

한반도 르네상스 구현을 위한

VIP 리포트

이산가족 상봉 현황과 시사점

- **JOIN** the inter-Korean family reunion events

Executive Summary

< 요약 >

■ 개요

남북관계 경색이 지속됨에도 불구하고 생애 상봉 시한이 얼마 남지 않은 이산가족들의 상봉 재개 필요성은 지속적으로 제기되고 있다. 2017년 8월 31일 기준 이산가족 상봉 신청자 13만 1,221명 가운데 사망자가 54.2%(7만 1,145명)에 달해 생존자(6만 76명, 45.8%)를 크게 넘어섰다. 이에 본 연구에서는 이산가족 상봉 대상자들의 특징을 분석하고 이산가족 상봉 재개의 필요성을 진단하고자 한다.

■ 이산가족 상봉 재개의 필요성

(① 고령층의 급증) 2017년 8월 말 기준 이산가족정보통합시스템에 등록된 이산가족 생존자 가운데 70대 이상의 이산가족 1세대가 전체의 85.3%를 차지하고 있다. 특히 10년 전인 2007년과 비교할 때, 80대 이상의 초고령층 비중이 2007년 30.3%(2만 8,141명)에서 2017년 8월 62.3%(3만 7,443명)으로 2배 이상 증가한 상황이다.

(② 사망자 급증) 이산가족 사망자는 연평균 3,800명 수준이며, 상봉 기회를 갖지 못하고 사망하는 이산가족은 연평균 2,400명에 달한다.

(③ 고령자 기대여명 소진) 현재의 이산가족은 2015년 기준 평균 기대여명과 비교해 25년 내에 거의 대부분이 사망할 것으로 우려된다. 그 가운데 70세 이상의 고령층은 10년 내에 대부분 사망할 가능성이 높다. 생존자 비율과 평균 기대여명을 고려할 때 현재 모든 이산가족 생존자들이 향후 생애 한번이라도 상봉하기 위해서는 최소 상봉인원을 매년 7,300명 이상으로 늘려야 하며, 70세 이상 고령자의 경우에는 매년 약 6,900명 이상 상봉해야 한다.

■ 시사점

정부의 추진 의지에도 불구하고 이산가족 상봉 행사가 2년 여간 재개되지 못하고 있는 현실을 고려해 이산가족 문제의 국제화도 고려할 수 있다.

(Junction : 연결점) 상봉의 정례화와 대규모 상봉 등 다양한 상봉 방안을 모색하여 이산가족 상봉이 남북 간 연결점(Junction)이 될 수 있도록 해야 한다.

(Ordinary Meeting : 상시적인 만남 추진) 금강산 이산가족면회소를 상시적으로 운영하는 한편, 이산가족 상봉에 대한 국민적 관심을 높이기 위해 노력을 기울여야 한다.

(Infrastructure : 상봉 인프라 구축) '이산가족 상봉 인프라' 구축으로 다양한 상봉 방식을 지원할 필요가 있다.

(Numerous ways : 다양한 방식 활용) 대면 상봉 이외에도 생사 확인, 화상상봉 실시, 서신 교환의 상시화 등 다양한 상봉 방식을 적극 활용할 필요가 있다.

