971, the first contact between two Red Cross Societies was made at the Neutral Nations Supervisory Commission in Panmunjom. Since then, various efforts were made by both sides such as establishing a liaison office in Panmunjom, stationing liaison officers, setting a hot-line between two Societies, and finally, they agreed on the five agendas for the Red Cross Talks in order to discuss the separated family issue.

On June 16th, 1972, it is noteworthy that fundamental approaches for the separated family problem were agreed with five agendas adopted during the 20th preliminary meeting for holding the Red Cross Talks.

The agendas contained humanitarian contents reflecting the tenets of the ICRC (ICRC: International Committee of Red Cross) such as (1) informing fate and whereabouts of families and their relatives; (2) realizing free visit; (2) exchanging letters; (4) gathering separated families; and (4) other humanitarian issues. Specifically, those contents were invoked to Article 26 of the Fourth Geneva Convention and Resolutions adopted in the 19th and 20th International Conference of the Red Cross and Red Crescent. Though the Red Cross talks were held 7 times for 11 months in Pyongyang and Seoul in rotation from August 1972 to July 1973, both parties could not obtain any meaningful results.

While the KRC urged phase-in settlement of the separated family issue, the NKRC urged the comprehensive solution for five agendas including freely visiting hometown. In addition, the NKRC reiterated the political claims that the RoK government should improve its legal and social conditions as a prerequisite by eliminating the Anticommunist Law and National Security Law in order to successfully facilitate this issue. In the 6th Red Cross talks, the NKRC still put forward something difficult to be accepted by Seoul, for instance, dispatching agitators who help to understand the Red Cross Movement. It seemed that the NKRC had intention to previously eliminate obstacles for achieving its political aims and fostering preferable environment.

KRC wanted to implement practical ideas suggested during the talks under the prompt agreement by both parties. For instance, exchanging letters between the elderly and their children, establishing the post office, and dispatching delegates for visiting their ancestral graves in the New Year's Day and Korean Thanks-giving day are actually suggested by the South delegation. However those ideas were not accepted by Pyongyang saying that they derailed the essential issue.

In the wake of the flood relief delivered from the North to South in 1984, “the hometown visit by separated family members and exchanges of artistic performance troupes” were agreed during the 8th Inter-Korean plenary Red Cross Talks in 1985.

From September 20 to 23 of the same year, hometown visits and artistic performances were actualized simultaneously in Seoul and Pyongyang.

Though two further rounds of plenary talks were held since then, the North and South could not make any progress in implementing the agendas including the settlement of the separated family issue. There were several reasons that the North halted the meetings at that time. Such as, the North urged (1) to eliminate the National Security Law in RoK in 1970s; (2) to protest against the US and Korea joint military exercise; and (3) to object to the program of artistic performance during the second round of negotiation for “the hometown visit by separated family members and exchanges of artistic performance troupes” in 1980s; (4) to demand repatriating an unconverted long-term political prisoner, In-mo Lee, to the North, which was set as a precondition during the negotiation for exchanging a delegation of the elderly parents in 1990s.

After the historical Inter-Korean summit in 2000, exchanges were actively resumed by both parties. The family reunions were held average 2~3 times a year (maximum 3~4 times a year), but it was only pilot project considering the total number of remaining family members. The Red Cross Talks could not produce fruitful result as thorny issues still remained, for instance, the problems of (1) notifying fate and the whereabouts of separated family members; (2) the reunion of separated family members; (2) expanding programs with exchanging letters; (3) building a reunion center and its management; (4) South Korean POW (POW: prisoner of war) and civilians kidnapped to the North.

While the South urged to expand the reunion program, the North reiterated its argument for minimum implementation in manageable scale due to their administrative constraints. As a result, the program remained a pilot project. Moreover, the issue was heavily influenced by political factors such as missile and nuclear tests, a tourist death, unilateral confiscating the Mt. Geumgang reunion center, the incident of Cheonan naval vessel, and the bombardment of the Yeonpyeong Island. As the North set a priority to secure rice and fertilizer aid rather than other humanitarian issues because of severe food shortages from the year of 1995 and tried to link the humanitarian aid with separated family issue.

2. The reunion of separated families: achievements and current situation

Considering figures in regard to the reunions of separated families, a total 21,734 people have been reunited since 2000. They are comprised of total 17,986 people from 3,764 families in both sides reunited 18 times by face-to-face meetings and 3,748 people from 557 families reunited 7 times by video meetings. A total of 52,913 people are confirmed whether they are alive or not (i.g. 42,674 people during the process of face-to-face meeting arrangements, 7,972 people during the video meetings process, and 2,267 people through other procedures).

In a pilot program of May 2001, the number of applicants for letter exchange reached only 600 people (a sum of each side) and exchanging letters were not allowed between reunited families. In February 2008, “video messages” were exchanged once, but it could not be continued. It is noteworthy that only 2,153 people from South Korean applicants could be benefited from that procedure.

In the meantime, 49,776 people were dead among a total of 128,678 applicants enrolled in the Integrated Information System for Separated Families and now 78,902 people are alive. It is true that average 3,000~4,000 people are dying due to their old age. The death-roll is increasing almost every year, for instance, 3,570 people in 2004, 3,887 people in 2005, 2,052 people in 2006, 4,303 people in 2007, 5,626 people in 2008, 3,197 people in 2009, 3,861 people in 2010, and 3,792 people in 2011. Among the survivors, elderly people over their age of 70s consist of 77.3 percent and over 80s also are 47.6 percent that simply there remains not much time for their reunions.

In according to the survey done from April to November 2011 on what and how the family members prefer to do in reunion programs, 40.4 % want to find out their whereabouts at least, 35.9 % is for face-to-face meeting and the rest 10 % is for exchanging letters. Such a preference in the family reunion program is worth to be reflected in policy making.

III. Challenges to solve the separated family issue

1. Stepping forward the separated family issue from humanitarian perspectives

Today, many of the elderly members are passing away. Almost 60 years has gone since the Korean peninsula was divided, most of them do not have much time in waiting for lagging family reunion events. Thus, the reunion project emerged as an urgent matter that cannot be pushed back or sustained any more. Looking back its history, however, this issue has been considered as a dependant variable for the politics in the peninsula. Based on what we experienced in the Red Cross Talks, the separated family issue should be dealt with from genuine humanitarian perspectives.

Considering the tension between the two Koreas, one can raise a realistic question whether humanitarian approaches can be available. It is manifest, however, that the family issue cannot be solved in a way that political and military issues are involved in that process. The key is to hold the humanitarian principle raised by the KNRC during the 1971 inter-Korean Red Cross Talks. The principle originally enshrined in the Geneva Conventions and resolutions of the International Conferences of the Red Cross and Red Crescent should be respected and abided by not only for the North Korea but also for the RoK.

These days, more legal instruments were designed to impose responsibility to deal with the separated families. However if we take a look at past agreements like the Inter-Korean Basic Agreement, we can find that many clauses are still entrusting two Red Cross Societies to handle the humanitarian issues. In reality, the political clout still influences the Red Cross talks, so that Red Cross humanitarian operations can be vulnerable in line with political stalemate between two governments.

Returning to the basic, the key is to keep the principle of humanitarianism when both concerned parties try to solve the humanitarian issue, and a notable example can be found in the Gaesung Industrial Complex which is still operating not stalled. The KRC performs the auxiliary role of the government, but it must keep its genuine

characteristics such as neutrality and independence.

The government also should keep in mind as long as it respects and protects the genuine role of the Red Cross, it will be able to gain continual public confidence. The principle of respecting humanitarian spirit is raised by the KNRC during the Red Cross Talks held at Mt. Geumgang in 2009.

2. Government willingness at police level and active support

With strong willingness by setting the separated family issue as a high priority, RoK government renders full support to two Red Cross Societies in order to solve it at humanitarian basis with firm initiative. To encourage the North to response it, it also needs to be considered drastic incentives to the North. It is true that organizing family reunions; tracing family members, arranging transportations and accommodations, and collecting information requires high costs which can give big financial burden to the North, particularly in the middle of economic depression there.

Given that situation, the incentive can be made in in-kind donation not in cash type to the North so that necessity goods for people can be available. Currently when a private reunion is arranged in a third country, the RoK government assists an individual with maximum 7.5 million won: for instance, confirming whereabouts and fate; 2million won, having an actual reunion; 5million, and exchanging letters; 0.5 million won. In case financial incentives are offered, it needs to be cautiously considered its policy to support participants with necessary items enabling overall identification of fate and whereabouts.

In the case of former East and West Germany, the Freikauf policy contributed to solve the financial problem sending East German political prisoners to the West. I hereby suggest a Korean type of the Freikauf policy to deal with the cases.

Elderly people over 70s account for 77.3 percent of total numbers and they are rapidly aging. Thus, if we cannot solve this issue in next decade, the first generation of separated families will have been passed away, and then the issue itself will be disappeared. From the realistic point of view, the pilot project or event project will never settle the issue as it

takes hundreds of years to make all the applicants reunited.

In 2007, at the end of the President Roh Moo-hyun's government, the total scale of reunion got the highest ratings ever recording 500 reunited people a year and 40 families on a quarterly basis. Taking consideration of Pyongyang's attitude, the number does not seem to be increased continuously without significant decision or change of perception. In that sense, the RoK government needs to consider drastic incentives for the North encouraging it to correspond with the essential solutions which has already proposed by the South. The solutions include confirming whereabouts for 5,000 people a month, exchanging letters for 1,000 people a month, and establishing a regular reunion program.

