



제429회 국회 (정기회)
제2차 외교통일위원회

남북관계 발전에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈 북한에 대한 ‘재난관리 지원’ 등 신설 〉
■ 이재강의원 대표발의(의안번호 제2211761호)

2025. 9.

외 교 통 일 위 원 회

전문위원 김 사 우

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유	1
III . 주요내용	1
IV . 검토의견	3
1. 북한에 대한 ‘재난관리 지원’의 근거 신설	3
2. 남북관계 발전 기반조성 사업에 ‘재난관리 지원’ 등 추가	7
3. 남북관계발전기본계획에 ‘재난관리 지원’ 등 추가	9
※ 참고자료	12

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 이재강 의원 등 11인
2. 발 의 일 : 2025. 7. 25.
3. 회 부 일 : 2025. 7. 28.

II. 제안이유

현행법은 정부가 인도주의 및 동포애 차원에서 필요한 경우 대북 지원을 할 수 있도록 규정하고 있음.

그런데 최근 기후 위기에 따른 자연재해 및 사회적 재난이 전세계적으로 심화되고 있는 가운데, 재난관리 체계가 열악한 북한에 대한 재난관리 지원의 필요성이 보다 높아지고 있음에도 불구하고 대북 재난관리 지원에 대한 명시적 규정이 미비함.

이에 대북 재난관리 지원에 관한 전반적인 사항을 명확하게 규정함으로써 재난으로부터 북한 내 주민을 보호함과 아울러 남북관계 발전에 이바지하려는 것임.

III. 주요내용

- 가. 정부는 북한 내 재난에 대한 예방·대비·대응 및 복구를 위하여 재난 관련 정보 제공, 구호물품·장비의 지원 등 각종 지원을 할 수 있도록 하고, 효율적인 재난관리를 위하여 남북간 재난 공동대

응 체계 구축에 노력하도록 함(안 제10조의2 신설).

나. 비영리법인·비영리민간단체에 대한 지원 대상에 재난관리 지원 및 남한과 북한간 재난 공동대응 체계 구축을 위한 사업이나 활동을 하는 법인 및 단체를 명확히 규정함(안 제12조의2제1항제5호).

다. 남북관계발전기본계획 수립사항에 재난관리 지원 및 남한과 북한간 재난 공동대응 체계 구축에 관한 사항을 추가함(안 제13조제3항제3호의2 신설).

IV. 검토의견

1. 북한에 대한 ‘재난관리 지원’의 근거 신설

- 개정안은 정부가 북한에서 발생하는 재난에 대한 관리(예방·대비·대응 및 복구)를 위해 지원할 수 있도록 근거를 신설하려는 것임 (안 제10조의2 신설).

현행	개정안
<u><신설></u>	<u>제10조의2(재난관리 지원 및 공동대응 체계 구축) ① 정부는 북한에서 발생하는 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조제1호에 따른 재난(이하 “재난”이라 한다)에 대한 예방·대비·대응 및 복구(이하 “재난관리”라 한다)를 위하여 다음 각 호의 지원을 할 수 있다.</u> <u>1. 재난 관련 정보 제공</u> <u>2. 의료시설을 포함한 구호물품·장비의 지원</u> <u>3. 보건의료활동</u> <u>4. 임시 재난 복구</u> <u>5. 그 밖에 재난관리에 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항</u> <u>② 정부는 효율적인 재난관리를 위하여 재난에 대한 남한과 북한 간 공동대응 체계를 구축하도록 노력한다.</u>

