



제417회 국회(임시회)
제1차 외교통일위원회

남북관계 발전에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈 ‘전단등 살포’ 시 사전신고 및 관할 경찰서장의 금지통고 신설 〉
■ 이재강의원 대표발의(의안번호 제2200434호)

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	4

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 이재강 의원 등 32인
2. 발 의 일 : 2024. 6. 13.
3. 회 부 일 : 2024. 6. 27.

II. 제안이유 및 주요내용

「7.4 남북공동성명」과 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서(남북기본합의서)」에 따라 남북은 상호 간의 비방 및 중상을 하지 않기로 합의한 바 있음. 또 「한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언(판문점 선언)」을 바탕으로 군사분계선 일대에서 확성기 방송과 전단 살포를 비롯한 모든 적대행위를 중단하기로 함.

그러나 우리 정부는 2024. 6. 4. 북한의 대남 오물 풍선 투척, 서해 북방한계선(NLL) 일대에서의 위성항법장치 교란 공격 등에 대응 차원으로 남북군사합의 전체의 효력을 정지하기로 한 국무회의 의결을 재가함.

한편 최근 북한 도발의 발단에는 국내 탈북민단체가 2024. 5. 10. 북한으로 30만 장의 대북 전단을 띄워 보내며 북한을 먼저 자극한 데에 있음. 심지어 이들 단체는 북한의 연이은 오물 풍선 도발에 맞대응해 대북 전단 수백만 개를 북쪽으로 날려 보낼 추가 계획을 언급하는 등 남북 간 군사적 긴장 관계를 더욱 고조시키는 중임.

만약 이러한 대북 전단 살포가 반복될 경우 휴전선과 가까운 접경 지역 주민은 생명과 안전을 심각하게 위협받으며, 이들은 생활 및 경제활동에 상당하게 지장 받을 수밖에 없음. 이미 대법원도 “대북전단 살포행위와 휴전선 부근 주민들의 생명, 신체에 급박한 위험을 발생시키는 북한의 도발행위 사이에는 인과관계가 있다”고 판시한 바 있음 (대법원 2016. 2. 25. 선고 2015다247394 판결).

다만 현재는 2023. 9. 26. 헌법재판소가 「남북관계 발전에 관한 법률(2020. 12. 29. 법률 제17763호로 개정된 것)」 제24조제1항제3호 및 제25조 중 제24조제1항제3호에 관한 부분이 과잉금지원칙에 위배되어 표현의 자유를 침해한다고 위헌 결정(2020헌마1724 등)을 함에 따라 주민의 생명과 안전을 위협하는 이들 단체의 행위 그 자체를 강제할 수 없음.

이에 본 법률안은 「대한민국헌법」 제37조제2항에 의거 국민의 생명과 신체에 심각한 위험을 발생시킬 가능성이 있다면 이를 법률로써 제한할 수 있다는 근거에 따라 남북 간 합의에 배치되는 민간단체들의 전단등 살포행위로 주민들의 생명과 안전이 위협받지 않도록, 전단등을 살포하려는 사람에 대한 ‘사전 신고’를 명시하고, 관할 경찰서장 등에게 국민의 생명이나 신체에 위해나 위험이 발생할 가능성이 현저한 경우 ‘살포 금지 통고’를 할 수 있도록 함.

전단등을 살포하려는 사람은 관할 경찰서장 등에게 살포시간, 장소나 방법, 전단등의 수량 등을 사전에 신고하도록 하고 관할 경찰서장

은 개별·구체적 상황을 고려하여 국민의 생명이나 신체에 위하나 위험이 발생할 가능성이 현저한 경우 ‘살포 금지 통고’를 하고, 살포를 강행할 경우 신고 장소에 출동하여 현장을 통제하는 경찰이 즉시 제지하고 해산을 명할 수 있도록 규정함(안 제24조).

Ⅲ. 검토의견

□ 개정안은 전단등을 살포하려는 사람은 관할 경찰서장 등에게 살포 시간, 장소나 방법, 전단등의 수량 등을 사전에 신고하도록 하고(안 제24조제3항 신설),

관할 경찰서장으로 하여금 개별·구체적 상황을 고려하여 국민의 생명이나 신체에 위해나 위험이 발생할 가능성이 현저한 경우 ‘살포 금지 통고’를 하도록 하며(안 제24조제4항 신설),

살포를 강행할 경우에는 신고 장소에 출동하여 현장을 통제하는 경찰이 즉시 제지하고 해산을 명할 수 있도록 규정(안 제24조제5항)하고 있음.

