

## 인권과 평화의 충돌 : 2000년대 이후 대북전단 살포활동 평가

서보혁\*

대북전단은 심리전의 일환인가, 아니면 북한인권운동의 일환인가? 이 연구는 2000년대 이후 20여 년간 남한 민간단체가 전개해온 공개적인 대북전단 살포활동을 평가하는 데 목적이 있다. 분석적 논의를 위해 연구범위를 네 시기로 설정하고, 행위자-네트워크 이론(ANT)과 인권의 이중적 상호의존론을 활용하였다. 분석 결과, 민간단체의 대북전단 살포활동은 각 단계마다 주 행위자와 우위 규범의 변화가 발생하였다. 그 과정에서 전단 살포단체는 인권에 대한 근본주의적 태도와 선택주의적 접근을 취했고 평화를 희생시킬 우려도 초래하였다. 그 결과 대북전단 행위자-네트워크는 발달하지만 동시에 전단 살포의 목적 달성은 힘들어지는 역설이 발생한다.

주제어 : 대북전단, 북한인권, 행위자-네트워크 이론(ANT), 인권의 상호의존, 평화, 접경지역, 남북관계.

\* 통일연구원

## I. 문제의 제기와 논의 범위

2024년 10월 11일, 한국의 무인기가 평양 상공에 들어가 전단을 살포하는 일이 발생하였다. 이 사건이 남북 간 물리적 충돌로 비화되지 않은 것은 천만다행한 일이지만 그 함의는 대단히 크다. 이 사건은 우발적인 사건이 아니라 간단하지 않은 배경과 연원을 갖고 있다. 대북전단 살포는 분단 이후부터 전개된 심리전의 일환으로 전개되어 왔다. 그 연장선상에 있으면서도 다른 흐름이 2000년대 들어 일어난다.

지금으로부터 20여 년 전 한반도에서 남북 화해 및 평화 분위기가 조성되는 상황에서 남한 민간단체들에 의한 대북전단 살포활동이 일어나기 시작한다. 이는 냉전 시기 정부 주도로 전개되던 전단 살포와 뚜렷하게 구별된다. 민주화, 정보화, 그리고 대량 탈북사태 등을 배경으로 국내에서는 북한인권문제에 대한 관심이 높아졌다. 이는 비핵화, 남북관계 개선 등과 맞물려 대북정책의 방향을 둘러싼 논쟁을 증폭시켰다. 민간단체 주도로 대북 전단과 USB, 미국 달러 등을 담은 대형풍선을 이북으로 날리는 일이 전개되었다. 그리고 살포활동 중에서도 공개적인 활동이 부각되면서 남북관계에 영향을 미치기 시작하고 국내에서는 이념 갈등을 초래한다. 접경지역에서 전개되는 일련의 대북전단 살포행위는 접경지역 주민들의 안전과 경제활동에 위협을 가하면서도 북한주민의 인권의식 함양이란 명분으로 지속적으로 전개되어 갔다.

위와 같은 파급효과를 발생시키면서도 대북전단 살포활동은 적지 않은 성과도 보였다. 북한인권문제에 대한 국내외 관심이 증대하였고 그 연장선상에서 대북전단 네트워크가 형성되었다. 대북전단 살포활동이 추구하는 가치는 인권이고, 목표는 북한주민의 인권 신장이다. 전단 살포를 지

지하는 입장에서는 헌법이 보장하고 있는 표현의 자유를 근거로 북한 주민들의 인권 상황에 주목하고 북한정권을 비판한다. 그렇다면 이들의 북한인권운동을 국제인권규범으로 볼 때 어떻게 평가할 수 있는지도 살펴볼 필요가 있다. 또 대북전단 살포활동도 정부의 대북정책 방향과 무관할 수 없기 때문에 인권과 다른 보편가치들의 관계도 논의해볼 만한 주제이다. 인권의 속성, 인권과 타 보편가치들과의 관계를 다루면 균형적인 분석은 물론 규범적이고 실천적인 의미도 검토할 수 있을 것이다.

위와 같은 문제의식에도 불구하고 대북전단 살포활동에 관한 학계의 논의는 2023년 ‘대북전단 금지법’에 대한 위헌 판결에 관한 법적 논의가 대부분이다. 물론 특정 측면이나 살포활동을 다룬 몇 편의 논문이 있지만, 20여 년간 전개된 민간단체의 활동 전반에 대한 분석·평가는 찾아보기 힘들다. 본 연구는 개별 사례가 아니라, 2000년대부터 지금까지 전개되고 있는 민간단체의 공개적인 대북전단 살포활동을 일정한 이론적 바탕을 갖고 분석해 그 추이와 특징, 그리고 함의를 도출하는 데 목적을 두고 있다. 이점이 관련 선행연구와 구별되는 점이기도 하다.

연구대상을 공개적인 살포활동으로 제한하는 이유는 전수조사의 한계도 있지만, 공개 활동이 북한인권운동을 상징하고 그 활동방식이 선명하고 그 영향이 크기 때문이다. 본문에서는 이 논의를 위해 20여 년을 네 단계로 나누어 살펴보고자 한다. 그리고 각 단계별 특징과 양상을 분석하며 결론으로 나아가고자 한다. 이상의 논의를 진행하기 위해 행위자-네트워크 이론(actor-network theory: ANT)을 분석에 활용하고 인권의 이중적 상호의존론을 평가에 적용하고자 한다.

## II. 이론적 배경

### 1. 행위자-네트워크 이론

행위자-네트워크 이론은 사회를 여러 요소들의 연결과 상호작용에 초점을 두고 그 기원과 발달을 풍부하게 이해하는데 관심이 높다. 1970년대 근대성 비판을 배경으로 등장한 ANT는 사회의 성격과 변화를 보다 풍부하게 이해하려면 기성 제도와 담론 비평으로는 한계가 있고 그렇게 된 기원, 배경, 과정을 추적해야 한다는 입장이다.

ANT는 성공적인 이론을 가설의 검증을 통한 참/거짓의 발견이 아니라 구성 요소들의 조합과 상호작용으로 파악한다. 이 이론의 테제는 ① 사회는 인간과 인간 외 행위자들이 결합한 이종(異種) 네트워크이고, ② 행위자는 행위자-네트워크로 간주되고, ③ 국내·외, 사회와 자연, 거시와 미시 등 여러 차원과 측면들이 대칭적이고 평평하게 배치된다 등이다.

위 테제를 바탕으로 ANT의 관련 개념을 정리해보면 ① 인간만이 아니라 비인간 행위자들을 포함한 이질적인 행위자들 간의 대칭적 상호작용과 연결, ② 대변, 축소, 과장 등을 통해 특정 요소가 담론으로 안정화되는 과정(번역), ③ 복잡한 현상이 상식처럼 단순하게 인식되는 현상(결절), ④ 그렇게 사실을 단순화시키는 인식의 체계(블랙박스), ⑤ 블랙박스에 알맞은 특정 개념이나 상징만이 네트워크에 인증받는 절차로서의 의무통과점, ⑥ 의무통과점을 통과하지 못하지만 사실의 많은 영역을 차지하는 하이브리드(준대상)의 삭제 등이다(Latou 2005, 2013; Callon 2006; Law and Singleton 2013, 485-502; 홍석운 편 2010). 미셸 칼롱은 번역이 문제제기> 관심끌기> 등록하기> 실행과 같은 네 단계로 전

개된다고 말한다(2010, 68-87). 이 외에도 행위자-네트워크의 형성 및 전개는 광역 및 국지 연결망과 협상(공간)을 통해서도 파악할 수 있다. 두 연결망은 동맹과 경쟁 등의 조합을 형성하면서 행위자-네트워크의 역동성을 보여준다(Law & Callon, 1988).

ANT에 관한 국내연구는 크게 이론 비평과 사례연구로 이루어지고 있는데(홍성욱 편 2010; 김환석 2016, 208-231; 2018, 236-261; 이경목 2017; 이준석·김연철 2019, 7-53; 이준석 2020, 278-318; 조문영 2021, 393-445), 2000년대 들어 각광을 받고 있는 이론 중 하나이다. 여기서는 본 연구주제와 관련 있는 선행연구를 검토하는데 만족한다. ANT를 적용한 분단연구의 대표 사례로는 한국연구재단 한국사회과학지원사업(SSK)의 일환으로 수행한 동국대 박순성 교수팀의 ‘분단의 행위자 네트워크와 인간·사물·공간의 경험적 분석’ 연구이다. 이 연구는 “인간과 비인간의 이중적 행위자-네트워크를 통해 분단질서의 관계적 효과를 추적하는 새로운 접근 모색”이라는 3단계 연구인데, 실제 연구는 2단계까지 전개되었다.<sup>2)</sup> 이 연구단에 속한 박순성(2012, 13-38)과 홍민(2011, 47-78; 2012, 65-98)은 분단체제의 성격과 변화에 관해 ANT의 유용성을 논의하였다. 또 이 연구단은 사례연구로 천안함 사건, 북한 핵실험, ‘평화의 댐’ 사건 등을 다루며 분단체제의 불안정성과 지속성을 분석하였다(박순성 2013, 317-35; 고유환 2013, 57-86; 김종욱 2011, 79-112). 이와 별도로 임석훈은 민간단체의 대북 풍선날리기 사건을 ANT를 적용해 심리전, 안보위협 측면에서 평가하고 있다(2013, 129-156). 국내 문헌과 관련해 ANT를 적용한 연구는 많지 않다. 선거에서 북한변수의 영향(허재영·김용호 2012, 61-95), 노들섬 이용(이재

2) “분단의 행위자네트워크와 인간·사물·공간의 경험적 분석- 박순성 동국대학교 교수,” 한국연구재단 한국사회과학지원사업(SSK). [https://sskn.kr/group/stu02.php?admin\\_mode=read&no=8387](https://sskn.kr/group/stu02.php?admin_mode=read&no=8387) (검색일: 2025년 4월 4일).

