

「비무장지대의 보전과 평화적 이용 및 지원에 관한 법률안」

제정에 관한 법률 검토 의견서

2026. 2. 4.

민주사회를 위한 변호사모임 한반도평화위원회

1. 법률 검토 의견서 제출의 배경

현재 국회 외교통일위원회에는 이병진 국회의원 등 10인이 2024. 11. 7.에 발의한 「비무장지대의 보전과 평화적 이용 및 지원에 관한 법률안」, 한정에 국회의원 등 17인이 2025. 8. 25.에 발의한 「비무장지대의 평화적 이용 지원에 관한 법률안」, 이재강 국회의원 등 14인이 2025. 8. 29.에 발의한 「비무장지대의 보전과 평화적 이용 및 지원에 관한 법률안」(이하 ‘DMZ법안’)이 소관 상임위 심사 중입니다.

DMZ법은 비무장지대의 보전 및 평화적 이용뿐만 아니라 정체된 남북관계에 화해 분위기를 조성하고 향후 남북관계 개선 시에 남북간의 교류·왕래 사업을 추진하고자 관련 법령을 미리 정비하려는 의도도 담겨 있는 것으로 보입니다. 특히 유엔사가 그동안 비군사적·평화적 목적의 비무장지대 출입까지도 자의적으로 제한하는 등 비무장지대 출입 허가권 행사를 남용해온 것도 DMZ법안 제정의 배경이 되었습니다.

유엔사는 2025. 12. 17. 유엔사 홈페이지에 DMZ법안 제정에 대한 반대성명을 발표했고, 2026. 1. 28. 서울 용산구 옛 주한미군 기지에서 기자간담회 자리에서 DMZ법안에 대한 강도 높은 비판 발언을 쏟아냈습니다.

현재 국회와 통일부의 법안 추진에 대하여 유엔사가 정면으로 제동을 걸고 있는 상황입니다. 이에 우리 위원회는 ‘DMZ 법안이 정전협정에 위배된다’거나 ‘유엔사가 비군사적 목적의 출입에 대한 허가권까지 보유한다’는 식의 주장이 규범적 측면에서 부당함을 명확히 함과 동시에 영토주권에 바탕을 둔 우리 정부의 비무장지대 출입 허가권 입법이 정당하다는 점을 뒷받침하기 위해 본 법률 의견서를 제출하는 바입니다.

2. 정전협정의 현실과 한국군에 의한 실질적 정전협정 유지·관리

가. 정전협정 개요

- 1) 정전협정은 서언, 본문 5개조 63개항으로 이루어져 있으며 영문, 한국문, 중국문으로 각각 작성되었습니다.
- 2) 정전협정의 서언은 ‘한국에서의 적대행위와 무장행동의 완전한 정지를 보장하는 정전’의 확립을 목적으로 하는 ‘순전히 군사적 성질’을 가지는 협정이며, ‘한국에서의 교전 쌍방’에만 규정된다고 규정하고 있습니다.
- 3) 정전협정의 본문은 군사분계선과 비무장지대(제1조 제1항에서 제11항), 정화 및 정전의 구체적 조치(제2조 제12항에서 제50항), 전쟁포로에 관한 조치(제3조 제51항에서 제59항), 쌍방 관계정부들에의 건의사항(제4조 제60항), 정전협정의 수정·증보, 발효절차(제5조 부칙 제61항에서 제63항)로 구성되어 있습니다.
- 4) 정전협정 제1조는 군사분계선과 비무장지대를 설정하고 출입 허가 주체를 명시하고 있습니다.
 - 군사분계선: 쌍방의 접촉선을 기준으로 확정

- 비무장지대: 군사분계선으로부터 남북으로 각각 2km씩 후퇴하여 총 4km 폭의 완충지대를 설정

5) 정전협정 제2조 평화 및 정전의 구체적 조치 부분에는 군사정전위원회의 구성과 그 책임과 권한(제19항에서 제35항), 중립국감독위원회의 구성과 책임과 권한(제36항에서 제50항)을 정하고 있습니다.

