



제438회국회(임시회)
제1차 행정안전위원회

이북5도 등에 관한 특별조치법 폐지법률안

검 토 보 고

■ 전종덕의원 대표발의(의안번호 제2217085호)

2026. 8.

행 정 안 전 위 원 회

수석전문위원 장지원

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 전종덕의원 등 10인
2. 제 안 일 : 2026. 2. 26.
3. 회 부 일 : 2026. 2. 27.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 1962년 이북5도와 미수복 시·군의 행정에 관한 특별 조치를 규정하기 위하여 제정됨.

그런데 이북5도에 대한 접근과 행정수행이 현실적으로 어려운 점을 고려하면 현행법은 통일 담론을 과거에 묶어 두는 상징적인 법률에 불과하고 이북5도 도지사 및 이북5도위원회에 대한 인건비로 과도하게 예산이 집행된다는 지적이 있음.

이에 이 법을 폐지하여 불필요한 법률을 정비하고, 과도한 예산 집행을 방지하고자 하는 것임.

Ⅲ. 검토의견

이북5도 등에 관한 특별조치법을 폐지한다.

부 칙

제1조(시행일) 이 법은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행한다.

제2조(이북5도 도지사 및 이북5도위원회의 관장사무에 관한 경과조치) ① 이 법 시행 당시 종전의 이북5도 도지사 및 이북5도위원회의 관장 사무는 대통령령으로 정하는 중앙행정기관의 장이 이를 승계한다.

② 이 법 시행 당시 이북5도 소속공무원은 대통령령으로 정하는 중앙행정기관 소속공무원으로 본다. 이 경우 해당 중앙행정기관의 정원을 초과하는 때에는 2026년 12월 31일까지 그 초과현원에 상응하는 정원이 따로 있는 것으로 본다.

제3조(다른 법률의 개정) 무형유산의 보전 및 진흥에 관한 법률 일부를 다음과 같이 개정한다.

제36조를 삭제한다.

이 법률안은 1962년에 제정된 「이북5도 등에 관한 특별조치법」을 폐지하여, 이북5도와 미수복 시·군의 행정에 관한 특별조치 체계를 종결하려는 내용으로서, 이북5도 도지사 및 이북5도위원회의 인건비·운영비 등 예산 부담¹⁾과 실질적 행정 기능의 미약성을 이유로 관련 법제를 정비하고 재정지출을 합리화하려는 취지로 보임.

1) 이북5도에는 대통령이 임명하는 차관급 이북5도지사 5명과 사무국이 구성되어 있으며, 이와 별도로 약 1천명의 명예 시장·군수 및 읍·면·동장을 위촉하여 「이북5도 및 미수복 시·군의 명예시장·군수 등 위촉에 관한 규정」에 따라 수당 형태로 예산이 지급되고 있음.

※ 명예시장·군수 및 명예 읍·면·동장 수당(2026년도 예산 기준)

직 위	인당 월수당	인당 연수당	인원	계
명예 시장·군수	370,000원	4,440,000원	97명	4억 3,068만원
명예 읍·면·동장	140,000원	1,680,000원	911명	15억 3,048만원

현행법은 1945년 8월 15일 현재 행정구역상의 도(道)로서 아직 수복되지 아니한 황해도, 평안남·북도, 함경남·북도를 ‘이북5도’로 정의하고, 이북5도 도청의 임시 위치²⁾, 도지사 임명³⁾, 이북5도위원회 설치⁴⁾와 관장 사무⁵⁾를 규정함으로써 미수복 영토에 대한 명목상의 행정조직을 유지하여 왔음.

또한, 이를 전제로 「무형유산의 보전 및 진흥에 관한 법률」 제36조⁶⁾는 이북5도 무형유산 관련 조항을 두어, 이북5도 도지사와 국가유산청장이 북한지역 무형유산의 조사·보전 등에 관여할 수 있도록 규정하고 있음.

2) 제3조(도청의 임시 위치) 이북5도의 임시 사무소는 해당 관할지구가 수복될 때까지 서울특별시에 둔다.

3) 제5조(도지사) ② 제1항의 도지사는 행정안전부장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명하되 정무직으로 한다.

4) 제7조(이북5도위원회의 설치) 이북5도등 사무의 전부 또는 일부를 공동으로 처리하기 위하여 필요하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 이북5도위원회를 설치할 수 있다.

