

DMZ 평화지대와 그린데탕트 법적 쟁점

2022. 2

- 한반도를 가로지르는 비무장지대(이하 'DMZ')는 1953년 7월 한국전쟁의 휴전을 위해 체결된 한국군사정전협정(Korean Armistice Agreement)에 의해 설정되었음.

AGREEMENT BETWEEN THE COMMANDER-IN-CHIEF,
UNITED NATIONS COMMAND, ON THE ONE HAND, AND
THE SUPREME COMMANDER OF THE KOREAN PEOPLE'S
ARMY AND THE COMMANDER OF THE CHINESE
PEOPLE'S VOLUNTEERS, ON THE OTHER HAND,
CONCERNING A MILITARY ARMISTICE IN KOREA

ARTICLE I

MILITARY DEMARCATION LINE AND DEMILITARIZED ZONE

1. A Military Demarcation Line shall be fixed and both sides shall withdraw two (2) kilometers from this line so as to establish a Demilitarized Zone between the opposing forces. A Demilitarized Zone shall be established as a buffer zone to prevent the occurrence of incidents which might lead to a resumption of hostilities.

2. The Military Demarcation Line is located as indicated on the attached map (Map 1).

3. The Demilitarized Zone is defined by a northern and a southern boundary as indicated on the attached map (Map 1).

- 한국전쟁이 종전(終戰) 아닌 정전(停戰)으로 마무리되면서, 70년 가까이 지속된 정전 상태로 인위적인 개발이 중단되어 인간의 손이 닿지 않은 상태로 보존됨.