- 군사정전위원회(UNCMAC): 정전협정 이행을 감독하고 위반 사건을 처리하는 핵심 기구
- 중립국감독위원회(NNSC): 정전협정 준수 여부를 감시하기 위해 스위스, 스웨덴(남측 추천), 폴란드, 체코슬로바키아(북측 추천) 4개국으로 구성

나. 시대적 변화와 유엔사의 지위 변화

- 1) 탈냉전과 데탕트: 1970년대 데탕트 시기, 유엔 총회에서는 유엔사 해체 결의안이 통과되기도 했습니다.
- 2) 한미연합사 창설: 1978년 한미연합군사령부가 창설되면서, 유엔사가 보유했던 한국군에 대한 작전통제권이 연합사로 위임되었습니다.
- 3) 미국의 전략 변화: 1990년대 미국은 동아시아 전략구상(EASI)을 통해 주한미군의 역할을 ‘주도적’에서 ‘보조적’으로 전환하였고, 군사정전위원회 수석대표 등에 한국군 장성을 임명하는 등 ‘방위의 한국화’를 추진했습니다.
- 4) 남북한 동시 유엔 가입: 1991년 남북한이 유엔에 동시 가입함으로써 양측은 국제법상 평등한 주권 국가로 인정받게 됨에 따라 유엔 헌장 제2조에 따라 남북한은 서로의 영토 보전과 정치적 독립을 존중해야 하며, 정전협정 유무와 관계없이 무력 사용이 금지되는 국제법적 토대가 강화되었습니다.

다. 정전협정 체제의 현실적 한계

1) 정전 관리 기구의 기능 마비와 유명무실화

- **군사정전위원회(CMAC)의 중단:** 정전협정 이행을 감독하는 핵심 기구인 군사정전위원회는 1991년 한국군 장성이 수석대표로 임명되자 북측이 ‘한국은 정전협정 당사자가 아니다’ 며 반발하면서 본회의가 중단되었습니다.
- **중립국감독위원회(NNSC)의 유명무실:** 정전협정이 규정한 감시 기능이 정상적으로 작동하지 않고 있습니다.

2) 정전협정 규정과 현실의 괴리

정전협정상 존재하지 않는 ‘유엔사-북한군 장성급 회담’ 이 1998년부터 운영되는 등 정전협정 본문 내용과 달리 변칙적인 형태로 정전 상태가 관리되고 있습니다.

3) 국제법적 환경 변화

1991년 남북한이 유엔에 동시 가입하면서 국제법상 주권 국가 간의 관계가 됨에 따라 정전협정(단순 군사적 정지)보다 국제법적으로 상위 규범이라 할 수 있는 유엔 헌장(무력 사용 금지 및 주권 평등)이 우선 적용됩니다.

라. 한국군에 의한 실질적 정전협정 유지·관리

1) 정전협정을 보완하는 합의서 체결

임시적·잠정적 성격의 정전협정이 오랜 기간 지속되면서 현실과의 괴리가 발생하였습니다. 남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서(1991년 12월 채택), 비무장지대 일부 구역 개방에 대한 국제연합군과 조선인민군 간 합의서(2000년 11월), 동해지구와 서해지구 남북관리구역 설정과 남과 북을 연결하는 철도·도로작업의 군사적 보장을 위한 합의서(2002년 9월), 동·서해지구 남북관리

구역 임시도로 통행의 군사적 보장을 위한 잠정합의서(2003년 1월), 역사적인 판문점선언 이행을 위한 군사분야 합의서(2018년 9월) 등이 체결되는 등 정전협정과 현실의 간극을 메우는 내용의 합의서들이 다수 채택되었습니다.

2) 한국군이 실질적으로 정전협정의 유지·관리를 담당하고 있음

- 유엔사는 이미 오래 전에 DMZ 매복 및 수색의 권한을 한국군에 넘겼고, 2000년 11월 DMZ 내에서 남북교류협력을 위한 관리권을 이양하였으며, 2004년 11월 1일 판문점 공동경비구역(JSA) 경비 임무를 한국군으로 전환했습니다.
- 유엔사는 정전협정이 체결된 1953년 이후 유지해온 판문점 일대의 경비 임무를 1991년 한국군 1사단에게 넘겨주었고, 2004년 7월 1일 공동경비구역 한국군 경비대대가 창설되었으며, 같은 해 11월 1일부터 군사분계선 전 지역의 경비책임을 한국군이 전담하고 있습니다.
- 정전협정의 준수·유지 현황은 다음과 같습니다.¹⁾

[정전협정 준수·유지 현황]

정전협정 조항	한국군 수행	유엔사 수행
1항: 비무장지대 설정 및 유지	0	
2항: 군사분계선 위치	0	
4항: 군사분계선 표식물 설치·감독	0	
5항: 한강하구의 민용선박 통행	0	
6항: 비무장지대 내 적대행위 금지	0	
7항: 군사정전위원회 허가없이 군사분계선 통과 금지		0
8항: 비무장지대 내 상대지역 출입시 해당지역 사령관허가		0
9항: 비무장지대 출입 금지		0
12항: 한반도 내 적대행위 완전중지·보장	0	
13항: 서해 5개 도서 통제	0	
14항: 지상군사력의 경계선 존중	0	
15항: 해상군사력의 해면 존중, 해상봉쇄 금지	0	
16항: 공중군사력의 영공 존중	0	

1) 2021. 9. 16. 민변 주최 토론회 자료집 「한반도에서 유엔사의 과거와 현재, 미래」 42쪽

유엔군사령부는 실질적으로 정전협정 제1조 제7항 군사정전위원회 허가 없이 군사분계선 통과 금지, 제1조 제8항 비무장지대 내 상대지역 출입 시 해당지역 사령관 허가, 제1조 제9항 군사정전위원회 허가하에 비무장지대 출입 허가 권한만 행사하고 있으며, 나머지 조항에 대한 집행을 한국군이 직접 수행하고 있는 것입니다.

