



제418회 국회 (정기회)
제4차 외교통일위원회

남북관계 발전에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

< 기본계획 삭제, 남북합의서 이행을 위한 계획 수립 등 >
■ 김기웅의원 대표발의(의안번호 제2202246호)

2024. 11.

외 교 통 일 위 원 회
전문위원 김 사 우

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3
1. ‘남북관계발전 기본계획’ 관련 조문 삭제, ‘남북합의서 이행계획’의 수립 등	3
2. 지원인력의 임명, 지원인력에 대한 벌칙 적용에 있어서의 공무원 의제 신설	10
3. 군사 등 특정 분야의 남북회담 지휘·통제권 위임	14

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 김기웅의원 등 11인
2. 발 의 일 : 2024. 7. 25.
3. 회 부 일 : 2024. 7. 26.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 정부가 남북관계발전기본계획을 5년마다 수립하고, 이를 바탕으로 통일부장관이 매년 연도별 시행계획을 세워 국회에 보고하도록 하고 있음. 그러나 이는 급변하는 국제정세와 남북관계를 고려할 때, 남북한 간 협의나 공감대 없이 우리 측이 독자적으로 수립한다는 점에서 매우 비현실적이고 실질적인 실현 가능성이 적다는 지적이 있었음. 또한, 정부가 북한과의 협상을 통해 남북관계 발전을 도모해 나가야 하는데 사전에 우리 측의 기본 입장과 추진 방향을 공개하는 것이 바람직하고 적절한 것인가 하는 의문도 있음. 실제로 동 법이 제정된 2005년 이후 지금까지 남북관계발전기본계획이 4차례 수립되었으나 ‘계획을 위한 계획’, ‘보고를 위한 계획’ 수준의 형식적인 수준에 그쳤던 것이 사실임.

이런 점에서 오히려 남북 간 합의가 이루어졌을 경우, 이에 대한 구체적인 이행계획을 수립하고 보고하도록 하는 것이 남북관계의 현실에 부합하고 남북 간 원만한 협상, 남북관계의 발전을 위해 필요하고

바람직한 것으로 보임. 이와 함께 현재는 모든 남북회담의 지휘·통제를 통일부장관이 하도록 하고 있으나 현실적으로 경제, 군사 등 전문성이 크게 요구되는 남북협상의 경우, 통일부장관이 구체적인 지휘·감독을 그 분야의 중앙행정기관의 장에게 위임할 수 있도록 하는 것이 보다 실효적인 협상을 뒷받침하는 데 도움이 될 것으로 보임.

또한, 남북회담 대표 및 특별사절 임명에 대한 규정에 이를 보좌하는 수행원등 실무진에 관련된 규정이 없는 등 제도적으로 미흡한 부분이 있어 이를 보완할 필요가 있음(안 제23조의2 신설 등).

Ⅲ. 검토의견

1. ‘남북관계발전 기본계획’ 관련 조문 삭제, ‘남북합의서 이행계획’의 수립 등

- 개정안은 정부가 5년마다 수립해야 하는 남북관계발전에 관한 기본계획 및 동 계획의 추진실적에 따른 평가 관련 조문들을 모두 삭제하는 대신, 남북합의서가 공포된 경우에 ‘남북합의서 이행을 위한 계획’을 수립하도록 함(안 제13조 및 제13조의2 삭제, 안 제23조의2 신설 등).

현행	개정안
제13조(남북관계발전기본계획의 수립) ①정부는 남북관계발전에 관한 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립하여야 한다. ②기본계획은 통일부장관이 남북관계발전위원회의 심의 및 국무회의의 심의를 거쳐 이를 확정한다. 다만, 예산이 수반되는 기본계획은 국회의 동의를 얻어야 한다. ③기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 남북관계 발전의 기본방향 2. 한반도 평화증진에 관한 사항 3. 남한과 북한간 교류·협력에 관한 사항	<삭 제>

4. 정부의 지방자치단체 및 비영리법인·비영리민간단체와의 민관협력체계 구축 등 남북관계 발전에 필요한 기반의 조성에 관한 사항

5. 그 밖에 남북관계발전에 필요한 사항

④ 통일부장관은 관계중앙행정기관의 장과 협의를 거쳐 기본계획에 따른 연도별 시행계획(이하 “시행계획”이라 한다)을 수립하여야 한다.

