

서울특별시 남북교류협력에 관한 조례 일부개정조례안

검 토 보 고

1. 발의자 및 발의경과

- 의안번호 : 1386
- 발 의 자 : 옥재은 의원 외 49명
- 발 의 일 : 2023년 10월 16일
- 회 부 일 : 2023년 10월 23일

2. 제안이유

- 남북관계 경색 장기화로 남북교류협력기금이 활용되지 못하는 등 형해화되고 있어, 기금 용도를 북한이탈주민 정착지원 등 실현가능성이 높은 분야로 확대하여 활용성을 높일 필요성이 있음.
- 또한 북한주민 인권 문제해결에 대한 국제사회의 관심이 증대되고 있고, 정부의 대북정책 기초에 발맞춰 지자체 차원에서도 북한 주민의 인도적 여건 개선과 삶의 질 증진을 위한 노력을 강화할 필요가 있음.
- 현재 부서 업무가 북한이탈주민 정착지원 등 평화통일기반조성사업에 집중되고 있으므로 해당 분야 사업의 원활한 추진을 위해 조문에 평화통일기반조성사업을 명시하고 조례명, 기금·위원회 명칭 등을 통일성 있게 정비하고자 함.
- 위원회를 내실있게 운영하고 심의 전문성을 강화하기 위해 위원회 구성시 기금운용 전문가를 포함하고 적절한 규모로 위원 수를 조정하고자 함.

3. 주요내용

- 가. 조례의 제명을 「서울특별시 남북교류협력 및 평화통일기반조성에 관한 조례」로 함.
- 나. 목적에 인도주의에 기초한 상호협력을 통해 민족 동질성 회복 및 평화 통일 기반조성에 이바지함을 추가함(안 제1조)
- 다. 남북교류협력 및 평화통일기반조성을 위한 시장의 책무를 규정함(안 제2조)
- 라. 기금의 명칭을 남북교류협력 및 평화통일기반조성기금으로 변경하고 기금의 용도에 「서울특별시 북한이탈주민의 정착지원에 관한 조례」에 따른 지원 사업과 북한인권 증진 및 인식개선 사업을 신설함(안 제3조, 제3조의2, 제4조 제4호, 제5호)
- 마. 위원회 명칭을 평화통일기반조성위원회로 변경하고 정원을 30명 이내에서 20인 이내로 축소함. 또한 위원회 구성 시 민간전문가 위촉 규정을 신설함(안 제5조, 제8조, 제9조)
- 바. 위원회 심의사항으로 북한이탈주민 정착·자립 지원, 북한인권 증진 등 인도적 지원 사업 등을 규정함(안 제8조)

4. 참고사항

- 가. 관계법령 : 「남북교류협력에 관한 법률」, 「남북협력기금법」, 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」, 같은 법 시행령 및 시행규칙
- 나. 입법예고(2023. 10. 26. ~ 10. 30.) 결과: 의견없음.

5. 검토 의견

가. 조례 개정 입법취지 및 필요성 검토

- 본 개정조례안은 북한이탈주민 정착지원 등 평화통일 기반조성사업의 원활한 추진을 도모하고, 북한 인권 증진 관련 사업의 근거를 마련하기 위하여 조례 제명, 목적(안 제1조), 시장의 책무(안 제2조), 기금 명칭 및 용도(안 제3조, 제3조의2 및 제4조), 위원회 관련사항(안 제5조, 제8조 및 제9조) 등을 정비하려는 것임.
- 남북관계 경색 장기화에 따라 활용이 제한적이었던 기금의 활용 용도를 북한이탈주민 정착지원 및 북한 인권 증진 사업까지 확대하여 평화통일 기반조성 사업을 활성화함으로써 남북교류협력의 기반을 강화한다는 측면에서 의미가 있다고 하겠음.
 - ※ 행정국은 남북관계 경색 국면 장기화로 직·간접 남북교류가 불가능하여 북한이탈주민 정착지원에 집중하고 있으므로 조례 개정안에 동의한다고 밝히고 있음.
- 다만, 「서울특별시 북한이탈주민의 정착지원에 관한 조례」 등 관련 규정 내용과의 충돌소지는 없는지, 남북교류협력기금의 활용 범위가 적정한지 등에 대한 종합적인 검토가 필요하다고 하겠음.
- 한편, 2023년 9월말 기준 남북교류협력기금은 327억원이 조성되어 있으며 사용액은 3억 6천만원(1.1%)에 불과한 상황으로 기금 대부분이 예치금으로 관리되고 있음.

