



제418회 국회 (정기회)
제4차 외교통일위원회

남북관계 발전에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈 남북연락망 개설 및 유지 등 평화유지 노력의무 신설 등 〉

■ 김준형·김태년의원 대표발의(의안번호 제2203042호)

2024. 11.

외 교 통 일 위 원 회

전문위원 김 사 우

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3
1. 제5장 ‘남북간 평화유지 노력’ 신설	3
가. 남북연락망의 개설·유지	3
나. 접경지역에서의 전단등 살포 금지	5
2. ‘남북간 적대행위의 제한’ 위반행위에 대한 과태료 신설	8
※ 참고자료: 남북연락망 중단 및 재개 연혁	11

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 김준형·김태년의원 등 19인
2. 발 의 일 : 2024. 8. 21.
3. 회 부 일 : 2024. 8. 22.

II. 제안이유 및 주요내용

헌법재판소는 남북합의서 위반행위로서 북한으로 전단등 살포를 하여 국민의 생명·신체에 위해를 끼치거나 심각한 위험을 발생시키는 것을 금지하고, 이를 위반한 경우에는 형벌을 부과하는 「남북관계 발전에 관한 법률(2020. 12. 29. 법률 제17763호로 개정된 것)」 제24조 제1항제3호 및 제25조 중 제24조제1항제3호에 관한 부분이 과잉금지 원칙에 위배되어 표현의 자유를 침해함으로써 위헌이라고 결정함.

그러나 헌법재판소도 전단등 살포로 인해 위협받을 수 있는 접경지역 주민의 생명·신체의 안전에 대한 보장이 필요함은 인정한 바 있고, 헌법재판소의 결정으로 인해 전단등 살포에 대한 규정이 미비한 상태에서 대북 전단 살포가 지속되며 북한에서 이에 대응하여 대남 오물풍선을 부양하는 등 접경지역의 긴장이 고조되고 있어 전단등 살포에 관한 법률 개정이 필요한 상황임.

이에 남북간 평화 유지를 위하여 정부가 남북연락망 개설 및 유지를 위해 노력하도록 의무를 부여하고, 군사분계선 일대 및 접경지역에

서의 남북간 적대행위를 금지하며 이를 위반할 시 과태료를 부과하도록 하여 헌법재판소의 결정 취지를 반영함과 동시에 접경지역 주민의 생명·신체의 안전을 보장하고자 함(안 제24조의2 및 제24조의3 신설 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 제5장 ‘남북간 평화 유지 노력’ 신설

- 개정안은 현행 제5장(벌칙)을 제6장(벌칙)으로 하고, 제5장으로 “남북간 평화 유지 노력”을 신설하여 남북연락망의 개설 및 유지, 남북간 적대행위의 제한에 대해 규정함.

가. 남북연락망의 개설·유지(안 제24조의2 신설)

현행	개정안
<u><신설></u> <u><신설></u>	<u>제5장 남북간 평화 유지 노력</u> <u>제24조의2(남북연락망 개설 및 유지)</u> 정부는 남북간 우발적 충돌 예방, 재난·재해 공동 대응, 정전 상태의 평화적 유지 등을 위한 남북 연락망(남북간 통신할 수 있는 전화, 팩스 등의 연락 수단을 의미한다)을 개설 및 유지하기 위하여 노력하여야 한다.

- 현재 남북연락망은 1971년 9월 29일, 남북한 간에 최초로 합의된 「남북적십자회담 제2차 예비회담 합의사항·진행절차·의제에 관한 합의서」에 따라 운영되고 있으며,¹⁾ 남북연락망에 대해 규율하고 있는 관련 법

1) 「남북적십자회담 제2차 예비회담 합의사항·진행절차·의제에 관한 합의서」 관련 내용

△“대한적십자사는 상설 ‘회담연락사무소’를 ‘자유집’에, 북한적십자회는 ‘판문각’에 각각 설치한다”, △“쌍방은 상설 ‘회담연락사무소’를 연결하는 직통 왕복전화를 가설한다”

령은 없는 상황임.