In addition, the prisoners of war (POWs) issue can be included in this package.

During the Red Cross Talks, both parties agreed that the POWs and kidnapped people will be included in the broad category of separated families. However a few of them was confirmed during the family reunion in Mt. Geumgang – whereabouts for 72 people and face-to-face reunion for 33 people.

3. Requesting International Committee of the Red Cross (ICRC) arbitration

Beside the direct contact between two Societies, it can be also considered to be approach through the International Committee of the Red Cross as an arbitrator. The ICRC was established based on the experiences of the Battle of Solferino in 1859. The International Humanitarian Law is comprised of Geneva Conventions and its Additional Protocols bestowing humanitarian responsibility (intervention) to its Central Tracing Agency (CTA) in order to protect victims of war scattered around and to restore contacts between them.

In other conflicts regions, The CTA has received thousands of Red Cross messages and accumulated its own experiences and expertise. It is understood that the ICRC is willing to take its role as humanitarian mediator if the both sides accept the ICRC specific role in that regard. The KRC has already good practices successfully made through ICRC coordination and cooperation in 1957 in forwarding data on 7,034 people to the NKRC

and 337 people were confirmed of their status and also the KRC sent a confirmed list of 14,112 people to the North among 14,132 people requested by the North.

Experienced the successful case, we can think of officially requesting the ICRC to facilitate the remaining 78,000 individual applications. If so, all necessary costs can be covered by the South.

Though it is not the same situation, cases in neighboring country can be a good example. From the early 1980s, Chinese and Taiwanese Red Cross began to exchange Red Cross messages and written requests for tracing family members. Though there was no written agreement, all the necessary actions were implemented following the oral agreement made by the ICRC representative in Hongkong delegation who visited both sides to establish practical procedures. The oral agreement has been made only after both Societies (including governments) clarified their intention to solve humanitarian issues.

Once a positive result emerged, suspicion that those exchanges served political interests was quickly resolved. A total of 122,003 written requests for tracing were submitted to the ICRC Hongkong delegation from 1987 to 1990 (64,974 from Taiwan to China and 57,029 from China to Taiwan). Among them 22,667 cases (18.6 percent) were successful. Surprisingly, it is similar number that the RoK government tries to confirm with the North.

Furthermore, it is hoped that in the International Conference of the Red Cross Conference can address seriousness and urgency of separated family issues including the Korean case caused by conflicts. So, it can bring attention and support to adopt it as one of resolutions titled “reunion of the separated families”. It will garner international attention and be empathized as the urgent humanitarian issue.

4. Changing the way of family reunion

In regard to managing the Mt. Geumgang reunion center, the RoK government should negotiate with the North that the center will be available for the family members to stay over nights. As ordinary the visitors cannot visit their hometown, they should be allowed

to stay overnight with their other families enjoying family bond. Considering that the applicants for reunion are old, the meeting should be the scale of family to family and even able to be a minor scale. Additionally, even if family was once reunited, they should be allowed to meet again. After the family gatherings, exchanging letters also should be guaranteed. Given that the Mt. Geumgang resort was built as a condominium type, those kinds of reunion is physically available.

The most difficult part for the North in this scheme is that the project can be thought not to be useful for its stability as well as its finance. In this circumstance, it is significant to change the way of reunion by, such as, restraining the media participation and securing family's private time to enjoy talking, strolling, and separate dinner sacrificing group-based schedules. Though the North is expected to oppose such ideas, it still depends on bilateral negotiation. Once the regular reunion is agreed, the ideas could be applied.

Another argument is that an additional reunion center should be built near the demarcation line due to difficult to access to Mt. Geumgang. Given that only short time has left for the reunion project, it cannot be a good option. Moreover, if we remind the simultaneous visits to Seoul and Pyongyang implemented in 2000, the North might not gladly accept it. However, if the regular reunion program is successfully established, then the hometown visit could be pushed forward. It also needs to be kept considered that the unhealthy elderly should be guaranteed to meet their family members in video meeting rooms nation-widely connected following the past lessons.

IV. Conclusion

In order to settle the issue of separated families, this article proposed several ideas. First, the humanitarian principle should be prioritized. Second, the RoK government needs to give financial incentives to the North considering their instability in economy. Third, both parties are recommended to take advantage of arbitration led by the International Committee of the Red Cross (ICRC). Fourth, both parties should change the way of reunion in order to make up for its inefficiency.

The proposals will take time to be realized as the North is expected to negatively respond it. In reality, the inter-Korean relation is in a deadlock, but in due time both parties will be able to discuss the matter of separated families.

Once the talks is held, the reunion on a regular basis will be referred as an agenda, as it was previously dealt with in the Red Cross Talks in August, 2000. Though many issues are still pending, the North authority is responsible for supporting family reunions at the Mt. Geumgang resort built by hard efforts of the RoK government. In addition, the North should allow the family members to meet on a regular basis and help them to be reunited again and to exchange letters.

The reason why both parties could not make any fruitful results regardless of many efforts is on the linkage between the separated family issue and political situation in the Korean peninsula. The issue should be propelled from the humanitarian point of view regardless of political circumstances.

If the issue is swayed by political clout, it will bring lack of consistency and continuity, and eventually the project will fail to attain satisfactory results. It will also lead to damage the nature of humanitarianism and become bad example exploited by politics.

Furthermore, we cannot exclude a possibility that human rights debate be triggered from it. Therefore we should realize that the project will temporary last due to applicants' age and physical conditions. Both governments should take holistic approaches and prepare new phase in cooperation with the ICRC and other organizations abroad.

Considering the case of Germany, it will be vital for Seoul to suggest package deal to the North paying due regard to the price. If the government does not have will and determination on this issue, it will be mired in more difficulties over time. In that sense, the government should designate the separated family issue as its prior task and initiate talks with Pyongyang with specific justification and practical measures. Time does not allow us to blame the North government without any actions. As the pain of separation is severe, so is the longing for reunion.

인도적 관점에서의 탈북자 문제 고찰
Study on North Korean defectors issue
from humanitarian perspectives

- 사회 : 이영준 교수 (경희대 법학전문대학원)
 - 발제 : 이규창 박사 (통일연구원)
 - 토론 : 이석준 인권정책 과장 (국가인권위원회)
Anne Mary Campbell 대표 (UNHCR)

 - Presentation : Dr. Kyu-Chang Lee
(Korea Institute for National Unification)
 - Commenter : Mr. Seok-Jun Ri
(Director of Human Rights Policy Division, National Human Rights
Commission of Korea)
- Ms. Anne Mary Campbell
(Representative of UNHCR Office in Korea)

인도적 관점에서의 탈북자 문제 고찰

이 규 창 박사
(통일연구원)

I. 문제제기

탈북자 강제송환문제는 비단 어제오늘의 일이 아니다. 그러나 2012년 2월 중순경부터 불거진 탈북자 강제송환문제는 보다 조직적이고 대규모적인 양상을 보이고 있다는 점에서 국제사회가 촉각을 세우며 대응하고 있다.

탈북자 강제송환문제에 대한 대응은 규범적 측면과 외교적 측면, 정부 측면과 시민단체 측면, 국내 측면과 국제 측면 등 여러 각도에서 종합적으로 추진되어야 한다. 규범적 측면에서는 탈북자들의 강제송환금지를 주장할 수 있는 법리를 지속적으로 보강해 나가는 것이 필요하다. 난민 결정 및 강제송환금지와 관련된 다른 국가의 국내법 규정과 국제 판례, 사례 등을 축적하고 중국이 가입하고 국제인권조약과 외국인의 강제송환 및 추방을 제한하고 있는 일반국제법 규범을 면밀하게 분석해야 한다.

규범적 측면에서 탈북자의 강제송환금지 주장에 대한 법적 근거로 주로 유엔 난민협약과 고문방지협약이 인용되고 있다. 필자도 우리나라와 국제사회가 이 두 협약을 근거로 중국에 대해 지속적으로 탈북자의 강제송환 금지를 주장해야 한다는데 뜻을 같이한다. 그러나 난민협약의 해석을 두고 탈북자들이 협약난민에 해당되는지의 여부에 대해 여전

히 논란이 있다. 무엇보다 난민협약의 최대 난점은 난민지위 결정에 관한 구체적인 규정을 두지 않은 채 이 문제를 당사국의 국내법에 맡기고 있다는 점이다. 또한 고문방지위원회는 고문방지협약 제3조의 적용과 관련하여 입증책임이 이를 주장하는 측에 있다고 논평한 바 있어¹⁾ 우리가 고문방지협약 제3조를 탈북자의 강제송환금지에 대한 근거로 원용함에 있어 현실적인 문제가 있음도 부인하기 어렵다.²⁾ 따라서 유엔난민협약과 고문방지협약을 원용하면서 동시에 탈북자 강제송환금지를 주장할 수 있는 법적 논거를 지속적으로 보강해 나가는 것이 필요하다. 이 같은 시각에서 이 글에서는 강제송환 및 추방을 제한하고 있는 국제법상의 원칙과 규범들을 살펴보고 탈북자 강제송환 문제에 적용해보고자 한다.

