

# 1950년대 전시납북자 귀환 교섭과 한국정부의 대응

황 선 익\*

1. 머리말
2. 서울수복 후 납북문제 인식과 정부의 초기 대응
3. 휴전협상시 전쟁포로 교환 논의와 납북자 귀환 교섭
4. 1952년초 납북자 귀환 교섭의 결렬과 '의용군' 출신 억류자 석방
5. 휴전협정 후 '실향사민' 상호귀환 협상과 북한의 파기
6. 맺음말

## 1. 머리말

분단의 시대를 살고 있는 우리에게 6·25전쟁은 여전히 큰 상처로 남아 있다. 전쟁은 수많은 사람의 목숨을 앗아갔으며, 삶의 터전을 무너트렸다. 그리고 수많은 가족을 離散시켰다. 전쟁으로 인한 군사적 경계는 민족적 분단에 그치지 않고, 가족의 斷絶로 이어졌다. '전시납북' 문제는 전쟁이 남긴 수많은 유산 중 여전히 풀리지

\* 고려대 한국사연구소 연구교수

않은 과제이다. 전쟁기간 남한지역에 거주하던 많은 이들이 북한에 의해 전쟁에 동원되거나, 북한지역으로 납치되었다. 통상적으로 ‘납북자’란 본인의 의사에 반하여 북한지역에 강제로 끌려가서 억류된 민간인을 말하는데, 그 수는 약 8~10만 명으로 추산된다.<sup>1)</sup>

납북문제는 1950년 9월 서울수복 후부터 중대 문제로 인식되어 조사되었지만, 전쟁이라는 특수한 환경으로 인해 온전히 파악하지 못했고, 해결되지도 못했다. 휴전협상 과정에서 포로 상호교환과 민간인 억류자 석방이 논의되며 납북자 귀환 교섭이 진행되었지만, 결국 그들은 돌아오지 못했다. 이후 납북문제는 수십 년간 봉인되었다가 수기 및 증언집, 르포 등을 통해 실상이 점차 알려졌다. 그러나 학술적 차원에서의 연구는 뒤늦게 이뤄졌다.

1990년대 6·25전쟁 연구가 심화되고 확장되면서, 전쟁기 포로 처리에 대한 연구도 본격화되었다. 그러면서 남한 출신으로 유엔군에 수용된 민간인 억류자 처리문제를 다룬 연구가 발표되었고,<sup>2)</sup> 비슷한 시기 미국의 포로협상정책을 분석한 연구도 나왔다.<sup>3)</sup> 이들 연구는 국군포로 및 납북자 송환 교섭 연구로 이어졌고, 이를 통해 휴전회담시기 포로교환 협상과 납북자 귀환 교섭에 대한 시론적 성과가 이뤄졌다.<sup>4)</sup> 이로부터 촉발된 납북자 연구는 납북자 실태 파악을 위한 명부조사와 사회운동, 학술연구가 함께 진척되며,<sup>5)</sup> 다양화

1) 납북자 수에 관해서는 관련 명부의 분석결과에 따라 상이한 추정이 있어 왔으나, 2004년 김명호에 의해 납북자명부간 교차분석 및 중복자 추출이 시도된 결과로 96,013명이 제시되었고, 이것이 대체적인 추산으로 받아들여지고 있다. 김명호, 「6·25전쟁 납북자 실태분석과 정책적 대응방안 모색」, 『사회과학연구』4-1, 2004.

2) 조성훈, 「한국전쟁 중 민간인억류자의 처리에 관한 연구」, 『군사』32, 1996.

3) 서주석, 「미국의 대북한 포로 및 유해 송환 정책」, 『군사』35, 1997.

4) 조성훈, 「한국전쟁 중 공산측의 유엔군 포로정책에 대한 연구」, 『한국근현대사 연구』 6, 1997; 서주석, 「국군포로 및 납북자 송환문제 연구」, 『북한조사연구』 21, 통일정책연구소, 1998.

5) 납북자 가족을 중심으로 설립된 한국전쟁납북사건자료원은 납북 관계 사료를 집대성하여 『한국전쟁납북사건사료집』을 발간했는데, 이는 연구 활성화에 크게

되었다. 대체로 2000년대 이후 납북자 관련 연구는 각종 명부 분석을 통한 납북자 추산과<sup>6)</sup> 정책적 대응방안에 집중되었다.<sup>7)</sup>

전쟁기간 납북자 문제는 사회적으로 중대하게 여겨졌다. 사회 각계를 대표하는 사람들이 납북되거나 행방불명된 가운데 이들에 대한 관심은 사회 전반에 걸쳐 표출되었다.<sup>8)</sup> 한국정부와 각종 정당, 사회단체는 이를 해결하기 위해 다양한 노력을 시도했지만, 휴전협상에 주도적으로 참여하지 않음으로써 큰 성과를 거두지 못했다. 그런 사이 유엔군은 북한과의 회담을 이어가기 위해 수차례의 원칙 수정을 하였고, 납북문제의 책임을 따지지 못한 채 ‘실향사민’이라는 모호한 용어를 사용하며 협상에 임했다. 이러한 ‘타협’은 결과적으로 성과를 거두지 못했다.<sup>9)</sup>

그럼에도 불구하고 휴전회담 시기는 납북자 귀환 교섭에 있어 가장 중요한 轉機가 될 수 있었다. 한국정부는 비록 협상의 주체가 될 수는 없었지만, 유엔군과의 공조체제를 기반으로 나름의 요구를 해나갔다. 또한 각계 각층의 사람들도 납북문제 해결을 위한 공론을

기여했다.(1권 2006년, 2권 2009년)

- 6) 김명호, 「6·25전쟁 납북자 실태분석과 정책적 대응방안 모색」, 『사회과학연구』 4-1, 2004; 허만호, 「전시 납북자와 거제도 포로수용소 석방자 대조 명단」, 『휴전체제의 전환과 전시(戰時)민간인 납북자』 (한국전쟁납북사건자료원, 2010); 허만호, 「6·25전쟁 민간인 납북: 통계로 본 북한정부의 의도성」, 『코리아정책저널』 18, 2013.
- 7) 제성호, 「국군포로 및 납북자문제 해결방안」, 『국가전략』 7-1, 2001; 윤여상, 「납북자 실태와 해결방안」, 『統一問題研究』 37, 2002; 「6·25 전쟁 납북자 문제의 성격과 해결 방안」, 『한국정치학회보』 38-2, 2004; 조성훈, 「6·25전쟁 휴전협상 중 남한출신 의용군 문제 누락 배경과 해결 방안」, 『統一問題研究』 23-1, 2011 등.
- 8) 특히 주요 납북인사는, 독립운동가이자 정치가로서 김규식·안재홍·조소앙 등과 교육계를 대표하는 손진태·정인보·최규동·현상운, 문학계의 김동환·이광수 등이었으며, 백관수·이길용·장인갑 등의 언론인 또한 사회적으로 주목되었다.
- 9) 김미영, 「휴전협정 체제에서의 납북 민간인 송환 실패의 원인과 과정」, 『납북자 문제의 기원·확산·해결』 (북한에 의한 납치문제 해결 국제연합대회, 2010); 김보영, 「휴전협정 제59조 ‘실향사민(失鄉私民, displaced civilians)’ 조항을 통해 본 전시 민간인 납치문제의 쟁점과 귀결」, 『역사와 현실』 87, 2013.

모아갔다. 그러나 이는 전쟁이라는 특수한 상황과 정보의 제약 속에서 때로는 오해를 낳고, 한편으로는 정제되지 못하였다. 본 연구는 이러한 점에 착안하여 1950년대 납북자 귀환 교섭의 추이와 이에 대한 한국정부의 대응, 그리고 한국사회의 인식을 살펴보고자 한다. 본 논문에서는 귀환 교섭과 정부의 대응에 대해서는 국내에 수집된 미국문서와 정부문서 등을 활용했으며,<sup>10)</sup> 아울러 정책과 성과가 일반에 어떻게 전파되고 인식되었는지를 사실적으로 보여주기 위해 당대 신문자료를 적극 활용하였다.

## 2. 서울수복 후 납북문제 인식과 정부의 초기 대응

북한에 의한 민간인 전선동원과 납치는 전쟁 초기인 1950년 6월 말부터 9월말에 집중되었다. 북한은 낙동강전투가 장기화되자 민간인을 강제동원하여 ‘의용군’으로 전선 배치했으며, 점령지역 내에 있는 정치인·공무원·기술자 등을 비롯한 각계 인사를 북한지역으로 끌고 갔다. 이러한 납북의 정황은 9월 28일 서울 수복 후 자세히 파악되기 시작했다. 민간인 피해가 극심했던 서울·경기 지역의 전쟁 피해를 조사하는 과정에서 납북의 경위와 피해 실태가 알려진 것이다.

서울수복 초기 신문지상에는 ‘양민’들에 대한 납치와 살해의 정황이 구체적으로 전해졌는데, 서울에서만 최소 3천명이 살해되고, 8천명이 납치된 것으로 추정되고 있었다.<sup>11)</sup> 그리고 서울-개성-

10) 납북 관련 미국문서 중 상당수는 국사편찬위원회, 국방부 군사편찬연구소, 6·25 전쟁납북진상규명위원회 등이 수집한 바 있다. 또한 『한국전쟁납북사건자료집』에는 다양한 1차자료를 수록하고 있어 크게 참조할 수 있다.

11) 「軍 수사기관 맹활동 - 애국지사 2,000여 명 구출」, 『서울신문』, 1950년 10월

평양을 거친 납북 경로와 납북인사들에 대한 개별적 사실이 계광순에 의해 일반에 알려지며, 자세한 경위 또한 파악되었다. 학살과 납치 문제의 심각성에 주목한 각 언론은 자체적으로 현장조사를 실시하며 납치, 학살의 실상을 보도했다.<sup>12)</sup>

전시상황에서 한국정부는 전쟁 수행과 함께 행정력을 복원하기 위한 조치를 취해갔다. 먼저 납북으로 인한 행정적 공백을 파악하고자 조사에 착수했는데, 10월 9일 이승만 대통령은 전쟁 발발 후 각 부처 공무원의 납치 피해 실태를 상세히 조사하여 보고하도록 지시했다.<sup>13)</sup> 이에 따라 정부 각 부처의 3급 이상 고위공무원 현황이 먼저 파악되었다. 이와 함께 입법부와 사법부의 납북 피해조사도 이뤄졌다. 10월 초까지 국회사무처에 의해 파악된 ‘행방불명’의 원은 최소 16명이었다. 그리고 이외에 20여 명의 의원이 ‘北行’한 것으로 분류되었다.<sup>14)</sup> 한편 사법부의 납북 피해도 매우 컸다. 11월말

4일자; 「애국지사 만여 명 소식 묘연 - 잔인한 공비의 발악」, 『동아일보』, 1950년 10월 4일자.

- 12) 현장증언을 바탕으로 작성된 기사에서는 3,500명의 ‘애국투사’를 데리고 북행하다가 38선 경계에서 절반 가까운 사람을 학살한 일, 의정부형무소에 수감했던 인원 중 50여명을 학살한 일 등 구체적인 납북, 학살 실상이 보도되었다. 서울 수복 후 발표된 기사들은 주로 경기 북부, 강원도에서의 학살, 납북 실상이 다뤄졌다. 「酸鼻의 잔인 만행 - 의정부 방면 납치인사」, 『서울신문』, 1950년 10월 9일자; 「애국자를 無數 학살 - 패주 괴뢰군, 원주 등서 만행」, 『동아일보』, 1950년 10월 10일자 등.

1950년 10월 중순 이후에는 평양을 비롯한 이북지역에서의 납북, 학살문제가 보도되기도 했다. 「폭로된 괴뢰 만행 - 납치된 남한인사는 擧皆가 괴화」, 『서울신문』, 1950년 10월 26일자.

