

통일법제연구지원사업(VIII)

2022 VOL. 01

통일법제 이슈페이퍼

ISSUE PAPER

정전협정체제의 민사행정 내용과 의미 분석

이규창 선임연구위원(통일연구원)



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

통일법제 이슈페이퍼

ISSUE PAPER

통일법제연구지원사업(VIII)

2022 VOL. **01**

ISSUE PAPER

정전협정체제의 민사행정 내용과 의미 분석

CONTENTS

I . 서론	6
--------	---

II . 정전협정체제의 민사행정 규율	10
----------------------	----

1. DMZ 법적 규율과 정전협정체제	10
----------------------	----

2. 군사정전협정과 유엔사 규정 551-4/525-2의 내용과 구성	11
---------------------------------------	----

III . 정전협정체제의 민사행정 규정 분석	16
--------------------------	----

1. 민사행정의 정의와 주체	16
-----------------	----

2. 민사행정의 법적 근거	20
----------------	----

3. 민사행정의 장소적 적용 범위	21
--------------------	----

4. 민사행정의 권한과 책임	24
-----------------	----

5. 민사행정의 규율 대상	32
----------------	----

6. 민사행정의 양태	33
-------------	----

IV . DMZ 관할권 측면에서의 민사행정 의미	38
----------------------------	----

1. 한국의 관할권이 미치는 행정행위	38
----------------------	----

2. 한국과 유엔사의 협력적 행정행위	41
----------------------	----

3. 순전히 군사적 성질에 속하는 행정행위	42
-------------------------	----

4. 잠정적·과도적 행정행위	44
-----------------	----

V . 결론	48
--------	----

표 목차	〈표-1〉 한반도 DMZ 이용 관련 법규범	10
	〈표-2〉 정전협정체제의 민사행정 행위자와 권한·책임	30
	〈표-3〉 DMZ 이용 및 관리 관련 주요 규정	39
그림 목차	〈그림-1〉 서안(West Bank)과 가자(Gaza) 지구	17
	〈그림-2〉 한강하구 공동이용수역	23
	〈그림-3〉 대성동 작전마을 지도	24
	〈그림-4〉 유엔군사령부 조직도	25
	〈그림-5〉 유엔사 군정위 본부구역 “갑”구 및 “을”구	27
	〈그림-6〉 DMZ 출입신청서 견본	32

1970년대 이후 한반도 비무장지대(DMZ)를 평화적으로 이용하기 위한 다양한 사업 등이 제안되어 왔으며, 역대 정부에서도 관련 정책을 추진 해오고 있다. 현재의 정전협정체제는 DMZ 평화적 이용과 관련하여 상당히 많은 규정에서 민사행정(civil administration: CA)에 대해 규율하고 있다. 따라서 DMZ를 평화적으로 이용하기 위해서는 민사행정이 구체적으로 무엇을 의미 하는지, 그리고 민사행정에는 어떠한 것들이 해당하는지 이해 할 필요가 있다. 이에 본 글에서는 정전협정체제에서 민사행정을 어떻게 규율하고 있는지 그 구성을 간단 히 살펴본 후, 관련 규정 분석을 통해 민사행정의 정의와 주체, 법적 근거, 장소적 적용 범위, 권한과 책임, 규율 대상, 양태를 검토한다. 이어 DMZ 관할권 측면에서 정전협정체제에 규율되어 있는 민사행정 규정이 어떤 의미를 가지는지 분석한다. 이를 통해 한국도 DMZ 내에서 제한적인 범위 내에서는 관할권을 가지며, DMZ 평화적 이용을 위해서는 유엔사와 한국의 협력이 필요하다는 점을 도출한다.

정전협정체제의 민사행정 내용과
의미 분석

**Korea
Legislation
Research
Institute**

I

서론

ISSUE
PAPER

정전협정체제의 민사행정 내용과 의미 분석

이 규 창 선임연구위원(통일연구원)

I . 서론

- 1970년대 이후 한반도 비무장지대(DMZ)¹⁾를 평화적으로 이용하기 위한 다양한 사업들이 제안되어 왔으며, 역대 정부에서도 관련 정책을 추진하였음.²⁾
- 본문에서 자세하게 분석하겠지만 정전협정체제는 DMZ 평화적 이용과 관련하여 상당히 많은 규정에서 민사행정(civil administration: CA)에 대해 규율하고 있음.
- 따라서 DMZ를 평화적으로 이용하기 위해서는 민사행정이 구체적으로 무엇을 의미하는지, 그리고 민사행정에는 어떠한 것들이 해당하는지 이해할 필요가 있음.
- 이와 관련하여 김연철 전 통일부장관이 2019년 10월 27일 국회 외교통일위원회 국정감사에서 비군사적 성격의 DMZ 출입에 대한 유엔군사령부(유엔사)의 법적 허가권 문제에 대해 제도적 보완이 필요하다는 입장을 밝힌 이후³⁾ DMZ에 대한 유엔사의 관할권 문제가 조명을 받고 있음.

1) 2012년 기준으로 전 세계에 12개의 비무장지대가 설치·운영되고 있다고 한다. 박은진 외, “분단대립 접경지역의 해외사례와 한반도 DMZ의 시사점”, 『이슈&진단』 제44호, 경기연구원, 2012, 1면.

2) DMZ 평화적 이용 논의 전개 과정에 대한 자세한 내용은 류지성 외 3인, 『DMZ 국제평화지대화 기반형성에 관한 법제연구』, 한국법제연구원, 2021.8. 31~36면 참조.

3) 연합뉴스, “김연철 “비군사목적 DMZ출입, 유엔사 허가근거 미흡...보완해야,” 2019.10.21., <https://www.yna.co.kr/view/AKR20191021100400504?input=1179m> (검색일: 2022.4.1).

- 이는 관할권 측면에서 정전협정체제에 규정되어 있는 민사행정 규정을 이해할 필요가 있다는 점을 말해줌.
 - 이에 대한 국내 선행 연구는 아직 찾기 어려운 상황
- 이상과 같은 연구 배경 및 필요성에 따라 본 보고서는 정전협정체제의 민사행정 규정 분석을 통해 그 의미를 도출하고자 함.
- 먼저 II에서 정전협정체제에서 민사행정을 어떻게 규율하고 있는지 그 구성을 간단히 살펴본 후 III에서는 관련 규정 분석을 통해 민사행정의 정의와 주체, 법적 근거, 장소적 적용 범위, 권한과 책임, 규율 대상, 양태를 살펴봄.
- 이어 IV에서는 DMZ 관할권 측면에서 정전협정체제에 규율되어 있는 민사행정 규정이 어떤 의미를 갖는지 살펴봄.
- 이를 통해 한국도 DMZ 내에서 제한적인 범위 내에서는 관할권을 가지며, DMZ 평화적 이용을 위해서는 유엔사와 한국의 협력이 필요하다는 점을 도출함.
- 한편, 민사행정이 적용되는 장소적 적용 범위와 관련하여 군사정전협정⁴⁾은 군사분계선(MDL) 남측 DMZ와 북측 DMZ에 대해 규율하고 있음.
 - 남측 DMZ에 대한 민사행정 및 구제사업은 유엔군 총사령관이, 북측 DMZ에 대한 민사행정 및 구제사업은 조선인민군 최고사령관과 중국인민지원군 사령관⁵⁾이 공동으로 책임 부담(군사정전협정 제1조 제10항).
- 그러나 본 보고서의 목적이 MDL 남측 DMZ의 민사행정 규정 분석을 통해 그 의미를 찾는 데 있다는 점에서 MDL 북측 DMZ의 민사행정은 분석 범위에서 제외하고 남측 DMZ의 민사행정에 대해서만 살펴봄.

4) 국제연합군 총사령관을 일방으로 하고 조선인민군 최고사령관 및 중국인민지원군 사령원을 다른 일방으로 하는 한국 군사정전에 관한 협정.

5) 중국은 1994년 12월 15일 유엔사 군정위 대표단에서 철수하였음.

정전협정체제의 민사행정 내용과
의미 분석

**Korea
Legislation
Research
Institute**

II

정전협정체제의
민사행정 규율

ISSUE
PAPER

II . 정전협정체제의 민사행정 규율

1. DMZ 법적 규율과 정전협정체제

- 한반도 DMZ는 <표-1>에서 보는 바와 같이 국내법, 국제법, 남북합의서가 적용되고 있음.
 - 국내법으로는 헌법, 군사기지 및 군사시설 보호법 등이 적용⁶⁾
 - 국제법으로는 유엔 헌장, 제네바협약 제1추가협정서 등의 일반 국제법과 정전협정체제가 적용⁷⁾
 - 남북합의서로는 1991년 남북기본합의서, 2018년 판문점선언 등이 DMZ 이용 문제를 규율
- 민사행정을 규율하고 있는 한반도 정전협정체제는 군사정전협정과 부속합의, 국방부와 유엔군사령부(유엔사)의 합의서, 북한군과 유엔사의 합의서, 유엔군사령부 규정(United Nations Command Regulation, 이하 “유엔사 규정”) 등으로 구성되어 있음.

<표-1> 한반도 DMZ 이용 관련 법규범

국내법	헌법, 군사기지 및 군사시설 보호법, 자연환경보호법 외	
국제법	일반 국제법	유엔 헌장, 제네바협약 제1추가협정서, 1907년 육전법규관례에 관한 규칙, 조약법에 관한 비엔나협약
	정전협정체제	군사정전협정
		군사정전협정 부속합의: 「비무장지대 내에서 군사경찰을 민사경찰로 사용하는 데 관한 합의」(1953. 7. 30)를 비롯하여 30개(2010년 12월 현재)
		유엔군사령부(유엔사) 규정: 유엔사 규정 551-4(한국정전협정 준수), 유엔사 규정 551-5(군사정전위원회 본부구역 안보건학), 유엔사 규정 551-6(유엔군사령부 DMZ 안보건학), 유엔사 규정 525-2(대성동 민사책임)

6) 이에 관한 자세한 내용은 류지성 외 3인, 『DMZ 국제평화지대화 기반형성에 관한 법제연구』, 143~190면 참조.

7) 이에 관해서는 류지성 외 3인, 『DMZ 국제평화지대화 기반형성에 관한 법제연구』, 85~93면 참조.

	<p>국방부와 유엔사 간의 합의서: 2000년 11월 17일과 2002년 9월 12일 그리고 2002년 9월 17일 각각 체결된 정전협정의 추가합의서들에 명시된 “군사적인 문제들”에 관한 약정(2003. 1. 20) 등</p>
	<p>북한군과 유엔사 간의 합의서: 2000년 11월 17일 「비무장지대 일부구역 개방에 대한 국제연합군과 조선인민군 간 합의서」(2000. 11. 17), 「비무장지대 일부구역 개방에 대한 국제연합군과 조선인민군 간 합의서」(2002. 9. 12)</p>
<p>남북합의서</p>	<p>남북기본합의서(1991. 12. 13), 남북기본합의서 제3장 부속합의서, 「동해지구와 서해지구 남북관리구역 설정과 남과 북을 연결하는 도로작업의 군사적 보장을 위한 합의서」(2002. 9. 17.), 「동해지구와 서해지구 남북관리구역 경비(차단)초소 설치 및 운영에 관한 합의서」(2003. 12. 23.), 「동·서해지구 남북열차 시범운행의 군사적 보장을 위한 잠정합의서」(2007. 5. 11.), 「문산-봉동간 철도화물 수송의 군사적 보장을 위한 합의서」(2007. 12. 6.), 「동·서해지구 남북관리구역 통행·통신·통관의 군사적 보장을 위한 합의서」(2007. 12. 13.), 판문점선언(2018. 4. 27), 「역사적인 판문점선언 이행을 위한 군사분야 합의서」(2018. 9. 9).</p>

출처: 이규창, “DMZ 평화적 이용에 관한 국제법적 쟁점과 과제”, 『북한법연구』 제26호, 통일과 북한법학회, 2021, 58면 일부 수정.

