



제 418회 국회 (정기회)
제 4차 외교통일위원회

남북 이산가족 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈 남한 이산가족의 범위에 ‘재외동포’ 포함〉
■ 김태호의원 대표발의(의안번호 제2203582호)

2024. 11.

외 교 통 일 위 원 회

전문위원 김 사 우

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
※ 참고자료	7

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 김태호의원 등 10인
2. 발 의 일 : 2024. 9. 3.
3. 회 부 일 : 2024. 9. 4.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 남북 이산가족을 현재 군사분계선 이남지역과 군사분계선 이북지역으로 흩어져 있는 8촌 이내의 친척·인척 및 배우자 또는 배우자이었던 자로 규정하고 있는데, “흩어져 있다”라는 의미가 명확하지 아니하여 남북 이산가족의 정확한 범위를 규정함에 혼란이 있음.

또한, 남한이 아닌 해외에 거주하는 재외동포의 경우 남북분단으로 인한 이산의 아픔을 겪은 이산가족이더라도 현행법에 따른 남북 이산가족으로 인정받지 못하고 있어 이에 대한 개선책 마련이 필요한 상황임.

이에 남북 이산가족의 정의 중 “흩어져 있는”을 “흩어져 거주하고 있는”으로 보다 명확히 규정하고, 「재외동포기본법」에 따른 재외동포도 남북 이산가족의 범위에 포함시킴으로써 국가의 지원을 받을 수 있는 이산가족의 폭을 넓히려는 것임(안 제2조제1호).

Ⅲ. 검토의견

- ☐ 개정안은 “남북 이산가족”의 의미를 좀더 명확하게 하기 위해 정의 조항 중 “흩어져 있는”을 “흩어져 거주하고 있는”으로 수정하고, 재외동포를 남한에 거주하는 것으로 간주하는 후단규정을 신설하고 있음(안 제2조제1호 후단 신설 등).

현행	개정안
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.	제2조(정의) ----- -----.
1. “남북 이산가족”이란 이산의 사유와 경위를 불문하고, 현재 군사분계선 이남지역(이하 “남한”이라 한다)과 군사분계선 이북지역(이하 “북한”이라 한다)으로 <u>흩어져 있는</u> 8촌 이내의 친척·인척 및 배우자 또는 배우자이었던 자를 말한다. <후단 신설>	1. ----- ----- ----- ----- ----- -- <u>흩어져 거주하고 있는</u> ----- ----- ----- . 이 경우 「재외동포기본법」 제2조제1호에 따른 재외동포는 남한에 거주하는 것으로 본다.
2. · 3. (생략)	2. · 3. (현행과 같음)

- ☐ 현행법은 “남북 이산가족의 생사확인 및 교류 촉진에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 이산의 고통을 완화하고 남북화합에 이바지”하기 위해 제정되었음.

□ 현행법 제2조(정의)에 따른 “남북 이산가족”은 흩어진 사유와 경위를 불문하되 그 지역을 군사분계선 이남지역(“남한”)과 군사분계선 이북지역(“북한”)으로 흩어져 있는 8촌 이내의 친척·인척 및 배우자 또는 배우자이었던 자를 이산가족의 대상으로 하고 있음. 즉, 국가가 지원하는 이산가족의 거주 지역을 ‘남한과 북한’으로, 인척 범위를 ‘8촌 이내 친인척 등’으로 규정하면서도 이산가족의 ‘국적’에 대하여는 묻지 않고 있음.

□ 개정안은 남한과 북한 지역 외에 해외에 거주하는 재외동포도 이산가족에 포함되도록 하기 위해 제2조 중 “흩어진”을 “흩어져 거주하고 있는”으로 자구를 수정하여 거주 지역에 상관없이 이산가족이 자유롭게 만나 기본적인 인권을 향유할 수 있도록 하고, 나아가 남북 이산가족 문제의 국제적인 인식 확산 등 순기능을 도모하려는데 그 취지가 있는 것으로 보임.¹⁾

□ 통일부는 종래 이산가족 상봉 행사 시에도 ‘북한의 이산가족’이 신청한 남한 가족이 이 법 제7조에 따른 ‘이산가족 찾기 신청’²⁾을 한 해외 거주자인 경우에는 상봉 대상자에 포함시킨 사례가 있는 등 재외동포가 ‘이산가족 찾기 신청’을 한 경우에는 국적에 관계없이 지원을 하고 있다는 설명임.³⁾

1) 이산가족 문제는 ‘납북자’, ‘국군포로’ 문제와 함께 국제인도법(IHL; International Humanitarian Law)이 적용되는 소위 ‘남북 인도주의 사안’으로 불리우며, 동시에 국제인권법(IHRL; International Human Rights Law)이 적용되는 인권문제이기도 함.

