

그린 데탕트 2014

‘그린 데탕트’ 실천전략:

환경공동체 형성과 접경지역·DMZ 평화생태적 이용방안

손기웅 · 강동완 · 김경술 · 김미자 · 문성묵 · 박덕규 · 이상준 · 이수현
전영선 · 정선양 · 최경수 · 최수영 · 최우진 · 허준영 · 베른하르트 젤리거

그린 데탕트 2014

‘그린 데탕트’ 실천전략: 환경공동체 형성과 접경지역·DMZ 평화생태적 이용방안

손기웅 · 강동완 · 김경술 · 김미자 · 문성묵 · 박덕규 · 이상준 · 이수현
전영선 · 정선양 · 최경수 · 최수영 · 최우진 · 허준영 · 베른하르트 젤리거

‘그린 데탕트’ 실천전략: 환경공동체 형성과 접경지역·DMZ 평화생태적 이용방안

인 쇠 2014년 12월
발 행 2014년 12월
발 행 처 통일연구원
발 행 인 최진욱
편 집 인 통일정책연구센터
등 록 제2-02361호 (97.4.23)
주 소 (142-728) 서울시 강북구 4.19로 123(수유동) 통일연구원
전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2523 (팩스) 901-2544
홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

기획·디자인 (주)현대아트컴 (02-2278-4482)
인 쇠 처 두일디자인 (02-2285-0936)

ISBN 978-89-8479-792-5 93340
가 격 ₩17,000

© 통일연구원, 2014
통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의) 정부간행물판매센터:
• 매장 : 734-6818 • 사무실 : 394-0337

‘그린 데탕트’ 실천전략:
환경공동체 형성과
접경지역·DMZ 평화생태적 이용방안



본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

요약	ix
I. 서론	1
II. ‘그린 데탕트’의 개념과 기본방향	7
1. 국가성장과 통일을 위한 통합정책	9
2. ‘그린 데탕트’의 개념	16
3. ‘그린 데탕트’의 기본방향	23
4. ‘그린 데탕트’ SWOT분석	27
III. 북한의 ‘그린’ 관련 대외협력 동향과 시사점	35
1. 국제기구	37
2. 개별 국가	48
3. 남북워크숍	52
4. 북한 대외협력의 시사점	68
IV. ‘그린 데탕트’에 입각한 분야별 남북 협력방안	71
1. 북한 농촌종합개발사업	73
2. 접경지역 농촌마을 패키지 개발협력사업	98
3. 개성지역 산림복구	122
4. 산림녹화사업과 연계한 북한 민생 에너지 해결방안: 남북 연탄공장 합작사업	151
5. 남북 과학기술 협력방안	177
6. ‘DMZ 평화의 강’ 조성을 위한 남북협력	205

7. 친환경 복한 지하자원 개발 방안	235
8. 분단 접경지역의 스토리자원 발굴과 문화콘텐츠 개발	257
9. 민족동질성 회복과 문화교류 활성화를 위한 문화거점 구축	284
10. 접경지역·DMZ 대상 군사적 신뢰구축 조치	318
V. '그린 데탕트' 추진을 위한 법·제도적 준비	347
1. DMZ 내 특별교류지구 설치 관련 법적 준비	349
2. '그린 데탕트' 거버넌스 구축	373
VI. 결론	399
참고문헌	407
최근 발간자료 안내	415

표 목차

〈표 I-1〉 박근혜정부의 주요 정책과제로서 ‘그린 데탕트’	3
〈표 II-1〉 ‘그린 데탕트’ 추진 기본원칙	23
〈표 II-2〉 남북교류협력의 형태	25
〈표 III-1〉 북한이 UNEP를 통해 제시한 16개 우선사업	38
〈표 III-2〉 『북한 환경 및 기후변화 전망 보고서 2012』 주요 내용	40
〈표 III-3〉 북한의 UNFCCC CDM 신청 현황	45
〈표 III-4〉 ESCAP의 대북 본 사업	47
〈표 III-5〉 한스-자이델 재단의 주요 대북사업 개관	48
〈표 III-6〉 산림조성 관련 북한의 관심분야	55
〈표 III-7〉 북한의 과학기술분야 협력희망사업	59
〈표 III-8〉 북한의 에너지분야 관심사업	64
〈표 III-9〉 북한의 환경분야 관심사업	64
〈표 III-10〉 북한의 산림분야 관심사업	65
〈표 III-11〉 임농복합경영 관련 북한의 관심분야	67
〈표 IV-1〉 농업 관련 개발구의 개발내용	77
〈표 IV-2〉 북한 농촌종합개발사업 로드맵	96
〈표 IV-3〉 민간단체의 대북지원 승인 주요 품목	105
〈표 IV-4〉 접경지역 농촌마을 패키지 개발협력사업 로드맵	119
〈표 IV-5〉 국내 민간단체의 대북 산림협력	127
〈표 IV-6〉 북한 개성지역 산림협력의 단계별 주요 사업	148
〈표 IV-7〉 개성지역 산림복구 로드맵	149
〈표 IV-8〉 북한 가정부문 용도별, 원별 에너지소비량(2011)	152
〈표 IV-9〉 북한 지역별 연료조달 방식 비교(중복응답)	158
〈표 IV-10〉 인구 규모별·지역별 연탄공장 설립 계획	161
〈표 IV-11〉 남한의 가정상업용 무연탄 소비실적	166
〈표 IV-12〉 남한의 연탄공장 추이	167
〈표 IV-13〉 산림녹화사업과 연계한 북한 민생 에너지 해결방안 로드맵	173
〈표 IV-14〉 최근 남북한 구제역·HPAI 발생 및 북한 대외원조 현황	189
〈표 IV-15〉 남북과학기술협력센터 설립 로드맵	197

〈표 IV-16〉 북한의 환경생태계 보전사업 로드맵	199
〈표 IV-17〉 북한의 국가재난형 가축질병 예방 로드맵	202
〈표 IV-18〉 DMZ 주변 하천 현황	208
〈표 IV-19〉 DMZ 일원의 생태경관보전지역 및 습지보호지역 지정 현황	215
〈표 IV-20〉 'DMZ 평화의 강' 조성사업	216
〈표 IV-21〉 남북접경지역에서의 남북협력 우선추진과제	219
〈표 IV-22〉 세부 사업별 추진체 구축 잠재력	223
〈표 IV-23〉 'DMZ 평화의 강' 조성사업 우선순위 검토	229
〈표 IV-24〉 'DMZ 평화의 강' 조성 로드맵	231
〈표 IV-25〉 남한의 석회석 수입현황	238
〈표 IV-26〉 희유금속 종류	240
〈표 IV-27〉 정부의 희유금속 비축 목표	241
〈표 IV-28〉 북한의 주요 희유금속 매장량	242
〈표 IV-29〉 친환경 북한 지하자원 개발 방안 로드맵	255
〈표 IV-30〉 분단 접경지역의 스토리자원 발굴과 문화콘텐츠 개발 로드맵	282
〈표 IV-31〉 민족동질성 회복과 문화교류 활성화를 위한 문화거점 구축 로드맵	314
〈표 IV-32〉 군사분야 핫라인 보강 운영방안	324
〈표 IV-33〉 접경지역·DMZ 대상 군사적 신뢰구축 조치 로드맵	341
〈표 V-1〉 DMZ 특구 특별법 제정 초안	369
〈표 V-2〉 '그린 데탕트' 연구기획국 분과별 사업 내용	380
〈표 V-3〉 '그린 데탕트' 거버넌스 구축 로드맵	393

그림 목차

〈그림 II-1〉 통합정책에 입각한 공동체 형성과 ‘그린 데탕트’	21
〈그림 II-2〉 ‘그린 데탕트’의 SWOT분석	29
〈그림 IV-1〉 북한의 산림 상태	125
〈그림 IV-2〉 남한 가정상업용 무연탄 소비추이	166
〈그림 IV-3〉 남북과학기술협력센터의 위치	181
〈그림 IV-4〉 임진강유역과 북한강유역	208
〈그림 IV-5〉 임진강 수자원의 예성강으로의 유역변경	209
〈그림 IV-6〉 DMZ 일원의 관광자원 분포	212
〈그림 IV-7〉 범정부 차원의 ‘DMZ 평화의 강’ 추진체계	225
〈그림 IV-8〉 희유금속(폐로크롬, 희토류)	239
〈그림 IV-9〉 세계 주요 희토류 부존국가	241
〈그림 V-1〉 ‘그린 데탕트’ 사업추진위원회 조직도	378

‘그린 데탕트(Green Détente)’는 현재 남북한은 물론 동북아 모든 국가들이 필수적으로 시급하게 해결해야 할 환경문제가 역내 국가 간 교류협력을 추동할 수 있는 동력이 상대적으로 크다는 점에 주목하여, 환경문제에 우선적인 노력을 기울여 개선함으로써 상호가 혜택을 누리는 환경공동체를 형성하고, 그것이 경제·문화분야는 물론 정치·군사적 차원에서도 공동체의 형성에 기여하도록 이끄는 국가성장 및 통일 환경 조성 국가전략으로 정의될 수 있다.

한반도와 동북아 차원에서 국가성장과 통일을 이끌어내기 위해 우선 환경분야 교류협력이 제도적 차원에서 활성화되어 상호 상생의 혜택을 얻을 수 있는 ‘환경공동체’를 우선적으로 형성하면서, ‘경제공동체’를 병행하여 견인하고, 그 협력과 신뢰를 바탕으로 정치외교·군사·문화적 차원에서 통합의 수준도 동시에 높여가는, 즉 정치외교공동체, 군사공동체, 문화공동체를 중층적으로 동시에 형성하려는 국가전략이 바로 ‘그린 데탕트’이다.

‘그린 데탕트’를 통해 국가성장에 필요한 환경개선과 보호는 물론, 안보지원, 자본, 기술, 자원, 시장, 노동력, 토지 등의 필요 요소를 확보하여 평화적 안정 속에 국가성장을 추진하고, 한반도 차원에서는 그 과정에서 남북주민 간 접촉과 교류협력을 활성화하여 북한주민들의 우리사회에 대한 눈과 귀를 열게 하여 통일에 다가가려는 통일전략이 ‘그린 데탕트’이다. 나아가 동북아 차원에서는 환경 및 경제공동체를 형성하면서 동시에 정치외교·군사·문화적 측면에서 상호 공감대를 형성함으로써 화해협력을 추진하여 이익의 분야를 확대하고, 그 과정에서 대한민국이 다차원적 측면에서 함께 번영할 수 있는 훌륭한 동반자라는 인식을 깊숙이 체감시켜야 한다. 이것을 통해 통합정책에 입각한 공동체 형성이라는 대한민국 정책에 대한 지지를 제고하여, 언젠가 남

북주민들이 평화적·자발적으로 민족자결권을 행사하여 통일이 현실화 될 경우 한반도의 통일을 자연스럽게 받아들여지게 하려는 것이다. 이렇게 볼 때 통일을 위한 외교전략이 바로 ‘그린 데탕트’이다.

현 정부가 추진하고 있는 ‘한반도 신뢰프로세스’가 한반도 차원에서의 통합정책이라면, ‘동북아 평화협력구상’은 바로 동북아 지역차원에서의 통합정책이다. 그리고 통합정책에 바탕을 두고 추진되는 ‘그린 데탕트’는 바로 ‘한반도 신뢰프로세스’와 ‘동북아 평화협력구상’이 추구하는 중기적 목표상황이라 할 수 있다. 한반도와 동북아 역내에서 비록 정치·외교·군사적 통합수준의 제고나 공동체 형성이 단기적으로 어려운 현실이지만, 환경 및 경제분야에서 교류협력이 고도화되는 공동체를 우선 형성하면서 정치·외교·군사·문화적 차원에서 상호 인정과 제한적인 협력을 이루는 상황이 바로 ‘그린 데탕트’의 목표라 할 수 있다. 대한민국이 추구해야 하는 궁극적 목적은 역내 평화나 공동 번영에만 머무는 것이 아니라 한반도의 통일에 있다. 그만큼 ‘그린 데탕트’는 통일상황에 이르기 위한 과정에서 추진해야 할, 북한과 동북아 역내 국가들의 지지와 동참 속에 실행되어야 할 통일도정의 국가전략이다.

한편 한반도 차원에서 ‘그린 데탕트’의 추진을 고려할 때, 지정학적으로 남북 접경지역과 DMZ가 그 축이 될 수밖에 없다. 동 지역이 생태적 가치를 담고 있다는 이유에서 더 나아가 남북한의 모든 국가적 이해관계, 즉 정치외교·군사·경제·문화·환경적 이해관계가 복합적으로 얽혀있기 때문에 이 지역을 피해가는 ‘그린 데탕트’의 구상은 사실상 의미가 없다. 접경지역·DMZ에서 남북이 환경·경제적으로 상호 이익을 도모하면서 환경공동체와 경제공동체를 형성하기 시작하면 정치외교·군사·문화적 차원에서의 교류협력도 모색하게 되는 파급효과를 얻을 수 있다. 또한 갈등과 분쟁의 상징 지역인 접경지역과 DMZ를 남북

이 평화적으로 이용·보전하는 데 합의하지 않는 이상 신뢰와 협력을 실질적으로 담보할 수 없다.

이러한 점에 주목하여 4개년에 걸쳐 진행될 연구의 첫 해인 금년도에는 접경지역·DMZ를 중심으로 하는 환경공동체, 경제공동체, 나아가 문화공동체 형성방안의 연구·제시에 중점을 둔다. 물론 환경 및 경제공동체 형성을 위한 남북 교류협력방안을 제시함과 동시에 그것이 정치외교·군사·문화적 측면에서 가지는 의미를 제시할 것이다. 나아가 남북협력이 남북관계 차원에만 국한되는 것이 아니라 국제적 측면에서 어떠한 의미를 가질 것인가에 대해서도 함께 논의할 것이다. 그리고 이들 교류협력방안의 실효성을 높이기 위한 군사적 여건과, 제도적으로 뒷받침하기 위한 법·규정과 조직적 준비방안도 살펴보고자 한다.

‘그린 데탕트’는 서로 다른 체제와 제도를 전제하면서도 상호 간에 이익을 도모할 수 있는 환경분야에서 교류협력을 심화시킴으로써 국가들의 제도·질서가 질적 변화를 이루는 기반 위에 각 국민들이 환경적 공동생활을 형성해 나가는 과정이다. 그 궁극적 목표는 지속가능한 발전(sustainable development)을 가능하게 하여 모든 국민들과 후세들이 인간다운 삶을 영위할 수 있게 하는 데 있다. 우리의 경우에는 여기에 덧붙여 그러한 사회를 만들어가는 과정에서 평화적인 통일을 이룩하는 데 있다. 환경공동체와 경제공동체의 우선적 동시 형성을 축으로 하여 정치외교·군사적으로 신뢰를 회복하여 화해협력하고, 문화적으로 동질성을 넓히려는 ‘그린 데탕트’ 이것이 국가성장과 통일로 가려는 국가전략이다.

주제어: 데탕트, 통합정책, 환경공동체, 경제공동체, DMZ, 접경지역, 통일

‘Green Détente’ Implementation Strategy: Establishing Environment Community and Peaceful Ecological Use of Border Line Area·the DMZ

Son, Giwoong et al.

‘Green Détente’ is a national strategy to build unification friendly environment and promote growth in a way that contributes mutual benefits to environmental community, as well as economic, cultural, political, military sectors by prioritizing efforts to improve environmental issues because they are considered as relatively more significant elements to open and drive national interaction among all Northeast Asian countries, including South and North Korea.

This study will look upon correlation between national growth, unification·North Korea policy and ‘Green Détente’. And theoretical relationship between ‘Green Détente’ and peaceful ecological use of border line area·the DMZ will be examined. As the first year of 4 year-long study, ‘Green Détente’ will be considered from the viewpoint of Korean peninsula and realistic measures for interaction in regard to borderline·DMZ will be given more focus. At a time when South and North Korea relation is not yet stable, it is important that feasible interaction plan should be implemented first for border line·DMZ under our control and supervision rather than pushing for cooperative means that require human and material resources within North Korea. This is based on the premise that bringing change through reconciliation and cooperation on the symbolic area is the essential step towards consistent and on-going cooperation between two Koreas.

And this year’s study is focused on plans that are given more priority. It includes environmental issues along with ways to cooperate in the fields of economy and culture since the ultimate objective of ‘Green Détente’ is to form an environmental, economic, cultural, political, military community as an ‘ethnic community’. To support this plan, we will also look into military factors, legislation, regulation, institutional preparation.

Keywords: Détente, Integration Policy, Environmental Community, Economic Community, DMZ, Border Line Area, Unification

I. 서론

KOREA INSTITUTE FOR NATIONAL UNIFICATION



박근혜정부는 <표 I -1>과 같이 ‘그린 데탕트’를 정부의 주요 정책 과제로 상정하여 추진하고 있다. 본 연구의 목적은 ‘그린 데탕트’의 개념정의 조차 부재한 현실에서, ‘그린 데탕트’와 국가성장 및 통일·대북 정책과의 상관성, ‘그린 데탕트’와 ‘한반도 신뢰프로세스’ 및 ‘동북아 평화협력구상’과의 상관성, ‘그린 데탕트’의 실천전략으로서 한반도 및 동북아 차원에서 ‘환경공동체 형성’과의 상관성을 우선 살펴보고자 한다. 동시에 환경공동체 형성이 ‘경제공동체,’ ‘정치외교공동체,’ ‘군사공동체,’ ‘문화공동체’ 형성과 어떠한 상관성을 가지는지, 또한 ‘그린 데탕트’와 ‘접경지역·비무장지대(Demilitarized Zone: DMZ, 군사분계선으로부터 쌍방이 각기 2km씩 후퇴함으로써 설정되는 지대¹⁾) 평화생태적 이용’과의 관계를 이론적으로 밝혀보고자 한다.

표 I -1 박근혜정부의 주요 정책과제로서 ‘그린 데탕트’

구분	내용
국정기조 4	평화통일 기반 구축
국정전략 12	한반도 신뢰프로세스
국정과제 125	작은 통일에서 시작하여 큰 통일을 지향
주요 추진계획 1	‘그린 데탕트’를 통한 환경공동체 건설

이를 토대로 ‘그린 데탕트’를 구체적으로 한반도와 동북아 차원에서 구현하기 위한 세부 실천방안을 정책적으로 연구·제시하고자 한다. 즉 남북한과 국제사회가 지지할 수 있는 ‘그린 데탕트’를 이론적·실천적으

¹-1953년 7월 27일에 조인된 「국제연합군 총사령관을 일방으로 하고 조선민주주의인민공화국 최고사령관 및 중공인민지원군 사령원을 다른 일방으로 하는 한국 군사정전에 관한 협정」(이하 ‘정전협정’) 제1조 제1항 참조.

I
II
III
IV
V
VI

로 제시하여 박근혜정부 핵심 국정과제의 성공적 실천에 기여하고자 한다. 남북협력, 동북아 지역협력의 새로운 동력을 제공하고, 한반도 신뢰프로세스의 구체적 실천을 이끌어내면서, 한반도 및 동북아에서 신뢰·협력, 평화안정 및 상생을 구현하여 ‘동북아 평화협력구상’의 구현은 물론, 우리의 국가성장 및 통일추진에 기여하고자 한다.

2014년부터 2017년간 4개년에 걸쳐 진행될 연구의 첫 해인 금년에는 특히 ‘그린 데탕트’를 한반도 차원에서, 그 중에서도 접경지역·DMZ를 중심으로 실현될 수 있는 교류협력방안에 초점을 두고자 한다. 남북관계가 안정적으로 개선되지 않은 상황에서 북한지역 내부에 인적·물적 자원이 투입되기에 앞서 우리의 통제와 관할이 가능한 접경지역·DMZ에서 교류협력이 우선적으로 추진되어야 하며, 갈등과 분쟁의 상징지역인 접경지역·DMZ를 화해와 협력의 상징지역으로 변화시키는 것만이 안정적이고 지속적인 남북교류협력의 필수적 전제이라고 판단하기 때문이다.

‘그린 데탕트’를 우선 한반도에 실현하기 위해서는 북한에게 ‘그린 데탕트’의 의도와 내용이 무엇인지 전달해야 하고, 이와 관련하여 북한이 어떤 분야에서 무엇을 희망하고 있는가에 대해 파악해야 한다. 북한과 ‘그린 데탕트’에 대한 상호 이해를 제고하고, 실천방안을 모색하며, 시범사업을 추진하기 위해 남북 양자간, 혹은 제3국이나 국제기구가 참여하는 다자간 차원에서 남북워크숍을 개최하고자 하였다. 금년에는 그 성과로 세 번에 걸쳐 북한을 제3국에 초청하여 상호 관심사인 환경·에너지·경제·농업분야에서 현황을 공유하고, 협력방안을 모색하는 기회를 가질 수 있었다.

이러한 노력을 바탕으로 하여 금년 연구에서는 박근혜정부의 임기 내인 2017년까지 우리의 국가성장과 통일준비를 위해 이루어져야 하

고, 이루어질 수 있는 우선적 사업의 연구와 제시에 초점을 맞추었다. 환경분야는 물론이고, ‘그린 데탕트’가 한반도 차원에서 지향하는 궁극적인 목적이 환경공동체, 경제공동체, 문화공동체, 정치외교공동체, 군사공동체의 동시 형성을 통한 ‘민족공동체’의 형성에 있는 만큼 경제, 문화 및 군사분야에서의 협력방안도 함께 살펴보고자 한다. 그리고 이들 교류협력방안의 실효성을 높이고 제도적으로 뒷받침하기 위한 법·규정과 조직적 준비방안도 살펴보고자 한다.

각 분야에서의 교류협력방안을 제시할 때, 추진배경과 주요 내용은 물론, 그것이 왜 남북 간 정치외교·군사·경제·문화·환경 및 국제적 측면에서 상호 유익하고 실현 가능한가를 함께 논거하고자 한다. 또한 그 구체적 추진방향을 국내적 차원·남북관계 차원·국제적 차원에서 살펴보고, 아울러 박근혜정부의 임기를 두 단계로 나누어 2015년을 ‘남북관계 해빙기,’ 2016~17년을 ‘남북관계 활성화기’로 상정하여 단계별 추진방법을 로드맵과 함께 제시하고자 한다.

한편 본 연구를 체계적·효율적으로 추진하기 위해 관련 중앙정부부처, 경기도, 강원도 및 접경지역 10개 시·군 등 지방자치단체(지자체), 관련 국책연구기관, 민간전문가, 국제기구 등과 유기적으로 협력하고자 한다. 워크숍, 전문가 자문, 정책협의회를 개최하여 ‘그린 데탕트’ 관련 능력강화, 이론 정립 및 정책방향 수립, 국내외 홍보, 연대협력, 지지네트워크 구축 등을 추진하고자 하였다.

I
II
III
IV
V
VI

II. ‘그린 데탕트’의 개념과 기본방향

KOREA INSTITUTE FOR NATIONAL UNIFICATION



1. 국가성장과 통일을 위한 통합정책

가. 국가성장을 위한 통합정책

현재 대한민국이 중점을 두고 추진해야 할 국가전략의 목표는 국가를 성장시킴과 동시에 통일을 이룩하는 일이다. 국가성장에만 몰두하여 민족의 숙원인 통일을 간과하거나, 통일에 집중한 나머지 선의의 노력들이 오히려 국가성장을 저해하는 결과가 초래되어서는 안 된다. 국가성장과 통일이 한 동전의 양면이라는 인식을 확고히 하고, 이에 기초한 국가전략을 정립하여 그 실천을 위한 국가정책을 수립하고 집행해야 한다.

우선 국가성장을 어떻게 추진해야 하는가? 대한민국이 성장하기 위해서는 무엇보다 국가성장에 필수적인 제반 요소를 획득하는 것이 기본이다. 국가안보를 튼튼히 하기 위한 안보지원은 물론이고, 우리에게 부족한 자본과 기술, 노동력과 자원 및 토지를 확보해야 하고, 우리의 힘을 펼칠 수 있는 시장도 개척해야 한다. 이러한 요소들을 확보한 뒤 가장 효율적이고 체계적인 국가체제를 운용하여 국민들이 인간다운 삶을 실현할 수 있도록 가치와 물질을 제공하고, 평화와 안정을 구축해야 한다.

국가성장의 기본 전제인 이들 필수 요소들은 한반도는 물론이고, 동북아시아, 나아가 전 세계적 차원에서의 교류협력을 통해 확보될 수 있다. 북한의 경우 우리가 거의 전적으로 해외로부터 수입하여 사용하고 있는 지하자원, 특히 희토류를 비롯한 값진 지하자원이 상당량 부존하고 있다. 중국은 이미 북한의 지하자원을 확보하기 위해 채굴권을 다수 확보하였다. 러시아의 경우 최근 북한에 철도를 현대화해주는 대

I
II
III
IV
V
VI

가로 북한의 지하자원을 제공받기로 협정을 체결하였다.² 또한 북한에는 우리와 언어가 통하고, 문화가 비슷한 잘 교육된 인력들이 존재하고 있으며, 토지 또한 우리와 비교하여 절대적으로 저렴하게 활용할 수 있다. 북한이 경제난에 빠진 현 상황에서 우리의 상품을 구매할 수 있는 시장으로서의 가치는 낮지만, 경제회생이 된다면 우리에게 큰 시장이 될 수 있는 잠재력을 가지고 있는 것도 사실이다. 우리의 국가성장을 위해 북한이 보유하고 있는 이러한 요소들을 교류협력을 통해 확보해야 한다.

동북아지역의 경우에도 이들 국가가 우리의 성장을 위해 필수적인 자본, 기술, 시장, 자원, 노동력, 토지 등을 보유하고 있음은 주지의 사실이다. 우리 역시 이들의 국가성장에 긴요한 자본, 기술, 시장, 노동력 등을 가지고 있다. 이것이 서로 간 각 분야에서의 교류협력이 필요한 이유이다. 교류협력이 안정적으로 활성화되는 것이 서로의 국가이익에 부합한다.

국가 간 교류협력이 제도적 차원에서 안정적으로 활성화되도록 국가정책이 추진되어야 하고, 이를 ‘통합정책(integration policy)’이라 개념 지을 수 있다. 우리의 국가성장을 위해서, 상호의 국가이익을 확보하기 위해서 한반도 차원에서의 통합정책, 동북아 차원에서의 통합정책, 전 세계적 차원에서 통합정책이 추진되어야만 한다. 그리고 통합정책이 추진하는 목표상황은 한반도와 동북아의 각국 국민이 서로 동일한 가치관을 형성하고, 일상 행위로서 공동이익을 추구하면서, 교류

² 러시아의 극동개발부는 북한 내에 “20년에 걸쳐 3,500km 길이의 철로와 터널, 교량 등을 개보수할 것”이며, 러시아 회사들의 비용은 “북한의 석탄과 비철금속, 희귀 금속 등 북한 내 지하자원 인수로 상쇄할 계획”이라고 소개했다. “北 철도 ‘러시아 머니’로 현대화…북러 밀월 가속,” 『연합뉴스』, 2014년 10월 22일, <www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2014/10/22/0200000000AKR20141022076953014.HTML?input=1179m>.

협력을 활발하게 이루는 ‘공동체’를 형성하는 것이다. 한반도에는 ‘민족공동체’가, 동북아에서 ‘동북아공동체’가 형성되어야 한다.

나. 통합정책의 차원

대한민국을 중심에 두고 본다면 통합정책은 다음과 같은 중층적 차원에서 병행적으로 추진되어야 한다. 첫째, 정치외교적 차원에서의 통합정책이다. 국가 간 관계의 기본틀을 구성하고, 서로가 국가이익을 상생의 관점에서 평화적으로 구현해야 한다. 한반도, 동북아 역내, 나아가 세계적 차원에서의 평화안정과 공동번영을 위해 머리를 맞대고 논의하고 협력해야 하며, 필요할 경우 국제연합(United Nations: UN)이나 기타 국제기구를 활용하여 협력해야 한다. 북한 핵문제 해결을 위한 ‘6자회담’도 이러한 연장선상에서 구상되었고, 유엔평화유지활동(Peace Keeping Operation: PKO) 참여결정도 그러하다.

둘째, 군사적 차원에서의 통합정책이다. 전쟁과 군사화를 억제하고 예방하기 위해서는 상호 군사적 신뢰를 구축하고, 우의를 다지려는 노력이 필수적으로 요구된다. 비록 북한의 도발로 인해 한반도에 군사적 긴장이 상존하고 있으나, 한미는 물론 한일, 나아가 한중, 한러 간에도 이러한 노력들이 전개되고 있다. 관계 진전에 따라 구조적 군비통제와 운용적 군비통제가 함께 이루어지도록 노력해야 한다.

셋째, 경제적 차원에서의 통합정책이다. 서로의 발전을 위해 필수적인 요소들을 확보해 나가면서, 지속적인 성장을 위해 왜곡된 경제관계가 있을 경우 이를 조정해나가면서 경제적 교류협력을 활성화하는 것이다. 이를 제도적 차원에서 안정적으로 발전시키기 위한 장치가 자유무역협정(Free Trade Agreement: FTA)이다. 한국이 최근 중국과

I
II
III
IV
V
VI

FTA를 체결한 것은 이러한 의미에서 한중 차원을 넘어 동북아 차원에서 경제공동체를 형성하는 데 주요한 발판을 마련한 것이라 평가할 수 있다. 한국은 미국, 유럽연합(European Union: EU)에 이어 중국과도 FTA를 체결함으로써 지역적, 전 세계적 차원에서의 경제통합정책을 착실하게 추진하고 있다. 이제 각 차원 FTA의 내실화를 기할 뿐 아니라, 한반도에서 그리고 역내 기타 국가들과의 관계에서 경제통합의 확산을 위해 노력해야 할 단계에 있다.

넷째, 문화적 차원에서의 통합정책이다. 국가 간 교류협력 과정에서 쌍방에 동일한 크기의 이익과 손해가 발생하지 않는 것이 일반적이다. 이로 인해 국가 간 갈등이 발생하여 교류협력에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 또한 상호 역사적 입장 차이로 인해 정치적 갈등이 초래될 수 있는데, 특히 동북아지역의 경우 영토문제는 가히 화약고라고 불릴 수 있을 정도로 국가 간 관계를 악화시킬 수 있다. 이럴 때 국가 간, 민족 간에 문화적 교류협력이 이루어져 상호 인식의 공감대를 높인다면, 외재적인 다툼이나 내재적인 불신을 어느 정도 약화시키는 방향으로 작용할 수 있다. 국민 간, 민족 간에 유사한 가치관이 공유되고 내재화되어 서로의 상생을 위해 일상의 행위가 표출되는 상황이 바로 문화적 차원의 통합이다.

다섯째, 환경적 차원에서의 통합정책이다. 정치·외교·군사·경제·문화적 차원의 통합정책이 추구하는 궁극적 목표는 그 과정에서 혹은 그 결과로서 각국의 국민들이 인간다운 삶을 실현하는 것이다. 그러나 절대적으로 간과되어선 안 될 핵심은 인간다운 삶을 실현할 수 있는 중요한 기반이 우리의 자연환경이라는 사실이다. 국가 간에 아무리 정치·외교·군사·문화적으로 상호 교류하고 협정을 맺는다고 하더라도 각국 국민이 인간다운 삶을 영위하기 위한 양적·질적 차원에서의 자연환경

이 뒷받침되지 않으면 의미가 없다. 경제적 교류협력에 환경자원이 양적·질적으로 보장되지 않는다면 교류협력 자체가 존재할 수 없다.

따라서 국가와 민족이 인간다운 삶을 실현하기 위해서는 자연환경을 이용할 수밖에 없지만, 지속가능한 성장을 위해서는 자연환경을 인간과 함께 세계를 형성하고 있는 ‘동반세계(Mitwelt)’로 인식해야 한다. 자연환경의 필수적인 부분만 활용하고 그 나머지는 보전·보호한다는 인간과 자연환경 간의 통합정책도 반드시 전개해야 한다. 정치외교·군사·경제·문화적 차원에서의 통합정책과 공동체 형성이 ‘인간중심적 세계관’에 기초한 것이라면, 인간과 자연환경 간의 신뢰와 협력을 추진하려는 환경통합정책과 환경공동체 형성은 인간과 자연환경을 모두 유기체로 보는 ‘생태적 세계관’이라고 할 수 있다.

우리의 국가성장을 위해서는 이상의 정치외교적 통합정책, 군사적 통합정책, 경제적 통합정책, 문화적 통합정책, 그리고 환경적 통합정책을 한반도는 물론, 동북아지역, 나아가 전 세계적 차원에서 동시에 추진해야 한다. 그리고 각 차원에서 정치외교공동체, 군사공동체, 경제공동체, 문화공동체, 환경공동체의 동시 형성을 위해 노력해야 한다. 통합정책을 통한 공동체 형성, 이것이 우리의 국가이익에 부합할 뿐만 아니라, 다른 국가들도 받아들일 수 있는 상생의 국가전략이다. 한편 한반도 차원에서 정치외교공동체, 군사공동체, 경제공동체, 문화공동체, 환경공동체 동시 형성의 궁극적 목적이 ‘민족공동체’ 형성에 있음은 재론의 여지가 없다.

I

II

III

IV

V

VI

다. 통일을 위한 통합정책

한편 이러한 통합정책에 기초한 국가성장전략은 바로 그 과정이 통일전략이기도 하다. 한반도에서의 통일방안을 명확히 규정하고 있는 것이 우리의 헌법 제4조 통일조항이다. 헌법은 ‘자유민주적 기본질서에 기초한 평화적 통일’을 국가적·국민적 의무로 부과하고 있다. 이에 따르면, 즉 헌법을 존중하면서 우리의 통일달성의 길은 하나밖에 없다. 북한주민들이 그들의 사회체제가 아니라 자유민주주의와 시장경제를 기반으로 하고 있는 대한민국이 바로 그들이 원하고 살고 싶은 체제라고 인식할 뿐만 아니라, 우리와 함께 하려고 스스로 결정하고 몸을 움직여야만 하는 것이다.

그것이 바로 독일의 평화적 통일이다. 결과적으로는 서독의 체제가 동독의 체제를 ‘흡수’한 형태였지만, 그 과정은 분명히 흡수통일이 아니라 ‘합의통일’이었다. 40년간 인민민주주의를 표방한 체제에 살았지만 그 체제 속에서 인민이 주권을 누리기는커녕 억압을 강요받았고, 동독이 아니라 서독이 더 민주적이고 복지적인 체제라는 것을 자각한 동독주민들이 서독체제와 함께 하고자 죽음을 무릅쓰고 펼쳐 일어나 1989년 11월 9일 베를린 장벽을 무너뜨렸다. 더욱 중요한 사실은 1990년 3월 18일 동독 건국 이후 최초이자 마지막으로 실시된 자유총선거에서 서독체제로의 조속한 편입을 정강정책으로 내건 정당을 동독주민들 다수가 지지한 것이다. 그들 스스로 자발적인 서독체제로의 편입을 결정한 것이다.

투표를 통해 동독주민들이 민족자결권을 행사한 이 날, 서독체제로의 통일을 만천하에 표출한 바로 이 날이 ‘독일민족의 통일날’이다. 통일, 그것도 서독에의 흡수통일, 민족자결권의 행사를 통한 이 결정을

어느 국가와 민족도 거부할 명분이 없었다. 이후 전개된 이른바 2+4협상, 독일의 분단과 관리, 분단 극복에 관해 국제법적으로 권한을 가졌던 전승 4개국(미국, 소련, 영국, 프랑스) 간의 논의는 통일을 기정사실화한 바탕위에 통일독일의 군사동맹체, 영토와 경계선, 군사력 등을 논의하는 무대였다. 1990년 10월 3일 독일의 법적 통일에 앞서 이미 독일민족은 특히 동독주민들의 결정에 의해 통일을 달성한 상황이었다.³

한반도에서 자유민주주의에 기초한 평화통일을 이룩하기 위해서는 북한주민들이 결정하고 행동으로 움직여야만 한다. 이것이 헌법을 존중하는 유일한 통일의 길이자 방안이다. 그리고 그렇게 결정하기 위한 전제는 북한주민들이 우리 사회를 보고, 듣고, 느낄 수 있어야 하며, 북한주민들과 함께 하려는 우리의 마음이 그들에게 전달되어야 한다는 것이다. 이를 위한 유일한 길은 북한주민들과 접촉하고 교류하여 그들이 우리 사회에 대해 눈과 귀를 열게 하는 것이다. 즉 북한과 다양한 차원에서 교류협력을 추진하여 우리의 국가를 성장시키기 위해 노동력, 자원, 토지를 활용할 뿐만 아니라, 그 과정에서 우리의 마음을 전달하는 것이다. 결국 국가성장을 위한 북한과의 통합정책이 바로 우리의 통일정책이다.

³ 독일의 통일과정과 그 평가에 관해서는 손기웅, 『독일통일: 쟁점과 과제 1, 2』 (서울: 늘봄플러스, 2009) 참조.

2. ‘그린 데탕트’의 개념

가. ‘그린 데탕트’와 통합정책

국제정치에서 ‘데탕트,’ 즉 ‘긴장완화’는 국가 간에 화해와 상호 인정을 바탕으로 서로가 필요한 분야에서 교류협력하면서 현 상황을 유지하려는 것이다. 전형적인 예가 1970년대 미국과 중국, 미국과 소련의 관계이다. 제2차 세계대전이 끝난 후 전승국인 미국과 소련은 그들의 국가이익에 입각하여 세계를 재편하고, 지구상에 새 지도를 만들었다. 한반도와 독일이 그렇게 분단되었다. 그러나 곧 이어진 냉전의 도래에 의해 미소가 갈등하면서 서로 직접 충돌하는 대신에 그들의 세력권을 넓히기 위한 노력을 전개하였고, 그 결과가 주변부에서 일어난 국지전이었다. 6·25 전쟁, 월남전, 아프리카와 중미, 남미 등지에서 나타난 해방전쟁이 그 예이다.

그러나 지속된 갈등과 대립에 의해 미국과 소련은 국력을 소모하였고, 국민들의 피로감이 누적되어 정책의 전환에 대한 요구가 국내외적으로 비등해지자 정책전환이 필요했다. 그 결과 제2차 세계대전 이후 그들이 합의한 세력권을 상호 인정하는, 즉 현상을 유지하는 전제 아래 당분간 화해하며, 서로가 관심을 가지는 분야에서의 교류협력을 시작하기로 의견의 일치를 보았다. 닉슨 미국대통령의 중국과 소련의 방문을 상징으로 그렇게 데탕트 시기가 개막된 것이다.

현 정부의 ‘그린 데탕트’ 구상도 그렇게 시작되었다고 볼 수 있다. 남북 간에 상호 갈등과 대립이 지속되어 국가성장이 저해되고, 남북주민들 간 이질감이 높아지는 상황을 타개하기 위해 정치외교·군사·경제·문화·환경분야에서 교류협력을 활성화하여 우선 상호 평화적으로 공존하면서 공동번영을 누릴 수 있도록 하려는 것이다. 그리고 그러한

교류협력의 과정에서 북한주민들이 우리 사회를 체감할 수 있도록 부단히 노력하려는 것이다. 한반도는 물론 동북아지역에서도 상호 화해와 신뢰를 바탕으로 다차원적인 분야의 교류협력을 활성화하여 평화속에 공동번영을 모색하자는 것이다.

다만 정치외교·군사적 측면에서는 남북 간, 동북아 국가 간에 북한 핵문제, 영토문제 등과 같은 심각한 쟁점이 존재하는 상황에서 교류협력을 제도적 차원에서 안정적으로 발전시키기 어려운 것이 현실이다. 이를 고려하여 남북한과 동북아 역내 국가가 서로 협력의 동인을 상대적으로 쉽게 끌어낼 수 있으면서, 타 분야에서도 교류협력을 이끌어내는 파급효과를 가질 수 있는 분야를 전략적으로 우선 선택하여 교류협력을 추진하는 것이 바람직하다.

바로 그 우선순위의 분야가 환경이다. 즉 황사문제를 포함한 대기오염, 해양과 수질오염, 사막화 등의 환경문제는 동북아 역내 모든 국가들이 시급하게 해결해야 할 과제이다. 이 환경분야에서 교류협력의 물꼬를 트고 활성화하여 상호 이익을 확대해가면서 정치외교·군사·경제·문화적 차원에서의 협력도 함께 중층적으로 모색해보자는 것이 ‘그린 데탕트’의 기본의도이다.

사실 환경문제 역시 각국의 정치적 결정에 의해 나타나는 것이 사실이지만, 정치외교·군사·경제·문화분야에 비해 상대적으로 정치성이 열을 뿐만 아니라, 그 사안의 긴급성을 고려할 때 협력에의 요구와 실현 가능성이 상대적으로 높은 것 또한 사실이다. 더구나 동북아 모든 국가들이 에너지부족 문제에 직면하고 있어 이 해결을 위해서도 환경분야에서의 협력은 절실히 요청되고 있다.

한편 환경문제는 사실 경제문제이기도 하다. ‘지속가능한 발전’이 말해주듯 환경과 경제가 분리되는 발전은 더 이상 국제사회에서 용인되

I
II
III
IV
V
VI

지 않는 추세가 점증할 것은 자명한 현실이다. 더구나 환경문제의 해결 보다 경제성장에 더욱 중점을 둘 수밖에 없는 동북아지역의 현실에서 환경협력이 경제성장을 동반한다면 협력의 유인이 더욱 크고 지속의 가능성도 높을 것이다. 환경의 보호와 보전에만 초점을 두는 환경협력은 현재 동북아의 상황에서는 제한적으로 이루어질 수밖에 없다.

결국 환경분야를 중심으로 한반도와 동북아 역내에서 국가 간 교류협력을 활성화하면서 환경의 개선과 보호는 물론 경제를 성장시키는, 즉 지속가능한 발전을 실현시키면서 동시에 그러한 상호 이해와 관심을 바탕으로 하여 정치·외교·군사·문화적 측면에서도 교류협력을 동시에 추동하려는 국가전략이 바로 ‘그린 데탕트’이다. 이러한 점에서 ‘그린 데탕트’는 이명박정부 시절 환경보호·보전과 경제성장에 초점을 두었던 ‘녹색성장’을 이론적·실천적으로 확대한 전략과 개념으로 이해될 수 있다.

나. ‘그린 데탕트’의 개념

‘그린 데탕트’는 현재 남북한은 물론 동북아 모든 국가들이 필수적으로 시급하게 해결해야 할 환경문제가 역내 국가 간 교류협력을 추동할 수 있는 동력이 상대적으로 크다는 점에 주목하여, 환경문제에 우선적인 노력을 기울여 개선함으로써 상호가 혜택을 누리는 환경공동체를 형성하고, 그것이 경제·문화분야는 물론 정치·군사적 차원에서도 공동체의 형성에 기여하도록 이끄는 국가성장 및 통일환경 조성 국가전략으로 정의될 수 있다.

한반도와 동북아 차원에서 국가성장과 통일을 이끌어내기 위해 우선 환경분야 교류협력이 제도적 차원에서 활성화되어 상호 상생의 혜

택을 얻을 수 있는 ‘환경공동체’를 우선적으로 형성하면서, ‘경제공동체’를 병행하여 견인하고, 그 협력과 신뢰를 바탕으로 정치·외교·군사·문화적 차원에서 통합의 수준도 동시에 높여가는, 즉 정치·외교·경제·군사·문화공동체, 경제·군사·문화공동체, 문화·경제·군사공동체를 중층적으로 동시에 형성하려는 국가전략이 바로 ‘그린 데탕트’이다.

한반도 차원에서 환경개선과 보호는 물론, 안보지원, 자본, 기술, 자원, 시장, 노동력, 토지 등의 필요 요소를 확보하여 평화적 안정 속에 국가성장을 추진하고, 그 과정에서 남북주민 간 접촉과 교류협력을 활성화함으로써 북한주민들의 우리 사회에 대한 눈과 귀를 열게 하여 통일에 다가가려는 통일전략이 ‘그린 데탕트’이다. 나아가 동북아 차원에서는 환경 및 경제공동체를 형성하면서 동시에 정치·외교·군사·문화적 측면에서 상호 공감대를 형성함으로써 화해협력을 추진하여 이익의 분야를 확대하고, 그 과정에서 대한민국이 다차원적 측면에서 함께 번영할 수 있는 훌륭한 동반자라는 인식을 깊숙이 체감시켜야 한다. 이것을 통해 통합정책에 입각한 공동체 형성이라는 대한민국 정책에 대한 지지를 제고하여, 언젠가 남북주민들이 평화적으로, 자발적으로 민족자결권을 행사하여 통일이 현실화 될 경우 한반도의 통일을 자연스럽게 받아들일게 하려는 것이다. 이렇게 볼 때 통일을 위한 외교전략이 바로 ‘그린 데탕트’이다.

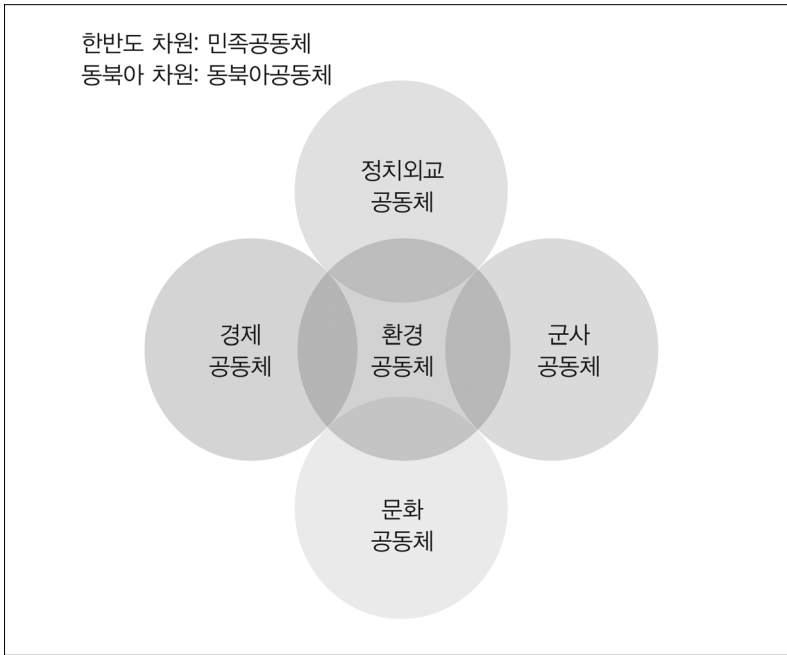
현 정부가 추진하고 있는 한반도 신뢰프로세스가 한반도 차원에서의 통합정책이라면, ‘동북아 평화협력구상’은 바로 동북아지역 차원에서의 통합정책이다. 그리고 통합정책에 바탕을 두고 추진되는 ‘그린 데탕트’는 바로 한반도 신뢰프로세스와 ‘동북아 평화협력구상’이 추구하는 중기적 목표상황이라 할 수 있다. 한반도와 동북아 역내에서 비록 정치·외교·군사적 통합수준의 제고나 공동체 형성이 단기적으로 어려

은 현실이지만, 환경 및 경제분야에서 교류협력이 고도화되는 공동체를 우선 형성하면서 정치외교·군사·문화적 차원에서 상호 인정과 화해, 제한적인 협력을 이루는 상황이 바로 ‘그린 데탕트’의 목표라 할 수 있다.

대한민국이 추구해야 하는 궁극적 목적은 역내 평화나 공동번영에만 머무는 것이 아니라 한반도의 통일에 있다. 그만큼 ‘그린 데탕트’는 통일상황에 이르기 위한 과정에서 추진해야 할, 북한과 동북아 역내 국가들의 지지와 동참 속에 실행되어야 할 통일도정의 국가전략이다.

국가성장과 통일을 위한 통합정책에 바탕을 두고 추진되어야 할 정치외교·군사·경제·문화·환경 차원에서의 공동체 형성, 특히 현재의 한반도 및 동북아 정치 및 군사적 상황을 고려하여 환경공동체 형성을 우선적으로 협력의 중심에 두는 ‘그린 데탕트’를 도식화하면 <그림 II-1>과 같다. 한반도 차원에서의 정치외교공동체, 군사공동체, 경제공동체, 문화공동체, 환경공동체 형성의 종국적 목적은 ‘민족공동체’의 형성이며, 그것이 바로 제도적·법적 통일의 전에는 물론 통일 이후에도 전개되어야 할 국가적 과제이다.

● 그림 11-1 통합정책에 입각한 공동체 형성과 ‘그린 데탕트’



한편 한반도 차원에서 ‘그린 데탕트’의 추진을 고려할 때, 지정학적으로 남북 접경지역과 DMZ가 그 축이 될 수밖에 없다. 동 지역이 생태적 가치를 담고 있다는 이유에서 더 나아가 남북한의 모든 국가적 이해관계, 즉 정치외교·군사·경제·문화·환경적 이해관계가 복합적으로 얽혀있기 때문에 이 지역을 피해가는 ‘그린 데탕트’의 구상은 사실상 의미가 없다. 접경지역·DMZ에서 남북이 환경·경제적으로 상호 이익을 도모하면서 환경공동체와 경제공동체를 형성하기 시작하면 정치외교·군사·문화적 차원에서의 교류협력도 모색하게 되는 파급효과를 얻을 수 있다. 즉, 한반도공동체 형성의 출발점이자 축이 바로 접경지역·DMZ인 것이다.

I
II
III
IV
V
VI

이러한 점에 주목하여 4개년에 걸쳐 진행될 연구의 첫 해인 금년도에는 접경지역·DMZ를 중심으로 하는 환경공동체, 경제공동체, 나아가 문화공동체 형성방안의 연구에 중점을 두고자 한다. 물론 환경 및 경제공동체 형성을 위한 남북 교류협력방안을 제시함과 동시에 그것이 정치외교·군사·문화적 측면에서 가지는 의미를 제시할 것이다. 나아가 남북협력이 남북관계 차원에만 국한되는 것이 아니라 국제적 측면에서 어떠한 의미를 가질 것인가에 대해서도 함께 논의할 것이다.

접경지역·DMZ에 우선적 관심을 두는 또 하나의 중요한 이유는 현재의 남북관계 상황, 즉 아직 상호 신뢰가 조성되지 않은 상황에서 북한 내부지역이나 북측 접경지역에서만 실행할 수 있는 교류협력사업이 우리의 국가이익에 부합하지 않는다고 판단하기 때문이다. 개성공단과 금강산관광의 예에서 나타나듯이 북한지역에서만 이루어지는 협력사업은 북한의 정치적 의도에 따라 언제든지 그 단속(斷續)이 결정될 수 있다. 가능하면 우리의 관할과 통제가 행해질 수 있는, 남북한 접경지역·DMZ를 포괄하는 범위에서 교류협력이 이루어지고 환경공동체와 경제공동체가 형성되어야만 협력의 지속성과 효과도 필연적으로 제고될 것이다.

접경지역·DMZ에 초점을 두는 마지막 이유는 갈등과 분쟁의 상징지역인 접경지역과 DMZ를 남북이 평화적으로 이용·보전하는 데 합의하지 않는 이상 신뢰와 협력을 실질적으로 담보할 수 없기 때문이다. 접경지역·DMZ에서 남북한의 인력과 물자가 오고가는 상황, 접경지역·DMZ를 평화적으로 이용·보전하면서 남북한이 상생하는 상황이 바로 한반도의 평화안정과 공동번영의 출발을 의미한다고 판단하기 때문이다.

3. ‘그린 데탕트’의 기본방향

가. ‘그린 데탕트’의 기본원칙

한반도 차원에서 남북한 접촉과 교류협력의 형식으로 전개될 ‘그린 데탕트’의 기본원칙을 제시하면 <표 II-1>과 같다.⁴

● 표 II-1 ‘그린 데탕트’ 추진 기본원칙

<p>첫째, 국가성장에 기여하여야 한다. 남북교류협력을 통해 우리의 국가성장에 필요한 요소를 확보하고 도움이 될 수 있는, 예를 들어 북한의 인력 및 풍부한 자원 활용, 저렴한 토지 사용 등의 방향으로 추진되어야 한다.</p> <p>둘째, 통일준비와 촉진에 기여하여야 한다. 남북교류협력에 참여하는 북한 인력이 우리의 앞선 사회와 수준을 체득하고 눈과 귀를 떠, 그들 스스로 북한체제의 변화를 추진할 수 있는 방향으로 추진되어야 한다.</p> <p>셋째, 지속가능한 발전에 기여하여야 한다. 남북교류협력이 경제적 요구와 환경적 요구를 동시에 수용해야 하며, 환경개선과 경제성장이 상호적으로 연계·파급될 수 있게 하는 것이 바람직하다.</p> <p>넷째, 비용-목표(cost-goal) 및 비용-효과(cost-benefit)가 크도록, 즉 효율성이 큰 방향으로 추진되어야 한다. 효율성은 현재 남북한이 각자 추진하고 있는 제반 노력을 최대한 결집하고 통합시킬수록, 양자 혹은 다자적 차원에서 문서화된 합의가 이루어질수록 높아질 것이다.</p> <p>다섯째, 남북 교류협력사업이 정치적·제도적·재정적·문화적으로 실행 가능해야 한다. 효과적인 사업이라 할지라도 재정적으로 지나치게 부담이 된다면 실행가능성은 줄어들게 된다. 사업이 국가의 정치적 영역을 침범하거나 문화적 상이성을 존중하지 않을 경우, 각자의 제도 및 조직에 의해 뒷받침되지 못할 경우에도 실행가능성은 줄어들게 된다.</p> <p>여섯째, 교류협력이 호혜성을 가져야 한다. 교류협력사업이 남북 상호 이해를 공유하는 분야에서 추진되고 그 결과 발생하는 혜택이 상호 간에 조화롭게 배분될 수 있어야 사업의 실행가능성은 커질 것이다. 따라서 북한의 관심사업 중에서 우리에게 이익이 될 수 있는 분야를 선정해야 한다.</p>	<p>I</p> <p>II</p> <p>III</p> <p>IV</p> <p>V</p> <p>VI</p>
--	--

⁴ 손기용 외, 『DMZ 평화적 이용의 국가적 의미』 (서울: 통일연구원, 2012), p. 41의 내용을 수정·보완하였다.

일곱째, 교류협력이 단계적으로 협력을 지속할 수 있는 동력을 창출할 수 있어야 한다. 사업의 진행과정에서 교류협력에 필요요소들이 지속적으로 첨가되고, 관심이 부가되어 쌍방 간 이해가 커질수록 사업은 더욱 탄력을 받을 것이다.

여덟째, 교류협력사업 초기에는 물론, 중장기적으로도 재원을 확보할 수 있는 재정조달가능성이 있어야 한다. 사업이 기존의 국가적·지역적·국제적 재정지원기관의 요강에 부합하고, 사업을 통한 효과가 매우 커서 관심국가가 기꺼이 재정부담을 할 수 있으며, 중장기적으로 재정자립을 이룰 수 있어야 실현가능성이 높아질 것이다.

나. ‘그린 데탕트’의 기본방향

(1) 남한 기술의 대북 이전

남북교류협력은 남한의 기술을 북한에 이전하여 북한산업의 현대화에 응용하는 방향으로 진행할 수밖에 없다. 현재 북한의 과학기술은 일부 특수한 분야를 제외하고는 전반적으로 남한에 크게 뒤져 있어 남한이 북한의 기술을 도입할 수 있는 분야는 극히 제한되어 있다. 또한 북한의 경제가 극도로 침체된 상태이므로 유상으로 기술을 도입할 조건도 갖추지 못하고 있다. 따라서 북한과의 교류협력은 북한에 대한 무상기술공여나 합작투자를 통한 기술이전 형식이 실현가능성 높은 협력 방향이다. 합작투자 시에도 북한은 토지와 자원 및 노동력을 제공하고, 기술과 자본은 남한으로부터 조달하는 방식이 바람직하다.

(2) 상호 이득의 관철

교류협력분야는 정치적인 색채가 적고, 대북 국제 제재에 해당되지 않으면서 남북 상호 간에 이득이 될 수 있는 분야가 중심이 되어야 한다. 남북이 각각 얻는 이득의 내용과 질에 불균형이 존재하더라도, 즉 북한이 좀 더 많은 이득을 얻는다 하더라도 상호적인 이득 획득이 반

드시 전제되어야 한다. 남한이 현재 높은 임금으로 경쟁력을 잃어가고 있는 분야에서 북한과 교류협력을 추진하여 경제적 실리를 획득하도록 해야 한다.

(3) 연구 및 기술협력의 동시 추진

연구협력이 기술협력으로 자연스럽게 연결되도록 하여야 한다. 이를 위해서 협력과제를 공동프로젝트 형태로 진행하면 연구협력과 기술협력이 동시에 이루어질 수 있을 것이다. <표 II-2>는 남북교류협력이 이루어질 수 있는 다양한 형태를 보여준다.

● 표 II-2 남북교류협력의 형태

협력형태	협력내용
교류협력	<ul style="list-style-type: none"> •정보교류: 필요한 정보의 상호교류 •인적교류: 연구자 파견 등 인적교류
연구협력	<ul style="list-style-type: none"> •공동연구: 기초 공공연구 중심 <ul style="list-style-type: none"> - 국가 간 공동연구 - 연구기관 간 공동연구 •협력연구: 산업기술연구 중심 <ul style="list-style-type: none"> - 일방적 협력연구: 전문가 초청 및 파견, 시설 활용 등 - 쌍방적 협력연구: 분담연구, 브릿지(bridge)방식, 프로그램(program)방식
기술협력	<ul style="list-style-type: none"> •기술이전: 민간기업 간 기술이전 •기술원조: 정부 간 기술원조사업

인적 교류는 남북 간 장기단절을 극복하고 상호신뢰를 구축하기 위해 우선적으로 추진되어야 할 사업으로, 연구자와 연구기관의 교류, 전문기술자들의 상호왕래, 남북한 공동학술대회의 개최 등의 형태로 추진될 수 있다. 물적 교류는 남북교류협력의 초기 단계에 특히 중요하

I
II
III
IV
V
VI

다. 남북 정부 또는 기업이 상대방 지역에 대해 과학기술 관련 투자, 과학기술적 문제 해결을 위한 기술지원, 과학기술 관련 정보를 제공하는 형태로 추진될 수 있다.

공동연구사업은 다양한 분야에서 이루어질 수 있으나, 남북 당국자 및 과학기술자 간 신뢰의 성숙도에 따라 단계적, 점진적으로 추진될 수 있다. 제도적 협력은 북한에서 과학기술분야 연구에 가장 핵심적인 위치에 있는 대학, 공공연구기관, 산업계 연구기관들의 현대화 및 연구능력 강화를 위한 지원의 형태로 추진될 수 있다.

(4) 다자적 협력

남북이 양자적 차원에서 직접 협력하기 어려운 분야에서 국제기구 혹은 국제사회와의 컨소시엄 형태를 통해 교류협력하는 방안도 고려해야 한다. 다자적 차원에서의 교류협력을 통해 상대적으로 북한의 우발적 행태를 억제하고, 지속성을 도모할 수 있다. 다만 다자적 차원에서의 교류협력이 양자적 차원으로 진전될 수 있도록, 혹은 다자적 차원에서도 가능한 한 남북인력 간 접촉이 활발히 이루어질 수 있는 방법으로 전개되도록 노력해야 할 것이다.

4. ‘그린 데탕트’ SWOT분석

가. ‘그린 데탕트’ SWOT분석⁵

한반도 차원에서 추진되어야 할 ‘그린 데탕트’ 남북교류협력방안은 ‘그린 데탕트’가 가지는 SWOT분석(Strength, Weakness, Opportunity and Threat analysis), 즉 내부적인 강점과 약점, 주변과의 관계에서 기회 요인과 위기 요인을 분석하고, 이를 바탕으로 하여 추진 기본원칙, 기본방향, 사업이 도출될 때 그 실천성과 효과가 커질 수 있다. 이들을 살펴보면 다음과 같다.

(1) ‘그린 데탕트’의 강점

‘그린 데탕트’의 강점으로는 남한 기술과 자본의 풍부함, 남북교류협력으로 통일준비와 촉진에 기여, 교류협력을 통한 지속성과 동력 창출, 실현성이 높은 환경공동체를 우선적으로 추진, 탄소배출권(Certified Emission Reductions: CERs, 인증감축량 또는 공인인증감축량) 거래에 대한 북한의 높은 관심, 남한은 UN이 인정한 유일한 산림녹화국가로서 접경지역·DMZ 지역의 북한 산림황폐화 심화에 따른 산림녹화 필요성 증대, 북한 내 남한 수입 산업원료 매장량의 풍부함 등을 들 수 있다.

(2) ‘그린 데탕트’의 약점

‘그린 데탕트’의 약점으로는 협력적 발전에 대한 인식 미흡, 교류협

⁵ ‘그린 데탕트’ SWOT분석은 환경안전건강연구소 김정수 소장의 자문에 많은 도움을 받았음을 밝힌다.

력·연구협력·기술협력의 개별적 추진, 단순 물자지원 방식으로 인한 남남갈등 심화, '5·24 조치'로 인한 남북 간 교류협력 중단, 비용-효과에 대한 분석 미흡, 농업부문에 대한 북한의 관심과 강령국제농업시험구 설치로 외부 지원과 협력이 필수적으로 요구되는 점, 에너지공급 부족으로 인한 산림황폐화 등이 있다.

(3) '그린 데탕트'의 기회

'그린 데탕트'의 기회 요인으로는 북한과 오랫동안 신뢰관계를 형성해 온 유엔개발계획(United Nations Development Programme: UNDP)과의 협력체계 구축, 환경공동체와 경제공동체 동시 형성 필요성 증대, 국가성장을 위한 북한의 토지·자원·노동력·시장 필요성 대두, 인간과 자연환경 간의 갈등을 회복시키고 정치·군사·경제·문화적 통합정책을 구현하는 기반 마련 등이 있다. 또한 유엔환경계획(United Nations Environment Programme: UNEP)의 활동으로 한국과 북한 환경협력 신탁기금 설립 협정 체결(2007년), 4대 환경사업합의(2008년), 북한 『기후변화 및 환경전망보고서』 발간(2012년) 등이 진행되어 왔다.

(4) '그린 데탕트'의 위기

'그린 데탕트'의 위기 요인으로는 남북경협을 가로막고 있는 5·24 조치 지속, 남북고위급 회담 무산, 남북분단과 동족상잔으로 인한 이질성 심화 등이 있다. 군사적 측면에서는 긴장악화로 인한 정치적·제도적·재정적·문화적·환경적 실행가능성 약화, 남북관계가 안정적으로 개선되지 않은 상황에서 북한지역 내부에 인적·물적자원 투입 중단, 접경

지역·DMZ가 중무장지역으로 방치되고 있는 상황 등이 있다. 이를 종합하면 <그림 II-2>와 같다.

● 그림 II-2 ‘그린 데탕트’의 SWOT

<ul style="list-style-type: none"> - 남한 기술과 자본이 풍부함 - 남북교류협력으로 통일준비와 촉진에 기여 - 교류협력을 통한 지속성 동력 창출 - 실현성이 높은 환경공동체를 우선적으로 추진 - 탄소배출권 거래에 대한 북한의 높은 관심 - 남한은 UN이 인정한 유일한 산림녹화 성공국가로서 DMZ 접경지역 북한 산림황폐화 심화에 따른 산림녹화사업 필요성 증대 - 북한 내 남한 수입 산업원료 매장 풍부 	<ul style="list-style-type: none"> - 협력적 발전에 대한 인식 미흡 - 교류협력, 연구협력, 기술협력이 개별적 추진됨 - 단순 물자지원 방식으로 인한 남남갈등 심화 - 5·24 조치로 남북 간 교류협력 중단 - 비용-효과에 대한 접근 미흡 - 농업부문에 대한 북한의 관심과 강령녹색사업 구 설치로 외부의 지원과 협력이 필수적으로 요구됨 - 에너지공급부족으로 인한 산림황폐화
<ul style="list-style-type: none"> - UNDP를 통한 남북협력사업 추진 - 환경공동체와 경제공동체 동시 형성 필요성 증대 - 국가성장을 위한 북한의 토지, 자원, 노동력, 시장 필요성 대두 - 인간과 자연환경간의 갈등을 회복시키고 정치·군사·경제·문화 통합정책 구현 기반 마련 - UNEP: 한국과 북한 환경협력 신탁기금설립 협정(2007년), 4대 환경사업 합의(2008년), 북한 환경 및 기후변화전망보고서 발간(2012년) 	<ul style="list-style-type: none"> - 남북경협을 가로막고 있는 5·24 조치 지속 - 남북고위급회담 무산 - 남북분단과 동족상잔으로 이질성 심화 - 군사적 측면에서 긴장 격화로 정치적·제도적·재정적·문화적·환경적 실행가능성 약화 - 남북관계가 안정적으로 개선되지 않은 상황에서 북한지역 내부에 인적·물적 자원 투입 중단된 상태 - 접경지역·DMZ를 중무장지역으로 방치

나. ‘그린 데탕트’ 추진전략

‘그린 데탕트’ 추진전략은 강점과 기회 요인을 결합한 S-O전략, 강점과 위기 요인을 결합한 S-T전략, 약점과 기회 요인을 결합한 W-O전략, 약점과 위기로인을 결합한 W-T전략으로 설정될 수 있다. S-O 전략은 ‘그린 데탕트’ 효과를 극대화하는 데 필요한 전략으로서 의미를 지니고 있으며, S-T전략은 ‘그린 데탕트’가 위기 요인을 극복하는 데

I
II
III
IV
V
VI

필요한 전략이고, W-O전략은 약점을 보완하면서 기회 요인을 활용하기 위한 전략이며, W-T전략은 약점을 보완하고 위기 요인을 극복하기 위한 전략으로서 의미를 지니고 있다.

(1) S-O전략

강점과 기회 요인을 결합한 전략으로서 추진 기본원칙과 기본방향, 사업을 도출하면 다음과 같다.

첫째, 추진 기본원칙으로는 다음과 같은 항목이 설정되었다.

- ① 남북교류협력으로 통일준비와 촉진에 기여
- ② 교류협력이 단계적으로 지속할 수 있도록 동력 창출
- ③ 국가성장에 기여
- ④ 지속가능한 성장에 기여
- ⑤ 재정조달 가능성

둘째, 추진 기본방향으로는 다음과 같은 항목이 설정되었다.

- ① 남한기술의 대북 이전
- ② 남북한 상리공생
- ③ 다원적 협력

셋째, 추진사업으로는 다음과 같은 사업이 설정되었다.

- ① 남한의 기술·자본과 북한의 토지·자원·노동력·시장 결합
- ② UNDP를 통한 남북협력사업 추진
- ③ 환경공동체와 경제공동체 형성을 위한 환경협력
- ④ 남북교류협력으로 인간과 자연환경 간 갈등 회복
- ⑤ 탄소배출권 거래에 기반한 남북환경협력사업 추진
- ⑥ 산림녹화사업을 통한 정치·군사·경제·문화적 통합정책 구현 기반 마련
- ⑦ 친환경 북한 지하자원 개발

(2) S-T전략

강점과 위기 요인을 결합한 전략으로서 ‘그린 데탕트’가 위기적인 요인을 극복할 수 있도록 하는 데 의미가 있다. S-T전략으로서 추진 기본원칙, 기본방향, 사업을 도출하면 다음과 같다.

첫째, 추진 기본원칙으로는 다음과 같은 항목이 설정되었다.

- ① 교류협력의 포괄성
- ② 남북 교류협력사업이 정치적·제도적·재정적·문화적으로 실행 가능

둘째, 추진 기본방향으로는 다음과 같은 항목이 설정되었다.

- ① 연구 및 기술협력의 동시추진

셋째, 추진사업으로는 다음과 같은 항목이 설정되었다.

- ① 5·24 조치 (부분적) 해제를 통한 개성지역 산림복구
- ② 산림녹화와 연계한 북한 민생 에너지 해결방안
- ③ ‘DMZ 평화의 강’ 조성을 위한 남북협력

(3) W-O전략

W-O전략은 내적인 약점과 기회 요인을 활용하여 ‘그린 데탕트’를 실현하기 위한 전략으로서 추진 기본원칙, 기본방향, 사업을 도출하면 다음과 같다.

첫째, 추진 기본원칙으로는 다음과 같은 항목이 설정되었다.

- ① 효율성이 큰 방향으로 추진

I

II

III

IV

V

VI

둘째, 추진 기본방향으로는 다음과 같은 항목이 설정되었다.

- ① 5·24 조치 (부분적) 해제를 통한 통합적이고 효율적인 교류협력

셋째, 추진사업으로는 다음과 같은 항목이 설정되었다.

- ① 북한 농촌종합개발사업
- ② 접경지역 농촌마을 패키지 개발사업
- ③ 분단접경지역의 스토리(story)자원 발굴과 문화콘텐츠 개발
- ④ 민족동질성 회복과 문화교류 활성화를 위한 문화거점 구축

(4) W-T전략

W-T전략은 내적인 약점을 보완하고, 위기 요인을 극복하기 위한 전략으로서 의미를 지니고 있으며, 추진 기본원칙, 기본방향, 사업을 도출하면 다음과 같다.

첫째, 추진 기본원칙으로는 다음과 같은 항목이 설정되었다.

- ① 효율성이 큰 방향으로 추진

둘째, 추진 기본방향으로는 다음과 같은 항목이 설정되었다.

- ① 5·24 조치 해제를 통한 안정적인 인적, 물적 자원 투입 여건 조성

셋째, 추진사업이다.

- ① ‘그린 데탕트’ 여건 조성을 위한 군사적 신뢰구축 조치
- ② DMZ 내 특별교류지구 설치와 관련한 법적 준비
- ③ ‘그린 데탕트’ 거버넌스(governance) 구축

다. SWOT분석 결과

S-O전략, S-T전략, W-O전략, W-T전략에서 도출된 내용을 추진 기본원칙, 기본방향, 사업으로 종합정리하면 다음과 같다.

(1) 추진 기본원칙

‘그린 데탕트’ 추진 기본원칙으로 설정된 항목은 다음과 같다.

- ① 남북교류협력으로 통일준비와 촉진에 기여
- ② 교류협력이 단계적으로 지속할 수 있도록 동력 창출
- ③ 국가성장에 기여
- ④ 지속가능한 성장에 기여
- ⑤ 재정조달 가능성
- ⑥ 교류협력의 포괄성
- ⑦ 남북 교류협력사업이 정치적·제도적·재정적·문화적으로 실행 가능
- ⑧ 효율성이 큰 방향으로 추진

(2) 추진 기본방향

‘그린 데탕트’ 추진 기본방향은 다음과 같다.

- ① 남한기술의 대북 이전
- ② 남북한 상리공생
- ③ 다원적 협력
- ④ 연구 및 기술협력의 동시추진

I

II

III

IV

V

VI

(3) 추진사업

‘그린 데탕트’ 추진사업으로는 다음과 같은 항목이 설정되었다.

- ① 남한의 기술·자본과 북한의 토지·자원·노동력·시장 결합
- ② UNDP를 통한 남북협력사업 추진
- ③ 환경공동체와 경제공동체 형성을 위한 환경협력
- ④ 남북교류협력으로 인간과 자연환경 간 갈등 회복
- ⑤ 탄소배출권 거래에 기반한 남북환경협력사업 추진
- ⑥ 산림녹화사업을 통한 정치·군사·경제·문화적 통합정책 구현 기반마련
- ⑦ 친환경 북한 지하자원 개발
- ⑧ 5·24 조치의 (부분적) 해제를 통한 개성지역 산림복구
- ⑨ 산림녹화와 연계한 북한 민생 에너지 해결방안
- ⑩ ‘DMZ 평화의 강’ 조성을 위한 남북협력
- ⑪ 북한 농촌종합개발사업
- ⑫ 접경지역 농촌마을 패키지 개발사업
- ⑬ 분단접경지역의 스토리자원 발굴과 문화콘텐츠 개발
- ⑭ 민족동질성 회복과 문화교류 활성화를 위한 문화거점 구축
- ⑮ ‘그린 데탕트’ 여건 조성을 위한 군사적 신뢰구축 조치
- ⑯ DMZ 내 특별교류지구 설치와 관련한 법적 준비
- ⑰ ‘그린 데탕트’ 거버넌스 구축

Ⅲ. 북한의 ‘그린’ 관련 대외협력 동향과 시사점

KOREA INSTITUTE FOR NATIONAL UNIFICATION



지난 7년간 남북관계의 악화로 의미 있는 남북교류협력은 사실상 전무하였다. 그 이전의 남북교류협력 현황 및 그것이 가지는 의미와 시사점에 관해서는 이미 여러 연구가 진행되었다. 이 장에서는 남북협력이 부재한 시기에 북한이 국제기구, 개별 국가와 양자적·다자적 측면에서 추진하였던 협력사례를 살펴보고자 한다. 그것이 앞으로 ‘그린 데탕트’에 입각하여 남북이 양자적·다자적 차원에서 추진할 교류협력에 줄 수 있는 시사점은 무엇인가를 살펴보고자 한다.

1. 국제기구

가. UNEP

(1) 『북한 환경실태 보고서 2003』 발간

2004년 8월 UNEP는 UNDP와 공동으로 북한과의 협력을 통해 북한의 환경 관련 최초의 보고서인 『북한 환경실태 보고서 2003』을 발간했다. 이 보고서는 북한에서 사회·경제적 발전과 지속가능한 발전이 병행될 수 있으려면 환경법과 규제가 강화되어야 하고, 환경관리체계가 좀 더 발전되어야 하며 자금투자 역시 확대되어야 한다고 제시했다. 또한 과학 및 기술연구가 우선적인 문제들에 집중되어야 하고, 환경 모니터링과 통계체계가 수립되어야 하며, 국가차원의 계획 및 정책 입안의 기초가 되는 데이터 역시 필요하다고 지적했다.

이 보고서는 북한의 환경상태를 개선하기 위한 16개 환경협력사업을 국제사회에 제안했다(<표 III-1> 참조). 이에 따라 한국은 관계 부처 간 협의를 통해 2004년 12월 신탁기금 총 40억 원(환경부 20억, 통일부 20억)을 기탁하기로 결정하였으나, 북핵문제 등으로 사업 추진이

I
II
III
IV
V
VI

보류되었다. 2007년 10월 제2차 남북정상회담이 개최되고 북핵문제의 진전이 예상되자 한국은 2007년 11월 UNEP와 북한 환경협력 시범사업을 위하여 신탁기금 설립 협정을 체결했다.⁶

표 Ⅲ-1 북한이 UNEP를 통해 제시한 16개 우선사업⁷

구분	사업명
산림	<ul style="list-style-type: none"> • 지속가능한 산림관리를 위한 전략 수립 • 땃갈지역 관리 시범사업 • 산림관리정보센터 설립
수질	<ul style="list-style-type: none"> • 대동강 통합수질오염 모니터링(monitoring) 시스템 구축 • 물 보전 워크숍 • 도시 폐수 및 순환 처리시스템 시범사업 • 압록강 오염방지사업
대기	<ul style="list-style-type: none"> • 통합 대기환경 모니터링 시스템 구축사업 • 평양 지역 발전소 내 집진설비 도입사업 • 주요도시 대기보전 워크숍
토지	<ul style="list-style-type: none"> • 토양오염 조사, 모니터링을 위한 능력배양사업 • 토양보전 워크숍
생물 다양성	<ul style="list-style-type: none"> • 생물다양성 자원 목록작성 및 평가 사업 • 생물다양성 조사 및 관리 사업 • 산림복원사업 • 해양보전지역 관리증진사업

북한 환경개선을 위하여 한국이 국제기구와 처음으로 체결한 동 협정의 주요 내용은 신탁기금의 조성, 기금의 제공과 운영, 자문위원회 설치 및 분쟁해결 절차 등으로 구성되었다. 신탁기금은 산림, 토양, 대

⁶-UNEP, <www.unep.or.kr>.

⁷-손기용, “한반도 ‘그린 데탕트’와 남북녹색협력 방향,” 『한반도 ‘그린 데탕트’의 길을 찾는다』 (민족화해협력범국민협의회 주최 학술회의 자료집, 2013.5.7) 참조.

기, 수질 등 북한 환경개선 시범사업에 사용되며, 한국은 협정체결과 동시에 10억 원을 기탁하고 예산범위 안에서 추가적인 금액을 제공할 수 있도록 규정되었다. 협정체결 이후 UNEP는 사업 추진을 위한 세부 사업 추진 계획서를 작성하여 한국정부와 협의하며, 남북한 및 UNEP로 구성되는 자문위원회를 설치하여 사업내용을 최종 확정하고, 2008년부터 본격적인 북한 환경협력 시범사업을 추진할 계획이었다.⁸ 그러나 남북관계의 악화로 중단되었다.

(2) 대동강 관리 등 4대 환경사업 합의

북한은 2008년 3월 UNEP와 대동강유역의 통합 수자원 관리를 포함한 4대 환경개선 사업에 합의했다. 합의된 환경개선 사업 분야는 대동강유역 수자원 관리 외에 도농 주택 에너지 효율 증대, 북한 국토환경보호성 내 국제환경동향을 전담할 ‘환경센터’ 설치, 환경의식 제고를 위한 공공 캠페인 등이었다.⁹

(3) 『북한 환경 및 기후변화 전망 보고서 2012』 발간

UNEP는 2012년 11월 북한의 국토환경보호성의 협조를 받아 2010년부터 2012년 8월까지 북한의 환경실태를 조사한 결과를 『북한 환경 및 기후변화 전망 보고서 2012』 형태로 발표하였다. 이 보고서는 지구온난화의 영향으로 1918년부터 2000년 사이에 북한의 평균기온이 섭씨 1.9도 상승했다고 밝혔다. 이 수치는 북한이 아시아에서 지구 온난화

⁸ “한국-UNEP 북한환경협력시범사업 추진 협정 체결,” 『뉴스와이어』, 2007년 11월 22일, <www.newswire.co.kr/newsRead.php?no=299535>.

⁹ “북-UNEP, 대동강관리 등 4대 환경사업 합의,” 『연합뉴스』, 2008년 3월 8일, <dailynk.com/korean/read.php?catId=nk09000&num=53774>.

I
II
III
IV
V
VI

속도가 빠르게 진행되는 국가 가운데 하나임을 보여준다.¹⁰

표 III-2 『북한 환경 및 기후변화 전망 보고서 2012』 주요 내용

구분	내용
정책방향	<ul style="list-style-type: none"> • 충분한 자원 확보, 기술적 능력 배양과 함께 포괄적이고 통합적인 접근 • 반복적인 경영관리 • 환경감독과 관리 상 국제 최고 수준의 실행방안 채택 및 정부부처 간 지식 공유 • 인간의 행복(well-being)과 생태계 건강의 동시 증진
권고안	<ul style="list-style-type: none"> • 사회적·문화적·경제적 행복에 필요한 환경 상황의 개선 • 환경 및 기후변화 전망 보고서가 담고 있는 정보와 권고안이 모든 정부부처 사이에 공유되고 계획 수립 시에 반영 • 부정적인 환경적 흐름의 억제, 악화된 생태계 복원, 인간의 건강과 행복의 개선에 얼마나 기여하고 있는가에 대한 지속적인 평가와 대응 • 생태계 악화의 주 요인을 감소하기 위한 대체 에너지 공급, 식량안보 개선, 지역생태계의 강화를 위한 실제 행동 강조 • 산업, 제조업, 주거, 에너지 생산과정에서 자원이용의 효율성 제고를 통한 이득 확대, 부정적인 영향을 줄이기 위한 대체재의 투입에 대한 인센티브 (incentive) 강화 • 명확히 규정된 기준, 항목, 감독과정을 통해 성과를 평가할 수 있도록 법제화 및 정책화 • 부처 간 협력, 제도적 학습, 최상의 실행방안 채택을 제고할 수 있는 체계구축으로 부정적인 흐름의 억제, 악화된 체제의 회복, 지속가능한 발전 목표들의 개선 촉진 • 정책과 발전계획의 분석을 위한 전략적 환경평가(Strategic Environmental Assessment), 잠재적 영향 결정과 경감 조치를 위한 환경영향평가 (Environmental Impact Assessment), 그리고 특수한 분야에서의 발전을 관리·감독할 환경관리계획(Environmental Management Plan)으로 통합적인 환경관리 대책

¹⁰-UNEP, *Democratic People's Republic of Korea Environment and Climate Change Outlook* (Pyongyang: Ministry of Land and Environment Protection, Democratic People's Republic of Korea, 2012), p. xiv.

나. UNDP

(1) 북한의 농업복구 및 환경보호사업

UNDP는 1998년 북한 식량지원 및 농업구조개선을 위한 국제적인 지원방안을 모색하기 위해 ‘북한의 농업복구와 환경보호사업(Agricultural Rehabilitation and Environmental Protection Programme: AREP)’ 관련 국제기구와 비정부기구(Non-Governmental Organization: NGO) 등의 참여로 발족했다.¹¹

(2) 풍력발전 사업

UNDP는 2005년 10월부터 평안남도 온천군과 평안북도 철산군에 소형 풍력발전기 설치 공사를 추진했다. 바람을 이용해 기계당 1~5kW의 전기를 생산하는 소형 풍력발전기의 설치 공사에는 약 145만 달러가 투입되며, UNDP가 전체 비용의 2/3를 지원하고 북한 정부가 나머지 1/3을 부담하기로 계획했다. 이 프로젝트는 2007년 3월부터 2009년 9월까지 UNDP 평양사무소가 철수하면서 중단되었다가, 2013년 4월 완공을 목표로 2010년 8월부터 재개된 바 있다.¹²

(3) 국가별 지원 사업

UNDP는 2010년 9월 정기집행이사회를 열어 북한에 관한 ‘국가별 사업 문건’을 검토하고, 2015년까지 기존의 6개 주요 대북 지원사업에

¹¹ “북한, UNDP에 농업개선자금 2억 5천만 달러 요청,” 『중앙일보』, 2005년 5월 21일, <article.joins.com/news/article/article.asp?total_id=655625&ctg=11>.

¹² “UN, 북한 풍력 발전 사업 마무리 단계,” 『자유아시아방송』, 2012년 10월 5일, <www.rfa.org/korean/in_focus/energy-10052012162320.html>.

추가 사업을 추진하기 위한 1천 760만 달러의 추가 예산을 승인했다. UNDP의 2011년에서 2015년까지의 북한사업보고서에 따르면 북한주민의 삶의 질을 북한의 경제와 식량난이 심각해진 1990년대 이전 수준으로 회복하도록 식량과 농촌지역개발, 경제개발, 환경 등 세 분야에 집중 지원이 추진될 계획이다. UNEP와 국제연합식량농업기구(United Nations Food and Agriculture Organization: FAO)의 기술지원으로 환경보호와 쓰레기 관리를 위한 시설을 갖추고, 산림보호와 청정개발을 위한 제도를 도입하도록 유도하고 있다. 재난을 대비하기 위해 유엔세계식량계획(World Food Programme: WFP)이 진행하는 재난지도 사업을 마무리하고, 재난과 관련한 자료를 집대성해 즉각적인 복구를 위한 대비체계를 마련하며, UNEP는 재난관리분야에 전문가를 양성해 2015년까지 환경보호와 재난대비를 위한 통합체계를 구축할 예정이다.

또한 만성적인 전력난을 해소하기 위해 UNEP, 유엔공업개발기구(United Nations Industrial Development Organization: UNIDO), 아시아 태평양 경제사회이사회(Economic and Social Commission for Asia and Pacific: ESCAP) 등의 국제기구가 재생가능에너지 및 대체에너지 개발과 전력누수를 막는 기술을 지원해서 2015년까지 사업지역의 전력부족을 15% 이하로 줄일 계획이다. 이로써 UNDP의 2015년까지 대북사업을 위한 전체 예산은 약 4천만 달러에 이르고 있다.¹³

¹³ “UNDP, 대북사업 예산 1,760만 달러 추가,” 『자유아시아방송』, 2010년 9월 3일, <www.rfa.org/korean/in_focus/undp_nk-09032010163702.html>.

다. WHO

(1) WHO 집행이사국 피선

북한은 2000년 5월 세계보건기구(World Health Organization: WHO) 총회에서 임기 3년의 집행이사국으로 선출되었다. 북한이 32개국으로 구성된 집행이사국에 선출된 것은 지난 1989년에 이어 두 번째다. 한국이 서태평양 지역에 속해 있는데 반해, 북한은 동남아 지역에 속해 있다.

(2) WHO 지원으로 원격 화상진료 시작

북한은 2010년 4월 WHO의 지원을 받아 비디오를 이용한 원격 화상진료 서비스를 시작했다. 평양의 김만유 병원과 지방의 10개 병원 사이에 ‘먼 거리 의료 봉사체계’라고 부르는 이 장치는 평양의 의사가 카메라와 비디오 등을 통해 지방의 병원에 있는 환자를 진료하는 것을 말한다. WHO는 이를 위해 북한에 사진기와 컴퓨터 등 관련 장비를 제공했다.¹⁴

(3) 영·유아 지원사업

WHO는 북한 내 진료시설 개선과 의료인력 교육 등을 골자로 하는 총 1천 260만 달러 규모의 ‘북한 영·유아 지원사업’을 추진 중이다. 한국도 남북협력기금을 활용하여 참가하고 있다.¹⁵

¹⁴ “북한, WHO 지원 받아 ‘원격 화상진료’ 시작,” 『미국의 소리』, 2010년 4월 27일, <www.voakorea.com/content/who-north-korea-medical-92205919/1333639.html>.

¹⁵ “정부, 북한 영·유아 보건사업에 69억 지원,” 『중앙일보』, 2013년 9월 3일, <article.joins.com/news/article/article.asp?total_id=12503322&cloc=olink|article|default>.

라. UNICEF

(1) 영·유아 영양·보건 사업

유엔아동기금(United Nations Children's Fund: UNICEF)은 북한 영·유아 보건과 영양사업에 필요한 총 1천 530만 달러 규모의 '북한 영·유아 영양·보건 사업'을 추진 중이다. UNICEF 북한사무소에 따르면 2013년 8월 현재 5세 미만 아동의 28%가 영양부족으로 발육부진을 겪고 있고, 대부분 식수와 위생시설이 부족하여 폐렴과 설사병으로 고통을 받고 있다고 한다. 이에 따라 UNICEF는 중증영양실조인 5세 미만 북한 영·유아 1만 5천 명을 대상으로 치료를 진행 중이고, 임신부와 수유여성에게 영양사업을 진행하고 있다. 한국도 남북협력기금을 활용하여 참가하고 있다.¹⁶

마. UNFCCC

(1) CDM 사업 UN자격 심사

청정개발체제(Clean Development Mechanism: CDM)는 1997년에 체결된 「교토의정서」에 의해 온실가스 의무감축 대상이 된 선진국들이 개발도상국의 온실가스 감축사업에 투자하거나 탄소배출권을 구입하여 자국의 감축 실적에 반영할 수 있도록 한 제도이다. 탄소배출권을 거래하려면 해당 사업을 「유엔기후변화협약」(United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC)사무국에 CDM 사업으로 등록해야 하며, 각 사업당 최대 14년간 탄소배출권을

¹⁶ “유니세프, 정부지원으로 北어린이 보건 발전,” 『뉴스1』, 2013년 8월 21일, <news1.kr/articles/?1287874>.

판매할 수 있고, 북한도 이 권리 판매사업에 관심을 보이고 있다.

북한은 UNFCCC에 CDM 등록을 위해 2012년에 사업을 신청했다. 그 중에서 예성강 3·4·5호 수력발전소와 원산군민발전소 등 4곳이 2013년 6월부터 자격심사를 받고 있다. 여기에 더하여 2014년부터 함흥 1호 발전소, 금야수력발전소, 백두산선군청년 2호 수력발전소도 추가로 자격심사를 받고 있는 것으로 알려져 있다.¹⁷

표 III-3 북한의 UNFCCC CDM 신청 현황

UNFCC ID	발전소 이름	PDD ER	신청일
	터빈용량	투자액(백만\$)	비고
5887	함흥수력발전소	23,738	2012.05.16
	2x4MW +1x2MW=10MW	7.2	
5888	금야수력발전소	19,874	2012.07.13
	3x2.5MW=7.5MW	12.7	1.2/turbine set
5889	백두산선군청년 2호 발전소	47,689	2012.07.13
	2x7MW=14MW	5.4	
6721	예성강 4호 수력발전소	32,719	2012.07.20
	4x2.5MW=10MW	6.9	
7053	예성강 5호 수력발전소	34,476	2012.08.22
	4x2.5MW=10MW	9.8	
6949	예성강 3호 수력발전소	34,979	2012.10.23
	4x2.5MW=10MW	9.6	

I
II
III
IV
V
VI

17. “북한, 청정개발체제(CDM) 사업 ‘UN자격 심사’ 중,” 『에너지경제』, 2011년 9월 29일, <www.ekn.kr/news/articleView.html?idxno=73027>.

이로써 북한이 CDM등록을 신청한 9개 CDM사업 중 6개가 본격적인 심사를 받게 되었으며, 평양방직공장과 함흥 2호 발전소는 아직 '사전고려대상(prior consideration)' 단계에 있다. UNFCCC는 CDM등록 신청사업에 대해 '사전고려대상' 단계를 거친 뒤 사업계획서 검토와 실제 온실가스 감축 가능여부 등을 확인하는 '자격심사'를 하도록 하고 있으며, 통상 탄소배출권 획득까지는 2년 이상의 복잡한 과정이 필요하다. 이와 관련하여, 북한은 체코의 전력회사 '토픽 에너지(topic energy)'사에 탄소배출권 획득 절차를 의뢰하였으나, 수력발전소 댐 건설이 지연되면서 마무리하지 못하고 있는 상황으로 파악된다.

바. ESCAP

(1) 역량 강화사업

유엔경제사회이사회(United Nations Economic and Social Council: UNECOSOC) 산하 지역위원회인 ESCAP는 2005년부터 통일부의 재정지원으로 북한 역량 강화사업을 실행했다.

예비사업 '핵심 개발과제 관련 북한 공무원에 대한 기술지원 (Technical Assistance to DPRK Officials in Key Development Issues)'의 실행을 토대로 본 사업 '북한을 중심으로 한 동북아시아에서의 지역 및 경제협력 증진(Promoting Regional and Economic Cooperation in North-East Asia with particular Focus on DPRK)'이 준비되었으나, 남북관계의 경색으로 중단되었다(본 사업 <표 III-4> 참조). 제2차 남북정상회담 이후 사업재개를 위한 논의가 한국과 ESCAP 간에 시작되었으나, 역시 남북관계 악화로 중단되었다.

표 III-4 ESCAP의 대북 본 사업¹⁸

구분	사업명
에너지	<ul style="list-style-type: none"> • 고압 송전기술 • 기관차 전류전환(DC-AC) • 화력발전소 효율성 개선 • 축산분뇨이용 바이오가스 개발 • 바이오가스 발전설비기술 • 에너지통계
환경/수자원	<ul style="list-style-type: none"> • 통합유역 개발 훈련 및 시범사업 • 식량안보 및 종자개발 • 자연재해 예보체계
교통	<ul style="list-style-type: none"> • 화물열차 설계 • 철도 통신체계 • 비포장도로 안정화 • 재정·경제적 타당성 조사기법
지역협력	<ul style="list-style-type: none"> • ESCAP 주요회의 및 훈련사업 참여지원 • 두만강개발사업 참여 지원, 기타 주요 국제회의의 참가 지원

(2) 라선 사업

ESCAP 동북아시아지역사무소는 2014년 3월 북한의 라선 지역에서 철새 탐사를 진행했다. 두만강 하류 삼각주는 북한과 중국, 러시아 세 나라가 국경을 맞대고 있는 지역으로서 이번 조사에서 라선 지역의 호수와 습지들이 일부 국제적 멸종위기종들을 포함한 상당히 많은 수의 물새들에게 서식처를 제공하고 있는 것으로 나타났다고 밝혔다.¹⁹

¹⁸ 손기웅, “한반도 ‘그린 데탕트’와 남북녹색협력 방향,” 참조.

¹⁹ “유엔 ‘북한 라선, 멸종 위기 철새 다수 서식,’” 『미국의 소리』, 2014년 4월 8일, <www.voakorea.com/content/article/1888233.html>.

2. 개별 국가

가. 독일

(1) 한스-자이텔 재단

(가) EU-북한 간 무역능력 강화사업

한스-자이텔 재단(Hanns-Seigel-Stiftung)은 2006년부터 2009년 간 EU의 대북사업인 ‘북한 무역능력강화’를 수탁 받아 진행했다. 유럽 경제전문가의 방북을 통한 워크숍과 세미나 진행, 북한 전문가의 유럽 주요 기구 및 부처 방문 형식으로 진행되었다.

표 III-5 한스-자이텔 재단의 주요 대북사업 개관

시기	주제
2008년	식품안전기준
2008년	섬유 및 패션 무역
2008년	국제 관세절차
2009년	국제 약초 무역
2009년	현대 산림과 무역
2009년	유기농법과 무역
2009년	유럽의 현대 산림 및 유기농법과 무역의 기회

(나) CDM 사업

한스-자이텔 재단은 2008년부터 북한의 수력발전소들이 UNFCCC의 기준에 맞게 등록될 수 있도록 협력하고 있다. 관련 워크숍 개최, 지식 및 정보 제공, 현지 자문, 전문가 연결 등의 형식으로 진행되고 있다.

(다) 농업과 산림조성 사업

중국 소재 한스-자이텔 재단이 청두시 평두(平度)에서 농업직업훈련학교를 운영하고 있는 것을 활용하여 한국 소재 한스-자이텔 재단이 북한전문가들에게 동 학교에서 유기농업 관련 교육을 실시하고 있다.

(라) 안변 사업

한스-자이텔 재단은 국제두루미재단, ESCAP 동북아지역사무소 등과 연계하여 북한의 안변에서 두루미 보호와 더불어 임농(林農, Agroforestry)복합마을 건설 사업을 추진하고 있다.