- 개정안은 남북 간의 우발적인 충돌을 예방하고 한반도 전역에 걸쳐 발생할 수 있는 재난·재해에 공동 대처할 수 있도록 하는 한편, 정전 상태의 평화 유지 등을 위한 남북연락망 개설 및 유지를 위해 정부가 노력해야 하는 의무를 규정하려는 것임.
- 현행법 제6조제1항에서 “남북화해와 한반도의 평화를 증진시키기 위하여 노력”해야 하는 포괄적인 정부 의무를 규정하고 있을 뿐이므로, 남북간 상시 연락망을 구축함으로써 의도하지 않은 국지적 충돌에 대비하고 재난 및 재해에 공동 대응하는 등 남북간 긴장 상황에 상관없이 연락망이 유지되도록 할 필요가 있다고 봄.
- 남북 연락망의 개설 및 유지는 남북관계 발전과 긴밀하게 연관되어 있다고 볼 수 있으므로, 다른 법률보다는 이 법에 규정하는 것이 타당해 보이고, 현재 북한의 일방적인 단절에도 불구하고 우리 정부가 남북연락망을 여전히 유지하고 있다는 점에서 연락망의 개설·유지 의무를 별도 신설하는 의미 및 그 필요성에 대한 검토가 필요하다고 봄.
- 한편 통일부는 동 개정안의 입법 취지에는 공감하나, 북한이 공동연락사무소 채널을 일방적으로 단절하고 현재까지 호응이 없는 상황에서 남북연락망 개설·유지에 대한 사항을 법률에 명시 규정한다고 하더라도 그 이행력을 확보할 수 없어 실효성 없는 조항이 될 수 있다는 의견임.

남북간 통신선은 현재 통일부, 국방부 등이 각각 그 목적에 따라 다수의 채널 및 통신선을 운영중에 있음.

나. 접경지역에서의 전단등 살포 금지(안 제24조 삭제 및 제24조의3 신설)

현행	개정안
제24조(남북합의서 위반행위의 금지) ① 누구든지 다음 각 호에 해당하는 행위를 하여 국민의 생명·신체에 위해를 끼치거나 심각한 위험을 발생시켜서는 아니 된다. 1. 군사분계선 일대에서의 북한에 대한 확성기 방송 2. 군사분계선 일대에서의 북한에 대한 시각매개물(게시물) 게시 3. 전단등 살포 ② 통일부장관은 제1항 각 호에서 금지된 행위를 예방하기 위하여 필요한 경우에는 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장에게 협조를 요청할 수 있다. 이 경우 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 특별한 사유가 없으면 협조하여야 한다.	<삭 제>
<u><신 설></u>	<u>제5장 남북간 평화 유지 노력</u>
<u><신 설></u>	제24조의3(남북간 적대행위의 제한) ① 누구든지 다음 각 호에 해당하는 행위를 하여 국민의 생명·신체에 위해를 끼치거나 심각한 위험을 발생시켜서는 아니

	된다. 1. <u>군사분계선 일대에서의 북한에 대한 확성기 방송</u> 2. <u>군사분계선 일대에서의 북한에 대한 시각매개물(게시물) 게시</u> 3. <u>「접경지역 지원 특별법」 제2조제1호에 따른 접경지역에서의 전단등 살포</u> ② <u>통일부장관은 제1항 각 호에서 금지된 행위를 예방하기 위하여 필요한 경우에는 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장에게 협조를 요청할 수 있다. 이 경우 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 특별한 사유가 없으면 협조하여야 한다.</u>
--	---

- 개정안은 현행법 제24조(남북합의서 위반행위의 금지)를 삭제하고 제5장(남북간 평화 유지 노력)을 신설하여 동일한 내용을 안 제24조의3(남북간 적대행위의 제한)으로 신설하되, 종전 규정(현행 제24조)에서의 “전단등 살포”를 “「접경지역 지원 특별법」 제2조제1호2)에 따른 접경

2) 「접경지역 지원 특별법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “접경지역”이란 1953년 7월 27일 체결된 「군사정전에 관한 협정」에 따라 설치된 비무장지대 또는 해상의 북방한계선과 잇닿아 있는 시·군과 「군사기지 및 군사시설 보호법」 제2조제7호에 따른 민간인통제선(이하 “민간인통제선”이라 한다) 이남(以南)의 지역 중 민간인통제선과의 거리 및 지리적 여건 등을 기준으로 하여 대통령령으로 정하는 시·군을 말한다. 다만, 비무장지대는 제외하되 비무장지대 내 집단취락지역은 접경지역으로 본다.

지역”으로 변경하여 행위가 금지되는 장소를 법률에 명확히 규정함.