2. 군사정전협정과 유엔사 규정 551-4/525-2의 내용과 구성

- 1953년 7월 27일 체결된 군사정전협정은 다음과 같은 내용들로 구성되어 있음.
 - 서언
 - 제1조 군사분계선과 비무장지대
 - 제2조 정화 및 정전의 구체적 조치
 - 제3조 전쟁포로에 관한 조치
 - 제4조 쌍방 관계정부들에의 건의
 - 제5조 부칙
- 한편, 군사정전협정은 상호 합의를 거쳐 수정·증보를 할 수 있는 것으로 규정하고 있음.⁸⁾
- 이를 근거로 추가합의, 일부 조항의 잠정중지 등 수정·증보가 이루어져 왔음.
 - 1953년 7월 군사정전협정 체결 이후 2010년 12월까지 30개의 추가합의 체결⁹⁾
- 또한 군사정전협정은 군사정전위원회(군정위)에 수시로 필요하다고 인정하는 절차

8) 군사정전협정 제5조 제61항. 본 정전협정에 대한 수정과 증보는 반드시 적대쌍방 사령관들의 호상 합의를 거쳐야 한다.

9) 이상철, 『한반도 정전체제』, 한국국방연구원, 2012, 21면.

규정을 채택할 권한을 부여하고 있음.¹⁰⁾

- 이를 근거로 유엔사는 정전협정 및 부속합의, 유엔사와 국방부와의 합의, 유엔사와 북한군과의 합의를 유엔사 차원에서 이행하기 위해 내부적으로 유엔사 규정을 제정하여 운영하고 있는데 DMZ의 실질적인 관리 및 운영은 이 규정들을 통해 이행되고 있음.¹¹⁾
- 유엔사 규정은 정전협정 준수를 규율하고 있는 「유엔사 규정 551-4」, 군사정전위원회 본부구역 안보견학을 규율하고 있는 「유엔사 규정 551-5」, DMZ 안보견학을 규율하고 있는 「유엔사 규정 551-6」, 대성동 민사행정에 대해 규율하고 있는 「유엔사 규정 525-2」 등으로 구성되어 있음.
- 이 가운데 민사행정은 유엔사 규정 551-4(정전협정 준수), 유엔사 규정 525-2(대성동 민사행정)에 규정되어 있음.¹²⁾
- 유엔사 규정 551-4(정전협정 준수)¹³⁾는 다음과 같은 내용들로 구성되어 있음.

-제1장 개요

-제2장 유엔군사령관의 정전 책임에 대한 지원

-제3장 군사분계선, 비무장지대, 한강하구

-제4장 군사정전위원회 본부구역

-제5장 남북관리구역

-제6장 유엔사군정위 비서처 및 중립국감독위원회(중감위)에 대한 원조 및 지원

-제7장 정전협정 위반 보고 및 조치

-제8장 정전 유지 활동

-제9장 비무장지대 안보견학장

-제10장 비무장지대/한강하구 및 군정위 본부구역에서 필요한 식별조치

-제11장 영헌 등록 업무

-제12장 인원 교체

-별지

10) 군사정전협정 제2조 제25항 (ㄷ).

11) 한모니까, “유엔사 규정(UNC Reg.)과 유엔군사령부의 비무장지대(DMZ) 관리”, 『사회와 역사』 제125집, 한국사회사학회, 2020, 165면.

12) 국문, 영문 유엔사 규정은 주한 미8군 홈페이지 <<https://8tharmy.korea.army.mil/g1/unc-archives.asp>> (검색일: 2022.3.20.)에서 검색을 통해 볼 수 있음. 이 글의 유엔사 규정은 이를 따랐음.

13) 2019년 5월 13일 개정.

-서식 목차

-용어집

- 유엔사 규정 525-2(대성동 민사책임)¹⁴⁾는 다음과 같은 내용들로 구성되어 있음.

-1. 목적

-2. 참고문헌

-3. 약어 및 용어 설명

-4. 책임

-5. 정책

-서식 목록

-별지

-용어집

14) 2019년 4월 1일 개정.

정전협정체제의 민사행정 내용과
의미 분석

**Korea
Legislation
Research
Institute**



정전협정체제의
민사행정 규정 분석

ISSUE
PAPER

Ⅲ. 정전협정체제의 민사행정 규정 분석

1. 민사행정의 정의와 주체

- 민사행정에 관한 확립된 정의는 찾아보기 어렵는데 국내외 사례를 종합하면 ‘일(一) 국제법 주체의 영역 내에서 무력충돌이나 점령이 발생한 이후 사회안정 또는 질서를 유지하기 위해 다른 국제법 주체가 잠정적·과도적으로 수립한 행정’으로 일응 정의할 수 있음.
- 첫째, 민사행정은 일(一) 국제법 주체의 영역 내에 ‘무력충돌이나 점령’이 발생한 이후 사회안정 또는 질서를 유지하기 위해 수립된 행정임.
- 민사행정의 해외 사례로 이스라엘과 이집트 간의 서안(西岸, West Bank)과 가자 지구(Gaza Strip)에 대한 민사행정을 들 수 있는데 양국은 4차에 걸친 중동전쟁을 종식하기 위하여 민사행정을 수립하였음.

<그림-1> 서안(West Bank)과 가자(Gaza) 지구



출처: Google (검색일: 2022.4.1.)

- 이스라엘과 이집트는 1978년 9월 5일부터 17일까지 회담을 진행하여 「캠프 데이비드 협정(Camp David Accords)」을 체결하였음.¹⁵⁾
 - 양국은 동 협정에 따라 서안(西岸, West Bank)과 가자 지구(Gaza Strip)에 대한 민사행정 수립¹⁶⁾
 - 1981년 이스라엘 국방부의 군사명령에 따라 민사행정은 서안 지구의 C 구역(Area C) 내 이스라엘 정착민들과 팔레스타인 거주민들의 모든 민사 문제와 서안의 기타 구역 및 가자 지구 팔레스타인들의 일부 행정적인 문제 관장¹⁷⁾
- 해방 이후 한국에서 실시된 미군정도 민사행정으로 볼 수 있는데 미군정은 일제의 대한제국 점령 종식 이후 한국 내에서의 사회질서를 유지하기 위하여 수립되었음.
 - 한국에 대한 미군정은 일반적으로 민사행정으로 표현되지는 않고 있지만 내용에 있어 민사행정의 명칭 부여 가능¹⁸⁾
- 한반도 정전협정체제의 민사행정은 1950년 발생한 무력충돌(한국전쟁) 발생 이후 수립되었음.
- 둘째, 민사행정은 일 국제법 주체의 영역 내에 ‘다른 국제법 주체’가 수립한 행정임. 다른 국제법 주체는 국가인 경우도 있지만 반드시 국가에 한정되지는 않음.
- 이스라엘과 이집트 간의 서안과 가자 지구에 대한 민사행정과 해방 이후 한국에 대한 미군정은 국가가 민사행정 주체인 사례들임.
 - 이스라엘과 이집트 간의 서안과 가자 지구에 대한 민사행정은 이스라엘이, 미군정은 미국이 각각 민사행정 수행
- 이에 비해 정전협정체제상 DMZ에 대한 민사행정은 위 사례들과는 다르게 유엔사가 민사행정 수행의 주체임.
- 이와 관련하여 유엔사의 법적 지위에 대한 문제가 제기되고 있음.
 - 이는 정전체제의 평화체제 전환 과정에서 유엔사 해체와 관련하여 논의되고 있는데 유엔사가 안보리 보조기관인지의 여부에 대해 이를 긍정하는 견해와 부정하는 견해 존재¹⁹⁾

15) 캠프 데이비드 협정 체결의 배경과 협상 과정에서의 주요의제, 협상결과에 대한 자세한 내용은 전일욱, “중동전쟁과 캠프데이비드협정”, 『글로벌정치연구』 제2권 1호, 한국외국어대학교 글로벌정치연구소, 2009, 104~119면 참조.

16) Wikipedia, “Israeli Civil Administration”, https://en.wikipedia.org/wiki/Israeli_Civil_Administration (검색일: 2022.4.1.).

17) Justvision, “Civil Administration”, <https://justvision.org/glossary/civil-administration> (검색일: 2022.2.28).

18) 미군정은 우리의 시각이 반영된 표현인 데 비해 민사행정은 (주로) 미국의 시각이 반영된 표현이라고 할 수 있음.

19) 제성호, “유엔군사령부의 법적 지위와 재활성화 문제”, 『서울국제법연구』 제26권 2호, 서울국제법연구원, 2019, 5~9면.

- 이에 대해 유엔사를 해체할 수 있는 유일한 근거가 미국의 정책 결정이라는 점에서 유엔사의 안보리 보조기관 여부 문제는 실익이 없으며, 유엔사 운용은 전적으로 미국의 책임 하에 있다는 점을 피력하는 견해가 존재함.²⁰⁾
- 이를 뒷받침하듯 미국의 시각에서 미군이 민사행정의 주체임을 강조하는 일반적인 민사행정 정의를 찾아볼 수 있음. 이 입장은 민사행정을 다음과 같이 정의함.

“민사행정은 외국 정부에 의해 수립된 행정을 말하는 것으로 (1) 우호적인 지역에서 해당 지역 정부와의 합의 하에 현지 정부가 통상적으로 수행하는 특정 권한을 행사하기 위한 행정; 또는 (2) 미군이 점령하고 있는 적대적인 지역에서 토착 민간 정부가 수립될 때까지 외국 정부가 행정, 입법 및 사법권을 행사하기 위해 수립하는 행정을 말한다.”

“Civil administration refers to an administration that is established by a foreign government in (1) friendly territory, under an agreement with the government of the area concerned, to exercise certain authority normally the function of the local government: or (2) hostile territory, occupied by United States forces, where a foreign government exercises executive, legislative, and judicial authority until an indigenous civil government can be established.”²¹⁾

- 유엔사 규정 525-2는 위의 민사행정 정의를 준용하여 미군을 정전협정체제의 민사행정 운용 주체로 정의하고 있음.

민사행정. (1) 아군 지역에서 현지 정부와의 합의 하에 현지 정부가 통상적으로 수행하는 특정 권한을 행사하기 위해 외국 정부가 수립하는 행정; 또는 (2) 미군이 주둔하는 적대적인 지역에서 토착 민간 정부가 수립될 때까지 외국 정부가 행정, 입법 및 사법권을 행사하기 위해 수립하는 행정²²⁾

Civil Administration, An administration established by a foreign government in (1) friendly territory, under an agreement with the government of the area concerned, to exercise certain authority normally the function of the local government: or (2) hostile territory, occupied by United States forces, where a foreign government exercises executive, legislative, and judicial authority until an indigenous civil government can be established.²³⁾

20) 이기범, “유엔사의 법적 지위와 존속·해체 문제”, 『서울국제법연구』 제26권 2호, 서울국제법연구원, 2019, 95~97면, 101면.

21) Definition, “Civil administration”, <https://the-definition.com/term/civil-administration> (검색일: 2022.4.1.).

22) 유엔사 규정 525-2, 용어집 제2절 용어 설명.

23) UNC Reg. 525-2, References Section II. Terms.

- The Free Dictionary는 민사행정을 위의 유엔사 규정 525-2와 동일하게 정의하고 있음.²⁴⁾
- 이는 정전협정체제의 민사행정 수립 및 운용 주체가 외형적으로는 유엔사이지만 실제적으로는 미국(미군)임을 말해줌.
- 셋째, 민사행정은 잠정적·과도적으로 수립되는 행정임.
- 서안과 가자 지구의 민사행정 수립을 합의한 캠프 데이비드 협정에서 이스라엘과 이집트는 해당 지역의 평화를 달성하기 위하여 동 협정 체결 이후 3개월 이내에 협상에 착수하기로 합의하였음. 원문을 인용하면 다음과 같음.
 - » Egypt-Israel
 - 2. In order to achieve peace between them, the parties agree to negotiate in good faith with a goal of concluding within three months from the signing of the Framework a peace treaty between them while inviting the other parties to the conflict to proceed simultaneously to negotiate and conclude similar peace treaties with a view to the achieving a comprehensive peace in the area. ...
- 1945년 해방 이후 수립된 미군정은 1948년 8월 15일 대한민국 정부 수립으로 종식되었음.
- IV에서 살펴보겠지만 정전협정체제에 의한 민사행정도 잠정적·과도적 성격을 가짐.
 - 군사정전협정은 동 협정 효력 발생 3개월 후 한국 문제의 평화적 해결을 위한 쌍방 간의 정치회의를 소집하여 한국 문제의 평화적 해결 등의 문제를 협의할 것을 규정(군사정전협정 제4조 제60항).