2) 1988년 이후 2024년 8월말 현재까지, 이산가족 찾기를 신청한 134,158명 중 해외 거주자는 1,137명. 붙임 <참고자료: 해외거주 이산가족찾기 신청자 현황> 참조.

□ 한편 「재외동포기본법」 제2조제1호4)에 따르면, 재외동포는 “대한민국 국민으로서 외국에 장기체류하거나 외국의 영주권을 취득한 사람”이거나 “출생에 의하여 대한민국의 국적을 보유하고 있던 사람(대한민국 정부 수립 전에 국외로 이주한 사람을 포함한다) 또는 그 직계비속으로서 대한민국 국적을 가지지 아니한 사람”으로, 재외동포청에 따르면 2023년 기준으로 약 708만 명⁵⁾임.

□ 개정안에 따른 경우, 현재 정책적인 결정에 따라 재외동포를 포함하여 실시하고 있는 예산사업의 법적 근거가 마련됨으로써 향후 이산가족 실태조사, 이산가족 찾기 신청 등의 사업을 더욱 안정적으로 추진할 수 있게 되는 측면이 있음.⁶⁾

□ 다만, 정부가 지원해야 할 이산가족의 범위가 외국국적동포를 포함한 모든 재외동포로 확대되는 점을 고려할 필요가 있음. 즉, 개정안과 같이 “「재외동포기본법」 제2조제1호에 따른 재외동포는 남한에 거주하는 것으로 본다”고 규정할 경우, “~로 본다”는 간주⁷⁾

3) 통일부는 2021년 실시한 ‘제3차 이산가족 실태조사’에서 시범사업 성격으로 제3국 거주 이산가족을 조사하였고, 2023년에는 북미지역에 한정하여 실태조사를 진행한 바 있음. 현재 한국궐립조사연구소를 통해 2024년 7월부터 12월까지, ‘제4차 이산가족 실태조사’가 진행중임.

4) 「재외동포기본법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “재외동포”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다.

가. 대한민국 국민으로서 외국에 장기체류하거나 외국의 영주권을 취득한 사람

나. 출생에 의하여 대한민국의 국적을 보유하고 있던 사람(대한민국 정부 수립 전에 국외로 이주한 사람을 포함한다) 또는 그 직계비속으로서 대한민국 국적을 가지지 아니한 사람

2. “재외동포정책”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 정책을 말한다. (각목 생략)

5) 2022년 12월말 기준으로 7,081,510명이며, 외국국적동포(시민권자) 4,613,541명, 재외국민 2,467,969명.

6) 이산가족법에 따른 ‘남북 이산가족’이 될 경우 지원받게 되는 사업 현황은 붙임 【참고자료】 참조.

7) 간주(看做), 즉 「본다」는 용어는 A라는 것과는 원래는 성질이 다른 B라는 것을 어떤 법률관계에 있어서는 동일하게 본다는 것이다. 「본다」고 된 경우에는 「추정한다」는 경우와는 달리 반증은 허용되지 않는다. 설령 당사자간에 그것이 사실과 다른 것이 인정되더라도 허용되지 않는다. 한편 「추정한다」는 것

규정은 사실 여부를 따지지 않고 그렇다고 단정하고서 일정한 법률적 효과를 부여하여 이를 반복하기 위해서는 법원의 판결이 있어야 하는 점을 고려할 필요가 있음.

- 현행법 제3조⁸⁾에서 이 법이 이산가족에 관하여 “다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외”하고는 이 법을 우선하여 적용하도록 하고 있는 점 등을 고려하면,

개정안이 재외동포를 남한에 거주하는 것으로 간주하려는 취지가 이 법 제6조에 따른 실태조사, 제7조에 따른 이산가족 찾기 신청 등 통일부가 실시하고 있는 예산사업의 법적 근거를 마련하고 국외 거주 이산가족을 지원하기 위해 필요한 조치를 위한 것이라고 볼 경우에는, 정의 조항이 아니라 적용범위⁹⁾ 규정을 신설하는 방안이 보다 타당할 것으로 봄.

