

대북전단 금지법 대안 마련

윤주진 자유기업원 정책전문위원

주소: 서울특별시 영등포구 국회대로62길 9 산림비전센터 7층

TEL : 02-3774-5000 / fax : 0502-797-5058 / E-mail : cfemaster@cfe.org

“표현의 자유 침해” 위험 결정 난 대북전단 금지법, 대안 마련 필요

- 문재인 정부와 민주당, 북한의 대북전단 중단 압박에 금지법 강행 처리
- 대북인권단체 헌법소원 제기해 끝내 위험결정…“표현의 자유 침해, 과잉금지 원칙 등 위배”
- 북한 주민에 외부 소식 알리는 활동은 허용하되 안전성도 담보하는 대안 법령 마련 필요

❖ 자유기업원은 2024년 총선을 앞두고, 경제·기업 분야를 비롯해 정치·사회·교육·문화·외교안보에 이르는 다양한 분야에 걸쳐, 22대 국회가 자유주의 가치에 입각하여 추진해야 할 22대 입법 과제를 선정해 제안합니다.

들어가며

2023년 9월 26일, 헌법재판소는 이른바 ‘대북전단 금지법’ 대해 위헌 결정을 내렸다. 대북 인권 활동을 전개하는 시민단체가 헌법소원을 제기한 지 2년 10개월 만에 나온 결정이다. 이로써, 문재인 정권에서 최초로 도입된 대북전단 살포 금지는 법적 근거를 상실했다.

문재인 정부가 이 제도를 추진한 배경에는, 대북전단 살포에 따른 북한의 대남 위협이 접경지역의 안보불안을 조장한다는 이유도 작용했지만, 그보다는 본질적으로 유화적 대북정책의 일환으로 북한의 요구 사항을 일부 수용한 결과라는 해석이 다수다. 그러나 대북전단 금지법은 국내에서는 물론, 국제사회에서 광범위한 비난과 논란의 대상이 됐다.

결과적으로, 대북전단 금지법은 실효성이 사라졌고 경찰은 대북전단 살포 행위를 더 이상 단속하거나 처벌할 수 없게 됐다. 위헌 결정이 내려진 상태이므로 즉각 법 개정이 필요한 상황이다. 이 보고서는 대북전단 금지법이 자유주의적 관점에서 어떤 문제가 있었으며, 어떠한 방향으로 대북전단 살포의 자유와, 접경지역 주민 불안 해소를 동시에 달성할 수 있을지 살펴보고자 한다.

주요 현황과 현행 제도의 문제점

대북전단 금지법은 「남북관계 발전에 관한 법률」 제24조와 25조의 내용을 일컫는다.

제24조(남북합의서 위반행위의 금지) ① 누구든지 다음 각 호에 해당하는 행위를 하여 국민의 생명·신체에 위해를 끼치거나 심각한 위험을 발생시켜서는 아니 된다.

1. 군사분계선 일대에서의 북한에 대한 확성기 방송
2. 군사분계선 일대에서의 북한에 대한 시각매개물(게시물) 게시

3. 전단등 살포

② 통일부장관은 제1항 각 호에서 금지된 행위를 예방하기 위하여 필요한 경우에는 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장에게 협조를 요청할 수 있다. 이 경우 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 특별한 사유가 없으면 협조하여야 한다.

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.
- ② 제1항의 미수범은 처벌한다.

□ 법안 추진 경과와 과정

문재인 정부 출범 전에도 북한은 지속적으로 대북전단 살포에 대해 매우 적대적인 입장을 드러내며 금지 조치를 반복적으로 요청해왔다. 노무현 정부 당시에는 정부가 대북 전단 살포를 중단해줄 것으로 시민단체에 촉구한 사례도 있으며, 이명박 정부에서도 ‘민간단체 피라’가 개성공단 사업 등 남북 교류 협력에 지장을 준다고 법률검토에 착수한 바도 있다. 이후 천안함 폭침 사건이 발발하고, 그 후로 박근혜 정부까지 남북 관계가 경색 국면을 이어오면서 국내 북한인권 단체의 대북전단 살포 활동은 더욱 활발해졌다. 북한은 대북전단 살포 금지 없이는, 남북대화는 기대할 수 없는 강경한 입장으로 정부를 압박했다.

대북전단 살포가 접경지역 주민과 개성공단 입주 기업 및 근로자의 신변 불안을 조장한다는 문제의식에는 비교적 여야가 두루 공감대를 형성해왔다. 2015년 1월, 국회 외교통일위원회는 ‘남북 당국 비방·중상 중단 합의 이행 촉구 결의안’을 채택한 바 있다. 다만, 대북전단 전체에 대한 자제인지, 일부 위험성이 있는 전단인지에 대해서는 여야가 의견이 갈렸다.

