

토론회 자료집

‘대북전단살포금지법’의 법적 쟁점과 주권 침해 문제

- 일 시 2021. 11. 17.(수) 14:00~16:30
- 생중계 민주사회를 위한 변호사모임(민변) 유튜브 채널
- 주 최 민주사회를 위한 변호사모임 통일위원회
국회의원 윤건영
- 후 원 프리드리히 에버트재단 한국사무소

[토론회 자료집]

‘대북전단살포금지법’의 법적 쟁점과 주권침해 문제

2021. 11. 17.(수) 14:00~16:30

민변 유튜브 채널 생중계

**주최 : 민주사회를 위한 변호사모임 통일위원회
국회의원 윤건영**

후원 : 프리드리히 에버트 재단 한국사무소

프로그램

14:00 **개 회** 사회:송봉준 변호사 (민주사회를 위한 변호사모임 통일위원회)

14:10 **발 제 1** 대북전단 살포를 금지한
남북관계 발전에 관한 법률의 법적 쟁점
- 김남주 변호사 (민주사회를 위한 변호사모임 통일위원회)

14:40 **발 제 2** 미국의 '대북전단살포금지법' 수정요구의 국제법적 검토
- 이장희 교수 (한국외국어대학교 법학전문대학원 명예교수)

15:10 **토 론 1** 송진성 변호사 (민주사회를 위한 변호사모임 국제연대위원회)

15:25 **토 론 2** 전수미 변호사 (미국 하원 톰 랜토스 인권위원회 증인)

15:40 **토 론 3** 홍강철 (탈북민단체 '통일중매꾼' 대표)

15:55 **종합토론**

16:20 **폐 회**

목 차

인사말	오민애 (민주사회를 위한 변호사모임 통일위원회 위원장)	p. 5
------------	--------------------------------	------

	국회의원 윤건영	p. 7
--	----------	------

축 사	헤닝 에프너 (프리드리히 에버트 재단 한국사무소 소장)	p. 9
------------	--------------------------------	------

발제문	대북전단 살포를 금지한 남북관계 발전에 관한 법률의 법적 쟁점 - 김남주 변호사 (민주사회를 위한 변호사모임 통일위원회)	p.11
------------	---------------------------------------------------------------------------	------

	미국의 '대북전단살포금지법' 수정요구의 국제법적 검토 - 이장희 교수 (한국외국어대학교 법학전문대학원 명예교수)	p.57
--	-------------------------------------------------------------------	------

토론문	송진성 변호사 (민주사회를 위한 변호사모임 국제연대위원회)	p.67
------------	----------------------------------	------

	전수미 변호사 (미국 하원 톰 란토스 인권위원회 증인)	p.73
--	--------------------------------	------

	홍강철 (탈북민단체 '통일중매꾼' 대표)	p.79
--	------------------------	------

인사말



오민애

민주사회를 위한 변호사모임
통일위원회 위원장

안녕하세요. 민주사회를 위한 변호사모임 통일위원회 위원장 오민애입니다. 코로나19로 인해 한자리에 모이고 이야기 나누기 어려운 요즘, 이렇게 토론회를 진행할 수 있도록 함께 해주신 윤건영 의원님과 프리드리히 에버트 재단 한국사무소에 감사의 말씀을 전합니다.

대북전단살포행위는 오랜 시간 남북관계에 영향을 끼쳐왔습니다. 개인 혹은 단체의 표현행위라고 볼 수 있을지, 이를 제재할 수 있는 것인지, 제재할 수 있다면 그 법적 근거가 무엇인지 오랫동안 논란이 되어왔고, 접경지역 주민들이 평화롭게 살 권리, 전단을 살포하고자 하는 개인의 표현의 자유, 대북전단살포행위가 남북관계에 끼치는 영향을 두고 갈등과 논란이 반복되어왔습니다.

지난해 말, 대북전단살포행위를 포함한 남북합의서 위반행위를 제재하고 위반시 형사처벌을 예정한 ‘남북관계발전에 관한 법률’ 개정안이 국회를 통과하여 올해 3월부터 시행되고 있습니다. 개정법률의 시행을 앞두고 일부 단체에서는 개정법률에 대한 헌법소원을 제기하였고, 미 의회에서는 개정법률에 대한 청문회를 진행하였습니다. 이른바 ‘대북전단살포금지법’은 대북전단살포행위를 금지하는 법률의 의의가 무엇인지, 법률로 제재할 수밖에 없는 이유가 무엇인지에 대한 논의뿐만 아니라, 국회에서 논의된 법률에 대한 미 의회의 관여가 정당한 것인지, 법시행 이후 초래될 수 있는 갈등을 어떻게 풀어나가야 할 것인지 많은 고민과 과제를 안겨주었습니다.

이번 토론회는 이러한 고민에 대한 답을 정리해나갈 수 있는 중요한 계기가 되지 않을까 싶습니다. 바쁘신 와중에도 법률개정의 의미와 법적 쟁점 검토, 미국의 ‘대북전단살포금지법’ 수정요구에 대한 국제법적 검토를 맡아 주신 김남주 변호사님

과 이장희 교수님께 감사드립니다. 그리고 토론을 통해 의견과 경험을 나누어주실 송진성 변호사님, 전수미 변호사님, 홍강철님께도 감사의 말씀을 드립니다. 이번 토론회가 ‘대북전단살포금지법’에 대해 심층적으로 짚어 볼 수 있는 좋은 기회가 되기를 바랍니다.

인사말



국회의원 **윤건영**

안녕하십니까, 더불어민주당 국회의원 윤건영입니다.

〈‘대북전단살포금지법’의 법적 쟁점과 주권 침해 문제〉 토론회를 주최하게 되어 매우 뜻깊게 생각합니다. 함께 할 기회를 마련해주신 민주사회를 위한 변호사모임 통일위원회에게 감사드립니다.

아울러 오늘 중요한 발제를 맡아 주실 김남주 변호사님과 이장희 교수님, 쟁점에 대하여 열띤 토론을 펼쳐 주실 송진성·전수미 변호사님과 홍강철 대표님께도 깊은 감사의 말씀드립니다.

어린 시절, 친구들과 소위 말하는 ‘빠라’를 주위 경찰서에서 학용품을 받아 나오던 기억이 납니다. 1953년 한국전쟁은 휴전협정으로 중단되었지만, 눈에 보이지 않는 ‘체제 전쟁’은 아직까지도 계속되고 있습니다.

오랜 시간 동안, 빠라는 그 체제 전쟁의 가장 중요한 무기였습니다. 6~70년대까지 북한은 빠라를 통해 “사회주의 낙원으로 오라”며 월북을 유도했고 80년대 이후 남한은 경제 성장을 과시하는 빠라를 뿌리곤 했습니다.

이런 빠라의 역사만큼, 남북이 전단을 통한 상호 비방 중단을 약속해 온 역사도 유구합니다. 1972년 「7.4 남북공동성명」부터 1992년 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」의 부속합의서, 2004년 「서해상에서의 우발적 충돌 방지과 군사분계선 지역에서의 선전활동 중지 및 선전수단 제거에 관한 합의서」까지 남과 북은 마주 앉을 때마다 상호 비방을 목적으로 하는 활동 중단을 약속했습니다.

하지만 2000년대 들어 남한에서 탈북자 단체가 빠라가 담긴 풍선을 다시 날리기 시작했

고, 이에 대한 북한의 반발 역시 그 차원을 달리했습니다. 이렇게 남과 북 사이의 긴장감을 조성하던 대북전단 살포는 2014년 10월, 경기도 연천지역에서의 무력 충돌이라는 결과를 낳았습니다.

대북전단 살포가 더 이상 양국의 체제 과시 수단이 아닌, 대한민국에 있어서 접경지역 주민들의 평화와 생존 그 자체의 문제가 되어버리는 순간이었습니다.

이런 군사적 충돌을 방지하고 한반도의 평화를 지키기 위해 지난 2018년, 남북 정상은 판문점 선언에 “군사분계선 일대에서 확성기 방송과 전단 살포를 비롯한 모든 적대행위들을 중지하고 그 수단을 철폐하며, 앞으로 비무장지대를 실질적인 평화지대로 만들어 나가기로 하였다” 라는 내용을 담았습니다.

지난 해 12월, 남북관계발전법 개정안, 일명 대북전단살포금지법이 국회 본회의를 통과했습니다. 그동안 대북전단을 살포해왔던 단체들에서는 해당 법률에 대한 헌법 소원을 제기하였고, 미 의회에서는 표현의 자유를 침해한다는 문제제기를 하고 있습니다.

물론 전단, ‘빠라’ 살포를 금지한다고 해서 평화가 온다는 보장은 없습니다. 하지만 분명한 것은 전단 살포가 계속되는 한 한반도에 평화는 찾아올 수 없다는 것입니다. 다시 말해 전단살포 금지법은 여러 차례 약속했으나 지켜지지 않았던 남과 북 간의 약속을 지키기 위한 최소한의 조치인 동시에, 한반도의 평화를 가져오기 위한 필수적인 조치입니다.

아무쪼록 오늘의 토론회를 통해 대북전단살포금지법에 대한 문제제기에 대응할 수 있는 효과적인 방안 모색이 이루어지고, 한반도 평화에 한 발짝 더 다가갈 수 있는 계기가 되기를 바랍니다.

감사합니다.

축사



헤닝 에프너

Henning Effner
프리드리히 에버트 재단
한국사무소 소장

안녕하십니까,

대북전단살포금지법 토론회에 함께해주신 여러분께 진심으로 감사드립니다.

프리드리히 에버트재단 한국사무소장을 맡고 있는 헤닝 에프너(Henning Effner)입니다.

프리드리히 에버트재단(Friedrich-Ebert Stiftung)은 1925년에 설립된 독일 정치재단으로 사회민주주의를 핵심가치로 삼고 있으며 약 100개국에 사무소를 두고 있습니다. 한국사무소는 1989년에 재설립 되었고, 남북관계, 지정학, 노동, 사회적 평등, 에너지/기후 분야에서 다양한 활동을 펼치고 있습니다.

오늘 토론회의 주제인 대북전단살포금지법은 10년 넘는 논란 끝에 2020년 12월에 국회에서 통과된 법입니다. 저희는 오늘 본 토론회를 통해 대북전단살포금지법의 법적 쟁점들을 여러분과 함께 논의하고자 합니다.

한국전쟁이 발발한 지 벌써 70년이 넘었습니다. 70년이 지난 오늘날까지 북한을 주적으로 삼고 대북전단 살포를 통해 북한을 무분별하게 비방하는 일이 일어납니다. 북한의 인권문제를 등한시하자는 것이 아닙니다. 서로를 악마화하고 혐오하는 것은 상호 간의 신뢰구축과 한반도 평화구축을 불가능하게 한다는 것을 말씀드리고 싶습니다.

마지막으로 다년간 협력해온 민변 통일위원회 관계자분들과 또 다른 주최기관인인 윤건영 의원실 관계자분들께 감사인사를 드리고 싶습니다. 오늘 함께 이 토론회를

개최할 수 있어 영광입니다. 더불어 좋은 발표와 토론을 준비하신 패널분들께도 감사인사를 드립니다.

발제문

대북전단 살포를 금지한 남북관계 발전에 관한 법률의 법적 쟁점

김남주(발제자), 함승용

민주사회를 위한 변호사모임 통일위원회 위원

- 목 차 -

1. 대북전단 살포 현황과 남북의 대응
2. 상호 비방금지에 관한 남북 합의 현황과 대북전단 관련 입법 경과
3. 대북전단 살포 금지를 반대하는 의견의 요지
4. 대북전단 살포의 정전협정 위반 여부
5. 대북전단 살포와 표현의 자유 침해 여부
6. 결론

1. 대북전단 살포 현황과 남북의 대응

(1) 민간에 의한 대북전단 살포 현황

1) 통계

- 통일부는 탈북민 단체 등이 2008.부터 최근(2020. 5.경)까지 116회에 걸쳐 총 19,239,000장의 전단을 살포한 것으로 집계됨. 이 중 38회는 살포량 파악 불가하여 총살포량에 미합산.
- 경찰은 2008.부터 2020.까지 북한의 대남위협이나 지역주민과의 충돌 가능성이 있다고 판단한 12번의 살포 시도를 막음¹⁾.
 - 이명박 정부 3회, 박근혜 정부 8회, 문재인 정부 1회

2) (사)자유북한운동연합의 대북전단 살포 현황²⁾

- (사)자유북한운동연합은 2011. 7. 설립, 대표자 이사 박상학
- 위 단체는 설립 이후 2020년경까지 총 60여회에 걸쳐 대북전단 등을 살포함.
 - 위 단체가 살포하는 대북전단에는 북한의 지도부나 체제에 대한 비하적 표현 등을 사용하여 정치적, 인격적으로 비판하는 내용으로 되어 있고³⁾, 일부 전단은 김정은 총비서의 배우자 리설주의 사진을 가공한 외설적 표현이 포함되어 있음.
- 위 단체는 2014. 10. 10.~2021. 4. 총 41회 대북전단 살포함
 - 파주시 20회, 김포시 14회, 강화군 3회, 연천군 4회
- 2014. 10. 10.(조선노동당 창건일) 파주시 등 접경지역에서 대북전단 20만장 살포. 이날 위 단체 이외 단체들도 접경지역에서 대북전단을 살포함⁴⁾.

1) 더불어민주당 송영길 의원이 통일부로부터 받은 ‘연도별 대북 전단 살포 현황’

2) 위 단체가 제기한 비영리법인설립허가취소 소송 판결문(서울행정법원)에 기재된 것만 집계한 것이고, 그 이외 활동이 더 있을 것으로 보임.

3) 앞서 언급한 행정소송의 판결문 6쪽 참조

4) 이날 북한동포직접돕기운동 대북풍선단장인 이민복씨도 대북전단 132만장을 살포함(연합뉴스 2014. 10. 10.자 보도)

- 북측 조평통은 전날 남측이 대북전단 살포 목인한다면 파국으로 치닫게 될 것이라고 경고함.
- 북측은 대북전단이 담겨있는 대형 풍선을 향해 고사포와 기관총을 발사하고, 이에 남측도 기관총 40여 발을 북한군 비무장지대 내 소초를 향해 대응 사격을 실시하고 이후 상호 개인화기를 수발에서 10여발 발사함. 이 과정에서 북측 포탄과 파편이 연천군 민간인 거주지역에 낙하. 남측은 화력 응사 대기태세를 유지하면서 국지도발 경계태세인 ‘진돗개 하나’를 발령.
- 상황 당시 민통선 부근 전망대 등에 있던 민간인들 약 60여명 즉시 대피하고 한동안 민통선 출입 봉쇄 됨.
- 위 단체는 2020. 4., 5., 6. 접경지대에서 대북전단 살포
 - 접경지대인 강화군, 김포시, 파주시, 강원도 등 일대에서 대북전단 50만장, 위조지폐 가능성을 배제하기 어려운 미화 1달러 지폐 2천장을 대형 풍선에 실어 살포
- 위 단체는 대북전단 살포 금지 이후 대북전단 살포 지속
 - 위 단체 대표자 박상학은 남북관계발전법 개정법률안 시행 이후인 2021. 4. 두 차례 걸쳐 경기도와 강원도 일대에서 대북전단 50만장 등을 살포했다고 밝힘

(2) 대북전단 살포에 대한 북측의 반응 현황

- 1) 북측 2008. 5. 30. 남북군사실무회담 단장 명의 통지문 통해 대북전단 문제 제기⁵⁾
 - 지속하여 2008. 10. 2. 남북군사실무회담에서 대북전단 살포 지속 시 개성공단과 개성관광 사업 중단 경고
 - 북측은 2008. 10. 노동신문, 민주조선 등 각종 매체를 통해 대북전단 살포행위를 비난하고 남측에 관련자 처벌과 재발방지책 요구함.

5) 북한주요동향, 통일부, 2008. 10. 31.

- 북측 남북군사실무회담 북측단장, 남북 장령급 군사회담 북측단장, 전선서부지구 사령관 등 명의로 그 후 여러 차례 통지문 발송(2010. 1. 13., 2011. 3. 3., 2011. 3. 30., 2011. 10. 8. 등의 다수)을 통해 원점 조준 격파사격 하겠다고 밝힘.

2) 북측은 2012. 1. ~ 2020. 6. 총 75회에 걸쳐 비난 공식 입장 표명함.

- 2014. 9. 북측의 대북전단 비난 표명
 - 2014. 9. 8. (사)자유북한운동연합이 과주시에서 대북전단 80만장 살포
 - 2014. 9. 13., 14. 두 차례 걸쳐 북측 국방위원회는 남측 청와대 국가안보실에 대북전단 도발 원점 및 지휘세력 초토화 결심 통보
 - 2014. 9. 18. (사)자유북한운동연합이 대북전단 살포 예고, 같은 달 21. 대북전단 20만장 살포
 - 2014. 9. 20. 북측 노동신문 대북전단 살포 엄중한 적대행위, 군사 대응 방침 보도
- 2014. 10. 북측의 대북전단 비난 표명과 교전 발생
 - 2014. 10. 10. 무렵 북측은 남북관계 파국 경고, 적극 대응 천명 논평 발표

3) 7차 노동당대회(2016. 5.)서 김정은 총비서 발언

- “군사분계선을 사이에 두고 벌어지는 심리전방송들과 뼈라살포를 비롯하여 상대방을 자극하고 비방중상하는 일체 적대행위들을 지체없이 중지하여야 한다”

4) 2020. 6. 대북전단 살포 비난 후 남북공동연락사무소 폭파 등 단행

- 김여정 담화, 2020. 6. 4. “5월 31일 탈북자” 들의 대북전단 살포를 비난하고, 남측의 방조를 비난하며, 금지 법률 제정 등을 촉구함.
- 이외에도 북측은 여러 차례 대북전단 살포 비난과 대응 행동을 예고하는 입

장을 발표함.

- (사)자유북한운동연합은 2020. 4. 30., 5. 31., 6. 20. 대북전단 살포 강행.
- 북측 2020. 6. 16. 남북공동연락사무소 폭파
 - 북측 2020. 6. 9. 남북 통신연락선을 차단

5) 대북전단 금지법 제정 이후 북측의 대북전단 살포 비난

- 2021. 5. 2. 김여정 부부장 성명
 - 탈북자 단체는 2021. 5. 25.~29. 대북전단 살포 강행
 - 김여정 부부장은 위 성명에서 탈북자들의 대북전단 살포를 비난하며 남측 당국의 방치에 불쾌감 표출

6) 남북 통신연락선 복원(2021. 10. 4.)

