

남북 이산가족 법·제도 정비방향 연구

최은석

남북 이산가족 법·제도 정비방향 연구

최은석

(前 통일교육원 교수)

Contents

I	서 언		1
II	남북 이산가족의 쟁점사항: 현황, 개념, 법·제도	<ol style="list-style-type: none"> 1. 이산가족의 현황 2. 용어 개념과 국가적 책무 3. 법·제도적 현황과 쟁점 	5 13 17
III	남북 이산가족 관련 법률상 문제점과 정비방향	<ol style="list-style-type: none"> 1. 남북교류협력법 2. 민사관계법 정비 방향 3. 남북기본합의서 복원 4. 이산가족 관련 남북합의서 5. 기본 정비방향 6. 법령 정비방향 7. 향후 과제 	25 26 36 37 38 40 43
IV	결어		51

- 요약 -

이산가족 상봉은 사상과 이념을 초월한 인도주의적 사안으로 남북한 상호 신뢰 회복과 통일에 대한 관심 제고 측면에서 매우 중요하다. 현재 이산가족의 연령 분포의 특성상, 고령층의 비율이 높은 뿐만 아니라 고령화도 급속히 진행되고 있다. 현재 등록된 이산가족 중 전체가 50대 이상이며, 70대 이상 고령층이 전체의 81.6%를 차지하고 있다. 특히 2013년 기준 대한민국 평균 기대수명은 81.9세로, 이산가족 생존자 중 80세 이상의 평균 기대수명 초과자는 2004년 20,622명(전체 20.4%)에서 2015년 35,997명(54.3%)으로 크게 늘어났다. 이는 고령자들이 생애 상봉할 수 있는 시간이 한계에 달했음을 의미한다.

1988년 이후 2018년 11월 30일 기준으로 등록된 상봉 신청자는 총 133,140명으로 이중 57.7%인 76,899명은 사망했고, 42.2%인 56,241명만 생존해 있다. 이산가족은 평균 기대여명(50~60대 24.9년, 70~80대 9.9년)으로 보아 25년 내 거의 사망하고, 70세 이상의 고령층은 10년 내에 대부분 사망할 것으로 예상된다. 남북 이산가족의 생사확인과 교류촉진을 위한 국가의 책무를 규정하고 북한 당국과의 적극적 협의 및 지원을 촉구하기 위해 관련 법률이 필요하다. 이에 2009년 3월 「남북 이산가족 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률」(이하 「남북이산가족법」)을 제정·시행하고 있으나 여전히 역부족임을 느낀다.

이산가족 상봉 확대를 위한 정책 제언을 하자면, 고령이 이산가족에게는 건강과 상봉 시한이 제한되어 있다는 점을 고려해 전방위적으로 시급히 해결해야 한다. 이를 위해 첫째, 대면상봉의 경우 상봉의 정례화와 대규모 특별상봉 등으로 기회를 확대해야 한다. 둘째, 생사 확인과 명단 교환, 서신 교환, 화상 상봉 등 다양한 상봉 방식이 필요하다. 셋째, 이산가족 상봉 인프라 구축을 지원해야 한다. 우선 전면적인 생사 확인을 위해 '남북한 이산가족정보 통합시스템'을 구축해 이산가족의 생사 여부에 대한 상시 정보교환 체계를 만들어야 한다. 넷째, 이산가족 관련 법·제도 뒷받침이 필요하다. 이산가족 상봉 및 인적 왕래 관련 법령 정비가 필요하다. 다섯째, 금강산 이산가족면회소를 상시적으로 운영할 필요가 있다.

I. 서언

- 이산가족 상봉은 사상과 이념을 초월한 인도주의적 사안으로 남북한 상호 신뢰 회복과 통일에 대한 관심 제고 측면에서 매우 중요하다. 현재 이산가족의 연령 분포의 특성상, 고령층의 비율이 높은 뿐만 아니라 고령화도 급속히 진행되고 있다. 현재 등록된 이산가족 중 전체가 50대 이상이며, 70대 이상 고령층이 전체의 81.6%를 차지하고 있다. 특히 2013년 기준 대한민국 평균 기대수명은 81.9세로, 이산가족 생존자 중 80세 이상의 평균 기대수명 초과자는 2004년 20,622명(전체 20.4%)에서 2015년 35,997명(54.3%)으로 크게 늘어났다. 이는 고령자들이 생애 상봉할 수 있는 시간이 한계에 달했음을 의미한다.
- 정부가 대북정책에서 최우선 과제로 삼고 있는 남북 이산가족의 교류, 상봉 등은 지금까지 적어도 공식적인 차원에서는 남북관계의 상황 전개에 따라 다분히 수시적이고 정치적으로 이루어져 왔다. 이러한 현실적인 한계로 인해 남측의 이산가족들이 북측의 가족들과 비리에 접촉하고, 상봉하는 사례들이 빈번하게 이루어져 왔다.
- 이러한 면에서 볼 때, 이산가족 문제는 지극히 인도주의적인 성격과 남북관계의 정치적인 상황 변화에 영향을 받는 대단히 정치적 성격을 갖는 양면성을 지니고 있으며, 아직까지는 안정된 기반위에서 추진될 수 있는 남북 간의 구체적인 합의가 이루어진 바 없다고 할 것이다. 공식적인 차원에서의 이산가족 교류의 활성화와 그 법제화에 여러 가지 제약요인이 따르는 것도 바로 여기에서 그 원인을 찾을 수 있다. 그럼에도 불구하고 현재 비록 비공식적이긴 하지만 증가일로에 있는 이산가족 간 생사확인, 서신교환, 상봉 등 이산가족교류에 대한 근거규정을 마련하고 장래에 본격적인 이산가족교류의 실현에 능동적으로 대비하기 위해서는 가장 기본적인 사항만이라도 다룬 이산가족 교류관련 법률을 제정할 필요성이 대두된다.

- 정부의 국정과제에서도 “이산가족 재회는 가능하면 빨리” 한다는 목표에 따라 세부 실천과제를 제시한 바 있으며, 영세 이산가족에 대한 교류경비 지원, 이산가족 정보통합센터 설치, 고령 이산가족 방북절차의 허가제에서 신고제로의 전환, 남북교류에 관한 법률개정 등의 성과를 거둔 동시에 북한과는 생사 및 주소확인, 우편물 교환, 이산가족 상봉면회소 설치, 이산가족 고향방문 실현 등 이산가족 문제 해결을 위한 회담을 진행하여 상당한 성과를 거두었다. 한편, 우리의 현행 법령 체계상 이러한 이산가족 교류, 상봉은 현재로서는 남북교류협력법에 의해 규율되고 있다고 할 수 있으며, 그 세부적인 사항들은 법령이 아닌 통일부의 고시 훈령 등에 의하여 정하여 왔다고 할 수 있다. 그러나 남북교류협력법의 지극히 간결한 내용, 그리고 남북관계의 상황변화에 따라 쉽게 제정 또는 개정을 할 수 있는 편의성으로 인해 이용되고 있는 고시, 훈령만으로는 향후 남북 당국 간의 공적인 합의과정을 거쳐 이산가족의 교류, 상봉, 재결합 등이 본격적인 단계에 접어들다면 현실적인 대처가 어렵다고 생각된다. 본 연구는 바로 이러한 상황을 인식하고 남북 간의 이산가족 교류와 관련된 정책의 수립 및 그에 따른 현행 법 정비의 바람직한 방향을 타진하는데 그 목적을 가진다.
- 지난 2000년 6.15 남북 공동선언 이후 진행되고 있는 이산가족 문제 해결 진전 상황에 비추어 이산가족 교류 활성화 및 본격적 이산가족 교류에 대비한 관련 법규 제정의 필요성이 꾸준히 제기되어 왔다. 적어도 그 필요성에 대해서는 우리사회에 어느 정도 공감대가 형성되어 왔다. 다만, 앞서 언급한 바와 같이 지극히 인도적이어야 할 이산가족 교류가 남북관계의 정치적 분위기 영향과 북한의 태도 여하에 따라 그 형태와 모습을 달리하는 지극히 정치적 성격을 가지고 있다는 점에서, 현단계에서 이산가족 교류 등에 관한 사항을 입법화하는 과정에는 여러 가지 고려해야 할 요소와 난제에 마주칠 수밖에 없다.

- 본 연구에서는 어떻게 이산가족 교류 관련 법체계를 정비할 것인가, 특히 제1단계로서 추진 중인 이산가족 교류 등에 관한 법률에 어떠한 내용을 담아야 할 것인가에 관한 단기적·장기적 전략과 그 구체적인 대응방안을 수립하기 위해 남북한의 현실적인 상황, 그리고 우리 법령의 체계, 아울러 이산가족 교류 관련 법령의 내용들이 미치게 될 영향 등 제반 요소를 고려하여 몇 가지 제안을 하고자 한다.
- 이산가족 문제는 북한이 우리 측이 심정적으로 바라는 수준의 이산가족 교류, 상봉, 재결합 등에 대해 적어도 가까운 장래까지는 적극적인 태도를 보이지 아니할 것이고 지극히 경계적인 시각을 보낼 것이라는 전망에 따라, 지나치게 법률의 내용이 앞서 가서는 안 된다는 기본 전제하에 작성되었다. 또한 그러한 법률의 내용이 우리 대한민국 사회에 그리고 남북관계에 미칠 수 있는 파장이 대단히 클 수 있다는 점을 고려하여 이상주의적인 입장보다는 보다 현실주의적 입장에서 관련 문제에 접근했다는 점을 강조한다.

II. 남북 이산가족의 쟁점사항: 현황, 개념, 법·제도

1. 이산가족의 현황

(1) 이산가족의 실태

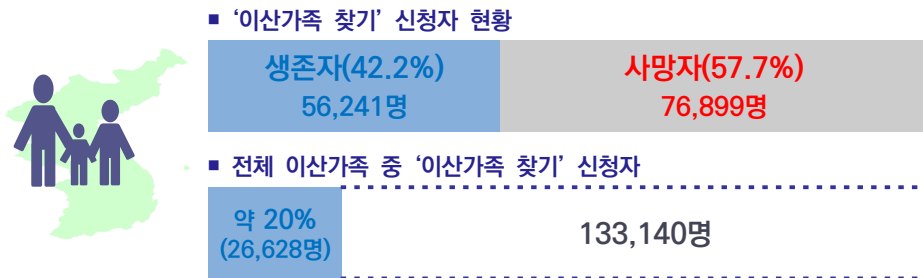
- ‘이산가족’¹⁾이란 가족 구성원이 본의 아니게 헤어져서 지내게 된 경우를 말하며, 자연적 원인으로는 지진·홍수 등 천재지변에 의한 경우가 있고, 인위적 원인으로는 전쟁·내란 및 정치·경제·사회적 불안정으로 인한 가족 간의 결별과의 경우²⁾와는 구별된다.
- 남북 이산가족은 분단의 비극으로 시작된 우리민족의 아픔이고 상처였다. 남북 이산가족 문제는 한반도 동족상잔의 고통으로 인해 70여 년간 지속되어 온 우리사회의 자화상이다. 북한에 의한 6.25 전쟁은 민족의 이산을 낳게 하였고, 가족의 이산을 태동케 하였다. 남북 이산가족 문제는 남북의 이념과 체제의 한계를 넘어 인간의 기본권인 가족권을 보장하려는 인도적인 관점에서 해결해야 할 민족적 과제이다. 이 시점에서 이산 1세대의 고령화는 이산가족 문제를 시급히 해결해야 하는 사회적 함의를 부여하고 있다.
- 우리의 한 민간단체에서는 남북 이산가족의 숫자를 약 1천만 명으로 추산하는데 여기에는 대략 두 가지의 계산법이 있다. 첫째, 5백만 월남 실향민의 숫자에 견주어 이들이 북한의 각 지역에 각기 한 사람씩의 가족을 두고 있다고 보고 그 배수를 계산한 것이다. 5백만이라는 실향민의 숫자는 8·15 해방 이후 6·25 전쟁 이전까지 남하한 3백50만, 6·25 전쟁 기간 중 남하한 1백만, 남북인사 8만5천, 전쟁 중 행방불명된 30만 명 등을 통산한 것이다. 또한 1970년 월남 실향민의 가호적 신고기준으로 보면 그 숫자가 5백24만4천명에 이르고 있다. 둘째, 월남 실향민이 남한에 자리 잡고 반세기를 살아오는 동

1) 이산가족은 1950~1960년대는 한국전쟁 당시 ‘남북자’ 가족을, 1980년대 이후는 ‘월남인’으로 불리워 왔다.
2) 이산가족의 법적 의의와 그 범위에 관하여는 신영호, “통일지향적 새 남북관계 정립을 위한 사법적 과제”, 「법제연구」, 통권 제19호, 한국법제연구원, 2000.11, pp.69~70 참조 바람.

안, 자녀손에 이르는 가족의 자연적 확대 현상이 가족단위별로 2~3배에 이르기 때문에 1천만 명이라는 숫자는 전혀 무리한 것이 아니라는 계산³⁾을 한 것이다.

- 반면, 정부의 공식적인 부처인 통일부에서 파악한 인원은 위에서 언급한 1천만 명이라는 숫자와는 훨씬 다르게 나타난다. 통일부 「이산가족정보통합시스템」에 기록된 이산가족 등록 현황에 따르면 133,140명으로 집계되었다(2018년 11월 30일 기준).⁴⁾ 이 남북 이산가족의 숫자는 남한 내 거주하는 이산가족이 우리 정부 기관인 통일부에 공식적으로 본인이 이산가족임을 자진 신청한 정보 등록현황에 따른 것이다. 따라서 이산 1세라하더라도 「이산가족정보통합시스템」에 자진 등록신청을 하지 않았거나, 이산가족임을 알고 있는 타인이 정부기관에 신고를 하지 않은 경우, 그리고 남북 이산 2세 및 3세에 있는 가족들이 조부모가 이산가족임을 알고도 이를 알리거나 등록신청을 하지 않은 경우, 나아가 이산가족 1세대 수인(數人) 중 일부 인원만 등록한 경우를 생각하면 상당수가 누락될 수도 있어 남북 이산가족의 진정수를 파악하는 것은 매우 어려울 수 있다.⁵⁾

〈그림 1〉 이산가족 찾기 신청자(생존자 및 사망자) 현황



3) 김종희, “남북 이산가족문제 해결을 위한 과제”, 「이산가족 재회를 위한 실천적 접근방법모색」, 창립 제10돌 기념 제24회 심포지움 공개대토론회, 한민족통일여성중앙협의회, 2000.12.16, p.29.

4) 남북 이산가족 등록 현황에 대한 최신 자료에 대해 자세히는 통일부 이산가족과 홈페이지 참조 바람 (<https://reunion.unikorea.go.kr/reuni/home>, 검색일자: 2018년 12월 12일자).

5) 남북 이산가족에 대한 정부든, 유관기관이든, 아니면 전문연구기관이든 전수조사를 시행한 적도 시행했다는 정보를 접하거나 들은 바는 없다.

- 최근 통일부가 남북 이산가족 상봉행사를 위해 이산가족 찾기 신청자 전원⁶⁾을 대상으로 ‘남북 이산가족 전면적 생사확인 대비 전수 수요조사’ 실시를 통해 북한 가족 전달용 영상편지를 제작할 의사가 있는지 직접 확인할 것이라고 설명하면서 추진한 바 있으나,⁷⁾ 지난 2016년 진행한 ‘이산가족 실태조사’⁸⁾에 따르면 이산가족 중 74.7%는 북한 내 가족의 생사를 확인하지 못한 것으로 파악됐다. 설사 현실적으로 이산가족 상봉을 원하더라도 신청자 5만 7000여 명 모두가 상봉 현장에 갈 수도 없을뿐더러 북한 측의 협조도 필요하고, 상봉을 위한 적십자사와 정부의 인력 제공의 한계 등 일시에 추진할 수 없는 근본적이고 복합적인 문제점이 산적해 있다. 그리하여 일시에 다수의 인원이 직접 대면하지 않고 시간 절약을 위해 상봉할 수 있는 방법으로 제시되고 있는 것이 화상 상봉⁹⁾이다.
- 이하에서는 이산가족 상봉을 신청한 자와 생전 신청했던 분들 중 사망한 분들의 각 분야별 현황에 대해 알아보고자 한다.

