

# 66

**긴급진단**

**대북전단과 남북관계:  
쟁점과 해법**

2020. 6

**IFES** 통일전략포럼 자료집  
2020-1 (No. 66)



경남대학교 극동문제연구소



**IFES 통일전략포럼 자료집**  
2020-1 (No. 66), 2020. 6

**긴급진단**

**대북전단과 남북관계: 쟁점과 해법**

- 사 회 : 이 관 세(경남대 극동문제연구소장)
- 발 표 : 권 태 준(법무법인 공존 변호사)  
이 정 철(숭실대 교수)
- 토 론 : 선 병 주(법무법인 명석 변호사)  
이 종 주(통일부 인도협력국장)  
양 무 진(북한대학원대 교수)  
김 동 엽(경남대 극동문제연구소 교수)
- 일 시 : 2020년 6월 18일(목), 14:00~16:30
- 장 소 : 경남대 극동문제연구소 정산홀



I F E S

**경남대학교 극동문제연구소**



# 목 차

I. 주제발표 .....	5
1. 대북전단을 둘러싼 법적 쟁점과 해법 • 7 권태준(법무법인 공존 변호사)	
2. 대북전단과 남북-북미관계 전망: K-평화모델로의 길 • 21 이정철(송실대 교수)	
II. 토론 .....	37
1. 대북전단의 법적 쟁점과 해법 • 39 선병주(법무법인 명석 변호사)	
2. 대북전단 및 물품 등 살포 관련, 법적 대응 배경 및 추진방향 • 53 이종주(통일부 인도협력국장)	
3. 대북전단 이전과 이후 북한의 태도 변화 및 우리의 대응방안 • 55 양무진(북한대학원대 교수)	
4. 대북전단 살포문제의 군사안보적 관점 • 69 김동열(경남대 극동문제연구소 교수)	
※ 통일전략포럼 보고서/자료집 발간 목록 .....	79
※ 회원가입 안내 .....	93



## I . 주제발표

대북전단을 둘러싼 법적 쟁점과 해법  
권태준(법무법인 공존 변호사)

대북전단과 남북-북미관계 전망: K-평화모델로의 길  
이정철(송실대 교수)





## 요약

# 대북전단을 둘러싼 법적 쟁점과 해법

권 태 준

(법무법인 공존 변호사)

- 김영정 북한 노동당 제1부부장의 2020. 6. 4.자 담화를 통하여 대북전단 살포행위에 관한 논란이 촉발되었으며, 이후 북한은 노골적으로 대남 적대적 입장을 보이고 있음.
- 법원은 과거 대북전단 살포행위에 관한 표현의 자유를 인정하면서도, 대북전단 살포행위가 접경지역 주민들의 생명, 신체에 대한 급박하고 심각한 위협을 발생시키므로, 경찰관직무집행법 등에 따라 이를 제지하는 것이 정당하다는 취지로 판결한 바 있음.
- 대북전단 살포행위가 '승인받지 않은 물품의 대북 반출'이라는 통일부 논리에 형식적인 문제는 없는 것으로 판단되나, 통일부가 위와 같은 이유로 전단살포행위를 문제삼은 전례도, 형사처벌 전례도 없어 논란 → 사법부 판단 필요
  - 경기도는 재난안전법을 적용하여 접경지역을 위험지역으로 적용하겠다는 입장을 밝혔는바, 접경지역 군사도발로 인하여 화재·폭발 등 인명·재산피해가 발생할 우려를 고려하면 경기도의 재난안전법 적용은 타당한 것으로 판단됨.

- 현행법상 전단살포 행위 자체를 금지할 근거는 불충분한바, 대북전단 관련 북한의 군사도발은 우리 사회공동체의 입장에서 통제 가능한 변수이며, 따라서 대북전단 살포행위를 금지할 형사정책적 필요성은 충분함.
- 북한 인권운동에 관한 사상과 표현의 자유는 존중되어야 하나, 이는 법제도가 접근할 수 없는 영역은 아님.
- 접경지역 주민들에게 발생하는 피해를 고려하여, 접경지역에서 대북전단 살포행위를 금지하는 법률의 마련이 필요함.

## 대북전단을 둘러싼 법적 쟁점과 해법

권 태 준

(법무법인 공존 변호사)

### 1. 대북전단 논란

#### 가. 배경

- 북한은 과거부터 군사분계선 인근 지역에서의 선전활동에 대해 예민하게 반응하여 왔으며, 이에 남북간에 2004. 6. 4. 「서해해상에서 우발적 충돌 방지와 군사분계선 지역에서의 선전활동 중지 및 선전수단 제거에 관한 합의서」가 체결되기도 하였음.
- 과거 일부 탈북자단체들의 대북전단 살포행위가 확대되자, 북한은 2012. 10. 19. “임진각과 그 주변에서 사소한 삐라살포 움직임이 포착되는 즉시 서부전선의 경고 없는 무자비한 군사적 타격이 실행될 것”이라고 위협한 바 있으며,<sup>1)</sup> 2014. 10. 10. 경기 연천군 대북전단 살포행위에 대응하여 군사분계선 이남

1) 연합뉴스, 北 “‘삐라살포’ 임진각에 군사적 타격” 위협(종합), 2012. 10. 19. (2020. 6. 15. 방문) <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20121019141100014>>.

약 5km 지점으로 고사포를 발사하기도 하였음.)<sup>2)</sup>

- 김여정 북한 노동당 제1부부장은 2020. 6. 4. 「스스로 화를 청하지 말라」라는 제목의 담화를 통하여, 판문점선언과 군사합의서에도 불구하고 일부 탈북자단체의 대북전단 살포행위가 계속되고 있다는 점을 비난하며, 당국 차원의 대책마련을 촉구
  - 북한은 위 담화문 발표 이후 연일 남측에 대하여 노골적으로 적대적인 태도를 드러내고 있음.

- 2020. 6. 5. 통일전선부 대변인 담화, 남북공동연락사무소 폐지 예고
- 2020. 6. 6. 조선중앙통신, 대북전단 살포 규탄 대규모 군중집회 보도
- 2020. 6. 9. 12:00 남북간 통신연락채널 폐기
- 2020. 6. 12. 장금철 통일전선부장 담화, “남조선당국에 대한 신뢰는 산산조각이 났다”
- 2020. 6. 13. 김여정 제1부부장 담화, “북남공동연락사무소가 형체도 없이 무너지는 비참한 광경을 보게 될 것 … 다음번 적대행동의 행사권은 우리 군대 총참모부”

## 나. 대북전단의 내용과 살포 방식

- 과거 대북전단이 체제선전, 심리전을 위한 전단이었다면, 최근의 대북전단은 북한 지도부를 비난하는 내용이 주를 이루고 있음.)<sup>3)</sup>

---

2) 연합뉴스, 北, 대북전단 향해 고사총 발사…軍, 기관총 대응사격(종합2보), 2014. 10. 10. (2020. 6. 15. 방문) <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20141010189853043>>.

3) 노컷뉴스, 남북소통 끊은 대북 ‘삐라’ …무슨 내용 담았길래, 2020. 6. 10. (2020. 6. 15. 방문) <<https://www.nocutnews.co.kr/news/5358404>>; 이데일리, 김여정이 질색한 대북전단 내용, “핵XXX 김정은”, 2020. 6. 9. (2020. 6. 15. 방문) <<https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=02384566625800080&mediaCodeNo=257>>; 한국경제, 김여정이 대노한 ‘대북전단’ 내용 뭐길래?, 2020. 6. 4. (2020. 6. 15. 방문) <<https://www.hankyung.com/politics/article/2020060499367>> 등을 참조하여 작성.

- 최근 김여정 담화에서 언급된 대북전단은 2020. 5. 31. 김포시 월곶리, 성동리에서 발송된 것으로, 이날 “새 전략핵무기 쏘겠다는 김정은”이라는 제목의 대북전단 50만 장, 소책자 50권, 1달러 지폐 2천 장, SD카드 1천 개가 대형 풍선 20개에 매달려 날아감.
- 자유북한운동연합이 2020. 6. 5. 파주에서 살포를 시도하다가 포기한 전단에는 “핵 미치광 김정은 놈 때려부셔요”이라는 기제가 포함되어 있으며, 이전에도 아래와 같은 기제가 포함

- 김정은의 거짓 대화공세, 위장 평화공세에 속지 말자
- 평화의 스포츠장을 전쟁, 전투 3무장으로 파괴한 악당 김정은, 이게 ‘우리민족끼리’인가?
- 굶주린 인민의 피땀으로 핵 로켓트 도발에 미쳐버린 김정은을 인류가 규탄한다
- 만형 김정남을 잔인하게 살해한 인간백성 김정은

#### ○ 대북전단 살포 방식의 기술적 진화과정<sup>4)</sup>

- 대북전단 살포가 막 시작됐던 2000년대 초반에는 일반 헬륨 풍선에 A4용지 3~4장을 매달아 날리는 것이 전부였음.
- 2005년 무렵부터 커다란 비닐풍선에 수소가스를 넣어 띄우기 시작하였으며, 이때부터 한 번에 5~10만 장의 전단을 날릴 수 있게 됨. 물에 젖지 않고 잘 찢어지지 않는 필름지를 사용한 것도 이때부터임.

4) 나무위키, 대북전단, 최종수정 2020. 6. 15. 10:04 (2020. 6. 15. 방문) <<https://namu.wiki/w/대북전단>>; 조선비즈, 비닐코팅 전단에서 GPS드론까지… ‘대북삐라’ 기술의 진화, 2020. 6. 7. (2020. 6. 15. 방문) <[http://biz.chosun.com/site/data/html\\_dir/2020/06/07/2020060700091.html](http://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2020/06/07/2020060700091.html)>; 주간조선, 김여정까지 들먹인 대북삐라 ‘살포기술의 진화’, 2020. 6. 8. (2020. 6. 15. 방문) <<http://weekly.chosun.com/client/news/viw.asp?ctcd=C02&nNewsNumb=002611100025>> 등을 참조하여 작성.

- 2008년 무렵부터 기계식 타이머 장치를 도입하여, 시한이 되면 자동으로 내용물이 아래로 떨어도록 장치함.
- 2010년대 이후부터 GPS를 장착하여, 전단이 어느 지역에서 살포되는지 위치추적도 가능한 단계에 이르렀으며, 최근에는 드론을 이용한 전단살포도 거론되고 있음.

#### 다. 대북전단 살포행위를 둘러싼 논란

- 대북전단 살포행위를 옹호하는 측에서는, ‘표현의 자유가 보호되어야 하며, 오히려 대북전단 살포행위에 대응하는 북한의 군사도발이 비난의 대상으로 되어야 한다’고 주장
- 그러나 서해5도, 강화군, 파주, 철원 등 접경지역을 중심으로, 대북전단 살포행위로 인한 북한의 군사도발이 현지 주민들의 안전에 위협이 된다면 이를 물리적으로 제지하는 상황이 반복

## 2. 관련 판결

### 가. 사건의 배경

- 탈북자 이 모씨는 2005년 중순경부터 대북전단을 다량으로 날릴 수 있는 대형풍선을 발명하여 수만 장 이상의 대북전단을 날리기 시작함.
- 북한은 이 씨의 대북전단 살포 이후 군사실무회담, 장성급회담 및 전통문 등을 통하여 대북전단 살포에 대하여 항의

- 북한은 '대북전단을 날리는 행위에 대해 우리 정부가 동조하고 있다'고 하면서 대북전단이 북으로 들어올 경우 도발지점을 조준, 타격하겠다고 지속적으로 위협
- 이 씨가 2014. 10. 10. 경기 연천군 인근에서 대북전단을 실은 풍선을 대량으로 살포하기 시작하자, 북한군이 고사포를 쏘아 그 포탄이 경기 연천군 인근 민통선에 떨어졌고, 우리 육군 28사단이 이에 대하여 대응사격을 하였음.

○ 접경지역 군대, 경찰은 아무리 늦어도 2007. 무렵부터 설득, 권유, 권고, 안내문 제시로 대북전단 살포계획을 알게 된 인근 주민들의 항의, 가스차량 봉쇄 등의 방법으로 이 씨의 대북전단 살포행위를 제지하여 왔음.

- 그러한 제지의 방법으로, 군인이 2014. 5. 2. 포천시 소재 이 씨의 자택에 방문하여 전단지를 가지고 나오거나, 형사가 2011. 3. 23. 가스회사에 게 전화하여 '이 씨가 고압가스 관리규칙을 준수하지 않는다. 이 씨에게 가스를 판매하지 말아달라'라고 권유하는 방법이 사용되기도 함.

○ 이에 이 씨는 2014. 6. 5. 의정부지방법원에 대한민국을 상대로 '공무원들이 대북전단을 날리는 행위를 위법하게 제지하는 등 표현의 자유를 침해하였다'며 정신적 고통을 이유로 위자료 5,000만 원을 청구하는 소송을 제기함.

## 나. 법원의 판단

### 1) 제1심: 의정부지방법원 2015. 1. 6. 선고 2014가단109976 판결

○ 제1심 법원은 대북전단 살포행위를 제지한 군인, 경찰공무원들의 행위가 위법하지 않다는 전제 하에 원고의 청구를 전부 기각

- 대북전단 살포행위는 원고의 표현의 자유에 속한 것으로서 그 자체는 표현의 자유를 실현하기 위한 적법한 의사표시의 한 방법이라 할 것이고, 피고로서도 이를 원칙적으로 제지할 수 없다.
- 그러나 대북전단을 실은 대형풍선을 날리는 지역 혹은 대북전단을 실은 대형풍선이 휴전선을 지나가는 지역 부근에 사는 국민들의 생명, 신체에 대한 급박하고 심각한 위험을 발생시킨다.
- 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.

\* 제지 정당화 근거: 경찰관직무집행법 제5조, 5) 민법 제761조 제2항<sup>6)</sup>

---

5) **경찰관직무집행법 제5조(위험 발생의 방지 등)** ① 경찰관은 사람의 생명 또는 신체에 위해를 끼치거나 재산에 중대한 손해를 끼칠 우려가 있는 천재(天災), 사변(事變), 인공구조물의 파손이나 붕괴, 교통사고, 위험물의 폭발, 위험한 동물 등의 출현, 극도의 혼잡, 그 밖의 위험한 사태가 있을 때에는 다음 각 호의 조치를 할 수 있다.