⑤ 통일부장관은 기본계획 및 시행계획(이하 “기본계획등”이라 한다)을 수립하거나 대통령령으로 정하는 기본계획등의 주요 사항을 변경하는 경우 이를 다음 각 호의 구분에 따른 시기까지 국회에 보고하여야 한다.

1. 기본계획등의 수립: 정기국회 개회 전까지

2. 기본계획등의 주요 사항 변경: 변경 후 30일 이내

제13조의2(기본계획등의 평가) ① 통일부장관은 기본계획의 추진실적에 대한 평가를 실시하고 그 결과를 반영하여 기본계획을 수립·변경한다.

② 통일부장관은 매년 전년도 시행계획의 추진실적에 대하여 평가를 실시하고 그 결과를 반영하

<삭 제>

여 시행계획을 수립·변경한다.

③ 통일부장관은 제1항 및 제2항에 따른 평가를 전문연구기관 등에 위탁하여 시행할 수 있다.

④ 제1항 및 제2항의 평가 결과는 제14조에 따른 남북관계발전위원회의 심의를 거쳐야 한다.

⑤ 통일부장관은 제1항 및 제2항에 따른 평가 결과를 국회에 보고하여야 한다.

⑥ 기본계획등의 평가 절차, 평가 방법 등 그 밖에 기본계획등의 추진실적을 평가하기 위하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

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

② ~ ⑥ (생략)

<신설>

제14조(남북관계발전위원회) ① 제23조의2에 따른 남북합의서 이행을 위한 계획-----

-----.

② ~ ⑥ (현행과 같음)

제23조의2(남북합의서 이행을 위한 계획 수립) ① 통일부장관은 제22조에 따라 남북합의서가 공포된 후 3개월 이내에 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장과 협의한 후 위원회의 심의를 거쳐 남북합의서 이행을 위한 계획(이하 이 조에서 “이행계획”이라 한다)을 수립하여야 한다.

② 통일부장관은 남북관계의 중

	<u>대한 변화 등으로 인하여 필요하다고 인정되는 경우 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장과 협의한 후 위원회의 심의를 거쳐 이행계획을 변경할 수 있다.</u> <u>③ 통일부장관은 이행계획을 수립하거나 변경한 때에는 지체 없이 이를 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.</u> <u>④ 이행계획의 세부 내용 및 수립 절차·방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</u> 부 칙 제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다. 제2조(남북합의서 이행을 위한 계획 수립에 관한 경과조치) 이 법 시행 전에 공포된 남북합의서의 경우 제23조의2의 개정규정을 적용하지 아니한다.
--	---

- 현행법은 정부로 하여금 남북관계 발전의 기본방향, 한반도 평화증진에 관한 사항 등을 포함하는 남북관계발전에관한기본계획(이하 “기본계획”이라 함)을 5년마다 수립하도록 하고, 통일부장관이 남북관계발전위원회 및 국무회의 심의를 거쳐 기본계획을 확정하되 예산이 수반되는 경우 국회의 동의를 얻도록 규정하는 한편,

통일부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의를 거쳐 기본계획에 따른 연도별 시행계획(이하 “시행계획”이라 함)을 수립하고, 기본계획과 시행계획을 정기국회 개회 전까지 국회에 보고하도록 의무화하고 있으며(제13조),

아울러 통일부장관은 기본계획 추진실적에 대한 평가, 전년도 시행계획의 추진실적에 대한 평가를 각각 실시하고, 이를 반영하여 시행계획을 수립하거나 변경하도록 하는 동시에 각각의 평가 결과를 국회에 보고하도록 규정(제13조의2)하고 있음.

