

제4장 남북간 인도적 문제 해결 노력

제1절 남북이산가족 교류

1. 당국차원의 이산가족 교류 추진
2. 민간차원의 교류 활성화
3. 납북자·국군포로 문제 해결 노력

제2절 인도적 대북지원

1. 정부차원의 대북지원
2. 민간차원의 대북지원

제3절 북한이탈주민 정착지원

1. 국내입국 추이
2. 정착지원 추진
3. 법·제도 개선

제4절 북한인권·환경문제 개선 추진

1. 북한인권문제
2. 북한환경문제

제4장 남북간 인도적 문제 해결 노력

제1절 남북이산가족 교류

남북이산가족은 1945년 해방에 뒤이은 국토분단과 6.25전쟁, 이후 이어진 냉전시대 등 남북관계의 특수한 상황으로 인해 발생하였다. 이제 남북분단상태가 반세기를 경과함에 따라, 이산가족들이 고령화되면서 점차 가족을 보지 못한 채 눈을 감고 있어 더 이상 미룰 수 없는 시급한 과제가 되고 있다.

이러한 인식하에서 「국민의 정부」는 남북이산가족문제 해결을 대북정책의 최우선과제로 설정하고 근본적인 해결 노력을 지속적으로 경주해 왔다. 특히, 정부는 이산가족문제의 근본적인 해결을 위해 생사·주소확인 및 서신교환의 상시화와 상봉 정례화 등 이산가족 교류의 정례화·제도화에 강한 의지를 표명하고, 남북 당국회담 및 적십자회담 등을 통해 이를 협의하고, 북측의 호응을 촉구해 왔다.

그리고 2000년 6월 남북정상간의 「6.15남북공동선언」에서 흠어진 가족·친척방문단을 교환하기로 합의함으로써 남북이산가족문제 해결의 돌파구를 마련하였다. 이후 남북장관급회담, 남북적십자회담 등을 통해 이산가족상봉, 생사·주소확인, 서신교환 등에 합의하고, 이를 이행함으로써 조금이라도 빨리 이산가족들의 아픔을 덜어주고자 하였다. 그간 교류실적을 종합해 보면 이산가족상봉 5차례, 생사·주소확인 2차례를 실시하여 총 5,400여명의 가족·친척이 상봉을 하였고, 11,848명의 생사를 확인하였으며, 남북 각 300명씩 1차례 서신교환이 이루어졌다.

이와 함께 정부는 제3국을 통한 상봉 등 민간차원에서의 이산가족 교류에 대한 행정적·재정적 지원을 통해 교류의 양적·질적 확대를 유도해 나가고 있다. 이에 힘입어 이산가족교류는 지속적으로 증가하는 추세다.

〈연도별 이산가족 교류 현황〉

(단위 : 건)

구 분		1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	총계
민 간 차 원	생사확인		35	127	132	221	135	104	96	164	377	481	447	208	198	2,725
	서신교환		44	193	462	948	584	571	473	772	469	637	984	579	935	7,651
	제3국상봉		6	11	19	12	11	17	18	61	108	195	148	165	203	974
	방북상봉										1	5	4	5	5	20
당 국 차 원	생사확인	65											792	744	133	1,734
	서신교환												39	623	9	671
	방남상봉	30											201	100		331
	방북상봉	35											205	100	398	738

특히, 2002년에는 이산가족상봉이 금강산지역에서 2차례 이루어지는 한편, 남북 적십자총재가 만난 제4차 남북적십자회담에서는 우선 금강산지역에 면회소를 설치하고, 경의선 철도·도로가 연결되면 추가로 서부지역에 면회소를 설치하는 문제를 협의·확정하기로 합의하였다. 이로써 정례적 상봉·면회를 포함하여 이산가족문제를 제도적으로 해결해 나가는 토대가 마련되었다.

향후 정부는 그동안의 교류사업을 토대로 면회소 설치·운영, 생사·주소확인 및 서신교환 확대 등 제도적 해결에 역점을 두고 정책을 추진해 나가는 한편, 적십자회담 등 남북협의를 통해 구체적 실천방안이 조속히 마련되어 이행될 수 있도록 최선의 노력을 경주해 나갈 예정이다.

1. 당국차원의 이산가족 교류 추진

가. 이산가족 상봉

2002년에는 종래의 서울·평양 동시교환방문 방식에서 금

강산 순차상봉 방식으로 바뀌어 두 차례의 이산가족 상봉행사가 이루어졌다. 이는 6.15공동선언 이후 2001년까지 3차례의 상봉에 이은 것으로 제4차 이산가족 상봉행사는 2002년 4월 28일부터 5월 3일까지, 제5차 이산가족 상봉행사는 9월 13일부터 18일까지 금강산에서 실시되었다.

이와 같은 당국차원의 이산가족 상봉은 1985년 9월 20일부터 9월 23일까지 이산가족 고향방문단이 최초로 서울·평양을 교환방문하여 남북 총 157명의 이산가족이 부모, 형제자매, 친척을 상봉한 것이 효시가 되었다. 그 후 15년간 당국차원의 이산가족 상봉이 성사되지 못하다가 「6.15남북공동선언」을 계기로 2000년 8월 15일부터 8월 18일까지 1차 이산가족 방문단 서울·평양 교환방문이 이루어져 1,170여명이 상봉하는 등 3차례의 서울·평양 교환방문에 이어 2차례의 금강산 상봉을 함으로써 총 5,400여명의 이산가족이 부모, 형제자매, 친척을 상봉하는 성과를 거두었다.

<이산가족 상봉현황>

(단위 : 명)

구 분	1차 상봉	2차 상봉	3차 상봉	4차 상봉	5차 상봉
상봉시기	2000.8.15~18	2001.11.30~12.2	2001.2.26~28	2002.4.28~5.3	2002.9.13~18
상봉자 수	1,170여명	1,220여명	1,240여명	849명	875명
상봉장소	서울·평양	서울·평양	서울·평양	금강산	금강산

(1) 제1~3차 이산가족 상봉

2000년 6월 남북 정상간의 6.15남북공동선언에서 흩어진 가족·친척방문단을 교환하기로 합의함에 따라 2000년 6월 27일부터 6월 30일까지 적십자회담을 개최하여 이산가족방문단을 2000년 8월 15일부터 8월 18일까지 동시 교환하기로 합의하고 1차 방문단을 교환하였다. 이를 통해 1,170여명의 이산가족이 상봉하였다.

이어서 2000년 9월 11일부터 9월 14일까지 김용순특사 방문 공동보도문을 통해 두차례 이산가족 방문단 추가교환문제를 2차 적

십자회담에서 협의키로 함에 따라 2000년 9월 20일부터 9월 23일까지 개최된 2차 적십자회담에서 2~3차 방문단 교환에 합의하였다.

이에 따라, 2000년 11월 30일부터 12월 2일까지 진행된 2차 방문단 교환을 통해 1,220여명의 이산가족이 상봉하였고, 2001년 2월 26일부터 2월 28일까지 진행된 3차 방문단 교환을 통해 1,240여명의 이산가족이 상봉하는 성과를 거두었다.

(2) 제4차 이산가족 상봉

2001년 9월에 개최된 제5차 남북장관급회담에서 제4차 이산가족방문단을 2001년 10월 16일부터 18일까지 교환하기로 하기로 하였다. 2001년 9월 21일에 개최된 「인선위원회」에서는 공정성·투명성·신뢰성의 원칙 아래 연령, 가족관계 등을 기준으로 300명을 컴퓨터로 공개 추첨하였다.

이들 중 사망자나 건강진단 결과 부적격자를 가려내고 북측에 생사·주소확인을 의뢰할 200명을 확정하여 2001년 9월 26일에는 남북간에 그 명단을 교환하였다. 2001년 10월 9일에는 최종방문단 100명을 선정하여 북측과 명단을 교환하였다. 그러나 북측이 미국의 9.11 테러로 인한 우리측의 경계태세강화를 구실로 2001년 10월 12일 갑자기 제4차 이산가족방문단을 연기할 수밖에 없다고 일방적인 통보를 해 옴으로써 상봉은 실현되지 못하였다.

2002년 4월 특사 방북시(4.3~6) 제4차 이산가족방문단 교환사업을 4월 28일부터 금강산에서 진행하기로 합의하였다. 이러한 과정을 거친 끝에 제4차 이산가족 상봉은 2002년 4월 28일부터 5월 3일까지 금강산에서 진행되었다.

금강산 이산가족 상봉은 4월 28일부터 30일까지 우리측 이산가족 100명이 먼저 재북가족을 상봉하고, 이어서 5월 1일부터 3일까지 북측 이산가족 100명이 재남가족을 상봉하는 순차상봉방식으로 이루어졌다.

대한적십자사는 4월 10일 「인선위원회」를 개최하여 2001년 10월에 선정된 이산가족방문단 100명 중 99명을 확정짓고 건강상 이유로 포기한 이산가족 1명에 대해서는 제4차 이산가족 방문단 선정에서 탈락된 자 중에서 선정하기로 하였다.

2002년 4월 24일 남과 북은 교체자를 포함한 최종방문자 100명 명단을 교환하였으며, 4월 25일에는 상대측 이산가족 100명과 상봉할 가족 명단을 교환하였으나, 우리측 최종방문자 중 1명이 건강상의 이유로 최종단계에서 상봉을 포기함에 따라 우리측은 99명의 방문단이 재북가족을 상봉하였다.

방문단 구성을 연령별, 가족관계별, 출신지별, 성별로 구분하여 살펴보면 다음과 같다.

<연령별 현황>

(단위 : 명)

구 분	99~90세	89~80세	79~70세	69~60세	계
우리측	-	21	52	26	99
북 측	-	3	59	38	100
계	-	24	111	64	199
비율(%)	0.0	12.0	55.8	32.2	100

<가족관계별 현황>

(단위 : 명)

가족관계	3촌이상	형제자매	처·자식	부모	계
우리측	21	62	16	-	99
북 측	-	76	13	11	100
계	21	138	29	11	199
비율(%)	10.6	69.3	14.6	5.5	100

<출신지별 현황>

(단위 : 명)

구분	황해	평북	평남	함북	함남	서울	경기	강원	경북	경남	전북	전남	충북	충남	제주	기타	계
우리측	29	9	19	6	7	-	13	6	2	-	1	4	1	1	-	-	99
북측	-	-	-	-	-	13	25	5	16	4	8	3	11	12	3	-	100
계	29	9	19	6	7	13	38	11	18	4	9	7	12	13	3	-	199
비율(%)	14.6	4.5	9.5	3.0	3.5	6.5	19.1	5.5	9.0	2.0	4.5	3.5	6.0	6.5	1.5	0.0	100

<성별 현황>

(단위 : 명)

구분	남	여	계
우리측	65	34	99
북측	86	14	100
계	151	48	199
비율(%)	75.9	24.1	100

제4차 이산가족 상봉은 우리측 이산가족들이 금강산 관광선 출항지인 속초 현지에 상봉 하루전에 집결하여 방북교육 등 사전준비를 하면서 1박을 한 후 다음날 금강산 현지에 도착하여 단체상봉, 개별상봉 및 참관 등 2박 3일간의 일정으로 진행되었다. 단체상봉은 첫날 약 2시간 동안 실시하였다. 개별상봉은 둘째날 북측 숙소인 금강산 여관에서 오전에 약 2시간 동안 가족·친척끼리 만났으며 오후에는 가족동행으로 참관하는 방식으로 진행하였다.

또한 첫날에는 금강산여관에서 상봉가족이 함께 만찬에 참석했으며, 둘째날에는 같은 장소에서 공동오찬을 실시하였다.

<제4차 이산가족 상봉행사 주요내용>

구 분	내 용
일 정	· 2박3일(4.28~30, 5.1~3)
상봉 횟수	· 단체상봉 1회, 개별상봉 1회, 참관상봉 1회, 송별상봉 1회, 동석식사 2회
참 관	· 구룡연(우리측 99명) · 삼일포(북측 100명)
상봉 가족수	· 우리측 99명이 재북가족 183명 상봉(1인 평균 1.9명) · 북측 100명이 재남가족 466명 상봉(1인 평균 4.6명)
기 타	· 방북단에 남북자 가족 1명 포함

(3) 제5차 이산가족 상봉

2002년 8월에 개최된 제7차 남북장관급회담에서 제4차 남북적십자회담 개최와 함께 추석을 계기로 제5차 이산가족 상봉을 금강산에서 진행하기로 합의함에 따라 남과 북은 2002년 9월 6일부터 8일까지 금강산에서 제4차 적십자회담을 개최하고 제5차 이산가족 상봉을 9월 13일부터 18일까지 금강산에서 실시하기로 결정하였다.