1. 그 장소에 모인 사람, 사물(事物)의 관리자, 그 밖의 관계인에게 필요한 경고를 하는 것
2. 매우 긴급한 경우에는 위해를 입을 우려가 있는 사람을 필요한 한도에서 억류하거나 피난시키는 것
3. 그 장소에 있는 사람, 사물의 관리자, 그 밖의 관계인에게 위해를 방지하기 위하여 필요하다고 인정되는 조치를 하게 하거나 직접 그 조치를 하는 것



2) 항소심: 의정부지방법원 2015. 10. 8. 선고 2015나50546 판결

- 이 씨는 제1심 판결에 대해 항소하며, ‘자신은 다른 단체들과는 달리 비공개로 활동하여 왔으며, 대북전단을 살포함에 있어 야간에 비닐로 만들어진 풍선을 이용하여 북한이 이를 탐지할 수 없도록 해 왔다. 자신의 대북전단 살포행위와 2014. 10. 10.에 일어난 북한의 고사포 공격 등과 같은 북한의 도발행위 사이에는 인과관계가 없다’는 취지로 주장
- 항소심 법원은 이 씨의 대북전단 살포행위와 북한의 도발행위 사이에 인과관계가 없다는 점을 인정하기에 부족하다고 판단하여 항소 기각
  - 이 씨가 야간에 비닐풍선을 날린다고 하더라도, 날리는 풍선의 개수와 크기, 횡수를 고려할 때 그 대형풍선이 휴전선 부근의 북한 군인 등에게 발견될 가능성이 높아 보인다.

3) 상고심: 대법원 2016. 2. 25. 선고 2015다247394 판결(심리불속행 기각)

다. 이 판결의 시사점과 한계

- ‘탈북자단체의 접경지역 대북전단 살포행위’와 ‘북한 군사도발’

- 
- 6) 민법 제761조(정당방위, 긴급피난) ① 타인의 불법행위에 대하여 자기 또는 제삼자의 이익을 방위하기 위하여 부득이 타인에게 손해를 가한 자는 배상할 책임이 없다. 그러나 피해자는 불법행위에 대하여 손해의 배상을 청구할 수 있다.  
② 전항의 규정은 급박한 위난을 피하기 위하여 부득이 타인에게 손해를 가한 경우에 준용한다.

사이의 인과관계를 법원이 인정

- 접경지역 주민들의 안전을 위한 경찰, 군대의 대북전단 살포 제지행위는 경찰관직무집행법 제5조 제1항과 민법 제761조 제1항에 따라 적법하다는 점이 확인됨.

\* 즉, 이 판결의 내용대로라면 접경지역 주민들의 안전과 관련된 경우 전단 자체 뿐만 아니라 관련 물품(SD카드 등)의 살포도 적법하게 제지 가능

○ 그러나 이 판결로 접경지역 대북전단 살포행위 자체가 금지된 것은 아님.

- 이 판결 이후로도 일부 탈북자단체들은 접경지역에서 대북전단 살포행위를 계속하였고, 접경지역 주민들이 이를 제지하는 상황이 반복

### 3. 최근 대북전단 관련 정부의 법적 대응과 쟁점

#### 가. 정부의 법적 대응

○ 통일부는 2020. 6. 11. 서울지방경찰청에 자유북한운동연합(대표 박상학)과 큰샘(대표 박정오)의 대북전단, 물품 및 페트병 살포행위에 대하여 남북교류협력에 관한 법률(이하 ‘교류협력법’), 공유수면 관리 및 매립에 관한 법률, 항공안전법 등 위반 의심이 있다고 보고 수사의를뢰

- 이와 별도로 위 두 단체에 대하여 법인설립허가 취소 절차에 착수

- 경기도는 2020. 6. 12. 대북전단 살포금지 대책을 발표: △일부 접경지역에 대한 위험구역 지정과 대북전단 살포자 출입금지 △차량이동, 가스주입 등 대북전단 살포 전 준비행위에 대한 제지와 불법행위 사전 차단 △경기도 특별사법경찰단을 통한 단속과 수사, 고발 등 강력 조치

## 나. 정부의 법적 대응에 관한 쟁점

- 대북전단 살포행위를 교류협력법상 ‘승인받지 않은 물품의 대북 반출’이라고 볼 수 있는지 여부에 대한 논란이 있음.
  - 교류협력법상 ‘반출’이란 “매매, 교환, 임대차, 사용대차, 증여, 사용 등을 목적으로 하는 남한과 북한 간의 물품 등의 이동”을 말하며(제2조 제2호), 물품을 반출하려는 사람은 통일부장관의 승인을 받아야 함(제13조 제1항).
    - \* 만약 이를 어겨 승인을 받지 아니하고 물품을 반출할 경우 3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금에 처하게 되며 (제27조 제1항 제3호), 실제 반출에 이르지 못하더라도 처벌됨(미수범 처벌, 제27조 제2항).
  - 대북전단 살포행위는 전단 및 각종 물품을 북한 지역으로 반출하는 행위라고 볼 수 있으며, 따라서 이에 대해 통일부장관의 승인이 필요하다는 입장 자체는 적어도 형식적으로는 타당한 것으로 보임.
  - 다만 통일부가 ‘대북전단 살포행위는 승인받지 않은 물품의 대북 반출’이라는 이유로 이를 수사의뢰하였다거나 형사처벌이 이루어진 사례는 없었던 것으로 보이며, 그렇다고 이와 반대되는 어떠한 공적 견해표명이 있었다거나 또는 그러한 견해표명

으로 해석될 수 있는 다른 사정이 있었다고 보기도 어려움.

- 결국, 대북전단 살포행위를 교류협력법상 ‘승인받지 않은 물품의 대북반출’이라고 볼 수 있는지에 대한 논란을 매듭짓기 위해서는 사법부의 판단이 필요한 상황

○ 대북전단 살포행위에 관한 「재난 및 안전관리 기본법」(이하 ‘재난안전법’) 적용 가능성

- 접경지역에 북한의 군사도발에 따라 화재·폭발 등으로 인하여 인명 또는 재산피해가 발생한다면, 이는 재난안전법 제3조 제1호 나목, 같은 법 시행령 제2조 제1호7)에 따른 ‘사회재난’에 해당한다고 볼 수 있음.
- 그리고 대북전단 살포행위와 북한의 군사도발 사이에 인과관계가 있다는 점은 명백하며, 앞서 본 사법부의 판단도 이와 같음.
- 따라서 접경지역 관할 지방자치단체의 장은 대북전단 살포 가능성이 있는 지역을 ‘재난이 발생할 우려가 있는 지역’으로 보아 재난안전법 제41조8)에 따른 위험구역으로 설정하고, 이에

---

7) **재난안전법 제3조(정의)** 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “재난”이란 국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로서 다음 각 목의 것을 말한다.

나. 사회재난: 화재·붕괴·폭발·교통사고(항공사고 및 해상사고를 포함한다)·화생방사고·환경오염사고 등으로 인하여 발생하는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해와 국가핵심기반의 마비, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 감염병 또는 「가축전염병예방법」에 따른 가축전염병의 확산, 「미세먼지 저감 및 관리에 관한 특별법」에 따른 미세먼지 등으로 인한 피해

**재난안전법 시행령 제2조(재난의 범위)** 「재난 및 안전관리 기본법」(이하 “법”이라 한다) 제3조제1호나목에서 “대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다.

1. 국가 또는 지방자치단체 차원의 대처가 필요한 인명 또는 재산의 피해

8) **재난안전법 제41조(위험구역의 설정)** ① 시장·군수·구청장과 지역통제단장(대통령

관한 권한을 행사할 수 있다고 볼 수 있음.

- 다만, 재난안전법만으로는 전단살포 행위 자체를 금지하기에 부족함.

#### 4. 대북전단 금지법 입법 필요성

- 대북전단 살포행위가 북한에게 군사도발의 빌미를 제공한다는 점은 명백하며, 이는 곧 접경지역 주민들의 입장에서는 생명과 재산의 안전을 위협하는 행위라고 볼 수 있음.
  - 북한 지도부에 대한 비난 등에 관하여 표현의 자유를 인정하더라도, 그러한 표현을 반드시 남북 접경지역에서 대북전단을 살포하는 방식으로 해야만 하는 것은 아님.
  - 대북전단과 관련한 북한의 군사도발은 우리 사회공동체의 입장에서 통제 가능한 변수이며, 따라서 대북전단 살포행위를 금지할 형사정책적 필요성은 충분함.
- 그러므로, 접경지역 주민들의 주거의 평온과 안전 보장을 위하여 헌법 제37조 제2항9)에 따라 일부 탈북자단체의 표현의 자유를 제한할 필요가 있음.

---

령으로 정하는 권한을 행사하는 경우에만 해당한다. 이하 이 조에서 같다)은 재난이 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우에 사람의 생명 또는 신체에 대한 위해 방지나 질서의 유지를 위하여 필요하면 위험구역을 설정하고, 응급조치에 종사하지 아니하는 사람에게 다음 각 호의 조치를 명할 수 있다.

1. 위험구역에 출입하는 행위나 그 밖의 행위의 금지 또는 제한
  2. 위험구역에서의 퇴거 또는 대피
- 9) 헌법 제37조 제2항은 “국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.”라고 명시하고 있음.

- 남북간 인적 접촉을 동반하지 않은 채 접경지역에서 북한 지역으로 물건을 보내는 행위를 금지하고, 이를 어길 경우 형사처벌이 이루어지도록 할 필요

## 5. 결어

- 일부 탈북자들이 대북전단 살포행위를 하는 동기 자체는 ‘사상의 자유’ 차원에서 존중되어야 함.
- 그러나 우리 사회공동체의 일원이 된 이상 그 일원으로서 행동해야 하며, 다른 구성원들에게 피해를 주면서까지 자신들의 사상을 관철하려고 하는 것은 민주주의 국가에서 용납되기 어려움.
  - 북한인권에 관한 문제라고 하여 다른 분야와 달리 특별하게 현행 법제도가 접근할 수 없는 성역처럼 다루어질 수는 없음.
- 이상의 논의와는 별개로, 접경지역 주민들의 입장에서는 대북전단 살포에 연루된 관계자들을 상대로 ‘대북전단 살포행위로 인하여 생명, 신체에 대한 급박하고 심각한 위험이 발생하였다’는 이유로 민사상 손해배상을 청구하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것임.

## 요약

# 대북전단과 남북-북미관계 전망: K-평화모델로의 길

이 정 철  
(숭실대 교수)

□ 6월 남북관계 긴장 국면의 근본 원인과 직접 원인을 구분해야 함.

○ 6월 긴장국면의 근본원인은 하노이 노딜에서 비롯된 북미 대립이지만 직접적 원인은 대북전단 등 남북관계에 대한 북한의 불만임.

○ 북한의 정면돌파전은 미국과의 대립에서 시작된 대외강경책의 예고편

□ 북한이 대남 비판을 직접 시작한 것은 2019년 8월 대통령 광복절 연설 직후로, 지난 해 8월 정국이 남북관계의 결정적 고비였음.

○ 우리 정부는 2019년 8월 정국에서 남북관계를 차순위로 배치  
- 임기 내 전작권 반환을 위해 군사연습을 강행  
- 한일 대전을 중심으로 한 GSOMIA 탈퇴를 이슈의 중심으로 삼고 남북관계를 후순위로 두었음.

- 8월 이전의 대남 비판이 한국의 중재자론 비판이었다면, 8월 이후에는 한국 책임론 담론으로 변화

□ 북한의 핵-로켓 능력이 양적으로 일정한 분기점(threshold)을 넘었다면, 현 상황에서 안보-안보부재 패러독스를 걱정하지 않을 수 없음.

- 안보-안보 부재 패러독스와 그레이 존 분쟁을 고려할 때, 한국 정부가 취할 수 있는 전략 중에는 응징 역지가 있지만 최대한의 무시 전략이나 평화 구매 전략도 있을 수 있음.

□ 북한이 염두에 두고 있는 것이 2015년 8.4(북한 지뢰 사건)이후 8.25 합의와 같은 협상 패턴이라면 이에 대한 전면적 대비가 필요함.

- 현 상황은 한반도의 특수한 현실(여러 가지 역설과 딜레마가 착종)이 투영된 특이 상황
- K-평화의 가장 큰 특징은 (신)기능주의적 하위정치 우선론의 방법론을 극복하고 상위정치 이슈로부터 시작하는 새로운 협력 모델이 될 것임.



## 대북전단과 남북-북미관계 전망: K-평화모델로의 길

이 정 철  
(송실대 교수)

### 1. 6월 남북관계 긴장 국면의 근본 원인과 직접 원인

#### 가. 근본 원인: 하노이 노딜과 북미대립

□ 북한의 정면돌파전은 미국과의 대립에서 시작된 대외강경책의 예고편

- 북한은 하노이 노딜 이후 4월 최고인민회의에서 대미 협상 결렬 선언의 시한을 연말로 설정하고 미국을 압박
  - 12월 중순 중-러의 유엔 제재 완화 결의안과 중국의 대북 식량 지원, 한국의 중재 노력 등에 힘입어 북한은 특별한 행동 조치 없이 정치적 정면돌파전만 선언
  - 상반기 중 COVID-19 사태로 북미 대화, 남북 대화 등의 후속 조치가 부재

- 북한은 비핵화 협상의 전제인 쌍중단 체제가 붕괴된 것을 전제로 상황을 에스컬레이션 시켜 왔음.
  - 하노이 노딜 이후 북한은 쌍중단을 요구하였으나, 한-미 당국의 8월 군사 연습을 이후로 쌍중단에 미련이 없다는 의사를 수차례 표방
    - \* 2월 한미 양측은 군사연습의 연기 사유를 쌍중단이 아니라 COVID-19 사태라고 공개하였고, 김여정 부부장은 이를 쌍중단이 아니라고 비판
  - 실제 북한은 코로나 사태에도 불구하고 3월 예정된 군사 연습을 강행하며 3월 2일, 9일, 21일, 29일, 4월 14일 연속으로 로켓 실험을 강행하였음.

