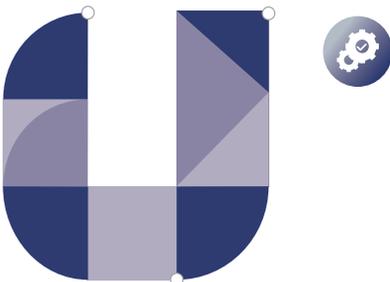




남북 접경지역 재해·재난 대응력 제고를 위한 '방재전이공간(TSDP)' 조성방안 기본 연구



김형수 | 문승민 | 송영현 | 허태욱





남북 접경지역 재해·재난 대응력 제고를 위한 ‘방재전이공간(TSDP)’ 조성방안 기본 연구

연구책임자

김형수(단국대학교 교수)

공동연구자

문승민(세명대학교 교수)

송영현(서울시립대학교 교수)

허태욱(경상국립대학교 교수)

남북 접경지역 재해·재난 대응력 제고를 위한 '방재전이공간(TSDP)' 조성방안 기본 연구

남북관계의 지속적 발전을 위한 접경지역협력 종합연구:
재해재난 관리시스템과 남북협력 방안(1/3년차)

KINU 연구총서 21-18

발행일	2021년 12월 30일
저자	김형수, 문승민, 송영현, 허태욱
발행인	고유환
발행처	통일연구원
편집인	인도협력연구실장
등록	제2-02361호 (97.4.23)
주소	(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원
전화	(대표) 02-2023-8000 (FAX) 02-2023-8296
홈페이지	http://www.kinu.or.kr
기획·디자인	세일포커스(주)(02-2275-6894)
인쇄처	(사)한국장애인문화콘텐츠협회(02-2279-6760)
ISBN	979-11-6589-074-2 93340
가격	9,500원

© 통일연구원, 2021

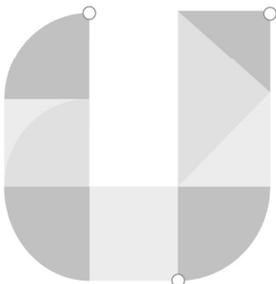
통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의)정부간행물판매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)



남북 접경지역 재해·재난 대응력 제고를 위한 ‘방재전이공간(TSDP)’ 조성방안 기본 연구



KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION



본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것은 아닙니다.

차례

요약	11
I. 서론 김형수	17
1. 연구 배경 및 연구 목적	19
2. 연구 방법 및 연구 범위	23
II. 남북 ‘방재전이공간’ 구상의 의의 김형수·문승민·허태욱	29
1. 남북 ‘방재전이공간’ 관련 개념 논의	31
2. 남북 재해협력 체계 및 재난관리 협력의 기본 방향	48
3. 남북 ‘방재전이공간’ 개념의 구성	62
.	
III. 남북 접경지역 자원관리 실태 및 재해·재난 발생 현황 분석 김형수·송영현·허태욱	85
1. 남북 접경지역의 자원관리 현황	87
2. 남북 접경지역의 재해·재난 발생 현황 및 유형화	104
3. 남북 접경지역 방재 관련 정책 및 성과	132

IV. 남북 ‘방재전이공간’ 조성 기본 구상의 실제	
허태욱·김형수·문승민	135
1. 남북 ‘방재전이공간’의 유형별 공간 구성 전략	137
2. 남북 ‘방재전이공간’ 조성을 위한 거버넌스 구성 전략	147
3. 남북 ‘방재전이공간’ 유형별 과제 및 추진 방안	162
V. 결론 김형수	179
참고문헌	189
최근 발간자료 안내	201

표 차례

〈표 II - 1〉 영토 개념을 활용한 접경지역 관련 용어의 정의	37
〈표 II - 2〉 북방한계선(NLL) 관련 약사	44
〈표 II - 3〉 자연재난 및 사회재난의 종류	49
〈표 II - 4〉 「제4차 국가안전관리기본계획」의 주요 내용	52
〈표 II - 5〉 「제3차 남북관계발전기본계획 2020년도 시행계획」의 주요내용	53
〈표 II - 6〉 남북교류협력 주요 현황 및 교류협력 분야별 주요 내용	57
〈표 II - 7〉 남북 재난관리 협력의 기본방향과 세부 방안	59
〈표 II - 8〉 2018 평양공동선언문	60
〈표 II - 9〉 접경지역 경계면적, 도로 현황	78
〈표 III - 1〉 접경지역의 자연·생태환경 현황	91
〈표 III - 2〉 DMZ 일원 주요 생물상 현황	93
〈표 III - 3〉 접경지역 관련 법·계획 체계 변화	95
〈표 III - 4〉 접경지역의 공간적 범위	96
〈표 III - 5〉 접경지역 발전종합계획의 관련 계획	99
〈표 III - 6〉 방재 및 재난 관련 현행법	100
〈표 III - 7〉 접경지역의 국토 및 관련 법률	101
〈표 III - 8〉 남북 접경지역 국토 이용 관련 추진사업	102
〈표 III - 9〉 지역별·월별 멧돼지의 아프리카돼지열병 발생현황 (2019년 10월-2020년 7월)	108
〈표 III - 10〉 소나무재선충병 발생 지역 현황(2021년 4월 기준)	109

〈표 Ⅲ-11〉 국내 말라리아 환자 추정 감염지역 발생 현황	119
〈표 Ⅲ-12〉 남북한 공유하천 현황	126
〈표 Ⅲ-13〉 남북한 공유하천의 주요 문제	127
〈표 Ⅲ-14〉 남북 접경지역 일반 현황	128
〈표 Ⅲ-15〉 남북 접경지역 자연재해 및 사회재난 대표적 발생 유형 ...	132
〈표 Ⅲ-16〉 남북접경지역 방재 관련 주요 협력 조치	133
〈표 Ⅳ- 1〉 남북 접경지역 '방재전이공간' 유형	137
〈표 Ⅳ- 2〉 접경지역과 남북교류협력 증진에 관한 조례 제정	158
〈표 Ⅳ- 3〉 개성공단 지역 방재전이공간	162
〈표 Ⅳ- 4〉 '개성공단 지역 방재전이공간' 주요 부문 및 과제	162
〈표 Ⅳ- 5〉 '개성공단 지역 방재전이공간' 홍수 관련 주요 과제 및 추진 방안	163
〈표 Ⅳ- 6〉 '개성공단 지역 방재전이공간' 산림황폐화 관련 주요 과제 및 추진 방안	164
〈표 Ⅳ- 7〉 '개성공단 지역 방재전이공간' 코로나19 관련 주요 과제 및 추진 방안	166
〈표 Ⅳ- 8〉 즉각 대응팀 단계별 주요 업무	168
〈표 Ⅳ- 9〉 금강산 관광지구 방재전이공간	170
〈표 Ⅳ- 10〉 '금강산관광지구 방재전이공간' 주요 부문 및 과제	170
〈표 Ⅳ- 11〉 '금강산관광지구 방재전이공간' 아프리카돼지열병 관련 주요 과제 및 추진방안	171
〈표 Ⅳ-12〉 '금강산 지역 방재전이공간' 코로나19 관련 주요 과제 및 추진 방안	174
〈표 Ⅳ-13〉 즉각 대응팀 단계별 주요 업무	177

그림 차례

〈그림 Ⅰ - 1〉 남북 ‘방재전이공간’ 구성의 기본 방향	27
〈그림 Ⅱ - 1〉 군사분계선 인접 지역의 제한보호구역 설정 기준	41
〈그림 Ⅱ - 2〉 접경지역 공간 개념도	42
〈그림 Ⅱ - 3〉 북방한계선(NLL)과 북측이 주장하는 해상경계선	45
〈그림 Ⅱ - 4〉 남북 접경지역의 공간적 범위	46
〈그림 Ⅱ - 5〉 남북 접경지역 관련 개념도	47
〈그림 Ⅱ - 6〉 「제4차 국가안전관리기본계획」의 4대 전략 및 17대 중점 추진과제	51
〈그림 Ⅱ - 7〉 「제3차 남북관계발전기본계획」에 따른 2020년도 시행계획	55
〈그림 Ⅱ - 8〉 전이공간(transitional space)의 다양한 형태	67
〈그림 Ⅱ - 9〉 전이공간의 특징	68
〈그림 Ⅱ - 10〉 종교 사원에 존재하는 전이공간의 형태	69
〈그림 Ⅱ - 11〉 선형도시 공간(Linear Urban Space)에서 활동 공간과 과거 공간의 관계 유형	71
〈그림 Ⅱ - 12〉 세비야 전략(Seville Strategy)의 개념도	75
〈그림 Ⅱ - 13〉 생물권 보호구역의 세 가지 분류방식에 따른 계획구역 계획	76
〈그림 Ⅱ - 14〉 잠재적 방재전이공간으로서 남북 접경지역의 범위	77
〈그림 Ⅱ - 15〉 잠재적 방재전이공간 인근 지역의 교통 현황	79
〈그림 Ⅱ - 16〉 남북 접경지역 주요 도로 및 DEM 현황	81
〈그림 Ⅱ - 17〉 남북 ‘방재전이공간(TSDP)’ 조성을 위한 분석 모형	84

〈그림 III - 1〉 남북 접경지역 관련 계획	104
〈그림 III - 2〉 야생멧돼지 아프리카돼지열병 검출 현황 지도 (2020년 7월 기준)	106
〈그림 III - 3〉 북한지역의 산림훼손 실태: 녹지감소 수준(좌), 산림감소 및 도시증가지역(우)	111
〈그림 III - 4〉 북한지역의 산림훼손 실태 비교 (1980년대, 2000년대 말 기준)	112
〈그림 III - 5〉 남북한 pm2.5 배출량의 공간적 영향범위와 정도(연평균) ..	112
〈그림 III - 6〉 개성 코로나 바이러스 관련 뉴스 보도	114
〈그림 III - 7〉 북한의 결핵 지표(2018년)	115
〈그림 III - 8〉 유진벨재단의 북한 사업장 위치	117
〈그림 III - 9〉 국내 지역별 말라리아 발생률	118
〈그림 III - 10〉 2005~2018년 국내 말라리아 발생률 현황	120
〈그림 III - 11〉 DMZ 산불진화를 위한 남북, UN군사령부 간 협조 절차 ..	122
〈그림 III - 12〉 북한 철원군 산불 사진	123
〈그림 III - 13〉 남북접경지역 댐 건설 현황	125
〈그림 IV - 1〉 남북 접경지역 지자체와 발생 재해 매칭(1)	138
〈그림 IV - 2〉 남북 접경지역 지자체와 발생 재해 매칭(2)	139
〈그림 IV - 3〉 남북 접경지역 '유형 V' 방재전이공간 2개 지역	141
〈그림 IV - 4〉 남북 '방재전이공간' 조성 전략과 기본 방향	143
〈그림 IV - 5〉 방재전이공간 조성을 위한 거버넌스 체계	146

〈그림 IV-6〉 거버넌스의 형성과정	148
〈그림 IV-7〉 국제사회의 북한 인도주의 지원 현황	150
〈그림 IV-8〉 우리나라의 북한 인도주의 지원 현황	151
〈그림 IV-9〉 남북 ‘방재전이공간’ 조성을 위한 글로벌 거버넌스 체계 ..	153
〈그림 IV-10〉 남북 ‘방재전이공간’ 조성을 위한 글로벌 거버넌스 체계 ..	156
〈그림 IV-11〉 남북 ‘방재전이공간’ 조성을 위한 ‘TSDP 거버넌스’ 전략 ..	161
〈그림 IV-12〉 ‘개성공단 지역 방재전이공간’ 홍수관리 개념도(안)	163
〈그림 IV-13〉 산림황폐화 주요 과제를 통한 REDD+ 성과 연계 구조 ..	165
〈그림 IV-14〉 ‘개성공단 지역 방재전이공간’ 감염병 진료소 구성도(안) ..	167
〈그림 IV-15〉 개성공단 지역 방재전이공간’ 3개 부문 10대 과제 추진 맵핑(mapping)	169
〈그림 IV-16〉 ‘금강산관광지구 방재전이공간’ 아프리카돼지열병 관리 개념도(안)	172
〈그림 IV-17〉 ‘금강산관광지구 방재전이공간’ 아프리카돼지열병 방역 시설 구성도	173
〈그림 IV-18〉 ‘금강산관광지구 방재전이공간’ 감염병 관리 개념도(안) ..	176
〈그림 IV-19〉 ‘금강산관광지구 방재전이공간’ 2개 부문 6대 과제 추진 맵핑(mapping)	178

그동안 남북 접경지역 자원의 관리 방향은 지역개발 및 관광 자원화를 통한 교류 벨트 구상에 초점을 둔 방식으로 국토의 균형발전이라는 경제적 관점에 뿌리를 두었다. 간혹 접경지역 주변의 산불과 같은 자연재해나 해충으로 인한 삼림자원의 피해, 구제역과 같은 가축 관련 전염병 등의 발생으로 관심을 끄는 경우가 있어, 남북 정상 간의 의제로 설정되어 있기는 하나 구체적인 실행 방안에 대해서는 아직 실질적인 진전을 보이지 못하고 있다. 이러한 고민 속에 지난 2019년 6월 문재인 대통령은 오슬로포럼과 2019년 9월 UN총회 기조연설 등을 통해 DMZ 접경지역의 남북협력을 핵심적 정책 과제로 제시한 바 있다. 문재인 정부의 이러한 ‘생명·안전·보건·생활 공동체’ 논의는 코로나19라는 초유의 상황 속에서 남북교류협력의 마중물 역할을 하게 될 것으로 기대하며 지속가능한 남북관계의 새로운 의제 채택을 통해 국민적 공감대를 형성할 여지가 높을 것으로 전망된다.

위와 같은 논의의 진전을 위해서는 남북교류협력의 범위를 뛰어넘어 국제사회의 지원과 남북 당국 간의 두터운 신뢰에 기반을 두어야 한다. 무엇보다도 남북 당국이 정치·군사적 긴장을 극복하고 합의와 약속이행을 통한 실천적 대안 마련과 구체적인 실행 전략을 담보했을 때 비로소 가능한 논의이다. 이러한 문제 인식 아래 본 연구는 한반도 ‘생명·생활공동체’ 논의의 진전을 위한 기초 연구로 ‘한반도 생명·생활 공동관리구역’으로서 ‘방재전이공간(Transitional Space for Disaster Prevention: TSDP)’ 개념을 제안하고 남북교류협력의 새로운 패러다임 전환을 위한 실천방안을 제시하는데 연구 목적을 두고 있다.

본 연구에서 제안하고 있는 남북 ‘방재전이공간’은 DMZ를 기준으로 북측으로는 북한 영토를 포함하고 있으며, 남측으로는 접경지역을 포괄하는 개념이다. 동시에 남북 간의 상호 개방과 협력을 통한 신뢰 구축 및 국제사회의 지지를 전제하고 있다. 이는 기존의 정치·군사·경제협력 관점과 함께 인간과 자연, 평화의 가치적 의미를 담은 공간으로써 다음과 같은 의미가

있다. 첫째, 남북 접경지역이라는 다소 복합적이고 혼종성(hybridity)이 내재하는 공간에서 궁극적으로는 평화공동체라는 확정성(certainty)의 공간을 지향하고 있다. 둘째, 일상의 ‘단절’을 극복하고 ‘연결’의 과정으로 나아가기 위한 상호침투적 관입 공간(interpenetrating spaces)으로 살필 수 있다. 셋째, 남북 간의 ‘분절성’을 극복하고 ‘연속성’으로 나아가는 통일된 미래의 ‘상징공간’이자 ‘통일공간’으로서 남북교류협력의 결절점으로 설명할 수 있다. 한반도 생명·평화 공동체로의 진전은 분절 상태에 있는 접경지역을 ‘생활공동체’로 확장할 수 있는 기반을 조성할 수 있으며, 궁극적으로 한반도 평화 정착이라는 국정과제를 달성하게 될 것으로 전망된다.

무엇보다도 남측 일방의 개발 방식이 아니라 남북 간의 쌍방향 소통을 통한 교류협력의 제도화와 접경지역 주민들의 참여와 협력을 통한 상생 발전을 이끌어 간다는 차원에서 의미 있는 의제로 평가할 수 있다. 동시에 남북 간의 상생과 협력을 기반으로 구축 가능한 ‘한반도 생활공동체’ 모델은 ‘한반도 경제공동체’로 나아가는 디딤돌이 될 것으로 기대하며 정치·군사적 긴장 완화를 유도하는 촉매제로 작동할 것으로 전망한다.

본 연구는 ‘방재전이공간’이라는 개념 도출과 남북 접경지역의 재해재난 현황 분석을 통해 ‘방재전이공간’ 조성을 위한 기본 구상의 형식을 취하고 있다. 이를 통해 ‘방재전이공간’ 조성을 위한 현실적인 공간 조성 지역을 선정하고 두 개의 지역을 모델로 선정하여 공간의 기본 구성도와 운영 전략을 제시하고 있다. 이와 같은 제안이 실행력을 갖추기 위해서는 다음과 같은 후속적인 노력과 조치가 필요함을 강조하며, 결론을 내리고 있다.

첫째, 남북 ‘방재전이공간’ 조성을 위해서는 정치·군사적 이행과제 실천을 위한 남북 간의 합의가 필요하다. ‘방재전이공간’은 남한 내의 특정 공간이 아니라 남한과 북한이 공간적으로 직접 연결된 비무장지대와 군사분계선을 아우르는 공간 개념이다. 이러한 현실적인 경계와 안전 문제를 고려하여, DMZ 일원 개발의 숨겨진 부담으로 남아 있는 지뢰 제거를 위한 정치·군사적 이행과제와 국제사회의 공조가 요청된다.

둘째, 남북 ‘방재전이공간’ 조성을 위한 전략의 하나로 다층적인 형태의 거버넌스 체계 구축을 제안하고 있다. UN의 인도주의업무조정국(OCHA)이나 안전보장이사회 및 대북제재위원회의 결의 사항에 대한 국제사회의 이해와 설득을 위해서는 6자회담국을 중심으로 한 동북아 역내 또는 아태지역을 아우르는 로컬 거버넌스의 구축이 필요하다.

셋째, 국내 거버넌스 구축을 위한 전략이 필요하다. 방재전이공간은 남북을 연계하는 물리적 공간으로 남한과 북한의 정부는 물론 시·도 범위의 자치단체 및 시·군·구 규모의 자치단체가 연계된 특성을 보유하고 있다. 북한 체제의 특성상 노동당의 통제에 따르기 때문에 남북 당국자 간의 합의만 형성되면 북한 자치단체와의 협력 문제는 어렵지 않으리라고 전망된다. 이를 전제로 본 연구에서는 ‘접경지역권 특별지방자치단체’ 구성을 위한 제도적 정비와 실행 전략을 제안하고 있다.

넷째, 남북 ‘방재전이공간’ 조성을 위한 특별법의 제정을 제안한다. 중앙부처 관련 통일된 법제의 불비와 자치단체 간의 경쟁적인 조례 제정과 같은 혼선을 극복하기 위한 통일된 법제의 정비가 필요하다.

다섯째, 남한의 접경지역 내에 ‘방재전이공간’을 실험적으로 설치하고 과학적 실험을 통한 데이터 축적과 예기치 못한 문제들을 사전에 점검하려는 노력이 필요하다. 이러한 목적 수행을 위한 학제 간 융합 연구 분야의 지원과 지속적인 관심이 필요하다.

주제어: 남북 접경지역, 재해·재난, 방재, 전이공간, 환경안보, 보건안보, 남북교류협력, 한반도 평화

A Research on Transitional Space for Disaster Prevention(TSDP) to enhance Disaster and Disaster Response capabilities in the North-South Border Area

KIM, Hyeong-Soo et al.

This study is a basic study for advancing the discussion of 'life and living community' on the Korean Peninsula. Also, this research would propose the concept of 'Transitional Space for Disaster Prevention', as a 'common life/living management area on the Korean Peninsula'. In addition, I would try to suggest on practical measures for a new paradigm shift in inter-Korean exchange and cooperation.

The 'inter-Korean Transitional Space for Disaster Prevention (TSDP)' in the DMZ proposed in this study is a concept of a space that includes North Korea's territory, and also includes the former border area. It is based on the premise of restoring mutual understanding and trust between the South-North through mutual openness and cooperation and maintaining relations with the international community. It has the following meanings: First, it is aiming for a space of certainty called 'a peace community' in the rather complex and hybridity

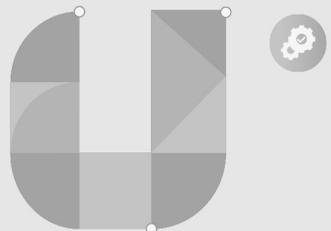
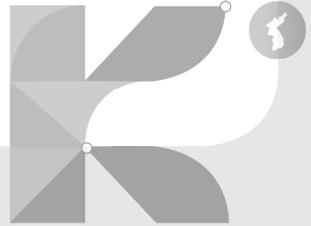
of the inter-Korean border area. Second, it can be looked at as 'interpenetrating spaces' to overcome the daily 'disconnection' and move on to the process of 'connection'. Third, it can be explained as a nodal point in inter-Korean exchanges and cooperation as a 'symbol space' and 'unification space' of a unified future that overcomes the 'segmentation' between the two Koreas and moves toward 'continuity'.

A progressive movement toward a community of life and peace on the Korean Peninsula can ultimately make the foundation for expanding the fragmented border region into a "living community". Therefore, it is expected to ultimately achieve the national task of establishing peace on the Korean Peninsula.

Keywords: South-North Border Area, Disaster Prevention, Transition Spaces, Environmental Security, Health Security, Inter-Korean Exchange and Cooperation, Peace on the Korean Peninsula

1. 서론

김형수 단국대학교



1. 연구 배경 및 연구 목적

남북 접경지역은 2000년 1월 「접경지역지원법」 제정, 2003년 「접경 지역종합계획」 수립 이후, 2011년 「접경지역 지원 특별법」으로 격상되어 관리되고 있다.¹⁾ 「접경지역 지원 특별법」에서 규정하고 있는 “접경 지역”이란 1953년 7월 27일 체결된 「군사정전에 관한 협정」에 따라 설치된 비무장지대(Demilitarized Zone: DMZ) 또는 해상의 북방한계선과 잇닿아 있는 시·군과 「군사기지 및 군사시설 보호법」 제2조 제7호에 따른 민간인통제선 이남의 지역 중 민간인통제선과의 거리 및 지리적 여건 등을 기준으로 하여 대통령령으로 정하는 시·군을 말한다.²⁾ 다만 DMZ는 제외하되 DMZ 내 집단취락지역은 접경지역으로 본다. 한편, DMZ는 1953년 7월 한국전쟁의 정전협정 과정에서 “한 개의 군사분계선을 기준으로 쌍방이 이 선으로부터 각기 2km씩 후퇴함으로써 적대 군대간에 한 개의 DMZ를 설정한다”는 「군사정전협정」에 의한 것으로,³⁾ 서해안 임진강 하구에서 동해안 강원도 고성군 현내면 명호리에 이르기까지 248km(155마일)의 군사분계선을 기준으로 각각 남북으로 2km씩 후퇴하여 형성되었다.⁴⁾ DMZ는 현재 유엔군 군사정전위원회가 관리하고 있으며, 면적은 설정 초기 992km²(248km×4km)였으나, 현재는 약 907.3km²로 축소되어 한반도 전체면적(22만km²)의 약 0.45%에 해당한다.⁵⁾ DMZ는 일종의 완충지대로 “충돌을 정지시키기 위하여 서로

1) 이필구·김형수, “마르티네스의 상호작용 모델을 활용한 남북접경지역의 평화적 활용 방안,” 『평화학연구』, 제18권 3호 (2017), p. 218.

2) 「접경지역 지원 특별법 (약칭: 접경지역지원법)」 (시행 2021. 4. 1. 법률 제17171호, 2020. 3. 31., 타법개정), 제2조의 1 및 동법 시행령 제2조, <<https://www.law.go.kr/LSW//lsInfoP.do?lsiSeq=216301&ancYd=20200331&ancNo=17171&efYd=20210401&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202&ancYnChk=0#0000>> (검색일: 2021.5.4.).

3) 「군사정전협정」(1953.7.27.) 제1조, <https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3984/view.do?seq=341009> (검색일: 2021.5.4.).

4) 이필구·김형수, “마르티네스의 상호작용 모델을 활용한 남북접경지역의 평화적 활용 방안,” p. 218.

최후적인 평화적 해결이 달성될 때까지 적대행위와 일제 무력행위의 완전한 정지를 보장하는 정전을 확립할 목적”으로 설정된 공간이다.⁶⁾

「접경지역 지원 특별법」은 남북 분단으로 낙후된 접경지역의 지속가능한 발전에 필요한 사항을 규정하여 새로운 성장 동력을 창출하고 주민의 복지향상을 지원하며, 자연환경의 체계적인 보전·관리를 통하여 국가의 경쟁력 강화와 균형발전에 이바지하는 것을 목적으로 하고 있다.⁷⁾ 이와 같은 남북 접경지역의 관리 정책은 정치·군사적 이유로 상대적으로 취약한 지역개발의 문제점을 극복하기 위한 국토 균형발전 차원의 논의와 환경·생태적 차원의 보존을 통해 한반도 중심의 생태·평화지대로 육성하는 데 목적을 두고 관리됐다. 문재인 정부는 ‘한반도 신경제지도 구상’ 및 경제통일 구현, 남북교류 활성화를 통한 남북관계 발전 등을 국정과제로 추진해 왔다. 동시에 지방자치단체에 의하여 다수의 접경지역 계획 및 관련 사업이 추진 중이거나 계획 중에 있다. 남북관계 및 정치적·군사적 상황 때문에 다수의 기존 접경지역 관련 계획 및 사업 등이 실효성을 거두지 못하고 있다는 평가와 함께, 한반도 신경제지도 구상 및 접경지역의 발전 정책 등 기존의 접경지역 관련 계획 및 사업의 재조명 및 재검토가 요구된다.⁸⁾

물론 이러한 논의들이 남북 접경지역의 효율적 활용이라는 측면에서 일정한 기여가 있으나, 최근 새로운 논점으로 등장하고 있는 환경안보의 관점이나 보건안보-아프리카돼지열병(ASF), 조류인플루엔자(AI), 구제역(FMD) 등-차원의 대응에 대해서 새로운 접근이 필요한 시점이다.

그동안의 남한의 접경지역 관련 자원관리 방향은 지역개발 및 관광

5) 총면적 중 경기도가 차지하고 있는 면적은 전체면적의 34.5%인 312,8km²이고, 나머지 강원도 면적은 65.6%인 594.5km²이다. 경기도, 『경기도 바로알기』 (수원: 경기도, 2014), p. 19.

6) 「군사정전협정」(1953.7.27.) 서언.

7) 「접경지역 지원 특별법」, 제1조.

8) 강민조·임용호·유현아, 『통일대비 남북 접경지역 국토이용 구상: 남북협력 추진과제를 중심으로』 (세종: 국토연구원, 2017), p. 4.

자원화를 통한 교류 벨트 구상에 초점을 둔 방식으로 남측 접경지역의 균형발전이라는 경제적 관점에 뿌리를 두고 있다. 군사적 긴장에 따른 개발 제한 및 환경자원 관리 차원의 각종 규제에 의해 저개발 상태로 남아 있는 경기도 북부 축과 강원도 북부 축의 성장 지원을 통한 지역 균형발전에 우선순위를 두고 있기 때문이다. 간헐적으로 접경지역 주변의 산불과 같은 자연재해나 해충으로 인한 삼림자원의 피해, 구제역과 같은 가축 관련 전염병 등의 발생으로 관심을 끌기도 했다. 접경지역의 재해재난은 남북 정상 간의 의제로 설정되어 있기는 하나 구체적인 실행 방안에는 대해서는 아직 실질적인 진전을 보이지 못하고 있다.

최근 코로나19(COVID-19) 팬데믹 이후 한반도가 하나의 ‘생명공동체’라는 인식의 확장을 가져오고 있으며⁹⁾ 향후 재해재난에 대한 공동 대응의 필요성이 제기되고 있다. 남북보건의료협력을 기반으로 한 ‘한반도 생명공동체’ 논의는 남북 쌍방향 소통을 통한 접경지역 주민들의 상호 협력과 협력을 통해 ‘한반도 생활공동체’로 나아가는 새로운 대안이라는 점에서 의의를 둘 수 있다. 한반도 생명·생활 공동체는 궁극적으로는 경제공동체로의 나아가기 위한 밑거름이 될 것으로 기대할 수 있다. 한편으로는 한반도 생명·생활공동체로의 확장을 위한 다양한 논의의 확대

9) 최근의 발전된 새로운 생태학은 ‘생명공동체’ 개념을 ‘생태계’ 개념으로 확대 변형하고 있다. 즉 생명공동체 개념은 생명공동체의 생물적 구성 요소와 무생물적 구성 요소의 특징 모두의 의미를 담은 생태계 개념으로 확장성을 갖는다. 하워드 오덤(H. T. Odum)은 생태계의 에너지 순환과 에너지 변환이라는 개념을 생명공동체의 분석에 사용했다. 유진 오덤에 따르면, 어떠한 중 개체군도 물리적 세계 속의 무생물적 요소들과 떨어져서 존재할 수 없으므로 무생물적 요소의 차원을 통합한 조직 체계를 갖는 생명 체계를 기술할 수 있어야 한다. 생물적 요소와 무생물적 요소의 기능적 전체인 생태계가 바로 이러한 생명 체계이다. 따라서 생명공동체에 관한 완벽한 생태학적 설명을 전개하기 위해서는 어떤 한 생태계 속에서 환경에 대한 적응 수단과 제어 수단으로 함께 작동하고 있는 생물적 특징과 무생물적 특징 모두를 고려해야 한다. 그렇게 되면 생태계론은 생명공동체 특유의 정체를 드러내고, 생명공동체를 상위 수준의 생명권은 물론이고 하위 수준의 개체군과도 관련하여 설명할 수 있다. Eugene Odum, *Fundamentals of Ecology* (Philadelphia: W. B. Saunders, 1971), 재인용: 윤혜진, “생명 공동체에 대한 개념적 분석,” 『철학탐구』, 제28집 (2010), pp. 302~304 참조.

과정에서 ‘한반도 평화공동체’ 구상과 실현은 중요한 변수로 작용하게 될 것으로 전망된다.

지난 2019년 6월 문재인 대통령은 오슬로포럼과 2019년 9월 UN총회 기조연설 등을 통해 DMZ 접경지역에서의 남북협력을 핵심적 정책과제로 제시한 바 있다.¹⁰⁾ 2020년 10월 28일에는 국회 시정연설을 통해 남북이 감염병과 재난재해를 함께 극복해야 한다고 강조하며, “연결된 국토, 바다, 하늘에서 평화는 남북 모두를 위한 공존의 길…”이라며 “사람과 가축 감염병, 재해재난 극복을 위해 남과 북이 생명·안전 공동체로 공존의 길을 찾길 소망한다”라는 연설을 통해 ‘생명·안전 공동체’의 필요성을 밝힌 바 있다.¹¹⁾ 한편, 북한에서는 코로나19 확산을 막기 위해 방역을 최우선 과제로 삼고 국가 비상 방역사업을 강화함과 동시에, ‘80일 전투’의 핵심 목표로 설정하고 연일 ‘철통같은 방역’의 중요성을 강조하고 있다.¹²⁾ 하지만 대북 제재 장기화 속에 태풍·수해까지 겹쳐 경제 상황은 더욱 악화되었으며, 방역 문제로 북중 간 국경 봉쇄의 장기화에 따라 중국 등 외부와의 교역 정상화도 어려운 상황으로 분석된다. 따라서 문재인 정부의 이러한 ‘생명·안전·보건·생활 공동체’ 논의는 코로나19라는 초유의 상황 속에서 남북교류협력의 마중물 역할을 하게 될 것으로 기대하며 지속가능한 남북관계의 새로운 의제 채택을 통해 국민적 공감대를 형성할 여지가 높을 것으로 전망된다.

위와 같은 논의의 진전을 위해서는 남북교류협력의 범위를 뛰어넘어

10) 나용우·이우태, “남북 접경협력에 대한 국민들의 공감은? 재해재난협력을 위한 과제,” (통일연구원 Online Series CO 21-26, 2021.10.1.), p. 2, <<https://www.kinu.or.kr/www/jsp/prg/api/dlV.jsp?menuIdx=351&category=53&thisPage=1&searchField=&searchText=&bibliId=1549844>> (검색일: 2021.10.5.).

11) 청와대, “위기의 시대를 넘어 선도국가로(2021년도 예산안 시정연설),” <<https://www1.president.go.kr/articles/9398>> (검색일: 2021.8.7.).

12) 통일부, “월간 북한 동향,” (2020년 10월호), pp. 36~45, <https://www.unikorea.go.kr/books/monthly/northkorea/?boardId=bbs_000000000000045&mode=view&cntId=54301&category=&pageIdx=>> (검색일: 2021.7.8.).

국제사회의 지원과 남북 당국 간의 두터운 신뢰(tick trust)에 기반을 두어야 한다. 무엇보다도 남북 당국이 정치·군사적 긴장을 극복하고 합의와 약속이행을 통한 실천적 대안 마련과 구체적인 실행 전략을 담보했을 때 비로소 가능한 논의이다. 이러한 문제 인식 아래 본 연구는 한반도 ‘생명·생활공동체’ 논의의 진전을 위한 기초 연구로 ‘한반도 생명·생활 공동관리구역(Joint Security Area of lives & living)’으로서 ‘방재전이공간(Transitional Space for Disaster Prevention: TSDP)’ 개념을 제안하고 남북교류협력의 새로운 패러다임 전환을 위한 실천방안을 제시하는데 연구 목적을 두고 있다.

이러한 목적 달성을 통해 본 연구는 첫째, 한반도 생명·생활·평화 공동체 구상의 진전을 위한 새로운 의제로 남북 ‘방재전이공간(TSDP)’ 조성이라는 남북교류협력의 새로운 모델을 제안하고자 한다. 둘째, 신안보에 초점을 둔 방재전이공간의 체계적 관리를 통해 남북 긴장을 완화하고 평화통일 기반조성에 기여할 수 있다는 점에서 의의를 둘 수 있다. 그동안 정치·군사적 긴장으로 제한되어 온 접경지역의 공간 재구조화를 통한 평화통일 전초기지를 조성하는 ‘방재전이공간’ 구상은 기존의 정치·군사적 긴장의 상징인 DMZ와는 달리 남북의 주민 생활에 직접적인 영향을 미치는 실제 생활공간으로 남북 협력과 상생의 실질 공간이 될 것으로 기대된다.

2. 연구 방법 및 연구 범위

위와 같은 연구 목표를 수행하기 위하여 본 연구에서는 정부의 각종 정책 자료 및 학술논문, 저서, 저널 등의 문헌조사를 통해 접경지역 개발 및 남북교류협력과 관련 현황 분석 및 재해회복력 및 방재 관련 대책

및 실태를 살피고 이를 자원으로 ‘방재전이공간’ 개념을 재구성하여 관련 쟁점을 분석할 계획이다. 국내의 북한학 및 남북관계를 연구하는 학문공동체 내에서는 ‘전이공간’ 개념이 아직 소개되고 있지 않은 것으로 파악할 수 있으며, 접경지역의 방재에 관한 선행연구도 발견하기 쉽지 않다. 이러한 선행연구의 제약을 극복하기 위해 인류학, 도시사회학, 건축학, 도시계획학 및 행정학 등의 영역에서 ‘방재(disaster prevention)’와 ‘전이공간(transitional space)’ 개념을 접목하고 관련 사례 조사 및 사례 분석을 통해 시사점을 도출할 계획이며, 이에 대해서는 주요 문헌 분석을 활용하고 있다.

이를 준거로 본 연구에서 제안하고 있는 ‘방재전이공간’ 구상의 타당성 및 실현 가능성을 확보하기 위해 정치·행정·환경·보건·도시계획 분야의 학계 전문가를 대상으로 한 자문회의를 통해 그 타당성을 검증하고 시사점을 도출하고 있다.

이와 같은 연구 방법과 함께 연구 범위를 도출하는 작업은 다음과 같이 진행되었다. 첫째, 방재 관련 연구 대상 및 재해의 연구 범위는 재해 관련 법률의 검토와 재해의 발생 지역인 군사분계선 주변 공간의 재해 발생 현황 분석을 통해 범위를 제한하고 있다. 일반적인 의미의 방재(防災)는 “폭풍, 홍수, 지진, 화재 따위의 재해를 막는 일”로 정의된다. 이와 같은 방재 개념에는 자연재해(폭풍, 홍수, 지진 등)와 사회재난(화재 등)을 모두 포괄하고 있으며, 자연재해와 사회재난을 구분하지 않고 있다. 재난 관련 기본법인 「재난 및 안전관리 기본법」의 제3조에서는 ‘재난’을 “국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것”으로 규정하고 ‘자연재난’과 ‘사회재난’으로 구분하고 있다.¹³⁾ 이에 따

13) 「재난 및 안전관리 기본법 (약칭: 재난안전법)」 (시행 2021. 6. 23. 법률 제17698호, 2020. 12. 22. 일부개정), 제3조, <<https://www.law.go.kr/LSW//lsInfoP.do?lsiSeq=224565&ancYd=20201222&ancNo=17698&efYd=20210623&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202&ancYnChk=0#0000>> (검색일: 2021.8.1.).

른 ‘자연재난’의 범위는 “태풍, 홍수, 호우(豪雨), 강풍, 풍랑, 해일(海溢), 대설, 한파, 낙뢰, 가뭄, 폭염, 지진, 황사(黃砂), 조류(藻類) 대발생, 조수(潮水), 화산활동, 소행성·유성체 등 자연우주물체의 추락·충돌, 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해”로 정의하고 있다. ‘사회재난’의 범위는 “화재·붕괴·폭발·교통사고(항공사고 및 해상사고를 포함)·화생방사고·환경오염사고 등으로 인하여 발생하는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해와 국가 핵심기반의 마비,¹⁴⁾ 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 감염병,¹⁵⁾ 또는 「가축전염병 예방법」에 따른 가축전염병의 확산,¹⁶⁾ 「미세먼지 저감 및 관리에 관한 특별법」에 따른 미세먼지 등으로 인한 피해”로 정의하고 있다.¹⁷⁾ 관련 법령의 검토를 통해 살필 수 있듯이 남북 접경지역 내에서 발생하고 있는 각종 재해는 자연재난과 사회재난을 포함하고 있으며, 1급 감염병과 제1종 가축전염병을 포함하고 있다. 예를 들어 그간 남북 접경지역 내에서 문제가 되어 온 아프리카돼지열병(ASF), 조류인플루엔자(AI), 구제역(FMD)은 「재난 및 안전관리 기본법」의 제3조 1항 ‘나’목에 따른 「가축전염병 예방법」에 해당한다. 남북 접경지역에서 발생하는 대표적인

14) 「재난 및 안전관리 기본법 시행령 (약칭: 재난안전법 시행령)」(시행 2021. 6. 10. 대통령령 제31765호, 2021. 6. 10. 일부개정), 제2조, <<https://www.law.go.kr/LSW//lsInfoP.do?lsiSeq=232821&ancYd=20210610&ancNo=31765&efYd=20210610&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202&ancYnChk=0#0000>> (검색일: 2021.8.1.).

15) 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률 (약칭: 감염병예방법)」(시행 2021. 6. 16. 법률 제17642호, 2020. 12. 15. 일부개정), 제2조, <<https://www.law.go.kr/LSW//lsInfoP.do?lsiSeq=224105&ancYd=20201215&ancNo=17642&efYd=20210616&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202&ancYnChk=0#0000>> (검색일: 2021.8.1.).

16) 「가축전염병 예방법」(시행 2021. 1. 1. 법률 제17653호, 2020. 12. 22. 타법개정), 제2조, <<https://www.law.go.kr/LSW//lsInfoP.do?lsiSeq=224331&ancYd=20201222&ancNo=17653&efYd=20210101&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202&ancYnChk=0#0000>> (검색일: 2021.8.1.).

17) 「미세먼지 저감 및 관리에 관한 특별법 (약칭: 미세먼지법)」(시행 2020. 4. 3. 법률 제17177호, 2020. 3. 31. 일부개정), 제2조, <<https://www.law.go.kr/법령/미세먼지저감 및 관리에 관한 특별법>> (검색일: 2021.8.1.).

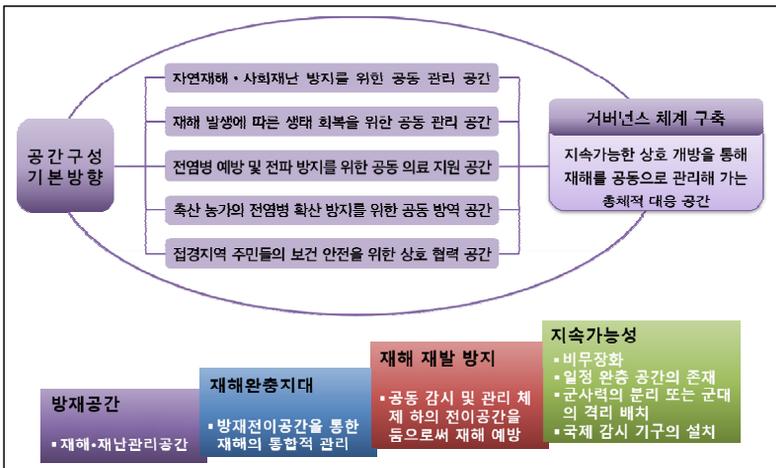
사회재난으로 산불에 의한 화재를 들 수 있다. 물론 실화(失火)에 의한 산불을 살필 수 있겠으나, 군사분계선(Military Demarcation Line: MDL)을 기준으로 한 민통구역 및 접경지역의 산불은 자연 발생적인 것을 전제로 하며 실화에 의한 산불은 연구 범위에서 제외하고 있다. 이와 같은 논의를 구체화하는 과정에서 방재의 개념적 정의에 따라 접경지역 내 재해 발생 현황을 분석하고 있으며, 접경지역에서의 재해재난 유형은 제한적이기 때문에 「재난 및 안전관리 기본법」에 따른 ‘자연재난’과 ‘사회재난’으로 구분하지 않고, ‘자연재해’와 ‘사회재난’으로 구분하여 분류하고 있다.

둘째, 논의 대상과 연구의 방향성에 대한 검토가 필요한 부분이다. 방재의 대상이 되는 자연재해의 방재라는 관점에서 선행연구를 살펴보면, 남북협력의 대상과 요소가 환경보존에 초점을 맞추고 있으며, 주로 의제 발굴 수준에 머무르고 있다. 규범적 의미의 당위론 아래 재해재난관리를 위한 남북협력 대상이 무엇인가에 대한 의제 발굴에 초점을 이루고 있으며, 구체적인 협력은 실행단계로 나아가지는 못하고 있다. 다행스럽게도 2019년 6월 한국환경연구원(KEI) 산하에 ‘북한환경정보센터’를 설치함에 따라 북한과의 환경협력에 대한 구체적인 방안들을 차차 마련되게 될 것으로 전망된다. 본 연구에서는 그동안 축적된 제한된 정보를 바탕으로 남북 간에 이행 가능한 쟁점을 중심으로 살피고 있다. 최근 논의의 흐름은 ‘DMZ 국제메디컬센터’나, 보건·의료·방역 물품 생산을 위한 개성공단 재개의 논의를 바탕으로 ‘생명·생활 공동 관리구역 설정’을 기반으로 접근하고 있다. 이때 방재의 대상이 주요 쟁점인 ‘보건’에 초점을 맞춘다면, 방재공간의 구상 방향은 ‘보건 협력’에 초점을 맞추어야 할 것으로 예상된다. 따라서 ‘방재전이공간’은 매우 폭넓은 개념으로 지속적인 확장성을 가지고 있으므로 본 연구의 기본 구상에서 구축해야 할 ‘방재전이공간’은 다음과 같은 여섯 가지의 질문을 통해 연구 범위와 방향성을 설명하고자 한다.

- (1) 자연재해 및 사회재난과 같은 재해 방지를 위한 공동관리 공간인가?
- (2) 재해 발생에 따른 공동의 피해구제를 통한 생태회복을 위한 공동 관리 공간인가?
- (3) 전염병 예방 및 전파를 방지하기 위한 공동의 의료지원 공간인가?
- (4) 축산 농가의 전염병 확산을 방지하기 위한 공동의 방역지원 공간인가?
- (5) 접경지역 주민들의 보건 안전을 위한 상호협력 공간인가?
- (6) 이들 논의를 종합적으로 수행할 수 있는 총체적 대응 공간으로서 지속가능한 상호 개방을 통해 재해를 공동으로 관리해 갈 수 있는 미래지향적 공간인가?

이상의 여섯 가지 연구 질문을 포함하여 남북 ‘방재전이공간’ 구성의 기본 방향성을 도식화하면 <그림 1-1>과 같다. 본 연구에서 추구하는 남북 ‘방재전이공간’은 남북이 재해재난 방지를 위해 공동으로 관리해 나아가야 하는 상호협력 공간으로 거버넌스 체계 구축을 통해 지속가능성을 확보해야 하는 미래지향적 공간임을 시사한다.

<그림 1 - 1> 남북 ‘방재전이공간’ 구성의 기본 방향

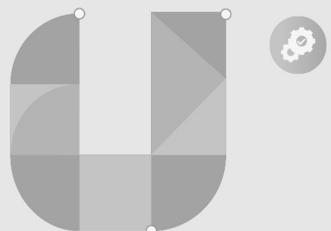


출처: 저자 작성.

셋째, ‘방재전이공간’의 실질적인 구상이 ‘보건협력’을 전제로 한다면, 정치적이고 규범적인 내용의 검토가 필요하다. 홍수, 환경, 산림, 기후변화 등의 대상은 DMZ에 한정되어 있다는 점에서 다소 논란의 여지가 있으므로 재해 유형에 따른 방재공간의 다각화를 고려하는 방안이 필요하다. 이를 위해서 본 연구는 재해의 범위를 ‘자연재해’와 ‘사회재난’으로 구분하고 ① 아프리카돼지열병, ② 소나무재선충, ③ 홍수 세 가지를 자연재해의 대상 범위로 하고 있으며, ① 산림황폐화, ② 코로나 19 두 가지를 사회재난의 범위로 다루고 있다. 이와 같은 분류에도 불구하고 ‘홍수’는 남벌에 의한 산림훼손이 홍수를 유발하는 때도 있어 순수한 자연재해로 파악하기 어려운 부분이 있다. 이를 반영하여 제3장의 재해 현황에서는 ‘자연재해 단일형’, ‘사회재난 단일형’, ‘복합형’과 같이 세 가지 형태로 분류하고 결핵, 말라리아, 산불 및 공유하천으로 인한 수해는 복합형으로 분류하고 있다. 개성공단 오폐수 발생에 따른 수질 오염 등의 재해가 문제로 일부 언급되고 있으나, 이는 현황 파악을 위한 연구 자원으로 활용하는 데 그치고 있다. 다만, 본 연구의 제4장에서 ‘재해-재난 복합형 방재전이공간 조성 방안’에 융해하여 설명하고 있다.

II. 남북 ‘방재전이공간’ 구상의 의의

김형수 단국대학교
문승민 세명대학교
허태욱 경상국립대학교



1. 남북 '방재전이공간' 관련 개념 논의

가. 접경지역 관련 개념 분석

경계(boundary), 국경(border), 변경 또는 변계(frontier) 및 접경지역(borderland)과 같은 개념은 다양한 윤리적 전통에 바탕을 둔 인간의 창조물이다.¹⁸⁾ 접경지역 관련 개념은 다차원적이고 복합적 기능을 가진 공간으로 국경을 규정하는 정치·사회적 구조에 따라 영토(territory)를 조직화하고 있어 국가의 중요한 관리 대상이다. 중세시대까지 모호했던 접경지역, 변경, 국경 등과 같은 경계 개념은 근대 지리학의 발달과 지도 제작 기술의 진보에 따라 점차 변경이나 국경으로 구체화 되었다.¹⁹⁾ 맥밀란(M. Macmillan)은 1919년 파리조약 체결 과정을 설명하면서 영토에 대한 정확한 묘사를 위해 지도를 참조하게 될 것임을 지적한 바 있다. 이러한 영토 관념은 1648년 베스트팔렌 조약(Peace of Westphalia) 성립 이후 구체화 되어, 영토의 한계 내에서 각 국가의 독립적인 권한을 상호 인정하게 되어 오늘에 이르고 있다.²⁰⁾ 현대 국가에서도 영토고권은 여전히 국가 구성의 핵심 요소이다.

오늘날 우리가 사용하고 있는 다양한 형태의 세계지도는 뚜렷한 경계를 표시하고 있어 각 나라의 국경과 위치를 명확히 인식할 수 있으며, 해당 지역에 사는 사람들의 삶의 양식을 파악하는 가늠자를 제공하고 있다. 일반적으로 경계는 물리적·심리적 장벽을 구축하여 경계선 밖의

18) Emmanuel Brunet-Jailly, "The State of Borders and Borderlands Studies 2009: A Historical View and a View from the Journal of Borderlands Studies," *Eurasia Border Review*, vol. 1, no. 1 (2010), p. 1.

19) 이필구·김형수, "마르티네스의 상호작용 모델을 활용한 남북접경지역의 평화적 활용 방안," pp. 218~220.

20) Margaret Macmillan, *Paris 1919: Six Months That Changed the World* (New York: Random House Trade Paperbacks, 2003), pp.52~55, 재인용: 이필구·김형수, "마르티네스의 상호작용 모델을 활용한 남북접경지역의 평화적 활용 방안," p. 218.

지역을 배타적으로 이해하게 하여 갈등 관계를 형성하는 축으로 이해되고 있다. 때로는 경계선 밖의 지역을 동화(assimilation)나 협력의 대상으로 인식하여 인적·물적 자원의 상호교류를 통해 공생을 추구하는 공존의 대상이 되기도 한다. 경계(또는 국경)는 시간과 공간적 상황에 따라 이해를 달리하는 특정 기능이 있어 경계 간 긴장을 줄이는 상호작용 기능을 수행하기 때문이다.²¹⁾ 오늘날 세계의 여러 지역에서 전개되고 있는 국경 분쟁이나 국가 간의 상호 교류협력은 이를 잘 설명해 준다. “인간이 정착할 수 없는 자연 지리적 국경이 이상적인 경계”라는 지리학자 켐플(E. Semple)의 주장은 오늘날 국경 분쟁을 이해하는데 시사점을 남긴다.²²⁾

최근의 국경이나 접경지역 관련 연구 동향은 다국적 커뮤니티가 국가 경계 내에 평화롭게 존재한다는 점을 지적하거나,²³⁾ 인종, 종교, 언어 및 사회 경제적 지위에 의해 정의된 문화에 국한된 무국적 국가가 있음을 설명하기도 한다.²⁴⁾ 이같이 국경은 인정된 제도로 작용하면서도 그 기능은 끊임없이 도전받을 수 있다.²⁵⁾ 실제 경계를 통해 사람들에게 국

21) S. Whittmore Boggs, *International Boundaries, A Study of Boundary Functions and Problems* (New York: Columbia University Press, 1940), p. 22., 재인용: 백일순, “경계 및 접경지역에 대한 지리학적 연구의 이론적 동향,” 『사회과학교육』, 제12집 (서울대학교 사회교육연구소, 2009), pp. 106~107.

22) Ellen Churchill Semple, *Influences of Geographic Environment* (New York: Henry Holt, 1911), 재인용: Julian Minghi, “Review Article: Boundary Studies in Political Geography,” *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 53, no. 3 (1963), pp. 407~428.

23) Andre Reitel, Patricia Zander, Jean-Luc Piermay and Jean-Pierre Renard, *Villes et Frontières* (Paris: Economica, 2002), 재인용: 백일순, “경계 및 접경지역에 대한 지리학적 연구의 이론적 동향,” p. 219.

24) Michael Keating, *Plurinational Democracy: Stateless Nations in a Post-Sovereignty Era* (Oxford: Oxford University Press, 2001), 재인용: 이필구·김형수, “마르티네스의 상호작용 모델을 활용한 남북접경지역의 평화적 활용 방안,” p. 219.

25) David Newman and Anssi Paasi, “Fences and Neighbours in the Post-modern World: Boundary Narratives in Political Geography,” *Progress in Human Geography*, vol. 22, no. 2 (1998), pp. 186~207.

적을 부여하고 서로 다른 나라의 사람으로 구분하지만, 접경지역에 형성된 특정의 공동체는 문화적 속성이나 민족적 동질성에 의해 통일된 채로 남아 있을 수 있다.²⁶⁾ 산악 민족으로 터키, 이라크, 이란, 시리아의 국경에 의해 분리되어 생활하고 있는 쿠르드족(Kurds)이나, 프랑스와 벨기에의 접경지역에 분포하여 거주하는 플람스인(Vlamingen) 등은 그 좋은 예이다. 이들에게 국경 개념을 적용하면 서로 다른 국적을 가진 사람들이지만, 접경지역 개념을 활용한다면 하나의 공동체로 제도에 의해 분리된 경계를 상호 연결하는 존재들이다. 이에 대해 제일리(E. Brunet-Jailly)는 그들을 둘러싼 지역 정치조직과 문화의 본질이 경계에 영향을 미치고 국경의 기능은 그들의 행동 양식에 의해 결정된다고 설명하고 있다.²⁷⁾

전 지구적으로 가장 많은 나라들과 국경을 맞대고 있는 ‘하나의 중국’ 원칙을 표방하고 있는 중화인민공화국과 중화민국 양안은 접경지역의 특구 개발을 통해 교류·협력을 확대해 오고 있다. 독일의 경우 통일 이전인 1972년 국경을 통과하는 여행객과 방문객의 편의를 위해 기본조약을 체결하고, 1973년 추가의정서를 통해 접경위원회를 구성한 바 있다.²⁸⁾ 1985년에는 국경 통과를 위한 도로, 철도, 운하 및 항공로를 허용했다. 1918년 북예멘의 독립으로 분리된 남북예멘

26) Liam O’Dowd and James Corrigan, “Buffer Zone or Bridge: Local Responses to Cross-border Economic Cooperation in the Irish Border Region,” *Administration*, vol. 42, no. 4 (1995), pp. 335~351.

27) Emmanuel Brunet-Jailly, “The State of Borders and Borderlands Studies 2009: A Historical View and a View from the Journal of Borderlands Studies,” p. 6.

28) 14개국(① 북한, ② 러시아, ③ 몽골, ④ 카자흐스탄, ⑤ 키르기스스탄, ⑥ 타지키스탄, ⑦ 아프가니스탄, ⑧ 파키스탄, ⑨ 인도, ⑩ 네팔, ⑪ 부탄, ⑫ 미얀마, ⑬ 라오스, ⑭ 베트남) 중 아프가니스탄과 부탄을 제외하고는 모두 육로로 국경을 넘을 수 있으며, 태국과는 국경을 접하고 있지는 않지만, 메콩강을 경계로 연결된다. 지역에 따라 상대국 국민만 통과할 수 있는 곳과 외국인이 통과 가능한 곳으로 출입국 기능을 달리하고 있다. 이필규·김형수, “마르티네스의 상호작용 모델을 활용한 남북접경지역의 평화적 활용 방안,” p. 219.