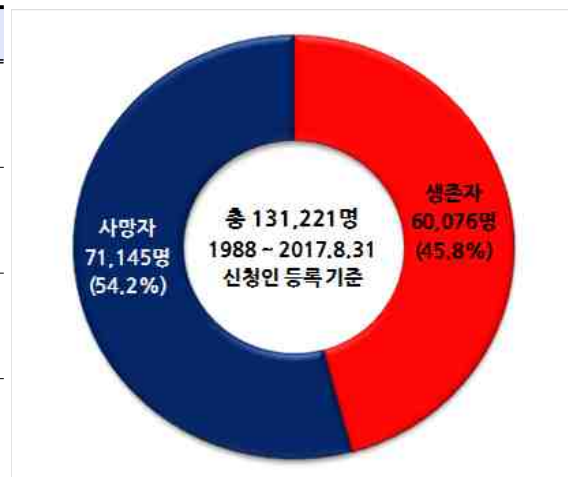
1. 개요

- 남북관계 경색 지속에도 불구하고, 생애 상봉 시한이 얼마 남지 않은 이산가족¹⁾들의 상봉 재개 필요성은 존재
 - 문재인 대통령은 ‘베를린 구상’을 통해 추석 계기 이산가족 상봉과 성묘 방문을 제의, 대한적십자사는 이산가족 상봉을 위한 회담을 북한에 제의
 - 문 대통령은 광복절 경축사를 통해서 이산가족 상봉과 고향 방문, 성묘를 다시 한 번 촉구
 - 북한은 이산가족 상봉을 위한 대화 제안에 대해 반응을 보이지 않음
 - 한편 2017년 8월 31일 기준 이산가족 상봉 신청자 13만 1,221명 가운데 사망자가 54.2%(7만 1,145명)에 달해 생존자(6만 76명, 45.8%)를 크게 넘어섬
 - 2016년 2월 최초로 이산가족 사망자 비율이 생존자 비율을 역전했고, 2017년 8월 31일 기준 사망자 비율은 54.2%에 달함
 - 특히 고령화로 1년 사이(2016년 8월 31일, 6만 7,740명) 약 3,400명이 사망
- 이에 본 연구에서는 이산가족 상봉 대상자들의 특징을 분석하고 이산가족 상봉 재개의 필요성을 진단하고자 함

< 최근 남북관계 관련 주요 이벤트 >

일자	주요내용
2017. 6.22	국회, 8.15 남북이산가족 상봉 촉구 결의안 가결
2017. 7. 6	문 대통령, 추석계기 이산가족 상봉 제의(베를린 구상)
2017. 7.17	정부, 이산가족 상봉 성사를 위한 적십자회담 제의
2017. 8.15	문 대통령, 이산가족 상봉 촉구(8.15 경축사)

< 이산가족 등록자 현황 >



자료 : 보도를 참고해 현대경제연구원 구성.

자료 : 통일부 이산가족정보통합시스템.

1) 이산가족이란 이산의 사유와 경위를 불문하고, 현재 군사분계선 이남지역(이하 "남한")과 군사분계선 이북지역(이하 "북한")으로 흩어져 있는 8촌 이내의 친척·인척 및 배우자 또는 배우자이었던 자를 말함. 『남북 이산가족 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률』 제2조 (정의) 참조.

2. 이산가족 상봉 현황

○ (상봉 추이) 2000년 당국 차원의 상봉을 계기로 점차 활성화 되었으나, 2008년 이후에는 당국과 민간 차원에서 모두 큰 폭으로 감소

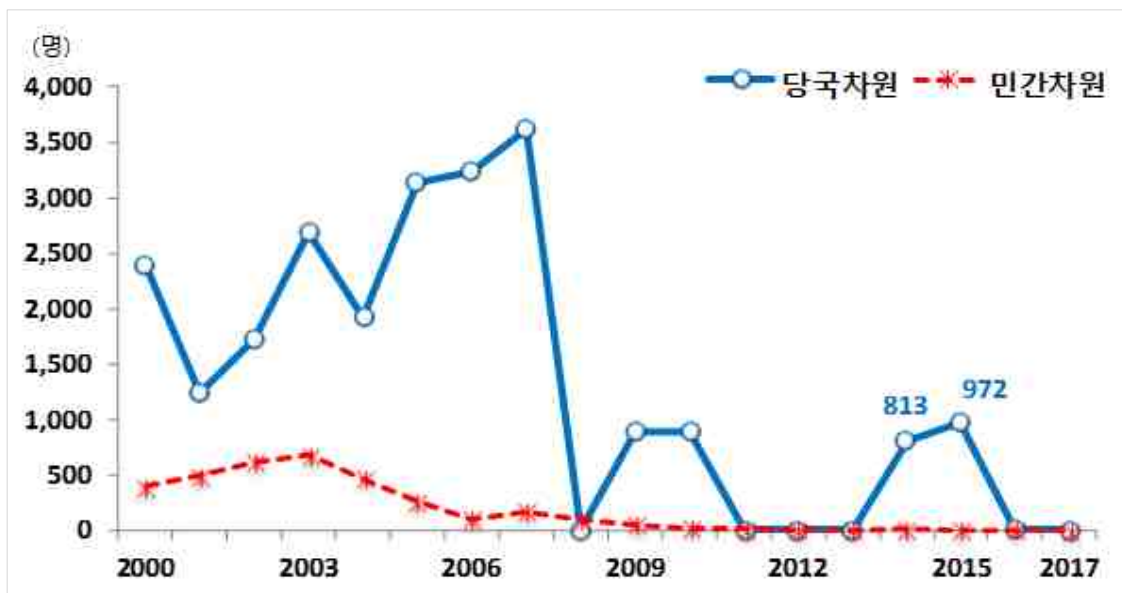
- 당국 차원의 이산가족 상봉은 지난 17년간 모두 20차례에 걸쳐 진행됐으며, 총 2만 3,678명(방북+방남+화상 상봉)의 이산가족이 상봉

