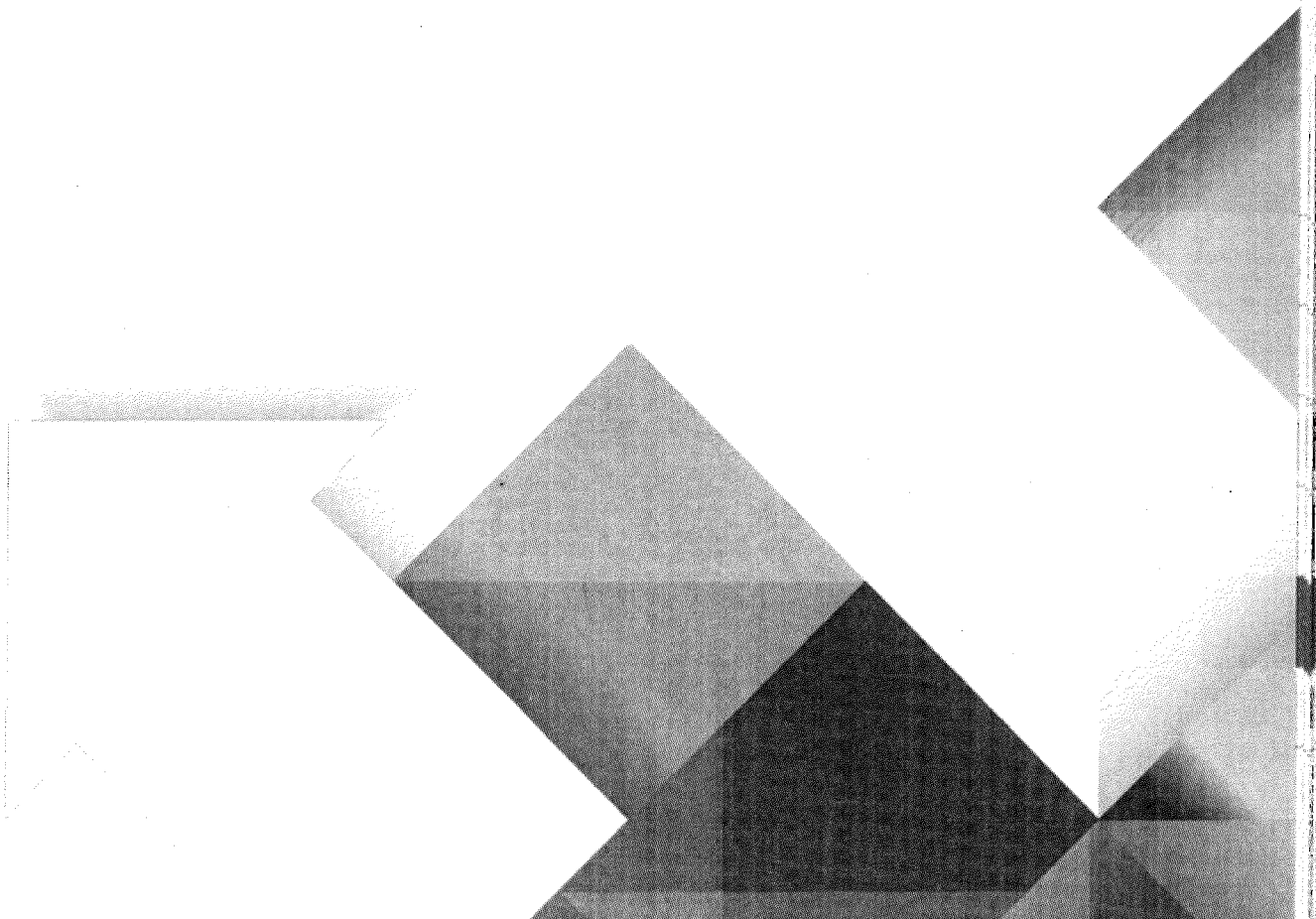


V. ‘그린 데탕트’ 추진을 위한 법·제도적 준비

KOREA INSTITUTE FOR NATIONAL UNIFICATION



1. DMZ 내 특별교류지구 설치 관련 법적 준비

가. 제안 배경

‘그린 데탕트’는 한반도를 비롯한 동북아에 ‘그린(환경문제에 대한 대응 또는 해결)’과 ‘데탕트(정치, 군사적 긴장 완화)’를 동시에 실현하는 것을 목표로 하는 프로젝트이다.

환경문제는 그 특성상 범지구적 문제일 수밖에 없으며, 개도국, 선진국, 분쟁지역을 막론하고 현안으로 다루어 대응할 수밖에 없는 문제이다. 한반도의 경우, 북한과 중국은 압록강, 두만강이라는 하천을 공유하고 있으며, 중국의 급격한 산업화로 인한 대기오염이 한국으로 확대되는 문제에 직면해 있다. 또한, 북한의 황폐화된 삼림의 문제는 남북한지역 모두에 위협이 될 수 있다. 북한지역의 깨끗한 물 공급을 포함한 환경문제를 개선하는 것은 향후 통일된 한반도의 구성원이 될 북한주민들의 건강과도 직결이 되는 문제일 것이다.

동북아의 정치·군사적 긴장 문제는 남북한 상호 간 긴장의 범위와 차원을 초월하는 문제이다. 크게는 기존 강대국인 미국과 새로운 파워로 미국의 서태평양 지배에 도전하는 중국 간의 긴장 관계, 동아시아에 있어서 중국과 일본의 전통적인 경쟁 관계, 한·중·일 간 역사적 갈등 관계, 중국과 러시아 간 전통적인 대륙 중주국을 둔 경쟁 관계, 북핵문제 등의 국제적인 정치·군사적 문제가 전통적인 남북 간의 정치·군사적 갈등관계와 맞물려 있다.

지금의 한반도는 ‘그린’으로 표방되는 환경문제와 남북의 이질적인 정치·경제체제 간 대립의 해소와 통합이라는 ‘데탕트’의 문제가 공존하고 있는 상황이며, ‘그린’과 ‘데탕트’의 문제를 동시에 접근하고 해결하는 것은 결코 쉽지 않은 과제이다.

그런데 ‘그린’과 ‘데탕트’는 그 각각이 독립적인 목표로서 반드시 이루어내야 할 과제일 뿐 아니라, ‘그린’이 ‘데탕트’를 촉발하는 단초가 될 수도 있으며, ‘데탕트’된 정치·경제적인 관계는 ‘그린’으로 표방되는 환경·문화적 교류를 더더욱 촉진할 수 있다. 이런 점에서 ‘그린’과 ‘데탕트’는 독립된 개념과 목표일 뿐 아니라, 서로가 서로의 실현을 위한 전제조건이자 수단이 되는 관계에 있다고 할 수 있다.

그렇다면, 이러한 ‘그린’과 ‘데탕트’의 문제를 어떤 방식으로 접근해야 하고 무엇부터 추진해야 할 것인지에 대한 고민이 필요하다.

먼저, 교류의 방식으로는 환경문제에 대한 남북 공동의 대처를 비롯한 경제·문화 교류협력 등 ‘작은 통일’의 방식이 우선되어야 할 것이다. 남북한 간의 이질적인 정치·경제체제를 통합하는 일은 작은 교류에서부터 시작하는 것이 보다 현실적일 것이기 때문이다. 환경·문화 등의 소프트한 주제는 남북이 보다 쉽게 대화하고 교류할 수 있는 주제이기도 할 것이다.