현행	개정안
제24조(남북합의서 위반행위의 금지) ① · ② (생략) <u><신설></u> <u><신설></u>	제24조(남북합의서 위반행위의 금지) ① · ② (현행과 같음) <u>③ 전단등 살포행위를 하려는 사람은 관할 경찰서장 등에게 살포 시간, 장소, 방법, 전단등의 수량 등을 사전 신고하여야 한다.</u> <u>④ 관할 경찰서장은 전단등 살포행위를 하려는 사람이 사전 신고 시 개별·구체적 상황을 고려하여 국민의 생명이나 신체에 위해나 위험이 발생할 가능성이 현저한</u>

<신 설>	경우 살포 금지를 통고할 수 있다. ⑤ 관할 경찰서장은 살포행위를 하려는 사람이 살포를 강행할 경우 신고 장소에 출동하여 현장을 통제하는 경찰로 하여금 즉시 제지하고 해산을 명할 수 있다.
--------------------	---

□ 현행법(제24조)은 남북합의서 위반행위로 금지되는 행위를 열거 규정하고, 해당 금지행위의 예방을 위해 필요한 경우 통일부장관은 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장에게 협조를 요청하도록 하고 있음.

□ 2003년경부터 접경지역에서 북한으로 전단을 살포해온 민간단체들은 「남북관계 발전에 관한 법률」(법률 제17763호)이 표현의 자유를 침해한다는 이유 등으로, 2020년 12월 29일 헌법소원 심판을 청구(2020헌마1724, 2020헌마1733)함과 동시에 동 법률의 효력 정지를 신청(2020헌사1296)하였고,

헌법재판소는 2023년 9월 26일 「남북관계 발전에 관한 법률」 제24조제1항제3호 및 제25조 중 제24조제1항제3호에 관한 부분(이하 “해당 법률조항”이라 함)이 청구인들의 표현의 자유를 과도하게 침해하여 과잉금지 원칙에 반한다고 결정함(2020헌마1724).¹⁾

1) 헌법재판소는 기본권의 제한은 일반적 법률유보를 규정한 「헌법」 제37조제2항으로부터 도출

□ 헌법재판소는 동 결정에서 ‘전단등 살포’에 대해 북한이 가지는 강한 거부감이 현실적으로 접경지역 주민의 안전에 심각한 위협이 될 뿐만 아니라 실제로도 가해행위가 발생하였던 그간의 사정²⁾ 등을 종합적으로 고려하였고,

해당 법률조항의 일률적인 금지 및 처벌과 비교하여 입법목적 달성에 지장을 초래하지 않으면서 덜 침익적인 수단으로 「경찰관 직무집행법」에 따른 상황에 맞는 유연한 조치 또는 「집회 및 시위에 관한 법률」의 옥외집회 및 시위의 신고와 유사한 방식을 도입하여, ‘전단등 살포’ 전에 관할 경찰서장 등에게 사전에 신고하도록 하는 방안 등을 언급하기도 하였음.³⁾

□ 개정안은 헌법재판관의 다수 의견을 반영하여, 전단등을 살포하려는 경우 관할 경찰서장 등에게 미리 신고하도록 하고, 관할 경찰서장이 살포 금지를 통고할 수 있도록 하는 절차를 규정하려는 것으로 그 입법 취지는 타당하다고 봄.

되는 이른 바 ‘과잉금지의 원칙’ 또는 ‘비례원칙’에 따라 이루어져야 하며, 이 원칙이 기본권을 제한하는 입법의 위헌성 심사에도 적용되는 심사기준이라고 판시해 왔음. 헌법재판소의 위헌법률심사기준인 과잉금지의 원칙은 법률의 기본권 제한 목적의 정당성, 수단의 적합성, 피해의 최소성, 법익의 균형성을 그 내용으로 하며, 이는 표현의 자유를 제한하는지 여부를 심사하는 경우에도 동일하게 적용됨.

