

DMZ 평화적 이용의 국가적 의미

손기웅 · 강동완 · 김경술 · 김영봉 · 문성묵 · 박상현 · 박영정
원동욱 · 이상호 · 이성우 · 조정현 · 정회성 · 최수영 · 홍순직

DMZ 평화적 이용의 국가적 의미

손기웅 · 강동완 · 김경술 · 김영봉 · 문성묵 · 박상현 · 박영정
원동욱 · 이상호 · 이성우 · 조정현 · 정회성 · 최수영 · 홍순직

DMZ 평화적 이용의 국가적 의미

인 쇄 2011년 12월

발 행 2011년 12월

발 행 처 통일연구원

발 행 인 통일연구원장

편 집 인 통일정책연구센터

등 록 제2-2361호 (97.4.23)

주 소 (142-728) 서울시 강북구 한천로 1307(수유동) 통일연구원

전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2523 (팩시밀리) 901-2543

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

기획·디자인 (주)에원기획 (T. 02-745-8090)

인 쇄 처 (주)에원기획

ISBN 978-89-8479-619-5 93340

비매품

© 통일연구원, 2011

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물판매센터·매장: 734-6818·사무실: 394-0337

DMZ 평화적 이용의 국가적 의미

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

목 차

| | |
|----------------------------------------------|------------|
| 요약 | xi |
| I. 서론 | 1 |
| 1. 문제제기 | 3 |
| 2. 국가전략으로서 DMZ 평화적 이용 | 6 |
| II. DMZ 평화적 이용의 국가적 의미: 상위정치분야 | 29 |
| 1. 대북·통일정책적 측면 | 31 |
| 2. 군사적 측면 | 54 |
| 3. 외교정책적 측면 | 80 |
| III. DMZ 평화적 이용의 국가적 의미: 하위정치분야 | 103 |
| 1. 경제적 측면 | 105 |
| 2. 국토관리적 측면 | 137 |
| 3. 환경생태적 측면 | 155 |
| 4. 문화관광적 측면 | 176 |

| | |
|----------------------------|-----|
| IV. DMZ 평화적 이용의 고려사항 | 193 |
| 1. 제도적 측면 | 195 |
| 2. 법적 측면 | 216 |
| 3. 대북협상적 측면 | 242 |
| V. 결론 | 281 |
| 참고문헌 | 287 |
| 최근 발간자료 안내 | 295 |

표 목차

| | | |
|-----------|------------------------------|-----|
| [표 I-1] | 국가전략의 유형 | 16 |
| [표 II-1] | DMZ·접경지역의 SWOT | 37 |
| [표 II-2] | DMZ 평화적 이용방안 의제 개발시 고려사항 .. | 41 |
| [표 II-3] | DMZ 생태계 및 지리·문화유적조사 추진과정 .. | 42 |
| [표 II-4] | 유엔환경기구 유치의 점진적·단계적 접근 | 43 |
| [표 II-5] | ‘안중근 스포츠평원’ 조성 추진구도 | 44 |
| [표 II-6] | DMZ 및 접경지역 평화·생태적 이용방안 | 52 |
| [표 II-7] | 국가전략 차원에서 추진되어야 하는 의미 | 57 |
| [표 II-8] | 주요 위반사건 현황 | 62 |
| [표 III-1] | DMZ 및 접경지역의 SWOT | 107 |
| [표 III-2] | 주체별 DMZ 평화적 이용 관련 제안 내용 .. | 108 |
| [표 III-3] | DMZ 평화적 이용 방안: 경제 부문 | 119 |
| [표 III-4] | 남북 당국간 임진강 수해방지 논의 일지 | 127 |
| [표 III-5] | 황강댐 방류로 인한 남한측 홍수피해 일지 .. | 129 |
| [표 III-6] | 압록강 수계의 북중 공동활용 수력발전소 .. | 133 |

| | | |
|------------|----------------------------------|-----|
| [표 III-7] | 북중이 합의한 압록강 수계 발전소 건설계획 | 134 |
| [표 III-8] | 북중이 합의한 두만강 수계 발전소 건설계획 | 134 |
| [표 III-9] | DMZ의 토지이용형태 | 142 |
| [표 III-10] | 생태자연도 등급 | 158 |
| [표 III-11] | 국토환경성평가도 등급(2008년 기준) | 158 |
| [표 III-12] | 정부지정의 환경·생태적 보전지역 | 159 |
| [표 III-13] | 희귀종 및 멸종 위기종 발견 현황 | 161 |
| [표 IV-1] | 전망이론에 따른 남북한 이익 및 비용 분석 · | 252 |
| [표 IV-2] | 남북 교류협력의 비용-편익 분석 | 255 |
| [표 IV-3] | 남북한 DMZ내 교류협력의 이해관계 | 258 |

그림 목차

| | | |
|------------|-------------------------|-----|
| [그림 I-1] | 국가전략의 본질적 특징 | 11 |
| [그림 I-2] | 전략의 체계 | 19 |
| [그림 I-3] | 국가전략의 구성요소 | 20 |
| [그림 I-4] | 외교통상부 외교정책 기조 | 22 |
| [그림 I-5] | ‘전략’과 ‘정책’의 용어의 모호성 | 23 |
| [그림 I-6] | DMZ의 국가안보대전략 | 24 |
| [그림 II-1] | 통합정책의 4차원 | 32 |
| [그림 II-2] | 녹색성장과 대북·통일정책 | 35 |
| [그림 II-3] | ‘안중근 스포츠평원’ 조성의 단계별 구상도 | 49 |
| [그림 II-4] | 변경의 역할 | 84 |
| [그림 II-5] | 변경 및 접경지역 유형 | 86 |
| [그림 II-6] | 북중 변경지역 협력 | 90 |
| [그림 III-1] | 임진강 수자원의 예성강으로의 유역변경 | 129 |
| [그림 III-2] | 임진강 수계 휴전선 부근 댐들 | 130 |
| [그림 III-3] | 임남댐, 안변청년발전소 | 131 |

| | | |
|----------|--------------------------------------|-----|
| [그림 Ⅲ-4] | DMZ 일원의 생태자연도 | 161 |
| [그림 Ⅲ-5] | 설악산-금강산-철원 연계 개념도 | 170 |
| [그림 Ⅲ-6] | DMZ내 궁예도성의 위치와 일제 시대 촬영된 석등 | 187 |
| [그림 Ⅳ-1] | DMZ 평화적 이용을 위한 민관협의체 형성 방안 | 211 |

현재의 DMZ를 그대로 둘 수는 없다. 비무장화를 위해서, 환경·생태계의 보전을 위해서, 남북한 접촉지역으로서 교류협력에 활용하기 위해서는 DMZ를 어떻게든 변화시켜야 한다. 문제는 사실상 그러한 방향으로 수 많은 노력이 이루어졌음에도 아직까지 실천되지 못하였다는 사실이다.

본 연구는 이러한 상황의 인식아래 출발하여 2011~2013년간 3개년 사업으로 진행될 것이다. 그 1차년도인 2011년의 주요 초점은 다음과 같다.

첫째, DMZ 총람의 발간이다. DMZ의 개념, 정치·군사적 배경과 의미, 관련 사건일지 및 법·규정을 정리하였다.

둘째, 연구사업으로서 국가적 측면에서 DMZ 평화적 이용이 가지는 의미를 집중적으로 분석해 보았다. 우선 DMZ 평화적 이용이 왜 국가전략적 관점에서 다루어져야 하는가를 살펴보고, 이어서 DMZ 평화적 이용이 가지는 다양한 국가적 의미를 분야별로 분석하였다. 대북·통일정책 및 외교·군사적 측면은 ‘상위정치’(High Politics)분야로, 그리고 경제·국토관리·환경·문화관광적 측면은 ‘하위정치’(Low Politics)분야로 나누어 살펴보았다. 또한 국가적 차원에서 추진될 DMZ 평화적 이용방안이 제도적, 법적, 대북협상적 측면에서 어떻게 준비·추진되어야 하는가도 살펴보았다.

