

지방자치단체 남북교류협력 활성화를 위한 「남북교류협력에 관한 법률」 및 「남북관계 발전에 관한 법률」 개정 촉구 건의안

검 토 보 고

1. 회부경위

- 가. 의안번호 : 제1033호
- 나. 발 의 자 : 황인구 의원외 30명
- 다. 발의일자 : 2019년 9월 23일
- 라. 회부일자 : 2019년 10월 22일

2. 제안이유

- 지방자치단체 남북교류협력의 활성화를 위하여 ‘남북교류협력 추진협의회’와 ‘남북관계발전위원회’의 위원으로 「지방자치법」 제165조에 따른 ‘협의체의 장’을 포함하도록 「남북교류협력에 관한 법률」 과 「남북관계 발전에 관한 법률」 의 개정을 촉구함.

3. 주요내용

- 가. 한반도의 평화적 통일은 헌법이 제시한 국가적 사명으로서 이를 실현하기 위해 정부와 지방자치단체는 정치, 경제, 사회, 문화 등 각 분야의 교류 협력 확대와 통일교육 활성화 등을 위해 상당한 노력을 기울이고 있음.

- 나. 1999년 제주도의 감귤 보내기 사업으로부터 출발한 지방자치단체 남북 교류협력사업은 룡천역 열차 폭발사고에 대한 인도적 지원과 문화 분야의 인적교류 등을 통해 한민족 공동체성의 회복과 평화통일 분위기 조성에 이바지해왔음.
- 다. 그러나 지방자치단체 남북교류협력은 「남북관계 발전에 관한 법률」 제8조 제2항이 규정한 ‘지방자치단체와 민간단체 등의 교류·협력 발전을 위한 정부의 시책 수립 및 시행 의무’ 이외에 남북관계 발전과 남북교류협력 추진에 있어 지방자치단체의 역할과 의무 등에 관한 사항이 관계 법령에 규정된바 없음.
- 라. 「한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언」 과 「9월 평양공동선언」 등을 통해 남북관계의 새로운 진전이 본격화되고, 연방제 수준의 자치 분권이 논의되고 있는 현 시점에서 지방자치단체 남북교류협력 관련 법제 역시 변화가 필요함.
- 마. 특히 동-서독 지방도시 간 행정협의회 운영, 자매결연 등이 활발했던 독일 사례에서도 알 수 있듯이 지방자치단체 간의 교류협력은 신뢰관계 구축과 행정통합, 상호이해 증진 등에 상당히 긍정적인 영향을 미친다는 점에서 지방자치단체 남북교류협력은 통일정책에 있어 매우 중요하다고 할 수 있음.

바. 따라서 서울특별시의회 의원 일동은 헌법이 규정한 한반도의 평화적 통일을 실현하기 위하여 정부 및 해당기관이 「남북교류협력에 관한 법률」 과 「남북관계 발전에 관한 법률」 을 개정하여 ‘남북관계발전위원회’와 ‘남북교류협력 추진협의회’ 위원으로 「지방자치법」 제165조에 따라 구성된 ‘협의체의 장’을 포함하도록 할 것을 관계기관에 강력히 촉구함.

4. 이송처 : 청와대, 국회, 통일부, 행정안전부, 전국 광역자치단체 및 광역의회

5. 검토의견(수석전문위원 강상원)

가. 건의안의 개요

- 건의안은 지방자치단체의 남북교류협력 활성화를 위해 통일부 소관 ‘남북교류협력 추진협의회’와 ‘남북관계발전위원회’에 ‘지방자치단체장 등 4대 협의체의 장’을 위원으로 포함하도록 관련 법률(「남북교류협력에 관한 법률」, 「남북관계 발전에 관한 법률」)의 개정을 촉구하는 것임.

나. ‘남북교류협력 추진협의회’와 ‘남북관계발전위원회’의 운영

- 「남북교류협력에 관한 법률」(이하 “남북교류협력법”)은 남북교류·협력에 관한 정책을 협의·조정하고 중요 사항을 심의·의결하기 위해 통일부에 ‘남북교류협력 추진협의회’(이하 “협의회”)를 두도록 하고 있음.
 - 협의회는 위원장(통일부장관)을 포함한 18명 이내의 위원으로 구성되며, 위원은 ‘차관 또는 차관급 공무원’과 3명 이상의 ‘남북교류·협력에 관한 전문지식과 경험을 갖춘 민간전문가’ 중에서 국무총리가 임명하거나 위촉하고 있음.
- 「남북관계 발전에 관한 법률」(이하 “남북관계발전법”)에서는 남북관계 발전에 관한 기본계획과 남북관계 발전을 위한 중요사항을 심의하기 위해 남북관계

발전위원회(이하 “발전위원회”)를 통일부에 두도록 하고 있음.

