

남북 이산가족문제  
: 평가와 향후 정책 방안

2008. 6

통일정세분석 2008-09

---

# 남북 이산가족문제 : 평가와 향후 정책 방안

2008. 6

---

임 순 희 (북한연구실 선임연구위원)

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,  
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙  
니다.

# 목 차

I. 문제제기 .....	1
II. 이산가족문제 해결의 성과 .....	3
1. 상봉·교류 규모 확대 .....	3
2. 상봉·교류사업의 지속적 개선 .....	4
3. 상봉·교류 방식의 다양화 .....	4
4. 면회소 건설 및 상봉·교류의 제도화·정례화 기반 마련 .....	5
5. 납북자·국군포로문제 해결 노력 .....	6
6. 여타 성과 .....	8
III. 문제점 .....	9
1. 북한의 인도주의 사안에 대한 정치적 대응 .....	9
2. 인도주의 사안에 대한 정치적 영향 .....	9
3. 북한의 경제적 실리 추구하고 지원 유도 행태 .....	10
4. 정책수단 및 접근방식의 한계: ‘지원을 통한 설득’의 한계 .....	11
5. 국민적 관심과 이해 부족 .....	12
IV. 향후 정책 방안 .....	13
1. 기본 방향 .....	13
2. 세부 방안 .....	19

## I. 문제제기

- ‘국민의 정부’ 출범(’98) 이후 지난 10년(’98~’07) 동안 남북 이산가족문제(이산가족문제) 해결에 있어 괄목할 만한 진전이 있었음.
- ‘국민의 정부’가 대북정책의 최우선 과제로 설정하여 적극 추진한 이산가족문제 해결은 ‘6·15 남북공동선언’(’00)을 계기로 하여 새로운 전기가 마련됨.
  - ‘6·15남북공동선언’ 제3장에서 남북은 이산가족 방문단 교환, 비전향장기수문제 해결 등 인도적 문제를 조속히 해결할 것에 합의함으로써 그동안 민간차원에서만 비공식적으로 이루어졌던 ‘남북 이산가족 상봉·교류’(상봉·교류)가 당국차원에서 공식적으로 실시됨.
- 2000년 이래 이산가족문제는 상봉·교류 규모 확대, 상봉 방식의 다양화, 금강산 면회소 건설, 상봉·교류의 정례화·제도화 기반 마련 등의 성과를 보임으로써 이전에 비해 괄목할 만한 진전을 이룸.
  - 남북자·국군포로문제에서도 미흡하나마 진전을 보임.
- 그러나 재회를 염원하는 이산가족의 입장에서 볼 때 이와 같은 성과는 매우 미흡하며, 특히 고령의 이산가족들에게 있어 더욱 그러함.
  - 현행 상봉·교류 방식 및 인원 규모로는 살아 있는 동안에 북측 가족과의 상봉·교류 가능성이 아주 낮기 때문임.
- 또한 인도주의 사안인 이산가족문제를 민감한 정치 사안으로 다루려는 북한의 기본 입장 및 태도로 인해 그동안의 사업성과는 이전에 비해 괄목할 만한 것이기는 하나 기대에는 못 미치는 수준이었음.

- 대북 설득 위주 정책, 북측의 인도주의 사안에 대한 정치적 대응 수용 태도, 북측의 대북 인도적 쌀·비료 지원과 상봉·교류의 연계 목인 등, 우리측의 이산가족정책 및 문제 접근방식의 실효성과 관련해서도 비판적 지적이 적지 않음.
  - 상봉·교류사업, 금강산 면회소 건설 등 이산가족문제 해결과 관련해 북측은 주로 관련 시설·설비 비용 요구 및 대가성의 대북지원 유도 등 경제적 실리 확보에 적극적이거나 우리측은 경제적 비용에 비해 문제해결의 성과가 미흡하다는 평가
  
- 최근 ‘이명박 정부’의 대북정책 및 남북관계 추진전략과 관련한 북한 당국의 비난과 반발로 미루어 볼 때, 2008년 한 해는 상봉·교류 재개, 금강산 면회소 개소·운영 등 이산가족문제 해결의 전망이 밝지 않음.
  - 6월 말 현재 남북 양측은 쌀·비료지원 관련 당국간 접촉 제의를 하지 않고 있는 상태
  - 제9차 남북 적십자회담(’07.11.28~30) 합의사항들 가운데 6월 말 현재 남북 각 20가족씩 영상편지 시범교환사업(2.5)만 진행
  
- 그러나 이산가족문제는 정치·이념 및 제도를 뛰어 넘는 인권 및 인도주의 구현의 문제라고 할 때, 가능한 한 정치적 영향을 배제하고 당면한 정책적·상황적 요인들을 고려하여 지속성·일관성 있는 문제 해결을 적극 모색, 추진해 나가야 함.
  
- 위와 같은 문제의식 아래 이 글에서는 지난 10년 동안 추진되어 온 이산가족문제 해결의 성과와 문제점을 살펴본 후, 이를 바탕으로 앞으로 추진되어야 할 이산가족 정책 대안을 모색, 제시하고자 함.