(4) 대북전단 살포 억제를 위한 남측 정부의 조치

1) 이명박 정부

- 2008. 11. 19. 통일부 주재 유관부처 회의
 - 통일부 차관 주재, 국방부, 경찰청 등 유관부처 국장급 회의
 - 정부 내 대북전단 살포 자제 바람직 입장 공유, 민간단체들에게 자제 설득, 유관부처 합동 적극 대처 방침
 - 통일부 관련 국장이 민간단체 방문 및 대북전단 살포 자제 요청 공문 발송
- 2009. 2. 16. 통일부 논평
 - 통일부는 (사)자유북한운동연합 박상학 대표 등에게 자제 요청, 강행 의사에 유감 표명
- 경찰, 대북전단 살포 시도 제한(이명박 정부 3회)

2) 박근혜 정부

- 박근혜 정부 초기 대북전단 살포 문제는 민간이 자율적으로 판단하여 추진할 사안이라는 입장
 - 대북 전단 살포는 민간이 자율적으로 판단해 추진할 사안, 정부가 강제로 제한할 법적 근거 없다는 정부 기본 입장(2014. 10. 13. 통일부 대변인 답변)
- 경찰, 대북전단 살포 시도 제한(박근혜 정부 8회)

3) 문재인 정부

- 대북전단 살포가 우발적 충돌 우려, 불필요한 긴장 유발, 접경주민 안전 위협 요소라고 강조(2017. 8. 7. 통일부 대변인 답변)
- 판문점 선언으로 전단 살포를 포함한 적대 행위 중지 합의(2018. 4. 27. 판문점 선언)
 - 통일부는 판문점 선언 직후부터 대북전단 살포 중지 촉구 공문 발송, 경찰청은 단속 강화(2018. 5. 4.)
- 대북전단 살포 관련 정부 입장 발표(2020. 6. 11.)
 - 남북합의에 따라 중지해야 하고, 민간 단체가 살포 지속한데 유감, 관련 법에 따라 엄정히 대응할 것
 - 해양수산부, 경찰청 2020. 6. 5. 자유북한운동연합에 취소 요구 공문 발송, 통일부 북한인권과장 2020. 6. 10. (사)큰샘 대표자 박정오에게 전화로 중단 요청
- 대북전단 살포 관련자에 대한 고발(2020. 6. 10.)
 - 정부는 자유북한운동연합, 큰샘의 대북전단 살포 행위에 대해 남북교류협력법, 공유수면법, 항공안전법 위반 혐의로 수사의뢰함.
- 통일부는 (사)자유북한운동연합에게 공문, 면담, 전화통화 등의 방법으로 18회 대북전단 살포 중단 협조 요청
- 관련 단체 설립허가 취소

- 통일부 대북전단 살포 등 이유로 2020. 7. 17. (사)자유북한운동연합, (사)큰샘 설립허가 취소 처분, 서울행정법원은 앞 단체 소송(행정5부)은 통일부 승소, 뒷 단체 소송(행정6부)은 통일부 패소 판결을 함, 위 사건들은 모두 항소심 (서울고등법원) 계류 중
- 경기도 등 접견지역을 위험구역 설정, 전단 살포 위한 출입과 살포를 금지 행정명령 발령
 - 경기도는 재난안전기본법 제41조에 근거하여 2020. 6. 17.~11. 30. 연천군, 파주시, 포천시, 김포시, 고양시 전 영역 대상 위험구역 설정
 - 인천시도 그 무렵 대북전단 살포행위를 원천적 금지 위해 경비 강화 계획 밝힘.
- 개정 대북전단 금지법 공포(2020. 12. 29.), 시행(2021. 3. 30.)
- 경찰, 대북전단 살포 시도 제한(문재인 정부 2020. 5.경까지 1회)

2. 상호 비방금지에 관한 남북 합의 현황과 대북전단 관련 입법 경과

(1) 상호 비방금지에 관한 남북 합의 현황

- 남과 북은 1972년 7.4남북공동성명부터 2018년 판문점선언까지 6차례 걸쳐 상호 비방을 중지하기로 하는 합의 함.
- 「7.4 남북공동성명」(1972. 7. 4.)
 - 쌍방은 남북 사이의 긴장상태를 완화하고 신뢰의 분위기를 조성하기 위하여 서로 상대방을 중상 비방하지 않으며 크고 작은 것을 막론하고 무장도발을 하지 않으며 불의의 군사적 충돌사건을 방지하기 위한 적극적인 조치를 취하기로 합의(제2조).
 - 서명자 : 남측 중앙정보부장 이후락, 북측 조직지도부장 김영주

- 남북조절위원회 공동위원장 제2차 회의 공동발표문(1972. 11. 4.)
 - 쌍방은 서로 비방증상을 하지 않기로 한 남북공동성명의 조항에 따라 1972년 11월 11일 0시를 기하여 대남·대북방송, 상대방 지역에 대한 전단 살포를 그 만두기로 하였다(제2조).
 - 공동위원장 : 남측 이후락, 북측 김영주
- 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」(이하 ‘남북기본합의서’)(1991. 12. 13.)
 - 남과 북은 상대방에 대한 비방 증상을 하지 아니한다.(제3조)
 - 서명자 : 남측 국무총리 정원식, 북측 정무원 총리 연형묵
- 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」의 「제1장 남북화해」의 이행과 준수를 위한 부속합의서(1992. 9. 17.)
 - 남과 북은 언론·뼈라 및 그 밖의 다른 수단·방법을 통하여 상대방을 비방·증상하지 아니한다(제8조).
 - 남과 북은 군사분계선지역에서 방송과 시각매개물(게시물)을 비롯한 그밖의 모든 수단을 통하여 상대방을 비방·증상하지 아니한다(제13조).
 - 서명자 : 남측 국무총리 정원식, 북측 정무원 총리 연형묵
- 서해상에서의 우발적 충돌 방지와 군사분계선 지역에서의 선전활동 중지 및 선전수단 제거에 관한 합의서(2004. 6. 4.)
 - 쌍방은 한반도의 군사적 긴장을 완화하고, 쌍방군대 사이의 불신과 오해를 없애기 위해 군사분계선 지역에서의 선전활동을 중지하고 선전수단을 제거하기로 하였다(제3조).
 - 서명자 : 남측 수석대표 준장 박정화, 북측 단장 소장 안익산
- 「한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점선언」(2018. 4. 27.)
 - 당면하여 5월 1일부터 군사분계선 일대에서 확성기 방송과 전단살포를 비롯한 모든 적대행위들을 중지하고 그 수단을 철폐하며, 앞으로 비무장지대를 실질적인 평화지대로 만들어 나가기로 하였다(제2조 제1항).

- 서명자 : 남측 대통령 문재인, 북측 국무위원장 김정은

(2) 대북전단 살포 금지 법률 제정 경과

1) 관련 법률안 발의 현황

- 18대~21대 국회에서 14개 법률안 발의(붙임 참조)
 - 남북관계발전법 일부개정법률안 1건, 남북교류협력법 일부개정법률안 12건, 접경지역 지원에 관한 특별법 일부개정법률안 1건
 - 18대 국회 1건, 19대 국회 5건, 20대 국회 3건, 21대 국회 5건

2) 대북전단 살포 금지에 관한 남북관계발전법 개정 경과

- 송영길 의원 2020. 6. 30. 동법안 대표발의
- 외교통일위원회 법안심사소위원회 2020. 12. 1. 가결
 - 안전조정위 회부
- 외교통일위원회 2020. 12. 2. 통과, 법사위 12. 8. 통과
- 본회의 12. 14. 통과
 - 무제한 토론(태영호, 송영길, 최형두, 이재정, 주호영)
 - 태영호 의원 의견 요지(외통위 제382회 회의 중, 이하 같음) : △모호한 자구가 확대 해석될 수 있음, △과잉처벌 위험 있음. △죄형법정주의 위반, △경찰관직무집행법으로 해결 가능, △표현의 자유, 결사의 자유침해 우려, △전단살포 금지해도 북한은 도발 지속할 것, 따라서 생명신체 위해 방지에 도움 되지 못함.
 - 김기현 의원 의견 요지 : 살포 장소를 제한하거나 살포 계획의 사전공개 금지를 통한 대안적 해결 가능
 - 이규태 의원 의견 요지 : 군과 정보기관의 대북 심리전에 부정적 영향 미칠 소지

- 조태용 의원 의견 요지 : 대북전단 살포는 북한 민주화에 대한 최소한의 노력
- 이재정 의원 의견 요지 : 표현 방법에 대한 제한일뿐 내용에 대한 제한 아님

(3) 대북전단 살포 금지에 관한 국민 여론 및 접경지역 주민 의견

1) 국민 여론

- KBS 의뢰 여론조사(2020. 6. 전국 1천명 대상)
 - 대북전단 살포 반대 60.6%, 찬성 39.4%
- 경기도 의뢰 여론조사(2020. 6., 경기도민 1200명 대상)
 - 대북전단 살포 반대 71%, 찬성 22%
 - 경기도민 생명, 안전 위협 된다 59%, 되지 않는다 38%
- 경기도민 통일의식 조사(2015. 10. 경기도민 1천명 대상)
 - 대북전단 살포 중단해야 한다 53.7%, 유지해야 한다 45%

[단위 : %]

특성별	불필요한 긴장을 조성하기 때문에 중단해야 한다	북한의 주민의 알 권리 및 북한의 민주화를 위해 유지해야한다	모름/무응답
전체	53.7	45.0	1.3
파주/포천/연천	<u>61.7</u>	38.3	0.0
그 외 지역	52.3	46.2	1.5

2) 접경지역 주민등 대북전단 금지 입법 청원 등 현황⁶⁾

- 2014. 연천군의회 · 경기도의회 대북전단 살포 중단 촉구 성명문 · 결의안 채택
- 2020.6. 접경지역시장군수협의회 대북전단 살포 중단 건의(공문)

6) 대북전단 규제 관련 남북관계 발전에 관한 법률 개정 설명자료, 2020. 12., 통일부, 서울 행정법원 2020구합71710 판결

- 2020. 6. 김포시 주민들이 전단살포 반대 입장 발표,
- 2020. 6. 파주시 장단지역 이장단협의회, 지역 사회단체, 민통선 내 거주 주민들 입장 발표, 파주시 파평면 주민자치위원 및 주민 입장 발표
- 2020. 6. 11. 고양시, 파주시 지역 37개 시민사회단체 성명서 통일부 제출
- 2020. 9. 4. 접경지역 평화기도 목사모임 탄원서 통일부 제출
- 2020. 10. 5. 민간인통제구역 내 통일촌 주민들 탄원서 통일부 제출
- 2020. 10. 접경지역 주민 3,111인 「남북관계발전법」 개정안 입법 촉구 청원
 - 대북전단 살포 금지에 관한 남북관계발전에 관한 법률 일부개정법률안(송영길의원 대표발의) 개정 촉구 청원
- 2020. 12. 접경지역 이장단 「남북관계발전법」 개정안 국회 본회의 통과 환영 성명 발표
 - 파주시 통일촌·강화군 석모도·김포시·연천군 중면 삼곶리·철원군 동송읍 화지리 등
- 2020. 12. 14. 접경지역 시민사회단체 일동 성명서 통일부 제출
- 2020. 12. 15. 접경지역 주민 일동 성명서 통일부 제출
- 2020. 12. 접경지역 평화 목사·신부 일동 「남북관계발전법」 개정 지지 선언
- 2020.12. 접경지역 주민(옹진, 강화, 김포, 파주, 연천, 철원 주민) 「남북관계발전법」 개정안 국회 본회의 통과 환영 성명 발표
- 2021. 7. 27. 접경지역 철원군 주민들 일동 호소문 통일부 제출

(4) 국제 반응

1) 미국

□ 미국 정치권

- 미 정치권에선 크리스 스미스 하원의원(공화당)이 11일 개인 성명에서 ‘심각한 우려’를 밝혔고,
- 마이클 맥카울 하원 외교위원회 공화당 간사가 14일 <미국의 소리>에 보낸 성명에서 “표현의 자유는 민주주의의 핵심 가치이다. 미국 의회에서는 초당적 다수가 폐쇄된 독재 정권 아래 있는 북한에 외부 정보를 제공하려는 노력을 오랫동안 지지해왔다”라고 함.
- 미국 의회 톰 랜토스 인권위원회가 2021. 4. 15. “한국의 시민적·정치적 권리: 한반도 인권에 대한 시사점”이라는 제목의 대북전단 금지법을 비판하는 청문회를 개최, 인권위 공동위원장 크리스 스미스 공화당 하원의원, 제임스 맥거번 민주당 하원의원, 한국계 영 김 공화당 의원이 화상으로 참여하여 한반도에서의 표현의 자유와 관련하여 북한 인권 증진에 역행하는 한국 정부의 법 제정을 비판함.

□ 미국은 대체로 대북전단 금지법에 대해 비판적인 입장

- 이는 북한 인권 문제를 자유민주주의와 인권의 관점에서 바라보기 때문으로 보여
- 시나 그리튼스 텍사스대 정치학 교수(전략국제문제연구소 한국 담당 객원연구원)는 자신의 트위터를 통해 “이번 조처를 통해 한국이 어렵게 이룬, 최대의 글로벌한 자산인 민주주의가 얼마나 훼손되는지 문재인 정부가 제대로 이해하는지 모르겠다. 실제 이 조처는 바이든 행정부와 가치에 기반을 둔 보다 광범위한 파트너십을 추구하는 한국 정부의 역량을 손상시킬 가능성이 있다”고 하였고,
- 데이비드 맥스웰 미국민주주의수호재단 선임연구원 역시 대북전단살포 금지

법이 “미국과 한국이 공유하는 자유 가치와, 자유민주주의, 자유시장 경제, 법치주의, 인권의 가치에 위배된다”면서 “바이든 차기 행정부가 직면한 한국 내 첫 위기는 한미 간 가치와 인권의 차이가 될 수 있다”고 함

- 미국 뉴욕에 기반을 둔 국제인권단체 ‘휴먼라이츠재단’ (Human Rights Foundation)은 2021. 5. 27 ‘미국 바이든과 한국 문 행정부가 북한 인권을 우선시할 것을 촉구한다’ (Biden and Moon Administrations Must Prioritize North Korean Human Rights)라는 제목의 성명서를 발표. 성명서에서는 대북전단금지법 입법이 북한 인권 증진에 역행하는 행위이며, 북한주민의 정보에 자유롭게 접근할 권리, 한국 국민은 자유롭게 북한에 정보를 보낼 권리가 있다고 함.

2) 유엔

- 유엔 인권최고대표사무소(OHCHR) 아이린 칸 의사-표현의 자유 특별보고관, 토마스 오헤아 키타나 북한인권특별보고관, 클레명 불레 평화적 집회-결사의 자유 특별보고관, 메리 로러 인권옹호자 특별보고관 등 4명

- 2021. 4. 19. 한국 측에 이 법에 대한 입장을 요청하는 서한을 발송

- 토마스 오헤아 키타나 북한인권특별보고관

- “대북전단 살포 통제가 필요하다라는 점을 알고 있다.”고 하면서도, 법 개정을 권고하는 등 계속하여 부정적 입장을 표명해 옴.
- “한국 정부가 대북전단 살포 행위는 탈북자들의 자유와 표현의 자유에 대한 권리를 훼손할 수 있는 상황이다.”
- 다만, 한편으로는 접경 지역 주민들의 안전을 위협할 수도 있다는 점에 대해서도 대북전단 살포 행위를 제한하여야 한다는 취지에 동감하기도 하였으나, 접경 지역 사건은 대부분 다른 문제 때문에 발생했고, “주민 안전을

담보한다는 명분 아래 한국인들의 기본권을 침해할 소지가 있다”는 입장을 계속하여 밝히고 있음.

3) 영국

□ 영국의 데이비드 올턴(David Alton) 상원의원

- 2020. 12. 20. 영국 의회 내 ‘북한 문제에 관한 의원 모임(APPG NK)’을 대표해 도미니크 라브 영국 외무장관에게 대북전단 금지법을 비판하는 내용의 서한을 보냄.
- 서한에서는 “한국의 3만 3천여 명의 탈북민에게 사회적·정치적 불안을 야기할 것”이라고 하며, 대북전단 금지법이 한반도에서 북한 인권을 증진하고, 유엔인권선언이 보장한 인간으로서 존엄성을 보장할 수 있는 플랫폼 사라지게 된다 “라고 우려의 시선을 나타냄

□ 영국 정부

- ‘대북전단 금지법’의 적용 범위를 놓고 한국 정부와 논의했으며 앞으로도 법안 이행 과정에 관심을 두고 지켜보겠다는 뜻을 밝혀

3. 대북전단 살포 금지를 반대하는 의견의 요지

(1) 국가인권위원회의 종전 입장

1) 북한주민에 대한 정보접근권 부여 권고(2010. 12. 6.)

- 국가인권위원회는 위 권고를 위원 9명 중 찬성 7, 반대 2로 의결
- 주문 : 통일부장관, 국방부장관, 문체부장관, 방통위원장에게 모든 매체를 통해 북한 주민이 외부의 자유로운 정보에 접근하여 알 권리를 실현하고 인권의식을 함양할 수 있도록 노력할 것을 권고

□ 이유

- 알권리는 인간으로서 존엄과 가치를 유지, 행복추구, 국민주권 실현의 필수적 권리
- 정보의 자유는 근본적 인권(유엔총회 1차 회기), 모든 사람은 의견 표명과 표현의 자유를 가진다(세계인권선언 제19조), 표현의 자유는 국경에 관계 없이 모든 종류의 정보와 사상을 추구하고 접수하며 전달하는 자유를 포함한다(자유권규약 제19조)
- 정부가 대북심리전 재개 천명했는바, 이에서 나아가 북한 인권상황 변화시키는 노력 필요, 외부 정보를 전달하여 북한주민을 계몽하고 인권의식을 함양시키는데 집중해야 함.
- 정부가 민간 대북방송에 단파와 중파 주파수를 제공, 유희자원과 노하우 제공, 민간 역할 극대화하면 상호 시너지 낼 것.
- 따라서 주문과 같은 노력 필요
- 반대의견(장향숙, 장주영) : △위원회의 종전 입장에 부합하지 않음. 외부 정보 전파 강화할 경우 오히려 북한 주민에 대한 통제 강화될 우려. 북한 정보 남한 유입은 통제되어 있는 것과 균형 맞지 않음. △민간의 대북 라디오 방송과 전단 살포가 북한 인권을 개선했는지 실증적 검토 없어. 정확한 사실에 기초하여 북한인권 실질적 개선을 목표로 접근하기로 한 종전 위원회 입장에 배치됨.