이에 따라 제5차 이산가족 상봉은 9월 13일부터 15일까지 북측 이산가족 100명이 먼저 재남가족을 상봉하고, 이어서 9월 16일부터 18일까지 남측 이산가족 100명이 재북가족을 상봉하는 순차교환방식으로 이루어졌다.

대한적십자사는 8월 19일 「인선위원회」를 개최하여 공정성·투명성·신뢰성의 원칙 아래 연령, 가족관계 등을 기준으로 300명을 컴퓨터로 공개 추첨하였다. 이들 중 사망자나 건강진단 결과 부적격자를 가려내고 북측에 생사·주소확인을 의뢰할 200명을 확정하고 8월 24일 남북간에 그 명단을 교환하였으며, 9월 5일에는 최종방문단 100명을 선정하여 북측과 명단을 교환하였다.

한편, 우리측 최종방문자 중 4명이 건강상의 이유로 상봉을 포기함에 따라 3명은 교체하고 1명은 교체대상자가 없어 99명만이 재북가족을 상봉하게 되었다. 제5차 상봉행사는 금강산에서 처음으로 진

행된 제4차 상봉행사의 세부적인 사항만을 보완하여 전체적으로는 동일한 방식으로 진행하였다.

방문단 구성을 연령·가족관계·출신지·성별로 구분하여 살펴보면 다음과 같다.

<연령별 현황>

(단위 : 명)

구 분	99~90세	89~80세	79~70세	69~60세	계
우리측	6	33	41	19	99
북 측	-	3	56	41	100
계	6	36	97	60	199
비율(%)	3.0	18.1	48.7	30.2	100

<가족관계별 현황>

(단위 : 명)

가족관계	3촌이상	형제자매	처·자식	부모	계
우리측	15	46	37	1	99
북 측	16	79	5	-	100
계	31	125	42	1	199
비 율(%)	15.6	62.8	21.1	0.5	100

<출신지별 현황>

(단위 : 명)

구분	황해	평북	평남	함북	함남	서울	경기	강원	경북	경남	전북	전남	충북	충남	제주	기타	계
우리측	32	11	17	3	13	1	4	9	1	3	2	-	3	-	-	-	99
북 측	-	-	-	-	-	7	21	10	13	6	5	10	12	14	1	1	100
계	32	11	17	3	13	8	25	19	14	9	7	10	15	14	1	1	199
비율(%)	16.1	5.5	8.5	1.5	6.5	4.0	12.6	9.5	7.0	4.5	3.5	5.0	7.5	7.0	0.5	0.5	100

<성별 현황>

(단위 : 명)

구분	남	여	계
우리측	69	30	99
북 측	85	15	100
계	154	45	199
비 율(%)	77.4	22.6	100

<제5차 이산가족 상봉행사 주요내용>

구 분	내 용
일 정	· 2박3일(9.13~15, 16~18)
상봉 횟수	· 단체상봉 1회, 개별상봉 1회, 참관상봉 1회, 송별상봉 1회, 동석식사 2회
참 관	· 삼일포
상봉 가족수	· 북측 100명이 재남가족 455명 상봉(1인 평균 4.5명) · 남측 99명이 재북가족 221명 상봉(1인 평균 2.2명)
기 타	· 방북단에 납북자 가족 1명, 국군포로가족 1명 포함

나. 생사 · 주소확인 및 서신교환

남북이산가족방문단 교환과 함께 남북이산가족의 생사 · 주소 확인과 서신교환도 이루어졌다.

제2차 남북적십자회담에서 생사확인 2000년 9월과 10월에 각 100명씩 2회, 서신교환은 11월중에 생사 · 주소가 확인된 300명을 대상으로 실시할 것에 합의하였다. 그러나 북측의 내부사정으로 지연되어 오다가 제4차 남북장관급회담 및 제3차 남북적십자회담에서 생사 · 주소확인 2001년 1월과 2월에 실시하고, 서신교환은

3월에 하기로 일정을 재조정하였다.

이에 따라 제1차 생사·주소 확인이 2001년 1월 29일에 이루어져 1,199명이 생사·주소를 확인하였으며, 제2차 생사·주소 확인이 2001년 2월 23일에 이루어져 1,068명이 생사·주소를 확인하였다. 3월 15일에는 남북 각 300명을 대상으로 편지와 함께 1~2매의 가족사진을 동봉한 서신을 교환하였다.

이와 함께 1~5차 이산가족 상봉과정에서 생사·주소확인 총 9,581명(생존 5,701명, 사망 3,880명)이 이루어졌고, 서신교환은 71건의 재북가족의 서신이 수신되었다.

2. 민간차원의 교류 활성화

가. 제3국을 통한 교류 지원

제3국을 통한 생사확인, 상봉 등 민간차원의 이산가족 교류는 1988년 「7·7선언」 이후 조금씩 진행되어 왔다. 「국민의 정부」 출범이후 정부는 2000년 3월 2일 당국차원의 이산가족문제 해결 노력과 병행하여 민간차원의 이산가족 교류를 보다 촉진해 나가기 위해 「이산가족 교류촉진 지원계획」을 발표하였다.

이에 따라 이산가족들의 북한주민접촉 승인기간이 2년에서 5년으로 연장되고, 신고만으로 북한을 방문할 수 있는 대상이 60세 이상에서 이산가족 1세대 전체로 확대되는 등 절차가 대폭 간소화되었다. 또한 이산가족들의 경제적 부담을 덜어주기 위한 교류경비 지원도 생사확인 80만원, 상봉 180만원으로 대폭 증액되고 교류지속경비 40만원이 신설되었으며, 경비지원 회수도 종전의 1회에서 최대 3회까지로 확대되었다. 지난 5년간 지원실적은 다음과 같다.

<연도별 이산가족교류경비 지원 현황>

(단위 : 만원)

구 분	1998년		1999년		2000년		2001년		2002년		합 계	
	건 수	금 액	건 수	금 액	건 수	금 액	건 수	금 액	건 수	금 액	건 수	금 액
생사확인	41	1,720	89	4,030	119	7,490	83	7,645	67	7,138	399	28,023
상 봉	55	5,024	142	12,240	91	15,740	120	24,000	152	33,440	560	90,444
교류지속					104	4,655	76	3,260	68	3,410	248	11,325
합 계	96	6,744	231	16,270	314	27,885	279	34,905	287	43,988	1,207	129,792

이러한 정부의 적극적인 지원 노력에 따라 민간차원의 이산가족 교류는 상당한 증가추세를 보이고 있다. 1989년 민간차원의 교류가 시작된 이래 2002년 12월말 현재까지 이산가족들의 재북가족 접촉승인은 총 16,648건으로 이중 28%인 4,672명이 제3국을 통해 생사를 확인하였으며, 974가족이 제3국에서 상봉하였다.

1998년부터는 개별적인 방북상봉도 이루어지기 시작하여 2002년에도 5건의 방북상봉이 이루어졌으며, 현재까지 총 20건이 성사되었다. 2002년 한해 동안에는 생사확인 198건, 서신교환 935건, 제3국상봉 203건, 방북상봉 5건이 이루어졌다.

민간차원에서 이루어지는 교류는 주로 친척·친지 등 해외동포, 국내 민간주선단체, 언론매체, 동향인 등의 주선을 통해 성사되고 있다. 교류의 중개지역은 초기에는 미국, 캐나다, 일본 등이 대부분이었으나 최근에는 중국을 통한 교류가 주류를 이루고 있다.

<접촉방법별 성사 현황>

(1989.6.12 ~ 2002.12.31)

구 분		해외동포	주선단체	언론매체	동향인 등	무기재	계
생사확인 (건)	2002년	109	45	0	43	1	198
	1989~2002	1,792	495	126	152	160	2,725
비 율(%)	2002년	55.1	22.7	0	21.7	0.5	100
	1989~2002	65.8	18.1	4.6	5.6	5.9	100
제3국상봉 (건)	2002년	138	37	0	28	0	203
	1989~2002	718	134	24	88	10	974
비 율(%)	2002년	68.0	18.2	0	13.8	0	100
	1989~2002	73.7	13.8	2.5	9.0	1.0	100

<중개지역별 성사 현황>

(1989.6.12 ~ 2002.12.31)

구 분		중국	미국	일본	캐나다	기타	무기재	계
생사확인 (건)	2002년	191	3	2	2	0	0	198
	1989~2002	1,939	381	125	61	62	157	2,725
비 율(%)	2002년	96.5	1.5	1.0	1.0	0	0	100
	1989~2002	71.2	13.9	4.6	2.2	2.3	5.8	100
제3국상봉 (건)	2002년	203	-	-	-	-	-	203
	1989~2002	950	-	18	-	6	-	974
비 율(%)	2002년	100	0	0	0	0	0	100
	1989~2002	97.5	0	1.9	0	0.6	0	100

한편, 교류가 성사된 재북가족의 거주지역을 보면 함경도가 1,834건(49.3%)으로 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 이는 이산가족 교류 지역으로 주로 활용되는 중국 옌지지방과의 지리적 인접성 때문인 것으로 보인다.

<신청인의 출신지별 성사 현황>

(1989.6.12 ~ 2002.12.31)

구 분	함경	평안	황해	양강	자강	강원	평양	개성	남포	기타	계
생사확인(건)	1,276	592	332	77	34	54	177	38	37	108	2,725
비율(%)	47	22	12	3	1	2	7	1	1	4	100
상봉(건)	558	136	70	66	8	15	40	3	13	85	994
비율(%)	56	14	7	7	1	2	4	-	1	8	100

이와 같은 제3국을 통한 교류는 이산가족들이 해외에 연고가 있고, 상당한 경비를 지불할 경제적 능력이 있어야 할 뿐 아니라, 교류당사자들의 신변안전 등의 문제점이 수반된다.

이러한 점을 고려하여 정부는 이산가족들이 비교적 손쉽고 저렴한 비용으로 교류할 수 있도록 지원한다는 취지에서 1993년부터 제3국을 통한 이산가족교류 주선사업을 하고자 하는 민간인 또는 단체들에게 북한주민접촉을 승인하고 있으며, 2002년 12월말 현재 10여개의 이산가족 교류주선단체가 활동하고 있다.

나. 이산가족 행정서비스 개선

1998년 12월부터 정부는 이산가족자료의 보존과 체계적 관리를 위해 종합적인 이산가족 데이터베이스인 「이산가족정보통합센터」를 설치·운영하고 있으며, 등록된 자료는 이산가족상봉 후보자 선정 등에 활용하고 있다. 특히, 1999년 6월부터는 인터넷을 통한 이산가족찾기신청접수 서비스를 개통하였으며, 이후 서비스 개선과 자료 내실화를 지속 추진해 오고 있다.

2002년에는 등록자료 정리작업과 함께 신청서 미기재자 및 사망확인 유가족을 대상으로 하여 변경·재신청 안내를 통해 전반적인 신청자료 정비를 실시하였다. 또한 6.25전쟁 납북자 관련자료 등을 데이터베이스로 구축하여 특수 이산가족자료를 체계화하

였다.

아울러 인터넷서비스를 사용자 중심으로 제공하기 위한 홈페이지 개편작업도 추진하고 있다. 고령 이용자들이 편리하게 접근할 수 있도록 디자인과 메뉴를 재구성하고, 이산가족찾기신청을 음성안내 모드로도 할 수 있도록 하는 등 이용자의 편의를 도모하는 방향으로 개편을 추진하고 있다. 또한 남북자명부 열람 등 이산가족들에게 다양한 정보를 제공할 수 있도록 서비스 강화를 추진하고 있다. 아울러 이산가족 교류 확대에 대비하여 프로그램 개선작업도 추진하여 데이터 관리 및 교류후보자 선정에 있어서도 변화하는 상황에 맞도록 기능 강화를 도모하고 있다.

현재 진행중인 홈페이지 개편은 2003년 3월중 완료되어 새로운 모습으로 국민에게 선보일 예정이다.

3. 남북자 · 국군포로 문제 해결 노력

2002년 12월 현재 휴전이후 납북된 자 중 미귀환자는 486명으로 파악되고 있으며, 6.25전쟁기간중 납북자는 당시 통계연감에 따르면 8만여명으로 기록되어 있다. 또한 1956년 6월 15일부터 8월 15일 기간중 대한적십자사가 실시한 실향사민 등록에는 7,034명이 등록을 한 바 있다.

