



제429회 국회(정기회)
제4차 행정안전위원회

경찰관 직무집행법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈대북전단 살포행위에 대한 경찰관의 현장제지 근거 마련〉

■ 정동영의원 대표발의(의안번호 제2211212호)

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. 제 안 일 : 2025. 7. 2.
3. 회 부 일 : 2025. 7. 3.

II. 제안이유 및 주요내용

1. 제안이유

대북전단 등 살포 행위가 빈번히 발생하는 접경지역에서는, 경찰이 현장에 출동하여 제지하더라도 명확한 법적 근거가 부족해 적극적인 대응이 어려운 경우가 많음. 특히 국민의 생명과 신체에 위험을 끼칠 수 있는 사안임에도 불구하고, 경찰의 현장 판단에만 의존할 수밖에 없는 구조는 법집행의 불확실성을 초래하고 있음.

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).

또 헌법재판소는 「경찰관 직무집행법」 제5조제1항을 근거로 현장 경찰관이 전단 등 살포행위에 대해 개별적 위험성을 판단하여 필요한 제지조치를 할 수 있다는 점을 들어, 「남북관계발전법」상의 일률적

금지조항이 과도한 기본권 침해라고 판시한 바 있음. 그러나 현행 「경찰관 직무집행법」은 이러한 조치의 적용 대상이나 요건이 추상적으로 규정돼 있어 접경지역에서의 전단 살포와 같은 구체적 사안에 대해 경찰관의 법집행 근거가 분명치 않은 문제가 있음.

이에 따라 군사적·외교적 긴장을 유발할 우려가 있는 특정 지역 내 전단 살포행위에 대해 경찰관이 사전 통제와 현장 제지를 할 수 있도록 명확한 법적 근거를 마련함으로써, 국민의 생명·신체 보호와 접경지역의 안전 확보를 위한 실효적 대응체계를 구축하고자 함.

2. 주요내용

가. 「남북관계 발전에 관한 법률」에 따른 “대북전단 등 살포행위”가 발생하는 경우 현장 경찰관이 경고, 직접 제지, 해산조치 등 위해방지를 위한 적절한 조치를 할 수 있도록 근거를 명확히 함(안 제5조의2 신설).

나. 현장 경찰관의 법집행이 적법하게 이뤄질 수 있도록 “대북전단 등 살포행위”에 대한 경찰의 출동, 통제, 해산조치가 적법하게 집행될 수 있도록 근거를 보완함(안 제5조의2 제2항 신설).

참고사항

이 법률안은 정동영의원이 대표발의한 「집회 및 시위에 관한 법률」 일부개정법률안(의안번호 제11211호)의 의결을 전제로 하는 것이

므로 같은 법률안이 의결되지 아니하거나 수정의결 되는 경우에는 이에 맞추어 조정되어야 할 것임.

Ⅲ. 검토의견

개정안은 대북전단 살포행위에 대한 신고제의 근거 등을 마련하는 「집회 및 시위에 관한 법률 일부개정법률안」의 의결을 전제로 경찰관이 군사분계선 일대 또는 대통령령으로 정하는 접경지역에서 신고되지 않았거나 금지된 대북전단 등 「남북관계 발전에 관한 법률」에 따른 살포행위가 발생하는 경우 그 현장을 즉시 통제할 수 있으며, 살포를 제지하고 그 장소에 있는 사람, 사물의 관리자, 그 밖의 관계인에게 해산을 명할 수 있도록 하려는 것임(안 제5조의2 신설).

현행	개정안
<u><신설></u>	<u>제5조의2(대북전단 살포행위에 대한 위험발생의 방지) ① 경찰관은 군사분계선 일대 또는 대통령령으로 정하는 접경지역에서 신고되지 않았거나 금지된 대북전단 등 「남북관계 발전에 관한 법률」에 따른 살포행위가 발생하는 경우 그 현장을 즉시 통제할 수 있으며, 살포를 제지하고 그 장소에 있는 사람, 사물의 관리자, 그 밖의 관계인에게 해산을 명할 수 있다.</u> <u>② 경찰관은 제1항의 조치를 할 때 가능한 한 현장의 위해가능성, 대북전단의 내용, 물품의 수량, 관계인의 수 등 개별적 사정을 고려하여 최소한의 범위에서 필요한 조치를 하여야 한다.</u>

경찰관이 대북전단 살포행위를 제재할 수 있는 근거 조항으로는 현행 「경찰관 직무집행법」 제5조(위험 발생의 방지)¹⁾가 있음. 동 조항은 경찰관이 사람의 생명 또는 신체에 위해를 끼칠 우려가 있는 위험한 사태가 있을 때 위해방지를 위하여 필요한 조치를 할 수 있도록 정하고 있음.

