

# 이산가족문제 해결을 위한 인도적 협력

## Online Series

2018. 09. 27. | CO 18-40

이 금 순 (통일정책연구실 북한인권연구센터장)

남북 정상은 평양공동선언을 통해 이산가족문제를 근본적 해결하기 위한 ‘인도적 협력’ 강화 의지를 재확인하였다. 평양공동선언의 이산가족 관련 합의는 2007년 10·4선언의 합의사항을 실질적으로 이행하는 것을 의미하기도 한다. 남북정상은 한반도에서 ‘종전선언’과 ‘평화정착’의 필요성을 강조하고 있다. 실질적인 전쟁의 종식을 체감할 수 있도록 하는 것 중의 하나가 ‘이산가족 문제’에 대한 전향적인 문제 해결노력이다. 평양공동선언의 ‘인도적 협력’ 강화가 장기적으로 ‘한반도 인도주의 공동체’를 만들어가는 새로운 시작이 될 수 있을 것이다.

### 평양공동선언의 ‘인도적 협력’

남북 분단과 전쟁으로 발생한 가장 큰 고통 중의 하나는 ‘가족 이산’이다. 남북 정상은 4월 27일 판문점선언에서 이산가족문제를 ‘민족분단으로 발생한 인도적 문제’로 규정하고, 9월 19일 평양공동선언을 통해 이산가족문제를 근본적으로 해결하기 위한 ‘인도적 협력’ 강화 의지를 재확인하였다. 판문점선언에서 합의한 8·15계기 이산가족상봉 행사도 8월 20일부터 26일까지 금강산에서 성사되었다. 이번 21차 대면상봉을 통해 292건(1,992명)의 생사확인과 170건(833명)의 상봉이 이루어졌다.

통일부 이산가족정보통합시스템<sup>1)</sup>에 등록된 이산가족상봉 신청자는 8월 말 기준 132,731명이며, 이중 76,024명이 세상을 떠나고 56,707명이 생존해 있다.

상봉 희망자 중 90세 이상이 전체의 21.3%(12,061명)이며, 80세 이상은 전체의 62.7%(35,531명)에 이르고 있다. 2018년 남북정상회담 이후 이산가족상봉에 대한 기대가 고조되면서, 신규 상봉 신청자가 크게 증가하고 있다. 2017년에는 신규 상봉 신청자가 월 평균 16명이었으나, 2018년 4월 365명, 5월 228명, 6월 360명, 7월 119명, 8월 128명으로 집계되었다.

평양공동선언의 이산가족 관련 합의는 2007년 10·4선언의 합의사항을 실질적으로 이행하는 것을 의미하기도 한다. 2007년 10·4선언에서 남북은 “인도주의 협력 사업을 적극 추진해 나가기로” 하고, “흩어진 가족과 친척들의 상봉을 확대하며 영상편지 교환사업을 추진하기로” 하였다. 이를 위해 “금강산면회소가 완공되는데 따라 쌍방대표를 상주시키고 흩어진 가족과 친척의 상봉을 상시적으로 진행하기로” 하였다. 또한 자연재해를 비롯한 재난 발생 시 협력에도 합의하였다. 2007년 11월 제9차 남북적십자회담을 통해 화상상봉 방식으로 100명의 특별상봉과 영상편지 교환사업을 분기별로 추진하는 것에 합의한 바 있다. 이와 같이 평양공동선언은 남북이 합의했으나 관계 경색으로 인해 제대로 실천되지 못했던 합의사항들을 본격적으로 이행하겠다는 의미를 담고 있다. 또한 이러한 쌍방의 노력이 ‘인도적 협력’의 일환으로 이루어져야 한다는 차원이다.

## 금강산 상설면회소 본격 운영준비

2005년 6월 제15차 남북장관급회담에서 남북은 금강산에 이산가족 면회소를 설치하기로 합의하였다. 곧 이어 남북적십자사는 평양에서 ‘남북적십자 간 교류협력에 관한 합의서’를 채택하고, 금강산 면회소 착공준비, 평양적십자종합병원 현대화, 금강산 남북청소년적십자 단원의 우정의 나무심기 행사 연례화 관련 협력을 명시하였다. 금강산 면회소는 2008년 7월 완공되었으나, 금강산 관광객 피격사건이 발생하면서 사용되지 못하다가 2009년 9월 단체 상봉장소로 사용되었다. 완공 이후 오랜 기간 제대로 사용되지 못하였고, 북한이 금강산 내 자산동결조치를 취하였으나 최근 평양정상회담을 통해 면회소의 자산동결조치가 해제되었다. 이에 따라 본격적인 금강산 상설면회소 운영을 위한 시설 복구조치가 이루어질 것이다. 앞으로 남북적십자회담을 통해 상설면회소의 운영방식에 대한 남북한의 협의가 이루어져야 할 것이다. 이전에 합의된 바와 같이 쌍방 적십자가

1) 통일부 이산가족정보통합시스템, <<http://reunion.unikorea.go.kr>>.