【 「접경지역 지원 특별법」에 따른 접경지역 】

- △ 인천광역시: 강화군·옹진군
- △ 경기도: 김포시·파주시·연천군, 고양시·양주시·동두천시·포천시
- △ 강원특별자치도: 철원군·화천군·양구군·인제군·고성군, 춘천시
- △ 비무장지대 중 경기도 파주시 군내면 내 집단취락지역

□ 헌법재판소는 “국가가 표현 내용을 규제하는 것은 원칙적으로 중대한 공익의 실현을 위하여 불가피한 경우에 한하여 허용되고, 특히 정치적 표현의 내용 중에서도 특정한 견해, 이념, 관점에 기초한 제한은 과잉 금지원칙 준수 여부를 심사할 때 더 엄격한 기준이 적용되어야” ... “국가형벌권의 행사는 중대한 법익에 대한 위협이 명백한 경우에 한하여 최후수단으로 선택되어 필요 최소한의 범위에 그쳐야 하는 바, 해당 조항이 초래하는 정치적 표현의 자유에 대한 제한은 매우 중대하다”는 이유로 전단등 살포 및 처벌 조항에 대해 위헌 결정을 내린 바 있음.³⁾

□ 행위 금지의 장소를 ‘접경지역’으로 법률에 제한하여 규정하더라도 ‘전단등 살포를 금지하는 규정이 표현의 자유에 대한 중대한 침해’라고 판단한 헌법재판소의 결정 취지에 부합하지 않는다는 것이 정부의 입장인 바, 개정안 제24조의3은 제6장(벌칙)에서 신설되는 안 제26조(과태료)과 연계하여 그 적정성 여부를 결정할 필요가 있다고 봄.

2. · 3. (생략)

3) 헌재결정례. 2020헌마1724 중 재판관 이은애, 이종석, 이영진, 김형두의 위헌의견에서 인용.

2. ‘남북간 적대행위의 제한’ 위반행위에 대한 과태료 신설

- 개정안은 현행법 제24조를 삭제하고 있음에 따라 해당 규정에 대한 별칙 규정을 함께 삭제하는 대신, 동 개정안에서 신설하고 있는 안 제24조의3(남북간 적대행위의 제한) 제1항 각 호를 위반한 자에 대해서는 1천만원 이하의 과태료를 부과할 수 있도록 함(안 제25조 삭제 및 제26조 신설).

현행	개정안
<u>제5장 벌칙</u> 제25조(벌칙) ① 제24조제1항을 위반한 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다. 다만, 제23조제2항 및 제3항에 따라 남북합의서(제24조제1항 각 호의 금지행위가 규정된 것에 한정한다)의 효력이 정지된 때에는 그러하지 아니하다. ② 제1항의 미수범은 처벌한다. <u><신설></u>	<u>제6장 벌칙</u> <u><삭제></u> 제26조(과태료) ① 제24조의3제1항의 각 호를 위반한 자에게는 1,000만원 이하의 과태료를 부과한다. ② 제1항에 따른 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장이 부과·징수한다.

□ ‘전단 등 살포’에 대하여 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하되 그 미수범까지 처벌하도록 규정한 현행 규정은 헌법재판소의 위헌 결정⁴⁾으로 그 효력을 상실한 바, 개정안은 해당 벌칙 규정을 삭제하고 있음. 반면, 동 개정안(제24조의3)에서 규정한 ‘남북간 적대행위의 제한’을 위반하여 국민의 생명·신체에 위해를 끼치거나 심각한 위험을 발생시킨 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장이 1천만원 이하의 과태료를 부과·징수할 수 있도록 하려는 것임.

□ 헌법재판소는 남북합의서 위반행위로 금지하고 있는 ‘전단등 살포’에 대하여 미수범까지 처벌하도록 한 규정이 헌법에서 금지하고 있는 ‘과잉금지의 원칙’을 위반하였음을 인정하면서도 책임주의 원칙에는 위반되지 않는다는 판단을 내린 바, 이에 개정안은 ‘전단등 살포’에 대한 처벌수준을 완화하고 있는 것임.

□ 통일부는 동 개정안에 대하여, 접경지역에서의 전단등 살포는 헌법상 ‘표현의 자유’에 의해 보장되는 활동이고, 전단등 살포로 인한 위험의 발생 여부는 북한의 도발 여부에 달려 있으며, 정치적 표현에 대한 내용의 제한은 과잉금지원칙 준수 여부 심사 시 더욱 엄격한 심사기준을 적용해야 한다는 의견임.