한편 국방부는 6.25참전 행방불명자(실종자)를 19,000여명으로 파악하고 있으며, 이 중에 미송환 국군포로가 상당수 포함되었을 것으로 추정하고 있다. 아울러 최근 귀환한 국군포로와 북한이탈주민 등의 증언을 통해 2002년말 현재 국군포로 496명이 북한에 생존해 있는 것으로 파악되고 있다.

정부는 남북장관급회담, 남북적십자회담 등 각종 남북대화 채널을 통한 대북 설득 노력 등 납북자 및 국군포로 문제의 해결을 위해 지속적으로 노력해 왔다. 다만, 북측이 납북자 및 국군포로의 존재 자체를 부인하고 있는 상황을 고려하여 근본적인 해결이 되기 전까지는 이산가족교류에 포함하여 생사확인 · 상봉을 추진

하는 현실적 접근방법도 병행하고 있다. 이러한 노력의 결과로 2002년도 제5차 이산가족상봉시 2명이 상봉을 한 것을 포함하여 그간 이산가족 상봉행사를 통해 7명의 납북자·국군포로가족이 가족상봉을 하였다.

특히 제4차 남북적십자회담('02.9.6~8)에서는 전쟁시 소식을 알 수 없게 된 사람들의 생사·주소 확인문제를 협의·해결하기로 함으로써 이 문제 해결의 계기를 마련하였다. 한편, 정부는 납북자 관련 자료정비 및 관련단체와의 유기적 협조 등을 통해 문제 해결의 기반을 조성하기 위한 노력도 계속해 나가고 있다. 앞으로 정부는 납북자·국군포로문제가 조속히 해결되어야 한다는 입장에서 북측과의 협상을 통해 근본적 해결이 이루어질 수 있도록 노력해 나갈 예정이다.

<납북자 현황>

○ 6.25전쟁 기간 : 82,959명(대한민국 통계연감 '52년판),
84,532명('53년판)

※ 대한적십자사가 국제적십자사를 통해 북측에 통보하기 위해 전국적으로 실시한 실향사민 재등록('56.6.15-8.15)시 등록인원은 7,034명

○ 휴전 이후

구 분	계	어 부	KAL기	I-2정	해경 863합	기 타	
						국내	해외
납북자	3,790	3,692	51	20	2	5	20
미귀환자	486	435	12	20	2	5	12

* 위 통계는 제3국을 통한 미확인 납북자는 불포함, 사망 확인자는 포함

제2절 인도적 대북지원

정부의 대북정책에 있어 인도적 분야에 대한 관심이 본격적으로 제기되기 시작한 것은 1990년대 중반 북한의 열악한 식량사정과 경제악화 사실이 외부에 알려져 동포애적·인도주의적 차원의 대북지원 문제가 대두되면서부터이다.

북한에 대한 지원은 무엇보다도 인류보편적 가치인 ‘인도주의’ 정신과 북한주민이 우리와 같은 민족이라는 ‘동포애’의 정신을 구현한다는 당위적 측면과 함께 남북화해협력의 실현이라는 실용적 측면을 동시에 지닌다. 대북지원은 북한당국과 주민 모두를 시야에 넣고 추진하는 것으로 남북관계 개선에 기여함을 물론, 북한주민의 생활고를 덜어주고 우리의 동포애를 전달함으로써 장기적으로 민족공동체 회복에 기여한다는데 중요한 의미가 있다.

이러한 견지에서 정부는 북한의 인도적 상황을 개선하기 위해 합리적 범위내에서 성의껏 돕는다는 기본입장을 견지하면서, 북한 식량사정, 남북관계 상황, 국제사회의 지원동향 등을 고려하면서 국민적 합의를 바탕으로 지속적인 대북지원을 전개해 오고 있다.

특히, 1999년부터는 인도적 차원의 긴급구호와 함께 북한의 농업생산성 향상을 통해 식량문제의 근원적 해결을 돕는 차원에서 비료지원 등 농업개발지원에 중점을 두고 대북지원을 추진해 오고 있다. 또한 북한당국의 자구적 노력을 유도하면서 국제사회와 우리의 대북지원에 대한 투명성 보장과 전용 의혹을 해소하기 위한 노력도 다각적으로 전개하고 있다.

정부는 앞으로 북한의 인도적 상황을 개선하기 위해 식량지원과 농업생산성 향상지원에 중점을 두면서 보건·의료분야 등으로 지원분야를 확대해 나갈 것이며, UN기구 등을 통한 대북지원에도 지속적으로 참여하여 국제기구와의 공조를 강화해 나갈 계획이다. 아울러 민간차원의 지원은 정부차원과 상호 보완구도하에서 자율적인 추진을 권장하되, 농업분야, 보건의료분야, 취약계층

지원 등 전문분야별로 특화되도록 유도해 나갈 계획이다.

1. 정부차원의 대북지원

가. 긴급구호 지원

(1) 1995년-1997년

북한은 1980년대 후반부터 사회주의 계획경제체제의 구조적 모순 등으로 매년 100만~200만톤 정도의 식량이 부족한 것으로 평가되어 왔다. 특히 소련 및 동구 공산정권의 몰락과 함께 사회주의경제권의 지원 축소와 1995년부터 계속된 수해와 가뭄 등으로 북한의 경제와 식량사정은 극도로 악화되었다.

북한은 1995년 국제기구에 처음으로 식량 지원을 요청하였다. 이 때부터 정부는 대북 식량지원 문제를 신중하게 검토하고 1995년 5월 26일 통일원장관 명의의 발표문을 통해 식량난을 겪는 북한동포들이 현실적인 곤경을 벗어날 수 있도록 민족복리 차원에서 아무런 전제조건이나 정치적 부대조건 없이 북한이 필요로 하는 곡물을 제공할 용의가 있음을 밝혔다.

이에 따라 같은 해 6월 중국 베이징에서 쌀 지원문제를 협의하기 위한 「남북당국간 베이징회담」이 개최되었으며, 이 회담의 합의내용에 따라 정부는 1995년 6월부터 10월까지 국내산 쌀 15만톤을 북한에 직접 지원하였다.

북한의 유엔기구에 대한 지원요청 이후, 국제기구의 대북지원사업도 활발하게 진행되기 시작하였다. 우리정부도 1996년부터 세계식량계획(WFP)과 유엔아동기금(UNICEF) 등 UN기구를 통한 긴급구호 차원의 인도적 지원활동에 참여하였다. 1996년에는 WFP를 통해 혼합곡물을, UNICEF에는 분유, 세계기상기구(WMO)를 통해서도 기상자재를 지원하였으며, 1997년에는 WFP, UNICEF, 기타 UN기구 등을 통해 총 2,667만달러 상당의 식량을 지원하였다.

(2) 1998년-2001년

1998년 2월 김대중 대통령은 취임사에서 정부와 민간이 합리적인 방법을 통해 북한에 식량을 지원하는 데 인색하지 않겠다고 천명하고, 대북 정책 추진방향의 하나로 북한 식량문제 해결을 위한 대북지원의 탄력적 제공을 포함시켰다.

이와 더불어 정부는 북한동포를 돕기 위한 인도적 차원의 식량지원을 계속 추진해 나가는 한편, 남북 농업개발협력 및 경험 활성화 등을 통해 북한이 식량문제를 근원적으로 해결하려는 노력도 지원하겠다는 입장을 밝혔다. 정부는 IMF 사태 등으로 우리 경제사정이 어려움에도 불구하고, UN기구의 대북지원 계획 참여 요청에 국제사회의 일원으로 동참할 것을 결정하고 1998년에는 WFP를 통해 총 1,100만달러 상당의 옥수수 3만톤과 밀가루 1만톤을 지원하였다.

한편 정부는 2001년 북한지역 말라리아 퇴치를 위해 국제보건기구(WHO)를 통해 46만달러 상당의 방역·보건의료 장비를 지원하였으며, WFP를 통해서도 외국산 옥수수 10만톤을 지원하였다.

옥수수 10만톤은 북한의 대규모 식량차관 요청을 계기로 진행된 50만톤 식량차관 제공과는 별도로 인도적 차원에서 지원이 결정된 사항으로서 중국산 옥수수를 2001년 3월 28일부터 5월 19일까지 총 6항차에 걸쳐 북측 항구에 전달하였다. 이 과정에서 옥수수 포대에 한글로 우리가 지원하는 물자임을 표기함으로써 우리의 식량지원 사실을 북한주민에게 정확히 알릴 수 있도록 하였다. 옥수수 지원경비는 구입·수송비와 포대구입 등 부대경비 및 WFP 행정비 등을 포함하여 총 223억원이 소요되었다.

(3) 2002년

WFP를 통한 식량지원은 2002년에도 계속되었는 바, 2월 28일 제1항차를 시작으로 하여 총 5항차에 걸쳐 옥수수 10만톤을 지원하였다. 이 지원시에도 옥수수 포대에는 우리의 지원물자임을 한글로 표기하였으며, 지원경비는 총 234억원이 소요되었다.

한편 북한의 말라리아 환자가 30만명에 이를 것으로 예상되고, 특히 남북 접경지역의 말라리아 발병확산이 심각히 우려되는 상황에서, 정부는 말라리아 방역지원이 효과적이라는 평가에 따라 2001년도에 59만달러 상당의 말라리아 약품과 모기장, 진단장비 등 각종 기자재를 4월 3일과 5월 1일 2항차에 걸쳐 북한에 전달하였다. 이후 WHO는 방북보고서 및 말라리아 방제사업 결과보고서를 통해 2001년도의 말라리아 발병률은 전년 동기 대비 20%가량 감소했다고 밝혔다.

나. 농업복구-비료지원

(1) 1999년-2001년

정부는 1999년 1월 4일 국가안전보장회의(NSC)를 개최하고 긴급 구호성 식량지원과 병행하여 비료·종자·농약지원 등 농업생산성 향상을 위한 지원을 실시하는 것이 북한 식량난의 근원적 해결은 물론 지원의 효과성·분배투명성 확보 등의 차원에서 바람직하다는 입장을 정리하였다. 또한 그간의 국제기구를 통한 간접지원보다는 남북관계 차원에서 직접지원 방식으로 전환하는 것이 바람직하다고 평가하였다.

이에 따라 1999년 비료 15.5만톤을 직접 지원하였으며, 여기에는 남북협력기금 339억원과 대한적십자사의 국민모금액 123억원 등 총 462억여원이 소요되었다.

또한 정부는 북한의 심각한 식량사정과 남북관계 개선 분위기 조성 등을 고려하여 2000년 5월 6일 비료 20만톤을 북한에 지원키로 결정하고 5월 18일부터 6월 20일까지 총 28항차의 수

송을 통해 영농기에 맞추어 지원을 완료하였다. 또한 정부는 이미 지원한 밀거름용 비료 20만톤의 식량증산효과를 극대화시키기 위해 2000년 8월 1일부터 8월 28일까지 웃거름용 비료 10만톤을 추가로 지원하였다. 비료 30만톤 지원에는 구매·수송비·기타 부대비용 등을 포함하여 약 944억원이 소요되었다.

2001년에는 유엔개발계획(UNDP)이 4월 3일 특별보고서를 통해 북한의 영농개시를 위해 시급히 요소비료 35만톤이 필요하다고 발표하였으며, 4월 19일에는 북한적십자회 장재언 위원장이 대한적십자사 총재 앞으로 전통문을 보내 요소비료 20만톤의 조기 지원을 요청하였다.

이에 따라 정부는 4월 16일 북측의 시비적기에 맞추어 비료 20만톤의 지원을 최대한 조기에 완료하기로 결정하고, 5월 1일부터 6월 9일에 걸쳐 이를 전달하였다. 지원규모는 북측의 비료부족량 및 우리의 지원규모와 지원여력 등을 종합적으로 감안하여 복합비료 11만톤, 요소비료 8만톤, 유안비료 1만톤으로 결정하였다. 비료 20만톤 지원경비는 총 638억원이 소요되었다.

