



제417회국회(임시회)
제1차 외교통일위원회

남북관계 발전에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈 지방자치단체를 남북관계 발전의 책무 주체로 명기 〉
■ 이재강의원 대표발의(의안번호 제2200913호)

2024. 8.

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	9

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 이재강 의원 등 12인
2. 발 의 일 : 2024. 6. 25.
3. 회 부 일 : 2024. 6. 27.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법에는 남북관계 발전에 관하여 정부의 책무를 규정하고 있으나 지방자치단체의 책무는 규정하고 있지 않음. 그러나 최근 지방분권 기조가 강화되며 지방자치단체의 역할과 권한이 커지고 있는 만큼 남북관계 발전에 대해서도 지방자치단체의 책무를 규정할 필요성이 있다는 의견이 제기됨.

특히 정치적, 군사적으로 민감할 수 있는 중앙정부에 비해 보다 유연할 수 있는 지방정부의 장점을 활용하여 남북교류협력을 활발히 한다면 남북관계의 지속성을 확보할 수 있을 것임.

이에 남북관계 발전을 위한 책무의 주체에 지방자치단체로 명기하여 지방자치단체가 보다 능동적으로 남북교류협력에 기여하여 남북관계 발전에 역할을 할 수 있도록 하려는 것임(안 제6조제1항 등).

Ⅲ. 검토의견

- 개정안은 한반도 평화증진, 남북경제공동체 구현 등 남북관계 발전을 위한 책무의 주체로서 정부와 함께 지방자치단체를 명기하려는 것임(안 제6조제1항 등).

현행	개정안
제2장 남북관계 발전과 <u>정부의</u> 책무	제2장 남북관계 발전과 <u>정부 및 지방자치단체의</u> 책무
제6조(한반도 평화증진) ① <u>정부는</u> 남북화해와 한반도의 평화를 증진시키기 위하여 노력한다.	제6조(한반도 평화증진) ① <u>정부 및 지방자치단체는</u> ----- -----.
② (생략)	② (현행과 같음)
제7조(남북경제공동체 구현) ① <u>정부는</u> 민족경제의 균형적 발전을 통하여 남북경제공동체를 건설하도록 노력한다.	제7조(남북경제공동체 구현) ① <u>정부 및 지방자치단체는</u> ----- -----.
② <u>정부는</u> 남북경제협력을 활성화하고 이를 위한 제도적 기반을 구축하는 등 남한과 북한 공동의 경제적 이익을 증진시키기 위한 시책을 수립·시행한다.	② <u>정부 및 지방자치단체는</u> ----- ----- -----.
제8조(민족동질성 회복) ① <u>정부는</u> 사회문화분야의 교류협력을 활성화함으로써 민족동질성을 회복하도록 노력한다.	제8조(민족동질성 회복) ① <u>정부 및 지방자치단체는</u> ----- -----.
② (생략)	② (현행과 같음)
<신설>	③ <u>지방자치단체는</u> 민간단체 등

제10조(북한에 대한 지원) ① <u>정부는</u> 인도주의와 동포애 차원에서 필요한 경우 북한에 대한 지원을 할 수 있다. ② (생략) 제12조의2(남북관계 발전의 기반 조성) ① <u>정부는</u> 남북관계 발전에 필요한 기반을 조성하기 위하여 다음 각 호의 사업을 추진할 수 있다. 1. ~ 5. (생략) ② (생략)	<u>의 사회문화분야의 교류협력을 위하여 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.</u> 제10조(북한에 대한 지원) ① <u>정부 및 지방자치단체는</u>----- ----- ---. ② (현행과 같음) 제12조의2(남북관계 발전의 기반 조성) ① <u>정부 및 지방자치단체는</u>---- ----- ----- ---. 1. ~ 5. (현행과 같음) ② (현행과 같음) 부 칙 이 법은 공포 후 3개월이 경과한 날부터 시행한다.
---	--

