

## 소수자로서 납북자 가족의 정책 획득 과정 연구

김영대\*·전영평\*\*

한국 사회에는 냉전으로 인해 고통을 받아오면서도 국가 및 국민의 관심으로부터 소외되어 정책대상으로 인정받지 못했던 납북자와 납북자 가족이 살고 있다. 이들에 대한 정당한 정책적 대우는 근본적으로 인권의 문제, 그리고 국민국가의 본래적 의무로서의 자국민에 대한 보호 문제와도 깊이 결부되어 있다는 점에서 중요한 의제로 다루어져야 한다.

지금까지 납북자 문제의 해결을 위한 정부의 노력은 미진하였으나, 그런 정책적 소외 속에서도 납북자 가족단체를 중심으로 이 문제를 정책의제화하기 위한 일련의 노력들이 진행되었다. 그 결과 2006년 10월 정부법률안이 국회에 이송되는 가시적인 성과를 거두었다. 이 논문은 납북자 및 납북자 가족을 사회적 소수자의 관점에서 파악하여, 납북자 관련 사회문제가 어떠한 역동적인 과정을 통해 정책의제로 부상하게 되는가를 분석하는데 의의를 두고 있다. 구체적으로 이 문제가 정책의제로 설정되는 과정에 영향을 미친 외부 환경적 요인은 무엇이고 그 과정에 참여한 주요 행위자는 누구이며, 그들의 정책신념과 전략은 무엇인가를 변형된 ACF 모형과 소수자 관점을 적용하여 검토하고자 하였다.

주제어: 소수자정책, 납북자, 정책획득, 인권

### I. 서론

#### 1. 문제제기

2000년 6월 15일에 이루어진 역사적인 남북정상회담은 그 동안 경색 국면을 벗

\* 고려대학교 대학원에서 행정학 박사과정을 수료하였다(youngdai94@naver.com).

\*\* 교신저자, 미국 University of Georgia에서 행정학 박사를 취득하고 대구대학교 도시행정학과 교수로 재직 중이다(ypchun@daegu.ac.kr).

어나지 못했던 남북 간의 대치 상황을 완화시키고, 평화 통일을 앞당길 수 있는 역사적인 계기를 제공할 것이라는 기대를 불러일으켰다. 당시 ‘국민의 정부’는 이러한 결과를 대북정책의 기초였던 이른바 ‘햇볕정책’이 가져다 준 가시적인 성과로 평가했으며, 이후 부산아시안게임에 대규모 북한 응원단이 파견되는 등 일련의 긍정적인 화해 국면이 조성되어 왔음은 주지의 사실이다. 나아가 남북 간의 실질적인 경제협력이 활발하게 추진되었으며 이산가족 간의 생사확인 및 역사적 상봉이 이루어지기도 했다.

그러나 그 이면에는 냉전으로 인해 고통을 받아오면서도 국가와 국민의 관심으로부터 소외되었던 수많은 피해자들이 존재하고 있으며, 그 중에는 정부에 의해 「특수이산가족」으로 명명되면서 개별적인 정책 대상으로 인정받지 못했던 납북자와 납북자 가족들도 포함되어 있다. 이 문제는 평화 통일의 전제조건인 남북 간의 진정한 민족적 화해를 달성하기 위한 차원에서도 반드시 선결되어야 하며 보다 근본적인 의미에서는 인권의 문제, 그리고 국민국가의 본래적 의무로서의 자국민에 대한 보호 문제와도 깊이 결부되어 있다는 점에서 중요한 의제로 다루어져야 한다. 이는 또한 최근 10년 사이 우리 사회에서 두드러진 현상으로 자리 잡고 있는 소수자 운동과 관련해서도 중요한 정책적 의미를 가진 문제라고 하겠다. 왜냐하면 이미 2000년 2월부터 「납북자가족협의회」가 구성되어 그들의 인권 및 기본적인 생활보장에 대한 문제를 꾸준히 제기해왔으며 나아가 일본의 유사단체 및 인권 관련 국제기구들과의 연대까지도 추진하고 있는 실정이기 때문이다. 그 결과 2004년 4월 26일에 「국가인권위원회」에서 납북자 가족 관련 특별법 제정에 대한 권고 결정이 있었으며 이후 부처 간 책임소재 문제, 납북자의 범위 및 지원 방안 방식 등을 둘러싼 논쟁을 거쳐 2006년 10월 20일에 정부법안이 발의되어 국회에 계류 중인 상태이다.

이러한 맥락을 바탕으로 본 논문에서는 납북자 및 납북자 가족문제에 대해 다음과 같은 연구 질문을 제기하고 이에 대한 답변을 탐색하고자 한다. 첫째, 납북자 및 납북자가족의 개념과 범위, 특성, 그리고 그 유형을 어떻게 설정할 수 있는지에 대해 살펴볼 것이다. 앞서 지적한 바와 같이 납북자를 6·25전쟁납북자와 전후(戰後) 납북자로 구분할 경우 법률 및 그에 따른 정책 대상 집단이 전혀 다르게 설정될 수 있다. 또한 북한은 납북자와 월북자란 개념을 엄격하게 구분하면서 납북자

의 존재를 인정하지 않고 있다는 점을 감안할 때 향후 대북협상전략의 마련과 구체적인 정책수단의 개발을 위해서도 개념 설정의 문제는 반드시 짚어야 할 과제라고 생각된다. 둘째, 소수자 운동과 관련하여 납북자 및 납북자가족은 다른 소수자 집단과 어떠한 공통점을 가지고 있으며, 반대로 어떠한 차별성을 가지는가에 대해서도 검토할 것이다. 셋째, 납북자 및 납북자 가족의 실태에 대한 파악이 필요할 것이다. 이는 적실성 있는 정책수단의 개발을 위해서도 필요할 뿐만 아니라 이후 성공적인 정책집행을 위해서도 반드시 필요한 작업이라고 생각된다. 넷째, 앞서 언급한 바와 같이 납북자 및 납북자 가족 문제는 그 해결을 위한 구체적인 정책수단을 포함하고 있는 법률안이 상정되어 있다는 측면에서 소위 ‘정부의제(governmental agenda)’로 채택된 상태라고 하겠다. 그렇다면 이 문제가 정책의제로 설정되는 과정에 영향을 미친 외부 환경적 요인은 무엇이고 그 과정에 참여한 주요 행위자들(actors)은 누구인지, 그리고 그들의 논리와 전략은 무엇인지에 대해 검토해 보고자 한다.

## 2. 선행연구 검토 및 연구를 위한 분석틀 제시

### 1) 납북자 관련 선행 연구

납북자 및 납북자 가족 문제에 대한 본격적인 학술 연구는 매우 미진한 상태이다. 먼저 납북자의 현황 및 실태에 대한 연구로는 윤여상(2000)의 연구가 대표적이다. 윤여상은 연도별 납북자 현황을 비롯하여 관련 통계자료를 잘 정리하고 있으며 납북자의 북한 내 생활실태를 전반적인 생활환경과 체제순응시의 환경, 체제불응시의 환경으로 나누어 고찰하고 있다.

한편 대다수의 연구들은 납북자 문제의 포괄적인 해결방안에 중점을 두고 있는데 대표적인 연구로는 신율(2000;2002;2004), 윤여상(2002), 제성호(2001), 이원웅(2003) 등의 연구가 있다. 신율은 납북자 문제의 해결방안으로 정부차원에서의 문제해결보다는 민간채널의 동원이 효과적이라고 보고 있으며 동시에 정부는 민간단체의 활동을 효과적으로 연결시키기 위해 노력해야 한다고 주장한다. 윤여상은 이 문제에 대한 지속적인 관심과 북한에 대한 송환요구가 필요하며 납북자 가족, 정부, 국제기구, 시민단체 등의 상호협력이 필요하다는 점을 강조하고 있다. 또한

다양한 압력수단을 통한 국제적 압력의 필요성, 남북회담에서의 의제 채택, 그리고 납북자 가족의 생활안정을 위한 국가적 지원의 필요성을 강조하고 있다. 제성호(2001)는 납북자 문제를 이산의 결과에 주목하여 ‘광의의 이산가족문제’로 접근할 필요가 있음을 강조하면서 자국민보호 차원에서의 정부의 책임 있는 자세를 강조하고 있으며 이를 위해 남북협상에서의 본격적인 문제 거론과 실사구시적인 해결 노력, 점진적·단계적인 해결책의 강구를 강조하고 있다. 이원웅(2003:납북자 가족협의회 게시판 게재) 역시 납북자 문제에 대한 우리 행정부의 대응방법을 직접 협상과 다자간 협상으로 분류한 후 정부의 적극적인 해결의지가 필요하다고 강조한다.

또한 납북자 중 특히 ‘6·25전쟁 납북자’를 중심으로 문제점 및 해결방안을 탐색한 연구들로는 이두아(2005), 신율(2001), 김명호(2004), 윤여상(2004a:2004b) 등의 연구가 있으며 기타의 논의들로는 정부 차원의 납북자 송환 및 생사확인 노력을 중심으로 납북자 관련 대북협상의 경과와 성과를 간략하게 서술하고 있는 윤미량(2004)의 연구, 납북자의 송환과 관련한 법적 문제를 고찰하고 있는 유병화(1995), 전승만(2000)의 연구, 인권사안으로서의 납북자 문제를 다루면서 북한 정권의 변화 사례 및 납북자 문제에 대한 한국 정부의 대응방안 등을 다룬 이금순(2004)의 연구 등이 있다.

이처럼 납북자 및 납북자 가족에 대한 학술적 연구는 상당히 부족하며 대다수의 연구가 납북자 및 납북자 가족의 현황과 실태에 대한 파악, 그리고 이를 토대로 한 규범적인 전략 제시에 치중한 시론적 연구에 머물고 있어 납북자 및 납북자 가족 문제가 어떻게 정책의제로 설정되었으며 그 과정에서 다양한 행위자들이 어떠한 논리와 전략을 통해 영향력을 행사했는가의 문제, 왜 이 문제가 정책의제로 제기되었는가의 문제 및 그것이 왜 법률제정 단계에서 납북자 가족 단체의 요구를 제대로 반영하지 못하게 되었는가의 문제 등에 대해 체계적인 분석을 결여하고 있다. 이러한 문제들에 대해 체계적인 분석 결과들이 축적되어야만 효과적인 정책 수단을 마련할 수 있으며 나아가 정책집행의 성공가능성을 제고할 수 있을 것이다. 따라서 본 논문에서는 동 문제의 의제화 과정에 대한 입체적인 분석에 중점을 두고 정책행위자 및 그들의 논리와 전략, 그리고 의제화 과정에 영향을 미친 환경적 요인들을 보다 체계적이고 역동적인 관점에서 살펴보고자 하는 것이다.

## 2) 분석틀의 구성

### (1) 정책옹호연합모형(ACF)의 수정 적용에 대한 검토

본 연구에서는 납북자 및 납북자 가족 문제가 정책의제로 설정되는 과정을 보다 역동적으로 분석하고 특히 그 과정에서 다양한 정책옹호집단들이 어떠한 논리와 전략을 통하여 정책에 영향을 미쳤는가를 분석하기 위해 ACF 모형을 적절하게 가공하여 적용하고자 한다.

Sabatier & Jenkins-Smith(1999)가 제안한 정책옹호연합모형(Advocacy Coalition Framework : ACF)은 특정 정책을 옹호하고자 정치적으로 중요한 활동을 하는 정책옹호연합을 분석단위로 상정한다(김동만, 2004: 236). 그들이 규정하는 정책옹호동맹체(Advocacy Coalition)란 ‘규범적 가치·인과관계에 대한 신념을 공유하고, 상당한 수준의 조정된 행위에 참여하는’ 조직(개인)이 정부와 비정부라는 존재적 근거에 상관없이 이루어지는 연대이다. 이렇게 구성된 동맹체는 정부조직의 역할 및 예산, 정책 관련 개인의 지위, 대중여론, 정책대상 집단의 행태, 정책 관련 행위자들의 문제 인식 내용 등을 변화시켜 자신이 지향하는 정책을 실현하고자 한다(남상민, 2005: 32).

먼저 ACF 모형의 주요 구성요소로는 정책하위체제(policy subsystem)에 영향을 주는 외부 환경적 변수를 들 수 있다. 이들 외생변수들은 다시 비교적 안정적인 변수(relatively stable parameters)와 역동적인 변수(dynamic events)로 구분되며 정책하위체제 행위자들에게 기회를 제공할 수도 있고 행동에 제약을 줄 수도 있다. 이를 구체적으로 살펴보면 첫째, 비교적 안정적이고 변화에 민감하지 못한 변수라고 할 수 있는 문제 또는 그 사회의 선과 악의 구별에 대한 기본적인 가치 기준이나 자원, 능력과 기회의 배분, 기본적인 사회·문화적인 가치 또는 사회구조, 그리고 기본적인 헌정질서나 규칙 등이 정책의 하위체제를 촉진하기도 하고 제약하기도 한다. 둘째, 역동적인 변수들 역시 정책하위체제에 영향을 미치는데 이러한 조건들에는 사회경제적 조건의 변화, 여론의 변화, 지배집단의 변화, 그리고 다른 하위체제로부터의 정책결정 등이 포함되며 이러한 변수들은 단기간에 큰 영향을 미치게 된다(임소영, 2004: 4-5).