한편, 교류의 지점으로는 DMZ가 우선적으로 고려되어야 할 것이다. 역사상 유례를 찾기 힘든 격렬한 전쟁의 종료 후, 휴전은 막강한 중화기의 존재에도 불구하고 역설적으로 DMZ를 평화와 생태의 상징과도 같은 지대로 만들어 버렸다. 그런 점에서 DMZ는 남북한 환경·생태·문화협력의 시작 지점이 되어야 할 것이다.

또한 DMZ는 역사상 유례를 찾기 힘들 정도로 상호 이질적인 두 정치·경제체제를 냉혹하게 가르는 분단선의 역할을 하고 있다. 서로 간에 지척임에도 불구하고 DMZ 이남의 자유민주주의와 시장경제, 이북의 북한식 사회주의와 통제경제체제는 양립 불가능한 상호 모순의 체제로서 서로 인접해 있다. 푸르른 DMZ는 양 체제 간의 상호모순, 단절, 무(無) 교류의 결과이자 교류를 막는 분단선인 것이다.

남북의 통합은 이 단절의 DMZ를 돌파하는 작업이 선행되지 않고서는 불가능하다. 그런 점에서 ‘그린’의 한 축이 될 수 있는 ‘DMZ의 보전’과 ‘데탕트’를 위해 불가결한 ‘DMZ를 뚫는 교류’는 병행하여 추진하여야 할 것이다.

DMZ를 관통하는 남북 간의 인적·물적 교류, 정보 및 자본과 기술의 교류의 폭과 깊이가 압록강·두만강 변을 통한 북중 교류와 북러 교류를 능가할 때에 ‘작은 통일’의 누적은 ‘큰 통일’로 가는 임계점을 통과한 것이라 할 수 있을 것이다.

이런 점에서, 남북의 통합을 위한 ‘그린 데탕트’의 시작점은 DMZ여야 하고 DMZ를 관통하는 것이어야 한다. 이하에서는 이러한 DMZ에서의 교류협력사업의 법률적 의의와 문제점, 해결방안에 대해 각각 검토하겠다.

나. 관련 법률 문제

(1) 헌법과 기본합의서 관련 문제

(가) 헌법 관련 문제

DMZ의 일부 지역에 남북이 공동으로 사업을 하기 위해서는 후술하는 바와 같이 DMZ 내의 특별교류지구 설치사업을 위해 일정한 MDL 이남과 이북을 포괄하는 DMZ 지역(이하 DMZ 중 이 사업과 관련한 지역을 ‘DMZ 특구’)에만 배타적으로 적용되는 특별법을 제정해야 할 것이다. 그리고 이 지역의 일부는 남한의 관할권인 동시에 일부는 북한의 관할권이므로, 이러한 특별법은 남한 당국에 의한 입법의 형식을 취해야 하는 동시에 북한 당국에 의한 입법의 형식을 취해야 할 것이다.

I
II
III
IV
V
VI

개성공단인 경우 그 공업지구의 전체가 DMZ 이북에 소재하기 때문에 해당 지구에만 배타적으로 적용되는 「개성공업지구법」¹²²이 북한 당국에 의해 제정된 법률의 형식을 취하고, 남한 당국의 법률은 개성 공업지구에 관한 여러 지원책을 규정한 「개성공업지구 지원에 관한 법률」¹²³로 이원화되어 있는 것과 대조를 이룰 것이다.

이와 같이 DMZ 특구에 대해 남북한이 각각 동일한 내용의 특별법을 제정하는 것이 대한민국 헌법 관련하여 문제가 있는지 여부를 검토할 필요가 있을 것이다.

대한민국 헌법 제3조는 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다”고 규정하고 있으며, 이 조항은 1948년 7월 17일에 제정된 제헌헌법의 제4조로 규정된 이후 수많은 헌법 개정에도 불구하고 현행 헌법에까지 유지되고 있는 조항이다.

한편, 헌법 제4조는 “대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주주의적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다”고 규정하고 있는데, 헌법 제3조를 ‘영토조항’이라 하고 헌법 제4조를 ‘통일조항’이라 한다.

영토조항은 1948년 대한민국 정부 수립 당시 UN 감시 하 남북한

¹²² 2002년 11월 20일 북한의 최고인민회의 상임위원회 정령 제3430호로 채택되고, 2003년 4월 24일 최고인민회의 상임위원회 정령 제3715호로 수정 보충된 「조선민주주의인민공화국 개성공업지구법」을 말한다. 동법은 개성공업지구를 북한 법에 따라 관리 운영하는 국제적인 공업, 무역, 상업, 금융, 관광지역으로 지정하고 있으며 (제1조), 개성공업지구의 개발(제2장), 개성공업지구의 관리(제3장), 개성공업지구의 기업창설운영(제4장) 및 분쟁해결(제5장)에 대하여 규정하고 있다.

¹²³ 2007년 5월 25일 대한민국 법률 제8484호로 제정된 「개성공업지구 지원에 관한 법률」을 말한다. 동법은 개성공업지구의 개발·운영의 지원 및 개성공업지구에 투자하거나 출입·체류하는 남한주민(법인 포함)의 보호·지원에 관한 사항을 규정하기 위하여 제정되었으며(제1조), 개발과 투자의 지원(제2장), 출입·체류자의 보호(제3장), 조세·왕래 및 교역 등에 관한 특례(제4장), 개성공업지구 관리기관 등(제5장)에 대하여 규정하고 있다.

전역에서의 인구비례에 따른 총선거와 이에 기초한 정부의 구성이 예정되어 있었는데, 북한지역을 점령한 북한 정부와 소련군에 의해 유엔 감시단의 입국이 저지되고 총선거도 실시되지 못해 북한지역의 의석수를 제외한 부분에 한해 남한지역에만 총선거가 실시된 사정과 관련이 있다.

즉, 영토조항은 대한민국이 한반도 내의 유일한 합법정부이며, 대한민국 헌법의 효력이 한반도와 그 부속도서 전체에 규범적으로 미친다는 것이다.

한편, 통일조항은 대한민국 헌법의 효력이 사실상 한반도의 MDL 이남에서만 미치는 현실에 대한 인식 하에 자유민주주의적 기본질서에 입각한 통일을 통해 대한민국 헌법의 실질적인 효력을 한반도와 그 부속도서 전체에 미치게 하자는 취지이므로 영토조항과 모순된다고 볼 수는 없을 것이다.

영토조항은 한반도 내 대한민국 정부 외의 다른 정부를 인정하지 않음으로써 「국가보안법」의 성립 근거가 되며, 통일조항은 통일을 위한 노력이라는 점에서 「남북교류협력에 관한 법률」 및 「남북관계 발전에 관한 법률」의 성립 근거가 될 수 있을 것이다.

참고로 「남북관계 발전에 관한 법률」은 제3조 제1항에서 “남한과 북한의 관계는 국가 간의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수 관계이다”라고 규정하고 있고, 동조 제2항에서 “남한과 북한 간의 거래는 국가 간의 거래가 아닌 민족내부의 거래로 본다”고 규정하여 ‘민족 내부의 관계, 거래’라는 점에서 영토조항의 관점을 취하는 동시에 ‘통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수 관계’라는 점에서 통일조항의 관점도 취하고 있다.

