



제417회 국회(임시회)
제1차 외교통일위원회

대북대남전단 중지, 한반도 평화실현을 위한 국회 결의안

검 토 보 고

〈남북간 상호 적대행위 중지 등〉

■ 정혜경·김준형·김영호의원 등 22인(의안번호 제2200699호)

2024. 8.

외 교 통 일 위 원 회

전문위원 김 사 우

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주문	1
III . 검토의견	4
※ 참고자료	9

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 정혜경의원, 김준형의원, 김영호의원 등 22인
2. 발 의 일 : 2024. 6. 20.
3. 회 부 일 : 2024. 6. 27.

II. 주문 및 제안이유

주 문

국민의 생명과 안전, 평화보다 소중한 것은 없다. 작금의 위태로운 한반도 평화문제를 해결하고 남북의 강 대 강 대치, 긴장과 대결 국면을 해소하기 위해서는 대북전단과 대남전단을 중단하고 남북합의 정신으로 돌아가야 한다.

22대 국회는 국민의 안전과 생명을 지키기 위하여, 위태로운 한반도 평화를 지키기 위하여 다음과 같이 결의한다.

1. 남북 당국이 대북전단과 대남전단을 중단할 것을 촉구한다.

한국 정부는 대북전단을 중단시키기 위한 적극적 조치를 해야 한다. 대치의 시발점은 명백히 ‘대북 전단’이다. 대북전단을 중단시키는 것이 지금 풍선대치 악순환의 고리를 끊는 일이며, 무엇보다 접경지역 우리 국민들을 보호하기 위해서도 시급하다. 헌법에 보장된 표현의

자유가 ‘국민 생명을 위협하는 대북전단 살포의 자유’로 둔갑해서는 안된다. 북한 당국은 오물과 쓰레기가 담긴 풍선을 날려 보내 남쪽 국민들을 위협하는 행위를 중단할 것을 요구한다.

2. 남북간 상호 적대행위를 중단하고, 남북합의정신으로 돌아가야 한다.

평화는 대화로, 신뢰로 만들어진다. 지금의 살얼음판 같은 남북관계는, 대화중단과 관계 단절에서 비롯되었다. 한반도의 평화는 남북간 대화와 협력이 공고할 때 유지될 수 있다. 남북 당국은 7.4남북공동성명부터 6.15남북공동선언, 10.4공동성명, 4.27판문점선언까지. 남북합의정신으로 돌아가야 한다. 특히 한반도 평화의 안전핀이 되었던 9.19 남북군사합의를 빠르게 복원해야 한다. 남북당국이 상호 적대행위를 중단하고, 남북합의정신으로 돌아갈 것을 촉구한다.

제안이유

남북간 ‘풍선 날리기’ 대치가 격화되고 있어 언제 국지전으로 확대되어도 이상하지 않은 상황이다. 국민의 안전과 생명을 지키기 위한 실질적이고 선제적인 조치가 필요하다.

그러나 정부는 9.19남북군사합의 효력을 정지하고 대북확성기를 재개하겠다고 한다. 이는 평화가 아니라 전쟁을 불러올 뿐이다. 지금 필요한 것은 전쟁을 부추기는 대북확성기가 아니라 국민을 전쟁 위협으

로 내몰고 있는 정부의 폭주를 멈출 평화의 목소리이다.

이에 22대 국회에서 민의를 대변하여 대남대북전단 중단 및 한반도 평화 실현을 위한 결의안을 제안하려는 것임.

Ⅲ. 검토의견

동 결의안은 남북한이 상호 ‘풍선’을 이용한 대북전단 및 대남전단 살포로 인해 긴장과 대결 국면이 지속, 점차 심화되고 있는 현 상황을 타개하기 위해, 그리고 무엇보다 소중한 국민의 생명과 안전, 평화를 위해 남북한 당국 모두에게 적대행위를 중단할 것과 남북합의의 정신으로 복귀할 것을 촉구하기 위한 것임.

결의안의 내용을 주문별로 살펴 보면 다음과 같음.