2) 북한은 2014년 10월 10일경 경기도 연천 인근의 민통선에서 대북전단을 실은 풍선을 향해 총격을 가한 바 있고, 2020년 6월 16일에는 개성 남북공동연락사무소를 폭파하는 등 민감하게 반응하여 왔음.

3) 헌법재판소는 “해당 법률조항”에 대한 ‘침해의 최소성’을 논하는 부분에서 「경찰관 직무집행법」 제5조제1항 등에 기한 조치, 그리고 「집회 및 시위에 관한 법률」 제6조, 제8조, 제20조를 참조할 경우에는 “해당 법률조항”의 일률적인 금지 및 처벌과 비교하여 입법목적 달성에 지장을 초래하지 않으면서도 덜 침익적인 수단을 강구할 수 있다고 하였음.

즉, 접경지역에서 경찰 등이 상시적으로 정보활동을 수행하고 있으므로 ‘전단등 살포’ 징후가 포착되면 경찰 등이 즉시 출동하여 현장 상황을 파악하거나 통제할 수 있고, 사전에 신고된 내용을 통해 전단등 살포시간, 장소나 방법, 그 수량을 파악할 수 있으며, 살포 전 기자회견 등이 있는 경우에는 이를 통해 표명된 전단의 내용이나 물품의 종류 등 개별·구체적인 상황을 파악할 수 있을 것으로 생각됨.

- 그런데, 신고는 “사인이 공법상 효과를 발생시키기 위하여 행정청에 일정한 사실을 알리는 행위”를 말하고, 일반적으로 행정청의 수리가 필요없는 ‘자체완성적 신고’와 행정청의 수리가 필요한 ‘행정요건적 신고’로 구분되지만, 신청인이 그 요건을 모두 갖추면 신고를 받아주어야 하고 별도의 조건을 붙일 수 없는 것이 원칙임.⁴⁾

개정안(제24조제3항)에서 전단등 살포에 앞서 관할 경찰서장 등에게 사전에 신고하도록 의무를 부여하고, 행정청(관할 경찰서장)의 ‘수리’ 여부에 대해서는 언급하지 않은 채 “개별·구체적인 상황을 고려하여” ‘금지’를 통고할 수 있도록 규정한 것은 사실상의 ‘허가’에 해당하는 것으로 해석될 수 있음.

- 또한, 통일부 소관인 이 법률에서 관할 경찰서장 등에게 사전신고를 하도록 하고 관할 경찰서장이 개별·구체적인 상황을 고려하여 이에

4) ‘수리가 필요없는 신고’가 본래적 의미에 부합하는 신고라 할 수 있고, 신고의무를 위반할 경우에는 신고사항의 중요도에 따라 형벌을 부과하는 경우도 일부 있지만 대다수의 입법례는 과태료를 부과하도록 하고 있음. 『법제이론과 실제』 (국회법제실, 2019). pp.337~344 참고.

대하여 판단하도록 하는 것이 바람직한지에 대한 검토가 필요하고,

법 제24조는 남북합의서 위반행위의 금지를 규정한 조항이므로 사전신고 등 절차 등에 관하여는 별도의 조문에서 규정하는 방안, 그리고 법률체계에 비추어 통상적인 경찰관 직무집행에 대한 법령에 근거하여 실효적으로 조치할 수 있도록 행정기관 간의 협조 규정을 두는 방안 등을 함께 검토할 필요가 있다고 봄.

- 참고로, 동 개정안에 대하여 경찰청은 (관할 경찰서장 등이 아니라) 남북관계에 관한 정책 수립과 우리 정부의 활동을 총괄하는 통일부에서 관련 정보를 종합적으로 분석하여 대북전단 살포시 위험성에 따라 신고 접수 및 금지통고 여부를 결정하고, 이에 따라 경찰이 현장 대응하도록 할 필요가 있다는 의견이며,

법무부는 「집회 및 시위에 관한 법률」 제9조에는 금지통고에 대한 이의신청등 불복절차가 규정되어 있고, 금지통고 외에 제한통고, 조건부 허용 등의 방식도 존재한다는 점에서 조문을 보완할 필요가 있다는 의견을 제시하고 있음.

문 의 처
02)6788-5269