국제법상 외국인의 강제송환 및 추방을 제한하고 있는 원칙 내지 규범에는 인신보호, 강제송환금지, 정치범불인도, 차별금지, 처벌을 통한 제한, 사적 권리의 보호, 보호책임 등이 있다. 이 가운데 인신보호와 관련이 있는 생명권 문제와 비인도적 대우를 받을 국가로의 추방문제와 사적 권리와 관련이 있는 무국적 탈북아동의 가족결함문제와 이주노동자권리협약에 대해 생각해보고자 한다. 필자가 이 문제들을 논의의 대상으로 삼은 이유는 이들 국제규범 내지 국제법상의 원칙들이 탈북자 강제송환 및 북한인권 문제와 관련이 많은 것으로 보여 지기 때문이다.

II. 탈북자 강제송환과 국제법상 생명권의 보호

1. 생명권 보호 관련 사례

주요 국제인권문서들은 모든 사람이 생명권을 가진다고 규정하고 있다.³⁾ 생명권은 최고의 가치를 지닌 권리(supreme right)이며 본질적으로 중요한 권리(fundamental rights)

*이 글은 본 포럼을 위해 그동안 필자가 여러 글에서 발표한 탈북자 문제 및 북한 인권과 관련한 내용들을 부분적으로 발췌하여 정리한 것이다.

1) Committee Against Torture, General Comment No.1(1997, 11, 12), para. 5.

2) 자세한 내용은 이규창, “재중 탈북자 보호와 고문방지협약,” 『국제법학회논총』, 제51권 제1호(2006), pp. 13~36 참조.

3) 세계인권선언 제3조, 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약 제6조 제1항, 유럽인권협약 제2조 제1항, 미주인권협약 제4조 제1항, 아프리카인권헌장 제4조, 유럽연합기본권헌장 제2조 제1항, 인간의 권리와 의무에 관한 미추선언 제1조, 이주노동자권리협약 제9조 등.

가운데 하나로 간주되고 있다. 외국인의 생명권과 관련하여 사형을 당할 위험이 있는 국가로 외국인을 추방하는 것이 외국인의 생명권에 반하는 가의 문제를 생각해 볼 수 있다. 특히 국내법상 사형 제도를 폐지하고 있거나 또는 사형을 금지하고 있는 국제협약⁴⁾에 가입하고 있는 나라가 사형을 당할 위험이 있는 국가로 외국인을 추방해서는 안 될 의무를 부담하는지의 문제가 제기될 수 있다.

관련 사례로 1991년 Chitat Ng이 캐나다를 상대로 ‘시민적·정치적 권리위원회’(Human Rights Committee, 이하 “자유권규약위원회”)에 제출한 개인통보사건과 1996년 Mrs. G. T.가 호주를 상대로 자유권규약위원회에 제출한 개인통보사건이 있다. Chitat Ng이 자유권규약위원회에 제출한 개인통보사건에서 미국은 사형에 해당되는 범죄를 저지른 Chitat Ng을 인도해 줄 것을 캐나다에 요구하였고 이에 대해 Chitat Ng은 캐나다가 자신을 미국에 인도하는 것은 「시민적·정치적 권리에 관한 국제규약」(이하 “자유권규약”)에 위반하는 것이라고 주장하였다. 당시 캐나다는 일부 군사적인 범죄를 제외하고는 사형을 폐지하고 있었다.⁵⁾ 자유권규약위원회는 자유권규약 당사국은 자유권규약상의 약속들을 이행해야 하며 이러한 약속들에 위반하여 외국인을 인도하고 그 결과로서 개인의 권리가 침해되는 경우에는 외국인 인도는 자유권규약 위반이 될 수도 있다고 밝혔다. 그러나 Chitat Ng에 대한 모든 혐의와 증거를 조사하는 등 충분한 과정을 거친 후의 범죄인 인도는 가능한 것으로 보았다. 결국 자유권규약위원회는 캐나다가 미국에 대해 Chitat Ng의 인도를 거부할 필요는 없으며 Chitat Ng의 인도는 자유권규약 제6조에서 규정하고 있는 생명권에 반하는 것은 아니라고 결론지었다.⁶⁾ Mrs. G. T.가 호주를 상대로 자유권규약위원회에 제출한 개인통보사건에서 G. T.는 자신의 남편을 사형을 당할 위험이 있는 말레이시아로 추방하기로 한 호주의 결정은 남편의 생명권에 반하는 것이라고 주장하였다. 호주 역시 사형을 폐지하고 있었으며 자유권규약 제2선택의정서의 당사국이었다.⁷⁾ 자유권규약위원회는 Chitat Ng v. Canada에서와 마찬가지로 추방은 자유권규약에 대한 위반이 될 수도 있다고 밝히고 있으나 추방으로 인해 G. T.의 남편이 기소되어 사형을 선고받

4) 사형폐지를 위한 자유권규약 제2선택의정서, 모든 상황에서의 사형폐지에 관한 유럽인권협약 제13의정서, 사형폐지를 위한 미주인권협약 의정서 등이 있다.

5) Communication No.469/1991(Charles Chitat Ng v. Canada), UN Doc. CCPR/C/49/D/469/1991, paras. 1~3.

6) Ibid., paras. 14, 2~15, 7.

7) Communication No.706/1996(Mrs. G. T. v. Australia), UN Doc. CCPR/C/61/D/706/1996, paras. 2, 1~3, 7, 8, 3.

을 수 있을 것으로는 예상할 수 없다며 호주가 G. T.를 추방하기로 결정한 것은 자유권규약 제6조 및 자유권규약 제2선택의정서 제1조상의 권리를 침해하는 것은 아니라고 결론지었다.⁸⁾ 두 가지 개인통보사건 사례에서 알 수 있는 것은 비록 국내적으로는 사형을 폐지하고 있거나 사형을 금지하고 있는 국제협약에 가입하고 있다고 하더라도 사형을 당할 위험이 있는 국가로 외국인을 추방하는 것은 금지되지 않는다는 견해를 자유권규약위원회가 취하고 있다는 점이다.

그러나 자유권규약위원회의 견해와는 달리 사형을 당할 위험이 있는 국가로 외국인을 추방해서는 안 된다는 주장이 제기될 가능성이 없지 않다. 일부 국제협약은 사형을 당할 위험이 있는 국가로 외국인을 추방하는 것을 명시적으로 금지하고 있다. 즉, 유럽연합기본권헌장은 제19조 제2항에서 어느 누구도 사형에 처하게 될 심각한 위험이 있는 국가로 추방 또는 인도되어서는 안 된다고 규정하고 있다. 또한 사형을 당할 위험이 있는 국가로 외국인을 추방하는 것은 비인도적인 행위에 해당될 수 있다. 이 문제와 관련된 사건이 유럽인권법원이 다룬 Soering 사건이다. 유럽인권법원은 1989년 7월에 살인혐의로 인해 사형선고를 받게 될 Soering을 미국에 인도하는 것은 유럽인권협약 제3조에 반한다고 만장일치로 판결하였다.⁹⁾ 유럽인권협약 제3조는 어느 누구도 고문, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌을 받지 않는다고 규정하고 있다. 유럽인권법원은 유럽인권협약 제3조가 비록 도망범죄인의 인도를 금지하는 조항을 명시하고 있지는 않지만 고문, 비인도적이거나 굴욕적인 대우 또는 처벌을 받을 실질적인 근거가 있는 경우의 범죄인인도는 유럽인권협약 제3조의 정신 및 의도에 명백하게 반한다고 하였다. 나아가 유럽인권법원은 그러한 경우에 인도해서는 안 되는 의무는 도망범죄인이 비인도적이거나 굴욕적인 대우 또는 처벌에 직면하게 되는 경우까지 확대된다고 판시하였다.¹⁰⁾ 이 판시내용은 외국인의 인권 보호 차원에서 중요한 의의를 갖는다고 볼 수 있다. 왜냐하면 유럽인권법원은 비인도적이거나 굴욕적인 대우 또는 처벌을 받을 실질적인 근거가 있는 경우에는 범죄인인도의 금지뿐만이 아니라 도망범죄인이 비인도적이거나 굴욕적인 대우 또는 처벌에 직면하게 되는 경우까지 확대된다고 판시하였는데 사형을 당할 위험이 있는 국가로 외국인을 추방

8) Ibid., paras. 8.1~8.5.

9) J. G. Merrills, "Decisions on the European Convention on Human Rights during 1989," 60 British Yearbook of International Law (1989), p. 552, p. 555.

10) R. B. Rillich, "The Soering Case," 85 American Journal of International Law (1991), p. 138.

하는 것이 여기에 해당될 수 있기 때문이다.