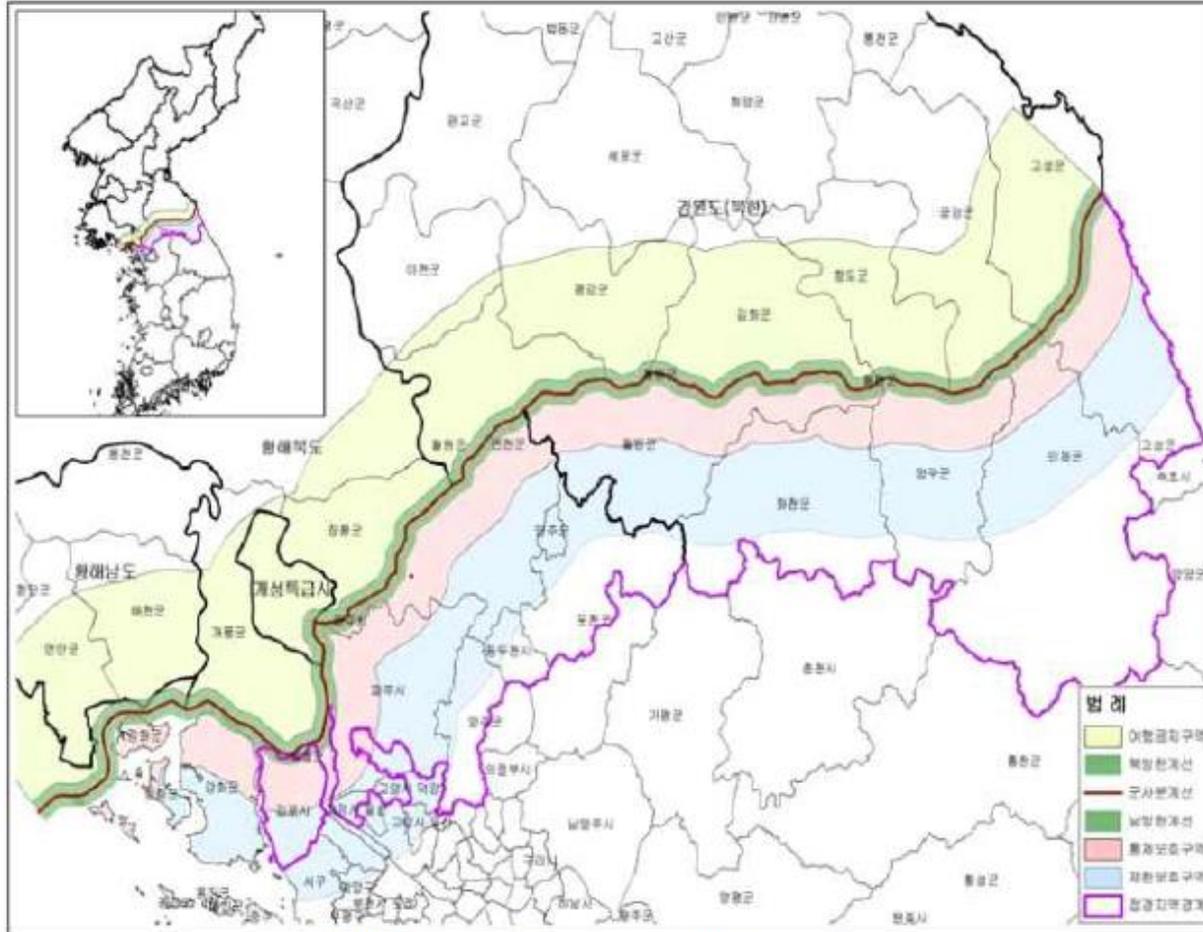


그림 04 DMZ 일대의 구성지역 현황도

연구(경기개발연구원, 2007)

DMZ 총람 : 개요, 정치·군사적 현황(통일연구원, 2011)

- 대한민국의 DMZ 및 그 인접지역은 크게 아래와 같이 구분됨(육지)

구분	내용	관련 법령
비무장지대	<ul style="list-style-type: none"> 정전협정에 따라 설정된 지역 자연환경보전법은 관할권이 대한민국에 속하는 날부터 2년간 비무장지대를 자연유보지역으로 지정함. 	<ul style="list-style-type: none"> 정전협정 자연환경보전법
민통선지역	<ul style="list-style-type: none"> 군사분계선으로부터 약 10km 밖에 설정된 민간인통제선 이북지역. 일반 민간인의 출입은 군이 통제함. 군사기지 및 군사시설보호법상 통제보호구역, 제한보호구역, 비행안전구역, 대공방어 협조구역으로 구분되며 민통선지역은 원칙적 통제보호구역. 	<ul style="list-style-type: none"> 군사기지 및 군사시설 보호법 접경지역 지원 특별법
접경지역	<ul style="list-style-type: none"> 남북 분단으로 지역발전이 낙후되고 사유 재산에 불이익을 받아온 지역 	<ul style="list-style-type: none"> 군사기지 및 군사시설 보호법 접경지역 지원 특별법

DMZ 에 대한 다양한 구상

“DMZ를 국제평화지대로”...문 대통령 유엔 연설

[문재인 대통령 : "모든 회원국들에게 한반도의 허리를 가로지르는 비무장지대를 국제평화지대로 만들자는 제안을 하고자 합니다."]

판문점과 개성을 잇는 지역을 평화협력지구로 지정하고, 비무장지대 안에 유엔 등 국제 기구가 들어와 평화 연구, 군비 통제 등의 중심지가 되면 국제적인 평화 지대가 될 수 있을 거란 구상입니다.

문 대통령은 특히 비무장지대에 매설된 지뢰 제거 작업에 유엔 기구가 함께 참여하자고 제안했습니다.

[문재인 대통령 : "지뢰제거의 투명성과 안정성을 보장할 뿐만 아니라 비무장지대를 단숨에 국제적 협력지대로 만들어 낼 것입니다."]

비무장지대가 평화 지대가 된다면, 한반도 긴장도 낮출 수 있고 북한이 우려하는 체제 안전에 대한 보장 방안도 될 수 있다는 겁니다.

문 대통령은 남북 간에 평화가 구축되면 비무장지대를 북한과 공동으로 유네스코 세계 유산에 등재하는 방안도 추진할 것이라고 강조했습니다.



