

서울특별시 남북 이산가족 지원 조례안 검 토 보 고

1. 회부경위

- 가. 의안번호 : 제2788호
- 나. 제 출 자 : 김인제 의원(찬성의원 16명)
- 다. 제안일자 : 2021년 10월 15일
- 라. 회부일자 : 2021년 10월 20일

2. 제안이유

- 이산가족 문제는 이산가족 당사자와 그 가족 뿐 아니라 민족 공동의 아픔이자 숙원이며, 서울은 대한민국의 수도로서 분단의 상처를 치유하고 남북한 사회 통합의 과제를 주도적으로 수행할 정당성과 당위성이 있음.
- 또한 서울은 세계 시민이 모이는 다양한 국제 네트워크와 풍부한 인프라를 가지고 있으며 이를 바탕으로 한 정책 추진은 타지자체와 비교불가한 파급력과 효과를 기대할 수 있음.
- 이에 서울이 시민 공감을 바탕으로 이산가족 문제 관련 국내외 공감대 확산을 위한 지속적인 노력을 수행할 때 평화와 인권을 중시하는 세계적 도시로서 위상을 제고할 수 있도록 하고자함.

3. 주요내용

가. 조례의 목적, 정의 및 시장의 책무에 대하여 규정함(안 제1조부터 안 제3조까지).

나. 남북 이산가족 지원의 기본계획 수립과 사업의 범위를 규정함
(안 제4조, 안 제5조).

다. 남북 이산가족 지원의 효율적 추진을 위하여 업무의 위탁의 범위와 협력체계 구축에 관한 사항을 규정함(안 제6조, 안 제7조).

4. 검토의견 (수석전문위원 강상원)

가. 제정안의 개요

- 제정안은 남북 이산가족의 지원과 인도적 교류의 활성화에 필요한 사항을 규정함으로써 이산가족의 아픔과 고통을 완화하고 남북 화합에 이바지하고자 발의되었음.

나. 조례안의 입법 배경

- 남북전쟁과 분단으로 파생된 이산가족 문제는 정치적 이해관계나 군사적·외교적 상황에 관계없이 최우선적·지속적으로 추진되어야 할 민족 공동의 숙원이자 인도주의적인 과제임.
- 그동안 정부차원의 이산가족 교류는 2000년 이산가족 방문단 교환 합의 이후 본격화되어, 2018년까지 모두 21차례의 방남·방북을 통한 대면상봉이 이뤄졌음[참고자료 1].
- 특히 2018년 제3차 남북정상회담에서 발표한 「9·19 평양공동선언」에서 금강산 이산가족 상설면회소 복구와 화상상봉·영상편지 교환을 우선적으로 해결하기로 합의함에 따라 이산가족 문제의 해결에 대한 기대가 높아졌으나, 2019년 하노이 북미정상회담 결렬 이후 남북 관계가 소강국면에 접어들면서 현재까지 진전이 없는 상태임.
- 한편, 2021년 10월 현재 이산가족정보통합시스템에 등록된 이산가족 신청자는 13만 3,549명으로 이 중 생존자는 4만 6,813명(35.1%)에 불과

하며, 서울시에 거주하는 이산가족 생존자는 1만 2,167명(전국대비 26.0%)으로 경기도(14,177명, 30.3%)에 이어 두 번째로 많은 상황임.

- 이산가족 생존자 중 80세 이상 고령자가 65.7%(30,769명)에 이르는 등 이산가족의 고령화와 사망이 증가하고 있어 조속한 이산가족 교류와 상봉의 여건이 마련되어야 할 것임[참고자료 2].
- 따라서, 지방정부 차원에서 시민의 공감을 바탕으로 남북공동의 아픔인 이산가족 문제를 지원하고 해결하기 위한 입법적·정책적 노력을 적극적으로 기울일 필요가 있음.