	③ 정부는 제1항에 따른 지원 및 제2항에 따른 재난 공동대응 체계 구축을 위한 시책을 수립·시행한다.
--	---

- 현행법 제10조¹⁾는 정부가 인도주의 및 동포에 차원에서 필요한 경우 대북지원을 할 수 있고, 북한에 대한 지원이 효율적·체계적이고 투명하게 이루어질 수 있도록 종합적인 시책을 수립·시행하도록 하고 있음.
- 최근 전 세계적인 기후위기에 직면하여 북한지역에도 자연재해 및 사회적 재난 요소가 증가하고 있는 바, 취약한 북한의 재난관리체제로 인하여 그 피해가 심화되고 있다는 지적이 있음.
- 이에 따라 개정안은 우리 정부로 하여금 북한 내 재난에 대한 예방·대비·대응 및 복구를 위하여 재난 관련 정보를 제공하고, 구호물품·장비의 지원 등 각종 지원을 하도록 하는 한편, 효율적인 재난관리를 위하여 남북간 재난 공동대응 체계를 구축하도록 노력할 것을 규정하고 있음.
- 개정안은 북한에서 발생하는 재난의 관리를 위한 지원의 근거와 그

1) 「남북관계 발전에 관한 법률」 제10조(북한에 대한 지원)

①정부는 인도주의와 동포에 차원에서 필요한 경우 북한에 대한 지원을 할 수 있다.

②정부는 북한에 대한 지원이 효율적이고 체계적이며 투명하게 이루어질 수 있도록 종합적인 시책을 수립·시행한다.

절차를 법률에 명확히 규정하려는 것인 바, 남북협력의 확대 필요라는 시대적 요청에 부응하고 남북 인도주의 증진 차원에서도 긍정적으로 평가할 수 있음.

□ 다만, 개정안(제1항 각 호 외의 부분)에서 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조제1호²⁾에 따른 ‘재난’ 개념을 인용하고 있어, 북한에서 발생하는 실제 재난 유형에 적용할 때 실무적 혼란 등 괴리가 있을 수 있음.

□ 한편, 재난관리는 재난의 예방, 대비, 대응, 복구를 위하여 하는 모든 활동을 총칭하며, 국민의 생명과 재산을 보호하기 위한 국가의 핵심 기능에 해당함. 따라서 종래 ‘주체’와 ‘자력갱생’을 강조하여 왔고, 최근에는 남북관계를 “민족 내부의 특수관계”가 아니라 “적대적 두 국가”로 상정한 북한 입장에서는 수용하기 어려운 측면이 있어 관련 규정이 입법되더라도 그 실효성 확보에 일정한 한계가

2) 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “재난”이란 국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로서 다음 각 목의 것을 말한다.

가. 자연재난: 태풍, 홍수, 호우(豪雨), 강풍, 풍랑, 해일(海溢), 대설, 한파, 낙뢰, 가뭄, 폭염, 지진, 황사(黃砂), 조류(藻類) 대발생, 조수(潮水), 화산활동, 「우주개발 진흥법」에 따른 자연 우주물체의 추락·충돌, 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해

나. 사회재난: 화재·붕괴·폭발·교통사고(항공사고 및 해상사고를 포함한다)·화생방사고·환경오염사고·다중운집인파사고 등으로 인하여 발생하는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해와 국가핵심기반의 마비, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 감염병 또는 「가축전염병예방법」에 따른 가축전염병의 확산, 「미세먼지 저감 및 관리에 관한 특별법」에 따른 미세먼지, 「우주개발 진흥법」에 따른 인공우주물체의 추락·충돌 등으로 인한 피해

2. (생략)

3. “재난관리”란 재난의 예방·대비·대응 및 복구를 위하여 하는 모든 활동을 말한다.

4. ~ 13. (생략)

있을 수 있다는 점을 고려할 필요가 있음.

- 또한, 개정안(제2항)에서의 남북 공동 대응체계 구축을 위한 노력 조항은 기존의 일방적 지원이라는 논란을 보완하여 장기적으로 인도적 교류와 신뢰 기반 형성에 기여할 수 있다는 측면에서 그 의의가 있다고 보나, 남북관계의 실질적 진전이 이루어지지 않을 경우 역시 실효성 확보가 어려울 수 있다는 점을 고려할 필요가 있음
- 통일부는 동 개정안에 대하여, 현행법 체계를 고려할 경우 일부 조항의 수정이 필요한 바, 이 법 제4조(정의)에 “재난”의 정의를 추가하고 안 제10조의2를 수정³⁾할 경우에는 개정 취지를 달성할 수 있다는 의견임.

