일감법학 | 제32호
2015년 10월 263-292쪽
건국대학교 법학연구소

Ilkam Law Review
Vol.32, Oct., 2015. pp.263-292
The Institute of Legal Studies, Konkuk Univ.

DMZ의 평화적 이용을 위한 국제법적 쟁점 및 과제

International Legal Issues Relating to Peaceful Use of DMZ in Korea

박 병 도*
Park, Byung-Do

목 차

Ⅰ. 들어가며
Ⅱ. DMZ에 대한 국제법적 고찰
Ⅲ. 한반도 DMZ의 평화적 이용 논의 현황 및 논의의 규범적 전제
Ⅳ. DMZ와 관련한 국제법적 쟁점
Ⅴ. DMZ의 평화적 이용을 위한 국제법적 과제
Ⅵ. 맺는 말

그 동안 역대 정부들뿐만 아니라 국내의 민간단체들이 DMZ와 관련한 여러 가지 계획들을 발표하였지만 그것이 실현된 것은 거의 없다. 그 이유 중의 하나는 정전협정상 우리나라가 DMZ에 대한 관할권을 일방적으로 행사할 수 없기 때문이다. DMZ의 평화적 이용을 위해서는, DMZ가 우리 영토이기 때문에 국내법적에 문제를 검토하여야 하고, 또한 DMZ는 국제조약인 정전협정에 근거하여 설치되었기 때문에 국제법적 문제도 아울러 검토하여야 한다. 즉 DMZ의 규범체계를 국내법과 국제법 차원으로 나누어 살펴보아야 하나, 이 논문은 국제법적 측면에서 검토하고자 한다. DMZ의 평화적 이용을 위하여 국제법적 검토가 필요한 이유는 첫째, DMZ란 국제조약이나 협약에 의해 군사시설의 배치 및 무장이 금지된 지역이나 지대를 의미하며, 한반도 DMZ에는 정전협정이라는 조약, 즉 국제법이 적용되며, DMZ는 정전협정에 의해 설치된 군사정전위원회의 관할권 아래에 있기 때문이다. 둘째, 1977년에 채택된 제네바협약 제Ⅰ추가의정서에 DMZ 관련 규정이 있는데, 남북한은 각각 1982년과 1988년에 이 의정서를 비준・가입하여 당사국이 되어, 남북한은 정전협정의 DMZ 관련 규정과 더불어 제Ⅰ추가의정서의 DMZ 관련 규정을 준수하여야 할 의무가 있기 때문이다.

현 단계에서 DMZ의 평화적 이용을 위해서는 DMZ를 탄생시키고 그곳에 대한 접근 및

투고일 : 2015. 8. 28. / 심사의뢰일 : 2015. 9. 25. / 게재확정일 : 2015. 10. 13.

* 건국대학교 법학전문대학원 교수
Professor, Konkuk University, School of Law

이용을 금지한 정전협정에서 규정하고 있는 규범을 따라야 한다. DMZ는 일차적으로 정전협정이라는 국제법의 규율을 받기 때문이다. 정전협정은 국제법상의 조약으로서 DMZ를 규율하는 가장 중요한 규범체계이다. DMZ의 평화적 이용의 출발점은 정전협정 준수이다. 또한 DMZ는 정전협정에 의해 설치된 군사정전위원회의 관할권 아래에 있기 때문에 현 단계에서 DMZ 관련 논의는 정전협정체제의 준수라는 틀에서 접근하여야 한다.

그런데 정전협상에 따르면 우리 영토임에도 DMZ에 대한 관할권이 우리에게 없기 때문에 DMZ의 출입과 통과를 포함하여 DMZ의 평화적 이용을 위한 사업에도 군사정전위원회의 허가 및 북한의 동의를 받아야 한다. 따라서 우리의 주권적 의지대로 DMZ의 평화적 이용을 위해서는 DMZ 관할권을 반환받아야 한다.

DMZ에 세계생태・평화공원을 조성하기 위해서, 정전협정체제가 해체되고 우리나라가 DMZ에 대해서 완전하게 주권행사를 할 수 있을 때까지 잠정적으로 DMZ의 보전 및 이용을 위한 국제협약을 체결하는 방법을 생각해 볼 수 있다. 지금과 같이 불안정한 정전협정체제로 DMZ가 무장화되어 본래 기능을 하지 못하는 상황에서 다자간 국제협약은 DMZ의 비무장화를 확보할 수 있는 안정적인 방안이 될 수 있다. 또한 DMZ의 보전 및 이용을 위한 국제협약을 체결하여 DMZ의 생태적 가치와 평화의 상징적 가치와 브랜드를 국제사회에 널리 확인시켜 나갈 수 있는 기제로 활용할 수 있다. 다만 통일 이후 DMZ의 법적 지위 변경을 고려하여, 통일 이후에는 우리나라의 주권이 완전하고 실질적으로 행사될 수 있는 장치를 담아야 할 것이다.

[주제어] 비무장지대, 정전협정, 제네바협약 제1추가의정서, 평화적 이용, 관할권, 생물권보전지역, 접경지역생물권보전지역

Ⅰ. 들어가며

지금까지 한반도 DMZ에 관한 논의는 다양한 측면에서 이루어지고 있지만, 몇 가지 기본방향은 동일한 것으로 보인다. 첫째, 평화적 이용원칙이다. DMZ는 본질적으로 군사용어이지만 군사적 목적의 논의보다는 비군사적 활용, 즉 평화적 이용에 관한 논의가 압도적으로 더 많다. 둘째는 생태계의 보전 및 그 활용이다. DMZ는 정전협정에 의해 적대행위의 재발을 방지하기 위해 설정된 지역이지만 오늘날은 생태환경의 보전이라는 가치에 중요성을 두고 있다. 그리고 DMZ에 관한 논의의 궁극적인 목적은 남북한 간의 교류・협력을 통한 한반도 평화정착 및 더 나아가 통일에 두고 있다. 즉 DMZ의 평화적 이용을 매개로 남북한 간의 교류・협력과 신뢰구축을 이루어 통일기반을 조성한다는 것이다. 그런데 1953년 정전협정[1]에 의해 설치된 DMZ를 평화적으로 이용하기 위해서는

1) 정식명칭은 '국제연합군 총사령관을 일방으로 하고 조선인민군 최고사령관 및 중국인민지원군 사령원을

풀어야할 여러 가지 법적 쟁점이 있다.

그 동안 DMZ 관련 연구가 다양한 측면에서 활발하게 이루어지고 있으며 평화적 이용이라는 큰 틀에서 대부분 정책적 측면의 검토와 연구가 이루어지고 있다.[2] 수십 년 동안의 정책적 연구의 내용은 DMZ 관련 논의 초기나 몇 십 년이 지난 오늘날이나 별로 차이가 없다. 남북한 간에 국제법적으로 전쟁이 끝나지 않았고,[3] 60여년 넘는 동안 남북한 간의 대립적 상황이 지속되면서 DMZ의 지위도 변화가 없었기 때문에 그 동안의 수많은 정책적 논의와 계획이 있었지만 그 내용들 간에 차별성은 크지 않다. 역대 정부들 뿐만 아니라 국내의 민간단체들도 DMZ와 관련한 여러 가지 계획들을 발표하였지만 그것이 실현된 것은 거의 없다. 정전협정상 우리나라가 DMZ에 대한 관할권을 일방적으로 행사할 수 없기 때문에 DMZ의 평화적 이용이 실현되기 위해서는 남북한 쌍방의 합의가 전제되어야 하는데, 지금은 주로 우리 쪽의 희망을 담은 일방적인 제안에 그치고 있는 실정이다. 정전협정 체결 이후 현재 남북한 간에 DMZ와 관련한 별다른 합의가 없는 상황에서, 새로운 논의를 전개할 만한 환경이 조성되어 있는 것이 아니라서, 이 글이 새로운 쟁점을 제시하는 것은 아니다. 다만 이 글은 DMZ의 평화적 이용을 위한 국제법적 쟁점과 과제에 중점을 두고 논의를 전개해 나갈 것이다. DMZ에 대한 규범체계를 국내법과 국제법 차원으로 나누어 살펴보아야 하나, 이 글은 국제법적 측면으로 한정하여 검토하고자 한다. DMZ는 국제조약이나 협약에 의해 군사시설의 배치 및 무장이 금지된 지역이나 지대를 의미하며, 한반도 DMZ에는 정전협정이라는 조약, 즉 국제법이 적용되며, DMZ는 정전협정에 의해 설치된 군사정전위원회의 관할권 아래에 있기 때문에 현 단계에서 DMZ 관련 논의는 정전협정체제의 준수라는 틀에서 접근하여야 하고,[4]

다른 일방으로 하는 한국 군사정전에 관한 협정'이다. 영문으로는 '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'이다. 한국에서는 휴전협정이라는 표현을 더 자주 사용하고 있다.

2) 이러한 DMZ 관련 선행연구의 구체적인 현황에 대해서는 김재한, "DMZ 연구의 오해와 논제", 통일문제연구 2011년 하반기(통권 제56호), 평화문제연구소, 108-115쪽 참조.

3) 1953년 정전협정이 체결되었지만 현재까지 종전(終戰)을 합의한 평화조약이 체결되지 않아 현재 한반도의 법적 상태는 전쟁상태이다(Myung-Ki Kim, *The Korean War and International Law*(Claremont: Paige Press, 1991), p. 2): 정전은 적대행위의 정지(suspension of hostilities)일 뿐 평화상태의 확립은 아니며, 정전 중에도 교전당사자 사이에는 여전히 전쟁상태(state of war)가 존속한다(박현석, "한국정전협정의 대체문제", 민주법학 통권 제20호, 민주주의법학연구회, 2001, 88쪽 참조).

4) 1991년 12월 13일에 채택된 '남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서'(남북기본합의서) 제5조에도 "평화상태가 이룩될 때까지 현 군사정전협정을 준수한다."라고 규정하고 있는데, 이는 현재

더불어 DMZ 평화적 이용을 위해서는 반드시 국제법적 측면을 고려하여야 한다. 다시 말해서, 국제법인 정전협정에 의해 탄생된 DMZ의 평화적 이용은 정전협정체제의 준수라는 틀 안에서 접근하여야 한다.[5)]

이 글은 정전협정체제의 준수라는 틀에 바탕에 두고 먼저 DMZ의 법적 개념 및 법적 지위를 살펴보고, DMZ에 관련한 논의 현황을 소개하고, 평화적 이용을 규범적 전제로 정전협정상의 관련 규정을 분석한 후에, DMZ 평화적 이용과 관련한 국제법적 쟁점을 고찰하고, 마지막으로 DMZ의 평화적 이용을 위한 국제법적 과제를 검토한다.