다. 조례안의 주요내용

(1) 정의(안 제2조)

- 안 제2조는 ‘남북 이산가족’의 정의를 「남북 이산가족 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률」(이하 “이산가족법”)제2조제1호¹⁾의 규정을 따르도록 규정하고 있음.
- 「이산가족법」에 따르면, “이산가족”은 이산의 사유와 경위를 불문하고, 현재 군사분계선 이남지역과 이북지역으로 흩어져 있는 8촌 이내의 친·인척 및 배우자 또는 배우자이었던 자로 규정하고 있음.

1) 「남북 이산가족 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률」 제2조(정의)

1. “남북 이산가족”이란 이산의 사유와 경위를 불문하고, 현재 군사분계선 이남지역과 군사분계선 이북지역으로 흩어져 있는 8촌 이내의 친척·인척 및 배우자 또는 배우자이었던 자를 말한다.

- 조례안은 ‘남북 이산가족’의 정의를 「이산가족법」의 규정에 따르도록 하여 관계법령과의 입법체계성과 용어의 통일성을 확보하고 있음.
- 다만 자치법규는 해당 지방자치단체의 구역과 그 주민에 한정하여 규율할 수 있고 효력을 갖게 되므로, 남북이산가족의 범위를 “서울 특별시에 주소를 둔 사람”으로 제한할 필요가 있음.

< 수정의견 >

제정안	수정의견
제2조(정의) 이 조례에서 “남북 이산가족”이란 「남북 이산가족 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 남북 <u>이산가족</u> 을 말한다.	제2조(정의) 이 조례에서 “남북 이산가족”이란 「남북 이산가족 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 남북 <u>이산가족 중 서울특별시에 주소를 둔 사람을 말한다.</u>

(2) 책무와 지원계획(안 제3조·안 제4조)

- 안 제3조는 시장의 책무로 남북 이산가족 문제 해결을 위한 정책적 지원의 지속적·안정적인 시행과 이산가족 교류 활성화 및 시민의 이해와 관심 증진에 대한 노력을 규정하고 있음.
- 이는 남북 이산가족에 대한 시장의 책무를 조례로 규정함으로써 적극적인 사업계획 수립과 집행을 촉구·유도하여 조례의 입법목적을 달성하게 하는 효과가 있음.

- 안 제4조는 남북 이산가족 문제해결 지원을 위해 3년마다 남북 이산가족 지원 기본계획(이하 “기본계획”)을 수립·시행하고, 기본계획에
 - ▶ 남북 이산가족 지원의 정책목표와 기본 방향, ▶ 지원과 인도적 교류 활성화 방안, ▶ 재원 조달 방안 등을 포함토록 규정하고 있음.
- 또한, 기본계획에 따른 연도별 시행계획을 수립·시행하고, 추진 실적 등을 소관 상임위원회에 보고하도록 함으로써 중·단기 계획의 연계성과 체계성을 강화하고 의회의 민주적 통제장치를 마련하였음.
- 서울시는 현재까지 이산가족 지원에 대한 별도의 계획을 마련하고 있지 않으므로, 체계적이고 계획적인 이산가족 지원 정책의 수립과 원활한 사업추진을 위한 법적근거로 작용하게 됨.

(3) 지원 사업(안 제5조)

- 안 제5조는 남북 이산가족 문제해결 지원을 위해 남북 이산가족에 대한
 - ▶ 교류 활성화 지원, ▶ 소통과 위로, ▶ 역사문화 보존과 콘텐츠 개발, ▶ 시민의 이해와 관심 제고, ▶ 국제사회와의 협력강화 등의 사업을 실시할 수 있도록 규정하고 있음.
- 이는 남북협력추진단에서 계획 중인 ‘이산가족 상봉교류 지원’, ‘이산가족 역사·문화 콘텐츠 개발’ 등의 사업에 대한 법적 근거가 되고, 이산가족 문제해결 지원을 위한 다양한 사업을 발굴·실시할 수 있는 기반을 마련할 수 있을 것으로 기대됨.