은 1972년 1차 국경 충돌 이후, 휴전협정 체결 외에 다각적인 노력을 기울였다. 군사적 긴장 해소를 위해 1988년 「타이즈 회담」에서 양측은 중부지역인 마립(Marib)과 샤브와(Shabwa)의 접경지역에 중앙 검문소를 설치하기로 하고, 1988년 5월 공동합의서를 체결하여 접경 지역 공동사업 추진을 합의한 바 있다.²⁹⁾

남북 접경지역은 군사 대치 지역으로 정치·군사적 이유가 원인이 되어 사회·경제적 영향을 받는 지역으로 각종 법적 규제에 의한 개발 제한에 따라 경제적 낙후지역으로 남아 있다. 동시에 남북 접경지역은 내재적 발전 가능성과 함께 대립과 갈등이라는 분단국가의 특수성을 보여주는 상징적 장소로, 최근 들어 남북 접경지역은 정치·군사적 긴장 완화와 평화통일 기반조성이라는 국정지표의 달성을 위해 그 기능적 활용에 대한 중요성이 강조되고 있다.³⁰⁾ 접경지역과 관련한 이론적 개념은 크게 네 가지로 구분하여 사용되고 있다.

첫째, ‘경계(boundary)’는 국가 간의 경계를 지칭하는 보편화적인 용어로 “공간의 계층 구조에 따라 정착지, 도시, 지방 및 지역을 포함하는 다양한 차원의 기능을 가진 영토” 개념이다.³¹⁾ 경계의 기본적인 기능은 인적 자원과 물적 자원의 횡단을 통제할 뿐만 아니라 국가의 영토 범위를 정하는 역할을 한다.³²⁾ 일반적으로 경계는 국가의 영향력이 효과적으로 작동하는 통제의 바깥 선을 정확하게 나타내는 개념이다.

29) 김국신, “통일협상 과정에서 남북예멘 내부의 권력 투쟁,” 『통일정책연구』, 제10권 제2호 (서울: 통일연구원, 2001), pp. 90~91.

30) 이필구·김형수, “마르티네스의 상호작용 모델을 활용한 남북접경지역의 평화적 활용 방안,” p. 220.

31) Emmanuel Brunet-Jailly, “The State of Borders and Borderlands Studies 2009: A Historical View and a View from the Journal of Borderlands Studies,” p. 1.

32) Michael Rosler and Tobias Wend ed., *Frontiers and Borderlands: Anthropological Perspectives* (New York: Peter Lang GmbH, 1999), p. 8.

둘째, ‘변경(frontier)’은 내륙지역의 앞부분을 지칭하는 영토의 시작점으로,³³⁾ 만남의 장소로써 지리적, 문화적 경계가 명확하게 정의되지 않은 곳이다.³⁴⁾ 따라서 ‘변경’은 변화의 정도가 다른 두 정치·행정 또는 다양성의 정도가 다른 문화 단위 사이에 놓여 있는 전환 영역으로, 이러한 단위와 배후지 사이에는 정치가 존재하지 않거나 정치가 직접적인 물리적 접촉을 하지 않는 곳이다.³⁵⁾ 역사적으로 미국, 러시아 또는 중국 등의 국경지방 거주자들은 중앙정부와는 다른 그들 자신의 이익을 발달시켰고, 특정 영역에 얽매이지 않았다는 점에서 이를 설명할 수 있다.³⁶⁾ 따라서 변경은 국가의 물리적인 외곽에 있으므로 국가의 정치적 통합과정에서 주변부가 될 가능성이 크다.

셋째, ‘국경(border)’은 특정 공간에 고정된 분할선으로, 정치 및 행정 단위 간의 구분을 표시하기 위한 것이다.³⁷⁾ 누군가가 한 국가를 떠나 다른 국가로 들어올 때, 그 사람은 정치 또는 행정적인 실체 사이의 명백한 선인 국경을 건넜다고 볼 수 있다.³⁸⁾ ‘국경’은 역동적인 특성이 있지만, 일단 고정이 되면 정치적 확장이 일시적으로 중단된다. 이렇게 살필

33) Ladis D. Kristof, “The Nature of Frontiers and Boundaries,” *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 49, no. 3 (1959), pp. 269~270.

34) Jeremy Adelman and Stephen Aron, “From Borderlands to Borders: Empires, nation—States, and the Peoples in Between in North American History,” *American Historical Review*, vol. 104, no. 3 (1999), p. 815.

35) J. R. V. Prescott, *Political Frontiers and Boundaries* (London: Allen and Unwin, 1987), p. 22.

36) 이필구·김형수, “마르티네스의 상호작용 모델을 활용한 남북접경지역의 평화적 활용 방안,” p. 222.

37) 포괄적 의미의 경계를 지칭하는 ‘Boundary’는 Border(국경)와 Frontier(변경)를 포함하는 개념으로 이들은 상호 대조적인 성격을 갖는다. 이에 대해서는 Bradley J. Parker, “At the Edge of Empire: conceptualizing Assyria’s Anatolian Frontier ca. 700 B.C.,” *Journal of Anthropological Archaeology*, vol. 21, no. 3 (2002), p. 373.

38) Bradley J. Parker, “Toward an understanding of borderland processes,” *American Antiquity*, vol. 71, no. 1 (2006), p. 79.

때, ‘변경’은 전환 영역으로서 원심력의 속성을 갖는다면, ‘경계’는 구심력으로 작용하여 이 두 개념을 서로 다른 형태의 ‘경계’로 작용한다.³⁹⁾

넷째, ‘접경지역(borderland)’은 국경의 발달에 따른 새로운 공동체(또는 지역)를 의미한다. 접경지역은 인접한 사회 공동체 사이의 경계로서 폐쇄적인 경계이자 개방적인 공존 가능성의 공간이며, 경계를 통해 영구적인 타자와 구분되는 정체성의 발현 공간으로 타자와 행위자의 ‘거울 속의 자아’를 발견하는 경계 공간이다.⁴⁰⁾

이와 같은 접경지역 관련 용어들은 개별적으로 정의하기보다는 다양한 정치·경제·제도·문화 등의 요소를 총체적으로 인식하여 이해해야 하는 개념이다. 영미권 문헌에서 활용하고 있는 영토 개념에 대한 적용 과정에서 본 연구는 ‘Border’는 ‘국경’으로, ‘Frontier’는 ‘변방 또는 변경’으로, ‘Boundary’는 양자를 포괄하는 ‘경계’로 규정하고 있으며, ‘Borderland’를 ‘접경지역’으로 사용하고자 한다.⁴¹⁾ 접경지역은 일반적으로 국가 간의 경계가 서로 맞닿은 국경 지역 또는 국경에 인접한 지역을 의미한다. 하지만 한국의 접경지역은 명확하게 정의될 수 없는 특성이 있어 연구자에 따라 다양한 공간 범위를 혼용하고 있다. DMZ, 민간인통제지역, 군사시설보호구역 등이 가장 많이 사용되는 개념이며, 2000년 「접경지역지원법」이 제정된 이후 접경지역의 개념과 범위는 법률적 개념을 따르고 있는 것이 보편적이다.⁴²⁾ 도시 또는 지역 간의 연방 형태로 구축된 서구 국가와 달리 제도적 필요로 경계를 규정하고 국경 개념을 명확히 가지고 있는 한반도 상황에서의 접경지역 개념은 이해를 달리할 필요가 있다. 이상의 논의에 기초하여 영토와 접경지역 관련 개

39) 백일순, “경계 및 접경지역에 대한 지리학적 연구의 이론적 동향,” p. 80.

40) 위의 글, p. 104.

41) 이필구·김형수, “마르티네스의 상호작용 모델을 활용한 남북접경지역의 평화적 활용 방안,” pp. 220~223; 백일순, “경계 및 접경지역에 대한 지리학적 연구의 이론적 동향,” pp. 79~80.

42) 정은진·김상빈·이현주, “경기도 접경지역의 실태: 정치적 환경과 경제기반,” 『한국국제지리학회지』, 제7권 2호 (2004), pp. 137~156.

념을 정리하면 <표 II-1>과 같다.

<표 II-1> 영토 개념을 활용한 접경지역 관련 용어의 정의

경계(boundary)	국경(border)	변경(frontier)	접경지역(borderland)
국가가 영토에 대해 효과적 주권의 행사가 제한되는 통제의 바깥 영역	국가 간의 정치·행정적 구분을 표시하기 위해 경계 공간에 고정하여 명시한 영토의 분할선	영토의 외곽지역으로 정치·경제·문화적 전환 기능을 담당하는 국경의 주변부 영역	국경의 분할로 형성된 영토 경계 주변의 상호교호적 공동 관리 지역
군사분계선	비무장지대(DMZ)	접경지역 일원	DMZ 및 NLL 선과 잇닿아 있는 시·군

출처: 이필구·김형수, “마르티네스의 상호작용 모델을 활용한 남북접경지역의 평화적 활용 방안,” pp. 221~223의 내용을 보완하여 저자 재작성.

나. 남북 접경지역 관련 공간 개념과 범위

본 연구에서는 남북 접경지역의 개념을 검토하기 위해 육로와 해상 경계를 구분하여 정리하고자 한다. 육로 경계와 관련하여서는 비무장지대(DMZ), 민간인통제선과 민간인통제구역, 군사시설보호구역과 같은 개념 논의가 필요하며, 해상 경계는 북방한계선(NLL)의 개념을 언급할 수 있다.

(1) 비무장지대

한반도의 중앙을 가로지르는 DMZ는 1953년 7월 27일 “국제연합군총사령관을 일방으로 하고 북한인민군최고사령관 및 중국인민지원군 사령관 및 중국인민지원군사령원을 다른 일방”으로 하는 「군사정전협정」에 근거하여 군사분계선과 DMZ의 경계선이 확정되었다.⁴³⁾ 이 협정에 따라 쌍방이 각기 2km씩 후퇴함으로써 DMZ가 형성되어 현재까지 유지되

43) 「군사정전협정」(1953년 7월 27일) 서언.

어 오고 있다.⁴⁴⁾

DMZ의 설치는 “적대행위와 일제 무력행위의 완전한 정지를 보장하는 정전을 확립”하는 데 목적이 있는 것으로 「군사정전협정」은 밝히고 있다. 이는 군사적 완충지대를 통한 직접 충돌 방지와 일정의 감시에 의한 격리공간을 둠으로써 무력 행사를 멈추게 하려는 의도로 풀이된다. 결국 DMZ는 ① 비무장화, ② 일정한 완충적 공간의 설치, ③ 군사력의 분리 또는 군대의 격리 배치, ④ 감시기구의 설치를 추진하며, 정치적 측면에서 신뢰구축초치의 성격을 지닌다고 볼 수 있다.⁴⁵⁾ DMZ는 의미 그대로 비무장화(demilitarization)를 통한 적대행위 금지 및 그 재발을 초래할 수 있는 사건의 발생 방지, 입출입의 허가, 무기 휴대 금지 등의 목적을 두고 있다.⁴⁶⁾ 따라서 DMZ에서는 정전협정상 무장해서는 안 되는 곳이다. 하지만 현실적으로 DMZ의 원형은 이미 심하게 훼손되었고, 오히려 중무장 지대로 변모하였으며, 북한은 DMZ의 유지·관리 임무의 포기를 선언하기에 이르렀다.⁴⁷⁾

DMZ의 관리와 감시를 위해서 국제연합군 총사령관의 지휘 아래 군사정전위원회(Military Armistice Commission: MAC), 공동감시소조, 중립국감독위원회와 중립국시찰소조를 두고 있다.⁴⁸⁾ ‘군사정전위원회’는 중립국감독위원회로부터 받은 본 정전협정 위반사건에 관한 일체의 조사보고, 전쟁포로송환위원회와 실항사민귀향협조위원회의 사업에 대한 감독·지휘 등에 관한 권한과 책임을 두고 있다.⁴⁹⁾ ‘중립국감독위원회’는 한국 경외로부터 증원되는 군사 인원과 작전물자의 반입에 대한

44) 장용운, 『접경지역 평화지대론』 (서울: 연경문화사, 2005), p. 17.

45) 경기도 DMZ 포털, “공간으로 보는 DMZ,” <https://dmz.gg.go.kr/dmz_all_total/공간으로-보는-dmz> (검색일: 2021.5.4.).

46) 「군사정전협정」 제1조 참조.

47) 김재한, 『DMZ II: 획적 분단에서 종적 연결로』 (서울: 소화, 2000), pp. 102~105.

48) 「군사정전협정」 제1조, 제2조.

49) 「군사정전협정」 제2조, 나.(군사정전위원회의 2항(책임과 권한)).

감독과 시찰, DMZ 이외의 지역에서 발생한 정전협정 위반사항에 대한 감시와 시찰이다.⁵⁰⁾

「군사정전협정」에 의하여 탄생한 DMZ는 협정위반사건의 억제와 시정을 위한 강제 규정 및 그 방법에 대한 구체적인 조치 사항이 적시되어 있지 않았기 때문에 DMZ 내에서 빈번한 정전협정 위반사건이 발생하였고, 설혹 「군사정전협정」 위반 상황이 발생하더라도 이를 객관적으로 판정할 제도적 장치가 없어 분쟁만 있고, 해결은 없는 갈등 상황의 지속 공간이 되어 왔다. 더욱이 정전협정에는 일반적인 비무장 의무만 규정하고 있을 뿐, DMZ 내에서 시설 설치나 활동에 관한 구체적인 금지 조항을 두고 있지 않아 문제해결을 더욱 어렵게 만들고 있는 것으로 추정된다.⁵¹⁾

(2) 민간인통제선과 민간인통제구역

민간인통제선(Civilian Control Line: CCL, 이하 민통선)은 DMZ 남방한계선으로부터 5~20km 외곽에 설정된 선을 뜻한다. 그리고 민통선에서 남방한계선까지의 지역을 민간인통제구역(Civic Control Zone: CCZ, 이하 민통구역)이라고 부른다.⁵²⁾ 이는 군대의 주둔이나 무기의 배치, 군사시설의 설치가 금지되고 있는 DMZ와는 구분된다. 민통구역은 동해안에서 서해안에 이르는 육로의 DMZ를 따라 형성된 구역으로 해상에는 설정되어 있지 않다. 설정 당시 기준 총면적은 강원도(1,048km²)와 경기도(480km²) 일원에 걸쳐 총 1,528km²로, 행정구역상 강원도 고성·인제·화천·양구·철원군과 경기도 연천·파주·김포·강화군을 포함하는 9개 군 24개 읍면 213개 리(민간인 미거주 지역 포함)에 해당한다.

50) 제성호, 『한반도 비무장지대론』 (서울: 서울프레스, 1997), pp. 59~61.

51) 위의 책, pp. 103~106.

52) 서재철, “비무장지대와 민통선지역의 합리적 관리를 위한 제언: 지속가능한 보전과 이용,” 『토지연구』, 제12권 2호 (2001), p. 17.

민통구역은 양구군 해안면을 비롯해 철원군 철원읍과 동송읍, 파주 진동면과 군내면 등의 일부 지역을 제외하면 대부분 지역에 주민들이 거주하지 않고 있다. 군 작전과 보안 유지에 지장이 없는 범위에서 제한적으로 민간인의 영농을 위한 토지 이용을 허가하고 있다. 다만, 영농을 위한 경작을 하더라도 출입의 제한이 있으며 토지소유권의 행사도 군사 작전 목적의 검토로 인해 실질적인 행사는 불가능한 상황이다. 영농인을 제외한 나머지 민간인들의 출입이 필요한 경우에는 해당 부대에 신청 후 부대 관계자의 인솔에 따라 출입할 수 있다. 이처럼 민통구역은 DMZ와 비교해 상대적으로 자유로운 공간이며 정부의 통제 아래 있으므로 군의 능동적인 협조만 있으면 출입할 수 있다.⁵³⁾

(3) 군사시설보호구역과 제한보호구역

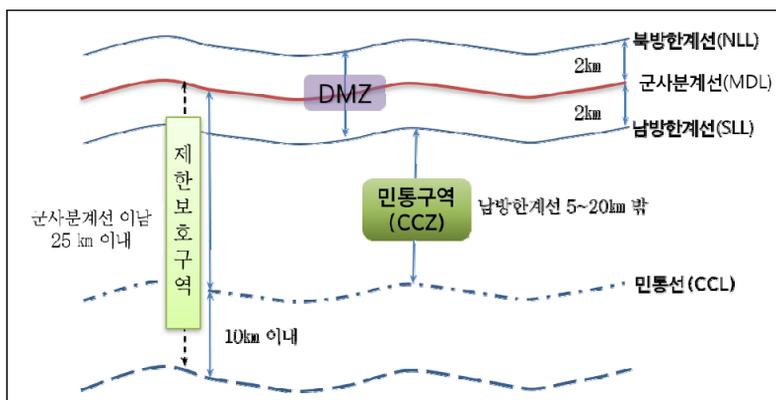
군사시설보호구역이란 군사시설보호법에 따라 군사시설을 보호하고 군작전의 원활한 수행을 위하여 국방부장관이 설정하며 민간인의 출입이나 건축 등 군사 활동을 방해하는 각종 행위를 금지 또는 제한할 수 있도록 규정한 지역을 의미한다.⁵⁴⁾ 군사시설보호구역은 규제 정도에 따라 통제보호구역과 제한보호구역으로 구분된다. 통제보호구역은 고도의 군사 활동 보장이 요구되는 군사분계선에 인접한 지역과 기타 중요한 군용시설의 기능 보전이 요구되는 구역에 설치된다. 제한보호구역은 군작전의 원활한 수행을 위하여 필요한 지역과 기타 군사시설의 보호 또는 지역주민의 안전이 요구되는 구역에 설치한다. 군사시설보호구역 외 개별 군사시설의 경우에는 군사시설의 최외곽 경계선으로부터 1km 이내 지역의 안쪽에는 통제보호구역, 바깥쪽에는 제한보호구역을 설치할 수 있도록 했다.⁵⁵⁾ 통제보호구역은 군사분계선 인접 지역의 경우 군사분계

53) 위의 글, pp. 17~18.

54) 김영봉, 『군사시설보호구역의 현안과 정책과제(상)』 (안양: 국토연구원, 2000), p. 46.

선 남방 15km 이내에 규정되는 민통선(CCL) 이북 지역에 설정되었다. 기타지역은 군사시설의 최외곽 경계선에서 500m 이내의 지역으로 설정하고 있다. 제한보호구역은 군사분계선 인접 지역의 경우 군사분계선(MDL) 남방 25km 선으로부터 민통선 이남에 이르는 지역에 설정 가능하며, 기타지역은 군사시설 최외곽 경계로부터 1km 이내 지역에 설정할 수 있게 했다.⁵⁶⁾ 이와 같은 제한보호구역 설정 기준을 <그림 II-1>과 같이 설명할 수 있다.

<그림 II-1> 군사분계선 인접 지역의 제한보호구역 설정 기준



출처: 저자 작성.

(4) 「접경지역 지원 특별법」에 의한 접경지역

「접경지역지원법」에서 정의한 접경지역은 “민간인통제선 이남으로부터 20km 이내에 소재한 시군에 속한 읍면동 행정구역”을 말한다.⁵⁷⁾ 이 행정구역 중 5개 지표(인구증감률, 도로포장률, 상수도보급률, 제조업

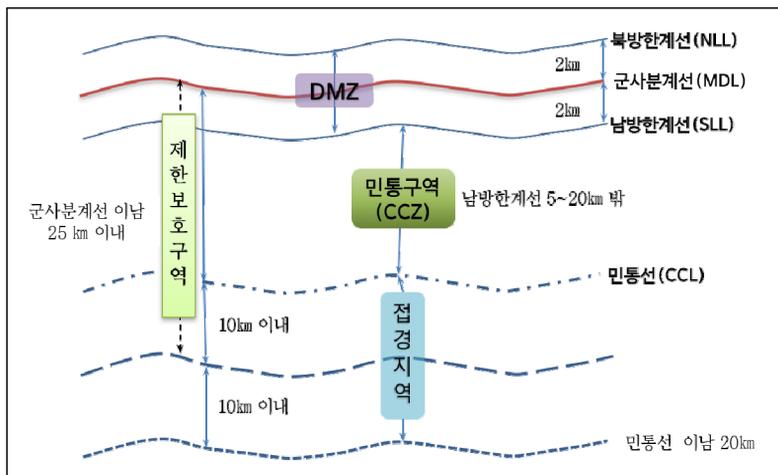
55) 위의 글, p. 46.

56) 위의 글, p. 46.

57) 「접경지역 지원 특별법」, 제2조, <<https://www.law.go.kr/법령/접경지역지원특별법>> (검색일: 2021.8.1.).

종사자비용, 군사시설보호구역점유비용 등) 중 3개 이상의 지표가 전국 평균 지표보다 저조한 지역이 이에 해당한다.⁵⁸⁾ <그림 II-1>의 제한보호구역 설정 기준과 「접경지역지원법」에 의한 접경지역 관련 개념 및 군사분계선 등을 참고하여 접경지역 공간 개념을 구성하면 <그림 II-2>와 같다.

<그림 II-2> 접경지역 공간 개념도



출처: 저자 작성.

(5) 북방한계선

육상의 군사분계선(MDL)은 정전협정 제1조 1항과 2항에 따라 지도상에서 위치를 명확히 규정했다.⁵⁹⁾ 하지만 해상 군사분계선의 경우 정전협정 제2조 13항 ‘ㄴ’목에 의해 유엔군이 서해 5도(백령도, 대청도, 소청

58) 행정안전부, 「접경지역 발전종합계획 변경(안)」 (세종: 행정안전부, 2017), p. 9.

59) 정전협정 제1조(군사분계선과 비무장지대) 1항에 따르면 “한 개의 군사분계선을 확정하고 쌍방이 이 선으로부터 각기 2킬로미터씩 후퇴함으로써 적대 군대 간에 한 개의 비무장지대를 인정한다. 한 개의 비무장지대를 설정하여 이를 완충지대로 함으로써 적대행위의 재발을 초래할 수 있는 사건의 발생을 방지한다.”라고 명시되어 있다. 그리고 2항에서는 육상의 군사분계선 위치를 지도상에서 표시했다.

도, 연평도 및 우도)를 관할한다는 내용만 존재할 뿐, 서해 5도 외에는 어떤 수역이나 영역에 대한 명확한 규정은 없다.⁶⁰⁾ 현실적으로는 해상의 북방한계선(Northern Limit Line: NLL)은 정전협정에서 명시한 실질적인 군사분계선은 아니지만, 사실상의 군사분계선 역할을 하고 있다.

1953년 8월 30일 유엔군사령관 클라크(Mark W. Clark)는 「군사정전협정」의 안정적인 유지·관리를 위해 유엔군 측 함정과 항공기의 해상 초계활동에 대한 북방한계의 범위를 정한 북방한계선(NLL)을 설정했다. 동해에는 북방경계선(Northern Boundary Line: NBL)이란 명칭으로 지상 군사분계선의 연장선을 기준으로 설정되었다. 서해의 ‘북방한계선(NLL)’은 당시 국제적으로 통용되던 폭 3해리 영해에 입각하여 서북 5개 도서들(백령도, 대청도, 소청도, 연평도, 우도)과 북한지역과의 대략적인 중간선을 기준으로 한강하구로부터 백령도 서북방까지 12개 좌표를 연결하여 설정되어 있다. 동해의 북방경계선(NBL)과 서해의 북방한계선(NLL)의 명칭은 1996년 7월 1일 「유엔사/연합사 규정 524-4」(정전 시 교전규칙)을 개정할 당시 모두 북방한계선(NLL)으로 통일되었다.⁶¹⁾ 동해와 서해에서 유엔군 측 해·공군의 초계활동 범위를 한정하는 북방한계선(NLL)은 한반도 해역에서 남북 간 우발적 무력 충돌이 발생할 가능성을 줄이고 예방한다는 목적으로 설정된 것이다. 즉 「군사정전협정」의 목적인 남북 간의 적대행위와 무력 충돌을 방지하고 정전체제를 안정적으로 관리하려는 조치였다. 당시 북한군의 해군 세력이 거의 없었고 유엔군이 한반도의 전 해역을 장악하고 있었던 상황에서 유엔군 측의 활동만 적절히 통제하면 쌍방 간의 무력 충돌을 예방할 수 있었기 때문이다.⁶²⁾ 북방한계선(NLL)의 설정 과정과 북방한계선(NLL)에서 발생한 일련의 사건을 정리하면 <표 II-2>와 같다.

60) 이준한, “동북아 평화와 인천의 NLL 문제,” 『인천학연구』, 제16호 (2012), pp. 43~55.

61) 이상철, 『한반도 정전체제』 (서울: 한국국방연구원, 2012), pp. 142~143.

62) 국방부, 『북방한계선(NLL)에 관한 우리의 입장』 (서울: 국방부, 2007), p. 7.

〈표 II - 2〉 북방한계선(NLL) 관련 역사

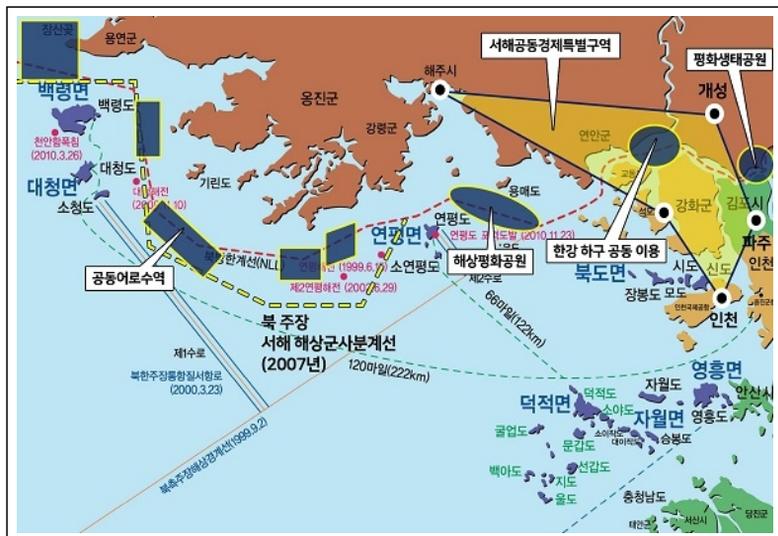
연 혁	주요 내용
1953.7.27.	정전협정 체결(유엔군 서해 5도 관할)
1953.8.30.	유엔군 사령관의 북방한계선 NLL 선포
1953.~1973.	북한의 묵인
1973.10.~12.	서해 5도 사건(NLL 수습차 월선 서해 5도 통항 시 사전허가 요구)
1973.12.1.	북측, 최초로 NLL 이의제기 (제346차 군사정전위원회 본회의)
1999.6.15.	연평해전
1999.7.12.	북측 “서해해상경계선” 발표 (판문점 장성급 회담)
2000.3.23.	북측, “서해 5도 통항질서” 선포
2002.6.	서해교전
2006.3.2.	북측, 서해 남북공동의 영해 기선 및 공동 영해권 설정 주장
2009.11.10.	대청해전
2010.3.26.	천안함 피격사건
2010.11.23.	연평도 포격도발

출처: 황진희 외, 『남북한 해양 접경지역 공동 활용방안』 (부산: 한국해양수산개발원, 2009), p. 45의 표를 참고하여 저자 재구성.

북방한계선(NLL)은 비록 유엔군 사령관에 의해 설정되었지만, 남북 군사력의 직접적인 충돌을 막고 서해의 평화와 안정을 유지하는 데 유용한 선이었다. 당시 해군력이 미약했던 북한에는 안전선이 되었다. 따라서 북한은 1953년 북방한계선(NLL) 설정 이후 1973년 10월부터 11월까지 서해 5개 섬 주변 수역이 북한의 영해라고 주장하면서 북방한계선(NLL)을 43차례나 침범하는 ‘서해사태’를 일으켰으며, 이후 지속해서 북방한계선(NLL)의 무력화를 시도했다. 북한은 1999년 제1연평해전 직후인 9월 2일 북방한계선(NLL)의 무효화를 선언하고 ‘조선 서해 해상군사 분계선’을 선포하였으며, 2000년 3월 29일에는 「서해 5개섬 통항질서」를 발표했다. 또한 북방한계선(NLL)의 무력화를 위해 제1연평해전(1999.6.15), 제2연평해전(2002.6.29.), 대청해전(2009.11.10.), 천안함 피격사건(2010.3.26.), 연평도 포격 도발(2010.11.23.) 등의 군사적 도발을 감행했다.⁶³⁾

63) 김일기 외, 『통일세대에게 들려주고 싶은 통일·북한 이슈100』 (서울: 평화문제연구소, 2012), p. 301.

〈그림 11-3〉 북방한계선(NLL)과 북측이 주장하는 해상경계선



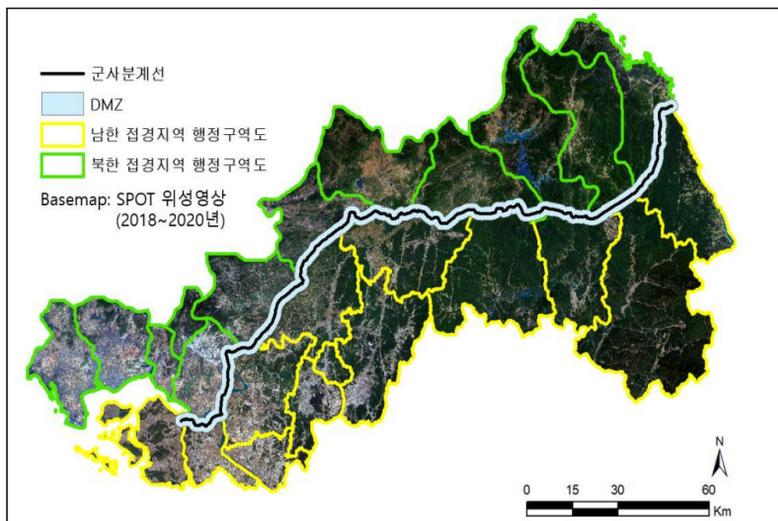
출처: “NLL은 군사분계선도 아니고 국제법으로 영해근거 없어,” 『인천투데이』, 2020.7.28. <<http://www.incheontoday.com/news/articleView.html?idxno=201426>> (검색일: 2021.5.13.).

다. 남북 접경지역의 범위

본 연구에서 살피고 있는 남북 접경지역의 범위는 첫째, 법률적으로 「접경지역지원법」에 따른 접경지역의 대상 범위와 DMZ 그리고 북방한계선(NLL) 부근 서해 연안 접경지역을 준거로 설정하고 있다. 「접경지역지원법」의 접경지역 대상 범위는 민통선부터 민통선 20km 이남까지이며, DMZ는 군사분계선에서부터 북방한계선(NLL) 및 남방한계선까지 각각 2km씩 후퇴함으로써 생성된 공간이다. 해역의 경우 북방한계선(NLL)을 기준으로 동해 NLL과 서해 NLL이 존재하지만, 서해상에서 남북 간 무력 충돌이 빈번하게 발생하는 특징으로 서해 5도를 포함한 서해 연안 접경지역이 주요 관심 대상이다. 다만, 본 연구의 주안점은 육로를 중심으로 한 재해관리에 초점을 두고 있으므로 해상 관련 공간에 대해서는 후속 과제로 미루어 둔다.

둘째, 행정구역상의 공간적 범위는 경기도 북부 일원의 접경지역, 인천광역시와 강원도 일원의 접경지역을 대상으로 삼고 있다. 본 연구에서 제안하고 있는 남북 '방재전이공간'은 북한의 접경지역을 포괄하고 있다는 점에서 그 범위를 가시화할 필요가 있다. <그림 II-4>는 국토연구원 에서 작성한 것으로 보기 드물게 남북 접경지역 공간을 포함하고 있는 위성영상 자료이다. 이를 통해 남북 접경지역의 행정구역과 경계를 파악할 수 있다.

<그림 II-4> 남북 접경지역의 공간적 범위

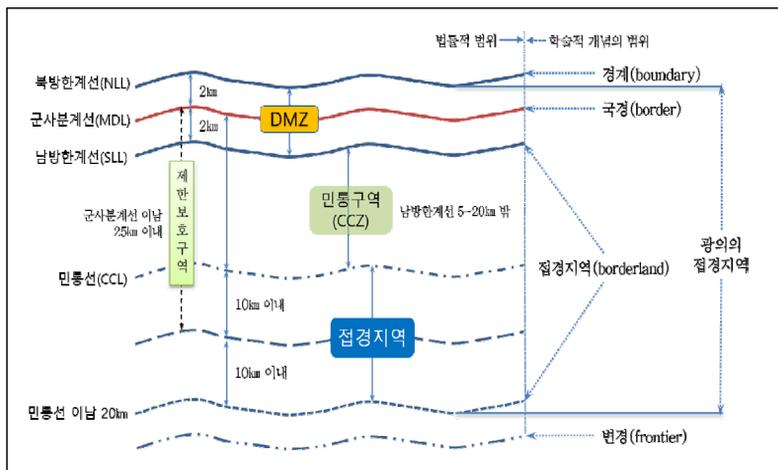


출처: 강민조 외, 『경기북부 접경지역의 균형개발을 위한 종합 발전구상과 실천방안 연구Ⅲ』, (세종: 국토연구원, 2020), p. 7.

연구자의 관점에 따라 경계를 달리할 수 있지만, 그동안 활용해 온 접경지역 개념은 DMZ 내의 집단취락지역을 포함하고 있다. 본 연구에서 활용하고 있는 남북 '방재전이공간'은 남북 간의 합의와 실천을 전제로 한 개념으로 DMZ 밖의 북방한계선(NLL)을 포괄하는 경계 설정이 필요하다. 이에 본 연구에서 사용하는 접경지역의 경계는 군사분계선

(MDL)을 뛰어넘어 북방한계선(NLL)을 포괄했을 때 비로서 그 실행 전략을 담보할 수 있는 상징공간임과 동시에 남북 상생의 실천공간임을 강조하고 있다. 앞에서 설명한 <그림 II-1>의 제한보호구역 설정 기준, <그림 II-2>의 접경지역 공간 개념 및 <표 II-1>의 접경지역 관련 개념을 종합하여 한반도 내에 적용한다면 남북 접경지역의 범주 설정은 <그림 II-5>와 같이 도식화할 수 있다. 본 연구에서 제안하고 있는 ‘방재전이공간(TSDP)’은 <그림 II-17>에서 설명하고 있듯이 남북을 차단하는 국경선(border)을 넘어, 남북 간의 경계(boundary)를 허물고 상호 간의 전략적 필요에 따라 관입하는 공간(interpenetrating spaces) 구성을 전제로 설정하고 있다.

<그림 II-5> 남북 접경지역 관련 개념도



출처: 저자 작성.

2. 남북 재해협력 체계 및 재난관리 협력의 기본 방향

가. 재해의 개념적 의미

방재전이공간(TSDP)의 구상 과정에서 전이공간의 실질적 대상이 되는 방재에 대한 개념 논의가 필요하다. 일반적으로 ‘방재(防災, disaster prevention)’란 “폭풍, 홍수, 지진, 화재 따위의 재해를 막는 일”로 정의된다. 표현 그대로 방재는 재해(災害, disaster)를 막는 일로, 방재의 대상이 되는 ‘재해’의 개념과 이를 ‘막는 일’을 함께 고려해야 한다. 일반적으로 재해는 “이상적인 자연현상 또는 사람에 의한 인위적인 사고가 원인이 되어 발생하는 사회적·경제적 피해”로 정의된다. 결과적으로 재해는 ‘자연현상’ 뿐만 아니라 ‘사람에 의한 인위적인 사고’로 인해 발생하는 사회적·경제적 피해를 포함하고 있다. 남북 접경지역의 특성상 자연재해의 발생에 대한 방재라는 측면도 있지만, 정치·군사적 긴장에 의한 지속성으로 인하여 사회적·경제적 재해로 이어지고 있다는 점에서 특징적이라는 점을 주지할 필요가 있다. 한편, 재해와 유사한 개념으로 재난(災難)이 존재한다. 「재난 및 안전관리 기본법」에 따르면, 재난은 “국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 줄 수 있는 것”으로서 ‘자연재난’과 ‘사회재난’을 포함하는 개념으로 제시된다.⁶⁴⁾

이러한 논의에 따르면, 재해와 재난은 실질적으로 같은 대상을 다루는 것으로 판단할 수 있다. 즉 ‘자연재난(자연현상)’과 ‘사회재난(사람에 의한 인위적인 사고)’을 대상으로 한다는 점에서 양자의 개념은 유사하다고 보아도 무방할 것이다. 다만, 재해는 피해의 범위를 ‘사회적·경제적 피해’와 같이 포괄적인 개념으로 제시하는 반면, 재난은 ‘국민의 생명·신체·재산’과 같이 구체적으로 표현하고 있다는 점에서 일부 차이가

64) 「재난 및 안전관리 기본법」, 제3조.

존재한다.

따라서 본 연구는 ‘방재’의 대상이 되는 ‘재해’를 「재난 및 안전관리 기본법」의 정의에 따라, ‘자연재난’과 ‘사회재난’으로 분류하고자 한다. 해당 법률에서는 ‘자연재난’을 “태풍, 홍수, 호우(豪雨), 강풍, 풍랑, 해일(海溢), 대설, 한파, 낙뢰, 가뭄, 폭염, 지진, 황사(黃砂), 조류(藻類) 대발생, 조수(潮水), 화산활동, 소행성·유성체 등 자연 우주물체의 추락·충돌, 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해”로 구체적으로 명시하고 있다.⁶⁵⁾ ‘사회재난’은 “화재·붕괴·폭발·교통사고(항공사고 및 해상사고를 포함한다)·화생방사고·환경오염사고 등으로 인하여 발생하는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해와 국가 핵심 기반의 마비,⁶⁶⁾ 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 감염병,⁶⁷⁾ 또는 「가축전염병예방법」에 따른 가축전염병의 확산,⁶⁸⁾ 「미세먼지 저감 및 관리에 관한 특별법」에 따른 미세먼지 등으로 인한 피해”로 정의하고 있다.⁶⁹⁾ 이 같은 개념적 정의에 따른 구체적인 대상은 <표 II-3>과 같다.

<표 II-3> 자연재난 및 사회재난의 종류

구분	종류
자연재난	<ul style="list-style-type: none"> 태풍, 홍수, 호우(豪雨), 강풍, 풍랑, 해일(海溢), 대설, 한파, 낙뢰, 가뭄, 폭염, 지진, 황사(黃砂), 조류(藻類) 대발생, 조수(潮水), 화산활동, 소행성·유성체 등 자연우주물체의 추락·충돌, 그 밖에 이에 준하는 자연현상

65) 「재난 및 안전관리 기본법」, 제3조.

66) 「재난 및 안전관리 기본법 시행령」, 제2조.

67) 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」, 제2조.

68) 「가축전염병 예방법」, 제2조.

69) 「미세먼지 저감 및 관리에 관한 특별법」, 제2조.

구분		종류
사회재난	① 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해와 국가 핵심 기반의 마비	<ul style="list-style-type: none"> • 국가 또는 지방자치단체 차원의 대처가 필요한 인명 또는 재산의 피해 • 그 밖에, 위의 피해에 준하는 것으로서 행정안전부 장관이 재난관리를 위하여 필요하다고 인정하는 피해
	② 감염병의 예방 및 관리에 관한 법률에 따른 감염병	<ul style="list-style-type: none"> • 제1급 감염병 • 제2급 감염병 • 제3급 감염병 • 제4급 감염병 • 기생충 감염병 • 세계보건기구 감시대상 감염병 • 생물테러 감염병 • 성매개 감염병 • 인수(仁獸)공통 감염병 • 의료 관련 감염병
	③ 가축전염병예방법에 따른 가축전염병	<ul style="list-style-type: none"> • 제1종 가축전염병 • 제2종 가축전염병 • 제3종 가축전염병
	④ 미세먼지 저감 및 관리에 관한 특별법에 따른 미세먼지	<ul style="list-style-type: none"> • PM10 • PM2.5

출처: 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」, 제2조; 「가축전염병 예방법」, 제2조; 「미세먼지 저감 및 관리에 관한 특별법」, 제2조를 참고하여 저자 재구성.

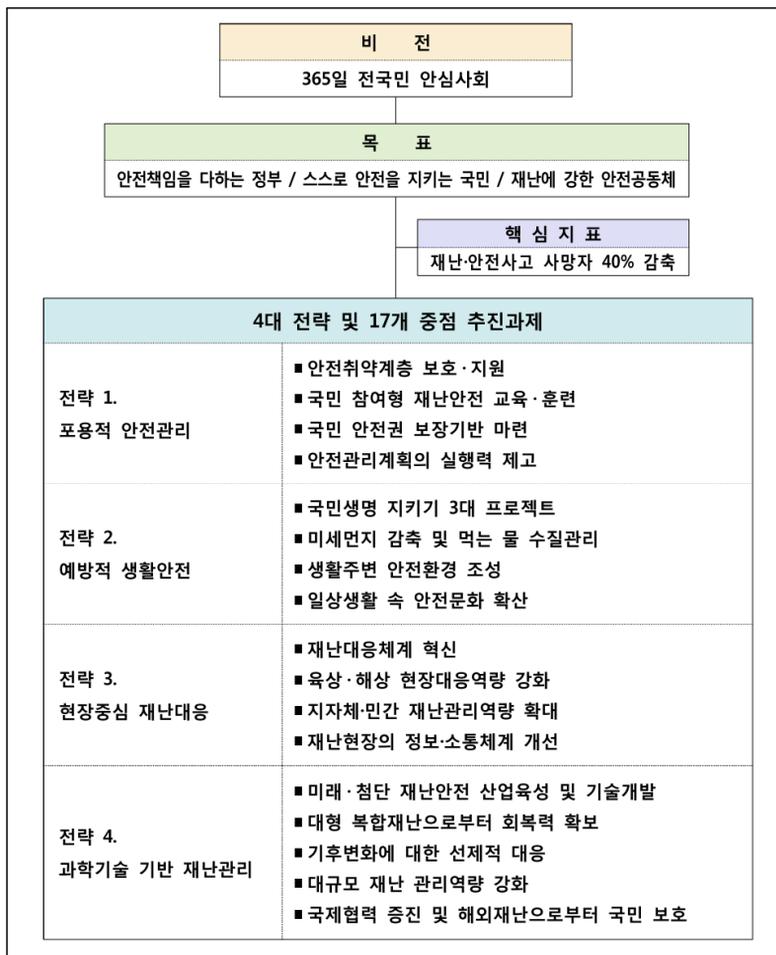
나. 남북 재해협력의 법률체계와 기본계획

우리나라는 「재난 및 안전관리 기본법」 제22조 및 시행령 제26조에 근거하여, 국민의 생명과 재산을 보호하기 위해 매 5년을 주기로 「국가안전관리기본계획」을 수립하고 있다. 해당 계획은 도시화, 인구집중, 고령화, 기후변화, 신종감염병의 발생 등 재난환경 변화에 대응하여 국가가 국민을 재난 및 안전사고로부터 보호하기 위한 최상위 계획의 성격을 갖는다.⁷⁰⁾ 최근에 수립된 「제4차 국가안전관리기본계획」은 2020년부

70) 중앙안전관리위원회, 「제4차 국가안전관리기본계획」(세종: 행정안전부, 2019), p. 3.

터 2024년까지를 기간으로 설정하고 있으며, 28개 기관이 참여하고 있다. 이들은 '365일 전 국민 안심사회'를 비전으로 설정하고, 이를 달성하기 위한 3대 목표로 '안전책임을 다하는 정부', '스스로 안전을 지키는 국민', '재난에 강한 안전공동체'를 제시하고 있다. 또한 목표에 따른 4대 전략 및 17개 중점과제를 다음 <그림 II-6>과 같이 제시하고 있다.

<그림 II-6> 「제4차 국가안전관리기본계획」의 4대 전략 및 17대 중점 추진과제



출처: 중앙안전관리위원회, 「제4차 국가안전관리기본계획」 p. 40.

본 연구의 관심인 남북 '방재전이공간'은 남한과 북한 간의 합의를 기반으로 국제사회와의 협력을 통한 공조가 있어야 하는 사항이다. 하지만 현행 국가안전관리기본계획에서는 아직까지 북한을 협력 대상으로 삼고 있지 않다.

〈표 II-4〉 「제4차 국가안전관리기본계획」의 주요 내용

세부내용	주요내용
미세먼지 해결을 위한 국제협력 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 한중 공동 미세먼지 저감 환경기술 실증협력 사업 지속 추진 • 동북아청정대기파트너십 등 다자협력 체계 구축과 국가간 협약 체결 검토
현장중심의 국제구조대 역량 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 재난 유형별 인원 및 장비 모뎀화로 신속한 국제출동 대응태세 확립 • 국제 탐색구조 조정 전문가 양성 • 해외 공관, 외국 구조기관 및 국제기구 등 대외 협력체계 활성화
원전·해양오염·가축전염병 관련 국제협력 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 인접국가 재난발생에 대비한 한중일 공동대응 노력 강화 • 한중일러 4개국 해역 범용 유류확산예측 프로그램 개발 및 유출유 분석기술 고도화 등 방재 협력 발전을 위한 중장기 전략 수립 • 新 남방정책에 부합하는 베트남 공적개발원조(해양오염방제 역량강화 사업) 추진 • 구제역, 시, 아프리카돼지열병 등 초국경 가축 전염병에 대한 국가간 예찰정보 공유 등 국제공조체계 구축
재외국민보호를 위한 영사조력법 시행기반 마련	<ul style="list-style-type: none"> • 영사조력법 시행 이전까지 관련 하위법령 정비 • 해외안전홍보 조직신설 및 재외공관 사건사고 담당 영사 증원 및 교육강화로 전문성 제고
여행경보제도의 효율적인 운영 및 여행금지제도 지속 시행	<ul style="list-style-type: none"> • 여행경보 운영지침 제정 • 여행금지제도 지속 시행
해외재난에 대한 범정부 차원의 신속하고 효율적인 대응 및 평시 대비체제 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 해외안전지원센터를 통한 신속한 상황 전파 보고 대응 • 신속대응팀 예비대상자 선정과 사전교육 • 신속대응팀 모의훈련 및 영사조력 제공 • 재외국민보호 현장조치 행동메뉴얼 개정

출처: 중앙안전관리위원회, 「제4차 국가안전관리기본계획」 pp. 113~115의 내용을 저자 재구성

〈표 II-4〉에서 살필 수 있듯이 「제4차 국가안전관리기본계획」에는 한·중 또는 한·중·일·러 등의 동북아 역내의 인접 국가를 대상으로 한 상호협력을 규정하고 있을 뿐, 북한과의 협력 내용은 제시되고 있지 않다. 이는 분단국가라는 특수성에 따라 남북교류협력의 구체적인 방향과 지침은 「남북교류협력에 관한 법률」에 따르기 때문으로 판단된다. 즉 방재를 위한 정부의 주요 활동과 사업들은 대부분 관련 법령과 기본계획에 근거하여 추진되는 반면, 남북협력에 대한 사항은 「남북교류협력법」을 우선 적용하고 있기 때문으로 살필 수 있다. 이러한 특징은 「남북교류협력법」과 〈표 II-5〉의 「남북관계발전기본계획」을 통해 구체적으로 살펴볼 수 있다.

〈표 II-5〉 「제3차 남북관계발전기본계획 2020년도 시행계획」의 주요내용

구분	주요 내용
한반도 평화 프로세스 진전을 위한 일관된 노력 경주	<ul style="list-style-type: none"> 전쟁불용, 상호안전보장, 공동번영의 한반도 문제 해결 3원칙을 바탕으로 남북, 북미 대화 및 비핵화 진전 한반도 상황의 안정적 관리를 통해 비핵화, 평화체제의 모멘텀 유지, 강화
남북관계 운신의 폭을 넓히기 위한 창의적, 현실적 방안 모색	<ul style="list-style-type: none"> DMZ 국제평화지대화의 실질적 사업을 추진해 나가면서 접경 지역과 연계한 평화경제 실현 사람, 가족 감염병 등 보건의료 및 방역, 재해재난, 기후 변화 등 비전통적 안보 분야에서의 남북협력 추진 국제사회의 대북제재 상황, 북한의 수요 및 호응가능성 등을 종합적으로 고려하면서 체육, 관광, 철도도로 분야 등을 중심으로 남북관계 공간을 확대 민간, 지자체와 분권, 협치 기반을 구축하고, 남북중, 남북리 협력을 적극 추진하는 등 교류협력의 다변화 및 다각화
남북협력을 위한 국내외 기반 구축	<ul style="list-style-type: none"> 국민 참여형 사회적 대화를 통한 「통일국민협약(안)」도출 등 대북정책에 대한 국민적 공감대와 사회적 합의 확대 정부-국회간 긴밀한 소통, 협력으로 대북정책에 대한 초당적 지지 기반 마련 한반도 평화프로세스 진전에 기여할 수 있도록 국제사회와의 협력체계 발전방안 지속 모색

출처: 통일부, 「제3차 남북관계발전기본계획 2020년도 시행계획」(서울: 통일부, 2020), pp. 5~6의 내용을 저자 재구성.

「남북교류협력에 관한 법률」 제3조에서는 “남한과 북한의 왕래·접촉·교역·협력사업 및 통신 역무(役務)의 제공 등 남한과 북한 간의 상호 교류와 협력(이하 “남북교류·협력”이라 한다)을 목적으로 하는 행위에 관하여는 이 법률의 목적 범위에서 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용한다”고 명시하고 있다.⁷¹⁾ 본 연구의 핵심 개념인 ‘방재전이공간’은 방재를 대상으로 하지만, 남북 간 협력을 전제한다는 점에서 「남북교류협력에 관한 법률」에 법률적인 근거를 두고 있다고 할 수 있다. 특히, 「남북교류협력에 관한 법률」 제2조에서는 남북교류협력(사업)을 “남한과 북한의 주민(법인·단체를 포함한다)이 공동으로 하는 환경, 경제, 학술, 과학기술, 정보통신, 문화, 체육, 관광, 보건의료, 방역, 교통, 농림축산, 해양수산 등에 관한 모든 활동”으로 정의하고 있다.⁷²⁾ 이는 방재전이공간의 핵심 개념이 되는 ‘방재’가 남북교류협력 활동의 일환으로 간주될 수 있다는 점을 시사한다. 또한 본 연구의 개념적 정의에 따른 구체적인 재난의 대상들은 해당 법률에서 명시하고 있는 환경·보건의료·방역들은 해당 주된 내용으로 삼고 있기 때문에 ‘방재전이공간’은 남북협력을 전제한다는 점에서 해당 법률에 근거하여 추진할 수 있는 것으로 판단할 수 있다.

한편, 「남북교류협력에 관한 법률」에서는 「재난 및 안전관리기본법」과는 달리, 해당 법률에서 제시하고 있는 목적을 달성하기 위한 기본계획의 수립을 명시하고 있지 않다.⁷³⁾ 그렇다고 하여 남북교류협력과 관련된 기본계획이 수립되지 않는 것은 아니다. 남북한교류협력과 관련된 기본계획은 「남북관계 발전에 관한 법률」 제13조에 근거하여 수립되고

71) 「남북교류협력에 관한 법률 (약칭: 남북교류협력법)」 (시행 2021. 3. 9. 법률 제17564호, 2020. 12. 8., 일부개정), 제3조, <<https://www.law.go.kr/법령/남북교류협력에관한법률>> (검색일: 20212.8.1.).

72) 「남북교류협력에 관한 법률」, 제2조.

73) 「재난 및 안전관리 기본법」, 제22조.

있기 때문이다.⁷⁴⁾

해당 기본계획에서는 첫째, 남북관계 발전의 기본방향, 둘째, 한반도 평화증진에 관한 사항, 셋째, 남한과 북한 교류·협력에 관한 사항, 넷째, 그 밖에 남북관계 발전에 필요한 사항을 포함하고 있다. 최근 수립된 계획은 「제3차 남북관계발전기본계획」으로 2018년부터 2022년까지를 기간으로 설정하고 있다. 총 39개 중앙행정기관의 참여 아래, ‘평화 공존, 공동 번영’을 비전으로 설정하였으며, 비전을 달성하기 위한 3대 목표로 ‘북핵문제 해결 및 항구적 평화정착’, ‘지속 가능한 남북관계 발전’, ‘한반도 신경제공동체 구현’을 제시하고 있다. 또한 목표에 따른 4대 전략 및 5대 원칙, 그리고 7대 중점 추진 과제는 <그림 II-7>과 같다.

<그림 II-7> 「제3차 남북관계발전기본계획」에 따른 2020년도 시행계획

비전	평화 공존 공동 번영			
3대 목표	북핵문제 해결 및 항구적 평화정착	지속 가능한 남북관계 발전	한반도 신경제공동체 구현	
4대 전략	· 단계적 포괄적 접근	· 남북관계 북핵문제 병행 진전	· 제도화를 통한 지속 가능성 확보	· 협력력을 통한 통일 기반 조성
5대 원칙	<ol style="list-style-type: none"> ① 우리 주도의 한반도 문제 해결 ② 강한 안보를 통한 평화 유지 ③ 상호 존중에 기초한 남북관계 발전 ④ 국민과의 소통과 합의 중시 ⑤ 국제사회와의 협력을 통한 정책 추진 			
비전 중점 추진 과제	<ol style="list-style-type: none"> ① 북핵문제의 평화적 해결 및 평화체제 구축 ② 남북대화 정례화 및 제도화를 통한 남북관계 재검토 ③ 남북 교류 활성화-다양화 ④ 「한반도 신경제구상」 추진 ⑤ 인도적 문제 해결 추진 ⑥ 북한이탈주민 생활밀착형 정착 지원 ⑦ 평화통일 공감대 확산 및 통일역량 강화 			

출처: 통일부, 「제3차 남북관계발전기본계획 2020년도 시행계획」, p. 37.

74) 「남북관계 발전에 관한 법률 (약칭: 남북관계발전법)」 (시행 2021. 3. 30. 법률 제17763호, 2020. 12. 29., 일부개정), 제13조, <<https://www.law.go.kr/법령/남북관계발전에 관한법률>> (검색일: 2021.8.1.).

