



제417회 국회(임시회)
제1차 외교통일위원회

남북관계 발전에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈 ‘전단등 살포’ 사전승인을 위한 접경지역주민안전보장위원회 설치 등 〉
■ 윤후덕의원 대표발의(의안번호 제2200612호)

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. 접경지역주민안전보장위원회의 구성·운영	3
2. 사전승인의무 위반시 벌칙 및 미수범 처벌 제외	10

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 윤후덕 의원 등 62인
2. 발 의 일 : 2024. 6. 18.
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 처벌하는 「남북관계 발전에 관한 법률(2020. 12. 29. 법률 제17763호로 개정된 것)」 제24조제1항제3호 및 제25조 중 제24조제1항제3호에 관한 부분이 위헌이라고 결정하였음.

헌법재판소는 해당조항이 과잉금지원칙에 위배되어 청구인들의 표현의 자유를 침해한다고 판시하였으나 동시에 국민의 생명·신체의 안전을 보장하고 남북 간 긴장을 완화하며 평화통일을 지향하여야 하는 국가의 책무를 달성하기 위한 것으로서 입법목적은 정당하다고 판시하여 해당 입법의 필요성 자체는 부정하지 않았음.

이에 접경지역주민안전보장위원회를 통해 전단등 살포 전 해당행위가 국민의 생명·신체에 위해를 끼치거나 심각한 위험을 발생시키지 않음을 승인받는 절차를 마련하고 승인을 받은 행위에 대해

서는 처벌하지 않음으로써 표현의 자유를 보장해야 한다는 헌법재판소의 결정 취지를 반영함과 동시에 접경지역 주민의 생명·신체의 안전을 보장함으로써 국가의 책무를 다하고자 함(안 제24조, 안 제24조의2 신설 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 접경지역주민안전보장위원회의 구성·운영 등

- 개정안은 통일부장관을 위원장으로 하는 접경지역주민안전보장위원회를 두고, ‘전단등 살포’ 행위를 하려는 경우에는 동 위원회에 미리 소명하고 승인을 받도록 하려는 것임(안 제24조제1항 각호 외의 부분 단서 및 제24조의2 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. <u><단서 신설></u>	제24조(남북합의서 위반행위의 금지) ① ----- ----- ----- ----- <u>다만 제3호의 경우 국민의 생명·신체에 위해를 끼치거나 심각한 위험을 발생시키지 않음을 제24조의2에 따른 접경지역주민안전보장위원회에 미리 소명하고 승인을 받은 경우 그러하지 아니하다.</u>
1. ~ 3. (생략)	1. ~ 3. (현행과 같음)
② (생략)	② (현행과 같음)
<u><신설></u>	<u>제24조의2(접경지역주민안전보장위원회) ① 제24조제1항제3호의 전단등 살포가 국민의 생명·신체에 위해를 끼치거나 심각한 위험</u>

을 발생시키지 않는지를 심의하기 위하여 접경지역주민안전보장위원회를 둔다.

② 접경지역주민안전보장위원회는 위원장 1인을 포함하여 30인 이내의 위원으로 구성하며, 위원의 임기는 2년으로 한다.

③ 접경지역주민안전보장위원회 위원장은 통일부장관이 되고 위원은 다음 각 호의 자가 된다. 다만 위원 중 10인 이상은 제3호에 해당하는 자로 한다.

1. 대통령령이 정하는 관계중앙행정기관의 차관급 공무원

2. 남북관계에 대한 전문지식 및 경험이 풍부한 자 중에서 위원장이 위촉하는 자

3. 「접경지역 지원 특별법」 제2조제1호에 따른 접경지역의 주민으로서 국회의 추천을 받은 자

④ 접경지역주민안전보장위원회는 재적위원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결한다.