열 2015, 171-182), 제주 예멘 난민문제(박준홍 정희선 2019, 55-71)를 ANT를 적용해 논의한 연구가 있다. 본 연구주제와 관련 있는 연구로도 도시지정학 개념을 원용한 대북전단 살포 관련 사례연구(이승욱 2018, 625-647)와 심리전 차원에서의 대북전단의 효과 분석(장도경 · 김영석 · 황정남 · 주은우 2021, 29-57)이 있다. 이상 ANT 및 그를 적용한 사례 연구를 참조해 본 연구는 ANT의 세 테제를 검증하고, 그를 기반으로 이종성, 대칭성, 번역 등 ANT 주요 개념을 적용해 연구대상을 분석하고자 한다.

## 2. 인권의 이중적 상호의존

다음으로 인권의 이중적 상호의존은 인권 내 상호의존과 인간과 타 보편가치들과의 상호의존을 말한다. 먼저, 인권 내 상호의존은 특정 인권의 실현이 인접 타 인권의 존중에 의존한다는 뜻이다. 가령, 1990년대 대규모 식량위기 상황에서 북한주민들의 식량권은 이동의 자유를 통해 가능했다는 평가가 좋은 예이다(Amnesty International 2004).

근대 인권은 계몽주의와 산업화를 거쳐 인권의식 형성> 인권운동 전개> 인권법 제정의 방식으로 서서히 신장되어 갔다. 제2차 세계대전 이후 유엔 창설을 계기로 국제인권레짐이 등장하였다. 여기에는 국제인권법 제정, 국제인권기구의 설립을 포함하는데 이는 국제인권규범의 발달을 전제로 한다. 그 대표적인 예가 1968년 세계 최초의 세계인권대회에서 채택한 ‘테헤란 인권선언’이다. 그러나 냉전이 심화하면서 인권은 자유, 공산 두 진영이 선호하는 선택주의적 인권관과 정치적 목적에 이용되는 도구주의적 경향에서 벗어나지 못하였다. 드디어 냉전 해체되고 1993년 6월 비엔나에서 다시 열린 세계인권대회의 선언문에 “모든 인권

은 보편적이고 불가분하고 상호의존적이고 상호연관되어 있다”(5항)<sup>3)</sup>고 명시되었다. 이는 비록 담론이지만 인권의 속성에 대해 국제적인 공감대가 형성됨으로써 인권 신장을 위해서는 그런 인식을 밑바탕에 두어야 함을 시사해준다. 위 비엔나 인권선언 제5항은 대북전단 살포활동을 인권의 상호의존 관점에서 평가할 준거이다.

요컨대 인권의 상호의존은 보편주의 대 상대주의, 총체성 대 선택성과 같은 대당관계의 틀에서 논의할 수 있다. 전자는 인권을 보는 시각, 후자는 인권문제에 접근하는 방법상의 차이를 말한다(홍용표·장두희 2019, 286-290; 이승욱 2018, 636).

다음으로 인권과 타 보편가치들 사이의 조화 문제이다. 제2차 세계대전 전의 참상 직후 인류는 유엔 헌장을 통해 인권이 평화, 발전, 민주주의 등과 조화롭게 추구할 인류의 이상임을 밝혔다. 헌장 전문에는 전쟁이 인간의 존엄성을 무시했기 때문에 발생하였음을 성찰하고 있다. 이는 1966년 동시에 제정된 국제자유권규약과 국제사회권규약에서도 확인되는 바이다. 그러나 이런 고상한 규범은 구두선으로 그치는 경우가 많았다. 냉전 시기 강대국의 대리전 성격의 수많은 국지전, 독재와 저발전이 겹친 국가들에서의 내전, 냉전 해체 시기에 벌어진 르완다와 구 유고슬라비아 지역에서의 ‘인종청소’가 그 대표적인 예들이다(린 헌트 2022; 커스틴 셀라스 2003). 그리고 최근 러시아-우크라이나 전쟁, 이스라엘-하마스 전쟁에서도 인권과 평화는 상호 조화논커녕 모든 가치가 유린당하고 있다.

특히, 내전과 독재 이후 국가 재건 및 사회통합 과정에서 인권과 평화는 충돌하거나 선택할 문제로 간주되기도 하였다. 인권은 진실규명 및 책

---

3) “Vienna Declaration and Programme of Action,” 25 June 1993, <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/vienna-declaration-and-programme-action> (검색일: 2025년 4월 3일).

임자 처벌을 위한 사법적 정의의 근거로, 평화는 내전 재발 방지와 사회 통합의 근거로 각각 호명되면서 둘은 긴장관계를 연출하기도 한다. 그 과정에서 정치적 리더십과 사회적 숙의로 인권과 평화의 조화를 추구하는 경우도 있지만, 그것이 실패해 둘의 갈등, 심지어는 내전이 재발하는 경우도 있다(Manikkalingam 2008, 1-12; Anonymous 1996, 249-258; Forsythe 1993). 분단과 정전 상태가 지속되고 있는 한반도 역시 ‘고질적 분쟁’ 상황에 놓여 있는 지역이다. 그런 경우에 인권과 평화의 조화라는 고상한 목표는 서로 대립하는 정치적 문제로 다가온다.

인권과 평화의 상호의존관계는 인권 근본주의와 평화 지상주의를 양극단으로 놓고 사례연구를 통해 둘을 배타적으로 보는지 혹은 조화를 추구하는지를 평가하는 하나의 틀이 될 수 있다(서보혁, 2011). 인권과 평화의 관계에 관한 국내연구는 활발하지 않다. 최근의 관련 연구로 통일연구원에서 ‘평화-인권-발전의 삼각관계’에 관한 이론 및 비교사례연구가 2020년부터 4년간 진행된 것이 눈에 띈다(홍석훈 외 2020; 서보혁 외 2024). 그밖에 종교윤리적 논의(김성수 2019, 199-221), 분단 및 남북관계 관련 논의 두 편(서희경 2012, 205-230; 홍용표·장두희 2019, 271-303)이 있다.

### Ⅲ. 대북전단 살포활동의 전개

#### 1. 형성: 대북전단 행위자-네트워크의 부상

남한에서 북한으로 보내는 전단은 분단 직후부터 살포되어 긴 역사를

갖고 있다. 관련 연구에 따르면(장도경 외 2021, 29-57), 대북전단 살포는 세 시기로 나눌 수 있다. 1기는 분단에서 휴전까지, 2기는 휴전 이후부터 2000년 남북정상회담까지, 3기는 2000년 이후부터 현재까지이다. 1-2기 동안 대북전단 살포는 정부 주도로 항공기와 포를 이용하여 체제 경쟁의 성격을 띠고 전개되었다. 오랜 시간 남북한 다같이 심리전의 일환으로 전단 살포를 해왔지만, 1990년대 들어서면서 심리전 역량에서 남한이 우위를 보이자 북한은 상호비방 중단을 요구하기 시작한다.

오늘날 논란이 되고 있는 대북전단 살포는 새천년 들어서였다. 2000년대 들어 대북전단 살포행위의 변화는 주체, 내용, 방식 등에서 확인할 수 있다. ① 전단 살포행위의 주체가 관에서 민으로, ② 그 내용은 탈북에서 북한주민들의 인권의식 함양 및 반체제운동 고무로, ③ 그 방식에서도 군 항공기보다는 대형풍선, 비공개에서 공개로 바뀌었다. 전단에는 북한 체제의 폭정에 대한 비판과 지도자에 대한 원색적인 비난도 들어 있다. 예를 들어, 공개적인 대북전단 살포활동을 주도해온 자유북한운동연합이 보낸 전단에 “만형 김정남을 잔인하게 살해한 인간 백정 김정은”, “굶주린 인민의 피땀으로 핵 로켓 도발에 미쳐버린 김정은을 인류가 규탄한다”는 문구가 크게 적혀 있다. 이들 단체는 전단을 북한지역으로 살포해 주민들의 알 권리를 증진시키고 반체제의를 고무하지만, 탈북을 권유하지는 않는다(장도경 외 2021, 40). 말하자면 2000년대 들어 나타나기 시작한 공개적인 대북전단 살포는 평화의 도상 위에 인권이 달려나간 모양새를 보인다.