3. 비무장지대 출입 허가권 남용의 역사

가. 개관

1) 2000년대 초반 (김대중·노무현 정부): 관리권 이양의 시대

이 시기는 남북 철도·도로 연결(경의선, 동해선)이라는 거대 프로젝트가 진행되던 때였습니다. 당시에 유엔사가 군사분계선 통과를 통제하려 했는데, 남북 교류·협력을 추구했던 한국 정부의 정책 방향에 따라 미국의 원만한 협조를 구하는 방식으로 진행되고, 남북 간의 원활한 통행을 위해 남북관리구역에 대한 ‘행정관리권’을 한국군에 이양하는 합의가 이루어졌습니다. 유엔사와 북한군이 합의서를 체결하고, 유엔사는 ‘관할권’을 보유하고 한국이 ‘관리권’을 행사하는 이중적 틀이 만들어진 것입니다.

2) 이명박·박근혜 정부: 안보 기조의 일치

이 시기에는 한국 정부가 남북관계의 개선을 도모하기보다는 대북제재를 강조했기에 유엔사와 충돌할 일이 거의 없었습니다. 특히 2010년 천안함 사건 후 5.24 조치 등으로 남북 왕래가 사실상 끊겨 유엔사가 출입 통제가 필요 없었습니다. 다만, 2009년 북한의 황강댐 방류로 임진강에서 우리 국민이 사망하자, 한국 정부가 조사 인력을 보내려 했으나 유엔사가 정전협정 절차(북측 승인 등)를 이유로 지연시켜 정부 내에서 불만이 터져 나온 적이 있었습니다.

3) 문재인 정부 이후: 남북 교류협력의 재개, 남북 군사 분야 합의와 이행, 유엔 안보리 제재 아래에서 유엔사 허가권 행사의 주권 침해 성격 심화

- **정치적·군사적 성격 강화:** 문재인 정부 시절 남북 교류협력은 세 차례의 남북 정상회담, 9.19 군사합의 채택과 시행 등 김대중·노무현 시기보다 정치적·군사적 분야 협력이 커졌습니다.
- **다양한 비군사적 사업도 급증:** 김대중·노무현 정부에는 철도·도로 등 굵직한 사업이 주였다면, 문재인 정부 이후에는 DMZ 관광, 생태 조사, 화살머리고지 유해 발굴 등 다양한 비군사적 활동이 대폭 늘어났습니다.
- **남북 군사합의 사항 중에 판문점 비무장화와 ‘남북 공동운영’ 이 유엔사의 권한 주장과 정면 승부:** 남북은 ‘남북군사공동위원회 구성·운영’을 합의하여 양측의 권한 아래 한반도 군비통제와 평화 구축에 나서고자 하였는데, 미국은 유엔사를 통해 참여를 고집하여 3자 운영 방침에 합의하게 되었습니다.
- **유엔사 재활성화(Revitalization) 전략:** 미국은 2014년경부터 유엔사의 기능을 강화하려는 움직임을 보였습니다. 미국의 유엔사 재활성화 전략은 정전 유지에 국한된 유엔사의 활동을 확장시켜 한국 정부의 반대에도 불구하고 유엔사 참여국을 확대시키거나, 한미군사훈련의 확대 등으로 이어지며 ‘아시아 판 나토’를 구축하려는 것이 아니냐는 의심을 불러왔습니다.
- **대북제재 집행 관여:** 유엔사가 대북제재 집행의 ‘감시자’ 역할을 자처하며 출입 허가권을 도구로 활용한다는 비판을 받았습니다.

나. 대표적인 출입 통제 사례

유엔사가 정전유지 목적에 부합하는 합리적인 기준 없이 비군사적인 출입도 제한해 여러 차례 논란을 일으켜왔습니다. △2018년 8월 남북철도 경의선 북쪽 구

간 현지조사 통행 △2019년 2월 새해맞이 금강산 남북 민간 행사 취재 장비 반출 △2019년 6월 태봉국 철원성터 남쪽 지역 현지조사 △2019년 6월 한·독 통일 자문위원회 고성 감시초소 방문 △2019년 8월 통일부 장관 대성동 마을 방문 기자단 출입 △2019년 10월 전국체전 100회 기념 공동경비구역 성화 봉송²⁾ △2020년 11월 경기도 평화부지사 도라산 전망대 집무실 설치³⁾ △2025년 7월 유홍식 추기경 비무장지대 출입⁴⁾ △2025년 11월 김현중 국가안보실 1차장 비무장지대 출입⁵⁾ 등을 모두 불허한 것이 대표적입니다.

