



제417회국회(임시회)
제1차 외교통일위원회

남북관계 발전에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈 남북합의서 위반행위 금지 및 처벌 규정 삭제 〉
■ 권영세의원 대표발의(의안번호 제2200075호)

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	3
1. ‘전단등 살포’ 행위금지 규정 삭제	5
2. 군사분계선 일대에서의 대북확성기 방송, 시각매개물 게시 행위금지 규정 및 벌칙 삭제	8

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 권영세의원 등 11인
2. 발 의 일 : 2024. 6. 3.
3. 회 부 일 : 2024. 6. 27.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 북한으로 전단등을 살포하여 국민의 생명·신체에 위해를 끼치거나 심각한 위험을 발생시키는 것을 금지하고(제24조제1항제3호), 이를 위반한 경우에는 3년 이하의 징역 또는 3천만 이하의 벌금으로 처벌하며, 미수범까지도 처벌함(제25조).

그러나 동 규정은 북한에 대한 정보 유입을 저해하고, 대북전단을 살포하고자 하는 단체들의 표현의 자유를 침해하는 것이라는 주장이 제기되어 왔으며, 2023. 9. 26. 헌법재판소는 「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 해당 부분은 효력을 상실하였음.

한편, 헌법재판소가 ‘전단등 살포’에 관한 부분만 위헌으로 결정한 것은 심판대상조항을 ‘전단등 살포에 관한 부분’으로 한정하였기 때문이며, 24조제1항제1호 및 제2호에 따른 ‘군사분계선 일대에서의 북한

에 대한 확성기 방송 및 게시물 게시 부분'에 대하여 합헌의 결정을 한 것은 아닌바, '군사분계선 일대에서의 북한에 대한 확성기 방송 및 게시물 게시 부분'에는 표현의 자유를 침해하는 위헌성이 없다고 단정하기는 어려움.

이에 남북합의서 위반행위를 금지하고 처벌하도록 한 현행법 규정 전체를 삭제하여 위헌 요소를 해소하고 표현의 자유를 보장하고자 함 (안 제4조, 제24조 및 제25조 삭제).

Ⅲ. 검토의견

- 개정안은 남북합의서 위반행위를 금지하고 이를 처벌하도록 규정한 관련 조항 모두를 삭제하려는 것임(안 제4조제4호·제5호·제6호, 제24조 및 제25조 삭제).

현행	개정안
제4조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. 1. ~ 3. (생략) 4. “군사분계선 일대”라 함은 「군사기지 및 군사시설 보호법」 제2조제7호에 따른 민간인통제선 이북지역을 말한다. 5. “전단등”이라 함은 전단, 물품(광고선전물·인쇄물·보조기억장치등을 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.	제4조(정의) ----- -----. 1. ~ 3. (현행과 같음) <삭제> <삭제> <삭제>
제24조(남북합의서 위반행위의 금지) ① 누구든지 다음 각 호에 해당하는	<삭제>

<u>행위를 하여 국민의 생명·신체에 위해를 끼치거나 심각한 위험을 발생 시켜서는 아니 된다.</u> <u>1. 군사분계선 일대에서의 북한에 대 한 확성기 방송</u> <u>2. 군사분계선 일대에서의 북한에 대 한 시각매개물(게시물) 게시</u> <u>3. 전단등 살포</u> <u>② 통일부장관은 제1항 각 호에서 금지된 행위를 예방하기 위하여 필 요한 경우에는 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장에게 협 조를 요청할 수 있다. 이 경우 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체 의 장은 특별한 사유가 없으면 협조하 여야 한다.</u> <u>제5장 벌칙</u> <u>제25조(벌칙) ① 제24조제1항을 위반 한 자는 3년 이하의 징역 또는 3천 만원 이하의 벌금에 처한다. 다만, 제23조제2항 및 제3항에 따라 남북 합의서(제24조제1항 각 호의 금지행 위가 규정된 것에 한정한다)의 효력 이 정지된 때에는 그러하지 아니하 다.</u> <u>② 제1항의 미수범은 처벌한다.</u>	<u><삭 제></u> <u><삭 제></u>
---	---

