

80세 이상 고령 이산가족을 위한 긴급대책 필요하다

이 용 화 · 홍 순 직 / 현대경제연구원 통일연구센터

개요

이산가족 상봉은 인간으로서 누려야 할 가장 기본적인 가치이자 인도주의적 사안으로, 남북 관계 개선 및 평화 통일에도 기여할 수 있다.

시기별로 구분하면, 단기적으로는 민족의 하나 됨은 물론 당국 간 대화를 통해 경색 국면의 남북관계 개선에도 큰 기여할 수 있다. 이산가족 상봉 문제 해결을 위해서는 남북 당국 간 대화가 필수적임을 고려할 때, 대화 재개의 물꼬를 여는 역할은 물론, 활성화에도 기여를 할 것이다. 특히 2014년 들어 남북한 정상 모두 남북관계 개선을 언급하고 있고, 우리정부는 이산가족 상봉을 ‘남북관계 개선의 첫 단추’라 하였다.

중장기적으로는 국민적 통합은 물론, 통일에 대한 관심과 분위기 조성에도 기여할 수 있다. 이산가족 상봉은 보수와 진보의 이념적 갈등을 넘어 모두가 공감하고 필요성을 인정하는 민족 평화와 ‘화합의 장’이다. 한편 이산가족 상봉을 통한 민족 동질성 회복은 통일에 대한 관심을 고조시킬 수 있으며, 궁극적으로는 평화적 통일기반 구축의 첫 걸음이라 할 수 있다.

이산가족 상봉의 중요성에 대해 남북관계 전문가들도 이산가족 상봉은 시급한 문제로 ‘정치적 상황과 무관’ 하게 지속되어야 함을 강조하고 있다. 전문가의 절대 다수인 92.4%가 이산가족 상봉 행사 재개는 정치적 상황과 관계없이 재개되어야 한다고 평가하고 있고, 정치성향별로도 구분 없이 이산가족 상봉 행사를 정치적 상황과 분리할 것을 강조하고 있다.

이산가족 상봉 행사 재개	종합	보수	중도	진보
		정치적 상황과 무관하게 재개	92.4%	84.4%
남북관계 상황을 봐가면서 재개	6.7%	12.5%	4.5%	3.4%
이산가족 상봉 행사 재개 필요 없음	1.0%	3.1%	0.0%	0.0%

자료 : 현대경제연구원, 「현안과 과제 : 남북관계 개선에 대한 기대치는 여전히 높다」 2013. 11.
 주 : 설문조사 대상은 통일외교안보 관련된 학계·연구계·업계 전문가 105명에 대한 조사 결과임.

이산가족 상봉 추이

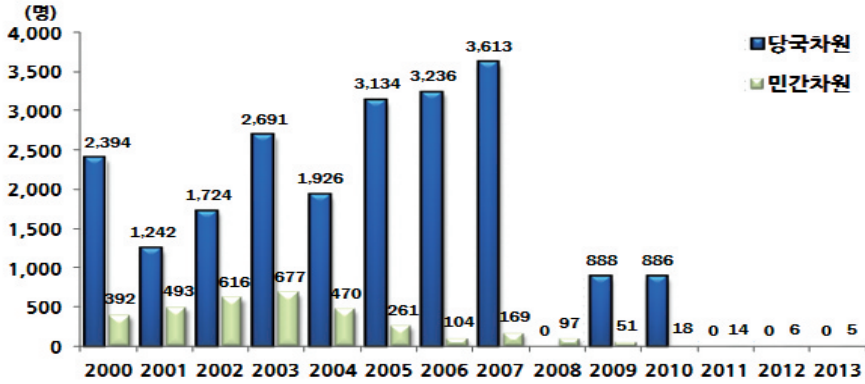
이산가족 상봉은 2000년 당국 차원의 상봉을 계기로 점차 활성화 되었으나, 2008년 이후에는 당국과 민간 차원에서 모두 큰 폭으로 감소하여 유명무실해졌다.