한편 ACF 모형에서는 ‘정책하위체제(policy subsystem)’라는 개념을 도입하여, 그 정책에 관심을 가지고 있는 정책행위자들의 상호작용에 초점을 두고 있다. 이것

은 종래의 전통적인 정책체제에 대한 견해, 즉 정책결정을 행정기관, 의회위원회, 이익집단의 상호작용으로 보는 견해에서 더 나아가 정책의 발생, 분할, 평가에 있어 중요한 역할을 하는 언론인, 연구자, 정책분석가는 물론이고 정책형성과 집행에 있어 능동적인 지위에 있는 정부 내 다양한 수준에서의 담당자까지 포함한다. 즉 정책하위체제로서 정책매개자와 분석가, 참여자 또는 결정자들이 연합을 형성하여 상호작용한 결과 산출되는 것이 정책이라는 것이다.

또한 ACF 모형에서는 정책옹호동맹체의 형성요소로서 신념체계(belief systems)의 중요성을 강조한다. 즉 각각의 정책옹호연합들은 공통의 신념체계에 기초하면서 동시에 이들이 가지고 있는 자원과 정책신념에 기초하여 자신들의 목표를 달성하기 위해 다양한 전략을 사용한다는 것이다.

그렇다면 소수자로서의 납북자 및 납북자 가족 정책을 이해하는데 있어 ACF 모형의 적용이 적합한가의 문제를 검토해야 할 것이다. 먼저 전영평·한승주(2006: 169)는 ACF 모형을 적용하여 외국인 노동자 문제를 분석하면서 신념에 따른 갈등이 나타나는 소수자 문제에 있어 ACF 모형이 상정하고 있는 정책신념의 개념을 확장하여 적용하는 것이 가능하다고 지적한 바 있다. 소수자로서의 납북자 및 납북자 가족 문제 역시 관련 행위자들의 정책신념 차이에서 발생하는 논리 및 전략의 차이를 확인할 수 있는 사안이므로 ACF 모형을 통해 적절한 설명이 가능하다고 할 것이다. 또한 서혁준·전영평(2006)은 ACF 모형이 채택하고 있는 정책하위체제 개념은 정책과 관련된 다양한 행위자들의 역동적인 상호작용을 분석하는데 적합하며 동시에 상황적 변수의 영향 역시 간과하지 않는 포괄적인 측면이 있음을 지적하면서 소수자로서의 비정규직 근로자에 대해 연구한 바 있다. 납북자 및 납북자 가족 문제 역시 정책의제화 과정에 다양한 행위자들이 관여하고 있으며 특히 한반도의 안보 상황, 북한 인권 문제에 대한 국제 사회의 관심 등 상황적 변수에 대한 고려가 필요하다는 점에서 ACF 모형은 적절한 분석적 시각을 제공해준다. 그리고 정재진·전영평(2006) 역시 동성애 소수자와 관련된 정책옹호연합의 형성과정을 분석하면서 ACF 모형을 적용하고 있다. 이러한 연구 사례들에 비추어 소수자로서의 납북자 및 납북자 문제를 연구함에 있어 ACF 모형은 적절한 분석틀을 제공한다고 하겠다.

한편 Sabatier의 ACF 모형은 매우 포괄적인 정책과정 분석모형이므로 동 모형을

적용하여 정책결정 내지는 변동의 과정을 분석하는 데는 다양한 방식을 취할 수 있다. 특정 사례를 선정하여 외부변수-정책 하위체제-정책산출 및 정책영향으로 이어지는 모형의 구성요소 모두를 적용해 볼 수도 있겠으며, 정책하위체제 내의 일정한 구성요소만을 발췌하여 분석해 볼 수도 있다. 또한 옹호연합의 개념만을 분리하여 제도연구나 정책네트워크(policy network) 등의 개념과 결합하여 사용할 수도 있다(김순양, 2006: 44). 이러한 맥락에서 본 연구는 납북자 및 납북자 가족 정책에 관여하고 있는 정책하위체제의 성격 및 역할을 보다 세밀하게 분석하기 위해 ACF 모형에서 상정하고 있는 정책옹호연합에 약간의 변형을 가하여 주도 집단(Leading Group), 스윙 집단(Swing Group), 반대 집단(Veto Group), 지원 집단(Support Group)으로 세분화하여 살펴보고자 한다. 이는 주로 세계환경정치(Global Environment Politics) 분야에서 이용되고 있는 것으로 Gareth Porter & Janet Welsh Brown(1991)은 세계환경정치의 주요 행위자로서의 국가를 규범체제 주도 국가, 규범체제 지원 국가, 거부권 보유 국가, 태도 유보 국가로 세분하고 있다. 이처럼 ACF 모형에 약간의 수정을 가함으로써 정책 행위자들의 특성과 역할을 좀 더 구체적으로 분석할 수 있을 것이며 특히 본 연구에서는 각 집단의 정책신념 및 이에 따른 전략에 비중을 두고 있다.

## (2) 본 연구의 분석틀

앞에서 제시한 수정된 ACF 모형을 적용하여 본 연구의 구체적인 분석틀을 제시하면 다음과 같다.

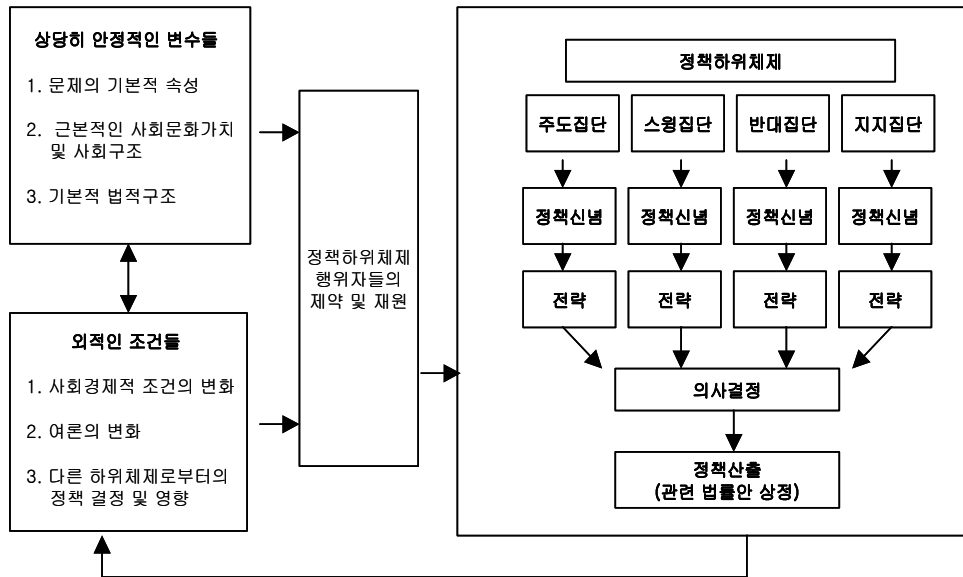
먼저 외생적 변수 중 안정적인 변수들로는 첫째, 문제영역의 기본적인 속성과 관련하여 납북자 문제가 이념적 차원과 현실적 차원의 이중성을 가진다는 점을 지적하고자 한다. 둘째, 기본적인 사회문화적 가치 중 납북자 문제와 관련하여 상정할 수 있는 요인으로는 ‘반공 이데올로기의 유효성’을 들 수 있을 것이다. 셋째, ‘법과 현실간의 괴리’ 역시 납북자 문제에 영향을 미치는 안정적 변수로 설정할 수 있을 것이다.

다음으로 역동적 변수와 관련하여 본 연구에서는 다음과 같은 요인들을 분석의 범주에 포함하고자 한다. 첫째, 사회경제적인 조건의 변화와 관련하여 ‘남북관계의 변화’를 분석 요인으로 설정하고자 한다. 둘째, 여론의 변화와 관련하여 ‘인권

에 대한 국내외적 관심의 증대'를 분석 범주로 설정하고자 한다. 셋째, 다른 하위 체제의 정책에 의한 영향과 관련하여 '비전향장기수 복송' 과 '북일 정상회담에 의한 일본 피랍자 소환' 문제를 살펴보고자 한다.

다음으로 정책옹호연합 중 주도 집단(Leading Group)은 남북자 문제의 정책의제화 과정에서 주도적인 역할을 담당한 집단으로 「남북자 가족협의회」, 「6·25전쟁 남북인사가족협의회」, 「남북자가족모임」 등이 대표적이다. 특히 본 연구에서는 최초의 남북자 관련 단체인 「남북자 가족협의회」를 중심으로 관련 시민단체들의 활동 및 논리, 전략을 분석할 것이다. 스윙 집단(Swing Group)은 개념상 ACF 모형의 '중개자'(Policy Brokers)와 유사한 것으로 본 연구에서는 통일부를 중심으로 한 행정부가 여기에 해당한다. 즉 구체적인 사안과 관련하여 집단 간 중개의 역할을 담당하면서 현실적 접점을 모색한다는 측면에서 주도 집단이나 반대 집단으로 범주화하기 어려운 집단이라 하겠다. 반대 집단(Veto Group)은 정책의제화 자체에 반대하는 집단을 의미하는 것으로 본 연구와 관련해서는 '북한 정부'가 이 범주에 포함될 것이다. 마지막으로 지원 집단(Support Group)은 주도 집단과의 전략적 연대 혹은 다양한 지원책을 통해 동 문제가 정책의제화 되는 과정에 영향을 미친 집

<그림1> ACF 모형을 변형한 연구의 분석틀





단을 의미한다. 본 연구와 관련하여 이 범주에는 미국과 일본을 중심으로 한 ‘국제 인권 단체’와 관련 ‘국내 시민 단체’가 포함될 수 있을 것이다. 이상의 논의에 기초하여 본 연구의 구체적인 분석틀을 제시하면 <그림1>과 같다.

## Ⅱ. 납북자 및 납북자 가족에 대한 개괄적 고찰

### 1. 납북자 및 납북자 가족의 개념 규정

납북자 및 납북자 가족을 어떻게 정의하느냐에 따라 구체적인 정책대상과 정책 수단, 그리고 북한에 대한 송환요구 및 국제법적 대응을 위한 논리 계발에 있어 큰 차이가 나타날 수 있는 만큼 이에 대한 정확한 개념 규정이 필요하다. 먼저 넓은 범위에서 ‘납북자’는 분단 이후 한국 국민으로서 북한에서 사망했거나 현재까지 북한에 거주하고 있는 사람들을 의미한다. 이들을 지칭하는 용어로는 국군포로, 납북자, 월북자, 억류자 등 다양하게 사용되고 있다. 이들 용어 중 북한 입국 당시의 상황과 원인에 따라 월북자와 납북자로 나누어 사용되고 있다. ‘월북자’는 자발적 입북자를 의미하는 것이며, ‘납북자’는 자신의 의지에 반하여 입북한 경우를 의미한다. 자발적 입북자라 하더라도 외국에서 북한의 회유나 유혹, 협박 등에 의해 입북한 후 억류된 경우에는 납북자의 범주에 포함될 수 있을 것이다. 또한 입북 당시의 출신과 상황에 따라 국군포로와 납북자로 구분할 수도 있다. ‘억류자’는 자신의 의지와는 관계없이 북한에 체류하고 있는 현재의 상태를 강조하는 용어로서 국군포로와 납북자, 그리고 입국 시는 자발적이었으나 그 후 자의에 반하여 억류되고 있는 경우를 포함하여 사용되고 있다(윤여상, 2002: 17).

그런데 이러한 납북자의 개념 규정과 관련하여 정부와 납북자 관련 시민단체 간에는 미묘한 차이를 보이고 있다. 즉 2000년 6·15 공동선언 직후 국가의 공식 문서에서는 지금까지 이산가족으로 고려되지 않았던 납북자, 탈북자, 월북자, 비전향장기수, 미송환 국군포로 등을 ‘특수이산가족’ 혹은 ‘광의의 이산가족’으로 표기하고 있는데<sup>1)</sup> 이에 대해 시민단체들은 이러한 개념 규정은 이산 상태라는 결과에

1) 정부 당국은 ‘이산 동가’의 불문 원칙에 입각하여, 납북자와 국군포로를 이산가족의 범주에 편

만 주목한 것으로 북한 정부의 강압 및 테러 등의 원인에 의해 발생한 납북자의 경우엔 강제억류자의 범주에 포함되어야 한다고 본다.

이를 보다 구체적으로 살펴보기 위해 2004년 11월에 발의된 「6·25전쟁납북자 명예회복 및 지원에 관한 법률안」의 개념 규정을 살펴보면 납북자를 ‘강제적 억류자’로 정의하고 있음을 알 수 있다. 그러나 동 법률의 경우엔 6·25전쟁 중 발생한 납북자만을 그 정책대상으로 규정하고 있으며 납북자 가족 역시 6·25전쟁납북자의 배우자 및 직계존비속만으로 한정하고 있어<sup>2)</sup> 「납북자 가족협의회」의 강한 반발을 산 바 있다.