□ 남북관계에서 지방자치단체의 위상 변화에 대하여 먼저 살펴보면, 「남북교류협력에 관한 법률」 제2조제4호¹⁾에서 “협력사업”의 주체를 ‘남한과 북한의 주민(법인·단체를 포함한다)’으로 규정한 바, 2019년까지 지방자치단체가 사업의 주체가 될 수 있는지에 대한 논란이 있었고,²⁾ 이에 지방자치단체는 남북교류협력사업을 민간단체

1) 「남북교류협력에 관한 법률」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

4. "협력사업"이란 남한과 북한의 주민(법인·단체를 포함한다)이 공동으로 하는 환경, 경제, 통계, 학술, 과학기술, 정보통신, 문화, 체육, 관광, 보건의료, 방역, 교통, 농림축산, 해양수산 등에 관한 모든 활동을 말한다.

와 공동 또는 지원하는 방식으로 협력사업을 추진하였으며, 「인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정」(통일부고시 제 2019-5호, 2019.10.22. 시행)에서 대북지원사업자의 범위에 지방자치단체를 추가 규정³⁾함으로써 지방자치단체도 대북지원사업자로 지정받을 수 있게 되었음.

□ 2020년 12월, 「남북교류협력에 관한 법률」이 개정되어 남북교류협력사업의 주체로 지방자치단체를 명시하고 통일부에 지방자치단체의 남북교류·협력의 증진과 관련 정책의 협의·조정을 위한 ‘지방자치단체 남북교류협력 정책협의회’를 두도록 함으로써 해석상의 논란이 종식된 바 있음.⁴⁾

□ 개정안은 이로부터 더 나아가 이 법(「남북관계 발전에 관한 법률」)에서 지방자치단체에 대하여 한반도 평화증진(안 제6조제1항), 남

2) 지방자치단체의 법인격은 「지방자치법」 제3조에서 “법인”으로 규정하고 있으므로, 「남북교류협력에 관한 법률」의 협력사업의 주체인 ‘남한과 북한의 주민(법인·단체를 포함한다)’ 규정 중 법인에 해당하여 협력사업의 주체가 될 수 있다는 해석이 가능하나, “중앙부처(통일부, 행정안전부)와의 정책일관성 문제, 취약한 재정과 역량 등을 이유로 독자적인 대북지원사업자로 인정하지 않음.”(한국지방행정연구원, 지방자치정책 Brief, 제57호(2018.12.))

3) 「인도적 대북지원사업 및 협력사업 처리에 관한 규정」 제2조(정의)

② "대북지원사업자"라 함은 제1항의 사업을 추진하는 남한주민(법인·단체·지방자치단체에 한한다)으로서 다음 각호의 요건을 갖춘 자 중 통일부장관이 지정한 자를 말한다.

1. 대북지원사업 추진을 위하여 북한의 상대방(법인·단체에 한한다)과 안정적 관계를 유지할 수 있다고 인정되는 자
2. 대북지원사업을 위하여 반출할 물품의 사용에 대한 투명성을 확보할 수 있는 자

4) 「남북교류협력에 관한 법률」 제24조의2(지방자치단체 남북교류·협력의 지원)

① 지방자치단체는 남북교류·협력을 위하여 협력사업을 추진할 수 있다.

② 지방자치단체의 남북교류·협력을 증진하고, 관련 정책을 협의·조정하기 위하여 통일부에 지방자치단체 남북교류협력 정책협의회를 둔다.

③ 제2항에 따른 정책협의회의 구성과 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

[본조신설 2020. 12. 8.] [시행 2021. 3. 9.] [법률 제17564호, 2020. 12. 8., 일부개정]

북경제공동체의 건설(안 제7조제1항) 및 민족동질성 회복(안 제8조제1항)에 관하여 선언적인 노력 의무를 부여하는 동시에,

남북한 공동의 경제적 이익을 증진시키기 위한 시책의 수립·시행(안 제7조제2항), 사회문화분야의 교류협력을 위한 행정적·재정적 지원(안 제8조제3항 신설), 북한에 대한 지원(안 제10조제1항) 및 남북관계 발전의 기반 조성(안 제12조의2제1항)에 관한 실체적인 권한을 부여하고 있음.