- 이 법률이 제정된 2005년 이후 현재까지 기본계획은 모두 4차례 수립되었고, 기본계획에 따른 시행계획도 매년 수립되고 있음.

2007년 남북정상회담 개최 이후 수립된 제1차 기본계획(2008-2012)의 추진과제에는 ‘9·19 공동성명 이행 촉진’ 등 남북합의서 후속조치에 대한 내용이 다수 포함되어 있었으나, 제2차~제4차 기본계획에는 남북합의서 이행 관련 내용이 거의 반영되어 있지 아니함.¹⁾

- 한편, 이러한 계획들이 북한과의 협이나 공감대 없이 우리 정부가 일방적으로 수립하고 있어서 실현 가능성이 적다는 지적이 있어 왔고, 또한 남북관계는 북한과의 협상을 통해 발전을 모색해야 할 것인데 우리 정부의 기본입장 및 추진 방향을 기본계획을 통해 일방적으로 공개하는

1) 참고로 제4차 기본계획의 추진과제는 ‘북한 비핵화 추진과 한반도 평화 정착’, ‘원칙 있는 남북 관계 정상화 추진’, ‘북한인권 및 남북 간 인도적 문제 해결’, ‘북한 정보분석 강화’, ‘국민·국제 사회와 함께 하는 통일 준비’임.

것이 타당한가에 대한 의문이 제기되기도 하였음.

- 개정안은 현행법에 따른 기본계획·시행계획의 수립 및 평가와 관련한 규정을 모두 삭제하되, 남북 간 합의가 이루어진 경우를 전제로 하여 그에 대한 구체적인 계획을 수립하기 위한 ‘남북합의서 이행을 위한 계획’(이하 ‘이행계획’)을 신설하고 있는 바,

국회 동의 또는 국무회의 심의를 거친 남북합의서를 대통령이 「법령 등 공포에 관한 법률」의 규정에 따라 공포한 경우에는 통일부장관이 3개월 이내에 이행계획을 수립하되 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장과 협의하고 남북관계발전위원회의 심의를 거쳐 국회 소관 상임위원회에 지체없이 보고하도록 하며,

남북관계의 중대한 변화 등으로 인해 필요하다고 인정되는 경우에는 같은 절차를 거쳐 이행계획을 변경한 후 국회에 보고하도록 하되, 안부칙 제2조에서 동 개정법률 시행 전에 공포된 남북합의서의 경우에는 제23조의2 개정규정을 적용하지 않도록 경과조치를 두고 있음.

- 개정안은 현재 ‘국회 보고를 위한 계획’의 형식적인 계획을 수립할 것이 아니라, 남북 간 합의가 실제로 성사된 경우에 통일부장관이 이에 대한 이행계획을 구체적으로 수립하고 국회에 보고하도록 함으로써 현재의 남북관계 실정에 부합하고 향후 남북 간의 원만한 협상을 도모할 수 있을 것이라는 전제에서 제기된 것으로 보임.

- 향후 남북합의서 체결·비준이 이루어질 경우, 개정안에 따라 통일부장관이 관계부처 등과 협의하여 3개월 내에 그 구체적인 이행계획을 수립하고 이를 국회 소관 상임위원회에 보고하도록 법률에 명확히 규정함으로써 남북합의서의 이행력 확보 및 남북관계의 발전 등을 가져올 수 있을 것으로 생각됨.
- 다만, 「남북관계발전에 관한 법률」이 남북관계 및 대북정책에 있어 기본법의 성격을 띠고 있고, 기본법 등에서 특정 분야 정책의 수립·집행과 관련한 기본계획 및 시행계획을 정기적으로 수립하도록 하는 이유는 국가 또는 지방자치단체가 수행해야 할 책무를 법률에 명시함으로써 정부 등이 해당 정책을 더욱 적극적으로 집행하도록 유도할 수 있다는 점, 그리고 기본계획을 통해 대국민 공감대 확보 등 정책적 투명성을 높이기 위한 측면이 있는 점 등을 종합적으로 고려하여 결정할 필요가 있음.
- 통일부는 동 개정안에 대하여, 기본계획은 범정부적 대북·통일정책의 방향과 과제를 설정함으로써 주무 부처(통일부) 뿐만 아니라 다른 정부 부처가 공유할 수 있도록 하여 정책의 효과성을 높일 수 있다는 점 등을 아울러 고려할 필요가 있다는 의견임.