주문 제1호는 현재 남북한 적대행위 악순환의 고리를 끊기 위해, 특히 접경지역 국민을 보호하기 위해 남북 당국이 대북대남 전단을 상호 중지할 것을 촉구하고 있음.

1. 남북 당국이 대북전단과 대남전단을 중단할 것을 촉구한다.

남북한의 갈등과 대치가 비단 어제오늘의 일이 아니지만, 북한은 일부 민간단체의 지속적인 대북전단 살포 등에 대해 특히 민감하게 반응하여 왔고, 금년 5월 28일 이후부터는 오물(쓰레기)풍선을 날리고 있음.

상호 전단 살포로 인한 긴장 상황이 반복·심화될 경우 북한의 무력투사 등 돌발적 상황의 발생 가능성도 배제할 수 없는 바, 접경지역의 주민들은 생명과 안전의 위협에 추가하여 재산상 손실도 발생하였고

일상 생활에 심각한 제한을 받고 있는 실정임.

이와 관련하여 대법원은 “대북전단 살포행위와 휴전선 부근 주민들의 생명, 신체에 급박한 위험을 발생시키는 북한의 도발행위 사이에는 인과관계가 있다”고 판시(대법원 2016. 2. 25. 선고 2015다247394 판결)한 바 있음.

다만, 헌법재판소는 지난 2023년 9월 접경지역에서의 전단등 살포행위를 금지하고 있는 「남북관계 발전에 관한 법률(2020.12.29. 법률 제17763호로 개정된 것)」 제24조제1항제3호 및 제25조(벌칙) 중 제24조제1항제3호에 관한 부분이 과잉금지원칙에 위배되어 표현의 자유를 침해한다고 위헌결정(2020헌마1724 등)함에 따라 해당 법률 조항이 실효된 상황임.

이와 같은 상황에서 북한 당국에 대하여 대남전단을 중단할 것을 촉구하는 동시에, 우리 정부에 대하여도 대북전단 중단을 촉구하는 동결의안의 취지는 타당하며 시의적절하다고 하겠음.

다만, 자유민주주의 체제를 유지하는 대한민국의 특성상 일부 민간단체의 대북전단 살포행위 등을 예방하게 하기 위해서는, 현행 「경찰관 직무집행법」 등을 근거로 관련 부처간 협조가 긴밀하게 이루어지도록 하는 등의 적절한 방안 강구가 필요할 것으로 봄.

주문 제2호는 남북한 상호 적대행위의 중단은 물론, 남북합의정신으로 복귀할 것을 촉구하고 있음.

2. 남북간 상호 적대행위를 중단하고, 남북합의정신으로 돌아가야 한다.

남북한은 1972년 「7.4 남북공동성명」을 시작으로, 1991년 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서(약칭 ‘남북기본합의서’)」에 따라 상호 간 비방 및 중상을 하지 않기로 합의한 바 있고,

2018년 4월, 당시 문재인 대통령과 김정은 국무위원장의 「한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언(약칭 ‘판문점 선언’)」에서 군사분계선 일대에서 확성기 방송과 전단 살포를 비롯한 모든 적대행위를 중단하기로 합의한 바 있음.

특히, 2018년 9월 제3차 남북정상회담의 결과로 발표한 ‘평양공동선언’의 중요한 부속합의서 「9·19 군사합의」에 따르면, 서해 NLL 남측 85km 및 북측 50km에서의 모든 적대행위를 금지하였음.¹⁾

하지만, 「9·19 군사합의」 이후에도 창린도 해안포 사격,²⁾ 무인기 영공 침범³⁾ 등 북한의 합의 위반 사례가 반복되었고, 2023년 11월 21일 정찰위성 만리경-1호를 탑재한 천리마-1형 로켓을 발사함에 따라 우리 정부는 11월 22일 오후 「9·19군사합의」의 일부 효력을 정지시켰고, 북한은 이후 동해상 탄도미사일 발사 실패에 이어 11월 23일 오

1) 붙임 [참고자료] 참조.