본 연구를 위해 연구자들은 통일연구원이 운영하고 있는 『코리아접경포럼』을 축으로 하여 ‘총합적 협동연구방식’을 채택하여 연구하였다.

모든 연구자가 한자리에 모여 함께 토론을 진행함으로써 서로의 전문성을 공유할 뿐만 아니라, 연구자가 보다 폭넓은 시각과 관점에서 문제점을 조망하여 상호 보완할 수 있는 기회를 가지고자 하였다.

본 연구는 남북관계 개선 시 상생공영과 녹색성장을 실질적으로 실천할 수 있는 정책대안 제시 및 세부적 추진방안의 수립에 활용될 것이다. 통일 대비차원에서든 의미를 가질 것이며, DMZ 평화적 이용을 국가적 차원에서 제시함으로써 대한민국이 평화와 환경보호의 이미지를 국내외에 과시할 수 있을 것이다.

국가적 차원에서 DMZ 평화적 이용이 실현되어야만 하는 이유는 그것이 없이는 한반도의 평화안정, 상생공영, 민족통일이 불가능하기 때문이다. 전쟁을 도발하는 장소가 아니라 전쟁을 고발하고 반성하는 장소로, 갈등하고 대립했던 인간이 화합하고 협력하는 장소로, 인간에 의해 초토화되었던 자연환경이 다시 인간과 화해·협력할 수 있는 공간으로 DMZ를 거듭나게 해야 한다. 한반도의 허리를 가르고 있는 DMZ가 남북한 정치·군사공동체, 경제공동체, 문화공동체, 환경공동체 그리고 이것들을 아우르는 민족공동체를 형성하기 위한 통합의 중심지가 되도록 거듭나야 한다.

I. 서론

1. 문제제기

비무장지대(非武裝地帶: Demilitarized Zone, 이하 DMZ)는 한반도의 허리를 가르고 있는 남북한 접점의 지역이다. 전쟁 시에는 가장 치열한 격전의 현장으로서 산천이 초토화되었다. 이후에도 크고 작은 충돌이 끊이지 않아 갈등과 분쟁의 상징지역으로 자리매김하고 있다. 또한 ‘정전협정’의 취지에 상반되게 비무장지대가 아니라, 세계에서 가장 중무장화된 지역이다.

한편 남북 간의 대치상황 속에서 서로의 군사적 요구에 의해 부분적으로 훼손·파괴되기도 하였지만, DMZ는 전반적으로 다양한 동·식물군이 서식하는 생물다양성의 보고이기도 하다. 60여 년간 인적의 침입이 끊김에 따라 자연 스스로가 자생력으로 파괴된 상처를 치유하고, 새로운 생명을 잉태하고 유지하고 확산하는, 지구상에서도 아주 특이한 생명공간을 창조하고 있다. 남북한이 각자 양식의 개발 과정에서 각각 해외로부터 유입된 종들에 의해 고유의 생물다양성이 질적 변화를 겪고 있다면, DMZ는 단절과 차단으로 인해 한반도 토종 생물군이 서식하고 있는 또 다른 의미도 지니고 있다.

문제는 이러한 DMZ를 그냥 둘 수만은 없다는 사실이다. 애초 의도한대로 비무장화를 실현시키기 위해서, 환경·생태계의 보전·관리를 위해서, 남북한 접촉지역으로서 교류협력을 위해 활용하기 위해서는 DMZ를 심층적으로 이해하고 연구하여 어떻게 이용·보전하여야 할 것인가를 고민해야만 하는 것이다.

또 하나의 문제는 사실상 그러한 방향으로 지난 수십 년간 많은 노력과 연구가 진행되어왔음에도 불구하고, 아직까지 그 어느 하나도 실천되지 못하였다는 사실이다. 귀책사유가 어느 쪽에 있건 간에 그 많

| |
|-----|
| I |
| II |
| III |
| IV |
| V |

은 제안들이 책상 위에서만 숨쉬고 있다. 이러한 사정은 현 정부에서도 마찬가지이다. DMZ의 평화적 이용을 국정과제로 채택하고 그 실천에 중요 방점을 두었음에도 한 치의 진전도 보이지 못한 것이 현실이다.

본 연구는 이러한 상황의 인식아래 출발하였다. DMZ는 어떠한 배경에서 출발하여, 어떠한 의미를 지니고 있는가? DMZ의 평화적 이용은 어떠한 국가적 의미를 지닐 수 있는가? 세부적으로 국내적, 남북관계적, 국제적으로 어떠한 의미를 지니고 있으며, 어떠한 이해관계가 얽혀 있는가? 또한 이용방안의 실천성을 높이기 위해서는 어떠한 노력이 경주되어야 하는가? 그리고 그것은 우리가 추구하는 상생공영과 민족통일에 어떻게 연결되어야 하는가? 이들에 대한 해답을 찾기 위한 노력이 이번 연구의 주요 과제이다. 본 연구는 2011~2013년간 3개년 사업으로 진행될 것이며, 그 1차년도인 2011년의 주요 초점은 다음과 같다.

첫째, DMZ 총람의 발간이다. DMZ의 개념정의와 자연지리 및 인문지리적 현황, 그리고 DMZ의 정치·군사적 배경·의미와 관련 사건일지, 관련 법·규정 등을 묶어서 『DMZ 총람: 개요, 정치·군사적 현황』으로 발간한다. DMZ의 환경생태적 현황, 문화관광적 현황, 그리고 관련 단체 및 활동현황 등은 2012~13년에 걸쳐 발간할 것이다.

둘째, 금년도 두 번째 연구 사업으로써 국가전략적 측면에서 DMZ 평화적 이용이 가지는 의미를 집중적으로 분석할 것이다. 우선 국가전략이란 무엇인가를 살펴보고, DMZ 평화적 이용이 왜 국가전략적 관점에서 다루어져야 하는가를 제시한다. 이어서 DMZ 평화적 이용이 가지는 다양한 국가적 의미와 국가이익을 분야별로 분석하고자 한다. 정치외교·군사적 측면은 ‘상위정치’(High Politics)분야로, 그리고 경제·국토관리·환경·문화적 측면은 ‘하위정치’(Low Politics)분야로 나누

어 살펴보고, 각 분야에 걸쳐 바람직한 협력사업 제안, 그리고 그 실천성을 제고하기 위한 정책적 고려사항을 제시하고자 한다.

셋째, 2012년도에 본격적으로 연구·제시될 ‘국가전략 DMZ 평화적 이용방안’을 위한 기본 추진방향으로서 제도적·법적 측면에서 어떠한 사전작업이 이루어져야 하며, 관련한 대북협상은 어떻게 준비·추진되어야 하는가 등을 살펴보고자 한다.

국내적으로 지지받고, 북한의 호응, 나아가 국제사회의 이해에 부합하여 실천 가능한 DMZ 평화적 이용방안을 국가전략적 차원에서 탐구하려는 본 연구를 위해 연구자들은 통일연구원이 운영하고 있는 『코리아접경포럼』을 축으로 하여 ‘총합적 협동연구방식’을 채택하여 연구하였다. 전문분야별로 각자 연구하고 집필하는 방식이 아니라, 모든 연구자가 한자리에 모여 DMZ가 가지는 다양한 분야별 국가적 의미와 평화적 이용의 기본방향에 대해 함께 토론을 진행함으로써 서로의 전문성을 공유할 뿐만 아니라, 연구자가 보다 폭넓은 시각과 관점에서 문제점을 조망하여 상호 보완할 수 있는 기회를 가지고자 한 것이다. 그리고 포괄적 측면에서 각 국가이익을 종합적으로 분석함으로써 향후 제시될 DMZ 이용방안이 좀 더 구체성을 띠고 실천가능성을 높일 수 있게 한 것이다.