2. 탈북자 강제송환과 공개처형

생명권의 문제는 재중 탈북자의 경우에도 중요하다. 왜냐하면 탈북자들이 강제북송될 경우 사안의 경중에 따라 공개처형되는 사례들이 있기 때문이다. 북한 형법은 사안이 중대한 경우를 조국반역죄로 간주하여 최고 사형까지 가할 수 있는 것으로 규정하고 있다(제62조). 물론 앞에서 살펴본 자유권규약위원회의 개인통보 사건이나 유럽인권법원 판례를 중국의 탈북자 강제송환문제에 직접 적용하기에는 어려운 점이 있다. 중국은 자유권규약과 유럽인권협약의 당사국이 아니기 때문이다. 또한 중국은 자유권규약 제2선택의 정서의 당사국도 아니다. 그러나 유럽인권법원의 Soering 사건의 판례 취지와 추방 및 범죄인인도가 자유권규약 위반이 될 수도 있다고 한 자유권위원회 개인통보 사건들의 취지는 탈북자 강제송환문제에 원용될 수 있다고 보여 진다. 아울러 북한에서는 최고지도자의 지시가 노동당규약이나 헌법, 법령보다 더 권위를 갖는 문제가 있다. 다시 말해 북한에서는 형법에는 규정되어 있지 않더라도 최고지도자의 지시에 따라 포고 형태로 공개처형이 자행되고 있다. 김정은은 후계자로 공식 등장하면서부터 탈북자에 대한 색출 및 처벌을 강화하였다. 특히, 2011년 12월 아버지 김정일의 사망에 따라 명실상부한 북한의 제1인자가 된 김정은은 탈북자를 체제위협 요소로 간주하여 국경에서의 탈북 감시 및 탈북자에 대한 공개처형 등을 지시하고 있는 것으로 알려지고 있다. 또한 북한에서의 공개처형은 일반적인 사형과 달리 공포정치의 일환으로 이용되고 있어 보통의 사형에 비해 비인도적인 성격이 훨씬 농후하다는 점도 간과해서는 안 된다. 설령 중국의 탈북자 강제송환이 엄밀한 의미에서 생명권에 반하는 행위가 아니라 하더라도 다음에서 살펴볼 비인도적 행위라는 비난에서 자유로울 수 없다.

〈 북한 인민보안부(구 인민보안성) 포고령 〉

포 고

조선민주주의인민공화국 영역에서 외화를 유통시키는자들을 엄격히 처벌함에 대하여 국가의 유일적인 화폐유통질서를 철저히 지키는 것은 모든 국민들의 신성한 법적의무이며 민족의 자주권을 지키고 사회의 경제적기초를 보호하기 위한 중요한 담보이다.

그러나 최근 일부 기관, 기업소, 사회협동단체와 국민들은 국가의 화폐유통질서를 란폭하게 위반하여 사람들의 사상정신생활에 커다란 후과를 미치게 하고 있으며 건전한 사회질서를 파괴하고 사회주의경제관리질서를 헝클어놓고 있다.

이것은 국가와 인민의 이익을 침해하는 엄중한 범죄행위이며 강성대국건설을 저해하고 우리식 사회주의제도를 잠먹는 매우 위험한 해독행위이다.

인민보안성은 공화국정부의 위임에 따라 국가의 화폐유통질서를 엄격히 세우고 국내에서 외화를 유통시키는 범죄와 위법행위를 철저히 없애기 위하여 다음과 같이 포고한다.

1. 모든 기관, 기업소, 사회협동단체와 국민들은 국내에서 외화현금을 유통시키는 행위를 일체 하지 말라.
 - 1) 외화상점, 식당, 봉사소를 비롯한 모든 단위들에서 외화현금을 받고 진행하던 봉사를 일체 중지하고 우리돈으로 봉사하라.비행장, 국제려관을 비롯한 전문대외봉사단위들은 외국인들이 외화를 화폐교환소에서 우리돈으로 바꾸어 쓸 때에만 봉사하라.
 - 2) 국가기관들이 외화로 받아들였던 각종 수수료와 운임, 요금 등을 우리돈으로 받으라.
 - 3) 모든 무역기관(합영, 합작단위 포함)들은 수입한 상품을 국가계획에 따라 공급하며 계획에 없는 기관, 기업소, 사회협동단체와 국민들에게 수입상품을 넘겨주어 비법적인 외화유통을 조장시키는 모리간상행위를 일체 하지 말라.
 - 4) 모든 국민들은 외화를 반드시 화폐교환소를 통하여 우리돈과 바꾸어 쓰는 질서를 철저히 지키며 외화를 가지고 암거래, 자판장사, 고리대, 사기협잡, 거간, 밀수, 뇌물, 략취 등의 범죄행위를 일체 하지 말라.
 - 5) 모든 기관, 기업소, 사회협동단체들에서 필요한 외화는 국가계획에 맞물려 보장받으라.
2. 국가가 승인해준 단위들을 제외한 그밖의 모든 단위들의 국내수출지표를 모두 없애며 국내 기관, 기업소, 사회협동단체상호간 비법적인 외화무현금거래를 일체 하지 말라.
3. 해당 은행기관들은 외화와 우리돈의 교환체계와 질서를 바로 세우고 교환사업을 책임적으로 하라.
4. 모든 기관, 기업소, 사회협동단체와 국민들은 비법적인 외화유통을 단속통제하는 감독통제 기관과 일꾼들의 사업을 간섭하거나 방해하는 행위를 절대로 하지 말며 국내에서 비법적으로 외화를 거래하는 행위를 보면 즉시 법기관에 신고하라.
5. 이 포고를 어긴 기관, 기업소, 사회협동단체는 경영활동과 영업을 중지시키거나 해산하고 거래한 돈과 물건은 몰수하며 외화로 물건을 팔고사는자, 외화암거래, 고리대, 거간, 뇌물행위

를 비롯하여 비법적으로 외화를 유통하거나 약취한자, 그러한 행위를 조직하거나 묵인조장 시킨자에 대해서는 거래한 돈과 물건을 몰수하고 엄중성 정도에 따라 사형에 이르기까지 법적으로 엄격히 처벌한다.

6. 이 포고는 국가의 모든 기관, 기업소, 사회협동단체(무력 및 특수기관 포함)와 공민들, 외국인들에게 2010년 1월 1일부터 적용한다.

조선민주주의인민공화국 인민보안성

주체 98(2009)년 12월 28일

Ⅲ. 탈북자 강제송환과 비인도적 대우

1. 관련 규정 및 사례

세계인권선언 제5조는 어느 누구도 잔혹하거나, 비인도적이거나, 굴욕적인 대우나 처벌을 받아서는 안 된다고 규정하고 있다. 세계인권선언은 대부분의 규정이 국제관습법화한 것으로 간주되고 있다.¹¹⁾ 다시 말해 법적 구속력을 갖는다는 것이다. 동일한 내용이 자유권규약 제7조에도 규정되어 있다. 그러나 자유권규약은 중국이 가입하고 있지 않다.

세계인권선언 제5조는 어느 누구도 비인도적인 대우나 처벌을 받아서는 안 된다고 규정하고 있기는 하지만 그렇다고 해서 비인도적인 대우나 처벌을 받을 위험이 있는 국가로 송환되거나 추방되는 것을 명시적으로 금지하고 있지는 않다. 여기서 유럽인권협약의 관련 규정과 유럽인권법원의 판례를 살펴볼 필요가 있다. 유럽인권협약 제3조는 “어느 누구도 고문, 비인도적인 또는 굴욕적 대우나 처벌을 받지 아니한다.”고 규정하고 있다. 세계인권선언 제5조와 마찬가지로 비인도적인 대우나 처벌을 받을 위험이 있는 국가로 외국인을 추방하는 것을 명시적으로 금지하고 있지는 않다. 그러나 유럽인권법원은 일정한 경우에 외국인을 추방하는 것은 유럽인권협약 위반에 해당될 수 있음을 판시한 바 있다.

유럽인권법원은 1997년에 D.사건을 다루었다. D.는 에이즈환자로 영국에서 생존을 위해 필요한 치료를 받고 있던 중 범죄로 인해 추방에 직면하게 되었다. 유럽인권법원은 D.가 에이즈환자로 치료 불가능한 상태였다는 점, 영국정부가 D.의 치료를 위한 책임을

11) R. Jennings & A. Watts, *Oppenheim's International Law*, 9th ed., Vol. I(Essex: Longman, 1992), pp. 1003~1004.

부담해왔다는 점, D.가 치료에 의존하고 있다는 점, 의료시설 박탈은 그에게 치명적인 결과를 가져올 수 있다는 점에 주목하였다. 결국 유럽인권법원은 이 사안과 같이 예외적인 경우에 D.를 추방하는 것은 비인도적인 대우로서 유럽인권협약 제3조 위반이라고 판결하였다. 그러나 유럽인권법원은 추방대상 외국인은 원칙적으로 의료지원, 사회적 지원, 기타 지원을 지속적으로 받기 위해 계속해서 체류할 것을 주장할 수 없다는 점을 강조하였다.¹²⁾

2001년에 판결한 Bensaïd 사건도 D. 사건과 비슷하게 병을 앓고 있는 외국인의 추방이 비인도적인 대우에 해당하는가와 관련된 사안이다. 알제리 국민 Bensaïd은 정신병을 앓고 있었으나 1997년 영국 정부로부터 추방명령을 받았다. 유럽인권법원은 Bensaïd의 추방이 비인도적인가의 여부를 판단함에 있어 Bensaïd이 영국에서 받는 정도의 수준은 아니지만 추방되더라도 어느 정도의 치료는 받을 수 있다는 점에 주목하였다. 결국 유럽인권법원은 영국에서보다 낮은 수준의 치료를 받게 될 상황이 유럽인권협약 제3조 위반 여부를 판단함에 있어서 결정적인 요소는 아니라고 하였다. Bensaïd 사건이 D. 사건과 다른 점은 D.의 경우에는 추방을 당하게 되면 치료도 받을 수 없고 가족의 도움도 받을 수 없었던 반면에 Bensaïd의 경우에는 추방을 당하더라도 어느 정도의 치료는 받을 수 있었다는 점이다.¹³⁾

위 유럽인권법원의 판례들은 심각한 질병이 있다 하더라도 모든 추방을 비인도적인 행위로 볼 수는 없지만 D.사건과 같이 심각하고 예외적인 경우의 추방은 비인도적인 행위에 해당됨을 말해준다. D.의 경우 추방은 곧 죽음을 의미하기 때문이다.