(2) 이산가족 신청자 및 사망자 현황

- 통일부 「이산가족정보통합시스템」에 기록된 이산가족 등록 현황에 따르면, 2018년 11월 30일 기준으로 현재 이산가족 상봉을 희망하는 신청자는 총 133,140명으로 집계되었다. 정부는 1985년 1차 이산가족 상봉 이후, 1988년부터 공식적으로 이산가족 등록 신청을 받았다. 이후 해마다 등록자 숫자가 꾸준히 증가하는 추세에 있었다. 하지만 이산가족 상봉을 희망하는 신청자

6) 여기서 신청자 전원이라고 하면 통일부 「이산가족통합정보시스템」에 신청 등록된 인원 약 13만여 명 중 2018년 6월 11일~8월 10일까지 5만7000여 명의 이산가족 찾기 신청자 전원을 대상으로 ‘남북 이산가족 전면적 생사확인 대비 전수 수요조사’를 실시했다.

7) 이 당국자는 “남북에 흩어진 이산가족이 서로의 생사를 확인하는 것은 이산가족 교류의 토대”라며 “생사가 확인되면 대면 상봉은 물론 화상 상봉과 고향 방문, 우편물 교환과 같은 여러 형태의 교류도 더욱 수월하게 할 수 있다”고 설명했다. 통일부는 지난 2015년에도 이산가족을 대상으로 전면적 생사확인을 위한 전수 수요 조사를 진행한 바 있지만, 북측이 호응하지 않아 생사확인 진행되지 못했다고 전했다. 「연합뉴스」, 2018년 6월 10일자.

8) 「남북 이산가족 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률 시행령」(이사 ‘이산가족법 시행령’)에 따르면 실태조사는 5년마다 전수조사 또는 표본조사의 방법으로 하도록 되어 규정하고 있다(제2조).

9) 이에 대해서는 후술하기로 한다.

부분이 고령인 관계로 사망자 또한 해마다 늘어났다. 신청자는 2018년 11월 30일 기준으로 전월 대비 93명 증가했지만 생존자는 177명 감소하고 사망자는 270명이나 증가¹⁰⁾하면서 세월의 무상을 여실히 보여주고 있다.

〈표 1〉 이산가족 신청자 현황('88~'18.11.30 신청인 등록 분 전체 133,140명)

(단위: 명)

구분	신청자	생존자	사망자
전월 대비	93 증가	177 감소	270 증가
'88~현재	133,140	56,241	76,899
'88~전월	133,047	56,418	76,629

※ 출처: 통일부 이산가족과

- 1988년 이후 2018년 11월 30일 기준으로 등록된 상봉 신청자는 총 133,140명으로 이중 57.7%인 76,899명은 사망했고, 42.2%인 56,241명만 생존해 있다. 이산가족은 평균 기대여명(50~60대 24.9년, 70~80대 9.9년)으로 보아 25년 내 거의 사망하고, 70세 이상의 고령층은 10년 내에 대부분 사망할 것으로 예상된다. 이산가족의 기대여명을 기준으로 추산한 결과, 현재의 모든 생존자들이 향후 생애 한번이라도 상봉하기 위해서는 최소 상봉인원을 매년 6,000명 이상으로 늘려야 하며, 70세 이상 고령자의 경우에는 향후 10년간 매년 5,500명 이상 상봉해야 한다. 더 이상 이산가족 문제를 놓고 남북 관계와 같은 주변 상황을 보고 기다릴 수 없는 정말 다급한 상황에 직면해 있는 것이다. 2018년을 기점으로 이산가족 신청자의 사망률이 생존률을 넘어섰고, 매일 약 10명의 이산 1세들이 세상을 떠나고 있다.
- 분단 상태가 반세기 넘게 경과함에 따라 혈육 상봉의 비원을 풀지 못한 채 유명을 달리하는 이산 1세들이 증가하고 있는 상황에서, 남북으로 흩어진 가족과 친척들의 정확한 실태를 파악하는 것은 더욱 힘들어지고 있다. 이산가족 문제는 인도적 관점에서 접근하고 해결해야 할 인권 차원의 범주에

10) 통일부 이산가족과 홈페이지 (<https://reunion.unikorea.go.kr/reuni/home>, 검색일자: 2018년 12월 12일자).

속한다. 이러한 이유로 어떤 국가의 체제나 이념적인 차원을 뛰어넘어져서 다루어져야 할 사안이다.

- 그러나 남북한은 지금까지 이산가족 문제를 반세기 넘게 외교적이고 정치적인 정략으로 이용해 왔다. 분단의 장기화가 진행되는 상태에서 부분의 이산가족이 고령인 점을 들어 남북은 상봉을 조건으로 한 정치·경제적 목적 달성을 위해 형식적인 회담만 반복해 왔다. 이산가족 상봉에 중점을 두고 접근한 것이 아니라, 남북관계 개선의 정략적·전략적 수단으로써 이산가족 문제를 다루어져 왔다는 점에 민간단체와 전문가들은 줄곧 문제제기를 해왔다. 근본적인 이산가족 상봉문제 해결을 위해서는 남북 간 대화가 필수적이다.
- 다음의 <표 2>에서 나타나는 바와 같이 2018년 11월 30일 기준으로 현재 이산가족 신청 등록자 중 사망자는 총 76,899명(100%)으로 나타났다.¹¹⁾ 각 연령대별 사망자 현황을 보면, 90세 이상이 23.2%(17,806명), 89~80세가 45.2%(34,785명), 79~70세가 24.6%(18,899명), 69~60세가 5.8%(4,464명), 59세 이하가 1.2%(945명)로 나타났다.

<표 2> 이산가족 신청 등록자 중 연령대별 사망자 현황

(단위: 명)

구분	90세 이상	89-80세	79-70세	69-60세	59세 이하	계
인원수(명)	17,806	34,785	18,899	4,464	945	76,899
비율(%)	23.2	45.2	24.6	5.8	1.2	100

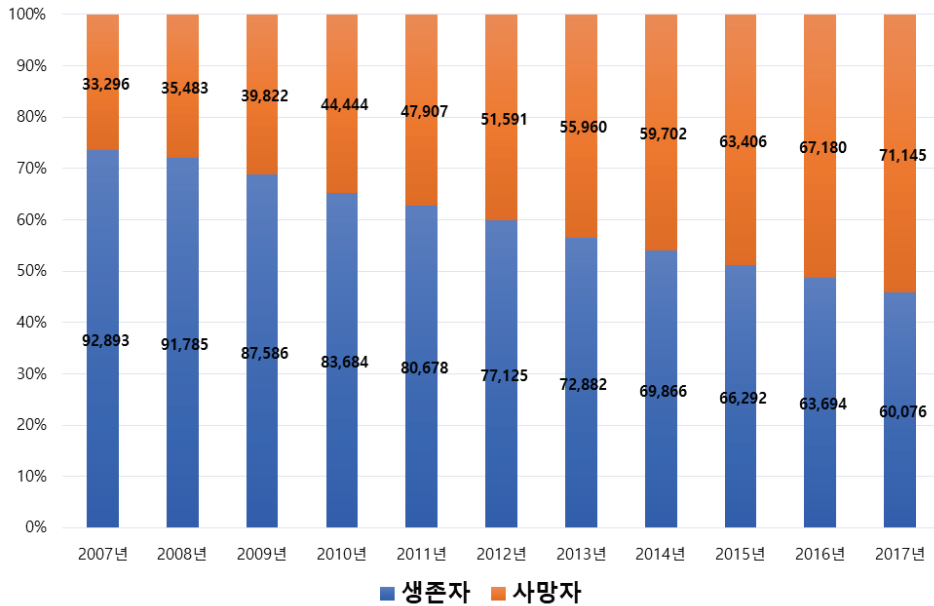
※ 출처: 통일부 이산가족과

- 위의 이산가족 연령대별 사망자 현황을 연도별로 생존자와 사망자 비율을 막대그래프로 비교해 보면 다음 <그림 2>의 통계와 같다. 지난 2007년부터 2017년 8월까지 10년 동안 연 평균 3,785명이 사망한 것을 알 수 있다. 이에 더해 이러한 추세에 2018년 11월 30일 현재까지 생존해 있는 56,241의 생존자를 기준으로 계산해 보면 앞으로 15년 후, 즉 2033년 이전에는 이산가족

11) 통일부 이산가족과 홈페이지 (<https://reunion.unikorea.go.kr/reuni/home>, 검색일자: 2018년 12월 12일자)

생존자 전원이 고인이 될 수 있다는 계산이 나온다. 따라서 향후 15년 이전에 이산가족 문제를 해결해야 하는 절박함이 있다.

〈그림 2〉 이산가족 생존자 및 사망자 비율



※ 출처: 통일부 2007~2017.8

- 다음의 〈표 3〉에서 나타나는 바와 같이 2018년 11월 30일 기준으로 현재 이산가족 상봉을 희망하는 신청자들의 연령 비율¹²⁾을 보면, 총 56,241명 (100%) 중 90세 이상이 20.8%(11,674명), 89~80세가 41.1%(23,131명), 79~70세가 22.9%(12,858명), 69~60세가 8.3%(4,647명), 59세 이하가 6.9%(3,931명)로 생존한 것으로 나타났다.

12) 통일부 이산가족과 홈페이지 (<https://reunion.unikorea.go.kr/reuni/home>, 검색일자: 2018년 12월 12일자)

〈표 3〉 이산가족 상봉 신청자(생존자) 연령별 현황

(단위: 명)

구분	90세 이상	89~80세	79~70세	69~60세	59세 이하	계
인원수(명)	11,674	23,131	12,858	4,647	3,931	56,241
비율(%)	20.8	41.1	22.9	8.3	6.9	100

※ 출처: 통일부 이산가족과

(3) 이산가족 성별 및 출신지별 현황

- 다음의 〈표 4〉에서 나타나는 바와 같이 2018년 11월 30일 기준으로 현재 이산가족 신청 등록자 중 성별 현황¹³⁾을 보면, 총 56,241명(100%) 중 남자 62.3%(35,010명), 여자 37.7%(21,231명)으로 나타나 남성이 여성 보다 1.6배 가까이 많은 것으로 나타났다. 숫자로 보더라도 남성이 여성 보다 약 14,000여 명이 더 많은 것이다. 여성 보다 남성이 많은 이유에 대해서는 달리 사유를 알 수 있거나 근거자료가 없으나¹⁴⁾ 전쟁과 피난 등의 사유로 군복무를 하거나 전쟁에 참여하는 등 이동에 있어 남성이 여성에 비해 활동적이기 때문이 아닌가 추측해 볼 수밖에 없다.

〈표 4〉 이산가족 성별 현황

(단위: 명)

구분	남자	여자	계
인원수(명)	35,010	21,231	56,241
비율(%)	62.3	37.7	100

※ 출처: 통일부 이산가족과

13) 통일부 이산가족과 홈페이지 (<https://reunion.unikorea.go.kr/reuni/home>, 검색일자: 2018년 12월 12일자)

14) 본 연구를 수행하면서 남북 이산가족과 관련한 정책연구 보고서와 학계 및 전문가 연구논문을 검색해 보더라도 여성 보다 남성이 왜 많은지에 대해 그 사유를 연구했거나 따로 심층적으로 분석한 자료는 찾아 볼 수 없었다. 이에 대해서는 남북 이산가족 성별 현황에 따른 남북한 통합의 사회학적 관점에서 연구·분석을 향후 별도의 연구과제로 수행하는 것도 필요치 않은가 개인적인 판단이다.

- 다음의 <표 5>에서 나타나는 바와 같이 2018년 11월 30일 기준으로 현재 이산가족 신청 등록자 중 출신지별 현황¹⁵⁾을 보면, 총 56,241명(100%) 중 황해도 21.4%(12,043명), 평안남도 11.6%(6,530명), 평안북도 6.9%(3,867명), 함경남도 10.1%(5,652명), 함경북도 3.0%(1,691명), 경기도 4.3%(2,418명), 강원도 1.6%(903명), 기타 41.1%(23,137명)로 거주하는 것으로 나타났다.¹⁶⁾ 가장 많은 출신지는 황해도가 21.4%로 가장 높았으며 평안남도와 함경남도가 10%대 그리고 평안북도가 약 7%대 함경북도와 경기도가 4%대를 보였다.

<표 5> 이산가족 출신지별 현황

(단위: 명)

구분	황해	평남	평북	함남	함북	경기	강원	기타	계
인원수(명)	12,043	6,530	3,867	5,652	1,691	2,418	903	23,137	56,241
비율(%)	21.4	11.6	6.9	10.1	3.0	4.3	1.6	41.1	100

※ 출처: 통일부 이산가족과

- 다음의 <표 6>에서 나타나는 바와 같이 2018년 11월 30일 기준으로 현재 이산가족 신청 등록자 중 출신지별 현황을 보면, 생존자 총 56,241명(100%) 중 경기도가 16,813명(29.9%)으로 가장 많이 거주하였고, 그 다음은 서울시가 15,040명(26.7%)으로 2순위를 차지했다. 인천시가 4,639명(8.3%)으로 3순위, 강원도가 3,383명(6.0%)으로 4순위, 부산시가 2,635명(4.7%)으로 5순위를 차지했다. 나머지 지역은 3%대 미만으로 나타났다.¹⁷⁾

15) 통일부 이산가족과 홈페이지 (<https://reunion.unikorea.go.kr/reuni/home>, 검색일자: 2018년 12월 12일자)

16) 통일부 이산가족과 홈페이지 (<https://reunion.unikorea.go.kr/reuni/home>, 검색일자: 2018년 12월 12일자)

17) 통일부 이산가족과 홈페이지 (<https://reunion.unikorea.go.kr/reuni/home>, 검색일자: 2018년 12월 12일자)

〈표 6〉 이산가족 거주지별 현황

(단위: 명)

구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북
인원수(명)	15,040	2,635	1,296	4,639	540	1,255	445	16,813	3,383	1,820
비율(%)	26.7	4.7	2.3	8.3	1.0	2.2	0.8	29.9	6.0	3.2
구분	충남	전북	전남	경북	경남	제주	세종	해외		계
인원수(명)	1,708	974	804	1,673	1,333	543	192	1,148		56,241
비율(%)	3.1	1.7	1.4	3.0	2.4	1.0	0.3	2.0		100

※ 출처: 통일부 이산가족과

2. 용어 개념과 국가적 책무

(1) 용어 개념의 정의

- 2013년 현행 「남북 이산가족 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률」(이하 「남북이산가족법」) 제2조(정의)에서는 남북 이산가족의 개념에 대해 “이산의 사유와 경위를 불문하고, 현재 군사분계선 이남지역(이하 ‘남한’이라 한다)과 군사분계선 이북지역(이하 ‘북한’이라 한다)으로 흩어져 있는 8촌 이내의 친척·인척 및 배우자 또는 배우자이었던 자¹⁸⁾”로 정의하고 있다.
- 일반적 개념으로 이산가족이란 “구성원이 본의 아니게 흩어짐으로써 서로 만날 수 없게 된 가족으로 한국에서는 특히 남북 분단 등의 사정으로 흩어져서 서로의 소식을 모르는 가족¹⁹⁾을 의미한다. 현행법에서는 이산가족을 “이산의 사유와 경위를 불문하고, 현재 군사분계선 이남지역(이하 ‘남한’이라 한다)과 군사분계선 이북지역(이하 ‘북한’이라 한다)으로 국제인도법상 ‘이산’이라고 할 때는 전쟁이나 무력충돌로 생긴 경우를 말하지만, 한반도의 경우는 6.25동란 이외에 강국에 의한 국토분단과 이데올로기 정립이라는 사정이

18) 2009년 처음 제정될 당시 “남북 이산가족 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률(시행 2009. 9. 26.)” 제2조 1호와 현행법은 동일하게 개념 정의하고 있다.

19) 한국민족문화백과, 한국학 중앙연구원 (2007년 개정증보판)

(<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=2457035&cid=46635&categoryId=46635>, 검색일자: 2018년 11월 11일자).