Ⅱ. DMZ에 대한 국제법적 고찰

1. 국제법상 DMZ의 개념

비무장화(demilitarization)는 국가의 영토와 영해, 하천, 운하 그리고 그 상부의 공역(空域)을 포함한 특정한 지역이나 지대(area or zone)에 병력(military force)을 배치하지 아니하고, 군사시설(military installation)을 유지하지 아니할 국제법상의 국가의 의무를 수반하는데, 이러한 특정한 지역이나 지대를 DMZ(Demilitarized Zone, 비무장지대(非武裝地帶))라고 한다.[6)7)] 따라서 DMZ에는 군대의 주둔이나 무기의 배치, 군사시설의 설치가 금지되며, 일단 DMZ의 설정이 결정되면, 이미 설치된 군사시설을 철수 또는 철거하여야 한다. 이러한 DMZ는 보통 전쟁의 결과로 국제조약이나 협약에 의해 설정된다. DMZ는 종전(終戰)보다 정전(停戰)의 의미를 담고 있다. 즉 DMZ는 전쟁을 끝내는 과정으로 탄생된다기보다 전투행위의 중지상태를 지속하기 위해 생성된 것이다. 이런 의미에서 정전의 구체적 실체가 정전협정에 따른 DMZ의 설정이라 볼 수 있다. 국제법상 정전은 전쟁의

상태가 평화상태가 아니라 정전협정체제 아래에 있다는 점을 보여주는 것으로 해석할 수 있다.

5) 손기웅 외, "DMZ 평화적 이용의 국가적 의미", 수시연구보고서, 통일연구원, 2011, 58쪽.

6) Jost Delbrük, "Demilitarization", in Rudolf Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law (EPIL)*, Vol. I (Amsterdam: Elsevier Science Publishers, 1992), p. 999.

7) 한반도 DMZ는 육지와 하천에 설정된 것이지 영해까지 설정된 것은 아니다. 북방한계선(Northern Limit Line; NLL)은 서해뿐만 아니라 동해에도 설정되어 있지만 NLL은 정전협정상의 DMZ에 속하지 않는다. 한강 하구수역에 대해서는 DMZ도 아니고 NLL도 아닌 별개의 지역으로 보는 견해들도 있지만 DMZ 전문가들은 편의상 한강하구를 DMZ의 연장으로 보고 있다(제성호 "한국정전협정상 한강하구의 법적 지위", 중앙법학 제11집 제1호, 중앙대학교 법학연구소, 2009 참조).

종료가 아닌 일시적인 전투행위의 정지를 의미한다.[8] 그러므로 아직 법적으로 전쟁상태에 있는 당사자 간에 DMZ는 군사적 무력충돌을 예방하는 기능을 하며 신뢰구축의 기능을 한다. 국제법상 DMZ는 비군사화된 완충지대, 중립화지대[9]를 말하며, 적대행위가 금지된 지역이나 지대를 말한다.

2. DMZ의 법적 지위

DMZ는 선점(occupation)의 대상이 되는 무주지(*terra nullius*)는 아니다. 그렇다고 특정 국가의 영유권도 인정되지 않는 국제공역(international public domain)도 아니다. 더구나 개별국가의 독점적 이용이나 소유가 인정되지 아니하는 국제법상 인류공동유산(common heritage of mankind)도 아니다. 이장희교수는 한반도 DMZ에 대해서 헌법상 우리 영토이지만 정전협정에 의해 통치(imperium)는 군사정전위원회가 하고, 영유(dominium)는 남북한이 공동으로 하는 지역이라고 설명한다.[10] DMZ는 그 영토 주권은 우리나라에 있지만 관할권이 국제기구(군사정전위원회)에 이양되어 주권 행사가 제한되고 있는 지역이라고 볼 수 있다.

DMZ는 대개 군사분계선(MDL)을 포함하고 있으며, 이 경계는 곧 분단을 의미할 때가 많다. 예를 들면, 1954년 제네바회의의 결정으로 베트남은 17도선을 군사분계선으로 하여 남북으로 분단되었는데, 군사분계선으로부터 남북으로 각각 5km 완충지역이 사실상(*de facto*)의 국경선이 되었다.[11] 물론 1954년 제네바회의 최종선언문과 1973년 파리평화협정에는 군사분계선이 정치적 또는 영토적 경계선이 아니라 단지 임시적인 것에 불과하다고 기술되어 있지만, 군사분계선이 사실상의 국경선이 되는 경우가 많기 때문에, 1954년 베트남분할경계선에 대한 합의가 쉽지 않았다. 월맹은 분할경계선으로 북위 13도선을 주장하였지만 당시 중국과 소련의 압력으로 양보하여 제네바 정전협정 체결 직전에 극적으로 북위 17도선으로 합의 하였던 것이다.

---

8) Julius Stone, *Legal Control of International Conflicts*(New York: Rinehart & Company, 1959), p. 645.

9) 여기서 말하는 '중립'이란 DMZ 내에 군대의 주둔이나 무력을 배치하려는 군사적 의지로부터 해방된다는 뜻이다. 즉 무장으로부터 해방된 상태를 말한다.

10) 이장희, "세계화와 비무장지대의 평화적 이용을 위한 법적 기본문제", 사회과학논총 제10집, 명지대, 1995, 218-221쪽 참조.

11) 김재한, "완충지역의 외국 사례와 한국 비무장지대의 기능", 한림대 DMZ 토론회 자료집 3, available at: 〈http://peacewave.net/?p=1240〉, (검색일: 2015년 8월 5일).

3. 국제인도법상 DMZ

국제인도법상 DMZ 관련 규칙은 국가의 관행을 통해 국제적 및 비국제적 무력충돌에 적용 가능한 국제관습법상의 규범으로 확립되었다.[12] 현재 DMZ와 관련한 규정은 제네바 제협약 제Ⅰ추가의정서[13]에 존재한다.

일반적으로 국제인도법상 DMZ는, 무력충돌 당사국 간에 합의에 의해, 어떤 충돌 당사국도 군사적 목적으로 점령하거나 사용할 수 없는 지역을 말한다. 충돌 당사국들이 합의에 의하여, DMZ의 지위를 부여한 지역에서, 그들의 군사작전을 확장하는 것은 금지된다.[14] 이러한 합의는 명시적 합의(express agreement)이어야 하고, 구두 또는 문서로, 직접 또는 이익 보호국(Protecting Power)이나 공정한 인도적 기관을 통해 체결될 수 있으며, 상호적 및 합의적 선언들(reciprocal and concordant declarations)로 이루어질 수 있다. 그리고 이러한 합의는 적대행위 발발 이후에 뿐만 아니라 평화 시에도 체결될 수 있다.[15] 즉 DMZ는 무력충돌 시 뿐만 아니라 평화 시에도 설정될 수 있다. 제1추가의정서에는 충돌 당사국들이 따라야 할 비무장지대 설정에 관한 합의의 제조건을 다음과 같이 규정하고 있다.[16] ① 모든 전투원과 이동 가능한 무기 및 군사장비(military equipment)는 철수되었을 것, ② 고정된 군사시설 또는 설비(fixed military installations or establishments)가 적대적으로 사용되지 아니할 것, ③ 당국 또는 주민에 의하여 여하한 적대행위도 행하여지지 아니할 것, ④ 군사적 노력(military effort)과 관련된 모든 활동이 중지되었을 것

충돌 당사국 간에 합의를 통하여 이러한 조건을 충족하는 지대를 설정한 경우 어느 당사국도 군사작전 수행에 관련되는 목적으로 DMZ를 사용하거나 일방적으로 그 지위를 철회할 수 없다.[17] DMZ를 공격의 대상으로 하는 것은 제Ⅰ추가의정서의 중대한 위반(grave breach)으로 간주되며,[18] 의정서의 중대한 위반은 전쟁범죄로 간주된다.[19] 그리고

12) 〈https://www.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_cha_chapter11_rule36〉, (검색일: 2015년 8월 5일).

13) 정식명칭은 '1948년 8월 12일자 제네바 제협약에 대한 추가 및 국제적 무력충돌의 희생자보호에 관한 의정서(제Ⅰ의정서)(Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I))'이다.

14) 제Ⅰ추가의정서 제60조 1항.

15) 제Ⅰ추가의정서 제60조 2항.

16) 제Ⅰ추가의정서 제60조 3항.

17) 제Ⅰ추가의정서 제60조 6항.

18) 제Ⅰ추가의정서 제85조 3항 d호.

19) 제Ⅰ추가의정서 제85조 5항.

충돌 당사국 일방이 DMZ를 설정하는 합의를 중대하게 위반하는 경우에는 타방은 DMZ의 지위를 부여한 합의에 의한 의무로부터 면제되며, DMZ의 지위가 상실된다.[20] DMZ 설정 합의에는 비무장의 성격을 잃지 않고 오로지 법과 질서를 유지하려는 목적으로 평화유지군이나 경찰 인력의 주둔을 허용하는 내용을 담을 수도 있다. 많은 국가의 군사 교범(military manuals)에는 DMZ의 설정을 규정하고 있으며, DMZ에 대한 공격을 금지하고 있다.[21] 그리고 많은 국가들은 DMZ에 대한 공격을 법률에 범죄로 규정하고 있다.[22] 또한 그 동안 DMZ의 지위를 침해하는 행위는 상대방 국가를 비롯하여 안전보장이사회, 유엔 사무총장 등으로부터 통상적으로 비난을 받았다.[23]

남한과 북한은 1977년에 채택된 제Ⅰ추가의정서에 각각 1982년과 1988년에 비준·가입하여 당사국이 되었다. 따라서 남북한은 정전협정의 DMZ 관련 규정과 더불어 제Ⅰ추가의정서의 DMZ 관련 규정을 준수하여야 할 의무가 있다.

4. 국제사례

그 동안 DMZ는 전쟁의 결과로 체결된 정전협정에 의해 설치되기도 하였고, 내전에 의해 설치되기도 하였으며, 유엔 안전보장이사회의 결의에 의해서도 설치되기도 하였다. 국제적 무력충돌로 인해 DMZ가 설치된 사례로는 1949년 7월 인도와 파키스탄 간에(Karachi Agreement), 1974년 5월 이스라엘과 시리아 간에(Disengagement Agreement between Israel and Syria), 1979년 3월 이스라엘과 이집트 간에(Peace Treaty between Israel and Egypt), 1991년 이라크와 쿠웨이트 간에 DMZ가 설정되었고, 그리고 1954년 베트남, 1998년 콜롬비아, 1993년 5월 보스니아-헤르체고비나(Agreement on Demilitarization of Srebrenica and Žepa)[24] 등에서는 내전에 의해서 DMZ가 설정되었다.[25]

---

20) 제Ⅰ추가의정서 제60조 7항.

21) 예를 들면, 아르헨티나, 오스트레일리아, 카메룬, 캐나다, 크로아티아, 에콰도르, 프랑스, 독일, 헝가리, 이탈리아, 케냐, 남아프리카, 스페인, 네덜란드, 스위스, 뉴질랜드, 니제르, 토고, 미국 등이 이에 해당하는 국가들이다(available at: 〈https://www.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_cha_chapter11_rule36〉), (검색일: 2015년 8월 5일).