(마) 북한의 에너지 관련 관심분야

한스-자이텔 재단의 방북 활동 시 북한은 생물질에너지이용기술과 관련하여 직접연소기술, 열화학전환기술, 생물전환기술, 액화기술, 유기폐기물처리기술 등에 관심을 보였다. 그리고 유기농업과 관련해서는 유기농업체계, 작물윤작재배방법, 토양관리방법, 작물영양관리기술, 퇴비생산과 이용, 김매기방법, 병해충구제방법, 수확물처리기술 등에 큰 관심을 표명하였다.

나. 미국

(1) 노틸러스연구소

1997년부터 미국의 한반도 전문가 피터 헤이즈(Peter Hayes)가 소장하고 있는 노틸러스연구소(Nautilus Institute for Security and Sustainable Development)가 주동이 되어 북한의 서해안 지역 운하

I

II

III

IV

V

VI

리에 소규모 병원 시설과 탁아소 그리고 주택 약 20채에 전력을 공급할 수 있는 풍력발전소를 건설하였다. 모두 7기의 소형 풍력 터빈에서 하루 40kW의 전력을 생산, 마을에 공급했다.

미국은 에너지 관련 기술의 북한 이전을 금지하고 있으나, 풍력 발전기술 이전의 법적 제약을 피하기 위해 독일의 ‘환경교육보급계획’을 통해 이전할 수 있었다. 현재 북한은 자체 기술로 풍력발전기에 소요되는 배터리를 생산하여 교체하였으나, 인버터(inverter)를 교체하지 못해 발전은 사실상 중단상태이다.

(2) ‘조국을 푸르게’

재미교포들이 중심이 된 ‘조국을 푸르게(One Green Korea Movement: OGKM)’라는 단체가 2014년 2월 북한에 65억 그루 나무 심기 운동의 일환으로 ‘황폐화된 산림의 복원 및 지속가능한 산림 관리에 관한 국제 토론회’를 중국 선양에서 개최하였다. 이 토론회에는 OGKM 일행과 북한의 국토환경보호성 대외경제협조국장 리성일 단장을 비롯한 국토환경보호성 인원, 그리고 중국의 사회과학원 산하 응용생태연구원 학자 및 전문가, 국제임업연구기관연맹(International Union of Forest Research Organization: IUFRO) 등 산림관련 국제기구 인원, 산림관련 협회 등 모두 25명이 참석하였다고 한다.

북한의 리성일 단장은 “이번 토론회 기간 동안 북쪽에서의 산림관리 정책, 현 상황을 극복하기 위한 우선된 대상들, 병해충관리, 토지퇴화 방지 및 사방야계공사, 침식을 막기 위한 물리적 대책, 북한과 국제기구와의 산림동맹협력관계, 양묘조림능력강화 등에 대한 활동들을 발표하고 이 분야의 협력과 교류를 강화하기 위한 문제를 토론하게 될 것”이라고 밝혔다.

한편 1코리안뉴스는 북한이 수립화, 원림화 산림녹화계획을 세우고 2013년부터 2022년까지 1단계로 10개년 계획을 실행중이라고 보도하였다.²⁰ 북한은 계획의 성공적 추진을 위해 산림과학기술발전에 큰 힘을 기울이고 있다고 한다. 또한 북한은 식수절인 3월 2일 로동신문에서 “모두 다 떨어져나 온 나라를 수립화, 원림화하자”라는 사실을 통해 임농복합경영 방식 도입, 딸나무림 조성, 나무모 생산 박차 등의 방법으로 산림조성사업을 벌릴 것을 제시하였다.

다. 중국

(1) 과학기술관료의 연수

북한은 2012년 3월 신기술과 지식 습득을 위한 기술참관단을 중국 산시성의 석탄화학 공장에 파견하였다. 5명으로 구성된 북한 참관단은 석탄을 이용해 각종 화학물질을 생산하는 과정을 참관했으며, 특히 요소 생산 공정 등에 큰 관심을 보인 것으로 전해진다.

북한 과학기술위원회의 국제건축물 에너지보존기술 참관단도 2012년 2월 중국 현지 연수를 받았다. 연수를 주선한 스위스 민간단체는 북한 측 관계자들이 에너지 효율을 높이기 위해 각종 건축 자재와 설계 기술 등을 둘러봤다고 밝혔다.

²⁰ [환경] 북, 산림과학기술성과 65억 그루 나무심기에 크게 기여, 임농디지털지적도(地籍圖) 완성, 『1코리안뉴스』, 2014년 3월 25일, <www.1koreannews.com/bbs/board.php?bo_table=news&wr_id=3014>.

(2) 환경교육미디어계획

북한은 2003년 10월 ‘평양국제새기술경제정보센터(Pyongyang International Information Centre for New Technology and Economy: PIINTEC)’를 설립하고 시범사업으로 ‘풍력에너지단지’ 계획을 추진하고 있다. 이 계획은 독일 출신 환경운동가 코시마 베버 류(Kosima Weber Liu)가 관여하는 중국 소재 ‘환경교육미디어프로젝트(Environmental Education Media Project: EEMP)’와 PIINTEC, 독일의 노르덱스(Nordex)가 합작해 독일의 풍력 발전기(600kW급 풍력발전소 5기)를 들여다 북한에 대규모 풍력 에너지 발전단지를 지으려는 사업이다. 한편 PIINTEC은 평양시 외곽 용성구역 화성리 원예총국에 자리 잡고 있으며, 북한의 몇 안 되는 환경분야 NGO기구로서 북한 당국 에너지 TF팀의 대외연락 창구도 겸하고 있는 것으로 알려져 있다.

라. 러시아

(1) 과학기술관료의 연수

2012년 북한의 철도전문가 30여 명이 러시아 철도 전문기관에서 위탁 교육을 받는 등, 철도 전문기술과 지식 습득을 위한 해외 연수가 이어지고 있다.

3. 남북워크숍

통일연구원은 북한과 1.5트랙 차원에서 교류협력을 지속적으로 추진하여 2012년부터 지금까지 남북관계가 어려운 가운데서도 접촉을 성사시켜 왔다. 특히 금년도에는 ‘그린 데탕트’에 입각하여 북한의 현

황과 희망사항을 파악하기 위해 노력하여 세 번의 남북 전문가가 참여하는 회의를 개최하였다. 통일연구원이 두 번 주최하고 한 번은 제3국에서 개최되었는데, 형식은 북한의 요청에 의해 제3국이 참가하는 국제회의였으나, 회의 공용어로 한국어를 사용한, 사실상의 남북워크숍의 형태로 진행되었으므로 이하에서는 ‘남북워크숍’으로 기술한다.

가. 2012년 5월 독일회의

통일연구원은 한스-자이텔 재단의 협조로 독일에 북한의 과학기술 전문가 6명을 초청하여 워크숍을 개최하였다. 워크숍은 2일간의 회의와 2일간의 현장 방문으로 구성되었다.

□ 개요

- 주제: 지속가능한 산림협력을 위한 국제워크숍
- 북한이 발표한 제목:
 - 북한 산림조성을 위한 투자가능성
 - 북한 산림복구를 위한 주요 정책
 - 손상된 산림생태계의 복원을 위한 주요 과학적 성과
 - 비타민나무 재배에서 제기된 문제들
 - CDM과 REDD+의 북한 적용 가능성

(1) 주요 내용

(가) 탄소배출권 거래

북한은 탄소배출권의 거래에 깊은 관심을 보였다. CDM에 입각하여 선진국이 개도국에서 온실가스 감축사업을 하면 UN이 이를 심사·평가해 부여하는 일정량의 탄소배출권 획득·거래, 개도국 스스로 CDM 사업을 실시해 얻을 수 있는 탄소배출권 획득·거래 모두에 관심을 가지고 추진하고 있다.

I

II

III

IV

V

VI

북한은 특히 수력발전소들을 탄소배출권 거래를 위한 우선사업으로 설정하고 그간 UNFCCC에 제출할 제안서 개발·작성, 인증·등록을 추진하고 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 원산군민 1호 발전소, 예성강 3·4·5호 수력발전소, 백두산선군청년 2호 수력발전소, 함흥 1호 수력발전소, 금야 2호 수력발전소 등이 여기에 해당한다. 또한 산림조성이 북한이 당면한 식량 증산과 자연재해 방지뿐만 아니라, 탄소배출권 확보의 주요수단이 될 수 있음에 주목하고 여기에 집중적인 관심을 보였다.

(나) CDM과 REDD+ 병행 추진

『교토의정서』에 따르면 의무당사국들은 1990년 배출량을 기준으로 2008년에서 2012년까지 CDM을 통해 이산화탄소 배출량을 평균 5% 수준으로 줄여야 한다. 감축에 성공한 나라들은 감량한 양만큼의 탄소배출권을 사고팔 수 있게 된다. 북한의 경우 대부분의 토지가 1990년 이후에 파괴됨으로써 1990년을 기준으로 하고 있는 『교토의정서』에 입각하여, CDM을 추진하여 탄소배출권을 획득하는 데 제한이 있음을 인식하고 있다.

따라서 북한은 CDM과 병행하여 ‘산림 전용 및 황폐화 방지를 통한 온실가스감축(Reducing Emission from Deforestation and Forest Degradation: REDD)’에 관심을 기울이며, 여기에 대한 선진국의 투자·지원을 기대하고 있다.

REDD는 UN이 중심이 되어 펼치는 제도로서 개도국이 산림파괴와 산림전용을 막고 숲을 조성하여 온실가스의 배출을 감축하는 대신에 선진국이 그에 맞는 투자 혹은 지원을 해주는 방법이다. REDD는 전통적인 산림을 대상으로 하며, REDD+는 플랜테이션까지 대상을 확대

하고, REDD++는 산림이 아닌 일반 토지의 조림까지 확대하는 개념이다.

(다) 산림조성

산림조성과 관련하여 북한이 제기한 문제점들은 <표 III-6>과 같다.

표 III-6 산림조성 관련 북한의 관심분야

양묘장 증설	조림을 위해 필수적인 종묘 생산이 절대적으로 부족하여 양묘장의 증설, 특히 계절에 영향을 적게 받는 온실형 양묘장의 증설과 여기에 필요한 기자재 확보가 절실함. 조림에 있어서 소프트웨어는 물론 하드웨어적 측면도 매우 절실한 상황임.
생존율이 높은 종묘 개발·생산	노력동원을 통해 식수를 하더라도 거의 태반이 활착하지 못하고 죽어버리는 현상을 타개할 수 있는 종묘의 개발, 계절에 구애 없이 식수할 수 있고 활착력·생존율이 높은 종묘의 개발이 절실함. 대규모 온실에서의 종묘생산체계 개발, 자동온습조절에 의한 수종별 최적 종묘생산조건 개발, 계절에 관계없는 조림용 종묘의 크기, 이식 시기, 관리방법 등이 필요함.
생태계 관리	산림조성·관리와 생태계 관리 간의 상관관계 평가, 지속가능한 산림경영을 위한 과학적 능력 개선, 국가적 산림 생태계 관측망 구축 등이 필요함.
산림인증 및 측정표 개선	생산적 기능 평가, 목재·열매별 평가, 자연재해 방지 평가, 미학적 기능 평가 등 산림을 다양한 측면에서 평가하고 인증하는 방법·능력의 개선이 필요함.
기후변화 대응 산림경영	산림에 미치는 기후변화의 영향과 분포 분석, 적응 모델 개발, 향후 100년간 기후변화예측 능력이 필요함.

(라) 한반도 녹색성장과 DMZ 평화적 이용

한반도 차원에서의 녹색성장의 의미와 이를 위한 남북협력의 필요성, 그 구체적 실천방안으로서 DMZ 평화적 이용의 의미와 이를 위한 세부사업방안에 대한 우리 측의 설명과 제안에 대해 북한은 특별한 반

I
II
III
IV
V
VI

대의견 없이 경청했다. 북한은 '0탄소 경제'를 목표로 '녹색경제'란 이름 아래 전개하고 있는 북한의 저탄소 경제 운영을 홍보했다. 다만 이를 위해서 우선 남북관계의 전반적인 개선이 전제조건임을 강조했다.

(2) 북한의 요청사항

(가) 양묘장 증설을 위한 기자재

북한이 실질적으로 가장 원하고 있는 것으로, 특히 온실형 양묘장 증설을 위한 기자재의 지원을 희망했다.

(나) 산림과학 연구 기자재

과학적 연구를 위한 현장조사용 측정도구인 하가로프(레이저 초음파 수고 측정기), 토양 수분 및 견밀도(토양에 힘을 주었을 때 저항하는 정도) 측정기 등의 지원을 요청했다.

(다) 과학적 연구능력 강화

젊은 산림 전문인력, 특히 산림전문가이면서 지리정보시스템(Geographic Information System: GIS)을 동시에 다룰 수 있는 산림 지리정보시스템(Forest Geographic Information System: FGIS) 전문가의 양성 필요성에 큰 관심을 가지고, 이를 위한 산림선진국과의 인적 교류, 고가의 전문 서적과 국제학술지 구독도 요청했다.

(라) 위성영상자료 제공

고해상도 위성영상자료 취득에 큰 관심을 보이면서 산림자원 조사 및 임상분포도 작성을 위해 우리의 아리랑 2호 영상자료 제공가능성을 타진했다.

(마) 국제능력 강화

탄소배출권 획득을 위한 국제적 제안서 작성, CDM 사업의 인증·등록, 효율적인 REDD+ 추진 및 접근방법, 산림조성과 지속가능한 산림경영을 위한 기준·지표를 제시한 「몬트리올프로세스」(Montreal Process)의 구축방법 등과 관련한 정보·기술 교류를 희망했다.

(바) 백두산 화산 관측장비

회의 주제와는 별개로 북한은 백두산 화산과 관련하여 2011년에 개최된 남북협력이 지속되지 못하는데 대한 아쉬움을 표명하면서 화산·지진 관측 및 탐사장비의 지원을 요청했다.

나. 2014년 몽골회의

통일연구원은 본 연구사업의 일환으로 독일 한스-자이텔 재단의 지원을 받아 몽골에 북한의 과학기술 전문가 6명을 초청하여 워크숍을 개최하였다.

□ 개요

- 주제: 과학기술분야 협력을 위한 국제워크숍
- 북한이 발표한 제목:
 - 기능성 식품 개발 현황
 - 환경방사능 감시연구
 - 환경보호 및 분석
 - 태양광 자외선 예측체계
 - 에너지효율성과 재생가능에너지
 - 북한에서 추진 중인 CDM사업

I

II

III

IV

V

VI

(1) 주요 내용

(가) 북한 '건강 및 식품과학연구원'의 기술력을 활용한 외화 획득

북한은 '건강 및 식품과학연구원' 산하에 신경연구소, 천연화학연구소, 농축산연구소, 식품분석 및 환경연구소, 의학생물학연구소, 유전자 및 생물공학연구소 등 6개의 연구소가 있다고 언급했다. 북한은 비만, 지방간, 혈전, 황반변성, 알레르기 등에 효과적인 치료제를 개발하였다고 하면서 이를 양산하여 해외시장에서 판매하고자 하는 강한 의지를 표명했다. 다만 품질관리 및 양산기술에 어려움이 있다고 토로했다. 북한 '건강 및 식품과학연구원'이 자체 제작한 『우리나라산나물』, 『자생약초도감』 등의 남한 내 출판, 번역 후 해외시장 출판에 대해서도 큰 관심을 표명하였다.

(나) 수력발전 현대화에 관심

북한은 환경, 에너지, CDM 등 전 분야의 발표에 걸쳐 현재 수력발전 설비의 노후화가 심각하여 그 현대화가 가장 중요하다고 강조했다. 또한 송·배전에서 에너지 손실이 매우 크고 이의 개선도 시급함을 표명했다.

(다) CDM 관련 초기투자 필요성 강조

북한은 CDM 사업을 통해 탄소배출권 거래를 하고자 하나 현재 초기 투자에도 재정적 어려움을 겪고 있음을 토로했다. 수력발전용 터빈 개선, 압연공장에서의 폐열 활용, 태양광 전지 대량생산, 지열 활용, 풍력 발전 등에 큰 관심을 표명하며 풍력발전의 유력지역으로 철산반도, 라진·선봉, 원산·마식령지역, 양덕지역을 거론했다.

(라) 에너지자급 시범마을 조성에 소극적

북한 내 특정 지역을 대상으로 에너지를 공급하는 농림축산복합마을을 남한과 함께 시범조성하는 방안에 대해서는 지금은 시기상조라고 소극적으로 대응했다.

(2) 북한의 요청사항

북한 <표 III-7>과 같이 건강, 에너지, 환경 및 CDM의 분야에서 남한과 협력을 희망하는 사업을 제시했다.

표 III-7 북한의 과학기술분야 협력희망사업

건강	에너지	환경	CDM
1. 『우리나라 산나물』 등 책 출간 2. 건강식품 산업화 3. 지적재산권 보호 및 공유를 위한 교류	1. 수력발전관련 협력 - 발전 효율성 제고 - 중소규모 발전기술 2. 지열 활용방안 - 온천 활용방안 3. 송 배전 체계 효율화 4. 태양광 전지 대량생산	1. 폐기물 에너지화 2. 분석 기자재 3. 수질검사용 현장 KIT 4. 환경모니터링 능력배양 - 해외연수 - 이동용 환경모니터링 설비	1. CDM 시범사업 - 시범실행, 예산지원 - 에너지 효율성 개선 - 태양광, 바이오가스 2. 탄소배출권 거래 - 초기투자(수력발전 터빈 등) 4. CDM 관련 정보공유 5. 연속압연, 연속주조, 폐열이용방안 등

다. 2014년 베트남회의

에너지경제연구원, 서울대학교, ‘푸가쉬 과학 및 세계문제 회의 (Pugwash Conferences on Science and World Affair),’ 베트남의 평화위원회(Vietnam Peace Committee)가 공동으로 베트남에서 북한 전문가 5명을 초청하여 워크숍을 개최하였다. 통일연구원에서는 이

I
II
III
IV
V
VI

회의에 참여하여 “지속가능한 발전을 위한 포괄적인 남북 협력방안”을 발표하고 토론했다.

□ 개요

- 주제: 동아시아 에너지와 환경협력을 위한 국제워크숍
- 북한이 발표한 제목:
 - 북한의 전력정책과 현황
 - 북한의 석탄 및 석유정책과 현황
 - 북한의 재생가능에너지정책과 현황
 - 북한의 산림복구와 환경보호정책
 - 북한의 임농복합정책과 현황
 - 북한의 자연보호연맹 현황과 활동

(1) 주요 내용

(가) 경제

현재 공식 환율은 1달러가 북한 돈 100원이나, 실제 장마당에서는 7,500원에 거래가 되고 있다. 상품의 국가가격과 시장가격 간에 큰 차이가 있으며, 이를 줄이기 위한 노력이 점진적으로 추진되고 있다고 했다. 그러나 시장기능을 도입하는 데 주저하지 않으며, 개별 상품판매소 간 혹은 공장 간의 가격 차이를 인정하고, 자율적인 가격 판매도 허용하는 방향으로 정책을 추진하고 있다고 언급했다.

북한은 2011년 12월 18일 구성하였던 이른바 ‘1218그루뺄’을 해체하고, 내각 산하에 ‘경제연구소’를 설치하여 해외국가의 발전사례를 다양하게 연구하며 그 결과를 응용하고자 노력하고 있다. 중국, 남한, 미국, 스웨덴 등의 발전사례를 연구하고 있으며, 남한의 경우 개성공단, 새마을사업 등을 연구하고 있다. 2014년에 합영위원회, 무역성 등을 포괄하여 ‘대외경제성’을 발족한 것은 외화 획득과 대외경제협력을 체계화 하려는 의도였다고 밝혔다.

(나) 농업

북한 측은 2013년 김정은이 국토관리일꾼에게 보낸 서한을 통해 ‘포전담당관리제’를 지시하였고, 이를 도입하여 농업생산량 증대에 큰 성과를 거두었다고 한다. 이전에는 협동농장 단위별로 경지를 분배하여 농업을 운영한 것과는 달리, 포전담당관리제는 지역별, 협동농장별 사정에 따라 한 개인에게, 가족단위로, 혹은 2~3가구 단위로 경지를 할당하여 영농을 하게 한 뒤, 그 성과물을 국가와 개인이 나누는 방법(국가 70%, 개인 30%)을 취한 것이다.

포전담당관리제의 운영 결과 지난해 농업생산물이 10% 이상 증가하였으며, 개인별, 포전별 생산량의 차이가 너무 나서 주민 간의 갈등을 줄이기 위해 ‘평균주의’를 적용하여 전체주민 간의 농업생산분배량을 조정하였다고 한다. 중국의 경우 농가책임생산제를 실시하면서 경지를 수십 년간(최고 99년) 대여할 수 있으나, 북한의 경우에는 생산 성과에 따라 포전분배를 언제든지 재실시할 수 있다는 점에서 차이가 있다.

(다) 에너지

에너지 수급에 큰 어려움을 겪고 있는 북한이 체계적으로 이 문제에 대응하기 위한 일환으로 2014년 1월 국가과학원 산하의 에너지 관련 연구소들을 합쳐 ‘조선자연에너지연구소’로 통합하였다고 한다.

북한이 보유한 에너지 발전량 가운데 원래 화력과 수력이 거의 비슷한 수준이었으나, 현재 석탄을 제때 공급하지 못한 관계로 수력이 중심이라고 한다. 그러나 기상과 기후에 따라 수력 발전량의 변화가 심한 것이 문제이다. 대규모 수력발전은 물론, 중·소규모 수력발전의 건설에서도 많은 어려움을 겪고 있다.

I

II

III

IV

V

VI

수력과 화력에 이어 풍력, 지열, 태양력의 순으로 에너지원을 활용하고 있다. 북한 역시 3면이 바다로 둘러싸인 한반도의 지정학을 이용하는 풍력발전에 큰 관심을 가지고 있다. 효과적인 풍력발전의 지역으로 양덕군 침하대 분수령은 북쪽에서 남쪽으로, 백두대간을 타고 말안장처럼 오구라진 지역을 들었다. 동부와 서부의 기상학적 차이, 기압차가 존재하여 풍력발전에 매우 효과적이라고 한다.

2010년 중국의 풍력전문가와 공동 답사를 실시하여 세계적인 풍력단지로서의 가능성을 확인했다. 2007년에 관련 남북 간 합의가 있었으나, 이후 중단된 상황이다. 평안북도 철산군의 경우에도 남한과 2007년, 2008년 초에 합의하여 750kW 발전에 합의하였으나, 이후 중단되었다.

미국의 노틸러스연구소가 평안남도 온천군 운하리에 풍력발전소(총 11.5kW: 300kW 1대, 600kW 1대 등)를 설치하여 약 30세대의 마을 농장에 전력을 공급한 바 있다. 그러나 배터리가 수명이 되어 어려움을 겪었고 북한 측의 노력으로 교체하였으나, 인버터의 경우 김책대학교, 국가과학원 등에 의뢰하여 미국제를 분해하여 북한이 자체 개발하려 노력하였으나 결국 실패하였다. 주민들의 관리도 문제여서 개별 가구가 아니라 마을 전체가 공동으로 관리하다 보니 관리가 소홀해질 수밖에 없었다. 현재에도 설비는 그대로 있고 가동은 단속적으로 이루어지고 있다고 한다.

서해의 경우 대륙붕이 평탄하여 조력 발전 잠재력이 상당하고 여기에 대해서도 연구를 진행하고 있다. 농촌의 경우에는 농축산 폐설물을 활용하여 에너지 생산을, 도시의 경우에는 지열(특히 온천수)을 활용하는 방안을 강구하고 있다. 지열 활용의 경우 심부지열의 활용은 어렵고, 얇은 층의 지열을 난방용으로 활용하고 있는 수준이다. 이를 통해 전기난방보다 1/4의 전력사용 효과를 보고 있다. 온천수를 활용한

중·저온 지열발전은 아직 계획 중이며, 온천수 물량도 부족한 실정이다. 심부지열을 활용해야 하는데 기술적인 어려움이 있으며, 시추설비도 부족한 상태이다. 지열발전은 계획 중으로 아직 미실현 상황이다.

북한 자력에 의한 에너지 생산과 공급에는 한계가 있는바, 국제적 협조 특히 풍력, 태양력 전지, 지열, 바이오가스 부분에서 합영합작을 환영한다고 밝혔다. 바이오가스의 활용에서 북한의 겨울철 기후에도 적용할 수 있는 기술 개발이 필요하다. 타국 기술의 경우 봄, 여름, 가을에는 적용이 가능하나, 추운 북한의 겨울에는 맞지 않으므로, 북한의 기상기후에 맞는 효과적인 기술개발이 절실하다. 생물연료 부분에서도 식량이 부족한 북한의 현실에서 알곡작물을 활용하는 바이오가스가 아니라, 비알곡작물을 활용하는 바이오가스의 효과적인 생산기술이 필요하다.

(라) 에너지효율성

에너지 생산과 공급에 있어서 특히 에너지효율성의 개선에도 큰 역점을 두고 있다. 예를 들면, 농촌에서 생물적 물질을 활용하여 고효율의 에너지를 생산하는 방안을 강구하고 있고, 효율적인 메탄가스 생산 설비를 추진하고 있다. 석탄 발전 효율성 개선, 벚짚 등을 활용하는 취사용 에너지 효율성 개선, 에너지효율 높은 발전용 모터, 농가 바이오가스 활용 기술, 온실 건설, 메탄가스통 등 각기 분야에 대한 복합적 지원이 필요한 상태이다.

(마) 기타

탄소배출권 거래·획득을 위한 CDM의 경우 국제기구는 물론, 중국과의 협력을 추진하고 있으며, 특히 수력발전을 CDM과 연계하고자 한다.

I
II
III
IV
V
VI

(2) 북한의 요청사항

회의기간 내에 북한이 에너지, 환경, 산림분야에서 협력의 관심을 보이는 사업을 제시하면 <표 III-8>, <표 III-9>, <표 III-10>과 같다.

● 표 III-8 북한의 에너지분야 관심사업

1. 풍력부문
- 수지 날개 제작기술
2. 생물연료 개발 기술
- 대용연료에 의한 전기 생산기술 - 가스에 의한 타르 제거 문제(석탄 + 바이오) - 생물연료 개발 기술 - 여러 가지 실용성 있는 생물가스 개발 기술 및 그 이용
3. 태양열 기술
4. 지열교환 기술

● 표 III-9 북한의 환경분야 관심사업

1. 측정설비
- 대기 중 아류산가스 측정기 - 부유먼지 측정기 - 질소산화물 측정기 - 물 측정기: COD 측정기, BOD 측정기, SS 측정기 * 설비생산 협력 가능성
2. 환경영향평가
- 예측평가 기술 - 인력양성
3. 정화설비(평양)
- 폐수 중 중금속 정화기술 - 환경 정화기술

표 III-10 북한의 산림분야 관심사업

1. 나무모 생산과 나무 심기 위한 능력 강화
<ul style="list-style-type: none"> - 종자 채취 및 확보를 위한 조건 보장 - 나무모 생산의 효과성과 질 보장, 양묘장 능력 강화 - 나무모 심기 규모 보장과 '생존률' 제고
2. 심은 나무 관리 개선
<ul style="list-style-type: none"> - 산림부문 '자체력량'에 의한 심은 나무 관리능력 개선 - 기관, 기업소, 단체들의 담당리에 의한 관리능력 개선
3. 산림자원 보존관리를 위한 능력 강화
<ul style="list-style-type: none"> - 산불에 의한 피해 줄이기 위한 대책 - 도벌, 개간, 유용 동식물자원 피해, 생물다양성 감소 막기 위한 대책 - '토사류실' 막기 위한 대책 - 산림병해충 피해 막기 위한 대책
4. 산림부문 과학기술 능력강화를 위한 대책 수립
<ul style="list-style-type: none"> - 물질적 토대 구축 - 과학기술 인재 양성 - 산림부문 과학기술에 대한 사회적 인식 제고 - 산림생태계와 관련한 연구능력 개선 - 과학연구를 위한 현대적인 수단 도입 - 산림자원 원격조사체계 수립

라. 2014년 중국회의

중국 국가과학원 산하 심양응용생태연구소와 공동으로 북한전문가 5명을 초청하여 “임농복합경영 및 환경협력”을 주제로 워크숍을 개최했다. 본 회의에서는 임농복합경영의 의미 및 실천방향, 국토관리 및 민생자원, 생물다양성, 국가개발전략 등의 논의를 통해 실질적인 추진과제를 도출하고, 남북 협력방안을 논의했다.

I
II
III
IV
V
VI

□ 개요

- 주제: 임농복합경영 및 환경협력을 위한 국제워크숍
- 북한이 발표한 제목:
 - 북한에서 임농복합경영 실태
 - 임농복합경영지원정보체계의 구축에 대한 연구
 - 북한에서 경사지 관리와 임농복합경영
 - 생물다양성보호에서 임농복합경영의 효과적인 적용
 - 북한에서 임농복합경영의 발전전망에 대하여

(1) 주요 내용

이번 워크숍은 북한 측이 주제로 제안한 ‘임농복합경영’을 중심으로 남북한 및 중국 전문가의 발표와 토론으로 진행되었다. 북한 측은 김정인이 강조한 ‘임농복합경영’의 성과적 실천을 위한 세부 과학기술적 사항에 큰 관심을 보였다. 어떠한 수종과 작물을 함께 재배해야 하는가, 지역적 특성에 따라 적합한 경작방법은 무엇인가, 토질 내 습도의 차이에 따른 경작방법의 차이는 무엇인가 등에 큰 관심을 보였다.

특히 평지에서가 아니라, 경사지 혹은 비탈길에서의 임농복합경영, 즉 토사의 사태 혹은 유실을 방지하는 동시에 산림조성과 작물재배를 도모할 수 있는 방안에 주목하였다. 임농복합경영에 앞선 중국의 노하우는 물론, 우리 측의 관련 과학기술 현황 및 경험을 파악하고자 했다. 또한 관련 자료·정보 및 도서의 지원을 요청하였다. 우리 측은 임농복합경영이 실질적 성과를 얻기 위해서는 에너지, 자원, 환경, 국토관리 등의 문제가 복합적으로 해결되고 지원되어야 함을 발표를 통해 북한 측에 숙지시키고자 했다.

북한 측은 우리의 임농복합경영 관련 남북 양자간 사업 추진(예를 들어 교육훈련 및 공동연구) 제안에는 확답을 피했으나, 남북한 및 중국 3자간의 사업 추진에는 긍정적 태도를 보였다. 중국에서 남북한 및

중국 전문가가 함께 몇 주에 걸쳐 상호 발표 토론, 현장 답사, 공동연구하는 데 대해 기본적으로 공감하는 분위기였다.

(2) 북한의 요청사항

회의기간 내에 북한이 임농복합경영과 관련하여 협력을 희망한 사업을 제시하면 <표 III-11>과 같다.

표 III-11 임농복합경영 관련 북한의 관심분야

1. 임농복합경영 관련 우량기술, 임농복합경영 관련 자료 정보 및 도서 교류
2. 임농복합경영 관련 남측기술 현황 파악
3. 해양 천연물을 활용한 기능성 제품 개발 현황
4. 백두산 화산 공동연구
 - 화산분출 연대측정 분석
 - 고정 GPS/이동형 GPS
5. 임농복합경영 관련 식물 간의 상호작용에 관한 자료
6. 오미자 관련 임농복합경영
7. RED BOOK 중국 측 현황
8. 경사지 임농복합경영
 - 토심이 낮은 지역에서 속성재배작물
 - 토양습도가 낮은 지역에서 속성재배작물
9. 임농복합경영 관련 최근 자료 공유

I

II

III

IV

V

VI

4. 북한 대외협력의 시사점

북한과의 교류협력사업은 북한체제의 변화도 추동해야 하며, 이를 위해서는 북한의 능력개발(capacity building)사업이 중요하다고 판단된다. 능력개발사업은 자연히 북한주민의 삶의 질 개선에도 연결될 수 있을 것이다. 능력개발사업은 북한사회를 대상으로 하는 대규모의 구조적인 접근과 아울러 소규모의 실제적이고 실천적인 접근도 함께 추진되어야 하며, 양자는 상호 상승적으로 작용하여 서로를 강화시킬 수 있을 것이다.

북한이 국제사회와 추진한 협력사업, 그리고 남북이 포함된 국제위크숍에서 제기한 내용을 토대로 도출할 수 있는 시사점은 다음과 같다. 첫째, 북한 당국과의 관계 형성이다. 북한 당국과 어떠한 관계를 형성하는가 하는 것은 중요할 뿐만 아니라, 북한에서 능력개발사업을 이행하는 데 가장 어려운 변수이다. 북한관료와 좋은 관계를 형성하는 것이 사업의 시작은 물론, 사업의 진행 중에 발생하는 어떠한 어려움을 극복하는 데 매우 유익하다. 북한의 관료제, 관료직제에 대한 이해도 중요하다. 교류협력하는 북한관료의 지위에 따라 그들의 이념성에 차이가 있으며, 그들이 어느 정도의 권한을 가지고 있고, 어느 정도까지 협상할 수 있는가를 파악할 수 있다.

둘째, 이론보다 실천이다. 북한의 능력개발사업에 참여한 대부분의 북한인력은 이론보다 당장 북한의 현실에 적용될 수 있는 보다 실천적인 교육과 실습에 관심을 나타내었다. 여기에는 사업에 참여한 북한인력들의 이론적인 기반이 약하다는 점도 부분적으로 작용하였다. 북한에 무엇이 문제이고, 무엇을 어떻게 고쳐야 하는가에 대한 개별적인 식견과 전문성의 부족이 나타났다. 그럼에도 불구하고 대부분의 북한인

력들은 무언가 성과를 가질 수 있는 능력개발을 위한 활동에 적극적으로 참여하였다. 한편 관련 북한의 상급 당국은 그러한 실천적인 교육이 북한의 체제, 북한의 정책에 대한 직접적인 변화요구로 이어질 가능성을 매우 경계하였으며, 능력개발 관련 모든 활동을 감독하고 통제하고자 하였다.

셋째, 적절한 교보재 선택이다. 능력개발사업에 참여하는 모든 북한 인력이 그 분야에 높은 전문성과 식견을 가진 것은 아니며, 따라서 적절한 교보재가 확보되고 공급되어야 한다. 첨단 과학기술 정보에 어두운 북한의 현실을 감안하여, 북한 인력의 수준에 맞는 교보재의 개발과 활용이 필요하다.

넷째, 점진적인 접근이다. 북한 인력이 단계적으로 능력을 개발할 수 있도록 점진적으로 접근해야 한다. 개별적으로 학습내용을 축적할 수 있는 시간을 주고, 상호 능력개발의 정도를 확인할 수 있도록 해야 한다. 그러나 북한 인력에 대하여 교육준비 현황 및 교육성과 점검을 직접적으로 하는 것은 쉽지 않다. 따라서 능력개발에 한계가 있으며, 시간이 걸릴 수밖에 없음을 염두에 두어야 한다. 참여하는 북한 인력이 각자 관심분야에서 교육성과를 조금씩 축적하여 좀 더 넓은 범위에서의 능력개발 필요성을 절감하고 스스로 그 방향으로 나아갈 수 있도록 지속적으로 유도해야 한다.

다섯째, 정치적 지원의 필요성이다. 과학기술분야 교류협력사업의 성공에 개별 국가 혹은 국제사회의 정치적 지원 여부가 매우 중요하다. 예를 들어 EU가 재정적으로 지원하는 대북사업의 결정과 확대가 사업의 시작과 지속은 물론, 북한 당국의 유연한 태도에 큰 영향을 미쳤다. 대북 능력개발에 대한 EU의 정치적 의지와 지원이 대북사업을 기술분야에서 제도적 분야로 확대할 수 있는 가능성을 열었다.

I
II
III
IV
V
VI

이러한 시사점을 바탕으로 우리의 정책방향을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 남북관계가 적극적으로 개선되지 않은 상황에서는 5·24 조치를 벗어나지 않는 범위에서 낮은 단계의 교류를 추진한다. 전문가 간의 교류를 통해 상호 관심사를 확인하면서 북한의 고급인력을 대상으로 우리의 통일·대북정책을 간접적으로 홍보한다.

둘째, 학술교류를 추진한다. 북한은 자체로 개발한 기술력을 활용한 외화 획득에 큰 관심을 보이고 있다. 그 기술력에 대한 현황 파악, 검증 및 평가를 위한 남북전문가 간 학술교류의 필요성이 제기된다. 북한에서 편찬한 학술적 결과물의 국내시판도 적극 검토할 필요가 있다.

셋째, 국제연수를 추진한다. CDM 인증, 기능성 식품의 국제공인 등 해외시장 접근을 위한 국제적 능력개발이 필수적인 북한의 현실을 활용하여 제3국에서 남북이 함께 하는 국제연수 프로그램을 추진할 필요성이 제기된다.

넷째, ‘그린 데탕트’를 자신 있게 주도적으로 추진한다. 북한의 관심 사항이 현 정부의 국정과제인 ‘그린 데탕트’에 모두 포함될 수 있으므로, ‘그린 데탕트’ 틀 내에서 분야별로 체계적인 대북사업 및 접근방안을 준비한다.

IV. ‘그린 데탕트’에 입각한 분야별 남북 협력방안

KOREA INSTITUTE FOR NATIONAL UNIFICATION



1. 북한 농촌종합개발사업

가. 제안 배경

북한 농촌종합개발사업은 남북한주민들이 상호 도움을 주면서 동질성을 회복할 수 있는 교류협력 기반 구축사업의 일환이라 할 수 있다. 이것은 박근혜 대통령이 방북 기간 중 ‘드레스덴 구상(2014.3.28)’에서 밝힌 ‘한반도 평화통일을 위한 구상’을 실현하기 위한 실천적 과제에 해당한다.

‘드레스덴 구상’에는 통일준비를 위한 과정에서 우선 추진이 필요하다고 여겨지는 ‘남북한주민들의 인도적 문제 해결,’ ‘남북한 공동번영을 위한 민생 인프라 구축’ 및 ‘남북 간 민족 동질성 회복’ 등 3대 제안이 포함되어 있다. 이 중에서 주목해야 할 부분은 북한 개발사업과 다자간 협력사업을 골자로 하는 ‘민생 인프라’ 구축이다. 이것은 북한이 응하는 등 여건이 조성될 경우 언젠든 우리가 북한지역 개발에 나설 수 있음을 표명한 것으로 과거 남북한 경제교류협력 방식에서 벗어나 진일보한 새로운 접근법으로 평가할 수 있다.

북한 ‘민생 인프라’ 구축의 일환으로 제시된 사업 중에는 복합농촌단지 조성이 포함되어 있다. 복합농촌단지 조성사업은 성격상 행복한 통일시대를 열기 위한 기반 구축사업의 하나로 규정된다. 따라서 이 사업을 통해 통일의 중간과정으로서 ‘작은 통일’인 남북한 경제·환경공동체 형성이 구체화될 수 있는 것이다.

복합농촌단지 조성사업은 경제적으로 해당 농촌지역 북한주민의 삶의 질을 개선하고 소득 증대에 기여한다. 환경적인 측면에서는 녹화(조림 및 연료림 조성)사업을 통한 녹색 공간의 확대 및 보다 나은 생활환경을 제공한다. 이런 편익 발생은 남북한 간 신뢰 형성과 군사적

I
II
III
IV
V
VI

긴장완화로 이어지는 파급효과를 가져온다. 이 사업은 북한 농촌지역의 경제 상황 및 환경 개선을 주된 목적으로 추진되지만 그 진행 과정 및 결과에는 남북한 정치·군사적 화해가 부수적으로 담기게 된다. 즉, 복합농촌단지 조성은 남북한 경제·환경공동체 건설을 통해 ‘그린 데탕트’를 추진하는 사업이다.

북한 농촌종합개발사업은 정부가 제시한 복합농촌단지 조성의 성격이 유사하지만 보다 광범위한 북한 농촌개발사업이며 동시에 다양한 남북한 농업협력사업을 포함한다. 북한 농촌종합개발사업은 복합농촌단지 조성의 내재된 ‘그린 데탕트’ 추진의 실천력을 강화하여 북한 판 농촌 재건 및 개발을 위한 새마을운동을 남북한 협력으로 북한 전역에서 실시하는 것이다.

나. 주요 내용

(1) 농촌종합개발사업의 주체, 영역 및 후보지

(가) 사업 주체

북한 농촌종합개발사업의 북측 사업파트너로는 농업개발구, 협동농장 등 다양한 주체를 고려할 수 있다. 가능하다면 북한에서 책임과 영향력이 있는 당국이 사업파트너로 참여하는 것이 사업 진행에 바람직할 것이다.

우리 측 사업 주체로는 정부 및 공공기관을 예상할 수 있다. 정부는 기본적인 협상을 진행하는 차원에서 참여하도록 하고, 실질적인 사업 시행과 운영은 농업 및 관련 부문에서의 경험을 축적해 온 공공기관(공기업)이 맡아서 해 나가야 할 것이다. 물론 농촌종합개발사업이 다양한 사업들의 집합체이기 때문에 관련 부처의 협조가 매우 중요하다.

이 사업은 초기에 북한과의 협의를 이끌어내는 것이 관건이라 할 수 있다. 원활한 사업 추진을 위해 협의과정에서 농업 관련 국제기구의 협력이 필요하다면 이들 국제기구는 사업 주체로 참여할 수 있을 것이다. 그러나 남북관계가 개선되어 우리가 독자적으로 사업 수행이 가능하다면 국제기구는 옵저버(observer) 등의 자격으로 제한적으로 참여하는 것이 바람직하다. 제3자가 개입하는 것보다는 남과 북이 직접 추진함으로써 이 사업은 보다 효율적으로 진행될 수 있다.

(나) 사업의 범위와 영역

농촌종합개발사업은 북한의 농가소득 증대와 농촌 생활환경 개선 등을 통해 북한주민들의 삶의 질을 향상하는 일종의 북한관 농촌지역 새마을운동사업이라 할 수 있다. 따라서 이 사업은 단순히 북한 농촌 지역에 물자를 지원하는 것이 아니라 남측 사업자와 국제사회 관계자들이 북측 사업파트너와 협력하여 개발협력 차원에서 북한 농촌지역을 종합적으로 현대화된 단지로 조성하도록 추진하는 것이다.

이 사업의 범위와 영역은 매우 포괄적이고 다양하다. 우선 특정 농촌지역의 농업 및 축산업의 생산성 증대를 위한 각종 사업들이 포함된다. 여기에는 지역 특성에 맞는 종자 개량·보급, 각종 영농기자재(영농자재 및 농기계) 보급, 농지(토지) 정리 및 관개시설 정비, 축사 및 분뇨처리시설 건립 등이 있다. 농촌지역 인근의 산림녹화를 위한 사방사업, 조림사업, 양묘장 조성, 연료문제 해결을 위한 연료림 조성 및 태양열발전 등 친환경에너지 보급 등도 사업영역에 해당된다. 농촌지역의 생활환경 개선을 위한 지하수 개발 및 상수도 보급, 농로 및 주변도로 정비, 농촌주택 개량 등도 필요하다. 농촌지역 내 기본적인 예방과 진료를 전담할 지역보건소·의료시설 개선, 의약품 공급 및 장비 지원

I
II
III
IV
V
VI

등 보건의료사업도 농촌종합개발사업의 주요 사업 영역의 하나이다.

이렇게 다양한 사업들이 북한 농촌종합개발사업 대상 지역에서 동시에 모두 진행될 수는 없을 것이다. 그럼에도 불구하고 대상 농촌지역의 특성을 고려하면서 농축산업 소득 증대사업, 산림녹화사업, 생활환경 개선사업, 의료보건사업 등을 유기적으로 결합한 가운데 시급한 사업부터 우선적으로 추진해야 할 것이다.

(다) 사업 대상 후보지

이 사업의 대상 후보지는 농촌종합개발사업의 취지에 부합하는 농촌지역이어야 한다. 이 사업의 주된 목적인 주민들의 민생 증진은 크게 농촌지역 소득 증대와 생활환경 개선을 통해 달성할 수 있다. 그렇지만 사업의 중심축은 소득 증대에 둘 수도 있고, 생활환경 개선에 맞출 수도 있을 것이다. 물론 두 개를 동시에 추진할 수 있으나 이 경우 지원과 협력의 규모가 늘어나게 될 것이다. 소득 증대 또는 생활환경 개선 중 어디에 보다 치중해야 할지는 사업 대상 지역에 따라 달라질 수 있다.

만약 취약한 생활환경 개선에 보다 초점이 주어진다면 상대적으로 당국의 관심과 배려에서 소외된 농촌지역을 대상 후보지로 우선 검토하는 것이 바람직하다. 북한의 농촌지역 중 평양 등 대도시 인근지역과 일부 협동농장들은 당국의 배려와 특혜를 받아 상대적으로 일반 농촌지역에 비해 생활환경이 나은 것으로 알려져 있다. 북한은 농촌종합개발사업을 추진함에 있어서 상대적으로 열악한 농촌지역을 사업 대상 후보지에 포함하는 것을 기피할 수 있다. 실질적인 북한 민생경제 향상에 크게 기여할 수 있는 농촌지역이 대상후보지로 선정될 수 있도록 북한과의 협상을 잘 이끌어야 한다.

농촌지역의 소득 증대 및 생산성 제고에 보다 초점이 주어질 경우에는 북한의 정책적 관심과 지원이 집중되는 지역을 사업 대상 후보지로 선정할 수 있다. 북한의 경제특구 및 인근 농촌지역, 농업개발구 및 현대농업을 개발대상에 포함하고 있는 경제개발구 등이 사업 후보지로 유망할 것이다. 경제특구 중에는 현재 가동 중인 개성공단 배후지를 농촌종합개발사업을 통해 개발해 개성공단에 농산물을 공급할 수 있다. 라선특구 내에도 유사한 현대화된 농업단지 조성이 가능할 것이다. 북한이 최근 추진을 시도 중인 경제개발구 중 농업개발구에 대한 지원과 협력을 통해 북한 농촌지역을 현대화된 농촌단지로 바꾸어나갈 수 있을 것이다. 이들 지역에 대한 농촌종합개발사업은 북한의 정책과 맞물려 있어 협의가 용이할 것으로 보인다.

표 IV-1 농업 관련 개발구의 개발내용

개발구명	투자액 (억 \$)	주요 개발내용	지역 및 특성
압록강경제개발구	2.4	<ul style="list-style-type: none"> ○ 현대농업, 관광휴양, 무역 - 고리형 순환생산체계(농축산 결합) - 채종·육종 포함 농업과학연구기지 - 박막온실 등 현대적 남새재배시설 - 유기질복합비료공장·배합사료공장 - 농축산물 1차 가공시설 	<ul style="list-style-type: none"> - 평안북도 - 구리도지구 - 중국 단둥
만포경제개발구	1.2	<ul style="list-style-type: none"> ○ 현대농업, 관광휴양, 무역 - 고리형 순환생산체계(농업·축산) - 약초재배 - 식품가공공업 	<ul style="list-style-type: none"> - 자강도 만포시 - 미타리 - 중국 길림성 통화시·집안시
혜산경제개발구	1.0	<ul style="list-style-type: none"> ○ 수출가공, 현대농업, 관광휴양, 무역 - 목재가공 - 수출지향형 가공조림 - 약초재배 및 가공 	<ul style="list-style-type: none"> - 양강도 혜산시 - 중국 길림성 장백현

I
II
III
IV
V
VI

개발구명	투자액 (억 \$)	주요 개발내용	지역 및 특성
위원공업개발구	1.5	<ul style="list-style-type: none"> ○ 광물자원 가공, 목재가공, 기계설비 제작, 농토산물 가공, 잠업, 담수양어과학기지 - 임산자원 가공 및 2, 3차 가공품 수출 - 담수양어 - 자강도 잠업과학발전기지화 - 축산업 	<ul style="list-style-type: none"> - 자강도 위원군 덕암리·고성리 - 중국 길림성 통화
어랑농업개발구	0.7	<ul style="list-style-type: none"> ○ 고리형 순환생산체계, 채종·육종을 포함한 농업과학연구개발기지화 - 고리형 순환생산체계(농업·축산·양어)를 기본으로 채종·육종 등 농업과학연구개발기지 건설 - 무통양 남새온실을 이용한 고효율 농업 - 1차 농산물 가공 - 배, 추리 등 과수재배 - 장연호와 바다를 이용한 물고기 생산·가공 	<ul style="list-style-type: none"> - 함경북도 어랑군 용전리 - 어랑군 농기계학교 - 청진 도농업과학원 분원
북청농업개발구	1.0	<ul style="list-style-type: none"> ○ 과수업, 과일종합가공업, 고리형 순환생산체계(농업·축산) - 과일생산체계 구축 - 과일종합가공 - 약초·고사리·더덕·송이버섯 가공 - 수산물 가공 	<ul style="list-style-type: none"> - 함경북도 북청군 문동리·부동리·종산리 - 북청원예단과 대학
속천농업개발구	-	-	- 평안남도 속천군
강령국제농업시험구	-	<ul style="list-style-type: none"> ○ 유기농법과 온실재배, 풍력·조력 등 자연에너지 개발 	- 황해남도 강령군

(2) 농촌종합개발사업과 남북한 농업협력

(가) 농산물 위탁가공

북한 농촌종합개발사업의 주된 목적은 남북협력을 통해 북한 농촌 지역이 잘 살도록 하는 것이다. 이를 위해서는 북한 농촌지역의 소득 증대에 기여할 수 있는 협력사업을 추진할 필요가 있다. 북한과의 관계가 개선된다면 지금 당장 북한에서 농산물을 가공해서 들여올 수 있을 것이다. 우리는 지난 수년 동안 생마늘을 북한에 보내 위탁가공을

거쳐 다시 반입한 경험이 있다.

농산물 위탁가공 방식을 통해 북한에서 남한으로 반입할 수 있는 품목은 제한적이다. 그렇지만 농산물 위탁가공 품목을 다양화하고 규모를 확대해 나갈 수 있을 것이다. 예를 들면 북한에서 감을 말려서 꺾감 또는 반건시 형태로 들여올 수 있고, 절임 배추를 김장용으로 반입할 수도 있다. 이 방식은 북한 농촌지역의 노동력을 활용함으로써 북한 농민에게 소득 창출의 기회를 제공한다. 이런 형태의 남북 농업부문 협력사업을 북한 농촌종합개발사업에 접목한다면 해당 북한 농촌지역의 소득 증대 및 일자리 창출에 상당한 보탬이 될 것임이 분명하다.

(나) 농산물 계약재배

현 단계에서 남북한 간 농업협력을 확대시킬 수 있는 현실적인 방안은 농산물의 계약재배이다. 우리는 만성적인 부족 농산물을 중심으로 북한의 생산여건을 감안하여 해마다 계약재배 품목과 수량을 결정한 후 성공 여부에 따라 단계적으로 이를 확대해 나갈 수 있다. 대북 협력사업의 하나인 농산물 계약재배는 남북한의 농업여건 및 경제현실에 적합한 방안으로 북한 농촌종합개발사업이 시행되는 농촌지역의 협동농장에게 고용 창출 및 소득 증대의 기회를 제공한다.

북한은 남한에 비해 밭과 산간지역이 상대적으로 많아 밭작물(팥, 녹두, 참깨, 고추, 고랭지 작물 등) 및 과실류 생산에 유리하다. 계약재배는 우리의 농산물 수급안정에 기여함과 동시에 제3국, 특히 중국에서 들여오는 많은 농산물을 북한산으로 대체할 수 있다는 장점이 있다. 무엇보다도 우리 국민은 북한과의 계약재배를 통해 기회에 맞는 농산물을 공급받을 수 있다.

농산물 계약재배를 통해 우리는 농촌종합개발사업이 시행되는 북한

I
II
III
IV
V
VI

농촌지역에 대해 단순히 종자 및 영농자재를 지원하는 한계를 극복할 수 있다. 동시에 북한 농촌지역과 농업 관련 기술, 품종 및 인적 교류 효과도 달성할 수 있다. 계약재배가 확대될 경우 북한 농촌지역의 농지이용률을 제고시켜 농업생산성 증대에도 큰 역할을 할 수 있을 것이다.

계약재배 활성화를 위해서는 현지 농촌지역의 생산여건을 감안하여 우리의 만성적 부족 농산물을 농촌종합개발사업의 농산물 생산계획에 반영하고 단계적으로 품목과 물량을 증대시켜 나가도록 해야 한다. 감자 등과 같이 일시에 다량 생산되거나 부패·변질이 쉬운 품목 및 일시 반입이 곤란한 품목에 대해서는 현지에 보관·저장 및 가공시설을 갖추어야 한다.

(다) 복합영농단지 조성

북한 농촌종합개발사업에 가장 부합하는 방식의 남북협력사업은 북한 농촌지역에 복합영농단지를 조성하는 것이다. 북한 내 복합영농단지는 기존 북한의 협동농장이나 국영농장을 모태로 하기보다는 특수한 경제지대에서 추진함으로써 보다 성과를 거둘 수 있을 것으로 보인다. 북한 내 우리 기업이 진출하고 있는 개성 및 금강산 지역 경제특구의 배후지 또는 북한이 정책적으로 관심을 두고 지정한 지방급 경제특구인 경제개발구 중에서 농업개발구와 농업부문에도 비중을 둔 개발구 등이 복합영농단지 조성의 유력한 후보지라 할 수 있다. 농업부문 남북협력을 추진할 때 특구 배후지나 경제개발구를 적극 활용함으로써 선택과 집중을 통한 개발전략은 매우 효과적일 것이다.²¹

²¹ 권태진, “통일농업이 보장하는 행복한 한반도,” 『이제는 통일이다』 (서울: 헤럴드경제·한반도개발협력연구네트워크, 2014), p. 83.

남북한 경제협력사업인 경제특구 배후지 농장은 복합기능을 가진 영농단지로 조성하는 것이 바람직하다. 우선 개성공업지구(공단) 주변 지역을 중심으로 중·소규모 농업복구개발을 추진해 점차 확대하는 방식을 고려할 수 있다.²² 특구 배후지는 환경 친화적인 영농기술과 결합하여 안전한 농산물을 생산하며, 공단 입주자 및 관광객에게 휴식을 제공할 수 있는 휴양공간으로 개발하는 것도 가능하다. 이런 배후지 농업개발협력사업에는 개성공업지구 내 공장에 대한 원료 및 근로자에 대한 농식품 공급, 북한 농촌지역 주민 소득증대 사업, 자연입지를 활용한 관광생태형 농업개발 등이 포함된다. 국내 기업 중에서는 개성공업지구에 생사공장을 설립하고자 하는 기업인이 있기 때문에 개성공단 배후지를 중심으로 잠업 분야에서 농업협력 실현가능성도 배제할 수 없다. 이 지역 소득증대사업으로 인삼, 양념 채소류, 한약재 등 특용작물 계약재배 등이 유망하다.

남북협력을 통한 복합농업단지 조성으로 특구 배후지와 농업 관련 개발구에 속한 농촌은 소득 증대는 물론 농업기술 습득 등의 파급효과를 기대할 수 있다. 복합농업단지 조성은 금강산관광사업지구에서의 남북한 농업협력 경험을 참고함으로써 보다 효과적으로 이루어질 수 있을 것이다. 이런 복합영농단지 개발은 단계별로 추진하는 것이 바람직하다. 초기에는 대상 지역에 시범영농단지를 개발해 운영하고, 다음 단계에서는 시범단지의 안정화 및 확산에 주력한다. 이런 배후지 시범영농단지들의 성과가 확인되면 시범농장 개발에 국한되었던 농업협력 사업을 특구 배후지 및 농업관련 개발구의 전체 농장으로 확대할 수 있다.

²² 김영훈 외, 『맞춤형 대북 농업협력사업 추진방안 연구』 (서울: 한국농촌경제연구원, 2012), pp. 101~109 참조.

I
II
III
IV
V
VI

(라) 남북한 합영농장 건설

북한 농촌종합개발사업의 추진 목적이 해당지역 북한 농촌을 잘 살게 하거나 이 지역 농촌의 생활환경을 개선하는 데 그치는 것은 아니다. 이 사업을 통해 북한 농업부문에서 새로운 변화가 잉태되고, 이것이 북한 농촌 전 지역으로 확산되어 북한경제의 실질적인 변화와 성장을 추동할 수 있어야 한다. 이런 목적을 달성하기 위해서는 북한 농촌 종합개발사업이 복합영농단지 조성 차원에 머물러서는 곤란하다. 보다 규모가 크고 북한 농업부문에서 경제외적인 파급효과를 가져올 수 있는 사업으로 발전해야 한다.

남북한 합영농장 건설은 농자재와 농산물, 농업생산기술과 전문가, 자본 등이 교류되는 농업분야의 종합적인 협력사업이다. 남북한이 공동으로 운영하는 합영농장은 농업경영의 새로운 형태를 북한에 접목하는 바탕이 되어 북한 협동농장 및 국영농장의 운영방식을 조금씩 변화시켜 나갈 수 있는 계기가 될 것이다. 따라서 이 사업은 북한에게 경제적 편익의 향유와 함께 비경제적인 파급효과를 발생하는 형태의 남북한 경제협력사업이라 할 수 있다.²³

협력사업으로 추진되는 남북한 합영농장 건설은 북한과의 합의가 쉽지 않을 것이다. 설사 북한이 건설에 합의하더라도 남북 당사자 간 이해관계가 복잡하고 상호 마찰요인이 복합적으로 내재하고 있어 추진 및 운영과정의 어려움은 예상보다 더 심각할 수 있다.²⁴ 남북한 합영농장 추진 시 북한 중앙정부의 지나친 관리와 통제, 경제적 실익의

23. 김경량·김지용, “대북지원과 남북한 농업협력,” 『수은북한경제』, 봄호 (한국수출입은행, 2005), p. 15.

24. 김경량, “남북농업교류협력, 어떻게 해야 될 것인가?,” 『새 천년을 향한 남북한 농업협력』 (서울: 도서출판 백의, 1999), p. 127.

불투명 등은 대표적인 문제점으로 제기된다. 이런 어려움에도 불구하고 이 사업을 통해 얻게 될 수많은 비경제적 이익과 파급효과를 고려한다면 북한 농촌종합개발사업의 장기 프로젝트에 남북한 합영농장 건설을 포함시켜 단계적으로 추진해 나가야 할 것이다.

합영농장의 용이한 운영 및 시행착오를 줄이기 위해서는 보다 단순한 방식인 위탁영농에서 시작하여 시범농장의 설치로 이행토록 한다. 위탁영농은 우리가 북한 협동농장의 특정지역을 임대해 농업기술, 종자, 농약, 비료, 영농자재 등을 제공하고, 북한은 노동력 제공과 경영권을 가지는 방식이다. 남북한 위탁영농에서 정부는 가급적 영농자재 지원 및 영농기반시설 확충 등에 협력하고, 공동개발은 민간이 직접 주도하는 방식이 바람직하다. 이후 북한의 각 지역(도)에 시범농장을 설립하거나, 농산물의 특화지역을 선정하여 시범농장을 개발하는 방안이 검토될 수 있다. 이러한 방식을 통해 장기적으로는 대규모 합영 및 합작농장으로 발전시켜 나갈 수 있다. 북한 농가의 소득원 개발을 위한 축산업분야에서의 남북한 합영목장사업도 가능하다.

남북한 합영농장 건설의 파급효과가 대단히 크므로 최초로 운영되는 시범사업이 성공적으로 추진될 수 있도록 여건을 조성해 나가는 것이 무엇보다 중요하다. 합영농장은 북한의 농업관리체계에서 독립하여 우리가 경영권을 행사하는 것이 효율적이지만, 남측의 경영에 대한 북한의 거부감 해소는 매우 어려운 숙제이다. 만약 북한 당국이 새로운 농업경영 방식에 대한 경계심을 갖는다면 합영농장은 일회성 사업으로 그칠 수도 있다. 합영농장에서 발생하는 과실은 농장원과 현지 주민에게 충분히 돌아갈 수 있도록 해야 한다. 합영농장이 성공한다면 북한 농촌은 새로운 모습으로 탈바꿈할 수 있을 것이다.

I
II
III
IV
V
VI

다. 의미 및 실현가능성

(1) 정치적 측면

북한의 ‘민생 인프라’ 구축은 지속적인 경제난 속에서 고통을 받고 있는 북한주민들의 삶을 개선하고 미래에 대한 희망을 가질 수 있도록 한다는 점에서 인간안보(human security) 차원에서 지속가능한 대북 민생 지원·협력의 체계적인 기재 구축을 의미한다. 이런 ‘민생 인프라’ 구축을 위해서는 북한주민의 민생과 안정을 위한 인도적 지원, 주민생활 안정과 농업생산성 회복을 위한 농업·축산업·산림분야에서의 남북 공동 개발협력이 요구된다. ‘드레스덴 구상’에서 밝힌 복합농촌단지 조성은 농축산업 등 분야에서 식량 증산과 함께 생활환경 및 보건·의료 인프라의 개선을 통해 북한주민들이 생활 기반을 개선하고 삶의 질을 높이는 프로젝트이다.

북한 농촌종합개발사업은 복합농촌단지를 농촌 새마을운동처럼 북한 전역으로 확산시키고자 하는 것이다. 농촌종합개발사업은 개발도상국에 대한 개발지원협력사업의 성격을 지니므로 이 사업을 통해 북한 당국으로 현금(외화)이 이전되는 것이 거의 원천적으로 봉쇄되어 있다. 이런 점에서 농촌종합개발사업은 대북지원과 남북경협을 둘러싼 소위 ‘퍼주기’ 논란에서 벗어날 수 있어 대다수 국민들의 지지를 확보할 수 있다.

이 사업은 북한의 ‘민생 인프라’ 개선을 추구하는 것이기 때문에 남북관계의 정치적 이해관계 및 종속에서 벗어나 있다. 우리 정부의 의지가 확고하고 남북한 모두에게 정치적 부담이 없는 북한 농촌종합개발사업의 실현가능성은 매우 높다. 다만 북한의 결심만이 남아있을 뿐이다.

(2) 군사적 측면

남북한 모두 북한 농촌종합개발사업을 시행함에 있어 군사적 측면에서의 고려는 대상에서 제외된다. 예상 사업 후보지들 중 농업개발구를 포함한 지방급 경제특구는 북한지역 후방에 위치해 있어 협상 및 시행과정에서 북한 군부대의 이동과 같은 조치는 별도로 필요하지 않다. 기존의 남북협력 경제특구인 개성 및 금강산지역 일대의 농촌지역은 이미 이 지역에서 군사적 조치가 취해졌기 때문에 추가적인 군사적 조치는 해당사항이 없다.

이와 같이 남북한은 안보 또는 국방상의 이유 때문에 이 사업의 추진을 미룰 수 없다. 오히려 이 사업을 계기로 남북한의 군사적 긴장상황이 완화되는 효과를 기대할 수 있다. 북한 농촌종합개발사업은 군사적인 측면에서 남북한에게 아무런 부담이 없어 언제라도 실현 가능하다.

(3) 경제적 측면

김정은 시대에 들어와서 북한은 경제건설과 인민생활 향상에 집중하는 모습을 보이고 있다. 내각의 권한을 강화하고 경제 관료들 우대하는 등 내각경제의 정상화를 위한 조치를 취했으며, 경제관리 운용을 개선하기 위해 농업과 기업소 부문에 대한 개혁을 시도하고 있다. 또한 경제개발구를 지정해 경제특구를 지방단위로 확대하면서 대외개방 정책도 새롭게 추진 중이다.²⁵ 이런 경제정책의 변화 속에서 특히 농업

²⁵ 북한은 2013년 11월과 2014년 7월 두 차례에 걸쳐 지방급 경제특구인 경제개발구 19곳을 지정하였다. 현재 북한에는 5곳의 중앙급 경제특구(라선경제무역지대, 황금평·위화도경제지대, 신의주국제경제지대, 개성공업지구, 금강산국제관광특구)가 있다.

I
II
III
IV
V
VI

부문에 대한 북한의 관심이 고조되고 있음을 주목해야 한다. 북한은 2014년의 주요 경제정책 목표로 농업생산 증대를 설정하였다.

경제관리 체계 개선의 일환으로 북한이 김정은 시대에 들어와 추진하고 있는 농업부문 개혁 조치는 우리에게 ‘6·28 방침’으로 알려져 있는 ‘우리식의 경제관리방법’이다. 이것은 농업부문에 부분적인 시장경제시스템과 경쟁체제를 도입하는 것으로 분조관리제의 개선과 수확물의 자율처분권 확대를 골자로 한다. 북한은 6·28 방침 하에서 생산성 향상을 위해 분조를 기존의 10~25명에서 4~6명으로 축소하였고, 생산물의 목표량 초과 달성 시 분조에게 수확물의 30%를 처분할 수 있도록 하였다.

한편 농업부문에 대한 북한의 관심은 지방급 경제특구인 경제개발구 지정에서도 잘 드러나고 있다. 2013년 말 지정된 13개 경제개발구 중 2개는 현대적인 농업개발구로 건설하고, 또 다른 3개의 경제개발구는 개발대상에 ‘현대농업’을 포함하고 있다.²⁶ 2014년 7월에 경제개발구를 6곳 추가로 지정하면서 숙천농업개발구(평남)를 두었고, 유기농법과 온실재배, 풍력·조력 등 자연에너지 개발 등을 포함하는 국제녹색모범기지 개발계획인 강령국제녹색시범구(황남)를 설치하였다.

북한 농촌종합개발사업은 북한의 축산업, 산림 개발을 포함하는 농업부문 생산성 제고와 농촌생활 향상을 복합적으로 포괄하는 사업이다. 북한이 최근 관심을 두고 농업부문에서 새롭게 추진 중인 시도가 성과

²⁶ 경제개발구 중 북청농업개발구(함남)와 어랑농업개발구(함북)는 농업개발구로 지정되었다. ‘현대농업’을 개발대상에 포함하는 경제개발구는 압록강경제개발구(평북), 만포경제개발구(자강도), 양강도 해산경제개발구(양강도) 등이다. ‘현대농업’은 농업과 축산업을 결합한 기존의 고리형 순환생산체계를 바탕으로 농업과학연구기지(채종 및 육종), 박막온실 등 현대식 채소재배시설 등을 복합적으로 결합한 농업방식을 말한다.

를 내기 위해서는 외부의 지원과 협력이 필수적이다. 이런 점에서 농촌종합개발사업은 북한이 추진하는 농업부문 개혁과 개방을 지원할 수 있는 구체적인 프로그램이라 할 수 있다. 농촌종합개발사업은 북한의 최근 경제정책 방향에 부합하고 정책목표에 부응한다는 점에서 북한이 우리의 사업 제의를 수용할 가능성이 매우 높아 협력사업으로서 충분히 기대할 수 있다.

이 사업은 주민생활 안정과 농업부문 생산성 증대의 효과가 확산될 경우 북한경제의 성장에 이바지하는 동시에 북한 경제체제의 변화에 기여할 수 있다는 점에서 매우 매력적인 사업이라 할 수 있다.

(4) 문화적 측면

이 사업을 통한 문화적 측면에서의 남북한주민 간 상호 교류는 상당히 제한적일 것으로 보인다. 대체로 사업 추진을 위해 북한 농촌지역에 파견된 남한 인력은 주거·생활환경 개선 및 보건의료를 담당할 전문인력과 농업기술자, 의료진 등일 것이다. 사업 초기에는 북한 농촌지역에서 활동하는 남한 인력이 소수에 불과할 것으로 예상된다.

북한 농촌종합개발사업을 통한 남북주민의 접촉은 그렇게 활발하지 않을 것이다. 동시에 이 사업은 남북한 사회문화적 교류를 목적으로 하는 사업이 아니어서 특별히 문화적 측면에서 상호 공감대 형성은 제한적일 것으로 보인다. 비록 남북한주민의 접촉은 해당 사업 시행지역에 국한되었지만 그럼에도 불구하고 이 사업이 남북한주민의 상호 이해 제고 및 민족의 동질성 회복에 기여하게 됨은 부인할 수 없을 것이다.

I

II

III

IV

V

VI

(5) 환경적 측면

북한 농촌종합개발사업은 그 성격상 환경과 밀접하게 연계되어 있다. 사업의 내용 중에는 상하수도 시설 정비 등을 통한 농촌지역 주거환경 개선이 포함되어 있다. 하수시설의 정비는 농촌지역의 환경 개선과 직결되어 있는 사안이다.

주거환경 개선을 위해서는 농촌지역에서 취사와 난방을 위한 연료 문제를 해결해야 한다. 북한 농촌지역은 인근 산에서 조달한 목재 등을 연료로 사용함으로써 산림 황폐를 가속화시키고 있다. 농촌종합개발사업은 농촌지역에 연료를 공급함으로써 산림 훼손을 막고, 동시에 조림사업을 추진함으로써 농촌지역을 푸른 숲으로 변모시키고자 한다.

이 사업은 환경 측면에서 인간의 생활환경 개선과 함께 자연환경 개선을 동시에 달성하고자 한다. 북한이 관심은 있으나 역력이 부족해 실제로 추진할 수 없는 환경복구를 위한 사업을 남북이 협력해 북한 농촌종합개발사업의 일환으로 가능하게 된다. 이런 이유로 이 사업은 환경적 측면에서 매우 가능성이 높다고 평가할 수 있다.

(6) 국제적 측면

정부는 한반도 신뢰프로세스를 추진함에 있어서 국제사회와의 협력을 중시하고 있다. 북한 농촌종합개발사업은 북한주민과 직접적으로 연계되어 있다는 특징을 지니고 있고 북한주민 개개인의 행복 증진을 추구한다는 점에서 남북한 교류협력을 통한 한반도 신뢰프로세스 추진과도 부합한다. 동시에 북한 ‘민생’에 초점을 두기 때문에 대북제재가 진행되는 상황에서 대북지원과 협력에 대한 국제사회의 우려를 해소하고 거부감을 완화할 수 있는 사업이다.

이런 점에서 농촌종합개발사업은 과거 대북 농업개발협력사업을 진행해 온 경험이 있는 국제기구 및 국제비정부기구(International Non-Governmental Organization: INGO)가 참여할 수 있는 여건을 제공한다. 즉, 이 사업은 국제사회의 동참을 이끌어내는 데 용이해 북한과의 협상 등 초기 단계에서 국제사회를 활용할 수 있도록 만들어 준다. 이와 같이 대북정책의 한 축이라 할 수 있는 국제사회와의 공조를 적극적으로 이끌어낼 수 있다는 점에서 매우 바람직한 남북협력사업으로 자리매김할 수 있다.

라. 추진방안

(1) 국내적 차원

정부는 북한에 대해 ‘민생 인프라’ 구축을 위해 ‘드레스덴 구상’을 비롯해 수차례 대북 제의를 한 상태이다. 그러나 전반적인 남북관계의 경색 국면 속에서 북한의 반응은 냉담하고 화답할 가능성은 여전히 낮은 것으로 비춰지고 있다. 8월 중순 우리의 제2차 남북고위급접촉 제의에 대해서는 즉답을 유보하면서 여러 가지 전제조건을 들어 우리를 압박하는 상황이 이어지고 있다.²⁷

북한 농촌종합개발사업을 추진하기 위해서는 남북한 간 현안 문제에 대한 해결이 선행되어야 한다. 특히 이 사업 추진을 위해서는 대북 신규투자를 포함해 전반적인 남북경협의 진전을 가로막고 있는 5·24 조치의 해제와 같은 특단의 조치가 필요하다.

²⁷ 2014년 2월 남북한은 고위급 접촉을 가진 바 있다. 이 접촉(제1차)에서 이산가족상봉의 원만한 진행, 상호비방중상 중지, 남북한 간 현안은 추가 접촉을 통해 협의 해결 등 세 가지 사항에 합의하였다. 우리 측의 제2차 회담 제의는 이 합의에 근거한 것이다.

I
II
III
IV
V
VI

북한 농촌종합개발사업은 투자를 수반하는 대북 신규 사업으로 사업의 성격상 상당히 큰 규모의 사업이 될 가능성이 높다. 북한과의 새로운 경제협력사업은 현 상황에서는 5·24 조치에 위배되는 것이다. 따라서 이 사업은 구상 단계에서부터 5·24 조치의 부분 해제 또는 전면 해제를 통해 사업의 적합성이 제도적으로 뒷받침되어야 가능하다. 만약 5·24 조치의 해제가 지연되는 부득이한 경우의 발생에 대비해 이를 극복할 수 있는 방안이 사전에 마련되어야 한다.

북한에 대한 대규모 지원 및 남북경협을 통한 자금의 대북 이전 등에 대해 상당수 국민들은 우려를 표명하고 있다. 북한 당국이 남북경협을 통해 획득한 자금을 핵무기 개발 등의 용도로 전용해 왔다고 생각하기 때문이다. 농촌종합개발사업은 상당한 규모의 사업으로 국민들이 사업을 위해 조달된 개발자금을 북한 당국이 타 용도로 전용할 것 이란 생각을 가질 수 있다. 만약 국민들 다수가 이런 생각을 가진다면 이 사업의 추진은 국민적 공감대에서 멀어지게 된다. 따라서 이 사업의 성격상 자금의 전용 가능성이 없다는 점을 잘 홍보해 국민들의 의혹을 사전에 불식시켜야 한다.

농촌종합개발사업은 개발도상국에 대한 개발지원의 성격을 띤 협력사업으로서 기본적으로 장비, 물자 등의 지원이 대부분을 차지하게 된다. 이 사업에 노동력을 제공하는 주민들에게 일부 현금으로 대가가 제공될 수 있으나 이 경우에도 물자로서 대신할 수도 있다. 따라서 개발협력사업 과정에서 자금이 북한 당국으로 이전되어 타 용도로 전용되는 일은 거의 발생할 수 없는 구조이다. 정부는 이 사업이 북한주민들을 위한 사업인 동시에 이 사업을 통해 해당 지역 주민들이 외부와의 접촉 확대의 기회를 가지게 됨을 알려야 한다.

이와 같이 북한 농촌종합개발사업을 위해서는 사업의 추진 여건을

반드시 사전에 확보해야 한다. 정부는 진화하는 대북정책을 표방하고 있듯이 보다 유연한 자세로 5·24 조치의 전면 또는 일부 해제를 긍정적으로 검토해야 할 것이다. 동시에 이 사업에 대한 국민들의 우려를 해소하는 노력도 기울여야 한다.

(2) 남북관계 차원

남북한 간 협력 사업에서 가장 중요한 것은 대화와 협상을 통해 북한의 호응을 이끌어내는 것이다. 남북관계가 담보상태에 있든, 관계 해빙의 움직임이 있든 북측이 이 사업에 참여할 수 있도록 설득하고 유인을 제공해야 한다.

과거에도 북한은 남북경협을 통해 북한경제가 발전하기를 기대했음은 분명하다. 그렇지만 이제까지 남북경협을 돌아해보면 북한 당국은 보다 많은 현금 확보가 담보되는 방식의 남북경협을 선호해 온 것도 사실이다. 실제로 남북경협은 북한에게 외화 획득의 창구로서 상당한 역할을 해왔지만 북한경제의 성장과 발전에 대한 기여도는 매우 제한적이었다. 농촌종합개발사업은 북한이 당면한 경제적 요구를 효과적으로 지원하고 협력함으로써 북한경제의 생산기반 확충과 생산력 증대에 기여하지만 북한 당국이 선호하는 현금 획득의 창구 역할에서는 멀리 떨어져 있는 사업이다.

따라서 이 사업의 경제적 이익을 북한 당국이 수급할 수 있도록 설득하는 것이 중요하다. 농촌종합개발사업은 북한 농업부문에서의 대규모 개발 프로젝트이다. 북한 농업부문 및 관련 부문의 비효율성과 낮은 생산성을 감안한다면 이 사업 시행에 따른 경제적 성과는 기대해도 좋을 것으로 보인다. 동시에 북한의 경제개발구 움직임과 연계해 이 사업을 추진한다면 북측의 민생경제 살리기를 위한 개방지향정책을 지원

I
II
III
IV
V
VI

한다는 명분도 살릴 수 있어 충분히 북한을 이끌어낼 수 있을 것이다.

북한을 설득해 사업 합의를 도출하기 위해서 이 사업 관련 부문인 농업·축산업·보건의료부문 등에 대한 지원을 선행해야 할 것이다. 정부는 북한에 대한 인도적 지원을 망설일 필요가 없다. 언제라도 북측에 대한 인도적 지원을 제의하고 북측이 수락하면 곧바로 실행에 옮긴다면 남북관계 개선 차원에서도 바람직한 일이다. 이런 분위기 속에서 농업 및 축산업 부문에 대한 대북지원 제의 및 지원을 통해 농촌종합개발사업의 성사를 앞당길 수 있을 것이다. 이 경우 농축산 부문 지원 대상 지역은 농촌종합개발사업 예상 후보지를 중심으로 하고, 지원 과정에서 이들 후보지에 대한 개발협력 관련 구체적인 자료를 수집해 향후 본격적인 사업 추진을 위한 기본적인 데이터로 활용토록 한다.

북한 농촌종합개발사업을 효과적으로 추진하기 위해 전반적인 북한 농업·축산업·산림 부문에 대한 협력을 제의하는 것도 필요하다. 농업 부문에서는 영농기구(비닐하우스 자재, 경운기 등) 지원과 북한 비료 공장의 개보수 협력사업, 축산업 부문에서는 축산업 기반구축 지원협력사업, 산림부문에서는 북측 조림사업과 산림 공동개발을 추진할 것을 제의한다. 남북관계가 충분히 개선·활성화될 경우에는 남북 당국 간 협력 채널을 가동해 제2, 제3의 농촌종합개발사업을 시행하고 사업 규모를 대형화하도록 한다.

(3) 국제적 차원

북핵문제 등에 따른 국제사회의 대북제재가 진행되고 있는 상황을 감안하여 이 사업에 대한 국제사회의 지지를 유도하는 데 우선 주력할 필요가 있다. 효과적인 홍보를 통해 국제사회의 우려를 해소하고 국제사회가 원한다면 이 사업에 동참할 수 있도록 개방한다.

북한과 사업을 협의하는 중에도 북한에서 농업부문 및 생활환경 개선사업 경험이 있는 국제기구 등으로부터 조언을 청취하고 구체적인 사업 프로젝트에 대한 자료 등도 제공받도록 한다. 즉 이들 기구로부터 노하우를 전수받아 북한 농촌종합개발사업에 새롭게 접목하도록 하는 것이다. 북한과의 농업 및 의료보건분야에서 개발협력사업 경험이 있는 UN 기구에는 WFP, FAO, 국제농업개발기금(International Fund for Agricultural Development: IFAD) 등이 있다. 이와 함께 이 분야에서 북한과 사업을 진행해 온 INGO를 활용하여 북한과의 협의 및 사업 진행과정에서 도움을 받도록 노력한다.

국제사회의 지원과 협력을 통해 북한과의 농촌종합개발사업이 합의되면 기존 국제기구와 북한 간에 추진되었던 농축산업 부문에 대한 협력사업보다 한층 업그레이드된 방향으로 사업을 구상·추진한다.

마. 로드맵

(1) 2015년: 남북관계 해빙기

남북관계 해빙이 예상되는 2015년에는 국내적으로 우선 북한 농촌 종합개발사업에 대한 국민적 공감대 형성을 위해 대국민 설득과 홍보에 적극 나선다. 다른 한편 정부는 이 사업을 추진함에 있어 걸림돌이 되고 있는 5·24 조치와 같은 제도적 장애요인을 제거해야 한다. 그리고 구체화된 사업 청사진을 마련하고 사업 주체의 선정 작업에 나서도록 한다.

남북관계 차원에서는 북한에게 농촌종합개발사업을 제의하고 북한이 호응할 수 있도록 하는 여건 마련에 힘쓰도록 한다. 북한이 협상태이블에 나서도록 설득하는 동시에, 이 사업과 관련한 부문에 대한 지원

I
II
III
IV
V
VI

및 사업 예상 후보지에 대한 직접적인 지원을 제외함으로써 북한이 수용할 수 있도록 유도한다. 이런 설득과정을 거쳐 이 사업을 남북한 협력사업으로 협상을 타결하고, 곧 바로 사업 대상후보지에 대한 전면적인 조사에 착수한다.

사업대상 후보지는 남북한이 각각 2개 정도를 제시하고 이 후보지들에 대한 사전 공동조사를 통해 평가한 후 가장 적합한 후보지를 최종 후보지로 선정한다. 선정된 후보지에서 추진할 구체적인 사업은 후보지에 대한 정밀 조사 후 남과 북의 사업 주체가 합의해 결정하도록 한다.

한편 이 사업에 필요한 사전 조치 및 북한과의 협의와는 별도로 사업 추진에 필요한 예산을 확보하는 작업도 진행해야 한다. 수년간 지속되는 사업임을 감안해 총 사업예산을 확정된 후 연도별 소요예산을 사업 일정에 맞추어 적절하게 배분해 수립해야 할 것이다.

국제사회에 대해서는 이 사업의 성격을 잘 알려져 대북제재 하에서도 국제사회의 지지 속에서 이 사업이 원만하게 진행될 수 있도록 여건 마련에 힘쓴다. 북한과의 협상과정에서 대북 농업개발협력 경험이 있는 국제기구를 활용해 협상이 조기에 타결될 수 있도록 한다. 국제기구의 참여가 효과적인 사업 수행에 도움이 된다고 판단될 경우, 국제기구에게 사업에 동참할 것을 요청한다.

(2) 2016~17년: 남북관계 활성화기

남북관계 활성화기인 2016~17년에는 북한 농촌종합개발사업은 합의된 일정에 따라 착수한 후, 남북한 사업 주체는 상호 협의를 통해 사업을 수행한다. 구체적 사업계획에 따라 농촌지역 개발사업, 주거환경 개선사업, 인근 지역 조림사업 등 다양한 사업들을 추진해 나간다. 남측은 사업 추진에 필요한 각종 영농 자재 및 건설 기자재를 공급하

고, 관련 인력을 북측에 파견한다. 북측은 사업 계획에 따라 지역 주민을 사업 현장에 투입해 해당 사업이 원활하게 진행되도록 노력한다. 정부는 남북관계의 활성화 국면이 지속될 수 있도록 북한을 잘 관리해 나감으로써 이 사업이 추동력을 발휘할 수 있게 해야 한다.

국내 차원에서 북한 농촌종합개발사업에 대한 국민들의 관심과 알 권리를 충족시키기 위해 사업진행 상황을 수시로 언론 등 매스컴을 통해 보도한다. 이 뿐만 아니라 농촌종합개발사업이 효과적으로 진행되는지를 점검하기 위해 분기, 반기, 연도별로 사업 진척사항에 대한 평가를 실시토록 한다. 평가와 관련해서는 국제기구의 대북 농업부문 개발협력과 관련한 평가시스템을 참고하거나 원용할 수 있을 것이다.

국제사회에 대해서도 이 사업이 취지와 목적에 맞게 진행되는지 여부를 알리는 것이 필요하다. 사업진행 상황을 국제기구에 문서로 제출함으로써 향후 유사한 사업을 국제사회와 함께 북한에서 추진할 수 있는 기회를 만들면, 국제기구로부터의 지원과 협력을 얻는 데도 유리할 것이다. 동시에 국제기구의 모니터링 등을 통해 북한 농촌종합개발사업이 국제적으로 인정받는 것도 이 사업의 장기적 발전을 위해 검토할 수 있을 것이다.

(3) 로드맵

앞서 논의한 남북관계 해빙기(2015년)와 남북관계 활성화기(2016~17년)에 북한 농촌종합개발사업 추진을 위한 로드맵은 <표 IV-2>에 요약 정리되어 있다.

I

II

III

IV

V

VI

표 IV-2 북한 농촌종합개발사업 로드맵

구분	2015년	2016~17년
	남북관계 해빙기	남북관계 활성화기
국내 차원	<ul style="list-style-type: none"> - 국민적 공감대 형성 - 5·24 조치 (부분해제) - 남측 사업 주체 선정 	<ul style="list-style-type: none"> - 대국민 사업진행상황 보도 - 분기, 반기, 연도별 사업 평가
남북 차원	<ul style="list-style-type: none"> - 대북 사업 제의 - 북한 설득 및 관련 부문 지원 - 협상 타결 및 대상 지역 조사 	<ul style="list-style-type: none"> - 사업 착수 및 사업 수행 - 활성화 국면지속을 위한 북한 관리
국제 차원	<ul style="list-style-type: none"> - 국제사회에 홍보 및 지지 획득 - 국제기구 활용 및 참여 유도 	<ul style="list-style-type: none"> - 국제사회에 사업진행상황 보고 - 국제사회의 모니터링

바. 기대효과

북한 농촌종합개발사업의 기대효과는 다양한 측면에서 조망이 가능하다. 시기적으로는 사업 시행 전후로 나누어 생각할 수 있고, 사업의 목적과 관련해서는 직·간접 효과로 바라볼 수 있다. 이런 다양한 기대 효과들은 복합적으로 혼재되어 나타날 것으로 예상된다.

이 사업 추진을 위해서는 시행 이전 단계에서 먼저 내부적으로 여건 조성에 나서야 한다. 이것은 남북관계의 현안으로 걸린 5·24 조치와 같은 남북경협 억제 요인을 완화하는 것으로부터 시작된다. 북한 농촌종합개발사업은 정부의 대북정책이 보다 실용적이고 유연하게 작동할 때 북측과의 대화와 협상을 통해 실현가능성이 높아진다. 이런 점에서 북한 농촌종합개발사업은 정부가 정경분리에 근접한 정책을 구사하도록 하는 근거를 제공하고, 이를 통해 중단된 남북경협 재개 및 복원의 추동력을 확보하게 할 것이다.

사업 자체의 직접적인 효과는 자명하다. 북한 농촌종합개발사업의

목적과 사업 내용은 이 사업이 시행되는 해당 북한 농촌지역에서 농가 소득 증대, 주거 및 보건환경 개선, 자연재해 방지 등을 통해 주민의 삶의 질을 높이는 것이다. 사업의 범위에 따라 다소 차이가 나타나겠지만, 이런 직접적인 효과가 발생한다. 당연히 사업이 성공적으로 추진 되었을 때 직접적인 효과는 크게 나타난다.

이런 직접적인 효과는 사업이 시행되는 해당 지역에만 국한되는 것은 아니다. 이 사업이 특정 지역에서 성공적으로 시행되어 효과가 확인된다면, 인근 농촌 지역에서도 자발적으로 농촌종합개발사업을 모범 사례로 삼아 유사한 방식으로 농촌을 변모시키는 작업에 나설 것이기 때문이다. 이럴 경우, 남북한 협력으로 진행되는 농촌종합개발사업은 여타 지역에서도 농업부문에서의 긍정적인 변화를 유발할 것이다.

보다 장기적으로 북한 농촌종합개발사업이 한 지역에서 성공해 제2, 제3의 사업으로 북한 전역에서 시행될 수도 있다. 초기에는 시범적 성격의 농촌종합개발사업이 소규모로 추진될 것이지만, 이런 시범사업이 성공한다면 보다 대규모 사업으로 발전하게 될 것이다. 즉 북한 전국 단위로 대규모 농촌종합개발사업이 남북협력으로 추진될 수 있는 것이다. 이렇게 된다면 북한 농촌종합개발사업은 북한 농업부문의 생산력을 제고시켜 이를 통해 북한경제의 성장에 실질적으로 기여하게 되는 것이다.

북한 농촌종합개발사업이 북한 농촌을 단순히 잘 살게 만드는 것에 그치는 것은 아니다. 비록 이 사업의 주된 목적 및 직접적인 효과는 북한 농촌을 윤택하게 하고 주민들의 삶의 질을 향상시키는 등 경제적인 측면을 강조하고 있지만, 비경제적인 측면에서의 효과가 오히려 중요할 수 있다.

최근 북한의 경제부문에서 시도되고 있는 변화의 바람은 시장 지향적 개혁·개방이라 할 수 있다. 이 사업은 추진 과정에서 자연스럽게 북한의

I
II
III
IV
V
VI

경제정책의 변화를 지원하게 되고 북한은 이를 수용하게 된다. 북한 농촌종합개발사업은 북한 농촌지역의 변화를 지원한다는 점에서 북한이 시도하고 있는 경제정책의 변화를 추동하는 힘으로 작용할 것이다.

이 사업을 통해 남북한 접촉면이 확대됨으로서 북한주민의 시장경제체제에 대한 인식이 제고될 것이다. 장기적으로는 이 사업의 직접 효과인 농업부문의 성장을 통해 북한경제가 발전하게 된다. 이런 현상은 정부가 통일의 중간 단계로 설정한 ‘작은 통일’인 남북 경제·환경공동체 형성에 한걸음 더 다가서는 것이다.

북한 농촌종합개발사업을 통해 통일준비의 기반이 다져질 수 있다. 농업·환경 등 비정치·군사적 부문에서의 남북협력은 남과 북 상호 신뢰 형성의 밑거름이 되어 남북 간 긴장완화와 평화 분위기 조성으로 이어질 것이다. 이 사업은 정부가 구상하고 북한에 제의하고 있는 ‘민생 인프라’ 개선 등을 효과적으로 수행할 수 있어 정부 대북정책의 실행력을 높이게 할 것이다.

2. 접경지역 농촌마을 패키지 개발협력사업

가. 제안 배경

2015년은 광복 70주년이 되는 뜻 깊은 해이자, 분단 70년이 되는 비극의 해이기도 하다. 지난 70년간 정치·군사적으로 대치한 한반도를 평화와 화해의 장으로 전환하는 대국가 전략이 요구되는 시점이다. 현재 남북한이 직면한 주요 이슈에 대한 해결은 물론, 한반도 분단의 근본적 해결을 위해 괄목할 만한 진전이 필요하다. 특히 남북한이 군사적으로 첨예하게 대립하고 있는 접경지역·DMZ를 분단의 상징지역으로 방치할 것이 아니라, 평화와 협력의 장으로 전환하기 위한 국가전략

이 추진되어야 한다.

남북한 당국의 이해관계가 얽혀 있는 정치·군사적 부분에 대해 소구 모일지라도 지금 당장 실현 가능한 국가적 차원의 사업을 함께 추진하는 것이 중요하다. DMZ 지역은 남북한 접경을 직접 맞닿고 있는 주요 군사요충지역으로서, 공동협력의 평화적 이용을 통해 정치·군사적 부분의 실질적인 갈등과 대립구도를 완화할 수 있다. 특히 일촉즉발의 화약고와도 같은 군사요충지로서의 DMZ를 생태와 문화를 중심으로 하는 세계유일의 평화생태지역으로 변화시켜야 한다.

아울러 단순히 지리적 차원에서 남북한 분쟁의 상징성을 해소하는 것뿐만 아니라 한반도 통일을 염두에 두고 국토균형발전 차원에서 접경지역을 새로운 평화거점지역으로 조성해야 한다. 남북 간 협력 사업은 경제적 가치뿐만 아니라 통일한반도를 대비하는 지리·공간적 가치를 고려한 종합발전 계획이 수립되어야 하기 때문이다. 따라서 남북 접경지대로부터 시작하여 DMZ로 옮겨가는 순차적 개발을 통해 군사적 대결의 장을 상생의 장으로 변화시켜야 한다.

(1) 작은 통일에서부터 시작

접경지역·DMZ는 분단 70년의 상흔이 그대로 녹아 있는 지역으로 남북 간 정치·군사적 이해관계가 첨예하게 얽혀 있다. 남북 당국 간 정치적 결단에 의해 사업이 진행될 수도 있지만, 무엇보다 중요한 것은 실현 가능한 사업부터 단계적으로 시작해야 한다는 점이다.

박근혜 대통령은 지난 2014년 3월 28일 통일 독일의 상징적 도시인 옛 동독 지역의 드레스덴 공과대학에서 남북 평화통일 조성을 위한 대북 3대 원칙을 발표했다. '한반도 통일을 위한 구상'이라는 제목의 연설에서 발표한 평화통일 3대원칙은 ① 남북한주민의 인도적 문제 우선

I
II
III
IV
V
VI

적 해결, ② 남북 공동번영을 위한 민생 인프라 구축, ③ 남북주민 간 동질성 회복으로 요약된다.

이 제안은 박근혜정부의 대북정책인 한반도 신뢰프로세스나 ‘통일대 박론’ 실행을 위한 구체적 실현방안이라 할 수 있다. 박근혜 대통령이 강조하는 통일기반 구축은 현재 남북 간 실현 가능한 분야의 실천부터 시작하는 개념이다. ‘드레스덴 구상’ 역시 북한주민의 인권상황 개선을 내용으로 하는 대북지원에 대한 새로운 접근 방식으로 해석할 수 있다.

본 장에서는 두 가지 사업제안에 주목한다. 첫 번째는 남북한 공동 번영을 위한 민생 인프라 구축의 실천안으로 제시된 ‘복합농촌단지 조성’ 방안이다. 통일부의 자료에 따르면 ‘복합농촌단지 조성’은 1970년대 한국의 새마을운동을 북한에 접목하는 것으로 정의하고 있다. 이를 통해 북한의 농업부문 개선 나아가 주민생활의 번영을 실현하고자 하는 프로젝트라 할 수 있다. 두 번째는 남북주민 간 동질성 회복을 위한 실천방안으로 제시된 ‘북한인력 경제교육’이다. 이는 북한지역에서도 시장경제교육이 이뤄지고, 농업분야 등 다양한 경제분야에서의 교육이 이뤄진다면 북한의 변화를 유도하는 데 긍정적 역할을 할 수 있다는 인식에서 출발한다.²⁸

현 정부의 이 같은 통일·대북정책의 기초를 보면 북한의 인도적 상황개선과 남북한주민의 삶의 질 개선 문제 등은 남북협력전략으로 대변되는 ‘그린 데탕트’를 통해 해결할 수 있다. ‘그린 데탕트’는 환경·농업·산림 등의 분야에서 남북한 협력을 제시하는데, 이는 곧 남북한주민의 삶의 질 향상으로 이어지며 나아가 통일시대를 구축하는 구체적인 실현방안이라 할 수 있다.