본 연구는 다양한 형태로 국가적 의미를 가질 것이다. 우선 본 연구는 남북관계 개선 시 상생공영과 녹색성장을 실질적으로 실천할 수 있는 정책대안 제시 및 세부적 추진방안의 수립에 활용될 수 있을 것이다. 향후 남북관계 진전에 따라 남북 간에 DMZ 평화적 이용에 관한 협의가 진행될 것인 바, 정부의 대북·통일정책이 반영된 DMZ 평화적 이용방안을 제시하고, 남북 간에 합의 가능한 실천방안의 제시 및 추진에 활용됨으로써 정부정책의 실효성 제고에 기여할 것이다.

다음으로 국가성장을 위한 동력 확보에 기여할 것이다. DMZ 평화적 이용이 실현될 경우, 한반도 정세가 안정됨으로써 국가의 전반적 성장에 기여하고, DMZ의 평화·생태적 이용으로 한반도 녹색성장의 기틀을 확보하는데 일조할 것이다.

한편 본 연구는 실질적인 남북관계의 발전 및 통일 대비차원에서도 중요한 의미를 가질 것이다. 현 정부가 강조하고 있는 남북한 동반 성장, 민족동질성 제고, 군사적 신뢰 구축, 새로운 한반도 평화체제 구축을 달성하기 위한 세부방안으로 DMZ 평화적 이용방안이 적극 활용됨으로써 남북관계의 발전은 물론, 현재 정부가 역점을 두고 있는 통일 준비에도 기여할 것이다.

마지막으로 DMZ 평화적 이용을 국가전략적 차원에서 고려·제시함으로써 대한민국이 평화 주창자로서의 이미지를 국내외에 과시할 수 있을 것이다. 갈등과 대결의 상징지역을 인간과 인간, 인간과 자연환경이 화합할 수 있는 공간으로 전변시키려는 우리의 노력을 통해 평화 회복과 환경보호를 위해 부단히 노력하는 국가적 위상을 강화할 수 있는 것이다.

2. 국가전략으로서 DMZ 평화적 이용

가. 국가전략적 논의의 의미

한반도의 지정학적인 특수 상황을 다차원적으로 고려해 볼 때, DMZ를 포함하는 접경지역의 평화적 이용 방안은 국가적 차원에서 단기·중기·장기적으로 다루어져야 하는 국가의 백년지계(百年之計)이다. 그러나 국가전략적 차원의 중차대한 문제의식이 상존하고 있음에도

불구하고 이를 현실에서 수행하기 위한 국가전략 개념의 틀과 이론이 부재한 것이 사실이다. 오늘날 ‘국가전략’이라는 용어는 국가 정책을 입안하는 과정에서 그리고 국제정치학이나 세계안보와 같은 학문적 차원에서 빈번하게 인용되고 있지만 실상 그 개념이 복잡하게 혼용되어 지금까지 우리는 수동적으로 서구 전략이론을 상당부분 받아들이고 있다. 그러나 국가전략적 차원에서 ‘DMZ의 평화적 이용방안’을 고찰해 나가면서 우리는 남북한의 특수한 상황을 고려한 한국식 국가전략의 이론 정립의 필요성을 자각하고 우리만의 국가전략의 개념을 제시해야 한다.

이런 노력이 필요한 이유는 향후 ‘DMZ 평화적 이용 방안’에 지속적인 관심과 가시적인 계획들을 입안해 나가기 위해 국가적 차원의 전략적 선택이 반드시 필요하고 향후 통일 한국을 건설함에 있어 국가 차원의 ‘DMZ’의 정치·전략적 이용을 극대화하는 방향을 모색하여야 하기 때문이다. 무엇보다 통일 이전의 ‘DMZ의 평화적 이용 방안’이 궁극에서 통일 이후 한반도의 정치적, 경제적, 문화적 변영에 큰 기여를 할 것이 자명한 현실에서 이런 가능성에 대한 비전과 실현 방법의 전략적 청사진 제안이 요구되는 시기이다.

따라서 이 장은 국가전략에 관한 이론적 접근을 통해 ‘DMZ의 평화적 이용 방안’이 실행가능하고 보편타당한 정책이 될 수 있는지에 대한 당위적인 제안들을 도출해 보면서 본 제안들에 대한 지속가능한 정치·전략적 가치를 분석하고 평가하고자 한다. 특히 금년 과제에서는 ‘한국식 국가전략의 개념’을 새롭게 창출하여 DMZ의 협력방안들의 가시적인 결과를 촉진시키면서 ‘한반도내 신 평화구조의 건설’이라는 국가전략의 청사진을 보다 견고하게 실행하는 데 이바지 하고자 한다.

향후 정치, 경제, 문화, 환경 등의 분야에서 DMZ의 남북한 협력방안

| |
|-----|
| I |
| II |
| III |
| IV |
| V |

들이 국가전략 사업으로 가시화될 경우 거시적인 안목에서 동북아시아지역의 안보 축이 DMZ지역으로 점차 이동하면서 한반도 주변국들은 기존의 국가 정책과 차별화된 국가전략들을 고안하게 될 것이다. 다시 말해, 한반도 ‘DMZ의 평화적인 이용 방안’은 남북한 간의 정치, 군사, 경제, 환경, 문화 등 모든 분야의 사업을 총망라하면서 동북아시아의 총체적인 외교·안보와 직접적인 연계관계를 가지고 있다. 한반도의 힘의 구조 변화가 이들 국가들의 인식변화를 필히 유도할 것이기 때문이다.

우선, 동북아시아지역의 국제정치학적인 판구조론을 분석해 볼 필요가 있다. 한반도를 축으로 하는 동북아시아는 각 국가 간의 배타적인 경쟁과 갈등 구조 속에서 서로의 이해관계를 전략적으로 계산하면서 전쟁을 잠정적으로 중지하며 소극적인 평화와 계산적인 안보를 유지하고 있는 ‘불안정한 균형(Unstable Balance)’ 상태를 보여주고 있다. 이런 불안정한 지정학적 역학구조 속에서 생태계 보호 차원에서의 DMZ 지역을 보전하는 인류애적이고 평화적인 연구를 제외한 정치, 경제, 안보 등의 분야에서는 국가들 사이에 첨예한 이해관계가 복합적으로 연계되어 있기 때문에 향후 통일한국에 직접적인 영향권 아래에 있는 동북아 주변국가들(미국, 중국, 일본, 러시아)은 저마다의 국가전략으로 한반도 문제를 보다 긴장감 있게 다룰 것으로 전망된다.

물론 21세기 동북아시아지역은 표면적으로는 다자안보체제를 추구하는 협력체제로 나아가겠지만, 이런 노력은 동 체제의 구축을 추구하는 ‘촉진자(Facilitator)’와 미완성의 불균형을 유지하려는 ‘균형자(Balancer)’의 미세한 갈등과 경쟁이 지속적으로 유지되면서 동북아시아의 군비경쟁과 군사력 강화는 비공식적으로 묵인된 상태에서 지속적으로 증가될 것이다. 결국 이러한 아시아 군비증강의 핵심은 북한의

무력도발과 핵문제를 비롯한 통일 한국과 관련한 제반적인 문제가 핵심으로 작용될 것으로 전망한다.