2. 민사행정의 법적 근거

- 국내외 사례를 보면 민사행정은 관련 당사자 간의 조약에 의해 수립·운영되는 경우와 법령 제정 및 시행으로 수립·운영되는 경우 등이 있음.
- 서안과 가자 지구에 대한 민사행정은 조약에 의해 민사행정이 수립·운영된 사례임.
 - 앞에서 살펴본 바와 같이 이스라엘과 이집트는 「캠프 데이비드 협정(Camp David Accords)」을 체결하여 서안과 가자 지구에 대한 민사행정 수립

24) The Free Dictionary, "Civil administration", <https://www.thefreedictionary.com/civil+administration> (검색일: 2022.4.1.).

- 1945년 해방 이후 실시된 한국에 대한 미군정은 법령 제정 및 시행에 의한 민사행정 사례임.
 - 미군정은 1945년 9월 24일 「위생국설치에 관한 건」(군정법령 제1호)를 비롯하여 일련의 질서유지 관련 법령을 제정하여 실시²⁵⁾
- 정전협정체제의 민사행정은 조약에 의해 민사행정이 수립·운영되고 있는 형태임.
 - 1953년 7월 27일 군사정전협정 체결
- 이와 관련하여 한국이 군사정전협정에 서명하지 않아 동 협정의 당사자로 볼 수 있는지, 또한 동 협정이 한국 내에서 헌법 제6조 제1항에 의한 국내법적인 효력을 갖는지의 여부가 문제될 수 있음.
- 그러나 한국은 군사정전협정의 실질적인 당사자로 정전협정체제의 민사행정 규정의 규율을 받는 것으로, 또한 DMZ에서의 정전협정체제 준수·이행은 관행과 법적 확신을 충족하고 있다는 점에서 지역 국제관습법으로서 국내법적 효력을 갖는 것으로 이해되어야 함.²⁶⁾
- 또한 한국의 배타적인 DMZ 관할권 행사를 위해 조약법상의 중대한 위반과 사정변경 원칙을 원용하여 군사정전협정에서 종료·탈퇴하는 방안을 생각해볼 수 있으나 해석 및 적용에 있어 쉽지 않은 점이 존재함.²⁷⁾

3. 민사행정의 장소적 적용 범위

- 첫째, 정전협정체제의 민사행정은 육상 비무장지대를 장소적 적용 범위로 함.
 - 군사정전협정은 군사분계선으로부터 각각 2km의 비무장지대를 설정(군사정전협정 제1조 제1항).
- 군사정전협정은 DMZ의 민사행정에 대해 다음과 같은 규정을 두고 있음.
 - 민사행정 및 구제사업의 집행에 관계되는 인원 및 군사정전위원회의 특정한 허가를 얻고 들어가는 인원을 제외한 군인이나 민간인은 DMZ 진입 불가(군사정전협정 제1조 제9항)
 - DMZ 민사행정 및 구제사업은 유엔군 총사령관이 책임 부담(군사정전협정 제1조 제10항).

25) 내무부치안국, 『미군정법령집 1945-1948』, 내무부치안국, 단기 4289(서기 1956), 5면 이하.

26) 이규창, “DMZ 평화적 이용에 관한 국제법적 쟁점과 과제”, 67~70면.

27) 이규창, “DMZ 평화적 이용에 관한 국제법적 쟁점과 과제”, 71~73면.

- 둘째, 군사정전협정은 육상 비무장지대 외에 한강하구에 대한 규정도 두고 있음.
 - 한강하구는 한쪽 강안이 일방의 통제 하에 있고 다른쪽 강안은 다른 일방의 통제 하에 있는 한강하구의 수역(군사정전협정 제1조 제5항).
- 한강하구는 쌍방 민용선박의 항행을 위해 개방된다는 점에서 육상 비무장지대와 차이가 있음(군사정전협정 제1조 제5항).
 - 1953년 10월 3일 군사정전위원회 제22차 회의에서 비준된 「한강 하구에서의 민용선박 항행에 관한 규칙 및 관계사항」에 대한 추가합의서 제2조는 “...한강하구수역과 각방 군사통제 지역과의 경계선은 만조시의 수륙 접촉선으로 한다.”고 규정
 - 이는 한강하구가 가운데에 경계선이 존재하지 않는 남북 공동이용수역임을 시사²⁸⁾
- 다만, 일방의 선박은 타방의 통제수역과 강안(江岸)에 들어가지 못하며, 한강하구수역 타방의 경계선으로부터 100미터 이내에 접근하지 못함.²⁹⁾
- 한강하구는 육상 비무장지대와 마찬가지로 비무장지대로서 출입 문제에 있어 정전협정체제의 규율 대상임.³⁰⁾
- 따라서 정전협정체제의 민사행정은 한강하구에도 적용됨.
 - 유엔사 경계초소(GP)와 관측소(OP)는 비무장지대/한강하구 민정경찰이 비무장지대 유지 및 통제 등 민사행정 및 구제사업을 수행하는 데 있어 핵심적인 역할을 수행(유엔사 규정 551-4, 8-3 b)
 - 비무장지대/한강하구 내 민사행정 및 구제사업과 관련된 정비, 공사 및 기타 인원은 청색 완장 착용 필요(유엔사 규정 551-4, 10-2 b)
- 남과 북 양측은 민사행정 및 구제사업을 수행하기 위해 한강하구에 4척의 경비정과 최대 24명의 민정경찰을 투입할 수 있도록 인가됨.
 - 유엔사 혹은 한측 병력이 한강하구에 진입하고자 할 시 유엔군 사령관의 승인 필요(유엔사 규정 551-4, 3-1 f).
- 용어와 관련하여 한강하구는 남과 북이 함께 이용할 수 있다는 점에서 일반적으로 중립수역(또는 중립지대)로 불리고 있음.³¹⁾

28) 이규창, “한강하구 공동이용수역의 평화적 이용에 관한 법적 쟁점 연구”, 『통일과 법률』 통권 제47호, 법무부, 2021, 6~7면.

29) 한강 하구에서의 민용선박 항행에 관한 규칙 및 관계사항에 대한 추가합의서 제10조 ㄴ; 9·19 군사분야 합의서 [붙임 5] 제3조 제3항.

30) 이규창, “한강하구 공동이용수역의 평화적 이용에 관한 법적 쟁점 연구”, 17~20면.

31) 정태욱, “한강하구의 공동이용: 정전협정과 유엔사의 관할권”, 『민주법학』 제74호, 민주주의법학연구회, 2020, 52면.

- 틀린 용어는 아니지만 한반도 전체를 대한민국 영토로 규정하고 있는 헌법 제3조의 관점에서는 중립수역 보다는 남북이 합의한 공동이용수역이라는 용어가 적절한 용어라고 생각함.

- 2018년 9월 19일 「역사적인 판문점 선언 이행을 위한 군사분야 합의서」(9·19 군사분야 합의서)에서 한강(임진강) 하구 공동이용을 위한 군사적 보장대책을 강구하기로 합의(제4조 제4항)
- 한강하구 공동이용수역은 남측의 김포반도 동북쪽 끝점으로부터 교동도 서남쪽 끝점까지, 북측의 개성시 판문군 임한리로부터 황해남도 연안군 해남리까지 70km에 이르는 한강(임진강) 하구 수역을 범위로 하기로 합의(9·19 군사분야 합의서 [붙임 5] 제1조 제1항)

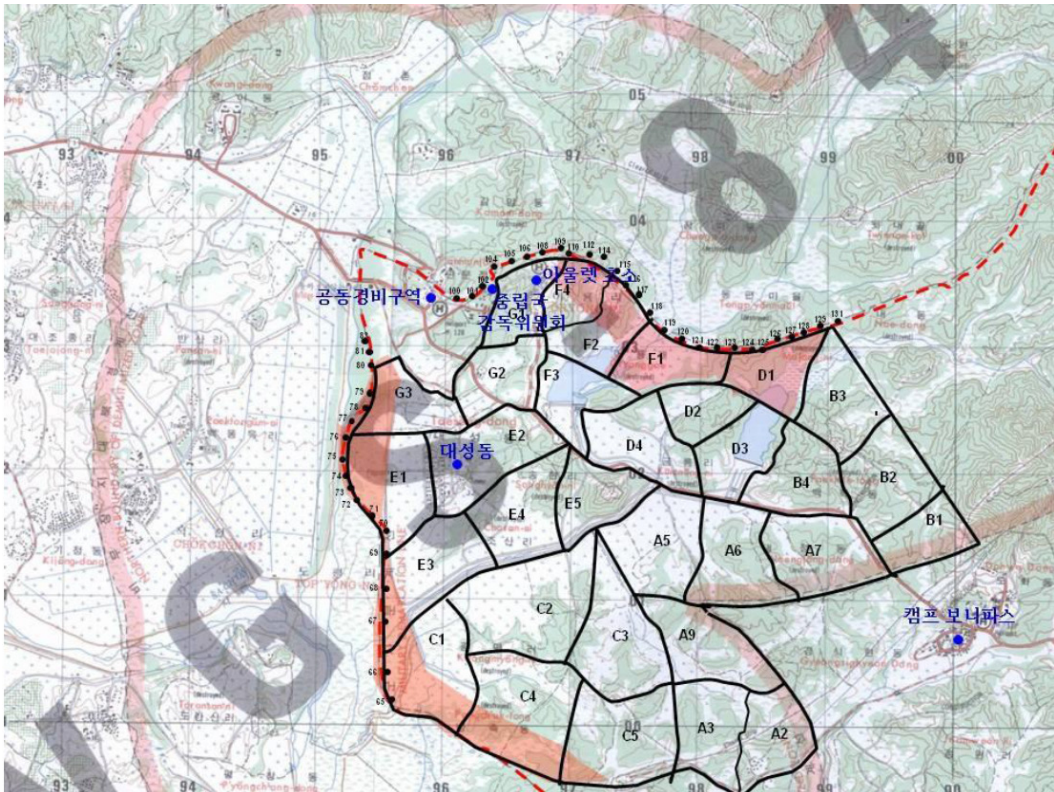
<그림-2> 한강하구 공동이용수역



출처: 국방부 대북정책관실, 『판문점선언 이행을 위한 군사분야 합의서 해설자료』, 국방부, 2018, 31면.

- 셋째, 민사행정은 대성동 작전지역에도 적용됨.
 - 대성동 작전지역은 대성동 마을, 대성동 관련 영농·어로 지역 및 이에 인접한 군정위 본부구역 내 일부 지역으로 구성된 작전지역을 지칭(유엔사 규정 525-2, 1. 목적)
- 유엔사는 대성동 작전지역에서의 민사행정 및 구제사업을 실시하기 위한 기본계획 수립, 방침 규정, 참모부서 및 기타 기관 또는 부대에 대한 책임 부여를 위해 유엔사 규정 525-2를 시행하고 있음(유엔사 규정 525-2, 1. 목적).

