

대남 확성기방송을 초래한 행정태만

사진가 이시우

목 차

- (1) 현재판결분석
 - 1) 표현의 자유, 과잉금지원칙
 - 2) 책임주의원칙
 - 3) 확성기방송과 무인기의 제외
- (2) 행정의 태만과 관련 법
 - 1) 민방위기본법
 - 2) 재난안전법
 - 3) 사법경찰법
 - 4) 항공안전법
 - 5) 가스안전법
 - 6) 공유수면법
 - 7) 저작권법
- 8) 기부금법
- (3) 유엔사규정
 - 1) 비행금지구역
- (4) 정전협정
 - 1) 정전협정7항
 - 2) 정전협정10항
 - 3) 정전협정17항
- (5) 남북관계발전법개정안의 쟁점
 - 1) 표현수단
 - 2) 표현내용
- (6) 결론

(1) 현재판결분석

남북관계발전에 관한 법률의 제24조 3항과 제25조에 대해 현재의 위헌판결이 있었다. 다음은 해당 심판조항이다.

남북관계 발전에 관한 법률

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.

1) 표현의 자유, 과잉금지원칙

현재의 「남북관계 발전에 관한 법률 일부 개정법률 위헌확인」의 가장 중요한 논지는 헌법상 기본권인 표현의 자유를 과잉으로 침해하는가 여부였다. 이에 대해 재판관9인은 4:3:2로 의견이 갈렸고 과반수를 넘는 7명의 결정이 인용되었다.

이에 대해 재판관 4인의 의견은 다음과 같다.

‘심판대상조항은 **전단등 살포를 금지**하는 데서 더 나아가 이를 범죄로 규정하면서 징역형 등을 두고 있으며, 그 미수범도 처벌하도록 하고 있어 과도하다고 하지 않을 수 없다.···과잉금지원칙에 위배되어 청구인들의 표현의 자유를 침해한다.’

표현의 자유를 제한할 수 있으나 과잉금지해선 안된다는 취지이다. 이는 금지를 과잉으로 하는 만큼 표현의 자유가 침해된다는 것이지 표현의 자유를 제한할 수 없다는 취지는 아니다. 즉 구체적으로 전단살포를 금지하는 것은 필요하나 범죄로 규정하여 처벌하는 것이 과하다는 것이다. 이에 대해 재판관 3인의 의견은 다음과 같다.

‘접경지역 주민의 생명·신체의 안전 보장을 위해서는 반드시 형벌권의 행사가 아니더라도, **전단등 살포행위 전에 이를 신고하도록 하고 그 신고에 대해 ‘경찰관 직무집행법’ 등에 따라 적절하게 대응하도록 함으로써, 접경지역 주민 등의 생명·신체의 안전 보장이라는 입법목적**을 달성할 수 있다.’

법률로 형벌을 가하지 않고도 기존의 법체계를 이용하여 접경지역주민을 보호하면 된다는 것이다. 그 예까지 구체적으로 열거하였다.

‘심판대상조항과 같이 전단등 살포를 일률적으로 제한하지 않고 **‘집회 및 시위에 관한 법률’**의 옥외집회 및 시위의 신고와 유사한 방식을 도입하여, 전단등을 살포하려는 사람은 관할 경찰서장 등에게 살포 시간, 장소나 방법, 전단등의 수량 등을 사전에 신고하도록 하고, 관할 경찰서장은 개별·구체적 상황을 고려하여 국민의 생명이나 신체에 위해나 위험이 발생할 가능성이 현저한 경우나 **‘공유수면 관리 및 매립에 관한 법률’, ‘항공안전법’** 등 관련 법률에 저촉될 여지가 있는 경우 **‘살포 금지 통고’**를 할 수 있도록 하며, 살포를 강행하는 경우에는 신고 장소에 출동하여 현장을 통제하는 경찰이 살포를 즉시 제지하고 해산을 명할 수 있도록 규정한다면 (집회 및 시위에 관한 법률 제6조, 제8조, 제20조 참조), 이 또한 **덜 침익적인 수**

단이 될 수 있다.’¹⁾

3인 의견의 강조점은 표현의 내용이 아닌 표현의 형식을 규제하라는 것이다.

‘심판대상조항은 **표현의 내용을 규제**하는 것으로 봄이 타당하다.’

심판대상조항이 표현의 내용이 아닌 내용중립적, 형식적 규제라면 가하다고 보는 것이다. 2인의견은 아예 심판대상조항이 표현의 내용이 아닌 방법을 다루고 있으므로 표현의 자유를 침해하지 않는다는 것이다. 찬반의견의 공통점은 표현의 내용이 아닌 방법·형식에 대한 제한을 가하면 위헌성을 조각할 수 있다는 것으로 모아진다. 이는 국회에 출석한 헌재사무처장의 증언에서도 확인된다.

‘지난번 법사위 회의록에 박지원 위원께서 ‘헌재에서 대북전단에 대해서 판결한 것은 표현의 자유를 가지고 **지나치게 처벌**하는 것이 과하다, 그렇지만 국민의 생명과 재산을 보호하기 위해 **전단을 보내지 마라** 이런 뜻이냐’는 것을 헌법재판소 사무처장한테 질문을 했고 ‘그렇다’는 답을 받았단 말이에요.’²⁾

이러한 취지에 따라 다음 장에서는 전단의 표현내용과 무관하게 이미 존재하는 현행 법률만을 가지고도 전단살포를 막을 수 있음을 입증해 보이겠다.

2) 책임주의원칙

접경지역주민의 생명과 신체에 대한 위해나 위험의 발생책임이 전단살포자들에게 있는가의 문제에 대해 헌재재판관 4인 의견은 일반의 상식과 달리 이들에게 책임이 없다고 보았다. 직접적인 위험은 북한의 대응에 의해 발생하므로 북한에 책임이 있다는 것이다. 전단살포자들이 국민에게 위험을 발생시킬 확정적 고의가 없고 북한이 행위 하도록 지배할 능력도 없으므로 책임이 없다는 것이다.

‘국민의 생명·신체에 대한 **위해나 심각한 위험의 발생이 전적으로 제3자인 북한에 의하여 초래**되고 이에 대한 **행위자의 지배가능성이 인정**되지 않는 이상, 전단 등 살포에 대하여 형벌을 부과하는 것은 **비난가능성이 없는 자에게 형벌을 가하는 것과** 다름이 없다. 따라서 심판대상조항은 책임주의원칙에도 위배되어 청구인들의 표현의 자유를 침해한다.’³⁾

1) 2020헌마1724·1733(병합), 「남북관계 발전에 관한 법률 일부 개정법을 위헌확인 등」, (2023. 9. 26), p.390

2) 제417회국회(임시회)외교통일위원회회의록(법안심사소위원회), (2024년8월20일(화)), p.67

3) 2020헌마1724·1733(병합), 「남북관계 발전에 관한 법률 일부 개정법을 위헌확인 등」, (2023. 9. 26), p.393

그러나 다수의견 내에서도 3인 의견은 다르게 보았다. 미필적 고의를 적용할 수 있다는 것이다.

‘고의는 확정적 고의 뿐 아니라 미필적 고의로도 족하다. 미필적 고의란 결과의 발생이 불확실한 경우, 즉 행위자에 있어서 그 결과발생에 대한 확실한 예견은 없으나 그 가능성은 인정하는 것으로, **미필적 고의**가 있었다고 하려면 결과발생에 대한 인식이 있음은 물론 나아가 이러한 **결과발생을 용인하는 내심의 의사**가 있음을 요하므로,⁴⁾ 전단등 살포 행위로 인하여 국민의 생명·신체에 위해를 끼치거나 심각한 위험이 발생할 가능성을 인식하고 그러한 결과발생을 용인하는 내심의 의사가 있으면 고의는 인정될 수 있다.’⁵⁾

따라서 3인의견에 의하면 전단살포자들에게 국민에게 위험을 발생시킨 책임이 있음은 인정하고 있다. 이는 2인의견도 동일하다. 따라서 책임주의원칙에 대한 판단은 수적으로는 4인보다 많은 5인으로 다수의견이다.

3) 확성기방송과 무인기의 제외

본 헌재판결은 열거조항으로서 ‘전단등 살포’에 대해서만 판결하였다. ‘전단등’은 ‘전단, 물품(광고선전물·인쇄물·보조기억장치 등을 포함한다), 금전 또는 그 밖의 재산상 이익’을 말한다.⁶⁾ 판결내용을 보았을 때 대북전단풍선과 페트병에 대해서만 적용된다. 이를 오인하여 대북확성기와 무인기등도 위헌판결을 받은 것처럼 오해하는 것은 잘못이다.

이들은 매개물도 다르고 행위주체도 다르다. 풍선과 페트병의 행위주체가 민간인이라면, 확성기방송이나 시각물 게시의 행위자는 정부이다. 무인기 역시 현재까지는 주로 정부가 행위자이다. 이들은 풍선이나 페트병을 매개물로 하지 않고 공기매질, 빛, 무인동력장치등을 매개로 한다.

물론 이들 역시 남측이 9.19남북군사합의서를 2024년 6월 4일자로 전부효력정지시켰으므로 별도의 법률이 제정되기까지는 남북관계발전법 25조에 의해 처벌할 수 없는지 의문이다.

그러나 이 조항이 말하는 남북합의서는 9.19남북군사합의서만을 특정하지 않는다. 이 법 4조의 정의에 의해 “남북합의서”라 함은 정부와 북한 당국간에 문서의 형식으로 체결된 모든 합의를 말한다. ‘체결된 합의’면 되므로 비준되거나 효력정지된 합의는 그 대상이 아니다. 1971년 9월 29일 ‘남북적십자회담 제2차 예비회담 합의사항’을 시작으로 하여, 2018년 12월 14일까지 체결된 남북합의서와 공동보도문은 모두 258개(남북합의서 168개, 공동보도문 90개)에 이르는 것을 확인할 수 있다. 따라서 25조

4) 대법원 2004. 2. 27. 선고 2003도7507 판결 등 참조

5) 2020헌마1724·1733(병합), 「남북관계 발전에 관한 법률 일부 개정법을 위헌확인 등」, (2023. 9. 26), p.394

6) 「남북관계 발전에 관한 법률」(법률)(제17763호)(20210330) 제4조(정의) 3항

처벌조항의 효력정지는 현재결정에 의한 것이지 정부의 9.19합의효력정지조치에 의하는 것은 아니다.

이에 확성기 방송, 시각게시물에 대해서는 금지도 되고 처벌할 수도 있다고 보아야 할 것이다. 이법 제24조 금지조항은 ‘누구든지 다음 각 호에 해당하는 행위를 하여 국민의 생명·신체에 위해를 끼치거나 심각한 위험을 발생시켜서는 아니 된다’고 하였기 때문이다.

따라서 이법에 따라 통일부장관은 제1항에서 ‘전단등 살포’를 제외하고 국방부가 하는 확성기방송이나 시각물 게시등 금지된 행위를 예방하기 위하여 국방부장관에게 협조를 요청할 수 있다. 이 경우 국방부장관은 특별한 사유가 없으면 협조하여야 한다. 따라서 확성기방송, 시각물 게시에 대한 책임은 국방부장관과 통일부장관에게 있다고 하겠다.