대북전단 금지법이 새로운 국면을 맞이한 시점은 문재인 정부 출범 직후다. 문재인 대통령은 취임 직후인 2017년 8월, 민간단체의 대북전단 살포를 막을 수 있는 방법을 찾아보라고 참모진에게 지시했다. 당시 야당인 자유한국당은 ‘북한 눈치보기’라며 즉각 반발했다. 여야 이견으로 교착상태를 거듭하던 대북전단 금지법은, 2020년 더불어민주당 등 범여권 세력의 21대 총선 압승 이후 본격적으로 입법 논의가 시작됐다. 바로 김영정 북한 노동당 제1부부장의 담화가 그 도화선이 됐다.

“지난 5월 31일 《탈북자》라는 것들이 전연일대에 기여나와 수십만장의 반공화국피라를 우리측 지역으로 날려보내는 망나니짓을 벌려놓는데 대한 보도를 보았다. 문제는 사람값에도 들지 못하는 쓰레기들이 함부로 우리의 최고존엄까지 건드리며 《핵문제》를 걸고 무엄하게 놀아댄 것이다.

(중략)

지금 남조선당국은 이제야 피라살포를 막을 법안을 마련하고 검토중이라고 이전보다는 어느 정도 진화된 수법으로 고단수의 변명을 늘어놓고있는데 그렇다면 결국 그런 법안도 없이 군사분계선지역에서 서로 일체 적대행위를 중단하자는 군사분야의 합의서에 열령뚱뚱 서명하였다는 소리가 아닌가.”

- 2020년 6월 5일 김영정 노동당 제1부부장 -

김 부부장은 ‘법안 마련’을 명시적으로 주문했다. 직후, 문재인 정부 국방부는 전단살포 중단 필요성을 강조하고, 통일부가 법률안 준비를 발표했다. 통일부는 대북전단 살포 단체에 대한 경찰 수사를 의뢰했으며, 인천광역시·경기도 등은 행정적으로 전단 살포 단체의 접경지역 출입 금지 조치를 내린다.

여당인 더불어민주당은 법안 처리에 속도를 냈다. 2020년 12월 2일, 야당이 반발하는 가운데 외교통일위원회에서 단독으로 법안을 처리했고, 12월 8일 법사위를 통과했다. 야당인 국민의힘이 필리버스터 등으로 법안 저지에 나섰으나 같은해 12월 14일, 대북전단 금지법은 본회의에서 가결됐다.

□ 헌법재판소가 밝힌 대북전단 금지법의 문제점

자유북한운동연합 등 관련 27개 시민단체는 법안 통과 직후인 같은 해 12월 29일, 대북전단 금지법에 대해 헌법소원을 제기했다. 그리고 2023년 9월 26일, 헌법재판소는 7:2로 위헌결정을 내린다. 헌법재판소의 위헌 결정문은, 대북전단 금지법이 어떻게 자유민주적 기본 질서를 바탕으로 하는 헌법 정신과 가치를 위반하고 있는지 상세하게 기술하고 있다.

현재는 대북전단 살포를 금지하고 처벌하는 경우, 그만큼 북한의 적대적 조치가 유의미하게 감소하고, 그로 인해 접경지역 주민의 안전이 확보되며, 나아가 남북 간 평화통일 분위기가 조성된다고 단언할 수 없다는 점을 설명한다.

한편 표현의 자유 제한은 매우 중대한 것이라며, ‘표현의 자유는 개인적인 차원에서는 자유로운 인격 발현의 수단임과 동시에 합리적이고 건설적인 의사 형성 및 진리발견의 수단이 되며, 국가와 사회적인 차원에서는 민주주의 국가와 사회의 존립과 발전에 필수불가결한 기본권’으로 규정하고 있다.

그러면서 “정권 유지를 위하여 외부로부터의 정보 유입과 내부의 정보 유통을 엄격히 통제하고 있는 북한 체제의 특성을 고려하면, 행위자들의 입장에서 북한 주민들에게 외부세계의 발전상을 알리고 북한 정권의 모순을 비판하는 의견을 표명하는 것은 매우 절실하고 인격실현에 직결된다고 할 수 있으며, 민주주의 국가인 우리나라에서는 반드시 허용되어야 한다”고 판시하였다. 종합적으로 살펴보면 표현의 자유를 침해함으로써 얻는 공익적 효과는 적은 반면, 중대한 기본권인 표현의 자유를 과도하게 침해하고 있다는 판단이다.

전면 금지 조치의 문제점에 대해서 지적했다. 일부 재판관의 위헌 의견에 따르면, 접경지역 주민의 생명과 신체의 안전 보장을 위해서, 반드시 형벌권을 행사하지 않더라도 ‘사전 신고제’, ‘현장 대응’을 통해 적절히 전단살포 행위를 관리, 통제하여 접경지역 안전 보장이라는 입법 목적을 달성할 수 있다는 논리다. 대북전단 금지법이 형사처벌 조항까지 마련한 것에 대해 ‘형벌의 보충성과 최후수단성’ 원칙에 부합하지 않는다고 결정하였다.