한편, 「남북관계 발전에 관한 법률」 제7조는 “정부는 민족경제의 균



형적 발전을 통하여 남북경제공동체를 건설하도록 노력한다. 정부는 남북경제협력을 활성화하고 이를 위한 제도적 기반을 구축하는 등 남한과 북한 공동의 경제적 이익을 증진시키기 위한 시책을 수립, 시행한다”고 하여 통일조향의 관점에서 정부의 남북 경제통합을 위한 노력의무를 규정하고 있다.

이러한 취지에서 볼 때 분단선의 역할을 하고 있는 DMZ에서 남북한 간 환경·문화·경제 등 다방면에서의 교류협력을 하기 위해 DMZ 특구에만 적용되는 특별법을 남한 당국이 제정하는 것은 결국 남북한의 평화적 통일을 위한 것으로서 대한민국 헌법 및 관련 법령에 위반하지 않을 것이다.

또한 DMZ 특구에 구현하고자 하는 바가 ‘남북한 주민의 자유로운 교류와 환경·경제·문화협력’이라는 점을 고려하면 이러한 특별법이 ‘자유민주주의적 기본질서에 입각한 평화통일’의 원칙에 반한다고 볼 수 없을 것이다.

한편, 북한 당국이 남한 당국이 제정하는 위 특별법과 동일한 내용의 북한 법을 제정하는 것이 대한민국 헌법에 반하는지 여부를 검토할 필요가 있을 것이다. 이에 대해서는 DMZ 이남 지역에까지 영향을 미치는 북한 법이 제정되는 것은 대한민국의 헌법에 양립할 수 없으며, 남한 정부가 이를 용인하여 동일한 내용의 특별법을 제정하는 것은 북한 정부의 남한지역에 대한 입법권과 행정권을 허용하는 것으로서 대한민국의 헌법과 양립할 수 없다는 견해가 가능할 것이다.

그러나 전술한 바와 같이, ① 북한 당국이 제정할 특별법이 ‘남북한 주민의 자유로운 교류와 환경·경제·문화협력’ 등으로서 이는 대한민국 헌법의 기본적인 원리에 반하는 내용이 아니라는 점, ② 북한 당국이 제정할 북한 법은 남한 정부가 제정한 특별법과 사실상 동일한 내용으

로서 남한 정부가 제정한 남한 법을 추인하는 취지에서 입법되는 것이라는 점, ③ 동 특별법에 의거하여 DMZ의 해당 지역에 대해 관리권을 행사할 행정기관은 남북한 합의에 의해 구성되는 기관으로서 북한 당국의 하위 기관이 아니라는 점, ④ 북한 당국이 DMZ 이남 지역에까지 효력을 미치는 북한 법을 제정하는 것은 남한 정부가 DMZ 이북 지역에까지 효력을 미치는 남한 법을 제정하는 것에 대한 대가 관계에 있는 것으로서 이러한 상호 교환관계의 입법은 남북 간의 통합을 위한 것으로서 대한민국 헌법과 「남북관계 발전에 관한 법률」 등의 취지에 부합한다는 점 등을 고려할 때 북한 정부가 해당 법률을 제정하는 것이 남한의 헌법, 법률 등에 반한다고 볼 수 없을 것이다.

(나) 남북기본합의서 관련 문제

남북한은 1991년 12월 3일 제5차 고위급회담에서 ‘남북기본합의서’라는 문서를 체결함으로써 화해 및 불가침, 교류협력 등 3개 부문에 대하여 공동으로 합의하였다. 남한의 국무총리(정원식)와 북한의 정무원총리(연형묵)가 서명함으로써 체결된 남북기본합의서는 그 전문에서 남북관계를 ‘나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수 관계’로 표현하고 있다.

남북기본합의서의 법률적 성격과 관련하여 우리 대법원은 “남북 사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서는 남북관계가 ‘나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수 관계’임을 전제로, 조국의 평화적 통일을 이룩해야 할 공동의 정치적 책무를 지는 남북한 당국이 특수 관계인 남북관계에 관하여 채택한 합의문서로서, 남북한 당국이 각기 정치적인 책임을 지고 상호 간에 그 성의 있는 이행을 약속한 것이기는 하나 법적 구속력이

있는 것은 아니어서 이를 국가 간의 조약 또는 이에 준하는 것으로 볼 수 없고, 따라서 국내법과 동일한 효력이 인정되는 것도 아니다”라고 판시¹²⁴하여 남북기본합의서에 대한 법률적인 효력을 인정하지 않고 있다.

우리 헌법재판소 역시, “남북기본합의서는 일종의 공동성명 또는 신사협정에 준하는 성격을 가짐에 불과하여 법률이 아님은 물론 국내법과 동일한 효력이 있는 조약이나 이에 준하는 것으로 볼 수 없다”고 판시¹²⁵하여, 대법원과 동일한 견해를 취하고 있다.

헌법상 국가 간에 체결되는 주요한 조약에 대하여는 국회가 동의권을 가지고 있으므로,¹²⁶ 이러한 조약이 법률과 같은 효력을 가지기 위해서는 체결·비준에 대한 국회의 동의가 필요한데, 남북기본합의서에 대해서는 이러한 국회 동의 절차를 거친 바가 없으므로 남북기본합의서가 법률적인 효력을 가진다고 보기 어렵다는 견해가 있을 수 있다.

그러나 남북기본합의서의 내용은 대한민국 헌법상의 영토조항과 통일조항의 내용을 구체적으로 실현한 것이며, 실제로 동 합의서 전문의 남북관계와 관련한 ‘나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수 관계’라는 표현이 「남북관계 발전에 관한 법률」에서 ‘남한과 북한의 관계는 국가 간의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수 관계(제3조 제1항)’라는 표현으로 그대로 원용됨으로써 그 내용이 사실상 국내법화되었

¹²⁴ 대법원 1999.7.23. 선고 98두14525 판결 참조.

¹²⁵ 헌법재판소 2000.7.20. 98헌바63 결정.

¹²⁶ 헌법 제60조 제1항은 “국회는 상호원조 또는 안전보장에 관한 조약, 중요한 국제조직에 관한 조약, 우호통상항해조약, 주권의 제약에 관한 조약, 강화조약, 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 조약 또는 입법사항에 관한 조약의 체결·비준에 대한 동의권을 가진다”고 규정하고 있다.

다고 볼 수 있을 것이다. 또한 남북기본합의서는 남북 간 4대 경협합의서¹²⁷의 토대가 되었다는 점에서도 남북 간의 법률관계에 관한 하나의 기초가 되었다고 볼 수 있다.

DMZ 특구를 통해 남북한이 상호 교류할 수 있는 법률적인 근거로서 제정될 특별법은 남한과 북한이 MDL 이남·이북을 포괄하는 지역에 남북 어느 행정당국에도 속하지 않는 일종의 제3지대상의 특구를 공동으로 만드는 것으로서 상호 서로의 지역에 관해 일정한 양보를 한 것이라 할 수 있을 것이다.

그리고 이는 남북한이 국가 대 국가의 관계가 아닌 민족 내부의 관계로서 남북관계의 발전과 나아가 평화적 통일을 위한 것이므로 결국 동 특별법은 남북기본합의서의 기본 취지에도 부합하는 것으로 보아야 할 것이다.

