



제422회 국회(임시회)
제1차 행정안전위원회

접경지역 지원 특별법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈정주생활지원금 지급 신설〉

- 이해식의원 대표발의(의안번호 제2205089)
- 모경종의원 대표발의(의안번호 제2205333)
- 배준영의원 대표발의(의안번호 제2205395)

2025. 2.

행 정 안 전 위 원 회

수석전문위원 유상조

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	4
1. 정주생활지원금 지급 신설	4

I . 제안경위

1. 이해식의원안

가. 발 의 자 : 이해식의원 등 17인

나. 발의연월일 : 2024. 10. 31.

다. 회부연월일 : 2024. 11. 1.

2. 모경종의원안

가. 발 의 자 : 모경종의원 등 13인

나. 발의연월일 : 2024. 11. 7.

다. 회부연월일 : 2024. 11. 8.

3. 배준영의원안

가. 발 의 자 : 배준영의원 등 10인

나. 발의연월일 : 2024. 11. 8.

다. 회부연월일 : 2024. 11. 11.

II. 제안이유 및 주요내용

1. 이해식의원안

「서해 5도 지원 특별법」에 따르면 서해 5도인 백령도·대청도·소청도·연평도·소연평도에 일정한 기간 이상 거주한 주민에 대하여 정주생활지원금을 지급할 수 있도록 하고 있음.

그런데 인천광역시 강화군에 속하는 섬도 서해 5도와 같은 접경지역 도서임에도 불구하고 별도의 지원을 받지 못하는 상황임.

이에 접경지역에 있는 서해 5도의 인근 섬인 인천광역시 강화군에 속하는 주문도·불음도·아차도·말도·서검도·미법도·교동도에 일정한 기간 이상 거주한 주민에 대해서도 정주생활지원금을 지급할 수 있도록 하려는 것임(안 제27조의2 신설).

2. 모경종의원안

인천광역시 강화군 강화읍에 위치한 대산리·월곶리, 송해면에 위치한 송퇴리·당산리, 양사면에 위치한 북성리·인화리·철산리·교산리 이상 3개 읍·면, 8개 리는 한강하구와 서해가 만나는 해상 경계로부터 3해리 이내에 인접하고 있는 지역으로, 지난 70년간 국방과 국가안보를 위해 자유로운 통행에 제한을 받고 있으며, 군사시설 보호 규제로 각종 개발행위, 건축행위 등에 있어 재산권 침해를 받아 오고 있음.

현재 「서해 5도 지원특별법」은 해당 지역에 일정 기간 이상 거주

한 주민에 대하여 정주생활지원금을 지원하도록 하고 있는데 이를 확대하여 한강하구와 서해가 만나는 해상 경계 인접 지역도 이 같은 지원을 받을 수 있도록 하려는 것임(안 제27조의2 신설).

3. 배준영의원안

「서해 5도 지원 특별법」에 따르면 서해 5도인 백령도·대청도·소청도·연평도·소연평도에 일정한 기간 이상 거주한 주민에 대하여 정주생활지원금을 지급할 수 있도록 하고 있음.

그러나 인천광역시 강화군 등, 경기도 연천 등, 강원도 철원 등 접경지역주민들은 북한과 인접하고 대남도발로 인해 심각한 피해를 입고 있음에도 불구하고 별도의 지원을 받지 못하는 상황임.

이에 접경지역 내 일정한 기간 이상 거주한 주민에 대해서도 정주생활지원금을 지급할 수 있도록 하려는 것임(안 제27조의2 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 정주생활지원금 지급 신설

개정안들은 접경지역 주민의 정주여건을 개선하기 위해 서해 5도에 지급되고 있는 정주생활지원금을 ① 서해 5도의 인근 섬, ② 한강하구와 서해가 만나는 해상 경계 인접 지역, ③ 접경지역 전체 등으로 확대하여 지급할 수 있도록 하려는 것임(이해식의원안·모경종의원안·배준영의원안 제27조의2 신설).