- 13) 대통령 비서실, 『각 부처의 피해 상황 및 동태에 관한 건』, 1950년 10월 9일, 국가기록원 소장문서(AA0000142)
- 14) 그러나 ‘행방불명’과 사실상 월북을 의미하는 ‘북행’ 사실 여부가 제대로 밝혀지지 않은 상황임을 고려할 때 이러한 구분은 모호한 것이었다. 국회사무처의 조사에 따르면 10월 초까지의 ‘행방불명 의원’은 “윤기섭, 김경배, 김칠성, 김헌식, 박영래, 정인식, 박민기, 여영복, 목홍균, 홍길선, 정순조, 변광호, 최윤호, 김홍용, 김정기, 김병진”, ‘北行’ 의원은 “원세훈, 장연송, 이종홍, 김웅진, 조종승, 박철규, 김용무, 조규설, 양재하, 오하영, 조소양, 안재홍, 백상규, 구덕환, 조현영, 신용훈, 이상하, 최내주, 엄상섭, 박성우”이었다. 「행방불명 16명 - 판명된

조사에 따르면, 전체 212명의 판사 중 38명이 행방불명 상태였는데, 특히 서울지방법원 판사는 40명 중 19명의 신원이 확인되지 않고 있었다.<sup>15)</sup>

초기 납북문제는 주요 요인들의 행적 문제라는 인식과 함께, 인구 격감의 주요 원인으로 받아들여졌다. 특히 서울시 인구가 24만 명이나 격감한 원인이 ‘학살, 납치, 피신’에 있다고 분석한 언론들은 납치문제의 중요성을 강조하여 보도하기 시작했다.<sup>16)</sup> 이에 서울시는 각 동회 단위에서부터 인구조사를 실시하기 시작했고, 전국적 민간인 납치 및 행방불명에 대한 조사가 본격화되었다.<sup>17)</sup> 최종적으로 공보처 통계국에 작성된 조사명부에는 피살 976명, 납치 2,438명, 행방불명 1,202명이 집계되었다.<sup>18)</sup>

그런 가운데 대한적십자사는 11월 1일부터 미국적십자사의 지원을 받아 ‘행방불명자 조사’를 시작하였다. 이때 조사대상은 ‘포로·납치·체포·피살·기타’ 등 소위 ‘6·25 이후 행방불명’된 자였다. 적십자사는 서울 및 대도시(인천·개성·춘천·청주·대전·전주·광주·대구·부산·진주·제주)에 연락사무소를 설치하고 군-관-민 공조체제로 조사를 진행하였다. 이때 주목할 것은 실종자의 자세한 경위 파악을 위해 성명, 연령, 직업, 주소 등의 기본정보와 함께 “실종 종별”이라는 사유를 기재하게 되어 있었는데, 해당 항목은 ①행방불명 ②납치 ③체포 ④피살 ⑤포로 ⑥소위 의용군(자진·강제)으로 구성되어 있었덤 점이다.<sup>19)</sup> 실종자 문제가 다양한 경위로 발생했으며, 이에

국회의원 소식, 『동아일보』, 1950년 10월 4일자.

15) 「“원래가 부족한테” 생사불명 판사 38명」, 『동아일보』, 1950년 11월 22일자.

16) 「동아 학살? 납치? 피신? - 戰後의 서울 인구 격감」, 『동아일보』, 1950년 10월 7일자.

17) 「인명피해 보고는 오는 26일까지」, 『동아일보』, 1950년 10월 23일자.

18) 공보처 통계국, 『서울특별시 피해자명부』, 1950.12.1. 국회도서관 소장본.

19) 「대한적십자사의 행방불명자 조사사업 착수에 관하여」, 『동아일보』, 1950년 11월 9일자.

대한 면밀한 조사가 필요하다는 점을 분명히 인지하고 있었던 것이다.

1950년 12월 중순 들어서는 ‘행방불명 국회의원’에 대한 입법 활동이 이뤄지기 시작했다. 즉, 행방확인이 되지 않는 국회의원의 자격처리에 대한 논의가 본격적으로 논의된 것이다. 1950년 12월 13일 국회는 행방불명 국회의원에 대한 특별조치법을 가결했다. 본래 특별조치법은 “1950년 10월 8일 기준으로, 6개월 이내에 국회에 등록하지 못한 국회의원은 자격을 상실한다”는 원안으로 출발했으나, 이러한 조치는 위헌의 소지가 있으며, 현실적으로도 가혹하다는 여러 의원의 반대를 거쳐 “국회에 다시 등록할 때까지 재적의원 수에 산입하지 아니한다”고 수정되었다.<sup>20)</sup>

이렇듯 1950년 말까지 정부는 각계 인사의 납북 사실을 전방위적으로 조사하며 납북문제에 대응해 나갔다. 대체로 전쟁 초기 민간인 납치문제에 대한 정부의 대응은 남한 출신으로 인민군에 징집되었던 ‘의용군 포로’ 석방과<sup>21)</sup> 북한으로 압송되어 생사조차 확인되지 않는 남한 출신 인사의 귀환문제로 집중되었다. 1950년 10월 11일 정부는 두 가지 사안에 대한 구체적 대응방안을 내놓기 시작했다. 신성모 국방부 장관은 소위 의용군 중 ‘강제로 끌려간 자’는 구별하여 수용할 것이라고 밝혔으며,<sup>22)</sup> 임병직 외무부 장관은 북한에 대해 “억류인사를 즉각 석방하라”는 성명서를 발표하였다.

그러나 전시 대치 중인 상황에서 납북민간인의 귀환과 의용군

20) 「不明의원 조치에 兩論」, 1950년 12월 12일자; 「실종의원은 不算 - 행방불명 의원 조치법 등 가결」, 『조선일보』, 1950년 12월 13일자; 「행방불명 의원 특별 조치법 공포」, 『동아일보』, 1950년 12월 23일자.

21) 인민군에 강제로 편입된 민간인은 ‘의용군’으로서 전선에 배치되었다. 이들 중 상당수는 인천상륙작전 이후 유엔군 포로가 되어 각지 임시 수용소에 흩어져 있다가, 부산수용소를 거쳐 1951년 초 거제도도 이송되었다. 조성훈, 「한국전쟁 중 민간인억류자의 처리에 관한 연구」, 『군사』 32, 1996, 289쪽.

22) 「부역자 적발에 주력 - 이북에 활발한 정훈공작을 계획 중」, 『경향신문』, 1950년 10월 11일자.

포로의 석방은 한국정부의 의지와 노력만으로는 실행될 수 없었다. 1951년 4월 한국 정부는 의용군 포로에 대한 심사결과 3만명을 석방하는 것이 좋겠다는 의견을 미 제8군사령관에게 전달했다. 이에 미군 측은, 의용군 석방 등은 유엔군 총사령관의 승인, 나아가 유엔 본부의 승인이 있어야만 실시할 수 있는 ‘국제성을 띤 문제’라고 답변했다.<sup>23)</sup> 결국 납북된 민간인 귀환 논의는 1951년 7월 휴전협상이 시작되면서 본격적으로 다뤄지기 시작했다.

### 3. 휴전협상시 전쟁포로 교환 논의와 납북자 귀환 교섭

1950년 10월말 중국의 대규모 참전으로 전황이 다시 역전되는 와중에 유엔은 휴전안을 논의하기 시작했다. 유엔군을 주도하던 미국은 전쟁포로의 송환문제에 대한 정책을 수립해갔다. 먼저 미 합동참모본부는 1:1원칙에 따라 전쟁포로가 교환되어야 한다는 입장을 밝혔고, 이는 곧 미국의 기본정책이 되었다. 한편으로 미국 육군 심리전국장 매클루어(R. A. McClure)는 심리전 차원에서 전쟁포로 본인의 희망에 따라 송환지를 결정하자는 안을 제시하였고, 이 또한 중요 원칙이 되었다.<sup>24)</sup> 이후 미국은 포로의 1:1상호교환과 포로 본인 의사에 따른 자발적 송환을 기본 원칙으로 내세우며 휴전협상에 임했다. 한국정부가 휴전에 공개적으로 반대하며 협상에 참여하지 않는 가운데 유엔군 협상대표단은 전적으로 미국이 주도하였고,<sup>25)</sup> 이에 따라 미국의 두 가지 원칙은 포로 송환과 납북자

23) 「남한 출신 포로석방도 국련 승인 얻은 후래야」, 『동아일보』, 1951년 4월 6일자.

24) 서주석, 「미국의 대북한 포로 및 유해 송환 정책」, 『군사』 35, 1997, 215~216쪽.



귀환을 결정짓는 중요한 기제가 되었다.

휴전협상에서 가장 난제는 포로문제였다. 유엔군과 공산군 측은 포로의 수와 송환 원칙 등에서 첨예하게 대립하고 있었다. 1951년 12월 13일 유엔군 대표 리비(R. E. Libby) 제독은 북측이 국제적 십자사에 공식적으로 보고한 포로 수는 110명에 불과하여 신빙할 수 없으므로, 포로명부의 제출과 포로수용소 시찰을 요구하였다.<sup>26)</sup> 결국 양측은 12월 18일 수용 중인 포로 명부를 교환하였는데, 유엔군이 수용하고 있는 공산군 포로는 13만 2,474명이었으며,<sup>27)</sup> 공산군 측 포로는 1만 1,559명으로 나타났다.<sup>28)</sup> 포로명단이 교환되며 협상이 진전될 것으로 보였으나, 이는 오히려 총체적 문제점을 드러냈다. 즉, 공산 측이 제시한 포로인원수가 지금까지 생포했다고 발표한 수에 크게 미치지 못했으며,<sup>29)</sup> 유엔군이 파악하고 있던 실종자 인원 99,500명(한국군 88,000명, 유엔군 11,500명)과도 큰 간극을 보이고 있었다. 결국 명부상의 포로 수를 비교해 보면 양측은 12:1의 포로수용 상황인 셈이었다. 유엔군은 즉각적으로 항의했으나, 공산군 측은 ‘의용군’ 출신 민간인 억류자가 명단에 빠져있다고 하며 도리어 반박하고 나섰다.

유엔군 주도로 포로교환 논의가 이뤄지는 가운데, 한국정부는 북한 측의 주장에 강한 불만을 표하며 한국군 포로송환 및 민간인 납

25) 김보영, 「한국전쟁 휴전협정과 전쟁의 유산」, 『역사와 현실』 80, 2013, 350쪽.

26) 「포로명부 제출 전 교환문제 불(不)토의」, 『조선일보』, 1951년 12월 15일자.

27) 공산군 포로 구성은 북한인 95,531명, 중국인 20,700명, 남한 출신자 16,243명이었다.

28) 유엔군 포로의 국가별 인원은 다음과 같았다. 한국 7,142명, 미국 3,198명, 영국 919명, 터키 234명, 필리핀 40명, 프랑스 10명, 오스트레일리아 10명, 남아프리카공화국 4명, 일본 1명, 캐나다 1명, 그리스 1명, 네덜란드 1명.

29) 공산 측은 전쟁 초기 전과를 부풀리기 위해 전쟁 발발 후 9개월 동안만도 65,368명의 포로를 붙잡았다고 발표해 왔다. 이에 의거해도 포로 수는 20%도 되지 않는 것이었다. 조성훈, 「한국전쟁 중 공산측의 유엔군 포로정책에 대한 연구」, 『한국근현대사연구』 6, 1997, 253쪽.