- 다만, 남북 이산가족 지원사업의 활성화를 위해서는 민간차원에서 활발하게 이뤄지고 있는 이산가족 교류활동에 대한 지원이 필요한 바, 보조금지원 등에 관한 법적근거를 마련하여 민간단체활동을 보다 적극적으로 지원하는 방안을 모색할 필요가 있음.

< 수정의견 >

제정안	수정의견
제5조(남북 이산가족 지원 사업) 시장은 남북 이산가족 문제해결 지원을 위하여 다음 각 호의 사업을 시행할 수 있다. 1.~6. (생략) <div style="text-align: right;"><u><신설></u></div>	제5조(남북 이산가족 지원 사업) ① 시장은 남북 이산가족 문제해결 지원을 위하여 다음 각 호의 사업을 시행할 수 있다. 1.~6. (제정안과 같음) ② 시장은 제1항에 따른 업무를 수행하는 남북 이산가족 교류 관련 민간단체에 대하여 사업비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.

(4) 업무의 위탁과 협력체계 구축(안 제6조·제7조)

- 안 제6조는 남북 이산가족 지원에 관한 업무 일부를 대한적십자사 등 남북 이산가족 관련 단체에 위탁할 수 있는 근거 규정을 담고 있음.
- 남북 이산가족 지원 업무는 남북 관계에 대한 특별한 전문성과 네트워크가 요구되므로 해당 분야에 경험이 풍부한 대한적십자사 등 전문 민간단체에 위탁하는 것이 서울시가 직접 수행하는 것보다 효율적일 수 있음.
- 안 제7조는 남북 이산가족 지원의 효율적인 추진을 위해 중앙부처, 관련기관과 원활한 협력체계를 구축하도록 규정하고 있음.

- 다자간 협력이 요구되는 남북 교류 사업의 특성상 효율적인 업무 추진을 위해서는 중앙정부를 비롯해 관련기관과 단체 등의 협력 체계가 요구된다는 점에서 바람직한 입법조치라고 할 수 있음.

라. 종합의견

- 현행 「이산가족법」에서는 이산가족의 생사확인 및 교류·촉진에 관한 사항을 지방자치단체의 사무로 위임한 내용은 없으나, 서울시에 거주하는 이산가족을 지원하는 것은 큰 틀에서 「지방자치법」에 따른 주민의 복지증진에 관한 사무로 볼 수 있음.
- 또한, 이산가족 지원 사업은 그 동안 통일부의 주관으로 이뤄졌으나 작년 12월 「남북교류협력에 관한 법률」의 개정으로 지방자치단체가 남북교류협력의 주체로 명시되면서 입법적 근거가 마련되었음.
- 이산가족 상봉이나 문화·체육·관광 등의 남북 교류는 남북 주민 간 동포애와 민족 동질성을 불러일으킬 수 있다는 장점을 갖고 있어 한반도 긴장 완화와 평화 정착에 많은 기여를 할 수 있음.
- 제정안은 남북 교류 활성화뿐만 아니라 남북 이산가족 문제해결을 위한 다양한 지원 사업을 발굴해 이산가족의 상처를 치유하고 민족 공동의 숙원을 해결해 줄 수 있다는 점에서 바람직한 입법으로 판단됨.

담당 조사관	연락처
김태훈	02-2180-8063

[참고자료 1] 이산가족 교류 현황 (2021.10.31. 출처: 통일부)