본 연구의 주요 대상이 되는 방재와 관련하여 해당 기본계획에서는 <표 II-5>와 같은 세 가지 기본방향을 제시하고 있으며, 이중 '남북관계의 운신의 폭을 넓히기 위한 창의적·현실적 방안 모색'의 주요 내용과 밀접한 관련을 가지고 있다. 해당 기본 방향을 실현하기 위한 주요 내용으로 DMZ 국제평화지대화, 비전통적 안보분야(사람, 가축 감염병 등 보건의료 및 방역, 재해재난, 기후 변화 등), 남북관계 공간 확대, 교류협력의 다변화·다각화 등이 제시되고 있다. 이를 종합하면, '방재전이 공간'의 추진과 관련된 법적인 근거와 추진 방향은 「남북한교류협력에 관한 법률」과 「남북관계발전기본계획」에 따른다고 할 수 있다.

다. 남북 재난관리 협력의 기본 방향

재난 개념의 검토를 통해 확인한 사실은 방재 대상이 되는 재난의 종류가 매우 다양하다는 점이다. 이는 남북 간 방재전이공간의 구성 시 '협력 대상(즉, 재난)'의 종류가 다양할 수 있다는 점을 시사한다. 하지만 모든 재난을 협력의 대상으로 간주하기에는 인적·물적·시간·공간 등의 제약이 존재할 뿐만 아니라, 남북 간 협력의 동기가 상이할 경우 실질적인 협력이 이루어지기 어렵다. 따라서 남북 간 협력의 과정과 주요한 동기를 이해하는 것이 필요하다.

그간 추진되어온 남북교류협력의 주요 내용과 현황은 <표 II-6>과 같다. 이는 양국 간 군사적 긴장 완화(평화), 경제적 이득, 인도적 지원의 필요성에 따른 것으로 판단할 수 있다. 또한 「제3차 남북관계발전기본계획」에 비추어 볼 때, 해당 계획이 '평화'와 '번영'을 강조하고 있다는 점에서 남북협력의 동기는 비교적 명확하다고 할 수 있다.

〈표 II-6〉 남북교류협력 주요 현황 및 교류협력 분야별 주요 내용

구분	주요 내용
주요 현황	<ul style="list-style-type: none"> • 1971년 8월 12일 대한적십자사가 남북적십자회담을 제의한 이후 남북조절위원회를 통한 경제인 및 물자 교류 제의가 이루어졌고 (1973년), 북한적십자사의 수재물자 지원을 계기로 남북경제회담 개최(1984.11.~1985.11.20.) • 1988년 7월 7일 「민족자존과 통일번영을 위한 특별선언」 발표와 후속조치로 1988년 10월 남북한간 교역을 허용하는 「대북경제 개방조치」를 취하고, 1989년 6월 12일 「남북교류협력에 관한 기본지침」을 준비하여, 1990년 8월에는 「남북교류협력에관한법률 (교류협력법)」, 「남북협력기금법」 등 관련 법령이 제정 • 1993년 3월 북한의 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴, 2008년 금강산 관광 중단, 2010년 「5.24조치」의 시행 등 남북교류협력에 굴곡이 있었지만, 개성공단을 중심으로 남북교역은 꾸준히 증가했고 종교·체육 및 민족동질성 분야 등의 사회문화 교류와 순수 인도적 지원 사업은 지속 • 2016년 초 북한의 잇따른 핵·미사일 도발을 계기로 북한의 비핵화를 위한 수단으로 개성공단을 전면 중단하는 등 교류협력을 잠정 중단하고 국제사회와 함께 대북제재를 추진 • 정부는 국제사회의 대북제재 틀을 훼손하지 않는 범위 내에서 민간차원의 비정치적 교류협력 사업을 지속 추진하고 있으며, 2018 평창동계올림픽·패럴림픽, 남북정상회담 등의 성공적 개최를 계기로 각계각층의 다방면적 협력과 교류, 왕래와 접촉 활성화를 위해 노력
교역 및 경험	<p>(교역 및 민간 경험사업)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 남북 경제교류는 「7·7 선언」 이후 1988년 (주)대우가 홍콩 중개상을 통해 북한의 도자기 519점에 대한 정부의 반입 승인을 받으면서 시작 • 첫 대북투자는 1993년 (주)대우가 남포공단에서 셔츠, 가방, 자켓 등을 생산하는 대북협력사업을 승인받으면서 이루어짐. 그 후 2013년까지 총 100개 협력사업이 승인되었으나, 북한측 요인과 업체 사정으로 7개 사업이 취소되어 현재 승인된 사업은 총 93개 (금강산관광 포함, 개성공단 제외) <p>(당국 간 경험사업)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 2000년대 남북 당국 간에 본격적인 대화가 시작되었고 당국 차원의 경제협력사업을 추진함. 최초 남북 당국 간 사업으로는 임진강 수해 방지사업이 논의되었으며, 이후 경의선·동해선 철도·도로 연결사업, 농업협력 사업, 경공업 원자재 제공 및 지하자원 개발 협력사업 등이 추진됨

구분	주요 내용
인도적 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 북한에 대한 인도적 지원은 북한 식량사정이 악화됨에 따라 본격적으로 제기되었고, 1995년 수해로 북한이 국제사회 등에 인도적 지원을 요청해 온 것을 계기로 시작됨 • 정부는 ‘북한 영유아산모 등 취약계층에 대한 인도적 지원은 정치적 상황과 구분하여 지속한다’는 기본입장 하에, 통일미래세대의 건강한 성장을 위해 국제기구·민간단체와 협력하여 북한 영유아산모 대상 ‘모자패키지’ 지원을 강화함 • 농축산·산림·환경 분야 등을 통합적으로 지원하여 북한주민에게 실질적으로 도움이 되도록 하고 있다. 특히, 2018년 판문점선언 이후 한반도 산림녹화 및 자연생태계 보호를 위해 남북 산림협력 분과회담을 2회 개최하고, 산림병해충 공동방제(2018.1.), 북한 양묘장 현장방문(2018.12.) 등 산림협력을 적극 추진함

출처: 통일부 홈페이지, “남북교류협력 현황” <<https://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/cooperation/status/overview>> (검색일: 2021.6.28.)의 내용을 1차 자료로 활용하여 저자 재구성

그렇다면 남북 간에 어떠한 방재 협력이 이루어져 왔는가? 우선 <표 II-6>의 내용을 살펴보면, 임진강 수해방지 사업과 산림병해충 공동방제 등이 이루어져 왔음을 알 수 있다. 이는 남북 방재 협력이 주로 양국 간 경제적인 이익 또는 인도적 지원 차원에서 이루어져 왔다는 점을 의미한다. 또한 「제3차 남북관계발전기본계획」의 방향을 고려한다면, 남북 간 방재협력은 경제적인 이익 또는 인도적인 지원 관점에서 접근될 가능성이 크다고 할 수 있다.

한편, 남북 간 협력의 동기를 이해하는 것뿐만 아니라, 협력의 구체적인 방향과 대상을 모색하는 것이 필요하다. 이와 관련하여 이금순은 남북 간 재난관리 협력의 5대 기본방향과 3대 세부 방안을 <표 II-7>과 같이 제시하고 있다.⁷⁵⁾

75) 이금순, 『남북한 재난관리 협력방안』 (서울: 통일연구원, 2001), pp. 9~13.

〈표 II - 7〉 남북 재난관리 협력의 기본방향과 세부 방안

구분		주요 내용
기본 방향	① 필요성 인식 확대	<ul style="list-style-type: none"> 재난관리는 부분적이고 개별적인 사안에만 국한되는 것이 아니므로 남북 간에 협력이 가능 쌍방이 협력으로 인한 혜택을 볼 수 있다는 점에서 장기적인 협력 추진이 가능
	② 사전대비 단계로 변환	<ul style="list-style-type: none"> 재난발생이후 대응 및 복구단계에 치중하던 것에서 사전대비 단계로 변환이 필요 특히, 1992년 남북교류협력부속합의서 제3장(인도적 문제의 해결) 15조 ⑤는 “남과 북은 인도주의 정신과 동포애에 입각하여 상대측 지역에 자연재해 등 재난이 발생할 경우 서로 도우며...”로 명시함 재난 발생이후 응급구호 성격으로 이루어지는 물자지원이 남북 간 재난관리협력의 유일한 방식이었으며, 재난관리의 전 단계에 걸쳐 다양하게 모색될 필요가 있음
	③ 국제기구 및 지역 재난관리 사업의 활용	<ul style="list-style-type: none"> 국제기구 및 지역 재난관리사업의 틀을 활용하여, 북한이 국제사회의 재난관리 동향을 파악하고 북한 재난관리 체계의 정비 및 보완을 위해 국제사회와 협력할 수 있도록 유도 특히, 아시아 지역 내 재난관리협력에 북한이 참여할 수 있도록 해야함
	④ 북한의 재난관리 역량 제고	<ul style="list-style-type: none"> 국제사회의 지원은 단순물자지원에 치중해 왔으나, 북한당국이 분야별 문제를 체계적으로 접근할 수 있도록 전문기술 및 인력교육을 위한 지원이 병행되어야 함 또한 모든 개발구호사업이 기획단계에서부터 재난관리의 개념이 도입되는 것이 필요
	⑤ 재난관리 협력 공고화	<ul style="list-style-type: none"> 북한이 관심을 갖고 협의되어 온 분야를 중심으로 재난관리 협력을 구체화시키고, 남북간 재난관리 협력을 공고화 할 수 있도록 제도화 하는 방안을 모색해야함
세부 방안	① 산림조성 사업	<ul style="list-style-type: none"> 북한당국은 산림황폐로 인한 자연재해의 취약성을 인식하고 산림조성사업(산림건설사업)의 중요성을 지속적으로 강조해옴

구분		주요 내용
세부 방안		<ul style="list-style-type: none"> 북한의 산림조성사업은 기타의 대북 지원 분야와는 차별되게 분배의 투명성에 대한 우려가 없고 산림복원을 통한 환경보호라는 공동의 목표를 추진한다는 점에서 폭넓은 국민적 지지를 확보할 수 있는 사업으로 평가
	② 수방사업	<ul style="list-style-type: none"> 임진강 유역은 최근 수년간 남북 모두 수재로 인한 큰 피해가 발생한 지역으로 매년 수해가 되풀이 됨 임진강 수계를 제대로 치수하지 못한 데 원인이 있으나 임진강이 남북을 관류하는 지리적 특수성으로 인해 어느 일방의 치수사업만으로는 한계가 있음
	③ 공동방역	<ul style="list-style-type: none"> 남북 간 공동방역의 필요성이 제기된 분야는 금강산 솔잎혹파리 공동방제와 휴전선일대 말라리아 방역 사업임 세계보건기구를 통해 북한지역 내 말라리아 방역 사업을 지원하였으나, 실질적인 남북 간 직접 협력을 통한 전염성질병 방역대책은 논의되지 못함 남북한 중앙보건행정당국은 전염성 질환의 발생에 대한 정보교환 및 의료지원, 동식물의 방역 및 퇴치에 대한 정보 및 기술교환을 위한 논의를 통해 관련 협력의 틀을 제도화 시키는 것이 필요

출처: 이금순, 『남북한 재난관리 협력방안』, pp. 9~13의 내용을 저자 재구성.

이러한 재난관리 협력의 5대 기본방향과 3대 세부 방안이 제시되는 등 남북 간 재난관리를 위한 여러 협력 논의가 이루어져왔다. 특히, 2018년 평양공동선언을 통해 남북협력의 구체적인 방안이 제시되었다. 그 내용은 <표 II-8>과 같다.

<표 II-8> 2018 평양공동선언문

양 정상은 판문점선언을 철저히 이행하여 남북관계를 새로운 높은 단계로 진전시켜 나가기 위한 제반 문제들과 실천적 대책들을 허심탄회하고 심도있게 논의하였으며, 이번 평양정상회담이 중요한 역사적 전기가 될 것이라는 데 인식을 같이 하고 다음과 같이 선언하였다.

1. 남과 북은 비무장지대를 비롯한 대치지역에서의 군사적 적대관계 종식을 한반도

전 지역에서의 실질적인 전쟁위험 제거와 근본적인 적대 관계 해소로 이어나가기로 하였다.

2. 남과 북은 상호호혜와 공리공영의 바탕 위에서 교류와 협력을 더욱 증대시키고, 민족경제를 균형적으로 발전시키기 위한 실질적인 대책들을 강구해나가기로 하였다.
 - ① 남과 북은 금년 내 동, 서해선 철도 및 도로 연결을 위한 착공식을 갖기로 하였다.
 - ② 남과 북은 조건이 마련되는 데 따라 개성공단과 금강산관광 사업을 우선 정상화하고, 서해경제공동특구 및 동해관광공동특구를 조성하는 문제를 협의해나가기로 하였다.
 - ③ 남과 북은 자연생태계의 보호 및 복원을 위한 남북 환경협력을 적극 추진하기로 하였으며, 우선적으로 현재 진행 중인 산림분야 협력의 실천적 성과를 위해 노력하기로 하였다.
 - ④ 남과 북은 전염성 질병의 유입 및 확산 방지를 위한 긴급조치를 비롯한 방역 및 보건·의료 분야의 협력을 강화하기로 하였다.

출처: 통일부 남북회담본부, “2018 제3차 남북정상회담.” <<https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/ba/usrtaltotal/View.do?id=689>> (검색일: 2021.10.1.)를 참조, 강조는 저자에 의한.

공동선언에 따르면, 남북 간 협력의 방향은 적대 관계를 해소하는 데 있으며, 이를 위해 경제를 균형적으로 발전시키기 위한 대책들을 강구할 것으로 명시하고 있다. 특히, 경제의 균형적인 발전을 위해 ① 동, 서해선 철도 및 도로 연결, ② 개성공단과 금강산관광 사업 정상화와 서해경제공동특구 및 동해관광공동특구 조성, ③ 남북 환경협력(산림분야협력) ④ 방역 및 보건·의료 분야 협력을 제시하고 있다.

이러한 내용은 「제3차 남북관계발전기본계획」과도 밀접한 관련을 맺고 있으며, 남북 간의 방재협력이 이루어진다면 직접적인 방재의 대상은 ‘자연재해’ 및 ‘전염성 질병’에 초점을 두고 있다. 법률적으로는 「재난안전법」에 따른 ‘자연재해’ 및 ‘사회재난’, 「감염병예방법」에 따른 ‘감염병’과 「가축전염병예방법」에 따른 ‘가축전염병’이 주요 대상이 된다. 그 간 남북이 홍수, 아프리카돼지열병, 조류인플루엔자, 구제역 등으로 큰 피해를 보았다는 점을 고려하면 경제적인 이익 또는 인도적인 지원의 관점에서도 협력의 충분한 동기가 될 수 있다.

한편, 환경협력의 경우 ‘자연생태계의 보호 및 복원’을 목표로 하며, 현재 진행 중인 산림분야협력의 실천적인 성과를 높일 것으로 명시하고

있다. 이는 다양한 자연재해 중에서도 산림병해충 방지와 산림벌채 및 훼손으로 발생할 수 있는 홍수와 산불 등을 포함한 자연재해를 우선적인 대상으로 고려할 수 있다는 점을 의미한다. 또한 장기적인 측면에서는 산림훼손에 따른 기후변화 대응의 문제와 생물다양성 감소 등의 문제 해결에도 기능할 것으로 판단된다.

이처럼 본 연구에서는 남북 간의 협력 방향과 주요 강구 사항들을 중심으로 ‘방재전이공간’이 다루어야 할 구체적인 재해재난의 대상은 자연 재해, 감염병 및 전염병으로 설정하고자 한다.

3. 남북 ‘방재전이공간’ 개념의 구성

가. 전이공간의 관념과 의의

(1) 인문학적 관점의 전이성 관념

전이성(轉移性, liminality)은 한계지점 혹은 문지방(threshold)의 뜻을 지닌 라틴어의 ‘limen’에 기원을 둔 용어로 서로 다른 이념·제도·조직·권력·현상 등의 사이에 혹은 경계에 위치한 존재들의 의식적 혹은 무의식적 상태를 의미한다.⁷⁶⁾ 전이성은 ‘상황과 조건들 사이(in-between situations and conditions)’를 언급하기 위해 사용되었으며, ‘사이’는 기존 구조로부터 단절, 기존 질서의 전복, 위험성, 불확실성 등의 특성이 있다.⁷⁷⁾ 인류학에서 전이성은 통과의례(passages of ritual)의 3단계 절차, 분리(separation), 전이(limen), 재통합(re-aggregation) 가운데 중간과정을 분석하기 위한 수단으로 발전된 것

76) 박규택, “전이공간으로서 차이나타운: 부산광역시 상해거리의 사례,” 『한국도시지리학회지』, 제16권 1호 (2013), p. 182.

77) 위의 글.

로 알려져 있으며, 현재는 인문학, 사회과학 등 다양한 학문 분야에서 이론적·경험적 측면에서 논의되고 있다.⁷⁸⁾ 인문학적 관념을 활용한 전이공간(liminal space)은 좁은 장소로 지칭되는 공간에서 출발하여 지역, 국가에 이르기까지 복합적으로 해석하고 있다. 국가와 국가 간의 분쟁공간이나 경계지 지역인 국경이나 변경은 상황에 따라 전이공간이 될 수 있으며, 공항이나 항구 등에서의 출입국 공간은 전이공간으로 분류할 수 있다.⁷⁹⁾

한편, 전이공간은 경계가 해체된 지점으로서 차별이 없는 공간으로 이해하기도 한다. 제3의 공간인 전이공간에서 생성되는 혼종성은 두 개의 서로 다른 문화가 단순하게 섞이는 것이 아니라 혼합으로 새롭게 만들어진 성질을 의미한다.⁸⁰⁾ 즉 백인과 흑인의 문화가 혼합되어 만들어진 문화는 양쪽 어느 곳에도 속하지 않는 혼종적 특성을 나타낸다. 하지만 제3의 공간에서 상이한 문화들이 접촉하면 기존의 것들과 다른 혼종적 문화가 ‘자연적으로 발생하는지 혹은 어떠한 인위적 과정에 의해서 발생하는지’에 대한 의문이 제기될 수 있다. 흑백 혼혈여성의 역(전)이 공간은 흑백 간의 경험이 자유롭게 교호하는 공간도, 차별의 경계가 사라진 공간도 아니다. 역공간 내에서 새로운 질서, 제도, 규칙 등이 생성되기도 하지만 기존 질서/체제의 특성, 배제, 소외, 지배, 억압, 폭력 등이 지속, 재생산되기도 한다.⁸¹⁾ 흑백 혼혈여성의 정신적·물리적 역공

78) 위의 글.

79) 이에 관해 박규택(2013)은 좋은 예로 산의 정상을 들고 있으며, 산의 정상은 하늘과 땅의 경계에 위치하여 서로 다른 두 가지 성질의 시작과 끝을 동시에 포함하거나 어느 현상에도 포함되지 않는 장소를 전이공간으로 설명하고 있다. 한편 시간적 차원에서 전이성을 순간, 기간(한 주, 달, 년), 시대(세대, 세기) 등을 포함하고 있으며, 해가 뜨고 지는 순간은 낮(밝음)과 밤(어둠)이 혼재되어있어 낮과 밤 모두에 속함과 동시에 두 순간의 어느 곳에도 속하지 않는 시간을 전이적 시간(liminal time)으로 이해하고 있다. 위의 글.

80) 박규택, “제3의 공간과 전이성에 의한 결혼이주여성의 유동적·혼종적 정체성,” 『한국도시지리학회지』, 제18권 1호 (2015), pp. 33~34.

81) 정병언, “혼혈의 역공간성과 정신병리: 미국 극의 흑백혼혈여성,” 『현대영미드라마』, 제21권 2호 (2008), pp. 32~39.

간은 ‘경계가 말소’된 공간이 아니라 피부색에 근거한 다양한 차별이 끊임없이 작동하는 억압의 공간으로 해석하는 관점도 존재한다.⁸²⁾

이러한 의문을 해결해 줄 수 있는 개념이 전이성이다. 이 개념은 제넵(Arnold van Gennep)에 의해 처음으로 사용되었고, 터너(Victor W. Turner)에 의해 발전되었다. 제넵은 인간 삶의 과정에서 일어나는 중요한 변화의 시점에서 수행되는 의례들, 생일, 성인식, 결혼식, 장례식을 분리(separation), 전이(liminal/transition), 통합(incorporation)의 단계로 나누어 고찰했다.⁸³⁾ 세 단계 가운데 중간에서 이루어지는 인식과 행위에 관심을 집중시킨 터너에 따르면, “전이적 실체는 여기에도 저기에도 없다(neither here not there). 그것은 법, 관습, 의례에 의해 배열된 위치들 사이(betwixt and between the positions)에 있다.”⁸⁴⁾ 전이성은 기존의 제도, 관습, 권위, 가치, 인식과 행동 등을 부정하는 동시에 새로운 이념, 질서, 체계에 통합되지 않는 상태로, 모호하고 확정되지 않은 특성을 보인다. 여기에서 기존의 이념과 권력에 의해 폭력과 억압, 그리고 이에 대한 저항이 일어날 수 있고, 또한 새로운 가치, 질서, 제도 등이 창조될 수 있다. 혼종성은 제넵의 세 단계 과정 가운데 중간과 마지막 단계에서 일어나는 전이성과 통합을 통해서 이해될 수 있다. 하지만 전이성의 효과 혹은 결과로 나타나는 통합이 기존의 것들과 다른 새로운 혼종적 특성을 보일지 그렇지 않을지는 논리적으로 혹은 선형적으로 예측할 수 없다.⁸⁵⁾

살핀 바와 같이 인문학적 관점에서의 공간 개념은 관계적 관점에서

82) 위의 글, p. 33.

83) Arnold van Gennep, *The Rites of Passage(2nd edition): With a New Introduction by David I. Kertzer* (Chicago: University of Chicago Press, 2019), pp. 65~87.

84) Victor W. Turner, *The Ritual Process: Structure and Anti-structure* (New Brunswick: Aldine Transaction, 1969), 재인용: 박규택, “제3의 공간과 전이성에 의한 결혼 이주여성의 유동적·혼종적 정체성,” p. 34.

85) 박규택, 위의 글, p. 33.

살피고 있다. 공간의 관계적 관점에 따르면 한정된 물리적 영토를 기반으로 긍정적 혹은 부정적 권력을 행사하고 이를 제도화(혹은 구조화) 시키려는 정치적·사회적 실체를 파악하는 데 한계가 따른다.⁸⁶⁾ 예를 들어 국가 혹은 지방자치단체는 내부와 외부의 수많은 요인과 지속해서 관계를 맺으면서 성격이 변화하고 있지만 한정된 물리적 영토를 존재의 필수 조건으로 하고 있다.⁸⁷⁾ 연속적 혹은 불연속의 물리적 영토와 이에 기반을 둔 체제(혹은 제도)의 영속성을 갖지 않는 국가 혹은 지방자치단체는 긍정적이든 부정적이든 자신들이 원하는 권력(혹은 정책)을 수립하고 집행하는 것이 불가능하며, 신자유주의 시각에서는 세계화된 금융자본이 탈영토적·유동적 관점으로 설명할 수 있지만, 지속해서 잉여가치를 생산하기 위해서는 특정 공간에 있는 인적·물적 자원을 필수적으로 활용하여야 한다.⁸⁸⁾

따라서 인문학적 관점의 전이성에 근거한 전이공간 개념은 확장성과 불확정성을 갖고 있다는 점에서 특징적이며, 남북 접경지역의 효율적 활용을 위한 '방재전이공간' 개념의 도입 과정에서 전이성의 의미는 제한적으로 해석할 필요가 있다.

(2) 건축·공간학적 관점의 전이공간 개념

이와 같은 전이공간에 대한 연구는 지리학보다는 건축학, 인류학 등에서 이루어지고 있다. 조경진·한소영은 전이공간(transitional space) 개념을 통해 사적공간과 공적 공간의 경계가 모호함으로 인해 생성되는 공공공간의 혼합적 특성을 연구하였으며, 그들은 공공공간의 논의가 상실의 차원에 머물지 않고 변화 속에서 새로운 가능성을 찾는 것이 중요

86) 박규택, "전이공간으로서 차이나타운: 부산광역시 상해거리의 사례," p. 182.

87) 위의 글.

88) 위의 글.

함을 강조하고 있다.⁸⁹⁾ 정연우는 무허가 주거지의 변화를 하층민의 삶과 법이 접촉하는 경계 지점(전이공간)으로 설명하고, 무허가 거주지는 사회 질서를 위협하는 무질서한 공간이기도 하지만, 역으로 사회 구조를 재현할 가능성을 내포한 공간도 될 수 있음을 밝히고 있다. 즉 주민들이 개미 마을을 둘러싸고 다양한 생존 전략을 펼칠 수 있었던 것도 바로 무허가 주거지인 개미마을이 모호하고 모순된 의미의 중첩이 제공하는 기능성 영역이 강하게 남아있는 전이적 공간이었기 때문이다.⁹⁰⁾ 이곳은 불확정성의 토대 위에서 주민들이 만들어 낸 의미와 공적인 영역이 부여하는 사회적 규정들이 충돌하는 곳으로, 그 상호작용의 과정에서 새롭게 정의 내려지는 진행형의 공간으로 이해한다.⁹¹⁾

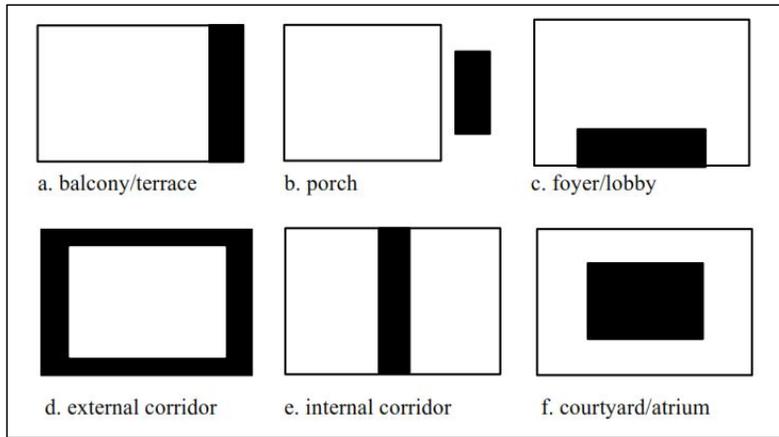
건축학이나 도시계획학에서의 전이공간은 부동산과 인프라의 개발로 인해 녹지공간이 빠르게 줄어들고 있는 상황에서 건물에 녹지를 적용하는 문제에 대한 유망한 해결책 중 하나로 활용되고 있다. 녹지공간은 건물에서 살고 일하는 사람들은 복원 요소로 녹지가 필요하다는 점에서 심리적 복원 공간으로도 건물 내 녹지공간을 활용하고 있다. 공간이 부족하더라도 비용적으로 효율적이고 유지 보수가 쉬운 녹지 시스템을 얻기 위한 최고의 방법으로 건물에서 사용 가능한 공간을 극대화하는 과도 공간으로서 전이공간은 일반적으로 과도기 공간 또는 과도 공간으로도 소개할 수 있다. 건축공간에서 활동하고 있는 전이공간의 다양한 형태를 도식화하면 <그림 II-8>과 같다.

89) 조정진·한소영, “역공간(Liminal Space) 개념으로 해석한 현대도시 공공공간의 혼성적 특성에 관한 연구,” 『한국조경학회지』, 제29권 4호 (2011), pp. 49~52.

90) 정연우, “무허가 주거지의 성격과 의미 변화에 대한 연구: 서울 송파구 개미 마을의 사례,” 『한국문화인류학회지』, 43권 3호 (2010), pp. 155~156.

91) 위의 글.

〈그림 11-8〉 전이공간(transitional space)의 다양한 형태



출처: Daniella Szauter, "Transition Spaces," *Műszaki Tudományos Közlemények*, vol. 9. (2018), p. 223.

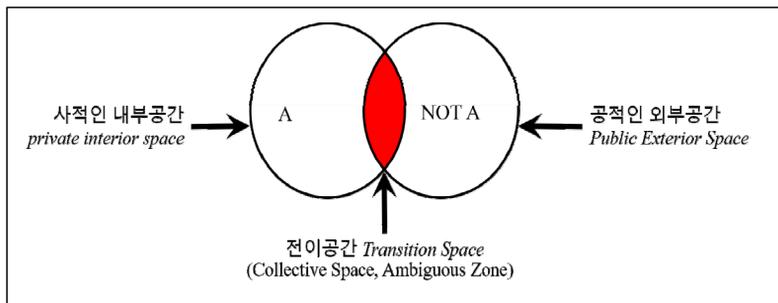
한편, 이러한 전이공간을 이해하기 위해서는 인간과 환경의 관계를 중심으로 살필 필요가 있다. 즉 전이공간의 작동은 이러한 공간이 어떻게 만들어졌는지를 파악하고, 그 개발 과정과 계층 구조에 대한 이해를 전제로 해야 한다. 전이공간은 특정 공간과 특정 공간 사이의 상태로 두 개(또는 그 이상)의 밀폐된 공간 사이를 연결하는 공간으로 정의할 수 있다. 일반적으로 건축공간에서는 전이공간이 없는 공간은 불완전한 것으로 이해되기도 하며, 대부분의 건물 설계과정에서 복도, 아트리움 및 계단과 같은 임시 및 교통 공간의 계획 및 외관의 설치를 당연하게 여긴다. 이러한 공간의 비율은 건물의 기능과 유형에 따라 다를 수 있으며, 기능은 건물의 적절한 요구 사항이나 사용자의 기대에 따라 다르게 구성된다.⁹²⁾

인도의 건축가인 악샤야 무랄리(Akshaya Murali)는 건축공간을 사적인 내부공간(private interior space)과 공적인 외부공간(public exterior space)으로 구분하고 공동공간(collective space)이면서 동시

92) Daniella Szauter, "Transition Spaces," p. 223.

에 모호한 구역(ambiguous zone)의 속성을 가진 것으로 소개하고 있다.⁹³⁾ 집합 사무공간에서의 개인 사무실이나 공동주거 시설의 특정 주택 등은 사적인 내면의 공간이지만, 사무실 문을 열고 복도를 들어서거나 공동주거지의 안뜰 또는 베란다나 테라스로 들어서는 순간 공적인 외부공간으로 전환된다. 이같이 전이공간은 두 개의 고정된 공간(two static spaces) 사이의 전환 공간으로 서로 다른 둘 이상의 공간을 연결하는 기능을 갖는다. 이들 공간은 전체 구조의 일부로 다른 공간과 구분되는 독립 공간이면서 서로 연결된 공간으로 ‘세계 속의 세계(a world within a world)’ 혹은 ‘전체로서의 부분이면서 부분으로서 전체(part as a whole and whole as a part)’를 의미한다. <그림 II-9>는 이러한 전이공간(transition space)의 특징을 잘 설명하고 있다.

<그림 II-9> 전이공간의 특징



출처: Akshaya Murali, "Transition Spaces and how they translate," <<https://www.re-thinkingthefuture.com/article/transition-spaces-and-how-they-translate>> (Accessed May 15, 2021).

전이공간에 들어서면 안과 밖을 구분하는 모호한 순간으로 이어지면 서도, 내부와 외부를 연결함과 동시에 분리하는 속성을 가지고 있다. 따라서 전이공간의 가장 중요한 특징은 이용자의 필요에 따라 변화하는

93) Akshaya Murali, "Transition Spaces and how they translate," <<https://www.re-thinkingthefuture.com/article/transition-spaces-and-how-they-translate>> (Accessed May 15, 2021).

‘유연성(flexibility)’에 있다. 동시에 내부와 외부를 연결하며 두 공간의 장점을 모두 경험할 수 있는 개방성(openness)과 보안성(security)을 특징으로 한다. 대부분의 힌두 사원 구조에는 다양한 순환 경로를 포함하고 있어 이들은 다양한 신들에게 바쳐진 모든 정적 공간을 연결하는 2차 레벨 전환 공간으로 기능한다. 이슬람 문화의 모스크를 배경으로 하는 순례(Hajj) 공간이나 힌두교 성지의 프라닥시나(Pradhakshina)는 전이공간의 좋은 예이다(〈그림 II-10〉 참조). 우리의 사찰에서 일주문을 들어서거나 사천왕문에서 법당으로 들어가는 다양한 공간들도 같은 맥락에서 해석할 수 있다.

〈그림 II-10〉 종교 사원에 존재하는 전이공간의 형태



출처: DEZINEBOX, “Transition Spaces,” (<https://shwetadeshmukh.wordpress.com/2009/10/14/transition-spaces/>) (Accessed May 7, 2021).

윌리엄 브리지스(W. Bridges)는 “과거의 종결과 새로운 시작 사이의 여정에서 우리가 거주해야 하는 중립 지대가 있음을 확인하고, 그것은 이상하고 혼란스러울 수 있지만, 변화 관리의 이해에서 우리가 쓰고 있는 것처럼 큰 잠재력과 창의성을 가진 공간”으로 전이 공간을 설명하고 있다. 반면, 전이공간은 내부와 외부, 주관과 목적, 성찰과 행동, 자극과 반응 또는 이도 저도 아닌 어중간한(betwixt and between) 특성이 있음을 부연하고 있다.⁹⁴⁾

94) William Bridges, *Transitions: Transitions: Making Sense of Life's Changes(Revised 25th Anniversary Edition)* (New York: Da Capo Lifelong Books, 2004), pp. 53~71.

결과적으로 전이공간은 “경계가 조금 해체되고 우리가 문턱에 서서 우리가 될 것의 한계를 뛰어넘을 준비를 하는 곳”으로 소개할 수 있다. 이처럼 전이공간은 외부공간이면서, 과정적 공간으로, 매개적 기능을 담당하며, 공간의 결절점(node)이 되는 교차점이자 접합점으로 기능과 기능이 상호 침투하는 중간영역으로 살필 수 있다.⁹⁵⁾

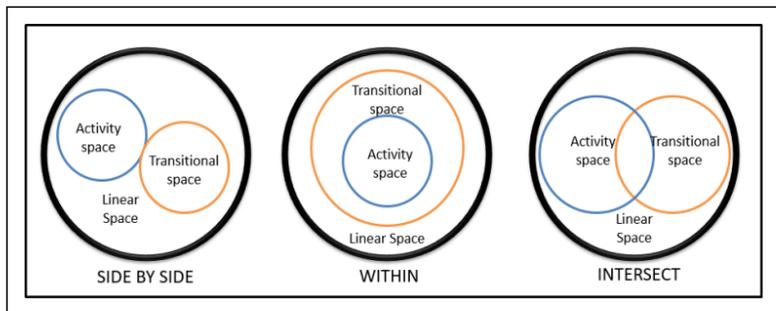
공간의 형태가 어떠한건 공간이 주는 의미는 물리적 실체로서 자연계와 인간사회를 기본적으로 규정하는 주요 요소이다. 지리학과 인문학적 관점의 공간을 사회연구의 부차적이고 지엽적 요소로 파악할 것이 아니라 핵심적 요소로 취급해야 한다는 점이며, 물리적 실체로서 공간을 이해할 때, 공간 그 자체가 인간이 진화하고 살아가는 생활세계의 장이자 삶의 실질적인 토대임을 강조할 수 있다.⁹⁶⁾ 아르타사리 등(Ani Hastuti Arthasari et al.)은 공간을 둘러싼(the space enclosure) 유리한 조건 및 공간의 범주(the space dimension)를 기준으로 활동 공간(activity space), 전이공간(transitional space), 선형 도시 공간(Linear Urban Space) 사이에는 3가지 유형의 관계가 있음을 설명하고 있다.⁹⁷⁾ 이들 유형은 <그림 II-11>과 같다.

95) 하상훈·이영수, “건축공간관계에 따른 전이공간의 특성에 관한 연구,” 『대한건축학회학술발표논문집』, 제17권 2호 (1997), pp. 468~469.

96) 권오혁, “현대 과학의 공간 개념과 인문사회 학문예의 함의,” 『대한지리학회지』, 제53권 3호 (2018), p. 320.

97) Ani Hastuti Arthasari and Rhisa Aidilla Suprpto, “Identification of Transitional Space and Activity Space On Lunar Urban Space (Case Study: DI, Panjaitan Street and KH, Alimaksum Street),” *Geographia Technica*, vol. 15, special issue (2020), pp. 23~32.

〈그림 II-11〉 선형도시공간(Linear Urban Space)에서 활동 공간과 과거 공간의 관계유형



출처: Ani Hastuti Arthasari and Rhisa Aidilla Suprpto, "Identification of Transitional Space and Activity Space On Linear Urban Space (Case Study: DI. Panjaitan Street and KH. Alimaksum Street)" p. 30.

나. 생태계 보호 및 재해회복 공간으로서 방재전이공간

생물 다양성(Bio Diversity)은 “육상생태계 및 수생생태계와 이들의 복합생태계를 포함하는 모든 원천에서 발생한 생물체의 다양성, 종내(種內)·종간(種間) 및 생태계의 다양성을 포함”하는 개념으로 정의된다.⁹⁸⁾ 전 세계적으로 급격히 발생하는 토지이용, 남획, 기후변화, 오염, 침입 외래종으로 인해 전 지구적인 생물 종의 멸종 비율은 이미 지난 천만년 동안의 평균 멸종률보다 적어도 수십 배에서 수백 배 더 가속화하고 있다.⁹⁹⁾ 이로 인해 현재 약 100만 종의 동식물이 수십 년 내로 멸종할 위기에 처해있는 상황이다.¹⁰⁰⁾

한번 멸종한 종은 다시는 재생되지 않으며, 모든 생물 종들은 상호

98) 「생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률 (약칭: 생물다양성법) (시행 2020. 6. 11. 법률 제16806호, 2019.12.10., 일부개정), 제2조. <<https://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EC%83%9D%EB%AC%BC%EB%8B%A4%EC%96%91%EC%84%B1%20%EB%B3%B4%EC%A0%84%20%EB%B0%8F%20%EC%9D%B4%EC%9A%A9%EC%97%90%20%EA%B4%80%ED%95%9C%20%EB%B2%95%EB%A5%A0>> (검색일: 2021.8.1.).

99) IPBES, *The Global assessment report on biodiversity and ecosystem services* (Bonn: IPBES Secretariat, 2019), p. 28.

100) *Ibid.*, pp. 15~16.

의존적이다. 따라서 생물 다양성의 감소는 인류가 생존하고 있는 생태계의 직·간접적인 변화를 초래한다. 또한 생태계는 인간이 발생시킨 환경오염을 스스로 정화할 뿐만 아니라, 기후를 조절하며, 다양한 자원들을 제공하고 있다는 점에서 매우 중요하다고 할 수 있다. 이처럼 다양한 생물들의 멸종에 대한 심각성과 보호의 필요성 그리고 생물자원의 활용 가치에 대한 관심이 확대됨에 따라, 전 세계국가들은 「1993년부터 생물 다양성 협약(Convention Biological Diversity: CBD)」을 체결하고 있으며, 2014년에는 「나고야의정서」를 발표했다.

생물다양성을 확보하기 위한 정책적인 노력은 주로 생태계 내지 생물체의 다양성을 보존하는 공간 내지 지역에 초점을 맞추어 왔다. 즉 보존할 가치가 있는 생태계 또는 생물체가 위치하는 지역을 보호지역으로 설정하고 이를 관리하는 방식을 주로 활용하는 것이다. 대표적으로 야생생물 보호구역 지정, 그리고 DMZ 인근 산림유전자원보호 구역 등이 이에 해당한다. 이러한 경향은 비단 우리나라뿐만 아니라, 전 세계 국가에서도 널리 활용되고 있는 방식이다. 또한 방재전이공간은 물리적으로 남한과 북한의 접경지역을 대상으로 하고 있다는 점에서 자연생태계의 보호 및 복원‘공간’의 기능을 수행하기도 한다. DMZ는 1974년 정부의 공식적인 조사 이래 현재까지 약 40년 동안, 약 20여 회의 조사가 이루어졌다.¹⁰¹⁾ 2003년도에 환경부·국립환경과학원의 발표에 따르면, 식물상, 포유류, 조류, 양서·파충류, 어류, 균류(버섯), 지의류, 해안생물 등 8개 분야를 대상으로 문헌 정리를 실시하여 총 2,716종의 존재를 발표한 바 있다.¹⁰²⁾ 2003년도 조사 결과에 비교한 2016년도 조사 결과는 4,873종으로 13년 사이에 2,157종이 증가한 것으로 조사되었다.¹⁰³⁾ 이

101) 최태영·박영수, 『DMZ 일원의 생물다양성 종합보고서』 (세종: 환경부·서천: 국립생태원, 2016), pp. 118~122.

102) 위의 책, p. 118.

103) 위의 책.

뿐만 아니라 지속적인 모니터링을 통해 식물, 조류, 어류 등의 분류군에 서도 더 많은 서식 개체를 확인할 수 있어 생태적 가치가 높은 것으로 평가된다.

본 장에서는 ‘방재전이공간’의 구체적인 정의와 기능을 설정하기에 앞서, 자연생태계의 보호 및 복원을 위한 전이공간의 개념과 기능을 검토한다. 자연생태계의 보호 및 복원을 위해서는 무엇보다 생물권보호구역(Biosphere Reserves)의 설정과 관리가 중요하다. 생물권보호구역에 대한 개념은 1974년 UNESCO에 의해 처음 제시되었으며, 보전과 생태연구의 두 가지 목적을 가지는 것으로 소개된다.¹⁰⁴⁾ 생물권보호구역에서 교육과 훈련을 위한 기회의 제공은 중요한 기능을 수행한다. 특히, 생물권 보호구역은 핵심 구역(Core zones)과 이를 둘러싼 완충 구역(Buffer zones)으로 구성하며, 생태 자원 관리(예: 야생동물 이주)와 생태계의 감상을 촉진하기 위해 설계된 교육 프로그램, 관광 또는 기타 목적을 위한 기회를 주로 강조해 왔다.¹⁰⁵⁾ 하지만 1980년 10월 제1차 생물권보전지역 세계대회(World Congress of Biosphere Reserves) 이래로 생물권보호구역의 두 가지 목적 즉, 보존과 연구 이외에 개발에 대한 중요성이 강조됨에 따라, 생물권 보호구역의 개념 또한 변화했다.¹⁰⁶⁾ 특히, 핵심 구역과 인접한 또는 둘러싼 완충 구역(Buffer zones)을 ‘전이지역(transition area)’ 또는 ‘협력지역(zone of co-operation)’으로 재정의하려는 노력이 시도되었다.

이 같은 개념적 재정의는 기존의 완충지역 내에서 진행되던 실험, 연

104) UNESCO, “Final report, Task Force on Criteria and Guidelines for the Choice and Establishment of Biosphere Reserves,” *MAB Report Series*, no. 22, (Paris: UNESCO, 1974), p. 11.

105) *Ibid.*, p. 25.

106) Martin F. Price, “The periodic review of biosphere reserves: a mechanism to foster sites of excellence for conservation and sustainable development,” *Environmental Science & Policy*, vol. 5, no. 1 (2002), p. 13.

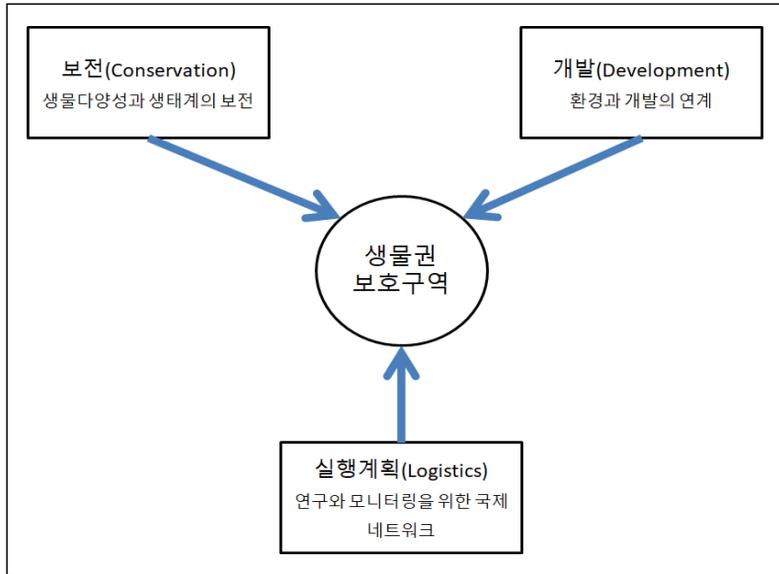
구 등을 전환 지역에 적용함으로써 생물권보존지역의 영향권 확장과 연구자, 관리자와 거주민 간에 협력활동 개발, 그리고 지역의 지속가능한 자원개발을 보장하기 위한 것으로 이해된다.¹⁰⁷⁾ 이후 1995년 3월 20일부터 25일까지 스페인 마드리드에서 개최된 제2차 생물권보존지역 세계 대회에서는 ① 생물권보호구역의 혁신적인 개념 구현에 대한 과거의 경험을 검토 ② 보존, 개발 및 실행계획 지원의 세 가지 기능에 현재 강조해야 할 사항을 식별하기 위해 미래를 바라볼 것이라는 이중적인 접근법을 채택하였으며, 세 가지 기능의 구현과 수행된 분석을 제출하였는데 이를 세비야 전략(Seville Strategy)이라고 정의한다.

세비야 전략에서 제시된 생물권 보호구역의 세 가지 기능에 대한 구체적인 내용은 다음과 같다.¹⁰⁸⁾ 첫째, 보존 기능은 유전자 자원, 종 및 생태계와 풍경을 보존하는 기능이다. 둘째, 개발 기능은 지속 가능한 경제 및 인간의 발전을 촉진하는 기능이다. 셋째, 실행계획 기능은 지역, 국가, 글로벌 이슈인 보존과 지속 가능한 개발 관련 실증적인 프로젝트, 환경 교육 및 훈련, 연구 및 모니터링을 지원하는 기능이다. 이를 도식하면 <그림 II-12>와 같다.

107) UNESCO, "Report of the Scientific Advisory Committee on Biosphere Reserves," *MAB Report Series*, no. 60. (Paris: UNESCO, 1986), p. 73.

108) UNESCO, *Biosphere Reserves: The Seville Strategy and the Statutory Framework of the World Network* (Paris: UNESCO, 1996), p. 63.

〈그림 II-12〉 세비아 전략(Seville Strategy)의 개념도



출처: Michel Batisse. "Biosphere Reserves: A Challenge for Biodiversity Conservation & Regional Development," *Environment Science and Policy for Sustainable Development*, vol. 39, no. 5 (1997), p. 12.

〈그림 II-12〉에서 설명하고 있는 생물권보호구역 조성은 상호 간에 명확히 구분되는 세 가지 기능을 중심으로 구역을 다음과 같이 분류하고 있다.¹⁰⁹⁾

첫째, 핵심지역(Core area)이다. 핵심지역은 법적으로 구성된 핵심 영역으로서 장기적인 보전을 목적으로 하고 이를 달성하기 위한 충분한 넓이의 지역을 포함한다. 따라서 이러한 특성을 고려한다면, 핵심 지역은 보전의 기능을 수행한다고 할 수 있다.

둘째, 완충지역(Buffer zone)이다. 완충지역은 핵심 영역을 둘러싸거나 인접한 지역으로서 보존 목표와 양립할 수 있는 활동들을 허용하는

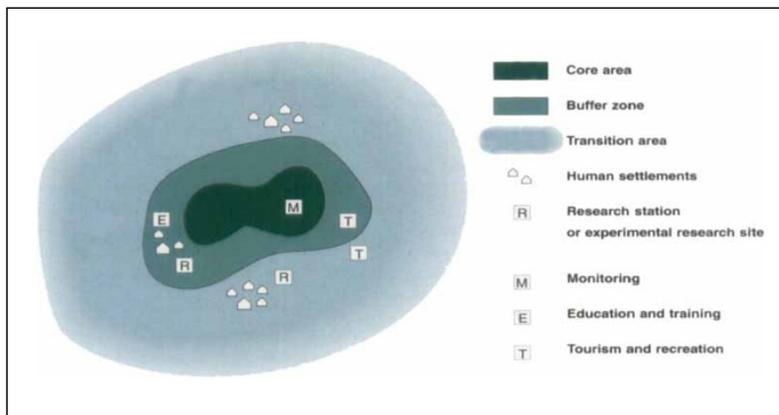
109) Michel Batisse. "Biosphere Reserves: A Challenge for Biodiversity Conservation & Regional Development," p. 12.

곳이다. 양립할 수 있는 활동들의 예로는 연구, 교육, 환경을 파괴하지 않는 여가(recreation), 관광, 또는 자원의 이용 등이 해당한다. 따라서 이러한 특성을 고려한다면, 완충 지역은 개발의 기능을 수행한다고 할 수 있다.

셋째, 전이지역(transition area)이다. 전이지역은 지속가능한 자원의 관리 방법이 촉진 및 개발되고 지역사회와 생물권 비축 관리를 위해 다른 관련 행위자들과 협력하는 지역을 의미한다. 따라서 이러한 특성을 고려한다면, 전이지역은 실행계획의 기능을 수행한다고 할 수 있다.

다음 <그림 II-13>은 이상의 세 가지 분류방식에 따른 계획구역 계획의 예를 나타낸 것이다. 한편, 세 가지 유형의 지역은 모든 위치에서 3개의 동심원 링으로 공간적 배치되지 않지만, 지리적 조건과 지역적 제약에 따라 공간적인 배치의 유연성을 확보할 수 있다. 이는 많은 요소를 창의적으로 고려하여 설계할 수 있다는 점을 의미한다.¹¹⁰⁾

<그림 II-13> 생물권 보호구역의 세 가지 분류방식에 따른 계획구역 계획



출처: Michel Batisse, "Biosphere Reserves: A Challenge for Biodiversity Conservation & Regional Development, Environment," p. 13.

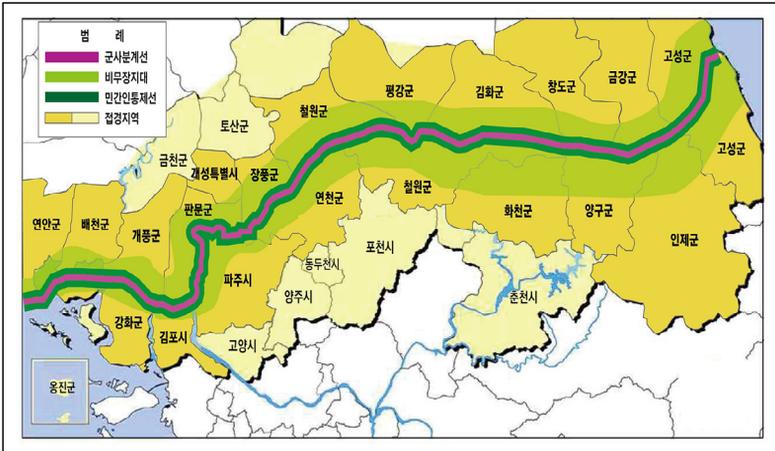
110) *Ibid.*, p. 13.

다. 남북 ‘방재전이공간’의 공간적 범위와 특성

남북 ‘방재전이공간’은 DMZ에서 북한 영토를 포함하는 공간의 개념이며, 이전의 접경지역 역시 포괄하는 개념이다. 상호 개방과 협력을 통한 남북 상호 간의 이해와 신뢰 회복과 국제사회와의 관계 유지를 전제로 하며, 기존의 정치·군사·경제협력 관점과 함께 인간과 자연, 평화의 가치적 의미를 담은 공간으로써의 상징적인 의미를 갖는다.

「접경지역 지원 특별법」 제2조 및 같은 법 시행령 제2조에 따른 접경지역의 공간적 범위는 군사 정전에 관한 협정 지역에 해당하는 인천광역시(강화군, 옹진군), 경기도(김포시, 파주시, 연천군), 강원도(철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군)와 「군사기지 및 군사시설 보호법」에 따라 접경지역에 해당하는 경기도(고양시, 양주시, 동두천시, 포천시), 강원도(춘천시)가 있으며, 또한, DMZ 내 경기도(파주시 군내면 집단취락지역) 등이 있다.¹¹¹⁾

〈그림 II-14〉 잠재적 방재전이공간으로서 남북 접경지역의 범위



출처: 행정안전부, 「접경지역 발전종합계획 변경(안)」, p. 12의 그림을 보완하여 저자 재구성.

111) 행정안전부, 「접경지역 발전종합계획 변경(안)」, p. 12.

행정안전부의 「접경지역 발전종합계획」에 따르면 강원도 고성~경기도 파주까지 이르는 DMZ(248km) 인접 지역의 토지는 75.5%의 산림과 20.3%의 초지, 2.8%의 농지, 1.1% 습지 등으로 이루어져 있다. 접경지역의 22%는 개발이 원칙적으로 제한된 생태 자연 1등급 지역으로 포함되어 있으며, 특히 강원도 인제군의 경우 52.3%가 1등급 지역에 해당한다. 접경지역에 한강하구, 임진강, 한탄강, 북한강, 소양강이 분포되어 있으며, 접경지역의 77.8%가 보전지역에 해당하는 환경적 가치를 가지고 있다.¹¹²⁾ 민통선 이북지역 경계 면적은 총 163,452ha로 접경지역 중에서 강화군, 김포시, 파주시, 연천군, 철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군이 이에 해당한다.

〈표 II-9〉 접경지역 경계면적, 도로 현황

시도	사군	면적(ha)	비율(%)	도로 현황 (2011, km)
인천광역시	강화군	6,901	4.2	313.6
경기도	김포시	4,246	2.6	324.0
	파주시	17,579	10.8	538.3
	연천군	25,680	15.7	320.2
강원도	철원군	45,290	27.7	388.9
	화천군	11,900	11.900	398.4
	양구군	18,653	11.4	299.7
	인제군	9,975	6.1	464.1
	고성군	23,228	14.2	360.9

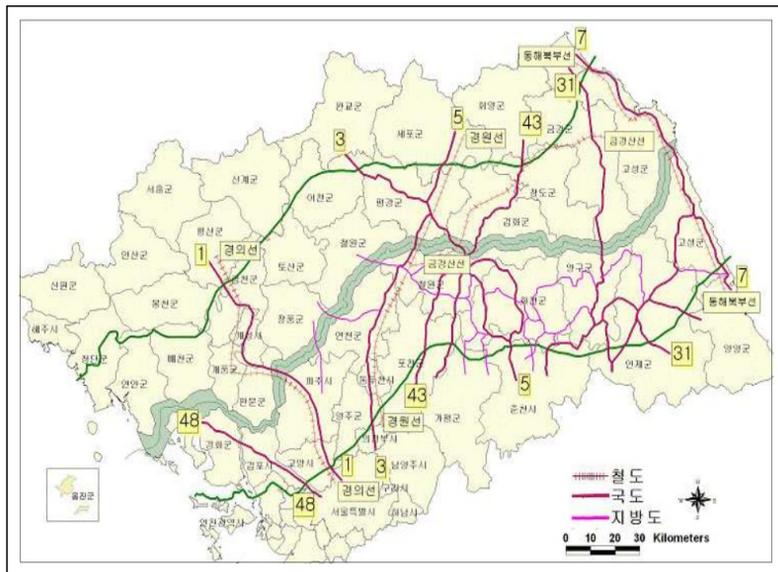
출처: 박상호, “민북지역 산지관리 실태조사 및 모니터링체계 구축 연구: 민간인통제선 이북지역 산지의 통일가치 연구,” 대전대학교 통일대학원 석사학위논문, 2017, p. 11의 표를 저자 재구성

잠재적 방재전이공간에 해당하는 DMZ 인근 지역은 광역적으로 연계 가능한 고속도로 기능이 부족한 상황이다. 최근 인천광역시는 영종도,

112) 행정안전부, 「접경지역 발전종합계획 변경(안)」, p. 13.