22) 예를 들면, 아르메니아, 오스트레일리아, 아제르바이잔, 벨로루시, 벨기에, 보스니아-헤르체고비나, 캐나다, 크로아티아, 체코, 에스토니아, 조지아, 리투아니아, 아일랜드, 독일, 헝가리, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 니제르, 노르웨이, 슬로바키아, 슬로베니아, 스페인, 타지키스탄, 영국, 예멘, 짐바브웨 등이 이에 해당하는 국가들이다(*ibid.*).

23) *Ibid.*

24) 이 협정문은 내용은 available at: 〈http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/BA_

4.1 시리아-이스라엘 DMZ

1949년 7월 20일의 이스라엘-시리아 정전협정에 따라 양국 간의 국경선에 DMZ가 설정되었다. 그러나 양국이 군대를 완전히 철수를 하지 않았기 때문에 DMZ 설치 합의는 제대로 준수되지 않았다. 시리아와 인접한 이스라엘 북부지역 그리고 이집트와 인접한 이스라엘 남부지역에 설정된 DMZ도 이스라엘이 농업용으로 DMZ를 사용하는 것에 대해 시리아가 무력 제지하고, 이에 대해 이스라엘이 보복함으로써 1967년의 6일 전쟁으로 비화된 바도 있다.

4.2 베트남 DMZ

베트남의 DMZ는 제1차 베트남전쟁[26]으로 인해 체결된 1954년 제네바 정전협정(Agreement on the Cessation of Hostilities)에 의해서 설치되었다. 1954년 7월 20일 '인도차이나(베트남, 캄보디아, 라오스) 정전에 관한 제네바협정',[27] 이른바 제네바 정전협정이 체결되었고, 7월 21일에 '인도차이나에 관한 제네바회의 최종선언문'이 발표됨으로써 1945년에 발발한 제1차 베트남전쟁이 끝났다. 이 협정에 의해 베트남은 북위 17도를 경계로(벤하이(Ben Hai)강이 북위17도선을 흐른다) 군사분계선이 그어져 남과 북으로 분단되었고, 완충지대인 DMZ가 만들어졌다. 베트남의 DMZ는 라오스 국경에서부터 남중국 해변에 걸쳐 폭 10km, 길이 100km에 걸쳐 있었다. 1954년 정전협정에 따르면, 잠정적인 군사분계선 남북 양측에 폭 5km 이하의 DMZ를 설정했으며(1조), 모든 군대와

930508_DemilitarizationSrebrenicaZepo.pdf〉, (검색일: 2015년 8월 5일).

25) 〈https://www.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_cha_chapter11_rule36〉, (검색일: 2015년 8월 5일 최종방문).

26) 제2차 세계대전이 끝나고 프랑스가 베트남에 진주(進駐) 하자 이에 호치민이 지도하는 베트남민주공화국이 반발하면서 1946년 12월 19일 양측 간에 무력충돌이 발생하였는데, 이것이 제1차 베트남전쟁(제1차 인도차이나 전쟁 또는 프랑스-베트남 전쟁이라고도 불림)이다. 이 전쟁은 1954년 7월 20일 제네바에서 정전협정을 체결하고 끝났다.

27) 이 협정은 제네바에서 베트남민주공화국(북베트남)과 프랑스, 그리고 라오스와 캄보디아가 참가한 가운데 서명되었다. 미국・영국・소련・중국 등 강대국들도 휴전회담에 참가하였고, 이들의 중재에 따라 북위 17도선을 잠정 군사경계선으로 하자는 프랑스의 제안이 반영되었다. 캄보디아와 라오스는 1년 전의 약속대로 독립을 재승인 받았다. 이에 따라 북위 17도선 북쪽은 베트남민주공화국(북베트남)이, 남쪽은 미국의 지원을 받아 베트남공화국(남베트남)이 수립되었다. 협정에는 2년 후인 1956년 7월까지 남・북 총선거를 실시해 통일정부를 구성한다는 내용이 있었으나 실현되지 못하였고, 종전이 아닌 휴전이 되면서 이후 또 다른 전쟁을 막지 못했다.

군사시설은 협정 발효 25일 이내에 비무장지대에서 철수하기로 했고(5조), 민사행정, 구제, 허가된 특수 목적을 제외하고는 비무장지대의 출입을 금지하였다(7조). 그리고 베트남의 DMZ는 제3국이 감시하도록 되어 있었다.[28] 그러나 제네바 정전협정은 제대로 준수되지 않았고, DMZ에 관한 여러 합의들도 준수되지 않았다. 1976년 베트남의 통일로 DMZ는 사라지고 전쟁으로 황폐했던 밀림은 그 모습을 회복하고 있으며, 베트남은 그곳을 현재 전쟁 당시 흔적을 관광자원으로 활용하고 있다.

4.3 콜롬비아 DMZ

원래 DMZ는 국가 간의 무력충돌이나 적대행위를 행위를 중지시킨다는 의도로 설치되기 보다는 내전을 중지시키기 위한 목적으로 설치되는 경우가 많았다. 대표적으로 콜롬비아 DMZ는 내전(內戰)으로 인해 설치되었다. 1980년대부터 여러 명의 콜롬비아대통령들은 내전을 종식시키려하였지만 성공하지 못했다. 1998년 새로 선출된 파스트라나(Pastrana) 대통령은 좌익게릴라단체인 콜롬비아혁명군대(Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia(FARC), Revolutionary Armed Forces of Colombia)와 평화회담을 개최하여 스위스영토 넓이의 DMZ를 설치하였다. 2002년 2월 콜롬비아혁명군대와의 평화협상이 결렬된 직후 DMZ는 공식적으로 폐지되었다. 협상이 진행되는 동안 DMZ 내에서 정부군과 반군간의 군사적 행위가 없었지만, 다른 지역에서의 정부군과 반군과의 충돌 그리고 DMZ 내에서의 각종 폭력은 존재하였다.[29]

4.4 이라크-쿠웨이트 DMZ

1990년 8월 2일 이라크의 쿠웨이트의 침공으로 시작된 걸프전쟁 이후 1991년 4월 3일 유엔안전보장이사회는 결의 687호에 의해, 양국 간의 국경선으로부터 이라크지역으로 10km 그리고 쿠웨이트지역으로 5km의 DMZ가 만들어졌다. 안보리결의에 의해 설립된 유엔이라크-쿠웨이트감시단(UNIKOM, United Nations Iraq-Kuwait Observation Mission)이

28) 제네바 정전협정 제34조에 의하면, 강 유역에 대해서 폴란드(사회주의 진영 대표), 캐나다(자본주의 진영 대표), 인도(중립국, 의장국)로 구성된 유엔감시위원회가 감시하도록 규정하고 있었다. 그러나 유엔감시위원회는 정전협정 위반을 제재할 강제력이 없었다.

29) 김재한, "완충지역의 외국 사례와 한국 비무장지대의 기능", 한림대 DMZ 토론회 자료집 3, 〈http://peacewave.net/?p=1240〉(검색일: 2015년 8월 5일).

DMZ에서 감시활동을 수행했다. 2003년 미국의 이라크공격으로 UNIKOM은 DMZ에서 철수한 바 있다. 당시 쿠웨이트-이라크의 비무장지대 근처에 "유엔비무장지대, 미군진입금지"(UN DMZ, US Forces Do Not Enter)라는 표지판이 있지만, 이 표지판의 내용이 준수되지는 않았다.[30]

4.5 시사점

위의 사례들을 보면, DMZ의 기능이 제대로 작동하지 못하고 군사적 충돌이 빈번하게 발생하였다. 이런 측면에서 보면, 한국의 DMZ가 중무장되어 있고, 수많은 소규모 총격전을 비롯하여 크고 작은 DMZ의 침해가 수없이 발생하였지만, 다른 국가의 사례들에 비한다면 한반도 DMZ는 제 기능을 하고 있다고 평가할 수 있다. DMZ가 설치되고 60년이 넘는 동안 불안하지만 한반도의 평화와 안정이 유지될 수 있었던 것은 DMZ의 적대행위 억지 기능이 작동하였기 때문이라고 볼 수 있다.

Ⅲ. 한반도 DMZ의 평화적 이용 논의 현황 및 논의의 규범적 전제

1. 한반도 DMZ의 설치근거 및 목적

한국전쟁의 결과로 군사분계선(MDL)이 설정되고,[31] 현재의 DMZ가 만들어졌다. 즉 한반도 DMZ는 1953년 7월 27일 체결된 정전협정에 의해 설정되어 오늘날까지 존재하고 있다. 1년 9개월 동안 총765회에 이르는 휴전회담의 결과로 체결된 정전협정[32]은 총 5개조 63개항으로 구성되어 있다. 제1조는 군사분계선과 DMZ 설치, 제2조는 전쟁중지의 구체적 조치, 제3조는 전쟁포로에 관한 조치, 제4조는 정치회담에서 평화적 해결에 대한

30) 김재한, 위의 논문 참조.

31) 정전협정에 따르면, 군사분계선은 철책이 아니라 임진강변의 표지판 제0001호부터 동해안까지 모두 1,292개의 표지판으로 이루어져 있다. 이 표지판 중 상당수가 지난 50여 년간 관리 소홀과 홍수로 유실되고 지형이 바뀌기도 했다. 군사분계선 표지판은 정전에 수반해서 적대행위의 발생을 예방하기 위해서 군사분계선을 따라 병력을 분리시키고 완충지대(buffer zone)를 유지하기 위해서 설치되었다.

32) 1953년 정전협정의 법적 성격상 휴전협정이라고 표기하거나 양자를 혼용하더라도 별 문제가 없다는 주장은 제성호, "한국정전협정의 법적 재검토", 국제법학회논총 제4권 제1호(통권 제87호), 대한국제법학회, 2000, 219-220쪽 참조.

건의에 관한 내용을 규정하고 있으며, 제5조는 부칙에 해당한다. DMZ에 관한 내용은 제1조와 2조에 규정되어 있다.

DMZ는 정전협정에 의해 합의된 한 개의 군사분계선(MDL)으로부터 쌍방이 2km씩 후퇴함으로써 적대행위의 재발을 방지하기 위해 설정된 지역이다. 즉 정전협정 제1조 1항은 "한 개의 군사분계선을 확정하고 쌍방이 이 선으로부터 각기 2km씩 후퇴함으로써 적대군대 간에 한 개의 비무장지대를 설정한다. 한 개의 비무장지대를 설정하여 이를 완충지대로 함으로써 적대행위의 재발을 초래할 수 있는 사건의 발생을 방지한다"고 규정하고 있다. 이와 같이 DMZ가 설치되게 된 실정법적 근거는 정전협정이다. 그리고 정전협정은 국제법상의 조약이다. 결론적으로 DMZ는 남북한의 어느 국내법이 아닌 정전협정이라는 국제법에 의해 설치된 것이다.[33]

DMZ를 설치하는 목적은 적대행위의 재발방지를 위한 완충지대를 설정하는 것이다. 이를 위해 DMZ 내의 군사시설을 철거하고 비무장화하는 것이다.[34] DMZ의 설치근거가 된 정전협정에 따르면, DMZ 내에 군대를 주둔시키거나 군사시설을 구축하거나 또는 무기를 배치하는 행위가 금지된다. 따라서 DMZ 내에는 비무장화되어야 한다. 현재 DMZ의 최우선 과제는 실질적 비무장화이다. DMZ의 본질적 기능인 전쟁억지와 완충지대에 맞게 운영되어야 한다. 전쟁억지라는 상호이익이 실현되기 위해서는 DMZ를 이름 그대로 비무장화되어야 한다. DMZ가 진정으로 비무장화될 때 전쟁억지와 완충지대로 기능을 수행할 수 있다.