한편 2006년 7월 통일부와 행정부가 공동으로 발의하여 2006년 10월 국회로 이송된 「군사 정전에 관한 협정 체결이후 납북피해자 등의 구제 및 지원에 관한 법률안」에서는 납북자를 “남한주민으로서 1953년 7월 27일 체결된 군사정전에 관한 협정 체결이후에 본인의 의사에 반하여 북한지역(군사분계선 이북지역)에 들어가 거주하게 된 자”로 규정하고 있는바 이러한 정의에 의할 때 동 법이 상정하고 있는 주요 정책대상은 소위 전후(戰後)납북자로 한정하고 있음을 알 수 있다. 따라서 6·25전쟁 중 납북자와 관련한 법안이 별도로 마련되어야 할 것이다. 이처럼 납북자의 개념을 어떻게 규정하느냐의 문제는 실질적인 문제해결 방안을 구축하는 차원에서도 매우 중요한 문제이다.

## 2. 소수자로서의 납북자 및 납북자 가족

납북자 및 납북자 가족 문제의 의제화 과정을 분석함에 있어 최근 행정학계에서도 본격적인 논의의 필요성이 제기된 소수자(minority) 혹은 소수자 집단(minority group)에 대한 관한 개념적 고찰은(전영평, 2006) 이 문제의 의제화 과정에서 관찰되는 정책옹호연합 중 특히 주도 집단(Leading Group)의 정책신념과 전

입, 이산가족 정책의 일환으로 추진하겠다는 의사를 공식적으로 2000년 11월 24일에 밝힌 바 있다. (신율, 2004:15).

2) 「6·25전쟁납북자 명예회복 및 지원에 관한 법률안」 제2조(정의)를 보면 다음과 같다. 『1. 6·25전쟁납북자라 함은 6·25전쟁 중 본인의 의사에 반하여 북한에 의해 강제로 납북되어 억류·거주 또는 사망한 대한민국 국민을 말한다. 2. 6·25전쟁납북자의 가족 또는 유족(이하 납북자 가족등이라 한다)이라 함은 6·25전쟁납북자의 배우자 및 직계존비속을 말한다.』

락을 이해하는데 도움을 준다.

먼저 소수자 개념에 대한 학문적 합의는 쉽게 발견할 수 없으며 학자들마다 조금씩 다르게 정의하고 있다. M. Douglas(1966)에 따르면 인간 사회 질서의 근본에는 순수와 위협으로 대비된 상징체계가 존재하는데 질서가 부여된 순수라는 상징체계와 그 외부에 존재하는 오염된 대상인 위협이라는 상징체계가 있고 이는 정돈되고 절제하는 ‘우리’와 일탈적이고 파괴적인 ‘타자’를 표상하며 여기서 ‘타자’의 개념이 소수자에 해당한다(전영평, 2006: 3;유명기, 2004: 9-10). 운수중(2005: 16-29)은 소수자 운동의 특성으로 정체성에 대한 자기인식, 조직화, 이데올로기로서의 당사자주의, 제도 개선 운동의 전개, 생태투쟁, 연대, 욕망의 분출 및 대안 제시 등을 들고 있다. 특히 Anthony Dworkin & Rosalind Dworkin(1999)은 소수자를 정의하는 데 필요한 4가지 조건을 제시하고 있는데, 첫째, ‘식별가능성’(identifiability)이다. 식별가능성이란 어떤 신체적, 문화적 특징에 의해 다른 집단과 구별되는 뚜렷한 차이를 갖는다는 것을 의미한다. 둘째, 권력의 열세이다. 여기에서 말하는 권력의 열세란 경제력, 사회적 지위, 정치권력 등 다양한 측면에서 실질적인 차이가 있거나 혹은 여러 가지 자원을 동원할 수 있는 능력에서 차이가 난다는 것을 뜻한다. 셋째, 차별적 대우의 존재이다. 소수자에 대한 차별은 한 개인이 단지 그 집단의 성원이라는 이유만으로 사회적 차별의 대상이 되는 상황을 초래한다. 넷째, 소수자 집단성원으로서의 집단의식이다. 이와 같은 집단의식은 단지 몇 사람의 공유된 생각에서 시작하게 되지만 차별적 관행의 반복을 통해 전체적인 연대의식으로 확장된다(윤인진, 2004: 402).

이상의 이론적 논의를 바탕으로 납북자 및 납북자 가족이 소수자로서 가지는 특성을 특히 Anthony Dworkin & Rosalind Dworkin(1999)의 기준을 중심으로 살펴보면 첫째, 납북자 및 납북자 가족은 그 개념상 북한의 납치 및 강압과 같은 강제적인 수단에 의해 억류되어 있는 당사자이거나 그 가족이라는 점에서 다수의 사람들과 구별되는 특징을 가지고 있으므로 식별가능성의 조건을 충족한다. 둘째, 납북자 및 납북자 가족의 실태를 살펴보면 이들이 신원조사에 의한 신분상의 피해나 감시, 고문 등을 통해 인권침해를 받아오면서도 오랜 기간 국가의 보호를 받지 못했고 오히려 사실상의 연좌제 적용으로 인해 취업 및 여행 기회의 제한, 심지어 국가의 간첩 조작 사건으로 인한 감시 및 고문으로 인해 아직까지 후유증을 겪고

있는 사례들이 많다는 점에서 권력의 열세 및 차별적 대우의 기준을 충족한다고 하겠다. 셋째, 2000년에 결성된 「납북자 가족협의회」와 「6·25전쟁납북인사가족협의회」는 납북자 가족의 소수자로서의 집단 의식을 극명하게 보여주는 것이라 하겠다. 즉 그들은 납북자 송환이라는 공동의 목표를 소유하면서 긴밀한 연대를 구축하고 있다는 점에서 마지막 기준 역시 충족하고 있다.

그러나 소수자로서의 납북자 및 납북자 가족은 여타의 소수자와 구별되는 특성을 가지고 있다. 즉 장애인, 성매매여성 등을 비롯한 대부분의 소수자들은 직접 당사자들이 운동의 주체이며 정책대상인 반면 납북자는 그렇지 못하다는 점에서 차이를 보인다. 또한 노숙자나 국제결혼 배우자 등과 달리 납북자 가족은 외부 환경적 장애 요인이 완화된 시점에서 주도 집단(Leading Group) 및 지원 집단(Support Group)이 소유한 공동의 정책신념을 바탕으로 조직화 및 연대 등의 전략을 강력하게 추진할 수 있었으며 이는 곧 관련 법안의 발의를 이끌어 내었다.

### 3. 납북자 및 납북자 가족의 현황 및 실태

#### 1) 납북자의 유형 및 현황

앞서 살펴본 바와 같이 납북자의 개념에 대한 혼란과 관련 자료를 수집하는데 있어서의 어려움 때문에 납북자의 전체 규모에 대한 자료는 관계 기관마다 약간씩 차이를 보이고 있다. 통일부가 발표한 자료에 따르면 한국전쟁 중 납북자는 총 8만2959명이고 정전 이후 납북자는 총 3790명이며 정전 이후 납북자 중 미귀환자는 485명으로 집계되었다(<표1>참조).

<표1> 정전 이후 납북자 현황

구 분	계	어부	KAL기	해군 1-2정	해경 836함	기 타	
						국내	해외 <sup>3)</sup>
납 북	3,790	3,692	51	20	2	5	20
미귀환	485	434	12	20	2	5	12

3) 기타 중 해외부문은 해외근무 또는 유학중 납북자이며 국내부문은 해안가에서 납치된 국내

(자료: 통일부 게시판 게재 자료, 2006년 6월 현재 <http://www.unikorea.go.kr/index.jsp>)

윤여상(2002: 16-25)은 납북의 시기 및 납북자의 신분을 기준으로 납북자의 유형을 국군포로, 한국 전쟁 시 납북자, 납북어부, 일반 납북자<sup>4)</sup>, 외국에서 납치된 납북자, 북송 재일교포 출신, 항공기 승무원과 승객, 기타 유형(현역군인 및 정보요원 일부)으로 구분하고 있다. 특히 납북어부의 경우엔 납북된 위치와 경위에 따라 다시 4가지로 구분하고 있는데 이를 살펴보면 첫째, 북방한계선을 넘지 않았음에도 불구하고 북한 측에 강제 나포된 경우 둘째, 북방한계선을 넘어 북한 측 수역에서 조업이나 항해 중 나포되었으나 북방한계선을 넘었다는 사실을 본인들이 몰랐거나 불가항력에 의한 경우 셋째, 조업의 편의와 어획량 증대를 위해 고의로 북방한계선을 넘었다가 나포된 경우 넷째, 월북을 기도하는 일부의 선원에 의해 강제로 입북하게 된 경우로 나누고 있다. 그러나 현재 일반적으로 논의되고 있는 ‘납북자’는 한국전쟁시의 민간인 납북자와 국군포로, 그리고 북송 재일교포 출신을 제외하고 납북 장소와 사유에 관계없이 한국 전쟁 휴전 후 북한에 의해 강제 피랍, 억류되어 있는 한국의 어부, 항공기 승무원, 국내외 일반 납북자 등을 의미하며 본 연구에서 사용하는 납북자의 개념 역시 이에 해당한다.

## 2) 납북자 및 납북자 가족의 실태

### (1) 납북자의 실태

북한에 억류되어 있는 납북자들의 실태에 대해서는 체계적인 조사 자료가 구축되어 있지 않지만 최근 이재근, 진정팔, 김병도 씨 등 전후 납북자들이 탈북 하여 귀환하면서 이들의 열악한 처우 및 북한 억류 실태가 증언을 통해 공개되었다. 언론을 통해 보도된 이들의 증언에 기초하여 납북자의 실태를 살펴보면 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 북한 내 납북자들은 철저한 감시대상으로 분류되어 있다.<sup>5)</sup> 귀환 납북자

고등학생들이다.

- 4) 한국전쟁 이후 국내에서 북한 공작원이나 북한군에 의해 납치된 민간인들이 이 유형에 해당한다.
- 5) 아시아 감시위원회, 미네소타 변호사 국제인권위원회의 보고서 부록에 첨부된 ‘북한주민의 성분분류표’에서도 납북자는 철저한 감시대상으로 분류되어 있음을 알 수 있다(윤여상, 2002: 27).

오길남 씨는 “우리 가족은 평양 대동강 부근의 깊은 산 속에 있는 동북리 초대소에 감금돼 3개월 동안 세뇌교육을 받으면서 김일성에 대한 충성을 강요당하는 인간로봇으로 전락되어 갔다”고 증언한 바 있다. 납북자들은 조사가 끝나면 ‘의거자 정치학원’인 907군부대에서 북한체제 적응교육을 받는데 이 과정이 끝나면 대부분 평양 시내 특정 구역에서 집단적으로 생활하면서 일반인들과의 접촉이 제한되는 등 엄격한 통제를 받는다. 북한 당국은 납북자들을 정책적으로 결혼시켜 정착을 유도하지만, 정기적인 재강습을 하는 등 평생 감시를 하는 것으로 알려져 있다(세계일보 인터넷 기사, 2004.11.14;윤여상, 2002: 28).

둘째, 북한 내 납북자들 중 체제에 순응하는 경우에는 체제 선전을 위한 도구로 이용되고 있는 것으로 파악된다. 즉 납북자들은 조사와 적응교육 기간 중 북한 체제에 순응할 경우 활용가치와 능력에 따라 직업을 부여받게 된다. 군복무 경험이 있는 사람들은 대부분 대남업무 분야에 종사하며 일부는 간첩교육을 받고 납파되거나 대남 방송에 이용되는 것으로 알려졌다(이금순, 2004: 51).

셋째, 납북자 중 북한 체제에 저항하여 탈출을 시도하다 체포되거나 북한 체제에 비판을 가한 경우, 그리고 체제 순응자라 하더라도 그 이용 가치가 소멸된 경우에는 정치범수용소와 같은 격리시설에 감금되어 심각한 인권침해를 당하고 있는 것으로 파악된다.

## (2) 납북자 가족의 실태

납북자 가족 및 귀환 납북자들, 특히 납북어부 가족들의 증언에 따르면 납북어부 가족에 대한 정부의 감시와 제재는 1968년을 기점으로 강화된 것으로 보인다. 즉 1958년에 납북되었다가 귀환한 이양일 씨는 귀환 직후 자진 신고를 했지만 간단한 조사를 받았을 뿐이라고 증언한 데 반해 1967년에 납북된 동생 이성일 씨와 관련해서는 1968년부터 경찰서와 보안대에 불려 다니며 새삼 자신과 동생의 납북에 대해 강압적인 조사를 받았다고 진술했다(연합뉴스 인터넷 기사, 2003.1.3). 이러한 배경에는 1960년대 후반에 집중적으로 발생한 북한의 군사도발과 이에 대한 대응으로 이루어진 남한정부의 반공체제 강화노력이 전제되어 있는 것으로 보인다.