이에 한국 역시 주변국의 국가전략을 세심하게 관찰하고 더욱 견고히 발전시키면서 21세기 새로운 동북아 안보의 흐름 속에서 한국만의 국가전략을 조속히 구축해야 할 필요가 있다. 즉, ‘DMZ 평화적 이용’이라는 국가적인 과업을 연구해 나가면서 필수불가결한 선행연구 작업은 바로 개념적 차원의 ‘한국형 국가전략’의 정의와 더불어 한국형 국가전략 매뉴얼을 조속히 완비해야 한다는 것이다. 이런 이론적이며 개념 중심적인 연구의 필요성은 향후 ‘DMZ의 이용방안’뿐만 아니라 통일문제를 접근하는 차원에 있어 고차원적인 방법론을 제공하면서 통일정책의 기틀을 마련하고 더 나아가 국제사회에서 ‘한반도내 신 평화구조의 건설’이라는 국가전략의 당위성을 제공하고 설득력 있는 방안을 모색하는데 중요하게 기여하게 될 것이다.

(1) 국가전략의 본질적 특징과 정의

한 나라의 국가정책이 정치적 목적을 추구하기 위해 고안되어졌다고 전제되었을 때, “정책이 전략을 이끌어낸다(policy drives strategy)”¹는 명제는 너무도 자명한 사실이다. 일반적으로 정치학에서 말하는 정책(Policy)은 “정부가 바람직한 사회 상태를 이룩하려는 목표와 이를 달성하기 위해 필요한 수단에 대하여 공식적으로 결정한 기본 방침”²이라고 정의되어 있다. 비록 정책과 관련한 다양한 정의가 소개되고 있지만, 정책의 가장 중요한 요소는 바로 정치적 목적(Political Aim)

¹ Baylis et al, *Strategy: In the Contemporary World* (Oxford: Oxford University Press, 2010), p. 70.

² 서울대학교 정치학과 교수 공저, 『정치학의 이해』 (서울: 박영사, 2003), p. 241.

| |
|-----|
| I |
| II |
| III |
| IV |
| V |

이고, 그 목적을 달성하기 위해 정부가 필요에 의해 고안해 내는 다양한 수단들의 실질적인 행동지침이 바로 전략(Stratgy)이 된다. 따라서 정치의 일환으로서의 국가 정책은 정책결정자들에 의해 아이디어가 고안되고, 그 아이디어를 현실에서 실행 가능케 하는 합리적인 결정과정의 도구적 수단이 국가적 차원의 전략이 되는 것이다.

이 같은 원리에 근거해서 국가 전략적 차원에서 특정한 국가 정책을 고려하게 될 경우 국가마다 선택한 정치 체제, 이념들은 주어진 여건과 환경에 따라 그 해석과 정책 방안이 상이해진다는 점을 주지할 필요가 있다. 때문에 보다 정교한 한국식 국가전략을 창출해내기 위해서는 국가적 차원에서의 전략들이 끊임없이 진화·수정을 반복하면서 국내외적인 요소들에 반응하는 국가전략들이 지속적으로 생산되고 있는 전략 산출과정의 기본 원리를 미리 간파해야 한다. 무엇보다 국가전략(National Strategy)의 본질적인 특성을 보다 상세히 검토해 보면 시·공간을 초월하는 이론적인 보편성(Universality)³과 다양한 정치적 상황을 고려하는 특수성(Particularity)의 원리가 동시에 반영되어진다는 사실을 확인할 수 있다.

다시 말해 보편성은 고정화된 전략개념(Fixed Strategic Concept)의 원리를 통해서 국가전략이 국가마다 어느 정도 비슷한 보편적인 전략개념을 공유하고 있다는 것을 인정하는 것을 말하며, 특수성이라 함은 변화하는 전략개념(Changing Strategic Concept)을 지속적으로 추가하면서 각 국가들은 저마다의 차별화된 국가정책을 산출한다는 것이다. 한마디로 국가전략의 본질적인 특징은 국내외적인 요소와 사회현상과 반응하면서 보편적인 전략원리를 통해 특수성을 추가해 나가는

³- Baylis et al, *Strategy: In the Contemporary World*, p. 68.

형식이 된다. 요컨대 이는 국가가 국가 이익(National Interests)을 반영하는 합리적인 선택(Rationalistic Choice)을 반드시 추구한다는 보편적인 전략개념과 더불어 각 국가정책의 독자적인 선택(Independent Choice)은 필수불가결하게 각 국가의 정치적 목적에 따라 달라지기 때문에 국가전략의 특수성 또한 동시에 고려되어야 하는 전략의 본질적인 특징이 된다.

[그림 I -1] 국가전략의 본질적 특징



[그림 I-1]과 같은 국가전략의 본질적인 특징을 보다 개념적으로 이해하기 위해서는 ‘전략(Stratgy)’이라는 상위 개념에 대한 연구가 선행되어야 한다. 전략의 본질적 틀은 정책(정치)이라는 점에서 정책이 전략을 이끌어내는 상위개념임은 분명하다. 그러나 ‘국가전략’이라는 용어는 사실 고대부터 전쟁의 기원에서부터 오는 ‘전략(Stratgy)’의 용어가 현대에 파생되어 보편화되었다고 볼 수 있다. 고전으로서 가장 광범위하게 받아들여지는 전략의 개념은 클라우제비츠(Carl Von

| |
|-----|
| I |
| II |
| III |
| IV |
| V |

Clausewitz)의 “전쟁의 목적을 달성하기 위한 전투의 운용”이라든가 리델 하트(B. H. Liddell Hart)가 대전략의 개념을 소개하면서 “정책의 여러 목적을 달성하기 위한 군사적 수단을 배분하고 응용하는 기술”로 풀이되는 서구의 전략개념이 일반적으로 통용되고 있다.⁴

사실 많은 전략가들이 각자의 해석과 해안으로 차별화된 역사 기록들 속에서 상이한 전략 이론들을 만들어 내고 있지만, 전통적으로 전략(Strategic)이라는 것은 ‘정치적 목적을 위해 가능한 전쟁을 일으키는 것(making war useable for political purpose)’⁵이고, 전략의 현실적 목적은 ‘어떻게 전쟁을 이기느냐(how to win wars)’⁶이다. 전쟁과 전략학(Strategic Studies) 분야의 선구자적인 위치에 있는 클라우제비츠의 의하면 전략이 가진 본질적인 속성을 ‘전쟁의 목적에 부합하는 성취를 위한 (전략적)수단을 전쟁에 어떻게 합치시키느냐(the employment of the battle as the means towards the attainment of the object of the War)’라고 정의내리고 있다.

즉, 전략이 가진 핵심 기능은 전쟁과 관련한 정치적 목적을 성취하기 위한 가장 효과적이고 필수불가결한 수단이 되는 것이다. 그리고 이런 정치적 목적의 달성을 위해 어떤 형태의 전쟁을 수행할 것인지 그리고 그 다음 단계로 어떻게 전쟁을 효과적으로 수행하는 지에 대한 방법을 고민할 수 있을 것이다.

그 결과 ‘DMZ 평화적 이용’을 국가적 차원으로서의 전략으로 확장시키기 위한 명제와 명분에 대한 논의는 실로 복잡하고 다차원적인 전략논

⁴ 이종학 편저, 『군사전략론』 (대전: 충남대학교 출판부, 2009), p. 46.

⁵ Baylis et al, *Strategy: In the Contemporary World*, p. 68.

⁶ Clausewitz and Colonel J.J. Graham(trans.) *On War* (New York: Barren & Noble, 2004), p. 133.

쟁이 될 수 있다. 그런 아래의 세 가지 특징을 염두에 두면 보다 쉽게 이론적으로 접근할 수 있으며 궁극에서는 위의 원리를 근거해서 한국만의 독자적인 국가차원의 전략을 고안해 낼 수 있을 것으로 판단한다.