< 2023년도 남북교류협력기금 조성 현황 >

(단위 : 백만원, 2023.9.30. 기준)

전년도말 조성액(A)	당해연도 증감액			현재액(A)+(B)
	계(B) = (C)-(D)	조성액(C)	사용액(D)	
31,992	724	1,086	362	32,716

나. 세부 내용 검토

1) 제명

- 제명은 주요 규정 내용을 잘 대표할 수 있어야 하므로, 개정조례안의 주요 내용인 ‘평화통일기반조성’ 관련 사항을 반영하여 조례의 제명을 정비하려는 것임.

현 행	개 정 안
서울특별시 <u>남북교류협력에 관한 조례</u>	서울특별시 <u>남북교류협력 및 평화통일 기반조성에 관한 조례</u>

- 동 내용은 ‘평화통일기반조성’을 목적(안 제1조), 시장의 책무(안 제2조), 기금의 명칭(안 제3조), 위원회 명칭(안 제5조) 등을 개정함에 따라, 조례 제명의 대표성을 유지한다는 측면에서 의미가 있다고 하겠음.

2) 목적(안 제1조)

- 안 제1조는 현행 조례의 목적인 ‘남북교류협력 증진’에 더하여 ‘인도주의에 기초한 상호협력을 통한 민족 동질성 회복 및 평화통일 기반 조성’을 추가하여 목적의 의미를 확장하는 내용으로 정비하려는 것임.

현 행	개 정 안
제1조(목적) 이 조례는 정부의 남북교류협력 및 통일정책을 서울특별시 차원에서 지원하고, 서울특별시와 군사분계선 이북지역간의 교류협력 증진을 위한 기반을 조성하며, <u>관련 사업을 추진하기 위하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.</u>	제1조(목적) ----- ----- ----- ----- <u>인도주의에 기초한 상호협력을 통해 민족 동질성 회복 및 평화통일 기반조성에 이바지함</u> ----- -----.

- 목적규정은 조례가 달성하려는 목적 등을 밝혀 시민이 입법취지를 쉽게 이해할 수 있도록 하며, 개별 조문의 구체적인 의미를 입법적으로 명확히 하는 입법적 해석의 기능을 하는 바, ‘평화통일기반조성’ 관련 개별 개정 조문의 입법취지를 명확히 한다는 측면에서 의미가 있다고 하겠음.

3) 시장의 책무(안 제2조)

- 안 제2조는 시장의 책무로 현행 ‘남북교류협력사업’ 추진에 더하여 ‘평화통일기반사업’을 추가하는 내용으로 정비하려는 것임.

현 행	개 정 안
<p>제2조(시장의 책무) ① 서울특별시(이하 "시"라 한다)는 한민족의 공동번영을 도모하기 위하여 서울특별시(이하 "시"라 한다)와 군사분계선 이북지역(이하 "북한"이라 한다)의 주민(법인·단체를 포함한다.이하 같다)이 공동으로 문화·체육·학술 및 경제분야 등에 관한 사업과 인도주의에 기초한 <u>협력사업</u>(이하 "<u>남북교류협력사업</u>"이라 한다)을 추진하도록 노력하여야 한다.</p> <p>② 시장은 제1항의 <u>남북교류협력사업</u>을 추진함에 있어 매년 <u>남북교류협력사업</u> 추진을 위한 시행계획(이하 "<u>시행계획</u>"이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.</p>	<p>제2조(시장의 책무) ① -----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>----- <u>협력사업 및 평화통일기반조성사업</u>(이하 "<u>남북교류협력 및 평화통일기반조성사업</u>"이라 한다)-----</p> <p>-----.</p> <p>② ----- <u>남북교류협력 및 평화통일기반조성사업</u>을 추진하기 위한 <u>시행계획</u>(이하 "<u>시행계획</u>"이라 한다)을 매년 -----.</p>

- 다만, ‘평화통일기반조성사업’의 의미는 추상적·포괄적이므로 구체적으로 의미를 밝힐 필요는 없는지, 즉, 안 제4조(기금의 용도)에서 ‘평화통일기반조성사업’은 북한이탈주민지원 사업과 북한인권 증진 및 인식

제고 사업을 의미하는 것으로 볼 수 있으므로 시장의 책무에서는 구체적인 표현을 생략하는 것이 입법경제적으로 바람직한 것인지 살펴볼 여지가 있는 것으로 보임.