<그림-3> 대성동 작전마을 지도



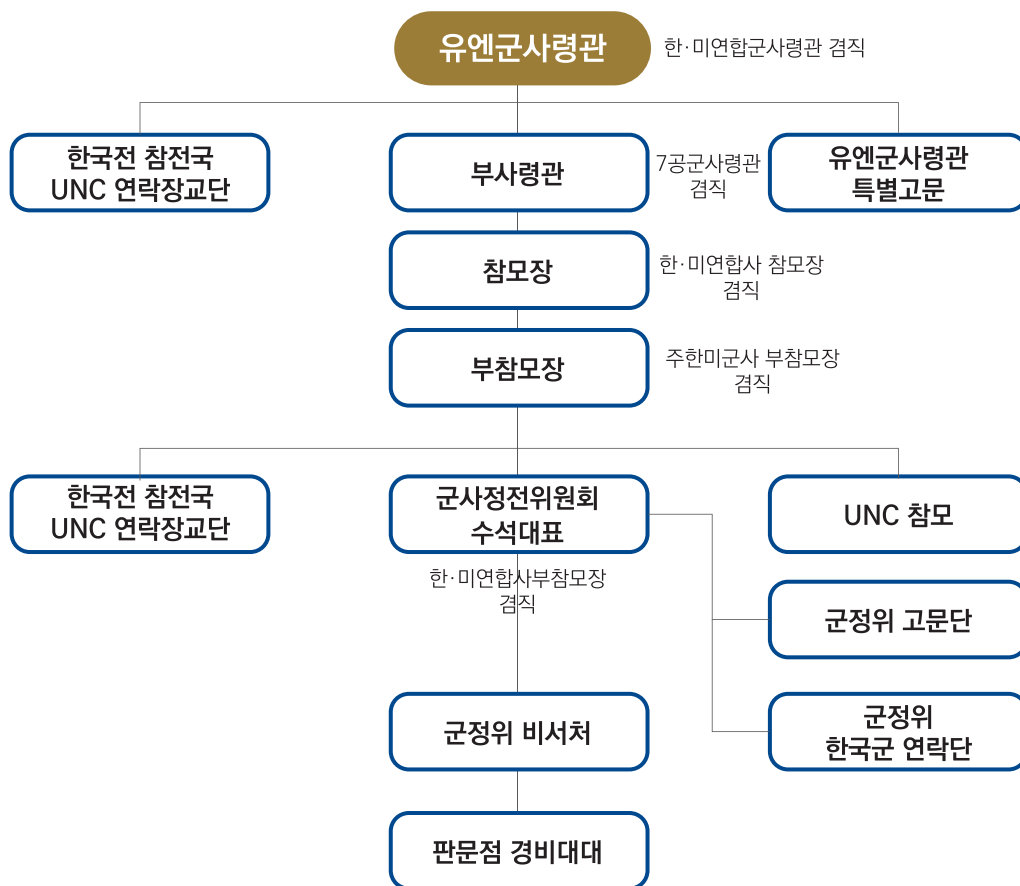
출처: 유엔군사령부, 『유엔사 규정 525-2』, 2019.4.1., 11면.

4. 민사행정의 권한과 책임

가. 유엔사

- 군사정전협정과 유엔사 규정 554-1, 유엔사 규정 525-2는 유엔사 민사행정과 관련하여 유엔군 총사령관, 유엔사 군정위, 유엔사 군정위 비서처, 유엔사 군정위 비서장, 유엔사 군정위 비서처 작전 부비서장, 유엔사 기참부장, 민정경찰의 권한과 책임에 대한 규정을 두고 있음.

<그림-4> 유엔군사령부 조직도

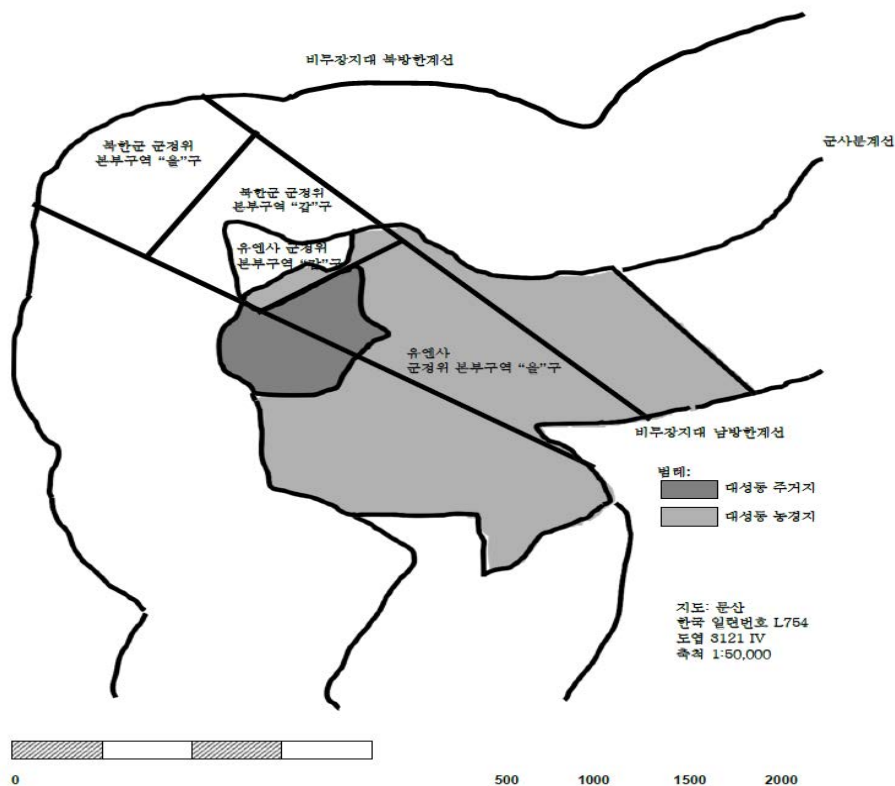


출처: 이명철·차두현·김두승, 『유엔사 후방기지의 의미와 활용 방안』, 한국국방연구원, 2009, 19면.

- 첫째, 유엔군 총사령관은 DMZ의 민사행정에 대해 책임을 부담함(군사정전협정 제1조 제10항).
 - 유엔사 규정도 이를 확인하며 동일하게 규정(유엔사 규정 551-4, 1-4 c (13))
- 이를 위해 유엔군 사령관은 다음과 같은 권한을 행사함.
 - 민사행정 및 구제사업의 집행을 위해 DMZ에 들어갈 것을 허가받는 군인 또는 민간인의 인원수 결정(군사정전협정 제1조 제10항; 유엔사 규정 551-4, 1-4 c (14))
 - DMZ 내 민사행정 및 구제사업, 감시, 경비를 위한 병력 유지(유엔사 규정 551-4, 1-4 c (2))
 - DMZ 내 모든 공사(工事) 활동의 처리(유엔사 규정 551-4, 3-5 a)
- 둘째, 유엔사 군정위는 민사행정, 경찰의 인원수 및 그가 휴대하는 무기를 규정할 수 있는 권한과 책임이 있음(군사정전협정 제1조 제10항).

- 셋째, 유엔사 군정위 비서처는 다음과 같은 권한과 책임을 가짐.
 - 민사행정 제공에 필요한 인원에 대한 DMZ 출입 승인(유엔사 규정 551-4, 3-1 d)
 - 민사구제(civil relief) 목적의 소방 헬기 운용 승인(유엔사 규정 551-4, 3-8 a & e)
- 넷째, 유엔사 군정위 비서장은 민사행정과 관련하여 다음과 같은 권한과 책임이 있음 (유엔사 규정 551-4, 3-6 a).
 - 민사행정 관련 인원의 DMZ 출입 승인
 - 일상적인 군정위 본부구역과 대성동 출입에 대한 승인을 유엔사 군정위 혹은 유엔사 공동경비구역 경비대대 참모장교에게 위임
- 유엔사 군정위 비서장은 대성동 작전지역에서의 민사행정 및 구제사업과 기타 대성동 관련 책임을 수행하기 위한 계획·방침·소요의 감독·규정·작성에 대한 권한과 책임 가지고 있음(유엔사 규정 551-4, 4-3 a)
- 또한 유엔사 군정위 비서장은 대성동 작전지역 내에서 다음과 같은 역할을 수행함(유엔사 규정 525-2, 4 a (2), (3), (4)).
 - 민사행정 및 구제사업 실시에 필요한 유엔사의 계획과 방침 규정
 - 민사행정 및 구제사업 실시와 관련한 유엔사 계획, 방침 및 소요 사항을 작성하고, 필요시 유엔사 참모부서들과 협조
 - 민사행정 및 구제사업 실시 감독
- 다섯째, 유엔사 군정위 비서처 작전 부비서장은 민사행정과 관련하여 다음과 같은 권한과 책임이 있음(유엔사 규정 551-4, 3-6 a).
 - 유엔사 군정위 비서장의 위임에 따른 민사행정 관련 인원의 DMZ 출입 승인
 - 관리구역 통제 장교들이 각자 담당하는 관리구역의 출입 승인을 위한 기준 수립
- 여섯째, 유엔사 기참부장은 유엔사의 대성동 민사행정 및 구제사업 실시를 위한 계획 및 방침 수립에 대해 조언하고 지원하는 역할을 수행함(유엔사 규정 525-2, 4 d).
- 일곱째, 민정경찰은 유엔사측 군정위 본부구역 “갑”구 및 “을”구의 유지 및 통제를 포함하여 경계, 민사행정 및 구제사업을 제공함(유엔사 규정 551-4, 2-3 a).

<그림-5> 유엔사 군정위 본부구역 “갑”구 및 “을”구



출처: 유엔군사령부, 『유엔사 규정 551-4』, 2019.5.13., 11면.

나. 한국과 유엔사 공동 기관

- 유엔사 규정 554-1, 유엔사 규정 525-2는 유엔사 군정위 공동일직장교, 공동경비구역 유엔사 경비대대장, 공동경비구역 한국군 경비대대장 등 한국과 유엔사가 공동으로 조직하여 운영하는 기관들에 대한 민사행정 책임과 권한에 대한 규정들을 두고 있음.
- 첫째, 유엔사 군정위 비서처 공동일직장교는 민사 및 행정 목적으로 군정위 본부구역 및 대상동에서 일상적으로 이루어지는 다양한 기관들의 정기적인 출입 허가에 대한 권한과 책임을 가짐(유엔사 규정 551-4, 4-3 b (2) (a)).
- 둘째, 공동경비구역 유엔사 경비대대장은 유엔사 측 군정위 본부구역 “갑”구 및 대상동 영농지역을 포함하는 유엔사 공동경비구역 경비대대 작전지역 내 민사행정 및 구제사업(유지 및 관리)에 대한 경비를 제공하고 계획을 수립하여 이행하는 권한과 책임을 가짐(유엔사 규정 551-4, 4-3 c).

- 아울러 공동경비구역 유엔사 경비대대장은 대성동 작전지역 내에서 다음의 역할을 수행함(유엔사 규정 525-2, 4 b (1), (3)).
 - 민사행정 및 구제사업 실시
 - 민사행정 및 구제사업을 위한 계획 수립 감독 및 시행 관리
- 셋째, 공동경비구역 한국군 경비대대장은 대성동 작전지역 내에서 다음의 역할을 수행함(유엔사 규정 525-2, 4 c (1), (2), (5)(b)).:
 - 민사행정 및 구제사업을 위한 계획 건의 및 시행
 - 민사행정 및 구제사업을 실시하는 데 있어 정전협정, 정전협정 후속합의서 및 유엔사 규정 제반 조항들의 준수를 보장하기 위한 예규, 작전명령, 방침서한 등의 지침 수립을 위해 공동경비구역 유엔사 경비대대장을 지원
 - 민사행정 및 구제사업에 따른 초동조치 실시 및 응급상황 진정

다. 한국측 기관

- 유엔사 규정 554-1, 유엔사 규정 525-2는 한국 합참의장, 한국군 1사단장, 산불 진화 활동 부대, 대성동 민정중대 등 한국측 기관들의 민사행정 책임과 권한에 대한 규정들을 두고 있음.
- 첫째, 한국 합참의장은 DMZ 민사행정과 관련하여 다음과 같은 권한 및 책임을 행사함.
 - 유엔사 공동경비구역 경비대대 작전지역으로 규정된 지역을 제외한 유엔사 측 군정위 본부구역 “을”구를 포함하는 남측 비무장지대의 유지 및 통제 등의 민사행정 및 구제사업 계획·실행(유엔사 규정 551-4, 2-3 b (14)).
 - 유엔사측 군정위 본부구역 “갑”구를 제외한 남측 비무장지대에서 유지 및 통제를 포함한 민사행정 및 구제사업을 계획·실시(유엔사 규정 551-4, 3-2 b (2)).
- 둘째, 한국군 1사단장은 유엔사 공동경비구역 경비대대장의 통제하에 있는 지역을 제외한 유엔사 측 군정위 본부구역 “을”구 내 민사행정 및 구제사업(유지 및 통제)에 대한 경비 제공 및 계획의 수립·이행에 대한 권한과 책임이 있음(유엔사 규정 551-4, 4-3 d (1)).
- 셋째, 정전협정체제는 DMZ 내에서의 구제 활동 일환으로 산불 발생시 진화할 수 있는 규정을 두고 있음.
 - 산불 진화 부대는 책임 지역 내에서 산불 진화를 위한 헬기 운용이 민사구제 활동임을 강조하는 경고 방송 실시(유엔사 규정 551-4 3-8 e (5))

• 넷째, 대성동 민정중대³²⁾는 대성동 작전지역 내에서의 유엔사의 통제하에 민사행정 및 구제사업을 위해 다음과 같은 역할을 수행함(유엔사 규정 525-2, 5. j (1)).