다. 소결

유엔사가 내세운 이유는 ‘안전’ 이나 ‘행정 절차’ 였지만, 실질적으로는 미국의 대북 압박 기조와 일치하는 시점에 출입 불허 결정이 내려졌고, 결과적으로 남북관계 개선을 방해했습니다.

결국 유엔사는 정전협정 유지를 위한 군사적 기구라는 본래의 목적을 넘어, 미국의 동아시아 전략 및 대북 압박 정책을 관철하는 기구로 기능해 왔고 그 과정에서 비무장지대 출입 승인권을 도구로 활용했다고 평가할 수 있습니다.

4. 유엔사가 제시하고 있는 비무장지대 출입 허가권 행사 근거

유엔사는 정전협정 제1조 제9항 “민사행정 및 구제사업의 집행에 관계되는 인

-
- 2) 한겨레, 2020. 10. 5.자 「[단독] 유엔사가 틀어막은 DMZ…정부 “군사적 사안만 결정해야”」
https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/964385.html
 (2018. 8. 경의선 북쪽 구간 현지조사 통행 불허부터 2020. 19. 공동경비구역 성화 봉송 불허까지 출처임)
 - 3) 민중의소리, 2020. 11. 10.자 「경기도 “유엔사, 도라전망대 집무실 설치 방해는 부당한 간섭”」
<https://www.vop.co.kr/A00001524913.html>
 - 4) 오마이뉴스, 2025. 7. 22.자 「유홍식 추기경 DMZ 방문 무산시킨 유엔사... 마음 콩밭에 가 있나」
https://www.ohmynews.com/NWS_Web/Series/series_premium_pg.aspx?CNTN_CD=A0003150346&utm_source=chatgpt.com
 - 5) 경향신문, 2025. 12. 4.자 「유엔사가 국가안보실 차장의 DMZ 출입도 불허했다니」
https://www.khan.co.kr/article/202512041813001?utm_source=chatgpt.com

원과 군사정전위원회의 특정한 허가를 얻고 들어가는 인원을 제외하고는 어떠한 군인이나 사민이나 비무장지대에 들어감을 허가하지 않는다.”를 비무장지대 출입 허가권 행사의 근거로 제시하고 있습니다. 유엔사는 DMZ법안이 정전협정 제1조 제9항에 위배되어 유엔사의 권한을 침해한다고 주장하는 것입니다.

이러한 유엔사의 주장에 대하여 ①이승만 대통령이 정전에 반대하여 정전협정 체결에 당사자로 참여하지 않았고 정전협정 체결에 관해 위임한 사실도 없는 점, ②그에 따라 중국과 북한이 공동으로 군사정전위원회를 구성⁶⁾한 것과 달리 비무장지대 남측은 유엔사가 단독으로 군사정전위원회를 구성하고 한국군은 배제된 점,⁷⁾ ③정전협정이 대한민국의 헌법상 절차에 따라 비준된 바가 없는 점, ④한국 헌법상 절차에 따라 비준된 바가 없는 정전협정을 근거로 국민의 기본권인 거주이전의 자유를 제한할 수 없는 점, ⑤정전협정상 비무장지대에 대한 관할권이 한국 헌법에 규정된 영토주권보다 상위의 규범성을 갖는다고 할 수 없는 점 등을 이유로 정전협정을 근거로 한 유엔사의 관할권을 뒷받침하는 규범적 근거에 관한 부정적인 의견도 있습니다.

5. DMZ법안 중 비무장지대 출입 관련 규정

DMZ법안은 2025. 9. 3.에 상정/제안설명/축조심사가 진행되었고, 2025. 11. 25.과 2026. 1. 26.에도 법안심사가 진행되었습니다. 3건의 법안이 따로 발의되었지만 동시에 심사되고 있습니다.

가. 이병진 의원 대표발의안

6) <정전협정 제2조 제20항>

군사정전위원회는 십(10)명의 고급 장교로 구성하되 그 중의 오(5)명은 국제연합군 총사령관이 이를 임명하며 그 중의 오(5)명은 조선인민군 최고사령관과 중국인민지원군 사령원이 공동으로 이를 임명한다.

7) 비무장지대 출입 허가권이 군사정전위원회의 권한으로 되어 있는데, 대한민국이 정전협정 체결에 당사자로 참여했으면 비무장지대 남측도 유엔사와 한국군이 공동으로 군사정전위원회를 구성했을 것입니다.