2) 2019년 11월 23일 오전 10시 30분경으로 국방부는 추정. 창린도는 황해도 남단, 백령도 남동쪽에 위치한 섬으로 북위 38도선 이남에 있는 남북 접경지역이며, 남북이 9·19 합의에 따라 포사격 등 일체의 적대행위를 중지하기로 합의한 구역 내에 위치하고 있음.

3) 2022년 12월 26일, 북한의 무인기 5대가 우리 영공을 침범해 서울, 강화, 파주 상공을 5시간 이상 비행함.

전 「9·19군사합의」의 파기를 선언하였음.

금년 5월 28일부터는 오물과 쓰레기가 담긴 수천 개의 풍선을 총 7차례⁴⁾에 걸쳐 내려보냄으로써 우리 국민에게 불안을 조성하고 일부 재산상의 손해도 발생시켰음.⁵⁾

우리 정부는 이에 대응하여 6월 4일, 국무총리 주재 국무회의에서 「9·19 군사합의」 전체의 효력을 정지하는 안건을 상정·의결했으며, 당일 오후 대통령이 이를 재가함으로써 「9·19군사합의」의 효력은 전부 정지됨.

또한 6월 9일에는 대북확성기 방송을 재개한다고 밝혔고, 6월 26일에는 백령도·연평도 등 서북도서 주둔 해병대가 해상 실사격훈련을⁶⁾, 동부지역에서는 한미 공군의 연합 공중훈련을 각각 실시하였음.

우리 정부의 군사훈련 재개는 동시에 북한의 군사도발 재개 가능성을 의미하며, 이로써 남북 관계는 선언적 수준을 넘어 실제적으로도 2018년 합의 이전으로 돌아갔다고 평가되고 있음.

동 결의안은 북한에 대하여 대남 오물풍선을 포함한 일체의 도발 행위를 중단할 것을 촉구하는 동시에, 우리 정부에 대해서도 대북확성

4) 동 결의안 회부일(6.27.) 당시까지 2024년 5월 28일 23시경 (1차) 260여 개 / 2024년 6월 1일 20시 30분경 ~ 6월 2일 13시경 (2차) 720여 개 / 2024년 6월 8일 21시경 (3차) 330여 개/ 2024년 6월 9일 21시~22시경 (4차) 310여 개/ 2024년 6월 24일 21시경 (5차), 25일 21시경 (6차), 26일 21시경 (7차). 북한은 이후 4차례(7.18., 7.21., 7.24., 8.10.) 더 오물풍선을 살포함.

5) 행정안전부는 6월 10일 기준, 4차까지의 오물풍선으로 12건의 피해가 발생한 것으로 집계. 즉 인명피해는 없으나, 지역별로 서울, 경기에서 각 6건(주택파손 4건, 차량 파손 5건, 비닐하우스 파손 3건)으로 집계.

6) 이는 2017년 8월 이후 6년 10개월만에 서북도서에서 해상사격을 실시한 것임.

기 방송, 군사훈련 등의 적대행위 중단을 촉구하고 있으며, 남북합의 정신으로 돌아갈 것을 요구하고 있는 바,

남북간 상호 적대행위의 중지 및 한반도 평화실현을 촉구하려는 내용의 동 결의안은 그 취지가 타당하고 시의적절하다고 봄.⁷⁾

문 의 처
02)6788-5269

7) 동 결의안에 대하여 통일부는, 북한의 오물 풍선 살포 중단 등 국민의 안전 보장이라는 동 결의안 취지에는 공감하지만, ‘전단 등 살포’는 표현의 자유에 의하여 보장되는 활동으로서 그 자체가 직접적 위협성을 지닌 행위로 볼 수 없고, 국민의 생명·신체에 위협을 발생하는지 여부는 북한의 도발 여부에 달려 있다는 것이 헌법재판소 결정(’23.9월)의 다수의견이었음을 고려할 필요가 있다는 의견임(2024.8.2. 제출).