□ 개정안은 ‘전단등 살포’ 행위의 금지 및 관련 처벌규정이 2023년 9월 26일 헌법재판소의 위헌결정(2020헌마1724 등)으로 인해 법률 효력을

상실함에 따라 해당 규정을 삭제하는 한편,

위헌결정 규정 외에 남북합의서 위반행위로 열거 규정하고 있는 ‘북한에 대한 확성기 방송’과 ‘시각매개물게시’ 규정 및 해당 금지행위 위반 시의 벌칙을 모두 삭제하려는 것임.¹⁾

1. ‘전단등 살포’ 행위금지 규정 삭제(안 제4조제4호부터 제6호까지, 제24조 및 제25조 삭제)

□ 헌법재판소는 2023년 9월 26일 2020헌마1724 결정에서, 북한지역으로 전단등을 살포하여 국민의 생명·신체에 위해를 끼치거나 심각한 위험을 발생시키는 것을 금지하고 이를 위반한 경우 처벌할 수 있도록 규정한 「남북관계 발전에 관한 법률」(2020.12.29. 법률 제17763호로 개정된 것) 제24조(남북합의서 위반행위의 금지)제1항제3호 ‘전단등 살포’ 및 제25조(벌칙) 중 제24조제1항제3호에 관한 부분(이하 “해당 법률조항”이라 함)이 헌법에 위반된다고 결정²⁾하였음.

□ 헌법재판소는 국가가 국민의 기본권을 제한하는 내용의 입법활동을 함에 있어서 준수해야 할 기본원칙 내지 입법활동의 한계로 ‘과잉금지의 원칙’을 제시하고 있음. 즉, ①국민의 기본권을 제한하려는 입법의 목적

1) 이는 2020년 12월 29일 법률 제17763호로 개정된 「남북관계 발전에 관한 법률」에 신설된 내용 중에서 남북관계발전위원회에 시·도지사협의회가 추천하는 위원을 1명 이상 추가하는 ‘제14조제3항’을 제외한 모든 내용을 삭제하는 내용임.

2) 9인의 재판관 중 7인이 위헌, 2인이 합헌 의견

이 헌법 및 법률의 체제상 그 정당성이 인정되어야 하고(목적의 정당성), ②그 목적의 달성을 위하여 그 방법이 효과적이고 적절해야 하며(방법의 적정성), ③입법권자가 선택한 기본권 제한조치가 입법목적 달성을 위하여 적절하다 할지라도, 보다 완화된 형태나 방법을 모색함으로써 기본권의 제한은 필요한 최소한도에 그치도록 해야 하며(피해의 최소성), ④그 입법에 의하여 보호하려는 공익과 침해되는 사익을 비교형량할 때 보호되는 공익이 더 커야 한다(법익의 균형성)는 것임.

- 헌법재판소의 ‘전단등 살포 금지’에 대한 위헌결정 이유를 구체적으로 살펴 보면, ‘전단등 살포’ 금지 및 관련 벌칙 규정은 국민의 생명·신체의 안전보장과 평화통일을 지향하여야 하는 국가의 책무를 달성하기 위한 것으로서, ‘전단등 살포’가 북한이 적대적 조치를 감행하는 유일한 원인은 아니지만 이를 전면 금지함으로써 적어도 이를 빌미로 하는 북한의 적대적 조치가 억제될 여지가 있고 그로 인한 국민의 생명·신체에 대한 위해나 심각한 위험의 발생, 남북 간의 긴장 고조 등을 미연에 방지할 수 있으므로, ①입법목적의 정당성과 ②수단의 적합성은 각각 인정된다고 하였음.

다만, 제한되는 표현의 내용이 매우 광범위하고 최후의 보충적 수단이 되어야 할 국가형벌권까지 동원하면서 미수범도 벌하도록 규정하여 ③침해의 최소성을 충족하지 못하였고, 보호하려는 공익(접경지역 주민의 안전 보장 등)과 제한되는 사익(민주주의 사회 존립 및 발전에 필수불가결한 표현의 자유)을 비교형량할 때 기본권을 지나치

게 제한하여 ④법익의 균형성이 인정되지 않으므로, “해당 법률조항”은 과잉금지원칙에 위배된다고 판단하였음.