법원은 대북전단을 실은 풍선이 명백하고 현존하는 위험을 발생시키는 경우 경찰관이 「경찰관 직무집행법」 제5조 또는 「민법」 제761조 제2항²⁾에 따라 이를 날리는 행위를 저지할 수 있고, 그 제한이 과도하지 않은 이상 이 같은 제지행위를 위법할 수 없다고 판단함.³⁾

참고로, 동 판결에서 인정된 사실관계를 살펴보면, 경찰관은 2007년 4월, 2013년 4월, 2014년 10월 원고에게 대북전단을 살포하지 말 것을 권고하고, 대북전단 살포를 제지했음. 원고가 2014년 10월 경기 연천 지역 인근에서 대북전단을 대량으로 살포하기 시작하자 북한에서 고사포를 쏘아 그 포탄이 경기 연천 인근 민통선에 떨어짐.

1) 「경찰관 직무집행법」 제5조(위험 발생의 방지 등) ① 경찰관은 사람의 생명 또는 신체에 위해를 끼치거나 재산에 중대한 손해를 끼칠 우려가 있는 천재(天災), 사변(事變), 인공구조물의 파손이나 붕괴, 교통사고, 위험물의 폭발, 위험한 동물 등의 출현, 극도의 혼잡, 그 밖의 위험한 사태가 있을 때에는 다음 각 호의 조치를 할 수 있다.

1. 그 장소에 모인 사람, 사물(事物)의 관리자, 그 밖의 관계인에게 필요한 경고를 하는 것
2. 매우 긴급한 경우에는 위해를 입을 우려가 있는 사람을 필요한 한도에서 억류하거나 피난시키는 것
3. 그 장소에 있는 사람, 사물의 관리자, 그 밖의 관계인에게 위해를 방지하기 위하여 필요하다고 인정되는 조치를 하게 하거나 직접 그 조치를 하는 것

② ~ ④ (생략)

2) 「민법」 제761조(정당방위, 긴급피난) ① 타인의 불법행위에 대하여 자기 또는 제삼자의 이익을 방위하기 위하여 부득이 타인에게 손해를 가한 자는 배상할 책임이 없다. 그러나 피해자는 불법행위에 대하여 손해의 배상을 청구할 수 있다.

② 전항의 규정은 급박한 위난을 피하기 위하여 부득이 타인에게 손해를 가한 경우에 준용한다.

3) 동 판시는 의정부지방법원 2015. 1. 6. 선고 2014가단109976 판결(1심)의 내용이고, 해당 판결의 내용은 대법원 판결(2016. 2. 25. 선고 2015다247394)까지 유지됨.

경찰청에 따르면, 현행 「경찰관 직무집행법」 제5조에 따라 대북전단 살포행위를 제지하기 위해서는 명백하고 현존하는 위험이 있어야 하는데, 대북전단 살포행위와 관련된 명백·현존하는 위험은 북한의 적대적 조치이지만, 경찰관이 대북전단 살포현장에서 대북전단으로 인한 북한의 도발 위험성을 독자적으로 판단하는 데에는 사실상 한계가 있음.⁴⁾

개정안을 통해 신고되지 않은 대북전단을 살포하는 경우에는 경찰관이 살포를 제지할 수 있는 근거를 마련함으로써 남한과 북한의 관계가 예민한 경우 갈등이 확산하는 것을 방지하고, 접경지역 주민의 안전을 보호하는데 도움이 될 수 있을 것으로 보임.

그리고, 개정안을 통해 경찰관이 대북전단 살포를 제지할 수 있는 근거를 마련하는 것은 대북전단 살포 자체를 금지하는 것보다 덜 침익적인 방법에 해당하는 것으로 헌법재판소의 (구) 「남북관계 발전에

