

남북접경지역의 평화적 이용을 위한

남북간 법적 협력방안

지 봉 도*

- | | |
|---------------------------------|------------------------------------|
| I. 서론 | IV. 남북접경지역의 평화적 이용을 위한 남북간 법적 협력방안 |
| II. 「남북접경지역의 평화적 이용」의 개념 | 법적 협력방안 |
| III. 남북접경지역의 평화적 이용에 관한 법적 제 문제 | V. 결 론 |

Abstract

A Study on the Legal Cooperation between South and North Korea for the Peaceful Utilization of Border Region

This study aims to suggest on negotiation with North Korean Authority for the peaceful utilization of Border Region. It focused on the legal perspective on the jurisdiction of DMZ Area and the legal status and the rule of general application on Peace-Belt in border region that the present Administration had proposed on new national land planning on 29 Jan, 2004.

First, this article has explained the concept of South and North Korea's border region and its peaceful utilization.

Secondly, it raised the problems that would be occurred in a new national land planning, such as a the jurisdiction in DMZ Area, the legal status of Peace-Belt and the applicable law in this region.

Finally, for the solution of this legal problems, this study has analyzed the conclusion of South and North Korean Peace Treaty for the possession of jurisdiction in DMZ Area, the establishment of Free City for the peaceful coexistence in border region and 'South and North Korean's interlocal conflict of laws' being

applicable law in this area in agreement with South and North Korea.

Specially, in this article emphasized the necessity for the regulation of legal logics that South and North Korea must has been the peace treaty making party as soon as possible. Because of the treaty making power of Korean Armistice Agreement on 27 July, 1953 had been 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. And so, for the new national land planning would be practised in the future, it is necessary for the negotiation with North Korean Authority for the peaceful utilization of DMZ Area and the establishment of Peace-Belt in border region. According to this reasons, first of all, this article has been analyzed the legal logics as a theological basis that the Peace Treaty in Korean Peninsular must be concluded between South and North Korea.

Key word: negotiation, North Korean Authority, utilization, Border Region, jurisdiction, DMZ, Peace-Belt, Administration, national land planning, applicable law, peace treaty, free city, coexistence, conflict of laws, legal logics, treaty making party Korean Armistice Agreement, United Nations Command, Supreme Commander of the Korean People's Army, Commander of the Chinese People's Volunteers, Korean Peninsula

* 명지대학교 북한연구소 연구위원

I. 서론

2004년 1월 29일 대전종합청사에서 열린 ‘지방화와 균형발전시대 선포식’에서 노무현 대통령은 2020년을 향한 신국토구상 5대전략과 7대과제를 발표하였다. 이 신국토구상계획은 제4차 국토종합계획의 일환으로 그 세부사항 중 남북접경지역을 평화벨트로 조성하여 이를 남북이 공동으로 이용한다는 것에 초점을 맞추고 있다.

현실적으로 남과 북의 관계는 1953년 7월 27일 한국정전협정의 체결에 의한 비무장지대 설치 후 상호 적대행위가 일시적으로 정지되어 있을 뿐, 평화는 아직 달성되지 못한 상태이다. 그렇지만 현재의 남과 북은 평화회복과 통일을 목표로 경제교류협력을 활성화하고 있으며, 이를 토대로 보다 발전적이고 미래지향적인 남북관계의 정립을 추구하고 있다.

남북접경지역의 평화적 이용 구상과 계획은 이 같은 남북관계의 새로운 정립차원에서 행해지는 국가사업의 하나이다. 하지만 그 현실적인 실현에 있어서는 현재 군사정전위원회가 행사하고 있는 비무장지대의 관할권을 누가 행사할 것인가에 대한 법적 과제가 남아 있다.

본 논문은 이 점에 착안하여 남북접경지역의 평화적 이용을 위해 제시되고 있는 평화벨트 구축에 필요한 남북간 법적 협력방안으로 ‘남북평화조약’의 체결방안을 제시하고자 한다. 더 나아가 이 지역의 영구한 평화정착을 위해 평화벨트지역을 남북이 합의하는 ‘국제자유시’로 전환하는 방안을 검토하면서 이 지역에서의 민사법률관계에서 발생하는 법적 분쟁해결의 적용법리로서 ‘남북국제사법’의 제정방안을 제시하고자 한다.

따라서 본 논문은 첫째, 남북접경지역의 평화적 이용에 관한 개념, 둘째, 남북접경지역의 평화적 이용에 관한 법적 제 문제, 그리고 마지막으로 접경지역의 평화적 이용을 위한 남북간 법적 협력방안에 대해 고찰한다.

II. 「남북접경지역의 평화적 이용」의 개념

1. 남북접경지역의 개념

1) 이론상 개념

남북접경지역의 평화적 이용에서 남북접경지역에 대한 개념은 참여정부가 2004년 1월 29일 제4차 국토종합개발계획의 일환으로 ‘신국토구상’과 관련한 남북접경지역 평화벨트 조성계획을 발표하기 이전에 국토연구원이 그 구체적인 평화벨트조성방안에 대한 연구결과를 발표한 것에 근거한다.¹⁾ 이 발표에 의하면 남북접경지역은 경의선 연결, 개성공단 착공, 금강산유로관광 등 남북 사이에 교류협력이 활성화되고 있는 지역을 단계별로 점차 남북과 동서로 확대하여 이 지역을 평화벨트로 조성하고 남북한이 공동대처해야 할 현안을 중심으로 공동 이용하면서 화해와 평화를 만들어 내는 공간을 말한다.

이러한 남북접경지역의 개념은 구체적으로 공간적 범위와 시간적 범위, 내용적 범위로 구분되어 있다.

남북접경지역의 공간적 범위는 비무장지대와 연접한 북한의 일정지역과 남한의 일정지역을 대상으로 하고 있으며,²⁾ 시간적 범위는 제1단계 ‘평화벨트준비기’, 제2단계 ‘평화벨트형성기’, 제3단계 ‘평화벨트완성기’의 3단계로 구분되어 있고,³⁾ 내용적 범위는 평화벨트 구축을 위한 협력지구 및 사업 선정으로 되어 있다.⁴⁾

1) 『연합신문』, 2004년 3월 1일.

2) 북한지역은 연안군, 배천군, 개성시, 개풍군, 판문군, 장풍군, 철원군, 평강군, 김화군, 창도군, 금강군, 고성군 등 12개 지역과 남한지역은 용진군, 강화군, 김포시, 파주시, 연천군, 철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군 등 10개 지역(총 13,373km²)을 포함하고 있다(김영봉 외, 『경의·동해선 연결과 접경지역 평화벨트 구축방안』 (서울: 국토연구원, 2003), pp. 3-5).

3) 발표논문은 평화벨트준비기를 ‘북한이 대외적인 개방을 추진하는 시기로 남북간에 제한적인 협력이 이루어지는 시기’로, 평화벨트형성기를 ‘북한의 개방의 범위를 확대하면서 남북교류협력이 활성화 되어 협력이 정착되어 가는 시기’로, 평화벨트 완성기를 ‘정치적 통일이 이루어지기 전에 경제교류협력이 자유롭게 이루어지는 시기’로 설정하고 있다(김영봉 외, 위의 책, pp. 3-5).

4) 김영봉 외, 위의 책, pp. 107-114 참조.

요컨대, 이론상 남북접경지역의 개념은 비무장지대를 포함한 남북 동서간의 일정지역을 평화벨트화 하는데 남북이 합의한 지역을 말하며, 이때 비무장지대는 한국정전협정, 남북기본합의서, 가칭 ‘남북한접경지역 평화벨트에 관한 당국간 합의서’의 3중적 규율을 받는 지역이 되는 것이다.

2) 법률상 개념

(1) 한국정전협정상 개념

법률상 남북접경지역이라 하면 한국정전협정에 의해 설치된 군사분계선을 기준으로 남북 4km, 동서 248km에 걸친 비무장지대(약 907km²)를 의미한다. 본래 비무장지대란 글자 그대로 무력충돌을 공간적으로 통제하고자 하는 방법으로 비무장화 지역 또는 공간적 군축지역이라고도 하며,⁵⁾ 둘 또는 그 이상의 국가들이 접전하던 접전지역 또는 접경지대 등과 같은 주로 군사전략상 민감한 지역을 의미한다.

한국정전협정 제1조 1항은 군사분계선의 확정과 비무장지대의 설치에 관해 다음과 같이 규정하고 있다.

한 개의 군사분계선을 확정하고 쌍방이 이 선으로부터 각기 2km씩 후퇴함으로써 적대 군대간의 한 개의 비무장지대를 설정한다. 한 개의 비무장지대를 설정하여 이를 완충지대로 함으로써 적대행위의 재발을 초래할 수 있는 사건의 발생을 방지한다.

그리고 동 협정 제1조 3항에서는 비무장지대의 범위는 남 경계선과 북 경계선으로써 이를 확정한다고 규정하면서 그 상세한 범위에 관한 지도를 첨부하고 있다.

따라서 한국정전협정상 남북접경지역은 남북간 적대행위의 재발을 초래할 수 있는 사건의 발생을 방지하기 위한 군사분계선과 비무장지대를 말한다.

5) J. Delbrueck, "Demilitarization," *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 3 (1982), p. 151.

(2) 남북기본합의서상 개념

남북접경지역에 대한 법률상의 또 다른 개념은 남북기본합의서에 의한 남북간 불가침 경계선과 불가침구역에 대한 남북간 확인을 말한다. 남북기본합의서 제11조는 남북의 불가침경계선과 구역을 군사분계선과 지금까지 쌍방이 관할하여 온 구역이라고 하여 이를 나라와 나라 사이의 국경선이 아님을 표시하고 있으며, 동시에 그 범위를 접경지역이라 하지 않고 남북한간의 불가침구역이라고 하고 있다.⁶⁾

따라서 남북기본합의서상 남북접경지역의 개념은 정전협정상의 군사분계선을 기준으로 지금까지 남북이 관할하고 있는 통치구역을 말한다.