3) 통일부 수정의견: 법 제4조(정의)에 제7호를 다음과 같이 신설(추가)하고 개정안 제10조의2를 다음과 같이 수정함.

제4조(정의) 7. “재난”이라 함은 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조제1호에 따른 재난(이하 “재난”이라 한다)을 말한다.

안 제10조의2(재난관리 지원 및 공동 대응체계 구축) ① 정부는 북한에서 발생하는 재난에 대해 재난 관련 정보 제공, 의료시설을 포함한 구호물품·장비의 지원, 보건의료활동, 임시 재난 복구 등 지원을 할 수 있다.

② 정부는 효율적인 재난관리를 위하여 재난에 대한 남한과 북한간 공동대응 체계를 구축하도록 노력한다.

2. 남북관계 발전 기반조성 사업에 ‘재난관리 지원’ 등 추가

- 개정안은 남북관계 발전에 필요한 기반 조성 또는 활동을 하는 비영리 법인·단체 지원에 “재난관리 지원 및 남한과 북한간 재난 공동대응 체계 구축”을 추가하려는 것임(안 제12조의2제1항제5호).

현 행	개 정 안
제12조의2(남북관계 발전의 기반 조성) ① 정부는 남북관계 발전에 필요한 기반을 조성하기 위하여 다음 각 호의 사업을 추진할 수 있다. 1. ~ 4. (생략) 5. 한반도 평화증진, 남북경제공동체 구현, 민족동질성 회복, <u>인도적문제 해결과 인권개선</u> 등 남북관계 발전에 필요한 기반을 조성하기 위한 사업이나 활동을 하는 비영리법인·비영리민간단체에 대한 지원 ② (생략)	제12조의2(남북관계 발전의 기반 조성) ① ----- ----- ----- ----. 1. ~ 4. (현행과 같음) 5. ----- -----인 <u>도적문제 해결, 인권개선, 재난관리 지원 및 남한과 북한간 재난 공동대응 체계 구축</u> ----- ----- ----- ② (현행과 같음)

- 현행법은 정부가 추진하는 남북관계 발전에 필요한 기반 조성을 위한 사업을 제12조의2에서 각 호로 예시하여 규정하고 있음.

1. 남북관계 발전의 필요성에 관한 국민의 관심 확대를 위한 다양한 홍보 방안 마련 및 시행

2. 남북관계 발전에 대한 국민의 이해와 참여를 증진하기 위한 국민참여 사업
3. 남북관계 발전에 필요한 지역별 기반 조성
4. 남북관계 발전 및 남북교류에 관한 실적과 통계의 수집·분석 및 공개
5. 한반도 평화증진, 남북경제공동체 구현, 민족동질성 회복, 인도적문제 해결과 인권개선 등 남북관계 발전에 필요한 기반을 조성하기 위한 사업이나 활동을 하는 비영리법인·비영리민간단체에 대한 지원

- 개정안은 정부가 지원하는 비영리 법인 및 민간단체의 사업 또는 활동에 ‘재난관리 지원’ 및 ‘재난 공동대응 체계 구축’을 추가하여 규정함으로써 민간교류협력의 확대를 통해 남북관계 발전의 기반을 조성하려는 취지로 보임.
- 그러나 ‘재난관리 지원’ 및 ‘남북간 공동대응’ 사업은 남북관계 발전의 기반이기는 하지만 정부가 주도하여 추진하여야 할 사업이고, 민간단체의 활동으로는 일정한 한계가 있을 수 있다는 점을 고려할 필요가 있음.
- 통일부는 현행 조문(제5호) “인도적문제 해결”의 범주에 ‘재난 지원’이 이미 포함되므로 별도 문구는 불필요하다는 의견임.

3. 남북관계발전기본계획에 ‘재난관리 지원’ 등 추가

- 개정안은 정부의 남북관계발전기본계획에 “재난관리 지원 및 남한과 북한간 재난 공동대응 체계 구축에 관한 사항”이 포함되도록 하려는 것임(안 제13조제3항제3호의2 신설).