⑤ 접경지역주민안전보장위원회의 구성·운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

- 현행법(제24조)은 남북합의서 위반행위로 금지되는 행위를 열거 규정하고, 해당 금지행위의 예방을 위해 필요한 경우 통일부장관은 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장에게 협조를 요청하도록 하고 있음.
- 2023년 9월 26일 헌법재판소는 「남북관계 발전에 관한 법률(2020. 12. 29. 법률 제17763호로 개정된 것)」 제24조(남북합의서 위반행위의 금지)제1항제3호 ‘전단등 살포’ 및 제25조(벌칙) 중 제24조제1항제3호에 관한 부분이 과잉금지의 원칙에 위배되어 ‘표현의 자유’를 과도하게 침해한다고 위헌결정(2020헌마1724)하였음.¹⁾
- 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 정당

1) 헌법재판소는 기본권의 제한은 일반적 법률유보를 규정한 「헌법」 제37조제2항으로부터 도출되는 이른바 ‘과잉금지의 원칙’ 또는 ‘비례원칙’에 따라 이루어져야 하며, 이 원칙이 기본권을 제한하는 입법의 위헌성 심사에 적용되는 심사기준이라고 판시해 왔음. 헌법재판소의 위헌법률심사기준인 과잉금지의 원칙은 법률의 기본권 제한 목적의 정당성, 수단의 적합성, 피해의 최소성, 법익의 균형성을 그 내용으로 하며, 이는 표현의 자유를 제한하는지 여부를 심사하는 경우에도 동일하게 적용됨.

성과 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)보다 제한되는 사익(민주주의 사회 존립 및 발전에 필수불가결한 표현의 자유)이 더 크다고 할 수 있어 ④법익의 균형성이 인정되지 않으므로, 해당 법률조항은 과잉금지원칙에 위배된다고 판단하였음.²⁾

- 헌법재판소는 동 결정에서 과잉금지 원칙 중 침해의 최소성 여부를 판단하면서 ‘전단등 살포’에 대해 북한이 가지는 강한 거부감이 현실적으로 접경지역 주민의 안전에 심각한 위협이 될 뿐만 아니라 실제로도 가해행위가 발생하였던 그간의 사정³⁾ 등을 종합적으로 고려하여,

해당 법률조항의 일률적인 금지 및 처벌과 비교하여 입법목적 달성에 지장을 초래하지 않으면서 덜 침익적인 수단으로, 「경찰관 직무집행법」 또는 「집회 및 시위에 관한 법률」의 옥외집회 및 시위의 신고와 유사한 방식을 도입하여, ‘전단등 살포’ 전에 관할 경찰서장 등에게 사전에 신고하도록 하는 방안 등을 적시한 바 있음.

2) 9인의 재판관 중 7인이 위헌, 2인이 합헌 의견

3) 북한은 2014년 10월 10일경 경기도 연천 인근의 민통선에서 대북전단을 실은 풍선을 향해 총격을 가한 바 있고, 2020년 6월 16일에는 개성 남북공동연락사무소를 폭파하는 등 민감하게 반응하여 왔음.

□ 개정안은 이러한 헌법재판소의 결정 취지를 반영하되, 관할 경찰서장 등에게 전단등 살포를 사전에 신고하도록 할 경우에는 집행기관에 불과한 경찰서장이 이를 판단하기 어려울 것이라는 사정을 고려하여 남북관계 전문가 등 다수의 의견을 들어 공정·중립적으로 결정하기 위한 접경지역주민안전보장위원회(이하 “위원회”라 함)를 신설하고 있음.

즉, 전단등 살포가 국민의 생명·신체에 위해를 끼치거나 심각한 위험을 발생시키지 않는지 ‘심의’하기 위하여 30인 이내의 위원으로 구성되는 위원회를 두고, 행위자가 사전에 승인받도록 함으로써 민간단체의 ‘전단등 살포’로 인하여 접경지역 주민들의 생명과 안전이 위협받지 않도록 하려는 취지임.

□ 개정안 제24조제1항(각호 외의 부분 단서)에서는 ‘전단등 살포’가 “국민의 생명·신체에 위해를 끼치거나 심각한 위험을 발생시키지 않음”을 위원회에 미리 소명하고 승인을 받은 경우에는 남북합의서 위반행위가 아닌 것으로 규정하고 있는데,

개정안에 따른 위원회는 ‘전문적인 지식이나 경험을 갖춘 다수의 의견을 들어 결정할 필요가 있는 경우’ 또는 ‘국민의 권리·의무와 관련되는 중요한 정책 등을 심의하는 경우’에 공정성과 중립성을 강화하기 위해 설치하는 ‘심의’ 위원회인 바, ‘심의’ 위원회는 그 의결 내용이 관계 행정기관 등을 구속하지 않는다는 특징이 있다는 점을 고려할 필요가 있음.⁴⁾

4) 『법제이론과 실제』 (국회법제실, 2019). p.296 참고.

