

2016년, 이산가족 사망자가 생존자를 추월

이 용 화 / 현대경제연구원 연구위원

개 요

이산가족 사망자가 생존자를 역전하면서 이산가족 상봉을 시급히 추진해야 한다는 필요성이 대두되고 있다. 2016년 4월 말 기준 이산가족 상봉 신청자 13만 839명 가운데 사망자가 50.5%(6만 6,072명)에 달해 생존자(6만 4,767명, 49.5%)를 넘어섰다¹⁾.

한편 이산가족 상봉은 보수·진보의 이념을 초월한 민족적·인도주의적 사안으로 정치 상황과 무관하게 추진돼야 한다는 데 공감대가 높은 편이다. 이와 관련하여 전문가 10명 중 9명 이상은(69.0%) 이산가족 상봉 행사는 ‘정치적 상황과 무관하게 재개’ 되어야 한다고 응답했다²⁾. 이는 ‘이산가족 상봉’은 인도적 차원의 행사이며, 고령화로 인해 생애 상봉 시한이 얼마 남지 않아 시급하다는 점이 반영된 것으로 해석된다.

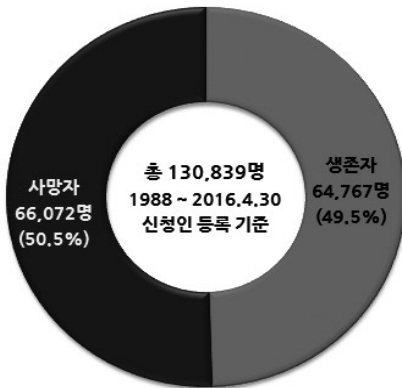
1) 2016년 2월 최초로 이산가족 상봉 신청자 가운데 사망자 비율이 생존자 비율을 추월하였음.

2) 현대경제연구원, 현안과 과제 16-16호 ‘남북관계 전문가 설문조사 : 북한 7차 당 대회와 남북관계 전망’을 참조.

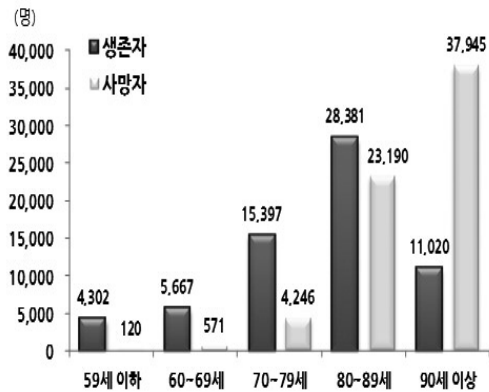
특히 이산가족 상봉 행사는 남북관계 개선에도 도움이 될 수 있다. 실제로 과거 2009년 추석맞이 이산가족 행사는 2차 핵실험 이후의 경색된 남북 간에 대화와 합의를 도출해낸 바 있다. 따라서 이산가족 상봉 행사 재개는 북한의 4차 핵 실험과 개성공단 중단으로 인한 남북관계 경색 해소에도 큰 보탬이 될 것으로 전망된다.

이에 본 연구에서는 이산가족 상봉 추이와 생존자 추정 등을 통해 이산가족 상봉의 시급성을 진단하고 대책을 살펴보고자 한다.

〈 이산가족 등록자 현황 〉



〈 연령별 생존자 및 사망자 현황 〉



자료 : 통일부 이산가족정보통합시스템.