문재인의 한반도 정책, 통일부

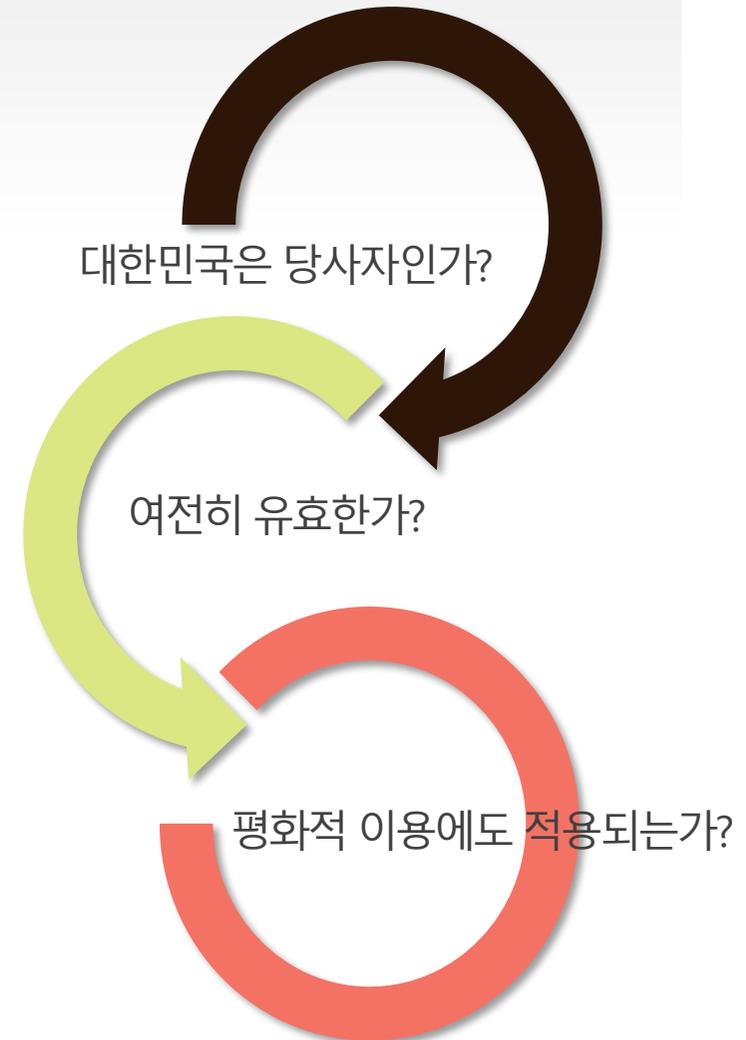
- DMZ 평화지대의 구축을 위한 법적 논의의 출발점은 정전협정임
60여개 조항으로 구성된 정전협정은 예상외의 장기간 유지되면서 시대의 흐름을 반영하지 못하는 법적 공백을 노출한 상태로 볼 수 있음

Article I

6. Neither side shall execute any hostile act within, from or against the Demilitarized Zone.

7. No person, military or civilian, shall be permitted to cross the Military Demarcation Line, unless specifically authorized to do so by the Military Armistice Commission.

8. No person, military or civilian, in the Demilitarized Zone shall be permitted to enter the territory under the military control of either side unless specifically authorized to do so by the Commander into whose territory entry is sought.



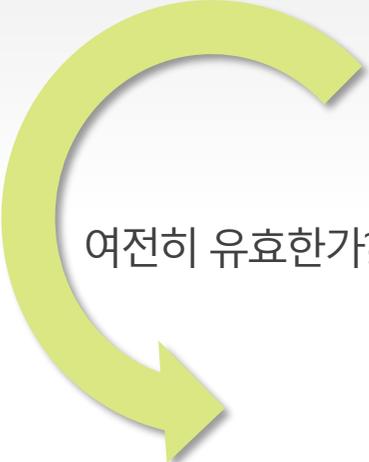
정전협정의 해석



AGREEMENT BETWEEN THE COMMANDER-IN-CHIEF, UNITED NATIONS COMMAND, ON THE ONE HAND, AND THE SUPREME COMMANDER OF THE KOREAN PEOPLE'S ARMY AND THE COMMANDER OF THE CHINESE PEOPLE'S VOLUNTEERS, ON THE OTHER HAND, CONCERNING A MILITARY ARMISTICE IN KOREA