먼저 당국차원에서는 2000년 이후, 지난 13년간 모두 18차례에 걸쳐 이산가족 교류가 이뤄졌으며 총 2만 1,734명의 이산가족이 상봉했다. 2000년 남북정상회담을 계기로 시작되어, 해마다 2~3차례의 상봉 행사를 통해 이산가족 상봉 숫자는 해마다 꾸준한 증가하였다. 그러나 당국 차원의 이산가족 상봉의 경우 2009~10년 2차례에 1,770여명만 성사되었고, 2008년과 2011~13년에는 한 차례도 열리지 않았다.

한편, 민간 차원의 상봉도 1990년부터 꾸준하게 이뤄져 왔으나, 2008년 이후 급감하는 추세를 나타내고 있다. 2000년 이후 꾸준한 증가세를 보이던 민간 차원의 상봉도 2004년부터 감소하기 시작하여 2013년 5명의 상봉에 그쳤다. 특히, 2008년 이후 남북 관계가 경색되고 북한 당국의 감시가 강화되면서 민간 차원에서 이산가족 상봉도 거의 중단된 상황이다.

80세 이상 고령 이산가족을 위한 긴급대책 필요하다

〈 당국과 민간 차원의 이산가족 상봉 추이 비교 (2000~2013) 〉

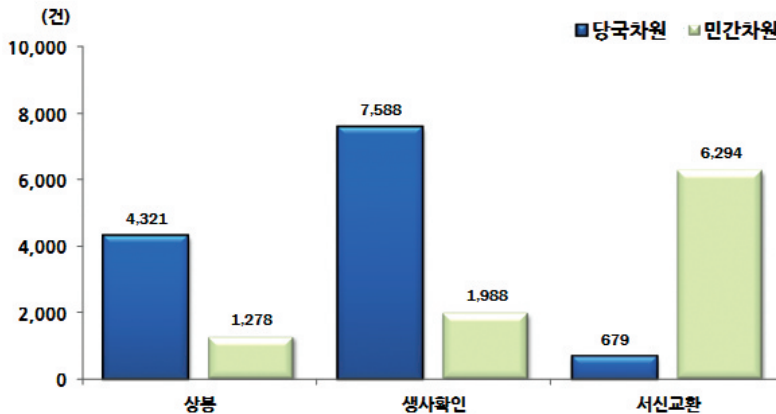


자료 : 통일부 이산가족정보통합시스템.

주 : 당국 차원의 상봉자 수는 화상상봉을 포함한 숫자임.

민간 차원의 이산가족 상봉은 중국 등 제3국이라는 상봉 여건의 어려움으로 서신 교환의 형태로 주로 이뤄지고 있는 것이 현실이다. 당국 차원에서는 상봉 기회가 추첨(고령자, 직계가족 우선)을 통해 주어지기 때문에, 민간차원에서는 주로 서신 교환을 추진해오고 있다.

〈 당국과 민간 차원의 이산가족 교류 비교 (2000~2013) 〉



자료 : 통일부 이산가족정보통합시스템.

한편 최근 당국 차원의 이산가족 상봉 기회 감소에 따라 제3국에서 비공식적으로 이뤄진 민간 차원의 이산가족 상봉 비용도 점차 증가되는 추세이다. 특히 2005년

1인당 평균 425만원의 상봉 비용이 2011년에는 589만원으로 164만원(35.5%)이 증가하여, 민간 차원의 이산가족 상봉자의 부담이 크게 증가한 것으로 보인다.

〈 민간 차원 이산가족상봉 소요 비용 (2005~2009) 〉

(단위: 명 / 만원)

연 도	인원(건수)	1인당 평균 상봉 비용	평균 주선 사례비
2005	136명 (84)	425	180
2006	117명 (70)	465	184
2007	96명 (50)	418	174
2008	46명 (32)	539	220
2009	25명 (18)	589	257

자료 : 홍정욱 의원실.