(3) 접경지역지원법과 군사시설보호법상 개념

2000년 1월 21일 공포된 우리의 접경지역지원법 제2조 1항에서는 남북을 포함한 접경지역에 대한 개념은 없고, 다만 접경지역을 ‘군사시설보호법의 규정에 의한 민통선 이남의 시·군 관할구역에 속하는 지역으로 거리, 지리적 여건, 개발정도 등을 기준으로 하여 대통령령이 정하는 지역’이라고 규정하고 있다. 따라서 군사시설보호법을 보면 제4조에서 군사분계선 남방 25km(약 4,904km²) 범위를 군사시설보호구역으로 하고 이 안에 15km(약 1,703km²) 범위 내에 민통선을 설정하고 이를 민통선이북지역(통제보호구역)과 민통선이남지역(제한보호구역)으로 구분하고 있다. 따라서 국내법상 접경지역이라고 하면 군사분계선 15km 범위 밖의 지역으로 이 지역의 행정구역으로는 인천시 2개 군과 경기도의 7개 시·군, 강원도의 6개 시·군이 포함된 총 15개 시·군이 해당하고 있다.⁷⁾

(4) 금강산관광지구법과 개성공업지구법상 개념

6) 남북기본합의서에 의한 남북불가침부속합의서 제1조에서는 불가침구역을 더 명확히 하여 “남과 북은 군사분계선 일대를 포함하여 자기측 관할 밖에 있는 상대방...에 대하여 피해를 주는 일체 무력도발행위를 하지 않는다”고 규정하고 있다.

7) 『문화일보』, 2004년 5월 24일.

북한에는 우리와 같은 접경지역에 대한 개념이나 규정은 없다. 다만, 현재 추진되고 있는 금강산관광개발사업에 따라 2002년 11월 13일 ‘금강산관광지구법’을 제정하고 있으며, 동법 제1조에서는 그 지역을 금강산관광지구로 명명하여 이를 국제적인 관광지역이라고 명시하고 있다. 또한 개성공단개발사업에 따라 2002년 11월 27일 ‘개성공업지구법’을 공포하여 개성공업지구를 국제적인 공업, 무역, 상업, 금융, 관광지역으로 명시하고 있다.

결국 북한에 접경지역에 대한 개념은 아직 없으나 북방한계선으로부터 일정지역(20km 정도)에 민간인의 여행이 제한되는 지역을 설치하고 있는 것으로 파악되고 있고 이들 지역은 남한의 접경지역이 군사시설보호법에 따라 군사분계선을 기점으로 군사시설보호구역이 형성된 것과 유사하다고 볼 때,⁸⁾ 개풍군·판문군·장풍군 등이 접경지역에 해당한다고 할 수 있다.⁹⁾

2. 평화적 이용의 개념

1) 남북간 긴장완화와 상호신뢰구축

비무장지대의 평화적 이용에 대해서는 1971년 6월 12일 제317차 군사정전위원회 본회의에서 최초로 제기되었으며, 그 내용은 비무장지대의 비무장화지역 확대와 민간인의 농토복구허용 등 평화유지를 위한 7개항의 제의였다.¹⁰⁾

이후 1972년 2월 12일 우리 외무부장관이 이를 지지하는 성명을 발표한데 이어,¹¹⁾ 1982년 2월 1일에는 통일원장관이 비무장지대의 20개 시범실천사업제의를 통해 자유관광 공동지역, 자유공동어획구역, 자연생태계공동조사 등 구체적인 내용의 평화적 이용을 제의한 바 있다.¹²⁾

또한 1988년 10월 18일 노태우대통령은 유엔연설에서 통일을 앞당기는 상징사업으로

8) 김영봉 외, 『경의·동해선 연결과 접경지역 평화벨트 구축방안』, p. 50.

9) 위의 신문, 2004년 5월 24일.

10) 국방정보본부, 『군사정전위원회편람』 (서울: 국방정보본부, 1986), p. 345.

11) 통일원, 비무장지대의 평화적 이용방안관련주요제의 장관실무 보고자료(1987.2.10), p. 2.

12) 통일원, 『통일백서』 (서울: 통일원 통일정책실, 1990), pp. 39-40.

비무장지대 내에 평화시를 건설하여 여기에 이산가족면회소, 민족문화관, 학술교류센터, 상품교역장 등을 설치하고 교류·교역을 실시하자고 제의한 바 있으며, 1989년 9월 11일에는 한민족공동체통일방안에서 이 같은 내용의 구체적 실현을 위해 비무장지대에 일정구역을 평화구역으로 설정해 경의선철도연결 등과 같은 공동사업을 제의한 바도 있다.¹³⁾

2) 비무장지대의 비무장화

한국정전협정과 남북기본합의서에서는 남북접경지역의 평화적 이용에 관해 구체적인 규정은 두고 있지 않다. 다만, 정전협정은 비무장지대를 완충지대로 함으로써 적대행위의 재발을 방지하기 위하여 ‘비무장지대의 비무장화’를 위해 비무장지대로부터 군사역량 등의 철거와 비무장지대의 출입금지에 관한 규정을 두고 있다.

정전협정 제1조 13항 ㄱ 목에는 비무장지대의 철거에 관한 내용으로서 ‘일체군사역량, 보급 및 장비의 철거’, ‘모든 폭발물, 지뢰, 철조망 등의 위험물의 제거’ 등에 관해 규정하고 있으며, 비무장지대의 출입금지에 관한 내용으로서 사령관의 특정허가에 의한 출입과 민사행정 및 구제사업에 관한 출입만을 예외로 ‘군인 및 민간인 출입금지의 원칙’을 명시하고 있다.

그리고 남북기본합의서 제12조에서는 불가침의 이행과 보장을 위해 비무장지대의 평화적 이용 등에 관한 문제를 협의·추진하기 위하여 남북군사공동위원회의 구성·운영에 관한 합의를 하였다.

3) 남북간 경제적 공동이용

평화벨트 조성계획에 의한 남북접경지역의 평화적 이용은 정전체제에 의해서 설치된 비무장지대의 이용체제를 평화와 화합의 시대에 걸맞게 전환할 필요에 의해 국토공간의 공동이용 및 자연환경보전이라는 커다란 사업에 중점을 두고 있다. 또한 궁극적으로는 비

13) 국토통일원, 『한민족공동체통일방안(기본자료해설)』 (서울: 국토통일원, 1989), pp. 27-28.

무장지대를 포함한 남북접경지역을 평화벨트로 조성하여 남북간의 항구적인 평화구축이라는 목표를 달성하고자 하는 것이다.

평화적 이용의 구체적 내용을 보면 제1단계 ‘평화벨트준비기(개방추진기)’에서는 교통망 복구·확충, 비무장지대 및 접경지역 생태계 공동조사, 접경생물권보전지역 지정추진, 홍수·화재방지 협력방안 마련, 비무장지대의 평화지대화 착수 등을 제시하고 있다. 다음으로 제2단계 ‘평화벨트형성기’(개방확대기)에서는 남북교류협력지구 조성 및 기능별 활용방안 마련, 주요 생태자원 공동보전 방안 마련, 산업협력 모색, 문화·역사유적 공동조사, 민간인통제구역까지 평화벨트확대 등의 사업을 제시하고 있으며, 제3단계 ‘평화벨트완성기’(개방정착기)에서는 서부연안지역 경제특구 설치, 금강산·설악산연계 남북관광특구 조성, 원산·강릉간 동해안 관광벨트 조성, 국제기구 유치 등의 사업을 제안하고 있다.¹⁴⁾

요컨대, 남북접경지역의 평화적 이용이라 하면 현재의 금강산관광개발사업, 경의선 및 동해선 철도·도로연결사업, 개성공단개발사업, 임진강수해방지사업, 임남댐관련협력사업을 기초로 한 남북간 신뢰구축과 긴장완화를 통해 그 범위와 내용을 확대·발전시켜 결과적으로 비무장지대를 포함한 남북간 일정지역을 남북이 공동으로 이용하면서 남북과 동서로 잇는 하나의 평화벨트 즉, 띠를 형성하는 남북간 경제적 협력사업이라고 개념지을 수 있다.

14) 김영봉 외, 『경의·동해선 연결과 접경지역 평화벨트 구축방안』, pp. 119-123.

Ⅲ. 남북접경지역의 평화적 이용에 관한 법적 제 문제

1. 비무장지대의 법적 관할권 귀속

1) 영유권과 통치권의 구분

상술한 바와 같이 남북접경지역이라 하면 그 개념과 범위에 있어서 남북이 구체적으로 합의한 근거는 없다. 하지만 이 지역의 평화적 이용에 대해서는 기본적으로 비무장지대를 포함하고 있다는 점에서 서로 견해를 같이 하고 있다고 할 수 있다. 이렇듯 남북접경지역의 평화적 이용에 관해 남북은 견해를 같이 하고 있으나 현실적으로 그 지역에 관한 관할권의 행사는 한국정전협정에 의해 설치된 군사정전위원회가 행사하고 있다. 따라서 남북접경지역의 평화적 이용에 있어서 제기되는 문제 중의 하나가 바로 비무장지대의 법적 관할권을 누가 행사하느냐 하는 것이다.

비무장지대의 법적 관할권 귀속의 논의에 앞서 비무장지대에 대한 *dominium*(영유)과 *imperium*(통치)에 대한 개념을 명확히 해야 할 필요성이 있다. 이는 국가의 영역권과 구별되는 개념이기 때문이다.

국가가 국제법에 의하여 제한되지 않는 범위 내에서 배타적으로 지배하는 공간을 영역권이라고 한다. 여기서 배타적 지배란 영역 내에서 영역자체와 영역내의 인(人) 및 물(物)에 대해 타국의 구속을 받지 않고 절대적으로 지배할 수 있는 권리를 말한다. 따라서 국제법상 일반적으로 국가의 영역권은 영토, 영수, 영공으로 구성되고 국가영역인 영토, 영수, 영공은 각각 그 법적 지위를 달리 하며, 이 중 영역권이 가장 강하게 미치는 영역은 영토이다.¹⁵⁾

또한 영역권의 개념은 영역자체와 영역상의 물(物)을 사용·처분할 수 있는 *dominium*의 개념과 영역상의 인(人)을 통치할 수 있는 *imperium*의 개념을 혼합한 개념으로 국가

15) 김명기, 『국제법원론(상)』(서울 : 박영사, 1996), p. 436.