(2) 행정의 태만과 관련 법

현재판결은 법률에 의한 처벌이 과잉하니 항공안전법, 집시법등 다른 수단을 사용하여 통제할 것을 권고하고 있다. 현행법률을 면밀히 검토해보면 새로운 입법이 필요한 것이 아니라 행정의 태만이 문제임을 알 수 있다. 따라서 기존 법령을 이용한 통제수단에 대해 검토해보자.

1) 민방위기본법

우선 주민들이 급하게 생각하는 민방위기본법개정에 대해 살펴보자. 행안위 법안심사소위의 회의록을 보면 최근 북한의 오물풍선 살포로 발생한 피해를 지원하기 위한 법적 근거가 미비하다는 점을 고려할 때 개정안의 취지는 타당하다고 보았다. 6건의 개정안을 통합하여 민방위기본법 일부개정법률안(대안)을 행안위안으로 통과시켰다. 현재 행안위를 통과했고 이후 법사위를 거쳐 본회의에서 통과되면 된다.

이 법 검토과정의 논쟁사항을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 전단·물품 투하를 민방위사태에 포함하는-민형배 의원안-것은 기존 민방위사태가 국가 차원의 총력 대응이 필요한 상황을 상정하고 있는 것과 다소 부합하지 않는다고 보았다.

둘째, 피해지원 대상을 ‘통합방위법에 따른 적의 침투·도발’로 규정한 모경종 의원안과 관련해서는 합참의 의견을 고려해 일부 문구를 수정할 필요가 있다고 보았다. 국방부 또는 합참에 따르면 통합방위법에 따른 적의 침투·도발은 국가 차원의 통합방위로 대응할 필요가 있는 군사적인 상황을 의미하지만 오물풍선 살포는 비군사적 수단에 의한 회색지대 도발이기 때문에 구분할 필요가 있다는 입장이다. 이에 따라서 ‘통합방위법에 따른 적의 침투·도발’을 ‘대통령령으로 정하는 적의 직접적인 위해 행위’로 수정하였다.

셋째, 피해에 대한 지원 기준, 절차 등에 관한 행정입법 마련에 시간이 소요되기 때문에 시행일을 공포 후 6개월이 경과한 날부터 하되 기존 피해가 최초로 발생한

2024년 5월 28일부터 소급하여 지원할 수 있도록 적용례를 함께 둘 필요가 있다고 보았다.

전체적으로 개정안의 취지가 유사하지만 생명·신체·재산상 피해액에 대한 지원을 명시하고 있는 모경종 의원안을 중심으로 다음과 같이 법문표현 수정이 이루어졌다. 민방위사태에 대한 피해 지원을 평시에 발생한 피해로 한정하는 것으로 하였다. ‘통합방위법에 따른 적의 침투·도발’을 ‘대통령령으로 정하는 적의 직접적인 위해 행위’로 수정하였다. 행정입법 관련 사항에서 금액 부분은 정부가 정하기 어렵다는 난색을 표하고 있고 또 기준에 어느 정도 포함될 수 있다고 보아서 금액 부분은 삭제하는 것으로 수정하였다.

다음으로 3건의 재난 및 안전관리 기본법 일부개정법률안 역시 북한의 오물풍선 투척 등 북한의 도발·침투로 인한 피해에 관련된 것인데 이것은 동법상 사회재난에 적의 침투·도발 행위로 인한 피해를 포함시켜서 동법에 따른 보상을 받도록 하려는 것이다. 유동수 의원안의 경우 민방위사태로 인한 피해를 사회재난으로 규정하고 있는데 민방위기본법에 이미 민방위사태의 피해수습 및 복구에 관해 규정하고 있고 동법 개정안에 따라 피해에 대한 지원 규정이 신설되기 때문에 재난 및 안전관리 기본법에 별도로 규정할 필요성이 적다고 보았다.

개정안들이 규정하고 있는 침투·도발·위협의 정의가 적의 침해 의도를 전제로 하고 있는 것인데 반해 재난의 정의는 자연재해 또는 예상하기 어려운 사고로 인한 피해를 대상으로 하고 있어 그 의미에 차이가 있다는 점에서 개정안의 내용은 민방위기본법 일부개정법률안에 반영하는 것이 바람직하다고 보았다.

북한의 도발·위협 피해 시 특별복구비 지급 특례 마련에 대한 정을호 의원안의 경우 첫째, 북한의 도발 또는 위협으로 인한 피해를 재난에 포함할지 여부는 안보와 재난을 구분하여 규정하고 있는 현행 법체계에 다소 부합하지 않다고 보았다.

둘째, 만약 북한의 도발·위협으로 인한 피해를 재난에 포함한다 해도 현행 법령상 간접지원, 피해수습지원 등 사회재난에 대한 구호·지원 체계가 이미 마련돼 있기 때문에 이와 별도로 특별복구비 지급 근거를 마련할 필요성에 대해서는 다른 재난 상황과의 형평성을 고려할 필요가 있다고 보았다.

결론적으로 이상 3건의 재난 및 안전관리 기본법 개정안은 민방위기본법 개정안에 그 취지가 반영된 것으로 보았다.⁷⁾

이같은 개정안입법검토과정을 보았을 때 현재 강화군이 추진하고 있는 접경지역지원법을 개정하여 정주생활지원금지원, 특별재난지역선포, 방음창지원등의 계획은 중복입법이거나 신속한 지원을 지연시킬 우려가 있어 보인다.

그보다는 현재 진행중인 민방위기본법개정을 촉진하는 것이 더 시급한 과제가 아닐까 싶다. 왜냐하면 이 법개정안이 여야합의가 가장 신속하게 이루어진 안이기 때문이다. 그러나 이법이 통과되어도 최소 6개월 이상의 시간이 소요되고 행정명령이나 시행규

7) 제418회국회 행정안전위원회회의록(법안심사제2소위원회), p.4

칙 등이 마련되는 과정에서 피해비용산정방법등에 따라 생각보다 적은 액수가 산정되어 주민들의 기대에 못 미칠 수 있고 그마저 지연지급될 수 있어 보인다. 정주생활지원금과 달리 방음창지원 등은 큰 재정부담이 들지 않는 것이므로 재난안전법 62조에 따라 강화군이 선조치하고 그 비용을 응급조치시행기관으로부터 이후에 절차를 거쳐 받는 방법이 있을 것이다.

2) 재난안전법

강화군은 재난 및 안전관리기본법 제41조(위험구역의 설정)규정에 따라 위험 구역설정 및 행위금지 사항을 공고하였다.⁸⁾ 재난안전법 실행에 있어 강화군이 신속하고 강력한 조치를 취하여 실효적인 효과를 보였다. 위험지역설정을 경기도가 11월까지로 한정하는데 비해 강화군은 해제시까지로 하여 사실상 무한정으로 정하였기 때문이다. 이는 다른 지방정부가 배울 귀감이다. 그러나 강화군과 경기도가 위험구역을 설정했어도 강원도는 설정하지 않았기 때문에 전단살포자들이 강원도로 이동하면 아무 의미가 없어진다. 2020년 강원도는 5개 접경지역 전역에 위험구역을 설정했으나 2024년 현 김진태 강원도지사는 태만하고 있다. 북으로 월경하는 풍선이 이륙지점에 따라 구분되지 않기에 북으로서는 여전히 남으로부터 풍선이 넘어오고 있고 그에 비례하여 북도 풍선을 보낼 것이기 때문이다. 따라서 접경지역 지방정부인 인천시, 경기도, 강원도가 공동대응하는 것이 중요하다. 그리고 각 지역시민운동을 통해 지방정부를 견인하는 것이 필요하다.

그러나 현실적으로 지자체장의 정치성향에 따라 이같은 공동대응이 요원할 때 강력한 의지를 가진 단 한명의 헌신적인 특별사법경찰만으로도 전단살포자들을 쪽집게로 규제할 수 있다. 왜냐하면 이들 살포자들은 뒤에서 자세히 언급하겠지만 이미 불법을 저질렀기에 이들을 방문하여 수사, 압수수색, 체포할 수 있다. 특사경에 대해서는 다음 장에서 자세히 다루도록 한다.

한편 재난관리법제12조의2에 따르면 강화군에 안전관리협력위원회를 둘 수 있고 강화군은 이에 대한 조례를 정하고 있다. 이 조례 3조2항에 의하면 민간위원 중 강화군수가 위촉하는 사람이 부군수와 함께 공동위원장이 될 수 있고 공동위원장은 회의소집권이 있다. 따라서 당산리 피해주민대표를 군수가 공동위원장으로 위촉하여 신속한 대응을 할 수 있게 하는 방법이 있을 것이다. 지역대책본부장인 군수는 재난안전법 제17조에 따라 재난관리책임기관의 장에게 행정 및 재정상의 조치나 그 밖에 필요한 업무협조를 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 재난관리책임기관의 장은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다.

2020년 6월 17일 경기도는 전국최초로 재난안전법상 위험구역을 설정하고 전단살포에 사용된 물건을 영치하고 무허가시설의 철거를 포천시등에 요청했다. 옥외광고물법, 폐기물관리법등 모든 법률위반을 적용했다. 22일에는 대북단체 4곳의 전단살포주장에

8) 강화군 공고 제2024-1700호, 위험구역 설정 및 행위금지 행정명령 공고, (2024. 11. 1)

대해 즉각 수사에 나섰다. 특별사법경찰단 포함 140명으로 구성된 시군합동현장대응반을 구성하였다.⁹⁾

3) 사법경찰법

강화군에는 현재 15명의 특별사법경찰¹⁰⁾이 지명되어 있다.¹¹⁾ 그러나 이중 안전총괄과의 특사경은 없다. 강화군공무원 중 「재난 및 안전관리 기본법」 제30조에 따른 긴급안전점검 업무에 종사하는 4급부터 9급까지의 국가공무원 및 지방공무원을 추천하여 검사장이 지명하면 된다.¹²⁾

특사경은 관할구역인 강화군에서 발생하는 「재난 및 안전관리 기본법」에 규정된 범죄에 대해 수사할 수 있다.¹³⁾

특별사법경찰관의 수사란 피혐의자의 수사기관 출석조사, 피의자신문조서 작성, 긴급체포, 체포·구속영장의 신청, 사람의 신체, 주거, 관리하는 건조물, 자동차, 선박, 항공기 또는 점유하는 방실에 대한 압수·수색 또는 검증영장을 신청한 경우를 의미한다. 이 경우 특별사법경찰관은 해당 사건을 즉시 입건해야 한다.¹⁴⁾

특별사법경찰관은 그 직무범위에 속하지 않는 범죄나 이에 대한 증거자료를 발견한 경우, 범죄가 진행 중에 있는 등 시급한 조치가 필요하거나, 해당 범죄의 법정형에 징역형이 포함되어 있을 때 검사의 지휘를 받아 수사기관에 통보해야 한다.¹⁵⁾

4) 항공안전법

항공안전법 시행규칙 제310조 제6항에 의하면, 무인자유기구가 다른 국가의 영토를 비행하는 경우, 해당 국가가 정한 절차를 따라야 한다고 했다. 북이 무인자유기구인 전단풍선의 비행자제를 허용하지 않고 있음이 분명하기에 이 조항만으로도 북한영공 비행자제가 불법을 구성한다. 항공안전법은 법률, 시행령 보다 시행규칙의 별표만으로도 대북전단풍선띄우기가 불법임이 명확해진다. 항공안전법시행규칙에 딸린 별표44의3을 보자. 이는 시행규칙 제310조 제6항 관련 무인자유기구의 비행절차를 정하고 있다.