이산가족 상봉 현황

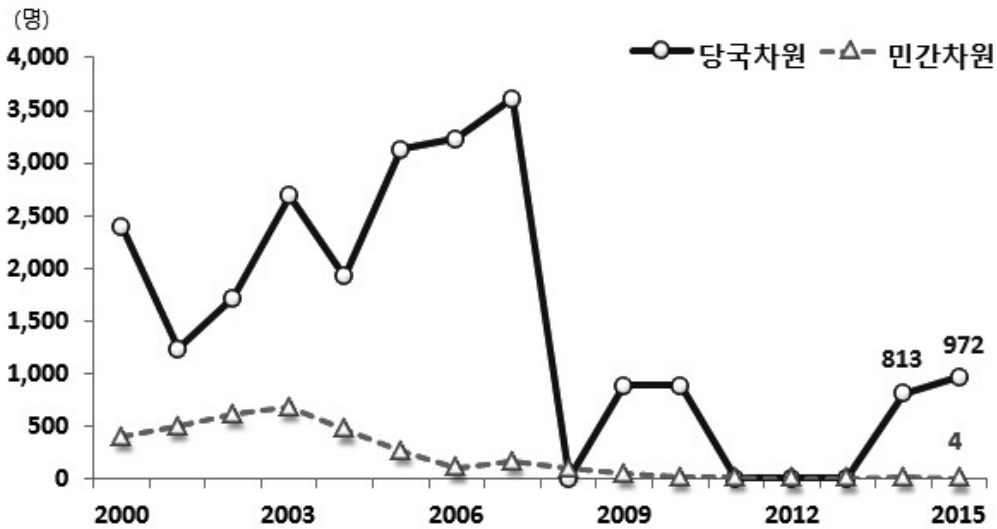
상봉 추이

이산가족 상봉 행사는 2000년 당국 차원의 상봉을 계기로 점차 활성화 되었으나, 2008년 이후에는 당국과 민간 차원에서 모두 큰 폭으로 감소하기 시작했다. 2000년 남북정상회담을 계기로 활성화되어, 해마다 2~3차례의 상봉 행사를 통해 이산가족 상봉 숫자는 해마다 꾸준히 증가했다. 당국 차원의 이산가족 상봉은 지난 15년간 모두 20차례에 걸쳐 진행됐으며, 총 2만 3,676명(방북+방남+화상상봉)의 이산가족이 상봉했다. 특히 2005년 도입된 화상 상봉은 2007년까지 총

3,748명의 상봉 기회를 제공하여, 이산가족 상봉 확대에 크게 기여(2005~2007년까지 화상 상봉은 전체의 37.5%)했다. 그러나 최근에는 남북관계 경색과 북한의 거부 등의 이유로 상봉자 수가 2009년(888명), 2014년(813명), 2015년(972명) 등 연간 800~900명 수준에 불과한 수준이다.

민간 차원의 이산가족 상봉은 1990년부터 꾸준히 이루어져왔으나, 2008년 이후 급감하는 추세이다. 2000년 이후 꾸준한 증가세를 보이던 민간 상봉은 2004년부터 감소하기 시작해 2008년 남북관계 경색 이후 두 자리 수로 급감, 2015년에는 4명에 불과했다.

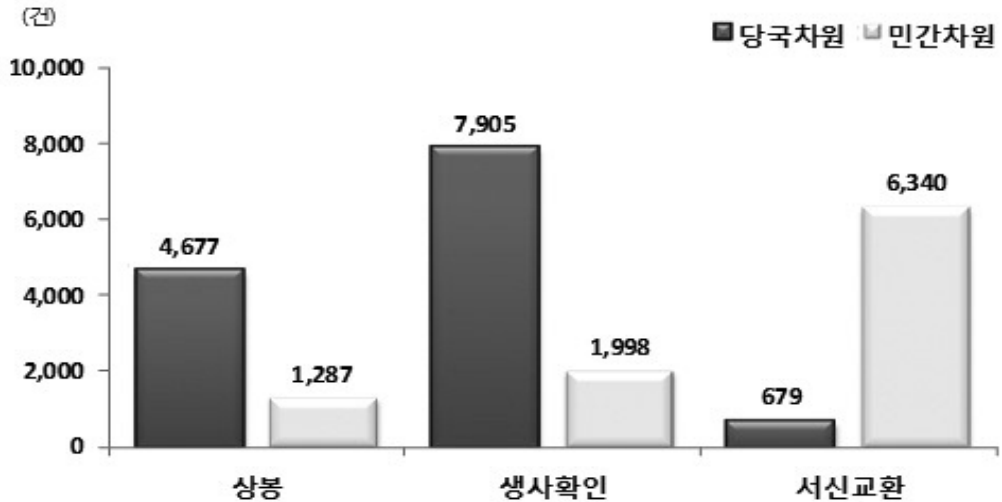
〈 이산가족 상봉 추이(2000~2015) 〉



자료 : 통일부 이산가족정보통합시스템
 주 : 당국 차원의 상봉자는 화상상봉을 포함.