2. 지원인력의 임명, 지원인력에 대한 벌칙 적용에 있어서의 공무원 의제 신설

- 개정안은 남북회담대표 또는 대북특별사절을 보좌하기 위해 필요한 수행원, 자문위원 또는 지원인력(이하 “수행원등”이라 함)을 임명하기 위한 근거를 신설 규정하고, “수행원등”에 대한 벌칙 적용에 있어서는 공무원으로 의제함(안 제15조의2 및 제15조의3 신설 등).

현행	개정안
제5조(다른 법률과의 관계) 이 법 중 남북회담대표, <u>대북특별사절 및 파견공무원에 관한 규정은 다른 법률에 우선하여 적용한다.</u> <u><신 설></u>	제5조(다른 법률과의 관계) ----- ----- <u>대북특별사절, 제15조의2에 따른 수행원등</u> ----- -----.
<u><신 설></u>	제15조의2(수행원등) 통일부장관은 남북회담대표 또는 대북특별사절을 보좌하기 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 수행원, 자문위원 또는 지원인력(이하 “수행원등”이라 한다)을 임명할 수 있다.
	제15조의3(해임) 남북회담대표, 대북특별사절 및 수행원등은 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 그가 담당한 임무가 종료된 때에 그 직(職)에서 해임된다.
제18조(지휘·감독 등) ①통일부장	제18조(지휘·감독 등) ①-----

관은 남북회담대표 및 파견공무원의 임무수행, 남북회담 운영에 관하여 필요한 지휘·감독을 한다. <단서 신설> ② (생략) 제20조(벌칙 적용에 있어서의 공무원 의제) 공무원이 아닌 자가 남북회담대표 또는 대북특별사절로 임명되어 이 법에 의한 직무를 수행하는 때에는 「형법」 제127조 및 제129조 내지 제132조의 적용에 있어서는 이를 공무원으로 본다.	-----수행원등----- ----- ----- ---. <단서 생략> ② (현행과 같음) 제20조(벌칙 적용에 있어서의 공무원 의제) -----남북회담대표, 대북특별사절 및 수행원등으로----- ----- ----- ----- -----.
---	--

□ 현행법은 남북회담대표 및 대북특별사절의 임명에 대해서는 법률에 직접 규정하고 있으나(제15조),²⁾ 남북회담대표 등을 보좌하기 위한 수행원 등 지원인력에 대해서는 시행령 제14조³⁾에서, 그리고 그 임기 종료

2) 「남북관계 발전에 관한 법률」 제15조(남북회담대표의 임명 등)

- ① 북한과 중요사항에 관하여 교섭 또는 회담에 참석하거나 중요한 남북합의서에 서명 또는 가서명하는 남북회담대표의 경우에는 통일부장관이 관계기관의 장과 협의한 후 제청하고 국무총리를 거쳐 대통령이 임명한다.
- ② 통일부장관은 북한과의 교섭 또는 회담 참석, 남북합의서의 서명 또는 가서명에 있어 남북회담대표가 된다.
- ③ 제1항 및 제2항의 경우를 제외한 남북회담대표는 통일부장관이 임명한다.
- ④ 대북특별사절은 대통령이 임명한다.
- ⑤ 2인 이상의 남북회담대표 또는 대북특별사절을 임명할 경우에는 서열을 정하고 수석남북회담대표 또는 수석대북특별사절을 지정하여야 한다.
- ⑥ 그 밖에 남북회담대표 및 대북특별사절의 임명 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

3) 「남북관계 발전에 관한 법률 시행령」 제14조(남북회담대표 등에 대한 지원)

- ① 통일부장관은 남북회담대표 또는 대북특별사절을 보좌하기 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 수행원·자문위원 및 지원인력(이하 “수행원등”이라 한다) 등을 지원할 수 있다.