²⁸ “드레스덴 구상과 평화통일을 위한 9가지 과제,” 통일부 공식 블로그, <<http://blog.unikorea.go.kr/4476>>.

생활공동체, 문화공동체, 환경공동체 등 작은 통일 실현의 핵심은 무엇보다 남북한주민들의 상호접촉이 선행되는 것이다. 남북한주민들이 일회성, 이벤트성 접촉이 아닌 생활지역에서 지속적으로 교류협력하며 공동체를 형성할 수 있는 지역은 결국 접경지역과 DMZ의 개발을 통한 남북한 마을의 상호 연계를 통해 가능하다.

(2) 대북지원의 발전적 보완

지난 김대중, 노무현 정부 시기 추진된 기존의 대북지원은 북한의 인도적 상황을 근본적으로 개선하는 데 한계가 있었다. 북한에 대한 단순 물자지원 사업은 물자전용의 우려와 함께 국내에서 퍼주기 논란으로 남남갈등의 핵심이슈가 되었다. 북한은 지원된 물자에만 관심을 갖고 남북 간 인적교류에 대해서는 철저히 차단하는 전략을 구사해왔다. 대북 지원물자에 대해 정부 차원은 물론 민간의 모니터링 방북이 이루어졌지만 이는 형식적이라는 지적이 끊임없이 제기되었다.

기존 물자지원 방식으로는 북한의 열악한 인도적 상황을 개선하는데 분명 한계가 있다. 우리 정부가 지원한 쌀은 일시적인 지원효과를 내기는 했으나 근본적으로 북한의 식량상황을 개선하지는 못했고, 지원효과에 대한 의구심은 국민들에게 ‘지원피로현상’을 가져왔다. 이러한 현상은 대북지원이 이루어짐에도 불구하고 북한의 인권상황은 개선되지 않고, 오히려 북한의 핵 개발 등으로 인한 군사적 긴장이 고조된 것에서 기인한다. 따라서 기존의 단순 물자지원 방식이 아닌 북한의 인도적 상황을 근본적으로 해소할 수 있는 방안이 모색되어야 한다. 특히 북한이 단순히 물자지원을 받는 수혜자로 한정되는 것이 아니라, 남북한이 함께 상생할 수 있는 프로젝트 사업 추진이 필요하다.

I

II

III

IV

V

VI

나. 주요 내용

(1) 접경지역 농촌마을 패키지 개발협력

접경지역 농촌마을 패키지 개발협력사업은 농촌개발의 일환으로 식량증산, 보건의료, 교육, 산림, 주택 개보수, 인적역량강화교육 등을 패키지로 추진하는 방식이다. 북한의 시급한 인도적 상황 개선을 위한 물자지원 방식과 함께 근본적 해결을 위한 개발협력 방식의 대북지원이 이루어지는 것이다. 개발협력은 공여국의 일방적 지원이 아닌 수원국의 제도개선 의지가 수반될 때 실효성을 증대할 수 있다.

북한의 입장에서 볼 때 현재 가장 시급한 사안은 식량증산과 농촌마을 환경 개선이라 할 수 있다. 특히 집 주위 폐기물 조성으로 인한 산림황폐화의 피해가 늘 제기되어 왔다. 북한 당국이 희망하는 사업이라는 점에서 사업 추진 가능성 및 효과성은 높다고 볼 수 있다. 농업분야 지원을 통해 식량문제를 해결하면서 동시에 농촌마을에 대한 주택개보수, 탁아소 운영, 병의원 건립 등을 패키지로 추진하는 방식이다.

남북한 워크숍에서 발표한 북한 국가과학원 소속 학자의 발표문에 따르면 북한 당국이 임농복합환경을 중요한 국가정책으로 추진하고 있음을 알 수 있다. 발표문의 내용을 그대로 인용하면 다음과 같다.

“현 시기 우리나라에서 ‘림농복합환경’은 중요한 국가정책의 하나로서 산림생태환경을 회복하고 산간지역 주민들의 식량문제를 해결하는데서 큰 역할을 하고 있다. 우리나라에서는 오래전부터 이 사업을 국가적인 사업으로 정하고 현재는 본격적인 실행단계에 들어섰다. 국토환경보호성, 립업성, 농업성, 보건성을 비롯한 성·중앙기관들과 도·시·군들에 립농복합경영기구들이 꾸려지고 국가적인 단계별 목표들이 작성되었다.”²⁹

²⁹ 2014년 중국에서 개최된 남북워크숍에 참여한 북한 측의 발표문을 참조하였다.

(가) 정부와 대북지원NGO의 역할 분담

5·24 조치로 인해 현재 국내 대북지원NGO의 대북지원 활동은 잠정적으로 중단된 상태이다. 하지만 정부의 영·유아지원이나 인도적 차원의 대북지원은 지속적으로 추진한다는 것이 현 정부의 대북정책 방향이다. 따라서 남북관계 개선이 이루어지고 정부의 인도적 지원사업이 확대되면 대북지원NGO의 활동 역시 재개될 가능성이 높다. 현 시점에서는 기존의 대북지원사업의 한계점을 보완하면서 새로운 대북지원사업 재개를 위한 준비를 하는 것이 필요하다.

그동안 대북지원NGO 설립목적과 중점사업에 따라 농업과 산림, 보건의료, 물자지원 등을 개별적으로 추진해 왔다. 물론 대북지원NGO 간 합동사업이나 컨소시엄을 구성하여 복합사업을 추진하는 경우도 있었다. 하지만 두세 개 기관이 컨소시엄을 구성했다 하더라도 주관기관이 전체 사업을 독점하는 형식으로 효과성을 제고하는 데는 한계가 있었다. 지금까지 추진된 남북한 교류협력은 사업마다 산발적으로 추진되어 사업 간 시너지 효과를 이루지는 못했다.

본 장에서 제시하는 대북협력 패키지 전략은 기존의 육묘장·온실 설치, 농로포장, 식량증산, 산림지원 등 농업환경 개선과 함께 마을 단위 주택 개보수, 탁아소 신축, 진료소·학교 보수, 기술교육 등의 사업을 패키지 형식으로 추진하는 것이다. 이러한 방식은 접경지역의 특정 마을단위를 지정하여 농업과 산림, 보건의료, 교육, 인적자원개발 등을 순차적 방식으로 지원하는 형태로서 대북지원NGO 간 과당경쟁이나 불필요한 중복사업을 방지할 수 있다.

무엇보다 정부와 대북지원NGO 간 역할분담이 필요한데, 정부는 특정 마을 지정과 사업 추진을 위한 북한 당국과의 협상을 전담한다. 아울러 대북지원NGO의 사업 추진 분야에 따른 사업지구 선정과 조정의

I
II
III
IV
V
VI

역할도 담당할 필요가 있다. 또한 실제 대북지원사업에도 직접 참여해야 하는데, 이는 대북지원NGO가 수행하기 어려운 도로나 상하수도 등 주로 농업관계시설 개보수와 같은 대규모 프로젝트사업을 추진해야 한다. 기존의 대북지원NGO가 개별적으로 추진하던 사업이 아닌 패키지지원사업이라는 점에서 종합계획을 수립하고 정부가 이를 주관하는 방식도 효율적이라 할 수 있다.

대북지원NGO는 단체의 설립배경과 사업 추진 분야에 따라 개별적으로 참여하는 방식이다. 단순 물자지원 방식이 아닌 개발협력으로의 전환이라는 점에서 기존의 지원사업과는 차별성이 있어야 한다. 이와 관련하여 대북지원NGO가 추진한 북한 당곡리 농업사업이 모범적 사례라 할 수 있다. ‘우리민족서로돕기운동’ 단체의 경우 경기도와 공동으로 북한의 당곡리 지역의 농촌개발사업을 추진하였다. 이 과정에서 벼농사 시범사업을 계기로 농기계 지원, 기술이전·장비 수리, 교육·도로포장, 학교 및 주택개보수, 도정공장 건립 등의 연계사업으로 확대되면서 지원의 효율성 제고는 물론 북한주민의 참여성을 제고할 수 있는 효과를 보게 되었다.³⁰

이 사업을 통해 북한 농업개선은 물론 마을환경 개선사업을 동시에 추진하면서 북측의 여러 마을로부터 사업 제의를 받기도 했다. 이러한 사업은 단순히 여러 사업을 한데 묶어 동시에 추진한다는 의미보다는 사업별 파급효과가 상호 연계될 수 있다는 장점이 있다.

따라서 현재 ‘대북협력민간단체협의회(북민협)’ 소속 50여 개 이상의 단체들 가운데 개발협력사업이 가능한 대북지원NGO를 선정하고 각기 단체의 지원분야에 특화된 사업분야를 배정하는 방식이 필요하다.

³⁰ 최진욱·강동완, “북한의 국가-사회관계와 대북정책 거버넌스 개선방안,” 『국방연구』, 제52권 2호 (국방대학교 안보문제연구소, 2009), p. 153.

지금까지 우리 정부가 승인한 대북지원NGO의 승인 품목을 보면 해마다 다양화되고 있다는 점을 알 수 있다. 이러한 물품지원을 하는 대북지원NGO의 활동과 함께 병행하여 추진하는 것도 사업의 효과성을 제고하는 방안이다.

표 IV-3 민간단체의 대북지원 승인 주요 품목

연도	지원 품목
2008년	콩, 감귤, 묘목, 라면, 밀가루, 비료, 시멘트, 의료소모품, 학용품, 의약품, 의류, 농자재, 의료장비 등
2009년	감귤, 두유, 라면, 밀가루, 쌀, 비료, 옥수수, 시멘트, 콩, 건설자재, 의료소모품, 신발, 농기계, 종자재, 종자 등
2010년	감귤, 라면, 밀가루, 쌀, 연탄, 옥수수, 의약품, 의류, 묘목, 빵, 여성용품, 의료기기, 학용품 등
2011년	영양빵, 결핵약, 의약품, 의료소모품, 분유, 아동복, 밀가루, 운동화 등
2012년	국수, 아동복, 영양과자, 의료소모품, 결핵약, 의약품, 전지분유, 여성위생용품, 밀가루, 이유식, 분유, 탈장화, 쇠고기스프, 두유 등
2013년	두유, 쇠고기스프, 내복, 결핵약, 의약품, 의료소모품, 밀가루 등 영양빵 재료, 이유식, 장애인 보호장구, 담요, 우비, 장화, 학용품 등

출처: 이금순, “박근혜정부에서의 북한 인권문제와 인도적 대북지원,” 『북한경제리뷰』, 2월호 (KDI, 2013), p. 46.

(나) 남북한 접경지역 농촌마을의 상호 연계

박근혜 대통령이 북측에 제시한 ‘복합농촌단지조성방안’이 한국의 새마을운동 방식을 북측에 접목하는 것으로 농촌개발을 핵심으로 하고 있다는 점에서 이 같은 패키지 전략은 상호연계성이 있다. 남한 접경지역의 마을과 북한의 마을 단위를 지정하여 공동으로 개발하고, DMZ를 통해 상호 연계할 수 있는 방안도 고려해야 한다. 무엇보다 접

I
II
III
IV
V
VI

경지역 마을의 개발협력성 지원이 단계적으로 이루어지고 나면, 우리 측 접경지역 마을과의 상호 연계가 필요하다. 접경지역 농촌마을을 지정하여 공동 개발하는 방식으로 DMZ를 통한 상호 연계를 확대할 수 있다.

개발협력 패키지사업의 일환으로 추진하는 인력양성 및 교육 등을 위해 남북한 접경지역 마을을 연결하는 DMZ에 관련 시설을 건립하여 공동 이용하도록 하는 방안도 검토할 수 있다. 향후 농업분야 환경 개선을 위한 남한 인력 방문을 통해 남북한 기술이전을 위한 인적 교류로 확대될 가능성이 높다. 이를 위해 ‘영농기술센터(가칭),’ ‘농기계수리센터(가칭)’ 등을 조성하고 공동으로 관리·운영하는 방식도 고려해 볼 수 있다. 이러한 사업방식은 접경지역 농촌마을의 상호 연계를 통해 DMZ의 군사적 갈등과 대립을 완화하고 실제 접경지역 주민들의 삶의 질을 향상시키는 것이다.

(2) 북한의 식량상황 개선을 위한 대북식량지원의 다각화 모색³¹

지금까지 우리 정부를 포함한 국제사회와 대북지원NGO가 추진한 긴급구호 차원의 인도적 지원으로는 북한의 인도적 상황을 근본적으로 해결하는 데 한계가 있다. 단기적이고 일시적인 식량공급이 아닌 북한의 만성적인 식량난을 근본적으로 해소할 수 있는 해결책이 필요하다. 북한의 행정·사회적 인프라가 구축되어 있지 못한 상황에서 남한의 일방적인 물적 자원을 통한 경제 지원 및 투자는 오히려 비효율적으로 낭비될 가능성이 크다.

³¹ 이 부분은 박형중 외, 『북한개발협력의 이론적 논의』 (서울: 통일연구원, 2009)를 참조하여 수정 보완하였다.

현재 북한의 위기상황은 긴급구호 차원의 인도적 지원만으로 해결할 수 없는 구조적 문제를 내포하고 있기에, 일시적인 처방이 아닌 중장기적 관점에서 근원적인 대책을 강구해야 한다. 한국 정부의 식량 제공은 단순구호 차원의 증세 완화정책이 아니라, 원인을 치료하는 것을 지향하는 방식으로 개념화되어야 한다. 여기서 원인 치료라고 하는 것은 궁극적으로 북한 당국이 경제 전반에 걸쳐서 정책과 제도를 바꾸는 것이다.³² 북한이 스스로 식량난을 완화하기 위한 자구책을 마련하도록 유도하는 정책을 펴야한다. 그 요체는 북한의 농업체제 개혁에 있다. 이런 시각을 가지고 우리는 북한 당국이 농업체제 개혁을 추진할 때 그에 대한 농자재·영농기술 등을 적극 지원하거나 인센티브를 제공하는 방안을 모색해야 한다.³³ 이를 위해 대북협력 패키지사업을 통해 북한 농촌마을 환경개선을 도모하고자 하는 것이다.

그런데 이 사업이 본격적으로 시행되고 성과를 보기 위해서는 일정 기간이 필요하다. 따라서 사업 추진 과정에서는 북한 식량상황 개선을 위한 개발협력 성격의 식량지원이 일정 부분 선행되어야 한다. 향후 대북 식량지원은 어느 한쪽의 일방적인 지원과 수혜의 관점이 아니라 남북한주민 모두의 윈-윈(win-win)효과를 극대화할 수 있는 사업방식으로 이루어져야 한다. 대북지원단체의 경우 경제협력사업을 추진하는 데 제약요건이 있지만, 지자체의 경우 지역기업의 다양한 참여를 통해 남북한주민 모두의 상생을 위한 전략을 마련할 수 있다.³⁴

32. 박형중, “대북지원과 대북정책,” 『북핵문제의 해결 방향과 북한체제의 변화 전망』, 학술회의총서 09-01 (통일연구원, 2009), p. 86.

33. 제성호, “국제사회의 대북제재 하 효율적 지원방안,” 『대북 인도적 지원 사업에 대한 평가와 개선방안』 (국가안보전략연구소 주최 국내학술회의 발표 자료집, 2009.9.21), p. 78.

34. 양현모·강동완, “지방자치단체의 남북 교류·협력사업 평가 및 발전방안: 정책네트워크 분석을 통한 행위자 관계를 중심으로,” 『통일정책연구』, 제18권 1호 (통일연구원, 2009), pp. 206~207.

I
II
III
IV
V
VI

이와 관련하여 먼저 남북 지자체 간 쌀-자원 교환(거래) 방식(남한의 과잉생산물과 북한지역의 자원을 상호 교환 내지 거래하는 방식)을 고려할 수 있다. 즉 남한에서 쌀이 과잉 생산되는 일부 지역의 경우, 지자체가 북한의 지자체와 자매결연을 통해 남한의 쌀과 북측의 자원을 상호 교환하거나 상업적 관계로 거래한 후 이를 기업이나 공장에 판매하여 수익을 창출하는 방식이다. 지자체가 농민들로부터 쌀을 구매하고 이를 북한이 보유한 자원과 교환·거래한다. 이 경우 중앙정부가 구매자금을 지원하는 것도 하나의 방법이다. 이후 거래한 자원은 지역 기업과 공장에 판매하여 수익을 창출한다.

다음으로 식량지원을 북한주민의 고용창출과 연계하는 방안이다. 빈곤과 영양결핍의 장기적이고 자활적인 경감을 보장하기 위해서는 빈곤층의 수익창출 역량을 강화하는 정책과 프로그램이 필요하다. 이러한 개입에는 고용창출, 교육 및 기술개발, 생산적인 자산접근성 향상, 노동 생산성을 증가시키기 위한 기술적 변화 등이 포함된다. 이와 관련하여 ‘취로식량지원사업(Food For Work: FFW)’은 고용과 식량이 부족한 비수기에 혜택을 받지 못한 계층에게 고용기회를 제공하고, 농촌 인프라 개선과 개발을 위한 노력과 기근방지에 중요한 역할을 한다.

가령 산림복구사업을 지역단위에서 시행할 경우, 산림복구에 참여하는 인력들에게 이에 대한 노동의 대가로 식량을 제공하는 방안이다. 실제로 WFP 대북식량지원 프로그램은 국가배급체계가 제대로 이루어지지 않는 4월부터 8월까지 FFW를 실시하고 있다. FFW는 북한개발협력이 추진될 경우 산림복구, 농업 관련 기반시설 확충, 산업단지 조성, 도로개보수 등 노동력이 절대적으로 필요할 것으로 예상된다는 점에서 근로와 식량을 연계하는 유용한 방안이다.

그런데 이 때 한 가지 고려할 점은 북한체제 자체가 개인별 소득 획

득이 아니라, 공공배급제 방식이기 때문에 노동의 대가로 지급되는 식량을 그룹 및 조직 단위로 지원할 경우 개인이 수혜 받을 수 있는 기회가 축소되는 문제가 발생할 수 있다. 즉 식량전용이나 부정부패의 원인이 될 수 있는 소지가 있다. 따라서 FFW는 농촌의 소규모 지역단위 별로 추진해야 한다.

다음으로 ‘교육식량지원사업(Food For Education: FFE)’은 급식소 운영을 통한 영양개선사업과 공교육 강화를 통해 빈곤을 근원적으로 해결해 가는 방안이다. 빈곤층 학생을 대상으로 한 식량지원은 크게 세 가지 차원에서 우선적인 목적이 있다. 첫째, 아이들의 영양상태를 보호하기 위한 것이며, 둘째, 교육기회를 확대하고, 셋째, 아이들이 학교에 출석할 수 있도록 부모에 대한 인센티브를 제공하는 것이다. 학교 급식프로그램은 인적자본 개발을 위한 장기적인 투자로서 합당한 유형이라 할 수 있다.³⁵

현재와 같은 식량난이 지속될 경우 북한 어린이의 영양상태 및 발육 상태는 심각한 장애를 불러 올 수 있으며, 이는 향후 남북한 통합 시 남북 간 신체적 불균형으로 이어져 통합을 저해하는 요인이 될 수 있다. 또한 교육기회의 박탈은 인적자본의 손실이라는 점에서 더더욱 중요한 의미가 있다. 이러한 점에서 FFE는 단기적으로는 북한 어린이들의 영양 상태를 개선하고, 중장기적으로는 남북한 통일시대를 준비하는 것이라 할 수 있다.

식량난의 근본적인 해소는 빈곤으로부터 벗어나는 일이다. 즉 식량을 생산하는 표면적인 일보다 근원적인 일에 지원하는 것이 필요하다. 빈곤 국가들의 경우 가난은 건강관리, 교육, 깨끗한 생활환경에 접근할

³⁵-Christopher B. Barrett & Daniel G. Maxwell, *Food Aid After Fifty Years: Recasting Its Role* (New York: Routledge, 2005), p. 130.

I
II
III
IV
V
VI

수 있는 기회가 없는 데서 발생한다. 교육기회와 여성의 권익 신장 등은 빈곤과 직결되는 문제라 할 수 있다.³⁶

다. 의미 및 실현가능성

(1) 정치적 측면

박근혜정부의 ‘그린 데탕트’ 정책은 통일정책 또는 대북정책에 그 기원을 두고 있으며, 통일시대를 향한 기반구축을 위해 채택된 남북 협력 방안으로 다루어지고 있다. 그 목적은 환경공동체를 건설하여 통일로 가는 새로운 한반도를 구현하는 데 있으며, 주요 분야는 환경공동체 건설을 위한 녹색경제협력, 접경지역·DMZ·백두산화산 등 환경분야 공동연구, 개성공단 내 신재생에너지단지 조성 등이다. 이런 점에서 박근혜정부의 ‘그린 데탕트’ 정책은 ‘통일기반 조성을 위한 환경·에너지·농업·산림·기후변화·재난분야에서의 남북협력전략’으로 해석된다.³⁷

박근혜 대통령은 남북한 사이에 환경과 민생, 문화의 통로를 열어 생활공동체, 문화공동체, 환경공동체의 ‘작은 통일’부터 이뤄간다면 평화통일의 길이 열리게 될 것이라고 강조하였다. 본 사업은 남북한 접경지역 농촌마을의 상호 연계라는 점에서 남북 간 정치적 대립과 갈등을 완화하는 효과가 있다.

36. 최영경·전운성, 『지구촌의 마지노선 2015: 식량, 자원, 환경, 빈곤문제』(춘천: 강원대학교출판부, 2009), p. 157.

37. 추장민, 『한반도 「그린 데탕트」 추진방안에 관한 연구』(서울: 환경정책·평가연구원, 2013), pp. 8~9.

(2) 군사적 측면

본 사업은 남북한 접경지역 마을을 중심으로 사업을 확대하는 과정에서 DMZ를 연계하는 방안을 담고 있다. DMZ는 남북한이 군사적으로 참여하게 대립하는 지역으로서 남북한 공동으로 농촌마을 개발을 위한 관개시설 등을 DMZ 내에 건립함으로써 군사적 대립을 완화하는 효과를 창출한다. 특히 접경지역 농촌마을의 종합개발 구상이라는 점에서 군사시설에 대한 제거를 통해 분단의 상징지역을 평화의 지역으로 전환하게 된다.

(3) 경제적 측면

북한의 입장에서 경제적 측면의 수용가능성은 매우 높은 것으로 평가된다. 북한은 현재 ‘림농복합단지’ 조성을 위한 남북한 협력을 기대하고 있다. 북한 농촌마을의 종합 개발을 통해 북한식량 증산은 물론 마을주변 조림, 마을 환경 개선 등을 통한 대북패키지사업은 북한이 주장하는 임농사업과 방향성이 같다는 점에서 북한 수용가능성은 높다.

남한의 입장에서 볼 때도 경제적 측면의 효용성 역시 매우 높다. 대북패키지사업은 북한에 대한 일방적 지원이 아닌 DMZ를 연계하는 남북한 접경지역 마을사업이라는 점에서 남한의 경제효과를 창출한다. 특히 남한 접경지역의 개발제한으로 인한 낙후된 지역을 신산업 성장지역 및 지역특산 농산물로 특화하여 경제적 가치를 제고할 수 있다.

(4) 문화적 측면

지난 2000년 6·15 남북공동선언 이후 남북한 경제협력 및 사회문화

I
II
III
IV
V
VI

분야 교류는 이전 시대에 비해 괄목할 만한 성장을 이루었다. 남북한 도로·철도 연결, 금강산관광, 개성공단 조성, 개발협력성 지원사업 등이 대표적 사례라 할 수 있다. 하지만 남북한주민들 간의 직접 접촉이라 할 수 있는 인적 교류는 미약했으며, 특히 북한주민들의 남한 방문이나 교류는 활성화되지 못한 수준이었다.

남북한주민들의 일회성, 이벤트성 인적 교류를 넘어 장기적으로 지속가능한 인적 교류를 통해 남북주민 간 이질감을 해소하고 협력을 강화할 수 있는 정책을 추진할 필요가 있다.

(5) 환경적 측면

대북패키지사업의 기본전제는 임농복합사업이라는 점에서 환경적 측면에서의 기여도 역시 매우 크다. 북한 농촌지역 생태·환경적 분야의 가장 큰 문제점은 바로 산림황폐화에 집중된다. 산림황폐화는 도로 유실과 자연재해로 이어질 가능성이 매우 높기 때문에 농업생산량과 환경적 측면에 직결되는 사안이라 할 수 있다. 대북패키지사업을 통한 조림사업 추진은 북한 산림황폐화에 대한 개선은 물론, 농업분야 인프라 개선, 도로 개보수 등을 통해 재해를 방지하고 생태환경을 복원하는 기능이 있다.

특히, 그동안 남북 간에 추진된 산림녹화사업이 특정지역에서 일회성, 이벤트성 사업으로 진행되었다는 점을 고려할 때, 대북 패키지협력을 통한 마을단위의 조림사업은 지속성을 갖는다는 점에서 의미가 크다.

(6) 국제적 측면

대북 패키지협력사업은 DMZ 연계를 통한 남북한 접경지역 마을 공

동개발이라는 점에서 DMZ의 활용이 수반된다. 따라서 DMZ 개발을 위한 국제사회의 협력이 필수적으로 요청된다. 사업 추진 과정에서 국제기구와 국제부흥개발은행(International Bank for Reconstruction and Development: IBRD) 등의 자금 투여가 이루어지기 때문에 한반도 분단 종식을 위한 개발협력사업에 국제기구가 공동으로 참여한다는 의미를 갖는다. 아울러 군사적 대결의 상징 지역인 DMZ를 평화의 장으로 전환하여 문화관광적 요소를 도입함으로써 세계 최대의 생태 평화지대로의 조성이 가능하다.

라. 추진방안

(1) 국내적 차원

대북 패키지 개발협력사업의 추진을 위해서는 ‘민관협력위원회(이하 ‘민관협’)’ 구성이 필요하다. 대북 패키지지원은 농업, 보건의료, 교육, 주택개보수 등 마을 단위 전체를 대상으로 하는 사업임을 감안하여 우리 정부와 민간 부분에서의 역할이 각기 다를 수밖에 없다. 현재 남북관계 경색으로 중단된 대북지원NGO의 활동이 재개되면 각각의 설립목적에 맞는 개별 사업들이 추진될 것이다. 이는 기존의 대북지원 한계를 다시 한번 노정할 수 있는 가능성이 있다. 따라서 대북지원 NGO들의 전략 부분을 패키지화하여 구역별·사업별로 추진해야 한다. 이를 위해 정부차원의 지원 대상을 선정하고, 대북지원민간단체의 역할을 종합할 수 있는 민간협력위원회가 별도로 구성될 필요가 있다.

물론 현재 민관협이 구성되어 있지만 이미 그 실효성에 많은 문제점이 제기되고 있는 실정이다. 단순히 북민협 대표단체와의 형식적인 만남에 불과하다는 지적이 있다. 따라서 북민협의 역할과 위상을 재정립

I
II
III
IV
V
VI

하고 이를 민관협의 효율적 운영을 위한 기반으로 설정해야 한다.

민관협회는 정부와 대북지원NGO 간의 역할 및 사업을 분할하고 이를 추진하는 종합기구로서 기능해야 한다. 가령 농업기술 지도, 주택개보수, 학교, 병원 시설 등은 개별 대북지원NGO가 일정 부분 담당할 수 있지만, 도로 및 상하수도 시설 등 대형 프로젝트나 인프라 사업 등은 정부가 직접 지원해야 할 분야이다. 이러한 대북 패키지지원은 단순 물자지원 방식에서 개발협력으로의 패러다임 전환을 통해 국민적 공감대를 형성할 수 있다. 이는 대북지원 퍼주기 논란과 모니터링 부실에 대한 문제를 해결할 수 있는 실질적 정책추진 역량 강화가 된다는 점이다.

(2) 남북관계 차원

대북 패키지지원을 위한 북한지역 선정이 중요하다. 지금까지 대북 지원이 주로 평양을 비롯한 특정지역에 집중되는 한계가 있었다. 이는 북한 당국이 평양 이외 지역으로의 확대를 원하지 않았고, 남북한주민들의 직접 접촉을 제한한 결과라 할 수 있다. 국내에서 추진한 대북지원NGO의 사업들이 대부분 평양에 집중되어 사업 중복이라는 한계가 나타나기도 했다. 하지만 대북지원 초기 사업이었다는 점에서 평양 중심의 사업만으로도 일정 부분 성과를 인정해야 한다.

문제는 향후 개발협력 과정에서 평양 이외 지역, 특히 본 연구에서 제시하고 있는 남북한 접경지역 마을에 대한 사업 추진 가능성이다. 대북 패키지지원은 접경지역의 농촌 마을을 대상으로 하는바, 군사요충지 개발에 대한 남북한 모두의 선행적 조치가 수반되어야 한다. 아울러 대북 패키지지원사업은 남북한 인력의 상호 교류를 통한 기술이전이 전제되는바, 남한 인력의 자유로운 왕래가 보장되어야 한다. 대북

패키지사업이 남북한 마을단위의 공동개발로 시작되고, DMZ를 관통하는 연계망으로 연결된다는 점을 고려할 때 DMZ 개발에 대한 남북한 합의는 필수요건이다.

(3) 국제적 차원

대북 패키지지원사업이 확대되면 개발협력 추진을 위한 재정이 투입되어 한다. 현재로서는 우리 정부의 현물지원과 북한지역 인프라 구축을 위한 재정지원 정도를 고려해 볼 수 있다. 북한의 행정·제도적 개선을 통한 근본적 문제의 해결을 위해서는 국제사회의 협력이 필수적으로 요청된다. 따라서 IBRD나 UN 기구를 통한 대북개발협력 자금 요청과 투입이 추진될 수 있도록 해야 한다. 국제기구의 개발협력자금 수용 과정에서 국제기준을 준수하도록 하여 북한을 국제사회의 책임 있는 일원으로 기능할 수 있도록 유도해야 한다.

마. 로드맵

(1) 2015년: 남북관계 해빙기

남북관계 해빙기에서 추진할 수 있는 접경지역 대북 패키지지원사업은 먼저 북한 농업분야의 환경개선을 통한 식량증산에 집중해야 한다. 개발협력의 초기 단계로서 아직까지 농업분야에 대한 직접적 소득이 없기 때문에 개발협력에 근거한 식량지원이 우선 이루어질 필요가 있다. 이 시기에 시행할 수 있는 식량지원 유형은 앞서 살펴본 것처럼 크게 남북지자체 간 쌀-자원 교환(거래), FFW, FFE 등을 들 수 있다.

실제로 비료지원은 그동안 정부 차원의 대규모 지원방식으로 이루

I
II
III
IV
V
VI

어져 왔고, 종자씨 지원 역시 일부 대북지원NGO의 농촌현대화사업의 일환으로 추진된 사례가 있다. 이전에 이미 추진된 경험이 있다는 점에서 개발협력으로서의 식량지원 방안 중 초기 단계에서 시행할 수 있는 실현가능성이 높은 사업이라 할 수 있다. 특히 비료와 종자씨 지원은 지원 그 자체에 의미가 있다고 보는 것보다는 이러한 지원을 통해 북한 농업생산성 향상을 위한 농업기술 교육 및 여타 다른 사업으로의 확장이 가능하다는 데 의미가 있다.

종자씨 지원의 경우 단순히 지원물자를 전달하고 오는 방식이 아니라, 농업 관련 기술진이 직접 방북하여 농업기술 교육 및 이전 등을 통해 남북주민 간 접촉면의 확대에 이어질 수 있으며, 나아가 지역개발사업으로 확장될 수 있는 것이다.

아울러 이 시기는 우선적으로 임농복합사업에 집중하여 식량증산과 산림녹화 등을 우선적으로 시행해야 한다. 남북한 워크숍에서 밝힌 북한 학자의 발표문에 따르면 북한은 2017년까지 20만 정보의 산림토지에 임농복합경영을 실시하는 것으로 기간을 선정하고 있다. 따라서 남북관계 해빙기를 맞는 2015년은 임농복합경영을 위한 시범지구를 접경지역 마을 중 선정하고 여기에 농업분야 식량증산을 위한 시설 건립과 기술교육을 추진해야 한다.

“전반적인 산림생태계를 회복하자면 오랜 기간이 요구되는 것만큼 단계별로 실행 가능한 목표를 제기하고 군마다 립농복합경영의 시범을 창조하기 위한 사업을 선차적으로 내밀고 있다. 그리하여 가까운 기간 안에 우리나라의 전반적인 산림생태를 회복하고 산림구조를 개선하기 위한 단계별 전망목표로 다음과 같이 작성하였다. 2017년까지 20만 정보의 산림토지에 립농복합경영을 실시하여 높은 경제적 실리를 얻는다.”³⁸

한편 이 시기에 중요한 것은 초기 사업 지역의 선정과정에서 다른 지역으로의 확산을 염두에 두어야 한다는 점이다. 기존의 지원방식과 같이 특정지역이나 대상에 한정되지 않도록 사업을 확산해 나가야 한다.

남한 지원단체의 사람들은 남한주민의 후원(경우에 따라서는 정부 및 지자체의 지원)을 받고 있기 때문에 비용 절감을 통한 효율적 사업 추진을 지향한다. 반면 북한의 실무자들은 관료제의 절차주의를 강조하고 있으며, 지역이나 대상 집단 간의 차별성 문제에 대해서는 민감하게 반응하면서 사업의 효과보다는 정치적 정당성을 판단이나 행위의 핵심근거로 삼고 있다.³⁹ 따라서 접경지역 마을의 초기 사업지역 선정 시 다른 지역으로 확산될 수 있는 종합계획이 수립되어야 한다.

(2) 2016~17년: 남북관계 활성화기

남북관계 활성화기에는 전년도에 실시한 농업분야 환경개선과 함께 북한 당국이 시급성을 요하는 사업인 경사지 관리사업을 본격적으로 추진한다. 북한의 임농복합사업의 핵심이 경사지 사업에 집중되고 있다는 점을 고려할 때 이 시기는 농촌마을 근처 산림조성사업 등이 효과적이라 할 수 있다.

“현시기 경사지 관리에서 기본은 퇴화된 경사지 토지는 빨리 복구하기 위한 사업이다. 경사지등에 있는 경작지 등과 부대기 밭 자리, 불탄 자리, 채벌지 등의 토지들은 침식활동의 강화로 지력이 떨어지고 산림 생태적 조건이 파괴되어있다. 최근 공화국 정부에서는 온 나라를 수림화, 원림화, 과수원화 할데 대한 노선을

³⁸ 2014년 중국에서 개최된 남북워크숍에 참여한 북한 측의 발표문을 참조하였다.

³⁹ 이우영, “대북 인도적 지원과 남북한 마음의 통합,” 『현대북한연구』, 17권 2호 (북한대학원대학교 북한미시연구소, 2014), p. 77.

I
II
III
IV
V
VI

내놓고 그 실현 방도의 하나로서 립농복합경영을 적극적으로 받아들인데 대한 정책을 제시하고 집행해 나가고 있다. 공화국정부가 내놓은 립농복합경영의 주되는 대상이 바로 퇴화된 경사지들이다. 그러므로 립농복합경영은 우리나라에서 퇴화된 경사지 회복을 위한 방도로서의 위치를 차지한다.”⁴⁰

이 시기는 앞서 개발협력 관점에서 시행한 패키지지원사업의 성과를 도출하는 시기로 이전 년도에서 착공한 병의원, 교육시설 등의 준공을 통해 인적역량 강화에 집중해야 한다. 또한 DMZ의 연계를 통해 남북한이 공동으로 관리하는 기술영농센터 등의 착공을 시작하는 시기이다. DMZ 연계를 위한 국제사회의 협력방안이 도출되어야 하며, 이 과정에서 북한개발협력을 위한 IBRD와 UN의 자금요청과 투여가 이루어져야 한다.

또한 개발협력 성격 식량지원의 일환으로 FFE가 시행되는 시기로, 탁아소 및 학교 등을 완공하여 사업을 진행한다. 앞서 이전 년도에서 시행한 농촌마을 환경개선의 실질적 성과라 할 수 있는 수확된 농작물의 남한 시장에서의 거래를 통해 실질적인 교류협력을 심화하는 시기가 된다.

⁴⁰-2014년 중국에서 개최된 남북워크숍에 참여한 북한 측의 발표문을 참조하였다.

(3) 로드맵

표 IV-4 접경지역 농촌마을 패키지 개발협력사업 로드맵

구분		2015년	2016~17년
		남북관계 해빙기	남북관계 활성화기
국내 차원	접경지역 마을 공동 개발	- 시범사업 마을 선정	- DMZ 내 남북공동관리 영농기술센터 건립
	대북지원NGO 선정	- 물자지원 분야, 농업지원 분야 사업 추진	- 기술교육 분야, 보건의료 관련 전문인력 교류
남북 차원	대북지원NGO의 대북 패키지지원	- 종자씨 지원, 농촌협력	- 탁아소, 병의원 개보수
	정부의 대북 패키지 지원	- 도로개보수 - 농업시설 정비	- DMZ 연계방안 모색
	정부의 개발협력성 식량지원	- FFW	- FFE
국제 차원	IBRD, 국제기구 자금 투여	- 개발협력 자금 요청	- 자금 투여 및 모니터링
	DMZ 내 관련 시설 건립	- 농업 관련 부문	- 보건의료 관련 부문

바. 기대효과

(1) 북한 식량난 해소를 통한 인도적 상황 개선

대북패키지사업은 북한의 빈곤 해소는 물론, 남북한 상생을 위한 한 반도 종합발전구상이라 할 수 있다. 북한 식량난의 근본적 해소는 남한을 비롯한 국제사회의 긴급구호성 지원이 아닌 북한의 농업시설 및 경작 방식의 개선에서부터 시작된다. 따라서 복합농촌단지 조성을 통한 북한 식량증산은 북한주민의 인도적 상황을 개선할 뿐만 아니라 장기적으로 북한 농업의 근본적 체질을 개선한다는 점에서 의미가 있다.

I
II
III
IV
V
VI

북한 식량난 해소는 인도적 상황 개선과 함께 북한의 경제성장을 촉진할 수 있는 구조적 요인이 된다. 북한의 인도적 상황을 근본적으로 개선하기 위해서는 북한주민의 인적역량 강화를 위한 개발지원이 필요하다. 즉 기존의 단순 물자지원 방식이 아닌 북한의 인도적 상황을 근본적으로 개선시킬 수 있는 인적역량에 집중해야 한다. 특히 북한 농업 환경 개선을 위해서는 단순히 쌀과 비료를 지원하는 것이 아니라 북한주민 스스로 자립할 수 있는 인적역량을 강화해야 한다.

향후 북한 개발협력 및 재건 시 사회간접자본(Social Overhead Capital: SOC) 확충과 더불어 실질적인 수요가 있는 분야는 인력 분야로서, 남북 간 인력 교류 및 훈련을 통해 인적능력을 개발하고 북한에 자생적 자본주의와 산업구조를 형성하는 기본 토대를 마련하는 것이 필요하다.

(2) 남북한 접경지역 지자체의 상생

복합농촌단지 조성은 DMZ를 경계로 하는 남북한 접경지역 지자체의 상생프로젝트로서 군사적 대립이 첨예한 이 지역을 평화와 협력의 상징적 지역으로 거듭나게 한다. 접경을 경계로 분절된 마을이 아닌 DMZ를 통해 상호 연결되고, 나아가 DMZ에 남북한주민이 함께 이용할 수 있는 마을 공동시설이 조성된다면 이는 실질적인 통일기반 구축을 마련하는 사업이 될 것이다. 이는 남북한 인적네트워크 형성을 통한 접촉면 확대라는 점에서도 의미가 있다. 특히 접경지역 주민들의 군사적 충돌에 대한 우려를 불식할 수 있고, 남한의 경우 개발제한 구역 해제를 통해 접경지역 지자체의 경제발전을 촉진할 수 있다.

(3) 대북지원을 둘러싼 남남갈등 해소

지금까지 우리 사회에서는 대북지원을 둘러싼 찬반논쟁이 남남갈등의 핵심 이슈가 되었다. 퍼주기 논란은 주로 정부의 대북 식량과 비료 지원에 대한 찬반양론의 대립이었다. 대북지원에 대한 또 하나의 대립 구도는 대북지원NGO와 정부 간 갈등이라 할 수 있다.

NGO는 정부와 민간이 정책결정의 협력관계가 되길 희망했으나, 정부와 NGO의 역할이 다르고, 지원에 대한 입장과 목표와 우선순위가 달라 갈등이 증폭되었다. 한국정부의 승인이 없으면 대북 인도적 지원 사업을 전혀 할 수 없으므로, 현재 NGO의 대북 인도적 지원사업에 있어서 가장 큰 이해관계자는 한국정부라고 할 수 있다.⁴¹ 특히 대북지원 NGO가 사업을 하기 위해서는 통일부의 사업승인 및 방북이 필수요인이다. 그동안 5·24 조치로 인해 사실상 대북지원NGO의 활동은 잠정적으로 중단되었고, 대북지원NGO는 정부에게 대북지원 제한조치 해제와 사업재개를 요구해 왔다.

이러한 상황에서 대북지원 재개는 5·24 조치 이전의 지원방식으로 회귀하는 것이 아닌 새로운 접근방식을 통해 대북지원의 효과성과 정당성을 제고할 필요가 있는 것이다. 결국 대북 패키지지원사업은 기존의 물자지원 방식이 아닌 정부와 대북지원NGO 간 협력사업으로 추진된다는 점에서 두 행위자 간 대결구도를 완화할 수 있다. 이는 우리 사회에서 대북지원에 대한 보혁 간 갈등을 해소하는 계기로 이어질 수 있다는 점에서 의미가 있다.

⁴¹ 박지혜, “NGO 활동가의 대북 인도적 지원 경험의 본질과 의미: 눈 감을 줄 모르는 마음으로 ‘경계, 그 너머를 향해,’” 『사회과학연구논총』, 제30권 1호 (이화여대 사회과학연구소, 2014), p. 136.

I
II
III
IV
V
VI

3. 개성지역 산림복구

가. 제안 배경

남북이 환경협력을 할 수 있는 분야는 많다. 그렇지만 현재의 남북 관계를 고려해볼 때 산림분야에서의 협력이 가장 시급하고 실현가능성이 높다. 대기오염 절감과 수질오염 예방을 위한 시설 설치에는 고비용이 들어가기 때문에 현재의 경색되어 있는 남북관계에서 시작하기에는 부담스러운 면이 있다. 생물자원 전쟁의 시대인 현재 상황에서 북한의 생태계에 대한 전반적인 조사는 이루어진 적이 없기 때문에 북한지역 생물다양성과 생태계 조사는 필요하다. 하지만 북한의 생물다양성과 생태계 상황을 조사한다는 것은 북한이 군사적인 이유에서 기피할 가능성이 높다. 북한 전역에 대한 생태계 조사가 불가능하다면 북한의 DMZ 생태계는 가능할 수도 있다. 남한 DMZ의 생태계가 분단 70여 년 동안 생태계의 보고라 칭해질 정도로 자연 상태를 회복한 것으로 볼 때 북한의 DMZ 역시 그러할 것이라 추정된다. 하지만 군사적으로 민감한 지역인 DMZ에서의 생태계 조사는 현재 남북관계를 보던 대 단기간에 이루어질 것으로 기대하기는 어려운 면이 있다. 이처럼 환경의 여러 분야를 고려해보건대 남북환경협력에서 가장 실현가능성이 높은 분야는 산림협력이다. 상대적으로 가장 활발하게 협력이 이루어진 분야이며 국제협력의 가능성도 상당히 높기 때문이다. 이러한 이유에서 ‘그린 데탕트’의 초기 사업으로 남북산림협력을 제안한다.

가장 우선적인 ‘그린 데탕트’ 사업으로 접경지역·DMZ의 산림복구 사업이 추진되어야 한다. ‘그린’ 분야의 사업을 통해 ‘데탕트’를 구현하고자 하는 ‘그린 데탕트’ 정책에 있어서 남북한 산림협력이 최우선으로 고려해야 하는 이유는 첫째, ‘그린 데탕트’ 개념에 가장 적합한 사업이

기 때문이다. 산림황폐화의 피해는 자연 환경의 근본적인 변화를 유발할 정도로 광범위하고 심각하다. FAO는 북한 산림면적을 1990~2010년간 820만 ha에서 566만 ha로 감소하였다고 추정하고 있는데, 이는 20년 동안 254만 ha 즉 전체 산림의 30% 정도가 사라졌음을 의미한다. 국립산림과학원에 따르면 북한의 산림황폐지는 1999년 163만 ha에서 2008년 284만 ha로 증가하였다.⁴² 10년 사이에 121만 ha가 줄어든 것으로 매년 평균 12만 ha 정도 즉 평양(11만 2,300ha) 크기의 산림이 사라지고 있는 것이다.⁴³ 산림이 황폐화되면 집중 폭우 시 산사태가 발생하고 대량 토사유출과 하천 범람을 야기시켜 인명피해는 물론 도로유실, 주택 침수, 산업기반시설 파괴, 농경지 매몰 등과 같은 막대한 사회·경제적 피해를 입힌다. 또한 산림이 주는 홍수·가뭄의 완충역할도 사라져 그 피해는 증가하고, 생물서식처의 감소로 생물다양성은 줄어들며, 수자원 오염도 증가하고, 산림의 이산화탄소 흡수도 줄어들어 대기오염도 더 심각해진다. 나아가 농경지 매몰은 농업생산성을 저하시켜 식량난을 가중시키는 등 사회 전반에 막대한 피해를 야기한다. 이러한 피해를 경험한 북한은 남한과 국제사회에 수차례에 걸쳐 산림 복구 지원을 요청한 적이 있다. 따라서 북한의 지속적인 산림복구 지원 요청을 받아들여 남북한이 산림협력을 한다면 현재의 긴장된 남북 관계가 개선될 수 있다. 그리고 남북한 산림협력은 남북한 관계가 경색되었던 시기에도 일정 정도 행해졌을 정도로 정치적 상황과는 무관하게 행해질 수 있기 때문에 그만큼 실현가능성도 높다. 이런 이유에

⁴² 배재수, “북한 산림황폐지 복구를 위한 REDD 메커니즘 사전 검토,” 『한국임학회지』, 제102권 제4호 (한국임학회, 2013), p. 492.

⁴³ “북한의 산에는 나무가 없대요!: (1) 북한의 민둥산 이야기,” 통일부 공식 블로그 <blog.unikorea.go.kr/3228> (검색일: 2014.10.16)에서 재인용.

I
II
III
IV
V
VI

서 남북한 산림협력은 ‘그린 데탕트’를 실현하는 가장 빠르고 적합한 사업이라 할 수 있다. 남북산림협력이 우선적으로 시행될 지역으로는 접경지역·DMZ가 바람직하다. 그 이유는 첫째, <그림 IV-1>이 보여주는 것처럼 남포시를 제외하고 접경지역·DMZ의 산림황폐화가 타 지역보다 더 심각하기 때문이다. 한국환경정책·평가연구원은 북한의 기후변화 취약지를 분석하고 시·도별 적절한 기후변화 대응사업을 제안하고 있는데, 개성을 중심으로 한 접경지역은 조림사업이 시행되어야 한다고 제안하고 있다.⁴⁴ 둘째, 접경지역·DMZ는 남북한을 연결하는 통로이며 남북한 상태를 직접적으로 반영하는 지역이다. 그러므로 접경지역·DMZ를 평화적으로 이용하는 것은 남북 간 신뢰를 구축하고 지속적으로 남북관계를 발전시킬 수 있는 토대를 다지는 일이 된다. 이런 이유에서 ‘그린 데탕트’의 첫 사업이 행해지는 지역으로는 접경지역·DMZ가 가장 바람직하다.

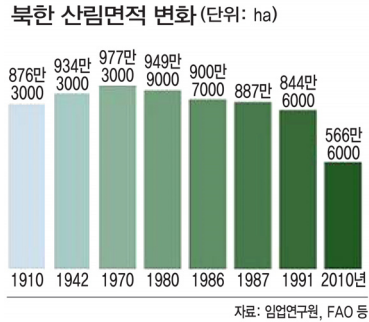
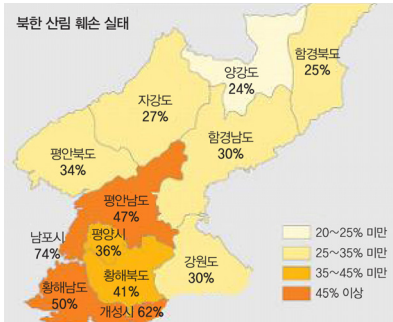
둘째, 통일을 준비하는 관점에서도 남북한 산림협력은 가장 우선적으로 추진되어야 할 사업이다. 독일은 전체 통일비용의 20%를 환경복구비용으로 사용하였다. 현재 북한의 환경상태로 통일이 이루어진다면 우리 또한 통일비용의 상당 부분이 환경복구에 들어갈 것이다. 따라서 북한의 환경복구 중에서 가장 파급력이 큰 산림분야에서 남북협력이 이루어진다면 이는 곧 통일을 준비하는 중요한 걸음이 된다.

셋째, 남북한 산림협력을 통해 우리의 국가위상이 고양되고 발전에 기여할 수 있기 때문이다. 남한은 UN이 산림녹화에 성공한 나라로 유일하게 인정한 나라이다. 남북한 산림협력을 통해 북한의 산림복구가

⁴⁴ 명수정 외, 『한반도 기후변화 대응을 위한 남북협력 기반 구축 연구 III』 (서울: 한국환경정책·평가연구원, 2013), p. 263.

성공한다면 우리의 이러한 위상은 더 강화될 것이며, 나아가 다양한 국제환경협력을 국가발전에 활용할 수 있을 것이다.

그림 IV-1 북한의 산림 상태



출처: “북한의 산에는 나무가 없대요! (1) 북한의 민둥산 이야기,” 통일부 공식 블로그 <blog.unikorea.go.kr/3228> (검색일: 2014.10.16)에서 재인용.

나. 주요 내용

남북산림협력이 이루어져야 하는 분야는 조림 및 조림을 위한 기반 구축사업, 연료림 조성사업, 산불 및 병해충 방제사업, 산림 조사·연구 및 산림정보 관리시스템 구축사업, 국제프로그램 활용 사업 그리고 교육연구기관 설립사업으로 나눌 수 있다.

(1) 조림 및 조림 기반 구축사업

북한의 민둥산에 나무를 심기 전에 해야 할 일은 대체토양 공급 및 사방공사이다. 북한과의 산림협력은 상대적으로 활발했던 분야였고, 북한도 자체적으로 활발한 조림사업을 실시함에도 산림황폐화 문제가 여전히 심각한 것은 심은 나무의 상당 부분이 활착하지 못하고 죽어버

I
II
III
IV
V
VI

리기 때문이다. 이미 황폐화된 상태로 수십 년간 방치된 산림의 토양에서는 영양분과 수분을 함유하여 뿌리가 내리는 부분인 표토층이 많이 유실됐기 때문에 나무를 심어도 쉽게 뿌리를 내리지 못하고 비가 많이 오면 쉽게 쓸려 내려간다. 산림이 황폐화된 지역이라면 이런 위험은 늘 존재하기 때문에 이들 지역에는 나무를 심기 전에 먼저 그 지역에 대체토양을 공급하여야 한다. 즉 그 지역의 식생들과 생태적 조건이 비슷한 토양을 이식하거나 인공토양을 공급하여야 조림 후 나무가 뿌리를 내릴 수 있다. 또한 더 이상의 토사유출을 막고 산림을 보호하기 위해 사방공사도 행하여야 한다.

두 번째 조림사업으로는 묘목·종자·양묘장 증설 지원 및 관련 기자재 지원사업이 추진되어야 한다. 남북산림협력에서 가장 시급한 것은 묘목·종자 지원 및 양묘장 증설 지원이다. 북한의 산림황폐화 문제가 심각한 이유 중의 하나는 1990년대 자연재해로 많은 양묘장이 사라졌기 때문에 조림을 위해 필수적인 종묘 생산이 절대적으로 부족하다는 것이다. 따라서 우선적으로 묘목과 종자를 지원하고 양묘장 증설과 활착력·생존률이 높은 종묘의 개발·생산을 지원해야 한다. 양묘장과 종묘 관련 지원에 있어서는 양묘의 적절한 관수를 위한 충분한 용수량 확보 및 물탱크 보완, 여름철 고온피해 예방을 위한 차광망 및 천창 설치, 동해를 막기 위한 대규모 온실에서의 종묘생산체계 개발, 자동온습 조절에 의한 수종별 최적 종묘생산조건 개발, 계절에 관계없는 조림용 종묘의 크기·이식 시기·관리방법 등과 같은 과학기술적인 지원이 중요한 역할을 해야 한다.⁴⁵

그런데 북한은 국제사회에 지원을 요청할 정도로 묘목·종자 개발과

⁴⁵ 이성연 외, 『북한의 황폐산림 복구 협력 방향 및 과제』 (서울: 국립산림과학원, 2010), p. 29; 2012년 5월 통일연구원 주최로 독일에서 개최된 남북위크숍에서 논의되었다.

양묘장 증설을 위한 기자재가 부족한 상황이다. 따라서 이러한 기자재 지원도 필수적으로 뒤따라야 한다. 남북산림협력에서 이 사업은 주로 민간단체가 중심이 되어 소규모로 행해졌으나 민관 공동으로 사업규모가 확장될 필요가 있다(<표 IV-5> 참조).

표 IV-5 국내 민간단체의 대북 산림협력

구분	지원 사업 내용
겨레의 숲 직할사업	양묘장 조성(평양 순안, 중화), 묘목 110만 본, 양묘용 자재 지원, 병해충 방제 6,400ha 지원(약제·장비·기술 지원), 병해충 피해 조사(금강산), 양묘장 생산기반 개선사업(양묘장 개선장비 지원, 온실신축)
평화의 숲	묘목 1만 본 및 고성군 양묘장 조성 지원(온실, 종자, 비료 등), 공동 나무심기 행사(금강산)
민족화해협력 범국민협의회	묘목 19만 본 제공, 양묘장 조성 2개소(평양 순안, 중화)
우리민족서로돕기운동 경기도	양묘장 조성(개성 개풍), 묘목 약 100만 본 지원, 종자 및 양묘자재 등 지원
푸른통일조국 가구기운동	회령, 라선에 양묘장 조성 및 기자재 지원
늘푸른삼천	묘목 50만 본 지원, 양묘장 조성(평양 상원군) 및 양묘용 자재 지원
우리겨레하나되기	양묘장 조성(평양 삼석구역) 및 양묘자재 지원
사랑의 연탄 나눔운동	2005~08년: 소나무, 잣나무 묘목 40만 본 지원, 나무심기 행사 (개성, 고성 약 2,500여 명 참가) 2004~09년: 연탄 약 100만 장 지원 (개성, 고성)
총 지원실적	양묘장 조성/복구 지원(8개소)으로 총 1,500만 본(10년간 1억 본)의 우량묘목생산을 위한 양묘생산 기반 구축, 황폐지복구용 묘목지원(약 320만 본), 산림병해충 방제 지원(6,400ha), 대체에너지 지원(연탄 100만 장), 남북 공동 식목행사(금강산, 개성, 평양 등지 3,500여 명 참가)

출처: 명수정 외, 『한반도 기후변화 대응을 위한 남북협력 기반 구축 연구 III』, p. 124.

I
II
III
IV
V
VI

(2) 연료림 조성사업

북한에서 나무는 두 번째로 중요한 에너지원이다. 특히 가정에서의 난방·취사를 위한 연료로 사용되는 목재의 비율은 도시에서는 석탄 다음으로 많고 농촌에서는 가장 중요한 에너지원이다. 그러므로 북한 산림의 황폐화 문제를 해결하기 위해서는 에너지 문제가 우선 해결되어야 한다. 하지만 북한의 에너지 문제는 UN 제재, 비용, 기술적 문제 등으로 남북협력을 통한 문제해결이 쉽지가 않다. 북한에서 목재는 여전히 중요한 에너지원일 수밖에 없다. 따라서 에너지원으로 사용될 연료림을 조성하는 것은 북한의 산림황폐화를 막는 중요한 방법이다.

(3) 산불 및 병해충 방제사업

북한 산림황폐화의 또 하나의 주요 원인은 산불과 병해충이다. 2000~02년 동안 365번의 산불이 발생하여 128km²의 산림에 피해를 입혔으며 이로 인해 2만 2,600m³ 면적의 나무가 손실되었다. 또한 같은 기간에 솔나방 등의 해충으로 약 300km²의 산림이 피해를 입기도 하였다.⁴⁶ 따라서 산불과 병해충을 막는 방제사업도 추진되어야 한다. 산불 발생 시 공동 진화 및 장비와 시설의 공동 활용 방안을 모색하고, 소나무재선충을 비롯해 각종 병해충 피해를 받는 수목을 대상으로 방제를 효율적으로 추진하는 한편, 산림해충의 천적자원을 이용한 생물적 방제를 위한 공동연구를 추진할 필요가 있다.

⁴⁶UNEP, *Democratic People's Republic of Korea Environment and Climate Change Outlook* (Pyongyang: Ministry of Land and Environment Protection, Democratic People's Republic of Korea, 2012), p. 48.

(4) 산림 조사연구 및 산림정보 관리시스템 구축사업

북한은 환경 관련 연구에 있어서 인적 역량, 연구 기초 설비, 환경 지식 및 정보 기반 수준이 매우 낮다. 2002년 남북환경협력의 가장 우선적 과제가 환경연구소 건립 지원이라며 이에 대한 지원을 남측에 요청한 바 있을 정도이다. 전반적인 과학기술연구의 낮은 수준은 산림분야에서도 마찬가지이다. 산림복구는 단기간에 이루어질 수 있는 문제가 아니며, 지속적인 관리가 필요하다. 따라서 산림복구·녹화를 위한 장기적 관점에서 산림의 과학적이고 체계적인 연구를 위한 기자재가 지원되어야 한다. 하드웨어가 구비되지 못한 북한은 산림분야의 과학적 연구를 위한 현장조사용 측정도구인 하가로프, 토양 수분 및 견밀도 측정기 등의 지원을 요청한 적이 있다. 북한은 산림 연구 기자재뿐 아니라 산림 관리 전문인력의 양성과 산림정보 제공을 요청하기도 하였다. 산림자원 조사 및 임상분포도 작성을 위해 우리의 아리랑 2호 고해상도 위성영상 자료의 제공을 요구하였고, 젊은 산림 전문인력, 특히 산림전문가이면서 GIS를 동시에 다룰 수 있는 FGIS 전문가의 양성을 위해 산림선진국과의 인적 교류, 고가인 전문 서적과 국제학술지의 구독도 요청하였다.⁴⁷ 이처럼 북한은 산림조사와 연구를 위한 인적·물적 자원이 절대적으로 부족한 상태이므로 이에 대한 지원이 시급하다.

북한 산림의 체계적 관리를 위해 시급하게 요구되는 또 하나의 사업은 산림정보의 관리시스템을 구축하는 것이다. 북한의 산림이 제대로 된 복구를 하고 지속가능한 산림으로 기능하기 위해서는 북한의 산림에 대한 체계적인 조사연구, 모니터링, 데이터베이스(Database: DB) 개발 등 관련 시스템이 구축되어야 한다. 먼저 북한 산림에 대한 정확

⁴⁷- 2012년 통일연구원 주최로 독일에서 개최된 남북워크숍에서 논의되었다.

I
II
III
IV
V
VI

한 자료가 필요하므로 가장 시급하게 산림이용, 산림자원 현황, 산림황폐지 및 산림탄소축적 등에 관한 체계적인 조사와 연구가 이루어져야 한다. 한편 한반도는 온난화가 빠르게 진행되고 있는 지역이므로 북한의 온난화 속도 역시 빠르다. 따라서 기후변화에 대응하는 산림연구도 행해질 필요가 있다. 기본적으로 산림분야에서의 협력사업이 기후변화에 대응하는 면이 있지만 더 구체적으로 기후변화와 산림과의 관계에 대한 연구, 예를 들어 산림에 미치는 기후변화의 영향과 분포 분석, 기후변화 적응 모델 개발 및 향후 100년간 기후변화 예측에 관한 연구 등이 이루어질 수 있다.⁴⁸ 산림조사 및 연구가 이루어졌으면 확보된 자료들을 효율적으로 관리할 수 있는 DB를 개발하고 확보된 정보들을 이용하여 지속가능한 산림경영(Sustainable Forest Management)을 위한 국가차원의 산림정보 관리시스템을 구축하여야 한다. 현재 북한은 경제사정으로 그 역할을 하고 있지는 못하지만 산림 관련 행정기구와 ‘담당림제’ 등 전국민적인 조림체계를 가지고 있다.⁴⁹ 새로운 산림관리시스템으로의 전환은 북한의 반발을 불러올 수 있으므로 북한이 가지고 있는 기존 시스템을 최대한 활용해야 할 것이다. 하지만 장기적으로 봤을 때 북한 산림관리시스템은 남한 시스템과 일원화되어야 할 것이다. 일원화된 시스템이야말로 남북한 산림공동체 또는 환경공동체의 기본 토대이기 때문이다.

이처럼 북한 산림관리의 체계화를 위해서는 기자재 지원, 공동 조사 연구 및 시스템 구축과 같은 과학기술적 차원과 전문인력 양성이라는 교육적 차원에서 동시에 행하여 북한의 과학적 연구능력을 강화해야

48. 명수정 외, 『한반도 기후변화 대응을 위한 남북협력 기반 구축 연구 III』, p. 128.

49. 박경석·박소영, “남한의 산림복구 경험을 통한 북한 황폐산림 복구지원 방향,” 『북한학연구』, 제8권 제1호 (동국대학교 북한학연구소, 2012), p. 155.

한다. 장기적 관점에서 행해지는 이 사업들은 북한의 산림복구를 넘어 남북산림협력을 지속시키고 신뢰관계를 구축하는 중요한 디딤돌이 될 것이다.

(5) 국제프로그램 활용 사업: 조림 CDM 사업과 REDD+ 사업

조림 CDM 사업과 REDD+ 사업을 활용하는 방안을 남북이 공동으로 개발하도록 한다.

북한은 탄소배출권 획득을 위한 국제적 제안서 작성, CDM 사업의 인증·등록, 효율적인 REDD+ 추진 및 접근방법, 산림조성과 지속가능한 산림경영을 위한 기준·지표를 제시한 「몬트리올프로세스」⁵⁰의 구축방법 등과 관련한 정보·기술의 교류를 요청한 적이 있다. 북한 환경민족조정위원회는 2008년 국가탄소무역승인기구와 산하 기구로 탄소무역, 즉 탄소배출권 거래제를 전문적으로 담당하는 탄소무역서기국을 설립하는 등 CDM 관련 기구체계를 갖추었다. 현재 북한은 CDM 사업으로 6개의 소규모 수력발전소 건설 프로젝트를 UN에 공식 등록한 상태이다.⁵¹ 남북한 조림 CDM 사업은 그 경제성에 있어서 이점이 있으며, 조림 CDM 사업은 다른 CDM 사업보다 추진 방법론이 복잡하고 발생하는 탄소크레딧의 활용성과 지속성이 모호하다는 평가를 받

50. 「몬트리올프로세스」는 7개 기준, 67개 지표로 구성되어 있다. 7개 기준은 ① 생물다양성의 보전, ② 산림생태계의 생산력 유지, ③ 산림생태계의 건전성과 활력의 유지, ④ 토양 및 수자원의 보전과 유지, ⑤ 지구탄소순환에 대한 산림기여도, ⑥ 사회의 수요를 충족하도록 장기적이고 다각적인 사회·경제적 편익의 유지 및 강화, ⑦ 산림의 보전과 지속가능한 경영을 위한 법·제도·경제 구조로 이루어져 있다. 이 기준에 따라 산림이 지속가능하게 경영되고 있는가를 정성적, 정량적으로 파악할 수 있는 지표가 개발되었다. 이 기준 및 지표는 고정된 것이 아니라 과학기술의 발전, 사회적 수요의 변화 등을 반영하여 개선되는 것이다. 배재수, “북한 산림황폐지 복구를 위한 REDD 메커니즘 사전 검토,” p. 493.

51. 『세계 에너지시장 인사이트』, 제13-46호, 2013년 12월 27일.

I
II
III
IV
V
VI

고 있다.⁵² 또한 북한은 CDM 사업과 병행하여 REDD+ 사업에 관심을 가지고 있다.

노르웨이, 일본, 호주, 뉴질랜드 등 선진국들은 CDM 사업에는 관심이 낮은 반면 개발도상국 산림보호를 위한 REDD+ 사업을 적극적으로 추진 중이다. 개도국이 산림을 전용해 악화시키지 않으면 선진국의 탄소배출권을 인정하며, 선진국은 REDD+ 사업을 통해 탄소 저장량을 확보하게 되기 때문이다. 2013년 폴란드 바르샤바에서 열린 제19차 기후변화협약 당사국총회에서 미국, 노르웨이, 영국 등은 산림전용 및 산림황폐화 방지를 위해 2억 8천만 달러 규모의 재정지원에 합의하였으며, 해외 자발적 탄소시장에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 국제자발적탄소인증제도(Verified Carbon Standard: VCS) 사업에서는 총 59건의 REDD 사업을 통해 연간 약 3,300만 톤의 이산화탄소 배출이 감소될 것으로 예상하고 있다.⁵³

우리 정부도 REDD+ 사업 잠재력이 높은 인도네시아, 캄보디아, 미얀마, 라오스 등 동남아 4개국과 협력사업을 추진 중이다. 4개국과 'REDD+ 고위급 회의'를 2013년 9월 29일 제주도에서 개최하였으며, 산림청은 인도네시아 산림을 대상으로 정부 간 협력사업을 진행하고 있다. 남한과 생태공간을 공유하고 있는 북한의 산림황폐화를 볼 때 정부는 동남아시아 국가들뿐만 아니라 북한과의 REDD+ 사업도 추진해야 한다. 북한과 REDD+ 사업을 추진하기 위해서는 2010년의 「칸쿰합의문」이 요구한 REDD+ 사업 추진 요건을 먼저 충족시켜야 한다. 「칸쿰합의문」은 REDD+ 사업을 위한 요건으로 ① 국가전략

52. 명수정 외, 『북한의 자연재해취약지 추정 및 남북협력 방안 연구』 (서울: 한국환경정책·평가연구원, 2008), p. 152.

53. 『헤럴드경제』, 2014년 10월 16일.

또는 실행계획 수립, ② 국가 산림 탄소배출량 참조 수준 설정, ③ REDD+ 사업에 대한 투명한 산림 모니터링 체제 구축, ④ 안전장치 준수에 대한 정보 제공 체제 구축 등을 요구하고 있다. REDD+ 국가전략 수립은 선진국 재정 지원의 전제 조건으로, 개도국의 REDD+ 사업 준비는 대부분 국가계획 수립에 초점이 맞추어져 있다.⁵⁴ 남한은 북한과의 REDD+ 사업 추진을 위해 북한의 토지이용 변화와 산림탄소축적 추정 등 북한의 산림조사를 먼저 할 필요가 있는데, 이러한 부분에서 먼저 남북한 협력이 이루어져야 한다. 이러한 기본조사가 이루어지고 난 후 남북이 공동으로 REDD+ 사업 추진을 위한 국가전략 또는 실행계획 등 구체적인 계획을 수립하도록 한다.

전 세계적으로 산림 전용 및 황폐화로 인한 온실가스 배출량이 전체 배출량의 20% 정도이며 REDD+ 사업들은 현재 CDM의 시장메커니즘에 포함되어 있지는 않지만 포스트교토체제(Post-Kyoto Regime)에서는 포함될 가능성이 높다는 점을 고려할 때, 남북한 REDD+ 사업은 기후변화 대응과 남북관계 개선을 넘어 국제사회에 남북이 하나된 모습을 보여주는 상당히 의미 있는 사업이다.

(6) ‘남북산림교육·연구센터’ 설립사업

산림보존과 지속가능한 산림경영을 위해 산림 관련 민간 및 공공부문의 교육기관과 연구기관의 참여로 북한의 전문가와 관련 담당자들을 교육시키고 공동연구를 추진하기 위한 교육연구기관을 설립할 필요가 있다. 우리나라는 산림녹화에 성공한 나라로 UN이 유일하게 인정한 나라이다. 우리의 경험과 기술을 전수해 줄 수 있는 교육 및 공동

⁵⁴ 배재수, “북한 산림황폐지 복구를 위한 REDD 메커니즘 사전 검토,” p. 493.

I
II
III
IV
V
VI

연구를 추진하는 기관을 설립하는 것도 남북관계의 신뢰를 구축할 수 있는 중요한 사업이다. 이 사업을 추진하기 위해서 ‘남북산림교육·연구센터(가칭)’ 설립을 고려하도록 한다. 남북산림교육·연구센터에서 남쪽의 성공적인 산림녹화에 관한 선진 기술과 경험의 전수, 관련 전문가 포럼 개최, 북한 자료와 정보 교환 및 공동연구, 북한주민에 대한 산림 교육 실시 그리고 긴급한 산림문제를 해결할 수 있는 남북한 산림 전문가들의 교류와 협력 등이 이루어질 수 있다.

다. 의미 및 실현가능성

(1) 정치적 측면

남북관계가 경색되어 있는 현재 정부는 정치적 차원에서의 통일 즉 큰 통일론보다는 경제·생태분야 협력, 문화교류 등 정치성이 낮은 분야부터 교류협력을 확대해 신뢰를 쌓고 점차 경제공동체, 환경공동체, 문화공동체를 형성하는 ‘작은 통일’을 실현하는 로드맵을 가지고 있다. 분야별 통합을 실현하고 ‘큰 통일’ 즉 정치외교통합은 장기적으로 실현될 것이라 한다. 북한 3인방이 인천아시안게임을 방문하고 5·24 조치 해제 목소리가 높아지면서 남북관계가 개선될 가능성도 높다. 이런 상황에서 우리 정부가 ‘작은 통일’ 정책을 적극적으로 추진해나갈 것이라 예상된다. 현 정부는 국정과제로 “그린 데탕트”를 통한 환경공동체 건설’을 제시하였으며, 여러 환경분야 중에서 산림분야는 남북한의 협력이 가장 많이 행해진 분야로 어느 정도 신뢰도 쌓여있기 때문이다.

경험과 신뢰가 어느 정도 쌓여진 산림협력사업을 남한이 적극적으로 제안한다면 남한과 국제사회와의 교류협력을 원하는 북한도 호응할 가능성이 높다. 개성을 중심으로 한 접경지역에서의 산림협력은 북

한에게 정치적 위협을 가하는 것이 아니며, 북한의 산림복구는 물론 지역주민의 삶의 질을 높이고 북한의 과학기술 역량 강화에도 기여할 것이기 때문이다. 실현가능성이 높은 산림협력을 실질적으로 진행하기 위해서는 전략을 잘 수립하여야 한다. 단계별·주체별 세부전략을 세우되, 남북한의 정치적 상황이 다시 악화되더라도 지속적으로 남북산림협력을 추진하기 위해서는 가능하면 국제적 사업 형태로 추진하는 것이 바람직하다.

자연환경 문제는 초국가적 협력을 요하는 특징이 있다. 남북산림협력이 현재의 국제정치적 지형에 변화를 초래할 여지는 거의 없기 때문에 국제사회도 이에 반대하지 않을 것이다. 산림협력이 정치색이 얽은 분야이기 때문에 정치적 입장을 달리하는 국가들일지라도 남북한의 산림협력은 지지할 것이다. 따라서 남북산림협력은 어느 분야보다 실현가능성이 높으며, 남한에게는 통일을 준비하는 중요한 통일·대북정책의 의미를, 북한에게는 국가발전사업으로서의 의미를 지닌다. 동시에 남북한 산림관리체계의 일원화는 산림공동체·환경공동체의 첫 발을 내딛는다는 의미가 있다. 남북산림협력은 국제정치적으로 현 국제질서의 변화를 초래할 만큼 비중 있는 사업은 아니지만, 기후변화라는 지구적 환경 위기에서 자연환경복구·보전과 온실가스 배출감소를 위한 의미 있는 사업이다.

(2) 군사적 측면

산림복구를 위해서는 기본적으로 대상 지역에 대한 산림조사가 선행되어야 한다. 그리고 군사력이 집중 배치되어 있는 접경지역에서 남북이 산림협력·조사를 하려면 군사적 차원에서의 논의는 필수적이다. 접경지역에서 남한이 북한과의 산림협력·조사를 제안한다면 현

I

II

III

IV

V

VI

재의 남북관계에서는 북한이 거절할 가능성이 많다. 산림조사는 곧 북한 군사력에 대한 공개를 의미할 수도 있기 때문이다. 그렇기 때문에 접경지역에서 산림협력이 이루어질 대상 지역의 선정은 쉽지 않다. 가장 적절한 지역은 개성이다. 개성은 위에서 언급한 것처럼 접경지역에서 산림훼손이 심한 곳이며, 또한 개성에는 이미 남북협력의 상징물인 개성공단이 있기 때문이다. 개성공단의 조성 과정에서 주변 접경지역의 군사력은 철수하였기 때문에 개성지역의 산림협력사업이 북한에게 군사력 이전 내지 철수라는 부담을 주지 않을 것이다. 따라서 개성지역의 산림협력은 현재의 남북 긴장상태에서 봤을 때 어느 접경지역보다 실현가능성이 높다. 그리고 개성지역에서의 산림협력사업을 진행하면서 군사적 논의는 계속될 것이고 구체적인 합의도 도출해낼 것이다. 이러한 과정을 통해 남북한은 군사적인 긴장을 완화하고 신뢰를 쌓일 수 있다. 이를 토대로 남북산림협력은 점차적으로 다른 접경지역으로, 장기적으로는 북한 전역으로 확대하는 방향으로 추진되어야 한다. 남북산림협력에서 진행될 군사적 논의는 남북한의 긴장관계를 완화하는 계기가 될 수 있다는 중요한 의미를 지닌다. 남북한의 군사적 대결 상황이 동북아의 긴장상태를 보여주는 척도임을 고려할 때 남북한의 군사적 긴장완화를 위한 대화는 점점 높아져 가는 동북아의 군사적 긴장상태도 완화시키는 의미가 있다.

(3) 경제적 측면

개성에서의 남북산림협력은 유실수 조림과 같은 수익창출이 가능한 사업을 추진할 뿐 아니라, 이미 수차례 강조한 것처럼 지역의 경제발전, 지역민의 소득향상 및 생활여건 개선에 기여하는 방식으로 추진되어야 하며, 따라서 경제협력사업과 연계되어야 한다. 예를 들어 산림

바이오매스를 활용한 산림친화적 연료원의 개발·공급, 주택구조 및 관련 여건 개선, 연탄보일러 개선 등의 사업과 연계할 수 있다. 남북교류 협력이 활성화되면 산림협력사업을 개성공단 확대, 금강산관광 또는 서울-판문점-개성-평양으로 연결되는 관광프로그램 개발과 같은 사업들과 연계할 수도 있다. 세계적으로 생물유전자원 확보를 위해 보이지 않는 전쟁이 벌어지고 있는 상황에서 남북산림협력은 북한의 생물유전자원을 보존하는 의미를 지니고 있으며, 생물자원의 경제적 활용으로 높은 이익을 창출할 수 있다. 이처럼 남북산림협력은 북한의 경제발전에도 기여할 것이기 때문에 북한이 산림협력을 받아들일 것이다. 산림협력을 통해 남한은 무엇보다 통일비용을 감소시킨다는 의미가 있다. 국제사회는 그들의 지원으로 북한주민의 경제적 수준을 향상시킨다는 의미를 갖고 있다.

(4) 문화적 측면

남북이 통일되어도 사회문화적인 이질감이 심하면 통일한국 사회는 새로운 갈등에 휩싸일 수 있으며, 사회통합은 더 힘들어진다. 하지만 남북이 산림협력을 위해 자주 만나고 인적·물적 교류가 확대되면 남북한의 이질성은 극복되고 동질성은 회복될 것이다. 특히 개성에는 유네스코 문화유산으로 등재된 개성역사지구가 있는데, 남쪽 인원의 개성역사지구의 탐방은 민족 공통의 역사의식을 회복시킬 것이다. 나아가 한반도의 생태계가 백두대간을 중심으로 형성된 단일공간이라는 사실을 인식하게 되면 한민족이라는 공동체의식이 강화될 수 있다. 또한 관련 분야가 많은 산림복구사업이 협력 분야를 넓혀 사회문화적인 교류로 확대될 수 있기 때문에 산림협력은 환경공동체뿐 아니라 문화공동체 형성의 디딤돌이 될 수 있다. 우리 사회가 이러한 의미를 지닌 남

I
II
III
IV
V
VI

북산림협력을 위한 토대를 어느 정도 갖추고 있기 때문에 실현가능성은 높다고 할 수 있다. 한민족의 문화적 동질성 회복은 세계문화의 다양성에도 기여할 것이다.

(5) 환경적 측면

산림은 자연생태계에서 생물종의 서식지로 대기와 수질의 정화, 수자원 및 유전자원 보존, 홍수·가뭄·기온·풍량의 조절 그리고 인간에게 휴식처 제공 및 살아있는 생태교육장 역할 등 환경적 의미와 함께 사회·경제적 의미를 가지고 있다. 남북산림협력은 남한에게 우리 민족의 생존터전을 보존한다는 자부심을 주고 현 정부의 환경공동체 형성을 위한 첫걸음이 되는 사업이기 때문에 추진될 가능성이 높다. 북한에는 황폐화된 산림 복구와 지역주민의 삶의 질 향상이라는 이익을 주기 때문에 북한 역시 산림협력을 수용할 가능성이 높다. 환경의 시대인 현재 국제사회에는 산림협력사업의 중요성을 다시금 일깨우는 계기가 될 것이다. 남과 북 그리고 국제사회 모두에게 중요한 의미를 지니는 산림협력사업은 다른 어느 분야보다 실현될 가능성이 높다.

(6) 국제적 측면

북한은 심각하게 황폐화된 산림을 독자적으로 복구할 역량이 없기 때문에 산림복구를 위해서 남한 또는 국제사회와 협력을 하여야만 한다. 기후변화로 대변되는 환경위기에 직면한 국제사회는 여러 환경조약을 체결하고 환경협력을 강화하고 있다. 북한의 황폐화된 산림을 복구하는 사업은 이러한 시대적 흐름에 부합하는 사업으로 국제사회의 지원을 받을 가능성이 높다. 남북산림협력을 국제사회와의 협력을 통

해 추진하는 것은 환경적 의미 외에도 북한을 점차적으로 국제규범을 준수하는 국제사회의 진정한 일원으로 편입시킨다는 의미도 있다.

라. 추진방안

(1) 국내적 차원

첫째, 정부는 민관 합동으로 ‘남북산림협력준비위원회(가칭)’를 구성하도록 한다. 남북산림협력준비위원회는 관련 분야 전문가, 민간단체와 과학기술단체, 산림청 또는 국립산림과학원과 같은 관련 정부기관 등의 인원으로 구성하고, 이 위원회에서 남북산림협력을 위한 기본전략을 세우고 산림협력을 준비한다. 이 위원회는 우선적으로 개성지역의 산림복구를 위해 논의해야 할 안건과 구체적인 사업 그리고 북한과의 협상방안을 준비한다.

둘째, 남북산림협력에 대한 대북 교류협력의 장애물을 제거하고 우호적인 국내 분위기를 조성한다. 현재 북한과의 교류를 가로막는 가장 큰 장애는 5·24 조치라 할 수 있다. ‘겨례의 숲’ 활동을 보면 5·24 조치 이후로 북한에 대한 지원이 이루어지지 않고 있다. 따라서 우선적으로 5·24 조치를 부분적으로 해제하고, 인도적 차원에서 행해지는 북한과의 산림협력에 대해 국내의 우호적인 분위기를 조성하도록 한다. 현재 정부는 ‘남북고위급회담’을 북측에 제의하고 5·24 조치에 대해서도 논의할 수 있다고 제안하였다. 또한 좀 더 적극적으로 정부는 민간단체와 함께 산림박람회, 산림분야 일자리 창출, 산림 관련 학술회의 개최 또는 북한 산림의 현황과 남북한 산림의 비교 전시 등 다양한 행사와 정책을 통해 우리 사회에 산림의 중요성과 남북산림협력의 의미를 알린다. 북한의 산림복구는 한반도 자연환경 보전 및 북한주민의 식량

I

II

III

IV

V

VI

문제와 관련되는 환경적·인도적 목적의 사업으로, 남한이 한반도 자연 환경 보전에 기여하고 있는 동시에 기존 남북협력이 퍼주기 식이었고 북한체제 강화에 기여했다는 비판을 막고 남남갈등을 해소시킬 수 있다. 산림협력의 이러한 기본성격은 남북산림협력이 지속적으로 행해지는 중요한 토대가 된다.

개성은 남북협작의 공단이 조성되어 있기 때문에 개성지역에 대한 우리 국민의 거부감은 다른 지역보다 상대적으로 낮을 수 있다. 개성 공단으로 인한 산림훼손과 지역민의 피해 그리고 우리의 지원 방안 등에 대해 적극적으로 대국민홍보를 하도록 한다.

셋째, 정부는 국내의 대북 산림협력 민간단체에 대한 지원을 확대할 필요가 있다. 이를 통해 북한 산림복구를 위한 국내 민간단체의 역량을 강화하도록 한다. 정부는 산림협력의 기본원칙을 수립하고 실질적인 협력은 민간단체가 주도하도록 지원하는 역할을 하는 것이 바람직하다. 민간단체가 주도해야 다양하고 광범위하게 협력이 가능하기 때문이며, 남북한 관계가 악화되었을 경우에 정부가 주도하는 사업은 중단될 가능성이 높은 반면, 민간 주도 사업은 지속될 수 있기 때문이다. 또한 북한의 산림복구를 통해 기업이 탄소배출권을 확보하도록 하여 기업의 참여도 유도한다. 그렇다고 정부가 소극적이어서는 안 된다. 대규모의 사업이나 정부가 참여해야 하는 국제적 프로그램 등에는 적극적으로 참여하도록 한다.

넷째, 정부는 남북산림협력과 관련되는 정부부처와 네트워크를 구축하고 관련 부처와의 협의 하에 연계사업 또는 패키지사업들을 한다. 산림협력의 성공과 지속성을 위해서는 다양한 분야와 연계될 필요가 있다. 산림협력을 경제협력 또는 식량 및 보건의로 지원과 같은 인도적 지원사업과 연계하거나 패키지사업의 형태로 추진하도록 한다. 이

를 위해서는 통일부, 환경부, 외교부, 미래창조과학부, 산림청, 지자체 등 여러 관련 정부기관과 네트워크를 구축하여 여러 관점에서의 논의를 통해 실현 가능한 사업들을 연계하여야 한다.

그리고 협력사업들을 묶을 경우, 작은 부분이지만 중요하게 고려해야 할 사항은 북한주민의 산림복구에 대한 지지이다. 북한 산림황폐화는 생계형 산림훼손이다. 2005년 북한의 산림 지역은 8만 9,273km², 농경지는 2만 421km²로 조사되었다. 2,300만 인구 기준으로 보면 산림은 1인당 약 0.4ha인데 반해, 농경지는 1인당 0.08ha밖에 되지 않는다. 이러한 농경지 부족과 식량난을 메우기 위해 상당수 북한주민은 산림을 텃밭, 패기밭, 다락밭 등의 농경지로 개간하여 부업 농사를 하고 있다. 2008년 기준 북한주민 중 900만 명 이상이 가정 단위로 채소 및 과수 재배를 하고 있다.⁵⁵ 이처럼 생계를 위해 벌목이 이루어지는 경우에는 조림사업을 하더라도 북한주민이 농경지 개간을 위해 다시 나무를 베어버리면 의미가 없게 된다. 1970년대 우리의 녹화사업도 주민들이 키운 묘목을 국가에서 구입하였으며 사방사업에 참여한 주민들에게 밀가루를 대가로 제공하였다. 이러한 정책을 시행하여 주민들의 참여를 이끈 것처럼, 북한의 산림복구사업도 북한주민의 삶에 대한 고려 없이 일방적으로 추진되어서는 안 되며, 조림을 비롯한 산림녹화가 북한주민의 참여를 이끌어내도록 추진되어야 한다. 예를 들어 산림복구사업에 참여한 북한주민에게 식량·연탄 또는 산림바이오매스를 활용한 연료원을 제공한다면, 축분을 이용한 유기질 비료생산을 지원할 수도 있다. 임산물 가공공장을 설립하거나 자연주의 성향이 커져가는 현대의 분위기에 맞추어 보존된 산림을 활용한 생태관광사업도 개발할 수

55. 이종운·홍이경, “북한 환경문제의 실태와 국제사회의 지원 방안,” 『KIEP 지역경제 포커스』, 제6권 38호 (대외경제정책연구원, 2012), p. 3.

I
II
III
IV
V
VI

있다. 이러한 사업들은 지역민의 소득수준을 향상시키고 북한주민의 참여를 강화하는 방법이 될 수 있다. 개성지역에서 산림협력사업을 행할 경우에도 이와 같은 사업들을 종합적으로 추진하여야 하므로 이러한 사업들에 대한 구체적인 준비가 되어 있어야 한다.

다섯째, ‘남북산림협력기금(가칭)’을 조성하도록 한다. 북한 민등산에 대한 조림사업은 단기간에 마칠 수 있는 사업이 아니며 조림 후의 관리 또한 수십 년간 지속되어야 산림녹화를 기대할 수 있다. 남북산림협력은 이처럼 장기적으로 추진되어야 성과를 볼 수 있기 때문에 대규모의 자금이 확보되어야 한다. 남북협력기금, 관련 부처 및 지자체의 예산 활용 그리고 재정 지원이 가능한 국제기구를 활용하는 것은 물론 국내에서 ‘남북산림협력기금’을 조성할 필요가 있다.

(2) 남북관계 차원

남한이 전시성 사업으로 북한 산림복구를 소규모로 지원한 지금까지와는 달리 장기적 관점에서 본격적인 남북산림협력을 추진할 준비를 한 후, 북한과 대화를 시작하도록 한다. 가장 우선되어야 할 것은 남북이 개성을 중심으로 한 산림복구를 논의하기 위한 대화채널을 마련하는 것이다. 향후 북한 전역으로의 산림협력을 염두에 두고 대화창구를 마련하고, 남북 민관 합동의 ‘남북산림협력위원회(가칭)’를 설치한다. 남북산림협력위원회는 북한과의 논의를 통해 여러 사업들을 추진한다. 또한 정기적으로 북한과 협의를 하도록 대화채널을 제도화하고 장기적으로 남북 산림관리체계를 일원화하도록 로드맵을 만든다.

먼저 북한 산림녹화의 토대가 될 북한의 산림조사를 위해 남북의 조림 및 생태전문가를 포함한 민간단체 또는 민관합동의 ‘북한산림현황 파악조사단(가칭)’을 꾸릴 필요도 있다. 산림협력의 가장 기본이 되는

산림조사 시에는 해당 지역의 기후와 토양조건 등을 구체적으로 분석하고, 이를 토대로 지역별 특성과 나무의 생물학적 특성에 맞는 수종을 선택·조림하는 동시에 관리계획도 수립하여 성공적인 산림조성이 되도록 한다.

둘째, 남북 공동으로 조림 CDM 또는 REDD+ 사업과 같은 국제협력사업을 추진하기 위해 필요한 제반사항을 논의한다. 소규모의 사업은 남북 차원에서의 협력으로 추진하되 규모를 점차 확대할 경우에는 사업구상 초기 단계에서부터 국제사회와 공동으로 추진하도록 계획을 수립한다. 대규모 장기프로젝트로 진행되는 사업은 국제사회와 공동으로 추진하면서 단위사업들은 남북협력의 형태로 참여할 수 있다.

셋째, 북한 전역의 황폐화된 산림에 나무를 심는 것을 넘어 산림협력이 종합적이고 체계적이며 장기적으로 이루어질 수 있도록 인적·물적 교류, 공동조사연구, 제도화 사업, 자원조달 방안 그리고 중장기적·단기적 사업목록을 작성하는 등 남북산림협력을 이끌고 나갈 전반적인 계획을 면밀히 수립한다.

넷째, 특히 남북산림교육·연구센터가 들어설 적합한 장소를 선정하고 이 센터에서 행할 구체적인 사업과 세부 프로그램에 대해서도 논의하고 추진한다. 이 교육연구센터는 남북산림협력위원회 산하기구로 설립하되 북한과의 산림협력이 본격화되면 독립기구가 될 수도 있다. 산림 관련 교육과 과학기술연구의 범위는 상당히 넓기 때문이다. 그리고 개성에 설치될 수도 있지만, 개성은 어느 정도 남북 왕래가 행해지고 있기 때문에 남북 왕래가 이루어질 수 있는 다른 지역에 설치되는 것이 더 바람직하다고 여겨진다.

다섯째, 남북산림협력위원회는 산림복구 시범사업지역으로 개성을 선정하고 남북산림협력위원회 산하에 ‘개성지역분과위원회(가칭)’를

I
II
III
IV
V
VI

설치한다. 개성지역분과위원회는 개성을 중심으로 지역의 산림 실태 조사 및 공동연구, 우선복구 지역·면적 및 적합수종 선정, 종자·묘목·기자재를 비롯한 필요 물품 조달 방식, 지역산림 관리 인력 양성 등 사업별로 세부적인 계획을 세우고 단계별로 추진한다. ‘평화의 숲’은 북한 고성군 일대에 조성한 밤나무 조림지에 간작형태로 고구마와 감자를 재배하여 조림지를 관리하는 북한주민에게 식량으로 제공하였다. 또한 농업, 양돈분야 지원 사업을 진행하고 있는 ‘통일농수산물사업단’과 협력하여 더덕, 도라지 등을 수간 재배한 사례는 북한 측에서도 적극 협력하고 있는 선호사업⁵⁶이라는 점을 고려하여 개성에서의 사업도 패키지 형태로 또는 다른 사업과 연계하여 추진하도록 한다.

(3) 국제적 차원

‘그린 데탕트’ 사업을 선정하는 중요한 기준 중의 하나가 국제기구와의 연대가 가능한가 하는 점이다. ‘그린 데탕트’ 사업은 국제협력과 남북협력을 병행·연계해서 추진할 필요가 있는데, 남북한의 정치적 상황으로 인해 협력관계가 중단되더라도 국제기구와 공동으로 하는 사업은 지속될 가능성이 높기 때문이다. 사업의 지속성은 남북한이 화해협력으로 가는 가장 중요한 통로이다. 지속성뿐만 아니라 자원 조달을 위해서도 국제기구와의 협력은 필수적이다. 산림의 중요성과 피해의 광범위함으로 인해 산림협력은 국제사회 역시 큰 관심을 가지고 있는 분야이다. 다음과 같은 사업이 국제적 차원에서 추진될 수 있다.

첫째, 산림협력의 지속성을 위해 국제기구와의 협력 방안을 수립한다. UNDP, UNEP, 유엔교육과학문화기구(United Nations Educational,

⁵⁶ 이성연 외, 『북한의 황폐산림 복구 협력 방향 및 과제』, p. 62.

Scientific and Cultural Organization: UNESCO), INGO를 비롯한 국제기구, 동북아산림포럼을 비롯한 동북아시아지역기구, CDM과 REDD+와 같은 국제적 프로그램, 글로벌녹색성장연구소(Global Green Growth Institute: GGGI), 녹색기후기금(Green Climate Fund: GCF) 등을 비롯한 국제금융기구, 그리고 독일 한스-자이델 재단과 같은 개별국가의 기구 등 재정적·기술적 지원이 가능한 국제기구와 프로그램을 활용하기 위한 전략을 수립한다. 다양한 국제기구 중에서 북한은 UNDP 및 UNEP와 가장 오랜 기간 동안 가장 많은 사업을 하였다.⁵⁷ 우리도 북한이 가장 선호하는 UNDP 및 UNEP와 협력을 강화하는 방안을 모색한다.

둘째, 북한의 산림 관련 국제회의 참여를 유도한다. 국제산림협정은 없지만, 유엔산림포럼, 동북아산림포럼을 비롯하여 산림 관련 국제회의는 상당히 많다. 북한은 회의 개최 당시의 정치적 상황에 따라 국제회의에의 참석 여부를 결정하는데, 좀 더 적극적으로 산림 관련 국제회의에 참석하도록 우리가 노력하도록 한다. 또한 우리나라 주도하에 설립된 ‘아시아산림협력기구(Asian Forest Cooperation Organization: AFoCO)’에 북한이 참여하는 방안도 강구할 필요가 있다.

셋째, 남북산림교육·연구센터에 국제기구 또는 제3국의 참여를 허용하여 국제산림교육센터로 확대하여 세계 산림교육의 메카로 육성한다. 세계에서 유일하게 산림녹화에 성공한 우리나라의 경험과 기술을 알린다는 의의와 타당성이 있다. 또한 산림분야 국제전문가를 우리가 양성하고 나아가 그들이 국제사회에서 주도적 역할을 담당하도록 직·간접적으로 지원하는 것은 산림녹화에 성공한 유일한 나라라는 위상

⁵⁷ 박경석 외, 『북한 산림복구 지원·협력을 위한 국제기구 활용방안』 (서울: 국립산림과학원, 2011) 참조.

I
II
III
IV
V
VI

을 강화하면서 국제사회와의 협력을 확대할 수 있는 좋은 방법이다.

넷째, 개성은 개성공단으로 인해 국제적으로 널리 알려져 있다. 개성의 높은 국제적 인지도를 이용하여 본 지역의 심각한 산림훼손을 알리고, 산림복구를 위한 국제협력을 국제사회에 요청하도록 한다. 또한 개성공단의 국제화를 추진하는 정부 입장에서 개성지역 산림복구를 위한 국제협력사업은 의미가 있을 것이다.