주 : 2010년 9월 국회 외교통산통일위원회 보고 내용이며, 민간 차원의 이산가족 상봉자 254건을 전수 조사한 결과임.

이산가족 상봉 현황

이산가족 상봉은 당국과 민간 차원에서 동시에 이뤄져왔으며, 당국 차원의 교류가 보다 높은 비중을 차지하고 있다.

이산가족 상봉 건수로 살펴보면, 당국 차원의 이산가족 상봉은 1985년~2013년까지 대면 상봉과 화상 상봉을 합쳐 총 4,386건 성사되었으며, 2만 1,891명이 상봉하였다. 1985년에 남북한 이산가족 고향방문 및 예술 공연단 교환 실시로 총 65가족, 157명의 이산가족이 상봉했다. 2000년 6.15 공동선언 이후, 이산가족 상봉이 본격적으로 시작되었으며, 현재까지 대면상봉은 총 3,829건(1만 8,143명)이 이뤄졌으며, 화상상봉은 2005년에 처음 시작되어 총 557건(3,748명)이 성사되었다.

민간차원의 상봉은 1990년부터 시작되어 총 1,745건(3,392명)이 성사되었으며 제3국에서의 상봉(98.0%)이 주로 이뤄졌다.

비중으로 보더라도 당국 차원에서의 상봉 비중이 민간 차원의 상봉보다 훨씬 높게 나타났다. 당국 차원의 상봉은 전체 상봉건수 가운데 71.5%(인원 기준으로는 86.6%)를 차지하였으며, 반면 민간 차원의 상봉은 28.5%였다. 이는 민간 차원에서의 상봉이 대부분 소규모로 이뤄지는 데다가, 특히 북한 가족이 제3국으로 나올 수 있는 경우에만 가능하기 때문인 것으로 분석된다. 특히, 2005년에 정부에 의

80세 이상 고령 이산가족을 위한 긴급대책 필요하다

해 도입된 화상 상봉은 총 3,748명의 이산가족의 상봉 기회를 제공하여, 이산가족 상봉 확대에 크게 기여한 것으로 판단된다.

〈 남북 이산가족 상봉 현황 (1985~2013) 〉

구분	당국 차원		민간 차원		합계
	방북상봉	방남상봉	방북상봉	3국 상봉	
대면상봉	3,498건 (15,443명)	331건 (2,700명)	36건 (135명)	1,709건 (3,257명)	5,574건 (21,535명)
화상상봉	557건 (3,748명)		-		557건 (3,748명)
합계	4,386건 (21,891명)		1,745건 (3,392명)		6,131건 (25,283명)
비율	71.5% (86.6%)		28.5% (13.4%)		100.0%

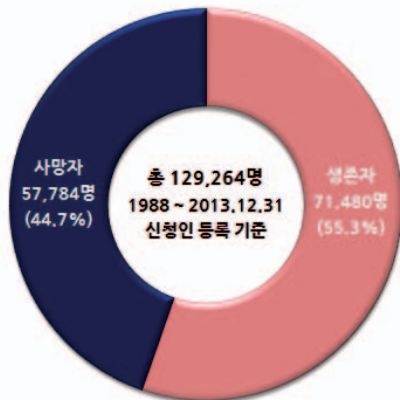
자료 : 통일부.

주 : 비율의 ()내는 인원 기준임.

이산가족 상봉 등록 현황

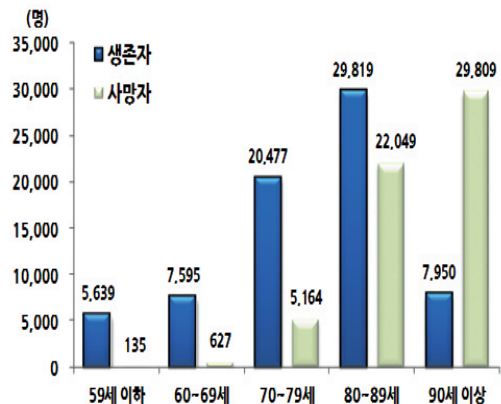
통일부 ‘이산가족정보통합센터’에 등록된 상봉 신청자 가운데 55.3%가 현재 생존하고 있는 것으로 나타났다.