4) 제2장 제목

- 제2장 제목은 ‘남북교류협력기금’의 명칭을 ‘남북교류협력 및 평화통일 기반조성기금’으로 하는 개정취지를 반영하여 제목을 정비하려는 것임.

현 행	개 정 안
제2장 <u>남북교류협력기금</u> 설치 및 운용	제2장 <u>남북교류협력 및 평화통일기반 조성기금</u> 설치 및 운용

5) 기금의 설치 및 재원 조성(안 제3조)

- 안 제3조는 현행 기금 명칭인 ‘서울특별시남북교류협력기금’을 ‘서울특별시 남북교류협력 및 평화통일기반조성기금’으로 하는 개정취지에 맞추어 조례 내용을 정비하려는 것임.

현 행	개 정 안
제3조(기금의 설치 및 재원 조성) ① 시장은 남북교류협력사업을 원활히 추진하기 위하여 <u>서울특별시남북교류협력기금</u> (이하 "기금"이라 한다)을 설치·운영한다.	제3조(기금의 설치 및 재원 조성) ① ----- <u>남북교류협력 및 평화통일기반 조성사업</u> ----- <u>서울특별시 남북교류협력 및 평화통일기반조성기금</u> -----.

6) 기금의 존속기한(안 제3조의2)

- 안 제3조의2는 기금 명칭을 변경하는 개정내용에 맞춰 기금의 존속 기한 관련 조례 내용을 정비하려는 것임.

현행	개정안
제3조의2(기금의 존속기한) 「지방자치단체 기금관리기본법」 제4조에 따라 서울시 남북교류협력기금의 존속기한은 2027년 12월 31일까지로 한다. 다만, 존속기한이 경과된 이후에도 기금의 존치 필요성이 있는 경우에는 조례를 개정하여 기금의 존속기한을 연장할 수 있다.	제3조의2(기금의 존속기한) ----- ----- ----- <u>서울특별시 남북교류협력 및 평화통일기반조성기금</u> ----- ----- ----- ----- -----.

7) 기금의 용도(안 제4조)

- 안 제4조는 기금의 용도에 ‘「서울특별시 북한이탈주민의 정착지원에 관한 조례」에 따른 지원 사업’ 및 ‘북한인권 증진 및 인식 제고 사업’을 추가하여 조례에 기금 사용 근거를 마련하려는 것임.

현행	개정안
제4조(기금의 용도) 기금은 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 용도에 사용한다. 1. 남북교류협력사업으로서 다음 각 목에 해당하는 사업의 추진 및 지원 2. 통일문화조성사업으로서 다음 각 목에 해당하는 사업의 추진 및 지원 3. 「서울특별시 남북 이산가족 지원 조례」에 따른 지원사업 <신 설> <신 설>	제4조(기금의 용도) ----- ----- ----. 1. (현행과 같음) 2. <u>평화통일문화조성사업</u> ----- ----- 3. (현행과 같음) 4. <u>「서울특별시 북한이탈주민의 정착지원에 관한 조례」에 따른 지원 사업</u> 5. <u>북한인권 증진 및 인식 제고 사업</u>

현 행	개 정 안
4. (생략)	6. (현행 제4호와 같음)
5. 그 밖에 남북교류협력위원회에서 심의·의결한 사업의 추진 및 지원	7. ----- 평화통일기반조성위원회 -----