구분 연도	당국차원										민간차원				
	생사확인		서신교환		방남상봉		방북상봉		회상상봉		생사확인	서신교환	기타	상봉	
교류유형	건	명	건	명	건	명	건	명	건	명	건	건	건	건	명
1985년	65	157			30	81	35	76							
1990년											35	44		6	
1991년											127	193		11	
1992년											132	462		19	
1993년											221	948		12	
1994년											135	584		11	
1995년											104	571		17	
1996년											96	473		18	
1997년											164	772		61	
1998년											377	469		109	2
1999년											481	637		200	18
2000년	792	5,276	39	39	201	1,720	202	674			447	984		152	392
2001년	744	4,937	623	623	100	899	100	343			208	579		170	493
2002년	261	1,635	9	9			398	1,724			198	935		208	616
2003년	963	7,091	8	8			598	2,691			388	961		283	677
2004년	681	5,007					400	1,926			209	776		188	470
2005년	962	6,957					397	1,811	199	1,323	276	843		95	261
2006년	1,069	8,314					594	2,683	80	553	69	449		54	105
2007년	1,196	9,121					388	1,741	278	1,872	74	413		55	167
2008년											50	228		36	97
2009년	302	2,399					195	888			35	61		23	51
2010년	302	2,176					191	886			16	15		7	18
2011년											3	21		4	14
2012년											6	16		3	6
2013년	316	2,342									9	22		3	5
2014년							170	813			6	11		5	10
2015년	317	2,155					186	972			4	26		1	4
2016년											6	43		3	8
2017년											10	46	1	1	2
2018년	292	1,996					170	833			7	36	1	1	1
2019년											2	16		1	1
2020년												4			
2021년 10월															
합계	8,262	59,563	679	679	331	2,700	4,024	18,061	557	3,748	3,895	11,638	2	1,757	3,418

* 기타 : 성묘방북

[참고자료 2] 이산가족 등록현황 (2021.10.31. 출처: 통일부)



◇ 개요

○ 대상 : '88 ~ '21.10.31. 신청인 등록 분 전체 133,549명

구 분	신청자	생존자	사망자
전월 대비	17 증가	297 감소	314 증가
'88~현재	133,549	46,813	86,736
'88~전월	133,532	47,110	86,422

◇ 생존자 현황

① 연령별

구 분	90세이상	89-80세	79-70세	69-60세	59세이하	계
인원수(명)	12,719	18,050	9,215	4,020	2,809	46,813
비율(%)	27.17	38.56	19.68	8.59	6.00	100

② 가족관계별

구 분	부부/부모/자녀	형제/자매	3촌이상	계
인원수(명)	18,860	19,706	8,247	46,813
비율(%)	40.29	42.09	17.62	100

③ 출신지역별

구 분	황해	평남	평북	함남	함북	경기	강원	기타	계
인원수(명)	9,521	5,158	3,002	4,473	1,394	1,936	739	20,590	46,813
비율(%)	20.34	11.02	6.41	9.56	2.98	4.14	1.58	43.98	100

④ 성별

구 분	남자	여자	계
인원수(명)	28,760	18,053	46,813
비율(%)	61.44	38.56	100

⑤ 거주지별

구 분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북
인원수(명)	12,167	2,083	1,082	3,813	446	1,031	368	14,177	2,791	1,553
비율(%)	26.0	4.4	2.3	8.1	1.0	2.2	0.8	30.3	6.0	3.3
구 분	충남	전북	전남	경북	경남	제주	세종	해외	계	
인원수(명)	1,449	806	681	1,422	1,116	466	178	1,184	46,813	
비율(%)	3.1	1.7	1.5	3.0	2.4	1.0	0.4	2.5	100	

◇ 사망자현황

구 분	90세이상	89-80세	79-70세	69-60세	59세이하	계
인원수(명)	23,281	38,486	19,480	4,526	963	86,736
비율(%)	26.8	44.4	22.5	5.2	1.1	100

[참고자료 3] 남북 이산가족 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률

제1조(목적) 이 법은 남북 이산가족의 생사확인 및 교류 촉진에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 이산의 고통을 완화하고 남북화합에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “남북 이산가족”이란 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 자를 말한다.
2. “남북 이산가족 교류”란 서신·전화·통신·방문·재회·재결합 등 방법을 불문하고 남북 이산가족 사이에 이루어지는 모든 접촉 및 접촉을 위한 활동을 말한다.