북자의 귀환을 요구하고 나섰다. 1951년 12월 19일 휴전회담 한국 측 대표 이형근 소장은 포로교환 문제에 4가지 원칙을 밝혔다. 먼저 포로는 1대 1로 교환할 것, 그리고 한국군 및 청년 중 납치되어 북한군 및 의용군에 강제편입되어 포로가 된 자는 즉시 석방하고, 계속 전투 중인 자는 포로로서 즉시 송환할 것, 마지막으로 납치된 일반 시민은 즉시 한국으로 송환할 것을 요구했다.<sup>30)</sup> 22일 이형근 대표는 앞서 4개 항목이 반드시 관철되어야 한다는 점을 다시 한번 강조하며, “개인적으로는 포로문제보다 납치된 민간인 귀환에 더욱 관심을 갖고 있다”고 밝히기도 했다.<sup>31)</sup> 이처럼 한국정부는 포로교환 못지않게 민간인 납북자의 귀환을 중요한 의제로 여기고 있었다.<sup>32)</sup>

그러나 정부로서는 여러 가지 고민 속에서 협상에 대응할 수밖에 없었다. 예컨대 민간인 납북에 대한 근거로 피랍자명부 제시가 논의되었지만, 명부에 누락된 이들의 반발을 살 수 있다는 점과 명부 전달시 피랍자에게 불이익이 처해질 수 있다는 우려 속에서 결국 보류되기도 했다.<sup>33)</sup>

한편 사회 일반에서는 휴전회담이 개시된 이래 납북자 귀환이 이뤄질 수 있다는 기대감이 고조되었다. 1951년 8월초 월남인이 중심을 이루고 있던 조선민주당은 부산에서 납북자 귀환과 의용군 석방을

30) 「납치자 송환도 주장 - 李 소장, 국군포로 제외설 일축」, 『조선일보』, 1951년 12월 22일자.

31) 「납치인 교환을 강력 주장! - 실현 안 될 시엔 탈퇴도 불사」, 『조선일보』, 1951년 12월 24일자.

32) 이러한 한국정부의 방침을 미국 정부도 충분히 인지하고 있었다. 미국 측은 전쟁포로 협상 과정에서 민간 외국인의 귀환을 함께 논의하면서, 한국인 논의가 배제되는데 대한 한국 정부의 항의를 우려하기도 했다. 김미영, 「휴전협정 체제에서의 납북 민간인 송환 실패의 원인과 과정」, 『북한에 의한 납치문제 해결 국제연합대회: 납북자문제의 기원·확산·해결』, 2010, 57쪽.

33) 「민간인 피납치자 귀환에 관한 건 보고」, 휴전대책연구회, 1953년 9월 20일(『한국전쟁사료 99』, 육군본부 군사연구실 편, 1991).

요구하는 국민대회를 개최하며,<sup>34)</sup> 납북자 가족들과 연대해 갔다. 납북자 가족 또한 ‘가족총회’를 열어 납북문제 해결을 위한 조직적 운동을 전개해갔다.<sup>35)</sup> 12월 15일에는 민주국민당이 성명서를 통해 의용군 포로교환 반대와 납북자 귀환을 요구하고 나섰다.<sup>36)</sup> 그러나 12월 18일 포로명부 교환 이후 정부의 잇단 발표로 일반 여론은 포로 및 납북자 귀환교섭에서 한국이 소외되고 있는 것이 아니냐는 의구심을 갖기 시작했다.

먼저 12월 18일 이철월 공보처장은 “포로교환문제 교섭에 있어 아방 측 포로로서는 현재 공산군 측에 수용되어 있는 미국 등 외국군 포로만을 고려하고 있다”고 유엔군 사령부가 밝혔음을 발표했다. 한국군 포로문제가 논의에서 제외되고 있다는 이 같은 소식은 언론을 통해 증폭되었는데, 특히 동아일보는 “유엔 가맹국 포로만을 공산군 측에 요구하게 되리라는 것을 일반이 믿게 되는” 상황이 일어나서는 안 된다며 유엔 측을 비판하였다.<sup>37)</sup> 한편 이기붕 국방장관은 한국군 포로 8만명의 귀환과 남한 출신 의용군 포로 4만명이 무난히 석방될 것이라는 낙관적 전망을 내놓기도 했다.<sup>38)</sup> 포로교환 논의가 미묘하면서도 첨예하게 상충되는 상황에서 유엔군 협상단의 불분명한 태도와 정부의 오락가락한 발표는 사회적으로 국민들에게 혼동을 일으켰다.

납북자 귀환 논의에 대한 엇갈린 정보가 난무하는 가운데 갖가지 전망도 제시되었다. 조선일보는 “공산군에 끌려갔던 모든 남한인을 석방한다”는 18일자 나콜스(W. P. Nuckols) 준장의 발표를 분석하며 공산군 포로 중 의용군 석방 논의가 진행될 것임을 전망

34) 「납북자 반환 요청 국민대회」, 『경향신문』, 1951년 8월 1일자.

35) 「피랍자 가족총회 개최」, 『동아일보』, 1951년 8월 2일자.

36) 「정전 반대하나 ‘민국당 성명」, 『동아일보』, 1951년 12월 15일자.

37) 「한국군인 피랍인사 무시 부당」, 『동아일보』, 1951년 12월 28일자.

38) 「포로교환에 신국면, 강제도 동원된 전남한인을 석방!」, 『조선일보』, 1951년 12월 20일자.

했다.<sup>39)</sup> 한편 전쟁의 성격 규정과 국제법 적용이 포로송환에 영향을 미칠 것이라는 견해가 외신을 통해 국내에 소개되기도 했다. AFP는 제2차 국공내전의 사례를 볼 때 6·25전쟁의 인식차이에 따라 한국인 포로 교환의 향방이 결정될 것으로 봤다. 즉 국공내전 당시 중국공산당은 공식적으로 중국국민군 포로를 한 명도 인정하지 않았는데, 이러한 사례가 6·25전쟁 때도 반복될 수 있다고 예견한 것이었다. 그런 속에서 국내 언론도 납북자 귀환문제가 궁극적으로 전쟁을 국제전 혹은 내전으로 규정할 것인지와도 연계된 것이라 전망하였고, 한국만의 문제가 아닌 “국제적 사례(事例)이자 후대에 재론될 사례(史例)가 될 것”으로 내다봤다.<sup>40)</sup> 언론에서 제기한 여러 가지 전망과 의문은 이후 대부분 현실로 나타났다.

1952년 새해 벽두부터 휴전회담 논의 방향과 합의 전망이 전 언론에서 거의 실시간으로 보도되면서 포로교환에 대한 유엔 측의 기본 입장이 일반에 알려졌다. 1월 2일 유엔측은 포로의 1대1 교환이라는 대전제 하에 포로 교환 및 민간인 송환에 관한 6개조안을 제시했다. 이는 “(1)포로는 전원을 교환할 때까지 1대1 원칙에 의하여 교환되어야 할 것, (2)상대측에 억류되어 있는 외국시민 및 상대 측 통치지역 내에 있으며 귀환을 요청하는 시민 등의 귀환을 1대1 원칙에 의거하여 교환할 것, (3)귀환을 요청하지 않는 전쟁포로는 석방될 것, (4)휴전협정이 조인될 때 상대측 통치 지역 내에 있는 쌍방의 잔여 시민은 그들의 선택에 의하여 송환될 것, (5)귀환

39) 앞의 기사.

40) 중국공산당은 중국국민군 포로에게 고향으로의 귀환, 중공지역에 정착, 공산군 자원만을 선택케 하였다. 이는 국공내전을 ‘내란’으로 규정한 공산당 및 국민당의 전략에 따른 것이었다. 이러한 중국공산당의 전례를 비취볼 때, 한국군 포로는 내전이나 국제전쟁이냐의 성격에 따라 포로로 규정되어 송환대상이 되거나 아예 포로로 인정받지 못할 수 있었다. 때문에 전쟁의 성격 규정은 남한 출신자의 귀환에 절대적으로 영향을 미칠 것으로 예견되었다. 「국제법 적용되나, 한국전의 성격 - AFP기자 관측」, 『경향신문』, 1952년 1월 1일자.

선택이 정상적으로 수행되었는가를 확인하기 위하여 국제적십자사 대표는 포로 및 휴전협정 조인 당시 쌍방 통치 하에 있는 전 시민을 인터뷰할 수 있도록 허용되어야 할 것, (6)쌍방의 시민 및 기타 인사는 1950년 6월 25일 현재 대한민국 및 통치 하의 주민을 의미하는 것으로 규정짓는다”는 내용이었다. 즉, 전시 상태에서의 포로 및 외국인, 시민의 귀환은 1대1 원칙에 따라 귀환하며, 귀환 여부는 개인의 선택에 따른다는 것, 휴전협정이 조인되면 나머지 인원도 모두 선택에 의해 송환하되, 국제적십자사가 실행여부를 직접 확인한다는 것을 골자로 했다.<sup>41)</sup>

유엔군과 공산군 간의 포로 및 민간인 송환 논의에 대해서는 낙관적인 전망이 일반에 소개되기도 했지만, 실제로 유엔군 측 대표들의 인터뷰는 미묘한 차이를 보이고 있었다. 먼저 리비 제독은 “우리는 매우 이상하다 할 정도로 매우 우호적인 회담을 가졌다”며, 공산 측이 대부분의 요구를 받아들였다고 전언했다. 한편 조이(C. T. Joy) 제독은 NBC 방송국과의 인터뷰에서 “유엔군 측은 행방불명 중인 모든 포로에 대하여 행방을 계속 요구할 것이며, 우리가 성취하고 싶은 것에 제한이 있을지도 모르나 현재 적 수중에 있는 우리 군대와 최후의 1인까지 찾아오는데 의연한 노력을 할 것”이라고 밝혔다.<sup>42)</sup> 조이의 인터뷰는 결국 제한적 의미에서의 포로 교환이 있을 것임을 암시하는 것이었다. 그럼에도 불구하고 국내 언론은 납치된 민간인 명부를 교환하자는 유엔군 측의 제안에 공산군이 동의했다며 민간인 송환에 긍정적 전망을 내놓으면서도, “그런데 공산군 측이 동의한 민간인이라 함은 외국인에 한한 것이라는 소식도 전해지고 있다”며 암울한 단서를 달기도 했다.<sup>43)</sup>

41) 「국련군측 6개조 신제안」, 『동아일보』, 1952년 1월 3일자.

42) 「억류된 민간인 석방 - 5만 포로정보 제공도 적 동의」, 『서울신문』, 1952년 1월 3일자.

43) 「납치인사들 교환에 합의 - 우리 동포도 포함되나?」, 『서울신문』, 1952년 1월

국내 언론은 포로교환 협상이 미묘한 파장을 거듭하고 있는 상황에서 유엔군 측의 성명을 중심으로 회담의 진전 상황을 일반에 알려왔다. 그러나 주로 신문을 통해 알려진 것은 “유엔 포로군을 공산군에 편입하는 것은 전쟁 조례를 위반하는 인권 유린”이라는 비난 성명,<sup>44)</sup> 1:1 포로 교환을 논의하는 중에 “공산 측은 유엔 측이 억류하고 있는 것보다 훨씬 소수의 포로를 억류하고 있다”고 호도하고 있다는 비판,<sup>45)</sup> “민간인과 군대의 석방은 별개의 문제”이며, 송환대상자에게 “어느 편에 속하겠는가를 선택하는 것을 거부”하고 있다는 북한 태도에 대한 지적 등<sup>46)</sup> 일부 논의만이 취사선택되어 일반에 알려지곤 했다. 납북자 송환이 과연 이뤄질 것인지에 대한 의문을 제기하는 기사가 발표되는 등 송환 논의 전망은 매우 어두운 상태였다.<sup>47)</sup> 그런 가운데 북한은 유엔군 포로수용소에 수용 중인 1만 6,000명의 포로와 4만 여명의 의용군 출신자를 북측으로 송환할 것을 집요하게 요구하였다. 이에 대해 한국군 협상 대표 이형근은 “부당한 요구는 절대로 수락되지 않을 것”이라고 반대의를 분명히 하면서 협상이 쉽게 접점을 찾지 못하고 있었다.<sup>48)</sup>

1952년 1월 3일 공산 진영은 포로교환에 대한 유엔 측 제안을 공식적으로 거부하였다. 이때 북측이 내세운 반대 이유는 크게 다음과 같았다. (1)포로의 석방과 귀환을 별개로 하자는 것을 거부한다.

