



제429회국회(정기회)
제4차 행정안전위원회

집회 및 시위에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

<대북전단 등 살포행위의 신고 및 제한 통고 등>

■ 정동영의원 대표발의(의안번호 제2211211호)

2025. 9.

행 정 안 전 위 원 회
전 문 위 원 나 아 정

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	4

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 정동영의원 등 42인
2. 제안연월일 : 2025. 7. 2.
3. 회부연월일 : 2025. 7. 3.

II. 제안이유 및 주요내용

1. 제안이유

군사분계선 일대 및 접경지역에서의 대북전단 살포행위가 반복되면서, 접경지역 주민들의 안전 위협과 남북 간 군사적 긴장 고조에 대한 우려가 커지고 있음. 특히 살포 시점과 내용에 따라 외교·안보적으로 민감한 상황을 유발할 수 있음에도 불구하고, 현행법은 해당 행위를 신고나 통제의 대상으로 명확히 규율하지 않아 사후적 대응에 그치고 있는 실정임.

헌법재판소는 ‘대북전단 등 살포행위’에 대해 ‘일률적인 금지·처벌 보다는 「경찰관 직무집행법」 및 「집회 및 시위에 관한 법률」상의 탄력적 대응을 통해 공공의 안녕질서를 유지하는 것이 더 침익성이 적은 방식이 될 수 있다’고 판시한 바 있음(2020헌마1724·1733병합).

그럼에도 불구하고 현행 집시법은 이러한 살포행위를 집회 또는 시위와 동일하게 취급하지 않아 사전 신고제나 금지통고 등 절차적 통제가 사실상 불가능한 한계가 있음.

이에 ‘대북전단 등 살포행위’에 대해 일정한 기준과 절차에 따라 신고를 의무화하며, 국민의 생명과 안전을 위협할 우려가 현저한 경우에는 관할 경찰서장이 사전 금지조치를 할 수 있도록 함으로써 헌법재판소가 제시한 ‘침익성이 적은 방식’의 제도화를 추진하고자 함.

2. 주요내용

- 가. 대북전단 등 살포행위를 하려는 경우, 살포 시간·장소·방법·대상물의 종류 및 수량 등을 기재한 신고서를 살포 720시간 전부터 48시간 전까지 관할 경찰서장에게 제출하도록 함. 두 곳 이상의 관할에 걸치는 경우 시·도경찰청장에게 제출하도록 하며, 그 밖의 사항은 현행 집회신고 규정을 준용함(안 제6조의2 신설).
- 나. 신고를 접수한 관할 경찰서장은 해당 살포행위가 공공의 안녕질서에 위협을 초래하거나, 군사작전·통제구역에서 이뤄지는 경우 등에 해당할 경우, 신고 접수 후 48시간 이내 금지 통고를 할 수 있도록 하고, 접경지역에서 직접적 위협이 발생한 경우에는 48시간 경과 후에도 금지 통고를 할 수 있도록 함(안 제8조의2 신설).
- 다. 위 신고 의무를 위반하거나 금지통고를 따르지 않은 경우, 기존 집회 및 시위에 대한 제지·해산 근거 및 벌칙·과태료 규정을 대북전단 등 살포행위에도 동일하게 적용할 수 있도록 함(안 부칙 제2조 신설).

참고사항

이 법률안은 정동영의원이 대표발의한 「경찰관 직무집행법 일부개정법률안」(의안번호 제11212호)의 의결을 전제로 하는 것이므로 같은 법률안이 의결되지 아니하거나 수정의결되는 경우에는 이에 맞추어 조정되어야 할 것임.

Ⅲ. 검토의견

개정안은 대북전단 등을 살포하려는 자는 살포행위를 시작하기 720시간 전부터 48시간 전에 살포 시간, 장소, 방법, 대상물의 종류 및 수량 등을 기재한 신고서를 관할 경찰서장에게 제출하도록 하고, 신고서를 접수한 경우 관할 경찰서장은 신고된 대북전단 살포행위가 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제5조, 「항공안전법」 제161조¹⁾ 위반 및 기타 공공의 안녕질서에 직접적인 위험을 초래할 우려가 있는 경우 등에는 신고서를 접수한 때부터 48시간 이내에 대북전단 살포행위를 금지할 것을 신고자에게 통고할 수 있도록 하려는 것임 (안 제6조의2, 제8조의2 신설).