- 발전위원회는 위원장(통일부장관)을 포함한 25명 이내의 위원으로 구성되고, 위원은 차관급 공무원 14명과 ‘남북관계에 대한 전문지식과 경험이 풍부한 자’ 중에서 위원장이 위촉하는 사람으로 구성하고, 이 중 7명은 국회의장이 추천하고 있음.

〈남북교류협력 추진협의회 및 남북관계발전위원회 운영 개요〉

	남북교류협력 추진협의회	남북관계발전위원회
운영일	1989. 4	2006.12
목적	남북교류협력 정책 협의·조정 및 중요사항 심의·의결	남북관계발전 기본계획 및 그 밖에 남북관계발전을 위한 중요사항 심의
구성	통일부장관(위원장), 차관급 공무원, 남북교류협력 전문가 등 18명 이내 - 정부위원(13명), 민간위원(5명)	통일부장관(위원장), 차관급 공무원, 남북관계 전문가 등 25명 이내 - 정부위원(15명), 민간위원(10명)
임기	1년	2년
임명권자	국무총리	통일부장관(국회의장 민간위원 7명 추천)
소관	통일부(교류협력기획과)	통일부(정책기획과)
근거법령	「남북교류협력에 관한 법률」	「남북관계 발전에 관한 법률」 및 같은 법 시행령

다. 지방자치단체 남북교류의 역할 강화

- 지방자치단체의 남북교류는 1998년 민선 2기 지방정부가 구성되고 같은 해 발표된 남북경협 활성화 조치 등을 계기로 본격 시행되었음.

- 1999년 제주도의 감귤보내기 사업을 시작으로 다양한 분야의 남북교류 협력 사업과 인도적 지원 사업 등이 진행되었고, 최근에는 도시 인프라 구축, 사회문화 교류 등으로 그 범위가 점차 확대되어 가고 있음.
- 그동안 남북교류는 남북 당국 당사자 외에 주변국의 정치관계 변동에 따라 영향을 크게 받고 있으며, 현재는 북미 간 비핵화 협상이 장기간 교착상태에 빠지면서 남북관계가 답보 상태에 머물고 있어 지방자치단체 주도로 남북교류가 활성화되기까지는 시간이 다소 걸릴 것으로 전망됨.
- 한편 남북교류협력법과 남북관계발전법, 「남북협력기금법」 등 남북관계 법령에는 지방자치단체가 주축이 되어 남북교류 등을 추진할 수 있는 근거와 ‘지방자치단체협의체의 장’¹⁾이 심의기구에 위원으로 참여할 수 있는 규정 등이 마련되어 있지 않음.
- 문재인정부 들어 자치분권의 제도적 기반이 강화되고 남북관계의 진전과 확대가 기대되는 상황에서 지방자치단체가 남북교류협력의 실질적 주체로서 법적 지위를 보장하고, 통일정책 전반에 있어 지방자치단체의 의견을 국정운영에 반영하는 체계를 확립할 필요가 있음.
- 현재 지방자치단체를 남북교류협력의 주체로 포함하는 관련 법률안이 국회에 총 8건이 제안되어 있으며, 건의안과 같이 ‘지방자치단체협의체가 추천

1) 「지방자치법」 제165조제1항 각 호에 따라 설립된 전국적 협의체는 현재 총 4개(대한민국시도지사협의회(광역단체장), 전국시·도의회의장협의회(광역의회의장), 전국시장·군수·구청장협의회(기초단체장), 전국시군자치구의회의장협의회(기초의회의장))이며, ‘지방자치단체협의체의 장’은 각각의 협의체의 장을 말함.

하는 사람'을 포함하도록 하는 개정안도 발의되어 계류 중에 있음.