현 행	이해식의원안	모경종의원안	배준영의원안
<신 설>	제27조의2(생활지원금 지원 특례) ① 「서해 5도 지원 특별법」 제12조에 도 불구하고 국가 는 접경지역에 있 는 서해 5도의 인 근 섬(인천광역시 강화군에 속하는 주문도·불음도·아차도·말도·서검도·미법도·교동도를 말한다. 이하 이 조에서 “생활지원대상섬”이라 한다) 주민의 안정적인 생활을 지원 하기 위하여 다음	제27조의2(정주생활지원금 지원 특례) ① 「서해 5도 지원 특별법」 제12 조에도 불구하고 한강하구와 서해가 만나는 해상 경계 와 접하고 있는(인 천광역시 강화읍에 위치한 대산리·월곶리, 송해면에 위치한 송퇴리·당산리, 양사면에 위치한 북성리·인화리·철산리·교산리를 말한다. 이하 이 조에서 “서해해상	제27조의2(정주생활지원금 지원 특례) ① 「서해 5도 지원 특별법」 제12 조에도 불구하고 국가는 접경지역 주민의 안정적인 생활을 지원하기 위하여 다음 각 호 의 어느 하나에 해당하는 자 중 접경 지역 내 일정한 기간 이상 거주한 주민에 대하여 정주 생활지원금을 지급 할 수 있다.

현 행	이해식의원안	모경중의원안	배준영의원안
	각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중 생활지원대상섭에 일정한 기간 이상 거주한 주민에 대하여 정주생활지원금을 지급할 수 있다. 1. 「주민등록법」에 따라 생활지원대상섭에 주소가 등록되어 있는 자 2. 「재한외국인처우 기본법」 제2조제3호에 따른 결혼이민자 ② 제1항에 따른 정주생활지원금의 지급대상, 지급기준이나 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	경계지역”이라 한다) 주민의 안정적인 생활을 지원하기 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중 서해해상경계지역에 일정 기간 이상 거주한 주민에 대하여 정주생활지원금을 지급할 수 있다. 1. 「주민등록법」에 따라 서해해상경계지역에 주소가 등록되어 있는 자 2. 「재한외국인처우 기본법」 제2조제3호에 따른 결혼이민자 ② 제1항에 따른 정주생활지원금의 지급대상, 지급기준이나 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	1. 「주민등록법」에 따라 접경지역에 주소가 등록되어 있는 자 2. 「재한외국인처우 기본법」 제2조제3호에 따른 결혼이민자 ② 제1항에 따른 정주생활지원금의 지급대상, 지급기준이나 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
부 칙 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.			

접경지역은 「접경지역 지원 특별법」 제2조 및 동법 시행령 제2조에 따라, ① 비무장지대 또는 해상의 북방한계선과 잇닿아 있는 10개 시·군(법률)과 ② 민간인통제선과의 거리 등을 기준으로 대통령령으로 정하는 5개 시·군 등 총 15개 시·군으로 정해지는데,¹⁾

< 접경지역(15개 시·군) 개요 >

구 분	인천광역시 (2)	경기도 (7)	강원도 (6)
① 비무장지대 또는 북방한계선과 잇닿아 있는 시·군 (법률)	옹진군, 강화군	김포시, 파주시*, 연천군	철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군
② 기타 대통령령으로 정하는 시·군	-	고양시, 양주시, 동두천시, 포천시	춘천시

* 비무장지대 내 집단취락지역(파주시 군내면 대성동 포함)

접경지역 중 옹진군에 위치한 서해 5도(백령도, 대청도, 소청도, 연평도, 소연평도)는 「서해 5도 지원 특별법」의 적용 대상으로, 주민의 안정적인 생활을 지원하고 정주여건을 개선하기 위하여 주민들에게 매월 정주생활지원금을 지원하고 있음.²⁾

1) 「접경지역 지원 특별법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “접경지역”이란 1953년 7월 27일 체결된 「군사정전에 관한 협정」에 따라 설치된 비무장지대 또는 해상의 북방한계선과 잇닿아 있는 시·군과 「군사기지 및 군사시설 보호법」 제2조제7호에 따른 민간인통제선(이하 “민간인통제선”이라 한다) 이남(以南)의 지역 중 민간인통제선과의 거리 및 지리적 여건 등을 기준으로 하여 대통령령으로 정하는 시·군을 말한다. 다만, 비무장지대는 제외하되 비무장지대 내 집단취락지역은 접경지역으로 본다.