□ 또한 법무부는, 개정안에서 과태료의 구성요건으로 규정한 ‘국민 생명·신체에 대한 위해·위험의 발생’은 행위자(전단등 살포자)가 아니라 제3

4) 헌법재판소는 ‘과잉금지 원칙 위반 여부’에 대한 판단에서는 헌법재판관 7인의 위헌의견으로 위헌결정을 내렸으나, ‘책임주의 원칙 위반 여부’에 대하여는 헌법재판관 4인의 위헌의견에 그쳐 해당 사안에 대해서는 위헌 결정을 내리지 아니함.

자인 북한의 반응에 의존하는 것이므로, 경우에 따라서는 동일한 행위에 대해 북한의 반응 정도에 따라 과태료 부과가 달라질 가능성이 있다는 점에서, 과태료에 대해서도 책임주의를 채택하고 있는 「질서위반 행위규제법」⁵⁾과 상충될 소지가 있다는 의견임.

5) 「질서위반행위규제법」 제7조(고의 또는 과실) 고의 또는 과실이 없는 질서위반행위는 과태료를 부과하지 아니한다.

【 관련 대법원 판례 】

“질서위반행위규제법은 과태료의 부과대상인 질서위반행위에 대하여도 책임주의 원칙을 채택하여 제7조에서 “고의 또는 과실이 없는 질서위반행위는 과태료를 부과하지 아니한다.”고 규정하고 있으므로, 질서위반행위를 한 자가 자신의 책임 없는 사유로 위반행위에 이르렀다고 주장하는 경우 법원으로서 그 내용을 살펴 행위자에게 고의나 과실이 있는지를 따져보아야 한다.”

【 참고 자료 】

< 남북연락망 중단 및 재개 연혁 >

중단기간	중단 및 재개
'76.8.30~ '84.9.28	▪ 중단 : '76.8.18 판문점 도끼만행사건 이후 北 단절(적십자 연락채널) ▪ 재개 : 북측 수재물자 지원 관련 적십자 실무접촉시 재개 합의(적십자 연락채널)
'08.11.12~ '09.8.24	▪ 중단 : 제63차 유엔총회 북 인권결의안 남측 공동제안 관련, 북측의 직통전화 단절 발표(적십자 연락채널) ▪ 재개 : 김대중 대통령 북측 조문단 서울 방문 및 제10차 남북적십자 회담 계기 재개(적십자 연락채널)
'10.5.26~ '11.1.11	▪ 중단 : 5.24조치 관련 북측의 판문점 연락대표사업 중지, 통신연계 단절 통보(적십자 연락 및 해사당국 채널) ▪ 재개 : 북측의 남북당국회담 제의 및 판문점 적십자통로 재개 통보(적십자 연락채널)
'13.3.8~ '13.6.6	▪ 중단 : 유엔 안보리 제재결의 및 한미합동군사훈련 관련, 북측의 남북 직통전화 단절 발표(적십자 연락채널) ▪ 재개 : 북측의 남북당국실무접촉 제의 및 판문점 연락통로 재개 통보(적십자 연락채널)
'16.2.12~ '18.1.2	▪ 중단 : 개성공단 중단 조치 관련, 북측의 판문점 연락통로 폐쇄 발표(적십자 연락 및 공동위 사무처 채널) ▪ 재개 : 제1차 남북고위급회담 제의 계기 재개(적십자 연락채널)
'20.6.9~ '21.7.26	▪ 중단 : 대북전단 살포 관련, 북측의 남북간 통신연락선 완전 차단 발표(공동연락사무소 직통 채널) ▪ 재개 : 남북 간 통신연락선 복원 합의(공동연락사무소 직통 채널)
21.8.10~ '21.10.3	▪ 중단 : 한미 합동군사훈련을 비난, 8.10 오후 마감통화부터 무응답(공동연락사무소 직통 채널) ▪ 재개 : 북측 조선중앙통신, 남북 통신연락선 복원 보도(공동연락사무소 직통 채널)
'23.4.7~현재	▪ 중단 : 별도 통보 없이 일방적 중단(공동연락사무소 채널)

자료: 통일부(남북관계관리단)

문 의 처
02)6788-5269