

대북전단살포금지법 어떻게 볼 것인가

- 바른사회 MEET 콘서트

2021년 1월 5일

발제자: 봉영식-

발제 주요 쟁점

- 남북관계 발전에 관한 법률 일부개정법률안 (대북 전단살포 금지법)
 - 입법 배경과 이유
 - 반응
 - 법리상 타당성 대 문제점
 - 정책적 효과성
 - 향후 남북관계 전망

김여정 하명법?

- 2020.6.4.
 - “그것들(탈북자들)이 기어 다니며 똥쓸 짓만 하니 이제는 그 주인(우리 정부)에게 책임을 물어야 할 때”
 - “(남조선 당국은)쓰레기들의 광대놀음 저지시킬 법이라도 만들어야 할 것”
- 2020.6.13.
 - “멀지 않아 쓸모없는 북남 공동연락 사무소가 형체도 없이 무너지는 비참한 광경을 보게 될 것.”

개성 남북공동연락사무소 폭파 (2020.6.16)



대북심리전 최근 역사

- 2010년 5.24 조치 (대북심리전 재개).
- 2014년 10월10일 전단살포로 벌어진 남북간의 총격전 사태 발생
- 2015년 8월 4일 DMZ 목함지뢰 매설 사건이 발생해 한국 육군 하사 2명이 발목이 절단되는 중상을 입었음.
 - 대한민국 국방부는 대응책으로 대북 확성기 방송을 재개
- 2015년 8월 20일
 - 15시 52분경 북한군이 서부 전선 일대에서 우리 군의 대북 확성기 방향으로 14.5mm 고사총(ZPU-4)[를 1발 발사함. 아무런 피해도 주지 못한채 야산에 떨어짐.

2015.8.25. 합의

8·25 남북 고위당국자접촉 합의 6개항

1. 남과 북은 남북관계를 개선하기 위한 **당국회담을 서울 또는 평양에서 빠른 시일내에 개최**하며 앞으로 여러 분야의 대화와 협상을 진행해 나가기로 하였다.
2. 북측은 최근 군사분계선 비무장지대 남측지역에서 발생한 **지뢰 폭발로 남측 군인들이 부상을 당한 것에 대하여 유감**을 표명하였다.
3. 남측은 비정상적인 사태가 발생하지 않는 한 군사분계선 일대에서 **모든 확성기 방송을 8월 25일 12시부터 중단**하기로 하였다.
4. 북측은 **준전시상태를 해제**하기로 하였다.
5. 남과 북은 올해 추석을 계기로 **이산가족 상봉을 진행**하고, 앞으로 계속하기로 하였으며, 이를 위한 적십자실무접촉을 9월초에 가지기로 하였다.
6. 남과 북은 다양한 분야에서의 **민간 교류를 활성화**하기로 하였다.



2015년 1월6일 의정부지방법원의 판결

- “대북전단 살포가 국민의 생명과 신체에 대한 급박하고 심각한 위험을 발생시킬 경우 이를 제지할 수 있으며, 그 제한이 과도하지 않은 이상 위법이 아니다”
- 민법 제76조 제2항과 경찰관직무집행법 제5조 제1항
- 2016년 2월 대법원에서도 손해배상 청구인 이민복 씨의 청구를 기각

개정 남북관계 발전에 관한 법률

- 제4조(정의)
- 5. “전단 등”이라 함은 전단, 물품(광고선전물·인쇄물·보조기억장치 등을 포함한다), 금전 또는 그 밖의 재산상 이익을 말한다..
- 6. “살포”라 함은 선전, 증여 등을 목적으로 전단 등을 「남북교류협력에 관한 법률」 제13조 또는 제20조에 따른 승인을 받지 아니하고 북한의 불특정 다수인에게 배부하거나 북한으로 이동(단순히 제3국을 거치는 전단 등의 이동을 포함한다. 이하 같다)시키는 행위를 말한다.
- 제24조(남북합의서 위반행위의 금지)
- ① 누구든지 다음 각 호에 해당하는 행위를 하여 국민의 생명·신체에 위해를 끼치거나 심각한 위험을 발생시켜서는 아니된다.
 - 1. 군사분계선 일대에서의 북한에 대한 확성기 방송
 - 2. 군사분계선 일대에서의 북한에 대한 시각매개물(게시물) 게시
 - 3. 전단등 살포
- 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 한한다)의 효력이 정지된 때에는 그러하지 아니하다.
- ② 제1항에 규정된 죄의 미수범은 처벌한다.

개정 남북관계 발전에 관한 법률 (법리적 검토 1: 표현의 자유 제한?)