첫째 무인자유기구의 종류를 확인해보자.

9) 「이재강 “도민 안전위협 전단살포 엄단…탈북민 위한 일자리 만들 것”」, 『경기신문』(2020.6.25)

10) 「형사소송법」 제245조의10 제1항에 따라 관할 검사장이 지명하는 일반직 공무원이 특정 직무의 범위 내에서 수사를 계획·실행하는 전문화된 기능별로 전문성이 부족한 일반사법경찰관리로서는 직무수행이 불충분하기 때문에 전문적 지식이 정통한 행정공무원에게 사법경찰권을 부여하여 수사 활동을 하도록 제도화하였다.

11) 인천광역시 특별사법경찰지명현황 2023.12.31. www.data.go.kr

12) 「사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」(법률)(제20004호)(20240717)제5조(검사장의 지명에 의한 사법경찰관리)

13) 「사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」(법률)(제20004호)(20240717)제6조(직무범위와 수사 관할)

14) 「특별사법경찰관리에 대한 검사의 수사지휘 및 특별사법경찰관리의 수사준칙에 관한 규칙」(법무부령)(제01000호)(20210203)제19조(수사의 개시)

15) 「특별사법경찰관리에 대한 검사의 수사지휘 및 특별사법경찰관리의 수사준칙에 관한 규칙」(법무부령)(제01000호)(20210203)제26조(직무범위 외의 범죄발생에 대한 보고)

- 가. 소형무인자유기구: 총중량이 2kg이상 4kg 미만인 1개 이상의 화물을 운반하는 기구
- 나. 중형무인자유기구: 총중량이 4kg 이상 6kg 미만인 2개 이상의 화물을 운반하는 기구
- 다. 대형무인자유기구: 총중량이 6kg 이상인 화물을 운반하는 기구¹⁶⁾

소형무인기구의 기준인 2kg의 화물은 2리터 생수병과 같다. 2kg이하라면 항공안전법의 규제대상에서 제외된다. 그러나 전단살포자들은 이 기준을 지키고 있지 않다. 조선개혁개발위원회의 증언에 의하면 자신들의 풍선화물 총중량은 7kg이다.¹⁷⁾ 이민복씨는 자기풍선의 재원을 다음과 같이 소상히 증언했다.

“지름 40cm, 길이 7m인 원기둥꼴 풍선에 수소가스 압력 용기 한 통을 가득 채운 것을 ‘대형 풍선(기본 규격, 길이 7m)’이라고 부릅니다. 대형 풍선 한 개가 최고 3.5kg을 들어 올립니다.…대형 풍선을 안정적으로 운용하고자 3kg만 실었어요. 풍선 크기를 두 배로 키우면 여유분이 생겨 전단을 500g가량 더 보낼 수 있겠다고 생각했죠. 대형 풍선 2개를 각각 보내면 총 6kg을 보내지만 14m짜리 풍선(초대형 풍선)에는 6.5kg을 매달 수 있죠. 나중에는 14m짜리 풍선 두 개를 한데 묶어 ‘초초대형 풍선’이라고 이름 붙였어요. 대형 풍선 하나만 날릴 때는 3kg밖에 못 실었는데, 초초대형 풍선에는 13.5kg을 매달 수 있어요. 기본 규격 대비 규모를 4배 키우니 수반되는 작업량은 4분의 1로 줄고 전단은 1.5kg을 더 실을 수 있게 됐죠.”¹⁸⁾

그러므로 이들은 모두 대형무인자유기구에 해당한다. 정부가 자신들이 만든 규칙을 어떻게 위반하고 있는지 다음의 기사를 보자.

‘국토부는 2020년 7월 이 항공안전법 시행규칙 개정안을 입법예고했을 때 “외부에 물건을 매달고 비행하는 ‘풍선’을 무인자유기구에 포함하도록 규정한 것”이라며 명확하게 풍선을 지목하기도 했다. 하지만 탈북민단체가 대북전단을 날리기 전 국토부에 허가를 신청한 사례는 없는 것으로 파악됐다. 홍기원 의원은 이를 근거로 “대북전단 살포가 항공안전법 위반이 될 수 있다는 점을 정부가 인식하고 있는데도 조치를 하지 않고 있다”고 비판했다. 통일부 당국자는 이날 기자들과 만난 자리에서 대북전단의 항공안전법 위반 여부를 두고 “현재 국토부에서 검토하고 있는

16) 이 경우 개별 화물의 중량이 3kg 이상인 화물, 개별 화물의 밀도가 13g/cm³ 이상이고, 그 개별 화물의 중량이 2kg 이상인 화물, 230뉴턴(newtons) 이상의 중량을 지탱할 수 있는 밧줄이나 기타 지주를 사용하는 경우도 포함된다. 「항공안전법시행규칙 별표44의3」(무인자유기구의 비행절차)

17) 「GPS 이용한 ‘스마트 풍선’, 대북 전단 효율성 높여」, 『rfa』, (2024.06.14.). https://www.rfa.org/korean/news_indepth/nk_leaflet_balloon-06142024102326.html

18) 「민간 對北풍선 원조 이민복 북한동포직접돕기운동 대표」, 『월간조선』(2024.7월호)<https://m.monthly.chosun.com/client/news/viw.asp?ctcd=E&nNewsNumb=202407100022>

것으로 안다”고 말했다. 그러나 국토부 관계자는 통화에서 “대북전단의 실물을 보지 않은 상태에서 항공안전법 위반 여부를 단정해 판단할 수 없다”라며 “구체적으로 대북전단이 무인자유기구에 해당하는지도 경찰 수사를 통해 판단이 나올 것”이라고 말했다. 경기도는 지난달 대북전단을 살포한 탈북민단체들을 항공안전법 위반 혐의로 경찰에 수사를 의뢰한 바 있다.’¹⁹⁾

이같은 사례는 국토부와 통일부의 전형적인 행정적 태만을 보여주는 사례이다. 경기도만이 특사경을 통해 지속적으로 경찰에 수사를 의뢰했다.

둘째, 대형무인자유기구를 비행하려면 다음의 기준을 갖추어야 한다. 전단살포자들이 기준을 위반하고 있으며 이들 기준을 충족하기도 어려움을 확인하기 위해 길지만 인용한다.

‘자동 또는 원격조정으로 유상하중을 이탈시키는 독립적인 도구 또는 장치가 2개 이상 있어야 하고, 폴리에틸렌 0(Zero)기압기구인 경우 각각 독립적으로 해당 대형 무인자유기구의 비행을 종료시키는 방법·장치 또는 도구가 2개 이상 있어야 하고, 200MHz~2,700MHz의 주파수 범위 내에서 지상레이더에 반사 신호를 보내는 반사기나 반사체와 지상레이더의 유효범위 밖에서 운용자가 계속적으로 항적을 추적할 수 있도록 하는 장비를 탑재해야한다. 구체적으로는 지상 SSR 장비 또는 ADS-B 장비가 운용 중인 지역에서 대형무인자유기구를 비행하려면 배정된 코드(code)로 계속 작동되거나 필요한 경우 감시국(Tracking station)에 의해 작동시킬 수 있는 2차 감시 항공교통관제 레이더용 트랜스폰더(SSR 트랜스폰더 또는 ADS-B 송신기)를 탑재해야 한다. 또한 그 일부분의 파손에 230뉴톤(newtons)을 초과하는 힘이 필요한 안테나를 가진 무인자유기구를 비행하려면 해당 안테나에 15미터 이하의 간격으로 부착된 유색 삼각 깃발 또는 표지기를 부착해야 한다. 야간에 일반항공기의 비행고도인 18,000미터(60,000피트) 미만으로 비행하려면 등화를 달아야 한다. 4옥타(oktas)이상의 구름 등이 있을 경우와 수평시정이 8킬로미터 미만일 경우 18,000미터(60,000피트)미만의 고도에서 비행해서는 아니 된다.’²⁰⁾

이와 관련된 이민복씨의 증언을 보자.

“미국제 상용 등산용 GPS 추적기를 달아 확인한 적이 있어요. 구입비가 300달러, 1개 구입비가 200달러입니다. 실제로 북한으로 들어간다는 걸 입증했죠. GPS가 너무 비싸 모든 풍선에 달아 보내진 못해요.”²¹⁾

19) 「대북전단 살포 ‘항공안전법’ 위반 소지…2kg 이상이면 허가 받아야」, 『경향신문』(2024.07.18.) <https://www.khan.co.kr/politics/defense-diplomacy/article/202407181437001>

20) 「항공안전법시행규칙 별표44의3」(무인자유기구의 비행절차)

21) 「민간 對北풍선 원조 이민복 북한동포직접돕기운동 대표」, 『월간조선』(2024.7월)

GPS 추적기를 장착하는 게 거의 최선인데 이마저도 비싸서 달지 못한다는 것이다. 따라서 위에서 제시한 비행조건을 위반하고 있다고 볼 수 있다. 스마트풍선을 개발했다고 자랑하는 조선개혁개방위원회는 다음과 같이 확인한다.

“풍선에는 위치를 추적할 수 있는 GPS장치와 일정 시간마다 대북 전단을 살포할 수 있는 디스펜서(Dispenser), 그리고 풍선이 너무 높게 올라가지 않고 더 멀리 갈 수 있도록 하는 고도 조절 장치가 장착돼 있습니다.”²²⁾

이들은 세가지 장치를 언급하지만 시행규칙 별표44의3에 해당하는 것은 GPS정도이다. 또한 이들이 사용하는 고도 역시 18000m미만으로 야간, 4옥타(oktas)이상의 구름, 수평시정이 8킬로미터 미만 등, 3가지조건일 경우 비행한다면 시행규칙을 위반하는 것이다. 이민복씨는 다음과 같이 확인한다.

“풍선의 적정고도는 3000~5000m예요, 고도 5000m를 넘어가면 강한 제트기류에 휘말려 걸잡을 수 없게 됩니다.”²³⁾

조선개혁개방위원회는 다음과 같이 확인한다.

“풍선에 수소나 헬륨가스를 넣어 하늘에 띄우는데, 너무 높이 올라가면 풍선이 팽창해 터지기 때문에 스마트 풍선은 이를 방지하기 위해 고도를 일정하게 조절하는 장치를 부착했습니다.”²⁴⁾

풍선이 팽창하여 터지는 고도는 얼마일까? 수소를 가득 채운 채 아랫단까지 꼭 묶어 날리면 풍선은 목표 고도에 이르지도 못한 채 기압 차로 인해 곧장 부풀어 고도 1000m쯤에서 터져버린다. 풍선 하단을 개방한 채 날려야 5000m에 이르러 기압이 낮아지고 수소가스의 부피가 두 배로 팽창해 풍선을 가득 채운다. 지상은 약 1기압(atm)이다. 고도가 높아질수록 공기 밀도가 낮아져 기압이 감소한다. 고도 3000m는 약 0.7기압, 고도 5000m는 약 0.5기압, 고도 1km는 약 0.3기압이다.²⁵⁾ 따라서 풍선이 터지는 고도는 밀봉시 1000m, 개봉시 5000m이기에 이들 역시 위의 3조건하에서는 시행규칙이 정하고 있는 18000미만 규정을 위반하고 있다.