2. 강제송환된 탈북자의 비인도적 대우

강제송환을 앞둔 재중 탈북자들이 처한 상황은 D.가 처해있던 상황보다 훨씬 심각하다고 볼 수 있다. 왜냐하면 탈북자들의 경우 강제송환되면 육체적·정신적 상처를 치료받지 못하는 것은 물론 인민보안부 소속의 보안원과 국가안전보위부 소속의 보위부원들, 집결

12) UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2002/25/Add.2, para. 27.

13) UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2002/25/Add.2, para. 28; L. Woods, "Decisions of the European Court of Human Rights", 72 BYIL (2001), pp. 513~516.

소와 구류장 및 교화소의 지도원과 계호(우리의 교도관에 해당)들에 의해 말로 다하기 어려운 인권유린을 당하기 때문이다.

강제송환된 탈북자들은 집결소와 구류장에서 소지품 검사와 위생 검사 등을 받고 교화소에 수감되는데 이 과정에서 구타와 고문 등의 가혹행위, 알몸수색 같은 비인격적인 대우를 받는다. 북한이탈주민들에 따르면 집결소와 구류장, 교화소에서의 구타와 가혹행위 등의 인권침해는 심각한 수준이다. 가혹행위는 부상이나 질병으로 이어지고 각종 구금시설의 열악한 영양·의료 상황과 복합적으로 작용하여 사망으로 이어지는 사례도 지속되고 있다. 최근의 몇 가지 대표적인 사례를 들면, 집결소의 경우 북한이탈주민 ○○○은 2010년 청진 도 집결소에서 동료 구금자가 영양실조로 사망한 것을 목격하였다고 증언하였다. 북한이탈주민 ○○○은 2011년 1월 3일 신의주 집결소에서 동료수감자가 영양실조로 사망한 것을 목격하였는데 시체를 이불에 싸서 창고에 보관했다가 의사 보안원이 이튿날 부검하고 시신을 땅에 매장하였다고 증언하였다. 구류장의 경우 북한이탈주민 ○○○은 2009년 1월 양강도 김형직군 보안서 구류장 수감시 영양실조로 인한 사망 직전의 사람을 목격하였다고 증언하였고, 북한이탈주민 ○○○은 함경북도 회령시 보안서 구류장에 수감 중이던 2009년 12월 동료수감자가 영양실조로 사망한 것을 목격하였다고 증언하였다. 이밖에도 탈북을 기도하다가 체포된 경우 또는 탈북을 하였더라도 중국에서 체포되어 강제송환된 경우 정치범수용소에 수감되기도 한다. 회령시 동명동에 거주하던 ○○○은 탈북 후 중국에 있는 남한 대사관에 들어가려다 체포되어 2010년 강제송환되었고 2011년에 정치범수용소 가운데 하나인 회령 22호 관리소에 수감되었다. 간혹 송환되더라도 조사만 받고 풀려나는 경우도 있다. 그러나 이는 예외적인 경우로서 일반화시킬 수는 없다. 특히, 강제복송된 여성들은 집결소와 구류장의 조사 과정에서 성폭력을 당하기도 한다. 각종 구금시설의 열악한 위생문제도 여성들의 인권을 위협하고 있다. 중국에서 강제송환되어 구금시설에 수용된 여성들은 가제천이나 현옷을 이용하여 생리문제를 해결하고 있다. 또한 탈북 이후 중국에서 임신한 여성들의 대부분은 강제낙태를 강요받고 있다. 탈북자 가운데 여성이 차지하는 비율은 약 70%에 달하고 있다. 요컨대, 탈북자들을 비인도적인 대우나 처벌을 받을 북한으로 송환하거나 추방하는 것은 세계인권선언에 반하는 비인도적 행위에 해당한다. 따라서 탈북자 강제송환문제가 불거질 때마다 중국이

내세우는 “국제법과 국내법, 그리고 인도주의 원칙에 따라 문제를 처리하고 있다”는 주장은 법적인 측면에서 타당성을 인정받을 수 없다.

〈 강제송환 임신여성의 인권침해 사례 〉

증언자	구분	사건시기	사건장소	사건내용
NKHR2011000068 2011-03-15	목적	2009.	온성군 단련대	· 낙태 피해자: 여자 1명(21세)
NKHR2010000097 2010-06-22	목적	2009.01.	신의주 도집결소	· 낙태 피해자: 여자 1명(21세, 함흥 거주) · 낙태 방법: 병원에서 수술
NKHR2010000031 2010-11-19	득문	2009.09.	온성군 보위부 구류장	· 영아살해 피해자: 여자 1명 · 영아살해 방법: 태아방치 또는 질식사망
NKHR2011000068 2011-03-15	목적	2010.	청진시 청진집결소	· 낙태 피해자: 여자 1명(22세, 연사군 거주) · 낙태이유: 중국인아이 · 낙태방법: 병원에서 수술
NKHR2011000231 2011-11-08	득문	2010.12.	혜산시 집결소	· 낙태 피해자: 여자 1명
NKHR2011000253 2011-12-20	목적	2010.12.	신의주시 신의주 집결소	· 낙태 피해자: 여자 1명(20세) · 낙태시점: 임신24주 이전 · 낙태이유: 중국인아이 · 낙태방법: 병원에서 수술
NKHR2011000253 2011-12-20	목적	2010.12.	신의주시 신의주 집결소	· 낙태 피해자: 여자 1명(22세) · 낙태시점: 임신24주 이전 · 낙태이유: 중국인아이 · 낙태방법: 병원에서 수술

출처: 통일연구원, 『북한인권백서 2012』 (서울: 통일연구원, 2012), p. 448.

김정은 등장 이후 탈북행위 단속 및 처벌이 강화되었다. 김정은은 2010년 11월 18일 ‘국경에서 시범으로 경적을 한 번 울리라’는 지시를 하였으며 이 지시에 따라 국가보위부, 보위사령부, 중앙당 간부들로 이뤄진 검열대가 국경지역에 파견돼 해당지역의 보위부·보안부원과 함께 국경경비를 강화하고 불법월경자, 탈북 저지·색출에 열을 올리고 있다고 한다. 후계자 김정은의 지시로 기존 5호담당제에서 3호담당제로 국경지역 주민들에 대한 감시체계를 강화하였다고도 한다. 또한 2011년 1월 3일에는 김정은이 국가안전보위부에

‘중국 내 탈북자를 모조리 잡아들이라’는 명령을 내렸다고 한다. 이 명령에서 김정은은 “정치사상 진지를 허물어뜨리는 자들이 바로 중국의 탈북자들”이라며 중국에 있는 탈북자들을 모두 잡아들이는 것이 시급하다고 강조했다. 그리고 같은 해 4월에는 탈북을 원천 봉쇄 위해 중국과의 국경지역에 조명지뢰를 매설하기 시작했다고도 한다. 같은 해 5월 3일에는 김정은 명의로 북·중 접경지역에 탈북자 단속 강화 등을 내용으로 하는 지시가 내려진 것으로 전해지고 있다. 후계자 김정은이 탈북자 문제에 많은 관심을 보이고 있어 인민보안부, 국가안전보위부 등 북한의 공안기관들이 성과를 내기 위해 탈북자 단속에 안간힘을 쓰고 있는 것으로 전해지고 있다. 또한 탈북자 색출 및 가족들에 대한 단속이 북한 내륙지역까지 확대되고 있다. 이는 예전에는 없던 현상으로 탈북자들에 대한 단속 및 처벌이 새로운 차원에 접어들고 있음을 말해준다. 최근 들어 중국으로 가는 탈북자도 남한으로 도망치는 조국반역자로 간주해 즉결 사살하라는 내부 지시가 내려왔으며, 탈북자를 사살한 군인은 공훈을 세운 것으로 인정받아 표창을 받고 있는 것으로 전해지고 있다.¹⁴⁾

북한은 2009년 4월 이후 미상(未詳) 시기에 형법을 대폭 개정하면서 체제유지와 관련되는 규정들을 정비하고 처벌을 강화하는 특징을 보였다.¹⁵⁾ 정상이 무거운 경우 3년 이하의 노동교화형에 처하던 것을 5년 이하의 노동교화형에 처하는 것으로 개정하여 탈북행위에 대한 처벌도 강화하였다(제233조). 북한이 2009년 형법 개정 시 탈북자에 대한 처벌을 강화하고 후계자 김정은이 탈북자 감시 및 처벌에 대해 강한 의지를 드러내면서 탈북자 수도 감소하였다. 2,026명(2006), 2,551명(2007), 2,801명(2008), 2,914명(2009)으로 지속적으로 증가 추세에 있던 국내 입국 북한이탈주민의 숫자가 2010년에는 2,401명으로 대폭 감소하였다. 2011년 2,706명으로 다소 늘었다가 2012년 4월 말 현재 473명을 기록하고 있다.¹⁶⁾ 이런 추세가 유지될 경우 2012년 입국자는 2,000년 명을 밑돌 수도 있을 것으로 전망된다.