한편 「국가인권위원회」가 2003년 12월 19일 「납북자 관련 인권문제와 해결방안

에 관한 공청회」 및 2004년 4월 9일 「납북자가족 인권침해 증언청취를 위한 비공개 간담회」를 통해 납북자 가족의 피해사례를 수집한 결과 그 유형은 대체로 1)신원 조사에 의한 신분상의 피해, 2)감시, 3)고문으로 나누어지며 신원조사에 의한 피해는 다시 공무원임용 제한, 사관학교 입학제한, 취업제한, 선원수첩 미발급, 군대배치 제한, 출국제한으로 분류되었다(국가인권위원회, 2004: 61) 심지어 전라북도 교육청은 2002년 1월에도 초등학교 임용후보자들에게 6·25전후 가족 및 친인척의 실종 유무 등을 적는 ‘민간인 신원진술서’를 제출하도록 요구해 연좌제 시비를 불러일으키기도 했다. 이를 종합해볼 때 납북자 가족들은 오랫동안 국가와 사회로부터 부당한 차별대우를 받는 소수자 집단(minority group)의 지위에 놓여 있었음을 확인할 수 있으며 이러한 반복적인 차별적 관행은 이들로 하여금 집단의식을 강화하여 전략적 연대를 구축하는 계기를 제공한 것으로 이해할 수 있다.

### Ⅲ. 납북자 및 납북자 가족 문제 의제설정에 대한 분석

#### 1. 사례의 개요

본격적인 분석에 앞서 납북자 및 납북자 가족문제가 어떠한 과정을 통해 구체적인 법안 발의 단계에 이르렀는지를 간단히 살펴보고자 한다. 특히 이 문제의 의제화에 주도적인 역할을 담당한 「납북자 가족협의회」의 활동 내역을 중심으로 살펴보기로 한다.

납북자 및 납북자 가족문제가 본격적으로 제기되기 시작한 것은 2000년 2월 28일 「납북자 가족협의회」가 결성되어 김대중 대통령에게 납북자 구출을 위한 탄원서를 제출한 시점으로 볼 수 있다. 이후 남북정상회담을 앞둔 2000년 4월에는 한일 양국 시민단체가 납북자 송환을 촉구하는 공동 성명을 발표했고 또한 「납북자 가족협의회」는 6개의 구체적인 요구사항<sup>6)</sup>을 담은 성명서를 발표하기도 했다. 그리

6) 2000년 4월 18일에 「납북자 가족협의회」가 발표한 성명서에는 다음의 요구사항이 포함되어 있다. 「첫째, 북한 당국은 북한에 억류되어 있는 납북자들을 즉각 송환하라. 둘째, 한국정부는 남북정상회담에서 납북자 문제를 주요 의제로 삼아라. 셋째, 통일원 장관은 납북자 문제로 가족들과 면담하라. 넷째, 정부는 납북자 문제 해결을 위한 전담 부서를 설치하라. 다섯째, 정부

고 동년 5월 10일에는 남북정상회담에서 남북자 문제를 주요 의제로 채택할 것을 요구하는 집회를 개최하였으며 5월 26일에는 당시 통일부 장관과의 면담도 이루어졌다. 이후 2000년 6월에 개최된 남북정상회담에서 6·15공동선언문이 작성되고 여기서 김대중 대통령은 비전향 장기수 전원을 복송하겠다고 밝혔다.

그러나 남북정상회담에서 남북자 송환 문제가 구체적으로 거론되지 않은 채 단순히 이산가족상봉 문제와 연계되면서 그 해결이 불명확해지자 「남북자 가족협의회」는 2000년 6월 27일 ‘남북자 문제해결을 위한 성명서’를 통해 특별법 제정을 포함한 구체적인 요구 사항을 밝히면서 본격적인 활동을 선언했다. 특히 6·15공동선언에 따라 비전향 장기수의 복송이 이루어졌던 9월 2일에는 이 문제가 남북자 문제와 연계되지 못한 점을 강력히 비판하면서 국군포로 송환 추진회 등 관련 단체와 시위를 벌이기도 했다(최우영, 2004: 6).

그리고 2000년 11월 30일에는 6·25전쟁 중 남북자 가족으로 구성된 「6·25사변 남북자 가족회」(이후 6·25전쟁남북인사가족협의회로 변경)가 결성되면서 남북자의 생사확인 및 송환을 촉구하는 활동에 들어갔다. 특히 동 단체는 남북정상회담 이후 거론되고 있는 남북자는 전후(戰後)남북자에만 국한되어 있음을 지적하면서 6·25전쟁 중 남북자에 대한 정부의 적극적인 관심을 촉구했다(「6·25전쟁남북인사가족협의회」 게시판 [www.625.in](http://www.625.in) 참조).

2001년 4월 「남북자 가족협의회」는 일본대표단과 함께 스위스 제네바 인권위원회 및 국제인권기구를 방문했다. 한·일 남북자 가족대표와 일본 측의 「북한에 납치된 일본인을 구출하기 위한 전국협의회 대표단」은 스위스 제네바 주재 유엔인권위원회 산하 「강제 실종에 관한 실무위원회(Working Group of Enforced or Involuntary Disappearance)」를 방문하여 1971년 1월16일 납북된 박동순 씨를 비롯해 5가지 사건에 대해 보고서를 제출하였다(최우영, 2004: 7). 2002년 1월 16일에는 「남북자 가족협의회」 회원들이 중심이 되어 정부 상대의 손해배상 청구소송을 제기했는데 그 취지는 첫째, 2000년 6월15일 남북정상회담에서 공동성명서 작성 시 비전향 장기수에 대해서는 언급한 반면 남북자 문제는 언급을 회피한 점. 둘째, 2000

---

는 남북자 가족들의 피해를 보상하라. 여섯째, 남북정상은 정치의 논리에 얽매이지 말고 남북자와 관련하여 인도주의적 결단을 내릴 것을 요구한다.」(남북자 가족협의회 게시판 자료실 [www.rehome.or.kr](http://www.rehome.or.kr))



년 9월 2일 비전향 장기수 63명 전원이 송환된 반면 납북자 문제는 생사확인조차 이루어지지 않은 점. 셋째, 그 동안 남북 화해와 평화의 무드를 타고 북한으로 쌀과 비료 등을 지원하고도 납북자 문제에 대해서는 진전이 전혀 없는 점 등에 비추어 한국 정부는 헌법에 명시된 국민 보호 의무를 방기한 것이 분명하므로 손해배상을 청구한다는 내용이다. 7)결과적으로 1심에서 원고 패소 판결을 받고 2005년 5월 고등법원을 상대로 항소했다.

2003년 6월 초에는 납북자가족단체 및 「피랍탈북인권연대」 등과 함께 미국을 방문하여 미국의 북한인권위원회와 납북자 문제에 대한 지속적인 상호 정보 교환을 약속했으며 2003년 6월 23일부터 양일간 서울에서 개최된 한일 6·25 공동행사에서는 한일 납북자 가족 및 한일 의원들이 납북자 송환을 촉구하였다. 이 행사를 통해 김정일 국방위원장, 노무현 대통령, 고이즈미 일본 총리, 부시 미국 대통령, UN인권위원회, 국제적십자사에 보내는 성명서를 채택함으로써 한일 납북자단체 연대를 강화했다(최우영, 2004: 7).

2003년 12월에는 국가인권위원회에서 단식 농성을 하면서 납북자 가족 관련 특별법 제정을 촉구하였으며 이러한 노력으로 2004년 4월 26일에는 국가인권위원회의 납북자 가족 관련 특별법 제정 권고를 이끌어 내었다. 2004년 7월에는 한나라당이 중심이 되어 「피랍, 납북자 특별법 제정」을 추진하기 시작했고 그 결과 전여욱 의원이 2004년 11월 대표 발의한 「6·25전쟁납북자 명예회복 및 지원에 관한 법률안」과 2005년 8월 최병국 의원이 대표 발의한 「귀환납북자의 보호 및 정착지원에 관한 법률안」 등이 국회에 상정되었다. 그러나 「국가인권위원회」의 특별법 제정 권고에도 불구하고 통일부와 행정자치부가 업무 분장을 둘러싼 갈등을 표출하는 등 정부의 적극적인 법안 마련 노력이 보이지 않자 「납북자 가족협의회」는 박근혜 대표를 비롯한 한나라당 의원들과의 면담 및 정책간담회 등을 통한 공동 연대 강화, 일본 및 국내 시민단체와의 지속적인 연대, 노란 리본 달기 행사를 통한 대국민 홍보 등을 지속적으로 전개했다. 그 결과 2006년 2월에 취임한 이종석 전(前) 통일부장관이 취임사를 통해 관련 특별법의 조속한 제정을 약속했고 3월 23일부터 양일간 「납북자 가족협의회」 및 관련 시민단체와 면담을 가졌으며 이후 행정자치부와 통일부의 의견조율 및 정부·여당 당정협의를 거쳐 2006년 10월 20일에 「군

7) 서울고등법원 제3민사부 판결문(사건2004나75533손해배상) 참조.

사정전에 관한 협정 체결 이후 납북피해자의 보상 및 지원에 관한 법률안」이 국회로 이송되어 심의 중이다.

## 2. 납북자 및 납북자 가족 문제의 의제화에 있어 외생적 변수에 대한 검토

### 1) 비교적 안정적인 변수(relatively stable parameters)

#### (1) 문제의 기본적 속성

##### ① 이념과 현실 간 괴리

기본적으로 납북자 문제는 이념적 차원과 현실적 차원의 접점에 위치하고 있는 문제로 양 차원의 지속적인 갈등은 동 문제의 의제화를 어렵게 만든 장애요인으로 작용하였다. 납북자 단체들은 보편적인 인권의 개념과 헌법상에 명시된 국민의 행복추구권, 국가의 자국민 보호의무 등 이념적 차원에 기초하여 납북자 송환에 대한 정부의 적극적인 정책을 요구했지만 정부는 북한 정부와의 현실적 관계를 고려하여 소극적인 태도를 취해왔다.

이러한 양자 간 입장 차이는 「납북자 가족협의회」가 국가를 대상으로 제기한 손해배상청구소송의 내용과 이에 대한 법원의 판결문 및 정부 측 답변서를 검토해보면 명확해진다. 먼저 동 사건에 대한 법원의 판결문을 살펴보면 「납북자 가족협의회」가 주장한 바와 같이 국가나 관련 공무원에게는 납북자들을 구출하여 그러한 위험을 배제할 구체적인 작위의무가 존재하며 납북자 문제가 일반 이산가족과는 다른 성질의 문제임을 인정하면서도 대북관계의 특수성 및 납북관계의 현실을 고려할 때 정부가 6·15공동선언문에 이 문제를 명기하지 않은 사실이 직무위반이나 직무유기에 해당하지는 않는다고 판시되어 있다.

이러한 괴리는 정부 측 답변서에서 보다 명확히 드러난다. 즉 정부 역시 이념적 차원에서 납북자 구출에 대한 구체적인 작위의무가 존재하고 있음을 인정하면서도 군사적 대치에 의한 남북 간 긴장 상태의 지속 및 북한 정부에 대한 실효적 권력의 행사가 불가능한 현실, 그리고 국익 및 고도의 정책적 고려 하에 ‘소탐대실의 우를 범하지 않기 위해서’ 6·15남북공동선언문에 ‘납북자’란 표기 대신 ‘홀어진 가족 친척’이라는 포괄적인 표현을 쓸 수밖에 없었다고 항변한다.<sup>8)</sup> 이처럼 납북자 및 납북자 가족문제는 이념적 차원과 현실적 차원이 공존하고 있는 영역의 문제이

므로 양자가 만족할 만한 수준에서 합의가 이루어지기는 상당히 어려운 문제이다.

## ② 국제적 차원의 문제

납북자 및 납북자 가족의 문제는 넓은 범주에서 대북 문제의 영역에 포함될 수 있는데 기본적으로 대북 문제는 미국, 일본을 비롯한 주변 국가의 이해관계와 밀접하게 관련되어 있다. 이러한 외생적 요인은 납북자 및 납북자 가족 문제의 의제화에 있어 장애요인이자 촉진요인으로 작용하였다. 먼저 정부 입장에서는 남북 간 경제교류 및 일반 이산가족문제 등 총체적인 대북 문제의 해결을 위해 북한을 자극하지 않는 것이 좋다는 판단 하에 납북자 문제를 강하게 제기하지 않았다. 이는 동 문제의 의제화에 장애요인으로 작용하였으나 동시에 납북자 문제는 미국을 비롯하여 국제 사회에서 큰 관심을 가지고 있는 북한인권문제와 직결됨으로써 민간차원의 국제적 연대의 활성화에 기여하였고 특히 유사한 문제를 안고 있는 일본과의 연대를 촉진하여 의제화 가능성을 높인 것으로 보인다.