1) 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제5조(금지행위) 누구든지 공유수면에서 정당한 사유 없이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다.

1. 폐기물, 폐유, 폐수, 오수, 분뇨, 가축분뇨, 오염토양, 인체급성유해성물질, 인체만성유해성물질, 생태유해성물질, 동물의 사체, 그 밖에 해양수산부령으로 정하는 오염물질을 버리거나 흘려가게 하는 행위
2. 수문(水門) 또는 그 밖에 공유수면의 관리를 위한 시설물을 개폐(開閉)하거나 훼손하는 행위
3. 선박을 버리거나 방치하는 행위

「항공안전법」 제161조(초경량비행장치 불법 사용 등의 죄) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

① · ② (생략)

③ 제122조 또는 제123조를 위반하여 초경량비행장치의 신고 또는 변경신고를 하지 아니하고 비행을 한 자는 6개월 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처한다.

④ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 500만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제127조제2항을 위반하여 국토교통부장관의 승인을 받지 아니하고 초경량비행장치 비행제한공역을 비행한 사람
2. 제127조제3항제2호를 위반하여 국토교통부장관의 승인을 받지 아니하고 초경량비행장치를 이용하여 관제권에서 비행함으로써 항공기 이착륙을 지연시키거나 회항하게 하는 등 비행장 운영에 지장을 초래한 사람
3. 제129조제2항을 위반하여 국토교통부장관의 허가를 받지 아니하고 무인자유기구를 비행시킨 사람

현행	개정안
<u><신 설></u>	제6조의2(대북전단 등 살포행위의 신고 등) 대북전단 등 「남북관계 발전에 관한 법률」에 따른 살포행위를 하려는 자는 살포 시간, 장소, 방법, 대상물의 종류 및 수량 등을 기재한 신고서를 살포행위를 시작하기 720시간 전부터 48시간 전에 관할 경찰서장에게 제출하여야 한다. 그 밖에 신고서와 관련된 사항은 법 제6조를 준용한다. 다만, 대북전단 등 살포 장소가 두 곳 이상의 경찰서의 관할에 속하는 경우에는 관할 시·도경찰청장에게 제출하여야 하고, 두 곳 이상의 시·도경찰청 관할에 속하는 경우에는 주최지를 관할하는 시·도경찰청장에게 제출하여야 한다.
<u><신 설></u>	제8조의2(대북전단 등 살포행위의 금지 또는 제한 통고) 제6조의2에 따른 신고서를 접수한 경우 관할 경찰서장은 신고된 대북전단 살포행위가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 신고서를 접수한 때부터 48시간 이내에 대북전단 살포행위를 금지할 것을 신고자에게 통고할 수 있다. 다만, 대북전단 살포행위가 접경지

현행	개정안
	역 공공의 안녕질서에 직접적인 위험을 초래한 경우에는 남은 기간의 해당 살포행위에 대하여 신고서를 접수한 때부터 48시간이 지난 경우에도 금지 통고를 할 수 있다. 1. 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제5조, 「항공안전법」 제161조 위반 및 기타 공공의 안녕질서에 직접적인 위험을 초래할 우려가 있는 경우 2. 살포 장소가 군사작전 또는 통제구역에 해당하는 경우 3. 법 제7조제1항에 따른 신고서 기재사항을 보완하지 아니한 경우

전단등과 살포에 대해서는 현행 「남북관계 발전에 관한 법률」 제4조(정의)에서 규정하고 있음.²⁾

(구) 「남북관계 발전에 관한 법률」(2020년 12월 29일 공포, 법률 제17763호) 제24조제1항제3호³⁾는 전단등을 살포하여 국민의 생명·

- 2) 「남북관계 발전에 관한 법률」 제4조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.
5. “**전단등**”이라 함은 전단, 물품(광고선전물·인쇄물·보조기억장치 등을 포함한다), 금전 또는 그 밖의 재산상 이익을 말한다.
6. “**살포**”라 함은 선전, 증여 등을 목적으로 전단등을 「남북교류협력에 관한 법률」 제13조 또는 제20조에 따른 승인을 받지 아니하고 북한의 불특정 다수인에게 배부하거나 북한으로 이동(단순히 제3국을 거치는 전단등의 이동을 포함한다. 이하 같다)시키는 행위를 말한다.
- 3) (구) 「남북관계 발전에 관한 법률」(2020년 12월 29일 공포, 법률 제17763호) 24조(남북 합의서 위반행위의 금지) ① 누구든지 다음 각 호에 해당하는 행위를 하여 국민의 생명·신체에 위해를 끼치거나 심각한 위험을 발생시켜서는 아니 된다.