14) 동아일보, 2011. 11. 7, p. A1. 북한이 국경에서 탈북 감시 및 통제를 강화함에 따라 해상을 통한 탈북 시도가 증가하였다. 2011년 한 해 동안 10월말까지 해상을 통한 탈북 시도가 6건(서해 4건, 동해 2건) 있었다. 관련 내용은 이규창, “북한의 탈북 감시 및 처벌 강화와 우리의 대응.” 통일연구원 온라인 시리즈 2011-30(2011. 11. 10).

15) 이백규, “북한의 2009년 개정형법 개관”(북한법연구회 제157회 월례발표회, 2010. 9. 16), p. 5

16) 통일부<www.unikorea.go.kr>, “북한이탈주민 현황”(검색일: 2012. 5. 14).

IV. 무국적 탈북아동문제와 가족결합권의 보호

1. 무국적 탈북아동의 현황 및 실태

탈북자 규모는 추산하는 방법 및 기관에 따라 차이가 있다. 좋은벗들은 2005년 6~7월 국경에서 500km 반경에 있는 동북3성 농촌지역에 대한 중국 현장조사 결과를 토대로 탈북자 규모가 5만 명 선인 것으로 발표하였다. 2006년에는 동북3성 서북쪽 오지 한족마을과 선양, 파렌, 칭다오 등 대도시 근교지역을 조사하여 탈북자 10만 명, 탈북자가 출산한 어린이들이 5만 명에 이르는 것으로 재추정하였다. 국제위기감시기구(International Crisis Group)도 다른 비정부기구들의 보고와 중국 조선족과의 현지인터뷰를 토대로 탈북자의 규모가 10만 명에 이르는 것으로 추정하였다. 2008년에는 중국 내 탈북자가 크게 감소되어 2~4만 명 정도일 것이라고 추산되기도 하였다.¹⁷⁾

식량난이 장기화되면서 북한 여성 중에서도 중국으로 건너가 돈을 벌어 오고자 하는 사람이 많아지게 되었고, 중국에 왔다가 북한으로 돌아가지 않고 정착하는 경우가 늘게 되었다. 미혼 여성뿐만 아니라 남편과 자녀가 있는 기혼 여성들도 배고픔에서 벗어나기 위해 어쩔 수 없이 중국 남성과 동거생활을 하는 경우도 발생하고 있다. 이런 여성들은 소개로 만나 자발적으로 동거하는 경우도 있으나 자신도 모르는 사이 인신매매되어 강제 결혼하는 경우가 대부분이다. 탈북한 상당수의 북한 여성들은 체포 위험성 등 자신들의 불가피한 현실을 인식하게 되면, 중국 남성과의 동거를 당연한 것으로 받아들이고 있다.¹⁸⁾

탈북 여성이 중국 남성과 결혼하게 되면 자녀를 낳게 되는데 중국 전역에 있는 탈북자 2세 숫자는 명확하지 않다. 2008년 기준으로 탈북자 2세는 1만여 명에서 2만여 명 사이로 추정된다.¹⁹⁾ 중국 국적법은 “부모 쌍방 혹은 일방이 중국 국민이고 본인이 중국에서 출생하면 중국 국적을 소유한다.”고 규정하고 있다(제4조). 이 규정에 따르면 중국 남성과 탈북 여성 사이에서 출생한 탈북자 2세는 중국 국적을 갖게 된다. 그러나 탈북 여성들은 자녀의 출생신고를 하게 되면 불법체류 신분이 발각되어 북한으로 강제 송환될 것이 두려

17) 통일연구원, 『북한인권백서 2011』(서울: 통일연구원, 2011), pp. 382~383.

18) 통일연구원, 위의 책, pp. 387~388.

19) 조선일보, 2008. 3. 7, p. A.5.

위 출생신고를 하지 못한다.²⁰⁾ 출생신고를 하지 못한 탈북자 2세들은 중국 호구를 취득하지 못하기 때문에 여러 고통을 당하고 있다. 가장 큰 문제점은 교육의 기회를 갖지 못한다는 점이다.²¹⁾ 또한 의료혜택을 받지 못하고 각종 범죄의 표적이 되고 있다.²²⁾

2. 가족결합의 개념 및 관련 사례

가정은 일차적으로 남녀의 혼인으로 구성된다. 국제인권조약들은 혼인적령의 남녀가 혼인을 하고 가정을 구성할 권리가 있음을 인정하고 있다.²³⁾ 또한 가정은 부부와 그들 사이에서 출생한 자녀에 의해 확대되는데 아동권리협약은 제9조에서 아동이 의사에 반하여 부모와 분리되지 않을 것을 규정하고 있다. 가족결합권(right to family unification)이라고 하는 것은 이와 같이 남녀가 혼인하여 가정을 이룰 권리, 아동이 부모와 분리되지 않고 함께 살 권리 등으로부터 파생되는 개념이라고 할 수 있다.²⁴⁾ 한편, 가족결합과 관련하여 ‘가족권’이라는 개념이 사용되고 있다. 특히 1949년 「전시 민간인 보호에 관한 제네바협약」(일명 “제네바 제4협약”) 제27조 제1항은 가족권(family rights)이라는 용어를 명시하고 있다. 가족권은 주로 남북이산가족의 경우에 문제가 되는데 가족결합, 생사확인, 서신교환, 상봉 등을 포함하는 개념으로 가족결합권보다 넓은 개념이다. 그러나 제네바 제4협약은 전시 또는 무력충돌의 경우에 적용된다는 점에서(동 협약 제2조), 북한과 중국 간의 탈북자 송환문제에는 적용되지 않는다고 판단된다. 또한 재중 탈북아동의 경우는 주로 가족결합이 문제된다는 점에서 가족결합권이라는 용어를 따른다.

아동권리협약은 가족결합과 관련하여 아동이 그 의사에 반하여 부모와 분리되지 않을 것을 규정하고 있다(제9조). 이 규정을 원용하여 탈북 아동들의 부모인 탈북 여성들을 강제 송환하는 것은 아동권리협약 제9조 위반이므로 그들의 강제송환 금지를 촉구해야 한다. 중국은 1992년 아동권리협약에 비준한 당사국이다. 탈북 여성들을 강제 송환하는 것

20) 중국과 북한은 1986. 8. 12 「중국과 북한간 변경지역의 국가안전과 사회질서 유지업무를 위한 상호협력 의정서」를 체결하여 합법적인 증명서를 미소지하거나 소지한 증명서에 명시된 통행시점 및 검사기관을 거치지 않고 월경한 경우, 불법 월경자로 처리하고 있다(제4조).

21) Human Rights Watch, Denied Status, Denied Education: Children of North Korean Women in China(New York: Human Rights Watch, April 2008), pp. 8~13.

22) 조선일보, 2008. 3. 7, p. A. 5.

23) 자유권규약 제23조 제2항, 인종차별철폐협약 제5조(d)(iv), 유럽인권협약 제12조, 미주인권협약 제17조 제2항.

24) J. Money, “Human Rights Norms and Immigration Control,” 3 UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs (Fall 1998/Winter 1999), p. 501.

은 중국 헌법의 정신에도 반한다. 중국 헌법 제49조는 “혼인, 가정, 어머니와 아동은 국가의 보호를 받는다.”고 규정하고 있다. 이와 함께 재중 무국적 탈북 아동의 가족결합권 보호를 위해서는 탈북 여성들의 강제송환이 유엔난민협약과 고문방지협약 위반임도 주장해야 한다. 이와 함께 가족결합을 인정한 사례를 적극 원용할 필요가 있다.

〈자유권규약위원회의 개인통보사건〉

자유권규약위원회는 1997년 Winata와 Lan Li가 호주를 상대로 제출한 개인통보사건 사건을 다루었다. Winata와 Lan Li는 둘 다 인도네시아 국민으로 호주에서 인도네시아 국적을 상실하여 무국적자가 되었다. 그들에게는 호주 국적의 13세 아들이 있었다. 호주에서의 초과체류로 인해 추방에 직면하게 된 그들은 자신들의 추방은 자유권규약 제17조, 제23조 제1항, 제24조 제1항 위반이라고 주장하였다. 자유권규약위원회는 호주가 추방에 대한 재량권을 갖는 것은 의심의 여지가 없지만 한계가 있다고 하며 특수한 상황에서는 자의적으로 행사될 수 있다고 하였다. 결국 자유권규약위원회는 Winata와 Lan Li의 추방은 가정에 대한 자의적인 간섭에 해당한다고 하였다.²⁵⁾

1997년에는 범죄 혐의로 인해 추방 명령을 받은 자가 제출한 개인통보사건 사건을 다루었다. 이 개인통보사건의 신청인인 Canepa는 37가지 혐의를 받았는데 대부분 침입, 절도, 마약소지와 관련된 것들이었다. 자유권규약위원회는 자유권규약 제17조에서 규정하고 있는 자의성(arbitrariness)은 국내법에서 규정하고 있는 절차, 간섭의 합리성, 목적과의 양립가능성, 자유권규약상의 목적 등 여러 가지 요소가 관련되는 것으로 보았으며 가족으로부터의 분리가 추방의 목적에 비추어 비례성을 갖추지 못한 경우에는 가정에 대한 자의적인 간섭으로 간주될 수 있다고 하였다. 그러나 이 개인통보사건에서는 Canepa의 추방은 공공의 이익과 공공의 안전을 위해 필요하다고 판단하였다.²⁶⁾

〈유럽인권법원의 판결〉

유럽인권협약 제8조 제2항은 국가가 개인의 가정생활에 개입할 수 있는 요건을 규정하

25) Communication No.930/2000(Mr. H. Winata and Ms. So Lan Li v. Australia), UN Doc. CCPR/C/72/D/930/2000, paras. 1~3.6, para. 7.3; UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2002/25/Add.1, paras. 24~28.