4) 헌법재판소 2023년 9월 26일 선고 2020헌마1724·1733(병합) 결정 [이유] 4. 판단 나. 재판관 이은애 재판관 이종석 재판관 이영진 재판관 김형두의 위헌의견 (1) 심판대상조항이 과잉금지원칙에 위배되어 표현의 자유를 침해하는지 여부 (라) 침해의 최소성
2) 국가형벌권의 행사는 중대한 법익에 대한 위험이 명백한 경우에 한하여 최후수단으로 선택되어 필요 최소한의 범위에 그쳐야 한다(헌재 2009. 11. 26. 2008헌바58등 참조). 심판대상조항은 전단등 살포를 금지하는 데서 더 나아가 이를 범죄로 규정하면서 징역형 등을 두고 있으며, 그 미수범도 처벌하도록 하고 있는바, 전단등 살포 그 자체는 타인의 생명이나 신체에 위해나 위험을 발생시킬 만한 직접적 위험성을 지닌 행위로 볼 수 없고, 이로 인하여 국민의 생명·신체에 위해나 심각한 위험이 발생하는지 여부는 전적으로 북한의 도발 여부에 달려 있는데도, 전단등 살포를 금지하는 것에서 더 나아가 그 위반행위에 대하여 국가의 형벌권을 동원하고, 미수범까지 처벌하여 실제 아무런 위해나 위험이 발생하지 않은 경우에도 국가의 형벌권이 미칠 수 있도록 하는 것은 과도하다고 하지 않을 수 없다.
3) 또한, 심판대상조항은 전단등 살포 행위로 ‘국민의 생명·신체에 대한 위해나 심각한 위험이 발생’한 경우에 한하여 처벌하는 것으로 규정하고 있는바, 일견 범죄성립 범위를 제한한 것으로 보인다. 그러나 위와 같은 위해나 위험은 북한의 적대적 조치에 의하여 초래되는 것인데, 북한은 내부 사정이나 한반도를 둘러싼 국제정세를 고려한 고도의 정치적 판단에 따라 대응 여부나 그 수위를 결정하여 왔는바, 전단등 살포 행위 시점에서 북한이 어떻게 대응할지 예측하는 것은 매우 어렵다. 그러므로 심판대상조항이 범죄성립에 있어 위와 같은 위해나 위험의 발생을 요구하는 것은 범죄성립 범위를 제한하는 기능을 수행하기보다는, 어떠한 경우에 기수범으로서 처벌될 것인지 예측하기 어렵게 하여 오히려 표현의 자유에 대한 위축효과를 심화시킨다.

관한 법률」(2020년 12월 29일 공포, 법률 제17763호) 제24조제1항 제3호에 대한 위헌결정 이유에서도 언급되었음.⁵⁾

다만, 개정안은 대북전단 살포 전에 관할 경찰서장에게 신고를 하도록 하는 「집회 및 시위에 관한 법률 일부개정법률안」(정동영의원 대표발의, 의안번호: 2211211)의 의결을 전제로 하고 있으므로, 해당 법률안의 심사경과를 함께 지켜볼 필요가 있음.

또한, 「집회 및 시위에 관한 법률 일부개정법률안」(의안번호: 2211211) 외에도 외교통일위원회에 회부되어 있는 「남북관계 발전에 관한 법률 일부개정법률안」(이재강의원 대표발의, 의안번호: 2200434) 등⁶⁾이 대북전단 살포 전에 관할 경찰서장 등에게 신고를 하도록 하는 법적 근거를 마련하도록 하고 있으므로, 「남북관계 발전에 관한 법률

5) 헌법재판소는 2023년 9월 26일 선고 2020헌마1724·1733(병합) 결정에서 대북전단 살포 자체를 금지하는 것보다 덜 침익적인 수단의 예시로 「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, 제20조 참조) 들고 있음.

6) 대북전단 살포하려는 경우 관할 경찰서장 등에게 신고하도록 하는 내용의 「남북관계 발전법 일부개정법률안」 10건(아래 목록)이 발의되어 외교통일위원회에 회부되어 있음.

「남북관계 발전법 일부개정법률안」(이재강의원 대표발의, 의안번호: 2200434)
「남북관계 발전법 일부개정법률안」(윤후덕의원 대표발의, 의안번호: 2200612)
「남북관계 발전법 일부개정법률안」(이용선의원 대표발의, 의안번호: 2201039)
「남북관계 발전법 일부개정법률안」(위성락의원 대표발의, 의안번호: 2201667)
「남북관계 발전법 일부개정법률안」(한정애의원 대표발의, 의안번호: 2201752)
「남북관계 발전법 일부개정법률안」(신정훈의원 대표발의, 의안번호: 2202006)
「남북관계 발전법 일부개정법률안」(황명선의원 대표발의, 의안번호: 2202862)
「남북관계 발전법 일부개정법률안」(양부남의원 대표발의, 의안번호: 2204535)
「남북관계 발전법 일부개정법률안」(유종오의원 대표발의, 의안번호: 2205273)
「남북관계 발전법 일부개정법률안」(김영배의원 대표발의, 의안번호: 2206526)

일부개정법률안」의 심사경과를 지켜볼 필요가 있음.