- 2000년 남북정상회담을 계기로 활성화되어, 해마다 2~3차례의 상봉 행사를 통해 이산가족 상봉 숫자는 해마다 꾸준히 증가
- 특히 2005년 도입된 화상 상봉은 2007년까지 총 3,748명의 상봉 기회를 제공하여, 이산가족 상봉 확대에 크게 기여(2005~2007년까지 화상 상봉은 전체의 37.5%)
- 그러나 최근에는 남북관계 경색과 북한의 거부 등으로 상봉자수는 2014년(813명), 2015년(972명), 2016년(2명), 2017년(0명)에 불과한 수준

- 민간 차원의 이산가족 상봉은 1990년부터 꾸준히 이루어져왔으나, 2008년 이후 급감하는 추세

- 2000년 이후 꾸준한 증가세를 보이던 민간 상봉은 2004년부터 감소하기 시작해 2015년 4명, 2016년 6명, 2017년 0명 수준으로 사실상 전무한 수준

< 이산가족 상봉 추이(2000~2017년) >



자료 : 통일부 이산가족정보통합시스템, 2017년은 8월 31일까지임.

주 : 당국 차원의 상봉자는 화상상봉을 포함.

- (상봉 현황) 이산가족 상봉은 당국과 민간 차원에서 동시에 이뤄져왔으며, 당국 차원의 교류가 민간 보다 높은 비중을 차지
 - 당국 차원에서 이산가족 상봉은 1985년~2017년까지 대면 상봉과 화상 상봉을 합쳐 총 4,742건 성사되었으며, 2만 3,676명이 상봉함
 - 1985년에 남북한 이산가족 고향방문 및 예술 공연단 교환 실시로 총 65 가족, 157명의 이산가족이 상봉함
 - 2000년 6.15 공동선언 이후, 이산가족 상봉이 본격적으로 시작되었으며, 현재까지 대면상봉은 총 4,186건(1만 9,930명)이 이뤄졌으며, 화상상봉은 2005년에 처음 시작되어 총 557건(3,748명)이 성사됨
 - 민간차원의 상봉은 1990년부터 시작되어 총 1,753건(3,412명)이 성사
 - 당국 차원에서의 상봉 비중이 민간 차원의 상봉보다 훨씬 높게 나타남
 - 당국 차원의 상봉은 전체 상봉 건수 기준으로는 73.0%, 인원 기준으로는 87.4%를 차지
 - 이는 민간 차원에서의 상봉이 대부분 소규모로 이뤄지는 데다가, 특히 북한 가족이 제3국으로 나올 수 있는 경우에만 가능하기 때문
 - 특히, 2005년에 정부에 의해 도입된 화상 상봉은 2007년까지 총 3,748명의 이산가족 상봉 기회를 제공했지만, 2008년 이후 다양한 이유로 사실상 중단

< 남북 이산가족 상봉 현황(1985~2017년) >

구분	당국 차원		민간 차원	합계
대면상봉	방북상봉	방남상봉	1,754건 (3,414명)	5,939건 (23,342명)
	3,854건 (17,228명)	331건 (2,700명)		
화상상봉	557건 (3,748명)		—	557건 (3,748명)
합계	4,742건 (23,676명)		1,754건 (3,414명)	6,496건 (27,090명)
비율	73.0% (87.4%)		27.0% (12.6%)	100.0%

자료 : 통일부 이산가족정보통합시스템, 2017년 8월 31일까지임.

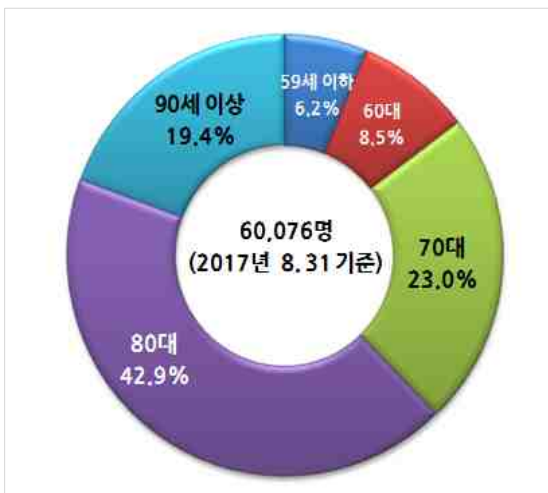
주 : 비율의 ()내는 인원 기준임.