2) 대북전단활동 제지에 대한 국가인권위원회 입장(2015. 1. 26.)

- 국가인권위원회는 위 입장을 위원 11명 중 찬성 9, 반대 2로 의결
- 주문 : △대북전단활동은 표현의 자유에 속하는 것, △남북 상호 비방중상 금지 합의는 기본권 제한 근거 될 수 없음, △정부가 대북전단 살포 단속저지 취해서는 안 된다는 의견 표명

□ 이유

- 알권리, 표현의 자유는 국제법적 권리, 이 권리에 대북전단활동이 포함됨
- 북한이 대북전단활동 위협은 국제법 위반 범죄행위에 해당하고, 정부가 북한 위협을 이유로 대북전단활동 제지하는 것은 인권을 침해하는 행위에 해당.
- 북한 협박을 이유는 표현의 자유를 제한할 명백하고 현존하는 위협에 해당하지 않음.
- 남북 상호 비방중단 합의는 개인의 표현의 자유를 제한할 근거 될 수 없음.
- 반대의견(장명숙, 강명득) : △정부는 대북전단을 살포하는 당사자 및 주변 거주 주민들의 생명과 신체를 보호하기 위해 필요한 조치를 취해야 함. 국가는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 보장할 의무가 있고, 주민들 보호를 하지 말라는 위원회 조치는 국가에게 기본권 보호 의무를 외면하라는 것과 같음. △명백하고 현존하는 위협의 원칙이 적용되는 표현의 내용과 달리 장소, 시간, 방법에 대한 제한은 과잉금지원칙이 적용될 수 있음. 경찰관직무집행법에 따라 대북전단 살포를 제지한 행위는 과잉금지원칙에 위반되지 않음.

(2) 대북전단살포 금지를 반대하는 의견⁷⁾

1) 제성호 교수 의견 요지

- 헌법 제4조 자유민주통일 원칙 위반
 - 자유의 힘 확산을 포기하는 것이고, 대한민국 전복을 기도하는 북한 독재체제의 지속을 뒷받침한다는 점에서 반헌법, 반안보적 행태
 - 대북 저자세 입법, 북한체제 수호법
- 표현의 자유 본질적 내용 침해
 - 표현의 자유는 최대한 보장하는 것이 헌법적 요구

7) 대북전단금지법 무엇이 문제인가 토론회(2021. 2. 23. 조태용 의원 주최) 발제문을 위주로

- 그러나 제한 없는 절대적 기본권 아니라는 점은 공감. 제한은 명백하고 현존하는 위협 발생시킬 경우만 법률에 근거하여 제한 가능
- 헌법은 표현의 자유 보장하고 있고, 표현의 자유에는 의사표현과 전달, 소통의 자유, 알권리, 알릴권리 모두 포함되어 있음. 자유권규약 제19조 제2항도 마찬가지로 이를 보장하고 있음.
- 대북전단은 대한민국 국민의 일부인 북한 주민에 대한 의사 전달, 소통, 알릴권리, 북한주민의 알권리에 관련되어 있음.
- 대북전단 살포행위는 통일지향적 민족자애적 행위로서, 당연히 옹호, 지지, 장려해야 할 것, 이를 일률적으로 금지하는 것은 반헌법적 태도라고 보아야 함.
- 행복추구권, 인간 존엄권 실현 등 핵심적 기본권 침해
 - 대북전단 금지는 표현의 자유뿐만 아니라 위 기본권도 침해함.
- 위헌적 사전 검열 제도화
 - 통일부 장관 승인권을 통한 위헌적 사전검열 제도화
 - 헌법은 언론 출판에 대한 사전 검열을 금지하고 있고, 이를 폐지한 것은 오랜 민주화 투쟁을 통한 국민적 위대한 인권적 성취임.
- 헌법상 죄형법정주의 및 형사법상 명확성의 원칙 위반
 - 법 제4조 제6호 중 ‘전단등’, ‘심각한 위협’은 추상적 불확정적 개념
- 과잉금지 원칙 위반
 - 3년 이하 징역형 부과하고 미수범 처벌토록 한 것은 과도한 형벌
 - 과잉금지원칙 판단 기준 중 방법의 적정성, 피해의 최소성, 법익의 균형성에 문제 소지
 - 전단 살포 행위가 명백 현존 위협을 발생시키면 그 행위 제지, 일시적 구금하는 방식으로 대처 가능(중전 대법원 판례 태도)
 - 제한 근거 법률은 경찰관직무집행법, 민법(정당방위, 긴급피난 규정), 고압가스안전관리법, 항공안전법, 해양환경관리법, 재난안전기본법 등

- 기본권 보장에 관한 헌법 규범을 남북합의서에 종속시키는 결과
 - 헌법상 표현의 자유라는 기본권을 법률적 효력을 갖는 남북합의서(하위법)에 종속시키는 결과
 - 국가인권위 결정 중 남북합의서는 국민의 기본권 제한 근거가 될 수 없다고 의견 표명함. 남북합의서는 남북 당국만 구속하는 합의라고 보는 것이 타당.

2) 김태훈 변호사(한반도 인권과 통일을 위한 변호사모임 회장) 의견

- 표현의 자유 침해
 - 사전검열 금지 원칙 위배 : 전단등 살포 전 통일부장관 승인 받아야 한다는 규정
 - 명확성 원칙 위배 : “국민의 생명 신체에 위해를 끼치거나 심각한 위험을 발생시켜서 아니된다” 라는 추상적 표현 사용하여 명확성 원칙 위배
 - 과잉금지원칙 위배 : ①목적의 정당성 : 충족, ② 수단의 적합성 ③침해의 최소성, ④법익의 균형성 모두 불충족
 - 대북전단 살포를 막은 경찰의 행위가 정당했다고 판시한 대법원 2015다 247394판결을 일반화할 수 없음. 그리고, 경찰관직무집행법으로 충분히 제한할 수 있음.
 - 국가인권위가 이미 대북전단 단속 안된다 의견 표명함. 2014년 고사총 당시나 그 이후에 단 한 명도 국민 생명신체에 위해 발생 없었음.
 - 법체계 정당성 문제 :
 - 확성기 방송이나 시각매개물 게시는 장소적으로 군사분계선 일대에서의 행위만 금지하면서 전단등 살포는 장소의 한정이 없음.
 - 제3국에서 행위가 금지 대상인지 불명확함.
 - 대북전단 금지 규정 위반범은 결과적 가중범인데, 미수범까지 처벌한다고

규정하고 있음. 그런데, 통설과 판례는 결과적 가중범 미수를 인정할 수 없다고 하고 있어 법리에 맞지 않음.

□ 행복추구권, 생존권 및 일반적 행동자유권 침해

(3) 유엔인권이사회 특별보고관의 의견

□ 관련 인권 기준

○ 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(ICCPR) 제19조, 제22조

□ 국제인권규약 위반 사항

○ 모호한 표현이 광범위하게 해석될 수 있고, 시민사회 활동가에 대한 부당한 처벌은 비례원칙을 위반하여 ICCPR 19조, 22조를 위배할 우려가 있음.

○ 모호한 표현을 특정하지 않았고, 비례원칙 위반의 구체적 이유를 명시하지 않음.

□ 한국정부의 답변

○ 전단금지 관련 법률은 ICCPR 19조 3항에 따라 허용됨.

○ 목적의 정당성 : 경계 지역 거주민 보호, 전쟁 위험 회피 위한 목적

○ 최소한의 제한 : 본질적인 내용이 아닌 특정표현 수단에 대한 최소한의 제한에 해당

○ 모든 전단 살포를 금지하는 것이 아니라 사람에게 위해를 줄 행위만 금지함.

○ 명확성 원칙 : 정의 규정을 통해 명확성을 향상시켰고, 해석지침을 통해 제3국에서의 행위에 대해 적용되지 않음.

○ 형벌의 비례성 : 형벌의 상한을 규정한 것, 3년 이하 징역 또는 3천만원 이하 벌금은 위반행위로 초래할 위험과 타인의 권리 침해에 대비하여 과도하지 않고, 법원이 양정을 통해 책임에 비례하여 결정할 것

4. 대북전단 살포의 정전협정 위반 여부

□ 정전협정 중 관련 규정

- …한국에서의 적대행위와 일체 무장행동의 완전한 정지를 보장하는 정전을 확립할 목적으로…(서언)
- 한 개의 군사분계선을 확정하고 쌍방이 이 線으로부터 각기 2km씩 후퇴함으로써 敵對 군대간에 한 개의 비무장지대를 설정한다. 한 개의 비무장지대를 설정하여 이를 완충지대로 함으로써 적대행위의 재발을 초래할 수 있는 사건의 발생을 방지한다(1조1항).
- 쌍방은 모두 비무장지대 내에서 또는 비무장지대로부터 비무장지대에 향하여 어떠한 적대행위도 감행하지 못한다.(1조6항)
- 적대 쌍방 사령관들은 육해공군의 모든 부대와 인원을 포함한 그들의 통제하에 있는 모든 武裝力量이 한국에 있어서의 일체 적대행위를 완전히 정지할 것을 명령하고 또 이를 보장한다.(2조12항)

□ 정전협정 위반 여부

- 대북전단이라는 유형물이 군사분계선을 넘어간다는 차원에서 군사정전위원회 회의 허가 없이 군사분계선 통과를 금지한 정전협정 1조7항과 특정한 허가 없이 군인과 민간인의 비무장지대 출입을 금지하는 정전협정 1조9항 위반 여부가 문제되나, 의도적으로 자연력을 이용하여 물건을 군사분계선 또는 비무장지대를 통과하도록 하더라도 그것은 정전협정(1조7항, 1조9항)이 명시적으로 금지하지 않음.
- 하지만, △한국에서의 적대행위와 일체 무장행동의 완전한 정지를 보장하는 정전을 확립할 목적(정전협정 서언)으로 체결된 정전협정 취지, △적대행위의 재발을 초래할 수 있는 사건의 발생을 방지하기 위하여 군사분계선과 완충지대인 비무장지대를 설정한 취지(정전협정 1조1항), △실제로 2014. 10. 10. 민간의 대북전단 살포로 인해 적대행위의 재발이 초래됐던 점, △비무

장지대에 향하여 쌍방 모두 어떠한 적대행위도 감행하지 못하도록 한 취지(정전협정 1조6항), △정전협정이 순전히 군사적 성질에 속하는 것으로서 쌍방 군사령관들에 의해 체결되어 민간인들에게 직접 효력이 미치지 않는 아니 하지만, 해당 군사령관에게 적대행위의 재발을 초래할 수 있는 사건을 방지할 의무가 있고, 정전협정문 중에는 민간인에 대한 금지 의무도 포함되어 있어 해당 군사령관이 그 지휘하에 있는 군대의 군사행동뿐만 아니라 적대행위의 재발을 초래할 수 있는 민간인의 행위를 통제할 의무가 있는 점을 종합해 볼 때 대북전단 살포로 인해 적대행위의 재발을 초래할 수 있는 경우에는 정전협정에 근거한 제지가 가능하다고 보아야 함⁸⁾.

8) 같은 의견으로 군사분계선 일대 대북심리전의 적법성: 정전협정 및 남북합의서 위반 여부를 중심으로, 이상혁(수도방위사령부 법무참모) 참조

5. 대북전단 살포와 표현의 자유 침해 여부

(1) 표현의 자유의 의의와 내용

1) 표현의 자유에 관한 헌법규정

□ 헌법규정

제21조 ① 모든 국민은 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 가진다.
 ② 언론·출판에 대한 허가나 검열과 집회·결사에 대한 허가는 인정되지 아니한다.
 ③ 통신·방송의 시설기준과 신문의 기능을 보장하기 위하여 필요한 사항은 법률로 정한다.
 ④ 언론·출판은 타인의 명예나 권리 또는 공중도덕이나 사회윤리를 침해하여서는 아니된다. 언론·출판이 타인의 명예나 권리를 침해한 때에는 피해자는 이에 대한 피해의 배상을 청구할 수 있다.

□ 우리의 헌법은 모든 국민에게 언론과 출판의 자유를 보장하면서 사전 허가나 검열을 금지하고 있음.

□ 한편, 언론출판의 자유도 다른 모든 기본권과 같이 공익을 위하여 필요한 경우 법률로 제한할 수 있고(헌법 제37조제2항), 헌법은 특별히 언론과 출판의 자유도 무제한 적이지 않고 타인의 명예나 권리 또는 공중도덕이나 사회윤리를 침해하지 못하도록 제한을 가하고 있음(헌법 제21조제4항).

2) 표현의 자유의 의의와 내용, 표현의 수단에 관한 헌법재판소의 견해

□ 표현의 자유는 자신의 의사를 표현·전달하고, 의사형성에 필요한 정보를 수집·접수하며, 객관적인 사실을 보도·전파할 수 있는 자유를 그 내용으로 하는 주관적 공권이면서, 의사표현과 여론형성 그리고 정보의 전달을 통하여 국민의 정치적 공감대에 바탕을 둔 민주정치를 실현시키고 동화적 통합을 이루기 위한 객관적 가치질서로서의 성격도 갖는다. 헌법 제21조에서 보장하고 있는 표현의 자유는 전통적으로는 사상 또는 의견의 자유로운 표명(발표의 자유)과

그것을 전파할 자유(전달의 자유)를 의미하는 것으로서, 개인이 인간으로서의 존엄과 가치를 유지하고 행복을 추구하며 국민주권을 실현하는 데 필수불가결한 것이고, 종교의 자유, 양심의 자유, 학문과 예술의 자유 등의 정신적인 자유를 외부적으로 표현하는 자유이다(헌재 2009. 5. 28. 2006헌바109등)

□ 사상 또는 의견의 자유로운 표명은 자유로운 의사의 형성을 전제로 하는데, 자유로운 의사의 형성은 충분한 정보에의 접근이 보장됨으로써 비로소 가능한 것이며, 다른 한편으로 자유로운 표명은 자유로운 수용 또는 접수와 불가분의 관계에 있다고 할 것이다. 그러한 의미에서 정보에의 접근·수집·처리의 자유 즉 “알 권리”는 표현의 자유에 당연히 포함되는 것으로 보아야 하는 것이다. 이와 관련하여 인권에 관한 세계선언 제19조는 “모든 사람은 모든 수단에 의하여 국경을 초월하여 정보와 사상을 탐구하거나 입수 또는 전달할 자유를 갖는다”라고 하여 소위 “알 권리”를 명시하고 있는 것이다(헌재 1991. 5. 1. 90헌마133).

□ 정보에의 접근·수집·처리의 자유, 즉 ‘알 권리’는 표현의 자유와 표리일체의 관계에 있으며 자유권적 성질과 청구권적 성질을 공유하는 것이다. 자유권적 성질은 일반적으로 정보에 접근하고 수집·처리함에 있어서 국가권력의 방해 받지 아니한다는 것을 말하며, 청구권적 성질은 의사형성이나 여론형성에 필요한 정보를 적극적으로 수집하고 수집을 방해하는 방해제거를 청구할 수 있다는 것을 의미하는 바 이는 정보수집권 또는 정보공개청구권으로 나타난다.(헌재 1991. 5. 13. 90헌마133)

□ 표현의 수단

○ 언론·출판의 자유의 내용으로서는 의사표현·전파의 자유, 정보의 자유, 신문의 자유 및 방송·방영의 자유 등이 있는데, 이러한 언론·출판의 자유의 내용 중 의사표현·전파의 자유에 있어서 의사표현 또는 전파의 매개체는 어떠한 형태이건 가능하며 그 제한이 없으므로, 담화·연설·토론·연극·방송·음악·영화·가요 등과 문서·소설·시가·도화·사진·조각·

서화 등 모든 형상의 의사표현 또는 의사전파의 매개체를 포함한다(헌재 1993. 5. 13. 91헌바17 등)

- 정치적 담론, 자신의 사안이나 공적 사안에 대한 의견, 선거유세, 인권에 대한 토론, 저널리즘, 문화 및 예술적 표현, 가르침 및 종교적 담화도 포함한다. 상업적 광고도 포함될 수 있다. 극심한 모욕으로 간주될 수 있는 표현까지도 권리의 범주에 포함하고 있다. 모든 형태의 표현과 그러한 표현의 배포 수단을 보호한다. 그러한 보호되는 형태에는 음성언어, 문자언어, 수화 및 조각, 그림 등 비언어적 표현까지 포함된다. 표현의 수단에는 책, 신문, 전단지, 포스터, 현수막, 의상 및 법적 제출물이 포함된다(유엔 인권위원회 자유권규약위원회 일반논평 34호 제11항, 제12항).

4) 표현의 자유 기능에 관한 헌법재판소의 견해

- 표현의 자유가 다른 기본권에 우선하는 헌법상의 지위를 갖는다고 일컬어지는 것도 그것이 단순히 개인의 자유인데 그치는 것이 아니고 통치권자를 비판함으로써 피치자가 스스로 지배기구에 참가한다고 하는 자치정체(自治政體)의 이념을 그 근간으로 하고 있기 때문인 것이다(헌재 1992. 2. 25. 89헌가104)

5) 대북전단 살포가 표현의 자유에 포함되는지

- 의사를 표현하고 전달할 자유
 - 대한민국 헌법에 따라 국민은 자신의 의사표현과 그 의사를 전파할 자유를 갖고 있고, 남한 영역 이외에 북한 영역을 향한 표현의 자유를 갖고 있다고 할 것임. 다만, 표현의 자유의 기능과 남북의 특수한 관계에 비추어 남한 내에서의 표현의 자유보다 그 제한은 넓게 허용되어야 할 것임.
 - 북한 주민의 남한 영역을 향한 표현의 자유도 남북 사이의 특수성을 고려하여 국가안전보장 등 공익을 위하여 국가보안법과 정보통신망법 등에 의하여 표현물을 제작·수입·복사·소지·운반·반포·판매 또는 취득을 금

지하고 있음.