기존 입법 논의 및 대안

대북전단 금지법에 대한 헌법재판소 위헌 결정 후 통일부는 빠른 시일 내에 법 개정예 착수하겠다는 뜻을 밝혔다. 아울러 대북전단 금지법 하위 행정규칙인 통일부 내부 ‘해석 지침’을 폐지했다. 국회에서의 대북전단 금지법 폐지를 위한 남북관계발전법 법률 개정 시도는 다음과 같다. 권영세 의원이 대표발의한 개정안이 가장 폭넓은 개정 내용을 담고 있다.

시기	대표발의 의원	내용	비고
2020. 12. 29	지성호 의원	• 대북전단 금지 조항 삭제	현재 결정 전
2023. 10. 06	윤상현 의원	• 대북전단 금지 조항 삭제	현재 결정 후
2023. 10. 20	권영세 의원	• 대북전단을 포함, 군사분계선 일대 대북 확성기 방송, 시각 매개물 게시 금지 조항도 삭제	

헌법재판소의 위헌 결정에 따라 대북전단 금지법은 사실상 폐지 수순을 밟을 수밖에 없다. 사문화된 법 조항을 삭제하는 남북관계발전법 개정은 불가피한 과제다. 법 개정을 계기로 헌법상 자유권적 기본권을 침해하지 않는 범위 내에서 실효성과 안전성을 모두 충족하는 대안을 마련하는 것이 장기적으로 대북전단 살포 등 북한인권 운동을 둘러싼 정치적 논란을 해소하는 방안이라고 할 수 있다.

1) 전단 외 다양한 북한 주민 정보전달 수단에 대해서는 원칙적 허용이 필요

헌법상 휴전선 북방 지역은 북한이 불법적으로 점령한 미수복 지역으로서, 북한 주민은 엄연한 대한민국 국민의 지위를 갖고 있다. 따라서 북한 주민에게 북한 지배세력의 실상과 문제점을 같은 국민으로서 전파하는 것은 엄연히 표현의 자유에 해당되며, 이를 원칙적으로 금지하는 것은 과잉 입법에 해당된다.

단순히 전단의 살포 행위만 허용할 것이 아니라, 다양한 방법에 의한 북한 주민과의 소통 행위에 대해서도 원칙적 허용이 전제되는 것이 자유민주 체제에 부합하는 조치라고 할 수 있겠다.

2) 실효성과 안전성 모두 충족하는 대북 인권 활동 유도 필요

전단과 대북확성기 방송 외에도 북한 내부에 외부 정보를 공급, 유통시킬 수 있는 수단은 다양하다. 북한 내부 장마당에서 한국 드라마와 뉴스 등이 담긴 USB 등이 보편적으로 거래되고 있다는 소식은 이미 익숙하다. 한편, 전단 살포는 실제 북한 지역 주민에 전달될 확률이 낮아 실효성이 떨어진다는 분석도 존재한다. (이에 대해서 대북인권단체는 거칠게 반발하고 있으므로 선부른 판단은 어렵다.)

접경지역 주민의 안보 불안도 배제할 수만은 없는 현실이다. 2020년 6월 경기도민을 대상으로 실시한 여론조사에 따르면 응답한 도민 71%가 대북전단 살포 중단에 찬성했고, 전단 살포가 생명과 안전에 위협이 된다는 응답도 59%에 달했다. 북한에 의한 안보상 위협 외에도, 전단을 살포하려는 단체와 이를 제지하거나 관리하려고 하는 경찰 간의 충돌로 인한 지역 주민의 스트레스도 큰 편으로 분석된다.

원칙적으로 대북 전단 살포를 허용하되, 신고제로 운영하여 국민 생명·안전에 심각한 위해를 끼치거나 공공 복리를 현저히 해친다고 판단하는 경우에 한해 당국이 신고 수리를 거부할 수 있도록 입법 여지를 남겨두는 것도 방안이 될 수 있다. 이는 헌법재판소가 대북전단 금지법 위헌결정을 내리면서 ‘덜 침익적인 수단’의 필요성을 언급한 것과도 일맥상통한다.

대북전단 금지법은 문재인 정부에서 단기적 남북관계 개선을 위해 과도하게 밀어 붙인 법으로 결국 위헌 판단을 받았다. 대북전단 살포에 대한 찬반 여부를 떠나, 그 행위의 자유 자체는 막을 수 없다. 표현의 자유 침해, 사전 검열은 헌법상 성립 불가능하다. 진정으로 북한 주민에게 자유를 알릴 수 있는 적절한 수단에 걸맞는 법령 준비가 22대 국회에서 반드시 필요하다.