#### □ 북한은 을 상반기에도 미국에 대한 실망감을 지속적으로 표현

- 트럼프 대통령의 3월 친서에 대해 북한은 김여정 답변(3.22)을 통해 북미 대화의 전제를 명기
  - 트럼프 대통령 친서에 대한 답신을 김정은 위원장을 대리하여 김여정 부부장이 발신
    - \* 트럼프 대통령은 2020년 1월초 김정은 생일 친서를 포함 북한에 2차례의 친서를 발신
  - 김여정 부부장은 대화를 위한 대화는 필요 없다는 점을 암시하며 대화재개의 전제 조건으로 제재 해제를 사전 형식으로 밝힘.
    - \* 3월 22일 김여정 대미 답신에서 원칙상의 대화 재개 조건은 군사적 균형을 의미하는 ‘Balance’라는 단어를 사용하고 있음.
    - \* 그러나 사전을 빌미로 한 실제 대화 재개 조건은 평형(equilibrium)과 공정성(justice)이라며 군사 조치대신 경제적 조치를 암시

- 이어 북한은 4월에도 미국 지도부에 대한 비판을 지속
  - 3월 30일 북한 대미협상국장은 폼페이오 국무장관을 난국의 원인으로 지목하고 신랄하게 비판
    - \* “국무장관이라는 자는 세계의 면전에서 자기 대통령이 좋은 협력 관계를 맺자고 하는 나라를 향해 악담을 퍼부으면서 대통령의 의사를 깔아뭉개고 있으니 대체 미국의 진짜 집권자가 누구인지 헛갈릴 정도”
  - 4월 19일에는 트럼프 대통령의 친서(note) 언급에 대해, 대외 보도실장 명의로 친서 사실을 부인하며 수뇌부 관계를 ‘이야기거리’로 삼지 말라고 일침
    - \* 조·미 수뇌들사이의 관계는 결코 아무때나 여담삼아 꺼내는 이야기거리가 아니며, 더욱이 이기적인 목적에 이용하면 안될 것
  
- 북한은 트럼프 대통령의 선거 시점에 겹쳐있는 노동당 대회(10월)를 목표로 북한이 모종의 조치를 취할 경우 긴장 국면에 에스컬레이션 될 수 있음.
  - 북한은 지난 해 연말부터 미국에 대해서 미국 대통령의 치적 마케팅에 대해 보상을 받아내겠다는 발언을 하기 시작
    - \* 김계관의 11월 18일 성명은 스톡홀름 대화 결렬 이후, 북한이 영변 안에 더 해 자신들의 도발 중단 상황에 대한 대가를 요구하겠다는 의미로 받아들여지는 성명
  - 하노일 노딜 직후에는 최설희 부상이 “이번에 미국은 천재일우의 기회를 놓쳤다고 생각한다”라고 언급한 정도였지만, 하반기부터 북한은 트럼프의 치적 마케팅에 대한 비용 청구 의지를 밝히기 시작
  - 동 발언은 결과적으로 ‘영변 폐기안’을 고수한다는 것에 더해

2018년 이래 2년간의 비도발(suspension) 상황에 대한 비용 청구까지 제기하겠다는 것으로 해석됨

## 나. 직접 원인: 2019년 8월 정국과 한국 책임론

### □ 북한이 대남 비판을 직접 시작한 것은 대통령 광복절 연설 직후임

- 북한은 지난 해 8월 16일 조평통 성명을 통해 “태산명동 서일필”이라고 좌절감을 표명
  - 북한은 8월 16일 내각 기구인 조평통 대변인 성명을 통해 대통령 광복절 연설을 ‘태산명동 서일필’이라며 기대에 전혀 못미친다는 비판을 표명
  - 심지어 ‘삶은 소대가리도 양천대소’ 할 일이라며 막말 비난의 포문을 열기 시작

### □ 우리 정부는 2019년 8월 정국에서 남북관계를 중심으로 내세울 수 없었던 상황 논리에 직면해 있었음.

- 2019년 8월 우리 정부는 한일 대전에 대응하는 과정에서 8월 15일 연설의 상당 부분을 GSOMIA 대응에 치중하였고 결과적으로 북한이 기대했던 금강산 관광을 언급할 수가 없었음.
  - 김정은 위원장은 2019년 1월 1일 신년사에서 개성공단, 금강산 관광 재개 용의가 있다고 밝혔으나, 끝내 이 문제가 8.15에 실행되지 못하면서 북한 당국자들의 당혹감은 이해하기 어렵지 않음.

- \* 인도적 지원도 6월에 가서 쌀 5만 톤으로 마무리되면서 북한의 실망감 증폭
- 한일 대전 과정에 미국과의 긴장을 만들기 어려운 우리 측의 상황 논리를 북한이 수용할 없었던 결과였음.

○ 또 다른 문제는 8월 한미군사연습이었음.

- 한국 정부가 이 시점에 주도적으로 한미군사연습 중단 등과 같은 조치를 취하지 않고 연습을 강행함에 따라 북한의 불신은 극도로 달함
  - \* 7월 F-35 도입 공개/ 8월 한미군사연습으로 북한은 불신이 증폭
  - \* 이후 북한은 우리 측 군비 증강 전반에 대한 문제 제기를 시작
- 임기 내 전작권 전환과 남북 관계 모멘텀 유지가 대체재로 작동하는 한 우리로서는 선택의 상황에 직면한 것이 사실
  - \* 현재도 8월 군사연습을 두고 동일한 논란이 진행될 수 있음
  - \* 남북관계 복구를 위해 필요하다면 임기 내 전작권 반환 계획을 순연할 수 있다는 논리를 검토할 필요가 있음.

**□ 8월 이전의 비판이 한국의 중재자론 비판이었다면, 8월 이후에는 한국 책임론 담론으로 변화**

- 이후 최선희, 권정근, 김계관, 김영철 등은 지속적인 성명을 통해 배신자 및 무시 기조 하에서 한국 정부를 비판
  - 11월 14일 김영철 위원장은 미 국방장관의 한미 합동군사연습 조정 발언에 대해 한국 측에 대한 조롱조의 비난 성명을 발표

□ 대북전단 문제는 우리 정부에 대한 배신감을 폭발시킨 계기적 발화점이었다고 볼 수 있음.

○ 판문점 선언을 비준하지 않고 있는 한국 정부에 대한 북한의 오래된 불만의 표현

- 판문점 선언은 별도 입법을 용이케 하는 상위 근거임을 명심하고 이를 입법화하는 것은 매우 중요한 과제임.

○ 북한의 불만이 북미관계라는 근본 원인에 기인한다고 해서 대북전단 살포가 현 상황과 무관하다고 보는 것은 억지 논리

## 2. 6월 긴장 국면의 전개와 대응 방향

### 가. 안보-안보부재 패러독스와 그레이존 분쟁

□ 안보-안보부재 패러독스(Stability Instability Paradox)

- 안보-안보부재 패러독스는 특정 국가가 핵 보유 등 비대칭적 능력을 확보하여 강력한 억지체제를 이루었을 때 전면전이 불가능하다는 점에서 안보가 확보되지만, 전면전으로 비화되지 않는다는 확신 때문에 소규모 재래식 분쟁은 오히려 더욱 자주 일어나 안보부재(instability) 상황에 처한다는 패러독스를 의미

□ 북한의 핵-로켓 능력이 양적으로 일정한 분기점(threshold)을 넘었다면, 현 상황에서 안보-안보부재 패러독스를 걱정하지 않을 수 없음.

○ 북한은 재래식 분쟁이 자신에게 불리하지 않다는 판단 하에 대남 공세를 진행 중인 것으로 판단됨.

- 우리 정부가 북한의 공세에 맞대응할수록 우리는 안보-안보 부재 패러독스의 희생양이 될 가능성이 높아짐.
  - 전면전으로의 비화를 전제하지 않고 벌어지는 다양한 분쟁 형태인 그레이존 분쟁(greyzone conflict)에서 우리가 얼마나 효과적으로 북한을 다룰 수 있는가 하는 점이 확실치 않다는 점에서 안보 리스크가 존재
- 북한은 지난 4~5월 김정은 잠행 기간 동안 전략적 대책을 준비해 온 것으로 판단됨.
- 역외타격 능력 운운하며 북한식 반접근전략의 교리를 준비해 온 인상
    - \* 3월 21일 미사일 실험 직후에 “어떤 적이든…령토 밖에서 소멸할 수 있는 타격력” 운운하여 현재 군사 실험들이 ‘역외 타격 능력’을 갖추기 위한 조치임을 강조한 것도 그것의 한 일환으로 판단됨.
  - 김정은이 5월 잠행을 끝내던 24일 공개한 당중앙군사위에서 “전략 무력을 고도의 격동상태(the strategic armed forces on a high alert operation)” 운운한 것도 유사하게 해석 가능
    - \* “on a high alert”라는 표현을 실전배치에 사용하는 용례라고 해석하는 분석도 제기됨.
    - \* 동 회의에서 리병철을 당중앙군사위 부위원장으로 박정천 총참모장을 차수 임명하는 등 조직 변동을 발표
- 안보-안보 부재 패러독스와 그레이 존 분쟁을 고려할 때, 한국 정부가 취할 수 있는 전략 중에는 응징 억지가 있지만 최대한의 무시 전략이나 평화 구매 전략도 있을 수 있음.

- 한국이 재래식 분쟁을 불사하며 그레이 존 분쟁에서 힘겨루기를 하는 것은 단기적으로는 J 커브 상의 깊은 눈물의 계곡을 넘어야 하는 상황이 될 수 있음.
- 무시전략은 부작위(inaction) 전략이라는 점에서 10월 미국대선을 목표로 한 북한의 에스컬레이션 과정에 버틸 수 있을지 불확실하다는 단점이 있음.
- 어차피 북미 관계가 해결되지 않는 한 현 상황이 풀리지 않는다면 보상에 의한 억지(deterrence with (or) by promise)를 추구하는 것이 가장 유연한 전략이 될 수도 있음.
  - \* 위협에 굴복, 유화(appeasement), 퍼주기 등의 비판이 제기될 수도 있음.

## 나. 해결 방안

□ 북한이 염두에 두고 있는 것이 2015년 8.4(목함 지뢰 사건)이후 8.25 합의와 같은 협상 패턴이라면 이에 대한 전면적 대비가 필요함.

- 북한은 2015년 당시 8.25 합의 이후 10~11월 남북정상회담을 논의하다 그것이 불발로 끝나자 결국 2016년 1월 6일 5차 핵실험으로 이어짐.

□ 2015년 하반기 과정

- 8.4 목함지뢰 → 8.25 합의 → 9.3 박근혜 방중 망루외교 → 10월 10일 류원산 방북 → 10월 17일 한미정상회담 → 11월 방기문 방북 무산 → 12월 모란봉 베이징 공연 취소 → 12월 12일 남북 차관급 회담 결렬 → 1월 6일 핵실험



- 2015년 한미정상회담 이후의 상황 반전과 같은 경로를 방지하기 위한 대책이 필요
- 북한이 이번 사태를 의도적 도발과 이후의 협상이라는 전략에서 진행 중이라면 한 번의 큰 긴장을 넘어선 이후의 상황 관리를 염두에 두고 있을 것임.
  - \* 이 경우 미국이 협상의 틀로 들어오기란 쉽지 않을 것이므로 북한의 오산이 빚을 상황 관리에 대비할 필요가 있음.
  - \* 남북 간 합의의 계기가 마련된다면 9.19 군사합의를 넘는 더 큰 차원의 협상 틀(중전 레짐)을 준비하는 것이 필요

○ 현 상황에서 취할 수 있는 군사적 조치로는 쌍중단 체제의 복구 및 이의 조기 발표일 것이나, 8월 군사훈련을 쌍중단을 이유로 중지한다고 발표하는 것은 어려운 상황일 것임.

- 3월 군사훈련의 경우 COVID-19를 이유로 연기하였고 김영정 3월 3일 담화는 이를 비판
  - \* “3월에 강행하려던 합동군사연습도 남조선에 창궐하는 신형 코로나바이러스가 연기시킨 것이지 그 무슨 평화나 화해와 협력에 관심도 없는 청와대 주인들의 결심에 의한 것이 아니라는 것은 세상이 다 알고...”
- 그럼에도 불구하고, 한미연합군사연습 중단은 김정은 위원장의 친서 정치를 가능하게 한 요인으로 보이고, 그 결과 4월 정치 국면을 긴장 없이 넘어갈 수 있게 한 동기가 되었다고 추정할 수 있음.
- 따라서 코로나-19로 한미군사연습을 연기한다는 것과 동시에 전작권 전환을 임기 내 실행할 수 없게 되었다는 것을 동시에 표명하는 것이 좋을 듯

□ 만일 보상이라는 수단을 검토한다면 큰 규모를 염두에 두는 것이 효과적일 것임.

○ 북한이 절실히 원하는 것은 쌀과 비료라고 판단되는 바, 이에 대한 대규모 협력 사업을 공론화하는 것이 필요

- 북한은 이번 성명전의 와중에 느닷없이 6월 8일 정치국 회의를 소집하여 첫 번째 안건으로 비료 문제를 거론

- 실제 북한은 올해 비료 부족 및 식량 부족을 겪고 있을 가능성이 높아 이에 대한 요구가 높을 것으로 추정됨.

\* 주호영 의원의 페이스북에 따르면 북한은 보수 정부 시기 줄곧 쌀 50만 톤, 비료 30만 톤 정도의 지원 규모를 요구해 왔다고 함.

- 동시에 보건협력 사업의 일환으로 북한이 건설 중인 평양종합 병원에 대한 대대적인 보건협력 사업을 패키지에 포함.

○ 이 정도 규모의 패키지 협력(5,000억~1조 원) 방안을 검토하는 것이 필요하나 이를 위해서는 두가지 조건을 해결해야 함.

- 하나는 미국과의 조율이고 다른 하나는 국내 퍼주기 반대 여론일 것임.

- 대미 특사 파견 등과 같은 조치를 통해 전자가 조율된다면, 후자의 문제는 평화 구매에 대한 설득 메카니즘일 것이고 그 리스크는 정부가 안고 가야할 부담임.

### 3. 남남갈등 등 한국적 현실과 관련한 대응 원칙

가. 협치보다는 속도감있는 문제 해결 능력을 보이는 것이 중요

□ 국내 정치적 요구에 근거해 남북관계를 대하는 것은 상황 악화의 요인이 될 수 있음.

- 남남갈등 해소는 현재 남북관계 갈등 관리의 하위 요소이므로 그 선후를 바꿀 경우 재앙적 결과에 직면할 것임.
  - 국내 여론에 일희일비하지 말고 상황 악화 방지에서 시작하여 대화로의 모멘텀을 놓치지 않는다면, 남남갈등 문제는 사후적 성과에 의해 보상받을 수 있을 것임.
  