5) 제4조(관장 사무) 이북5도 및 미수복 시·군(이하 “이북5도등”이라 한다)은 해당 관할지구가 수복될 때까지 주무부장관의 지휘에 따라 다음 각 호의 사무를 관장한다.

1. 조사연구업무

가. 이북5도등의 정치, 경제, 사회, 문화, 교육 등 각 분야에 걸친 정보의 수집·분석

나. 이북5도등을 수복할 경우에 시행할 각종 정책의 연구

2. 월남(越南) 이북5도민 및 미수복 시·군의 주민(이하 “이북도민”이라 한다)의 지원 및 관리

가. 이북도민의 실태조사 및 생활안정 지원

나. 북한이탈주민과 이북도민의 교류 사업 지원

다. 이북도민의 후세대 육성 및 지원

3. 이산가족 상봉 관련 업무 지원

4. 이북5도등 향토문화의 계승 및 발전

5. 이북도민 관련 단체의 지도 및 지원

6. 자유민주주의 함양 및 안보의식 고취

7. 이북도민에 대한 각종 증명 발급업무

8. 그 밖에 이북5도등 및 이북도민과 관련된 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업

6) 「무형유산의 보전 및 진흥에 관한 법률」

제36조(이북5도 무형유산) ① 국가유산청장 및 「이북5도에 관한 특별조치법」 제5조에 따라 임명된 도지사(이하 이 조에서 “도지사”라 한다)는 북한지역에서 전승되던 무형유산으로서 보전가치가 있다고 인정되는 무형유산이 있는 경우에는 현재 그 무형유산이 전승되고 있는 지역을 관할하고 있는 시·도지사에게 시·도무형유산으로 지정할 것을 권고할 수 있다.

한편, 분단 상황으로 이북5도 지역에 대한 실질적인 행정권 행사가 제한되는바, 이북5도위원회는 실향민 및 이북도민을 상징적으로 대표하고 도민사회 결속, 각종 기념·문화·지원사업, 통일 대비 행정체제 준비 등 상징적·지원적 기능을 중심으로 운영되어 왔으나, 행정조직으로서의 실효성은 제한적이라는 지적이 지속적으로 제기되어 왔음.⁷⁾

언론보도에 따르면 이북5도위원회 예산은 최근 매년 100억원 이상 편성되고 있으며, 예산의 약 80%가 인건비·운영비로 사용되고 사업비는 20% 내외에 그치는 등 조직·예산 구조의 비효율성이 반복적으로 지적되고 있는바,⁸⁾ 이북5도 제도에 대한 재정 효율화 및 기능 재정립 요구에는 일정 부분 타당성이 있는 것으로 보임.

《 2026년도 이북5도위원회 소관 예산 현황 》

(단위: 백만원)

세부사업	2025 결산	2026 예산	비 고
인건비	3,719	4,088	보수 등
이북5도기본경비(총액)	974	1,144	상용임금, 고용부담금 등
이북5도기본경비	3,097	3,077	명예시장·군수 수당, 공공요금 등
북한이탈주민 및 이북도민 지원	574	531	사회통합·남북이음 교육, 가족결연, 기업체 연수교육 등
이북5도청사시설 개보수	392	499	공사 및 시설장비유지 등
이북도민관련단체 및 행사 지원	1184	1,626	이북도민 체육대회, 이북도민단체 지원 등
계	9,940	10,965	

자료: 2025회계연도 결산 사업설명자료 발췌

7) 김수동·이재용, 「지방자치단체 지원기관의 효과성 방향 방안 연구: 이북5도위원회의 역할 및 기능 강화를 위한 조직개편을 중심으로」, 『지방정부연구』 제28권 제4호(2025.2.), pp.173-203.

8) 프레시안, “국민 대다수가 모르는 이북 5도위원회 내년 예산 108억…北이탈주민 등 지원은 19% 불과”, 2025.11.13. <https://www.pressian.com/pages/articles/2025111313440017652>

다만, 현행법의 폐지 여부를 판단함에 있어서는 이북5도가 미수복 지역에 대한 영유권 주장과 통일 의지를 제도적으로 표현해 온 상징적 장치라는 점을 함께 고려할 필요가 있음.