특히 민간 차원에서는 제3국이라는 상봉 여건의 어려움으로 주로 서신 교환의 형태로 이뤄지고 있다. 당국 차원에서는 상봉 기회가 추첨(고령자, 직계가족 우선)을 통해 주어지기 때문에, 민간차원에서는 주로 서신 교환을 추진해 오고 있다.

〈 당국과 민간 차원의 이산가족 교류 비교(2000~2015) 〉



자료 : 통일부 이산가족정보통합시스템.
 주 : 당국 차원의 상봉자는 화상상봉을 포함.

한편 최근 당국 차원의 이산가족 상봉 기회 감소에 따라 제3국에서 비공식적으로 이뤄진 민간 차원의 이산가족 상봉 비용도 점차 증가되는 추세이다. 특히 2005년 1인당 평균 425만원의 상봉 비용이 2009년에는 589만원으로 164만원(35.5%)이 증가했다.

〈 민간 차원 이산가족상봉 소요 비용(2005~2009) 〉

(단위: 명 / 만원)

연도	인원(건수)	1인당 평균 상봉 비용	평균 주선 사례비
2005	136명 (84)	425	180
2006	117명 (70)	465	184
2007	96명 (50)	418	174
2008	46명 (32)	539	220
2009	25명 (18)	589	257

자료 : 홍정욱 의원실.
 주 : 2010년 9월 국회 외교통산통일위원회 보고 내용이며, 민간 차원의 이산가족 상봉자 254건을 전수 조사한 결과임.

상봉 현황

이산가족 상봉은 당국과 민간 차원에서 동시에 이뤄져왔으며, 당국 차원의 교류가 보다 높은 비중을 차지하고 있다. 당국 차원의 이산가족 상봉은 1985년~2015년까지 대면 상봉과 화상 상봉을 합쳐 총 4,742건 성사되었으며, 2만 3,676명이 상봉했다. 1985년에 남북한 이산가족 고향방문 및 예술 공연단 교환 실시로 총 65가족, 157명의 이산가족이 최초로 상봉했다. 또한 2000년 6.15 공동선언 이후, 이산가족 상봉이 본격적으로 시작되었으며, 현재까지 대면상봉은 총 4,185건(1만 9,928명)이 이뤄졌으며, 화상상봉은 2005년에 처음 시작되어 총 557건(3,748명)이 성사되었다. 민간차원의 상봉은 1990년부터 시작되어 총 1,751건(3,406명)이 성사되었다.

세부적으로 살펴보면 당국 차원에서의 상봉 비중이 민간 차원의 상봉보다 훨씬 높게 나타나고 있다. 당국 차원의 상봉은 전체 상봉 건수 기준으로는 73.0%, 인원 기준으로는 87.4%를 차지하고 있다. 이는 민간 차원에서의 상봉이 대부분 소규모로 이뤄지는 데다가, 특히 북한 가족이 제3국으로 나올 수 있는 경우에만 가능하기 때문인 것으로 분석된다. 특히, 2005년에 정부에 의해 도입된 화상 상봉은 2007년까지 총 3,748명의 이산가족의 상봉 기회를 제공하여, 이산가족 상봉 확대에 크게 기여한 것으로 보인다.

〈 남북 이산가족 상봉 현황(1985~2015) 〉

구분	당국 차원		민간 차원	합계
대면상봉	방북상봉	방남상봉	1,751건 (3,406명)	5,936건 (23,334명)
	3,854건 (17,228명)	331건 (2,700명)		
화상상봉	557건 (3,748명)		-	557건 (3,748명)
합계	4,742건 (23,676명)		1,751건 (3,406명)	6,493건 (27,082명)
비율	73.0% (87.4%)		27.0% (12.6%)	100.0%

자료 : 통일부 이산가족정보통합시스템.

주 : 비율의 () 내는 인원 기준임.

