

분단의 아픔

인권으로 접근한
한반도 비자발적 가족 분리



표지©연합뉴스

본 한글본은 유엔 공식 번역본이 아니며 참고용으로 번역되었습니다.

본 한글본에서 사용한 비자발적 분리 가족 용어는 피해자 단체 제안을 반영하였습니다.

목차

I. 서문	4
II. 방법론.....	6
III. 배경	7
IV. 가족분리를 인권 차원에서 접근할 때의 이점	9
V. 비자발적 분리 사례.....	11
가. 한국전쟁 중 피난으로 인한 분리.....	11
(ㄱ) 피난이 경제적, 사회적, 문화적 권리에 미치는 영향	12
(ㄴ) 피난이 시민적, 정치적 권리에 미치는 영향.....	14
나. 강제실종으로 인한 분리	17
(ㄱ) 한국전쟁 중과 후 납치 사례	19
(ㄴ) 납치가 여성 친인척 피해자에게 미치는 영향.....	21
다. 조선민주주의인민공화국 이탈로 인한 분리.....	24
(ㄱ) 가족분리로 이어지는 구조적 요인	25
(ㄴ) 이탈이 가족결합에 미치는 영향	26
VI. 가족재결합을 위한 인권 차원 접근.....	29
VII. 결론 및 권고	32

I. 서문

1. 본 인권최고대표사무소 보고서는 한반도 가족 간 비자발적 분리를 인권 차원에서 조명한다. 유엔 총회 결의 48/141 에서 인권최고대표에게 부여한 위임권한과, 인권최고대표사무소로 하여금 현장사무소(이하 “서울유엔인권사무소”)를 개소하도록 한 유엔 인권이사회 결의 25/25 에 의거하여 보고서가 작성되었다. 서울유엔인권사무소는 결의 25/25 에 의거하여 조선민주주의인민공화국 내 인권 상황을 모니터링하여 책임규명을 추진하고, 관계당사자를 대상으로 역량 강화 활동을 벌이며, 조선민주주의인민공화국 내 인권 상황과 관련하여 대중 인식을 고취시킬 수 있도록 저변 확대 노력을 벌이도록 임무를 부여받았다. 본 보고서는 서울유엔인권사무소 임무 수행의 일환으로, 사무소가 수집한 진술을 바탕으로 비자발적 분리를 인권 차원에서 분석하였다. 더불어 오랫동안 끌어온 가족분리를 해결하는 데 기여하고자 관계당사자 모두에게 구체적인 제언을 하고, 또한 가족분리가 초래한 여러 결과를 살펴보았다.
2. 유엔 시민적·정치적 권리에 관한 위원회(The Human Rights Committee CCPR)는 “가족”이라는 용어를 정의할 때 특정 사회에서 통용되는 가족 구성원을 포괄한다고 명시한다.¹ 한반도에서 전통적으로 가족관계가 상당히 중요시 되기에, 한국전쟁 종전 이후 가족분리는 상당히 고통스러운 결과를 초래했다. 100 만 내지는 최대 500 만 명이 한국 전쟁 중 가족을 두고 이북에서 이남으로 이동했다고 추정되며, 최대 10 만 명이 강제 실종된 것으로 보인다. 2015 년 10 월 기준, 2000 명이 채 안되는 이들이 실종된 친인척의 소식을 듣거나 직접 만났다. 종전 이후 분단이 계속해서 영향을 미치고 있고 피해자 대다수가 고령이기 때문에, 가족분리가 즉각 해결될 수 있도록 관심을 기울여야 한다. 근래 몇 달 동안 가족분리 문제는 재조명받게 되었는데, 대한민국 피해자 단체가 국제공동체로 하여금 조선민주주의인민공화국 내 친인척과 연락을 재개할 수 있도록 도움을 요청했기 때문이다.
3. “비자발적 분리”는 개인이 강제실종 등으로 의지에 반하여 가족과 분리되거나 연락을 재개하거나 가족결합을 유지할 수 없는 상황을 가르킨다. 개인 안전을 도모하고자 조선민주주의인민공화국과 가족을 떠났다고 하더라도 비자발적 분리로 볼 수 있다. 정보와 이동의 자유를 허용하지 않는 조선민주주의인민공화국 정부 정책으로 기인했기 때문이다. 따라서 본 보고서는 가족분리의 여러 형태, 역사적 패턴과 피해자 범주별 경험을 검토했다.

¹ CCPR/C/81/D/1179/2003 (2004) <https://www1.umn.edu/humanrts/undocs/html/1179-2003.html>

4. 본 보고서는 국제인권법을 근거로 비자발적 분리를 살핌으로써 새로운 관점을 제시한다. 첫째로 피해자와 인권에 초점을 맞춰 가족분리가 근본적으로 어떤 인권을 침해하는지 이해하도록 돕는다. 가족분리가 초래한 눈에 띄는 직접적인 결과에 더하여, 기저에 놓인 불평등, 편견 및 배제 등의 원인과 결과를 좀 더 폭넓게 조명한다. 특히 여성이 처한 상황에 집중하였는데, 가족분리가 여성에게 어떤 영향을 미치는지 살피지 않고 간과되는 경우가 있기 때문이다. 두번째로, 본 보고서는 남북 정부와 국제공동체 이해관계자를 포함하여 의무주체와 책임소재를 파악하여 문제 해결에 기여코자 한다. 마지막으로 본 보고서는 시민사회단체와 피해자단체에 개념적이면서 동시에 실용적 틀(framework)을 제공하여 이전에 생각하지 못했던 보상 방안을 검토하고, 유엔 보호 메커니즘 활용 등 국제적으로 좀 더 양질의 옹호 활동을 펼치는 데 도움을 줄 수 있다.
5. 본 보고서는 여러 형태의 가족분리를 분석하였고, 이를 위해 서로 다른 삶의 궤적을 따른 피해자를 살폈다. 그 과정에서 통계적 수치나 역사적 서사만으로는 인권 침해 패턴을 설명할 수 없으며, 피해자나 친인척 개개인의 사례가 인권 침해 패턴을 더 분명하게 보여준다는 점을 일깨워주었다. 아버지가 납치된 한 피해자는 “일반화는 [가족분리의] 면면을 살필 수 없도록 만들었다. 유엔이 가족분리 해결을 돕고 싶다면 우리 피해자 개별 사례를 이해해야 한다²”고 말했다. 본 보고서는 이러한 대안적 접근으로 비자발적 분리를 살필 수 있는 기초를 제시하고자 한다.

² 황인철씨 인터뷰 진술 기록(2016년 4월 1일)

II. 방법론

6. 본 보고서는 여러 출처의 정보를 활용했다. 2015년 12월 10일 세계인권의 날 인권최고대표사무소가 서울에서 개최한 인권 침해 관점에서 보는 가족분리에 관한 세미나, 2016년 1월 15일에서 4월 15일 사이 인권최고대표사무소에서 수행한 비자발적 가족분리 피해자 24명과의 심층 인터뷰 자료를 바탕으로 했다. 또한 대한민국 정부 및 시민단체 자료, 한반도 상황을 연구한 인권단체 공개 정보도 참고했다. 한반도 정서상 가족은 확장된 혈연관계를 포함한다는 점은 인지하나, 본 보고서에 참고한 인터뷰는 부모, 자녀, 형제자매 및 배우자 등 직계가족 행방을 확인할 수 없는 이들에 집중하였다.
7. 인권최고대표사무소가 인터뷰한 피해자 대부분이 본인 신상이나 사례를 상세하게 공개하도록 동의하였으나, 특정 이름 및 장소를 명시하지 않은 경우가 있다. 이는 대한민국 외에 거주하는 친인척에 가해지는 피해나 보복의 위험을 경감하고, 피해자를 잠재 위협으로부터 보호하고자 함이다.
8. 인터뷰는 모두 대한민국에서 진행했다. 이 때 완전히 정형화되지 않은 방식으로 인터뷰를 진행하여 피해자가 본인 경험과 비자발적 가족분리와 관련하여 의견을 편하게 이야기할 수 있도록 했다. 피해자 대다수가 상당히 고령이기에, 인터뷰 시간은 두 시간을 넘지 않았다. 인터뷰 진술을 문서로 옮겨 서울유엔인권사무소 모니터링 업무의 일환으로 데이터베이스에 안전하게 보관했다. 진술을 분석하여 공통된 주제와 주제 간 연결고리로 비자발적 가족분리를 초래한 인권 침해, 비자발적 가족분리가 인권에 미치는 영향, 특히 성별에 따른 영향을 파악해냈다. 본 보고서에 인용된 인터뷰 대상자 전원에게 정보 사용 여부를 자유롭게 결정할 수 있도록 충분히 설명하고 동의 여부를 확인했다.
9. 인권최고대표사무소는 조선민주주의인민공화국에 접근하지 못했기 때문에, 조선민주주의인민공화국에 거주하는 비자발적 분리 피해자 가족 구성원에 연락을 취하거나, 당국으로부터 사실 관계를 확인할 수 없었다. 본 보고서 발간 전 조선민주주의인민공화국 및 대한민국 정부와 공유하여 사실 확인을 요청했다.

III. 배경

10. 본 보고서는 비자발적 가족분리 피해자를 다음과 같이 크게 세 범주로 나누어 이들이 처한 상황과 어려움을 살폈다. 한국전쟁 전시 피난민, 한국전쟁 전시 및 정전 후 강제실종 피해자, 지난 십 년 간 조선민주주의인민공화국을 이탈한 자(이하 “탈북민”)이다. 여러 범주의 피해자와 서로 다른 시기에 발생한 가족분리를 살핌으로써 한반도 가족이 경험한 여러 양상의 분리를 조명할 수 있었다. 특히 피해자를 새로이 범주화함으로써 오늘날까지도 한반도 가족을 떼어놓는 역사적으로 반복된 인권 침해 패턴을 심도 있게 이해할 필요가 있음을 강조한다.
11. 남북 가족의 비자발적 분리는 1950 년에서 1953 년 사이에 벌어진 한국전쟁의 유산으로 조선민주주의인민공화국과 대한민국 내 많은 주민들에게 치유되지 않은 상처를 남겼다. 가족분리는 심리적으로 큰 타격을 준다. 1953 년 정전협정 서명 이후 비자발적 분리 피해 가족들은 헤어진 이들과 다시 만날 수 있기를 계속해서 요구해왔다. 2015 년 11 월 조선민주주의인민공화국 내 인권 상황에 대한 특별보고관과 만난 한 남성은 지난 60 년 동안 단 한 번 밖에 만나지 못한 아들이지만, 아들과 재회하겠다는 결심은 흔들린 적이 없다고 말했다.³이 남성을 포함한 6 만 명이 넘는 비자발적 분리 피해자는 1940 년 대 말과 1950 년 대 초 한반도에서 전쟁 중 피난하면서 헤어진 친인척의 소재를 파악하길 희망한다.
12. 종전 후 조선민주주의인민공화국 당국이 납치한 것으로 의심되는 대한민국 납치자 가족 10 만 여 명은 가족구성원의 생사를 확인하지 못하고 있다.⁴ 이들 강제실종 피해자 가족은 정전협정 체결 때부터 수십 년에 걸쳐 진실과 정의를 찾아 투쟁해왔다. 조선민주주의인민공화국에 의한 강제실종은 2000 년 대 초반까지도 이어졌으며, 일본을 포함한 타 국적자도 목표로 삼았다. 납치가 강제실종으로 이어졌다고 의심되기 때문에 상당히 중대한 문제이다. 하지만 관련 조사가 이루어지지 않았고, 가해자도 명확하지 않다.
13. 지난 십 여 년 간 조선민주주의인민공화국을 이탈한 이들은 자국에 남은 가족과 소식이 끊기는 고통을 경험했다. 이들은 탈북 과정에서 여러 번 정신적 외상과 폭력을 경험하는데, 많은 경우 인신매매범의 도움을 필요로 한다. 국경 경비가 강화된 따름이다. 결과적으로 탈북민이 자유와 안전을 위협받는다고 느끼며, 탈북

³ 2016 년 3 월 유엔 다큐멘터리에 포함된 사례 “조선민주주의인민공화국 주민, 자유를 찾는 오랜 투쟁(North Koreans Long Struggle for Freedom)”, <https://www.youtube.com/watch?v=UMDPnJSwVE>

⁴ 조선민주주의인민공화국 정부는 한국전쟁 후 대한민국 정부가 마련한 목록을 바탕으로 한 해당 추정치에 이의를 제기한다. 대표적 피해자 단체인 6·25 전쟁납북인사가족협의회는 피해자 수를 8 만 2000 에서 최고 10 만으로 추정한다.