(2) 2002년

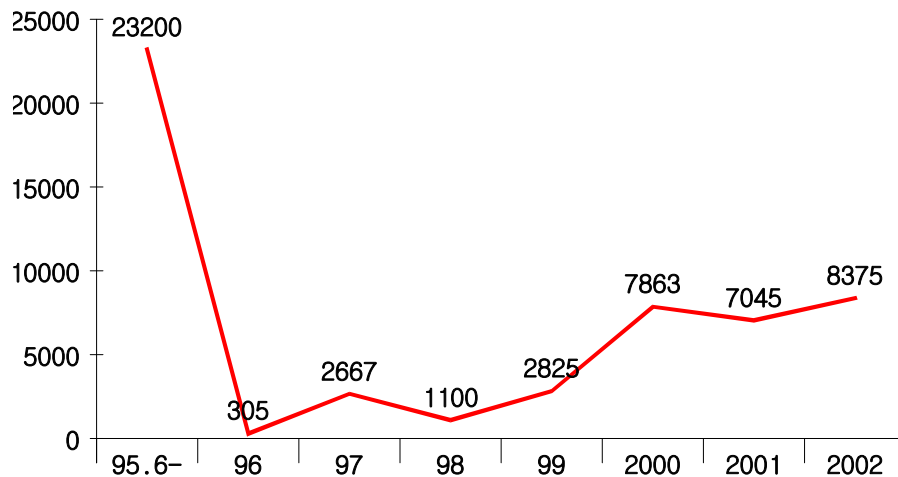
북측은 2002년 4월 우리의 대통령 특사 방북시 그간의 식량·비료지원에 대해 감사의 뜻을 전하고 2002년에도 비료를 지원해줄 것을 요청함에 따라 공동보도문을 통해 “동포애와 인도주의, 상부상조의 원칙에서 서로 협력”하기로 합의하였다. 이에 따라 정부는 2002년에도 비료를 지원하기로 결정하고 복합비료 12만톤, 요소비료 7만톤, 유안비료 1만톤 등 총 20만톤의 비료를 4월 25일부터 6월초까지 24항차에 걸쳐 북한에 전달하였으며, 총 564억원이 소요되었다.

또한 2002년 8월27일부터 30일까지 서울에서 개최된 남북경제협력추진위원회 제2차 회의에서는 경의선과 동해선의 철도 및 도로 연결 외에 동포애와 상부상조의 원칙에서 북측에 쌀 40만

톤과 비료 10만톤을 가급적 빠른 기간내에 제공할 것을 합의하였다. 비료는 추가지원임을 고려하여 복합비료 및 이삭비료를 중심으로 하되 부족량은 요소비료로 충당하였다. 10만톤 추가 지원은 9월13일부터 10월 26일까지 12항차에 걸쳐 전달하였으며, 총 268억이 소요되었다.

<정부차원 대북지원 추이>

(단위: 만달러)



<정부차원 대북지원 현황>

(2002.12.31 현재)

기 간	지원 규모	비 고
1995년	2억3,200만달러	- 국내산 쌀 15만톤 직접지원 * 1,850억원(1\$당 800원 적용)
1996년	305만달러	- WFP 200만달러(혼합곡물 3,409톤) - UNICEF 100만달러(분유 203톤) - WMO 5만달러(기상자재) * 24억원(1\$당 790원 적용)
1997년	2,667만달러	- WFP 600만달러(혼합곡물 9,852톤) - UNICEF 34만달러(ORS공장비용) - WFP 1,053만달러(옥수수 5만톤, 분유 300톤) - UN기구 980만달러 · WFP 400만달러(CSB 8,389톤), UNICEF 360만달러(분유 781톤), WHO 70만달러, UNDP 120만달러, FAO 30만달러 * 240억원(1\$당 900원 적용)
1998년	1,100만달러	- WFP 1,100만달러(옥수수 3만톤, 밀가루 1만톤) * 154억원(1\$당 1,400원 적용)
1999년	2,825만달러	- 비료 11.5만톤 직접지원 * 339억원(1\$당 1,200원 적용) ※ 한적 및 당국간 비료지원(3.30~6.22) 총 15.5만톤462억원
2000년	7,863만달러	- 비료 30만톤 직접지원 * 944억원(1\$당 1,200원 적용)
2001년	7,045만달러 (913억원)	- 내의 150만벌 직접지원(353만달러/46억원) - 비료 20만톤 직접지원(4,921만달러/638억원) - WFP를 통해 옥수수 10만톤 지원(1,725만달러/223억원) - WHO를 통해 말라리아방제 지원(46억원/6억원) * (1\$당 1,296원 적용)
2002년	8,375만달러 (1,075억원)	- WFP를 통해 옥수수 10만톤 지원(1,739만달러/234억원) - WHO를 통한 말라리아 치료제 지원(59만달러/8억원) - 비료 30만톤 지원(6,577만달러/832억원)

2. 민간차원의 대북지원

가. 민간차원 대북지원의 기반 조성

1995년 정부차원의 쌀 15만톤 제공이후 사회·종교단체들이 북한의 식량난 해결을 돕기 위해 민간차원에서도 대북지원 참여의 필요성을 제기하였다. 정부는 이러한 요구를 받아들여 동년 9월 민간차원의 인도적 지원을 허용하였다. 다만, 대북지원이 초기단계임을 감안, 전문구호기관을 통해 질서있고 효과적으로 추진될 수 있도록 지원창구를 대한적십자사로 일원화하였다.

정부는 1997년 3월 경제단체를 통한 기업의 대북지원 참여와 외국산 쌀 지원을 허용하는 등 민간차원의 대북지원 확대를 위한 조치를 발표하였다. 이에 따라 민간단체들의 대북지원 기탁성금이 증대되고, 지정기탁 등을 희망하는 민간단체들이 늘어남에 따라 남북적십자는 1997년 5월 중국 베이징에서 2차례에 걸친 대표접촉을 통하여 5월 26일 「남북적십자 사이의 구호물자 전달절차에 관한 합의서」를 채택하였다.

이로써 그간 국제적십자연맹(IFRC)을 통한 간접지원방식으로 이루어져 오던 민간차원의 대북지원이 남북간 직접전달 방식으로 추진될 수 있게 되고 남북관계 구도하에서 민간차원의 지원이 보다 확대·발전할 수 있는 제도적 틀이 마련되었다. 이 합의서는 남북간 구호물자 직접전달, 수송경로 및 대상지역 확대, 지원주체 명기, 지정기탁 등 그동안 국내 민간단체들의 요구를 대부분 수용한 것으로, 민간차원의 대북지원 활성화는 물론, 남북간 상호신뢰 조성 및 남북간 화해협력을 증진시켰다.

1997년 7월 개최된 제3차 남북적십자 대표접촉에서는 1차 지원에 이은 2차 지원 문제를 협의하고, 동년 7월 25일에는 「남북적십자 사이의 제2차 구호물자 전달절차에 관한 합의서」를 채택하였다. 이어 1998년 3월 베이징에서 제5차 남북적십자 대표접촉을 통하여 「남북적십자 사이의 제3차 구호물자 전달절차에 관한 합의서」(3.27)를 채택하였다.

이로써 남북합의에 의하여 남북적십자간 인도지원 물자의 지원 체계가 마련되었다. 특히, 남북적십자간 2차분 지원 합의는 그간 1차분 지원과정에서 제기된 구호물자 검수방식, 분배과정 입회 및 분배결과 통보 등 제반 문제점을 보완한 것으로 남북간 구호물자 직접전달의 실효성을 제고할 수 있게 되었다.

1999년에는 대한적십자사로 일원화되어 있던 대북지원 창구를 대북지원단체로 다원화하였다. 창구 다원화 조치는 대북지원사업자로 지정된 개별 민간단체들이 직접 북한 해당단체들과 지원대상, 지역, 물품 등을 협의하여 지원하고 그 분배결과까지 확인토록 한 것이다.

2000년부터는 일정 요건을 갖춘 민간단체의 대북지원 사업에 대하여 남북협력기금을 지원할 수 있도록 통일부 고시로 「인도적차원의 대북지원사업처리예관규정」을 제정하였다. 이러한 조치들에 힘입어 민간차원의 대북지원이 정부차원의 지원과 상호 보완적으로 추진되면서 북한의 인도적 상황을 개선하고 화해협력을 증진하는데 많은 기여를 하고 있다.

나. 대북지원 체계의 변화와 발전

초기 민간차원의 대북지원은 대한적십자사가 국내 민간단체 등으로부터 기탁받은 물품을 국제적십자연맹을 통해 전달하는 방식으로 이루어졌다. 1995년 11월부터 1997년 5월까지 19차례에 걸쳐 전달된 496만달러(39억 7천만원) 상당의 구호물품은 이러한 방식으로 지원하였다. 그후 1997년 5월 26일 남북적십자간 제1차 합의서가 채택됨에 따라 남북 직접전달 방식으로 전환하였다.

남북간 직접지원이 가능하게 되면서 1997년 6월부터 7월 말까지 76억원 상당의 구호물품을 북한의 신의주·만포·남양과 남포항·홍남항을 통해 전달했다. 이어 남북적십자간 2차분 지원 합의에 따라 8월부터 10월 말까지 81억원 상당의 구호물자를 북한에 직

접 지원하였다.

1997년 6월 대한적십자사간 합의에 의해 구호물품이 지원되기 시작한 이래로 1998년 12월 3차합의 추가지원분까지 총 433억원 상당의 구호물품을 대한적십자사 창구를 통해 전달되었다.

특히, 3차 지원에서는 기존의 해로 및 제3국 경로 외에, 정주영 현대그룹 명예회장이 기탁한 한우 1,001두가 1999년 6월과 10월 2차례에 걸쳐 최초로 관문점을 통해 북한에 전달되었다.

1999년에는 20여개 단체가 대한적십자사 창구를 통해 157억원 상당을, 이밖에 10개 독자창구로 지정된 단체가 67억원 상당의 식량, 비료, 의약품 등을 북한에 지원하였다.

이후 대한적십자사 창구를 통해 2000년 113억원, 2001년 286억원, 2002년 90억원 상당을 지원하였다. 한편, 민간단체 독자창구를 통해 2000년 308억원, 2001년 558억원, 2002년 551억원 상당을 지원하여 민간단체들의 역할과 기능이 크게 신장되었다.

1995년부터 2002년까지 민간차원의 대북지원은 2,601억원으로 국제적십자사를 통해 40억원(1.5%), 대한적십자사를 통해 1,078억원(41.5%), 독자창구를 통해 1,483억원(57.0%)을 각각 지원하였다.

다. 민간단체 대북지원의 활성화

정부는 인도적 차원에서 어려운 처지의 북한주민들을 돕고 나아가 남북주민간 접촉의 확대와 화해협력의 증진을 촉진하기 위하여 4차에 걸쳐 단계적으로 민간차원의 대북지원 활성화 조치를 시행하였다.

이러한 활성화 조치는 민간단체들의 자율적인 대북지원이 정부지원과 상호 보완 구도하에서 지원효과를 제고하면서, 남북관계의 진전상황에 맞추어 추진될 수 있도록 하기 위한 것이었

다.

이에 따라, 1998년부터 대북지원 민간단체 관계자의 구호물자 분배 확인 및 대북지원 협의를 위한 방북이 이루어졌다. 또한 대북지원에 국민 참여를 유도하기 위한 민간단체행사 등에 언론사의 후원 및 ARS모금이 허용되었고, 북한에 제약공장·합영농장 설립 등의 사업 추진이 승인되었다.

1999년에는 민간단체 명의의 직접 지원과 소량·적기 지원이 가능하여 북한 농업개발 지원 등 대북지원 사업의 효과를 제고할 수 있게 되었고, 절차 간소화 등의 효과를 가져오게 되었다.

<민간차원 대북지원 활성화조치 주요내용>

- 1998. 3.18 : 민간차원 대북지원 활성화 조치
 - 대북지원 협의 및 분배확인 목적의 방북허용
 - 협력사업 방식의 대북지원 허용
 - 언론사/개별 기업체의 협찬·후원 및 이벤트성 모금행사 지원
 - 1998. 9.18 : 대한적십자사를 통한 민간단체 개별지원 시범적 허용
 - 민간단체가 대북협의·물품구입·운송·모니터링 등을 직접 담당
 - 1999. 2.10 : 민간차원 대북지원 창구 다원화 조치
 - 준법성, 전문성, 분배투명성 등의 요건이 확보된 단체에 대하여 대한적십자사 이외의 독자적인 대북지원 창구로 허용
 - 기타 단체 및 개인은 대한적십자사 창구를 통해 지원
 - 1999.10.21 : 민간대북지원 단체에 대한 재정지원 방침 발표
 - 보건의료 및 어린이·노약자 등 취약계층과 농업생산성 향상 지원을 위해 남북협력기금 지원기준 마련
- * 인도적차원의대북지원사업처리에관한규정(통일부고시, 1999.10.27 제정, 2001.2.10 개정)

민간단체 대북지원 창구 다원화 조치의 시행으로 1999년 12월말까

지 「굿네이버스」 등 10개 단체가 개별 독자창구로 지정되어 67억원 상당의 물자를 북한에 지원하였다.

2002년에는 민간단체 독자창구가 25개로 증가하고, 지원 규모도 551억원으로 크게 증가하였으며, 지원분야도 단체별로 세분화·전문화되고 분배 투명성 확보에서도 진전을 가져오는 등 질적인 발전이 이루어졌다.