제3조(다른 법률과의 관계) 남북 이산가족에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법을 우선하여 적용한다.

- 제4조(국가의 책무)** ① 국가는 남북 이산가족 생사확인 및 교류를 촉진하기 위하여 법적·제도적 장치를 마련하고 필요한 정책을 수립·집행하여야 한다.
- ② 국가는 신속하고 효과적인 남북 이산가족 생사확인 및 교류 확대 수단을 강구하여야 한다.
- ③ 국가는 남북회담을 통하여 남북 이산가족 교류가 확대될 수 있도록 노력하여야 한다.

제5조(남북 이산가족 교류촉진 기본계획) ① 통일부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 3년마다 남북 이산가족 교류촉진 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.

- ② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
1. 남북 이산가족의 현황 등 실태조사 및 정보관리
 2. 남북 이산가족의 생사확인, 서신교환, 상봉규모 확대 및 상봉방식 다양화 방안
 3. 민간차원의 남북 이산가족 교류활동 지원
 4. 남북 이산가족의 고령화에 따른 긴급 대책
 5. 그 밖에 남북 이산가족 교류 촉진을 위하여 필요한 사항
- ③ 통일부장관은 관계 중앙행정기관의 장과의 협의를 거쳐 기본계획에 따른 연도별 진행 경과를 매년 국회에 보고하여야 한다.

제6조(실태조사 및 정보관리) ① 통일부장관은 남북 이산가족 생사확인 및 교류 촉진을 위하여 남북 이산가족의 현황 및 교류 등에 관하여 실태조사를 하여야 한다.

- ② 통일부장관은 남북 이산가족에 관한 자료를 수집하고 효율적인 관리·이용을 위하여 이산가족정보 통합관리체계를 구축하여야 한다.

③ 통일부장관은 이산가족 찾기를 위하여 필요한 때에는 「주민등록법」에 따른 주민등록 사무의 지도·감독 기관의 장 또는 지도·감독을 위임받은 기관의 장(이하 이 조에서 “주민등록사무감독기관의 장”이라 한다)에게 주민등록전산정보자료의 제공을 요청할 수 있다.

④ 제3항의 요청을 받은 주민등록사무감독기관의 장은 정당한 사유가 없는 한 주민등록전산정보자료를 제공하여야 한다.

⑤ 그 밖에 남북 이산가족 실태조사의 방법과 절차 및 이산가족정보 통합관리에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제7조(이산가족 찾기 신청) ① 남한의 이산가족이 북한의 가족을 찾고자 할 때에는 통일부장관에게 신청을 하여야 한다.

② 통일부장관은 제6조에 따른 실태조사 결과에 따라 남북 이산가족으로 확인된 자에 대하여는 이산가족 찾기 신청 방법 등 필요한 사항을 알려야 한다.

③ 그 밖에 이산가족 찾기 신청에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제8조(생사확인 및 소재파악) ① 통일부장관은 남북 이산가족의 생사확인 및 소재파악이 이루어질 수 있도록 노력하여야 한다.

② 통일부장관은 제7조에 따른 신청이 있는 경우 생사확인 및 소재파악 결과를 신청자에게 통보하여야 한다.

제8조의2(유전자검사) ① 통일부장관은 남북 이산가족의 가족관계 확인을 위하여 남북 이산가족의 신청이 있는 경우 「생명윤리 및 안전에 관한 법률」 제51조에 따라 검사대상자의 서면동의를 받아 유전자검사를 실시할 수 있다.

② 통일부장관은 제1항에 따른 유전자검사를 실시한 때에는 「생명윤리 및 안전에 관한 법률」 제41조제1항 또는 제2항에 따라 인체유래물은행을 개설하여 유전자검사 결과 등 자료를 보관·유지하여야 한다.