있었고, 정전상태 하에서 계속되고 있는 가족이산 등을 포함해야 하는 특수한 상황이 있다. 따라서 남북 이산가족이란 “1945년 9월 이후 동기여하를 불문하고 남북한 지역에 분리된 상태로 거주하고 있는 자와 그들의 자녀”를 말하며, 여기에는 전쟁으로 발생한 실향민과 납북자, 월북자 및 정전협정 이후의 납북자, 월북자나 북한이탈주민 등을 포함한다. 광의로 볼 때는 “재결합에 따라 배우자, 형제자매의 혈족 및 인척으로서의 신분관계를 회복·형성하고자 하는 자”를 포함한다고 볼 수 있다.²⁰⁾

- 김귀옥(2008)²¹⁾은 이산가족을 문자 그대로 ‘흩어진 가족’이며 가족 및 개인 수준에서 본 민족이산으로 정의했다. 그는 이산가족의 개념을 “분단과 전쟁으로 인해 휴전선 이남에 고향과 가족을 두었으나 이북에 살게 된 사람이나, 이북에 고향과 가족을 두었으나 이남에 살게 된 사람들과 그 유가족으로서, 분단을 극복하고 통일로 나가는 과정에서 새로운 사회문화를 형성하게 될 사람들”이라고 정리했다.
- 고경빈(2014)²²⁾은 이산가족을 넓은 의미에서 가족과 고향을 잃어버린 자 (Up-Rooted) 들로 정의했다. 이때 세월의 경과로 남은 가족이 없는 경우도 있고, 가족이 있어도 상이 아닌 경우도 있음을 이해해야 한다. 즉 후자에 해당하는 사람들이 탈북자²³⁾와 납북자이다. 하지만 이산가족의 원인을 규명하기 위해서는 다음과 같은 개념을 정의할 필요가 있다. 실향민은 고향을 떠나 상대지역으로 이동한 경우(월남자, 월북자), 상대지역에서 고향으로 돌아오지 못한 경우(실향사민, 북한출신 반공포로, 국군포로, 북파공작원, 납북자)를 말한다. 윤인진 외(2010),²⁴⁾ 제성호(2011),²⁵⁾ 원재천 외(2015)²⁶⁾

20) 여현철, “이산가족교류 활성화를 위한 접근 방법”, 「남북 이산가족교류 활성화를 위한 학술세미나」, 국민대 한반도미래연구원, 2017.9.14., pp.4~5.

21) 김귀옥, “이산가족의 범주화와 공동체 형성 방안”, 「역사문제연구」, 제19호, 2008, pp.313~354.

22) 고경빈, “남북 이산가족 문제의 본질과 해법”, 「평화재단」, 2014, pp.168~179.

23) 2018년 12월 15일(18.9월 말 기준) 현재 국내 입국해 있는 북한이탈주민의 숫자가 32,147명이다. 이 중 여성이 23,043명(72%)이고, 남성이 9,104명(28%)이다.

24) 윤인진·윤여상·송영호, “이산가족 유형화와 이산가족 교류 활성화 방안”, 「한국사회학회」, 2010, pp.1263~1275 참조 바람.

25) 제성호, “남북이산가족문제의 국제인권법적 접근-문제해결을 위한 법적 논리 보강의 차원에서-”, 「서울국제

도 이산가족을 광의의 개념에서 정의했다.

- 북한은 이산가족이라는 명칭을 사용하지 않고 있다. 북한은 이산가족이라는 명칭 신 1953년 6월 정전협정 당시 인용된 ‘실향사민’이라는 용어를 그로 지칭하고 있다. 이 용어는 한국전쟁으로 인해 38선을 경계로 남쪽에서 북쪽, 또는 북쪽에서 남쪽으로 이주된 사람을 의미한다. 원재천 외(2015)에 의하면 현재 북한에서는 이산가족이란 말 신 흠어진 가족, 친척이라는 표현을 쓰고 있으며 구체적인 정의를 내리고 있지 않다. 국제법상으로도 이산가족을 ‘실향민(Die Heimatlose)’이라는 개념으로 설명하고 있다.²⁷⁾

(2) 이산가족에 대한 국가적 책무

- 한반도 안에서 위와 같이 수많은 이유로 발생한 모든 이산가족들은 국내법상 재결합할 권리가 있으며 당사국들은 이들을 다시 만나게 해야 할 의무가 있다(원재천·이수효: 2015). 이산가족 태동의 근본적 원인이 분단에 있고, 분단의 희생자라는 점에서 이산가족들은 정부로부터 보호와 지원을 받을 권리가 있다. 정부는 “남북 이산가족 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률”에 의거하여 이산가족의 생사확인 및 교류를 통한 상봉의 기회를 마련해야 할 책무가 있다. 이산가족법 제4조에 있는 국가의 책무는 다음의 <표 7>을 통해 알 수 있다.

법연구], 제18권 제2호, 2011, pp.154~167 참조 바람.

26) 원재천·이수효, “국제규범적인 접근을 통한 남북이산가족문제 해결방안-국제인도법과 국제적십자위원회 활용을 기반으로-”, 『서울法學』, 제23권 제1호(2015), pp.419~453 참조 바람.

27) 여현철, “이산가족교류 활성화를 위한 접근 방법”, 『남북 이산가족교류 활성화를 위한 학술세미나』, 국민대 한반도미래연구원, 2017.9.14., pp.5~6.

〈표 7〉 남북 이산가족 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률(국가책무 규정)

■ 제4조(국가의 책무)

- 제1항 국가는 남북 이산가족 생사확인 및 교류를 촉진하기 위하여 법적·제도적 장치를 마련하고 필요한 정책을 수립·집행하여야 한다.
- 제2항 국가는 신속하고 효과적인 남북 이산가족 생사확인 및 교류 확대 수단을 강구하여야 한다.
- 제3항 국가는 남북회담을 통하여 남북 이산가족 교류가 확대될 수 있도록 노력하여야 한다.

(3) 헌법 상 인간의 존엄성 규정

- 인간의 존엄과 가치는 대한민국 헌법 제10조 제1문에서 행복추구권과 같이 규정되어 있다. 인간의 존엄과 가치의 헌법상 의미의 규명과 함께 인간의 존엄과 가치가 헌법이 지향하는 기본이념인지 또는 그 외에도 주관적 기본권리의 성격을 갖는지의 여부가 우선 제기된다. “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다”라고 규정하여 인간의 존엄성을 직접적으로 보장하고 이를 선언하고 있는 것이다.²⁸⁾ 우리나라도 1962년 헌법에서 인간의 존엄성을 처음으로 규정하였고 국제적 차원에서도 1945년의 국제연합헌장, 1948년 세계인권선언, 1966년의 국제인권규약(A규약 전문) 등은 인간의 존엄성을 명시적으로 규정하고 있는 것들이다.
- 이렇듯 헌법은 인간의 존엄성은 어떠한 상황에서도 존중하고 인간으로서의 존엄과 가치를 보장할 것을 직접적으로 선언한 것은 우리 헌법이 지향해야 할 근본적인 목표이자 목적규정인 것이다. 남북 분단으로 인해 이산가족이 견뎌야 할 인간으로서의 존엄과 행복추구권과 가족권²⁹⁾이 보호되어야 한다. 따라서 어떠한 이유로든 헤어진 가족이 다시 만나 얼굴을 맞대고 같이 식사하고 대화하는 아주 평범하고 일상적인 삶을 살아가는 보통사람의 삶과 행복

28) 인간의 존엄성이 헌법에 수용된 것은 1919년 바이마르 헌법에서였다.

29) 여기서 말하는 가족권이란 법적인 용어는 아니며, 이산가족에 대한 가족권을 중시한 용어로 필자가 표현한 것으로 이해해 주길 바란다.

을 추구하는 기본적인 인간적 삶을 말한다. 헌법상 인간의 존엄성이 실현될 수 있는 것은 헤어진 가족이 서로 대화하고 소통하는 아주 작은 사소한 삶에서 행복을 추구할 수 있음을 간과해서는 아니 된다. 우리 헌법이 보장하고 있는 모든 영역에서 이산가족의 한을 풀고 인간으로서의 존엄과 행복추구에 부족함이 없도록 찾는 노력을 게을리 해서는 안 된다.

3. 법·제도적 현황과 쟁점

(1) 「남북 이산가족 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률」

- 남북 이산가족의 생사확인 및 교류촉진을 위한 국가의 책무를 규정하고 북한 당국과의 적극적 협의 및 지원을 촉구하기 위해 관련 법률이 필요했다. 아울러 남북 당국 간 이산가족 문제의 획기적인 발전이 있기까지 민간차원의 이산가족 교류를 지원하기 위한 근거를 마련하려는 것이기도 했다. 그리하여 2009년 3월 25일 법률 제9519호로 「남북 이산가족 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률」(이하 「남북이산가족법」)을 제정하기에 이르렀다. 그리고 2009년 9월 26일 시행에 들어갔다.
- 제정 당시 이 법의 주요 내용을 보면, 국가의 책무 규정으로 ① 국가는 이산가족의 고령화를 고려하여 남북 이산가족의 생사확인 및 교류를 촉진하기 위한 법적·제도적 장치를 마련하고 필요한 정책을 수립·집행해야 하며, ② 국가는 남북회담에서 남북 이산가족의 교류를 확대할 수 있도록 노력하도록 규정했다. 그리고 남북 이산가족 교류 촉진 기본계획(법 제5조)을 담았는데, 통일부장관은 관계 기관의 장과 협의하여 남북 이산가족 교류를 촉진하기 위한 기본계획을 수립·시행하여야 하며, 기본계획에 따른 연도별 진행경과를 매년 국회에 보고하도록 했다.
- 또한 실태조사 및 정보관리(법 제6조)와 관련해서는 첫째, 통일부장관은 남북 이산가족 교류촉진을 위하여 이산가족의 현황 및 교류 등에 관한 실태를

조사하도록 했다. 둘째, 통일부장관은 남북 이산가족에 관한 자료를 수집하고 효율적인 관리·이용을 위하여 이산가족정보 통합관리체계를 구축하도록 했다.

- 남북 이산가족 교류 촉진(법 제9조)을 위해서는, 통일부장관은 남북 이산가족의 서신교환·전화통화, 상봉 행사의 정례화 및 인원 확대, 긴급가사 방문 등이 가능하도록 노력하여야 하고, 이산가족 교류 관련 행정절차를 간소화하도록 규정했다. 이산가족 교류 지원(법 제10조부터 제12조까지)을 위해서는, ① 남북 이산가족 실태조사, 생사확인, 소재파악 등에 필요한 물자 또는 경비를 북한에 지원할 수 있도록 했다. ② 민간차원의 이산가족 교류를 촉진하기 위하여 민간의 남북 이산가족 교류 등에 소요되는 경비의 전부 또는 일부를 지원하도록 했다. ③ 남북 이산가족 교류를 주선하는 민간단체에 대하여 사업비와 운영비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있도록 근거를 마련했다.

(2) 유전자 검사 실시 및 보관의 법적 근거 신설

- 다음의 <표 8>에서 나타나는 바와 같이 2018년 11월 30일 기준으로 현재 이산가족 상봉을 희망하는 신청자의 가족관계별 현황을 보면, 부부·부모·자녀인 가족이 41.2%(23,157명), 형제·자매인 가족이 42.8%(24,090명), 3촌 이상인 가족인 16.0%(8,994명)으로 총 56,241명으로 집계³⁰⁾되었다. <표 8>의 현황을 보면 부부·부모·자녀와 형제·자매 가족관계 별 인원수(비율)은 대체로 비슷하게 나타나나 형제·자매가 근소한 차이로 조금 더 많은 것으로 나타났다. 이에 비해 3촌 이상의 가족관계는 눈에 띄게 2배 이상 확연히 비율이 떨어졌음을 알 수 있다.

30) 통일부 이산가족과 홈페이지 (<https://reunion.unikorea.go.kr/reuni/home>, 검색일자: 2018년 12월 12일자)

〈표 8〉 이산가족 상봉 신청자 가족관계별 현황

(단위: 명)

구분	부부/부모/자녀	형제/자매	3촌 이상	계
인원수(명)	23,157	24,090	8,994	56,241
비율(%)	41.2	42.8	16.0	100

※ 출처: 통일부 이산가족과

- 위의 〈표 8〉에서 보는 것처럼 이산가족 신청자 가족관계를 살펴보면 주로 형제·자매와 부부·부모·자녀 관계가 대부분을 차지한다. 이산가족의 고령화와 사망률 증가 등에 대비하여 이산가족의 신청이 있는 경우 유전자 검사를 실시하고 그 결과를 보관할 수 있는 법적 근거를 마련하려는 법제도적 조치를 취하기 위해 법률을 일부개정하기에 이르렀다.³¹⁾
- 2013년 5월 22일 일부개정 법률에서는, 이산가족의 고령화와 사망률 증가 등에 대비하여 이산가족의 신청이 있는 경우 유전자 검사를 실시하고 그 결과를 보관할 수 있는 법적 근거를 마련했다. 제8조의2를 다음과 같이 신설했는데, 제1항에서는 통일부장관은 남북 이산가족의 가족관계 확인을 위하여 남북 이산가족의 신청이 있는 경우 「생명윤리 및 안전에 관한 법률」 제51조에 따라 검사대상자의 서면동의를 받아 유전자 검사를 실시할 수 있게 했다.
- 제2항에서는 통일부장관은 제1항에 따른 유전자검사를 실시한 때에는 「생명윤리 및 안전에 관한 법률」 제41조 제1항 또는 제2항에 따라 인체유래물은행을 개설하여 유전자검사 결과 등 자료를 보관·유지하도록 했다. 제3항에서는 제2항에 따라 유전자검사 결과 등 자료를 보관·유지하는 경우에는 개인식별을 위하여 필요한 사항 외의 정보 또는 인적사항이 포함되어서는 아니된다고 규정했다.

31) 따라서 세월이 흘러 고령화로 인해 사망하고 알아보기 어려운 상황이 발생할 확률이 높아지게 되므로 이들에 대해 유전자 검사를 통해 가족관계를 확인할 수 있도록 관련 법률을 2013년 5월 22일 일부개정했다.

- 제4항에서는 유전자검사에 종사하였던 사람은 직무상 알게 된 개인정보 등의 비밀을 누설하거나 도용하여서는 아니 된다고 명시했으며, 제5항에서는 통일부장관은 유전자검사에 관한 업무를 대통령령으로 정하는 바에 따라 전문기관에 위탁할 수 있도록 했다. 그리고 제6항에서는 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 유전자검사의 실시 및 신청절차, 자료의 보관·유지 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 했다.³²⁾
- 제17조(벌칙)를 다음과 같이 신설했다. “제8조의2 제4항을 위반하여 비밀을 누설하거나 도용한 사람은 3년 이하의 징역에 처한다.”라고 하여 비밀 누설이나 도용한 사람에 대해 형사처벌 규정을 새롭게 신설하여 이산가족자에 대한 개인정보보호를 중시했다.³³⁾

(3) 관련 법규

1) 이산가족교류 경비지원에 관한 지침

- 이 지침은 통일부훈령으로 2018년 7월 5일 타법개정·시행 중이다. 이 지침은 총 9개 조문과 부칙으로 구성되어 있으며, 이 지침은 「남북 이산가족 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률」과 같은 법 시행령에 따라 민간차원의 남북 이산가족 교류에 소요되는 경비의 지원기준³⁴⁾과 절차에 관한 사항을 정함을 목적으로 한다(제1조).

32) 그밖에 제14조 중 “제13조에 따라 업무를 위탁받은”을 “통일부장관이 제8조의2제5항에 따라 위탁한 업무에 종사하는 유전자검사 전문기관과 제13조에 따라 위탁한 업무에 종사하는”으로, “제127조 및 제129조”를 “제129조”로 한다는 규정을 일부 개정했다.

33) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행하기로 하여 2013년 11월 23일부터 시행해 오고 있다.

34) 이 지침 제3조(지원금액)는 제6조에 따라 남북 이산가족에게 지원하는 경비는 다음 각 호의 범위 내에서 실제 소요된 금액을 지급한다. 다만, 특별지원대상자에게는 각 호 금액의 2배까지 지원할 수 있도록 규정했다. 그 경비 내역은 다음과 같다.

1. 영 제6조 제1항 제1호에 따른 경비 : 300만원
2. 영 제6조 제1항 제2호에 따른 경비 : 600만원
3. 영 제6조 제1항 제3호에 따른 경비 : 80만원이다.