호)<https://m.monthly.chosun.com/client/news/viw.asp?ctcd=E&nNewsNumb=20240710002>

22) 「GPS 이용한 ‘스마트 풍선’, 대북 전단 효율성 높여」, 『rfa』, (2024.06.14.).
https://www.rfa.org/korean/news_indepth/nk_leaflet_balloon-06142024102326.html

23) 「민간 對北풍선 원조 이민복 북한동포직접돕기운동 대표」, 『월간조선』(2024.7월호)
<https://m.monthly.chosun.com/client/news/viw.asp?ctcd=E&nNewsNumb=20240710002>

24) 「GPS 이용한 ‘스마트 풍선’, 대북 전단 효율성 높여」, 『rfa』, (2024.06.14.).
https://www.rfa.org/korean/news_indepth/nk_leaflet_balloon-06142024102326.html

25) 「민간 對北풍선 원조 이민복 북한동포직접돕기운동 대표」, 『월간조선』(2024.7월호)참조.
<https://m.monthly.chosun.com/client/news/viw.asp?ctcd=E&nNewsNumb=20240710002>

셋째, 중형 또는 대형 무인자유기구는 예정된 비행일로부터 7일 전까지 관할 항공교통업무기관에 다음사항을 통보해야 한다.

식별부호 또는 계획명칭, 기구의 분류등급 및 특징, SSR code 또는 NDB 주파수, 조종자의 이름 및 전화번호, 부양위치, 부양예정시간(연속하여 부양할 경우에는 시작시간과 종료시간을 말한다), 부양기구 수 및 여러 개를 부양할 경우 예정부양간격, 예상상승방향, 순항비행고도(기압고도), 기압고도 18,000미터(60,000피트)를 통과하거나 고도 18,000미터(60,000피트)이하의 수평비행고도에 도달할 때까지의 예정 소요시간 및 위치, 비행종료일시 및 낙하위치(정확하게 예상할 수 없는 경우 장기간)를 통보해야 한다. 또한 기구부양직후에도 유사사항을 통보해야 한다. 또한 전단살포자처럼 대형무인자유기구를 기압고도 18,000미터(60,000피트)이하에서 운용할 경우 조종자는 기구의 비행경로를 추적하여 2시간단위로 기록해야 하며, 관할 항공교통업무기관이 요청한 경우 그 위치를 보고해야 한다. 위치를 기록할 수 없을 경우 지체 없이 최종 기록위치와 그 사실을 관할 항공교통업무기관에 통보해야 한다. 그러나 전단살포자들이 지방항공청에 이들 사항을 사전통보한 사실은 없음을 확인하였다.²⁶⁾이로써, 발사통보, 위치기록 불능시 통보 사실 역시 없는 것으로 추론된다.

넷째, 대형 무인자유기구는 기상상태가 대형 무인자유기구 비행에 필요한 기준치 미만인 경우, 고장 또는 다른 원인에 의해 항공기, 사람 또는 지상의 재산에 위험을 초래할 우려가 있는 경우, 영공통과 허가를 받지 않고 다른 국가의 영토로 진입하려는 경우, 비행종료장치로 비행을 종료시켜야 한다.

이들 풍선이 위험을 초래한 경우가 아니라 초래할 우려만 있어도 비행을 종료해야 하며 북측으로의 영공통과는 원천적으로 불법이다. 그러나 이들의 목적 자체가 북측영공통과이고 이에 따른 비행종료를 한 적이 없으므로 명백한 위법을 구성한다 하겠다.

다섯째, 기구는 항공안전법상 ‘초경량비행장치’로도 구분된다. 초경량비행장치 소유자·사용자등은 국토부장관에게 신고해야 한다. 또한 멸실되었거나 해체한 경우에도 15일 이내에 국토교통부장관에게 말소신고를 하여야 한다.²⁷⁾ 국토교통부장관의 승인을 받지 아니하고 초경량비행장치 비행제한공역을 비행한 사람, 특히 국토교통부장관의 허가를 받지 아니하고 무인자유기구를 비행시킨 사람은 초경량비행장치 불법 사용 등의 죄를 물어 처벌된다.(제161조)

국토교통부장관은 이 법을 시행하기 위하여 필요한 경우에는 소속 공무원으로 하여금 관련 장소에 출입하여 기구, 장치, 장부, 서류, 그 밖의 물건을 검사하거나 관계인에게 질문하게 할 수 있다.(132조) 또한 시정조치할 수 있다.

여섯째, 국토부장관은 이 법 127조에 따라 “초경량비행장치 비행제한공역”을 지정하

26) 「대북전단 살포 ‘항공안전법’ 위반 소지…2kg 이상이면 허가 받아야」, 『경향신문』(2024.07.18.) <https://www.khan.co.kr/politics/defense-diplomacy/article/202407181437001>

27) 「항공안전법」(법률)제20051호(시행 2025.1.17.)제122조

여 고시할 수 있다. 이 공역이 지정·고시되면 전단풍선에 대한 더 확실한 통제가 가능할 것이다. 고시는 법령의 위임에 따라 법령의 내용을 보충하기 위하여 법규적 사항을 정하거나 법령에서 정하는 바에 따라 일정한 사항을 일반에게 알리기 위한 문서를 말한다.²⁸⁾ 중앙행정기관의 장은 행정규칙을 제·개정하려 할 때 해당주무부서(주로 중앙행정기관이 국장)가 “행정규칙의 제정·개정·폐지안”을 작성하여 관계국장과 법제 담당부서의 협조를 받아 이 기안문에 대해 해당기관의 장의 결재를 받아야 한다.²⁹⁾ 따라서 국토부 항공안전과에서 초경량비행장치공역 지정안을 제출하여 장관의 결재를 받으면 가장 신속하게 처리될 수 있는 규칙이 된다. 물론 필요에 따라 국방부나 통일부, 법제처와 협의절차를 거칠 수도 있다.

강화군에서 국토부에 절실하게 요청하며 방법을 모색하면 법률개정보다 훨씬 쉽게 해결될 수 있는 방법이다. 그렇게 되면 국토교통부장관이 고시하는 초경량비행장치 비행제한공역에서 비행하려는 사람은 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 국토교통부장관으로부터 비행승인을 받아야 한다. 그런데 “국토교통부령으로 정하는 구역”이라 함은 국방부장관에게 권한이 위임된 비행금지구역을 의미(시행규칙 제308조⑥)함으로 결국 전단살포자는 국방부장관의 승인을 받아야 한다.(시행령 제26조③) 따라서 전단살포자들을 더 강력하게 통제할 수 있다.

이와 더불어 무인자유기구가 다른 국가의 영토를 비행하는 경우, 해당 국가의 절차에 따라 비행해야 한다.(시행규칙 제310조 ⑥) 북은 전단풍선의 비행을 강력금지하고 있으므로 북한 영공비행을 목적으로 하는 무인지유기구, 전단풍선의 비행은 원천적으로 불법을 구성한다.

국토부는 자신들이 제정한 법률, 시행령, 시행규칙에 의해 일관되게 규정된 법 조항의 실행에 심각하게 해태함으로써 국민의 안전과 행복이 위협에 처하도록 방치하고 있다. 이는 행정권력의 부작위에 해당하여 헌법소원의 대상이 된다고 판단된다. 행정권력의 부작위에 대한 헌법소원은 공권력의 주체에게 헌법에서 유래하는 작위의무가 특별히 구체적으로 규정되어 이에 의거하여 기본권의 주체가 행정행위 내지 공권력의 행사를 청구할 수 있음에도 공권력의 주체가 그 의무를 해태하는 경우에 허용된다. 여기서 ‘공권력의 주체에게 헌법에서 유래하는 작위의무가 특별히 구체적으로 규정되어’가 의미하는 바는, 첫째, 헌법상 명문으로 공권력 주체의 작위의무가 규정되어 있는 경우, 둘째, 헌법의 해석상 공권력 주체의 작위의무가 도출되는 경우, 셋째, 공권력 주체의 작위의무가 법령에 구체적으로 규정되어 있는 경우 등을 포괄한다.³⁰⁾

앞에서 살펴보았듯이 국토부의 작위의무가 항공안전법 법령에 구체적으로 규정되어 있음에도 이를 해태하고 있음이 분명해 보이므로 헌법재판소에 헌법소원을 시도해 볼 수 있다.

28) 법제처, 『행정규칙 입안·심사 기준』, (2023), p.12

29) 법제처, 『행정규칙 입안·심사 기준』, (2023), p.21

30) 헌재 2011. 8. 30. 2006헌마788 참조

한편 공역위원회를 구성함에 있어 주한미군 장교를 포함(시행령 제10조)시킨 것은 납득하기 힘들다. 한편 국토교통부장관은 통제공역에서의 비행허가(법 제79조제2항)를 국방부장관에게 위임하고 있는데(시행령 제26조③) 이는 결국 「유엔사규정」95-3 비행금지구역규정과 관련되어 있다고 볼 수 있다. 이에 대해서는 별도의 장에서 상세히 언급한다.

5) 가스안전법

전단살포자들은 풍선에 수소나 헬륨 등 고압가스를 사용한다. 고압가스안전법³¹⁾에 의하면 고압가스 운반차량을 이용하여 고압가스를 운반하려는 자는 시장·군수 또는 구청장에게 등록하여야 한다.(제5조의4) 또한 산업통상자원부령으로 정하는 사항을 포함한 안전관리규정을 정하고 이를 허가관청·신고관청 또는 등록관청에 제출하여야 한다. 이 경우 제28조에 따른 한국가스안전공사의 의견서를 첨부하여야 한다.(제11조) 또한 시설에 대하여 안전성 평가를 하고 안전성향상계획을 작성하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 허가관청에 제출하거나 사무소에 갖추어 두어야 한다. 이 경우 안전성향상계획에는 제28조에 따른 한국가스안전공사의 의견서를 첨부하여야 한다.(제13조의2) 그리고 자격을 갖춘 안전관리자를 선임하여야 한다.(제15조) 만약 고압가스관련 설치공사나 변경공사를 할 때에는 산업통상자원부령으로 정하는 바에 따라 그 공사의 공정별(工程別)로 허가관청이나 신고관청의 중간검사를 받아야 한다.(제16조) 특정고압가스를 사용하기 전에 미리 시장·군수 또는 구청장에게 신고하여야 한다. 시장·군수 또는 구청장, 경찰서장이나 소방서장은 특정고압가스를 사용하는 자가 이 법 또는 이 법에 따른 명령을 위반하여 위해를 발생시킬 우려가 있다고 인정하면 특정고압가스의 사용을 일시 금지하거나 특정고압가스의 사용시설을 봉인(封印) 또는 임시 영치(領置)할 수 있다.(제20조) 허가관청이나 경찰서장은 기준에 위반된 고압가스의 양도·양수·운반·휴대를 금지 또는 제한하거나 고압가스를 임시 영치할 수 있다.(제22조) 위반행위를 하면 그 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 개인에게도 해당 조문의 벌금형과 과(科)한다.(제42조의2)

2020년 6월 17일 경기도 이재강 경기도 평화부지사는 이민복씨의 트럭과 수소가스 탱크로리, 각종 장비를 영치해 갔다.³²⁾ 가스 안전 자격증이 없다, 수소가스를 적재한 트럭이 국가 인증을 받지 않았다, 트럭 뒷면에 '위험' 표시가 없다, 임시 소화기를 갖추지 않아 위험하다는 등의 이유였다. 이민복씨는 '풍선 날리는 사람 중 아마 저만이 자격증을 갖고 있을 겁니다.'³³⁾라고 반론했다. 이는 역으로 대부분의 전단살포자들이 가스안전관리자격증을 갖고 있지 않다는 반증이기도 하다. 또한 위의 법규정에서 보았듯이 고압가스안전관리법의 적법요건을 갖추기란 쉽지 않다. 그리고 과거의 위법

31) 「고압가스 안전관리법」(법률)제16935호(시행 2020.8.5.)