## (2) 근본적 사회가치로서의 ‘반공이데올로기’의 유효성

1920년대 우리 사회에 사회주의가 유입되면서 나타나기 시작한 소위 좌·우익 간 이념 대립은 6·25전쟁 및 남북분단, 그리고 냉전체제를 통해 고착되었으며 특히 5·16을 통해 수립된 군사정권이 오랜 기간 지속되면서 강력한 반공이데올로기를 형성하게 되었다. 납북자 및 그 가족들의 증언에 따르면 1960년대 후반부터 납북자에 대한 감시와 통제가 심해졌으며 귀환납북자 및 그 가족들을 간첩이나 소위 ‘빨갱이’로 의심하는 사례가 급격히 늘어났다고 한다. 이는 1960년대 후반에 집중적으로 발생하였던 북한의 무력도발(일명 1·21사태, 북한의 미국 정보함 푸에블로호 납치 사건, 통일혁명당 적발사건, 울진·삼척 무장공비 침투 사건, 주민진 무장공비 침투 사건 등)과 이에 대한 대응으로 남한 정부가 취한 일련의 반공 조치들(주민등록제 등)과 관련하여 납북자 및 그 가족에 대한 부정적인 시각을 확대시켰다. 특히 뚜렷한 법적 근거 없이 실시되어 왔던 연좌제와 맞물려 귀환납북자 및 가족들의 인권은 심각하게 제한되어 왔으며 연좌제가 폐지된 이후에도 사실상 교육 및 취업기회의 제한과 같은 공식적인 침해와 사회의 부정적 시선으로

8) 관련 (사건 2004나 75533 손해배상(기)) 참조.

인한 결혼 제한 등의 비공식적인 침해에 의해 납북자 및 납북자 가족은 명백한 소수자 집단(minority group)으로 차별 받았다.

이러한 반공이데올로기는 1980년대 후반에 불어 닥친 민주화 바람과 이후 문민정권의 수립으로 상당히 약화된 것은 사실이나 ‘서해교전’을 비롯하여 간헐적으로 발생한 북한의 대남도발 등을 계기로 한 때 강화되는 양상을 보이기도 했다. 특히 김대중 정부와 노무현 정부에 들어서서는 오히려 ‘색깔논쟁’으로 불리는 이념논쟁이 더 심화된 인상을 주었으며 ‘국가보안법’ 폐지와 관련된 끝없는 논쟁 역시 이러한 이념논쟁의 한 단면을 보여주는 것이라 하겠다. 결국 현재에도 반공이데올로기는 뿌리 깊은 사회적 가치로 존속되면서 납북자 및 납북자 가족에 대해 부정적인 편견을 가지게 함으로써 동 문제의 의제화를 저해하는 요인으로 작용하였다.

### (3) 법과 현실 간의 괴리

먼저 헌법 제3조의 조항에 의할 때 북한지역 역시 대한민국의 영토에 속한다. 또한 대법원은 “휴전선 이북지역은 대한민국의 주권이 미치는 지역이다”라는 요지의 판결을 수차례 한 바 있다. 따라서 법해석상 북한은 영토를 부당히 점유하고 있는 반국가단체에 해당하며 납북자는 반국가단체의 의해 강제적으로 피랍된 대한민국 국민으로 정의할 수 있을 것이다. 그런데 헌법 제10조는 ‘국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다’고 규정하고 있는 바, 이 조항에 의할 경우 납북자의 기본적인 인권에 대한 확인 및 보호는 헌법이 정부에 부여한 기본적인 의무에 해당한다고 하겠다. 그러나 앞서 법원의 판결문 및 정부 답변서에서 살펴본 바와 같이 이러한 법 규정은 남북 간의 특수상황이라는 현실적 차원과 괴리를 일으킴으로써 납북자 문제의 의제화를 어렵게 만드는 요인으로 작용하였다. 이와 관련하여 전승만(2000: 「납북자 가족협의회」게시판 참조)은 현재의 납북자 문제가 「세계인권선언 제13조 2항」과 「1966년 시민적, 정치적 권리에 관한 국제규약 제12조 2항 및 4항」, 「UN헌장 제2조 4항」등을 심각하게 위반하고 있다고 지적한 바 있다. 이후 통일부와 행정부가 공동 발의한 법안에서는 납북자 문제의 해결을 위한 국가의 책무를 규정하고 있다는 점에서 상당한 진전을 이룬 것으로 볼 수 있으나(「군사정전에 관한 협정 체결 이후 납북피해자의 보상 및 지원에 관한 법률안」 제3조 참조) 여전히 실제적인 차원에서 법과 현실

간의 괴리는 불가피할 것으로 보인다.

## 2) 역동적 변수(dynamic events)

### (1) 사회경제적 변화로서의 남북관계의 변화

남북자 및 남북자 가족의 의제화와 관련하여 가장 주목할 만한 사회적 변화로는 2000년을 기점으로 한 남북관계의 변화를 들 수 있다. 이러한 변화는 김대중 정부가 추진한 ‘햇볕정책’과 이에 따른 대북지원의 결과로 초래된 것이며 그 가시적인 성과는 2000년 6월의 남북정상회담과 이로 인한 6·15남북공동선언문의 채택으로 나타났다. 국민의 정부가 내세운 ‘햇볕정책’은 ‘대북 포용정책 또는 화해협력 정책(engagement policy)’에 해당하는 것으로 대화와 협력을 통해 북한이 개방과 변화의 길로 나올 수 있는 환경과 여건을 조성하여 평화와 공존의 터전을 마련하자는 의도에서 추진되었다. 그 전반적인 정책 효과에 대해서는 논자마다 평가를 달리하겠지만 「남북자 가족협의회」와 「6·25전쟁남북인사가족협의회」가 2000년에 발족한 것은 이 정책이 적어도 남북자 문제의 의제화에는 긍정적인 영향을 미친 것으로 평가할 수 있다.

이러한 정책기조를 바탕으로 2000년 3월 9일, 김대중 대통령은 정부차원에서의 남북교류협력을 본격적으로 추진하기 위한 방안을 제시하면서 소위 ‘베를린 선언’을 통해 남북대화 재개를 제안했다. 그 결과 2000년 6월 13일~15일까지 개최된 남북정상회담에서 통일문제의 자주적 해결, 남북 통일방안의 공통성 인정, 이산가족 등 인도적 문제 해결, 민족경제의 균형 발전 및 제반 분야의 교류 활성화, 남북 당국자 간 회담 개최와 김정일 국방위원장의 서울 방문 합의를 주 내용으로 하는 ‘6·15남북공동선언문’이 채택되었다. 이후 경의선 철도와 도로 연결사업, 개성공단 개발 등 경제교류가 확대되었고 남북언론 교류합의서 채택, 남북교향악단 서울합동연주회 개최, 남북선수단의 시드니 올림픽 공동입장 등 많은 분야에서 남북 간 교류협력이 활발하게 진행되었으며 특히 정부 차원에서의 남북 간 이산가족 교류가 급격하게 증가하였다.<sup>9)</sup>

9) 민간 차원을 제외한 남북 당국 간 이산가족 교류 현황을 보면 1985년에 생사확인 65건, 서신교환 0건, 방남 상봉 30건, 방북상봉 35건이 이루어진 후 교류가 단절되었다가 2000년 6·15공동선언을 계기로 2001년 말까지 생사확인 1536건, 서신교환 662건, 방남상봉 301건, 방북상봉 305건

그러나 납북자 문제를 직접적으로 거론하지 않고 넓은 범위의 이산가족에 포함시킨 점, 그리고 비전향 장기수 복송문제와 연계하지 못한 점은 납북자 단체들로부터 많은 비판을 받았다. 이는 납북자 문제가 조기에 정부의제로 채택되는데 있어서는 분명 한계로 작용했지만 역으로 납북자 가족 단체들로 하여금 스스로를 차별적 대우 및 권력적 열세에 놓여 있는 소수자 집단(minority group)으로 재차 인식하게 하여, 이후 공동의 신념을 공유한 관련 단체와의 국내·외적 연대의 강화 및 다양한 전략을 모색케 함으로써 지원 집단(Support Group)의 외연을 확대·강화시키는 계기를 제공한 것으로 평가할 수 있다.

#### (2) 인권(human rights)에 대한 대내·외적 관심의 증대

1960년 이래 UN은 '국제인권법의 국내적 실현을 위해 각국에 특별한 인권기구 설치'를 적극적으로 권장해왔다. 특히 1993년 12월 UN총회에서 국가인권기구설립에 관한 국제사회의 보편적인 기본준칙으로서 '파리원칙'을 채택한 것을 계기로 국내에서도 국가적인 인권기구를 설치해야 한다는 논의가 활발하게 전개되었다. 이미 1993년 6월 비엔나세계인권회의에 참여한 「한국 민간단체 공동대책위원회」가 정부에 국가인권기구 설치를 요구했으며 1998년 9월에 결성한 「인권법제정 및 국가인권기구설치 민간단체 공동추진위원회」에서 헌법기관에 준하는 독립성과 자율성을 보장할 수 있는 국가기구의 설치를 요구하였다. 그 결과 2001년 「국가인권위원회법」이 제정·공포됨으로써 동년 11월 25일에 「국가인권위원회」가 출범하였다. 「국가인권위원회」는 그간 정부가 납북자의 실태조차 파악하지 못했음을 지적하면서 납북자 실태파악, 납북자가족의 인권침해 진상에 대한 정부차원의 조사, 명예회복 및 지원 등을 골자로 하는 권고안을 국무총리와 국회의장에게 제시했다. 이처럼 국내의 보편적 인권에 대한 관심은 독립기관인 「국가인권위원회」의 설립으로 이어졌으며 특히 납북자 문제의 법제화에 결정적인 공헌을 한 것으로 평가할 수 있겠다.

한편 북한 인권 문제에 대한 국제 사회의 관심은 납북자 문제를 인권적 차원에서 접근할 수 있는 토대를 제공했으며 동시에 국제적 연대를 구축할 수 있는 배경을 제공했다는 점에서 동 문제의 의제화에 중요한 영향을 미친 것으로 파악할 수

등 활발한 교류가 이루어졌다(통일부 홈페이지 '연도별 이산가족 교류현황' 참조)

있다. 특히 1997년 「UN인권소위원회」에서 국제기구 최초로 북한의 인권상황에 대해 공식적인 언급이 이루어졌으며 이후 북한 인권 관련 결의안을 마련하여, 1997년 8월에 통과시켰다. 이후 「UN인권소위원회」는 인권과 관련된 국제적 협약의 준수 및 인권실태에 대한 정기적 보고를 북한에 권고하면서 이에 따른 국제적 지원의 증대를 약속하기도 했다.

미국의 경우 1999년 5월 19일 미국하원 국제관계위원장 벤자민 길먼 의원이 「북한 위협감축안(North Korean Threat Reduction Act)」을 마련했으며(김진아, 2004: 2) 2003년 4월에 개최된 「UN인권위원회」에서 미국 정부는 북한의 인권 상황과 관련하여 고문의 사용과 강제노동, 표현 및 결사의 자유에 대한 억압과 같은 인권침해에 대해서 북한 정부를 비난하는 내용의 결의안을 처음으로 통과시켰다. 이후 2004년 10월에 미국의회를 통과한 「북한인권법안」은 북한의 인권 문제에 대해 미국 의회가 처음으로 문제를 제기한 법안이라는 점에서 세계적인 관심을 끌었다. 이 법안은 북한 주민의 인권 신장, 북한 주민에 대한 인도적 지원, 탈북자 보호 등을 규정하고 있는데 이에 대해 북한은 북한의 제도 전복을 위한 미국의 본격적인 환경 조성용이라고 반박하고 있으며 한국에서도 북한 인권 개선과 민주주의 향상을 가져올 수 있다는 주장과, 반대로 남북관계 진전에 악영향을 미칠 수 있다는 주장이 대립하고 있다(김수암·이금순, 2004: 9-11참조).

이처럼 인권 문제에 대한 대내·외적 관심의 증가는 납북자 문제를 인권 차원에서 접근할 수 있는 가능성을 확대시킴으로써 국내외 인권 옹호단체 및 일부 국회의원들을 강력한 지원 집단(Support Group)으로 기능하게 함으로써 동 문제의 의제화에 긍정적인 영향을 미친 것으로 이해할 수 있다. 다만 북한 인권 논의가 자칫 실질적인 차원에서의 남북관계를 경색시킬 수 있다는 점에서 향후 집행과정에서 발생할 수 있는 어려움도 고려해야 하겠다.