권한 행사에 대한 장소적 한계를 설정한 것이라 할 수 있다.

일반적으로 *dominium*과 *imperium*의 개념은 1국의 영토에 대한 타 국가의 영토주장이나 분단국의 정통성과 영역권 주장에 통용되는 법리로 이 같은 주장에 대해 흔히 *dominium*을 영유권으로, *imperium*을 통치권이라고 사용한다.

따라서 여기서 문제가 되는 것은 비무장지대의 영역권이 누구에게 속해 있느냐에 대한 것이 아니라 법적 관할권인 *dominium*과 *imperium*이 어디에 속해 있느냐에 대한 것이다. 왜냐하면 대한민국헌법 제3조의 규정에 따르면 남한의 영유권은 한반도와 그 부속 도서에 미치며, 북한헌법 제1조에 의하면 북한의 영유권은 전체조선에 미친다고 하고 있지만,¹⁶⁾ 현실적으로 비무장지대에 대한 통치권은 헌법과 달리 행사되고 있기 때문이다.

2) 비무장지대의 영유권

현재 남북접경지역의 평화적 이용에 기초를 이루고 있는 비무장지대에 대한 *dominium*과 *imperium*은 모두가 남한정부의 일방에 속해있거나 또는 북한정부에 있는 것이 아니다. 명확히 말해 비무장지대에 대한 *dominium*은 남한의 입장에서는 남한에 속해 있고, 북한의 입장에서는 북한에 속해 있는 것이 되며, 다만 이 지역에 대한 *imperium*이 제한되어 있을 뿐인 것이다.

따라서 비무장지대를 포함한 남북접경지역의 평화적 이용을 위한 구상이나 계획에 있어서 먼저 고려해야 할 사항은 비무장지대의 *dominium*의 문제이다. 즉, 남북이 비무장지대에 대한 *dominium*을 공동으로 행사할 것인지 아니면 분할해서 행사할 것인지의 문제가 제기된다. 이는 또한 과거 비무장지대 설치 이전에 이 지역에 대한 남한 사람들의 개인 토지소유권과도 밀접한 관련이 있다.

16) 오늘날의 남한과 북한은 유엔가입 이후 유엔과의 관계에서는 각기 국가이나, 아직 상대방을 각기 국가로 승인하지 않고 있으므로 남한과 북한과의 관계에서 남한의 입장에서는 남한만이 한반도 전역을 지배하는 국가이고, 북한의 입장에서는 북한이 전체조선을 지배하는 국가이다.

3) 비무장지대의 통치권

정전협정상 비무장지대에 대한 *imperium*은 남 또는 북에 의해서 행사되는 것이 아니라 군사정전위원회에 의해 행사되고 있다. 군사정전위원회에서 행사되고 있는 *imperium*은 비무장지대의 출입, 군사분계선의 통과, 비무장지대의 상대방지역의 출입 등에 대해서 군사정전위원회와 지역사령관의 허가를 요하고 있다.

(1) 비무장지대의 출입 등

비무장지대의 평화적 이용을 위해 비무장지대를 출입하는 데에는 몇 가지 법적 문제가 제기된다. 정전협정상 비무장지대 내로의 출입은 원칙적으로 금지되어 있고, 예외적으로 민사행정 및 구제사업의 진행에 관계되는 인원과 군사정전위원회의 특정한 허가를 얻고 들어가는 인원의 출입은 허용되고 있다.¹⁷⁾ 또한 군사분계선의 통과에 대해서도 군사정전위원회의 특정한 허가없이 어떠한 군인이나 민간인도 이를 통과할 수 없다.¹⁸⁾

이와 같이 정전협정은 군인이든 사인이든 막론하고 비무장지대 내로의 출입을 원칙적으로 금지하는 동시에 군사분계선을 통과하여 상대측 지역에 진입하여야 할 경우 동지역을 관할하는 사령관의 특정한 허가를 얻어서 출입할 수 있도록 규정하고 있다.¹⁹⁾

따라서 남북접경지역의 평화적 이용을 위한 제1단계 사업내용인 비무장지대의 교통망 복구·확충, 비무장지대 및 접경지역 생태계 공동조사, 접경생물권보전지역 지정추진, 홍수·화재방지 협력방안 마련, 비무장지대의 평화지대화 착수 등을 실현하기 위한 필수인원의 출입을 위해서는 군사정전위원회 또는 관할 사령관의 특정한 허가를 받아야 한다는 문제점이 제기되며, 이는 이미 남북간 경의선 철도·도로연결사업의 착공 시 북한이 비무장지대 관리권 이양에 대한 유엔사령관으로부터의 보장각서를 우리에게 요구한 경험을 통해서 잘 알 수 있다.

17) 정전협정 제1조 9항.

18) 정전협정 제1조 7항.

19) 정전협정 제1조 8항.

(2) 비무장지대의 관리책임

정전협정은 군사정전위원회의 비무장지대 내의 민사행정 및 구제사업의 집행에 대한 인원의 출입허가 이외에도 비무장지대 내에서 이루어지는 민사행정 및 구제사업에 대한 책임까지도 쌍방의 총사령관이 지도록 하고 있어 비무장지대에 대한 모든 통치는 군사정전위원회가 맡도록 되어 있다.²⁰⁾

따라서 남북접경지역의 평화적 이용을 위한 비무장지대 내의 모든 사업의 주체에 대한 관할은 물론 사업의 성격에 대한 군사정전위원회의 사전 특정허가와 사후 관리책임까지도 총사령관이 맡도록 되어 있어 남한의 일방적인 결정 내지 북한과의 합의에 의한다 할 지라도 그 실현에 있어서는 대단히 어려운 문제점이 있다.

요컨대, 남북접경지역의 평화적 이용에서 가장 중요시해야 할 점은 비무장지대에 대한 *dominium*과 *imperium*을 누가 행사하느냐 하는 것이다.

2. 평화벨트의 법적 지위

평화벨트가 구축되어 그 지역을 남북이 공동으로 이용하기 위해서는 평화벨트를 법률상 어떤 지역으로 정립하여야 하느냐의 문제가 제기되며, 그러기 위해서는 먼저 이용 주체인 남북의 법적 관계가 어떠냐를 살펴보아야 한다. 이는 평화벨트의 법적 지위를 결정하기 위한 기본적인 사항이기 때문이다.

1) 남북한의 법적 관계

(1) 일반 국제법상의 관계

국제법상 국가승인의 효과는 승인한 국가와 승인받은 국가와의 관계에서만 발생하는

20) 정전협정 제1조 10항.

상대적인 것이다.²¹⁾ 따라서 대한민국은 대한민국을 국가로 승인한 국가와의 관계에서는 국가이나 대한민국을 승인하지 않은 국가와의 관계에서는 국가가 아닌 것이며, 북한도 북한을 국가로 승인한 국가와의 관계에서는 국가이나 북한을 국가로 승인하지 않은 국가와의 관계에서는 국가가 아닌 것이다.

1945년 대한제국은 일본으로부터 분리된 이후 1948년 남과 북은 각기 정부를 수립하고, 분단된 상태에서 남과 북은 전쟁을 한 후 1953년 한국정전협정의 체결로 남북간 적대행위는 일시적으로 정지되어 현재의 남북간 법적 상태는 평화상태가 아닌 전쟁상태이다. 따라서 한국정전협정이 체결되어 전쟁을 종료하는 평화조약이 체결되지 않는 한, 국제법상 남한의 입장에서는 남한은 국가이나 북한은 교전단체이며, 북한의 입장에서는 북한은 국가이나 남한은 교전단체에 불과한 것이 된다.

결국 남북한과의 관계에서 볼 때, 남한은 북한을 국가로 승인한 바 없으며 이는 남북공동성명, 남북기본합의서, 남북공동선언의 채택 이전은 물론 이후에도 동일하며, 북한 역시 남한을 국가로 승인한 바 없으므로 북한의 입장에서 볼 때 남한은 국가가 아닌 것이다.

(2) 유엔현장상의 관계

1948년 12월 12일 유엔은 남한정부가 한반도에서 유일한 합법정부임을 승인하는 결의를 채택하였다. 따라서 당시 유엔은 남한만을 한반도 전역을 영토로 하는 국가로 본 것이며, 북한은 국가가 아닌 것으로 본 것이었다. 그러나 1991년 9월 17일 남북한 모두 유엔에 가입했으므로 가입 이후 남한과 북한은 모두 유엔과의 관계에서 유엔으로부터 국가로 승인받은 것이 된다.²²⁾ 그러나 남북이 유엔에 가입했다고 해서 남북한 상호간의 관계에서 상대방을 국가로 승인한 것으로 되는 것은 아니며,²³⁾ 상호 상대방을 국가로 승인하지 아니했으므로 남한과 북한과의 관계에서 상호는 국가가 아니다.

21) I. Brownlie, *Principles of Public International Law*, 3rd ed. (Oxford: Clarendon, 1979), p. 91; G. Schwarzenberger, *Manual of International Law*, 6th ed. (Milton: Professional Books, 1976), pp. 57-58.

22) 유엔헌장 제4조 ①항은 유엔에 가입하기 위한 자격을 평화애호국이라고 규정하고 있다.

23) 김명기, 『분단한국의 평화보장론』 (서울: 법지사, 1988), pp. 96-97.

결국 유엔과의 관계에서 볼 때, 남한과 북한이 유엔에 가입함으로써 남한과 북한 모두 국가이나, 남북한간의 관계에서는 유엔에 가입했음에도 불구하고 남한의 입장에서는 남한만이 국가이고 북한은 교전단체에 불과한 것이며, 북한의 입장에서는 북한만이 국가이고 남한은 교전단체가 되는 것이다.

(3) 합의서상의 관계

가. 남북기본합의서상의 관계

남한과 북한은 1992년 2월 9일 ‘남북기본합의서’를 채택하였다.