제15조(안전 및 출입을 위한 지원)

- ① 정부는 비무장지대의 보전과 평화적 이용을 위하여 비무장지대를 출입하거나 물품·장비의 반입·출입이 필요한 경우, 관련 절차가 신속하게 이루어질 수 있도록 관계기관에 필요한 협조를 요청하여야 한다.

나. 한정애 의원 대표발의안

제12조(비무장지대 출입에 관한 특례 등)

- ① 통일부장관은 비무장지대의 보전과 평화적 이용을 위하여 비무장지대를 출입하거나 물품·장비의 반입·출입이 필요한 경우에는 「군사정전에 관한 협정」에도 불구하고 위원회의 심의를 거쳐 출입 및 반입 등을 허가할 수 있다. 이 경우 허가의 절차 및 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

다. 이재강 의원 대표발의안

제15조(안전 및 출입을 위한 지원)

- ① 정부는 비무장지대의 보전과 평화적 이용을 위하여 비무장지대 출입 또는 물품·장비의 반출입이 필요한 경우, 대통령령이 정하는 바에 따라 비무장지대출입심의위원회의 심의를 거쳐 승인한다.
- ② 정부가 제1항의 승인을 하려면 먼저 관계기관과 협의하여야 하며 관계기관의 의견을 조율할 수 있다.

라. 소결

가장 먼저 발의된 이병진 의원안은 우리 정부의 ‘협조요청’ 권한만을 부여하고 있어 우리 정부가 비무장지대에 관한 실질적인 출입 허가권을 행사할 수 없

다는 한계가 있습니다. 한정에 의원안은 비무장지대 출입 허가권이 통일부장관에 있음을 명시했다는 점에서 이병진 의원안과는 확연한 차별점이 있으며, 이재강 의원안은 비무장지대 출입 허가권이 우리 정부에 있음을 명시하면서 관계기관인 유엔사와 ‘먼저’ 협의하도록 함으로써 유엔사의 반발을 고려한 입법으로 해석됩니다.

유엔사는 정전 상태 유지라는 목적의 범위 내에서 ‘적대행위나 유혈사태 초래 가능성’을 기준으로 비무장지대 출입 허가 여부를 결정해야 함에도, 불합리한 이유를 내세워 출입 허가권을 자의적으로 남용해왔습니다. 이에 대하여 남북관계 개선의 흐름을 차단하고 발목을 잡는다는 비판이 거셌고, 한국이 영토주권에 근거하여 비무장지대 관할권을 행사해야 한다는 목소리가 큼니다.

그러므로 관련 입법은 비무장지대 출입에 관한 최종적인 허가권이 대한민국 정부에 있음을 명시할 필요가 있습니다.

6. DMZ법안에 관한 유엔사의 반대 입장 표명

가. 2025. 12. 17. 유엔사 홈페이지에 반대 성명 발표 내용

- 1) “정전협정 제1조 제9항은 DMZ 출입 통제 권한을 유엔사 군사정전위원회(UNCMAC)에 부여하고 있다”며 “군인 및 민간인을 불문하고 민사 행정 및 구호 업무에 종사하는 자 또는 군사정전위가 특별히 승인한 자를 제외하고는 누구도 DMZ에 출입할 수 없다.”
- 2) “군사분계선 이남의 비무장지대 내 민사 행정 및 구호는 유엔사 최고사령관의 책임으로 한다”는 정전협정 제1조 제10항을 언급하며 출입 승인 권한이 전적으로 유엔사에 있다는 점도 강조함.

- 3) “DMZ 출입 통제 권한을 유엔사가 갖는 건 국제법적 효력을 갖는 정전협정에 기반한 것이다.”, “DMZ 출입 통제 권한을 평화적 목적에 한해서라도 한국 정부가 가져가려면 정전협정을 개정하든 별도의 평화협정을 맺어야 한다”, “국제법적 효력을 갖는 정전협정에 기반한 유엔사의 DMZ 출입 통제를 불법 행위처럼 규정하는 것은 문제가 있다”

나. 2026. 1. 28. 기자간담회에서 발언 내용

- 1) 대한민국이 DMZ 출입 승인 권한을 갖는 것은 정전협정에 정면 충돌하는 것으로 유엔군사령관의 권한을 과도하게 훼손하는 것이다. 정전협정과 DMZ 법안들은 완전히 상충하며 결코 양립할 수 없다. 법안이 통과되면 이는 한국 정부가 정전협정에서 빠지겠다고 선언하는 것이다.
- 2) DMZ에서 사건이 발생해 적대행위로 이어진다면 그 책임을 추궁받을 사람은 한국 대통령이 아니라 유엔군사령관이다. 관광 등 목적으로 DMZ를 개방했다가 북한군의 도발 등으로 사상자가 나오면 한국 대통령이 책임질 것도 아닌데 한국 정부가 지나친 요구를 한다.
- 3) 비군사적 성격의 DMZ 출입 권한을 한국 정부가 갖는 것은 협정 위반이 아니라고 주장한 데 대해서도 “정전협정 서언에 ‘군사적 성질’이 명시된 것은 이 협정이 평화협정이 아니라는 점을 강조하기 위한 것”이라고 반박함.
- 4) DMZ 출입은 관할권 문제이지 주권 문제는 아니다.