- 영 제8조 제3호에 따라 제3조에 따른 경비의 지원 요건에 대한 심사 등을 위해 대한적십자사에 교류경비지원심사위원회(이하 “위원회”라 한다)를 두며, 위원회는 대한적십자사 사업담당부서장을 위원장으로 하고, 통일부 이산가족 과장, 남북이산가족교류협의회 사무총장, 이북도민회 중앙연합회 사무총장, 일천만이산가족위원회 사무총장을 위원으로 구성·운영한다(제4조).³⁵⁾
- 대한적십자사는 제4조제3항에 따른 지원금액이 결정된 경우 관련 서류 등을 첨부하여 이를 즉시 통일부에 통보·제출하며(제5조), 이의제기 시 통일부장관은 제5조에 따라 통보·제출받은 사항에 대해 대한적십자사에 경비지급 중단을 요청할 수 있다(제6조). 대한적십자사는 경비집행 내역을 분기별로 통일부장관에게 보고하여야 하며, 통일부장관은 필요하다고 인정되는 경우 경비집행 업무와 관련하여 사무감사를 실시할 수 있다(제7조). 대한적십자사는 영 제6조제2항에 따른 남북 이산가족 교류경비 지원금 신청서가 접수된 날부터 20일 이내에 그 지원여부와 지급액 등을 통지하여야 한다. 이 경우 지급액은 신청자의 계좌에 원화로 송금하는 것을 원칙으로 규정했다(제8조). 재검토 기한 규정도 두었는데, 통일부장관은 「훈령·예규 등의 발령 및 관리에 관한 규정」에 따라 이 훈령에 대하여 2018년 6월 1일을 기준으로 매 3년이 되는 시점(매 3년째의 5월 31일까지를 말한다)마다 그 타당성을 검토하여 개선 등의 조치를 하도록 했다(제9조).

2) 남북이산가족방문단의 남북한 왕래절차에 관한 특례

- 이 특례는 통일부훈령으로 2005년 12월 12일 일부개정 후, 2009년 11월, 2009년 12월, 2015년 2월, 2018년 7월 일부 및 타법 개정이 있었다. 총 5개 조문과 부칙으로 구성되어 있으며, 이 훈령은 남북교류협력법에 의거 남북 이산가족방문단 교환과 관련한 남북왕래 등의 절차에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다(제1조). 훈령 적용대상은 남북 이산가족방문단 교환과 관련된

35) 위원회는 제3조 각 호에 따른 경비 지원을 신청한 자의 요건을 심사하여 재적위원 과반수의 찬성으로 지원 여부와 지원금액을 의결한다(위 지침 제4조 제3항).

이산가족, 기자, 지원인원 등에 대해 적용한다(제2조). 남북 이산가족방문단 교환 합의에 의해 북한을 방문하게 되는 자는 통일부장관에게 북한방문증명서 발급신청서를 제출해야 하며, 신청서는 신청인 중 1인이 일행을 대표하여 발급신청자 명단을 첨부하여 제출할 수 있도록 했다. 신변안전 보증서류는 북한에서 보내온 당국 명의의 신변안전 보장각서를 받음으로써 일행 전원에 대해 제출된 것으로 보고 발급하는 절차를 진행한다(제3조 참조).

- 남북 이산가족방문단 교환 합의에 따라 남한을 방문하게 되는 북한주민이 직접 또는 남한측 초청자가 대리로 통일부장관에게 남한방문증명서발급신청서를 제출하여야 하며, 제1항의 남한방문증명서 발급신청서는 신청인이 남한방문증명서 발급신청자 명단을 첨부하여 제출할 수 있도록 했다(제4조). 증명서 발급절차 등에 대해 남북 이산가족방문단 교환과 관련하여, 「남북교류협력에 관한 법률 시행령」 제12조가 정하고 있는 증명서 발급을 위한 관계 행정기관의 장과의 협의는 생략하도록 했다(제5조).

3) 이산가족정보통합시스템 관리운영에 관한 지침

- 이 지침은 통일부훈령으로 2005년 12월 12일 처음 제정되었으며, 이후 2008년 3월(1차 개정), 2009년 12월(2차 개정) 개정되어 현재에 이르고 있다. 총 10개 조문과 부칙으로 구성되어 있으며, 이산가족 등록자료의 관리·이용 및 이산가족 정보통합시스템의 운영에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다(제1조). 이 지침에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. “이산가족 정보통합시스템”(이하 “시스템”이라 함)이라 함은 남북 이산가족 찾기 신청서 등을 기초로 구축된 이산가족 관련 데이터베이스 및 동 자료의 관리·활용과 관련된 전산시스템을 말한다(제2조 제1호). 그밖에 주관기관의 담당업무(제3조)와 시스템 업무담당자 관리(제4조), 등록자료의 입력(제5조), 등록자료의 관리(제6조), 등록자료의 이용(제7조), 개인정보 보호조치(제8조), 협의회 구성(제9조), 준용규정 등(제10조)이 담겼다.

(4) 국제인권 규범

- 이산가족 문제를 인권문제로서 다차원적 접근하는 방법을 고민해 볼 수 있다. 유엔(UN) 내 국내실향민인권특별보고관을 설치하고 특별절차를 두어 유엔인권이사회에서 국제인권 규범적 차원에서 논의하는 방법이다. 즉 국제사회에서 남북이산의 문제를 국제인권과 인도주의적 차원에서 다루면 북한에게 전하는 메시지도 지금과는 다르게 느껴질 것이라 생각된다.

1) 유엔 국내실향민인권특별보고관 특별절차

- 국내실향민인권특별보고관(Special Rapporteur on the human rights of internally displaced persons)은 2004년에 설치되었고 (CHR res. 2004/55) 2013년에 유엔인권이사회 결의로 연장되었으며 (HRC res. 23/8), 2016년 7월 26일 현재 잠비아 출신의 Mr. Chaloka BEYANI 가 특별보고관으로 활동 중이다.
- 남북 이산가족, 특히 월남 실향민들은 국경을 넘어 발생하는 ‘국제 실향민’이 아닌 한 국가 내에서 전란에 의해 발생한 ‘국내 실향민’으로 규정할 수 있다. 따라서 남북이산가족 문제 해결을 위하여 유엔의 기관, 특히 유엔 국내실향민인권특별보고관의 원조와 대북방문 주선을 요청할 수 있고, 또한 유엔 무대에서 「국내적 실향에 관한 지도원칙」과 관련 규정을 원용할 수 있을 것으로 보인다.³⁶⁾

2) 국제인권조약상 이행감독장치 활용

- 이산가족문제는 자유권규약 제17조, 제23조에서 언급하는 가족권과 관련이 있으며 위와 같은 자유권규약 보호의무 이행을 위하여 조약기구의 이행감독 장치를 활용할 수 있다. 자유권규약을 포함한 주요 국제인권조약은 당사국들

36) 제성호, “남북이산가족문제의 국제인권법적 접근-문제해결을 위한 법적 논리 보강의 차원에서-”, 「서울국제법연구」, 제18권 2호(2011), p.168.

이 국내적 차원에서 인권을 보호하고, 증진할 법적 의무를 부과하고 있다. 국가가 비준, 가입 등을 통해 조약을 수락하면 그 국가는 해당 조약이 규정하고 있는 권리들을 이행할 법적 의무를 지니게 된다.³⁷⁾ 북한에 대해 현재 유일하게 적용되고 있는 이행감독장치가 국가정기보고제도이며 북한은 정기적으로 이행보고서를 자유권규약 위원회에 제출할 의무가 있다. 따라서 이산가족문제와 관련하여서 자유권규약 위원회가 북한의 국가정기보고 절차에서 검토하고 권고할 수 있도록 하는 방안도 나름 의미가 있다고 볼 수 있을 것이다.

37) 그러나 조약의 수락 자체가 권리의 실제적 이행을 보장하기에는 불충분하기 때문에 각각의 조약은 독립적인 전문가들로 구성된 국제 위원회를 설립하였고, 이들 위원회는 다양한 방법을 통해 조약의 국내 이행을 감시하고 있으며, 자유권위원회는 자유권규약의 이행을 모니터링하기 위해 1976년 설립되었다. 각 위원회는 뛰어난 역량을 지닌 독립 전문가들(10명에서 23명 가량)로 구성되며 이들은 당사국의 지명과 선거를 거쳐 4년의 임기동안 재직한다. 유엔인권해설집, “유엔인권조약제도-핵심 인권조약 및 조약 기구 개론”(국가인권위원회), pp.33~34.

Ⅲ. 남북 이산가족 관련 법률상 문제점과 정비방향

1. 남북교류협력법

- 「남북교류협력법」은 남북 간의 인적 교류에 대한 내용을 담고 있을 뿐, 특별히 이산가족 관련 규정을 두고 있지 않다. 하지만 그간 정부는 동법의 인적 교류(북한주민 접촉, 남북왕래 등) 관련 규정을 이산가족 상봉과 교류에 적용했다. 이후 이산가족 방북 시 절차 간소화, 이산가족 교류에 대한 경비지원 등의 문제가 등장하자, 정부는 통일부 고시 차원에서 하위법규들을 마련함으로써 대응했다. 이 때문에 이산가족 교류법제는 법적 체계성과 내용적 구체성을 완비하지 못한 채 다분히 임기응변적인 성격을 가질 수밖에 없었다.
- 그러자 2000년 11월 당시 민주당의 장성민 의원이 「남북 이산가족 교류 등에 관한 특별법안」을 발의하였다. 이는 이산가족 문제 해결에 대한 국민적 관심사를 반영해 성안된 것으로 보인다. 장성민 전 의원은 제안 이유에서 다음과 같이 말한 바 있다. “이산가족 문제의 해결은 민족과 인류의 비극을 종결짓는 역사적 과업으로서 특히 가족 간 상봉·재결합은 인도주의와 동포애의 문제인 바, 많은 이산가족들이 1953년 휴전 당시 20대에서 이제는 생사의 갈림길에 서 있는 70대에 이르는 등 고령화되어 가족의 생사도 모른 채 유명을 달리할 수밖에 없는 절박한 상황에 있다. ‘6·15공동선언’에 따라 8·15 이산가족 방문단 교환이 성사되는 등 남북교류에 새로운 전기가 마련된 만큼 이를 계기로 전향적인 차원에서 이산가족 교류 등에 대한 기준을 설정하고 기존의 절차를 간소화하는 등 교류의 활성화, 정례화, 제도화를 통해 남북 간의 이산가족 교류를 확대·촉진”³⁸⁾하려는 것이라고 강조한 바 있다.
- 이러한 입법안의 제의는 남북 이산가족이 남북관계의 성패를 좌우하는 볼모가 아니라 이제는 반드시 해결해야 하는 과제로서 법제도적인 접근의 필요성을 강조한 것이다. 이 법안은 현행 「남북교류협력법」이 인적교류에 대한

38) 장성민 의원 발의, 「남북 이산가족교류 등에 관한 특별법안」, 의안번호 317호(2000. 11).

미비점을 개선하는 효과를 가져올 수 있는 구체적인 입법태도였다.

- 이상의 내용을 종합해 볼 때, 양안 간의 교류협력법제는 크게 경제교류협력, 사회·문화, 인적교류로 나누어 각 부문별 단행법을 제정하였지만, 남북한의 교류협력법제를 보면, 현재 남한의 「남북교류협력법」의 경우 경제교류협력, 사회·문화교류협력, 인적교류에 대한 내용을 하나의 법률에 모두 규정하고 있고, 이러한 세부 규정은 하위법령인 「남북교류협력법 시행령」에 위임되어 있었다. 양안 간의 교류협력의 활성화를 촉진하기 위하여 각 부문별 단행법을 제정한 것과 같이 남북 간의 교류협력 활성화를 위해서는 부문별 단행법(경제교류협력, 사회문화, 인적교류 등)의 제정이 바람직하다는 주장이 제기돼 왔었다.³⁹⁾ 하지만, 지금은 앞서 살펴본 바와 같이 2009년 9월 「남북이산가족법」이 제정됨으로써 부문별 단행법 분야 중 인적교류 관련한 부분은 어느 정도 해소가 된 셈이다. 그렇지만, 아직까지 이산가족 상봉이 정례화, 상시적·수시적으로 이루어지지 않고 있어 이에 대해서는 관련 법제에 대한 개선이 필요해 보인다.

2. 민사관계법 정비 방향

(1) 가족법상 문제점

- 이산가족문제 해결의 과제 중 가장 커다란 부분이 바로 가족법상의 문제점이다. 반세기 넘게 지속된 남북한의 장기간 단절은 양측 주민들의 혼인 및 상속관계에도 많은 변화를 초래하였다. 여기서는 혼인에 관련한 문제점을 가장 큰 문제로 거론할 수 있다.⁴⁰⁾ 그런데 취소되기 전의 행위에 대한 효력의 법적 문제, 즉 증혼, 상속 및 친자관계 등의 법적문제 해결이 관건이다.

39) 최명길, “남북교류협력법제 개선에 관한 연구: 중국·대만 교류법제와의 비교를 중심으로”, 국민대 대학원 법학박사논문, 2005, pp.279~281,

40) 신영호, “통일지향적 새 남북관계 정립을 위한 사법적 과제”, 「법제연구」, 통권 제19호, 한국법제연구원, 2000.11, p.79 참조; 상속과 관련된 문제에 대한 상론은 박영규, 앞의 논문, p.192 참조.

- 헌법과 대법원 판례에 따르면 북한 주민도 엄연한 남한 국민이어서 민법 등 국내법이 그대로 적용된다고 판단하였다. 그 대표적인 예가 이영순 사건이다.⁴¹⁾ 이 사건은 영토조항을 근거로 북한주민도 한국국민으로 본 대법원의 판결에서 확인된다. 대법원은 1996년 11월 12일 북한국적의 중국거주동포인 이영순씨가 법무부 산하 서울외국인보호소장을 상대로 낸 강제퇴거명령처분 무효확인소송 상고심에서 “헌법상 이씨는 외국인이 아닌 대한민국 국민”이라며 원고 승소판결을 내린 원심⁴²⁾을 확정하였다.
- 재판부는 판결문에서 “이씨가 중국여권을 갖고 입국했으나 중국주재 북한대사관에서 발급한 해외공민증을 갖고 있는 만큼 중국인이 아닌 북한주민”이라며 “헌법 제3조 규정의 취지에 비추어 북한주민은 대한민국 국민으로 인정해야 한다”고 밝혔다. 재판부는 또 “이씨가 출생할 당시 부친의 국적이 조선인이었고 대한민국 건국 이후 부친이 대한민국 국민으로 인정되었다”며 “국적법 규정에 비취 볼 때도 이씨는 대한민국 국민에 해당하기 때문에 이씨를 불법입국 외국인으로 간주해 강제퇴거명령을 내린 것은 위법”이라고 밝혔다. 이어 “헌법상 북한지역도 대한민국 영토인 만큼 북한에서 발급한 해외공민증을 갖고 있고, 중국에서 발급한 외국인거류증을 갖고 있더라도 대한민국 국적의 취득과 유지에 아무런 영향을 받지 않는다”고 하였다.
- 따라서 위 손씨의 사례의 경우에도 부가 사망한 후이지만, 아직 부의 호적에 입적되지 않았다 하더라도 대한민국 국민이 아니라고 판단하기는 어려우므로 취적이 가능하다고 볼 것이다. 그렇다면 친생자확인(인지)청구소송에서도 인지가 가능하다고 할 수 있을 것이다. 왜냐하면 이들은 이영순 사건과 같이 다른 국가의 여권이나 해외공민증을 갖고 있지도 않으며 순수하게 북한주민이라는 입장에서 볼 때, 남한 헌법 제3조의 규정의 취지에 비추어 손씨의 부친 또한 대한민국 국민으로 보아야 할 것이며, 자(子) 또한 대한민국 국민

41) 이영순 사건에 대한 대법원의 판례 평석에 관하여 자세히는 장명봉, “영토조항을 근거로 북한주민도 한국 국민으로 본 대법원 판결(96누1221, 이영순 사건)에 대한 평가”, 「헌법학연구」, 제3집, 한국헌법학회, 1997.10, p.653.

42) 서울고법 1995.12.8, 선고 94구16009 판결.

에 해당하기 때문이다. 그리하여 남한 민법을 적용한다고 하였을 경우에도 법적 문제점을 해결될 수 있다고 보여진다.

- 위의 사례는 중국에서 발급한 외국인거류증이 문제가 된 것이지만, 실제 북한에 거주하는 이산가족이 탈북해 남한에 올 경우 여러 가지 법적 문제가 발생하게 된다. 기본적으로 제기되는 것이 결혼과 관련하여 중혼 문제, 취적 문제, 상속 문제가 대표적일 것이다.