26) Communication No.558/1993(Giosue Canepa v. Canada), UN Doc. CCPR/C/59/558/1993, paras. 1~3.2, 11.4~11.5.

고 있다. 동 조항에 따르면 세 가지 요건이 필요하다. 첫째, 추방의 절차가 법률에 합치되어야 하고 둘째, 추방의 목적에 부합되어야 한다. 동 조항은 추방의 목적으로 국가안보, 공공안전, 국가의 경제적 복리, 질서유지, 범죄 방지, 보건, 도덕의 보호, 다른 사람의 권리와 자유의 보호를 내세우고 있다. 셋째, 추방조치가 민주사회를 위해 필요한 경우이어야 한다. 이러한 요건에 합치되지 않는 가정생활에 대한 간섭은 허용되지 않는다.

유럽인권법원은 불법체류 또는 범죄로 인한 추방으로 인해 가족과 분리되는 것은 유럽인권협약 제8조에 위반된다는 취지의 판결을 여러 사례에서 보여주고 있다. 가장 대표적인 사례가 Berrehab 사건이다. Berrehab는 모로코 국민으로서 네덜란드 여성과 혼인하였으나 그 후 이혼하였다. 그에게는 네덜란드 국적의 딸이 있었는데 이혼 후 Berrehab는 딸의 후견인이 되었다. 그러나 Berrehab는 이혼으로 인해 거주허가를 갱신 받지 못하고 추방명령을 받았다. 그는 거주허가신청을 기각하고 추방하는 것은 유럽인권협약 제8조의 위반이라고 주장하였다. 유럽인권법원은 Berrehab의 추방이 유럽인권협약 제8조 제2항에서 규정하고 있는 ‘민주 사회에서 필요’ 한 경우에 해당하기 위해서는 추방과 추방의 목적이 비례적이어야 하며 추방의 목적과 가족결합권의 간섭으로 말미암게 될 심각성을 비교 형량해야 한다고 하였다. 결국 유럽인권법원은 Berrehab가 네덜란드에서 가족관계를 유지하고 있었던 점, 추방으로 인해 가족관계가 위협을 받을 수 있다는 점, 딸이 어리기 때문에 아버지와의 관계를 지속할 필요가 있다는 점 등을 고려할 때 Berrehab의 추방은 민주사회를 위한 필요한 조치로 볼 수 없다며 유럽인권협약 제8조 위반이라고 판결하였다.²⁷⁾

2000년에 판결한 Ciliz 사건도 Berrehab 사건과 유사한 사안이다. 동 사안은 네덜란드 여성과 혼인하여 체류자격을 얻고 아들까지 얻게 되었으나 이혼으로 인해 체류허가연장신청이 기각된 Ciliz가 기각결정은 자신과 자신의 아들과의 관계 단절을 초래한다며 유럽인권협약 제8조의 위반을 주장한 사안이다. 유럽인권법원은 부모와 자식 간에 존재하는 결속(bond)에 주목하며 비록 네덜란드의 조치가 국가의 경제적 복리의 보존을 위한 것이었고 합법적이라고 하더라도 네덜란드가 Ciliz의 가족결합권을 간섭하는 것은 민주사회

27) Berrehab v. the Netherlands, ECHR, Judgment of 28 May 1988, paras. 7~13, 9, 24~29; UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2002/25/Add.2, para.38. 여기에 대해 Thór Viljálmsson 재판관은 반대의견을 나타냈다.

를 위한 필요한 조치로 볼 수 없다며 유럽인권협약 제8조 위반이라고 하였다.²⁸⁾

〈 아프리카위원회 의 개인통보사건 〉

1996년에 아프리카인권연합 등 아프리카 5개 인권단체가 앙골라를 상대로 제출한 개인통보사건에서 아프리카위원회는 앙골라가 서아프리카 국민들을 추방한 결과 그들의 가족과 분리된 것은 아프리카인권헌장 제18조 제1항의 위반에 해당한다고 하였다.²⁹⁾ 아프리카인권헌장 제18조 제1항은 가정은 사회의 자연적 단위이며 기초이고 국가는 가정의 신체적 건강과 도덕을 돌본다고 규정하고 있다. 국제앰네스티가 Banda와 Chinula를 대신해 제출한 개인통보에서도 아프리카위원회는 잠비아정부가 그들을 추방한 것은 가정을 파괴하는 것이라고 하였다.³⁰⁾

V. 재중 탈북자 문제와 이주노동자권리협약

이주노동자권리협약³¹⁾은 1990년 12월 18일 제69차 유엔총회에서 채택되어 2003년 7월 1일부터 발효하고 있는데 이주노동자의 권리를 보장하기 위한 노력의 역사에서 새로운 장을 열었다는 평가를 받고 있다. 이 협약이 주목을 받는 이유는 다른 국제인권조약들과는 달리 불법체류 외국인들의 보호에 많은 부분을 할애하고 있다는 점이다. 이주노동자권리협약은 협약의 적용대상을 체류 자격과 관계없는 모든 이주노동자와 그 가족, 신고된 또는 정규적 상황의 이주노동자와 그 가족, 특별한 유형의 이주노동자와 그 가족 등 3가지 부류로 구분하고, 불법체류자를 포함한 모든 이주노동자와 그 가족의 보호에 대해서는 제3부(제8조~제35조)에 자세하게 규정하고 있다. 재산권과 관련하여서는 추방의 경우 당사자에게 출국 전 또는 후에 임금청구권을 비롯하여 그에게 귀속될 권리 또는 채무를 해결하기 위한 합리적인 기회가 주어져야 한다고 규정하고 있고(제22조 제6항), 취업

28) *Ciliz v. the Netherlands*, ECHR, Judgment of 11 July 2000, paras. 59~72; UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2002/25/Add.2, paras. 50~51.

29) Communication No. 159/96(Union Inter Africaine des Droits de l'Homme et al. v. Angola), para.17, 19; UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2002/25/Add.2, para. 21.

30) Communication No. 212/98(Amnesty International v. Zambia), para. 51; UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2002/25/Add.2, para. 22.

31) International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, 채택일: 1990. 12. 18, 발효일: 2003. 7. 1.

국으로부터의 추방 그 자체는 임금수령권과 그에게 귀속될 다른 권리를 포함하여 이주노동자 또는 그 가족이 그 국가의 법률에 따라 획득한 어떠한 권리도 손상시키지 않는다고 규정하고 있다(제22조 제9항). 이 조항들은 불법체류자를 포함한 모든 이주노동자를 적용 대상으로 하고 있다. 이주노동자권리협약은 협약 내용의 이행을 감시하기 위하여 다른 국제인권조약들과 마찬가지로 위원회를 설치하고 국가보고서 제출, 개인통보, 국가통보 제도를 시행하고 있다.

현재 중국 체류 탈북자의 수는 발표기관마다 차이가 있어 정확한 숫자를 파악하기 어려운 점이 있기는 하지만 한 가지 공통적인 것은 상당수의 탈북자들이 중국 내에 불법체류하고 있다는 사실이다. 중국은 탈북자들을 불법적으로 자국 국경을 넘은 ‘불법 이민자’(illegal immigrants) 내지 ‘불법 월경자’로 간주하고 있다. 그리고 북한과 1986년에 체결한 「변경지역의 국가안전과 사회질서 유지업무를 위한 상호협력 의정서」에 따라 탈북자들을 북한에 송환하는 것으로 알려져 있다.