에 대해서는 시행령 제16조4)에 위임하고 있음.

□ 개정안은 현재 이 법 시행령에서 규정하고 있는 남북회담대표 등의 임기 종료 등을 법률로 상향하여 규정하고, 수행원 등의 임명 및 해임 근거를 마련하여 법적인 안정성을 확보하려는 것으로 이해됨.

□ 개정안은 남북회담대표, 대북특별사절의 해임 및 수행원등의 임명·해임과 관련된 사항을 법률에 직접 규정하려는 것인바, 외교부의 유사입법례5)에 비추어 볼 때, 일부 자구 수정이 필요한 외에 특별한 문제점이 없다고 봄.6)

②통일부장관은 남북회담대표·대북특별사절 또는 수행원등의 원활한 직무수행을 위하여 예산의 범위 안에서 일정액의 활동비를 지급할 수 있다.

③통일부장관은 법 제15조제4항에 따라 대통령이 대북특별사절을 임명하고자 하는 때에는 임명절차 및 임무수행에 관하여 필요한 지원을 하여야 한다.

④법 제19조에 따라 공무원이 아닌 자를 남북회담대표 또는 대북특별사절로 임명한 때에는 공무원인 남북회담대표 또는 대북특별사절에 준하여 예우하고, 예산의 범위 안에서 회담의 성격, 회담기간 및 임명된 자의 직책 등에 따라 수당을 지급할 수 있으며, 예우 및 수당 지급 등에 관하여 필요한 사항은 통일부장관이 별도로 정한다.

4) 「남북관계 발전에 관한 법률 시행령」 제16조(대북특별사절 등의 임기)

①대북특별사절 및 공무원이 아닌 남북회담대표의 임기는 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 그가 담당할 임무가 종료된 때까지로 한다.

②공무원인 남북회담대표의 임기는 남북회담대표로 임명될 당시의 직위가 변경되는 때까지로 한다. 다만, 남북회담기간 중 그 직위가 변경되는 경우에는 그 회담기간이 종료될 때까지 남북회담대표로서의 임무를 유지하게 할 수 있다.

③제2항에 따라 남북회담대표의 임무가 종료된 경우에는 새로운 남북회담대표가 임명될 때까지 그 직위를 승계한 자로 하여금 남북회담대표의 임무를 수행하게 할 수 있다.

5) 「정부대표 및 특별사절의 임명과 권한에 관한 법률」

제9조(수행원) 외교부장관은 필요하다고 인정하면 정부대표 또는 특별사절의 사무를 보좌하게 하기 위하여 고문(顧問), 전문위원 보좌관 또는 그 밖의 수행원을 임명할 수 있다. <개정 2013. 3. 23.>

제10조(해임) ① 정부대표 또는 특별사절 및 그 수행원은 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 그가 담당할 임무가 종료된 때에 그 직(職)에서 해임된다.

② 제5조의2에 따라 특명전권대사 또는 대사의 대외직명을 지정받은 정부대표 또는 특별사절이 제1항에 따라 그 직에서 해임된 때에는 특명전권대사 또는 대사의 대외직명의 지정은 그 효력을 잃는다.

□ 참고로, 외교부의 경우 정부 대표를 보좌하기 위한 지원인력은 외교부장관이 임명할 수 있도록 「정부대표 및 특별사절의 임명과 권한에 관한 법률」에서 규정하고 있음.

□ 아울러, 벌칙 적용에서 공무원 의제를 두는 입법례는 공무원이 아닌 사람이 공적인 업무를 수행하다 특정한 불법행위를 하는 경우 그 사람을 공무원으로 보아 처벌을 강화하기 위한 것인데,

개정안은 수행원등의 경우에도 「형법」 제127조 및 제129조부터 제132조까지는 ‘공무상 비밀누설죄 및 뇌물에 관한 죄’를 적용하려는 것이고, 이러한 내용은 반드시 법률에서 규율할 필요가 있다는 점에서 타당하다고 봄.