- ‘평화통일기반조성’이라는 기금 설치 목적의 구체적 사업으로 볼 수 있는 북한이탈주민지원 사업과 북한인권 증진 관련 사업의 기금사용 근거를 조례에 명확히 함으로써 기금 사용의 적법성을 확보한다는 측면에서 의미가 있다고 하겠음.
- 다만, 북한이탈주민지원 사업 관련 「서울특별시 북한이탈주민의 정착 지원에 관한 조례」 제12조제1항1)에서는 시장이 「서울특별시 지방 보조금 관리 조례」에 따라 북한이탈주민 지원단체의 활동에 필요한 행정적, 재정적 지원을 할 수 있도록 규정되어 있는 바,
- 동일한 사업에 대해 일반회계 지원 규정에 더하여 상대적으로 집행기관의 재량권이 큰 기금에서 지원하는 규정을 추가하는 것이 중복지원 또는 예산을 방만하게 운영할 소지는 없는지, 일반회계와 기금지원의 명확한 기준이 필요한 것은 아닌지 등에 대한 검토와 논의가 필요한 것으로 사료됨.
- ※ 행정국은 일반회계는 기초물품·건강·돌봄 등 기존의 안정적 정착지원 사업을 편성하고 기금을 통해 대시민 인식 개선, 사회통합, 취·창업 지원 사업을 시행한다는 의견을 개진하고 있음.

1) 「서울특별시 북한이탈주민의 정착지원에 관한 조례」 제12조(북한이탈주민 지원 촉진) ① 시장은 「서울특별시 지방보조금 관리 조례」에 따라 북한이탈주민 지원단체의 활동에 필요한 행정적 또는 재정적 지원을 할 수 있다.

- 아울러, ‘북한인권 증진 및 인식 제고 사업’ 관련 상위법령인 「북한인권법」 제2조에서는 ‘북한인권증진’을 국가의 책무로 규정하여 원칙적으로 국가사무라고 볼 수 있는 바, 규율범위가 지방자치단체에 국한되는 조례에 ‘북한인권 증진 및 인식 제고 사업’을 규정하는 것이 적정한지에 대해 논의할 여지는 있다고 보임.

「북한인권법」

- 제2조(기본원칙 및 국가의 책무)** ① 국가는 북한주민이 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며 행복을 추구할 권리가 있음을 확인하고 북한주민의 인권 보호 및 증진(이하 “북한인권증진”이라 한다)을 위하여 노력하여야 한다.
- ② 국가는 북한인권증진 노력과 함께 남북관계의 발전과 한반도에서의 평화정착을 위해서도 노력하여야 한다.
- ③ 국가는 북한인권증진을 위하여 필요한 재원을 지속적이고 안정적으로 마련하여야 한다.

8) 기금의 운용·관리(안 제5조)

- 안 제5조는 현행 ‘서울특별시남북교류협력위원회’로 되어있는 기금심의위원회의 명칭을 조례개정 취지를 반영하여 ‘서울특별시평화통일기반조성위원회’로 정비하려는 것임.

현 행	개 정 안
<p>제5조(기금의 운용·관리) ① (생략)</p> <p>② 기금의 운용·관리에 관한 다음 각 호의 사항에 대하여는 제8조에 따른 <u>서울특별시남북교류협력위원회</u>의 심의를 거쳐야 한다.</p>	<p>제5조(기금의 운용·관리) ① (현행과 같음)</p> <p>② ----- ----- <u>서울특별시</u> <u>평화통일기반조성위원회</u> ----- -----.</p>

9) 제3장 제목

- 제3장 제목은 ‘남북교류협력위원회’의 명칭을 ‘평화통일기반조성위원회’로 개정하는 취지를 반영하여 제목을 정비하려는 것임.

현 행	개 정 안
제3장 <u>남북교류협력위원회</u> 설치 및 운영	제3장 <u>평화통일기반조성위원회</u> 설치 및 운영

10) 평화통일기반조성위원회 설치(안 제8조)

- 안 제8조는 ‘평화통일기반조성’을 조례 목적에 추가하고 북한이탈주민 지원 및 북한인권 증진 사업을 기금 용도에 추가하는 개정취지를 반영하여 심의위원회 심의대상 관련 문구를 정리하고 개정내용을 추가하는 등 규정을 정비하려는 것임.