마. 로드맵

(1) 2015년: 남북관계 해빙기

현재처럼 남북관계가 경색되어 있는 상황에서는 남한이 단독으로 할 수 있는 일을 한다. 우호적인 국내 분위기 조성, 산림협력기금 조성, 민간단체 역량 강화, 정부부처 간 네트워크 형성 등과 같은 정책을 시행하여 남북산림협력을 준비하도록 한다. 또한 남북산림협력준비위원회를 구성하여 남북산림협력을 위한 기본전략을 세우고 산림협력을 준비한다. 이 위원회는 우선적으로 개성지역의 산림복구를 위해 논의해야 할 안전과 구체적인 사업 그리고 북한과의 협상방안을 준비한다. 남북한 대화가 시작되면 남북이 공동으로 남북산림협력위원회를 구성하여 남측에서 남북산림협력을 위해 논의되었던 제반 사항들과 북한의 요구사항 및 의견을 토대로 하여 산림협력을 위한 본격적인 논의를 하는 한편, 장기적 관점으로 남북산림관리체계를 일원화하기 위한 로드맵을 만든다. 이렇게 수립되는 기본계획에는 북한 산림조사와 구체적인 협력사업 선정을 비롯한 인적·물적 교류와 공동연구 등이 포함된다. 산림녹화와 보전에 관한 협력은 장기적 관점에서 행해져야 하므로 분야별로 단·중·장기적 사업에 관한 내용도 포함되어야 한다. 또한 정

기적으로 북한과 협의를 하도록 만남을 정례화하고 ‘남북산림포럼’을 비롯한 여러 제도적 틀을 갖추도록 한다.

남북교류가 재개될 2015년에는 개성지역을 남북산림협력 모범사례지역으로 선정하고 남북산림협력위원회 산하에 개성지역분과위원회를 설치하여 쉽게 성과를 볼 수 있는 소규모의 협력 사업을 추진하여 실질적으로 성과를 내도록 한다. 한편 북한의 산림에 대한 연구는 산림원에서 담당하고 있으므로 산림원과 접촉하도록 한다. 북한 산림원의 전문가들과 연구인력 교류 및 상호 기술과 연구에 대한 이해 증진 그리고 공동연구 추진 등에 대해 논의하고 산림연구 관련 협력체계를 구축해나간다. 또한 국제학술기구를 통한 세미나, 심포지엄 등에 북한 산림과학자들을 초청하여 상호 자료 및 정보를 교환하고 인적 네트워크를 형성하는 등의 사업을 통해 남북한이 서로를 이해하고 신뢰를 다지도록 한다.⁵⁸

(2) 2016~17년: 남북관계 활성화기

남북한 교류협력이 활성화되는 시기에는 산림협력을 위해 확립된 제도들을 통하여 협력사업을 본격적으로 추진한다. 남북산림협력위원회에서 수립된 계획들을 토대로 개성지역에서 구체적인 산림협력을 진행하여 북한 산림녹화 및 산림관리의 기반을 다지는 한편 남북산림협력의 성과를 도출하도록 한다. 또한 남북산림교육·연구센터를 설립하여 인력양성에 힘을 쏟도록 한다.

먼저 개성의 산림조사를 시작하고 산림 관련 인력의 교육·훈련, 남북한 인적 네트워크 구성, 연구기자재·국제적 산림 관련 연구동향에 관

⁵⁸ 이성연 외, 『북한의 황폐산림 복구 협력 방향 및 과제』, p. 67.

I
II
III
IV
V
VI

한 관련 서적을 비롯한 물질 지원과 공동연구 등 북한의 산림 관련 연구 능력을 배양하는 동시에 구체적인 산림복구와 관리를 위한 다양한 사업을 추진한다. 산림협력이 활성화되면 범위를 넓혀 남북환경문제 전반에 대한 논의를 시작한다. ‘남북환경협정’의 체결을 비롯한 환경협력에 관한 논의를 산림협력의 성공사례에 비추어 진행하도록 한다.

표 IV-6 북한 개성지역 산림협력의 단계별 주요 사업

단계	주요 사업
1단계	<ul style="list-style-type: none"> • 목표: 산림 관련 협력체계 구축을 위한 인적 네트워크 형성 및 기본 물품 지원 • 인적 교류 <ul style="list-style-type: none"> - 북한 산림원 전문가들과 세미나 개최, 연구인력 교류, 공동연구사업과 국제협력사업 논의 - 국제학술기구 세미나에 북한 산림과학자 초청 상호자료 교환 • 물질 교류 <ul style="list-style-type: none"> - 연구기자재, 국제적 산림 관련 연구동향 서적을 비롯한 물질 지원 • 구체적 사업 <ul style="list-style-type: none"> - 개성의 산림 실태 조사 - 개성에서 우선 복구 지역·면적 및 적합수종 선정 - 개성에 종자, 묘목, 기자재를 비롯한 필요 물품 지원 - 개성 산림의 세부적인 관리계획 수립 - 남북산림교육·연구센터에서 산림 관리 인력 양성
2단계	<ul style="list-style-type: none"> • 목표: 북한의 산림 연구·관리 능력 강화 및 산림협력 지역 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 1단계 사업 지속 - DMZ 또는 북중 접경지역으로 산림조사 확대 - 남북산림교육·연구센터에서 산림 관련 공동연구 - 국제재원 확보 및 국제정부·NGO와 협력
3단계	<ul style="list-style-type: none"> • 목표: 북한 전역으로 산림협력 지역 확대 및 ‘남북환경협정’ 체결 <ul style="list-style-type: none"> - 1, 2단계 사업 지속 및 북한 내부로 산림협력 지역 확대 - 남북환경문제 전반에 대한 논의 시작 - ‘남북환경협정’ 체결 - 남북공동으로 국제회의 참석 및 남북산림교육·연구센터 국제화 추진 - 국제재원 확보 및 국제정부·NGO와 협력

한편 국제적으로는 남북이 공동으로 국제협력사업을 추진하도록 한다. 남북이 공동으로 국제회의에 참석하고 남북산림교육·연구센터의 국제화를 추진하는 것이 국제재원을 확보하고 정부·비정부 차원의 다양한 국제기구와 협력을 강화하는 데 도움이 될 것이다.

(3) 로드맵

● 표 IV-7 개성지역 산림복구 로드맵

구분		2015년	2016~17년
		남북관계 해빙기	남북관계 활성화기
국내 차원	산림협력의 기본구상안 마련	√	-
	남북산림협력준비위원회 구성	√	-
	관련 정부부처 간 네트워크 구성	√	-
	산림협력기금 조성	√	√
	민간단체 지원 강화	√	√
	우호적 국내분위기 조성	√	√
남북 차원	남북산림협력위원회 발족	√	-
	남북산림협력위원회 산하에 개성지역분과위원회 설치 및 사업 추진	√	√
	국제협력사업 논의	√	√
	남북산림교육·연구센터 설립 및 교육·연구 시행	√	√
	북한 산림현황 파악 등 공동 조사연구 및 산림협력 사업 추진	√	√
국제 차원	남북 공동의 국제산림협력 전략 수립	√	-
	남북 공동으로 국제기구와의 협력 신청 및 협력사업 추진	√	√
	남북 공동으로 국제회의 참여	√	√
	남북산림교육·연구센터의 국제화	-	√

I
II
III
IV
V
VI

바. 기대효과

(1) 남북한 신뢰구축

북한이 당면한 가장 시급한 문제 중의 하나가 산림황폐화이다. 북한에게 가장 심각한 문제에 대한 협력을 먼저 시작함으로써 북한을 배려한다는 인식을 심어주고 남북한 신뢰관계가 형성될 수 있다. 남한의 산림녹화 경험을 전수하고 협력하는 과정에서 경색된 남북관계가 풀어지면서 남북한 화해협력 증진을 기대할 수 있다.

(2) 남북환경공동체 형성 촉진

성공적인 산림협력의 추진은 우리 민족의 삶의 터전인 한반도의 자연환경을 지키는 첫걸음으로, 다른 환경분야로 협력이 확대될 수 있다. 산림협력은 환경공동체 형성의 첫걸음이 될 것이며, 모든 환경분야로의 협력 확대는 남북환경공동체 형성을 촉진하고, 이는 남북통일의 초석이 될 것이다.

(3) 남한의 국제적 위상 강화

남한은 REDD+ 사업과 조림 CDM 사업 등을 국제협력을 통해 추진함으로써 탄소배출권 확보를 넘어 국제환경문제 해결에 기여한다는 이미지를 국제사회에 심을 수 있다. 또한 산림녹화에 성공한 유일한 나라라는 위상이 강화되고, 남한의 경험과 기술을 전수하는 교육을 통해 양성된 전문 산림인력이 국제사회에서 적극적으로 활동하게 되면 남한의 국제적 위상은 더 올라갈 것이다.

(4) 북한주민의 삶의 질 향상과 경제발전

남북산림협력은 남북협력과 국제협력을 병행하여, 경제적·인도적 사업과 연계되어 추진될 것이다. 그리고 산림의 황폐화는 파급효과가 상당히 크기 때문에 황폐화된 산림을 복구하면서 북한주민의 경제적 어려움도 일정 정도 극복될 수 있다. 즉 산림복구를 위한 남한과 국제 사회의 지원은 북한주민의 삶의 질을 향상시키고 북한의 경제발전에 기여할 것이다.

4. 산림녹화사업과 연계한 북한 민생 에너지 해결방안: 남북 연탄공장 합작사업

가. 제안 배경

(1) 민생 에너지 공급부족이 산림황폐화의 원인

북한은 해방 이후 지속적으로 운영되어온 에너지 국가배급제가 사실상 붕괴되어 주민들이 연료를 자체조달해야 하는 상황이 20여 년 넘게 이어지면서 마을 인근 산림이 철저히 파괴된 것으로 파악된다. 북한 산림의 황폐화 원인은 크게 두 가지로 지적된다. 하나는 무분별한 다락밭 가꾸기 사업이고 다른 하나는 바로 광범위한 연료림 채취이다.

북한의 에너지 국가배급제는 사실상 1990년대 초기에 붕괴되어 주민들 자체적으로 민생용 연료를 조달해야 하는 상황에 직면하게 되었다. 북한의 체제 특성상 산지에 대한 소유권이 모두 국가에 있어 사유림이 없다는 점도 산림황폐화를 촉진한 하나의 배경으로 이해된다. 누구나 산지 출입 및 채취행위가 가능한 이른바 ‘공유지의 비극(the

I
II
III
IV
V
VI

Tragedy of the Commons)⁵⁹에 해당한다. 연료림 채취로 인해 전국 대부분의 산지에서 광범위하게 산림훼손이 확산된 것이다.

북한 당국은 일부 보호림을 제외한 부락 인근 산지를 임지(林地)로 지정하여 연료채취를 허용하였으며, 일부 지역에서는 군용 등 관용트럭을 지원하여 마을단위 연료채취를 지원하기도 하였다. 그 결과 현재 북한 전역에 걸쳐 부락 인근에서 연료채취가 가능한 지역이 전혀 없을 정도로 산림황폐화가 진행되게 되었으며, 평양지역을 비롯한 대부분 지역에서 겨울철 난방은 물론 취사연료 확보를 위한 주민들의 고통이 갈수록 증가하고 상황이다.

북한이탈주민을 대상으로 진행된 조사결과에 따르면, <표 IV-8>이 보여주는 바와 같이 2011년 북한 가정부문 난방연료의 31.6%, 취사연료의 17.6%가 여전히 나무류인 것으로 나타나고 있어 산림훼손이 진행되고 있는 것으로 추정된다.

표 IV-8 북한 가정부문 용도별, 월별 에너지소비량(2011)

(단위: 천 TOE)

구분	난방	취사	가전	조명	합계
구멍탄	359.6	270.5	-	-	630.1
석 탄	37.1	33.9	-	-	71.0
나무류	295.4	108.8	-	-	404.2
(프로판)가스	21.0	115.0	-	-	136.0
등 유	60.0	89.7	-	-	149.7

59. 공유지의 비극이란 경합성이 있으면서 비배재성을 갖고 있는 재화에서 일어나는 시장실패로 공동체 모두가 사용할 자원을 시장에 맡겨두면 쉽게 고갈된다는 뜻이다. “공유지의 비극(The tragedy of the commons),” 철학사전편찬위원회, 『철학사전』 (서울: 중원문화, 2009)에서 인용.

구분	난방	취사	가전	조명	합계
중 유	99.1	-	-	-	99.1
전 력	-	-	160.0	60.6	220.6
계	872.3	617.8	160.0	60.6	1,710.8

주: 1. 석탄: 무연탄, 갈탄, 진탄 등

2. 나무류: 나무, 잡관류, 볏짚 등의 나무, 기타 신탄류

출처: 김경술, 『북한 에너지 소비행태 조사분석 연구: 가정/상업/공공기타부문』 (의왕: 에너지경제연구원, 2013), p. 81.

(2) 에너지문제 해결 없이는 북한 녹화사업 불가능

북한 당국도 국제사회의 도움을 받아 산림녹화를 위한 다각적인 노력을 경주하고 있는 것으로 알려지고 있으나 이렇다 할 성과를 거두지 못하고 있는 실정이다. 국제사회의 도움도 묘목 생산, 능력개발 등에 국한되고 있으며, 재원 부족 등으로 대규모 식재는 어려운 상황이다. 주민의 연료부족 상황을 감안할 때, 일정 지역에 계획적 식재가 이루어진다고 해도 성공적인 산림복구로 이어질 가능성은 매우 희박한 것으로 추정된다. 북한주민의 연료난은 이웃집 울타리는 물론 국가보호 유적지 훼손으로 이어질 정도로 심각한 상황으로 식재된 묘목의 안정적 성장을 기대하기 어려운 실정이기 때문이다.

이론적으로도 연료 채취 수요가 산림정책을 통한 임목축적량을 초과하는 상황이 개선되기 전에는 산림녹화가 진행될 수 없다. 결국 북한의 산림녹화정책도 주민들의 연료 수요를 산림에서부터 타 연료로 어떻게 전환할 것인가 하는 고민으로부터 출발할 수밖에 없을 것으로 판단된다.

I
II
III
IV
V
VI

(3) 민생 에너지문제 해결과 녹화사업의 연계 추진이 유일한 해법

남한에서 5·16 군사정변이 있던 1961년경만 해도 북한의 산림은 남한의 산림보다 훨씬 울창했다고 한다. 그러나 50여 년이 지난 지금의 상황은 극적일 정도로 역전되었다. 산림정책의 성공과 실패 사례를 한반도에서 동시에 시현하고 있는 셈이다.

북한의 산림녹화도 1960~70년대 한국의 사례처럼 민생 연료문제 해결과 녹화사업을 동시에 추진해야 성공 가능하다. 다시 말해 입산연료 수요를 줄이기 위한 연료대체정책을 강력하게 시행하는 동시에 임목축적량 증대를 위한 산림녹화사업을 지속적으로 추진하는 양방향 접근이 유일하면서도 효과적인 해결책이 될 수 있을 것이다. 어느 한 쪽의 정책만으로는 성과를 거두기 어렵다. 이와 함께 강력한 입산통제, 저렴한 연료가격정책, 주민소득의 향상, 도시화로 인한 인구의 이동 등이 함께 어우러진다면 제2차 세계대전 이후 세계에서 유일하게 남한에서 성공했듯이 북한에서도 충분히 성공할 수 있을 것으로 보인다.

한국의 연료대체정책은 연탄 보급사업이었다. 정부는 1960년대부터 연탄의 전국적 소비여건을 확보하기 위해 인프라 투자를 확대하였다. 탄광에서부터 인근 철도역까지의 수송로를 건설하고, 새마을운동을 통해 전국 어느 마을에서나 전화 한 통화면 연탄트럭이 쉽게 들어갈 수 있도록 도로를 넓히고 포장하였다. 동시에 다른 한편으로는 1961년 산림법 제정, 1963년 사방공사 개시, 1965년 화전민 이주사업 개시, 1967년 산림청 발족, 1973년 제1차 산림녹화 10개년계획 수립, 1977년 육림의 날 제정, 1979년 제2차 산림녹화계획 수립 등의 강력한 산림녹화사업을 지속적으로 추진하였다.

북한의 경우도 산림녹화정책의 선도적 사업으로 민생용 에너지 공급확대 대책의 마련이 필수적으로 요구되는 상황이나 현재 북한의 경

제사정을 고려할 때, 사실은 지속적인 녹화사업 추진은 물론 강력한 연료대체정책의 추진마저도 기대하기 어려운 것이 현실이다. 그러나 민생 에너지대책은 ‘최소한의 인간적 생활에 대한 권리’라는 인권적 차원의 문제로 산림녹화정책보다 우선시 되어야 하는 문제이다. 그러므로 민생 에너지대책을 우선 추진하여 민생의 안정을 도모하면서 산림녹화정책을 연결하는 정책구도가 적정할 것으로 판단된다.

나. 주요 내용

(1) 석탄 기반 북한 민생 에너지 공급방안과 녹화사업 연계

녹화사업과 에너지사업을 함께 연계하는 정책적 고민의 출발점은 현재 광범위하게 존재하고 있는 임산연료의 수요를 어떤 에너지원으로 대체할 것인가를 결정하는 데 있다. 천연가스와 녹화사업, 석유와 녹화사업, 전력과 녹화사업 모두 이론적으로는 가능하나 북한의 현실과는 맞지 않는다. 북한주민들에게 익숙하면서 쉽게 공급 가능한 에너지원의 선택이 성공의 관건이다.

북한에서 이러한 에너지원은 바로 석탄이다. 천연가스는 북한에 아직 공급된 적도 없으며, 석유도 민생용으로는 널리 쓰인 적이 없는 에너지원이다. 전력은 조명, 가전 등의 용도에 적합하나 북한으로서는 적정 공급이 쉽지 않다. 반면 난방, 취사와 같은 민생부문 비전력 에너지 수요는 모두 석탄으로 해결 가능하다.

그러므로 북한에서 녹화사업과 연계하여 민생부문 연료림 수요를 저감시키는 에너지원으로는 석탄이 유일한 대안이다. 석탄 기반 민생 에너지 공급방안이 녹화사업의 선행사업 또는 동행사업으로 모색되어야 하는 것이다.

I
II
III
IV
V
VI

(2) 지역거점 연탄공장 설립

민생부문에서 석탄의 이용방식으로는 연탄이 유력하다. 물론 가루탄이나 괴탄의 형태로 공급되고 소비되는 경우도 가능할 것이나 그런 방식은 연탄이 공급되지 못하는 지역에 한해 제한적으로 채용하다가 연탄 공급이 확대되는 과정에서 자연스럽게 퇴장시키는 접근이 유용하다.

북한도 연탄을 사용하고 있다. 그러나 남한의 연탄과는 제조기술이나 산업화 정도에 있어 많은 차이가 있다. 북한의 연탄은 크기도 작고, 구멍 숫자도 남한 연탄에 비해 적다. 북한에서는 구멍탄이라고 불리고 있다. 북한에는 연탄 제조공장이 없어 대부분 주민이 각 가정집에서 석탄과 진흙을 물에 섞어서 직접 제조해 만들고 있다. 가정마다 연탄 제조 장비를 직접 보유한 가정도 있지만, 그렇지 못한 가정은 이웃에서 그 장비를 빌려서 사용한다고 한다.⁶⁰

북한에 연탄을 공급하기 위해서는 지역마다 현대식 연탄공장을 건설하는 방안이 검토되어야 한다. 북한의 석탄으로 우리 식 연탄을 만들어 북한에 판매하는 방식의 남북 에너지협력사업을 통해 북한 민생부문의 연료문제 해결을 도모하여 산림녹화의 기반을 구축하기 위해서는 국토 전역에 걸친 포괄적인 접근이 불가피하기 때문이다. 북한은 거의 전역에 걸쳐 석탄자원이 부존하고 있어 지역거점 연탄공장 설립이 가능한 여건을 갖추고 있다.

우리나라의 연탄은 국내에서 생산되는 4,000~5,000kcal의 저질탄을 활용하는 세계적인 발명품이다. 현재의 표준연탄은 무게 3.6kg, 구멍 수 22개로 형태, 성형성, 연소 후 재의 고정성 등에서 수많은 시행

⁶⁰ 김경술, 『북한 에너지 소비행태 조사분석 연구: 가정/상업/공공기타부문』 (의왕: 에너지경제연구원, 2013), p. 12.

작오를 통해 찾아낸 최적조합의 결과로 북한 석탄에도 바로 적용이 가능하다.

몽골, 중국 동북 3성, 중앙아시아 등은 우리의 연탄기술 도입을 추진하는 중이다. 몽골은 연탄이 CDM으로 발전할 수 있다고 보고 UN개발지원사업으로 연탄 보급사업을 추진 중이며, 키르기스스탄 등 중앙아시아에서도 추운 겨울을 나기 위해 따뜻한 우리의 연탄 난방문화 지원을 요청해오고 있다.

북한지역 연탄공장 건설 합작사업의 비즈니스 모델 개발이 관건이다. 이를 위해 여건이 우수한 소수 지역에 시범사업을 추진하는 방안이 추천된다. 지역의 가구 수, 석탄광 현황, 연탄 구매력 등 제반 여건을 고려하여 시범사업을 추진함으로써 합작 또는 합영에 대한 합의, 공장 건설, 석탄 공급 및 수송, 근로자 확보, 연료시장, 연탄 수송, 소비자 확보 등의 전 사업과정에 걸친 검증이 반드시 필요하다. 남북의 법·제도, 사회문화, 기업환경 등이 워낙 이질적이라서 예기치 못한 문제들이 분출될 수 있기 때문이다. 시범사업을 통해 그런 문제들을 조정하고 해결책을 강구한 다음, 단계적으로 연탄공장을 확장해가는 접근이 요구된다.

(3) 남북합작 또는 합영 방식의 협력사업으로 추진

북한에도 합작 또는 합영 방식의 민간 비즈니스 모델이 적용 가능할 것으로 분석된다. 다시 말해 우리 기업이 투자하여 충분히 수익을 창출할 수 있는 여건의 확보가 가능하다는 의미이다. 남북합작은 투자한 우리 기업이 합작기업의 지분만 보유하고 경영에는 참여하지 않는 방식의 협력사업 방식을 말하며, 남북합영은 우리 투자기업이 지분 확보는 물론 경영에도 참여하여 사실상 사업을 공동 운영하는 협력 방식을

I
II
III
IV
V
VI

의미한다.

민간 비즈니스 모델의 적용 가능성 여부는 협력의 방식도 중요하지만 역시 가장 핵심적인 요체는 북한 시장에서 연탄을 상업적으로 판매하여 수익을 창출할 수 있는가 하는 문제이다. 북한주민의 상당수는 이미 시장에서 연료를 구입하여 사용하고 있고, 석탄을 구매하여 난방, 취사 등의 용도에 사용하고 있는 것으로 조사된다. 그러므로 적절한 가격으로 연탄을 공급할 경우, 충분한 소비자 확보가 가능할 것으로 판단된다.⁶¹

표 IV-9 북한 지역별 연료조달 방식 비교(중복응답)

(단위: 응답자 수, 명)

구분	자체조달	시장구입	배 급	계
관서지방	76 (46.1%)	80 (48.5%)	9 (5.5%)	165 (100.0%)
관북지방	84 (41.0%)	114 (55.6%)	7 (3.4%)	205 (100.0%)
평 양	24 (35.3%)	30 (44.1%)	14 (20.6%)	68 (100.0%)

출처: 김경술, 『북한 에너지 소비행태 조사분석 연구: 가정/상업/공공기타부문』, p. 59.

에너지경제연구원이 2013년 실시한 북한이탈주민 설문조사 결과에 의하면 민생용 연료의 시장구입 비중이 관서지방 48.5%, 관북지방 55.6%, 평양 44.1%로 북한 전역에서 연료조달 방식 중 가장 높게 나타난다. 민생연료 수요의 절반 이상을 돈을 주고 구매하여 확보하고 있는 것으로 이미 상업에너지시스템(Commercial Energy System)이 널리 확산되고 있음을 알 수 있다. 이러한 여건은 서구식 민간 비즈니스

⁶¹ 김경술, 『북한 에너지 소비행태 조사분석 연구: 가정/상업/공공기타부문』, p. 12.

스 모델의 도입이 가능한 상황을 제공하고 있음을 의미하며, 역으로 민간 비즈니스 모델의 도입을 통해 그러한 상황을 가속적으로 확장할 수 있는 상황임을 의미한다.

연탄공장 도입 방안은 적은 비용으로 가장 큰 효과를 낼 수 있는 사업으로 북한 민생연료 해결의 가장 적합한 방안이다. 초기 투자비가 많이 소요되지 않아 낮은 가격으로 연탄을 공급할 수 있다는 점이 가장 큰 장점이다. 인구 30만 명급 도시에 적정한 15만 톤급 연탄공장 건설에 우리 돈 30억 원 정도의 투자면 가능하다. 에너지경제연구원 분석에 따르면 석탄을 톤당 4만 원 정도에 공급받을 수 있다면 수익성 있는 민간 비즈니스 모델이 성립할 수 있을 것으로 나타난다.⁶²

연탄공장의 석탄 공급을 위한 석탄광 현대화도 남북 합작 또는 합영 방식의 협력사업을 통해 추진 가능하다. 생산되는 석탄을 연탄공장에 판매하고 나머지는 한국에 수출하는 방식으로 전량 유상 판매할 경우, 북한 석탄광 현대화사업도 수익성 있는 민간 비즈니스 모델이 성립할 수 있을 것으로 나타난다.⁶³

이 사업은 열악한 북한주민들의 연료문제를 전국적으로 해결할 수 있는 가장 현실적인 대안으로 잘 살아 보자는 북한판 새마을운동의 계기가 될 수 있을 것이며, 북한 산림녹화의 기반을 확보하기 위한 첫걸음이라 할 수 있다. 또한 다양한 남북협력 민간 비즈니스 모델을 도출해 내는 계기가 될 것이며, 석탄광 현대화 협력사업은 끊어진 남북의 철도를 석탄으로 연결하는 계기가 될 수도 있을 것으로 기대된다.

62. 현재 에너지경제연구원에서 수행 중인 연구과제 “북한 민생용 에너지문제 해결방안 연구”의 분석결과임.

63. 현재 에너지경제연구원에서 수행 중인 연구과제 “북한 민생용 에너지문제 해결방안 연구”의 분석결과임.

I
II
III
IV
V
VI

(4) 지역거점 연탄공장의 단계별 확장

특수 계층이 아닌 일반 민생연료라는 특성과 산림녹화사업이 가지는 특성은 모두 전국적이고 보편적인 시행을 요구한다. 시범사업을 통해 사업의 위험요인을 조정한 다음 전 국토를 대상으로 하는 체계적이고 전략적인 확산 구도를 전개하여야 한다. 연탄공장의 배치는 석탄 수송에 결정적 장애가 없다면 대규모 수요지(demand center) 위주로 선정하는 것이 바람직하다. 석탄보다 연탄의 수송이 더 어렵고 비용이 많이 들기 때문이다. 에너지경제연구원은 현재 진행 중인 연구를 통해 북한 전역에 대한 연탄공장 확산구도를 분석하고 있는바, 이의 개요를 인용하면 다음과 같다.

장기적으로 인구 10만 이상의 모든 도시에 1개 이상의 연탄공장을 설립하는 것이 필요하다. 10만 이하의 소도시나 읍·면·시·군 등 농촌 지역의 연탄 수요도 대도시 연탄공장으로부터 공급되는 것을 전제로 하고 있다.

북한의 10만 이상의 도시 26개와 금강산 관광특구지역에 연탄공장 39개가 필요할 것으로 보인다. 연탄공장은 연간 석탄 소비 규모 10만 톤급 공장과 15만 톤급 공장으로 구분하여 인구 규모에 맞춰 배정하는 것으로 하였다. 평양에는 15만 톤급 연탄공장 4개의 설립이 필요할 것으로 보이며, 인구 60~100만의 도시(함흥, 청진 등)에는 15만 톤급 연탄공장 각 2개소의 건립이 필요하다. 인구 30~60만 도시에는 10만 톤급 연탄공장 각 2개소씩, 인구 10~30만 도시에는 10만 톤급 연탄공장 각 1개소씩 설립하는 경우, 북한 전역의 연탄공장은 총 39개소가 된다.

1단계로 시범 단계에는 지역 여건, 남북 합의 내용, 민간기업 진출의사 등을 고려, 소수의 시범 연탄공장을 설립하는 방안을 추진한다. 후보지로는 개성, 금강산, 라선, 신의주 등 4개 지역과 평양 등 5개 지역

을 추천한다.

2단계로 활성화 단계에는 시범공장 운영 경험을 활용, 연탄공장을 17개로 확장한다. 인구 60~100만 규모인 함흥, 청진의 2개 도시에 각 2개씩 4개, 평양에 1개소 등 15만 톤급 연탄공장 5개와 인구 30~60만 명 규모 7개의 도시에 10만 톤급 연탄공장 각 2개씩 12개(시범사업으로 기 설립 개성, 신의주 2개 공장은 제외)를 설립한다.

3단계인 성숙 단계에도 북한 전역에 걸쳐 17개 연탄공장을 추가 설립한다. 인구 10~30만 명 규모의 17개 도시에 10만 톤급 1개소씩이 필요하나, 라선과 고성에 시범 설립된 2개 연탄공장을 제외하면 실제로는 15개이다. 또한 평양에 15만 톤급 연탄공장 2개소를 추가 건설한다.

표 IV-10 인구 규모별·지역별 연탄공장 설립 계획

(단위: 개소)

구분	평양	황해 남도	황해 북도	평안 남도	평안 북도	자강도	양강도	함경 남도	함경 북도	강원도	계
백만 명 이상	평양4										4
60~100만								함흥2	청진2		4
30~60만			개성2 사리원2	남포2 개천2	신의주2			단천2		원산2	14
10~30만		해주1	송림1	평성1 안주1 덕천1 순천1	정주1 구성1	강계1 만포1 회천1	해산1	신포1	리선1 김책1	문천1 고성1	17
합계	4	1	5	8	4	3	1	5	4	4	39

I
II
III
IV
V
VI

다. 의미 및 실현가능성

(1) 정치적 측면

연탄공장 설립 남북협력사업은 남북의 정치적 관계가 완전히 개선되기 이전 단계에서도 추진 가능한 사업이라는 정치적 의미를 가진다. 시범사업의 경우는 남북관계 개선 초기 단계의 남북경협사업으로 적정하다. 남북 당국이 합의하고 남한의 민간기업과 북한의 국영기업이 합작 또는 합영하는 방식의 협력구도는 양측의 정치적 부담이 크지 않으면서도 향후 확장 가능성이 매우 큰 협력기반을 구축한다는 의미에서 정치적 측면에서의 잠재력도 크다고 할 수 있다.

남북합작 연탄공장 건설 시범사업은 한반도 신뢰프로세스가 구상하고 있는 단계적 구상과도 연결된다. 한반도 신뢰프로세스의 4개 추진 과제 가운데 ‘신뢰 형성을 통한 남북관계 정상화’의 일환으로 제시하고 있는 ‘그린 데탕트’의 실천적 대안으로 유용하게 활용될 수 있다.

또한 본 사업은 한반도 신뢰프로세스가 북한의 자생력을 제고하고 경제개발을 지원하기 위해 제안된 ‘비전 코리아’의 사업대안으로도 유용하다. 비전 코리아 프로젝트를 “대규모 경협사업이니만큼 남북 간 신뢰형성과 비핵화 진전을 보아가면서 추진해 나간다”고 설정한 바와 같이 연탄공장의 북한 전역으로의 확대는 비전 코리아의 일환으로 단계적으로 추진하는 것이 바람직하다.

(2) 군사적 측면

본 사업은 군사적 측면에서는 별다른 의미를 가지지 못한다. 민생안정을 통해 사회 및 경제가 발전하고 그를 통해 군사적 역량이 강화될 수도 있을 것이라는 간접적이고 잠재적인 의미가 있다면 있을 수 있는

정도이다.

대부분의 에너지는 기본적으로 전략물자적 의미를 가진다. 그러나 석탄, 특히 연탄 형태의 공급확대는 군사적 전용이 거의 불가능한 에너지원을 민생용으로 공급하는 것이므로 군사적 측면에서의 의미는 거의 없다고 할 수 있다.

(3) 경제적 측면

본 사업은 경제적 측면에서 특히 매우 중요하다. 우선 우리 기업이 북한과 합작으로 상업적 비즈니스의 시행을 도모한다는 측면에서 의미가 크다. 시범사업이 성공적일 경우, 연탄공장의 북한 전역 확장이 가능하게 될 수 있어 북한에 서구식 상업에너지시스템을 확산시키는데 결정적 역할을 할 수 있을 것으로 예상된다. 이러한 과정은 결국 경제체제 개혁과 대외 개방을 촉진하여 북한을 변화시키는 거대한 흐름을 촉진하게 될 것으로 기대된다.

민생용 연료문제 해결은 북한주민들의 생활수준을 향상시켜 결국 사회적 생산성을 향상시키는 경제적 효과를 시현하게 될 것으로 예상된다. 특히 농촌 주민들의 소득 향상은 임산연료의 수요를 감소시키고 인구의 도시 진출을 촉진하면서 산림녹화의 여건을 한층 더 강하게 구축하는 효과로 연결될 수 있을 것으로 예견된다.

(4) 문화적 측면

북한에서 많은 경우, 연료 특히 비 난방 계절의 취사용 연료조달은 여성들의 몫이다. 많은 여성들이 장마당에서 장사하고 틈틈이 취사연료 조달을 위해 산과 들을 헤매는 것이 오늘날 북한의 현실이다. 연탄

I
II
III
IV
V
VI

의 공급은 여성 인권적 측면에서 커다란 역할을 하게 될 것이며, 북한 여성들도 문화적인 생활에 보다 많은 시간을 활용할 수 있는 생활여건을 갖게 될 것으로 기대된다.

연탄의 공급이 일반화되면, 난방과 관련된 주택의 구조도 변하게 될 것으로 예상된다. 특히 연탄 온수보일러의 보급이 확산되면서 화덕이나 아궁이 위주의 가옥 구조가 빠르게 변화될 것으로 예상된다.

(5) 환경적 측면

북한의 환경적 측면에서 연탄 공급으로 예상되는 상황은 크게 두 가지로 요약될 수 있다. 우선 대기오염 측면에서의 우려이다. 그러나 이는 북한이 이미 석탄 위주의 에너지 소비구조를 오랜 세월 유지해왔다는 점에서 새로운 부작용이라고 할 수는 없을 것이다. 연탄 사용 증가로 인해 증가하게 되는 환경적 부담은 가루탄이나 괴탄을 직접 연소하는 비중이 감소하면서 감소하게 되는 환경적 이익과 서로 상쇄될 수 있을 것으로 보인다.

다른 유형의 환경적 영향은 산림녹화를 위한 중장기적 기반을 갖추게 된다는 점이다. 연탄 사용이 일반화되고, 주민들의 소득이 향상되면 자연스럽게 연료림 채취가 감소하게 된다. 이러한 효과가 증폭되어 조림에 의한 임목축적량이 연료림 수요를 초과하게 되는 시점부터 산림녹화의 효과는 서서히 실현될 수 있게 되는 것이다. 그런 상황이 10년, 20년 지속되면서 북한이 산야도 결국 푸르게 변할 수 있을 것이다.

(6) 국제적 측면

연탄 공급에 관해서는 남한과의 협력사업 이외에 다른 국제적 협력은 크게 요구되지 않는다. 연탄보일러 등 연관 기기의 보급 촉진이나 아궁이 개조사업 등의 민생지원 사업을 위한 국제사회의 경제적 지원 정도를 예상할 수 있다.

그러나 녹화사업에 관해서는 국제사회의 다양한 협력과 지원이 요청된다. 북한의 경제력을 고려할 때, 국제사회의 협력과 지원은 산림녹화의 성과를 크게 앞당기는 동력이 될 수 있다. 연탄과 달리 산림녹화 분야는 국제적 지원체제가 다양하고 강력하게 구축되어 있어 북한으로서도 적극적으로 활용할 필요가 있다. 남한이 북한의 연탄보급에 협력하고 국제사회가 북한의 산림녹화를 지원한다면 북한에서도 세계적인 산림녹화의 신화가 실현될 수 있을 것이다.

라. 추진방안

(1) 국내적 차원

2012년 남한의 가정상업부문 무연탄 소비는 183만 3천 톤 정도이다. 이를 연탄량으로 환산하면, 5억 774만 1천 장에 해당한다. 연탄소비가 가장 왕성했던 1986년의 경우에는 2,471만 2천 톤, 68억 4,522만 장의 연탄을 소비하기도 하였다. 소득 증가와 연료 다각화에도 불구하고 국내 연탄 수요는 고유가 상황이 만성화되면서 꾸준한 수준을 유지하고 있다. 연탄이 난방비 부담을 줄이고자 하는 저소득층을 중심으로 꾸준히 소비되고 있어 정부도 각종 지원을 제공하면서 연탄의 수급을 관리하고 있다.

I

II

III

IV

V

VI

표 IV-11 남한의 가정상업용 무연탄 소비실적

(단위: 천 톤)

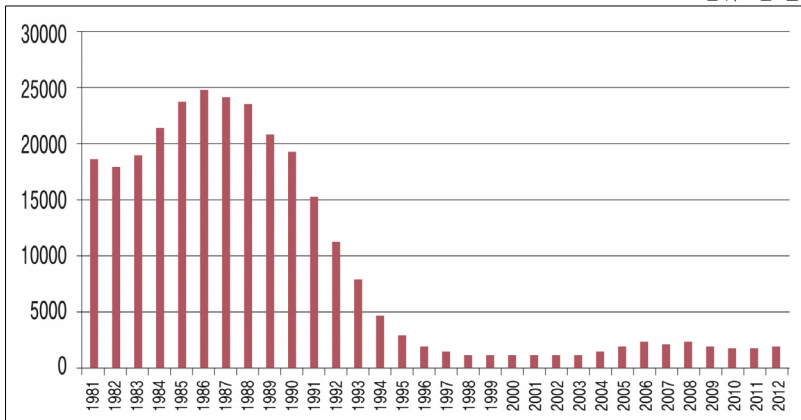
년도	1981년	1985년	1990년	1995년	2000년	2005년	2010년	2012년
소비량	18,543	23,657	19,217	3,005	1,192	2,010	1,859	1,833

출처: 산업통상자원부, 『에너지통계연보』 (의왕: 에너지경제연구원, 2013), p. 138.

남한에는 현재 전국에 걸쳐 46개소의 연탄공장이 가동 중에 있다. 20년 전인 1994년 국내에는 153개소의 연탄공장이 있었으나 다음 해인 1995년에는 136개로 감소하였다. 그 후 급격히 감소하여 2000년 86개, 2010년 49개, 2013년 46개로 점차 줄어들었다. 그러므로 연탄에 관한 다양한 기술들이 멸실되지 않고 유지·발전되고 있어 북한과의 합작사업 진행에 기술적 장애는 없을 것으로 기대된다.

그림 IV-2 남한 가정상업용 무연탄 소비추이

(단위: 천 톤)



출처: 산업통상자원부, 『에너지통계연보』, p. 146; 한국광해관리공단, 『저소득층 난방 연료 연탄보조사업 설명서』 (서울: 한국광해관리공단, 2014), p. 21.

표 IV-12 남한의 연탄공장 추이

(단위: 개소)

년도	1995년	2000년	2005년	2010년	2011년	2012년	2013년
연탄공장 수	136	86	60	49	51	47	46

출처: 산업통상자원부, 『에너지통계연보』, p. 146; 한국광해관리공단, 『저소득층 난방 연료 연탄보조사업 설명서』 (서울: 한국광해관리공단, 2014), p. 21.

연탄은 한국의 독특한 석탄 활용 방식이었기 때문에 감소하는 연탄 공장의 설비들이 다른 수요국으로 이전되지 못하고 국내에서 폐기된 것으로 추정된다. 비교적 최근에 문을 닫은 연탄공장의 경우는 제조설비가 아직 활용 가능할 것이므로 이것들을 북한과의 합작사업에 활용하는 방안이 필요하다.

몽골, 카자흐스탄 등과 진행 중인 연탄협력사업도 북한과의 합작사업 추진 과정에 좋은 선행사례로 활용 가능하다. 석탄의 종류 및 품질에 따른 문제해결과 같은 기술적인 부분뿐만 아니라 당국 간 협상, 참여기업 간 합의과정 등 경영적 측면에서도 활용이 가능할 것으로 보인다. 그러므로 관련 사업 진행과정을 매뉴얼화하는 등 활용체계를 갖추도록 할 필요가 있다.

남북 연탄공장 합작사업에 대한 기술적·경제적·제도적 연구개발이 추진될 필요가 있다. 연구기관, 산업체 등이 결합하는 산학연 연구개발 추진을 통해 체계적이고 현실성 있는 추진방안 개발을 조속히 추진할 필요가 있다.

또한 북한 산림녹화와 연계하는 연구개발도 다각적으로 추진되어야 한다. 시범사업부터 에너지·산림협력을 연계 추진하는 체제가 갖추어져야 할 것으로 판단된다.

I
II
III
IV
V
VI

(2) 남북관계 차원

남북 연탄공장 합작사업은 북한의 지하자원, 주민생활 등과 연관되어 있어 정부 간 합의 없이는 사실상 추진되기 어려운 구도이다. 그러므로 정부 차원에서 본 사업의 활용 가능성과 추진 여부에 대한 정책적 판단을 신속히 진행할 필요가 있다.

다양한 협력 프로젝트들 가운데 남북관계가 어느 정도 개선될 시점에 추진할 것인가에 대한 판단도 중요하다. 연탄공장 협력사업이 민생부문 지원을 위한 사업이고 민간 비즈니스 형태로 추진 가능하기 때문에 남북관계가 개선되어 협력사업이 진행되는 초기 단계에 추진하는 것이 바람직하다.

전반적으로 남북 정부가 합의하여 정상적인 합작사업을 보장하는 조치가 선행되어야 하며, 그 범위 내에서 남북기업이 연탄공장 건설, 생산, 판매 등의 합작사업을 영위하도록 함으로써 전반적인 안정성을 확보하는 접근이 필요하다. 연탄공장사업은 원료 석탄을 공급하기 위한 석탄광 현대화사업, 석탄 및 연탄 운송사업, 연탄 도소매사업, 연탄 이용을 위한 주기기 및 보조기기 사업 등 다양한 산업과 연관되어 있어 이들을 포괄하는 법·제도적 정비가 요구된다.

남북합의가 이루어지는 경우, 추진 로드맵 개발 및 합의, 양측 이행기관의 지정, 당국 간 또는 이행기관 간 협의채널 개설 등의 구도로 추진되는 것이 바람직하다. 남북 제2차 「경공업 및 지하자원개발협력에 관한 합의서」(2007년 5월)에 의해 추진 중인 단천지역 3개 광산개발 협력사업의 경우, 남측 이행기구로 ‘남북교류협력지원협회’를 설립·운영 중인 것이 그러한 예이다.

본격적인 남북협약 이전이라도 북한이 선호하는 시범공장 후보지, 원료탄 공급여건 등 필요한 사전 논의는 전개할 필요가 있으며, 사전적

논의는 학계, 산업계, 연구기관, 정부, NGO 등 모든 영역의 관련 접촉을 통해 광범위하게 진행하는 것이 요구된다. 남북관계 개선에 맞추어 남북 산학연이 참가하는 공동연구를 추진하여 필요성과 가행성에 대한 공감대를 확보하는 것도 본격적인 남북협약 이전 단계에서 추진되어야 한다.

(3) 국제적 차원

연탄은 다른 에너지원과 달리 군사적 전용 가능성이 없는 에너지이며, 제조설비도 첨단설비가 아니라서 국제적 대북제재 등의 제약으로부터 비교적 자유로운 대안이다. 그럼에도 불구하고 북한이 핵 개발 포기과 체제개혁이 없는 상황에서 남한의 기계와 기술, 투자가 북한에 유입되고 북한이 현금조달 능력이 확장될 수 있는 접근에 대한 국제사회의 우려가 있을 수 있다. 그러므로 주변국과 관계국에 충분한 사전 설명을 하며 국제사회의 지지를 받는 선행노력 추진이 필요하다.

마. 로드맵

(1) 2015년: 남북관계 해빙기

국내 차원에서는 남북 연탄공장 합작사업에 대한 비즈니스 모델 개발, 관련 업계와의 협력체계 구축, 산림녹화사업과의 연계 검토 등이 추진되어야 한다. 관계 부처는 물론 국내 연탄업계와 연관 업계가 모두 참여하는 본격적인 연구검토가 진행되어야 하며, 연구결과는 다각적인 방법을 통해 사전적으로 검증될 수 있어야 한다. 국내에는 북한 석탄광과 석탄 수송문제, 민생용 연료시장 현황, 북한 가구들의 경제적 구매력 등에 관해 정통한 북한이탈주민들과 전문가 그룹이 있기

I
II
III
IV
V
VI

때문에 포괄적이고 빈틈없는 사전적 연구검토가 가능할 것으로 판단된다.

특히 비즈니스 모델 개발과 관련된 연구는 투자기업의 역할은 물론, 정부의 역할, 금융기관의 역할, 컨설팅 업계의 역할, 법조계의 역할, 북한 전문가 그룹의 역할 등이 결합된 복합적인 설계가 요청된다.

남북 차원에서는 당국 간 연탄공장 남북합작 개념 논의, 시범사업 구상 협의, 남북 공동연구 등이 이 시기에 추진되어야 한다. 본 사업이 실행되기 위해서는 이 부분에 대한 노력이 가장 중요하다. 이 시기의 논의를 통해 북한은 북한대로 모든 관련 이익을 최대한 실현할 수 있도록 남한에게 요구해야 할 것이며, 남한은 남한대로 적절한 투자수익의 실현과 북한주민들의 생활수준 향상, 북한 경제체제 변화 촉진 등 다각적인 효과 시현을 위해 많은 것들을 북한에 요구해야 할 것이다. 특히 북한의 석탄광과 연료시장, 수송여건 등에 대한 현장 실태조사는 매우 중요하다.

국제차원에서는 남북 연탄공장 합작사업에 대한 국제사회의 이해 확보, 국제 공동 교육훈련 프로그램 개발, 산림녹화 프로그램 공동연구 등이 추진될 필요가 있다. 남북관계가 개선되기 이전이라도 북한 석탄 전문가들에 대한 국제 공동 교육훈련 프로그램을 운영하는 방안이 추천된다. 산림녹화에 대해서도 한 두 명의 전문가가 아니라 수십, 수백 명의 전문가들을 교육하여 역량을 강화하기 위한 국제적 노력이 필요하다. 북한 관리들이나 전문가 그룹의 역량 강화를 위한 교육훈련 프로그램은 국제사회와 연계하여 소기의 성과를 거둘 때까지 끊임없이 지속적이고 반복적으로 시행되어야 한다.

(2) 2016~17년: 남북관계 활성화기

남북관계가 활성화되면 해빙기에 진행된 남북 간 논의와 다각적인 연구개발의 결과를 차근차근 진행하여 실제적인 사업을 시행하는 조치들이 예상된다.

국내 차원에서는 연탄공장 남북합작 이행기구 설립, 참여 희망업체 조직, 산림녹화 중장기 프로그램 개발 등이 추진되어야 한다. 이행기구는 북한 측 이행기구와 협력하여 시범사업에서부터 북한 전역으로 확장하는 과정에 이르기까지의 당국 간 협의를 주도하고, 참여기업을 지원하는 역할을 감당한다.

참여 희망업체들을 조직하여 정보와 연구결과 등을 공유하고 북한과의 관련 논의나 협의과정에 참여시키는 등의 조치가 필요하다. 참여업체들 가운데 어느 업체가 시범사업을 추진할 것인가, 어느 업체가 다음 단계의 연탄공장 설립을 담당할 것인가 등의 의사결정은 업체들의 자율적 결정에 맡기는 방안이 추천된다.

산림녹화 중장기 프로그램은 국내외 사례조사, 국제기구와의 협력관계, 연료대체정책의 진행속도, 북한주민들의 소득증대, 소요 예산·인력·자재 등의 조달문제 등을 종합적으로 고려하여 체계적으로 수립되어야 한다. 프로그램 개발을 위한 다양한 연구개발과 토론이 요구되며, 법·제도적인 조치들과 전체를 주도하는 추진체제와 같은 거버넌스 등도 구상되어야 한다.

남북 차원에서는 연탄공장 남북합작의 당국 간 합의, 후보지 결정 및 실사 등을 통해 시범사업을 실제 시행하는 것이 중요하다. 남북 당국 간 합의는 연탄공장 시범사업에서부터 단계적 확장계획은 물론 산림녹화 계획과의 연계추진, 석탄광 현대화계획과의 연계추진 등을 포함하는 큰 틀의 합의가 필요하다. 시범사업은 남북의 상이한 경제체제

I

II

III

IV

V

VI

와 기업환경, 기업경영 방식 등으로부터 발생할 수 있는 예기치 못한 문제들에 대한 대응책을 강구하고 석탄의 공급, 연탄 수송, 소비자 반응 등을 분석하여 비즈니스 모델을 수정하고, 확장 단계의 협력사업들이 원활히 추진될 수 있도록 하는 대단히 중요한 과정이다. 시범사업을 어느 지역에서 시행할 것인지, 몇 개의 연탄공장을 시범사업으로 건설할 것인지 등등의 큰 틀만 합의하고 세부적인 내용은 합작기업이 자율적으로 결정하도록 하는 접근이 추천된다.

국제 차원에서는 연탄공장 확장을 위한 외국기업 투자 유치, 국제 공동 교육훈련 프로그램 시행, 산림녹화 국제 공조체제 구축 등이 추진되어야 한다. 연탄공장 확장은 석탄광 현대화사업, 주변기기 산업 등의 연관 산업의 성장과 함께 추진되어야 한다. 그 과정에서 외국기업의 투자유치는 자금조달의 부담을 공유하는 동시에 사업의 안정성을 확보하는 데 도움이 될 수 있는 접근이다.

국제 공동 교육훈련 프로그램은 연탄사업에 국한할 필요가 없다. 에너지 통계, 정책, 제도, 산업, 기술 등 에너지 전반에 관한 다양한 교육 프로그램들이 반복적이고 지속적으로 시행될 필요가 있다.

효과적인 산림녹화 정책의 추진을 위한 국제사회와의 협력체제 구축도 필요하다. 다양한 국제사회의 산림녹화 경험과 역량들이 효과적으로 활용될 수 있도록 조직되어야 하며, 전문가 양성을 위한 교육훈련 프로그램의 시행도 중요하다.

(3) 로드맵

표 IV-13 산림녹화사업과 연계한 북한 민생 에너지 해결방안 로드맵

구분	2015년	2016~17년
	남북관계 해빙기	남북관계 활성화기
국내 차원	- 국내 연탄업계와의 협력체제 구축	- 연탄공장 남북합작 이행기구 설립
	- 남북 합작 비즈니스 모델 개발 및 시뮬레이션	- 참여 희망업체 조직
	- 산림녹화사업과의 연계 검토	- 산림녹화 중장기 프로그램 개발
남북 차원	- 북한 연탄공장 설립 남북 합작사업 개념 논의	- 연탄공장 남북합작 정부 간 합의
	- 시범사업 후보지, 원료탄 공급여건 등 협의	- 시범사업 후보지 결정 및 실사
	- 남북/산학연 공동 타당성 연구	- 시범사업 개시
국제 차원	- 남북합작에 대한 국제사회의 이해 확보	- 지역거점 연탄공장 확장을 위한 외국기업 투자유치
	- 시장경제, 민간 비즈니스 관행 공동 교육훈련 프로그램 개발	- 시장경제, 민간 비즈니스 관행 공동 교육훈련 시행
	- 산림녹화 프로그램 공동연구 추진	- 산림녹화 프로그램 국제 공조체제 구축

바. 기대효과

(1) 북한 민생 에너지 문제 해결에 기여

본 사업의 가장 일차적인 목적은 북한 가정부문의 민생연료 문제 해결에 기여하는 것이다. 북한주민들에게 가장 익숙하면서도 저렴한 연료의 공급을 통해 북한 가구들의 난방, 취사 등 비전력 에너지 수요 해결의 돌파구를 마련할 수 있을 것으로 기대된다.

에너지 인권은 누구나 최소한의 에너지 공급을 통해 인간다운 생활

I
II
III
IV
V
VI

을 영위할 수 있는 기본권을 가진다는 의미이다. 북한 민생 에너지 공급을 위한 연탄공장 설립 합작사업은 남북 당국과 기업들의 조율된 비즈니스 모델 적용을 통해 북한주민들에게 인간적인 생활에 소요되는 최소한의 에너지를 공급하기 위한 협력사업이다. 민간 비즈니스로 추진되지만 기업의 이윤추구는 부차적인 효과로 인식되어야 할 것이다.

(2) 북한 석탄산업 현대화 기반 마련

석탄산업은 북한 경제의 가장 중요한 산업 중 하나이다. 투자 부족으로 인한 전력 및 각종 탄광 기자재 미비 등으로 북한의 석탄산업은 한계적 상황에 직면해 있다. 이 문제의 해결방안은 대규모 자본과 기술의 도입, 연관 산업의 기능 회복 등이 유일하다. 연탄공장 설립은 북한의 석탄광이 생산된 석탄을 유상 판매할 수 있는 여건을 북한 내부에 제공함으로써 북한 석탄산업 기능 회복의 기회를 제공하게 될 것으로 기대된다.

연탄공장에 대한 석탄 판매와 남한으로의 수출 등이 가능해져 석탄광 현대화를 위한 남북합작 또는 합영사업들이 유망한 남북협력사업으로 부상하게 될 것이며, 석탄의 연탄공장에 대한 대량 유상 판매가 가능해져 석탄광의 재투자 증대를 위한 자원 마련도 가능해질 것으로 전망된다.

(3) 화력발전 연료탄 공급능력 확충

현대사회에서 전력은 가장 중요한 에너지이다. 전력의 공급이 원활하지 못하면 가정상업, 산업, 수송, 공공기타 등 사회 모든 영역의 기능이 현저히 떨어진다. 사회 전반적인 기능저하는 다시 전력공급 역량의

감소로 이어지면서 악순환 고리를 형성하게 되고, 이를 적정히 타개하지 못하면 사회 전반의 기능을 더욱 악화시켜 자체 역량으로는 해결하기 어려운 심각한 국면에 빠지게 된다.

북한의 경우도 전력 공급능력 확충은 무엇보다 중요한 과제이다. 연탄공장 설립은 석탄광 현대화사업을 동반하면서 북한 전역으로 확산되어 갈 것으로 기대된다. 석탄광의 수익 증대 및 재투자 확대는 북한 석탄산업의 발전용 연료탄 공급능력을 제고시키는 데 크게 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

원활한 연료공급을 통한 발전량 증대는 다시 석탄광의 전력공급 여건 개선으로 이어져 선순환적 상승효과를 시현하게 될 것이며, 나아가 북한 산업의 기능 회복에 크게 기여하게 될 것으로 예상된다.

(4) 고용증대를 통한 북한주민 소득증대

연탄공장 합작사업은 석탄광, 연탄공장, 보일러, 배관 등 부속기기, 석탄 및 연탄 수송 등의 분야에 대규모 고용증대를 유발하게 될 것으로 기대된다. 북한은 완전고용 상태를 표명하나 실제로는 모든 산업의 가동률이 현저히 떨어져 있어 소속은 있으나 고용은 없는 상태가 일반화되어 있는 것으로 알려진다.

남북합작으로 추진되는 연탄공장, 석탄광 현대화 등의 사업은 적절한 임금 지급을 통해 북한주민의 소득증대는 물론 나아가 북한 경제회생을 촉발하는 기폭제 역할을 수행하게 될 것이다.

I

II

III

IV

V

VI

(5) 북한 내 서구식 비즈니스 확장의 촉매 역할

연탄공장 합작, 석탄광 합작을 통해 서구식 비즈니스 성공사례를 제공함으로써 광물자원, 제조업 등의 타 분야 합작사업 진출 여건을 마련하는 계기가 될 것으로 기대된다. 이러한 경험은 북한이 각종 제도와 사회적 관행을 포함하는 포괄적인 비즈니스 여건을 국제적 수준으로 발전시켜 나가는 계기가 될 것으로 예측된다.

결국 이러한 과정을 통해 북한의 시장경제화를 촉진하게 될 것이고 경제체제를 개선하고 대외에 적극적으로 개방하게 되는 변화의 흐름을 주도하게 될 것으로 기대된다.

(6) 산림녹화 프로그램 시행기반 확보

전술한 모든 기대효과는 산림녹화 프로그램의 시행 및 성공 기반을 제공하게 될 것이다. 산림녹화는 중장기에 걸친 다양한 분야의 정책적 노력과 사회적 역량의 증가가 종합적으로 어우러지는 종합정책적 프로그램을 통해 추진되어야 한다.

한국의 산림녹화 성공 경험도 정부의 적극적인 치산정책과 함께 연탄활용을 통한 연료대체, 새마을운동을 통한 지역주민 의식 개선, 농촌 주택개량 및 수송 인프라 정비, 주민들의 소득증대, 인구의 도시로의 이동 등과 다양한 분야에서의 다각적인 노력과 정책적 조율을 통해 성취된 결과이다.

연탄공장 합작사업은 중장기에 걸친 위와 같은 북한사회의 변화를 촉발하는 선도적 사업으로 매우 적절하다. 적극적인 산림녹화정책을 통한 임목축적량 증가가 주민들의 연료림 채취 수요보다 커야 한다는 기본적인 여건을 제공하는 것이 산림녹화의 첫걸음이기 때문이다.

5. 남북 과학기술 협력방안

가. 제안 배경

통일은 우리 민족에게 대단한 기회이자 도전이다. 통일을 통하여 우리 민족이 세계에 우뚝 설 기회를 잡을 수 있으나 이에 대한 세심한 준비를 하지 않으면 통일한국의 발전에 대단한 부담이 될 수 있다. 이 점에서 통일 및 이를 위한 남북한 협력에 대한 세심한 준비가 필요하다. 통일에 대한 준비는 다양한 분야에서 이루어질 수 있고 실제 이루어지고 있다.

본 연구에서 제시하고 있는 ‘그린 데탕트’의 개념은 남북한 교류협력 및 통일 준비에 매우 중요한 정책적 방향을 제시하고 있다. ‘그린’의 개념을 통하여 남북한 협력 및 통일은 한반도의 환경친화적, 즉 지속가능한 발전을 지향하여야 한다는 점을 강조한다. 아울러 ‘데탕트’의 개념은 이 같은 ‘그린’분야의 협력이 남북한 간의 긴장완화와 미래지향적 통일을 지향하고 있다는 점을 내포하고 있다. 본 장에서는 이 같은 ‘그린 데탕트’의 달성에 있어서 과학기술의 중요성을 강조하면서, 과학기술분야에서의 남북한 협력방안을 모색해 보고자 한다.

현재 우리 정부의 대북정책은 한반도 신뢰프로세스로서, 이는 ‘튼튼한 안보를 바탕으로 남북한 간 신뢰를 형성함으로써 남북관계를 발전시키고, 한반도에 평화를 정착시키며, 나아가 통일기반을 구축하려는 정책’이다. 세부과제로서 ‘호혜적 교류협력의 확대 및 심화,’ ‘비전 코리아 프로젝트,’ ‘DMZ세계생태평화공원 조성’ 등의 남북한 간 협력사업의 유형을 제시하고 있다. 박근혜 대통령은 2014년 1월 6일 신년 기자회견에서 국정운영의 핵심과제로 ‘한반도 통일시대 기반 구축’을 강조하고, 북핵해결 등 한반도 평화정착, 대북 인도적 지원 강화와 남북한

I
II
III
IV
V
VI

동질성 회복, 통일 공감대 확산을 위한 국제협력 강화를 제시하고 있다. 아울러 박근혜 대통령은 2014년 3월 독일 방문 시 ‘드레스덴 구상’을 발표하고, 북한 당국에게 다음 세 가지의 제안, 즉 남북한주민들의 인도적 문제 해결(Agenda for Humanity), 남북한 공동번영을 위한 민생 인프라 구축(Agenda for Co-Prosperity), 남북주민 간 동질성 회복(Agenda for Integration)을 제시하였다. 아울러 구체적인 사업으로서 DMZ세계생태평화공원의 조성, 북한의 비핵화, ‘동북아 평화협력구상’을 제시하였다.

무엇보다도 현 정부에서 핵심적으로 추진하고 있는 DMZ세계생태평화공원의 조성은 ‘그린 데탕트’의 달성에 핵심적인 사업으로 인식된다. DMZ는 분단의 상징이기도 하지만 자연환경 보전 및 평화의 상징이기도 하기 때문이다. 그러나 북한은 ‘핵개발과 경제건설의 병진노선’을 채택하고 있고, 남한의 5·24 조치로 당분간 남북한 교류협력은 제한적으로 이루어질 것으로 예상된다. 그러나 남북한 교류협력 및 통일 준비는 우리 민족의 절대절명의 과제라는 점에서 차분하고도 세심한 준비가 필요할 것이다. 특히 정치성이 비교적 낮은 과학기술 분야에서 교류와 통합의 준비는 남북한 간 다양한 분야에서 교류협력의 물꼬를 틀 수 있을 것이다. 이 점에서 본 장에서는 DMZ세계생태평화공원의 조성을 통한 ‘그린 데탕트’ 실현에 과학기술분야에서 우선적으로 추진할 수 있는 협력 과제를 논의하도록 한다.

나. 주요 내용

남북한 간의 과학기술협력 과제는 과학기술분야가 다양한 만큼 여러 과제가 있을 수 있다. 실제로 과학기술계에서는 다양한 협력과제를

제시해 오고 있다. 그러나 현재 남북한 간의 교류협력이 중단되어 있는 상황 속에서 본 장에서는 단기적으로 추진할 수 있는 대표적인 과제 세 가지를 논의할 것이다.

(1) DMZ세계생태평화공원 내 ‘남북과학기술협력센터’ 설립

(가) 필요성

과학기술은 공공재(public goods)라는 점, 비정치적이고 국경을 초월하여 확산될 필요가 있다는 점에서 북한과 교류협력의 촉진제 역할을 할 것으로 기대된다. 따라서 중단기적 측면의 과학기술협력을 촉진하는 것이 중요하다. 또한 과학기술은 장기적인 회임기간을 가지고 있으므로 우리의 미래가 달려있다는 측면에서 통일한국의 과학기술 및 사회경제발전을 추구하여야 할 것이다. 그동안 남북한 과학기술교류에 대한 논의는 나름 많았으나 체계성이 부족하고 구체적인 준비가 이루어지지 못하였다. 또한 남북한 과학기술교류가 남북한 정치환경 변화에 따라 논의되어, 중장기적 시각의 논의와 준비가 부족하였다.

그러나 남북한 간 과학기술협력센터 설치에 대한 논의는 이미 이루어져 온 바 있다. 즉, 2007년 11월 제1차 남북총리회담에서는 남북과학기술협력센터의 설치에 대한 합의를 하였으나 이에 대한 후속조치는 구체적으로 이루어지지 않았다. 이 점에서 최근 현 정부가 역점적으로 추진하고 있는 DMZ세계생태평화공원 내에 ‘남북과학기술협력센터(가칭)’를 설치할 필요가 있을 것이다. 남북과학기술협력센터는 과학기술분야 전체의 범위를 아우르는 센터로서 남북한 간의 다양한 과학기술협력을 촉진하는 역할을 담당할 수 있을 것이다. 아울러 남북과학기술협력센터의 설립에 관한 구체적인 연구도 많이 진행되어 있다.⁶⁴

I

II

III

IV

V

VI

(나) 위치와 목적

남북과학기술협력센터는 DMZ세계생태평화공원 내에 설치하여야 할 것이다. 우선적으로는 남북한에 서로 도움이 되고 인적 접촉이 가장 활발히 진행되는 과학기술분야를 중심으로 협력 사업을 추진하되, 규모는 건물 한 동 정도로 시작하는 것이 현실적일 것이다. DMZ세계생태평화공원은 남북한 접경지대이면서 한반도의 중심부에 위치한다는 점에서 남북한 교류협력의 허브로서 손색이 없는 지역이다. 북한의 입장에서는 DMZ세계생태평화공원이 상대적으로 교통이 좋고, 접근성이 좋으며, 남북한 과학기술교류를 세계생태평화공원이라는 상징적인 의미를 가지고 있는 지역 내에 조성한다는 의미가 있다.

남북과학기술협력센터의 목적은 다음과 같은 단계적 목적을 추구하여야 할 것이다. 우선 단기적으로, 남북한 과학기술 교류협력의 허브로서 남북한 과학기술과 경제 발전에 기여하여야 할 것이다. 중기적으로, DMZ세계생태평화공원 내에 ‘평화혁신클러스터(가칭)’가 건설되었을 시 이 클러스터의 핵심 기관으로서 운영되어 남북한 균형발전의 기초로 활용되어야 할 것이다. 장기적으로, 통일이 이루어졌을 때 남북한 과학기술통합 및 통일한국 발전의 촉매 기능을 수행하여야 할 것이다.

⁶⁴- 정선양, “DMZ를 활용한 남북한 과학기술 협력방안,” (한림과학기술포럼 발표자료, 2013.9.26); 정선양, “DMZ세계평화공원과 남북과학기술협력센터,” (한국과학기술한림원/한국DMZ학회 공동학술대회 발표자료, 2014.6.25); 한국과학기술한림원, 『남북통일에 대비한 과학기술분야의 대응방안』 (성남: 한국과학기술한림원, 2014); 국가과학기술자문회의, 『남북한 통일에 대비한 과학기술협력 전략 및 방안에 관한 연구』 (서울: 국가과학기술자문회의, 2014) 참조.

●그림 IV-3 남북과학기술협력센터의 위치



(다) 운영전략

남북과학기술협력센터는 무엇보다도 남북한 호혜적인 과학기술 발전을 추구하여야 할 것이다. 그동안 남북한 간 과학기술분야의 협력이 미진하다는 점에서 호혜성을 바탕으로 과학기술 교류협력의 활성화를 촉진하는 방향으로 설립·운영되어야 할 것이다. 이 점에서 남북과학기술협력센터의 설립 및 운영은 북한의 과학기술발전을 우선적으로 고려하여야 할 것이다.

남북과학기술협력센터는 과학기술 협력분야에서 추진 가능한 과제를 우선적으로 시작하고 이를 바탕으로 사업을 점진적으로 확대하여야 할 것이다. 또한 전시성의 대형 협력 과제의 추진보다는 소규모이지만 북한이 필요로 하는 보다 다양한 과제의 선정 및 성공적 추진을

I
II
III
IV
V
VI

지향하여야 할 것이다. 이 점에서 주요 협력분야의 선정은 북한의 수요를 우선적으로 반영하여야 할 것이다. 아울러 운영의 초기 단계에는 시설이나 투자가 적은 사업부터 추진하는 것이 바람직할 것이다.

중장기적으로 남북과학기술협력센터는 통일한국의 미래지향적 발전을 추구하는 방향으로 운영되어야 할 것이다. 남북한 간 과학기술분야의 단순한 교류를 넘어 미래지향적 과학기술통합의 준비 및 과학기술을 통한 북한지역과 통일한국의 지속가능한 발전을 추구하여야 할 것이다. 특히 DMZ세계생태평화공원의 평화혁신클러스터로의 발전과 이를 바탕으로 한 북한의 과학기술 및 경제발전에 체계적인 기여를 하여야 할 것이다.

(라) 남북과학기술협력센터의 주요 기능

남북과학기술협력센터는 적어도 아래의 여섯 개의 기능을 수행하여야 할 것이다. 우선, 남북한 과학기술정보 교류의 핵심적 역할을 담당하여야 할 것이다. 과학기술정보(S&T information)는 국가과학기술발전의 가장 기본이 되는 핵심적인 과제라는 점에서, 남북과학기술협력센터의 주요 기능이 되어야 할 것이다. 우리 남한의 과학기술발전에 있어서도 최초의 하부구조 설립이 1962년 현 한국과학기술정보연구원의 전신인 한국과학기술정보센터의 설립이었다는 점은 시사하는 바가 크다.

둘째, 다양한 분야의 남북 과학기술교류를 촉진하는 기능을 담당하여야 할 것이다. 특히 북한이 필요로 하는 과학기술분야(농업, 산림, 환경, 수의보건 등)를 우선적으로 남북한 관련 기관 간의 다양한 과학기술교류(학술대회, 성과전시회 등)로 추진하여야 할 것이다. 초기에는 남북과학기술협력센터에서 북한의 기술교류 수요를 모아 연계하는 브

로커 역할을 수행하지만, 중장기적으로는 남북한 공공연구기관들의 사무소를 유치하여 보다 내실 있는 교류협력을 추진하여야 할 것이다.

셋째, 중장기적으로 남북한 공동연구의 추진 기능을 담당하여야 할 것이다. 센터의 기능이 안정화되기까지는 북한이 필요로 하는 분야를 먼저 소규모 공동연구로 추진하는 것이 바람직하다. 공동연구의 재정 지원은 우선적으로는 우리나라 참여 출연금에서 충당하며, 소규모 다양한 과제의 사업을 추진하여야 할 것이다.

넷째, 북한 과학기술인력의 교육훈련 기능을 담당하여야 할 것이다. 북한이 필요로 하는 다양한 과학기술분야에 대한 북한 인력의 체계적인 교육훈련을 담당하여야 할 것이다. 남북과학기술협력센터가 안정화 되면 북한의 고급 과학기술인력 교육훈련을 통하여 남북한 공동연구의 기반을 구축하여야 할 것이다.

다섯째, 북한의 국제과학기술계에 대한 접근성을 강화하는 역할을 담당하여야 할 것이다. 이를 바탕으로 북한 과학기술기관 및 연구요원들의 국제과학기술협력 프로그램(예: UN 프로그램, EU Framework Program)에 대한 참여를 촉진하여야 할 것이다. 이와 같은 북한 과학기술인력의 세계수준 과학기술혁신활동 참여를 통해 북한 과학기술혁신체제의 미래지향적 발전에 기여하여야 할 것이다.

여섯째, 평화혁신클러스터로의 전환 준비 기능을 담당하여야 할 것이다. 중장기적으로 남북한 과학기술협력의 구체적인 모습은 DMZ세계생태평화공원 내에 다양한 남북한 혁신주체들이 위치하여 협력하는 평화혁신클러스터로 발전하여야 할 것이다. 이에 남북과학기술협력센터는 이 같은 혁신클러스터로의 변환을 준비하고 실질적으로 운영해 나가는 촉진자(facilitator) 역할을 담당하여야 할 것이다.

I
II
III
IV
V
VI

(2) 북한 환경생태계 보전을 위한 조사·분석⁶⁵

(가) 북한의 환경생태계 보전 현황

최근 한반도에 지진활동이 급격히 빈번해지고 있다. 특히 백두산의 화산활동이 예상되며 이로 인한 생태계 파괴 문제가 심각하게 우려되는바, 이에 대한 조사와 대비의 필요성이 대단히 크게 대두 되고 있다. 백두산의 지진 및 생태계 파괴 문제는 북한은 물론 남한과 중국이 같이 다뤄야 할 문제이다. 이와 같은 남북한 공동 대응을 위한 조사 연구는 한반도의 지진 활동과 속도, 구조 연구, 한반도 진원요소 결정 연구, 한반도 주요 단층활동 연구, 남북한 공동 지진 위험도 지도 작성 및 남북한 지진·지구물리 융합구조의 연구 등으로 집약될 수 있다.

아울러 한반도 생물다양성 보존을 위한 생물종 복원 연구의 필요성이 대두된다. 생태계의 구성 요소인 야생 동식물은 생물 다양성 보호와 생태 환경의 개선, 생태계의 평형 유지를 통한 풍요로운 자연환경의 복원에 필수적인 요건이다. 남북 분단 후 남한은 비환경친화적인 경제 개발로, 북한은 기본적인 의식주 문제의 해결로 인한 생태계의 파괴가 극심하였고, 생물다양성은 크게 훼손된 실정이다. 이 점에서 북한 환경생태계의 보전은 비단 북한의 문제가 아니라 남한의 문제이기도 하며, 통일한국의 지속적인 발전에 중요한 과제가 아닐 수 없다. 특히 이 사업은 본 연구가 지향하고 있는 ‘그린 데탕트’ 주제와 매우 부합하는 과제가 아닐 수 없다.

⁶⁵ 이 내용은 한국과학기술한림원, 『남북통일에 대비한 과학기술분야의 대응방안』; 국가과학기술자문회의, 『남북한 통일에 대비한 과학기술협력 전략 및 방안에 관한 연구』를 참조·수정하였다.

(나) 해결과제

북한의 환경생태계 보전과 관련된 주요 해결과제는 다음과 같다.

- ① 한반도의 지진 및 화산 정보 공유를 위한 남북 간 핫라인(hot-line) 구축
- ② 한반도 주요 야생 동식물의 공동조사 및 모니터링
- ③ 남북한 공동 지진·지구물리 관측망 설치
- ④ 남북한 주요 지역(예: DMZ, 백두산)의 생태계 공동 조사연구
- ⑤ 두루미 등 남북한 공동 철새 복원사업
- ⑥ 한반도 자연생태계의 생태망 복원사업의 추진

이들 사업들은 북한 생태계의 보전 및 복원을 위한 다양한 사업들 중 중요한 사업들에 대한 예시로서 북한이 필요로 하는 사업을 중심으로 우선적으로 추진하여야 할 것이다. 이 점에서 아래에서는 북한의 생태계 보전을 위해 우선적으로 예상되는 사업의 추진방안 및 내용에 관해 논의 할 것이다. 그동안 남북한 간 본 사업에 대한 협력이 본격적으로 추진되고 있지 않다는 점에서 초기 단계에서는 본 사업에 대한 공동조사를 추진하고, 협력이 본격화 되면 공동연구와 같은 보다 심층적인 협력사업을 추진하여야 할 것이다.

(다) 북한 환경생태계 보전을 위한 주요 과제

1) 한반도 지진 활동 및 백두산 화산 분화에 대한 조사연구

우선적으로 남북한 주요 지역(백두산 포함)의 화산 활동에 대한 공동 조사를 추진할 필요가 있다. 이를 위한 세부적 과제로는 백두산 일대 암상분포 및 시료 채취, 지열 및 지하수 온도 조사, 한반도 주요 단층대 및 재난 위험지역에 대한 지질·지형 조사 등을 들 수 있다. 이를 위하여 중국도 함께 조사에 참여하여 남·북·중 3국의 협력을 촉진하여

I

II

III

IV

V

VI

이 분야에 대한 남북한 간 협력을 활성화하는 계기를 부여할 수 있을 것이다.

둘째, 남북한 공동 지진·지구물리 관측망을 설치할 필요가 있다. 이를 위한 세부적 과제로는 남북한 지진 관측망 구축과 정기 조사 자료의 교환과 백두산 일대에 지자기, 위성항법장치(Global Positioning System: GPS) 등 지구물리 관측망의 설치 등을 들 수 있다.

셋째, 남북한 간 지진 및 화산 정보의 공유를 위한 핫라인을 구축한다. 남북한 간의 지진·화산 정보 공유를 위한 포컬포인트(focal point) 지정 운영과 자료 공유를 위한 제반 사업을 추진할 수 있을 것이다.

2) 한반도 생물 다양성 보존을 위한 생물종 복원 연구

우선 남북한 간 주요 야생 동식물의 공동조사 및 모니터링 사업을 실시할 수 있을 것이다. 총 188종에 이르는 적색목록 포함 희귀 및 위기 동식물 종들에 대한 분포와 수량, 서식지 환경의 공동 조사와 모니터링, 그리고 야생 동식물 자원 변동에 미치는 주요 요인 분석 및 공동 조사연구를 수행하여야 할 것이다.

둘째, 두루미 등 남북한 공동 철새 복원사업을 추진한다. 북한은 이미 철새 두루미의 기착지 복원을 위한 ‘안변 프로젝트’를 국제두루미재단으로부터 재정지원 받아 일본 거주 조총련 조류 학자들과 함께 수행하고 있다. 두루미는 1980년대까지 북한의 안변도를 경유지로 활용하였으나, 1990년대 이후 거의 사라졌기에 두루미를 대표로 하는 철새 이동경로의 조사 연구는 남북한이 공동으로 조사·연구할 대표적인 대상이다. 그 밖의 주요 철새들에 대한 이동, 서식 등에 대해 남북한 공동 조사를 통해 한반도의 생물 다양성 제고에 기여하여야 할 것

이다.

셋째, 한반도 자연생태계의 생태망 복원 사업을 실시한다. 생태계 문제는 남북한 공동의 문제로서 한반도의 자연생태계를 복원할 생태망 구축사업이 필요하다. 특히 북한은 남용, 남한은 개발을 통해 훼손된 생태계에 대한 공동 조사 및 복원사업을 추진하여야 할 것이다. 이는 통일 이후 이루어져야 할 장기 복원사업의 핵심 과제 중 하나가 되어야 하며, 사전에 정밀하게 계획된 복원 시나리오의 수립과 정책 추진의 체계화를 전제로 한다.

3) 남북한 자연유산 공동 조사연구를 통한 국제협력

남북한은 모두 국가 차원에서 자연유산을 국가문화재로 지정·관리하고 있다. 남북은 자연보존지구, 생물권보존지구, 국립공원 등 문화재 보호법을 기초로 하여 동물·식물·지질 및 천연보호구역 등을 대상으로 한 국가지정 천연기념물을 자연유산으로 관리하고 있다. 이에 따라, 남북한이 지정하고 있는 자연유산 및 동식물 서식지 등의 분포에 대한 통합 관리를 위한 정보 교류 및 멸종 위기 종의 복원 등이 남북 교류를 전제로 한 공동 조사연구가 협력의 좋은 대상일 것이다. 아울러 백두대간과 같은 환경생태계를 중국을 포함한 동남아 환경 국제협력의 장으로 할 수 있을 것이다.

I

II

III

IV

V

VI

(3) 북한 국가재난형 가축질병 예방⁶⁶

(가) 북한의 구제역 및 방역 현황

최근 북한 및 남북 접경지역에서는 국가적으로 막대한 피해를 초래하는 국가재난형 가축전염병(구제역·고병원성 조류인플루엔자)과 사람에게도 감염되는 인수공통전염병이 계속 발생하고 있다. 구제역은 2014년 2월, 북한 평양 인근에서 발생하여 2014년 3월에는 남북 접경 지역인 DMZ 이북(강원 철원)까지 확산되었다. 우리 남한은 2010~11년 전국적인 구제역 발생으로 총 350만 마리의 가축(소, 돼지 등)을 살처분하고, 약 3조원의 피해가 발생한 것으로 알려지고 있다.

인수공통전염병인 광견병은 2014년 3월, 북한 평양에서 발생하여 황해북도 등 다른 지역으로 계속 확산되는 추세이다. 우리나라는 2014년 1월부터 고병원성 조류인플루엔자(Avian Influenza-Highly Pathogenic: HPAI)가 발생하여 현재까지 약 2천억 원의 피해가 예상된다. 남북접경 한강 이북의 너구리 등 야생동물에만 상재해 있는 것으로 알려진 광견병이 2012년 이후 경기 남부까지 남하하고 있다. 실제로 2012년 4~12월의 기간 동안 광견병이 4건(수원 1건, 화성 3건) 발생하였고, 2013년 1~2월에는 6건(화성 6건)이 발생하였다.

(나) 북한 가축전염병 방역 인프라

북한은 가축전염병 진단·방역 역량과 물자 등이 부족하여 효과적인 통제가 어려우며, 우리나라 및 FAO 등 국제기구 지원에 의존하고 있다. 재난형 가축전염병은 발생 시 신속한 대응을 못할 경우 빠르고

⁶⁶. 이 내용은 한국과학기술한림원, 『남북통일에 대비한 과학기술분야의 대응방안』; 국가과학기술자문회의, 『남북한 통일에 대비한 과학기술협력 전략 및 방안에 관한 연구』를 참조·수정하였음.

광범위하게 확산하여 국가적인 재난을 확산되는 경향이 농후하다. 또한 북한의 가축전염병 통제 여건이 열악하여 재난형 가축전염병 발생 시 우리나라로 유입될 위험성이 높다. 그러나 북한 내 가축전염병 발생정보(발생지역, 바이러스 종류 등)가 불투명하여 유입방지를 위한 우리나라의 대응에 한계가 있다. 북한은 국제사회로부터 가축방역 원조(물자, 돈)를 받을 목적 등으로 가축전염병 발생정보의 일부만 소극적으로 공개하는 것도 문제가 아닐 수 없다.

표 IV-14 최근 남북한 구제역·HPAI 발생 및 북한 대외원조 현황

연도	질병	발생지역	피해액	비고
2000년	구제역	남한	2,725억 원	-
2002년	구제역	남한	1,058억 원	-
2003년	HPAI	남한	1,531억 원	-
2005년	HPAI	북한	-	남한 진단액 등 방역물품 제공
2006년	HPAI	남한	582억 원	-
2007년	구제역	북한	-	남한 백신 등 방역물품 제공
2008년	HPAI	남한	3,070억 원	-
2010년	구제역	남한	28,695억 원	-
	구제역	북한	-	FAO 백신 등 방역물품 제공
	HPAI	남한	822억 원	-
2013년	HPAI	북한	-	-
2014년	구제역	북한	-	FAO 방역물품 제공추진
	HPAI	남한	약 2천억 원 예상	-
	HPAI	북한	-	-

주: 북한의 피해액은 확인불가

출처: 국제수역사무국, <www.oie.int> 및 농림축산검역본부, <www.qia.go.kr> “가축질병 발생 통계자료,” 참조.

I
II
III
IV
V
VI

(다) 북한 국가재난형 가축질병 방역 과제

우선, DMZ세계생태평화공원 내 ‘국가재난형 가축질병통제센터(가칭)’를 설립할 필요가 있다. 이 센터에서는 전염병 실태조사로 DMZ를 비롯한 남북 접경지역에서 구제역·HPAI 및 광견병 발생·분포 현황에 관한 남북 공동 조사연구를 수행하여야 할 것이다. 현재 논의 되고 있는 DMZ세계생태평화공원 내에 남북과학기술협력센터가 설립될 경우 국가재난형 가축질병통제센터를 이 센터 내에 우선적으로 위치시키는 것이 바람직할 것이다. 향후 남북한 간 과학기술 교류협력이 활성화될 경우 이 센터를 독립적으로 운영하는 단계적 접근방법을 적용할 필요가 있다.

둘째, 남북 간 바이러스 유전자 분석 기술 등에서의 격차를 해소하기 위해 국가재난형 가축질병통제센터에 공동 실험실을 만들어 구제역 및 방역 문제에 있어서 처음부터 전 과정을 교육시키는 방법으로 접근하여야 할 것이다. 북한은 인력은 물론 기술수준이 너무 낙후되어 있어, 이 부분을 DMZ 내 센터를 이용하여 육성시켜야 할 것이다. 특히 북한의 국가재난형 가축질병에 대한 통제역량 강화를 위해 가축질병통제센터 전문조직과 인력을 활용하여 북한 자체 통제역량을 강화시키기 위하여 과학기술 전수·지원을 활성화하여야 할 것이다. 무엇보다도 가축질병에 대한 진단기술, 역학조사기법 및 구제역·HPAI·광견병 통제지침 등을 교육하여야 할 것이다.

셋째, DMZ 및 북한 내 전염병 발생정보 공유를 통한 신속한 대응으로 남한으로의 전염병 유입을 방지하여야 할 것이다. 이같은 공유된 정보와 바이러스 유전자 분석을 바탕으로 출처(근원지) 파악, 백신 방어능력 확인 등이 필요하다. 또한 미래 통일한국의 한반도 구제역·HPAI 청정화 방안에 대한 공동연구를 수행하여야 할 것이다. 가축전

염병별 청정지역의 지정 및 단계적 확대방안(Buffer Zone 활용 등) 및 남북 간 동·축산물 이동 관리방안 등을 마련하여야 한다.

넷째, 동남아 공동 표준을 위한 국제적 연구를 수행하여야 할 것이다. 세계동물보건기구(World Organization for Animal Health: OIE)로부터 본 센터의 구제역·HPAI 및 광견병 국제표준연구소 인증을 추진하여야 할 것이다. 이미 광견병은 2012년 OIE 표준연구소 인증이 완료된 점이 시사하는 바가 크다. 이와 더불어 구제역과 HPAI의 표준연구소로 인증을 받는다면, 관련 질병에 대해 동남아시아 표준연구소의 명성을 얻을 수 있을 것이다. 이 같은 국제 공인을 통하여 가축질병에 대해 남북한을 포함한 국제공동연구를 활성화하고, 이를 바탕으로 남북한 과학기술 교류협력에 기여할 수 있을 것이다.

(라) 기대효과

본 사업의 경우 남북한 과학기술협력에 대한 다양한 효과를 창출할 수 있을 것이다. 우선, 경제적인 측면으로 북한의 구제역 및 방역분야에 대한 남북한 교류협력의 기대효과는 다음과 같다.

- ① 남북 국가재난형 가축전염병 및 인수공통전염병 통제시스템 구축을 통한 사회·경제적 피해 감소
- ② 남한 축산업 발전과 이에 따른 고품질 축산물 수출기반 조성
- ③ 북한 전역 및 접경지역의 인수공통전염병(광견병, 말라리아) 발생 감소
- ④ 북한 축산업 보호 및 생산성 향상을 통한 식량난 완화
- ⑤ 남북 가축질병통제시스템 구축으로 동아시아 가축·인체 피해 최소화

I

II

III

IV

V

VI

둘째, 본 과제의 기술적 측면의 기대효과는 다음과 같다.

- ① 남북 공동 연구개발 성과 확보 및 교류 확대로 과학기술 수준 향상, 세계적인 가축질병 전문가 육성
- ② 남북 공통 관심사에 대한 연구개발을 통해 가시적 성과 창출, 가축 방역·연구분야에서 세계적 선도 역할 수행
- ③ 중장기적으로 남북한 모두 가축질병 방역에 대한 선진 기술력 확보, 세계적인 전문가 양성

마지막으로, 정책적 측면의 기대효과는 다음과 같다.

- ① 통일 대비 한반도 내 주요 가축전염병 청정화 기반 조성 및 국제적 연구기관으로서의 인지도 제고
- ② 북한 내 가축 위생상황 개선을 통한 가축전염병 확산 억제 및 통일 시 가축전염병의 남한 유입 사전 방지
- ③ 가축질병통제센터의 OIE 국제표준연구소 인증 후 국제공동 연구 활성화 등을 통해 국제사회에 대한 기여도 제고

다. 추진방안

(1) 국내적 차원

이상에서 제시하는 세 사업은 DMZ세계생태평화공원 내에 설치되는 남북과학기술협력센터에서 수행하는 것을 원칙으로 하여야 할 것이다. 이 점에서 이들 사업은 DMZ세계생태평화공원 사업과 함께 추진하고 ‘그린 데탕트’의 실현에 공헌하여야 할 것이다. 특히 남한 측에서는 남북과학기술협력센터의 설립 준비 및 환경생태계, 국가재난형 가축질병에서의 남북한 협력을 위한 보다 세심한 준비를 진행하여야 할 것이다.

그러나 국내적으로 본 사업들을 구체적으로 추진하기 위하여 DMZ

세계생태평화공원 사업 추진의 주요 콘텐츠 중 하나로 남북과학기술 협력센터의 설립을 포함시켜야 할 것이다. 이는 남북한 교류협력 및 통일 대비에 있어서 중요한 과학기술분야 콘텐츠의 출발이 아닐 수 없다. 또한 이는 북한과 같은 개발도상국의 발전에 있어서 과학기술협력의 중요성이 대두되는 지난 수십 년간의 경험을 반영하는 것이기도 하다. 특히 과학기술분야의 남북한 교류협력 주요 사업으로서 이들 사업에 대한 컨센서스를 확보하고 정부의 구체적인 사업 추진의사를 확보하여야 할 것이다.

(2) 남북관계 차원

남북관계 차원에서는 과학기술분야 교류협력이 북한의 경제발전에 대단히 중요하다는 점을 인식시키고, 그 구체적인 교류협력의 출발점으로서 이들 과학기술분야 사업들에 대한 동의를 얻어내야 할 것이다. 실제로 북한경제의 현대화 및 발전에 있어서 과학기술혁신의 중요성은 대단히 크다는 점에서 남한 측의 적극적인 설득 노력이 있어야 할 것이다. 이와 같은 과학기술분야 교류협력의 중요성은 최근 급증하고 있는 개발도상국에 대한 공적개발원조(Official Development Assistance: ODA) 사업에서 과학기술분야의 사업이 확대되고 있다는 점에서도 증명된다.

과학기술분야는 군사·원자력 등과 같은 일부 분야를 제외하고는 정치성이 상대적으로 낮다는 점에서 남북한 과학기술교류 활성화의 추진체로서 이들 과학기술분야의 사업들을 남북한 간 상호협력의 주요 과제로 추진하여야 할 것이다. 실제로 과학기술분야의 남북한 교류는 북한의 자생적 발전 추구에 도움을 줄 수 있다는 점에서 북한 측에서도 매우 관심을 가지고 있는 사항이 아닐 수 없다. 이 점에서 DMZ세

I
II
III
IV
V
VI

계생태평화공원의 조성에 있어서 남북한 간 긴밀한 협력을 바탕으로 앞에서 제시한 과학기술분야의 사업들은 물론 다양한 사업들을 주요 의제로 포함시키고 실천력을 확보하여야 할 것이다.

보다 구체적으로 남북한의 과학기술 및 학술분야 기관들이 본 남북한 과학기술분야 교류사업에 적극 참여하여야 할 것이다. 우선적인 협력 대상기관으로는 남한의 경우 다양한 정부출연 연구기관들이 될 것이며, 북한의 경우 국가과학원을 비롯한 다양한 산하의 연구기관들이 참여하여야 할 것이다. 이들 기관들은 남북과학기술협력센터 내에 분소 및 연락사무소 등을 설치하여 다양한 분야에서 교류협력을 추진하여야 할 것이다. 아울러 환경생태계, 구제역 등과 같은 국가재난형 질병과 관련한 기관들이 직접적인 협력사업을 실시하여야 할 것이다.

(3) 국제적 차원

DMZ세계생태평화공원은 남북한만의 공원이 아니라 세계평화를 지향하는 공원이라는 점에서 남북과학기술교류센터 내에 국제연합대학교(United Nations University: UNU)의 프로그램이나 연구소 분원의 유치가 필요하다. 특히 전술한 과학기술분야 여러 사업들에 따라, OIE 등과 같은 특정한 국제기구들이 빠른 시일 내에 본 사업에 참여할 수 있도록 하여야 할 것이다. 이와 같은 국제적 차원의 기관 유치 노력은 다양한 과학기술분야에서 남북한 간 교류협력을 활성화하는 동력을 제공할 수 있을 것이다.

아울러 아시아한림원연합회(Association of Academies of Sciences in Asia: AASA) 및 기타 국제 과학기술 관련기구의 분소를 남북과학기술협력센터 내에 유치하여 국가재난형 가축질병, 생태환경분야의 조사·연구사업을 실시하는 등 국제 과학기술 교류협력을 적극적으로 추

진하고, 센터의 지속가능성을 제고하여야 할 것이다. 특히 AASA의 경우 아시아 30여 개국의 과학기술한림원이 회원으로 가입하고 있고 본부가 한국과학기술한림원에 위치해 있다. 한림원들은 다양한 과학기술분야의 세계수준 학자들이 소속되어 있고 상대적으로 연령이 높은 특징을 가지고 있다. 이들을 활용하여 전술한 과학기술분야의 사업을 적극 추진하여야 할 것이다.

라. 로드맵

앞에서는 과학기술분야의 남북한 협력사업을 DMZ세계생태평화공원 내 남북과학기술협력센터 설치, 북한의 환경생태계 보전사업, 북한의 국가재난형 가축질병 방지사업 등 세 가지를 제시하면서 세부 과제 내용을 제시하였다. 이 사업들은 서로 관련성을 가지고 남북관계 해빙기의 단기적 사업과 남북관계 활성화기의 중장기 과제로서 동시에 추진할 수 있을 것이다. 이 사업들이 활성화되면 과학기술을 통하여 남북한 간 ‘그린 데탕트’의 실현에 보다 구체적인 공헌을 할 수 있을 것으로 기대된다. 지속가능한 발전과 마찬가지로 ‘그린 데탕트’의 실현에 있어서도 구체적인 정책 목표를 달성할 수 있는 방안이 과학기술분야이기 때문이다.⁶⁷ 아래에는 이들 세부 사업의 로드맵을 보다 심층적으로 살펴보기로 한다.

⁶⁷ 정선양, “환경기술혁신체제의 개발,” 『환경정책의 발전방향과 추진전략』 (서울: 한국환경·정책평가연구원, 1998); 정선양, 『기술과 경영』 (서울: 경문사, 2012); Christopher Freeman, *The Economics of Hope: Essays on Technical Change, Economic Growth and the Environment* (New York: Printer Publishers, 1992) 참조.

(1) 남북과학기술협력센터 설립

(가) 2015년: 남북관계 해빙기

이 시기는 남북과학기술협력센터의 설립기로서, 남북한 간 과학기술협력 필요성에 대한 상호 이해 증진을 바탕으로 DMZ세계생태평화공원 내에 남북과학기술협력센터를 설립하는 시기이다. 현 정부에서는 DMZ 내 세계평화공원의 설립을 남북 교류협력사업의 핵심 사업으로 제시하고 있는바, 세계평화공원의 설립이 가시화 되는 것을 전제로 하여 공원 내 남북과학기술협력센터를 설립하여야 할 것이다. 아울러 조속한 시일 내에 남북한 간 다양한 과학기술 교류협력을 추진할 남북과학기술협력센터 운영계획을 수립하여야 할 것이다.