- 그동안 남과 북이 만들어 온 독자적 문제 해결 능력에 기반한 신뢰 회복이라는 근본적 원칙에 충실해야 함.
  - 남북관계의 자율성 확보를 위해 남북 나름이 지켜온 '새로운 규범'을 제도화해 나가는 것이 필요함.
  - 애써 마련한 남북관계 규범을 스스로 깨뜨리는 것은 회복 불가능한 상황에 빠지는 것이라는 점을 북측에도 전달하고 상황 관리에 나서는 것이 필요

## 나. 한국이 처한 3가지 역설을 염두에 두고 K-평화 담론을 개발

### □ 한국이 처한 3가지 역설

- 레드 라인의 역설(비확산의 역설)
  - 금지선을 설정할 경우 상대방을 이를 의도적으로 침범할 경우 극단적 선택에 내몰려 원하는 억지 효과를 달성하지 못하게 될 수 있음.
  - 오바마의 전략적 인내가 가장 많이 고려한 내용
  
- 자주외 역설
  - 한미동맹으로부터의 자율성을 확보하기 위한 한국 정부의 노력이 남북 관계에서 안보딜레마를 작동시켜 북한의 대남 경계심을 더욱 자극하는 상황
  - 최근 한국 정부의 방위비 증대, 최신 무기 도입 등이 현 사태의 한 원이라는 점을 감안
  
- 비전통안보와 비군사화의 역설
  - 안보 영역의 비군사화와 협력을 추구하는 것이 오히려 동 영역에 대한 주목도와 중요도를 증대시켜 과잉경쟁으로 이어질 경우 다시 군사화를 촉진할 경우가 발생
  - 주목도를 낮추기 위한 비전통안보 영역의 이슈 강조가 오히려 긴장 고조의 원인이 되는 상황(마스크 등 방역물지 해적 논란)을 피하기 위한 매우 세심한 배려가 필요

## □ K-평화 담론의 강화

- 현 상황은 한반도의 특수한 현실(여러 가지 역설과 딜레마가 착종)이 투영된 특이 상황이므로, 한반도의 평화 정착 과정이 성공한다면 하나의 모델이 될 것임.
  - 따라서 본 위기 상황을 기회로 전환시키는 과정을 모델링화함으로써 K-평화를 확산시킨다는 의지와 결의를 갖는 것이 중요
  
- K-평화의 가장 큰 특징은 (신)기능주의적 하위정치 우선론의 방법론을 극복하고 상위정치 이슈로부터 시작하는 새로운 협력 모델이 될 것임.
  - 비전통안보 혹은 인간안보에 근거한 생명공동체, 평화공동체를 제기한 정부의 문제의식이 이번 사태의 장기적 극복 과정에서 또한 하나의 특수 모델로 자리할 수 있기를 기대함.



## II. 토론

대북전단의 법적 쟁점과 해법  
선병주(법무법인 명석 변호사)

대북전단 및 물품 등 살포 관련, 법적 대응 배경 및 추진방향  
이종주(통일부 인도협력국장)

대북전단 이전과 이후 북한의 태도 변화 및 우리의 대응방안  
양무진(북한대학원대 교수)

대북전단 살포문제의 군사안보적 관점  
김동엽(경남대 극동문제연구소 교수)





## 대북전단을 둘러싼 법적 쟁점과 해법

선 병 주

(법무법인 명석 변호사)

### 1. 대북전단의 규제와 신뢰보호원칙

- 탈북단체는 정부의 대북전단 규제를 소급규제나 소급입법하려고 한다는 취지의 주장을 하나, 그동안 역대정부에서 대북전단 살포행위를 규제하여 온 점에 비추어 이번 규제가 행정법상 신뢰보호원칙에 반하는 것이 아님.  
또한 정부가 대북전단 살포를 처벌하는 입법을 추진하는 것은 과거의 행위를 처벌하는 소급입법이 아니며 장래의 범위반 행위를 대상으로 하므로 헌법상 법률불소급의 원칙에 반하는 것이 아님.

### 2. 대북전단 규제와 표현의 자유

- 탈북단체 전단이 과연 헌법에 의해 보장될 수 있는 표현물인지 (음란성, 명예훼손적 내용) 생각해 볼 필요가 있음.
- 표현의 자유도 법률에 의하여 제한될 수 있으며 과잉금지원칙에 어긋나지 않는 한 합헌적임. 미국 연방대법원이 확립한 현존하고 명백한 위협의 원칙도 표현의 자유의 제한 법리인 바, 대법원 2016. 2. 25. 선고 2015다247394 판결은 대북전단 살포행위

를 단속한 경찰의 법집행을 위 법리에 의거 적법하다고 판단함.

### 3. 대북전단 규제의 가능성과 법제화 필요성

- 현행 법체계 내에서 경찰관직무집행법이 유용한 수단이며, 동일 부의 탈북민단체에 대한 수사의뢰를 통해 남북교류협력법위반 (미승인 반출), 항공안전법위반, 해양환경관리법위반, 공유수면 법위반 등 특별법 위반 여부가 밝혀질 것임.
- 대북전단을 규제하는 법제가 필요하나, 기존에 남북교류협력법 개정안들이 폐기된 사례와 대북정책 등에 대한 이념갈등이 심각한 상황에 비추어 볼 때 여야합의로 남북교류협력법을 개정하거나 단일규제법을 제정(입법의 어려움과 위헌시비 가능성 별도) 하는 것은 현실적으로 어렵다고 판단됨.
- 당장은 경찰관직무집행법과 대북전단 살포시 문제될 수 있는 특별법을 최대한 활용하고, 추후 접경지역을 평화적으로 개발, 이용하기 위한 입법시 금지조항의 하나로 포함하여 규제하는 방안을 강구하는 것이 바람직함.

## 대북전단의 법적 쟁점과 해법

선 병 주

(법무법인 명석 변호사)

### 1. 대북전단 규제와 신뢰보호원칙

#### 가. 규제사례와 근거

□ 2008년부터 2018년 5월까지 총 12건<sup>1)</sup>으로 2018년 5월 1건을 제외하고 이명박·박근혜 대통령 시절

- 역대 정부에서 남북관계 상황에 따라 대북전단 살포행위를 단속 해온 것이 사실이며, 현 정부도 1회의 단속사례가 있어 방치한 것이 아님.
- 따라서 현 정부가 마치 최근 북한의 대남 담화 이후 그 동안 방

1) 이명박 정부 시절: 2008년 12월 1건, 2012년 10월 2건 등 총3건, 박근혜 정부 시절: 2013년 5~6월 2건, 2014년 1건, 2015년 4건, 2016년 1건 총8건으로 알려짐(〈송영길 “10년간 대북전단 살포 1923만장 뿌려져…금지 사례 대부분 이명박-박근혜 정권 때”〉, 경향신문, 2020. 6. 11.자 참조)

치해 온 대북전단 살포행위를 단속한다면 소급적인 규제라고 주장하는 것은 사실과 다르고, 법적으로도 맞지 않는 것임.

- 법률이 존재하는데 집행하지 않는 것과 과거에 법적으로 문제되지 않았던 행위를 새로운 법을 제정하여 규제하는 소급입법은 전혀 다름(소급입법은 헌법 제13조 법률불소급의원칙에 반함). 즉, 현 정부가 소급입법 하여 과거의 행위를 처벌하려는 것이 아님.

## 나. 대북전단 규제와 신뢰보호원칙

### □ 신뢰보호원칙 논의 필요성

- 현 정부가 대북전단 살포행위를 규제하지 않다가 북한의 대남 담화 이후 갑자기 단속하고 있다는 대북전단 살포 단체의 주장에 대한 타당성 검토 필요

### □ 신뢰보호원칙의 의미

- 신뢰보호원칙은 행정기관의 일정한 언동(명시적·묵시적)의 정당성 또는 존속성에 대한 개인의 보호가치 있는 신뢰는 보호해 주어야 한다는 것을 의미함.
  - 국세기본법, 행정절차법 등에 명시되어 있고<sup>2)</sup>, 대법원판례로도 확립됨.<sup>3)</sup>

---

2) 국세기본법 제15조(신의·성실), 제18조(세법 해석의 기준 및 소급과세의 금지), 제19조(세무공무원의 재량의 한계), 행정절차법 제4조(신의성실 및 신뢰보호) 등에 명시되어 있음.

○ 행정절차법 제4조 제2항 검토

제4조(신의성실 및 신뢰보호)

② 행정청은 법령등의 해석 또는 행정청의 관행이 일반적으로 국민들에게 받아들여졌을 때에는 공익 또는 제3자의 정당한 이익을 현저히 해칠 우려가 있는 경우를 제외하고는 새로운 해석 또는 관행에 따라 소급하여 불리하게 처리하여서는 아니 된다.

- 위에서 본 규제사례에 의하면 대북전단 살포행위를 용인한다는 행정청 관행이 일반적으로 국민들에게 받아들여진 것이 아님: 어떤 근거도 없음.
- 대북전단 살포행위는 ‘공익 또는 제3자의 정당한 이익을 현저히 해칠 우려’가 있음: 대법원 2016. 2. 25. 선고 2015다247394 판결(원심 의정부지방법원 2015. 10. 8. 선고 2015나50546 판결)에서 “대북전단 살포행위와 휴전선 부근 주민들의 생명, 신체에 대한 급박한 위협을 발생시키는 북한의 도발행위 사이에 인과관계가 있다”고 인정하였음(표현의 자유의 한계와도 관련됨).
- 따라서 정부가 대북전단 살포행위를 규제하더라도 새로운 해석에 따라 불리하게 처리하는 것이 아님. 즉 표현의 자유를 이유로 무조건 규제의 위법성을 주장할 수는 없음.
- 다만 대북전단 살포행위를 남북교류협력법상 승인 대상인 ‘반

---

3) 대법원 1992. 5. 26. 선고 91누10091판결 등 다수 있음. 위 91누10091판결에서는 행정청 처분이 신뢰보호원칙에 반하는 행위로서 위법하기 위한 요건으로 첫째, 행정청의 신뢰의 대상이 되는 공적인 견해표명, 둘째, 행정청 견해 표명이 정당하다고 신뢰, 셋째, 그 신뢰한 개인에게 귀책사유가 없을 것, 넷째, 그 개인이 그 견해표명을 신뢰하고 이에 따라 행위를 할 것, 다섯째, 행정청이 그 견해표명에 반하는 행위를 함으로써 그 견해표명을 신뢰한 개인의 이익이 침해되는 결과가 초래될 것을 들고 있음(필자가 판례 요지를 요약정리함).

출'에 해당하는 것으로 '해석'할 수 있는 것인지는 형사처벌 문제와 관련하여 별도로 검토가 필요한 사항임.

## 2. 대북전단 규제와 표현의 자유

### 가. 표현의 자유는 헌법상 기본권

□ 사상이나 의견을 표명하고 전달할 자유는 언론·출판의 자유의 기본적 내용(헌법 제21조 제1항)

□ 헌법상 보호되지 않는 언론·출판

○ “~ 대립되는 다양한 의견과 사상의 경쟁메커니즘에 의하더라도 그 표현의 해악이 처음부터 해소될 수 없는 성질의 것이거나 또는 다른 사상이나 표현을 기다려 해소되기에는 너무나 심대한 해악을 지닌 표현은 언론·출판의 자유에 의한 보장을 받을 수 없고 국가에 의한 내용규제가 광범위하게 허용된다”(헌법재판소 1998. 4. 30. 선고 95헌가16전원재판부)

- '음란'은 헌법적 보호영역 밖에, '저속'은 헌법적 보호영역 내에 위치

○ 대북전단 내용에 관한 정치적 문제 제기 가능성: 음란 내지 저속성으로 북한 지도부 폄하 문제

## 나. 표현의 자유의 한계

### □ 헌법유보에 의한 한계

- “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”(헌법 제21조 제4항)
  - 위에서 본 대법원 2016. 2. 25. 선고 2015다247394 판결 취지에 의할 경우 대북전단이 살포되는 현장을 조준하여 북한이 포격을 한 결과 그곳 주민들의 생명과 재산, 신체에 피해가 발생한 경우 피해를 입은 주민은 대북전단 살포자를 상대로 손해배상청구 가능성
- 대북전단 내용에 대한 정치적 문제 제기 가능성: 북한 지도부 명예훼손 가능성

### □ 법률 유보에 의한 한계

- “국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다”(헌법 제37조 제2항)
  - 보충성의 원칙, 최소침해의 원칙, 적합성의 원칙, 과잉금지의 원칙(비례의 원칙)
  - 과잉금지의 원칙(비례의 원칙): 목적의 정당성, 방법의 적절성,

피해의 최소성, 법익의 균형성(기본권 제한 법률에 대한 위헌성 판단 기준)

- 대법원 2016. 2. 25. 선고 2015다247394 판결 취지는 표현의 자유에 대한 제한이 과잉금지원칙에 반하지 않는다는 것임.

□ 명백하고 현존하는 위험의 원칙(rule of clear and present danger)

- 미국 연방대법원 판례로 확립된 표현의 자유 제한 원칙
- 명백성: 표현과 해악이라는 결과 발생 사이에 인과관계 명백히 존재
  - 현존성: 표현과 해악이 시간적으로 연이어 있을 것
  - 위험: 공공의 이익에 대한 해악이 발생할 가능성이 있는 경우일 것
- 대법원 2016. 2. 25. 선고 2015다247394 판결도 위 법리를 원용한 것으로 보임: 원심에서 “주민들의 생명, 신체에 대한 급박한 위험을 발생시키는 북한의 도발행위 사이에 인과관계가 있다”고 표현



### 3. 대북전단 규제의 가능성과 법제화 필요성

#### 가. 현행 법체계 내에서의 규제 가능성

##### □ 경찰관직무집행법에 의한 규제

제5조(위험 발생의 방지 등) ① 경찰관은 사람의 생명 또는 신체에 위해를 끼치거나 재산에 중대한 손해를 끼칠 우려가 있는 천재(天災), 사변(事變), 인공구조물의 파손이나 붕괴, 교통사고, 위험물의 폭발, 위험한 동물 등의 출현, 극도의 혼잡, 그 밖의 위험한 사태가 있을 때에는 다음 각 호의 조치를 할 수 있다.

1. 그 장소에 모인 사람, 사물(事物)의 관리자, 그 밖의 관계인에게 필요한 경고를 하는 것
2. 매우 긴급한 경우에는 위해를 입을 우려가 있는 사람을 필요한 한도에서 억류하거나 피난시키는 것
3. 그 장소에 있는 사람, 사물의 관리자, 그 밖의 관계인에게 위해를 방지하기 위하여 필요하다고 인정되는 조치를 하게 하거나 직접 그 조치를 하는 것

제6조(범죄의 예방과 제지) 경찰관은 범죄행위가 목전(目前)에 행하여 지려고 하고 있다고 인정될 때에는 이를 예방하기 위하여 관계인에게 필요한 경고를 하고, 그 행위로 인하여 사람의 생명·신체에 위해를 끼치거나 재산에 중대한 손해를 끼칠 우려가 있는 긴급한 경우에는 그 행위를 제지할 수 있다.