3. 이산가족 상봉 재개의 필요성

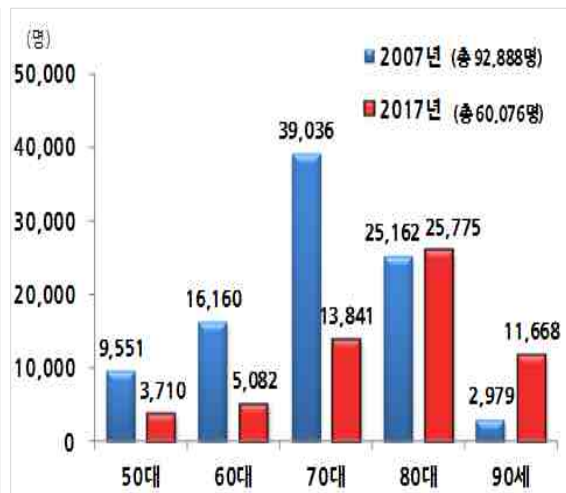
① (고령층 급증) 이산가족 상봉 신청자의 연령 분포상, 고령층의 비율이 높고, 고령화가 매우 빠른 속도로 진행 중

- 2017년 8월 말 기준 이산가족정보통합시스템에 등록된 이산가족 생존자 가운데 70대 이상의 이산가족 1세대가 전체의 85.3%를 차지
 - 연령층별로는 이산가족 1세대인 80대(42.9%)와 70대(23.0%)가 가장 높은 비율을 차지하며, 90세 이상도 19.4%에 달함
 - 주로 이산가족 2세대인 60대 이하의 비율은 14.7%(59세 이하 6.2% + 60대 8.5%)에 불과함
- 10년 전인 2007년과 비교할 때, 80대 이상의 초고령층 비중이 2007년 30.3%(2만 8,141명)에서 2017년 8월 62.3%(3만 7,443명)으로 약 2배 증가
 - 70대 이하의 이산가족 생존자 비중은 2007년 69.7%(6만 4,747명)에서 2017년 8월 말 기준 37.7%(2만 2,633명)로 크게 감소
 - 반면 80대 이상의 이산가족 생존자 비중은 동기간 30.3%(2만 8,141명)에서 62.3%(3만 7,443명)로 2배 이상 증가
 - 특히 생애 상봉시한이 임박한 90세 이상의 생존자 비중이 동기간 3.2%(2,979명)에서 19.4%(1만 1,668명)로 증가

< 이산가족 생존자의 연령별 분포 >



< 이산가족 생존자의 고령화 추이 >



자료 : 통일부 이산가족정보통합시스템을 이용하여 현대경제연구원이 재구성.

② (사망자 급증) 이산가족 사망자는 연간 3,800명에 달하며, 상봉 기회를 갖지 못하고 사망하는 이산가족은 연 2,400명에 달함

- 이산가족 사망자의 비율은 증가하나, 상봉률은 이에 미치지 못하여 매년 2,400명에 달하는 이산가족들이 상봉하지 못한 채 사망
 - 2004년~2016년까지 이산가족 사망자 수가 연간 평균 약 3,800여 명에 달하며, 현재까지의 누적 사망자 비율은 52.2%에 달함
 - 반면에 이산가족 상봉자는 연간 평균 약 1,400여 명에 불과하며, 현재까지의 누적 상봉자 비율은 20.7%에 그침
 - 따라서 상봉하지 못하고 사망하는 이산가족은 매년 약 2,400명 발생
- 특히, 2008년 이후 남북관계 경색으로 이산가족 상봉이 정체된 반면, 사망자 누적 비율은 지속적으로 증가하는 추세
 - 2008년~2016년까지 이산가족 상봉률은 2.3%p 증가에 불과한 반면, 사망률은 21.6%p 대폭 증가

< 연도별 이산가족 사망자와 상봉 추이(2003~2016년) >

(단위 : 명, %)