한편 정부는 1999년 10월 21일 보건의료, 어린이 등 취약계층 지원 및 농업개발 지원 등의 분야에 대한 활성화를 위해 남북협력기금을 지원하기로 결정했다. 이에 따라 2000년 7개 단체(7개 사업) 33.8억원, 2001년 12개 단체 (15개 사업) 38.4억원, 2002년 14개 단체 (18개 사업) 52.4억원 등 3년간에 걸쳐 총 124.6억원 상당의 남북협력기금을 지원하였다.

사업별로는 급식지원, 농업개발, 보건의료 등 다양한 분야의 사업에 기금지원을 하고 있다. 이 같은 정부의 민간단체에 대한 협력기금 지원은 민간차원 대북지원 사업의 지속성을 유지하고 지원 효과를 제고하는 한편, 지원 규모를 확대하여 민간의 대북지원 활성화에 크게 기여하였다.

또한 대북지원의 내용도 초기의 식량위주의 일회성 지원에서 농업개발·보건의료·취약계층 지원 등 지속적이고 전문적인 지원으로 발전하는 계기가 되었으며, 지원품목도 농자재·농기구, 전문의약품·의료기기 등으로 다양화되었다.

2000년 이후 민간차원 지원사업은 농업생산성 향상을 위한 농업개발, 보건의료복구 등 장기적 차원에서 개발지원 사업으로 질적 발전을 모색해 나가고 있다. 2002년에는 「우리민족서로돕기운동」의 농기계수리공장 건립 및 축산, 「월드비전」의 씨감자 개량 및 온실재배, 「남북강원도협력협회」의 연어 부화장 건립, 「국제옥수수재단」의 옥수수종자개량 등 전문화된 사업이 추진되고 있다.

특히, 「굿네이버스」는 국제라이온스협회와 한국라이온스협회가 공

동으로 시행하는 총 사업비 650만달러 규모의 평양안과병원 건립사업을 추진하기 위해 인도적 협력사업 승인을 받은 바 있다. 이는 국내 비정부기구(NGO)와 국제NGO가 공동으로 추진하는 최초의 협력사업이다.

대북지원물자 분배에 있어서도 남북적십자간 합의에 따라 우리측 민간단체가 지정한 구호물자 분배지역과 단체는 1차 지원의 경우 북한의 9개 시·도 및 4개 단체, 2차·3차 지원 시에는 15개 시·도 및 13개 단체로 확대되었다.

분배확인을 위한 방북지역도 점차 북한 전역으로 확대되고 방북 인원도 꾸준히 증가하여 1998년 34명에서 1999년 49명, 2000년에는 144명, 2001년에는 384명으로 증가하였다. 2002년에는 「남북협력 제주도민운동본부」를 시작으로 민간단체 기증자의 현장확인 형식의 대규모 방북이 이루어지는 등 민간단체 방북인원이 1,873명에 이르는 등 대북지원을 통한 남북간 인적교류가 크게 확대되었다.

<민간단체 주요 지원분야>

지원분야		지원단체(지원사업)
보건의료	전염병 퇴치	결핵치료·간염예방(유진벨), 결핵예방(대한결핵협회/우리민족서로돕기운동) 등
	병원 현대화	평양안과병원 건립(굿네이버스/라이온스협회), 아동병원 현대화(굿네이버스/한민족복지재단), 어린이심장병센터 건립(한민족복지재단)
	기타	구충사업(한국건강관리협회/남북어린이어깨동무/한민족복지재단), 어린이영양관리 지원(어린이의약품지원본부/남북어린이어깨동무), 제약생산시설 복구지원(우리민족서로돕기운동/남북어린이어깨동무) 등
농업복구	농기계 지원	수리공장 건설(우리민족서로돕기운동), 경운기·파종기 등 각종 농기계 지원(경기도/새마을운동중앙회) 등
	축산·양계	젖소·젖염소 목장(굿네이버스/우리민족서로돕기운동), 닭목장(굿네이버스), 산란 종계장(새마을운동중앙회)
	종자개량	씨감자(「농발협」/월드비전), 옥수수(국제옥수수재단)
	기타	솔잎혹파리방제(강원도), 묘목지원(평화의숲), 연어자원보호·증식(강원도), 채소재배온실 지원(월드비전)
일반구호	일반구호	육아원 등 아동시설 급식 지원을 위한 국수·제빵·영양식 공장 운영(남북나눔/한국JTS/한마음한몸운동본부/남북어린이어깨동무) 등

<민간차원 대북지원 추이>

(단위 : 만달러)

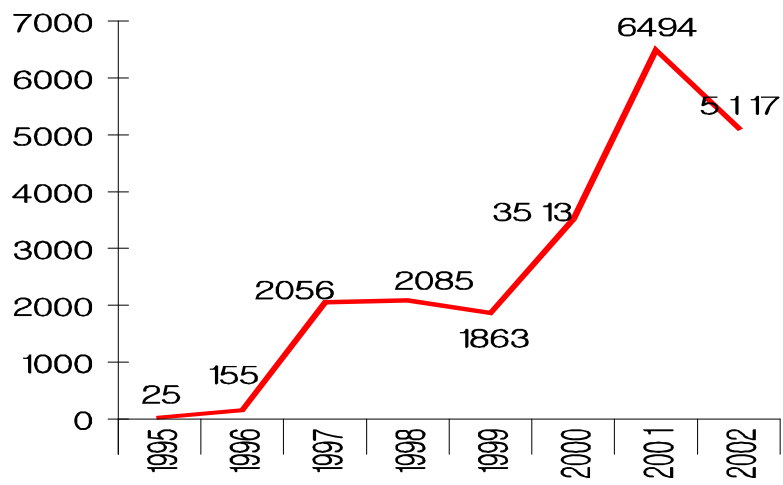


그림 10

<민간차원 대복지원 내역>

(2002.12.31 현재)

기 간	규 모	내 역
1995.11~ 1997.5 (국제적십자 연맹 경유)	496만달러 (39.7억원)	- 밀가루 3,664톤, 분유 94톤, 담요 1만개, 식용유 18.6만ℓ, 라면 10만개, 양말 35,000켤레, 감자 1,900톤, 무종자 4.8톤, 배추종자 6.4톤, 옥수수 4,980톤 * 1\$당 800원 환율 적용
1997.6~ 1997.7 (대한적십자사 1차지원)	850만달러 (75.7억원)	- 옥수수 41,511톤, 밀가루 2천톤, 라면 15만상자, 비료 2천톤(옥수수기준 53,841톤) * 1\$당 890원 환율 적용
1997.8~ 1997.10 (2차지원)	890만달러 (81억원)	- 옥수수 17,100톤, 수수 14,576톤, 밀가루 5,501톤, 식용유 27만ℓ, 감자 1,300톤, 이유식 96.74톤, 분유 100톤, 어린이영양제 3만병(옥수수기준 52,888톤) * 1\$당 1,680원 환율 적용
1998.3 (2차추가지원)	17만달러 (2.8억원)	- 비료 800톤(옥수수기준 1,261톤) * 1\$당 1,680원 환율 적용
1998.4~ 1998.6 (3차지원)	935만달러 (130.9억원)	- 옥수수 16,585톤(정주영 10,495톤 포함), 밀가루 13,500톤, 식용유 26만ℓ, 분유 111톤, 비료 2,500톤, 소금 1,000톤, 쌀 57톤, 씨감자 5톤, 양말 26,000켤레, 한우 500두(정주영), 비닐 3.4톤, 초콜렛 14톤, 의약품, 앰블란스 1대(옥수수 기준 54,544톤) * 1\$당 1,400원 환율 적용

기 간	규 모	내 역
1998.9~ 1998.12 (3차추가지원)	1,133만달러 (141.6억원)	<ul style="list-style-type: none"> - 정주영 : 옥수수 39,509톤(95억원,톤당 24만원), 한우 501두(사료 85톤, 물통 205개 포함 10억 9,400만원) - 민간단체 개별지원: 옥수수 4,010톤, 밀가루 2천톤, 백미 60톤, 분유 128톤, 설탕 34톤, 식용유 356,700ℓ, 젓소 200두, 사료 46톤, 비닐 50.8톤, 유리 984장, 의류 45,904매, X-Ray차 1대, 의약품 등 (15개 단체, 35억 6,800만원) <p>* 1\$당 1,250원 환율 적용</p>
1999년도	1,863만달러 (223.6원)	<ul style="list-style-type: none"> - 한적 비료지원(3차 추가지원 3.30~6.5) : 4만톤 123억 3,300만원 - 한적창구(3차 추가지원) : 24개 단체 33억 7,364만원 <ul style="list-style-type: none"> · 밀가루 3,139톤, 옥수수 4,015톤, 분유 42톤, 설탕 165톤, 씨감자 180톤, 식용유 15,845ℓ, 라면 9,930상자, 의류 215,448점, 의약품 등 - 독자창구(2.10~) : 10개 단체 66억 5,256만원 <ul style="list-style-type: none"> · 밀가루 1,051톤, 옥수수 4,000톤, 비료 1,484톤, 농기구, 젓염소 450두, 의약품, 의료기기, 의류 등 <p>* 1\$당 1,200원 환율 적용</p>

기 간	규 모	내 역
2000년도	3,513만달러 (421억원)	<ul style="list-style-type: none"> - 한적창구(3차 추가지원 : 16개 단체 113억 2,992만원 <ul style="list-style-type: none"> · 쌀떡 20톤, 감귤, 의료장비 11종, 기초의약품 59종, 밀가루, 비료, 농약, 비료생산컨테이너, 구충제, 건빵, 한우 500두, 장난감, 분무기, 옷감, 의류, 이불, 의약품 및 의료장비 등 - 독자창구 : 13개 단체 307억 3,871만원 <ul style="list-style-type: none"> · 한국이웃사랑회, 우리민족서로돕기, 월드비전, 한국JTS, 천주교 민화위, 북한동포후원연합회(남북나눔), 유진벨, 한국불교종단협의회, 한민족복지재단, 어린이어깨동무, 어린이의약품지원본부, 조국평화통일불교협회 · 의약품, 의료장비, 의류, 농기계, 비료, 밀가루, 설탕, 분유, 농약, 학용품, 수경재배자재, 가축, 사료 등
2001년도	6,494만달러 (844억원)	<ul style="list-style-type: none"> - 한적창구(18차) : 286억원 <ul style="list-style-type: none"> · 배 3,150톤, 사과 4,000톤, 감자 5,000톤, 못자리용 비닐 552톤, 당근 2,000톤, 전지분유 23톤, 이유식 2톤, 항생제, 담요 759장, 내의 159만벌, 연어(치어) 55만마리, 구급차 10대, 포스팜 액제 등 - 독자창구 : 19개 단체 558억원 <ul style="list-style-type: none"> · 남북나눔, 유진벨, 월드비전, 한국JTS, 한국이웃사랑회, 우리민족서로돕기운동, 천주교한마음한몸운동본부, 국제옥수수재단, 불교종단협의회, 남북어린이어깨동무, 어린이의약품지원본부, 조국평화통일불교협회, 한민족복지재단, 남북농업발전협력민간연대, 새마을운동중앙회, 평화의 숲, 남북협력제주도민운동본부, 대한예수교장로회, 원불교 등 · 의약품, 의료장비, 의류, 농기계, 비료, 밀가루, 설탕, 분유, 농약, 학용품, 수경재배자재, 가축, 사료 등 <p>* 유니세프한국위원회 : 구충제(230만정) \$684,843(85,605만원상당)</p>

기 간	규 모	내 역
2002년도	5,117만달러 (641억원)	<ul style="list-style-type: none"> - 한적창구 : 90억원 · 동내의 118만벌, 라면 39만개, 여성용코드 52천벌, 액상조제분유 10만통, 인쇄용지 500톤, 문구세트, 운동화, 향균제, 거담제, 항결핵제, 이유식, 전지분유, 옷감, 농자재, 학용품세트, 이불 등 - 독자창구 : 25개 단체 551억원 · 한민족복지재단, 우리민족서로돕기, 기독교북한동포돕기후원연합회(남북나눔), 굿네이버스, 월드비전, 한국JTS, 천주교민화위, 유진벨, 국제옥수수재단, 남북강원도협력협회, 남북협력제주도민운동본부, 남북어린이어깨동무, 어린이의약품지원본부, 조국평화통일불교협회, 한국건강관리협회, 새마을운동중앙회 등 · 의약품, 의료장비, 의류, 농기계, 비료, 밀가루, 설탕, 분유, 농약, 학용품, 수경재배자재, 가축, 사료 등
계	21,308만달러 (2,601억원)	

제3절 북한이탈주민 정착지원

북한이탈주민의 국내입국은 1990년대 초반까지는 주로 군인들이 군사분계선을 통해 입국하는 경우가 대부분을 차지하였다. 그러나, 1990년대 중반에 접어들면서 북한이탈주민의 신분이 외교관, 해외 무역상사원, 당간부, 노동자, 별목공 등의 여러 계층으로 확대되고, 입국경로도 다양화되었으며, 최근에는 가족을 동반하여 집단으로 탈북하는 사례도 늘어남에 따라 입국자 수가 크게 증가하였다.