상주하면서, ‘상설면회’ 관련 실무조치들을 담당하게 될 것이다.

이제까지 이산가족 상봉의 한계는 양측 100명 규모로 이루지는 2박 3일의 상봉행사 이후 추가적인 상봉이나 연락이 허락되지 않는 현실이었다. 전체 신청자에 비해 소규모의 상봉만이 성사되었기 때문에 이산가족들은 낙담할 수밖에 없었다. 민족의 분단과 전쟁으로 발생한 ‘가족 이산’은 인도주의 사안인 동시에, 가족권의 회복이라는 차원에서 접근되어야 할 ‘인권’ 사안이다. 문재인 대통령과 김정은 위원장은 한반도에서 ‘종전선언’과 ‘평화정착’의 필요성을 강조하고 있다. 실질적인 전쟁의 종식을 체감할 수 있도록 하는 것 중의 하나가 ‘이산가족 문제’에 대한 전향적인 문제 해결 노력이다. 전쟁이 끝나면 전쟁 중 생사를 알 수 없었던 가족들의 생사확인과 자유로운 만남이 이루어져야 한다. 이러한 차원에서 이산가족 상설면회소의 운영도 새롭게 접근해야 한다.

### 화상상봉 및 영상편지 교환 재개

평양공동선언에는 남북은 “적십자회담을 통해 이산가족의 화상상봉과 영상편지 교환문제를 조기에 해결해 나가기로” 하였다. 2005년 특사방문을 통해 남북은 화상상봉에 합의하고, 제15차 남북적십자회담에서 8·15계기 시범 화상상봉을 추진하기로 하였다. 이에 따라 2005년부터 2007년까지 총 7차례에 걸쳐 557가족 3,748명의 이산가족이 화상상봉에 참여하였다. 현재의 화상상봉 시설이 2005년에 구축되었다는 점에서 장비의 노후화 및 새로운 기술 발전을 감안하여 새롭게 화상상봉 시설을 보완할 필요가 있다.<sup>2)</sup> 고령의 이산가족들의 건강 상태를 감안하여 접근이 용이하도록 도 단위 화상상봉 시설을 확충하는 것을 적극적으로 검토해보아야 할 것이다.

정부는 대한적십자사에 위탁하여 2005년부터 이산가족의 영상편지 제작 사업을 추진하여 왔다. 이는 이산가족이 고령임을 감안하여 생전의 모습을 담아 남북관계가 개선되면 북측의 가족에게 전달하기 위한 목적에서 추진되었다. 2008년에는 남북합의에 따라 기상봉 이산가족 대상 영상편지 신규 20편을 제작하여, 쌍방이 각각 20편을 시범적으로 교환한 바 있다. 이후 2017년 말까지 19,560편의 영상편지가 제작되었다. 이산가족정보통합 시스템 홈페이지에는 1,570건의 영상편지가 공개되고 있다. 따라서 이미 제작된 영상편지 중 이미 생사확인과정을 거친 이산가족에게 전달하는 방식부터 추진하는 것이 현실적이다.

2) 김성근, “남북이산가족 상봉을 정치적 상황과 어떻게 하면 구분하여 추진할 수 있을 것인가?” (대한적십자사 주최 제4차 남북 간 인도적 문제에 대한 전략세미나 자료집, 2017.7.13.), p. 37.

## 전면적 생사확인 추진

이산가족문제의 근본적 해결을 위해서는 무엇보다도 상봉을 신청한 이산가족 전수에 대해 생사확인을 추진하여야 할 것이다. 정부는 생존자 중에서 여전히 상봉을 희망하고 있는 이산가족에 대한 실태조사 작업을 실시한 바 있다. 2016년 확인 결과, 생사확인 미희망자, 조사 미참여자, 조사가 안 된 경우 등을 제외하고 32,000명이 파악되었다.<sup>3)</sup> 이후 사망자 및 신규 신청자를 감안하여 2018년 상반기에 전면적 생사확인 대비 전수 수요조사가 실시되었다. 향후 전면적인 생사확인 과정에서는 이전처럼 단순히 생사 여부만을 통보하는 방식이 아니라, 이미 세상을 떠난 경우 사망일과 묘지, 유품 등에 대한 정보도 공유하도록 하여야 할 것이다. 이산가족 사후 가족관계 확인을 위해 2014년부터 추진된 이산가족 유전자 검체를 활용하는 방식도 적극적으로 검토해 볼 필요가 있다.<sup>4)</sup>

전면적인 생사확인을 위해서는 쌍방 가족들의 참여가 가장 중요하다는 점에서 ‘이산가족 문제’를 근본적으로 해결하겠다는 남북한 당국의 의지를 언론 등을 통해 사회적으로 재조명하는 노력이 이루어져야 한다. 쌍방이 상대측에 가족이 거주한다는 이유로 어떠한 차별도 하지 않겠으며, 더 나아가 이산가족의 고통에 대해 공감하고 이를 해결하기 위한 최선의 노력을 다하겠다는 사회적 약속을 만들어야 한다. 전면적인 생사확인을 위해서는 남북적십자사가 이산가족교류센터를 상시 운영하여야 한다. 단기적으로는 남북공동사무소가 개소된 개성에 이산가족교류센터를 설치하는 것이 현실적인 방안일 것이다.