〈남북교류 관련 국회 계류 법안 현황〉

의안명 (의안번호)	발의자 (발의일)	제안이유 및 주요내용	비고
남북교류협력에 관한 법률 일부개정법률안 (8498) (8529) (13812) (16294) (22474)	우상호의원 대표발의 (2017.8.11)	- 지방자치단체가 교류협력의 주체임을 명시(안 제2조제4호) - 지방자치단체 협력사업 추진시 승인 및 신고요건 완화하고 필요시 남북협력기금 지원하여 사업 안정성 도모(안 제17조의3 신설)	김경수, 김철민 등 12명
	박준영의원 대표발의 (2017.8.16)	- 접경지 지방자치단체 수요에 맞게 협력사업 추진여건 조성 - 협력사업의 주체와 물품 등의 반출반입의 주체로 지방자치단체를 명시(안 제2조제4호, 안 제13조제1항)	이동섭, 황주홍 외 11명
	김경협의원 대표발의 (2018.5.28)	- 지방자치단체를 협력사업의 주체로 명시하여 자발적 교류협력을 활성화(안 제2조제4호) - 민간의 자율성 확대를 위해 북한주민 접촉행위 중 사후 신고 규정 마련(안 제9조의2)	박병석, 강창일 등 12명
	원혜영의원 대표발의 (2018.11.2)	- 지방자치단체를 협력사업 주체로 명시, 남북협력기금 지원 근거 마련(안 제24조의2 제1~2항) - 지방자치단체 남북교류협력 정책협의회를 법정기구로 명시(안 제24조의2 제3항)	장병완, 이수혁 등 11인
	이석현의원 대표발의 (2019.9.16)	- 남북교류협력 추진협의회 위원에 지방자치단체협의회가 추천하는 사람이 1명 이상이 되도록 함(안 제5조제3항)	김철민, 기동민 등 12명
지방자치단체의 남북교류협력에 관한 법률안 (19327)	설훈의원 대표발의 (2019.3.21)	- 기존 남북관계 법령들이 가진 법적·사실적 한계를 일괄 극복하고 교류협력에서 지방자치단체가 주축이 되어 사업을 추진할 수 있는 근거 마련 - 지방자치단체 주체성, 왕래·접촉·교역 등에 특례 인정	정세균, 이원욱 등 22명
지방자치단체의 남북교류협력 촉진에 관한 법률안 (3521)	홍익표의원 대표발의 (2016.11.14)	- 남북교류협력에 있어서 지자체의 유연성 발휘 및 통일의 교두보 역할 수행 고려 - 지방자치단체 책무성, 남북교류협력 시행계획 수립 의무, 남북자매결연, 교추협 위원으로 광역단체장 등 명시	황희, 김정우 등 10명
남북관계발전에 관한 법률 일부개정법률안 (22473)	이석현의원 대표발의 (2019.9.16)	- 남북관계발전위원회에 지방자치단체협의회가 추천하는 사람이 포함되도록 하여 지자체가 통일 사무의 주체적 역할을 하도록 보장(안 제14조제3호) - 「지방자치법」 제165조에 따른 협의체가 추천한 자(안	김철민, 기동민 등 11명

라. 종합의견

- 건의안은 「지방자치법」 제165조에 따라 구성된 지방자치단체장과 지방의회 의장 등 ‘4대 협의체의 장’을 ‘협의회’와 ‘발전위원회’의 구성원에 포함시키고자 남북관계 법률의 개정을 촉구하는 것임.
- 최근 들어 지방자치단체가 남북교류협력 분야에 적극 참여하기 위해 통일부와 협약을 체결²⁾하고, 지방자치단체의 독자적인 대북지원 사업이 가능하도록 「인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정」을 개정³⁾하는 등 남북관계 발전에 있어서 지방자치단체의 역할이 갈수록 중요해지고 있음.
- 이에 따라 남북관계의 발전과 통일정책을 심의하는 기구에 지방자치단체의 법정 대표자를 위원으로 포함시키고자 건의하는 것은 남북교류협력의 실질적 역할을 담당하고 있는 지방자치단체의 의견이 통일정책 전반에 반영되어야 한다는 의지를 담고 있다는 점에서 긍정적으로 평가됨.
- 다만, 협의회와 발전위원회 위원 수가 각각 ‘18명’과 ‘25명’ 이내로 정해져 있어 지방자치단체를 대표하는 4개 협의체의 대표자를 모두 위원에 포함하는 것은 현실적으로 어려움이 따를 수 있음.

2) 「남북교류협력에 관한 법률」에 따른 남북교류협력 사업의 주체로서 통일부와 시·도지사협의회는 최근 “한반도 평화와 번영을 위한 협약”(2019.7.24.)을 체결하였으며, 정부 정책 및 지방자치단체 대북사업 계획을 공유하고, 유사·중복 사업 방지 등의 사전조율을 위해 통일부와 17개 광역 시·도가 참여하는 지방자치단체 남북교류협력 정책협의회와 실무협의회가 정례적으로 개최되고 있음.