「접경지역 지원 특별법 시행령」

제2조(접경지역의 범위) ① 「접경지역 지원 특별법」(이하 “법”이라 한다) 제2조제1호 본문의 비무장지대 또는 해상의 북방한계선과 잇닿아 있는 시·군은 다음 각 호의 구분에 따른 시·군으로 한다.

1. 인천광역시: 강화군, 옹진군
2. 경기도: 김포시, 파주시, 연천군
3. 강원도: 철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군

② 법 제2조제1호 본문에서 “대통령령으로 정하는 시·군”이란 다음 각 호의 구분에 따른 시·군을 말한다.

1. 경기도: 고양시, 양주시, 동두천시, 포천시
2. 강원도: 춘천시

③ 법 제2조제1호 단서의 비무장지대 내 집단취락지역은 비무장지대 중 경기도 파주시 군내면에 위치한 집단취락지역으로 한다.

개정안들은 서해 5도 외의 다른 접경지역도 북한과 인접하여 대남 도발로 인한 심각한 피해를 입고 있고, 군사시설 보호 규제로 각종 개발행위나 건축행위 등에서 재산권 침해를 받고 있음을 고려하여,

접경지역 주민의 정주여건 개선을 위해 정주생활지원금 지원 특례를 ① 서해 5도의 인근 섬(“생활지원대상섬”), ② 한강하구와 서해가 만나는 해상 경계 인접 지역(“서해해상경계지역”), ③ 접경지역 전체 등으로 확대하려는 것으로, 접경지역 주민의 생활 안정을 보장할 수 있다는 점에서 그 입법취지는 타당함.

특히 최근 북한의 대남방송으로 인한 소음피해, 오물풍선 살포 등 접경지역 주민의 생활의 불안정성이 지적되고 있는 상황³⁾을 고려할 때, 접경지역 주민이 타지역으로 이주하는 것을 막고 접경지역에 지속적으로 정착할 수 있도록 함으로써 접경지역 인구감소를 방지할 수 있는 효과를 기대할 수 있을 것으로 보임.

2) 「서해 5도 지원 특별법」

제12조(서해 5도 정주생활지원금 지원) ① 국가는 주민의 안정적인 생활을 지원하기 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중 서해 5도에 일정한 기간 이상 거주한 주민에 대하여 정주생활지원금을 지급할 수 있다.

1. 「주민등록법」에 따라 서해 5도에 주소가 등록되어 있는 자
2. 「재한외국인 처우 기본법」 제2조제3호에 따른 결혼이민자

② 제1항에 따른 정주생활지원금의 지급대상, 지급기준이나 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

「서해 5도 지원 특별법 시행령」

제7조(정주생활지원금의 지급대상 등) ③ 정주생활지원금은 그 지급대상자별로 매월 지급한다. 다만, 정주생활지원금의 지급대상자가 다음 각 호의 구분에 따른 사람에게 정주생활지원금을 지급하여 줄 것을 신청하는 경우에는 그 사람에게 지급할 수 있다.

1. 제1항제1호 또는 제2항의 지급대상자인 경우: 「주민등록법 시행령」 제6조에 따른 세대별 주민등록표에 적힌 세대주
2. 제1항제2호의 지급대상자인 경우: 배우자

- 3) - 제22대 국회 행정안전위원회 국정감사 회의록(2024.10.7.)
- 제22대 국회 행정안전위원회 국정감사 회의록(2024.10.14.)

