

남북 이산가족 법·제도 정비방향 연구

한반도 안에서 모든 이산가족들은 국내법상 재결합할 권리가 있으며 당사국들은 이들을 다시 만나게 해야 할 의무가 있다. 이산가족 태동의 근본적 원인이 분단에 있고, 분단의 희생자라는 점에서 이산가족은 정부로부터의 보호와 지원을 마땅히 받아야 한다. 정부는 남북이산가족법에 의거해 이산가족의 생사확인 및 교류를 통한 상봉의 기회를 마련해야 한다.

최은석(전 통일교육원 교수)

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 높을 뿐만 아니라 고령화 또한 가속화 되고 있다. 현재 등록된 이산가족 13만 3천여 명 중 70대 이상 고령층이 전체의 81.6%를 차지한다. 특히 2013년 기준 대한민국 평균 기대수명은 81.9세로, 이산가족 생존자 중 80세 이상의 평균 기대수명 초과자는 2004년 20,622명(전체 20.4%)에서 10여 년만인 지난 2015년에는 35,997명(54.3%)으로 크게 늘었다. 이는 고령자들의 생애 상봉 기회的时间이 한계에 달했음을 의미한다. 평균 기대수명 기준시 70세 이상의 고령층은 10년 내에 대부분 사망할 것으로 예상되기 때문이다.

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 없다. 다만, 1991년 12월 체결된 「남북기본합의서」 제18조에서 “남과 북은 흩어진 가족 친척들의 자유로운 서신거래와 왕래와 상봉 및 방문을 실시하고 자유의사에 의한 재결합을 실현하며, 기타 인도적으로 해결할 문제에 대한 대책을 강구한다”라고 규정했고, 1992년 9월 남북기본합의서의 부속합의서 제15조에서 위 내용을 반복해 규정했다. 이산가족 교류의 활성화와 그 법제화에 여러 가지 제약요인이 따르는 것도 바로 여기에서 그 원인을 찾을 수 있다. 증가일로에 있는 이산가족 간 생사확인, 서신교환, 상봉 등 이산가족 교류에 대한 근거규정을 마련하고 장래에 본격적인 이산가족 교류의 실현에 능동적으로 대비하기 위한 관련 법률의 제정 필요가 생기기 시작했다.

이러한 국민적 요청에 따라 2009년 3월 25일 법률 제9519호로 「남북 이산가족 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률」(이하 「남북이산가족법」)을 제정하기에 이르렀다. 이 법률은 남북 이산가족의 생사 확인과 교류촉진을 위한 국가의 책무를 규정하고 북한 당국과의 적극적 협의 및 지원을 촉구하기 위한 필요에 의한 입법이었다. 남북 당국 간

이산가족 문제의 획기적인 발전이 있기까지 민간 차원의 이산가족 교류를 지원하기 위한 근거를 마련한 지 어느덧 꼬박 10년의 시간이 흘렀다.

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(법제5조)을 담았는데, 통일부장관은 관계 기관의 장과 협의하여 남북 이산가족 교류를 촉진하기 위한 기본계획을 수립·시행하여야 하며, 기본계획에 따른 연도별 진행 경과를 매년 국회에 보고하도록 하여 국민들로 하여금 나름 알권리를 충족시켰다.

이산가족에게는 건강과 상봉 시한이 제한되어 있다는 점을 고려하여 전방위적으로 시급히 해결할 인도적 문제다. 이산가족 상봉 확대를 위해서는 대면상봉의 정례화와 대규모 특별상봉 등으로 기회를 확대해야 하며, 생사 확인과 명단 교환, 서신 교환, 화상 상봉 등 다양한 상봉 방식도 필요하다. 그리고 이산가족 상봉 인프라 구축 관련하여 '남북이산가족정보 통합시스템'을 구축해 이산가족의 생사 여부에 대한 상시 정보교환 체계를 확고히 만들어야 한다. 또한 이산가족 관련 민사법(친족·상속법)의 뒷받침도 필요하며, 이산가족 상봉 및 인적 왕래 관련 법제 정비도 요구된다. 향후 여건이 허락한다면 금강산 이산가족면회소를 상시적으로 운영할 준비도 갖춰야 한다.

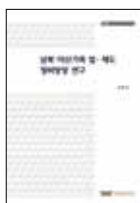
정부의 국정과제에서도 "이산가족 재회는 가능하면 빨리" 한다는 목표에 따라 세부 실천과제를 제시한 바 있다. 그럼에도 불구하고, 현행 법령 체계상 이러한 이산가족 교류 및 상봉은 「남북교류협력법」에 의해 규율되고 있다고 할 수 있으며, 그 세부적인 사항들은 법령이 아닌 통일부의 고시·훈령 등에 의해 규정돼 왔다. 편의성에 익숙해진 고시, 훈령만으로는 향후 남북 당국 간의 공적인 합의과정을 거쳐 이산가족의 교류, 상봉, 재결합 등이 본격적인 단계에 접어들다면 현실적인 대처가 어렵다는 판단은 불문가지다.

지난 2000년 '6.15 남북공동선언' 이후 진행되고 있는 이산가족 문제 해결 진전 상황에 비추어 이산가족 교류 활성화 및 본격적 이산가족 교류에 대비한 관련 법규 제정의 필요성이 꾸준히 제기되어 왔다. 지극히 인도적이어야 할 이산가족 교류가 남북관계의 정치적 분위기 영향과 북한의 태도 여하에 따라 그 형태와 모습을 달리하는 지극히 정치적 성격을 극복하지 않으면 안 된다.

이산가족 문제는 북한이 우리 국민의 눈높이 수준의 이산가족 교류, 상봉, 재결합 등 지극히 경계적인 시각을 보낼 것이라는 전망에 따라 지나치게 법률의 내용이 앞서 가서는 안 된다는 기본 전제하에 작성되었다. 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 시점에서 이산 1세대의 고령화는 이산가족 문제를 시급히 해결해야 하는 사회적 함의를 부여하고 있다.

남과 북은 지금까지 이산가족 문제를 반세기 넘게 외교적이고 정치적인 정략으로 이용해 왔다는 점에서 자유롭지 못하다. 한반도 안에서 모든 이산가족들은 국내법상 재결합할 권리가 있으며 당사국들은 이들을 다시 만나게 해야 할 의무가 있다. 이산가족 태동의 근본적 원인이 분단에 있고, 분단의 희생자라는 점에서 이산가족은 정부로부터의 보호와 지원을 마땅히 받아야 한다. 정부는 남북이산가족법에 의거해 이산가족의 생사확인 및 교류를 통한 상봉의 기회를 마련해야 한다. 따라서 관련 법제가 불편하거나 개선이 필요하다면 적극적으로 고쳐나가는 성의 있는 노력도 보여야 한다.

이산가족 문제가 완전히 해결되기 까지 앞으로 많은 난관을 넘어야 한다. 정부를 비롯한 유관기관은 이산가족의 고통을 완화하고 남북화합에 이바지할 수 있다는 믿음을 갖고, 민관이 협력하여 이산가족 문제 해결을 극복하는데 최우선적으로 노력해야 한다. 우리에게겐 평화정착과 공동번영 보다 몇 배나 더 막중한 이산가족 문제가 걸려 있다는 것도 의식하면서 가야 한다. 그걸 의식하면서 가는 것과 그렇지 않으면서 가는 것에는 큰 차이가 있기 때문이다.



QR코드를 스캔하면
한국법제연구원에서 발간한
<남북 이산가족 법·제도
정비방향 연구>
전문을 볼 수 있습니다.