- ① 국가정책은 ‘정치적 목적’을 추구한다.
- ② 국가정책을 현실에서 이끌어내는 것이 바로 ‘(국가)전략’이다. 이를 위해 이 장에서는 ‘국가전략’이라는 보편적인 용어 대신 새로운 개념으로 ‘한국의 국가안보대전략(Grand National Security Strategy of Korea)’이라는 용어를 제안하고 사용할 것이다.
- ③ 국가적 차원의 전략의 본질은 합리적인 전략적 선택(Rationalistic Strategic Choice)라는 보편적인 특성과 독립적인 전략적 선택(Independent Strategic Choice)을 동시에 고려해야 한다.

(2) 국가적 차원에서 ‘DMZ 평화적 이용’의 전략적 당위성

앞에서 국가적 차원의 전략의 본질적인 특성을 분석해 보면서 전략은 정치적 목적을 추구하기 위한 도구적 수단으로서 보편성과 특수성을 동반하면서 지속적으로 진화하고 있다고 규정하였다. 향후, 복잡하고 광범위한 전략의 이론적 개념을 정리해서 ‘DMZ의 평화적 이용’에 대한 다양한 제안들과 결부시켜 국가 전략적 차원으로 끌어올리기 위해서 최우선적으로 고려되어야 할 전제는 바로 DMZ의 지역이 바로 한국전쟁의 역사적 유산이라는 것이다. 즉, 전쟁을 통해 만들어진 하나의 평화적 휴전지역이기 때문에 이 지역의 정치·전략적 접근은 전쟁의 원리를 본질적으로 반영하는 전략 개념에서 국가적 차원의 대전략의 개념으로 점층적으로 확대해 나가야 한다는 것이다.

| |
|-----|
| I |
| II |
| III |
| IV |
| V |

앞서 언급했다시피, 국가전략의 모태(Matrix)는 전쟁을 다루는 군사 전략에서 파생되었다. 전쟁이라는 것은 인류가 공동체를 이루어 삶을 영위한 이래로, 인간의 삶과 본성을 그대로 반영하면서 반복적이고, 합리적인 정치 싸움을 가장 폭력적으로 보여주는 불가피한 인간들의 활동이었다. 때문에 한 국가가 처한 반복적인 위협들과 군사도발을 분석하기 위해서는 전쟁의 근원적인 특징을 이해하면서 인간의 삶에 더 깊숙이 들어가서 정치, 경제, 사회를 전략적으로 연구해야 한다.

더불어 고전적인 의미에서의 서구의 전략연구를 우선적으로 답습해 나가면서 우리의 전략 환경을 고려한 새로운 전략 개념과 정의를 지속적으로 진화시켜 나가야 한다. 요컨대, 전략(Stratgy)은 다양한 변수와 복잡한 인간들의 정치, 사회, 심리적인 요인들을 아우르면서 전쟁을 분석하기 위한 방법론적인 틀을 만들어 동일 패턴을 연구하는 고대부터 이어져 내려오는 실용주의적인 정치 학문이다. 따라서 마키아벨리의 군주시대부터 20세기 냉전의 시대를 거쳐 오늘날 까지도 고전적인 의미에서 전쟁에서의 전략의 기본 원리는 국가가 운용되는 가장 근원적인 원리들을 담아내고 있다는 점을 간과해서는 안 될 것이다.

위와 같은 서구 전략의 원리와 개념을 통해서 우리는 ‘전쟁에서 전략(Stratgy of War)’ 이전에 ‘정치적 목적(Stratgy for Politics)’에 의해서 고안된 전략의 원리를 염두에 두고 대전략으로서의 국가적 차원의 ‘DMZ(접경지역)에서의 남북한 협력방안’을 모색해 나가는 게 올바른 방향일 것이다. 이러한 점들을 고려할 때 DMZ 평화적 이용을 구상할 경우, 장기적이고도 견고한 국가차원의 전략적 접근에 바탕을 두고 단·중기적 방안이 제시되어야 할 것이다. 이에 이 절에서는 DMZ의 평화적 이용에 대한 국내외적인 합의를 도출할 수 있는 새로운 구상에 대한 국가적 차원의 전략 개념을 포괄적으로 자세히 다루고자 한다.

일반적으로 국내에서 소개된 국가전략의 개념은 “한 국가가 처한 대내외적 환경 속에서 향후 당면할 도전과 기회를 예견하여 국가이익을 실현하고 국가목표를 달성하기 위해 국가적 노력과 제한된 자원을 효율적으로 개발·통합·조정·배분·사용하는 방향과 방법을 제시하는 종합적이고 체계적인 국가 활동의 추진계획”⁷이라고 기술하고 있다. 따라서 이와 같은 국가전략은 지속적으로 다루어지고 있듯이 상당히 포괄적이고, 다차원적인 것이 특징이다. 보다 구체적으로 국가전략을 논의함에 있어 크게 다음 세 가지 차원으로 구분해서 그 개념을 분석해 볼 수 있다.⁸

- ① 그 나라가 추구할 목표와 이익의 파악과 우선순위라는 동기적 차원
- ② 주위 환경에 대한 평가와 위협, 방해물, 또는 문제를 파악하고 우선순위를 정하는 인식적 차원
- ③ 주어진 환경 속에서 구체적으로 목적하는 바를 달성하기 위해 가장 적절한 방법을 선택, 동원할 수 있는 운영적 차원

위의 세 가지 차원들이 유기적으로 통합되어 다양한 정책결정 영역에 실질적인 영향력을 발휘하면서 다층적·다차원적 전략을 포괄하는 개념을 국가전략의 일반론으로 보고 있다. 또한 위의 개념을 토대로 국가전략을 구상하고 추진해 나감에 있어 ① 환경과 국가전략 (물적 환경, 국내외 환경), ② 국가 이익과 국가 목표, 정치지도자, ③ 국가전략의 수

⁷ 전성훈, “한국의 국가이익과 국가전략: 통일·외교·안보를 중심으로,” 『국가전략』, 제5권 2호 (세종연구소, 1999), p. 179.

⁸ The Sejong Institute, “Chapter 1 Korea’s National Strategy Toward the 21st Century,” *Korea’s National Strategy: Agenda Setting for the 21st Century* (Sungnam: The Sejong Institute, 1997), pp. 1~20.



행능력과 주요 기반, ④ 정책으로서의 국가전략과 같은 사안들을 중요하게 고려하고 있다.⁹ 특히 위에 언급된 개념과 중요 논의들을 근거로 국가전략의 의미를 다시 정리하면 “한 국가가 전략수행 능력을 바탕으로 환경의 동태적 변화(Dynamic Change)에 적응하면서 국가의 생존 및 발전을 위하여 인식되는 국익의 실현을 추구하고 아울러 국가 목표의 효율적 달성을 꾀하는 방안(Design)”이 국가전략으로 정의될 수 있다.¹⁰

[표 I -1] 국가전략의 유형¹¹

| 기준 | 국가전략의 여러 유형 |
|---------|----------------------------------------|
| 차원 및 범위 | 대전략 부문별 전략 |
| 기간 | 장기전략, 중기전략, 단기전략 |
| 방법 | 직접 접근의 전략: 국가주도전략 간접 접근의 전략: 국가유도전략 |
| 대응태세 | 수동적 전략, 능동적 전략 |
| 기능 | 사전 대응적 전략 사전 예방적 전략 |

위와 같은 연구행태는 국가적 차원의 전략을 정의해 나감에 있어 개념과 이론으로서 보다 심도 있게 다루기보다 국가 경영에 직접적인 영향을 미치는 제도나 행위로서 간주되어지기 때문에 이론 자체보다는 실증주의적 접근(Positivist Approach)¹²에 더 치중해 있는 것이 사실

⁹ 배정호, 『21세기 한국의 국가전략과 안보전략』 (서울: 통일연구원, 2000), pp. 5~14.