현 행	개 정 안
<p>제8조(<u>남북교류협력위원회</u> 설치) 다음 각 호의 사항을 심의하여 <u>남북교류협력</u>에 관한 시장의 자문에 응하기 위하여 <u>서울특별시남북교류협력위원회</u>(이하 "위원회"라 한다)를 둔다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <u>남북교류협력사업</u>의 총괄·조정 2. <u>남북교류협력</u>의 <u>촉진</u> 3. 「서울특별시 평화·통일 교육에 관한 조례」에 따른 <u>평화·통일 교육 기본계획</u> 	<p>제8조(<u>평화통일기반조성위원회</u> 설치) - ----- <u>남북교류협력</u> 및 <u>평화통일기반조성</u> ----- <u>서울특별시 평화통일기반조성위원회</u>----- -----.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <u>남북교류협력</u> 및 <u>평화통일기반조성사업</u>의 총괄·조정 2. <u>남북교류협력</u>의 <u>촉진</u> 및 <u>남북교류협력기반조성</u> 3. 「서울특별시 평화·통일 교육에 관한 조례」에 따른 <u>평화·통일 교육 기본계획</u> 및 <u>교육지원</u>

현 행	개 정 안
4. 기금의 운용 및 관리	4. (현행과 같음)
5. 남북교류협력기반의 조성 <u>과 민간 교류 및 평화·통일 교육 지원</u>	5. <u>북한이탈주민 정착·자립 지원 등</u>
6. 인도적 지원과 인도주의에 기초한 협력사업	6. <u>북한인권 증진 등 인도적 지원과 인도주의에 기초한 협력사업</u>
7. 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 사항	7. (현행과 같음)

11) 위원회 구성 등(안 제9조)

- 안 제9조는 기금심의위원회의 위원수를 현행 30명에서 20명으로 조정하고 위원 위촉대상에 ‘기금 운용에 관한 전문지식을 갖춘 민간 전문가’를 추가로 명시하려는 것임.

현 행	개 정 안
제9조(위원회 구성 등) ① 위원회는 위원장을 포함하여 <u>30명 이내</u> 로 구성한다.	제9조(위원회 구성 등) ① ----- ----- <u>20명 이내</u> -----.
② 위원은 다음 각 호의 자 중에서 시장이 위촉하고, 위원장은 위원 중에서 호선한다.	② (현행과 같음)
1. 남북교류협력과 관련이 있는 기관·단체에 근무하는 자	1. <u>남북교류협력 및 평화통일기반조성</u> -----
2. 남북교류협력에 대한 경험과 식견이 풍부한 자	2. <u>남북교류협력 및 평화통일기반조성</u> -----
3 ~ 4. (생략)	3 ~ 4. (현행과 같음)
<신설>	5. <u>기금 운용에 관한 전문지식을 갖춘 민간전문가</u>

- 최근 2년간 위원회 회의 평균 참석 인원수는 약 18명 수준인 바, 위원수를 적정 인원으로 조정하고, 기금 운용 민간전문가를 위촉대상으로 포함하여 효율적인 기금 운용을 도모하려는 취지로 보임.
- 다만, 위원회 심의의 객관성 및 공정성을 제고하기 위하여 외부 민간위원의 필수 구성인원 수를 구체적으로 규정하는 것이 필요한 것은 아닌지에 대해 논의할 여지는 있다고 보여짐.

[최근 2년간 남북교류협력위원회 회의 개최 현황]