### (3) 다른 정책하위체제(policy subsystem)의 정책에 의한 영향

#### ① 비전향 장기수 복송 사건

전후(戰後) 납북자 문제가 사회적 이슈로 부각된 직접적인 계기는 2000년 김대중 정부에 의해 단행된 ‘비전향장기수 복송’이다. 이는 남한 내 납북자 가족들을 자극하였고 상호주의와 형평성 원칙에서 북측에 우리 측 강제 억류자들에 대한

송환요구를 할 수 있는 근거를 제공하였다(이원웅, 2003). 비전향 장기수 복송은 「6·15남북공동선언」에 따라 이루어진 것으로 1차 송환은 2000년 9월에 실시되었다. 그러나 이후 비전향 장기수 복송이 납북자 및 국군포로 송환과 상호적 차원에서 이루어지지 못했다는 비판이 「납북자 가족협의회」, 「피랍탈북인권연대」 등에 의해 강력히 제기된 반면, 한 편에서는 민가협 등 25개 인권, 종교 사회 단체로 구성된 「비전향장기수송환추진위원회」 등이 양 사안은 무관하다고 주장하면서 조건 없는 2차 송환을 강력히 요구하고 있다. 이와 관련하여 정부는 원칙적으로는 인도주의적 차원의 송환을 표방하면서도 실질적인 차원에서는 2006년 4월 남북장관급회담 등에서 이 문제를 납북자 및 국군포로 송환과 연계시키려는 노력을 보인 바 있다.

## ② 일본 피랍자 송환 사건

납북자 및 납북자 가족문제의 의제화 초기 단계에서 중요한 계기를 제공한 사건으로 2002년 북일 정상회담을 통하여 이루어진 일본인 피랍자 문제에 대한 북한 측의 공식적인 사과 및 송환을 들 수 있다. 북한은 납치를 공식적으로 인정한 13명 가운데 사망자 8명을 제외한 5명의 납치 일본인들을 송환하였다. 이것은 그동안 북한에 의해서 부인되었던 납치·억류자들의 존재가 국제사회에 공식적으로 인정되는 계기를 마련하였으며 더불어 국내 납북자 관련 단체에 큰 자극이 되었다(이원웅, 2003). 또한 1997년 요코다 메구미씨의 납치문제가 표면화된 이후 일본에서 결성된 가족협의회 및 32개의 ‘구출회(북한에 납치된 일본인을 구출하는 모임)’와 그 연맹체인 ‘전국협의회’가 펼친 지속적이고 조직적인 국민대집회 및 서명운동 등은 국내 납북자 가족 단체의 활동 전략 및 양국 단체 간의 연대에도 상당한 영향을 미쳤다. 최근에는 미국을 포함하여 전 세계적인 네트워크를 구축하려는 움직임도 나타나고 있다. 이에 대해서는 뒤에서 자세히 다루기로 한다.

한편 2000년 9월 모리 총리는 ‘납치문제가 해결되지 않는 한 북·일 수교는 없다’고 명확하게 밝혔고 하시모토, 오부치, 고이즈미 등 역대 총리들도 미국, 중국, 러시아, 유럽 등 주요국 정상과 회담할 때마다 납치문제 해결에 대해 협력을 요청하였으며(최우영, 2004: 8) 현재에도 납치 문제는 일본 정부의 핵심적인 의제로 다루어지고 있다. 이는 국내 납북자 단체들이 우리 정부의 미온적 태도를 비판하는 중



요한 비교 준거로 작용함으로써 납북자 및 납북자 가족문제의 정부의제화에도 상당한 영향을 미친 것으로 평가할 수 있다.

### 3. 납북자 및 납북자 가족문제의 의제화에 있어 정책옹호연합의 정책신념과 전략

#### 1) 주도 집단(Leading Group)으로서의 납북자 가족단체의 정책신념 및 전략

##### (1) 정책신념

##### ① 보편적 인권(universal human rights)

납북자 및 납북자 가족문제의 의제화 과정에서 주도적인 역할을 담당한 단체로는 「납북자 가족협의회」와 「6·25전쟁납북인사가족협의회」가 대표적이다.<sup>10)</sup> 두 단체는 각각 2000년 2월과 11월에 설립되었으며 그 구성원은 대부분 납북자의 가족들로 구성되어 있다.

그러나 두 단체 모두 정책신념과 관련하여 ‘보편적 인권(universal human rights)’을 강조하고 있으며 국가 및 사회에 의한 차별적 대우를 인식하고 이를 개선하기 위한 노력을 경주하고 있는 소수자 집단(minority group)이라는 점에서 동질적인 신념체계를 바탕으로 납북자 및 납북자 가족문제의 의제화 과정에서 주도적인 정책옹호연합을 형성하고 있다. 「납북자 가족협의회」의 회장인 최우영 씨는 2004년 1월 국가인권위원회 배움터에서 개최된 토론에서 지금까지의 활동상황을 보고하면서 동 문제에 대해 인권적 차원의 접근에 주력해왔다고 밝힌 바 있다(최우영, 2004: 5-10참조). 즉 북한 인권 문제의 심각성을 알리고 납북자 문제 역시 보편적 인권의 차원에서 해결되어야 한다는 정책신념을 표명한 것이며 이를 바탕으로 국내외 인권옹호단체들과의 전략적 연대를 추진해왔다. 「6·25전쟁납북인사 가족협의회」 역시 ‘광복 60주년 북한 인권 개선 촉구 대회’를 비롯한 각종 인권 행사에 활발하게 참여해 오면서 동 문제를 인권적 차원에서 접근하고 있다.

이처럼 보편적 인권의 관점에서 동 문제에 접근함으로써 지원 집단(Support Group)의 외연을 확대하고 이들과의 집단적 연대를 통해 소수자 집단이 가지는

10) 또 다른 단체로 「납북자가족모임」이 있으나 전후(戰後) 납북자 송환을 목표로 하며 활동 내용 역시 「납북자 가족협의회」와 큰 차이가 없다. 따라서 본 연구에서는 「납북자 가족협의회」를 중심으로 서술한다.

권력적 열세 및 활동 범위의 제약을 극복하고 있다는 점에서는 긍정적이지만 최근 납북자 송환을 전제하지 않은 비전향 장기수 송환에 반대 입장을 표명한 것은 보편적 인권의 강조라는 그들의 정책신념과 일견 모순되는 것으로 보인다.

## ② 자국민 보호

한편 「납북자 가족협의회」와 「6·25전쟁납북인사 가족협의회」의 또 다른 정책신념은 국가의 '자국민 보호 의무'이다. 이는 「납북자 가족협의회」가 국가에 제기한 손해배상청구 소송의 내용에도 잘 나타나 있다. 즉 납북자들은 대한민국 국민으로서 헌법상 행복추구권 및 대한민국의 보호를 받을 권리가 있으므로 대한민국 국민이 불법납치, 억류를 당하였을 경우 대한민국 및 고위공직자들은 모든 합당한 수단과 방법을 동원하여 구출하거나 감금, 억류를 해제할 책임과 헌법상 의무가 있다는 것이다.

납북자 문제와 관련된 이러한 정책신념에 대하여 신윤(2000)은 근대국가의 역할에 대한 문제제기로부터 그 이론적 토대를 이끌어내고 있다. 즉 그는 로크와 칸트로 이어지는 국가에 대한 사상적 진보 과정을 검토하면서 근대 민족국가의 개념과 역할을 밝히고 있다. 그에 따르면, 중세와 근대를 구분 짓는 가장 중요한 요소는 개인이라는 개념의 등장이며 특히 주목해야 할 점은 개인의 필요에 의해 국가가 탄생되었다는 것으로, 국가가 존재하고 그 밑에 국민이 존재한다는 신민(臣民)적 사고가 극복되었다는 점이라고 한다. 즉 집단이라는 개념에서 탈피해 개인이 국가의 생성에 결정적인 역할을 하는 존재로 등장함으로써, 개인적 차원의 권리를 국가가 보호하고 보장해 주어야 한다는 논리가 성립했다는 것이다. 이러한 관점에서 볼 때 우리 정부가 납북자 문제에 대해서 보여주는 소극적인 태도는 근대국가가 당연히 가져야 할 국가의 역할을 유기하고 있다는 점을 지적하고 있는 것이다.

주도 집단(Leading Group)으로서의 납북자 단체들 역시 이러한 사상적 배경과 법적 토대에 기초하여 국가의 자국민 보호 의무에 대한 당위성을 그 정책신념으로 삼고 있다. 이러한 점은 「납북자 가족협의회」가 2000년 2월 28일자로 작성한 '김대중 대통령께 보내는 탄원서'(납북자 가족협의회 홈페이지 참조)를 비롯한 각종 문서에서도 반복적으로 나타나고 있으며 「6·25전쟁납북인사 가족협의회」역

시 2006년 1월 국가를 상대로 손해보상을 청구한 소장에서 국가의 자국민 보호 의무를 중요한 논리적 근거로 제시하고 있다(「6·25전쟁납북인사 가족협의회」 홈페이지 참조). 특히 양 단체는 일본 정부가 자국민 납치 문제 해결을 북일 수교의 전제조건으로 내세웠음을 강조하면서 자국민 보호에 대한 우리 정부의 소극적 태도를 강하게 비판해왔다.

## (2) 전략

### ① 조직화 전략

권력 및 자원 동원 능력에 있어 열세에 있는 소수자(minority)들이 강력한 정책 옹호연합을 구성하여 그들의 정책신념을 정책에 반영하기 위해서는 먼저 자체적인 조직 구성이 필수적이다. 소수자 집단에 따라 조직화의 형태는 다양하지만 대체로 운동의 초기에는 소수자들을 보호·구호한다는 차원에서 시작한 단체와 집합체들이 많았던 반면 현재는 점차 소수자 당사자들이 밑으로부터 구성해나가는 측면이 부각되고 있다(윤수중, 2005: 21). 납북자 단체의 경우 초기 조직화 단계에서부터 당사자인 납북자 가족들이 중심이 되었으며 이후 전략적 연대를 통해 지원 집단(Support Group)의 외연을 확장해감으로써 네트워크 형태의 조직을 구축해가고 있다.

그러나 본 연구에서 주도 집단(Leading Group)으로 설정한 「납북자 가족협의회」와 「6·25전쟁납북인사 가족협의회」는 모두 이 전략을 사용했음에도 불구하고 그 과정은 다소 상이하다. 먼저 2000년 2월 28일에 납북자 7가족(17명)으로 모임을 구성한 「납북자 가족협의회」(당시 명칭은 「납북자가족모임」)는 2000년 10월 총회에서 최성용 대표가 선출되면서 새롭게 조직을 구성한 현재의 「납북자가족모임」과 별도의 조직으로 운영되고 있다. 현재 약 50여 가족이 참여하고 있으며 유동적이긴 하지만 회장, 고문, 감사를 포함하여 약 7~8명의 운영위원과 자원봉사자들로 구성되어 있다. 본 연구자가 2004년 12월에 최우영 회장과의 면담을 통해 확인한 바에 의하면 왕성한 활동을 위해 조직 구성이 필요하지만 납북자의 존재조차 인식하고 있는 사람들이 별로 없었으며 이러한 제안에 대해 오히려 정치활동 등 다른 목적이 있는 것이 아니냐는 오해를 받곤 한다면서 조직 구성의 어려움을 토로한 바 있다. 이는 소수자 집단에 대한 사회적 무관심 및 편견과 그에 따른 자원 확

보의 어려움을 여실히 보여주는 것이라 하겠다. 결국 「납북자 가족협의회」는 조직화 전략의 중요성을 인식했음에도 불구하고 그 주요 구성원이 될 수 있는 전후(戰後) 납북자 가족의 수적 열세 및 재원 확보의 어려움으로 인해 오랫동안 탄탄한 자체조직을 구성하지 못했으며 창립 6주년인 2006년 4월에서야 독립적인 사무실을 가지게 되었다. 그 결과 동 단체는 관련 단체들과의 연대에 더 많은 비중을 두어 온 것으로 보인다.

반면 2000년 11월에 모임을 구성한 「6·25전쟁납북인사 가족협의회」는 제1대 회장인 이미일 씨를 중심으로 부회장, 총무, 감사 각 1인과 13명의 운영위원을 갖춘 조직으로 출발하였다. 이후 2001년 9월 6일에는 통일부의 허가를 받아 사단법인의 형태를 갖추게 되었고 2001년 11월부터 3개월 단위로 회지 ‘뜻’을 발간하고 있으며, 2007년 1월 현재 회장과 13인의 이사, 5인의 운영위원 및 700여 전쟁납북자 가족으로 구성되어 있어 「납북자 가족협의회」보다는 상대적으로 탄탄한 조직을 구축하고 있다.