(나) 2016~17년: 남북관계 활성화기

이 시기는 남북과학기술협력센터의 정착기로서, 북한이 필요로 하는 과학기술 협력사업을 우선적으로 수행하는 시기이다. 이 시기에는 센터 내에 남북한 공공연구기관 사무소를 유치하고 본격적 사업을 추진하여야 할 것이다. 남한에서는 한국과학기술정보연구원, 한국생산기술연구원, 한국과학기술연구원, 한국전자통신연구원 등 출연(연)의 사무소를 남북과학기술협력센터 내에 입주시키고, 북한에서는 국가과학원 산하 다양한 연구소들의 사무소가 입주하여 남북한 공동의 관심 분야에서 조사연구를 수행하여야 할 것이다. 가장 우선적인 조사연구분야는 앞에서 제시한 국가재난형 가축질병, 북한의 환경생태계와 같이 북한이 시급하게 해결하여야 하는 과학기술분야이다.

이와 같은 사업을 바탕으로 남북과학기술협력센터가 어느 정도 정착 단계에 이르면, 주요 기술별 교육센터 및 교류센터들을 설치·운영

할 필요가 있다. 이 같은 교육센터와 교류센터의 운영은 남북한의 관련 분야 공공연구기관 사무소들이 담당하여야 할 것이다.

또한 이 시기에는 환경 및 지속가능발전 분야의 UNU 프로그램이나 연구소의 분소를 센터에 입주시켜 북한 과학기술인들을 국제적 공동 연구에 동참을 유도할 필요가 있다. 특히 환경생태계와 가축질병분야의 세계적인 기관들을 유치하여 남북한 간 다양한 사업의 토대를 굳건히 할 필요가 있다. 더 나아가 국제 과학기술 관련 기구의 사무소를 센터 내에 유치하여 남북과학기술협력센터의 지속가능한 발전을 유도하여야 할 것이다.

(다) 로드맵

표 IV-15 남북과학기술협력센터 설립 로드맵

구분		2015년	2016~17년
		남북관계 해빙기	남북관계 활성화기
국내 차원	남북과학기술협력센터 설립	Ⅴ	-
	남북과학기술협력센터 운영계획의 수립	Ⅴ	-
	남북한 공동연구사업 실시	-	Ⅴ
남북 차원	남한의 대표적 출연(연) 사무소 입주	-	Ⅴ
	북한의 국가과학원 산하 기관의 사무소 입주	-	Ⅴ
	대표적 협력사업 추진	-	Ⅴ
국제 차원	UNU 연구소 사무소 입주	-	Ⅴ
	기타 국제기관 사무소 입주	-	Ⅴ

I
II
III
IV
V
VI

(2) 북한 환경생태계 보전사업

(가) 2015년: 남북관계 해빙기

환경생태계 보전사업은 북한의 환경과 생태계 문제가 심각하다는 점에서 빠른 시일 내에 시작하여야 할 것이다. 북한이 외국 기관들과 환경문제에 관한 사업을 실시하고 있다는 점은 본 사업의 추진 가능성이 매우 높다는 점을 시사해준다.

남북관계 해빙기에 북한과 실시할 수 있는 세부 사업으로는 <표 IV-16>에 나타나 있는 바와 같이 한반도의 지질활동과 백두산 분화에 대한 조사 연구, 남북한 공동의 지진·지구 관측망 설치 준비사업 및 관련 정보 공유 핫라인 설치, 남북한 자연유산 공동 조사연구 등을 실시할 수 있을 것이다.

이 세부사업들은 대체적으로 조사연구 사업들로서 본 사업과 관련하여 북한이 마음만 먹으면 당장 실시할 수 있는 대표적인 사업들이다. 이들 조사 분석 사업들을 바탕으로 향후 본 사업과 관련하여 중장기적인 공동연구 및 심층 조사연구 등을 실시할 수 있을 것이다.

(나) 2016~17년: 남북관계 활성화기

남북관계가 활성화되면, 중장기적인 사업들을 실시할 수 있을 것이다. 중기적으로는 두루미 등 남북한 공동의 철새복원사업, 남북한 공동 지진, 지구 관측망 설치 사업 등을 실시할 수 있을 것이다. 이들 사업들은 전술한 해빙기의 사업을 토대로 사업을 실시하여야 할 것이다. 아울러 남북한 자연생태계에 대한 조사사업도 조사의 범위가 매우 넓고 장기간이 소요된다는 점에서 남북관계가 활성화되면 사업을 실시할 수 있을 것이다.

아울러 보다 중기적인 사업들로는 남북한 자연생태계 생태망 복원 사업, 북한의 자연생태계 보전 관련 국제협력 및 공동연구사업을 실시할 수 있을 것이다. 특히 백두산 화산활동 조사 및 이 지역 일대의 자연생태계 조사는 중국과 접경을 하고 있다는 점에서 중국과 공동 조사 및 연구 사업을 실시할 수 있을 것이다. 아울러 DMZ 생태계 조성 및 보전 문제는 UNU의 관련 연구소들과 공동으로 중장기적으로 사업을 실시할 수 있을 것이다.

(다) 로드맵

표 IV-16 북한의 환경생태계 보전사업 로드맵

구분		2015년	2016~17년
		남북관계 해빙기	남북관계 활성화기
국내 차원	한반도 지질활동 및 백두산 분화 조사 준비	Ⅴ	-
	남북한 철새 이동에 관한 조사연구	Ⅴ	-
	남북한 자연생태계 조사 준비	Ⅴ	Ⅴ
남북 차원	한반도 지질활동 및 백두산 분화 남북한 공동 조사연구	-	Ⅴ
	남북한 철새 이동에 관한 남북한 공동 조사연구	-	Ⅴ
	남북한 자연생태계에 관한 공동 조사연구	-	Ⅴ
국제 차원	남북한 자연유산 공동 조사연구	-	Ⅴ
	한반도 자연생태계 생태망 복원 사업	-	Ⅴ
	한반도 환경생태계 보전 관련 국제 협력연구	-	Ⅴ

I
II
III
IV
V
VI

(3) 북한의 국가재난형 가축질병 예방

(가) 2015년: 남북관계 해빙기

국가재난형 가축질병의 문제는 북한이 당면하고 있는 매우 심각한 문제 중 하나이다. 이 점에서 본 사업은 북한이 매우 관심을 가지고 있으며 남북한 과학기술분야의 협력사업으로 추진이 매우 유망한 사업이 아닐 수 없다. 본 사업의 핵심은 ‘북한 국가재난형 가축질병통제센터’의 설립과 이를 중심으로 하는 남북한 공동연구의 수행이다.

남북관계 해빙기에는 무엇보다도 북한 국가재난형 가축질병통제센터의 설립 준비를 하여야 할 것이다. 이 통제센터는 독립적으로 설립이 가능하나 DMZ세계생태평화공원 내에 남북과학기술협력센터가 설립된다면 우선적으로 이 센터 내에 설치하는 것이 바람직할 것이다. 남북한 과학기술분야 협력의 체계성과 예측가능성 확보가 중요하기 때문이다. 본 통제센터의 설립에는 그동안 우리 남한에서 국가재난형 가축질병의 통제에 참여해 온 관련 기관 및 전문가들과 북한 측 관련 기관들과의 긴밀한 협력이 필요하다.

아울러 북한의 국가재난형 가축질병에 관한 체계적인 조사를 위한 준비를 수행하여야 할 것이다. 본 사업은 북한 전역의 가축 질병 및 전염병 문제를 해결하는 것을 목표로 하고 있다는 점에서 세심한 준비가 필요하다. 그러나 일부 사업들의 경우에는 남북관계 해빙기에 우선적으로 추진이 가능할 것이다. 대표적으로 DMZ 지역 내 국가재난형 가축질병의 현황에 대한 남북한 간 공동조사가 가능할 것이다. 또한 북한 전역의 전염병 발생에 관한 정보를 남북한 간에 공유하는 세부 사업을 실시하여 북한의 국가재난형 가축질병에 대한 체계적 대책 수립의 기반을 구축할 필요가 있을 것이다.

(나) 2016~17년: 남북관계 활성화기

남북관계가 활성화되면 국가재난형 가축질병에 관한 남북한 간의 다양한 사업을 실시 할 수 있을 것이다. 우선 전술한 바와 같이 남북관계 해빙기에 준비한 북한 국가재난형 가축질병통제센터를 설립하여야 할 것이다. 본 사업의 중요성을 감안하여 이 통제센터에는 남북한 관련 전문가들의 균등한 참여가 필요할 것이다.

보다 구체적인 사업으로 북한 전역 국가재난형 가축질병에 대한 체계적인 사업을 실시하여야 할 것이다. 본 조사 사업에서는 현재 당면한 가축질병의 발생현황뿐만 아니라 지난 몇 년간 가축질병의 발병 역사와 대응의 역사를 충분히 조사하여 보다 체계적이고 중장기적인 대응책을 제시하여야 할 것이다. 또한 가축질병에 대한 종합적인 조사와 더불어 HPAI, 구제역 등과 같이 중요한 가축질병별로 세부적인 조사와 대응책을 준비하여야 할 것이다.

이 같은 사업들이 충분히 이루어지고 나면 남북한 모두가 참여하는 국제적인 공동조사사업의 추진이 필요하다. OIE 등과 협력하여 북한 지역의 가축질병 및 전염병에 대한 공동조사를 추진할 필요가 있다. 아울러 전술한 ‘국가재난형 가축질병통제센터’가 OIE로부터 국제적 표준연구소 인증을 준비하고 획득하면 체계적인 국제공동연구 및 활성화 사업을 추진할 수 있을 것이다.

I

II

III

IV

V

VI

(다) 로드맵

표 IV-17 북한의 국가재난형 가축질병 예방 로드맵

구분		2015년	2016~17년
		남북관계 해빙기	남북관계 활성화기
국내 차원	북한의 국가재난형 가축질병 통제센터 설립 준비	√	-
	북한의 국가재난형 가축질병 남북 공동조사를 위한 사업 준비	√	-
남북 차원	북한의 국가재난형 가축질병 통제센터 설립	-	√
	북한의 국가재난형 가축질병 남북 공동조사(DMZ 지역)	√	-
	북한의 국가재난형 가축질병에 관한 전문인력 교육훈련	-	√
	북한의 전염병 발생정보의 공유	√	-
국제 차원	국가재난형 가축질병 남북 공동조사(북한 전역)	-	√
	OIE 등과 국가재난형 가축질병에 관한 국제 공동연구	-	√
	OIE 등 국제적 표준연구소 인증	-	√

마. 기대효과

최근 DMZ세계생태평화공원의 설립 추진 등 ‘그린 데탕트’에 관한 관심이 높아지고 있다. DMZ 내에 세계생태평화공원이 설립되면 환경 보호와 데탕트를 동시에 달성할 수 있는 절호의 계기가 될 것이다. 본 장에서는 이 같은 DMZ세계생태평화공원의 설립을 통한 ‘그린 데탕트’ 구현에 있어서 구체적인 콘텐츠로서 과학기술분야의 중요성을 강조하고 실현 가능한 동시에 실현이 필요한 구체적인 사업들을 제시하였다.

실제로 많은 전문가들은 지속가능한 발전과 데탕트의 실현에 있어서 과학기술의 중요성을 강조하고 있다. 본 장에서는 남북한 과학기술분야 교류협력사업으로서 DMZ세계생태평화공원 내 남북과학기술협력센터의 설립, 북한 환경생태계 보전사업의 실시, 북한 국가재난형 가축 질병대책사업의 실시 등 세 가지 사업을 제시하였다. 아래에서는 이들 사업별로 기대효과를 살펴보기로 한다.

먼저, DMZ세계생태평화공원 내 남북과학기술협력센터의 설립은 정치성이 상대적으로 약한 과학기술분야의 교류협력 촉진으로 남북한 평화 분위기 조성에 기여할 수 있을 것이다. 특히 과학기술은 다양한 분야로 구성되어 있다는 점에서 본 센터의 설립으로 여러 산업 및 기술분야에서 남북한 간 교류협력이 이루어질 것으로 기대된다. 이 센터의 설립으로 북한이 필요로 하는 과학기술교류를 통해 북한의 사회·경제적 어려움 해소에 기여할 수 있을 것이다. 남북과학기술협력센터는 그동안 남한의 다양한 산업분야 과학기술혁신을 통한 경제발전 및 사회적 문제해결의 경험을 이전할 수 있는 매우 소중한 장소가 될 것이다. 아울러 남북과학기술협력센터 내에 UNU 등 국제기구의 분소를 입주시켜 북한 과학기술인들이 국제과학기술협력의 장에 나올 수 있는 계기를 마련할 수 있을 것이다. 이를 통하여 국제과학기술계(예: UN 프로그램, EU Framework Program 등)에 대한 북한의 참여를 촉진하여 북한 과학기술역량의 축적 및 확대에 기여할 수 있을 것이다.

둘째, 북한 환경생태계 보전사업은 한반도의 지질 및 화산활동, 철새 복원사업, 자연생태계의 생태망 복원, 자연유산 공동 조사연구 등을 통하여 한반도 환경 및 생태계 보전에 크게 기여할 수 있을 것이다. 환경 및 생태계는 남북한의 지리적인 경계를 넘어서는 포괄적인 공동 이

I
II
III
IV
V
VI

슈이며 한반도의 지속가능한 발전에 대단히 중요한 이슈가 아닐 수 없다. 특히 북한은 환경에 대해 무분별하게 활용하고, 남한은 경제발전 과정에서 환경 및 생태계의 훼손이 많았다는 점에서 남북한이 공동으로 환경생태계 보전사업을 실시하는 것은 통일한국의 미래발전에 대단히 중요한 이슈가 아닐 수 없다. 북한 환경생태계 보전사업은 본 연구에서 지향하는 ‘그린 데탕트’의 구체적 실현에 직접적인 공헌을 할 수 있을 것이다. 아울러 현재 많은 국가들이 궁극적인 발전 목표로서 지속가능한 발전을 추구하고 있다. 본 사업은 과학기술분야의 혁신을 바탕으로 한반도의 지속가능한 발전을 효과적으로 추진할 수 있다는 점에서 높은 정책적 효과도 달성할 수 있을 것이다.

셋째, 북한의 국가재난형 가축질병 대책사업 실시는 북한 사회·경제 발전에 직접적인 효과를 가져올 수 있을 것이다. 우선 경제적 측면에서 북한의 가축질병에 대해 효율적인 대응을 함으로써 북한의 축산업을 보호하여 고품질 축산물 생산을 가능하게 하며, 더 나아가 한반도 및 동아시아의 가축질병 문제 해결에 공헌할 수 있을 것이다. 아울러 본 사업의 실시를 통하여 북한 내에 가축질병 전문가들을 육성하고, 가축질병 관련 기술을 효과적으로 이전할 수 있을 것이며, 남한 및 선진국의 가축질병 대응 기술 확산에 기여할 수 있을 것이다. 또한 본 사업 관련 국제공동연구를 활성화시켜 북한의 가축질병 관련 기술력 도약에도 기여할 수 있을 것이다.

이상 남북한 간의 ‘그린 데탕트’ 실현에 있어서 과학기술분야의 기여가능성에 관해 논의하고 구체적인 사업의 내용을 제시하였다. 무엇보다도 과학기술은 사회·경제의 다양한 분야와 연계를 맺고 있다는 점에서 이 분야의 선도적 교류협력 활성화를 통해 타 분야의 교류협력을 촉진할 수 있을 것이다. 남북한 과학기술교류를 바탕으로 경제협

력·교육협력·환경협력 등 다양한 협력을 추진할 수 있을 것으로 기대되며, 이를 바탕으로 남북한 간의 ‘그린 데탕트’ 실현에 효과적으로 기여할 수 있을 것이다.

중장기적으로는 이상에서 제시한 남북한 과학기술교류 경험 축적을 통해 통일 시 남북한 과학기술통합의 효과성을 제고하고 통일한국의 성장잠재력을 확충하는 데 기여할 것이다. 본 장에서 제시한 사업들은 남북한 간에 시급히 추진해야 하고 추진하기가 용이한 대표적인 사업 세 가지를 제시하였을 뿐이다. 본 사업을 통하여 남북한 간의 과학기술교류의 활성화가 촉진되면, 이 같은 중장기적인 과학기술교류협력의 경험을 바탕으로 통일이 다가왔을 때 남북한 과학기술통합의 효율적으로 추진할 수 있을 것이다.

6. ‘DMZ 평화의 강’ 조성을 위한 남북협력

가. 제안 배경

통일이 남북 모두에게 번영의 기회가 되기 위해서는 통일에 이르는 과정이 평화로워야 하고, 이를 위해서 남북이 경계를 이루고 있는 접경 지역에서부터 평화의 토대가 구축되어야 한다. 하지만 한반도의 허리를 이루고 있는 남북접경지역은 아직 남북 간 신뢰와 평화의 공간이 되지 못하고 있다. 개성공단과 금강산지역에서 남북협력이 이루어졌거나 아직도 이루어지고 있지만, DMZ를 중심으로 한 남북접경지역의 긴장상황은 여전히 남북관계의 발전을 가로막는 장애요소가 되고 있는 실정이다.

남북접경지역은 남북관계의 바로미터가 되고 있다. 그렇기 때문에 미래 한반도 통일시대를 대비하기 위해서는 남북 간 긴장관계를 완화

I
II
III
IV
V
VI

하고 협력의 기반을 강화할 수 있는 계기가 남북접경지역에서부터 이루어질 필요가 있을 것이다. 남북접경지역에서부터 평화가 형성되지 못한다면 통일의 미래는 어두울 수밖에 없다.

아직 북측에서는 남북접경지역에서의 협력에 대해서 소극적인 자세를 보이고 있지만, 대내외 정세 변화가 새로운 논의의 시작을 앞당길 가능성도 있다. 이러한 측면에서 남북한 군사적 긴장이 첨예한 DMZ의 남북공유하천유역을 중심으로 남북협력의 계기를 마련하려는 노력은 큰 의미를 가질 수 있을 것이다.

DMZ를 통과하면서 북에서 남으로 흐르는 임진강과 북한강은 수자원 및 하천의 조화로운 공동활용을 통해 홍수, 가뭄 등 재해에 대응할 수 있고, 경제적 공동이용도 가능하다. 국가 간 흐르는 국제공유하천에서 공동의 이익을 추구한 사례는 수없이 많다.

남북공유하천 협력은 단순한 방재나 수자원협력 차원을 넘어서는 남북 간의 중요한 협력과제가 될 수 있다. 이러한 측면에서 긴장이 흐르는 남북공유하천을 평화가 흐르는 ‘DMZ 평화의 강’으로 만들자는 제안을 하고자 한다. DMZ의 남북공유하천유역 공동협력을 통한 ‘DMZ 평화의 강’ 조성은 ‘그린 데탕트’의 개념을 실현시킬 수 있는 조건을 갖고 있다. 임진강 및 북한강 수계 수자원의 공동활용을 통해 현재의 갈등을 조정하고, 남북이 공동으로 활용할 수 있는 협력방안을 강구하여 이를 실천함으로써 ‘그린 데탕트’에서 도모하고자 하는 평화와 환경협력의 목표를 달성할 수 있을 것이다.

우리 정부는 가장 작지만 기본적인 분야부터 남북 간의 신뢰를 구축해 가는 대북정책을 추진하고 있다. 한반도 신뢰프로세스를 중심으로 한 우리의 대북정책은 ‘작은 신뢰’부터 키워가자는 것이다. 이러한 측면에서 남북접경지역에서의 공유하천을 중심으로 한 남북협력은 남북

간 실질적인 신뢰관계 구축에도 큰 기여를 할 수 있는 협력과제라고 할 수 있다.⁶⁸

나. 주요 내용

(1) ‘DMZ 평화의 강’을 실현하기 위한 협력구도

‘DMZ 평화의 강’은 남북이 평화롭게 공유하천을 이용하고 관리함으로써 한반도의 평화를 증진시키는 것을 목표로 하고 있다. ‘DMZ 평화의 강’을 실현하기 위해서는 공유하천유역에서 남북 양측의 상호 신뢰를 증진시키고 서로 상충되는 이해관계를 조정하는 것이 중요하다. 지금까지 남북공유하천과 관련한 수많은 제안이 있었고 수해방지 와 관련한 남북 간 합의가 있었지만, 이것이 제대로 실천되지 못하고 있는 실정이다.

물론 이것은 북한의 핵실험과 도발 그리고 이에 따른 남북관계의 악화라는 외부환경에 기인한 바가 크지만, 사업 자체가 협력주체인 북한측의 큰 관심을 받지 못한 측면도 있다. 결국 양측 모두에게 도움이 되는 협력방안을 구체적으로 제시하고 합의하는 것이 ‘DMZ 평화의 강’을 실현하기 위한 핵심과제인 것이다.

I

II

III

IV

V

VI

⁶⁸ 2014년 8월 7일 개최된 통일준비위원회 1차 회의에서 대통령은 남북 간에 수자원 공동 이용과 산림녹화를 연계하는 방안 등을 검토할 필요가 있다고 언급한 바 있다.

표 IV-18 DMZ 주변 하천 현황

강	구분	유역면적(km ²)	유로연장(km)
북한강	분류	10,834.80	317.5
	양구서천	618.88	42.8
	소양강	2,886.60	166.2
	인북천	923.81	74.3
	홍천강	1,566.20	136.2
	소계	16,830.29	737.0
임진강	-	8,129.50	272.4

출처: 건설교통부, 『공유하천관리방안』 (과천: 건설교통부, 2002); 한국수자원공사, 『북한수자원 산업의 전망과 참여방안 연구』 (대전: 한국수자원공사, 2003) 참조.

그림 IV-4 임진강유역과 북한강유역



공유하천이라는 특성상 협력의 파트너인 북측이 관심을 가질만한 제안을 우리 측에서 제기하지 않는 한 남북공유하천과 관련한 남북협력의 추진은 쉽지 않은 것이 현실이다. 현재 북측은 임진강 및 북한강 유역 상류의 수원을 예성강지역과 동해안지역으로 돌려서 수자원을 활용하고 있다. 북한은 임진강 상류에 황강댐을 건설하여 물을 예성강으로 유역변경하였다. 그리고 예성강유역에 수력발전소를 건설하여 운영하고 있다.

북한 측이 임진강의 물을 유역변경함에 따라 임진강 하류에서 물 부족문제가 발생하고 있다. 북한으로서는 우리 측의 수량부족 문제보다 자신들의 전력부족 문제가 더 시급한 것이다. 그리고 북한 측의 황강댐 무단 방류로 우리 측에 홍수 피해가 발생한 바도 있다.

● **그림 IV-5** 임진강 수자원의 예성강으로의 유역변경



출처: 한국수자원공사, 『북한 수자원개발전략 및 추진과제 수립』 (대전: 한국수자원공사, 2012), p. 163.

I
II
III
IV
V
VI

우리 측으로서는 임진강 및 북한강유역의 홍수피해 방지와 수자원의 남북공동이용 그리고 더 나아가서는 궁극적으로 DMZ의 평화지대화를 희망하고 있다. 특히 박근혜정부는 DMZ세계생태평화공원의 조성을 주요 협력사업으로 북측과 국제사회에 제안해놓은 상황이다. 이러한 측면에서 하천유역의 방재, 산림녹화, 시범영농 및 생태관광 등을 복합적으로 추진함으로써 북측에도 경제적으로 이익이 되고 우리 측에도 도움이 되며, DMZ의 긴장을 완화하는 협력구도가 적극적으로 검토될 필요가 있다.

시설보수가 필요한 것으로 알려진 임진강 상류지역 황강댐과 북한강유역 상류의 임남댐 발전시설 현대화를 매개로 하여 우리가 희망하는 사업들을 연계 추진하는 것이 고려될 필요가 있다. 우리 측이 댐 보수 및 발전설비 비용을 지원하면서 생산 전력의 대부분을 북한이 사용하도록 협력하는 대신 하류로 물을 방류할 수 있도록 하는 임진강 및 북한강유역의 남북 공동수자원 관리를 추진하자는 것이다. 이것이 ‘DMZ 평화의 강’의 기본구도이다.

(2) 임진강유역에서의 협력사업

임진강유역에서의 협력사업은 홍수방재시설 구축 및 상류지역 산림녹화, 시범 복합영농단지 공동운영, 생태 및 역사관광, 황강댐의 보수 및 설비 현대화 등을 연계하여 추진하는 협력사업을 고려해 볼 수 있다.

(가) 임진강 홍수방재시설 구축 및 상류지역 산림녹화

임진강유역에서 가장 시급한 협력은 방재와 관련한 협력이라 할 수

있다. 이러한 측면에서 임진강 중상류 수문관측소 설치와 남북 공동홍수통제센터 설립 등 종합적인 홍수방지체계 조기구축이 우선적으로 추진될 필요가 있다. 방재와 연계된 사업이 바로 산림녹화사업이다. 산림녹화 측면에서는 북한 측 강원도 고미탄천 주변 조림사업 등을 추진할 필요가 있다.

이 분야에서의 지원사업은 묘목 및 방제 지원사업, 양묘장 조성 지원사업, 사방 지원사업, 조림 지원사업 등으로 구분하여 실시할 필요가 있다. 연간 300만 본씩, 총 3년간 900만 본의 식재비용은 27억 원이 소요될 것으로 예상되고 있고, 100ha 규모의 양묘장 조성에는 63억 원이 소요될 전망이다. 산림녹화와 관련한 지원사업 추진 시에는 인근 농산촌에 연탄, 식량 지원사업을 병행하여 추진할 필요가 있다.

(나) 유역공동관리 차원에서 시범 복합영농단지 공동운영

우리 정부는 ‘드레스덴 구상’을 통해 북한의 민생 인프라 개선을 제안한 바 있으며, 농촌지역에서의 복합영농단지 조성과 관련한 협력도 제안한 바 있다. 복합영농단지는 농촌 주민들의 주거환경 개선과 소득 증대를 동시에 도모하기 위한 사업으로서 임진강과 북한강유역의 농촌지역 재건에도 도움이 될 수 있는 사업이다.

이러한 측면에서 유역의 공동관리 차원에서 농업용수를 활용한 시범 복합영농단지를 조성하여 공동운영하는 사업을 추진할 필요가 있다. 계약재배, 농자재조달 등을 남북이 공동으로 추진하는 것도 필요하다. 시범 영농단지 2개소 조성비용에는 120억 원이 소요될 것으로 예상되고 있고, 2년간 운영비용에는 추가로 120억 원이 소요될 것으로 추산된다. 이러한 사업비용에 대해서는 남북협력기금의 지원이 필요할 것으로 판단된다.

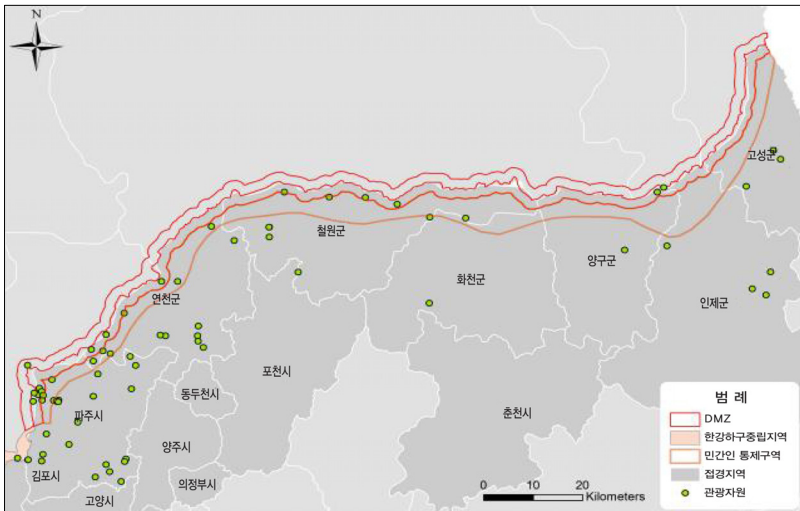
I
II
III
IV
V
VI

(다) 임진강 생태 및 역사관광

관광사업은 남북이 비교적 적은 초기비용으로 착수할 수 있는 협력 사업이다. 특히 생태관광은 그 특성상 자연환경의 보전 자체가 상품성이 되기 때문에 다른 유형의 관광사업보다 초기투자가 최소화될 수 있는 조건을 갖고 있다. 비교적 손쉽게 착수할 수 있는 관광사업이 생태 관광사업인 것이다.

DMZ를 포함한 임진강유역은 풍부한 생태 및 역사관광자원을 갖고 있다. 이러한 관광자원은 북측에게 경제적 활용도가 높을 뿐만 아니라, 관광사업을 통해 긴장완화에도 기여할 수 있다. 지금은 중단된 금강산 관광사업이 초기에 남북 간의 긴장완화에 기여한 바 컸던 경험이 이를 증명해주고 있다.

● 그림 IV-6 DMZ 일원의 관광자원 분포



출처: 김창환, 『DMZ세계생태평화공원』 조성의 공간적 고려사항, (코리아DMZ협의회 국내학술회의 발표자료, 2013) 참조.

우리 정부가 추진 중인 DMZ세계생태평화공원 역시 많은 국내외 관광객들의 공원 방문에 따른 경제적, 경제외적 효과가 클 것으로 기대된다. 이러한 측면에서 임진강유역과 그 주변지역을 연계한 생태 및 역사관광사업 추진은 남북 모두에게 도움이 될 수 있을 것이다. 북측의 강원도 평강, 남측 철원 주변에 생태공원을 조성하는 등 임진강유역 연계 남북생태관광을 실시하는 것이 유역의 공동관리 차원에서 추진될 필요가 있다.

(라) 황강댐의 보수 및 설비 현대화

임진강유역 황강댐의 발전설비 보수를 통해 발전량을 확대하는 것은 북측의 협력사업 참여를 이끌어내기 위한 중요한 과제이다. 황강댐의 수력발전설비 현대화 비용은 우리가 부담하되 발전 후 방류하는 물을 예성강 줄기로 유역변경하지 말고 임진강 남쪽 유역으로 방류하도록 하는 것이 필요하다.

이 경우 이미 건설되어 운영 중인 예성강청년 1~2호발전소와 건설을 추진 중인 3~5호발전소는 예성강의 수자원만을 가지고 운영되도록 유도할 필요가 있다. 물론 이 과정에서 북한 측의 이해관계가 우리와 충돌할 가능성도 있지만, 이것은 다른 방식의 협력을 통해 해결하는 탄력적 접근이 필요할 것이다. 특히 전력생산시설은 남북관계에 있어서 상당히 민감한 부분이기 때문에 이러한 방식의 협력이 가능하기 위해서는 북측 스스로 신뢰확보 노력을 기울일 필요가 있다. 북한 측에 전력생산 관련 물자를 지원하는 것에 대한 우리 내부와 국제사회의 우려를 불식시킬 수 있는 여건을 북한이 스스로 만드는 것이 필요하다는 것이다.

황강댐의 경우에는 최대 20만 kW까지도 발전이 가능할 것으로 예상

I
II
III
IV
V
VI

되고 있다. 에너지경제연구원의 검토에 따르면, 임진강 수계 황강댐 수력발전소 건설에 약 2천억 원이 소요될 것으로 추정되고 있다.

(3) 북한강유역에서의 협력사업

북한강유역에서의 협력사업도 임진강유역의 경우와 유사하게 홍수방재시설 구축 및 상류지역 산림녹화, 시범 복합영농단지 공동운영, 생태관광, 임남댐의 발전설비 현대화 등을 고려해 볼 수 있다.

(가) 북한강 홍수방재시설 구축 및 상류지역 산림녹화

임진강유역의 경우처럼 북한강유역의 종합적인 방재시설을 보수하고, 사전경보시스템 등을 설치·운영하는 남북협력사업을 추진할 필요가 있다. 이와 함께 북한강 상류인 금강산지역의 산림녹화를 남북이 공동으로 추진할 필요가 있다. 연간 300만 본의 묘목을 3년간 식재하는 데 900만 본이 필요하고, 이에 27억 원이 소요될 것으로 예상된다. 임진강유역에서와 마찬가지로 100ha 규모의 양묘장 조성에는 63억 원이 소요될 것으로 예상된다. 이러한 상류지역 녹화사업은 임진강유역과 북한강유역에서 동시에 추진되는 것이 효율적일 것이다. 물론 이러한 산림녹화사업은 대상 지역 주변 농산촌 마을에 대한 연료공급 등 주민생활개선을 위한 지원과 병행해서 추진될 필요가 있다.

(나) 시범 복합영농단지 공동운영

임진강유역에서와 같이 북한강유역에서도 소규모 시범 영농단지 조성을 추진할 필요가 있다. 하지만 북한강유역은 임진강유역에 비해 상대적으로 영농단지 개발의 여건이 취약해서 1개소만 시범 운영하는

방안을 추진할 필요가 있다. 시범 영농단지 1개소 조성비용 60억 원 및 2년간 운영비용 60억 원 등 총 120억 원이 소요될 것으로 예상되고 있다.

북한강유역은 임진강유역에 비해 산지가 많은 특성을 감안하여 경사지에서의 임농복합경영에 초점을 맞춘 차별화된 복합영농단지 조성을 도모할 필요가 있다. 경사지에서의 생산효율이 높은 농작물의 식재와 관리기술에 대한 남북 간 시범영농이 성공을 거둘 경우 이것을 타 지역에 전파시켜 갈 수 있을 것이다.

(다) 생태관광

북한강유역은 남북을 가로지르는 DMZ를 중심으로 풍부한 생태자원을 갖고 있어서 생태관광의 잠재력이 매우 높다. 이러한 잠재력을 활용하여 남북이 공동으로 관광사업을 추진하는 것은 매우 성공가능성이 높은 협력사업이 될 것이다. 특히 금강산관광과 북한강유역 생태관광을 연계하여 추진할 경우 그 효과는 더 클 것이다.

표 IV-19 DMZ 일원의 생태경관보전지역 및 습지보호지역 지정 현황

명칭	지정년도	위치	지정면적	유형
한강하구 습지보호지역	2006년	경기도 고양시, 김포시, 파주시, 인천시 강화군	6,066.8ha	습지보호지역
대암산 생태경관보전지역	1989년 1999년	강원도 인제군 대암산 큰용늪, 작은용늪 일원	약 10,600ha	생태경관보전지역 습지보호지역
대덕산, 금대봉 생태경관보전지역	1993년	강원도 태백시 창죽동 대덕산, 금대봉 일원	약 42,000ha	생태경관보전지역

출처: 최성록·박은진, 『DMZ 일원 주요 자원의 보전가치 추정 연구』(수원: 경기개발연구원, 2009) 참조.

I
II
III
IV
V
VI

강원도는 평화의 댐과 임남댐 사이에 수량을 확보하여 남북연계관광을 실시하는 방안을 제시한 바 있다. 이러한 수변조광과 우리 측 생태경관보전지역, 북측 자연보호지역 등을 포함한 생태관광을 연계하는 것도 고려할 필요가 있다.

(라) 임남댐의 보수 및 설비 현대화

임진강유역 황강댐의 경우처럼 북한강유역의 임남댐을 현대화하는 사업을 타 사업과 연계해서 추진할 필요가 있다. 에너지경제연구원에 따르면, 임남댐에 40만 kW 규모의 발전시설을 현대화하는 데에는 4천억 원이 소요될 것으로 추산되었다.

표 N-20 'DMZ 평화의 강' 조성사업

항목	임진강유역	북한강유역
농업개발사업	2개소의 복합영농단지 조성	1개소의 복합영농단지 조성 (경사지 임농복합경영에 초점)
하천제방·홍수방지사업	기존댐 다목적댐화·준설· 공동경보시스템구축	기존댐 다목적댐화·준설· 공동경보시스템구축
산림녹화사업	강원도 고미탄천 주변 조림	금강산지역 조림
관광사업	파주-연천 역사관광/ 한강하구연계	생태관광
발전시설 현대화사업	황강댐 20만 kW 규모 현대화	임남댐 40만 kW 규모 현대화

이상 살펴본 바와 같이 임진강유역과 북한강유역을 중심으로 한 'DMZ 평화의 강' 조성사업은 경제적 측면의 협력과제 및 환경의 보호·관리와 관련된 과제들을 서로 연계함으로써 남북 양측의 협력 동인을 최대한 이끌어내기 위한 내용을 담고 있다. 물론 각각의 사업들이

민감한 내용도 포함하고 있어서 사업의 추진이 낙관적이지만은 않다. 개별 사업의 추진도 쉽지 않은데, 이것들을 연계해서 추진하는 것에 대해서 비관적인 시각도 있을 수 있다. 하지만 개별적인 사업 추진이 어렵기 때문에 통합적 추진이 돌파구가 될 수도 있을 것이다.

(4) 해외의 공유하천 공동활용 사례

우리의 임진강, 북한강과 같이 두 개 이상의 국가 사이를 관통하여 흐르는 국제공유하천의 협력사례는 매우 많다. 통일독일의 경우에는 분단기간 동안 동서독을 가로지르는 하천과 관련한 협력을 추진한 바 있다. 엘베강 등 동독 주요 하천 수량의 대부분은 동독에서 서독으로 흘렀다.

하지만 동독의 하천오염이 동서독 간에 문제가 되었다. 이러한 문제에 공동으로 대처하고자 동서독은 공유하천과 관련한 ‘접경위원회(Grenzkommission)’의 활동을 통해 상호 협력하였다. 동서독이 접경 지역의 공동관리를 위해 공동위원회를 구성한 사례는 향후 남북공유하천의 안정적 관리를 위한 남북 간 관련 기구 구성에도 시사하는 바가 크다고 할 수 있다. 특히 남북공유하천과 관련한 협력의 성공적 추진을 위해서는 독일의 사례에서처럼 공동위원회와 같은 별도의 협의 기구가 반드시 필요할 것으로 판단된다.

보다 적극적으로 국제공유하천을 축으로 하여 경제협력을 추진한 사례로는 메콩강유역 프로그램이 있다. 아시아개발은행(Asia Development Bank: ADB)이 주도하여 추진한 광역 메콩강유역 프로그램은 메콩강을 중심으로 한 국가들 간의 협력사업으로서, 하천유역의 종합적인 경제개발을 도모한 성공사례로 인정받고 있다. 임진강과 북한강을 중심으로 한 남북협력도 남북 간 신뢰관계가 성

I
II
III
IV
V
VI

숙될 경우 보다 다양한 연계사업들을 발굴하여 추진할 수 있을 것이다.

다. 의미 및 실현가능성

(1) 정치적 측면

‘DMZ 평화의 강’ 조성을 위한 남북협력사업은 무엇보다도 한반도의 평화정착이라는 최대의 목표를 달성하는 데 그 의미가 있다. 이 사업은 군사적 긴장이 첨예하게 대치된 DMZ를 가로지르는 공유하천을 대상으로 한다는 측면에서 남북 간 갈등을 완화시킬 수 있다. 공유하천을 중심으로 한 남북협력이 가능해지고 DMZ 내에서 남북 양측의 평화적 활동이 본격적으로 이루어질 경우, 이것은 남북 간 신뢰구축에 결정적 기반이 될 수 있을 것이다.

북한강유역은 우리 수도권에 직접적인 영향을 미치는 중요한 하천 유역이다. 이미 평화의 댐이 이러한 안보적 중요성을 반영하여 건설된 바 있다. 이러한 측면에서 남북공유하천을 중심으로 한 공동협력은 남북 간 정치적 신뢰구축에 중요한 토대가 될 수 있을 것이다. 이러한 협력이 가능하기 위해서는 남북고위급 접촉을 통해 큰 틀에서 남북관계 개선에 대한 합의가 선행될 필요가 있다.

국토연구원이 남북접경지역에서의 남북협력 우선추진과제에 대해 실시한 설문조사 결과 DMZ의 실질적인 비무장화 등 군사안보위험 저감 관련 협력이 1순위로 가장 높은 응답률(30%)을 보였고 그 다음으로 제2의 개성공단 등 산업단지 개발협력(23%)이 제시되었다.

따라서 ‘DMZ 평화의 강’ 조성사업은 남북 간의 신뢰구축이라는 측면에서 정치적인 의미가 큰 사업이라고 할 수 있다.

표 IV-21 남북접경지역에서의 남북협력 우선추진과제

(단위: %)

항목	1순위	2순위	3순위
1. 제2의 개성공단 등 산업단지 개발협력	25	20	13
2. 황폐산림 녹화 등 자연환경보전협력	13	17	23
3. DMZ의 실질적인 비무장화 등 군사안보위험 저감 관련 협력	31	9	17
4. 임진강 공동수해방지 등 수자원 관련 협력	13	19	9
5. 생태관광 등 관광 관련 협력	6	6	14
6. 청소년교류시설 등 남북 간 인적교류 관련 협력	2	6	6
7. 추가적인 도로, 철도 연결 등 인프라 관련 협력	8	22	17
8. 기타	3	0	0

주: 국내 전문가를 대상으로 2013.5.13~6.7에 144명을 대상으로 조사를 실시하여 총 61명 응답(응답률: 42.4%).

출처: 이상준 외, 『통일시대를 향한 한반도 개발협력 핵심 프로젝트 선정 및 실천과제』 (안양: 국토연구원, 2013), p. 208.

(2) 군사적 측면

‘DMZ 평화의 강’ 조성을 위한 남북협력사업은 DMZ의 평화적 이용을 위한 상징적 사업이 될 수 있다. DMZ 일대 남북공유하천유역에서의 남북협력사업을 성공적으로 실현시키기 위해서는 그 대상 지역의 법적 성격과 군사적 현실성을 고려하여 추진할 필요가 있다. DMZ와 군사적 접경지대에서 추진되는 남북협력사업은 국방부의 참여 뿐만 아니라, 남북 군사당국 사이의 협의와 협력이 필수적으로 요구되기 때문이다.⁶⁹ 유엔군사령관과 북한군사령관이 법적 관할권(jurisdiction)을 행사하

⁶⁹ DMZ는 정전협정에 의해 설치된 지역으로서 정전협정 서명 당사자의 공동운영기구인 군사정전위원회가 관할하는 구역이다. 현재 군사정전위원회는 북한 측의 참여 거부로 사실상 기능이 정지된 상태로, 유엔사와 북한군 장성급회담이 군사정전위원회를 대체하여 운용되고 있다. 정전협정 조항 중에서 DMZ와 군사분계선 관련 조항은 군사적 충돌방지를 위한 핵심조항이며, 현재 정전협정 조항 중 사실상 거의 유일하게 유지되고 있는 조항이다.

고 있는 DMZ의 법적 성격과 남북한 군대가 배치되어 대치하고 있는 군사적 접경지대라는 현실적 측면을 고려해야 한다. DMZ 이북 군사 지대에 위치한 임진강 및 북한강유역에서의 발전소 건설 및 운영, 조림 녹화사업 등 각종 협력사업을 추진하려면 사전 조사활동과 공사·작업·운영 인원의 출입이 보장되어야 할 것이다. 그런데 북한군대가 배치되어 있는 군사지역에서의 이러한 활동은 북한군에게 매우 민감한 사안으로서 사전에 협상을 통해 북한군의 지원과 협력을 보장받아야 한다. 이러한 문제는 북한군과의 협상, 즉 남북군사회담을 통해 해결되어야 할 것이다.

(3) 경제적 측면

향후 남북협력을 통한 수자원의 평화적 활용 측면에서 임진강과 북한강은 그 의미가 큰 유역이다. 홍수방지와 이수 측면에서 협력의 필요성이 가장 높은 유역이기 때문이다. 임진강은 남북공유하천으로 상류지역의 2/3가 북측에 있어 북한의 협조 없이는 홍수피해를 막는 데 한계가 있다. 이러한 측면에서 남북공유하천을 중심으로 한 상호 협력은 경제적 측면에서 그 의미가 크다고 할 수 있다. 북한강유역에 건설된 임남댐 등 기존 댐은 관리 부실로 붕괴에 따른 대규모 홍수피해 위험이 있다. 이러한 측면에서 우리 측 평화의 댐과 연계한 종합적인 치수관리체계를 구축할 필요가 있다. 임남댐의 안정성을 확보함으로써 수해피해 가능성을 제거할 필요가 있는 것이다. 북한강유역에서의 남북수자원협력이 이루어질 경우 북한의 갑작스런 임남댐 방류에 대비하여 평소에 활용하지 못하고 있는 평화의 댐과 활용에 제약을 받고 있는 화천댐을 적극적으로 활용할 수도 있을 것이다.

특히 본 보고서에서 제안한 바와 같이 북한 측 발전시설의 현대화를

연계하여 추진할 경우 북측의 경제적 유인도 클 것으로 판단된다. 기본적으로 북한 당국은 DMZ를 포함한 남북접경지역의 개발에 소극적이나, 경제적 이익이 있는 사업의 추진에 대해서는 관심을 보일 것으로 예상된다.

(4) 문화적 측면

남북접경지역에 ‘평화의 강’을 조성하는 것은 남북 간 동질성 회복이라는 측면에서도 중요한 의미가 있다. 남북분단 이전에 임진강유역과 북한강유역에는 하나의 단일한 생활권이 형성되어 있었다. 이것이 분단기간 동안 이질화되어 현재에 이르고 있는 것이다. 이제 이러한 지역에서 자원과 생태를 중심으로 남북이 협력하는 구도를 만들어낼 수 있다면 이것은 민족동질성 회복을 위한 중요한 토대가 될 것이다. 특히 경제와 생태, 관광 등이 종합적으로 연계된 복합적인 사업을 남북이 공동으로 추진함으로써 상호 이해를 심화시킬 수 있을 것이다.

정치이데올로기적인 충돌요소가 상대적으로 적은 남북공유하천의 공동 활용은 단절을 극복하고 통일기반을 강화할 수 있는 중요한 자산이 될 것이다.

(5) 환경적 측면

임진강과 북한강유역에는 많은 군사시설이 밀집해 있다. 이 지역에서 남북이 공동협력사업을 추진하여 방재, 수자원 공동 활용, 생태관광 등의 협력을 추진할 수 있다면, 군사시설로 훼손된 지역의 복원에도 기여할 수 있을 것이다. 그리고 북측으로부터 남측으로 하천수가 원활하게 유입될 수 있다면, 하류지역의 생태계 회복이 가능하고, 안정적인

I
II
III
IV
V
VI

용수 확보로 갈수기 환경유지 용수공급도 가능할 것이다. 특히 유역 내에 DMZ를 중심으로 훼손된 지대의 시범적 복원이 가능해짐에 따라 이것을 기반으로 남북환경협력의 중요한 토대가 마련될 수 있을 것이다.

(6) 국제적 측면

접경지역이 더 이상 ‘막다른 골목’이 아니라 교류의 중심 ‘가교’가 되고 있는 시대에 접어들고 있지만, 남북접경지역의 현실은 이러한 시대적 흐름과 크게 괴리되어 있다.⁷⁰ 이러한 괴리를 해소하기 위해 접경지역의 발전을 남북의 힘만으로 도모하지 말고 국제사회와 함께 도모하는 발상의 전환이 필요하다. 따라서 ‘평화의 강’ 조성사업도 남북이 주도하지만 국제사회의 참여를 통해 추진하는 방안을 검토할 필요가 있다. 환경 관련 국제기구의 참여를 통해 산림복원과 시범적인 생태관광의 실시를 위한 사업을 공동으로 추진하는 것도 가능할 것으로 예상된다.

DMZ를 가로지르는 ‘평화의 강’을 조성하는 것은 남북한이 한반도에서 긴장을 완화하겠다는 의지를 국제사회에 거시적으로 보여줄 수 있는 좋은 기회가 될 것이다. 이것은 한반도의 안보현안 해결을 위해서도 우호적인 환경을 조성해 줄 수 있을 것이다. 현재 우리 정부는 DMZ세계생태평화공원을 국제기구와 공동으로 조성하자는 의사를 공표한 상태이며, 이것은 남북접경지역에서의 협력사업을 국제사업으로 확대 추진하고자 하는 정책의지를 보인 것이다.

⁷⁰ 이상준, “남북접경지역의 공동발전을 위한 정책과제,” (도라산포럼 발표자료, 2012) 참조.

라. 추진방안

‘DMZ 평화의 강’ 조성을 위한 세부 사업들은 사업의 특성과 추진여건을 고려하여 추진할 필요가 있다. 세부 사업 가운데 산림녹화나 홍수방지 등의 사업들은 기본적으로 공공이 주도하는 것이 필요하다. 생태관광의 경우 민간의 공동참여를 고려할 수 있을 것이다.

표 IV-22 세부 사업별 추진체 구축 잠재력

구분	우리정부 (중앙/지방정부)	우리(공) 기업	우리 NGO	북한정부 및 기업	국제 기구	외국 기업	추진체
산림녹화	○		○	○	○		공공 주도체
생태문화관광		○		○		○	민간 주도체
영농단지 조성	○	○	○	○			민간+공공 주도체
홍수방지	○		○	○	○		공공 주도체
발전시설 현대화	○	○		○			공공 주도체

(1) 국내적 차원

이 사업은 성격상 정부의 특정 부처가 단독으로 추진할 수 있는 사업이 아니다. 경제와 환경이 복합적으로 고려되어야 할 세부 사업들이 포함되어 있기 때문이다. 따라서 이 사업을 위해 우리 내부적으로는 범정부차원의 ‘평화의 강 추진위원회(가칭)’를 구성할 필요가 있다. 이 위원회는 사업 추진과 관련한 정부부처와 기타 기관이 공동으로 구성해야 한다.

I
II
III
IV
V
VI

이 사업은 우리의 기존 법률(「하천법」, 「댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률」, 「친수구역 활용에 관한 특별법」)을 통해 우리 측 구역부터 착수하거나 별도의 특별법을 제정하는 방안을 통해 추진하는 것을 검토할 필요가 있다. 우리 정부의 부처 간 역할분담은 다음과 같이 설정할 필요가 있다. 국방부는 DMZ의 출입 관련 사항을 담당하고 통일부는 북측과의 협의를 총괄하는 역할을 담당하는 것이 필요하다.

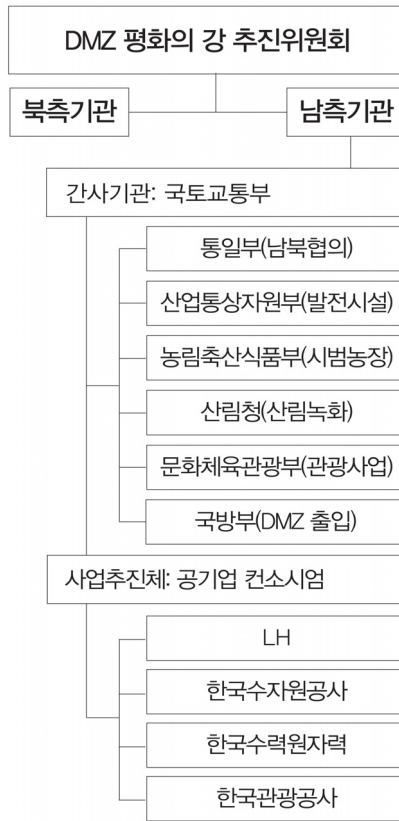
접경지역·DMZ의 성격과 현실을 고려할 때, 범정부 차원의 위원회에서 국방부의 역할이 중요하다. 우리군의 방어태세 유지와 관련하여 군사적 제한사항, 지원이나 협력이 필요한 사항, 유엔사와 북한군과 협의하거나 해결할 사항 등을 식별하여 추진계획에 반영하는 역할을 국방부가 담당할 필요가 있는 것이다. 남북 당국 간에 합의가 이루어진 이후 사업 추진 단계에서 국방부는 유엔사와 북한군의 지원 및 협력을 이끌어내는 역할을 수행할 필요가 있다. 국방부는 정전협정 상 유엔사의 이해와 협조를 구하는 절차를 진행하는 한편, 북한군의 지원과 협력을 이끌어내는 남북군사회담을 진행해야 할 것이다.

국토교통부는 기반시설 지원과 수해방지사업을 담당하며, 농림축산식품부는 상류지역 녹화사업(산림청) 및 영농단지 조성을 담당하는 것이 필요하다. 산업통상자원부는 황강댐과 임남댐의 발전시설 현대화를, 문화체육관광부와 환경부는 유역의 생태관광 추진을 담당하는 것이 필요하다. 이러한 남북공유하천 관련 협력사업의 추진을 위해서는 우선 남북교류 관련 법률의 적용과 우리 관련법의 준용을 통해 사업을 추진할 필요가 있다.

북한의 기존 수자원 관련 시설물의 관리체계 구축 및 안전성 강화는 댐건설 및 주변지역 지원 등에 관한 법률에 따른 기준을 준용하는 것이 가능할 것이다. 홍수, 가뭄 등에 대비한 단기적 대응전략 수립은 자

연재해대책법을 준용하는 것이 가능할 것이다. 산림복구는 기본적으로 산림기본법을 준용하되 한시적으로 산림복구를 위한 특별법 제정도 검토할 필요가 있다.

● 그림 IV-7 범정부 차원의 ‘DMZ 평화의 강’ 추진체계



I
II
III
IV
V
VI

또한 이 사업을 위해서는 한국수자원공사 등 관련 공기업의 컨소시엄 구성도 추진할 필요가 있다. 이러한 컨소시엄은 ‘DMZ 평화의 강 추진위원회’ 산하 조직으로 편성할 필요가 있다. 그리고 학계의 전문 역할도 필요하다.

이 사업을 보다 체계적으로 추진하기 위한 종합적인 특별법의 제정도 검토할 필요가 있다. 『DMZ 평화의 강 공동관리사업특별법』(가칭)을 제정하는 것이 바로 그것이다. 이 특별법은 남북공유하천의 수자원 및 주변 유역을 남북이 공동으로 활용 및 관리하여 남북경제의 균형발전과 환경의 보호를 실현하는 것을 목적으로 할 필요가 있다.

(2) 남북관계 차원

이 사업은 기본적으로 남북한 정부 간 공동협력사업으로 추진하며, ‘임진강·북한강 공동관리위원회(가칭)’를 구성하여 협력사업의 범위, 추진주체 등을 결정할 필요가 있다. 그리고 위원회 산하에 ‘임진강·북한강 남북협력공사(가칭)’를 별도로 설립하여 기존 댐의 다목적담화사업, 산림녹화사업, 영농단지 조성사업, 생태관광사업 등을 종합적으로 연계 추진할 필요가 있다. 현실적으로 DMZ 이북의 접경지대는 북한군이 관할하는 군사지대로서 북한군부가 관장하고 있기 때문에 북한군의 지원과 협력 없이는 ‘평화의 강’ 조성사업을 추진하기 어려운 실정이다. 남북 당국 사이에 추진하였던 개성공단사업과 금강산관광사업도 북한군부의 지원과 협력을 바탕으로 추진한 바 있다.

정상회담 또는 총리회담 수준의 남북고위급회담을 통해 ‘평화의 강’ 추진에 대한 고위급의 공감대가 형성된다면, 2007년 이후 중단된 남북경제협력추진위원회를 재가동하여 관련 논의를 추진하는 것이 가능할 것이다.

(3) 국제적 차원

DMZ는 6·25 전쟁을 일시 중지시킨 한국전 ‘정전협정’에서 규정하고 있는 군사지대로서 유엔군사령관과 북한군사령관이 관할권을 보유하고 행사하기 때문에 출입 시 사전 승인이 필요하다. 정전협정은 적대행위와 무장행동의 정지를 위해 군사분계선(Military Demarcation Line: MDL)과 DMZ를 설정하고 있다. 정전협정 규정상 MDL을 통과할 경우 상대방 사령관의 승인을 득해야 하고, DMZ를 출입할 경우 여기를 관할하고 있는 군사령관의 승인을 득해야 한다. 따라서 DMZ 내에 위치한 하천유역에서 남북 간의 협력사업을 추진하기 위해서는 반드시 유엔사와 북한군의 지원·협력이 필요하다. 이를 위해 국방부는 유엔사와의 협의절차, 북한군과의 협상절차를 통해 협력사업을 지원할 필요가 있다.

또한 DMZ를 국제적인 생태자원 및 관광자원으로 관리하고 활용하기 위해 부분적으로 국제사회가 참여하는 추진체 구축도 검토할 필요가 있다. 이러한 측면에서 산림자원의 복원과 생태관광 그리고 농촌 복합영농단지 조성사업이 대표적인 과제가 될 수 있을 것이다. 현재 북한에서 식량 및 농업개발, 아동 및 의료지원과 관련하여 활동 중인 FAO, WFP, UNICEF 등 기관과 이와 관련한 협력네트워크를 구축하는 방안도 검토할 필요가 있다. 특히 수자원과 관련하여 연관성이 있는 UNICEF의 WASH(Water, Sanitation and Hygiene)프로그램과 연계해서 농촌지역의 복합영농단지 조성을 추진하는 방안도 검토할 수 있을 것이다.

국제사회의 관심과 참여를 유도한다는 측면에서 본격적인 사업 추진에 앞서서 다양한 국제행사를 임진강과 북한강유역에서 개최하는 것도 고려해 볼 필요가 있다. 이것은 본 사업의 추진여건을 사전에 개

I
II
III
IV
V
VI

선시키는 측면에서 중요한 의미가 있을 수 있다. 동북아 차원의 각종 국제환경행사나 관광행사의 유치 등을 통해 임진강과 북한강에 대한 국제사회의 관심을 이끌어내는 것은 본 사업의 착수와 진행 그리고 안정적 관리 측면에서도 중요한 의미가 있을 것이다. 특히 2015년 광복 70주년을 맞아 추진될 다양한 행사들 가운데 국제사회의 관심과 참여를 이끌어 낼 수 있는 행사를 임진강과 북한강유역에서 추진하는 방안도 적극적으로 검토할 필요가 있다.

마. 로드맵

‘DMZ 평화의 강’ 조성사업은 사업별 실현가능성을 종합적으로 검토하여 추진시기를 결정할 필요가 있다. 일단 정치적 고려요소가 낮고 적은 비용이 소요되는 사업부터 먼저 추진하면서, 단계적으로 타 사업을 추진해가는 접근이 필요하다.

이러한 측면에서 ‘DMZ 평화의 강’ 조성사업은 단계적 접근과 종합적 접근을 통한 추진이 필요하다. 먼저 단계적 접근 측면에서 이 사업은 남북관계의 진전 수준에 맞추어 단계적으로 확대 추진해가는 것이 필요하다. 세부 사업별로 남북관계의 진전 단계에 맞게 맞춤형으로 추진되어야 하므로 추진속도에는 차이가 있을 수밖에 없을 것이다. 정치성이 낮은 사업들이 우선 추진사업이 될 수 있으며, 규모도 소규모 조사사업을 먼저 추진하는 것이 필요하다. 가장 먼저 추진 가능한 사업은 남북공유하천 상류지역을 대상으로 한 산림녹화사업이 될 수 있을 것이다. 그리고 이와 연계해서 생태관광사업 추진도 가능할 것이다.

표 IV-23 'DMZ 평화의 강' 조성사업 우선순위 검토

사업	남북 간의 신뢰구축 수준	재정부담규모	제도적 여건	추진체계의 복잡성	종합검토
산림녹화	남북 간의 신뢰수준이 높지 않아도 (현 수준에서) 가능	재정 부담이 크지 않을 수 있음.	부분적으로 기존 제도 활용 가능	남북양자추진체 가능	현 단계에서 우선 추진 가능
생태문화관광	남북 간의 신뢰수준이 어느 정도 높아야 가능	재정 부담이 크지 않을 수 있음.	부분적으로 기존 제도 활용 가능	남북양자추진체 가능	현 단계에서 우선 추진 가능
영농단지 조성	남북 간의 신뢰수준이 높지 않아도 (현 수준에서) 가능	재정 부담이 적을 것으로 예상됨.	부분적으로 기존 제도 활용 가능	남북양자추진체 가능	현 단계에서 우선 추진 가능
홍수방지	남북 간의 신뢰수준이 높지 않아도 (현 수준에서) 가능	재정 부담이 적지 않을 것으로 예상됨.	부분적으로 기존 제도 활용 가능	남북양자추진체 가능	현 단계에서 우선 추진 가능
발전시설 현대화	남북 간의 신뢰수준이 어느 정도 높아야 가능	규모에 따라 재정 부담이 클 수도 있음.	부분적으로 기존 제도 활용 가능	남북양자추진체 가능	고도의 정치적 합의가 필요한 사업

종합적 접근이라는 측면에서 산림녹화, 생태문화관광, 홍수방지, 시범 영농단지조성, 발전시설 현대화는 단계적으로 연계하여 추진하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 남북한 중앙정부와 지방정부, 국제기구 등이 긴밀히 협력하여 실천프로그램을 공동으로 수립하여 실천하는 방안도 검토할 필요가 있을 것이다.

- I
- II
- III
- IV
- V
- VI

(1) 2015년: 남북관계 해빙기

남북관계 해빙기인 2015년에는 유역 실태 조사를 추진하고 이를 토대로 사업의 기본계획을 북측과 협의하는 것이 필요하다. 그리고 이를 위해 북측에 대한 인도적 지원성 사업과 연계한 협력추진을 우선적으로 고려할 필요가 있다. 즉, 호혜성 사업보다는 지원성 사업을 우선적으로 고려한 사업 추진이 필요하다는 것이다. 이러한 측면에서 북한에 대한 인도적 지원과 연계한 임진강유역의 공동실태조사 추진을 우선적으로 고려할 수 있을 것이다. 또는 주민생활개선과 연관이 있는 농촌마을의 도로 및 상수도시설 개보수사업과 연계한 유역의 공동실태조사 추진을 고려할 수 있을 것이다. 이 단계에는 현재 북한에 진출해 있는 FAO, WFP, UNICEF 등 국제기구의 인도적 사업에 대한 우리의 참여 확대를 기반으로 유역의 실태 공동조사사업 추진을 고려해 볼 필요가 있다.

(2) 2016~17년: 남북관계 활성화기

이 단계에서는 본격적인 협력사업 추진체계를 구축할 필요가 있다. 우리 측의 남북협력기금을 활용하여 황강댐 및 임남댐의 다목적대화를 위한 본 사업과 산림복구, 병충해 방제 등을 추진하면서 협력의 기반을 마련하는 것이 필요하다. 그리고 이 단계에는 복합영농단지 조성 과 생태관광사업을 본격적으로 실시하는 것이 필요하다.

필요하다면 ‘DMZ 평화의 강’ 유역 전체를 ‘남북환경협력특별지대(가칭)’로 지정하는 것도 검토할 필요가 있다.⁷¹ 과거 남북이 2007년

71. 이상준은 “남북접경지역의 공동발전을 위한 정책과제”에서 남북이 DMZ를 중심으로 남북한 양측의 일정 지역을 ‘남북평화협력지대’로 선포하면서 일체의 군사적 도발을 중지하고 역내 국민들의 안전을 보장하는 방안을 제시한 바 있다.

정상회담에서 합의했던 ‘서해평화협력특별지대’가 수산업과 제조업 중심의 특별지대라면, 남북환경협력특별지대는 재해방지와 산림복원, 복합영농과 생태관광을 중심으로 한 특별지대로서 차별화될 수 있을 것이다.

(3) 로드맵

표 IV-24 ‘DMZ 평화의 강’ 조성 로드맵

구분		2015년	2016~17년
		남북관계 해빙기	남북관계 활성화기
국내 차원	추진체 구성	- 추진위원회 구성	- 기업컨소시엄 가동
	제도적 준비	- 기존 관련법 검토	- 특별법 제정 검토
	계획의 수립	- 조사계획 준비	- 남북공동계획 수립준비
남북 차원	추진체 구성	- 남북공동추진체 구성 협의	- 공동추진체 가동
	주요 사업 추진	- 시범조사사업 실시	- 본 사업 추진(산림녹화 먼저)
	사업의 운영	- DMZ출입 관련 협의	- 남북환경협력특별지대 지정 협의 - 사업 추진에 대한 군사적 보장 및 사업 공동운영
국제 차원	국제사회와의 협의	- 사업필요성에 대한 공감대 형성	- 부분적인 참여 및 지원 협조
	주요 사업 추진	- 시범조사사업 부분 참여	- 본 사업 일부 참여
	기타 고려사항	- 북한 내 기존 국제기구 활용	- 모범적인 국제공유하천 협력사례로 활용

바. 기대효과

(1) 남북의 실질적 경제이익

현재 북한이 안고 있는 경제적 문제는 단순히 어느 한 부분만의 개선으로 해결될 수 있는 것이 아니라 종합적 개선이 필요한 상황이다.

I
II
III
IV
V
VI

식량문제, 에너지문제가 물문제와도 밀접한 연관이 있다. 이러한 측면에서 본 연구에서 제안하는 연계사업 추진방식은 그 의미가 있다고 할 수 있다. 개별적인 사업 추진과 비교해서 여러 가지 사업의 연계추진은 비용의 최소화와 사업 추진 과정의 효율화 그리고 시너지효과의 극대화를 기대할 수 있을 것이다.

이 사업을 통해 남북은 각각 실질적인 경제효과를 기대할 수 있다. 우리로서는 임진강과 북한강 수자원의 남북 공동관리체제를 확보함으로써 유역의 반복적 수해를 방지하고 갈수기 수량 부족문제를 해결할 수 있다. 북측으로서는 발전시설의 현대화를 통해 전력 확보를 기대할 수 있게 되고 생태관광 등을 통한 관광수입의 증가도 기대할 수 있다. 또한 복합영농을 통해 유역 주민들의 생활개선과 소득개선 효과도 기대할 수 있을 것이다.

(2) DMZ 주변에 실질적인 평화지대 형성

임진강과 북한강은 DMZ를 가로 지르는 성격상 매우 민감한 군사적 의미를 가지고 있다. 이러한 하천을 남북이 공동으로 관리하고 활용하는 상황에 이른다든 것은 실질적인 DMZ의 평화지대화를 위한 중요한 교두보를 확보하는 것이 될 것이다.

남북 간의 공유하천을 중심으로 한 협력사업은 그 성격상 정치·경제·사회적 변수들과도 밀접한 연관이 있다. 협력사업이 종속변수일 수도 있지만 남북 간의 정치·경제·사회적 상황을 변화시키는 독립변수 역할을 할 수도 있을 것이다. ‘평화의 강’ 조성사업이 DMZ의 긴장관계를 완화시키고 상호 신뢰의 초석을 다지게 될 수도 있는 것이다.

(3) 낙후지역의 지역발전

임진강과 북한강유역은 남북한 모두 개발이 강력히 제한되어 있어서 지역발전에 제약을 받고 있다. 이러한 측면에서 ‘DMZ 평화의 강’ 조성을 위한 남북협력사업이 추진될 경우 우리 측 경기도와 강원도의 지역발전, 그리고 북한 측 황해북도와 강원도의 지역발전에도 크게 기여할 수 있을 것이다. 실제로 우리의 경기도와 강원도는 현재 추진 중인 DMZ세계생태평화공원 조성에 대한 기대감이 매우 높은 것이 사실이다. 이것은 그만큼 남북접경지역이 여러 가지 제약으로 지역의 발전 기반이 낙후되어 있음을 의미하고 있다. 남북접경지역에서의 협력은 정치적인 측면의 긴장완화와 더불어서 지역발전 측면에서도 그 의미가 클 것으로 예상된다.

(4) 남북한의 이미지 및 한반도 브랜드 개선

‘DMZ 평화의 강’ 조성사업이 가시화될 수 있다면, 이것은 남북한에 대한 국제사회의 인식을 크게 개선하는 효과를 가져올 것이다. 군사적 충돌의 상징지대인 DMZ를 가로지르는 임진강과 북한강에서 남북이 평화적인 활동을 하는 모습 자체가 주는 이미지 제고 효과는 기대 이상일 것으로 예상된다. 이것은 한반도 전체의 브랜드 가치를 증진시키는 효과도 동반할 것이다. 우리로서는 군사적 우려의 대상으로 인식되어 온 북한을 평화의 무대로 이끌어낸 역량을 평가받을 수 있을 것이다. 이를 통해 한반도 평화통일에 대한 국제사회의 기대감도 크게 끌어 올릴 수 있을 것이며, 이른바 코리아 디스카운트(Korea discount)를 감소시키는 효과도 가져올 수 있을 것이다.

I
II
III
IV
V
VI

사. 고려사항

‘DMZ 평화의 강’ 조성사업은 기본적으로 협력의 한 축인 북한 측의 적극적인 참여 없이는 실현되기 어렵다. 본 연구에서 다양한 분야를 연계한 사업 추진을 제안하는 이유 가운데 하나도 홍수방지와 이수 차원의 사업 자체만으로 북측의 협력을 이끌어내는 데 한계가 있기 때문이다. 따라서 이러한 연계사업의 효과에 대한 북한 측의 이해를 이끌어내는 것이 중요한 과제이다. 이와 함께 장기적인 남북공유하천유역의 발전에 대해서 북한 당국과 인식을 공유하는 것도 매우 중요한 과제이다. 북측의 참여를 유도해내기 위해 국제공조를 적극적으로 활용하는 것이 필요하다. 중국 및 러시아 등과의 우회적인 협력을 통해 북한이 인식을 공유하도록 하는 해법을 고려할 필요가 있다. 일단 학술적 차원에서 주변국의 전문가들이 밀도 있는 접촉을 시작하는 것도 고려할 필요가 있다.

마지막으로 본 사업의 추진을 위한 재원조달 방안에 대한 대책이 필요하다. 기본적으로 남북협력기금을 활용하여 수해방지 관련 사업이나 산림녹화, 시범 영농사업, 발전시설 현대화사업 등을 추진하는 방안이 현실적이지만, 부분적으로는 민간자본을 유치하여 생태관광을 실시하는 것도 가능할 것으로 판단된다. 이와 함께 부분적인 국제사회로부터의 재원조달과 시민단체 등 NGO를 통한 모금활동 등도 부분적으로 고려할 필요가 있을 것이다. 모금활동은 ‘DMZ 평화의 강’ 조성에 대한 국민적 관심을 유도해내는 측면에서 그 의미가 있을 것이다.

7. 친환경 북한 지하자원 개발 방안

가. 제안 배경

북한 지하자원개발사업은 남북 간 경제적 상호 보완성이 강하기 때문에 북한 지하자원을 국가경쟁력 확보의 원천으로 활용하기 위한 비전 제시와 이에 필요한 개발 방안 마련이 중요하다. 원료광물의 안정적 개발과 확보를 통한 남북 공동이용이 향후 전개될 북한 지하자원개발사업의 어젠다이며, 이를 실현하기 위해서는 남한의 기술·자본과 북한의 지하자원·인력을 결합한 상호 보완적 원·원사업 발굴이 필요하다.

통일준비와 남북 지하자원협력을 위해서는 일차적으로 북한 광산 현대화개발이 가장 시급한 과제이다. 이를 통하여 북한 자원산업의 생산성과 경쟁력을 제고하고, 아울러 관련 산업의 부가가치 창출을 지원하는 등 남북 간 산업의 균형발전을 도모하는 것이 매우 중요하다. 북한에는 남한이 수입에 의존하는 산업원료 광물 매장이 풍부하나, 광산개발 산업은 투자재원 부족으로 장비의 노후화가 심해 개발 생산성이 낮고, 이에 따라 광산 재해율이 높은 편이다. 특히, 광산지역 환경오염과 재해 예방을 위한 북한 광산의 투자 부족으로 광산 주변 환경오염이 심각한 실정이다. 따라서 향후 남북 통일시대를 대비하고 국토의 친환경 개발을 위해서는 광산 주변 환경오염 예방과 더불어 광산장비의 현대화를 통한 북한 광산의 친환경 개발이 시급한 실정이다.

한반도 신뢰프로세스와 ‘드레스덴 구상’ 등으로 북한 광물자원개발 진출환경이 조성되고 있다. 향후 남북협력이 가시화될 경우 국내외 기업의 경쟁적 진출이 예상되어, 우리 국토의 무분별한 개발과 산림훼손

I

II

III

IV

V

VI

을 방지하기 위한 개발 방안 등 친환경 개발 중장기 프로그램을 도입하는 것이 중요하다.

남북한 산업의 균형적인 발전과 투자리스크를 최소화할 수 있는 구체적 방안의 수립을 통해, 전략광종과 개발특구지역을 선정함으로써 국내 산업원료의 안정적 수급과 북한지역 경제회생을 지원할 수 있는 전략개발이 중요하다.

나. 주요 내용

(1) 개요

풍부하고 다양한 북한 지하자원 중에서 북한으로부터 원료조달이 용이하고, 남한 수요가 많거나, 적은 양일지라도 수입의존율이 높아 기업의 경쟁력에 영향을 많이 미치는 광물을 대상으로 개발한다. 남한이 기술을 보유하고 있고, 기업의 참여가 용이하며, 북한 인력 고용효과가 기대되는 산업이 가장 우선 협력 대상 사업이 될 수 있을 것이다.

특히 본 과제가 추구하는 기본 개념인 접경지역 이용 측면에서 보면, 사업지역이 남북한 접경지역에 위치하기 때문에 첨단소재 산업과 북한의 수용성이 우선 검토 대상 사업이 될 수 있을 것이다. 접경지역이 향후 관광 및 생태보존 지역으로 발전해야 하므로 산업단지에 입주하는 공장은 환경오염 배출이 적고 부가가치 창출이 높은 사업 위주로 검토가 필요할 것으로 보인다.

(2) 대상 사업

(가) 마그네시아 제조산업

제철산업에 사용되는 내화물 산업의 기본 원료인 마그네시아 크링커는 마그네사이트 광물을 원료로 제조하고 있다. 국내 포스코켄텍(Posco Chemtech)에서는 과거 해수 중에 함유된 마그네슘과 석회석을 이용하여 마그네시아 크링커를 생산한 적이 있었으나 지금은 경제성 부족 등의 이유로 생산이 중단된 상태이다. 이에 따라 남한은 내화벽돌(정형) 및 부정형 내화재의 원료인 마그네시아 크링커를 전량 외국에서 수입하고 있는 실정이다.

천연에서 산출하는 마그네사이트는 국내 부존이 없어 남한은 전량 중국 등지에서 마그네시아를 수입하고 있으나, 북한은 세계 3위 마그네사이트 부존 국가이다. 1980년대까지만 해도 북한의 마그네시아 제조 산업은 러시아, 동유럽 등에 많은 양을 수출하였으나, 구 공산권 국가에 대한 수출 감소와 마그네시아 크링커 제조공장 시설의 노후화로 인해 생산이 대폭적으로 감소되었다. 지금은 생산능력(246만 톤)에 훨씬 못 미치는 약 15만 톤(2013년 기준) 생산에 그쳐 공장 가동률은 6% 수준에 불과한 것으로 추정된다.⁷²

따라서 북한의 풍부한 마그네사이트를 이용하여 남한이 가지고 있는 기술력과 자본력을 결합할 경우, 세계 최고 품질을 갖춘 마그네시아 가공산업을 창출할 수 있을 것으로 보인다. 특히, 과거에 북한은 남한 기업에게 북한에 풍부한 마그네사이트를 이용하는 마그네시아 크링커 제조시설에 대한 투자를 희망한 적이 있어 협력 가능성도 높은 편이다.

⁷² 최경수, 『북한 지하자원의 이해』 (서울: 북한자원연구소, 2011) 참조.

I
II
III
IV
V
VI

(나) 중탄 제조산업

석회석(방해석)은 제철, 시멘트, 화학산업 등 다방면에 사용되며, 중탄(중질 탄산칼슘)은 석회석을 미분(微粉)으로 가공한 상품이다. 탄산칼슘 용도는 충전제(고무·플라스틱·페인트·제지 등의 충전제), 안료 증량제, 유리, 시멘트, 의약품(해독 및 제산제), 유기합성, 화장품, 식품첨가제 등에 광범위하게 사용되고 있다.

남한은 탄산칼슘 제조에 사용되는 석회석이 일부 생산되고 있으나, 고품위 광석의 채진으로 인해 일본, 중국 등지에서 연간 1천 6백만 톤 정도를 수입하고 있다.⁷³

표 IV-25 남한의 석회석 수입현황

(단위: 천 톤, 백만 달러)

구분	2010년		2011년		2012년		2013년	
	물량	금액	물량	금액	물량	금액	물량	금액
수입	1,645	41	1,687	44	1,540	44	1,650	48

출처: 한국지질자원연구원, 『광산물 수급현황』 (대전: 한국지질자원연구원, 2013), p. 8.

북한의 석회석 매장량은 광석기준(CaO 50%) 1천억 톤으로 추정되며, 북한 전 지역에 고루 부존해 있다. 북한은 1990년대 초까지만 해도 1천만 톤의 석회석을 생산한 적이 있으나 지금은 수백만 톤 생산에 그치고 있다. 북한의 탄산칼슘 제조공장에 대한 정보는 거의 없으며, 관련 산업이 적어 생산량이 매우 미미할 것으로 추정된다.⁷⁴

탄산칼슘 제조에서 가장 중요한 것은 고품질의 석회석 원료와 이를

⁷³ 한국지질자원연구원, 『광산물 수급현황』 (대전: 한국지질자원연구원, 2013), p. 8.

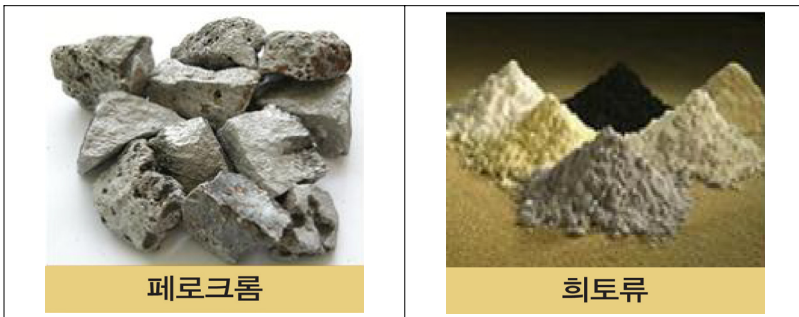
⁷⁴ 최경수, 『북한 지하자원의 이해』 참조.

가공하는 장비와 제조기술이다. 석회석은 북한의 평안남도 순천지역에 밀집하고 있어 남한까지 이송거리가 비교적 짧고, 품질도 우수한 것으로 보여 남북 협력 가능성이 높은 광종이다. 또한 남한은 그동안 탄산칼슘분야에서 오랜 제조 경험과 원천기술을 확보하고 있다. 북한의 고품질 석회석이 사업지역으로 반입 가능한 경우 중국 등 다른 국가에 비해 높은 가격경쟁력을 확보할 수 있어 사업성이 기대되는 사업으로 발전 가능성이 높다.

(다) 희유금속 및 희토류 가공산업

남한은 제4차 해외자원개발계획에 의거 신(新)산업 연계성이 높고 수요 급증이 예상되는 리튬, 희토류를 신(新)전략광물로 선정한 바 있다. 희유금속광물은 지구상에 천연상태로의 부존이 극히 적은 광물로, 부존량은 있으나 기술 부족 혹은 경제적 문제로 추출이 어려운 금속을 말한다. 희유금속은 순수한 금속으로는 이용 용도가 많지 않은 광물이나, 산업발전에 따라 수요 변동이 심한 금속 등으로 국가에 따라 희유금속으로 지칭하는 범위가 약간 차이(31~36종)가 있다.

●그림 IV-8 희유금속(페로크롬, 희토류)



I
II
III
IV
V
VI

표 IV-26 희유금속 종류

구분	원소
알칼리 금속(6종)	리튬, 마그네슘, 세슘, 스트론튬, 베릴륨, 바륨
일반 금속(9종)	게르마늄, 인, 비소, 안티모니, 비스무트, 셀레늄, 텔루륨, 주석, 실리콘
철 족(2종)	코발트, 니켈
브론 족(5종)	붕소, 갈륨, 인듐, 탈륨, 카드뮴
고융점 금속(11종)	티타늄, 지르코늄, 하프늄, 바나듐, 니오비움, 탄탈륨, 크롬, 몰리브덴, 텅스텐, 망간, 레늄
희토류(1종)	란타넘 등 17개 원소
백금족(1종)	백금 등 6개 원소

출처: 한국광물자원공사, “희토류편,” 『Coal Inside』, 2월호 (한국광물자원공사, 2011) 참조.

희유금속의 주요 용도를 보면 TV 액정패널(인듐, 주석), LED(갈륨, 비소), 특수강(니켈, 크롬, 텅스텐, 몰리브덴, 망간, 바나듐), 반도체(갈륨, 탄탈륨, 니켈, 지르코늄, 니오비움, 백금), 영구자석(희토류, 테르븀, 코발트), 2차 전지(리튬, 코발트, 니켈, 희토류), 초경합금 공구(텅스텐, 코발트, 티타늄, 몰리브덴, 바나듐), 배기가스 정화(백금, 바나듐) 등으로, 산업 전반에 광범위하게 사용되고 있는 중요한 자원이다.

희유금속광물 매장량의 80%가 중국, 캐나다, 러시아, 미국, 호주에 집중되어 수요가 증가하고 있다. 부존국의 자원정책 강화 등으로 공급 불안정성이 확대되고 있으며 이로 인한 가격 급등도 지속되고 있다.

● 그림 IV-9 세계 주요 희토류 부존국가



출처: 한국광물자원공사, “희토류편,” 참조.

남한은 희유금속 생산이 없어 전량 외국 수입에 의존하고 있으며 정부가 이들 희유금속에 대한 비축목표를 정하여 관리하고 있다.

● 표 IV-27 정부의 희유금속 비축 목표

(단위: 톤)

구분	크롬	몰리브덴	안티모니	티타늄	텅스텐	니오븀	희토류
비축량	71,128	2,190	2,230	770	48	530	1,500

출처: 산업통상자원부, 한국광물자원공사, “희토류 비축목표,” (산업통상자원부 보도자료, 2011), <www.motie.go.kr> (검색일: 2014.10.7).

북한에는 텅스텐 등 일부 희유광물 매장량이 풍부한 것으로 알려져 있다. 이밖에도 북한에는 티탄철(수억 톤, TiO₂ 5~10%), 바나듐(수억 톤, V₂O₅ 0.1~0.4%), 탄탈륨(수천만 톤, Ta 0.01%), 코발트, 크롬, 비소, 창연, 주석, 안티몬, 희토류 등도 부존하고 있어 남한에 비해 매장량 측면에서는 월등한 편이다.⁷⁵ 그러나 북한은 이러한 희유금

⁷⁵ 한국광물자원공사, 『북한 광물자원개발현황』 (서울: 한국광물자원공사, 2011) 참조.

- I
- II
- III
- IV
- V
- VI

속 매장량에도 불구하고 원천기술인 희유금속 제련기술 부족과 제련에 필요한 전력 부족 등으로 상품화에 어려움을 겪고 있다.

표 IV-28 북한의 주요 희유금속 매장량

(단위: 천 톤)

광종	품위	매장량
중석(W)	WO ₃ 65%	246
몰리브덴(Mo)	MoS ₂ 90%	54
망간(Mn)	Mn 40%	300
중정석(Ba)	각급	2,100
우라늄(U)	U ₃ O ₈ 0.3%	4,000
희토류	광석기준	16,600

따라서 이러한 북한의 희유금속광물을 이용하여 접경지역 내에 첨단산업 원료 소재공업을 건설할 경우 사업성이 기대된다. 특히, 이러한 희유금속은 남한이 대부분 수입에 의존하고 있으나, 산업이 첨단화됨에 따라 여러 산업에 필수적이게 되었기 때문에 희유금속사업의 미래 가치는 더욱 크다고 할 수 있다.

(라) 마그네슘 제련산업

남한 마그네슘의 수입의존율은 99%이며, 대부분을 중국으로부터 수입하고 있다. 2012년 말 강원도 강릉에 포스코가 연 1만 톤 규모의 마그네슘 제련공장을 준공하였으며 부분적으로 상업생산도 하고 있다. 강원도 옥계 마그네슘 제련소에서 제련에 사용되는 원료광물은 백운석(dolomite)으로 국내에 매장되어 있다.

마그네사이트는 그동안 기술적 문제로 인한 경제성 부족으로 마그

네슘 제련원료로 사용되지 못하였으나, 최근 경제적인 제련방법 개발로 독일 등지에서 마그네사이트를 이용한 제련 공정이 상용화되었다. 북한에는 막대한 규모의 마그네사이트가 매장(60억 톤)되어 있어서, 향후 마그네슘 제련산업이 유치되는 경우, 관련 산업 발전에 상호 의존 효과가 클 것으로 기대된다.

특히 강원도가 북한의 마그네사이트를 이용한 마그네슘 제련 등 관련 산업을 유치하기 위해 노력하고 있어, 마그네사이트 자원을 활용한 남북협력사업 환경조성도 다른 사업에 비해 잘 되고 있는 편이다.

(마) 석(石) 가공산업

남한에는 87개 석산이 있으며, 주로 경기도와 전라도 지역에 소재하고 있다. 석재 중 가장 매장량이 많은 암종은 화강암으로 9천 87만 3천 m³이며, 2010년 이후 국내 석재(건축용) 개발이 중단되었다. 이에 따라 남한의 연간 석재 수입량은 약 2백만 톤이고, 석재 중 가장 사용이 많은 화강석의 경우 연간 수입량은 1천 63만 5,146톤으로 중국산이 대부분이다.⁷⁶

북한의 화강암 매장에 대한 구체적 자료는 미미하나, 매장량이 많은 것으로 추정된다. 주요 매장지역으로는 평안남도, 함경남도, 황해남북도, 강원도 등이다. 북한의 주요 석산으로는 룡강석산(평안남도 룡강군), 해주석산(황해남도 해주), 장풍석산(황해남도 장풍), 신평석산(강원도 금강) 등이 있으며,⁷⁷ 이중 장풍석산은 남한의 (주)태림산업이 약 200억 원을 투자한 바 있다. 접경지역에 인접한 북한 석산을 개발하여 접경지역에서 가공하는 석재산업도 남한 수요를 감안할 때 경쟁력 있는 산업이 될 수 있다.

⁷⁶ 한국광물자원공사, 『광업요람』 (서울: 한국광물자원공사, 2012) 참조.

⁷⁷ 한국광물자원공사, 『북한 광물자원개발현황』 참조.

I
II
III
IV
V
VI

다. 의미 및 실현가능성

(1) 정치적 측면

남북관계는 정치적 상황과 외생(外生) 변수에 따라 단속이 반복되는 악순환이 지속되고 있다. 이에 따라 기업이 마음 놓고 투자결정을 할 수 없는 상황이다. 북한 핵문제, 미사일 발사 등으로 인한 한반도 긴장이 계속되고 있으며, 최근 5·24 조치도 대북 투자에 관심이 있는 기업에게 큰 학습효과를 제공하고 있다. 따라서 이를 타개하기 위해서는 남북이 안정적 정치환경을 조성하는 것이 무엇보다도 중요하다.

한편 광업은 북한 총생산에서 차지하는 비율이 14%로 남한에 비해 비중이 높다. 북한의 명목 국민총소득(Gross National Income: GNI)은 32.4조 원으로 한국의 1/38에 불과하고, 1인당 GNI는 133만 원으로 한국의 1/19 수준에 불과하다.⁷⁸ 특히 북한의 대외교역이 대부분 중국에 의존하고 있는데, 수출품목도 지하자원에 너무 의존하고 있는 상황이다.

남한의 연간 광물 수입액은 약 400억 달러로, 20%만 북한에서 조달하여도 북한은 약 80억 달러의 신규 소득 창출이 가능할 것으로 보인다. 이는 북한 GNI의 약 30%로, 이렇게 될 경우 북한 경제발전의 획기적 전기를 마련할 수 있을 것으로 기대된다.

이와 같이 남북한은 지하자원에 관련하여 상호 보완성과 연계성이 매우 높기 때문에 북한 지하자원을 공동으로 개발·이용하면 북한 경제가 회생됨으로써 한반도 전체의 정치적 안정에 많은 도움이 될 것으로 예상된다.

⁷⁸ 통계청 북한 통계포털, <koris.kr/bukhan/> (검색일: 2014.10.3).

(2) 군사적 측면

한반도 분단의 지속으로 정치·경제·사회 등 전 분야에 걸쳐 국가발전이 저해되고 있다. 남북 간 군사대결의 심화로 인해 세계시장에서 코리아 디스카운트 현상이 확대되어 외국기업의 한국 투자를 위축시키고 있으며, 이것이 주식 및 외환시장의 불안으로 이어지는 등 국가경제발전에 막대한 지장을 초래하고 있다. 이러한 남북 간 대결구도로 인해 북한의 대중국 무역의존도가 심화되고, 상대적으로 남북경협은 위축되고 있다. 중국의 북한 지하자원 선점 노력 가속화 및 북한의 지하자원 무역 확대로 자원 유출이 심각하다. 중국은 북한을 동북3성 지역과 연계하는 동북공정 프로젝트를 추진하는 등 태평양 진출 교두보로 활용하려 하고 있다. 또한 2009년 이후 북중 간 무역규모를 지속적으로 증가시키는 등 북한의 대중국 의존성을 확대시키는 전략도 구사하고 있다.

남한의 자본투자를 통해 DMZ 접경지역을 남북이 공동으로 활용할 수 있다면, 군사적으로 침예하게 무장된 이 지역을 역설적으로 평화지역으로 바꿀 수 있을 것이다. DMZ 지역은 남북한 군사적 충돌 지역이기 때문에 지속적으로 무력충돌이 우려되는 지역이나, DMZ 남쪽지역은 북한 체제에 위험이 되는 요인이 적어서 북한이 수용만 한다면 사업 지역으로 매우 적합하다. 따라서 DMZ 지역 개발은 한반도 긴장 완화와 동북아 지역협력 차원에서 중요한 의미를 가질 수 있으며, 이를 통해 역내 국제정세와 경제질서 재편에도 중요한 역할을 할 것이다.

I

II

III

IV

V

VI

(3) 경제적 측면

북한에는 남한이 수입에 의존하는 주요 원료광물의 매장량이 풍부하다. 북한의 주요 지하자원 중 인상흑연 세계 2위, 아연과 연은 세계 3위, 중석 세계 3위, 마그네사이트는 세계 3위, 은 세계 10위 등으로 세계 10위 내의 매장량을 가지는 광물만도 6개 광종이고 철광석도 세계 11위의 매장량을 가지는 등 광물이 풍부하게 부존되어 있다. 이러한 북한 지하자원에 대한 잠재가치는 약 6,500조로 남한의 24배이다.⁷⁹

북한 지하자원 공동개발사업은 향후 북핵문제 해결과 남북관계 진전에 따른 호혜적 교류협력사업으로서 가장 현실성 있고, 현 정부의 한반도 신뢰프로세스에 부합한 사업이 될 것으로 보인다. 북한이 가지고 있는 지하자원과 남한이 가지고 있는 자본과 기술 등 상호 비교우위 요소를 결합하여 시너지 효과를 창출함으로써 세계시장에서 기업과 국가경쟁력을 강화할 수 있는 중요한 토대가 될 것이다. 따라서 북한 지하자원 공동개발사업은 국가 산업경제력 강화와 수출경쟁력 증대로 이어지고, 아울러 통일을 촉진하는 중요한 기반이 될 수 있을 것이다. 또한 북한 지하자원개발을 통해 북한 주요 산업 발전을 지원함으로써 경제발전을 촉진하여 향후 전개될 통일과정에서 통일비용을 절감하는데 중요한 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다.

(4) 환경적 측면

생태계의 가치가 중요한 접경지역·DMZ에서 지하자원 개발은 어느 정도 환경적 손상을 유발할 가능성이 있다. 그러나 이미 국내에도 지

⁷⁹ 최경수, “북한 지하자원 매장량과 잠재가치 추산,” (북한자원연구소, 2014.1.17), p. 8, <www.nokori.or.kr>.

하자원의 개발과 가공을 최대한 친환경적으로 운영하고 있는 사례가 있고, 더구나 남북한이 공히 환경문제에 관심을 쏟고 있는 현실에서 환경과포괄적인 협력사업을 진행하기는 어려운 것이 현실이다. 따라서 본 사업의 입안과 추진 과정 전반에 걸쳐 환경전문가와 함께 계획을 입안하고 추진한다면 환경문제는 어느 정도 해소될 수 있을 것이다. 더구나 세계생태평화공원을 DMZ 내에 위치하려는 노력이 전개되고 있는 지금, 접경지역·DMZ에 대한 생태적 관심이 크게 증가하고 있어 환경문제에 대한 관심을 아무리 쏟아도 지나치지 않을 것이다.

(5) 국제적 측면

북한의 핵 개발과 미사일 발사 등 군사적 위협에 대한 국제적 압력이 지속되고 있다. 이러한 환경 속에서는 북한에 대한 어떠한 투자나 협력도 하기가 어렵다. 북한의 무기 제조에 사용될 수 있는 공작기계, 컴퓨터 등은 지하자원 개발사업에도 사용될 수 있는 품목으로, 북한으로 물자 수출을 금지하는 국제연합안전보장이사회(United Nations Security Council: UNSC) 결의 제1874호에 해당될 수 있어 사업 추진 과정에서 문제 제기 소지도 있다. 또한 계속되고 있는 UN 제재로 인해 북한 본토로의 외화 송금이나 북한 본토로부터의 외화 송금에 제한이 있을 수 있기 때문에 사업 추진에 걸림돌이 될 수 있다.

북한의 지하자원 확보를 위해 많은 국가들이 북한 진출에 노력을 한 바 있고, 특히 중국은 최근까지도 무산 광산을 중심으로 북중 접경지역의 주요 광산 확보에 많은 노력을 하고 있다. 외국기업이 북한에 진출한 사업은 31개 광산으로 이 중 26개가 중국기업의 사업이다.⁸⁰

⁸⁰ 북한자원연구소, 『북한 지하자원실태분석』 (서울: 북한자원연구소, 2011) 참조.