정전협정상 DMZ의 설치 목적인 적대행위의 재발방지를 위한 완충지대로 기능을 제대로 하기 위해서는 남북한 간의 군사적 신뢰구축과 평화 정착이다. 이런 맥락에서 보면, DMZ의 평화적 이용은 정전협정의 취지에 부합한다.[35]

2. DMZ 평화적 이용에 관한 논의의 현황

2.1 우리나라에서의 논의

DMZ를 남북한의 신뢰구축과 평화통일을 위한 협력의 공간으로 이용하자는 구상은

33) 제성호, "DMZ의 평화적 이용에 따른 법적 문제", 법조, Vol.602, 법조협회, 2006.11, 133쪽.

34) 제성호, 위의 논문, 133-134쪽.

35) 이장희, "세계화와 비무장지대의 평화적 이용을 위한 법적 기본문제", 사회과학논총 제10집, 명지대, 1995, 216쪽.

여러 차례 있었다. 1971년 6월 12일 제317차 군사정전위원회에서 국제연합군 사령부(일명 유엔사)는 북한측에 공식적으로 네 가지 DMZ의 비무장화 방안[36]을 제안하면서[37] DMZ 관련 논의가 시작되었다. 7·4 남북공동성명 발표 직후인 1973년 남한의 국토통일원은 DMZ의 남북공동개발 방안을 발표하였다.

남한 정부는 1982년 2월 북한에 '민족화합 20개항의 시범실천사업'을 제안하였는데, 그 중 경의선 도로연결, DMZ 내 공동경기장 건설, DMZ 내의 동식물 자연생태계 공동학술조사, DMZ 내 군사시설 완전철거, 설악산·금강산 자유관광지역 공동 설정·개방, 판문점을 통한 외국인 자유왕래 등 7개 사업이 DMZ에 대한 평화적 이용과 관련이 있었다.[38]

1988년 10월 당시 노태우대통령은 UN총회 연설에서 DMZ에 이산가족면회소, 민족문화관, 학술교류센터, 학술교역장 및 남북연합 기구를 두는 '평화시'를 건설하자고 제안하였다. 북한은 1990년 5월 10개항의 군축안을 발표하면서 DMZ의 평화지대화·군사장비 철수·민간인에 대한 개방과 평화적 이용을 제안하였다.[39] 이러한 노력의 결실로 1991년 12월 채택된 '남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서'(남북기본합의서)의 제12조[40]에 군사적 신뢰구축을 위해 DMZ의 평화적 이용에 합의한 바가 있다.

1990년 말부터 남한에서는 DMZ를 평화공원 또는 생태공원으로 만들자는 제안이 지속되어 나왔다. 이 때 부터 지방자치단체들도 DMZ 인접 접경지역의 발전에 관심을 나타나면서 DMZ 이용 관련 논의와 계획들이 다양화되고 더욱 활발하게 개진되었다. 2007년에는 남북장관급회담을 통해 DMZ 생태계·환경 및 역사유적 공동조사·연구와 DMZ의 평화지대화 등이 논의된 바가 있다. 2008년에는 'DMZ 일원 생태·평화공원 조성'이 국정과제로 제시되었었다. 가장 최근에는 2013년 5월 대통령의 미국 의회 초청연설에서 DMZ 세계평화공원 조성을 공개 제안하였다. 그러나 전반적으로 이러한 논의와 제안들은 북한의 반대로 남한측의 일방적이고 정치적인 성격의 논의에 그치고 있다.[41]

---

36) 1)쌍방이 합의된 지역으로 군사인원 철수, 2)군사정전위원회의 군사시설 파괴조치, 3)전 DMZ의 비무장화, 4)무장인원의 DMZ 출입금지.

37) 이에 대해 북한측은 주한미군의 철수를 전제로 DMZ의 비무장화와 평화유지를 제안하였다. DMZ 관련 논의와 정책 변화의 자세한 내용은 박은진, "남북 접경 지역의 현안과 쟁점", 남북한 군사분계선 접경지역의 관리 그리고 평화, 평화재단 제63차 전문가포럼 자료집, 평화재단 평화연구원, 2013.10, 6쪽 이하 참조.

38) 김정수, "DMZ에 관한 남북한의 논의 변천과 향후 과제", 평화학연구 제11권 제1호, 한국평화연구학회, 2010, 68쪽 참조.

39) 김정수, 위의 논문, 70쪽.

40) 제12조 "남과 북은 불가침의 이행과 보장을 위하여 …… 비문장지대의 평화적 이용문제 등 군사적 신뢰조성과 군축을 실현하기 위한 문제를 협의·추진한다."

2.2 국제기구에서의 논의

남북한 간에 DMZ의 평화적 이용과 관련한 논의가 진행되는 동안 국제기구에서도 DMZ의 자연생태계 보전과 관련한 논의・제안이 이루어졌다. 먼저 1979년 유엔환경계획(UNEP)은 국제평화자연공원 조성을 제안하였다. 1989년에는 세계자연보전연맹(IUCN)이 UNEP을 통해 비무장지대 국제평화자연공원 조성을 남북한 양측에 제안하여 양측으로부터 원칙적인 동의를 얻은 바가 있다. 1992년 UNEP는 판문점 동쪽과 강원도 일부 지역에 자연환경공원을 조성할 것을 제안하였다.[42] 세계자연보전연맹(IUCN)이 2012년 9월 제주도에서 개최한 '2012년 세계자연보전총회'(WCC: World Conservation Congress)에서는 DMZ 보호가 의제로 다루어졌고, 2014년 10월 평창에서 개최된 '제12차 생물다양성협약 당사국총회(COP12)'의 부대행사로'DMZ 생물다양성 보전과 협력'문제가 다루어지기도 하였다.

3. DMZ의 평화적 이용을 위한 논의의 규범적 전제

현 단계에서 DMZ의 평화적 이용을 위해서는 DMZ를 탄생시키고 그곳에 대한 접근 및 이용을 금지한 정전협정에서 규정하고 있는 규범을 따라야 한다. DMZ는 일차적으로 정전협정이라는 국제법의 규율을 받기 때문이다. 정전협정은 국제법상의 조약으로서 DMZ를 규율하는 가장 중요한 규범체계이다.[43] 또한 DMZ는 정전협정에 의해 설치된 군사정전위원회의 관할권 아래에 있기 때문에 현 단계에서 DMZ 관련 논의는 정전협정 체제의 준수라는 틀에서 접근하여야 한다.[44] 이와 같이 DMZ 평화적 이용을 위해서는 국제법적 측면을 고려하여야 하는데, 특히 DMZ와 관련한 정전협정상의 다음과 같은 규정을 전제로 평화적 이용에 위한 논의가 이루어져야 할 것이다.

---

41) 1980년대 및 1990년대 초 북한도 여러 차례 DMZ의 평화지대화를 제의한 바가 있다. 이에 대해서는 제성호, "한반도 비무장론: DMZ(비무장지대)를 평화지대로", 서울프레스, 1992, 88-94쪽 참조.

42) 박은진, "DMZ 일원 평화생태공원 조성방안", 북한학연구 제3권 제2호, 동국대학교 북학학연구소, 2007, 46쪽.

43) 이효원, "DMZ 세계평화공원 조성을 위한 법적 기초", 서울대학교 법학 제55권 제1호, 서울대학교 법학연구소, 2014, 384쪽.

44) 1991년 남북기본합의서 제5조에도 "평화상태가 이룩될 때까지 현 군사정전협정을 준수한다."라고 규정하고 있다.

3.1 정전협정의 당사자

국제연합군 총사령관과 조선인민군 최고사령관 및 중국인민지원군 사령원이 각각 국제연합, 북한, 그리고 중국을 대표하여[45] 정전협정에 서명하였다. 따라서 정전협정의 법적 당사자는 국제연합과 북한 및 중국이며, 정전협정의 명칭과 서명자들의 소속을 문언상으로 보면 대한민국은 그 당사자에서 제외되어 있다. 물론 정전협정의 당사자에 관한 견해는 나누어지고 있다. 그러나 어떤 견해에 따르더라도 북한은 일방의 당사자이고, 주로 대한민국이나 유엔, 미국이 당사자인가에 대해서는 견해가 나뉘고 있다.[46] 정전협정의 공식적인 명칭상 대한민국은 정전협정의 당사자는 아니지만 1950년 7월 15일 '작전지휘권 이양에 관한 공한'에 의해 작전지휘권을 국제연합군 사령관에게 이양하여 대한민국의 국군이 국제연합군 사령관의 지휘를 받음으로 휴전에 관한 국제연합군 사령관의 작전지휘에 따라 대한민국도 정전협정의 효력을 간접적으로 받고 있다.[47] 그리고 대한민국은 지금까지 정전협정의 이행[48]을 담당하고 있기 때문에 실질적인 당사자로 볼 수 있다.[49] 또한 60여 년 동안 정전협정의 추후관행(subsequent practice)으로부터도 대한민국이 당사자라는 해석을 도출할 수 있다.[50]

어쨌든 대한민국의 정전협정의 당사자 여부와 관계없이, 현재 우리나라에서 논의되는 여러 가지의 DMZ 이용에 관한 계획이 실현되기 위해서는 군사정전위원회와 국제연합군 총사령부과 북한 및 중국의 동의가 있어야 한다.[51] 뒤에서 소개하는 접경지역 생물권보전지역 지정 신청이 유보된 원인이 북한의 반대에 있었다는 사실에서 알 수 있듯이

45) 정전협정의 서명자는 국제연합군 총사령관 미국육군대장 마크 W. 클라크, 조선인민군 최고사령관 조선민주주의인민공화국 원수 김일성, 그리고 중국인민지원군 사령관 팽덕회이었다.

46) 정전협정의 당사자에 대해서 ① 미국과 북한이 당사자라는 견해, ② 한국과 참전 16개국 그리고 북한 및 중국이 당사자라는 견해, ③ 유엔과 북한 및 중국이 당사자라는 견해, ④ 한국과 유엔 그리고 북한 및 중국이라는 견해 등이 있다. 이에 대해서는 제성호, "한국정전협정의 재검토", 국제법학회논총 제45권 제1호(통권 제87호), 대한국제법학회, 2000, 220-225쪽 참조.