한편, 남북기본합의서 제12조는 “남북이 구성한 남북군사공동위원회에서 DMZ의 평화적 이용 문제 등에 대해 협의, 추진한다”고 규정하고 있으므로, DMZ 내에 남북한의 교류를 위한 지대를 설치하는 것은 기본합의서 명문의 규정에도 정확히 부합한다.¹²⁸

¹²⁷ 남북이 2000년 12월 16일 제4차 장관급회담에서 체결한 「남북 사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서」, 「남북 사이의 투자보장에 관한 합의서」, 「남북 사이의 소득에 대한 이중과세방지 합의서」 및 「남북 사이의 청산결제에 관한 합의서」를 말한다. 동 합의서들은 남북이 2003년 8월 20일 판문점에서 발표통지문을 교환함으로써 정식으로 효력을 발생하게 되었다.

¹²⁸ 다만, 이를 위해서는 남북기본합의서 제12조에 따라 남북군사공동위원회를 구성·운영하는 것이 선행되어야 할 것이다.

(2) 정전협정 관련 문제

정전협정은 유엔군 총사령관 마크 웨인 클라크(Mark Wayne Clark), 북한군 최고사령관 김일성 및 중공군 사령원 펑더화이(彭德懷)가 1953년 7월 27일 판문점에서 서명함으로써 체결되었다. 이 정전협정에 한국이 체결 당사자가 되지 못한 것은 당시 남한의 군통수권자인 이승만 전 대통령이 북진통일을 주장하며 분단이라는 현 상태의 지속을 인정하는 정전협정의 당사국이 되는 것을 거부했기 때문이다.

정전협정을 DMZ 특구의 설치와 관련하여 검토하기 위해서는 우선 남한이 정전협정의 당사자로서 이 협정의 효력 및 이행과 관련한 사항에 대하여 북한 등에게 주장할 수 있는지 여부의 문제를 살펴볼 필요가 있다. 이와 관련하여 북한은 남한이 정전협정의 당사자가 아니라는 입장을 취하고 있다. 또한 북한은 이러한 전제 하에 직접 정전협정의 당사자인 UN 또는 미국과의 협상을 통해 정전협정을 개정하거나 또는 이를 대체하는 평화협정을 체결하여야 한다고 주장하고 있다.

그러나 정전협정의 전문은 “쌍방에 막대한 고통과 유혈을 초래한 한국충돌을 정지시키기 위하여 서로 최우적인 평화적 해결이 달성될 때까지 한국에서의 적대행위와 일체 무력행위의 완전한 정지를 보장하는 정전을 확립할 목적”을 밝히고 있어, 정전협정의 체결로 한국군의 행위를 포함하여 한반도에서 일체의 무력행위 등을 정지할 것을 규정하고 있는바, 한국군이 정전협정의 실질적 당사자라는 점은 부인할 수 없는 사실이다. 또한, 정전협정 체결 이후 한국군도 정전협정의 당사자임을 전제로 정전협정 규정을 준수하고 있고 있는 점을 고려하면, 한국이 형식상으로는 정전협정에 서명하지 않았지만 사실상으로는 정전협정의 당사자라고 보아야 할 것이다. 북한도 수시로 남한에 대하여 한미합동군사훈련 등이 정전협정을 위반하는 행위라고 주장하고 있는바,

이는 북한도 남한이 정전협정의 사실상 당사자라는 전제에 서있는 것으로 이해된다.

따라서, 이하에서는 남한이 정전협정의 당사자로서 이에 구속되고 또한 상대방 당사자에 대하여도 그 효력을 주장할 수 있다는 전제에서 검토하기로 한다.

정전협정 제1조 제7항은 “군사정전위원회의 특정한 허가 없이 어떠한 군인이나 민간인이나 군사분계선을 통과함을 허가하지 않는다”라고 규정하고 있고, 제9항은 “민사행정 및 구제사업의 집행에 관계되는 인원과 군사정전위원회의 특정한 허가를 얻고 들어가는 인원을 제외하고는 어떠한 군인이나 민간인이거나 DMZ에 들어감을 허가하지 않는다”라고 규정하고 있다. 또한 제10항은 “DMZ 내의 군사분계선 이남의 부분에 있어서의 민사행정 및 구제 사업은 국제연합군 총사령관이 책임진다. DMZ 내의 군사분계선 이북의 부분에 있어서의 민사행정 및 구제 사업은 북한군 최고사령관과 중중군 사령관이 공동으로 책임진다”고 규정하고 있다.

정전협정은 한반도 내 적대행위와 무장행동의 정지를 위해 체결한 협정이고, 이 사업은 남북 간 DMZ의 평화적 이용을 위한 사업이므로, 개념상 정전협정과는 특별한 관련이 있다고 볼 수 없다. 그러나 정전협정 제1조 제10항은 DMZ 중 MDL 이남은 유엔군이, MDL 이북은 북한군·중국군이 관할권을 가지고 있는 것으로 규정하고 있으므로, 본 건 사업을 추진하기 위해서는 정전협정을 변경하거나, 또는 최소한 정전협정 당사자들의 양해를 구할 필요가 있다.

참고로, 유엔사는 2001년 11월경 및 2002년 9월경 경의선 및 동해선 철도·도로 연결 추진 과정에서 「DMZ 일부 구역개방에 대한 국제연합군과 조선인민군간 합의서」를 체결한 선례가 있다.¹²⁹

I
II
III
IV
V
VI

그러나 DMZ를 선으로 통과하는 사업이 아니라 DMZ 내에 면으로서의 특구를 설치하는 것이므로, 전술한 바와 같은 선례가 되는 사업보다 발전된 형태를 가져야 한다. 다만, 전술한 바와 같이 정전협정에 따라 DMZ 중 MDL 이남은 유엔군이, MDL 이북은 북한군·중국군이 관할권을 가지고 있는 이상, 이 사업을 추진하기 위해서는 정전협정의 당사자이면서 해당 구역의 관할권자인 당사국들과의 긴밀한 협의 및 합의가 필요할 것이다.

(3) 국내법적 문제

(가) 북한지역 방문 승인 등과 관련한 문제

「남북교류협력에 관한 법률」 제9조 제1항에 따르면 남한의 주민이 북한을 방문하거나 북한의 주민이 남한을 방문하려면 대통령령으로 정하는 바에 따라 통일부 장관의 방문승인을 받아야 하며, 통일부 장관이 발급한 증명서를 소지하여야 한다. 또한 동법 시행령 제12조 제1항에 따르면 북한을 방문하려는 남한의 주민과 재외국민은 방문 7일 전까지 방문승인신청서와 첨부서류를 통일부 장관에게 제출하여야 하고, 동조 제2항에 따르면 남한을 방문하기 위하여 통일부 장관의 방문승인을 받으려는 북한의 주민은 방문 7일 전까지 방문신청서와 첨부서류를 통일부 장관에게 제출하여야 한다.

이 DMZ 특구가 MDL 이남뿐만 아니라 이북 지역에도 걸쳐 조성되어야 한다는 전제 하에, 남한의 주민이 DMZ 특구를 방문하는 경우, 인위적인 설치물이나 장치로 남한주민이 공원 중 MDL 이북 지역에

¹²⁹ 제성호, “「DMZ세계생태평화공원」 구상의 의의와 법적 고려사항,” 『통일과 법률』, 제18호 (법무부, 2014), p. 54.

