

제254회 영등포구의회 임시회

「서울특별시 영등포구 남북 이산가족 지원 조례안」

검 토 보 고 서

【박현우 의원 대표발의】



2024. 8. 26.

행정위원회
전문위원

「서울특별시 영등포구 남북 이산가족 지원 조례안」

검 토 보 고 서

1. 경 과

의안 제378호로 2024년 8월 12일 박현우 의원 외 6명으로부터 발의되어 2024년 8월 19일 우리 위원회에 회부됨.

2. 제안이유

- 가. 남북 이산가족은 헌법적 가치의 실현과 행정의 실효적 행사를 위한 통일과 통합의 실질적 주체로서 이들의 문화적 자산과 역사적 경험을 보존하여 계승·발전시키는 것은 통일 한국의 정체성 확립, 인권 증진과 자유 민주주의 확산에 기여하는 지방자치의 중요한 책무 중 하나임.
- 나. 이북도민 소멸과 북한이탈주민 유입에 따른 통일 환경에 대처하고자 남북 이산가족 문제 해결을 위한 지원, 조사, 협력 등을 포괄하는 조례 제정을 통해 가족권을 보호하여 남북 이산가족의 가치와 중요성을 재인식하고, 지역에 기반한 이들의 역사·문화적 가치를 재정립함으로써 통일 준비를 위한 남북 이산가족 및 관련 단체를 지원하는 근거를 마련하고자 함.

3. 주요내용

- 가. 조례 목적 및 용어 정의(안 제1조 및 제2조)
- 나. 구청장의 책무(안 제3조)
- 다. 남북 이산가족 지원 기본계획 수립 및 시행(안 제4조)
- 라. 이산가족의 날(안 제5조)
- 마. 남북 이산가족 지원 사업(안 제6조)
- 바. 협력체계 구축(안 제8조)

4. 참고사항

- 가. 관계법령: 「남북 이산가족 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률」
- 나. 예산조치: 해당 없음
- 다. 입법예고(2024. 8. 14. ~ 8. 19.): 의견 없음.

5. 검토의견

- 본 안건은 영등포구 내에 주소를 둔 남북 이산가족 및 남북 이산가족 관련 단체에 지원방안을 마련하여 지방자치단체에서 이산가족 문제에 대한 지속적인 관심을 제고하고, 이들의 역사·문화적 가치와 중요성을 재인식하기 위해 발의된 것으로 총 9개 조문과 부칙으로 구성됨.
- 주요내용을 살펴보면
 - 안 제2조(정의)에서 “남북 이산가족”에 대한 정의를 「남북 이산가족 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률」(이하 “이산가족법”이라 한다)제2조제1호에 따르며, 이에 더하여 ▲이북도민

▲북한이탈주민 ▲월남 실향민 이산가족 ▲납북자¹⁾ ▲미귀한 국군포로 ▲대한민국에서 석방한 송환불원포로²⁾ ▲정전협정 체결 이후 납북자 ▲월북자 중 서울특별시 영등포구에 주소를 둔 사람으로 정의하여 관계법령에서 정의하고 있는 “남북 이산가족”의 범위를 확장함. 타 자치단체 사례를 살펴보면 약 36개의 자치단체에서 “이북5도민³⁾”으로 정의하여 지원 조례를 제정 및 시행 중이며, 서울특별시 및 전라남도에서 「이산가족법」에 따른 남북 이산가족⁴⁾에게 지원하는 조례를 시행 중임. 본 조례안의 정의는 기존에 시행하고 있는 유사한 조례의 정의보다 훨씬 더 확장된 범위의 대상을 규정한다는 데 있어서 의미가 있다고 하겠음.