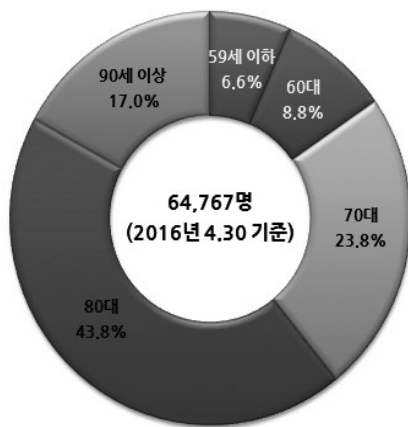
이산가족 상봉의 시급성

고령층 급속 증가

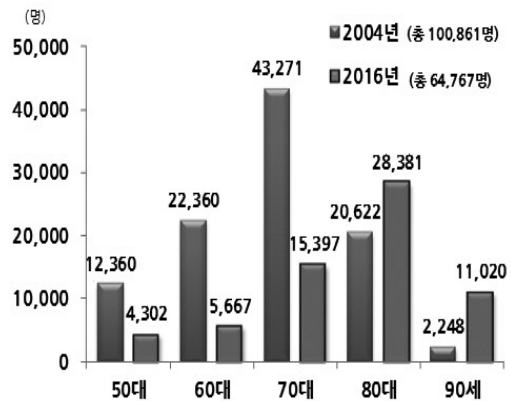
이산가족 상봉 신청자의 연령 분포상, 고령층의 비율이 높고, 고령화가 매우 빠른 속도로 진행 중이다. 2016년 4월 말 기준 이산가족통합시스템에 등록된 이산가족 생존자 가운데 70대 이상의 고령층이 전체의 84.6%를 차지하고 있다. 연령층별로는 80대(43.8%)와 70대(23.8%)가 가장 높은 비율을 차지하며, 90세 이상도 17.0%에 달한다. 반면 60대 이하의 비율은 15.4%(59세 이하 6.6% + 60대 8.8%)에 불과하다.

특히 2004년과 비교할 때, 80대 이상의 고령층이 2004년 2만 2,870명(전체 22.7%)에서 2016년 4월 말 기준 3만 9,401명(60.8%)으로 대폭 증가하였다. 70대 이하의 이산가족 생존자는 2004년 7만 7,991명(77.3%)에서 2016년 2만 5,366명(39.2%)로 크게 감소했다. 특히 90세 이상의 초고령자 비율이 동기간 2,248명(2.2%)에서 11,020명(17.0%)으로 증가하여 이산가족들의 생애 상봉시한이 한계에 달한 것을 알 수 있다.

〈 이산가족 생존자의 연령별 분포 〉



〈 이산가족 생존자의 고령화 추이 〉



자료 : 통일부 이산가족정보통합시스템을 이용하여 현대경제연구원 이 재구성.

사망자 급증

현대경제연구원이 분석한 결과 이산가족 사망자는 연간 3,800명에 달하며, 상봉 기회를 갖지 못하고 사망하는 이산가족은 연 2,260명에 달한다. 2004년~2015년 까지 이산가족 사망자 수가 연간 평균 약 3,800여 명에 달하며, 현재까지의 누적 사망자 비율은 49.8%에 달한다. 반면에 이산가족 상봉자는 연간 약 1,540여 명에 불과하며, 현재까지의 누적 상봉자 비율은 20.7%에 그치고 있다. 따라서 상봉하지 못하고 사망하는 이산가족은 매년 약 2,260명 발생하는 것으로 분석된다.

특히, 2008년 이후 남북관계 경색 등의 이유로 이산가족 상봉이 정체되고 있는 반면, 사망자 누적 비율은 지속적으로 증가하는 추세이다. 수치로 살펴보면 2008년~2015년까지 이산가족 상봉률은 2.3%p 증가에 불과한 반면, 사망률은 19.2%p 대폭 증가한 것을 알 수 있다.

〈 남북 이산가족 상봉 현황(1985~2015) 〉

(단위 : 명, %)

연도	사망자 (누계)(A)	생존자 (누계)	합계 (B)	연간 사망자	사망률 (누계)	상봉자		상봉률 (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

자료 : 통일부 이산가족정보통합시스템을 이용하여 현대경제연구원이 재계산.

- 주 : 1) 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.