□ 북한 주민의 알권리

- 여기서 문제되는 것은 알권리 중 자유권적 성질로서 대북전단에 접근하고 수집처리할 수 있는 자유에 관한 것임.
- 북한 주민이 헌법상 대한민국 국민이라고 보더라도⁹⁾, 남한 주민에 비해 기본권 행사에 있어 제한이 있을 수 밖에 없고, 특히 남북 분단 상황이라는 점을 감안하면, 청구권적 성질의 알권리, 대표적으로 공공기관에 정보공개 청구권을 무제한 허용할 수 없음. 이런 이유에서 정보공개법은 국가안전보장에 관련된 정보에 대해서는 애초에 정보공개법을 적용하지 않도록 하고, 국가안전보장, 국방, 통일 등에 관한 사항으로서 공개될 경우 공익을 중대하게 해할 우려가 있는 정보를 비공개 대상 정보로 규정하고 있음. 같은 차원에서 자유권적 성질을 띠는 알권리, 즉 정보 수집 등에 있어서 대한민국 국가권력으로부터 방해받지 않을 권리도 북한 주민들에게 남한 주민들과 같은 수준으로 보장할 수는 없음. 헌법재판소도 재외국민의 선거권을 제한하는 입법의 위헌성을 심사하면서 북한 주민 등의 선거권을 인정할 수 없다고 판시하였음(헌법재판소 1999. 1. 28. 선고 97헌마253·270(병합))
- 북한 주민은 남한 헌법에 따라 알권리를 보장 받더라도 남한 주민보다 좁게 인정된다고 할 것임.
- 남한 주민의 북한에 대해 알권리도 남북 사이의 특수성을 고려하여 표현물을 소지하는 것 자체를 금지하고 있고, 관련 정보를 인터넷에서 차단하고 있음.

9) 대법원은 북한 주민은 대한민국 국민으로 보고 있음(대법원 1996. 11. 12. 선고 96누1221 판결). 헌법재판소는 북한이탈주민도 우리 국민으로 보고 있음(헌법재판소 2017. 8. 31. 선고 2015헌가22 결정)

(2) 표현의 자유 제한 가능성과 위헌성 판단 기준

1) 표현의 자유는 제한 가능한가

- 표현의 자유는 민주주의 기본질서를 형성하는 중핵적 가치질서 및 기본권으로서 최대한 보장할 필요가 있고, 함부로 과도하고 자의적으로 제한할 수 없음.
- 대한민국 헌법은 헌법유보 규정인 헌법 제21조제4항과 기본권 제한의 한계를 정한 헌법 제37조제2항에 따라 표현의 자유도 제한이 가능하도록 정하고 있음.
- 헌법재판소의 태도
 - 헌법 제21조 제3항 및 제4항에서는 ‘통신·방송의 시설기준과 신문의 기능을 보장하기 위하여 필요한 사항은 법률로 정한다. 언론·출판은 타인의 명예나 권리 또는 공중도덕이나 사회윤리를 침해하여서는 아니 된다. 언론·출판이 타인의 명예나 권리를 침해한 때에는 피해자는 이에 대한 피해의 배상을 청구할 수 있다’ 라고 명시함으로써 다원화된 현대정보산업사회에서 언론·출판이 가지는 사회적 의무와 책임에 관하여도 규정하고 있다. 따라서 허가나 검열에 해당되지 아니한다고 하더라도, 언론·출판의 자유는 헌법 제37조 제2항에 따라 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 법률로써 본질적 내용을 침해하지 않는 한 일정한 제한을 받을 수 있다고 할 것이다(헌재 1992. 6. 26. 90헌가23 참조).
 - 알권리에 대하여도 헌법 제21조 제4항에 의한 한계가 있을 뿐만 아니라 헌법 제37조 제2항에서 규정하는 바와 같이 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우는 본질적인 내용을 침해하지 아니하는 한 법률로써 제한할 수 있다(헌법재판소 2010. 12. 28. 선고 2009헌바258 전원재판부)
- 자유권규약
 - 동 규약 제19조제3항은 표현의 자유 제한이 가능하되, 그 한계를 설정하고 있는데, 법률에 의해 타인의 권리 등의 존중, 국가안보 또는 공공질서 또는 공중보건 또는 도덕의 보호를 위하여 필요한 경우로 한정된다고 규정하고

있고, 제20조 제1항은 전쟁을 위한 어떠한 선전도 법률에 의하여 금지된다고 규정하고 있음.

○ 제19조 3항은 표현의 자유에 대한 권리의 행사에는 특별한 의무와 책임이 따른다는 점을 명시한다. 3항은 절대 다당제 민주주의, 민주적 신조, 인권의 주장을 억압하려는 명분으로 원용되어서는 안 된다. 또한 어떤 상황에서도, 의견 또는 표현의 자유를 행사한다는 이유로 누군가에게 자의적 체포, 고문, 살해협박, 살인 등의 형태를 포함한 공격을 가하는 것은 제19조에 부합될 수 없다(유엔 인권위원회 자유권규약위원회 일반논평 34호 제23항).

○ 동 규약은 대한민국이 가입한 국제조약이고, 일반적으로 승인된 국제법규로서 국내법적 효력이 있음.

□ 표현의 자유와 알권리 모두 타인의 명예나 권리 또는 공중도덕이나 사회윤리를 침해해서는 안 되고, 국가안전보장 질서유지 또는 공고복리를 위하여 필요한 경우에는 법률로써 제한할 수 있으므로, 제한이 불가능한 절대적 기본권이 아니라고 할 것임.

2) 표현의 자유 제한에 관한 위헌성 판단 기준

□ 표현의 내용과 방법의 구별에 따른 제한의 허용 정도

○ 국가가 개인의 표현행위를 규제하는 경우, 표현내용에 대한 규제는 원칙적으로 중대한 공익의 실현을 위하여 불가피한 경우에 한하여 엄격한 요건 하에서 허용되는 반면, 표현내용과 무관하게 표현의 방법을 규제하는 것은 합리적인 공익상의 이유로 폭넓은 제한이 가능하다(헌재 2002. 12. 18. 2000헌마764 등)

○ 대한민국 정부도 유엔인권이사회 특별보고관들에게 보낸 서한에서 본질적인 내용이 아닌 특정표현 수단에 대한 최소한의 제한이라는 점을 강조함.

□ 대북전단에 포함되어 있는 내용을 이유로 표현을 금지하는 것이 아니라 전단등을 살포하는 표현의 방법을 제한하는 것이므로 합리성이라는 완화된 심사 기준

으로 표현의 자유 침해 여부를 판단하여야 함. 합리성 기준을 적용할 경우 앞서 살펴본 바와 같이 대북전단 살포와 이를 계기로 한 남북 사이의 무력 충돌 가능성을 예견할 수 있으므로 이러한 위해를 방지하기 위한 제한으로서 합리적이라고 할 것임.

- 하지만 비판적인 국제적 의견과 국내에서 헌법소원이 제기된 점 등을 고려하여 아래에서는 더 엄격한 비례원칙을 기준으로 위헌성을 판단하겠음.
- 자유권규약에 따른 판단 기준
 - 법률유보 : 제한은 법률에 의해 규정되어야 함(제24항).
 - 명확성 원칙 : 이 “법률”의 특징을 지니기 위해서는, 충분히 정밀하게 공식화 되어 사람들의 행위를 규제할 수 있어야 하며, 법률은 표현의 자유에 대한 제한을 집행하는 자에게 그 제한과 관련해 제약 없는 재량을 부여해서는 안 됨(제25항)
 - 목적의 정당성 : 동 규약 제19조 3항의 엄격한 요건에 부합해야 함(제26조)
 - 필요성 : 제한은 정당한 목적을 위해 “필수적인” 경우여야 함. 예컨대 특정 공동체의 언어를 보호하기 위해, 표현의 자유를 제한하지 않는 다른 방식으로 보호할 수 있음에도, 한 개의 언어로 된 상업 광고를 금지하는 것은 필요성 검증에 위반하는 것 임(제32항)
 - 비례원칙 : 제한은 과도하지 않아야 하고, 비례성의 원칙에 부합해야 함. 그러한 조치들은 보호적 기능을 달성하기에 적절해야 하며, 보호적 기능을 달성하기 위한 조치들 중에서도 간섭을 최소화하는 조치여야 하고, 또한 보호되는 이익에 비례해야 함(제34항)

(3) 명확성 원칙 위반 여부

1) 명확성 원칙 위반 주장의 요지

- 법 제4조 제6호 중 법 제4조 제6호 중 “전단등”, “심각한 위험” 과 같이 추상적 불확정적 개념을 사용한다는 점(제성호 교수),
- 법 제24조 제1항 단서 이외의 부분 중 “국민의 생명 신체에 위해를 끼치거나 심각한 위험을 발생시켜서 아니된다” 라는 추상적 표현을 사용한다는 점(김태훈 변호사)
- 모호한 표현이 광범위하게 해석될 수 있음. 다만 모호한 표현을 특정하지 않았고, 비례원칙 위반의 구체적 이유를 명시하지 않음(유엔인권이사회 특별보고관들의 서한).

2) 명확성 원칙 위배 여부에 관한 판단 기준

□ 헌법재판소 판단 기준

- 표현의 자유를 규제하는 법률은 그 규제로 인해 보호되는 다른 표현에 대하여 위축적 효과가 미치지 않도록 규제되는 표현의 개념을 세밀하고 명확하게 규정할 것이 헌법적으로 요구된다.(헌재 1998. 4. 30. 95헌가16 등)
- 규범의 의미내용으로부터 무엇이 금지되는 행위이고 무엇이 허용되는 행위인지를 수범자가 알 수 있어야 하는데(헌재 1999. 9. 16. 97헌바73), 일반적이거나 불확정된 개념이 사용된 경우에는 당해 법률의 입법목적과 당해 법률의 다른 규정들을 원용하거나 다른 규정과의 상호관계를 고려하여 합리적인 해석이 가능한지 여부에 따라 명확성 여부가 가려져야 할 것(헌재 2001. 6. 28. 99헌바34, 판례집 13-1, 1255, 1265).
- 헌법재판소 선례 : △ 출판사및인쇄소의등록에관한법률상의 “음란” 개념은 애매모호하여 명확성의 원칙에 반한다고 할 수 없고(헌재 1998. 4. 30. 95헌가16) △ ‘선거에 대한 부당한 영향력의 행사 기타 선거결과에 영향을 미치는 행위’ 는 명확성의 원칙에 반하지 않고(헌재 2008. 1. 17. 2007헌마

700) △ 인터넷홈페이지의 게시판 등에 정당·후보자에 대한 지지·반대의 글을 게시함에 있어서 실명을 확인받도록 조치함을 규정한 공직선거법 제 82조의6 제1항, 제6항, 제7항에서의 ‘인터넷언론사’ 범위, ‘지지·반대의 글’은 명확성 원칙에 위배된다고 할 수 없음(헌재 2010. 2. 25. 2008헌마 324), △ 전기통신사업법 제53조 제1항은 ‘공공의 안녕질서 또는 미풍양속을 해하는 내용의 통신’은 명확성에 위배됨(헌재 2002. 6. 27. 99헌마480), △ “저속” 개념은 명확성 원칙에 반하고(헌재 1998. 4. 30. 95헌가16)

3) “전단등” 이 명확성 원칙에 반하는지 여부

- 법 제4조제5호는 ‘“전단등”이라 함은 전단, 물품(광고선전물·인쇄물·보조 기억장치 등을 포함한다), 금전 그 밖의 재산상 이익을 말한다’고 규정하고 있음.
- ‘전단’¹⁰⁾, ‘물품’, ‘광고선전물’, ‘인쇄물’, ‘보조기억장치’, ‘금전’, ‘그 밖의 재산상 이익’ 등은 같은 용어가 이미 타 법률에서 오래 전부터 사용되어 오면서 법률적 용어로서 사용이 되어 왔고, 사전적 의미도 명확하여 수범자인 일반인들이 무엇이 금지되는 행위이고 무엇이 허용되는 행위인지를 알 수 있으며, 당해 법률의 입법목적과 당해 법률의 다른 규정들을 원용하거나 다른 규정과의 상호관계를 고려하여 합리적인 해석이 가능하므로 명확성 원칙에 위반된다고 보기 어려움.
- “심각한 위협을 발생시켜서는 아니된다”가 명확성 원칙에 반하는지 여부
 - ‘심각한 위협’이라는 판단적 용어를 사용하여 그 의미가 다소 추상적이라는 점은 인정되나 다음 사정을 종합해 보면 명확성 원칙을 위반하였다고 보기 어려움

10) ‘전단’은 게임산업법 시행령 제20조 제6호 등에서, ‘물품’은 남북교류협력법 제2조 제2호 등에서, ‘광고선전물’은 게임산업법 제16조 제2항 제8호 등에서, ‘인쇄물’은 공직선거법 제65조 등에서, ‘보조기억장치’는 고압가스법 제16조 제5항 등에서, ‘금전’은 개별소비세법 제8조 제1항 제6호 등에서, 그 밖의 재산상 이익’은 감정평가법 제25조 제4항 등에서 이미 사용되는 법률 용어임.

△ 그 바로 앞에 ‘국민의 생명·신체에 위해를 끼치거나’ 라고 규정하고 있어 심각한 위험이 발생하는 대상이 국민의 생명·신체에 관한 위험이라는 점을 알 수 있고, ‘심각한’이라는 정도가 국민의 생명이 침해되거나 신체에 상해가 발생한 정도가 아니더라도 그러한 결과가 발생할 가능성이 높은 상태를 초래한 경우라고 해석이 가능한 점,

△ 타 법에서도 기본권을 제한 사유로 ‘심각한’ 11), ‘피해’ 12), ‘위험’ 13)이라는 용어를 사용하고 있는 점,

△ 금지 대상을 축소하기 위하여 법 제24조 제1항 각호의 행위를 한 것에서 나아가 그 행위로 인하여 위해나 심각한 위험이라는 결과 발생을 추가로 요구하기 위하여 그 문구를 규정하고 있는 점

□ 개정 법 규정은 명확성 원칙을 위반하였다고 보기 어려움

(4) 과잉금지원칙 위반 여부

1) 비례원칙 위반 여부 심사 기준

□ 헌법재판소의 견해

○ 과잉금지의 원칙이라는 것은 국가가 국민의 기본권을 제한하는 내용의 입법 활동을 함에 있어서, 준수하여야 할 기본원칙 내지 입법활동의 한계를 의미하는 것으로서 국민의 기본권을 제한하려는 입법의 목적이 헌법 및 법률의 체제상 그 정당성이 인정되어야 하고(목적의 정당성), 그 목적의 달성을 위하여 그 방법이 효과적이고 적절하여야 하며(방법의 적절성), 입법권자가 선택한 기본권 제한의 조치가 입법목적달성을 위하여 설사 적절하다 할지라도 보다 완화된 형태나 방법을 모색함으로써 기본권의 제한은 필요한 최소한도

11) 개인정보보호법 제70조 제1호 “심각한 지장을 초래”

12) 집시법 제8조제5항 제1호

13) 감염병예방법 제2조 제19호

에 그치도록 하여야 하며(피해의 최소화), 그 입법에 의하여 보호하려는 공익과 침해되는 사익을 비교 형량할 때 보호되는 공익이 더 커야 한다(법익의 균형성)는 헌법상의 원칙(헌재 1990. 9. 3. 89헌가95 등)

2) 목적의 정당성

□ 입법 목적

○ 개정 법은 국민의 생명·신체·재산을 보호하고, 남북 사이 주요 합의사항을 이행하기 위한 국내법적 기반 마련하기 위한 목적으로 입법됨(통일부 개정법 설명자료).

○ 생명권 등

△ (헌법재판소) 헌법재판소는 기본권 중의 기본권으로서 생명권을 인정하고 있음(1993. 11. 25. 헌마36 등)

△ (유엔 인권위원회 자유권규약위원회 일반논평 제36호) 생명권은 보호되어야 함(자유권 규약 6조 1항 2문). 법에 의해 생명권을 보호해야 할 의무에는 당사국이 합리적으로 예측 가능한 민간인 또는 민간단체로부터 살해 위협 등 모든 위협으로부터 생명을 보호하기 위한 적절한 법령 또는 기타 조치를 채택해야 할 의무도 포함되고(제18항), 이에 따라 당사국은 범죄자 및 범죄조직을 비롯해, 무장단체나 테러조직 등 민병대에 의한 합리적으로 예측 가능한 살해 협박으로부터 개인을 보호하기 위해 적절한 예방 조치를 취해야 할 의무가 있음(제21항)

△ 헌법에 생명권이 명시되지 않았지만, 당연히 기본권의 전제가 되는 기본권 중의 기본권이라고 할 것이고, 이를 침해하지 않을 국가로부터의 자유와 생명권을 보호 받아야 할 국가에 의한 자유 모두 포함하고 있다고 할 것임.

□ 생명권등 보호

○ 대북전단 살포로 인해 국민의 생명·신체·재산의 위협이 발생할 가능성 :

실제로 교전이 발생하였거나 북측이 무력 공격을 예고하는 등 대북전단 살포로 인해 국민의 생명 등에 위협이 발생할 가능성을 부인하기 어려움.

- 2014. 10. 10. 북한 노동당 창건일을 맞춰 접경지대에서 대북전단을 살포하자 북측에서 고사총 등 무력 공격을 하였고, 이에 대해 남북 쌍방이 교전이 발생하였던 사실, 2020. 6. 북측 김여정 제1부부장 등이 경고한 후 개성남북연락사무소를 폭파한 사실
- 위와 같은 무력 충돌은 우연히 발생한 것이 아니라 2008년 이후 대북전단을 지속적으로 살포한데 대해 북측 군부 등에서 조준 격파사격을 지속적으로 경고해왔던 점에 비추어 예견되었던 점, 북측의 무력 공격하겠다는 태도가 개정 법 시행 이후에도 지속되고 있는 점을 고려하면 위협 발생 가능성은 지속되고 있음.
- 2014. 10. 10. 교전 이래로 생명·신체의 위해가 발생한 적이 없다는 이유로 그러한 위협은 명백하고 현존한 위협이 아니라는 취지의 김태훈 변호사의 주장은 앞서 살펴본 교전 상황, 남북공동연락사무소 폭파 사태, 북측의 지속적이고 심각한 입장 등을 고려할 때 무책임하고 경솔한 주장으로 보임.
- 북측의 무력 공격이 부당하더라도 국가의 국민의 생명 보호의무가 면제되지 않음
- 북측의 무력 공격 위협과 실제 공격이 남북합의와 정전협정 등을 위반하고 한반도 평화와 안정을 해치는 부당한 행동이라는 이유로 그러한 위협을 초래할 대북전단 살포 행위를 방치할 경우 국민의 생명 등을 보호해야 할 국가의 보호의무를 위반했다고 볼 수 있음.
- 자유권규약에 의하면 체약 당사국은 국민의 생명을 보호할 의무가 있는데, 국가는 무장단체 등에 의한 합리적으로 예측 가능한 살해 협박으로부터 개인을 보호하기 위해 적절한 예방 조치를 취해야 할 의무가 있음(유엔 인권위원회 자유권규약위원회 일반논평 제36호 제18항).
- 앞서 살펴본 바와 같이 북측에 의한 무력 충돌 가능성과 그로 인한 국민의

생명 등 침해 위험성이 합리적으로 예측 가능하므로, 국가는 국민의 생명 등을 보호하기 위한 조치를 취할 의무가 있음.