¹⁰ 위의 책, pp. 11~12.

¹¹ 위의 책, pp. 11~12.

¹² David March and Stoker Gerry(eds.), *Theory and Methods in Political Science* (New York: Palgrave Macmillan, 2002), pp. 17~32.

이다. 사회과학에서 말하는 실증주의(Positivism)는 자연과학과 사회과학의 서로 유사한 방법론이라는 전제에서 시작한다. 사회현상들의 규칙적인 관계를 통해서 이론을 창출할 수 있고, 경험론적 질문들(Empirical Questions)을 통해서 통계와 같은 질량적 분석을 하고, 결과를 도출하는 방식이다.

위와 같은 접근 방법은 ‘결과(Consequence)’를 도출하는 ‘문제해결론적 접근(Problem-Solving Approach)’이라고 하며 국가의 외교정책을 고안하기 위해서 사용되기도 한다. 물론, 국가전략을 단순히 정책을 구현하기 위한 도구로서 간주하며 결과중심적인 방법론을 적용하는 것은 현실적으로는 타당한 접근 방법이다. 그러나 이 장에서는 한국식 국가전략에 대한 논의를 통해 DMZ 이용의 명분을 제공하기 위해서 기존의 실용적인 전략지침을 제시하는 연구 방법과 더불어 전략의 목표와 개념설정에 직접적으로 영향을 주는 국가전략의 개념 논의 역시 심도 있게 다루어져야 할 것으로 본다.

그 이유는 이 장에서 지속적으로 언급하고 있는 전략의 세 가지 기본 원리인 ① 국가정책을 향한 ‘정치적 목적,’ ② 국가정책을 현실에서 이끌어내는 ‘(국가)전략’의 도구적인 역할, ③ 합리적인 전략적 선택(Rationalistic Strategic Choice)라는 보편적인 특성과 독립적인 전략적 선택(Independent Strategic Choice)을 동시에 고려해야 하는 전략의 본질을 중심으로 고차원적인 논의들을 통해 한국만의 특수상황에서 지속 가능한 한국식 전략패턴이 구축될 수 있기 때문이다.

다시 말해 향후 DMZ의 사업들은 단순히 경제적인 손익계산을 얻을 수 있는 사업구상이 아닌, 장기적 관점에서 통일한국의 정치체제와 국가 이념에까지 영향을 미칠 수 있는 한반도의 백년지계(百年之計)이기 때문에 결과지향적인 접근과 함께 이론과 개념을 동반하는 고차원적

| |
|-----|
| I |
| II |
| III |
| IV |
| V |

인 연구가 더욱 심도있게 다루어질 때 비로소 DMZ 활성화 방안의 사업들이 국내외적으로 보다 설득력 있는 장기 사업이 될 수 있을 것이기 때문이다. 전략수행능력을 바탕으로 국가의 생존 및 발전을 국가 목표로 상정하고 효율적 달성을 꾀하기 전에 국가전략 자체의 개념설정을 통해서 거시적이며, 장기적인 전략 방안을 남북한 특수상황에 맞게 고안해 나가야 한다. 궁극적으로 ‘DMZ의 평화적 이용’은 국가의 새로운 청사진을 제공하는 중·장기적 국가 프로젝트이며, 남북한 ‘평화 공존’의 단계로의 진입을 이끌어내기 위한 경제, 사회, 문화와 같은 ‘저위정치(Low Politics)’에서부터 군사, 안보, 정치 분야의 ‘상위정치(High Politics)’를 모두 아우르는 국가 대전략이다.

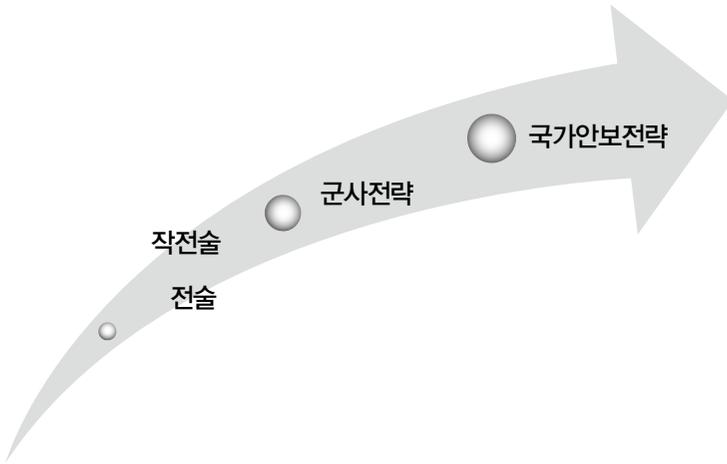
따라서 앞에서 소개된 전략의 본질적인 특성과 개념들을 이해하면서, 21세기 통일한국을 준비함에 있어 국가전략적 차원에서 DMZ 지역의 평화적인 이용 방안이 보다 심층적으로 다루어져야 할 것이다. 결국 ‘국가전략적 차원에서의 DMZ의 평화적 이용’이란 개념적으로 향후 통일 한국을 건설함에 있어 국가 차원의 ‘DMZ’의 정치·전략적 이용을 극대화하고 이를 통해 통일 이후 한반도의 정치적, 경제적, 문화적 번영에 기여를 촉진하는 것이라고 정의할 수 있을 것이다.

나. DMZ와 국가안보대전략

앞서 국가전략의 본질을 설명하면서, 국가전략은 본질적으로 전략의 기본원리에서 파생되며, 전쟁과 관련된 군사전략적 의미가 점층적으로 확대되면서 정치적 목적을 수반하는 복합적인 국가정책의 실현을 모태로 하고 있다고 기술하였다. 이와 같은 논리는 향후 ‘DMZ 평화적 이용’이 실행가능하고 보편타당한 정책이 될 수 있도록 연구의 방

향을 확장하기 위해서는 전략의 본질적 특징과 국가전략의 일반적인 특징을 기반으로 한국식 국가 대전략 모델이 창출되어야 함을 강조하였다. 또한 ‘DMZ 평화적 이용’에 대한 사업 제안들이 가시화되기 위해서는 기존에 복합적이고 다양한 전략 개념과 체계를 통합하면서 통일 국가를 향한 전략적 차원에서의 새로운 국가전략이 고안되어야 할 것이다. 아래에 [그림 I-2]와 [그림 I-3]은 일반적으로 통용되어지는 전쟁과 관련된 ‘전략의 체계’와 국가이익과 정치적 목적을 반영하는 ‘국가전략의 구성요소’들을 잘 설명하고 있는 대표적인 모델들이다.

[그림 I-2] 전략의 체계¹³



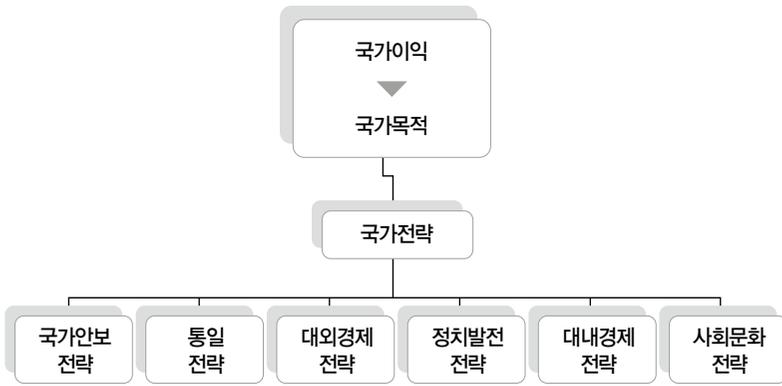
[그림 I-2]는 전쟁과 관련된 최상위 전략을 국가안보전략으로 설정하면서 전략의 의미를 군사전략적 차원에서 한정하여 설명하고 있다. 이는 전략을 국가의 안보에 한정 지으면서 국가의 안위와 직결된 국방

¹³ 박휘락, 『전쟁, 전략, 군사입문』 (파주: 법문사, 2007), p. 99.

| |
|-----|
| I |
| II |
| III |
| IV |
| V |

의 문제들과 전쟁의 기본 원칙을 설명하는 군에서 일반적으로 통용되는 개념을 설명한 것이다. 또한 [그림 I-3]에서는 국가 차원에서 전략의 범위를 포괄적으로 포함하면서 국가가 수행해야 하는 모든 과제를 골고루 다루고 있고, 국가전략을 국가안보전략의 상위 개념으로 다루고 있다.