〈 이산가족 등록자 현황 〉



자료 : 통일부 이산가족정보통합시스템.

〈 연령별 생존자 및 사망자 현황 〉



1988년부터 등록을 시작하여 현재까지(2013년 12월 31일 기준) 등록된 이산가족 상봉 신청자는 총 12만 9,264명이며, 이중 5만 7,784명(44.7%)이 사망하였고, 7만 1,480명(55.3%)이 생존하고 있다.

가족 관계로 살펴보면 부부나 부모 혹은 자녀 관계에 있는 상봉 신청자가 46.0%로 가장 많은 것으로 나타났으며, 형제나 자매는 약 41.5%, 3촌 이상은 12.5%를 차지하고 있다.

〈 이산가족 생존자 가족 관계 〉

구 분	부부/부모/자녀	형제/자매/동생	3촌 이상	계
인원수(명)	32,892	29,658	8,930	71,480
비율(%)	46.0	41.5	12.5	100.0

자료 : 통일부 이산가족정보통합시스템.

상봉 신청자의 출신 지역을 살펴보면 황해도 출신이 23.3%로 가장 많았으며, 평안남도(13.0%), 함경남도(11.2%), 평안북도(7.7%)의 순으로 나타났다.

〈 이산가족 생존자 출신지역 비율 〉

구 분	황해	평남	평북	함남	함북	경기	강원	기타	계
인원수(명)	16,682	9,243	5,507	8,035	2,314	2,696	1,288	25,715	71,480
비율(%)	23.3	13.0	7.7	11.2	3.2	3.8	1.8	36.0	100.0

자료 : 통일부 이산가족정보통합시스템.

이산가족 상봉 확대의 시급성

이산가족 상봉 확대는 다음의 세 가지 이유로 매우 시급하게 이뤄져야 한다. 첫째, 이산가족 상봉 신청자의 고령화가 급속도로 증가하고 있다. 둘째, 이산가족 상봉 대상자의 사망률이 급증하고 있다. 마지막으로 고령자의 생존 기간이 10년 남짓 불과하다는 것이다.

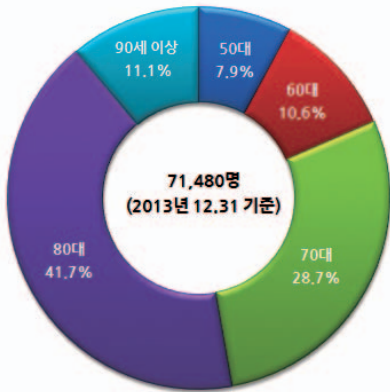
80세 이상 고령 이산가족을 위한 긴급대책 필요하다

이산가족 고령층 급속 증가

이산가족 상봉 신청자의 연령 분포상, 고령층의 비율이 높고, 고령화가 급속히 진행되고 있다. 현재 등록된 이산가족 중 전체가 50대 이상이며, 70대 이상의 고령층이 전체 81.5%를 차지한다. 연령층별로는 80대(41.7%)와 70대(28.7%)가 가장 높은 비율을 차지하고 있다.