## ② 홍보 전략

다양한 소수자 집단(minority group)중에서도 납북자 및 납북자 가족은 상대적으로 규모가 작고 오랫동안 국가로부터 차별적인 대우를 받아오면서 존재 자체를 알리는데 수동적일 수밖에 없었으므로 그들의 문제를 신속하게 의제화하기 위해서는 언론의제(media agenda)를 통하는 것이 가장 효과적인 전략의 하나였다. 실제로 「납북자 가족협의회」와 「6·25전쟁납북인사 가족협의회」는 신문 기고, 기자 회견, 성명서 발표 등 다양한 언론활동을 통한 홍보에 주력해왔다. 또한 납북자 가족들이 의제화를 위해 취한 또 다른 전략으로는 ‘서명운동’과 ‘시위·집회의 개최 및 참여’, ‘토론회 및 세미나 개최’ 등 ‘공중의제(public agenda)’를 통한 쟁점의 확산이었다. 특히 「6·25전쟁납북인사 가족협의회」는 설립과 함께 ‘100만인 전국서명운동’을 지속적인 사업으로 추진하였고 「납북자 가족협의회」는 타 단체들과의 연대를 위한 기초를 마련하기 위해 ‘탈북자 난민인정 집회’, ‘북한인권개선 촉구대회’ 등의 국내 행사 및 일본 ‘국민대집회’, ‘북한인권국제대회’ 등 해외 행사에도 적극 참여하여 납북자 문제를 홍보해오고 있다. 특히 2005년 10월부터 시작된 ‘노란 손수건달기 행사’는 종교단체와 정치계에서까지 많은 관심을 보이면서 전국적 차원

으로 확대되었으며 12월에는 캐나다에서도 이 운동이 시작되었다(「납북자 가족협의회」 홈페이지 참조).

이처럼 언론의제 및 공중의제를 통한 납북자 단체의 홍보 전략은 쟁점(issue)을 확산시켜 사회의제화함으로써 정부로 하여금 그들의 문제를 정책의제로 채택하게 하는 강력한 수단이 되었다고 평가할 수 있다. 또한 적극적인 지원 집단(Support Group)의 외연을 확대하고 이들과의 연대를 위한 토대를 구축하는데 긍정적인 효과를 거두었으며 무엇보다 일반 대중의 관심을 제고했다는 측면에서 정부의제화에 상당한 영향을 미친 것으로 평가할 수 있다.

### ③ 연대 전략

납북자 관련 단체들의 핵심적인 전략 중 하나가 국내 인권 단체 및 북한 관련 단체와의 연대와 일본을 중심으로 한 국제적 단체와의 연대이다. 이러한 연대 전략은 수적·권력적 열세에 의해 소수자 집단(minority group)이 가지는 자원동원능력의 한계를 효과적으로 극복할 수 있는 수단이자 홍보 전략의 효과를 배가시키는 전략이기도 하다. 납북자 가족 단체가 취한 연대 전략은 크게 국내 지원 집단(Support Group)과의 연대와 국제 지원 집단(Support Group)과의 연대로 구분해볼 수 있다.

첫째, 주도 집단(Leading Group)으로서의 「납북자 가족협의회」와 「6·25전쟁납북인사 가족협의회」는 납북자 및 납북자 가족 관련 집회나 세미나 등을 개최함에 있어 상호 연대뿐만 아니라 북한 인권과 관련된 사안들에 대해서도 「북한민주화네트워크」, 「피랍탈북인권연대」, 「납북자가족모임」, 「북한민주화운동본부」 등 유사한 정책신념을 공유하고 있는 지원 집단(Support Group)들과 긴밀한 협조체계를 구축하고 있다.<sup>11)</sup> 「납북자 가족협의회」의 경우 오랫동안 사무실이 없어 「북한민주화네트워크」 사무실의 전화를 연락수단으로 이용하기도 했었다.

둘째, 국제적 차원의 연대는 특히 납북자 문제를 공유하고 있는 일본과 활발하게 이루어지고 있다. 「납북자 가족협의회」의 경우 1999년 5월 도쿄에서 개최된 ‘북한에 납치된 일본인들을 구출하기 위한 국민대집회’에 참석하면서부터 일본 단체

11) 2006년 5월 4일에는 「6·25전쟁납북인사 가족협의회」와 「납북자 가족협의회」를 포함한 11개 단체가 연합하여 ‘북한인권 문제 해결을 위한 하나된 목소리 대회’ 공동 성명서를 통해 북한 인권법 제정 등을 정부에 촉구했다.

와의 연대를 구축하기 시작했으며 「6·25전쟁납북인사 가족협의회」의 경우엔 이미일 회장이 2001년 10월 13일 일본에서 열린 ‘일본 납북자 송환 국민대집회’에 자비를 들여 참여함으로써 연대를 위한 계기를 마련했다. 특히 2003년 6월에는 「납북자 가족협의회」와 「6·25전쟁납북인사 가족협의회」의 주최로 ‘6·25전쟁 53주년 납북인사 송환 한일공동 촉구대회’를 서울에서 개최했는데 이 행사에는 한일납치피해가족 및 관계자, 한일 국회의원, 통일부 관계자, 주한 일본대사까지 참석하여 성황을 이루었다. 이후에도 일본 ‘국민대집회’에의 지속적인 참여와 공동 세미나 개최 등을 통해 연대를 강화하고 있다.

한편 미국과의 연대 또한 점차 활성화되기 시작했는데 2003년 6월에는 미국 디펜스 포럼 초청 ‘납북자 송환 및 북한 인권 개선 촉구 국제 대회’에 「6·25전쟁납북인사 가족협의회」의 이사장과 명예이사장이 참가했다. 2004년 4월부터 5월에 걸쳐 「6·25전쟁납북인사 가족협의회」는 미국 국회도서관에 동 협의회와 월간조선이 공동 발간한 6·25전쟁 납북자명단 책을 기증하고 미국 상원의원 5인에게 한국전쟁납북자 문제를 알리면서 협조를 요청하기도 했다. 또한 UN 인권위원회 및 북한대표부를 방문하여 납북인사의 인권문제에 대해 협의하기도 했다(「6·25전쟁 납북인사 가족협의회」게시판 참조).

이러한 국내외 지원 집단(Support Group)과의 연대는 2004년 「국가인권위원회」의 특별법 제정 권고에도 불구하고 납북자 및 납북자 가족 문제의 해결에 소극적·유보적 태도를 견지해온 스윙집단(Swing Group), 즉 통일부를 중심으로 한 우리 정부에 상당한 영향력을 행사함으로써 2006년 10월 동 문제 해결에 대한 국가의 책무를 명시한 관련 법안을 국회에 제출하게 함으로써 상당한 성과를 이끌어낼 수 있었다. 그러나 2007년 1월 현재 관련 법안이 국회를 통과하지 못하고 있고 반대 집단(Veto Group)인 북한 정부로부터 납북자에 대한 공식적인 인정과 사과조차 받지 못하고 있는 상황이므로 이러한 연대는 더욱 지속·강화되어야 할 것이다.

그러나 이러한 연대 전략이 장기적으로 지속·강화되기 위해서는 각 집단의 정책신념이 구체화되는 과정에서 발생할 수 있는 미묘한 갈등에 대해 원만한 조정이 필요하다. 대표적인 사례로 「6·25전쟁납북인사 가족협의회」가 2005년 국회에 제안한 「6·25전쟁납북자지원법안」이 그 정책대상을 6·25전쟁납북자로 한정하여 전후(戰後) 납북자와의 형평성 문제가 국회 전문위원회의 검토과정에서 제기되었

을 때 「6·25전쟁납북인사 가족협의회」는 양 사안의 차이를 강조하면서 특별법 제정을 역설한 바 있다(「6·25전쟁납북인사 가족협의회」<소식지43호>: 3 참조). 즉 납북자 관련 법안의 정책대상이 전후(戰後) 납북자이나 6·25전쟁 중 납북자이나의 문제, 정책의 우선순위를 어디에 둘 것인가의 문제, 구체적인 지원방법 및 규모에 있어서의 형평성 문제 등은 앞으로도 조정이 필요한 과제이다. 또한 최근 일본의 극우 세력이 납북자 문제를 정치적으로 이용하려한다는 비판이 제기되면서(국민일보, 2006. 12. 18 인터넷 기사 참조) 일본과의 국제적 연대 또한 어려움에 직면하고 있어 조정이 필요한 상태이다.

## 2) 스윙 집단(Swing Group)으로서의 정부부처의 정책신념 및 전략

1960-70년대 당시 연좌제로 인해 납북자 가족에 대한 신원상 제약이 있었던 부분에 대해서는 현재 국가정보원, 경찰청, 행정자치부, 국방부 등 관련 부처에서도 어느 정도 공감하고 있는 것으로 조사되었다(국가인권위원회, 2004:64). 그러나 납북자 문제와 관련하여 현재 주무부처인 통일부가 대외적으로 천명하는 정책신념은 비교적 분명하다. 즉 ‘자국민 보호’라는 관점에서 납북자 송환을 위한 노력을 국가의 기본적 책무로 인식하고 있다는 입장이며(통일부 홈페이지 참조) 실제로 2006년에 통일부와 행정자치부가 공동 발의한 법안에도 이러한 정책신념이 반영되어 있다. 하지만 적어도 「국가인권위원회」가 납북자 가족 관련 특별법 제정을 정부에 권고한 시점(2004년 4월)까지는 납북자 가족에 대한 정부차원의 실태조사 조차 실시된 적이 없었으며(국가인권위원회, 2004: 64) 또한 2002년 「납북자 가족협의회」가 정부를 대상으로 제기한 손해배상소송에 대한 정부 측 답변서에도 ‘소탐대실’의 우를 범하지 않기 위한 정책적 고려가 필요하다고 언급한 것으로 보아 지금까지의 정부는 ‘자국민 보호’ 보다는 남북관계가 전반적인 ‘국익’에 미치는 영향에 무게를 두고 소극적으로 이 문제에 접근한 것으로 보인다. 특히 「국가인권위원회」의 권고가 있는 지 2년이 되도록 정부는 구체적인 법안 마련을 위한 노력을 보이지 않았고 오히려 행정자치부와 통일부는 업무 관할을 둘러싸고 마찰을 빚는 모습까지 보여 왔다.

물론 과거 정부에서도 납북자 문제에 대해 남북적십자 채널을 통한 직접형상과 UN인권위원회 등 국제기구를 통한 문제제기 및 국제적십자위원회(ICRC) 등을 통

한 다자간 협상 등을 통해 해결을 시도해왔다. 그러나 적어도 2000년 이전까지는 그때그때 북측에 송환을 요구하거나 국제사회의 개입을 촉구하면서 송환이 이루어지지 않을 경우 사안별로 해당 납북자 가족들을 위로·지원하는데 그쳤다(윤미량, 2005: 36). 그러다가 2000년 남북정상회담 이후에는 남북 장관급 회담 및 적십자 회담 등을 통해 문제 해결을 시도해왔다. 하지만 여전히 북한으로부터 납북자에 대한 공식적인 인정조차 받지 못하고 있다는 점에서 시민단체 및 야당으로부터 비판을 받아왔으며 이에 대해 통일부는 ‘납북’ 여부를 둘러싼 비생산적인 논쟁은 문제해결에 도움이 되지 않으므로 납북자를 이산가족의 범주에 포함시켜 생사 확인과 상봉을 시도하는 것이 현실적인 방안이라는 입장을 견지하고 있다(윤미량, 2005: 3-39참조). 또한 납북자 문제는 정부의 해결 의지 및 노력에도 불구하고 북한의 협조 없이는 불가능한 사안이라 시간이 필요하므로 우선 납북자 가족에 대한 지원 차원에서 법안을 만들었다는 것이 통일부의 입장이다(통일부 홈페이지 참조).

관점에 따라 차이는 있겠지만 종합적인 측면에서 볼 때 납북자 및 납북자 가족에 대한 정부부처의 태도는 과거의 소극적·유보적 태도에서 점차 벗어나고 있는 것으로 보이며 특히 정부법안 마련이라는 가시적 성과를 거두게 된 이면에는 주도 집단(Leading Group)과 지원 집단(Support Group)의 의제화를 위한 노력이 상당한 영향을 미친 것으로 평가할 수 있다.

### 3) 반대 집단(Veto Group)으로서의 북한 정부의 정책신념과 전략

납북자 및 납북자 가족 문제의 의제화에 있어 북한 정부의 정책신념 및 전략은 중대한 장애요인으로 작용했다. 즉 북한은 납북자 문제가 제기될 때마다 이들이 자국의 영토를 고의로 침입했으므로 국내법에 따라 취급되어야 한다는 입장을 견지해왔다. 납북자에 대한 북한의 공식 입장은 ‘단 한명의 포로도, 납치된 민간인도 없다’는 것으로 이는 1953년 포로송환 교섭 이후 일관된 주장이다. 북한은 1998년 6월 조국평화통일위원회 대변인 성명을 통해 “6·25 전쟁포로들을 정전협정의 요구대로 전원 송환했다”면서 “우리에게 있다면 지난 조선 전쟁 시기 남조선 괴뢰들의 반인민적인 통치에 항거, 공화국 품으로 의거하여온 이전 괴뢰 장병들과 민간인들이 있을 따름” 이라고 못 박았다. 또 같은 해 3월 22일 관영 중앙통신은 논평



을 통해 “단 한명의 포로도 없다”면서 “단지 북한으로 망명했거나 불명예스럽게 괴뢰 군대에서 복무하기를 거부한 사람들만이 있으며 그들은 자신이 선택한 직장에서 행복한 삶을 누리고 있다고” 고 주장했다(이원웅, 2003).