과정에서 다른 국가를 거치면서 차별당할 위험이 높고, 두고 온 친인척 안전을 걱정하게 된다.

IV. 가족분리를 인권 문제로 접근할 때의 이점

14. 국제인권법 규범과 원칙을 적용하여 기존 가족분리 문제 대응 방법에 힘을 실어줄 수 있다. 남북 정부는 한국전쟁 정전협정을 근거로 주로 인도주의적 차원에서 가족분리 문제에 접근한다. 정전협정은 “공동적십자소조”를 설립하여 “전쟁포로 전원 송환 조치에 협조”하고 “적당한 민정당국은 귀향을 원하는 민간인 모두에게 필요한 지도와 협조를 제공”토록 명시한다.⁵ 해당 조항은 지난 60 여 년 간 여러 형태로 적용되었다.
15. 1950 년 대 한국전쟁 전사와 정전 후 남북 양측에서 정부와 시민사회단체가 민간인을 인도주의적으로 지원하고자 여러 조치를 취했다. 비전투원 모두를 지원하고 보호해야 하는 중립성과 공정함을 원칙으로 했다. 대한민국에서는 정부기관 및 적십자사가 대규모로 정보를 수집하여 구호를 계획하고 조치를 취했다. 이러한 배경 하에 1950 년 대 말까지 민간인과 군인 실종자 목록이 많게는 9 개 작성되었고,⁶ 실종자 수는 목록별로 적게는 2527 명, 많게는 8 만 2959 명으로 추정된다.⁷ 목록별 추정치가 큰 차이를 보이는데, 그로 인해 강제실종 피해자와, 대규모 이동으로 초래된 피난민을 분명하게 구분하기 어렵다. 본 보고서에서 명시하듯이 본래 인도주의적 차원에서 수집한 정보를 세분화하지 못했기에, 여러 가족분리 형태를 분명하게 이해하거나 추후 진실 규명에 활용하는 데에는 한계가 있다.
16. 남북 관계가 2000 년대 초부터 점차적으로 개선되면서 인도주의 조치로 가족분리 피해자 가족의 관계를 회복하려는 노력이 있었다. 2000 년 이후 한국전쟁 중 피난민을 대상으로 비정기적으로 상봉행사가 이뤄졌는데, 남북 양측에서 각 100 가족씩 상당히 공개적인 행사장에서 친인척과 잠시동안 만난다. 이런 만남이 관계를 회복하는 데 어느 정도 도움이 되지만 참가 요건을 갖춘 이들 가운데 극히 일부만 참여할 수 있다. 또한 참여자에게도 상봉행사는 마음의 안정보다는 고통을 초래하는 것으로 보인다. 2015 년 10 월 상봉행사 참가자는 다음과 같이 또 한 번 헤어지는 고통을 묘사했다. “서울로 돌아오는 버스에서 너무나도 슬퍼서 단 한 마디도 할 수 없었다. 이후 삼일 간 입원했다. 또다시 헤어지는 것이 얼마나 슬픈지 경험해보지 않으면 상상조차 할 수 없다.”⁸ 가족관계 회복 후 관계를 지속할 수 있도록 하는 정책이 부재한 가운데 정해진 짧은 시간 만남은 피해자에게 잠시동안 위안을 줄 뿐이다.

⁵ 정전협정 문단 57 과 59 : <http://koreanwar-educator.org/topics/armistice/armistice.pdf>

⁶ 대한민국 통일부 관계자 인터뷰 진술 기록(2016 년 4 월 22 일)

⁷ 6·25 전쟁남북자민사가족협의회 제공 통계치로 한국전쟁 관련 정확한 정보 수집이 어려워 통계치별 편차가 크다.

⁸ 지은경 인터뷰 진술 기록 (2016 년 3 월 25 일)

17. 탈북민 대다수가 대한민국을 최종 목적지로 하여 자국을 떠나며, 대한민국 정부는 여러 지원을 통해 탈북민이 대한민국 내 삶에 적응할 수 있도록 한다. 국가가 강력하게 통제하는 사회에서 개방사회로 옮겨오는 것이 쉽지는 않다. 대한민국 정부와 시민단체는 탈북민에게 교육 프로그램과 금전 지원을 제공하여 거주시설이나 취업을 돕고 학업을 이어가거나 취미생활을 할 수 있도록 하는 등 탈북민이 삶의 방식을 바꿀 수 있도록 돕는다. 하지만 가족관계 상실은 탈북민 대다수에게 불안과 절망을 안긴다. 특히나 남북 모두 양측 주민 간 공식 교류를 허용하지 않기 때문에 탈북민이 안전한 공식 경로를 통해 조선민주주의인민공화국에 있는 가족과 연락을 하기 어렵고, 결과적으로 고통이 배가된다.
18. 가족분리 피해자가 겪는 경제, 사회 및 심리 문제에 관심을 기울이도록 유도하는 등의 인도주의 접근이 지금까지 취해졌고 물론 필요한 조치였다. 하지만 피해자에게 지속성있는 해결책을 제시하지 못한다. 여전히 핵심 인권 문제에 답을 제시하지 못했기 때문이다. 가령 비자발적인 분리가 구체적으로 어떤 인권 침해를 초래하는지, 가족분리로 인권 침해에 가장 취약한 이들은 누구이며 그 이유는 무엇인지, 국제인권법 조항을 어떻게 활용하여 피해자를 구제하고 의무주체에 책임을 물을 수 있을지, 인권 침해를 막고 재발을 방지하려면 어떤 정책이 필요한지 등의 문제이다. 물론 인도주의 지원도 앞서 제시한 문제를 고려하지만 중점을 두지는 않는다. 또한 비자발적 분리는 필요(need)가 아닌, 권리를 보장(entitlement)하는 대응으로 해결할 문제임을 시사한다. 인권 차원에서 가족분리 문제에 접근한다면 문제 해결의 새로운 지평을 열고 장기적으로 적용할만한 효과적인 시행 메커니즘 마련에 도움을 줄 것이다.

V. 비자발적 분리 사례

19. 오랫동안 비자발적 가족분리에 관심을 갖고 언론에서도 다루었지만 피해자 경험을 이해하려는 노력이 거의 부재했다. 대부분 개개인의 이야기보다는 집단 기억에 의존하여 논의가 이루어졌고, 현재 고통을 과거 폭력, 차별 및 인권 유린과 연결짓지 못했다. 다음 사례에서 볼 수 있듯이 한반도 비자발적 가족분리는 전쟁의 필연적인 산물일 뿐만 아니라, 분쟁으로 표면화한 구조적 배제, 불처벌, 무력화(disempowerment)의 결과이기도 하다.

가. 한국전쟁 중 피난으로 인한 분리

“거의 이야기를 나눌 수 없었다. 남측에서는 기자가 취재를 했고 북측 당국자는 상봉을 감시했다. 별도 방에서 두 시간 따로 만나는 때가 되어서 딸이 울음을 터뜨렸다.” (2015년 10월 가족상봉 참가자, 지은경)

20. 1940년 대 말 일본군 퇴진 후 한반도 이북에 집단주의 정치 체제가 등장하고, 이에 수십만 명이 이남으로 피난한다. 이어 1950년 대 초 중국과 소련이 지원하는 인민군과 16개국으로 구성된 유엔사령부가 지원하는 국군이 충돌함에 따라 두 번째 대규모 피난 행렬이 발생한다. 500만 명 가량이 의지와 관계없이 피난민이 되었다.⁹ 1953년 정전협정은 휴전선을 경계로 이남과 이북을 나누었고, 그 결과 친인척이 헤어진 채로 남게 된다.
21. 1953년 이후 대한민국에서 총 12만 9616명이 조선민주주의인민공화국 내 가족과 만나고자 상봉행사 참여 희망자로 등록했다.¹⁰ 2000년 6월 남북 정상회담 후 현재까지 희망자 2325명이 친인척과 최소 한 번 만났고, 희망자 절반 이상은 가족과 연락이 닿지도 못한 채 사망했다. 2016년 2월 말 기준, 대한민국 내 상봉행사 참여 희망자 가운데 6만 4916명이 생존해있다.¹¹ 생존자 55.3%가 80세 이상이다.
22. 상봉행사 시 500명 가량의 신청자 목록이 각 적십자사를 통해 남북 간 교환되고, 양 측에서 각 100가족씩 최종 참가자를 선정한다. 조선민주주의인민공화국에서

⁹ “더 이상 기다릴 수 없는 수백만 명의 안타까운 이야기(A desperate story of millions of those who cannot afford to wait any longer)”, 일천만이산가족위원회, 2016.

¹⁰ 통일연구원 북한인권백서, 2015: http://www.kinu.or.kr/eng/pub/pub_04_01.jsp

¹¹ 연합뉴스«이산가족 상봉 신청자 13만여명 중 사망자가 생존자 첫 추월», 2016년 3월 20일자: <http://english.yonhapnews.co.kr/news/2016/03/20/0200000000AEN20160320002100315.html>

어떤 절차나 기준으로 최종 참가자를 선정하는 지 알려지지 않았다. 대한민국에서는 연령, 존수 및 상봉 동의 여부를 바탕으로 최종신청자를 선정한다. 할당제와 컴퓨터 추첨을 복합적으로 적용하여 고령 희망자에게 우선 순위를 주도록 한다. 예를 들어 90 세 이상 고령 신청자는 전체 신청자의 20%지만, 고령 신청자가 참여자 절반을 차지하도록 한다.¹²

23. 남북 정부 간 우세한 정치 분위기가 상봉행사 개최 여부를 결정한다. 2000 년부터 상봉행사가 있었고, 2015 년 10 월 제 20 차 상봉행사는 남북간 오랜 협상 끝에 이루어졌지만 조선민주주의인민공화국 핵실험 재개가 의심되고 2016 년 초 탄도미사일을 발사하면서 가족 상봉을 논의하는 남북 간 대화가 중단되었다. 정치적 상황이 계속적으로 변화함에 따라 정치적 고려만이 아닌 피해자 인권을 중심으로 분명하고 원칙에 입각한 로드맵을 마련하지 못했다.
24. 관습 국제인도법은 분쟁 중 이재민이 가족과 연락을 재개할 수 있는 권리를 보장한다. 예를 들어 1949 년 체결된 제네바협약(IV) 26 조는 “각 충돌당사국은 전쟁으로 흩어진 가족을 조회할 수 있도록 편의를 제공”토록 한다. 25 조는 “흩어진 가족 간 서신을 “신속하게 지체없이” 전달할 수 있도록 한다. 49 조는 이동이나 소개로 인한 가족 구성원 분리를 금지한다. 제 I 추가의정서 74 조는 “충돌당사국은 분리된 가족들의 재결합을 모든 가능한 방법으로 용이하게 한다”고 명시한다. 이러한 조항에도 불구하고 한국전쟁중 피난한 이들 대부분이 친인척과 연락을 재개하거나 서신이나 방문으로 소식을 접할 수 없다.¹³

(ㄱ) 피난이 경제적, 사회적, 문화적 권리에 미치는 영향

25. 2 차 세계대전 이후 무력을 동원하여 한반도 이북 영토를 차지하려는 조치로 이북에서 새로이 조직된 인민위원회는 토지를 대거 몰수하여 경제생산시스템을 국유화했다. 토지개혁은 1946 년 시작되었고, 토지 소유주 대다수가 토지를 강제로 빼앗겼다. 당시 열두 살이었던 최은범은 가족이 재산을 빼앗기고 강제로 퇴거된 당시를 다음과 같이 회상한다:

*“농지, 산, 집, 소, 농기계 등 아버지 재산 모두를
몰수했다. 아버지는 가족과 함께 삼 일 안에
퇴거하라는 명령을 받았고, 우리는 고향을 떠났다.
난 마치 가족 소품을 가는 것처럼 수레 뒤를
따랐지만 어른들은 무척 우울하고 슬퍼했다.”*

¹² 대한민국 통일부 관계자 제공 정보

¹³ 정부 간 회담으로 개인 소재를 파악하려고 노력했으나 여전히 많은 이들 소재가 파악되지 않고 있다. 대한민국 정부에 따르면 남북 간 회담을 통하여 가족상봉, 생사 확인, 서신 교환 등을 포함하여 1 만 7000 여 건의 교류가 있었다.