강화를 거쳐 개성과 해주를 연결하는 서해남북평화도로 건설을 진행하고 있다. 1단계로 영종도와 강화를 잇고, 2단계로 강화와 개성공단을, 3단계로 강화와 해주를 연결하는 80.4km 규모의 계획으로, 현재는 1단계로 영종도~신도 구간을 잇는 도로를 착공했다.¹¹³⁾ 향후 남북교류협력에 있어 주요한 접경지역 인프라 역할을 할 수 있을 것이라는 기대하고 있지만, 여전히 교통인프라가 열악한 상황이다. 접경지역 내 도로 포장률을 분석한 결과 인천광역시 옹진군과 강원도 고성군이 다른 지역에 비해 상대적으로 부족한 상황이다. 행정안전부 「접경지역 발전종합계획」에 따르면 DMZ 인근 교통 상황은 경의선, 동해북부선, 경원선, 내금강산선 등이 단절된 상황이다.

〈그림 11-15〉 잠재적 방재전이공간 인근 지역의 교통 현황



출처: 행정안전부, 「접경지역 발전종합계획」. (세종: 행정안전부, 2011), p. 15.

113) “서해남북평화도로 ‘국도 48호’ 지선 추진,” 『인천투데이』, 2021.4.8. <<http://www.incheon.today.com/news/articleView.html?idxno=207564>> (검색일: 2021.8.31.).

구체적으로 남북 접경지역의 다양한 공간정보, 지리 정보, 통계자료 등의 검토를 통해 자연환경 및 도로, 교통, 접근성 등의 여건 분석이 필요하다. 하지만 북한 지역의 해당 정보들은 존재하지 않거나(북한의 국토정보 데이터 등의 미비), 현재 입수하지 못하는 현실적 한계들이 존재한다.

최근까지의 남한의 관련 연구자료 및 행정자료들을 통해 검토한 남북 접경지역의 생태 자연환경, 표고와 경사도, 수계, 토지 피복, 도로와 철도 관련 현재의 공간적 여건은 다음과 같다.¹¹⁴⁾

① 생태 자연 등급 : 생태 자연 1등급 권역은 자연환경의 보전 및 복원에 힘써야 하는 지역, 2등급 권역은 자연환경의 보전 및 개발·이용에 따른 훼손의 최소화를 해야 하는 지역, 3등급 권역은 체계적인 개발 및 이용을 해야 하는 지역이다. 별도 관리지역은 해당 법률에 따라 행위규제 적용이 이루어지는 지역이다. 남북 접경지역의 약 22%에 해당하는 지역이 생태 자연 1등급 권역으로 개발 이용에 상당한 제약과 한계가 존재한다.

② 표고와 경사도 : 표고는 기준이 되는 수평면인 수준 기준면으로부터 지표 위 어느 점까지의 연직거리를 말하며, 우리나라에서는 인천만의 평균 해면을 국가 수준 기준면(National Geodetic Vertical Datum: NGVD)으로 하고 이 수준면을 기준으로 하여 표고를 산출한다. 남북 접경지역 서쪽인 강화, 김포, 파주 연천 등지의 표고는 100m 이하이며, 철원, 포천, 연천 등지에는 25도 이하의 경사도를 보이는 것으로 조사되었다.

③ 수계 : 한 지역을 흐르는 지표면의 하천이나 고여 있는 표층수 및 그 지류를 말하는데, 남북 접경지역의 주요 수계로는 한강하구, 임진강, 한탄강, 북한강, 소양강 등이 분포한다.

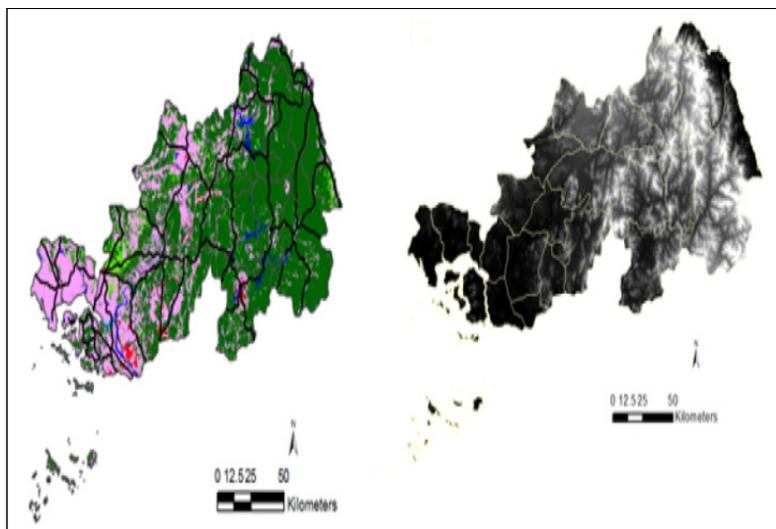
④ 토지 피복 : 특정한 환경을 가진 지역의 표면에 구성된 광물과 같은 물질의 종류와 해당 물질의 분포 정도를 토지 피복(land coverage)

114) 행정안전부, 「접경지역 발전종합계획 변경(안)」, pp. 18~21.

이라고 한다. 지역의 환경에 따라 산림, 수계, 황무지 등 자연물로만 구성된 경우 자연적인 피복으로 구분하며, 아스팔트, 시멘트, 보도블록, 소성벽돌 등 인공적인 생산물로 구성된 경우 인공적인 피복으로 구분한다. 남북 접경지역의 경우 산림이 약 75.0%를 차지하며, 농림지역이 16.21%, 초지가 3.54%, 시가화건조지역이 1.67% 등으로 거의 개발이 이루어지지 않은 상태라고 볼 수 있다.¹¹⁵⁾

⑤ 도로와 철도 : 남측 접경지역 15개 시·군의 도로 현황은 광역적으로 연계가 가능한 고속도로의 기반 및 기능이 열악한 실정이며, 경의선, 경원선, 동해북부선, 내금강산선 등이 단절된 상태이다.

〈그림 II-16〉 남북 접경지역 주요 도로 및 DEM* 현황



* DEM: 수치표고 모델로 실제 지형의 높낮이를 바탕으로 만든 데이터
출처: 강민조 외, 『통일대비 남북 접경지역 국토이용 구상 : 남북협력 추진과제를 중심으로』, p. 28.

115) 행정안전부, 「접경지역 발전종합계획 변경(안)」, p. 22.

라. 분석 틀 : ‘생활·생명·안전 공동체’로서 ‘방재전이공간’모형

남북 접경지역 활용이라는 국정과제를 기반으로 할 때, 남북 간 화해와 상호인정을 위한 ‘평화지대’ 조성 공간으로서 환경·생태와 보건·안전을 아우르는 ‘생활·생명 공동체’ 개념을 적용하는 것이 필요하다. 남북 접경지역의 종합적 활용방안은 남북교류 및 한반도의 신뢰 구축을 통한 접경지역의 평화적 활용에 목표를 두고 있으며, 지속가능한 국토 이용이라는 측면에서 환경의 보전과 군사적 긴장 완화를 통한 평화 여건을 조성하는 차원에서 그 의미가 있다. 동시에 접경지역의 지속가능한 국토이용 구상은 통일 교류 거점지대로서 접경지역의 역할을 가늠하는데 그 의미가 크다.¹¹⁶⁾ 이러한 맥락에서 본 연구에서 지향하는 ‘방재전이공간(TSDP)’ 개념은 다음과 같은 지향점을 갖는다.

첫째, 인문학적 관점의 전이공간은 단절성을 극복하는 제3의 공간으로 무질서의 시간에서 질서를 끌어내며, 불확정성을 극복하고 진행형으로 생동감 있는 공간이다. 한편에서는 폭력과 억압의 공간에서 새로이 창조된 공간이며, 분리(separation)에서 통합(incorporation)으로 나아가는 공간이다. 전이공간은 전이적 시간(liminal time)을 통해 위험성에서 재통합(re-aggregation) 끌어내며, 심리적 단절을 극복하고 심리적 복원을 지향하는 ‘치유공간’으로 살필 수 있다. 이러한 맥락에서 본 연구는 남북 ‘방재전이공간’을 규정하는 과정에서 남북 접경지역이라는 다소 복합적이고 혼종성(hybridity)이 내재하는 공간에서 생활·생명·안전 공동체로서 궁극적으로는 남북 평화를 지향하는 평화공동체라는 확정성(certainty)의 공간을 지향하고 있다.

둘째, 도시·건축공학적 관점의 전이공간 개념이 갖는 특성을 분석할 때, 일상의 폐쇄성을 극복하고 ‘개방성’과 ‘투명성’으로 나아가는 과정적·매개적 공간으로 ‘단절’을 극복하고 ‘연결’의 과정으로 나아가기 위한

116) 강민조 외, 『통일대비 남북 접경지역 국토이용 구상: 남북협력 추진과제를 중심으로』, p. 15.

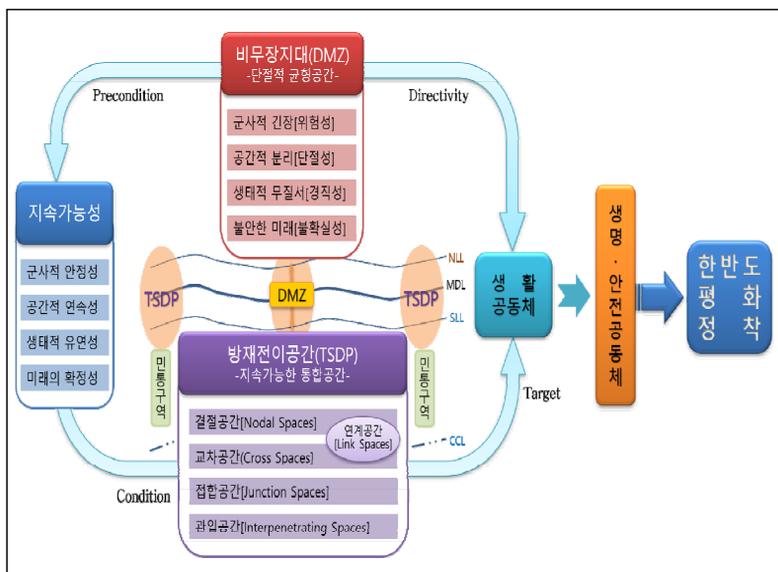
상호침투적 관입 공간(interpenetrating spaces)으로 살필 수 있다. 이는 “통일한국의 미래를 열어가는 생명이 숨 쉬는 생활 공간”을 지향하는 본 연구와 궤를 같이한다고 볼 수 있다. 전이공간 개념이 공동공간(collective space)으로서 모호한 지구(ambiguous zone)의 성격을 포함하고 있지만, 전환 공간이면서 동시에 관입 공간으로 기능하고 있음을 확인할 수 있다. 중립지대라는 모호성보다는 전환(transition) 개념과 등치(equivalence) 할 수 있는 전이공간은 남북 통합의 결절점이며, 평화통일로 나아가기 위한 교차점으로 설명할 수 있다.

셋째, 본 연구에서 제안하고 있는 남북 ‘방재전이공간’을 인문·사회학적 관점의 관념적 ‘전이성’의 개념에서 남북 간의 ‘분절성’을 극복하고 ‘연속성’으로 나아가는 통일된 미래의 ‘상징공간’이자 ‘통일공간’으로서 남북교류협력의 결절점으로 설명할 수 있다. 한반도 생명·평화 공동체로의 진전은 궁극적으로 분절 상태에 있는 접경지역을 ‘생활공동체’로 확장할 수 있는 기반을 조성할 수 있으며, 궁극적으로 한반도 평화 정착이라는 국정과제를 달성하게 될 것으로 전망된다. 그동안 접경지역 관리는 지역개발 및 관광 자원화를 통한 교류 벨트 구상에 초점을 둔 방식으로 지역 균형발전 전략 아래 접경지역 개발을 통한 국토의 효율적 이용이라는 경제적 관점에 뿌리를 두고 있다. 이에 비해 남북보건의료협력의 기반으로 한 ‘한반도 생명공동체’ 논의는 일방의 개발 방식이 아니라 남북 간의 쌍방향 소통을 통한 교류협력의 제도화와 접경지역 주민들의 참여와 협력을 통한 상생 발전을 이끌어 갈 수 있다는 점에서 지속가능한 남북관계의 설정에 의미와 성과를 동시에 끌어낼 수 있는 의제로 평가할 수 있다. 동시에 남북 간의 상생과 협력을 기반으로 구축 가능한 ‘한반도 생활공동체’ 모델은 나아가 ‘한반도 경제공동체’로 나아가는 밑거름이 될 것으로 기대하며 정치·군사적 긴장 완화를 유도하는 촉매제로 작동할 것으로 전망한다.

남북 '방재전이공간' 조성을 통한 남북교류협력의 신모델을 구축하는 과정은 최근 논의되고 있는 'DMZ 국제메디컬센터'나, 보건·의료·방역 물품 생산을 위한 개성공단 재개 논의는 이와 같은 생명·생활 공동관리 구역 설정을 기반으로 접근 가능하다는 점에서 의미가 있다. 이에 본 연구는 한반도 '생명·생활공동체' 논의의 진전을 위한 기초 연구로 '한반도 생명·생활 공동관리구역(JSA)인 방재전이공간(TSDP)' 개념을 제안하고 남북교류협력의 새로운 패러다임 전환을 위한 실천방안을 제시하고자 한다.

남북 '방재전이공간' 구축을 위한 본 연구의 구상은 접경지역의 평화적 활용 및 접경지역 재해회복력 확보를 위한 공간 관리 역량 강화와 함께 궁극적으로는 한반도의 평화통일 정착의 새로운 대안으로 기능할 것으로 평가할 수 있다. 이상의 논의를 종합하여 본 연구의 분석 모형을 제시하면 <그림 II-17>과 같다.

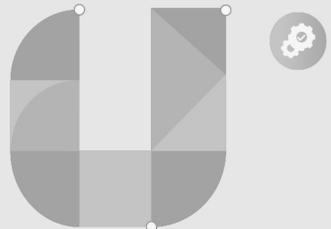
<그림 II-17> 남북 '방재전이공간(TSDP)' 조성을 위한 분석 모형



출처: 저자 작성.

Ⅲ. 남북 접경지역 자원관리 실태 및 재해·재난 발생 현황 분석

김형수 단국대학교
송영현 서울시립대학교
허태욱 경상국립대학교



1. 남북 접경지역의 자원관리 현황

1960년대는 북한의 김신조 무장공비침투사건(1968년) 등과 같은 군사적 충돌과 같이 갈등과 대립의 사건들이 발생했다. 당시는 ‘선경제건설 후통일’의 국정 기조 아래 군사적 긴장과 대립이 지속된 시기로, 접경 지역 일원은 군사시설의 보호 및 군사적 목적을 위한 개발 제한으로 성장이 멈춘 암묵지(tacit zone)로 비유할 수 있다. 따라서 이 시기의 접경 지역에 관한 논의는 미진한 것으로 살필 수 있다.¹¹⁷⁾

1970년 8월 15일 광복 25주년 경축사에서 박정희 대통령은 “...인도적 장벽을 단계적으로 제거해 나갈 수 있는 획기적이고 보다 현실적인 방법을 제의할 용의가 있다”는 발언과 함께 「평화통일구상」을 선언하였다.¹¹⁸⁾ 이를 계기로 1971년 8월 20일 남북적십자회담 개최를 위한 접촉이 시작되었고, 1971년 9월 20일 1차 예비회담을 시작으로 1972년 8월 11일 25차 예비회담까지 총 25차례에 남북적십자 예비회담과 7차례의 본회담이 성사되었다.¹¹⁹⁾ 한편에서는 적십자 예비회담과는 별개로 남북 간의 비밀 접촉에 의한 ‘남북조절위원회’의 구성과 대화 통로가 마련되어 「7·4 남북공동성명」을 끌어냈다.¹²⁰⁾ 그러나 남북 접경지역 일원에

117) 이필구·김형수, “마르티네스의 상호작용 모델을 활용한 남북접경지역의 평화적 활용 방안,” p. 227.

118) 임순희, 『이산가족찾기 60년』 (서울: 통일연구원, 2015), p. 9.

119) 1971년 8월 12일 대한적십자사는 북한적십자회 측에 남북한 이산가족 찾기 운동을 제의하였고, 북측에서 이를 받아들여 이산가족 상봉을 위한 남북적십자회담이 시작되었다. 1972년 8월 29일~9월 2일 평양에서 제1차 남북적십자 본회담을 시작으로 서울과 평양을 번갈아 가며, 1973년 7월 10일까지 1년 동안 총 7차례의 본회담이 진행되었다. 상세 내용은 위의 책, pp. 9~15 참조.

120) 박정희 대통령은 남북대화를 비단 인도적 차원에만 국한시킬 것이 아니라 정치적 차원에서도 별도의 채널을 구축할 필요가 있다는 판단 아래 1972년 5월 2일 이후라 중앙정보부장을 비밀리에 평양에 파견하여 김일성, 김영주 등과 일련의 회담을 갖게 했으며, 그 결과 「7·4 남북공동성명」이 탄생되었다. 대한적십자사 남북교류과, 『남북대화사<요약>』 (서울: 대한적십자사, 2008), p. 6., 재인용: 김형수, “남북회담의 제도화 가능성에 대한 탐색적 연구,” 『평화학연구』, 제11권 제4호 (2010), pp. 63~67.

서는 1976년 8월 18일 ‘판문점 도끼만행 사건’, 1978년 ‘문산 제3땅굴 발견’과 같은 군사적 갈등과 대립이 이어져 왔다. 여전히 접경지역 일원은 군사적 긴장과 대립의 상징지역으로 민간인의 접근이 곤란한 경계 지역으로 존치해 왔다.

제6공화국이 등장한 1980년대 들어 분단과 접경의 상징공간인 판문점은 남북교류의 거점으로 활용되기 시작하면서 관심 지역으로 대두되었다.¹²¹⁾ 1984년 11월~1985년 11월 사이에 판문점에서 남북경제회담이 개최되었고,¹²²⁾ 1984년 10월에는 북한적십자회가 대한적십자사를 통해 판문점과 인천 북평항을 경유한 수재 물자를 지원해 왔다. 이러한 노력은 1985년 이산가족고향방문단 및 예술공연단의 서울과 평양 상호 방문으로 이어졌다. 1988년 7월 7일 노태우 정부의 출범과 함께 이루어진 「민족자존과 통일번영을 위한 특별선언」(7·7선언)은 주목할 만한 대목이다. ‘대북경제개방조치’가 발표되었고, 1990년 8월 「남북교류 협력에 관한 법률」과 「남북협력기금법」이 제정되는 성과로 이어졌다.

1990년대에는 정치적 접근에서 벗어나 주로 민간차원의 남북교류협력이 확대되는 시기였다. 이후 1994년과 1998년 두 차례에 걸쳐 ‘남북 경제협력 활성화 조치’가 발표됨으로써 민간 경제협력이 확대될 수 있는 기반이 마련되었다.¹²³⁾ 1998년 4월 발표한 ‘남북경협 활성화 조치(제2차)’에 이어 당해 11월 18일 시작된 ‘금강산관광’ 사업은 지방자치단체들의 남북교류협력이 활성화되는 계기로 작용하였다.¹²⁴⁾ 금강산관광 사업이 진행되는 동안(1998년~2008년) 약 2백만 명의 관광객이 금강산을 방문한 것으로 조사되었으며, 접경지역은 판문점을 통해 이루어지는 남북교류 및 접촉의

121) 이필구·김형수, “마르티네스의 상호작용 모델을 활용한 남북접경지역의 평화적 활용 방안,” p. 227.

122) 임순희, 『이산가족찾기 60년』, pp. 29~32.

123) 통일부 홈페이지, “남북교류협력,” <<https://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/cooperation/trade/overview/>> (검색일 : 2021.8.20.).

124) 김형수, “지방자치단체 남북교류협력 2.0 시대의 전망과 과제,” 『통일전략』, 제18권 1호 (2018), p. 128.

정치적 역할을 넘어, 관련 지방자치단체 및 경제 단체를 중심으로 해당 지역주민들의 소득 창출과 정주 환경 지원을 위한 방안이 강구되기 시작했다.

2000년대 들어 미래 통일시대 대비를 위한 접경지역의 제도적 기반 마련의 시기로, 2000년 1월 「접경지역지원법」의 제정과 함께 관련 계획 등이 수립됨으로써 접경지역의 체계적 관리를 위한 제도적 기반이 마련되었다. 2000년 6월에는 평양에서 김대중 대통령과 김정은 국방위원장이 만났던 분단 이후 최초의 남북정상회담이 개최되었다. 회담 결과는 「6·15 남북공동선언」으로 이어졌으며, 2007년 9월에는 노무현 대통령과 김정은 위원장의 제2차 남북정상회담이 개최되었다. 이러한 화해 분위기에도 불구하고 이명박 정부가 출범한 첫해인 2008년 7월 11일 북측 초병에 의한 박왕자 씨 피살사건이 발생함으로써 금강산관광은 전면 중단되었다. 이명박 정부는 북핵 폐기의 우선적 해결과 함께 「비핵·개방·3000 구상」을 추진함에 따라 남북 경색 국면은 출범 초기부터 예고된 것이었다. 2010년 3월 26일 천안함 침몰 사태와 함께 이명박 정부에서 「5·24 조치」를 발동함에 따라 남북교역은 중단되었다. 박근혜 정부에서도 2014년 대통령의 신년 기자회견을 통해 「통일 대박론」을 언급하였지만, 북한 3차 핵실험(2013.2.12.)의 여파로 개성공단의 폐쇄와 재가동을 번복하다가 4차 핵실험(2016.1.6.)의 여파로 개성공단 사업은 2016년 2월 10일 전면 중단되었다.¹²⁵⁾ 이러한 일련의 흐름은 대북 제재 기류와 함께 남북교류협력력이 중단으로 이어지는 등 접경지역 내 평화적 분위기는 상실되었다.

문재인 정부에서는 남북교류협력에 대한 적극적 의지 속에 남북관계 발전과 교류·협력 강화를 위한 관련 법의 정비가 이루어졌으며, 지방자치단체에서는 북한과 말라리아 예방·치료사업을 공동 추진하려고 시도했으나, 북한 당국의 거절로 뚜렷한 진전을 보지 못하고 있

125) 이필구·김형수, “마르티네스의 상호작용 모델을 활용한 남북접경지역의 평화적 활용 방안,” p. 228.

다.¹²⁶⁾ 2018년 9월 제3차 남북정상회담의 합의 사항인 「9·19 평양공동선언」의 비핵화 합의와 군사합의서 등의 내용을 살필 때, 접경지역 일원의 변화와 발전을 기대할 수 있었으나, 현실적인 장벽을 넘어서지 못하고 있다. 남북교류협력의 진전과 경색의 반복 속에 2017년 행정안전부는 ‘접경지역 발전종합계획 지원 사업’을 위한 투자계획을 발표하였다.¹²⁷⁾ 동시에 인천시, 경기도, 강원도 등 접경지역 인접 자치단체에서도 접경지역 관련 사업계획을 마련하고 각종 전략을 수립하고 있다.¹²⁸⁾ 이들 계획과 전략 안에는 ‘방재전이공간’과 같은 재해재난 방지를 위한 공간 계획은 쉽게 발견되지 않고 있다.

가. 접경지역의 자연·생태 관리 현황

DMZ 일대는 생물의 다양성과 희귀 동식물 보전이 필요한 지역으로 유네스코 한국위원회에서는 DMZ를 포함한 철원 철새 도래지와 대암산·두타연·해안분지·향로봉산맥 일대에 생태계 보전지역 설치를 제안한 바 있다.¹²⁹⁾ DMZ는 한국전쟁 종전 이후 70여 년간 인간의 손길이 미치지 않은 생태계의 보고로 알려진 지역이다. 세계자연보전연맹(IUCN)에서는 이러한 DMZ의 가치를 파악하고 1979년에 DMZ 일원의 평화공원 조성을 제안한 바 있으며, 1992년에도 유엔환경계획(UNEP)과 함께

126) 경기도·강원도·인천시는 북한과 말라리아 예방치료 사업을 공동 추진하기 위해 2017년 5월 26일 통일부로부터 대북 접촉 승인을 획득한 후, 북한과의 접촉을 시도하였으나 북한 당국의 거절로 무산되었다. 강원도는 2017년 6월 15일 북한에 민간부문 교류협력 사업을 재개하자고 제안했지만, 북한의 은 이를 거절한 바 있다. 김형수, “지방자치단체 남북교류협력 2.0 시대의 전망과 과제,” pp. 133~134.

127) 행정부의 계획(2011~2030)에 따르면 총 165개 사업에 총사업비 18조 8,442억 원(국비 54,099억+지방비 14,380억+민간투자 119,683억)을 배정하고 있다. 행정안전부, 「접경지역 발전종합계획 변경(안)」, p. 220.

128) 강민조·임용호·유현아, 『통일대비 남북 접경지역 국토이용 구상: 남북협력 추진과제를 중심으로』, pp. 50~56.

129) 유네스코한국위원회, 『민통선지역의 생태계 보전과 지역사회 활성화 동시 달성을 위한 조사연구보고서』 (서울: 유네스코한국위원회, 1997), pp. 18~23.

DMZ 국제자연공원 조성을 제안하는 등 현재까지 설악산과 금강산을 연결하는 평화공원 조성 등에 지속적인 관심을 두고 있다.¹³⁰⁾

접경지역 일원인 임진강 하구와 강화도 갯벌에는 생물다양성이 풍부하며, 철원평야의 두루미와 재두루미의 월동서식지, 대암산 정상부의 고층습원(용늪), 두타연 일대의 열목어 서식지로 알려져 있다.¹³¹⁾ 이러한 DMZ 일원을 대상으로 1974년도부터 2014년도까지 실시한 생태계 조사를 종합 정리한 결과, 생물상은 총 4,873종이 확인되었으며 이것은 7개 분야의 우리나라 전체 종수인 24,325종의 20.0%에 해당한다.¹³²⁾ 접경지역의 자연 및 생태환경의 현황을 살펴보면 <표 III-1>과 같다.

<표 III-1> 접경지역의 자연·생태환경 현황

생태적 가치	<ul style="list-style-type: none"> - 약 60여 년간 군사 활동 이외 인간의 간섭이 배제되어 온 생태계의 보고 - 접경지역의 자연환경이 스스로 천이과정을 거쳐 과거의 논의 습지로 변하는 중 생태적 복원이 이루어짐 - 한반도 자연생태계의 전형인 산림생태계와 연안의 습지생태계가 만나는 구체적 현상이면서 백두대간과도 이어지는 생태, 지리적으로 매우 중요한 공간 - 한반도를 횡단하는 동서 생태 축으로 다양한 생태계가 어우러져 희귀 동식물의 안정적 서식처로서 가치가 있음
자연 현황	<ul style="list-style-type: none"> - 태백산맥을 중심으로 동쪽은 급경사면, 서쪽은 완경사면을 이루는 비대칭적 구조 - 동부지역: 향로봉 산맥이 해안까지 뻗어 있으며, 펀치볼(Punch Bowl)로 불리는 특이한 지형 존재 - 중부지역: 한탄강을 중심으로 북서부 평야지역과 남동부 산지로 구분, 내륙지역은 평강 부근에서 분출한 현무암질 용암이 철원지역에서 평야를 형성 - 서부지역: 표고 100m 내외의 구룡(서해안 연안), 비옥한 충적토(임진강 중·하류 저지대, 간석지 발달(서해안 도서 주변), 갯벌, 해안평야 등

130) 최주영·유상균, “DMZ 세계생태평화공원 실현 방안 연구,” 『국토계획』, 제50권 1호 (2015), pp. 105~114.

131) 이필규·김형수, “마르티네스의 상호작용 모델을 활용한 남북접경지역의 평화적 활용 방안,” pp. 232~233.

132) 최태영·박영수, 『DMZ 일원의 생물다양성 종합보고서』, pp. 31~32.

생태계 현황	<ul style="list-style-type: none"> - 동부지역: 우수한 산림생태계 및 독특한 습지생태계가 발달 됨. 예를 들어 향로봉(원시림), 대암산 고층습원(응늬)이 있음 - 중부지역: 세계적 희귀 조류의 월동지 역할 - 서부지역: 습지와 갯벌의 발달, 높은 생물다양성을 보유하고 있음. 예를 들어 임진강 하구에 저어새와 모치망둑 등이 있음 - 생태환경이 우수한 지역의 경우 보전지역으로 지정하였음 : 생태경관보전지역(대암산 응늬), 습지보호지역(한강하구, 웅진 강봉도 갯벌, 대암산 응늬), 야생동식물보호구역(강원도 거성 집단도래보호구 등), 백두대간보호지역, 천연기념물지정지역 등
-----------	---

출처: 손기웅 외, 『접경지역의 평화시대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(1)』(서울: 통일연구원, 2009), pp. 15~16; 이필규·김형수, “마르티네스의 상호작용 모델을 활용한 남북접경 지역의 평화적 활용 방안,” pp. 232~233의 내용을 일부 수정하여 저자 재작성.

DMZ는 군사전과 안전상의 이유로 각종 생태 자원이나 역사 자원의 현황 파악에 한계가 있으나, 민통선 구역이나 대성동 자유의 마을 부근 등 일부 지역에서 제한적인 생태계 조사가 이루어지고 있다.¹³³⁾ 이 과정에서도 미확인 지뢰지대 폭발 위험을 감수해야 하며, 군사보안 목적의 통제로 인해 발굴이 어려운 상황이다. 또한 DMZ 내 생태계 조사는 북한과 군사정전위원회의 협의가 필요한 영역으로 체계적인 탐색과 조사는 사실상 불가능한 것으로 살펴진다.

DMZ 일원의 식생은 총 14개 식생유형과 202개 식물군락이 나타났으며, DMZ 일원에서 출현한 생물상 목록을 정리한 결과, 총 4,873종(20.0%)이 확인되었다.¹³⁴⁾ <표 Ⅲ-2>는 생물상 중 멸종위기 종이나 한반도 고유종 등의 주요 생물상을 정리한 내용이다.

133) 최성록·박은진, “DMZ일원 주요 자원의 보전에 대한 지불의사액 추정연구: 응답자의 지리적 이질성에대한 검증,” 『자원환경경제연구』, 제19권 2호 (2010), pp. 303~342.

134) 최태영·박영수, 『DMZ 일원의 생물다양성 종합보고서』, pp. 23~32.

〈표 III-2〉 DMZ 일원 주요 생물상 현황

번호	분야	주요 내용
1	식물상	멸종위기Ⅱ급(15): 백부자, 매화마름, 산작약, 기생꽃, 독미나리 등 한반도고유종(91): 진범, 외대아리, 할미밀망, 은평의다리 등 국가적색목록종(125): 승마, 삼지구엽초, 금강제비꽃, 창포 등 식물구계학적특정종(457): 승마, 두메우드풀, 삼지구엽초, 자리공 등
2	포유류	멸종위기Ⅰ급(5): 산양, 사향노루, 붉은박쥐 등 멸종위기Ⅱ급(6): 담비, 삿, 하늘다람쥐 등 천연기념물(7): 산양(217호), 하늘다람쥐(328호), 수달(330호)등 한반도고유종(1): 멧토끼
3	조류	멸종위기Ⅰ급(9): 매, 흰꼬리수리, 두루미, 흑고니, 노랑부리백로 등 멸종위기Ⅱ급(34): 큰기러기, 참매, 독수리, 뜸부기, 재두루미 등 천연기념물(33): 매(323-7호), 황조롱이(323-8호), 개리(325호) 등
4	양서파충류	멸종위기Ⅰ급(1): 수원청개구리 멸종위기Ⅱ급(5): 맹꽁이, 금개구리, 남생이, 표범장지뱀, 구렁이 천연기념물(1): 남생이(453호)
5	육상곤충	멸종위기Ⅱ급(3): 왕은점표범나비, 물장군, 애기빨소똥구리 한국고유종(31): 여치, 우리벼메뚜기, 참뽕매미, 운문산반딧불이 등 특정종(188): 좀집게벌레, 대벌레, 명주잠자리, 넓적송장벌레 등 국외반출승인종(112): 청실잠자리, 땅강아지, 왕시슴벌레 등 국가적색목록종(351): 큰집게벌레, 애기빨소똥구리, 우리범하늘소 등
6	어류	멸종위기Ⅰ급(1): 흰수마자 멸종위기Ⅱ급(10): 칠성장어, 묵납자루, 가는돌고기, 흰수마자 등 천연기념물(2): 황쏘가리(190호), 어름치(259호) 한국고유종(36): 묵납자루, 쉬리, 참종고기 등
7	저서무척추	멸종위기Ⅱ급(2): 염주알다슬기, 노란산잔참자리 한국고유종(17): 염주알다슬기, 좀주름다슬기, 주름다슬기 등 국외반출승인종(33): 가는무늬하루살이, 가람하루살이 등 분포특이종(27): 가재, 검은물잠자리, 곤봉물날도래 등

출처 : 최태영·박영수, 『DMZ 일원의 생물다양성 종합보고서』, p. 32.

나. 접경지역 관리 체계 및 관련 계획 현황

2000년 1월 21일에 제정된 「접경지역지원법」의 시행에 따라, 2003년 「접경지역종합계획」이 수립되었다. 2011년 「접경지역 지원 특별법」

으로 격상되어, 같은 해 접경지역 발전종합계획이 재수립됨에 따라 접경 지역의 지역발전 기반 조성을 위한 법률적 준비가 이루어졌다.¹³⁵⁾

2011년 「접경지역 지원 특별법」으로 개정된 내용은 다음과 같다. 첫째, 접경지역 지원범위가 확대됐다. 접경지역 범위를 민통선 이남의 읍·면·동 단위에서 민통선 이북을 포함한 시·군 단위로 확대했다. 이는 접경지역 초광역권 발전구상을 실현하기 위한 전략으로 풀이된다. 둘째, 접경지역 발전종합계획 수립과정에 민주성을 강화했다. 접경지역 관찰 시·도지사는 공청회를 통해 주민 및 관계 전문가의 의견을 들어 시·도의 특성에 맞는 발전계획안을 작성해야 한다.¹³⁶⁾ 셋째, 개발과 보전의 조화를 추구했다. 환경부장관 및 산림청장이 자연환경 보전대책 및 산림 관리대책을 각각 수립하도록 하고, 접경지역 발전종합계획과 연도별 사업계획에 이를 반영하도록 했다.¹³⁷⁾

「접경지역 지원 특별법」 관련 내용으로는 접경지역정책심의위원회 등의 설치, 발전종합계획의 수립, 사업의 시행 그리고 접경지역 발전을 위한 지원 등이 포함되어있다.¹³⁸⁾ 접경지역정책심의위원회는 접경지역의 발전과 관련된 사항을 심의하기 위하여 행정안전부장관 소속으로 두고 있다. 구체적으로 발전종합계획의 확정 및 변경, 접경특화발전지구 지정·해체 및 운영 그리고 접경지역의 발전 및 주민지원을 위한 제도 개선 등에 관한 내용을 논의하는 것이다.¹³⁹⁾

「접경지역 발전종합계획」은 「접경지역 지원 특별법」에 의한 법정 계

135) 「접경지역 지원 특별법」의 제1조에 따르면, 남북 분단으로 낙후된 접경지역의 지속가능한 발전에 필요한 사항을 규정하여 새로운 성장 동력을 창출하고 주민의 복지향상을 지원하며, 자연환경의 체계적인 보전·관리를 통하여 국가의 경쟁력 강화와 균형발전에 이바지하는 것을 목적으로 한다. 「접경지역 지원 특별법」, 제1조.

136) 「접경지역 지원 특별법」, 제5조 1항.

137) 「접경지역 지원 특별법」, 제5조, 제7조, 제8조.

138) 「접경지역 지원 특별법」, 제5조, 제9조, 제17조.

139) 「접경지역 지원 특별법」, 제9조.

획이다. 이는 정부의 3차원 지역발전정책(초광역, 광역, 기초)의 하나로 추진하는 초광역개발권 중 접경지역을 남북교류·접경벨트로 지정하고, 해안지역 및 접경지역을 장기적인 관점에서 대외 개방형 국토발전을 선도하는 신성장축으로 육성하고자 함에 있다.¹⁴⁰⁾ 이는 접경지역 일원의 우수한 생태자원과 세계유일의 분단지역 상징성을 활용한 ‘세계적인 생태·평화벨트(Eco-Peace Belt)’ 육성에 목적을 두고 있다.¹⁴¹⁾ 2009년 12월 지방자치단체 의견을 수렴하여 발전 기본구상이 수립되었고, 이를 기반으로 2010년 1월부터 3월까지 시·도지사가 접경지역 시·도발전계획(안)을 작성하여, 2010년 4월부터 2011년 6월까지 관계부처 협의를 통해 최종적으로 접경지역 발전종합계획(안)이 마련되었다.¹⁴²⁾ 접경지역 관련 법률 체계의 변화과정은 <표 Ⅲ-3>과 같다.

<표 Ⅲ-3> 접경지역 관련 법·계획 체계 변화

연 혁	주요 내용
1953.7.27.	군사정전에 관한 협정
1972.12.26.	군사기지 및 군사시설보호법 제정, 민간인통제선 군사적 개념 규정
1997.9.27.	‘통일기반조성을 위한 접경지역지원법안’을 정기국회에 상정
2000.1.21.	접경지역지원법 제정
2000.8.28.	접경지역지원법 시행령 제정
2003.2.	접경지역종합계획 수립
2011.5.19.	접경지역 지원 특별법 전환
2011.7.	접경지역 발전종합계획 수립

출처: 유현아·이상준, 『접경지역 지원제도 개선방안 연구』, p. 36을 참고로 저자 재구성.

이러한 「접경지역 지원 특별법」은 접경지역의 이용·개발과 보전에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다고 규정되어있다. 다만, 「국토기본법」, 「수도권정비계획법」과 「군사기지 및 군사시설 보호법」에 대한

140) 행정안전부, 「접경지역 발전종합계획」, pp. 1~2.

141) 행정안전부, 「접경지역 발전종합계획」, p. 2.

142) 유현아·이상준, 『접경지역 지원제도 개선방안 연구』 (세종: 국토연구원, 2016), pp. 12~15.

우선 적용은 배제했다. 국토에 관한 가장 보편적인 사항을 담은 「국토기본법」의 경우 「접경지역 지원 특별법」과 구체적인 부분에서 특별히 상충되는 점은 없는 것으로 판단된다. 「수도권정비계획법」의 경우 경기도 등 일부 접경지역을 성장관리구역으로 지정함으로써 개발을 일부 억제·제한할 수 있는 가능성이 있다.¹⁴³⁾ 하지만 인구를 집중시키기 위한 개발이 아니라면 「수도권정비계획법」 역시 「접경지역 지원 특별법」과 크게 상충되는 부분이 있지 않을 것으로 보인다. 「군사기지 및 군사시설 보호법」의 경우는 「접경지역 지원 특별법」에 규정된 사안들을 펼침에 있어 위 두 법에 비해 다소 강한 제한의 근거가 될 수 있다. 이 법은 접경지역을 통제보호구역, 제한보호구역으로 지정하고 있기 때문에 재산권의 행사, 개발 등에 있어 강한 제한의 근거로 작용한다. 「접경지역 지원 특별법」 제2조 및 동법 시행령 제2조에 따른 접경지역의 공간적 범위는 15개 시·군으로 설정되어 있으며, 공간적 범위는 <표 Ⅲ-4>와 같다.

<표 Ⅲ-4> 접경지역의 공간적 범위

1. 비무장지대 또는 해상의 북방한계선과 잇달아 있는 시·군	
인천광역시	강화군, 옹진군(서해 5도 포함)
경기도	김포시, 파주시, 연천군
강원도	철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군
2. 민간인통제선과의 거리 및 지리적 여건 등을 기준으로 대통령령으로 정하는 시·군	
경기도	고양시, 양주시, 동두천시, 포천시
강원도	춘천시
3. 비무장지대 내 집단취락지역(이외의 비무장지대는 접경지역에서 제외)	
경기도	파주시 군내면

출처: 손기웅 외, 『접경지역의 평화시대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(Ⅰ)』, pp. 11~12를 참고로 재구성.

한편 「접경지역지원법」에서 「접경지역 지원 특별법」으로 격상되면서 ‘접경특화발전지구’ 운영에 관한 내용을 포함하고 있다.¹⁴⁴⁾ ‘접경특화발

143) 이효원·한동훈·정구진, 『남북접경지역 발전방안 법제연구』(세종: 법제연구원, 2020), pp. 160~165.

전지구'는 행정안전부장관이 관계 중앙행정기관의 장 및 관계 시·도지사
와 협의하고, 접경지역정책심의위원회의 심의를 거쳐 지정할 수 있다.

한편, 앞서 살펴본 바와 같이 「접경지역 지원 특별법」 제5조에서는
접경지역의 조화로운 이용·개발과 보존을 통하여 해당 지역을 발전시키기
위한 발전종합계획을 수립해야 한다고 규정하고 있다.¹⁴⁵⁾ 이때 「국토기
본법」의 국토종합계획, 수도권정비계획, 「군사기지 및 군사시설 보호법」
의 보호구역 등 관리계획, 「지역개발 및 지원에 관한 법률」의 지역개발
계획을 고려해야 한다고 명시하고 있다.¹⁴⁶⁾ 이에 접경지역의 발전과 관
련하여 위 계획들이 어떠한 내용을 담고 있는지 살펴볼 필요가 있다.
단, 보호구역 등 관리계획의 경우 따로 공개하고 있지 않아 이를 제외한
나머지 계획을 살펴보기로 한다.

우선 2019년 발표된 「제5차 국토종합계획」에서는 한반도 신경제구상
하에서 남북관계 진전에 대비한 협력 과제를 지속적으로 추진해야 한다
고 명시하고 있다.¹⁴⁷⁾ 이외에도 다양한 협력사업 발굴의 중요성을 강조
하고 있으며, 남북 교통인프라 연결 및 현대화의 필요성도 언급하고 있
다. 접경지역과 관련하여서는 접경지역의 평화지대화를 위한 제도적 기
반 마련, 접경지역 공동관리·이용을 위한 실질적 협력 확대, 이를 위한
생태·역사·문화·평화관광벨트의 구축 등을 포함하고 있다.¹⁴⁸⁾ 한편,
2020년 발표된 「제4차 수도권정비계획」에서는 수도권 접경지역 평화경
제 벨트 형성, 남북협력사업 지원을 위한 실질적 방안 마련, 평화경제
선도를 위한 북부지역 역할 제고를 제시하고 있다. 평화경제체계 구축의

144) 「접경지역 지원 특별법」, 제5조.

145) 「접경지역 지원 특별법」, 제2조, 제17조.

146) 「접경지역 지원 특별법」, 제5조.

147) 이에 발맞추어 통일부는 '신경제지도 구상 및 경제통일 구현'을 국정과제로 제시하고 3대
벨트 구축을 통한 한반도 신성장 동력 확보를 목표로 DMZ를 생태평화안보 관광지구로
개발하겠다는 계획이다.

148) 대한민국정부, 「제5차 국토종합계획(2020-2040)」(세종: 대한민국정부, 2019), pp. 26~29.

거점으로서 인천, 강화, 옹진, 경기 북부지역이 역할을 할 수 있도록 종합적 발전 지원을 추진할 예정이다.¹⁴⁹⁾ 2011년 제시된 「경기도 종합계획(2012-2020)」에서는 ‘남북교류협력과 남북공동번영시대를 열어가는 남북한 경제사회협력지대 조성’을 계획과제로 삼고 파주문산 남북 평화 경제특구 조성, 한강-임진강-예성강 3대 하구 벨트 프로젝트 추진, 남북한 연결 교통인프라 확충 등이 필요함을 역설했다.¹⁵⁰⁾ 인천시의 현황은 다음과 같다. 「2030 인천도시기본계획」에서는 남북통일 시대를 대비하여 접경지역인 교통도 중심의 교통접근성 강화, 전략적 개발을 위한 남북경협 및 교통평화산업단지 조성 등이 필요함을 설명했다.¹⁵¹⁾ 마지막으로 강원도의 경우 「강원도종합계획(2021-2040)」에서 한반도 신경제구상 하에서 한반도 3대 경제벨트 구축과 하나의 시장 형성이 필요하다고 설명하고 있다. 관련하여 강원, 북한, 중국, 러시아를 연결하는 에너지 자원벨트 형성, 군사지역인 DMZ의 생태·환경적 특성을 활용한 관광지구 개발, 접경지역 내 산업단지 조성 등을 제시하고 있다.¹⁵²⁾

종합해볼 때, 접경지역 관련 계획의 대부분이 접경지역의 평화적 이용에 대해서 많은 관심이 있는 것으로 판단된다. 인프라 구축과 경제협력에 대한 계획, 부대사업들이 많았지만, 생태·환경 분야와 그에 특화된 지역(DMZ 등)을 적절히 활용하는 것에 관한 계획도 제안되고 있다. 자세한 내용은 아래의 <표 Ⅲ-5>의 내용과 같다.

149) 국토교통부, 「제4차 수도권정비계획(2021-2040)」(세종: 국토교통부, 2020), pp. 10~25.

150) 경기도, 「경기도 종합계획(2012-2020)」(수원: 경기도, 2011), pp. 3~15.

151) 인천시, 「2030 인천도시기본계획」(인천: 인천시, 2015), pp. 25~38.

152) 강원도, 「강원도 종합계획(2021-2040)」(춘천: 강원도, 2020), pp. 5~23.

〈표 III - 5〉 접경지역 발전종합계획의 관련 계획

계획명	주요 내용
제5차 국토종합계획	<ul style="list-style-type: none"> - 접경지역의 평화지대화를 위한 제도적 기반 마련 - 접경지역 공동관리·이용을 위한 실질적 협력 확대 - 생태·역사·문화·평화관광벨트의 구축
제4차 수도권정비계획	<ul style="list-style-type: none"> - 수도권 접경지역 평화경제 벨트 형성 - 남북협력사업 지원을 위한 실질적 방안 마련 - 평화경제 선도를 위한 북부지역 역할 제고
경기도 종합계획 (2012-2020)	<ul style="list-style-type: none"> - 파주문산 남북한 평화경제특구 조성 - 한강-임진강-예성강 3하구 벨트 프로젝트 추진 - 남북한 연결 교통인프라 확충
2030 인천도시기본계획	<ul style="list-style-type: none"> - 교동도 중심의 교통접근성 강화 - 전략적 개발을 위한 남북경협 및 교동평화산업단지 조성
강원도 종합계획 (2021-2040)	<ul style="list-style-type: none"> - 강원, 북한, 중국, 러시아를 연결하는 에너지 자원벨트 형성 - 군사지역인 DMZ의 생태·환경적 특성을 활용한 관광지구 개발 - 접경지역 내 산업단지 조성

출처: 대한민국정부, 「제5차 국토종합계획(2020-2040)」, pp. 26~29; 국토교통부, 「제4차 수도권정비계획(2021-2040)」, pp. 10~25; 경기도, 「경기도 종합계획(2012-2020)」, pp. 3~15; 인천시, 「2030 인천도시기본계획」, pp. 25~38; 강원도, 「강원도 종합계획(2021-2040)」, pp. 5~23을 참고하여 저자 재작성.

다. 남북 ‘방재전이공간’ 조성을 위한 제도와 체계 분석

남북 ‘방재전이공간’ 조성의 지속적 추진을 위해서는 「접경지역 지원 특별법」 등을 포함하여 남북 ‘방재전이공간’ 조성에 있어 이를 뒷받침하는 법제도적 개선이 필요하다. 현재 남북 ‘방재전이공간’ 조성에 대한 직접적인 법적 근거는 없는 상황이며, 국토기본법시행령 등을 통해 방재와 관련한 국가와 지방자치단체의 의무와 역할 등이 법률로써 명시되어 있다.

「국토기본법 시행령」 제10조에 따르면 국토조사를 실시할 경우 방재 및 안전에 관한 사항을 포함하게 되어 있으며, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제105조의2 ‘방재지구에 대한 지원’에 따르면 방재사업을 시

행하거나 그 사업을 지원하는 경우 국가나 지방자치단체가 방재지구에 우선적으로 지원할 수 있도록 법률로써 명시되어 있다. 방재 관련 기본 법에 해당하는 「재난 및 안전관리 기본법」의 경우 재난 예방 및 피해 최소화가 국가와 지방자치단체의 의무임을 명시하고 있다. 「자연재해대책법」은 기본 원칙과 공동 사항을 다루고 있는 「재난 및 안전관리 기본법」에 근거하여 자연재해의 예방 및 복구 등에 관련하여 필요한 사항이 규정되어 있다.¹⁵³⁾

〈표 III-6〉 방재 및 재난 관련 현행법

법령	방재 및 재난 관련 주요 조항
국토기본법 시행령	제10조3(국토조사의 실시) 방재 및 안전에 관한 사항
국토의 계획 및 이용에 관한 법률	제105조의 2(방재지구에 대한 지원) 국가나 지방자치단체는 이 법률 또는 다른 법률에 따라 방재사업을 시행하거나 그 사업을 지원하는 경우 방재지구에 우선적으로 지원할 수 있다.
재난 및 안전관리 기본법	제1조(목적) 이 법은 각종 재난으로부터 국토를 보존하고 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 국가와 지방자치단체의 재난 및 안전관리체제를 확립하고, 재난의 예방·대비·대응·복구와 안전문화 활동, 그 밖에 재난 및 안전관리에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.
자연재해대책법	제3조(책무) ② 기본법 제3조제5호에 따른 재난관리책임기관의 장은 자연재해 예방을 위하여 다음 각호의 소관 업무에 해당하는 조치를 하여야 한다. 1. 자연재해 감경 협의 및 자연재해위험 개선지구 정비 등

출처: 「국토기본법 시행령」 제10조의3, 「국토계획 및 이용에 관한 법률」 제105조의2, 「재난안전기본법」 제1조, 「자연재해대책법」 제3조를 참고하여 저자 재구성.

153) 「국토기본법시행령」 (시행 2020. 11. 24. 대통령령 제31176호, 2020. 11. 24., 타법개정), 제10조, <<https://www.law.go.kr/법령/국토기본법시행령>> (검색일: 2021. 9. 28.); 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 (시행 2021. 10. 8. 법률 제18473호, 2021. 10. 8., 타법개정), 제105조 2, <<https://www.law.go.kr/LSW//lsInfoP.do?lsiSeq=236003&ancYd=20211008&ancNo=18473&efYd=20211008&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202&ancYnChk=0#0000>> (검색일: 2021. 9. 28.); 「재난 및 안전관리 기본법」 (시행 2021. 6. 23. 법률 제17698호, 2021. 12. 22., 타법개정), 제2조,

남북 접경지역의 경우 「군사시설보호법」, 「백두대간보호관한 법률」, 「산림보호법」, 「산지관리법」, 「농지법」 등에 의해 토지 이용(지형의 변경, 토지개량 등), 건축행위(건축물의 신축, 등화설치 등), 경제활동(수산물포획 및 채취, 식물의 재배, 광목 토석 채취 등), 기반시설조성(국가통신시설, 저수지 등 국토보전시설 설치 등), 관광문화시설(문화재 발굴, 보수 관련 시설 설치 등), 공공 공익(국방군사시설의 설치, 시험연구시설 등)에 대한 규제가 이루어져 있으며, 이는 해당 지역들의 지역 개발을 어렵게 만드는 요인 중의 하나이다. 남북 '방재전이공간' 조성을 위해서는 「접경지역 지원 특별법」과 접경지역의 토지 이용 규제 근거 법률 및 접경지역 관련 법률에 대한 제·개정이 우선되어야 한다.

〈표 III-7〉 접경지역의 국토 및 관련 법률

부처	법령	계획	관련 시행 내용
국토 교통부	국토기본법	제4차 국토종합계획	- 접경지역을 기초생활권 개발에 포함하여 추진
	수도권 정비계획법	수도권 정비계획	- 수도권정비계획은 접경지역지원특별법에 우선함
	지역개발 및 지원에 관한 법률	지역개발계획	- 강원 지역개발계획 수립 중 경기 인천 미수립 - 접경지역에 속하는 사군의 경우 행정안전부 접경지역 지원사업과의 중복지원 문제 포함
	국토의 계획 및 이용에 관한 법률	광역도시계획 도시기본계획	- 접경지역 관련한 광역도시계획은 미수립 도시기본계획 등은 사군마다 수립
행정 자치부	접경지역 지원특별법	접경지역발전 종합계획	- 접경지역(민통선이남지역)에 관한 지원 사업 추진
산업 통상 자원부	국가균형발전 특별법	남북교류· 접경벨트 계획	- 기초+광역+초광역 지역발전정책 도입에 따라 남북교류 접경지역 평화벨트에 관한 계획 수립 - 행정안전부가 계획 수립: 남북교류접 경권초광역개발 기본 구상
국방부	군사기지 및 군사 시설 보호법	-	- 접경지역은 군사기지 및 군사시설 보호법과 밀접한 관계, 접경지역지원특별법에 우선함
환경부	자연환경 보전법	자연환경보전 기본계획	- 비무장지대는 자연유보지역으로 구분함

부처	법령	계획	관련 시행 내용
산림청	산지관리법	산지관리 기본계획	- 제1차 산지관리기본계획
	민간인 통제선 이북지역의 산지관리 관한 특별법	이북지역 산지관리계획	- 민간인통제선 이북지역의 산지에는 민간인의 접근이 금지되거나 제한되어 이 지역 고유의 독특한 산지 생태계가 조성되는 등 보전 가치가 매우 큰 특수지역임에도 생태적 가치에 대한 고려 없이 산지 전용이 이루어지고, 무단 형질 변경으로 산지 생태의 훼손 등 난개발이 우려되어 제정됨 - 이에 따라 산지 생태가 우수한 지역은 보전하고 산지 전용이 필요한 지역은 계획적, 생태적으로 산지 전용을 하도록 하여 보전과 이용이 조화되도록 산지관리제도를 개선함으로써 산지 생태계를 보호하고 지역 주민의 생활편의와 소득이 증대될 수 있도록 하려 함

출처: 강민조 외, 『통일대비 남북 접경지역 국토이용 구상: 남북협력 추진과제를 중심으로』, p. 31의 표를 참고로 저자 재구성.

현재 행정안전부의 「접경지역 발전종합계획(2011~2030)」, 국토교통부의 「국가기간 교통망계획(2001~2020)」 등 남북 접경지역에 대한 국토 이용계획뿐만 아니라 국토 이용과 관련한 사업도 추진되고 있다.