3일자. 이러한 논조의 배경이 인터뷰 과정에서의 실수나 오류인지, 신문 보도 과정에서의 왜곡 혹은 과장인지 등은 파악되지 않는다. 그러나 어찌됐던 서울 신문에 실린 리비의 입장발표는 실제 회담 경과와는 차이가 있는 것이었다.

44) “포로 편입은 인권 유린”- 유엔군 측, 신제안 이유를 설명, 『경향신문』, 1952년 1월 4일자.

45) 「자원하는 자만 1 대 1로 송환 - 국련군 대표, 포로교환 신제안」, 『서울신문』, 1952년 1월 4일자.

46) 「신포로교환안을 공산측에서 거부시」, 『조선일보』, 1952년 1월 4일자.

47) 「과연 11만을 석방할 것인가? 막연한 납치인 한계, ‘전부교환’동의에 관심 집중」, 『조선일보』, 1952년 1월 3일자.

48) 「북한 납치인사 송환 절대 불양보 - 한국휴전대표 이형근 소장 특별성명. 국군 위주의 포로교환이어야 한다」, 『동아일보』, 1952년 1월 4일자.

(2)포로를 민간인과 교환하자는 것은 동의할 수 없다. (3)국제적십자사 등의 중립기구가 포로의 귀환여부선택을 확인하는 것과 포로 순시단 편성을 거부한다. (4)포로를 북한군에 강제복역시킨 사실이 없다.<sup>49)</sup> 즉 의용군 등 포로 동원을 당초 부인하며, 포로의 선택권을 무시하는 등의 행태를 보인 것이다. 그러면서 북한 측은 남쪽에서 북한 시민 50만명을 남한으로 송치했다는 주장을 해나갔다.<sup>50)</sup>

그러자 유엔군은 1월 8일 다음과 같은 수정안을 북측에 제시하였다. 첫째 귀환을 희망하는 포로는 교환하되 동일한 수로 정한다.(1:1교환), 둘째 1950년 6·25 전쟁 당시와 달리 이동된 외국인, 민간인은 자유의사에 의해 송환할 수 있다.(민간인 송환), 셋째 남북간 이동은 북한 및 중공군, 유엔군 모두 이를 허용한다(상호교환), 넷째 모든 포로와 민간인의 자유의사를 확인하고 상호간 협력을 위해 국제적십자사가 역할한다(국제적십자사에 의한 쌍방절충)는 것이었다.<sup>51)</sup> 이러한 제안은 결국 포로의 1:1상호교환과 민간인 송환 등을 골자로 하고 있었지만, ‘시민’, ‘민간인’의 정의가 제대로 이뤄지지 않고, 포로와 민간인의 경계에서 논의되고 있어 논쟁의 여지가 있는 것이었다. 즉 납북된 민간인이 그 자체로 억류되어 있기도 하고, 군이나 혹은 다른 영역에 이미 동원되어 민간인 신분이 아닌 경우들이 많았기 때문이다. 예컨대 민간인으로서 북에 억류된 북한 의용군과 같은 경우 등이 이에 해당한다고 볼 수 있다. 결국 북측은 포로의 의사를 존중하는 송환을 받아들일 수 없다고 밝혔고, 민간인 송환은 ‘정치적인 문제’라고 거부하였다.

1952년 1월말부터 공산권 측은 다소 미묘한 입장의 변화를 보이기

49) 「敵, 7항목 반대 표」, 『조선일보』, 1952년 1월 6일자.

50) 「북한 시민 50만 납치해 갔다고 - 공산측 허위 비난」, 『조선일보』, 1952년 1월 7일자.

51) 「민간인의 송환 원칙을 명시 - 거부된 포로교환 6개조 수정안」, 『서울신문』, 1952년 1월 10일자.

시작했다. 먼저 1월 26일 중국의 北平방송을 통해 북한군 총사령부 대변인은 “안전을 위해 외국 민간인 약간 명을 억류하고 있다”면서 “휴전협정이 조인되는 대로 외국 민간인 전부를 즉시 무조건 석방하고 이들을 송환할 작정이다”라고 발표했다.<sup>52)</sup> 그리고 한편으로 협상석상에서는 유엔군이 “현재 억류하고 있는 공산군 포로 및 민간인 보다 많은 수를 억류하고 있다”고 비판하며, “포로로 식별하다가 민간 억류인으로 재구별한 3만 7,000명의 남한출신 의용군을 정식 포로에 포함하여야 한다”고 요구하기 시작했다.<sup>53)</sup> 즉 북한 측은 협상의 여지가 있는 것처럼 한 쪽으로 대화 용의를 보이면서 포로 교환협상의 고지를 점하기 위해 의용군 문제와 남쪽의 억류 문제를 끌어들이고 있었던 것이다. 이러한 태도는 논리적으로 성립되기 어려운 것이기도 했지만, 어쨌든 유엔군 측과 협상을 이어가려는 모습으로 해석될 수 있었다. 때문에 유엔군 측에서도 “오늘도 아무런 진전이 없었다”는 리비의 발표와 함께 “개념적인 것보다 특정한 것에 대하여 토의하려는 태도로 나왔다”는 나콜스 준장의 다소 엇갈린 평가가 공존하는 양상을 보이고 있었다.

‘포로 및 민간납치인의 석방교환 및 송환’ 협상이 난항을 거듭한 중요한 배경은 유엔군과 공산군이 수용하고 있는 포로수의 절대적 차이, 유엔군의 포로 자원귀환 원칙과 공산군의 강제 일괄송환 원칙의 대립, 유엔군의 1:1포로교환과 공산측의 거부로 요약될 수 있다. 특히 한국정부는 1:1포로교환 원칙에 동의하는 대신 부족한 포로 수만큼을 납북자로 충원하여 귀환시킬 것을 줄곧 주장했다. 그러나 북한 측은 이에 절대적인 거부를 고수하였다.<sup>54)</sup> 유엔군은 포로

52) 「휴전되면 석방 - 외국 민간인 억류에 적측 발표」, 『조선일보』, 1952년 1월 27일자.

53) 「의용군 포로 취급 - 적 대표, 불합리한 요구」, 『서울신문』, 1952년 1월 27일자.

54) 「포로문제엔 2점 미해결 - 민간인과의 교환은 적 반대」, 『조선일보』, 1952년 1월 17일자.



및 민간인 납북자의 송환문제를 국제사법재판소에 회부할 것까지 검토했지만,<sup>55)</sup> 결국 납북자 문제가 포로송환을 비롯한 휴전협상 전반을 지연시킬 것이라 우려하며 이를 도외시켰다.<sup>56)</sup> 이러한 배경에서 결국 민간인 납북자의 귀환은 회담석상에서 사실상 논의가 되었다.

#### 4. 1952년초 납북자 귀환 교섭의 결렬과 ‘의용군’ 출신 억류자 석방

1952년 1월 말부터 외국국적 민간인 석방에 대한 의향을 보이던 공산군 측은 2월 3일 포로교환에 대한 9원칙을 제안하며 포로 송환과 휴전협정 후 민간인 귀환에 대한 방침을 전달해 왔다.<sup>57)</sup> 위와

55) ‘Measures to Achieve a Korean Armistice on present UNC Terms and Alternatives thereto’(1952.1.25), “Records of the Director of the Office of Northeast Asia Affairs(NA) (U. Alexis Johnson), 1945~’53”, RG 59.

56) 조성훈, 「휴전협상시 납출출신 의용군 문제 누락 배경과 그 영향」, 『북한에 의한 납치문제 해결 국제연합대회: 납북자문제의 기원·확산·해결』, 2010, 57쪽.

57) 「납치민간인은 송환 - 북한 및 중공적십자 초청」, 『조선일보』, 1952년 2월 6일자. 민간인 귀환에 관한 제9항에는 다음과 같은 부연조문이 뒤따랐다. (A) 유엔 측은 본래 現 군사한계선 북방에 거주하였던 민간인으로서 휴전협정 발효 전에 現 군사한계선 남방으로 납치한 자의 本家 귀환을 허용하고 원조하여야 할 것이며 북한 및 중공군은 본래 現 군사한계선 남방에 거주하였던 민간인으로서 휴전협정 조인 발효 전에 現 군사한계선 북방으로 납치된 민간인의 본가 귀환을 허용 원조한다. (B) 쌍방 최고 군사령관은 자기 지배지역에 前記 납치 민간인 송환에 관한 협정 취지를 널리 보도하여 쌍방의 민사 행정기관에서 송환을 원하는 전기 전 민간인에 대하여 필요한 원조와 안내를 할 것. (C) 휴전협정 조인발효 직후 쌍방은 각 영관급 장교 2명으로서 납치민간인 송환원조위원회를 구성하고 군사휴전위원회의 감독 명령 하에 전기 납치민간인이 귀환하는데 있어서 비무장지대의 통과 및 기타 문제를 취급하도록 할 것. 만약 이 임무 수행에 있어서 동 위원회에서 합의에 도달치 못할 경우에는 군사휴전위원회에 회부하여 결정을 짓도록 한다.

같은 북측의 제안은 포로 송환에 대한 구체적 의견을 제시한 것이었는데, 유엔 측 대표 리비는 “나는 우리가 포로문제의 난점을 해결할 수 있다고 처음으로 생각했다. 우리는 세목을 작성하기 위하여 1~2일 이내에 참모장교들에게 이 문제를 회부할 용의가 있다”며 매우 긍정적으로 평가했다.<sup>58)</sup>

2월 6일에는 포로수용소 시찰과 포로 송환 원조를 위한 합동 국제적십자위원회를 구성하기로 양측이 합의했지만, ‘납치 민간인’의 송환에 대한 안전보장책을 포로교환협정에 포함하고, 이들의 송환을 결정 감시하기 위한 중립적 방문단 파견을 공산군이 거부함으로써 아슬아슬한 줄타기 협상이 이어졌다.<sup>59)</sup>

그런 가운데 2월 7일 협상에서 유엔군 측이 포로들의 송환희망 여부에 대한 선택권 부여방침을 고수했다는 소식이 전해졌다. 그러나 중요한 것은 이것이 결국 1:1포로교환을 포기하려는 유엔군의 입장 변경이라는 분석이 뒤따랐다.<sup>60)</sup> 한국 정부와 사회여론은 현재 수용된 포로의 수적 차이가 크기 때문에 1:1포로 교환 대상에 납북민간인을 포함하여 귀환시키는 방안을 계속 주문했으나, 유엔군 측은 ‘의용군’ 출신으로 수용중인 민간인의 석방과 북한에 억류된 유엔군 포로를 우선 귀환시키기 위해 1:1교환 원칙을 사실상 포기한 것이었다. 협상의 구체적 내용이 알려지지 않는 속에서 1:1교환 방식을 포기했다는 소식을 먼저 접한 언론들은 다음과 같이 유엔군 대표단을 맹렬하게 비난했다.

“유엔군 측 대표는 포로교환에 있어서 1대1로 교환하고 남는 공산군 포로와 괴뢰군이 북한으로 납치해간 남한 민간인과 교환하자는 종래의 요구를 포기

58) 「민간인 귀환을 알선 - 포로교환에 쌍방 합의 성립시」, 『서울신문』, 1952년 2월 6일자.

