



제418회 국회 (정기회)
제4차 외교통일위원회

남북교류협력에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈물품등 살포에 대한 승인 및 처벌 규정 신설〉

■ 이재강의원 대표발의(의안번호 제2204365호)

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	2
------------------	---

※ 참고자료

1. 현재 위헌결정(2020헌마1724) 관련 남북관계발전법 개정안 12건 주요내용 비교	8
--	---

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 이재강의원 등 10인
2. 발 의 일 : 2024. 9. 26.
3. 회 부 일 : 2024. 9. 27.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 매매, 교환, 임대차, 사용대차, 증여, 사용 등을 목적으로 하는 남한과 북한 간의 물품등의 이동을 반출·반입이라고 정의하고 있으며 반출·반입 시에는 통일부장관의 승인을 받도록 하고, 승인 없이 반출·반입을 한 경우 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있음.

그러나 전단지 등의 물품의 살포 행위가 빈번히 발생하고 있는데 이러한 행위가 남북관계를 악화시킬 뿐 아니라 주민의 안전에도 악영향을 끼치고 있음에도 반출·반입에 포함된다고 보기 어려워 이를 제하지 못하고 있다는 지적이 있음. 특히 usb 등의 물품은 내용물에 대한 아무런 승인 절차 없이 북한으로 반출되고 있어 국가 안보에 큰 위협이 될 수 있다는 의견이 있음.

이에 살포에 대한 정의 규정을 신설하고, 살포 시에는 통일부장관의 승인을 받도록 하며 승인을 받지 아니하고 살포 행위를 하는 경우에는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하도록 하여 남북관계 악화와 안보 위협 상황을 방지하고 주민 안전을 보장하려는 것임(안 제2조제3호의2·제15조의2·제27조제1항제3호의2 신설).

Ⅲ. 검토의견

- 개정안은 물품등의 살포행위에 대한 정의 규정을 신설하고, 살포행위시 통일부장관의 승인을 받도록 하는 절차를 신설하며, 승인을 받지 않고 살포행위를 하는 경우 그에 대한 벌칙을 규정하려는 내용임(안 제2조제3호의2·제15조의2·제27조제1항제3호의2 신설).

현행	개정안
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. ~ 3. (생략) <u><신설></u> 4. (생략) <u><신설></u>	제2조(정의) ----- -----. 1. ~ 3. (현행과 같음) 3의2. “살포”란 선전, 증여 등을 목적으로 물품등을 북한의 불특정 다수인에게 배부하는 행위를 말한다. 4. (현행과 같음) <u>제15조의2(살포의 승인) ① 물품등을 살포하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 물품등의 품목, 살포 방법 등에 관하여 통일부장관의 승인을 받아야 한다. 승인을 받은 사항 중 대통령령으로 정하는 주요 내용을 변경할 때에도 또한 같다.</u> <u>② 통일부장관은 제1항의 승인 또는 변경승인을 할 때에는 중요하다고 인정되는 사항은 미리 관</u>

계 행정기관의 장과 협의하여야 한다.

③ 통일부장관은 제1항에 따라 살포를 승인하는 경우 남북교류·협력의 원활한 추진을 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 살포 목적 등 조건을 붙이거나, 승인의 유효기간을 정할 수 있다.

④ 통일부장관은 제1항에 따라 살포를 승인할 때에는 물품등의 품목, 살포 방법 등에 관하여 일정한 범위를 정하여 포괄적으로 승인할 수 있다.

⑤ 통일부장관은 제1항에 따라 물품등의 살포를 승인받은 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 승인을 취소할 수 있다. 다만, 제1호의 경우에는 그 승인을 취소하여야 한다.

1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 살포를 승인받은 경우
2. 제3항에 따른 조건을 위반한 경우
3. 남북교류·협력을 해칠 명백한 우려가 있는 경우
4. 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 해칠 명백한 우려가 있는 경우

제27조(벌칙) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다. 1. ~ 3. (생략) <u><신설></u> 4. ~ 6. (생략) ②·③ (생략)	제27조(벌칙) ① ----- ----- ----- -----. 1. ~ 3. (현행과 같음) <u>3의2. 제15조의2제1항에 따른 승인을 받지 아니하고 물품등을 살포한 자</u> 4. ~ 6. (현행과 같음) ②·③ (현행과 같음)
---	--

- 현행법은 제2조제3호¹⁾에서 이 법의 적용 대상이 되는 “반출·반입”에 대해 매매, 교환, 임대차, 사용대차, 증여, 사용 등을 목적으로 하는 남한과 북한 간의 물품등의 이동이라고 정의하고 있으며, 제13조²⁾에 따라 물품등을 반출하거나 반입하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 물품등의 품목, 거래형태 및 대금결제 방법 등에 관하여 통일부장관의 승인을 받도록 하고, 제27조제3호³⁾에

1) 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

3. “반출·반입”이란 매매, 교환, 임대차, 사용대차, 증여, 사용 등을 목적으로 하는 남한과 북한 간의 물품등의 이동(단순히 제3국을 거치는 물품등의 이동을 포함한다. 이하 같다)을 말한다.

