

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 이산가족<sup>1)</sup>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

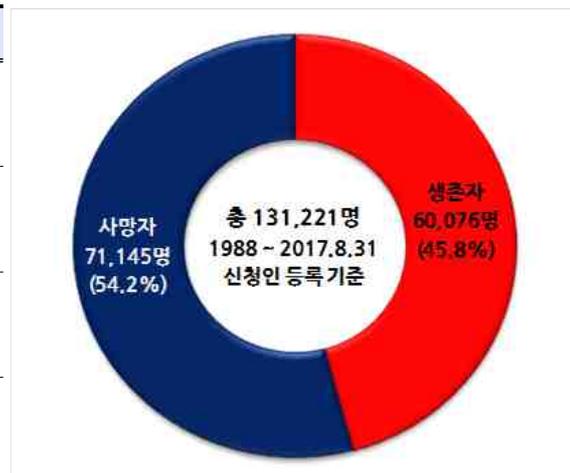
- 한편 2017년 8월 31일 기준 이산가족 상봉 신청자 13만 1,221명 가운데 사망자가 54.2%(7만 1,145명)에 달해 생존자(6만 76명, 45.8%)를 크게 넘어섬
  - 2016년 2월 최초로 이산가족 사망자 비율이 생존자 비율을 역전했고, 2017년 8월 31일 기준 사망자 비율은 54.2%에 달함
  - 특히 고령화로 1년 사이(2016년 8월 31일, 6만 7,740명) 약 3,400명이 사망

○ 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

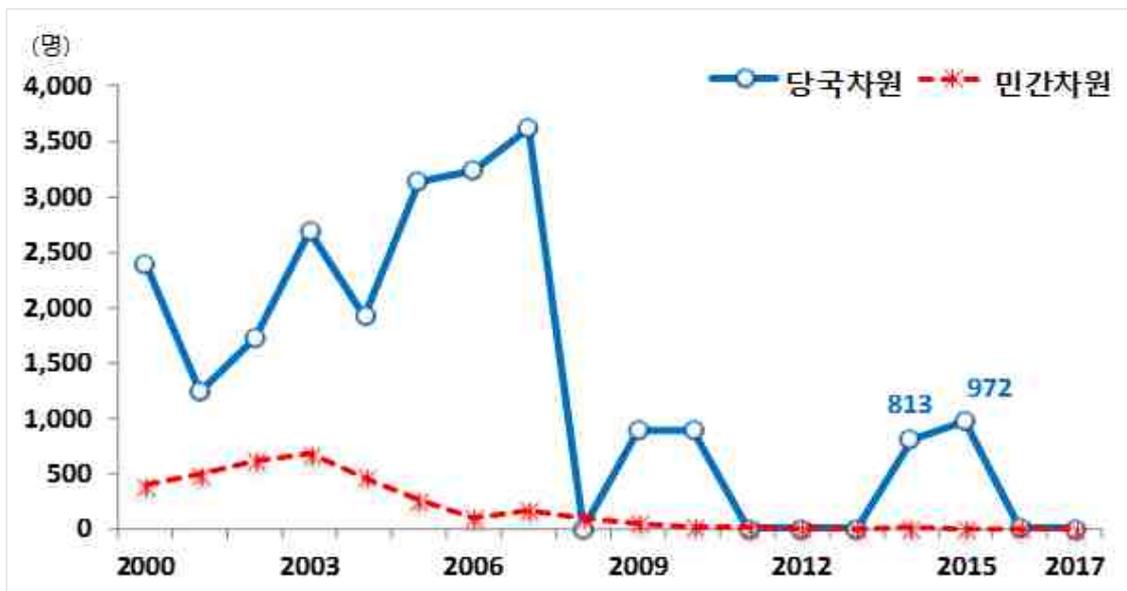
- 당국 차원의 이산가족 상봉은 지난 17년간 모두 20차례에 걸쳐 진행됐으며, 총 2만 3,678명(방북+방남+화상 상봉)의 이산가족이 상봉

- 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<br>(3,414명) | 5,939건<br>(23,342명) |
|      | 3,854건<br>(17,228명) | 331건<br>(2,700명) |                    |                     |
| 화상상봉 | 557건<br>(3,748명)    |                  | —                  | 557건<br>(3,748명)    |
| 합계   | 4,742건<br>(23,676명) |                  | 1,754건<br>(3,414명) | 6,496건<br>(27,090명) |
| 비율   | 73.0% (87.4%)       |                  | 27.0% (12.6%)      | 100.0%              |

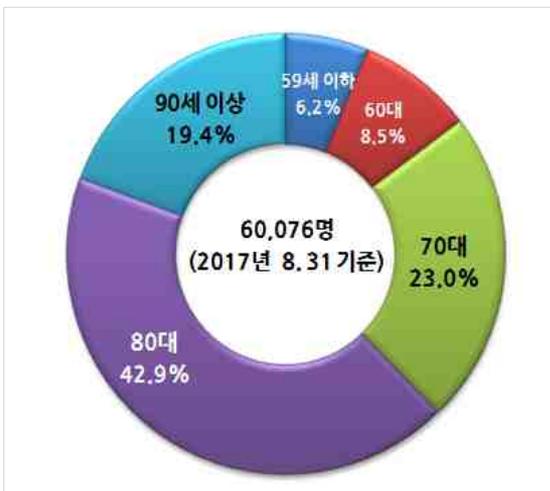
자료 : 통일부 이산가족정보통합시스템, 2017년 8월 31일까지임.  
 주 : 비율의 ( )내는 인원 기준임.

### 3. 이산가족 상봉 재개의 필요성

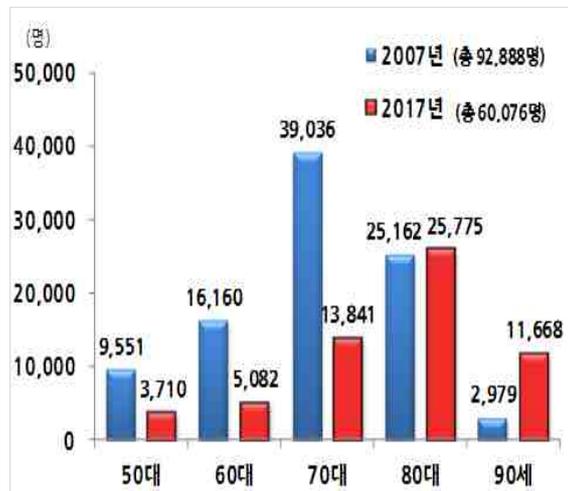
① (고령층 급증) 이산가족 상봉 신청자의 연령 분포상, 고령층의 비율이 높고, 고령화가 매우 빠른 속도로 진행 중

- 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<br>(누계)<br>(A) | 생존자<br>(누계) | 합계<br>(B) | 연간<br>사망자 | 사망률<br>(누계) | 상봉자   |        | 상봉률<br>(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 함<sup>2)</sup>
  - 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)