이렇게 변화한 대북전단 살포가 심리전의 변화, 곧 민영화인가 아닌가에 대해서는 논자에 따라 시각이 다르다(정진현 2020, 96; 장도경 외 2021, 39). 다만, 위와 같은 변화를 동반한 대북 전단 살포가 과거에 비해 남북관계와 한반도 정세에 큰 영향을 미친다는 점은 주목할 만한 일이다. 그 이유 중 하나가 살포방식의 변화이다. 2000년대 들어 대북전단

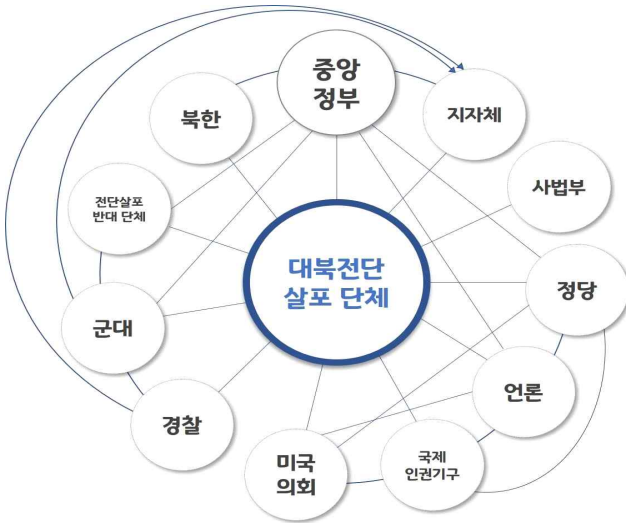
살포가 그 이전 시기에 비해 두드러진 특징은 대북전단 살포를 둘러싼 행위자-네트워크가 형성되었다는 점이다. 이는 전단 살포활동이 정부의 통제가 어려워질 정도로 관련 행위자가 많아지고 활동방식이 복합해졌음을 말해준다. 앞에서 언급한 ANT 관련 세 테제를 적용해 대북전단 행위자-네트워크의 특징을 논의해본다.

첫째, 대북전단 행위자-네트워크는 인간과 인간 외 행위자들이 결합한 이종 네트워크이다. 인간 행위자는 중앙정부와 공권력만이 아니라, 전단 살포 단체 및 반대 단체, 접경지역 지방자치단체와 주민, 정당, 언론 등과 같은 여러 국내 행위자들이 관여한다. 여기에 미국 등 일부 국가들의 의회, 행정부, 비정부기구(의 인사)와 국제인권기구와 같은 국제 행위자도 관여한다. 여기에 북한이 주요 행위자로 참여한다. 이렇게 다양한 위치와 입장을 가진 국내외 행위자들이 대북전단 살포에 관여하면서 네트워크가 형성되고 살포활동의 성격이 더욱 복잡해진다.

대북전단 네트워크는 비인간 행위자들도 관여해 네트워크를 풍부하게 만드는데, 구체적으로 풍선, 바람, 가스, USB, 트럭, 검문소 등이 여기에 해당한다. 물론 비인간 행위자는 많은 부분 인간 행위자의 의도에 따라 작동하지만, 자연현상, 지리적 조건, 기술 등이 자율적 성격을 표출하기도 한다. 가령, 대북전단을 살포하는 대형풍선은 1개에 수만 장의 전단을 담을 수 있는 것으로 알려져 있는데, 풍속과 가스 밀도에 따라 살포 양이 결정된다. 그런 영향으로 전단이 북한지역에 떨어질 확률은 50% 이하 수준으로 평가되는데, 전단 살포단체들은 살포 여부와 시점을 결정할 때 풍향과 풍속, 그리고 가스 상태 등을 고려해야만 한다. 그런 비인간 행위자들이 상호 속성을 주고받고 결합하여 풍선날리기는 손쉽고 상징적인 선전 수단으로 번역된다(임석훈 2013, 18). 남한 드라마와 가요가 담긴 USB를 북한주민들이 습득해 본다면 주민들의 마음이 동요할 정도로 영향을 준다고 일부 탈북민들은 증언하고 있다. 그런 비인간 행위자들의 역

할이 전단 살포에 더 강화된 행위성을 부여한다(김연식 2024, 53).

둘째, 대북전단 살포 행위자는 개별 행위자들의 합이 아니라 행위자-네트워크이다. 대북전단 살포활동에 여러 행위자들이 상호작용할 뿐만 아니라 다양한 연결망이 형성된다. 이 연결망은 현상적으로 전단 살포 찬/반, 정부/비정부기구, 국내/외 차원, 행동가/후원자 등으로 구분할 수 있지만, 활동이 지속되고 이해관계가 커지면서 연결망이 확립된다. 그리고 접경지역의 경우 그 자체의 모순된 조건(대북 전초기지이자 안보위협에 노출된 지역)으로 인해 전단 살포활동에 대한 태도와 정부와의 관계에서 유동적인 양상을 보이기도 한다. 이들 다양한 인간 행위자들이 비인간 행위자와 결합해 대북전단 네트워크의 역동성을 더해주는데, <그림 1>은 그 예시이다.



\* 비인간 행위자: 풍선, 바람, 가스, USB, 트럭, 검문소 등.

\*\* 출처: 저자 작성

<그림 1> 대북전단 행위자-네트워크

셋째, 대북전단 행위자-네트워크 배치의 대칭성이다. ANT에서는 관련 차원과 측면에 위계가 없고 대칭적인 배치가 이루어진다고 보는데, 대북전단 살포활동이 그 전형적인 예이다. 대북전단 행위자-네트워크는 국가 중심, 국가안보 우위의 기성 패러다임을 넘어선다. 다양한 인간 및 비인간 행위자와 그 연결망은 물론, 개인-민간단체-지역사회-국가-남북관계-국제관계 등 다차원의 현상이 나타나고, 인권은 물론 정치, 경제, 안보·평화, 젠더, 역사, 문화, 생태 등의 이슈들이 대칭적으로 부상할 수 있다. 그런 평평한 배치가 특정 시각에 의한 논의 방향에서 벗어나 행위자-네트워크의 방향에 대한 논의를 개방해준다.

ANT 주요 개념을 적용함에 있어서 이 글의 초점이 공개적인 대북전단 살포 행위임을 강조할 필요가 있다. 2000년대 이후 대북전단 살포활동을 다룬 논의는 주로 공개적인 전단 살포를 대상으로 삼고 있다. 사실 많은 대북 전단은 비공개리에 살포되고 그 목적이 선교, 지원 등 비정치적 성격을 띠기도 한다. 공개적인 전단 살포야말로 다양한 대북 민간활동을 북한주민의 인권의식 함양 및 반체제운동 고무로 단순화시키고(결절), 그렇지 않은 많은 활동(하이브리드)은 운동의 진정성을 의심받을 수 있고, 선명하고 공격적인 행동이 정당하다는 인식(블랙박스)이 만들어지고 그것이 곧 의무통과지점으로 간주된다. 또 공개적인 전단 살포는 정부와 언론의 관심을 끌어 참여 단체와 리더를 과시하고 후원금을 확보하는 데도 유용하다. 실제 공개 대북전단 살포단체는 한국에서는 물론 미국으로부터 재정 지원을 받기도 하였다(경찰청 2012; 임석훈 2013, 21; 이승욱 2018, 638).

위 임석훈 연구가 잘 보여주듯이, 개별 대북전단 살포 행위를 통해서도 광역·국지 연결망의 동태적 전개와 그 속에서의 협상을 논의할 수 있다. 2012년 10월 22일 북한민주화연합회 회원들이 임진각 망배단에

서 이복으로 전단살포를 시도하였다. 살포 시도는 정부, 파주시, 국군, 경찰, 북한군, 반대 단체, 언론 등으로부터 다양한 반응을 초래하였는데 결국 살포는 좌절되었다. (그러나 이 단체는 강화도에 전단을 살포했다고 주장하였다.) 이 단체는 다른 비인간 행위자와 결합해 전단을 살포하였고, 대신 다른 인간 행위자들과 대립, 대화, 충돌 등의 방식으로 상호작용하여 위와 같은 결과를 낳았다. 이 사례는 극단적인 경우가 아니라 공개적인 전단살포 대부분이 그런 식의 연결망의 형성과 행위자 간 협상을 통해 전개됨을 보여준다.

대북전단 행위자-네트워크도 문제제기> 관심끌기> 등록하기> 실행 등 ANT가 말하는 번역 과정을 거친다. 먼저 공개적인 대북전단 살포의 필요성과 그 계획을 홍보하고, 지지 및 참여자를 획득하고, 전단 살포 계획을 수립하고 참여자들에게 역할을 부여하고, 실제 전단을 살포한다. 공개적인 전단 살포는 실행의 4단계에 해당하고, 그 이전에 세 단계가 진행되는데 그때는 공개 및 비공개 방식이 혼용된다.

결국 형성기 대북전단 살포활동의 특징은 복잡하고 유동적인 대북전단 행위자-네트워크가 형성되었다는 점이다. 이 네트워크는 이후 전단 살포를 주도하는 행위자인 동시에 활동 범위이기도 하다. 그 네트워크 전면에는 관련 행위자들 사이의 동태적인 관계 맺음이 발견되지만, 그 이면에는 인권들 사이, 그리고 인권과 타 보편가치들 사이에 긴장관계가 일어난다.

## 2. 격화: 북한의 격렬한 반응

남북은 2004년 6월 4일 제2차 장성급 군사회담에서 6월 15일(6.15공동선언 4주년)부터 군사분계선 지역에서 방송과 게시물, 전단 등을 통한 모든 선전활동을 중지하기로 합의했다. 북한은 이후에도 필요할 때마다

남한정부에 전단 살포 중단을 요구하는 한편, 그 문제를 대남 협상을 유리하게 전개하는 데 활용하였다. 그리고 대북전단 살포단체를 향해서는 원점 타격을 경고하기도 하였다.

2014년은 대북전단 살포문제가 더욱 격화되는 시점이다. 북한 변수가 대북전단 행위자 네트워크에서 부각된 것이다. 국내에서는 그동안 보이지 않던 사법기관이 부상한다. 그 결정적인 계기가 북한군이 대북전단을 담아 날린 풍선에 충격을 가한 일이다.