□ 또한, 개정안에서 위원회의 위원 구성에 대하여는 관계 중앙행정기관의 차관급 공무원, 남북관계에 대한 전문지식 및 경험이 풍부한 자로서 위원장(통일부장관)이 위촉하는 자뿐만 아니라, 접경지역의 주민으로서 국회의 추천을 받은 자 10인 이상을 포함하도록 하여 접경지역 주민의 의사가 반영될 수 있도록 하고 있는데,

위원회에서 재적 2/3 이상의 찬성으로 의결⁵⁾하도록 규정한 점으로 미루어, 동 위원회가 ‘전단등 살포’에 대해 승인할 가능성은 매우 낮을 것으로 보임.⁶⁾

□ 아울러 개정안이, ‘전단등 살포’에 대하여 위원회에 미리 소명하고 승인을 받도록 하는 것은 우리 「헌법」 제21조제2항⁷⁾에서 금지하고 있는 ‘사전검열’로 인식될 수 있는 소지가 있다고 보여짐.⁸⁾

즉, 민주사회에서 수행하는 ‘표현의 자유’의 역할과 기능에 비추어 볼 때, 헌법재판소는 그에 대한 규제가 헌법에 부합하는지 여부를 판단함에 있어서 요구되는 ‘합헌성 판단의 기준’⁹⁾을 다른 자유권의

5) 위원회 운영의 기본적인 부분이라 할 수 있는 ‘정족수’의 경우, 특별한 사유가 없으면 ‘재적 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성’으로 정하는 것이 일반적이고 의결 내용의 중요성에 따라 강화된 기준을 적용하게 됨.

6) 이 법에서 통일부장관을 위원장으로 하는 심의위원회를 추가로 신설하기 보다는, 현행법 제14조에 근거하여 설치·운영되고 있는 소속 행정위원회(남북관계발전위원회)의 심의사항에 포함하는 방안을 고려할 수 있을 것으로 봄.

7) 「대한민국헌법」 제21조

②언론·출판에 대한 허가나 검열과 집회·결사에 대한 허가는 인정되지 아니한다.

8) 헌법재판소는 「헌법」 제21조제2항에 따른 허가나 검열을 “행정권이 주체가 되어 사상이나 의견 등이 발표되기 이전에 예방적 조치로서 그 내용을 심사·선별하여 발표를 사전에 억제하는 것, 즉 허가를 받지 아니한 것의 발표를 금지하는 것을 뜻한다”고 정의한 바 있음.

9) 표현의 자유에 대한 합헌성 판단의 기준에는 ① 언론·출판에 대한 사전검열제를 금지하는 사전억제(prior restraint) 금지의 이론, ② 명확성의 이론(막연하기 때문에 무효의 이론(void for

규제보다 더 엄격하게 설정하고 있으며, 「헌법」 제21조제2항을 「헌법」 제37조제2항¹⁰⁾에 대한 특별규정으로 해석·적용하고 있는 바, 개정안의 ‘사전 소명 및 승인’이 「헌법」 제21조제2항에서 금지하는 ‘행정권의 주체가 되어 사상이나 의견등이 발표되기 이전에 예방적으로 그 내용을 심사선별하여 발표를 사전에 억제하는 경우’에 해당하는지 여부에 대하여 판단할 필요가 있다고 봄.¹¹⁾

vagueness))과 합헌성추정의 배제원칙, ③ 명백하고 현존하는 위험(clear and present danger)이 있어야 한다는 원칙, ④ 보다 약한 제한이 선택가능한 수단(less restrictive alternative, LRA)을 선택하여야 한다는 필요최소한도의 규제수단의 선택에 관한 원칙, ⑤ 표현의 자유보장과 표현의 자유규제 사이에 나타날 사회적 이익·효용가치를 비교형량(balancing test)하여 그 규제의 폭을 결정하여야 한다는 비교형량의 원칙 또는 경제적 자유의 우월성을 인정하는 이중기준(double standard)의 원칙이 있음. 성낙인, "표현의 자유", 헌법재판연구 6권, 헌법재판소, 1995, p.167.

10) 「대한민국헌법」 제37조

②국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.