<표 III - 8> 남북 접경지역 국토 이용 관련 추진사업

추진 계획	추진과제
접경지역발전 종합계획 (행안부)	- DMZ 생태관광 벨트 조성(100개 사업) - 저탄소 녹색성장 지역 조성(38개 사업) - 동서·남북 간 교통인프라 구축(19개 사업) - 세계평화협력을 상징하는 공간 조성(5개 사업) - 접경특화발전지구 조성(3개 사업)
남북교류·접경 벨트 초광역개발 기본 구상 (행안부)	- DMZ 생태·관광벨트 육성(세계생태평화공원 조성, 해양크루즈 복합단지 조성, DMZ 평화 자전거 누리길 조성) - 세계평화협력 상징공간 조성(UN 지뢰 피해자 재활타운 등) - 동서·남북 간 교통인프라 구축(서해남북 평화 연육교 구축 등) - 통일시대 남북한 새로운 성장 동력 육성(평화빌리지 조성 등)
자연환경보전계획	- 한반도 생태네트워크 구현

추진 계획	추진과제
(환경부)	- 자연환경보전 협력 강화(DMZ와 북한 지역의 중분류 토지피복도 구축, DMZ 특별법 제정, DMZ 일원 정기적 생태조사 추진 등)
평화생명지대 광역 관광개발 계획 (문체부)	- 평화·생명지대(PLZ) 체험 - 평화·생명지대(PLZ) 알리기 - 평화·생명지대(PLZ) 명소 만들기
접경권 초광역 계획과 연계한 지역특화산업 육성방안연구 (접경지역 시장· 군수협의회)	- 접경지역 전략사업, 사군 간 연계사업 - 시·군별 지역전략사업(강화군, 옹진군, 파주시, 김포시, 연천군, 철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군) - 동서녹색평화도로사업 - 춘천~고성 철도사업 - 접경특화 발전지구 보완 및 추가지정 사업

출처: 행정안전부, 「접경지역 발전종합계획 변경안」, pp. 119~186; 강민조 외, 『통일대비 남북 접경지역 국토이용 구상: 남북협력 추진과제를 중심으로』, p. 50을 참고로 저자 재구성.

특히 「접경지역 발전종합계획」의 경우 11개의 부처와 인천, 경기도, 강원도 내 15개 시군을 대상으로 추진되며, 총 165개 사업을 추진 중이다.¹⁵⁴⁾ 인천시는 남북경협 등 통일기반을 조성하기 위하여 강화생활권을 기반으로 한 전략을 수립하였으며, 강화 일반산업단지 및 접경지역인 교동도 내 평화산업단지 조성, 개성~강화~영종, 해주~강화~서울 간 고속도로 건설 사업을 계획했다.¹⁵⁵⁾

강원도의 경우 개성공단과 연계한 산업단지를 조성하고, 설악~금강 관광특구 지정을 통한 남북교류 추진 등이 있다. 특히 DMZ 자연 복원 및 활용을 중심으로 남북공동이용 및 관리를 통한 교류협력을 강화하고자 하였으며, 금강산 댐 용수의 공동이용을 통한 북한강 수계에서의 물 부족 해소, 기후변화에 따른 산림녹화 및 재해 공동 대처 등이 있다.¹⁵⁶⁾

경기도는 남북 통합경제거점을 핵심 전략구상 중 하나로 제안한 바 있다. 이를 위해 평화와 민족 화해 공동사업(DMZ 민족생태공원 조성과

154) 행정안전부, 「접경지역 발전종합계획」, p. 33.

155) 인천시, 「2030 인천도시기본계획」 (인천: 인천시, 2015), p. 153, p. 192, p. 441.

156) 강원발전연구원, 「2030 강원비전」 (춘천: 강원도, 2011), p. 84.

생물권 보전지역 지정 등)을 1단계로 추진하고 2단계로 남북한 교통인프라 연결, 3단계로 파주문산 남북 통일경제특구 건설 등 경제협력 특구 조성, 한강과 임진강 하구 지역을 포함한 제2의 서해안벨트 개발을 4단계로 추진전략을 수립했다.¹⁵⁷⁾

〈그림 III-1〉 남북 접경지역 관련 계획



출처: 강민조 외, 『통일대비 남북 접경지역 국토이용 구상: 남북협력 추진과제를 중심으로』, p. 56.

2. 남북 접경지역의 재해·재난 발생 현황 및 유형화

본 절에서는 최근 남북 접경지역에서 발생한 주요 자연재해와 사회재난 현황을 다루도록 한다. 제2장에서 분류하고 있듯이 각종 재해와 재난의 성격상 뚜렷하게 분류하기 어려운 특징을 가지고 있으므로 본 장에서는 자연재해, 사회재난, 이들의 복합형으로 구분하여 설명한다.

157) 경기도, 「경기도 종합계획(2012-2020)」, p. 94.

가. 자연재해 단일형

(1) 아프리카돼지열병

아프리카돼지열병(African Swine Fever: ASF)은 접경지대의 주요 방역 이슈가 될 수 있는 분야 중 하나이다. 아래의 신문기사 내용을 통해 최근 북한에서 축산에서의 방역을 굉장히 중시하고 있음을 알 수 있다. 로동신문에서는 김일성과 김정일의 교시, 김정은의 지시를 재차 강조하면서 축산에서는 방역이자 곧 생산이라는 것을 깊이 명심해야 한다고 강조하고 있다.¹⁵⁸⁾ 특히 종축 단위일수록 자그마한 공백을 미연에 방지하여 돌이킬 수 없는 결과를 초래하지 말자고 강조하고 있다. 이 같은 배경에는 최근 발생하고 있는 아프리카돼지열병 문제가 자리 잡고 있다.

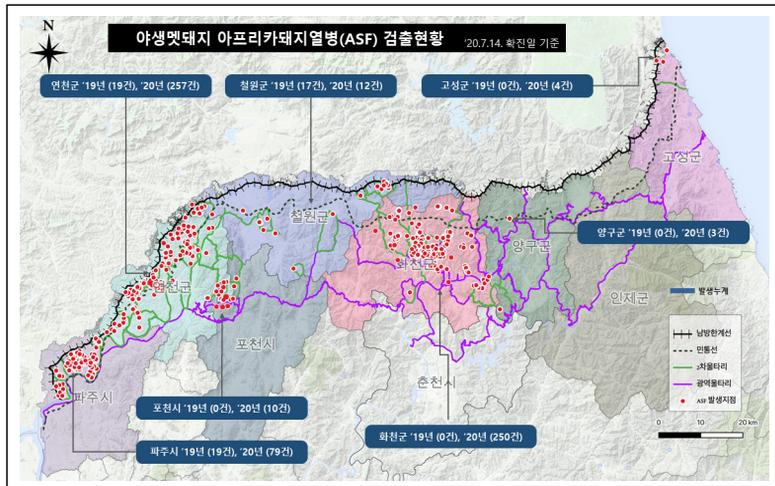
최근 국내 언론에서도 황해남도 및 강원도의 피해 사례를 보도했다.¹⁵⁹⁾ 황해남도에서 아프리카돼지열병 발병 의심 사례(폐사)가 나타났으며, 가축병이 도내에 급속도로 퍼짐에 따라 북한 당국이 가축병이 발생한 목장들에 각 20여 명씩 수의 방역 조사조를 파견하라는 방침을 내린 상태라고 전했다. 또한 북한 강원도의 한 축사에서 돼지, 닭, 오리, 염소 등 가축이 집단 폐사하는 사례가 발생한 것으로 알려졌다.¹⁶⁰⁾ 올해 4월 말부터 다시 돼지열병을 비롯한 전염병이 발생해 세포군 등판 축산 기지의 방목축사들에서 가축들이 갑자기 무리로 죽어 나가 정부(북한 당국)가 대책에 나서게 되었다는 내용이다.

158) “축산에서는 방역이자 곧 생산,” 『로동신문』, 2020.3.3.

159) “홍홍해진 북한 민심…죽어나가는 돼지 영향 컸다,” 『노컷뉴스』, 2020.7.19., <<https://www.nocutnews.co.kr/news/5380431>> (검색일: 2021.7.14.).

160) “北 강원도 축산기지서 가축 6000여 마리 폐사…수의방역 ‘비상’” 『데일리NK』, 2020. 5.12., <<https://www.dailynk.com/%E5%8C%97-%EA%B0%95%EC%9B%90%EB%8F%84-%EC%B6%95%EC%82%B0%EA%B8%B0%EC%A7%80%EC%84%9C-%EA%B0%80%EC%B6%95-6000%EC%97%AC-%EB%A7%88%EB%A6%AC-%ED%8F%90%EC%82%AC%EC%88%98%EC%9D%98%EB%B0%A9%EC%97%AD/>>> (검색일: 2021.6.27.).

〈그림 III-2〉 아생멧돼지 아프리카돼지열병 검출 현황 지도(2020년 7월 기준)



출처: 환경부, “아생멧돼지 아프리카돼지열병(ASF) 발생동향(5월20일~27일),” p. 3. (<https://www.mafra.go.kr/mafra/293/subview.do?enc=Zm5jdDF8QE8BJTJGYmZJTJGbfWFmcmEIMkY2OCUyRjMjYmZg0NlUyRmFydGNSvmlldy5kbyUzRnJnc0VuzGRIU3RyJTNEMjAyMCA4xMi4zMSUyNmUjic09wZW5XcmRTZXEIM0QIMjZwYXNzd29yZCZURCUyNnBhZ2UIM0QyJT12cmdzQmduZGVtdHllM0QyMDIwLjAxLjAxJT12cm93JTNEMTA1MjYnNDIyZDZURCUyNnNyY2hDb2x1bW4IM0RzaiUyNmIzVmlld01pbmUIM0RmYVwzZSUyNnNyY2h2cmQIM0RBU0YlMjYjY3D%3D>) (검색일: 2021.7.15.).

한편, 북한에서 아프리카돼지열병이 확산되는 원인으로서는 크게 경제적 유인, 정책적 모순, 수의 방역 상 문제점 등을 들을 수 있다. 우선 경제적 유인으로는 돼지는 개인 자산 및 증식의 수단으로 인식되고 있으며, 최근 돼지고기 가격의 상승은 돼지를 계속 키우려는 직접적 유인으로 작용하고 있다는 점이다. 정책적인 원인 역시 작용하고 있다. 개인 부업 축산을 장려하는 당국의 방침으로 주민들이 돼지를 계속 기르고 있다. 또한 북한 수의사들은 폐사 돼지를 먹어도 된다는 홍보를 하여 잘못된 인식 확산에 기여한 바 있다.¹⁶¹⁾ 또한 중앙과 지방의 정책 수행 목표가 달라 돼지 처분의 엇박자가 발생하기도 했다. 수의 방역상의 원

161) 서울대 농경제 분야 전문가 L 인터뷰(2021.7.28., 서울대학교).

인도 있는데, 북한 가정 내 돼지 사육이 음식 잔반으로 이뤄지고 있으며, 이는 전염병을 확산시키는 원인이 되고 있다. 또한 북한 주민들과 축산 종업원은 방역에 대한 무지 또는 무관심으로 방역에 소홀히 하고 있다. 중층적으로 문제의 원인이 얽혀 있는 만큼, 향후 이러한 추세는 상당 기간 지속될 것으로 예상된다.

한편, 우리나라의 상황은 다음과 같다. 환경부가 2020년 5월, 7월에 발표한 ‘야생멧돼지 아프리카돼지열병 발생현황’에 따르면, 2019년 10월 2일부터 2020년 4월 30일까지 전국적으로 채취한 야생멧돼지 시료 16,809건을 검사한 결과, 585건(약 3.5%)에서 아프리카돼지열병 바이러스가 검출된 것으로 나타났다. 국내 16개 시도, 177개 시·군·구의 멧돼지 시료 중 파주, 연천, 철원, 화천, 양구, 고성, 포천 등 7개의 시·군의 돼지에서만 아프리카돼지열병 바이러스 양성이 검출되었다.¹⁶²⁾ 즉 접경지역 위주로 아프리카돼지열병이 확산 되었음을 알 수 있다. 2021년 이후 강원도 영월에서 아프리카돼지열병 발생이 확인되었으며, 아프리카돼지열병은 접경지역 방재 문제에 있어 여전히 중요한 이슈이다.¹⁶³⁾

162) 환경부, “야생멧돼지 아프리카돼지열병(ASF) 발생현황(7월8일~14일) 점검,” <<https://www.mafra.go.kr/mafra/293/subview.do?enc=Zm5jdDF8QEB8JTJGYmJzTjJGbWFmcmElMkY2OCUyRjMyNDkwMCUyRmFydGNsVmllZy5kbyUzRg%3D%3D>> (검색일: 2021.9.20.).

163) “7개월만에 아프리카돼지열병...“정부 방역정책 물음표”, 『농축유통신문』, 2021.5.7., <<https://www.amnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=46033>> (검색일: 2021.8.25.).

〈표 III-9〉 지역별·월별 멧돼지의 아프리카돼지열병 발생현황(2019년 10월-2020년 7월)

발생건수	파주	연천	철원	화천	양구	고성	포천	계
2019년	10월	5	7	6	-	-	-	18
	11월	6	2	7	-	-	-	15
	12월	8	10	4	-	-	-	22
	소계	19	19	17	-	-	-	55
2020년	1월	27	20	2	34	-	-	83
	2월	22	45	3	73	-	-	143
	3월	17	94	1	77	-	-	189
	4월	11	52	6	38	3	3	115
	5월	2	24	-	18	-	1	46
	6월	-	17	-	5	-	-	24
	7월	-	5	-	5	-	-	15
	소계	79	257	12	250	3	4	615
총계	98	276	29	250	3	4	670	

출처: 환경부, “아생멧돼지 아프리카돼지열병(ASF) 발생동향(5월20일~27일),” p. 3.

(2) 소나무재선충

산림청 홈페이지에서 제시하고 있는 소나무재선충에 대한 설명은 다음과 같다. 소나무재선충은 크기 1mm 내외의 실 같은 선충으로서, 매개충(솔수염하늘소, 북방수염하늘소)의 몸 안에 서식하다가 새순을 갉아 먹을 때 상처부위를 통하여 나무에 침입한다. 침입한 재선충은 빠르게 증식하여 수분, 양분의 이동통로를 막아 나무를 죽게 하는 병으로 치료 약이 없어 감염되면 100% 고사한다.¹⁶⁴⁾ 이처럼 나무 식생에 있어 치명적인 병충해인 소나무재선충이 남북 접경지역의 또 다른 재해 요소로 작용하고 있다. 자세한 내용은 아래와 같다.

1988년 부산광역시에서 최초로 소나무재선충이 발생한 이후, 2021년

164) 산림청, “소나무재선충병,” <https://www.forest.go.kr/kfswb/kfi/kfs/cms/cmsView.do?mn=NKFS_02_02_02_01_03&cmsId=FC_001186> (검색일: 2021.7.25.).

까지 전국 131개 시·군·구에서 31만 본의 소나무재선충 피해가 발생했다.¹⁶⁵⁾ 소나무재선충 피해가 발생한 지역을 기준으로 볼 때, 경상도, 경기도, 전라도 일대의 피해가 타 지역에 비해 상대적으로 심각한 편이다. 한편, 피해 지역을 시·군·구 단위로 확장하여 살펴볼 경우, 북한 접경 지역의 피해가 상당히 심각함을 확인할 수 있다. 경기도 연천, 양주, 파주, 동두천, 강원도 인제, 춘천 등 상당수의 접경지역이 소나무재선충의 피해지역이기 때문이다.

〈표 III-10〉 소나무재선충병 발생 지역 현황(2021년 4월 기준)

시도	발생 시군구	개수
서울	-	0
부산	북구, 해운대, 사하구, 금정구, 강서구, 기장군, 영도구, 남구, 부산진구, 서구, 사상구, 수영구	12
대구	달성군, 북구, 동구, 서구, 남구, 달서구, 수성구	7
광주	광산구, 서구, 남구	3
대전	유성구	1
울산	울주군, 남구, 북구, 중구, 동구	5
세종	세종	1
경기	광주, 남양주, 포천, 성남, 용인, 양평, 하남, 연천, 가평, 양주, 안성, 의왕, 이천, 여주, 평택, 동두천, 파주, 화성	18
강원	춘천, 정선, 원주, 횡성, 홍천, 인제, 삼척	7
충북	영동, 단양, 청주, 제천, 진천, 옥천	6
충남	보령, 서천, 천안, 논산, 금산, 부여, 청양, 예산, 태안, 서산, 공주, 홍성	12
전북	임실, 순창, 군산, 김제, 익산, 정읍, 전주, 남원, 부안	9
전남	여수, 순천, 광양, 무안, 보성, 고흥, 담양, 구례, 장성, 해남, 곡성	11
경북	구미, 칠곡, 포항, 경주, 청도, 안동, 경산, 영덕, 고령, 성주, 상주, 영천, 김천, 영주, 의성, 군위, 봉화, 예천, 문경, 울진	20
경남	함안, 진주, 통영, 사천, 양산, 거제, 김해, 밀양, 창원, 하동, 창녕, 고성, 의령, 남해, 거창, 함양, 합천, 산청	18
제주	제주	1
총계		131

출처: 산림청, “소나무재선충병,” <https://www.forest.go.kr/kfswb/kfi/kfs/cms/cmsView.do?mn=NKFS_02_02_02_01_03&cmsId=FC_001186> (검색일: 2021.7.25.).

165) 위의 자료.

한편, 2017년 산림청 국정감사에서 지적된 바에 따르면, 소나무재선충은 민통선 부근까지 번진 적이 있는 것으로 나타났다.¹⁶⁶⁾ 당시 소나무재선충은 경기도 파주와 연천을 중심으로 민통선에서 약 10km 떨어진 곳에서 발생했다. 이러한 사실을 두고 만약 소나무재선충이 민통선 이북 지역으로 확산될 경우, 방재 인력의 진입이 까다로워지고 지뢰지대로 인한 방제 작업의 어려움이 예상된다는 지적이 제기되었다. 더 나아가 만약 소나무재선충에 대한 방재 능력이 떨어지는 북한 지역으로 재선충이 확산될 경우, 북한에 큰 피해가 우려되며 이는 자칫하면 북한의 우리나라에 대한 비난으로 연결될 수 있음이 지적된 바 있다.¹⁶⁷⁾ 상기 상황을 종합해 볼 때, 소나무재선충 문제는 남북 접경지역에서 주요 재해 이슈로 논의될 필요가 있으며, 방재전이공간 조성과정에서 가장 실질적인 활용성을 충족할 수 있는 재해의 하나이다.

나. 사회재난 단일형

(1) 산림황폐화

강민조 등에 따르면, 북한의 산림황폐화 수준은 심각한 상황으로, 상황의 심각성으로 인해 향후 남북의 협력 가능성이 상당히 크다. 위 연구는 환경과 관련된 협력분야가 그간 많이 제시되었지만, 산림황폐화 문제라는 자연재난 영역에서의 협력이 상당히 시급함을 지적하고 있다.¹⁶⁸⁾ FAO(Food and Agriculture Organization of the United Nations, 국제연합 식량농업기구)는 1990~2010년 기간 동안 북한의 산림면적의

166) “소나무재선충병, 민통선 가까이 확산…북한으로 번질 우려,” 『연합뉴스』, 2017.10.17., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20171017102800063>> (검색일: 2021.8.25.).

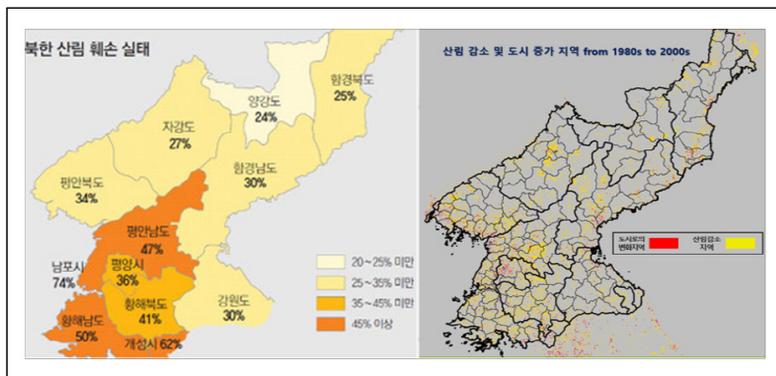
167) “민통선 턱밑까지 번진 소나무재선충…북한까지 번질 우려,” 『중앙일보』, 2017.10.17., <<https://www.joongang.co.kr/article/22018877#home>> (검색일: 2021.8.25.).

168) 강민조 외, 『통일대비 남북 접경지역 국토이용 구상: 남북협력 추진과제를 중심으로』, pp. 15~25.

약 30% 정도가 사라졌다고 추정하고 있다.¹⁶⁹⁾ 북한은 산림황폐화로 인해 산사태 등의 재해가 심화될 것을 크게 우려하고 있으며, 더 나아가 북한 경제에까지 영향을 미친다고 판단하고 있다. 이에 2019년 지역별 방재계획을 만들고 관련 정보를 수집·평가하며 인프라 시설을 구축한다는 계획을 수립한 바도 있다.¹⁷⁰⁾ 재해의 우려가 큰 산지와 하천을 중심으로 훼손된 산림을 복원하고자 노력하고 있으며, 나아가 산림생태계의 다양성 및 관리복원 사업을 실시하고자 노력 중이다.

한편, 강민조, 손기웅 등의 연구결과를 설명한 아래의 <그림 Ⅲ-3>, <그림 Ⅲ-4>를 보면, 남한 접경지역의 산림황폐화 수준이 북한 내 타지역에 비해 높은 편임을 알 수 있다. 특히 황해남도과 개성의 황폐화 수준은 상당히 심각한 편이다. 위 연구들은 위성자료에 기반한 토지피복도 분석 등을 통해 해당 지역의 산림 감소추세가 뚜렷해지고 있음을 확인한 바 있다.

<그림 Ⅲ-3> 북한지역의산림훼손실태: 녹지감소 수준(좌), 산림감소 및 도시증가지역(우)

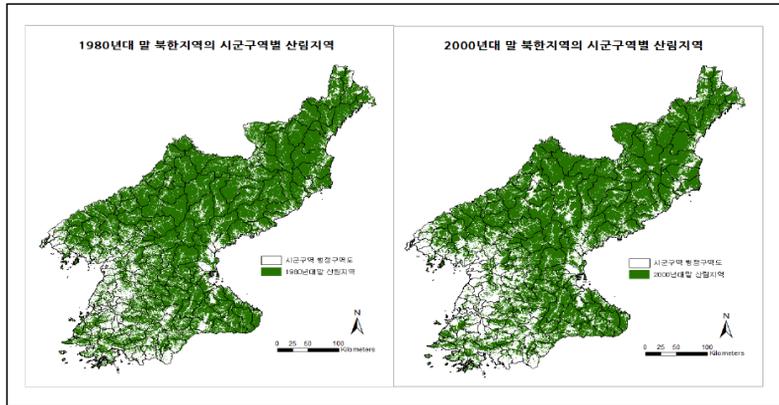


출처: 손기웅 외, 『그린 데탕트 실천전략: 환경공동체 형성과 접경지역·DMZ 평화생태적 이용방안』, (서울: 통일연구원, 2014), p. 125.

169) FAO, *Crop Prospect and Food Situation, no. 1*. (Rome: FAO, 2017), pp. 23~38.

170) “北, 2030년까지 방재태세 정비 계획…실현 여부는 글썽,” 『아시아경제』, 2021.1.6., <<https://www.asiae.co.kr/article/2021010615214984016>> (검색일: 2021.8.25.).

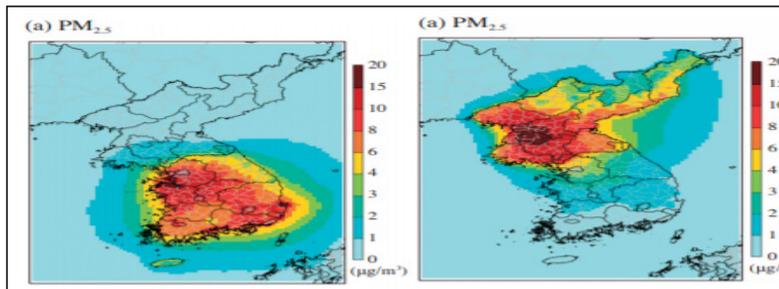
<그림 III - 4> 북한지역의 산림훼손 실태 비교(1980년대, 2000년대 말 기준)



출처: 강민조 외, 『통일대비 남북 접경지역 국토이용 구상: 남북협력 추진과제를 중심으로』, p. 85.

배민아 등에 따르면 수도권 미세먼지의 연평균 15% 정도가 북한에 의해 발생하는 것으로 나타났으며, 북측 접경지역으로부터의 영향도 적지 않은 수준인 것으로 나타났다.¹⁷¹⁾ 강민조, 손기웅 등의 연구에서 제안하고 있듯이, 건강한 산림의 조성은 미세먼지의 발생량을 줄이는 가장 중요한 방안 중 하나이다. 남한 접경지역의 미세먼지 문제 해결에 있어서 북한과의 협력이 매우 중요함을 확인할 수 있다.

<그림 III - 5> 남북한 pm2.5 배출량의 공간적 영향범위와 정도(연평균)



출처: 배민아 외, “수도권 초미세먼지 농도모사: (V) 북한 배출량 영향 추정,” pp. 300~301.

171) 배민아 외, “수도권 초미세먼지 농도모사: (V) 북한 배출량 영향 추정,” 『한국대기환경학회지』, 제34권 2호 (2018), pp. 300~301.

(2) 코로나19

남북 접경지역에 국한된 이슈는 아니나, 전세계적인 대유행 상황에서 코로나19는 남북 접경지역에 있어서도 일부 이슈가 되고 있다. 2020년 코로나19가 발생한 이후 북한에서도 보건 및 방역 조치가 강화되었다. 폐쇄성이 강한 북한의 특성상, 다른 지역만큼 심각한 피해가 있었는지는 불투명하나, 2021년 6월 김정은 위원장이 방역 중대 사건의 발생과 이에 대한 엄중한 문책이 있었다는 보도를 통해 볼 때 북한에서도 코로나19에 대한 방역 문제를 심각하게 인지하고 있음을 확인할 수 있다.¹⁷²⁾ 또한 2020년 2월 이후 개성의 코로나19 관련 보도가 지속해서 발표되고 예방사업에 총력을 집중하고 있는 것을 된 것을 참작할 때, 남한 접경지역에서도 중국 등 외국 관광객 입국자에 의한 발생 가능성이 있었을 것으로 추정된다. 개성시 보건 분야의 간부들은 관내의 기관, 기업소들과 동 인민반에 나가 다양한 형식과 방법으로 위생 선전을 진행하고 있으며, 주민에 대한 검병·검진과 함께 치료약을 확보하기 위한 사업도 적극 추진하고 있는 중이다.¹⁷³⁾ 앞서 언급한 바와 같이 폐쇄성이 강한 사회주의 국가 특성상, 코로나19 확산 방지에 상대적으로 유리할 것으로 판단되기는 하나, 코로나19를 비롯한 바이러스 침투에 개성 역시 촉각을 세우고 있는 것으로 여겨진다. 향후 관련 분야에 대한 국제공조에도 상대적으로 개방된 태도를 견지할 수 있을 것이다. 최근 국내에서도 코로나19 관련 남북협력 추진의 움직임이 나타나고 있음을 볼 때, 코로나19 관련 이슈 역시 남북 접경지역의 중요 이슈가 될 것으로 판단된다.¹⁷⁴⁾

한편, 2021년 7월, 남북 통신연락선 복원 이후 개성공단 재가동과 코

172) “북한, 코로나19 방역 실패? 김정은 “방역 중대사건.” 『프레시안』, 2021.6.30., <<https://www.pressian.com/pages/articles/2021063010452415771>> (검색일: 2021.8.2.).

173) “강원도, 개성시에서 전염병방역사업 강도높이 전개.” 『조선중앙통신』, 2020.2.14.

174) “문 대통령 “북한 동의하면 백신 공급 추진”...남북대화 재개될까.” 『한겨레』, 2021.6.14., <<https://www.hani.co.kr/arti/politics/bluehouse/999358.html>> (검색일: 2021.7.3.).

로나19에 대응한 보건협력에 대한 관심이 커지고 있다. 중소기업벤처부의 경우, 위 두 요소가 이념에 편향되지 않고 남북 모두에 실익이 되는 것이며, 개성공단이 최적의 장소가 될 것이라고 설명하고 있다.¹⁷⁵⁾ 이러한 추세가 강화될 경우, 개성과 같은 접경지역을 중심으로 코로나19와 관련된 남북협력이 예상보다 빠르게 나타날 수 있을 것으로 전망된다.

<그림 III-6> 개성 코로나 바이러스 관련 뉴스 보도



출처: “北, 코로나19 특급경보 발령...24일 오후부터 개성시 완전봉쇄.” 『KBS 뉴스』, 2020.7.26. <<https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=4502790>> (검색일: 2021.8.2.).

다. 복합형 : 자연재해+사회재난

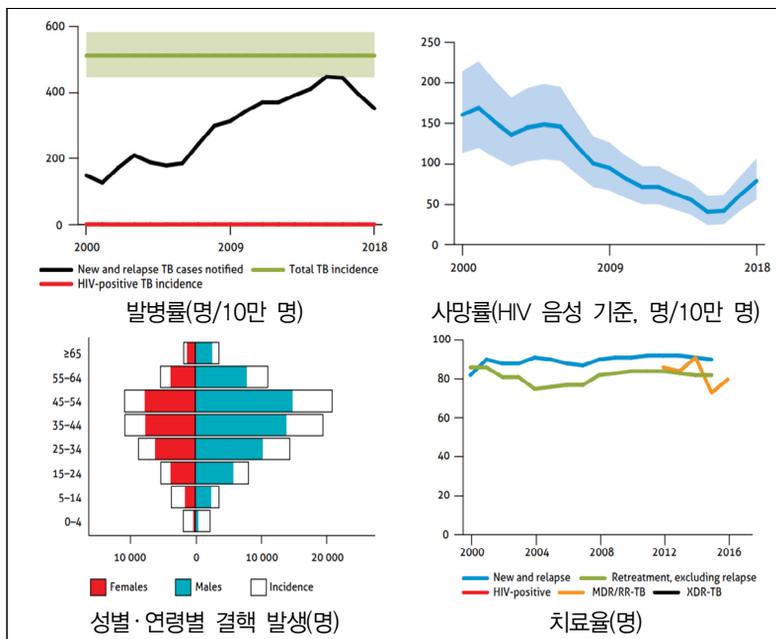
(1) 결핵

북한은 세계 30대 결핵 고위험국 가운데 하나로 지역 내 유행율은 심각한 수준이다. 2017년 기준, 북한의 인구 10만 명당 결핵 사망률은 63명, 발생률은 513명으로 발생률(513명)은 레소토(665명), 남아프리카공

175) “남북 통신연락선 복원에 '개성공단 재개' 기대감 높아진다.” 『경인일보』, 2021.8.5., <<http://m.kyeongin.com/view.php?key=20210804010000893>> (검색일: 2021.7.3.).

화국(567명), 필리핀(554명), 모잠비크(551명) 다음으로 높은 수치이며, 사망률(63명)은 모잠비크(73명), 중앙아프리카공화국(68명), 앙골라(67명) 다음으로 높아 세계 최고 수준이다. 북한의 결핵 사망률은 지속적으로 감소하고 있으나, 신고 건수는 증가하는 추세이다.¹⁷⁶⁾ 이동한에 따르면, 이는 Global Fund 등이 국제 지원을 통해 단기간직접복약 확인치료(DOTS) 프로그램 등이 시행되어 환자 치료가 활발히 이뤄지고 있기 때문인 것으로 평가된다. 한편, 2018년 기준, 결핵관련 신규 및 재발 환자는 89,939명으로 이 가운데 아동(0~14세)의 비중은 5%, 성비는 61:34로 나타났다.¹⁷⁷⁾

<그림 III - 7> 북한의 결핵 지표(2018년)



출처: WHO, *GLOBAL TUBERCULOSIS REPORT* (Geneva: WHO, 2019), pp. 27~37.

176) WHO, *GLOBAL TUBERCULOSIS REPORT* (Geneva: WHO, 2019), pp. 27~50.

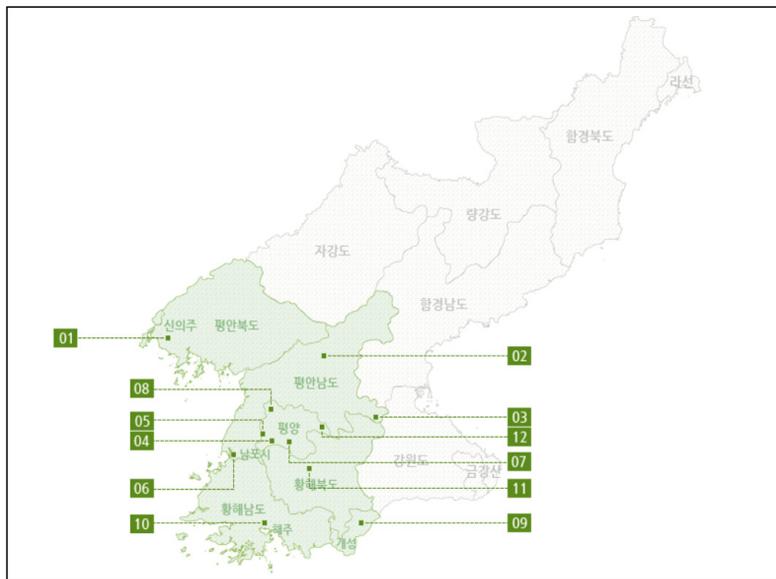
177) 이동한, 『통일 시대 북한 결핵 관리 방안』 (서울: 통일교육원, 2018), pp. 25~39.

한편, 많은 국제기구 및 비정부기구는 북한의 결핵 문제를 해결하기 위하여 북한과 협력하고 있으며, 대표적인 기관은 Global Fund, UNICEF(국제연합아동기금), WHO(세계보건기구), 유진벨재단(the Eugene Bell Foundation: EBF) 등을 들 수 있다.¹⁷⁸⁾ WHO는 북한 국가결핵관리프로그램을 15년 이상 지원해 왔고, UNICEF는 2010년부터 Global Fund의 지원을 받아 북한 내에서 사업을 수행하고 있다. 뿐만 아니라 비정부기구 역시 북한의 결핵문제를 해결하기 위해 노력하고 있다. 비정부기구인 유진벨재단, 조선의 그리스도인 벗들(Christian Friends of Korea: CFK)이 대표적이다. 특히 유진벨재단은 2008년부터 북한 내 12개 지역에서 1,300명의 다제내성 결핵 환자를 대상으로 치료사업을 실시하고 있다. 또한 재단 관계자는 6개월마다 방북하여 결핵요양소에서 다제내성 결핵 환자를 진단, 치료하고 있는 중이다.¹⁷⁹⁾ 유진벨재단의 북한 사업장은 <그림 Ⅲ-8>과 같다. 특히, 결핵 치료에 가장 중요한 약제에 모두 내성을 가진 결핵을 의미하는 다제내성 결핵은 타 결핵에 비해 치료가 어렵고 전파에 용이해 조속히 환자를 판별하고 치료하는 것이 매우 중요하다. 유진벨재단은 다제내성 결핵 문제의 해결을 위해 접경지역을 활용할 것을 꾸준히 제안해오고 있다.

178) 위의 글, p. 25.

179) “유진벨재단, 개성에 남북결핵실험실 세우자,” 『오마이뉴스』, 2018.11.16., <http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002488366> (검색일: 2021.7.2.).

〈그림 III - 8〉 유진벨재단의 북한 사업장 위치



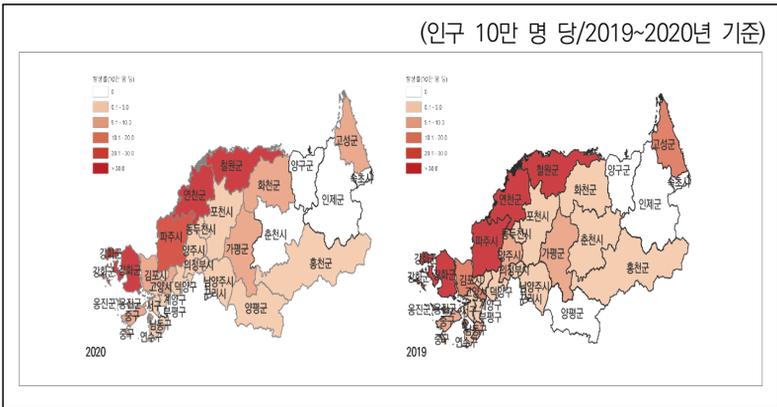
출처: 유진벨재단, “유진벨재단 사업장.” (<https://www.eugenebell.org:50008/load.asp?subPage=210>) (검색일: 2021.7.25.).

2018년 유진벨재단은 개성시 내 남북공동연락사무소 부근에 결핵 관련 실험실을 세우고, 남한의 결핵협회와 협력하여 공동으로 운영하자고 제안했다. 이 제안이 실현될 경우, 황해남·북도, 강원도 등 접경지역의 다제내성 결핵환자를 신속히 가려내고 이를 통해 북한 지역으로의 결핵 확산을 효과적으로 막을 수 있다고 말한다. 특히, 유진벨재단이 개성을 실험실 운영 지역으로 선정한 이유를 다음과 같이 설명하고 있다. 개성은 전기가 상대적으로 안정적으로 공급되는 지역이어서 각종 진단장비를 사용하는데 특별한 어려움이 없다는 것을 우선적인 이유로 꼽고 있다. 또한 제도적, 경험적으로 남북 전문가들이 교류하기 용이한 지역임이 인정되었으므로 장비의 사용법, 치료법 등이 쉽고 빠르게 전수될 수 있다는 점도 이유 중 하나이다.¹⁸⁰⁾

(2) 말라리아

전 세계적으로 유명한 급성 열성질환 중의 하나인 말라리아 역시 남북 접경지역에서 발생하는 주요 방재 이슈이다. 국내에서 말라리아의 발생이 가장 많이 나타나는 곳은 인천, 경기, 강원 북부 지역으로 특히 휴전선 인근 지역에서 말라리아 문제가 심각하게 나타나고 있다. <그림 Ⅲ-9>는 접경지역 인근 지역의 말라리아 발생률을 지도로 표시한 것이다.

<그림 Ⅲ-9> 국내 지역별 말라리아 발생률



출처: 간혜수, “2020년 국내 말라리아 발생 특성” 『주간 건강과 질병』, 제14권 17호 (2021), p. 1027.

2019~2020년의 국내 말라리아 환자 추정감염지역 분포를 통해 접경지역의 말라리아 문제의 심각성을 구체적으로 살펴볼 수 있다. 경기도 파주시(93명, 전체 환자수 대비 26.1%)와 연천군(41명, 전체 환자수 대비 11.5%), 인천시 강화군(31명, 전체 환자수 대비 8.7%), 강원도 철원군(25명, 전체 환자수 대비 7.0%) 등 주요 접경지역 시·군에서 말라리아 감염자 수가 특히 많은 것으로 나타났다.¹⁸¹⁾ 한편, 2018년 당시

180) 유진벨재단, “언론 속 유진벨 소개자료,” <<https://www.eugenebell.org:50008/load.asp?subPage=420>> (검색일: 2021.8.25.).

181) 질병관리청, “질병관리청 말라리아 안내자료,” <<http://www.kdca.go.kr/npt/biz/npp/portal/nppSumryMain.do?cdCd=NC0005&icdgrpCd=03&icdSubgrpCd>> (검색일: 2021.8.25.).

질병관리본부의 발표에 따르면,¹⁸²⁾ 국내에서 발생하는 말라리아 문제 중 토착형 말라리아인 삼일열말라리아 문제가 접경지역에서 발생하는 말라리아 문제의 큰 부분을 차지하는 것으로 나타났다. 2018년 기준 삼일열말라리아의 89%가 휴전선 접경지역에서 발생하고 있기 때문이며, 이러한 추세는 2020년까지 지속되고 있다.¹⁸³⁾ <표 Ⅲ-11>은 이를 확인할 수 있는 자료이다.

<표 Ⅲ-11> 국내 말라리아 환자 추정 감염지역 발생 현황

추정 감염지역	2020년		2019년	
	명	비율(%)	명	비율(%)
전체	356	100	485	100
경기	230	64.6	314	64.7
파주시	93	26.1	155	32.0
연천군	41	11.5	41	8.5
김포시	30	8.4	50	10.3
고양시	37	10.4	36	7.4
기타	29	8.1	32	6.6
인천	62	17.4	98	20.2
강화군	31	8.7	35	7.2
서구	9	2.5	23	4.7
중구	5	1.4	13	2.7
기타	17	4.8	27	5.6
강원	30	18.0	25	15.1
철원군	25	7.0	18	3.7
고성군	2	0.6	4	0.8
화천군	2	0.6	1	0.2
기타	1	0.3	2	0.4
추정불가	34	9.6	48	9.9

출처: 질병관리청, “질병관리청 말라리아 안내자료”, <<http://www.kdca.go.kr/npi/biz/npp/portal/nppSumryMain.do?icdCd=NC0005&icdgrpCd=03&icdSubgrpCd>> (검색일: 2021.8.25.).

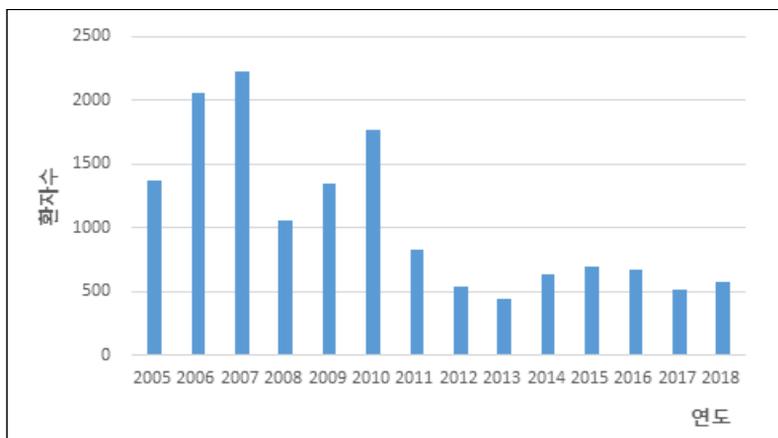
182) 2020년 9월 질병관리청으로 승격했다.

183) 2020년 현재 휴전선 접경지역에서 국내 전체 삼일열말라리아 환자의 90%가 발생하고 있다. 간혜수, “2020년 국내 말라리아 발생 특성,” pp. 1025~1030.

말라리아 문제는 비단 남한만의 문제가 아니었다. 북한 접경지역 역시 말라리아 문제의 심각성을 인지하고, 남북관계가 상대적으로 완화된 시기였던 2008~2011년 남북 공동방역을 시행하였으며, 해당 기간 상당한 방역 효과를 거두었다. 2007년 2,227명에 달하던 남한의 말라리아 환자 수가 2013년 445명까지 줄어들게 되었다. 하지만 2012년 이후 남북관계 경색에 따라 공동방역 및 대북 방역물품 지원이 줄어들게 되면서 2015년 이후 감염자 수가 699명까지 증가하는 등 말라리아 문제가 재차 악화하는 때도 발견된다.

2000년대 초중반 들어 남한의 말라리아 문제의 심각성은 다소 줄어든 것으로 보인다. 하지만 여전히 500명 내외의 꾸준한 환자가 발생하고 있는 상황인 만큼, 남북 공동방역의 성과를 다시 한번 진지하게 검토할 필요가 있으며 문제 해결의 시급성이 큰 지역인 접경지역을 주요 대상으로 삼아야 할 필요가 있다. <그림 Ⅲ-10>은 국내의 말라리아 발생 추세를 나타낸 것이다.

<그림 Ⅲ-10> 2005~2018년 국내 말라리아 발생 현황



출처: 질병관리청, “인수공통감염병관리,” <<https://kdca.go.kr/contents.es?mid=a20301050301>> (검색일: 2021.7.25.)을 바탕으로 저자 재작성.

(3) DMZ 산불

DMZ 지역에서 발생하는 산불은 매우 긴 시간 동안 접경지역의 대표적 재해문제였으며 현재도 해결되지 않고 있다. DMZ가 형성된 이후 크고 작은 산불이 계속 일어났으며, 적게는 연간 수십 헥타르, 많게는 연간 1,400 헥타르에 이르는 DMZ 지역이 산불로 인한 피해가 발생했다.¹⁸⁴⁾ 2019년 6월 UNESCO 생물권 보전지역으로 지정된 DMZ는 국가표준식물 목록에 등록된 2,500여 종의 자생 및 귀화식물, 희귀식물 280여 종이 서식하고 있는 천혜의 자연보전지역이다. 하지만 해마다 대형화되고 있는 산불로 인해 생태계 보존이 위협받고 있으며, 산불진화와 관련된 물리적·제도적 환경요인 역시 한계가 명확하다.¹⁸⁵⁾

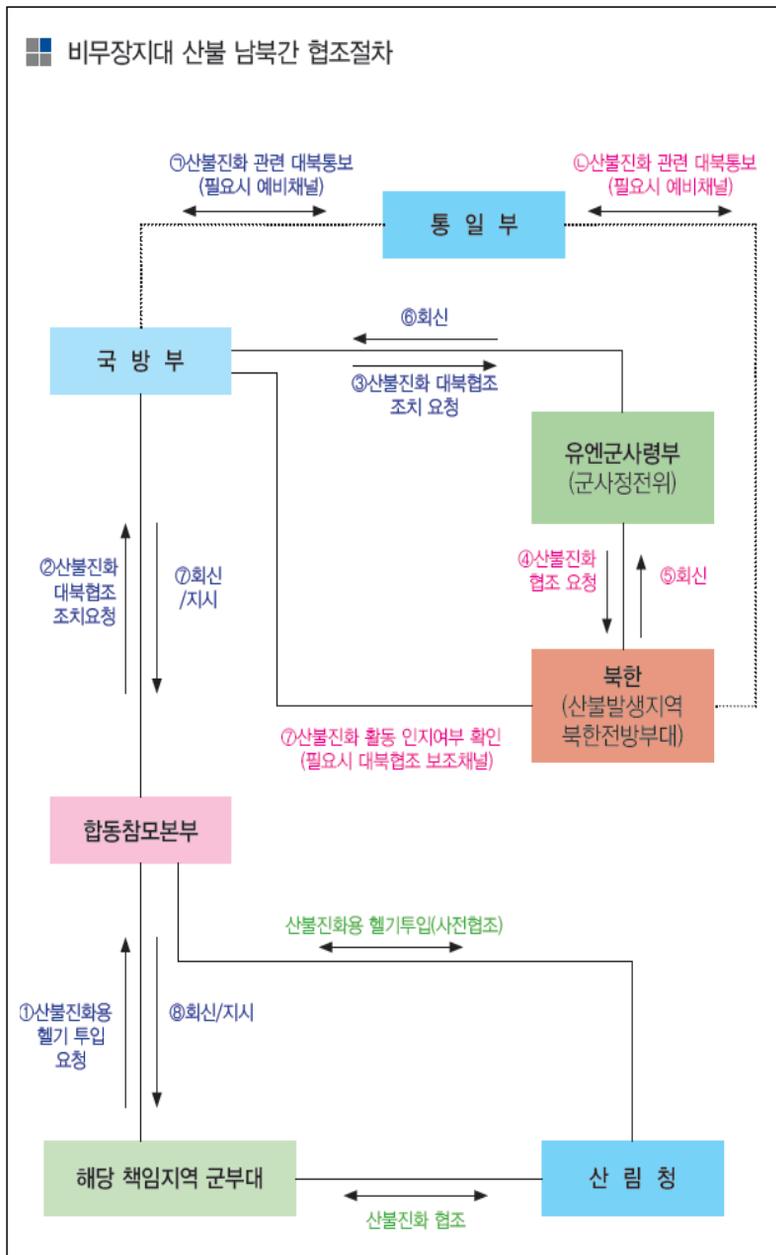
DMZ에서의 산불의 원인은 다음과 같다. 북한지역의 농사를 위한 불 놓기 불씨 잔재, 산재된 불발탄 등이 햇볕에 가열돼 발화하는 산불 등이 주요 원인이다. 특히 봄철과 같이 건조한 날씨에 강한 바람이 더해지면 급격히 대형 산불로 이행하기도 한다.¹⁸⁶⁾ 하지만 DMZ 지역의 특성상 산불 진화 인력의 투입이 어렵고, 소방헬기 등 산불 진화 헬기에만 의존해야 한다. 이마저도 유엔군사령부 및 북측과 사전협조가 되어야 헬기를 투입할 수 있다. DMZ 산불 진화를 위한 남북과 유엔군사령부 간 협조 절차는 <그림 III-11>과 같다.

184) 소방방재청 재난상황실 발표와 국회 농림축산식품해양위원회 김현권 전(前) 국회의원 국감발표자료에 따르면, 2008년 DMZ 산불피해면적이 701헥타르(총 3건), 2009년과 2019년의 산불피해면적이 각각 609헥타르(총 5건), 1,418헥타르(2019년 1-6월)에 이른다. 소방방재청 재난상황실, 「재난상황관리 정보 접경지역 재난대응체계 제2호」, (서울: 소방방재청, 2014), p. 15; “DMZ 일원지역, 6개월간 여의도 5배 면적 산불피해 일어,” 『프레시안』, 2019.10.14., <<https://www.pressian.com/pages/articles/260937>> (검색일: 2021.8.2.).

185) “올해 DMZ 산불 피해면적 ‘여의도 다섯 배,’” 『그린포스트 코리아』, 2019.10.14., <<http://www.greenpostkorea.co.kr/news/articleView.html?idxno=110034>> (검색일: 2021.8.2.).

186) “생태계의 보고 DMZ, 산불로부터 지키자,” 『프레시안』, 2021.4.10., <https://www.pressian.com/pages/articles/2021041011295759871?utm_source=naver&utm_medium=search> (검색일: 2021.8.2.).

<그림 III-11> DMZ 산불진화를 위한 남북, UN군사령부 간 협조 절차



출처: 소방방재청 재난상황실, 「재난상황관리 정보 접경지역 재난대응체계 제2호」, p. 17.

DMZ 내의 산불은 대형화되기 쉬우며 조기 진화는 어려운 진퇴양난의 상황에 빠질 가능성이 매우 크다. 산림청을 중심으로 DMZ 인근 산림항공관리소를 설치하고 산불 진화의 황금 시간을 확보하기 위한 노력도 이어지고 있으나,¹⁸⁷⁾ 그것만으로는 완벽한 산불방지가 이뤄지기 어려울 것으로 판단된다. 앞으로 DMZ의 산불방지를 위해 북한과의 구체적인 협력방안을 모색해 볼 필요가 있다.

〈그림 Ⅲ-12〉 북한 철원군 산불 사진



출처: “강원도 철원군 DMZ 내에 산불,” 『KBS 뉴스』, 2020.3.9., <<https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=4397791>> (검색일: 2021.8.7.).

(4) 홍수 및 공유하천으로 인한 수해

지구 온난화 문제로 인한 기후변화는 강수의 패턴 변화도 야기하고 있다. 기상청에 따르면 우리나라의 강수량은 10년마다 16.3mm가 증가하였으며, 강수량에 대한 계절적 특징도 상당히 극명하게 나타나고 있

187) “산림청, 남북 접경지역 ‘DMZ 산림항공관리소’ 신설 추진,” 『서울경제』, 2020.12.11., <<https://www.sedaily.com/NewsView/1ZBN5CLMWH>> (검색일: 2021.8.7.).

다.¹⁸⁸⁾ 연도 단위의 강수량은 증가하는 반면, 여름철에 강수가 집중되고 봄과 겨울에는 가뭄의 빈도가 빈번하게 발생하는 추세가 강화되고 있다.¹⁸⁹⁾ 강수와 관련된 추세 변화는 한반도의 수자원 문제와 직결될 수 있다. 강수량의 문제는 곧 수자원의 관리 문제이기 때문이다. 한반도의 수자원 관리는 기존과 비교해 불안정성이 강화될 것으로 전망되며, 관련 재난재해의 문제도 강화될 것으로 예상된다. 수자원 관리에 대한 정교한 관리가 필요한 시점이다.

관련해서 남과 북이 공유하고 있는 하천의 관리 문제도 고려할 필요가 있다. 현재 남과 북은 임진강, 북한강 유역을 공유하고 있으며 각자의 논리에 따라 관리하고 있다. 하지만 관리에 있어 정보 공유가 되지 않고, 정치나 지리적 이해관계에도 한계점이 커 각종 인명, 재산상의 문제를 일으키고 있다. 이러한 문제는 특히 남한 측에 집중되고 있다. 강의 상류가 위치한 북한과는 달리, 강의 하류에 자리한 입지적인 특성 때문이다. 임진강, 북한강 유역과 같은 공유하천 관리에 있어 합리적인 대안이 마련되지 않은 채 위에서 언급한 기후 변화 추세가 지속된다면 향후 남한이 겪게 될 피해는 더욱 커질 것으로 전망된다.

한편, 또한 2021년 기준으로 북한강 유역에는 총 13개의 댐(남한 7개, 북한 6개)이 건설되어 있으며, 임진강 유역에는 총 12개의 댐(남한 6개, 북한 6개)이 건설되어 있다.¹⁹⁰⁾ 북한의 댐 중 황강댐과 임남댐으로 인한 갈등이 높는데, 이는 이들 댐의 무단 방류에 의해 인적, 물적 피해가 상당히 심각하기 때문이다. 구체적인 피해 내용은 후술하기로 한다.

188) 기상청, 『한국 기후변화 평가보고서』 (서울: 기상청, 2020), p. 5.

189) 국립기상과학원, 『한반도 100년의 기후변화 보고서』 (제주: 국립기상과학원, 2018), pp. 10~17.

190) 박수진, “기후변화에 대비한 남북 공유하천의 공동 활용방안,” 『GREEN ISSUE』, 2018-54호 (2018), p. 4를 기준으로 네이버 지도(map.naver.com)를 통해 저자 직접 확인

〈그림 III-13〉 남북접경지역 댐 건설 현황



출처: 박수진, “기후변화에 대비한 남북 공유하천의 공동 활용방안,” p. 4.

또한 남한과 북한의 공유하천은 강원도, 경기도에 주로 입지하고 있다. 강원도에 8개 하천, 경기도에 3개 하천이 북한과 공유되고 있는 하천이다. 강원도의 공유하천의 경우 화천, 철원, 인제, 양구군 일대의 한강을 수계로 하는 강과 하천으로 구성되어 있다.¹⁹¹⁾ 경기도의 경우 파주와 연천군 일대의 한강 수계지역인 임진강, 사미천, 사천이 공유하천이다. 자세한 내용은 〈표 III-12〉와 같다.

191) 단, 남강의 경우 동해를 수계로 한다.