- 경희대 백범석 교수
- 기본적으로 표현의 자유는 제한될 수 있다 (자유권규약 제19조 3항에서도 명문으로 규정하는 바)
- 그러나 개별 국가는 표현의 자유를 제한하지 않을 시 국가안보 및 공공질서가 위협받는다는 구체적인 증거를 제시하여야 한다
- 1998년 김근태 개인통보 사건(Human Rights Committee, Communication No. 574/1994(1998))
- 1995년 손종규 개인통보 사건(Human Rights Committee, Communication No. 518/1992(1995))
 - 두 사안 모두에서 공히 자유권 규약 제19조 상의 표현의 자유를 침해 받았다고 결론 내린 바 있음.
- 자유권 규약상 조항의 규제 및 침해에 관한 시라쿠사 원칙(UN Doc. E/CN.4/1985/4)":
 - 특히 "국가안보"나 "공공질서"를 위해 제한조치를 취함에 있어 사회의 민주적 기능을 손상하지 말아야 함을 적시함.
 - 코로나 사태 관련.

개정 남북관계 발전에 관한 법률 (법리적 검토 2: 속지주의 포기?)

- 경희대 백범석 교수

제24조(남북합의서 위반행위의 금지)

- 1. 군사분계선 일대에서의 북한에 대한 확성기 방송
- 2. 군사분계선 일대에서의 북한에 대한 시각매개물(게시물) 게시
- **3. 전단등 살포**

- 통일부, 대북전단살포금지 "中 등 제3국은 적용 범위 아냐" "제3국에서의 전단살포는 해당국가 법규 우선 적용"
- 외국에서 일어난 행위라도 한국인에 대해서는 대한민국 법률을 적용하여 처벌할 수 있다는 속인주의 원칙을 고려한다면 제3국의 법규가 우선 적용된다는 부분은 큰 문제

개정 남북관계 발전에 관한 법률 (법리적 검토 3: 살포)

- 제4조(정의) 6. “**살포**”라 함은 선전, 증여 등을 목적으로 전단 등을 「남북교류협력에 관한 법률」 제13조 또는 제20조에 따른 승인을 받지 아니하고 북한의 불특정 다수인에게 배부하거나 북한으로 이동(단순히 제3국을 거치는 전단 등의 이동을 포함한다. 이하 같다)시키는 행위를 말한다.

이장희 한국외대 명예교수 (통일뉴스, 2020/6/25)

- 자유북한운동연합의 대북전단 살포 행위자체는 남북교류협력법이란 국내법을 위반했고, 남북정상 합의인 4.27판문점선언 그리고 국제법인 1953년 정전협정을 위반하였다.
- 제21대 국회의 “대북전단살포금지법” 입법을 적극 환영한다. 또 현행 법 내에서도 최대한 살포자를 엄단해야한다 (...) 당국과 21대 국회에 “대북전단살포금지법” 입법을 계기로 4.27판문점선언 및 9.19평양공동선언의 실천이라는 차원에서 한반도에서 적대관계를 근본적으로 종식하는 한-미 연합군사훈련 중단을 포함하여 “냉전 법령 개폐 대장정”을 치밀하게 지속적으로 발전시키는 획기적 출발점으로 삼을 것을 정중하게 건의한다

- 대북전단 살포는 남북교류협력법상 반출, 반입에 해당된다. 반출,반입(남북교류협력법 제2조 3항)이란 매매,교환,임대차,사용대차 증여 등을 원인으로 하는 남북 간의 물품의 이동을 말한다. 대북전단은 북측 지역 북한 주민들에게 쌀과 미국화폐를 포함한 일상 생활품을 **무상으로** 날려 보내는 것으로서 "**증여**"로 **해석될 수 있다**. 대북전단 풍선 속에 포함된 일상 생필품은 증여 형식의 반출로서 남북교류협력법 제13조(반출, 반입의 승인) 위반이고, 제27조(벌칙) 2항은 제13조의 승인을 받지 아니하고 반출 반입한 자는 3년 이하의 징역 또는 1,000만원 이하의 벌금을 받는다고 한다.

“고무줄” 해석의 위험 (양홍석, 한양대학교 법학전문대학원 겸임교수)

- 6. “살포”라 함은 **선전, 증여 등을** 목적으로 **전단 등**을 「남북교류협력에 관한 법률」 제13조 또는 제20조에 따른 승인을 받지 아니하고 **북한의 불특정 다수인에게** 배부하거나 북한으로 이동(**단순히 제3국을 거치는 전단 등의 이동을 포함한다**. 이하 같다)시키는 행위를 말한다
- 선전 vs. 증여 . “등”?
- 전단 등
- 북한의 특정 다수인에게 배부한다면?
- 중국, 러시아 국내법?
- 제3국을 거치는 전단 등의 이동: 항공기, 선박, 철도, 차량?

개정 남북관계 발전에 관한 법률 (법리적 검토 4: 모호한 개념—대상?)

- 제24조(남북합의서 위반행위의 금지)
- ① 누구든지 다음 각 호에 해당하는 행위를 하여 국민의 생명·신체에 위해를 끼치거나 심각한 위험을 발생시켜서는 아니된다.
- 1. 군사분계선 일대에서의 **북한에 대한** 확성기 방송
- 2. 군사분계선 일대에서의 **북한에 대한** 시각매개물 게시
- 3. 전단등 살포

개정 남북관계 발전에 관한 법률 (법리적 검토 4: 모호한 개념-남북합의서, 위험)

- 제24조(남북합의서 위반행위의 금지)
- ① 누구든지 다음 각 호에 해당하는 행위를 하여 국민의 생명·신체에 위해를 끼치거나 심각한 위험을 발생시켜서는 아니된다.
 - 어떤 남북합의서?
- '위험': 구체적인 위험? 위험발생 가능성?
 - 미수범 처벌 규정 참고.