- 경찰관직무집행법 제5조 제1항은 현재도 유용하게 적용될 수

있고, 대북전단 살포행위가 현행법 상 범죄행위에 해당된다면 제6조를 적용하여 예방과 저지도 가능하다고 판단됨.

- 경기도에서는 접경 지역을 '위험구역'으로 설정해 대북전단 살포자의 통행을 제한하고 위반시 현행법 체포 방침을 밝힘 (<VOA뉴스>, 2020. 6. 12.자).

- 경찰관직무집행법상 형사처벌 조항은 없으며, 경찰의 적법하고 정당한 제지 등에 반항하여 경찰관에게 폭행이나 협박 등을 한 자는 공무집행방해죄로 처벌 가능

#### □ 남북교류협력법위반 가능성(법 제27조 제1항 제3호, 제13조 제1항)

- '대북전단 살포'에 대한 법적 개념 정의는 없으며, 필자는 '전단'에는 그 수단으로 페트병을, 내용물로 쌀, USB, 소형라디오, 성경책 등을 포함하는 의미로 사용함(「반출반입 승인대상물품 및 승인절차에 관한 고시」 제2조 참조).
- 남북교류협력법 제2조 제3호('반출'의 정의)에 비추어 대북전단 살포를 정의해 보면, "전단을 북한에 있는 불특정 주민에게 증여할 목적으로 특정한 수단을 사용하여 군사분계선 이북으로 이동시키는 행위"라고 볼 수 있음.
- 법상 '반출'의 개념요건으로 남북간 교류(교역)를 위한 승인대상 물품, 상대방의 특정성, 사전 약정의 존재, 운반수단, 운송시기와 도착 시기 특정 등을 요구한다면 대북전단 살포는 '반출'에 해당하지 않는다고 할 것임. 그러나 '그 동기나 수단방법을 불문하고

승인대상 물품을 군사분계선 이북으로 이동시키는 행위'로 본다  
면 대북전단 살포도 법상 '반출'에 해당할 수 있다고 볼 수 있음.

- 대북전단 살포를 미승인 '반출'로 보아 남북교류협력법위반죄로  
처벌할지 여부는 일차적으로 검찰 기소 여부에 달려있음.<sup>4)</sup>

## □ 항공안전법위반 가능성

- 소형 드론(연료 무게를 제외한 자체무게가 12킬로그램 이하이  
고, 길이가 7미터 이하)은 항공안전법상 초경량비행장치 신고의  
무는 없으나(법 제122조 제1항 단서, 법시행령 제24조 제6호),  
국토교통부장관 승인 없이 초경량비행장치 비행제한공역을 비  
행한 사람은 200만 원 이하 벌금형에 처해질 수 있음(법 제161  
조 제5항, 제127조 제2항).

- 대북전단 살포에 사용되는 수소를 채운 대형풍선(길이 7미터 이  
상)은 항공안전법상 '무인자유기구'<sup>5)</sup>로서 신고를 필요로 하지  
아니하는 초경량비행장치의 범위에 해당하지 않음(법 제122조  
제1항 단서, 법 시행령 제24조).

따라서 신고 없이 이러한 대형풍선을 대북전단 살포에 사용하  
는 경우 초경량비행장치 불법사용 등의 죄로 6개월 이하 징역

---

4) 통일부는 2009. 2. 북한 화폐를 전단과 같이 북한에 날려보낸 탈북민단체를 남북  
교류협력법상 '미승인반입'으로 고발하였으나, 검찰은 해당 화폐를 북한에서 직접  
들여온 것이 아니라 제3국에서 구매하여 얻은 것이므로 위 법상 '반입'으로 보기  
힘들다는 이유로 무혐의 처리한 사례가 있음. 통일부는 이번에 전단에 쌀, usb, 소  
형라디오, 성경책 등을 포함시켜 날려보낸 것을 위 법상 '미승인 반출'로 고발함.  
5) 수소를 채운 대형풍선은 무동력비행장치나 헬륨가스를 채운 계류식 기구가 아님.

또는 500만원 이하의 벌금형에 처해질 수 있음(법제161조 제3항, 제122조, 제123조).

□ 해양환경관리법위반 내지 공유수면법위반 가능성

- 페트병에 쌀, USB 등을 넣어 바다나 강에 띄우는 경우, 이 ‘페트병’이 폐기물인지, 폐기물을 배출하거나 버린다는 인식이 있다고 볼 수 있는지에 따라 처벌 여부가 결정될 것으로 보임.

□ 법률에 대한 최종적 해석 권한은 법원(대법원)에 있음

나. 법제화 필요성과 가능성

□ 법제화에 관한 논의

- 2008년부터 최근(2020. 6. 5. 김홍걸의원 발의)까지 대북전단 규제와 관련하여 10차례 남북교류협력법 개정안이 발의되었으나(단일법제 형식으로 발의된 사례는 없는 것으로 보임) 대다수 임기만료로 폐기됨.
- 남북교류협력법 개정 형식의 법제화가 성사되지 않은 것은 대북전단을 둘러싼 가치관 대립으로 합의가 이루어지지 않은 결과임. 따라서 그동안 대북전단 살포행위를 표현의 자유 영역에 두고 남북관계 등 상황에 따라 규제하는데 그쳤음을 의미함.

## □ 법제화 필요성

- 남북간 전단 살포행위 중단문제는 가깝게는 4.27판문점선언과 9.19군사합의, 멀게는 7.4남북공동성명으로까지 거슬러 올라가는 것으로, 최근 남북정상 간 합의에서 기존의 남북합의를 준수하기로 약속한 이상 지켜져야 함.
- 대북전단은 그 내용이 과연 헌법상 표현의 자유로 보장 받을만한 가치가 있는지 따져보아야 하며, 북한 지도부를 비방하는 명예훼손적인 내용은 북한 주민에게 실상을 알게 하는 것보다도 오히려 대남경계와 북한 내부결속을 강화하게 하는 역작용을 초래할 가능성이 있음.  
더구나 북한이 대북전단을 정면으로 거론하면서 남북관계 단절과 군사행동까지 시사하는 상황에서 국가안보와 접경지역 주민의 생명과 재산권을 보호하기 위해서도 법적 규제는 필요함.

## □ 법제화 가능성

- 대북정책을 두고 남한 내에서 여전히 이념갈등 양상을 극명하게 보이고 있고, 최근 북한이 대북전단을 빌미로 남북관계를 단절할 듯 격한 태도를 보이고 있는 상황에서도 대북전단 문제에 대한 여야의 입장이 다르므로 과거 사례에서 보듯이 대북전단 살포와 관련하여 여야 합의에 의해 남북협력법을 개정하거나 단일법을 제정할 가능성은 낮다고 보임.

- 또한 ‘대북전단 금지법’과 같은 표현의 자유 자체를 규제하는 입법은 ‘과잉금지원칙’의 요건에 따라 구체화하는 작업이 필요하나 쉽지 않을 뿐만 아니라 입법을 하더라도 추후 위헌시비에 휘말릴 가능성이 농후함.
- 따라서 현실적으로 경찰관직무집행법과 대북전단 살포시 문제되는 특별법을 최대한 활용하여 해결하는 것이 필요하다고 판단되며, 추후 접경지역을 평화적으로 개발·이용하기 위한 관련 입법시에 금지조항에 전단살포 행위도 포함시켜 규제하는 방안을 강구하는 것이 바람직함.

#### 4. 대북전단 법적 쟁점의 과거와 현재: 무게 중심 비교

	과거	현재
표현의 자유	○	
국가안보, 공공복리		○
형사처벌		○

## 2

# 대북전단 및 물품 등 살포 관련, 법적 대응 배경 및 추진방향

이 종 주

(통일부 인도협력국장)

- 대북전단 및 물품 등 살포는 △ 「판문점선언」 등 남북합의 위반  
△ 「남북교류협력법」 등 법률 위반 △ 한반도 평화 저해 및 접경지역  
피해를 초래하는 행위
  
- 정부는 전단 등 살포가 중단되어야 한다는 입장을 일관되게 견지하며  
대응
  - 살포단체에 대해 자제를 요청하고, 살포를 강행할 경우 경찰 등과  
협조하여 「경찰관직무집행법」에 따라 현장에서 차단하는 등 단속
  
  - 그러나 일부 단체들은 정부의 지속적 단속에도 불구하고 전단  
등 계속 살포
    - 단체들의 살포 동향이 사전에 확인되지 않는 경우 현장 차단에  
한계

- 「판문점선언」 이후에는 단속의 한계를 해소하고, 전단 등 살포 문제를 해결하기 위한 법제 정비 검토 병행
- 최근 △ 북한의 잇단 담화 △ 접경지역 주민 민원 증대 등 전단 등 살포로 인한 남북간 긴장 고조 및 접경지역 피해가 커지면서 보다 강력한 대응 필요성 제기
  - 북한은 전단을 ‘최고존엄 모독’ 등으로 비난하며 남북간 통신선 차단, 공동연락사무소 파괴 등 위협 조치를 실행하고, 내부적으로도 연일 군중집회 등 개최
  - 접경지역 시장·군수, 주민들은 전단 등 살포로 인한 긴장 조성 및 불안감 확산, 지역경제 악화, 쓰레기 처리 부담 등을 호소하며 근절대책 마련 촉구
- 정부는 ① 정부-지자체-경찰간 상시 대응체계 구축하여 현장에서 차단하고 ② 남북교류협력법 등을 적용하여 살포단체를 처벌하며 ③ 법률 제·개정을 통해 전단 등 살포에 대응하는 근본대책 마련 추진
  - 「경찰관직무집행법」에 의한 ‘현장 단속’과 「남북교류협력법」 등에 따른 ‘사후 처벌’을 병행하여, 전단 등 살포를 강력하게 차단하고 재발방지 견인
  - 전단 등 살포행위의 부당성을 직접 규제하여 남북간 긴장을 조성하고 접경지역 피해를 초래하는 행위를 근절하는 법제 정비 노력도 병행



## 대북전단 이전과 이후 북한의 태도 변화 및 우리의 대응방안

양 무 진

(북한대학원대 교수)

### 대북전단 이전

- 최근 일련의 상황은 대북전단 살포와 김여정 담화(6.4)가 분기점이 되었음. 5월까지지만 해도 북한은 코로나 방역에 주력하는 모습이었고 본격적인 모내기철 등을 맞아 농업분야 식량증산 등을 독려하는 상황이었음.
- 4.11 당정치국회의나 최고인민회의 개최 동향을 보더라도 코로나 방역대책과 이에 따른 예결산, 당정 인사개편이 주된 상황이었음.
- 북한이 코로나 19로부터 어느 정도 벗어났다고 보는 것은 5.23 당 중앙군사위 7기 4차 확대회의임. 4월 당정 인사개편에 이어 군 개편을 단행하면서 군부의 기강해이를 단속하고 점검함.
- 6월, 6.12 싱가포르 북미정상회담 2주년, 6.15 공동선언 20주년 관련 북한도 메시지를 내야하는 압박감 있는 상황에서 대북전단 문제가 불거짐.

## 대북전단 이후

- 가장 큰 특징은 김여정이 직접 나섰다라는 것임. 여러 배경이 있음.
- 김여정은 혈육인 김정은 위원장에 대한 충성심이 높으며 오빠를 비난하는 탈북자단체들의 대북전단 내용을 보고 분노를 참기 힘들었을 것임.
- 김여정의 위상강화와 연결지어 볼 수 있음. 김여정은 대남 총책을 맡은 것으로 알려졌으며 지난 3월 이후에는 꾸준히 자신의 목소리를 높여 왔고 이번 사건을 계기로 정치적 위상을 더욱 강화하려는 것으로 분석됨.
- 한편 내부적으로 코로나 19 민심을 외부로 돌리기 위해 남한때리기에 나섰다며 최종적으로는 미국을 겨냥하고 있다는 것으로 해석됨.

## 연락사무소 폭파 및 군부의 행동 예고

- 연락사무소 폭파는 김여정 직접 지시이며 기 예고되었고 북한 실무자들도 반드시 이행해야 할 지시사항이었음.
- 김여정의 대적행동 행사권을 군부 총참모부에 위임한 바 총참모부는 두차례의 발표를 통해 계획을 공개. 주목할 점은 군부의 위상임. 과거 국방위원회시절에 군부는 김정일의 직접지시를 받고 험악할 말을 쏟아내는 듯 매우 감정적으로 대응한 바 있음. 그러나 최근 군부의 발표를 보면 군부가 완전히 당 중앙군사위에 예속된 것으로 볼 수 있음. 김정은 시대 당-군과의 관계를 추정해 볼 수 있음.
- 개성공단, 금강산 관광 지구 군부대투입은 이미 예측된 것이나

개성공단, 금강산 관광 시설 철거를 요구하지 않은 것이 특이함.  
개성공단, 금강산관광에 대한 군부투입을 통해 우리측 결단을 압박하는 것인지 아니면 동 사항은 위원장 결정사항이라 유보된 것인지 앞으로 살펴볼 필요가 있음.

- 단거리 미사일 발사, SLBM 등 전략무기개발은 미국을 겨냥하고 있다는 점에서 당분간 서두르지 않고 미 대선 추이들 보면서 카드의 이행 여부를 결정할 것으로 판단함.

## 우리 대응

- 당분간 냉각기는 불가피하다는 점에서 긴장고조 해소, 약재관리, 주변국 공조에 나설 필요
- 대북전단은 신뢰문제인바 대북전단 살포를 금지하고 관련된 법 제도적 정비 필요
- 미국과 복합적이고 조율된(mixed and coordinated) 조치들을 협의해 나갈 필요
  - \* 북한과 선제적으로 대화에 나서는 것이 중요하다는 점에 한미 간 입장이 일치해야 함.
  - \* 북미 실무협상 조기 개최, 인도적 지원을 위한 대북제재 완화와 북한의 비핵화 조치 유도 방안 강구, 개성공단 및 금강산 관광지구 제재예외 허용 등



## 대북전단 이전과 이후 북한의 태도 변화 및 우리의 대응방안

양 무 진

(북한대학원대 교수)

### 1. 대북전단 이전

- 최근 일련의 상황들은 대북전단 살포 중단을 요구한 김여정 담화(6.4) 이전과 이후로 나뉘볼 수 있음.
- 김여정 담화 이전 북한의 상황은 당면 현안인 코로나 방역에 주력하는 모습이었고 5월 들어 김정은 위원장 순천인비료공장 현지지도, 당 중앙군사위원회 확대회의 등이 있었음.
  - 김정은 위원장의 행보와 관련 신변이상설이 있었지만 20여일의 잠행 끝에 비료공장 준공식에 참석함. 한편 준공식 이후 3주간 다시 공개 활동이 없다가 5.23 당 중앙군사위원회 7기 4차 확대회의에 참석함.
- 코로나 19의 확산으로 올해 초부터 4월까지의 북한도 내부적

으로 운신의 폭이 넓지 못했음.