③ 제2항에 따라 유전자검사 결과 등 자료를 보관·유지하는 경우에는 개인 식별을 위하여 필요한 사항 외의 정보 또는 인적사항이 포함되어서는 아니 된다.

④ 유전자검사에 종사하였던 사람은 직무상 알게 된 개인정보 등의 비밀을 누설하거나 도용하여서는 아니 된다.

⑤ 통일부장관은 유전자검사에 관한 업무를 대통령령으로 정하는 바에 따라 전문기관에 위탁할 수 있다.

⑥ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 유전자검사의 실시 및 신청절차, 자료의 보관·유지 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

[본조신설 2013. 5. 22.]

제9조(남북 이산가족 교류 촉진) ① 통일부장관은 남북 이산가족의 자유로운 서신교환 및 전화통화가 이루어지도록 관계 행정기관의 장 및 북한 당국과 협의하여야 한다.

- ② 통일부장관은 남북 이산가족 상봉행사의 정례화 및 인원확대를 위하여 북한 당국과 협의하여야 한다.
- ③ 통일부장관은 북한 당국과 협의하여 남북 이산가족 상봉을 위한 이산가족면회소를 설치·운영하여야 한다.
- ④ 통일부장관은 직계가족 및 배우자가 사망하거나 위독한 경우 또는 이에 준하는 사유가 있는 경우 당사자의 신청에 의하여 긴급방문이 가능하도록 노력하여야 한다.
- ⑤ 통일부장관은 관계 법령의 범위에서 남북 이산가족 교류에 필요한 행정 절차를 간소화하여야 한다.
- ⑥ 제3항에 따른 이산가족면회소의 설치·운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제10조(북한에 대한 지원) ① 통일부장관은 남북 이산가족 실태조사, 생사확인, 소재파악 등에 필요한 물자 또는 경비를 북한에 지원할 수 있다.

- ② 제1항에 따른 북한에 대한 지원의 방법과 절차 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- ③ 통일부장관은 제1항의 지원을 할 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 사전 또는 사후에 국회에 보고하여야 한다.

제11조(민간교류경비 지원) ① 통일부장관은 남북 이산가족 교류 촉진을 위하여 민간차원의 남북 이산가족 교류활동에 사용되는 경비(이하 “민간교류경비”라 한다)의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.

- ② 민간교류경비 지원에 대한 요건, 절차, 금액, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제12조(이산가족 교류단체 지원) ① 통일부장관은 남북 이산가족 교류 관련 민간단체(이하 “이산가족 교류단체”라 한다)에 대하여 사업비와 운영비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.

- ② 이산가족 교류단체 지원에 대한 요건, 절차, 금액, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제13조(업무의 위탁) 통일부장관은 이 법에 따른 업무의 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 대한적십자사 등 남북 이산가족 관련 단체에 위탁할 수 있다.

제14조(별칙 적용에 있어서의 공무원 의제) 통일부장관이 제8조의2제5항에 따라 위탁한 업무에 종사하는 유전자검사 전문기관과 제13조에 따라 위탁한 업무에 종사하는 대한적십자사 등 남북 이산가족 관련 단체의 임직원은 「형법」 제129조부터 제132조까지의 규정에 따른 별칙의 적용에서는 공무원으로 본다. <개정 2013. 5. 22.>

제15조(관계 부처의 협조) 통일부장관은 남북 이산가족 교류 촉진을 위하여 필요한 경우에

는 관계 부처의 장에게 협조를 요청할 수 있으며, 요청을 받은 관계 부처의 장은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.

제16조(벌칙) 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 자는 3년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제11조에 따른 민간교류경비 지원금을 받은 때
2. 제12조에 따른 이산가족 교류단체 지원금을 받은 때

제17조(벌칙) 제8조의2제4항을 위반하여 비밀을 누설하거나 도용한 사람은 3년 이하의 징역에 처한다.

[본조신설 2013. 5. 22.]