[그림 I-3] 국가전략의 구성요소¹⁴



그러나 위와 같은 전략 개념들 간의 구분은 여전히 혼동을 가중시키고 있다. 이러한 문제는 주로 한국에서 일반적으로 통용되고 있는 ‘(국가·외교)정책’, ‘국가전략’ 그리고 ‘국가안보전략’의 개념을 전략이라는 용어로 혼용하면서 사용하는데서 발생한다. 이와 같은 혼동은 통일국가를 향한 DMZ의 다양한 사업들을 진행해나가는 데 있어서도 개념과 용어의 혼동을 가중시킬 것으로 예견된다. 특히 이 장에서 이미 ‘전략’의 기원, 전략개념의 본질, 국가전략의 다원화되고 복잡한 정의들에 대

¹⁴- The Sejong Institute, “Chapter 1 Korea’s National Strategy Toward the 21st Century,” p. 8.

한 논의들이 소개된 바와 같이 역시 현실에서도 국가전략의 정의와 그 용어의 쓰임은 실로 각양각색이다.

예를 들어, 국방부는 2010년 국방백서에도 명시되어 있듯이 ‘국가 안보전략’이라는 용어를 사용하면서 군사전략적인 측면에서 국가 안보를 다루며 국가전략의 하위개념으로 동 개념을 규정해 두고 있다.¹⁵ 2010 국방백서에 따르면, 한국의 국가안보목표는 ‘한반도의 안정과 평화유지, 국민안전 보장 및 국가번영 기반 구축, 국제 역량 및 위상제고’로 설정하였고, 국가안보전략의 세 가지 핵심정책기조는 ① 한반도의 안정과 평화 유지, ② 국민안전 보장 및 국가번영 기반 구축, ③ 국제적 영향 및 위상제고 등이 포함된다. 이는 [그림 I-2]에 소개된 전략체계와 일맥상통하며, 다소 독립적인 전략 체계를 추구하는 전략패턴을 보여주고 있다.

다른 한편 통일부에서 매년 발행하는 2010 통일백서에는 국가전략의 개념 대신 현 정부의 국정 철학인 ‘창조적 실용주의’를 토대로 ‘상생과 공영의 대북 정책’이라는 ‘정책 추진의 기본 방향’을 설정하며 중요한 국가비전들을 제시하고 있다.¹⁶ 2010년 『통일백서』에 따르면 정부는 2008년 ‘상생과 공영의 대북정책’의 기본입장을 토대로 3가지 비전을 제시하고 있다. 여기에는 ① 북한의 비핵화를 통해 한반도의 새로운 평화구조를 창출, ② 남북간 상생과 호혜의 경제공동체 형성 기반 구축을 위해 그동안의 일방적인 지원방식에서 벗어나 상호보완적인 협력방안, ③ 남북 주민 모두의 행복을 위해 인도적 문제 해결 등이 포함되어 정부 대북전략이 정책적인 차원에서의 접근에 더 많은 비중을 두고 있음을 파악할 수 있다.

¹⁵- 국방부, 『국방백서』 (서울: 국방부, 2010), pp. 31~34.

¹⁶- 통일부, 『통일백서』 (서울: 통일부, 2010), pp. 18~20.

| |
|-----|
| I |
| II |
| III |
| IV |
| V |

다시 말해, 통일부에서는 공식문서에서 ‘전략’이라는 용어 대신 ‘정책’이라는 용어를 사용하면서 또한 독립적인 통일전략을 산출해내고 있다. 통일부의 경우와 유사하게 외교통상부의 경우 역시 국가전략의 용어대신 ‘외교정책 기조’를 제시하고 외교정책의 방안들을 제시하고 있다.¹⁷

[그림 I-4] 외교통상부 외교정책 기조

2009년 외교정책 기조



결과적으로는 실질적인 통일정책을 다루고 있는 국방부, 통일부, 외교통상부에서도 국가 차원의 전략을 논의함에 있어 ‘전략’과 ‘정책’의 애매한 경계를 두고 자체적으로 정의내린 분석의 틀 속에서 국가전략을 설명하고 있는 것이다. 위와 같은 혼란은 향후 DMZ이 가지는 다양한 국가적 의미와 이익에 기반하여 세부적인 사업들을 추진해 나감에 있어서도 큰 혼란을 가중시킬 수 있다.

¹⁷ 외교통상부, 『외교백서』 (서울: 외교통상부, 2010), pp. 19~21.

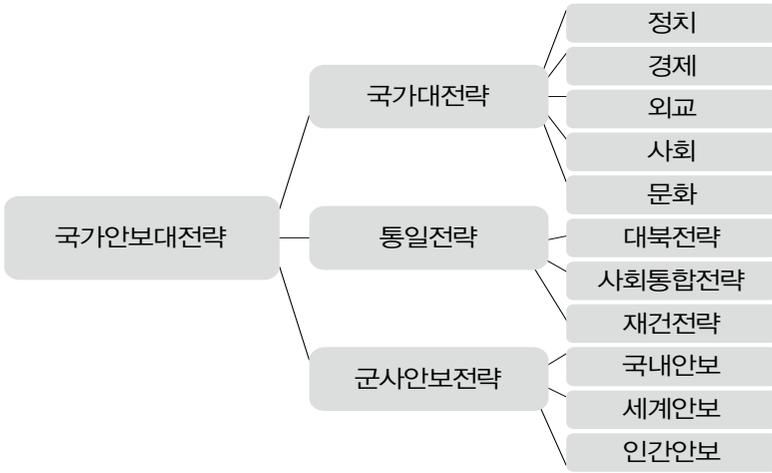
[그림 I-5] ‘전략’과 ‘정책’의 용어의 모호성



그러므로 이 장에서는 ‘전략’의 본질적인 특성을 반영하면서 정책의 목적을 구현하기 위한 ‘정치적 목적’을 최상위 개념으로 두고 군사전략으로서의 ‘전략’의 개념과 보다 포괄적 의미에서 혼용되어 사용된 ‘국가대전략’의 개념을 통합하여 [그림 I-6]과 같은 한국식 국가전략의 이론적 틀을 제안하고자 한다. 특히 아래의 모델은 DMZ 평화적 이용이 국가적 차원에서 어느 정도 중요한 의미를 가지며 국가 전략으로 논의될 가치가 있는지를 살펴 볼 수 있는 중요한 이론적 틀이 되면서 실질적인 사업들의 힘을 실어 줄 견고한 전략체계를 제공해주는 계기가 될 것이다. 또한 이 장에서 제안하는 ‘DMZ의 국가안보대전략 (Grand National Security Strategy)’은 DMZ의 평화적 이용과 관련한 사업들을 촉진시킬 수 있는 이론적인 틀을 제공하면서 향후 통일한국의 다양한 사업을 수행함에 있어 앞에서 언급된 ‘전략,’ ‘국가전략,’ ‘정책’ 등 용어의 혼란에서 야기되는 정책의 혼선을 감소시키는 데 중요한 역할을 할 것으로 전망된다.

| |
|-----|
| I |
| II |
| III |
| IV |
| V |

[그림 I -6] DMZ의 국가안보대전략



[그림 I -6]은 오늘날 ‘국가전략’의 개념이 복잡하고 서구와 동양의 이론이 혼용되어 있어 그런 혼란한 부분을 한국적 국가전략의 이론으로서 재설정하고자 하는 새로운 시도이다. 무엇보다 이러한 작업은 전략을 구분하는데 있어 정치적 목적을 산출하는 정책을 최상위 개념으로 두고 국가대전략과 군사안보전략, 그리고 통일전략 차이를 분명히 규정하면서 국가전략적 차원에서 ‘DMZ의 평화적 이용’을 어렵게 할 수 있는 개념적 혼란의 요소들을 제거하는데 중요한 역할을 할 것으로 전망된다.