위치한 부분으로 넘어가는 것을 막지 않는 한, 필연적으로 북한지역을 방문하게 된다. 그런데 현행 남북교류협력에 관한 법률에 따르면 이 경우 남한주민은 방문 7일 전까지 통일부에 방문신청서 등을 제출하고 승인을 받아야 하는바, 공원 방문을 위하여 통일부 승인을 받도록 한다면 상당히 번거로운 절차를 거치게 하는 것이 될 것이다. 이는 DMZ 특구에 가능한 많은 사람들이 자유롭게 방문하도록 함으로써 평화에 대한 의지와 공감대를 형성하게 하고 다양한 평화 활동의 무대가 될 수 있도록 하고자 하는 특구 조성 취지에 반하는 것이다. 한편, 북한의 주민이 DMZ 특구에 방문하는 경우에도 MDL 이남 지역에 위치한 부분으로 내려올 수 있는바, 동일한 문제가 발생한다. 따라서 남한의 주민이든 북한의 주민이든 DMZ 특구를 방문하는 경우에는 「남북교류협력에 관한 법률」 제9조 제1항에 의한 승인 절차를 면제하거나 간소한 절차만을 거치도록 할 필요가 있다.

한편, 「남북교류협력에 관한 법률」 제9조의 제1항은 남한의 주민이 북한의 주민과 회합·통신, 그 밖의 방법으로 접촉하려면 통일부 장관에게 미리 신고하여야 하고 다만, 대통령령으로 정하는 부득이한 사유¹³⁰가 있는 경우 접촉한 후에 신고하도록 하고 있다.

그런데 DMZ 특구 내에서 북한주민과 접촉하는 경우까지 사전 승인 절차를 거치도록 하고 각종 제한을 부과한다면 이는 특구의 조성 취지에 정면으로 반하게 된다. 다만, DMZ 특구에서 남한주민과 북한주민

¹³⁰ 여기서 대통령령으로 정하는 부득이한 사유란 ① 가족인 북한주민과 회합·통신하거나 가족의 생사 확인을 위하여 북한주민과 접촉한 경우, ② 교역을 목적으로 긴급히 북한주민과 접촉한 경우, ③ 사전 계획 없이 전자우편·전자상거래 등 인터넷을 통하여 북한주민과 접촉한 경우, ④ 편지의 접수 등 사전 신고가 불가능하거나 그밖에 부득이한 사유로 사전에 신고의 수리를 받지 아니하고 북한주민과 접촉한 경우, ⑤ 외국 여행 중에 우발적으로 북한주민과 접촉한 경우를 말한다(「남북교류협력에 관한 법률 시행령」 제16조 제2항).

이 만나고 교류와 만남의 장을 열 수 있기 위해서는 앞으로도 상당한 시간이 필요할 것이기 때문에, 북한주민과의 접촉 승인과 관련한 문제에 대한 논의는 현재로서는 특별한 실익이 없을지도 모른다. 그러나 DMZ 특구의 조성과 관련하여 관련 법령을 개정 또는 제정하는 기회에¹³¹ DMZ 특구에서 만큼은 남한주민이 북한주민과 접촉하는 것과 관련하여 사전 승인이나 사후 보고 절차를 거치지 않아도 되도록 특별 조항을 상징적으로라도 두는 것은 의미 있는 것이라고 생각된다.

현재까지 언급되고 있는 특구 조성 계획에 따르면 특구가 차지하는 면적은 DMZ 중에서 아주 미미한 작은 부분이 될 것이므로, 이러한 공간에서 접촉 승인 절차를 면제한다고 하더라도 관리의 위험은 크지 않을 것으로 보인다. 또한, 장기적으로는 남한과 북한주민의 상호 접촉이 남측 및 북측 당국의 승인·관리 하에서 벗어나 자유롭게 이루어질 수 있어야 할 것인데, 이를 고려하면 DMZ 특구가 위와 같은 남한주민과 북한주민의 자유로운 만남 및 교류의 상징이며 그 시작점이 될 수 있도록, 특구 조성 초기 단계에서부터 DMZ 특구에서 남한주민의 북한주민 접촉에 대한 승인 및 보고 절차를 면제하는 규정을 둘 필요가 있다고 생각된다.

(나) 남한주민의 북한 형사법 적용과 관련한 문제

학계의 다수설이나 대법원, 헌법재판소에 따르면 헌법 제3조의 영토 조항¹³²에 기하여 북한지역도 대한민국의 주권이 미치는 영토의 일부

¹³¹ 후술하는 바와 같이, DMZ 특구의 조성과 관련해서는 “다양한 법적 문제를 일관된 관점에서 일시에 해결하고 DMZ 특구의 본래의 취지에 맞는 조성 및 향후 지속적인 관리를 위해” 관련 법령을 개정하는 것보다는 단일한 특별법을 제정하는 것이 합리적이라고 생각된다.

¹³² 대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다(헌법 제3조).

이며 북한은 반국가단체에 불과하다. 대법원은 “북한은 조국의 평화적 통일을 위한 대화와 협력의 동반자이기도 하지만 다른 한편 남북한 관계의 변화에도 불구하고 여전히 적화통일노선을 고수하면서 우리의 자유민주주의 체제를 전복하고자 하는 반국가단체로서의 성격도 아울러 가지고 있다”고 한다.¹³³ 이에 따르면 그 논리적 귀결로서 북한의 정권을 인정할 수 없고 따라서 MDL 이북 지역에서도 대한민국의 법률이 적용되는 것으로 해석될 수 있다.

그러나, 대법원에서도 인정하고 있는 “조국의 평화적 통일을 위한 대화와 협력의 동반자”라는 북한의 지위 및 헌법 제4조의 평화통일 조항¹³⁴을 고려하면 북한 당국이 제정한 법규의 효력을 존중하고 인정할 필요가 있다. 이는 북한 당국이 우리가 제정한 법규의 효력을 존중하고 인정할 것을 요구하기 위한 전제조건이 될 것이다.

이러한 맥락에서 DMZ 특구 중 MDL 이남 지역에서는 남한의 법률이, 이북 지역에서는 북한의 법률이 적용된다고 본다면, 남한 및 북한 주민의 자유로운 방문을 위해서는 법률의 적용, 특히 형사법의 적용과 관련한 적절한 해결방안이 필요하다.

우선, 남한주민이 DMZ 특구 중 MDL 이북 지역에서 형사범죄를 저지른 경우 원칙적으로 북한 형사법의 적용이 배제되도록 할 필요가 있다. DMZ 특구의 일부분에서는 북한의 형사법이 적용된다고 한다면 그러한 위험을 부담하고 공원을 방문할 남한주민은 거의 없을 것이다. 그런데 이는 국내법을 제정·개정하는 것으로 해결될 수 있는 문제가 아니라 남북한 간의 합의가 필요한 문제이다.

¹³³-대법원 2010.12.9. 선고 2007도10121 판결 등 다수.

¹³⁴-대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일 정책을 수립하고 이를 추진한다(헌법 제4조).

