



제417회국회(임시회)
제1차 외교통일위원회

남북관계 발전에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈 ‘전단등 살포 행위’ 에 대한 과태료 부과 〉
■ 박지혜의원 대표발의(의안번호 제2200976호)

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	2

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 박지혜 의원 등 14인
2. 발 의 일 : 2024. 6. 26.
3. 회 부 일 : 2024. 6. 27.

II. 제안이유 및 주요내용

헌법재판소는 남북합의서 위반행위로서 전단등 살포를 하여 국민의 생명·신체에 위해를 끼치거나 심각한 위험을 발생시키는 것을 금지하고 이를 위반할 경우 형벌로 처벌하는 「남북관계 발전에 관한 법률(2020. 12. 29. 법률 제17763호로 개정된 것)」 제24조제1항제3호 및 제25조 중 제24조제1항제3호에 관한 부분이 과잉금지원칙에 위배되어 청구인들의 표현의 자유를 침해하므로 위헌이라고 결정하였음.

그러나 헌법재판소는 전단등 살포를 벌미로 행해지는 북한의 적대적 조치 억제를 통해 국민의 생명·신체의 안전을 보장하고 평화통일을 지향하여야 하는 국가의 책무를 달성하고자 하는 해당 조항의 입법목적의 정당성과 수단의 적합성은 인정하였음.

이에 기존 형벌로 규정되어있던 전단등 살포 행위에 대한 벌칙 방식을 행정질서벌에 해당하는 과태료로 조정함으로써 국민의 표현의 자유에 대한 과도한 침해를 막음과 동시에 남북간의 불필요한 갈등 요소의 선제적 방지를 통해 국민의 생명과 신체의 안전을 확보하고자 함(안 제26조 신설 등).

Ⅲ. 검토의견

- 개정안은 남북합의서 위반행위의 하나인 ‘전단등 살포’에 대한 벌칙을 행정질서벌인 과태료로 완화하여 규정하려는 것임(안 제26조 신설 등).

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. <u>전단등 살포</u> ② (생략)	제24조(남북합의서 위반행위의 금지) ① ----- ----- ----- -----. 1. 2. (현행과 같음) 3. <u>전단등의 살포 행위</u> ② (현행과 같음)
제25조(벌칙) ① <u>제24조제1항을 위반한 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.</u> 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>	제25조(벌칙) ① <u>제24조제1항제1호 및 제2호를</u> ----- -----. ----- ----- <u>제24조제1항제1호 및 제2호의</u> ----- ----- -----. ② (현행과 같음) 제26조(과태료) ① <u>제24조제1항제3호를 위반한 자에게는 1000만원 이하의 과태료를 부과한다.</u> 다만,

	<u>제23조제2항 및 제3항에 따라 남북합의서(제24조제1항제3호의 금지행위가 규정된 것에 한정한다)의 효력이 정지된 때에는 그러하지 아니하다.</u> <u>② 제1항에 따른 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 통일부장관이 부과·징수한다.</u>
--	--

- 헌법재판소는 2023년 9월 26일, 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) 제24조제1항제3호(전단등 살포금지) 및 이에 위반한 경우 처벌하도록 한 같은 법 제25조(벌칙) 중 제24조제1항제3호에 관한 부분이 헌법에 위반된다는 결정¹⁾을 하였고, 이에 ‘전단등 살포 금지’ 규정은 현재 효력을 상실하였음.²⁾