신체에 위해를 끼치거나 심각한 위험을 발생하는 것을 금지했음.
동 조항은 2023년 헌법재판소의 위헌결정⁴⁾을 선고받아 현재 효력이 없음.⁵⁾ 헌법재판소 위헌결정의 근거는 제정안이 표현의 자유를 과도하게 제한하여 과잉금지원칙에 위반된다는 점임.

헌법재판소 결정이유 중 과잉금지원칙에 대한 3번째 판단 기준인 침해의 최소성에 대한 판단에서 전단등 살포를 일률적으로 제한하기 보다는 덜 침익적인 수단이 있다고 판시함.⁶⁾

헌법재판소는 덜 침익적인 수단의 하나로 「집회 및 시위에 관한 법률」의 옥외집회 및 시위의 신고와 유사한 방식을 도입하여, 전단등을 살포하려는 사람은 관할 경찰서장 등에게 살포 시간, 장소나 방법, 전단등의 수량 등을 사전에 신고하도록 하고, 관할 경찰서장은 개별·구체적 상황을 고려하여 국민의 생명이나 신체에 위해나 위험이 발생할 가능성이 현저한 경우 등에 ‘살포 금지 통고’를 할 수 있도록 하며, 살포를 강행하는 경우에는 신고 장소에 출동하여 현장을 통제하는 경찰이 살포를 즉시 제지하고 해산을 명할 수 있도록 하는 것을 (「집회 및 시위에 관한 법률」 제6조, 제8조, 제20조⁷⁾ 참조) 들고 있음.

1. 군사분계선 일대에서의 북한에 대한 확성기 방송

2. 군사분계선 일대에서의 북한에 대한 시각매개물(게시물) 게시

3. 전단등 살포

4) 헌법재판소 2023년 9월 26일 선고 2020헌마1724·1733(병합) 결정

5) 「헌법재판소법」 제47조(위헌결정의 효력) ① 법률의 위헌결정은 법원과 그 밖의 국가기관 및 지방자치단체를 기속(羈束)한다.

② 위헌으로 결정된 법률 또는 법률의 조항은 그 결정이 있는 날부터 효력을 상실한다.

③ ~ ⑤ (생략)

6) 참고로, 헌법재판소 2023년 9월 26일 선고 2020헌마1724·1733(병합) 결정에서는 재판관 4인의 위헌의견과 재판관 3인의 위헌의견, 재판관 2인의 반대의견이 있었음. 3가지 의견 중 침해의 최소성 판단에서 덜 침익적인 방법에 대한 내용은 재판관 4인의 위헌의견에 포함되어 있음.

개정안을 통해 대북전단등을 살포하는 경우에 사전에 살포 내용을 신고하도록 하고, 신고 시 준수사항을 위반하는 경우에 경찰청이 제재할 수 있도록 함으로써 대북전단 살포 과정에서 규범을 준수하도록 하고, 대북전단등 살포 행위로 인해 남한과 북한 사이의 과도한 긴장 관계가 발생하는 것을 예방하는데 도움이 될 수 있을 것으로 보임.