- 국경통제, 주민들의 이동금지, 집단활동 중지 등으로 북중무역도 급감하고 내적 결속에 치중함. 4.13 최고인민회의의 개최에 앞서 진행한 당 정치국회의(4.11)의 의제를 보더라도 김정은 위원장이 직접 주재하는 가운데 코로나 방역대책과 최고인민회의에 올릴 예·결산 사항을 검토하였음.
- 이처럼 4월 중순 이후 김정은 위원장의 잠행이 건강이상설보다는 코로나 19의 확산 때문이라는 추측이 있듯이 4월까지만 해도 북한은 내치에 치중하였고 대남/대외관계에 대해서는 신경을 쓸 상황이 아니었음.
- 5월부터는 본격적인 모내기철을 맞아 물길공사(황남), 곡물증산, 비료공장 건설 등 자력갱생을 위한 농업분야 성과 창출, 삼지연 2단계 공사, 평양종합병원 건설 독려 등에 주력하는 모습을 보임.

○ 북한이 코로나 19의 확산으로부터 어느 정도 벗어나 외교안보 분야의 목소리를 내기 시작한 것은 김정은 주재로 열린 당 중앙군사위 7기 4차 확대회의(5.23)부터 임.

- 당 중앙군사위에서는 4월 당 정치국회의 및 최고인민회의에서 단행한 당정 개편에 이어 군 개편을 하면서 향후 대외 정세를 논의한 것으로 판단
- 한편 김정은 집권 이후 최대 규모의 장성급 인사를 단행하고 군대의 사상적 통제를 맡고 있는 군 정치 활동을 점검하여 군에 대한 당의 영도체제를 확립하는 등 코로나 19 이후 군부의 기강해이를 단속하고 점검하는 기회로 활용함.
- 6월 들어서 6.12 북미 싱가포르 정상회담 2주년, 6.15 공동

선언 20주년 등 북한도 나름 메시지를 내놓아야 하는 상황에서 대북전단 문제가 불거짐.

## 2. 대북전단 이후

- 대북전단과 관련된 대남 비난을 통전부나 조평통, 인민무력성 혹은 서해지구 총사령관 등의 명목이 아닌 김여정이 직접한 것은 여러 가지 배경이 있음.
  - 우선 이렇다 할 진전이 없는 남북/북미관계 상황인데다가 6월, 북한이 주요한 메시지를 내놓아야 하는 상황에서 대북전단문제는 비난을 위한 좋은 소재거리를 제공하고 김여정 담화가 leading 역할을 함.
  - 김여정은 로얄패밀리이나 어릴 때부터 유일한 혈육인 김정인에 대한 충성심이 높으며 지난 2018년에서도 보듯이 거의 집사 혹은 비서와 같은 식으로 행동함. 오빠를 비난하는 탈북자단체들의 대북전단 내용이 보고되면서 김여정이 분노를 참기 힘들었을 것임.
  - 김여정의 위상강화와 연결 지어 생각할 수도 있음. 지난 3월 김여정 대남/대미 담화 이후 김여정이 꾸준히 자신의 목소리를 높여 왔으며 이번 대북전단 문제를 계기로 정치적 위상을 확고히 하려는 것으로 관측
  - 한편 내부적으로는 코로나 19 이후 민심을 외부로 돌리기 위해 '남한 때리기'에 나선 것으로 분석됨. 보건 의료협력 체계가 완비되지 않은 북한의 경우 국경봉쇄와 주민통제로 대응하였고 이러한 가운데 발생한 주민들의 불만을 외부로 돌리는 상황에서 남한을 '적'으로 규정함.

- 북한이 사실 오래된 사안인 대북전단 문제를 가지고 한반도의 긴장을 고조시키는 것은 최종적으로는 미국을 겨냥한 것이라는 분석도 가능함. 남한 정부가 대북제재아래 이렇지도 저렇지도 못하는 이유의 이면에는 미국이 있으며 남측을 상대로 ‘벼랑끝 전술’을 이용해 이 기회에 한미 당국을 동시에 움직이게 만들 수 있다고 판단
- 지난 13일 하루 사이에 나온 3가지의 성명을 보면 김여정 담화를 시작으로 통전부와 외무성 등 당·내각 기구에서 담화가 나오고 마지막으로 김여정이 다시 결산하는 담화를 발표함. 그리고 행동권한을 군부에 넘김. 이러한 과정에서 북한 내부의 현재 시스템을 추측해 볼 수 있음. 과거와는 달리 군부가 앞서는 것이 아니라 당·정에서 먼저 결정하고 군부에 위임하는 구조임. 김정은 정권 출범이후 당중심의 영도체계가 정립된 것으로 판단하며 당과 군대의 역할분담이 체계화된 것으로 추측해 볼 수 있으며 김여정은 대남/대미 분야 외에도 군까지 직접 지시하고 있으며 김정은의 위임과 묵인이 있기 때문임.

- 김여정의 지시 아래 지난 6.16 남북공동연락사무소가 폭파되었음. 연락사무소는 4.27 판문점 선언의 상징이기 때문에 연락사무소 파기를 통해 우리측의 판문점 선언 미이행과 향후 책임을 전가할 것으로 보임.
- 김여정이 대적 행동의 행사권을 군대 총 참모부에 위임한 바 군부는 조선인민군 총참모장 공개보도(6.16)와 대변인 발표(6.17)를 통해 구체적인 조치계획을 발표함.



- 군부의 조치는 △금강산관광지구와 개성공업지구에 군대 투입 △비무장지대에 철수 초소 복귀 △서해안 포병부대 강화 및 군사훈련 재개 △대남삐라 살포 예고 등으로 발표함.
- 과거 북한군이 충성경쟁 속에 험악한 말을 냈던 것에 비하면 당 중앙군사위의 위임과 비준이 필요하다는 식으로 하여군이 당에 통제되어 있고 함부로 결정할 수 있는 권한이 없음을 은연중에 드러냄.
- 향후 군부의 동 계획 등이 승인되면 대북전단 풍선이 다시 눈에 뜨일 경우 GP 총격, 연평도 포격과 같이 서해 완충수역이나 한강하구 수역 등에 의도적으로 긴장을 조성하거나 군 심리전 차원에서 대남전달 살포 등을 하게 될 것으로 판단
- 단거리 미사일 시험발사, SLBM 등 전략무기 개발은 미국을 겨냥하고 있다는 점에서 당분간 서두르지 않고 정세 관망 후 판단할 것으로 관측

### 3. 우리의 대응방안

- 당분간 남북관계의 냉각기는 불가피
  - 북한이 내부불만을 우리 쪽으로 돌리고 지지부진한 남북관계를 정리해 나간다는 측면에서 긴장국면을 당분간 유지해 나갈 가능성
  - 미국의 눈치를 보는 우리 정부를 최대치로 압박하여 한반도 문제의 주도권을 확보한 이후 미국과의 최종 담판을 노리는 만큼 지난해부터 지속해 온 통미봉남 구조를 변화시킬 가능성은 낮아 보임.
  - 남북관계를 완전히 파국으로 몰고 가도 북한으로서는 당장 얻

을 것이나 잃을 것이 없다는 점에서 당분간 남북관계의 전도는 밝지 않음.

\* 김여정 담화 “2년 동안 하지 못한 일을 당장에 해낼 능력과 배짱이 있는 것들이라면 북남 관계가 여적 이 모양이겠는가”

○ 악재관리와 대북전단 문제 해소

- 지난 분단사에 있어 남북관계의 악순환 반복은 이미 경험했던 일인 바 차분하고 의연하게 대처해 나가는 것이 긴요한 상황
- 대북전단 문제는 이번 남북관계 파국의 직접적 원인을 제공하였고 4.27 판문점 선언을 통해 남북이 기 합의한 사항이라는 점에서 대북전단 살포 금지조치 마련을 통해 남북간 신뢰회복의 기회로 삼아나갈 필요가 있음.
- 대북전단 살포는 접경지역 민들의 생명과 안전에도 관계될 뿐 아니라 남북관계에도 악영향을 미치는 바 대북전단 살포행위 금지 및 불법화를 위한 실효적인 법·제도적 장치 마련이 우선되어야 할 것임.
- 현 상황을 기점으로 정치권이 현 정부의 대북정책을 비판하는 소재로 활용할 가능성이 높으며 보수언론과 단체들이 북한을 불필요하게 자극하는 행위(마네킹·인공기 소각 등)도 경계해야 할 것임.

○ 남북관계 신뢰회복을 위한 주변국과의 ‘복합적이고 조율된 (mixed and coordinated)’ 조치를 만들어 나갈 필요가 있음.

## ① 우리 정부의 조치

- 현재 북한의 태도를 볼 때 북미협상, 대북제재, 미중갈등 등의 구조적인 틀이 변화가 없는 상황에서 남북관계만 독자적으로 회복될 가능성은 없다고 판단됨.
- 대통령 언급(6.15)과 같이 우리로서는 한반도 평화프로세스의 기본정신과 입장을 인내심을 갖고 일관되게 추진해 나갈 필요가 있음.
  - \* 대통령 수보회의 메시지: 정부는 합의이행을 위해 노력할 것임. 북한도 소통을 단절하고 긴장을 조성하며 과거의 대결시대로 되돌리려 해서는 안됨, 소통과 협력으로 풀어나가야 함. 남과 북이 스스로 결정하고 추진할 수 있는 사업들을 찾아 실천해야 할 것임. 대화 국면의 지속을 위해 최선의 노력을 다할 것이지만 남북관계는 언제든지 우리가 원하지 않는 격랑 속으로 들어갈 수 있음.
- 상기 기초에 따라 다양한 대화채널 마련을 위한 노력 필요. 비록 현재의 분위기 속에서 공식적인 대화제의 혹은 대북특사 파견에 대해서는 북한이 응할 가능성은 없지만 비공식라인 유지는 필요
  - \* “남조선당국이 특사파견을 간청”(6.17, 조중통) 기사를 통해 특사파견에 우리측의 통지문 발송 및 이에 대한 거부의사를 명확히 함.
- 우리로서는 내부적으로 평화경제에 도움이되고 남북이 독자적으로 할 수 있는 사업들은 계속 발전시켜 나갈 필요

## ② 한미간 조율

- 현재 북한의 대미전략이 우선 대남대리기를 통한 긴장조성에 있으며 대미 행동계획은 유보해 놓고 있다는 점에서 향후 북한관리 및 북미협상의 재개를 위한 한미간 상황분석 공유가 중요함.
- 다만 코로나 19의 최대 피해자가 된 미국의 경우 트럼프 대통령의 대선가도에 불확실성이 존재하고 있음. 북한의 이러한 긴장조성에도 불구하고 11월까지 트럼프 대통령은 대북관계를 현상 유지할 가능성이 높음.
- 그러나 북한의 도발 위협이 점증하고 트럼프 대통령의 대북정책 실패론이 불거질 경우 북미관계를 정치적으로 활용할 가능성도 있음. 최근 북한의 위협에 대해 미국 내에서도 트럼프 대통령의 대북정책 실패론이 고개를 들고 있음. 하반기에 북한이 도발을 할 경우 트럼프 대통령의 선거 전략에 차질을 빚을 수도 있음.
- 따라서 우리로서는 나중에 북한의 도발에 뒷북 대응하기 보다는 북한을 대화테이블로 끌어들이어 관리하는 것이 더 효과적임을 미국 정부에 전달해야 함. 북미협상이 조기에 재개되는 것이 긴요하다는 입장에서 한미간 북한을 대화의 장으로 불러들일 조율된 방안을 마련할 필요
- \* 조율된 방안은 북미 실무협상의 개최→ 북한의 비핵화 조치와 상응하는 대북제재 일부 완화(스냅백 포함)/ 미국의 대북 인도적 지원 문제 포함
- 북한의 최근 파상공세는 궁극적으로 한미관계의 이간을 목표로 하고 있다는 분석이 있는바 한미 외교 당국간 실무협약의 재개될 필요

### ③ 중국의 협력

- 중국의 협력이 필요함. 북중간 경제활동이 재개되면 정치적 교류도 다시 전개될 것임. 우리는 시진핑 주석의 방한이 예고되어 있는 만큼 중국으로 하여금 북한이 남북대화에 다시 나올 수 있도록 협력방안을 만들어 나가야 함.
- 현재 중국은 코로나 19 및 홍콩안전법 등으로 내치가 혼란스러운 상황이며 남북간 긴장관계를 원하지 않을 것임.
  - \* 중국 대변인 언급(6.16) “한반도의 평화와 안정”은 중국의 입장에서 한반도의 긴장고조를 불원한다는 경고성 의미를 담고 있음.
- 한편, 북한의 군사적 동향에 대해서는 한미간, 한일간, 한중간 긴밀히 상황과 분석을 공유해 나갈 필요가 있음.



## 대북전단 살포문제의 군사안보적 관점

김 동 엽

(경남대 극동문제연구소 교수)

### 1. 대북전단 살포문제 발생의 본질

- 하노이 노딜 이후 누적되어온 남쪽에 대한 불만과 불신으로 전 단살포문제 해결한다고 간단히 해결될 문제가 아님.
- 하노이 노딜 이후 4월 시정연설과 함께 정면돌파전 차원에서 준비해 온 정교한 로드맵을 대북전단 문제를 빌미로 시행

### 2. 북한이 지금 이렇게 행동하는 이유

- 제재와의 대결 국면에서 경제전선을 기본으로 한 정면돌파전이 코로나가 겹치면서 더욱 어려워진 상황은 분명하나 조급해서 부족한 경제 성과를 안보적 성과로 대체하려 한다는 평가는 근거가 부족함.
- 대내적인 경제노선 중심의 정면돌파전을 제약하는 장애물 발생에 따라 사전에 준비해 둔 대외대남 차원의 정면돌파전 시행으로 내부 결집

### 3. 북한의 예상되는 군사적 행동

- 2018년 9월 “역사적인 판문점선언 이행을 위한 군사분야 합의서”에 따라 군사적 긴장해소와 우발적 충돌을 방지하기 위해 만들어진 완충구역 무효로 다시금 군사적 긴장 및 우발적 충돌 가능성 상존
- 우리 골머리가 아프게 하면서 북한주민의 분노를 다소나마 식혀 줄 그 무엇인가는 바로 비라 살포로 우리의 대응을 어렵게 하면서 접적지역과 해역의 긴장을 고조
- 지상이나 해상에서 군사분계선 또는 NLL에 북한 주민(위장)이 대남 전단을 살포하는 행위를 할 경우 우리가 어떻게 대응해야 할지 다양한 상황을 염두에 두고 준비가 필요
- 새로운 전략무기와 무장의 현대화는 이번 것과는 별개로 지속 진행



## 대북전단 살포문제의 군사안보적 관점

김 동 엽

(경남대 극동문제연구소 교수)

### 1. 대북전단 살포문제 발생의 본질

□ 대북전단 살포가 이유가 아니다.