I
II
III
IV
V
VI

지하자원 개발사업은 많은 투자비가 소요되기 때문에 해외자원 개발사업의 경우에도 세계 메이저 광업기업 위주로 투자가 이루어지고 있으며, 자본력이 약한 중소 규모 기업들은 국제 컨소시엄을 형성하거나, 소지분 투자로 해외자원 개발에 참여하고 있다. 북한 지하자원 개발사업도 이와 비슷한 투자패턴을 따를 것으로 보인다. 이러한 측면에서 보면 북한 지하자원은 다(多)국가가 참여하는 국제적인 협력사업이 될 것이며, 이 과정에서 우리의 역할이 매우 중요할 것이다. 북한 지하자원에 미국 등 서방국가를 비롯하여 많은 기업들이 관심을 가지고 있으며, 경우에 따라서는 투자 참여를 희망하고 있다. 만약 중국, 미국 등 다른 국가들과 남북한이 공동으로 북한 지하자원을 개발할 수 있다면 북한 지하자원 개발사업을 통해 참여국들의 이익을 공유할 수 있어 관련국들이 한반도 통일에 긍정적인 역할을 할 수 있을 것으로 보인다.

라. 추진방안

(1) 국내적 차원

수입에 의존하고 있는 국내 산업원료 광물의 안정적 조달을 위해 북한 광산 개발 방안 수립이 필요하다. 1차 사업지역으로는 상징성이 큰 DMZ 지역을 대상으로 하는 것이 의미 있을 것이다. 향후 남북한 통일 시대를 대비한 산업 재배치와 외국기업의 북한 원료시장 잠식 예방 방안 마련도 중요하다.

남한기업은 한반도의 지정학적 리스크로 인해 북한 본토에 있는 지하자원 개발과 관련 산업 진출을 회피하고 있어, 투자리스크를 경감할 수 있는 방향으로 남북한 접경지역을 이용하는 방안도 상대적인 이점이 있을 것으로 보인다. 우선 남북한 접경지역 중 남한지역에 새로운

사업을 개발하고, 이 지역과 북한지역을 연결하는 도로·철도를 개설하여 북한 인력과 지하자원을 활용하는 방안이 있다. 남북한 접경지역에 위치하는 북한 지하자원 활용사업은 향후 DMZ 지역의 생태보존과 관광단지화를 위해 친환경 단지로 개발하는 것이 매우 중요하다.

또한 북한 지하자원을 DMZ 사업지역까지 운송하는 데 필요한 북한 지역 철도 노선과 도로 개선방향, 사업지역에 필요한 전력공급 구상 등도 중요하다. DMZ 지역에 설치하는 이 사업은 남북한이 처음 시도하는 사업이므로 사업 추진을 위한 국내 관련 법·제도 마련을 통해 남한 기업이 자유롭게 투자할 수 있는 환경을 조성하는 것이 중요하다.

이러한 사업이 성공적으로 추진될 경우, 국내산업이 필요로 하는 원자재의 안정적 공급이 가능할 것으로 보인다. 즉, 사업지역에 입주하는 희유금속, 석회석 가공, 마그네슘 제련 및 석가공 산업 등을 통해 이들 원자재의 국내 자급률을 일정 부분 상승시킬 수 있으며, 특히 국제 광물가격 상승에도 불구하고 안정적인 공급이 가능하여 국내 산업발전에 많은 도움이 될 것으로 보인다.

대상 사업으로는 ① 마그네시아 제조산업, ② 중탄(석회석 가공) 제조산업, ③ 희유금속 및 희토류 가공산업, ④ 마그네슘 제련산업, ⑤ 석 가공산업이다. 먼저 마그네시아 제조산업 규모는 남한 수입규모의 50%인 약 12만 톤을 생산하여 국내 산업수요에 공급하도록 설계한다. 석회석 가공사업인 중탄 제조 규모는 10만 톤(남한의 수입규모인 3만 톤과 수출시장 포함)으로 하여 국내 산업과 수출산업으로 육성하도록 한다. 희유금속 및 희토류 가공산업 규모는 북한에서 공급이 가능한 지하자원을 중심으로 남한 비축 목표를 계상한다. 예를 들면 몰리브덴의 경우는 정부 비축 목표의 50%인 1,150톤을 생산하여 국내 산업소재로 공급하도록 한다. 석 가공산업은 남한의 화강석 연간 수입량

I
II
III
IV
V
VI

의 30%인 50만 톤을 DMZ 지역에서 생산하여 국내 산업에 공급하도록 한다.

이러한 DMZ 사업이 성공적으로 진행될 경우 국내 기업의 원료소재 확보는 물론 수급안정성도 확보될 뿐 아니라 관련 소재공업 발전도 가져와 이 사업이 주는 효과가 매우 클 것으로 보인다.

(2) 남북관계 차원

남북 간에 최초로 이루어진 지하자원 투자사업은 2004년 착공한 황해남도 연안군 소재 정춘 흑연광산이다. 이 광산은 2005년 시설공사를 실시하여 2006년에 준공되고, 2007년부터 상업생산이 시작되었다. 그러나 북한 다른 지역과 마찬가지로 이 사업의 가장 큰 문제점은 전력의 불안정성이었다. 광산에 공급되는 전력공급이 불규칙하고 제한 송전이 지속되어 안정적인 생산이 불가능하였다. 남한기업이 530만 달러를 투자한 이 사업으로 2009년 초까지 흑연 850톤이 남한에 반입된 바 있으나, 이후 5·24 조치로 사업이 전면 중단되고 있다.

남북관계의 불안정성으로 인해 광산은 생산 중이나 5·24 조치 이후 투자비 회수를 위한 흑연 반입이 중단되었다. 정춘 광산은 남북이 최초로 시도한 지하자원 협력사업으로 북한 광산의 실태를 파악할 수 있는 기회를 제공하였다. 아울러 광산 건설과정과 운영과정에서 북한의 심각한 전력상황을 체감할 수 있는 소중한 기회도 제공하였다. 특히, 북한지역의 광산건설을 남한이 주도적으로 함으로써 북한 기술자 수준, 광산건설의 어려움 등 경험한 것은 매우 중요한 소득이다.

광산이 건설되어도, 즉 생산은 계속되어도 남북관계 불안정으로 인해 투자비 회수에 어려움이 생기는 것은 커다란 문제이다. 그러나

DMZ 지역에 건설되는 사업을 실시하면 북한 리스크로 오는 북한지역 방문 어려움이 해소될 수 있다. 즉, 남한지역에 설치되기 때문에 남북 관계 불안정으로 오는 사업 중단을 어느 정도까지는 예방할 수 있는 것이다.

그러나 사업지역에 필요한 원료인 지하자원을 북한에서 가져와야 하므로 이에 대한 대책이 필요하다. 먼저 DMZ 지역의 평화로운 이용을 위한 군사적 담보를 확보하는 방안에 대해 남북 정부 간에 합의가 이루어져야 한다. 또한 북한이 안정적으로 지하자원을 공급할 수 있도록 이 사업에 대한 북한 측의 이익을 생산 지분으로 보장해주기 위해 기업 간 협의와 정부의 조정도 필요하다. 아울러 남북한주민과 차량 등이 사업지역 내에서 이동할 수 있도록 통행, 통관 및 체류 등에 대한 제도 보장도 필요할 것이다. 남한 사업장에서 북한 근로자를 고용할 경우 임금 수준에 대한 합의와 해당 사업장에 필요한 북한 근로자의 원활한 공급 방안 마련도 시급한 과제이다. 특히 북한 당국의 과도한 임금인상 억제를 위한 임금상한제 도입 방안, 예고 없는 근로자 철수 방지 등 원활한 노무관리 대책 마련도 필요하다.

북한 광산에서 DMZ 사업지역에 공급할 지하자원의 품질 확보를 위한 방안과 북한 측이 요구할 수 있는 남한 기업의 해당 광산 현대화 투자방안 등도 구체적으로 수립되어야 한다. 이밖에도 북한지역 광산과 남한 DMZ 사업지역 간 육상 운송 방안(노선 등)과 더불어 북한 DMZ 지역 내의 북한 기숙사, 기술지원사무소 등에 거주할 남한주민의 이동·주거 문제도 남북 정부 간에 구체적으로 협의하여야 할 사항이다.

I
II
III
IV
V
VI

(3) 국제적 차원

국제적인 환경 보호정책에 부합할 수 있도록 하는 국제협력도 중요한 어젠다이다. DMZ 지역에 조성되는 북한 지하자원 가공사업은 산림을 훼손하는 광산개발사업이 아니기 때문에 국제 환경규제나 DMZ 지역 생태파괴와는 상관이 없다. 단지 지하자원 가공과정에서 발생하는 분진이나 폐수가 DMZ 생태 보존에 영향을 미칠 소지는 있다. 따라서 DMZ 지역을 국제 생태보존지역으로 지정할 경우, 사업에서 발생하는 모든 오·폐수 등 환경 오염물질 배출과 그 처리가 국제적 기준에 부합하도록 설계되어야 할 것이다.

마. 로드맵

(1) 2015년: 남북관계 해빙기

남북관계 해빙기에는 DMZ 지역 북한 희유금속 및 희토류 가공산업을 시범 추진한다. DMZ 지역 친환경 북한 지하자원 가공산업의 핵심은 남한기업의 유치와 북한의 호응이다. 국내외 기업의 투자유치를 위해서는 먼저 해당사업에 대한 기업의 투자의향 조사가 선결되어야 할 것이다. 투자의향 조사는 서면조사나 기업설명회(Investor Relations: IR)을 실시하여야 할 것이다. 국내 및 외국기업의 참여를 위해서는 IR을 개최하는 방안이 가장 바람직하다.

IR을 개최하기 위해서는 많은 준비가 필요하다. IR에는 사업에 대한 구체적 실행계획이 필요하다. 국내외 관련 업체를 대상으로 심포지엄 등을 개최하여 사업내용을 소개하고, 'IR 실시 계획'에 대한 설명과 홍보를 해야 할 것이다. 심포지엄을 통해 관심업체에게 투자의향서 제출을 요청한 후, 제출업체를 대상으로 IR을 실시하고 사업지역에 대한

현장 안내 순으로 실시하여야 할 것이다.

가장 중요한 것은 북한의 호응이다. 사업계획에 대한 북한 호응은 사업 추진의 첫 단계이므로, 이를 위해 북한과 우리 정부 간 당국자 회의가 선행되어야 할 것이다. 이 회의에는 해당 분야 전문가 참여가 반드시 필요하다. DMZ 지역 지하자원 가공산업은 북한에서 지하자원을 가져와야 하는 관계로 북한 광산의 공급 가능성이 가장 중요하다. 이를 위해 북한 당국과 협의를 거쳐 광산 현지 실태조사를 하는 것이 선결조건이다. 현지 실태조사를 통해 해당 광산의 위치, 지질 및 광상, 매장량, 광산 연혁, 인프라 현황, 광산개발 여건 및 전망, 타당성 검토를 위한 경제성 검토 등이 필요하고, 북한의 사업주체를 정확하게 결정하여야 할 것이다. 이러한 세부자료는 국내외 기업을 대상으로 하는 IR에 중요한 설명 자료가 될 것이고 투자유치와 사업성패의 요인이 된다.

(2) 2016~17년: 남북관계 활성화기

남북관계 활성화기에는 북한의 주요 광산을 현대화 및 정상화하고, 개발을 추진한다. 그 실행방안은 아래와 같다.

첫째, 지원제도를 구축하고 북한광산을 DB화한다. 북한 지하자원 공동개발에 필요한 남북한의 각종 지원제도를 분석하고 미비점을 보완하는 것이 중요하다. 또한 기존 각 기관에 흩어져 있는 북한 지하자원 관련 광산자료를 DB화하여 투자기업이 자유롭게 접근할 수 있도록 접근로를 만들어 주는 작업이 필요하다.

둘째, 북한 광산 실태조사를 실시한다. 북한에는 약 220종의 지하자원이 부존하고 있으며, 국토의 80%가 지하자원 부존지역이다. 그동안 남한에 있는 북한 광산자료는 출처의 부정확성 등으로 신뢰성에 문제

I
II
III
IV
V
VI

가 있어, 북한 당국과 협의를 거쳐 북한지역 광산 실태조사를 연차적으로 실시하여 유망 투자대상 광산을 발굴하는 것이 중요하다. 아울러 북중 접경지역에 있는 주요 광산에 대한 실태조사를 남·북·중이 공동으로 실시하여 공동 협력방안을 모색하는 것도 필요하다.

셋째, 금속·석탄 광산 중 친환경 개발대상 광산을 확대한다. 북한 주요 광산을 대상으로 남한기업의 투자를 연차적으로 실시하도록 한다. 실태조사를 거쳐 나타난 미비점을 보완하고, 민간기업의 투자를 지원할 수 있도록 법적 장치를 병행 추진한다. 일차적으로 DMZ 지역에 석회석 가공산업, 마그네시아 제조산업, 마그네슘 제련산업, 석 가공산업 등을 추진하고 이어 2단계로 함경북도 무선광산, 함경남도 단천지역 아연 및 마그네사이트 광산, 평안남도 개천지구 및 구장지구 등 탄광 개발사업을 추진한다.

넷째, 친환경 개발에 필요한 국제 기술협력 및 대규모 북한 광산에 대한 국제 컨소시엄에 투자한다. 광산개발에는 다양한 기술이 필요하므로 북한 광산개발을 위해서는 국제 기술협력이 중요하다. 남북한이 미진한 기술분야를 대상으로 광업 선진기술을 도입하기 위한 협력이 필요하다. 아울러 광산투자는 광산과 전력 등 인프라가 투자되어야 하는 대규모 투자사업이므로 대형 사업의 경우에는 남한 단독보다는 국제 컨소시엄 투자가 바람직하다. 국제 컨소시엄 투자는 자본 유치에 유리할 뿐 아니라, 다양한 판매처 확보의 이점 등, 투자리스크 예방에도 많은 장점이 있다.

(3) 로드맵

표 IV-29 친환경 북한 지하자원 개발 방안 로드맵

구분	2015년	2016~17년
	남북관계 해빙기	남북관계 활성화기
제도 구축	-	- 지원제도 구축
정보 구축	-	- 북한광산 DB화
시범사업 추진	- DMZ 지역 지하자원 가공사업 추진방안 수립	-
실태 평가	-	- 북한 광산 실태조사 - 북중 접경지역 광산에 대한 남·북·중 공동 실태조사
사업 확대	-	- 금속·석탄 광산 등 친환경 개발대상 광산 선정
국제협력	-	- 친환경 개발에 필요한 국제 기술협력 - 대규모 북한 광산에 대한 국제 컨소시엄 투자

바. 기대효과

DMZ 지역에 지하자원 가공산업을 유치할 경우, 그동안 여러 가지 제약으로 인해 발전이 이루어지지 못한 주변지역 발전을 가져올 수 있을 것이다. 또한 이러한 산업 유치를 통해 경원선·금강산선 등 남북 연결 철로를 복원하고, 북한을 지속적으로 변화시킬 수 있는 통로를 개척한다면 접경지역·DMZ는 남북교류의 중심지로 발전할 수 있으며, 향후 통일시대에는 한반도 발전의 중심 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다.

북한 지하자원을 활용하는 산업은 남한 경제의 신성장동력을 창출하는 효과를 기대할 수 있으며 동시에 북한의 경제발전에 기여할 수

I
II
III
IV
V
VI

있을 것이다. 북한의 지하자원을 남한으로 가져와 가공함으로써 남한 기업의 북한 리스크를 경감시켜 줄 수 있을 것으로 기대된다. 이러한 남북협력 방식은 새로운 분야의 남북 상생산업으로, 이 사업이 성공적으로 정착된다면 향후 북한 전 지역으로 사업범위를 확장시킬 수 있어 국토의 균형발전에도 많은 도움이 될 것으로 기대된다.

경제발전이 시급한 북한으로서도 노동력 활용뿐 아니라, 지하자원 개발·판매 등 다양한 경제이득을 확보하는 효과를 거둘 수 있을 것이다. 북한 지하자원 개발사업은 한반도 신뢰프로세스에 입각한 새로운 남북관계 형성과 남북한 신뢰구축을 위한 구체적 정책대안임이 틀림 없다.

북한 지하자원의 남북 공동이용은 향후 통일시대를 준비하는 데 있어서 중요한 어젠다가 될 수 있다. 그중 DMZ 지역에 조성하는 지하자원 가공산업은 통일로 가는 중요한 사전 단계사업으로, 남북 접경지역 산업을 활성화하여 동북아 경제공동체의 발전 기틀을 마련한다는 의미를 지니고 있다.

북한의 궁극적 목적은 경제발전이며 그들의 위협적 발언 역시 그들의 협상력을 높이기 위한 것이라고 분석할 수 있을 것이다. 최근 대화 국면으로 전환하고 있는 상황에서 새로운 형태의 북한 지하자원 협력 방안이 제안된다면 북한도 호응할 것으로 기대되며, 동시에 한반도와 동북아의 긴장 해소에도 도움이 될 것으로 기대된다.

8. 분단 접경지역의 스토리자원 발굴과 문화콘텐츠 개발

가. 제안 배경

통일·대북정책은 통일지향적인 의미에서의 실효성 획득을 목적으로 해야 한다. 그동안의 정책에서 한반도를 둘러싼 국제적 역학관계나 한국의 정치적 현실, 북한의 폐쇄적인 통치 형태 등 복잡한 문제가 개입되면서 많은 변수가 생겨나고 이에 따라 실효성을 제대로 따져보지 못한 채 표류되는 결과로 이어진 예가 적지 않았다. 나아가 실효는커녕 국가적으로 큰 손실을 가져온 경우도 있었다. 특히 대규모적이거나 광범위한 지역을 대상으로 하는 정책일수록 북한의 태도 표변에 따라 수행에 차질이 빚어졌고 정상적으로 사업을 진행하기 어려웠다. 당초 목적인 바를 얻지 못하는 데서 그치지 않고 국가적으로 큰 손실을 가져와 국민에게 매우 큰 상실감을 안겨주기도 했다. 예를 들어 금강산관광사업은 현재 중단된 상태이고, 속개되기는 했지만 개성공단사업 역시 언제라도 갑자기 중단될 수 있다는 불안감이 상존하는 상태이다.

그 과정에서의 물질적 손해와 정서적 손상은 말할 것도 없다. 대규모 투자가 행해질 수밖에 없는 정책의 수행이나 과제의 이행에서 사업 중단이나 중도 변경은 이런 정도의 경제적·심리적 손실에 그치지 않고 여타 남북관계 사업에 상당한 악영향을 초래하게 돼 결과적으로는 통일 수행에까지도 막대한 지장이 생기게 된다. 이에 따라 남북관계에서 심각한 변수가 일어나더라도 당초 목적인 대로 사업이 수행될 수 있는 통일·대북정책이 수립되어야 하고, 이에 따른 사업이 추진되어야 한다는 주장이 크게 제기되어 왔다.

‘그린 데탕트’는 개념 성격상 일차적으로 산림, 수질, 대기, 토지, 생물 등 다양한 환경문제가 개입되는 폭넓은 지역을 대상 범위로 삼게

I

II

III

IV

V

VI

된다. 실제의 영역에서는 우선 DMZ나 백두산 일대 등을 기본으로 특히 북한의 여러 미개발지역을 주 대상으로 삼을 수 있다. 그러나 이 같은 가시적인 실제 영토만을 염두에 둘 때 남북관계에 얽힌 복합적인 모순 때문에 대부분 추진 과정에서 중단·변질될 가능성이 그만큼 커진다고 할 수 있다. 이에 따라 통일·대북정책에서 다양한 생태환경에 관한 이해가 전제되는 범위 안에서 정치적 간섭이나 침해를 덜 받는 주제 영역의 계획 수립과 시행이 바람직하다.

남북이 대치한 상황에서 정치적·군사적 문제로부터 영향을 크게 받지 않는 통일·대북정책 사업의 주제로 남북한이 공유하는 ‘문화적 유물’을 주목할 수 있다. 문화적 영역에서 남북한이 공동으로 진행할 수 있는 과제는 서로 공유하고 동시 개발하는 과정에서 상호 모순적인 태도를 유화시키면서 통일지향적인 실효를 얻을 수 있다. 이는 그 자체의 사업 결과로서도 상당한 실효성을 얻을 수 있지만 장기적으로 다른 남북 공동 프로그램에 긍정적 영향을 주고, 나아가 통일 과정 전반에도 유효한 영향을 줄 수 있을 것으로 판단된다.

남북한은 동족상잔의 비극과 오랜 분단으로 이질성이 심화된 상태다. ‘그린 데탕트’의 추진과 그 실질적인 성과는 이런 이질성 극복을 전제하거나 수반하지 않으면 기대하기 어렵다. 그런 점에서 이질화된 남북관계를 완화하고 서로 동질적인 정서를 회복하는 좋은 사업의 제안이 필요하다. 당장의 가시적 성과를 얻는 사업도 중요하지만 단기적·중장기적 계획에 따라 남북한이 공동작업 형태로 진행할 수 있는 다양한 문화사업의 전개가 요청된다. 2008년 ‘남북사회문화협력추진위원회’가 결성돼 남북한의 문화협력분야 사업이 물꼬를 트는 듯했지만 대부분의 사업은 중단된 상태다.

단기적으로 뿐만 아니라 중장기적으로도 그 과정에서 남북한이 공

동으로 추진해 소기의 목적을 달성하고, 그 이후에도 여러 단계의 사업을 함께 추진할 기반을 조성하는 사업을 제안한다. 남북한에서 전승되어 온 신화, 설화 등 스토리자원을 공동 조사, 발굴해 새롭게 활용하는 사업이 그 대표적인 예가 되겠다. 이때 스토리자원이라 함은 각 지역에서 전승되어 온 설화, 신화 같은 구비(口碑)문화뿐만 아니라 근대 이후 발표된 문학, 영화, 드라마, 가요 기타 문화예술 그리고 그 작가들의 생애 스토리 같은 것을 포괄할 수 있다는 점에서 훨씬 탄력적인 범위의 문화유산이 포함된다. 이런 자원 활용이 이질화된 남북의 정서를 한민족 공통의 것으로 회복하는 데 기여한다는 점에서 수행 과정 자체부터 ‘그린 데탕트’의 목적에 해당한다고 볼 수 있다. 이 사업은 나아가 하나의 콘텐츠로써 다양한 쓰임을 꾀할 수 있는 이른바 원소스 멀티유즈(One Source Multi Use: OSMU) 여건의 조성이라는 효과도 얻게 된다.

나. 주요 내용

(1) 기본방향

(가) 주제적 방향 설정: 스토리자원 발굴과 활용

남북한 각 지역에는 지역별로 다채로운 스토리자원을 보유하고 있다. 이에 대해서는 여러 책자나 자료집으로 정리돼 있고 한국의 경우 지금도 각 지자체를 중심으로 발굴, 수집, 정리되고 있는 중이다. 이미 정리된 자료를 바탕으로 하면서 새롭게 추가 발굴하는 자원을 두루 대상 범위에 놓고 남북한이 공유하는 스토리자원에서 그 공통점과 유사성을 확인하면 공동 개발할 가치를 찾을 수 있다. 특히 각 지역에 전승되고 있는 신화, 설화, 민담, 구전노래 등은 민족 공동의 원형성을 보존하

I
II
III
IV
V
VI

고 있어 이질화된 남북이 함께 동질성을 확인하고 회복하는 데 매우 유효한 자료가 된다. 이 과정은 남북통일의 과정에서 이질화된 남북의 정서를 하나로 통합하는 데 기여하는 방향으로 설정된다. 남북의 역사와 문화에서 전승되고 있는 스토리를 통해 통일에 기여하는 문화적 생산을 얻기 위해 이 과제의 기본 방향을 ‘스토리자원 발굴과 활용’으로 설정한다.

(나) 대상 지역 선정: 분단 접경지역

분단 이전 한 지역도시였거나 교통이나 주거환경 면에서 하나의 생활터전이던 분단 접경지역 도시는 분단 이전에 같은 역사를 공유해 왔기 때문에 서로의 문화적 동질성을 확인하기 쉬운 지역이다. 따라서 남북한의 분단 접경지역을 이 제안의 일차적 대상지로 한다. 여기에는 지역적 친연성으로부터 서로 친근한 스토리를 도출하면서 함께 새로운 시대를 위한 스토리를 창출한다는 의미도 포함된다.

다만 이 분단 접경지역도 분단 이후 서로 다른 체제 아래 삶을 유지해 왔다는 점에서는 기원이 같은 전승 스토리임에도 서로 다른 판본과 구비문화를 보유하고 있는 예가 확인된다는 점을 특별히 감안해야 한다. 이렇듯 이질화된 스토리를 아울러 파악하고 이를 다시 동질적 관점에서 문화자산으로 만들 수 있는 방향을 모색함으로써 목적 달성에 진입하게 된다.

(다) 기간별 목표 설정: OSMU 전략의 단계별 적용

남북의 동질성 회복에 기여할 수 있는 공동의 스토리는 발굴에서 활용으로의 전환이라는 점에서 동화·소설 등의 문자콘텐츠, 애니메이션·영화·드라마 등의 영상콘텐츠, 연극·뮤지컬 등의 공연콘텐츠 등 다채

로운 콘텐츠로 창작·제작이 가능하다. 이 결과로 얻은 문화콘텐츠는 남북주민 전체를 대상으로 보급이 가능해 내수 효과도 그만큼 크고, 이를 기반으로 국제화 작업도 가능하다.

또한 남북한 공동의 발굴이 콘텐츠 개발로 이어지는 그 자체가 공동으로 창작·제작하고 결과물을 유통하는 과정을 가능하게 한다. 바로 이 점은 남북 화해와 화합을 실천하고 그 사례를 증명해 주어 ‘그린 데탕트’의 목적 달성을 성취하게 한다는 이점도 있다. 나아가 다양한 인력 양성, 일자리 창출 효과를 넘으로써 남북에 경제적·문화적 실익을 가져다 줄 수 있다.

(2) 주요 대상⁸¹

(가) 역사적 스토리자원

DMZ를 포함한 분단 접경지역은 대체로 두 가지의 역사적 의미를 지닌다.

첫째, 한반도 문화의 발상지로서 주변과 한반도 전역으로 문화를 전파한 지역이다.

둘째, 북방의 세력이 남하하고 남방의 세력이 북진하면서 서로 충돌하고 화합하며 독특한 문화를 형성해온 지역이다.

분단 접경지역은 한반도가 역사로서 그 실체를 지니게 될 때 가장 중심에 놓인 지역이었다. 그리고 현재는 그 중심을 기점으로 남북 분단의 골이 깊게 형성돼 있다. 따라서, 한반도 문화를 받아서키 한반도 전역으로 퍼뜨렸다가 그 힘이 끊어졌고 이제 그로부터 퍼져나간 문화

⁸¹ 이 항목은 박덕규 외, 『DMZ 생태·문화자원 개발을 통한 지역 활성화 방안』 (서울: 경제인문사회연구원, 2013), pp. 36, 43의 내용을 바탕으로 작성하였다.

I
II
III
IV
V
VI

를 다시금 모아오는 구심점 지역이라 할 수 있다.

이 지역은 선사시대부터 한반도의 역사가 격랑에 흔들릴 때마다 한 가운데 등장해 있었다. 이 지역을 지배한 이들이 결국 한반도 전역의 지배권을 확보했다. 6·25 전쟁 전후, 38선이 이 지역에 성립된 것도 우연으로 볼 수 없다. 이 지역은 이제 남북으로 갈라진 한반도에서 지금도 여전히 미래 통일문화의 싹을 틔울 수 있는 기회의 땅이 되어 있다. 그런 점에서 이 지역은 과거와 현재, 그리고 미래로 이어가는 한반도의 맥을 상징하는 구체적 실체이다. 이런 역사성을 배경으로 한 다양한 스토리가 이곳에서 전승되고 있다. 분단 접경지역에 내재된 역사적 스토리 자원을 발굴하고 활용하는 것은 한반도의 통일과 통합에 크게 기여할 수 있다고 생각한다.

(나) 생태적 스토리자원

분단 접경지역, 특히 DMZ 일원의 민간 출입 통제는 그 지역의 자연 환경에 대한 인공의 침범을 방어하는 결과를 가져왔다. DMZ 인근 지역 역시도 민간인 통제와 비개발 등으로 생활환경의 불편과 경제발전의 불이익이 초래되었으나 반면에 한반도의 다른 지역에 비해 훼손이 심화되지 않았다는 데서 새로운 의미를 지닐 수 있게 되었다. 이 지역은 급진적인 산업화 과정에서 인구가 밀집된 도시를 중심으로 일어난 자연훼손의 범주에서 벗어나 있었다.

DMZ 일원을 중심으로 한 분단 접경지역은 멸종 위기에 처해 있거나 다른 지역에서 찾기 어려운 희귀 동식물들이 서식하고 있다. 한반도에서 겨울을 나기 위해 날아오는 두루미 등 보호가 필요한 철새들에게도 이 지역은 귀중한 생존의 터전이 되었다. 이 지역은 한반도뿐 아니라 세계적으로도 생물종다양성 보전 지역으로서의 가치가 그만큼

높아져 있다. 이에 따라 이 지역에서 서식하는 동식물과 기타 생태적 요소에 대한 스토리가 생성되어 왔고, 이런 스토리는 다른 지역, 다른 국가에서는 찾기 어려운 자산이라 할 수 있다. 전승되는 스토리에 이와 같은 생태적 의미를 지닌 내용을 추출해 활용하자는 것이 이 사업의 중요한 특징이 된다.

(다) 문화적 스토리자원

분단 접경지역은 고대로부터 우리 민족의 중요한 삶의 터전이 되어 왔고, 특히 한반도에 삼국이 형성되면서부터 그 중심 국가인 백제·고구려·신라가 이 지역 지배를 놓고 패권을 다투었다. 후삼국시대에는 공예의 태봉국이 건설되면서 수십 년 동안 권력의 집중을 이루었고 결과적으로 신라에서 고려로 이어가는 역사의 징검다리 역할을 담당하기도 했다. 근대에 들어서도 한반도의 중심 지역으로서 그 자체로 일차산업의 주 무대가 되었고, 또한 남북으로 긴 한반도 지형의 교통에서 남과 북을 잇는 가교적 기능을 수행했다. 특히 6·25 전쟁기에는 분쟁과 격전의 현장으로 무수한 생명이 사상(死傷)되는 비극의 현장이 되었다. 분단 이후에도 남북의 대립 현장으로 제공되면서 또한 이를 해소하기 위한 대화의 창구 지역이 되어왔다.

분단 접경지역은 이러한 역사적 전개에 따라 많은 명소가 생겨났고, 그것을 배경으로 역시 많은 설화가 생겨났다. 이 지역 설화들은 남북 분단이 심화되고 고착되는 시기를 거치면서 다른 지역에 비해 전파성은 줄어들었으나 상대적으로 변형되고 훼손되는 정도는 약화돼 있었다고 할 수 있다. 그 결과, 이 지역의 스토리는 그만큼 신비감이 더해지게 되었다. 여기에 오랜 분단 경험을 바탕으로 하면서 분단 접경지역을 공간적 배경으로 한 문학, 영화 등의 자원까지 없어졌다. 최인훈의

I
II
III
IV
V
VI

『광장』 등 한국을 대표하는 많은 문학작품, 박찬욱 감독의 “공동경비구역 JSA” 등 세계시장에 진출한 영화 등이 이 지역을 모태로 한 작품들이다. 이 지역은 스토리의 새로운 보고(寶庫)가 되고 있다.

(3) 추진 과정

(가) 남북한 공동 기획단 편성과 운영

이 과정은 남북한이 공동으로 남북한이 공유할 만한 스토리를 발굴해 널리 알림으로써 남북한의 공동체의를 강화하고 장차 통일문화에 기여한다는 취지에서 비롯된 것이다. 나아가 통일국가의 자긍심을 만방에 알리는 문화콘텐츠를 제작해 경제적 실익까지 얻는 데 목적이 있다. 이를 위해 남북한의 전문가 집단이 기획 단계부터 함께 함으로써 일관된 운영체제를 갖추어 목적인 바대로 과제를 수행해 가야 한다.

(나) 남한의 전승 스토리 취합

한국은 각 지역별로 전승되는 스토리를 꾸준히 발굴하고 정리해 왔다. 특히 1995년 지방자치제 실시 이후 이러한 조사 발굴 활동은 보다 다양하게 이루어져 왔다. 2000년대 들면서 이를 기반으로 지역문화를 스토리텔링(storytelling)해 지역의 자긍심을 고양시키고 나아가 이를 관광자원화함으로써 지역경제 발전에도 기여한 바 있다. 이러한 점에서 분단 이후 도시 형태가 재편된 분단 접경지역은 이 중에서 상대적으로 전승 스토리의 조사나 발굴이 원활하지 못했다. 이 계획은 일차적으로 분단 접경지역 도시에서 전승되어온 스토리를 한자리에 모으는 데서 출발한다.

(다) 북한의 전승 스토리 조사 및 발굴

북한의 분단 접경지역은 상대적으로 전승된 스토리를 정리하고 발굴하는 데 소홀했던 것으로 알려져 있다. 그러나 금강산과 관련한 자료로 『금강산 총서』의 제6권 ‘금강산 전설’ 편을 참조할 수 있다.⁸² 국내 발행의 『조선향토대백과』 등 북한의 전승 스토리를 정리해 놓은 자료가 있다. 이를 바탕으로 북한지역 출신으로 남한에 살고 있는 사람들, 특히 MDL 근처에 살았던 사람들을 탐문해 발굴된 전승 스토리를 제시하고 알고 있는 전승 스토리를 구술하게 함으로써 숨은 스토리를 발굴한다.

(라) 공동 분석과 유형화를 통한 공통점 추출

조사된 전승 스토리를 취합하고 이를 주제별, 인물별, 소재별, 지역별, 시대별로 유형화한다. 예를 들면, 다음과 같다.

- ① 주제: 기원(起源), 효도, 충성, 사랑, 잉태, 욕심 등
- ② 인물: 장수, 병사, 효자, 부자, 서민, 신령 등
- ③ 소재: 모양, 지형과 지리, 동물과 식물, 자연 현상 등
- ④ 지역: 실제 지명, 내륙, 하천, 바다, 호수 등
- ⑤ 시대: 고대, 고려시대, 조선시대, 근현대 등

남과 북, 또는 서로 다른 지역의 전승 스토리 중에서 기원이 같은 스토리를 따로 분류에서 그 공통점을 추출한다.

⁸² 리용준·김정설 외, 『금강산 전설』 (평양: 사회과학출판사, 2004) 참조.

(마) 대표 스토리 합의와 활용 방안 제시

남북한은 서로 다른 체제와 환경 속에서 살아와 같은 언어표현에 대해서도 서로 이질적으로 반응할 수 있다. 특히 체제 이념과 관련해서 상대의 표현에 대해 ‘적대적인 감정’을 가지는 예가 많다. 이 때문에 토론과 협의를 거쳐 전승 스토리에서 시각차가 큰 민감한 내용을 걸러내는 작업이 필수적이다. 이런 과정을 겪어 남북한이 공유하면서 널리 전파해도 좋은 것들을 별도로 분류해 이를 유형화한다.

유형화한 스토리 중에서 남북이 공통으로 내세울 만한 주제, 인물, 지역 등을 따로 분류한다. 남북한이 공동으로 활용할 만한 스토리는 대개 다음과 같은 특징을 예상할 수 있다.

- ① 시기적으로 근현대 이전 시대를 배경으로 한 것
- ② 주제적으로 효나 충에 대한 것
- ③ 민족적 영웅이나 근검절약하는 인물 이야기
- ④ 극한의 상황을 극복하는 스토리
- ⑤ 어려운 조건에서 서로 화합하는 스토리

이렇게 분류된 각 스토리에서 활용 가능한 화소를 분석한다. 남북이 서로 공감할 수 있는 화소는 다음과 같다.

- ① 극한의 상황에 처한 공동체
- ② 벼랑 끝에 몰린 인물
- ③ 합심하지 못하고 오해하는 사람들
- ④ 자연의 도움을 받아 위기에서 살아나는 인물
- ⑤ 그 과정에서 오해를 풀어 합심하는 사람들
- ⑥ 위기를 몰고 온 조건(외세를 상징하는 자연 조건 등)을 물리치는 과정

(바) 문화콘텐츠의 공동 개발과 보급

21세기는 문화산업의 시대로 하나의 표현물이 다양한 표현물로 확대되는 이른바 OSMU로써 이익이 극대화되는 성과를 얻을 수 있다. 이에 따라 남북한 공동의 문화콘텐츠 역시 이런 관점에서 시도하는 것이 좋다. 기본적인 스토리텍스트(story text)의 직접적인 연장선에서 동화, 소설 등의 창작을 비롯해서 뮤지컬이나 오페라 같은 공연물로 남북 화해를 상징하는 대규모 프로젝트로 확대해 가면 큰 효과를 얻을 수 있다. 예를 들어 ‘금강산 호랑이’라는 스토리를 금강산에서 상설 공연하는 프로젝트를 기획하고 진행해 화합의 효과를 극대화할 수 있다.

(사) 대표 스토리 예시⁸³

1) 임진강

가) 전승 내용

임진강은 고구려 때 이름이 ‘표로하’이다. 이 이름은 고려의 멸망과 더불어 신지강(神智江)으로 바뀌게 된다. 그리고 조선시대 임진왜란기에 지금의 이름 임진강이 된다.

나) 첫 번째 스토리

신지강은 고려의 마지막 왕 공양왕의 비극에서 유래된 것이다. 공양왕이 이성계 세력에게 쫓겨 갈 때 이야기다. 공양왕은 송도에서 역대 왕의 신주를 모시고 몰래 빠져나와 고랑포에서 돛단배를 타고 상류로 도망을 가고 있었다. 배가 구미연(龜尾淵)에 이르러 뒤집어졌고, 왕은

⁸³ 이 항목은 손기웅 외, 『DMZ 총람: 스토리텔링』(서울: 코리아DMZ협의회, 2012)을 참조하였다.

둑에 올라 간신히 목숨을 건졌다. 신주는 배와 함께 가라앉고 말았다. 공양왕은 이후 원주로 추방되었다가 2년 뒤에 삼척에서 피살되었다. 이때 신주를 빠뜨린 강의 이름이 변해 신지강이 되었다. 배가 뒤집어진 자리의 이름을 따서 강 이름 대신 구미연이나 구연(仇淵)이라 부르기도 했다.

다) 두 번째 스토리

신지강으로 불리던 이 강이 임진강이 된 것은 조선 중기의 대학자 율곡 이이의 사연과 관련된다. 전해오는 얘기로 율곡은 왜란이 난다는 것을 예감했다고 한다. 율곡은 왜의 침략을 대비해 틈이 날 때마다 젖은 갈레에 들기름을 묻혀 신지강 강나루 위에 있는 화석정(花石亭)의 마루와 기둥을 닦게 했다. 율곡이 타계한 지 8년 뒤인 1592년 임진왜란이 일어난다. 왜가 쳐들어온 지 한 달도 안 돼 서울이 함락되고 선조는 북쪽으로 달아나게 되었다. 선조의 어가가 신지강에 이르자 폭풍우가 몰아쳐 한 치 앞도 내다볼 수 없는 상황이 되었다. 이때 선조를 모시던 이항복 앞으로 율곡이 남겼다는 글 한 장이 전해진다. “화석정에 불을 질러라!” 이항복은 율곡이 써놓은 내용대로 명령했다. 화석정에 불이 붙어 나루 근처가 환하게 밝아졌다. 덕분에 어가 행렬이 무사히 강을 건널 수 있었다. 평양을 거쳐 의주까지 파천했던 선조는 이듬해 환도하는 길에 이 강에 이르렀다. 순국한 군사와 희생당한 백성들을 위해 위령제를 지낸 선조는 탄식했다. “하늘의 도움을 받아 이 나루로 다시 돌아오게 되었구나!” ‘강에 임하였다’는 의미의 ‘임진(臨津)’이라는 말은 이때부터 이 강의 이름으로 쓰이게 되었다.

라) 스토리 구현 방향

신지강과 임진강의 스토리를 바탕으로 국가의 위기에 대처하지 못한 상황과 국가의 위기를 예견하고 이에 대처한 상황을 대비적으로 보여주는 스토리를 새롭게 개발할 수 있다. 이 강을 실제 공간으로 해서 주민들이 제작하고 출연하는 문화콘텐츠로 개발하면 한층 가치가 높아질 것이다.

2) 한탄강

가) 전승 내용

지금의 한탄강(漢灘江)은 ‘한탄’이라는 이름 탓에 공식 한자에 비해 ‘恨歎’의 의미로 전파돼 있다. 따라서 전래되는 내용도 모두 ‘한탄한다’ 할 때 ‘한탄’의 의미가 더욱 강하다. 멀리는 궁예의 태봉국 시절부터 가까이는 6·25 전쟁기까지 다양한 역사의 굴곡이 있었음에도 한탄의 의미가 다르지 않게 적용돼 왔다는 점도 흥미롭다. 몇 가지 스토리 모두 ‘한스러운 마음으로 탄식한다’는 의미가 반영돼 있다.

나) 첫 번째 스토리

태봉국을 세운 궁예가 어느 날 한탄강가에 나왔다. 강가에는 많은 돌이 있었다. 궁예는 그 많은 돌들이 하나같이 구멍이 송송 뚫려 있는 것을 보았다. 궁예는 “나의 운이 다 했구나”하고 스스로를 한탄했다. 궁예의 예측은 역사에 그대로 들어맞은 셈이다. 수하 장수였던 왕건은 세를 모아 궁예를 제압해 버렸다. 궁예는 이후 결국 왕건에게 죽임을 당하고 만다. 그때부터 강 이름이 ‘한탄강’이 되었다는 설이다. 실제 태봉국의 궁터는 DMZ 한가운데에 위치해 있고, 한탄강은 그 곁을 흘러간다.

I
II
III
IV
V
VI

다) 두 번째 스토리

한탄강 주변은 용암지대로 철원평야, 은대리평야 등 넓고 평평한 곡창이 형성돼 있다. 이 곡창을 유지하는 데 농업용수는 필수적이다. 그럼에도 한탄강은 강의 지형과 지질상 가뭄이 아무리 심해도 눈에 물을 대기 어렵다. 심하게 가뭄이 드는 여름에 농부들은 흐르는 물을 눈앞에 두고 한탄만 한다. 한탄강이라는 이름은 그래서 자연스럽게 붙은 것이다. 그러나 철원평야 일대는 내륙에서 아주 넓은 곡창을 자랑한다. 한탄강의 물을 끌어올 수 없어 농업용수가 적었다는 ‘한탄스러운’ 스토리는 그만큼 많은 사람들이 이 곡창에 의존해 살았다는 뜻이지 실제로 물이 모자랐다면 곡창이 되었을 리 없다. 한탄강은 그러니까 상대적으로 더 풍요롭게 지내고 싶은 마음이 모아진 이름일 수도 있다.

라) 세 번째 스토리

6·25 전쟁 때 남과 북은 한탄강을 사이에 두고 일진일퇴를 거듭했다. 병사들이 흘린 피는 강물을 빨갱게 적셨고 이때부터 이 강의 이름이 한탄강이 되었다는 설이 있다. 이러한 스토리에 또 하나의 스토리가 얹어진다. 이 전쟁 때 한탄강을 건너던 다리가 끊어졌다. 그러다 보니 상대 지역에 오래 머물게 되어 돌아오기 힘들게 된 병사들의 희생이 더욱 커졌다. 이런 일로 강을 한탄강이라 불렀다는 얘기가.

마) 스토리 구현 방향

한탄강은 유난히 역사의 비극에 관련된다고 할 수 있다. 이러한 비극의 사연을 바탕으로 하되 역사의 비극을 남북이 합심해서 지혜롭게 극복하는 스토리로 새롭게 개발할 수 있다.

3) 도라산

가) 전승 내용

파주 지역의 도라산은 장단면 백학산 서맥내령에서 흘러내린 사천(沙川)의 냇가 벌판 가운데 있다. 나지막이 솟은 해발 156m의 봉우리를 중심으로 주위 수목이 우거진 산이다. 이 산은 신라에서 고려로 이어지는 역사에서 흥미로운 설화를 배태하고 있다. 고려 왕건이 신라와 후백제를 평정하고 후삼국을 통일했다. 왕건은 신라의 마지막 왕인 경순왕을 우대해 신라 지역을 진정시켰다. 도라산(都羅山)이라는 이름은 이런 사건을 배경으로 탄생했다.

나) 첫 번째 스토리

왕건은 옛 신라를 평화롭게 다스리기 위해 경순왕을 자신의 딸 낙랑공주와 혼인하게 한다. 낙랑공주는 개성 남쪽 나지막한 산 중턱에 영수암(永守菴)을 지어 그곳에서 경순왕과 함께 지낸다. 경순왕은 먼 신라의 도움 경주 쪽을 바라보며 눈물짓는 일이 많았다. 그때부터 이 산 이름을 도라산이라 부르기 시작했다.

다) 두 번째 스토리

고려 충렬왕이 도라산에 와서 사냥하기를 아주 즐겨 했다. 그때마다 총애하던 미희가 함께 했는데 그 이름이 ‘도라’였다는 설이 있다.

라) 세 번째 스토리

서울에서 개성과 평양을 지나 신의주에 이르는 경의선은 이 도라산을 가로질러 간다. 도라산역은 경의선의 남한 최북단 역이었다. 6·25 전쟁

I

II

III

IV

V

VI

이 나고, 남북이 분단되자 경의선은 절로 단절되고 말았다. 도라산역은 민간인통제선 안에 있어 지나가지도 머물지도 않는 역이 되어 있었다. 통일 열망이 무르익어 가던 2002년, 김대중 대통령이 한국을 방문한 조지 부시(George W. Bush) 미국 대통령과 함께 도라산역을 답사했다. 이때 두 대통령이 철도 침묵에 서명하는 행사가 열렸다. 이후 남한에서 북한의 개성공단을 오가는 열차가 개통되면서, 이 도라산역은 남북통일을 간절히 기원하는 내외국인들의 안보 관광지로도 알려지게 되었다. 그 인근에 도라산 평화공원을 조성하고 도라산이 품고 있는 이러한 역사의 시간과 평화를 염원하는 사연을 담았다.

마) 스토리 구현 방향

도라산은 신라 멸망의 슬픔을 안은 이름이다. 그러나 개성공단 조성 이후 이곳은 남북통일의 출발점이라는 의미를 담을 수 있게 됐다. 역사의 비극을 오늘의 화합으로 살릴 수 있는 배경이라 하겠다. 또한 이 지역에 서식하는 희귀한 동식물을 평화와 화합을 상징하는 캐릭터로 활용할 수 있다.

4) 금강산 토끼바위

가) 전승 내용

강원도 고성군 온정리의 외금강 지역에 있는 구룡동 세존봉의 산 능선 절벽 위에는 기묘한 형상의 바위가 하나 있다. 모양의 기묘함으로 금강산 경치를 구경하는 이에게 또 하나의 흥취를 더한다. 이 바위에 얽힌 전설 역시 우리나라 금강산의 아름다움을 자랑하면서 펼쳐진다.

나) 스토리

금강산 경치가 아주 뛰어나다는 소문이 하늘나라에 가 닿는다. 하늘 나라에 사는 토끼가 이 소문을 듣고 구경하러 내려온다. 아름다운 금강산 경치에 매료되어 그만 돌아갈 시간을 놓친 토끼는 옥황상제로부터 ‘세상에서 가장 느린 거북 별’을 받는다. 게을러진 토끼는 하늘로 돌아갈 수 없게 된다. 그런데 토끼는 금강산이 너무 좋아 그냥 그곳에서 오래오래 살게 된다. 살다가 그대로 바위가 됐는데 그 모양이 몸은 거북, 머리는 토끼를 닮게 된 것이다.

다) 스토리 구현 방향

금강산에는 이 토끼바위와 같은 기묘한 형상의 지형물이 많다. 그 지형마다 전설이 내포되어 있다. 모두 금강산의 절묘한 경치를 자랑할 수 있는 내용들이다. 이를 활용한 다양한 스토리텔링이 가능하다.

(4) 기본 조건

(가) 전승 스토리 관련 전문가 그룹 편성

분단 접경지역 전승 스토리의 발굴과 활용에 대한 분야별 전문가들의 회의를 열어 목적 달성을 위한 아이디어를 도출하는 작업이 필요하다. 각 분야는 다음과 같다.

- ① 지역 전문가: 분단 접경지역의 지자체별 지역 스토리 관련 전문가
- ② 문화예술 전문가: 스토리텔러(문학가), 문화콘텐츠 기획자, 공연연출가 등
- ③ 생태 전문가: 분단 접경지역의 생태 관련 전문가
- ④ 군사문화 전문가: 분단시대 대치 상황의 변경, 생성된 스토리 관련 전문가

I

II

III

IV

V

VI

(나) 남북한 공동 전승 스토리 발굴 활용기획단 구성

분단 접경지역을 배경으로 하는 전승 스토리는 여타 지역에 비해 미 발굴 내용이 많은 대신 그 원형이 잘 보존되어 있다. 이는 민간의 출입과 시설의 확충이 제한된 탓에 지형의 변화나 자원의 훼손이 적은 덕분이라는 해석이 가능하다. 내용은 대체로 역사적 사건의 배경지로 지명의 유래가 된 사연이거나 충절, 효성 등 삼강행실을 강조하는 이야기, 남녀 간의 러브 스토리 등이 주류를 이룬다. 조선, 고려 때는 물론이고 그 이전 역사와도 깊은 관련을 맺는 스토리가 많다.

분단 접경지역의 전승 스토리가 지니는 이러한 특징은 북한지역도 크게 다르지 않다. 서로 공통된 내용도 그만큼 쉽게 찾을 수 있을 것으로 판단된다. 따라서 남북한이 공동으로 서로가 보유하고 분석한 전승 스토리를 교환하면서 그 활용 방안을 도출하는 것으로써 ‘그린 데탕트’의 목적에 도달하는 기본 조건을 조성할 수 있다.

다. 의미 및 실현가능성

(1) 정치적 측면

남북한이 공유하는 전승 스토리의 활용이라는 측면은 참여한 정치적 문제에서 크게 벗어나는 주제라 할 수 있다. 따라서 남북한 전문가들이 체제와 이념의 편차 없이 비교적 쉽게 교류할 수 있는 내용이 많다. 정부 차원에서 ‘비정치적 문화협력’에 대한 적극적인 승인과 후원을 한다면 효과가 매우 클 것으로 기대된다. 이러한 비정치적 협력이 도리어 정치적 협력관계를 유도할 수도 있다.

(2) 군사적 측면

분단 접경지역은 군사적으로는 긴장관계에 놓여 있다. 그러나 ‘그린 데탕트’의 목적 자체가 이런 긴장 관계를 완화시키는 결과에 대한 기대가 함유돼 있다. 분단 접경지역 전승 스토리는 지역적 한계에도 불구하고 이미 상당 부분 조사된 바 있고, 또한 남북한이 공유하고 협력 분석할 수 있는 여건이 어느 정도 조성돼 있다. 서로 협의하는 과정으로써 결국 ‘데탕트’에 기여할 수 있다. 또한 OSMU 과정에서 남북한 군인들이 공동 출연하거나 분단 접경지역을 실경무대(實景舞臺)로 삼음으로써 군사적 긴장을 완화하는 효과까지 얻게 된다.

(3) 경제적 측면

문화콘텐츠산업은 특징적으로 시설이나 장비에 대한 투자가 고정되는데 비해 생산성이 극대화된다는 특징이 있다. 그만큼 부가가치가 커진다는 것이다. 한 편의 가상소설에서 비롯된 영화 한 편(예: “주라기 공원”)의 경제적 이익이 자동차 수백만 대의 판매분과 맞먹는다는 말이 옛말이 된 상황이다. 애니메이션, 뮤지컬, 테마파크 등 문화콘텐츠의 위력은 한 국가의 성장 동력으로 작용하게 된 지 오래다. 남북한이 군사적 긴장관계로 인해 얼마나 큰 경제적 손실을 겪고 있는지는 잘 알려진 바 있지만, 서로 공유하는 전승 스토리를 창의적으로 활용해 새로운 문화콘텐츠를 생산해냄으로써 이런 손실을 만회하고 지속적인 이익을 추구할 수 있다.

I

II

III

IV

V

VI

(4) 문화적 측면

대중소비시대의 형성과 발달로 문화적 창작물도 문화산업의 주요 콘텐츠로 분류되는 상황이다. 민족이나 국가, 또는 지역이 보유한 전승 스토리는 현재에 재해석되고 가공됨으로써 새로운 문화적 창조물로 전이되고 있다. 파주의 임진각평화누리공원이나 제1, 제2, 제3, 제4땅굴 등은 안보관광의 주요 콘텐츠로 자리했다. 판문점 지역의 DMZ에서 일어난 총기 사건을 모티브로 한 영화 “공동경비구역 JSA”는 한국 영화에서도 돋보이는 성과를 얻었다. 분단이 하나의 문화콘텐츠가 된다는 점에서 분단 접경지역의 전승 스토리는 무엇보다 소중한 문화자산이 되고, 나아가 지역과 국가의 문화적 상징물이 될 수 있다.

(5) 환경적 측면

문화콘텐츠산업의 공장은 ‘굴뚝 없는 공장’이다. 공기 오염도 없고 산업 폐기물도 없다. 지역의 전승 스토리를 활용한 문화콘텐츠의 개발은 그런 점에서 ‘그린 데탕트’가 지향하고 있는 ‘그린’의 성격을 가장 완벽하게 수행하는 사업이라 할 수 있다. 또한 활용하는 전승 스토리 자체가 지역 환경의 생명성에 대한 예찬이다. 지역 스토리에 내재된 다양한 환경 소재를 문화콘텐츠에 재현함으로써 지역의 생태환경을 보존하는 데 기여할 수 있다.

(6) 국제적 측면

한반도의 분단 접경지역, 특히 DMZ는 지역적으로는 남북한 한가운데 놓여 있지만 남북한 양측의 협상과 노력만으로 풀 수 없는 여러 문제를 내재하고 있다. 더구나 이 지역에 대한 세계인의 일반적인 관심

은 주로 ‘군사 대치’와 ‘분쟁 요소’라는 주제에 닿아 있다. 분단 접경지역이 내재하고 있는 전승 스토리는 이 지역에 대한 일반적인 편견과 선입견을 교정할 수 있는 중요한 소재가 된다.

라. 추진방안

(1) 국내적 차원

분단 접경지역은 남북한이 군사적으로 대치하고 있다는 특수성 때문에 개발과 성장에서 상대적으로 후진성을 면치 못해 왔다. 군사적 목적 이외에 이 지역이 보유한 많은 가치가 별도로 조명되는 예도 많지 않았다. 이 지역은 여러 가지 면에서 평가 절하되어 왔다고 할 수 있다. 실제로 이 지역의 주민들은 대부분 1차 산업에 종사해 왔고, 상당 기간 경제적 빈곤을 경험해 왔다. 물론 21세기 들어 DMZ를 비롯한 분단 접경지역이 안보관광지로 부각되면서 지역 산업형태에 전반적인 변화가 일어나기는 했지만 대체로 그로부터 경제성장을 이루었다고 보기는 어렵다.

최근 한 자료에 따르면 분단 접경지역 중에서 DMZ의 가치는 최대 21조에 이르는 것으로 조사되고 있다.⁸⁴ 이 자료에서 주목해야 할 것은 바로 생태 문화적 가치다. 그동안 DMZ가 안보 문제로부터 비롯된 평화, 긴장완화 등의 주제로만 부각돼 있어 상대적으로 평가절하되고 있었던 문화적 측면에 대한 가치가 정당화되어야 한다는 이 자료의 지적은 매우 유효한 것으로 보인다. 최근 DMZ의 지역을 포함해 분단 접경지역의 다양한 문화상품 개발은 마땅히 주목해야 할 사업이다.

⁸⁴- DMZ의 가치에 대한 상세한 논의에 대해서는 김재한·경제희, “비무장지대 가치 인식의 계량적 분석,” 『통일문제연구』, 제22권 2호 (평화문제연구소, 2010) 등을 참조.

I
II
III
IV
V
VI

정부는 2009년 ‘평화, 생명지대 광역 관광개발계획’⁸⁵을 수립하고 DMZ 인근 지역의 지역경제 활성화와 국토의 균형발전을 실현하고자 애를 써왔다. 생물과 생태복원지구, 생명이 사는 공간, 한반도 평화의 공간 등을 지정해 광역 관광개발을 추진하는 이 계획의 대상 지역이 바로 분단 접경지역이다. 정부의 노력이 계획대로 잘 전개되어 온 것은 아니지만 이를 계기로 각 지역 도시의 자체 노력은 적게나마 일정한 성취가 있었다고 할 수 있다. 분단 접경지역의 전승 스토리를 활용하는 이 과제는 바로 이러한 노력의 연장선에서 추진할 수 있을 것이다.

(2) 남북관계 차원

5·24 조치 이후 국가 차원의 남북관계는 크게 냉각된 상태이다. 금강산관광은 재개되지 못했고, 개성공단은 폐쇄 직전까지 몰렸다 간신히 재가동되었다. 이런 상황에서 대통령의 DMZ세계생태평화공원 조성 제안이 있어 UN과 중국의 지지와 관심을 받기도 했다. 이에 따라 DMZ는 한반도에서 남북관계의 개선을 선도할 상징적 공간이라는 의미까지 부여받고 있다. 이 지역에 대한 남북한 각자의 관심이 지대해진 것도 이런 과정을 겪으면서이다. DMZ는 남북한의 긴장 완화와 국가 통일을 기초할 현장이자 국제사회에서 세계평화의 실현을 증명할 실천적 공간으로 우리 앞에 놓여 있다. 이곳에 내재된 전승 스토리아말로 이 현장 공간에 역사적 의미와 미래적 가능성을 확인하게 해줄 매우 중요한 소재이자 주제이다.

DMZ는 그동안 남북교류협력의 접점이자 통로가 되어 왔다. 때에

⁸⁵ 문화관광부와 한국관광공사가 공동수립하였으며, 이 계획에 따라 ‘DMZ 평화생명지대 횡단코스’ 등이 개발되기도 하였다.

따라 남북한의 정치·군사적 이해가 마주치는 현장으로 긴장이 고조되었고 때로는 실제 분쟁에 준하는 사건이 일어나기도 했다. 한편으로 오랜 비무장과 출입 통제는 생태 보존환경을 우월하게 했고 이 덕분에 다양한 동·식물군이 서식하는 생물다양성의 보고가 되었다. 이곳에 전해오는 전승 스토리는 또한 이런 가치를 더욱 빛나게 할 요소다.

북한의 분단 접경지역 도시는 강원도 내에 철원군, 평강군, 김화군, 금강군, 고성군 등 5개 군, 개성직할시 내에 판문군, 장풍군 등 2개 군이다. 이 가운데 철원군과 고성군은 남한의 분단 접경지역 도시인 철원군, 고성군에 그대로 대응한다. 따라서 북한은 남한에 대응하는 2개 군은 물론이고 다른 각 군에서도 이미 발굴 정리된 전승 스토리를 취합해 제시할 필요가 있다.

(3) 국제적 차원

대통령의 DMZ세계생태평화공원 조성 제안은 국제사회에 DMZ에 대한 새로운 관심을 촉발시켰다. 분쟁과 전쟁의 기미를 내포하고 있다는 관점, 또는 생물권보호구역 지정 대상이 되어야 한다는 관점 등으로 DMZ를 보아오던 국제사회는 이로써 DMZ에 대한 지혜로운 활용에 대한 관심을 더하게 되었다. 이에 따라 DMZ의 생성 원인이 된 정전협정 당사국 간의 새로운 합의를 필요로 하는 시점이라 할 수 있다. DMZ를 중심으로 한 분단 접경지역의 전승 스토리를 활용하게 되면 이러한 기존 합의를 남북한 당사자의 관계 중심으로 끌어오게 하는 계기를 마련할 수도 있을 것이다.

I

II

III

IV

V

VI

마. 로드맵

(1) 2015년: 남북관계 해빙기

(가) 위원회 구성과 자료의 기본 취합

남한에서 우선적으로 기본 조사를 할 수 있는 위원회를 구성해 자료화된 전승 스토리를 취합하고 분류해 북한에 정식으로 사업을 제안한다(2015년 3월).

(나) 남북 공동의 자료 취합과 분류

남북이 공동으로 자료를 취합하고 주제별, 인물별, 소재별, 지역별, 시대별로 분류한다(2015년 4~7월).

(다) 스토리별 콘텐츠화 방안 제시

남북 공동 제작이 가능한 스토리를 취합하고 스토리별로 콘텐츠화 방안을 준비한다(2015년 8~12월).

(2) 2016~17년: 남북관계 활성화기

□ 2016년

(가) 기본 텍스트콘텐츠 창작

문화콘텐츠화될 가능성이 높은 스토리 5편의 기본 텍스트콘텐츠(text contents)를 창작한다. 이를 통해 OSMU의 가능성을 타진한다(2016년 1~4월).

(나) 대표 1편의 시나리오 작업

5편 중 1편을 택해 시나리오 작업(뮤지컬 예정으로 작곡을 동시에 진행함)을 한다(2016년 5~12월).

(다) 공연장 확정

작품의 공연화를 위한 무대 현장에 대해 공동으로 논의하고 합의한다. 무대 현장은 분단 접경지역의 특정 장소가 바람직하다. 특히 DMZ 내의 공간을 활용하면 효과는 극대화된다(2016년 5~12월).

(라) 출연진 확정

분단 접경지역의 특정 장소를 공연장으로 삼는 것과 더불어 그 지역 주민이나 군인들이 배우로 등장하는 형식을 취할 수 있다. 전문 배우들이 하는 전문 공연과 실제 현장을 무대로 하고 현지 주민들이 배우로 등장하는 실경 공연 형태를 혼합하면 큰 효과를 얻을 수 있다(2016년 5~12월).

□ 2017년

(가) 공동 연습

창작된 작품으로 남북의 배우들이 공동으로 연습한다(2017년 1~6월).

(나) 완성 공연

보완을 거쳐 완성된 뮤지컬을 공연한다(2017년 6~12월).

I
II
III
IV
V
VI

(3) 로드맵

표 IV-30 분단 접경지역의 스토리자원 발굴과 문화콘텐츠 개발 로드맵

구분		2015년	2016~17년
		남북관계 해빙기	남북관계 활성화기
국내 차원	자료 취합	3월	-
	자료 분류	4~7월	-
	자료 유형화	8~12월	-
남북 차원	사업 제안	3월	-
	공동 구성	4~12월	-
	공동 창작	-	2016년 1~12월
국제 차원	DMZ 공간 사용 협조	-	2017년 3월
	무대 작업	-	2017년 4~6월
	홍보와 공연	-	2017년 7~12월

바. 기대효과

(1) 남북의 동질성 회복

통일·대북정책이 복잡한 국내외 여건상 대부분 당초의 목적인 바를 성취하는 데까지 나아가지 못했다는 느낌을 지울 수 없다. 특히 주춧돌로 함께 해야 할 북한이 지속적으로 동참하지 못하는 상황이 벌어진 것에 대한 방법적 성찰이 필요하다고 본다. 남북한이 공유하고 있는 ‘문화적 유물’ 중에서 특히 전승 스토리는 이질화된 남북관계에서 서로 동질성을 회복하게 하는 좋은 도구가 된다. 이로부터 남북의 공동 참여가 유도되면서 실질적으로 통일에 대한 실효성 진전과 획득을 기대할 수 있다.

(2) 민족 화해와 화합을 위한 문화적 표현물

남북이 보유하고 있는 무형의 전승 스토리를 취합하고 분류해 이로부터 민족의 화해와 화합을 위한 문화적 표현물을 창작하고 보급하는 것으로써 화합의 의미가 강화된다. 이는 민족의 자긍심을 높이고 국제적 신망을 두텁게 하는 효과를 낳아 궁극적으로 통일에 대한 실현가능성을 크게 확대시킨다. 문화예술이 인간의 정서를 치유하는 기능을 가지는바 이 제안의 결과물은 통일에 따르는 무수한 정신적 후유증을 치유하는 기능까지 담당할 수 있게 된다. 이 점에서 남북의 전승 스토리를 활용한 이 사업은 진정한 의미의 통일에 이르는 과정에서 모범적인 실천 사례가 될 수 있다.

(3) 진행 과정 자체로 ‘그린 데탕트’ 실현

남북 공동작업은 남북관계의 상황에 따라 지연, 변경, 취소 등의 결과를 빚기도 하기 때문에 그 결과를 예측하기 어려울 뿐 아니라 실제로 뚜렷한 결과로 이어지지 못할 수도 있다. 이 계획은 남북한 공동작업의 이러한 맹점을 보완한다. 그 실제적인 성과는 당연히 중요한 것이지만 한편으로 실제의 성사 과정에서 얻어지는 화해와 화합의 효과 역시 중시하고 있다. 특히 개발되는 문화콘텐츠가 지니는 특징에 따라 분단 접경지역의 특정한 장소가 실제 작품의 무대가 되고 또한 그 지역의 주민과 군인들이 배우나 제작진으로 참여하게 되면 콘텐츠 제작 그 자체가 ‘그린 데탕트’의 실현이기도 하다.

(4) 통일과 세계평화에 기여하는 상징 효과

DMZ의 특정 지역, 예를 들어 철원의 옛 태봉국 궁터나 내금강 지역

I

II

III

IV

V

VI

의 명승지, 또는 정부가 추진하고 있는 DMZ세계생태평화공원 등에서 스토리텔링 구현(공연 등)이 이루어진다면 국내외적으로 그 효과는 엄청날 것이라 판단된다. 이는 또한 국제사적으로 통일이라는 주제와 이미지가 부각되면서 궁극적으로 통일을 앞당길 수 있는 계기가 될 것이다. 이 연장선에서 남북의 통일 문제를 넘어서서 다문화시대를 반영하는 스토리를 가미함으로써 세계 평화를 상징하는 공연물이 될 수 있다. 이는 문화콘텐츠의 산업적 위력이 남북통일 과정에서부터 확인될 수 있다는 점에서도 통일 이후를 준비하는 일이 된다.

9. 민족동질성 회복과 문화교류 활성화를 위한 문화거점 구축

가. 제안 배경

(1) 민족동질성 회복과 문화교류 활성화를 위한 기반 구축

남북 문화교류는 민족동질성 회복과 사회통합을 위한 핵심 사업이다. 2015년으로 광복 70주년이 된다. 남북은 70년 가까운 시간 동안 실질적인 문화교류 없이 지내왔다. 그 결과 남북주민의 상당한 문화적 차이 및 문화적 이질감을 낳았다. 남북의 기층문화는 같다고 해도 분단의 시간으로 인해 발생한 문화적 차이는 통일 과정과 통합에 상당한 장애가 될 것으로 예상된다. 남북 사회문화 통합을 위해서는 70년의 시간 동안 이질화된 남북 문화의 차이를 극복하고, 동질성 회복을 위한 준비가 필요하다. 이를 위해서는 남북 문화교류를 위한 안정적 기반을 구축하는 것이 필요하다. 남북 문화교류는 통일에 대한 실질적인 효과와 함께 국민적인 공감대 확산을 위한 사업으로서도 의미가 크다.

남북 문화교류가 통일과 사회통합에 기여하기 위해서는 문화교류의 안정적 기반 구축이 필요하다. 남북 사이의 문화교류는 남북관계의 흐름에 따라 단절과 재개를 반복하여왔다. 민간단체를 중심으로 사회문화 교류가 추진되면서 상당한 발전을 하였지만 독자적인 교류 창구를 마련하지 못하였다. 여전히 정치행사의 부대행사로 진행되거나 남북관계 정세에 따라 좌우되는 한계를 극복하지는 못하였다. 그 결과 정치적 영향력에 따라서 교류 자체가 단절될 수 있는 상황이 재연되었다. 문화교류가 정치적 상황에 종속되면서 남북관계 돌파구로서 문화의 기능을 살리고, 다양한 분야의 협력이 지속적으로 이루어질 수 있도록 기반을 구축해야 한다. 문화교류는 학술, 예술, 언어, 역사문화재, 전통문화, 공연예술, 방송언론, 저작권, 스포츠 등의 다양한 분야를 포괄한다. 다양한 분야에서 다양한 형태의 협력이 이루어질 수 있도록 문화교류 활성화를 대비하기 위한 기반이 필요하다.

(2) 실질적 문화교류를 위한 공간

사회문화교류가 민족동질성 회복 차원에서 꾸준히 진행되기 위해서는 안정성이 확보되어야 한다. 동시에 사회문화분야의 다양성을 유지해야 한다. 문화교류는 넓은 범위와 다양한 내용을 특징으로 한다. 예술, 언론, 출판, 노동, 과학기술, 정보통신, 지자체, 여성, 청소년, 학술, 법제, 보건, 환경, 종교, 체육 등의 분야를 포함한다.⁸⁶ 문화분야의 다양한 교류를 촉진하면서도 안정적으로 지속할 수 있도록 하기 위해

⁸⁶-2000년 남북정상은 6·15 남북공동선언에 서명하였다. 6·15 남북공동선언 제4항에 “남과 북은 경제협력을 통하여 민족경제를 균형적으로 발전시키고, 사회, 문화, 체육, 보건, 환경 등 제반분야의 협력과 교류를 활성화하여 서로의 신뢰를 다져나가기로” 하는 데 합의하였다. 이때 문화는 예술 분야, 전통문화 분야, 언어분야, 대중문화 등 폭넓은 문화를 의미한다.

I
II
III
IV
V
VI

서는 당국 차원의 지원과 협력체계가 필요하다. 남북은 사회문화분야의 전반적인 교류와 협력의 필요성에 대해 공감하였고, 사회문화분야의 협력에 대해 합의했던 경험이 있다.⁸⁷ ‘개성 남북문화협력센터’는 사회문화분야의 교류가 안정적으로 이루어 질 수 있는 현실적인 대안이 될 수 있다.

(3) 저작권 분쟁을 위한 협의체 구성

저작권 문제에 대한 국제사회의 인식이 달라지면서, 남북 사이에도 저작권 문제가 문화교류 과정에서 해결해야 할 선결조건이 되었다. 저작권은 문학, 음악, 미술, 영상, 공연, 방송언론을 포함하여 관여되지 않은 분야가 없다. 실제 저작권 문제는 문화 교류가 활성화되면서 분쟁이 제기되었다. 저작권에 대한 인식이 낮았을 때는 북한의 저작물에 대한 개념이 없어, 저작자의 허락 없이 남한에서 활용하였던 사례가 많았다. 하지만 저작권은 남북을 떠난 보편적인 문제로 북한이 저작권법에 관심을 기울이기 시작하면서 첨예한 문제로 떠올랐다.⁸⁸

북한에서도 영화, 출판, 문화기술(Culture Technology) 등의 문화산업분야에 대한 관심이 꾸준히 유지되고 있다. 저작권 문제는 향후 남북교류에서 중요한 의제가 될 것으로 예상된다. 실제 남북 사이의 저작권 분쟁에 대해서는 우리 법원에서 북한저작권 관련 기관의 문서를 증거로 채택하고 있으며, 저작권 이용에 대한 적절한 보상을 명하

⁸⁷- 2007년의 ‘남북관계 발전과 평화변영을 위한 선언(이하 ‘10·4 선언’)은 남북 문화교류에 대한 기본 방향과 정신을 남북 당국 차원에서 규정하면서 당국 차원의 협의회 구 필요성에 공감하였지만, 후속 조치가 이루어지지 못함으로써 구체적인 성과로 이어지지는 못하였다.

⁸⁸- 남북 간에 발생한 저작권 분쟁의 상세한 편력은 전영선, “남북 문화교류와 저작권 문제,” 『지적재산권』, 제26호 (한국지적재산권법제연구원, 2008), pp. 25~28 참조.

는 판결을 내리고 있다. 저작권은 남북 사이의 사회문화교류가 확대되면서 더욱 많은 문제로 이어질 가능성이 높다. 저작권 분쟁을 대비하고, 문화교류를 확대하기 위해서는 남북 당국 차원의 저작권을 관리할 수 있는 창구가 필요하다.

(4) DMZ 콘텐츠의 발굴과 활용을 위한 거점

한반도 분단의 상징이자 국제적 냉전의 유물인 DMZ의 스토리를 발굴하여 다양한 문화콘텐츠로 개발할 필요가 있다. DMZ 일원의 문화유산을 기반으로 한 전통 스토리뿐만 아니라 남북 분단 이후 발생한 다양한 스토리를 조사하여, 이를 원형으로 하는 콘텐츠를 개발해 나갈 필요가 있다. 통일에 대한 공감대를 확산하고, 긍정적인 인식을 확산시키기 위해서는 콘텐츠의 막강한 영향력을 활용할 필요가 있다. DMZ 지역의 역사, 생태, 환경으로부터 캐릭터를 찾아내어 문화에 활용한다면 소설, 연극, 뮤지컬, 영화, 음악 등의 분야에서 풍부한 문화가 만들어 질 수 있을 것이다.

나. 주요 내용

(1) 개성 남북문화협력센터

민족동질성 회복과 남북 문화교류 활성화를 위한 기반 구축사업을 위해서 필요한 것은 남북이 문화교류를 위한 거점으로서 ‘남북문화협력센터’와 같은 기구를 공동으로 운영하는 것이다.

I

II

III

IV

V

VI

(가) 북한문화 전시 및 협력 공간

개성 남북문화협력센터에는 본격적인 문화교류에 대비하는 기능이 있어야 한다. 북한의 미술품이나 출판물, 영상물 등을 전시하고 교류할 수 있는 공간으로 활용할 수 있도록 한다. 남북 사이의 문화교류에는 작품의 가치나 진품 여부에 대한 문제가 동반되었다. 개성 남북문화협력센터를 통해 공인 과정을 거친다면, 북한의 미술품에 대한 논란을 해소할 수 있을 것이다.

개성 남북문화협력센터는 문화예술단체의 공연장으로 활용할 수 있다. 공연예술교류는 상징성과 파급효과가 큰 분야로 남북관계가 개선되는 중요 분기점마다 공연분야의 교류가 있었다.⁸⁹ 개성 남북문화협력센터를 공연분야의 활성화를 위한 공간으로서 기능할 수 있도록 함으로써 남북 사이에 진행되는 공동 행사장으로 활용할 수 있도록 해야 한다. 남북의 문화적 차이를 이해하고, 공감대를 형성할 수 있도록 공연시설을 건립하여 공연예술분야의 상시적 교류 공간으로 운영할 필요가 있다.

(나) 민족공동 문화자산에 대한 발굴과 보존 공간

남북 사이에는 남북이 함께 보존하고 지켜야 할 공동의 문화자산이 있다.⁹⁰ 남북공동 문화자산에 대한 보호 필요성에 대해서는 사회적인

⁸⁹-1985년에 있었던 남북한 이산가족 고향방문단 및 예술단 공연은 경색된 남북관계 개선을 상징하는 아이콘이었다. 이후 1990년의 범민족통일음악회를 비롯하여 국내 외에서 열린 문화예술교류는 남북관계 개선을 상징하는 지표가 되었다. 문화예술은 남북관계가 개선되는 시발로서 화해협력의 분위기를 조성하고, 이를 통해 정치적인 회담과 성과로 이어지는 징검다리 역할을 하였다.

⁹⁰ ‘민족공동 문화자산’은 문화재청에서 규정한 ‘문화재’의 개념으로 생활양식이 만들어진 유형·무형의 가치 있는 것을 의미한다. 문화재(cultural prosperities), 또는 문화유산(cultural heritage)으로 표현된다. 대체로 유형문화재·무형문화재·기념물·민속

공감대가 형성되어 있다. 민족문화유산의 공동 발굴 및 보존사업은 그동안 신계사 복원, 북관대첩비 반환, 고구려유물 전시회 등의 사업을 통해 충분히 그 의미를 공유한 경험도 있다.⁹¹ 이러한 명분과 경험으로 바탕으로 북한지역의 문화유적에 대한 공동관리체계를 구축해 나가는 것이 필요하다.

북한의 민족문화 보호는 매우 열악한 상황이다. 유적지 발굴에 대한 경험이 부족하고, 3D스캐너나 첨단 측량기기 등의 장비 부족으로 인한 어려움이 있다. 발굴조사 과정과 원상 복구 과정에서 문화재 훼손도 우려된다. 또한 발굴된 전시물을 보관할 수장고 시설 역시 낙후되어 있으며, 밀폐기술의 부족으로 인한 훼손이 우려되는 상황이다. 일부 고분에서는 누수 등으로 인한 탈색현상도 발생하고 있으며, 사찰이나 전각 복원에 무광택 단청 대신 광택성 페인트를 사용하기도 한다. 또한 발굴·복원과정에 필요한 전문적인 교육도 열악한 상황이다. 북한에 산재한 유무형문화재에 대한 공동관리가 필요하다. 개성역사지구를 비롯하여 DMZ의 역사유적을 발굴하고, 지켜나가야 한다. 남북이 공유한 민족문화 자산은 남북 문화통합의 관점에서 관리해야 한다. 민족 공동 자산의 해외 유출을 막고, 해외로 반출된 민족문화유산을 환수하는 공동의 노력도 필요하다.

자료 등으로 구분한다. 북한에서는 문화유물·명승지·천연기념물 등으로 분류한다. 우리의 유형문화재에 해당하는 문화유물에는 ‘국보문화유물’, ‘준국보문화유물’, ‘일반문화유물’ 등이 있다.

⁹¹ 북관대첩비 반환은 2005년 6월 23일 제15차 남북장관급회담에서 “남과 북은 일본으로부터 북관대첩비를 반환받기로 하고 이를 위한 실무적 조치를 취하기로” 합의하였고, 2005년 12월 16일 제17차 남북장관급회담에서 “남과 북은 일본으로부터 되찾아온 북관대첩비를 빠른 시일 안으로 원소재지인 북측지역으로 옮기는 조치를 취하기로” 합의한 이래, 남북이 공동으로 대응하여 반환을 이루어 냈다. 일본에서 반환 받아 보존·복원을 거친 북관대첩비는 개성 성균관에서 북측에 인도되어 원래 있던 자리인 함경북도 길주에 안치되었다.

I
II
III
IV
V
VI

(2) 민족문화유산 발굴보존 및 UNESCO 등재 협력사업

(가) 무형문화유산 발굴 및 보존 사업

북한에는 봉산탈춤, 강령탈춤, 은울탈춤, 꼭두각시놀음, 북청사자놀음, 돈돌날이, 배뱅이굿을 비롯한 무형문화유산이 남아 있었다. 하지만 무형문화유산에 대한 인식과 법적 보호장치가 미흡하여 온전하게 보존되지 못하고 있다. 북한의 문화유산 보호정책은 주로 유형문화재에 맞추어져 있다. 무형문화재의 경우에는 전통의 원형 보존보다는 현대적 전승이 강조된다.

북한의 무형문화유산은 북한의 경제적·기술적 여건으로 보존이 쉽지 않은 상황이며, 훼손이 우려되는 상황이기 때문에 무형문화유산의 보존을 위한 협력이 필요하다. 협력사업 과정에서 무형문화에 대한 현황이나 전승 상황도 확인할 수 있을 것이며, 발굴된 무형문화재를 남북이 공동으로 보존할 수도 있다.

무형문화재의 발굴과 복원은 ‘개성 남북문화협력센터’ 사업과 복합적으로 진행할 수 있다. 북한의 무형문화유산을 연구하고, 보존하는 공간으로 활용하면서, 동시에 남북의 무형문화재를 상호 전수할 수 있는 교육 공간으로 활용할 수 있다. 전수자가 없어 사라져갈 위기에 처한 무형문화재의 상호 전수도 가능하다. 또한 북한에서 현대화한 민족요리, 자수, 공예분야에서는 상호 기술전수와 함께 생산된 상품의 남북 유통도 가능하다. 이를 활용한다면 북한의 무형문화유산 DB 구축과 함께 무형문화 통합에 대한 방향도 논의될 수 있을 것이다.

(나) 북한지역 민속문화 조사

북한에서는 전통적으로 지역문화에 대한 정책을 장려하지 않아, 지역별 민속문화에 대한 조사가 미흡한 상황이다. 인민들의 삶을 알 수 있는 민속문화에 대한 발굴, 조사 사업이 필요하다. 북한의 경우에는 지역문화에 대한 인식이 낮고, 활성화되어 있지 않다. 지역 문화는 지역적 특색이 반영된 전통문화로서 향후 지역문화 복원을 위한 사업으로서도 의미가 크다.

(다) 무형문화의 원형 보호와 세계문화유산 등재 지원

남북이 공유한 무형문화에 대한 보존이 필요하다. 남한의 경우에는 무형문화재에 대한 관심 저하로 전승에 어려움을 겪고 있다. 북한의 경우에는 전통문화에 대한 인식 차이와 경제적인 문제 등으로 전승에 어려움이 있다. 남북 사이에는 공유한 무형문화유산이 적지 않으므로 공동으로 북한의 무형문화유산에 대해 조사하고 발굴하여, UNESCO 등재를 위해 협력해야 한다.

2003년 UNESCO의 「무형문화유산보호협약」 체결에 따라서 세계 각국은 무형문화재의 중요성을 인식하면서 자국의 문화정책에 무형문화재를 반영하고 있다.⁹² 북한은 무형문화유산 지정·보호 제도가 없다

⁹² 북한에서도 2012년 11월, 『문화유산보호법에 대하여』를 발표하면서 무형문화에 대한 내용을 강화한 새로운 「문화유산보호법」을 채택하였다. 「문화유산보호법」은 기존의 「문화유물보호법」을 대체하는 법이다. 유형문화재를 중심으로 ‘문화유물’로 한 정되었던 것을 무형문화재를 포함하는 ‘문화유산’으로 확대한 것이다. 새로운 「문화유산보호법」에는 기존의 「문화유물보호법」에서 규정했던 ‘성, 건물, 탑, 비석’ 등 유형문화뿐만 아니라 ‘언어, 구전문학, 무대예술, 사회적 전통 및 관습, 명절, 전통, 수공예술, 민속놀이’ 등 무형유산이 발굴·수집·복원 대상으로 규정하였다. 이 외에도 「문화유산보호법」에는 “국가만 문화유산을 소유하고, 국가가 불법으로 외국에 유출된 역사적 유산을 돌려받을 권한을 가진다”고 명시하였으며, 또한 문화유산의 보호 관리를 전 국가·사회적 사업으로 규정해 국가가 통일적 지도체계를 세우고, 문화유산

가 2012년 11월 『문화유산보호법』이 제정되면서 새롭게 규정되었다.⁹³ 기술이나 예능이 뛰어난 경우에는 국가로부터 지원을 받아 활동하지만 우리와 같이 민족문화 전승을 위한 지원제도는 없다. 또한 상당한 무형문화재들이 현대화된 상태로 전승되고 있다. 북한도 『문화유산 보호법』을 통해 무형문화재에 대한 발굴조사사업의 필요성을 공포하였다. 북한의 무형문화유산, 민속생활풍습에 대한 공동조사를 통해 무형문화의 현황조사와 보호가 필요하다.

우수한 민족문화 유산에 대해서는 UNESCO 세계문화유산에 등재하기 위한 협력이 필요하다. 최근 중국이 남과 북, 조선족이 공유한 무형문화를 중국 내의 소수민족 문화로 규정하고 관리를 강화하였다. 일부 무형문화재에 대해서는 중국의 문화유산으로 UNESCO 등재를 추진하고 있다. 조선족의 전통문화를 명분으로 민족문화유산을 중국의 문화로 등재하려는 움직임에 대해 남북의 공동으로 대응해 나가야 한다.⁹⁴

보호관리분야에서 세계 여러 나라 및 국제기구와 교류를 발전시킨다는 내용이 포함되어 있다.

⁹³ 북한에서도 1960년대에 ‘인간문화재’라는 용어를 사용하였다. 하지만 ‘인간문화재’ 제도는 용어의 부적절성 등의 이유로 폐지되었고, ‘인민예술가,’ ‘공훈예술가’의 범주 안에 포함하여 운영되고 있다.

⁹⁴ 중국은 조선족의 유형문화를 중요도에 따라서 국가급, 성급 등으로 분류하여 관리를 강화하면서, 조선족 문화유산 중에서 17개의 비물질문화유산(무형문화재)을 국가급으로 지정하여 UNESCO 등재를 추진하고 있다. ‘아리랑’을 비롯하여 ‘판소리,’ ‘가야금 예술’ 등 남북이 공유한 민족문화유산을 조선족 문화로 UNESCO 문화유산에 등록하려는 움직임을 보이고 있다.

(3) 남북 저작권 협의체 구성

(가) 저작물 관리를 위한 협의체

실질적으로 남북 간 저작권 문제 해결에 관여하고 있는 저작권 대리인의 자격에 대한 규정이 필요하다. 현재 남북 사이의 저작권 교류를 대행하거나 국제적 규범에 따라 처리할 수 있는 협력 창구나 기구가 없는 상황이다. 저작권에 대한 법적 문제가 발생한 것도 법적 기구와 주체가 없었을 때 발생하였다. 북한에는 저작권 문제를 관리하는 주체로서 저작권사무국이 있고, 저작권법도 만들어졌다. 저작권사무국이 저작권자의 위임과 저작권사무국의 자체 공증까지 하고 있다.

북한은 저작권 문제에 대한 주체가 분명하고, 창구가 단일하다. 남북 사이의 저작권 교류도 저작권사무국을 통해서 이루어지고 있다. 이 과정에서 북한 저작권사무국을 대행하는 남한 단체의 자격이나 법적 지위 문제 등에서 논란의 여지가 있다. 남북 사이에도 저작권 문제에 대해 인지하고 있는 상황이므로, 당국 간의 접촉을 통해 저작권을 풀어나갈 기구를 공동으로 구성할 필요가 있다. 남북 사이에 저작권 교류와 관련한 특별협정을 체결하고 저작권 분쟁을 관리하고 조정할 창구를 만들어야 한다.

남북관계의 현실상 북한에서 출판된 저작물과 보도 등을 비롯하여 저작권 문제가 발생하고 있다. 하지만, 개인적인 활동이나 공적 방송에 대해 발생하는 저작권 문제 해결의 창구는 존재하지 않는다. 지식정보사회에서 저작권은 국제 규범의 문제이고 지역이나 정치체제와 상관없이 보호되어야 할 가치이다. 남북은 모두 저작권 협약에 가입한 상태이기 때문에 상호 저작권을 보호할 의무가 있고, 이를 규범적으로 규율하기 위한 제도를 마련할 필요가 있다.

북한은 2001년 4월에 저작권법을 제정하였고, 그동안의 저작권 경험

I
II
III
IV
V
VI

을 바탕으로 2006년 2월에 부분적으로 개정하였다. 또한 2003년 4월에 『문학 및 미술 저작물 보호에 관한 국제협정』(베른협약)에 가입한 상황이다.⁹⁵ 특히 국제법인 베른협약에 북한이 가입한 상황에서 북한법의 관할권 한계에 관한 논리만으로 북한 저작자의 저작권을 무시하는 것은 현실적으로 불가능하게 되었다. 북한의 저작권 개념이 실질적으로 적용되고 있고, 국제법적 규율의 가능성이 열림에 따라서 남북 사이의 저작권을 상호 인정하는 방향으로 가고 있다. 북한의 저작권사무국은 2005년 3월 ‘저작권 교류 조건에 관한 통지’를 통해 저작권 이용에 대한 입장을 밝혔고, 우리 정부도 이를 수용하였다. 이후 남한사회에서도 불법 저작물이 감소하고, 저작물 침해에 대한 법적 보호장치가 만들어졌다.

우리 저작권자의 권리를 보호하고, 저작권 이용에 관한 국제적인 규범을 위해서라도 남북 사이의 저작권 교류가 진행되어야 한다. 또한 국제적인 규범에 따라 전문적으로 규율하기 위해서는 대북정책 부서와 저작권 부서의 협력시스템이 필요하다. 통일부에서도 “북한의 저작물을 남한 내에서 출판이나 상영 등을 이용하는 경우에는 북한의 저작물 반입 또는 남북협력사업자 신청 시 북한 저작권자의 승인서 및 저작권사무국의 확인서를 제출”하도록 하고 있다. 하지만 개인이 저작권 문제에 나서는 경우에는 오랜 시간과 비용이 소요된다. 남북 사이에 상시적인 기구가 있다면 보다 다양한 교류가 진행될 수 있을 것이다.

⁹⁵ 베른협약은 국제 문학 예술가 협회가 만든 규약을 토대로 1887년 발효된 국제 조약이다. 이 협약의 내용으로는, 등록 없이도 저작권이 자동으로 발생하는 무방식주의, 원칙적으로 조약 체결 이전의 모든 저작물에도 조약이 적용되는 소급효 원칙, 저작물의 보호 기간은 원칙적으로 저작자의 생존 기간과 사후 50년보다 적지 않은 기간으로 한다는 것이었다. 최은석, “북한의 저작권법과 남한에서의 북한 저작물 이용 및 쟁점,” 『서강법학』, 제11권 제2호 (서강대학교 법학연구소, 2009), p. 233, 각주7 재인용.

(나) 북한 저작물에 대한 통합 DB 구축

저작권 교류를 위해서는 북한 저작물에 대한 정보가 필수적이다. 저작권사무국을 비롯하여 저작권 교류가 활발해졌다고 해도 남한의 사용자가 북한의 저작물을 이용하기 위한 접근이 쉽지 않다. 북한에서 생성된 저작물의 대부분이 특수 자료로 묶여 있고, 직접적인 접근이 제한되어 있다. 현재는 통일부 북한자료센터에서 제공하는 정보가 북한 자료에 접근하는 거의 유일한 방법이다. 북한 저작물에 대한 정보를 체계화하여서 사용자에게 제공하는 북한 저작권정보를 구축해야 한다. 북한 저작권정보는 저작권 교류 이외에도 북한 문화연구 및 사회통합 연구에 기여할 것이다.

(4) DMZ 콘텐츠센터

‘DMZ 콘텐츠센터’는 DMZ 일원의 역사와 문화유산, 생태, 환경 등으로부터 콘텐츠를 발굴하고, 이를 이용하여 문화콘텐츠로 개발하는 기구이다. DMZ세계생태평화공원이나 접경지역에 센터를 건립하여 지속적으로 콘텐츠를 발굴하고, 문화산업으로 만들어어나가는 것이 필요하다. ‘DMZ 콘텐츠센터’는 ‘휴전선,’ ‘지뢰,’ ‘땅굴’ 등의 이미지로 고정되어 있는 DMZ에 대한 인식을 바꾸어 놓을 것이다. DMZ 지역의 콘텐츠를 발굴하여, 지역과 연계하여 문화 자원으로 육성할 필요가 있다. 이렇게 된다면 DMZ 지역에 대한 인식을 개선하고, 지역사회 발전에도 기여할 것이다. 나아가 한반도 분쟁의 지역인 DMZ가 한국 고유의 문화산업 자원으로 활용될 수 있을 것이다.

I

II

III

IV

V

VI

다. 의미 및 실현가능성

(1) 정치적 측면

민족동질성 회복과 문화교류 활성화를 위한 문화거점 구축사업은 정치적인 상황으로 악화된 남북 문화교류를 활성화하고, 남북의 문화적 동질성을 회복하기 위한 사업으로 중요한 의미가 있으며, 시급히 해결해야 할 문제들로서 실현가능성이 매우 높다고 할 수 있다.

남북 사이의 보다 많은 접촉, 폭넓은 접촉을 통해 북한의 실질적인 변화를 유도하고 민족동질성을 회복하기 위해서는 비정치분야 및 민간 중심의 교류가 확대되어야 한다. 통일부의 승인을 받은 '사회문화분야의 협력사업'은 150여 개 정도 된다. 하지만 추진되지 못한 사업도 상당하며, 동일한 사업자에 의해 중복 추진된 경우도 많이 있다. 사회문화분야의 교류는 남북화해협력의 시발점이면서 남북의 공동 번영과 한반도의 평화적 기반을 구축하는 초석이다. 남북관계의 개선과 신뢰 회복을 통한 접근이 필요하다.

문화분야는 협력 내용이 다양하다. 제반 사회분야를 비롯하여 문화 예술분야, 문화재 및 민족문화분야, 체육분야의 협력을 포함한다. 이러한 다양성은 경색된 남북관계를 풀어가는 데 있어서 장점으로 활용될 수 있다. 이를 위해서는 비정치분야 및 민간분야의 접촉이 실질적인 성과로 이어질 수 있도록 협력을 지원할 시스템이 필요하다.

남북이 공유한 민족문화 자산을 공동으로 보존하고, 이질화된 민족 문화를 보존하기 위한 협력사업은 정치적인 문제로 규제할 수 없는 사업이다. 남북 저작권 문제 역시 남북의 차원을 떠나 국제적인 규범과 관련되는 문제이다. 현대사회에서 저작권은 모든 문화와 연관된다. 남북 문화교류에서도 예외가 아니며, 향후 남한주민의 저작물 보호를 위

해서도 문제 해결을 위한 창구가 필요하다.

DMZ의 역사와 문화, 생태, 환경 속에서 콘텐츠를 발굴하고, 문화로 활용하는 사업 역시 통일에 대한 긍정적인 이미지를 만들고, 남북의 문화적 동질성을 회복하는 데도 기여할 수 있는 사업이다.

(2) 군사적 측면

민족동질성 회복과 남북 문화교류 활성화를 위한 기반 구축사업은 비정치·비군사분야 사업으로, 남북의 긴장을 해소하고, 동질성을 회복하기 위한 목적을 갖는다. 문화교류를 위한 사업이 활성화된다면 남북의 군사적 긴장 해소에도 기여할 것이다.

민족문화유산의 발굴조사사업에는 DMZ 역사유적지에 대한 공동 조사와 공동발굴사업도 포함하여 실시할 수 있다. DMZ 역사유적지 공동 발굴조사사업은 민족문화유산의 보존이라는 역사적인 의미도 있지만 남북의 화해협력을 위한 사업으로서의 의미가 크다. 또한 DMZ 세계생태평화공원 사업과 연계하여 추진한다면 시너지 효과도 큰 사업이 될 것이다.