7. 유엔사의 주장에 대한 비판적 검토

가. ‘국제법적 효력을 갖는 정전협정에 위반된다’는 주장에 대하여

정전협정은 비록 국회의 비준 동의 절차를 거친 정식 조약은 아니지만, 교전 당

사국 사이의 군사적 합의로서 헌법 제6조 제1항의 일반적으로 승인된 국제법규 혹은 그에 준하는 국내법적 효력을 갖는 조약으로 간주되고 있습니다.

우리 헌법 제6조 제1항 해석상 조약과 법률은 동일한 효력이 있지만, 국제법상 국가는 국내법을 이유로 조약 의무 이행을 거부할 수 없으므로,⁸⁾ 사실상 조약이 국내법보다 우선하는 효력이 있습니다.

하지만 정전협정은 대한민국과 유엔사 사이에 체결된 조약이 아닙니다. 정전협정의 정식 명칭은 “국제연합군 총사령관을 일방으로 하고 조선인민군 최고사령관 및 중국인민지원군 사령원을 다른 일방으로 하는 한국 군사정전에 관한 협정”입니다. 대한민국과 유엔사는 정전협정의 ‘타방’이 아닙니다. 따라서 DMZ법안의 제정으로 비무장지대 출입 허가권자가 변경되더라도 이는 내부적인 권한 조정에 불과하고, 정전협정의 상대국인 북한이나 중국이 권리를 제한받거나 의무를 부담하지 않으므로 국제법 위반의 문제는 발생하지 않습니다.

대한민국은 비무장지대(남측 구역)에 대해 영토주권을 포기한 적이 없습니다. 유엔사가 정전체제 관리라는 특수한 목적을 위해 비무장지대 출입에 관한 허가권 행사를 존중해왔을 뿐입니다. 그러므로 비무장지대에 대한 영토주권을 가지고 있는 대한민국은 언제든지 비무장지대에 대한 관할권을 행사할 수 있습니다. 결국 DMZ법안은 영토주권에 근거하여 비무장지대에 대한 관할권 행사를 명문화한 것으로 정전협정 위반이 아닙니다.

그리고 정전협정 제1조 제9항은 비무장지대 출입을 전면적으로 금지하기 위한 규정이 아니라 적대행위를 방지하기 위한 군사적 안전조치 규정이므로, 비무장

8) 비엔나 협약 제27조(국내법과 조약의 준수) 어느 당사국도 조약의 불이행에 대한 정당화의 방법으로 그 국내법 규정을 원용할 수 없다. 이 규칙은 제46조의 적용을 방해하지 아니한다." (A party may not invoke the provisions of its internal law as justification for its failure to perform a treaty. This rule is without prejudice to article 46.)

지대 남측 구역 내 비군사적·평화적 활동에 대한 승인 주체 변경은 정전협정의 목적과 기능을 훼손하지도 않습니다.

또한 위에서 살펴본 바와 같이 ‘정전협정 개정 없이’ 비무장지대 출입과 군사분계선 통과를 제외한 정전협정의 주요한 조항에 대한 집행을 한국군이 이미 직접 수행하고 있습니다. 이는 비무장지대에 대한 관할권 조정은 정전협정 개정이 없이도 가능한, 대한민국과 유엔사의 내부적 권한 조정일 뿐이라는 점을 방증합니다.

게다가 2007. 11. 7. 서울에서 열린 제39차 SCM(연례안보협의회)의 공동성명에 “양 장관은 합의된 로드맵에 따라 유엔사와 한국군간 정전관리 책임 조정을 2012년 전시 작전통제권 전환 이전에 완료하기로 합의하였다”는 내용이 포함되어 있고, 당시 한미 국방당국은 유엔사가 보유한 정전 유지 임무 중 상당 부분을 한국군으로 넘기기로 합의했으며, 이때 구체적으로 거론된 이양 대상 업무에는 ‘비무장지대 출입 승인’이 포함되어었습니다.⁹⁾ 이미 2007년에 한미 양국 국방장관 사이에 2012년까지 비무장지대 출입 승인권을 한국군에 넘기기로 합의했던 것입니다.¹⁰⁾ 이 역시 비무장지대에 대한 관할권 조정은 정전협정 개정 없이도 가능하다는 점을 뒷받침하는 사실입니다.