개정 남북관계 발전에 관한 법률 (법리적 검토 5: 4.27 판문점 선언과 9.19 평양공동선언 위반)

- 대북전단 살포는 4.27판문선언 제2조 1항 위반이다. 4.27판문점선언 전체 조항 총 3조항 가운데 제2조(군사적 긴장완화와 전쟁위험 해소)의 1항에서 “군사분계선 일대에서 확성기방송과 전단 살포 금지”를 명시적으로 합의하였다. 이와 같이 대북전단 살포는 제1조의 “남북관계의 획기적 전면적 획기적 개선과 발전 조치” 및 제3조의 “한반도의 공고한 평화체제 구축”과는 달리 제2조 “직접 군사적 긴장완화와 전쟁위험 해소”에서 다룬다. 제2조는 제2항 NLL 서해평화지대, 제3항 군사적 보장 대책 보다 맨 우선순위로 제2조 제1항에서 “대북전단 살포 금지” 라는 적대행위를 전면 중단시켰다.

또한 9.19평양공동선언 제1조를 위반했다. 동 선언 제1조는 “남과 북은 DMZ를 비롯한 대치지역에서 군사적 적대관계 종식을 한반도 전 지역에서의 실질적인 전쟁위험 제거와 근본적인 적대관계 해소를 합의하였다.

- 이장희 한국외대 명예교수
(통일뉴스, 2020/6/25)

- 상위법과의 충돌 (자위권, 표현의 자유, 국민의 알 권리)
- 북한의 단거리 미사일 발사 실험
- 개성 공동연락사무소 폭파
- 서해 해수부 공무원 피살

개정 남북관계 발전에 관한 법률 (법리적 검토 6: 과잉입법)

- 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 한한다)의 효력이 정지된 때에는 그러하지 아니하다.
- ② 제1항에 규정된 죄의 미수범은 처벌한다.

개정 남북관계 발전에 관한 법률 (정책효과 검토)

- 미국민주주의진흥재단(NED) 칼 거쉬먼 회장 (2020.12.23.)
 - 정보의 확산을 범죄시하면 인권을 향상 시킬 수 없다
- 서호 통일부 차관 NK뉴스 기고문
 - “북한의 인권 문제를 향상시키려는 시민사회와 국제 단체의 노력은 중요하다”
 - 그러나 “남북한 간 대화와 교류 및 협력을 확대하고 북한이 국제사회와의 교류를 확대하는 것이 (인권 문제와 관련된) 목표를 이루는데 더 효과적”이다
- 북한은 남북 관계를 평창올림픽 이전으로 되돌리려는 시도를 하고 있다. 그러나 아직 여지는 남아 있다. 우선 북한에서 요구하고 있는 것은 대북전단 살포 사태의 재발 방지다. 북한은 정부가 발표한 대응 방안에 대해 비판하고 있지만, 우리로서는 우선 관련 법령을 빨리 제정해 대북전단 살포를 금지해야 한다. 다음으로는 특사 파견을 통해 대화를 시도해야 한다. (김용현 교수)
- 개인적으로는 불행한 일이지만 남북관계의 물꼬를 트는데 전화위복이 될 수 있다” (정세현 전 통일부장관)

민주당,

“대북전단금지법 비판하는 美, 내정간섭 도 넘어”

- 허영 민주당 대변인은 이날 서면브리핑을 통해 “한국 내정에 대한 훈수성 간섭이 도를 넘고 있다”며 이같이 밝혔다.
- 허 대변인은 “남북관계의 특수성을 전혀 이해하지 못한 발언”이라며 “대한민국 국회에서 민주적 논의와 심의를 거쳐 개정된 법률에 대해 자국 의회의 청문회까지 운운한 것은 대단히 부적절한 행위”라고 했다.
- 지난 14일 국회 본회의에서 대북 전단 살포 금지를 골자로 하는 남북관계발전법 개정안을 통과시킨 이후 미 하원 외교위원회 소속 민주당 제럴드 코널리 의원은 “인권단체들의 능력을 저해하고 표현의 자유를 위축시키는 효과가 있다”고 했다.
- 뒤이어 미 의회 산하 초당적 기구인 톰 란토스(Tom Lantos) 인권위원회가 대북전단살포금지법 등과 관련한 청문회를 개최할 예정이라는 보도도 나왔다. 톰 란토스 인권위 공동의장인 크리스 스미스 공화당 하원의원은 “문재인 대통령의 의회 협력자들은 왜 시민적·정치적 권리 보호라는 의무를 무시하는가”라고도 했다.

요점 마무리

- 철저한 법리 검토가 선행되었는가?
- 입법이 반드시 필요했는가?
- 북한의 태도 변화가 있을 것인가? (삶은 소대가리, 오지랖)
- 현정권이 비판했던 과거 군사정권의 행태와 어떻게 다른가?