1) 중혼

- 북한의 가족법에서는 결혼에 관한 규정을 두고 있는데 “공민은 자유결혼의 권리를 가진다”(가족법 제8조)고 하여 혼인의 자유를 인정하고 있다. 나아가 동법 동조 제2항에서 “결혼은 오직 한 남자와 한 여자 사이에만 할 수 있다”고 규정하여 중혼을 금지하고 있음은 남한의 혼인규정과 같다고 할 수 있다. 단, 북한가족법 제13조에서는 “중혼은 무효이며 결혼의 무효인정은 재판소가 한다”고 규정하고 있어 남한 민법이 중혼에 대하여 취소규정을 두고 있는 것과는 다르다고 할 수 있다. 여기서 무효와 취소의 효과가 달라질 수 있는데 그 효력이 다르게 규정되어 있어 문제이다. 남한의 경우 “혼인의 취소의 효력은 기왕에 소급하지 아니한다”고 하고 있으며, 북한가족법의 경우 “무효로 인정된 결혼은 처음부터 이루어지지 않은 것으로 한다”고 규정하고 있는 점이다.
- 본 사안에서와 같이 남한에서 새로 결혼하여 새 가정을 꾸렸으나 북한에 두고 온 배우자의 생존이 확인된 경우 민법상 취소사유인 중혼이 문제된다(남한 민법 제810조, 제816조 참조). 취소기간의 제한이 없어 북한의 배우자는 언제든지 후혼을 취소할 수 있다. 여기서 혼인의 취소권의 소멸에 관하여는 동의 없는 혼인의 취소청구권의 경우는 “금치산선고의 취소가 있을 후 3월을 경과하거나 혼인 중 포태한 때에는 그 취소를 청구하지 못하며”(남한 민법 제819조), 재혼금지기간위반 혼인취소청구권의 소멸은 “전혼인 관계의

종료한 날로부터 6월을 경과하거나 재혼 후 포태한 때에는 그 취소를 청구하지 못한다”(남한 민법 제821조)는 등의 규정만 있으므로 중혼에 대한 취소청구권의 소멸기간에 대하여는 규정이 없어 언제든지 취소할 수 있다고 본다. 그 중혼 등의 취소청구권자는 “당사자 및 배우자, 직계존속, 8촌 이내의 방계혈족 또는 검사가 그 취소를 청구할 수 있다”(남한 민법 제818조)고 규정하고 있어 위 사안에 경우 중혼으로 인한 취소청구권자는 규정에 어긋나지 않으므로 당사자 적격에 해당한다고 할 수 있다.

- 따라서 후혼을 이유로 이혼을 청구할 수도 있고 형사적으로는 간통으로 고소 사유가 된다(남한 형법 제241조). 후혼의 자식들은 혼인 외의 자식이 되는 등 어려운 문제가 생긴다. 따라서 이에 대한 대처 방안으로 특별법의 제정이 요구된다고 할 것이다. 왜냐하면 혼인으로 인한 인간관계의 형성은 중시되어야 하며 그러한 관계를 단순히 법률적으로 해결하는 데에는 그 한계가 있으며, 또한 상호 법체계를 어느 정도는 중시해야 하기 때문이다.
- 위 사안에서와 같이 부가 사망한 경우, 우리 판례는 “중혼자가 사망한 경우라도 그 사망에 의하여 중혼으로 인하여 형성된 신분관계가 소멸하는 것은 아니므로 전혼의 배우자는 생존한 중혼의 일방 당사자를 상대로 중혼의 취소를 구할 이익이 있다”고 판시한 바 있다.⁴³⁾

2) 월남자의 취적과 호적정정

- 사망신고를 해놓은 가족의 생존이 확인된 경우 대한적십자사의 생존확인서 등을 근거로 법원에 호적정정 신청을 하면 된다. 그러나 부재선고 등에 관한 특별조치법에 따라 부재선고를 받아놓은 경우 선고 자체를 취소해야 하는데 생존 확인은 이 법상의 취소사유에 해당되지 않아 논란이 예상된다.
- 만약 탈북주민이 대거 남하하여 재결합시에는 호적을 다시 정리해야 한다는 근본문제가 발생할 수 있음이 예상된다. 즉 실종선고나 부재선고가 취소되면

43) 대법원 1991.12.10. 9므535 참조.

잔류자로서 제적되었던 이산가족이 월남자의 호적에 복적되어야 할 것이다.

- 우리 대법원의 판례는 호적에 생부모 아닌 다른 사람들 사이에서 출생한 것으로 잘못 기재된 경우의 호적정정 방법은, 호주가 호적상 부모를 상대로 호적법 제123조에 의한 친생자관계 부존재 확인심판의 정본 및 확정증명서를 첨부하여 호적정정 신청을 함으로써 자신에 대한 호적기재를 말소정리하고, 생부로 하여금 자신을 혼인 외 자로 출생신고를 하게 하여 생부의 성과 본을 따르거나, 생부가 사망 등으로 출생신고를 할 수 없는 경우에는 호적법 제116조에 의하여 법원의 허가를 얻어 취적신고를 함으로써 생부의 호적에 입적하거나 생부의 성과 본에 따른 신호적을 편제한 다음에, 호주의 호적 중 그 처자의 호적기재까지 마저 말소하고, 그의 가족 전부를 생부의 호적(또는 호주 자신 명의의 신호적)에 가족으로 이기하는 동시에 위 호적상 부의 호적 중 위 호주의 신분사유란에 친생관계 부존재 확인심판사유를 기재하고 동인의 호적기재를 말소하려는 호적정정 신청을 하여 법원의 허가를 받아 그 정정절차를 밟으면 된다(남한 민법 제865조, 호적법 제123조 참조)고 볼 수 있다.⁴⁴⁾

(2) 재산법상 문제점

- 이산가족의 재결합에 따른 재산법상의 문제는 토지의 반환청구(민법 제213조)와 토지에 대한 시효취득(민법 제245조)을 주장하는 경우의 법률관계는 어떻게 될 것인가의 문제이다.⁴⁵⁾ 그리고 북한지역의 토지개혁으로 무상몰수된 토지에 관하여 토지소유권을 주장할 수 있겠는가의 문제도 해결해야 할 과제이다.⁴⁶⁾ 여기서는 이산가족 간의 재산법상 상속상의 몇 가지 문제에 관해 언급하기로 한다.

44) 대법원 1992.8.17, 92스13 결정; 참조 판례 대법원 1967.7.18, 67마332 결정(집15(1)민197).

45) 이에 관한 상세한 논의는 박영규, “이산가족 재결합시 예상되는 법적 문제점 및 대책”, 『남북교류협력 법제 논문자료집』, 통일원 교류협력국, 1996.8, p.192 이하 참조.

46) 통일 이후 토지소유권 회복의 문제에 관한 자세한 내용은 신영호, “통일과 사법적 과제”, 『대한민국 건국 50주년 기념 제1회 한국법학자대회 논문집 한국 법학 50년 - 과거·현재·미래(1)』, 한국법학교수회, 1998.12, pp.382~385 참조.

1) 상속

- 북한의 가족법에서는 제5장 상속규정을 두고 있으며 그 내용은 제46조에서 제53조까지이다. “공민이 사망하면 그의 재산은 배우자와 자녀, 부모에게 상속된다”(북한 가족법 제46조 제1항)고 규정하고 있어 소유권을 인정하고 있다. 동조 제2항에서는 “배우자, 자녀, 부모가 없을 경우에는 손자녀와 조부모, 형제자매에게 상속된다”고 규정하여 그 범위를 정하고 있다. 제3항에서는 “앞에 지적된 상속인이 없을 경우에는 가까운 친척순위로 상속된다”고 하여 우리 민법 상속편의 경우와 같이 그 범위는 상세하지 않은 편이다.
- 동법 제47조에서는 상속의 순위를, 제48조에서는 상속권을 상실하게 되는 사유를, 제50조에서는 유언상속을 규정하고 있으며, 유언의 무효인정은 “리해관계자 또는 검사의 신청에 의하여 재판소가 해결”(동법 제50조 제2항)하도록 규정하고 있다.
- 상속받은 자는 “상속받은 재산의 범위 안에서 사망자가 진 빚에 대하여 책임진다”(동법 제51조)는 연대책임규정과 “상속인들 가운데서 일부가 상속을 거부한 경우 그에게 차례지는 몫은 나머지 상속자들에게 상속된다”(동법 제47조 제2항)는 일부 상속포기규정을 우리와 같이 규정하고 있다. 상속기간은 “6개월 안에 하여야 한다”(동법 제52조 제1항)고 규정하고 있으며, “6개월 안에 상속받을 자가 나타나지 않거나 상속받을 자가 상속권을 포기하는 경우 그 재산은 국고에 넣는다”(동법 제52조 제2항)는 환수규정도 두고 있다.
- 북한거주 상속인 호적상 잔류자로 기재되어 있는 이상 상속권은 인정된다고 본다.⁴⁷⁾ 따라서 이미 개시된 상속관계에 있어서도 남한거주 상속인은 잔류자에 대한 부채자재산관리인을 선임하고 상속관계를 처리해야 한다. 이러한 절차 없이 남한거주 상속인만이 상속재산을 분할하였다면 그것은 무효이다. 따라서 북한거주상속인은 상속재산분할 또는 민법 제1014조에 기한 상속분

47) 대법원 1982.12.28. 선고 81다452, 453.

가액 지급을 청구할 수 있으나, 판례는 이 청구를 모두 상속회복청구로 보고 있다. 그러므로 상속권침해를 안 날로부터 3년, 상속이 개시된 날로부터 10년을 경과한 경우에는 상속회복의 소를 제기할 수 없다(남한 민법 제999조 제2항).

- 따라서 북한에 있는 상속인의 동의가 없으면 남한에 있는 상속인만으로는 상속등기가 불가능하다. 피상속인의 유언장을 작성, 유언 내용에 따라 상속 받는 길을 모색할 수 있는데 이 경우 북한에 있는 상속인은 상속의 일정 지분에 대해 나중에 권리를 주장할 수 있다는 결론이 나오게 된다.
- 호주상속회복청구권과 관련한 우리 대법원 판례의 입장은 (1) 남한 민법 시행 전의 호주상속회복청구권의 제척기간에 대해서는 민법 시행 전의 호주상속회복청구권은 그 침해를 안 날로부터 6년, 상속이 개시된 날로부터 20년이 경과하면 소멸하는 것이 관습이다.⁴⁸⁾ (2) 혼인 외 출생자가 (1)의 제척기간 이후에 인지의 판결을 받은 경우에도, 상속회복청구권이 소멸하는지 여부(적극)에 대한 판결은 혼인 외의 출생자가 인지의 판결을 상속이 개시된 날로부터 20년이 경과한 후에 받았다고 하더라도, 상속이 개시된 날로부터 20년이 경과하였다면, 호주상속회복청구권은 소멸한다(남한 민법 제982조, 제999조, (2) 민법 제982조, 제999조)고 판시하였다.⁴⁹⁾

2) 특례법 제정

- 2012년 2월 처음 제정된 「남북 주민 사이의 가족관계와 상속 등에 관한 특례법」(이하 ‘남북가족특례법’)은 상속재산 반환 청구에 관한 특례(제10조)와 상속회복 청구에 관한 특례(제11조)를 규정하여 실종선고나 부재선고를 받은 북한주민이 상속재산 반환 청구를 할 수 있도록 함과 아울러 북한주민

48) 대법원 1996.12.6. 선고 96므1137.

49) 대법원 1991.4.26. 선고 91다5792 판결(공1991, 1503), (1) 대법원 1981.1.21. 선고 80다1392 판결(공1981, 13719), (2) 대법원 1989.1.17. 선고 87다카2311 판결(공1989, 288), 대법원 1991.12.24. 선고 90다5740 판결(공1992, 635), 대법원 1994.10.21. 선고 94다18249 판결(공1994하, 3072).

의 상속회복 청구권을 명문으로 인정하였다.

- 따라서 위 남북가족특례법 시행 이후 남북 이산 후 이 법 공포일 전에 실종선고(「부재선고에 관한 특별조치법」에 따른 부재선고를 포함)를 받은 북한주민에 대하여 실종선고의 취소 심판이 확정된 경우 실종선고의 취소 심판을 받은 사람은 실종선고를 직접 원인으로 하여 재산을 취득한 자(그의 상속인을 포함)를 상대로 그 재산의 반환을 청구할 수 있도록 하였다. 그리고 남북 이산으로 인하여 피상속인인 남한주민으로부터 상속을 받지 못한 북한주민(북한주민이었던 사람을 포함) 또는 그 법정대리인은 「민법」 제999조 제1항에 따라 상속회복 청구를 할 수 있도록 규정했다. 이 경우 다른 공동상속인이 이미 분할, 그 밖의 처분을 한 경우에는 그 상속분에 상당한 가액으로 지급할 것을 청구할 수 있다.
- 북한 거주 상속인이 상속권을 침해당하여 참칭상속인을 상대로 상속회복의 소를 제기하는 경우, 「남북가족특례법」은 상속회복 청구권의 제척기간에 관하여 특별한 규정을 두고 있지 않아 「민법」에 의한다면 그 침해를 안 날로부터 3년, 상속권의 침해가 있는 날로부터 10년 내에 상속회복청구권을 행사해야 한다(제999조 제2항). 그런데 이 규정을 그대로 적용한다면 분단 상태가 지속될수록 상속회복 청구가 사실상 불가능해지는 문제가 일찍이 제기돼 왔다.
- 이에 대해 서울남부지방법원은 2014년 1월 제1심 판결에서 원고 갑이 북한주민이었던 B의 딸로서 탈북해 대한민국으로 입국한 후 B의 상속인 지위에서 상속 재산 회복 소송을 제기한 사안에서 갑의 청구를 인용하였다. 즉 「남북가족특례법」이 적용됨에 따라 우리 「민법」 제999조 제2항에서 정한 ‘10년’이라는 권리행사 기간의 제한을 받지 않는다는 이유로 갑의 청구를 받아들인 사례다. 이는 탈북한 이산가족의 후손이 남한의 가족을 상대로 한 유산 소송에서 민법상의 상속회복 청구권 제척기간의 적용을 배제한 최초의 판결이었다.⁵⁰⁾

50) 법원은 북한주민에 대한 상속회복청구권 보장과 관련하여, B가 1950년 9월 서울에서 실종된 이래 사망한

- 또한 북한주민의 상속회복 청구권에 관하여 법원은 「남북가족특례법」 제11조에서 규정한 상속회복 청구권자인 ‘북한주민’에 ‘북한주민이었던 사람’도 포함하고 있으므로 원고(갑) 역시 ‘북한주민’에 포함된다고 보았다. 다음으로 상속회복 청구권의 제척기간에 관하여 위 특례법 제11조의 제목이 ‘상속회복 청구에 대한 특례’인 점에 비추어 이는 「민법」 제999조의 적용보다 우선하는 특별 내용을 규정한 것이고, 제1항에서는 북한주민은 「민법」 제999조 제1항에 따라 상속회복청구를 할 수 있다고 규정함으로써 「민법」 제999조 제2항에서 규정하는 ‘10년’이라는 권리행사기간을 배제하고 있으므로 북한주민의 상속회복 청구에 관하여는 「민법」 제999조 제2항이 규정하는 10년의 제한을 받지 않는다고 판단했다.⁵¹⁾

(3) 소결: 남북관계의 진전과 이산가족 문제

- 2000년 6월 남북정상회담의 최대 성과는 역사상 처음으로 남북의 정상들이 합의하고 서명한 6·15공동선언에 있다고 하겠다. 공동선언에서 남북의 정상들은 “분단 역사상 처음으로 열린 이번 상봉과 회담이 서로 이해를 증진시키고 남북관계를 발전시키며 평화통일을 실현하는데 중대한 의의를 가진다”고 평가하면서 5개 항목에 대해 합의하였다.⁵²⁾
- 여기서 주목할 만한 부분은 공동선언 제3항의 인도적 문제의 해결에 서명하였다는데 있다. 따라서 남북정상회담의 가시적 성과의 하나로서 남북이산가

것이 아니라 북한에 생존해 있었고, 딸 갑과의 친자관계 확인 및 남한 법원에 갑의 소로 실종선고도 취소 되었으므로 B의 부친 A1 사망 시점인 1961년 12월 당시 정당한 상속권을 갖고 있었다고 판단했다. 우리 「민법」 제999조 제1항에서 상속권이 참칭상속권자로 인하여 침해된 때에는 상속권자 또는 그 법정대리인은 상속회복의 소를 제기할 수 있도록 규정하고 있는 것을 일부 인용한 것이라 볼 수 있다.