이러한 북한주민의 탈북현상은 1990년대 이후 지속적인 마이너스 경제성장으로 인한 만성적인 경제난과 식량난, 한·중수교 이후 중국 접경지역을 중심으로 남한에 대한 다양한 정보의 유입과 이로 인한 북한체제 내외의 변화에서 비롯된 것으로 해석할 수 있다.

1. 국내입국 추이

가. 국내입국 현황

북한이탈주민의 국내입국 규모는 1990년대 초반에는 10명 내외로 비교적 적은 인원이었으나 1990년대 중반부터는 50명을 상회하였고, 1990년대 후반에 들어서는 100명 이상으로 급증하였다.

특히 2002년에는 전년도 2배 정도인 1,141명이 입국함으로써 과거에 비해 입국규모가 크게 증가한 가운데 2002년 12월까지 총 3,131명의 북한이탈주민이 국내에 입국하여 이 중 2,886명이 국내에 거주하고 있다.

<국내 입국 현황>

(2002.12.31 현재)

연도	'89 이전	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	계
인원(명)	607	9	9	8	8	52	41	56	85	72	148	312	583	1,141	3,131

* 총입국 3,131명 : 국내거주 2,886명, 사망·이민 등 245명

이렇게 북한이탈주민의 국내입국이 매년 큰 폭으로 증가하는 근본 원인은 북한의 식량난 및 경제난 가중이라고 할 수 있을 것이다. 또한 과거에는 특정지역으로 제한되어 있던 입국경로가 중국주재 외교공관을 통한 입국, 국내외 연고가족의 도움, 국제 NGO의 지원 등으로 인해 다변화된 것도 입국 증가의 주요 요인이 되고 있다.

< 2002년도 국내입국 유형별 현황 >

성별	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월	계
전체(명)	51	44	120	97	124	125	69	85	123	84	117	102	1,141
남(%)	23	19	54	43	59	64	27	50	59	31	38	49	45
여(%)	28	25	66	54	65	61	42	35	64	53	79	53	55

연령	10세미만	10-19세	20-29세	30-39세	40-49세	50-59세	60세이상	계
인원(명)	55	155	332	368	130	61	40	1,141
비율(%)	4.8	13.6	29.2	32.3	11.3	5.3	3.5	100

출신지	함북	함남	평안	양강·자강	강원	황해	기타	계
인원(명)	757	121	95	51	26	39	52	1,141
비율(%)	66.3	10.6	8.3	4.5	2.3	3.4	4.6	100

직업	관리직	전문직	예술체육	노동자 농장원	봉사 분야	군인	기타	계
인원(명)	32	45	18	504	72	11	459	1,141
비율(%)	2.8	3.9	1.6	44.2	6.3	1.0	40.2	100

2002년에 국내 입국한 북한이탈주민의 유형별 현황을 살펴보면, 가족단위의 입국증가로 여성이 절반이상(55%)을 차지하고 있으며, 연령 분포면에서는 20~30대가 61.5%로 예년처럼 청년층이 과반수 이상을 차지하고 있다. 출신지역은 대부분 함경도(76.9%)이며, 출신계층은 노동자·농장원(44.2%)이 주를 이루고 있다.

나. 거주 및 정착실태

2002년 12월말 현재 시설보호중인 자를 제외한 국내거주 북한이탈주민 2,560명의 지역별 거주분포는 서울 50.4%, 경기·인천 19.2% 등 69.6% 정도가 수도권 지역에 거주하고 있다. 그 외의 거주지역은 경상 13.4%, 충청 8.2%, 전라 5.1% 등이다.

1996년-2000년 입국자를 대상으로 한 실태조사에 의하면 북한이탈주민의 직업별 분포는 교원, 간호사 등 전문기술직이 5.0%, 회사원, 연구원 등 관리사무직이 8.5%, 생산직 봉급생활자가 23.1%, 상업 등 자영업자가 5.4%, 학생·고령인구·주부 등 경제활동이 불가능한 사람 40.8% 등인 것으로 파악되고 있다.

특히, 정부가 2000년도부터 취업보호제를 본격 시행하는 등 북한이탈주민의 자활·자립을 돕기 위한 제도적 기반을 구축하고, 민간분야와의 협력을 통해 직업훈련 및 직장알선 등을 확대해 나감으로써 북한이탈주민의 생활기반이 점차 안정화되어 가고 있다.

< 지역별 거주현황 >

지 역	서울	부산	인천	대구	광주	대전	울산	경기	강원
인원(명)	1,290	112	96	69	35	80	27	398	74
비율(%)	50.4	4.4	3.7	2.7	1.4	3.1	1.1	15.5	2.9
지 역	충북	충남	경북	경남	전북	전남	제주	계	
인원(명)	56	75	75	59	50	44	20	2,560명	
비율(%)	2.2	2.9	2.9	2.3	2.0	1.7	0.8	100	

* 2002.12월 현재 하나원 등 시설보호중인 326명 제외

다. 해외체류 실태

해외체류 탈북자의 대부분이 중국에 체류하고 있으며 러시아 및 동남아시아 지역에 소수가 체류하고 있는 것으로 알려지고 있으나, 그 체류규모를 정확하게 파악하기는 어렵다.

중국에 있는 탈북자의 체류유형은 첫째, 식량획득을 목적으로 입국한 후 수일 내지 수주 정도 체류하다 자발적으로 귀환하는 단순월경자 둘째, 재중동포 친척방문 등의 이유로 월경한 후 장기체류하는 자 셋째, 일정한 거처 없이 장기간 은신생활을 하는 자 등으로 분류할 수 있다. 탈북자의 규모는 탈북·체류 유형에 따라 그 규모가 크게 달라질 수 있는 관계로 각 단체·기관에서 추정 발표하는 탈북자의 숫자가 큰 편차를 보이고 있다.

중국에 체류하는 탈북자는 주로 언어상의 문제로 재중동포가 집단 거주하는 동북3성을 중심으로 이들의 도움을 받아 생활하고 있으나 신분상의 불안감 등으로 수시로 거처를 이동하면서 은신·도피생활을 계속하고 있는 것으로 파악되고 있다.

중국정부는 자국에 체류하고 있는 탈북자에 대해 식량 등을 구할 목적으로 밀입국한 일시적인 불법체류자로서 난민협약상의 '난민'으로는 볼 수 없다는 입장이다. 그러므로 이들에 대한 처리는 자국의 주권사항으로서 제3국이 간여할 문제가 아니라는 입장을 견지하고 있다.

정부는 해외체류 탈북자 처리가 국내외적으로 어려운 과제임에도 불구하고 체류국과의 외교적 협상과 상호이해를 통해 이들의 보호·지원문제를 해결하기 위해 계속 노력하고 있으며, 유엔난민고등판무관(UHCR)과 국제적십자사(ICRC)와도 긴밀하게 협조하고 있다. 또한 국제인권단체는 물론 유엔인권위원회 회의 등을 통해 해외체류 탈북자의 인권문제에 대한 개선노력도 꾸준히 전개해 오고 있다.

2. 정착지원 추진

가. 정착지원 체계

정부는 북한이탈주민의 성공적인 국내 정착이 우리의 통일의지와 능력을 보여주는 시금석이라는 판단 아래 「북한이탈주민의보호및 정착지원에관한법률」에 의거하여 다음과 같은 방향으로 북한이탈주민의 보호·지원을 추진하고 있다.

첫째, 북한이탈주민에 대한 모든 보호·지원정책은 전반적인 통일정책 구도하에서 추진한다.

둘째, 국내입국을 희망하는 해외체류 탈북자는 동포애와 인도주의 차원에서 전원 수용한다는 원칙 아래 체류국 실정에 부합하는 보호·지원방안을 마련하기 위해 외교적 노력을 적극 전개한다.

셋째, 국내거주 북한이탈주민은 일회성의 물질적 지원보다는 자립기반 조성 및 자활능력 배양을 통한 건전한 민주시민을 양성하는 데 주안점을 둔다.

넷째, 정부차원의 지원과 병행하여 북한이탈주민후원회 등을 중심으로 각종 민간·종교단체의 적극적인 참여와 지원활동을 유도해 나간다는 것이다.

< 북한이탈주민 정착지원 체계 >

【초기 입국지원 단계】

북한이탈주민 발생(해외·국내)
○ 재외공관 및 관련기관에 보호신청



신문·조사(정부합동신문기관)
○ 정부합동신문기관 관리시설에 입소, 북한이탈주민 진위 여부 등 신문·조사 * 조사종료 후 관련기관에서 일괄 통일부에 보호요청



【보호지원 단계】

보호결정(통일부)
○ 북한이탈주민대책협의회를 통해 보호신청자에 대한 보호여부를 결정



사회적응교육(통일부)
○ 통일부 관할 하나원에 입소, 민주시민으로서 필요한 각종 사회적응교육 실시(2개월)



【거주지편입지원 단계】

사회편입(통일부 · 지자체 · 경찰청 · 노동부)
○ 자립 · 자활에 필요한 각종 지원 ○ 거주지보호, 신변보호, 취업보호

북한이탈주민에 대한 지원은 초기 입국지원, 보호지원, 거주지 편입지원 등 크게 세 가지 영역으로 구분할 수 있는 바, 먼저 해외에 체류하고 있는 북한이탈주민의 입국은 본인의 보호신청이 있을 경우 현지 공관 등이 임시보호조치와 함께 국내입국 방안을 모색하게 된다.

북한이탈주민이 국내에 입국을 하게 되면 관계기관의 합동 조사·신문을 받은 후 보호결정이 이루어지고, 사회적응교육, 취직, 정착지원금 지급, 주거알선 등의 자립·자활에 필요한 초기 자립 지원을 받게 된다.

거주지편입지원은 북한이탈주민이 사회에 편입된 이후부터 시작되는데 이는 사후관리와 신변보호로 구분된다. 먼저 사후관리는 중앙정부와 각 지방자치단체, 북한이탈주민후원회 등 사회·종교 단체가 유기적인 협력을 통해 직업훈련·취업알선·학교편입·자매결연 등의 각종 지원을 지속적으로 해주고 있다. 신변보호는 국내 거주기간과 신변위해 가능성을 기준으로 특별·일반보호로 구분하여 관계부처에서 분리 담당하고 있다.

한편, 정부에서는 북한이탈주민 문제를 범정부 차원에서 대처해야 한다는 인식 아래 북한이탈주민에 관한 중요 정책을 심의하기 위하여 북한이탈주민대책협의회를 설치·운영하고 있다. 아울러 이 협의회는 긴급 현안문제 발생시에 신속하고 효율적으로 대처하기 위하여 업무 성격을 기준으로 정책·운영·교육훈련·정착지원 등 4개 분야 소위원회로 나누어 운영하고 있다. 또한 협의회 아래에 실무협의회를 두어 협의회에 상정될 안건을 사전에 협의함으로써 유관부처간 상호협조와 사전 의견조율기능을 강화하고 있다.

나. 시설내 보호·지원

1994년 이후 국내로 입국하는 북한이탈주민이 증가함에 따라 이들이 우리 사회의 일원으로서 조기에 안정적 생활을 영위해 나가는 데 도움이 되는 종합적이고 체계적인 사회적응 교육의 필요성이 제기되었다.

정부는 1997년 7월 14일 「북한이탈주민의보호및정착지원에관한 법률」의 제정을 통해 정착지원시설의 건립을 위한 법적 근거를 마련하였다. 이어 1997년 12월 30일 부지 18,147평, 연건평 2,214평, 수용인원 100명 규모의 시설 건립에 착공하여 약 1년반의 공사기간을 거쳐 1999년 7월 8일 북한이탈주민정착지원사무소(하나원)를 준공·개소하게 되었다.