82 세 이인범도 1948 년 비슷한 경험을 했다. 가족은 평안북도에 1 만 5000 평 (약 5 만 평방미터) 규모의 농장을 소유했으나, 당국이 몰수했다. 가족이 부유했고 형제들이 일본 식민지 시절 일본학교에서 교육을 받았다는 이유로 “반체제”로 몰렸기 때문이다. 당시 어렸던 이씨는 형과 함께 이남으로 피난했고 한 달 후면 나머지 가족들이 피난하여 다시 만날 것이라 생각했지만, 그 후 영영 만나지 못했다. 추후 탈북민이 전하기를 이씨 아버지는 체포되었고, 어머니와 형제 등 가족들은 아오지 탄광에서 탄광노동자로 강제노동에 시달렸다고 한다. 하지만 아직도 실제 가족에게 어떤 일이 아직도 벌어졌는지 확인할 수 없기에 이씨는 여전히 극심한 정신적 고통을 겪는다.

26. 토지개혁은 특히 여성과 여아에게 상당한 영향을 미쳤는데, 전통적으로 장자가 아버지 재산을 우선적으로 관리하고 상속받기 때문에 여성과 여아는 소외되어 왔었다. 84 세 김금옥도 마찬가지이다. 1950 년 12 월 20 일 고향 개성을 떠났는데, 중공군이 북으로 오고 있으며 “여성을 전원 데려가서” 군 간호사로 일하게 한다는 소문을 듣고 몸을 피할 수 밖에 없었다. 부모님과 오빠는 고향에 남았다. 대규모 사과 농장을 살피느라 함께 피난하지 못했다. 사과농장도 당국에서 몰수할 계획이었다. 김씨는 이북의 가족에게 어떤 일이 일어났는지 확인할 수 있으리라는 희망은 접었지만 자식들에게 이북에서 가족이 소유하고 있던 재산 상세 내용과 피난 과정을 기록으로 남기기로 결정했다:

“내가 아들 하나와 딸 셋에게 줄 것이라곤 상속분이 무엇이었는데 명시하는 족보 일부 뿐이다. 이북에서 우리 가족 소유 농장이 어디에 위치했는지 정확히 기억하고 있다. 내 기억과 비교해서 확인할 수 있는 북측 땅 주소록이 국립중앙도서관에 있을 것이다. 내가 할 수 있는 일은 이것 뿐이다.”

27. 85 세 박동열의 사례는 여성이 이미 경제적 및 사회적 권리 향유에 차별을 받았지만, 비자발적 가족분리의 결과로 차별이 심화되었음을 보여준다. 박씨는 1950 년 12 월 함경북도 고향에서 피난했다. 당시 의대 2 학년 학생이었는데, 이북에서 다니던 의대가 전쟁 중 폐쇄되어 피난 후 이남에서 학업을 계속하고 싶었다. 당시 일가친척 100 여 명이 부산으로 가는 배를 타고 피난하려 했는데 그 배에 타지 못했다. “여자가 배에 타면 저주를 받는다는 미신 때문에” 배에는 남자 친척만 탔다. 결국 박씨는 혼자 걸어서 이남으로 왔고 달리 의지할 가족이 없었기 때문에 배를 타고 온 일가친척이 있는 부산으로 갔다. 경제적으로 점점 궁핍해져 학업은 이어갈 수 없었고 가정부나 신문배달원 등으로 일을 했다. 부산으로 피난 온 남자 친척들은 대부분 정전협정 후 결혼을 했는데, 미혼 여성 혼자 남성 위주의 공동체에서 생활하기 쉽지 않았다. 그래서 서울로 일자리를 찾아 떠났다. 또한 당국은 가족이 없는 미혼 여성이라는 이유로 간첩일 수 있다고 의심했다. 1956 년 경찰 및 정보원에 의해 감금되었고, 고문을 받았다. 이후 풀려나긴 했으나 계속해서

경찰 감시를 받았다. 박씨는 “결혼하지 않으면 또다시 잡혀갈까봐 두려웠고, 그래서 이북에 있는 가족에게 다시 돌아갈 수 있으리라는 희망을 접고 27 세에 결혼했다.” 결혼 후 사회 및 정치 압박이 조금이나마 줄었으나, 지난 수십 여 년 간 이북 출신이어서 경제적으로도 어려웠고 일가친척과도 거리를 두고 지낼 수 밖에 없었다.

28. 국제인도법은 “이재민의 재산권은 존중되어야 한다”고 명시한다.¹⁴ 다음 국제인권법도 집이나 토지에서 강제퇴거를 금지한다. 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약 (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) 11 조, 아동권리협약 (Convention on the Rights of the Child) 27 조, 여성차별철폐조약 (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women) 14 조이다. 대한민국과 조선민주주의인민공화국은 앞서 언급한 협약을 모두 비준했으며, 이들 협약은 보상 메커니즘 마련에 근거가 될 수 있다. 하지만 피해자와 그 자손이 조선민주주의인민공화국 내 재산 소유권 문서나 기타 증빙 자료를 찾고 기록하거나 접근할 수 있도록 보장하는 법 체계가 부재하다. 법 근거가 없어서 향후 조선민주주의인민공화국 내 자산 반환 청구가 어려울 수 있다.

29. 대한민국에서 성 고정관념, 차별 등이 피해자가 경제 및 사회적 기회에 접근하지 못하도록 막는다. 이를 고려해서 가족분리의 유산을 청산해야지 앞서 언급한 권리 침해를 대중이 좀 더 잘 이해하고 여성 피해자 기억을 보존할 수 있다. 여성 피해자 대다수가 80 세 이상의 고령이기 때문에, 거주 지역 밖에 위치한 단체나, 자신이 속한 피해자 단체에 연락을 취하는 데 한계가 있다. 그 결과 여성 피해자 사례가 잊혀지거나 간과될 위험이 있다. 여성 차별로 인한 부정적 영향을 인지하는 것은 여성 피해자의 기억을 보존하고 이들의 존엄성을 지켜줄 뿐만 아니라, 여성 피해자 사례를 젊은 세대에 알리고 인식을 고취하여 재발을 막을 수 있다.

(ㄴ) 피난이 시민적, 정치적 권리에 미치는 영향

30. 군사적 긴장이 고조되면서, 한반도 이북에서 정치 및 종교 인사가 자의적 체포와 협박의 표적이 되었다. 1940 년 대 말과 1950 년 대 초 정치 이견과 종교 자유를 억압하고자 조직적으로 수천 명의 설교자와 활동가가 체포되었다. 김구현은 종교 및 정치지도자로 박해를 경험했고 이를 아래와 같이 회상했다:

“당시 세 개의 당이 있었다. 공산당, 기독교당, 그리고 토착종교인 동학을 기반으로 한 당이다. 우리 가족은

¹⁴ 국제적십자위원회 관습 국제인도법 133 항

동학을 따랐고, 나는 당원으로 열심히 활동했다. 그래서
공산주의자들로부터 박해받았다. 같은 씨족이 모여 사는
마을을 해체하는 정책도 있었다. 우리 고향에는 김씨
가족이 100 가구 이상 모여 살았는데, 모두 흩어져야 했다.
나도 고향을 떠나야만 했다.”

종전 후 조선민주주의인민공화국 형법은 정부가 종교 및 정치 활동을 통제할 수 있도록 제도화했다. 형법 조항은 표현, 의견, 양심 및 종교의 자유를 행사할 수 있는 권리를 심각하게 제한한다. 광범위한 감시체계도 마련했는데, 오늘날까지도 여전히 주민이 사상적으로 충성하도록 감시한다. 원래 감시체계는 당국에 반대하는 이들을 감시하는 목적이었지만 현재에 와서는 개인 모두의 삶을 속속들이 감시한다.

31. 88 세 지은경의 사례는 이런 감시체제가 비자발적 가족분리 피해자에게 어떻게 영향을 미치는지 보여준다. 지씨는 지난 2015 년 10 월 상봉행사에 참여하여, 1951 년 북에 두고 왔던 당시 아기였던 딸과 손녀딸을 만났다. 행사는 빈틈없이 준비되었으나 가족 사생활을 보호받을 수 있는 권리는 존중되지 않았다. 북측에서는 상봉을 감시하는 사람이 나왔고 남측에서는 기자가 취재를 했기 때문이다. 지씨는 별도 방에서 두 시간 따로 보는 때가 되서야 딸이 울음을 터뜨리고 두려움없이 이야기를 했다고 회상한다.¹⁵ 상봉행사가 끝난 후에도 딸, 손녀딸과 연락을 계속하고 이북에 있는 다른 친인척의 소식을 듣고 싶었지만, 상봉행사 이후 연락이 닿은 적은 없다.

32. 대한민국은 1980 년 대 말 민주주의 도입 이래 표현과 결사의 자유를 법으로 보장하지만, 국가보안법은 조선민주주의인민공화국과의 소통을 상당히 제한한다.¹⁶ 유엔 시민적·정치적 권리에 관한 위원회가 2015 년 언급했듯이 국가보안법 7 조는 모호하게 표현되어 의사 표현의 자유를 침해한다.¹⁷ 해당 조항은 무엇보다도 조선민주주의인민공화국 측에 연락하거나 관련 정보에 접근하는 것을 제한하는 영향이 있다. 더불어 대한민국 국민은 조선민주주의인민공화국 국민과 연락할 때 대한민국 당국의 사전 허가를 받아야 한다. 이는 서신 교환이나 제 3 국에서 만나는 경우에도 적용된다. 1990 년 이후로 비정기적으로 남북 정부가 서신을 교환할 수 있는 메커니즘을 마련하여 서신 1 만 1476 건이 오고 갔고, 서신

¹⁵ 지은경 인터뷰(2016 년 3 월 25 일) 진술 기록으로 일부 발췌는 본 보고서 8 쪽에 있음.

¹⁶ 국가보안법 7 조 “반국가단체나 그 구성원 또는 그 지령을 받은 자의 활동을 찬양·고무·선전”에 의거하여 처벌받을 가능성이 있기 때문에 개인이 조선민주주의인민공화국과 연락을 삼가하게 된다.