2014년 10월 10일 오후 1시 50분경, 경기도 연천군 야산에서 북한동포직접돕기운동 대북풍선단장 이민복 일행이 풍선 23개에 전단 132만장을 달아 비공개리에 살포하였다. 이민복씨는 평소 야간에 비공개리에 전단을 살포하는 방식을 선호해왔다. 같은 날 오전 11시경 박상학 대표가 이끄는 자유북한운동연합은 오전 11시께 파주 오두산통일전망대 인근에서 대북전단을 공개리에 살포하였다. 그런데 북한군의 대응은 파주가 아니라 연천을 향했다. 이는 바람의 영향 때문으로, 파주보다는 연천과 철원 일대에서 날리는 풍선이 북한지역에 도달할 확률이 더 높기 때문으로 알려졌다. 연천에서 전단을 담은 풍선이 올라가자, 오후 3시 55분경 북한군이 14.5mm 고사총 10여 발을 조준사격을 하였다. 그 낙탄이 남측 민통선 지역으로 떨어지고 이에 한국군이 기관총 40여 발을 응사하였다. 이 사건은 2010년 이후 육상에서 처음 벌어진 충격이었다(연합뉴스 2014. 10. 10; 중앙일보 2014. 10. 10).

대북전단 풍선을 향한 북한군의 조준사격은 인천 아시안게임(2014.9.19-10.4) 폐막식 참석차 북한 고위급대표단이 방남해 관계개선 의지를 과시한 후에 일어났다(통일부 2014). 북한의 강경조치가 전개된 것이다. 남한정부가 제의한 제2차 남북고위급접촉(10.30. 통일각)은 북한이 대북전단 살포 중단 문제를 회담의 전제조건으로 삼으면서 무산되었다. 급기야 북한은 11월 1일 조국평화통일위원회 성명을 통해 대북전

단 살포가 중단되지 않으면 남북대화도 있을 수 없다고 주장하기에 이른 다(통일부 2013). 국내적으로 북한군의 조준사격은 대북전단 살포에 대한 관심은 물론 그를 둘러싼 찬반 논쟁을 불러일으켰다. 특히, 접경지역 주민들은 대책위원회를 구성해 전단살포 반대투쟁에 나서며 “정부는 민 통선 주민들의 불안에 아랑곳하지 않고 민간단체의 활동을 저지할 법이 없다며 사실상 그들을 비호하거나 방치해왔다”고 비판했다(민중의 소리 2014. 10. 23; 경향신문 2014. 10. 23).

당시 박근혜 정부는 ‘신뢰 프로세스’를 제시하며 남북관계를 개선하려고 하였는데, 공개적인 대북전단 살포가 부담으로 다가왔다. 2013년 국정감사를 앞두고 야당 국회의원은 정부에 “민간단체의 대북전단살포 계획으로 인한 군사적 긴장 완화를 위하여 북한의 체제 특성을 고려한 책임있는 대응을 할 것”을 정부에 질의하였다. 이에 통일부는 국회 외교통일위원회에 제출한 「업무현황 보고」를 통해 “민간단체의 대북전단 살포를 규제할 법적 근거는 마련되어 있지 않”다고 하면서 “다만, 남북관계 등을 고려하여 (전단 살포 민간단체에) 신중한 접근을 요청한 바 있”다고 답변하였다(통일부 2013). 여기에 정부의 딜레마를 읽을 수 있다. 대북전단 살포는 의사표현의 자유에 해당하므로 그 자체를 규제할 수 없는데, 남북관계 개선과 접경지역 주민의 안전을 위해 규제할 필요가 있다는 딜레마가 그것이다. 문제는 둘 사이의 조화를 만들어낼 지점이다. 남북관계 개선에 대북전단이 변수로 작용하자 정부는 관련 단체에 공개 살포를 자제할 것을 요청하였지만, 경찰이 살포 예정 지역에서 민간단체 및 지역 주민들과 충돌하는 일이 발생하였다. 이는 전단 살포단체들에게는 표현의 자유를 억압하는 처사로, 지역 주민들에게는 주민을 위협에 빠뜨리는 처사로 보였다.

전단살포 단체의 일부 인사들은 정부의 공개 전단살포 자제 요청을 부담한 규제에 판단하고 법원에 소송을 제기하기에 이른다. 이민복씨는

2015년 1월 6일, 경찰과 군인, 공무원 등이 대북 전단을 실은 풍선을 날리지 못하게 막아 표현의 자유를 침해했다며 5,000만원의 손해배상청구소송(2015다247394)을 제기하였다. 이민복씨는 “북한 정권이 인권탄압을 자행해와 원고가 대북전단을 날리고 있고, 북한 주민들의 알 권리를 실현해 북한 주민의 인권을 실현한다”며 “대북전단을 날리는 행위가 표현의 자유에 속하며 대북전단의 일부 내용은 종교적 표현의 자유에 속한 것이므로 대한민국이 법률적 근거 없이 이를 제한할 수 없다”고 주장하였다. 이씨는 경찰과 군, 공무원이 대북전단 살포를 7차례 직접 저지했고, 5차례 간접 저지, 3차례 위법 부작위했다고 주장했다. 이씨의 그런 주장에 대하여 재판을 맡은 의정부지법 민사9단독 김주완 판사는 이씨의 대북전단 날리기가 “표현의 자유에 속하며 적법한 의사표시의 한 방법이므로 국가가 원칙적으로 제지할 수 없다”면서도, 북한의 위협과 실제 사격을 하는 등 국민의 생명과 신체에 급박하고 심각한 위협을 발생시켰다는 점을 들어 경찰과 군이 제지할 수 있다고 밝혔다. 이씨는 위 판결에 불복해 항소했으나 항소심에서 기각되었고, 대법원에서 원심을 확정했다(미디어오늘 2020. 6. 12). 위 대법원 재판부는 “대북전단 살포행위와 휴전선 부근 주민들의 생명·신체에 급박한 위협을 발생시키는 북한의 도발 행위 사이에 인과관계가 있다고 판단한 원심은 옳다”며 “경찰관직무집행법 제5조 1항과 정당방위 및 긴급피난을 규정하는 민법 제761조 2항에 따라 국가는 대북전단 살포 행위를 제지할 수 있다”고 밝혔다. 재판부는 그래서 “모든 국민은 헌법 제21조 1항의 표현의 자유를 보장받지만 이러한 표현의 자유는 무제한 적인 것이 아니고 국가안전보장, 질서유지, 또는 공공복리를 위해 필요한 때 국가가 법률로써 제한할 수 있다”고 판시했다(법률신문 2016. 3. 29).

그러나 대법원의 위 판결 이후에도 일부 민간단체는 공개리에 대북전단 살포를 이어갔다. 위 대법원 확정 판결 당일에도 자유북한운동연합 회원들

은 파주 일대에서 북한의 핵실험과 미사일 발사를 규탄하고 핵 폐기를 요구하는 전단 10만 장을 대형풍선 5개에 매달아 북한으로 날려 보냈다(VOA 2016. 3. 28). 그에 앞서 자유북한운동연합 박상학 대표는 박근혜 대통령에게 대북 전단 살포를 막지 말아달라는 내용의 편지를 보냈다. 그 편지에 앞서 박 대표 측은 김포 인근에서 대북 전단 수천 장을 살포하려다 한국 경찰의 제지로 실행하지 못했던 것으로 알려졌다(VOA 2016. 1. 21).

이상 격화 단계에서 대북 전단 살포활동은 남북관계와 국내, 양 차원에서의 갈등을 촉발하였고 이는 대북전단 행위자-네트워크의 발전과 동전의 양면을 이룬다. 공격적인 공개 전단 살포활동은 살포 단체의 표현의 자유와 접경지역 주민들의 생명권, 생존권과 대립하였고, 나아가 한반도 평화와 긴장관계를 불러일으켰다.

### 3. 충돌: 정부의 대북전단 금지 법제화

격화단계를 경과하면서 대북전단 네트워크에는 남북한 정부는 물론 사법부가 더욱 부상하고 전단 살포 단체들 내에서의 분화도 발견된다. 북한군의 물리적 대응과 사법부의 관여까지 나타난 것은 대북전단 살포문제에 대한 정부의 기존 규제정책이 한계에 직면했음을 말해준다.

중앙정부의 대북전단 살포 제한 조치는 해당 시기 정부의 대북정책 성향과 관계없이 모든 정부에서 발견할 수 있다. 그런데도 문제인 정부 들어 전단 살포단체는 강한 반정부 정서를 표출하였다. 거기에는 2018년 「판문점 남북공동선언」 발표 이후 정부가 대북전단 살포를 다른 정부보다 적극적으로 규제하려는 입장이 작용하였다. 판문점 선언 직후인 2018년 5월 4일 통일부 대변인은 「민간단체의 대북전단 살포 관련 정부 입장」을 발표해 판문점 남북정상회담에서 “전단 살포를 포함한 상대방에

대한 모든 적대행위를 전면 중지하기로 합의”한 사실을 상기하면서 전단 살포를 규제할 방침을 공식화하였다(통일부 2018). 북한은 판문점 선언 이행 차원에서 전단 살포문제를 한미 연합군사연습 문제와 함께 거론하며 남한 정부를 압박하였다.