## Ⅱ. 이산가족문제 해결의 성과

### 1. 상봉·교류 규모 확대

- 2000년 6월 남북 정상회담 이후 진행된 당국차원의 상봉·교류의 성과는 무엇보다도 이전에 비해 크게 증대된 상봉·교류 인원 규모에서 나타남.
  - 1985년 성사된 남북 이산가족 상봉(9.20~23)에서는 남북한 각각 50명씩의 방문자 가운데 남측 가족 35명이 북측 가족 41명과 상봉하고, 북측 가족 30명이 남측 가족 51명과 상봉함으로써 상호 방문자들 가운데 65명만이 총 92명의 가족과 상봉
  - 2000년부터 2007년까지 총 16차례 대면상봉 및 7차례 화상상봉 행사를 통해 대면상봉 3,378가족(16,212명), 화상상봉 557가족(3,748명) 등 총 3,935가족(19,960명)이 상봉
  - 상봉행사 진행 과정에서 44,982명 생사확인, 79명 서신교환
  - 2001년, 2차례 생사·주소확인 시범사업을 통해 2,267명 생사·주소확인, 1차례 서신교환 시범사업을 통해 남북 각 300명씩 총 600명 서신교환
  - \* 1985년 고향방문단 교환시 생사 확인을 위한 사전 준비 미흡으로 방문자들이 가족과 상봉하지 못한 선례를 교훈삼아 2000년 이후 사업 추진과정에서 생사확인 명단을 2배수로 확대, 이에 따라 생사 확인된 가족이 상봉에 나섬으로써 상봉인원 확대
- 제9차 남북 적십자회담(적십자회담)을 통해 남북은 연간 상봉 규모 확대에 합의하였으나 2008년 6월 현재 미실시 상태

- 연간 남북 각 400명 정도씩 대면상봉, 연간 160가족 화상상봉
- 제9차 적십자회담을 통해 남북은 영상편지 분기별 교환에 합의함으로써 상봉 방식의 다양화 및 인원 규모 확대에 있어서도 진전을 이룸.

## 2. 상봉·교류사업의 지속적 개선

- 제1차 상봉('00.8.15~18)은 상봉 방식, 과도한 비용 등을 문제시한 비판적 지적이 있었으나 제2차 상봉('00.11.30~12.2) 때부터는 비용의 최소화 및 상봉의 내실을 기함으로써 점차 긍정적인 평가를 받음.
  - 상봉 일정 단축 및 가족 상봉 횟수 증대, 비공개 개별상봉 진행, 삼일포 참관 상봉, 동반가족 참가로 남북한간 비동수(非同數)상봉 성사, 응급환자의 육로후송체계 마련, 금강산 육로관광 실시와 함께 육로를 이용한 금강산 상봉 진행 등

## 3. 상봉·교류 방식의 다양화

- 생사·주소확인사업 및 서신교환사업 실시
  - 남북은 제2차 적십자회담('00.9.20~23)에서 시범적인 생사확인사업과 서신교환 실시에 합의하고 2001년에 사업 실시
  - 2차례 생사·주소확인사업과 1차례 서신교환사업 실시
- 이산가족 영상편지 제작 및 교환사업 실시
  - 제9차 적십자회담을 통해 남북은 분기별 영상편지 교환에 합의

- 하고 2008년 남북 각 20가족씩 영상편지 시범교환사업(2.5) 실시
- 우리측은 2005년 4월부터 이산가족 영상편지 제작 신청 접수 및 제작

○ 화상상봉 실시

- 2005년 8월 15일 최초로 진행된 화상상봉은 상봉·교류(생사확인) 규모 확대와 함께, 특히 거동이 불편해 대면상봉이 어려운 고령의 이산가족들에게 화상으로나마 상봉의 기회를 마련해 주었다는 점에서 이산가족문제 해결에 있어 또 하나의 진전을 이룬 것으로 평가
- 제2차 화상상봉 행사('05.11.24~25) 때부터는 상봉참가 가족 수 확대(남북 각 가족 당 2~5명 참가), 남북간 전용망을 통한 가족 사진 교환에 의한 상봉 전 가족관계 확인 절차 강화 등으로 상봉의 내실을 기함.
- IT(정보기술) 부문에서 남북 교류·협력의 가능성 제고

○ 재상봉 기회 마련

- 제9차 적십자회담에서 남북은 2008년 6·15를 계기로 하여 기 화상상봉 가족들을 대상으로 하는 남북 각 100명씩의 이산가족 특별상봉(금강산) 진행에 합의하고, 남북 각 기상봉자 30가족씩의 분기별 영상편지 교환에도 합의하였으나 6월 말 현재 미실시

#### 4. 면회소 건설 및 상봉·교류의 제도화·정례화 기반 마련

- 2002년 제4차 남북 적십자회담을 통해 금강산 면회소 공동 설치·운영에 합의한 남북은 제5차 적십자회담('03.11.3~5)에서 면회소 건

설 관련 제반사항에 완전 합의하고 2005년 금강산 면회소 착공식(8.31)을 거행함으로써 면회소 건설을 통한 이산가족 상봉·교류의 정례화 및 제도화의 가능성을 높임.

- 금강산 면회소는 2007년 4월 완공을 목표로 하였으나 2006년 7월 미사일 발사 이후 북측의 일방적 공사 중단 등으로 지연되어 2008년 8월 준공 예정이며, 금강산 면회소 쌍방 사무소 준공식은 거행('07.12.7)

- 2000년 이후 매년 2~3차례씩 상봉·교류가 거의 정례화 됨.
  - 설, 추석, 6·15 등 특정일을 계기로 한 상봉의 정례화
  - 제9차 남북 적십자회담을 통해 연간 상봉 규모 및 분기별 진행에 합의함으로써 상봉·교류의 정례화에 있어 괄목할 만한 진전

## 5. 납북자·국군포로문제 해결 노력

- 우리측은 남북장관급회담(장관급회담)과 적십자회담을 비롯한 각종 남북대화 채널을 통해 납북자·국군포로 문제 해결을 위해 지속적으로 노력함.
  - 북측이 납북자·국군포로의 존재 자체를 부인하고 있는 상황을 고려하여 근본적 해결 전까지는 이산가족교류에 포함시켜 생사 확인·상봉을 추진하는 현실적 접근방법도 병행
  - 상봉 행사(2차~16차)를 통해 전후 납북자 14명, 국군포로 11명이 가족 상봉
- 제4차 적십자회담('02.9.6~8)을 통해 남북은 북측이 제의한 전시행

불자의 생사·주소확인 문제를 협의, 해결할 것에 합의함으로써 전 시남북자·국군포로문제 해결에 있어 새로운 전기를 마련함.