- 헌법재판소가 법률 또는 법률규정을 위헌으로 결정하는 경우, 「헌법재판소법」 제47조제2항³⁾에 따라 해당 법률 등은 그 결정이 있는 날부터 효력을 상실하게 되는 바, 개정안은 효력이 상실된 법률규정을 정비하는 차원에서 제4조제6호의 “살포” 정의규정을 삭제하고 제24조제1항제3호를 삭제하려는 것임.
- 「남북관계에 관한 법률」(법률 제17763호로 개정된 것) 시행 이전인 2016년 3월, 대법원은 대북전단 살포행위와 휴전선 부근 주민들의 생명·신체에 급박한 위험을 발생시키는 북한의 도발행위 사이에 인과관계가 있다고 보고, 국가는 「경찰관 직무집행법」 제5조제1항과 정당방위 및 긴급피난을 규정한 「민법」 제761조제2항에 따라 대북전단 살포행위를 제지할 수 있다고 판결(2015다247394)한 바, 현재도 이들 법률로 ‘전단등 살포’를 충분히 단속하거나 규제할 수 있다는 관점에서 본다면, 개정안은 타당한 입법조치라고 할 수 있음.
- 다만, 헌법재판소가 ‘국가형벌권의 행사는 중대한 법익에 대한 위험이

3) 「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. <개정 2014. 5. 20.>
- ③ 제2항에도 불구하고 형벌에 관한 법률 또는 법률의 조항은 소급하여 그 효력을 상실한다. 다만, 해당 법률 또는 법률의 조항에 대하여 종전에 합헌으로 결정한 사건이 있는 경우에는 그 결정이 있는 날의 다음 날로 소급하여 효력을 상실한다. <신설 2014. 5. 20.>
- ④ 제3항의 경우에 위헌으로 결정된 법률 또는 법률의 조항에 근거한 유죄의 확정판결에 대하여는 재심을 청구할 수 있다. <개정 2014. 5. 20.>
- ⑤ 제4항의 재심에 대하여는 「형사소송법」을 준용한다. <개정 2014. 5. 20.>

명백한 경우에 한하여 최후의 수단으로 선택되어 필요 최소한의 범위
에 그쳐야 한다’(헌재 2009.11.26. 2008헌바58등)는 측면에서, ‘전단등 살
포’의 제재에 있어서 그 벌칙을 ‘3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의
벌금’에 처하도록 하고, 아직 실행하지 아니한 미수범까지 처벌하도록
한 부분이 과도하다고 보아 위헌결정을 한 것이라는 관점에서 본다면,
‘전단등 살포’에 대한 제재 수준을 현행보다 완화하거나 미수범에 대한
처벌을 삭제하는 등의 방안을 함께 고려할 수 있을 것으로 봄.⁴⁾

2. 군사분계선 일대에서의 대북확성기 방송, 시각매개물 게시 행위금지 규정 및 벌칙 삭제(안 제4조제4호, 제24조 및 제 25조 삭제)

- 개정안은 헌법재판소의 위헌결정으로 효력이 상실된 “해당 법률조항”의
정비 외에, 이 법 제24조제1항에서 남북합의서 위반행위로 열거하고 있
는 ‘북한에 대한 확성기 방송’과 ‘시각매개물 게시’, 제24조제2항에서 규
정한 통일부장관의 협조의무에 관한 사항, 제25조의 금지되는 행위 위
반 시의 벌칙 규정 모두를 삭제하고 있음.
- 개정안은 현행 규정을 삭제하려는 이유로서, 헌법재판소가 ‘전단등 살
포에 관한 부분’만 위헌으로 결정한 것은 심판대상조항을 ‘전단등 살포

4) 이와 같은 취지로서 전단등을 살포하려는 자는 관할 지방자치단체의 장에게 사전 신고하도록
하되, 이를 위반한 경우에는 ‘1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금’에 처하는 내용(이용
선의원안, 의안번호 제2201309호), 행정질서벌인 ‘1천만원 이하의 과태료’를 부과하는 내용(박
지혜의원안, 의안번호 제2200976호) 등 동일 제명의 개정법률안(8월 5일 현재, 7건)이 발의되
어 우리 위원회에 회부되어 있음.