연도	사망자 (누계) (A)	생존자 (누계)	합계 (B)	연간 사망자	사망률 (누계)	상봉자		상봉률 (누계)
						연간	누계(C)	
2003	19,488	103,397	122,885	-	15.9	3,368	10,406	8.5
2004	23,058	100,861	123,919	3,570	18.6	2,396	12,802	10.3
2005	26,945	96,268	123,213	3,887	21.9	3,395	16,197	13.1
2006	28,997	94,933	123,930	2,052	23.4	3,341	19,538	15.8
2007	33,300	93,487	126,787	4,303	26.3	3,780	23,318	18.4
2008	38,926	88,417	127,343	5,626	30.6	97	23,415	18.4
2009	42,123	85,905	128,028	3,197	32.9	939	24,354	19.0
2010	43,990	84,133	128,123	1,867	34.3	904	25,258	19.7
2011	49,776	78,892	128,668	5,786	38.7	14	25,272	19.6
2012	53,943	74,836	128,779	4,167	41.9	6	25,278	19.6
2013	57,784	71,480	129,264	3,841	44.7	5	25,283	19.6
2014	61,352	68,264	129,616	3,568	47.3	823	26,106	20.1
2015	65,134	65,674	130,808	3,782	49.8	976	27,082	20.7
2016	68,512	62,631	131,143	3,378	52.2	8	27,090	20.7

자료 : 통일부 이산가족정보통합시스템을 이용하여 현대경제연구원이 재계산.

- 주1) 이산가족의 전체 합계가 변동하는 이유는 미등록자의 등록이 추가로 이뤄지기 때문임.
- 2) 상봉자수는 당국 차원(화상상봉 포함)과 민간 차원의 상봉자를 합한 수치임.
- 3) 사망률(누계) = 연도별 사망자 누계(A) ÷ 합계(B) × 100.
- 4) 상봉률(누계) = 연도별 상봉자 누계(C) ÷ 합계(B) × 100.

③ (고령자 기대여명 소진) 현재의 이산가족은 평균 기대여명으로 보아 25년 내에 거의 사망하고, 70세 이상의 고령층은 10년 내에 대부분 사망

- 현재 이산가족은 모두 50~60대 이상으로, 이들의 기대잔여수명이 24.7년임을 감안하면, 이산가족 대부분은 25년 이내에 사망 예상
 - 통계청의 2015년 생명표에 의하면, 세대별 평균 기대여명은 50대가 29.1년, 60대는 20.3년이며, 70대는 12.4년, 80대는 6.6년, 90대는 3.2년임
 - 따라서 50~60대의 평균 기대여명은 약 24.7년이며, 70대 이상은 7.4년임
- 현재 모든 이산가족 생존자들이 향후 생애 한번이라도 상봉하기 위해서는 최소 상봉인원을 매년 7,300명 이상으로 늘려야 하며, 70세 이상 고령자의 경우에는 매년 약 6,900명 이상 상봉해야 함²⁾
 - 50~60대 : 생존자 비율이 14.7%이고 평균 기대여명이 24.7년인 점을 고려하면, 생전에 모두 상봉하기 위해 매년 360여명 이상 상봉 필요
 - 70대 이상 : 생존자 비율이 85.3%인 점과 평균 기대여명이 7.4년임을 감안하면, 매년 6,930여 명씩 상봉이 이뤄져야 함
 - 따라서 현재의 상봉 신청자가 모두 생애 한번이라도 이산가족들과 상봉하기 위해서는 이산가족 상봉 규모가 최소한 약 7,300명이 되어야 함

< 평균 기대수명을 초과한 이산가족 현황(2017년 8월 31일 기준) >

구분	평균 기대수명 이하			평균 기대수명 초과	
	50대	60대	70대	80대	90대
인원(명)	3,710	5,082	13,841	25,775	11,668
비중(%)	6.2	8.5	23.0	42.9	19.4
기대여명(년)	29.1	20.3	12.4	6.6	3.2

자료 : 통일부 이산가족정보통합시스템, 통계청 자료를 이용하여 현대경제연구원이 재구성.

주1) 통계청 2015년 생명표 기준.

2) 세대별 기대여명은 중간치로 함. 예컨대 60대는 65세를 기준.

2) 50~60대는 {(생존자 60,076명 × 50~60대 비율 14.7%) / 100%} / 24.7년 = 358명, 70대 이상은 {(생존자 60,076명 × 70대 이상 고령자 비율 85.3%) / 100%} / 7.4년 = 6,925명임.