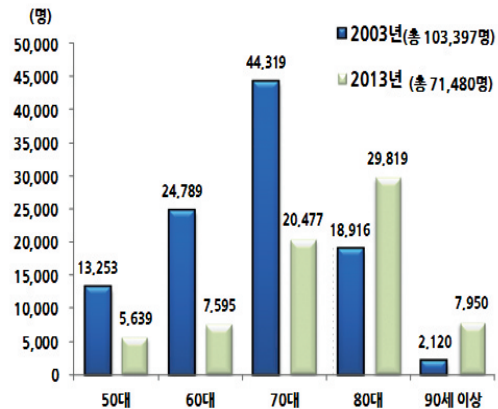
2003년과 비교할 때, 80대 이상의 고령층은 2003년 21,036명(전체 20.4%)에서 2013년 37,769명(전체 52.8%)으로 큰 폭으로 증가하였다. 특히 90세 이상의 초고령자(7,950명) 비율이 2,120명(2.1%)에서 7,950명(11.1%)로 증가하여 상봉 시한이 한계에 다달았다는 것을 알 수 있다.

〈 이산가족 생존자의 연령별 분포 〉



자료 : 통일부 이산가족정보통합시스템.

〈 이산가족 생존자의 고령화 추이 〉



이산가족 사망자 급증

이산가족 사망자는 연간 약 3,800명에 달하며, 사망률과 상봉률 격차로 인해 상봉 기회를 갖지 못하고 사망하는 이산가족은 연 2,200명에 달하고 있다.

이산가족 사망자의 비율은 증가하나, 상봉률은 이에 미치지 못하여 매년 2,200명에 달하는 이산가족들이 상봉하지 못한 채 사망하고 있다. 2004년~2013년까지

사망률은 평균 2.9%로 사망자 수가 연간 약 3,800명에 이르며, 현재까지의 누적 사망자 비율은 44.7%에 달한다. 반면, 이산가족 상봉률은 평균 1.1%로 상봉자는 연간 약 1,600명에 불과하며, 현재까지의 누적 상봉자 비율은 19.6%에 그치고 있다. 따라서 상봉하지 못하고 사망하는 이산가족이 매년 약 2,200명 발생하고 있다.

특히, 2008년 이후 이산가족 상봉이 정체된 반면, 사망자 누적 비율은 지속적으로 증가하는 추세이다. 2010년에는 추석맞이 당국과 민간 차원의 상봉을 포함해서 총 904명의 상봉이 이뤄졌고, 2012년의 경우 민간차원에서 6명만 상봉했다. 2008년~2013년까지 이산가족의 상봉자 비율은 1.2%p 증가한 반면, 사망률은 14.1%p 증가했다.

〈 연도별 이산가족 사망자와 상봉 추이 비교 (2003~2013) 〉

(단위 : 명, %)

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

자료 : 통일부 이산가족정보통합시스템을 이용하여 현대경제연구원이 재계산.

주 : 1) 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

고령자의 생존 기간이 10년 남짓 불과

현재의 이산가족은 평균기대여명으로 보아 20년 내 거의 사망하고, 70세 이상의 고령층은 10년 내에 대부분 사망할 것으로 전망된다.

통계청의 2012년 생명표에 의하면, 세대별 평균기대여명은 50대가 28.7년, 60대는 20.1년이며, 70대는 12.4년, 80대는 6.7년으로 분석된다. 따라서 50~60대의 평균 기대 여명은 약 24.4년이며, 70~80대는 9.6년이다. 평균기대여명 기준으로 추산해보면, 현재 이산가족은 모두 50~60대 이상으로, 이들의 기대잔여수명이 24.4년임을 감안하면, 이산가족 대부분은 24년 이내에 사망할 것으로 예상된다.

현재의 모든 생존자들이 향후 생애 한번이라도 상봉하기 위해서는 최소 상봉인원을 매년 6,600명 이상으로 늘려야 하며, 70세 이상 고령자의 경우에는 10년간 매년 6,000명 이상 상봉해야 한다.