이와 관련해서는 2004년 1월 29일 체결된 「개성공업지구와 금강산 관광지구 출입 및 체류에 관한 합의서」가 참고가 될 수 있을 것인데, 동 합의서 제10조 제2항은 “북측은 인원이 지구에 적용되는 법질서를 위반하였을 경우 이를 중지시킨 후 조사하고 대상자의 위반내용을 남측에 통보하며 위반 정도에 따라 경고 또는 범칙금을 부과하거나 남측 지역으로 추방한다. 다만 남과 북이 합의하는 엄중한 위반행위에 대하여는 쌍방이 별도로 합의하여 처리한다”라고 규정하고 있어, 개성공업지구나 금강산관광지구에서는 남한주민이 북한 형사법을 위반하였다고 하더라도 사실상 북한 형사절차의 적용을 받지 않을 수 있도록 하고 있다. 따라서 DMZ 특구 중 MDL 이북 지역에서도 이와 같이 남한주민이 북한 형사절차의 적용을 받지 않을 수 있도록 합의가 필요하다.

다음으로, DMZ 특구 중 MDL 이북 지역에서 남한주민의 북한 형사절차 적용 배제를 요구하고 관철할 수 있기 위해서는, 그에 상응하여 DMZ 특구 중 MDL 이남 지역에서 북한주민의 남한 형사절차 적용을 배제하도록 할 필요가 있다. 이와 같이 북한주민의 남한 형사절차 적용 배제를 위해서는 우리 법체계에서 남북 간 합의서의 체결만으로는 부족하고 북한주민의 경우 일정한 범죄행위를 제외하고는 남한의 형사법 적용이 배제될 수 있도록 입법 조치를 할 필요가 있다.

다만, 남한주민의 북한 형사법 배제 및 북한주민의 남한 형사법 배제로 인하여 DMZ 특구가 자칫 법치의 공백 지역으로 남게 될 수 있을 가능성은 원천적으로 차단해야 한다. 즉 법규의 공백을 틈타 DMZ 특구가 무분별한 정치적 투쟁의 장으로 악용된다거나 월북, 월남의 루트 사용된다면 DMZ 특구는 그 꽃을 피우기도 전에 폐쇄가 불가피할 것이다. 따라서 DMZ 특구에서 남과 북이 서로 상대방을 자극하지 않도록, 그리고 평화와 질서가 유지될 수 있도록 관련 입법이 필요할 것

이다. 이러한 입법은 국민의 기본권(표현의 자유, 집회·결사의 자유 등)을 중대하게 제한하는 것이 될 수 있으므로 향후 많은 고민과 토론이 필요할 것이며, 또한 해당 지역의 특수성을 고려할 때 남한과 북한 간의 상호 협의 과정 안에서 제정되어야 의미를 가질 수 있을 것이다.

(다) DMZ 지역 내 토지소유권과 관련한 문제

DMZ 지역에서의 공원 조성은 누군가 이미 소유하고 있는 토지의 사용을 전제로 한다. 따라서 이를 위해서는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 따라 협의 또는 수용에 의하여 해당 토지를 취득하거나, 사용에 따른 손실을 보상할 필요가 있다. 그런데 문제는 분단 이후 DMZ 지역에 대한 토지 측량과 지적공부의 작성이 완전하게 준비되어 있지 않기 때문에 공원이 조성될 부지의 원소유자가 누구인지 특정 또는 확정하기 어렵다는 것이다.

이와 관련해서는 DMZ 지역의 토지를 (무상으로) 국유화해야 한다는 주장이 일각에서 제기되고 있다. 그러나 토지소유권이 어떠한 사유로 인하여 실효되었거나 또는 합리적이고 현실적인 모든 방법을 동원하더라도 그 소유권자가 누구인지 알 수 없는 경우가 아닌 한, 단순히 정책적 필요에 따라 사인(私人) 소유의 토지를 전면적으로 국유화한다는 것은 우리 헌법에서 표방하고 있는 자유민주적 기본질서에 정면으로 위배된다.¹³⁵

다만, 헌법 제23조 제3항은 “공용필요에 의한 재산권의 수용·사용

¹³⁵ 헌법재판소는 자유민주적 기본질서의 내용으로 “기본적 인권의 존중, 권력분립, 의회제도, 복수정당제도, 선거제도, 사유재산과 시장경제를 골간으로 한 경제질서 및 사법권의 독립” 등을 들고 있다(헌법재판소 1990.4.2. 선고 89헌가113 결정). 따라서 사인의 토지 소유권의 보장은 자유민주적 기본질서의 핵심 가치를 구성한다.

또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다”고 규정하고 있는바, 공공의 이익을 위하여 필요한 경우 국가가 토지 소유권 등을 수용할 수 있는 가능성을 두고 있다. 그런데, 공공의 필요에 의한 경우라고 하더라도 수용 등의 절차와 보상에 대해서는 ‘법률’에 근거를 두고 있어야 한다.

따라서 DMZ 특구 대상 부지의 확보와 관련해서는 전술한 바와 같은 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 따라 해당 토지를 취득하거나 사용하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 그러나 동법은 토지소유자와의 협의 또는 수용 절차에 의한 취득·사용을 규정하고 있는 것으로서 DMZ 지역에서와 같이 토지의 소유권자가 누구인지 및 소유 대상 토지의 정확한 범위가 특정되지 않은 상황에서 동법에 따른 수용 등 절차를 진행하도록 하는 경우 무용한 절차를 거치게 하는 것으로서 사업 추진에 지연요인으로 작용할 소지가 있다. 따라서 DMZ 지역에서의 토지 수용, 사용 제한 등과 관련해서는 DMZ 특구 조성의 취지를 고려하여 별도의 보상입법을 마련하는 것이 합리적일 것으로 생각된다.

(라) DMZ 특구 및 그 배후지역의 지원

DMZ 특구의 조성 및 그 배후부지의 개발 및 이용을 활성화하기 위해서는 위 지역에 투자하거나 출입·체류하는 국민의 보호를 위한 법률을 제정할 필요가 있다. 이와 관련해서는 「개성공업지구 지원에 관한 법률」이 참고가 될 수 있을 것이다. 동법은 개성공업지구의 개발, 투자에 대한 정부의 지원, 출입·체류자를 보호하기 위한 정부의 조치 및 조세·왕래 및 교역 등에 관한 특례에 대하여 정하고 있으므로 이러한 내용들을 차용하면 될 것이다.

(마) 그 외의 법적 고려사항

그 외에 DMZ 지역에서 공원 및 부속 시설물을 건축하고 일반 민간의 출입을 허용하는 것과 관련하여 「군사기지 및 군사시설보호법」, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 및 「자연환경보전법」 등에서 규정하고 있는 각종 제한 사항을 고려할 필요가 있다.

우선 「군사기지 및 군사시설보호법」을 살펴본다. 동법 제5조 제1항 제1호 가목에 따르면 DMZ 지역은 ‘통제보호구역’에 해당한다. ‘통제보호구역’에서는 출입 등을 위해서는 미리 관할부대장의 허가를 얻어야 하며, 주택의 신축 등은 원칙적으로 금지된다(동법 제9조 제1항). 다만 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 지역은 제한보호구역으로 지정할 수 있는바, 동법 시행령 제5조 제1항 제1호는 ‘통일의 기반조성을 위하여 국가기관이 지정하여 개발하려는 지역 또는 남북교류협력사업의 추진에 필요한 지역’을 열거하고 있다. DMZ 특구는 위 기준에 부합하므로 ‘제한보호구역’으로 지정될 수 있을 것이고, 이 경우에는 출입제한, 주택신축 금지 등 제한규정의 적용이 배제될 수 있을 것이다.