- 제7차 적십자회담('06.2.21~23)을 통해 남북은 “쌍방은 이산가족문제에 전쟁시기 및 그 이후 시기의 소식을 알 수 없게 된 사람들에게 대한 생사확인문제를 포함시켜 협의, 해결해 나가기로 한다”라고 합의함으로써 문제해결에 있어 괄목할 만한 진전을 이룸.
  - 북측은 전후 남북자의 존재를 처음으로 공식 인정함으로써 남북자·국군포로의 존재 자체를 부인해 온 종래의 태도 변화 시사
- 제18차 장관급회담('06.4.21~24)에서는 전시·전후 남북자 및 국군포로문제를 남북 당국간에 본격 공론화 및 의제화 함.
  - 전후 남북자문제를 공식 의제화한 제7차 남북적십자회담에 이어 남북은 “전쟁시기와 그 이후 소식을 알 수 없게 된 사람들의 문제를 실질적으로 해결하기 위해 협력”하기로 합의
  - 남북은 남북자·국군포로문제를 이산가족문제와는 별도로 의제화 하여 다룸으로써 문제해결의 의지 표명
- 제20차 장관급회담('07.2.27~3.2)과 제1차 남북 총리회담('07.11.14~16) 에서도 남북은 “전쟁시기와 그 이후 소식을 알 수 없게 된 사람들의 문제를 협의”해 나가기로 합의
- 그러나 제9차 적십자회담('07.11.28~30)에서 남북은 “전쟁시기 및 그 이후 소식을 알 수 없게 된 사람들의 문제를 이산가족문제의 테두리 안에서 계속 해결”해 나가기로 합의함으로써 제1차 남북 총리회담의 합의 내용을 더 이상 진전시키지 못함.

- 북한은 납북자·국군포로문제를 종래와 같이 일반 이산가족문제의 틀 안에서 풀어간다는 입장을 고수하며 원론적 수준에서 합의

## 6. 여타 성과

- 비전향 장기수 송환
  - 6·15남북공동선언과 제1차 남북 적십자회담의 합의에 따라 북송 희망 비전향장기수 63명을 북한으로 송환('00.9.2)
  - 넓은 의미의 이산가족문제 해결(특히 재결합)과 인도주의 구현 차원에서 이루어진 비전향장기수 송환으로 납북자·국군포로문제와 관련한 북측의 태도 변화 및 긍정적 조치가 기대되었으나 '끼워 넣기'식의 극소수 상봉만 성사되었을 뿐 북측은 근본적 해결(송환)과 관련해 부정적 대응으로 일관
- 조총련계 동포의 남한 방문
  - 제1차 장관급회담('00.7.29~31)에서의 남북 합의에 따라 조총련계 동포의 남한 방문이 성사됨으로써 이산가족문제 해결의 대상을 해외동포 사회로 확대하는 계기를 마련

### Ⅲ. 문제점

#### 1. 북한의 인도주의 사안에 대한 정치적 대응

- 이산가족문제는 순수 인도주의 사안으로 다루어져야함에도 불구하고 북한은 정치적 사안으로 대응함으로써 사안의 의의 및 중요성을 훼손함.
  - 상봉행사 나흘 전 우리측의 ‘비상경제조치’를 문제 삼아 이산가족 방문단 교환 유보 일방 통보(제4차상봉), ‘납북’ 등의 표현을 문제 삼아 우리측 기자들의 정상적 취재활동 제한(제12차·13차상봉) 등
- 남북한간 인적 교류에 대한 정치적·사회적 부담으로 인해 상봉·교류 규모 확대에 소극적 대응
  - 인적교류에 따른 외부 사조·문물 유입으로 인한 체제 동요, 대남 인식 변화와 사상적 해이 등을 우려
- 대면·화상상봉 진행중에 북측 가족들의 김정일과 사회주의 제도 찬양 발언으로 인해 가족 상봉 의의를 왜곡, 훼손

#### 2. 인도주의 사안에 대한 정치적 영향

- 이산가족문제는 해결에 있어 어떠한 전제나 단서가 붙어서는 안되며 정치·군사적 상황변수에 의한 제약이 가해져서도 안 되는 인권 및 인도주의 사안임에도 불구하고, 정치·이념 및 군사적으로 대립

하고 있는 남북관계의 현실로 인해 당면한 정치·군사적 상황 변수에 의해 영향을 받고 제약 당하는 사례가 발생함.