- 정전협정의 정식 명칭은 국제연합군 총사령관을 일방으로 하고 조선인민군 최고사령관 및 중국인민지원군 사령원을 다른 일방으로 하는 한국 군사정적에 관한 협정임.
- 정전협정상 군사분계선 이남은 국제연합군 총사령관이, 이북은 조선인민군 최고사령관과 중국인민지원군 사령원이 공동으로 각각 책임짐.
- 대한민국 군은 공식적인 당사자가 아님. 그러나 DMZ가 대한민국의 주권이 미치는 영토에 포함된다는 사실, DMZ의 평화는 대한민국 국민의 이해에 가장 첨예한 문제라는 점 등을 고려할 때 사실상의 당사자성을 가진다는 점에 대해서는 대체로 견해가 일치하는 상황임.
- 다만, 국제법상의 논리 구성을 어떻게 할 것인지에 대한 논의가 있음.

정전협정의 해석



여전히 유효한가?

- 정전협정이 유효한 국제규범인가에 대한 논의도 있음
- 그러나 이미 대한민국 법 제도 내에서 유효성을 전제로 입법 및 행정절차가 이루어지고 있고, 규범력을 부인하기는 어려움
- 군사정전위원회에서 북한과 중국이 철수하고 중립국감독위원회가 사실상 운영을 중단한 상태이므로 정전협정이 실질적인 규범력을 가질 수 있는가에 대한 논의도 있음.
- 정전협정상 정전협정은 상호 동의하에 수정 및 변경이 있거나 양측의 정치적 합의로 적절한 평화협정(an appropriate agreement for a peaceful settlement)이 이루어져 우선하는 경우를 제외하고는 유효하게 존속한다는 규정이 있음.



평화적 이용에도 적용되는가?

- 정전협정은 DMZ 내에서 일체의 적대적 행위를 중단하는 것을 목적으로 함.
- 다만 DMZ 내에서의 민사행정 및 구제 사업에 대해서는 이남 지역은 국제연합군 총사령관이 책임을 지며 상대방의 허가 없이는 군인이나 민간인의 출입 자체를 엄격히 통제함
- 평화적 이용의 범위를 어디까지 상정할 것인가의 문제가 있으나 기본적으로 평화적 이용은 적대적 행위에 포섭되지 않을 것임. 그러나 출입의 문제가 정전협정의 범위 내에 있으므로 사실상의 영향력이 있는 상태라고 할 수 있음

비무장지대의 보전과 평화적 이용에 관한 법률

- 2020년 전해철 의원 대표 발의
- 2018년 4월 판문점선언 이후 비무장지대에 관한 개별 입법을 시도한 사례
- 남북관계 경색으로 추가적인 진전은 없는 상태임
- 비무장지대에 대한 접근을 가능하게 할 기본적인 법적 토대를 포함하고 있으나 전 인류 유산으로서 비무장지대의 근본적인 접근 방향 등에 대한 고민은 더 필요할 것임

국내법적 쟁점

- 비무장지대의 토지소유권 분쟁 가능성 검토 필요
- 비무장지대의 보전 및 단일화된 주체로서의 법적 권리 부여 가능성에 대한 검토
- 필요 시 토지 수용 등에 따른 선제적 조치 가능성 검토 필요