다음으로, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」을 살펴본다. 동법은 토지의 이용실태 및 특성, 장래의 토지 이용 방향, 지역 간 균형발전 등을 고려하여 ‘도시지역,’ ‘관리지역,’ ‘농림지역’ 및 ‘자연환경보전지역’으로 분류하고(동법 제6조), 각 지역별로 그 지역 안에서 건축할 수 있는 건축물의 용도·종류 및 규모 등을 제한하고(동법 제76조, 동법 시행령 제71조), 지정된 용도지역에서 건폐율 및 용적률의 최대한도를 제한하고 있다(동법 제77조, 제78조, 동법 시행령 제84조, 제85조). DMZ 지역은 ‘자연환경보전지역’으로 분류되어 있는바, 건축물 등의 신축이 금지되고 건폐율(80% 이하), 용적률(20% 이하)의 제한이 따

른다. 따라서 DMZ 특구의 조성 및 그 배후부지의 개발 및 이용을 활성화하기 위해선 위와 같은 제한을 완화할 필요가 있다.

마지막으로 「자연환경보전법」을 살펴본다. 동법 제2조 제13호는 관찰권이 대한민국에 속하는 날부터 2년이 경과하기까지 DMZ 지역을 ‘자연유보지역’으로 정하고 있다. ‘자연유보지역’에서는 건축물 등의 건축, 증축 및 토지의 형질변경 등이 제한되며(동법 제22조 제2항, 동법 시행령 제15조 제1항 제2호), 그 외에 기타 행위제한 및 중지명령 등이 적용된다. 따라서 위와 같은 조항은 특구의 조성 및 개발에 장애요인으로 작용할 것이다. 다만, DMZ 안에서 남북한 간 합의에 의하여 실시하는 평화적 이용사업에 대해서는 적용이 배제되는바(동법 제22조 단서), DMZ 특구의 조성사업 등의 추진 가능성은 어느 정도 열려 있는 것으로 보인다.

(4) DMZ 특구 특별법 제정 필요

이상에서 살펴본 바와 같이 DMZ 특구의 조성 및 인원의 출입과 관련해서는 북한지역 방문 승인, 상대국가의 형사법 적용 배제, 해당 토지의 수용, 투자 지원 등 관련 입법을 통해 반드시 해결해야 할 문제에서부터, ‘제한보호구역’의 지정, ‘자연환경보전지역’ 및 ‘자연유보지역’ 관련 규제의 완화 등 행정적으로 풀어야 할 문제에 이르기까지 다양한 법적 문제가 제기된다.

따라서 이와 같은 다양한 법적 문제를 일관된 관점에서 일시에 해결하고 DMZ 특구의 본래의 취지에 맞는 조성 및 향후 지속적인 관리를 위해서는 각 개별 법령의 해당 조항을 개정하는 것보다는 특별법을 제정하는 것이 합리적일 것으로 생각된다.

특별법에는 <표 V-1>과 같은 사항이 포함되어야 할 것이다.

표 V-1 DMZ 특구 특별법 제정 초안

- 적용지역: 특별법의 적용지역은 정전협정에 의해 설치된 DMZ 중 남북이 합의한 지역 및 일정한 범위의 배후부지로 함.¹³⁶
- DMZ 특구의 관리기관: 남북 간 합의에 의하여 설치되는 DMZ 특구의 관리기관 구성,¹³⁷ 동 관리기관의 관리·운영 업무를 위한 정부의 자금, 인력, 물품 등의 지원 등에 대하여 규정
- 우선적용: 동법은 DMZ 특구 및 그 배후지역에서의 공원 조성, 인원·물품 등의 반출입, 관리 등에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용
- 수용 및 보상: 사업부지의 수용 및 보상은 원칙적으로 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 따른 절차를 준용하되 DMZ 지역에서의 소유권 확정이 가능하지 않다는 특수한 사정을 고려하여 특례 조항 규정
- 인허가의제: DMZ 특구의 지정은 「군사기지 및 군사시설 보호법」, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「자연환경보전법」, 「건축법」 등에서 정하는 관련 인허가를 받은 것으로 의제
- 사업자에 대한 세제 지원: 국가 및 지자체는 공원의 조성 및 배후부지 개발 사업을 원활히 시행하기 위해 필요한 경우 사업자에 대해 「조세특례제한법」, 「관세법」, 「지방세특례제한법」 등에서 정하는 바에 따라 법인세, 소득세, 관세, 취득세, 등록세, 재산세 및 종합부동산세 등의 조세를 감면할 수 있음.
- 남북협력기금 지원: 통일부 장관은 DMZ 특구 및 그 배후부지에서 사업을 시행하는 사업자에 대하여 남북협력기금으로 융자 등의 지원을 할 수 있음.
- 남북교류협력에 관한 법률 중 일부 조항 적용 배제: DMZ 특구에서의 출입, 북한주민과의 접촉 등과 관련해서는 승인 절차를 면제하거나 또는 간소한 절차만을 거치도록 함.
- 벌칙: DMZ 특구 내에서의 질서 위반 범죄에 대한 제재 등을 규정

¹³⁶ 동 범위를 벗어난 부지, 즉 접경지역의 지원에 대해서는 2011년 5월 19일 법률 제106534호로 공포된 「접경지역 지원 특별법」이 있다. 동법은 남북 분단으로 낙후된 접경지역의 지속가능한 발전에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 하고 있다(제1조). 동법에서의 지원 대상이 되는 ‘접경지역’이란 “「군사정전에 관한 협정」에 따라 설치된 비무장지대 또는 해상의 북방한계선과 잇닿아 있는 시·군과 「군사기지 및 군사시설 보호법」 제2조제7호에 따른 민간인통제선 이남의 지역 중 민간인통제선과의 거리 및 지리적 여건 등을 기준으로 대통령령으로 정하는 시·군을 말한다. 다만, 비무장지대는 제외하되 비무장지대 내 집단취락지역은 접경지역으로 본다(제2조 제1호).”

¹³⁷ DMZ 특구는 남북이 공동으로 관리·운영하는 것이 이상적일 것이다. 다만 정전협정에 따라 DMZ 지역의 관리권은 유엔군 등이 보유하고 있으므로 이들로부터 관리권

다. DMZ 특구의 출입 문제

전술한 바와 같이 DMZ 특구의 조성 취지 및 그 활성화를 위해서는 남한주민 또는 북한주민이 DMZ 특구의 MDL에서 상대측 방향으로 넘어갈 경우, 현재 법령상 요구되는 통일부 장관의 (사전)승인 절차를 면제하거나 대폭 간소화할 필요가 있다.

그렇다고 하여 이를 두고 DMZ 특구가 신분 확인 및 입출경에 대한 아무런 통제 장치 없이 운영되어야 한다는 것으로 오해되어서는 안 된다. DMZ 특구가 월남, 월북의 루트로 이용되거나, 또는 본건 DMZ 특구 본래의 취지에 정면으로 반하여 쌍방을 향한 적대행위의 장으로 이용될 소지는 원천적으로 차단할 필요가 있다. 따라서, 남한주민은 DMZ 특구의 북측 한계선을 넘어갈 수 없도록, 북한주민은 DMZ 특구의 남측 한계선을 넘어갈 수 없도록 하는 신분 확인 및 이동통제 장치가 필요할 것인데, 결국 이와 관련해서는 남북 간의 협의를 통해 적절한 수준의 통제 장치에 대한 합의를 도출하는 것이 필요할 것이다.