- 북은 과연 전단살포를 대단히 심각한 위협으로 인식할 것인가?
  - 영향이 없는 것은 아니겠지만 전단살포에 대한 엄청난 위기감이나 공포감이 되기 보다 최고 존엄에 대한 참을 수 없고 그냥 넘길 수 없는 문제
  - 오히려 남쪽을 향해서는 엄포, 소위 블러핑이자 다양한 대남 조치 행동을 시작하는 명분 제공
- 하노이 노딜 이후 누적되어온 남쪽에 대한 불만과 불신
  - 단순히 전단 살포에 대한 불만에 국한 된 것이 아니라 서운함과 섭섭함을 넘어 누적된 불만을 표출할 명분과 기회를 찾고

- 있던 차에 전단 살포가 걸려든 것
- 지금의 상황은 전단 살포문제 해결한다고 간단히 해결될 문제가 아님.

□ **대북전단 살포가 시작점이 아니다.**

- 대북전단 살포문제로부터 현 상황관련 조치가 계획된 것이 아니라 하노이 노딜 이후 4월 시정연설과 함께 정면돌파전 차원에서 준비해 온 정교한 로드맵을 대북전단 문제를 빌미로 시행
  - 이번 행동 개시 이전 이미 여러 차례 징후와 전조가 있었으며 지난 3월 김여정 담화부터 이미 행동으로 전환이 시작된 것임. 이를 심각하게 받아들이지 않고 오히려 대화나 북한의 조급함으로 오독
  - 6월 4일 김여정 제1부부장이 담화문을 통해 대북전단 살포를 비난하며 개성공업지구의 완전철거, 남북공동연락사무소 폐쇄, 남북군사합의 파기를 거론
  - 이어 5일에는 통일전선부 대변인 담화를 통해 김여정 제1부부장이 담화문에 지적한 내용들을 실무적으로 집행하기 위한 검토사업에 착수하라는 지시를 내렸다고 하며, 첫 순서로 남북공동연락사무소부터 철폐하고 계속 시사한 여러가지 조치들도 이행하겠다고 밝힘.
  - 6월 9일 12시부터 남북공동연락사무소를 통하여 유지하여오던 남북당국사이 통신연락선, 남북 군부사이의 동서해 통신연락선과 남북통신시험연락선과 청와대와 조선로동당 중앙위원회 본부청사 간 직통선도 완전차단 폐기
  - 6월 13일 김여정 제 1부부장 담화를 통해 행동개시를 선포,

남북공동연락사무소 폐쇄와 총참모부 행동 예고

- 6월 16일 총참모부 공개보도를 통해 군사합의로 비무장화된 지대들에 군대가 다시 진출하여 전선을 요새화하고 대남삐라 살포 발표

- 최근 북한 내부에서 벌어지고 있는 대북전단 관련 군중집회를 보더라도 이미 준비된 정교한 로드맵이 있는 것으로 보임.

## 2. 북한이 지금 왜 이러지?

### □ 제재 그리고 코로나, 북한이 어렵다?

- 제재와의 대결 국면에서 경제전선을 기본으로 한 정면돌파전이 코로나가 겹치면서 더욱 어려워진 상황은 분명
  - 경제개발 5개년 전략 성과가 불투명한 상황에서 계획 수정이 불가피한 상황?
  - 계획 수정 및 불충분한 성과의 원인을 남측에게 돌리고 명분과 정당성을 확보해 내부결집을 도모하려는 의도?
- 그러나 실제 북한이 제재와 코로나로 인해 어떠한 상황인지 단정하기 어렵고 따라서 북한이 조금해서 부족한 경제 성과를 안보로 시선을 돌리거나 안보적 성과로 대체하려 한다는 평가는 근거가 부족함.
  - 북한이 미련을 가지고 대화에 매달리는 것으로 보기는 어렵고 북한은 지금 그럴 겨를이 없음.

## □ 오히려 북한의 인내심이 바닥났다?

- 북한의 경제 중심의 정면돌파전을 해오면서 코로나로 인해 어려워진 것은 사실이나 코로나에 대한 대처도 그렇고 경제적 측면도 어느 정도 정상적으로 진행되어 오고 있었던 것으로 예상
  - 더 추가적인 장애물이 발생하지 않는 한 올 당 창건 75주년을 잘 마무리하고 내년 8차 당대회를 개최하기 위한 최소한의 성과는 가능한 상황을 만들려고 내부에 집중하는 대내적 차원의 정면돌파전을 진행
  - 경제발전에 올인 할 수 있도록 안보우려를 만들지 말아달라는 것, 되지도 않는 북미관계 중재니 제재 눈치보며 주저주저하는 지원협력 타령하지 말고 그냥 북 스스로 알아서 할테니 방해만 하지 말아달라는 간절함.
  
- 대내적인 경제노선 중심의 정면돌파전을 제약하는 장애물 발생에 따라 사전에 준비해 둔 대외대남 차원의 정면돌파전 시행으로 내부 결집
  - 단순히 전단살포 문제 뿐만 아니라 우리의 F-35 도입 등 국방력 증강, 한미연합훈련 지속 등 다양한 것들이 자신들의 경제 중심의 정면돌파전에 장애물로 나타날 것으로 판단
  - 경제적 성과의 부족을 돌리거나 조급함에서 오는 것이라기 경제노선 중심의 정면돌파전을 진행하는데 더 이상 인민들의 반응을 고려했을 때 인내하기에는 어려운 대외적인 장애물이 만들어지고 이에 대한 대응이 없으면 인민들을 결속하고 다그치기 어려운 상황

### 3. 북한의 예상되는 군사적 행동

〈북한 총참모부 공개보도(6월 16일)〉

“북남합의에 따라 비무장화된 지대들에 군대가 다시 진출하여 전선을 요새화하며 대남군사적경계를 더욱 강화하기 위한 조치”

“지상전선과 서남해상의 많은 구역들을 개방하고 철저한 안전조치를 강구하여 예견되어있는 각계각층 우리 인민들의 대규모적인 대적삐라 살포투쟁을 적극 협조”

〈북한 총참모부 대변인 발표(6월 17일)〉

1. 우리 공화국주권이 행사되는 금강산관광지구와 개성공업지구에 이 지역 방어임무를 수행할 연대급부대들과 필요한 화력구분대들을 전개하게 될것이다.
2. 북남군사합의에 따라 비무장지대에서 철수하였던 민경초소들을 다시 진출전개하여 전선경계근무를 철통같이 강화할것이다.
3. 서남해상전선을 비롯한 전 전선에 배치된 포병부대들의 전투직일 근무를 증강하고 전반적전선에서 전선경계근무급수를 1호전투근무체제로 격상시키며 접경지역부근에서 정상적인 각종 군사훈련들을 재개하게 될것이다.
4. 전 전선에서 대남삐라살포에 유리한 지역(구역)들을 개방하고 우리 인민들의 대남삐라살포투쟁을 군사적으로 철저히 보장하며 빈틈없는 안전대책을 세울것이다.

## □ 개성공단 철거와 남북군사 합의서 파기

- 1번은 기존 합의한 개성공단과 금강산 지역 군부대 재배치로 결국 개성공업지역 완전 철거로 연결
- 2, 3번의 경우 2018년 9월 “역사적인 판문점선언 이행을 위한 군사분야 합의서”에 따라 군사적 긴장해소와 우발적 충돌을 방지하기 위해 만들어진 완충구역 및 DMZ비무장화를 무효화로 다시금 군사적 긴장 및 우발적 충돌 가능성 상존
  - “북남합의에 따라 비무장화된 지대”란 정전협정상 비무장지대(DMZ)가 아닌 기존 남북 합의와 군사합의서로 인해 만들어진 것으로 개성공단, 금강산 지역과 JSA 그리고 철거된 GP 지역 및 군사합의서 1조의 지상 해상 공중의 완충구역을 포괄
  - 특히 군사적 긴장완화와 우발충돌방지가 지난 9.19 남북군사 합의 1조와 2조의 지상해상공중의 완충구역 및 JSA, DMZ 지역에 관련된 상호적대행위 중지 조치를 파기

## □ 대남 삐라 살포 (지원)

- 4번은 우리 골머리가 아프게 하면서 북한주민의 분노를 다소나마 식혀줄 그 무엇인가를 의미하는 것으로 바로 삐라 살포를 북한군이 지원하는 새로운 상황 전개 가능성에 주목
  - 북한은 대남 삐라 살포 그 자체만으로 대남 선전선동 효과를 노리는 것은 아닐 것임. 오히려 이러한 행동을 통해 우리의 대응을 어렵게 하고 접적지역과 해역의 긴장을 고조시켜 결국 남북 간 합의를 이행하지 않게 되는 후과를 강요하려는 의도

- 지상이나 해상에서 군사분계선 또는 NLL에 북한 주민(위장)이 대남 전단을 살포하는 행위를 할 경우 우리가 어떻게 대응해야 할지 다양한 상황을 염두에 두고 준비가 필요
  - 예를 들어 북한 어선들 수척이 비라를 뿌리기 위해 NLL에 접근하고 넘기까지 한다고 가정하고 뒷쪽에는 북한 경비정이 거리를 두고 따라오고 인근 해안포와 지대함미사일을 꺼내놓은 상태에서 과거 6월 꽃게철에 있었던 해상에서의 군사적 충돌이 재현될 가능성
    - \* 과거 1980년대 동해상에서 북한의 간첩선 의심선박을 격침한 적이 있었음. 북한 선박이 접근하는 우리함정에 먼저 총을 발사했기 때문인데 이후 북한이 어선이라며 국제재판을 걸어 우리가 패소
  - 지상도 비슷한 그림이 그려짐. 북한군이 아닌 북한 주민이(실제 자발적인 주민일 가능성보다 주민처럼 위장한 군인일 가능성)라면 우리가 군사적으로 대응하기 쉽지 않을 것이고 자칫 군사적 충돌로 비화될 가능성

## □ 새로운 전략무기와 무장의 현대화는 이번 것과는 별개로 지속 진행

- 최근 싱가포르 2주년에 있었던 리선권 외무상 담화는 실제 SLBM 발사든 새로운 전략무기 공개든 행동으로 가려는 것으로 평가
  - 싱가포르에서 악수한 손을 계속 잡고있을 필요가 있겠는가에 의문이 든다며 이제 트럼프 정치적 치적쌓기는 안할 것이라고 언급
  - 당중앙군사위원회 제7기 제4차 확대회의 국가핵발전전략과 핵전쟁억제력 강화를 주장

- 미 당국이 평남 평성 사인리에서 ICBM을 실은 이동식발사차량 (TEL) 4~6대가 시험주행 중인 것을 포착, 새로운 ICBM 공개 가능성



## 통일전략포럼 보고서/자료집 발간 목록

### 통일전략포럼 보고서 No. 1 (1995. 12)

제 목: 통일·안보정책의 회고와 전망  
발표자: 강영훈(전국무총리, 대한적십자사 총재)

### 통일전략포럼 보고서 No. 2 (1995. 12)

제 목: 통일·안보정책의 회고와 전망  
발표자: 노신영(전국무총리, 롯데복지재단 이사장)

### 통일전략포럼 보고서 No. 3 (1996. 3)

제 목: 대북정책의 기초 - 포용정책 및 비포용정책  
발표자: 이동복(전민족통일연구원 연구위원)  
윤영오(국민대학교 정치외교학과 교수)  
토론자: 전정환(국방대학원 안보문제연구소 소장)  
김영호(중앙일보 전문기자)

### 통일전략포럼 보고서 No. 4 (1996. 4)

제 목: 한반도 평화체제, 어떻게 접근할 것인가?  
- 남북한 당사자 원칙, 북-미협정, 혹은 다자간 해결?  
발표자: 백진현(외교안보연구원 교수)  
이철기(동국대 국제관계학과 교수)  
토론자: 우재승(세계자유민주연맹 사무총장)  
이장희(외국어대 법학과 교수)

### **통일전략포럼 보고서 No. 5 (1996. 6)**

제 목: 4차회담 - 무엇이 문제이고, 어떻게 추진해야 할 것인가?

발표자: 정태익(외무부 차관보)

김도태(민족통일연구원 연구위원)

토론자: 임동원(아·태 평화재단 사무총장)

리영희(한양대 신문방송학과 교수)

### **통일전략포럼 보고서 No. 6 (1996. 10)**

제 목: 남북한 경제협력 - 무엇이 문제이고, 어떻게 실천할 것인가?