합의서 전문에는 “쌍방 사이의 관계가 나라와 나라사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”로 규정하고 있으면서, 제1조에서는 “서로 상대방의 체제를 인정하고 존중한다”라고 규정하고 있다.

전문에서 나라와 나라사이의 관계가 아니라는 의미는 남한도 북한도 모두 국가가 아니라는 의미가 아니라 남한의 입장에서는 남은 국가이나 북은 국가가 아니며, 북한의 입장에서는 북은 국가이나 남은 국가가 아니라는 의미인 것이다. 따라서 국제법상 남한과 북한과의 관계는 국가와 국가간의 관계가 아니며, 그렇다고 국가와 국제조직간의 관계도 아닌 것이다. 또한 상대방의 체제를 인정·존중한다는 의미는 남한과 북한의 정부가 상호를 법률상의 정부로 승인한 것이 아니라, 1국 2체제의 특수 관계로 인정한 것에 불과한 것이다.

결국 남한과 북한은 나라와 나라사이의 관계가 아닌 관계수립을 조약이라는 형태로 확인했을 뿐이며, 그렇다고 해서 이것이 국가와 국제조직간에 이루어지는 준외교관계로 수립한 것도 아닌 것이다.

나. 남북공동선언상의 관계

남한과 북한은 2000년 6월 15일 ‘남북공동선언’을 채택하였다.

남북공동선언 전문과 1항 2항에서 남한과 북한은 남북분단관계를 발전시키고, 나라의 통일문제를 주인인 우리 민족끼리 자주적으로 해결해 나가며, 상호의 통일방안이 공통성이 있음을 확인하고 있다. 따라서 남한과 북한과의 관계를 국가간의 관계인 기본관계로 인정한 것이 아니고, 분단 상태에서의 1국가 통일을 위해 경제교류협력의 활성화를 통한 신뢰회복을 할 것에 합의했을 뿐이다.

요컨대, 법률상 남북간의 관계는 국가와 국가 사이의 관계가 아닌 국가와 교전단체 또는 남북합의에 의한 잠정적 특수 관계인 것이다.

2) 평화벨트의 법적 지위

상기의 남북관계의 법적 성격을 토대로 볼 때, 남북접경지역의 평화적 이용의 궁극적인 목표는 비무장지대를 포함한 일정지역을 남북이 합의하여 평화벨트로 조성하는 것이다.²⁴⁾ 따라서 평화벨트는 그것이 국제법상의 제도인 비무장지대의 법적 지위를 어떻게 전환하느냐에 따라 결정되는 것이다. 그러므로 평화벨트지역에 대한 법적 지위는 비무장지대와 유사한 기타 다른 지역의 법적 지위로부터 유추해야 한다.

(1) 국제용익지(international servitude)

비무장지대는 적대당사국간의 양자 또는 다자조약에 의해 설정되는 것이 일반적이나, 국가와 교전단체간 또는 국가와 국제조직간 그리고 국가·국제조직과 교전단체간의 합의나 조약을 통해서도 이루어진다.

반면에 국제용익지란 특정국가와 주변국가간의 용익적 법률행위로 주변국의 이익을 위해 특정국가의 영토에 부과된 특별한 부담에 의해 수립된 구역으로 특별법적 지위로 인정되는 지역을 말한다.²⁵⁾

24) 비무장지대의 평화적 이용에 대한 최근의 논문으로는 김영봉, “남북한 평화정착을 위한 비무장지대 활용방안,” 『국토연구』, 제41권 (안양: 국토연구원, 2004), pp. 11-16.

25) T. Bruha, “Danzig and ILO(Advisory Opinion),” *Encyclopedia of Public International*

따라서 비무장지대를 포함한 평화벨트의 법적 지위는 정전협정상의 당사자인 군사정전위원회²⁶⁾와 남북기본합의서의 당사자인 남한과 북한 등의 합의나 조약에 의해 설정되어야 할 것이다.

결국 비무장지대를 포함한 평화벨트지역의 법적 지위는 그것이 관련당사국들의 합의나 조약을 통해서 설정되어야 할 것이므로 반복적인 용의적 법률행위에 의해 특별법적 지위로 인정되는 국제용의지역에서부터 이를 유추해야 한다.

(2) 중립지역

비무장지대란 적대당사자가 접전지역의 일정지역을 완충지대로 함으로써 적대행위의 재발을 방지하기 위해 그 지역을 비무장화하는 것이며, 일종의 공간적 군축의 한 방법으로 설치하는 지역을 말한다.

반면 중립지역이란 한 국가의 특정 항구나 구역 또는 어느 국가에도 속하지 않는 지역이 조약에 의해 전쟁지역으로부터 배제되어 그곳에서의 군사작전이 위법한 것으로 되는 구역 또는 지역을 말한다.²⁷⁾

평화벨트지역은 정전체제에 의해서 설치된 비무장지대의 이용체제를 평화와 화합의 시대에 걸맞게 전환할 필요에 의해 국토공간의 공동이용 및 자연환경보전, 경제특구설정 등을 목적으로 하는 지역으로 중국적으로는 남북간의 항구적인 평화구축이라는 목표를 달성하기 위한 것이다. 따라서 평화벨트의 법적 지위는 전쟁지역으로부터 배제된 군사작전의 제한지역인 중립지역으로부터 이를 유추하여야 한다.

Law, vol. 2 (1981), pp. 71-72; D. P. O'Connell, *International Law* (London: Stevens and Sons, 1973), p. 551.

26) 1995년 3월 이래 비무장지대의 관리책임을 진 군사정전위원회와 중립국감시위원단의 공산진영측 구성원은 북한의 요구로 모두 철수한 상태여서 현재의 군사정전위원회의 북측대표는 북한군사령관이다.

27) S. Verosta, "Neutralization," *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 4 (1983), p. 31.

3. 평화벨트의 적용법

비무장지대를 포함한 평화벨트지역의 영유권과 통치권 모두를 남 또는 북이 행사한다고 가정할 경우에는 평화벨트지역에 적용되는 법은 남 또는 북한의 법일 것이다. 그러나 군사분계선을 기준으로 하여 양측 2km 지역의 비무장지대에 적용되는 법은 현재의 한국 정전협정이 적용되며, 또 비무장지대를 제외한 남측의 평화벨트지역에는 남한의 법이 적용되고 북측의 평화벨트지역에는 북한의 법이 적용되게 된다.²⁸⁾ 따라서 이 지역에서의 법적 분쟁의 경우 한국정전협정이 적용되게 되느냐 남한의 법이 적용되느냐 또는 북한의 법이 적용되느냐의 복잡한 문제가 발생하게 된다.

본고에서는 평화벨트지역 내에서의 사인간의 법률관계에 적용되는 법리만을 대상으로 하기 위해 공법관계에 적용되는 한국정전협정은 논외로 하며, 또 평화벨트지역의 토지의 소유권 인정 및 거래 허용 등에 대한 문제도 제외한다.²⁹⁾ 따라서 평화벨트지역 내에서의 사인간의 법률관계에 적용되는 법은 남과 북의 법 중 어느 법이 적용되는지 또 상거래행위에 대해서는 이미 발효한 4대경협합의서가 적용되는지 아니면 남한의 국제사법과 북한의 대외민사관계법이 적용되는지에 대한 문제로 한정한다.

1) 평화벨트에서의 합의의 법적 성격

(1) 계약성

평화벨트지역에서의 남북간 또는 제3국과의 당사자간에 체결되는 합의의 법적 성격은 합의당사자가 모두 국제법상의 법인격자인 경우는 조약이고, 국내법상의 법인격자인 사인인 경우는 계약이며, 그 일방이 국제법상 법인격자이고 타방은 국내법상의 법인격자인 사인인 경우는 준조약이 된다.³⁰⁾

28) 평화벨트 남측지역과 북측지역에 대해 남북이 각기 법적 관할권을 갖는 것으로 본다는 전제이다.

29) 이에 대해서는 별도의 연구를 요하므로 여기서는 논외로 한다.

30) 일반적으로 국제법주체간의 합의를 국제법상 조약이라고 하며, 국내법상의 주체인 사인간의 합

평화벨트지역에서의 남북한의 거래는 지금까지 남북간 경제교류협력의 성격을 민족내부거래로 확인하고 있는 상황에 비추어 볼 때, 그것이 투자계약이든 매매계약이든 임대차계약이든 그 계약의 당사자는 남한측에서는 사인인 회사 또는 공법인이고, 북한측에서는 사경제주체로서의 공법인 또는 공공기관인 것이 일반적일 것이므로 그의 법적 성격은 계약으로 보는 것이 일반적이다.

또한 이른바 국영투자 내지 국영무역의 경우라 할지라도 남한은 국가이나 북한은 국가가 아닌 사경제주체로서의 공법인 또는 공공기관인 것이며, 반대로 북한은 국가이나 남한은 공법인 내지 개인인 것이므로 이 경우의 합의는 조약이 아니라 준조약인 계약이다.

그 외에 평화벨트지역에서의 제3국과 남북 당사자간에 체결되는 합의의 법적 성격도 모두 계약에 해당되는 것이 일반적이다.

(2) 섭외적 사법관계성

섭외적 사법관계란 사법관계를 구성하고 있는 요소가 타국에 관련이 있는 사법관계, 즉 외국적 요소를 가진 사법관계를 말하며, 사법관계의 구성요소란 당사자의 국적, 주소, 목적물의 소재지, 행위지 등을 말하며, 이 같은 요소가 전부 내국과 관련이 있는 것이 아니라 그 중 일부가 타국과 관련이 있는 법률관계를 말한다.³¹⁾ 예를 들면 A의 국적을 가진 갑이라는 사람이 B국의 국적을 가진 을로부터 부동산임대차계약을 체결하는 경우 갑과 을간의 사법관계, 또는 A국의 국적을 가진 여자가 B국의 국적을 가진 남자를 상대로 A국의 법원에 이혼청구를 제기한 경우 여자와 남자간의 사법관계를 섭외적 사법관계라고 한다.