라. 접경위원회

정전협정에 의해 설치된 DMZ는 분단 시기 이래 현재까지 사실상의 국경선 역할을 하고 있다. 이는 대한민국 헌법상 한반도 전체가 대한민국의 영토라는 규범적인 영토조항에도 불구하고 엄존하는 현실이다. 정치·군사적인 경계로서의 DMZ는 정전 당시 교전국 간의 군사력 대

을 이양 또는 위탁받을 필요가 있다. 한편, 남북의 공동 관리·운영과 관련한 사항은 남북 간 체결될 합의서에 규정되어야 하는 것이므로, 특별법에서는 DMZ 특구 관리기관의 구성 등에 관한 사항이 아니라, 관리기관에 대한 정부의 지원 등에 대해서 규정하여야 한다.

치의 상황을 반영한 것으로서, 주변의 자연적·환경적·문화적 차이와는 무관하게 그어진 것이다. 이는 DMZ로 그어진 경계에도 불구하고 남북이 자연적·환경적인 면에서 논의하고 협력할 필요성이 상존한다는 것을 의미할 것이다.

가령 2009년 9월 6일 임진강변에서 야영을 하던 남한주민이 갑자기 밤 사이에 늘어난 유량으로 인해 익사하는 사고가 발생하였는데, 이는 임진강 상류에 위치하는 북한의 황강댐에서 충분한 사전 통보 없이 수문을 개방하였기 때문으로 밝혀졌다.¹³⁸ 이와 같이 공동하천의 이용 문제 등은 사실 통일 지향 여부와 무관하게 반드시 해결이 필요한 문제이고, 이를 위해서는 남북의 실무자들이 수시로 논의할 수 있는 기구의 설치가 필요하다.

독일의 경우, 동서독 간의 협력사업을 논의하기 위해 1972년 「기본조약」(Grundvertrag)을 체결하였고, 그 다음해 1월 「기본조약」의 추가 약정서를 통해 접경위원회를 구성하였다. 이 접경위원회의 가장 중요한 임무는 동서독 간의 불분명한 경계를 확정하는 일이었는데, 그 외에도 자연재해 방지, 국토 이용, 수자원 관리, 도로망 연결 문제 등을 상시적으로 논의하였다. 독일의 접경위원회는 국경지역 14개 지부에 국경정보교환소를 설치·운영하여 해당 지역 고유의 문제에 관해 해당 지부가 상시적으로 논의하고 해결책을 도출할 수 있었다.¹³⁹

남북의 경우에도 DMZ의 관리와 자연자원의 공동이용 문제, 자연재해 방지문제, 접경의 환경문제 등을 상시적으로 논의할 수 있는 상

¹³⁸ 이 사건에 대해서는 북한이 ‘유감표명’을 표하면서 “해당기관에서 더 큰 피해를 방지하기 위해 불가피하게 긴급히 방류할 수밖에 없었다”라고 설명한 바 있다. “정부, 北해명 수용…대화동력 감안한 듯,” 『연합뉴스』, 2009년 10월 15일.

¹³⁹ 김영봉 외, 『남북경협 활성화 시대에 대비한 동해연안 남북접경지역의 평화적인 이용방안』 (안양: 국토연구원, 2008), p. 46.

설기구로서의 접경위원회를 설치할 필요가 있을 것이다. 이 위원회는 정치·군사적인 관계의 부침에도 불구하고 실질적인 문제의 해결을 위해 남북이 상시적으로 논의하는 장으로 기능할 수 있을 것이고, 이러한 논의를 통한 ‘작은 통일’의 누적은 남북 간 정치·군사적인 긴장의 완화에 기여할 뿐 아니라 남북 간의 궁극적인 체제 통합에도 기여할 것이다. 또한, 이러한 접경위원회는 서해의 군사적 긴장의 원인이 되고 있는 NLL 문제의 평화적인 해결에도 기여할 수 있을 것이다.

우리도 독일과 같이 접경위원회 산하에 각 해당 지역의 지부를 설치하여야 할 것이고, 이 지부에는 남북한의 각 해당 지자체가 참여할 필요가 있을 것이다.

위와 같은 점에서 접경위원회는 전술한 특별법에 그 설치 근거가 마련될 필요가 있을 것이다.

마. 기대효과

DMZ 특구를 설치하여 이를 통해 남북한의 주민들이 여러 형태를 교류할 수 있게 된다면, 이는 그 동안 분단선의 역할을 해 온 DMZ를 교류의 장으로 변화시키게 될 것이다. 한편, 이러한 교류는 DMZ의 생태적 가치를 유지하는 것과 동시에 이루어져야 할 것이다.

DMZ로 인해 분단된 남북의 양 체제는 60여 년 동안 상호 이질적인 체제를 지척에서 유지해 왔다. DMZ를 관통하는 여러 형태의 교류를 통해 남북의 체제와 문화의 이질성은 극복될 수 있을 것이다.

DMZ 특구는 단순히 생태·문화 교류에 그쳐서는 안 될 것이다. 남북의 통일은 먼저 경제의 통합이 전제되어야 할 것이고, DMZ 특구는 이러한 경제통합을 촉발하는 역할을 해야 할 것이다. 이런 점에서 특구의 지리적 위치는 한반도 전체의 관점에서 향후 구축될 교통 인프라를

고려하여 선정되어야 할 것이다.

남과 북의 DMZ 접경지역은 더 이상의 진출이 막혀 있는 막다른 길의 역할을 하고 있었고, 이로 인해 양쪽 지역 공히 가장 낙후된 지역이 될 수밖에 없었다. DMZ가 남북교류의 창이 될 때, 접경지역은 남북교류의 최선두주자이자 통로가 될 것이다. 또한 장기적으로는 DMZ를 통한 남북 교역은 반드시 압록강, 두만강을 통한 북중, 북러의 교역량을 증가해야 할 것이다.

DMZ 특구에 적용될 특별법은 그 자체가 남과 북이 대의를 위해 각자의 관할권을 양보하면서 동시에 상대방의 양보를 받아들여 통합을 위한 제3지대를 창설한다는 점에서 의미가 있을 것이다. 이러한 특별법 제정의 경험은 향후 점에서 선으로, 선에서 면으로 확대되어야 할 교류협력을 위한 특구에 적용될 실정법의 제정을 대비하는 훌륭한 경험이 될 수 있을 것이다.

2. ‘그린 데탕트’ 거버넌스 구축

가. 제안 배경

(1) 종합적 DMZ 평화적 이용계획 필요

박근혜정부는 2013년 3월 국정비전과 5대 국정목표를 제시하였다.¹⁴⁰ 여기서 제시된 ‘국정목표 5: 행복한 통일시대의 기반구축’ 아래 20번째 추진전략으로 ‘행복한 통일로 가는 새로운 한반도 구현’이 있고, 이를 위한 3개 주요 과제 및 11개 추진계획을 제시하였는데 추진계획 중 하

¹⁴⁰ 국정비전은 ‘국민행복, 희망의 새 시대’이고, 이에 따른 국정목표는, ① 일자리 중심의 창조경제, ② 맞춤형 고용·복지, ③ 창의교육과 문화가 있는 삶, ④ 안전과 통합의 사회, ⑤ 행복한 통일시대의 기반구축 등 5개가 제시되었다.