이북5도위원회가 발간한 『이북5도 30년사』에서는 이북5도 제도를 “이북5도에 대한 국토관념을 명백히 하고 언젠가는 기필코 달성하고자 말 실지 회복에 대한 통일 의지를 천명하기 위해 설치된 제도”로 규정하고 있으며, 김수동·이재용 등의 연구는 이북5도 위원회를 국내법 체계에서 북한 지역을 관할하는 지방자치기관으로서 실향민 사회의 결속과 정체성 유지, 통일 대비 행정체제 준비를 담당해 온 기구로 설명하고 있음.⁹⁾

이러한 관점에서 볼 때, 현행 제도의 전면 폐지는 실향민·이북도민·탈북민 등 이해관계자에게 국가의 관심과 통일 의지가 후퇴하는 신호로 받아들여질 소지가 있으며, 헌법 제3조 및 제4조¹⁰⁾에 기반한 국가의 통일정책에 대하여 불필요한 오해와 정치·사회적 논란을 초래할 가능성도 내포하고 있는 것으로 보임.

이북5도 제도의 향후 방향과 관련한 논의는 대체로 제도 폐지를 주장하는 측과 유지·개편을 주장하는 측으로 나누어지는데, 전자는 재정·효율성과 기능 중복을 주된 근거로 제도 자체의 폐지를 주장

9) 김수동·이재용, 「지방자치단체 지원기관의 효과성 방향 방안 연구: 이북5도위원회의 역할 및 기능 강화를 위한 조직개편을 중심으로」, 『지방정부연구』 제28권 제4호(2025.2.), pp.173-203.

10) 「대한민국헌법」

제3조 대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다.

제4조 대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다.

하는 반면, 후자는 상징성과 통일 대비 기능을 중시하면서 단계적 개편 및 기능 전환을 대안으로 제시하는 경향이 있음.

《이북5도 관련 폐지 주장과 유지·개편 주장 비교》

구 분	폐 지	유지·개편
기본 입장	실질 기능이 미약하고 예산·인력이 과다하므로 이북5도 제도와 법률을 전면 폐지해야 한다는 입장	상징성·공동체·통일 대비 기능을 고려하여 제도는 유지하되 역할 재정립과 구조개편을 통해 개선해야 한다는 입장
주요 근거	분단 상황에서 북한 지역 행정권을 행사하지 못하고, 국내 주민에 대한 일반 행정도 다른 지자체·부처가 수행하는 등 행정조직으로서 기능이 사실상 부재함	이북5도 제도가 미수복 지역에 대한 영유권과 통일 의지를 제도적으로 표현하고, 실향민·이북도민 공동체의 정체성 유지와 도민사회 결속, 분단 역사·문화 전승, 통일 대비 행정체제 준비에 일정 역할을 해 온 점을 중시함
재정·효율성 논거	이북5도위원회 예산은 매년 100억 원 이상 편성되고, 지출예산의 약 80%가 인건비·운영비로 사용되는 등 비효율적 구조가 지속되고 있으므로, 조직·제도의 폐지가 필요하다는 주장	예산·인력 구조의 비효율성은 인정하되, 이는 조직·직무 재편, 인력·정원 조정, 행사 위주 사업 축소 등 구조개편을 통해 해소할 수 있으며, 제도 자체의 폐지까지 나아갈 필요는 없다는 주장
기능·역할에 대한 평가	조사·연구·통일 대비 기능 등 규범상 역할이 충분히 수행되지 못하고, 도민회·행사 지원 등 친목·상징 기능에 치우쳐 있어 시대 변화에 부합하지 못한다는 비판	실향민 공동체의 정체성 유지, 도민사회 결속, 분단 역사·문화 전승, 차세대 이북도민·탈북민 교육·교류 등은 여전히 필요하며, 이를 위해 이북5도위원회 역할을 재설계·강화할 필요가 있다는 평가
정책 대안	이북도민·탈북민 지원, 북한 연구·통일 교육 등 기능을 통일부·행안부·문체부·연구기관·지자체 등 기존 기관에 분산 이관하고, 이북5도 특별조치법 및 위원회는 폐지	도지사·명예직 구조 정비, 조사·연구·교육 기능 강화, 탈북민·차세대 이북도민을 포괄하는 지원·교류 플랫폼 및 기록·무형유산 보존 허브로의 기능 전환 등 단계적 개편을 통해 제도의 시대적 역할을 재정립

자료: 언론보도 및 김수동·이재용 연구 등 관련 자료를 종합하여 작성

한편 부칙과 관련하여, 제1조가 시행일을 “공포 후 1년이 경과한 날”로 정한 반면 제2조제2항은 이북5도 소속 공무원에 대한 한시적 초과정원 인정 기간을 “2026년 12월 31일까지”로 특정하고 있어 입법·공포 시기가 지연될 경우 시행일과 경과조치의 기간이 서로

맞지 않게 되는 등 입법기술상 모순이 발생할 가능성이 있으므로, 경과조치의 실효성 확보를 위하여 특정 일자 대신 시행일을 기준으로 한 상대적 기간으로 조정하는 방안을 검토할 필요가 있음.