〈표 Ⅲ-12〉 남북한 공유하천 현황

지역	하천명	지역	연장(km) (남한기준)
강원도 (8개)	북한강	화천군	158.8
	한탄강	철원군	81.4
	대교천	철원군	29.5
	화강	철원군	20.6
	수입천	양구군	23.1
	인북천	인제군	74.3
	역곡천	철원군	군사분계선 위치로 정확한 연장 측정 어려움
	남강	고성군	
경기도 (3개)	임진강	파주군	91.7
	사미천	연천군	4.4
	사천	파주군	11.5

출처: 박수진, “기후변화에 대비한 남북 공유하천의 공동 활용방안,” p. 3을 참조하여 저자 재구성.

앞서 언급한 바와 같이, 남한의 공유하천의 경우 하류에 입지한 지형적 특성에 따라 북한이 시행하는 하천관리의 종속변수로써 용수량, 하천 생태계에 일반적인 영향을 받게 된다. 북한이 유역 및 유로변경을 하게 되면 남한은 갈수기의 용수부족 또는 과도한 무단 방류량으로 인해 침수 피해를 보게 된다. 이뿐만 아니라 하천 생태계 파괴, 어획량 감소 등 농업 종사자들의 경제활동에도 큰 피해를 보고 있다. 이를 방지하기 위해 임진강 일대에 군남홍수조절지를 만드는 등 자구책을 마련한 바 있으나 실효성이 크다고 보기는 어려운 실정이다.

무엇보다도 북한의 무단 방류로 인한 남한의 인명 피해 문제는 중요한 쟁점으로 부상하고 있다. 2009년 9월에는 북한의 황강댐 무단 방류로 인해 남한 야영객 6명이 사망한 바 있었으며, 2020년 6월에도 같은 사유로 인해 연천군의 주택 71채가 침수되고 주민들이 긴급 대피하는 사태가 발생하기도 했다.¹⁹²⁾ 치수(물의 관리)와 이수(물의 이용)의 측면에서 지금까지 벌어진 공유하천의 문제를 〈표 Ⅲ-13〉과 같이 살펴볼 수 있다.

〈표 Ⅲ-13〉 남북한 공유하천의 주요 문제

시기		내용
치수 (물의 관리)	2002.1.	임남댐 무단방류
	2009.9.	황강댐 무단방류: 아영객 6명 사망 및 인근 어업 피해
	2012.8.	황강댐 무단방류: 아영객 및 차량 긴급대피
	2013.7.	임남댐 무단방류
	2015.10.	황강댐 무단방류: 낚시꾼 긴급대피
	2016.6.	황강댐 무단방류: 파주 및 연천군 어민 어구 손실
	2020.8.	황강댐 무단방류: 연천 주택 71채 침수, 군사시설 141곳, 하천 44곳 유실
이수 (물의 이용)	상시	북한의 과도한 유역·유로 변경으로 하류(남한) 유출량 감소: 2002년 임남댐 건설 후 화천댐 유입량 약 40% 감소
		농업용수 및 생활용수 문제 심각
		임남댐-평화댐 구간 하천 건전화 발생하여 하상 노출 문제, 수생태계 파괴 문제 발생
		파로호의 경우 호수의 체류시간 증가로 수질 악영향 댐을 통한 발전편익 40% 감소(화천, 춘천, 의암, 팔당댐)

출처: 박수진 “기후변화에 대비한 남북 공유하천의 공동 활용방안” pp. 2~10; 조영무·장석환·홍이슬, “기후위기사대, 남북이 함께하는 임진강,” 『이슈와 진단』, 437호 (2020), pp. 3~12를 참조하여 저자 재작성.

통일부 역시 이러한 문제점을 인지하고 북한과의 공동하천 공동관리 시스템 구축이 필요하다고 지적한 바 있다. 2020년 8월 통일부는 공유하천의 재난위험 요인을 파악하고 상호호혜의 원칙에서 공유하천을 공동관리하는 방안을 모색하겠다고 발표한 바 있다.¹⁹³⁾

192) “연천군수 “황강댐 무단방류로 피해 커져” 특별재난지역 건의,” 『한국일보』, 2020.8.12., <<https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2020081215410004294>> (검색일: 2021.8.4.).

193) “통일부, 임진강·북한강 北과 공동 관리,” 『헤럴드경제』, 2020.8.25., <<http://news.heraldcorp.com/military/view.php?ud=20200825000482>> (검색일: 2021.8.4.).

라. 남북 접경지역의 재해·재난 유형화

남북 '방재전이공간'은 재난 및 재해로 인한 상호 피해가 발생할 수 있는, 남북 공동의 이해관계가 존재하는 지역을 대상으로 한다. 그중에서도 지리로부터 자유롭고 생태 축과 맥을 이어가며 정부 종합계획을 이어갈 수 있는 공간을 선정하여 방재전이공간 구성 시범사업 계획 수립이 필요하다.

남북 '방재전이공간'의 대상이 될 수 있는 잠재적 공간은 남북 접경지역이다. 북한의 경우 DMZ 북방 22km 내에 있는 연안군, 백천군, 개풍군, 개성시, 장풍군, 철원군, 평강군, 김화군, 창도군, 금강군, 고성군을 포함할 수 있다. 남한의 경우 인천(강화군, 옹진군), 경기(파주시, 김포시, 고양시, 연천군, 양주시, 동두천시, 포천시), 강원(철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군, 춘천시 일부) 등 15개 시·군이 접경지역에 해당한다.¹⁹⁴⁾

〈표 Ⅲ-14〉 남북 접경지역 일반 현황

시도	시군	인구(명) ¹⁹⁵⁾	행정구역 면적(km ²)	행정구역	재정자립도 196)	
					세입 과목 개편 전	세입 과목 개편 후
인천 광역시	강화군	69,285	411.2	강화읍, 교동면, 길상면, 내가면, 불은면, 삼산면, 서도면, 선원면, 송해면, 양도면, 양사면, 하점면, 화도면	16.0	14.2
	옹진군	20,331	164.3	대청면, 덕적면, 백령면, 북도면, 연평면, 영흥면, 자월면	11.9	9.0
경기도	김포시	483,642	276.6	감정동, 걸포동, 고촌읍, 구래동, 김포본동, 대곶면	42.8	34.0

194) 행정안전부, 「접경지역 발전종합계획」, pp. 7~15.

시도	시군	인구(명) ¹⁹⁵⁾	행정구역 면적(km ²)	행정구역	재정자립도 196)	
					세입 과목 개편 전	세입 과목 개편 후
경기도				마산동, 북변동, 사우동, 양춘읍, 운양동, 월곶면, 장기동, 장기본동, 통진읍, 풍무동, 하성면		
	파주시	472,260	672.6	검산동, 광탄면, 교하동, 군내면, 금릉동, 금촌1동, 금촌2동, 금촌3동, 금촌동, 다울동, 당하동, 동패동, 맥금동, 목동동, 문발동, 문산읍, 법원읍, 산남동, 상지석동, 서패동, 송촌동, 신촌동, 아동동, 야당동, 야동동, 연다산동, 오도동, 외동동, 운정1동, 운정2동, 운정3동, 월릉면, 장단면, 적성면, 조리읍, 진동면, 진서면, 탄현면, 파주읍, 파평면, 하지석동	40.3	32.1
	포천시	472,260	826.4	가산면, 관인면, 군내면, 내촌면, 동교동, 선단동, 설운동, 소흘읍, 신북면, 신읍동, 어룡동, 영북면, 영중면, 이동면, 일동면, 자작동, 창수면, 포천동, 화현면	24.2	24.2
	연천군	43,042	695.9	군남면, 미산면, 백학면, 신서면, 연천읍, 왕징면, 장남면, 전곡읍, 중면, 청산면	22.5	18.6
	고양시	1,080,507	267.3	덕양구, 일산동구, 일산서구	38.4	34.7
	양주시	235,394	310.3	고암동, 고읍동, 광사동, 광적면, 남면, 남방동, 덕계동, 덕정동, 마전동, 만송동, 백석읍, 봉양동, 산북동, 삼송동, 양주1동, 양주2동,	28.6	25.5

시도	시군	인구(명) ¹⁹⁶⁾	행정구역 면적(km ²)	행정구역	재정자립도 196)	
					세입 과목 개편 전	세입 과목 개편 후
경기도				어둔동, 옥정동, 유양동, 울정동, 은현면, 장흥면, 회암동, 회정동, 회천1동, 회천2동, 회천3동, 회천4동		
	동두천시	93,354	95.7	걸산동, 광암동, 동두천동, 보산동, 불현동, 상봉암동, 상패동, 생연1동, 생연2동, 생연동, 소요동, 송내동, 안흥동, 중앙동, 지행동, 탑동동, 하봉암동	17.5	14.4
강원도	철원군	43,932	898.5	갈말읍, 근남면, 근동면, 근북면, 김화읍, 동송읍, 서면, 원남면, 원동면, 임남면, 철원읍	10.4	7.2
	화천군	24,408	909.0	간동면, 사내면, 상서면, 하남면, 화천읍	13.9	7.0
	양구군	22,027	700.8	남면, 동면, 방산면, 양구읍, 해안면	18.9	9.4
	인제군	31,835	1646.1	기린면, 남면, 북면, 상남면, 서화면, 인제읍	15.7	8.9
	고성군	26,924	664.3	간성읍, 거진읍, 수동면, 죽왕면, 토성면, 현내면	10.9	8.1
	춘천시	282,511	1116.8	강남동, 교동, 근화동, 낙원동, 남면, 남산면, 동내면, 동면, 동산면, 봉의동, 북산면, 사농동, 사북면, 삼천동, 서면, 석사동, 소양동, 소양로1가, 소양로2가, 소양로3가, 소양로4가, 송암동, 신동, 신동면, 신북읍, 신사우동, 약사동, 약사명동, 옥천동, 온의동, 요선동, 우두동, 운교동, 조양동, 조운동, 죽림동, 중도동, 중앙로1가,	20.1	19.1

시도	시군	인구(명) ¹⁹⁵⁾	행정구역 면적(km ²)	행정구역	재정자립도 196)	
					세입 과목 개선 전	세입 과목 개선 후
강원도				중앙로2가, 중앙로3가, 칠전동, 퇴계동, 효자1동, 효자2동, 효자3동, 효자동, 후평1동, 후평2동, 후평3동, 후평동		
북한 접경 지역 시군 ¹⁹⁷⁾	개성시	308,440	179,263	황해북도 중서부	-	-
	개풍군	-	262.6	황해북도 남부	-	-
	장풍군	69,104	542.17	황해북도 남부	-	-
	배천군	159,825	475.04	황해남도 남동부	-	-
	연안군	158,845	479.37	황해남도 남동부	-	-
	철원군	62,418	553.92	강원도 남부	-	-
	김화군	56,541	770.5	강원도 남부	-	-
	평강군	90,425	788.1	강원도 남서부	-	-
	창도군	51,319	370.36	강원도 남동부	-	-
	금강군	110,000 ¹⁹⁸⁾	1472.8	강원도 남동부	-	-
고성군	54,819 ¹⁹⁹⁾	651.95	강원도 남동부	-	-	

출처: 행정안전부, 「접경지역 발전종합계획(안)」, pp. 7~15를 중심으로 저자 재구성.

이와 같은 남북 접경지역에서 대표적으로 자주 발생하는 자연재해 및 사회재난은, 위에서 분석한 세부 결과들에 따라 <표 Ⅲ-15>와 같은 5가지 유형으로 제시할 수 있다. 이와 같은 유형에 준거하여 제4장에서 발생 유형에 따른 공간 전략을 제시할 계획이다.

195) 통계청 국가통계포털(KOSIS), “2021 접경지역 관련 시군별 재정자립도 검색,” <<https://kosis.kr/>> (검색일: 2021.6.15.).

196) 통계청 국가통계포털(KOSIS), <<https://kosis.kr/>> (검색일: 2021.6.15.)를 참조.

197) 네이버 지식백과, “2008년 북한접경지역 시군 추정,”(검색일: 2021.6.15.).

198) 네이버 지식백과, “금강군 인구수(1996년 추정),” <<https://terms.naver.com/entry.naver?docId=550669&cid=46629&categoryId=46629>> (검색일: 2021.6.15.).

199) 네이버 지식백과, “고성군 인구수(1944년 추정),” <<https://terms.naver.com/entry.naver?docId=523027&cid=46618&categoryId=46618>> (검색일: 2021.6.15.).

〈표 Ⅲ-15〉 남북 접경지역 자연재해 및 사회재난 대표적 발생 유형

자연재해 및 사회재난 대표적 발생 유형	① 자연재해	- 아프리카돼지열병 - 소나무재선충 - 홍수*
	② 사회재난	- 산림황폐화 - 코로나19

출처: 저자 작성.

*주: 홍수는 자연재해로 분류하는 것이 일반적이거나 남북 접경지역에서는 공유하천으로 인한 수해 형태로 나타나고 있어 제3장에서는 복합형으로 분류하여 설명하고 있다.

3. 남북 접경지역 방재 관련 정책 및 성과

남북 접경지역의 방재와 관련하여 그간 여러 노력이 있었다. 1992년 「남북기본합의서」의 발효 이후 정권별로 환경협력의 큰 틀 하에 재해방지와 관련하여 북한과의 공동 대응 방안을 마련하고 추진해온 바 있다.²⁰⁰⁾ DMZ의 생태계 공동 조사 및 생태계 보전 공동 노력, 댐 방류계획 정보 사전 제공, 북한의 나무 심기 지원, 산림 병충해 방지를 위한 공동 조사, 자연재해 방지를 위한 관측장비 설치(금강산관광지구, 개성공단) 등과 같은 협력을 통해 다양한 조치를 해 왔다. 〈표 Ⅲ-16〉은 이를 시기별로 정리한 것이다.

하지만 이러한 협력 조치들은 대부분 후속 조치가 미비하거나 일회적인 성과에 거두는 데 그쳤으며, 지속가능성을 담보하지 못하고 있다. 예컨대, DMZ 생태계 공동 조사는 선언 이후 후속 조치가 전혀 마련되지

200) 남북기본합의서 16조에 “남과 북은 과학·기술·교육·문화·예술·보건·체육·환경과 출판·보도 등 여러 분야에서 교류와 협력을 실시한다”라고 명시하고 있다. 또한 남북기본합의서 제3장 교류·협력관련 부속합의서 제2조 1항에서도 “남과 북은 과학·기술·환경 분야에서 정보자료의 교환, 해당 기관과 단체, 인원들 사이의 공동연구 및 조사, 산업부문의 기술협력과 기술자, 전문가들의 교류를 실현하며 환경보호 대책을 공동으로 세운다”라는 내용을 명시하고 있다. 「남북기본합의서」(1991.12.13.)를 참조.

않은 상태이며, 임진강 수해 방지 공동사업의 경우 북한이 협의 사항의 이행을 지연하여 사실상 무산되었다. 기상정보 공유, 기술교류 등과 관련된 조치도 합의만 있었을 뿐 실질적인 성과를 거두지는 못했다. 공유 하천 관리와 관련하여 댐 방류 계획을 사전에 통보하기로 한 조치도 사실상 잘 이뤄지지 않아 비교적 최근인 2020년에도 남한의 어민들이 큰 피해를 본 사례도 보고되고 있다.²⁰¹⁾

〈표 III-16〉 남북접경지역 방재 관련 주요 협력 조치

제안	시기	내용
UN환경개발회의	1992년	DMZ 생태계 공동조사 등 접경지역을 비롯한 남북생태계 보전을 위한 공동노력
UN 아시아태평양 경제사회위원회/ 세계기상기구 태풍위원회	1994년	서울-평양 간 기상통신회선 개설/기후자료 및 연구보고서 정례 교환
남북 장관급 회담	2000년	임진강 수해 방지 공동사업 합의-임진강 수해 방지를 위한 남북 실무협의회 개최(3차례) 및 공동조사 결정
남북 장관급 회담	2000년	자연재해 방지 협력 사업 추진-금강산관광지구와 개성공단에 자동기상 관측 장비·항사 관측 장비 설치
남북기상협력 실무자 회의	2007년	기상설비 현대화, 기상정보 교환, 관련 인력 및 기술 교류 합의
남북보건의료·환경 보호협력분과위원회	2007년	대기오염 측정설비 설치(평양), 산림병충해 방지를 위한 공동 조사·구제 합의
임진강 수해방지 실무회담	2009년	북한강 임남댐, 북측 임진강에 위치한 댐의 방류 계획 통보 약속

출처: 김유철·이상근, “남북한 환경협력의 전망과 이행전략: 내재적 특성과 구조 변동을 중심으로,” 『통일정책연구』, 제27권 1호 (2018), pp. 67~73을 참조하여 저자 재작성.

결과적으로 남북 접경지역의 방재 관련 각종 협력 조치들은 남북 간의 합의를 통해 남북공동으로 해결해야 할 문제로 인식하고 있다는 점에서 큰 틀에서 의미를 둘 수 있다. 하지만 이러한 남북협력 사항들이 지속

201) “北, 황강댐 또 무단방류... 우리 어선 8척이, 7일 만에 떠내려갔다.” 『뉴데일리』, 2020. 8.12., <<https://www.newdaily.co.kr/site/data/html/2020/08/12/2020081200219.html>> (검색일: 2021.7.3.).

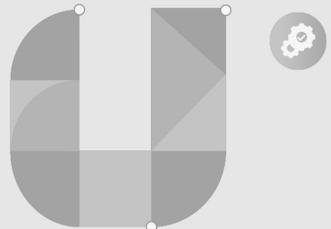
가능한 의제로 형성되어 당국자들의 구체적인 조치와 이행으로 이어지는 데는 정치·군사적 제약에 의한 장벽을 뛰어넘지 못하고 있다. 본 연구에서 제안하고 있는 남북 '방재전이공간' 조성의 필요성과 실천 전략을 강조하는 이유이다.

IV. 남북 ‘방재전이공간’ 조성 기본 구상의 실제

허태욱 경상국립대학교

김형수 단국대학교

문승민 세명대학교



1. 남북 '방재전이공간'의 유형별 공간 구성 전략

제3장의 분석 결과에 근거하여, 남북 접경지역 안에서 발생하여 확산하고 있는 자연재해형으로는 아프리카돼지열병과 소나무재선충, 그리고 홍수는 남북 간 서로 전이될 수 있는 형태의 재해로, 남북 방재 협력이 필요성이 매우 높음을 확인했다. 또한, 사회재난 중에서는 북한의 피해 수준이 심각한 상황으로 확인된 산림황폐화와 코로나19 문제를 선정하여 남북 '방재전이공간'을 구상해보도록 한다.

가. 방재전이공간의 대표 유형 도출

접경지역 내에서 남북 '방재전이공간'을 구성할 시 남북 접경지역 내에서 발생하고 있는 재해재난 발생 현황 분석에 따라 재해 유형을 자연재해형과 사회재난형으로 구분하고, 이에 기초하여 방재전이공간의 유형을 단일형(단일 재해 또는 단일 재난)과 복합형(복수 재해 또는 재난 또는 복수 재해와 재난)으로 아래와 같이 5가지로 유형화할 수 있다.

〈표 IV-1〉 남북 접경지역 '방재전이공간' 유형

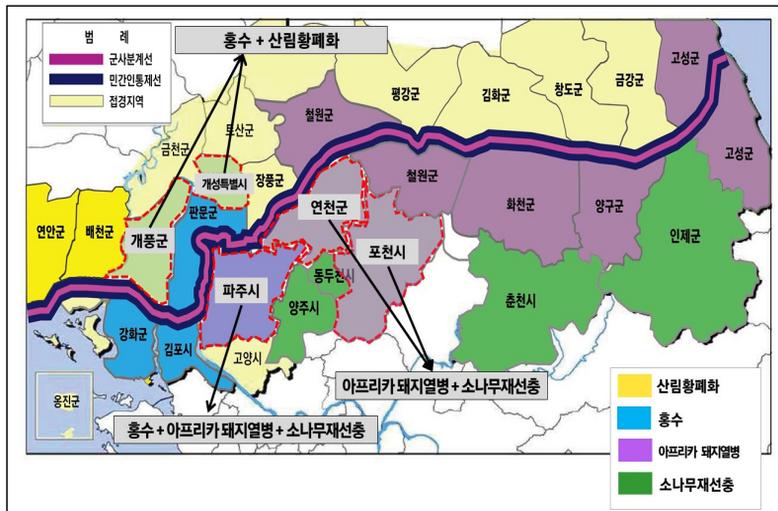
	자연재해	사회재난
단일형	유형 I: 자연재해 단일형	유형 II: 사회재난 단일형
복합형	유형 III: 자연재해 복합형	유형 IV: 사회재난 복합형
	유형 V: 재해-재난 복합형	

출처: 저자 작성

남북 접경지역의 방재전이공간 '유형 I (자연재해 단일형)'에는 아프리카돼지열병, 소나무재선충, 그리고 홍수의 발생 빈도가 높은 지역이 속한다. 아프리카돼지열병의 경우, 남한의 경기도 파주시, 연천군, 포천시, 철원군, 화천군, 양구군, 고성군이 해당된다. 소나무재선충은 경기도 파주시, 연천군, 양주시, 동두천시, 포천시, 강원도 춘천시, 인제군이

해당된다. 북한 지역에서 발생한 아프리카돼지열병은 철원군과 고성군이 해당되며 소나무재선충 관련 자료는 확인 불가이기 때문에, 해당 남한 지역에 접하고 있는 북한 접경지역에서도 비슷한 상황이 나타날 것으로 유추해볼 수 있다. 홍수는 북중 접경지역인 압록강 유역에 발생 빈도가 높으며, 남북 접경지역에서는 남한의 강화군, 김포시, 파주시와 북한의 관문군을 포함한 개성시와 개풍군이 해당한다. 북중 접경지역은 자연재해의 성격이 강하다고 볼 수 있으나, 남북 접경지역의 홍수나 각종 수해는 복합형의 특징을 보인다.

<그림 IV-1> 남북 접경지역 지자체와 발생 재해 매칭(1)



출처: 저자 작성

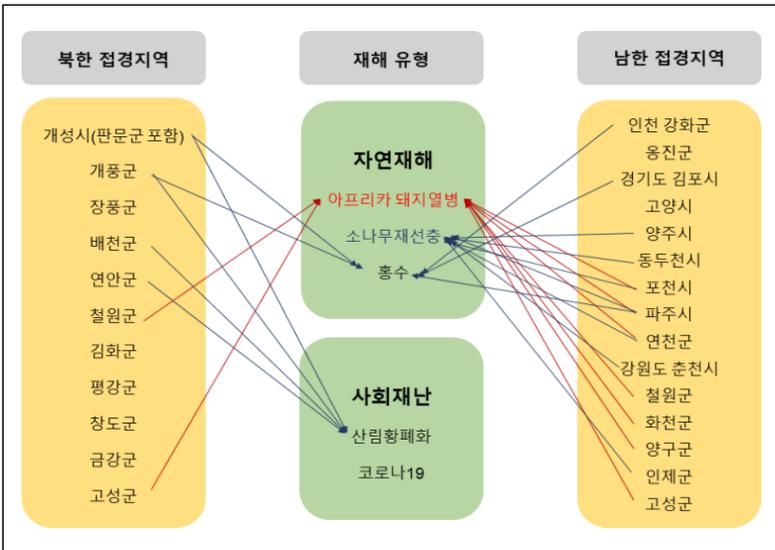
‘유형 II (사회재단일형)’에는 대표적으로 북한에서 산림황폐화가 일어나고 있는 개성시와 개풍군, 연안군, 배천군 지역이 이에 해당한다. 코로나19의 경우, 공간적인 범위를 넘어서 확산하고 있는 팬데믹 상황으로 접경지역 지자체를 특정할 수 없다. 즉 코로나19는 초지역성 및 초국경성 특성이 있기 때문에, 사람들의 이동이 많고 교류와 접촉이 많은 곳(개

성공단 및 금강산관광지구)에서 상대적으로 발생할 확률이 높다고 볼 수 있다. 남한은 코로나19 확진자 자료 등을 공개하고 있어 현황을 세부적으로 확인할 수 있지만, 북한은 코로나19 확진자 관련 데이터가 전혀 공개되고 있지 않은 상황이다.

‘유형Ⅲ(자연재해복형)’에는 아프리카돼지열병과 소나무재선충이 모두 자주 발생한 지역이 포함되는데, 남한의 경기도 파주시, 포천시, 연천군이 이에 해당한다. 북한 지역에서 발생한 관련 자료는 확인할 수 없으므로, 해당 남한 지역에 접하고 있는 북한 접경지역에서도 비슷한 상황이 나타날 것으로 동일하게 유추한다.

‘유형Ⅳ(사회재난복형)’에는 산림황폐화와 코로나19가 모두 발생한 지역으로 북한의 황해남도과 개성특별시, 황해북도 개풍군 일대가 해당된다. 특히 개성특별시는 사람들의 교류가 많은 지역으로 코로나19가 발생할 확률이 높은 지역 중 하나이다.

〈그림 IV-2〉 남북 접경지역 지자체와 발생 재해 매칭(2)



출처: 저자 작성.

마지막으로 ‘유형 V(재해-재난복합형)’에는 앞서 제시한 자연재해 세 가지와 사회재난 두 가지의 연결이 해당되는데, 대표적으로 홍수 재해가 자주 발생하고 있는 임진강 유역(북한 개성시, 판문군, 남한 파주시, 김포시 등), 산림황폐화가 높게 진행되고 있는 개성특별시 및 주변 지역(산림 훼손율 62%, 위 3장 분석내용 참조)에서 코로나19와 같은 사회재난이 복합적으로 발생할 가능성이 크다. 또한, 아프리카돼지열병 발생 빈도가 높은 지역인 남한의 강원도 고성군은 북한의 금강산관광지구 지역(북한 강원도 고성군 고성읍·온정리 일부, 삼일포, 해금강, 금강군 내 금강 지역 포함)과 접경하고 있는 금강산 육로 관광의 관문 지역이기 때문에, 향후 금강산관광 사업이 부분적 또는 완전히 재개된다면 코로나19와 같은 사회재난이 복합적으로 발생할 수 있는 방재전이공간 ‘유형 V’ 지역이 될 수 있을 것으로 예상해 볼 수 있다.

본 연구에서는 남북 접경지역의 대표적인 방재전이공간으로 ‘유형 V’ 지역들(개성공단 및 금강산관광지구)에 초점을 맞춰 공간 및 시설의 세부 요소들을 제안하고자 한다. 왜냐하면 ‘유형 V’에 속하는 개성공단 및 금강산관광지구의 접경지역들이 갖는 자연재해 및 사회재난의 사회적·공간적 영향과 크기가 상대적으로 가장 크다고 여겨지기 때문이다. 개성공단 입주 기업은 2015년 기준 125개, 북측 근로자 54,988명, 남측 근로자 820명이었고(통계청 KOSIS 자료 기준), 1998년부터 2008년까지 금강산을 방문한 관광객은 총 195만 명에 이르는 것으로 파악된다.²⁰²⁾

202) 통계청 국가통계포털(KOSIS), “개성공단 입주기업수 및 근로자현황,” <https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1ZGAB6&vw_cd=MT_BUKHAN&list_id=101_001_010&seqNo=&lang_mode=ko&language=kor&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=MT_BUKHAN> (검색일: 2021.8.10.).

〈그림 IV-3〉 남북 접경지역 ‘유형 V’ 방재전이공간 2개 지역



출처: 행정안전부, 「접경지역 발전종합계획 변경(안)」, p. 5의 그림을 보완하여 저자 재구성.

나. 방재전이공간의 조성 원칙과 목표

남북 ‘방재전이공간’ 구성은 코로나19 팬데믹 이후 한반도가 하나의 생명공동체라는 인식의 확장 속에 한반도 생명·평화·생활 공동체 진전을 위한 새로운 의제 발굴이라는 점에 의의가 있다. 그동안 논의해 왔던 남북협력 관련 모델은 정치·군사적 긴장 완화 모델이나, 경제·사회적 협력 모델이 주를 이루어 왔고, 역사·문화·관광 관련 프로그램도 다양하게 시도된 바 있다. 개성공단과 금강산관광이 막혀 버린 현재의 시점에서 새로운 방안을 모색하는 작업은 어려운 과제이다. 최근 들어 팬데믹의 확산에 따른 보건·안전 관련 남북협력 모델이 제안되고 있다.

본 연구는 이러한 흐름을 반영하면서도 보다 실용적인 입장에서 남북 ‘방재전이공간’ 개념을 제시하고 있다. 경제적 실익을 고려하면서도 ‘화해와 평화 공존’, ‘호혜 협력과 공동 번영’, ‘인도적 지원과 국제공조’와 같은 공간 조성 원칙에 따라 상호 개방과 협력을 통해 신뢰를 회복하여 생활 공동체를 구축하는 것을 단기적인 목표로 둘 수 있다. 생활 공동체

로서의 방재전이공간은 남북협력을 통한 생명·안전공동체로 기능하여 궁극적으로는 한반도 평화공동체 실현에 기여할 것으로 전망할 수 있다.

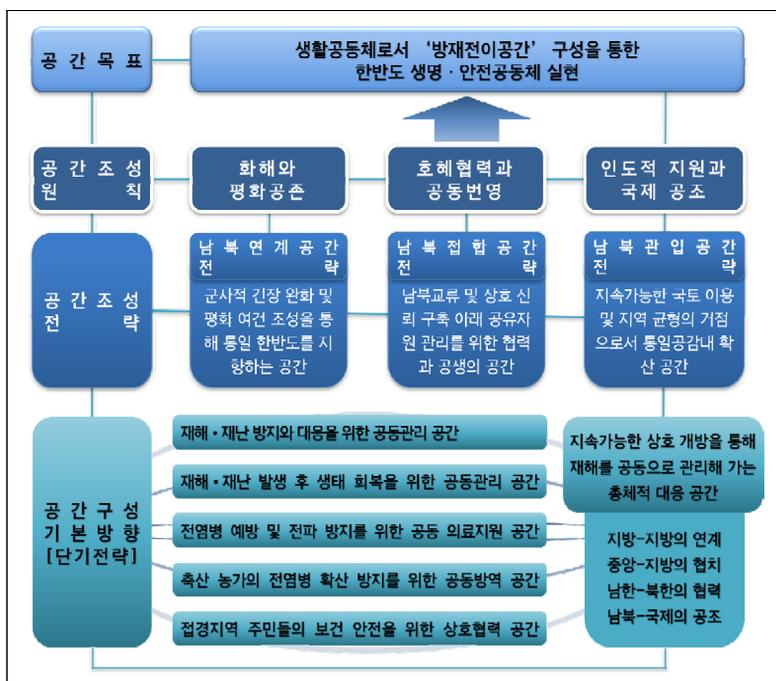
남북 '방재전이공간'은 상호 신뢰를 기반으로 하는 남북교류의 평화시대이면서 동시에 지속가능한 국토 이용을 통한 통일 교류 거점 지대로 활용할 수 있을 것이다. 본 연구에서 제안하는 방재전이공간은 남북 간의 분절성을 극복하고 연속성 있게 나아가는 평화통일 한반도의 상징적인 공간이자 통일공간으로서 남북교류협력의 결절점으로 설명된다. 이는 기존에 환경 보존과 경제적 관점을 중심으로 논의되었던 남북 접경지역 및 협력방안과는 다르게 가치적 의미를 중심에 둬으로써 정치·군사적 긴장 완화를 도모함과 동시에 지속가능한 남북관계의 새로운 의제 채택을 통해 평화통일 기반을 마련하는 데 의의가 있다.

남북 '방재전이공간'은 기존 정치·군사적 긴장의 상징인 DMZ와는 다르게 남북 주민들의 생활공간이며, 체계적이고 지속적인 관리를 통해 생명을 보호하고 안전을 도모하면서 공존할 수 있는 생활공간 구성을 기본 방향으로 한다. 자연재해 방지를 위한 협력공간이면서 자연재해 발생에 따른 피해구제 공간이고, 더 넓게는 생명과 직결된 보건안전을 위한 협력공간이면서 전염병 예방 및 전파 방지를 위한 의료지원 공간이다. 남북 방재전이공간은 지속가능성을 전제로 이러한 역할을 종합적으로 수행할 수 있는 폭넓은 개념으로 구성될 수 있도록 논의되어야 한다. 이를 위한 전략으로 세 가지를 제시할 수 있다.

첫째, 정치·군사적 긴장을 완화 및 평화 여건 조성을 통한 남북 간의 '상호연계전략'이다. 어느 일방의 노력으로는 극복할 수 없는 상호주의적 관점의 노력이 필요한 대목이다. 둘째, 방재전이공간은 상호 신뢰 구축 아래 접경지역 일원의 공유 자원을 공동으로 관리하고 활용하여 공동 번영을 추구하는 공생 공간으로 자리매김해야 한다. 이를 위해서는 '남북접합전략'을 통한 실천을 담보해야 한다. 셋째, 남북관계의 특수성은

내재적 한계에 따른 갈등을 해결한다고 할지라도 국제사회의 지원과 공조 없이는 한 걸음도 나아갈 수 없는 구조의 문제를 안고 있다. UN의 대북 제재를 필두로 하여 주변국들의 이해관계를 조율하는 노력이 필요하다. 인도적 지원이라는 기본 원칙 속에 국제공조를 통한 노력이 성과를 얻게 된다면 그동안 잠재적으로 남아 있던 국토 공간을 효율적으로 이용할 수 있을 뿐만 아니라 한반도 통일과 평화 정착의 문을 여는 미래 통일의 거점 공간으로 작동하게 될 것이다. 이는 남북 상호 간의 침투와 확산을 이어가는 ‘관입공간전략’을 통해 달성할 수 있을 것으로 기대된다. 이상의 논의를 정리하면 <그림 IV-4>와 같이 설명할 수 있다.

<그림 IV-4> 남북 ‘방재전이공간’ 조성 전략과 기본 방향



출처: 저자 작성.

다. 방재전이공간 구성의 기본 방향

이상의 논의를 통해 본 연구에서 제안하고 있는 방재전이공간 구성의 기본 방향은 거버넌스 체계의 구축을 통해서 실천 가능한 전략이라는 점에서 폭넓은 동의를 구할 수 있다. 다만, 남북관계의 특수성과 동북아 국제질서의 역동성을 반영하는 안정적인 체계 구축에 대한 방향성에 대해서는 이견이 있다. 본 연구에서는 이러한 문제의식을 공유하면서도 거버넌스(governance) 체계가 주는 장점을 능동적으로 수용하고 있다. 거버넌스는 협치(協治), 망치(綱治), 공치(共治) 등으로 번역되기도 하며, 정치학·행정학·사회학 등 다양한 사회과학 분야에서 다루고 있는 개념이다. 따라서 거버넌스의 학문별 개념 정의와 접근 방식은 매우 다양하며, 현재까지도 명확한 합의는 부재한 상황이다.²⁰³⁾

최성욱은 거버넌스 개념의 출현 배경을 첫째, 서방 선진국에서의 심각한 재정 위기에 대응한 새로운 공공서비스 생산과 전달전략의 필요성, 둘째, 세계화와 정보화 및 신자유주의 확산, 셋째, 이러한 환경변화에 직면한 전통적 행정 패러다임의 한계와 그 대안 모색 노력으로 설명하고 있다.²⁰⁴⁾ 일반적으로 통용되는 ‘정부에서 거버넌스로(from Government to Governance)’의 논의나 ‘정부 없는 거버넌스(Governance without Government)’로의 전환 등과 같은 명제들은 국정관리의 새로운 접근 방법으로 활용되고 있다. 국제정치적 동학에서 논의하고 있는 키쇼어 마부바니(Kishore Mahbubani)는 국제사회의 핵심 모순을 다섯 가지로 지적하고,²⁰⁵⁾ 그 핵심 모순으로 국가이익과 지구공동체 이익의 상충성

203) 최성욱, “거버넌스 개념에 대한 비판적 고찰-한국행정학계의 거버넌스 연구경향 분석,” 『정부학연구』, 제10권 제1호 (2004), p. 5; 최병두, “협력적 거버넌스와 영남권 지역 발전: 개념적 재고찰,” 『한국지역지리학회지』, 제21권 제3호 (2015), p. 429.

204) 최성욱, 위의 글, p. 5.

205) ① 지구적 공동이익 vs 국가이익, ② 서구(세계인구의 12%) vs 나머지(세계인구의 88%), ③ 현존 최강국(미국) vs 부상하는 최강국(중국), ④ 지구 환경 vs 소비자 이득, ⑤ 정부의 권위와 권력 vs 비정부 행위자의 권위와 권력

과 국가의 독점적 권위 약화로 인한 문제해결 능력 저하로 압축하여 설명하고 있다.²⁰⁶⁾ 이러한 글로벌 거버넌스 환경에도 불구하고 여전히 국제사회는 비교적 안정적인 레짐(regime)을 구축하고 글로벌 거버넌스의 모순 극복을 위해 상호의존성을 유지하고 있다는 점에서 가능성은 항상 열려 있다.

이러한 거버넌스의 특성을 활용하여 본 연구에서는 거버넌스를 “특정한 사회문제를 해결하는 새로운 국정운영 방식으로써 정부·기업·NGO 등 다양한 행위자 간의 상호 의존적인 네트워크”로 정의하고,²⁰⁷⁾ 정부-시장-시민사회-NGO 등의 다양한 행위자들 간의 협력을 통한 관리 방식으로 활용하고 있다. 하지만 해결해야 할 문제의 속성에 따라, 참여하는 행위자들의 범위 및 수준이 매우 광범위하고 다차원적일 수 있다.²⁰⁸⁾ 예컨대, 현재 전 세계적으로 시급히 해야 할 문제로 언급되는 기후변화의 문제는 환경문제임과 동시에 경제·무역·정치 등 다양한 이슈와 밀접한 관련을 맺고 있다. 따라서 문제해결을 위한 행위자 역시, 국제기구 및 전 세계 국가 그리고 개별 국가 내의 다양한 행위자들을 포괄하고 있다. 따라서 본 연구에서는 방재전이공간의 구성과 관련된 거버넌스의 개념을 “생활공동체로서 방재전이공간의 조성을 위한 국제·국내 행위자들 간의 협력적 네트워크(추진체계)”로 정의하며, 국제사회 및 국내 사회의 거버넌스로 구분한다.

방재전이공간의 조성을 위해서는 남북 간 협력이 필요할 뿐만 아니라, 국제사회의 공조가 필요하다. 특히, 지난 2006년 북한의 제1차 핵실험 이래 국제사회의 대북 제재가 지속되고 있는바, 방재전이공간의 조성을 위해서는 국제사회와 남북 간의 역학을 검토할 필요가 있다. 또한 우리

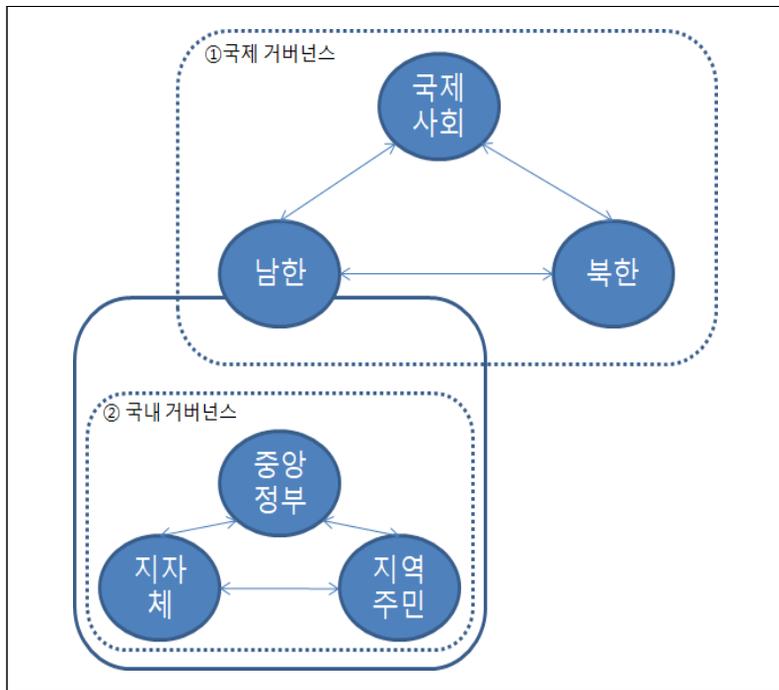
206) Kishore Mahbubani, *The Great Convergence: Asia, the West, and the Logic of One World* (New York: PublicAffairs, 2014), pp. 68~69.

207) 주재복 외, 『지방자치단체의 협력적 거버넌스 재설계 방안』 (원주: 한국지방행정연구원 2011), p. 27.

208) 라미경, “거버넌스 연구의 현재적 쟁점,” 『한국거버넌스학회보』, 제16권 제3호 (2009), p. 94.

나라는 한반도의 생명공동체 구축에 대한 인식의 확장 속에 생명·평화·협력 공동체로의 진전을 위해 노력하고 있다. 따라서 방재전이공간의 조성을 위해서 국내 차원의 다양한 행위자들의 역할과 추진체계를 검토할 필요가 있으며, 이를 도식화하면 <그림 IV-5>와 같다.

<그림 IV-5> 방재전이공간 조성을 위한 거버넌스 체계



출처: 저자 작성.

2. 남북 ‘방재전이공간’ 조성을 위한 거버넌스 구성 전략

거버넌스는 일정한 흐름과 구조를 갖추고 사회·정치적 체계의 공통된 결과나 모든 행위자의 협력으로 구성되는 것이기 때문에 그 경로는 특정 행위자나 집단에 의해 제거될 수 없다.²⁰⁹⁾ 이런 특징으로 거버넌스는 ‘기존 정부보다 상위 수준에 있는 형태(joined-up)’라고 할 수 있으며, 거버넌스 구성의 요체는 ‘조정과 통합’에 있다. 다층적 거버넌스는 권력의 수평적 공유와 정치제도의 영향력을 줄이는 데 일정한 역할을 했다.²¹⁰⁾ 또한 다층 거버넌스는 국가 영토 안에서 어떠한 제약 없이 존재하는 하나의 기제(mechanism)이기²¹¹⁾ 때문에, 대중적 정당성을 바탕으로 이루어진 ‘무의식적인 구조’이기도 하다.²¹²⁾ 거버넌스가 어떤 모습으로 변해야 한다는 정답은 없으며, 반드시 어떤 모습이 되어야 한다고 말할 수도 없다. 정부가 어떻게 다른 주체와 관련을 맺어야 할지를 생각하고, 구체적으로 어떻게 실행할지를 파악하는 실천의 여부가 관건이기 때문이다.²¹³⁾

거버넌스의 실행 전략에 있어서 허팅(N. Hertting)이 제시하고 있는 게임과 전략 중심의 거버넌스 형성과정은 유용하다.²¹⁴⁾ 허팅에 따르면,

209) Jan Kooiman, “Social-political governance: introduction,” *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, (Newbury Park: SAGE, 1993), pp. 1~8; J. N. Rosenau, *Governance without government: order and change in world politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), pp. 3~6.

210) Andy Smith, *Multi-Level Governance: What It Is and How It Can Be Studied* (London: SAGE, 2007), pp. 377~378; Vernon Bogdanor, *Joined-Up Government* (London: The British Academy, 2005), pp. 1~10.

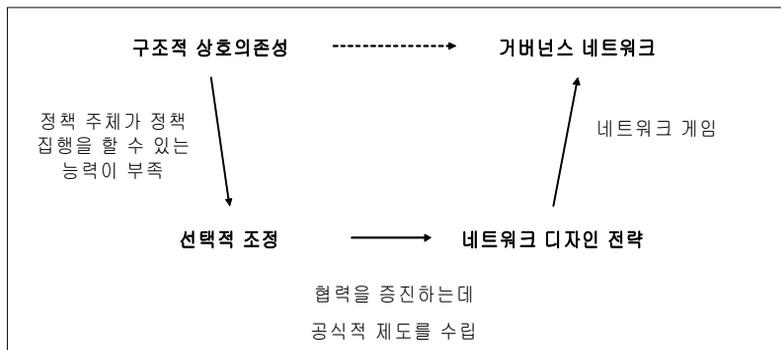
211) C. Hay and B. Jessop, “Local Political Economy, Regulation and Governance,” *Economy and Society*, vol. 24, no. 8 (1995), pp. 303~306.

212) Goran Hyden and Michael Bratton ed. *Governance and Politics in Africa*, (Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1992), pp. 1~10; Ian Bache and Matthew Flinders, *Multi-level Governance* (Oxford: Oxford University Press, 2004), pp. 95~99.

213) Diana Leat, Kimberly Seltzer, and Gerry Stoker, *Toward Holistic Governance: The New Reform Agenda* (London: PALGRAVE, 2002), pp. 28~31; Perri Six, “Joined-Up Government in the West Beyond Britain: A Provisional Assessment,” *Joined-Up Government* (Oxford: Oxford University Press, 2005), pp. 55~85.

상호의존적 행위자가 일정한 형태와 목적을 갖추었지만, 개별 행위자마다 집행할 수 있는 능력이 한계를 드러낼 때, 다른 행위자와 협력을 시도한다고 주장한다. 이들은 독립적 행위자로 남아 있지만, 거버넌스 형성 과정에서 상호 조정을 통해 행위자 간의 의존도는 더 깊어지고 상호 신뢰를 구축해 간다는 것이다. 행위자 간의 상호의존도는 공식적인 영역에서뿐만 아니라, 비공식적인 과정을 통해서도 효과적인 거버넌스를 이루어 간다는 것이다.²¹⁵⁾ 일정한 공동의 목적 달성을 위해서 전략과 노력을 기울이기도 하고, 만약 공동의 목적에 도달하지 못하게 되면 다른 행위자와의 상호 작용을 통해 새로운 목적으로 재구성된다. 이를 허팅은 행위자 사이의 게임이라고 표현하고 있다.²¹⁶⁾ <그림 IV-6>은 허팅이 제시하고 있는 거버넌스 형성과정을 잘 보여주고 있다.

<그림 IV-6> 거버넌스의 형성과정



출처: Nils Hertting, "Mechanism of Governance Network Formation: A Contextual Rational Choice Perspective," p. 57.

214) Nils Hertting, "Mechanism of Governance Network Formation—a Contextual Rational choice Perspective," *Theories of Democratic Network Governance*, eds. Eva Sorensen and Jacob Torfing(London,: Palgrave Macmillan, 2007), pp. 57~58.

215) 김형수, "한국과 몽골간의 사회·문화적 거버넌스 형성에 관한 이론적 논의," 『한국동북아 논총』, 제13권 4호 (2008), pp. 103~104.

216) G. Miller, "Rational Choice and Dysfunctional Institutions," *Governance*, vol. 13, no. 4 (2000), pp. 535~538.

한반도의 특수성을 반영하고 있는 남북 ‘방재전이공간’ 조성을 위한 거버넌스는 ‘협력’과 ‘공조’에 의해 합리적으로 형성된 민주적이고 다층적인 거버넌스 형태로 구성되어야 한다. 비고다(E. Vigoda)가 지적하고 있듯이 ‘반응성’이 아닌 ‘관계’로 이해할 필요가 있으며, 거버넌스 행위자 간의 공조를 통한 ‘민주성’을 달성하는 협력 전략이 필요하다.²¹⁷⁾ 더불어 남북 ‘방재전이공간’ 조성을 위한 거버넌스 체계에서는 접경지역 주민을 교화(edification)와 필요적 통제의 대상으로 접근하는 방식에서 벗어나야 하며, 시민사회와의 공조를 통해 설득하고 타협해야 할 주요 행위자임을 고려해야 한다. 국민 공감대 형성이라는 통일교육의 방향성 과도 맥을 같이 하지만, 접경지역을 생활 공간으로 하는 지역주민들의 실질적인 지원과 협력 없이는 생활공동체로 나아갈 수 없기 때문이다.

가. 글로벌 거버넌스 구성 전략

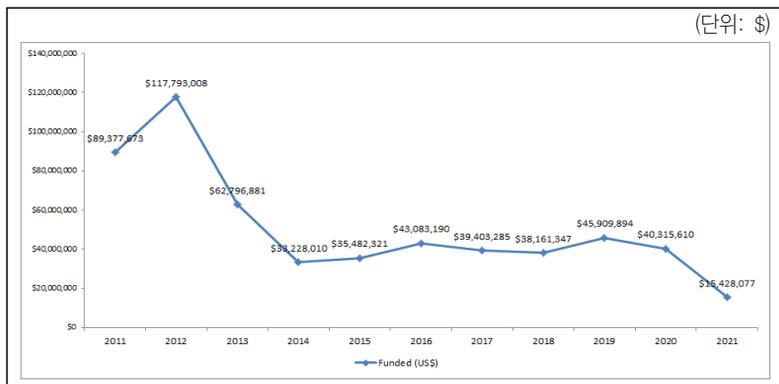
(1) 개요

2006년 10월 9일 북한의 제1차 핵실험을 기점으로 UN, 미국, 일본, EU(독일 및 영국 등)와 같은 세계 각국은 공조 하에, 북한에 대한 수출 및 수입 그리고 투자와 합작 사업에 대한 지속적인 제재를 시행하고 있다. 이는 북한으로 유입되는 자금과 물자들이 핵실험과 같은 군사 목적으로 이용될 수 있다는 판단에 따른 것이다. 따라서 유엔 대북제재위원회(UN Security Council Sanctions Committee on North Korea)는 군사적인 목적으로 활용될 수 있는 광범위한 물품들의 수출 및 수입, 금융투자, 북한과의 합작·합영 사업을 금지하고 있다. 하지만 북한 주민을 위한 인도적인 지원은 일정 부분 예외로 두고 있으며, 유엔 대북제

217) Eran Vigoda, “From Responsiveness to collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration,” *Public Administration Review*, vol. 62, no. 5 (2002), pp. 527~530.

재위원회의 승인하에 비상업적이고 이윤을 창출하지 않는 공공 인프라 개발협력사업은 일부 추진이 가능한 상황이다.²¹⁸⁾ 하지만 국제사회의 대북제재가 점차 강화됨에 따라, 인도적인 지원 또한 여의치 않은 상황이며, 다음의 <그림 IV-7>을 통해서도 확인할 수 있다. <그림 IV-7>은 유엔 인도주의 업무조정국(United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs: UN OCHA)에서 제공하는 북한의 인도주의 지원 현황 자료이며, 시간에 따라 점차 감소하는 추세를 살펴볼 수 있다.

<그림 IV-7> 국제사회의 북한 인도주의 지원 현황



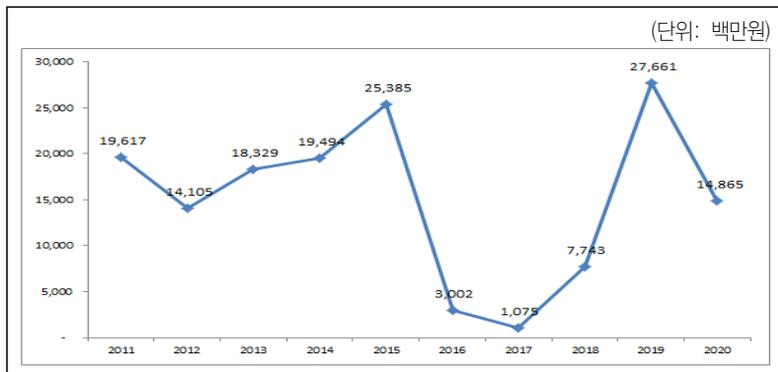
출처: UN OCHA, "Financial Tracking Service," <<https://fts.unocha.org/>> (Accessed August 10, 2021).

한편, 한국은 국제사회의 대북 제재의 기초를 수용하면서도 남북관계의 발전을 위한 노력 추구를 견지하고 있다.²¹⁹⁾ 이는 <그림 IV-8>을 통해 살펴볼 수 있다. <그림 IV-8>은 남한 측에서 북한에 지원한 인도주의 지원의 현황으로, 국제사회의 추세와는 다르게 2017년을 기점으로 점차 증가하는 추세를 보이다가 2020년에는 다시 감소한 것을 확인할 수 있다.

218) “北 공공 인프라 개발 지원… 유엔 안보리 사전승인 필수,” 『한국경제』, 2018.05.13., <<https://www.hankyung.com/politics/article/2018051381801>> (검색일 2021.10.1.).

219) 서보혁 외, 『대북 제재 현황과 완화 전망』 (서울: 통일연구원, 2018), p. 187.

〈그림 IV-8〉 우리나라의 북한 인도주의 지원 현황



출처: 대북지원정보시스템, “인도적 대북지원 현황,” <<https://hairo.unikorea.go.kr/stat/StatInternalTotalInfo.do>> (검색일: 2021.8.10.).

지난 2018년 4월 27일 「한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언(이하 판문점 선언)」이 이루어졌으며,²²⁰⁾ 국제 및 한반도의 평화체제 구축에 기여했다는 평가를 받는다. 특히, 남북교류협력 차원에서 이루어진 판문점 선언은 경의선 철도·도로 연결을 강조한 바 있으며, 유엔안전보장이사회의 심의에서 남북철도 공동 조사를 면제받은 바 있다.²²¹⁾ 이후 우리나라는 2020년 4월 23일 ‘동해북부선 강릉~제진 철도건설 사업’을 남북교류협력 사업으로 인정하고 추진 방안을 확정했다.²²²⁾ 해당 사업은 국내를 중심으로 북한과의 철도 길을 연결하는 공공인프라 사업이므로 대북 제재를 위반하지 않는 것으로 판단된다. 하지만 북한의 요청이나 추가적인 협의를 통해 공공 인프라를 구축해야 하는 경우에는 유엔안전보장이사회 결의 2071호, 2375호, 2397호 등에서 명시하고 있는 제재를

220) 통일부, “한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언,” 2018.4.27., <https://www.unikorea.go.kr/unikorea/policy/koreapolicy/berlin/?boardId=bbs_00000000000000063&mode=view&cntId=54337&category=&pageIdx=5> (검색일: 2021.8.10.).

221) “[오늘의 정치뉴스] 11월 26일(월) 조간 리뷰,” 『뉴스핌』, 2018.11.26., <<https://www.newspim.com/news/view/20181126000022>> (검색일: 2021.8.1.).

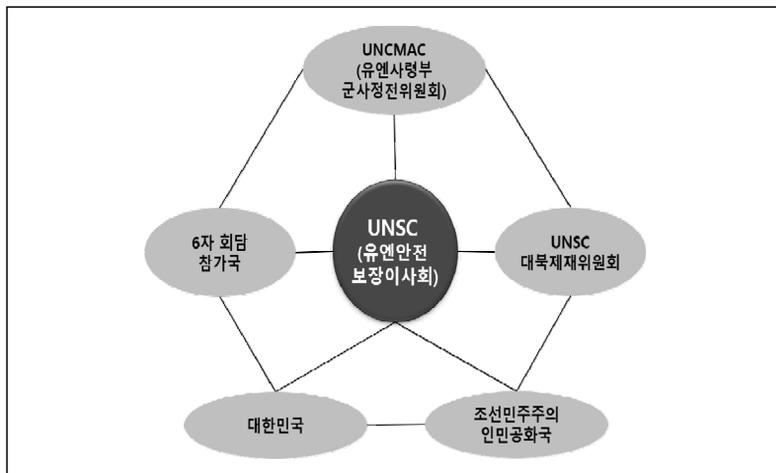
222) 통일부, “남북교류협력추진협의회, 동해북부선 강릉~제진 철도건설사업 추진 결정,” 2020.4.23., <<https://blog.naver.com/gounikorea/221924901823>> (검색일: 2021.8.1.).