- 북한의 미사일 시험발사('06.7.5)로 인해 우리측의 쌀과 비료지원이 유보된 데 대해 북측은 8월 중 추진이 합의된 특별 화상상봉 취소 및 금강산 면회소 건설 공사 전면 중단
- 보수성향의 새 정부 출범('08.2) 이후 북측의 비난, 반발이 심화되고 남북관계가 경색국면을 이어감에 따라 제9차 적십자회담 합의사항 이행 전망 불투명

### 3. 북한의 경제적 실리 추구하고 지원 유도 행태

- 지속적인 경제난 이래 북한은 남북 당국회담에 있어 경제적 실익 확보에 적극적이며 이산가족 상봉·교류사업과 관련해서도 경제적 실리 추구에 급급한 행태를 보임.
  - 대북 쌀·비료 지원과 상봉·교류사업과의 기계적 연계, 상봉·교류 관련 시설·설비비용 요구, 대북전력지원(50만kw)과 이산가족문제 연계 등
- 북한은 우리측의 국내정치적 요구에 따른 남북 당국회담 개최 및 상봉·교류사업의 필요성·시급성을 적절히 활용하여 대북지원을 극대화하는 전략을 구사함.
  - 회담 개최 및 상봉·교류 행사 거부, 또는 연기, 중단, 회담 결렬, 상봉·교류 행사일정 변경 등의 조치를 상황에 따라 적절히 취함으로써 우리측의 양보를 받아 내거나 의도한 대북지원 유도

#### 4. 정책수단 및 접근방식의 한계: ‘지원을 통한 설득’의 한계

- 지난 10년 동안 이산가족문제 해결을 위해 우리측이 추구한 정책 수단 및 접근방식은 ‘지원을 통한 설득’을 위주로 한 것이었음.
  - 지속적인 경제난을 겪고 있는 북한에 대해 인도적 쌀·비료지원, 상봉·교류 관련 시설·설비 지원을 함으로써 사실상 대가성의 경제적 실익 제공 및 상봉·교류 관련 행정적 여건 개선을 통한 이산가족문제 해결 추진
  - 북한 체제의 경직성, 북한 당국의 체제 불안 우려 등을 감안하여 강요와 압박보다는 만남과 대화를 통한 설득으로 남북 당국간 대화 유지 도모
  
- 그러나 ‘지원을 통한 설득’에 의한 이산가족문제 해결은 지원 규모에 비해 기대에 못 미치는 성과라는 비판적 평가를 받음.
  - 인도주의 사안임에도 불구하고 북측으로 하여금 무리한 경제적 실익 추구의 명분을 제공한 것이라는 비판적 지적
  
- ‘지원을 통한 설득’에 의한 문제 해결 추진은 상봉·교류사업이 북측의 ‘시혜적’ 행사라는 이미지를 형성하기도 함.
  - 북한은 쌀·비료 지원 확보 후 상봉·교류 행사에 합의
  - 상봉·교류 관련 시설·설비 지원 확보 후에 상봉·교류사업 논의
  
- ‘지원을 통한 설득’이 때로는 북측이 상봉·교류사업을 제의하면 우리측은 제의를 수용하는 ‘수동적’인 모양새로 언론에 보도됨으로써 일반국민들의 오해와 반감을 야기하기도 함.

## 5. 국민적 관심과 이해 부족

- 이산가족문제 해결은 남북한 사회통합과 밀접한 관계가 있는 통일의 선결과제이므로 범국민적 관심과 지지를 기반으로 추진되어야 함에도 불구하고 이산가족이 아닌 일반 국민들은 이산가족문제에 대해 대체적으로 무관심하거나 비판적임.
  - 국민들의 대부분은 이산가족문제 해결의 의의 및 중요성은 인정하나 이산가족문제 관련 남북협상에 대해서는 비판적 평가
  - 북측의 납득할 만한 해명 없이 절차 및 남북한간 합의사항 실행이 지연되는 근원을 우리측의 저자세적 내지 수동적 대북협상 태도라고 비판
  - 또한 북측 방문단의 정치적 행태로 인해 국민들 사이에 이산가족 상봉·교류사업에 대한 반감 및 부정적 인식 형성
  - 이산가족문제에 관한 대국민 홍보 부족 및 국민적 합의 도출 노력 미흡

## IV. 향후 정책 방안

### 1. 기본 방향

#### □ 원칙에 입각한 실용주의적 접근

- ‘이산가족의 인권·인도주의 구현 차원에서의 문제해결’이라는 기본 입장 및 원칙을 견지하며 문제해결의 지속성·일관성을 유지함.
  - 북측에 대해 우리측의 기본 입장 및 원칙을 지속적으로 강조
  - 이산가족문제 관련 대북협상력 약화를 초래할 정치적 필요에 의한 가시적 성과를 노린 이벤트성 상봉·교류사업 지양
  
- 대내외적으로 이산가족문제를 비롯한 남북한간 인도주의 관련 사안에 대한 해결의지를 강하게 표명함으로써 국제사회와 북한당국에 대해 문제해결 의지의 진정성을 알림.
  - 국제사회의 북한 인권 개선 노력 지지, 지원
  - 국내·외 탈북자문제 관심 제고 및 해결 추진
  - 납북자·국군포로문제, 이산가족문제에 대한 국제사회의 관심 제고
  
- 기본 입장 및 원칙은 견지하되 유연한 접근으로 실질적인 문제해결 추진
  - 북한 체제의 경직성, 북한당국의 체제 동요 우려 등을 감안하여 강요, 압박보다는 설득으로 접근하되 북측의 정치적 대응은 상황에 따라 제어

- 북한은 남북협상에 있어 체면, 명분 등을 중시하는 경향이 있음을 고려하여 경제적 실리 확보, 대외 이미지 개선 등 상봉·교류사업의 명분 제공
  - 이산가족문제 해결에 따른 경제적·정치적인 부가적 이득 강조
  - 사업 제의 및 논의 과정에서 북측에 대해 경제적 실리 확보에 상응하는 구체적 사업성과 요구