32) 「이재강 “도민 안전위협 전단살포 엄단…탈북민 위한 일자리 만들 것”」, 『경기신문』(2020.6.25)

33) 「민간 對北풍선 원조 이민복 북한동포직접돕기운동 대표」, 『월간조선』(2024.7월호)참조.

<https://m.monthly.chosun.com/client/news/viw.asp?ctcd=E&nNewsNumb=20240710002>

사실에 대해서도 공소시효가 지나지 않았다면 처벌할 수 있다.

6) 공유수면법

강화에 가장 많이 등장하는 살포자들은 페트병살포자등이다. 박상학 자유북한운동연합 대표의 동생인 박정오씨는 2015년 4월 7일 페트병살포를 시작했다. “전단은 바람으로 보내는 것이기 때문에 제약이 있어요. 남풍이 부는 여름에는 보낼 수 있는데 북쪽에서 바람이 부는 북풍일 땐 보낼 수가 없죠. 그런데 페트병은 날짜랑 시간만 잘 맞추면 돼요. 물이 많이 들어왔다가 빠질 때 물의 흐름 속도를 보고 보내는 거예요. 물 흐름이 빠른 날은 4시간이면 북한에 도착해요.”³⁴⁾ 박 씨는 이렇게 전달된 페트병의 북한 도달률은 100%이며, 다시 돌아오는 경우는 없다고 설명했다.

그러나 이는 사실과 다르다. 석모도에서 어민들의 그물에 페트병만 걸려 어업에 막대한 지장을 주거나 석모도 남쪽해안가에 장마철 쓰레기처럼 쌓이는 것을 무수히 목격하기 때문이다. 페트병살포 하루 뒤의 상태를 보면 북한 도달률은 거의 0%에 가깝다. 최민기 석모3리 이장이 바다를 쓰레기장으로 만든다고 이들 살포자들을 굴삭기로 막은 것만 보아도 알 수 있다.³⁵⁾ 전단살포자단체내에서도 페트병살포 방식에 대해서는 부정적이다. 이민복씨는 북한 해안은 철조망으로 봉쇄되고 경비대가 살피기에 적지물자가 발견되면 특수 소각조가 현장에서 없애버린다고 비판한다. 탈북인사인 전 체코 무역사장 김태산씨는 강화도에서 물에 띄워 보내는 것은 유용성이 없다고 공개적으로 비판하기도 했다.³⁶⁾

「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」³⁷⁾에 의하면, 공유수면관리청은 어업활동 등 수산업에 미치는 영향을 고려하고, 이해관계자 의견을 수렴하여 사용을 허가·협의·승인해야 한다.(제12조) 의견수렴은 어업활동에 영향을 받는 어업인 등을 대상으로 공고 및 열람을 거쳐 이루어지는 의견조사여야 한다.(시행령 제9조의2)

공유수면관리청은 공유수면의 보전 및 재해 예방 등 공공의 피해를 제거하거나 줄이기 위하여 필요한 경우 사용허가의 취소, 정지를 명할 수 있다.(제20조)

따라서 공유수면을 무단사용하는 경우에 해당하는 페트병살포자들에 대해 법적 통제가 가능하다. 또한 금지행위로서 ‘폐기물, 폐유, 폐수, 오수, 분뇨, 가축분뇨, 오염토양, 인체급성유해성물질, 인체만성유해성물질, 생태유해성물질, 동물의 사체, 그 밖에 해양수산부령으로 정하는 오염물질(공유수면법시행규칙에 따른 페타이어, 페스티로폼)을 버리거나 흘려가게 하는 행위를 엄격히 규제하고 있다.(제5조)

페트병은 미세플라스틱을 방출하고, 물먹은 썩은 쌀을 유출하고, 전단지등의 종이류를 유출한다. 이들이 인체만성유해물질, 생태유해성물질로 분류된다면 이는 금지행위에

34) 「10년째 페트병에 쌀을 채워 북으로 보내는 사람들」, 『BBC』(2024.4.25.)
<https://www.bbc.com/korean/articles/c89zjqjgg22o>

35) 「“환경오염·북도발우려”...굴삭기로 선교단체 길막은 주민들」, 『서울신문』(2020.6.7)

36) 「민간 對北풍선 원조 이민복 북한동포직접돕기운동 대표」, 『월간조선』(2024.7월호)참조.
<https://m.monthly.chosun.com/client/news/viw.asp?ctcd=E&nNewsNumb=20240710002>

37) 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」(법률)(제19573호)(20240126)

저촉된다.

해수부는 관계 공무원으로 하여금 공유수면을 사용하는 자의 사업장이나 그 밖에 필요한 장소에 출입하여 관계인이나 관계 문서 등을 조사하게 할 수 있다.(제55조) 또한 공유수면의 관리에 관한 해양수산부장관의 권한을 지자체장에게 위임할 수 있으므로 강화군에서도 이 권한을 위임받아 현장저지만이 아닌 사무실 방문조사 등 더욱 적극적이고 예방적인 통제를 가할 수 있다.

이를 통해 금지행위를 한 자, 사용허가를 받지 아니하고 공유수면을 사용한 자, 사용허가를 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 받은 자를 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처할 수 있다.(제62조)

해양수산부나 인천시, 강화군이 공유수면관리법을 적극적으로 해석적용하면 재난관리법의 빈틈을 막을 수 있을 것이다.

7) 저작권법

박정오씨에 따르면 2L짜리 페트병에는 쌀 1kg과 각종 영상물을 담은 USB, 1달러 화폐 한 장이 들어간다. USB 속에는 한국 유명 드라마를 포함해 북한 정권에 대해 해외에서 평가하는 내용의 영상들이 담긴다. 최근에는 북한을 배경으로 하는 한국 드라마 ‘사랑의 불시착’ 드라마 몇 편을 담아 보냈다고 했다.³⁸⁾

이민복씨에 의하면 전단은 종이 또는 비닐로 인쇄된 아날로그 전단과 CD, USB 같은 디지털 전단으로 분류하는데 디지털 전단은 아날로그 전단에 비해서 수천만 배의 용량을 가지기에 강력하다고 했다. 그리고 USB에는 “6·25 전쟁의 진실이 담긴 다큐멘터리와 태평양 전쟁을 다룬 영상” 등이 담긴다고 했다.³⁹⁾

저작권법에 따라 보호되는 권리를 침해하는 행위에 의하여 만들어진 물건을 그 사실을 알고 배포할 목적으로 소지하는 행위만으로도 저작권침해가 된다.(제124조) 문화체육관광부장관은 「사법경찰관법」에 따른 저작권 침해에 관한 단속 사무와 관련하여 보호원 또는 저작권 관련 단체에 협조를 요청할 수 있다.(제130조의2)

저작권을 가진 자는 그 권리를 침해하는 자에 대하여 침해의 정지를 청구할 수 있으며, 그 권리를 침해할 우려가 있는 자에 대하여 침해의 예방 또는 손해배상의 담보를 청구할 수 있다. 침해행위에 의하여 만들어진 물건의 폐기나 압류 그 밖의 필요한 조치를 청구할 수 있다.(제123조)

문화체육관광부장관, 지자체장은 저작권침해 복제물 또는 저작물등의 기술적 보호조치를 무력하게 하기 위하여 제작된 기기·장치·정보 및 프로그램을 발견한 때에는 대통령령으로 정한 절차 및 방법에 따라 관계공무원으로 하여금 이를 수거·폐기 또는 삭

38) 「10년째 페트병에 쌀을 채워 북으로 보내는 사람들」, 『BBC』(2024.4.25.)
<https://www.bbc.com/korean/articles/c89zjqjgg22o>

39) 「민간 對北풍선 원조 이민복 북한동포직접돕기운동 대표」, 『월간조선』(2024.7월호)참조.
<https://m.monthly.chosun.com/client/news/viw.asp?ctcd=E&nNewsNumb=20240710002>

제하게 할 수 있다.(제133조) 복제물의 제작에 주로 사용된 도구나 재료 중 그 침해자 소유에 속하는 것은 몰수한다.(제139조)

저작권법에 의하면 전단의 표현내용을 구성함에 있어서 불법을 가려내는 기능을 한다. 따라서 표현방법과 형식을 다루는 타법에 비해 더 직접적인 영향을 미칠 수 있다. 이 법 역시 강화군이 문체부의 위임을 받아 권한을 행사할 수 있다.

8) 기부금법

이민복씨는 풍선을 후원자 명의로 후원한 만큼 날리고, 영상을 찍어 보고한다. 10만원(100달러) 정도면 3만 장의 전단을 북한에 뿌릴 수 있다고 한다. 이재명 전 경기도 지사가 대표적 대북풍선단체 4곳을 횡령 혐의로 고발하였다. 경찰은 이민복 대표를 비롯해 풍선단체를 대상으로 후원금 횡령이 의심된다며 자금도 문제 삼았다. 경찰은 2015년부터 2021년 전반기까지의 후원금 내역을 조사했다.⁴⁰⁾

조선개혁개방위원회는 스마트 풍선 한 개당 제작비가 최소 미화 1천 달러 내외가 소요되는데 기부자들이 있다고 했다.⁴¹⁾ 소액지원자들보다 미국의 거액지원에 기대하는 경우가 많다. 미국NED(National Endowment for Democracy:전미민주주의기금)는 2019년 한 해만 50억여원을 대북전단살포에 지원했다. 이들 단체는 대부분 후원금으로 운영되는데 생활비를 기부금으로부터 횡령·유용하는 경우가 있어 문제가 된다. 경찰은 2020년 11월 5일 박상학씨가 수천만원을 유용한 횡령혐의로 동생 박정오씨가 운영하는 탈북민단체 큰샘의 사무실을 압수수색했다.⁴²⁾

기부금품은 국가기관, 지방자치단체, 언론기관, 금융기관, 그 밖의 공개된 장소에서 접수하여야 한다.(제7조) 모집자나 모집종사자는 예외적인 경우를 제외하고는 기부금품의 접수사실(현장모집에 관한 사실을 포함한다)을 장부에 적고, 기부자에게 영수증을 내주어야 하며, 제14조제2항에 따라 기부금품의 모집 및 사용 결과가 공개되는 사실을 알려야 한다.