그리고, 개정안 제5조의2는 위법한 전단 살포 행위에 제재 근거 규정인데, 법 체계적인 측면에서는 제재 규정은 금지 의무 규정과 함께 하나의 법률에 규정하는 것이 일반적이고, 「남북관계 발전에 관한 법률 일부개정법률안」(의안번호: 2200434) 제24조⁷⁾는 전단 살포의 신고 의무 외에도 개정안에서 규정하고 있는 관할 경찰서장의 해산 명령 근거도 함께 규정하고 있으며, 「경찰관 직무집행법」은 경찰작용에 관한 일반법으로 특정 사안에 국한하지 않고 경찰의 전반적인 직무수행에 필요한 일반적인 사항을 규정하고 있다는 점 등을 고려하여, 개정안의 내용은 「남북관계 발전에 관한 법률」 개정법률 등에 규정하는 방안에 대해서도 검토할 필요가 있어 보임.

그리고, 자구 측면에서 의미를 보다 명확하게 하기 위해 개정안 중 “접경지역에서 신고되지 않았거나 금지된 대북전단 등 「남북관계 발전에 관한 법률」에 따른 살포행위가 발생한 경우” 부분을 “접경지역에서 00법 제00조에 따른 신고를 하지 않았거나, 제00조에 따라 금지 또는 제한 통고를 받았음에도 전단등을 살포하는 경우”로 수정하는 것을 검토할 필요가 있어 보임.

7) 「남북관계 발전에 관한 법률 일부개정법률안」(이재강의원 대표발의, 의안번호: 2200434)

제24조(남북합의서 위반행위의 금지) ① · ②(현행과 같음)

③ 전단등 살포행위를 하려는 사람은 관할 경찰서장 등에게 살포시간, 장소, 방법, 전단등의 수량 등을 사전 신고하여야 한다.

④ 관할 경찰서장은 전단등 살포행위를 하려는 사람이 사전 신고 시 개별·구체적 상황을 고려하여 국민의 생명이나 신체에 위해나 위험이 발생할 가능성이 현저한 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.

참고로, 2020년 이후 대북전단 살포행위에 대한 경찰청의 법 집행 수준은 해당 시기의 남한과 북한의 관계, 우리나라 법률 등에 따라 변화해온 것으로 보이는데,⁸⁾ 2025년 6월 이후에는 대북전단 살포 행위에 대한 경찰청의 조치가 강화되고 있음.

현재, 대북전단 살포 행위에 대해서는 「재난 및 안전관리 기본법」 제41조(위험구역의 설정)⁹⁾에 근거한 지방자치단체장의 “위험구역 설정 및 행위금지 행정명령 공고”에 따라 제한되고 있음. 2025년 9월 기준으로 접경지역인 인천 강화군, 경기도 김포시·파주시·연천군, 강원도 철원군·인제군·양구군·화천군·고성군이 위험구역을 설정하고 있음.¹⁰⁾

“위험구역 설정 및 행위금지 행정명령 공고”에서는 위험구역 설정기간, 설정지역과 함께 위험구역 내 금지사항으로 대북전단 살포 관계자 출입과 대북전단 살포 관련 행위(물품 준비, 운반 등) 을 정하고 있으며,

8) 언론보도에 따르면, 경찰청장은 2020년 접경지역에 경찰력을 총동원하고 관계 기관과 주민 협력 체계를 강화해 대북 물자 살포 행위를 차단하고 있다고 설명했지만, 2024년에는 경찰관 직무집행법상 대북전단 살포를 제지할 수 있지 않느냐’는 질의에 법적 근거가 없다고 답함.

출처: MBC뉴스 2020년 6월 19일 기사, “경찰청장 ‘대북전단 불법행위 엄정 사법처리’”

강원도민일보 2024년 6월 20일 기사, “경찰청장 ‘대북전단 살포 제지 못 해…생명·신체적 위협 판단 불명확’”

9) 「재난 및 안전관리 기본법」 제41조(위험구역의 설정) ① 시장·군수·구청장과 지역통제단장(대통령령으로 정하는 권한을 행사하는 경우에만 해당한다. 이하 이 조에서 같다)은 재난이 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우에 사람의 생명 또는 신체에 대한 위해 방지나 질서의 유지를 위하여 필요하면 위험구역을 설정하고, 응급조치에 종사하지 아니하는 사람에게 다음 각 호의 조치를 명할 수 있다.

1. 위험구역에 출입하는 행위나 그 밖의 행위의 금지 또는 제한

2. 위험구역에서의 퇴거 또는 대피

② 시장·군수·구청장과 지역통제단장은 제1항에 따라 위험구역을 설정할 때에는 그 구역의 범위와 제1항제1호에 따라 금지되거나 제한되는 행위의 내용, 그 밖에 필요한 사항을 보기 쉬운 곳에 게시하여야 한다.