생존자 비율 급속 하락

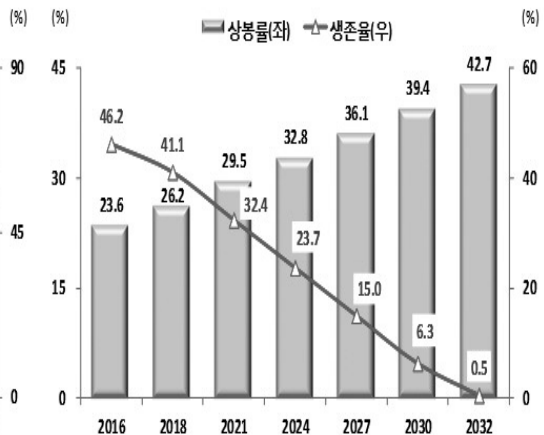
현대경제연구원이 분석한 결과 2015년을 기점으로 이산가족 생존자 비율이 50% 이하로 하락하고 있으며, 2032년경에는 생존자 모두 사망할 가능성이 높은 것으로 나타났다. 구체적으로 살펴보면 2003년 이후 이산가족의 연평균 생존율이 매년 2.9%p 감소한 것으로 나타나, 2032년경에는 현재 등록된 이산가족이 모두 사망할 것으로 예상된다. 현재의 생존율과 상봉률을 기준으로 볼 때 연평균 상봉 비율은 약 1.1%p씩 증가하여 이산가족이 모두 사망하는 2032년의 누적 상봉률은 42.7%에 불과하다. 따라서, 현재까지의 상봉 규모가 유지될 경우, 57.3%의 이산가족이 상봉을 못한 채 사망할 것으로 예상된다.

특히 2016년 이후 이산가족 생존자 비율이 50% 이하로 하락할 것으로 예상되면서, 이산가족 상봉의 정례화 및 확대가 매우 시급한 과제로 부상할 것으로 전망된다. 2009년 약 67%의 이산가족 생존자 비율이 2015년에는 50.2%로 하락했고, 2016년에는 46.2%에 불과할 것으로 추정된다. 연평균 사망자가 3,800여명 임을 감안할 때, 2015년 상봉 규모 976명씩(당국 차원 972명+ 민간 차원 4명) 매년 상봉할 경우에는, 연평균 약 2,900명의 이산가족이 상봉의 기회조차 갖지 못하고 사망하게 될 것으로 예상된다.

〈 이산가족 상봉률 및 생존율 추이 〉



〈 이산가족 상봉률 및 생존율 추정 〉



자료 : 통일부 이산가족정보통합시스템을 이용하여 현대경제연구원이 재계산.
 주 : 2016년부터는 추정치임.

고령자 기대여명 소진

현대경제연구원이 분석한 결과 현재의 이산가족은 평균 기대여명으로 보아 25년 내에 거의 사망하고, 70세 이상의 고령층은 10년 내에 대부분 사망할 것으로 예상된다. 현재 이산가족은 모두 50~60대 이상으로, 이들의 기대잔여수명이 25.3년임을 감안하면, 이산가족 대부분은 25년 이내에 사망할 가능성이 높다. 통계청의 2014년 생명표에 의하면, 세대별 평균 기대여명은 50대가 29.6년, 60대는 21.0년이며, 70대는 13.0년, 80대는 7.1년, 90대는 3.7년이다. 따라서 50~60대의 평균 기대여명은 약 25.3년이며, 70대 이상은 7.9년임을 알 수 있다.

현재의 모든 생존자들이 향후 생애 한번이라도 상봉하기 위해서는 최소 상봉인원을 매년 7,300명 이상으로 늘려야 하며, 70세 이상 고령자의 경우에는 10년간 매년 약 6,900명 이상 상봉해야 한다³⁾. 50~60대의 경우 생존자 비율이 17.4%이고 평균 기대여명이 25.3년인 점을 고려하면, 생전에 모두 상봉하기 위해 매년 450명 이상 상봉 필요하다. 70대 이상은 생존자 비율이 82.6%인 점과 평균 기대여명이 7.9년임을 감안하면, 매년 6,900여 명씩 상봉이 이뤄져야 한다. 따라서 현재의 상봉 신청자가 모두 생애 한번이라도 이산가족들과 상봉하기 위해서는 이산가족 상봉 규모가 최소한 7,300명이 되어야 할 것이다. 특히 평균 기대수명을 초과한 80세 이상의 평균 기대수명 초과자의 경우 언제 사망할지 모르기 때문에 이들에 대한 조기·대규모 상봉 추진이 시급하다.

〈 평균 기대수명을 초과한 이산가족 현황(2016년 기준) 〉

	평균 기대수명 이하			평균 기대수명 초과	
	50대	60대	70대	80대	90대
인원(명)	5,043	6,382	16,807	28,381	9,061
비중(%)	7.7	9.7	25.6	43.2	13.8
기대여명(년)	29.6	21.0	13.0	7.1	3.7

자료 : 통일부 이산가족정보통합시스템, 통계청 자료를 이용하여 현대경제연구원이 재구성.