민간단체는 정부측의 요청을 무시하고 정부가 자제를 요청한 5월 5일 대규모 전단 살포를 강행하겠다고 밝혔다. 5월 5일 낮 12시, 오두산 통일전망대 주차장에서 자유북한운동연합이 자체 행사를 하고 대북전단을 살포하려 했지만, 경찰과 주민들의 제지로 무산됐다. 경찰은 3개 중대 300여 명을 배치하였고 풍선 주입 가스 차량의 진입을 봉쇄하였다. 전단 살포를 주도한 박상학 대표와 수잔 솔티(미국, 북한인권운동가)는 현장에서 “김정은이 거짓 대화공세와 위선 평화공세로 나오자 우리 사회가 맹목적 평화 분위기에 도취됐다”고 주장했다. 반대로 파주 주민과 시민단체 150여 명은 “이런 시기에 남북 정상이 중단하기로 합의한 군사분계선 일대에서의 상호 비방과 적대행위를 야기할 수 있는 대북전단 살포는 심대한 위기 상황을 초래할 것”이라고 주장했다. 이날 전단 살포는 이루어지지 못했다. 그러나 박 대표는 “경찰의 제지를 예상하고 이미 지난 3일 새벽 김포에서 대북전단 15만 장을 살포했다”고 주장해 정부의 전단 살포 자제 요청에 협조할 뜻이 없음을 분명히 하였다(연합뉴스 2018. 5. 5).

대북전단 살포가 줄어들지 않자 문재인 정부의 고심을 깊어갔다. 대북전단 살포 단체의 의지는 꺾이지 않았고 오히려 정부와의 갈등 수위를 높이는 태도를 보였다. 2019년 4월 14일 2시, 자유북한운동연합 소속 회원 7명이 경기도 연천군 일대에서 “김정은의 잔악한 범죄행위를 북한인민에게 전하고자 50만장의 대북전단, 1\$지폐 3000매, 소책자 1000권을 20개의 대형 애드벌룬을 이용해 북한으로 살포했다”고 밝혔다. 박상학 대표는 자신의 명의로 이날 성명서를 발표해 문재인 정부를 “독재자의 수석대변인으로 전락해 ... 탈북인권운동가들의 피타는 노력을 몇 톤

의 돈으로 모욕하고 폄하한 '통일부'와 문제투성이 정권"이라고 강도 높게 비난하였다(2019). 2010-2020년 사이 10여 년 동안 파악된 대북전단 살포 규모는 전단 2천여만 장, 100여 차례의 살포에 이른다(연합뉴스 2020. 6. 11).

정부는 대북전단 살포 단체를 향해 강은 양면을 전개하였다. 살포 자체를 요청하는 설득과 함께 제재 수위를 높여갔다. 2020년 6월 11일, 정부는 자유북한운동연합(대표 박상학)과 큰샘(대표 박정오)의 대북전단 및 물품과 페트병 살포행위가 남북교류협력에 관한 법률, 공항공안전법 등을 위반한 의심이 있다고 보고 검찰에 수사의뢰를 하였다고 밝혔다. 그에 앞서 6월 4일 통일부 대변인은 브리핑을 통해 “접경지역에서의 긴장 조성 행위를 근본적으로 해소할 수 있는 실효성 있는 제도 개선 방안을 이미 검토하고 있다”고 말했다. 대변인은 그 방안 중 하나가 법률 개정이 될 것이라고 밝혔다. 그런데 그날 새벽 북한의 김여정 노동당 제1부부장은 탈북민의 대북 전단 살포에 불쾌감을 표하며 남북 군사합의 파기 가능성을 거론하는 담화를 발표했다(KBS 2020. 6. 4). 이를 겨냥해 자유북한운동연합은 성명을 내 “김여정 말 한마디에 통일부는 예정에 없던 브리핑을 열어 ‘대북 전단 중단 법률안을 준비하고 있다’고 했다”<sup>4)</sup>고 주장했다. 이 정도 되면 전단 살포단체가 문재인 정부에 갖는 태도가 불만, 반발을 넘어 적대적 수준임을 알 수 있다.

결국 대통령까지 나섰다. 문재인 대통령은 6.15 남북공동선언 20주년 기념식 축사에서 전단 살포문제를 언급하였다. “최근 북한이 일부 탈북자 단체 등의 대북 전단과 우리 정부를 비난하고 소통창구를 닫으면서 국민들께서 흑역 남북 간 대결국면으로 되돌아갈까 걱정하고 있습니다”

4) 자유북한운동연합, “대북전단지가 북핵·미사일보다 위험하다는 문재인 끌어내재” 날짜 미상. [https://www.ffnk.net/board/bbs/board.php?bo\\_table=statement&wr\\_id=155&page=4](https://www.ffnk.net/board/bbs/board.php?bo_table=statement&wr_id=155&page=4) (검색일: 2025년 3월 25일).

(뉴스1 2020. 6. 15). 북한과 대북전단 살포 단체 사이에서 샌드위치 상황이 된 정부가 양측에 자제를 설득하는 입장이었지만, 대통령까지 나서 전단 살포문제를 언급한 것은 그만큼 정부가 이 문제를 심각하게 보고 있음을 방증해주고 있다.

2020년 7월 17일, 통일부는 대북전단 살포행위가 접경지역 주민들의 생명과 신체의 안전에 위협을 초래하는 등 공익을 해쳤다는 이유로 민법 제38조5)에 근거해 자유북한운동연합의 법인 설립 허가를 취소했다. 이에 자유북한운동연합은 통일부 장관을 상대로 '비영리법인 설립 허가 취소' 소송을 제기했다.

2019년 2월 28-29일, 하노이 북미정상회담이 결렬되면서부터 김정은 정권은 남북대화 중단은 물론 문재인 정부 비난, 판문점·평양 공동선언 합의 이행 중단 위협, 나아가 남북 교류협력을 부정하는 행동에 들어갔다. 정부는 대북전단 살포를 적극 규제해 남북관계 발전에 속도를 내야 한다는 입장이 확고해 보였다. 대북전단 살포를 법적으로 규제하자는 의견은 2020년 이전에도 민주당계 야당 인사들이 제기하였으나 법 제정으로 나아가지 못하였다. 그런데 2020년 문재인 정부 하의 여당이 발의한 「남북관계 발전에 관한 법률 일부개정법률안」(일명 '대북전단금지법'안)은 강도가 높았고 국회 통과 의지도 높았다. 여당은 위 법률 제24조(남북합의서 위반행위의 금지)와 제25조(벌칙)를 개정해 전단 살포를 금지 대상에 포함시키고 위반시 벌칙을 규정하였다.<sup>6)</sup> 12월 14일 더불어민주당은 야당의 반대를 무릅쓰고 '남북관계발전법 개정안'을 본회의에서 통과시켰다. 이

5) 민법 제38조 “법인이 목적 이외의 사업을 하거나 설립허가의 조건에 위반하거나 기타 '공익을 해하는 행위'를 한 때에는 주무관청은 그 허가를 취소할 수 있다”.

6) 대북 전단 살포 규제 및 처벌 관련 조항은 아래와 같다.

제24조 ① 누구든지 다음 각 호에 해당하는 행위를 하여 국민의 생명·신체에 위해를 끼치거나 심각한 위협을 발생시켜서는 아니 된다. 3. 전단등 살포

제25조 ① 제24조제1항을 위반한 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다. ② 제1항의 미수범은 처벌한다.

법은 그해 12월 29일 공포되고 이듬해 3월 30일부터 시행되었다.

대북전단 살포를 법적으로 규제하고 처벌까지 하는 법률이 만들어지자 전단 살포단체는 물론 야당과 언론에서 비판의 목소리가 높았다. 법리적 비판과 정치적 비판이 망라되었다. 미국과 영국 의회, 유엔 북한인권 특별보고관, 그리고 국제인권기구 등 해외에서도 우려를 표명하였다. 특히, 미 의회 산하 톰 랜토스 인권위원회는 청문회까지 열어 한국정부의 대북전단 살포 규제를 표현의 자유 억압으로 바라보았다. 남북관계 발전법 개정안에 대한 비판 여론이 높아지자 정부는 논란의 중심에 선 대북전단 살포 규제 조항에 관한 「해석지침」을 내놓기도 하였다(통일뉴스 2021. 3. 9). 정부의 그런 조치는 전단 살포 행위에 대한 법적 규제 및 처벌에 대한 광범위한 비판에 충분히 답하는 것이 되지 못하였다. 전단 살포단체들은 비판 여론을 등에 업고 위 개정 법률이 위헌이라는 확고한 판단을 갖고 헌법재판소를 향한다.

이 단계에서 대북전단 네트워크는 전단 살포단체, 남·북한 당국, 풍선과 전단은 물론 사법부, 법전, 국제인권규범, 언론, 국제인권기구, 외국 의회 등 다양한 인간 및 비인간 행위자들이 복잡한 연결망을 형성하였다. 정부와 탈북민 단체 간 법적 충돌은 이 단계의 중심에 섰다. 남북 간에는 총격사건 이후 긴장이 지속되고 국제사회에서도 관심이 높아졌다. 다만, 그에 비례해 전단 살포활동의 목적이 달성되어 가는지는 의문스러웠다. 대북전단 살포에 의한 북한주민의 인권의식 함양이 미지수인 가운데 한반도 평화가 위협받았기 때문이다.

#### 4. 전환: 현재의 위헌 판결

2020년 12월 29일, 일부 대북전단 살포 단체와 인사들은 남북관계

발전에 관한 법률 제24조 제1항, 제25조 등이 표현의 자유 등 기본권을 침해한다고 주장하며 헌법소원심판을 청구하였다(2020헌마1724등). 청구인들은 위 법률이 표현의 자유와 행복추구권, 죄형법정주의, 포괄적 위임입법 금지, 국민주권주의 및 대한민국 정통성과 정체성을 침해·위배한다고 주장하였다(법률신문 2023. 4. 28; 뉴데일리 2023. 5. 9). 이 위헌소송은 문재인 정부가 끝날 때까지 결론을 내지 못해 청구인측으로부터 현재가 정부의 눈치를 보는 것 아니냐는 의혹을 샀다. 판결은 윤석열 정부 들어서도 1년을 훌쩍 넘어서 이루어졌다. 정권이 바뀌면서 대북정책이 또다시 180도 바뀌었고 그에 따라 대북전단 살포문제를 둘러싼 역학관계도 변하였다. 윤석열 정부 출범 직후 권영세 통일부 장관은 개정된 남북관계발전법이 위헌이라는 의견서를 헌재에 제출했다. 정부·여당과 전단 살포단체가 연합한 셈이다.