한편, 유엔사는 “DMZ 출입 통제 권한을 평화적 목적에 한해서라도 한국 정부가 가져가려면 정전협정을 개정하든 별도의 평화협정을 맺어야 한다”고 주장하였으나, 정전협정은 ‘정전’을 위한 임시적 잠정적 협정으로 ‘정전’을 유지할 수 있는 다른 수단이 있다면 이를 대체할 수 있습니다. 반드시 ‘평화협정’이어야 할 필요는 없으며, 정전 주체들의 합의로도 충분한 것입니다. 미국

9) MBC, 2007. 11. 8.자 「DMZ 2012년 한국군 이양」

<https://n.news.naver.com/mnews/article/214/0000052794?sid=115>

10) SCM은 한미동맹의 최고위급 정책 협의체이므로, SCM에서 양국 국방장관이 합의한 내용은 국제법적으로 조약 수준의 강제적 구속력을 갖지는 않지만, 정치적 구속력과 행정적 집행력은 있습니다.

이 한국의 권한과 책임을 인정하고 그 행사를 지지한다면, 1991년 군정위 유엔사 수석대표를 북한의 반대에도 불구하고 한국군 장성으로 임명했을 당시와 유사하게 미국이 추진할 수 있는 일입니다. 한국이 비무장지대 관리 책임을 다하고 있는 만큼 그 권한도 행사할 수 있도록 미국은 협조해야 합니다.

따라서 “대한민국이 DMZ 출입 승인 권한을 갖는 것은 정전협정에 정면 충돌하는 것으로 유엔군사령관 권한을 과도하게 훼손하는 것이다. 정전협정과 DMZ 법안들은 완전히 상충하며 결코 양립할 수 없다. 법안이 통과되면 이는 한국 정부가 정전협정에서 빠지겠다고 선언하는 것이다.”, “DMZ 출입 통제 권한을 평화적 목적에 한해서라도 한국 정부가 가져가려면 정전협정을 개정하든 별도의 평화협정을 맺어야 한다” 는 유엔사 측의 주장은 법적 관점에서 타당하지 않고, 비무장지대 출입 승인권을 한국군에 이양하기로 한 2007년 한미 SCM에서의 합의 사실과도 배치되어 부당합니다.

나. 비군사적, 평화적 이용 목적의 출입은 허가 대상이 아님

정전협정 서언에는 “이 조건과 규정들의 의도는 순전히 군사적 성질에 속하는 것” 이라고 규정하고 있습니다. 정전협정의 서언은 총칙 성격의 규정으로서 제1조 제7호 및 제9호에도 적용됩니다. 따라서 군사적 위협이나 적대행위와 관련이 없는 비군사적 활동(관광, 생태 조사, 문화재 발굴 등)은 정전협정의 적용 범위를 벗어난 사안입니다. 즉 협정 서언에 ‘규정들의 의도’ 가 군사적 성질에 속한다고 명시되어 있으므로, 유엔사가 비군사적인 사안에까지 허가권을 행사하는 것은 문언적 한계를 일탈한 월권입니다.

DMZ법안의 목적은 비무장지대의 보전과 평화적 이용에 필요한 사항을 규정하여 비무장지대의 생태적·문화적 가치를 보전하고 평화적 이용을 지원하는 것입

니다. 법안의 목적 자체가 비군사적 영역에 국한하여 비무장지대에 대한 출입 허가권을 행사하도록 규정하고 있으므로, 유엔사의 군사적 적대행위 방지 목적의 출입 허가권이 실질적으로 침해되지 않습니다.

유엔사 관계자는 “정전협정 서언에 ‘군사적 성질’이 명시된 것은 이 협정이 평화협정이 아니라는 점을 강조하기 위한 것”이라고 주장했으나, 정전협정의 문언적·체계적 해석에 어긋나는 억지 주장에 불과합니다.