주 : 1) 2014년 통계청 생명표 기준.

2) 세대별 기대여명은 중간치로 함. 예컨대 60대는 65세를 기준.

3) 50~60대는 (생존자 65,674명 × 50~60대 비율 17.4%) / 25.3년 = 450명, 70대 이상은 (생존자 65,674명 × 70대 이상 고령자 비율 82.6%) / 7.9년 = 6,900명임.

시사점

첫째, 현재 남북관계 경색 상황을 고려해 이산가족 상봉의 효율적 관리를 위한 '이산가족 상봉인프라'를 우선 구축할 필요가 있다. 우선 현재의 남북관계 상황을 고려해 이산가족 실태 조사, 유전자 검사 등 내부적으로 추진할 수 있는 사업을 실시할 필요가 있다.

이와 관련해 기 신청 이산가족의 실태조사를 실시하면서, 신규 이산가족 발굴 등의 노력도 병행 추진해야 할 것이다.

또한 2007년 화상상봉 중단 이전에 설치된 20여개의 화상상봉장을 보수하는 한편, 장비·통신망 등을 점검·지원해야 한다.

한편 생애 상봉 기회를 얻지 못하는 고령의 이산가족들을 고려하여 영상편지 사업도 확대할 필요가 있다. 마지막으로 남북관계와 상관없이 서신 교환이 지속될 수 있도록 제도화하는 한편, 대면 상봉 없이도 자유롭게 이산가족 간 우편물을 전달할 수 있는 시스템을 모색해야 할 것이다.

이와 관련해 과거 서독 정부는 서독 주민들로 하여금 우편을 통한 교류뿐 아니라 인적 왕래를 통한 물품 직접 전달, 면세점 등을 통한 동독 주민에 대한 지원을 허용한 사례도 존재한다.

둘째, 남북관계 개선을 위해 현재 중단 상태에 있는 이산가족 상봉을 국가대사·명절 등을 전후하여 재개할 필요가 있다. 특히 2010년 천안함 사건 이후 경색 국면 중에도 추석계기 이산가족 상봉행사가 이뤄진 바 있어 충분히 추진 가능한 정책이라고 판단된다.

이를 위해 인도적 차원에서 이산가족 문제를 해결하기 위한 남북 당국 간 회담 및 적십자회담 개최를 우선적으로 제의할 필요가 있다.

셋째, 고령의 이산가족들에게 상봉 시한이 한정되어 있는 점을 감안하여 남북 관계 개선시 상봉의 정례화와 대규모 상봉 등 대면 상봉의 기회 확대가 필요하다.

우선 일회성 상봉이 아니라 분기 혹은 격월 등의 일정한 간격으로 상봉을 정례화 하며, 특히 50~70대 이산가족의 경우 정기 상봉을 기본으로 실시하며 횟수를

점차 늘려가는 방식으로 추진해야 한다.

그리고 통상적인 상봉과는 별도로 80대 이상의 평균 기대수명을 초과한 이산가족 상봉을 전제로, 단기간 내 대규모 특별상봉도 추진해야 할 것이다.

또한 개별 이산가족의 가정 대소사(혼인, 사망, 생일 등)를 비롯해 남북한 각각 국가명절을 전후해 수시 상봉도 병행 추진해야 할 것이다.

넷째, 대면 상봉 이외에도 생사 확인과 명단 교환, 화상상봉 실시, 서신 교환의 상시화 등 다양한 상봉 방식이 필요하다.

이를 위해 본격적인 이산가족 상봉에 대비해 북한에 거주 중인 이산가족에 대한 생사 확인 작업과 명단 교환이 선행되어야 한다.

또한 2003년 이후 중단된 당국 차원의 서신교환도 재개할 필요가 있다.

끝으로 고령화로 거동이 불편한 이산가족이 상당수임을 고려할 때 장거리를 이동해야 하는 대면상봉보다 용이한 화상 상봉을 실시해야 할 것이며, 기상봉자에 대한 재상봉 기회 확대 차원에서 이들의 화상 상봉도 적극 추진해야 할 것이다. 統