- 이와 같은 내용의 개정안은 남북교류협력사업의 주체로서 그 역할과 중요성이 강조되고 있는 지방자치단체에 대하여 남북관계 발전에 관한 책무를 부여함으로써 남북관계 관련 정책에 지방자치단체가 적극 참여할 수 있는 법적 근거를 마련하려는 입법취지로 보임.
- 그런데 ‘국가·지방자치단체 등의 책무’에 관한 규정은, 국가나 지방자치단체 등이 수행해야 할 기본적인 사항을 법률로 규정하여 정책의 수립과 집행 의무를 부여하는 등의 입법목적에 효과적으로 달성하기 위하여 규정하는 것임.⁵⁾
- 우리 헌법은 제66조제3항에서 대통령에게 조국의 평화적 통일을 위한 성실한 의무를 질 것을 규정하고 있으며,⁶⁾

5) 국회법제실, 『법제이론과 실제』 (2019 전면개정판), p. 270.

6) 「대한민국헌법」 제66조

①대통령은 국가의 원수이며, 외국에 대하여 국가를 대표한다.

②대통령은 국가의 독립·영토의 보전·국가의 계속성과 헌법을 수호할 책무를 진다.

③대통령은 조국의 평화적 통일을 위한 성실한 의무를 진다.

④행정권은 대통령을 수반으로 하는 정부에 속한다.

「남북관계 발전에 관한 법률」 제2장에서 규정하고 있는 한반도 평화증진, 남북경제공동체 구현, 민족동질성 회복 등 남북관계 발전에 관한 사항을 포함한 사무는 “국가의 존립에 필요한 사무” 또는 “전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무”로서, 「지방자치법」 제11조7)에서 ‘지방자치단체가 처리할 수 없는 국가사무’에 해당됨.

특히, 남북관계 발전에 관한 각종 정책 사항은 국가 차원에서 중장기적·체계적으로 통일된 정책을 수립하고 이를 일관성있게 집행할 필요성이 있는 것으로 보임.

- 국가사무와 지방자치단체 간 사무배분 기준 설정을 위해 사무를 구분하는 경우에도 ‘전 국민에 관련되는 사무’는 국가사무로 분류되는 것이 원칙인 바, 국가사무-국가통합성의 판단 기준은 국가로서의 존립에 관한 사무, 전국적 규모와 관점에서 시행되어야 하는 시책 및 사업 수행 등의 사무, 전국적 지침, 기준 통일성, 대외성 등임.⁸⁾

7) 「지방자치법」 제11조(국가사무의 처리제한)

지방자치단체는 다음 각 호에 해당하는 국가사무를 처리할 수 없다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 국가사무를 처리할 수 있다.

1. 외교, 국방, 사법(司法), 국세 등 국가의 존립에 필요한 사무

2. 물가정책, 금융정책, 수출입정책 등 전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무

3. 농산물·임산물·축산물·수산물 및 양곡의 수급조절과 수출입 등 전국적 규모의 사무

4. 국가종합경제개발계획, 국가하천, 국유림, 국토종합개발계획, 지정항만, 고속국도·일반국도, 국립공원 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무

5. 근로기준, 측량단위 등 전국적으로 기준을 통일하고 조정하여야 할 필요가 있는 사무

6. 우편, 철도 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무

7. 고도의 기술을 요하는 검사·시험·연구, 항공관리, 기상행정, 원자력개발 등 지방자치단체의 기술과 재정능력으로 감당하기 어려운 사무

- 8) 한국지방행정연구원, ‘국가-자치단체간, 지방자치단체간 사무재배분 방안’(2009.12), p.25. 붙임 [참고자료: 국가사무 ‘국가통합성’의 기준] 참조.