‘DMZ 콘텐츠센터’의 설립과 운영을 위해서는 DMZ 일원에 대한 지속적인 조사가 병행되어야 한다. 군사적 대립이 첨예한 DMZ 일원에서 평화의 이야기가 만들어진다면 군사적 긴장을 완화하고, 평화의 이미지를 만들어가는 데 기여할 수 있을 것이다.

(3) 경제적 측면

민족동질성 회복과 남북 문화교류 활성화를 위한 기반 구축사업은 경제적인 측면에서 남북교류 활성화에 기여하게 될 것이다. 남북 사이에는 문화교류와 같은 문제를 논의할 수 있는 접촉 창구가 제한되면서,

I
II
III
IV
V
VI

실무 접촉이 중국을 통해 이루어지고 있다. 교류 당사자로서는 상당한 비용과 시간을 소모한다. 개성 남북문화협력센터는 남북의 당사자들이 직접 만나 협력사업을 진행하는 거점으로 활용할 수 있을 것이다.

문화교류 현장의 기반도 약화되었다. 문화교류 자체가 장기간 동안 중단되면서 관련 분야의 전문가나 문화교류사업 추진 기관의 기반이 크게 위축되었다. 또한 문화교류와 관련하여 정부부처 간의 업무 협력이나 지자체와 중앙정부, 민관협력체계 구축이 미진한 상황이다. 남북 문화교류와 관련한 전문성과 안정성이 확보된 협력 창구가 필요하다. 개성공업지구는 접근성이 높아 현재와 같이 제3국을 통한 접촉에 드는 비용과 시간을 크게 줄일 수 있어 교류협력사업에서 효율성을 높일 것이다. 남북 문화교류에 참여하고 싶은 주체들이 북한 내부에 대한 정보 부족, 절차나 준비 등의 문제로 실질적인 교류로 이루어지지 못한 경우도 많다. 정보 부족으로 인해 문화교류에 있어 고비용 구조와 시행착오가 반복되기도 하였다. 정보 축적 미흡과 북한 정보의 부족으로 인해 유사 분야나 연관된 행사 중심으로 진행된 사업이 많았다.

경제협력을 중심으로 협력사업이 이루어지고 있는 개성공업지구를 경제와 문화협력의 공간으로 활성화할 수 있다. 남북관계 경색 국면에서도 안정성을 보여준 개성공업지구 내에 사회문화교류를 위한 문화협력센터를 운영한다면 안정성을 확보할 수 있을 것이다. 남북문화협력센터는 문화교류에 필요한 다양한 공간을 연차적으로 설치할 수 있다. 주요 시설로는 애니메이션센터, 영화기술협력센터, 미술센터, 문화재센터, 공연센터 등이다. 문화교류를 적극적으로 추진할 수 있는 인프라를 구축하여 개성공업지구 내에 ‘통일문화 벨리’를 추진하는 것도 좋은 방법이다.

또한 민족동질성 회복과 남북 문화교류 활성화를 위한 기반 구축

사업은 남북 문화교류뿐만 아니라 경제 활성화에도 기여할 수 있을 것이다. 현대의 문화는 산업과 연결되어 있다. DMZ는 세계 유일의 ‘분단 국가’이자 세계가 주목하는 생태 환경의 보고이다. 이곳의 콘텐츠를 활용한다면 세계적인 문화상품도 만들어질 수 있다.

(4) 문화적 측면

민족동질성 회복과 문화교류 활성화를 위한 문화거점 구축사업은 남북 문화교류를 위한 기반을 구축함으로써 민족동질성을 회복하고, 문화자원을 발굴 개발하는 사업이다. 문화교류가 남북 간 최소한의 창구로서 역할을 하고 장기적으로 통일한국에 대비하여 사회적 갈등을 예방하며 사회통합에 기여하기 위해서는 안정적인 기반이 구축되어야 한다. 개성 남북문화협력센터가 가동된다면 남북의 정치적 상황에 상관없이 진행될 수 있는 최소한의 교류 기반을 구축하게 될 것이다. 남북의 정치적 영향력을 최소화하면서, 남북관계의 돌파구로서 역할을 할 수 있게 될 것이다. 민족공동의 문화유산은 분단 체제 이전에 만들어진 남북 공유의 문화자산이다. 남북의 동질성 확인 및 형성의 원천 자원으로 활용할 수 있는 분야이다. 역사적으로 남한지역은 백제, 신라, 조선의 도성이 있었던 곳이고, 북한지역은 고구려, 고려의 도성과 발해의 유적이 있는 곳이다. 남북교류협력을 통해 보다 온전한 형태의 역사를 갖출 수 있게 된다는 점에서 상징성과 실질적인 공동 노력이 이루어질 수 있는 분야이다.

남북 사이에는 민족문화유적의 보존에 대한 인식을 같이하고, 고구려와 고려, 불교를 중심으로 민족문화유산 보존사업을 추진해왔었다. 고구려와 관련한 남북교류사업으로는 ‘고구려고분군 세계문화유산 등재기념 남북공동전시회,’ ‘고구려고분군 남북공동전시회,’ ‘평양 안학

I
II
III
IV
V
VI

궁터 남북공동발굴사업, '고구려 벽화고분 남북공동조사, '만월대 남북 공동발굴' 등의 다양한 사업이 있었다. 종교 관련한 문화재 교류는 특히 불사 복원사업이 성과를 거두었다. 역사적 가치가 높은 불사를 복원하는 사업은 불교라는 종교적 차원을 넘어 전통문화재의 복원이라는 의미가 있었다. 복원 과정에서 관련 분야의 전문가들이 참여하는 학술교류와 연구가 진행되면서 민간교류가 이루어지기도 하였다. 문화교류가 확대된다면 화해협력과 신뢰 형성에도 기여할 수 있을 것이다.

(5) 환경적 측면

문화교류와 민족문화유산 발굴·보호사업은 환경문제와는 일정 정도 거리가 있는 사업이다. 민족문화 유산 발굴 과정에서 발생할 수 있는 환경문제 역시 미미하다. 발굴조사사업의 대상 지역이 제한되어 있으며, 복원 과정 역시 과학적으로 진행된다. 지역을 개발하는 사업이 아닌 지역의 환경을 최대한 손상 없이 보존하는 것이 중요한 목표이기 때문에 환경적인 문제는 발생하지 않는다.

'DMZ 콘텐츠센터'의 경우에는 DMZ 일대의 환경, 생태와 연결된 다양한 콘텐츠를 개발함으로써 환경 보호의 의미와 중요성을 일깨워 줄 것이다.

(6) 국제적 측면

남북 문화교류를 통해 전쟁과 분쟁으로 각인되어 있던 분단의 이미지를 개선할 수 있을 것이다. 또한 문화교류를 통해 남북이 다양한 협력사업을 진행함으로써 통일에 대한 국제적인 협력을 얻어낼 수 있을

것이다.

한민족의 문화유산에 대해서 국제사회의 주목을 받을 수 있고, 해외에 반출된 민족문화재의 환수를 위해 협력을 강화할 수도 있다. 민족문화재의 반환 필요성에 대한 공감대가 충분히 조성된 상황이다. 남북은 공동 노력으로 일본에 유출되었던 ‘북관대첩비’를 반환한 사례도 있었다. 적극적으로 민족문화를 지켜 감으로써 민족문화의 우수성을 국제사회에 알리는 계기가 될 것이다.

라. 추진방안

(1) 국내적 차원

(가) 개성 남북문화협력센터

남북 문화교류를 위해서는 남한 내의 문화교류 인프라를 점검하고 구축해야 한다. 국민의 정부 이후 남북 문화교류가 실질적으로 중단되다시피 하면서 문화교류의 기반이 약화되었다. 사회문화교류가 갖는 의미에 대한 공감대 형성과 함께 기반을 구축해야 한다. 지난 시기에 이루어졌던 남북 사회문화교류에 대한 전면적인 평가를 바탕으로 법적·제도적 기반 구축이 필요하다. 다음과 같은 방안을 제안한다.

첫째, 사회문화교류의 의미와 필요성에 대한 사회적 공감대를 형성해야 한다. 우리 사회에서 사회문화교류에 대한 공감대가 현저하게 줄었다. 문화교류가 남북의 상호 차이를 인정하고 존중하면서도 공동의 가치와 연대성을 형성해 나가는 과정이라는 공감대가 형성되어야 한다. 문화교류는 남북관계 개선의 최소 교류 창구로서 역할이 중요하게 평가되었다. 하지만 문화교류가 정치적 관계를 돌파하지 못하였고, 문화교류 자체의 추진 동력도 약화되었다. 남북관계가 경색되면서 반복

I

II

III

IV

V

VI

정서가 심화되었고, 우리 사회의 보수화 경향이 커지면서 문화교류에 대한 관심도 낮아졌다. 이런 상황에서 새롭게 문화교류가 시작된다고 해도 쉽게 추진되기는 어려운 상황이다. 문화교류를 통해 남북관계 개선이나 한반도 평화에 긍정적인 효과를 기대할 수 있다는 공감대를 형성해야 한다.

둘째, 문화교류 인프라 구축이다. 국민의 정부와 참여정부 시절에 추진되었던 문화교류사업이 단절된 시간이 상당히 흘렀다. 문화교류를 주도했던 전문가 중에서 현장을 떠났거나 은퇴한 경우도 상당하다. 북한 역시 남북교류를 주도했던 인물의 세대교체가 상당히 이루어졌다. 남북의 문화교류에 대한 아카이빙(archiving)도 이루어지지 않아서 교류과정에서 발생했던 현장의 경험이 소실되었다. 문화교류에 대한 아카이빙과 함께 남북 문화교류의 활성화를 위해서는 문화교류 전문가 역량을 강화하기 위한 프로그램이 필요하다.

셋째, 문화교류사업 추진 과정에 대한 안정성을 높여야 한다. 문화교류가 단순한 일회성, 이벤트성을 벗어나 통일을 위한 기반 구축이 되기 위해서는 사업 추진의 안정성이 확보되어야 한다. 문화교류사업은 단순하게 물자를 반입하는 사업이 아니다. 남북 문화교류는 단순한 문화 예술분야의 교류를 넘어 통일문화를 통한 통일의식 제고, 이질성 극복을 통한 민족동질성 회복, 통일 이후 사회통합의 발판을 마련하는 과정의 하나로 인식되어야 하며 보다 장기적인 준비와 추진을 통해 이루어질 수 있는 사업이다. 따라서 단기적이거나 일회성이 아닌 다양한 분야의 주체가 참여할 수 있는 안정적인 기반이 구축되어야 한다. 이를 위해 「남북 사회문화교류 진흥에 관한 법률」 같이 남북 사회문화교류 진흥을 뒷받침하는 법률이 필요하다.⁹⁶

넷째, 남북교류의 안정성과 사회문화분야 전문성의 결합이다. 사회

문화교류는 비정치적 분야로서 문화, 체육, 교육, 관광, 종교 등의 제반 분야를 포함한다. 사회문화분야의 교류가 갖는 장점은 다양한 분야에서 다차원적인 방식으로 교류할 수 있다는 점이다. 사회문화분야는 정치나 경제와는 다르게 다양하면서 폭넓은 참여와 전문성을 필요로 한다. 사회문화분야의 기본적인 교류의 모멘텀(momentum)을 유지하기 위해서는 사회문화분야의 교류사업이 지속될 수 있는 추진시스템이 구축되어야 한다. 무엇보다 남북이 합의한 바에 따라서 사회문화교류 추진체계가 갖추어져야 한다.

사회문화분야 교류를 활성화하기 위해서는 관련 정부부처의 협력, 민관협력이 필요하다. 개성 남북문화협력센터 건립을 위해서는 운영의 주체에 대한 문제가 가장 먼저 해결되어야 하며, 본격적인 남북 문화교류사업을 추진하기 위해서는 전문성이 확보되어야 한다. 접촉이나 사업에 대한 결정은 통일부의 소관업무이다. 하지만 통일부는 남북관계를 전반적으로 조율하는 기구로서 사회문화분야를 전담하는 부처는 아니기 때문에 문화분야의 전문성을 확보하기에는 한계가 있다. 문화재 발굴 복원이나 남북 고문서 공동 번역, 남북 사이의 저작권 분쟁 같은 사업을 전문적으로 다룰 수 있는 유관 기관의 적극적인 참여가 필요하다.

이를 위해서는 사회문화분야의 전문적인 교류협력을 추진할 거버넌

⁹⁶ 2005년 17대 국회에서는 사회문화분야 남북교류의 진흥을 목표로 하여 ‘남북 사회문화교류 진흥에 관한 법률안’이 제안된 바 있다. 이 법의 취지는 사회문화분야의 남북 교류가 갖는 의미와 독자성을 인식하고, 통일부 산하에 남북한 사회문화교류에 관한 지원조직을 설립하여 민간교류 사업을 지원하기 위한 법률이었다. 사회문화분야의 지속적인 교류 필요성을 제시하고, ‘남북 사회문화교류 개념의 정의,’ ‘남북사회문화교류진흥위원회 설치,’ ‘남북사회문화교류진흥원 설립,’ ‘홍보 활동,’ ‘시민 참여,’ ‘협력체계 구축사업 지원,’ ‘사회문화교류 인력 양성을 위한 양성기관 지정’ 등의 내용을 담고 있다. 이에 대해서는 문화체육관광부, 『남북 문화교류 진흥을 위한 법제 연구』 (서울: 문화체육관광부, 2013), p. 36 참조.

I
II
III
IV
V
VI

스를 구축할 필요가 있다. 사회문화분야는 전문성이 높아야 한다. 사회문화분야의 교류는 물자의 반입이나 반출과는 성격이 다를 뿐만 아니라 양적인 면보다는 질적인 면이 강조된다. 이를 위해서는 사회문화분야와 관련된 정부 기구와 민간 전문인의 협력이 필요하다. 거버넌스를 통해 순수한 문화교류가 남북관계에서 선순환구조를 이룰 수 있도록 자율성과 독립성을 갖고 추진하는 방향으로 구조화해야 한다.

(나) 민족문화유산 발굴보존 및 UNESCO 등재

민족문화 협력사업은 그 필요성에도 불구하고, 북핵문제라는 현안이 있기 때문에 정치적 상황에 따라서 영향을 받는 것은 피할 수 없다. 하지만 민족공동 문화자산의 교류협력사업은 예외적인 분야로 인정하여 교류의 지속성을 확보하는 것이 필요하다. 민족공동 문화자산은 남북이 공유하여 통일한국에게 물려줄 민족의 자산이다. 민족공동 문화유산은 보존의 의미와 가치에도 불구하고, 북한의 경제적인 이유 및 과학적인 한계로 보호·보존 조치가 미비하며 일부 주요 문화재의 해외 유출도 우려되는 상황이다. 남북관계 악화를 이유로 문화교류가 재개되지 않는다면, 민족공동의 재산이 축소되거나 파괴되는 결과를 초래하게 될 수 있다. 민족문화 협력사업은 정치적 상황에서 예외적으로 추진할 수 있는 일정 정도의 명분이 있는 것이다.

남한 기술과 자본에 의한 북한지역 문화유산 복원 및 보수, 남북한 문화유산 디지털 DB 구축 등 민족문화 발굴사업에 필요한 전문성이 확보된 추진단을 구성해야 한다. 남북이 공유한 민족문화의 발굴·보존을 위해서는 전문성 확보가 필수적이다. 지금까지 남북의 민족문화 교류에서 북측의 파트너는 민족화해협의회(북측 민화협)였다. 이는 북한 내의 여러 관련 기관의 정책을 추진하기 위한 조치였다. 민족문화협력

을 위한 사업이 본격적으로 추진된다면 역사학자를 중심으로 한 전문 기관이 참여하는 것이 필요하다.⁹⁷ 남한의 경우에는 남북협력사업을 추진했던 ‘남북역사학자협의회’를 중심으로 통일부와 문화부 및 불교계를 비롯한 유관 기관들이 참여하는 민관협력체계를 구성하는 것이 바람직하다. 하지만 궁극적으로 문화재의 보존과 관리는 국가에서 담당할 업무이다. 과거에는 남북관계의 특수성으로 인해 민간이 주도했지만 이제 남북 당국 간 대화를 통해 정부가 나서야 한다.

(다) 남북 저작권 협력

남북 저작권 교류를 위한 사전 단계로서 북한의 저작권 정보에 대한 종합적인 자료 DB를 구축하고, 저작물을 종합적이고 전문적으로 관리할 기구를 설립한다. 저작물의 범위는 창의적이며, 분야도 넓고, 전문성을 필요로 한다. 따라서 저작물관리센터와 같은 상설기구를 통해 전문적으로 관리해 나가야 한다. 현재 통일부 산하의 북한자료센터를 확대하여 운영하거나 통일부와 문화체육관광부가 결합한 별도의 기구를 설립하는 방안이 있다.

북한의 저작권 정보에 대한 종합적인 자료 DB가 구축되면 지속적으로 북한의 저작물에 대한 정보DB를 풍부하게 한다. 북한 저작물 자료의 축적과 함께 남한 내의 관련 기관에 대한 정보 제공을 시작한다. 축적된 저작권 자료를 바탕으로 남북 사이의 문화교류를 촉진할 수 있는 새로운 저작물을 발굴하여 문화교류에 활용한다.

남북 사이의 저작권 교류는 정부에서 저작물 관리에 대한 법과 제도적 틀을 마련하여 실시하고, 그외 다양한 교류는 민간을 통해 이루어지

⁹⁷ 만월대 발굴조사사업의 경우에는 남북역사학자협의회, 문화재청(국립문화연구소), 민족화해협의회, 문화보존지도국(조선역사박물관) 등이 참여하였다.

I
II
III
IV
V
VI

도록 하는 게 바람직하다. 남북 사이의 구체적이고 실질적인 교류를 말할 수 있는 저작물 신탁관리단체 설립을 위한 법적·제도적 준비를 시작한다.

(2) 남북관계 차원

(가) 개성 남북문화협력센터

개성 남북문화협력센터의 설립은 단순히 공간적인 기능에 그치는 것이 아니라 실질적인 문화교류 협력사업을 논의하는 협의체를 뒷받침하는 기능을 한다. 사회문화분야의 다양한 사업을 안정적으로 추진하기 위한 남북의 협의체를 구성해야 한다.

협의체를 통해 사회문화교류와 관련하여 남북 상호 간의 교류와 협력에 장애가 될 법·제도 정비 문제를 논의해야 한다. 남북이 2007년 총리회담에서 합의한 ‘남북사회문화협력 추진위원회’를 본격 가동해야 한다. 사회문화분야 제반의 구체적인 사업은 ‘남북사회문화협력 추진위원회’를 통하여 논의해 나가야 한다. 이 과정에서 관련 분야의 남북한 전문가들이 참여할 수 있도록 한다. 지금까지의 교류는 분야별 전문성보다는 교류협력 전문가들 중심으로 진행되었다. 문화교류사업을 활성화하기 위해서는 분야의 전문가들이 참여할 수 있도록 해야 한다.

(나) 민족문화유산 발굴보존 및 UNESCO 등재

남북이 공유한 문화유산의 유적 발굴 및 보존사업, 유물 교환 및 전시사업, 박물관 분야의 협력사업, 민속문화의 발굴 및 복원 등 조사, 연구, 발굴, 복원, 전시 등의 사업을 단계적으로 추진한다. 남북이 공동으로 고구려, 발해 유적지, DMZ 역사유적지에 대한 공동조사와 공동

발굴사업을 실시한다.

문화유산 발굴사업은 유형문화재와 무형문화재로 나누어 진행한다. 지금까지 민족문화 협력사업은 주로 유형문화재와 관련한 것이었다. 중국은 조선족의 문화를 명분으로 ‘조선족 농악무’를 인류문화유산에 등재하였다. 최근에는 ‘아리랑’을 최고 수준인 ‘국가급’ 무형유산으로 등록하면서 인류무형유산 등재를 시도할 준비를 하고 있다. 우리 민족의 대표적인 문화유산인 아리랑을 우리민족 공동의 인류무형유산에 등재하는 신속한 대응이 필요하다. 이 외에도 민족문화유산 관리 문제는 남북이 공동으로 대응해야 한다.

무형문화재분야의 활발한 교류를 통해 민족문화의 원형을 복원하기 위한 사업을 분야별로 추진한다. 전통 민속 조사사업을 통한 민속놀이의 복원, 남북한의 의식주 생활문화에 대한 조사, 농악을 비롯한 전통연희, 바둑이나 장기 같은 분야의 교류도 가능하다. 이를 통해 남북이 공동의 경기 규칙을 제정하여, 한민족 문화의 세계화사업으로 활성화할 수도 있다.

(다) 남북 저작권 협력

남북 저작권 협력을 위한 협의체 구성이 필요하다. 남북 사이에 저작권 문제가 발생하였을 경우, 이 문제를 공식적으로 해결할 수 있는 창구가 있어야 한다. 남북 사이에서 발생한 저작권 분쟁의 대부분은 남북 저작권 교류를 추진할 수 있는 공식적인 기구가 없고 이에 적용할 규범에 대한 이해가 부족한 상황 때문에 발생한 문제였다. 남북교류가 활성화되었을 때에도 이런 상황이 재연될 가능성이 매우 높다. 현재 남북 간 저작권 문제에 대한 북한의 공식적인 입장이 전달된 사례로 남북경제문화협력재단이 있다. 2005년 남북경제문화협력재단과 북측 민

I
II
III
IV
V
VI

화협, 저작권사무국의 합의로 북한 저작물에 대한 공식적인 대응이 이루어졌다. 하지만 남북경제문화협력재단의 저작권 대행은 현실적인 면에서 제약이 있었다. 저작권 분쟁은 문화체육관광부와 관련되는 분야이기 때문에 문화산업을 비롯한 전문 기관이 참여한 본격적인 논의를 시작해야 한다.

관련 부처와 민간이 참여하는 형태의 저작권신탁기구를 구성한다. 저작권신탁기구는 개성 남북문화협력센터와 연계하여 운영할 수도 있다. 저작권신탁기구는 북한의 저작물을 신탁 관리하는 것이 주요 임무이지만, 장차 남한 저작물을 북한에 중계하는 역할까지 수행할 수 있다. 저작권 교류는 일방적인 관계가 아니라 상호적인 관계이기 때문에 미래를 위한 준비라는 의미가 있다.

(3) 국제적 차원

남북 문화교류와 연동되는 분야에 대해서는 남북을 비롯하여 주변 국가들이 공동으로 참여할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 통일이 남북의 긴장 해소뿐만 아니라 동북아지역의 협력에도 긍정적인 영향을 미친다는 것을 보여주어야 한다. 남북이 국제적인 문화예술행사를 개최할 수 있도록 국제기구와의 협조체계를 구축한다.

남북의 민족문화유산사업 등에서 주요 문화유물 합동 해외순회 전시 등을 통해 한민족 문화유산에 대해 적극적으로 홍보한다. 남북의 민족문화교류를 통해 온전한 한국학을 정립할 수 있도록 한다. 북한의 UNESCO 인류문화유산이나 남북 공동의 인류문화유산 지정을 위한 협력을 추진한다.

마. 로드맵

(1) 2015년: 남북관계 해빙기

(가) 개성 남북문화협력센터

먼저 남북 사이에 진행되었던 문화교류에 대한 정보망이 필요하다. 그동안 진행된 교류 내용과 경과에 대한 정보를 통해 성공적인 교류를 할 수 있었던 요인을 분석하여, 새롭게 시작될 사회문화교류에 대비해야 한다.

다음으로 남북 간 사회문화분야의 문제를 논의하기 위한 실무 준비를 시작한다. 남북 사이에 논의되었던 ‘남북사회문화협력 추진위원회’의 구체적인 운영에 대한 협의를 진행한다. 또한 다양한 분야의 교류가 체계적으로 이루어 질 수 있도록 사회문화분야의 추진체계를 점검한다. 남북관계 관련 법령을 재정비하고, 사회문화교류가 정치적인 영향을 최소로 받으면서 독자성을 갖고 일관되게 추진할 수 있는 기본계획을 수립하고, 추진 기구에 관한 조항 및 남북공동사업을 기획·집행할 수 있는 근거 조항들을 마련한다.⁹⁸

(나) 민족문화유산 발굴보존 및 UNESCO 등재

2015년에 시행할 수 있는 사업으로는 남북 간 진행 중에 있다가 중단된 사업의 재개, 문화재 발굴복원사업의 원활한 진행을 위한 안정성을 확보 차원의 제도적 보완사업이 있다. 남한에서는 동시에 북한 내 민족문화 유산에 대한 공동연구를 진행한다. 문화재 발굴복원사업은 장기적이고 지속적인 사업이므로 사전에 충분한 조사와 선행연구가

⁹⁸ 문화체육관광부, 『남북 문화교류 진흥을 위한 법제 연구』, p. 10.

I
II
III
IV
V
VI

필요하다. 보존을 위한 사업을 추진하는 것과 동시에 북한에서 보존하고 있는 학술적 가치가 높은 무형문화재 현황에 대한 연구를 통해 중장기적인 플랜을 완성한다.

2006년부터 남북협력사업으로 시작된 고구려 벽화보존 및 복원사업을 비롯하여, 남북이 협의하여 진행 중인 사업을 본격화 한다. 2007년까지 벽화보존 관련 세부조사가 이루어졌으나, 이후 2008년 남북관계 경색으로 인해 중단된 상황이다. 사업 재개에 대한 필요성과 조사가 일정 정도 이루어진 상황이므로 우선적으로 실시할 수 있다. 개성 만월대 발굴 복원사업 역시 5·24 조치의 영향으로 원활하게 진행되지 못하는 상황이다. 발굴복원에 필요한 전문 인력의 방문이나 관련 기술, 장비의 반출이 불가능하기 때문이다. 유적 발굴복원사업은 사업의 특성상 지하에 묻혀있던 유적들이 노출된 상태로 방치되면 햇빛이나 비, 바람에 의해 훼손되기 쉽다. 이미 발굴이 시작되었고, 추진 중인 사업에 대해서는 민족문화의 보존 차원에서 우선적으로 진행하는 것이 필요하다.

동시에 제도적 보완을 위한 기관 구성을 추진한다. 민족공동 문화자산 교류협력 관련 남북 당국 사이의 제도화된 채널을 구축한다. 남북이 공동으로 사업을 추진할 기관을 구성하여 추진하는 것이 사업의 안정성을 높이는 방법이다. 민족공동 문화자산 교류협력사업의 전문성·다양성·일관성을 위한 협력기구 구성을 논의한다. 이 기구를 통해서 민족문화와 관련한 사업에 대한 논의를 진행한다. 민족문화 발굴·보존 사업은 유형에 따라서 다양한 사업이 있다. 조사사업, 발굴사업, 복원사업, 보존사업, 보관사업 등으로 유형화하고, 구체적인 사업 내용, 효율적인 추진 주체, 추진체계 등에 대한 정책적 준비가 필요하다. 또한 문화재 발굴에 필요한 발굴 장비나 보존 장비 등의 반출도 필요하다.

남북의 공동연구를 통해서 중국의 인류문화유산 등재에 대한 대응 방안을 협의해 나간다. 우선적으로 ‘아리랑’에 대한 공동 조사와 연구, 인류문화유산 등재를 추진한다. ‘아리랑’은 남과 북이 협력하여 등재할 수 있는 공동의 문화유산이다. 하지만 인류문화유산 등재 규정에 따라서 중국 역시 자신의 무형유산으로 등재할 수 있다. 중국에 앞서기 위해 남측이 먼저 무형유산 등재를 신청한 상황이다. 아리랑을 비롯하여 남북의 공동 문화유산에 대해서는 남북협력을 통해 선제적으로 대응해 나가야 한다.

남한에서 개최되는 축제에 북한으로 하여금 참가를 유도할 수 있다. 국내에서 개최되는 축제 중에서는 이미 세계적인 축제도 있고, 세계적인 축제로 발전할 수 있는 유망축제로 지정된 축제도 많다. 남한의 축제에 북한이 참여한다면 지역축제 활성화와 지자체의 남북교류에도 기여할 수 있다. 통일여건 조성에서 지자체의 참여는 매우 중요한 의미를 갖는다. 동서독의 경우에도 지자체 간 교류가 활발하게 이루어졌다. 남북의 경우에는 축제를 활용하면, 지자체의 통일의식 고취에도 유리할 것이다. 통일 관련 행사에 참여할 기회가 제한되었던 지역민들도 참여하게 됨으로써 통일에 대한 지역적 확산에도 크게 기여할 것이다.

(다) 남북 저작권 협력

2015년 내로 북한의 저작권 정보에 대한 종합적인 자료 DB를 구축한다. 북한의 저작물에 대한 정보는 방대하고, 전문성을 필요로 한다. 2015년까지 북한 저작물에 대한 기본 정보를 축적하고, 지속적으로 관리해 나갈 수 있도록 한다. 아울러 2015년까지 북한 저작물 자료 DB를 관리할 기구 설립에 대한 준비를 추진한다. 북한 저작물 자료는 자

I

II

III

IV

V

VI

료의 특수성과 방대한 사업 성격을 고려할 때 민관이 참여하는 공적인 기구로서 운영하는 것이 바람직하다.

아울러 북한의 저작물을 관리할 신탁관리단체 설립을 위한 법적·제도적 토대를 마련한다. 아울러 남북 사이에 저작권협의체 구성을 위한 실무접촉을 시작하면서 남북 공동의 저작권협의기구 구성을 논의해 나간다.

(2) 2016~17년: 남북관계 활성화기

(가) 개성 남북문화협력센터

문화교류사업을 전담할 기구의 성격과 구성에 합의하고, 관련 사무실과 부대시설에 대한 논의를 본격적으로 추진한다. 남북예술단체의 상호 방문공연을 적극적으로 추진하면서, 남북 문화교류에 대비한 관련 부대시설 설립에 대한 본격적인 논의를 시작한다.

합의 정도에 따라서 2016년부터 2017년까지 남북 예술단의 공연이 가능한 공연장, 남북의 문화행사를 추진할 수 있는 다목적 행사장, 미술품이나 문화재를 전시·보존할 수 있는 공간 등이 순차적으로 들어설 수 있다. 문화센터의 구성과 시설 확충은 남북관계의 진행에 따라 순차적으로 추진할 수 있다.

(나) 민족문화유산 발굴보존 및 UNESCO 등재

남북이 공동으로 운영하기로 합의한 기구를 본격화한다. 동시에 남북의 공동 문화유산을 보존하고, 전승할 구체적인 시설을 착수한다. 지역적으로는 국립중앙박물관이나 국립민속박물관 등의 기존 시설을 활용하거나 개성 남북문화협력센터 내의 별도시설공간과 DMZ세계생태

평화공원을 포함하여 적절한 장소를 선정할 수 있다.

남북문화 공동발굴과 보존을 위한 사업계획에 따라서 시범사업을 우선적으로 실시한다. 남북이 우선적으로 협력 가능한 내용과 지역을 택하여 시범사업을 진행하면서 북한 전역으로 확대해 나가는 것이 바람직하다. 지역별로 무형문화재에 대한 조사와 함께 설화나 민담, 전설 등의 구비문학에 대한 채록 작업을 실시한다. 구비문학은 남북이 공동으로 지역별로 나누어 진행하는 것이 좋다. 조사된 내용은 남북에서 공동으로 편찬하고 출판을 추진하여 역사자료로서 관리한다.

북한의 전통문화나 유형문화에 대한 보관시설 건립을 추진한다. 북한의 낙후한 전시시설을 지원하는 사업을 통해 보관의 기술적인 측면의 노하우를 축적하고, 박물관 교류사업 등을 통해 운영 기술을 전수해 준다. 또한 용인 민속촌, 낙안읍성 민속마을과 북한 사리원 민속거리, 평양 민속공원 건립 등의 사례를 통해 민속문화의 관광화 사업에 협력할 수 있다. 이를 바탕으로 북한의 문화유산을 전시·보관할 공간으로서 통일박물관 등의 건립을 추진한다. 나아가 개성 등을 중심으로 한 고려 문화유적지구를 남북 공동으로 추진하여 국제적인 관광사업으로 추진할 수 있다.

(다) 남북 저작권 협력

북한 저작물 DB를 확장하면서, 북한 저작물을 관리할 별도의 기구를 운영한다. 이와 함께 북한의 저작물을 신탁 관리할 수 있는 공적 기구를 설립하여 본격적인 저작물 교류를 추진하고, 남북사이의 저작권 협의체를 구성한다.

I

II

III

IV

V

VI

(3) 로드맵

표 IV-31 민족동질성 회복과 문화교류 활성화를 위한 문화거점 구축 로드맵

구분		2015년	2016~17년
		남북관계 해빙기	남북관계 활성화기
국내 차원	개성 남북문화 협력센터	- 사회문화교류 아카이빙 설계	- 사회문화교류 아카이빙 구축
		- 사회문화교류 추진체계 점검	- 사회문화교류 추진체계 운영
	민족문화유산 발굴보존 및 UNESCO 등재	- 남북공동 문화유산 통합을 위한 조사	- 남북공동 문화유산 통합 수립
		- 한민족 문화 DB 구축을 위한 조사	- 한민족 문화 DB 구축
		- 남북공동 문화유산교류 협의	- 남북공동 문화유산 상호 전시 및 교류
	남북 저작권 협력	- 저작권정보 DB 구축	- 저작권정보 확충
- 저작물신탁관리단체 설립 근거 마련		- 저작물신탁관리단체 설립	
남북 차원	개성 남북문화 협력센터	- 사회문화협력추진위 구성 논의	- 사회문화협력추진위 구성
		- 사회문화교류	- 사회문화교류 관련 기구 및 인프라 구축
	민족문화유산 발굴보존 및 UNESCO 등재	- 남북공동 문화유산 공동연구 협의	- 남북공동 문화유산 공동연구
		- 남북공동 문화유산 공동 발굴 협의	- 남북공동 문화유산 공동 발굴
		- 남북공동 문화유산 보존시설 지원	- 남북공동 문화유산 보존시설 설립
	남북 저작권 협력	- 저작권협정 실무접촉	- 저작권협약 체결
- 저작권 공동관리기구 설립 준비		- 저작권 공동관리기구 설립 운영	
국제 차원	민족문화유산 발굴보존 및 UNESCO 등재	- 문화유산 등재를 위한 국제협력	- 남북공동 문화유산 보존시설

바. 기대효과

(1) 남북 문화교류에 대한 인식 확산과 문화협력을 통한 신뢰 구축

전문성과 안정성을 동시에 확보하여 다양한 주체가 참여할 수 있기 때문에 남북 사이의 사회문화교류가 촉진될 것이다. 이를 통해 문화교류가 남북 사이의 교류 채널로서 독자적인 영역으로 자리매김할 수 있을 것이다. 어떤 정치적인 상황에서도 우선하는 적십자사 교류와 같이 남북이 공동으로 해결해야 할 문화재 발굴보존을 비롯한 민족문화분야, 국제적인 보편성이 적용되는 저작권분야에서는 교류를 지속해 나갈 것으로서 평화통일에 대한 신뢰를 높일 수 있다.

민족공동 문화유산 보존사업은 북한 소재 문화재에 대한 기술적 보존 지원이라는 현실적인 문제와 함께 남북이 공동으로 민족문화를 보존해 나간다는 명분이 분명한 사업이다. 남북 문화교류의 필요성과 민족공동 문화유산 보호의 필요성, 문화를 통한 통합의 필요성에 대한 사회적 관심을 환기할 수 있다. 남북한이 공유한 민족문화유산을 자국의 문화로 UNESCO에 등재하려는 중국의 움직임에 대해 공동으로 협력해 나갈 수 있다. 이러한 남북 공동의 움직임에 대한 국민적 지지도 높다. 남북이 공동으로 민족문화를 쌓아가는 사업은 통일을 위한 협력사업으로서, 통일에 대한 긍정적 분위기 조성에도 기여할 수 있을 것이다.

(2) 문화교류의 선순환 구조화

문화교류는 자체의 역량을 확보하지 못하고, 정치적 연동성이 높아짐으로써 남북관계 경색에 따라 대화가 중단되었다. 5·24 조치 이후 남북 간 일체의 모든 교류가 실질적으로 중단되면서, 문화교류를 위한

I

II

III

IV

V

VI

비정치적인 대화 창구도 단절되었다. 그 결과 남북관계가 악화되면 가장 어려운 정치적인 문제부터 풀어 나가야 하는 악순환 고리가 만들어졌다.

남북관계에서 정치안보문제와 경제문제가 중요하지만 남북이 대립하였을 때 우회할 수 있는 수단을 확보하는 것도 필요하다. 정치적 영향력이나 경제적 압력 효과가 상대적으로 약한 문화분야는 돌파구를 위한 창구로서 활용할 수 있도록 한다. 사회문화교류를 위한 남북협력이 구체화될 때 남북 사이에는 선순환 구조가 만들어 질 수 있을 것이다.

(3) 통일에 대한 국민적 공감대 확산

남북 사이의 문화교류 성과를 확대하고, 남북 문화에 대한 이해의 발판을 마련하게 될 것이다. 이는 남북관계의 불안정에 따라서 문화교류에 대해 회의적인 시각을 갖고 있는 국민들에게 문화교류의 의미와 필요성에 대한 공감대를 넓히는 계기가 될 것이다.

(4) 문화산업분야의 협력사업 및 개성공업지구 활성화 촉진

남북이 공유한 문화유산을 기반으로 한 콘텐츠 상품을 개발할 수 있다. 남북이 공유하는 문화콘텐츠 자산은 풍부하다. 남북이 합작으로 추진했던 애니메이션이나 영화 “황진이,” 드라마 “사육신,” 북한이 창작한 교예극 “춘향전” 등은 남북이 공유한 문화콘텐츠를 기반으로 하는 한 문화상품이다. 남북이 공유한 민족문화 자산은 킬러콘텐츠로서 가능성이 높다. 저작권 분야의 활발한 교류가 진행된다면 민족공동의 문화를 기반으로 한 문화상품 개발을 촉진할 수 있을 것이다.⁹⁹

이를 통해 문화산업분야의 시너지 효과를 높일 수 있다. 문화산업분야는 기술 격차가 적고, 시너지 효과가 큰 분야이다. 남북은 문화산업분야의 교류를 통해 시너지 효과를 확인하였다. IT분야에서는 남한에서 기획을 담당하고, 북한이 기본 작업을 담당하여 효과를 보았다. 남한의 기획력을 활용하여 남북이 결합한다면 세계적인 문화상품도 개발할 수 있다.

(5) 남북 「문화협정」을 위한 토대

남북 사이에 문화교류가 안정적으로 추진되기 위해서는 「문화협정」이 체결되어야 한다. 「문화협정」은 남북 간 문화교류에 대한 기본원칙과 실천 내용을 안정적으로 담보하는 획기적인 진전이 될 것이다. 동서독의 경우에는 「문화협정」을 통해 동독주민들이 서독의 방송과 언론을 접할 수 있었고, 안정적인 문화교류가 이루어질 수 있었다. 개성 남북문화협력센터는 남북이 「문화협정」을 체결하기 위한 사전 단계로서 의미가 크다.

(6) 관광자원의 활성화를 통한 경제 효과

민족 공동의 문화유산을 관광사업과 연계하여 추진할 수 있다. 최근 관광사업에 적극 나서고 있는 북한의 관광 상품을 다원화하는 효과가

⁹⁹ 남북 사이에는 “게으른 고양이 덩가,” “뽀롱뽀롱 뽀로로,” “왕후심청” 등의 애니메이션 분야를 비롯하여, 모바일 게임 등의 협력이 성공적으로 이뤄진 바 있다. 안정적인 협력 창구가 마련되면 문화산업분야에서도 남한의 기획력 및 마케팅 능력과 북한의 제작 기술이 결합하여 시너지 효과를 충분히 얻을 수 있을 것이다. 문화콘텐츠분야의 남북교류에 대해서는 임강택 외, 『창조경제 구현방안 연구 창조경제 기반 문화·환경·산업융합 남북협력 추진방안』 (서울: 경제인문사회연구회·통일연구원, 2013), pp. 86~116 ‘남북 문화콘텐츠 협력’ 참조.

I
II
III
IV
V
VI

있다. 이를 통하여 북한의 개혁·개방정책에 긍정적인 영향을 미칠 수 있을 것이다.

사. 고려사항

‘DMZ 콘텐츠센터’는 개발이 지연되고 있는 경기 북부 및 강원도 접경지역을 위한 개발협력단지로서 의미가 있다. DMZ세계생태평화공원과 연계하여 공원 내 건립을 추진할 수도 있고, 기타 지역에 별개로 진행할 수 있다. 나아가 지자체와 연계하여 도시의 기능 자체를 개선하는 도시개발사업으로 추진할 수 있다.

10. 접경지역·DMZ 대상 군사적 신뢰구축 조치

가. 제안 배경

(1) 남북경색 국면 해소로 국가성장 여건 조성

남북관계는 그 특성상 경제, 사회, 문화 등 비군사분야의 발전이 있더라도 군사적 충돌이 발생하면 원점으로 돌아가는 현상을 보이고 있다. 군사적 긴장이 높아지면 이는 경제적 위축을 가져오고, 국제사회는 한반도를 투자 기피 대상국으로 지목하게 된다. 코리아 디스카운트, 코리아 리스크(Korea risk)가 바로 이를 보여주는 것이다. 2010년 북한의 천안함 폭침, 연평도 포격도발, 2012년 장거리미사일 발사, 2013년 제3차 핵실험, 2014년 무인기 및 각종 사거리 미사일 발사 도발 등으로 남북 간 경색국면이 이어져 왔다. 10월 4일 북한 고위실세 3인방이 인천아시안게임 폐막식 참석을 명분으로 깜짝 방남하여 우리 안보담당자들과 회담 후 제2차 고위급접촉에 합의하였다. 하지만 그 이후 북한

은 서해 북방한계선(Northern Limited Line: NLL) 침범과 교전, DMZ 인근에서의 우리 민간단체 전단을 향한 총격 도발 등 이중적인 면모를 보이고 있다.¹⁰⁰ 현실적으로 어려운 일이지만, 향후 남북 간 군사분야 신뢰구축 조치가 추진된다면 경색 국면의 해소는 물론, 국가성장 여건을 조성하는 계기가 될 수 있다.

(2) 통일 준비 및 ‘그린 데탕트’ 기반 구축에 기여

일단 남북고위급접촉은 무산되었지만 다시금 대화가 재개되고 향후 군사적 충돌 방지와 지속가능한 평화를 구축하기 위한 문제를 논의하기 위해서는 군사당국자 간 회담으로 이어져야 할 것이다. 군사회담이 개최된다면, 우선적으로 논의되어야 할 사항은 군사적 신뢰구축 조치이다. 군사적 충돌을 방지하고, 상호 신뢰를 구축해 나가기 위한 구체적인 협의가 필요하다. 2004년 합의한 ‘6·4 합의서’¹⁰¹의 재이행을 비롯하여 그동안 쌍방이 합의한 신뢰구축 조치들을 합의 가능한 사안부터 이행해 나간다면 우리 정부가 추진하고 있는 이른바 ‘그린 데탕트’는 물론, 나아가 평화통일 기반을 구축하는 데도 크게 기여할 것이다. 그렇다면 어떤 사업들이 우선적으로 추진될 수 있을 것인가? 군사도발을 막기 위한 장치와 쌍방 간 합의와 이행에 부담이 적으면서도 북한

¹⁰⁰ 결국 북한이 민간단체의 전단 살포를 중단하지 않으면 제2차 고위급접촉에 나갈 수 없다고 주장함으로써 고위급접촉은 무산되었다. 이로써 북한 고위실세 방남의 속내가 무엇인지를 스스로 입증한 셈이다.

¹⁰¹ ‘6·4 합의서’는 2004년 6월 4일 설악산에서 개최된 제2차 남북장성급군사회담에서 타결한 합의서를 말한다. 동 합의서의 공식 명칭은 「서해 해상에서 우발적 충돌방지 및 군사분계선 지역에서의 선전활동 중지 및 선전수단 제거에 관한 합의서」이다. 6월 4일 합의한 것이기에 약칭으로 부르고 있다. 동 합의서 2조 ②항에서는 “쌍방은 서해해상에서 상대측 함정(함선)과 민간 선박에 대하여 부당한 물리적 행위를 하지 않는다”고 합의한 바 있다.

의 호응을 기대할 수 있는 몇 가지 사안들을 우선 발굴하여 추진하는 것이 바람직할 것이다.

나. 주요 내용

박근혜정부 내 실천 가능하다고 판단되는 군사적 신뢰구축 조치로서 ① 6·4 합의 등 군사분야 기존합의 이행, ② 군사적 충돌 방지를 위한 핫라인 설치·운영, ③ 6·25 전쟁 전사자 유해 공동발굴, ④ 세계군인체육대회 일부종목 남북개최 및 공동선수단 구성 등을 포함시켰다. 이러한 조치들은 비교적 실천이 용이하고, 상징성도 크면서 북한의 호응을 기대할 수 있는 조치들이다.¹⁰²

(1) 군사분야 합의 이행과 군사당국자 간 회담 정례화

2010년 3월 26일, 북한의 천안함 폭침은 제2차 남북장성급군사회담에서 합의한 6·4 합의를 유린한 도발행위이다. 동 합의서에는 상대방을 향한 부당한 물리력 행사를 금하고 있다. 북한 잠수함이 우리 측 함정을 폭침 공격을 가했다는 점에서 정전협정과 『남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서』(이하 ‘남북기본합의서’)는 물론이고, 동 합의를 명백하게 위반한 행위이다. 우리 정부는 이에 대한 제재로서 5·24 조치를 선언하였다. 아울러 북한이 동 합의를 위반하였기 때문에 우리도 동 합의를 이행할 의무가 없다는 점을 밝혔다.

6·4 합의서는 크게 두 부분으로 구성되어 있다. 한 부분은 서해 해상

¹⁰² 이 조치들은 완전히 새로운 구상이나 제안은 아니다. 손기웅 외, 『접경지역의 평화 지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안 III』(서울: 통일연구원, 2010); 손기웅 외, 『신정부 ‘국가전략 DMZ 평화적 이용’』(서울: 통일연구원, 2012)에 포함된 조치들도 있다. 그러나 직접 인용한 내용은 없음을 밝힌다.

에서 우발충돌 방지를 위한 조치이고, 다른 한 부분은 MDL 일대에서 상대방을 향한 선전활동 중지 및 수단 철거에 관한 내용이다. 전자는 우리 측 요구로, 후자는 북측 요구로 합의서에 포함된 것이다.¹⁰³ 북한이 전자를 일방적으로 무시하여 위반하였기에 우리 측도 후자를 지킬 필요가 없다는 논리에 의거하여 대북심리전 재개를 선언하였다. 이에 따라 철거하였던 확성기도 다시 세우고, 대북심리전 재개가 이루어졌다. 가뜰이나 우리의 대북심리전에 대해 민감했던 북측은 우리 측의 조치에 대해 극렬하게 반발을 하였다.¹⁰⁴

앞으로 남북 간 ‘그린 데탕트’가 추진되려면 먼저 여건이 조성되어야 한다. 그 첫걸음으로서 남북 군사당국 간 회담에서 6·4 합의를 비롯하여 그동안 남북 군사당국 간 합의한 사항들을 이행하기로 재합의하고 이를 천명할 필요가 있다. 안정적인 남북관계의 발전은 물론, 교류 협력을 활성화함에 있어 군사적 충돌을 방지하기 위한 장치를 마련하는 것은 그 어느 것보다 중요한 조치이다.

남북 군사당국자 간 회담이 개최되면, 우선적으로 6·4 합의서에 명시된 충돌방지 등의 조치를 포함하여 군사적 합의를 이행한다는 점을 천명하고 군사적 긴장완화와 전쟁위험 제거를 위해 공동으로 노력하기로 하였다는 점을 재확인해야 한다. 특히, 북한은 2013년 3월에 정전협정의 백지화와 함께 남북기본합의서의 불가침분야 이행의무를 포기

¹⁰³ 당초 동 회담에서는 서해충돌방지 문제만 논의토록 되어 있었으나 회담개최 직전 북측이 심리전 문제도 매우 절박한 문제이기 때문에 반드시 의제로 포함시켜야 한다고 주장하였다. 만일 자기들의 주장이 수용되지 않을 경우 회담에도 불응할 것임을 협박하였다. 이에 당시 노무현 정부에서는 서해충돌방지라는 우리 측 입장을 관철시키는 것이 무엇보다 중요하다는 판단 아래, 대북 압도적 우위에 있었던 대북심리전 활동을 중단하고 수단을 철거하였다.

¹⁰⁴ 당시 북한은 우리가 세운 확성기에 대해 조준 사격하겠다는 등 강력히 반발하였다. 우리 측도 확성기를 다시 세우기는 하였지만 실제 이를 활용하지는 않고 있다.

I
II
III
IV
V
VI

할 것임을 선언한 바 있다. 동 협정과 합의서가 북한이 일방적으로 선언한다고 해서 백지화되는 것은 물론 아니다. 그럼에도 불구하고 기존의 합의를 이행할 것임을 천명하는 것은 충돌의 재발을 방지하고 신뢰를 구축하기 위한 필수적 조치이다.

기존 합의 이행 선언과 함께 그동안 부정기적으로 개최되어오던 군사회담을 정례화할 수 있도록 해야 한다. 군사실무회담이나 장성급군사회담을 비롯하여 제2차 국방장관회담에서 합의한바, 남북군사공동위원회를 구성하여 이를 가동하는 방향으로 이어져야 할 것이다. 공동위원회가 가동될 경우, 산하에 신뢰구축을 비롯한 사안별 분과위원회를 구성하여 본격 가동하는 것이 바람직하다. 이렇게 될 경우, ‘그린 데탕트’ 추진 여건의 조성은 물론, 남북교류협력이 획기적으로 발전하는 데도 기여할 수 있다.

(2) 군사적 충돌 방지를 위한 핫라인 보강 운영

핫라인은 군사적 충돌 방지를 위한 기본적인 의사소통 수단이다. 앞서 언급한 바와 같이 ‘그린 데탕트’ 사업이 원만하게 추진되려면 남북 간 군사적 충돌을 방지하는 것이 무엇보다 중요하다. 앞선 조치대로 6·4 합의서의 이행을 재합의하더라도 동 합의서에 명시된 조치만으로는 군사적 충돌을 방지하는 데 부족하다. 따라서 핫라인을 보강하는 조치가 필요하다. 6·4 합의서에서는 국제상선공통망을 활용한 합정 간 통신과 서해지구 통신연락소를 이용한 간접통신 방법만 명시되어 있다.

물론, 이러한 조치만으로 초보적인 의사소통은 가능할 수 있지만, 6·4 합의 이후 이행과정에서 북측이 매우 소극적인 태도로 임했다. 국제상선공통망의 경우 우리 측의 호출에 응답하는 경우가 거의 없었으며, 자기들이 NLL을 침범할 경우 우리 측에 경고하는 용도로만 사

용하였기 때문에 핫라인으로서의 기능을 제대로 발휘하지 못한 것이다. 통신연락소의 경우도 쌍방 함대의 중계역할을 하도록 되어 있지만 긴급 상황이 발생할 경우 책임 있는 지휘관들이 직접적인 의사소통을 하는 것은 사실상 불가하다.¹⁰⁵

따라서 서해 해상에서 군사적 충돌을 방지하기 위해서는 남북 함정 간에만 사용가능한 별도의 주파수대역을 설정하여 통신하도록 하며 상대방의 호출시 의무적으로 답변하도록 조치해야 한다. 아울러 통신 연락소가 아니라 우리 측 2함대사령부와 북측 서해함대사령부 간, 우리의 서북도서방어사령부와 북측의 서남전선사령부 간의 핫라인이 개통되도록 보강할 필요가 있다. 이러한 조치가 있는 이후에는 DMZ 접경지역 전 군단 간의 핫라인과 최고당국자 간 핫라인으로 확대발전시킬 필요가 있다.¹⁰⁶ 이러한 합의를 하는 과정에서 상대방의 호출에 호응하지 않거나 합의를 이행하지 않을 경우 일정 부분 제재할 수 있는 조치도 합의에 포함시켜야 한다.

¹⁰⁵ 사실, 이러한 조치만으로 충돌을 방지하는 데는 한계가 있다. 충돌의 근본에는 북한의 NLL 무실화 기도가 도사리고 있기 때문이다. 따라서 신뢰구축 조치들과 함께 북한으로 하여금 NLL의 준수를 유도하기 위한 유용한 조치들이 검토될 필요가 있다. 첫째는 강력한 억제와 도발 시 응징이 될 것이다. 이와 함께 북한이 NLL을 준수하고 신뢰구축 조치에 적극 호응해 올 경우, 반대급부를 제시하는 방안도 함께 검토할 수 있을 것이다.

¹⁰⁶ 위에서 언급한바, 기존합의를 이행하는 방향으로 합의가 된다면, 남북기본합의서에 명시된 최고군사당국자 간 직통전화 설치 운영에도 합의 가능할 것이다. 이 경우, 남측의 청와대, 국방부, 합참과 북측의 국방위원회, 인민무력부, 총참모부 간의 핫라인을 가동으로 발전시킬 필요가 있다.

I
II
III
IV
V
VI

표 IV-32 군사분야 핫라인 보강 운영방안

- 남북합정 간 직접통신망 구축
- 통신과정에서 상대방 호출 시 즉각 답변 의무화
- 남측 2함대사령부와 북측 서해함대사령부 간, 남측 서북도서방어사령부와 북측 서남전선사령부 간 직통전화망 구축
- DMZ 접경지역 군단 간 핫라인 구성 운영
- 최고군사당국자 간 핫라인 구축

위 <표 IV-32>에서 제시한 바와 같이 쌍방 간의 핫라인이 보강되면 우선, 군사적 충돌을 방지하기 위한 다층적인 의사소통 수단이 확보된다. 이는 군사적 신뢰구축에 기여할 뿐 아니라 ‘그린 데탕트’ 사업 추진을 위한 군사적 지원과 보장도 원활하게 할 것이다. 아울러 동 사업의 지속성을 보장할 수 있는 군사적 안정성을 확보하는 데도 크게 기여할 수 있을 것으로 기대된다. 나아가 한반도에서 지속가능한 평화를 정착시키고 평화통일을 위한 기반을 구축하는 데도 기여할 수 있을 것이다.

(3) 6·25 전쟁 전사자 유해 공동발굴

현 남북관계 상황을 감안할 때 군사분야에서 쌍방 간 가장 접근 가능한 사안은 6·25 전쟁 전사자 유해 공동발굴사업이라 할 것이다. 동 사업은 인도주의적 차원에서의 명분은 물론 상징성도 매우 높은 사안이다.¹⁰⁷ 사업 추진을 위해 중요한 것은 우리의 상대방인 북한의 의

¹⁰⁷ 국가를 위해 희생한 군인은 끝까지 책임지는 모습을 보여주는 것이 국가의 본분이다. 이렇게 함으로써 군인들이 나라를 위한 충성심을 갖도록 한다는 차원에서 반드시 필요한 조치이다. 미국은 6·25 전쟁 당시 북한지역에서 전사한 미군 유해를 발굴하여 본국으로 송환하는 조치를 추진해왔다.

I
II
III
IV
V
VI

지이다. 북한은 2007년 제2차 남북국방장관회담에서 동 사업에 합의한 이후 언제라도 추진할 수 있는 준비가 되어 있음을 언급한 바 있다.¹⁰⁸ 북한이 이처럼 그 어떤 사업보다 적극성을 보이는 이유는 역시 경제적인 문제와 연관되어 있기 때문이다. 미군 유해발굴과정에서 미국은 소요되는 비용과 일종의 보상 차원의 일정액을 북측에 지불해 왔다.

이처럼 동 사업은 북한이 적극성을 띠고 있을 뿐 아니라 남북 쌍방 간 이미 합의한 사안이기에 추가적인 합의도 소요되지 않을 것이다. 물론 구체적인 이행을 위한 합의가 필요할 것이지만, 미군 유해발굴의 전례가 있어 이를 합의하고 추진하는 데 별다른 어려움은 없을 것으로 판단된다.

동 사업을 추진할 지역으로는 우선, DMZ 일대나 북한지역 내 최대의 격전지에서 유해 공동발굴이 개시될 수 있다. 먼저 시범적으로 한 지역을 설정하여 추진하고, 나아가 점차 지역과 규모를 확대 추진해 나갈 필요가 있다. 발굴과정에서 미군 유해나 중국군 유해가 발견될 경우 인도주의적 차원에서 전달하는 조치를 취한다면 주변국의 협조와 지지를 확보하는 데도 기여하게 될 것이다.¹⁰⁹ 이처럼 남과 북이 이미 합의한 사안을 실제 추진해 나갈 때 군사적 신뢰구축은 물론, 향후 현

¹⁰⁸- 2007년 11월 29일 합의한 ‘남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언’ 이행을 위한 『남북국방장관회담합의서』 제4조에서 “쌍방은 현 정전체제를 종식시키고 항구적인 평화체제를 구축해 나가기 위해 군사적으로 상호 협력기로 합의하고, 그 실천적 조치로서 전쟁 시기 유해 발굴문제가 군사적 신뢰조성 및 전쟁종식과 관련된 문제라는데 이해를 같이하고 추진대책을 협의·해결해 나간다”는 데 합의한 바 있다. 그 다음 달 판문점 평화의 집에서 개최한 제7차 장성급군사회담을 마치고 북측 대표단은 식사자리에서 자기들은 유해 발굴을 위한 모든 준비를 마쳤다고 언제라도 준비가 되면 연락하라고 언급한 바 있다.

¹⁰⁹- 우리 정부는 6·25 전쟁 유해 발굴과정에서 발굴하여 적군묘지에 보관 중이던 중국군 유해 437구를 2014년 3월 중국 측에 전달하였고, 중국 측은 10월 29일 공식 안장식을 거행하였다. “중국, 한국정부 송환 중국군 유해 정식 안장,” 『매일경제』, 2014년 10월 29일, <news.mk.co.kr/newsRead.php?year=2014&no=1367490> (검색일: 2014.11.5).

재의 정전협정체제를 평화협정체제로 전환시키는 데도 촉진제의 역할을 할 수도 있다.

또한 동 사업을 ‘그린 데탕트’ 사업과 연계하여 추진하는 방안도 고려할 수 있을 것이다. 사업 추진 과정에서 북한지역 내 격전지에 6·25 전쟁 전사자 유해를 발굴하고 그 지역에 산림녹화를 적극 추진하거나 식수사업을 전개하는 방안도 추진 가능하다. 그럴 경우, 유해 공동발굴과 함께 북한 내 산림녹화를 촉진하는 계기로도 삼을 수 있을 것이다.

(4) 세계군인체육대회 일부 종목 남북개최 및 공동선수단 운영

2015년 10월, 대한민국에서는 세계군인체육대회가 개최될 예정이다. 현재 일정으로 보면 1년도 남지 않은 상황이다.¹¹⁰ 북한은 2014년 9월 19일부터 10월 4일까지 개최된 인천아시안게임에 선수단을 파견하여 종합성적 7위를 기록했다. 그동안 북한은 세계군인체육대회에 적극 참석해 왔고, 최근 김정은이 국가체육에 적극적인 자세를 가지고 있다는 점을 감안한다면 북한이 내년도 세계적으로 개최되는 동 대회에 참석할 가능성이 있다.

김정은이 자신의 리더십의 강화 차원에서 국제체육경기에서 우수한 성적을 유도하기 위해 선수들을 발굴하여 훈련시키는 한편, 국제경기 대회에서 금메달 획득 등 우승할 경우 많은 인센티브를 부여하고 있다. 북한 실세인 최룡해를 국가체육지도위원회 위원장으로 임명하여 이를 중점 육성하고 있다. 북한은 2014년 10월 일종의 프레올림픽 차원에서

¹¹⁰- 동 대회는 2015년 10월 2일부터 11일까지 10일 동안 경북 일원에서 경기가 진행 된다. 총 100여 개국 8,700여 명 참석이 예상되고 있어 일종의 군인올림픽이라 할 수 있다. 공군5종 및 고공낙하 등 군사분야를 비롯하여 농구, 축구 등 일반스포츠 종목까지 24개 종목의 경기가 치러진다. 2015 경북문경세계군인체육대회, <korea 2015mwg.org/site/gunin/menu/4630.do> (검색일: 2014.10.21).

경북 영천에서 개최된 육군 5종경기에 선수단을 보내겠다고 통보해 놓고 이를 철회한 바 있지만, 그런 점에서 2015년도 개최되는 동 대회에 정식으로 대규모 선수단을 파견할 가능성이 높다.

그렇다면 동 행사를 계기로 남북 간 군사적 신뢰를 구축하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다. 동 행사를 공동개최하는 것이 좋겠지만, 물리적 어려움을 감안할 때 성사 가능성이 희박하다. 따라서 현 상황에서 고려 가능한 방안으로서는 일부 종목의 공동선수단을 구성하는 방안이다. 이 경우, 신체적 접촉이 많지 않고 상징성이 있는 구기 종목을 우선 선정하여 편성할 수 있다. 배구나 탁구 등이 바람직한 종목이라 할 것이다.

뿐만 아니라 물리적으로 가능하다면 일부 종목을 DMZ에서 가까운 북측 지역에서 개최하는 방안도 고려할 수 있을 것이다.¹¹¹ 아울러 북측이 적극 원한다면 북측의 시설이 양호한 장소를 활용하는 방안도 적극 검토할 수 있다. 그럴 경우 이미 개설된 철도나 도로를 이용하고, 필요시 항공기 등 여타 이동수단을 활용하여 오갈 수 있을 것이다.

아울러 남과 북의 지역을 오가는 경기를 개최하는 방안도 고려할 수 있다. 이를테면 마라톤이나 사이클의 경우, DMZ 남북관리구역 내 이미 개설된 도로를 통과하는 방법으로 개최될 수 있다면 이는 평화적 상징성도 매우 큰 만큼 남북 간 신뢰구축에 긍정적인 기여를 할 수 있다. 이러한 조치는 우리 정부가 추진하고 있는 DMZ세계생태평화공원의 성사와도 연관이 있는 조치라 할 수 있을 것이다. 이는 세계군인체육대회 개최정신에 부합될 뿐 아니라 국제사회의 지원을 확보하

¹¹¹ 어떤 종목이든 준비여건 등을 감안할 때 모든 경기를 북측에서 개최하는 것이 현실적으로 어렵다면 일부의 경기만이라도 상징적으로 북측에서 개최하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다.

I
II
III
IV
V
VI

는 데도 기여한다. 결과적으로 한반도 평화정착에 크게 기여할 수 있을 것이다.

언젠가 북측의 호응으로 남북 당국 간 접촉이 재개되고 그 접촉을 통해 접점이 도출되어 군사분야 접촉으로 이어진다면 동 사안을 우선 협의 의제로 검토할 필요가 있다. 물론, 이러한 구상이 현실화되기 위해서는 북한 측의 호응을 유도할 수 있는 인센티브도 함께 고려해야 할 것이다. 이를 테면 DMZ 동쪽과 서쪽에 개설된 남북관리구역에서 일부 종목을 개최하게 될 경우, 남북 간 경제협력에 도움이 되는 방향으로 검토할 수 있다.¹¹² 2014년 아시안게임을 계기로 남북 당국 간 대화가 재개되길 기대했고, 북측의 무성의로 무산되었지만 앞으로 어떠한 계기를 통해 경색국면에 물꼬가 트일 수 있다면, 2015년 세계군인체육대회 개최와 관련된 협의도 가능할 것이다.

다. 의미 및 실현가능성

(1) 정치적 측면

앞서 제기한 네 가지 사안들을 보면, 정치적 측면에서 매우 중요한 의미를 갖고 있다. 특히, 유해발굴사업의 경우 정치적 성격이 강한 사안이다. 우선 우리나라의 경우를 살펴본다면, 국가를 위해 희생한 군인과 국민을 끝까지 책임지는 모습을 보임으로써 정부에 대한 국민의 지지를 확보하고 충성심을 유도하는 촉매제가 될 수 있다. 북한의 경우에도 국제사회에서 인권문제로 실추된 명예를 회복하는 요인이 될 수

¹¹² 북한 측이 관심을 갖고 있는 금강산관광 재개와 우리 측의 관심사항인 이산가족 상봉이나 DMZ세계생태평화공원 설치문제와 함께 접점을 모색하는 것도 고려 가능한 방안이다. 이 과정에서 시범적으로 세계군인체육대회 일부 종목의 DMZ 남북관리구역 내 개최를 제의하여 호응을 유도하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

있다는 점에서 긍정적이라 할 것이다.

특히, 현재의 정전체제를 평화체제로 전환시키는 과정에서 반드시 해결되어야 할 사안이 바로 전쟁의 잔재를 청산하는 일이다. 전사자의 유해발굴이나 포로의 상호교환은 이미 끝났어야 하는 사안이지만, 아직도 현재 진행형이다. 아울러 남북 간 군사적 충돌을 방지하고 지속가능한 평화를 구축하는 조치들이라는 차원에서 동 사업들은 이 땅에 평화정착과 나아가 통일로 나아가는 데 촉진제의 역할을 기대할 수 있다.

그리고 네 가지 사안 대부분을 이행하는 데 위험부담이 적으면서도 상징성과 효과는 매우 큰 것이기에 실현가능성이 상대적으로 높다 할 것이다.

(2) 군사적 측면

현재 남북 간 가장 시급한 조치는 군사적 충돌을 방지하고 긴장을 완화하는 일이다. 이를 위해 필요한 것이 군사적 신뢰구축 조치이다. 군사적 신뢰란 이미 합의한 사항을 준수하고 지켜나갈 때 비로소 생길 수 있다. 동 사업들은 대부분 남과 북이 이미 합의한 것들이다. 물론, 일부 사안의 경우 시행을 위한 추가적인 세부합의가 있어야 하겠지만, 이를 이행하는 것 자체가 신뢰를 구축하는 것이다.

아울러 유해 공동발굴작업의 경우, 군사적으로 대치하고 있는 DMZ 일원에서 시범적으로 추진해 나간다면 대결의 상징인 DMZ를 평화의 상징으로 전환하는 사업이 될 것이다. DMZ에서 일부 종목의 운동경기가 개최된다면 그 상징성은 적지 않다. 이러한 조치들이 군사적 충돌을 방지하고 평화를 정착시켜 나가는 데 기여할 수 있는 사안이라 할 것이다.

I

II

III

IV

V

VI

이러한 사안들을 추진하려면 군사당국자 간 대화가 필요하다. 군사 공동위원회가 개최된다면 남북 간 쟁점과 분쟁들을 대화를 통해 평화적으로 해결함으로써 군사적 긴장을 완화하고 전쟁의 위험을 제거하는 데 기여할 수 있는 것이다.

(3) 경제적 측면

군사적 신뢰구축 조치가 직접적으로 경제적 이익을 창출하는 것은 아니지만, 국가성장과 ‘그린 데탕트’ 사업을 촉진하는 여건과 분위기를 조성함으로써 간접적으로 경제분야 발전에 기여할 수 있을 것이다.

특히, 남북 간 경제교류협력의 경우 군사적 접경지대를 통하여 이루어지게 된다. DMZ와 해상의 NLL 일대는 쌍방 군사당국이 관할하는 곳이기 때문에 남북 군사당국 간 협조와 지원이 필수적이다. 따라서 상호간 군사적 신뢰구축이 이루어진다면 경제분야의 교류협력을 촉진하는 계기가 될 수 있는 것이다.

앞서 언급한 바와 같이 남북관계 특성상 비군사분야의 교류와 협력이 활성화되고 발전된다 하더라도 군사적 충돌이 야기된다면 한 순간에 원점으로 돌아가는 것이 역사적으로 증명된 바 있다.¹¹³

남북 간 군사적 신뢰가 구축되고 관계발전이 이루어진다면 UN을 비롯한 국제사회도 이를 적극 지지하게 될 것이다. 특히 북한이 핵문제에 대해서 긍정적인 조치를 취해 나갈 경우, 경제발전에도 크게 기여할 것이다.

¹¹³ 현재의 경색국면은 결국 2010년 북한의 천안함 폭침과 연평도 포격도발로 야기된 것이다. 이러한 도발을 방지할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것이 바로 군사분야 신뢰구축 조치이다.

(4) 문화적 측면

앞서 제시한 네 가지 조치 중에서 6·25 전쟁 전사자 유해 공동발굴과 세계군인체육대회 일부 종목 남북 지역의 공동개최 등은 역사·문화적 차원에서도 의미 있는 사업이라 할 수 있다.

유해발굴의 경우, 사자(死者)의 시신을 중시하는 우리의 역사·문화와도 밀접한 연관이 있다. 최근 국내 세월호 참사의 경우 시신을 발견하기 위해 끝까지 수습하려 노력하는 모습을 통해서도 알 수 있다. 유해를 중히 여기는 문화는 우리뿐 아니라 세계적인 문화와 정신이기도 하다. 미국도 자국 군인의 유해를 땅 끝까지 찾아내 봉환한다는 강력한 의지를 갖고 있다. 어느 나라나 자국을 위해 희생한 유공자들의 유해를 별도로 모시고 이를 기리는 문화를 유지하고 있다.

역사적으로 보면 평화와 문화·체육은 밀접한 상관관계를 갖고 있다. 비정치·군사분야를 통해 정치·군사분야의 평화나 관계개선으로 이어진 역사적 사례는 너무나 많다. 1970년대 미국과 중공의 관계 개선은 바로 탁구를 매개로 이어져 ‘핑퐁외교’라는 별칭을 얻었다. 내년도 우리나라에서 개최되는 세계군인체육대회의 이념도 바로 평화이다. 스포츠를 통해 세계평화에 기여한다는 것이다. 그런 차원에서 동 사업들이 추진된다면 문화적 차원에서도 큰 의미가 있을 뿐 아니라 평화정착에도 기여할 것이다.

(5) 환경적 측면

유해발굴 방안에서도 검토한 바와 같이, 공동발굴을 한 후 그 현장에 나무심기 등 산림녹화를 이어간다면 환경적 측면에 크게 기여할 수 있다. 이는 동 사업에 북한의 호응을 유도하는 방안으로도 검토할 수

I
II
III
IV
V
VI

있다. DMZ를 세계생태평화공원으로 가꾸어 나가는 것도 환경적 측면에 기여하고, 국제사회의 호응을 유도하는 데 기여할 수 있을 것이다.

북한도 환경분야에 관심을 갖고 있고, 김정은 자신이 특히 매년 반복되는 재난·재해문제 해결을 위한 방안으로 산림녹화에 적극성을 보이고 있는바, 군사분야에서 합의되고 추진되는 사안들도 환경분야와 연계하여 추진하는 지혜가 요구된다.

(6) 국제적 측면

한반도의 긴장완화와 평화정착, 그리고 나아가 평화적으로 통일하는 문제는 미국과 중국, 일본과 러시아 등 주변국은 물론, 국제사회의 공통관심사이다. 그런 차원에서 남과 북이 군사적 신뢰구축 조치에 합의하고 이를 추진해 나갈 경우, 이는 국제사회가 대환영할 일이다.

‘그린’분야의 협력 차원에서 남북 간 군사적 신뢰구축을 합의하고 이행하는 과정 중 여타 분야의 교류협력이 활성화되고 나아가 남북관계의 개선과 북한의 변화로 이어진다면, 북핵문제 해결에도 긍정적인 기여를 기대할 수 있을 것이다. 물론, 북한의 기존 행태나 여러 가지 여건을 감안할 때 낙관할 수는 없지만, 우리의 구상들을 원만하게 진행하게 된다면 아주 불가능한 것도 아니다.

라. 추진방안

(1) 국내적 차원

남북 간 군사분야에서 신뢰를 구축하는 조치들을 추진하는 것에 대해 반대하는 국민들은 없을 것이다. 군사적 충돌을 막기 위한 조치들, 6·25 전쟁 전사자 유해를 공동으로 발굴하는 일 등은 모든 국민들이

지지할 수 있는 사안들이기 때문이다. 다만, 북한의 호응을 유도하기 위해 경제적 인센티브를 제공해야 하는 일부 사안들의 경우에는 국민들에게 적극 설명하고 이해와 협조를 구하려는 노력이 필요하다.

군사분야에서 신뢰구축 조치들이 현실적으로 이행되기 위해서는 현재 남북 간 첨예하게 대치하고 있는 쟁점과 현안들이 해결되어야 한다. 그런데 대부분의 현안들이 우리 국민들의 정서나 중요한 국익과 연관된 조치들이기 때문에 우리 정부로서는 입장을 정리하는 데 상당한 어려움이 있는 것도 사실이다.¹¹⁴

그러나 남북관계와 통일·대북정책의 추진 과정에서 모든 사안들을 국민여론에 기초하여 풀어 갈 수 있는 것은 아니다. 평화와 통일은 헌법에 명시된바, 대통령의 책무이며 정부가 반드시 풀어 나가야 할 책임이 있는 사안들이다. 따라서 때로는 국민들의 전폭적인 지지를 받지 못하더라도 추진해야 할 사안들이 있다. 향후 남북 간에 대화의 기회가 조성된다면 한반도 신뢰프로세스의 본격 가동과 평화통일 기반조성 차원에서 이 모든 사안들을 추진한다는 점을 국민들에게 명확하게 설명하고 동의와 협조를 구하는 조치가 선행될 필요가 있다.

또한 국민들의 이해와 협조를 구하는 방법으로 적절한 홍보가 필요하다. 신문이나 방송, 각종 미디어, SNS(Social Networking Service) 등의 통로를 이용하여 정부가 추진할 각 사안별로 왜 하려고 하는지, 얼마나 중요한 것인지, 어떤 기대효과가 있는지 등을 정확하게 알려주는 것이 선행되어야 한다. 대학교수나 전문가 등 여론 선도층(opinion

¹¹⁴-북한은 남북관계 개선의 전제조건으로 5·24 조치의 해제, 금강산관광의 즉각 재개, 한미연합연습의 영구중단, 민간단체의 대북전단살포 중지, 6·15 남북공동선언과 10·4 선언의 전면이행 보장 등을 요구하고 있다. 남한의 5·24 조치의 경우 북한의 천안함 폭침도발에 대한 성의 있는 조치가 해제의 전제조건이다. 그런데 정부가 이를 추진하려면 이에 대한 국민의 이해와 지지가 필요한 대목이다.

I
II
III
IV
V
VI

leader)의 목소리를 활용하여 지지여론을 확산시켜 나가는 것도 하나의 방법이다.

여기서 중요한 것은 국회의 역할이다. 여야가 갈려 정쟁을 일삼고 모든 사안들을 정파의 이익 측면에서만 추구한다면 희망이 없다. 남북 관계 개선과 평화통일문제는 여야를 넘어 국익 차원에서 정부를 지원할 필요가 있다. 물론, 정부에게는 관련 사안들을 공개 가능한 범위 내에서 국회에 적극 설명하고 지지를 확보해 나가려는 노력이 요구된다. 사업 추진 과정에서 예산이나 관련 법률이 필요할 경우, 이를 적극적으로 추진하고 실천이 가능하도록 여건을 만들어 나가는 조치가 강구되어야 한다.

정부는 관련 부처 간 역량이 통합되고 일사불란한 대처가 이루어질 수 있도록 해야 한다. 어떤 사안의 경우라도 부처 간 갈등으로 비춰지지 않도록 해야 한다. 청와대 국가안보실이 컨트롤타워(control tower)로서 부처 간 이견을 조정하고 의견을 통합하는 기능을 수행해야 할 것이다. 물론, 이 과정에서 각 부처의 소관업무, 고유기능과 권한이 침해되지 않도록 유의해야 한다. 최근 통일부가 대북업무에서 소외되고 있다는 지적이 있음을 고려할 필요가 있다.¹¹⁵

남북 간에 군사적 신뢰구축 조치가 본격적으로 추진되고 대화가 정례화될 경우에 대비하여, 국방부 내 이러한 사안들을 전담할 수 있는 국(局) 단위 조직을 만들어야 한다. 이를 통해 관련 분야의 전문인력을 양성해야 한다. 과거에는 국방부 내 국 단위 전담조직이 있었지만,

¹¹⁵ 남북고위급접촉이 청와대 국가안보실 차장과 북한 통일전선부 부부장 간 추진되는 데다가, 최근에는 북한 국방위원회가 청와대를 직접 상대하려 시도하고 있기에 통일·대북업무의 주무부처인 통일부가 제 기능을 발휘하지 못하는 것이 아닌가 하는 지적이 있는 것도 사실이다. 북한이 의도적으로 이런 분위기를 유도하고 악용하고 있음에 유의할 필요가 있다.

2004년 여타 조직에 통합된 이후 2개 과가 이 업무를 다루고 있다. 과 차원에서는 이 모든 업무들을 감당하기 어렵다. 만일 앞으로 군사회담이 많아지고 관련 분야의 사업이 확대될 경우, 지금의 조직과 인력으로는 사실상 어렵다. 북한이 수십 년 동안 한 분야에서 업무를 보는 전문 인력을 양성하는 것과는 대조적인 상황이다.¹¹⁶

(2) 남북관계 차원

군사적 신뢰구축 조치들을 풀어나가려면, 무엇보다 먼저 경색된 남북관계를 해소해야 한다. 그 출발점은 남북 당국 간 대화라 할 것이다. 우리 정부는 2014년 8월 제2차 남북고위급접촉을 제의하였지만, 북한은 이런저런 전제조건을 제시하면서 호응하지 않았었다. 그런데 10월 4일 고위급인사의 깜짝 방남을 통해 우리 측 제안을 받아들였다. 하지만 고위급접촉은 북한 측의 무리한 요구로 일단 무산되었다.

앞으로 접촉이 이루어진다면 과연 얼마나 접점을 찾을 수 있겠는가 하는 점은 현재로서 낙관할 수 없다. 이번의 경우를 보아도 서로 간의 입장 차이가 첨예하기 때문이다. 북한은 고위급접촉을 하자고 해 놓고서 3일 간격으로 해상과 육상에서 도발을 해 왔다. 그리고는 긴급접촉을 제의하여 NLL 무력화를 기도하였다. 이런 북한과 과연 신뢰구축이 가능할 것인가 하는 의구심이 들지 않을 수 없다.¹¹⁷

¹¹⁶-군 인사관리 특성상 국방부 내 국 단위 조직이 있어야 우수한 인력을 확보할 수 있고 양성할 수 있다. 우수한 전문인력의 뒷받침 없이 어떻게 남북협상에서 주도권을 확보할 수 있겠는가?

¹¹⁷-10월 15일 개최된 군사당국자 간 접촉이 있던 이후 그 날 저녁 북한은 모든 사실을 공개하겠다는 의지로 9천 자에 달하는 회담 전말을 공개했다. 그들은 이를 통해 남남갈등을 유도하고 우리 정부를 압박하려는 의도였지만, 실제 내용을 보면 역시 NLL을 무력화하고 우리 민간단체와 방송에 재갈을 물리려는 의도가 드러나 있다.

그럼에도 불구하고 우리는 신뢰를 구축하고 지속가능한 평화를 정착시켜 나가야 한다. 그런 차원에서 남북 간 대화가 일회성으로 머물 것이 아니라 정례적으로 이어나갈 수 있는 여건을 마련해 나가야 한다. 현재로서 북한의 호응을 유도할 수 있는 것은 북한이 시급한 경제문제를 매개로 하는 것이다.

앞으로 고위급접촉이 성사될 경우, 이 접촉에서 군사분야 회담으로 이어질 수 있도록 합의할 필요가 있다. 가급적 장성급 군사회담으로 이어지도록 하는 것이 필요하다.¹¹⁸ 가능하면 책임 있는 당국자가 만나 협의하는 것이 효과적이기 때문이다. 군사당국자 간 회담이 열리면, 우선 군사적 신뢰구축 조치문제를 의제화하여 협의를 추진해야 한다.

6·4 합의를 비롯하여 군사분야의 합의를 이행한다는 원칙에 입각하여 서해충돌 방지를 위한 추가적인 조치들을 포함하여 유해 공동발굴, 세계군인체육대회 일부 종목 개최방안 등에 대해 포괄적으로 합의한다. 이를 추진하기 위해서는 분야별 실무접촉을 통해 구체적 실천방안을 담은 부속합의서를 체결하고 이를 이행해 나가야 할 것이다. 협의 과정에서 북한 측의 적극적인 호응을 유도하기 위한 인센티브 제공방안도 범정부차원에서 협의하고 마련할 필요가 있다.

(3) 국제적 차원

우리가 추진하고자 하는 사안들은 일정 부분 국제사회의 적극적인 지지나 협조가 필요한 사안들이다. 6·4 합의를 비롯한 남북 당국 간 합의사항의 이행은 당장 국제적인 지지가 필요한 사안은 아니다. 핫라인

¹¹⁸ 남북군사공동위원회가 좋지만 당장 공동위원회로 이어지기는 어려운 것이 현실이다. 따라서 기존에 가동되었던 회담기구를 활용하고 이를 기반으로 공동위원회체제로 나아가는 것이 바람직하다.

확대 보장이나 충돌방지를 위한 조치들 자체는 국제적인 협조가 요구되는 것은 아니지만 이 중에서 DMZ에서 추진하는 경우는 정전협정의 관할권자인 유엔군사령관의 승인이 필요한 사안이다. 특히 군사문제는 한미연합방위체제를 유지하고 있는 우리로서는 사전, 사후는 물론 진행 중에도 미국과 긴밀한 공조체제를 유지할 필요가 있다. 물론, 중국 등 우방국의 경우 필요시 사후 브리핑을 해 주는 것도 신뢰를 확보하는 데 필요하다.

6·25 전쟁 전사자 유해 공동발굴 문제는 정전협정과 연관된 사안인 만큼 주한 유엔군사령부(유엔사)와 반드시 협조해야 한다. 유엔사의 경우 기본적으로 정전협정에 저촉되지 않을 경우 남북관계 진전에 필요하다면 적극 동의하고 협조하는 입장을 유지해 왔다. DMZ 내에서 발굴을 하게 될 경우, 유엔사와 북한군 간의 접촉이 필요할 수도 있다.¹¹⁹

세계군인체육대회에서 남북공동선수단의 구성문제나 일부종목을 DMZ 내에서 개최하는 문제는 우선 세계군인체육대회 국제사무국의 동의 하에 추진되어야 할 것이다. 아울러 DMZ에서 마라톤이나 사이클경기를 치를 경우, 이 또한 정전협정과 관련된 사안이기 때문에 유엔사와 북한군 간의 접촉이 요구되는 사안이다. 그리고 대회 진행 중 우발적인 충돌을 방지하기 위한 실제적인 방안으로 필요시 중립국감독위원회를 활용하거나 국제사회의 협조를 확보할 필요가 있다.

아울러 군사적 신뢰구축 조치의 실천 가능성을 높이기 위해 북측과 추진할 남북경협이나 대북지원이 이어지는 경우, 이와 관련해서는 미국을 비롯한 국제사회가 납득할 수 있는 수준의 조치인지를 보아

¹¹⁹- 2000년과 2002년, DMZ 일부구역을 개방하고 남북관리구역을 설정하는 과정에서 유엔사와 북한군 간 장성급회담이 열려 정전협정의 추가합의를 이룬 바 있다.

가며 추진해야 할 것이다. 남북교류협력 사업이 북핵문제와 관련된 UNSC 제재에 저촉되는지의 여부를 점검하면서 추진해야 한다는 의미이다. 물론 국제사회의 지지와 협조 하에 추진해야 한다. 특히 남북 간 군사적 신뢰가 구축되고 교류의 확대가 북한 핵문제 진전에 순기능을 할 수 있도록 여건을 조성해 나가야 한다. 그렇게 될 경우 국제사회의 동의와 이해를 확보할 수 있을 것이다.

마. 로드맵

(1) 2015년: 남북관계 해빙기

국내적인 차원에서는 정부의 관련 계획을 발전시키고 전략을 수립해야 한다. 아울러 이러한 사업 추진에 대한 국민의 지지 기반을 확장시키는 조치도 필요하다. 군사분야 신뢰구축 조치와 관련된 정부의 구상과 기대효과 등에 대해 각종 언론을 통해 설명하고 지지여론의 확산을 위해서 노력해야 한다. 국회에도 정부 입장을 잘 설명함으로써 여야를 막론하고 지지를 확보하기 위한 조치가 이어져야 할 것이다. 주요 사업 추진을 위해 필요한 법·제도적인 장치를 마련해야 한다. 예산을 확보하는 일도 중요하다. 정부 차원에서 동 사업의 추진을 위해 필요한 조직의 보강과 전문인력 양성을 위한 조치도 병행되어야 한다.

남북관계 차원에서 우선해야 할 일은 남북 당국 간 대화가 개최되고 이 회담이 지속성을 가지고 이어질 수 있도록 모멘텀을 만들어 나가는 것이다. 당국 간 대화가 이어질 경우, 앞서 제기한 사안들을 포괄적으로 합의하고 한 가지씩 실천해 나가야 한다. 이 과정에서 중요한 것은 북한의 의장을 고려하여 추진해 나가야 한다는 것이다. 최근 북한은 우리 정부가 대화에 목말라 있고 무엇인가 박근혜정부가 통일·대북문

제에 있어 초조감을 보이고 있는 것으로 인식하는 경향이 있는 것 같다. 따라서 대화를 무기로 자기들이 원하는 것을 일거에 얻어가려는 불순한 속내를 보이고 있는 것으로 보여 진다.¹²⁰ 우리가 바라는 것은 북한의 변화를 통해 쌍방 간의 신뢰를 구축해 나가는 것이다. 북한의 의도에 말려들어간다면 우리의 목표를 이루기 어렵다.

국제적 차원에서도 다양한 노력이 요구된다. 한미동맹과 정전협정 체제 하에서 이루어지는 군사적 신뢰구축 조치라는 점에서 긴밀한 한미공조와 유엔사와의 협조체제가 필요할 것이다. 따라서 사전 계획 수립 단계에서부터 추진 과정과 사후에도 다층별 협의 창구를 활용하여 협조해 나갈 필요가 있다. 사안별로 본다면 남북 간 기 합의사항을 이행하기로 선언하는 문제나 핫라인 보강문제는 자체적으로 하는 것이지만, 유해발굴이나 마라톤, 사이클 경기 등 DMZ 내에서 사업이 추진되는 경우, 정전협정과 관련된 사안이므로 유엔사와의 긴밀한 협조가 무엇보다 중요하다. 정전협정을 준수하고 그 절차에 따라 진행할 것이라는 명확한 입장을 전달하고 이에 따라 추진하는 것이 바람직하다. 유해 공동발굴사업의 경우 미국의 선협사례를 벤치마킹하는 것도 필요할 것이다. 세계군인체육대회와 관련된 문제는 관련 기구와의 사전 협의 하에 추진해야 할 것이다.

(2) 2016~17년: 남북관계 활성화기

2015년 한 해 동안 남북 간 추진사업에 대해 합의를 이룬다면 이 기간에는 동 사업을 본격 추진하고 확대해나가는 기간이다.

¹²⁰ 과거 우리 정부가 남북대화와 교류협력 추진 과정에서 성과에 연연하는 모습을 보일 때 이를 북한이 악용했던 전례를 유념할 필요가 있다. 이럴 경우 북한에 끌려다니게 되고 주도권을 놓치게 된다.

우선 국내 차원에서는 동 사업을 확대 추진하기 위한 계획과 전략이 수립되어야 한다. 아울러 지난 한 해 동안 사업이 추진되는 과정에서 도출되는 문제점들을 평가하고 이를 시정하기 위한 방안들을 강구해야 한다. 만일 사업별로 필요할 경우, 전담부서나 범정부 사업단을 구성하여 잠정적으로 운영하는 방안도 고려할 수 있다. 아울러 동 사업에서 나타난 효과들에 대해서는 각종 매체를 통해 적극 홍보해야 한다. 정부는 국회에도 동 사업들을 적극 설명하고 지속적인 지원을 확보하도록 해야 한다. 사업들의 확대와 관련된 계획을 홍보하는 조치가 필요하다.

남북관계 차원에서는 북측의 호응 정도를 고려하여 사업의 방향이 결정될 것이다. 특히 남북 간 군사적 신뢰구축 조치는 남북교류나 경제협력과 밀접한 연관성을 가지고 이행되어 나갈 것이다. 북핵문제가 비교적 원만하게 풀려서 6자회담 등으로 이어진다면, 남북관계는 순풍을 만나게 될 것이다. 하지만 그 반대의 경우는 신뢰구축을 기대하기 어려워질 수 있다. 2015년 1년 동안 추진된 사업을 평가하고 이를 적극 확대하여 추진해 나가도록 노력해야 한다. 기존의 합의를 잘 이행하고, 특히 핫라인의 확대는 반드시 추진해 나가야 한다. 유해발굴사업도 시범적인 차원을 넘어 격전지 여러 곳을 선정하여 확대 발굴해 나가야 할 것이다. 아울러, 세계군인체육대회가 일부 종목이라도 DMZ 인근에서 개최된다면, 이를 계기로 보다 많은 군 인사교류로 확대될 수 있도록 추진할 필요가 있다.

국제적 차원에서는 동 사업들이 확대 발전될 수 있도록 지지와 협조를 확보하는 노력이 필요하다. 물론, 정부는 남북 간 진행되는 사업들이 한반도와 지역 안정화에 기여하는 방향으로 추진되도록 해야 한다. 특히 북한 핵문제의 진전에 순기능 역할을 할 수 있도록 추진되어야

한다. 남북관계 발전과 한반도 안정이 주변국의 국익에 기여하고 있다는 점을 인식시키고 설득하는 노력이 이어져야 한다. 이로써 남북 간 군사적 신뢰구축 조치들이 한반도에 지속가능한 평화를 정착시키고 주변국을 비롯한 국제사회의 지지를 확보하여 통일의 기반을 조성하는 방향으로 추진해야 한다.

(3) 로드맵

표 IV-33 접경지역·DMZ 대상 군사적 신뢰구축 조치 로드맵

구분		2015년	2016~17년
		남북관계 해빙기	남북관계 활성화기
국내 차원	관련 계획 수립 및 국민의 지지 확보	- 정부의 사업추진계획 수립 및 관련 조치 보강 - 정부의 구상에 대한 대국민 설명 및 홍보를 통한 지지 확산	- 동 사업 확장을 위한 추가계획 수립 - 사업성과를 기반으로 한 사업 확대에 대한 대국민 홍보 지속
	법·제도적 장치 마련	- 대국회 설명을 통해 여야의 동의를 확보하고 관련 법규 검토 및 제정	- 사업 확대 과정에서 필요할 경우 관련 법규를 보완
	관련 예산 확보	- 관련 소요예산을 염출하고 국회에 보고 및 예산 책정	- 사업 확대에 따른 소요예산 확보
남북 차원	관련 남북합의	- 남북고위급접촉 개최 - 포괄적인 합의	- 분야별 협의기구 구성 - 사업 확대에 대한 추가 합의
	합의 추진	- 기존 합의 이행 선언 - 핫라인 증설, 유해 발굴, 세계군인 체육대회 일부 종목 DMZ 개최 등 - 시범적인 사업 추진	- 사업 확대에 따른 분야별 실천기구 구성 및 가동 추진
	군사적 신뢰구축 연계	- 군사적 신뢰구축과 연계된 초보적인 경험 및 지원 조치 이행	- 군사적 신뢰구축 진전을 보이기에 남북경협 확대 조치

I
II
III
IV
V
VI

구분		2015년	2016~17년
		남북관계 해빙기	남북관계 활성화기
국제 차원	유엔사와의 협조	- 구상과 계획 수립 단계부터 협의 - DMZ 내 추진되는 사업의 경우 승인 확보	- 사업 확대 추진구상에 대한 설명 - 진행과정에서 지속 협조
	관련국과의 협조	- 한미 간 긴밀한 공조 유지 - 동 사업의 구상과 계획 설명 - 중국 등 주변국에도 설명 및 지지 확보	- 사업 확대 추진 시 이와 관련된 설명 및 이해와 지지 확보 지속
	북핵문제 해결 기여	- 북핵문제 관련 UNSC 제재조치 허용 범위 내 추진	- 북핵문제 해결과 선순환관계 구축 - 6자회담 재개 및 핵문제 해결에 기여

바. 기대효과

(1) 국가성장 동력 확보에 기여

우리 경제는 지난 반세기 이상 발전을 거듭하여 세계 10위권으로 부상하였지만 지금은 성장세가 둔화되어 미래 전망이 그리 밝지 않다. 그 이유는 여러 가지가 있겠지만 무엇보다 남북 대치와 군사적 긴장이 주요원인이 되고 있다. 이른바 코리아 리스크는 국제사회의 투자 위축으로 이어져 성장의 발목을 잡고 있다. 즉, 우리 기업이나 경제는 안보적 환경으로 인하여 디스카운트되어 경제적 손실을 입고 있는 실정이다.

하지만 앞으로 남북 간 경색국면이 해소되고 군사분야의 신뢰가 구축된다면 전쟁의 긴장이 완화되고 전쟁위험이 감소됨에 따라 안보환경이 개선될 것이다. 이럴 경우 코리아 리스크는 도리어 코리아 찬스(Korea chance)로 전환될 것이다. 국제사회의 투자를 확보하는 데도

기여할 것이다. 북한의 변화와 남북교류협력의 확대는 내수의 진작을 가져오고 북한에 대한 투자도 유발될 가능성이 있다. 결과적으로 국가 성장 동력을 확보하는 데 기여할 것으로 기대된다.

(2) 남북관계의 안정적 추진 및 ‘그린 데탕트’ 여건 조성

남북관계의 특성을 감안할 때, 군사분야의 신뢰구축이 어렵지만 그만큼 중요하다. 왜냐하면 비군사분야의 진전이 이루어진다 하더라도 군사적 충돌 가능성은 여전히 남아있고, 그러한 중에 충돌이 야기된다면 나머지 분야의 교류는 원점으로 돌아갈 위험이 있기 때문이다.