¹⁷ 대한민국 제 4 차 정기보고서 최종검토의견서 (2015 년 12 월 2 일):

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fKOR%2fCO%2f4&Lang

교환은 양측 적십자사에서 중재했다.¹⁸ 하지만 국제적십자위원회 등 제 3 자를 통해 서신 교환은 할 수 없었다.¹⁹

33. 그 결과 비공식적인 중개를 통하게 되는데, 주로 중국에 있는 조선족이 상당한 액수의 중개비를 받고 남북 간 헤어진 가족이 서신을 주고받거나 중국 휴대전화망을 사용해 통화하도록 돕는다. 황대옥은 이를 통해 2009 년 조선민주주의인민공화국에 있는 누이와 연락이 닿았다. 덕분에 누이가 어디에 사는지, 1947 년 피난 후 만나지 못한 다른 형제자매는 어떻게 지내는지 들을 수 있었다. 누이와 통화하려고 중국 은행계좌로 4,000 달러를 송금했는데, 그 돈으로 이북에 있는 형제자매와 조카 들의 삶이 나아질 것이라고 약속받았다. 대한민국 내 가족들은 이런 송금 방식에 익숙하다. 황씨는 조선민주주의인민공화국 정부도 송금 사실을 알고 있고 아마도 송금이 되도록 어느 정도 역할을 할 것이라고 본다. 주요 외화벌이 수단이기 때문이다.

34. 남북은 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약 (International Covenant on Civil and Political Rights) 당사국으로 개인 표현의 자유를 보호하고, 개인 사생활을 자의적 또는 비법적 침해로부터 보호하며, 개인이 해당 권리를 행사한다는 이유로 처벌할 수 없다.²⁰ 국가 안보를 이유로 한반도 내 비자발적 분리 가족의 인권은 필요 이상으로 제한된다. 조선민주주의인민공화국에서는 공개적으로 의견을 제시할 수 있는 기회가 없고, 서신교환이나 전화통화 시 국가가 주민을 감시해왔기 때문에 이북 주민이 대한민국 내 친인척을 찾고 연락하기는 어렵다. 대한민국의 경우 국가 안보를 이유로 비자발적 분리 가족 피해자가 상당한 비용을 지불하고 비공식적인 방법으로 이북 내 친인척을 찾아 연락할 수 밖에 없는데, 마찬가지로 형사 처벌 위협이 있다. 상기 제한 조치로 남북 양 측에 거주하는 친인척이 서로 연락을 취하기 어렵고 많은 비용을 지불하여 비공식 창구를 통하기 때문에 금전적으로도 부담이 된다.

35. 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약은 비록 국가 안보를 이유로 권리 일부를 제한할 수는 있지만, 차별적으로 권리를 제한하여 피해자에 불공평하게 적용되지 않도록 안전 조치를 취하도록 명시한다.²¹

¹⁸ 근래 몇 년 간 남북 정부를 통한 연간 상호 서신 교환 건수가 크게 줄었다. 2008 년 228 건에서 2014 년 11 건으로 줄었다. (통일연구원, http://www.kinu.or.kr/eng/pub/pub_04_01.jsp)

¹⁹ 국제적십자위원회를 통하는 것을 원칙적으로 금지하지는 않으나, 남북 정부가 가족 분리 관련 사안은 양자적으로만 다루기로 암묵적으로 합의했기 때문에 국제적십자를 통하지 못한다.

²⁰ 시민적·정치적 권리에 관한 국제 규약 17, 18, 19 조

²¹ 시민적·정치적 권리에 관한 국제 규약 12, 19, 21, 22 조. 12(3)조는 “상기 권리는법규정이나 국가안보, 공공질서, 공중보건 또는 도덕, 또는 타인의 권리와 자유를 보호하기 위하여, 또는 이 규약에 인정되는 기타 권리와 양립되는 것을 제외하고는 어떠한 제한도 받지 아니한다.”

나. 강제실종으로 인한 분리

“강제실종 피해자로 이북에 간 이들 대부분이 그곳에서 가족을 꾸렸을 겁니다. 강제실종자 송환을 요구하고, 실제 송환된다면 또 한 번 가족분리이 발생하는 셈입니다. 제가 바라는 바가 아닙니다. 제가 이 일을 하는 이유도 아니죠. 진실을 알고 싶고 이런 비극이 다시는 벌어지지 않길 바랄 뿐입니다”. 전시납치 가족 피해자, 이미일

36. 조선민주주의인민공화국이 자행한 국제납치는 기록이 잘 되어있다. 조선민주주의인민공화국 내 인권 상황에 대한 유엔 조사위원회(Commission of Inquiry on Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea)(이하 “조사위원회”)는 2014 년 보고서에서 “1950 년부터 현재까지” 조선민주주의인민공화국이 “조직적으로 납치하고, 송환을 거부함으로써 대규모 타국 국민 강제실종을 초래했으며 이를 국가 정책으로 시행했다”고 기술한다.²²
37. 납치는 여러 국가 국민을 대상으로 삼았다. 주로 일본 및 대한민국 국적자이다. 2002 년 조선민주주의인민공화국 정부는 일본인 13 명을 납치했다고 시인했다. 다섯 명은 본국으로 송환되었으나, 조선민주주의인민공화국은 나머지 여덟 명은 사망했다고 주장했다.²³ 일본 정부는 추가 사례 12 건을 조사하도록 요구했고, 조선민주주의인민공화국은 2014 년 조사를 시작했다고 하나 2016 년 11 월 기준 결과가 나오지 않았다.
38. 6·25 전쟁납북인사가족협의회에 따르면 전시 납치된 대한민국 국적자 수는 8 만 2000 명에서 10 만 명 사이로 추정된다.²⁴ 대한민국 정부와 적십자사는 1950 년대 실종자 목록을 처음으로 작성했으나, 납측 피랍의심자, 피난민, 전시 자발적으로 이북으로 이주한 자 간에 구분이 없었다.
39. 대한민국 정부에 따르면 1992 년 남북 간 대화에 실종자 생사 확인 협력 의제를 포함하기 전까지 실종자 문제는 전혀 논의되지 않았다. 하지만 조선민주주의인민공화국 정부는 “실종자” 범주에 전시 이북 내에서, 또는 이남으로 피난한 개인만 포함했다. 결과적으로 2000 년 남북 정상회담 이후 열린 상봉행사에 납치자 가족은 거의 참여하지 못했다.
40. 이에 대한민국 정부는 조선민주주의인민공화국과 공유하는 상봉 희망자 목록에 납치자 가족을 포함하는 방법으로 납치자 가족을 상봉행사에 참여시켰다. 하지만

²² 조사위원회 보고서 (A/HRC/25/CRP.1) 문단 1011, 317 쪽

²³ 납치자 다섯 명은 조선민주주의인민공화국으로 돌아오는 조건으로 처음 일본 방문을 허가받았다. 이후 2004 년 일본으로 송환된 이들의 자녀 다섯 명이 일본으로 입국했다.

²⁴ 이미일 인터뷰 진술 기록 (2016 년 4 월 1 일)

2000 년 통과된 법에 따르면 대한민국 정부는 피난민과 납치자를 분명하게 구분해야 하고, 전시 또는 정전 후 피랍의심자를 데이터베이스화 해야 한다. 2016 년 4 월 기준 대한민국 통일부는 정전협정 체결 후 현재까지 납치자 수를 516 명으로 집계했고 최종 집계치로 판단된다. 하지만 정부는 전시 피랍의심자 목록을 아직 마련하지 못했는데, 시간이 흘러 정확한 정보 수집이 어렵기 때문이다.

41. 국제인도법과 국제인권법은 모두 강제실종을 금지한다. 강제실종으로부터 모든 사람의 보호에 관한 국제협약 (International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance)(이하 “강제실종국제협약”)에 의하면 강제실종은 “국가 대리인이 체포, 구금 또는 납치 등의 방법으로 자유를 박탈하고 (중략) 이후 이를 인정하지 않거나 실종자 생사 및 소재지를 밝히지 않아, 해당인이 법의 보호를 받지 못하게 된 경우”를 뜻한다.²⁵
42. 더하여 강제실종국제협약은 강제실종이 피해자 권리를 지속적으로 침해한다고 보며, 피해자와 가족에게 실질적인 보상을 받을 권리를 보장한다²⁶. 해당 국제협약에 따르면 가족은 “어떤 상황에서 강제실종이 발생했는지 진실을 알고, 조사 경과나 결과, 실종자의 생사를 확인”할 권리가 있다.²⁷ 조선민주주의인민공화국과 대한민국은 강제실종국제협약을 비준하지 않았으나, 한반도 내 납치 문제는 지난 몇 년 동안 인권이사회 특별절차 의제로 다루어졌다. 예를 들어 강제 및 비자발적 실종 실무그룹(Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances) (이하 “강제실종실무그룹”)은 2012 년 이후 53 건의 사례를 문서화하여 조선민주주의인민공화국에 전달했다.²⁸ 납치 시 반인도 범죄가 자행되었을 가능성이 상당히 크기 때문에 2014 년 강제실종실무그룹은 국제공동체에 적절하게 대응하도록 촉구했고 국제형사재판소 회부 가능성도 제시한다.²⁹ 국제형사재판소에 관한 로마 규정 당사국인 대한민국도 강제실종을 조사할 의무가 있다.³⁰

²⁵강제실종국제협약 2 조.

²⁶ 강제실종국제협약 8 조

²⁷ 강제실종국제협약 24(2)조

²⁸ http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session30/Documents/A_HRC_30_38_ENG.docx

²⁹ http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session27/Documents/A-HRC-27-49_en.doc

³⁰ 국제형사재판소에 관한 로마 규정 서문: “국제범죄에 책임이 있는 자들에 대하여 형사관할권을 행사함이 모든 국가의 의무임을 상기”.7(2)(i)조도 참조.

(ㄱ) 한국전쟁 중과 후 납치 사례

43. 인권최고대표사무소가 납치자 가족을 만나 인터뷰를 진행했다. 진술에 따르면 납치는 전시 전술로 남측 당국자, 남측 치안 담당자, 반공산주의 정치 운동가, 지식인을 목표로 하였다.
44. 이경찬의 아버지는 서울지방검찰청부장검사로 1950년 7월 인민군이 서울을 탈환하면서 실종되었다. 그 후 가족은 뿔뿔이 흩어져 숨었고 작은 삼촌도 같은 시기에 실종되었다. 이씨 어머니는 1956년 남편 실종을 대한민국 당국과 적십자사에 보고하였으나, 행방을 확인할 수 없었다. 50년이 지나서야 대한민국 통일부는 이씨에게 작은 삼촌이 조선민주주의인민공화국에서 살다 가정을 꾸렸고 현재 사망했음을 확인했다. 또한 작은 삼촌의 아내와 아들이 만나고 싶어한다고 들었다. 이씨는 2006년 3월 금강산에서 상봉행사에 참가했다. 행사 동안 아버지에게 어떤 일이 일어났는지 확인하고 싶었지만, 북측 참가 친인척은 관련 이야기를 꺼려했고, 전시에 작은 삼촌이 어떻게 이북으로 갔는지도 들을 수 없었다. 이씨는 자신의 상봉이 철저하게 감시되었다고 보는데, 북측 감시인이 이씨가 앉은 탁자로 남측 기자가 접근하지 못하도록 했기 때문이다. 이씨는 국가, 특히 조선민주주의인민공화국이 국가로서 책임과 의무를 인식하지 않는 점을 지적했다. 조선민주주의인민공화국 당국은 소식을 알 수 없게 된 이들을 교차 검증할 수 있는 기록이나 증거를 전혀 제시하지 않았다. 또한 대한민국 내에서도 납치자 가족과 상봉행사 참여 희망자가 분명하게 구분되어야 한다고 피력한다. “저희 납치자 가족은 납치자 가족으로 인식되어야 합니다. 가족과의 재회를 희망하는 것을 넘어서, 가족 구성원이 송환되어야 하는 사람들입니다.”³¹
45. 정순의의 아버지는 1950년 강제실종되었다. 민족 지도자 김구 선생 문하 제자였던 아버지는 성동 주변 지역 치안 병력이 부족하여 치안 인력으로 자원했다. 아버지는 전쟁 발발 후 며칠이 지나서 집에서 북측 보안 병력에게 납치되었고, 당시 김구 선생을 따르던 수백 명도 함께 끌려갔다. 아버지의 생사도 불확실한 데 더해 정씨 가족을 비롯한 납치자 가족은 1970년대에서 1980년대까지 자유롭게 이동하지 못했고 교육이나 취업에서도 차별을 받았다:

*“납치자 가족은 의심의 눈초리를 받았다. 이북으로
납치된 가족이 간첩이 되어 남쪽 가족에게 연락해서
필요한 정보를 요구할 수 있다고 사람들이 생각했기
때문이다. 그래서 납치자 가족은 해외에 나가거나
정부기관에서 일할 때 다른 사람보다 더
철두철미하게 신분을 확인했다. 사관학교에도*

³¹이경찬 인터뷰 진술 기록 (2016년 3월 31일)

지원할 수 없었다. 항상 연좌제로 처벌받는
느낌이었다.”