이러한 태도의 근거에는 납북자의 존재를 인정할 경우 남한과의 체제 경쟁에서 사실상 패배를 자인하는 셈이 되고 동시에 국제 사회로부터 강한 압력을 받아 정권 자체가 붕괴될 위험이 있다는 정책신념이 깔려있는 것으로 보인다. 이에 따라 북한 정부는 납북자 문제와 관련해서 정보의 비공개를 기본적인 전략으로 삼고 있다. 즉 납북자의 존재 자체를 전혀 인정하지 않고 있으며 오히려 납북자 문제가 제기될 때마다 이를 국내 언론에 공개하여 체제 강화의 수단으로 이용하고 있다. 그 결과 우리 정부는 납북자 문제를 이산가족과 분리하여 독립적으로 제기하기를 원하는 주도 집단(Leading Group)과 납북자의 존재 자체를 부인하는 반대 집단(Veto Group), 즉 북한 정부 사이에서 유보적 자세를 취해왔던 것이 사실이다. 그러나 북한 정부가 일본인에 대한 납치를 공식적으로 인정하고 사과 및 송환을 단행한 이면에는 납북 일본인 문제가 해결되지 않는 한 북·일 수교 협상이 이루어질 수 없음을 인식했기 때문이며 이 문제를 조기 해결해 경제 지원을 받고자 하는 것이었음을 고려해 볼 때 우리 정부가 다른 국가들과의 공조를 통해 다양한 지원 혹은 압력을 효과적으로 행사할 수 있다면 북한의 자세 역시 변화될 가능성이 있는 것으로 보인다. 따라서 정부 및 민간차원에서의 국제적 연대 강화를 통해 지원 집단(Support Group)의 외연을 넓히고 가용한 자원 및 수단을 축적하려는 노력이 경주되어야 할 것이다.

#### 4) 지원 집단(Support Group)으로서의 대내외 인권단체들의 정책신념과 전략

납북자 및 납북자 가족 문제와 관련하여 주도 집단(Leading Group)을 직·간접으로 지원하는 단체(Support Group)들 중 국내 단체들로는 「국제사면위원회 한국지부」, 「바른 사회를 위한 시민회의」, 「북한민주화네트워크」, 「북한민주화운동본부」, 「탈북난민보호운동본부」, 「피랍탈북인권연대」, 「한반도포럼」 등이 대표적이고 국제단체들로는 「국제적십자위원회(ICRC)」, 「UN인권위원회」, 「북조선에 의해 납치된 일본인을 구출하기 위한 전국협의회」 등이 대표적이며 이 밖에도 많은 인권단체들이 사안에 따라 연대하거나 향후 연대를 모색 중이다. 이들은 대체로 보

편적 인권(universal human rights)에 대한 존중을 기본적인 정책신념으로 공유하고 있으며 특히 북한 인권문제의 해결을 강조한다는 점에서 유사한 정책신념에 기초하고 있다. 그러나 비전향 장기수 복송과 납북자 및 국군포로의 환송 연계와 같은 구체적인 사안에 대해서는 보편적 인권보다 상호주의 원칙을 더 강조함으로써 「비전향장기수복송추진위원회」와 같은 인권·종교단체들과 이견을 드러내기도 했다.

이처럼 납북자 및 납북자 가족 문제에 있어 주도 집단(Leading Group)과 유사한 정책신념에 기초하고 있는 지원 집단(Support Group)이라 할지라도 구체적인 정책이나 법안이 마련되는 과정에서는 사안에 따라 갈등이 나타날 개연성이 있으므로 향후 관련 정책을 수립하는 과정에서 정책대상의 우선순위, 정책의 형평성 등에 대한 체계적인 검토가 선행되어야 할 것으로 보인다.

#### IV. 결론

본 연구는 변형된 ACF 모형과 소수자에 대한 이론적 검토를 바탕으로 소수자(minority)로서의 납북자 및 납북자 가족문제가 의제화되는 과정에 영향을 미친 외적 변수들을 비교적 안정적인 변수(relatively stable parameters)와 역동적인 변수(dynamic events)로 나누어 살펴보았으며 특히 정책옹호연합을 주도 집단(Leading Group), 지원 집단(Support Group), 반대 집단(Veto Group), 스윙 집단(Swing Group)으로 세분화하여 각 집단들의 정책신념 및 전략과 그것이 납북자 및 납북자 가족문제의 의제화에 미친 영향을 중점적으로 분석해보았다.

이를 종합적으로 정리해 보면 첫째, 소수자로서의 납북자 및 납북자 가족문제의 의제화에 남북관계의 변화, 보편적 인권 및 북한 인권에 대한 대내외적 관심 제고, 비전향 장기수 복송 및 일본피랍자 송환 등과 같은 외생적 변수가 중요한 영향을 미쳤음을 확인할 수 있었다. 둘째, 주도 집단(Leading Group)으로서의 납북자 가족 단체들은 동 문제의 의제화를 위해 소수자 집단(minority group)으로서 그들이 가지고 있었던 권력적 열세 및 자원동원능력의 한계를 극복할 필요성을 인식했으며 이를 위해 조직화, 홍보, 지원 집단(Support Group)과의 연대 등 다양한 전략을

구사함으로써 의제화에 중대한 영향을 미쳤음을 알 수 있었다. 셋째, 동 문제의 의제화 과정에 주도 집단(Leading Group), 지원 집단(Support Group), 반대 집단(Veto Group), 스윙 집단(Swing Group) 각각의 정책신념과 이에 기초한 다양한 전략들이 상호 작용하여 영향을 미치는 과정을 관찰할 수 있었다.

이와 같이 본 연구는 소수자로서의 납북자 단체가 다양한 집단들과의 상호작용을 통해 그들의 정책신념을 구체적으로 의제화하는 메커니즘(mechanism)을 분석한 점, 그리고 중대한 사안이면서도 지금까지 체계적인 학문적 연구가 부족했던 납북자 문제에 대해 학술적 연구를 시도했다는 점에 의의를 두고 있지만, 납북자 문제의 정책의제 형성과정에 관한 실증적인 조사를 병행하지 못한 것을 연구의 한계로 남긴다.

## ■ 참고문헌

### 1. 국내외 단행본 및 학술지

- 국가인권위원회. (2004). 「국가인권위원회 결정례집, 제1집(2005): 인권정책분야/ 국가인권위원회」.
- 김동만. (2004). ACF(Advocacy Coalition Framework)를 적용한 정책변동 연구: 신두리사구 정책사례. 「한국공공관리학회보」, 제18집 1호.
- 김명호. (2004). 6·25전쟁 납북자 실태분석과 정책적 대응방안 모색. 「사회과학연구」, 제4권 제1호. 한국사회과학회.
- 김수암·이금순. (2004). 미의회 ‘북한인권법’: 의미와 전망. 「통일정세분석」, 2004-16. 통일연구원.
- 김순양. (2006). 정책 하위체제 내 옹호연합의 형성과 정책 중개자. 「한국행정연구」, 제15권 제3호(2006 가을호).
- 김진아. (2004). 미국의 북한인권법 제정 배경과 의미. 「月刊國防論壇」, 제1018호(04-43). 한국국방연구원.
- 남상민. (2005). 정책과정에서의 NGO: 정책옹호동맹체모형(ACF)과 새만금 사업에서의 NGO 역할. 「한국정책학회보」, 제14권 1호.
- 신 율. (2000). 국가의 역할과 납북자 및 국군포로의 문제. 「시대정신」, 제11호.

- \_\_\_\_\_. (2001). 한국전쟁 당시 남북자 문제해결을 위한 현실적 대안 모색. 「뜻」, 통권 제1호. 6·25전쟁남북인사가족협의회.
- \_\_\_\_\_. (2002). 남북자 문제 해결방안 연구. 「사회과학논총」, 제18집. 명지대학교사회과학연구소.
- \_\_\_\_\_. (2004). 남북자 문제 해결을 위한 제언. 「남북자 관련 인권문제와 해결방안」, 국가인권위원회 공청회 자료집.
- 유명기. (2004). 소수자, 그 무적의 논리. 최협. 김성국. 정근식. 유명기 엮음. 「한국의 소수자, 실태와 전망」. 서울: 한울아카데미.
- 유병화. (1995). 북한 억류자 송환의 법적 문제와 해결방안. 최성철 편, 「북한인권의 이해」, 서울: 북한인권개선운동본부.
- 윤미량. (2004). 남북자 관련 대북협상의 경과와 성과. 「2000年」, 통권 258호. 현대사회문화연구소.
- 윤수종. (2005). 우리 시대의 소수자 운동의 특성과 함의. 윤수종 외. 「우리 시대의 소수자 운동」. 서울: 이학사.
- 윤여상. (2000). 남북자 현황과 북한내 생활실태에 관한 고찰. 「남북자 실태보고 및 해결방안 모색」. 통일을 준비하는 모임 제1회 통일포럼.
- \_\_\_\_\_. (2002). 남북자 실태와 해결방안. 「뜻」, 통권 제3호. 6·25전쟁남북인사가족협의회.
- \_\_\_\_\_. (2004a). 6·25전쟁 남북자 문제의 성격과 해결 방안. 「한국정치학회보」, 제38집 2호(2004 여름). 한국정치학회.
- \_\_\_\_\_. (2004b). 남북자 관련 인권문제와 해결방안: 6·25전쟁남북자를 중심으로. 「2000年」, 통권 253호. 현대사회문화연구소.
- 윤인진. (2004). 탈북자의 사회적응실태와 지원방안. 최협. 김성국. 정근식. 유명기 엮음. 「한국의 소수자, 실태와 전망」. 서울: 한울아카데미.
- 이금순. (2004). 인권사안으로서의 남북자문제. 「2000年」, 통권 259호. 현대사회문화연구소.
- 이두아. (2005). 6·25전쟁 남북자문제 해결에 관한 제언. 「2000年」, 통권 269호. 현대사회문화연구소.
- 이원웅. (2003). 「전후 남북자문제 해결방안 검토」. 남북자가족협의회 계시판 게재.
- 임소영. (2004). 「주5일 근무제 정책변화에 대한 연구」. 울산대학교 정책대학원 석사학위논문.

- 서혁준·전영평. (2006). 소수자로서의 비정규직 근로자와 정책변동: 정책옹호연합모형 (ACF)과 기회자집단(swing group)의 적용. 「한국행정학보」, 제40권 4호(2006 겨울).
- 전승만. (2000). 납북자 문제에 대한 법적 고찰. 「납북자 실태보고 및 해결방안 모색」. 통일을 준비하는 모임 제1회 통일포럼.
- 전영평. (2006). 한국의 소수자 문제와 소수자 정책 연구 관점: 행정학 연구의 새로운 지평. 「한국행정학 50년: 연구와 교육의 적실성/정부혁신: 쟁점과 과제」, 한국행정학회 동계학술대회 발표논문.
- 전영평·한승주. (2006). 소수자로서 외국인노동자: 정책갈등분석. 「한국행정연구」, 15(2).
- 정재진·전영평(2006). 동성애소수자의 차별저항과 정책변동. 「한국행정연구」 15(4): 207-240
- 제성호. (2001). 국군포로 및 납북자문제 해결방안. 「국가전략」, 제7권 1호, 세종연구소.
- 최우영. (2004). 납북자문제와 납북자가족협의회 활동방향. 「북한인권 개선과 NGO의 역할: 토론회」. 바른사회를 위한 시민회의.

- Dworkin, A. G. and R. J. Dworkin. (1999). *The Minority Report: An Introduction to Racial, Ethnic, and Gender Relation*, Harcourt Brace College Publishers.
- Douglas, M. (1966). *Purity and Danger*, Routledge & Kegan Paul.
- Gareth Porter & Janet Welsh Brown. (1991). *Global Environment Politics*, Westview Press.
- Sabatier, P. A. & Jenkins-Smith. (1999). The Advocacy Coalition Framework: An Assessment. In P. A. Sabatier(ed), *Theories of the Policy Process*, 117-166. Boulder, CO: Westview Press.

## 2. 기타 자료

- 「군사 정전에 관한 협정 체결이후 납북피해자 등의 구제 및 지원에 관한 법률안」
- 「귀환납북자의 보호 및 정착지원에 관한 법률안」
- 「6·25전쟁납북자 명예회복 및 지원에 관한 법률안」
- 「6·25전쟁납북인사 가족협의회」<소식지43호>
- 「납북자가족협의회」홈페이지 ([www.rehome.or.kr](http://www.rehome.or.kr))
- 「6·25전쟁납북인사가족협의회」홈페이지 ([www.625.in](http://www.625.in))
- 「통일부」 홈페이지 ([www.unikorea.go.kr](http://www.unikorea.go.kr))

국민일보 기사. (2006.12.18.). 「뉴욕타임스 “일본 우파, 납북자 이용해 분노 부채질”」  
세계일보 기사. (2004.11.14.). 「북한내 납북자의 삶, 평생 감시 “죽쇄”.인간 로봇신세」  
연합뉴스 기사. (2003.1.13.). 「(특집) 납북자 가족의 한서린 세월(5), 귀환자들, 징역살이  
등 시달려」  
서울고등법원 제3민사부 판결문(사건2004나75533손해배상) 및 정부측 답변서