【참고자료】

판문점선언 이행을 위한 ‘군사분야합의서’ (2018. 9.19.) 전문

남과 북은 한반도에서 군사적 긴장 상태를 완화하고 신뢰를 구축하는 것이 항구적이며 공고한 평화를 보장하는 데 필수적 이라는 공통된 인식으로부터 한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점선언을 군사적으로 철저히 이행하기 위하여 다음과 같이 포괄적으로 합의하였다.

1. 남과 북은 지상과 해상, 공중을 비롯한 모든 공간에서 군사적 긴장과 충돌의 근원으로 되는 상대방에 대한 일체의 적대행위를 전면 중지하기로 하였다.

① 쌍방은 지상과 해상, 공중을 비롯한 모든 공간에서 무력충돌을 방지하기 위해 다양한 대책을 강구하였다.

- 쌍방은 군사적 충돌을 야기할 수 있는 모든 문제를 평화적 방법으로 협의·해결 하며, 어떤 경우에도 무력을 사용하지 않기로 하였다.

- 쌍방은 어떠한 수단과 방법으로도 상대방의 관할구역을 침입 또는 공격하거나 점령하는 행위를 하지 않기로 하였다.

- 쌍방은 상대방을 겨냥한 대규모 군사훈련 및 무력증강 문제, 다양한 형태의 봉쇄 차단 및 항행방해 문제, 상대방에 대한 정찰행위 중지 문제 등에 대해 ‘남북 군사공동위원회’를 가동하여 협의해 나가기로 하였다.

- 쌍방은 군사적 긴장 해소 및 신뢰구축에 따라 단계적 군축을 실현해 나가기로 합의한 판문점선언 을 구현하기 위해 이와 관련된 다양한 실행 대책들을 계속 협의하기로 하였다.

② 쌍방은 2018년 11월 1일부터 군사분계선 일대에서 상대방을 겨냥한 각종 군사 연습을 중지하기로 하였다.

- 지상에서는 군사분계선으로부터 5km 안에서 포병 사격훈련 및 연대급 이상 야외기동훈련을 전면 중지하기로 하였다.

- 해상에서는 서해 남측 덕적도 이북으로부터 북측 초도 이남까지의 수역, 동해 남측 속초 이북으로부터 북측 통천 이남까지의 수역에서 포사격 및 해상 기동훈련을 중지하고 해안포와 함포의 포구 포신 덮개 설치 및 포문폐쇄 조치를 취하기로 하였다.

- 공중에서는 군사분계선 동 서부 지역 상공에 설정된 비행금지구역 내에서 고정익항공기의 공대지유도무기사격 등 실탄사격을 동반한 전술훈련을 금지하기로 하였다.

③ 쌍방은 2018년 11월 1일부터 군사분계선 상공에서 모든 기종들의 비행금지구역
역을 다음과 같이 설정하기로 하였다.

- 고정익항공기는 군사분계선으로부터 동부지역(군사분계선표식물 제0646호부터 제1292호 까지의 구간)은 40km, 서부지역(군사분계선표식물 제0001호부터 제0646호까지의 구간)은 20km를 적용하여 비행금지구역을 설정한다.
- 회전익항공기는 군사분계선으로부터 10km로, 무인기는 동부지역에서 15km, 서부지역에서 10km로, 기구는 25km로 적용한다.
- 다만, 산불 진화, 지 해상 조난 구조, 환자 후송, 기상 관측, 영농지원 등으로 비행기 운용이 필요한 경우에는 상대측에 사전 통보하고 비행할 수 있도록 한다. 민간 여객기(화물기 포함)에 대해서는 상기 비행금지구역을 적용하지 않는다.

④ 쌍방은 지상과 해상, 공중을 비롯한 모든 공간에서 어떠한 경우에도 우발적인
무력충돌 상황이 발생하지 않도록 대책을 취하기로 하였다.