정씨 진술은 강제실종 피해자 가족이 낙인이 찍혀 사회에서 배제되고 인권을 침해받는 등 강제실종이 삶에 상당히 영향을 끼쳤음을 분명하게 보여준다. 오늘날 대한민국에서 강제실종 피해자 가족이 의심받는 경우는 거의 없지만, 이들이 받았던 차별은 삶에 계속해서 영향을 미친다. 수십 년동안 사회에서 배제되었고 정의실현 가능성도 희박하기 때문이다. 이제와서 납치피해자 가족에게는 명예나 지위 회복이 의미가 없을 수 있으나, 향후 배상 조치를 마련한다면 이들 가족이 겪은 일과 사회적으로 낙인이 찍힌 근본 이유를 제대로 파악하고 기억해야 한다.

46. 민간인에 더해 대한민국 군인 약 8 만 2000 명이 전투 중 조선민주주의인민공화국에 전쟁포로로 잡혀갔으나 ³² 제네바협약(IV)에 따른 처우와 보호를 전혀 보장받지 못했다. 고문과 열악한 대우를 받고 노예처럼 생활했다고 알려진다.
47. 한준혁은 1952 년 인민군이 전쟁포로로 납치했을 때, 스무 살이었다. 첫 사 개월은 1500 명의 전쟁포로와 회령시 군사 시설에 수용되었다. 이 때 수백 명의 수용자들이 굶주리고 전염병으로 사망하는 것을 목격했다. 이후 교화시설 (교화소) 13 년 강제노동을 선고받았고, 교화시설에서 식량 박탈, 비위생적 환경 등 비인간적인 처우를 경험했다고 진술한다. 1966 년 교화시설에서 풀려난 후 이남의 가족에게서 소식을 들었다. 1960 년대 및 1970 년대에 중국에서 이북으로 물건을 구매하러 온 조선족을 통해서였다. 1980 년대부터 조선민주주의인민공화국 경제가 기울면서 더이상 조선족을 통한 비공식적 방법으로 소식을 들을 수 없었다. 2001 년 중국으로 탈북하고 나서야 친인척과 연락이 다시 닿았고, 대한민국으로 송환되었다. 한씨는 중국에서 만난 브로커를 통해 이북에 있는 딸에게 송금을 하고 있다.³³
48. 정전협정이 무력대치는 끝냈으나, 전후 납치는 막지 못했다. 조선민주주의인민공화국은 대한민국 관련 정보를 얻거나 개인 능력을 활용하기 위해서 민간인을 납치 대상으로 삼았다.
49. 황인철은 아버지가 1969 년 대한항공 승객 및 승무원 50 명과 함께 납치되었다. 대한항공 납치는 조선민주주의인민공화국이 자행했다고 확인된 가장 잘 알려진 전후 납치이다. 1970 년 납치자 39 명은 대한민국으로 송환되었으나 황씨 아버지, 의사, 언론 장비 전문가 및 네 명의 승무원을 포함하여 나머지는 실종 상태이다.

³² 통일연구원의 추정치로, 전쟁포로 중 8343 명이 전쟁포로 맞교환으로 1953 년 송환되었고, 80 명은 종전 후 송환되었다.: http://www.kinu.or.kr/eng/pub/pub_04_01.jsp

³³ 김성태 인터뷰 진술 기록 (2016 년 3 월 21 일)

복수의 목격자에 따르면 황씨 아버지는 언론인으로 이북 사상을 포용하도록 “교화”할 때 강하게 저항했다. 아마도 그 때문에 본국으로 송환되지 못했을 수 있다. 대한항공 납치 후 몇 개월에 걸쳐 전세계에서 항공기 납치가 이어졌고, 유엔 안전보장이사회(이하 “안보리”)는 결의안을 채택하여 “관련 당사국 모두에 승객 및 승무원 전원을 예외없이 풀어주도록 촉구”했다.³⁴ 황씨는 납치가 가족과 후손에게 심각한 정신적 외상을 초래했다며, 그 이유는 “피해자인데 되려 사회가 피해자를 경시하고 간첩으로 취급 했기 때문”이라고 말한다.³⁵ 남북 간 대화가 2000 년 대 초반 재개되면서 황씨 가족은 다른 11 명의 납치피해자 가족과 함께 적십자사에 상봉행사 참여 희망자로 등록하여 정부 주도 참여자 추천에 이름을 올린다. 강력하게 아버지 생사 및 소재지 확인을 요구한 끝에 대한민국 적십자사를 통해 조선민주주의인민공화국으로부터 2006 년과 2010 년 두 번 답변을 받았는데, 당국은 아버지의 생사와 소재지를 확인할 수 없다고 답했다. 황씨는 강제실종실무그룹에 아버지 사례를 제출하였고, 조선민주주의인민공화국은 2012 년 5 월 응답하기를 “해당인이 자국 내에서 본인 의지에 반하여 강제로 또는 비자발적으로 실종되거나 구금된 사례가 없다”고 응답했다.³⁶ 2016 년 2 월 비공식적 정보 출처로부터 아버지가 아직 생존해있으며 평양 근처에서 거주한다는 소식을 들었다.

(ㄴ) 납치가 여성 친인척 피해자에게 미치는 영향

50. 대부분 남성이 납치되었으나 친인척 실종으로 많은 여성이 고통을 겪고 경제 및 사회적 대가를 치렀다. 관련하여 적극적으로 문제가 제기된 것은 1954 년 한국전쟁 납치피해자들의 어머니와 아내 들이 정전협정에 의거하여 아들과 남편 송환을 요구한 시위가 처음이다. 1965 년 대한민국 시민 100 만 명 이상이 서명한 청원서가 박정희 대통령의 이름으로 유엔 시민적·정치적 권리에 관한 위원회에 제출되었다.
51. 하지만 2000 년 남북 정상회담이 열리고, 같은 해 6·25 전쟁납북인사가족협의회 설립된 이후에서야 납북자 송환 옹호 활동이 조직적으로 이루어졌다. 6·25 전쟁납북인사가족협의회 이사장은 아버지가 한국전쟁 중 납치되었는데, 전 후 납치자에만 초점을 맞추고 전시 납치자는 배제하려는 명시적인 정부 담론에 대응하고자 6·25 전쟁납북인사가족협의회를 출범시켰다고 말한다. “정상회담 이후 김대중 대통령이 480 명이 납치되었다고 말하는 것³⁷을 보고 전시 납치자는

³⁴ 안보리 결의 286 (1970 년 9 월 9 일)

³⁵ 황인철 인터뷰 진술 기록 (2016 년 4 월 1 일)

³⁶ 조선민주주의인민공화국 정부와 강제실종실무그룹 답변으로 피해자에 전달.

³⁷ 당시 대한민국 정부가 공식 추정된 정전 후 납치피해자수와 동일

잊혀질 것이 분명하다고 느꼈다. 나에게는 사람들이 전시 납치자를 잊지 않고 기억하는 일이 중요하다.”³⁸

52. 납치피해자 여성 친인척은 적극적으로 진실과 책임을 규명하고자 노력했고, 이러한 노력이 강제실종으로 여성이 상당한 어려움과 인권침해를 겪었음을 분명하게 보여준다. 납치피해자 대부분은 가장이었기에 납치 후 부인이나 딸이 빈곤으로 몰리거나 생존을 위해 저임금 직종에 종사할 수 밖에 없었다.

53. 권오건의 사례가 이를 방증한다. 권씨 아버지는 대한민국 송도 경찰이었고, 1951 년 집에서 인민군에 납치됐다. 권씨는 아버지가 납치되고 가족, 특히 어머니와 누이들이 겪어야 했던 어려움을 토로했다:

“어머니는 장사를 했지만, 그것만으로는 다섯 식구를 먹여 살릴 수 없었다. 누이들은 초등학교도 마칠 수 없었고, 남의 집에서 식모로 생활했다. 나를 비롯한 형제들은 중학교나 고등학교까지 마쳤지만, 결국에는 숙식을 해결할 수 있는 일자리를 찾아야만 했다. 가족이 뿔뿔이 흩어져 몇 년 간 연락이 전혀 닿지 못했다. 아버지를 찾을 여력이 없어서 결국에는 포기했다.”

권씨는 아버지가 경찰이었는데도 남측 당국에서 금전적으로 전혀 지원하지 않았다고 개탄했다.³⁹ 대한민국민국 정부가 전시납북자를 기리고자 추모탑을 세우기는 했지만, 권씨는 아버지가 납치되지 않았다면 교육과 취업에서 불이익을 받지 않았을 것이기에, 이를 금전적으로 보상받아야 한다고 생각한다. 특히 사회 통념상 교육에 있어 여성보다 남성이 우선시 되었기 때문에 권씨의 누이들이 더 심각하게 영향을 받았다.

54. 88 세 김향태는 남편이 1950 년 인민군에 납치될 때 갓 결혼하여 딸을 임신했다. 남편은 은행원으로 반공단체 “한국청년단” 일원이었다. 남편 납치 후, 생계를 꾸리기 점점 어려워졌고 “조카가 상의도 하지 않은 채” 집을 처분하는 바람에 남편분의 상속도 받지 못했다.⁴⁰ 어쩔 수 없이 거주지인 강화도 교동에 주둔하는 미군 부대에 음식 해주는 일을 했다. 김씨는 자력으로 남편을 찾아 다니기도 어려웠다. 딸을 돌봐야 했기 때문이기도 하지만, “새댁은 모르는 사람과 말을 섞어서는 안된다”는 통념 때문이었다. 2005 년이 되어서야 6·25 전쟁납북인사가족협의회를 통해 제도적 지원을 받아 남편을 찾기 시작했다. 김씨는 남편에게 실제 어떤 일이 벌어졌는지 알고 싶다. 권씨와 마찬가지로 김씨는 남편이 “대한민국 애국 운동

³⁸이미일 인터뷰 진술 기록 (2016년 4월 1일)

³⁹군사정전에 관한 협정 체결 이후 납북피해자의 보상 및 지원에 관한 법률(2007)은 전시 납치자를 대상으로 하지 않는다.

⁴⁰ 김향태 인터뷰 진술 기록 (2016년 3월 30일)

단체”으로 알려졌던 청년단 일원이었지만, 본인과 딸에게 혜택 및 사회보장지원이 없어서 더욱 힘들었다고 토로한다. 또한 김씨는 대한민국 내 일반 대중도 전시 납치자문제를 신경쓰지 않는다고 느낀다.