- 한편, 통일부는 개정안(제2조제1호)과 같이 이산가족의 정의에서 “흩어져 거주하고 있는”으로 거주 개념을 추가할 경우에는, 통상의 이산가족(실향민) 외 특수이산가족(납북자·억류자·국군포로)에 대한 설명이 어려워질 우려가 있고,¹⁰⁾

은 어떤 사항과 동일한 지의 여부가 불분명한 다른 사항을 어떤 법령 규정의 관계에서는 일응 동일시하여 앞의 사항에 대하여 생기는 법적 효과를 뒤의 사항에 대하여서도 발생시키려는 것이다. 이 경우에 당사자가 서로 다른 것이라는 반증(反證)을 들면 동일시하는 법률효과는 생기지 않는 점에서 「본다」와 다르다. 법제처, 법제실무강좌, 박윤훈.

8) 「**납북 이산가족 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률**」 제3조(다른 법률과의 관계)

납북 이산가족에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법을 우선하여 적용한다.

9) 적용범위에 관한 규정은 해당 법률의 적용대상을 명백하게 하기 위해 법률 전체 또는 일부 조항을 어떤 범위에 한정하여 적용하거나 일정한 대상을 해당 법률의 적용에서 제외하기 위해 두는 규정을 말한다. 국회법제실, 『법제이론과 실무』(2019 전면개정판), p. 267.

10) 거주에는 ‘자발적으로 머물러 살고 있다’는 의미가 내포되어 있어서 특수이산가족들이 자신의 의사에 반

아울러 「남북 주민 사이의 가족관계와 상속 등에 관한 특별법」 제3조제5호¹¹⁾에서도 “남북이산”을 “그 사유와 경위를 불문하고 가족이 남한과 북한으로 흩어져 있는 것”으로 정의하고 있는 바, 관련 법률 사이에 혼란을 줄 우려가 있다는 의견임.

해 비자발적·강제적으로 북한에 살고 있는 실정임에도 불구하고 자발적으로 북한에 있는 것으로 오해될 여지가 있다는 것임.

- 11) 「남북 주민 사이의 가족관계와 상속 등에 관한 특별법」 제3호(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
1. “남한”이란 군사분계선 이남지역을 말하고, “북한”이란 군사분계선 이북지역을 말한다.
 2. “남한주민”이란 남한지역에 거주하는 주민을 말하고, “북한주민”이란 북한지역에 거주하는 주민을 말한다.
 3. “분단의 종료”란 남북한이 법률적 또는 사실적으로 하나의 국가체제를 형성한 상태를 말한다.
 4. “자유로운 왕래”란 남북한 사이에 서신과 통신의 왕래가 완전히 자유롭게 허용되고, 상호 방문에 있어 외국에 비하여 특별한 제한이 없어진 경우를 말한다.
 5. “남북이산”이란 그 사유와 경위를 불문하고 가족이 남한과 북한으로 흩어져 있는 것을 말한다.

【참고자료】

< 해외 거주^{주)} 이산가족찾기 신청자 현황 >

(단위: 명, 2024년 8월말 기준)

연번	거주국	신청자	연번	거주국	신청자	연번	거주국	신청자
1	미국	901	9	러시아	3	17	우즈베키스탄	1
2	브라질	41	10	아르헨티나	2	18	카자흐스탄	1
3	캐나다	32	11	영국	2	19	콜롬비아	1
4	칠레	30	12	오스트리아	2	20	포르투갈	1
5	일본	25	13	타이완	2	21	필리핀	1
6	중국	23	14	프랑스	2	22	헝가리	1
7	호주	8	15	불가리아	1	23	기타 (신청불비 등)	52
8	독일	4	16	스리랑카	1	계		1,137

주) 재외국민/외국국적동포 미구분

자료: 통일부

< 현행 「이산가족법」에 따른 ‘남북 이산가족’ 지원 >

- 실태조사 결과에 따라 ‘남북 이산가족’으로 확인된 자에 대하여는 이산가족 찾기 신청 방법 등 필요한 사항 고지(법 제7조제2항)
 - 이산가족 찾기 신청자에 대해 생사확인 및 소재과약 결과 통보(법 제8조제2항)
 - 신청시, 유전자검사 실시 가능(법 제8조의2)
 - 신청시, 영상편지 제작 및 생애기록물 보존(법 제8조의3)
 - 남북이산가족 교류 대상(법 제9조)
 - 자유로운 서신교환 및 전화통화(제1항)
 - 남북이산가족 상봉(제2항)
 - 직계가족 및 배우자 사망 또는 위독시 긴급방문(제4항)
 - 민간교류 경비 지원(법 제11조, 영 제6조)
 - △북한의 가족에 대한 최초의 생사 확인, △북한이나 제3국에서의 북한의 가족과의 상봉, △생사확인 또는 상봉 후 서신교환 등의 교류 활동
- * 이산가족교류경비에 관한 지침

자료: 통일부

문 의 처
02)6788-5269