평화벨트지역에서 이루어지는 투자계약, 거래계약 또는 신분적·재산적 계약 등의 사법관계를 법리상으로 보면 모두 남한에만 관련이 있는 것이 아니고 그렇다고 전부가 북한에

의를 계약이라고 한다. 여기서 국제법주체간의 합의는 공법적 법률관계이고, 국내법주체간의 합의는 사법적 법률관계인 것이다. 따라서 공법적 법률관계란 국제법상의 법인격자인 국가·국제조직·교전단체간의 법률행위를 말하며, 사법적 법률관계는 국내법상의 법인격자인 사경제주체로서의 국가·공공단체를 포함한 공법인·회사 그리고 자연인간의 법률행위를 말한다. 그러나 국가는 경우에 따라 국제법상의 법인격자로서 사경제주체와도 조약을 체결할 수도 있는데 이 경우 그 조약은 준조약이라고 하며, 이 준조약은 국내법상 계약과 같이 취급된다.

31) 김명기, 『국제사법원론』 (서울: 법지사, 2002), pp. 3-4.

만 관련이 있는 것이 아니라 이는 남북 또는 제3국과 관련이 있는 것이다. 따라서 이를 일국의 통일된 내국적 사법관계로 간주하기에는 법리상 어려움이 있다. 그러나 또 그렇다고 이를 국가간의 외국적 사법관계로 볼 수도 없는 것이다.³²⁾

결국 평화벨트지역에서의 거래는 주로 계약으로 그에 규율되는 법률관계는 사법관계인 것이며, 그 사법관계를 구성하는 요소는 남과 북의 단독으로 이루어지는 것이 아니라 남한 또는 북한과 관련이 있거나 제3국과 관련이 있는 법률관계이므로 이는 사법관계를 구성하고 있는 요소가 타국에 관련이 있는 사법관계, 즉涉外적 사법관계의 성격을 띠고 있다고 보아야 한다.³³⁾

2) 국제사법과 대외민사관계법 적용의 한계

(1) 적용원칙

국제사법이라 하면涉外적 사법관계에 적용될 내국사법 또는 외국사법을 지정하고 그 적용범위를 결정하는 법을 말한다.

이 같은 적용원칙에 따라 남한과 북한도 각기 국내적으로涉外적 사법관계에 적용되는 법으로 국제사법과 대외민사관계법을 가지고 있다. 이를 보면 남한의 국제사법은 제1조에서 “이 법은 외국적 요소가 있는 법률관계에 관하여 국제재판관할권에 관한 원칙과 준거법을 정함을 목적으로 한다”고 규정하고 있으며, 북한의 대외민사관계법 제2조는 “이 법은 우리나라 법인, 공민과 다른 나라 법인, 공민사이의 재산가족관계에 적용할 준거법을

32) 남북한 각기 헌법이나 관련 법률상으로 보면 한반도 전체에 대하여 각기의 영유권과 주권을 주장하여 상대방의 법제를 부인하고 있기 때문에 평화벨트지역에서의 남북한간의 사법관계의 구성요소는 내국적 사법관계에 불과한 것이나, 제3국과의 사법관계의 구성요소에 대해서는 외국적 사법관계가 형성이 되는 것이다. 또한 제3국을 제외한 남북간 합의는 남북간의 사법관계의 구성요소가 남한 또는 북한에 관련이 있다 할지라도 남과 북은 상호 외국간의 관계가 아니기 때문에 이를 외국적 사법관계로 보기에 법리상으로 무리가 있다.

33) 이에 대해 제성호 교수는 남북을 모두 국가로 승인한 국가의 입장에서는 이를涉外적 사법관계로 간주하며, 남북을 모두 국가로 승인하지 않거나 어느 일방만을 승인한 국가의 입장에서는 내국적 사법관계로 비쳐질 수 있다고 하여, 남북한에 민사법관계의 구성요소의 일부가 각각 존재하는 법률관계에 있어서 ‘상대성’을 갖는다고 하고 있다(제성호, “북한의 『대외민사관계법』과 남북한간 민사법률문제 처리방향,” 『통일정책연구』, 제10권 2호 (2001), p. 247).

정하며 민사분쟁에 대한 해결절차를 규제한다”라고 규정하고 있다.

(2) 적용한계

남북한 사법관계의 안정성 확보를 위해 남한의 국제사법 또는 북한의 대외민사관계법을 민족내부거래에 준용하기 위해서는 먼저 국내적으로 남북관계에 관한 새로운 헌법해석이 필요하고 관련법령 등의 정비 내지 새로운 입법이 요구되는 것은 물론 이에 대한 북한과의 별도의 합의가 요구된다.

그러나 이와는 별개로 그 동안 남한은 남북교류협력을 촉진하기 위한 남한지역과 북한 지역에 적용되는 특별법으로 남북교류협력에관한법률을 제정하면서, 남북교류협력을 목적으로 하는 행위에 관해서는 다른 법률에 우선하여 이를 적용한다고 하여 외국과의 관계에서 적용되는 국제사법의 적용을 원천적으로 배제하고 있다. 그러나 이 법은 내용면에서 남북간의 왕래와 접촉 그리고 교역, 협력사업 등에 관련한 허가과 절차를 규율하는 절차법에 머물고 있기 때문에 실제로 분쟁이 발생할 경우 이를 해결하기 위한 권리·의무에 관한 사항을 규율하는 실체법으로서의 성격은 전혀 가지고 있지 않다.³⁴⁾

또한 북한 민법 제10조도 “조선민주주의인민공화국 민법은 국제조약이나 협정으로 달리 정하지 않는 이상 공화국령역 안에서 이루어진 모든 민사법률관계에 적용한다”고 규정하여 북한영역에 관계되어 있는 민사법률관계에 대해서는 북한의 민사법이 절대적으로 적용되게 되어 있다.³⁵⁾ 따라서 평화벨트지역에서 민사법률관계의 구성요소 일부가 북한에 관계되어 있는 당사자는 북한 민사법에 따라서 해결해야 한다는 문제가 발생하게 된다.

더 나아가 2003년 8월 20일 발효한 남북간의 4대 경협합의서에서는 남북한의 거래가 ‘나라와 나라 사이가 아닌 민족내부의 거래임’을 확인하고 있어 남북한 사법관계의 법적 안정성 확보를 위한 국제사법 또는 대외민사관계법의 적용을 원천적으로 막고 있다. 따라서 남북한 특수관계에서 이루어지는 사법관계에 대한 전반적인 것을 국제사법 또는 대외민사관계법으로 규율한다거나 또는 법률분쟁을 해결하는데 있어서 그 한계가 있다.

34) 다만, 일부 내용에 대해서는 대외무역법, 외국환관리법 등의 법규정을 준용하고 있을 뿐이다.

35) 제성호, 위의 글, p. 247.

3) 「남북사이의상사분쟁해결절차에관한합의서」 적용의 한계

(1) 준거법 지정의 원칙

현재 남과 북은 상호 국가로 승인하는 기본관계조약을 체결하지 않은 상태에서 남북한 상사관계를 경제교류협력이라고 개념 짓고 그 성격을 나라와 나라 사이가 아닌 민족내부의 거래임을 확인하면서 여기서 발생하는 상사분쟁의 해결을 위해 ‘남북사이의상사분쟁해결절차에관한합의서’를 채택하여 발효하고 있다.³⁶⁾ 이 합의서에서는 남북경제교류·협력과정에서 생기는 상사분쟁의 해결은 당사자간의 협의의 방법으로 해결할 것을 원칙으로 하면서, 협의의 방법으로 해결되지 않는 분쟁은 중재로 해결한다고 하고 있다. 따라서 남과 북은 이의 해결을 위한 남북상사중재위원회를 구성하고 그 기능 중 중재기능으로 ①남과 북의 당사자 사이에 경제교류·협력과정에서 생기는 상사분쟁의 중재, 조정기능, ②일방의 당사자와 상대방의 당국 사이에 경제교류·협력과정에서 생기는 상사분쟁의 중재, 조정기능, ③상대방의 투자자와 일방 사이에 발생하는 투자분쟁의 중재, 조정기능 등을 담당하도록 합의하고 있다.

이 같은 원칙과 방법을 통하여 남북은 중재해결을 위한 중재판정의 준거법으로서 첫째, 당사자가 합의한 법령, 둘째, 당사자가 합의한 법령이 없는 경우 남 또는 북의 관련법령, 국제법의 일반원칙, 국제무역거래관습법을 지정하고 있다.

(2) 준거법 지정의 문제점

여기서 문제는 중재판정의 준거법으로 정한 ‘당사자가 합의한 법령’이란 남북거래당사자가 거래를 위해 체결한 계약서를 지칭하는 것이 아니라, 당사자간에 분쟁이 발생한 경우 이를 남한법에 따르느냐 또는 북한법에 따르느냐를 합의한 것을 의미하는 것으로 해석

36) 이 합의서는 효력발생에 대해 모두 남북한 각기 발효에 필요한 내부절차를 거쳐 그 문본을 교환한 날로부터 효력을 발생하는 것으로 합의하고 있으며, 이에 따라 남한은 2003년 6월 30일 국회의 본회의 가결과 2003년 8월 20일 발효통지문을 남북이 상호 교환함으로써 현재는 국내법과 동일한 효력을 발생하고 있다.

되기 때문에 분쟁해결의 법적 안정성을 확보할 수 없다는 점이다. 또한 이러한 합의법령이 없는 경우 남과 북의 관련법령이란 남한의 국제사법을 말하는 것인지 북한의 대외민사관계법을 말하는 것인지 분명하지가 않다는 점이다.

따라서 평화벨트지역에서의 거래가 그것이 일반적인 매매계약이든 토지임대차계약이든 분쟁이 발생한 경우 이 지역에 적용될 남북간 합의한 새로운 법의 제정이 요구되는 것이다.

VI. 남북접경지역의 평화적 이용을 위한 남북간 법적 협력방안

1. 한국정전협정의 남북평화조약으로의 전환

1) 남북간 평화조약 체결의 필요성

남북접경지역의 평화적 이용의 주체는 남한과 북한이어야 함은 당연한 사실이다. 그러나 현재의 한반도는 남북한 각기의 헌법뿐만 아니라 한국정전협정에 의해서 복잡하게 얽혀져 있기 때문에 접경지역의 평화적 이용은 그리 간단한 일만은 아니다.