- 대성동 출입 통제를 위한 초소 근무, 마을 주민, 시설 및 재산의 방호와 보호를 위한 순찰 및 감시활동, 일별 주민 거주 현황 확인을 통한 대성동 마을의 안전 확보
- 대성동 주민, 대성동 출입을 인가받은 정비·공사 장비를 포함하는 모든 방문객에 대해 차량 경호 제공
- 부대 방호태세 강화 기간 중 경계 조치 강화
- 범죄로 의심되는 사건이 발생하는 경우, 대한민국 경찰 수사당국이 현장에 도착할 때까지 사건 현장을 보전하기 위해 파주 경찰서와 협조 및 지원
- 음주 운전 금지를 포함한 일반도로·고속도로 안전 확보
- 위기상황이나 자연재해 발생 또는 군사상황 악화 시 비전투원 후송
- 인명 보호, 심각한 신체적 상해 치료·예방 또는 시설물 피해 처리·예방을 위한 대한민국 응급조치반의 신속한 현장 도착을 지원하거나 초기 대응 인력 제공
- 유엔사가 통제하는 비무장지대 내에서 대성동 주민, 선출직 공무원 및 기타 대한민국 지자체 관계자들과의 노력 통합을 위해 협조
- 대성동 지역 선거 시 투표 지원

32) 대성동 작전지역 내에서 유엔사의 민사행정 및 구제사업 기능을 수행하기 위해 편성된 공공경비구역 한국군 경비대대의 헌병 중대를 말함(유엔사 규정 525-2, 용어집 제2절 용어 설명.).

<표-2> 정전협정체제의 민사행정 행위자와 권한·책임

행위자		민사행정 활동
유엔사	유엔군 총사령관	DMZ 민사행정에 대한 책임 민사행정 및 구제사업의 집행을 위해 DMZ에 들어갈 것을 허가받는 군인 또는 민간인의 인원수 결정 DMZ 내 민사행정 및 구제사업, 감시, 경비를 위한 병력 유지 DMZ 내 모든 공사 활동의 처리
	군정위	민사행정, 경찰의 인원수 및 그가 휴대하는 무기 규정
	군정위 비서처	민사행정 제공에 필요한 인원에 대한 DMZ 출입 승인 민사구제 목적의 소방 헬기 운용 승인
	군정위 비서장	민사행정 관련 인원의 DMZ 출입 승인 일상적인 군정위 본부구역과 대성동 출입에 대한 승인을 유엔사 군정위 혹은 유엔사 공동경비구역 경비대대 참모장교에게 위임 대성동 작전지역에서의 민사행정 및 구제사업과 기타 대성동 관련 책임을 수행하기 위한 계획·방침·소요의 감독·규정·작성 대성동 작전지역 내에서 ▼민사행정 및 구제사업 실시에 필요한 유엔사의 계획과 방침 규정, ▼민사행정 및 구제사업 실시와 관련한 유엔사 계획, 방침 및 소요 사항을 작성하고, 필요시 유엔사 참모부서들과 협조, ▼민사행정 및 구제사업 실시 감독
	군정위 비서처 부비서장	유엔사 군정위 비서장의 위임에 따른 민사행정 관련 인원의 DMZ 출입 승인 관리구역 통제 장교들이 각자 담당하는 관리구역의 출입 승인을 위한 기준 수립
	기참부장	유엔사의 대성동 민사행정 및 구제사업 실시를 위한 계획 및 방침 수립에 대해 조언하고 지원
	민정경찰	유엔사측 군정위 본부구역 “갑”구 및 “을”구의 유지 및 통제를 포함하여 경계, 민사행정 및 구제사업 제공
한국군과 유엔사 공동 기관	유엔사 군정위 공동일직장교	민사 및 행정 목적으로 군정위 본부구역 및 대성동에서 일상적으로 이루어지는 다양한 기관들의 정기적인 출입 허가
	공동경비구역 유엔사 경비대대장	유엔사 측 군정위 본부구역 “갑”구 및 대성동 영농지역을 포함하는 유엔사 공동경비구역 경비대대 작전지역 내 민사행정 및 구제사업(유지 및 관리)에 대한 경비 제공 및 계획 수립·이행 대성동 작전지역 내에서 ▼민사행정 및 구제사업 실시, ▼민사행정 및 구제사업을 위한 계획 수립 감독 및 시행 관리

행위자	민사행정 활동
공동경비구역 한국군 경비대대장	대성동 작전지역 내에서 ▼민사행정 및 구제사업을 위한 계획 건의 및 시행, ▼민사행정 및 구제사업을 실시하는 데 있어 정전협정, 정전협정 후속합의서 및 유엔사 규정 제반 조항들의 준수를 보장하기 위한 예규, 작전명령, 방침서한 등의 지침 수립을 위해 공동경비구역 유엔사 경비대대장을 지원, ▼민사행정 및 구제사업에 따른 초동조치 실시 및 응급상황 진정
합참의장	유엔사 공동경비구역 경비대대 작전지역으로 규정된 지역을 제외한 유엔사 측 군정위 본부구역 “을”구를 포함하는 남측 비무장지대의 유지 및 통제 등의 민사행정 및 구제사업 계획·실행 유엔사측 군정위 본부구역 “갑”구를 제외한 남측 비무장지대에서 유지 및 통제를 포함한 민사행정 및 구제사업을 계획·실시
1사단장	유엔사 공동경비구역 경비대대장의 통제하에 있는 지역을 제외한 유엔사 측 군정위 본부구역 “을”구 내 민사행정 및 구제사업(유지 및 통제)에 대한 경비 제공 및 계획의 수립·이행
군부대	산불 진화 시 책임 지역 내에서 산불 진화를 위한 헬기 운용이 민사구제 활동임을 강조하는 경고 방송 실시
한국군	<p>대성동 출입 통제를 위한 초소 근무, 마을 주민, 시설 및 재산의 방호와 보호를 위한 순찰 및 감시활동, 일별 주민 거주 현황 확인을 통한 대성동 마을의 안전 확보</p> <p>대성동 주민, 대성동 출입을 인가받은 정비·공사 장비를포함하는 모든 방문객에 대해 차량 경호 제공</p> <p>부대 방호태세 강화 기간 중 경계 조치 강화</p> <p>범죄로 의심되는 사건이 발생하는 경우, 대한민국 경찰 수사당국이 현장에 도착할 때까지 사건 현장을 보전하기 위해 파주 경찰서와 협조 및 지원</p> <p>음주 운전 금지를 포함한 일반도로·고속도로 안전 확보</p> <p>위기상황이나 자연재해 발생 또는 군사상황 악화 시 비전투원 후송</p> <p>인명 보호, 심각한 신체적 상해 치료·예방 또는 시설물 피해 처리·예방을 위한 대한민국 응급조치반의 신속한 현장 도착을 지원하거나 초기 대응 인력 제공</p> <p>유엔사가 통제하는 비무장지대 내에서 대성동 주민, 선출직 공무원 및 기타 대한민국 지자체 관계자들과의 노력 통합을 위해 협조</p> <p>대성동 지역 선거 시 투표 지원</p>

출처: 관련 규정을 토대로 필자 작성

5. 민사행정의 규율 대상

- 민사행정은 첫째, 인원(군인과 민간인)들을 규율 대상으로 함.
 - 군인과 민간인이 DMZ에 들어가기 위해서는 민사행정 및 구제사업의 집행에 관계되거나 군정위의 특정한 허가 필요(군사정전협정 제1조 제9항)
 - 민사행정 및 구제사업을 집행하기 위해 DMZ에 들어갈 것을 허가받는 군인 또는 민간인의 수는 유엔군 사령관이 결정(군사정전협정 제1조 제10항)³³⁾
 - 민사행정, 경찰의 인원수 및 그가 휴대하는 무기는 군정위가 결정(군사정전협정 제1조 제10항)
- 다만, 유엔사 규정 551-5와 551-6에 따라 인가된 안보견학장을 안보견학 목적으로 방문하는 인원들은 유엔사의 승인 없는 DMZ 방문이 가능함(유엔사 규정 551-4, 3-1 d).

<그림-6> DMZ 출입신청서 건본

발신: 전방 부대
 수신: 유엔사군정위 비서처
 경유: 유엔사 공보실

제목: 비무장지대 출입 신청

1. 취제진 규모 및 구성.

이름	직책	주민등록번호/여권번호	소속
Jacques Lapin	기자	프랑스 여권 741031229	르몽드 신문
김제승	사진기자	주민등록번호 750724-1820429	춘천 MBC

2. 비무장지대 내 출입 신청 지역 및 일정.

2014년 1월 15일
 1130-1215 판문점
 1230-1315 제3땅굴
 1330-1400 도라전망대

3. 출입 사유.

비무장지대에서 현재 진행 중인 화해 노력 및 비무장지대 생태계 현황 보도

4. 신청서 접수 일시.

2014년 1월 1일 12시 00분

출처: 유엔군사령부, 『유엔사 규정 551-4』, 2019.5.13., 27면.

33) 북측 DMZ의 경우에는 조선인민군 최고사령관이 결정.