11) "... 일반적으로 허가를 받기 위한 표현물의 제출의무, 행정권이 주체가 된 사전심사절차, 허가받지 않은 의사 표현의 금지 및 심사절차를 관철할 수 있는 강제수단 등의 요건을 갖춘 경우를 말한다"(헌재 1996. 10. 4. 93헌가13등 참조).

2. 사전승인의무 위반시 벌칙 및 미수범 처벌 제외

- 개정안은 접경지역주민안전보장위원회의 승인 없이 전단등을 살포한 자에 대한 벌칙을 규정하고 있음(안 제25조제2항 신설 등).

현행	개정안
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. <u><신설></u>	제25조(벌칙) ① 제24조제1항제1호 및 제2호를-----. -----. -----. -----. -----. -----. ② 접경지역주민안전보장위원회의 승인 없이 제24조제1항제3호를 위반한 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 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><단서 신설></u>	③ -----다. 다만, 제24조제1항 단서에 따른 소명은 전단등 살포의 착수로 보지 아니한다.

□ 현행법은 제24조제1항에서 금지한 남북합의서 위반행위에 대하여 “3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금”에 처하도록 규정하고 그 미수범까지 처벌하도록 하면서도, 단서 규정을 두어 남북합의서의 효력이 정지된 때에는 남북합의서 위반행위일 지라도 처벌하지 않도록 하고 있음.

□ 개정안은 헌법재판소의 결정(2020헌마1724) 취지를 반영하여, 안 제24조의2(접경지역주민안전보장위원회)를 신설하여 전단등 살포가 국민의 생명·신체에 위해를 끼치거나 심각한 위험을 발생시키지 않는지를 미리 소명하고 위원회의 승인을 받도록 하되, 이를 위반하는 경우에는 “1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금”에 처하도록 벌칙을 완화하고, 위원회에의 소명을 전단등 살포의 착수로 보지 아니함을 명확히 규정하여 미수범으로 처벌받지 않도록 하고 있으며,¹²⁾

위원회의 승인 없이 ‘전단등 살포’ 행위를 한 자도 남북합의서 효력이 정지된 때에는 처벌하지 않도록 하기 위해 안 제25조제2항 단서에 같은 문구를 두고 있음.

□ 개정안 제25조제3항은 단서에서 국민의 생명·신체에 위해 및 심각한 위험을 발생시키지 않음을 위원회에 미리 소명하는 행위는 전단 등 살포의 착수로 보지 아니하도록 있는 바, 이는 소명 행위 그 자체를

12) 미수는 범죄의 실행에 착수하여 행위를 종료하지 못하였거나 종료하였더라도 결과가 발생하지 않은 경우를 말하는 바, 미수범에 대한 처벌은 법률이 규정한 금지행위의 행위과정을 면밀하게 검토한 후 비록 결과가 발생하지 않더라도 그 행위에 착수한 것만으로도 불법의 정도 및 비난 가능성 측면에서 가벌성이 충분히 인정된다고 판단될 경우에만 두어야 할 것임(국회법제실, 『법제이론과 실제』, p. 675).

미수범으로 처벌하게 될 경우에는 사전 승인의 신청 및 소명이 불가능할 수 있다는 판단에 따른 것으로 보임.

- 아울러 개정안에서 위원회의 승인없이 전단등을 살포한 자에 대하여 ‘1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금’에 처하도록 하는 것은 현행보다 그 처벌 수준이 완화된 것이기는 하지만, “국가형벌권의 행사는 중대한 법익에 대한 위법이 명백한 경우에 한하여 최후의 수단으로 선택되어 필요 최소한의 범위에 그쳐야 한다”¹³⁾는 형벌의 ‘보충성 및 최후수단성’에 반할 우려가 있다는 점도 아울러 고려할 필요가 있다고 봄.

- 참고로, 남북합의서 위반행위로 금지되는 ‘전단등 살포’에 대하여 사전 승인 또는 신고를 하도록 하거나, 관련 벌칙을 완화 또는 삭제하려는 내용으로 같은 제명의 법률안(9건, 7월말 회부 기준)이 우리 위원회에 회부되어 있으므로, 이를 통합하여 논의할 필요가 있음.

13) 현재 2009. 11. 26. 2008헌바58등 참조

문 의 처
02)6788-5269