- 대법원은 이민복씨가 대북전단 살포를 제지한 경찰을 행위를 이유로 국가 배상을 청구한 민사소송에서 원고 패소 판결한 원심을 심리불속행 기각 판결로 확정하였는데, 그 원심은 “대북전단을 대형풍선에 실어 날리는 행위는 원고, 원고의 주변에서 신변을 경호하는 경찰관을 비롯하여 대북전단을 실은 대형풍선을 날리는 지역 혹은 대북전단을 실은 대형풍선이 휴전선을 지나가는 지역 부근에 사는 국민들의 생명, 신체에 대한 급박하고 심각한 위험을 발생시킨다고 할 것이다. 따라서 피고 소속 경찰관이나 군인은 이러한 명백하고 현존하는 위험에 대응하기 위하여 경찰관직무집행법 제5조 제1항 혹은 민법 제761조 제2항에 따라 대북전단을 실은 풍선이 위와 같은 위험을 발생시킬 경우 이를 날리는 행위를 제지할 수 있고, 그 제한이 과도하지 아니한 이상, 이러한 제지행위를 위법하다고 할 수는 없다”고 판시함.
- 국가의 국민의 생명 등 침해 위험성에서 보호할 의무는 헌법 제10조 제2문과 제37조에 의하여 도출될 수 있고, 이를 구체화한 법률로서 경찰관직무집행법 제5조, 재난안전법, 감염병예방법 등이 있음.
- 국민의 생명권 등 보호를 위한 개정 법의 입법목적은 정당하다고 할 것임.
- 남북 사이 주요 합의사항을 이행하기 위한 국내법적 기반 마련
 - 남북 사이의 합의사항의 규범력에 관하여 헌법에 아무런 규정이 없음.
 - 남북관계발전법은 개정 전까지 남북합의서 체결 절차와 효력범위를 규정하고 있는데, 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 남북합의서 체결과 비준에 대해 국회가 동의권을 갖는다고만 규정하고 있을 뿐 국회가 동의한 남북합의서에 대국민적 효력이 있는지 여부에 관하여 아무런 규정을 두고 있지 아니하였음.
 - 이에 남북합의서가 체결과 비준 절차를 마치면 곧바로 법규적 효력이 있는

지, 그 이후 이를 이행하기 위한 별도의 이행입법이 필요한지에 관하여 논란이 있었음.

- 개정 법은 제24조의 제목으로 “남북합의서 위반행위의 금지” 라고 명시하고, 남북합의서 중 특히 상호 비방금지 합의사항인 확산기 방송, 시각매개물 개시, 전단등 살포 중지 규정 위반 행위를 금지하면서, 제25조에서 위반시 형사처벌을 규정하되, 다만, 남북합의서의 효력이 정지된 때에는 처벌하지 않도록 규정하였음.
- 이 번 개정 법을 통해 국회는 남북합의서의 효력에 관한 종전 논란에 대해 남북합의서 규범화를 위한 별도의 이행입법이 필요하다는 점을 분명히 밝혔음. 이에 향후 판문점선언, 평양공동선언 등의 합의사항을 추가로 입법화할 과제가 남아 있다고 할 것임.

2) 방법의 적절성과 침해의 최소화

□ (방법의 적절성) 앞서 살펴본 목적의 달성을 위하여 개정 법에 의한 금지와 금지 위반시 처벌이라는 방법이 효과적이고 적절하다는 점에는 별다른 이견이 없을 것임

- 태영호 의원은 전단살포를 금지해도 북측의 무력 대응이 지속될 것이어서 국민의 생명과 신체를 보호하는데 도움이 되지 못할 것이라고 비판하였는데, 대북전단 살포를 금지하는 규범을 만들었다고 하더라도 북측의 무력대응 가능성이 완전히 사라졌다고 보기 어렵지만 그 가능성을 낮출 수 있을 것이고, 실제로 이 법 통과 이후 무력 충돌이 발생하지 않았으며, 통신선 재연결 등과 같이 점진적으로 남북관계가 복원되어 가고 있음. 태영호 의원의 비판은 도둑을 완전히 사회에서 없앨 수 없다면 절도범을 처벌하지 말자는 주장처럼 위험하고 무책임하다고 할 것임.

□ (침해의 최소화)

- 침해의 최소화 관련하여 보다 완화된 형태나 방법을 모색함으로써 기본권

의 제한은 필요한 최소한도에 그치도록 할 수 있는지 검토되어야 함.

- 특히 인신 구속이 가능한 징역 3년 이하의 징역형을 최고 한도로 한 형사 처벌을 수단으로 하였다는 점에서 다른 대안은 없었는지 검토되어야 함.
- 다만, 개정 법이 대북전단의 내용에 따른 살포 금지를 하지 않고, 그 전단에 포함된 내용을 단지 전단 등의 방식 또는 확성기 방송, 시각매개물 게시 등의 방법으로 표현하지 말라는 것으로서 표현 내용의 제한보다 덜 침익적인 표현 방법을 제한한다는 점이 고려되어야 할 것임. 이하에서 침해의 최소성을 중심으로 살펴보겠다.

□ 경찰관직무집행법과 민법을 통한 대북전단 살포의 위해 방지 가능성

- 앞서 살펴본 이민복씨가 제기한 민사소송에서 법원은 경찰관직무집행법 제 5조 제1항 또는 민법 제761조 제2항에 근거하여 위협을 발생시킬 경우 대북전단 살포를 제지할 수 있고, 과도하지 않은 이상 위법하다고 할 수 없다고 판단함.
- 태영호 의원도 경찰관직무집행법을 통한 해결이 가능하다고 지적하고 있고, 제성호 교수, 김태훈 변호사도 같은 취지의 견해를 밝히고 있음.
- 개정 법이 신체의 자유를 제한하는 자유형으로 처벌할 수 있도록 규정하고 있다는 점에서 위와 같은 지적은 매우 경청할만한 지적으로서 신중한 검토가 필요함.
- 따라서 개정 법의 형벌권은 남용되어서는 아니되고, 최대한 자제되어야 할 것임. 특히 군사적 충돌 위험성을 사전에 예방하는 것이 중요하다는 점에서 경찰관직무집행법 제5조 등 활용을 통한 사전 예방이 필요할 것임.
- 그런데 대북전단 살포로 인한 군사적 충돌 가능성을 예방하기 위하여 경찰관직무집행법 제5조만으로 부족한 것이 현실이라고 판단됨.
- 동법은 위험한 사태가 있을 때 경고하거나 위해를 입을 우려가 있는 사람에 대해 억류하거나 그 밖에 위해를 방지하기 위하여 필요한 조치를 할 수 있을 뿐 전단을 살포하려는 사람을 체포하거나 구금할 수는 없음. 제성

호 교수는 명백하고 현존한 위험을 발생시킬 우려가 있는 경우에는 경찰관직무집행법에 따라 일시적 구금으로 대처 가능하다고 하나 이 법은 임의동행은 가능하지만 일시적 구금할 권한을 경찰에 부여하지 않음.

- 경찰 모르게 대북전단 살포하는 경우도 있고, 경찰이 제지하더라도 다른 지역에서 살포한 경우도 있는 등 경찰관직무집행법만으로 대북전단 살포를 중지시키기에는 한계가 있음. 실제로 경찰과 군이 모든 수단을 동원해 대북전단 살포를 막으려 했지만 자유북한운동연합은 2020. 6. 22. 밤에 기습적으로 대북전단을 살포하였음.
- 북측의 무력 대응 위협에도 불구하고 (사)자유북한운동연합 등 민간단체들은 2014. 10. 10. 파주시 등 접경지역에서 대북전단을 살포하고, 이에 남북간 무력 충돌로 이어졌으며, 민간단체들은 2020. 6. 경 통일부, 경찰과 해양수산부의 취소 요청에도 불구하고, 대북전단 살포를 강행하였음.
- 개정 법 통과 전부터 경찰과 지방자치단체는 접경지역에 초소 등을 설치하여 대북전단 살포 의심 차량 등을 확인하고 예방하는 활동, 그 외의 방법으로 정보를 수집하는 활동을 벌이고 있고, 다수의 단체가 접경지역의 넓은 지역에서 대북전단을 살포하고 있어 경찰 등 행정 당국이 이를 예방하고 정보를 수집하는데 과도한 행정력이 소요되고 있음.
- 대법원에서 경찰관직무집행법 제5조 또는 민법에 따라 위험이 현존하는 경우 대북전단 살포를 막는 것이 정당하다고 하더라도 정당화 상황인지, 제지하는 정도가 적정한지를 두고 이후에 국가배상소송 등 법적인 논란이 있을 가능성이 있고, 이를 통해 경찰권 발동이 위축될 수 있는 사정도 고려되어야 함.
- 형사정책 측면에서 개정 법은 형벌이 갖는 일반 및 특별 예방효과를 통해 대북전단 살포를 억제 시킬 수 있을 것으로 기대되고, 특히 대북전단 살포행위로 처벌된 전력이 있는 사람에 대해 대북전단 살포할 범의를 단념토록 하는 기능도 있을 것으로 보임.

- 뿐만 아니라, 개정 법 시행으로 살포 현장에서 형사소송법에 따른 현행범 체포가 가능하여 대북전단 살포 자체를 막는데도 종전에 활용하던 경찰관 직무집행법 제5조보다 더 효과적인 것으로 보임.
- 이러한 점을 종합하면, 경찰관직무집행법만으로 대북전단 살포로 인한 위해를 예방하기 충분하지 않았고 이를 보완하기 위하여 예방효과와 금지효과가 확실한 개정 법이 도입된 것이므로 덜 침익적인 수단으로 공익을 달성할 수 있다고 보기 어려움.

□ 기타 법률을 통한 대북전단 살포의 위해 방지 가능성

- 남북교류협력법 제13조 제1항에서 물품 등을 반입·반출하려는 자는 동일부장관의 승인을 받도록 규정하고 있으므로, 동법의 별칙규정에 의하여 처벌이 가능하다고 볼 수도 있지만, 개정 법을 통해 더 명확하고 엄격하게 규정하고 있는 점, 남북합의서 효력 중단 시 불처벌 가능성을 열어둔 점, 동법과 개정법의 형량이 동일한 점 등을 종합해 보면, 동법이 개정법보다 덜 침익적이라거나 본질적 해결방법이라고 보기 어려움.
- 공유수면법 제5조 제1호는 폐기물 등 오염물질을 버리거나 흘려가게 하는 행위를 금지하고 있는데, 그러므로 대북전단단지, 쌀 USB, 지폐가 담긴 페트병이나 풍선 등이 북한에 도달하지 못하고 우리나라 해수면으로 다시 돌아와 해양쓰레기가 된다면, 이에 대해 동법 별칙 규정에 따라 처벌이 가능한 것으로 볼 수 있고, 대북전단이 「항공안전법」 제127조 제2항에서 규정하는 국토교통부장관의 사전승인 없는 초경량비행장치 비행제한구역 비행행위에 해당하므로 동법 별칙 규정에 따라 처벌이 가능한 것으로 볼 수 있으나 동법의 취지가 환경보존 또는 항공안전에 있을 뿐 대북전단을 살포하여 국민의 생명 등에 위해가 방지하는 것을 예방하기 위한 목적이 아니고 법의 체계상 맞지 않으며¹⁴⁾, 동법과 개정법의 형량이 동일한 점 등

14) 같은 의견으로 이희훈, 대북전단 살포 금지와 표현의 자유

을 종합해보면, 동법이 개정법보다 덜 침익적이라거나 본질적 해결방법이라고 보기 어려움.

□ 형벌권 행사의 남용 가능성과 형량이 과중한지

○ 개정 법은 대북전단 살포만으로 범죄가 성립되는 것이 아니라 그로 인하여 국민의 생명·신체에 위해를 끼치거나 심각한 위험을 발생시킨 경우에만 처벌하도록 규정하고 있다는 점에서 형벌권 행사가 남용될 위험성은 낮다고 보임.

○ 형사법 체계상 개정 법에서 정한 형량이 행정규범 위반 시 처벌하는 법정 형과 유사하므로 타법과 비교하여 과도하지 않아 보임.

□ 살포 지역을 한정하지 않아 과도한 처벌이라고 볼 수 있는지

○ 개정 법은 확정기 방송이나 시각매개물 게시는 모두 군사분계선 일대에서 한 행위만을 처벌하도록 하면서 전단등 살포 행위는 지역적 제한이 없이 처벌될 수 있음.

○ 이에 대해 야당과 보수 학자들의 비판이 있었음.

○ 그런데, 기술의 발전과 보급으로 인해 소형 드론이나 비행체 등을 이용하여 군사분계선 이외의 지역에서 전단등 살포행위할 가능성을 배제할 수 없고, 그러한 경우에도 군사분계선 일대를 지나 군사분계선을 넘어 이동한다는 점에서 본질적으로 위험성은 같으므로 군사분계선 일대로 한정하지 않았다고 하더라도 과도한 처벌이거나 불필요한 제한이라고 보기 어려움.

○ 살포 계획을 사전에 공개하지 못하도록 하는 방법으로 덜 침익적인 해결 방법이 있다는 김기현 의원의 의견도 고려해 볼만하나 공지 하지 않고 살포하더라도 군사분계선을 넘어가 북측이 이를 조준사격 하거나 군사적 위협을 가할 위험성은 동일하므로, 그러한 제한으로 공익을 달성하기 어렵거나 부족할 것으로 보임.

□ 결론적으로, 개정 법에서 정한 대북전단 살포 금지와 위반 시 형사처벌 규정은 불가피한 표현의 자유 제한으로서 표현의 자유 침해가 적은 다른 유효 적절한

수단이 있다고 보기 어렵고, 침해의 최소성 원칙을 위반하였다고 보기 어려움.

3) 법익의 균형성

- 대북전단 살포로 인해 국민의 표현의 자유가 제한되는데, 표현의 자유는 헌법 질서의 근간을 이루는 가치질서이자 기본권으로서 성격을 갖고 있다는 점에서 최대한 존중되고 보장되어야 할 것임.
- 하지만, 앞서 살펴본 바와 같이 표현의 자유도 무제한적인 자유가 아니고 타인의 권리와 공공안녕을 침해할 수는 없다는 한계가 있고, 이를 위해 불가피하게 제한될 수 있음.
- 그런데, 대북전단 살포가 2014년도에 있었던 남북간 군사충돌, 2020년에 있었던 남북공동연락사무소 폭파의 단초를 제공한 것은 부인하기 어렵고, 접경지역 주민과 지방자치단체, 시민사회단체, 종교인 등이 대북전단 살포 반대 또는 금지제도화 입장표명과 청원을 지속적으로 해 오고 있고, 실제로 접경지역 주민들은 대북전단 살포로 위협을 느끼고 있으며, 직접 나서서 대북전단 살포를 막아서기까지 하였던 점 등을 고려하면 대북전단 살포라는 표현의 자유를 불가피하게 일정부분 제한해야 한다는 점을 부인하기 어려움.
- 나아가 남북합의를 존중하고 이행할 필요가 있음.
 - 남북은 분단 후 동족상잔의 전쟁을 치르고 군사적 대치를 지속하고 있으며, 불필요한 군사비를 지출하면서 젊은 청년들이 국방의 의무를 위해 희생하고 있는 상태에서 남북 사이에 평화를 촉진하고 화해를 이루기 위한 남북한 대화가 꼭절은 있었으나 7.4남북공동성명 이래 현재까지 지속되고 있음.
 - 남북한 당국은 합의 당사자로서 합의 사항을 이행하고 준수할 의무가 있고, 특히 남측은 남북관계발전법을 통해 이를 준수할 국내법적 근거에 따라 준수할 의무가 있음.
 - 남북한 국민은 남북합의서 자체로 곧바로 이행할 의무가 도출된다고 보기

어렵지만, 헌법 전문의 평화통일의 사명과 제4조의 통일을 지향함을 선언한다는 규정을 통해 남북합의서를 존중하고 이행에 협조할 필요가 있다고 할 것임. 이에 남북합의서 중 국민들의 협조와 준수가 필요한 사항을 법률화 하여 남북 합의사항 이행을 위한 국내법적 기반 마련이 필요함.

□ 개정 법이 군과 정보기관의 대북 심리전에 부정적 영향을 미칠 소지가 있다는 비판에 대하여(이규태 의원)

○ 남북이 상호 비방을 중지하도록 수차례 합의하였고, 이러한 합의는 민간 뿐만아니라 군과 정보기관도 이를 준수할 필요가 있음. 한편, 북측이 대남 심리전을 개시하거나 군사적 긴장이 발생하여 남측이 군사 행동을 개시하면서 심리전을 수행할 필요가 있는 경우와 같이 비상 상황에서는 남북합의서의 효력을 정지하여 대북전단 살포 금지 규범의 효력을 중단할 수 있도록 개정 법 제25조 제1항 단서에서 규정하고 있음.

○ 군사적 비상 상황을 가정한 규범적 장치가 되어 있으므로 이규태 의원의 비판은 합리적이라고 보기 어려움.

□ 대북전단 살포는 북한 민주화에 대한 최소한의 노력이라는 비판에 대하여(조태용 의원)

○ 대북전단 살포가 북한 민주화에 기여한다고 보는 견해도 있을 수 있으나 실제 대북전단이 남측 지역에 떨어지는 경우가 상당히 많아 북측으로 전달되는지, 북측 주민에게 전달되는지도 확인하기 어렵고, 그 영향력에 관한 신뢰도 있는 실증적 연구가 없음.

○ 탈북자에 대한 조사 결과 북측 주민들이 외부 세계의 정보를 수집하는 방식은 주민들 자발적인 노력으로 수집하는 경우가 절대 다수이라는 점을 볼 때 외부에서 주입식, 계몽식 정보 전달이 북한 주민들의 의식에 어떤 영향을 미칠지 의문임.

○ 대북전단의 내용을 보면, 조잡하고 북측 주민들의 반감을 일으킬 표현이 사용되거나 외설적인 허위 사실을 포함하고 있는 등 전단 내용 자체를 보

아도 효과적이지 않을 것으로 보임.

- 북한 민주화를 위해 남측 주민들의 위협을 감수해야 하는지에 대한 국민적 합의가 부족하고, 오히려 여론조사 등을 볼 때 남측 주민들의 안전이 더 중요하게 보고 있음.
- 개정 법인 침해되는 표현의 자유와 보호되는 생명권 등 및 남북 합의사항 이행을 위한 기반 마련이라는 공익 사이에 비례관계를 위반하였다고 보기 어려움.