51) 그러나 서울남부지방법원은 2014년 6월 제2심(항소심) 판결(상고)에서 원고 갑은 B의 친딸인 점에 관하여는 다투지 않은 점 등에 비추어 보면 원고는 북한에서 출생한 B의 친딸임을 인정했다. 다만 위 특례법 제11조에서 제척기간에 관한 특례 규정을 포함시키지 않은 채 특례법이 제정된 점 등을 종합해 보면, 현행 특례법 제11조 상속회복 청구권 규정을 해석함에 있어서 「민법」 제999조 제2항 제척기간의 적용이 배제된다고 볼 수 없고, 결국 위 제척기간이 적용된다고 볼 수밖에 없다고 판시하여 원고 갑의 청구를 부적법하다고 각하하였다.

52) 「남북정상회담 이해의 길잡이」, 아태평화재단, 2000, p.35.

족의 생사확인과 재회가 이루어지고 있으며 그 정례화·제도화도 예상된다. 이와 같은 이산가족간의 생사확인과 재회는 부동산소유권 등의 재산권문제와 취적이나 호적정정과 같은 호적법상 문제를 비롯하여 증혼·상속 등의 가족법상의 문제를 어떻게 해결해야 할 것인가라는 과제를 던져주고 있다. 그러나 이를 규율하기 위한 별도의 법률이 없는 상황에서는 현행법령에 기초하여 해결할 수밖에 없다. 그러나 현행법령은 민족분단이라는 특수한 상황에서 발생하는 이산가족간의 법률문제를 염두에 둔 것이 아니라, 정상적인 생활관계속에서 발생하는 법률문제의 해결을 그 전제로 삼고 있다는 점에서 한계가 있을 수밖에 없다.⁵³⁾

- 가족법은 일반적으로 사회에서 통용되는 제반 가족법질서를 명시하고 이를 유지하는 것을 목적으로 한다. 이 점에서 가족법관계에 있어서는 사회질서유지를 위한 어느 정도의 정형화된 강제가 필요하게 된다. 이러한 강제는 오랫동안 지속되어온 관습이나 전통적 가치의 범위 내에서 그 틀을 형성하게 된다. 따라서 가족법 관계는 강한 보수성을 띠게 마련이며, 근본적으로 그 전통성을 실정법에 의해 한꺼번에 변경시키는 것은 불가능한 특성을 가진다고 할 수 있다.⁵⁴⁾
- 이런 의미에서 북한의 가족법은 남한의 친족·상속법과 비교할 때, 그 법체계는 달라도 공통적인 요소를 많이 포함하고 있음을 엿볼 수 있다. 즉, 북한의 가족법은 기본적으로 가족과 가족제도를 규율대상으로 함으로써 남한의 친족·상속법의 그것과 큰 차이가 없다. 다만, 북한 가족법이 사회주의 실현을 위한 방편으로써 모든 생활영역에서 전통과의 단절을 그 출발점을 삼고 있음으로써 가족법 관계에서 남한의 가족법 관계와는 본질적으로 이질적인 요소를 내포하고 있다. 따라서 법률 전문가들은 “남북 가족의 상봉 과정에서 예상치 않았던 법적 문제가 대두될 수 있으므로 특별법 제정 등 서둘러 대책

53) 신영호, “통일지향적 새 남북관계 정립을 위한 사법적 과제”, 「법제연구」, 통권 제19호, 한국법제연구원, 2000.11, p.68 참조.

54) 「남북한 법제 정비방안 연구 -남북 기본합의서 이행 대비-」, 통일부, 1999, p.34.

을 마련해야 한다”는 데에 입장을 같이 해왔다. 그리하여 앞서 언급한 바와 같이 2012년 2월 ‘남북가족특례법’을 제정하였는바, 상속재산 반환 청구에 관한 특례(제10조)와 상속회복 청구에 관한 특례(제11조)를 규정하여 실종선고나 부재선고를 받은 북한주민이 상속재산 반환 청구를 할 수 있도록 하였다. 그럼에도 불구하고, 상속권을 가진 북한주민인 경우라 하더라도 분단이 해소되기까지 본인의 재산을 북쪽으로 가져갈 수 없는 것이 현실인 점을 감안하면 하루빨리 분단이 해소되는 것밖에 달리 방법이 없다.

3. 남북기본합의서 복원

- 북한이 우리의 주장대로 기본합의서 틀 내에서 이산가족 교류를 수용할 경우 이를 토대로 점차 남북기본합의서 체제를 복원해 나갈 수 있을 것이다. 우선 남북경제협력 공동위원회부터 가동될 것으로 전망되며 단계적으로 다른 공동위의 가동에도 영향을 미치게 될 것이다. 제반사항의 연락을 원활히 하기 위한 연락사무소의 기능이 활성화될 가능성이 있다.
- 구체적으로 부속합의서에서 ‘인도적 문제의 해결’ 부문의 이행 및 이와 관련한 세부사항의 협의 실천은 쌍방 적십자 단체들이 담당하도록 규정하고 있으므로 적십자회담이 활성화 등을 들 수 있다. 또한 남북 당국은 이러한 인도적 문제 해결을 위한 적십자간의 합의를 존중하며 순조롭게 실현될 수 있도록 지원하고 보장하도록 규정하고 있다. 이산가족의 범위, 서신거래, 상봉 및 방문, 자유의사에 의한 재결합, 면회소 설치, 재난발생시 상호 지원, 이산가족의 유품 및 유골 처리 등 구체적이고 세부적인 문제까지 적십자를 통하여 전적으로 해결하기 어렵기 때문에 이산가족 교류의 범주에 포함되는 구체적인 문제를 협의하기 위한 구체적이고 세부적인 당국 간 회담이 열리게 될 것이다. 뿐만 아니라 이산가족 교류를 계기로 국제금융기구들의 대북지원과 투자를 유도하고 이러한 국제기구를 통하여 남북 한 당국 간 긴밀한 협조체제를 구축할 수 있는 기반을 마련해 갈 수 있을 것이다. 이산가족 교류가 구체적으

로 진전되면 경제와 체신, 통신 등 다른 분야의 교류협력에도 긍정적인 파급 효과를 미치게 될 것으로 전망된다.⁵⁵⁾

4. 이산가족 관련 남북합의서

(1) 남북 이산가족 고향방문 및 예술공연단 교환방문에 관한 합의서 (1985.8.22.)

- 남북 이산가족 고향방문 및 예술공연단 교환방문에 관한 합의서가 1985년 8월 22일 북측 개성지역 자남산여관에서 체결되었다. 상봉의 범위에 있어 직계 존·비속은 헤어질 당시의 가족과 그 이후에 출생한 가족을 포함하고, 친척의 경우 방계는 8촌, 처·외가는 4촌으로 하되, 본인의 희망에 따라 생사, 소재가 확인된 친척도 포함했다.
- 당시 공연 내용은 민족전통 가무를 중심으로 하며, 상대방을 비상·중상, 자극하지 않는 내용을 하며, 공연시 사회자는 정치성을 배제하고 상대측을 비방·자극하지 않는 원칙하에 공연 종목만을 소개할 수 있고 공연 프로그램 교환 및 공연장 사전 답사가 가능하도록 합의했다. 남측은 대한적십자사 남북적십자회담 수석대표의 위임에 의하여 대표 송영대, 북측 적십자회 대표단 단장의 위임에 대하여 대표 박영수 명의로 했으며 방문 7일전에 관계당국의 신변 안전보장 성명을 발표하고 그 문본을 상대측에 수교하는 것에 합의했다. 이것이 남북 이산가족 고향방문 및 예술공연단 교환방문에 관한 최초의 합의서로 알려져 있다.

55) 최의철 외, 「이산가족 교류가 남북한 통합과정에 미치는 영향과 대책」, 통일연구원, 1999, pp.20~21.

(2) 남북 이산가족 시범화상상봉에 관한 합의서(2005.7.19.)

- 남북 이산가족 시범화상 상봉 관련한 합의서는 2005년 7월 12일부터 13일까지 북측 개성지역 자남산여관에서 8.15를 계기로 이산가족들의 화상 상봉을 시범적으로 실시하기 위한 실무접촉을 가지고 합의하였다. 2005년 8월은 광복 60주년이 되는 해로서 화상상봉을 시범적으로 실시하며, 남과 북은 각기 20명씩으로 하며, 남과 북은 이산가족들의 화상 상봉시험과 행사보장을 위하여 서울과 평양의 화상 상봉 장소에 이미 개설되어 있는 서울~평양 직통 전화를 2대씩 설치·운영하기로 합의했다.

(3) 남북 이산가족 화상상봉 실시에 관한 합의서(2005.10.7.)

- 남북 이산가족 화상 상봉 실시와 관련한 합의서는 2005년 10월 7일 북측 개성지역 자남산여관에서 실무접촉을 갖고 다음과 같이 합의하였다. 쌍방은 이산가족들의 화상상봉 시간을 시범화상 상봉 때와 같이 정하며 가족별 상봉 순서는 최종 명단을 교환할 때 서로 협의하여 정하며, 상봉에 참가하는 가족 명단은 성명, 성별, 나이, 가족 및 친척관계를 밝히도록 합의했다. 쌍방은 이산가족 화상 상봉 규모를 가족 대 가족 상봉 원칙에서 남북 각기 40가족씩 정하며, 1가족당 상봉참가자 수는 2~5명 정도로 한다. 남측은 북측이 화상 상봉 준비와 실시 및 설비를 운영하는데 소요되는 자금의 일부를 지원하기로 했다.

5. 기본 정비방향

(1) 기본전제

- 이산가족교류 활성화 방안을 모색할 때 우리는 현실적으로 북한당국의 반응을 고려하지 않을 수 없다. 우리가 아무리 도의적으로나 인권적 차원에서 정당한 방안을 제안하고 관련 정책을 수립하거나 추진한다고 해도 북한 당국

의 호응을 이끌어 내지 않으면 처음부터 사업의 첫걸음도 뒀 수 없는 분야가 많다는 것은 이산가족교류 활성화 방안을 모색할 때 반드시 고려해야 하는 사안이다. 그런 점에서 이산가족교류 활성화 방안을 모색할 때 제1단계로 추진해야 할 사업은 북한 당국의 호응이 없어도 우리 스스로 진행할 수 있는 사안은 빠짐없이 파악하여 철저하게 추진하는 것이라고 생각한다. 이런 유형의 사업으로 현재 대한민국과 지구촌에 퍼져 있는 이산가족의 현황을 정확하게 파악하는 일부터 시작해야 하는 것이 아닌가 싶다. 앞서 지적한 바와 같이 우리는 그동안 이산가족이라는 개념을 단순하고 명확한 의미를 지닌 용어로 가정한 채 사용해 왔지만 사실상 그 내면을 들여다보면 복잡한 양상을 드러내는 경우가 많다. 그 실상을 정확하게 반영하지 않은 채 단순히 오래 전부터 사용해 왔던 개념을 무심코 그대로 따라하는 자세로 이산가족교류 활성화 방안이 저절로 찾아지는 것은 아니라고 생각한다.⁵⁶⁾

(2) 단기적·장기적 전략

- 보다 근본적으로는 남북관계의 발전단계에 따른 종합적인 대북관계의 법령 정비 계획을 수립하고 그 일환으로 다른 문제와의 관련성과 해결순서 등을 고려해 이산가족 관련 법체계 수립계획을 구상하고 남북관계 발전계획에 따라 이산가족 교류에서 재결합 단계에 이르기까지 장기적인 로드맵을 구상해야 한다.
- 어찌되었건, 남북교류협력법 등 현행 남북관련 법령이나 민법 등 기타 법령만으로는 이산가족의 상봉, 교류 재결합을 다루기에는 여러 가지 한계가 있다. 다만, 이산가족관련법의 제정 또는 정비 방식, 그리고 포함되어야 할 내용 및 시기에 있어서는 논란의 여지가 있을 수 있다. 이러한 면에서 이산가족 교류 관련법의 정비계획은 이산가족 문제에 대한 북한의 현재의 태도와 향후의 전망에 대한 정확한 진단을 토대로 수립해야 한다. 또한 북한의 상응

56) 김석향, “이산가족교류 활성화를 위한 접근 방법”, 「남북 이산가족교류 활성화를 위한 학술세미나」, 국민대학반도미래연구원, 2017.9.14., p.50.

하는 입법이 없는 상황에서 일방적으로 그러한 과격적인 내용을 담은 입법을 할 경우, 사문화되거나, 자칫하면, 북한에게만 유리한 결과가 초래될 수도 있다. 예컨대, 우리가 이산가족의 상봉, 재결합을 허용하는 경우, 북한주민의 남한에서의 재결합 또는 남한주민의 북한에서의 재결합까지 모두를 허용한다면 북한은 남한주민, 특히 비전향장기수나 형식적으로 전향했으나 북한 가족과의 재결합을 원하는 남파간첩 등의 북한에서의 재결합만을 허용함으로써 우리가 바라는 소기의 목적을 얻지 못할 가능성이 크게 될 우려가 있다고 본다. 이러한 점은 상속문제의 경우에도 해당된다고 본다.⁵⁷⁾

6. 법령 정비방향

(1) 입법형식의 문제

- 현행 남북교류협력법은 남북관계의 특수한 관계를 고려하여 효율적으로 남북왕래에 대해 규율하기 위한 목적을 가지고 있지만 이산가족 교류가 활성화 된 때에는 현행 남북교류협력법과 기타 관련 법률 속에 녹아 있는 이산가족 관련 규정만으로는 현실적인 문제에 대처할 수 없다. 이 경우 남북교류협력법을 확대하여 이산가족 문제에 관한 내용을 보완할 것인가 아니면 별도의 단행법 형식의 법령을 제정할 것인가의 문제가 제기된다. 현행 남북교류협력법의 일부규정을 개정하고 새로운 규정을 삽입하여 가장 기본적인 사항에 대해서만 추가 보완하고, 향후의 이산가족 문제의 상황 전개에 따라 구체적인 사항들을 다루는 법령을 마련하거나, 또는 민법 등의 관련법을 개정하는

57) 중국·대만의 예에서 보듯이 이산가족의 교류 등의 제반문제는 상호간에 이러한 문제를 법령을 단계적으로 제정해 나가고 그에 따라 상호간에 법령의 내용조정이 이루어지는 것이 바람직하다. 대만의 경우에도 이른바 양안관계조례라 부르는 대만지구與대륙지구인민관계조례(1992.7.16.)와 그 시행을 위한 하위법령들은 최근에 이르기까지 시행착오를 시정하는 많은 개정이 이루어져 왔음을 보더라도 이산가족의 교류, 방문, 일 시체류, 정착이 주에는 예상치 못한 많은 문제들이 발생하게 되는 것이다. 대만은 이산가족 문제를 양안 간의 교류형태의 하나인 인적교류의 일환으로 접근하고 있을 뿐 이산가족문제만을 다룬 법률은 없다. 다만, 양안관계조례의 이산가족 교류, 상봉, 재결합 등과 관련된 규정들을 보다 구체화시키기 위한 하위법령이 있을 뿐이다. 문준조, 「이산가족관련 법·제도 정비방향 연구」, 통일부 정책연구과제 보고서, 2001, p.68.

방식을 취하는 것을 생각해 볼 수 있다. 이 방식은 이산가족 문제가 갖는 인도적 성격을 도외시하고 있으며 또한 이산가족 문제 해결에 소극적이라는 비난을 받을 우려도 있다.⁵⁸⁾

(2) 이산가족 경비 지원

- 이산가족 경비를 직접적으로 지원하는 관련 법규는 3개 정도가 된다. 첫째, 통일부장관은 남북 이산가족 교류 촉진을 위하여 민간차원의 남북 이산가족 교류활동에 사용되는 경비(이하 ‘민간교류경비’)의 전부 또는 일부를 지원할 수 있도록 「남북 이산가족 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률」 제11조에서 규정하고 있다.
- 둘째, 「남북 이산가족 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률 시행령」 제6조에서 규정하고 있는 북한의 가족에 대한 최초의 생사확인, 북한이나 제3국에서의 북한의 가족과의 상봉, 제1호에 따른 생사확인 또는 제2호에 따른 상봉 후 서신 교환 등의 교류활동이 이에 해당한다.
- 셋째, 민간차원의 남북 이산가족 교류에 소요되는 경비 지원기준과 절차에 대해 통일부훈령으로 「이산가족 교류경비 지원에 관한 지침」 제3조가 있다. 이 지침은 위 시행령에 대한 실제 소요된 금액의 지급범위를 규정한 것이지 지급사유를 규정한 것은 아니다.
- 여기서 문제가 될 수 있는 것은 유전자 검사에 대한 비용 지원이 법률 시행령에 직접적으로 명시되어 있지 아니하다. 예컨대 남북 이산가족 유전자검사, 혈액, 타액, 모발 등 유전자검사 등에 소요된 금액의 지급 규정을 명시할 필요가 있다고 본다. 이산가족 상봉 신청자 대부분 고령자인 점을 감안할 경우 유전자검사 등이 필수라 할 것이다.⁵⁹⁾

58) 문준조, 「이산가족관련 법·제도 정비방향 연구」, 통일부 정책연구과제 보고서, 2001, p.70. 이러한 비판이 가능했던 것은 당시 남북이산가족법이 제정되기 이전의 시대적 상황이므로 가능했다고 생각된다. 그렇다고 지금의 시점에서 이산가족 관련 문제를 관련 법령에서 모든 것을 다 내포하고 있다고 할 수 없기에 이를 조명하고자 한 것이다.