47) 김명기, "한국휴전협정의 당사자", 고시계, 국가고시학회, 1990.2., 142-144쪽.

48) 1991년 남북기본합의서 제5조에서도 남북한이 정전협정을 준수한다고 규정하고 있다.

49) 배재식, "남북한의 UN 가입과 법적 문제", 한국통일정책연구논총 제2권, 한국통일정책연구회, 1993, 19쪽.

50) 소병천, "국제법상 비무장지대의 법적 쟁점", 박은진 외 지음, DMZ가 말을 걸다, 경기도개발연구원, 2013 참조: 백진현, "휴전협정체제의 대체에 관한 소고", 통일문제연구 제3권 제4호, 평화문제연구소, 1991, 64-65쪽 참조.

51) 북한은 대한민국이 정전협정 당사자가 아니라는 이유로 DMZ의 평화적 이용을 위한 우리나라의 어떠한 제안에 대해서도 부정적인 입장을 취하고 있다.

DMZ의 활용을 위해서는 특히 북한의 동의가 필수적이라는 점을 알 수 있다.

3.2 군사정전위원회의 관할권

군사정전위원회의 전반적 임무는 정전협정의 실시를 감독하며 협정의 위반사건에 대하여 협의하여 처리하는 것이다.[52] 그리고 군사정전위원회는 정전협정 중 DMZ에 관한 규정의 집행을 감독한다.[53] 군사정전위원회는 군사분계선의 표지를 지시하며, 적대 쌍방 사령관은 이 지시에 따라 표지물을 세워야 한다. 또한 군사정전위원회는 군사분계선과 비무장지대의 양 경계선에 따라 설치한 일체의 표지물의 건립을 감독할 권한을 갖는다.[54] 군사정전위원회는 특정한 군인이나 민간인에 대하여 군사분계선의 통과를 허가할 권한이 있다.[55] 그리고 민사행정 및 구제사업의 집행에 관계되는 인원 이외는 군사정전위원회의 특정한 허가를 얻어야 DMZ에 들어갈 수 있다.[56] 이러한 정전협정의 규정으로 볼 때, DMZ의 이용을 위해서는 군사정전위원회의 허가를 받아야 한다.[57]

3.3 DMZ의 출입·통과에 관한 규정

DMZ을 평화적 목적으로 이용하더라도 그곳에 출입하려는 경우 다음과 같은 정전협정상의 규정을 준수해야 한다. 정전협정에 의하면, DMZ에 임의로 출입하는 것은 군인이나 민간인 모두 원칙적으로 금지된다.[58] DMZ에 출입하기 위해서는 군사정전위원회의 특정한 허가를 받거나 쌍방의 군최고사령관의 허가를 받아야 한다. 즉 군사분계선 남측의 DMZ 내에서의 민사행정 및 구제사업(civil administration and relief)은 국제연합군 총사령관이 책임을 지고 있기 때문에[59] 이곳에 출입하기 위해서는 국제연합군 총사령관의 허가를 얻어야 한다. 그리고 군사분계선 북측의 DMZ 내에서의 민사행정 및 구제사업

52) 정전협정 제2조 제24항 및 제25항 ㅂ)호.
53) 정전협정 제2조 제25항 ㄹ)호.
54) 정전협정 제1조 제4항.
55) 정전협정 제1조 제8항.
56) 정전협정 제1조 제9항.
57) 현재 군사정전위원회가 무실화됨에 따라 국제연합군 사령부와 북한장성급 회의를 통한 허가를 얻어야 군사분계선을 통과할 수 있다.
58) 정전협정 제1조 제8항.
59) 정전협정 제1조 제10항 1문.

은 조선인민군 최고사령관과 중국인민지원군 사령원이 공동으로 책임지고 있기 때문에[60] 그곳에 출입하기 위해서는 북한군 최고사령관의 허가를 받아야 한다.[61] 민사행정 및 구제사업을 집행하기 위하여 DMZ에 들어갈 것을 허가받는 군인 또는 민간인의 인원수는 각방 사령관이 각각 이를 결정하지만 어느 일방이 허가한 인원의 총수는 언제나 1,000명을 초과할 수 없고, 민사행정, 경찰의 인원 수 및 그가 휴대하는 무기는 군사정전위원회가 이를 규정하며, 기타 인원은 군사정전위원회의 특정한 허가 없이는 무기를 휴대하지 못한다.[62]

그리고 군사분계선을 통과하기 위해서는 DMZ출입 허가와는 별도로 군사정전위원회의 특정한 허가를 받아야 한다.[63]

Ⅳ. DMZ와 관련한 국제법적 쟁점

1. DMZ 관할권 문제

DMZ는 헌법상 우리 영토이지만 우리나라 주권이 제한되고 있다. DMZ의 설치근거인 정전협정에 의하면 DMZ에 대한 관할권(jurisdiction)은 우리나라가 아닌 군사정전위원회에 있다. 이 점은 현행 법률인 자연환경보전법에도 반영되어 있다. 동법 제2조 제13호[64]에서 개발이 제한되는 자연유보지역 지정과 관련하여 DMZ에 대해 '관할권이 대한민국에 속하는 날부터'라는 표현을 사용하고 있는데, 이는 현재 DMZ에 대한 관할권이 우리나라에 있지 않다는 점을 확인하고 있는 규정이라 볼 수 있다. 따라서 DMZ의 군사적 이용은 정전협정의 위반에 해당하여 이는 허용될 수 없으며, DMZ를 평화적으로 이용하

60) 정전협정 제1조 제10항 2문.

61) 정전협정 제1조 제10항 2문의 문언상으로는 '조선인민군 최고사령관과 중국인민지원군 사령원'이 공동으로 허가를 해야 하지만, 현재 중국인민지원군이 북한에 주둔하지 않기 때문에 북한군 최고사령관의 허가를 받으면 된다고 해석이 가능하다(이효원, 앞의 논문, 382쪽).

62) 정전협정 제1조 제10항 3문 이하.

63) 정전협정 제1조 제7항.

64) 자연환경보전법 제2조 용어 정의에서 '자연유보지역'에 대해서 "사람의 접근이 사실상 불가능하여 생태계의 훼손이 방지되고 있는 지역 중 군사상의 목적으로 이용되는 외에는 특별한 용도로 사용되지 아니하는 무인도로서 대통령령이 정하는 지역과 관할권이 대한민국에 속하는 날부터 2년간의 비무장지대를 말한다"라고 규정하고 있다.

기 위해서는 군사정전위원회의의 동의가 요구된다. 그렇다고 대한민국의 의사를 배제하고 DMZ를 정전협정체제 이외의 어떤 방식으로 이용하는 것도 허용될 수 없다. DMZ는 엄연히 우리나라의 영토이기 때문이다.

2. DMZ에서 정전협정 위반문제

정전협정은 쌍방에 대하여 모두 비무장지대 내에서 또는 비무장지대로부터 또는 비무장지대에 향하여 어떠한 적대행위도 감행하지 못하도록 규정하고 있다.[65] 그리고 쌍방 사령관들에게, 정전협정에 따로 규정한 것을 제외하고, 협정이 효력을 발생한 후 72시간 내에 쌍방의 일체 군사력, 보급 및 장비를 비무장지대로부터 철거하도록 하고, 군사력을 비무장지대로부터 철거한 후 비무장지대 내에 존재한다고 알려져 있는 모든 폭파물, 지뢰원, 철조망 및 기타 군사정전위원회 또는 그의 공동감시소조인원의 통행안전에 위험이 미치는 위험물들은 72시간의 기간이 끝난 후 45일 내에 모든 이러한 위험물을 반드시 군사정전위원회의 지시에 따라 또 그 감독 하에 비무장지대로부터 제거하도록 규정하고 있다.[66] 그리고 앞에서 살펴본 바와 같이, 정전협정에서 허가한 인원 이외에는 쌍방의 어떠한 자도 DMZ에 들어가는 것을 허가하지 않아야 하며, DMZ 내에서 군사정전위원회의 특별한 허가 없이는 원칙적으로 무기 휴대가 금지된다.[67] 1953년 7월 31일에 개최된 제4차 군사정전위원회 회의에서 쌍방의 민사경찰은 보총(rifle)과 권총(pistol)만으로 무장이 가능하고 방아쇠를 한 번 잡아당길 때 총탄이 연속 발사되는 자동식무기의 휴대는 금지시키기로 합의했다.

그러나 이러한 DMZ 관련 규정이 현실에서는 제대로 준수되지 않고 있다.[68] 먼저 남북한은 군사분계선으로부터 각각 2km 후퇴를 준수하지 않고 있다. 가칠봉OP(observation post)의 DMZ 남방철책선과 북측의 DMZ 북방철책선은 군사분계선으로부터 각각 400m와 350m씩 떨어져 있는 것으로 추정된다.[69] 그리고 남북한 공히 전방 진지를

65) 정전협정 제1조 제6항.

66) 정전협정 제2조 제13항 ㄱ)호.

67) 정전협정 제1조 제10항 후문.

68) 정전협정이 위반되는 사례가 끊임없이 발생하고 있다. 국제연합군 사령부에 의하면, 정전협정이 체결된 1953. 7. 27. 이래 1999. 12.말까지 북한의 정전협정 위반 건수는 총430,917건이다(제성호, "정전협정체제에 관한 연구: 기능정상화 및 실효성확보방안을 중심으로", 전략연구 통권 제30호, 한국전략문제연구소, 2004, 99쪽).