다만, 「집회 및 시위에 관한 법률」에 의하여 보장 및 규제의 대상이 되는 집회는 ‘특정 또는 불특정 다수인이 공동의 의견을 형성하여 이를 대외적으로 표명할 목적 아래 일시적으로 일정한 장소에 모이는 것’으로 대북전단 살포행위는 그 자체로는 집회에 해당하지 않는다는 점, 집회는 개정안 제8조의2에 따라 신고의무가 부과되는 대상인 대북전단 등을 살포하려는 자와 현행 「집회 및 시위에 관한 법률」의

7) 「집회 및 시위에 관한 법률」

제6조(옥외집회 및 시위의 신고 등) ① 옥외집회나 시위를 주최하려는 자는 그에 관한 다음 각 호의 사항 모두를 적은 신고서를 옥외집회나 시위를 시작하기 720시간 전부터 48시간 전에 관할 경찰서장에게 제출하여야 한다. 다만, 옥외집회 또는 시위 장소가 두 곳 이상의 경찰서의 관할에 속하는 경우에는 관할 시·도경찰청장에게 제출하여야 하고, 두 곳 이상의 시·도경찰청 관할에 속하는 경우에는 주최지를 관할하는 시·도경찰청장에게 제출하여야 한다.

1. ~ 6. (생략)

② ~ ⑤ (생략)

제8조(집회 및 시위의 금지 또는 제한 통고) ① 제6조제1항에 따른 신고서를 접수한 관할경찰관서장은 신고된 옥외집회 또는 시위가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 신고서를 접수한 때부터 48시간 이내에 집회 또는 시위를 금지할 것을 주최자에게 통고할 수 있다. 다만, 집회 또는 시위가 집단적인 폭행, 협박, 손괴, 방화 등으로 공공의 안녕 질서에 직접적인 위험을 초래한 경우에는 남은 기간의 해당 집회 또는 시위에 대하여 신고서를 접수한 때부터 48시간이 지난 경우에도 금지 통고를 할 수 있다.

1. ~ 3. (생략)

② ~ ⑥ (생략)

제20조(집회 또는 시위의 해산) ① 관할경찰관서장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 집회 또는 시위에 대하여는 상당한 시간 이내에 자진(自進) 해산할 것을 요청하고 이에 따르지 아니하면 해산(解散)을 명할 수 있다.

1. (생략)

2. 제6조제1항에 따른 신고를 하지 아니하거나 제8조 또는 제12조에 따라 금지된 집회 또는 시위

3. ~ 5. (생략)

② · ③ (생략)

규율대상인 집회·시위를 주최하거나 집회·시위에 참가하는 사람⁸⁾ 사이에 차이가 있다는 점 및 「집회 및 시위에 관한 법률」은 헌법 제21조에 따른 집회·시위의 자유를 보장하는 것이 목적⁹⁾인 반면 개정안은 접경지역 주민들의 안전을 보장하기 위해 대북전단 살포행위를 제한하려는 취지라는 점에서 차이가 있다는 점 등을 고려하면,¹⁰⁾ 개정안의 내용은 법 체계적 측면에서 「집회 및 시위에 관한 법률」이 아닌 「남북관계 발전에 관한 법률」에서 규정하는 것이 보다 적절한 것이 아닌지 검토할 필요가 있어 보임.

참고로, 개정안과 유사한 취지에서 전단등을 살포하려고 할 때 관할 경찰서장, 지방자치단체장 또는 통일부장관 등에게 신고하도록 하는 내용의 「남북관계 발전에 관한 법률 일부개정법률안」이 외교통일 위원회에 회부되어 심사중이라는 점도 함께 고려할 필요가 있음.

8) 「집회 및 시위에 관한 법률」

제6조(옥외집회 및 시위의 신고 등) ①옥외집회나 시위를 주최하려는 자는 그에 관한 다음 각 호의 사항 모두를 적은 신고서를 옥외집회나 시위를 시작하기 720시간 전부터 48시간 전에 관할 경찰서장에게 제출하여야 한다. 다만, 옥외집회 또는 시위 장소가 두 곳 이상의 경찰서의 관할에 속하는 경우에는 관할 시·도경찰청장에게 제출하여야 하고, 두 곳 이상의 시·도경찰청 관할에 속하는 경우에는 주최지를 관할하는 시·도경찰청장에게 제출하여야 한다.

1. ~ 6. (생략)

② ~ ⑤ (생략)

제18조(참가자의 준수 사항) ①집회나 시위에 참가하는 자는 주최자 및 질서유지인의 질서유지를 위한 지시에 따라야 한다.

② 집회나 시위에 참가하는 자는 제16조제4항제1호 및 제2호에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다.