55. 고령에도 불구하고 납치피해자 가족은 납치가 벌어진 상황을 알아내고자 계속해서 노력하고 있다. 강제실종실무그룹은 납치피해자 가족에게 “실종자 생존 여부 및 소재, 실종 관련 조사 경과와 결과, 실종 상황 및 가해자를 알 권리”가 있다고 말한다.⁴¹ 더불어 강제실종실무그룹은 “역사, 전통, 종교 및 문화에 깊숙하게 내제된 성 역할”로 강제실종이 여성과 여아에게 미치는 영향을 인정했다.⁴²
56. 앞서 언급된 사례에서 보듯 납치피해자 가족이 진실을 알 권리를 행사할 수 있도록 돕고, 납치가 여성 가족구성원에게 미치는 부정적 영향을 인지하도록 정책적 변화가 필요하다. 물론 이를 위해 조선민주주의인민공화국이 협력하여 필요한 정보를 공개하고 사실관계를 확인해야 하지만, 대한민국도 국내법 및 정책을 보장하여 전시납치자 가족, 특히 여성 권리를 보호할 의무가 있다.
57. 시간이 흐르면서 1 세대 여성피해자가 경험한 일이나 어려움을 보여주는 기록이 손실되거나 중요하지 않게 취급될 수 있다. 대한민국 정부가 전시납북자 목록을 통합하고 있는데, 여성의 목소리나 경험이 더 가시적으로 드러나는 기회가 될 수 있다. 비정부기구에서 여성피해자 사례를 수집하고는 있지만 정부가 여성피해자에 연금이나 기타 실질적 지원을 포함하여 보상 조치를 제안하지 않고 있기에, 전시납북자 가족은 자신들의 요구가 수용되지 않는다고 느낄 수 있다. 정부가 전시납북자 목록을 마련하고자 피해자 신고를 받더라도, 금전 보상 조치가 부재하기 때문에 신고 필요성을 느끼지 못할 수 있다. 이는 여성 피해자 사례에서도 드러난다. 보상을 약속한다면 더 많은 여성이 사례를 공유하고, 결과적으로 전시 납치가 어떻게 벌어졌는지 좀 더 분명하게 파악할 수 있을 것이다.

⁴¹ 강제실종 관련 진실을 알 권리에 관한 일반 논평:

http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Disappearances/GC-right_to_the_truth.pdf

⁴² 강제실종으로 영향을 받은 여성에 관한 일반 논평:

<http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=A/HRC/WGEID/98/2&Lang=E>

다. 조선민주주의인민공화국 이탈로 인한 분리

“부모님께 탈북 계획을 말씀드리지 않았어요. 아마 허락하지 않으셨을 거예요. 제가 탈북하면 다시는 보지 못할 것을 아셨겠죠. 제가 외동딸이기도 하고요.”
2013년 탈북 여성

58. 2015년 조선민주주의인민공화국에서 대한민국으로 이탈한 이들은 총 1275명으로, 80%는 여성이다. 조선민주주의인민공화국 국경 경비가 강화되어 2008년 이후 탈북민 수가 계속해서 줄어드는 가운데⁴³ 여전히 탈북민 대다수가 여성이다. 여성이 국가 지정 일터에 나가는 남성보다 중국과 사무역 및 밀수 경로에 접근하기 좋기 때문일 수 있다. 탈북 과정에서 당국에게 적발되지 않으려고 무리가 아닌 단독으로 국경을 넘기 때문에 가족이 흩어질 수 밖에 없다.
59. 탈북민 인권은 많이 조사되었지만, 어떤 상황 하에서 탈북이 가족분리를 초래하는지 거의 조사된 바가 없다. 탈북으로 인한 가족분리 사례에서 탈북을 촉발한 요인은 고착화된 폭력, 배제, 인권 침해로 보여진다. 또한 탈북 과정에서도 인권 침해가 발생한다. 피난민, 강제실종 피해자, 탈북민은 이들을 보호하는 정책이나 법규가 없어 어려움을 겪을 수 있다. 한편 피난민과 강제실종 피해자와 달리 탈북민은 조직적 시민사회활동으로 목소리를 내는 경우가 거의 없다. 부분적으로는 조선민주주의인민공화국에 남은 친인척이 처벌을 받을 가능성 때문이다.
60. 탈북민은 대한민국에 도착하면 제도적으로 시민권을 부여받고 이북에서는 누리지 못했던 권리를 보장받는다. 이처럼 탈북민이 사회에서 경제 자립을 이루도록 지원하는 프로그램은 있으나 가족결합을 보호하고 존중하는 원칙이 반영되었다고 보기 어렵다. 예를 들어 대한민국 시민권을 부여받은 여성 탈북민 다수가 중국에서 출산한 아이와 헤어져 있다. 아이는 친모와 달리 조선민주주의인민공화국 신분증이 없기 때문에 대한민국으로 데려올 수 없다.
61. 남북 간 합법적인 의사소통 창구가 부재하여 탈북민은 조선민주주의인민공화국에 남겨진 친인척 생사를 걱정할 수 밖에 없다. 이에 탈북민은 대안으로 비공식 창구를 통해 가족에게 연락이나 송금을 하고, 때로 가족이 조선민주주의인민공화국을 떠날 수 있도록 돕기도 한다. 가족분리가 탈북민과 탈북민 인권 전반에 미치는 영향을 좀 더 분명하게 인식한다면, 탈북으로 분리된 가족이 필요로 하는 보호 및 배상책을 마련하는 데 도움이 될 것이다.

⁴³ 통일연구원 북한인권통일백서 (2015): http://www.kinu.or.kr/eng/pub/pub_04_01.jsp

(ㄱ) 가족분리로 이어지는 구조적 요인

62. 탈북은 결코 사소한 결정이 아니다. 생명을 담보로 하고, 탈북을 시도하다 체포될 시 강제노동형 등의 가혹한 처벌을 당할 위험도 감수한다.⁴⁴ 국경 경비를 피해 이웃 국가로 월경하더라도 남겨진 가족이 당국으로부터 보복이나 괴롭힘을 당할 수 있다. 인권최고대표사무소가 만난 피해자들은 서로 다른 이유로 탈북을 감행했지만, 공통적으로 인권을 부정하는 법규 및 정책이 문제가 되었다.
63. 중국과 국경을 마주한 량강도 대홍단군 홍암리에서 자란 23 세 한승구에 따르면,⁴⁵ 2015 년 1 월 조선민주주의인민공화국 최고지도자가 마을 주민 전원 이주를 명령했다. 주변 마을 이성과 창평 주민들도 강제이주 명령으로 마을을 비웠다. 중국 및 대한민국에서 국경 인근을 촬영해서 조선민주주의인민공화국에 불리하게 쓴다고 보고, 정부가 퇴거를 명령했다고 한씨는 말했다. 한씨는 보안 병력이 가옥을 모두 부수고, 한씨 가족을 포함하여 20 여 세대, 80 여 명이 강제로 쫓겨났다. 주민들은 “트럭 한 대에 실을 수 있게 꼭 필요한 가재만 챙길 수 있었다”고 한다. 이들은 좀 더 내륙 지역으로 이동했고, 며칠동안 창고에 머물렀다. 국가에서 주택을 공급한다고 약속했지만 결국 주택을 공급하지 않았고 주민들은 “흠어져 살 곳을 찾으라”는 이야기를 들었다. 한씨는 어머니와 남고, 아버지, 형과 형수는 다른 곳으로 갔다. 2015 년 9 월 한씨는 어머니와 중국으로 탈출했다.
64. 23 세 최지영은 2014 년 가족이 인권 유린을 겪은 후 탈북했다.⁴⁶ 함경북도 회령의 농장원이었던 어머니와 함께 살았다. 최씨는 사회적 성분이 낮아서 고등교육 기회가 주어지지 않았고,⁴⁷ 고등학교 졸업 후 협동농장에 배치됐다. 가족은 경제적으로 어려웠다. 국가 계획에 따라 연간 작물 생산 전량을 국가에서 가져갔기 때문이다. 집에서 술이나 음식을 만들어서 비공식 시장에 팔면서 생계를 꾸렸다. 여기에 더해 2005 년에 언니와 이모 탈북 후 보안담당자가 수년 간 가족을 감시했다. 2013 년 9 월 최씨가 대한민국 노래를 DVD 로 듣고 있을 때 안전부 보안원들이 집에 예고없이 들어왔다고 한다. 당국이 허가하지 않은 시청각 자료를 판매하거나 소유할 시 조선민주주의인민공화국 형법상 범죄로 간주된다. 최씨는 “범죄”를 자백하는 문서에 서명했고, 해당 지역 안전부에서 형을 결정하는 동안 잠시 귀가 조치됐다. 그 때 최씨는 중국, 이어서 대한민국으로 탈출했다.

⁴⁴ 조선민주주의인민공화국 형법(2012) 221 조에 따르면 비법적으로 국경을 출입한 자는 1 년 이하의 노동단련형에 처한다. 앞항의 행위가 정상이 무거운 경우에는 5 년 이하의 노동교화형에 처한다.

⁴⁵ 한승구 인터뷰 진술 기록(2016년 3 월 24 일)

⁴⁶ 최지영 인터뷰 진술 기록(2016년 1 월 20 일)

⁴⁷ 조사위원회(COI) 보고서는 조선민주주의인민공화국 국가 주도 계급 제도인 성분을 상세하게 설명한다. 주민 성분은 사회적 지위, 출생지, 정부에 대한 정치적 지지, 종교 신념 등의 기준으로 결정된다. 성분에 따라 공공서비스, 식량 배분, 주거 시설, 교육 및 취업 기회 등이 차별적으로 주어진다.

<http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/CoIDPRK/Report/A.HRC.25.63.doc>

65. 27 세 장미정은 가족과의 헤어짐을 무릅쓰고라도 탈북을 감행토록 하는 다른 종류의 인권침해를 경험했다.⁴⁸ 가정 형편이 좋지 않았는데, 장씨는 본인이 가게에 부담이 된다고 느껴 2013 년 회령에서 탈북했다. 장씨는 탈북 결심이 쉽지 않았다고 말한다. 외동딸이었고 부모에게 사전에 탈북할 것이라고 이야기하지 않았기 때문이다. 장씨 어머니가 2005 년 탈북을 시도했다 실패하고, 이를 빌미삼아 당국 관계자는 가족에게서 현금을 갈취했다. 당시 예심담당자가 어머니 혐의를 철회하는 조건으로 현지 화폐 기준 (560 달러에 준하는) 50 만원을 요구했다. 농장원 가족에게 상당한 부담이었다. 예심담당자는 이후에도 끊임없이 가족에게 돈을 요구했다. 빚은 점점 늘었고, 결국 장씨는 탈북을 결심한다. 이제 자신이 부모가 탈북할 수 있도록 돕고 싶다.
66. 앞 사례를 보면 한국전쟁 이후 가족분리가 새로운 양상을 보이긴 하나 근본 원인은 크게 다르지 않다. 폭력, 차별 및 불처벌이 구조적으로 가족 간 유대를 약화시키고, 개인 신변을 위협받는다 느끼게 만들며, 가족과 헤어지면서까지 조선민주주의인민공화국을 떠나 안전을 보장받고 싶게 만든다. 오늘날 탈북민들도, 65 년 전 발생한 강제실종의 피해자와 마찬가지로 젊은이가 대다수라는 점을 주목해야 한다. 현재와 과거 사례 모두에서, 젊은이들은 구조적으로 자유, 안전, 이동의 자유, 의견 및 양심의 자유, 교육 및 적합한 생활 수준을 누릴 권리가 제한되는 상황에 놓이고 도망칠 수 밖에 없었다.