이 점은 남북접경지역의 평화적 이용계획이 비무장지대를 포함한 남북한의 일정지역을 하나의 벨트로 조성하는 것이므로 남한만의 일방적인 추진으로는 그 목적을 달성할 수 없고, 설사 남북이 합의한다 하더라도 현재 비무장지대의 관할은 정전협정에 의해 군사정전위원회가 담당하고 있기 때문에 군사정전위원회의 승인 없이는 그 계획이 실효를 거두기가 어렵다는 점에서도 잘 나타나고 있다.

따라서 남북접경지역의 평화적 이용이 실효를 거두기 위해서는 먼저 정전협정에 의한 정전체제를 평화체제로 전환한 후 현재 군사정전위원회가 행사하고 있는 비무장지대에

대한 법적 관할권의 남북당사자화를 위한 방안이 모색되어야 한다. 그러기 위해서 요구되는 것이 정전체제를 평화체제로 전환시키는 평화조약의 체결인 것이며, 관할권의 남북당사자화를 위해서는 평화조약의 체결 당사자가 남북이어야 한다는 법논리의 확립이 필요하다.

2) 남북간 평화조약 체결의 근거

현재의 한반도는 한국정전협정에 의해 적대행위가 일시적으로 정지되어 있는 상태이다.³⁷⁾ 한국정전협정은 적대행위를 일시적으로 정지시키는 군사문제의 해결을 위한 다자간의 합의로서 중국·북한의 군사령관을 일방으로 하고 유엔군사령관을 타방으로 하여 체결되었다. 따라서 그 당사자는 중국·북한·유엔이며 대한민국은 휴전협정에 의해 간접적으로 영향을 받을 뿐 군사문제의 직접적인 당사자는 아닌 것이다.³⁸⁾

일반적으로 평화조약의 체결은 휴전조약이 체결된 것을 전제로 하여 체결되는 것이며, 따라서 당사자도 휴전조약의 당사자가 곧 평화조약의 당사자인 것이다.

그러나 이와는 반대로 휴전조약의 당사자라고 해서 반드시 평화조약의 당사자가 되어야 하는 것은 아니며, 실제로 현대에 와서는 휴전조약의 당사자와 평화조약의 당사자가 일치하지 않는 것이 관행이다. 특히 연합군을 편성하여 작전하는 경우는 휴전조약의 당사자와 평화조약의 당사자는 각기 개별적으로 정해지며, 양자의 당사자가 일치하지 않는 것이 일반적이다.³⁹⁾

37) 이에 대해 일부 학자들은 사실상 전쟁이 종료되었다고 주장하기도 한다(유병화, “한국통일에 관련된 몇 가지 국제법적 문제,” 『국제법학회논총』, 제33권 2호 (1988), pp. 5-6; 이장희, “한국정전협정의 평화협정체제로의 전환방안,” 『국제법학회논총』, 제39권 1호 (1994), p. 64).

38) 한국정전협정의 당사자에 대한 학설은 ①실질적 당사자설(북한의 김영철, 서원철교수), ②직접당사자설(유병화, 제성호 교수), ③간접당사자설(김명기, 이병조, 이중범 교수), ④관련당사자설(배재식, 지정일, 이장희, 민경길, 백진현 교수) 등이 있고, 현재 다수설은 관련당사자설이다.

39) 1951년 대일평화조약, 1973년 월남평화조약, 1979년 이집트이스라엘평화조약, 1988년 아프리카니스탄평화협정, 1995년 보스니아평화포괄협정 등 근대에 들어와서는 휴전조약의 당사자와 평화조약의 당사자가 일치하지 않는 경향을 나타내고 있다.

(1) 유엔헌장상 남북평화조약체결의 근거

가. 유엔에 의한 북한의 평화애호국 승인

유엔헌장 제4조 1항은 유엔에 가입하기 위한 자격을 평화애호국이라고 규정하고 있으며, 2항은 그러한 국가의 회원국 승인은 총회의 결정으로 이루어진다고 하고 있다.

따라서 북한이 유엔에 가입하기 전까지 북한은 유엔과의 관계에서 국가도 아니고, 평화애호국도 아니었지만,⁴⁰⁾ 북한이 유엔에 가입함으로써 북한은 유엔으로부터 평화애호국으로서의 국가승인을 받은 것이 된다.⁴¹⁾

이처럼 북한의 유엔가입은 유엔이 북한을 국가로 승인한 것이며, 그 결과 한국정전협정상의 북한과 유엔과의 적대관계는 종료되었다고 보아야 하며, 상호 평화관계가 회복된 것으로 해석해야 한다.⁴²⁾ 왜냐하면 유엔헌장은 평등권과 자결권원칙의 존중에 기초하여 국가간의 우호관계를 발전시키고 세계평화를 강화하기 위한 적절한 조치를 취하는 것을 목적으로 하고 있으며, 이에 따라 모든 회원국은 헌장에 규정된 의무를 수락하는 평화애호국이어야 한다고 규정하고 있기 때문이다.

나. 유엔에 의한 중공의 승인

1971년 10월 25일 유엔총회의 결의 제2758(X X VI)호를 통하여 ‘중공정부가 중국정부

40) 유엔은 1948년 12월 12일 총회의 결의에서는 한반도에서 대한민국만이 유일한 합법정부라고 했고, 1950년 6월 25일 안전보장이사회의 결의에서는 남한을 ‘대한민국정부’ 라고 했고 북한을 ‘북한당국’ 이라고 하여 남한은 국가이나 북한은 국가가 아니라 ‘교전단체’ 인 것으로 보았으며, 6월 27일의 결의와 7월 7일의 결의에서도 북한을 ‘평화의 파괴자’ 라고 보았을 뿐만 아니라 심지어 1951년 2월 1일 총회의 결의에서는 북한을 ‘침략자’ 로까지 보았다.

41) N. Mugerwa, “Subject of International Law,” in *Manual of Public International Law*, Max Sørensen ed. (London: Macmillan, 1968), p. 284; A. V. Thomas and A. J. Thomas, *Non-Intervention* (Dollas: S. M. Univ., Press, 1956), p. 261; R. Higgins, *United Nations Peacekeeping, 1946~1947, Documents and Commentary II, Asia* (London: Oxford Univ. Press, 1970). pp. 131-132.

42) 그러나 민경길 교수는 한국전쟁의 교전당사자는 16개 참전국, 대한민국, 북한, 중국, 구소련 등 모두 20개 국가가 교전당사자이며 한국전쟁을 종료시키기 위해서는 한국전쟁의 모든 교전당사국들 간에 집단적 또는 개별적으로 평화관계가 구축되어야 한다고 주장한다(민경길, “국제법상 한반도 정전체제의 종결에 관한 연구,” 『국제법학회논총』, 제42권 1호 (1997), pp. 111-112).

를 대표하는 정부⁴³⁾라고 승인한 것은 한국정전협정을 체결할 당시의 사실상 정부인 중공을 법률상 정부로 인정한 것이다. 따라서 중국대륙을 대표하는 정통정부는 더 이상 자유중국정부가 아닌 중공정부가 되는 것이다.

1971년 유엔총회의 결의는 중국을 1개의 국가로 보는 점에서는 과거와는 다르지 않으나, 중앙적 법률상의 정부를 자유중국정부가 아닌 중공정부로 승인함으로써 결국 중공이라는 지방적 사실상 정부를 국제법상 평화애호국으로 인정한 것이며, 이 평화애호국이라는 의미는 동시에 한국정전협정상 별도의 조치 없이 유엔과 중공과의 법적 상태를 전쟁상태에서 평화상태로 전환한다고 하는 또 하나의 효력이 발생한 것으로 해석하여야 한다.

따라서 어떤 국제법상의 실체가 유엔으로부터 정통정부의 승인을 받게 되면 이는 평화애호국이라는 것이며, 이것으로 한국정전협정상 적대당사자인 중공은 유엔과 특단의 조치 없이 평화관계를 회복한 것이라고 보아야 한다.⁴⁴⁾

요컨대, 북한의 유엔가입과 유엔에 의한 중공승인으로 한국정전협정의 당사자는 간접 당사자인 대한민국과 북한과의 관계만이 남을 뿐이며,⁴⁵⁾ 결국 평화조약체결에 대한 남북한의 당사자일원화는 여기에서 찾아볼 수 있다.

(2) 남북기본합의서상 남북평화조약체결의 근거

유엔에 의한 중공승인과 북한의 유엔가입으로 한국정전협정은 폐기된 것이 아니라 정전협정상의 복잡한 군사문제의 당사자가 변화된 것이라고 볼 수 있으며, 다만 그 당사자를 새로이 정하는 문제만 남는다고 보아야 한다. 이 점에서 남북기본합의서 제5조는 “남

43) 1949년 10월 1일 중공은 중국대륙의 실질적인 지배권을 장악하고 북경에 중화인민공화국을 수립한 후, 자신이 중국대륙을 대표하는 중앙적 법률상의 정부라고 선포한 바 있다.

44) 국제적 전쟁의 종결방식으로는 집단적 평화조약의 방식보다는 서로 적대행위를 하였던 국가들 상호간에 개별적인 평화조약을 통하여 또는 평화관계의 수립과 관련된 내용을 포함한 외교관계 수립조약을 통해서 전쟁상태를 종결시켜 온 것이 보다 일반적인 관행이었다. 이에 관한 자세한 내용은 W. Grewe, “Peace Treaties,” ; S. Verosta, “Peace Treaties after World War I,” ; E. Puttkamer, “Peace Treaties of 1947,” ; W. Morvay, “Peace Treaties with Japan,” *Encyclopedia of Public International Law, Instalment 4* (1982), pp. 102-129 참조.

45) 대한민국과 중국과의 관계는 1992년 8월 25일 ‘한중수교공동성명’을 통해 상호 상대방을 국가로 승인하는 평시우호관계를 수립함으로써 정전협정의 당사자문제는 정리되었다고 할 수 있다.