- 둘째, 특정한 부류의 인원을 규율 대상으로 함. 이들은 자신들의 신분을 나타낼 수 있는 식별 표지를 부착하여야 함.
 - 비무장지대/한강하구 내 민사행정 및 구제사업과 관련된 정비, 공사 및 기타 인원은 청색 완장 착용 필요(유엔사 규정 551-4, 10-2 b)
 - 유엔사 측 군정위 본부구역 내 민사행정 및 구제사업 등을 실시하는 인원은 유엔사 공동경비구역 경비대대장이 발급하는 금속 배지 착용 필요(유엔사 규정 551-4, 10-3 a)
- 셋째, 특정한 지위 내지 자격을 가지고 있는 인원은 그들에게 해당하는 민사행정 규정의 적용을 받음(표-2 참조).
- 넷째, 정전협정체제의 민사행정은 차량을 규율 대상으로 함.
 - 군정위 본부구역을 포함하여 DMZ 전역에 출입하는 구급차 이외의 모든 차량은 용도를 표시하는 깃발을 차량 앞쪽 깃대에 부착(유엔사 규정 551-4, 10-4)
 - 민사행정 및 구제사업 실시 인원을 수송하는 차량은 청색 깃발 부착(유엔사 규정 551-4, 10-4 c)

6. 민사행정의 양태

- 군사정전협정과 유엔사 규정 551-4/525-2는 구체적으로 어떠한 행위들이 민사행정에 해당하는지 열거하고 있지 않음.
- 규정 방식에 있어 네 가지를 취하고 있는데 첫째, 가장 많이 사용하고 있는 문구는 ‘민사행정 및 구제 활동’임.
 - 앞의 민사행정의 권한과 책임, 표-2 참조
- 둘째, ‘민사구제’(civil relief)라는 문구를 사용하고 있음.
 - “... 비무장지대 내 민사구제 작전을 위한 항공기 운용이 가능”하다고 규정(유엔사 규정 551-4, 3-8 a).
 - “...현지 부대가 책임 지역 내에서 헬기 운용이 민사구제 활동임을 강조하는 경고 방송을 실시할 것을 권장”한다고 규정(유엔사 규정 551-4, 3-8 e (5)).
 - “...대성동 지역의 민사구제/경비 방침들을 이행한다”고 규정(유엔사 규정 551-4, 4-3 c (4)).
- 셋째, ‘민사 및 행정 목적’(civil and administration purpose)이라는 문구를 사용하고 있음.
 - 유엔사 군정위 비서처 공동일직장고는 민사 및 행정 목적으로 군정위 본부구역 및 대성동에서 일상적으로 이루어지는 다양한 기관들의 정기적인 출입 허가에 대한 권한과 책임을 가진다고 규정(유엔사 규정 551-4, 4-3 b (2) (a))

- 넷째, ‘민사구제 및 행정 활동’이라는 문구도 발견됨.
 - “...민정경찰의 목적인 민사구제 및 행정 활동”으로 간주되기 때문에...”라고 규정(유엔사 규정 551-4, 7-12 b (3))
- 여기서 ‘민사행정 및 구제 활동’의 해석 문제가 제기되는데 좁게 해석할 경우 구제 활동(산불 진화, 환자 긴급 이송 등)을 민사행정의 양태에서 제외시키는 소극적인 해석이 가능함.
- 그러나 민사행정 및 구제 활동은 민사행정의 양태에서 구제 활동을 제외시킨다는 의미라기보다는 구제 활동을 강조하기 위한 것으로 민사행정의 양태에 포함시키는 적극적인 해석이 타당함.
- 종합하면, 군사정전협정과 유엔사 규정에서의 민사행정 및 구제 활동, 민사구제, 민사 및 행정 목적, 민사구제 및 행정 활동은 모두 민사행정의 양태를 의미하는 것으로 <표-2>의 행위들이 모두 여기에 해당하는 것으로 볼 수 있음.
- 한편, 유엔사 규정은 민사행정에서 제외되는 행위 양태를 규율하고 있음.
 - DMZ 내에서의 훈련 연습, DMZ 내에서의 분대 전술, 진지점령 혹은 돌격 기동 연습은 (북한군의) 도발적인 행위이며 정전협정 위반으로 민사구제 및 행정 활동이 아니라고 규정(유엔사 규정 554-1, 7-12 b (3))
- 민사행정과 관련하여 토지소유권 문제가 제기되고 있음.
 - DMZ 평화적 이용을 위해서는 사업부지에 대한 토지소유권이 확정되어야 한다는 점이 지적³⁴⁾
 - 이를 위해서는 특별법 제정을 통한 지적(地籍) 등의 전면 재조사가 필요하다는 입장 개진³⁵⁾
- 한강하구에서도 토지소유권 문제가 언론을 통해 보도되었음.
 - 김포시가 유도와 부래도, 백마도 등 한강하구 섬 3곳의 토지를 매입하기 위해 공유재산취득안을 시의회에 상정하자 의원들이 반대 입장 표명³⁶⁾
- 육상 비무장지대와 한강하구에서의 토지소유권 문제, 이와 관련한 지적(地籍) 조사 등의 문제 그 자체는 정전협정체제에서 규율하고 있는 민사행정의 양태에는 해당하지 않음.

34) DMZ 세계평화공원 조성 문제를 논하면서 이 같이 서술. 이효원, “DMZ 세계평화공원 조성을 위한 법적 기초”, 『서울대학교 법학』 제55권 제1호, 서울대학교 법학연구소, 2014, 396면.

35) DMZ 국제평화지대 조성 사업을 논하면서 이 같은 문제 제기. 윤철호, “DMZ의 평화적 이용에 관한 사법적 고찰”, 『법학연구』 제31권 제3호, 충남대학교 법학연구소, 2020, 178면.

36) 김포저널, “한강하구 섬 3곳 구입 실효성 없다 의원들 이구동성 지적”, 2017.7.12., <https://www.gimpojn.com/news/articleView.html?idxno=10030> (검색일: 2022.4.1.).

- 그러나 토지소유권 문제, 지적 조사 문제로 인원이 육상 비무장지대와 한강하구에 들어가기 위해서는 군정위의 허가를 받아야 한다는 점에서 민사행정 규정이 적용됨(정전협정 제1조 제9항).

정전협정체제의 민사행정 내용과
의미 분석

**Korea
Legislation
Research
Institute**

IV

DMZ 관할권 측면에서의 민사행정 의미

ISSUE
PAPER

IV. DMZ 관할권 측면에서의 민사행정 의미

1. 한국의 관할권이 미치는 행정행위

- DMZ의 민사행정에 대한 권한과 책임은 유엔군 총사령관이 가지고 있음(군사정전협정 제1조 제10항).
 - 유엔사 규정도 유엔군 사령관이 유엔사측 비무장지대 내의 모든 활동에 대해 책임을 진다고 규정하여 이를 확인(유엔사 규정 551-4, 3-6 a).
- 또한 아래 <표-3>에서 보는 바와 같이 유엔사 규정 551-4와 남북합의서는 ‘남북관리 구역’이라는 명칭을 사용하고 있음.
- 이로 인해 일반적으로 유엔사가 DMZ에 대한 ‘관할권’을 가지며 한국은 단지 ‘관리권’만을 갖는 것으로 인식되는 경향이 있음.
- 실정법인 자연환경보전법은 자연유보지역을 정의하면서 한국이 DMZ에 대한 관할권이 없는 것으로 규정하고 있음(제2조).
- 그러나 DMZ는 헌법 제3조 영토조항에 따른 대한민국 영토로 한국의 관할권이 미치는 곳으로 이해되어야 함.
- 이 같은 점에서 군사기지 및 군사시설 보호법은 DMZ를 장소적 적용 범위로 하고 있음(제2조 제6호 가. 통제보호구역).

<표-3> DMZ 이용 및 관리 관련 주요 규정

군사정전협정	<p>군인이나 시민이 DMZ에 출입하기 위해서는 군정위의 허가 필요(제1조 제9항)</p> <p>MDL 이남 DMZ 내의 민사행정 및 구제사업은 유엔군 사령관이 책임 부담(제1조 제10항)</p>
유엔사 규정 551-4	<p>한국정전협정에 따라 유엔군 사령관이 유엔사측 DMZ 내의 모든 활동에 대한 책임 부담 (3-2 a)</p> <p>유엔사가 통제하는 남측 DMZ 출입 승인 권한은 유엔사 군정위 비서장에게 있음(3-6 a).</p> <p>철도와 도로가 지나는 DMZ 내의 특정한 지역은 남북관리구역으로 관리(제5장)</p>
유엔사와 북한의 합의서	<p>비무장지대 일부구역 개방에 대한 국제연합군과 조선인민군 간 합의서(2000. 11. 17): 서울-신의주 간 철도와 문산-개성 간 도로가 통과하는 MDL과 DMZ 일부구역을 남북관리구역으로 규정(제1조).</p> <p>비무장지대 일부구역 개방에 대한 국제연합군과 조선인민군 간 합의서(2002. 9. 12): 저진-온정리 간 철도와 송현리-고성 간 도로가 통과하는 MDL과 DMZ 일부구역을 남북관리구역으로 규정(제1조).</p>
관리구역 명칭을 사용하고 있는 남북 합의서	<p>동해지구와 서해지구 남북관리구역 설정과 남과 북을 연결하는 도로작업의 군사적 보장을 위한 합의서(2002. 9. 17.)</p> <p>동해지구와 서해지구 남북관리구역 경비(차단)초소 설치 및 운영에 관한 합의서(2003. 12. 23.)</p> <p>동·서해지구 남북관리구역 통행·통신·통관의 군사적 보장을 위한 합의서(2007. 12. 13.)</p>
자연환경 보전법	<p>제2조(정의) 이 법에서 사용하는 정의는 다음과 같다.</p> <p>13. “자연유보지역”이라 함은 사람의 접근이 사실상 불가능하여 생태계의 훼손이 방지되고 있는 지역중 군사목적에 위하여 이용되는 외에는 특별한 용도로 사용되지 아니하는 무인도로서 대통령령이 정하는 지역과 관할권이 대한민국에 속하는 날부터 2년간의 비무장지대를 말한다.</p>
군사기지 및 군사시설 보호법	<p>제2조 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.</p> <p>6. “군사기지 및 군사시설 보호구역”이란 군사기지 및 군사시설을 보호하고 군사작전을 원활히 수행하기 위하여 국방부장관이 제4조 및 제5조에 따라 지정하는 구역으로서 다음 각목의 것을 말한다.</p> <p>가. 통제보호구역 : 군사기지 및 군사시설 보호구역(이하 “보호구역”이라 한다) 중 고도의 군사활동 보장이 요구되는 군사분계선의 인접지역과 중요한 군사기지 및 군사시설의 기능보전이 요구되는 구역</p>

출처: 이규창, “DMZ 평화적 이용에 관한 국제법적 쟁점과 과제”, 75~76면 부분 수정.

- 민사행정이 한국의 관할권이 미치는 행위라는 점은 합참의장, 1사단장, 군부대, 대성동 민정중대 등 한국군이 DMZ와 대성동 작전지역에서 민사행정에 대한 권한과 책임을 가진다는 점에서 알 수 있음(표-2 참조).
- 또한 유엔사 규정은 민사행정에 대해 관할권 행사를 의미하는 대한민국의 ‘경찰 수사, 선거’에 대한 규정을 두고 있음.
- 첫째, 대성동 민정중대는 작전지역에서 다음과 같은 민사행정 및 구제활동을 수행할 수 있음.
 - 대성동 작전지역에서 범죄로 의심되는 사건이 발생하는 경우 대한민국 경찰 수사당국이 현장에 도착할 때까지 사건 현장을 보전하기 위해 파주 경찰서와 협조 및 지원(유엔사 규정 525-2, 5. 정책 j. (1) (d))
 - 대성동 지역 선거 시 투표 지원(유엔사 규정 525-2, 5. 정책 j. (1) (i))
- 둘째, 필요한 경우에는 유엔사가 대성동 선거 시 원활한 ‘투표’ 활동을 위해 지원을 제공한다고 규정하고 있는데 이는 유엔사가 한국의 관할권 행사를 배제하지 않고 있다는 적극적인 의미로 해석 가능함(유엔사 규정 525-2, 용어집 제2절 용어 설명. 민사행정 및 구제사업. f)
- 아울러 DMZ가 한국의 관할권이 미치는 곳이라는 점은 과세 문제에 있어서도 확인할 수 있음.