**□ 사안의 의의 및 문제해결의 중요성·시급성을 고려한 체계적 대책 수립, 추진**

- 일반 이산가족, 납북자·국군포로, 비전향·전향장기수, 북송비전향 장기수의 남한내 가족, 반공포로, 새터민 등 남북 당국회담과 적십자회담에서 제기될 수 있는 사안들을 종합적으로 검토하여 사안의 의의 및 중요성·시급성에 따라 우선순위를 정해 체계적·구체적인 대책을 수립, 추진함.
  - 사안간 연계 및 단계별 추진방안을 강구하며, 납북자·국군포로 문제에 비중
- 생사·주소확인, 서신교환, 상봉, 재결합 등 사안별 의의 및 중요성·시급성을 종합 재검토하여 관련 대책을 수립, 추진함.
  - 이산가족문제의 궁극적 해결은 생사·주소확인, 서신교환, 상봉, 재결합 등 4단계를 점진적·단계적으로 실현해 나가는 것이나, 당사자인 이산가족의 바람 내지 수요를 우선적으로 고려하는 것이 바람직

## □ 이산가족의 고령화로 인한 문제해결의 절박성·시급성 우선 고려

- 이산1세대가 겪고 있는 이산으로 인한 고통과 한을 공감할 수 없는 후세대들에게는 이산가족 상봉·교류가 절박한 문제일 수 없으므로 결과적으로 남북이산가족 문제의 본질 및 중요성이 희석될 수도 있음.
- 2008년 3월 현재, 이산가족 상봉신청자의 연령분포를 보면 80세 이상의 고령자가 약 34%(약 3만 명)를 차지하고 있으며 최근 고령 이산가족의 사망률이 급증하고 있는바, 이와 같은 추세는 이산가족문제 해결의 절박성과 시급성을 말해줌.
  - 총 126,910명 등록, 사망 35,500명, 생존 91,410명, 매년 3·4천 명 사망
  - 70세 이상 고령자 약 75%
- 상봉·교류가 인류보편적인 인권 및 인도주의 구현을 뜻한다고 할 때, 상봉·교류 후보자 선정 과정에서의 객관성·공정성 유지와 함께 80세 이하 이산가족에 대한 배려도 중요함.

## □ ‘국민적 합의’를 기반으로 한 문제해결 추진

- 이산가족문제는 개인적·국가적 차원에서 최우선적으로 해결해야 할 중대한 인도주의적 사안일 뿐만 아니라 남북한의 사회문화통합과 밀접한 관계가 있는 통일의 선결과제임.
  - 따라서 이산가족문제 해결은 범국민적 관심과 지지를 기반으로 추진되어야 하며 대책 수립 및 실행에 있어서는 남북한 사회문

화통합을 궁극적인 지향점으로 하여 일관성 및 지속성 유지

- ‘국민적 합의’ 도출을 위한 여론 환기를 위해 이산가족문제와 관련한 대국민 교육·홍보를 강화함.
  - 이산가족문제 해결은 이산가족의 인권 및 인도주의 구현뿐만 아니라 남북관계 개선의 주요 징표이며, 남북한 사회·문화통합에 미치는 영향이 크다는 것을 주지시킴으로써 이산가족문제에 대한 국민들의 관심 제고 및 자발적·적극적 참여 유도
- 사안별 대책 수립 및 실행과 관련한 지속적인 여론 수렴 및 분석, 검토가 필요함.
  - 이산가족문제 해결은 이산가족 당사자의 의견을 최대한 수렴하고 검토하여 옹계 반영할 때에 그 의의를 더할 수 있으므로 특히 이산가족들을 주요 대상으로 하여 여론 수렴 및 분석, 검토
  - 이산가족 실태조사의 정례화

#### □ ‘인도적 호혜협력’ 차원에서 대북 인도적 지원과 이산가족사업 추진

- 공식적으로는 조건 없이 대북 인도적 지원을 지속하는 한편 북측에 대해 상봉·교류 등 인도주의 문제 해결에 호응할 것을 촉구
  - 2006년 7월 북한의 미사일 시험발사에 맞서 인도적 쌀·비료 지원을 공개적으로 유보함으로써 북측의 상봉·교류사업 전면 중단이라는 정치적 대응 야기
  - 대북지원 규모는 문제해결의 내용 및 속도에 따라 신축적으로 조절

- 미국, 중국 등으로부터의 대북지원 규모가 한국의 지원을 필요치 않을 정도인 경우에는 북측이 소극적·부정적 태도를 취할 수도 있는 바, 이를 상정하여 미국을 비롯한 대북지원 유관국들과의 사전 협의 필요
- \* 북미관계 개선 및 북중관계 증진에 따른 미국과 중국의 대북 식량 지원 규모 확대에 의해 북측의 식량지원 확보를 위한 남북대화 필요성 및 의의 감소, 이로 인한 우리측의 대북 협상력 약화 초래 가능성 고려

#### □ 납북자·국군포로문제 해결을 최우선 과제로 추진

- ‘자국민 보호는 국가의 기본책무’라는 입장에서 최우선 과제로 추진함.
- 생사확인, 상봉, 궁극적으로는 송환을 목표로 문제해결을 추진함.