(ㄴ) 이탈이 가족결합에 미치는 영향

67. 조선민주주의인민공화국을 이탈하면서 대부분 가족이 해체된다. 중국이나 동남아시아 국가에서 탈북민은 인권 침해에 상당히 취약한 위치에 놓일 수 밖에 없다. 친밀한 관계로 형성된 지역사회를 떠나 사회적, 제도적 지원이 전혀 없는 환경을 맞닥뜨리기 때문이다. 특히 중국 당국 등의 강제 복송 위협으로 탈북민 안전은 심각하게 위협받고, 국경수비대의 눈을 피하려다보니 밤에 두만강을 건너는 위험한 방법을 택하게 된다.
68. 탈북민 대부분은 중국이나 대한민국 국적 브로커 도움을 받는데, 브로커가 북중 국경 양쪽에서 탈북민 이동을 조율한다. 이들 브로커가 북 주민이 조선민주주의인민공화국 밖으로 나갈 수 있는 유일한 방법이긴 하지만, 탈북민을 무허가 부문에서 종사하도록 하여 착취나 학대로 내모는 경우도 있다. 특히 여성은 강제결혼이나 매춘 등 심각한 상황에 처한다. 북중 국경에서 인신매매가 무척 흔하고,

⁴⁸ 장미정 인터뷰 진술 기록 (2016 년 4 월 15 일)

탈북 시 이러한 위험을 이미 염두에 두다. 또한 탈북민은 중국에 도착해서 브로커와 “협상”을 통해 어떤 형태의 노동이나 착취를 겪을지 결정한다고 알고 있다.

69. 여성탈북민은 중국 국적 남성과 결혼하는 것이 개인 안전을 어느 정도 담보하는 유일한 방법일 때가 많다. 하지만 그 사이에서 태어난 아이를 친모가 출생등록하지 못하는 사례가 많은데, 출생 등록 과정에서 친모가 체포되어 복송될 수 있기 때문이다. 중국 내 여성탈북민 자녀 수를 정확히 집계하기는 어려우나 최근 통계는 약 3 만명 이다.⁴⁹ 다음 사례에서 보듯이 여성탈북민은 중국에서 대한민국으로 올 때 자녀와 헤어질 수 있다.
70. 대한민국으로 오는 중에 아이와 헤어지게 되는 경우도 있다. 신선미는 18 세 때 자매 두 명과 2007 년 중국에 도착했다. 신씨가 진술하길 중국에 도착해서 이들은 곧 “중국인 남성에게 팔려”갔다. 대한민국으로 갈 수 있도록 돕겠다고 약속한 브로커가 이를 중개했다. 신씨는 중국인 남편과 아들을 낳았고 2012 년 대한민국으로 갈 수 있을만한 돈을 모았다. 아들과 함께 모르는 여성 및 아이들 무리에 합류했다. 하지만 선양에서 중국 공안에 체포되었다. 이후 조선민주주의인민공화국으로 강제 송환되기 전까지 삼 개월동안 구금되었다. 아들은 복송되지 않고 아버지에게 보내졌다.
71. 복송 후 신씨는 구류장에 구금되어 중국에 같이 간 자매 소재와 탈북 브로커를 밝히도록 심문을 받았고 구타도 당했다. 이후 재판에서 탈북을 시도했다고 범죄를 자백하게 되었다. 2013 년 3 월 2 년 2 개월의 강제노동교화형을 선고받았다. 강제 복송된 여성들만 모아 놓은 특별 부대에 배치되었는데 약 90 여 명의 재소자는 매일 아침 다섯 시부터 저녁 열 시까지 직물을 생산했고, 하루 중 20 분 만 바깥 공기를 마실 수 있었다.
72. 전 재소자 도움으로 2015 년 재탈북했다. “중국에 도착해서 또 다시 [중국 가족에] 팔려가기로 동의했다. 금전적 여유도 없었고 남편과 아들을 만나야했기 때문”이라고 회고한다. 몇 달 간 청소부로 일했지만 남편과 아들에게 연락이 닿지 못했다. 신씨가 교화소에 구금된 동안 자매 두 명이 먼저 대한민국에 가서 돈을 보내준 덕에 신씨는 2015 년 9 월 대한민국에 도착했다. 현재까지 세 자매는 중국에 있는 아이들을 만나지 못했다.⁵⁰
73. 여성탈북민이 중국에서 낳은 아이에게 출산증명서나 시민권 취득 등의 법적서류를 구비해주는 경우가 거의 없기 때문에, 아이도 착취당할 위험이 크다. 여성탈북민이 강제복송될 때 아이와 의사에 반하여 헤어지게 되는데, 여성탈북민에게만 정신적 고통을 주는 것이 아니라, 아이도 상당히 위험할 수 있다. 대한민국에 도착한

⁴⁹통일연구원 북한인권백서 (2015): http://www.kinu.or.kr/eng/pub/pub_04_01.jsp

⁵⁰ 신선미 인터뷰 진술 기록 (2016 년 2 월 22 일)

여성탈북민이 중국 내 아이를 찾고 만날 수 있도록 돕는 제도가 부재하다. 여성탈북민은 또 다시 비공식 경로를 통해서 아이 소식을 듣거나 아이가 대한민국으로 오도록 하는데, 아이가 위험에 노출될 위험이 크다.

74. 남북은 인신매매 피해자를 보호하고 가족분리를 방지하는 조약들을 비준했다. 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약 23 조에 따르면 “혼인은 양당사자의 자유롭고 완전한 합의 없이 성립되지 아니한다.” 남북은 노예제를 금지하고 인신매매 피해자를 보호하는 조약도 비준했다. 여성차별철폐조약, 아동권리협약과 아동매매, 아동매춘 및 아동포르노그래피에 관한 선택의정서 (Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography) 등이 있다. 아동권리협약 9 조는 아이가 의사에 반하여 부모와 헤어지지 않도록 보호하고, 10 조는 당사국이 부모와 아이가 다시 만날 수 있도록 신속하게 인도적 조치를 취하도록 촉구한다. 또한 중국은 1951 난민협약 (1951 Refugee Convention) 당사국으로, 개인의 생명과 자유가 위협을 받을 위험이 있다면 해당 영토로 송환되지 않을 권리를 존중할 의무(33/1 조)가 있다. 탈북민과 자녀가 중국 체류동안 보호받을 수 있다면, 신체를 보호하고 심리적으로 안정을 얻을 수 있고 착취 및 학대에 노출될 위험도 최소화할 수 있을 것이다.
75. 조선민주주의인민공화국이 인위적으로 개입하여 자국 주민의 정보 접근 및 수신을 상당히 제한하지만 대한민국에 재정착한 탈북민 대다수가 조선민주주의인민공화국 내 가족과 가끔 연락을 주고 받으며 송금을 하기도 한다. 북한인권정보센터에 따르면, 2015 년 기준 탈북민 47.4%가 가족과 연락을 취하며, 64.3%가 송금을 한다. 송금 금액은 평균 400 달러에서 1,800 달러 가량이다.⁵¹ 주로 중국 네트워크 서비스를 통해 전화로 연락을 취하며 (96.3%), 남북 간 우편물을 주고받을 수 없으며 조선민주주의인민공화국에서 인터넷 검열이 철저하게 이루어지기 때문에 서신 전달(0.5%)은 어렵다.
76. 대한민국 내 거주 탈북민은 주로 중국에 근거를 둔 브로커 조직이나 중국 휴대전화 서비스, 대리 은행계좌를 통해 앞서 언급한 일들을 처리한다. 국제앰네스티는 조선민주주의인민공화국 내 휴대전화 사용 제한 실태 보고서에서 브로커 조직이 탈북민과 가족에게 경제적 짐을 안긴다고 강조한다. 브로커 조직은 일반적으로 건당 중개인 세 명을 쓰고, 최소 송금 금액은 900 달러이며, 30%를 수수료로 요구한다. 브로커는 가족분리를 이용하여 수익을 올리며, “비록 [브로커가] 정보를 전달해주는 것은 하나, 대부분 가족이 재회하길 바라지는 않는다. [그 이유는] 그럴 경우 사업을 지속할 수 없기 때문”이라고 국제앰네스티 보고서는 기술한다.”⁵²

⁵¹ 제 28 차 북한인권정보센터 월레브리핑(2016 년 3 월)에서 발표한 2015 년 설문조사 결과

⁵² 국제앰네스티 «통제된 사회, 단절된 삶: 북한 내 휴대폰 사용 및 외부세계 정보 제한 실태», 2016 년 3 월

VI. 가족재결합을 위한 인권 차원 접근

77. 비자발적 분리를 인권 관점에서 조명하여 행동요령을 제시하고 남북은 이 행동요령을 공통 기준으로 삼을 수 있다. 상기 행동요령을 통해 관계 정부가 준수해야 할 국제협약에 따른 인권 의무를 보강할 수 있다. 행동요령은 정부 의무를 명시하고, 피해자를 수동적 수혜자가 아닌 적극적 참여자로 의사 결정 과정의 중심에 둘 수 있다. 또한 향후 책임규명 메커니즘 절차의 기반을 마련할 수 있다. 더불어 인권 중심 접근은 비자발적 분리가 직접적으로 초래하는 결과에만 한정하지 않고, 비자발적 분리를 초래하고 특징짓는 차별 관행이나 힘의 역학 등을 다룰 필요가 있다. 이 때 다음의 네 가지 원칙을 고려해야 한다.

원칙 1: 인권 기준과 원칙을 비자발적 분리 해결을 위한 정치 전략, 사법 절차 계획 및 기타 조치에 반영한다

비록 한반도 상황이 정치적이지만 과거와 현재에 발생한 비자발적 분리를 해결하기 위한 전략적 대응 방식은 국제인권법 규범과 원칙을 근거로 해야 한다. 남북 정부 간 양자대화가 2000 년부터 이루어지면서, 비자발적 분리 등 여러 사안을 정치 의제로 다루어 왔다. 남북 정부는 주어진 여건에서 인권 의무를 준수해야 한다.

원칙 2: 가족관계 회복 노력이 피해자에게 인도주의 지원을 한다는 이유로 중단되어서는 안되며, 차별없이 인권을 실현하는 데 목표를 둔다

비정기적 상봉행사가 가족관계를 회복하여 피해자에게 어느 정도 위안을 줄 수는 있지만, 정의를 실현하지는 못한다. 가족분리가 초래하는 시민적, 정치적, 경제적, 사회적 면면을 고려하지도 않으며 여성, 고령자, 성분⁵³이 좋지 않은 개인을 포함하여 제도적 지원을 받을 수 없거나 소외된 이들을 대변하는 것도 아니다. 가족재결합을 위한 노력은 피해자별 경험과 상황을 고려해야 하며, 성별, 연령, 출신, 정치 사상 등으로 권리를 부정당할 위험에 있는 이들을 보호해야 한다.

원칙 3: 피해자가 공식적으로 투명하며 적합한 제도를 통해 자신의 권리를 주장할 수 있도록 조치를 취한다

남북 양측 피해자들과 적절히 논의하고, 피해자들이 충분한 정보를 바탕으로 사전 동의 여부를 결정한 다음 진실 규명 및 배상 절차에 참여토록 한다. 이를 통해

⁵³ 조선민주주의인민공화국 내 비자발적 분리 피해자 가족을 인터뷰할 수는 없었으나 성분에 따라 조직적으로 차별을 받아왔다는 점에서, 성분이 좋지 않은 이들이 가족관계 회복을 돕는 제도적 지원을 접근하는 데 차별을 받을 가능성이 있다.

피해자들이 가족을 찾거나 데이터를 수집하는 방법을 더 잘 이해할 수 있고, 한편으로 절차의 정당성을 확실하게 보여줄 수 있다. 더불어 개인 사생활을 침해하는 정보가 아니라면 대중에 공개해야 한다. 또한 피해자가 유엔 인권 메커니즘을 활용할 수 있도록 지원하는 노력도 필요하다.

원칙 4: 가족관계 회복은 향후 전환기 정의 실현과 책임 규명을 염두에 두고 이루어져야 한다

과거 발생했던 인권 침해는, 한반도 비자발적 가족분리에도 기여했으며 1 세대 피해자 뿐 아니라 현재와 미래 세대에도 오랜 기간 동안 광범위한 영향을 미친다. 과거 인권 침해가 어떤 영향을 미치는지 살펴야 하며, 전환기 정의 실현을 논의할 때도 검토해야 한다. 전환기 정의를 실현하기 위해서 사법 조사, 진실규명 절차 및 성인지적(gender-sensitive) 피해회복을 비롯한 피해회복 방법을 살피게 된다. 이를 남북이 최종적으로 정치적 합의에 이를 때까지 미룰 것이 아니라, 되려 정치적 합의를 이끌어낼 수 있는 시발점으로 활용할 수 있다.