< 개정안별 정주생활지원금 지원 대상지역4) >

구 분	이해식의원안	모경종의원안	배준영의원안
지원금	“생활지원금”	“정주생활지원금”	“정주생활지원금”
대상지역	“생활지원대상섬” 강화군에 속하는 <u>주문도·볼음도·아차도·말도·</u> <u>서검도·미법도·교동도</u>	“서해해상경계지역” 강화군에 속하는 <u>강화읍(대산리·월곶리),</u> <u>송해면(송뢰리·당산리),</u> <u>양사면(북성리·인화리·철산리</u> <u>·교산리)</u>	“접경지역”
주민 수	3,497명	3,066명	3,143,388명
지원대상	다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중 해당 지역에 일정 기간 이상 거주한 주민 1. 「주민등록법」에 따라 해당 지역에 주소가 등록되어 있는 자 2. 「재한외국인 처우 기본법」 제2조제3호에 따른 결혼이민자		

다만, 서해 5도의 정주생활지원금은 연평도 포격사건 이후 안전 등의 문제로 이주하려는 주민이 증가하여 서해 5도가 공도화 되는 것을 방지할 필요가 있다는 논의, 서해 5도는 북한과의 대치로 인하여 군사적 충돌⁵⁾과 군사훈련에 따라 생업활동이 저해될 수 있는 가능성이 존재하여 서해 5도에 거주하는 주민의 생활 여건을 보장할 필요가 있다는 논의⁶⁾를 반영하여 「서해 5도 지원 특별법」 제정을 통해 도입된

4)



5) 제1연평해전('99.6월), 제2연평해전('02.6월), 백령도 인근 북한 해안포 200발 발포 및 대응사격('24.1월) 등 군사 충돌과 주민 대피 빈번 발생

점을 고려할 필요가 있음.

< 서해 5도 현황 및 정주생활지원금 내역 >

□ 서해5도 일반현황

- (행정구역) 인천시 옹진군의 3개면(연평면, 백령면, 대청면) 5개 도서
* 대연평도, 소연평도, 백령도, 대청도, 소청도
- (인구/면적) 인구 5,382세대 8,382명*,⁷⁾ 면적 74km²(여의도 면적의 25.5배)
* 주민등록 기준('23.12월), 육·해·공군·해병여단 등 6천여명 군병력 별도
- (지리적 여건) 서해 북방한계선(NLL) 부근으로 北의 위협에 노출
* 연평도는 황해남도 부포리에서 10km, 백령도는 장산곶에서 15km 거리
- (업종) 농업 30%, 어업 27%, 상업 8%, 학생 5%, 공무원 5% 등

□ 정주생활지원금 내역

- (사업명) 서해 5도 종합발전 지원 사업(행정안전부)
※ (근거) 「서해 5도 지원 특별법」 제12조(서해 5도 정주생활지원금 지원)
- (규모) 「서해 5도 종합발전지원 사업('25년(안) 8,540백만원)」의 내역사업인 정주생활지원금('25년) : 7,192백만원 편성
· (산출 근거) [월평균 1,068명×12만원×12개월+월평균 3,450명×18만원×12개월] × 지자체 보조 80%
※ 별도 수당을 받는 군인, 공무원인 주민은 지급 대상에서 제외,
6개월~10년 미만 거주자 월 12만원, 10년 이상 거주자 월 18만원 지급⁸⁾

구분	2011~2017년	2018~2021년	2022년	2023년	2024년	2025년
10년미만 거주	월 5만원	월 5만원	월 6만원	월 8만원	월 10만원	월 12만원
10년이상 거주		월 10만원	월 12만원	월 15만원	월 16만원	월 18만원

※ 자료: 기획재정부

6) 제294회 국회(정기회) 행정안전위원회 제10차 전체회의 회의록(2010.11.30.), 제294회 국회(정기회) 제6차 법안심사소위 회의록(2010.12.3.), 서해5도 지역 지원 특별법안 심사보고서(2010.12.)

7) 2011년부터 서해 5도 주민에게 정주생활지원금이 지급된 이후, 서해5도 주민등록인구수는 2017년까지 증가추세에 있었으나 이후 지속적으로 감소추세에 있음.