#### □ 이산가족 내부 갈등 및 부담 해소를 통한 상봉·교류의 활성화

- 이산가족의 생사·주소확인으로부터 재결합까지에 이르는 이산가족 문제의 궁극적 해결에 있어서는 이산가족 당사자의 입장을 최우선적으로 고려해야 하는 바, 문제 해결의 주요 장애 가운데 하나인 이산가족 내부 갈등 및 부담을 최소화함.
  - 이산가족 내부 갈등 및 부담의 주요 요인은 이산가족문제에 대한 세대간 인식차이, 상봉 후의 정신적·육체적 후유증, 상봉에 따르는 경제적 부담 등

## □ 새로운 형태의 이산가족문제: 새터민 가족 상봉 관련 대책

- 2001년 이래 새터민의 해외여행 증가 추세와 함께 이들이 중국, 또는 북한에서 가족을 상봉하는 사례가 증가하고 있는 바, 이와 같은 새로운 형태의 이산가족문제와 관련해서도 대책 마련의 필요성이 높아지고 있음.
- 2007년부터 2008년 초까지의 북한인권상황에 관한 보고서를 작성하여 제7차 유엔 인권이사회에 제출한 북한인권 특별보고관 문타본(Vitit Muntarbhorn)도 탈북자들의 가족 재결합 중요성을 강조

## □ 민간차원의 이산가족 상봉·교류 활성화를 위한 지원 확대

- 당국차원에서 진행되고 있는 상봉·교류의 한계를 고려하여 민간차원의 이산가족 상봉·교류를 활성화할 필요가 있는 바, 이를 위한 제도적 지원을 강화함.
  - 민간차원의 상봉·교류는 당국차원의 이산가족 상봉·교류사업 보완, 반복적 교류와 북측가족에 대한 경제지원 가능 등의 의의와 함께 새터민을 비롯한 납북자·국군포로 등 특수 이산가족문제 해결 및 북측 이산가족문제 해결 등에 기여

## □ 해외동포 이산가족의 상봉·교류 활성화 지원

- 미국을 비롯한 해외 설립 이산가족 상봉사업 추진기관 및 미 하원 ‘한국인 이산가족 위원회’에 관련 자료·정보를 제공함.

- 금강산 면회소를 통한 상봉·교류 진행 등 남북 이산가족 상봉·교류 사업과 연계하는 방안을 강구함.

## 2. 세부 방안

### □ ‘상시상봉체계’ 구축을 통한 상봉 인원 규모 확대

- 오는 8월로 예정된 금강산면회소 개소 및 상시 운영을 계기로 이산가족 상시상봉체계를 구축함.
  - 2007 남북정상선언에서 “금강산 면회소 완공에 따라 쌍방 대표 상주 및 상시상봉 진행”(제7항)에 합의
- 이산가족의 기대감을 감안하여 상시상봉 방안을 조속히 구체화하는 한편, 상봉자 물색의 어려움 등을 토로하는 북측에게 있어 상시상봉은 큰 부담일 수밖에 없으므로 북측과의 심도 있는 구체적·세부적 협의가 필요함.
  - ‘상시적 만남’의 정확한 의미를 이산가족을 비롯한 국민들에게 널리 홍보
  - 종래 상봉 인원 규모 확대에 부정적·소극적이었던 북측의 태도로 미루어 볼 때, ‘상시적 만남’을 실현하기 위해서는 지속적인 설득과 함께 북측의 관련 행정 여건 개선 등 지원 필요
- 초기에는 상봉을 신청한 이산가족 중심으로 진행하며 북측의 부담을 감안하여 새로운 상봉자 외에도 기상봉자를 포함하여 재상봉을 추진함.

- 제9차 적십자회담을 통해 남북은 기화상상봉자를 대상으로 한 6·15 특별상봉(금강산)과 기상봉자의 분기별 영상편지 교환에 합의
- 단기적으로는 상봉 인원 규모 확대와 함께 1~2개월마다 한 차례씩의 상봉을 정례화·제도화하며, 중·장기적으로 점차 ‘상시적 만남’을 진행함.
  - 우리측은 매달 한 차례 대면상봉, 매주 한 차례 기상봉자의 재상봉 방침을 밝힌 바 있음.

#### □ 화상상봉 인원 규모 확대 및 정례화·제도화

- 2005년 제6차 적십자회담에서 우리측이 제안한 화상상봉 인원 규모 확대 및 화상상봉 정례화(월1회)를 적극 추진함.
  - 당시 북측도 화상상봉을 지속적으로 실시한다는 입장이었으나 정례화 추진에 대해서는 계속 협의하자는 입장 표명
- 상봉장의 상설 운영을 통한 소규모 인원의 상시상봉을 추진함.
  - 북측의 관련 실무능력 및 자원동원능력과 우리측의 필요 설비자재 지원에 따른 시설 정비 상태를 고려하여 추진
- 재북가족의 진위확인, 고령 이산1세대의 의사소통의 어려움, 상봉 후유증 등 화상상봉의 문제점 해소를 위해 화상상봉이 대면상봉으로 이어지는 것이 바람직하며, 이는 금강산면회소 개설과 함께 적극 추진함.

- 대면상봉과 화상상봉의 병행으로 인한 상봉자 물색의 어려움 등 북측의 부담을 고려하여 화상상봉을 기상봉자의 재상봉 기회로 활용하는 것이 바람직함.
  - 논란이 예상되는 대면·화상상봉의 기회 형평성문제는 북측사정 내지 상황의 불가피성을 납득시키는 한편 상봉 외의 교류(생사 확인, 서신교환)를 활성화함으로써 양해될 수 있도록 함.