59) 「합동 적십자단 구성, 포로분위서 합의 성립」, 『서울신문』, 1952년 2월 8일자.

60) 「납치인 송환 요구 철회 - 휴전협정 촉구차 국련군 또 2개항 양보」, 『동아일보』, 1952년 2월 9일자.

하였다고 전한다. .... 이 양보는 결국 적측의 오만을 더욱 增長시켜 그들의 고집을 더욱 원조하는 길밖에 되지 않는가 하여 오인은 자못 경악치 않을 수 없다.” (「납치인 교환 요구 포기에 대해」, 『조선일보』, 1952년 2월 9일자.)

“판문점 정전회담에서 유엔군 측 대표들은 또 다시 굴욕적 양보를 하였다. 유엔군 측의 굴욕적 양보에 대하여 우리 민족은 모두 참을 수 없는 분격에 떨기하려고 하고 있으며 전체 민족의 이름으로 이 굴욕적 양보를 철회할 것을 요구하는 동시에 정부에 대하여 소위 정전회담 대표단에 파견한 한국군 대표 유재홍 소장을 즉시 소환하는 동시에 이 굴욕적 양보의 연대 책임자로서 그 전말을 전 국민 앞에 공개하라고 요구할 기운이 농후해 가고 있다.” (「굴욕적 양보에 전 국민 분노 충천!」, 『동아일보』, 1952년 2월 10일자)

“우리의 거족적 관심과 주목을 끌어 내려오던 민간 납치인사들의 교환 여부는 7일 판문점 참모장교회담에서 유엔군 측의 포기선언으로 불문에 부치고 말게 되었다 한다. 따라서 이 놀라운 양보로 말미암아 이제는 그들을 구출할 一縷의 희망조차 끊어지고 말았으니 우리는 가슴을 두드리며 통곡을 해도 오히려 분원(忿怨)이 풀리지 않겠다. .... 위대한 존재인 유엔군 대표들은 도대체 어떤 것을 생각하며 또 무엇을 하고 있는지 우리는 이해하기에 곤란하다. .... 물론 이것은 한국인만을 의미한 것이오 겨우 20명에 지나지 못하는 미국인을 비롯한 외국인간인에 한해선 예외로 끝까지 석방을 주장할 것만은 뻔한 사실일 것이니 이것이 더욱 우리의 마음을 아프게 하는 민족적 원한이 아니면 무엇이랴.” (「무모한 납치 민간인사의 교환 포기」, 『서울신문』, 1952년 2월 10일자)

“또다시 유엔군 측에서는 엄청난 양보를 하였다. 일전의 참모장교 회의석상 납북되어간 남한 愛國士들의 송환요구를 유엔 측이 포기하고 만 것이 곧 이것이다. 종래 유엔 측이 주장하여 온 1대1의 포로교환에 있어 괴뢰 측 포로의 나머지 머리수를 우리 애국지사들과 맞추어 찾아올 것을 요구하여 오던 중 돌연 이것을 철회하고 만데 대해 한국민으로서서는 한없는 통분과 비감을 억지할 나위가 없다. 맹목적으로 휴전회담을 성공시키기 위해 한국과 한국인을 희생시키려 한다면 차라리 우리는 죽음을 택하는 것이 마땅할 줄 안다.” (「유엔 휴전대표에 충고함」, 『경향신문』, 1952년 2월 12일자)

유엔군이 남북 민간인 귀환 교섭을 사실상 중단했다고 판단한 한국인들은 나아가 휴전협정 반대에 더욱 적극적으로 나섰으며, 반미 시위를 벌이기도 했다. 급격히 악화되는 민심을 우려한 무초(J. J. Muccio) 주한 미국대사는 2월 22일 이승만 대통령을 예방하고 이에 대한 우려를 표했다. 무초 대사는 각 신문의 2월 10일자 사설들을 지목하며, 각 언론이 “휴전협상에서 토의 중인 조항들에 대해 허위 사실을 유포하거나 선동하고 있다”고 맹비난했다. 아울러 이승만의 휴전협정 반대 태도를 언급하며 “유엔 국가들에게 한국에 대한 군대와 지원을 요청하기 어려워졌다”고 발언했다.<sup>61)</sup> 휴전협상에 대한 이견과 함께 남북자 귀환교섭문제로 이승만정권과 미국간의 감정의 골은 깊어졌다.

이후 한국정부는 ‘의용군’ 출신 민간인 억류자 석방을 더욱 강력하게 촉구하였다. 유엔군 또한 휴전회담에서 1:1 포로교환과 남북자 교섭을 사실상 철회했지만, 이들 민간인 억류자 석방에 대해서는 분명한 방침을 정하고 있었다. 때문에 의용군의 포로명단 누락을 계속 지적하는 북한 측 주장에도 단호한 태도를 견지하였다. 3월 26일 유엔군 사령부 대변인 나콜스 준장은 ‘유엔 측이 수용 중인 4만 4,000명의 행방불명 포로와 5만 3,000명의 행방불명 한국군 포로에 관한 요구를 철회하자는 공산 측 제안을 유엔 측이 채택’했다며, 포로논의가 급진전되었음을 알렸다.<sup>62)</sup> 이는 유엔군 포로로 있는 4만 4천명의 의용군 출신자 문제와 북측의 명부에서 확인되지 않는 한국군 포로 5만 3천명 문제를 더 이상 거론하지 말자는 사실상 담합이었다.

유엔군과 공산군 측의 비밀협치의 발표에 뒤이어 남한 출신 의용군

61) ‘Anti-cease fire campaign and local politics’(1952.2.23), “Korea, Seoul Embassy, Top Secret Records, 1950~’56”, RG 84.

62) 「국련측, 양보에 또 양보 - 포로 강제송환에 마침내 동의」, 『동아일보』, 1952년 3월 28일자.

포로석방이 본격적으로 추진되었다. 3월 28일 변영태 외무장관은 국회에서 의용군 포로는 “포로명부에서 제외되어 민간인으로 취급 될 것”이며, 이에 대해서는 미군 고위측과도 확인을 마쳤다고 보고했다.<sup>63)</sup> 실제로 미국 측은 내부적으로 민간인 억류자 석방의 시기를 조율하고 있었다. 무초 대사와 리지웨이(M. B. Ridgway) 유엔 군사령관은 이승만 대통령에게 조속한 석방이 이뤄질 것임을 인지시켜 반발을 누그러트릴 것에 동감하고 있었다.<sup>64)</sup> 이어 유엔군사령관이 된 클라크(M. W. Clark) 또한 마찬가지로 입장을 나타냈는데, 첫째 민간인 억류자 석방으로 휴전협상이 결렬 혹은 지연되지는 않을 것, 둘째 이로 인해 유엔군 포로에 대한 보복이 있을 것이라는 전망은 무시할만하다는 점, 셋째 민간인 억류자의 석방은 군수 부담 등을 덜어줄 것이라는 견해를 제시했다.<sup>65)</sup> 이후 민간인 억류자 석방은 순탄하게 추진되었다.

1952년 6월 22일 한국 정부는 영천 및 부산지구에 수용되어 있는 민간인 억류자 약 2만 7,000명이 석방될 것이며, “그들의 명부는 1951년 12월 10일 휴전협상 대표들에 의하여 교환된 전쟁포로 명부에는 포함되지 않는다”고 발표했다. 아울러 정부는 의용군 석방문제는 포로교환의 의제가 아닌 ‘대내적 문제’라고 규정했다.<sup>66)</sup> 6월 29일부터 부산, 영천 수용소에 있던 소위 의용군 포로가 민간인으로서 석방되기 시작했다.<sup>67)</sup> 석방된 이들에 대한 서울시민증 교부, 부역사실 조사 등이 문제가 되기도 했지만,<sup>68)</sup> ‘의용군 포로’

63) 「남한 출신 4만 2,000명 교환서 제외」, 『경향신문』, 1952년 3월 20일자.

64) ‘Telegram CX-67296’(1952.4.22), “Korea, Seoul Embassy, Top Secret Records, 1950~’56”, RG 84.

65) ‘Telegram CX-69687’(1952.6.52), “Korea, Seoul Embassy, Top Secret Records, 1950~’56”, RG 84.

66) 「돌아오는 대한의 아들 - 반공포로 2만 7,000」, 『서울신문』, 1952년 6월 24일자.

67) 「직업까지도 보도 - 사회부서 억류자 석방에 만전」, 『경향신문』, 1952년 6월 28일자 등.

68) 「부역 여부를 심사 - 김 서울시장 기자회견談」, 『조선일보』, 1952년 7월 12일자.

석방은 대체로 무난히 진행되었다.<sup>69)</sup> 1차로 남한 출신 의용군이 석방되자 북한군 협상대표 남일은 “도전적인 행동”이라고 비난했지만, 특별한 이상 징후는 나타나지 않았다.<sup>70)</sup>

1953년 4월말 국군 및 유엔군과 공산군 간에 상병포로 교환이 추진되었다. 이에 국회는 클라크 유엔군 사령관에게 납북된 27명의 국회의원 송환을 요청했으며,<sup>71)</sup> 이러한 시기에 납치민간인 송환문제 해결을 위해 노력해야 한다는 목소리도 터져나왔다.<sup>72)</sup> 그러나 유엔군 사령관조차 민간인 송환논의는 상병포로 논의와 별건이라는 뜻을 국회에 밝히는 등<sup>73)</sup> 납북자 송환은 제대로 다뤄지지도 못한 채 결국 실현되지 못했다. 다만 주목할 점은 북측으로 송환된 6,670명 중에 ‘공산주의 민간억류자’ 446명이 포함되어 있었다는 점이었다. ‘민간억류자’는 본래 상병포로에 해당되지 않는 대상인데, 유엔군 측은 이들의 병상정도와 ‘송환의사’를 고려하여 송환하였다. 이에 언론에서도 “유엔 측이 자의송환의 원칙을 협의의 전쟁포로뿐 아니라 일반포로에까지 자진 적용함으로써 공산 측에서도 같은 원칙을 준수하도록 실천을 통하여 요청한 것으로 해석”된다며, 북측의 추후 조치를 주목하였다.<sup>74)</sup> 그러나 결국 1명의 납북 민간인도

69) 의용군 출신자에 대한 의심과 경계의 눈길도 각종 신문기사에서 살펴 볼 수 있다. 특히 김태선 서울시장은 “돌아온 그들”에 대해 재심사를 하여 부역사실을 반드시 검증하겠다고 공표했으며, 이에 동조하는 기사들도 발표되었다. 소위 渡江派와 殘留派간의 대립 등 서울의 특수한 상황을 고려해야 한다는 의견들이 있었던 것이다. 「‘돌아온 그들’이 던진 과문 - 석방억류자 재심에는 냉철하라」, 『서울신문』, 1952년 7월 14일자.

70) 「억류자 석방에 항의 - 적, ‘해’ 중장에 각서」, 『조선일보』, 1952년 9월 27일자.

71) 「납치 민간인 무조건 송환 - 共軍포로 심사에 관여를 주장」, 『조선일보』, 1953년 4월 15일자.

72) 「납치 민간인을 귀환케 하라」, 『조선일보』, 1953년 4월 27일자.

73) 「민간인 송환 해결에 노력 - 크라크 장군, 국회에 답변」, 『조선일보』, 1953년 4월 17일자.

74) 이때 남쪽으로 귀환한 연합군 포로 총수는 국군 포로 471명을 포함하여 684명이었다. 「상병포로 교환, 3일로 종료 - 민간인 억류자 446명도 포함」, 『조선일보』, 1953년 5월 5일자.

귀환하지 못했다. 오히려 남쪽에서는 민간인 446명을 포함한 공산군 포로 6,670명을 북으로 송환했다.