2) 제13조(반출·반입의 승인) ① 물품등을 반출하거나 반입하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 물품등의 품목, 거래형태 및 대금결제 방법 등에 관하여 통일부장관의 승인을 받아야 한다. 승인을 받은 사항 중 대통령령으로 정하는 주요 내용을 변경할 때에도 또한 같다

3) 제27조(벌칙) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

3. 제13조제1항에 따른 승인을 받지 아니하고 물품등을 반출하거나 반입한 자

따라 승인 없이 반출·반입을 한 경우 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있음.

□ 개정안은 살포에 대한 정의 규정을 신설하고, 물품등 살포 시에는 통일부장관의 승인을 받도록 하며, 승인을 받지 아니하고 살포 행위를 하는 경우에 대한 처벌규정을 마련하는 내용으로 남북관계 악화와 안보 위협 상황을 방지하고 주민 안전을 보장하려는 목적에서 제안된 것으로 이해됨.

□ 먼저, 현행법에 따른 반출·반입 행위는 매매, 교환, 임대차, 사용대차, 증여, 사용 등 상대방이 있는 민법상의 법률행위를 예시로 하고 있으므로 이에 준하는 행위가 반출·반입 행위에 해당한다고 볼 수 있다고 할 것임.

그러나, 물품등 ‘살포’행위는 불특정 다수를 대상으로 하는 사실행위라는 점에서 이 법에 따른 반출·반입에 포함된다고 보기 어려운 측면이 있음에 따라, 개정안은 물품등 살포행위를 이 법에서 규율하기 위해 별도의 ‘살포’에 대한 정의를 둔 것이라고 할 것임.

□ 다음으로, 개정안은 선전, 증여 등을 목적으로 북한의 불특정 다수인에게 배포하는 물품등 살포행위에 대해 표현의 자유와 관련이 있음에도 물품등 반출·반입의 승인⁴⁾과 동일한 방식으로 사전 승인을

4) 제13조(반출·반입의 승인) ① 물품등을 반출하거나 반입하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 물품등의 품목, 거래형태 및 대금결제 방법 등에 관하여 통일부장관의 승인을 받아야 한다. 승인을 받은 사항 중 대통령령으로 정하는 주요 내용을 변경할 때에도 또한 같다.
② 통일부장관은 제1항의 승인 또는 변경승인을 할 때에는 중요하다고 인정되는 사항은 미리

받도록 하고, 승인을 받지 않고 살포한 경우 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하도록 하여 물품등 반출·반입과 동일한 수준⁵⁾으로 처벌하고 있음.

이와 관련하여서는 헌법재판소가 2023년 9월 26일에 「남북관계 발전에 관한 법률」 제24조제1항제3호가 남북교류법상의 승인을 받지 않고 전단등을 살포하는 행위를 금지하고, 이를 위반시 같은 법 제25조제1항에 따라 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하도록 하는 규정이 표현의 자유를 과도하게 침해하여 과잉금지 원칙에 반하였음을 이유로 위헌으로 결정⁶⁾하였음을 고려할 필요가 있음.

관계 행정기관의 장과 협의하여야 한다.

- ③ 통일부장관은 제1항에 따라 반출이나 반입을 승인하는 경우 남북교류·협력의 원활한 추진을 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 반출·반입의 목적 등 조건을 붙이거나, 승인의 유효기간을 정할 수 있다.
 - ④ 통일부장관은 제1항에 따라 반출이나 반입을 승인할 때에는 물품등의 품목, 거래형태 및 대금결제 방법 등에 관하여 일정한 범위를 정하여 포괄적으로 승인할 수 있다.
 - ⑤ 통일부장관은 제1항에 따라 물품등의 반출이나 반입을 승인받은 자(이하 “교역당사자”라 한다)가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 승인을 취소할 수 있다. 다만, 제1호의 경우에는 그 승인을 취소하여야 한다.
 - 1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 반출이나 반입을 승인받은 경우
 - 2. 제3항에 따른 조건을 위반한 경우
 - 6. 남북교류·협력을 해칠 명백한 우려가 있는 경우
 - 7. 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 해칠 명백한 우려가 있는 경우
- 5) 제27조(벌칙) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.
- 3. 제13조제1항에 따른 승인을 받지 아니하고 물품등을 반출하거나 반입한 자