#### □ 생사·주소확인 및 서신교환 규모 확대, 정례화·제도화

- 상봉·교류의 정례화·제도화를 위해서는 면회소 설치·운영과 함께 생사·주소확인 및 서신교환 규모 확대, 서신교환의 지속성 유지 등이 필요함.
  - 최근 사망률이 급증하고 있는 고령의 이산가족들에게 있어 북측 가족의 생사·주소확인은 매우 절박한 문제
  - 기약 없는 이별을 한 상봉자들의 상봉 후유증을 고려할 때 현실적으로 재상봉이 어렵다면 서신교환만큼은 가능하도록 추진
  - 인적교류로 인한 체제동요를 우려하여 상봉 인원 규모 확대에 소극적인 북한의 입장에서 볼 때에도 생사·주소확인 및 서신교환은 상봉에 비해 상대적으로 북한당국의 부담을 덜어주는 교류형태
- 또한 금강산 면회소 개소·운영에 따른 상봉 인원 규모 확대 및 상시 상봉의 활성화를 위한 선행과제는 생사·주소확인인 바, 생사·주소확인 및 서신교환사업의 규모 확대 및 정례화·제도화를 적극 추진함.
  - 특히 생사·주소 확인문제는 다른 사안에 비해 상대적으로 정치적·사회적 부담이 적은 사안이므로 우리측의 적극적인 추진 의지 표명과 함께 기술적 지원이 따른다면 북측도 호응할 것으로 예상

- 제4차 적십자회담에서 남북은 생사·주소 확인 및 서신교환사업의 계속 확대·추진에 합의
- 생사·주소확인사업은 연중 2~3회로 정례화하며 북측의 실무능력 및 우리측의 지원능력 등을 감안하여 점진적으로 횟수를 확대해 나감.
  - 금강산 면회소 개소·운영에 따라 소규모의 생사·주소확인 상시 진행 추진
- 서신교환사업은 통신협정 체결을 통한 우편물 교환소 설치·운영으로 제도화·정례화하며 지속적인 서신 교환이 가능하도록 함.
- 영상편지 교환의 활성화를 통해 생사확인 규모를 확대 추진함.
  - 영상편지 교환사업은 1~2회 시범적으로 실시한 후 사업성과에 따라 정례화·제도화 추진
  - 2008년, 한 차례 영상편지 교환사업 진행(2.5)

#### □ 고령 이산가족문제 해결

- 80세 이상, 특히 80대 후반, 90대의 이산가족에게 있어서는 상봉 자체가 무리일 수 있으며 상봉 후유증이 매우 심각한 사례도 적지 않음을 감안하여 생사·주소확인 및 서신교환사업을 중점적으로 추진함.
  - 최근 고령 이산가족의 사망률이 급증 추세를 나타내고 있음을 감안하여 전면적 생사확인사업을 우선적으로 추진
- 중·장기적으로는 고령 이산가족의 고향방문 시범사업, 희망자에 한해 부양자나 배우자가 있는 쪽으로의 귀환, 정착(재결합) 등을 추진함.

- 90세 이상 고령 이산가족의 여생을 2~3년 정도로 상정하여, 한시적으로 앞으로 2~3년 동안은 현행 가중치를 보다 더 상향 조정하여 90세 이상 고령자들이 북측의 가족들과 상봉할 수 있도록 배려하는 방안도 고려함.

#### □ 금강산 면회소 개소·운영에 따른 상봉·교류 규모 확대 및 방식의 다양화

- 금강산 면회소 양측 사무소 개소('07.12.7)에 따라 남북 각 대표단을 상주시켜 면회소 준공과 함께 진행될 면회 운영 등 이산가족 상봉·교류 관련 사안들을 상시적으로 협의할 수 있게 됨.
  - 남북 각 대표 상주 및 면회소 운영에 대한 합의는 미도출 상태
- 금강산 면회소는 이산가족 면회 외에도 남북간 연락사무소로서 생사 확인, 우편물 교환 등 전반적인 이산가족문제의 협의·추진 창구로 활용함.
  - 상시상봉체계 구축을 통한 상봉 인원 규모 확대 추진
  - 면회소 운영을 통한 상봉·교류의 정례화·제도화 단계에서 고향 방문, 상봉가족과의 동숙, 동반 성묘, 상봉을 전후한 북측 가족과의 서신교환, 재상봉 등 추진
  - 면회소를 통한 상봉·교류가 활성화되면 제4차 적십자회담에서 합의한 서부지역 이산가족 면회소 설치·운영 추진

## □ 납북자·국군포로문제 해결 추진

- 전면적 생사확인을 우선적으로 추진하며, 상봉, 송환 등 단계적으로 접근함.
  - 송환 단계에서는 납북자·국군포로 당사자의 의사를 우선적으로 존중하며, 북한에서 이룬 납북자·국군포로의 가족문제도 적극 고려하여 추진
- 현행대로 생사확인 및 상봉을 진행하는 한편 북측에 대해 근본적·실질적 해결을 지속적으로 촉구함.
  - 당국회담 및 적십자회담을 통해 납북자·국군포로문제 해결의 의의 및 필요성 설득
  - 핵과 인권문제로 인한 국제사회의 부정적인 대북이미지 개선에 긍정적으로 작용할 것임을 설득
- 2006년 당국간 회담을 통해 남북이 합의한 “실질적 해결을 위한 협력”을 구체화함.
  - 납북자·국군포로문제 해결을 위한 별도 협의체 구성을 위해 북측과의 협의 강화
  - 납북자 및 국군포로 전면 생사확인 우선적으로 추진
  - 송환을 위한 비공개 협상 가능성 타진 등
- 납북자·국군포로문제를 대북 인도적 지원과 직접 연계하지 않고 비공식 차원에서 납북자·국군포로문제 역시 인도주의 사안임을 강조하여 호응을 유도하는 것이 바람직함.
  - 북측은 납북자·국군포로 존재 자체를 부인하고는 있으나 내부적