- 안 제4조(남북 이산가족 지원 기본계획)에서 3년마다 남북 이산가족 지원 기본계획을 수립 및 시행할 수 있음을 규정함.
- 안 제5조(이산가족의 날)에서는 「이산가족법」 제12조의2(이산가족의 날)에 따라 “이산가족의 날”에 적합한 기념행사와 홍보를 할 수 있음을 규정함.
- 안 제6조(남북 이산가족 지원 사업)에서는 남북 이산가족 문제 해결을 위한 지원사업을 시행할 수 있음을 규정함.

1) 전시납북자: 남한에 거주하고 있던 대한민국 국민(군인을 제외한다)으로서 6·25전쟁 중(1950년 6월 25일부터 1953년 7월 27일 군사정전에 관한 협정 체결 전까지를 말한다) 본인의 의사에 반하여 북한에 의하여 강제로 납북되어 북한에 억류 또는 거주하게 된 자(출처: 「6·25납북자법」)

2) 송환불원포로: 본국으로 돌아가지 않고 남아있는 포로

3) 8·15 광복 후에 이북5도에서 남하하여 해당 자치단체에 거주하는 주민 및 (그 직계비속)

4) 이산의 사유와 경위를 불문하고, 현재 군사분계선 이남지역과 군사분계선 이북지역으로 흩어져 있는 8촌 이내의 친척·인척 및 배우자 또는 배우자이었던 자

○ 검토 결과

- 본 제정조례안은 영등포구에 거주하고 있는 남북 이산가족 및 관련 단체에 대한 지원근거를 마련하기 위하여 발의된 것으로 남북 이산가족 문제는 인도주의적 차원에서 중요한 과제라고 할 수 있으며 관계법령인 「남북교류협력에 관한 법률」 제24조의2(지방자치단체 남북교류·협력의 지원)⁵⁾가 '20년 12월 신설되어 지방자치단체에서도 남북교류·협력을 위한 사업을 추진할 수 있는 근거가 마련된 바 있음.

- 한편, 통일부(남북이산가족찾기)에 따르면 남북 이산가족 신청인을 거주지별로 나누었을 때 '24년 6월 기준 서울시 이산가족 신청인은 9,683명으로 전체 대비 약 25.4%로 경기도(11,516명) 다음으로 이산가족이 거주하는 것으로 나타나며 관내 북한 이탈자 주민은 141명으로 파악됨. 다만, 당사자의 “신청주의”에 따라 이러한 현황을 파악할 수 있기에 본 조례안에서 정의하고 있는 관내의 “남북 이산가족” 범위로 주민을 파악하는 데는 다소 어려움이 있을 것으로 보임.

- 본 조례안의 제정 가능 여부를 살펴보면, 「지방자치법」 제13조(지방자치단체의 사무 범위)제2항제2호제가목⁶⁾을 참고할 때

5) 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.

6) 제13조(지방자치단체의 사무 범위) ① 지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다.

② 제1항에 따른 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각 호와 같다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러

관내 남북 이산가족에 대한 지원은 주민복지에 관한 사업⁷⁾으로 볼 수 있기에 본 조례안 제정에는 문제가 없는 것으로 사료됨.

- 다음으로, 본 제정안의 주요 내용은 ▲남북 이산가족 지원 기본 계획 수립 ▲이산가족의 날 행사 및 홍보 ▲남북 이산가족 지원 사업으로 볼 수 있음.

- 우선 남북 이산가족 지원 기본계획 수립을 살펴보면 관계법령인 「이산가족법」 제5조(남북 이산가족 교류촉진 기본계획)⁸⁾에서 규정하고 있는 기본계획의 포함 사항을 참고한 것으로 보이며, 매년 의회 소관 상임위원회에 연도별 시행계획의 진행 경과를 보고하도록 하여 단기·중기적 관점에서 연계되어 기본계획이 원활하게 진행될 수 있도록 하는 장치를 마련한 것으로 사료됨.

- 또한, 남북 이산가족 지원 사업, 이산가족의 날 행사 및 홍보에

하지 아니하다.