현행	개정안
제13조(남북관계발전기본계획의 수립) ① · ② (생략) ③ 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. ~ 3. (생략) <u><신설></u> 4. · 5. (생략) ④ · ⑤ (생략)	제13조(남북관계발전기본계획의 수립) ① · ② (현행과 같음) ③ ----- -----. 1. ~ 3. (현행과 같음) <u>3의2. 재난관리 지원 및 남한과 북한간 재난 공동대응 체계 구축에 관한 사항</u> 4. · 5. (현행과 같음) ④ · ⑤ (현행과 같음) 부칙 제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다. 제2조(남북관계발전기본계획의 수립에 관한 경과조치) 통일부장관은 이 법 시행일부터 1년 이내에 제13조제3항제3호의2의 개정규정을 반영하여 남북관계발전기본계획을 변경하여야 한다.

- 현행법에 따라, 통일부장관이 5년마다 남북관계발전위원회의 심의

및 국무회의 심의를 거쳐 확정하는 남북관계발전에 관한 기본계획(이하 ‘기본계획’)에는 다음 사항이 포함되어야 함.

1. 남북관계 발전의 기본방향
2. 한반도 평화증진에 관한 사항
3. 남한과 북한간 교류·협력에 관한 사항
4. 정부의 지방자치단체 및 비영리법인·비영리민간단체와의 민관협력체계 구축 등 남북관계 발전에 필요한 기반의 조성에 관한 사항
5. 그 밖에 남북관계발전에 필요한 사항

□ 개정안은 동 기본계획에 ‘재난관리 지원 및 공동대응체계’가 포함되도록 하고, 동 개정규정이 1년 이내에 기본계획에 반영되도록 부칙(경과조치)에 명확히 규정하려는 것인데, 추가되는 항목이 실질적인 사업 추진과 연계될 수 있도록 그 수행 주체, 단계별 추진계획, 예산·평가체계 등 구체화 방안이 함께 보완될 필요가 있음.

□ 아울러, 재난관리를 명목으로 하여 지원이 이루어졌으나 당초 의도와 달리 북한 내에서 정치·군사적 자원으로 전용될 우려는 없는지, 이러한 우려에 상응한 모니터링, 사용처 확인 등 인도적 목적의 실효성 확보 장치 등을 규정할 필요는 없는지 등에 대한 추가 검토가 필요함.

□ 통일부는 개정안에 대하여, 현행법에 따른 기본계획에 포함되는

“남한과 북한간 교류·협력에 관한 사항”(제13조제3항제3호)에 이미 재난 대응 협력이 포함되어 있는 것으로 해석될 수 있으므로 별도의 조문 신설 등은 불필요하다는 의견임.⁴⁾

문 의 처
02)6788-5269

4) 다만, 통일부는 다른 조문과의 균형을 고려하여, 필요한 경우 기본계획에도 “영양, 보건의료, 생산성 향상, 기후환경, 재난 대응 등 인도적 협력에 관한 사항”을 추가하는 방안도 가능하다는 입장임.

[참고 자료]

【 재난재해 관련 남북 합의사항 】

- (남북관계발전과 평화번영을 위한 선언, 2007.10.4.) 자연재해·재난 발생 시, 동포애·인도주의·상부상조 원칙에 따라 적극 협력 ※재난협력에 합의
- (제1차 총리회담, 2007.11.16.) 자연재해 상호통보 등 합의
- (보건의료·환경보호협력 분과위, 2007.12.) 환경분야 4대 사업에 합의
 - △백두산화산 공동연구 △한반도 생물지 발간 △대기오염측정시설 설치 △환경보호센터 및 한반도 생물지 사업협의 진행
- (남북 기상협력 실무접촉 회의, 2007.12.18.) 기상정보교환, 기상설비 현대화 및 남북간 기상인력 및 기술 교류 등 기상분야의 협력사업 적극 추진
- (9.19 평양공동선언, 2018.9.19.) 방역 및 보건·의료분야 협력 강화 합의
- (남북보건의료 분과회담, 2018.11.) 전염병 정보교환, 결핵·말라리아를 비롯한 전염병 진단과 예방치료를 위해 서로 협력

자료: 통일부