78. 조선민주주의인민공화국이 일부 법 개정을 시작한 것으로 알려졌는데, 법 개정으로 적어도 경제적 및 사회적 권리와 여성 권리에 있어서 앞서 언급한 네 가지 원칙을 일부 충족할 가능성이 있다. 조선민주주의인민공화국 정부는 최근 유엔 여성차별철폐위원회(Committee on the Elimination of Discrimination against Women)에 보고하길, 2005 년 채택한 손해배상법은 국민 모두가 “인신이나 재산 침해와 그에 따른 손해에 대해 보상받을 수 있도록 한다.” 제출 보고서에서 성착취를 “중대한 범죄”로 보고 있으며, 따라서 성착취 여성 피해자도 손해배상 권리를 주장할 수 있다. 더불어 조선민주주의인민공화국 형법 40 조를 적용하여 인신매매 퇴치 노력을 강화할 필요가 있다. 해당 형법 조항은 “[매춘을] 주선하거나 여성을 강제로 또는 꺾어서 매춘을 하게 만든 이는 처벌받는다”고 명시한다.⁵⁴ 인권최고대표사무소는 조선민주주의인민공화국에 접근할 수 없어서 보고서에 언급한 조치를 확인하거나 실질적인 적용을 확인할 수 없었다.

79. 대한민국은 2000 년 이후 세 개의 법안을 채택했다. 해당 법에 의거하여 정부는 전시 실종자 생사를 확인하고, 현 실종자 목록을 갱신하며, 사망 피해자 확인이 용이하도록 DNA 데이터베이스를 마련해야 한다. 법 집행 과정에서 정부는 지난 삼 년 간 대규모로 데이터를 수집하여 피해자 DNA 프로파일과 전시납북자 최종 목록을 마련했다. 더불어 통일부에 따르면, 2005 년 부터 대한민국 내 비자발적 가족분리 피해자 증언이 담긴 1 만 4000 건 이상의 영상 편지를 촬영했다. 정부는 2017 년 전시납북자 생사 확인 조사 결과 보고서를 발간할 예정이다. 앞서 언급한

⁵⁴ 여성차별철폐위원회에 조선민주주의인민공화국이 2016 년 4 월 11 일 제출한 정기 보고서 문단 23, 70 참조
http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/PRK/CEDAW_C_PRK_2-4_5933_E.pdf

조치는 진실을 규명하기 위한 유의미한 행보로 피해자와 대한민국 사회 전반에 도움이 될 것이다.

80. 결국 조선민주주의인민공화국과 대한민국 정부가 인권 보호에 일차 책임을 져야 한다. 비자발적 분리 책임 소재를 파악하고, 비자발적 분리를 향후 양자 대화 시 의제로 분명하게 논의할 수 있도록 더 많은 노력을 기울여야 한다. 한국전쟁이 초래한 조직적 인권 침해 잔재는 반드시 청산하고, 인권 침해 가해자를 파악하여 불처벌을 뿌리뽑고 지속가능한 평화와 화해를 도모해야 한다. 이 때 인권 침해 피해자에게 보상받을 권리와 진실을 알 권리를 보장하고, 또한 국제법에 의거하여 인권 침해 재발 방지를 약속해야 한다.
81. 최근 한반도 내 정치 및 군사 긴장이 고조되면서 상봉행사 관련 대화에 진척이 없다. 2016 년 조선민주주의인민공화국은 핵 실험을 두 차례, 미사일을 수 차례 발사한 것으로 파악된다. 조선민주주의인민공화국은 한미 공동 군사 훈련 때문에 상봉행사가 중단되었다고 한다. 긴장이 고조됨에 따라 가족분리 문제를 공동으로 우선순위에 두고 해결할 가능성이 줄어들고, 따라서 피해자는 더욱 소외될 위험이 있다.

VII. 결론 및 권고

82. 본 보고서는 한반도 가족 결합을 인권 차원에서 접근할 수 있도록 근거를 제시한다. 인권최고대표사무소는 특히 남북 정부를 비롯하여 관계당사자 모두가 보고서를 참고하여 한반도 가족분리를 해결하고 논의하길 바란다. 앞서 제시한 네 가지 원칙을 근거로 상봉행사 참여 신청을 좀 더 공정하고 투명하게 더 많은 이들이 참여할 수 있도록 제도를 제고할 수 있다. 또한 상봉 조건이나 방법, 납치 조사, 조선민주주의인민공화국에서 타국으로 탈출하는 경우 해당인을 보호하는 일, 전환기적 정의 장기 전략 마련 원칙을 지켜 강제실종과 강제퇴거 사례 책임을 사법적으로 규명하고, 헤어진 남북 가족이 연락을 취하지 못하도록 하는 장애물을 모두 제거한다.
83. 본 보고서가 가족분리가 수반하는 인권 침해를 빠짐없이 다루지는 못했고, 인용한 진술 기록이 피해자 모두의 목소리를 반영하는 것도 아니다. 불가피하게도 조선민주주의인민공화국에 방문할 수 없었고, 내부에 시민사회조직이 부재하여 조선민주주의인민공화국에 거주하는 비자발적 분리 피해 가족을 만날 수 없었다.
84. 이에 다음을 권고한다.

(a) 조선민주주의인민공화국 정부에 권고한다

- 한국전쟁 정전 후 소식을 알 수 없게 된 이들을 확인할 수 있도록 통계를 수집하여 공개한다.
- 데이터 수집 및 통계 분석 시 성인지적(gender-sensitive)으로 접근하여 가족분리가 여성에게 미치는 영향을 파악하도록 한다.
- 강제실종 의심 사례를 즉각 조사하고 한국전쟁 전사 중 실종자를 포함하여 한 명도 빠짐없도록 실종자 생사를 확인한다.
- 실종자로 보고된 사망자 유해를 송환하고 DNA 일치 확인을 용이토록 한다.
- 상봉행사 참석자 목록을 작성하고 참석자를 확정할 때 분명하고 공정한 기준을 마련하여 적용하고, 이를 공개한다.
- 강제 퇴거, 지역사회 강제 해산과 투옥을 포함한 북송 탈북민 보복 조치를 중단한다.
- 탈북민 친인척에게 협박이나 보복을 가하지 않도록 한다.
- 대한민국과 조선민주주의인민공화국 주민 간 제한없이 소통이 가능하도록 실질적으로 조치를 취하며, 이는 서면 및 구두 의사소통 감시를 비롯한 제한 조치 철폐를 포함한다.
- 시민사회단체 설립을 허가하여 조선민주주의인민공화국 내 비자발적 분리 피해 가족이 옹호 및 저변확대 활동에 참여할 수 있도록 한다

- 여성탈북민이 안전하고 합법적인 경로로 자국을 떠날 수 있도록 허용하여 인신매매로부터 이들 여성을 보호한다.
- 인권최고대표사무소가 조선민주주의인민공화국에 접근할 수 있도록 하며, 인권 보호를 도울 수 있도록 기술지원을 수용한다.

(b) 대한민국 정부에 권고한다

- 전시 대규모 이동 시 실종된 이들 전원 정보를 공개하고 목록을 작성한다. 이 때 피난민과 강제실종자를 분명히 구분한다.
- 비자발적 분리로 여성이 구조적으로 불이익을 경험했기에 이를 고려하는 성인지적(gender-sensitive) 접근으로 데이터를 수집하고 기록하며 추모하고 구제책을 마련한다.
- 납치 피해자 가족이 더 이상 고통받지 않도록 도움을 줄만한 적절한 진실 규명, 보상 및 복권 조치를 피해자 가족과 협의한다.
- 대한민국 내 비자발적 분리 피해자와 그 후손이 비자발적 분리의 결과로 조선민주주의인민공화국에서 손실한 자산 소유권 및 상속권 등록을 하고 관련 정보에 접근할 수 있도록 법적 매커니즘을 마련한다. 추후 자산 회수에 도움이 될 수 있다.
- 납치피해자 친인척이나 전쟁 중 피난한 여성과 같이 특정 무리가 과거사에 따른 낙인으로 소외되지 않도록 보호하며, 이를 위해 특정 무리가 경험한 차별을 공식적으로 인지한다.
- 조선민주주의인민공화국 정부와 협력하여 남북 주민간 연락을 제한하는 조치를 철회하도록 한다.

(c) 조선민주주의인민공화국 및 대한민국 정부에 권고한다

- 한국전쟁 종전 후 실종자 목록을 교차 검증할 수 있도록 공통 메커니즘을 마련한다.
- 상봉행사가 좀 더 정기적으로 자주 열릴 수 있도록 하며, 더 많은 가족을 참가시키며, 상봉 후에도 연락을 지속할 수 있도록 한다.
- 상봉행사 참여 가족이 언론이나 조선민주주의인민공화국 감시 등 간섭없이 이야기할 수 있도록 한다.
- 헤어진 남북 친인척이 합당한 비용으로 상호 국제 전화나 우편으로 연락을 주고받을 수 있도록 특별 우편 및 전화 서비스를 마련한다.
- 고향 방문 등으로 추모를 하거나 기타 소통을 할 수 있도록 허용한다.
- 역내 협력으로 인신매매를 방지 및 퇴치하도록 노력하며, 특히 여성 탈북민과 이들의 무국적 자녀 등 인신매매 피해자를 보호한다.

(d) 국제공동체와 유엔 에 다음을 권고한다

- 남북 간 정치 대화 시 인권 차원에서 접근하도록 지원한다.
- 탈북민, 특히 여성 탈북민을 인신매매를 비롯한 기타 착취로부터 보호할 수 있도록 아시아 역내 관련 정부 간 대화를 도모한다.
- 유엔 사무총장, 인권이사회 및 특별절차, 조사위원회, 안보리, 총회가 강제실종을 포함하여 조선민주주의인민공화국 내 인권 상황과 관련하여 제시한 권고를 이행할 수 있도록 지원한다.
- 국제적십자사위원회 등 신뢰할만한 제 3자가 중개하여 남북 간 서신을 교환하여 납치자 생사를 확인할 수 있도록 한다.
- 조선민주주의인민공화국 내 인권상황에 대한 특별보고관 보고서 등 인권 관련 보고 메커니즘에서 가족재결합 관련 진전 사항을 살핀다.

(e) 시민사회 및 피해자 단체에 권고한다

- 한반도 비자발적 분리 피해자 가족이 재결합할 수 있도록 인식고취 활동에 인권 담론, 규범 및 표준을 반영한다.
- 비자발적 분리 피해자 가족이 목소리를 낼 수 있도록 옹호활동을 벌인다.
- 고령 피해자, 특히 여성 피해자 증언을 시청각 장비를 활용하여 기록함으로써 진실규명과 기억보존을 지원한다.
- 여성 피해자를 대상으로 인식 고취 활동을 벌여 어떤 권리를 누릴 수 있는지 이해하여 향후 정의실현절차를 준비할 수 있도록 돕는다.
- 유엔 인권 메커니즘 및 관련 정부와 적극 협력하여 강제 실종 조사 필요성을 강조하고, 아울러 남북 가족 소통 제한 조치를 철폐하도록 촉구한다.
- 타국 및 타 지역 시민사회에서 가족관계 회복을 옹호하기 위해 성공적으로 시행한 사례를 참고하여 궁극적으로 활용한다.



UNITED NATIONS
HUMAN RIGHTS
OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER

Office of the United Nations High Commissioner
for Human Rights (OHCHR)
Palais des Nations
CH 1211 Geneva 10 – Switzerland
Telephone: +41 (0) 22 917 90 00
Fax: +41 (0) 22 917 90 08
Website: www.ohchr.org