9) 「집회 및 시위에 관한 법률」 제1조(목적) 이 법은 적법한 집회(集會) 및 시위(示威)를 최대한 보장하고 위법한 시위로부터 국민을 보호함으로써 집회 및 시위의 권리 보장과 공공의 안녕질서가 적절히 조화를 이루도록 하는 것을 목적으로 한다.

10) 현실에서 대북전단 등을 살포하는 경우에는 특정 단체 소속의 사람들이 모여서 대북전단을 살포하는 다수라고 하더라도 1인이 대북전단을 살포하는 것도 가능하고, 이와 같은 경우는 일반적으로 「집회 및 시위에 관한 법률」의 규율대상에 해당한다고 보기 어려울 수 있음.

[개정안과 관련된 「남북관계 발전에 관한 법률 일부개정법률안」 목록]

발의의원	의안번호	주요 내용
이재강의원 등 32인	2200434	○ 전단등을 살포하려는 사람은 관할 경찰서장 등에게 살포시간, 장소나 방법, 전단등의 수량 등을 사전에 신고 하도록 함
윤후덕의원 등 62인	2200612	○ 접경지역주민안전보장위원회 를 통해 전단등 살포 전 해당 행위가 국민의 생명·신체에 위해를 끼치거나 심각한 위험을 발생시키지 않음을 승인 받는 절차를 마련
이용선의의원 등 17인	2201039	○ 전단 등을 살포하려는 자로 하여금 관할 지자체장에게 사전에 신고 하도록 함
위성락의원 등 12인	2201667	○ 남북합의서 위반행위 등 장을 신설하여 접경지역에서 전단등 살포행위를 하려는 사람은 통일부장관에게 사전 신고 하도록 함
한정애의원 등 11인	2201752	○ 전단등을 살포하려는 사람은 관할 경찰서장 등에게 살포시간, 장소나 방법, 전단등의 수량 등을 사전에 신고 하도록 하고
신정훈의원 등 35인	2202006	○ 전단등 살포를 하려는 자는 신고서 를 전단등 살포를 시작하기 720시간 전부터 48시간 전에 관할 경찰서장 에게 제출
황명선의의원 등 19인	2202862	○ 전단등을 살포하려는 사람은 관할 경찰서장 등에게 살포 시간, 장소, 내용물 등을 신고 하도록 하고 관할 경찰서장은 전단등 살포가 국민의 생명·신체에 위해를 끼치거나 심각한 위험을 초래하는 경우 금지 또는 제한 통고를 할 수 있도록 함
양부남의원 등 10인	2204535	○ 통일부장관 이 전단 등 살포를 하려는 자로부터 신고서를 제출받도록 하고, 통일부장관은 국민의 생명이나 신체를 직접적으로 해칠 명백한 우려가 있거나 공공의 안녕 질서에 심각한 위험을 발생시킬 명백한 우려가 있는 경우 전단등 살포의 금지 통고를 할 수 있도록 함.
윤종오의원 등 13인	2205273	○ 전단등 살포를 하려는 자는 신고서를 전단등을 살포하기 720시간 전부터 48시간 전까지 통일부장관에게 제출하여야 함
김영배의원 등 12인	2206526	○ 전단등을 살포하려는 사람은 관할 경찰서장 등에게 이를 사전에 신고 하도록 함

경찰청은 ‘대북전단 살포행위’를 금지하려는 입법 취지는 이해되나, 적법한 집회·시위를 최대한 보장하도록 집회를 원칙적으로 허용하려는 「집회 및 시위에 관한 법률」의 대전제와 ‘대북전단 살포행위’를 금지하려는 입법 취지가 서로 배치되고, 금지되지 않는 방식이나 1인 살포행위 등을 통해 편법적인 살포행위를 조장할 우려가 매우 크므로 신중한 검토가 필요하다는 의견임.

통일부는 개정안 제6조의2의 ‘대북전단 등 「남북관계 발전에 관한 법률」에 따른 살포행위’를 ‘전단등 살포행위’(「남북관계 발전에 관한 법률」 제4조제5호 및 제6호에 따른 행위를 말한다)로 수정하여 「집회 및 시위에 관한 법률」과 「남북관계 발전에 관한 법률」에서 사용하는 용어를 일치시킬 필요가 있다는 의견임.

문 의 처
02) 6788-5345