등록청은 기부금품의 모집 또는 접수행위가 이 법 또는 이 법에 따른 명령에 위반하는지를 확인하기 위하여 필요하다고 인정하면 모집자나 모집종사자에게 관계 서류, 장부, 그 밖의 사업보고서를 제출하게 하거나 소속 공무원에게 모집자의 사무소나 모금장소 등에 출입하여 장부 등을 검사하도록 할 수 있다.(제9조) 범위반시에 등록청은 모집자나 모집종사자의 등록을 말소할 수 있으며, 등록을 말소하면 모집된 금품을 기부자에게 반환할 것을 명령하여야 한다.(제10조)

40) 「민간 對北풍선 원조 이민복 북한동포직접돕기운동 대표」, 『월간조선』(2024.7월호)
<https://m.monthly.chosun.com/client/news/viw.asp?ctcd=E&nNewsNumb=202407100022>

41) 「GPS 이용한 '스마트 풍선', 대북 전단 효율성 높여」, 『rfa』, (2024.06.14.).
https://www.rfa.org/korean/news_indepth/nk_leaflet_balloon-06142024102326.html

42) 「경찰, 대북전단살포 박상학대표 기소의견 검찰송치」, 『조선일보』(2020.11.5)

기부금법은 전단살포자들의 자금줄을 통제하므로 사실상 가장 치명적인 통제수단이다.

(3) 유엔사규정

1) 비행금지구역

2018년 4월 27일 남북정상회담에 참가하기 위해 판문점으로 가는 대통령의 행렬을 방송사는 공중에서 촬영하며 쫓아가고 있었다. 민통선검문소인 통일대교를 건너 통일촌 입구까지 쫓던 비행촬영은 갑자기 중단되었고 육지에서의 취재차량도 화면을 더 이상 내보내지 않았다. 그리고 잠시 뒤 대통령이 판문점에 도착한 장면이 이어졌다. 10여분정도 취재가 불가능한 구역이 있었던 것이다. 전날 방송사들은 경의선 출입사무소 앞에 데스크를 차리고 준비하고 있었다. 판문점과 가장 가까운 곳으로 승인되지 않은 취재진이 마지막으로 취재할 수 있는 장소라고 생각했기 때문이다. 그러나 경의선출입사무소에서 판문점으로 가는 길은 없다. 판문점으로 갈 수 있는 길은 오직 “유엔사”경비대 캠프 보니파스를 통과하는 길 밖에 없다. 그러나 캠프 보니파스에서 판문점헬기장(H-128)까지는 비행금지구역으로, 승인되지 않은 군사헬기나 비군사헬기의 비행은 금지된다. 군사정전위의 허가를 받아야 할 뿐 아니라 이 공중회랑(20A)의 비행자격을 가진 항법사가 캠프 보니파스 헬기장(H-127)에서 동승한 뒤에 비행승인이 떨어진다.⁴³⁾ 방송사취재헬기들은 “유엔사”비행금지구역규정 앞에서 방송을 포기해야 했던 것이다.

1963년 5월 17일 미 육군 소형 헬기가 2명의 조종사를 태우고 비무장지대 남쪽에 설치한 비행금지경고 표식판을 점검하다가 행로를 잃고 한강하구수역을 넘어가서 북측 상공에 진입했다가 총격을 받고 판문점 부근 립하리에 강제 착륙 당했다.⁴⁴⁾

오래 전인 위의 사례에서 보듯이 “유엔사”는 비행금지구역을 설정하고 운영해왔다. 비행금지구역은 군사분계선에서부터 남쪽으로 약 5NM(약9.3km)에 해당하는 비행금지선을 포함한 지역이다. 비행금지구역의 목적은 비우호국 경계사이의 불필요한 군사마찰을 방지하기 위함이라고 되어있다. 이 지역에 비행을 실시하는 전 항공기는 사전 승인을 받아야하며 비행 간 적절한 절차를 준수해야 한다. 비행승인 및 항공추적의 단순화 및 효율적인 관리를 위해 비행금지구역은 6개의 소구역으로 구분한다.⁴⁵⁾ 비행금지선(NFL)은 한반도를 횡단하는 선으로 비행금지구역의 남쪽경계이며, 비행금지구역에 포함된다. 비행금지선은 인공지물(도로 등)및 쉽게 확인할 수 있는 지형지물 (강, 계곡, 산등성이등)을 최대한 따라서 설정되어 있다.⁴⁶⁾

43) H-128 및 회랑 20A로의 모든 비행은 최소 임무 7일 전까지 승인 받아야 된다. 요청계통은 미8군 항공처를 경유하여 “유엔사” 군사정전위원장 승인으로 이루어진다. 모든 임무는 정전협정, “유엔사” 규정 551-4 (휴전협정 준수) 및 본 규정을 준수해야 한다. UNC/CFC/USFK REG 95-3, 24 June 2012, p.48

44) 이문항, 『JSA-판문점』, (서울: 소화, 2001), p.122

45) UNC/CFC/USFK REG 95-3, 24 June 2012, p.97

“유엔사”(UNC)/한미연합사령부(CFC)/주한미군(USFK) 95-3 규정이다. 그러나 이는 “유엔사”의 내부규정일 뿐 정전협정과는 무관하다. 이 규정은 정전기간 동안 비행금지구역을 포함한 한국전술지대(RK)P-518에서의 지상고도(AGL) 600피트(182m)이하의 한국군 및 미군의 항공작전을 위한 비행절차와 훈련필요조건을 수립한다. “유엔사”는 이 규정의 의도가 지상고도 182m(600피트)이하에서의 비행을 금지 또는 제한하고자 함이 아니라 관제기관들 간의 협력을 증진하고 효율적인 항공교통 및 영공관리를 하는 것이라고 설명한다.⁴⁷⁾ 그러나 “유엔사”의 해명에도 불구하고 비행금지를 포함한 통제라는 본질이 사라지진 않는다.

비행금지구역은 고도와 구역⁴⁸⁾을 분리하여 운영한다. 헬기작전은 통상 182m(600피트)이하에서 수행되며, 182m(600피트)에서 243m(800피트)까지의 고도범위는 고도분리를 위한 완충구역으로 사용된다. 고도 182m(600피트)이상에서의 임무는 지상관제를 받아야한다. 이는 3단계를 거친다. 용인과 원주의 비행협조소(FCC), 성남의 비행협조소(FCC-GUARDIAN)를 통하여 오산의 중앙방공통제소(MCRC)와 협조하고 중앙방공통제소(MCRC)의 레이더 및 무선교신 하에 비행하여야 한다.⁴⁹⁾ 물론 이는 개념적 절차일 뿐 실제로는 동시에 이루어진다. 결국 모든 항공기는 오산기지의 통제하에 있는 것이다. 비행금지구역과 한국전술지대(P-518)에서의 비행임무는 긴급작전과 긴급호송, 재난구제 등에 엄격히 제한된다.⁵⁰⁾ 즉 그 외의 목적으로는 비행승인이 나질 않는 것이다.

63년 당시 미군헬기가 수행하던 임무는 “유엔사”군정위의 조사업무였기에 비행인가가 났던 것이다. 그러나 미군 헬기 조종사들의 훈련미숙으로 사건이 발생하였던 것이었다. 조종사 특히 교관조종사는 비행금지구역 및 비행금지선과 해당 구역 내 관심지역 및 주요 지형지물을 숙지하고 있어야 한다. 또한 필요 시 항법지도 없이 해당구역 비행을 실시할 수 있어야 한다. 또한 통신두절 및 방향상실 시 비행절차, ‘HOT DOG’ 및 ‘JACK RABBIT’ 발령 시 절차를 숙지하고 있어야 했다.⁵¹⁾ HOT DOG는 청

46) UNC/CFC/USFK REG 95-3, 24 June 2012, p.98

47) UNC/CFC/USFK REG 95-3, 24 June 2012, p.10

48) 비행인가와 효과적인 비행추적 및 통제를 위하여 비행금지구역은 6개 구역(구역 I~VI)으로, 한국전술지대(RK)P-518 또한 6개 구역(S, T, V, W, X 및 Y)으로 세분되어 있다.

49) UNC/CFC/USFK REG 95-3, 24 June 2012, p.24

50) 비행금지구역에 승인된 비행임무는 다음과 같다. (1) 긴급작전 임무. (2) 한국군/“유엔사”/주한미군을 직접 지원하는 필수적인 항공 임무. (3) 탐색 및 구조, 의무후송, 산불진화 및 긴급재해재난 등의 재난 지원 임무. (4) 긴급한 보급, 행정, 군수지원 임무. (5) 비행금지구역에서의 임무수행에 필요한 비행자격을 위한 훈련비행. (6) 한국 1.3군 사령관에 의해 해당 관할구역 내 인가된 필수적인 전술훈련 임무. (7) 비행금지구역 내의 야간비행(일몰~일출)은 금지한다. 단 군사헬기에 의한 긴급작전, 긴급구조 및 의무후송, “유엔사”군사정전위(UNCMAC)의 특별한 조사임무에 한하여 1.3군 사령관의 승인 하에 비행이 가능하다. 이 경우, 중앙방공통제소(MCRC)와 적극적인 협조가 요구되며, 한국 육군 1.3군 항공과 및 지상부대까지 최단시간에 전파되어야 한다. (8) 정부기관 및 민간항공기의 경우 비행금지구역비행을 위해 2-6 항에서부터 2-9항까지에 명시된 추가 요구조건이 충족되어야 한다. 정부기관 및 민간항공기는 비행금지구역에서 야간 비행을 금지한다. 이 같은 임무는 비행금지구역을 제외한 지역 한국전술지대((RK)P-518)에도 거의 그대로 적용된다. UNC/CFC/USFK REG 95-3, 24 June 2012, p.16

51) 조종사 특히 교관의 자격요건은 “유엔사”/연합사/주한미군 규정 95-14, 주한미군 규정 95-1(미측), 육군 규정 323(한측) 및 본 규정을 완전히 숙지해야 한다. 한·미군은 그들의 업무지침에 따라 전입교

각경보방송의 하나로 위급상황이 해제될 때까지 일정한 시간간격으로 비상주파수 및 주요 비행추적 주파수로 계속 반복 전송된다. 비행금지선이나 군사분계선의 실제 침범 또는 침범위험 임박을 경고하기 위하여 항공기를 비행금지구역에서 철수하기 위한 'HOT DOG' 소환을 실시한다. 'HOT DOG' 소환절차는 지상요원 또는 비행 중인 요원에 의해서도 발령될 수 있다. 이 소환방송은 항공기가 기수를 남쪽으로 선회할 때까지 필요한 만큼 계속 반복 실시한다. 매 30초 간격으로 'HOT DOG'란 음어에 이어 해당 비행금지구역 번호와 기수방향을 긴급상황이 종료될 때까지 방송된다. 이때 오산 MCRC는 UHF와 VHF, 그리고 가능하면 FM주파수를 사용하여 HOT DOG 소환을 발령한다. 필요 시 비행협조소(FCC) 또는 체공중인 항공기에 HOT DOG 호출을 중계시킬 수도 있다.