이주노동자권리협약을 재중 탈북자에게 적용하기 위해서는 다음과 같은 법적 문제점들이 제기된다. 첫째, 재중 탈북자들이 이주노동자권리협약상의 이주노동자에 해당되는가의 여부이다. 이 협약은 이주노동자를 “국적국이 아닌 나라에서 유급활동에 종사할 예정이거나, 유급활동에 종사하고 있거나 또는 종사하여 온 사람”으로 정의하고 있다(제2조 제1항). 탈북자들의 체류가 장기화되면서 탈북자들이 현지어(現地語)를 익히고, 취업을 하거나 중국 내 한국인 기업이나 가정에서 일자리를 얻는 등 체류형태가 변화하고 있다.³²⁾ 이를 볼 때 재중 탈북자 모두는 아니라고 하더라도 취업중이거나 취업 예정인 탈북자들은 이주노동자권리협약상의 이주노동자에 해당된다는 해석이 가능하다. 둘째, 중국이 아직까지 이주노동자권리협약을 비준하지 않고 있다. 이주노동자권리협약은 채택 당시부터 이주노동자들에게 중요한 역할을 할 수 있을 것이라는 기대를 받은 반면, 가족결합·사회보장·고용보장 등에 있어서 고용국들에게 적지 않은 부담이 되고 있다. 불법체류자들을 양산할 것이라는 우려도 존재하고 있다. 이를 반영이라도 하듯 이주노동자권리협약은 2003년 7월 1일 발효하기는 하였지만 주요 이주노동자 고용국들이 비준하지 않고 있다. 우리나라 역시 아직까지 이 협약에 비준하지 않고 있다. 먼저 우리나라가 비준

32) 통일연구원, 『북한인권백서 2007』(서울: 통일연구원, 2007), p. 283.

을 하고 중국에 대하여 비준할 것을 요구하는 방안도 생각해 볼 수 있겠지만, 이 협약은 유보를 금지하고 있기 때문에(제88조) 우리나라나 중국 모두 이 협약에 가입하는 문제가 그리 간단해 보이지 않는다. 셋째, 이주노동자권리협약은 난민에게는 적용되지 않는다(제3조 d). 다시 말해 재중 탈북자 보호의 국제법적 근거로 이주노동자권리협약과 난민협약 두 가지를 동시에 원용할 수 없다. 재중 탈북자 보호의 법적 근거로 이주노동자권리협약을 원용하는 경우에는 「난민협약」을 원용할 수 없고, 반대로 난민협약의 적용을 주장하는 경우에는 이주노동자권리협약의 적용을 주장할 수 없다. 여기서 우리는 선택의 문제에 부딪치게 된다. 두 협약을 비교해보면 이주노동자권리협약은 이주노동자의 추방 시 여러 가지 권리를 보호하고 절차를 보장하고 있지만(제22조) 난민협약 제33조와 같은 강제송환 자체를 금지하는 규정은 존재하지 않는다. 결국 재중 탈북자들이 이주노동자권리협약상의 이주노동자에 해당할 수 있고 중국이 이 협약을 비준하는 경우 탈북자들에게의 적용을 주장할 수 있겠지만 그럴 경우 우리가 중국 정부에 대하여 내세울 수 있는 무기인 난민협약을 주장할 수 없게 되고, 난민지위 요구를 포기하는 것과 같은 결과를 초래할 수 있으므로 이주노동자권리협약을 재중 탈북자에게 적용하는 문제는 신중한 접근이 필요하다.

이주노동자권리협약이 난민에게 적용될 가능성이 전혀 없는 것은 아니다. 중국이 이 협약을 비준하면서 이주노동자권리협약이 난민에게 적용된다는 점을 자국 국내법에 명시하게 되면 가능하다(제3조 d 단서). 바꿔 말해 중국이 탈북자를 난민으로 인정하고, 이주노동자권리협약에 가입하고, 자국 국내법에 이주노동자권리협약을 난민에게 적용한다고 명시하는 3가지의 조건 모두가 충족되는 경우에는 탈북자들에게 난민협약과 이주노동자권리협약이 모두 적용되게 된다. 그러나 이 3가지 조건 모두가 충족되기를 기대하는 것은 매우 어렵다고 해야 할 것이다.

발제III (영문번역)

Study on North Korean defectors from humanitarian perspectives^{*}

Dr. Kyu-Chang Lee

(Korea Institute for National Unification)

The response to the compulsory repatriation of North Korean defectors by Chinese authorities should be pursued through various perspectives reflecting normative, diplomatic, governmental, civic-society, national, and international views. From a normative perspective it is necessary to enhance legal principles to stop China's forced repatriation and collect judicial decisions and judgment of national courts regarding granting refugee status and non-refoulement principle.

Simultaneously, we should thrash out international human rights treaties that China joined and public international laws prohibiting enforced repatriation or extradition of foreigners to their homeland. In that sense, this article will consider pending issues such as (1) the right to life, (2) compulsory repatriation to the state where a person in danger of being inhumanely treated, (3) the family reunion for the stateless child from North Korea, (4) and International Convention on the Protection of All Migrant Workers and their Families.

Major international human rights documents provide that everyone has the right to life. The right to life is the supreme right and is considered as one of fundamental human rights. This is critical for North Korean defectors in China as well because they could

* This is unofficial english translation. Please refrain it from quoting

face public execution. The North Korean criminal law stipulates in its Article 62 that the authority can carry a maximum sentence of death when the case is regarded as high treason. It is also significant that the object and purpose of law enshrined in the *Soering* case in the European Human Rights Court and the written notification of individuals by the Human Rights Committee under the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) can be invoked to the China's compulsory repatriation issue. In addition, the North Korea can carry public execution in forms of decrees regardless of the principle of legality if there is an executive order from the supreme leader. The executions are used as a form of reign of terror, unlikely general death penalties. Even though if one argues that the China's compulsory repatriation of North Korean defectors is not violating the right to life in a strict legal standard, it cannot free from criticism as an inhumane deed.

The European Convention on Human Rights stipulates in its Article 3 that "*No one shall be subjected to torture or to inhuman or degrading treatment or punishment.*" It does not expressly prohibit the extradition of foreigners to the state where a person in danger of being inhumanely treated or punished. However, the European Court of Human Rights (ECHR) ruled that under specific conditions extradition of foreigners could be violation of the European Convention on Human Rights. It pointed out that serious and exceptional repatriation like in the *D. v. the United Kingdom* case constitutes the violation of inhumane act.

If North Korean defectors are forcibly sent back to the North, they will face brutal ill-treatment by security personnel from the Public Security Bureaus, the Department of Public Security, and various offender institutions without any physical and mental health care. They are exposed to indescribable violation of human rights by correctional officers. Those forcible repatriated people are undergoing investigation of their belongings and sanitation status in collection points and detention camps. In this process, they are undergoing inhumane treatment such as beating, torture, and strip search. . According to hearings from North Korean defectors, such harassment is reaching a serious level causing severe abuse of human rights. Cruel acts produced injury and disease, which often leads to death combined with poor nutrition and lack of medical care. In particular, forcefully repatriated women are suffering from sexual violence in the

process of investigation in detention sites. If they become pregnant after fleeing from North Korea, they often forced abortion .

If fled North Korean women married Chinese men had children, they are stigmatized as the second generation of North Korean defectors. In 2008, the number of the children in China is estimated 10,000 to 20,000. Article 4 of the Chinese Nationality Acts stipulates that *“any person born in China whose parents are both Chinese nationals or one of whose parents is a Chinese national shall have Chinese nationality.”* According to this law, a child from North Korean mother and Chinese father is entitled to have Chinese nationality. However, most North Korean mothers are reluctant to register their children’s birth for fear of being identified their illegal residence which will be exposed to immediate repatriation to the North. Thus, such children are suffering from various disadvantages as they cannot acquire Chinese nationality. One of most serious problems is that they have no opportunity for education and also they cannot get medical services and be easily targeted by crime.

The Convention on the Right of the Child (CRC) provides in its Article 9 that *“States Parties shall ensure that a child shall not be separated from his or her parents against their will.”* Based on the provision, we need to strongly urge that the Chinese government shall not repatriate North Korean women, mothers of children living in China as such actions are prohibited by Article 9 of the CRC. China is the State Party of the CRC which ratified it in 1992 and has constitution which bans such an act. According to the Article 49 of the Constitution of the People’s Republic of China, *“marriage, the family, and mother and child are protected by the state.”* Together with that, the UN Convention relating to the Status of Refugee and the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment should be invoked in order to protect the right to family reunion. Other judicial cases admitting the right to family reunion are to be proactively invoked.

It is noteworthy that the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families is significant as it devoted good deal of space for the protection of illegal migrant workers. Chinese authority regards North Korean defectors as illegal immigrants or border crossers. When UN Migrant

Convention applied to North Korean defectors, there are some legal issues addressed.

First, it should be considered whether all the North Korean defectors in China can be included the category of immigrant workers on the convention. There is an argument that people who are currently employee or expected to be employee might be able to be the immigrant workers on the convention.

Second, China is not still the State Party of the Convention. In reality, the UN Migrant Convention brings non-negligible burden to State Parties of employers in areas of the family reunion, social welfare, and job security, despite much expectation from its adoption that the Convention will take a significant role for immigrant workers.

Third, the convention cannot be applied to refugees. In other words, the UN Migrant Convention and the UN Refugee Convention cannot be invoked simultaneously as a legal basis for the protection of North Korean defectors in China.

If the South Korean government urges for the Chinese government to ratify the UN Migrant Convention, it cannot claims the UN Refugee Convention, and it will cause the abandonment (withdrawal) of the refugee status of North Korean defectors. Therefore it needs cautious approach to apply the UN Migrant Conventions to North Korean defectors staying in China.

제1회 적십자, 인도주의 포럼

- 발행일 : 2012년 6월 12일
- 발행처 : 대한적십자사 인도법연구소
서울특별시 중구 남산동 3가 32번지
Tel:(02)3705-3691 / www.redcross.or.kr
- 인쇄처 : H creative
www.designhc@naver.com