과 북은 현재의 정전상태를 남북사이의 공고한 평화상태로 전환하기 위하여 공동으로 노력하며 이러한 평화상태가 이룩될 때까지 현 군사정전협정을 준수한다”라고 명시하고 있는 것이고, 그 해석을 “남과 북은 유엔과의 평화관계의 회복을 계기로 당사자문제가 혼재되어 있는 현재의 정전상태를 남북사이의 공고한 평화상태로 전환하기 위하여 공동으로 노력하며 남북간 평화조약이 체결될 때까지 현 군사정전협정을 준수한다”라고 해석해야 한다.⁴⁶⁾ 왜냐하면 만일 지금까지 북한이 주장하여 온 정전협정의 당사자는 남한이 아니며 미국이라고 한다면 이 같은 규정을 명시할 필요가 없고, 또 남한 역시도 남한이 정전협정의 직접적인 당사자라는 주장이 옳다면 구태여 이를 규정으로 할 필요가 없기 때문이다.

요컨대, 남과 북은 남북기본합의서를 통하여 남한과 북한이 휴전협정의 직접적인 당사자임을 확인한 것이며, 또 평화조약이 체결될 때까지 휴전협정이 존속한다는 것을 남북이 공히 확인하고 있는 것으로 보아야 한다.⁴⁷⁾

2. 평화벨트의 국제법상 자유시로의 전환

남북접경지역의 평화적 이용을 위한 궁극적인 목표는 비무장지대를 포함한 일정지역을 평화벨트로 조성하는 것이다. 그러나 남북한 각기의 헌법에 의하면 한반도에 대한 영역권은 남한의 입장에서는 남한에 속해 있고, 북한의 입장에서는 북한에 속해 있는 것이 되며, 다만 현실적으로 북한지역 또는 남한지역에 대한 *imperium*이 제한되어 있을 뿐인 것이다.

46) 그러나 제성호 교수는 현 정전체제를 평화체제로 전환하기 위해서는 반드시 평화조약을 체결해야 하는 것이 아니라 전쟁상태의 종결선언이나 수교에 관한 합의를 통해서도 얼마든지 가능하다고 하면서, 남북정상회담을 개최하여 ‘한반도평화선언’을 채택, 상호 평화의지를 확약하는 방안이 가장 현실성이 있는 것이라고 하고 있다(제성호, “한국정전협정의 법적 재검토,” 『국제법학회 논총』, 제45권 1호 (2000), pp. 200-212).

또한 이장희 교수는 남북정상이 남북기본합의서를 화해협력단계의 법적 기초로 보고 이 문서를 평화협정으로 대체한다는 「남북평화공동선언」이란 정치적 결단을 내리는 방안이 비교적 현실성과 타당성이 있다고 하고 있다(이장희, “한국정전협정의 평화협정체제로의 전환방안,” p. 69).

47) 남북기본합의서를 통하여 남한과 북한은 현재 정전상태에 있다는 것을 ‘남북기본합의서’ 제5조에서 확인했을 뿐 이후 ‘남북공동선언’에서조차도 ‘전쟁종료’는 물론 ‘평화상태’라는 언급은 전혀 없다.

따라서 비무장지대를 포함한 남북접경지역의 평화적 이용을 위한 구상이나 계획에 있어서 고려해야 할 사항으로 평화벨트에 대한 *dominium*과 *imperium*을 남북이 공동으로 행사하는 것으로 평화벨트의 법적 지위를 국제법상 자유시로 전환하는 방안을 제시해 본다.

1) 국제법상 자유시의 개념과 법적 지위

(1) 자유시의 개념

자유시(free city)란 국가와 국가간의 경계에 위치하거나 한 국가의 영토에 의해 둘러싸여져 있으면서도 독자적으로는 타국과의 관계를 유지하며 통치행위를 하는 국가의 개념과 유사한 정치적·영토적 구성체로서,⁴⁸⁾ 이 지역에 대한 이해당사국과 국제사회의 이해관계를 완화시킬 목적으로 법률상 제한적 범위 내에서 행위능력이 인정되는 국제법상 법인격을 가진 자치도시를 말한다.⁴⁹⁾

특히 자유시는 그 지역은 물론 관련국들의 상호 정치적·경제적·영토적 이해관계를 해결하기 위한 목적으로 그들 국기를 구속하는 조약에 따라 성립되는 것이기 때문에 독립적으로 타국과의 관계를 유지하면서 통치행위를 하는 국제법상의 법적 주체이며, 법적으로 관계당사국이나 국제조직이 자유시의 존재를 보장하고 자유시 내의 활동에 관한 통제의 책임을 맡는다.⁵⁰⁾

자유시는 이해당사국간의 관련 영토에 대한 영유권의 배타적 주장을 절충한 결과로 설정되는 것이 일반적이므로, 자유시의 설립에 참여한 모든 국가의 이 지역에 대한 영토권을 배제하는 특성을 갖는다. 또한 자유시는 제한된 범위 내에서 능력이 인정되는 것이므로, 완전한 국제법의 주체성을 갖지는 못하나, 그 설립에 관련된 국가들에 의해 그 존재

48) E. Jacosmãnczyk, *Encyclopedia of the United Nations and International Agreement* (London: Taylor and Francis, 1990), p. 308.

49) E. Klein, "Free Cities," *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 10 (1987), p. 189.

50) G. Glahn, *Law Among Nations* (New York: Macmillan, 1987), p. 73.

를 보장받는 특성을 가지고 있다.⁵¹⁾

(2) 자유시의 법적 지위

자유시는 이해당사국간의 조약이나 이해당사국·유엔간의 특별조약에 의해 설립되는 것이므로 국제법상 제한된 범위 내에서 능력이 인정되는 특별법적 지위를 가지며, 주변국간의 법률행위가 인정되는 국제지역 또는 평화구역으로의 지위를 갖게 된다.⁵²⁾ 또한 조약 자체 내에 또는 이해당사국의 국내법으로 자유시 자체의 관리·운영에 관한 법률을 제정하여 독립된 자치구역으로서 존재하는 것이다. 그렇기 때문에 자유시 설립 이후 그 자체를 중립화하거나 그 지역을 비무장화하여 군사적 이용을 제한하는 것을 제외하고는 대부분 경제적·정치적 목적의 이용에 국한된다.⁵³⁾

2) 평화벨트의 자유시로의 전환 필요성과 법적 지위

(1) 전환 필요성

접경지역의 일정지역을 평화벨트로 조성하여 이를 국제법상 자유시로 전환하여 하나의 국제지역으로 하는 것은 정전체제에 의해서 설치된 비무장지대의 이용체제를 평화와 화합의 시대에 걸맞게 전환할 필요에 의한 것이라 볼 수 있다.⁵⁴⁾ 또한 이는 국토공간의 경제적 이용은 물론 자연환경보전이라는 커다란 목표를 달성하는 데에도 그 의미가 있다. 따라서 제1단계 ‘평화벨트준비기’, 제2단계 ‘평화벨트형성기’를 거쳐 제3단계의 ‘평화벨트완성기’에서 서부연안지역 경제특구설치, 금강산·설악산연계 남북관광특구 조성, 원산·강릉

51) Klein, *op. cit.*, p. 189.

52) Bruha, *op. cit.*, pp. 71-72.

53) T. Schweisfurth, “Danzig Legislative Decree,” *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 2 (1981), pp. 72-73.

54) 이에 대한 보다 자세한 내용은 지봉도, “남북이산가족재결합의 실천적 방안,” 『인도법논총』, 제 14호 (1994), pp. 143-152; 지봉도, “한반도평화체제의 구축방안과 그 보장방안의 국제법적 접근,” 『북한학보』, 제25집 (2000), pp. 20-30.

간 동해안 관광벨트조성, 국제기구 유치 등의 사업을 성공적으로 추진하기 위해서는 국제적 보장도시로서의 면모를 갖추는 것이 필요하다.

그 이외에도 남북간의 전쟁상태를 종료시키고 남북간의 평화회복을 위한 평화조약의 체결 이후 이 평화조약을 이행·보장하는 의미를 내포하고 있으며, 비무장지대에 주둔하고 있는 군사정전위원회의 철수를 통하여 비무장지대의 법적 관할권을 남북으로 전환한다는 의미도 내포하고 있다.

(2) 평화벨트의 법적 지위

가. 국내법상의 지위

평화벨트의 자유시전환은 남과 북이 국가와 국가간의 관계가 아닌 통일이 달성될 때까지 잠정적인 특수 관계에서 1개의 국가를 기본 틀로 하여 남과 북이라는 2체제가 주변국 또는 유엔의 보장 하에서 내부적으로 특별법을 제정하여 평화벨트 자체의 법률행위를 인정하는 특별자치구역을 설정하는 것이다. 이는 남북한의 헌법상 영역권에도 부합하는 것으로 남북간의 특수 관계에서 성립되는 자치구역으로서의 지위로 인정하는 것이다.

따라서 이는 남과 북은 물론 유엔과의 이해관계를 절충하여 나타난 결과에 대해 법률로서 그 법적 지위를 부여하여 주변국 또는 유엔이 이를 보장하는 독립된 법률행위를 할 수 있는 특별자치구역으로 볼 수 있다. 또한 경제적 측면에서는 남한과 북한이 합의를 통하여 민족내부의 특수 관계에서 성립되는 자치구역으로서의 지위를 부여하는 것이다.

나. 국제법상의 지위

현재 남한과 북한은 아직 상대방을 국가로 인정하고 있지 않기 때문에 그 국제법상의 지위는 국가와 국가간의 관계가 아니며, 유엔가입 이후 유엔과의 관계에서만 2개의 국가로 볼 수 있다. 이러한 남북 상호간의 관계에서 볼 때 평화벨트의 법적 지위는 남한이라는 국가와 북한이라는 교전단체간의 조약을 통하여 주변국 또는 유엔이 이를 잠정적으로 승

인하는 국제법상의 특별주체이며, 유엔과의 관계에서 볼 때에만 남과 북이라는 2개의 국가가 조약을 통해 평화벨트를 자유시로 하여 유엔의 보장 하에 성립된 제한적 국제법주체로 보아야 한다.