- ① 50~60대의 경우 생존자 비율이 18.5%이고 평균 기대 여명이 24.4년인 점을 고려하면, 생전에 모두 상봉하기 위해 매년 500여 명 이상 상봉 필요하다.
· (생존자 71,503명 × 50~60대 비율 18.5%) / 24.4년 = 540명
- ② 70대 이상의 경우, 생존자 비율이 81.5%인 점과 평균 기대 여명이 9.6년임을 감안하면, 매년 6,000여 명씩 상봉이 이뤄져야 한다.
· (생존자 71,503명 × 고령자 비율 81.5%) / 9.6년 = 6,070명
- ③ 따라서 현재의 상봉 신청자가 모두 생애 한번이라도 이산가족들과 상봉하기 위해서는 이산가족 상봉 규모가 최소한 6,600명이 되어야 한다.
· 50~60대 상봉자 540명 + 70대 이상 고령자 6,070명 = 6,610명

특히 평균기대수명을 초과한 80세 이상의 평균기대수명 초과자의 경우 언제 사망할지 모르기 때문에 이들에 대한 조기·대규모 상봉 추진이 시급하다.

〈 평균기대수명을 초과한 이산가족 현황 (2013년말 기준) 〉

구 분	평균기대수명 이하			평균기대수명 초과	
	50대	60대	70대	80대	90대
인원(명)	5,639	7,595	20,477	29,819	7,950
비중(%)	7.9	10.6	28.7	41.7	11.1
기대여명(년)	28.7	20.1	12.4	6.7	-

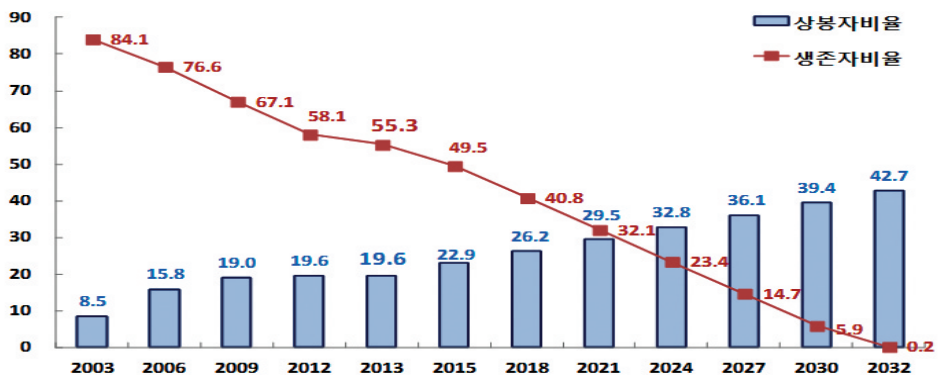
주 : 1) 2012년 통계청 기준 대한민국의 평균기대수명은 81세임.

2) 세대별 기대여명은 중간치로 함. 예컨대 60대는 65세 기준.

〈보 론〉 이산가족 상봉자 및 생존자 비율 추정

- 현재의 생존율과 상봉률을 기준으로 추정한 결과, 2032년에는 현재의 생존자 절반 이상이 상봉하지 못한 채 모두 사망할 우려
 - 2004년 이후 이산가족의 연평균 생존율이 2.9%p 감소한 것으로 나타나, 2032년경에는 현재 등록된 이산가족이 모두 사망할 것으로 예상
 - 연평균 상봉 비율은 약 1.1%p씩 증가하여 이산가족이 모두 사망하는 2032년의 누적 상봉률은 42.7%에 불과할 것으로 나타남
 - 따라서, 현재까지의 상봉 규모가 유지될 경우, 57.3%의 이산가족이 상봉을 못한 채 사망할 것으로 예상
 - 2015년경에는 이산가족 생존자 비율이 50%이하로 하락할 것으로 전망되어 이산가족 상봉의 정례화 및 확대는 시급히 추진되어야 할 과제임
 - 2009년 약 67%의 생존자 비율이 2015년에는 약 50%에 불과할 것으로 추정
 - 연평균 사망자가 3,800여명임을 감안할 때, 2010년 상봉 규모(당국 차원)인 886명씩 매년 상봉할 경우에는, 연평균 약 3,000명의 이산가족이 상봉의 기회조차 갖지 못하고 사망하게 됨