3) 대북지원사업자의 지정 범위에 지방자치단체를 명시하고, 지방자치단체 또는 공공기관이 국제기구를 통해 대북지원을 추진하는 경우 통일부장관과 사업 계획을 사전에 협의할 수 있도록 규정 신설(제2조, 제3조, 제15조 개정(2019.10.22.)).

담당조사관	연락처
이 시 우	02) 2180-8056

[참고자료] 관계법령

「지방자치법」

제165조(지방자치단체의 장 등의 협의체) ① 지방자치단체의 장이나 지방의회의 의장은 상호 간의 교류와 협력을 증진하고, 공동의 문제를 협의하기 위하여 다음 각 호의 구분에 따라 각각 전국적 협의체를 설립할 수 있다.

1. 시·도지사
2. 시·도의회 의장
3. 시장·군수·자치구의 구청장
4. 시·군·자치구의회 의장

② 제1항 각 호의 전국적 협의체가 모두 참가하는 지방자치단체 연합체를 설립할 수 있다.

③ 제1항에 따른 협의체나 제2항에 따른 연합체를 설립한 때에는 그 협의체의 대표자는 자체 없이 행정안전부장관에게 신고하여야 한다.

「남북관계 발전에 관한 법률」

제1조(목적) 이 법은 「대한민국헌법」이 정한 평화적 통일을 구현하기 위하여 남한과 북한의 기본적인 관계와 남북관계의 발전에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제8조(민족동질성 회복) ① 정부는 사회문화분야의 교류협력을 활성화함으로써 민족동질성을 회복하도록 노력한다.

② 정부는 지방자치단체 및 민간단체 등의 교류협력을 확대·발전시켜 남한과 북한간 상호 이해를 도모하고 민족의 전통문화 창달을 위한 시책을 수립·시행한다.

제14조(남북관계발전위원회) ① 기본계획, 그 밖에 남북관계 발전을 위한 중요사항을 심의하기 위하여 통일부에 남북관계발전위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다.

② 위원회는 위원장 1인을 포함하여 25인 이내의 위원으로 구성하며, 제3항제2호의 위원의 임기는 2년으로 한다.

③ 위원장은 통일부장관이 되고, 위원은 다음 각 호의 자가 된다. 다만, 제2호의 위원 중 7인은 국회의장이 추천하는 자로 한다.

1. 대통령령이 정하는 관계중앙행정기관의 차관급 공무원
2. 남북관계에 대한 전문지식 및 경험이 풍부한 자 중에서 위원장이 위촉하는 자

④ 위원회에 간사 1인을 두되, 간사는 통일부 소속 공무원 중에서 위원장이 지명하는 자가 된다.

⑤ 위원회의 구성·운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

「남북교류협력에 관한 법률」

제1조(목적) 이 법은 군사분계선 이남지역과 그 이북지역 간의 상호 교류와 협력을 촉진하기

위하여 필요한 사항을 규정함으로써 한반도의 평화와 통일에 이바지하는 것을 목적으로 한다.

제4조(남북교류협력 추진협의회의 설치) 남북교류·협력에 관한 정책을 협의·조정하고, 중요 사항을 심의·의결하기 위하여 통일부에 남북교류협력 추진협의회(이하 "협의회"라 한다)를 둔다.

제5조(협의회의 구성) ① 협의회는 위원장 1명을 포함한 18명 이내의 위원으로 구성한다.

② 위원장은 통일부장관이 되며, 협의회의 업무를 총괄한다.

③ 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 국무총리가 임명하거나 위촉한다. 이 경우 위원 중 3명 이상은 제2호에 해당하는 사람으로 한다.

1. 차관 또는 차관급 공무원

2. 남북교류·협력에 관한 전문지식과 경험을 갖춘 민간전문가

제6조(협의회의 기능) 협의회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다.

1. 남북교류·협력에 관한 정책의 협의·조정 및 기본원칙의 수립

2. 남북교류·협력에 관한 승인이나 그 취소 등에 관한 중요 사항의 협의·조정

3. 제14조에 따른 반출·반입 승인대상 물품등의 공고에 관한 사항

4. 협력사업에 대한 총괄·조정

5. 남북교류·협력 촉진을 위한 지원

6. 관계 부처 간의 협조가 필요한 남북교류·협력과 관련된 중요 사항

7. 그 밖에 위원장이 회의에 부치는 사항