연도	일시/장소	구분	안건내용	참석현황
2022 (7회)	2.25/영상	보고·심의	· 2022년 남북협력추진단 신년 업무계획 보고 · 2022년 서울시 평화·통일교육 기본계획(안) 등 2건 심의	28명 중 18명
	3.28/제2청사 스마트회의실	보고·심의	· 남북통일 MZ세대 통일문화 선도사업 중간보고 · 2022년도 남북교류협력기금 운용계획 변경(안) 등 3건 심의	28명 중 14명
	5.4/서면	심의	· 통일교육주간 연계 서울라스퍼국제영화제 지원(안) 심의	28명 중 19명
	6.24/서면	심의	· 남북교류협력기금 존속기한 연장(안)	27명 중 19명
	9.30/시도지사 협의회 대회의실	보고·논의	· 북한이탈주민의 안정적 정착 및 자립, 사회통합 지원 추진현황 등 2건 보고 · 2023년도 서울시 남북교류협력사업 추진방향 논의	17명 중 18명
	10.13/서면	심의	· 2023년도 남북교류협력기금 운용계획(안) 등 2건	27명 중 19명
	12.16/서면	심의	· 2022년도 남북교류협력기금 운용계획 변경(안)	27명 중 21명
2023 (4회)	2.23/ 간담회장1	보고·심의	· 북한이탈주민과의 동행, 생활밀착형 지원 강화 보고 · 2022년 남북교류협력기금 결산(안) 등 4건	27명 중 17명
	4.7/서면	심의	· 2023년 평화통일·안보교육 공모사업 평가·선정결과 최종안 심의 ※ 공모사업 사전평가위원회 개최 : '23.3.27.~3.28.(2일)	27명 중 19명
	5.15/서면	심의	· 2023년도 남북교류협력기금 운용계획 변경(안)	26명 중 15명
	10.19/ 간담회장2	보고·심의	· 북한이탈주민 완전한 정착 지원계획 등 2건 · 2022년 남북교류협력기금 운용 성과분석 보고서 등 2건	23명 중 16명

12) 보조금 지원 및 사업 위탁(안 제12조) 및 민간인 국외여비 지원(안 제13조)

- 안 제12조~제13조는 안 제2조1항의 개정사항을 반영하여 현행 ‘남북 교류협력사업’을 ‘남북교류협력 및 평화통일기반조성사업’으로 문구를 정비하려는 것임.

현 행	개 정 안
<p>제12조(보조금 지원 및 사업 위탁) 시장은 제2조제1항의 <u>남북교류협력사업</u>을 추진함에 있어 필요하다고 인정 되는 때에는 법인·단체 또는 개인에게 보조금을 지원하거나 그 사업을 위탁할 수 있다.</p>	<p>제12조(보조금 지원 및 사업 위탁) -- ----- <u>남북교류협력 및 평화 통일기반조성사업</u>----- ----- -----.</p>
<p>제13조(민간인 국외여비 지원) 시장은 제2조제1항의 <u>남북교류협력사업</u>을 추진함에 있어 필요하다고 인정되는 때에는 전문가 등 민간인에게 국외여비를 지원할 수 있다.</p>	<p>제13조(민간인 국외여비 지원) ---- ----- <u>남북교류협력 및 평화 통일기반조성사업</u>----- ----- -----.</p>

13) 부 칙(안 부칙)

- 안 부칙 제2조(일반적 경과조치)는 법적 안정성을 확보하기 위한 과도적 조치로서, 이 조례 시행 당시 종전 규정에 따른 행위의 적용관계를 명확히 하기 위한 경과조치이고, 안 부칙 제3조(다른 조례의 개정)는 법체계의 통일을 기하고, 조례 개정의 시차에 따른 법집행상의 혼란을 방지하기 위하여 관련 조례인 「서울특별시 평화·통일 교육에 관한 조례」에 조례 제명, 위원회 명칭 등 이 조례 개정사항을 반영하기 위한 것으로 타당한 입법조치인 것으로 사료됨.

부 칙

제1조(시행일) 이 조례는 공포한 날로부터 시행한다.

제2조(일반적 경과조치) 이 조례 시행 당시 종전의 「서울특별시 남북교류협력에 관한 조례」 및 「서울특별시 남북교류협력에 관한 조례 시행규칙」에 따라 행하여진 행위는 그에 해당하는 이 조례의 규정에 따라 행하여진 것으로 본다.

제3조(다른 조례의 개정) 서울특별시 평화·통일 교육에 관한 조례 일부를 다음과 같이 개정한다.

제4조제3항 중 “「서울특별시 남북교류협력에 관한 조례」”를 “「서울특별시 남북교류협력 및 평화통일기반조성에 관한 조례」”로 하고, “남북교류협력위원회”를 “평화통일기반조성위원회”로 한다.

제6조제2항 중 “서울특별시 남북교류협력에 관한 조례”를 “서울특별시 남북교류협력 및 평화통일기반조성에 관한 조례”로 하고, “남북교류협력위원회”를 “평화통일기반조성위원회”로 하고, “남북교류협력기금”을 “남북교류협력 및 평화통일기반조성기금”으로 한다.

수석전문위원

김 태 한

입법조사관

이 태 기