4) 소결

- 개정법은 목적의 정당성, 방법의 적절성, 침해의 최소성, 법익의 균형성 등을 모두 충족하였다고 판단됨.

(5) 사전 검열제 금지 원칙 위반 여부

1) 사전 검열제 금지 원칙

- “헌법 제21조 제2항에서 정하는 허가나 검열은 행정권이 주체가 되어 사상이나 의견 등이 발표되기 이전에 예방적 조치로서 그 내용을 심사·선별하여 발표를 사전에 억제하는 즉, 허가받지 아니한 것의 발표를 금지하는 제도를 뜻하는 바 사전허가금지의 보장은 어디까지나 언론·출판자유 내재적 본질인 표현의 내용을 보장하는 것을 말한다(헌재 1997. 8. 21. 93헌바51, 공보 23, 588, 591)
- 검열금지의 원칙은 모든 형태의 사전적인 규제를 금지하는 것은 아니고, 의사표현의 발표여부가 오로지 행정권의 허가에 달려있는 사전심사만을 금지하는 것이다. 그리고 검열은 일반적으로 허가를 받기 위한 표현물의 제출의무, 행정권이 주체가 된 사전심사절차, 허가를 받지 아니한 의사표현의 금지 및 심사절차를 관철할 수 있는 강제수단 등의 요건을 갖춘 경우에만 이에 해당하는 것이다(헌재 2001. 8. 30. 2000헌가9 등)

□ 예컨대, 영화의 상영으로 인한 실정범위반의 가능성을 사전에 막고, 청소년 등에 대한 상영이 부적절할 경우 이를 유통단계에서 효과적으로 관리할 수 있도록 미리 등급을 심사하는 것은 사전검열이 아니다. 설사 등급심사를 받지 아니한 영화의 상영을 금지하고 이에 위반할 때에 행정적 제재를 가하는 경우(예컨대 새 영화진흥법 시안 제11조의 등급심의)에도 검열에는 해당하지 아니한다. 여기서의 상영금지도 심의의 결과가 아니고 단지 일괄적인 등급심사를 관철하기 위한 조치에 지나지 아니하기 때문이다(헌재 1996. 10. 4. 93헌가13등)

2) 개정 법이 사전검열 금지의 원칙을 위반했는지

□ 개정 법이 전단 등 살포가 통일부장관의 승인을 받지 않은 행위를 말한다고 정의하고 있는데(제4조제6호), 이때 통일부장관의 승인이 사전 검열인지가 문제됨.

□ 그런데, 다음과 같은 점을 고려하면 사전 검열로 보기 어려움.

- 위 통일부장관의 승인은 시기, 장소, 상황, 방법 등을 고려하여 위해나 심각한 위험이 발생할 가능성 여부를 판단하기 위한 절차라는 점
- ‘전단등’에 대해서만 승인하는 것이 아니라 군사분계선을 통과하는 물품 등도 대상으로 하고 있는 점
- 통일부장관의 자의적 운용을 방지하기 위하여 승인 절차에 대해 관련 법률에서 자세히 규정하고 있고, 승인의 취소사유를 한정하고 있는 점
- 의사표시의 발표 여부를 제한한다기 보다 의사표시의 방법 중 복한으로 이 동시키는 행위만을 금지하는 것인 점

6. 결론

- 대북전단 살포를 금지하는 개정 법은 국민의 생명과 신체 등을 보호하고, 남북 합의서 이행의 법률적 기반을 마련하였다는 점에서 큰 의의를 갖음.
- 개정 법은 국내외로부터 표현의 자유를 침해한다는 위헌론이 제기되었으나 남북 상황의 특수성과 접경지대 주민들의 생명과 신체 등의 보호 필요성을 비교적 가변이 본 탓으로 판단됨.
- 개정 법은 명확성의 원칙, 과잉금지원칙, 사전검열 금지의 원칙 등을 위반하였다고 보기어려움.
- 하지만, 민주주의 근간인 표현의 자유를 제한한다는 점에서 적절한 운용이 필요해 보임.
- 차제에 남북합의서 중 이행의 법률적 기반이 필요한 다른 사항의 법제화를 추진할 필요가 있음.
- 남북관계를 저해시키는 적대적인 정보 소통보다 상대측의 일상적이고 공식적인 방송(특히 국영방송)을 상호 시청취할 수 있도록 자유화하거나 송출 시스템을 구축하고, 이를 저해하는 국가보안법과 정보통신망법 등 관련 규정을 개정할 필요가 있음.

붙임

18대~21대 국회 입법 추진 내역(통일부 자료 인용)

의안번호	제안일	법안명	의원	처리결과	주요내용
2101221	2020.06.30	남북관계 발전에 관한 법률 일부개정법률안	송영길 의원	2020.12.11. 국회 본회의 통과	저단층, 살포 개념 신설, 군사분계선 일대에서의 북한에 대한 활성화 방송, 시각매개물 게시 및 전 단층 살포 행위 규제
2100961	2020.6.24	남북교류협력에 관한 법률 일부개정법률안	윤후덕 의원	국회 계류중	물품등의 반출·반입의 규정을 명확히 하여 통일부장관의 승인을 받도록 하고 남북교류·협력을 해칠 명백한 우려가 있는 경우에는 물품등의 반출·반입을 승인할 수 없도록 함.
2100343	2020.6.10	접경지역 지원에 관한 특별법 일부개정법률안	박상혁 의원	국회 계류중	접경지역 지원 및 안전보장에 관한 특별법으로 법령 개정, 접경지역 안전대책 수립 및 전단·물품 등의 살포 승인 규정
2100290	2020.06.09	남북교류협력에 관한 법률 일부개정법률안	김승남 의원	국회 계류중	남한주민이 북한주민과 저단 살포의 방법으로 접촉하고자 할 경우에 통일부장관에게 미리 신고하도록 하고, 애드벌룬 등을 운행하고자 하는 경우에는 통일부장관의 승인을 받도록 함.
2100233	2020.6.5	남북교류협력에 관한 법률 일부개정법률안	김홍걸 의원	국회 계류중	물품등의 반출·반입의 규정을 명확히 하여 해당 행위의 경우 통일부장관의 승인을 받도록 함.
2015763	2018.09.28	남북교류협력에 관한 법률 일부개정법률안	김병욱 의원	2020.05.29 (임기만료 폐기)	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 함.
2000143	2016.06.08	남북교류협력에 관한 법률 일부개정법률안	윤후덕 의원	2020.05.29 (임기만료 폐기)	물품등의 반출·반입의 규정을 명확히 하여 해당 행위의 경우 통일부장관의 승인을 받도록 하고 남북교류·협력을 해칠 명백한 우려가 있는 경우에는 물품등의 반출·반입을 승인할 수 없도록 함.
2014848	2018.08.13	남북교류협력에 관한 법률 일부개정법률안	송갑석 의원	2020.05.29. (임기만료 폐기)	남한주민이 북한주민과 저단 살포의 방법으로 접촉하고자 할 경우에 통일부장관에게 미리 신고하도록 하고 통일부장관의 승인을 받아야 운행할 수 있는 남북간기의 조종장비에 기구류 및 무인비행장치 등의 초경량비행장치를 추가함으로써 민간단체의 무분별한 대북저단 살포행위를 예방할 수 있는 법적 근거를 마련함.
1912139	2014.10.28	남북교류협력에 관한 법률 일부개정법률안	김승남 의원	2016.05.29 (임기만료 폐기)	저단을 살포하고자 하는 경우에 통일부장관에게 신고하도록 하고 수송 장비에 애드벌룬 등을 추가하며, 애드벌룬 등을 운행하고자 하는 경우에는 통일부장관의 승인을 받도록 함.
1913798	2015.01.26	남북교류협력에 관한 법률 일부개정법률안	김민기 의원	2016.05.29 (임기만료 폐기)	북한지역으로 전단 및 물품 등을 살포하려는 경우 통일부장관의 승인을 받도록 하고 남북교류·협력을 해칠 명백한 우려가 있는 경우 등에는 승인을 취소할 수 있도록 함. 승인을 받지 아니하고 저단 및 물품 등을 살포한 자와 승인이 취소되었으나 전단 및 물품 등을 살포한 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 함
1912429	2014.11.12	남북교류협력에 관한 법률 일부개정법률안	윤후덕 의원	2016.05.29 (임기만료 폐기)	물품등의 반출·반입의 규정을 명확히 하여 해당 행위의 경우 통일부장관의 승인을 받도록 하고 남북교류·협력을 해칠 명백한 우려가 있는 경우에는 물품등의 반출·반입을 승인할 수 없도록 함.
1912320	2014.11.05	남북교류협력에 관한 법률 일부개정법률안	심재권 의원	2016.05.29 (임기만료 폐기)	남북한 주민 접촉시 신고의무 규정에 전단살포를 포함하고, 신고를 하지 아니하고 전단살포시 300만원 이하의 과태료를 부과하도록 함.
1912116	2014.10.24	남북교류협력에 관한 법률 일부개정법률안	김승남 의원	2014.10.28 (철회)	저단을 살포하고자 하는 경우에 통일부장관에게 신고하도록 하고 수송 장비에 애드벌룬 등을 추가하며, 애드벌룬 등을 운행하고자 하는 경우에는 통일부장관의 승인을 받도록 함.
1802221	2008.11.24	남북교류협력에 관한 법률 일부개정법률안	박주선 의원	2012.05.29 (임기만료 폐기)	남북한 주민 접촉시 신고의무 규정에 전단살포를 포함하고, 신고를 하지 아니하고 전단살포시 300만원 이하의 과태료를 부과하도록 함.

발제문

미국의 ‘대북 전단살포금지법’ 수정 요구의 국제법적 검토¹⁾

이장희

한국외국어대학교 법학전문대학원 명예교수

1) 본고는 이장희, 미국의 ‘대북전단살포금지법’ 수정 요구는 정당한가?, 통일뉴스, 2020.12.28. 칼럼을 제목, 내용, 각주 첨가 등 대폭 수정, 보완 학술논문으로 전환한 것임.

- 목 차 -

- I. 대북전단 살포금지법의 배경
- II. 미국 의회 산하 기구 ‘툼 란토스 인권위원회 (Thom Lantos Human Rights Commission)’ 및 국제사회의 반응
- III. 국제법상 국내 문제 불간섭의 원칙
- IV. 미국의 ‘대북전단살포금지법’ 수정 요구의 국제법적 검토
- V. 맺는 말

I. 대북 전단살포 금지법의 배경

한국 정부는 오래전부터 대북전단 살포를 일체 중지하였고, 북측도 2018년 판문점선언 이후 대남 전단 살포를 중지했다. 이러한 오래전부터 남북 간 전단 및 살포 중지 합의²⁾ 및 정부의 지속적인 단속에도 불구하고, 미국 국무성 지원 미국 인권단체의 후원을 받고 있는 국내 민간단체(자유북한운동연합/대표 박상학)가 대북전단 50만장 및 물품 등을 경기도 파주에서 북측지역 안으로 살포하였다고 주장했다.³⁾⁴⁾ 만약 사실이라면 이러한 민간단체의 행위는 남북교류협력법⁵⁾, 공유수면법, 항공안전법 등 국내 관련법을 위반할 뿐만 아니라, 남북합의에 기초한 한반도 평화와 번영을 심각하게 위협하는 사태로까지 갈 수 있다.

그래서 정부는 2020년 6월 11일 국가안정보장회의(NSC)를 열고 대북전단 및 물품 살포 등에 대한 대책을 논의하기 시작했다. 이어 국회도 이에 대한 대응책에 나섰다. 이러한 배경에서 기존 ‘남북관계발전에 관한 법률 일부개정 “으로 탄생된 일명 ‘대북전단살포금지법’의 내용을 일별 하자.

군사분계선 일대에서 정부의 승인 없이 북한을 향해 1)확성기 방송 2)현수막 게시,3)전단, 달러, USB, 현금 등을 살포할 경우 3년 이하의 징역 또는 3,000만 이하의 벌금에 처하는 것을 골자로 하는 법이다. 행위가 미수에 그쳐도 처벌할 수 있다. 전단 등을 북한으로 보내거나 대북 확성기 방송을 틀 경우 최대 징역 3년 형의 처벌을 받도록 한 법으로 원래 명칭은 ‘남북관계발전에 관한 법률 일부 개정안’ (대북전단살포금지법)이다.

대북 전단살포금지법은 최초 2008년 18대 국회에서 민주당 소속 박주선 의원은 북한에 살포하고자 하는 절차에 통일부장관에게 사전 신고제를 도입하자고 제한하

2) 남북간 전단 및 물품 등 살포 중지 합의 주요 사례: 1)남북조절위원회 공동위원장 제2차 회의 공동발표문(1972.11.4.) 제3장 비방,중상 금지;20남북기본합의서(1992.2.19) 제3조,제4조;3)서해 해상의 우발적 충돌방지와 군사분계선 지역에서의 선전활동 중지 및 선전수단 제거에 관한 합의서(2004.6.4./일명 6.4합의서) 및 6.4합의서의 부속합의서(2004.6.12.) 2항;4)판문점선언(2018.4.27.)제2조 1항.

3)YTN: 2020-06-23,(나이트 포커스).

4) 탈북민으로 구성된 자유북한운동연합(대표:박상학)과 대북풍선단-서정갑 회원 11명은 언론 인터뷰에서 2020년 5월 31일 오전 경기도 김포시 월곶면 성동리에서 ‘새전략 핵무기 쏘겠는 김정은’ 이라고 적힌 대북전단 50만장과 소책자 500권,1달러 지폐 2000장,SD카드 1000개를 20개 대형 풍선에 매달아 북으로 날려보냈다고 6월 1일 밝혔다. 이데일리(2020.06.04. 18:51).

5) 남북교류협력법은 대외무역법과는 달리 남북간의 상거래가 아니라 평화와 통일을 입법목적으로 한다. 통일부 장관의 승인대상이 되는 물품은 대가의 유무를 가리지않고 물품의 이동이다. 따라서 대북전단 살포는 통일부 장관의 승인사항이다. 북한으로 일정물품을 반출하려면 통일부 장관의 승인을 받아야 한다.(남북교류협력법 제13조,14조). 대북전단은 승인대상 품목 중 광고물 내지 인쇄물에 해당된다. (통일부고시 제2012-2호 및 관세.통계통합 품목 분류포 참조)

였으나 당시 한나라당의 반대로 통과되지 못했다. 2017년 7월 4일 문재인 정부 들어 더욱 이 법에 박차를 가했으며, 2020년 6월 4일 북한의 김여정은 대북전단 살포를 막을 것을 공식으로 요구하였다. 이에 4시간 뒤 통일부에서 신속히 입장발표를 하여 정비계획을 지시하였다. 2020년 8월 3일 국회 외통위에서 입법절차를 본격적으로 시작하였다. 지난 2020년 12월 2일 국회 외통위에서 여당 단독으로 통과, 이어 12월 14일 국회 본회의에서 최종 통과되어 2021년 3월부터 발효하였다. 정부가 늦게나마 4.27 판문점선언과 동 9.19 남북군사분야 합의서에서 한 약속을 이행하기 위함이다.

II. 미국 의회 산하 기구 ‘툼 란토스 인권위원회 (Thom Lantos Human Rights Commission)’ 및 국제사회의 반응

대북 전단살포 금지법을 두고 국제사회 및 한국 보수 언론도 이 법이 헌법상 표현의 자유를 침해하고 북한 주민들의 외부 정보 접근(인권)을 가로막는다고 비판했다. 법안 통과 후 미국, 영국, 캐나다, 유럽연합(EU) 등의 정부 의회는 잇달아 “인권과 표현의 자유를 무시한 처사”라며 법개정 재고를 촉구했다. 미국 한반도 전문가들은 “대북전단 살포금지법, 미국에서 지지 못 받아...문 대통령 법안 서명 거부해야”, “한국, 인권 문제에 침묵...민주주의 다자 연합에서 소외될 수도” 등의 지나친 비판을 했다. 특히 미국 의회 산하기구 ‘툼 란토스 인권위원회(Thom Lantos Human Rights Commission)’⁶⁾는 2021년 1월 새 회기 시작 후 대북전단 살포 금지법 등을 검토하기 위한 청문회를 열 예정이라고 밝혔다. 동 위원회는 세계 각국의 종교 지도자들과 정치인들 그리고 인권탄압을 받는 많은 사람들을 초청해 청문회를 개최하는데 가장 최근에 탈북자로서 현재 국민의힘 비례대표인 지성호 의원을 미국 미 의회에 증인으로 세웠다. 또 북한에 계속해서 전단을 보내는 박상학 대표를 증언대에 세웠다. 이 모든 것은 미국무성 지원 미국 ‘북한 자유연합연대’ 수잔 솔티(Suzanne Scholte) 대표가 주도하였다.

최근 2020년 12월 8일부터-12일까지 방한한 비건 미 국무성 부장관도 간접적으로 우리 정부에 이에 대한 이의를 제기한 것으로 보도되고 있다. 미국무부는 대변인실을 통해 “미국은 북한내 인권문제와 북한 주민들의 정보접근을 증진하기 위해 비영리단체 및 탈북민단체 사회의 동반자 단체들의 협력을 지속하겠다고 하였다.”⁷⁾ 이처

6) 카트리나 란토스 스위트는 샘브라운 백과 함께 국제종교지도자회의(International Religious Freedom: irf)의 공동의장이며, 2차대전 독일 나치 캠프에서 살아남은 형거리 출신 유대인 톰 란토스의 딸. 톰 란토스는 현재 고인이며 아버지를 대신하여 따님(카트리나 란토스)이 활동함.

7) <https://biz.chosun.com/policy/politics/2021/05/01/WCNGKK5655CAVJOOC2MAQBOEWI/>

럼 한국의 대북정책의 일환인 국회 법안을 가지고 미 국무부의 공식 반대 및 미국의 국회 산하기구가 대북전단살포를 직접 행한 박상학 대표를 초청하여 미국의회 증인으로 내세워 청문회를 여는 것은 이례적인 일이 될 것이다.

2021년 초 당시 시점 한국정부는 4.27 판문점선언을 포함한 남북정상합의의 완전한 이행을 위해서 남북간의 평화적인 분위기 조성이 매우 절실하였다. 2020년 12월 말에는 2019년 하노이 노딜 이후 남북관계가 극도로 긴장관계에 있었다.

‘툼 랜토스 인권위원회’란 전 세계 인권문제를 다루는 미국 의회 산하 기구로서 초당적인 기구이다.