69) 김재한, "DMZ 연구의 오해와 논제", 통일문제연구 2011년 하반기(통권 제56호), 평화문제연구소, 2011,

구축하여 화기를 배치하고 있다. 또한 DMZ 내에 북한은 280여개, 남한은 90여개의 경계초소를 운영 중인 것으로 알려져 있는데 초소당 30명의 군인이 배치되어 있다고 보면, DMZ 내 군인 수가 쌍방 모두 정전협정 제10항에서 허용하고 있는 1,000명을 훨씬 넘는다. 또 이들 초병들은 DMZ 내에서 박격포, 대전차화기, 수류탄, 자동소총 등 정전협정과 부속합의에서 금지하고 있는 각종 화기로 무장하고 있다.[70]

DMZ는 비무장의 지대가 아니라 중무장지대(heavily-militarized zone)로 변해 있다. DMZ의 철책선을 따라 배치된 수많은 군인과 막강한 화력이 군사분계선으로부터 2km 이내에 배치되어 있는데, 이는 결국 DMZ 내에 배치되어 있는 꼴이다. DMZ를 완충공간으로 만들기 위해서는 DMZ 내에 일체의 군사시설, 병력, 화기를 제거하여야 한다. 무장된 비무장지대는 DMZ의 존립근거를 근본적으로 훼손하는 정전협정의 중대한 위반이다. 이는 조약의 중대한 위반에 해당하여 해당 조약을 종료할 수 있는가? 정전협정도 조약에 해당하기 때문에 조약법에 관한 비엔나협약이 적용된다. 동 협약에 따르면, 조약의 종료(termination) 사유 중의 하나가 중대한 위반(material breach)이다.[71] 1907년 육전법규관례에 관한 규칙 제40조에 의하면, "당사자의 일방에 정전협정의 중대한 위반이 있을 경우에는 다른 당사자는 협정 폐기의 권리를 가질 뿐만 아니라 긴급한 경우에는 즉각 전쟁을 개시할 수 있다"라고 규정하고 있다. 그러나 문제는 어떠한 객관적 기준에 의해 '중대한 위반'과 '긴급한 경우'를 판정할 수 있느냐 하는 문제이다. 이를 판정할 수 있는 권한 있는 기구가 존재하지 않는 한 그 결정은 당사국의 재량에 의존할 수밖에 없다.[72]

정전협정의 위반과 관련하여 주요한 쟁점은 '정지되어야 할 적대행위의 범위'이다. 일반적으로 사상전, 간첩활동, 심리전 등은 정전협정의 금지대상이라고 볼 수 없다.[73] 정전협정 제2조 12항은 "쌍방 군사령관은 육군, 해군, 공군의 일체의 부대와 인원을 포함한 그 통제 아래에 있는 일체의 무장역량(武裝力量)이 한국에서의 모든 적대행위를 완전히 정지하도록 명령하고 또 이를 보장한다"라고 규정하고 있다. 정전협정의 종료를 초래할 만한 위기는 협정의 중대한 위반에 해당하는, 특히 육・해・공군에 걸친 군비 및 병력의 증강이다. 이러한 정전협정위반은 이미 협정 전체를 실효화(失效化)할 정도이다. 국제연합군 사령부는 1957년 6월 국제연합군측은 유엔군의 장비를 현대화하고 기울

127-128쪽.

70) 김재한, 위의 논문, 128쪽.

71) 조약법에 관한 비엔나협약 제60조.

72) 배재식, "한국휴전의 법적 성격", 지성 제2권 제1호(1972년 1월 신년호), 지성사, 1972, 20쪽.

73) 배재식, 위의 논문, 20-21쪽.

어진 군사력균형을 회복할 목적으로 정전협정의 군비증강금지조항에 대한 폐기의 의사를 공산군측에 통고한 바가 있다.[74] 북한의 중대한 정전협정위반과 국제연합군측의 협정일부 폐기에도 불구하고 어느 일방 일방당사자도 협정 전체의 폐기를 명시적으로 선언하지 않았다. 따라서 여전히 정전협정의 효력은 지속되고 있다.

북한도 일방적으로 정전협정의 폐기를 주장한 적이 있지만,[75] 법률적으로는 효과가 없다. 1994년 4월 북한은 군사정전위원회 대표를 철수시켰고, 2013년 3월에는 조선인민군 최고사령부 대변인을 통해 일방적으로 정전협정의 무효화를 선언하였다. 정전협정 무효화 주장은 정치적 선언에 불과하며 법적으로 효과가 있는 것은 아니다. 실질적으로 군사정전위원회가 작동하지 않지만 이것이 정전협정의 종료를 의미하지는 않는다. 현재 군사정전위원회를 포함하여 정전협정의 상당수 조항들이 기능이 정지되어있으나 정전협정이 자동적으로 종료되는 것은 아니다. 정전협정 제61항에 따라 쌍방 사령관이 정전협정의 폐기에 합의하거나 또는 제62항에 따라 새로운 대체협정이 체결될 경우에만 정전협정은 효력을 상실된다. 정전협정에 대한 수정과 증보는 반드시 적대 쌍방 사령관들의 상호 합의를 거쳐야 하며,[76] 당사국들이 정전협정의 수정 내지 증보, 평화적 해결을 위한 협정 체결에 의하여 교체에 합의할 때까지는 계속 효력을 가진다.[77] 따라서 당사국 일방이 정전협정의 폐기를 주장한다고 그것이 법적 효과를 가져 오는 것은 아니다.[78] 현재까지 국제연합군 사령부와 북한 및 중국이 정전협정의 종료나 폐기에 동의한 바도 없고, 이를 대체할 새로운 조약체결 역시 이루어지지 않은 현재 정전협정은 법적으로 유효하다고 할 것이다.[79]

---

74) 배재식, 위의 논문, 21쪽.

75) 김영태, "북한의 '휴전협정'파기선언 – 배경과 전망", Info-Brief 제65호, 1996.4. 참조.

76) 정전협정 제5조 제61항.

77) 정전협정 제5조 제62항.

78) 국제법상 조약의 폐기(denunciation)란 주로 양자조약에서 더 이상 조약의 구속을 받지 않겠음을 선언하는 당사국의 일방적 의사표시를 말하며, 양자조약의 적법한 폐기는 당연히 해당 조약을 종료시킨다(김대순, 국제법론 제18판, 삼영사, 2015, 233쪽).

79) 제성호, "한국정전협정의 법적 재검토", 국제법학회논총 제45권 1호(통권 제87호), 대한국제법학회, 2000, 225-235쪽 참조.

Ⅴ. DMZ의 평화적 이용을 위한 국제법적 과제

1. DMZ의 평화적 이용의 출발점은 정전협정 준수

전쟁억지와 평화정착이라는 DMZ의 기능을 실현하기 위해서는 정전협정을 준수가 필수적이며, 이를 바탕으로 평화적 이용을 위한 논의가 이루어져야 한다. 국가들은 국제법을 왜 준수하는가? 그 이유 중에 하나가 자국에게 이익이 되므로, 국제법을 준수하는 것이다.[80] 남북한 모두에게 이익이 된다면 정전협정이 잘 준수될 것이다. 또한 남북한 모두에게 이익이 된다면DMZ의 평화적 이용에 대한 합의도 수월하게 이끌어낼 수 있을 것이다. 남북한 양측에 이익이 될 수 있는 이용방안을 찾는 것이 필요하다.

2. 관할권 반환 문제

현재 DMZ에 대한 관할권이 군사정전위원회에 있기 때문에 DMZ를 평화적 목적으로 이용하더라도 북한의 동의와는 별도로 군사정전위원회의 동의를 얻어야 한다. 앞으로 세계평화공원이나 생태공원 등을 조성하기 위해서는 이와 같은 동의를 얻어야 하는데, 궁극적으로는 DMZ에 대한 관할권을 우리나라로 가져오는 것이 필요하다.[81] 김대중 정부 당시 남북을 연결하는 철도 및 도로개설과정에서도 관할권(jurisdiction) 관련 논란이 있었는데, 국제연합군 사령부는 2000년 11월과 202년 9월 DMZ 일부구역 개방에 대하여 북한군과 합의서를 채택하고, 경의선 및 동해선 철도와 도로 연결공사를 위한 세부적인 '협상권'을 한국 국방부에 위임함과 동시에 해당 구간에 대한 행정적 관리권(administration)[82]을 우리 정부에 이양한 바가 있었다.[83] 당시 국제연합군 사령부는 정전협정의 틀을 훼손

80) 정인섭, 신국제법강의 제5판, 박영사, 2014, 6쪽.

81) 제성호, "DMZ의 평화적 이용에 따른 법적 문제", 법조 Vol.602, 법조협회, 2006.11, 154-155쪽.

82) 2000년 11월 16일 국제연합군과 북한은 국제연합군이 DMZ 남북관리구역에 대한 행정적 관리권을 남한에 이양한다는데 합의하고, 동 17일에 '비무장지대 일부 구역 개방에 관한 국제연합군과 조선인민군간의 합의서'를 체결하였다. 동 합의서 제1항은 "쌍방은 정전협정에 따라 서울-신의주간 철도와 문사-개성간 도로가 통과하는 군사분계선과 비무장지대 일부 구역을 개방하여 그 구역을 남과 북의 관리구역으로 한다."고 하고, 제2항에서는 "쌍방은 비무장지대 안의 일부 구역 개방과 관련된 기술적 및 실무적인 문제점들과 남과 북의 관리구역에서 제기되는 군사적인 문제들을 정전협정에 따라 남과 북의 군대들 사이에서 협의하여 처리한다."고 규정하여, 행정적 관리권이라는 개념을 도출하였다(이효원, 앞의 논문, 385쪽).

83) 최준영/이승현, "DMZ 세계평화공원 조성을 위한 과제", 이슈와 논점 제703호, 국회입법조사처, 2013.

하는 관할권 이양은 불가능하지만 경의선 철도 연결사업의 원활한 추진을 위하여 관리권의 이양은 하다는 입장을 취하였다.[84] 경의선 철도 및 문산-개성 간 도로개설과 동해선 연결사업 당시 국제연합군 사령부는 DMZ 지뢰제거 및 공사에 필요한 권한을 우리나라 국방부에 권한을 위임한 바가 있었는데, 당장은 이러한 선례를 준용하면 될 것이나 정전체제를 평화체제로 전환하고 통일을 이루려는 장기적 관점에서는 관할권을 대한민국에 반환토록 하는 것이 바람직하다.

3. DMZ 평화적 이용을 위한 국제협약의 체결

앞에서 살펴본 바와 같이 헌법상 DMZ는 대한민국 영토이지만 정전협정으로 인해 주권행사가 제약되고 있다. 따라서 DMZ에 세계생태·평화공원을 조성하려면, 정전협정체제가 해체되고 우리나라가 DMZ에 대해서 완전하게 주권행사를 할 수 있을 때까지 잠정적으로 DMZ의 보전 및 이용을 위한 국제협약을 체결하는 방법을 생각해 볼 수 있다. DMZ의 생태환경 보전 및 이용에 적용될 수 있는 잠정적인 국제협약은 정전협정 당사자들이 승인하고 남북한이 당사국이 되는 국제조약의 형식이 될 것이다. 이러한 국제협약은 남북한 이외의 국가들이 당사국으로 참여하는 다자간 국제협약일 필요가 있다. 그 이유는 첫째, 남북한 이외의 당사자가 포함되어 있는 현재의 정전협정체제상 남북한의 합의만으로는 DMZ의 이용이 불가능하기 때문이며, 둘째, 남북한만이 당사자가 되면 그 합의문의 조약여부와 관련하여 소모적인 논란이 재발될 수 있다. 1991년 남북기본합의서를 비롯한 많은 남북합의서가 국제법상의 조약이 아니라는 점 때문에 규범력의 불완전성으로 실현되지 못한 합의가 많았다. 셋째, 지금과 같이 불안정한 정전협정체제로 DMZ가 무장화되어 본래 기능을 하지 못하는 상황에서 다자간 국제협약은 DMZ의 비무장화를 확보할 수 있는 방안이 될 수 있다. 넷째, DMZ의 생태적 가치와 평화의 상징적 가치와 브랜드를 국제사회에 널리 확인시켜 나갈 수 있는 기제로 활용할 수 있다. 다만 통일 이후 DMZ의 법적 지위 변경을 고려하여, 통일 이후에는 우리나라의 주권이 완전하고 실질적으로 행사될 수 있는 장치를 담아야 할 것이다. 잠정적인 국제협

8. 28, 1쪽.