한편, 최근 국내입국자의 증가추세를 감안하여, 2000년 7월 하나원 증축공사를 착공하였으며, 증축공사 완료시까지의 수용부족 문제를 해소하기 위해 2002년 9월말부터 성남의 민간 연수시설을 임차, 하나원 분원을 설치·운영하고 있다. 2003년도에 하나원 증축이 완료되면, 연간 북한이탈주민 1,500-2,000여명의 보호·수용이 가능할 것으로 예상된다.

하나원에서는 2개월 동안의 교육과정을 통해 이들이 우리사회에 적응하여 생활하는 데 필요한 기본적인 소양을 갖추 수 있도록 집중적

이고 체계적인 교육훈련을 실시하고 있다. 교육중점은 일차적으로 탈북 및 제3국에서의 은신·도피 생활 과정에서 겪은 심리적 불안과 자유민주주의 사회로의 새로운 환경변화에 따른 정서적 불안감을 해소하기 위한 심리안정·정서순화에 두고 있다. 또한 자유민주주의·자본주의 사회에 대한 이해부족, 언어·사고·생활습관 등의 차이로 인한 문화적 이질감 해소에 역점을 두는 한편, 실생활에 활용할 수 있는 현장체험 교육과 사회편입후 원활한 취업을 지원하기 위한 진로지도 프로그램을 실시하고 있다.

이와 함께 최근 북한이탈주민의 가족단위 입국이 급증하는 추세에 따라 여성·아동 및 청소년 대상의 별도 교육프로그램을 운영하여 이들이 사회진출 후 학교 및 가정생활에 바로 적응해 나갈 수 있도록 지원하고 있다. 아동에 대해서는 교육기간 중 하나원 인근 초등학교에 취학시켜 정상적인 학교생활을 경험할 수 있는 기회를 부여하고 있으며, 청소년에게는 별도의 학습지도 프로그램으로서 하나원내 대안학교 성격인 「하나돌학교」를 설치·운영하고 있다.

< 하나원 주요 시설 현황 >

시설명	규 모	시 설 내 역
교육관	약 1,235평	o 강당, 강의실, 회의실, 사무실, 자치활동실, 자원봉사실, 상담실, 고충상담실, 자료실 등 교육생의 사회적응교육 공간
생활관	약 701평	o 1인실, 2인실, 4인실, 별실, 특실, 가족실 등 교육생 생활공간
봉사관	약 241평	o 숙소, 내무반, 정비실 등 시설관리 지원공간

< 하나원 교육내용 >

1. 정서·심리적 불안정 상태 해소

- 탈북·제3국 은신·도피생활중 어려움 및 입국후 환경변화로 인한 심리상태 불안
- 인성·적성검사를 통한 개별심리상태 파악 및 심리안정·순화프로그램 운영

2. 문화적 이질감 해소

- 자유민주주의 사회에 대한 이해부족, 언어·사고·생활습관 등의 차이로 인한 문화적 이질감 상존
- 우리 사회에 대한 이해 증진을 위해 이론교육·현장학습 등 체계적인 사회적응 교육 실시

3. 사회편입후 원활한 취업지원을 위한 진로지도 강화

- 향후 진로에 대한 불안감을 해소하기 위해 교육 전기간 동안 진로지도 필요
- 전산·운전·요리·봉제 등 실생활에서 쉽게 접할 수 있고 기능 훈련과 연계될 수 있는 프로그램 중점 편성·운영

이러한 북한이탈주민의 사회적응교육이 정부의 노력만으로는 효과를 거둘 수 없다는 점에서 하나원 운영에 민간참여를 적극적으로 유도해 나가고 있다. 특히 연령·학력·출신 등이 매우 다양하여 이들에게 적합한 교육프로그램의 운영은 민간의 참여 없이는 효율적으로 이루어질 수 없는 실정이다.

현재 민간에서는 정규프로그램과 주말·휴일프로그램은 물론

일반 국민들과의 다양한 접촉기회를 가질 수 있는 1일 현장체험, 지방 유적지 탐방 등 다양한 분야에 걸쳐 참여하고 있다. 앞으로도 종교·시민단체의 자원봉사활동이 범국민운동으로 확산될 수 있는 여건 조성을 위해 적극적인 노력을 기울여 나갈 계획이다.

1999년 7월 하나원이 준공된 이후 총 1,815명이 사회적응교육을 수료한 후 사회에 진출하였으며, 2002년 12월말 현재 225명의 북한이탈주민이 교육을 받고 있다.

<하나원 교육생 수료 현황>

(단위 : 명)

연 도	'99	'00	'01	'02	합 계
입 소	61	297	572	1,111	2,041
수 료	60	297	572	886	1,815

* 2002년 입국자중 225명은 현재 교육과정 진행중

다. 초기 자립지원

정부는 국내에 입국한 북한이탈주민이 자립·자활능력을 갖추어 건전한 민주시민으로 안정되게 살아갈 수 있도록 정착에 필요한 다양한 지원을 하고 있다.

먼저 북한이탈주민이 초기 정착에 필요한 자립기반을 마련할 수 있도록 정착금을 지원해 주고 있다. 초기 생계지원금은 월 최저임금액의 200배 범위내에서 기본금과 가산금으로 구분하여 지급하고 있다. 기본금은 월 최저임금액의 160배 상당액의 범위안에서 세대구성원의 수를 고려하여 1인에서 5인 이상으로 구분하여 지급하고, 가산금은 월 최저임금액의 40배 상당액의 범위안에서 북한이탈주민 본인 및 세대구성원의 연령·건강상태·근로능력 등을 고려하여 지급하고 있다. 그리고 북한이탈주민이 국가이익을 위하여 제공한 정보나 가지고 온 장비의 종류에 따라 지급기준에 의거하여 보로금을 지급하고 있다.

이외에 북한이탈주민의 연령·세대구성 등을 고려하여 예산의 범위안에서 85㎡ 이하의 주택을 임대하는 데 필요한 주거지원금을 지원해 주고 있다. 주거지원금은 세대 구성원의 수에 따라 1인에서 8인까지 구분하여 각 세대별 평형을 임대하는 데 필요한 임대보증금을 지원한다. 그리고 이들이 사회에 편입됨과 동시에 대한주택공사 또는 각 자치단체에서 건립하는 영구·공공임대아파트를 우선해주고 있는데, 지방거주를 권장하기 위해서 희망하는 자에게는 일정액의 지방거주장려금을 지급하고 있다.

라. 사회편입후 지원

북한이탈주민이 사회에 진출하면서 겪는 어려움 중 가장 큰 문제는 생업문제이다. 정부에서는 이들의 취업을 활성화하기 위해 직업훈련과 취업알선·보호에 많은 노력을 경주하고 있다.

정부는 북한이탈주민의 취업문제를 해결하기 위해 노동부산하 각 지방노동청과 지방노동사무소의 고용안정센터 46개소에 북한이탈주민 취업지원창구를 개설하여 취업보호담당관을 지정하고, 전문적인 진로지도와 함께 직업훈련기관을 알선하고 취업 사업장을 연결시켜 주고 있으며, 중앙·지방자치단체 및 민간·종교단체 등 다양한 경로를 통해 취업을 알선해 주고 있다.

북한이탈주민이 사회에 진출한 후에는 노동부의 북한이탈주민 취업보호담당관을 통해 공·사 직업훈련기관을 알선받아 원하는 직업훈련을 받을 수 있도록 하고 있다. 또한 직업훈련의 참여율을 높이고 직업훈련에 전념할 수 있도록 훈련기간 중 교통비·식비·가계보조수당 등의 직업훈련수당도 지급하고 있다.

특히 2000년부터 북한이탈주민을 고용하는 사업주에게는 임금의 2분의 1을 70만원의 범위내에서 2년간 지원해주는 취업보호제를 실시하고 있어 북한이탈주민의 안정된 직장생활에 많은 도움을 주고 있다.

아울러 학력·자격인정 및 학비를 지원해 주고 있다. 북한에서 취득하였던 학력이나 자격을 인정해줌으로써 이들의 자립·자활

기반을 강화하는 한편, 북한에서 이수하였던 학력을 인정하여 본인이 원하는 학교에 편·입학할 수 있도록 기회를 제공한다. 중·고등학교에 편·입학한 사람에게는 학비를 전액 면제해 주고 있으며, 대학은 국·공립의 경우 전액을 면제하고, 사립은 정부와 학교가 각각 반액을 지원해주고 있다.

그리고 사회진출후 소득과 재산수준에 따라 의료보호 대상자를 지정하여 질병 치료시 각종 의료비 면제혜택을 받을 수 있도록 하고 있으며, 생계가 곤란한 사람에 대해서는 「국민기초생활보장법」상의 생활보호대상자로 편입되도록 적극 주선하고 있다.

이외에도 「북한이탈주민후원회」를 통해 다양한 지원을 해주고 있다. 생활이 어려운 자에게 생활보조금을 지급하고 있으며, 사회·종교단체 등을 통해 각종 생활상담·취업·결연 등 분야별로 특화된 지원을 해줌으로써 북한이탈주민의 안정된 정착을 지원하고 있다.

한편, 중앙·지방간의 협력체제 구축을 통한 사후관리를 한층 강화하여 1999년 8월 1일부터 각 기초자치단체에 거주지보호담당관을 지정·운영하고 있다. 이들 거주지보호담당관은 해당지역에 거주하고 있는 북한이탈주민이 지역사회에 순조롭게 편입할 수 있도록 각종 상담 및 정보제공 등을 담당하고 있다.

3. 법·제도개선

1990년대 중반 이후 북한이탈주민의 국내 입국이 크게 증가하면서 이들에 대한 보다 체계적인 보호·지원이 요청됨에 따라 정부는 1997년 「북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률」을 제정하였다.

정부는 1998년 이 법 시행령의 개정을 통해 초기정착금을 대폭 인상한 데 이어 1999년에는 법률을 개정하여 자립지원 방안을 대폭 강화하였다. 개정된 주요 내용을 보면, 북한이탈주민의 안정정착에 있어 가장 핵심적 관건이라 할 수 있는 취업보호제의 실시, 노령연금의 특례를 인정하는 제도, 북한이탈주민에 대한 생업지원제도의

도입, 북한이탈주민후원회의 활성화 등이다.

또한 2002년 6월 시행령 개정을 통해 정착금 감액 근거와 해외 여행시 신변보호 근거를 신설하였다. 정착금 감액은 물의야기 및 일탈행위 발생을 예방함으로써 북한이탈주민이 사회적응교육 및 자활능력을 배가할 수 있는 환경을 조성하고자 하는 취지에서 도입하였다. 이 내용은 세부 지침을 마련하여 2003년부터 실시된다.

민간차원에서도 각종 후원·결연단체를 네트워크화하는 「북한이탈주민지원 민간단체협의회」가 1999년 창립되었으며, 민간단체의 전문분야별로 적응지원 사업의 추진을 활성화하기 위해 교육, 아동·청소년, 연구, 정착지원, 지역복지, 해외 등 총 6개의 분과위원회를 구성·운영하고 있다. 이 협의회는 상호정보교류를 위해 심포지움·워크숍을 개최하고 있으며, 전문성있는 민간단체를 발굴하고자 노력하고 있다.

한편, 북한이탈주민이 밀집거주하는 지역을 중심으로 지방자치단체와 민간지원단체로 구성되는 「북한이탈주민지원 지역협의회」가 2001년부터 조직되어 현재 서울 5개 지역(강남, 강서, 양천, 노원, 송파)과 지방 6개 지역(부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 성남)에서 활동하고 있다.

지역협의회는 사회로 편입되는 북한이탈주민을 위해 지역실정에 적합한 특화된 사회적응·정착프로그램, 지역사회의 안내 및 적응지원, 대상별 직업훈련 알선과 취업확대, 전문사회복지관의 사례관리 및 각종 사회복지서비스의 제공 등을 실시하고 있다. 이러한 지역협의회의 역할은 국내 입국자들이 증가하는 현 추세와 점차 지방에 거주하는 북한이탈주민들이 증가하는 측면을 고려하면 대단히 중요한 것이라 할 수 있다.

현재 정부가 이러한 개선대책을 지속적으로 추진한 결과, 북한이탈주민에 대한 지원수준은 상당부분 제도적으로 완비된 것으로 평가된다.

앞으로 북한이탈주민의 지원체계는 지방·민간의 역할을 확대하는 방향으로 나아가야 할 것이다. 중앙정부 위주에서 지방자치

단체의 역할을 확대하고, 정부주도에서 민간의 참여를 확대하는 방향으로 전환되어야 한다.