사실 이러한 남북관계 상황에서 ‘그린’사업을 추진하는 것은 기대하기 어려운 것이 사실이다. 하지만 충돌방지를 위한 핫라인 증설, 유해 공동발굴, 세계군인체육행사 일부 종목 공동개최 등 군사적 신뢰구축 조치를 통해 남북 간 긴장이 완화되고 군사적 안정성이 확보된다면 그린사업에 대한 북한의 적극적인 호응을 유도할 수 있게 되고 남북 간 ‘그린 데탕트’ 사업을 추진하는 여건이 마련될 것이다.

또한 그린사업이 확대된다면 이는 상호 작용을 통해 추가적인 군사 신뢰구축 조치를 유발하는 동기가 될 수 있다. 그럴 경우 선순환구조를 창출하여 지속가능한 평화를 만들어 나가는 데 기여하게 된다. 정부가 당초 구상한 바대로 이른바 ‘그린’을 ‘데탕트’로 연결하는 계기가 마련될 수 있다는 점이다.

(3) 국민의 지지 확보

국민들이 바라는 것은 경제활동에 전념할 수 있는 안정적인 환경이 조성되는 것이다. 그동안 북한의 끊임없는 도발과 핵 개발 등으로 국

I
II
III
IV
V
VI

민들의 피로감이 누적되어 있는 상황이다. 사실 정부가 추진하는 한반도 신뢰프로세스나 드레스덴 구상 등이 북한의 거부로 진전되지 못하고 있다. 대통령의 통일대박 언급도 당초에는 관심과 지지를 불러왔지만 지금의 상황은 다르다.

하지만, 남북 경색국면이 전환되고 이산가족 상봉의 확대, 유해 공동 발굴과 같은 인도주의적인 조치들이 확대되고 지속가능한 평화를 정착시켜 나갈 기대와 희망을 가지게 한다면 정부로서도 우리 국민들에게 도리를 다하는 것이 되는 것이고, 정부에 대한 국민의 지지가 상승하는 효과를 기대할 수 있다. 부차적으로 북한도 국제사회에서 인권문제로 실추된 이미지를 만회하는 등 반사 이익을 기대할 수 있다.

(4) 동북아 안정과 평화통일기반 구축에 기여

동북아 안정을 해치는 중요한 요소는 역시 북한의 잇단 도발과 핵개발 등 도전에 기인하는 것이다. 하지만 남북 간 대화가 재개되고 군사적 신뢰구축 조치 추진을 통해 군사적 긴장이 완화되어 한반도에 군사적 안정성이 확보된다면, 동북아지역의 안정에도 기여하고 북한 핵문제 해결에도 긍정적 영향을 줄 가능성이 있다.

한반도의 평화통일을 위해서는 반드시 북한 핵문제가 해결되고 국제사회의 지지를 확보해야 한다. 그런 차원에서 남북 간 군사적 신뢰구축 조치는 북한의 태도변화를 유도하는 데 기여할 것이다. 만일, 국제사회의 기대에 부응하여 핵문제와 관련된 성의 있는 조치를 통해 6자회담이 재개되고 핵문제 해결에 동력이 실릴 수 있다면 핵문제 해결은 물론, 한반도 평화체제 구축에 기여하게 될 것이다.

9·19 공동성명에 명시되어 있는 별도의 포럼을 가동하여 현재의 정

전협정체제를 공고한 평화협정체제로 전환하는 문제를 본격 논의할 수 있을 것이다.¹²¹ 동 협의채널은 동북아 다자안보협력을 위한 기본 틀로서의 역할을 할 수도 있다. 동북아지역에서 협력이 제고된다면 갈등요소는 최소화하고 협력의 요소를 확대하는 계기가 될 것이다. 그렇다면 통일 한반도를 만들어 나가는 데 있어 주변국들의 지지를 확보하는 데도 기여할 수 있을 것이다.

사. 고려사항

(1) 국민적 공감대

우리 사회에서 국민의 지지 없이는 어떤 사업이나 정책도 지속적으로 추진하는 것이 어렵다. 국민의 지지는 그만큼 중요하다. 2010년 천안함 폭침 이후 경색된 남북관계를 획기적으로 전환하는 것은 쉽지 않은 일이다. 국민의 여론도 양분되어 있다. 이를 어떻게 결집시켜 지지로 이어나가야 하는지를 우선적으로 고려해야 한다.

(2) 북한의 의도와 변화

그동안 북한은 남북관계 개선이나 신뢰의 구축에는 별 관심이 없었다. 이번 경우에도 마찬가지다. 우리 측의 대화요구에 대해 이런저런 구실을 붙여 자기들의 이익을 추구하려 하고 있고, 이런 북한을 상대로 진정성 있는 대화를 이어가고 신뢰를 구축할 수 있을까 하는 의구심이 드는 것이 사실이다. 우리가 보유하고 있는 경제적 우위를 최대한 활

¹²¹- 이 포럼은 정전체제를 평화체제로 전환하는 문제를 논의하는 만큼, 정전협정의 당사자인 남북한과 미국, 중국의 4자가 참여하는 것이 바람직하다.

용하여 북한을 우리가 유도하는 방향으로 이끌어 나가는 것이 무엇보다 중요한 고려사항이다.

(3) 국제사회의 협력

한반도 문제는 남북 당사자 간의 문제인 동시에 국제적인 문제이기도 하다. 신뢰를 구축하고 통일여건을 조성하는 데 있어 국제사회의 지지를 받아내는 것이 병행되어야 한다. 따라서 계획 수립 단계부터 시행까지 국제협력을 고려하면서 추진해 나가야 할 것이다.

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 북한 주민들의 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.

I
II
III
IV
V
VI

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

개성공단의 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

I
II
III
IV
V
VI

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 통일조항의 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 지역까지 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 추진하는 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

I
II
III
IV
V
VI

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.

I
II
III
IV
V
VI

(2) 정전협정 관련 문제

정전협정은 유엔군 총사령관 마크 웨인 클라크(Mark Wayne Clark), 북한군 최고사령관 김일성 및 중공군 사령원 평더화이(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 간이한 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).

I
II
III
IV
V
VI

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).

I
II
III
IV
V
VI

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.

I
II
III
IV
V
VI

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 지역에서도 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 지연요소로 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 민간인의 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

I
II
III
IV
V
VI

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 관할권이 대한민국에 속하는 날부터 2년이 경과하기까지 DMZ 지역을 ‘자연유보지역’으로 정하고 있다. ‘자연유보지역’에서는 건축물 등의 신축, 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 등 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 확보가 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 용자 등의 지원을 할 수 있음.
- **남북교류협력에 관한 법률 중 일부 조항 적용 배제:** DMZ 특구에서의 출입, 북한주민과의 접촉 등과 관련해서는 승인 절차를 면제하거나 또는 간이한 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 민간인 통제선과의 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

I
II
III
IV
V
VI

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.

I
II
III
IV
V
VI

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.

I
II
III
IV
V
VI

나가 “그린 데탕트”를 통한 환경공동체 건설’이다.¹⁴¹ 녹색 경제협력, 접경지역·DMZ·백두산 화산 등 분야별 공동연구, 개성공단 내 신재생 에너지단지 조성 등을 그 세부내용으로 한다.

박근혜정부의 주요 과제인 “그린 데탕트”를 통한 환경공동체 건설’의 구체적 실현방안으로 다양한 아이디어 제기 및 연구가 진행되고 있다. 녹색협력은 2013년 6월 DMZ세계생태평화공원 조성과 관련된 회의가 진행된 이후, 산림녹화사업, ‘DMZ 평화의 강’ 조성사업 등 다양한 활용방안이 추가적으로 논의되고 있다. 아울러 녹색 경제협력 및 신재생에너지단지 조성은 경제적 측면으로 활용방안 논의가 진전되고 있으며, 이 밖에 문화적 측면까지 확장하여 ‘그린 데탕트’ 실현방안이 개선되고 있다.

현재 논의되고 있는 사업을 특성별로 분류하면 다음과 같다. ① 환경적 측면(산림녹화사업, ‘DMZ 평화의 강’ 조성사업 등), ② 경제적 측면(농업협력사업, 남북 연탄공장 합작사업, 친환경 북한 지하자원 개발사업, 신재생에너지단지 조성사업 등), ③ 안보 측면(군사적 신뢰구축 조치 등), ④ 문화적 측면(개성 남북문화협력센터 설립사업, 민족문화유산 발굴보존 및 UNESCO 등재사업, 분단 접경지역의 스토리자원 발굴사업 등)이다. 이처럼, ‘그린 데탕트’라는 국정비전이 비단 산림녹화 및 ‘DMZ 평화의 강’ 조성 등 환경적 측면에만 국한되지 않고, 경

¹⁴¹-과제 124는 ‘한반도 신뢰프로세스를 통한 남북관계 정상화,’ 과제 125는 ‘작은 통일에서 시작하여 큰 통일을 지향’ 그리고 과제 126는 ‘통일대비 역량강화를 통한 실질적 통일 준비’인데 세부적 추진계획으로는, 124-1. 인도적 문제해결추진, 124-2. 대화채널 및 기존합의정신 실천, 124-3. 호혜적 교류협력 활성화, 124-4. 정치·군사적 신뢰구축 및 교류협력의 상호보완적 발전, 125-1. ‘그린 데탕트’를 통한 환경공동체 건설, 125-2. 북한인권 개선 등을 통한 행복한 통일 여건 조성, 125-3. 비전 코리아 프로젝트 추진, 125-4. 민족공동체통일방안 계승발전, 126-1. 탈북민 맞춤형 정착지원 발전, 126-2. 실질적 통일준비 역량 강화, 126-3. 통일외교를 통한 국제적 통일공감대 확산 등이 있다.

제·군사·문화 등 광범위한 범위의 계획 구상이 이루어지고 있음을 확인할 수 있다.

그런데 현재 ‘그린 데탕트’를 통한 환경공동체 건설 주요 추진계획에서 살펴볼 수 있는 다양한 DMZ 이용계획 방안은 기관별로 사업들이 산발적으로 제기된다는 점에서 문제가 있다. 기관 단위의 유사·중복되는 사업들은 종합적·통일적인 환경공동체 건설 추진을 가로막고 관련 기관 간 갈등 문제를 초래할 소지가 있기 때문이다.

(2) ‘그린 데탕트’ 거버넌스 대두

DMZ 이용계획과 관련한 정책 구상 및 집행을 함에 있어 책임지고 조정을 담당할 컨트롤타워가 필요하다. ‘그린 데탕트’ 거버넌스는 사업 수행에 있어 유사·중복 아이디어를 선별 및 통합하고, 기관 간 알력(軋轢) 다툼을 중재하며, ‘그린 데탕트’ 사업의 책임 소재를 분명히 할 수 있다는 점에서 존재 의의를 지닌다.

지금까지 ‘그린 데탕트’ 관련 사업을 살펴보면, 산림녹화사업, ‘DMZ 평화의 강’ 조성사업, 경제교류협력사업, 친환경 북한 지하자원 개발방안, 신재생에너지단지 조성사업, 남북한 군사적 신뢰구축사업, 개성 남북문화협력센터 설립, DMZ세계생태평화공원 내에 남북과학기술협력센터 설립사업, 분단 접경지역의 스토리자원 발굴과 문화콘텐츠 개발사업 등 다양한 사업이 우후죽순격으로 제기되고 있다. 이렇듯 다양한 사업 간 유사·중복되는 내용이 많고, 예산 분할 및 책임 회피의 문제를 해결하기 위하여 컨트롤타워 역할을 담당하는 기구를 설치하여 사업 총괄 업무를 담당하게 한다. 이때 일정한 기준을 세워 사업을 유형화하여 추진함으로써 기존 예산, 인력 분할로 인한 비효율 문제를 해결하여 세부사업 추진 과정에서의 문제까지 효율적으로 수행할 수 있다

I
II
III
IV
V
VI

록 거버넌스를 조성하는 것이 중요하다. 또한, 부처 등 기관 사이에 상충되는 이해관계를 조정하는 등 갈등 해소 기제로서의 역할을 수행할 수 있을 것이다.

‘그린 데탕트’ 거버넌스는 대통령의 강력한 의지 외에도 각 부처의 의견 수렴을 위한 소통의 채널 역할, 상호 이해 및 합의점 모색의 중심 역할을 수행하는 것이 필수적인바 이러한 범부처적 성격을 감안하여, 대통령 직속으로 두어 특정기관에게 포획(capture)되지 않는 가운데 사업 추진 여건을 만들어 주는 것이 필요하다.

나. 주요 내용

(1) 이론적 논의

(가) ‘그린 데탕트’

‘그린 데탕트’란 용어는 GCF 사무국의 국내 유치(2012) 및 제18대 대통령 선거공약과 관련된 보도에서 처음 등장한 것으로 알려져 있다.¹⁴² ‘그린 데탕트’란 환경분야와 연관된 ‘그린’의 개념과 안보분야와 연관된 ‘데탕트’의 개념이 합성되어 탄생한 개념이다.¹⁴³ 실용정부를 주창한 이명박 정부에서는 ‘녹색성장’이란 개념을 만들어 환경을 고려하는 미래기술, 신성장에너지 개발에 강조점을 두었다. 즉, 환경을 고려하는 차원에서 ‘그린’이라는 개념을 사용한다. ‘데탕트’란 개념은 프랑스어로 완화, 휴식으로 뜻하는 말로, 제2차 세계대전 이후 1970년대 미국과 구 소련을 중심으로 한 동서 진영 간의 긴장완화를 의미한다.¹⁴⁴ 즉, 역사

¹⁴² 김재한, 『그린 데탕트를 통한 환경공동체 추진방향』 (서울: 통일부, 2014), p. 5.

¹⁴³ 추장민 외, 『한반도 『그린 데탕트』 추진방안에 관한 연구』 (서울: 한국환경정책·평가연구원, 2013), p. 22.

적으로 국제관계에서 대립과 긴장이 완화되고 해빙무드가 조성되는 상태 또는 그것을 지향하는 정책을 의미한다.¹⁴⁵

종합해보면, ‘그린 데탕트’는 ‘그린’ 정책의 개념 정의와 ‘데탕트’의 개념 정의를 통합한 것임을 알 수 있는데, 특히 환경문제와 기후변화 및 자연재해, 자원개발로 초래된 관련 당사국 간의 대립·긴장을 완화하여 분쟁을 방지하고 공동대응을 통해 위기를 경감하여 평화와 상생을 추구하는 정책으로 볼 수 있다.¹⁴⁶

(나) 거버넌스

거버넌스는 개인과 집단행동에 영향을 미치는 일종의 제도적 장치로 구성원이나, 구성원 간의 관계, 자원의 배분과 조직 등 구조적 측면뿐만 아니라 규칙·규범·인식 등의 문화적 측면을 포함한다.¹⁴⁷

본 연구에서는 협업행정 추진을 위한 대통령직속 자문기관으로 “그린 데탕트’ 사업추진위원회(Green Détente Commission: GDC, 가칭)”를 구상하고자 한다. 박근혜정부의 다섯 번째 국정목표 아래 주요 추진계획인 “그린 데탕트’를 통한 환경공동체 건설’의 원활한 사업추진과 집행을 위해서는 다양한 기관 간 협업을 필요로 한다는 점에서 추진계획의 진행에 있어 기관 간 협업을 책임지는 사업추진위원회를 두어 보다 원활한 사업진행을 이끌어내고자 한다.

144- “데탕트,” 두산백과, <terms.naver.com/entry.nhn?docId=1082530&cid=40942&categoryId=31656> (검색일: 2014.9.30).

145- 추장민 외, 『한반도 「그린 데탕트」 추진방안에 관한 연구』, p. 23.

146- 위의 책, p. 24.

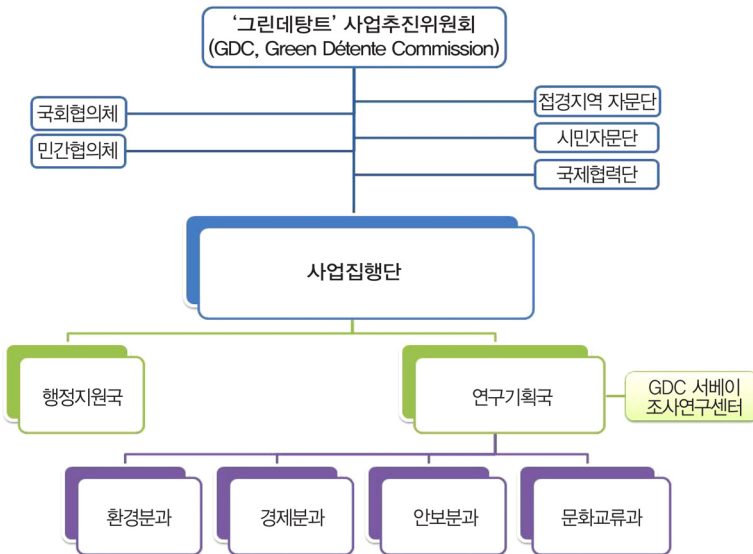
147- 이명석, “행정학 패러다임과 거버넌스,” 『국정관리연구』, 제2권 제2호 (성균관대학교 국정관리대학원, 2007), pp. 3~30.

(2) ‘그린 데탕트’ 거버넌스 구상

(가) ‘그린 데탕트’ 사업추진위원회(GDC)

‘그린 데탕트’ 사업추진위원회는 사안의 중요성을 감안하여 대통령을 위원장, 국무총리를 부위원장으로 하여 국가정보원장과 함께 기획재정부·통일부·국방부·농림축산식품부·환경부·문화체육관광부·국토교통부·산업통상자원부의 장관을 위원으로 구성한다(<그림 V-1> 참조).

○ 그림 V-1 ‘그린 데탕트’ 사업추진위원회 조직도



대통령은 위원장으로서 국정과제의 주요 추진계획에 대한 강한 의지 표명 및 추진력을 담보하고, 국무총리는 부위원장으로 실무적 사항을 총괄하며 사업진행에 있어 부처별 이해를 대승적 차원에서 조정

할 수 있도록 한다. 이 밖에 장관 등 긴밀한 관계에 있는 중앙행정기관 및 이에 준하는 기관 중 위원장이 지정하는 기관의 장, 대통령비서실 및 국가안보실의 외교·안보·통일 관련 업무를 보좌하는 정무직 공무원 중 위원장이 추천하는 사람, 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 따라 설립된 연구기관 중 위원장이 지정하는 정부출연연구기관의 장, 통일에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 위원장이 위촉하는 사람을 위원으로 선발하여 30명 이내의 위원으로 구성한다.

다만, 위계 없는 거버넌스는 실패의 우려가 있으므로, 계선은 통일부 등 관련 중앙부처에서 파견된 관료들이 담당하도록 하여 업무의 원활한 통제와 조정을 가능하게 한다. 또한, 분기별로 대통령 전체회의를 개최함으로써 확고한 대통령의 의지를 대내외적으로 알리고, 부처 간 협업을 도모한다.

(나) 운영 및 관계기관과의 협조

위원회는 업무 수행을 위해 필요시 전문적인 지식과 경험이 있는 관계 전문가의 의견을 듣거나 관계 기관·단체·연구소의 장에게 자료 제출 및 의견 제시 등의 협조를 요청할 수 있도록 하여 원활한 사업 추진을 도모한다. 관계 기관과의 공청회 및 세미나 개최를 통해 지속적인 협업을 추진한다. 또한, <그림 V-1>과 같이 ‘그린 데탕트’ 사업추진위원회 아래에 사업집행단을 두어 총괄 사무국의 역할을 담당하도록 한다.

(다) ‘그린 데탕트’ 사업집행단

‘그린 데탕트’ 사업집행단은 분과별 사업을 집행하고 ‘그린 데탕트’ 관련 사업 발굴 및 실현가능성을 검토하는 연구기획국과 인력 및 예산

I
II
III
IV
V
VI

관련 업무를 담당하는 행정지원국으로 구성된다. 연구기획국 내 ‘GDC 서베이 조사업무센터’를 설치하여 사업집행에 있어 국민 여론 조사 및 사업 타당성 조사 업무를 담당한다. 행정지원국에서는 기본적인 행정 업무 이외에 원활한 사업 추진을 위하여 부처 간의 홍보 공조 및 언론 매체를 통한 대국민 홍보, 교육자료 발간, 서포터즈 및 모니터단 운영도 담당한다.

1) ‘그린 데탕트’ 연구기획국

‘그린 데탕트’ 연구기획국은 산하에 4개의 분과를 두어 남북 ‘그린 데탕트’와 관련한 사업을 추진한다. 환경분과, 경제분과, 안보분과, 문화교류분과 총 4개의 분과로 구성되는데 분과별 사업 내용을 정리하면 <표 V-2>와 같다.

● 표 V-2 ‘그린 데탕트’ 연구기획국 분과별 사업 내용

환경분과	<ul style="list-style-type: none"> - 산림녹화사업 - 산불공동방재사업 - 임진강유역의 생태공원 조성 - DMZ 대성동 마을 일대 공동농장 조성 - 임남댐과 평화의 댐 수자원 공동이용 - DMZ세계생태평화공원 조성 및 국제협력사업 - ‘DMZ 평화의 강’ 조성사업 - 고성 유엔평화생태공원 - 서해 접경해역 생물다양성 보전을 위한 남·북·국제사회 삼자협력체제 구축 - 환경연수기관 설립과 남북한 스마트그리드(smart grid) 협력 - DMZ를 통과하는 호랑이 이동통로 개설 - 동부 DMZ와 설악산 및 금강산지역을 연계하는 생태·역사·평화공원의 구상 - 유엔생물다양성총회의 남북한 공동 유치의 네 가지 정책제안
------	---

경제분과	<ul style="list-style-type: none"> - 농업협력사업 - 남북연탄공장 합작사업 - 친환경 북한 지하자원 개발사업 - 신재생에너지단지 조성사업 - 서해지역 개발을 위한 국제적 토대: Oriental Golden Coast 건설 - 철원 평화산업단지 조성사업 - 동·서해 공동어로구역 설정운영 구상 - 수변관광벨트화 추진 및 금강산관광 연계사업
안보분과	<ul style="list-style-type: none"> - 한반도 신뢰프로세스 - 남북 군사당국 간 회담 개최 - 국군포로 문제 해결 및 6·25 전쟁 전사자 유해발굴 협의 - 접경지역 고위급 대표 및 민간 안보전문가 참가 안보대화 - 비핵화 프로세스 재개 여건 조성사업 - 한·미·중 3자 전략대화 단계적 가동 및 국제기구와 협력대화 - 남북 협력동반자 관계 내실화 - 안전과 권익보호 및 한민족 네트워크 사업
문화교류분과	<ul style="list-style-type: none"> - 파주 6·25 전쟁 세계평화문화타운 - 개성 남북문화협력센터 설립사업 - 민족문화유산 발굴보존 및 UNESCO 등재사업 - 분단 접경지역의 스토리자원 발굴사업 - 옹기문화 교류를 통한 남북한 접경지역 교류 활성화 방안 - DMZ 접경지역 문화·예술의 전당 건립추진 - DMZ 내 영화제작 스튜디오 건설과 남북한 문화교류협력

가) GDC 서버이 조사연구센터

‘그린 데탕트’ 사업 추진에 있어 지속적인 조사와 연구는 매우 중요하다. 현재까지의 아이디어를 바탕으로 ‘그린 데탕트’의 구체적인 사업들이 가시화되고 있으나, 자문단과의 상호작용을 바탕으로 끊임없는 사업계획의 수정이 있을 것으로 사료된다. ‘그린 데탕트’ 사업 추진은 기존 국책연구기관 등과의 협력을 통해 지속적인 실현가능성에 대한 조사와 연구가 필요할 것이다. 통일연구원, 국립외교원, 한국개발연구원, 한국국방연구원, 국토연구원, 국가안보전략연구원, 한국행정연구

I
II
III
IV
V
VI

구원, 한국경제연구원, 대외경제정책연구원 등 국책연구기관과의 협력을 통해 추진 중인 ‘그린 데탕트’ 사업을 지속적으로 연구하고, 향후 기대 사업을 발굴한다. ‘그린 데탕트’ 연구기획국 산하에 서베이 조사연구센터를 설치하여 정기적인 관련 사업 인식조사, 연례 패널조사 등을 통해 관련 사업의 진행과정을 계량적 수치를 통해 평가·피드백한다.

2) 행정지원국

행정지원국에서는 ‘그린 데탕트’ 사업추진위원회 인력 및 예산관리 등 행정적인 업무를 담당한다. 이와 더불어 대국민 ‘그린 데탕트’ 수용성 증진을 위한 업무도 담당한다. 박근혜 대통령의 “그린 데탕트”를 통한 환경공동체 건설 추진계획은 사업진행 과정에 있어 범국민적인 동의와 수용이 필요하다. 또한 원활한 사업 추진을 위해서 관련 부처 홍보실과의 공조가 중요하다. 행정지원국에서는 기본적 행정업무 이외에 GDC 홈페이지 운영·관리, SNS를 통한 부처·관계기관·국민과의 소통, 신문·방송 등 언론매체 관리, ‘그린 데탕트’ 환경공동체 사업 소개 및 교육 자료 발간 등의 업무도 담당한다. ‘그린 데탕트’ 사업 추진의 필요성, 남북문제 개선 및 통일의 중요성에 대한 대내외 홍보를 통해 ‘그린 데탕트’ 사업의 이해 증진을 도모한다.

3) ‘그린 데탕트’ 자문기구

가) 국회협의체

‘그린 데탕트’ 사업 추진을 위해서는 국회와의 긴밀한 협조 또한 중요하다. 정부 주도로 업무를 수행할 수도 있으나, 장기적으로 통일을 염두에 두고 발판을 마련하는 사업인 만큼 국회와의 긴밀한 협조가 필

요하다. 특히 국회 외교통일위원회, 국방위원회, 정보위원회의 대표와 사업 추진 관련 논의 및 상호 이해와 협조가 필요할 것으로 보인다. 위 위원회의 대표를 중심으로 법제사법위원회, 교육문화체육관광위원회, 환경노동위원회, 국토교통위원회의 대표를 구성원으로 하는 국회협의체를 통해 ‘그린 데탕트’ 사업 추진에 자문을 구한다.

나) 민관협의체

‘그린 데탕트’ 추진사업 중 상당수 경제 및 문화와 관련된 사업이 있어 민관의 협력은 필수적이다. 단순한 정부 내 사람들의 탁상공론이 아니라, 정부 외 다양한 기관의 전문위원과의 논의를 통해 보다 다양한 아이디어와 실현가능성을 논의할 수 있도록 한다. 대학총장 및 교수, 민간기업, 언론 수석논설위원 등이 민관협의체 구성원이 된다. 대북정책 및 특정 사업 관련 전문가의 의견을 수렴하면 사업을 구체화하고 진행함에 있어 적실성 있는 사업 도모가 가능하다. 민간기업의 경우, ‘그린 데탕트’ 사업에 투자를 희망하는 기업에게 우선적으로 참여 기회를 제공하며, 그밖에 ‘그린 데탕트’ 사업에 관심 있는 기업에게도 참여 기회를 제공한다. 기존에 진행하였던 다양한 사업 경험을 바탕으로 예상되는 시행착오를 줄이는 사업 제언이 가능하다.

다) 접경지역 자문단

‘그린 데탕트’ 추진사업의 특성상 남북 경계선인 DMZ 구역의 사업이 주를 이룬다. 서쪽 경계선과 가까운 강화군부터 김포시, 파주시, 연천군, 철원군, 화천군, 양구군, 고성군까지 남북경계선 접경지역에 거주하는 이들의 자문을 구하는 접경지역 자문단을 구성한다.

‘접경지역사랑국회의원협의회’와 ‘접경지역시장군수협의회’를 접경

I
II
III
IV
V
VI

지역 자문단 구성원으로 위촉한다. 「접경지역 지원 특별법」 제2조에 따르면¹⁴⁸ 대통령령으로 정하는 시·군을 접경지역으로 규정하고 있는데 이곳에 거주하는 이들도 자문단 활동에 참여할 수 있도록 한다.¹⁴⁹ ‘그린 데탕트’ 사업은 이번 정부의 국정과제 주요 추진계획 사업이기는 하나 독단적 추진이 아니라, 충분한 논의를 거쳐 진행되어야 하는 사업이기도 하다. 이러한 점에서 접경지역자문단의 의의가 있다.

라) 시민자문단

DMZ 관련 종교·시민사회단체의 장 등이 민관협의체 구성원이 된다. ‘그린 데탕트’ 사업과 관련하여 경제분야의 농협중앙회, 수협중앙회, 중소기업중앙회 등, 교육·학술·언론분야의 다물민족연구소, 민주언론시민연합, 통일교육문화원, 한국통일포럼, 통일교육문화원 등, 문화·

¹⁴⁸ 「접경지역 지원 특별법」 제2조(정의)에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “접경지역”이란 1953년 7월 27일 체결된 「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 하여 대통령령으로 정하는 시·군을 말한다. 다만, 비무장지대는 제외하되 비무장지대 내 집단취락지역은 접경지역으로 본다.

¹⁴⁹ 「접경지역 지원 특별법 시행령」 [시행 2013.3.23.] [대통령령 제24425호, 2013.3.23., 타법개정] 제2조(접경지역의 범위)

① 「접경지역 지원 특별법」(이하 “법”이라 한다) 제2조제1호 본문의 비무장지대 또는 해상의 북방한계선과 잇닿아 있는 시·군은 다음 각 호의 구분에 따른 시·군으로 한다.

1. 인천광역시: 강화군, 옹진군
2. 경기도: 김포시, 파주시, 연천군
3. 강원도: 철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군

② 법 제2조제1호 본문에서 “대통령령으로 정하는 시·군”이란 다음 각 호의 구분에 따른 시·군을 말한다.

1. 경기도: 고양시, 양주시, 동두천시, 포천시
2. 강원도: 춘천시

③ 법 제2조제1호 단서의 비무장지대 내 집단취락지역은 비무장지대 중 경기도 파주시 군내면에 위치한 집단취락지역으로 한다.

예술·체육분야의 거래하나되기운동연합, 남북체육교류협회, 대한장애인체육회, 하나겨레합창단, 남북코리아미술교류협의회 등의 단체가 있다.¹⁵⁰ 여러 단체들의 대표를 시민자문단으로 임명하여 분과별 사업 추진 과정에서 여론을 고려할 수 있는 하나의 채널 역할을 담당할 수 있을 것이다.

마) 국제협력단

‘그린 데탕트’ 사업의 원활한 진행을 위해서는 대내적으로 국민적 수용성은 물론, 대외적으로 국제적 수용성 확보가 중요하다. ‘그린 데탕트’ 사업 특성상 분단체제 하 남북 접경지역에서의 협력사업 추진이기에 동북아는 물론 전 세계적으로 군사적 긴장이 수반된다. 남북 접경 지역 사업 추진의 중요성을 알리고 다른 국가의 의견 수렴을 통해 국제적 소통 채널을 확보해야 원활한 사업 추진이 가능할 것으로 보인다.

다. 의미 및 실현가능성

(1) 정치적 측면

‘그린 데탕트’ 거버넌스는 2013년 박근혜정부의 주요 추진과제인 “그린 데탕트를 통한 환경공동체 건설” 계획이 정치적 수사에 그치지 않고, 정부 내 통합추진기관 설치를 통해 대통령의 집행의지를 적극적으로 표명한다는 점에서 의미가 있다. 또한, 그동안 산발적으로 이루어져 온 여러 ‘그린 데탕트’ 사업들을 총괄하여 유사·중복되는 사업은 통합하고, 미흡한 것은 새롭게 추진할 수 있다는 점에서 의의를 지닌다.

I
II
III
IV
V
VI

¹⁵⁰ 민족화해협력범국민협의회, <www.kcrc.or.kr> 회원단체 현황 참조 (검색일: 2014.7.28).

‘그린 데탕트’ 사업은 환경·경제·안보·문화 측면 등 다양한 부처와 관련이 있다. 현재 조직 내 특정 소관부처가 존재하지 않기 때문에 사업 예산 확보 및 사업 집행 담당과 관련하여 부처 간 갈등이 발생할 소지가 크다. 즉, 사업선정뿐만 아니라, 실제 집행과정에서도 문제가 일어날 가능성이 크다. 이처럼 중요한 국정과제이기는 하나, 집행에 있어 여러 문제가 제기될 가능성이 많기에 총괄 담당 조직을 설치하고 권한과 책임을 동시에 부여하여 ‘그린 데탕트’ 추진의 효율성을 도모한다. 북측도 접경지역의 사업진행에 있어 남한의 컨트롤타워를 통해 상시 소통이 가능할 수 있다는 점에서 상시적 협력채널 확보로서 의의가 있다.

‘그린 데탕트’를 통한 환경공동체 건설이라는 주요 추진계획은 대통령의 의지를 담은 것이고, 이를 원활히 추진하기 위해서는 관련 부처와 국회, 민간을 설득하는 과정이 매우 중요하다. 국회, 관련 부처 공무원을 추진계획에 적극 동참하도록 설득하면 실현가능성을 높일 수 있을 것이다. 국민을 대상으로 ‘남북화해협력의 중요성,’ ‘남북통일의 중요성’ 등을 홍보함으로써 ‘그린 데탕트’ 거버넌스의 필요성에 대한 지지를 얻는 것이 중요할 것이다.

(2) 군사적 측면

현재 남북 휴전 상황에서 북한은 핵 개발을 포기하지 않으면서 남측 지원을 받으려 하고 있고, 반면 남한은 비핵화 약속을 바탕으로 협력하고자 한다. 남북한의 군사적 긴장을 완화하는 소통의 채널로서 ‘그린 데탕트’ 거버넌스가 의미를 지닐 수 있으리라 본다. ‘그린 데탕트’ 거버넌스는 환경과 안보 측면뿐만 아니라, 경제, 문화측면의 사업까지도 총괄하기 때문에 보다 남북 간 합의에 이르기 쉬운 영역을 우선으로 소

통하면서 남북 긴장완화를 도모할 수 있을 것이다.

아울러 ‘그린 데탕트’ 거버넌스를 통한 환경공동체 사업 추진은 비단 남북 사이의 긴장완화뿐만 아니라, 주변국 및 관계국과의 안보관계에 긍정적 영향을 미칠 수 있다. 주변국 및 관계국과의 다자간 협력 채널 구축과 대화를 통한 상호 이해증진 및 사회적 자본 축적이 가능하다. 이는 동북아의 과도한 군비경쟁을 방지한다는 점에서 국제적 의미를 지닐 것으로 보인다.¹⁵¹

교육·홍보팀의 국내외 서포터즈 활동, 모니터단 활동 및 교육자료 발간 등을 통해 국민의 ‘그린 데탕트’ 추진사업 수용성을 증진시킬 수 있을 것이다. 또한, 국외 단체의 지지와 협력은 보다 안정적인 평화체제 구축에 기여할 수 있으리라 본다.

(3) 경제적 측면

‘그린 데탕트’ 거버넌스를 통한 DMZ 지역 인프라 구축사업 등은 기존의 파편화되어 추진되었던 사업들을 단일 조직의 관장 하에 통일하여 진행할 수 있도록 할 뿐만 아니라, 남북 경제를 연결하는 데 기여할 것으로 보인다. 이 사업은 예산 및 인력 통합을 통해 경제적 효율성을 도모할 수 있다. 접경지역은 아직 미개발된 곳으로 잠재적 이용가치가 크다. 멸종위기종 관리를 위한 생태계 보전 지구로서 세계적 의미를 지닐 뿐만 아니라, 향후 약초, 인삼 등 특수상품 생산을 위한 투자지구, 신재생에너지사업, 남북기술산업 이외에 그 지역 자체의 의미로 경제적 가치를 지닐 수 있을 것으로 보인다.

¹⁵¹- “日 자체 개발 5세대 전투기 ‘F-3’ 윤곽…韓·中·日 군비경쟁 가속,” 『서울신문』, 2014년 1월 8일.

I
II
III
IV
V
VI

접경지역의 경제적 활용을 위해서는 북한과의 사전 합의가 매우 중요할 것이다. “그린 데탕트”를 통한 환경공동체 건설’은 DMZ에서의 사업을 골자로 하기 때문에 지역적 특수성이 고려되어야만 하는 상황 속에서 남북대화를 통한 의견 조율은 필수불가결하다. 남북 간 사전 협력 합의 속에서 ‘그린 데탕트’ 거버넌스 업무를 추진할 때, 보다 실현 가능성이 높아질 것이다.

(4) 문화적 측면

‘그린 데탕트’ 거버넌스를 통해 이질화되어가는 남북 문화를 교류하면서 한민족 공동체의식을 공고히 할 수 있다는 데 의의가 있다. 6·25 전쟁 전사자 유해 공동발굴 및 분단 접경지역의 스토리자원 발굴 등을 통해 과거 역사를 공유할 수 있고, DMZ에 남북문화협력센터와 같은 문화적 공간을 조성하여 세계적 무형·유형 문화를 보전할 수 있다는 점에서 의미가 있다. 이는 남북 간의 상시소통을 필요로 하기 때문에 첨예한 남북 군사적 긴장 상황 속에서 추진되기 어려운 사안들이다. ‘그린 데탕트’ 거버넌스를 통한 권한과 책임의 집중은 이와 같은 남북 합의가 바탕이 되는 문화사업 수행의 추진력을 높여줄 것으로 본다. 또, 남북 분단의 경계지역에서 오늘날 다시 문화를 교류한다는 점에서 지역 특수성을 바탕으로 한 상징적 의미가 크다. ‘그린 데탕트’ 거버넌스는 다양한 채널 확보를 통해 DMZ를 ‘남북교류의 장’으로 활용하는 것을 넘어 다양한 볼거리와 적극적인 홍보 등을 통해 유명 관광 명소화 하는 의미를 지닐 수도 있을 것이다.

(5) 환경적 측면

DMZ는 60여 년간 군사시설보호구역으로 묶여 규제를 받아 온 지역이다. 오랜 기간 불모지였던 이곳은 세계자연보전연맹(International Union for Conservation of Nature and Natural Resources: IUCN)이 UNDP를 통해 ‘국제 자연환경공원의 조성’을 주장하면서 국제적인 관심을 받기 시작했는데, 결국 IUCN은 1992년 UNEP를 통해 이러한 제안을 남북 양측에 제시하게 되었다.¹⁵² 이러한 사실은 DMZ 지역에 대한 국제적 관심을 잘 보여주는 예이다. 비록 당시 북한의 소극적 반응으로 무산되었으나 박근혜정부에서 DMZ 환경 조성계획을 통해 이전에 무산된 바 있던 계획을 보완·발전시킬 수 있다는 점에 의미가 있다.

‘그린 데탕트’ 거버넌스를 통해 기존에 무산되었던 사업은 접경지역 환경개선 및 국제적 생태보호환경 조성이라는 점에서 중요한 의미를 지닐 것으로 보인다. 특히 동부지역인 백두대간 권역의 경우, 내륙 금강산과 연계하여 이용가능성의 장점이 부각돼 IUCN에서는 한반도 평화공원을 위한 최적의 대상지로 정의하고 있는바, 거버넌스 기제를 통해 사업 추진의 권한과 책임을 집중시킨다면 향후 생물다양성 보전 지구, 생태평화공간으로서의 세계적 입지 또한 공고히 할 수 있으리라 본다.

(6) 국제적 측면

‘그린 데탕트’ 사업을 총괄하는 거버넌스를 통해 사업 추진의 권한과 책임을 집중시킨다면, 독일 베를린 장벽 관광명소와 같이 향후 남북통

¹⁵²- 김재한, 『그린 데탕트를 통한 환경공동체 추진방향』, p. 125.

I
II
III
IV
V
VI

일을 위한 상징적 공간으로서의 국제적 의미를 새길 수 있으리라 본다.

오늘날 휴전 상황 속에서 아직 전쟁의 가능성이 존재하고 있다. 동북아의 군비경쟁 및 국제적 군사긴장체제는 남북 분단상황과 긴밀하게 연관되어 있는 것이 사실이다. UN, 아시아태평양경제협력체(Asia-Pacific Economic Cooperation: APEC), 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development: OECD), UNESCO 등 국제기구의 동의와 사전 협력 약속은 ‘그린 데탕트’ 거버넌스의 실현가능성을 높여줄 것으로 보인다.

나아가, 다양한 외국어로의 남북 문화·교육자료 발간, BBC, CNN과 같은 세계 유명 언론매체에 대한 홍보는 국제적 인식 확대를 통해 ‘그린 데탕트’ 추진사업의 세계적 의미를 고취시킬 수 있을 것이다. 또한, ‘코리아DMZ협의회’와 협력하여 국경지역 평화적 이용 사례에 관한 국제학술회 개최를 추진하는 것 등을 통해 세계사회 속 상징적 의미를 구축할 수 있을 것이다.

라. 추진방안

(1) 국내적 차원

(가) 조직 업무 분장 및 안정적 자원 확보

국내의 관련 정부부처 및 민간단체, 연구기관의 협력을 토대로 GDC를 설치한다. 이를 통해 기존에 산발적으로 진행되었던 ‘그린 데탕트’ 사업 채널을 단일화하여 사업의 효율성을 도모하도록 한다. 또한, ‘그린 데탕트’ 사업추진위원회의 업무분장을 명확히 하여 책임감을 담보하도록 한다. 안정적으로 조직운영이 이루어진 후에는 GDC의 구성원으로 북측 대표 위촉도 고려하여 남북 간 인적 협업을 도모

한다. 또한 DMZ 사업 펀드 등을 통해 안정적 재원확보 방안을 마련한다.

(나) 조직 투명성 확보, 지지 및 참여 확보

정기적인 사업평가 진행을 통해 사업 추진을 개선하고 연구결과를 수시로 공개하여 사업의 투명성을 확보함으로써 국민의 지지를 확보하도록 한다. 또한, 정기적 홍보를 통해 경제 관련 사업에 민간기업의 참여를 유도하여 정부 편향적 사업 추진이 아닌, 민관협력 거버넌스를 구축한다.

(2) 남북관계 차원

(가) 상시소통을 통한 남북 간 사회적 자본 축적

남북한 차원에서는 무엇보다 북한과의 신뢰구축이 중요하다. 북한과의 사업 추진을 위한 핫라인을 개설하여 남북 사업담당 실무진 간 상시 소통이 가능하게 한다. 지속적인 논의를 통해 남북 간 사회적 자본을 축적하고, 공동체의식을 공고히 한다.

(나) 북측 의견 고려

DMZ 평화적 이용과 관련하여 남북워크숍을 정기적으로 개최한다. 북한의 사업 수용성을 고려하는 가운데 우선순위를 결정한 후, 사업을 진행하도록 한다. DMZ 지역이 환경·경제·안보·문화 등 여러 가지 측면에서 남북한의 이해관계가 복합적으로 얽혀있는 지역임을 감안하여 남북한 협력체계를 구성한다. 이를 통해 사업별 남북 전문가의 의견을 반영하도록 한다.

I

II

III

IV

V

VI

(3) 국제적 차원

(가) 국제적 공감대 형성

언론매체를 통한 홍보와 자료발간, 세계자연보전총회(World Conservation Congress: WCC) 참여 등을 통해 DMZ 평화적 이용의 의미와 이에 대한 의지를 국제적으로 표명한다. 이와 함께 UNEP, UNDP 등 국제기구와의 협력 및 연계를 통해 국제적 공감대를 형성하도록 한다. 중국, 일본, 러시아 등 주변국 및 미국, EU 등 관계국과의 회담을 개최하고, 이들 국가로부터 DMZ 사업 추진에 대한 동의와 지지를 확보한다.

(나) 사업 추진 자원 확보

IBRD, 지구환경기금(Global Environment Facility: GEF) 등 사업 추진의 지원기반도 마련하도록 한다. 독일 한스-자이델 재단, 미국 헤리티지재단(The Heritage Foundation), 중국 국제문제연구원(中国国际问题研究院) 등 국제 재단과 협력하여 사업을 추진한다. 이는 자원확보 뿐만이 아니라, 국내외 두뇌집단(think tank)과 실행집단(do tank)의 협력적 네트워크를 구성하고 지속적으로 다양한 사업 아이디어를 발굴하기 위한 것으로 연구에서도 큰 의미를 지닌다.

또한 독일 베를린 장벽 명소를 벤치마킹하여 DMZ 지역을 국제적 관광지로 개방하고, 관광명소화하여 향후 지속적인 사업 진행을 위한 자원기반을 마련한다.

마. 로드맵

표 V-3 '그린 데탕트' 거버넌스 구축 로드맵

구분		2015년	2016~17년
		남북관계 해빙기	남북관계 활성화기
국내 차원	조직적 측면	<ul style="list-style-type: none"> - 관련 정부부처 및 관련 민간단체, 연구기관의 협력을 토대로 GDC 설치 - 분산된 '그린 데탕트' 사업 채널 단일화 	<ul style="list-style-type: none"> - GDC 구성원으로 북측 대표 위촉을 통한 새로운 공동사업 추진 기반 마련 - 관련 전문가 특채 영입 등을 통한 조직 내 유연성 확보
	법·제도적 측면	<ul style="list-style-type: none"> - GDC 설치 및 세부사업 추진을 위한 법적 제도 마련 	<ul style="list-style-type: none"> - DMZ 사업펀드 등 자금조성을 통한 안정적 재원확보
	국내적 지지 측면	<ul style="list-style-type: none"> - 연구기획국 아래 GDC 서베이 조사연구센터를 설치, '그린 데탕트' 관련 사업에 관한 국민의 인식조사 및 분석 - 행정지원국에서 교육·홍보 관련 '그린 데탕트' 교육자료 발간 및 서포터즈, 모니터단 운영 	<ul style="list-style-type: none"> - GDC 서베이 조사연구센터에서 사업 평가 진행 - 사업평가결과 수시공개를 통한 사업 투명성 및 국민지지 확보 - 경제 관련 사업 진행에 있어 민간단체의 자발적 참여 유도
남북 차원	남북한 신뢰구축	<ul style="list-style-type: none"> - 북한의 수용성을 고려한 사업 추진 	<ul style="list-style-type: none"> - 남북한의 사회적 자본 축적 및 한민족의식, 공동체의의식 공고화
	협력채널	<ul style="list-style-type: none"> - 분과별 실무진 대화 - 남북 사업 추진 핫라인 개설 	<ul style="list-style-type: none"> - 각 분과 내 사업별 실무진 접촉으로 교류채널 확대
	사업규모 및 범위	<ul style="list-style-type: none"> - 사업 추진기반 구축 - 사업의 우선순위 선정 및 공동협력 시범사업 추진 	<ul style="list-style-type: none"> - 지속적인 남북공동사업 추진 - 다양한 분야의 사업으로 확대 추진
국제 차원	국제기구 차원	<ul style="list-style-type: none"> - UNEP, UNDP와의 협력 및 연계를 통한 국제적 공감대 형성 	<ul style="list-style-type: none"> - 세계은행, GEF 등 사업 추진의 국제적 지원기반 확대
	지역협력체 차원	<ul style="list-style-type: none"> - 주변국 및 관계국과의 회담 개최 - 동의 및 지지 확보 	<ul style="list-style-type: none"> - 독일 베를린 장벽 관광명소화 과정 연구 및 벤치마킹 - DMZ를 국제적 관광 장소로 개방 추진
	전문가 네트워크 차원	<ul style="list-style-type: none"> - 독일 한스-자이델 재단, 미국 헤리티지재단, 중국 국제문제연구원 등 국제기관과 협력하여 국내외 두뇌집단(think tank)의 협력적 네트워크 구성 	<ul style="list-style-type: none"> - 보다 많은 국제기관과의 협력 추진 - 국제 지역별 전문가 네트워크 구성 - 국내외 두뇌집단(think tank)과 실행집단(do tank) 네트워크 조성

I
II
III
IV
V
VI

바. 기대효과

(1) 환경적 측면

(가) 통일부와 환경부 간 협력 기틀 마련

기존 ‘그린 데탕트’ 관련 사업은 DMZ라는 지역적 특수성으로 말미암아 통일부가 관장하는 사업이자 녹색협력이기에 환경부가 담당하는 사업이기도 했다. DMZ세계생태평화공원 조성 및 ‘DMZ 평화의 강’ 조성사업 등은 그 성격에 있어 통일부와 환경부의 협력이 필수적이다. ‘그린 데탕트’ 거버넌스 체제를 통해 사업 추진 과정에서 통일부와 환경부 사이 알력 다툼을 줄일 수 있고, 예산도 일원화하여 보다 효율적으로 이용할 수 있다. 요컨대 사업의 기본 성격에 따른 협업행정의 기틀을 마련할 수 있다는 데 의의가 있다.

(나) 원활한 소통을 바탕으로 한 생태계 보호 및 환경개선 효과

DMZ 지역은 현재 야생 동식물 등 한반도 생물종의 50% 이상(총 2,716종)이 서식하고 있으며, 아마존·열대우림과 함께 세계 제3대 생태계의 보고이다.¹⁵³ 환경 측면의 사업진행을 통해 한반도 내 생태계 보호에 기여할 수 있고, 기존 자연재해도 방지(임진강유역의 수해) 및 주변 환경오염 저감 등 환경 개선의 효과도 기대할 수 있다. 이는 환경 전문가, 통일 전문가 및 접경지역, 민간단체의 의견을 수렴하는 동시에 남북 간 핫라인을 통한 상시소통을 기반으로 한다. 이와 같은 다각도 채널을 통한 소통의 노력은 사업진행 과정에 극단적 중단사태를 예방

¹⁵³ 배문병호, “한반도 생태통일과 동북아 생태평화를 위한 DMZ의 가치와 역할,” (제80회 한림원탁토론회, 2014.6.25) 참조.

할 수 있으며, 보다 원활한 남북 녹색성장 기반 구축에 기여할 수 있을 것이다.

요컨대, 이와 같은 노력은 한반도 환경자원의 공동 관리 및 이용을 통해 갈등과 대립의 상징지역인 DMZ를 인간과 자연환경이 화합하는, 평화·화해의 상징지역으로 거듭나도록 할 것이다. 향후 인간과 생물권 계획(Man and the Biosphere Programme: MAB)의 모범적 모델이 될 수 있을 것이다.¹⁵⁴

(2) 경제적 측면

(가) 통일부와 산업통상자원부 간 협력 기틀 마련

DMZ 지역의 인프라 시설 구축(청정 IT 산업 유치, 철원평화산업단지 건설, 철도 건설 등)과 관련한 사업은 접경지역이라는 특수성과 산업경제 기틀 마련이라는 사업 특성상 두 부처 간의 협력이 필수적이다. ‘그린 데탕트’ 거버넌스와 각 부처의 사업 담당자들이 함께 새로운 조직환경 속에서 직접대면을 통해 보다 실현가능성 높은 사업 모색 및 협력적 추진이 가능하리라 기대한다.

(나) 남북개발협력을 통한 경제기반 마련 및 경제 활성화 기대

접경지역의 경제 인프라 구축 및 공동산업 모색은 새로운 일자리 창출에 기여할 것이다. 농업, 농식품 가공산업, 물류유통산업, 관광기념품제조업, 비료산업 이외에도 DMZ 지역 내 신재생에너지단지 조성사업, 남북 에너지 공동개발, 남북과학기술협력센터 건설 등 다양한 산업을 모색하고 협력하여 장기적 경제 기틀을 마련할 수 있으리라 본다.

¹⁵⁴-손기용 외, 『신정부 ‘국가전략 DMZ 평화적 이용’』, p. 78.

I
II
III
IV
V
VI

나아가, 국토의 균형발전 및 통일한반도의 중심축 발전, DMZ 지역경제 활성화에 기여할 것이다. DMZ 지역과 개성공업지구 연계를 통한 경제 활성화, 중국 및 시베리아횡단철도와 연계·확대를 통한 동북아로의 사업 확장도 기대된다.

(3) 군사적 측면

(가) 국방부와 통일부 간의 협력 기틀 마련

DMZ라는 지역적 특수성은 남북 접경지역으로 통일부의 소관이기도 하나, 군사적 긴장으로 인해 군대가 주둔해 있는 지역으로 국방부의 주요 업무 지역이기도 하다. 국방부와 통일부 모두 한반도의 긴장완화와 평화체제 구성이라는 주요 과제를 지니고 있다. DMZ 사업을 통해 국방부와 통일부 간의 효율적 업무를 도모하기 위해 새 조직 내에서 협업행정을 할 수 있게 한다는 점에서 의미가 있다.

(나) 지속가능한 평화와 평화복합체 구축에 기여

DMZ를 이용한 한반도 평화의 구축은 지리적으로 접해 있다는 점에서 갈등과 분쟁이 야기되는 것을 방지하고, ‘지속가능한 평화지대(Sustainable Peace Zone)’를 건설하여 한반도의 통일이라는 남북한 간의 평화통합(peace integration)과 ‘평화복합체(Peace Complexes)’ 구축에 기여할 것이다.¹⁵⁵ 특히 군사적 긴장이 높은 접경지역의 사업

¹⁵⁵ 평화복합체적 평화는 존재론적으로 평화가 생태평화 요인, 경제평화 요인, 문화평화 요인, 정군평화 요인 등 네 가지의 복합적인 평화 요인으로 구성되어 있다고 보고 접근하는 것이다. 즉, 평화의 존재론적 조건인 생태평화, 경제평화, 문화평화, 정군평화 등 네 가지가 모두 필요 충족되어야 지속가능한 평화의 구축이 가능함을 의미한다. 장영권, “DMZ 평화: 의미, 구축전략, 과제,” 『통일전략』, 제12권 1호 (한국통일전략학회, 2012), pp. 94~101.

은 갈등당사자들의 지속적인 노력을 요구하기 때문에 지속가능한 평화구축에 크게 기여할 것이다.¹⁵⁶ 한반도 신뢰프로세스를 바탕으로 한 남북평화협력은 동북아의 과도한 군비경쟁을 방지하고, 국제적 평화를 도모할 수 있을 것이다.¹⁵⁷ 향후 DMZ 지역이 국제적 평화 이니셔티브(peace initiative)로서 위상을 지닐 것으로 기대한다.

(4) 문화적 측면

(가) 통일부와 문화체육관광부 간 협력 기틀 마련

‘그린 데탕트’ 거버넌스는 남북 문화교류 추진을 통해 통일부와 문화체육관광부 사이 협업행정을 가능하게 한다. 또한, 문화교류 특성상 군사적 긴장완화, 경제 활성화 등 다른 분야 사업과의 연계가 쉽다. ‘그린 데탕트’라는 주요 국정추진계획이라는 명분하에 유사·중복 사업이 가장 많은 분야이다. 거버넌스 기제를 통해 예산과 인력을 집중하여 통합 사업 추진이 가능하다.

(나) ‘그린 데탕트’ 사업의 인식 제고, 국민 수용성 증대

조사연구팀에서의 ‘그린 데탕트’ 조사연구, 교육홍보팀에서의 ‘그린 데탕트’ 서포터즈 및 모니터단 운영을 통해 ‘그린 데탕트’ 사업의 중요성을 알리고, 국민의 사업 수용성을 높일 수 있다. 현재 박근혜정부 주요 추진계획이기는 하나 ‘그린 데탕트’ 사업이 주로 국가 중심으로 진행되고 있어 많은 이들이 생경하게 느낀다. ‘그린 데탕트’ 거버넌스

¹⁵⁶ 장영권, “평화의 존재론적 의미와 구축전략,” (DMZ세계생태평화공원과 남북과학기술협력 학술회의 발표자료, 2014), p. 20.

¹⁵⁷ “日 자체 개발 5세대 전투기 ‘F-3’ 운과··韓·中·日 군비경쟁 가속,” 『서울신문』, 2014년 1월 8일.

I
II
III
IV
V
VI

기제를 두어 이를 중심으로 관련 교육 및 지속적인 홍보를 진행한다면 국민의 인식 제고와 수용성 확대에 기여할 수 있을 것이다.

(5) 국제적 측면

(가) 협력적 거버넌스 추진의 국제적 모범사례

‘그린 데탕트’ 거버넌스를 설치하여 남북 간 소통은 물론, 국회협의체, 접경지역 자문단, 민관협의체를 두어 다양한 이들의 의견을 수렴할 수 있는 채널을 확보하고, 사업 집행단 내 다양한 분과를 두어 협업행정을 도모할 수 있도록 하였다는 점에서 협업행정의 국제적 모범이 될 수 있을 것으로 전망한다. 특히 DMZ 지역은 휴전 접경지역으로 군사적 긴장이 남아있는 특수지역이다. 이러한 분단 접경지역을 바탕으로 다양한 사업을 추진하는 거버넌스 기제는 유일무이하다. 다양한 사업의 권한과 책임을 집중하여 효율성을 도모하는 동시에 주요 추진계획을 담당한다는 점에서 대표성을 지닌다. 국민의 지지 및 국제적 동의와 협력을 바탕으로 하는 ‘그린 데탕트’ 거버넌스는 접경지역의 환경·정치·경제·문화 등 협업행정 추진을 위한 기제로서 국내외적 의미를 지닐 것으로 보인다.

(나) 국제평화의 상징적 공간화 실현

독일 베를린 장벽 관광명소와 같이 DMZ는 향후 남북통일을 기대 또는 실현하는 장소로 큰 의미를 지닐 것이다. 단순히 협업행정 추진 기제의 의미로 그치는 것이 아니라, 경제·환경·문화 등의 일관성 있는 총괄 사업 추진으로 말미암아 사업의 효율성을 도모하고, 전 세계적으로 국제평화의 대표적 이미지를 가진 상징적인 공간으로 자리매김할 수 있게 될 것이다.

VI. 결론

KOREA INSTITUTE FOR NATIONAL UNIFICATION



‘그린 데탕트’ 국가전략은 다음과 같은 고려에서 구상되었다. 첫째, 우리는 국가성장과 통일이라는 국가적 과제를 동시에 중층적으로 추진해야 한다. 둘째, 남북 간에, 동북아 역내에 상호 교류협력의 필요성에는 공감대가 있지만 북한 핵문제, 영토문제 등 첨예한 쟁점으로 인해 협력이 제한적으로 이루어지고 있다. 셋째, 국가 간 협력의 동인을 창출할 수 있을 뿐만 아니라 지속가능성이 큰 분야가 환경임에 주목하고, 환경분야 교류협력이 제도적 차원에서 고도로 활성화되는 환경공동체를 우선적으로 형성하고자 한다. 넷째, 한반도는 물론 동북아 모든 국가들이 경제성장에 큰 관심을 쏟고 있는 만큼 환경공동체와 경제공동체의 형성을 동시에 병행 추진하고자 한다. 다섯째, 한반도 및 동북아 지역의 협력은 결국 국가 간 정치외교 및 군사적 협력이 동반되지 않는 한 제한적일 수밖에 없다는 고려 하에 환경공동체와 경제공동체 형성이 국가 간 정치외교·군사적 이해관계에 대한 고려 속에 추진되도록 한다. 또한 환경 및 경제분야의 협력이 정치외교공동체, 군사공동체를 견인할 수 있도록 전개한다. 여섯째, 국가 간 환경·경제·정치외교·군사적 교류협력이 진행되는 과정에서 발생하는 이익과 손해의 크기가 동일하지 않을 것이고, 이로 인한 갈등과 대립을 줄일 수 있는 방편이 문화교류협력에 있음을 주목한다. 한반도 및 동북아 차원에서 각국 주민 간에 공통의 가치관과 행위양식을 함양하는 지속적인 문화교류협력과 이를 바탕으로 한 문화공동체 형성도 아울러 추진한다. 문화공동체 형성은 모든 차원에서의 교류협력과 공동체 형성을 촉발할 수 있는 선도적 역할을 담당할 수 있음도 고려하였다.

본 연구는 이러한 고려에서 구상된 ‘그린 데탕트’를 이론적으로 확립하고, 그것을 구체적으로 이행하기 위한 정책방안을 제시하였다. 특히 금년도에는 한반도 차원에서 접경지역·DMZ를 중심으로 현 정부의 임

I
II
III
IV
V
VI

기 내 단기적 차원에서 이루어질 수 있고, 이루어져야 할 정책방안의 발굴과 제시에 초점을 두었다. 그리고 이를 위한 법·제도적 고려사항도 살펴보았다.

‘그린 데탕트’가 남북관계의 개선을 전제로 하여 시행될 수 있는 것만은 아니다. ‘그린 데탕트’ 자체가 기능주의적 접근에 기반을 두고 있는바, 이에 입각한 교류협력사업이 환경공동체와 경제공동체를 형성함으로써 신뢰와 평화 속에 남북한과 동북아 국가들이 상생번영할 수 있는 방향을 개척할 수 있기 때문이다. 따라서 어느 한 분야에서만이라도 교류협력의 물꼬를 트고, 그것이 쌍방에 이익이 될 수 있도록 최선을 다하는 것이 중요하다.

한편 ‘그린 데탕트’가 기본적으로 남북교류협력이라는 수단에 의존하고 있는 만큼 우리 국민 사이에 남북교류협력 필요성에 대한 공감대를 형성하는 것이 무엇보다 중요하다. 사실 언제부터인가 북한과 교류협력을 하면 북한에게만 이득이 되고 우리에게는 별 효과가 없다는 사고가 자리 잡았다. 교류협력을 하면 그들에게 정치적으로 이용당하고 돈만 갖다 준다고 여긴다.

예를 들어 개성공단의 경우 북한에게 돈만 벌어드주고 우리에게서 아무 이득이 없는 ‘퍼주기’의 전형이라고 비판하는 국민들도 있다. 그러나 우리가 좀 더 진지하게 우리의 목표와 현실을 인식하고 들여다보면 사실은 그렇지 않음을 깨달을 수 있다. 현재 5만 3천여 명의 북한노동자가 개성공단에서 일하고 있다. 그들이 주 6일간, 하루에 8시간이 아니라 수 시간씩 초과로 일하면서 1년간 벌어가는 금액이 약 8천만에서 1억 달러라고 한다. 물론 엄청난 금액이며, 이를 두고 북한체제의 ‘달러박스’라는 이야기가 나온다. 그렇다면 개성공단을 운영하여 우리는 얼마만큼의 경제적 이득을 얻고 있느냐가 자연스레 궁금해진다. 구

체적으로 따져봐야겠지만, 아마 그 이상의 성과가 있어야 기업인이 공장을 가동하는 것임은 자명하다. 현재 많은 기업들이 개성공단의 확대를 기대하고 있는 상황을 놓고 보면 아마 경제적으로 밀지는 장사가 아닌 것만은 틀림없어 보인다.

더욱 의미가 있는 것은 공단에서 일하고 있는 북한주민들이 대한민국 사회를 직접 체험할 수 있다는 점이다. 그들과 너무나도 차이가 나는 기술 수준, 작업환경, 노동자문화 등 그들이 듣고, 보고, 느끼고, 생각하는 것은 돈으로 환산될 수 없다. 통일을 위한 통합의 과정이 현재 진행 중인 것이다.

교류협력의 일환으로 북한을 방문하면 그들이 요소 요소, 국면 국면마다 치밀하게 정치적으로 계산하고, 대응하고, 이용하려 한다는 사실을 쉽사리 느낄 수 있다. 그렇다고 해서 교류협력을 할수록 손해이기 때문에 중단하는 것이 우리의 국가이익에 부합한다고 주장한다면 그것이 바로 우리의 국가이익에 배치되는 것이다. 문제는 우리 내부에 있다. 왜 우리가 그들과 만나서 이야기하고, 마음을 전하고, 우리 사회를 보여줘야 하는가에 대한 국민적 공감대가 우리 사회 내에 형성되어 있지 않기 때문에 북한과의 교류협력에 부정적인 것이다.

우리 헌법 제4조 통일조항은 우리가 자유민주주의에 기초한 평화통일을 추진해야 함을 명시하고 있다. 헌법에 의하면 우리가 통일을 평화적으로 달성할 수 있는 방법은 오직 한 길밖에 없다. 북한주민들이 스스로 총을 놓고 우리 체제를 자발적으로 받아들여야 하는 것이다. 그들이 우리 사회를 듣고, 보고, 느끼고, 우리와 함께하기를 스스로 결단하여 행동으로 옮기는 길밖에 없다. 북한주민의 눈과 귀를 열고 그들에게 우리 사회를 보여주기 위해서는 그들과 만나고 어울려야 한다. 그 길 뿐이다. 만남의 과정에서 우리의 동포애가 전달되어야 한다.

I
II
III
IV
V
VI

분단을 유지하고 독립적으로 나아가고자 한다면 북한과의 교류협력에 그렇게 관심을 가질 이유는 없다. 그러나 분단을 극복하고 북한의 변화와 한반도 통일로 나아가고자 원한다면, 우리는 좀 더 전략적이고 먼 앞날을 내다보는 대북정책, 즉 통일에 입각한 대북정책을 펼쳐야 한다. 남북경협이 경제적 성장만이 아니라 통일로 향하는 주요한 방법임을, 사회문화 교류협력이 남북주민 간 저변에 공감대를 형성하는 주요한 통로임을 인식해야 한다. 그리고 교류협력 자체가 우리의 국가성장에 필수적인 요소, 즉 북한의 노동력, 자원, 토지를 확보하고 환경을 개선·보호하는 과정이다. 교류협력이 우리의 국가성장전략이다.

국가성장과 통일이라는 전략적 원칙에 입각하여 단견적인 대북정책에 함몰되지 않는 통일·대북정책을 일관되게 펼쳐야 한다. 국가성장과 통일을 지향하는 과정에서 남북이 상호 관심을 가지면서 상대적으로 정치색이 엷은 환경분야 교류협력의 물꼬를 트고, 심화시켜 나가면서 환경 및 경제공동체를 동시에 형성하고, 이와 병행하여 사회문화분야, 정치·군사분야에서도 교류협력을 활성화하려는 ‘그린 데탕트’의 의미가 여기에 있다.

한편 국가성장과 통일은 동북아 주변국은 물론, 국제사회의 지지와 협력 속에서만 가능하다. 이러한 점에서 ‘그린 데탕트’는 한반도 차원에 머물지 않고 지역적 차원에서의 환경공동체 형성을 선도로 하여 경제공동체, 문화공동체, 정치외교공동체, 군사공동체 형성을 동시에 중층적으로 병행 추진하여야 한다. ‘그린 데탕트’는 서로 다른 체제와 제도를 전제하면서도 상호 간에 이익을 도모할 수 있는 환경분야에서의 교류협력을 심화시킴으로써 국가들의 제도·질서가 질적 변화를 이루는 기반 위에 각 국민들이 환경적 공동생활을 형성해 나가는 과정이다.

‘그린 데탕트’의 궁극적 목표는 지속가능한 발전을 가능하게 하여 모

든 국민과 후세들이 인간다운 삶을 영위할 수 있게 하는 데 있다. 우리의 경우에는 여기에 덧붙여 그러한 사회를 만들어가는 과정에서 평화적인 통일을 이룩하는 데 있다. 환경공동체와 경제공동체의 우선적 동시 형성을 축으로 하며 정치외교·군사적으로 신뢰를 회복하여 화해협력하고, 문화적으로 동질성을 넓히려는 ‘그린 데탕트’ 이것이 국가성장과 통일로 가는 국가전략이다.

I

II

III

IV

V

VI

참고문헌

1. 단행본

- 건설교통부. 『공유하천관리방안』. 과천: 건설교통부, 2002.
- 국가과학기술자문회의. 『남북한 통일에 대비한 과학기술협력 전략 및 방안에 관한 연구』. 서울: 국가과학기술자문회의, 2014.
- 김경술. 『북한 에너지 소비행태 조사분석 연구: 가정/상업/공공기타부문』. 의양: 에너지경제연구원, 2013.
- 김영봉 외. 『남북경협 활성화 시대에 대비한 동해연안 남북접경지역의 평화적인 이용방안』. 안양: 국토연구원, 2008.
- 김영훈 외. 『맞춤형 대북 농업협력사업 추진방안 연구: 효과성과 지속성 증진을 위한 대안』. 서울: 한국농촌경제연구원, 2012.
- 김재한. 『그린 데탕트를 통한 환경공동체 추진방향』. 서울: 통일부, 2014.
- 명수정 외. 『북한의 자연재해취약지 추정 및 남북협력 방안 연구』. 서울: 한국환경정책·평가연구원, 2008.
- _____. 『한반도 기후변화 대응을 위한 남북협력 기반 구축 연구 III』. 서울: 한국환경정책·평가연구원, 2013.
- 문화체육관광부. 『남북 문화교류 진흥을 위한 법제 연구』. 서울: 문화체육관광부, 2013.
- 박경석 외. 『북한 산림복구 지원·협력을 위한 국제기구 활용방안』. 서울: 국립산림과학원, 2011.
- 박덕규 외. 『DMZ 생태·문화자원 개발을 통한 지역 활성화 방안』. 서울: 경제인문사회연구회, 2013.
- 박형중 외. 『북한개발협력의 이론적 논의』. 서울: 통일연구원, 2009.
- 북한자원연구소. 『북한 지하자원실태분석』. 서울: 북한자원연구소, 2011.

- 산업통상자원부. 『에너지통계연보』. 의왕: 에너지경제연구원, 2013.
- 손기웅. 『독일통일: 쟁점과 과제 1, 2』. 서울: 늘품플러스, 2009.
- 손기웅 외. 『DMZ 총람: 스토리텔링』. 서울: 코리아DMZ협의회, 2012.
- _____. 『DMZ 평화적 이용의 국가적 의미』. 서울: 통일연구원, 2012.
- _____. 『신정부 ‘국가전략 DMZ 평화적 이용’』. 서울: 통일연구원, 2012.
- _____. 『접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안 III』. 서울: 통일연구원, 2010.
- 이상준 외. 『통일시대를 향한 한반도 개발협력 핵심 프로젝트 선정 및 실천과제』. 안양: 국토연구원, 2013.
- 이성연 외. 『북한의 황폐산림 복구 협력 방향 및 과제』. 서울: 국립산림과학원, 2010.
- 임강택 외. 『창조경제 구현방안 연구 창조경제 기반 문화·환경·산업융합 남북협력 추진방안』. 서울: 통일연구원, 2013.
- 정선양. 『기술과 경영』. 서울: 경문사, 2012.
- 철학사전편찬위원회. 『철학사전』. 서울: 중원문화, 2009.
- 최경수. 『북한 지하자원의 이해』. 서울: 북한자원연구소, 2011.
- 최성록·박은진. 『DMZ 일원 주요 자원의 보전가치 추정 연구』. 수원: 경기개발연구원, 2009.
- 최영경·전운성. 『지구촌의 마지노선 2015: 식량, 자원, 환경, 빈곤문제』. 춘천: 강원대학교출판부, 2009.
- 추장민 외. 『한반도 「그린 데탕트」 추진방안에 관한 연구』. 서울: 한국환경정책·평가연구원, 2013.
- 한국과학기술한림원. 『남북통일에 대비한 과학기술분야의 대응방안』. 성남: 한국과학기술한림원, 2014.
- 한국광물자원공사. 『광업요람』. 서울: 한국광물자원공사, 2012.

- _____. 『북한 광물자원개발현황』. 서울: 한국광물자원공사, 2011.
- 한국광해관리공단. 『저소득층 난방연료 연탄보조사업 설명서』. 서울: 한국광해관리공단, 2014.
- 한국수자원공사. 『북한 수자원개발전략 및 추진과제 수립』. 대전: 한국수자원공사, 2012.
- _____. 『북한 수자원 산업의 전망과 참여방안 연구』. 대전: 한국수자원공사, 2003.
- 한국지질자원연구원. 『광산물 수급현황』. 대전: 한국지질자원연구원, 2013.
- Barrett, Christopher B. & Maxwell, Daniel G. *Food Aid After Fifty Years: Recasting Its Role*. New York: Routledge, 2005.
- Freeman, Christopher. *The Economics of Hope: Essays on Technical Change, Economic Growth and the Environment*. New York: Printer Publishers, 1992.
- UNEP. *Democratic People's Republic of Korea Environment and Climate Change Outlook*. Pyongyang: Ministry of Land and Environment Protection, Democratic People's Republic of Korea, 2012.
- 리용준·김정설 외. 『금강산 전설』. 평양: 사회과학출판사, 2004.

2. 논문

- 권태진. “통일농업이 보장하는 행복한 한반도” 『이제는 통일이다』. 서울: 해럴드경제·한반도개발협력연구네트워크, 2014.
- 김경량. “남북농업교류협력, 어떻게 해야 될 것인가?” 『새 천년을 향한 남북한 농업협력』. 서울: 도서출판 백의, 1999.

- 김경량·김지용. “대북지원과 남북한 농업협력.” 『수은북한경제』. 봄호 (한국 수출입은행), 2005.
- 김재한·경제희. “비무장지대 가치 인식의 계량적 분석.” 『통일문제연구』. 제22권 2호 (평화문제연구소), 2010.
- 박경석·박소영. “남한의 산림복구 경험을 통한 북한 황폐산림 복구지원 방향.” 『북한학연구』. 제8권 제1호 (동국대학교 북한학연구소), 2012.
- 박지혜. “NGO 활동가의 대북 인도적 지원 경험의 본질과 의미: 눈 감을 줄 모르는 마음으로 ‘경계, 그 너머를 향해.’” 『사회과학연구논총』. 제30권 1호 (이화여대 사회과학연구소), 2014.
- 박형중. “대북지원과 대북정책.” 『북핵문제 해결 방향과 북한 체제의 변화 전망』. 학술회의 총서 09-01 (통일연구원), 2009.
- 배재수. “북한 산림황폐지 복구를 위한 REDD 메커니즘 사전 검토.” 『한국임학회지』. 제102권 제4호 (한국임학회), 2013.
- 양현모·강동완. “지방자치단체의 남북 교류·협력사업 평가 및 발전방안: 정책네트워크 분석을 통한 행위자 관계를 중심으로.” 『통일정책 연구』. 제18권 1호 (통일연구원), 2009.
- 이금순. “박근혜정부에서의 북한 인권문제와 인도적 대북지원.” 『북한경제리뷰』. 2월호 (KDI), 2013.
- 이명석. “행정학 패러다임과 거버넌스.” 『국정관리연구』. 제2권 제2호 (성균관대학교 국정관리대학원), 2007.
- 이우영. “대북 인도적 지원과 남북한 마음의 통합.” 『현대북한연구』. 17권 2호 (북한대학원대학교 북한미시연구소), 2014.
- 이종운·홍이경. “북한 환경문제의 실태와 국제사회의 지원 방안.” 『KIEP 지역경제포커스』. 제6권 38호 (대외경제정책연구원), 2012.
- 장영권. “DMZ 평화: 의미, 구축전략, 과제.” 『통일전략』. 제12권 1호 (한국통일전략학회), 2012.

- 정선양. “환경기술혁신체제의 개발.” 『환경정책의 발전방향과 추진전략』. 서울: 한국환경·정책평가연구원, 1998.
- 전영신. “남북 문화교류와 저작권 문제.” 『지적재산권』. 제26호 (한국지적재산권법제연구원), 2008.
- 제성호. “『DMZ세계평화공원』 구상의 의의와 법적 고려사항.” 『통일과 법률』. 제18호 (법무부), 2014.
- 최은석. “북한의 저작권법과 남한에서의 북한 저작물 이용 및 쟁점.” 『서강법학』. 제11권 제2호 (서강대학교 법학연구소), 2009.
- 최진욱·강동완. “북한의 국가-사회관계와 대북정책 거버넌스 개선방안.” 『국방연구』. 제52권 2호 (국방대학교 안보문제연구소), 2009.
- 한국광물자원공사. “희토류편.” 『Coal Inside』. 2월호 (한국광물자원공사), 2011.

3. 기타자료

- 2015 경북문경세계군인체육대회. <korea2015mwg.org>.
- UNEP. <www.unep.or.kr>.
- 국제수역사무국. <www.oie.int>.
- 농림축산검역본부. <www.qia.go.kr>.
- 두산백과. <www.doopedia.co.kr>.
- 민족화해협력범국민협의회. <www.kcrc.or.kr>.
- 산업통상자원부. <www.motie.go.kr>.
- 최경수. “북한 지하자원 매장량과 잠재가치 추산.” 북한자원연구소, 2014.1.17. <www.nokori.or.kr>.
- 통계청 북한 통계포털. <koris.kr/bukhan/>.

통일부 공식 블로그. <blog.unikorea.go.kr>.

『1코리안뉴스』.

『뉴스1』.

『뉴스와이어』.

『매일경제』.

『미국의 소리』.

『서울신문』.

『세계 에너지시장 인사이트』.

『연합뉴스』.

『에너지경제』.

『자유아시아방송』.

『중앙일보』.

『헤럴드경제』.

김창환. “『DMZ세계평화공원』 조성의 공간적 고려사항.” 코리아DMZ협
의회 국내학술회의 발표자료, 2013.

배문병호. “한반도 생태통일과 동북아 생태평화를 위한 DMZ의 가치와
역할.” 제80회 한림원탁토론회, 2014.6.25.

손기웅. “한반도 ‘그린 데탕트’와 남북녹색협력 방향.” 『한반도 ‘그린 데탕
트’의 길을 찾는다』. 민족화해협력범국민협의회 주최 학술회의
자료집, 2013.5.7.

이상준. “남북접경지역의 공동발전을 위한 정책과제.” 도라산포럼 발표
자료, 2012.

장영권. “평화의 존재론적 의미와 구축전략.” DMZ세계평화공원과 남북

과학기술협력 학술회의 발표자료, 2014.

정선양. “DMZ를 활용한 남북한 과학기술 협력방안.” 한림과학기술포럼 발표자료, 2013.9.26.

_____. “DMZ세계평화공원과 남북과학기술협력센터.” 한국과학기술한림원/한국DMZ학회 공동학술대회 발표자료, 2014.6.25.

제성호. “국제사회의 대북제재 하 효율적 지원방안.” 『대북 인도적 지원 사업에 대한 평가와 개선방안』. 국가안보전략연구소 주최 국내 학술회의 발표자료집, 2009.9.21.

연구총서

2012-01	미국의 對韓 핵우산정책에 관한 연구	전성훈	14,000원
2012-02	북한부패와 인권의 상관성	김수암 외	11,000원
2012-03	보호책임(R2P) 이행에 관한 연구	이규창 외	11,000원
2012-04	EC/EU사례분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안: 유럽공동체 형성기를 중심으로	손기웅 외	14,000원
2012-05	김정은체제의 권력엘리트 연구	이교덕 외	13,000원
2012-06	독재정권의 성격과 정치변동: 북한 관련 시사점	박형중 외	11,000원
2012-07	북방삼각관계 변화와 지속: 북한의 균형화 전략을 중심으로	허문영, 유동원, 심승우	10,000원
2012-08	북한 핵문제의 전망과 대응책: 정책결정모델(Decision Making Model)을 이용한 전략 분석	홍우택	8,000원
2012-09	중국의 한반도 관련 정책연구기관 및 전문가 현황분석	전병곤, 양갑용	6,000원
2012-10	2000년대 대북정책 평가와 정책대안: '동시병행 선순환 모델'의 원칙과 과제	박종철 외	12,500원
2012-11	리더십교체기의 동북아 4국의 국내정치 및 대외정책 변화와 한국의 통일외교 전략	배정호 외	11,500원
2012-12	김정은 정권의 정책전망: 정권 초기의 권력구조와 리더십에 대한 분석을 중심으로	최진욱, 한기범, 장용석	7,500원
2012-13	신정부 '국가전략 DMZ 평화적 이용'	손기웅 외	8,000원
2013-01	남북러 가스관과 동북아 에너지 협력의 지정학	이기현 외	6,000원
2013-02	한국의 FTA전략과 한반도	김규륜 외	8,500원
2013-03	김정은 체제의 변화 전망과 우리의 대책	박종철 외	10,000원
2013-04	EC/EU사례분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안 - EC기 분석을 중심으로 -	손기웅 외	12,000원
2013-05	오바마-시진핑 시대의 동북아 국가들의 국내정치 및 대외정책과 한국의 대북 및 통일외교	배정호 외	11,000원
2013-06	북한사회 위기구조와 사회변동전망: 비교사회론적 관점	조한범, 황선영	6,000원
2013-07	인도적 지원을 통한 북한 취약계층 인권 증진 방안 연구	이규창 외	12,500원
2013-08	새로운 세대의 탄생: 북한 청소년의 세대경험과 특성	조정아 외	15,000원
2013-09	북한의 핵·미사일 대응책 연구	홍우택	6,000원
2013-10	북한에서 국가재정의 분열과 조세 및 재정체계	박형중, 최사현	7,000원
2013-11	북한경제의 비공식(시장)부문 실태 분석: 기업활동을 중심으로	임강택	11,000원
2014-01	북·중 간 인적 교류 및 네트워크 연구	이교덕 외	7,500원
2014-02	북한변화 촉진 및 남북친화성 증대: 이론발굴과 적용모색	박형중, 박영자	7,500원
2014-03	북한 비공식 경제 성장요인 연구	김석진, 양문수	9,000원
2014-04	신동북아질서 시대의 중장기 통일전략	성기영 외	7,000원

2014-05	‘행복한 통일’로 가는 남북 및 동북아공동체 형성을 위한 통합정책: EC/EU 사례 분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안	손기웅 외	6,000원
2014-06	탈북청소년의 경제 경험과 정체성 재구성	조정아, 홍민, 이희영, 이항규, 조영주	14,000원
2014-07	한국의 대북 인권정책 연구	한동호	6,000원
2014-08	법치지원과 인권 증진: 이론과 실제	이금순, 도경옥	8,000원
2014-09	신뢰정책의 과제와 추진전략	박영호, 정성철 외	11,000원
2014-10	대미(對美)·대중(對中) 조화외교: 국내 및 해외 사례연구	김규륜 외	10,500원
2014-11	북한의 핵전략과 한국의 대응전략	정영태, 홍우택 외	12,000원
2014-12	중국의 주변외교 전략 연구: 중국의 대북정책 결정에 대한 함의	이기현, 김애경, 이영학	7,000원

학술회의총서

2012-01	The Outlook for the North Korean Situation & Prospects for U.S.-ROK Cooperation After the Death of Kim Jong-il		6,000원
2012-02	김정은 체제의 북한 인권문제와 국제협력		19,000원
2012-03	해외 이주·난민 지원제도의 시사점		12,000원
2013-01	유엔 인권메커니즘과 북한인권 증진방안		20,000원
2013-02	한반도신뢰프로세스 추진전략		19,000원

협동연구총서

2012-11-01	북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 실행방안(총괄보고서)	임강택 외	11,000원
2012-11-02	북한 부패실태와 반부패 전략: 국제협력의 모색	박형중 외	10,000원
2012-11-03	북한 경제발전을 위한 국제협력체계 구축 및 개발지원전략 수립 방안	장형수 외	8,000원
2012-11-04	북한의 역량발전을 위한 국제협력 방안	이종무 외	8,000원
2012-11-05	북한의 인프라 개발을 위한 국제사회 협력 프로그램 추진방안	이상준 외	8,000원
2012-12-01	한반도 통일 공공외교 추진전략(I) - 공공외교의 이론적 조명과 한반도 주변4국의 대한국 통일 공공외교(총괄보고서)	황병덕 외	13,500원
2012-12-02	공공외교의 이론적 조명과 주변4국의 한반도통일 공공외교 분석들	김규륜 외	8,500원
2012-12-03	미국의 대한국 통일 공공외교 실태	박영호 외	9,500원
2012-12-04	중국의 대한국 통일 공공외교 실태	이교덕 외	7,500원
2012-12-05	일본의 대한국 통일 공공외교 실태	이진원 외	8,000원
2012-12-06	러시아의 대한국 통일 공공외교 실태	여인곤 외	7,500원
2013-26-01	한반도 통일 공공외교 추진전략(II) - 한국의 주변4국 통일공공외교의 실태 연구(총괄보고서)	황병덕 외	14,000원
2013-26-02	한국의 對미국 통일 공공외교 실태	박영호 외	8,000원
2013-26-03	한국의 對중국 통일 공공외교 실태	전병곤 외	7,500원
2013-26-04	한국의 對일본 통일 공공외교 실태	이기태 외	8,000원
2013-26-05	한국의 對러시아 통일 공공외교 실태	조한범 외	6,000원

논총

통일정책연구, 제21권 1호 (2012)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 21, No. 1 (2012)	10,000원
통일정책연구, 제21권 2호 (2012)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 21, No. 2 (2012)	10,000원
통일정책연구, 제22권 1호 (2013)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 22, No. 1 (2013)	10,000원
통일정책연구, 제22권 2호 (2013)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 22, No. 2 (2013)	10,000원
통일정책연구, 제23권 1호 (2014)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 23, No. 1 (2014)	10,000원
통일정책연구, 제23권 2호 (2014)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 23, No. 2 (2014)	10,000원

북한인권백서

북한인권백서 2012	김수암 외	19,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2012</i>	손기웅 외	23,500원
북한인권백서 2013	조정현 외	24,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2013</i>	조정현 외	23,000원
북한인권백서 2014	한동호 외	24,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2014</i>	한동호 외	23,000원

기타

2012	탈북자 관련 국제조약 및 법령	이규창 외	19,500원
2012	북한인권 이해의 새로운 지평	북한인권연구센터 편	20,500원
2012	알기쉬운 통일교육: 해외한인용	허문영 외	30,000원
2012	통일대비를 위한 대북통일정책 모색(통일대계연구 12-01)	박형중 외	15,000원
2012	통일한국에 대한 국제적 우려해소와 편익: 지역 및 주변국 차원(통일대계연구 12-02)	박종철 외	14,000원
2012	Korean Unification and a New East Asian Order(Grand Plan for Korean Unification 12-03)	최진욱 편저	6,000원
2012	Korean Peninsula Division/Unification: From the International Perspective	Kim Kyuryoon, Park Jae-Jeok	13,000원
2012	중국의 국내정치 및 대외정책과 주요 국가들의 대중국 전략	배정호, 구재희 편	22,000원
2012	China's Domestic Politics and Foreign Policies and Major Countries' Strategies toward China	Bae Jung-Ho, Ku Jae H.	22,500원
2012	통일 비용-편익의 분석모형 구축(통일 비용-편익 종합연구 2012-1)	김규륜 외	11,500원
2012	'선도형 통일'의 경로와 과제(통일 비용-편익 종합연구 2012-2)	김규륜 외	9,000원

2013	유엔 인권메커니즘과 북한인권	북한인권사회연구센터 편	18,000원
2013	중국 시진핑 지도부의 구성 및 특징 연구 (중국 지도부의 리더십 분석과 한중정책협력방안 2013)	전병곤 외	9,000원
2013	통일 이후 통합을 위한 갈등해소 방안: 사례연구 및 분야별 갈등해소의 기본방향	박중철 외	13,000원
2013	한반도 통일에 대한 동북아 4국의 인식(통일외교 콘텐츠 생산(1))	배정호 외	16,500원
2013	알기 쉬운 통일교육III: 북한이탈주민용	조정아 외	11,000원
2013	알기 쉬운 통일교육III: 북한이탈주민용 수업지침서	조정아 외	6,000원
2013	민주화 및 양질의 거버넌스 수립: 북한 변화와 통일을 위한 시사점(통일대계연구 13-01)	박형중 외	13,500원
2013	시장화 및 빈곤감소형 경제질서 수립: 북한 변화와 통일을 위한 시사점(통일대계연구 13-02)	임강택 외	12,500원
2014	The Trust-building Process and Korean Unification(통일대계연구 13-03)	최진욱 편저	8,000원
2013	통일대계연구: 4년 연구 종합논의(통일대계연구 13-04)	박형중 외	8,000원
2013	정치·사회·경제 분야 통일 비용·편익 연구(통일 비용·편익 종합연구 2013-1)	조한범 외	17,500원
2013	The Attraction of Korean Unification: Inter-Korean and International Costs and Benefits (통일 비용·편익 종합연구 2013-2)	김규륜 외	15,500원
2013	한반도 통일의 미래와 주변 4국의 기대(통일 비용·편익 종합연구 2013-3)	김규륜 외	10,500원
2013	전환기 중국의 정치경제(통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구: 통일시대 한중관계 전망 2013-1)	배정호 외	15,500원
2013	China's Internal and External Relations and Lessons for Korea and Asia (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구: 통일시대 한중관계 전망 2013-2)	Bae Jung-Ho, Ku Jae H.	17,500원
2013	중국의 대내외 관계와 한국의 전략적 교훈 (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구: 통일시대 한중관계 전망 2013-3)	배정호, 구재희 편	16,500원
2014	중국 권력엘리트와 한중교류 네트워크 분석 및 DB화(중국 지도부의 리더십 분석과 한중 정책협력방안2014)	전병곤, 홍우택, 신중호 외	9,000원
2014	북한의 시장화와 인권의 상관성(『북한인권정책연구』 2014)	북한인권연구센터	11,000원
2014	동북아 4국의 대외전략 및 대북전략과 한국의 통일외교 전략	배정호, 봉영식, 한석희 외	9,500원
2014	2014년 통일에측시계	박영호, 김형기	9,500원
2014	통일한국의 국가상과 한중협력(통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구 2014-01)	배정호 외	15,500원
2014	China's Strategic Environment and External Relations in the Transition Period (A Comprehensive Strategic Study on China in Preparation for Korean Unification 2014-02)	Bae, Jung-Ho et al.	18,000원
2014	Global Expectations for Korean Unification (Research on Unification Costs and Benefits 2014-01)	Kyuryoon Kim et al.	19,000원

2014	Lessons of Transformation for Korean Unification (Research on Unification Costs and Benefits 2014-02)	Kyuryoon Kim et al.	15,500원
2014	한반도 통일의 효과(통일 비용·편익 종합연구 2014-3)	김규륜 외	14,500원
2014	2014 남북통합에 대한 국민의식조사		
	박종철, 허문영, 송영훈, 김갑식, 이상신, 조원빈		12,000원
2014	'그린 데탕트' 실천전략: 환경공동체 형성과 접경지역·DMZ 평화생태적 이용방안		
	손기웅 외		17,000원

연례정세보고서

2012	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2012~2013	7,000원
2013	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2013~2014	7,000원

KINU 정책연구시리즈

비매출

2012-01	통일재원 마련 및 통일의지 결집 관련 국민의 인식	김규륜, 김형기
2012-02	2012년 상반기, 북한 정책동향 분석: 북한 매체의 논조를 중심으로	박형중 외
2012-03	러시아의 극동개발과 북한 노동자	이영형
2012-04	오바마 2기 행정부의 대 한반도 정책 전망	김장호 외
2012-04(E)	The Second Term Obama Administration's Policy towards the Korean Peninsula	Jangho kim
2012-05	중국 18차 당대회 분석과 대내외정책 전망	이기현 외
2013-01	북한 지하자원을 활용한 DMZ/접경지역 남북 산업단지 조성방안	손기웅 외
2013-02	박근혜정부의 대북정책 추진 방향	최진욱 외
2013-03	박근혜정부의 통일외교안보 비전과 추진 과제	최진욱 외
2013-04	유엔조사위원회(COI) 운영 사례 연구	김수암 외
2013-05	Trustpolitik: 박근혜정부의 국가안보전략 - 이론과 실제 탐색연구 -	박형중 외
2013-06	서독의 대동독 인권정책	안지호 외
2013-07	2013년 북한 정책 논조 분석과 평가	박형중 외
2013-08	한반도 신뢰프로세스 업그레이드를 위한 2014년 대북정책 추진전략	최진욱 외
2013-09	김정은 정권의 대남 긴장조성: 2013년과 향후 전망	박영자 외
2013-10	국내불안과 대외도발: 북한에 대한 적용 가능성 탐색	정성철
2013-11	2013년 북한 핵프로그램 및 능력 평가	김동수 외
2013-14	유라시아이니셔티브 구현을 위한 한러 협력 방안	조한범 외
2014-01	농업분야의 지속가능한 대북지원 및 남북 협력방안 모색	임강택, 권태진

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

비매출

2012	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제7권 1호	손기웅 외
2012	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제7권 2호	손기웅 외

2013 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제8권 1호	이금순 외
2013 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제8권 2호	이금순 외
2014 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제9권 1호	이금순 외

Study Series

비매품

2012-01 Study of Disciplinary Problems in the North Korean Army	Lee Kyo Duk, Chung Kyu Sup
2012-02 The Quality of Life of North Korean: Current Status and Understanding	Kim Soo Am et al.
2012-03 Basic Reading on Korean Unification	Huh Moon Young et al.
2013-01 Study on the Power Elite of the Kim Jong Un Regim	Lee Kyo Duk et al.
2013-02 Relations between Corruption and Human Rights in North Korea	Kim Soo Am et al.
2013-03 Easing International Concerns over a Unified Korea and Regional Benefits of Korean Unification	Park Jong Chul et al.
2013-04 'Peaceful Utilization of the DMZ' as a National Strategy	Son Gi Woong et al.
2014-01 Korea's FTA Strategy and the Korean Peninsula	Kim, Kyuroon et al.
2014-02 The Perceptions of Northeast Asia's Four States on Korean Unification	Bae, Jung-Ho et al.
2014-03 The Emergence of a New Generation: The Generational Experience and Characteristics of Young North Koreans	Cho, Jeong-ah et al.
2014-04 Geopolitics of the Russo-Korean Gas Pipeline Project and Energy Cooperation in Northeast Asia	Lee, Kihyun et al.
2014-05 Fiscal Segmentation and Economic Changes in North Korea	Park Hyeong Jung, Choi Sahyun

기타

2014 북핵일지 1955~2014	조민, 김진하
---------------------	---------

■■ 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 『회원 가입신청서』 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, *International Journal of Korean Unification Studies*, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 구간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (142-728) 서울시 강북구 4.19로 123(수유동) 통일연구원 통일학술정보센터
출판자료팀 도서회원 담당자(books@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2679, FAX: (02)901-2545
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.



‘그린 데탕트’ 실천전략:

환경공동체 형성과

접경지역·DMZ 평화생태적 이용방안