③ 관계 중앙행정기관의 장은 재난이 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우로서 사람의 생명 또는 신체에 대한 위해 방지나 질서의 유지를 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 시장·군수·구청장과 지역통제단장에게 위험구역의 설정을 요청할 수 있다.

10) 설정시기: 인천 강화군(2024. 11. 1. ~), 경기도 김포시·파주시·연천군(2024. 10. 16. ~), 강원도 철원군·인제군·양구군·화천군(2025. 6. 17. ~), 고성군(2024. 11. 19. ~).

행위금지 행정명령을 위반하는 경우 「재난 및 안전관리 기본법」 제79조제4호에 따라 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하고 있음.¹¹⁾ 이에 따라 현재 접경지역에서는 대북전단 살포 행위가 금지되고 있음.

[위험구역을 설정한 지방자치단체와 경찰청의 행정응원 협의 현황]

지역 (9개시·군)	인천	경기	강원				
	강화	김포·파주·연천	고성	철원	인제	양구	화천
설 정 권 자	강화군수	경기도지사	고성군수	철원군수	인제군수	양구군수	화천군수
설 정 기간	2024. 11. 1. ~	2024. 10. 16. ~	2024. 11. 19. ~	2025. 6. 17. ~			
행정응원 협의일자	2025. 6. 20.	2025. 7. 1.	2025. 6. 26.	2025. 6. 19.	2025. 6. 26.	2025. 6. 25.	2025. 6. 24.

(자료: 경찰청)

경찰청은 2025년 6월 이후 통일부가 주관하는 유관부처 협의체의 운영을 계기로 접경지역의 지방자치단체는 「재난 및 안전관리 기본법」에 따른 위험구역 행위의 금지사항을 예방·단속하기 위해 경찰에 행정응원을 요청했고, 경찰을 배치하고 있음.¹²⁾

참고로, 경찰청은 개정안의 입법취지에는 공감하지만, 법 체계상의

11) 「재난 및 안전관리 기본법」 제79조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. ~ 3. (생략)

4. 정당한 사유 없이 제41조제1항제1호(제46조제1항에 따른 경우를 포함한다)에 따른 위험구역에 출입하는 행위나 그 밖의 행위의 금지명령 또는 제한명령을 위반한 자

5. ~ 7. (생략)

12) 경찰청에 따르면, 지방자치단체는 2025년 5월 이전에는 위험구역과 관련하여 경찰청에 협조를 요청한 사실이 없었고 경찰은 위험구역과 관련된 예방과 단속 활동은 실시하지 않았음. 경찰청은 2025년 5월 이전에도 「항공안전법」 등 위반 행위에 대한 수사를 진행함.

문제점 및 「재난 및 안전관리 기본법」 등 현행법에 따라 입법 취지가 달성가능하다는 점에서 신중한 검토가 필요하다는 의견임. 경찰청은 법체계적 측면에서 「경찰관 직무집행법」은 경찰작용에 관한 일반법으로 특정 사안에 국한하지 않고 경찰의 전반적인 직무수행에 필요한 일반적인 사항을 규정하고 있으므로, 동 법률에 ‘대북전단 살포행위에 대한 위험발생의 방지’와 같이 특정 사안에 대한 규정을 신설하는 것이 법체계상 타당한지 검토가 필요하다는 의견임. 경찰청은 현재 통일부가 주관하는 유관부처 협의체를 통해 경찰은 군사분계선 일대 또는 접경지역에서 거점·순찰 근무를 실시하고, 「재난 및 안전관리 기본법」 등 특별법 위반행위를 확인할 경우 현행범인으로 체포하는 등 현장 대응 중이라는 점을 고려할 필요가 있다는 의견임.

통일부는 군사분계선 일대 또는 접경지역 이외 지역에서도 전단등 살포가 가능하기에 대북전단 살포에 효과적으로 대응하기 위해 개정안 제5조의2제1항 중 ‘군사분계선 일대 또는 대통령령으로 정하는 접경 지역에서’ 부분을 삭제할 필요가 있고, 개정안 제5조의2 제1항 ‘대북전단 등 「남북관계 발전에 관한 법률」에 따른 살포행위’를 ‘전단등 살포행위(「남북관계 발전에 관한 법률」 제4조 제5호 및 제6호에 따른 행위를 말한다)’로 수정할 필요가 있으며, 「남북관계 발전에 관한 법률」에서 사용되는 개념을 사용하기 위해 개정안 제5조의2제2항 중 ‘대북전단’을 ‘전단등’으로 수정할 필요가 있다는 의견임.

문 의 처

02) 6788-5345