국제관광자유지대 조성

- 남과 북이 공동으로 추진하고 남과 북의 접경지역이 통합되어 사람, 자원의 이동이 자유로운 국제적 자유지대를 조성하고자 하는 경우에 대한 연구
 - 국제관광자유지대의 추진 및 계획, 집행을 조정, 협의하는 기구.조직 및 기능규정, 분쟁 조정기구의 구성
 - 자유교역, 자유통행 지역으로 설정, 경제적 자율권 보장, 관리위원회 내지 공동관리기구의 설립 및 행정권한의 공동 행사 등의 내용이 반영
 - 통행.통관.통신의 보장에 따른 관광 자율성 보장, 출입.체류 등에 관한 절차 간소화, 신변안전 보장 문제를 처리하기 위한 공동위원회의 구성 및 기존의 출입체류합의서(개성 및 금강산)의 확대.보완 등이 반영되어야 함

국제자유지대 조성

■ 제도적 규범력 부여

- 개성공단지구 사례와 같이 남북합의서 체결 후 이를 기반으로 남과 북이 각자 입법화하여 규범력을 부여하는 3원적 법제 구조 방식
- 남북관계발전법 제4조 제3호 "남북합의서라 함은 정부와 북한 당국 간에 문서의 형식으로 체결된 모든 합의를 말한다" 고 규정.
- 동법 제23조는 남북합의서는 남한과 북한 사이에 한하여 적용되고(제1항), 다만 대통령은 남북관계에 중대한 변화가 발생하거나 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요하다고 판단될 경우에는 기간을 정하여 남북합의서의 효력의 전부 또는 일부를 정지시킬 수 있도록 하면서(제2항), 이 경우 국회의 체결·비준 동의를 얻은 남북합의서에 대하여는 국회의 동의를 얻도록 규정함(제3항)

국제자유지대 조성: Key Issues

자유로운 출입 체류 및 통행의 편의성

➤ 출입국 관련 법률

- 남한의 출입국법: 남북한 주민의 남북한 왕래 규율 없음.
- 남북교류협력법 : 남한 주민의 북한 방문, 북한 주민의 남한 방문 시 통일부장관의 방문 승인 후 통일부장관이 발급한 방문증명서를 소지하도록 규정.
- 북한의 경우 남한 주민의 방북에 관한 규정이 명시되어 있지 않은 것으로 파악됨.
- 다만 북남경제협력법상 경제협력의 남측 당사자가 북측을 출입, 체류, 거주할 때의 특례규정 등.

➤ 비무장지대 통행

- 남한 주민의 군사분계선 통행은 통일부와 군을 거쳐 유엔사, 북한군의 승인을 차례로 얻어야 함.

국제자유지대 조성: Key Issues

- 관광객의 신체의 자유 및 안전 보장
 - 남한 주민이 북한지역을 방문 시 북한 당국이나 단체로부터 발급 받은 초청장을 제출함. 북한을 방문하는 동안 신변안전과 무사귀환을 보장하는 내용이 기재됨.
 - 법·제도적 보장은 미흡
 - 2004. 1. 29. 개성공업지구와 금강산지구의 출입 및 체류를 원활하게 보장하기 위한 출입체류합의서 체결

- 투자자·사업자의 재산보전 및 반출보장 확보
- 자유로운 통신 보장
- 합리적 분쟁해결 보장

- DMZ는 국제법상의 질서와 남북한의 특수한 관계성, 영토주권이 혼재하는 지역으로 DMZ를 생태와 평화의상징으로 보전하기 위해서는 완전히 새로운 3차원 질서의 수립이 요구됨

정전협정을 대체할 새로운 국제적 합의

- 정전협정으로 형성된 국제적 합의는 70년이 흐르는 동안 현실성이 상당히 결여된 상태임
- 그럼에도 불구하고 명확한 대체 합의가 없는 한 효력을 부정할 수 없음

남한과 북한의 평화적 합의

- 북한의 최종적이고 되돌릴 수 없는 형태로의 합의가 무엇보다 중요함(국제적 합의의 필요성)
- 남한과 북한이 DMZ와 관련해서는 명확한 당사자 지위를 확보할 필요가 있음

남한과 북한의 개별 입법

- 현실적 측면에서 통일 전까지는 남한과 북한이 개별입법을 통해 구체적 질서를 확보할 수 밖에 없음



감사합니다.

이영주 변호사(yjlee2@onelawpartners.com)