〈이산가족 상봉자 및 생존자 비율 추정〉



이산가족 상봉 확대를 위한 정책 제언

첫째, 80대 이상의 평균기대수명을 초과한 이산가족에 대해서는 긴급 특별상봉을 추진하는 한편, 상봉 확대를 위해 다양한 상봉 방안을 모색해야 한다. 특별상봉의 경우 80대 이상의 평균기대수명을 초과한 이산가족 전원 상봉을 전제로 통상적인 이산상봉과는 별도로 단기간 내 대규모 특별상봉을 적극적으로 추진할 필요가 있다. 한편 50~70대 이산가족의 경우 매월 정기 상봉을 기본으로 실시하며, 횟수는 점차 늘려가는 방식을 고려할 필요가 있다. 또한 개별 이산가족의 가정 대소사(혼인, 사망, 생일 등)를 비롯해 남북한 각각 국가명절을 전후해 수시 상봉을 추진할 필요가 있다.

둘째, 이산가족 상봉 확대를 위해 금강산 이산가족면회소를 상시적으로 운영할 필요가 있다. 금강산 이산가족면회소를 활성화하여, 이곳에서 생사확인 등의 상시정보교환과 정례화 지원체제를 상시적으로 운영할 필요가 있다.

셋째, 대면 상봉 이외에도 생사 확인, 화상상봉 실시, 서신 교환의 상시화 등 다양한 이산가족 상봉 방식이 필요하다. 우선 본격적인 이산가족 상봉에 대비해 북한에 거주 중인 이산가족에 대한 생사 확인 작업이 선행되어야 할 필요가 있다. 다음으로는 2003년 이후 중단된 당국 차원의 서신교환을 재개하는 등 서신교환의 상시화가 필요하다. 한편 고령화로 거동이 불편한 이산가족이 상당수임을 고려할 때 장거리를 이동해야 하는 대면상봉보다 용이한 화상 상봉을 실시해야 한다.

넷째, '이산가족 상봉 인프라' 구축으로 다양한 상봉 방식을 지원할 필요가 있다. 가장 시급히 실시되어야 할 것으로는 이산가족의 전면적 생사 확인 시스템이 구축되어야 할 것이다. 이를 위해 남북 간 합의를 통해 '남북한 이산가족정보 통합시스템'을 구축하여, 이산가족의 생사 여부에 대한 상시정보교환 체계를 수립해야 한다.

다음으로 당국 차원의 서신 교환을 제도화하는 노력이 필요하다. 남북관계와 상관없이 서신 교환이 지속될 수 있도록 제도화하는 한편, 대면 상봉 없이도 자유롭게 이산가족 간 우편물을 전달할 수 있는 시스템을 모색할 필요가 있다. 과거 통독 사례에서 서독 정부는 서독 주민들로 하여금 우편을 통한 교류뿐 아니라 인적 왕래를 통한 물품 직접 전달, 면세점 등을 통한 동독 주민에 대한 지원을 허용한 사례가 존재한다.

또한 화상상봉장의 재활성화 및 확대도 필요하다. 2007년 화상상봉 중단 이전 남북에 설치된 20여개의 화상상봉장을 재개하는 한편, 장비·통신망 등을 점검·지원할 필요가 있다. 한편 북한에 거주 중인 이산가족의 경우, 화상상봉장이 설치되어 있는 평양 고려호텔로 이동해야 하기 때문에 남북한 합의를 통해 북한의 지역별 화상상봉장을 추가 설치할 필요가 있다. 아울러 영상편지 사업 확대도 매우 시급한 과제로 손꼽을 수 있다. 현재 영상편지 사업은 예산 부족의 이유로 16.7%의 진척도를 보이고 있어, 예산 확대를 비롯해 민간자원봉사 참여 등을 통해 이를 보완하는 노력이 필요하다. **續**