## 고향·성묘방문

2016년 이산가족실태조사에 따르면, 월남한 이산가족 응답자 중 ‘성묘를 위한 방북’ 의사를 묻는 질문에 ‘그렇다’고 응답한 비율이 68.3%로 나타났다.<sup>5)</sup> 2018년 이산가족상봉 신청자 대상 전수 수요조사 결과에 따르면, 북한이 고향인 이산가족 중 ‘고향방문 사업’에 참여할 의사를 갖고 있는 응답자가 79.2%로 나타났다.<sup>6)</sup> 80대 이상의 이산가족의 경우 부모님은 이미 세상을 떠나셨을 확률이 매우 높다는 점에서 고향·성묘 방문은 가족상봉

3) 정재은, “이산가족문제 해결을 위한 교류제도 개선안 연구,” (대한적십자사 주최 제4차 남북 간 인도적 문제에 대한 전략세미나 자료집, 2017.7.13.), pp. 52~54.

4) 2017년 말까지 22,693건의 이산가족 유전자 정보가 수집되어 있으며, 2018년에도 추가로 5,000건의 유전자 정보 수집을 추진하고 있다.

5) 한국갤럽, 『2016년 이산가족 실태조사 보고서』 (통일부 연구용역결과보고서), p. 15.

6) 메트릭스, 『남북이산가족 전면적 생사확인 대비 전수 수요조사』 (통일부대한적십자사 용역결과보고서), p. 12.

못지않은 의미를 가질 수 있다. 또한 이산가족들의 간절한 소망이 고향땅을 다시 밟아보는 것이라는 점에서, 남북 정상은 이산가족들이 생전에 고향을 방문할 수 있는 길을 열어줘야 할 것이다. 단기적으로 교통상황 등으로 인해 개별 고향방문이 어려울 수도 있다는 점에서, 도 단위 명승지를 중심으로 단체 고향방문을 추진해 볼 수 있을 것이다. 이산가족정보 통합시스템에 따르면 이산가족들의 출신지역이 주로 황해도(21.9%), 평안남도(11.9%), 함경남도(10.3%) 순으로 집계되고 있다. 이산가족의 현재 거주 지역은 경기도(29.9%), 서울시(26.8%), 인천시(8.3%) 순으로 나타나고 있다. 지방자치단체 차원에서도 이산가족들의 아픔을 덜어주기 위한 방안을 적극적으로 마련해 보아야 한다. 이제까지 이산가족 관련 업무는 통일부와 대한적십자사의 업무 영역으로 간주되어 왔다. 행정자치부에 이북5도위원회가 설치되어 있고 지역별 이북도민회가 구성되어 있으나, 이산가족 업무에는 직접 관여하지 않고 있다. 향후 지자체가 남북교류협력사업을 추진하는 과정에서 지역 내 이산가족들이 적극적으로 참여할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 이를 통해 이산가족들이 ‘잃어버린 고향’을 다시 찾을 수 있도록 할 수 있을 것이다. 중앙부처 및 민간단체들도 남북교류협력사업 추진 시 이산가족들이 참여할 수 있도록 배려하여야 한다. 이산가족 고향·성묘방문은 ‘한반도 평화정착’을 가장 직접적으로 체감할 수 있는 사업인 동시에, 남북한의 가족들이 분단의 고통을 치유하고 화해하는 기회가 될 것이다.

## 한반도 인도주의 공동체

평양공동선언의 ‘인도적 협력’ 강화가 장기적으로 ‘한반도 인도주의 공동체’를 만들어가는 새로운 시작이 될 수 있을 것이다. 단기적으로는 민족분단으로 발생한 ‘가족이산’의 문제를 풀기 위해 남북적십자사가 상시적으로 협력할 수 있는 틀을 만들어가는 것이 필요하다. 인도주의 기관인 대한적십자사는 이산가족, 재난관리, 혈액사업 등 분야에서 전문성을 보유하고 있다. 조선적십자회는 적십자회법 제8조 제2항에 “전염병을 비롯한 각종 질병을 예방하기 위한 구급의료봉사활동, 보건위생선전사업을 진행하며 국가보건기관의 사업을 협조”하는 것을 의무로 명시하고 있다. 따라서 남북적십자 간 상시협력사업으로 이산가족문제 사업과 재난관리 및 응급의료사업을 제도화할 필요가 있다. 이러한 차원에서 기존에 합의되었으나 실행하지 못했던 남북적십자 간 교류협력 합의를 이행하기 위한 노력도 재개되어야 할 것이다. ©KINU 2018

※ 이 글의 내용은 집필자의 개인적 견해이며, 통일연구원의 공식적 견해가 아님을 밝힙니다.