6) 헌법재판소 2023. 9. 26. 선고 2020헌마1724

전단 등 살포 금지 규정 및 관련 형벌규정은 국민의 안전보장이라는 목적의 정당성과 방법의 적정성은 인정되나, 정치적 표현의 자유를 제한하는 전단 등 살포를 금지하면서 미수범을 처벌하고 징역형까지 두는 것은 침해의 최소성을 충족하지 못하고, 법익의 균형성도 인정되지 않아 과잉금지 원칙에 위배되어 표현의 자유를 침해한다고 결정하였음(9인의 재판관 중 7인이 위헌, 2인이 합헌의견).

해당 위헌결정에 따라 다수의 관련 개정안이 발의되어 우리 위원회에 회부되어 계속 심사 중에 있는바, 동 개정안에 대해서도 표현의 자유와 접경지역 주민의 안전 확보 및 남북 간 평화통일 분위기 조성 등의 법익이 균형을 이룰 수 있도록 물품등 살포에 대한 승인 등의 방법 및 절차에 관한 사항, 벌금 및 과태료 등 처벌수준 등에 대해 함께 검토할 필요가 있다고 봄(참고자료 1 참조).

- 개정안에 대해 통일부는 ① 「대한민국헌법」 제21조제2항은 표현의 자유에 대한 허가·검열을 인정하지 않고 있으므로 전단 살포에 대한 사전 승인은 이에 저촉될 우려가 있으며, ② 전단 살포행위 승인은 남북교류법의 목적에 부합하지 않고 법체계의 일관성을 저해하여 남북교류법으로 규율하는 것이 부적절하고, ③ 「경찰관 직무집행법」상 조치 등 덜 제한적인 수단이 존재하는 점에서 전단 살포시 승인을 받도록 하고 위반시 형사처벌하는 개정안은 과잉금지원칙의 침해최소성을 위반할 소지가 있다는 의견임.

【참고자료 1】

□ 현재 위헌결정(2020헌마1724) 관련 남북관계발전법 개정안 12건 주요내용 비교

구분	대표발의 (발의일자)	주요 내용	신고 기관	벌칙규정
금지행위 및 벌칙 삭제	권영세 (‘24.6.3.)	○ 전단 관련 정의조항 및 전단 살포·확성기 방송·시각매개물 게시 금지, 벌칙규정 전부 삭제	-	삭제
전단등 살포 관련 사전신고 ·승인	이재강 (‘24.6.13.)	○ 전단등 살포하려는 사람은 관할 경찰서장 등 에게 살포시간·장소·방법·수량 등 사전 신고 ○ 관할 경찰서장은 국민의 생명·신체에 위 해나 위험이 발생할 가능성이 현저한 경우 살포 금지 통고 - 살포 강행시 경찰이 즉시 제지·해산 명령 가능	관할 경찰서 장	개정안에 언급 없음
	한정애 (‘24.7.15.)	○ 전단등 살포하려는 사람은 관할 경찰관서 장에게 살포시간·장소·방법·수량·내용물 등 사전 신고 ○ 관할 경찰관서장은 국민의 생명·신체에 위 해나 위험이 발생할 가능성이 현저한 경우 살포 금지 통고 - 살포 강행시 관할 경찰관서장은 즉시 제 지·해산 명령 ○ 신고 없이 전단 살포시 1년 이하 징역·3 백만원 이하 벌금	관할 경찰서 장	1년 이하 징역 3백만원 이하 벌금
	신정훈 (‘24.7.19.)	○ 전단등 살포하려는 사람은 살포를 시작하 기 720시간 전부터 48시간 전에 관할 경찰 관서장에게 신고 ○ 관할 경찰관서장은 국민의 생명·신체에 위 해나 위험을 발생시킬 수 있을 것으로 판 단시 48시간 이내 살포 금지 통고 - 금지통고 받은 자는 상급 경찰관서장에게 이의신청, 상급경찰관서장은 접수한 때부 터 24시간 이내 재결 - 살포 강행시 관할 경찰관서장은 자진해산 요청 및 해산 명령 ○ 신고하지 않거나 거짓 신고후 전단 살포시 1천만원 이하 과태료	관할 경찰 관서 장	1천만원 이하 과태료
	황명선 (‘24.8.14.)	○ 전단등 살포하려는 사람은 살포를 시작하 기 720시간 전부터 48시간 전에 관할 경찰 관서장에게 신고 ○ 관할 경찰관서장은 국민의 생명·신체에 위 해나 위험을 발생시킬 수 있을 것으로 판 단시 48시간 이내 살포 금지 통고 - 그러나 전단등 살포가 국민의 생명·신체 에 위해를 끼치거나 심각한 위험을 초래하 는 경우에는 남은 기간의 전단등 살포에 대하여 신고서를 접수한 때부터 48시간이 지난 경우에도 금지 통고를 할 수 있음.	관할 경찰서 장	개정안에 언급 없음
	이용선 (‘24.7.2.)	○ 전단 살포하려는 자는 관할 시장등에게 신고 - 시장등은 5일 이내 신고수리 여부를 신 청인에게 통지	관할 시장 등	1년 이하 징역 1천만원 이하 벌금