84) 여기서 관할권과 행정적 관리권의 차이는 무엇인가? 관할권은 DMZ 내에서 입법 행정 사법의 권한을 모두 포함하는 것이고, 관리권은 경의선 철도의 보수, 신호체계의 수립 운용, 필요한 시설물의 설치 유지, 사후 관리 및 감독 등을 가리키는 것이다(제성호, "DMZ의 평화적 이용에 따른 법적 문제", 법조 Vol.602, 법조협회, 2006. 11, 155쪽).

약은 조약의 종료 시기를 담은 한시규정을 두어야 할 것이며, 남북한의 통일을 조약의 종료사유로 규정하여 통일 이후에는 완전하고 배타적인 주권을 회복하기 위한 장치를 명확하게 마련해야 한다.

4. DMZ 생태보전을 위한 국제법적 과제

4.1 의의

DMZ는 60여 년간의 출입통제구역이었기 때문에 그 자연상태가 잘 보존되어 있어 생태계의 보고(寶庫)로서 자연생태계 연구의 학술적 대상으로 국내외적 관심이 증대되고 있다. 2012년 9월 세계자연보전연맹(IUCN)이 제주도에서 개최한 '2012년 세계자연보전총회'에서는 DMZ를 국제회의의 의제로 상정하여 국제적 관심을 유도하는 등 DMZ의 문제를 국제기구나 국제단체의 무대로 옮겨 남북 교류와 세계평화의 거점으로 구축하고자 하였다. DMZ의 생태적 가치로 인해 특히 DMZ와 관련한 논의 중에서 국제환경법적 검토가 상대적으로 더 중요해졌다.[85] 여기서는 유엔교육과학문화기구(UNESCO)의 접경지역 생물권보전지역 지정과 관련한 내용을 중심으로 검토하고자 한다.

4.2 접경지역 생물권보전지역의 지정 추진

4.2.1 생물권보전지역

남북한 어느 일방의 국내법을 적용하기 어려운 DMZ를 UNESCO가 규정한 생물권보전지역의 개념을 적용하는 방안을 모색해볼 필요가 있다. 생물권보전지역(Biosphere Reserve, BR)은 유네스코가 지정하는 육상, 연안, 또는 해양 생태계로, 생물다양성 자원을 지속가능하게 이용함으로써 경제적 혜택을 얻고 그 이익을 다시 생물다양성 보전에 활용하기 위한 제도다. 생물권보전지역은 생물다양성의 보전, 지역사회의 발전 및 문화가치의 유지를 목적으로 생태계 보전뿐만 아니라 지역사회의 참여와 발전을 도모하는 기능을 수행할 수 있다. 생물권보전지역은 유네스코가 생물다양성보전과 지속가능한

85) DMZ의 생태계 보전과 환경협력과 관련된 국제법의 내용을 국제환경법을 중심으로 검토한 내용은 조정현, "DMZ의 평화적 이용에 대한 국제환경법적 고찰", 국제법평론 통권 제32호, 국제법평론회, 2010, 125-135쪽 참조.

발전(sustainable development)을 조화시킬 수 있는 방안을 모색하기 위해 '인간과 생물권 계획(Man and the Biosphere Programme: MAB)에 의해 지정한 세계적으로 뛰어난 생태계 대상지역이다. 생물권보전지역은 자연자원이용과 관련한 분쟁의 예방 또는 해결 및 생물다양성 관리를 포함한 사회 및 생태계 사이의 변화와 상호 작용을 관리하기 위한 특별한 장소이다. 생물권보전지역은 각국 정부에 의해 지정되고 그곳이 위치한 국가의 주권적 관할권 아래에 놓인다. 생물권보전지역의 지위는 국제적으로 승인된다. 현재 TBR을 포함하여 세계 120개국에 걸쳐 651곳이 생물권보전지역으로 지정돼 있다.[86][87] 생물권보전지역은 생물다양성의 보전(conservation), 경제 및 인간의 발전(development), 연구와 교육의 지원(logistic support)이라는 세 가지 기능이 상호 연결되어 상호 보완적이고 통합적으로 수행되는 곳이다. 생물권보전지역은 세 가지 기능을 수행하는 것을 목표로 서로 관련이 있는 3개의 지역으로 이루어진다. 핵심지역(core area)은 경관, 생태계, 종 및 유전적 변이의 보전에 기여하는 엄격하게 보호되는 생태계로 구성된다. 완충지역(buffer zone)은 핵심지역의 주변 또는 인접하는 구역으로, 과학 연구, 모니터링, 훈련 및 교육을 강화 할 수 있는 건전한 생태적 관행(sound ecological practices)과 양립할 수 있는 활동을 위하여 이용된다. 전이지역(transition area)은 사회・문화적으로 그리고 생태학적으로 지속 가능한 경제 및 인간 발전(economic and human development)을 촉진하는 활동이 허용된 지역이다.[88]

4.2.2 접경지역 생물권보전지역

접경지역 생물권보전지역(Transboundary Biosphere Reserve, TBR)은 유네스코 생물권보전지역 중에서 2~3개 국가에 걸쳐 있는 곳이다. 현재 23개국에 걸쳐 유럽 10곳, 아프리카 2곳, 중앙아메리카 1곳, 그리고 모로코・스페인의 '지중해 대륙 간 보전지역' 등이 TBR로 지정돼 있다.[89](표 참조) 가장 넓은 TBR은 아프리카의 베냉・부르키나파소・니

86) 현재 한국에는 설악산(1982년 지정), 제주도(2002년), 신안 다도해(2009년), 광릉숲(2010년), 고창(2013년) 등 **5곳**이 생물권보전지역으로 지정되어 있으며, 북한에는 백두산(1989년), 구월산(2004년), 묘향산(2009년), 칠보산(2014년) 등 **4곳**이 생물권보전지역으로 지정되어 있다. available at: 〈http://www.unesco.org/new/en/natural-sciences/environment/ecological-sciences/biosphere-reserves/〉, (검색일: 2015. 8. 5.).

87) *Ibid.*

88) *Ibid.*

89) Transboundary Biosphere Reserves: 15 biosphere reserves in 23 countries, available at: 〈http://www.unesco.org/new/en/natural-sciences/environment/ecological-sciences/biospher

제르 3국이 니제르 강변에 설정한 것으로 면적이 3만1223㎢나 된다.

〈표 1〉 접경지역 생물권보전지역

신청국가	TBR	지정연도
체코/폴란드	크르크노세/카르코노제(Krkokonose/Karkonosze)	1992
폴란드/슬로바키아	타트라(Tatra)	1992
프랑스/독일	보주 뒤 노르/팔즈발트(Vosges du Nord/Pfälzerwald)	1998
폴란드/슬로바키아/우크라이나	동(東)카르파티아산맥(East Carpathians)	1998
루마니아/우크라이나	다뉴브강 삼각주(Danube Delta)	1998
베냉/부르키나파소/니제로	W 지역(W Region)	2002
모리타나/세네갈	세네갈강 삼각주(Delta du Fleuve Sénégal)	2005
모로코/스페인	지중해 대륙간 보전지역(Intercontinental BR of the Mediterranean)	2006
포르투갈/스페인	게레스-주레스(Geres - Xures)	2009
엘살바도르/과테말라/온두라스	트리피노 프라테르니다드(Trifinio Fraternidad)	2011
벨라루스/폴란드/우크라이나	서(西)폴레지에(West Polesie)	2012
크로아티아/헝가리	뮤라 드라바 다뉴브강 유역(Mura Drava Danube	2012
프랑스/이탈리아	Mont Viso/Area de la Biosfera del Monviso	2014
알바니아/마케도니아	오흐리드-프레스파 호수(Ohrid-Prespa)	2014

4.2.3 추진 경과 및 재추진시 고려사항

우리나라는 민통선 지역의 난개발을 방지하고 생태계의 보전, 남북의 화해 협력을 위해 2001년부터 DMZ 일원을 접경지역 생물권보전지역으로 지정해 남북이 공동 관리하는 방안을 추진한 바가 있었다.[90] 이는 국제기구(즉, 유네스코)의 프로그램을 남북협력 사업으로 의제화 함으로써 국제사회의 관심을 모으고 상징성을 높일 수 있을 것이라는 의도로 추진하였다. 2008년에도 우리 정부는 TBR 지정을 국정과제로 선정하고, 2011년 9월 유네스코에 지정 신청서를 제출했었다. 그러나 2012년 7월 열린 유네스코 '인간과 생물권(MAB)' 프로그램의 국제조정이사회(International Co-ordinating Council: ICC)는 DMZ의 TBR 지정을 유보했다. 공식적인 유보 사유는 TBR 지정으로 규제가 추가될 것을 우려한 지역주민의 반대로 강원도 철원지역에선 핵심지역(DMZ)을 보호할 완충지역과

e-reserves/transboundary-biosphere-reserves/〉, (검색일: 2015. 8. 5.).

90) 우리 정부가 DMZ일원에 대해 생물권보전지역 개념을 처음 소개한 것은 1997년 환경부가 유네스코 한국위원회에 연구용역을 의뢰하여 추진한 "민통선지역의 생태계보전과 지역사회활성화 동시달성을 위한 조사연구"라는 보고서를 통해서다(박은진, "DMZ 생물권보전지역의 추진경과와 앞으로 나아갈 길", available at : 〈http://grikr.tistory.com/299〉, (2015. 8. 5. 최종방문).

전이지역을 지정하지 못해 지정기준이 미비된 데 있었다. 또 DMZ의 TBR 지정이 유보된 것은 북한측이 DMZ의 TBR 지정에 반대한 것도 원인이 됐다.[91] 북한이 우리나라의 신청서는 국제연합군 사령부의 서명이 없는 정전협정 위반이라는 공식반대의 의사를 ICC에 표명한 것이 결정적일 유보 사유가 된 것이라 추측된다. 신청서 준비 과정에서 국제연합군 사령부는 비공식적으로는 비무장지대의 생물권보전지역 지정에 반대하지 않으나 공식적인 서명은 불가함을 표명하였다. DMZ의 설정은 국제법인 정전협정에 의해서 이루어졌고, 그 관리 역시 정전협정에 의해 규율되고 있기 때문에 DMZ를 생물권보전지역으로 신청하는 것은 우리나라가 단독으로 결정할 수 없다. 따라서 앞으로 DMZ의 TBR 지정을 포함한 생물권보전지역 지정을 추진하기 위해서는 지역주민의 의견수렴[92]과 지방자치단체의 참여가 필요하고, 국제연합군 사령부와 북한의 동의를 얻어내는 것이 필수적이라는 점을 알 수 있다.[93]

생태계의 보고로서 DMZ를 보호할 가치가 충분하지만 유네스코 등 각종 국제기구에 DMZ를 등재하는 것의 효과를 객관적으로 평가할 필요도 있다. DMZ를 유네스코의 세계유산이나 생물권보전지역 또는 접경지역 생물권보전지역으로 등재하면 어떤 효과가 있는가? 등재만으로 생태계를 보호하고 평화를 정착시킬 수 있는 것은 아니지만 평화와 통일을 염원하는 과정으로 국제기구가 개입함으로 DMZ 지위의 훼손을 예방하고 국제사회의 관심과 보호를 이끌어 내어 무력충돌 억지의 효과를 가져 오고, 등재를 매개로 북한의 적대행위를 예방할 수 있을 것이다.