## 5. 휴전협정 후 ‘실향사민’ 상호귀환 협상과 북한의 파기

휴전협정 조인 후 유엔 측과 공산 측은 8월 5일부터 포로 교환하기로 합의하였다. 이와 함께 민간인 상호귀환이 추진되었다. 이는 휴전협정 제59항에 근거한 것으로, 이로써 납북자는(失郷私民, Displaced Civilians)이라 명명되었다. 휴전협정 제59항에는 “1950년 6월 24일에 이남에 거주한 전체 사민에게 대해서는 그들이 귀향하기를 원한다면 그들이 군사분계선 이남지역에 돌아가는 것을 허용하며 협조한다. 각방 사령관은 책임지고 본목 규정의 내용을 그의 군사통제지역에 광범히 선포하며 또 적당한 민정당국을 시켜 귀향하기를 원하는 전체사민에게 필요한 조치와 협조를 주도록 한다”고 명기되었다. 또한 동항 (c)목에는 “협조하는 조치는 본 휴전협정이 효력을 발생한 후 될 수 있는 한 속히 개시한다”, (d)목에는 “이 업무를 실시하기 위하여 쌍방이 각 2명씩 합 4명의 영관급 장교로 조직되는 ‘실향사민귀향협조위원회’를 설립한다”는 내용도 포함되었다.

그러나 조항에 명기된 “그들이 귀향하기를 원한다면”의 문구와 그 주체가 되는 ‘민간인’에 대한 규정이 모호하다는 점 등의 문제가 곧바로 지적되었다.<sup>75)</sup> 즉, 송환의 전제가 되는, 귀향의사를 파악하고 전달하는 역할에 있어 북한이 얼마나 성실하고 합법적으로 수행

75) 「사설 - 민간인 송환 문제」, 『동아일보』, 1953년 7월 31일자.

할지 의문스럽다는 것이었다.

민간인 귀환 협상에 적극 대처하기 위한 정부의 노력도 때를 함께 하며 경주되었다. 1953년 8월 28일 국회는 이종현 의원의 제의로 ‘납치인사 귀환촉진 건의안’을 토의하였다. 그는 납북된 이들은 “납치가 아니고 포로”라고 해석해야 하며, 때문에 포로교환 시 당연히 이에 대한 귀환 논의가 이뤄져야 한다는 것은 유엔에 강경하게 주장해야 한다고 역설하며 위 안의 필요성을 설명했다.<sup>76)</sup> 이에 대해 실효성이 있겠느냐는 회의적 의견도 제시되었지만, 결국 국회는 외무, 국방 양 분과위원회에 이를 일임하여 해결을 꾀한다는 안건을 채택하였다.<sup>77)</sup> 이에 따라 9월 4일 제73차 국무회의에서 외무부 내에 외무·내무·국방 3부 합동의 ‘휴전대책연구회’가 설치되었다. 연구회 위원은 3부 차관으로 구성되었고, 연구회장은 변영태 외무부장관이 맡았다.

국회는 10월 2일 납북인사 귀환에 적극 대처할 소위원회를 국회 내에 구성하였다.<sup>78)</sup> 10월 말에는 ‘납치민간인사송환대책위원회’를 구성하여 납북문제에 대해 적극적으로 대처할 것을 결의하며, ‘납치 민간인사송환문제’를 정치회담 항목에 삽입케 하는 동시에 UN 각국에 이 문제를 호소할 것을 정부에 주문했다.<sup>79)</sup> 이러한 노력에 힘입어 11월 12일 정부 측 관계 부처와 외무·국방 위원회 중 선출 위원, 납치인사 가족대표로 구성된 ‘납치민간인사송환대책위원회’가 조직되었다. 국회는 내무부와 공보처가 납치인사의 정확한 인원과

76) 「납치인사 귀환촉진에 관한 건」, 《국회본회의 회의록》 제16회(37차), 1953.8.28.

77) 「납치인사 귀환 촉진 - 국회서 건의안 토의」, 『조선일보』, 1953년 8월 30일자.

78) 소위원회에는 국방위 소속 임홍순, 홍익표, 김문용, 윤재근, 박영출 의원과 외무위 소속 정일형, 이용설, 우문, 김양수, 장건상 의원이 포함되었다. 이후 소위원회가 ‘납치민간인사송환촉진위원회’로 개편될 때, 위 의원 외에 이종현, 서상국 의원이 추가되었다.

79) 「납치민간인사 송환 촉진에 관한 건의 이송의 건(國議 제300호)」, 1953.10.23. (《한국전쟁납북사건자료집》 1권, 752~757쪽)



실태를 파악하도록 노력하게 할 것을 정부에 주문했고, 한편으로 유엔 등을 통한 문제해결을 모색했다. 이를 위해 국회는 먼저 ‘납치 인사 송환문제’를 정치회담 항목에 삽입해 줄 것을 관계 국가들에 호소한다고 결의했다.<sup>80)</sup> 신익희 국회의장은 ‘실향사민귀향협조위원회’ 유엔 측 구성위원 2인 중 1인은 한국군 대표를 임명하도록 정부에 건의하기도 했다.<sup>81)</sup> 국회가 중심이 된 납치민간인사송환대책위원회는 유족단체와 긴밀한 관계를 유지하며 유엔군 총사령부가 진정서를 전달하는 등 납북자 귀환 교섭을 계속적으로 요청하였다.

그런 가운데 1953년 12월초 북한 측은 민간인 교환협상에 적극적인 태도를 보이기 시작했다. 유엔 측도 “양 측의 안이 98% 흡사하다”는 긍정적인 답변을 내놓았다.<sup>82)</sup> 약 8천명의 민간인이 귀환할 것이라는 보도와 함께<sup>83)</sup> 1954년 1월부터 양측 민간인을 교환하자는데 완전 합의했다는 조정환 외무부 차관의 발표도 뒤따랐다.<sup>84)</sup> 민간인 귀환이 드디어 이뤄진다는 기대감이 고조되는 가운데, 민간인 송환 추진에 관한 정부의 구체적 대응과 부서간 역할 분담이 일반에 공고되었다.

이에 따르면 내무·국방·교통·사회·보건 5개 부처가 귀환할 인사들의 인수준비와, 수송·수용 등의 역할을 분담하기로 했다. 남한으로 귀환하는 납북자의 귀환과 정착 과정에 대해서는, 판문점을 통해 귀환한 후 거제도에서 2개월간 ‘교화’ 교육을 받고 나서 각 지역에 정착하게 될 것이라고 발표되었다.<sup>85)</sup>

80) 「납치 민간인사 송환추진에 관한 건의안」, 《국회본회의 회의록》 제16회(60차), 1953.10.20.

81) 「납치인사송환대책에 관한 건의 이송의 건(國議 제320호)」, 1953.11.14.(《한국전쟁납북사건자료집》 1권, 758~759쪽)

82) 「납치인사 귀환은 明春? - 송환원칙에 합의」, 『경향신문』, 1953년 12월 3일자 등.

83) 「송환 거의 합의 도달 - 피랍민간인 8,000명」, 『동아일보』, 1953년 12월 6일자.

84) 「납치 민간인의 송환 - 조 차관, 완전 합의를 확인」, 『조선일보』, 1953년 12월 8일자.

85) 「인수절차를 결정 - 3월에 돌아올 민간인, 거제도 거쳐 귀향」, 『조선일보』, 1954년

실향사민교환위원회는 귀향한 인사들을 ‘교화’하기 위한 일정기간의 수용이 필요하다고 결정하고, 수용소 부지에 대한 논의를 진행해갔다. 1월 12일 내무, 국방, 교통, 사회, 보건 등 각 부와 기획처, 공보처, 한국민사원조처 대표자들이 참석한 회의에서 거제도가 잠시 거론되었지만, 이보다 서울에서 가까운 충청남도 논산이 더욱 적합하다고 평가되었다.<sup>86)</sup> 1월 15일 각 부처 관계관의 현지조사를 통해 논산은 적합지로 판정되었고, 2천명 규모의 수용소 건립이 추진되었다.<sup>87)</sup> 그러나 불과 열흘 만에 논산 부지선정은 국방부의 요청에 의해 번복되었다.<sup>88)</sup> 수용소 부지로 거제도, 태릉 등이 다시 검토되었지만, 예산문제로 영천이 선정되었다.<sup>89)</sup> 정부는 귀향사민 인수 및 수송은 한국민사원조사령부가 맡고, 수용 업무는 영천수용소를 운용할 경상북도에 일임하겠다는 방침을 발표했다.<sup>90)</sup> 2월 12일 영천수용소 선정이 최종 결정되었으나,<sup>91)</sup> 불과 1주일 만에 북한 측에서 교환 대상자가 없다고 밝힘으로써 수용소 건설은 중지

1월 8일자.

- 86) 「교화는 단시일 내에 - 실향사민교환준비위에서 협의」, 『조선일보』, 1954년 1월 4일; 「거제도행을 변경 - 본토 내서 단시일 수용」, 『동아일보』, 1954년 1월 14일자; 「'논산'으로 결정 - 실향사민임시수용소」, 『동아일보』, 1954년 1월 15일자; 「실향사민 교환에 준비 진척 - 2월 25일경에 명부 교환」, 『조선일보』, 1954년 1월 15일자.
- 87) 「실향사민, 논산에 수용키로」, 『경향신문』, 1954년 1월 17일자; 「논산에 14일간 수용 - 실향사민수용소 수리도 금명간 착수」, 『동아일보』, 1954년 1월 17일자; 「논산이 최적당 - 귀환사민수용소로 당국자 합의」, 『조선일보』, 1954년 1월 18일자.
- 88) 「태릉으로 낙착 - 납치민간인 수용 장소」, 『동아일보』, 1954년 1월 30일자; 「실향사민 태릉에 수용키로」, 『경향신문』, 1954년 1월 31일자; 「태릉설이 대두 - 귀향사민수용소로」, 『조선일보』, 1954년 2월 1일자.
- 89) 「영천으로 재결정 - 귀향할 사민수용지로」, 『조선일보』, 1954년 2월 8일자; 「“중요 인사 귀환 무망” - 김 사회부 차관, 실향사민 문제 언명」, 『동아일보』, 1954년 2월 9일자.
- 90) 「예산 조치도 결정 - 귀향사민 인수에 만전」, 『조선일보』, 1954년 2월 10일.
- 91) 「실향사민 수용지는 영천 - 관계당국서 정식 결정」, 『경향신문』, 1954년 2월 14일자.

되었다.<sup>92)</sup>

‘실향사민’이라는 지위로 납북인사가 귀환하게 될 것이라는 데 대해 각 언론은 기대와 우려가 섞인 반응을 잇달아 내놓기 시작했다. 동아일보는 계획 발표 직후, 격일로 100명씩 납북으로 송환된다는 계획이 지나치게 제한적이며, 현실적으로 이뤄질 것인지 의문을 제기하였다.<sup>93)</sup> 나아가 강경한 대응과 함께 실패 경우를 대비하여 ‘보복 수단’을 마련해 뒤야 한다고 주장했다.<sup>94)</sup> 한편 조선일보는 과연 피납치인사들에게 “의사 표시의 자유가 보장되지 않는 한 그들은 이것을 알고도 귀향을 원할 수 없게 될 것”이라며, 그런 점에서 ‘실향사민’이라는 지칭에 심각한 의문을 제기했다.<sup>95)</sup>

‘실향사민’ 용어문제는 정치권에서도 지적되었는데, 국회 납치인사송환대책위원회인 김용우 의원은 “적은 ‘실향사민’이라는 교묘한 어구를 연구하여 가지고 나왔다”며, “귀향을 희망하는 민간인을 널리 선전하여 모집하였으나 공산 치하에 사는 것을 만족하게 생각하며 좋아서 귀향을 희망하는 사람이 없다고 하거나 그렇지 않으면 극소수로 표시하여 폐인을 귀환시킬지도 모르는 일”이므로, ‘실향사민 귀향협조위원회’가 강경하게 협상할 것으로 요구하기도 했다.<sup>96)</sup>

한편 북한행을 희망하는 북한 출신 남한거주자에 대한 ‘귀환 희망 등록’에 대한 공고도 각 신문을 통해 일반에 전파되었다.<sup>97)</sup>

92) 「수리공사 중지 - 실향민수용소」, 『동아일보』, 1954년 2월 21일자; 「납치인사 귀환은 기대난(難)」, 『조선일보』, 1954년 2월 21일자.