연도	2008	2011	2014	2017	2020	2023	2024
인구	8,036	8,688	9,191	9,584	8,723	8,382	8,151

8) 「서해 5도 정주생활지원금 지원 지침」

제3조(지급대상 및 기준) ① 지원금 지급대상은 영 제7조제1항에 따라 지급일을 기준으로 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람으로 한다. 다만, 「공무원수당 등에 관한 규정」, 「지방공

또한, 정주생활지원금 지원 대상지역과 관련하여 ① 한강하구와 서해가 만나는 해상 경계와 접하고 있는 지역인 “서해해상경계지역”이나 서해 5도의 인근 섬인 “생활지원대상섬”을 지원 대상으로 할 경우, 유사한 피해를 받고 있는 휴전선 인근의 다른 접경지역 주민들과의 형평성의 문제가 발생할 수 있으며,

② 접경지역 전체를 대상으로 할 경우, 15개 시·군의 3.1백만명 주민에 정주생활지원금이 지급되므로 막대한 재정이 소요될 수 있고, 접경지역 중 7개의 시(김포시, 파주시, 고양시, 양주시, 동두천시, 포천시)는 상대적으로 군사적 위협으로부터 안전하고 생활 여건이 양호한 점 등을 고려하여 지원 대상지역의 범위에 대한 논의가 필요할 것으로 보임.

한편, 예산정책처의 비용 추계 결과에 따르면,

① 접경지역의 생활지원대상섬 주민에게 정주생활지원금을 지급할 경우, 추가재정소요는 2026년부터 2030년까지 5년 동안 총 214억원~321억원(연평균 43억원~64억원)으로 추계되고(이해식 의원안),

② 접경지역의 서해해상경계지역 주민에게 정주생활지원금을 지급

무원수당 등에 관한 규정」, 그 밖의 법령에 따라 특수지근무수당을 지급받는 사람은 제외한다.

1. 「주민등록법」에 따라 6개월 이상 서해 5도에 주소가 등록되어 있고, 등록한 날부터 실제 거주한 기간이 6개월 이상인 자
2. 「재한외국인 처우 기본법」 제2조제3호에 따른 결혼이민자는 「출입국관리법」에 따라 6개월 이상 서해 5도에 체류지가 등록되어 있고, 등록한 날부터 실제 체류한 기간이 6개월 이상인 자

② 제1항에 해당하는 사람 중 10년 이상 서해 5도에 주소나 체류지가 등록되어 있고, 등록한 날부터 실제 거주한 기간이 10년 이상인 사람에게는 지원금을 추가하여 지원할 수 있다.

제4조(지급액) ① 제3조제1항에 해당하는 사람의 지원금은 1인당 매월 12만원으로 한다.

② 제3조제2항에 해당하는 사람의 지원금은 1인당 매월 18만원으로 한다.

할 경우, 추가재정소요는 2026년부터 2030년까지 5년 동안 총 187억원 ~281억원(연평균 37억원~56억원)으로 추계되며(모경종 의원안),

③ **접경지역**의 주민에게 정주생활지원금을 지급할 경우, 추가재정소요는 2026년부터 2030년까지 5년 동안 총 7,666억원~1조 1,499억원(연평균 1,533억원~2,299억원)으로 추계됨(배준영 의원안).

< 개정안별 추가재정소요(2026~2030년) >

(단위: 억원)

구 분		2026	2027	2028	2029	2030	합 계
이해식 의원안	서해5도 기준*, 50% 지급	41	42	43	44	44	214
	75% 지급	62	63	64	65	67	321
모경종 의원안	서해5도 기준, 50% 지급	36	37	37	38	39	187
	75% 지급	54	55	56	57	58	281
배준영 의원안	서해5도 기준**, 연1회, 50% 지급	1,473	1,502	1,532	1,563	1,594	7,666
	연1회, 75% 지급	2,209	2,253	2,298	2,344	2,391	11,499

* 2024년도 서해 5도 정주생활지원금 단가 기준

(6개월~10년 미만 거주자 월 10만원, 10년 이상 거주자 월 16만원)

** 배준영의원안은 접경지역의 주민 중 10년 이상 거주자의 비율을 현시점에서 추정하기가 어려우므로, 접경지역에 6개월 이상 거주한 주민에게 정주생활지원금을 지급하는 것으로 추계

※ 자료: 국회예산정책처

참고로, 행정안전부 및 기획재정부는 접경지역 전체에 정주생활지원금 지원 시 막대한 예산이 소요되어 재정부담이 크고, 서해 5도 인근 섬이나 서해해상경계지역은 서해 5도에 비해 군사적 위협이 적으며 생활환경이 양호한 편이므로, 정주생활지원금 지원은 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

문 의 처
02)6788-5350