6) 동 개정안에 따른 경우, 제18조제2항에는 “파견공무원”이 그대로 유지됨.

3. 군사 등 특정 분야의 남북회담 지휘·통제권 위임

- 개정안은 군사 또는 경제 분야 등 전문성이 요구되는 특정 분야의 경우 통일부장관의 지휘·감독 권한을 관계 중앙행정기관의 장에게 위임하도록 규정함(안 제18조제1항 단서 신설).

현행	개정안
제18조(지휘·감독 등) ①통일부장관은 남북회담대표 및 <u>파견공무원</u> 의 임무수행, 남북회담 운영에 관하여 필요한 지휘·감독을 한다. <u><단서 신설></u>	제18조(지휘·감독 등) ①----- -----수행원등----- ----- ----- <u>. 다만,</u> <u>군사 또는 경제 분야 등 특정한 분야의 전문성이 요구되는 경우 통일부장관은 지휘·감독 권한을 관계 중앙행정기관의 장에게 위임할 수 있다.</u>
② 남북회담대표 및 <u>파견공무원</u> 의 임무수행, 남북회담 운영 등 그밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	② (현행과 같음)

- 현행법은 남북회담대표 및 파견공무원의 임무수행, 남북회담 운영에 관하여 필요한 지휘·감독을 통일부장관이 하도록 규정하고 있음.
- 개정안은 안 제5조 및 제15조의2 등에서 남북회담대표 또는 대북특별사절을 보좌하기 위해 필요한 수행원, 자문위원 또는 지원인력을 통칭하여 “수행원등”으로 약칭하고, 통일부장관으로 하여금 군사 또는 경제

분야 등 특정 분야의 경우에는 해당 분야의 중앙행정기관의 장에게 지휘·감독 권한을 위임할 수 있도록 단서를 신설함으로써 전문성이 요구되는 분야에서의 실효적인 협상이 이루어질 수 있도록 하려는 것임.

□ 개정안에 따른 경우, 군사 분야 등 특히 전문성이 요구되는 남북협상의 경우 해당 분야의 중앙행정기관의 장이 추진할 수 있도록 함으로써 협상의 구체성 및 실효성을 제고할 수 있을 것으로 봄.

□ 통일부는 동 개정안에 대해, 「정부조직법」상 남북대화에 관한 사항은 통일부에서 관장하도록 규정하고 있으므로, 일관된 원칙 하에 특정분야 전문성이 요구되는 남북회담의 경우도 통일부 장관이 지휘·감독 권한을 행사하고, 그에 따라 관계 중앙행정기관 관계자가 참여하는 것이 타당하다는 의견임.

□ 한편, 어떤 행정기관의 장이 그 권한의 일부를 대등한 관계의 다른 행정기관에게 맡겨 그의 권한과 책임 아래 행사하도록 하는 경우는 ‘위임’이 아니라 ‘위탁’이므로, 용어의 뜻에 부합하도록 수정할 필요가 있고,⁷⁾ 아울러 개정안 제18조제1항에서 “파견공무원”을 “수행원등”으로 할 경우에는 일관성 있는 자구를 위해 같은 조 제2항의 “파견공무원”을 “수행원등”으로 수정할 필요가 있음.

7) 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 제2조(정의) 이 영에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “위임”이란 법률에 규정된 행정기관의 장의 권한 중 일부를 그 보조기관 또는 하급행정기관의 장이나 지방자치단체의 장에게 맡겨 그의 권한과 책임 아래 행사하도록 하는 것을 말한다.
2. “위탁”이란 법률에 규정된 행정기관의 장의 권한 중 일부를 다른 행정기관의 장에게 맡겨 그의 권한과 책임 아래 행사하도록 하는 것을 말한다.

문 의 처
02)6788-5269