결론적으로 이북5도 제도의 개선 필요성과 재정 효율화 요구에는 일정 부분 타당한 측면이 있는 반면, 제도의 전면 폐지는 미수북 지역에 대한 영토권과 통일 의지의 상징성, 실향민 공동체 보호, 북한 및 실향민 관련 문화유산·기록 보존 등 헌법적 가치와 역사적 책임에 중대한 영향을 미칠 수 있는바, 재정·효율성 측면과 상징·공동체·통일대비 기능, 그리고 사회적 공감대 형성 여부를 종합적으로 고려하여 검토할 필요가 있는 것으로 보임.

이북5도위원회는 이북5도 제도가 한반도 전체가 대한민국 영토라는 헌법상 영토조항을 행정체계에 구현하는 장치이자 통일 이후 이북 지역 행정체계 복원의 기반이며, 이북도민·실향민 공동체를 지원·관리하고 정체성 유지와 통일담론 계승, 분단 역사·문화 전승, 이북5도 무형유산·조사·연구 등 관련 정책을 실질적으로 수행하는 중요한 역할을 한다는 점을 들어, 단순한 행정 효율성이나 시대적 변화만이 아니라 국가의 역사적 책임과 헌법적 가치, 통일담론을 종합적으로 고려하여 신중히 검토할 필요가 있다는 입장임.

한편, **행정안전부**는 법안 폐지 사유인 과도한 예산집행 방지는 행정의 효율성 제고, 예산집행 감사 등을 통해 해결하여야 할 문제

이며, 헌법상 대한민국의 영토로 명시된 이북5도 지역의 행정체계
관리 및 실향민·탈주민 등의 지원 조직 근거 법률을 폐지하는 것에
대해서는 신중한 검토가 필요하다는 의견을 제시하였음.

문 의 처
02)6788-5338

이북5도 등에 관한 특별조치법

[시행 2023. 6. 11.] [법률 제19427호, 2023. 6. 7., 타법개정]

제1조(목적) 이 법은 이북5도와 미수복 시·군의 행정에 관한 특별조치를 규정함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “이북5도”란 1945년 8월 15일 현재 행정구역 상의 도(道)로서 아직 수복되지 아니한 황해도, 평안남도, 평안북도, 함경남도, 함경북도를 말한다.
2. “미수복 시·군”이란 1945년 8월 15일 현재 행정구역 상 경기도와 강원특별자치도의 시(市)와 군(郡)으로서 아직 수복되지 아니한 시와 군을 말한다.

제3조(도청의 임시 위치) 이북5도의 임시 사무소는 해당 관할지구가 수복될 때까지 서울특별시에 둔다.

제4조(관장 사무) 이북5도 및 미수복 시·군(이하 “이북5도등”이라 한다)은 해당 관할지구가 수복될 때까지 주무부장관의 지휘에 따라 다음 각 호의 사무를 관장한다.

1. 조사연구업무

가. 이북5도등의 정치, 경제, 사회, 문화, 교육 등 각 분야에 걸친 정보의 수집·분석

나. 이북5도등을 수복할 경우에 시행할 각종 정책의 연구

2. 월남(越南) 이북5도민 및 미수복 시·군의 주민(이하 “이북도민”이라 한다)의 지원 및 관리

가. 이북도민의 실태조사 및 생활안정 지원

나. 북한이탈주민과 이북도민의 교류 사업 지원

다. 이북도민의 후세대 육성 및 지원

3. 이산가족 상봉 관련 업무 지원

4. 이북5도등 향토문화의 계승 및 발전
5. 이북도민 관련 단체의 지도 및 지원
6. 자유민주주의 함양 및 안보의식 고취
7. 이북도민에 대한 각종 증명 발급업무
8. 그 밖에 이북5도등 및 이북도민과 관련된 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업

제5조(도지사) ① 이북5도에 도지사를 둔다.

② 제1항의 도지사는 행정안전부장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명하되 정무직으로 한다.