93) 「실향사민 송환에 이상 - 격일제 등 적 주장 해피」, 『동아일보』, 1954년 1월 3일자. ‘실향사민송환협조위원회’에 의한 송환계획의 내용은 다음과 같았다. ① 송환인원의 판문점 도착은 매일 오전 10시로 하고 교환시간은 10시부터 16시까지로 할 것 ② 3월 1일 되어 10일 전에 송환인사의 수효와 국적을 명시한 서류를 교환하고 실제 송환인사의 명단은 그 전날 12시까지 상호 통제할 것 ③ 교환은 격일로 하고 교환장소는 판문점으로 한다는 등.

94) 「포로석방 다음의 政略」, 『동아일보』, 1954년 1월 22일자.

95) 「우려되는 피납치인사의 송환」, 『조선일보』, 1954년 1월 12일자.

96) 「논단 납치인귀환문제」, 『서울신문』, 1954년 2월 7일자.

97) 「25일부터 등록 - 북한으로 돌아갈 희망자에게」, 『조선일보』, 1954년 1월 16일

북한으로의 귀향을 희망하는 ‘실향사민’ 대상자는 “4283년 6월 24일 이전에 북한(38선 이북)에서 거주하던 자로서 동년 6월 25일 이후 4286년 7월 27일 이전에 월남(휴전선 협정에 의한 군사경계선)한 자”였으며, 희망자는 1월 25일까지 각 시, 읍, 면에 등록하도록 공고되었다. 북한으로의 ‘실향사민 등록’이 개시되자마자, 등록 현황과 희망자에 대한 인적사항이 언론을 통해 그대로 공개되기 시작했다. 특히 동아일보가 월북 희망자 보도에 가장 적극적이었는데, 신문기사에는 희망자의 이름, 북한 주소, 희망 이유 등이 상세하게 실렸다.<sup>98)</sup> 그러면서도 남한으로의 귀환을 희망하는 이들에 대해서는 “대부분 무능력자나 또는 철저한 공산주의 세뇌공작을 받은 자들이 아닌가 보여진다”며 부정적으로 보도했다.<sup>99)</sup> 팽팽한 긴장감 속에서 월북희망자와 월남귀환자에 대한 사회적 우려 또한 고조되었다. 2월초 월북을 희망하는 사람만 전국에 30명인 것으로 파악되었다.<sup>100)</sup> 반면 남쪽으로 귀환할 민간인에 대해서는, 유엔 민사원조사령부가 약 8천 명일 것이라고 전망했고,<sup>101)</sup> 정부는 6천 명에서 1만 명일 것이라고 추정했다.<sup>102)</sup>

1954년 2월 15일 한국으로의 귀환 희망자 소식이 처음으로 알려졌다. 북한은 평양방송을 통해 “소수의 남한 사람이 이북에 있으나 남한에 다시 돌아갈 것을 신청한 사람은 단 한 사람도 없다”고 방송했다.<sup>103)</sup> 이에 조선일보는 휴전협정 제59항은 유명무실한

자; 「북한 송환 희망자 25일부터 등록」, 『경향신문』, 1954년 1월 17일자; 「월북 희망자 등록 - 금 25일부터 접수 개시」, 『동아일보』, 1954년 1월 25일자; 「귀환 희망 실향사민 25일부터 등록」, 『조선일보』, 1954년 1월 25일자.

98) 「도합 16명 - 월북희망자 등록」, 『동아일보』, 1954년 1월 30일자.

99) 「안재홍 씨 등 귀환? - 실향사민 교환 등록」, 『동아일보』, 1954년 1월 27일자.

100) 「월북희망자 전국에 30명 - 등록취소자는 18명」, 『조선일보』, 1954년 2월 4일자.

101) 「불과 8,000명? - 돌아올 실향사민수 예상」, 『동아일보』, 1954년 2월 5일자.

102) 「실향사민 명단, 26일 관명 - 교환 인원수는 18일에 쌍방 제시」, 『경향신문』, 1954년 2월 8일자; 「귀환하게 될 납치인사는? - 26일에 명단 교환」, 『조선일보』, 1954년 2월 8일자.

“있으나마나(有若無)”였으며, “분노를 금할 수 없게 되었다”고 밝혔다.<sup>104)</sup> 그리고 동아일보 또한 “휴전협정 제59항의 규정이 너무 미온적이었다는 것은 이미 누차 지적된 바”이기에 예측되었던 일이라며, “실향사민 이외에 공산 측이 강제로 납치한 비전투원의 송환에 대한 규정이 따로 있어야 할 것”이었는데 이것이 포함되지 않았기 때문이라며 “유엔 측의 중대한 과오”를 강력하게 비판하였다.<sup>105)</sup>

2월 20일 결국 북한은 공식적으로 “남한으로의 귀환을 희망하는 사람이 한 명도 없다”고 발표했다. 이러한 북한의 입장은 ‘강제납북자는 없다’, ‘월남희망자는 없다’는 기존 입장의 연장에 있는 것이었다. 결국 북한의 입장을 번복시킬 논리적 접근, 혹은 현실적 카드 없이 나선 교섭은 실패로 귀결되었다.<sup>106)</sup>

남한으로의 납북자 송환은 사실상 봉쇄되었지만, 월북을 희망하는 ‘실향사민’ 송환은 계속 추진되었다. 북한의 사실상 상호송환 파기로 실향사민 교환이 전면 중지될 것으로 전망되기도 했지만,<sup>107)</sup>

103) 「“귀향 희망자 한 사람도 없다” - 15일, 맹랑한 평양방송, 『조선일보』, 1954년 2월 17일자.

104) 「사실 염려되는 민간인 교환, 『조선일보』, 1954년 2월 18일자.

105) 「사실 민간인 송환과 공산측 태도, 『동아일보』, 1954년 2월 19일자. “피랍민간인은 실향사민이 아니요, 非法적인 포로인 것이다. 그들은 전란에 쫓기어서 실향한 사람들이 아니요, 공산군 또는 공산경찰의 손에 체포되어 강제로 납치된 사람들이다. 비전투원을 강제 납치한 것이 국제법 위반의 만행인 것은 물론이거니와, 이런 의미에서 피랍치자는 그 신분이 전쟁포로와 조금도 다른 것은 아니다. 그러므로 그들은 제네바협정에 의하여 원거주지에 자연 송환되어야 할 것이며 백보를 양보할지라도 휴전협정의 정신에 의거하여 중립국송환위원회에 이관되었어야 할 것이다. 휴전협정에 반드시 이 조목이 들어 있었어야 할 것이다”며 유엔의 협상 실패를 조목조목 비판하였다.

106) 이러한 지적은 언론 등에서도 지적되고 있었다. 협상이 한창이던 1953년 12월 8일 조선일보는, “공산당은 문자 그대로 무소불위인 만큼 이번의 민간인 송환 문제를 단순히 사무적으로만 추진하였다가는 완전히 실패에 돌아갈 가능성이 있는 것을 미리 예상해야 한다.”(「사실 - 납치인 송환과 적측 성의 여하.)고 지적하였는데, 이는 북한측이 논리여하를 불문하고 입장을 선회하지 않기 때문에 충분한 준비가 필요하다고 지적한 바 있었다.

107) 「공산측 성의 없다 - 실향사민 교환 중지?, 『경향신문』, 1954년 2월 23일자.

지역별로 집결되어 있던 월북희망자 송환은 결국 재개되었다. 전국에 있는 월북희망자는 서울에 집결되어 2월 25일 용산을 출발, 판문점 중립지대로 이동되었다.<sup>108)</sup> 이들은 3월 1일 판문점에서 북한 측에 신원이 인도되었다.

남북 양측은 교섭을 진행하는 중에도 서로를 비난하였다. 한편으로 한국 정부는 북한의 협상 파기에도 불구하고 일부 월북희망자를 송환했는데, 그 과정에서 여러 가지 문제점이 노출되었다. 먼저 월남자들에 대한 경계의식을 노골화하였다. 남북자 귀환에 대한 업무가 분장되고, 700만환의 예산이 배정되는 구체적 업무추진이 이뤄지는 가운데, 2월 10일 향후 계획을 발표한 사회부 차관은 귀환자에 대한 부정적 인식을 드러냈으며,<sup>109)</sup> 사회부장관 또한 “송환되는 귀향사민에 섞여서 적의 오염이 잠입할 우려”도 있기 때문에 사상조사가 필요하다는 의견을 밝히기도 했다.<sup>110)</sup> 이러한 의식은 월북희망자 송환과정에서 재현되었다. 1954년 2월 26일 월북희망자에 대한 경찰조사가 진행되었고,<sup>111)</sup> 그 결과 2명의 간첩혐의자가 구속되었다.<sup>112)</sup> 이후 월북희망자에 대한 신분조사가 강화되었고, 이러한 분위기는 월북희망자들에게 압박으로 작용하였다.

3월 2일, 우여곡절 끝에 월북을 희망한 ‘실향사민’ 37명이 북으로

108) 「오늘 아침 판문점으로 이송 - 실향사민 월북희망자」, 『동아일보』, 1954년 2월 25일자.

109) 「가족이 있으면 인도 - 납치인 귀환 후의 사회부 조치」, 『서울신문』, 1954년 2월 12일자. “金 사회부 차관은 왕방한 기자에게 “우리의 생각으로는 대개 허약자, 불구자, 폐인 등 결국 이용가치가 없는 사람들만이 돌아오지 않을까?” 하고 예상된다”

110) 「보호기간은 2주일 - 귀향사민의 방역 조치를 강구」, 『조선일보』, 1954년 2월 13일자.

111) 「월북사민에 대남간첩? - 경찰 돌연 윤·노 양인(兩人) 성분조사」, 『동아일보』, 1954년 2월 26일자.

112) 경찰국 및 미군 조사에 의해, 월북을 희망한 노영일·윤용성(경기도 고양군 거주자)이 1952년 월남했으며, 지명수배자였다는 것이 밝혀졌다. 「석방된 반공 청년 - 간첩 혐의의 월북사민」, 『동아일보』, 1954년 2월 27일자.

갔으며, 북한에 억류되어 있던 외국인 10명이 남쪽으로 인도되었다.<sup>113)</sup> 반면 납북자는 단 한 명도 남으로 내려오지 못했다.

1954년 5월 제네바회담에 외무장관으로 참석했던 변영태는 10년이 지난 후 “아무런 결실을 얻지 못한 것을 생각하면 지금도 안타깝다”고 회고했다. 그리고 “납북인사들을 돌려보내는 문제가 판문점 정전 조인의 선결조건이었더라면 그들이 송환되지는 못했어도 생사는 알 수 있었을 것”이라며 납북자 송환문제가 휴전회담에서 선결조건으로 다루지지 않은 점을 한계로 지적하였다.<sup>114)</sup>

교섭을 통한 납북자 귀환이 실패하자, 정부는 국제적십자위원회 등을 통한 해결 모색을 시도했다. 외무부 정보국은 국제적십자위원회에 제출하기 위해 기존 납북자명부의 재정리와 정확한 인원 파악이 선결되어야 한다고 판단하고,<sup>115)</sup> 정부 각 처의 공조를 요청했다. 이에 따라 국방부·사회부·외무부·내무부·공보처 등 정부 각 부처와 대한적십자사, 피랍치인사가족회, 휴전대책연구회 등 관련 민간단체가 모두 참석한 연석회의가 열렸다. 이 회의에서는 국제적십자사와의 교섭과정에서 제출할 명부 작성을 중점적으로 논의했다. 회의 결과, 말단 행정 조직체를 갖고 있는 내무부가 ‘실향사민에 관한 명부’를 작성하고, 휴전대책연구회 등이 이에 협조하는 것으로 결정되었다.<sup>116)</sup> 이후 정부는 납북자 가족회와 연계하여 납북자 파악과 명단 작성에 적극 나섰다.