(3) 일방적 입법의 한계성

- 남북 간에 이산가족교류에 관한 기본적인 사항에 대해서까지 합의되지 아니한 현재의 상황에서 어느 범위까지를 입법화할 것인가가 가장 큰 문제로 대두되고 있다. 특히 교류, 상봉, 상호방문, 체류, 정착이주 등 이산가족과 관련하여 생각해 볼 수 있는 여러 가지 형태의 문제들과 관련하여 그에 합당한 이산가족의 정의와 범주 등을 우리가 일방적으로 구체적으로 입법화하는 경우에는 여러 가지 위험을 초래할 수 있다. 지금까지 제시된 기존의 몇 가지 법안의 내용 중에서 가장 논란이 있었던 문제는 이산가족교류 등의 세부적인 실천에 앞서 남북 간의 합의가 반드시 필요한 내용들을 어느 정도까지 입법화할 것이냐의 문제로 귀결된다.
- 다시 말해서 남북 간의 합의를 전제로 하는 규정들을 법령에 두게 된다면 향후 남북 간의 협상에 임하는 우리 당국의 행동준칙을 미리 입법으로 정하는 것으로, 북한과의 협상과정에서 탄력성과 재량성을 전혀 갖지 못하게 하는 예상치 못한 상황을 초래할 수 있다. 또한, 자칫하면 입법의 내용을 사문화시켜 버리는 결과를 초래할 수도 있다. 북한과의 협상이 어느 정도 진행되어 남북 간에 이산가족문제에 대한 합의사항이 굳어져 있을 때 비로소 어떠한 내용을 입법에 반영할 것이며 적어도 이 분야에서만은 원칙적으로 상호주의⁶⁰⁾가 지켜져야 한다고 생각한다. 그렇지만 이산가족이라는 인류의 문제를 단순 남북 간 물질 교류 하듯 상호주의로 대처하는 것은 자칫 인간의 존엄성과 행복추구권을 도외시한 정치적 판단과 타협으로 비취질 수 있으므로 인도주의 정신에 바탕해야 한다는 점을 강조하고 싶다. 그것이 우리 헌법이 선언하고 있는 헌법 가치이며 인간으로서의 존엄과 행복추구권을 실현할 수 있는 최소한의 헌법적 기본권 보장 내용이라고 생각한다.

59) 이산가족 등록 신청자 전원의 유전자 검사 결과를 의무화할 단계에 와 있다고 개인적으로 생각한다. 이에 대해서는 남측 이산가족 신청 등록자부터 먼저 유전자검사 결과를 보관·유지할 필요가 있으며 추후 여건이 되면 북측의 이산가족 대상자에게도 남한의 경비 지원으로 유전자 검사를 실시해 이산가족 유전자검사 결과 정보를 수집·공유하는 것도 남북 이산가족 정책에도 유용하다고 생각한다.

60) 문준조, 「이산가족관련 법·제도 정비방향 연구」, 통일부 정책연구과제 보고서, 2001, pp.72~73.

- 이와 같이 이산가족의 개념과 범주에 대해서는 지금까지 남북 간에 된 바 없으며, 우리 측의 입장도 명확히 정해진 바 없으나, 이산가족의 개념과 범주는 이산가족 교류 관련법을 제정함에 있어서는 가장 선결적으로 정해져야 할 문제라고 생각된다. 또한 남북 간의 이산가족 교류의 각 단계, 즉 단순한 생사확인, 서신교환, 통신 등이라는 가장 초보적인 단계에서부터 왕래, 방문 체류, 거류, 정착이주 등 단계에 이르기까지 개개의 단계별로 남북한의 구체적인 합의가 필요하다.⁶¹⁾

7. 향후 과제

(1) 일회성이 아닌 지속성 유지

- 우리에게 이산가족 문제는 통일의 중요한 과제로 다루어져 왔다. 그래서 남북 협상과 주요한 남북 간 화의 물꼬를 트는 전제로서 이산가족의 상봉은 인도적이고 비정치적 사안으로 제기되었다. 아쉬운 것은 이것이 일회성의 이벤트로 끝나는 경우가 많았고 그 마저도 지속적인 만남과 소통으로 이어지지 않은 것은 잘못된 것이다. 이는 극히 이산가족을 인질로 한 남북협상의 정치적 목적으로 활용하고자 하는 북한의 태도에서 비롯한다. 이산가족 문제는 우리의 통일과정 및 이후에도 민족적 과제로 해결하여야 한다는 점에서 매우 중요한 남북통합의 연결고리임에 틀림없다. 이산가족 문제는 당사자들의 자연인으로서의 생명이 끝나면서 종식되는 것이 아니라 그 후속세대에게까지 영향을 미친다는 점에서 끝나지 않는 통일의 과제로서 대안마련이 중요하다.⁶²⁾

61) 문준조, 「이산가족관련 법·제도 정비방향 연구」, 통일부 정책연구과제 보고서, 2001, p.73.

62) 박정원, “이산가족문제 해결을 위한 정부의 역할과 과제” 토론문, 「남북 이산가족교류 활성화를 위한 학술 세미나」, 국민대 한반도미래연구원, 2017.9.14., p.57.

(2) 국제인권 차원의 해결

- 한편으로 국제사회에서 유럽지역으로의 중동의 시리아와 아프리카지역의 난민문제, 현실적으로 미얀마의 옹야족의 탈출 문제 등을 보면 국제적 시각에서 우리의 남북이산가족의 문제에 한 인식제고와 함께 적극적 해결자세를 기대하기에는 난관이 많아 보인다. 이점에서 보면, 이산가족 문제는 남북 간 해결해야 하는 것이 가장 바람직하다. 이산가족 문제가 국제인권규범에 비추어 논의의 범위에 해당하고 그 해결을 위한 국제사회의 관심을 환기시키는 데에는 방법을 찾을 수 있겠으나 국제사회에 이 문제를 해결해달라는 자세는 그리 좋은 방법은 아니다. 예컨대 유엔의 북한인권 결의안을 보면, 이산가족 문제에 대해서는 남북한이 공동책임을 지적하고 있는 것으로 되어 있다.
- 물론 이는 남한은 이산가족들 본인의 의사에 따라 서신교환이나 자유왕래 등을 할 수 있도록 허용하고 있고, 이에 반해 북한은 이산가족 간의 교류를 철저히 금지하고 있는 사실을 제대로 파악하지 못한 원인이 크다. 그러나 본질적으로 이산가족 문제는 남북이 당사자로서 함께 해결해야 한다는 국제사회의 인식을 반영하고 있는 것임을 부인할 수 없다.⁶³⁾
- 현실적으로 이산가족의 교류를 활성화하기 위해서는 그 시급성을 감안해 국내적인 대응을 보다 구체화해야 한다. 이산가족 문제를 단순히 인도주의적 견지에서 다루어왔던 종래의 입장에서 보다 강력한 대응 방식을 시도해야 한다. 여기에는 남북관계를 고려할 때, 인도주의적 시각과 자세를 보다 강화된 인식을 가지고 다루어 나아가야 한다. 이와 관련해 대북지원과 이산가족 문제 등에 대해 인도주의적 입장과 인권 침해적 사안으로 다루어야 한다는 입장이 있다.⁶⁴⁾ 예컨대 대북지원에서 식량 내지 비료 등 북한주민에 대한

63) 아울러 유엔이 북한의 인권 상황을 국제형사재판소인 ICC에 회부하도록 권고하는 결의안을 채택했지만 유엔 안전보장이사회 상임이사국으로서 중국과 러시아의 판단과 자세의 부정적 입장에 의한 반대표명에 따라 현실적으로 성사 가능성은 쉽지 않다.

64) 남북 이산가족 문제는 국제사회에서 단순히 인도주의적 문제를 넘어 반인권 범죄로 접근하는 중요한 계기

지원통로가 제한되고 중간배분과정에서 일부계층에 불법적으로 흘러 들어간다면 인권문제로 다루어야 한다. 이에 비추어 이산가족의 상봉 내지 교류가 당국차원에서 제한되고 정치적 목적으로 그릇되게 활용되는 것이라면 이는 인권문제로 다루어야 한다.

(3) 북한인권법을 통한 해결방안 모색

- 우리의 북한인권법에 따른 이산가족 문제의 해결방법을 구체적으로 찾는 일이다. 알다시피 북한인권법은 북한주민의 인권 보호 및 증진을 위하여 유엔 세계인권선언 등 국제인권규약에 규정된 자유권 및 생존권을 추구함으로써 북한주민의 인권 보호 및 증진에 기여함을 목적으로 하고 있다(제1조). 이 법에서 이산가족 문제를 규정하고 있다는 점에서 보면 이산가족 문제는 북한인권 문제의 일환으로 보고 있다고 할 수 있다. 예를 들면, 북한인권법은 북한인권기록센터의 기능과 역할(제13조) 중국군 포로, 납북자와 함께 이산가족과 관련된 사항을 담당하도록 하고 있다(제2항 2호). 또한 국회보고 사항(제15조) 중 제3호에는 국군포로 및 납북자의 송환, 이산가족의 상봉 등에 관한 계획의 수립·추진 상황을 규정하고 있다.

(4) 제2의 이산가족 면회소 설치

- 우리 정부는 남북 합의에 의해서 금강산 지역에 2008년 7월 공사비 550억 원을 들여 금강산 이산가족 면회소를 건설했다.⁶⁵⁾ 그러나 남북의 경색으로 제대로 사용해 보지도 못하고 문을 닫아 놓은 상태로, 북한지역에 건설된

를 만들 수 있다. 이를 보다 국내적으로 해결하는 방안으로는 이산가족의 상봉을 제한하는 사례에서 구체적으로 가해자와 구체적 범죄 사실이 특정되는 경우에는 당사자들의 법적 조치 등을 통해 국내법으로서 '국제형사재판소 관할 범죄의 처벌 등에 관한 법률'에 따른 절차를 생각할 수 있다. 만약 이산가족의 정상적 상봉을 불법적으로 제한하는 북한의 관련 책임자는 형사 입건한 뒤 기소중지 처분을 하는 방안도 인권 침해 방지를 위한 간접 효과를 발휘하는 방법도 고려할 수 있다.

65) 이산가족 면회소 건설(2007년 준공)은 강원도 고성군 온정리 조포마을 앞구역 관광특구 지역내 50,000㎡(15,000평) 건설했다. 규모는 지하 1층, 지상 12층 및 전망대(연면적 19,835㎡(6,000평))가 있다. 구성은 면회소동(5,069평), 지하 1층, 지상 12층 및 전망대로 1~2층: 행사장(600명 수용), 3~4층: 호텔구조 78실, 5~12층: 콘도미니엄구조 128실이다. 북측이 2010년 4월 27일 일방적으로 물수 조치한 상태다.

이산가족 면회소는 우리 측에서 관리도 못하고 있는 실정이다. 북측의 동의 없이 건설할 수 있는 제2의 이산가족 면회소를 평시인 지금 수도권 인접한 접경지역(임진각, 도라산역 등)에 건설하는 것도 하나의 방안이 될 수 있다. 향후 활발한 남북교류에 대비하고 평시에는 평화·통일교육의 장으로서 활용 방안을 강구하는 것도 가능하다.⁶⁶⁾ 그동안 이산가족 면회소를 추가로 설치하는 문제를 제의하기도 했다. 상봉 확대를 위해서는 접근성이 좋은 서부권의 개성 혹은 남한 지역에 이산가족 면회소를 추가로 설치하는 방안을 검토가 필요하다는 주장도 나왔다. 또한 신규로 시설을 건립하는 방안과 동시에 이용 가능한 기존 숙박시설 등을 활용하는 방안도 함께 검토할 필요가 있다.⁶⁷⁾

(5) 화상 상봉의 상시화

- 화상 상봉이란 이산가족 중 거동이 불편해 대면 상봉이 어려운 고령의 이산가족들에게 화상으로나마 상봉의 기회를 마련해 주고자 실시한 상봉 행사를 말한다. 2005년 8월 15일 처음 실시했으며, 2007년 11월 15일 제7차 화상 상봉에 이르기까지 총 7차례에 걸쳐 3,748명의 이산가족이 만남을 가졌다. 화상 상봉의 의미는 상봉 인원의 증대 및 재상봉의 기회 등으로 이어짐으로써 이산가족 상봉의 새로운 풍속도를 제시함은 물론 이산가족 문제 해결을 위한 유의미한 진전으로 평가받고 있다.⁶⁸⁾

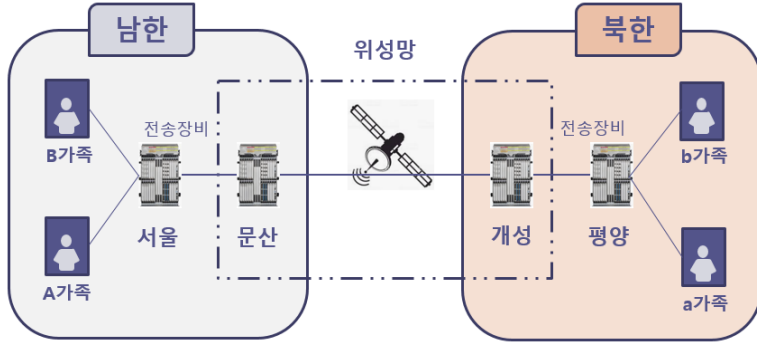
66) 이상철, “이산가족문제 해결을 위한 정부의 역할과 과제” 토론회, 「남북 이산가족교류 활성화를 위한 학술 세미나」, 국민대 한반도미래연구원, 2017.9.14., p.65.

이상철 위원장은 그밖에도 「이산가족의 날」을 “국가기념일로 제정하자”는 건의도 위 토론회를 통해 제시한바 있다. 이산가족문제 해결을 위해 1982년에 이산가족 당사자들이 스스로 「이산가족의 날」을 제정해서 2017년 9월 당시까지 35회째 매년 기념행사를 개최했다고 한다.

67) 이승현, “남북 이산가족 상봉의 현황과 정책방향”, 「이슈와 논점」, 국회입법조사처, 2014.2.12., p.4.

68) 한국민족문화대백과사전 사이트(<http://100.daum.net/encyclopedia/view/14XXE0070322>, 검색일자, 2018년 12월 14일자).

〈그림 3〉 이산가족 화상 상봉 개념도



- 2000년 6월 남북 정상회담 이후 진행된 이산가족 상봉은 기존 상봉행사에 비해 증대된 상봉 인원의 규모에서 평가받을 만하나, 실질적으로 상봉이 필요한 고령의 이산가족에게는 그 혜택이 돌아가지 못한다는 문제점이 제기되었다. 이에 이산가족 상봉행사의 다양화 차원에서 2005년 6월 17일 정동영 통일부 장관이 김정일 국방위원장에게 화상 상봉을 제의했고, 제15차 장관급 회담에서 확정된 이래 거동이 불편한 고령자를 대상으로 7차에 걸친 화상 상봉을 실시⁶⁹⁾했다.⁷⁰⁾

(6) 중앙심인사업본부를 통한 중국 본토와 대만의 이산가족 사례

- 중앙심인사업본부를 통한 이산가족 문제 해결과 관련하여서는 남북한 상황과 가장 유사한 중국과 대만이 중앙심인사업본부를 통하여 어떻게 이산가족 문제를 해결하였는지 살펴보는 것이 의미가 있을 것으로 보인다. 중국 내전

69) 한국민족문화대백과사전 사이트(<http://100.daum.net/encyclopedia/view/14XXE0070322>, 검색일자, 2018년 12월 14일자).