1) 2020헌마1724 결정, 9인의 헌법재판관 중 7인이 위헌, 2인이 합헌 의견

2) 「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.>

- 헌법재판소는 해당 조항이 일부 민간단체의 ‘전단등 살포’를 빌미로 행해지는 북한의 적대적 조치를 억제하고 이를 통해 국민의 생명·신체의 안전을 보장하고 평화통일을 지향하여야 하는 국가의 책무를 달성하고자 하는 입법목적이 정당하고 그 목적을 달성하기에 적합한 수단임을 인정하면서도, 제한되는 표현의 내용이 매우 광범위하고 최후의 수단이 되어야 할 국가형벌권까지 동원한 것이어서 ‘침해의 최소성’을 충족하지 못하고, 보호하려는 공익과 제한되는 기본권을 비교형량할 때 표현의 자유를 지나치게 제한하여 ‘법익의 균형성’이 인정되지 않아 과잉금지원칙에 위배된다고 판단하였음.
- 개정안은 ‘전단등 살포’ 행위의 금지 및 관련 처벌규정이 과잉금지원칙에 위배되어 민간단체의 표현의 자유를 침해하였다는 헌법재판소의 결정을 존중하여, 형벌로 규정하였던 ‘전단등 살포’에 대한 벌칙을 행정질서벌인 과태료로 완화함으로써, 남북 갈등의 한 요소가 되고 있는 대북전단 살포행위를 효과적으로 규제하는 동시에 표현의 자유를 과도하게 침해하지 않도록 하려는 것임.
- 대법원은, 행정질서벌과 행정형벌은 행정법령에 위반하는 데 대한 제재라는 점에서는 같다고 하더라도, 행정형벌은 그 행정법규 위반이 직접적으로 행정목적과 사회공익을 침해하는 경우에 과하여지는 것인 데 비하여, 행정질서벌인 과태료는 간접적으로 행정상의 질서에 장애를 줄 위험성이 있을 정도의 단순한 의무태만에 대한 제재로서 과하여지는 것이라고 결정한 바 있음.³⁾

3) 대법원 1969. 7.29. 69마400결정

□ ‘전단등 살포’에 대한 처벌이 “3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금”이고 미수범까지 처벌하도록 한 부분이 과도하다는 측면에서 헌법재판소로부터 위헌결정을 받았으나,

동 개정안과 같이, 통일부장관으로 하여금 1,000만원 이하의 과태료를 부과·징수할 수 있도록 벌칙을 완화 규정하더라도, 위반행위인 ‘전단등 살포’에 상응하는 과태료가 적시에 부과되어 그 효과를 거둘 수 있을지에 대한 검토가 필요할 것으로 봄.⁴⁾

□ 한편, 과태료는 간접적으로 행정목적 달성에 장애를 줄 위험성이 있을 정도의 단순한 의무태만에 대해 과하는 금전벌의 일종으로, 직접적으로 행정목적이나 사회법익을 침해하는 경우에 과하는 행정형벌과 차이가 있다는 점에서, 접경지역에서의 ‘전단등 살포’ 행위가 경미한 행정법규 위반에 해당하는가 하는 판단이 필요하다고 봄.⁵⁾

□ 개정안에 대하여 통일부와 법무부는, 전단 등 살포가 표현의 자유에 의하여 보장되는 활동으로 그 자체가 직접적 위험성을 지닌 행위로 볼 수 없고, 국민의 생명·신체에 대한 위험 발생 여부는 북한의 도발 여부에 달려 있으므로 동일한 행위에 대해 북한의 반응 정도에 따라 과태료 부과 여부가 달라질 수 있는 바,

과태료에 대하여도 책임주의를 채택한 「질서위반행위규제법」과 충돌하

4) 현행 제24조제2항에서 통일부장관은 남북합의서 위반행위로 금지된 행위의 예방에 필요한 경우 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장에게 협조를 요청할 수 있도록 이미 규정하고 있음에도, 이를 적극 또는 적절하게 활용하고 있지 않는 것으로 보임.

5) 통일부 의견(2024.8.2. 제출).

여 법체계 정합성을 훼손할 소지가 있다는 의견을 제시하고 있음.

- 또한, 현재와 같이 ‘9·19 남북군사합의’의 효력이 정지된 경우에는 현행 법에서 남북합의서 위반행위로 금지되는 접경지역에서의 ‘확성기 방송’ 또는 ‘시각매개물 게시’를 하더라도 벌칙의 대상에 포함되지 않는다는 점도 참고할 필요가 있음.

문 의 처

02)6788-5269