- 으로는 납북자·국군포로문제를 민감한 정치사안으로 인식
- 인도적 지원이라는 명분 아래 대북 쌀·비료지원과 이산가족 상봉·교류를 연계시켜 온 북측은 이산가족 상봉행사에 납북자·국군포로 상봉을 성사시키고 있으므로 나름대로 인도적 쌀·비료 지원과 납북자·국군포로문제의 연계성을 주장할 가능성
- 대가 제공, 비전향장기수의 추가송환 등과 연계한 해결방안 모색, 추진
    - 비전향장기수의 추가송환과의 연계는 관련 납북자단체의 제의이며, 정부의 대북제의 사항
    - \* 2006년 초 통일부는 납북자·국군포로문제 해결을 위해서라면 과감한 대북 경제지원과 함께 국내 장기수의 송환까지 병행하겠다는 해법 제시
  - 중·장기적으로는 남북 당국간 비밀협상과 거래를 통한 해결방안 모색, 추진
    - 이산가족의 재결합과 정치범 석방을 위한 서독의 대동독 접근 및 문제해결 관련 사례 참조
  - 납북자·국군포로문제 해결 촉구에 대해 북측이 반공포로석방문제와 납남자(새터민)문제를 제기함으로써 상호주의적 해결을 요구할 개연성이 있는 바, 이와 관련한 대응책 마련이 필요함.
    - 우선적으로는 납북자·국군포로의 이산 원인 및 과정 규명보다도 생사여부 및 거주지 주소 등 이산 상황 확인사업을 추진해 나가며 단계적·점진적으로 논의를 진전, 심화

## □ 중·장기적인 상봉·교류 방식 개선 및 관련 법·제도 정비

- 이산가족의 사망시 유언, 유품 및 유골을 가족들에게 전달하는 방안을 강구함.
  - 2004년 11월 12일 대한적십자사는 그동안 상봉행사에 참가했거나 생사가 확인된 우리측 이산가족 가운데 사망자 107명의 명단과 사인(死因), 기일 등 관련 기초 기록을 처음으로 북한 적십자회에 통보하고 북측도 이에 상응하는 조치를 취해줄 것을 요청
- 북측에 가족이 없는 이산가족의 본인 의사에 따른 고향방문을 추진함.
- 직계가족이 없는 고령 이산가족의 본인 의사에 따른 귀향, 또는 가족의 동의에 따른 고령 이산가족의 귀향 및 재결합을 추진함.
- 북측가족에 대한 송금 등 경제적 지원을 통한 상봉·교류를 활성화함.
- 이산가족 상봉·교류 및 재결합 과정에서 발생하게 될 호적관계, 중혼문제, 상속 문제 등을 상정하여 관련 특별법을 제정함.

# 통일연구원 도서회원 가입 안내

통일연구원은 통일문제가 보다 현실적인 과제로 대두되고 있는 시점에서 그동안 제한적으로 유관기관과 전문가들에게만 배포해오던 각종 연구결과물들을 보다 폭 넓게 개방하여 전국의 대형서점에서 개별구입하거나 본원의 정기회원에 가입하여 구독할 수 있도록 하였습니다.

본원의 간행물 분량이 많아 일일이 서점에서 구입하기에는 번거로움이 있을 것이라는 점을 고려하여 정기회원제를 운영하게 되었습니다.

정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구총서, 국문논총, 영문저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시 「정세분석보고서」 등)을 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여하오니 많은 이용을 바랍니다.

## 1. 회원의 구분

- 1) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 2) 일반회원: 학계나 사회기관에서의 연구종사자
- 3) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관 등의 자료실

## 2. 가입방법

- 1) 「도서회원 가입신청서」 작성
- 2) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 3) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

## 3. 가입기간

- 1) 가입한 날로부터 1년간 회원으로서의 자격유지
- 2) 회원자격을 계속 유지하실 분은 유효기간 만료 이전에 연회비를 납부하시면 됩니다.  
(재가입 안내장을 발송)

## 4. 회원의 특전

- 1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청됩니다.
- 2) 본 연구원이 발행하는 학술지 「통일정책연구」와 International Journal of Korean Unification Studies를 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구총서(연평균 15-20권), 학술회의 총서(연평균 5-6권), 협동연구총서(연평균 5-10권), 정세분석보고서(연평균 5-10권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
- 3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.
- 4) 시중서점에서 판매되고 있는 지난자료를 20% 할인된 가격에 구입할 수 있습니다.
- 5) 저작권과 관련하여 DB서비스를 통해 압축한 자료는 제3자 양도 및 판매를 금합니다.

## 5. 회원가입 문의

- (142-728) 서울시 강북구 4·19길 275(수유6동) 통일연구원
- 출판정보관리팀 도서회원 담당자(전화: 901-2559, FAX: 901-2547)

※ 가입기간중 주소변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.



---

## 남북 이산가족문제 : 평가와 향후 정책 방안

통일정세분석 2008-09

---

발행처	통 일 연 구 원
편집인	통일연구원 북한연구실 서울시 강북구 4·19길 275 통일연구원 전화 : 901-2525(代), 팩스 : 901-2544
인쇄처	양동문화사      전화 : 2272-1767
인쇄일	2008년 6월 일
발행일	2008년 6월 일

---