-국세청은 대성동마을 노후주택 보수공사에 대한 과세 여부 질의에 대해 대성동마을이 유엔사의 통제 하에 있다 하더라도 해당 용역에 대해서는 부가가치세법 제4조에 따라 부가가치세가 과세된다고 회신³⁷⁾

▶ **민사행정이 한국의 관할권이 미치는 행정행위라는 점은 한국이 법령 제정 및 집행 등의 관할권 행사를 통해 DMZ를 평화적으로 이용할 수 있음을 의미함.**³⁸⁾

- 이와 관련하여 학계에서 비무장지대의 평화적 이용을 위한 법률을 정비할 필요가 있

37) 국세법령정보시스템, “최신사전답변·질의회신: 부가, 서면-2017-법령해석부가-2883”, 2017.12.12., [https://txsi.hometax.go.kr/docs/customer/case/qna_new_view.jsp?log_main_kind=%EC%B5%9C%EC%8B%A0%EC%82%AC%EC%A0%84%EB%8B%B5%EB%B3%80.%EC%A7%88%EC%9D%98%ED%9A%8C%EC%8B%A0&gubun=51&docu_no=324914&andSearchWord=&docu_kind=%EC%A7%88%EC%9D%98&textItem=null&textItemNm=%EC%A0%84%EC%B2%B4&cpage=1&keytype=taxitem_cd&keyword=03&where_str&&body=1&juje_law_id=null&Sorttype=\(검색일: 2022.4.2.\)](https://txsi.hometax.go.kr/docs/customer/case/qna_new_view.jsp?log_main_kind=%EC%B5%9C%EC%8B%A0%EC%82%AC%EC%A0%84%EB%8B%B5%EB%B3%80.%EC%A7%88%EC%9D%98%ED%9A%8C%EC%8B%A0&gubun=51&docu_no=324914&andSearchWord=&docu_kind=%EC%A7%88%EC%9D%98&textItem=null&textItemNm=%EC%A0%84%EC%B2%B4&cpage=1&keytype=taxitem_cd&keyword=03&where_str&&body=1&juje_law_id=null&Sorttype=(검색일: 2022.4.2.))

38) 이규창, “DMZ 평화적 이용에 관한 국제법적 쟁점과 과제”, 76~77면.

다는 의견이 개진된 바 있으며,³⁹⁾ 특별법으로 가칭 「비무장지대 평화적 이용에 관한 기본법」이 제안되기도 하였음.⁴⁰⁾

- 이를 정책에 반영하기 위해 「비무장지대의 보전과 평화적 이용 지원에 관한 법률안」이 2020년 발의되어 현재 국회에 계류되어 있음.⁴¹⁾

- 발의일: 2020.10.20, 대표발의: 전해철, 심사진행상태: 소관위심사

- 동 법률안은 민사행정과 관련하여 “정부 단독, 남북 공동, 또는 국제적 협력을 통해 비무장지대에서 추진하는 평화 증진, 남북협력 증진, 자연환경 보전, 문화재 보존에 관한 활동”을 비무장지대의 평화적 이용 사업으로 정의하고 있음(제3조 제3호).

- 또한 「한반도 비무장지대 세계유산 남북공동 등재 지원에 관한 특별법안」이 20대 국회⁴²⁾에 이어 21대 국회에도 발의되어 계류 중임.

- 발의일: 2020.6.5, 대표발의: 안민석, 심사진행상태: 소관위심사⁴³⁾

- 동 법률안은 한반도 분단과 갈등의 상징인 한반도 비무장지대를 남북한이 공동으로 유네스코 세계유산에 등재함으로써 한반도의 항구적 평화정착에 기여하고 인류평화의 보편적 가치 실현에 이바지하는 것을 목적으로 삼고 있음(제1조)
- 이를 위해 동 법률안은 추진계획 수립(제5조), 추진단 설치(제6조), 자문위원회 구성(제7조), 남북공동 실태조사(제8조), 비무장지대 출입절차 간소화(제11조) 등의 규정을 두고 있음.

2. 한국과 유엔사의 협력적 행정행위

- 첫째, 유엔사 규정은 민사행정을 다음과 같이 설명하고 있는데 이는 정전협정체제의

39) 김영봉·이승복·김은정, 『비무장지대의 평화적 이용을 위한 남북간 협력사업 추진에 관한 연구』, 국토연구원, 2009, 40면, 111면.

40) 이규장, “남북공유하천의 평화적 이용을 위한 법제도 대응방안과 과제”, 『국방연구』 제54권 제1호, 국방대학교 국가안정보장문제연구소, 2011, 113면.

41) 국회 의안정보시스템, <https://likms.assembly.go.kr/bill/main.do> (검색일: 2022.4.19.)

42) 발의일: 2020.1.14., 대표발의: 안민석, 임기만료폐기: 2020.5.29. 국회 의안정보시스템, <https://likms.assembly.go.kr/bill/main.do> (검색일: 2022.4.19.)

43) 국회 의안정보시스템, <https://likms.assembly.go.kr/bill/main.do> (검색일: 2022.4.19.)

민사행정이 유엔사와 한국의 협력이 필요한 행정행위임을 말해줌.

- “이러한 기능을 수행하기 위해 유엔사는 대성동 작전지역에서에서의 민사행정 및 구제사업 제공과 관련해 대한민국 정부 당국과 협조 및 협력한다”(유엔사 규정 525-2, 용어집 제2절 용어 설명. a)

• 둘째, 민사행정이 한국과 유엔사의 협력적 행정행위라는 점은 유엔사와 한국이 공동 기관을 조직하여 운영하고 있는 데서도 알 수 있음.

- 유엔사 군정위 공동일직장교, 공동경비구역 유엔사 경비대대장, 공동경비구역 한국군 경비대대장 운영(앞의 표-2 참조).

• 셋째, 필요한 경우에는 유엔사가 대성동 선거 시 원활한 투표 활동을 위해 지원을 제공한다는 규정도 민사행정이 협력적 행정행위라는 관점에서 이해될 수 있음(유엔사 규정 525-2, 용어집 제2절 용어 설명. 민사행정 및 구제사업. f).

• 한편, DMZ에 대한 한국의 배타적인 관할권 행사는 정전협정체제에 의하여 제약을 받고 있는 상황임.⁴⁴⁾

▶ 민사행정이 한국과 유엔사의 협력적 행정행위라는 점은 ① DMZ 관할권 행사에 있어서 유엔사와 한국이 상호 협력해야 하며, ② 한국은 DMZ 평화적 이용이 정전협정체제와 조화될 수 있도록 관할권 행사에 있어 유엔사와 협의·협력해야 함을 의미함.⁴⁵⁾

3. 순전히 군사적 성질에 속하는 행정행위

• 민사행정에 대해 규율하고 있는 군사정전협정은 서언에서 동 협정상의 조건과 규정들의 의도는 ‘순전히 군사적 성질에 속하는 것’(conditions and terms are intended to be purely military in character)이라고 규정하고 있음.

• 그러나 어떤 것이 군사적 성질에 속하는 것인지에 대해서는 기준이나 해당되는 구체적인 사항이 규정되어 있지 않음.

• 군사정전협정 준수를 위해 필요한 조치들을 구체적으로 기술하고 있는 유엔사 규정 551-4도 “유엔사 규정 55-1의 기본적인 내용은 정전협정 준수라는 유일한 목적의 달성을 지원함에 있어 모든 관계자들에게 필요한 지침과 정보를 제공하는 것”이라고만

44) 이규창, “한강하구 공동이용수역의 평화적 이용에 관한 법적 쟁점 연구”, 28면.

45) 이규창, “DMZ 평화적 이용에 관한 국제법적 쟁점과 과제”, 81면.

규정하고 있을 뿐임(유엔사 규정 551-4, 1-1).

- 이로 인해 민사행정의 권한과 책임을 둘러싸고 유엔사와 한국 사이에 의견의 불일치와 갈등이 초래될 수 있음.

-서론에서 언급한 김연철 전 통일부장관의 비군사적 성격의 DMZ 출입 허가 문제 제기는 이를 대변

- 이와 같은 맥락에서 DMZ의 국제평화지대 조성시 가장 먼저 제기되는 법률적인 문제는 관할권 조정이라는 견해를 찾아볼 수 있음.⁴⁶⁾

▶ **민사행정이 군사적 성질에 속하는 행정행위라는 점은 유엔사와 한국이 상호 대화와 협의를 통해 군사문제에 대한 규정을 구체화함으로써 DMZ 관할권 행사에 대한 갈등을 예방하고 협력을 지속해야 함을 의미함.**

- 한국과 유엔사 간에 합의서 체결을 통해 DMZ 지역에서의 군사문제를 구체적으로 조정할 선례를 활용할 필요가 있음.
- 한국 국방부와 유엔사는 동·서해지구 남북관리구역 도로·철도 연결을 위한 군사보장 합의서들에서 제기된 군사적 문제에 속하는 사항을 규율하기 위해 2003년 1월 20일 「2000년 11월 17일과 2002년 9월 12일 그리고 2002년 9월 17일 각각 체결된 정전협정의 추가합의서들에 명시된 “군사적인 문제들”에 관한 약정」을 체결하였음
- 국방부와 유엔사는 동 약정에서 유엔사가 직접 북한군과 협의·처리할 사항과 한국군이 유엔사로부터 권한을 위임받아 북한군과 협의·처리할 수 있는 사항을 구분하였음.
 - ① DMZ 진입 승인, ② MDL 통과 승인, ③ 정전협정과 관계되는 문제의 처리, ④ 정전협정의 유지를 남북관리구역에서 유엔사와 북한군이 협의·처리해야 하는 사항으로 규정(제2조)
 - ① 지뢰 제거, ② 철도·도로 및 지원 제반시설 공사, ③ 철도·도로 및 지원 제반 시설 정비, ④ 인원, 열차, 차량 운행계획, ⑤ DMZ 자기 측 지역에서의 안전보장 등 5가지 사항은 유엔사로부터 권한을 위임받아 한국군이 북한과 협의·처리할 수 있는 사항으로 규정(제3조)⁴⁷⁾

46) 윤철호, “DMZ의 평화적 이용에 관한 사법적 고찰”, 178면.

47) 이상철, 『한반도 정전체제』, 한국국방연구원, 2012, 175면.

4. 잠정적·과도적 행정행위

- 민사행정의 가장 큰 특징은 과도적인 것으로 공공정책 및 공공서비스에 대해 책임을 부담하는 임시행정조직을 수립하고 운영하는 것임.

“The most distinctive feature of transitional administration is the establishment and management of interim administrative structures with wholesale responsibility for the implementation of public policy and the delivery of essential public services.”⁴⁸⁾

- 군사정전협정은 서언에서 동 협정의 목적이 ‘최후적인 평화적 해결이 달성될 때까지’ 한국에서의 적대행위와 일체 무장행동의 완전한 정지를 보장하는 정전을 확립하는 것이라고 명시함으로써 정전협정체제의 민사행정이 잠정적·과도적 행정행위임을 나타내고 있음.
- 그리고 군사정전협정 효력 발생 3개월 후 한국 문제의 평화적 해결을 위한 쌍방 간의 정치회의를 소집하여 한국 문제의 평화적 해결 등의 문제를 협의할 것을 규정하고 있음(군사정전협정 제4조 제60항).
- 이에 따라 정전체제의 평화체제 전환 문제가 지속적으로 논의되어 왔음.
 - 남북 정상은 2018년 4월 27일 체결된 「한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언」에서 현재의 정전상태를 종식시키고 확고한 평화체제를 수립하는 것은 더 이상 미룰 수 없는 역사적 과제를 확인하며 한반도의 항구적이며 공고한 평화체제 구축을 위해 적극 협력해 나가기로 합의(제3조)
 - 2018년 6월 12일 북미 간의 싱가포르 정상회담 공동성명에서 양국은 판문점 선언을 재확인(제3항)
- 정전협정체제의 민사행정이 잠정적·과도적 행정행위라는 점은 유엔사 규정에도 나타나 있음.
- 첫째, 유엔사 규정 525-2는 민사행정을 다음과 같이 정의하고 있음.

... 토착 민간 정부가 수립될 때까지 외국 정부가 행정, 입법 및 사법권을 행사하기 위해 수립하는 행정(유엔사 규정 525-2, 용어집 제2절 용어 설명.)
- 둘째, 대성동 작전지역에서의 민사행정 및 구제사업에 대해 “유엔사는 ... 대한민국 유

48) Richard Caplan, International Governance of War-Torn Territories: Rule and Reconstruction, Oxford University Press, 2005, <https://oxford.universitypressscholarship.com/view/10.1093/0199263450.001.001/acprof-9780199263455-chapter-5?rkey=7bczxX&result=1> (검색일: 2022.4.2).

관 정부기관이 대성동과 관련된 모든 책임을 인수할 수 있을 때까지 대성동 작전지역에서 민사행정과 구제사업을 제공한다.”고 설명하고 있음(유엔사 규정 525-2, 용어집 제2절 용어 설명. 민사행정 및 구제사업 a).