다. 정전협정 제1조 제10항이 비군사적 목적 출입 제한의 근거라는 주장에 대하여

정전협정 제1조 제10항

비무장지대 내의 군사분계선 이남의 부분에 있어서의 민사행정 및 구제사업은 국제연합군 총사령관이 책임진다. 비무장지대 내의 군사분계선 이북의 부분에 있어서의 민사행정 및 구제사업은 조선인민군 최고사령관과 중국인민지원군 사령원이 공동으로 책임진다. 민사행정 및 구제사업을 집행하기 위하여 비무장지대에 들어갈 것을 허가받는 군인 또는 사민의 인원수는 각방 사령관이 각각 이를 결정한다. 단 어느 일방이 허가한 인원의 총수는 언제나 천(1,000)명을 초과하지 못한다. 민사행정 경찰의 인원 수 및 그가 휴대하는 무기는 군사정전위원회가 이를 규정한다. 기타 인원은 군사정전위원회의 특정한 허가없이 무기를 휴대하지 못한다

정전협정 제1조 제10항은 비무장지대를 군사적 공백 상태로 유지하면서도, 그 안에서 최소한의 사회 질서를 유지하기 위한 민사행정에 관한 조항입니다. 동조항은 ‘구제사업’도 규정하고 있는데, 이는 전쟁 직후 폐허가 된 상황에서나 필요한 개념으로 정전협정의 임시적·한시적 성격을 보여줍니다.

유엔사는 “비무장지대 내의 군사분계선 이남의 부분에 있어서의 민사행정 및

구제사업은 국제연합군 총사령관이 책임진다.”, “민사행정 및 구제사업을 집행하기 위하여 비무장지대에 들어갈 것을 허가받는 군인 또는 사민의 인원수는 각방 사령관이 각각 이를 결정한다.”는 규정을 근거로 비군사적인 성격의 출입도 유엔사의 허가 사항이라고 주장하였습니다. 즉 ‘민사’ 행정 인원도 허가를 받아야 하므로 비군사적 목적의 출입도 허가 사항이라고 주장하는 것입니다. 그러나 유엔사의 주장은 ‘민사행정 집행을 위해 들어가는 인원’과 ‘민사행정과 무관한 관광이나 비군사적·평화적 활동 인원’을 동일시하는 논리로서 설득력이 없습니다.

라. 유엔사는 변화된 국제법적 환경과 대한민국의 입법주권을 존중해야 함

정전협정은 한국전쟁으로 대한민국이 폐허가 된 상황에서 비무장지대에서 적대행위와 유혈사태의 초래를 막기 위해 체결한 임시적·잠정적 협정입니다. 협정 체결로부터 72년이 넘게 지났고, 현재 대한민국은 세계 10대 경제대국이자 세계 6대 군사강국으로 평가받고 있습니다. 남북은 1991년 기본합의서와 2018년 판문점 선언 등을 통해 DMZ의 평화적 이용에 합의했습니다. 남북이 주권 국가로서 맺은 상호 합의는 유엔사가 존중해야 할 새로운 국제법적 환경입니다.

대한민국은 유엔 헌장에 따라 정치적 독립의 보장 및 영토보전의 권리를 향유합니다. DMZ법안 제정은 사정변경의 법리에 따라 변화된 환경에 맞게 영토주권을 가진 대한민국 정부가 비무장지대 출입 승인권을 행사하도록 하는 입법적 결단입니다. 유엔사는 관계기관의 자격으로 DMZ법안에 관한 단순 의견 개진은 가능하지만, 대한민국 국회의 권한인 DMZ법 제정 자체를 백안시하며 감정적인 언사로 비난하는 것은 대한민국의 입법주권을 경시하는 행태로 심히 부당합니다.

마. 비무장지대 사건 발생시 ‘책임’ 발언에 관하여

유엔사 관계자는 “DMZ에서 사건이 발생해 적대행위로 이어진다면 그 책임을 추궁받을 사람은 한국 대통령이 아니라 유엔군사령관이다. 관광 등 목적으로 DMZ를 개방했다가 북한군의 도발 등으로 사상자가 나오면 한국 대통령이 책임 질 것도 아닌데 한국 정부가 지나친 요구를 한다.” 고 발언했습니다.

비무장지대에서 충돌이 발생해 유혈사태가 초래되는 경우, 그 피해를 온몸으로 감당하고 수습해야 하는 주체는 대한민국 국민과 정부입니다. 유엔군사령관은 군사적 지휘 책임을 질 뿐이지만, 대한민국 대통령은 국민의 생명과 국가의 존망에 대한 무한 책임을 집니다. 주권 국가의 대통령을 배제하고 ‘책임’을 논하는 것은 대한민국의 통치권과 헌법적 가치를 정면으로 부정하는 오만하고 부적절한 발언으로 규탄받아 마땅합니다.

8. 결론

DMZ 법률 제정은 유엔사의 비무장지대 출입 허가권 남용을 바로잡고 우리 영토에 관한 보전과 평화적 이용을 위한 정당한 입법적 결단입니다. 따라서 국회와 정부는 유엔사의 부당한 간섭에 흔들림 없이 법률 제정을 추진함으로써 비무장지대를 대결의 장에서 평화와 생태의 공간으로 전환하고 대한민국의 영토주권을 온전히 회복해야 할 것입니다.