- 이를 위해 지상과 해상에서는 경고방송 → 2차 경고방송 → 경고사격 → 2차 경고사격 → 군사적 조치의 5개 단계로, 공중에서는 경고교신 및 신호 → 차단비행 → 경고사격 → 군사적 조치의 4개 단계의 절차를 적용하기로 하였다.
- 쌍방은 수정된 절차를 2018년 11월 1일부터 시행하기로 하였다.

⑤ 쌍방은 지상과 해상, 공중을 비롯한 모든 공간에서 어떠한 경우에도 우발적
충돌이 발생하지 않도록 상시 연락체계를 가동하며, 비정상적인 상황이 발생하는
경우 즉시 통보하는 등 모든 군사적 문제를 평화적으로 협의하여 해결하기로 하
였다.

2. 남과 북은 비무장지대를 평화지대로 만들어 나가기 위한 실질적인 군사적 대책을 강구하기로 하였다.

- ① 쌍방은 비무장지대 안에 감시초소(GP)를 전부 철수하기 위한 시범적 조치로
상호 1km 이내 근접해 있는 남북 감시초소들을 완전히 철수하기로 하였다.
- ② 쌍방은 판문점 공동경비구역을 비무장화하기로 하였다.
- ③ 쌍방은 비무장지대내에서 시범적 남북공동유해발굴을 진행하기로 하였다.
- ④ 쌍방은 비무장지대 안의 역사유적에 대한 공동조사 및 발굴과 관련한 군사적
보장대책을 계속 협의하기로 하였다.

3. 남과 북은 서해 북방한계선 일대를 평화수역으로 만들어 우발적인 군사적 충돌을 방지하고 안전한 어로활동을 보장하기 위한 군사적 대책을 취해 나가 기로 하였다.

- ① 쌍방은 2004년 6월 4일 제2차 남북장성급군사회담에서 서명한 ‘서해 해상에서

의 우발적 충돌 방지' 관련 합의를 재확인하고, 전면적으로 복원 이행해 나가기로 하였다.

② 쌍방은 서해 해상에서 평화수역과 시범적 공동어로구역을 설정하기로 하였다.

③ 쌍방은 평화수역과 시범적 공동어로구역에 출입하는 인원 및 선박에 대한 안전을 철저히 보장하기로 하였다.

④ 쌍방은 평화수역과 시범적 공동어로구역 내에서 불법어로 차단 및 남북 어민들의 안전한 어로활동 보장을 위하여 남북 공동순찰 방안을 마련하여 시행하기로 하였다.

4. 남과 북은 교류협력 및 접촉 왕래 활성화에 필요한 군사적 보장대책을 강구하기로 하였다.

① 쌍방은 남북관리구역에서의 통행 통신 통관(3통)을 군사적으로 보장하기 위한 대책을 마련하기로 하였다.

② 쌍방은 동·서해선 철도·도로 연결과 현대화를 위한 군사적 보장대책을 강구하기로 하였다.

③ 쌍방은 북측 선박들의 해주직항로 이용과 제주해협 통과 문제 등을 남북군사공동위에서 협의하여 대책을 마련하기로 하였다.

④ 쌍방은 한강(임진강) 하구 공동이용을 위한 군사적 보장대책을 강구하기로 하였다.

5. 남과 북은 상호 군사적 신뢰구축을 위한 다양한 조치들을 강구해 나가기로 하였다.

① 쌍방은 남북군사당국자사이에 직통전화 설치 및 운영 문제를 계속 협의해 나가기로 하였다.

② 쌍방은 남북군사공동위원회 구성 및 운영과 관련한 문제를 구체적으로 협의·해결해 나가기로 하였다.

③ 쌍방은 남북군사당국간 채택한 모든 합의들을 철저히 이행하며, 그 이행상태를 정기적으로 점검·평가해 나가기로 하였다.

6. 이 합의서는 쌍방이 서명하고 각기 발효에 필요한 절차를 거쳐 그 문본을 교환한 날부터 효력을 발생한다.

① 합의서는 쌍방의 합의에 따라 수정 및 보충할 수 있다.

② 합의서는 2부 작성되었으며, 같은 효력을 가진다.