에 관한 부분'으로 한정하였기 때문이고, '군사분계선 일대에서의 북한에 대한 확성기 방송 및 게시물 게시 부분'이 표현의 자유를 침해하는 위헌성이 없다고 단정하기 어렵다는 점을 제시하고 있음.

즉, 대북 확성기 방송 및 대북 시각매개물 게시를 금지하는 규정의 경우에도 헌법재판소가 위헌결정한 '전단등 살포'행위 금지와 마찬가지로, '접경지역 주민의 생명·안전보장'이라는 공익을 위해 구두 또는 시각매개물로 의견을 표명하고 전파할 수 있는 표현의 자유를 심대하게 제한하고 있는 것으로 보고 있는 것임.⁵⁾

- 대북 확성기 방송 및 대북 시각매개물 게시 규정, 그리고 관련 벌칙규정 모두를 삭제하는 내용의 동 개정안에 대하여는, 해당 금지행위 및 벌칙이 '전단등 살포 금지'에 대하여 헌법재판소가 위헌결정한 취지와 동일하게 적용될 수 있는지, 보호하려는 공익(접경지역 주민 등의 생명·신체의 안전 보장)과 기본권(표현의 자유)를 제한하는 정도를 비교형량한 적정한 제재 수준은 어느 정도인지 등에 대한 결정이 있어야 할 것으로 봄.

5) 한편, 헌법재판소는 엄격한 국가형벌권을 행사하지 않더라도 '전단등 살포' 행위 전에 이를 신고하도록 하고 그 신고에 대해 「경찰관 직무집행법」 등에 따라 적절하게 대응하도록 함으로써 접경지역 주민 등의 생명·신체의 안전 보장이라는 입법목적은 달성할 수 있다고도 하였음 (2020헌마1724 결정 중 '침해의 최소화' 논거 부분).

- 참고로, 2024년 6월 4일 이후로는 현행 제23조제2항⁶⁾ 규정에 근거하여 「9·19군사합의」의 효력이 전면 중지된 상황인 바, 제25조제1항 단서⁷⁾ 규정에 따라 벌칙을 적용할 수 없는 상태임.⁸⁾

문 의 처
02)6788-5269

6) 「남북관계 발전에 관한 법률」 제23조(남북합의서의 효력범위 등)

- ① 남북합의서는 남한과 북한사이에 한하여 적용한다.
 ② **대통령은** 남북관계에 중대한 변화가 발생하거나 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요하다고 판단될 경우에는 기간을 정하여 남북합의서의 효력의 전부 또는 일부를 정지시킬 수 있다.
 ③ 대통령은 국회의 체결·비준 동의를 얻은 남북합의서에 대하여 제2항의 규정에 따라 그 효력을 정지시키고자 하는 때에는 국회의 동의를 얻어야 한다.

7) 「남북관계 발전에 관한 법률」 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.

- 8) 북한은 「9·19 군사합의」 이후에도 창린도 해안포 사격, 무인기 영공 침범 등 합의 위반 사례를 반복하였고, 2024년 5월 28일부터는 오물과 쓰레기가 담긴 수천 개의 풍선을 총 7차례에 걸쳐 내려보냄으로써 우리 국민에게 불안을 조성하고 일부 재산상의 손해도 발생시켰음. 우리 정부는 이에 대응하여 6월 4일, 국무총리 주재로 열린 국무회의에서 「9·19군사합의」 전체의 효력을 정지하는 안건을 결정했으며, 당일 오후 대통령은 오전에 국무회의에서 의결된 효력정지안을 재가하였음. 이후에도 북한은 4차례 오물풍선을 추가 살포(8월 11일 현재).