위반할 가능성이 존재한다. 뿐만 아니라 대북 제재에 큰 영향력을 발휘하고 있는 미국 및 유엔대북제재위원회와의 심의 및 협의가 수반된다. 이러한 한계를 극복하기 위한 구성전략은 다음과 같이 설명할 수 있다.

(2) 구성전략

본 연구에서 제안하는 방재전이공간(TSDP)은 공간적으로 DMZ에서 북한 영토를 포함하므로 남북협력사업에 해당하며, ‘동해북부선 강릉~제진 철도건설 사업’과 같이 대북 제재의 환경 속에서 추진될 가능성이 크다. 하지만 개요에서 검토한 것처럼, 유엔안전보장이사회는 북한과의 합작·협영 사업을 원칙적으로 금지하고 있으므로 추진과정에서 복합적인 제약이 따를 것으로 판단된다. 또한 국제사회의 대북 제재 수준은 북한의 비핵화 의지와 노력에 따라 완화될 가능성이 크나, 현재로서는 북한의 비핵화 의지와 노력이 부족한 것으로 판단되므로 제재가 완화될 가능성은 불확실하다. 다만, 유엔안전보장이사회는 인도주의 지원과 비상업적이고 이윤을 창출하지 않은 공공인프라 개발협력사업은 예외 사항으로 두고 있다는 점을 고려할 필요가 있다. 이는 본 연구에서 제안하는 방재전이공간은 ‘자연재해 방지를 위한 협력공간이면서 자연재해 발생에 따른 피해구제 공간이고, 더 넓게는 생명과 직결된 보건 안전을 위한 협력 공간이면서 전염병 예방 및 전파 방지를 위한 의료 지원 공간’이므로 예외 사항에 해당할 수 있기 때문이다. 하지만 이 경우에도 대북 제재에 대한 국제사회의 기조에 영향을 받을 수밖에 없고 유엔안전보장이사회의 심의가 필요하므로 사업의 추진과정이 불확실할 것으로 전망된다. 이러한 맥락을 고려하여 <그림 IV-9>와 같은 글로벌 거버넌스 체제를 제안할 수 있다.

〈그림 IV-9〉 남북 ‘방재전이공간’ 조성을 위한 글로벌 거너넌스 체계



출처: 저자 작성.

한편, 남북 ‘방재전이공간’이 다루고 있는 자연재해(아프리카돼지열병, 소나무재선충, 홍수)와 사회재난(산림황폐화, 코로나19)의 이슈와 관련하여, 인도주의적 지원을 실시하고 점차 협력의 수준을 단계적으로 높여 나가는 방안도 고려할 수 있다. 특히, 인도주의적 지원은 개발협력 사업에 비해 군사적인 목적으로 이용될 위험성이 낮다는 점에서, 유엔 안보위원회의 승인 가능성이 높을 것으로 예상된다. 지난 2020년 7월 24일 우리나라의 비정부기구(NGO)인 남북경제협력연구소가 신청한 아프리카돼지열병 관련 대북 지원을 UN의 대북제재위원회가 승인한 바 있기 때문이다.²²³⁾ 다만, 북한이 어떠한 인도주의 지원도 원치 않는 것으로 입장을 밝히고 있어, 인도주의적 지원을 통한 협력 강화 역시 어려운 상황이다. 결국 미국 및 유엔의 강력한 대북 제재가 지속되는 추세 속에서, 방재전이공간의 조성을 위해서는 무엇보다 북한의 근본적인 태

223) “유엔, 한국 NGO 대북 돼지열병 방역 지원 제재 면제,” 『VOA』, 2020.7.25., <https://www.voakorea.com/a/korea_korea-economy_un-ngo/6034045.html> (검색일: 2021.8.1.).

도 변화가 요구된다. 특히, 북핵문제 해결을 위한 6자 회담의 참여와 한반도 평화에 대한 의지를 국제사회에 적극적으로 표명하지 않는 이상 국제사회와의 긴밀한 연계는 사실상 어려울 것으로 판단된다.

문재인 정부에서 추진한 판문점 선언은 한반도의 비핵화와 평화 의지를 표명한 것으로 큰 관심을 받아왔으나, 현재 1년이 지난 시점에서 이는 국제사회의 제재와 압박을 회피하기 위한 것으로 평가를 받고 있다.²²⁴⁾ 따라서 방재전이공간의 구축을 위해서는 가장 먼저, 남북 간 재해 및 환경문제의 해결 필요성에 대한 공감대를 지속적으로 형성하는 것이 필요하다. 특히, 환경 및 보건·의료협력은 국제사회로부터의 견제와 간섭에서 비교적 자유롭다는 특징이 있으므로 협력의 용이성과 가능성이 크다. 또한, 판문점 선언을 통해 남북 간 환경협력 및 방역 및 보건·의료 협력의 강화를 협의한 바 있으므로, 선언 이행의 중요성 강조와 국제사회의 대북 제재 동향에 따른 전략적인 접근이 필요할 것이다.

나. 로컬 거버넌스 구성 전략

국제 거버넌스의 또 다른 유형으로 로컬 거버넌스를 고려할 수 있다. 로컬 거버넌스는 특정한 지역에서 발생하는 문제들을 해결하기 위해 조직화 된다. 즉 ‘특정한 지역’, ‘특정한 이해관계자’, ‘특정 문제’를 대상으로 한다는 점에서 국제 거버넌스 보다는 공간·행위자·문제의 범위가 협소하다는 특징이 있다.²²⁵⁾ 남북 ‘방재전이공간’의 조성을 위해서는 글로벌 거버넌스 구성과 함께 로컬 거버넌스 구성을 통한 공조와 협력이 필요하다. 이는 남북 ‘방재전이공간’의 조성이 대북 제재라는 국제적 이슈에 영향을 받을 뿐만 아니라, 로컬의 차원에서조차 북한을 둘러싼 인접

224) 구분하, “북한의 딜레마와 한반도 통일 2030,” 『신아시아』, 제26권 3호 (2019), p. 175.

225) 양현모 외, 『한반도 평화·변영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안: 지방자치단체 남북 교류를 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2007), p. 78.

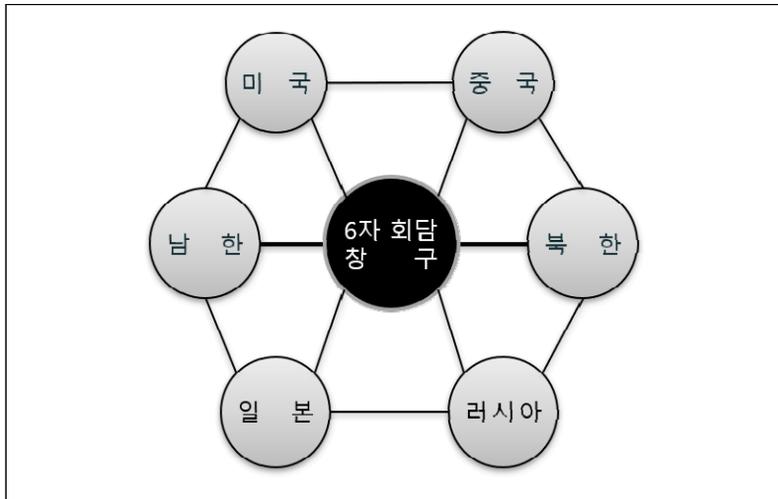
국가들의 역할이 중요하기 때문이다. 특히, 북핵문제를 해결하기 위해 지난 2003년 한국·북한·미국·중국·러시아·일본을 중심으로 하는 6자회담이 개최된 바 있으며, 이를 중심으로 한 다자적 북핵문제의 해결 방안이 강조되어 왔다.²²⁶⁾ 따라서 본 연구에서 정의하는 로컬 거버넌스는 북핵문제와 관련된 거버넌스(6자 회담)를 의미하며, 남북 ‘방재전이공간’의 구성을 위한 방안을 검토한다.

핵개발 문제와 관련하여, 북한은 미국과의 양자 회담을 지속적으로 고수하고 있다. 이는 북한이 직접적인 협상을 통해 한반도 문제에서 미국의 군사적·정치적·경제적 개입을 최소화하려는 의도가 있으며, 양국 간 협약의 불이행이 발생하더라도 북한은 ‘행동 대 행동’으로 맞대응함으로써 큰 손해를 피할 수 있기 때문이다.²²⁷⁾ 특히, 제네바 협약의 파기됨에 따라, 미국은 북한에 대한 압박정책을 시행하였고, 북한은 NPT 탈퇴와 핵실험 재개라는 ‘벼랑 끝 전술’을 통해 맞대응함에 따라 군사적 긴장이 야기된 바 있다. 이 과정에서 한국과 중국의 적극적인 외교 노력을 통해, 북한의 외교적 입장이 변화하였고 미·북·중 3자회담을 통해 현재의 6자 회담에 대한 기틀을 마련했다. 다자적 협력 방식 중 하나인 6자 회담을 통해 의제가 결정된 경우, 북한의 협약 불이행에 대한 국제사회의 제재에 대한 정당성이 부여되기 때문에 북한의 입장에서는 큰 부담이 될 수밖에 없다. 한편, 미국도 다른 참가 국가들의 압력과 입장을 무시하면서, 기존의 양자 간 협상 과정에서와 같은 강경책을 추진하기 어렵게 된다.

226) 이재준, “6자회담 실패에 대한 제도주의적 분석,” 『통일정책연구』, 제30권 제1호 (2021), p. 70.

227) 위의 글, p. 86.

〈그림 IV-10〉 남북 '방재전이공간' 조성을 위한 글로벌 거버넌스 체계



출처: 저자 작성.

결과적으로 6자 회담의 다자적 협력 방식은 참여국가들의 다양한 이해관계를 바탕으로 상호 조정방식으로 이루어진다고 할 수 있다. 또한 협력이 원활히 이루어지기 위해서는 기존의 북핵문제와 함께 다양한 이슈들을 확장해 갈 필요가 있다. 특히, 6자 회담에 참여하는 다양한 국가들은 각기 상이한 이해관계와 동기를 가지고 있다는 점에서 이슈 간 연계를 통한 협력의 방안을 고려할 필요가 있다.²²⁸⁾ 예컨대, 일본은 북핵 개발에 따른 군사적 안보 문제뿐만 아니라, 일본인 납치문제를 해결하려는 의지를 강하게 표명하고 있다.²²⁹⁾ 따라서 방재전이공간의 조성과 관련된 로컬 거버넌스의 구성방안은 북한의 재난·재해의 심각성과 이의 회복에 관한 지원 이슈를 핵개발 이슈와 결합함으로써 유인구조를 형성하는 것이 필요하다.

228) 위의 글.

229) 김성철, “북핵문제와 일본의 대북정책,” 『통일정책연구』, 제12권 제1호 (2003), p. 160.

다. 국내 거버넌스 구성 전략 : 'TSDP 거버넌스' 조성 전략

(1) 개요

방재전이공간은 물리적으로 북한과 접경지역에 위치하고 있으며, 이로 인해 지방자치단체, 중앙정부, 지역주민, 시민단체 등 다양한 행위자들의 참여가 요구된다. 특히, 접경지역을 공간 범위로 두고 있는 방재전이공간 조성을 위한 거버넌스 구축 체계는 '남북 중앙정부-광역자치단체-기초자치단체-지역주민'을 연계하는 거버넌스 형태로 구성할 수 있으며, 행위자의 수가 많을수록 성공 가능성이 높을 것으로 전망할 수 있다. 특히, 방재전이공간의 조성과 관련한 거버넌스의 행위자를 파악하고 관련 법률 및 계획 등을 검토하는 작업은 중요한 요소로 파악된다. 다만, 방재전이공간의 조성 과정은 일차적으로 남북 간의 협력을 전제하므로 핵심적인 역할을 수행하는 중앙정부가 우선하며 중앙-지방, 지방-지방 간의 관계로 분리하여 설명할 수 있다.

(2) 구성전략

본 연구에서 방재전이공간의 구성전략은 지방-지방과 중앙-지방 간의 두 거버넌스 체계로 구분된다. 이를 위해서는 다음과 같은 전략을 중심으로 거버넌스 체계 구축을 제안할 수 있다.

첫째, 지방-지방 간 거버넌스이다. 접경지역에 위치한 지방자치단체는 3개 광역시·도, 15개 시·군에 해당하며, 남북교류협력을 촉진하기 위한 다양한 조례들을 제정하고 있다. 남북교류협력과 관련된 다수의 조례들은 정부의 남북교류협력을 증진하고 대북 관련 사업을 효율적으로 추진하기 위하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 제정되었으며, 이에 따라 남북교류협력사업의 추진, 남북교류협력기금 등을 조성하고 있다. 또한 지자체 차원에서 남북교류협력의 사업의 총괄 및 조정 등을 심의하

기 위한 기관으로 남북교류협력위원회의 설치 등을 명시하고 있다. 각급 자치단체는 <표 IV-2>과 같이 남북교류협력 관련 조례를 제정하고 남북관계의 추이에 따라 탄력적으로 운용하고 있다. 지자체 차원에서의 남북교류협력은 다층적인 관점에서 의미를 두고 있지만, 지자체 간의 중복 지원 및 투자로 인한 예산 낭비가 발생할 수 있으며, 역할 분담의 모호성과 갈등이 발생할 가능성이 있다.²³⁰⁾ 또한 갈등 발생 시 이를 조율할 수 있는 체계가 불안정한 상황에서 남북교류협력의 촉진과 효과성을 제고하기 위해서는 지방자치단체 간 거버넌스 체계가 형성될 필요성이 제기된다. 이를 위해서는 지방자치단체 간 거버넌스는 접경지역에 위치하고 있는 3개 광역자치단체(시·도)와 15개 기초자치단체(시·군)을 중심으로 협의체를 구성할 수 있다. 협의체 구성을 통해 방재전이공간의 조성과정에서 의료·보건·환경 협력의 세부 정책 이슈들을 발굴하고 이해관계자들 간의 정보 공유 등을 실시함으로써 중복사업의 예방과 사업의 효과성을 제고할 수 있을 것이다.

<표 IV-2> 접경지역과 남북교류협력 증진에 관한 조례 제정

광역	기초	조례명	제정일 및 호
인천광역시		인천광역시 남북교류협력 조례(폐지) 인천광역시 평화도시 조성에 관한 조례(신설)	2004.11.8. 조례 제03785호 2019.10.8. 조례 제6514호
인천광역시	강화군	강화군 남북교류협력에 관한 조례	2019.4.1. 조례 제2444호
인천광역시	옹진군	옹진군 남북교류협력에 관한 조례	2007.11.20. 조례 제1813호
경기도		경기도 남북교류협력의 증진 및 운용에 관한 조례	2001.11.9. 조례 제3152호
경기도	김포시	김포시 평화교류협력기금 설치 및 운용조례	2019.2.15. 조례 제1566호

230) 임을출, “남북교류협력 및 접경지역 평화지대화를 위한 지방정부간 거버넌스 구축 방안,” (경기연구원 남북교류협력을 위한 접경지역 지자체 거버넌스 구축방안 토론회자료집, 2019.4.26.), pp. 19~26.

광역	기초	조례명	제정일 및 호
경기도	파주시	파주시 평화도시 조성에 관한 조례	2020.2.14 조례 제1573호
경기도	연천군	연천군 남북교류협력에 관한 조례	2012.3.23 조례 제3034호
경기도	고양시*	고양시 남북교류협력 조례	2004.4.1 조례 제840호
경기도	양주시*	-	-
경기도	동두천시*	동두천시 남북교류협력에 관한 조례	2018.11.27 조례 제2023호
경기도	포천시*	포천시 남북교류협력 지원에 관한 조례	2019.2.27 조례 제1130호
강원도		강원도 남북교류협력 조례	2018.5.4 조례 제4275호
강원도	철원군	철원군 남북교류협력 증진에 관한 조례	2001.3.21 조례 제1815호
강원도	화천군	-	-
강원도	양구군	양구군 남북교류협력 조례	2019.2.12 조례 제2273호
강원도	인제군	인제군 남북교류협력에 관한 조례	2019.5.1 조례 제2437호
강원도	고성군	고성군 남북교류협력 조례	2019.11.14 조례 제2459호
강원도	춘천시*	춘천시 남북교류협력 조례	2018.11.9 조례 제1369호

출처 : 자치법규정보시스템 <<https://www.elis.go.kr/>> (검색일: 2021.9.3.)

*주: 대통령령으로 정하는 시·군에 해당함

둘째, 중앙-지방 간 거버넌스 체계 구축에 관한 문제이다. 현재 접경 지역과 관련하여 「접경지역 지원 특별법」, 「군사기지 및 군사시설 보호법」, 「자연환경보전법」, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「문화재보호법」, 「국가균형발전 특별법」, 「수도권정비계획법」 등 다양한 법적·제도적 기반들이 존재하고 있다. 그런데도 각 법률에 따른 소관 부처가 다르고 접경지역의 개발과 관련하여 다양한 상충 요소들이 존재하고 있다.²³¹⁾ 이로 인해 중앙부처 간 견해차를 좁히지 못하고 있으며, 중앙부

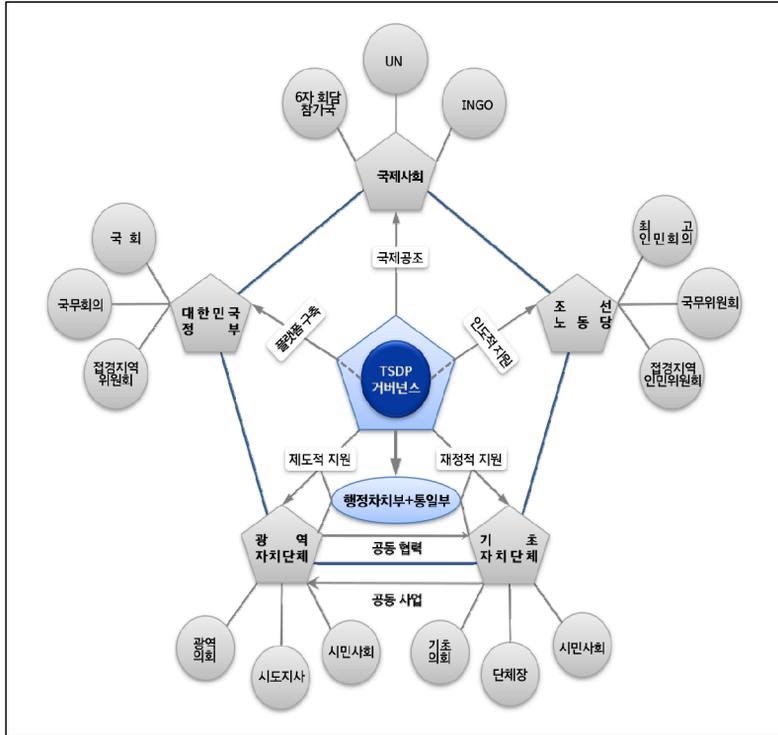
231) 이효원·한동훈·정구진, 『남북접경지역 발전방안 법제연구』, pp. 178~179.

처-지방자치단체 간 교류협력의 어려움을 겪고 있다. 남북 '방재전이공간'은 재해-재난과 환경, 보건·의료협력들을 대상으로 하고 있다는 점에서 소관부서인 통일부-환경부-보건복지부-행정안전부 간의 협의체를 구성할 필요가 있고 이 과정에서 통일부 남북접경협력과가 중심이 될 필요가 있다. 각 부서는 기본적으로 방재전이공간 조성을 위한 분야별 정책과 이행 방안들을 수립하고 협의체를 통해 교류협력의 방안을 결정하는 것이 바람직하다.

셋째, 현재 북한은 비핵화와 한반도 평화유지에 대한 구체적인 태도를 밝히고 있지 않은만큼, 국제사회의 대북 제재는 지속해서 유지될 것으로 판단된다. 따라서 지방자치단체가 무분별한 또는 무리한 교류협력을 추진할 경우, 국제사회의 외교적·정치적·군사적 마찰을 초래할 수 있다. 따라서 방재전이공간의 조성을 위해서는 국제사회의 기조를 준수하면서, 국내 교류협력 체계의 단일화가 필요하다. 이러한 점에서 중앙 및 지방 간 거버넌스의 체계는 중앙협의체가 컨트롤타워 임무를 수행하는 것이 바람직하다.

이상의 논의를 종합하여 'TSDP 거버넌스' 조성 전략을 제시하면 <그림 IV-11>과 같다. TSDP 거버넌스는 국내적이면서도 동시에 글로벌 거버넌스를 지향해야 하는 특징을 가지고 있다.

<그림 IV-11> 남북 '방재전이공간' 조성을 위한 'TSDP 거버넌스' 전략



출처: 저자 작성.

3. 남북 '방재전이공간' 유형별 과제 및 추진 방안

가. 재해-재난 복합형 방재전이공간 ㉠ : '개성공단 지역 방재전이공간'

재해-재난 복합형 방재전이공간 ㉠ : '개성공단 지역 방재전이공간'은 다음과 같은 재해재난 유형과 접경지역 지자체로 구성된다고 볼 수 있다.

〈표 IV-3〉 개성공단 지역 방재전이공간

개성공단 지역 방재전이공간	
재해재난 유형	<ul style="list-style-type: none"> • 자연재해: 홍수, 산림황폐화 • 사회재난: 코로나19
접경지역 지자체	<ul style="list-style-type: none"> • 북한: 개성특별시, 판문군, 개풍군 • 남한: 경기도 파주시, 김포시, 강화군

출처: 저자 작성.

'개성공단 지역 방재전이공간'에서의 주요 과제(10개)는 〈표 IV-4〉과 같이 3개 재해재난 부문(홍수, 산림황폐화, 코로나19)에서 설정할 수 있다.

〈표 IV-4〉 '개성공단 지역 방재전이공간' 주요 부문 및 과제

주요 부문	10대 과제
홍수	① 접경지역 홍수 위험관리 기준 도입 협력 ② 임진강 취약지점 맞춤형 하천정비사업 추진 협력 ③ 친환경적 접근을 통한 임진강 유역의 생태환경과 시너지 극대화
산림황폐화	① 산림의 타 용도 전환(산림 전용) 방지 ② 산림탄소축적 소실(산림황폐화) 방지 ③ 산림보전활동 및 비산림의 산림으로 전환 ④ 산림의 지속가능한 경영과 주민역량 배양
코로나19	① 코로나19 진단·검사 방식 도입 및 협력 ② 개성공단 지역 방재전이공간 특화형 감염병 재난안전팀 중장기 구축 ③ 감염병 위기관리 매뉴얼 구축 및 관련 정비·훈련 정례화

출처: 저자 작성.

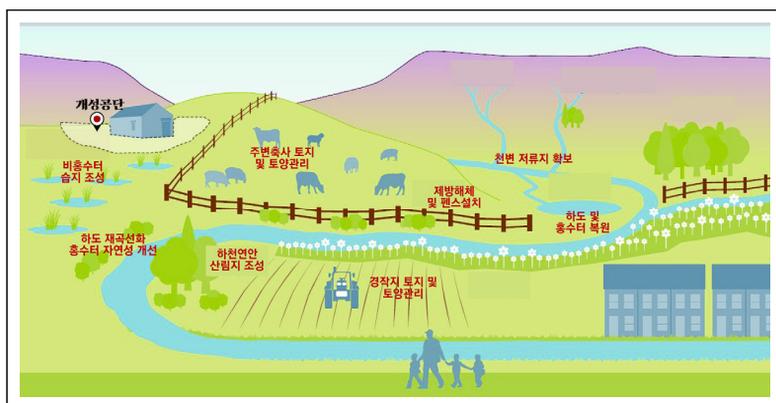
첫째, 홍수 부문에서의 3가지 주요 과제별(① 접경지역 홍수 위험관리 기준 도입 협력, ② 임진강 취약지점 맞춤형 하천정비사업 추진 협력, ③ 친환경적 접근을 통한 임진강 유역의 생태환경과 시너지 극대화) 추진 방안은 아래의 <표 IV-5>와 같이 제안할 수 있다.

<표 IV-5> '개성공단 지역 방재전이공간' 홍수 관련 주요 과제 및 추진 방안

주요 과제	추진 방안
① 접경지역 홍수 위험 관리 기준 도입 협력	<ul style="list-style-type: none"> • 접경지역 하천(임진강)기본계획 수립 협력 • 임진강 홍수방어목표 기준 검토 협력
② 임진강 취약지점 맞춤형 하천정비 사업 추진 협력	<ul style="list-style-type: none"> • 우수소통 취약지점 조사 및 현장 맞춤형 대책 협력 • 임진강 하천정비사업 종합계획 수립 협력 • 하천정비사업 예산 지원 검토 및 사업 집행 협력
③ 친환경적 접근을 통한 임진강 유역 생태환경과 시너지 극대화	<ul style="list-style-type: none"> • 자연기반해법(NBS, 사회인프라 구축 시 자연적 기작(mechanisms)과 공정(process)을 이용하여 생태계의 물질순환(물순환 포함)과 에너지 흐름이 원활하도록 조성하는 기법이 주류 홍수관리대책이 될 수 있도록 기반 확보 및 협력 • 임진강 유역 차원의 경관 요소를 적극 활용해 하천 환경(생태계 서비스, 생물 다양성, 수질 개선 등)을 증시하는 해결책 도모 및 협력

출처: 저자 작성.

<그림 IV-12> '개성공단 지역 방재전이공간' 홍수관리 개념도(안)



출처: 저자 작성.

둘째, 산림 황폐화 부문에서의 4가지 주요 과제별(① 산림의 타 용도 전환(산림 전용) 방지, ② 산림탄소축적 소실(산림황폐화) 방지, ③ 산림 보전활동 및 非산림의 산림으로 전환, ④ 산림의 지속가능한 경영과 주민역량 배양) 추진 방안은 <표 IV-6>와 같이 제안할 수 있다.

<표 IV-6> '개성공단 지역 방재전이공간' 산림황폐화 관련 주요 과제 및 추진 방안

주요 과제	추진 방안
① 산림의 타용도 전환 (산림 전용) 방지	<ul style="list-style-type: none"> • 농업, 기반시설 등에 의한 산림 전용 방지 활동 • 불법 벌채가 많이 일어나는 곳에서의 산림 감시단 운영 협력
② 산림탄소축적 소실 (산림황폐화) 방지	<ul style="list-style-type: none"> • 과도한 벌채, 연료채취 등 방지 활동 • 불법 벌채가 많이 일어나는 곳에서의 산림 감시단 운영 협력 • 나무를 베어 땀감으로 쓰는 지역에서의 고효율 스토브 보급/지원
③ 산림보전활동 및 非산림의 산림으로 전환	<ul style="list-style-type: none"> • 산림보호구역 확대 • 황폐산지 조림 및 단기 임산물 생산시설 협력/지원 • 신규·재조림, 산림복원
④ 산림의 지속가능한 경영과 주민역량 배양	<ul style="list-style-type: none"> • 산림 농업 협력(시범)사업 계획 & 시행 • 산림 벌채 대신에 소득(생계유지)을 낼 수 있는 방법 제안 및 역량 배양 지원 • 농지 확장을 위해 산림을 파괴하는 지역에 농지 생산성 향상기술 보급 • 산림농업 교육 및 제도 마련 지원/협력

출처: 저자 작성.

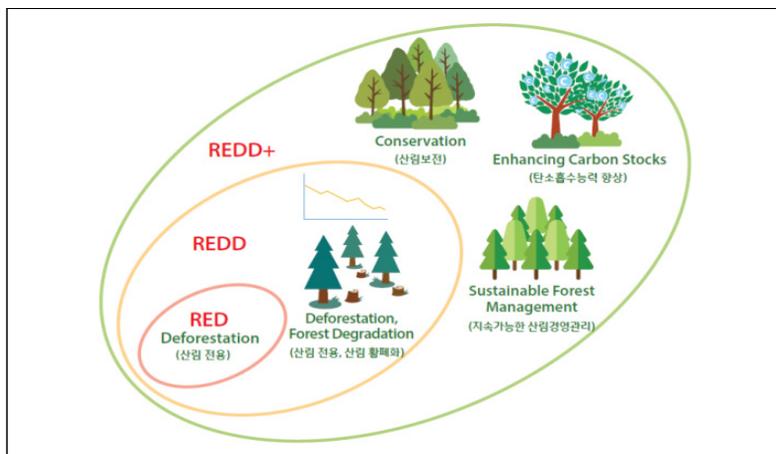
이러한 남북 접경지역 방재전이공간에서의 산림황폐화 방지 활동은 <그림 IV-13>과 같이 한국 정부 기관들(한국국제협력단(KOICA), 산림청 등)이 공적개발원조(ODA)를 통해 활발히 하고 있는 REDD+에²³²⁾ 직접적으로 연계된다.²³³⁾ 더불어 2015년 유엔기후변화협약(United

232) 개도국에서 산림 파괴로 인해 발생하는 온실가스를 줄이는 다양한 활동

233) 산림청, 『알고보면 쓸모있는 REDD+ 이모저모!』 (세종: 산림청, 2021), pp. 40~43.

Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC) 파리협정(Paris Agreement) 이후에 출범한 신기후체제 하에서 국가별 온실가스 감축목표(Nationally Determined Contributions: NDC)를 실현해나가야 하는데, 우리나라의 경우 2030년 온실가스 배출량을 5억 3600만t으로 설정(2017년 배출량(7억 910만t)보다 24.4% 감축)하였고, 이 중 38.3백만 톤은 산림·흡수원 활용과 국외 감축으로 이행하겠다는 계획이다.²³⁴⁾ 결과적으로 ‘방재전이공간’에서의 산림황폐화 개선을 통해서 이와 같은 국가 온실가스 감축목표(NDC)의 성과에 일정 부분 기여할 수 있을 것이다.

〈그림 IV-13〉 산림황폐화 주요 과제를 통한 REDD+ 성과 연계 구조



출처: 산림청, 『알고보면 쓸모있는 REDD+ 이모저모!』, p. 11.

셋째, 코로나19 부문에서의 3가지 주요 과제별(① 코로나19 진단·검사 방식 도입 및 협력, ② 방재전이공간 특화형 감염병 재난안전팀 구축

234) 환경부 보도자료, “제2차 기후변화대응 기본계획 확정…저탄소 녹색사회 구현,” <<http://me.go.kr/home/web/board/read.do?pagerOffset=0&maxPageItems=10&maxIndexPages=10&searchKey=&searchValue=&menuId=286&orgCd=&boardId=1066880&boardMasterId=1&boardCategoryId=39&decorator=>> (검색일: 2021.8.10.).

(중장기), ③ 감염병 위기관리 매뉴얼 구축 및 관련 정비·훈련 정례화
추진 방안은 <표 IV-7>과 같이 제안할 수 있다.

<표 IV-7> '개성공단 지역 방재전이공간' 코로나19 관련 주요 과제 및 추진 방안

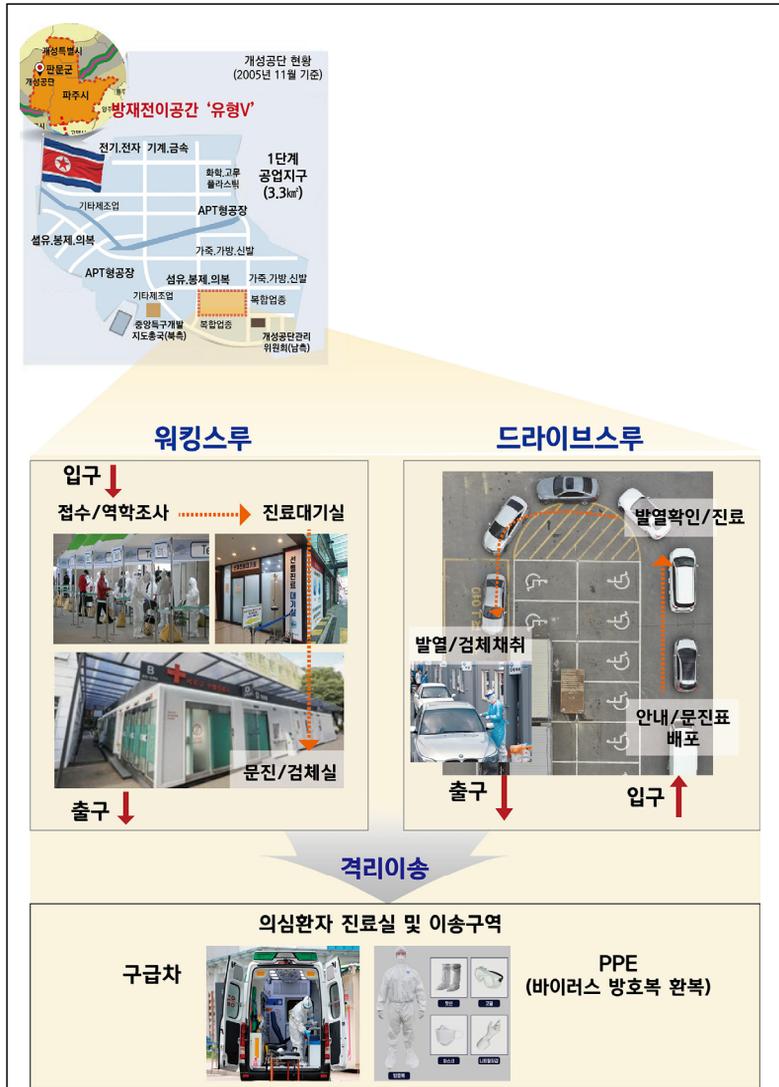
주요 과제	추진 방안
① 코로나19 진단 검사 방식 도입 및 협력	<ul style="list-style-type: none"> • 접경지역 거주민/동행자(&개성공단 근로자)들의 신속하고 정확한 진단을 위한 검사방식 도입(신속진단키트(RDT) 등)
② 방재전이공간 특화형 감염병 재난 안전팀 중장기 구축	<ul style="list-style-type: none"> • 중장기적으로 방재전이공간 감염병 재난안전팀 구축을 위한 협의(협의체 구성) • '개성공단 지역 방재전이공간' 특화형 선별 진료팀 구성 논의
③ 감염병 위기관리 매뉴얼 구축 및 관련 정비·훈련 정례화	<ul style="list-style-type: none"> • 개성공단 및 주변 지역의 특성에 맞춘 감염병 위기관리 역량 강화 및 협력 모색 • 감염병 위기상황 대응 기준 및 조치사항 규정 및 남북 관계기관 협력 거버넌스 준비 모색

출처: 저자 작성.

신속진단키트 검사 후 감염병 의심 환자 발생 즉시 전파 차단 및 추가 발생을 예방하기 위해 정확한 진단과 신속한 대응이 필요하다. 이를 위해 현장 지휘체계를 정비하고 경기도 파주시 및 인접 지역, 남한의 중앙 방역대책본부(질병관리청)와 북한 내 질병 관련 관청, 개성공단 담당처, 소방본부 간의 핫라인 소통창구를 통해 소통 및 협력 사항 조율이 이루어져야 한다.

<그림 IV-14>에서 보는 바와 같이 개성공단 내 위치한 진료소를 방문 하여 워킹 스루 및 드라이브 스루를 통해 신속 검진을 받게 되고, 확진 환자가 발생하면 즉시 환자를 격리시키고 치료가 가능한 의료기관으로 빠르게 이송한다. 이때 신속 대응이 가능하도록 환자 이송에 필요한 의료진과 구급차는 상시 대기하고, 감염병 의심 환자 이송을 위해 개성공단에서 파주시까지 원스톱으로 동선 확보가 미리 이루어져야 한다. 확진 환자는 개성과 인접해있는 경기도 파주시 내 의료시설로 이송되게 되고, 이송 과정에서 개성공단과 파주시 내 의료기관, 파주시와의 핫라인을 통해 실시간 소통이 이루어져야 한다.

〈그림 IV-14〉 ‘개성공단 지역 방재전이공간’ 감염병 진료소 구성도(안)



출처: “[개성공단 전면 중단...왜? 어디까지?][어떤 피해도 어떤 비난도 감수]...차의'개성 초강수,’” 『헤럴드경제』, 2016.2.11., <<http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20160211000473>>; “코로나 검진도 '드라이브 스루,’” 『영남일보』, 2020.2.27., <<https://www.yeongnam.com/web/view.php?key=20200227010004893>>; “국내산 레벨D 방호복세트 판매 이미지,” <https://marketp.co.kr/shop_view/?idx=19> (검색일: 2021.8.9.)를 참고하여 저자 재구성.

〈표 IV-8〉 즉각 대응팀 단계별 주요 업무

단계	주요 업무
사전 준비	<ul style="list-style-type: none"> - 확진환자·접촉자 정보를 통해 규모, 경위, 증상 발생 후 동선 파악 - 접촉자 즉시 자가격리 조치, 유증상자는 신고 후 검사 실시 - 개성공단 인력, 이용자, 환경 등 자료 확보 및 역학조사 및 대응 시행 고지
현장 대응	<ul style="list-style-type: none"> - 역학조사: 환자 동선과 감염경로 파악하고 시설 및 환경관리 - 현장 통제: 시설 관리(적절한 소독 조치 전까지 일시 이동 제한 조치), 접촉자 조사 및 관리, 폐기물 관리 등
조치 사항	<ul style="list-style-type: none"> - 확진환자 관리(기존 종족 시 격리해제 조치), 접촉자 자가격리, 증상 능동감시 - 개성공단에서 광범위한 노출이 확인될 경우 필요 시 시설 폐쇄 등 조치
상황 보고	<ul style="list-style-type: none"> - 즉각 대응팀 역학조사 일일 상황 보고 및 공유 - 사망사례 발생 시 즉시 보고

출처: 중앙방역대책본부·중앙사고수습본부, 「코로나바이러스감염증-19 대응 지침(지자체용)」(2021), p. 25. 표를 참고하여 저자 재구성.

남한의 중앙방역대책본부(질병관리청)와 북한 내 해당 관청 간 사전 협조 체계를 구축하여 중증 환자가 발생하면 상급병원과의 치료 연계를 통해 감염병 환자의 적절한 치료가 적시에 이루어질 수 있도록 한다. 환자 이송 후에는 치료 과정에 대한 상호 공유 체계 구축과 개성공단 내 확진 환자의 기초역학 조사와 방역 조치를 시행하고, 관련 기관 간 상황과 정보를 공유하고 협력한다. 즉각 대응에 필요한 단계별 주요 업무는 위의 〈표 IV-8〉을 참고할 수 있다.

관련 기관 내 담당자들로 구성된 즉각 대응팀을 구축하여 확진 환자의 감염경로 및 이동 동선 등을 파악하여 접촉자를 파악하고, 접촉자 자가격리 조치 및 진단검사를 실시한다. 또한 현장 통제를 위해 시설 소독 조치 등 환경관리 조치를 시행한다. 특히 역학조사 및 환경관리 조치 과정에서는 초기 단계부터 정보 공유가 원활해야 하며, 역학조사 등이 진행될 경우 인접 지역 전파 차단을 위해서라도 개성공단 및 인접 지역 내 지자체 간 정보 공유 협력체계가 강화되어야 한다. 이상에서 설명하고 있는 복합형 재해 재난 공간인 ‘유형 V’의 방재전이공간 공간적 구성은 〈그림 IV-15〉와 같다.

이와 같은 ‘개성공단 지역 방재전이공간’ 3개 부문(홍수, 산림황폐화, 코로나19)의 10대 과제 및 과제별 추진 방안은 아래 그림에서 보여주는 바와 같이 공간적으로 구성될 수 있을 것이다.

〈그림 IV-15〉 개성공단 지역 방재전이공간 3개 부문 10대 과제 추진 맵핑(mapping)



출처: 저자 작성.

나. 재해-재난 복합형 방재전이공간 ② : ‘금강산관광지구 방재전이공간’

재해-재난 복합형 방재전이공간 ② : ‘금강산관광지구 방재전이공간’은 다음과 같은 재해재난 유형과 접경지역 지자체로 구성된다고 볼 수 있다.

〈표 IV-9〉 금강산 관광지구 방재전이공간

금강산 관광지구 방재전이공간	
재해재난 유형	<ul style="list-style-type: none"> • 자연재해: 아프리카돼지열병 • 사회재난: 코로나19
접경지역 지자체	<ul style="list-style-type: none"> • 북한: 강원도 고성군, 삼일포, 해금강, 금강군 내금강 • 남한: 강원도 고성군, 양구군

출처: 저자 작성.

‘금강산관광지구 방재전이공간’에서의 주요 과제는 〈표 IV-10〉과 같이 2개 재해재난 부문(아프리카돼지열병, 코로나19)에서 설정할 수 있다.

〈표 IV-10〉 ‘금강산관광지구 방재전이공간’ 주요 부문 및 과제

주요 부문	주요 과제
아프리카돼지열병	<ul style="list-style-type: none"> ① 아프리카돼지열병 경로별(금강산관광 육로 등) 검역 활동 협력 ② 금강산관광지구 배후 접경지역 아프리카돼지열병 발생 긴급대응 협력체계 구축 ③ 아프리카돼지열병 자료구축 및 연구 협력
코로나19	<ul style="list-style-type: none"> ① 코로나19 진단·검사 방식 도입 및 협력 ② 금강산관광지구 방재전이공간 특화형 감염병 재난안전팀 중장기 구축 ③ 감염병 위기관리 매뉴얼 구축 및 관련 정비·훈련 정례화

출처: 저자 작성.

첫째, 아프리카돼지열병 부문에서의 3가지 주요 과제별 (① 아프리카 돼지열병 경로별(금강산관광 육로 루트 등) 검역 활동 협력, ② 금강산 관광지구 배후 접경지역 아프리카돼지열병 발생 긴급대응 협력체계 구축, ③ 아프리카돼지열병 자료구축 및 연구 협력) 추진 방안은 〈표 IV-11〉와 같이 제안할 수 있다.

〈표 IV- 11〉 ‘금강산관광지구 방재전이공간’ 아프리카돼지열병 관련 주요 과제 및 추진방안

주요 과제	추진 방안
① 아프리카돼지열병 경로별 (금강산관광 육로 등) 검역 활동 협력	<ul style="list-style-type: none"> • 아프리카돼지열병 발생 상황에 따른 경로별 (각 금강산 관광 루트) 검역 활동 협력 • 육로 관광 집결지(고성통일전망대 등)의 검역 강화
② 금강산관광지구 배후 접경 지역 아프리카돼지열병 발생 긴급대응 협력체계 구축	<ul style="list-style-type: none"> • 감염가축 살처분·소각을 위한 인적·물적 자원 확보 관련 협력체계 구축 • 효과적이고 신속한 대응을 위한 사체 처리장소 선정, 소각시설/장비 확보 및 동원 협력
③ 아프리카돼지열병 자료 구축 및 연구 협력/지원	<ul style="list-style-type: none"> • 필지기반 축산관계시설 자료구축 및 관리 협력 (현재 북한 지역 관련 자료 파악 전무) • 자료구축을 통해 거점소독시설 및 이동통제초소 등의 적지 선정 • 아프리카돼지열병 신속진단을 위한 검사 체계 개발 협력 및 지원

출처: 저자 작성.

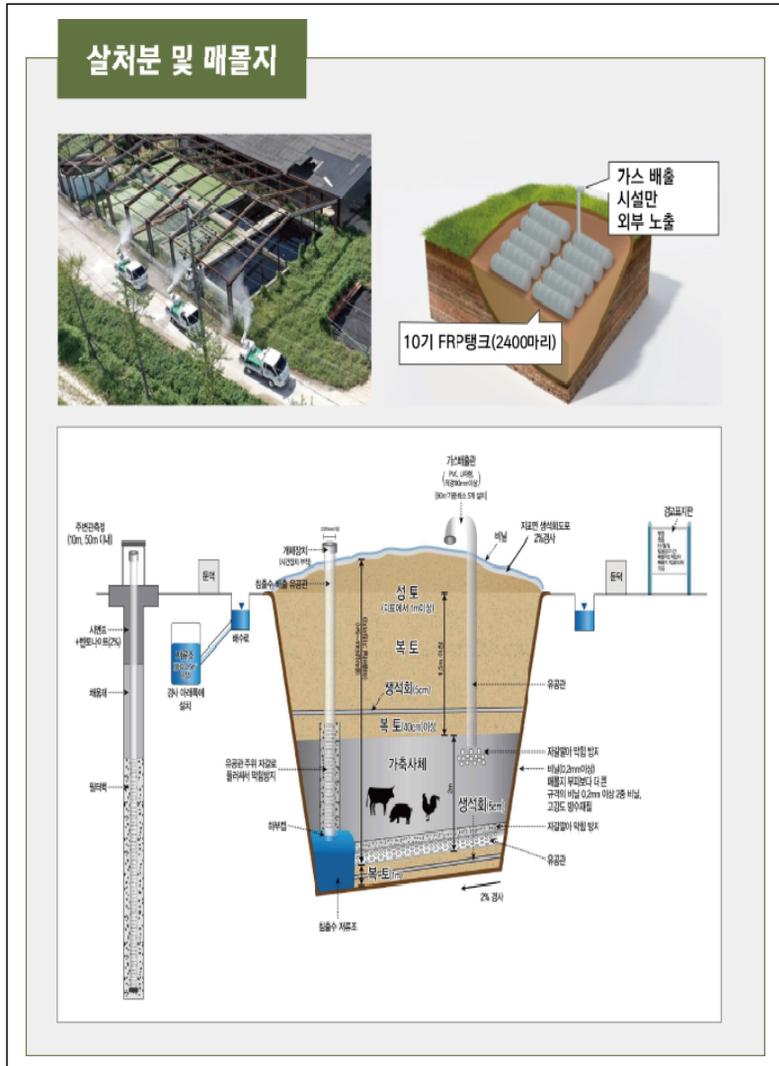
아래 〈그림 IV-16〉과 〈그림 IV-17〉에서 보여주는 바와 같이, 아프리카돼지열병 발생 시에 ‘금강산관광지구 방재전이공간’에서는 통제초소, 안내소, 소독시설, 방역실 입출하대 등의 관리시설들을 통해 아프리카돼지열병의 확산을 방지한다. 또한 그동안의 다양한 관련 관리 경험을 통해 살처분 및 매몰지의 방역시설을 종합적으로 구축한다.

〈그림 IV-16〉 ‘금강산관광지지구 방재전이공간’ 아프리카돼지열병 관리 개념도(안)



출처: 저자 작성.

〈그림 IV-17〉 ‘금강산관광지구 방재전이공간’ 아프리카돼지열병 방역 시설 구성도



출처: 농림축산식품부, 『아프리카돼지열병 긴급행동지침(SOP)』 (세종: 농림축산식품부, 2018), p. 80.; “금강산 가는 차량,” 『연합뉴스』, 2010.3.19., <<https://news.naver.com/main/read.naver?cid=001&aid=0003177831>> (검색일: 2021.8.10.); “ASF 돼지 살처분 FRP 방식 어떻게 처리하나,” 『뉴스시스』, 2019.9.18., <https://newsis.com/view/?id=NISX20190917_0000771882&cid=10817&plD=14000> (검색일: 2021.8.10.); “아프리카돼지열병 살처분 양돈농가 재입식 기준 만든다,” 『데일리벳』, 2020.6.8., <<https://www.dailyvet.co.kr/news/prevention-hygiene/132302>> (검색일: 2021.8.10.)를 참고하여 저자 재구성.

둘째, 코로나19 부문에서의 3가지 주요 과제별(① 코로나19 진단·검사 방식 도입 및 협력, ② 금강산관광지구 방재전이공간 특화형 감염병 재난안전팀 중장기 구축, ③ 감염병 위기관리 매뉴얼 구축 및 관련 정비·훈련 정례화) 추진 방안은 <표 IV-12>과 같이 제안할 수 있다.

<표 IV-12> '금강산 지역 방재전이공간' 코로나19 관련 주요 과제 및 추진 방안

주요 과제	추진 방안
① 코로나19 진단·검사 방식 도입 및 협력	<ul style="list-style-type: none"> • 금강산관광지구 거주민/관광객들의 신속하고 정확한 진단을 위한 검사방식 도입(신속진단키트(RDT) 등)
② 방재전이공간 특화형 감염병 재난안전팀 중장기 구축	<ul style="list-style-type: none"> • 중장기적으로 방재전이공간 감염병 재난안전팀 구축을 위한 협의(협의체 구성) • 금강산관광지구 방재전이공간' 특화형 선별진료팀 구성 논의
③ 감염병 위기관리 매뉴얼 구축 및 관련 정비·훈련 정례화	<ul style="list-style-type: none"> • 금강산 육로 관광 루트의 감염병 위기관리 역량 강화 및 협력 모색 • 감염병 위기상황 대응 기준 및 조치사항 규정 및 남북 관계기관 협력 거버넌스 준비 모색

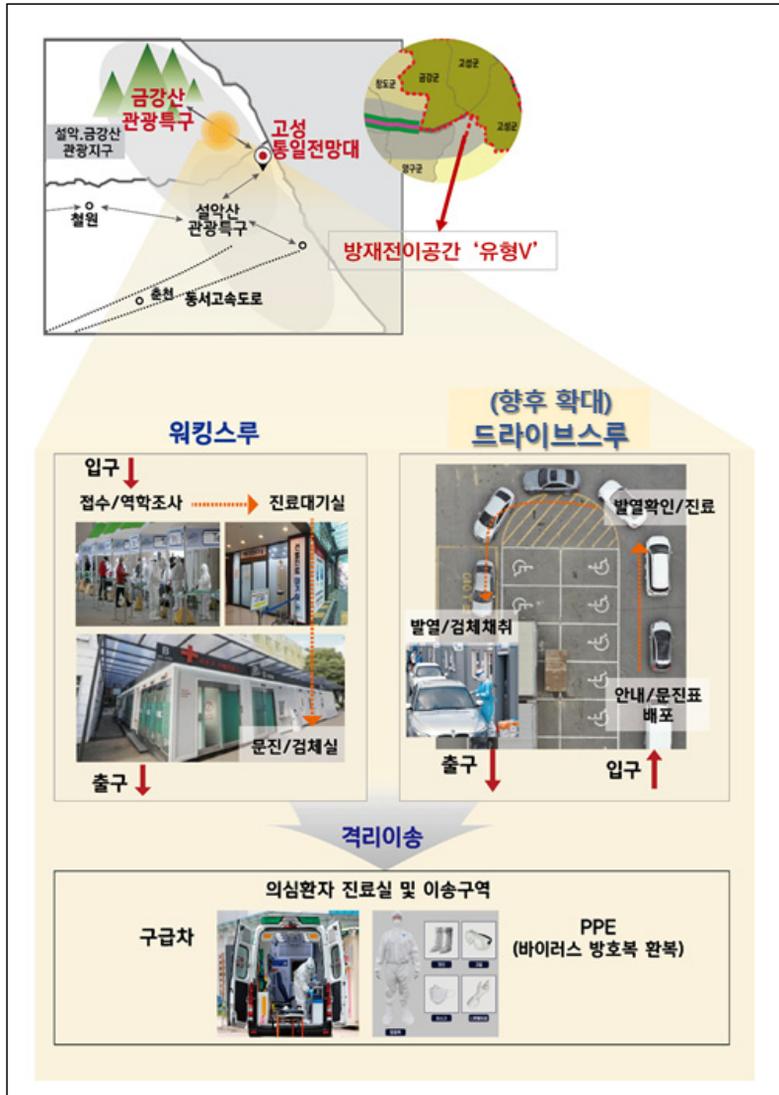
출처: 저자 작성.

금강산 지역 내 감염병 의심 환자가 발생할 경우 광범위한 현장 대응이 필요하다. 확진 환자의 신속한 동선 파악을 통해 거주민과 관광객들을 대상으로 접촉자 선별 및 신속진단검사가 이루어져야 한다. 이를 위해 강원도 고성군, 북한 내 고성군, 금강군 및 인접 지역, 남한의 중앙방역대책본부(질병관리청)와 북한 내 질병 관련 관청, 금강산관광지구 담당처, 소방본부 간의 핫라인 소통창구를 통해 소통 및 협력사항 조율이 이루어져야 한다.

<그림 IV-18>에서 보는 것처럼 감염병 진료소를 방문하여 신속진단키트로 검사를 받고 양성으로 진단되는 경우 환자를 격리시키고 치료가

가능한 의료기관으로 빠르게 이송한다. 환자 이송 동선은 금강산관광지구에서 강원도 고성군 내 의료기관까지 원스톱으로 이동할 수 있는 동선을 미리 확보한다. 이송 시작부터 의료기관 도착까지 모든 과정은 북한 내 금강군, 고성군, 강원도 고성군 간의 핫라인을 통해 실시간 소통이 이루어져야 한다. 남한의 중앙방역대책본부(질병관리청)와 북한 내 해당 관청 간 사전협조 체계를 구축하여 중증 환자가 발생할 경우 상급병원과의 치료 연계를 통해 감염병 환자의 치료가 적시에 이루어질 수 있도록 한다.

〈그림 IV-18〉 ‘금강산관광지구 방재전이공간’ 감염병 관리 개념도(안)



출처: “[개성공단 전면 중단…왜? 어디까지?][어떤 피해도 어떤 비난도 감수]…차의‘개성 초강수,’” 『헤럴드경제』, 2016.2.11., <<http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20160211000473>> (검색일: 2021.8.9.); “코로나 검진도 ‘드라이브 스루,’” 『영남일보』 2020.2.27., <<https://www.yeongnam.com/web/view.php?key=20200227010004893>> (검색일: 2021.8.9.); “국내산 레벨D 방호복세트 판매 이미지,” <https://marketp.co.kr/shop_view/?idx=19> (검색일: 2021.8.9.)를 참고로 저자 재구성.

환자 이송 후에는 치료 과정에 대한 상호 공유 체계 구축과 금강산 관광지구 내 확진 환자의 기초역학조사와 방역 조치를 시행하고, 관련 기관 간 상황과 정보를 공유하고 협력한다. 특히 관광지구의 지역적 특성에 맞춘 즉각 대응팀 구성이 필요하다. 확진 환자 발생 후 거주민 중에서 의심 환자가 발생할 경우 자택 내에서 자발적 신고 또는 자가격리가 선행될 수 있도록 진행한다. 관광객 중에서 의심 환자가 발생할 경우 감염병 진료소에 신고하고, 관광지구에서 진료소까지 구급차로 이동시키고 드라이브 스루 형태로 문진 및 검체를 실시하여 접촉자를 최대한 줄여야 한다.