'JACK RABBIT'은 비상상황 시 비행금지구역과 한국전술지대 내 공역에서 모든 항공기를 이탈시킬 목적으로 사용된다. 공군구성군사령관이나 그의 권한위임자가 한국 또는 미국 전투상황장교에게 'JACK RABBIT'절차를 시행하도록 지시한다. 그러면 오산의 MCRC는 비행협조소, 전 한국군 및 주한미군 지휘소, 항공부대 작전과로 통보한다. MCRC는 UHF, VHF, FM의 모든 주요 주파수와 비상주파수를 통하여 'JACK RABBIT' 음어를 반복해서 방송한다. 필요 시 MCRC는 비행협조소(FCC)에 JACK RABBIT의 재전송을 요청할 수 있다. 이 발령은 전술전투기 또는 헬리콥터 요격이 필요할 수도 있는 비상상황을 위해 설정되었으며, 이는 분명히 'HOT DOG' 절차와 다르기에 상호 혼동하여 사용해서는 안된다.⁵²⁾

지상의 초소 근무자는 항공기가 남방한계선 상공을 침범할 가능성이 있다고 보이면 적색/백색 오성신호탄 및 적색/백색 낙하조명탄을 우선 사용한 이후 적색 지상 연막탄을 사용한다. 공중 조명신호탄 및 지상연막탄발사 후에도 비무장지대(DMZ) 남방한계선으로 접근 또는 월경 시에는 마지막 수단으로 5.56밀리 예광탄을 발사한다.⁵³⁾

대북전단풍선의 경우 비행금지구역의 승인을 받을 수 없는 상태에서 불법비행하기에 관측된다면 유엔사규정에 의해 격추시켜야 할 것이다. 그러나 풍선의 비행고도가 3000~5000m인데 이를 격추시킬 수 있는 대공포의 일반적 사거리는 2000m내외이다. 따라서 관측되었다 해도 격추시킬 장비가 문제된다. 풍선을 격추하기 위해 수역짜리 미사일을 사용할 수는 없다. 격추한다해도 불발탄이나 잔해가 지상에 떨어지기에 문제가 된다.

그러나 2024년 10월 4일에 개최된 지상군페스티벌에서 '천광(天光)'으로 소개된 대공 레이저무기는 사정거리가 3km로 증가했고 향후 사정거리 5km를 목표로 개발 중이다. 만약 전방지역의 산정상부에 위치한 대공기지에 이들 무기가 배치된다면 이미 500~1000m고도에서 발사되기에 고도4km까지 사정권에 들어올 수 있을 것이다. 천

육, 훈련 및 자격평가 등에 대한 사항을 문서화하여 유지해야 한다. 미8군 조종사들에 대한 문서화는 미군규정 95-1에 근거해서 유지될 것이며, 다른 모든 조종사들에 대한 문서화도 적절한 업무 지침규정을 따라야 한다. UNC/CFC/USFK REG 95-3, 24 June 2012, p.30

52) UNC/CFC/USFK REG 95-3, 24 June 2012, p.55-56

53) UNC/CFC/USFK REG 95-3, 24 June 2012, p.54

광레이저무기는 탄환이나 포탄처럼 포물선으로 날아가지 않고 '직진성'을 가지기 때문에 정확성이 뛰어나다. 가성비도 매우 뛰어나서 출력에 따라 차이가 있지만 한국에서 개발한 것(20kW)은 한 발에 1000~2000원 정도의 비용밖에 들지 않는다. 영국에서 개발한 '드래건파이어'는 출력이 훨씬 높아 약 1만 7천원의 가격으로 요격을 할 수 있다. 따라서 요격무기를 핑계로 이들 대북전단풍선의 불법비행을 방지할 수는 없을 것이다.

비군사헬기(정부 및 민간헬기)의 경우에 대해 살펴보자.

2005년 4월 8일 북이 11일째 타고 있던 강원도 고성군 비무장지대 산불 진화를 위한 남측 산림청 헬기의 진입을 전격 허용하였다. 이 지역 관할 육군울곡부대가 국방부에, 국방부가 “유엔사” 군사정전위원회에, 군정위비서장인 캐빈매든대령이 전화통지문을 통해 북측에, 비무장지대 소방헬기 투입에 대한 협의를 요청했다. 북측은 이에 대해 당일 오후 비무장지대 안 군사분계선이남 남쪽 지역에서 산불진화작업을 하겠다는 “유엔사” 쪽 요청을 수락하는 내용의 전통문을 보내왔다. 북측은 “산불 진화작업 도 중 동원된 인원과 소방기재들이 군사분계선을 넘지 않도록 대책을 취해 달라”고 요청했을 뿐이다. 군 관계자는 “필요시 비행금지구역을 넘어 비무장지대 안에 소방헬기를 투입할 수 있는 길이 열리게 됐다”고 평가했다.⁵⁴⁾ 이같은 사례가 반영되었는지 2006년 1월 1일자로 “유엔사”/연합사/주한미군 규정 95-3은 수정되었다.

비군사헬기(정부 및 민간헬기)는 비상재해 시 구조 구난 및 산불진화, 의무후송 관련 긴급임무 수행을 위해 한국전술지대(RK)P-518 내에서 비행할 수 있으며 단, 비무장지대(DMZ) 및 한강하구 지역의 긴급임무수행 시에는 “유엔사” 군사정전위원회 수석대표의 승인을 득하기 위해 정전위비서처로 비행승인을 요청한다. 이를 제외한 비군사헬기(정부 및 민간헬기)의 비행은 비행금지선(NFL) 이남 지역까지의 주간비행만 가능하다. 이를 위해서 비군사헬기 승무원은 사전에 한국 합참의 승인을 득한 후(월 단위로 인가), 실제 비행이 계획되면 해당 군 항공과에 비행 1일전 12:00까지 비행에 필요한 협조 및 승인/인가번호를 부여받아 비행한다. 이때 지상 600피트 이상의 고도를 비행하기 위해서는 공군구성군사령부규정(ACCR)60-8에 의거 공군구성군사령관의 추가승인이 요구된다.

비상재해 시 구조구난 및 산불진화, 의무후송 관련 비군사헬기의 비행계획 및 운항승인은 해당 지역 1, 3군 사령관에게 있다. 이때 1, 3군사령부의 지휘통제실에서는 비군사헬기의 비상재해 시 구조 구난 및 산불진화, 의무후송 관련 운항내용을 즉시 한미연합사령부 서울지휘소에 있는 한·미 비상작전본부(지휘통제실) 및 한국 합참 군사종합상황실에 보고하여야하며, 남방한계선 이북지역 비행 시는 추가적으로 군사정전위원회에 통보해야 한다. 또한 중앙관제본부(AMCC)를 경유하여 중앙방공통제소(MCRC)에 전파해야 한다. 한국 비군사헬기가 긴급임무를 수행할 경우, 해당 지역 작전지휘관(사단장/연대장) 및 군 공중통제기의 지휘통제를 받아야 한다. 또한 한국군

54) 『한겨레신문』2005.4.8

헬기의 선도비행이나 비군사헬기에 항법사를 탑승시켜 임무를 수행하고 선도헬기의 조종사나 항법사는 반드시 해당 비행금지구역에 대한 비행자격을 보유하여야 한다. 단, 어떠한 경우에도 비행금지구역 내의 야간비행은 금지된다. 한국전술지대P-518 내에는 육군 고각사격이 수시로 실시되므로 비행계획 작성 시 비행경로 및 임무지역에서의 고각사격계획을 확인하고, 비행 시에는 군 관제기관(FCC 및 MCRC)과 지속적인 교신으로 비행정보를 제공받아야 한다.⁵⁵⁾

서울시 역시 비행금지구역(P-73)으로 설정되어 있어 이 구역의 드론 사용이 금지되어 있다. 육지나 바다와 달리 하늘은 일반인들의 생활영역이 아니었다. 그러나 드론의 일상화로 “유엔사”의 공역관할권규정과 충돌이 체감되기 시작했다. “유엔사”규정에는 무인항공기(UAS)도 P-518한국전술지대 600피트 이하에서 운용하는 고정익항공기와 같이 취급되어 임무 1일 전 관제계통으로 비행계획을 전파하고, 공군구성군사령부 규정 60-8에 의거 중앙방공통제소(MCRC)레이다 감시 및 무선 교신 하에 비행해야 한다.⁵⁶⁾ 드론 한번 띄우기 위해서 났을 절차를 밟는 엄두가 안 나는 일이다. 비행금지구역에 포함된 강화군은 농업용 방제드론의 경우 고도 3m이내에서만 비행가능한 제원을 가졌다는 것을 설득하여 2017년 12월 15일 “유엔사” 규정이 개정되었다. 따라서 2018년 1월 1일부터 강화북단 민통선 지역에서도 농업용 드론을 사용할 수 있도록 규제가 개선됐다. 합참 관계자는 “강화지역 P-518내 NFL에서 농업용 드론 비행승인 신청 시 군 작전에 큰 지장이 없으면 최대한 승인 처리하겠다”고 말했다.⁵⁷⁾

그러나 대북전단풍선에 대해서는 아직까지 규정을 만들고 있지 않다.

과거에는 군사적 위기만이 위기의 대상이었으나 국가체계가 발전할수록 위기의 범위가 확대된다. 경제, 재난 등 국가차원의 통합위기관리체계가 정답인 것을 모두 알고 있지만 정전시 군사위기 위주로 고착된 우리의 상황에서는 위기판단결정이 통합될 수 없다는 구조적 한계를 가지고 있는 것이다. 비행금지구역과 한국전술지역의 “유엔사” 비행규정은 ‘정전기간 동안 만’이란 대전제가 붙어있긴 하다. 그러나 육지와 해상에서 보다 하늘에서는 더 강화된 점령과 군사관할규정이 작동하고 있다.

(4) 정전협정

1) 정전협정 7항

협정7항에 의하면 군사분계선의 통과권은 사령관이 아닌 군사정전위에 있다. 군정위 제450차 회의(1989.8.8)에서 밀입북한 임수경의 판문점 귀환 문제와 관련하여 유엔사는 다음과 같이 밝혔다.

“양측 정부가 합의하는 한 국제연합군은 **군사분계선 통과**를 포함한 남북대화 접촉과 회의에 필요한 행정 및 경비 지원을 계속해서 제공할 것이라는 것을 수천만 한

55) UNC/CFC/USFK REG 95-3, 24 June 2012, p.18

56) UNC/CFC/USFK REG 95-3, 24 June 2012, p.38

57) 「강화군, 민통선 내에서도 농업용 드론 비행 가능」, 『강화뉴스』, 2018.01.05.

<http://www.ganghwanews.com/news/articleView.html?idxno=4295>

국민에게 확언할 수 있음.”⁵⁸⁾

임수경양 귀환사건에서 유엔사는 ‘군사분계선통과’가 마치 유엔사의 권한인 것처럼 말하고 있다. 그러나 군사분계선통과는 정전협정 7항에 의해 오직 군정위에만 부여된 권한이다. 군정위가 유엔사와 인민군이 함께 구성한 것이기에 유엔사의 동의없이 군정위가 어떤 결정도 할 수 없는 실정인 것과, 유엔사가 결정권, 처분권을 가진 것과는 별개의 문제이다.