미국 의회 산하 기구가 대한민국 국회의 입법(한국의 대북정책)에 대한 청문회 개최 그리고 미국무성의 문제 제기 그리고 미국무부 관련 미국 인권단체의 대북전단 살포하는 한국내 탈북자 인권단체에 자금 지원 등이 국제법상 국내문제 간섭으로 주권침해가 아닌지 냉정한 검토가 필요하다.

III. 국제법상 국내 문제 불간섭의 원칙

일반 국제법상 주권 국가는 타 주권국가의 국내문제(domestic affairs)에 간섭(intervention)해서는 안된다는 국내문제 불간섭 원칙은 국제법상 국가의 기본적 의무의 하나이다. 국내문제 불간섭 원칙에서 ‘국내문제’란 무엇이며, 금지된 ‘간섭(Intervention)’이란 무엇인가 라는 두 가지 문제가 가장 핵심 개념이다.

첫째로 국내문제(domestic affairs)란 국제법의 규율로부터 자유로운 영역, 즉 오로지 각 국가의 국내법의 규율에 맡겨진 법영역을 지칭한다. 예를 들면, 국제법의 국내법 도입방식, 정부형태를 포함한 헌법상문제, 관세, 이민정책, 국적부여, 외교 정책 수립 등이다. 국내문제와 국제문제(international affairs) 사이의 경계설정은 상대적이라는 것이 현재의 확실 추세이다. 따라서 국내문제이라도 국제법 규율사항으로 되어지면, 국제문제가 되기 때문이다. 국가가 자유로이 처리할 수 있는 사항에 대하여도 그에 관하여 조약이나 관습법이 성립하여 국제법으로 규율되면 그 사항에 대하여서는 국가는 자유로이 처리할 수 없게 된다. 즉, 국제법이 규율하면 국내문제도 국제문제로 전락된다. 국내문제와 대내문제(internal affairs)⁸⁾는 구별되고, 국내문제에 대

8) Martin Dixon & Robert McCorquodale, Cases & Materials on International Law,(2003), 4th edition,Oxford,pp. 557-558.

립되는 개념은 국제문제(international affairs)이다, 대내문제에 대립되는 개념은 대외 문제(external affairs)이다. 그래서 불간섭 대상인 국내문제에는 대내문제 뿐만아니라 대외적 문제도 포함되어 있는 것이다,⁹⁾

둘째로 간섭(intervention)이라 함은 어느 국가가 국제법상의 권원(權原: title) 없이 일방의 의사를 타방 당사국에게 그 주권의사에 반함에도 불구하고 이를 강제함을 말한다. 따라서 국제법상 권원이 있는 간섭은 간섭이 아니면 또 간섭은 의사의 강제이므로 조언, 권고, 조정 등 자국의 의사를 개진하고 상대국으로 하여금 그 채택여부의 자유를 주는 경우는 간섭이 아니다.¹⁰⁾ 참견(interference)¹¹⁾은 법적 의무의 강제성이 수반되지 않는다는 면에서 간섭(intervention)과는 다르다.

간섭에는 간섭국가의 강제력(coercion) 이용, 간섭받는 국가의 주권 의지가 손상된다는 점이 특이하다.¹²⁾

‘간섭’에 대하여서는 전통국제법은 세 가지 관습법규를 형성하였다. (1)국가는 타국 국내 당국(입법, 사법, 행정)을 압박하기 위하여 압력을 행사해서는 안되며, (2)국가는 타국에 해로운 활동조직을 선동하거나 조직하거나 지원하여서는 안 되며, (3)국가는 타국에서 내란 발생시에 반란단체를 원조하지 말아야 한다.

첫째 미국 의회 산하 초당적 기구인 “툼 랜토스 인권위원회”가 “대북전단살포금지법”이라는 한국 국회의 국내 입법을 문제삼아서 인권보호 시각에서 토의하고 청문회를 여는 것은 자유이다. 문제는 청문회에서 나온 특정한 결과를 한-미간 협정과 같은 객관적 국제법상 근거도 없이 한국 정부의 주권 의지에 반하게 “북한주민 인권보호”라는 명분으로 ‘대북전단살포금지법’ (입법권)의 수정 내지 그 관철을 강하게 요구하는 것은 국제법상 국내문제 간섭(intervention)이다. 특히 미국 하원 외교위원회 공화당 간사인 마이클 매콜(Michael McCaul)의원이 대한민국 국회의 정식으로 통과시킨 남북관계발전법 개정안(일명: 대북전단살포금지법)에 대한 비판¹³⁾은 허용되나 그 수정을 강하게 요구하는 행위는 한국의 입법주권에 대한 중대한 위반

9) Oscar Svarlin, An Introduction to the Law of Nations(New York: McGraw-Hill,1955),p.24. ; J.G.Starke,Introduction to International Law,9th ed. (London; butterworth 1984),p.98.note 5,

10)Thamas and A.J.Thomas, Non-Intervention (Dollas:Southern Methodist University Press,1956),pp.67-68.

11) E. Lauterpacht(ed.),International Law being The Collected Papers of Hersch Lauterpacht, Vol.4, The Law of Peace, Part VII and VIII, Cambridge University Press,pp.402-403.

12)Encyclopedia of Public International Law,Vol.2,E-I, Second impression 1999, pp.1436-1437.

13)YOUNG-GIL, Song, “Understanding Recent Revision to the “ Inter-Korean Relations Development” ,38NORTH(December21,2020). <https://www.38north.org/2020/12/ysong122120/>

이다. 종합적으로 상기 미국의 톰 랜토스 인권위원회 및 McCaul의원의 대북전단살포 금지법에 대한 일련의 행태는 비판수위를 넘는 것으로 ‘간섭’의 관습법규 (1)을 위반한 것이다.

둘째로 미국 국무성과 연계된 미국 인권단체(예: 북한자유연대)가 대북전단살포를 직접 주도한 한국내 탈북민단체인 자유북한운동연합(대표:박상학)를 수년전부터 금전적(미국무성 자금)으로 지원하고 있다는 것이다. 특히 전단 살포를 주도하는 한국의 극우 성향 탈북자단체는 남북한이 합의한 4.27판문점 선언을 실천을 통한 한반도 프로세스를 방해하고, 대북적대관계분위기를 조성하고 있다. 미국의 국무성 지원을 받는 관련단체인 북한자유연대(대표:)가 한국의 대북정책을 방해하는 탈북자 단체를 직접 지원하는 것은 한반도에 해로운 활동조직을 선동하거나 지원하는 것으로 간섭에 대한 상기 국제관습 (2)를 명백한게 위반한 것으로 국내문제 간섭이다.

IV. 미국의 ‘대북전단살포금지법’ 수정 요구의 국제법적 검토

인권은 보편적이다. 북한주민들의 인권이나 112만 접경지역 주민들의 인권도 모두 소중하고 동등하다. 그러므로 비무장지대 접경지역 112만 주민들의 70년간 인간적 고통 경감도 반드시 해소되어야 할 소중한 인권이다. 실제로 우리는 적대적 대북 전 단살포로 인해서 북한으로부터 군사적으로 112만 접경지역주민의 생명의 위협과 생계에 위협을 받는 실제 경험을 수십 년간 겪고 있다.

2020년 12월 8-12일 사이 방한한 스티븐 비건 미국 국무부 부장관 겸 대북특별대표가 대북전단살포금지법에 대한 미국행정부의 우려를 비공식적으로 전달한 것으로 알려졌다. 또 미국 하원 외교위원회 공화당 간사인 마이클 매컬(Michael McCaul) 의원이 12월 14일 성명을 통해 “이 법이 북한의 독재정권으로 인해 수백만 명의 주민에게 부과된 잔인한 고립...” 이라고 언급했다. 법안 수정요구 및 ‘한미동맹’ 가치 손상 등을 운운하면서 비판의 목소리를 높이고 있다.

민주국가에서 언론의 자유가 있기에 정부정책을 비판의 목소리도 상관없다. 또 톰 랜토스 인권위원회 청문회 개최도 문제 없다. 다만 청문회의 결과를 한국정부의 주권 의지에 반해 강제적 관철을 공식적으로 요구하는 것은 국제법상 국내문제 간섭이다. 만약에 미국이 ‘대북전단살포금지법’이라는 대한민국의 국내 입법인 법안을 수정요구한다면, 이는 양국간에 합의한 국제법상 근거 없이 행하는 대한민국 주권간

섭이자 주권 침해이다.

간섭의 관습 법규에서 국제법적 권원없이 타국의 입법권에 압력을 가하거나, 타국의 국익에 명백한 해를 끼치는 행위를 지원하는 것은 간섭에 해당된다. 미국 하원 외교위원회 공화당 간사인 마이클 매콜(Michael McCaul)의원이 대한민국회가 통과시킨 남북관계발전법 개정안(일명: 대북전단 살포금지법)에 대한 강한 비판은 한국의 입법주권에 대한 중대한 도전이다. 또 랜토스 인권위원회가 한국의 국익에 명백한 해를 끼치는 박상학 탈북자 단체 대표를 선동하고, 지원하고, 청문회 증인으로 초청하는 것은 간섭의 관습법규에 해당된다고 본다.

70년간 미-소 강대국의 기획된 분단국가로서 한반도 주민들이 겪고 있는 인간적 고통은 절박하다. 남북한 양국정부는 냉전체제가 만들어놓은 이 분단의 빙벽을 깨고, 남북한이 어렵게 합의한 427판문점선언과 919평양공동선언을 실천하여 한반도 평화프로세스를 증진시키고자 한다. 한미동맹의 추구하는 궁극적 가치도 이 땅에 전쟁을 막고 평화를 지키는 일이다. 대북 적대적 전단살포는 427판문선언의 합의사항을 명백히 위반하고, 비무장일대에 명백한 군사적 긴장을 야기한다. 진정한 한미동맹은 분단국인 상대의 특수한 상황을 세세하게 이해하고 도와주어야 한다. 한 예로 분단국가인 남북간에는 인권(human rights)보다는 인적교류(human contacts)가 더욱 중요하다. 인권의 보편성이 중요하다는 것을 잘 알지만, 남북사이에 인권문제를 직접 거론하는 것은 대화의 두절을 의미한다. 그래서 국제적 차원에서 국제기구나 제3국이 북한의 인권을 논의해도 상관없다. 그러나 당사국인 남북한간에는 우선 인적교류를 통해서 상호 남북한의 접촉유지가 더 중요하다. 적대적인 대북전단 살포를 통해서 남북 상호간에 인권문제를 바로 연결시켜서 남북인적교류가 단절되는 것은 더욱 사태를 악화시킨다. 북한인권문제에 대해서는 전략적 접근이 필요하다.

“남북관계발전에 관한 법률” 일부 개정안으로서 ‘대북전단살포금지법’의 골자는 “군사분계선 일대에서 전단살포행위 등 남북합의 위반행위를 하는 경우 최대 3년 이하의 징역 또는 3천만 이하의 벌금으로 처벌할 수 있다는 내용이다.

반대자들이 말하는 “표현의 자유“ 의 제한과는 무관하다. 남북이 합의한 427판문점선언 제2조 1항에서 ” 군사분계선 일대에서 확성기방송과 전단살포를 비롯한 모든 적대행위의 금지 및 철폐를 통해서 비무장지대를 실질적인 평화지대로 만들기 위한 법률 개정이다. 군사분계선 일대라는 군사적으로 매우 민감한 특수한 지역에서 상대를 극한적으로 자극하는 적대성 대북전단살포를 미연에 막아 비무장지대 평화지대설치 분위기를 조성하자는 것이다. 서울시 한복판에서 행하는 대북 적대적 전단살포행위는 표현의 자유로서 전혀 처벌받지 않는다. 이러한 북한 적대행위가 비무장

지대와 북한 지역 안으로 적대적 전단과 물질이 들어가는 것은 427판문점선언 합의
를 위반하고, 남북관계에 치명적으로 악영향을 끼친다.

또 헌법상 표현의 자유는 무제한이 아니며, 헌법 제37조에서 국가안보, 질서유지
또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 법률로써 제한할 수 있다. 이처럼 표현의 자
유도 국가안보에 악영향을 끼치지 않는 범위내에서 허용되는 제한적 기본권이다. 이
전단살포로 조성된 군사적 긴장으로 접경지역 일대에 남북교류가 모두 끊어지고 관
광객이 오지않아 군사분계선 인근 접경지역 주민들이 생명의 안전과 생계에 큰 위
협을 느낀다.

대북전단 살포 금지법의 핵심은 427판문점선언과 919 평양공동선언이라는 남북
한 합의를 실천하는데 있다. 북한주민의 인권을 등한시하거나, 헌법상 표현의 자유
와는 무관하다. 헌법상 표현의 자유는 절대적인 것이 아니다. 국가안보를 위해서 법
률로써 제한할 수 있다. 혹자는 처벌형량을 두고 기본권제한의 과잉금지원칙위반을
지적하지만, 북한의 무력적 대응을 야기할 정도의 대북전단살포를 고려하면, 위반이
라고 할 수 없다. 또한 동법의 적용이 비무장지대 접경지에 한정하고 있는 것이다.

또 동법은 전단행위 자체를 금지하는 것이 아니다. 전단 등의 살포행위로 인하여
우리나라 국민의 생명과 신체에 대하여 위해를 가하거나 심각한 위협이 있을 때 한
하여 금지하는 것이라고 했다. 이 법에 대한 인권과 표현의 자유를 침해한다고 일부
의 비판은 이 법에 대한 잘못된 이해에서 기인한다고 했다.¹⁴⁾

V. 맺는말

결론적으로 대북전단살포금지법은 70년 이상 인간적 고통을 유무형으로 받고 있
는 분단국 대한민국의 대북정책의 일환이다. 분단국이 아닌 정상국가에 발생하는 간
섭과는 다르다. 그래서 간섭의 정도 요건이 분단국가의 특수성을 감안해서 국제법상
요구하는 기준의 간섭보다 낮게 측정해도 간섭의 요건을 갖추었다고 본다. 그러므로
미국 국무부, 미국 의회 산하기구 ‘툼 랜토스 인권위원회’, 그리고 미국 하원위원
회 간사인 Michael McCaul 의원이 대북전단살포법 수정을 한국정부에 강하게 요구
한다면, 국제법상 간섭으로서 국제 관습법규 위반으로 본다. 또 미국 국무부 자금
지원 미국 ‘북한 자유연합연대’ 수잔 솔티(Suzanne Scholte)가 대한민국의 한반도

14) Song YOUNG GIL, ibid.

평화프로세스 정책을 반대하여 한국의 국익에 치명적 영향을 끼치는 한국의 극우성향 탈북자단체의 대북전단살포에 자금을 지원하는 것은 명백한 국제법상 간섭금지 기준에 부합한다. 즉, 국가의 직간접지원 관련 단체는 타국에 해로운 활동조직을 직간접으로 선동하거나 조직하거나 지원하여서는 안 되기 때문에 국제법 위반이다. 만약에 미국정부가 대북전단살포금지법에 대하여 대한민국의 주권의지에 반하여 공식으로 수정을 요구하는 경우에 대해서는 한국정부는 미국 정부에 국제법상 간섭임을 경고하고, 그 재고를 정중히 강하게 요망해야 한다.

토론문

송진성

민주사회를 위한 변호사모임

국제연대위원회

I. 법적 쟁점

1. 남북합의서 이행 및 기본권 충돌의 해결

가. 남북합의서 이행

- 남북합의서는 남북 당국간의 합의로, 우리 국민을 구속하는 것은 아님.
- 남북합의서는 그 자체로 우리 국민의 기본권을 제한하는 근거가 되기는 어려우며, 남한 당국은 남북합의서의 이행을 위한 입법적, 행정적 또는 사법적 조치를 할 의무가 있으나 과연 남북합의서만을 근거로 국민의 기본권을 제한하는 입법을 할 수 있는지 의문임.
- 이는 남북합의서의 법적 효력과도 관련된 것으로, 헌법 제6조에 따라 법률과 같은 효력을 가진 조약 및 조약의 국내적 이행을 위해 입법된 법률에 우리 국민이 구속되는 것과 달리 남북합의서는 헌법에 따라 체결된 조약으로 볼 수 없으므로

로) 남북합의서 및 그 이행을 위해 제정된 법률이 우리 국민을 직접 구속할만한 헌법적 근거가 약함.

- 남북관계발전법에서 대북전단 살포등의 행위를 금지하고 처벌하는 것이 법 체계상 타당한 것인가의 문제제기 가능
- 판문점선언상 군사분계선 일대에서 확산기 방송과 전단 살포를 비롯한 모든 적대행위들을 중단하기로 한 합의는 남북한간 상대방에 합의일뿐, 우리 국민에 대한 생명·신체에 위해를 끼치는 등의 행위를 금지하는 법적 의무를 부과하는 것은 아님.
- 남북관계발전법 제24조는 “남북합의서 위반행위의 금지” 라는 표제하에, 우리 국민에 대한 생명·신체에 위해를 끼치거나 심각한 위협을 발생시키는 행위를 금지하고 있으며, 이를 위반할 시 제25조에 따라 형사처벌하도록 하고 있음.
- 제25조 단서를 적용할 경우 남북합의서의 효력이 정지된 때에는 국민의 생명·신체에 위해를 끼치거나 심각한 위협을 발생시키는 경우에도 대북전단 살포 행위를 처벌하지 못하는 문제.

나. 기본권 충돌의 문제

- 대북전단살포 등 행위 금지의 법적 근거를 남북합의서의 이행에서 찾기 보다는 기본권 충돌의 문제로 접근하는 것이 타당함.
- 대북단체의 표현의 자유, 북한주민들의 알권리 등 기본권과 접경지역 주민들의 생명권, 신체의 자유, 재산권 등의 기본권 간 충돌의 문제.
- 접경지역에서의 대북전단 살포행위는 살포 행위자 뿐만 아니라 인접지역 주민의 생명과 신체에 위해를 가져올 수 있으므로 정부는 마땅히 필요한 조치를 취해야 하고, 표현의 자유와 같은 민주주의 기본질서를 형성하는 중핵적 가치질서 및 기본권으로서 최대한 보장할 필요가 있는 기본권이라고 하더라도 헌법 제37조 제2항에 따라 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위해 필요한 경우 법률로써 제한할 수 있음.

1) 남북합의서의 법적 효력에 대해서는 이를 조약을 볼 수 있는지 여부 등에 관한 복잡한 논의가 있으나 현행 헌법의 체계상 이를 조약으로 보기는 어렵다고 할 것임.