- 또한 지방자치단체는 광역자치단체와 기초자치단체로 구분되는 바,⁹⁾ 모든 지방자치단체에 남북관계 발전에 관한 책무를 부여하는 것이 적절한지에 대하여도 논의할 필요가 있음.
- 따라서 정부에 추가하여 지방자치단체에게 남북관계 발전을 위한 각종 책무를 부여하는 경우, 지방자치단체가 남북관계 발전에 보다 유연하게 능동적으로 기여할 수 있다는 측면과, 정부와 지방자치단체 간의 사무 구분이 불명확해지는 점 등을 종합적으로 고려하여 입법정책적으로 결정해야 할 것으로 봄.¹⁰⁾¹¹⁾
- 통일부는 동 개정안에 대하여, 지방자치단체가 정부와 함께 역할을 할 수 있도록 하여 남북관계 발전에 기여해야 한다는 입법취지에는 공감하지만, 남북관계 발전 관련 사업이 전국적·통일적 사무가 요구되고 국가존립과 관계있는 ‘지방자치단체의 처리제한 국가사무’에 해당하는 점 등을 고려할 필요가 있으며, 특히 민간단체의 교류협력에 대한 지방자치단체의 지원규정 부분에 대해서는 현 남북관계

9) 「지방자치법」 제2조(지방자치단체의 종류)

① 지방자치단체는 다음의 두 가지 종류로 구분한다.

1. 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도
2. 시, 군, 구

※2024년 8월 현재: 17개 광역지방자치단체, 226개 기초지방자치단체

10) 통일부 의견(2024.8.2.제출).

11) 참고로, 제20대 국회에서 동 개정안과 유사하게 지방자치단체의 책무를 별도의 규정으로 신설한 「남북관계 발전에 관한 법률 일부개정법률안」이 이인영의원 대표로 발의(의안번호 제2019760호, 2019. 4.11.)되었으나 논의가 이루어지지 않은 채 임기만료로 폐기(2020. 5. 29.)되었고, 제21대 국회에서도 지방자치단체에 남북관계발전에 관한 책무를 부여하는 내용으로 동일 제명의 김홍걸의원안(의안번호 제2110202호, 2021. 5.18. 발의), 박영순의원안(의안번호 제2110477호, 2021. 5.31. 발의)이 각각 우리 위원회에 회부되었으나 임기만료로 폐기(2024. 5. 29.)됨.

발전 단계에서 지방자치단체의 교류협력은 남북교류협력법상 제도적 틀 안에서 이루어지는 것이 바람직하다는 의견임.

[참고자료]

< 국가사무 ‘국가통합성’의 기준 >

국가통합성	세부기능	개념 및 기준
국가존립성	국가존립 및 재정운영	국방, 외교, 법무, <u>남북교류</u> , 조폐, 중앙선거, 국가재정·조직, 사법·행정, 국가 경찰 등
전국적 통일성	국가적 계획	국토종합계획, 전국적 경제개발계획, 전국 주요간선도로계획 등
	국가적 이익이 담보된 전국규모사업	공항·항만·간척·철도 등 대규모사업 등
	통일적 사무	도량형 기준설정, 의·약사 시험·면허, 통계조사, 근로기준설정 등
	국가적 환경사무	국유산림, 하천 등
	사회복지	전국적 실업대책, 사회보장, 생활보호 전국적 기준 설정
	지방자치	국가적 지방자치정책, 전국적 지방재정기준운영, 시도자치단체간 분쟁조정, 사무배분·기관설치 기준 설정 적용
고도전문성	지식 및 기술분야	원자력, 국가적 차원의 지식정보화 사업 등

자료: 법령사전심사 매뉴얼 개발에 관한 연구, 한국지방행정연구원, 2006, p. 51.

문 의 처
02)6788-5269