그러나 군정위는 1994년 사실상 해체된 상태이므로 군사분계선 통과를 허가할 주체는 없다. 따라서 2018년 4월 27일의 역사적인 장면인 김정일 위원장의 손짓에 따라 군사분계선을 넘어 문재인대통령이 넘어갔다 온 것은 유엔사령관의 허가없이 넘어갔다 왔다는 점에서 현재의 정전협정상태에 가장 적합한 행동이었다. 군사분계선은 존재하지만 군사분계선의 목적인 폐쇄와 허가라는 통과제도는 1994년 이후에는 존재하지 않는 것이다. 그런 의미에서 정전협정 중 유일하게 준수되고 있는 것이 군사분계선이라는 논리는 지도상의 선에 대해서는 타당하지만 선을 둘러싼 행위와 제도라는 측면에서는 소멸된 것이다. 만약 누군가가 군사분계선 앞에 섰다면 군사분계선 통과를 위해 유일하게 허가를 받아야할 대상은 통과하여 도달하려는 북측영토에 대한 관할권을 가진 북측정부뿐이다.

2) 정전협정 10항

10항은 두 부분으로 구분되어 있다. 유엔사령관의 허가부분과 군정위의 허가부분이다. 우선 유엔사령관의 허가권이다.

‘민사행정 및 구제사업을 집행하기 위하여 비무장지대에 드러갈 것을 허가받는 군인 또는 사민의 인원수는 각방 사령관이 각각 이를 결정한다.’

다음은 군정위의 허가권이다.

‘민사행정 경찰의 인원수 및 그가 휴대하는 무기는 군사정전위원회가 이를 규정한다. 기타 인원은 군사정전위원회의 특정한 허가없이 무기를 휴대하지 못한다.’

비무장지대출입인원을 민정경찰이 통제하는 과정에 이견이 없을 때는 이 구분은 문제가 되지 않는다. 그러나 군정위가 민정경찰의 인원수를 규정하지 않으면 민정경찰은 출입인원을 통제할 수 없다. 그렇다면 민정경찰없이 출입인원이 마음대로 비무장지대를 돌아다니게 할 순 없다. 결국 출입인원의 허가여부는 군정위에 귀속되어 있는 것이다. 일반의 상식과 달리 정전협정에서 사람의 군사분계선통과와 비무장지대 출입에 대해 결정권은 유엔사령관이 아닌 군정위가 쥐고 있다. 물론 유엔사령관이 아예 비무

58) 합참정보참모본부, 『군사정전위원회 편람』 제4집 (1999), p.422

장지대출입인원자체를 불허하는 경우도 생각할 수 있다. 이 경우 유엔사령관은 권리를 행사하는 게 아니라 포기하는 결정권을 행사하는 셈이 된다. 그러나 군정위는 해체되었고 유엔사만의 군정위는 불성립하기에 현재 비무장지대출입과 군사분계선통과인원에 대한 허가권을 행사할 협정상의 통제기구는 없는 셈이다.

3) 정전협정17항

비무장지대 출입·군사분계선 통과와 관련된 사람의 문제는 앞서 보았듯 사령관이 아닌 군정위에게 권한이 있다. 그러나 인간행위를 매개로 한 적대행위 외에 인간행위에 근원을 두고 있으나 자연현상을 매개로 한 적대행위는 회색지대를 구성한다. 인간행위와 무관한 자연현상은 안보가 아닌 재난으로 규정되어 적대성을 구성하지 않는다. 그러나 자연을 매개로 한 고도의 적대행위를 예상한 듯 협정은 7항과 10항을 제외한 모든 비무장지대 내 사건의 책임을 포괄적으로 사령관에게 부여했다. 따라서 소리매질을 이용한 확성기방송, 드론과 풍선등의 비행을 이용한 적대행위 등으로 인한 군사분계선남측비무장지대에 대한 사건은 유엔사령관이 그 책임을 져야한다.

그리고 이 조항에 근거해 유엔사령관은 유엔사규정 등을 통한 한국군과 국민에 대한 통제를 해오고 있는 것이다. 항공안전법에서 보았듯 한국공역을 규정하는데 미군이 관여하고, 비행금지구역 영공에 대한 통제 역시 유엔사가 할 수 있는 권능의 근원을 17항에서 찾고 있는 것이다. 따라서 유엔사가 전단살포자들의 풍선을 막는 최종적인 책임을 지고 있는 것이다.

대북전단풍선은 비무장지대와 한강하구에 진입하며, 군사분계선을 통과하여, 북측영토에 떨어지는 것을 목표로 한다. 대북전단의 내용으로 볼 때 ‘한국에서의 적대행위’를 정지시키는 것이 아니라 자극하여 충돌을 유도하는 것을 목적으로 하고 있다. 그러나 “유엔사”는 평화행위에 대해서는 군사분계선의 통과를 막고, 적대행위에 대해서는 통과를 방치하고 있다. “유엔사”의 통제능력의 한계로 군사분계선통과를 방치하는 것이 아니다. 평화행위에 대해서는 노골적으로 막고, 적대행위에 대해서는 무책임한 듯 조장하고 있다.

(5) 남북관계발전법개정안의 쟁점

1) 표현수단

표현의 자유를 구성하려면 표현의 내용을 구성하는 사상의 자유와 달리 표현수단의 자유가 보장되어야 한다. 표현수단은 나의 신체를 기본으로 내가 획득한 합법적 권리 범위-소유물, 전달체등-에서 보장된다. 그러나 소리는 대중이 공유하고 있는 공기를 매개로한다. 공기는 공유재이므로 필요한 사람에게 적절한 통제하에 사용될 수 있을 때 표현수단으로서 기능한다. 표현이라 함은 고도의 의식활동이자 의지활동으로 표현수단에 대한 통제와 책임을 전제로 한다. 사상표현수단인 책을 열음으로 만들면 온도 상승과 함께 녹아내려 표현수단으로서의 기능을 상실한다. 혹은 종이를 열어보는 순간 독가스나 바이러스가 유포되도록 설계되었다면 표현수단이 아닌 살해수단이

되므로 통제되어야 한다. 발화자가 보균자라면 자신의 의도와는 관계없이 발화자이자 바이러스전파자도 된다. 그의 표현의 자유만을 보장하고 바이러스전파를 막기 위해 마스크착용의 조치를 할 수 있다. 입을 틀어막아 표현을 봉쇄하는 것은 자유의 침해지만 마스크착용권고는 공익과 균형을 이루는 통제의 범주가 될 것이다. 한편 발화자가 지나치게 큰소리로 말하는 음량의 문제가 대두될 때 그의 음량을 제한할 수 있다. 표현수단은 표현영역으로서 허용되는 적절성의 범주 안에 있어야 한다. 타인의 신체, 정신적 자유의 침해에 이르지 않아야 한다. 이는 구체적으로 법률로 정한 범주 안에 있어야 한다. 표현의 자유의 본질인 표현내용을 침해하지 않으면서 행위를 포함한 표현수단의 통제불능 상태는 제약함이 추상법으로서의 자유의 본질과 실정법으로서의 법질서의 본질을 조화시키는 것이다. 추상법으로서의 표현의 자유를 침해할 모든 표현수단의 통제가 아닌 상황에 맞는 구체적 표현수단의 통제가 헌재판결을 존중한 입법의 핵심일 것이다.

통일부장관이나 경찰청장 지사체장은 항공안전법, 공유수면법, 고압가스안전법 조항에 따라 전단살포행위자들을 등록하고, 행위를 감독하며, 불법을 적발, 처벌할 책임을 진다.

2) 표현내용

조심스럽지만 전단에 표현된 표현내용을 심의하는 기구도 필요할 것이다. 즉 정전협 정상 적대행위를 구성하는지에 대한 심의이다. 발화자의 표현이 자기 사상의 표현에 초점이 있지 않고 다중에게 허용범위를 넘는 모욕감, 적대감을 주는 내용일 때 책임을 물어 제재할 수 있다. 헌재 판결이 심판대상조항에 대해 비판하는 것은 통제의 포괄성이다.

‘표현 내용의 포괄적 통제는 남북기본합의서 등에서 상호 간 그 중지를 합의한 ‘비방’, ‘중상’ 또는 ‘선전·선동행위’나 ‘적대행위’ 등에 합리적으로 포함될 수 있는 것들을 훨씬 넘어서는 것이다.’⁵⁹⁾

이는 거꾸로 표현내용을 위와 같이 특정하여 비방, 중상, 선전선동행위, 적대행위로 제한하면 헌재판결에도 부합됨을 의미한다 할 수 있다.

헌재 대북전단금지법이라할 남북관계발전법개정안은 역대급 발의경쟁이 일어났음에도 외통위에서 법안소위를 넘지 못했다. 모든 법안을 종합하여 대체안을 만들 책임을 통일부에 위임하는 실수를 저질렀다. 통일부는 이 법안 자체에 소극적인 입장을 넘어 배타적이기까지 한 때문이다.

(6) 결론

헌재 판결은 헌재사무처장의 국정감사장 증언에서 확인되듯 표현의 자유를 과잉금지

59) 2020헌마1724·1733(병합), 「남북관계 발전에 관한 법률 일부 개정법률 위헌확인 등」, (2023. 9. 26), p.397

한다는 것이지 전단 살포는 막아야 한다는 취지이다. 현재는 전단의 내용에 담긴 표현의 자유를 건드리지 않고도 기존법률을 이용하여 표현방법과 수단을, 즉 전단살포를 막을 수 있다고 권고하고 있다. 이에 전단살포자들의 표현방법과 수단을 통제할 수 있는 기존법률들을 분석해 보았다. 분석을 진행하면 할수록 이미 전단살포자들을 통제할 수 있는 차고 넘치는 수단이 있음을 알 수 있었다. 그럼에도 법률집행에 태만하거나 방해하고 있는 정부부처의 의지와 태도가 더 큰 문제임을 알 수 있었다. 결국 정부의 행정부작위로 인해 주민들이 피해를 보고 있었음이 드러났다. 정부의 행정부작위로 인한 국민의 기본권침해·피해는 헌법소원의 대상이 된다.

이와 더불어 한국법률에 깊숙이 들어와 작동하고 있는 유엔사령부와 미군의 정전협정 관리 책임을 한국정부로 이양해오기 위한 거시적 대책도 필요함을 알 수 있다.

따라서 피해주민과 강화시민단체, 강화군은 근본원인과 전체 대책을 책상위에 올려 놓고 배열한 뒤 우선순위를 정하는 것이 필요해 보인다. 즉 방음창 설치등 응급조치의 실행문제, 강화군 안전총괄과 특사경의 지명, 현재 재난안전법 행정명령을 보완할 법률의 선택과 순서배치, 경기도 강원도와 위험지역을 설정·지속시키기 위한 협력, 강화군의 중앙정부로부터의 권한위임, 민방위기본법개정안의 신속통과와 단절없는 배상 절차를 촉진하기 위한 조치, 남북관계발전법개정안을 촉진하기 위한 국회와의 협력, 유엔사의 조치를 촉구하기 위한 민간과 군청차원의 결의문 등을 염두에 둔 전략계획을 수립하고 긴급하고 성공할 수 있는 사업을 우선하며 실효적 대책을 추진해나갈 것을 권고한다.