2. 주민의 복지증진

가. 주민복지에 관한 사업

7) 우리 구(區)에서 시행하고 있는 남·북 관련 예산(2024년 기준): **▲평화통일 정책사업 지원**(민주평화통일자문회의 보조금 지원) **45,000천원(자체예산)** **▲북한이탈주민지원 지역협의회 운영 1,000천원(국고 보조금)**

8) **제 5조(남북 이산가족 교류촉진 기본계획)** ① 통일부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 3년마다 남북 이산가족 교류촉진 기본계획을 수립·시행하여야 한다.

② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 남북 이산가족의 현황 등 실태조사 및 정보관리

2. 남북 이산가족의 생사확인, 서신(영상편지를 포함한다. 이하 같다) 교환, 상봉규모 확대 및 상봉방식 다양화 방안

3. 민간차원의 남북 이산가족 교류활동 지원

4. 남북 이산가족의 고령화에 따른 긴급 대책

5. 그 밖에 남북 이산가족 교류 촉진을 위하여 필요한 사항

③ 통일부장관은 관계 중앙행정기관의 장과의 협의를 거쳐 기본계획에 따른 연도별 진행경과를 매년 국회에 보고하여야 한다.

관하여 지원할 수 있음을 규정하여 체계적이고 계획적인 이산가족 지원 정책의 수립과 원활한 사업추진을 위한 법적 근거로 작용될 것으로 판단됨. 아울러, 「이산가족법」 제12조의2제2항(이산가족의 날)⁹⁾에 따라 국가와 지방자치단체는 이산가족의 날의 취지에 맞는 기념행사와 홍보를 실시할 수 있음을 규정하고 있기에 본 조례의 해당 조항은 적절하다고 여겨짐.

9) 제12조의2(이산가족의 날) ① 남북 이산가족의 생사확인 및 교류를 촉진하고 이산가족 문제에 대한 관심을 높이기 위하여 매년 추석 전전(前前)날(음력 8월 13일)을 이산가족의 날로 한다.
② 국가와 지방자치단체는 이산가족의 날의 취지에 맞는 기념행사와 홍보를 실시할 수 있다.

참 고 자 료

1 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.

2 남북 이산가족 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “남북 이산가족”이란 이산의 사유와 경위를 불문하고, 현재 군사분계선 이남지역(이하 “남한”이라 한다)과 군사분계선 이북지역(이하 “북한”이라 한다)으로 흩어져 있는 8촌 이내의 친척·인척 및 배우자 또는 배우자이었던 자를 말한다.

제5조(남북 이산가족 교류촉진 기본계획) ① 통일부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 3년마다 남북 이산가족 교류촉진 기본계획을 수립·시행하여야 한다.

② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 남북 이산가족의 현황 등 실태조사 및 정보관리

2. 남북 이산가족의 생사확인, 서신(영상편지를 포함한다. 이하 같다) 교환, 상봉규모 확대 및 상봉방식 다양화 방안

3. 민간차원의 남북 이산가족 교류활동 지원

4. 남북 이산가족의 고령화에 따른 긴급 대책

5. 그 밖에 남북 이산가족 교류 촉진을 위하여 필요한 사항

③ 통일부장관은 관계 중앙행정기관의 장과의 협의를 거쳐 기본계획에 따른 연도별 진행경과를 매년 국회에 보고하여야 한다.

제12조의2(이산가족의 날) ① 남북 이산가족의 생사확인 및 교류를 촉진하고 이산가족 문제에 대한 관심을 높이기 위하여 매년 추석 전전(前前)날(음력 8월 13일)을 이산가족의 날로 한다.

② 국가와 지방자치단체는 이산가족의 날의 취지에 맞는 기념행사와 홍보를 실시할 수 있다.

3 지방자치법

제13조(지방자치단체의 사무 범위) ① 지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다.

② 제1항에 따른 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각 호와 같다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다.

2. 주민의 복지증진

가. 주민복지에 관한 사업