위 헌법소원심판은 길었지만 그 방향을 예고하는 판결이 2023년 상반기에 있었다. 4월 27일, 대법원 특별2부(주심 천대엽 대법관)는 자유북한운동연합이 통일부 장관을 상대로 낸 비영리법인 설립허가 취소소송(2023두30833) 상고심에서 원고 패소 판결한 원심을 깨고 사건을 서울고법으로 돌려보냈다. 앞서 1, 2심은 자유북한운동연합의 대북 전단 살포가 민법 제38조에서 규정한 “공익을 해하는 행위를 한 때”에 해당한다고 원고 패소 판결을 내렸다. 하지만 대법원은 “대북 전단 살포가 일방적으로 ‘공익을 해하는 행위를 한 때’에 해당한다고 단정할 수 없다”며 원심 판결을 파기환송 했다. 대법원 재판부는 “대북 전단 살포는 북한의 인권문제에 관한 국제적, 사회적 관심을 환기시키기 위한 것으로 표현의 자유, 결사의 자유에 의해 보장되는 원고의 활동에 속하는 것”이라고 밝혔다. 이어 “접경지역 주민들의 생명과 신체의 안전에 대한 위협 야기, 남북 간의 군사적 긴장 고조, 대한민국 정부의 평화적 통일정책 추진에 대한 중대한 지장 초래 등 피고가 처분의 이유로 내세우는 공익은 매우 포

팔적, 정치적인 영역에 속하는 것이자 그 저해에 관한 근본적인 책임을 원고나 대북 전단 살포 행위에만 묻기는 어려운 것”이라고 보았다. 그에 따라 재판부는 “원고의 헌법상 기본권에 근거한 활동보다 피고가 이 사건 처분으로 달성하고자 하는 공익을 우선적으로 보호해야 한다는 점에 의문의 여지가 없는 경우에 해당한다고 보기 어렵다”고 판단했다(법률신문 2023. 4. 28). 대법원의 이 판결은 대북전단 살포 단체의 헌법소송 입장과 흡사하기 때문에 관련 단체에 희망을 불어넣어 주기에 충분했다.

드디어 헌법재판소는 2023년 9월 26일, ‘대북전단 금지법’으로 불려온 남북관계발전법 제24조 제1항 제3호 등에 대해 재판관 7대2 의견으로 위헌 결정을 내렸다. 이 사건의 심판대상은 위 법 조항들이 청구인들의 기본권을 침해하는지 여부이다. 현재는 「결정주문」을 통해 “남북관계 발전에 관한 법률(2020. 12. 29. 법률 제17763호로 개정된 것) 제24조 제1항 제3호, 제25조 중 제24조 제1항 제3호에 관한 부분은 모두 헌법에 위반된다”고 판시했다. 그 이유로 현재는 과잉금지원칙 위반과 책임주의원칙 위반을 들었다. 재판관들의 판단은 가능한 세 가지 경우의 수 모두 나왔다. ① 재판관 이은애, 이종석, 이영진, 김형두는 위 법 조항들이 두 원칙을 모두 위반했다고 판단했고, ② 재판관 유남석, 이미선, 정정미는 과잉금지원칙을 위반했다고 보았고, ③ 재판관 김기영, 문형배는 두 원칙을 모두 위반하지 않았다고 판단했다(2023).

현재는 위 판결의 의의로 세 가지를 언급하고 있다. 첫째는 심판대상 조항의 입법목적이 정당하지만, 제한하는 내용이 광범위하고 국가형벌권까지 동원해 표현의 자유를 지나치게 제한하고, 둘째, 표현의 자유가 중요하므로 그것을 제한하는 법률에 엄격한 기준을 적용하여야 하고, 셋째, 접경지역 주민의 안전보장을 위해 전단 살포를 신고하는 의무를 부과하는 등의 입법적 조치를 고려할 필요가 있다는 것이다(2023). 현재의 위헌 판결에 북한인권단체와 윤석열 정부는 환영 입장을 내고 그 책임을

문재인 정부에 돌렸다(연합뉴스 2023. 9. 26). 요컨대, 현재는 위 사건을 통해 표현의 자유는 최대한 보장해야 하되 제한시 엄격해야 하고, 전단 살포시 피해자들을 보호하는 법적 노력을 강구하라고 결정한 것이다. 소송을 낸 전단 살포단체는 살포활동을 헌법으로 보호받게 되었다.

그러나 접경지역 주민 보호대책은 정부에 맞춰진 과제로 남았다. 윤석열 정부는 전단 살포 단체와 같이 표현의 자유를 강조하는 대신, 접경지역 주민 보호에는 나서지 않았다. 오히려 남북관계가 악화되는 데 관여해 접경지역 주민은 물론 한반도 전체가 긴장에 빠져드는 위험을 초래하였다는 비판을 들었다. 2024년 들어서 북한의 대남 오물풍선 날리기와 남한의 대북 전단 풍선이 군사분계선을 넘나들고 심지어 일부는 서울과 평양에 이르기까지 하였다. 나아가 남북의 두 정권은 기존 군사합의를 파기하고 확성기 방송 재개, 대규모 군사훈련 등 긴장을 높여나갔다. 상황이 그렇게 위중한데도 정부는 대북전단을 보내는 탈북민 단체들에게 현재 판결을 고려해 살포 자제는 요청하지 않는다는 입장을 견지하였다(파이낸셜뉴스 2024. 6. 4.). 달리 말해 윤석열 정부는 현재의 판결에 선택적으로 반응한 것이다. 정부는 인권의 보편성을 강조하며 대북전단 살포를 지지했지만, 접경지역 주민들의 인권에는 소극적이어서 인권의 불가분성과 상호의존성을 무시한다는 비판을 받기에 충분해보였다.

그러면 2024년 긴장이 한창 고조된 접경지역의 주민들은 현재 판결에 즈음해 어떤 의견을 갖고 있을까? 아래는 언론에 인터뷰한 접경지역 주민들의 목소리 일부이다(한국농정신문 2024. 7. 14).

“현재가 밝힌 대북전단 살포 단체의 ‘표현의 자유’ 보장은 민북·접경지역 농민과 주민의 목숨을 담보로 하는 것인 만큼 대북전단 살포로 실제 발생할 수 있는 문제들을 깊이 고민하고 주민과 농민들을 배려해야 한다. ... 농민이 농경지에 갈 수 없어 1년 농사를 망치게 돼 발생하는 피해는

표현의 자유만큼이나 보장돼야 할 농민의 재산권이자 기본권이다”. - 전 환식(피주농민회)

“정부는 접경지역 주민과 민북지역 농민을 위해 대북전단 살포를 통제해야 한다. 한쪽에서 예고까지 하며 대북전단을 날리는데 이를 표현의 자유라고 그냥 내버려 두는 것은 싸움(전쟁)을 부추기는 것과 같다”. - 김용빈(전국농민회 강원도연맹)

서론에서 말했듯이 2024년 10월 한국 무인기가 평양에 진입해 전단을 살포한 사건은 전쟁 위협을 동반한 반평화적 폭거였다. 이 사건은 매우 위중한 의미가 여럿 담겨있다. 그 의미는 첫째, 남한(정부)이 북한과 군사적 충돌을 불사할 수 있고, 둘째, 그로 인해 국가안보와 국민 생명이 위협에 빠질 수 있고, 셋째, 대북전단 살포의 근거가 되는 표현의 자유만 강조할 경우 평화가 위협에 처할 수도 있음이다. 그 무인기의 평양 진입을 윤석열 정부는 확인해주지 않고 막을 내렸고, 그 사이 군은 관련 조사 보고서를 폐기한 것으로 알려졌다(SBS 2025. 2. 12). 전쟁 위협을 경계하는 목소리가 일어났지만 윤석열 정권은 오히려 남북 긴장을 위험적 비상계엄 선포에 이용했다는 비판까지 받았다. 그 과정에서 현재가 내린 판결은 온전하게 준수되지 못하고 선택적으로 호명받았다. 휴전선을 오가는 풍선과 전단으로 고통받는 접경지역 주민들의 안전과 생계는 국가의 ‘보호 책임’(R2P) 밖에 방치되었다.

대한민국 최고·최후의 사법기관의 판결에도 불구하고 인권과 평화는 조화를 이루지 못하고 대립을 이어가고 있다. 대북전단 네트워크의 발달은 관련 행위자들 사이의 경합하는 목적들의 조화로운 달성보다는 갈등이 심화되는 역설을 초래하였다.

## IV. 종합 분석

남한에서 대북전단 살포는 분단 이후부터 전개되었지만 그것은 주로 군대를 동원한 정부 주도의 심리전의 일환이었다. 그런데 남북관계가 전환되는 2000년대 들어 대북전단 살포는 그 주체와 내용, 방식 등에서 큰 변화가 일어났다. 그 결과가 대북전단 행위자-네트워크의 형성이다.