---

91) 강찬수, "한국, DMZ도 접경지 생물권 보전지역 추진", 중앙일보, 2013. 5. 28, available at: 〈http://article.joins.com/news/article/article.asp?total_id=11638195〉, (2015. 8. 5. 최종방문).

92) 규제를 손해라고 생각하는 접경지역 주민들에게 DMZ 주변의 개발과 보존을 둘러싼 논의에 대한 불신이 깊다. 주민들과 협의 없이 진행하려다 주민들의 격렬한 반대로 무산된 예로는, 1995년 환경부가 CITES(멸종위기에 처한 야생동식물종의 국제거래에 관한 협약)의 이행 대비 차원에서 철원평야, 양구군 대암산·두타연 일대, 인제군과 고성군의 향로봉 산맥일대의 3개 지역 총 609.9㎢를 "자연생태계보전지역"으로 지정하려다 주민들의 격렬한 반대로 무산된 사례가 있었다. 2000년에는 문화재청이 철원평야 천통리 철새도래지(천연기념물 제245호)를 확대 지정을 하려했다가 주민들의 반대로 실패하였다. 2001년에는 강화남단갯벌을 습지보호지역으로 지정하려했으나 역시 주민들의 무산되었다(박은진 "DMZ 평화생태공원 기본방향과 구상", "DMZ 일원 평화생태공원조성과 협력체계 구축 세미나 자료집", 경기도·경기개발연구원, 2008. 2. 1, 27쪽).

93) 박은진, "DMZ 생물권보전지역의 추진경과와 앞으로 나아갈 길", available at : 〈http://grikr.tistory.com/299〉, (검색일: 2015. 8. 5.).

Ⅵ. 맺는 말

최근에 민주평화통일자문회의 수석부의장은 "남북통일이 머지않았고, 새벽처럼 찾아올 것"이라고 예감한다고 말했다.[94] 그런데 아무런 준비도 없이 잠을 자고 있는 새벽에 찾아온다면 그 막중함을 어떻게 감당한다는 말인가? 북한의 '붕괴'는 예고 없이 이루어질 수 있지만 '통일'은 아무런 준비 없이 실현되기 어렵다.

박근혜대통령의 통일대박론이 정치적 선언에 그치지 않고 현실성이 있는 정책으로 실현되기 위해서는 통일을 위한 기반조성이 선행되어야 한다. 어느 날 북한의 붕괴로 통일이 될 수도 있지만 가능성이 높지 않다. 과거에도 북한의 붕괴를 예측하는 주장이 여러 차례 제기되었지만 지금 현실이 보여주듯이 그런 주장은 맞은 적이 없다. 여러 가지 측면에서 통일은 단계적으로 이루어져야 한다는 주장이 더 설득력이 있다. 그 첫 단계가가 통일을 위한 기반을 조성하는 일이다. 통일 대박이라는 과실을 따먹기 위해서는 한 그루의 나무를 심고 가꾸는 일이 반드시 필요하다. DMZ의 평화적 이용을 통해서 그 작업을 시작하는 것이다. DMZ의 평화적 이용은 전쟁의 상처를 치유하고, 남북한 간에 정치적·군사적 신뢰를 쌓아가는 아주 좋은 방법이며 한반도의 미래를 위한 초석이다. 그런데 DMZ는 정전협정이라는 국제법에 의해 규율되고 있기 때문에 DMZ의 평화적 이용을 위해서는 정전협정에 포함되어 있는 국제법적 문제들도 함께 고려해야 한다.

최근의 DMZ 지뢰폭발 사건은 한반도 DMZ의 초상(肖像)이다. 전쟁억지와 완충지대라는 DMZ의 본래의 기능이 제대로 작동되게 하는 것이 평화적 이용의 기초가 되기 때문에 현 단계에서는 정전협정의 준수가 그 출발점이 되어야 한다. 장기적인 관점에서는 정전협정체제의 평화협정체제로의 전환과 함께 DMZ의 평화적 이용을 위한 잠정적인 국제협약의 체결이 필요하다. 생태계의 보고인 DMZ의 자연유산을 매개로 다자간 국제협약을 체결하는 것이 안정적인 남북관계와 국제인 규범력 확보에 유용하기 때문이다. 동시에 군사전전위원회로부터 DMZ에 대한 관할권을 반환받아야 한다. 그래야 우리 영토인 DMZ의 평화적 이용사업에 주권국가로서 완전하게 권한을 행사할 수 있다.

94) 현경대, "북한내부 심상찮아 …… 통일 새벽처럼 찾아올 것 예감", available at: 〈http://media.daum.net/politics/dipdefen/newsview?newsid=20150729080508792&RIGHT_REPLY=R1〉, (검색일: 2015. 8. 5.).

참고문헌

1. 단행본

김대순, 국제법론(제18판), 삼영사, 2015.
박은진 외 지음, DMZ가 말을 걸다, 경기도개발연구원, 2013.
손기웅 외, DMZ 평화적 이용의 국가적 의미, 통일연구원, 2011.
이효원, 남북교류협력의 규범체계, 경인문화사, 2006.
정인섭, 신국제법강의(제5판), 박영사, 2014.
제성호, 한반도 비무장론: DMZ(비무장지대)를 평화지대로, 서울프레스, 1992.
Kim, Myung-Ki, *The Korean War and International Law,* Claremont: Paige Press, 1991.
Stone, Julius, *Legal Control of International Conflicts,* New York: Rinehart & Company, 1959.

2. 학술지

김명기, "한국휴전협정의 당사자", 고시계, 국가고시학회, 1990.2., 142-144쪽.
김재한, "DMZ 연구의 오해와 논제", 통일문제연구 2011년 하반기(통권 제56호), 평화문제연구소, 108-115쪽.
김정수, "DMZ에 관한 남북한의 논의 변천과 향후 과제", 평화학연구 제11권 제1호, 한국평화연구학회, 2010, 65-78쪽.
김영태, "북한의 '휴전협정'파기선언 - 배경과 전망", Info-Brief 제65호, 1996.4.
박은진, "DMZ 일원 평화생태공원 조상방안", 북한학연구, 제3권 제2호, 동국대학교 북학학연구소, 2007, 41-55쪽.
박은진, "남북 접경 지역의 현안과 쟁점", 남북한 군사분계선 접경지역의 관리 그리고 평화, 평화재단 제63차 전문가포럼 자료집, 평화재단 평화연구원, 2013.10, 6-17쪽.
박은진 "DMZ 평화생태공원 기본방향과 구상", DMZ 일원 평화생태공원조성과 협력체계 구축 세미나 자료집, 경기도・경기개발연구원, 2008. 2. 1, 23-232쪽.
박현석, "한국정전협정의 대체문제", 민주법학 통권 제20호, 민주주의법학연구소, 2001, 87-99쪽.

배재식, “한국휴전의 법적 성격”, 지성, 제2권 제1호(1972년 1월 신년호), 지성사, 16-25쪽.
백진현, “휴전협정체제의 대체에 관한 소고”, 통일문제연구 제3권 제4호, 평화문제연구소, 1991, 62-69쪽.
이장희, “세계화와 비무장지대의 평화적 이용을 위한 법적 기본문제”, 사회과학논총 제10집, 명지대, 1995, 218-221쪽.
이효원, “DMZ 세계평화공원 조성을 위한 법적 기초”, 서울대학교 법학 제55권 제1호, 서울대학교 법학연구소, 2014, 377-408쪽.
제성호 “한국정전협정상 한강하구의 법적 지위”, 중앙법학 제11집 제1호, 중앙대학교 법학연구소, 2009, 519-554쪽.
제성호, “정전협정체제에 관한 연구: 기능정상화 및 실효성확보방안을 중심으로”, 전략연구 통권 제30호 한국전략문제연구소, 2004, 97-120쪽.
제성호, “DMZ의 평화적 이용에 따른 법적 문제”, 법조 Vol.602, 법조협회, 2006.11, 130-168쪽.
제성호, “한국정전협정의 법적 재검토”, 국제법학회논총 제4권 제1호(통권 제87호), 대한국제법학회, 2000, 217-237쪽.
조정현, “DMZ의 평화적 이용에 대한 국제환경법적 고찰”, 국제법평론 통권 제32호, 2010, 국제법평론회, 125-135쪽.
최준영/이승현, “DMZ 세계평화공원 조성을 위한 과제”, 이슈와 논점 제703호, 국회입법조사처, 2013. 8. 28, 1쪽.
Delbrük, Jost Delbrük, “Demilitarization”, in Rudolf Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law (EPIL)*, Vol. I (Amsterdam: Elsevier Science Publishers, 1992), p. 999.

3. 인터넷 자료

비폭력평화물결 사이트 http://peacewave.net/
국제적십자연맹(ICRC) 사이트 https://www.icrc.org
유엔교육과학문화기구(UNESCO) 사이트 http://www.unesco.org/
경기연구원 사이트 http://grikr.tistory.com

[Abstract]

International Legal Issues Relating to Peaceful Use of DMZ in Korea

Park, Byung-Do*

Although previous and current governments and private organizations have been pushing the various plans relating to the DMZ(Demilitarized Zone), most of them have seldom materialized due to the constraint of jurisdiction. We should review this jurisdictional problem based on international law as well as municipal law in order to use the DMZ peacefully. Taking into consideration that DMZ have been governed by Armistice Agreement and its Military Armistice Commission, international law plays an important roles to the Korean Peninsula and international law arena respectively. Also, South and North Korea are under Protocols Additional to the Geneva Conventions which impose on certain obligations to the DMZ. Therefore, both South and North Korea should comply with a variety of DMZ regulations to form a peaceful use of DMZ. According to the interpretation under Vienna Convention on the Law of Treaties 1969, relevant rules of Armistice Agreement are still valid and of great importance.

However, a variety of DMZ projects in terms of peaceful use should be permitted by Military Armistice Commission and obtain a certain consent of North Korea due to the lack of jurisdiction. Considering this jurisdictional problem, we should establish a long-term policy to restore South Korea to just rights on the DMZ. Not only that, tentatively, conclusion of multilateral agreement can function as an alternative approach to exercise our sovereignty and promote demilitarization of DMZ. It is a timely and appropriate chance for South Korea to build its worldwide brand-value and ultimately settle down the permanent peace in the Korea Peninsula.

* Professor, Konkuk University, School of Law

[Key Words] DMZ(Demilitarized Zone), Armistice Agreement, Peaceful use, Jurisdiction, Protocols Additional to the Geneva Conventions, Biosphere Reserve, Transboundary Biosphere Reserve