		○ 신고 없이 전단 살포시 1년 이하 징역·1천만원 이하 벌금		
	위성락 (’24.7.12.)	○ 전단등 살포하려는 자는 통일부장관에게 신고 ○ 통일부장관은 남북관계의 갈등을 유발하여 국민의 생명·신체에 위해나 위험을 발생시킬 가능성이 현저한 경우 신고 수리 거부 - 통일부장관은 3일 이내 신고수리 여부를 신고인에게 통지 - 살포 강행시 통일부장관은 자진해산 요청 및 해산 명령, 필요시 관할 경찰서장에게 협조 요청 ○ 신고 없이 전단 살포시 2년 이하 징역·200만원 이하 벌금 - 신고를 거짓으로 하고 전단 살포시 6개월 이하 징역·50만원 이하 벌금·구류·과료	통일부장관	2년 이하 징역 200만원 이하 벌금 (거짓신고시 6개월 이하 징역·50만원 이하 벌금·구류 또는 과료)
	양부남 (’24.10.4.)	○ 전단등 살포하려는 자는 통일부장관에게 신고하도록 하고, 통일부장관은 접수증을 즉시 내주어야 함. ○ 통일부장관은 공공의 안녕 질서에 심각한 위험을 발생시킬 명백한 우려가 있는 경우 등의 사유로 48시간 이내에 전단등 살포에 대해 금지 통고할 수 있음. - 국민의 생명·신체에 위해나 위험을 발생시킬 우려가 명백한 경우에는 48시간 후에도 금지통고 가능 ○ 통일부장관은 미신고 또는 금지통고 받은 전단 등 살포시 해산명령 할 수 있음. ○ 미신고, 거짓신고, 해산명령 위반하고 전단 살포시 300만원 이하 과태료	통일부장관	300만원 이하 과태료
	윤후덕 (’24.6.18.)	○ 전단 살포하려는 사람은 국민의 생명·신체에 위해나 위험을 발생시키지 않음을 접경지역주민 안전보장위원회에 소명하고 승인을 받아야 함. ○ 통일부장관이 위원장인 접경지역주민안전보장위원회 설치 - 30인 이내의 위원(△관계부처의 차관급 △남북관계 전문가 중 위원장 위촉 △10인 이상은 접경지역 주민 중 국회 추천) - 재적위원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결 ○ 승인 없이 전단 살포시 1년 이하 징역·1천만원 이하 벌금	접경지역주민안전보장위원회 (사전승인제)	1년 이하 징역 1천만원 이하 벌금
별칙규정 하향	박지혜 (’24.6.26.)	○ 전단 살포 관련 형벌규정을 1천만원 이하 과태료로 조정	-	1천만원 이하 과태료
	조국 (’24.7.23.)	○ 전단·확성기방송 등 금지기준에 ‘북한의 적대행위 유발 가능성’ 추가 ○ 전단 살포 관련 벌칙규정을 1천만원 이하 벌금형으로 조정	-	1천만원 이하 벌금
	김준형·김태년 (’24.8.21.)	○ 군사분계선 일대에서의 북한에 대한 확성기 방송, 북한에 대한 시각매개물(게시물) 게시, 전단등 살포전단 살포행위 금지규정 신설 ○ 통일부장관은 금지 행위를 예방하고 필요시 관계중앙행정기관의장 또는 지자체장에게 협조 요청 할 수 있음. ○ 금지규정을 위반한 자에게는 지자체장이 1,000만원 이하의 과태료를 부과	-	1천만원 이하 과태료

문 의 처
02)6788-5264