2000년대 이후 대북전단 살포는 일정한 단계를 거치며 역동적인 양상을 보여준다. ① 형성기는 대북전단 행위자 네트워크의 형성, ② 격화기는 북한의 격렬한 반응, ③ 충돌기는 대북전단 금지의 법제화, ④ 전환기는 ‘대북전단금지법’의 위헌 판결과 같은 양상을 보였다. 이상 네 단계별로 주 행위자와 상대적 우위 규범도 보여주고 있다(표 1). 물론 전단 살포단체는 모든 단계에 걸쳐 기본 행위자이다. 2-3 단계에서 북한과 남한 정부가 추구한 안보와 평가가 성질을 달리한다는 점, 즉 북한은 핵능력을 인정받기 위해 남북관계 주도를 시도하고 대북전단 문제를 그 수단으로 활용하였다. 그에 비해 남한정부는 비핵화와 평화체제를 추구한 점에서 두 행위자 간에 차이가 있다.

〈표 1〉 대북전단 살포활동의 단계별 특징과 양상

구분	형성기	격화기	충돌기	전환기
특징	전단 행위자 네트워크의 형성	남북관계 악화	대북전단 금지의 법제화	‘대북전단금지법’의 위헌 판결
주 행위자	전단 살포 단체	북한	남한정부	사법부
우위 규범	인권	안보	평화	인권

이상을 통해 발견한 중요한 두 개의 사실 중 하나는 대북전단 행위자-

네트워크가 발전해갔다는 점이다. 여느 행위자-네트워크처럼, 대북전단 행위자-네트워크도 인간 행위자와 비인간 행위자로 구성된다. 2000년대 이후 행위자-네트워크는 두 종류의 요소 모두 발달하는 양상을 띠었는데, 비인간 행위자가 부각되었다. 냉전기 체제경쟁 차원에서 항공기를 이용한 비공개 전단 살포 방식에서 벗어나 2000년대 이후에는 북한주민의 인권 의식과 반체제의식을 고무하는 내용을 담은 다양한 수단과 관련 과학기술 지식이 활용되었다. 이 활동을 주도해온 탈북민 단체들이 살포한 전단이 북한주민들에게 탈북을 권유하기보다는 반체제운동을 강조한 점은 이 시기 활동의 특징으로 주목할 만하다. 비인간 행위자에는 남한의 발전상을 반영한 드라마와 노래를 담은 USB, 북한정권을 비방하는 전단, 미국 1달러 지폐와 생활용품, 이를 담은 대형풍선과 관련 기술장비 및 소프트웨어가 포함된다. 이런 비인간 행위자들이 확대된 점은 분명하지만, 기술의 발달과 날씨의 영향이 비인간 행위자의 자율성에 긍정적 영향을 미쳤다. 거기에 전단 살포의 목적과 의도, 그리고 살포 시점 등은 분명 인간 행위자의 판단 영역이므로 비인간 행위자의 자율성은 제한된다고 하겠다. 이상은 2장에서 제시한 ANT의 첫 테제가 부분적으로 증명됨을 말해준다.

그럼에도 불구하고 대북전단 관련 행위자는 그 다양성만이 아니라 그들이 만들어낸 네트워크와 그 역동성까지 포함된다는 점에서 ‘행위자-네트워크’이다. 이 사건의 중심에는 대북전단 살포 단체가 있지만, 그 주변에는 전단 살포에 찬성, 반대하는 여러 행위자들이 연결망을 만들어 경쟁 관계를 포함해 복잡한 상호작용을 형성하였다. 본 연구에서 이런 행위자-네트워크는 문제제기 및 관심끌기 단계를 거치며 형성된 후 지속성을 보였다. 다만, 관련 행위자의 확대로 연결망이 두터워지는 양상이 나타났다. 이로써 ANT의 두 번째 테제가 증명되고 있다.

세 번째 테제, 즉 배치의 대칭성도 온 연구사례에서 뚜렷하게 증명된

다. 대북전단 행위자-네트워크는 행위자 간 위계, 국내외 해외의 경계, 이슈 영역 사이의 위계가 모호하고, 오히려 기존의 관련 위계 및 경계가 허물어짐을 발견하였다. 다만, 그런 평평한 배치가 대북전단 행위자-네트워크의 목적을 달성하는 데 얼마나 효과적이었는지는 의문이다. 배치의 대칭성이 대북전단 행위자-네트워크를 발달시킨 대신 동시에 문제를 더욱 복잡하게 하는 모순된 효과를 연출하였기 때문이다. 이점이 본 연구가 중요하게 발견한 두 번째 사항이다. 물론 대북전단 살포 과정에서 인권과 평화가 조화를 이루지 못하고 충돌한 점도 평평한 배치를 보여주는 현상 중 하나로 간주할 볼 수 있다. 대북전단 행위자-네트워크에서 공개적인 대북전단 살포는 결절이자 의무통과지점이고 그런 행동양식은 블랙박스로 간주할 수 있다. 그 의무통과지점과 블랙박스로 많은 비공개 대북전단 살포활동은 여론의 관심 범위에서 제외되지만 말이다.

## V. 결론: 평가와 함의

연구 결과, 대북전단 살포활동이 행위자-네트워크를 형성·발전시킬 정도로 활발해졌지만 그만큼 살포활동의 목적과 멀어지는 역설이 발생함을 발견하였다. 그 역설은 한반도 평화 위협이라는 부작용을 동반한다. ‘인권과 평화의 충돌’을 테마로 잡은 이유가 여기에 있다. 인권의 이중적 상호의존이 부정적인 양상으로 전개된 것이다. 물론 그 원인을 특정 행위자나 측면으로 환원할 수 없음을 ANT는 강조하고 있다.

여기서 서론에서 제기한 윤리적 평가를 시도한다. 공개적으로 대북전단을 살포하는 단체는 북한주민의 인권 신장을 목적으로, 표현의 자유를

명분으로 하고 있다. 이들 단체는 그 과정에서 북한정권 비판은 물론 북한과 협력을 추구하는 남한정부와의 대립도 불사한다. 이들 단체는 인권의 보편성을 근거로 북한인권문제에 초점을 두고 전단을 살포한다. 이때 단체들이 지시하는 북한인권은 생명권, 정보접근권, 신체의 자유, 표현·종교의 자유 등 시민정치적 자유에 집중되어 있다. 그러나 그만큼 중요한 경제사회문화적 권리는 배제된다. 이는 선택주의적 인권관에 해당하며 인권의 불가분성과 상호의존성을 부정하는 태도이다. 또 이들 단체는 북한인권을 강조하는 대신 접경지역 주민들의 인권과 한반도 전체 거주민들의 평화적 생존권, 그 필수조건인 평화조성 노력은 무시한다. 그에 관해서는 지역 주민은 물론 정부와 여론의 우려가 적지 않은데 이를 전단 살포 단체는 진지하게 고려하지 않는다. 인권 근본주의에 해당하는 태도이다. 대북전단 살포 단체는 북한주민의 자유권을 개선하기 위해 공개적인 전단 살포를 최선의 방법으로 간주하고 있는 듯하다. 거기에는 위험하되 막중한 일에 참여한다는 자부심과 사명감, 심지어 영웅심리가 작용할 수도 있지만 맹동주의의 부작용이 막심하다. 그 부작용에는 본문에서 다루지 못한 북한주민들의 안위도 포함된다.

인권 근본주의와 선택주의적 접근은 북한정권을 압박하는 수단이 될 수 있을지언정, 포괄적이고 실효적인 인권개선과 인권과 평화의 조화로운 추구와는 거리가 멀다. 인권들 사이의 상호의존, 인권과 타 보편가치들 사이의 상호의존을 대안으로 제기하는 이유가 여기에 있다. 그 길이 결코 간단하거나 쉽지는 않지만, 이중적 상호의존 위에 서지 않으면 대북전단 행위자-네트워크는 소기의 목적을 이루는커녕 복합적인 갈등의 진원지가 될 수도 있다. 물론 그런 문제를 야기한 ① 구조적 원인으로 분단체제, ② 주요 원인으로 북한의 지속적 도발, ③ 매개 원인으로 일관되지 못한 남한정부의 대북정책을 꼽아야 균형적인 논의가 가능할 것이다. 대북전단 살포단체들이 북한주민들의 인권개선에 적극적인 태도와 북한동

포들에게 갖는 애정은 존중받을 만하다. 다만, 국제인권규범과 민주시민 의식을 고취함으로써 편향된 인권관을 극복하고 실효적인 활동방식을 취 한다면 전단 살포활동의 효과는 커지고 부작용은 작아질 것이다.

2023년 헌법재판소의 대북전단 규제에 관한 위헌판결은 일견 표현의 자유에 손을 들어준 것 같지만, 사실은 인권과 평화의 조화로운 전개를 주문하고 있다. 현재는 그 책임을 정부에 요구하고 있지만 시민사회의 역할도 결코 작지 않다. 현재까지 정부는 그 책임을 다하지 못하고 있고 시민사회도 대립적 입장에서 벗어나지 못하고 있다. 그 구체적인 해결 방안을 이 글에서 제시하지 못하고 있어 그에 대한 답은 향후 연구과제로 남아있다. 다만, ANT가 성찰, 비판, 해체 등을 통해 대안적인 논의에 문을 열어두고 있는 점은 분명하다.