〈표 IV-13〉 즉각 대응팀 단계별 주요 업무

단계	주요 업무
사전 준비	<ul style="list-style-type: none"> - 확진환자·접촉자 정보를 통해 규모, 경위, 증상 발생 후 동선 파악 - 접촉자 즉시 자가격리 조치, 유증상자는 신고 후 검사 실시 - 금강산관광지구 인력, 관광객 등 자료 확보 및 역학조사 및 대응 시행 고지
현장 대응	<ul style="list-style-type: none"> - 최초 상황 평가를 통해 조치사항, 역학조사 계획, 우선순위 등 설정 - 역학조사 : 환자 동선과 감염경로 파악하고 시설 및 환경관리 - 현장 통제 : 시설 관리(적절한 소독 조치 전까지 일시 이동 제한 조치), 접촉자 조사 및 관리, 폐기물 관리 등
조치 사항	<ul style="list-style-type: none"> - 확진환자 관리(기준 충족 시 격리해제 조치) - 접촉자 자가격리, 증상 능동감시 - 금강산관광지구에서 광범위한 노출이 확인될 경우 필요 시 시설 폐쇄 등 조치
상황 보고	<ul style="list-style-type: none"> - 즉각 대응팀 역학조사 일일 상황 보고 및 공유 - 사망사례 발생 시 즉시 보고

출처: 중앙방역대책본부·중앙사고수습본부, 「코로나바이러스감염증-19 대응 지침(지자체용)」(2021), p. 25 표를 참고로 재구성.

이와 같은 ‘금강산관광지구 방재전이공간’ 2개 부문(아프리카돼지열병, 코로나19)의 6대 과제 및 과제별 추진 방안은 〈그림 IV-19〉에서 보여주는 바와 같이 공간적으로 구성될 수 있을 것이다.

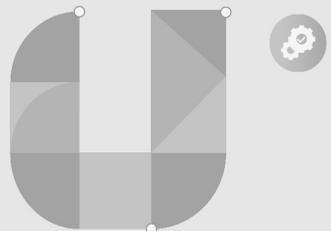
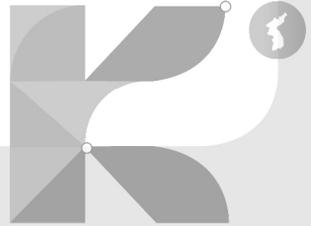
〈그림 IV-19〉 '금강산관광지구 방재전이공간' 2개 부문 6대 과제 추진 맵핑(mapping)



출처: 저자 작성.

V. 결론

김형수 단국대학교



남북이 분단된 이후 남북 간에 이루어진 최초의 접촉은 정전협정 제3조 59항에 근거하여 설치된 '실향민간귀향협조위원회'를 통하여 1953년 12월 11일부터 1954년 3월 1일 사이에 전개되었다. 이는 유엔군 주도 아래 이루어진 휴전 협상 과정의 산물이다.²³⁵⁾ 하지만 반공포로 문제에 대한 북한 측의 반발과 실향민 송환 교섭이 실효성을 거두지 못한 가운데 남한은 국제사회(국제적십자위원회)의 개입을 요청하게 되었다.²³⁶⁾ 지금도 실향민들은 북한을 가까이 두고 있는 경기도 연천이나 포천, 강원도 철원 등지에 보금자리를 잡고 유명을 달리하거나, 남북 간의 왕래가 자유로운 통일된 한반도를 희구하며 여생을 보내고 있다. 남북 접경 지역이 갖는 상징적이고 정서적인 의미를 다시 한번 상기해 본다.

1972년 남북은 7·4남북공동성명과 1973년 6·23선언과 같은 남북화해를 위한 다각적인 노력과 함께, 1980년대에는 활발하게 전개된 각종 남북교류에 이어,²³⁷⁾ 1990년에 들어서면서 8차례 개최된 남북고위급회담을 통해 「남북기본합의서」를 채택·발효시킨 바 있다. 2000년 6월 13일 평양에서 역사적인 남북 정상회담이 성사된 이래 20년의 세월이 흘렀지만, 남북의 창은 굳게 닫힌 채 여전히 암울한 형국을 벗어나지 못하고 있다. 분단 이후 한반도의 평화 정착과 화해·협력을 도모하기 위한 다양한 수단들이 강구되었음에도 남북관계의 교착상태를 극복하고 지속 가능한 발전을 주도할만한 혁신 의제를 찾지 못하고 있다. 문재인 정부 출범 초기에는 남북철도 연결 사업과 같은 의제들이 논의되기는 했지만, 실행에 이르기까지는 많은 난제가 산적해 있는 상태이다.

235) 김형수, "남북회담의 제도화 가능성에 대한 탐색적 연구," 『평화학연구』, 제11권 4호 (2010), p. 62.

236) 남한은 1951년 12월 제60차 한국인 피랍자의 주소를 알려줄 것과 그들을 송환할 것을 북한측에 요구했고 양측은 처음으로 포로의 명당과 자료를 교환한 바 있다. 임순희, 『이산가족찾기 60년』, pp. 4~7.

237) 남북총리회담을 위한 실무접촉, 남북체육회담, 1984년 수재물자 인도인수를 위한 남북 적십자회담, 이산가족 고향방문 및 예술공연단 교환을 위한 적십자회담, 경제회담, 국회회담 예비준비접촉, 남북고위급회담 예비회담 등 남북 간에 다양한 접촉과 대화가 이루어졌다.

2019년 하노이 북미정상회담 이후 기대와는 달리 오히려 교착상태에 빠진 남북관계의 현실은 국제사회의 공조와 협력을 통한 의제 설정이 얼마나 중요한 논점인지를 살피게 되는 계기와 교훈을 남기고 있다. 이러한 교착국면 타개를 위한 하나의 대안으로 문재인 대통령은 팬데믹이라는 특수 환경 속에서 지난 2020년 10월 국회 시정연설을 통해 ‘생명·안전 공동체’로 공존의 길을 모색하자는 제안을 강조한 바 있다. 본 연구의 핵심 개념인 남북 ‘방재전이공간(TSDP)’은 이러한 흐름을 반영함과 동시에 남북교류협력의 패러다임 전환을 위한 새로운 시도이다. 무엇보다도 접경지역 관련 정책 대안의 제안 과정에서 국토의 균형발전이라는 개발전략의 관점이나 관광 자원화를 통한 지역경제 활성화라는 남한 측 일방의 경제·사회적 욕구를 반영한 의제들이 주를 이루어 왔다. 이에 비해 남북 접경지역 주민들이 공동으로 피해를 보고 있는 재해와 재난에 대한 방재를 목적으로 제안하고 있는 ‘방재전이공간’ 관련 의제는 남북 간의 쌍방향 소통을 통한 교류협력을 제도화할 수 있다는 점에서 유용한 구상임을 확인할 수 있다. 특히, 접경지역 주민들의 참여와 협력을 통한 상생 발전을 이끌어 갈 수 있다는 점에서 남북관계의 지속 가능성을 담보할 수 있다는 면에서 의미 있는 의제로 평가된다.

이러한 제안은 나아가 남북 간의 상생과 협력을 기반으로 구축 가능한 ‘한반도 생활공동체’ 모델로 이어져 궁극적으로 ‘한반도 경제공동체’로의 전환을 통한 한반도 평화 정착의 초석이 될 것이라는 기대 아래 논의를 전개했다. 이러한 일련의 과정에서 본 연구는 ‘방재전이공간’이라는 개념 도출하고 남북 접경지역의 재해재난 현황 분석을 통해 ‘방재전이공간’ 조성을 위한 기본 구상을 제시했다. 또한 ‘방재전이공간’ 조성을 위한 현실적인 공간 조성 지역을 선정하고 두 개의 지역을 모델로 선정하여 공간의 기본 구성도와 운영 전략을 제안하고 있다. 이와 같은 제안이 실행력을 갖추는 데는 남북 간의 화해와 협력

은 물론, 국제사회의 공조 속에 가능한 작업임을 밝힌 바 있다. 따라서 본 연구는 남북 ‘방재전이공간’ 조성을 위한 기본 구상으로서 일정한 성과를 도출했지만, 이를 실행하기 위한 후속적인 노력과 적극적인 실행 조치가 강구되어야 한다. 이에 본 연구는 남북 ‘방재전이공간’ 조성이라는 제안이 성공적인 의제로 자리하기 위해서는 다음과 같은 결론을 도출하고 실천 전략을 제시하고자 한다.

첫째, 남북 ‘방재전이공간’ 조성을 위해서는 정치·군사적 이행과 제에 대한 남북 간의 합의가 필요하다. 살핀 바와 같이 ‘방재전이공간’은 남한 내의 특정 공간이 아니라 남한과 북한이 공간적으로 직접 연결된 DMZ와 군사분계선을 아우르는 공간 개념이다. 이러한 현실적인 경계와 안전 문제를 고려하여 본 연구에서는 기존의 개성공단지역과 금강산관광지구 일원에 남북 ‘방재전이공간’의 설치를 제안하고 있다. 하지만 접경지역 내의 재해·재난은 접경지역 일원에 전방위적으로 나타나고 있으며, 기후 위기 속에 예측 곤란한 각종 재해·재난에 대비해야 한다는 점을 고려해야 한다. 최소한 남북이 근접하여 밀집하고 있는 중부 전선의 28사단 예하의 태풍전망대와 같은 공간은 현실적이고 매우 실질적인 방재전이공간 조성이 필요한 지역이다. 해당 지역 주변의 야생멧돼지에 의한 아프리카돼지열병 검출 현황이나 소나무재선충 발생 현황 등을 살필 때, 그 시급성은 강조될 수밖에 없다. 하지만 이 지역은 남북이 가장 첨예하게 대립하고 있는 군사적 대립 공간으로 지뢰 제거라는 선행 조치가 뒤따라야 하는 제약을 안고 있다. 이를 극복하기 위한 정치·군사적 이해 조정과 국제사회의 공조를 통한 협력이 필요한 대목이다. 무엇보다도 DMZ 일원 개발의 숨겨진 부담으로 남아 있는 지뢰 제거를 위한 정치·군사적 이행과제와 국제사회의 공조 방안은 후속 연구를 통한 보완이 필요한 대목이다.

둘째, 본 연구는 남북 ‘방재전이공간’ 조성을 위한 전략의 하나로 다

층적인 형태의 거버넌스 체계 구축을 제안하고 있다. UN의 인도주의업 무조정국(UN OCHA)이나 안전보장이사회 및 대북제재위원회의 결의 사항에 대한 국제사회의 이해와 설득은 남북 상호 간의 대화와 협력 못 지않게 중요한 요소이다. 특히, ‘방재전이공간’은 인도주의적 지원과 함께 비상업적인 이윤을 창출하지 않는 공공인프라 조성이라는 측면에서 설득력을 확보할 수 있을 것으로 기대할 수 있다. 이같이 국제사회의 공조와 협력을 얻어낼 수 있는 외교 전략의 수립이 요청된다. 무엇보다도 국제사회의 신뢰 회복을 위해서는 북한의 핵전략과 군사 행동이 통제 가능한 변수로 작동했을 때 비로소 가능한 내용이다. 하지만 지금까지의 경험에 비추어 볼 때, 실현 가능성이 매우 낮은 전제조건으로 받아들일 수밖에 없다. ‘방재전이공간’ 조성을 남북 간의 합의 사항으로 의결했다고 할지라도 국제사회의 동조를 구하는 작업은 남북공동의 노력을 통해 성취 가능한 목표이다. 또한 남북 간의 국제사회 설득을 위한 공조 전략과 북한의 국제사회에 대한 불안한 행보를 담보할 수 있는 책임 있는 국제행위자의 발굴과 설득을 통해 가능한 작업이다. 결과적으로 국제사회의 공조를 구축하기 위한 단계적 전략 수립이 필요하며, 6자 회담 참여국을 중심으로 한 동북아 역내 또는 아태지역의 로컬거버넌스 구축을 위한 후속 연구가 뒤따라야 한다.

셋째, 국내 거버넌스 체계에 대한 구축 전략이다. 방재전이공간은 남북을 연계하는 물리적 공간으로 남한과 북한의 정부는 물론 광역 범위의 남북 자치단체 및 시·군·구 규모의 남북 자치단체가 연계된 특성을 보유하고 있다. 북한 체제의 특성상 노동당의 통제에 따르기 때문에 남북 당국자 간의 합의만 형성되면 북한 자치단체와의 협력 문제는 쉽게 풀릴 것으로 전망된다. 이를 전제로 방재전이공간 조성을 위한 국내 거버넌스 구축에 집중할 경우, 접경지역 관련 법령의 검토와 자치단체별 남북교류 협력 관련 조례의 자율성을 인정하면서도 통일성과 일관성을 확보할 수

있는 중앙정부 차원의 규칙과 자치단체의 표준조례안 마련이 요청된다. 본 연구는 제4장에서 접경지역과 남북교류협력 관련 조례를 제정·시행하고 있는 접경지역 3개 광역시와 15개 시·군이 있음을 확인할 수 있었다. 이들 자치단체 간의 중복적인 투자에 따른 예산 낭비를 극복하기 위한 후속 조치가 필요하다. 본 연구에서 접경지역을 포함하고 있는 3개 시·도와 15개 시·군을 중심으로 거버넌스(협의체) 구성을 제안하고 있다. 「지방자치법」 제199조는 특별지방자치단체의 설치에 대한 구체적인 규정을 두고 있다.²³⁸⁾ 이와 관련한 선행연구에서는 접경지역권 기초자치단체 연합형 특별지방자치단체의 기능과 사무 중 하나로 재해방지기능을 제시하고 있다.²³⁹⁾ 이러한 논의를 참조하여 접경지역권 특별지방자치단체 구성을 위한 제도적 정비와 실행 전략을 후속적으로 작성할 필요가 있다.

넷째, 접경지역 발전을 위한 종합적이고 통일적인 법과 제도의 정비와 함께 남북 ‘방재전이공간’ 조성을 위한 특별법의 제정이 요청된다. 접경지역 관련 법률들은 남북 간의 화해와 협력을 전제로 상호 간의 교류협력 증진에 기여하는 방향으로 제정되어야 한다. 동시에 국제 레짐과의 조화를 통해 국제사회와의 공조를 구하는 형태로 작성되어야 한다. 국내의 접경지역 관련법은 행정안전부 소관의 「접경지역 지원 특별법」, 국방부 소관의 「군사기지 및 군사시설 보호법」, 국토교통부 소관의 「국토기본법」과 「수도권정비계획법」 및 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 기재부 소관의 「국가균형발전법」, 환경부 소관의 「자연환경보전법」, 문

238) 「지방자치법」(시행 2022. 1. 13, 법률 제17893호, 2021.1.12., 전부개정), 제199조, <<https://www.law.go.kr/LSW//lsInfoP.do?lsiSeq=238325&ancYd=20211228&ancNo=18661&efYd=20220113&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202&ancYnChk=0#0000>> (검색일: 2021.9.20.).

239) 접경지역권의 비전과 전략의 검토 결과, 특별지방자치단체의 주요 도입기능은 ① 남북교류협력기능, ② 지역개발기능, ③ 지역경제활성화기능, ④ 문화 및 관광 기능, ⑤ 환경(생태 및 환경보호) 기능, ⑥ 재해방지기능 등 6개 기능을 제시하고 있다. 조성호 외, 『기초연합형 특별지방자치단체 도입방안』(수원: 경기연구원, 2020), pp. 239~240. 참조.

화재청 소관의 「문화재보호법」과 같은 법률들이 관련성을 가지고 있다. 이들 법령은 소관 부처를 달리하고 있어 중앙부처 간의 협조체계가 구축되지 않고 있으며, 이로 인해 「접경지역 지원 특별법」의 실효성이 떨어지는 것으로 분석되고 있다.²⁴⁰⁾ 중앙부처 관련 통일된 법제의 불비와 자치단체 간의 경쟁적인 조례 제정과 같은 혼선은 관점에 따라 접경지역 개발의 장애요인으로 오해할 수 있는 여지를 안고 있다. 따라서 이들 혼선을 극복하기 위한 통일된 법제의 정비와 정비가 필요하다. ‘방재전이공간’ 조성을 위한 특별법의 제정을 조심스럽게 접근하는 이유는 기존의 법령 체계를 통해서 해결방안을 검토할 필요가 있기 때문이다. 따라서 이에 대한 후속적인 조치가 필요하다. 무엇보다도 방재전이공간의 조성이라는 본 연구의 작성과정에서 데이터의 제약을 극복하는 것을 가장 어려운 과제의 하나로 도출한 바 있다. 특히, 접경지역 관련 위성영상 등의 공간정보 데이터는 연구사업의 예산과 직결되는 문제로 볼 수 있다. 접경지역 관련 법률의 정비 과정에서 데이터를 축적하고 장기적으로 관리할 수 있는 ‘접경지역 데이터베이스 플랫폼’ 구축을 제안한다.

다섯째, 남북 ‘방재전이공간’ 조성을 위해서 재해·재난 관련 정보의 공유에서 시발점을 찾을 수 있다. 신제도주의적 관점에서 남북 간의 교류협력 과정을 살필 때, 행위자의 태도와 경로의존성에 의해 제도가 성립됨을 확인할 수 있다. 특히 남북관계에서 중요한 행위자의 태도는 제도 형성에 영향을 주거나 제도 성립으로 이어지는 특성을 보이고 있으며, 구체적인 실행 전략으로 이어지기도 한다. 때로는 (의도된) 우연한 사건이 계기가 되어 제도적 규범이 소멸하는 경우도 있다. 금강산관광을 멈춰 서게 한 박왕자씨 피살사건이 그 사례이다. 반면에 1980년대와 1990년대 사이에 진행된 남북적십자 회담은 자연재해라는 우연한 사건을 계기로 회담이 재개되었으며, 공교롭게도 남북 교착 상태를 극복하기

240) 이효원·한동훈·정구진, 『남북접경지역 발전방안 법제연구』 pp. 99~101.

위한 통로로 기존의 제도가 활용되었다는 측면에서는 경로의존 특성을 보이기도 한다. 지금까지의 남북교류협력 관련 사업은 끊임없는 단절과 연속의 국면 속에서 교착과 진전을 반복하며 느슨하게 이어져 오고 있다. 이를 통해 확인할 수 있는 변함없는 사실은 남한과 북한이 통일 후 통치구조와 국정관리 체제에 대한 이견을 가지고 있을지라도 통일된 미래를 지향하고 있다는 점에서는 암묵적인 동의를 확보할 수 있다. 그렇다면 단절적 균형을 깨뜨리고 새로운 국면으로의 전개를 위한 일방의 제안과 노력이 일정 수준 기능할 수 있다고 전제할 수 있다. ‘방재전이공간’ 조성 전략은 이러한 관념에서 출발하고 있으며, 거시적인 안목의 한반도 생활·생명공동체 조성이라는 궁극적인 목표 지점에 도달하기 위한 좋은 대안으로 작용할 것이다. 따라서 남북 ‘방재전이공간’ 조성 사업은 남과 북의 현실적인 필요가 뒤따르는 사업이며, 각종 재해재난으로부터 접경지역 주민들의 안전 확보라는 주민 편의를 위한 현실적인 이해가 존재한다는 점이 실현 가능성을 높이는 요인으로 작용하고 있다. 그동안 한국 정부는 남북교류협력 사업의 전개 과정에서 균형점을 찾지 못했을 때, 새로운 제도적 대안을 제시해 왔다. 한반도 생활·생명공동체라는 추상도가 높은 형태에서 접경지역 주민들의 삶의 질 향상과 안전을 위한 방재전이공간 조성이라는 소재는 더욱 현실적인 대안으로 작동할 수 있다. 정치·군사적 중립성을 전제로 남북 ‘방재전이공간’의 현실화를 위한 당국자들의 지속성과 일관성 있는 설득이 필요하며, 이를 실행하기 위한 보다 실제적인 구상과 실험을 통한 과학적인 설득이 요구된다. 이를 위한 후속 조치로 한국의 접경지역 내에 ‘방재전이공간’을 실험적으로 설치하고 과학적 실험을 통한 데이터 축적과 예기치 못한 문제들을 사전에 점검하려는 노력이 수반되어야 한다. 이러한 목적 수행을 위한 학제 간의 융합 연구에 대한 지원과 관심이 요구된다.

대한민국 정부수립 이후 지금까지 전개된 역대 정부의 한반도 통일정

책과 각종 선언은 이미 일반인의 이해 수준을 넘어서고 있다. 그런데도 한반도의 분단 현실은 여전히 객관적 사실로 실재하고 있으며 상황에 따라서는 국제사회의 이슈를 선점하기도 한다. 지난 세기 동안 전개되어 온 당위적 통일론들이 실효를 거두었다면 남북 간의 긴장으로 인한 파생적 문제들은 발생하지 않았을 것이다. 남북 ‘방재전이공간’ 조성이라는 새로운 의제의 발굴을 통해 교착국면의 남북관계를 해소하고, 그동안 남북교류협력 사업의 경로의존성에 따른 비효율성을 극복하는 합리적이고 실용적인 선택이 이루어지기를 기대해 본다.

참고문헌

1. 단행본

- 강민조·임용호·유현아. 『통일대비 남북 접경지역 국토이용 구상: 남북협력 추진과제를 중심으로』. 세종: 국토연구원, 2017.
- 강민조·임용호·최용환·최재현·오호영. 『경기북부 접경지역의 균형개발을 위한 종합 발전구상과 실천방안 연구Ⅲ』. 세종: 국토연구원, 2020.
- 강원발전연구원. 『2030 강원비전』. 춘천: 강원도, 2011.
- 경기도. 『경기도 바로알기』. 수원: 경기도, 2014.
- 국립기상과학원. 『한반도 100년의 기후변화 보고서』. 제주: 국립기상과학원, 2018.
- 국방부. 『북방한계선(NLL)에 관한 우리의 입장』. 서울: 국방부, 2007.
- 기상청. 『한국 기후변화 평가보고서』. 서울: 기상청, 2020.
- 김영봉. 『군사시설보호구역의 현안과 정책과제(상)』. 세종: 국토연구원, 2000.
- 김일기 외. 『통일세대에게 들려주고 싶은 통일·북한 이슈100』. 서울: 평화문제연구소, 2012.
- 김재한. 『DMZ II: 횡적 분단에서 종적 연결로』. 서울: 소화, 2000.
- 산림청. 『알고보면 쓸모있는 REDD+ 이모저모!』. 세종: 산림청, 2021.
- 서보혁·이무철·서정진·임상순·임형섭. 『대북 제재 현황과 완화 전망』. 서울: 통일연구원, 2018.
- 손기웅 외. 『접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(I): 접경지역 평화적 이용을 위한 이론적 검토와 사례연구』. 서울: 통일연구원, 2009.
- 손기웅 외. 『‘그린 데탕트’ 실천전략: 환경공동체 형성과 접경지역·DMZ 평화생태적 이용방안』. 서울: 통일연구원, 2014.

- 양현모·이준호·최유성·최진욱. 『한반도 평화·번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안: 지방자치단체 남북교류를 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 유네스코한국위원회. 『민통선지역의 생태계 보전과 지역사회 활성화 동시 달성을 위한 조사연구보고서』. 서울: 유네스코한국위원회, 1997.
- 유현아·이상준. 『접경지역 지원제도 개선방안 연구』. 세종: 국토연구원, 2016.
- 이금순. 『남북한 재난관리 협력방안』. 서울: 통일연구원, 2001.
- 이동한. 『통일 시대 북한 결핵 관리 방안』. 서울: 통일교육원, 2018.
- 이상철. 『한반도 정전체제』. 서울: 한국국방연구원, 2012.
- 이효원·한동훈·정구진. 『남북접경지역 발전방안 법제연구』. 세종: 한국법제연구원, 2020.
- 임순희. 『이산가족찾기 60년』. 서울: 통일연구원, 2015.
- 장용운. 『접경지역 평화지대론』. 서울: 연경문화사, 2005.
- 제성호. 『한반도 비무장지대론』. 서울: 서울프레스, 1997.
- 조성호 외. 『기초연합형 특별지방자치단체 도입방안』. 수원: 경기연구원, 2020.
- 주재복·조석주·김필두·박해육·하동현. 『지방자치단체의 협력적 거버넌스 재설계 방안』. 원주: 한국지방행정연구원, 2011.
- 최태영·박영수. 『DMZ 일원의 생물다양성 종합보고서』. 세종: 환경부·서천: 국립생태원, 2016.
- 황진희·엄선희·최영석·허소영. 『남북한 해양 접경지역 공동 활용방안』. 부산: 한국해양수산개발원, 2009.
- Bache, Ian and Matthew Flinders. *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- Bogdanor, Vernon ed. *Joined-Up Government*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

- Bridges, William. *Transitions: Making Sense of Life's Changes (Revised 25th Anniversary Edition)*. New York: Da Capo Lifelong Books, 2004.
- Hyden, Goran and Michael Bratton ed. *Governance and Politics in Africa*. Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1992.
- IPBES. *Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science–Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*. Bonn: IPBES Secretariat, 2019.
- _____. *Modern Governance: New Government–Society Interactions*. Newbury Park: SAGE, 1993.
- Leat, Diana, Kimberly Seltzer, and Gerry Stoker. *Toward Holistic Governance: The New Reform Agenda*. London: PALGRAVE, 2002.
- Mahubani, Kishore. *The Great Convergence: Asia, the West, and the Logic of One World*. New York: PublicAffairs, 2014.
- Prescott, J. R. V. *Political Frontiers and Boundaries*. London: Allen and Unwin, 1987.
- Rosenau, James N. *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- Rosler, Michael and Tobias Wend ed., *Frontiers and Borderlands: Anthropological Perspectives*. New York: Peter Lang GmbH, 1999.
- Smith, Andy. *Multi–Level Governance: What It Is and How It Can Be Studied*. London: SAGE, 2007.
- Sorensen, Eva and Jacob Torfing ed. *Theories of Democratic Network Governance*. London: Palgrave Macmillan, 2007.

UNESCO. *Biosphere Reserves: The Seville Strategy and the Statutory Framework of the World Network*. Paris: UNESCO, 1996.

Van Gennep, Arnold. *The Rites of Passage(2nd edition): With a New Introduction by David I. Kertzer*. Chicago: University of Chicago Press, 2019.

WHO. *GLOBAL TUBERCULOSIS REPORT*. Geneva: WHO, 2019.

2. 논문

간혜수. “2020년 국내 말라리아 발생 특성.” 『주간 건강과 질병』, 제14권 17호, 2021.

구본학. “북한의 딜레마와 한반도 통일 2030.” 『신아시아』, 제26권 3호, 2019.

권오혁. “현대 과학의 공간 개념과 인문사회 학문예의 함의.” 『대한지리학 회지』, 제53권 3호, 2018.

김국신. “통일협상 과정에서 남북예멘 내부의 권력 투쟁.” 『통일정책연구』, 제10권 제2호, 2001.

김성철. “북핵문제와 일본의 대북정책.” 『통일정책연구』, 제12권 1호, 2003.

김유철·이상근. “남북한 환경협력의 전망과 이행전략: 내재적 특성과 구조 변동을 중심으로.” 『통일정책연구』, 제27권 1호, 2018.

김형수. “한국과 몽골간의 사회·문화적 거버넌스 형성에 관한 이론적 논의.” 『한국동북아논총』, 제13권 4호, 2008.

대한적십자사 남북교류과. 『남북대화사<요약>』. 서울: 대한적십자사, 2008. 재인용: 김형수. “남북회담의 제도화 가능성에 대한 탐색적 연구: 남북적십자회담의 성립 경로를 중심으로.” 『평화학연구』, 제11권 4호, 2010.

- 김형수. “지방자치단체 남북교류협력 2.0 시대의 전망과 과제.” 『통일전략』, 제18권 1호, 2018.
- 나용우·이우태. 남북접경협력에 대한 국민들의 공감은 재해재난협력을 위한 과제.” (통일연구원 Online Series, CO 21-26), 2021.
- 라미경. “거버넌스 연구의 현재적 쟁점.” 『한국거버넌스학회보』, 제16권 제3호, 2009.
- 박규택. “전이공간으로서 차이나타운: 부산광역시 상해거리의 사례.” 『한국도시지리학회지』, 제16권 1호, 2013.
- Turner, Victor W. *The Ritual Process: Structure and Anti-structure*, New Brunswick: Aldine Transaction, 1969. 재인용: 박규택. “제3의 공간과 전이성에 의한 결혼이주여성의 유동적·혼종적 정체성.” 『한국도시지리학회지』, 제18권 1호, 2015.
- 박상호. “민북지역 산지관리 실태조사 및 모니터링체계 구축 연구: 민간인 통제선 이북지역 산지의 통일가치 연구.” 대전대학교 통일대학원 석사학위논문, 2017.
- 박수진. “기후변화에 대비한 남북 공유하천의 공동 활용방안.” 『GREEN ISSUE』, 2018-54호.
- 배민아·김현철·김병옥·김순태. “수도권 초미세먼지 농도모사: (V) 북한 배출량 영향 추정.” 『한국대기환경학회지』, 제34권 2호, 2018.
- Reitel, Andre, Patricia Zander, Jean-Luc Piermay and Jean-Pierre Renard. *Villes et Frontieres*, Paris: Economica, 2002; Boggs, S. Whittermore. *International Boundaries, A Study of Boundary Functions and Problems*, New York: Columbia University Press, 1940. 재인용: 백일순. “경계 및 접경지역에 대한 지리학적 연구의 이론적 동향.” 『사회과학교육』, 제12권, 2009.

- 서재철. “비무장지대와 민통선지역의 합리적 관리를 위한 제언: 지속가능한 보전과 이용.” 『토지연구』. 제12권 2호, 서울: 한국토지개발공사, 2001.
- Odum, Eugene. *Fundamentals of Ecology*. Philadelphia: W. B. Saunders, 1971. 재인용: 윤혜진. “생명 공동체에 대한 개념적 분석.” 『철학탐구』. 제28집, 2010.
- 이재준. “6자회담 실패에 대한 제도주의적 분석.” 『통일정책연구』. 제30권 1호, 2021.
- 이준한. “동북아 평화와 인천의 NLL 문제.” 『인천학연구』. 제16권, 2012.
- Keating, Michael. *Plurinational Democracy: Stateless Nations in a Post-Sovereignty Era*. Oxford: Oxford University Press, 2001; Macmillan, Margaret. *Paris 1919: Six Months That Changed the World*. New York: Random House Trade Paperbacks, 2003. 재인용: 이필구·김형수. “마르티네스의 상호작용 모델을 활용한 남북접경지역의 평화적 활용 방안.” 『평화학연구』. 제18권 3호, 2017.
- 임을출. “남북교류협력 및 접경지역 평화지대화를 위한 지방정부간 거버넌스 구축 방안.” 경기연구원 남북교류협력을 위한 접경지역 지자체 거버넌스 구축방안 토론회 자료집, 2019.
- 정병언. “혼혈의 역공간성과 정신병리: 미국 극의 흑백혼혈여성.” 『현대영미드라마』. 제21권 2호, 2008.
- 정연우. “무허가 주거지의 성격과 의미 변화에 대한 연구: 서울 송파구 개미 마을의 사례.” 『한국문화인류학회지』. 43권 3호, 2010.
- 정은진·김상빈·이현주. “경기도 접경지역의 실태: 정치적 환경과 경제기반.” 『한국경제지리학회지』. 제7권 2호, 2004.
- 조경진·한소영. “역공간(Liminal Space) 개념으로 해석한 현대도시 공공공간의 혼성적 특성에 관한 연구.” 『한국조경학회지』. 제29권 4호, 2011.

- 조영무·장석환·홍이슬. “기후위기시대, 남북이 함께하는 임진강.” 『이슈 & 진단』, 437호, 2020.
- 최병두. “협력적 거버넌스와 영남권 지역 발전: 개념적 재고찰.” 『한국지역 지리학회지』, 제21권 3호, 2015.
- 최성록·박은진. “DMZ일원 주요 자원의 보전에 대한 지불의사액 추정연구: 응답자의 지리적 이질성에 대한 검증.” 『자원환경경제연구』, 제19권 2호, 2010.
- 최성욱. “거버넌스 개념에 대한 비판적 고찰-한국행정학계의 거버넌스 연구경향 분석.” 『정부학연구』, 제10권 1호, 2004.
- 최주영·유상균. “DMZ 세계생태평화공원 실현 방안 연구.” 『국토계획』, 제50권 1호, 2015.
- 하상훈·이영수. “건축공간관계에 따른 전이공간의 특성에 관한 연구.” 『대한건축학회학술발표논문집』, 제17권 제2호, 1997.
- Adelman, Jeremy and Stephen Aron. “From Borderlands to Borders: Empires, nation-States, and the Peoples in Between in North American History.” *American Historical Review*, vol. 104, no. 3, 1999.
- Arthasari, Ani Hastuti and Rhisa Aidilla Suprpto. “Identification of Transitional Space and Activity Space on Linear Urban Space(Case Study: DI, Panjaitan Street and KH, Alimaksum Street).” *Geographia Technica*, vol. 15, special issue, 2020.
- Batisse, Michel. “Biosphere Reserves: A Challenge for Biodiversity Conservation & Regional Development.” *Environment Science and Policy for Sustainable Development*, vol. 39, no. 5, 1997.
- Brunet-Jailly, Emmanuel. “The State of Borders and Borderlands Studies 2009: A Historical View and a View from the Journal of Borderlands Studies.” *Eurasia Border Review*, vol. 1, no. 1, 2010.

- Hay, C. and B. Jessop. "Local Political Economy, Regulation and Governance." *Economy and Society*, vol. 24, no. 8, 1995.
- Kristof, Ladis D. "The Nature of Frontiers and Boundaries." *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 49, no. 3, 1959.
- Miller, G. "Rational Choice and Dysfunctional Institutions." *Governance*, vol. 13, no. 4, 2000.
- Semple, Ellen Churchill. *Influences of Geographic Environment*. New York: Henry Holt, 1911., 재인용: Minghi, Julian V. "Review Article: Boundary Studies in Political Geography." *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 53, no. 3, 1963.
- Newman, David and Anssi Paasi. "Fences and Neighbours in the Post-modern World: Boundary Narratives in Political Geography." *Progress in Human Geography*, vol. 22, no. 2, 1998.
- O'Dowd, Liam and James Corrigan. "Buffer Zone or Bridge: Local Responses to Cross-border Economic Cooperation in the Irish Border Region." *Administration*, vol. 42, no. 4, 1995.
- Parker, Bradley J. "At the Edge of Empire: conceptualizing Assyria's Anatolian Frontier ca. 700 B.C." *Journal of Anthropological Archaeology*, vol. 21, no. 3, 2002.
- _____. "Toward an Understanding of Borderland Processes." *American Antiquity*, vol. 71, no. 1, 2006.
- Price, Martin F. "The periodic review of biosphere reserves: a mechanism to foster sites of excellence for conservation and sustainable development." *Environmental Science & Policy*, vol. 5, no. 1, 2002.

Szauter, Daniella. "Transition Spaces." *Műszaki Tudoományos Közlemények*. vol. 9, 2018.

Vigoda, Eran. "From Responsiveness to collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration." *Public Administration Review*. vol. 62, no. 5, 2002.

3. 기타 자료

언론·인터넷

『경인일보』.

『그린포스트 코리아』

『노컷뉴스』.

『농축유통신문』.

『뉴데일리』.

『뉴스핌』.

『데일리벳』.

『데일리NK』.

『로동신문』.

『서울경제』.

『아시아경제』.

『연합뉴스』.

『영남일보』.

『오마이뉴스』.

『인천투데이』.

『조선중앙통신』.

『중앙일보』.

『프레시안』.

『한겨레』.
『한국경제』.
『한국일보』.
『헤럴드경제』.
『KBS 뉴스』.
『VOA』.

경기도 DMZ 포털 <<https://dmz.gg.go.kr>>.
국가법령정보센터 <<https://www.law.go.kr>>.
네이버 지식백과 <<https://terms.naver.com>>.
대북지원정보시스템 <<https://hairo.unikorea.go.kr>>.
법제처 국가법령정보센터 <<http://www.law.go.kr>>.
북한자료센터 <<https://unibook.unikorea.go.kr>>.
산림청 <<https://www.forest.go.kr>>.
유진벨재단 <<https://www.eugenebell.org>>.
자치법규법령시스템 <<https://elis.go.kr>>.
질병관리청 <<https://www.kdca.go.kr>>.
청와대 <<https://www1.president.go.kr>>.
통계청 국가통계포털(KOSIS) <<http://kosis.kr>>.
통일부 <<https://www.unikorea.go.kr>>.
통일부 남북회담본부 <<https://dialogue.unikorea.go.kr>>.
환경부 <<https://www.mafra.go.kr/>>.

DEZINEBOX <<https://shwetadeshmukh.wordpress.com>>.
Market P <<https://www.marketp.co.kr>>.
Rethinking The Future <<https://www.re-thinkingthefuture.com>>.
UN OCHA Financial Tracking Service <<https://www.fts.unocha.org>>.

법령·합의문

- 「가축전염병 예방법」.
- 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」.
- 「국토기본법시행령」
- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」
- 「군사정전협정」.
- 「남북관계 발전에 관한 법률」.
- 「남북교류협력에 관한 법률」.
- 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」.
- 「미세먼지 저감 및 관리에 관한 특별법」.
- 「생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률」.
- 「자연재해대책법」.
- 「접경지역 지원 특별법」.
- 「재난 및 안전관리 기본법」.
- 「재난 및 안전관리 기본법 시행령」.
- 「지방자치법」.
- 「한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언」.

인터뷰

서울대 농경제 분야 전문가 L 인터뷰 (2021.7.28., 서울대학교).

보고서·자료집

- 강원도. 「강원도 종합계획 2021-2040」. 2021.
- 경기도. 「경기도 종합계획 2012-2020」. 2011.
- 국토교통부. 「제4차 수도권정비계획2021-2040」. 2020.
- 농림축산식품부. 「아프리카돼지열병 긴급행동지침(SOP)」. 2018.

대한민국정부. 「제5차 국토종합계획(2020-2040)」. 2019.

소방방재청 재난상황실. 「재난상황관리 정보 접경지역 재난대응체계 제2호」. 2014.

인천시. 「2030 인천도시기본계획」. 인천: 인천광역시, 2015.

중앙안전관리위원회. 「제4차 국가안전관리기본계획」. 2019

중앙방역대책본부·중앙사고수습본부. 「코로나바이러스감염증-19 대응 지침(지자체용)」. 2021.

통일부. 「제3차 남북관계발전 기본계획 2020년도 시행계획」. 2020.

행정안전부. 「접경지역 발전종합계획」. 2011.

_____. 「접경지역 발전종합계획 변경(안)」. 2017.

FAO. *Crop Prospect and Food Situation*, no. 1, Rome: FAO, 2017.

UNESCO. “Final report, Task Force on Criteria and Guidelines for the Choice and Establishment of Biosphere Reserves.” *MAB Report Series*, no. 22, Paris: UNESCO, 1974.

_____. “Report of the Scientific Advisory Committee on Biosphere Reserves.” *MAB Report Series*, no. 60, Paris: UNESCO, 1986.

최근 발간자료 안내

연구보고서

2019년도 연구보고서

<연구총서>

2019-01	트럼프 행정부의 안보전략과 한반도 평화체제의 전망: 미국의 적대국 관계정상화 사례와 한반도에 주는 시사점	이기태 외	8,000원
2019-02	남북관계 2023: 도전요인과 대북정책 추진방향	김갑식 외	17,500원
2019-03	한반도 평화협정의 법적 쟁점과 과제	도경옥, 안준형	8,500원
2019-04	한반도 평화체제 구축을 위한 국제협력	이재영, 김주리	8,000원
2019-05	화해협력 이론과 사례 그리고 한반도	서보혁 외	12,000원
2019-06	한반도 평화체제 구축을 위한 한중협력방안	이재영 외	11,500원
2019-07	북한 여성의 일상생활과 젠더정치	조정아 외	11,000원
2019-08	북한 변화의 변수와 경로: '핵문제'와 '개혁·개방'의 조합을 중심으로	박영자 외	11,000원
2019-09	남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로	이무철 외	15,000원
2019-10	뉴노멀시대 미중관계 변화와 한국의 대북·통일전략	신중호 외	18,000원
2019-11	남북한 인도협력 방안과 과제: 인도·개발·평화의 트리플 넥서스	홍석훈 외	9,000원
2019-12	남북 사회문화교류 활성화를 위한 교류거버넌스 구축방안: 체육교류를 중심으로	이우태 외	9,000원
2019-13	분권형 대북정책 추진 전략과 실천과제: 대북교류협력정책의 지속가능성 제고 방안을 중심으로	나용우 외	10,000원
2019-14	북한 외교정책: 정책패턴과 북핵외교 사례분석	김진하 외	10,000원
2019-15	김정은 정권 핵심집단 구성과 권력 동학	오경섭 외	9,500원
2019-16	북한이탈주민 가치적응 실태연구: 지역사회통합 중심으로	김수경 외	7,500원
2019-17	변화하는 통일환경에 따른 대북·통일정책 개선과제: 신한반도체제 구성을 중심으로	조한범 외	14,500원
2019-18	남북교류협력 재개 과정에서의 신변안전 보호에 관한 연구 - 영사접견 기능의 제도화를 중심으로 -	이규창 외	11,500원
2019-19	국민과 함께하는 통일·대북 정책	이상신 외	24,000원
2019-20	한반도 평화와 남북 협력 종합연구 총론: 평화·경제·화해 협력 구상	서보혁	10,000원
2019-21	한반도 평화체제 관련 쟁점과 이행방안	서보혁 외	14,000원
2019-22	2019 한국인의 평화의식	박주화 외	19,000원

2019-22-01	평화의식 문항별 분석	박주화	18,500원
2019-22-02	평화의식 문항별 테이블	박주화	14,500원
2019-23	평화교육의 실태와 쟁점: 통일교육과의 접점을 중심으로	조정아 외	12,000원
2019-24	북한 실태 연구: 도시경제의 네트워크와 로지스틱스	홍 민 외	10,500원
2019-25	김정은 시대 서부 주요 도시의 기업현황 및 가동을 결정요인 분석	정은이 외	14,000원
2019-26	남북경협 발전 잠재력과 정책 과제	김석진, 홍제환	10,000원
2019-27	한반도 평화·번영 실현을 위한 국경 협력	현승수 외	14,000원
2019-28	한반도 접경국과의 초국경 관광·교통 협력	최장호 외	10,000원
2019-29	주변국의 사이버 환경과 한반도 평화체제 구축	채재병 외	8,500원
2019	제3세대 인권과 북한	인도협력연구실 편	16,500원

〈정책연구시리즈〉

2019-01	한반도 평화협정문 구상과 제안	김상기 외	
2019-02	국제전략환경의 변화와 한국의 신남방정책	이기태, 배정호	
2019-03	국제 비교를 통해 본 북한의 생활수준	김석진, 홍제환	
2019-04	급변하는 동북아 정세가 한국인의 주요 인접국가 인식에 미치는 영향: 한미동맹과 한일관계를 중심으로	이상신 외	

〈Study Series〉

2019-01	North Koreans' Current Living Conditions Based on UNICEF Survey Results: With a Focus on the Status of Infant Nutrition	Hong, Jea Hwan	
2019-02	The Impact of Sanctions on the Enjoyment of Human Rights	Do, Kyung-ok·Baek, Sangme	
2019-03	South Koreans' Perception on Peace: With a Focus on Peace, War, the Way Peace is Realized, and the Attitude for Inter-Korean Reconciliation	Kim, Kap-Sik·Park, Juhwa	

2020년도 연구보고서

〈연구총서〉

2020-01	평화경제 실현방안: 국제협력을 중심으로	김석진, 홍제환	10,000원
2020-02	남북한 주민 왕래 및 이주와 혼인에 관한 법적 연구	이규창, 문선혜	10,000원
2020-03	북한 주민의 정보접근에 관한 연구	김수암 외	9,000원
2020-04	평화-인권-발전의 트라이앵글: 이론적 검토와 분석들	홍석환 외	11,000원
2020-05	중·러 협력과 한반도 평화·번영	현승수 외	11,500원
2020-06	한반도 평화번영과 북일관계 연구	이기태 외	8,000원

2020-07	미국의 대북 독자제재: 정치적 배경과 법적 기반 분석	민태은 외	8,500원
2020-08	남북기본합정 체결방향과 과제	도경옥 외	9,000원
2020-09	남북연합 구상과 추진방안	이무철 외	11,000원
2020-10	새로운 한반도 구상 추진전략과 정책과제	김감식 외	13,000원
2020-11	평화공감대 확산 추진전략과 정책과제	박주화 외	12,500원
2020-12	한반도 비핵·평화 프로세스 추진전략과 정책과제	정성윤 외	15,500원
2020-13	한반도 신경제구상 추진전략과 정책과제	정은이 외	11,000원
2020-14	신남방정책·신북방정책 추진전략과 정책과제	나용우 외	14,500원
2020-15	해외의 시각으로 본 신남방·신북방정책의 평가와 과제	나용우 외	17,500원
2020-16	2020 한국인의 평화의식	박주화 외	14,500원
2020-16-01	2020 한국인의 평화의식: 문항별 분석	박주화	16,500원
2020-16-02	2020 한국인의 평화의식: 문항별 테이블	박주화	16,500원
2020-17	'통일에 대한 태도' 척도 개발 및 타당화 연구	박주화 외	12,500원
2020-18	평화경제의 비전과 추진방향: 남북 육상·해양협력을 중심으로	서보혁 외	20,000원
2020-19	국제 평화경제 사례와 한반도	조한범 외	11,500원
2020-20	북한의 발전전략과 평화경제: 사회기술시스템 전환과 지속가능한 발전목표	홍 민 외	18,000원
2020-21	강대국 경쟁과 관련국의 대응: 역사적 사례와 시사점	신중호 외	23,000원
2020-22	북한의 인구변동: 추세, 결정요인 및 전망	홍제환 외	14,000원
2020-23	체제전환 과정에서의 인구구조 변화 연구	최장호 외	7,000원
2020-24	'지식경제시대' 북한의 대학과 고등교육	조정아 외	13,000원
2020-25	KINU 통일외식조사 2020: 주변국 인식 비교연구	이상신 외	24,500원
2020-26	김정은 정권 통치담론과 부문별 정책 변화: 텍스트마이닝을 이용한 담화·연설 분석	오경섭 외	14,500원

〈정책연구시리즈〉

2020-01	감염병 공동대응을 위한 남북인도협력	이규창 외
2020-02	2020년 미국 대통령 선거 분석과 국내외 정책 전망	민태은 외

〈Study Series〉

2020-01	The Peace Agreement on the Korean Peninsula: Legal Issues and Challenges Do, Kyung-ok·Ahn, Jun-hyeong
2020-02	Variables and Pathways of Changes in North Korea: Focused on Different Combination of 'Nuclear Issues' and 'Reform·Opening' Park, Young-Ja·Jeong, Eun Mee·Han, Ki Bum
2020-03	Daily Lives of North Korean Women and Gender Politics Cho, Jeong-ah·Yee, Ji Sun·Yi, Hee Young
2020-04	2019 Annual Reports of Attitude of Koreans toward Peace and Reconciliation Park, Juhwa et al.

2021년도 연구보고서

<연구총서>

2021-01 남북 민생협력의 효율적 추진방안: 추진체계, 사업기획 및 성과관리	김석진·홍제환 8,000원
2021-02 북한의 사회불평등 연구: 건강 및 교육 불평등과 인권	최규빈 외 9,000원
2021-03 국가상징의 문화적 형상과 북한의 브랜드 전략	이지순 외 9,000원
2021-04 남북 지식협력: 현황 및 추진방향	김수암 외 9,500원
2021-05 유네스코 공동등재를 활용한 남북 문화유산협력	이우태 외 11,000원
2021-06 미국의 평화정책과 전망: 한반도 평화구축을 위한 한미관계	민태은 외 10,000원
2021-07 평화·통일 공공외교 추진기반 조성을 위한 민간의 역할과 개선방안: 주변 4국을 중심으로	전병근 외 14,500원
2021-08 동아시아 평화·번영을 위한 비전통 안보 협력	이재영 외 11,500원
2021-09 국제협력 성패 결정요인에 대한 이론 연구	정성운 10,500원
2021-10 북한의 정보화와 주민생활 변화	정은미 외 10,500원
2021-11 김정은 지배체제 구축과 권력 안정화	오경섭 외 10,500원
2021-12 김정은 정권의 핵 외교와 대외정책 변화	김진하 외 18,000원
2021-13 김정은 시대 북한경제: 경제정책, 대외무역, 주민생활	홍제환·김석진 10,000원
2021-14 김정은 시대 북한의 사회정책: 복지와 통제를 중심으로	정은미 외 9,500원
2021-15 KINU 통일외교조사 2021: 통일·북한 인식의 새로운 접근	이상신 외 22,500원
2021-16 통일준비를 위한 북한의 SDGs 소개와 지표분석	황수환 외 16,000원
2021-17 남북 재해재난 공동관리시스템 구축 필요성과 추진방향	나용우 외 16,500원
2021-18 남북 접경지역 재해·재난 대응력 제고를 위한 '방재전이공간(TSDP)' 조성방안 기본 연구	김형수 외 9,500원
2021-19 북한의 성·재생산 건강과 권리 I: 여성과 섹슈얼리티	박영자 외 13,500원
2021-20 북한의 성·재생산 건강과 권리 II: 모성과 양육	이윤진 외 11,000원
2021-21 평화의 인권·발전 효과와 한반도	서보혁 외 11,000원
2021-22 미중 전략경쟁과 한국의 대응: 역사적 사례와 시사점	신중호 외 23,500원
2021-23 한반도 평화 실현을 위한 주변국 협력 방안	이기태 외 13,000원
2021-24 한반도 평화에 대한 일본의 대한민국 협력 방안	최희식 외 11,000원
2021-25 세계질서의 재편과 신한반도체제	박은주 외 19,000원
2021-26 북한발전모델과 한반도 컨센서스	이재영 외 23,000원
2021-27 한반도 군비경쟁과 평화정착	장철운 외 14,000원
2021-28 한반도 생활공동체 형성을 위한 남북협력 방향 모색	최지영 외 16,500원
2021-29 북한 일상생활 공동체의 변화	최지영 외 12,000원
2021-30 한반도 평화와 남북협력을 위한 근미래 전략과 주요사업 추진방안	김감식 외 12,000원
2021-31-01 평화공감대 확산 근미래 전략과 주요사업 추진방안	박주화 외 10,000원
2021-31-02 2021 한국인의 평화의식	박주화 외 11,500원

2021-32	한반도 평화·비핵 프로세스 근미래 전략과 주요사업 추진방안	이무철 외	14,000원
2021-33	한반도 신경제구상 근미래 전략과 주요사업 추진방안	정은이 외	14,000원
2021-34	신남방정책·신북방정책 근미래 전략과 주요사업 추진방안	조한범 외	16,500원

〈정책연구시리즈〉

2021-01	2020년 미 대선 이후 한미관계 전망에 대한 여론조사	이상신 외
---------	--------------------------------	-------

〈Study Series〉

2021-01	International Cooperation for Peace and Prosperity on the Korean Peninsula	Suk-Jin Kim
2021-02	North Korea's Income-Population Puzzle	Jea Hwan Hong · Suk-Jin Kim
2021-03	North Korea's College and University and Higher Education System in an 'Era of Knowledge Economy'	Jeong-ah Cho · Choon Geun Lee · Hyun-suk Oum
2021-04	A Study on the Access to Information of the North Korean People	Soo-Am Kim et al.

KINU Insight

2018-01	2018년 김정은 신년사 분석과 정세 전망	홍 민 외
2019-01	2019년 김정은 신년사 분석과 정세 전망	홍 민 외
2019-02	김정은 정권의 정보화 실태와 특징: ICT 부문을 중심으로	정은미
2019-03	미국의 INF조약 탈퇴 의미와 트럼프 행정부의 군사·안보 전략에 대한 함의	김주리
2019-04	'우리 국가제일주의'의 문화예술적 표상과 시사점	이지순
2019-05	중국의 4차 산업혁명과 북한에 주는 함의	이재영
2019-06	한반도 국제정세의 역동성과 한국의 대응 방향	서보혁
2019-07	신한반도 체제 구상의 이해	조한범
2019-08	최근 한반도 정세 평가와 정책 과제	김갑식 외
2020-01	북한의 제7기 제5차 당중앙위원회 전원회의 분석과 정세 전망	홍 민 외
2020-02	평화의 경제적 가치: 2018 남북 간 주요 군사합의를 중심으로	장철운
2020-03	미국의 쏘련성국 관계정상화 프로세스와 대북정책	김유철
2020-04	대북제재 강화가 북한경제에 미치는 영향 - 북중무역 감소의 파급효과를 중심으로	최지영
2021-01	북한 조선노동당 제8차 대회 분석	홍 민 외
2021-02	김정은 시대 주요 전략·정책용어 분석	홍 민 외
2021-03	2014~2020년 북한시장의 소비자물가 및 환율 변동: 추세, 특징, 시사점	최지영

북한인권백서

북한인권백서 2018	한동호 외	20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2018	한동호 외	24,000원
북한인권백서 2019	김수경 외	20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2019	김수경 외	24,500원
북한인권백서 2020	이규창 외	21,500원
White Paper on Human Rights in North Korea 2020	이규창 외	27,000원
북한인권백서 2021	오경섭 외	21,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2021	오경섭 외	27,000원

연례정세보고서

2018	2019 한반도 정세 전망	통일연구원
2019	2020 한반도 정세 전망	통일연구원
2020	2021 한반도 정세 전망	통일연구원
2021	2022 한반도 정세 전망	통일연구원

정기간행물

통일정책연구, 제27권 1호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 1 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제27권 2호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 2 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제28권 1호 (2019)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 28, No. 1 (2019)	10,000원
통일정책연구, 제28권 2호 (2019)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 28, No. 2 (2019)	10,000원
통일정책연구, 제29권 1호 (2020)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 29, No. 1 (2020)	10,000원
통일정책연구, 제29권 2호 (2020)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 29, No. 2 (2020)	10,000원
통일정책연구, 제30권 2호 (2021)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 30, No. 2 (2021)	10,000원

기타

2018	한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집	박주화, 윤혜령 53,500원
2018	북한의 건강권	이금순 외
2018	The Right to Health in North Korea	Lee, Keumsoon et al.
2018	미·중·일·러 한반도 정책 연구 네트워크 다이렉토리	김진하 외
2020	동서 화해사상으로 본 통일공동체의 상과 과제	김범수 외
2020	DMZ 접경지역의 비평화 실태에 관한 인문학적 연구: 전략촌을 중심으로	정근식 외
2021	국제 평화문서 번역집	서보혁·용혜민 엮음

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, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8293, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.



남북 접경지역 재해·재난 대응력 제고를 위한
'방재전이공간(TSDP)'조성방안 기본 연구