



제429회 국회(정기회)
제2차 외교통일위원회

남북 이산가족 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈 남북 이산가족에 ‘제3국’ 거주자 포함〉
■ 박홍근의원 대표발의(의안번호 제2209545호)

2025. 9.

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 : 박홍근의원 등 10인
2. 발 의 일 : 2025. 4. 2.
3. 회 부 일 : 2025. 4. 3.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 남북 이산가족을 “이산의 사유와 경위를 불문하고, 현재 군사분계선 이남지역과 군사분계선 이북지역으로 흩어져 있는 8촌 이내의 친척·인척 및 배우자 또는 배우자이었던 자”로 규정하고, 국가에 남북 이산가족 생사확인 및 교류를 촉진하기 위하여 법적·제도적 장치 마련 및 정책 수립·집행 의무를 부과하고 있음.

그런데 남북 이산가족의 범위를 남북한에 거주하는 사람만을 대상으로 하고 있어 해외에 거주하는 대한민국 국민, 특히 북한이탈주민으로서 국내에 입국하였다가 해외에 거주하는 사람의 경우 현행법에 따른 이산가족 지원을 받지 못한다는 문제점이 있음.

이에 남북 이산가족의 범위를 해외에 거주하는 이산가족까지 확대하여 남북 분단에 따른 이산가족들이 거주 국가에 상관없이 가족과의 교류라는 기본적 인권을 향유할 수 있도록 하려는 것임(안 제2조제1호 및 제7조제1항).

Ⅲ. 검토의견

- 개정안은 “남북 이산가족”의 정의조항에서 ‘남한’을 ‘군사분계선 이남지역 또는 제3국’으로 수정하고 이를 “남한등”으로 약칭하여, 해외에 거주하는 사람도 “남북 이산가족”으로 지원받을 수 있도록 하려는 것임(안 제2조제1호 및 제7조제1항).

현행	개정안
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “남북 이산가족”이란 이산의 사유와 경위를 불문하고, 현재 <u>군사분계선 이남지역</u> (이하 “남한”이라 한다)과 <u>군사분계선 이북지역</u> (이하 “북한”이라 한다)으로 흩어져 있는 8촌 이내의 친척·인척 및 배우자 또는 배우자이었던 자를 말한다. 2. 3. (생략)	제2조(정의) ----- -----. 1. ----- ----- ---- <u>군사분계선 이북지역</u> (이하 “북한”이라 한다)과 <u>군사분계선 이남지역 또는 제3국</u> (이하 “남한등”이라 한다)--- ----- ----- -----.
제7조(이산가족 찾기 신청) ① <u>남한</u> 의 이산가족이 북한의 가족을 찾고자 할 때에는 통일부장관에게 신청을 하여야 한다. ②·③ (생략)	제7조(이산가족 찾기 신청) ① <u>남한등</u> ----- ----- -----. ②·③ (현행과 같음)

- 이 법 제2조(정의)제1호는 “남북 이산가족”을 흩어진 사유와 경위를 불문하되 ‘군사분계선 이남지역(이하 “남한”)과 군사분계선 이북지역(이하 “북한”)으로 흩어져 있는 8촌 이내의 친척·인척 및 배우자 또는 배우자이었던 자’로 규정하여 그 거주 지역과 인척 범위를 한정하고 있음.
- 개정안이 “군사분계선 이남지역”에 더하여 “제3국”을 추가하는 한편 이를 “남한등”으로 약칭하려는 이유는, 동 개정안의 제안이유에 따르면, 해외에 거주하는 대한민국 국민(특히 북한이탈주민으로서 국내에 입국하였다가 해외에 거주하는 사람)도 이 법에 따른 남북 이산가족으로 정부가 지원할 수 있도록 그 대상 범위를 확대하려는 것임.
- 이 법은 “남북 이산가족의 생사확인 및 교류 촉진에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 이산의 고통을 완화하고 남북화합에 이바지”하기 위해 제정된 바, 국가는 이산가족의 생사확인 및 교류를 촉진하기 위한 법적·제도적 장치를 마련하고 필요한 정책을 수립·집행할 의무가 있음.
- 이산가족 문제¹⁾는 가족권(가족의 생사확인, 교류 및 상봉 등), 거주·이전의 자유 등 국제인권법에 보장된 보편적인 인권의 관점에서 접근해야 하는 바, 개정안은 거주 지역에 상관없이 흩어져 있는 가

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.

족이 자유롭게 만나 가족으로서의 기본적인 인권을 향유할 수 있도록 하기 위한 지원 기반을 강화하기 위한 것으로도 이해됨.