4. 시사점

- 정부의 추진 의지에도 불구하고 이산가족 상봉 행사가 2년 여간 개최되지 못하고 있는 현실을 고려해 이산가족 문제의 국제화도 고려할 수 있음
 - 유엔과 국제적십자위원회 등 국제기구와 협력해 이산가족 문제 해결을 위해 복합을 설득하는 방안도 모색할 수 있음
- (Junction : 연결점) 상봉의 정례화와 대규모 상봉 등 다양한 상봉 방안을 모색하여 이산가족 상봉이 남북 간 연결점(Junction)이 될 수 있도록 해야 함
 - 상봉의 정례화 : 일회성 상봉이 아니라 분기 혹은 격월 등의 일정한 간격으로 상봉을 정례화 하며, 특히 50~70대 이산가족의 경우 정기 상봉을 기본으로 실시하며, 횟수는 점차 늘려가는 방식을 고려
 - 특별 상봉 : 통상적인 상봉과는 별도로 80대 이상의 평균기대수명을 초과한 이산가족 상봉을 전제로, 단기간 내 대규모 특별상봉을 추진
 - 수시 상봉 : 개별 이산가족의 가정 대소사(혼인, 사망, 생일 등)를 비롯해 남북한 각각 국가명절을 전후해 수시 상봉을 추진
 - 상호 방문 상봉 : 주민접촉 확대와 상호 이질감 완화 차원에서 남한과 북한 지역의 상호 방문과 '체류기간 연장'을 통한 가족 간 연대감 제고 등을 검토
- (Ordinary Meeting: 상시적인 만남) 금강산 이산가족면회소를 상시적으로 운영하는 한편, 이산가족 상봉에 대한 국민적 관심 제고 노력 필요
 - 금강산 이산가족면회소 운영 상시화 : 금강산의 이산가족면회소를 활성화하여, 이곳에서 생사확인 등의 상시정보교환과 정례화 지원체제를 상시적으로 운영할 필요가 있음
 - 이를 위해서는 금강산 면회소에 상주 인원이 체류할 필요가 있으며, 상봉 정례화 및 교류 확대가 정착될 경우 제2면회소의 건립 추진도 고려

- 이산가족 상봉에 대한 국민적 관심 제고를 위한 이벤트 기획 : 전후 세대(특히 청소년)들과 국제적 관심 제고 차원에서 사진전, 기념우표 발행, 청소년들의 영상편지 자원봉사 참여 등의 이벤트를 기획
- (Infrastructure : 상봉 인프라 구축) ‘이산가족 상봉의 인프라’ 구축으로 다양한 상봉 방식을 지원
 - 전면적 생사 확인 시스템 구축 : 남북 간 합의를 통해 ‘남북한 이산가족정보 통합시스템’을 구축, 이산가족의 생사 여부에 대한 상시정보교환 체계를 수립
 - 당국 차원의 서신 교환 제도화 : 남북관계와 상관없이 서신 교환이 지속될 수 있도록 제도화하는 한편, 대면 상봉 없이도 자유롭게 이산가족 간 우편물을 전달할 수 있는 시스템을 모색
 - 과거 서독 정부는 서독 주민들로 하여금 우편을 통한 교류뿐 아니라 인적 왕래를 통한 물품 직접 전달, 면세점 등을 통한 동독 주민에 대한 지원을 허용
 - 화상상봉장 재개 및 확대 : 남북에 설치된 20여개의 화상상봉장을 재개하는 한편, 장비·통신망 등을 점검·지원
 - 북한 이산가족의 경우, 화상상봉을 위해선 평양 고려호텔로 이동해야 하기 때문에 남북이 합의를 통해 화상상봉장을 추가 설치할 필요가 있음
- (Numerous ways : 다양한 방식) 대면 상봉 이외에도 생사 확인, 화상상봉 실시, 서신 교환의 상시화 등 다양한 상봉 방식이 필요
 - 북한 내 이산가족 생사 확인 : 본격적인 이산가족 상봉에 대비해 북한에 거주 중인 이산가족에 대한 생사 확인 작업이 선행되어야 함
 - 서신 교환의 상시화 : 2003년 이후 중단된 당국 차원의 서신교환을 재개
 - 화상 상봉 실시 : 고령화로 거동이 불편한 이산가족이 상당수임을 고려할 때 장거리를 이동해야 하는 대면상봉보다 용이한 화상 상봉을 실시
 - 기 상봉자에 대한 재상봉 기회 확대 차원에서 이들의 화상 상봉도 적극 추진

이용화 연구위원 (2072-6222, yhlee@hri.co.kr)

이해정 연구위원 (2072-6226, hjlee@hri.co.kr)