(2025년 4월 8일 접수, 5월 10일 심사완료, 5월 10일 게재확정)

참고문헌

- 경찰청. 2012. “민간단체 풍선날리기 관련 정부 합동 대비방안.” 9월 10일.
- 고유환. 2013. “북한의 3차 핵실험 이후 위협인식 대응에 관한 행위자-네트워크.” 『북한연구학회보』. 17(2). 57-86.
- 김성수. 2019. “인권과 평화를 위한 교회의 책임- 볼프강 후버의 정의로운 평화의 윤리 연구.” 『기독교사회윤리』. 44. 199-221.
- 김연식. 2024. “대북전단 살포에 대한 규범적 규제방안과 그 한계.” 국가인권위원회·한국헌법학회 공동주최 토론회. 한국프레스센터. 8월 19일.
- 김종욱. 2011. “냉전의 ‘이종적 연결망’으로서 ‘평화의 댐’ 사건: 행위자-연결망 이론을 통한 경험적 추적.” 『동향과 전망』. 83. 79-112.
- 김환석. 2016. “사회과학의 물질적 전환(material turn)을 위하여.” 『경제와사회』. 112. 208-231.
- 김환석. 2018. “새로운 사회학의 모색(1): 탈인간중심주의.” 『경제와사회』. 117. 236-261.
- 뉴스1. 2025. “‘대북전단’ 단체 지원한 통일부, 계엄 이후 뒤늦게 ‘살포 자제’ 요청.” 3월 27일.
- 동아일보. 2024. “통일부 ‘7개 대북전단 단체에 살포 자제 요청.’” 12월 17일.
- 박상학. 2019. “김정은에게 아부하는 공권력으로 대북전단 막지 못한다.” 4월 14일. 자유북한운동연합 홈페이지. [https://www.ffnk.net/board/bbs/board.php?bo\\_table=statement](https://www.ffnk.net/board/bbs/board.php?bo_table=statement) (검색일: 2025. 3. 11).
- 박순성. 2012. “한반도 분단현실에 대한 두 개의 접근: 분단체제론과 분단/탈분단의 행위자-네트워크이론.” 『경제와사회』. 94. 13-38.
- 박순성. 2013. “천안함 사건의 행위자-네트워크와 분단체제의 불안정성.” 『북한연구학회보』. 17(1). 317-354.
- 박준홍·정희선. 2019. “행위자-네트워크 이론을 통한 제주 예멘 난민의 관계성의 이해.” 『한국도시지리학회지』. 22(3). 55-71.
- 서보혁. 2011. 『코리아 인권: 북한 인권과 한반도 평화』. 서울: 책세상.
- 서보혁·황수환·강혁민·김규남·이준형. 2024. 『인권의 평화·발전 효과와 한반도』. 서울:

통일연구원.

서희경. 2012. “한국전쟁에서의 인권과 평화: 피난민 문제와 공중폭격 사례를 중심으로.”

『한국정치연구』, 21(1). 205-230.

셀라스, 커스틴. 오승훈 역. 2003. 『인권, 그 위선의 역사』. 서울: 은행나무.

이경목. 2017. “물 다양체와 실험실-마을 : 자카르타 북부 빈민촌에서의 물 문제의 전개와 효과.” 서울대학교 인류학과 대학원 박사학위논문.

이승욱. 2018. “접경지역의 도시지정학: 경기도 파주시 대북전단살포 갈등을 사례로.” 『대한지리학회지』, 53(5). 625-647.

이재열. 2015. “도시 건축물의 상징, 논란, 그리고 일상적 실천들: 비판건축지리학 관점에서 기술하는 서울 한강의 노들섬.” 『한국도시지리학회지』, 18(3). 171-182.

이준석. 2020. “행위자-네트워크 이론(ANT)을 통한 다중공간(space multiple)의 이해: 코로나19 사태에서 관찰되는 다중공간성.” 『공간과사회』, 30(3). 278-318.

이준석·김연철. 2019. “사회이론의 물질적 전회(material turn): 신유물론(new materialism), 그리고 행위자-네트워크 이론(ANT)과 객체지향존재론(OOO).” 『사회와이론』, 35. 7-53.

임석훈. 2013. “민간단체 풍선날리기와 분단 번역의 정치: 행위자-네트워크 이론을 중심으로.” 『북한학연구』, 9(2). 129-156.

자유북한운동연합. 날짜 미상. “대북전단지가 북핵·미사일보다 위험하다는 문재인 끌어내자!” [https://www.ffnk.net/board/bbs/board.php?bo\\_table=statement&wr\\_id=155&page=4](https://www.ffnk.net/board/bbs/board.php?bo_table=statement&wr_id=155&page=4) (검색일: 2025. 3. 25).

장도경·김영석·황정남·주은우. 2021. “민간 대북전단의 목적과 효과 연구.” 『통일정책연구』, 30(2). 29-57.

정진현. 2020. “심리전의 민영화, 그 의례적 특성과 함의.” 한국방송학회 2020 봄철정기학술대회 논문집. 부산. 6월.

조문영. 2021. “행위자-네트워크-이론과 비판인류학의 대화: ‘사회’에 관한 논의를 중심으로.” 『비교문화연구』, 27(1). 393-445.

칼롱, 미셸. 2010. “번역의 사회학의 몇 가지 요소.” 브루노 라투르 외 지음. 홍성욱 엮음. 『인간·사물·동맹: 행위자-네트워크 이론과 테크노-사이언스』. 서울: 도서출판

이음.

통일부. 2013. “업무현황 보고.” 2013 국정감사 국회 외교통일위원회 업무현황 보고자료. 10월 15일.

통일부. 2014. “현안보고.” 남북관계 및 교류협력 발전 특별위원회 보고자료. 12월 3일.

통일부. 2018. “보도자료: 민간단체의 대북전단 살포 관련 정부 입장.” 5월 4일.

허재영·김용호. 2012. “행위자-네트워크이론의 적용: 주요 선거에서의 북한변수를 중심으로.” 『한국과국제정치』, 28(4). 61-95.

헌법재판소. 2023. “2020헌마1724등 남북관계 발전에 관한 법률 일부 개정법을 위한 확인.” 최근 주요결정. 9월 26일. <https://ccourt.go.kr/site/kor/ex/bbs/View.do?cbIdx=1195&bcIdx=1006060> (검색일: 2025. 3. 21).

헌트, 린. 전진성 역. 2022. 『인권의 발명』, 서울: 고우서거.

홍민. 2011. “행위자-연결망 이론과 분단 연구: 분단 번역의 정치와 ‘일상으로의 전환.’” 『동향과전망』, 83. 47-78.

홍민. 2012. “분단과 예외상태의 국가 분단의 행위자-네트워크와 국가폭력.” 『북한학연구』, 8(1). 65-98.

홍석훈·김수암·서보혁·오경섭·문경연·정육식·장수연. 2020. 『평화-인권-발전의 트라이앵글: 이론적 검토와 분석틀』, 서울: 통일연구원.

홍성욱 편. 2010. 『인간·사물·동맹』, 서울: 이음.

홍용표·장두희. 2019. “한반도에서 인권과 평화: 북한인권법 제정을 둘러싼 논쟁과 그 의미.” 『문화와정치』, 6(4). 271-303.

Amnesty International. 2004. “Starved of Rights: Human Rights and the Food Crisis in the Democratic People’s Republic of Korea (North Korea).” 17 January. <https://www.amnesty.org/en/documents/asa24/003/2004/en/> (검색일: 2025. 3. 5).

Anonymous. 1996. “Human Rights in Peace Negotiations.” *Human Rights Quarterly*. 18(2). 249-258.

Callon, Michel. 2006. “What Does It Mean To Say That Economics Is

- Performative?" CSI Working Papers Series 005. Centre de Sociologie de l'Innovation (CSI). Mines Paris Tech.
- Forsythe, David P. 1993. *Human Rights and Peace: International and National Dimensions*. Lincoln, NE: University of Nebraska Press.
- Latour, Bruno. 2005. *Reassembling the Social: An Introduction to Actor-Network-Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Latour, Bruno. 2013. "Is There an ANT at the Beginning of ANThropology? A Few Responses to the Subject Matter of the Collection." *Social Anthropology/Anthropologie Sociale*. 21(4). 560-563.
- Law, John and Michel Callon. 1988. "Engineering and Sociology in a Military Aircraft Project: A Network Analysis of Technological Change." *Social Problem*. 35(3). 284-297.
- Law, John and Vicky Singleton. 2013. "ANT and Politics: Working in and on the World." *Qualitative Sociology*. 36. 485-502.
- Manikkalingam, Ram. 2008. "Promoting peace and protecting rights: how are human rights good and bad for resolving conflict?" *Essex Human Rights Review*. 5(1). 1-12.

---

Abstract

The Clash of Human Rights and Peace  
: An Analysis of Civil Society Organizations' Leaflet  
Activities to North Korea since the 2000s

*Bo-hyuk Sui\**

Is leaflet scattering to North Korea part of psychological warfare or part of the North Korean human rights movement? This study aims to evaluate leaflet activities to North Korea by South Korean civil society organizations for the past 20 years since the 2000s. For analytical discussion, the actor-network theory (ANT) and the dual interdependence theory of human rights were utilized. The leaflet activities to North Korea by civil society organizations unfold in a storyline of four stages. At each stage, changes occurred in the main actors and dominant norms. In the process, many leaflet scattering groups have taken a fundamentalist attitude and selective approach to human rights, and raised concerns about peace. As a result, a paradox occurs in which the actor-network for the leaflet activities develops, but at the same time, it becomes difficult

---

\* Senior Researcher at the Korea Institute for National Unification (KINU).

to achieve the purpose of leaflet activities.

**Key words** : Leaflet to North Korea, North Korean Human Rights, Interdependence of Human Rights, Actor-Network Theory (ANT), Peace, Border Area, Inter-Korean Relations.