3. 평화벨트에 적용될 「남북국제사법」의 제정

1) 준국제사법이론 유추적용의 어려움

평화벨트지역에서의 민사법률관계가 소송으로 발전하게 되면 그 준거법을 무엇으로 할 것인가라는 문제가 발생하게 되는데, 이 경우 이론상으로는 우리의 국제사법 또는 북한의 대외민사관계법을 민족내부거래관계에 준용하는 것을 생각해 볼 수 있다. 이 때 문제가 되는 것은 어떠한 근거에서 국가와 국가간에 적용되는 국제사법 또는 대외민사관계법을 국가와 국가가 아닌 민족내부거래에 적용할 수 있는가 하는 것이다. 왜냐하면 현재의 남북관계의 법적 성격은 국가간의 관계가 아니기 때문이다.

그 해결방안으로 제시될 수 있는 것이 준국제사법이론이다. 준국제사법은 예컨대, 연방국가에서처럼 지방에 따라 내용이 서로 다른 법을 가지고 있는 나라에서는 국제사법에 근거하여 어느 지방의 법을 준거법으로 할 것인가를 정하는 이론이다. 원칙적으로 준국제사법이론은 별도의 법을 제정하지 않고 국제사법의 경우와 동일한 원칙에 의해서 문제를 해결하는 것이다.⁵⁵⁾

그러나 평화벨트에 준국제사법이론을 유추하여 우리의 국제사법을 직접 적용한다든가 국내법을 곧 바로 적용하는 것은 북한의 대외민사관계법과의 충돌은 물론 북한의 실체를 인정하는 남북한 특수 관계에 비추어 적절치 못하다. 따라서 평화벨트지역에만 적용될 수 있는 새로운 국제사법의 제정 필요성이 대두되는 것이다.

55) 과거 서독은 이를 ‘역간법적용법’이라 하여 특별히 명문의 법으로 제정하지 않고 국제사법의 원리를 준용하여 동독지역에도 그들의 법을 직접 적용하였다.

2) 「남북국제사법」의 제정

상술한 바와 같이 준국제사법이론에 따라 평화벨트 지역에 남한의 국제사법을 직접 적용하거나 북한의 대외민사관계법을 그대로 적용하는 것은 상대방의 법체계를 인정하지 않고 일방의 법만을 적용하는 경우가 되므로, 평화벨트의 평화적 이용이라는 목적과 서로 상치되는 것이라 할 수 있을 뿐만 아니라 대등한 관계에서의 경제교류협력이 이루어 질 수 없다는 것이 된다. 따라서 평화벨트지역에서 발생하는 법률분쟁에 대해서 남북은 준국제사법 이론을 들어 각기의 국제사법 또는 대외민사관계법을 적용법으로 할 것이 아니라 현재의 각자의 내국사법을 그대로 두고 남북이 합의로 사안에 따라 이 지역에 적용될 남한의 법 또는 북한의 법을 지정하는 법으로, 가칭 ‘남북국제사법’의 제정을 고려해 볼 수 있다.

새롭게 제정되는 이 남북국제사법은 평화벨트지역에서 민사법률관계의 분쟁을 해결하기 위해 현재의 남북의 내국사법을 그대로 인정하는 가운데 이를 준거법으로 지정하는 법이라 할 수 있다.

이 같은 새로운 남북국제사법의 제정은 법률관계에 있어서의 교류협력은 물론 북한 민법 제10조의 “조선민주주의인민공화국 민법은 국제조약이나 협정으로 달리 정하지 않는 이상 공화국령역 안에서 이루어진 모든 민사법률관계에 적용한다”고 규정한 절대적 규정을 완화할 뿐만 아니라 남북 거래당사자간에 발생하는 민사관계의 법률분쟁을 원활히 해결할 수 있는 남북간 법적 협력방안이기도 하다.

V. 결 론

남북접경지역의 평화적 이용이라는 참여정부의 ‘신국토구상’은 현재의 남북간 군사분계선을 기준으로 남한지역의 약 20~25km에 해당하는 일정지역을 ①군사분계선을 기점으로 남북 2km 이내의 비무장지대, ②남방 15km 이내로 정해진 민통선 이내 지역, ③남방

25km 이내에 지정된 군사시설보호구역의 단계별 범위로 설정하고, 이를 제1단계 ‘평화벨트준비기’·제2단계 ‘평화벨트 형성기’·제3단계 ‘평화벨트 완성기’로 하여 정전체제에 의해서 설치된 비무장지대의 이용체제를 평화와 화합의 시대에 걸맞는 국토공간의 공동이용과 자연환경보전이라는 평화적 이용체제로 전환하려는 국가사업이다.

그러나 정전협정상 비무장지대의 출입, 군사분계선의 통과, 비무장지대의 상대방지역에의 출입 등 비무장지대에 대한 통치권은 군사정전위원회가 행사하고 있어 남북접경지역의 평화적 이용을 위한 사업은 군사정전위원회 또는 관할 사령관의 특정한 허가를 받아야 한다. 또한 비무장지대 내의 모든 사업의 주체에 대한 관할은 물론 사업의 성격에 대해서도 군사정전위원회의 사전 특정허가를 필요로 하며 사후 관리책임까지도 총사령관이 맡도록 되어 있어 남한의 일방적인 결정 내지 북한과의 합의에 의하더라도 그 실현이 상당히 어렵다는 문제점을 안고 있다.

그 밖에도 비무장지대를 포함한 평화벨트지역에서 발생하는 법적 분쟁의 경우 남한의 법을 적용하느냐 또는 북한의 법을 적용해야 하느냐의 문제가 발생하며, 이의 해결을 위해 남한의 국제사법 또는 북한의 대외민사관계법을 민족내부거래에 준용한다고 하더라도 그에 앞서 국내적으로는 남북관계에 관한 새로운 헌법해석이 필요하고 관련법령 등의 정비 내지 새로운 입법이 요구되며 이에 대한 북한과의 별도 합의가 따라야 한다.

물론 이미 채택 발효된 ‘남북사이의상사분쟁해결절차에관한합의서’를 통하여 분쟁을 해결할 수도 있지만, 중재판정의 준거법으로 정한 법령이 남한의 법인지 또는 북한의 법인지, 아니면 남한의 국제사법인지 북한의 대외민사관계법인지가 분명하지 않다는 것이 해석상의 문제점이다.

따라서 남북접경지역의 평화적 이용을 위해서는 비무장지대의 법적 관할권 문제와 평화벨트지역의 법적 지위 및 적용법에 대한 명확한 방안이 제시되어야 한다.

먼저 비무장지대의 법적 관할권 문제해결을 위해서는 남북한이 평화조약을 체결하는 방안을 모색하여 비무장지대의 관할권을 남북당사자화하고, 평화조약을 체결하는 당사자 또한 남북이어야 한다는 두 가지의 법적 논리를 일치시킬 필요가 있다.

유엔헌장 제4조에 따른 북한의 유엔가입은 유엔이 북한을 국가로 승인한 것이며, 그 결과 한국정전협정상의 북한과 유엔과의 적대관계는 종료되고 상호 평화관계가 회복된 것

으로 해석해야 한다. 또한 1971년 유엔총회의 결의에 의한 중공정부의 승인은 결국 중공이라는 지방적 사실상 정부를 국제법상 평화애호국으로 인정한 것으로, 이 평화애호국이라는 의미는 동시에 한국정전협정상 별도의 조치 없이 유엔과 중공과의 법적 상태를 전쟁 상태에서 평화상태로 전환하는 효력이 발생한 것으로 해석하여야 한다.

따라서 북한의 유엔가입과 유엔에 의한 중공승인으로 한국정전협정의 당사자는 대한민국과 북한만이 남아 있으며, 남북한간 평화조약체결의 근거는 여기에서 찾아볼 수 있다. 이 점에 대해 남북기본합의서 제5조는 “남과 북은 현재의 정전상태를 남북사이의 공고한 평화상태로 전환하기 위하여 공동으로 노력하며 이러한 평화상태가 이룩될 때까지 현 군사정전협정을 준수한다”라고 명시하고 있어, 한반도의 평화조약의 체결은 결국 남북간 체결되는 평화조약임을 확인하고 있다.

남북접경지역의 평화적 이용을 위한 또 하나의 필요방안인 평화벨트지역의 법적 지위와 적용법문제의 해결을 위해서는 국제법상 자유시로 전환과 남북국제사법의 제정을 모색해 볼 수 있다.

접경지역의 일정지역을 평화벨트로 조성하여 이를 국제법상 자유시로 전환하는 것은 남북간의 전쟁상태를 종료시키는 평화조약을 체결한 이후 이를 이행·보장하는 의미를 내포하고 있으며, 비무장지대에 주둔하고 있는 군사정전위원회의 철수를 통하여 비무장지대의 법적 관할권을 남북으로 전환한다는 의미도 내포하고 있다.

나아가 평화벨트지역에 남한의 국제사법을 직접 적용하거나 북한의 대외민사관계법을 그대로 적용하는 것은 상대방의 법체계를 인정하지 않고 일방의 법만을 적용하는 경우가 되므로 평화벨트의 공동 이용이라는 목적과 서로 상치되는 것일 뿐만 아니라 대등한 관계에서의 경제교류협력에도 걸림돌이 될 수 있다.

따라서 평화벨트지역에서 발생하는 법률분쟁에 대해서는 남과 북이 각자의 내국사법을 그대로 두고 남북이 합의로 사안에 따라 이 지역에 적용될 남한의 법 또는 북한의 법을 지정하는 법, 가칭 ‘남북국제사법’을 제정하는 방안을 제시해본다.

현실의 우리는 평화와 통일을 민족적 과제로 삼고 있으며, 여기서 평화는 현실인 것이며, 통일은 이상인 것이다. 남북접경지역의 평화적 이용이 통일의 이상을 향해 내딛는 현실적인 첫걸음이기 기대해 본다.