발표자: 이한구(대우경제연구소 소장)

토론자: 서진영(정책기획위원회 위원장, 고려대 교수)

이 호(남북대회사무국 자문위원)

### **통일전략포럼 보고서 No. 7 (1996. 12)**

제 목: 남북한 관계의 전망과 한국의 선택

발표자: 박종철(민족통일 연구원 연구위원)

토론자: 양영식(통일원 자문위원)

### **통일전략포럼 보고서 No. 8 (1997. 3)**

제 목: 잠수함 사건 '사과' 이후 바람직한 대북정책

발표자: 이상우(서강대학교 교수)

신정현(경희대학교 교수)

### **통일전략포럼 보고서 No. 9 (1997. 6)**

제 목: 통일·안보 정책과 미디어의 역할

발표자: 김정서(동아일보 논설위원)

한중광(KBS 통일방송연구소 소장)

김용호(민족통일연구원 연구위원, 정치학 박사)

**통일전략포럼 보고서 No. 10 (1997. 9)**

제 목: 김정일 권력승계와 북한의 대남정책  
발표자: 전현준(민족통일연구원 북한연구실장)  
이종석(세종연구소 연구위원)

**통일전략포럼 보고서 No. 11 (1997. 11)**

제 목: 북-미 관계 / 한-미 관계의 현안과 쟁점  
발표자: 홍규덕(숙명여대 정치외교학과 교수)  
서주석(한국국방연구원 연구위원)

**통일전략포럼 보고서 No. 12 (1998. 1)**

제 목: 새 정부의 통일·대북정책의 향방  
발표자: 정세현(민족통일연구원 원장)  
곽태환(경남대 극동문제연구소 소장)

**통일전략포럼 보고서 No. 13 (1998. 4)**

제 목: 정경분리원칙: 대북정책을 어떻게 추진해야 할 것인가  
발표자: 권오기(전 부총리 겸 통일원 장관)

**통일전략포럼 보고서 No. 14 (1999. 2)**

제 목: 1999년 남북한 관계: 북한 변화의 폭, 속도 그리고 방향?  
발표자: 이종석(세종연구소 연구위원)  
조동호(KDI 연구위원)  
차영구(국방부 대변인)  
안병준(연세대 정외과 교수)

**통일전략포럼 보고서 No. 15 (1999. 6)**

제 목: 한·미·일의 대북정책: 공조체제의 문제점 및 전망

발표자: 김재홍(동아일보 논설위원)

박건영(가톨릭대학교 교수)

서동만(외교안보연구원 교수)

**통일전략포럼 보고서 No. 16 (1999. 7)**

제 목: 페리 방북 이후 남북한 관계 전망

발표자: 이현경(통일연구원 연구위원)

김성한(외교안보연구원 교수)

백학순(세종연구소 연구위원)

**통일전략포럼 보고서 No. 17 (1999. 10)**

제 목: 페리 보고서 발간 이후의 남북한 관계 전망

발표자: 홍관희(통일연구원 연구위원)

장달중(서울대 교수)

**통일전략포럼 보고서 No. 18 (2000. 3)**

제 목: 2000년대의 남북한

발표자: 서대숙(경남대학교 극동문제연구소 소장, 미국 하와이대 석좌교수)

이상우(서강대학교 정치외교학과 교수)

**통일전략포럼 보고서 No. 19 (2000. 5)**

제 목: 정상회담과 남북한 관계

발표자: 전인영(서울대 국민윤리교육과 교수)

박건영(가톨릭대 국제학부 교수)

임강택(통일연구원 연구위원)

서동만(외교안보연구원 교수)

**통일전략포럼 보고서 No. 20 (2000. 10)**

제 목: 정상회담 이후의 북한

발표자: 서대숙(경남대 극동문제연구소 소장)

박제훈(인천대 무역학과 교수)

강성윤(동국대 북한학과 교수)

**통일전략포럼 보고서 No. 21 (2000. 11)**

제 목: 북·미 관계의 현황과 전망

발표자: 박동환(미국 Northwestern대학 교수)

서주석(국방연구원 연구위원)

서동만(외교안보연구원 교수)

**통일전략포럼 보고서 No. 22 (2001. 2)**

제 목: 북한의 개방

발표자: 서진영(고려대 정외과 교수)

오승렬(통일연구원 연구위원)

백학순(세종연구소 연구위원)

**통일전략포럼 보고서 No. 23 (2001. 5)**

제 목: 북·미 관계의 현황과 전망

발표자: 장달중(서울대 정치학과 교수)

백학순(세종연구소 연구위원)

**통일전략포럼 보고서 No. 24 (2002. 2)**

제 목: 한·미 정상회담 이후 북·미 관계 전망

발표자: 장달중(서울대 정치학과 교수)

박건영(가톨릭대 국제학부 교수)

**통일전략포럼 보고서 No. 25 (2002. 8)**

제 목: 최근 북한의 정세, 어떻게 볼 것인가

발표자: 김연철(고려대 아세아문제연구소 연구위원)

류길재(경남대 극동문제연구소 북한연구실장)

**통일전략포럼 보고서 No. 26 (2002. 11)**

제 목: 북한 핵문제와 북·미관계

발표자: 고병철(경남대 극동문제연구소 소장)

전재성(숙명여대 정치외교학과 교수)

**통일전략포럼 보고서 No. 27 (2003. 5)**

제 목: 한미정상회담과 한반도 문제

발표자: 권만학(경희대 국제지역학부 교수)

박건영(가톨릭대 국제학부 교수)

**통일전략포럼 보고서 No. 28 (2003. 9)**

제 목: 6자회담의 평가와 전망

발표자: 고병철(경남대 극동문제연구소 소장)

**통일전략포럼 보고서 No. 29 (2003. 10)**

제 목: 이라크 파병과 한미동맹

발표자: 김재홍(경기대 정치대학원 교수)

조 민(통일연구원 통일정책연구실 선임연구위원)

**통일전략포럼 보고서 No. 30 (2004. 4)**

제 목: 현단계 남북경협 의 쟁점과 과제  
발표자: 조동호(KDI 북한경제팀 선임연구위원)  
오승렬(한국외국어대 중국어과 교수)

**통일전략포럼 보고서 No. 31 (2004. 6)**

제 목: 21세기 한국 대외전략의 방향  
발표자: 이수훈(경남대 북한대학원 교수)  
전재성(서울대 외교학과 교수)

**통일전략포럼 보고서 No. 32 (2004. 11)**

제 목: 美 대선과 한반도 전망  
발표자: 김기정(연세대 정치외교학과 교수)  
전봉근(평화협력원 원장)

**통일전략포럼 보고서 No. 33 (2005. 5)**

제 목: 남북관계 어떻게 풀 것인가  
발표자: 김근식(경남대 정치언론학부 교수)  
김용호(연세대 정치외교학과 교수)

**통일전략포럼 보고서 No. 34 (2005. 7)**

제 목: 제4차 6자회담의 방향과 전망  
발표자: 홍현익(세종연구소 안보연구실장)  
김원수(외교부 외교정책실 정책기획관)

**통일전략포럼 보고서 No. 35 (2005. 10)**

제 목: 북핵 타결 이후: 쟁점과 과제

발표자: 서동만(상지대 교양학부 교수)

**통일전략포럼 보고서 No. 36 (2006. 7)**

제 목: 2006년 6월 한반도: 정세와 해법은?

발표자: 백낙청(6.15공동위원회 상임대표, 서울대 명예교수)

**통일전략포럼 보고서 No. 37 (2006. 9)**

제 목: 작통권 환수 논란, 합리적 대안은 없는가?

발표자: 조성렬(국제문제조사연구소 기획실장)

**통일전략포럼 보고서 No. 38 (2007. 4)**

제 목: 2.13 합의 이후 급변하는 한반도 정세

발표자: 이종석(세종연구소 연구위원, 전 통일부 장관)

**통일전략포럼 보고서 No. 39 (2007. 10)**

제 목: 제2차 남북정상회담, 무엇을 어떻게 준비할 것인가?

발표자: 서주석(한국국방연구원 안보전략연구센터 책임연구위원)

**통일전략포럼 보고서 No. 40 (2008. 11)**

제 목: 11.4 미국 대선 결과와 한반도

발표자: 홍현익(세종연구소 수석연구위원)

고유환(동국대 북한학과 교수)



**통일전략포럼 보고서 No. 41 (2009. 2)**

제 목: 2009 한반도 정세: 변화와 과제  
발표자: 김기정(연세대 동서문제연구원장)  
김연철(한겨레평화연구소장)

**통일전략포럼 보고서 No. 42 (2009. 4)**

제 목: 최근 북한의 정치동향과 향후 권력체계 전망  
발표자: 이기동(국가안보전략연구소 책임연구위원)  
전현준(통일연구원 선임연구위원)

**통일전략포럼 보고서 No. 43 (2009. 7)**

제 목: 한미동맹의 미래와 현실  
발표자: 서주석(한국국방연구원 책임연구위원)  
최종철(국방대 안보문제연구소장)

**통일전략포럼 자료집 No. 44 (2009. 11)**

제 목: 북핵문제와 남북관계  
발표자: 윤덕민(외교안보연구원 교수)  
김준형(한동대 국제어문학부 부교수)

**통일전략포럼 자료집 No. 45 (2010. 3)**

제 목: 6자회담의 현주소와 전망  
발표자: 이수혁(전 주(駐)독 대사/6자회담 수석대표)

**통일전략포럼 자료집 No. 46 (2010. 12)**

제 목: 연평도 포격 이후 한반도: 전망과 과제

**통일전략포럼 자료집 No. 47 (2011. 3)**

제 목: 천안함 이후 1년: 한반도 정세와 과제

발표자: 백학순(세종연구소 수석연구위원)

양무진(북한대학원대 교수)

**통일전략포럼 자료집 No. 48 (2011. 7)**

제 목: 발리 회담 이후 6자회담과 남북대화: 전망과 과제

**통일전략포럼 자료집 No. 49 (2011. 11)**

제 목: 남북 정상회담 가능한가

발표자: 김연철(인제대 통일학부 교수)

정영철(서강대 공공정책대학원 교수)

**통일전략포럼 자료집 No. 50 (2012. 5)**

제 목: 한반도 정세와 2013년 대전망

발표자: 고유환(동국대 북한학과 교수)

박형중(통일연구원 선임연구위원)

이승환(시민평화포럼 공동대표)

류길재(북한대학원대 교수)

**통일전략포럼 자료집 No. 51 (2012. 8)**

제 목: 김정은 체제의 북한, 어디로 가는가

발표자: 이기동(국가안보전략연구소 책임연구위원)

양문수(북한대학원대학교 교수)

**통일전략포럼 자료집 No. 52 (2013. 5)**

제 목: 한반도 위기, 출구전략 가능한가

발표자: 김준형(한동대 국제어문학부 교수)

양문수(북한대학원대 교수)

**통일전략포럼 자료집 No. 53 (2013. 8)**

제 목: 박근혜 정부 6개월의 평가와 전망

발표자: 고유환(동국대 북한학과 교수)

박인휘(이화여대 국제학부 교수)

**통일전략포럼 자료집 No. 54 (2014. 2)**

제 목: 격랑의 동북아와 박근혜 정부의 동북아 외교

발표자: 이상현(세종연구소 안보전략연구실장)

최종건(연세대 정치외교학과 교수)

**통일전략포럼 자료집 No. 55 (2014. 4)**

제 목: 김정은 권력 체제의 변화 평가 및 향후 정책방향

발표자: 현성일(국가안보전략연구소 수석연구위원)

박형중(통일연구원 선임연구위원)

**통일전략포럼 자료집 No. 56 (2014. 11)**

제 목: 고고도미사일방어(THAAD) 체계 배치와 한반도 안보

발표자: 권명국(전 방공포병사령관)

김흥규(아주대 중국정책연구소장)

**통일전략포럼 자료집 No. 57 (2015. 5)**

제 목: 남북관계의 과제와 해법 모색

발표자: 유호열(고려대 북한학과 교수)

김근식(경남대 정치외교학과 교수)

**통일전략포럼 자료집 No. 58 (2016. 4)**

제 목: 유엔제재 이후 북한핵문제의 국제정치

발표자: 이동선(고려대 정치외교학과 교수)

이동률(동덕여대 중어중국학과 교수)

박인휘(이화여대 국제학부 교수)

**통일전략포럼 자료집 No. 59 (2016. 11)**

제 목: 미국 트럼프 신 행정부 등장과

한국의 외교·안보 및 남북관계 전망

발표자: 이동선(고려대 정치외교학과 교수)

서주석(한국국방연구원 책임연구위원)

임을출(경남대 극동문제연구소 교수)

### **통일전략포럼 자료집 No. 60 (2017. 12)**

제 목: 2017-2018년 격변의 한반도 정세: 평가와 전망

패 널: 김연철(인제대 통일학부 교수)

양문수(북한대학원대 교수)

김동엽(경남대 극동문제연구소 교수)

이 근(서울대 국제대학원 교수)

이희옥(성균관대 정치외교학과 교수)

김창수(통일부 장관 정책보좌관)

### **통일전략포럼 자료집 No. 61 (2018. 4)**

제 목: 2018년 남북정상회담 성공을 위한 과제

발표자: 박종철(통일연구원)

조성렬(국가안보전략연구원)

양문수(북한대학원대학교)

### **통일전략포럼 자료집 No. 62 (2018. 12)**

제 목: 전문가들이 보는 한반도 정세: 평가와 전망

발표자: 신석호(동아일보 디지털뉴스팀장)

김현경(MBC 통일방송추진단장)

장용훈(연합뉴스 한반도부장)

이제훈(한겨레신문 선임기자)

왕선택(YTN 통일·외교전문기자)

**통일전략포럼 자료집 No. 63 (2019. 7)**

제 목: 북미관계 전망과 남북관계 추진 방향

발표자: 황지환(서울시립대 국제관계학과 교수)

최용환(국가안보전략연구원 연구위원)

**통일전략포럼 자료집 No. 64 (2019. 8)**

제 목: 한일관계 어떻게 풀어야 하나?

발표자: 이수훈(경남대 정치외교학과 교수)

**통일전략포럼 자료집 No. 65 (2019. 11)**

제 목: 한반도 정세: 2019년 평가와 2020년 전망

발표자: 왕선택(YTN 통일외교 전문기자)

이제훈(한겨레신문 선임기자)

장용훈(연합뉴스 한반도부장)

# 회원가입 안내

## ▣ 회 비

### ● 1년 회비

일반회원 : 50,000원, 학생회원 : 30,000원, 기관회원 : 100,000원  
재 가 입 : 회비 만기일 1개월 전에 회비를 재납부하시면 됩니다(안내문 발송함).

### ● 평생회비

개인평생회원 : 100만원 이상  
기관평생회원 : 300만원 이상

### ● 납부방법 : ① 연구소에 직접 납부

② 우체국 온라인 : 014233-05-000905 (예금주: 경남대학교)

## ▣ 회원의 혜택

- 본 연구소-북한대학원대학교가 주최하는 국제 및 국내학술회의와 심포지엄 등 연구행사에 초청됩니다.
- 본 연구소-북한대학원대학교가 발행하는 정기간행물 『Asian Perspective』와 『한국과 국제정치』, 『현대북한연구』, 『동북아연구』를 포함, 소식지 등의 간행물이 무료로 제공됩니다.
- 본 연구소에 소장된 도서 및 자료의 열람, 대출, 복사이용이 가능합니다.
- 기존 출판도서 구입시 30%의 할인혜택을 드립니다. (평생회원에게는 무료 기증)

## ▣ 회원신청서 제출 및 문의처

03053 서울시 종로구 북촌로15길 2(삼청동)  
경남대학교 극동문제연구소, 회원 담당자: 조인정  
전화 : 3700-0726, 팩스 : 3700-0722  
E-mail: minju@kyungnam.ac.kr  
Homepage: <http://ifes.kyungnam.ac.kr>

※회원가입을 원하시는 분은 본 연구소 홈페이지를 이용해서 신청하시거나 담당자에게 전화연락을 주시기 바랍니다.

경남대학교 극동문제연구소

The Institute for Far Eastern Studies, Kyungnam University

Tel: 02-3700-0700 / ifes@kyungnam.ac.kr