70) 이산가족 화상 상봉은 2005년 8월 15일 제1차 화상 상봉 행사를 시작으로 2007년 11월 15일까지 7차례의 상봉 행사를 거쳐 총 557가족, 3,748명의 이산가족이 만남을 가졌다. 이산가족 상봉 확대를 위해 새로이 도입된 방식인 화상상봉은 이산가족 교류(상봉·생사확인)규모의 확대와 함께, 특히 거동이 불편해 대면 상봉이 어려운 고령의 이산가족들에게 화상으로나마 상봉의 기회를 마련해 주었다는 점에서 이산가족문제 해결에 있어 또 하나의 진전을 이룬 것으로 평가되고 있다. 한국민족문화대백과사전 사이트 (<http://100.daum.net/encyclopedia/view/14XXE0070322>, 검색일자, 2018년 12월 14일자).

이후, 군인 및 민간인을 포함한 약 2백만 명이 국민당을 따라 대만으로 이주하였다. 3만 명의 대만출신들은 중국본토에서 발이 묶이게 되었고, 한국전쟁에서 포로로 잡힌 1만 명의 중국 인민의용군은 1953년 포로석방 당시 그들의 가족이 본토에 있었음에도 불구하고 대만으로 보내졌다. 이러한 비인도적 상황이 해당 가족들에게는 문제되었음에도 당시 국제 정치적 상황 하에서 문제를 제기할 수 있는 방법이 없었다.⁷¹⁾

- 1970년대 말, 중국의 문호개방으로 대만문제에 대한 새로운 접근 방법이 가능하게 되었고, 일부는 직접 대만에 있는 가족들을 찾기 위하여 적십자사에 가족 찾기 의뢰를 하였다.⁷²⁾ 1981년 국제적십자위원회는 이러한 상황 변화에 맞추어 30년 넘게 헤어진 가족 간에 연락이 가능한 방법을 모색하기 위하여 베이징과 타이베이 의 논의에 개입하게 되었고 결국 구두합의가 이뤄졌다.⁷³⁾ 1984년 7월, 대만적십자사는 정치적으로 여러 장애물이 있었지만, 국제적십자위원회가 송부한 가족 찾기 요청서를 처리하기 시작하였다. 1987년경 국제적십자위원회가 동아시아 지역 대표단 사무실을 홍콩에 개설하였을 때, 대만에 456건의 요청사안을 보냈으며 그 중 34명의 소재가 파악되었다. 1987년 5월, “본토의 고향 방문 증진 기구”가 설립되어 대만에서 퇴역군인 단체와 은퇴 공직자들은 상당한 공공지원을 받게 되었다. 1987년 10월 14일 대만의 국민당 정부가 본토 친지 접촉 금지를 철회하고 대만적십자사에 친지방문에 대한 절차를 담당하도록 위임하였다.
- 대만적십자사가 방문신청서를 접수하기 시작하였을 때, 첫째 날 1천명이 신청하였고, 사흘 만에 10만 명의 사람들이 등록하였다. 이러한 결과로 2년

71) 원재천·이수효, “국제규범적인 접근을 통한 남북이산가족문제 해결방안-국제인도법과 국제적십자위원회 활용을 기반으로-”, 『서울法學』, 제23권 제1호(2015), p.437.

72) 중국 양안(兩岸)의 사례를 보면, 1949년 중화인민공화국 수립과 동시에 대만으로 건너온 대륙인은 총 60만 명으로 추정되며, 이들의 후손을 포함해 현재 대륙에 친인척을 두고 있는 대만 이산가족의 수는 2~300만 명으로 추산되고 있다. 1978년 12월 개혁·개방을 선언한 중국이 대만에 3통(通商·通航·通郵)을 제안하고, 1981년 이산가족 상봉을 제의함으로써 중국인의 대만 방문이 원칙적으로 가능하게 되었다.

73) 원재천·이수효, “국제규범적인 접근을 통한 남북이산가족문제 해결방안-국제인도법과 국제적십자위원회 활용을 기반으로-”, 『서울法學』, 제23권 제1호(2015), p.438.

안에 1백만 명의 대만사람들이 본토를 방문하였으며 그들은 고향을 방문하고 친척을 만나는 것도 허락되었다. “심인사업”의 필요성은 지속되었으며 10월 이후, 본토의 친척들과 연락하는 것이 허락되었고 이후 몇 달 동안 타이베이와 베이징에 있는 적십자사에는 매일 5백건 이상이 접수되었으며 1년 동안 223,000건이 서로 교환되었다. 베이징과 타이베이에 있는 적십자사가 “심인사업”에 대한 실제적인 책임을 지게 되었다.⁷⁴⁾

- 1988년 4월부터 대만에서 보내는 서신은 대만적십자사 사서함으로 보내졌으며 주소가 있는 궂봉투는 없애고 서신은 홍콩에서 발송되었다. 1989년 7월, 대만 당국자들은 직접적이지 않지만 본토와의 정상적 채널(우편, 전화)을 개설하였다. 14개월 동안 본토로 4백만 통의 서신(1일 1만통)이 적십자 사서함을 통해 이뤄졌다. 1990년대 양국 적십자사는 심인요청에 대한 양자 처리에 관한 합의를 도출하였다. 그해 12월부터 중립적인 중재자로서 국제적십자위원회의 개입을 더 이상 필요 없게 되었다.⁷⁵⁾ 몇 년에 걸쳐 양국 적십자사의 교류는 더 증가하였으며, 본토 방문은 정례화 되었고, 대만 방문도 부분적으로 가능해졌다. 다수의 신청인들의 경우 부모의 생사확인이 너무 늦어 아쉬워했지만 적어도 친척과 사람들을 찾고 부모님의 묘지를 방문할 수도 있었다.⁷⁶⁾
- 중앙심인사업본부가 그 활동을 시작하게 된 과정은 발칸반도에서는 1991년에 이산가족대표가 국제적십자위원회에 요청을 했고, 르완다에서는 1994년 국제적십자위원회에서 당사국에게 정보제공을 해줄 것을 요청하여 시작되었으며 2001년 아프가니스탄에서는 정부가 직접 국제적십자위원회에 요청하는 등의 선례를 볼 때 이산가족 대표가 국제적십자위원회에 요청한 경우, 정부가 국제적십자위원회에 요청한 경우 및 국제적십자위원회가 직권적으로 활동을 시작하는 등 다양하다.⁷⁷⁾ 따라서 남북한 모두 국제적십자위원회에 중앙심인사업본부의 활동을 요청할 수도 있고, 남북 이산가족 문제해결을 위해 국제적

74) 위의 글, p.438.

75) 위의 글, p.439.

76) 위의 글, p.439.

77) 위의 글, p.440.

십자위원회 스스로 중앙심인사업본부의 활동을 시작할 수도 있다.

- 중앙심인사업본부를 활용하는 방안은 첫째, 중국과 대만간의 인적교류에 중국이 처음부터 적극적인 태도 취했던 점을 고려할 때 북한과 혈맹관계인 중국의 입장에서 북한을 설득할 수 있는 가능성을 기대할 수 있고, 둘째, 국제적십자위원회의 중개적 역할과 중앙심인사업본부의 표준절차를 이용함으로써 막후조정과 실무적 기술을 확보할 수 있을 것이며, 셋째, 우리의 이산가족 현황을 세계화함으로써 민족내부문제화에 기인하는 정체상태에서 벗어나 필요시 국제적십자회의 등을 통한 국제사회의 지지를 적극적으로 모색할 수 있다는 의미가 있을 것으로 보인다.⁷⁸⁾ 물론 이산가족 문제를 해결하기 위해서는 모든 관련 당사국들의 정치적 의지가 중요하다. 다만, 국제적십자위원회는 관계 당사국들이 직접적으로 문제를 제기할 수 있는 정치적 상황이 잘 무르익지 않았더라도 중립적 위치에서 중개자로서 역할 할 수 있다는 점은 주목할 만하다.

78) 최은범, “다른 분단국의 이산가족 사례 : 중국-대만의 케이스”, 『국제법학회논총』, 제39권 제1호 1994, pp.208-209.

IV. 결어

- 이산가족의 고령층이 급속히 증가하고 상봉 신청자의 연령 분포와 고령층의 비율도 높아지고 있는 상황을 생각하면 그리 시간이 많이 남아 있지 않다. 이산가족 신청자의 사망률이 생존율을 넘어선 이 시점에서 이산 1세들의 고령화는 이산가족 문제를 시급히 해결해야 하는 사회적 함의를 부여하고 있다.
- 이산가족 문제는 인도주의적 관점에서 접근하되, 체제나 이념적인 차원에서 다루어져서는 안 된다. 물론 이산가족 상봉 문제 해결을 위해서 남북 간 대화가 필수적이다. 그러나 남북은 지금까지 이산가족 문제를 반세기 넘게 외교적이고 정치적인 정략으로 이용해 왔다. 한반도 안에서 위와 같이 수많은 이유로 발생된 모든 이산가족들은 국내법상 재결합할 권리가 있으며 당사국들은 이들을 다시 만나게 해야 할 의무가 있다.⁷⁹⁾ 이산가족 태동의 근본적 원인이 분단에 있고, 분단의 희생자라는 점에서 이산가족들은 정부로부터의 보호와 지원을 받아야 한다. 정부는 남북이산가족법에 의거해 이산가족의 생사확인 및 교류를 통한 상봉의 기회를 마련해야 한다. 따라서 관련 법제가 불편하거나 개선이 필요하다면 적극적으로 개선해 나가야 한다.
- 이산가족 상봉 확대를 위한 정책 제언을 하자면, 고령이 이산가족에게는 건강과 상봉 시한이 제한되어 있다는 점을 고려해 전방위적으로 시급히 해결해야 한다. 이를 위해 대략 다섯 가지 정도로 정리해 볼 수 있다. 첫째, 대면상봉의 경우 상봉의 정례화와 대규모 특별상봉 등으로 기회를 확대해야 한다. 둘째, 생사 확인과 명단 교환, 서신 교환, 화상 상봉 등 다양한 상봉 방식이 필요하다. 셋째, 이산가족 상봉 인프라 구축이 필요하다. 우선 전면적인 생사 확인을 위해 ‘남북한 이산가족정보 통합시스템’을 구축해 이산가족의 생사 여부에 대한 상시 정보교환 체계를 만들어야 한다. 넷째, 이산가족 관련

79) 원재천·이수효, “국제규범적인 접근을 통한 남북이산가족문제 해결방안-국제인도법과 국제적십자위원회 활용을 기반으로-”, 『서울법학』, 제23권 제1호(2015), p.440 참조.

법·제도 뒷받침이 필요하다. 이산가족 상봉 경비 지원 및 인적 왕래 관련 법령 정비가 필요하다. 다섯째, 금강산 이산가족면회소를 상시적으로 운영할 신변안전 및 법적 장치가 필요하다.

- 앞으로도, 이산가족 문제가 완전히 해결되기까지는 많은 난관이 필요할 것이다. 그럼에도 불구하고, 정부는 이산의 고통을 완화하고 남북화합에 이바지할 수 있다는 믿음을 갖고, 민간단체와 함께 협력해 가면서 이산가족 문제를 해결하는데 최우선적으로 노력해야 한다.

참고문헌

1. 단행본

- 「남북정상회담 이해의 길잡이」, 아태평화재단, 2000.
- 「남북한 법제 정비방안 연구 -남북 기본합의서 이행 대비-」, 통일부, 1999.
- 문준조, 「이산가족관련 법·제도 정비방향 연구」, 통일부 정책연구과제 보고서, 2001.
- 장성민 의원 발의, 「남북 이산가족교류 등에 관한 특별법안」, 의안번호 317호, 2000.11.
- 최의철 외, 「이산가족 교류가 남북한 통합과정에 미치는 영향과 대책」, 통일연구원, 1999.

2. 논문

- 고경빈, “남북 이산가족 문제의 본질과 해법”, 「평화재단」, 2014.
- 김귀옥, “이산가족의 범주화와 공동체 형성 방안”, 「역사문제연구」, 제19호, 2008.
- 김석향, “이산가족교류 활성화를 위한 접근 방법”, 「남북 이산가족교류 활성화를 위한 학술세미나」, 국민대 한반도미래연구원, 2017.9.14.
- 김중희, “남북 이산가족문제 해결을 위한 과제”, 「이산가족 재회를 위한 실천적 접근방법모색」, 창립 제10돌 기념 제24회 심포지움 공개대토론회, 한민족통일여성중앙협의회, 2000.12.16.
- 박영규, “이산가족 재결합시 예상되는 법적 문제점 및 대책”, 「남북교류협력 법제 논문자료집」, 통일원 교류협력국, 1996.8.

- 박정원, “이산가족문제 해결을 위한 정부의 역할과 과제” 토론문, 「남북 이산가족교류 활성화를 위한 학술세미나」, 국민대 한반도미래연구원, 2017.9.14.
- 신영호, “통일과 사법적 과제”, 「대한민국 건국 50주년 기념 제1회 한국법학자대회 논문집 한국 법학 50년 - 과거·현재·미래(Ⅰ)」, 한국법학교수회, 1998.12.
- 신영호, “통일지향적 새 남북관계 정립을 위한 사법적 과제”, 「법제연구」, 통권 제19호, 한국법제연구원, 2000.11.
- 여현철, “이산가족교류 활성화를 위한 접근 방법”, 「남북 이산가족교류 활성화를 위한 학술세미나」, 국민대 한반도미래연구원, 2017.9.14.
- 원재천·이수효, “국제규범적인 접근을 통한 남북이산가족문제 해결방안-국제인도법과 국제적십자위원회 활용을 기반으로-”, 「서울法學」, 제23권 제1호(2015).
- 윤인진·윤여상·송영호, “이산가족 유형화와 이산가족 교류 활성화 방안”, 「한국사회학회」, 2010.
- 이상철, “이산가족문제 해결을 위한 정부의 역할과 과제” 토론문, 「남북 이산가족교류 활성화를 위한 학술세미나」, 국민대 한반도미래연구원, 2017.9.14.
- 이승현, “남북 이산가족 상봉의 현황과 정책방향”, 「이슈와 논점」, 국회입법조사처, 2014.2.12.
- 장명봉, “영토조항을 근거로 북한주민도 한국국민으로 본 대법원 판결(96누1221, 이영순 사건)에 대한 평가”, 「헌법학연구」, 제3집, 한국헌법학회, 1997.10.
- 제성호, “남북이산가족문제의 국제인권법적 접근”, 「서울국제법연구」, 제18권 제2호, 2011.

최명길, “남북교류협력법제 개선에 관한 연구: 중국·대만 교류법제와의 비교를 중심으로”, 국민대 대학원 법학박사논문, 2005.

최은범, “다른 분단국의 이산가족 사례 : 중국-대만의 케이스”, 「국제법학회논총」, 제39권 제1호 1994.

3. 판례 및 기타 사이트

「연합뉴스」, 2018년 6월 10일자.

대법원 1982.12.28. 81다452, 453.

대법원 1992.8.17, 92스13 결정; 참조판례

대법원 1967.7.18, 67마332 결정(집15(1)민197).

대법원 1996.12.6. 선고 96므1137.

대법원 1991.12.10. 9므535 참조.

서울고법 1995.12.8, 선고 94구16009 판결.

통일부 이산가족과 홈페이지(<https://reunion.unikorea.go.kr/reuni/home>, 검색일자: 2018년 12월 12일자).

통일부 이산가족과 홈페이지 참조 바람(<https://reunion.unikorea.go.kr/reuni/home>, 검색일자: 2018년 12월 12일자).

한국민족문화대백과사전

사이트(<http://100.daum.net/encyclopedia/view/14XXE0070322>, 검색일자, 2018년 12월 14일자).

한국민족문화백과, 한국학 중앙연구원 <2007년 개정증보판>

(<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=2457035&cid=46635&categoryId=46635>, 검색일자: 2018년 11월 11일자).

통일법제 Issue Paper 18-19-⑥

남북 이산가족 법·제도 정비방향 연구

발행일 2018년 12월 31일

발행인 이 익 현

발행처 한국법제연구원

세종특별자치시 국책연구원로 15

(반곡동, 한국법제연구원)

전화 : (044)861-0300

팩스 : (044)868-9913

등록번호 : 1981.8.11. 제2014-000009호

<http://www.klri.re.kr>

1. 本院의 承認없이 轉載 또는 譯載를 禁함. ©
2. 이 보고서의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

KLRI

KOREA LEGISLATION
RESEARCH INSTITUTE