- 실제로 통일부는, 남북관계가 경색되기 이전에 진행된 이산가족 상봉 행사에서, 북한의 이산가족이 신청한 남한의 이산가족이 법 제7조에 따른 ‘이산가족 찾기 신청’²⁾을 한 해외거주자인 경우 상봉의 대상에 포함시킨 사례가 있는 등 이산가족의 국적이나 거주지역에 관계 없이 지원하기도 하였음.³⁾

< 현행법에 따른 ‘남북 이산가족’ 지원 사업 >

- 실태조사 결과에 따라 ‘남북 이산가족’으로 확인된 자에 대하여, 이산가족 찾기 신청 방법 등 필요한 사항 고지(법 제7조제2항)
 - 이산가족 찾기 신청자에 대해 생사확인 및 소재파악 결과 통보(법 제8조제2항)
- 신청 시, 유전자검사 실시 가능(법 제8조의2)
- 신청 시, 영상편지 제작 및 생애기록물 보존(법 제8조의3)
- 남북 이산가족 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, 시행령 제6조)
 - △북한의 가족에 대한 최초의 생사 확인, △북한이나 제3국에서의 북한의 가족과의 상봉, △생사확인 또는 상봉 후 서신교환 등의 교류 활동

자료: 통일부

2) 2025년 7월말 현재까지, 이산가족 찾기를 신청한 13만 4천여 명 중 해외 거주자는 1,138명. 붙임 <참고자료: 해외 거주 이산가족찾기 신청자 현황> 참조.

3) 통일부는 2021년 실시한 ‘제3차 이산가족 실태조사’에서 시범사업 성격으로 제3국 거주 이산가족을 조사하였고, 2023년에는 북미지역에 한정하여 실태조사를 진행한 바 있음. 2024년 7월부터 12월까지는 한국갤럽조사연구소를 통해 ‘제4차 이산가족 실태조사’를 진행하였음.

□ 개정안에 따른 경우, 재외동포를 포함하여 이산가족을 지원하고 있는 통일부의 사업 근거가 법률에 명확하게 마련됨으로써 향후 이산가족 실태조사, 유전자 검사, 영상편지 제작 등의 지원이 더욱 안정적으로 추진될 수 있는 효과가 있을 것으로 봄.

□ 다만, 법률의 정의 조항은 다른 법률과의 관계를 고려하여 더욱 신중히 개정할 필요가 있는 바, 관련 법률이라 할 수 있는 법무부 소관의 「남북 주민 사이의 가족관계와 상속 등에 관한 특별법」 제3조에서 “남북이산”을 ‘남한과 북한으로 흩어져 있는 것’으로 정의⁴⁾하고 있다는 점을 참고할 필요가 있음.

또한 개정안(제2조제1호)과 같이, 군사분계선 이북지역(북한)을 법률에 먼저 규정할 경우에는 “북남 이산가족”으로 정의하는 것이 자연스러운 용어가 될 것이므로 “남한 또는 제3국”을 먼저 규정한 후에 이를 “남한등”으로 약칭하는 방안이 타당할 것으로 보이고,

“남한등”으로 규정할 경우에도 동 개정안의 제안이유에서 “해외에 거주하는 대한민국 국민(특히 북한이탈주민으로서 국내에 입국하였다가 해외에 거주하는 사람)”을 포함하고자 한 당초 의도와 다르게, 외국국적 동포를 포함한 모든 재외동포⁵⁾로 확대되는 측면이 있다

4) 「남북 주민 사이의 가족관계와 상속 등에 관한 특별법」 제3조(정의)

5. “남북이산”이란 그 사유와 경위를 불문하고 가족이 남한과 북한으로 흩어져 있는 것을 말한다.

5) 재외동포청에 따르면, 2023년 기준 약 708만 명[외국국적동포(시민권자) 약 461만 명, 재외국민 247만 명]. 「재외동포기본법」 제2조(정의)

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

가. 대한민국 국민으로서 외국에 장기체류하거나 외국의 영주권을 취득한 사람 ← 재외국민

나. 출생에 의하여 대한민국의 국적을 보유하였던 사람(대한민국 정부 수립 전에 국외로 이주한 사람을

는 점을 고려할 필요가 있음.

□ 이러한 측면들을 고려할 때, 통일부가 현재 실시하고 있는 사업들, 즉 제6조의 실태조사, 제7조의 이산가족 찾기 신청 등에 대하여 제3국에 거주하는 재외국민인 이산가족을 지원하기 위해서는 이 법에 적용범위⁶⁾를 신설하는 방안을 검토할 수 있을 것으로 봄.⁷⁾

□ 통일부는 제3국 거주자를 이산가족에 포함하는 등 개정안의 취지에 동의하면서도, 「재외동포기본법」 제2조제1호가목에 따른 재외국민에 한하여 지원하는 것이 타당하다는 입장임.⁸⁾

포함한다) 또는 그 직계비속으로서 대한민국 국적을 가지지 아니한 사람 ← 외국국적동포

6) '적용범위'에 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. 국회 법제실, 『법제이론과 실무』 (2019 전면개정판), p. 267.

7) 동 개정안은 우리 위원회(법안심사소위원회)에 계류중인 동일 제명의 일부개정법률안(김태호의원 대표발의, 의안번호 제2203582호)과 함께 병합하여 심사할 필요가 있음.

8) 통일부 역시, 다른 법률과의 혼선을 막기 위해 정의 규정보다는 별도의 적용범위 규정을 두는 방식이 적절하다는 의견임.

【참고자료】

< 해외 거주* 이산가족 찾기 신청자 현황 >

(단위: 명, 2025년 7월말 기준)

연번	거주국	신청자	연번	거주국	신청자	연번	거주국	신청자
1	미국	901	9	러시아	3	17	우즈베키스탄	1
2	브라질	41	10	아르헨티나	3	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)	50
8	독일	6	16	스리랑카	1	계		1,138

주: 해외거주의 경우, 재외국민/외국국적동포 미구분
 자료: 통일부

문 의 처

02)6788-5269