- ▶ **민사행정이 잠정적·과도적 행정행위라는 점은 현 정전체제를 평화체제로 전환해야 하며, 이 과정에서 한국의 관할권 행사를 제약하고 있는 유엔사의 관할권 행사 범위를 축소·조정하고 궁극적으로는 유엔사로부터 DMZ에 대한 관할권을 이양받아야 함을 의미함.**

정전협정체제의 민사행정 내용과
의미 분석

**Korea
Legislation
Research
Institute**

V

결론

ISSUE
PAPER

V. 결론

- 이 글은 군사정전협정과 유엔사 규정 551-4, 유엔사 규정 525-2의 규정을 통해 민사행정의 정의와 주체, 법적 근거, 장소적 적용 범위, 권한과 책임, 규율 대상, 양태를 분석하였음.
- 이를 통해 평화적 이용을 위한 DMZ 관할권 측면에서 다음과 같은 민사행정의 의미를 살펴볼 수 있었음.
- 첫째, 민사행정의 장소적 적용 범위, 민사행정의 권한과 책임에 대한 규정 분석, 납세 사실을 통해 정전협정체제의 민사행정은 한국의 관할권이 미치는 행정행위라는 점을 확인할 수 있었음.
 - 육상 비무장지대, 한강하구, 대성동 작전지역에서 한국군(합참의장, 1사단장, 산불 진화를 위한 군부대, 대성동 민정중대)이 각자의 행위 양태에 대한 민사행정에 대한 권한과 책임 보유
 - 민사행정에 대해 '경찰 수사, 선거'와 같이 관할권 행사를 의미하는 용어 사용
 - 대성동마을에 대해 부가가치세법에 따른 과세 부과
- 이는 한국이 법령 제정 및 집행 등의 관할권 행사를 통해 DMZ를 평화적으로 이용할 수 있음을 말해줌.
- 둘째, 정전협정체제의 민사행정은 한국과 유엔사와 협력적 행정행위라는 점을 알 수 있었음.
 - 유엔사는 대성동 작전지역에서에서의 민사행정 및 구제사업 제공과 관련해 대한민국 정부 당국과 협조 및 협력
 - 유엔사 군정위 공동일직장교, 공동경비구역 유엔사 경비대대장, 공동경비구역 한국군 경비대대장 등 유엔사와 한국의 공동 기관 조직·운영
 - 필요한 경우 유엔사가 대성동 선거 시 투표 활동 지원
- 이는 DMZ 평화적 이용을 위한 관할권 행사에 있어 유엔사와 한국이 상호 협력해야 함을 말해줌.
- 한편, DMZ에 대한 한국의 배타적인 관할권 행사는 정전협정체제에 의하여 제약을 받고 있음.

- 따라서 DMZ 평화적 이용 정책이 정전협정체제의 유엔사 민사행정 권한과 조화될 수 있도록 한국은 관할권 행사에 있어 유엔사와 협의·협력하여야 함.
- 셋째, 민사행정은 순전히 군사적 성질에 속하는 행정행위이지만 군사정전협정과 유엔사 규정은 어떤 민사행정 양태가 군사적 성질에 속하는 것인지에 대해 구체적인 규정을 두고 있지 않음.
- 이는 한국이 DMZ 평화적 이용을 위해 관할권을 행사하는 과정에서 유엔사와 갈등을 초래할 소지가 있다는 점에서 상호 대화와 협의를 통해 군사적 성질에 속하는 문제 규정을 구체화할 필요가 있음을 의미함.
- 넷째, 정전협정체제의 민사행정은 잠정적·과도적 행정행위로 평화체제에 의해 대체되어야 함을 알 수 있었음.
 - 군사정전협정은 동 협정의 목적이 '최후적인 평화적 해결이 달성될 때까지' 라고 규정
 - 그리고 군사정전협정 효력 발생 3개월 후 한국 문제의 평화적 해결을 위한 쌍방 간의 정치회의를 소집하여 한국 문제의 평화적 해결 등의 문제를 협의할 것을 규정
 - 유엔사 규정 525-2는 민사행정을 '토착 민간 정부가 수립될 때까지' 수립하는 행정으로 정의
 - 또한 유엔사는 '대한민국 유관 정부기관이 대성동과 관련된 모든 책임을 인수할 수 있을 때까지' 대성동 작전 지역에서 민사행정과 구제사업을 제공한다고 설명
- 이는 DMZ 평화적 이용을 제약하고 있는 유엔사의 관할권 행사 범위를 평화체제 전환에 맞춰 축소·조정하고 궁극적으로는 유엔사로부터 DMZ에 대한 관할권을 이양받아야 함을 의미함.

참 고 문 헌

1. 단행본

- » 국방부 대북정책관실, 『판문점선언 이행을 위한 군사분야 합의서 해설자료』, 국방부, 2018.
- » 김영봉·이승복·김은정, 『비무장지대의 평화적 이용을 위한 남북간 협력사업 추진에 관한 연구』, 국토연구원, 2009.
- » 류지성 외 3인, 『DMZ 국제평화지대화 기반형성에 관한 법제연구』, 한국법제연구원, 2021.8.
- » 이명철·차두현·김두승, 『유엔사 후방기지의 의미와 활용 방안』, 한국국방연구원, 2009.
- » 이상철, 『한반도 정전체제』, 한국국방연구원, 2012.
- » Richard Caplan, *International Governance of War-Torn Territories: Rule and Reconstruction*, Oxford University Press, 2005.

2. 논문

- » 박은진 외, “분단대립 접경지역의 해외사례와 한반도 DMZ의 시사점”, 『이슈&진단』 제44호, 경기연구원, 2012.
- » 윤철호, “DMZ의 평화적 이용에 관한 사법적 고찰”, 『법학연구』 제31권 제3호, 충남대학교 법학연구소, 2020.
- » 이규창, “남북공유하천의 평화적 이용을 위한 법제도 대응방안과 과제”, 『국방연구』 제54권 제1호, 국방대학교 국가안전보장문제연구소, 2011.
- » 이규창, “DMZ 평화적 이용에 관한 국제법적 쟁점과 과제”, 『북한법연구』 제26호, 통일과 북한법학회, 2021.
- » 이규창, “한강하구 공동이용수역의 평화적 이용에 관한 법적 쟁점 연구”, 『통일과 법률』 통권 제47호, 법무부, 2021
- » 이기범, “유엔사의 법적 지위와 존속·해체 문제”, 『서울국제법연구』 제26권 2호, 서울국제법연구원, 2019.
- » 이효원, “DMZ 세계평화공원 조성을 위한 법적 기초”, 『서울대학교 법학』 제55권 제1호, 서울대학교 법학연구소, 2014.
- » 전일욱, “중동전쟁과 캠프데이비드협정”, 『글로벌정치연구』 제2권 1호, 한국외국어대학교 글로벌정치연구소, 2009.
- » 정태욱, “한강하구의 공동이용: 정전협정과 유엔사의 관할권”, 『민주법학』 제74호, 민주주의법학연구회, 2020.
- » 제성호, “유엔군사령부의 법적 지위와 재할성화 문제”, 『서울국제법연구』 제26권 2호, 서울국제법연구원, 2019,
- » 한모니까, “‘유엔사 규정’(UNC Reg.)과 유엔군사령부의 비무장지대(DMZ) 관리”, 『사회와 역사』 제125집, 한국사회학회, 2020.

3. 법령·규정(집)

- » 국제연합군 총사령관을 일방으로 하고 조선인민군 최고사령관 및 중국인민지원군 사령원을 다른 일방으로 하는 한국 군사정전에 관한 협정(군사정전협정).
- » 내무부치안국, 『미군정법령집 1945-1948』, 내무부치안국, 단기 4289(서기 1956).
- » 「비무장지대의 보전과 평화적 이용 지원에 관한 법률안」.
- » 유엔군사령부, 『유엔사 규정 525-2』, 2019.4.1.
- » 유엔군사령부, 『유엔사 규정 551-4』, 2019.5.13.
- » United Nations Command, *United Nations Command Regulation 525-2*, 1 April 2019.
- » United Nations Command, *United Nations Command Regulation 551-4*, 13 May 2019.

4. 인터넷

- » 국세법령정보시스템, “최신사전답변·질의회신: 부가, 서면-2017-법령해석부가-2883”, 2017.12.12., [https://txsi.hometax.go.kr/docs/customer/case/qna_new_view.jsp?log_main_kind=%EC%B5%9C%EC%8B%A0%EC%82%AC%EC%A0%84%EB%8B%B5%EB%B3%80.%EC%A7%88%EC%9D%98%ED%9A%8C%EC%8B%A0&gubun=51&docu_no=324914&andSearchWord=&docu_kind=%EC%A7%88%EC%9D%98&textItem=null&textItemNm=%EC%A0%84%EC%B2%B4&cpage=1&keytype=taxitem_cd&keyword=03&where_str=&body=1&juje_law_id=null&Sorttype=\(검색일: 2022.4.2.\)](https://txsi.hometax.go.kr/docs/customer/case/qna_new_view.jsp?log_main_kind=%EC%B5%9C%EC%8B%A0%EC%82%AC%EC%A0%84%EB%8B%B5%EB%B3%80.%EC%A7%88%EC%9D%98%ED%9A%8C%EC%8B%A0&gubun=51&docu_no=324914&andSearchWord=&docu_kind=%EC%A7%88%EC%9D%98&textItem=null&textItemNm=%EC%A0%84%EC%B2%B4&cpage=1&keytype=taxitem_cd&keyword=03&where_str=&body=1&juje_law_id=null&Sorttype=(검색일: 2022.4.2.)).
- » 국회 의안정보시스템, <https://likms.assembly.go.kr/bill/main.do> (검색일: 2022.4.19.)
- » 김포저널, “‘한강하구 섬 3곳 구입’ 실효성 없다 의원들 이구동성 지적”, 2017.7.12., <https://www.gimpojn.com/news/articleView.html?idxno=10030> (검색일: 2022.4.1.).
- » 연합뉴스, “김연철 “비군사목적 DMZ출입, 유엔사 허가근거 미흡...보완해야”, 2019.10.21, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20191021100400504?input=1179m> (검색일: 2022.4.1.).
- » Definition, “Civil administration”, <https://the-definition.com/term/civil-administration> (검색일: 2022.4.1.).
- » Justvision, “Civil Administration”, <https://justvision.org/glossary/civil-administration> (검색일: 2022.4.1.).
- » The Free Dictionary, “Civil administration”, <https://www.thefreedictionary.com/civil+administration> (검색일: 2022.4.1.).
- » Wikipedia, “Israeli Civil Administration”, https://en.wikipedia.org/wiki/Israeli_Civil_Administration (검색일: 2022.4.1.).
- » <https://8tharmy.korea.army.mil/g1/unc-archives.asp> (검색일: 2022.3.20.).
- » <https://oxford.universitypressscholarship.com/view/10.1093/0199263450.001.0001/acprof-9780199263455-chapter-5?rskey=7bczxX&result=1> (검색일: 2022.4.2.).

통일법제 이슈페이퍼

ISSUE PAPER

통일법제연구지원사업(VIII)

2022 VOL. 01

정전협정체제의 민사행정 내용과 의미 분석

발행일 2022년 4월 29일

발행인 김계홍

발행처 한국법제연구원

주소 30147 세종특별자치시 국책연구원로 15 한국법제연구원

TEL (044) 861-0300

FAX (044) 868-9913

등록번호 1981. 8. 11. 제2014-000009호

ISBN 979-11-92325-03-3(95360)

<http://www.klri.re.kr>

1. 본원의 승인없이 轉載 또는 譯載를 禁함.
2. 이 책자의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

통일법체 이슈페이퍼

ISSUE PAPER

2022 VOL. 01



주소 30147 세종특별자치시 국책연구원로 15(반곡동, 한국법제연구원)

TEL (044) 861-0410 FAX (044) 868-1947