③ 미수복 시·군에 관한 제4조 각 호의 사무는 제1항의 도지사 중 대통령령으로 정하는 도지사가 관장한다.

제6조(행정기구) 이북5도등의 행정기구는 대통령령으로 정한다.

제7조(이북5도위원회의 설치) 이북5도등 사무의 전부 또는 일부를 공동으로 처리하기 위하여 필요하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 이북5도위원회를 설치할 수 있다.

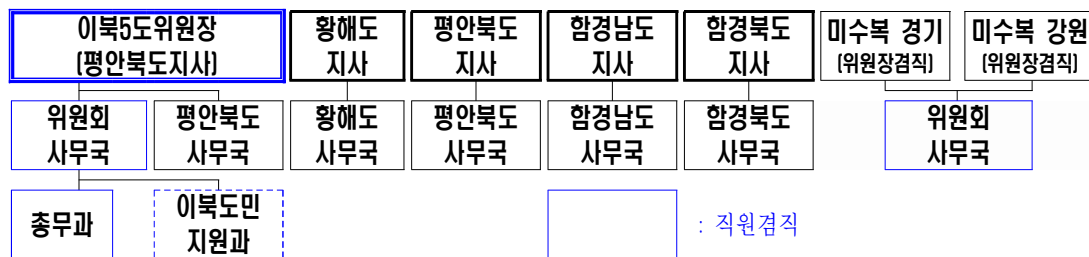
제8조(이북도민 관련 단체에 대한 지원) 이북5도위원회는 제4조에 따른 사무를 보조·지원하는 사업을 수행하는 이북도민 관련 단체에 대하여 이북5도위원회에서 관리하는 재산을 무상으로 사용하게 할 수 있다.

참고 2

이북5도 및 이북도민 단체 현황

□ 기구 · 정원

- 기구: 이북5도 등(황해·평남·평북·함남·함북·미수북 경기·미수북 강원)
- 정원: 총 45명(정무직(차관급) 5, 일반직 등 35, 별정직 5)



□ 이북도민 현황 및 단체

- 이북도민 수: 5,463천명('70년 가호적) ⇨ 8,774천명* (추정)

* 70년 기준 이북도민수(추정)를 통계청 기준 '23년까지 인구증가율로 추계

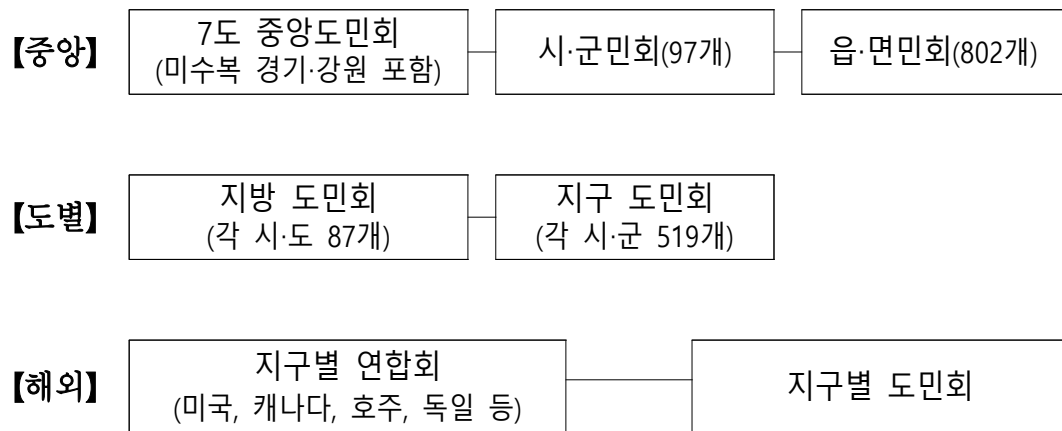
구분	황 해	평 남	평 북	함 남	함 북	경 기	강 원
인구(천명)	2,196	1,844	1,317	1,932	966	351	176
비율	25%	21%	15%	22%	11%	4%	2%

- 북한이탈주민 현황

구분	황 해	평 남	평 북	함 남	함 북	경 기	강 원	합 계
인구(명)	963	2,192	1,144	2,916	26,114	81	606	34,226
비율	2.9%	6.4%	3.4%	8.6%	76.4%	0.3%	1.8%	100%

※ 출처: 통일부, 「2025 통일백서」

○ 이북도민회: **1,536개**



○ 직능단체: **872개** (새마을, 청년회, 부녀회, 장학회, 체육회 등)