제4절 북한인권 · 환경문제 개선 추진

1. 북한인권문제

민주국가에서는 인간의 존엄성을 가장 중요시하여 인권의 개념을 ‘인간이 태어나면서부터 가지게 되는 천부적인 권리’로 정의한다. 그러나 북한에서는 개개인을 단지 전체조직의 일부분으로 간주하기 때문에 ‘공민’으로서의 의무만을 강조할 뿐 개인의 인권을 인정하지 않고 있다. 또한 유일사상 지배체제로 인해 주민들의 시민적 · 정치적 자유권은 사실상 존재하지 않으며, 언론 · 출판 · 집회 · 결사의 자유 등 양심에 따른 의사표현도 통제하고 있다.

이처럼 북한에서 각종 인권침해가 자행되는 근본적 원인은 북한정치체제의 특성과 통상적 인권개념과 다른 북한식 인권개념에서 비롯되고 있다. 매년 국제사회에 발표되고 있는 각종 인권보고서와 관련 인사들의 증언 등에 따르면, 북한주민은 기본적인 인권조차도 침해받는 열악한 상황에 처한 것으로 파악되고 있다.

2002년에도 유엔인권위원회 등 국제인권기구와 개별국가, 비정부기구(NGO) 등에 의해 북한인권문제가 활발히 제기되었다. 4월 8일 제58차 유엔인권위원회 정기총회의 의제 제9항(‘세계 각국에서의 인권과 기본적 자유 침해문제’)을 논의하는 자리에서 EU · 미국 · 캐나다 대표와 미국의 인권단체인 Freedom House 등이 북한인권문제를 언급하였다. 이들은 북한에서 매우 광범위하고 지속적인 심각한 인권침해가 발생하고 있다고 우려를 표명하면서 북한의 인권 개선을 촉구하였다.

여기에서 우리 정부 대표는 이산가족의 고통은 가장 시급히 해결해야 할 인도적 · 인권적인 문제임을 언급하고, 난민문제와 관련하여 기아상황과 경제적 피폐로 인해 어쩔 수 없이 국경을 넘고 있는 많은 사람들의 생명과 기본적 인권은 보호되어야 함을 강조하면서 이들에 대한 국제사회의 지속적인 관심을 촉구하였다.

또한 2002년도에는 EU, 미국 등 개별국가 차원에서 북한인권문제를 다루는 경향이 두드러졌다. EU는 6월 15일부터 18일까지 평양에서 개최된 제5차 EU-북한 정치대화에서 북한인권문제를 5년 연속 의제로 상정하여 논의하였다. 미국 국무성은 3월 5일 발표한 연례 인권보고서에서 북한의 인권상황이 별로 개선되지 않았다는 평가를 하면서도 북한이 국제인권협약을 비준한 점(2001.2, '여성차별 철폐에 관한 협약' 가입) 등에 대해서는 다소 긍정적으로 평가하였다. 10월 7일 발표된 미국 국무성의 '국제종교자유보고서 2002'는 여전히 북한을 종교의 자유가 없는 '특별관심대상국'(Country of Particular Concern)으로 지목하였다. 이 보고서는 한편으로 남북한 종교계의 교류를 소개하면서 이러한 교류가 남북화해협력에 기여하고 있다고 평가하였다.

미국 의회에서는 4월 17일 하원 '인권협의회' 주최로 북한인권 브리핑이 있었으며, 5월 2일에는 하원 동아시아태평양소위원회 주최로 북한인권 청문회를, 6월 21일에는 상원 법사위 주최로 탈북자문제 청문회를 개최하였다. 또한 10월 17일과 18일에는 상원과 하원에 각각 북한난민 구호법안이 상정되었다.

NGO 차원에서는 「국제사면위원회」(AI : Amnesty International)가 3월 28일 중국의 탈북자 단속을 우려하는 성명을 발표하고, 탈북자들에 대한 독립적인 망명절차 허용과 강제송환 중단을 요구하였다. 또한 5월 28일에는 연례보고서를 발표하여 북한의 만성적 식량부족 사태와 인권 및 종교자유와 관련된 문제를 제기하였다. 한편 벨기에 브뤼셀에 본부를 둔 시민운동단체인 국경없는인권회(HRWF)는 강제송환된 탈북 여성들의 실상을 지적인 바 있다.

미국 국제종교자유위원회(USCIRF)는 1월 24일 북한의 종교자유에 대한 청문회를 개최하였고, 4월 17일에는 북한보고서를, 그리고 5월 6일에는 종교자유보고서를 발표하였다. 미국 난민위원회(USCR)는 6월 7일 세계난민실태조사보고서를 발표하여 재중 탈북자문제에 대한 국제사회의 관심을 환기시켰다. 또한, Human Rights Watch는 11월 18일 중국체류 탈북자의 인권실태를 다룬

“보이지 않는 탈출 : 중국의 북한주민들” 제하의 보고서를 발표하였다. Freedom House도 연례 인권보고서에서 북한의 인권상황에 대해 2001년과 마찬가지로 자유수준이 열악한 것으로 분류하였다.

국내의 인권 NGO인 「북한인권개선운동본부」, 「북한인권시민연합」 및 「북한의 민주주의와 인권실현을 위한 네트워크」(약칭 「북한민주화네트워크」) 등의 단체도 북한인권에 대한 문제 제기와 그 개선을 위한 활동을 활발히 추진하고 있다. 「북한인권시민연합」은 2월 9일부터 10일까지 일본 동경에서 제3회 ‘북한인권·난민문제 국제회의’를 개최하고 일반 시민과 대학생을 대상으로 3기에 걸쳐 ‘북한인권아카데미’를 개설한 바 있으며, 「북한민주화네트워크」는 2회에 걸쳐 ‘탈북자인권아카데미’를 개설하여 인권의 개념에 대한 인식을 확대하고 북한 인권실상을 알리는 노력을 하였다. 또한 이들 단체들은 월간지, 소식지, 계간지 등을 발간하여 국내 및 국제사회에 북한인권 실태와 관련한 정보자료를 제공하는 등 다양한 활동을 전개하였다.

이와 같이 국제적으로 제기되고 있는 인권문제에 대하여 북한 당국이 자기식 인권개념 주장 등으로 반박하면서도 최근 들어 다소 긍정적이고 적극적인 접근자세를 보이고 있는 것은 주목할 만하다. 북한은 2002년 2월 7일부터 14일까지 필리핀 마닐라에서 개최된 여성차별 철폐 세미나에 참석하는 한편, 2월 18일부터 3월 22일까지 스웨덴에서 열린 인권교육 프로그램에도 참가하였으며, 3월 17일부터 30일까지 영국에서 개최된 인권규약 이행실무 연수에도 대표단을 참가시켰다. 이러한 북한의 움직임은 국제사회의 인권개선 요구를 북한이 ‘의식’하고 있다는 것을 의미한다고 볼 수 있다.

북한인권문제는 인도주의와 동포애에 입각하여 인류사회의 보편적 인권기준에 맞게 북한주민의 삶의 질을 향상시켜야 한다는 당위적 측면과 남북관계 개선과 이를 통한 북한의 변화 유도라는 현실적 측면이 함께 고려되어야 할 것이다.

정부는 북한 인권문제에 대해 깊은 관심을 가지고 그 실태 파

악과 개선을 위해 다각적인 노력을 경주해 오고 있다. 정부는 북한주민의 생존권이 위협받는 현실을 고려, 북한주민의 '삶의 질' 향상을 위한 노력의 일환으로 1999년 6월 10일 통일부에 「북한인권·환경팀」을 신설하여 관련업무의 전문화·체계화를 도모해오고 있다. 아울러 1994년 설립된 통일연구원 「북한사회·인권연구센터」와 협조하여 1996년부터 매년 「북한인권백서」를 발간·배포해 오고 있으며, 국제인권기구 및 관련 비정부기구(NGO) 등의 북한인권 관련 보고서를 종합·정리하여 1999년 7월에는 「북한인권보고서 편람」을 발간하였다.

정부는 북한인권 개선을 위해서 국제사회 및 인권NGO와 상호보완관계를 통한 접근방법이 효과적이라고 보고 있으며, 우선은 북한주민 전체의 '삶의 질' 향상 차원에서 '경제적·사회적·문화적 권리'에 대한 국제적 인권기준에 부합하는 조치를 취하도록 유도하는 것이 바람직하다고 보고 있다. 정부에서 지속적으로 추진해 온 인도적 차원의 대북지원도 북한주민의 먹고 살 권리, 기본적 생존권 보호 차원에서 이루어지고 있다. 또한 정부는 북한의 인권실상에 대한 객관적인 자료의 수집, 정리 등 정보자료의 체계화 및 국내 NGO의 자료 발간 및 워크숍 개최 등 활동을 지원하고 국제인권회의에 참석하여 기회 있을 때마다 북한인권문제에 대해 관심을 촉구해 왔다.

2. 북한환경문제

오늘날 환경문제는 전지구적 관점에서 논의되는 중요한 현안이다. 북한환경문제는 북한만의 문제를 넘어서서 한반도 및 동북아시아 전체에 영향을 미치는 문제로 대두되고 있다. 우리는 당면하여서는 북한의 경제난 속에서 방치 또는 악화되고 있는 환경문제의 개선을 위해, 장기적으로는 북한경제의 지속 가능한 발전과 민족공동체 형성을 위하여, 궁극적으로는 통일 이후를 대비한다는 차원에서 북한환경문제에 대처해 나가야 할 필요가 있다. 동일한 생태축에서 생활하고 있는데다 통일된 한반도를 지향하고 있는 우리는 북한의 환경문제를 도외시킬 수 없다.

전문가들에 따르면 북한환경문제는 북한당국의 환경의식 부재와 부적절한 개발정책, 환경개선 투자 부족 등에서 비롯된 것으로, 석탄연료 사용으로 인한 대기오염, 다락밭 개간과 연료 채취에 따른 산림 황폐화, 광산·공장의 폐수와 해안간척이 초래한 수질오염 등이 심각한 상태인 것으로 평가된다.

우리 정부와 민간단체는 최근 북한환경문제에 깊은 관심을 가지고 이를 개선하기 위해 다각적인 방안을 강구·추진하고 있다.

정부차원에서는 남북관계의 여건상 현 단계에서는 주로 유엔개발계획(UNDP) 등 국제기구를 통한 다자간 환경협력을 추진하고 있다.

2002년 10월에 남·북한, 중국, 러시아, 몽골이 참여하는 '두만강유역환경보전사업'(TumenNET)의 전략행동계획(SAP)을 우리측 주관하에 확정지음으로써 2003년부터 두만강유역의 생물 다양성과 수자원 보호를 위한 본격적인 사업을 추진하게 된다. 아울러 이와는 별도로 2002년 5월말과 6월초에 걸쳐 북한의 무산철광 인근지역(북한·중국 접경지대)에 대한 환경실태조사를 실시하여 두만강지역 오염현황자료를 수집하였다.

한편 세계적으로도 인정된 생물다양성의 보고인 비무장지대가 유네스코의 '접경생물권보전지역'으로 지정되도록 노력해오고 있으며, 비무장지대 및 인접지역에 대한 남북 공동 생태계조사 등 환경협력방안도 모색해 나갈 계획이다.

민간차원에서는 솔잎혹파리 공동방제, 양묘장 조성 등 남북협력사업들이 점차 확대되고 있다.

「남북강원도협력협회」는 2001년에 이어 2002년에도 금강산 지역 구룡연 일대 2,000ha에 대한 솔잎혹파리 공동방제를 실시하였다. 또한 2003년 상반기 완공을 목표로 남대천변에 연어부화장 건설을 추진하고 있다.

「평화의 숲」은 북한에 묘목과 산림기자재 등을 지원하였고, 중국 옌지에서 북한의 산림복구 관련 국제학술회의를 개최하기도 하였다. 이 단체는 북한의 강원도 고성군 일대의 조림사업을 추진중이며, 평양 인근지역에 묘목 생산을 위한 양묘장 시설을 설치할 계획이다.

「환경운동연합」은 2002년 12월 4-5일 중국 베이징에서 북한의 국토환경보호성과 접촉하여 '남북환경협력사업 추진안'을 채택하였다. 이 추진안의 사업내용에는 한반도 주요 강 발원지 공동 환경조사사업, 자료교환과 인적교류 활성화, 재생가능에너지 개발, 백두대간과 비무장지대 보전활동 등이 포함되어 있다.

2001년 8월에 구성된 민·관 합동의 북한환경문제 관련 토론회장인 '남북환경포럼'은 정부와 민간간, 그리고 민간단체 상호간의 정보 교류, 활동방향 협의, 정책대안 발굴 등 남북환경교류협력 활성화를 뒷받침하기 위한 다방면의 노력을 기울이고 있다.