제2차 세계대전이 끝난 지 10년이 되는 1955년, 과거 패전국이었던 독일과 일본이 소련에 억류된 포로귀환을 요구하고 나섰다.

113) 「적, 우리 기사를 연금 - 2일 실향사민 교환 완료」, 『서울신문』, 1954년 3월 4일자.

114) 「“休戰協商 때 잘했더라면”- 壽府會談 참석했던 변영태 씨 회고담」, 『조선일보』, 1964년 6월 25일자.

115) 「피랍치인사에 관한 회의」, 1954.7.7.(《한국전쟁납북사건자료집》1권, 778~779쪽)

116) 「피납치인문제 관계부처 대표 연석회의 회의록」, 1954.7.24.(《한국전쟁납북사건자료집》1권, 793~803쪽)

이와 함께 공산권에 억류된 서방 측 국민의 석방문제와 재일동포의 북송 등이 추진되는 등 냉전질서 속에서 미묘한 변화가 감지되고 있었다. 이에 한국 정부는 1955년 8월 3일, 외무부 장관 성명을 통해 북한에 있는 국군포로 및 피납치자 석방을 중국에 요구하였다.<sup>117)</sup> 정부는 북한이 정상적인 협상의 대상이 될 수 없다고 보는 한편, 중국 또한 휴전협정 위반에 책임이 있다며, “중공정권이 1만 9,767명의 국군포로 및 피납치자를 즉시 석방할 것”을 요구하고 나섰다.<sup>118)</sup> 이는 북한이 정상적인 협상의 대상이 될 수 없다고 인식과, 중국 또한 휴전협정 위반에 책임이 있다는 문제의식에서 이뤄진 것이다. 정부는 냉전체제에서 미묘하게 감지되는 변화의 바람을 활용하며 유엔과 국제적십자사를 통해 납북자 귀환에 세계가 동참해 줄 것을 호소하였다.

1956년 대한적십자사는 뉴델리에서 열린 국제적십자사회의에 참가하였다. 여기에서 우리 대표단은 17,900여 명의 이름이 기재된 납북자 명단을 제출하고, 최소한 이들의 생사확인만이라도 이뤄질 수 있도록 국제사회가 나서주길 촉구하였다. 대한적십자사는 먼저 생사를 확인하고, 다음으로 서신을 교환한 후, 궁극적으로 사람이 돌아올 수 있게 하겠다는 장기적 계획하에 ‘피납치자 조사’를 시작했다. 그리고 6월 15일부터 2개월간 진행된 ‘피납치자 신고’를 통해 7,034명의 납북자 명단을 정리하여 국제적십자사에 제출했다. 세계여론의 동조로 북한의 조선적십자사는 생사확인에 협조할 뜻을 밝혔다. 그러나 최종적으로 337명에 대한 ‘회답서’만이 보내졌을 뿐, 한 명의 납북자로 돌아오지 못했다. 사실 국제적십자사는 재일동포북송에 반대하는 한국정부의 요구를 무마하기 위해 납북자문제 해결을 위한 중재에 나서려고 했지만, 북한을 실질적으로 압박하지

117) 「국군포로·피납치자 석방은 당연」, 『경향신문』, 1955년 8월 4일자.

118) 이때 한국 정부는 북한지역에서의 군대 철수와 국군 포로 2,263명의 송환 피납치 민간인 17,504명 송환 등을 요구하였다.



못했다. 반면 제일동포의 복송은 예정대로 진행되었다.<sup>119)</sup>

## 6. 맺음말

“세계 어느 전쟁에서도 평화로운 시민을 강제로 납치하여 가는 법은 없는 것이다.”

“이 전란을 내란으로 규정하던, 전쟁으로 규정하던 간에 적의 수중에 들어간 인간 문제를 어떻게 조정하느냐는 것은 후세에도 한 규범이 될 것이다. “자유와 평화를 위하여 싸우는 유엔이 자유를 그리워하는 청장년을 죽음의 함정으로 보낼 수 있을까?”<sup>120)</sup>

납북문제에 대한 사회적 인식과 접근은 ‘납북자’를 규정한 궤적을 통해서도 살펴볼 수 있다. 1950년 말까지만 해도 북한군에 의해 ‘끌려간’ 사람들은 ‘행방불명’된 사람이나 ‘피해자’ 등으로 지칭되었다. 1950년 11월부터 대한적십자사에 의해 본격적으로 시작된 납북자 조사 또한 공식적으로는 “행방불명자 조사사업”이라 공표되었다. 1951년 3월 들어 북한으로 끌려간 사람들에 대해 ‘납치’라는 표현이 일반적으로 쓰이게 되었다. 1951년 4월 10일부터 순차적으로

119) 1962년 외무부는 그동안의 납북교섭 경과를 검토하여 향후 대응방안과 전망을 제시하였다. 여기에서 외무부는 납북문제 해결을 위한 방법으로 (1)군사정전위원회, (2)국제적십자사, (3)유엔총회 등을 통해 국제사회에서 북한을 압박하는 방안과 조선적십자사와 대한적십자사간의 교섭을 통한 방안을 제시했지만, 결국 북한이 종전의 주장을 되풀이한다면 이를 구속할 수 있는 실효성을 희박하다고 보았다. 기본적으로 북한은 납북인사가 귀환하면 북한의 실상이 폭로될 것이고, 이미 귀환희망자가 없다고 공표했으므로 이에 대한 즉각적 해결은 어렵다고 분석했다. 그럼에도 불구하고, 국제사회를 통한 계속적 문제제기로 여론을 조성해가는 것이 필요하다고 건의했다. 외무부 특수지역과, 「납북인사귀환추진문제행정연구서」, 1962.2.7.(《한국전쟁납북사건자료집》 1권, 830~841쪽)

120) 「곤란한 포로교환 문제」, 『경향신문』, 1952년 1월 4일자.

발표된 『6·25사변 서울시 피해자 명부』에서도 납북자는 ‘납치’된 ‘피해자’로 명명되었다. 이후 8월 들어 북한에 의해 끌려간 남한 거주민에 대한 명칭은 ‘피랍자’ 혹은 ‘납북자’로 통용되어 굳어져 갔다. 결국 ‘납북자’란 용어는 북한에 의해 강제로 납치되어 북한지역에 억류된 민간인을 지칭하는 것으로, 북한의 납치책임을 명확히 하고 피랍된 한국 민간인의 현 거주 지역을 설정하면서 고착화되었다.

1951년 7월부터 휴전회담이 시작되면서 포로교환 협상과 함께 민간인 납치자의 귀환문제가 논의되었다. 이때 북한은 강제로 납북된 사람은 한 명도 없다고 주장하면서, 한편으로 휴전회담의 범위에 포함되지 않는 문제라며 논의 자체를 거부했다. 결국 납북자 귀환 협상에서, 1950년 6월 25일 이전에 거주지와 달리 남과 북에 살게 된 이들은 통칭해서 ‘실향사민’으로 지칭되었다. ‘실향사민’이라는 용어가 갖는 문제점은 협상 당시, 그리고 이후에도 계속적으로 제기되었다. 즉, ‘실향’이라는 단어는 납북자들이 북한에 가게 된 배경을 전혀 설명치 못한다는 문제를 안고 있으며, 고향을 잃은 민간인으로 이들이 지칭되면 포로교환 과정에서 이들 문제를 논의하기 어려워 질 수 있다는 지적이 끊임없이 제기되었다. 아울러 결국 이들이 강제가 아닌 자발적 의사로 북한에 가게 되었고, 남으로 갈 뜻이 없다고 호도된다면 귀환할 수 없을 것이라는 지적도 뒤따랐다. 그럼에도 유엔군 협상단은 자국민 귀환을 우선시하며 북한과의 협상을 이어가기 위해 ‘실향사민’ 용어를 계속 사용하였다. 그러나 결국 돌아온 북한 측 답변은 남으로의 귀환을 선택한 이가 없다는 것이었고, 단 한 명의 납북자도 가족에게 돌아오지 못했다.

휴전회담에서 전개된 납북자 귀환교섭은 냉엄한 국제사회 현실을 보여주었다. 유엔군은 자국민들의 귀환을 최우선시했으며, 납북자 협상을 거부하는 북한에 끌려다녔다. 한국은 이런 북한에 강경하게 대응하고자 했으나, 휴전회담에 반대하며 사실상 교섭의 주체가 되지

못했다. 그런 사이 북한은 잇달아 협상을 파기하며 민간인에게 이중의 고통을 줌어지게 하였다.

[원고투고일: 2015.12.30, 심사수정일: 2016.2.15, 게재확정일: 2016.2.19.]

주제어 : 휴전회담, 실향사민, 전쟁포로 및 민간인 교환, 일대일 송환, 자유송환,  
국제적십자위원회

<ABSTRACT>

## The Korean Government's response And the negotiation for the repatriation of the abductees by North Korea in the 1950s

Hwang, Sun-ik

With the result of the Korean War, many people were lost their lives and their living foundation were demolished. Moreover, a lot of families were separated by the Korean war. During the war period, many people, who lived in the South Korea, were abducted to the North Korea and mobilized for war.

After recapture of Seoul in september 1950, the Korean government and the UN forces had come to perceive the importance of the abduction by North Korea. Since then, the Korean government went to investigate damage of abductee as doing examination war damage with military and civic groups. The Korean government went pushed release of volunteer army prisoners by the North Korea and repatriation of abductees, who interned in the North Korea. Moreover, the Korean government requested cooperation about this issue to the U.S. Eighth Army. On this issue, the U.S. Eighth Army deferred answer because they claimed that this issue is 'International problem', which is needed to authorize UN headquarters. In the end, the discussions of a release of volunteer army prisoners and repatriation of abductees could be officially started after start of an armistice talks in a July 1951.

In the armistice talks, a repatriation of abductees negotiation of between the UN forces and the Red army smashed into principle and realistic aspect. The U.N. Forces claimed principle of 1 on 1 exchange by free will. However, the North Korean government

argued compulsory repatriation of all prisoner. Meanwhile The difference in the number of prisoners of war became obstacle in the negotiations. In consequence, negotiation of abductees's repatriation fell into a baffled.

During the process of armistice talks, negotiation of abductees's return ended in failure. Instead, foundation of returning abductees was laid by 'Armistice Agreement No.59 displaced civilians provision'. However, in the middle of February, North Korean government broken mutual agreement again, with arguing that "There is no person, who apply to return back to South". After all, there are no one abductees, who returned their home officially, during the war and after war.

Korean society was enveloped in shock and rage, because of repeated broken mutual agreement by the North Korean government. It come to real and it come to mecharism that worsen relationship between South Korea and North Korea. The issue of abduction by North Korea is sealed a long time, but this issue lifted from the 2,000 in the Korean society, And this issue works as an another barometer that can look back the Korean war in Korean society.

Key Words : Military Armistice Conference, exchange of prisoners of war with civilians, one-for-one repatriation, voluntary repatriation, International Committee of the Red Cross