2. 대북전단살포금지법에 대한 검토

가. 해당 조문의 검토

「남북관계발전법」

제4조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

4. “군사분계선 일대”라 함은 「군사기지 및 군사시설 보호법」 제2조 제7호에 따른 민간인통제선 이북지역을 말한다.
5. “전단등”이라 함은 전단, 물품(광고선전물 · 인쇄물 · 보조기억장치 등을 포함한다), 금전 또는 그 밖의 재산상 이익을 말한다.
6. “살포”라 함은 선전, 증여 등을 목적으로 전단등을 「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 아니 된다.

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

제25조(벌칙) ① 제24조 제1항을 위반한 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다. 다만, 제23조 제2항 및 제3항에 따라 남북합의서(제24조 제1항 각 호의 금지행위가 규정된 것에 한정한다)의 효력이 정지된 때에는 그러하지 아니하다.

- ② 제1항의 미수범은 처벌한다.

나. 과잉금지원칙 위반 여부

○ 실제 법적용상의 문제

Q 1. 대북전단등의 반출을 사전에 승인받을 가능성이 있는가?

Q 2. 국민의 생명·신체에 위해를 끼치거나 심각한 위협을 발생시키는 것인지를 판단하는 시점? => 남북한 간의 정세나 상황에 따라 국민의 생명·신체에 위해를 끼치거나 심각한 위협을 발생시키는지 여부에 대한 판단을 달리할 수 있다고 한다면, 같은 내용의 전단을 같은 방법으로 사전의 승인 받지 않고 살포한 경우에 살포 시점에 따라 처벌 여부가 달라진 결과. 그렇다면 사전 승인 없는 살포는 언제나 처벌된다고 보아야 하는 것이 아닌지.

경찰관직무집행법 제5조는 위험한 사태가 있을 때 경고하거나 위해를 입을 우려가 있는 사람에 대해 억류하거나 그 밖에 위해를 방지하기 위하여 필요한 조치를 할 수 있을 뿐 전단을 살포하려는 사람을 체포하거나 구금할 수는 없음.

개정 법 시행으로 살포 현장에서 형사소송법에 따른 현행범 체포가 가능하여 대북전단 살포 자체를 막는데도 종전에 활용하던 경찰관직무집행법 제5조보다 더 효과적일 것으로 보임.

VS.

개정 법은 대북전단 살포만으로 범죄가 성립되는 것이 아니라 그로 인하여 국민의 생명·신체에 위해를 끼치거나 심각한 위협을 발생시킨 경우에만 처벌하도록 규정하고 있다는 점에서 형벌권 행사가 남용될 위험성은 낮다고 보임.

II. 주권침해 문제

1. 국내문제 불간섭 원칙

가. 정의

- 국가는 타국의 국내문제에 대하여 간섭(개입, intervention)하면 안 된다는 국제관습법.
- 국가간의 내정간섭금지 UN 헌장 제2조 1항의 주권평등원칙에 기초하고, UN 회원국에 대한 내정간섭금지 UN 헌장 제2조 7항에 기초.
- 1970년 우호관계선언(유엔 총회 결의), 1986년 니카라과 사건(ICJ).

나. 국제사법재판소 판례(1986, 니카라과 v. 미국)

- 니카라과 콘드라 반군에 대한 미국의 훈련, 자금지원, 무장 제공 등의 행위가 국내문제 불간섭이라는 국제관습법상 의무 위반에 해당한다고 보았음.
- 국내문제 불간섭의 원칙은 국제기구의 결의, 조약, 학설 등을 통해 쉽게 확인할 수 있는 국제관습법의 중요한 원칙.
- 국가가 자유롭게 결정해야 할 사항, 예컨대 정치, 경제, 사회, 문화 및 대외 정책에 대해 강박의 수단을 사용하여 타국이 개입할 때 불법이 되는 것이며, 강박의 수단은 간섭 금지를 구성하는 핵심으로서 무력의 사용을 포함할 때 특히 그 불법성이 명백해짐.
- 무력의 사용이란 군사활동과 같은 직접적인 형태가 될 수도 있고 전복 활동지원과 같은 간접적인 형태도 포함.

2. 구체적 검토

- 가. 미국 의회 산하 기구의 청문회 개최
- 나. 미국무성의 비공식 문제제기
- 다. 국내 대북단체에 대한 자금 지원

3. 소결

- 언론을 통해 확인되는 정도의 사안만을 가지고는 국제법상 국내문제 불간섭의 무위반이라고 보기 어려움
- 미정부가 대북전단살포금지법의 폐지를 요구하면서, 구체적인 수단(군사적, 정치적, 경제적 등)을 사용하는 경우 미국과 한국의 관계나 국력의 차이 등을 고려할 때 강박의 수단을 사용한 것으로 인정될 수 있을 것임.
- 미 정부가 북한정권의 전복을 목표로 자국내 민간단체를 통해 국내 대북단체에 자금을 지원하는 등 보다 구체적인 사정이 확인된다면 국내문제 불간섭 원칙 위반이 문제될 수 있을 것임.

토론문

대북전단 살포의 문제점과 향후 과제

전수미

(사)화해평화연대

미국 하원 톰 란토스 인권위원회 증인

□ 남북간 합의 및 북한 반응

- 남북은 1972년 「7.4남북공동성명」부터 시작하여 「남북기본합의서」(1992년), 「판문점 선언」(2018년)에 이르기까지 상호 비방·중상을 중단하고 전단 등 살포를 금지하기로 반복 합의
- '05. 7. 이후 북측은 우리측 민간단체의 전단살포 행위에 대해 지속적으로 항의하고 있는 상황
- 일부 민간단체들은 남북 간 합의와 정부의 자제요청에도 불구하고 전단 등 살포행위를 지속 감행
 - 북측은 남북합의 위반 등을 사유로 우리 측을 비난하고, 전단살포에 대응한 제반 조치 감행을 위협하며 남북 간 긴장 고조

□ 대북전단 살포의 문제점

- 남한과 북한의 휴전상황 및 대북전단 살포의 군사행동성
 - 대북전단은 냉전시대 심리전의 도구이며, 과거 국방부에서 대북전단 살포를 전담한 이유 또한 대북전단 살포행위가 군사행동

- 이러한 군사행동에 대해 남북 정상 합의로 대북심리방송과 전단 살포를 중단했음에도 민간단체가 군사행동을 하는 것은 휴전상황에서 전쟁을 촉발할 수 있음
 - 대북전단 살포는 군사행동이기 때문에 전선지구엔 살포가 원칙이며 민간인 지구까지 살포하는 것은 원칙에 어긋남
 - 대부분 군사행동 전 전단살포 작업을 한다는 점에서 대북전단은 전쟁 전 경고와 같은 효과

- 민간단체에서 살포하는 대북전단은 기술력이 떨어져 많은 사고 발생 중
 - 이명박 정부 당시 대북전단이 제트기류를 타고 올라가 비행기 사고의 위험이 있었음

- 소수의 탈북민은 북한의 민주화를 위해 탈북한 것이 아니라 북한에서 중범죄나 북한 내에서 살기 힘든 사정으로 인해 탈북하기에 남한에 정착하기 위한 자금마련이 중요한 것으로 보이는 행동을 함
 - 이들은 대북전단을 돈과 명예를 얻는 ‘사업 아이템’으로 인식
 - 시제 대북전단을 날릴 때 목표지점에 따른 타이머 장착, 풍향 조사 등 정밀작업이 필요하나 이런 사전작업 없이 돈을 위해 날리는 퍼포먼스만 수행 중
 - 2020년 북한에서 대북전단을 받은 탈북민 증언에 의하면, 대북전단 내 가짜 미화 1달러가 들어있으며, 북한에서 가짜 미화는 통상의 절반가격으로 장마당에서 통용된다고 함

- 3만 4천명의 탈북민 중 상당수는 대북전단 뿌리는 것을 반대 중
 - 최근 대북전단 살포로 인해 남한 내 탈북민들이 회사에서 쫓겨나거나 취업률 감소

- 북한 내 탈북자 색출작업으로 탈북민 가족들의 생사가 위태로워짐

※ 대부분 탈북민들은 북한에서 실종, 사망처리 되어있음



○ 대북전단 살포로 인해 북한은 대북전단을 이유로 북한 인민들을 더 강력하게 통제하고 규제하고 있음

- 최근까지 북한주민 상당수가 남한의 라디오나 방송을 즐겨듣고 있었으나, '20. 5. 전 단살포 후 남한의 한류드라마, 영화, 노래 등에 대한 주민감시 대폭 강화

- 남한 내 탈북민들이 북한가족에게 송금한 돈이 북한에서반북활동의 '적성물'로 간주되어 북한 가족들이 그 돈을 사용하다 걸리면 북한에서 간첩으로 간주되고 처벌 중

조선민주주의인민공화국의 국제적 대 망신

이런 망측한 짓을,
김정은 장군님의
사모님이???
설마???

선군의 어머니
리설주 사모님께서서



출따 벗고
원로 료룡당간부들과
추잡한 부회영상을 찍어
외화벌이를 하셨다니?



그 사실을 말했다고
은하수 관현악단의
여성배우
9명을 공개총살?



은하수음악단과 황재산경음악단은
국가보위부가 완전히 해체에 버렸다?
이게 웬 말 인가?

조선의 거목한 존업을
이렇게 더럽혀도 되는 것인가?

죄 없는
9명의 예술인들이 아니라,

장군님 얼굴에 뜬살하고,
공화국의 위상을 땅바닥에 떨어뜨린
추잡스러운 리설주 사모님을
과감하게 총살하라.



- 대북전단 살포는 북한에 있는 인민들에게 남한 국민과 탈북민에 대한 적개심을 고조시킴
 - 북한 현지에서 대북전단을 본 한 군인 출신 탈북민은 ‘김일성 집안에 대해 욕한놈을 때려죽이자’, ‘체제를 때려 부수자는 게 말이 되냐’ 라며 불쾌감 표시함
 - 접경지역 남한 주민들이 접경지역에 거주 탈북민들에게 계란을 던지며 ‘북한으로 돌아가라’ 고 시위함

□ 북한인권 개선을 위한 방안

○ 국제사회 : 인도적 원조

- 인도적 원조는 “인간의 고통을 방지하고 완화하며”, “ 생명과 건강을 보호하고 인간에 대한 존중을 확보” 하는데 목적으로 하고 “그 어떤 차별도 없이” 제공 되는 것을 본질로 한다고 정의(ICJ, Nicaragua case)
- 미국의 니카라과에 대한 인도적 지원 부분이 콘트라 반군과 그 부양가족뿐만 아니라 니카라과 내의 모든 어려운 사람에 대한 지원이었다면 이것은 위법한 간섭이 아니라고 판결
- 북한주민(피해자)들을 인도적 지원 없이 방치하는 것은 i) 인간생명에 대한 위협과 인간의 품위에 대한 모욕을 구성하여 기본적 인권 침해를 구성하며, ii) 북한주민들에게는 인도적 지원을 요청하고 받을 권리가 있고, iii) 각 국가와 국제기구는 북한에게 인도적 지원을 제안할 권리가 있으며, iv) 각 국가와 국제기구는 북한의 동의를 조건으로 북한 내의 피해자들에게 인도적 지원을 제공할 권리가 있음(세계 국제법학술원 2003년 브뤼주회의의 ‘인도적 원조’ 결의 참조)
- 북한인권 문제에서 인도주의적 차원의 대북지원도 사회적 인권문제로 규정하며 포괄적 접근 필요

○ 한국의 경우 : 북한인권재단 출범

- 인권이 인류 보편적 가치라는 보편적 이론에 한반도 특수성이 반영된 독자적인 인권관에 대한 논리 구축 필요
- 우리 정부가 북한인권 개선을 위해 실질적인 노력을 기울이고 있으며 인권문제를 외면하지 않고 있다는 점을 강조할 필요 있음
- 현재 대북전단 살포가 인권과 민주주의 확산 차원을 넘어 생업 수단으로 활용되는 사례도 있다는 점을 감안하여 취약계층 지원 등 프로그램 검토 필요
- 특히, ‘북한인권’은 남한에서 북한주민들의 실질적 인권개선에 대한 논의보다 남북분단 상황이라는 특수성이 반영되어 정치적 공세화를 위한 도구로 활용되고 있는 측면이 있음
- 현 북한인권법에 따르면 북한이탈주민 인권은 배제됨

- 따라서 북한인권법의 ‘북한인권’의 범위를 ‘코리아 인권’으로 확대하여 한반도 전체의 북한사람들의 인권에 대한 개선 노력 필요

토론문

홍강철

탈북민단체 ‘통일중매꾼’ 대표

○ 통일중매꾼

- 남과 북의 화해와 협력, 평화로운 한반도를 위해 노력하는 남과 북의 민주시민들이 모인 단체
- 남녀의 백년가약을 맺어주는 중매꾼들처럼 외세에 의해서 둘로 갈라져서 반목질 시하는 남과 북의 화해와 협력의 ‘중매꾼’ 이 되려는 목적
- 대북전단살포는 민족의 화합과 한반도의 평화에 전혀 도움이 되지 않는다는데 대해서 기회가 있을 때마다 밝혀왔음

○ 대북전단과 표현의 자유

- 우리 민족의 화해와 협력에 전혀 도움이 되지 않음.
- 대북전단살포를 찬성하는 측은 “표현의 자유” 를 침해한다고 주장하고 있음.
- 대북전단은 포르노 수준의 합성사진들과 북의 최고수뇌부를 비난하는 내용, 깨알 같이 박아넣은 성경 말씀들로 꾸며져 있음. (예시: 故노무현 대통령이 북의 최고지도자 부인의 무릎을 베고 있는 합성사진 등)
- 본인의 경우라면?
- 북한 사람들을 보고는 “니들은 왜 하나님을 믿지 않냐, 정부가 탄압하기 때문에 믿지 않는 것이 아니냐” 고 이야기를 함.

- 남한 사람들 중에도 무신론자들이 많고, 신앙을 가지고 계시는 분들 모두가 개신교의 하나님을 믿는 건 아님. 그런데 그런 분들 보고는 아무 말도 하지 않음. 이유는 종교의 자유가 있기 때문.
- 대북전단에는 성경 말씀들을 깨알같이 박아넣어가지고 날려보냄.

○ 탈북민들의 삶에 끼치는 영향

- 대북전단은 남한에 정착해서 살고 있는 우리 탈북민들의 삶에도 엄청난 피해를 줌
- “탈북민” 하면 “대북전단” 과 연결이 됨.
- 대북전단을 날렸다는 기사가 나올 때마다 남한 분들은 탈북민들에게 “니들은 왜 복잡하게 노냐고, 북한민주화를 위해서 싸운다면 북한에 가서 싸우는 게 맞지 않냐고” .
- 몇 안 되는 대북전단을 날리는 탈북자들 때문에 탈북민 전체가 비난을 받음.
- 그리고 대북전단은 북한에 있는 우리 탈북민 가족들도 얼굴을 들고 다니지 못하게 됨.
- 작년에 대북전단 살포문제를 가지고 북한에서는 “민족반역자이며 인간쓰레기인 탈북자들을 찢어죽이자!” 는 구호를 들고 전국적인 군중집회를 벌였음. 그 군중집회는 북에 있는 수많은 우리 탈북민 가족들이 지켜보았음. 북에 있는 가족들은 남한에 있는 가족들과 전화를 할 때면 “너는 그런 일을 하지 말라” 고 말함.
- 한 탈북 여성의 사례: 브로커를 통해서 남한에 와서 처음으로 고향에 계시는 부모 형제들에게 송금. 그 집에서는 “쓰레기들의 돈은 받지 않아도 산다” 면서 거절.

○ 대북전단은 ‘심리전’

- 대북전단은 적에게 허위정보를 날리는 “심리전” 의 대표적 전쟁방식
- 남과 북은 정전상태
- 전쟁을 할 때는 “적” 을 교란하기 위해서 거짓정보들을 흘림.
- 그런데 대북전단에 있는 내용들은 국가보안법이 “적” 으로 규정한 북을 교란시키기 위해서 보내는 가짜정보라기보다 “북” 의 최고지도부를 신임하게 만드는 정보들임
- 대북전단은 김정은위원장의 사진을 걸고 “잔인한 살인 독재자 김정은”, “골목대장 김정은”, “국제 고아 김정은”, “세계 왕따 김정은” 으로 시작

○ 허위 정보를 담은 대북전단

- 북한은 2009년 12월 기준으로 161개국과 수교중 (2001년 당시 138개국였던 것이 핵문제라는 변수가 있었음에도 23개국이 늘어남), 북한의 국가적 명절에는 다른 나라의 국가수반들과 당대표들이 축전들을 보냄(2021년 9월 9일, 국경절을 맞으면서 영국의 엘리자베스 2세 여왕이 축전을 보냄). 이런 상황에서 “세계 왕따”라고 함.
- 대북전단의 경우에는 북의 체제를 비난하는 내용이라는 건 누구나 알고 있는 문제
- 때문에 대북전단의 내용을 믿지 않기도 하지만 그중에 어느 한가지라도 사실이 아닐 경우에는 대북전단의 내용 전부를 거짓이라고 판단하는 겁

○ 대북전단은 실제로 북한에 이르는가?

- 대한민국은 겨울철에는 북서풍 또는 북동풍이 불고, 여름철에는 남동풍 또는 남서풍. 때문에 대북전단은 북으로 날아가지도 않습니다.
- 그래서 북으로 날려보냈다는 대북전단이 의정부의 개인 사택 지붕에 떨어지고, 광주의 남한산성의 등산로에 살포되고, 홍천의 개울가에 걸리기도
- 북으로 날아간다고 해야 군사분계선 북측 지역에 떨어짐
- 그래서 군사분계선 북측 지역에 사는 사람들만 봄.
- 그 사람들도 대북전단에 세균들이 묻어들어온다고 교양받았기 때문에 대북전단을 주울 때도 “탐침”이라고 부르는 쇠꼬챙이로 대북전단들을 췌서 태워버림.

○ 현재 대북전단의 실체

- 대북전단은 대북전단을 살포하는 이들의 “돈벌이” 수단
- 대북전단 한 개의 원가는 10만~12만원
- 그런데 그 원가를 150만원, 200만원으로 부풀려 공함.
- 그리고 대북전단은 미국의 NED와 개신교 단체들, 개인들로부터 받은 후원금으로, 대북전단을 날리는 사람들의 가족들끼리의 일종의 ‘패밀리 비즈니스’

○ 이외 대북전단의 피해

- 군사분계선 지역에서 근무하는 국군 장병들과 그 지역에서 삶의 터전을 가꿔가고 있는 국민들에게도 막대한 피해
- 대북전단은 청정지역인 군사분계선 일대를 쓰레기장으로 만듦.
- 작년에는 해양쓰레기로 죽은 바다거북의 내장에서 대북전단이 발견되기도.

○ 결론