구체적으로 [그림 I -6]은 미국의 국가안전보장회의(National Security Council)의 국가안보전략(National Security Strategy)의 개괄적인 검토 후에 이를 근거로 한국 실정에 맞게 재구성해 본 것이다. 미국의 경우 한국처럼 ‘정책’과 ‘국가전략’, ‘국가안보전략’의 용어를 혼용하지 않고 대통령이 국가안보전략을 작성해 의회 제출하도록 되어 있으며, 국가대전략(Grand Strategy)으로서 국가안보전략을 다루고 있다.¹⁸ 미

국의 경우, 비록 용어는 ‘국가안보전략(NSS)’으로 사용하며 국가 안보에만 치중되어 있는 것처럼 보일지 모르나 미국의 경우, 국가안보전략(NSS)을 국가적 차원의 전략으로 접근하면서 정치, 경제, 안보, 세계 질서와 미국의 국가정체성과 가치에 이르기까지 포괄적이고 거시적인 국가안보전략을 고안하고 현실에서 정책결정자들 사이의 긴밀한 상호 협조가 이루지고 있다.¹⁹

다. 국가전략적 차원에서 DMZ 평화적 이용의 접근방향

결국 이 장을 통해 제시한 ‘DMZ 지역의 국가안보대전략’의 개념은 DMZ 평화적 이용과 관련한 사업들을 촉진시킬 수 있는 이론적인 틀을 제공하면서 향후 통일한국의 다양한 사업을 수행함에 있어 앞에서 언급된 ‘전략’, ‘국가전략’, ‘정책’ 등 용어의 혼란에서 야기되는 정책의 혼선을 감소시키기 위해 고안되었다. 향후 DMZ의 평화적 이용을 위한 각종 정책과 사업이 고려되고 추진될 경우 이런 개념적인 이해를 가지고 창의적이고 다채로운 사업구상들을 시도해야 할 것이다.

무엇보다 이러한 아이디어의 최우선으로 전제가 되어야 할 점은 DMZ 지역의 가시적인 성과를 위해 단기적, 장기적 방안을 동시에 고려하면서 앞서 언급한 전략의 기본적인 특성과 이론적인 개념을 잘 이

¹⁸ 미국에서 대전략(Grand Strategy)의 정의는 다음과 같다.

‘Grand strategy can be defined as the overall vision of a state’s national security goals and a determination of the most appropriate means to achieve these goals.’

Schmidt Brain, “Theories of US foreign policy,” Michael Cox and Dong Stokes (eds.) *US Foreign Policy* (New York: Oxford University Press, 2008), p. 19.

¹⁹ The White House, “The National Security Strategy of the United States May 2010,” (The White House, 2010. 3), p. 1~2. <www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf>.

해하고 동북아 그리고 나아가 세계전략 차원에서 접경지역의 사업 추진 방안들을 전략으로 설정하여 접근해나가야 한다는 것이다. 다시 말해 전략적인 관점에서 국내정치뿐만 아니라 국제정치에까지 초점을 확대시키면서 국가적 차원의 전략을 보다 거국적, 거시적으로 실행해 나가야 한다. 사실 세계안보적 차원과 국제정치학적인 관점에서 한반도의 미래 국가상을 바라볼 때 “국가 지도자는 (외교)정책을 결정할 시, 상대국의 대응이나 국제관계의 파장뿐 아니라 국내정치 경쟁자들의 예상되는 대응도 고려하여 자신의 국내정치적 이해관계를 극대화”²⁰해야 하기 때문이다.

이상의 고려를 바탕으로 우리의 국가전략에 부합하는 DMZ 이용을 위한 방향의 예시들은 다음과 같다. 우선 국내적으로는 DMZ 인근을 모든 국민들의 기대에 호소(Appeal)할 수 있도록 관광지역, 또는 관광 특구로 지정하여 빠른 시간 내에 지역에서의 교류협력과 경제적 번영을 추구할 수 있는 우호적인 환경을 조성하는 것을 착안해 볼 수 있을 것이다. 이는 지역을 신속히 개방하고 발전시키기 위한 대안으로써 이 지역 활용에서 남북이 정치적인 중립을 유지하면서 경제적인 이익의 공동 창출과 공유가 가능하다면 충분히 접근 가능한 대안으로 판단된다. 무엇보다 우리 국민들의 적극적인 참여가 예상되어 긴장 완화 및 서로에 대한 오해와 불신을 극복하기 위한 기회로도 이용이 가능할 것이다. 이미 DMZ 인근 지역에 북쪽으로는 개성공단과 같은 산업 생산 기지가 존재하고 남쪽으로는 문산, 파주, 김포 등 신도시 및 각종 관광 단지가 존재하기 때문에 DMZ 지역의 이용도는 기대보다 매우 클 수 있으며 동 지역의 활성화도 남북 양측의 합의가 있을 경우 빠른 시간

²⁰ 김우상, 『신한국책략 II: 동아시아 국제관계』 (파주: 나남, 2007), p. 47.

내에 가능할 것으로 예상된다. 무엇보다 동 지역의 관광 특구화는 남북간 경제교류 활성화를 촉진시킬 것이며 이는 DMZ 이용에 중장기적인 비전의 제시를 가능케 하는 기반이 될 것이다.

국제적인 차원에서는 DMZ를 세계 문화 및 관광 유산으로 지정하는 방안을 추진하고 고려해야 한다. 또한 국제 환경과 동식물 다양성의 특구로도 지정을 받는 등 국제사회와 국제기구의 인정과 인증을 통해 DMZ가 상업적인 개발만을 위해 이용되는 것이 아니라 세계와 인류의 문화 및 전통의 유산을 계승, 발전시키는 상징적인 지역이라는 인식을 부각시킬 필요가 있다. 또한 동 지역의 개발이 상업적인 변영과 함께 우리 국민과 국제사회의 공익에 기여하는 장으로써의 이용이 필요하다. 이를 위한 대안으로는 DMZ 지역에 국제기구 유치, 국제 환경·동식물 다양성 연구기관 설치 및 국제 평화·군축 센터 설립 등 다양한 아이디어를 추진할 수 있다. 이 경우 DMZ 지역의 경제적 부가가치의 향상 등 단순한 목표의 달성이 아니라 마지막 분단국으로써 DMZ가 세계평화의 상징으로 각광을 받을 수 있는 기회가 될 수도 있을 것이다.

또한 정치적인 측면에서 DMZ의 상징성을 극대화하는 국가전략 차원의 이용으로 이 지역의 영구적 분쟁 중립지역 선포를 고려할 수 있을 것이다. 이는 우선 과거 DMZ의 개념을 초월하여 남북간 평화적인 의미에서의 실질적 완충지역을 확보한다는 실용적인 효과가 있다. 이와 함께 여러 강대국들의 이해가 첨예하게 대립하는 동북아 지역에 평화적 환경을 조성하고, 더 나아가 세계 평화의 실현을 도모하고 기원하는 구체적인 상징으로써의 역할부여가 가능할 것으로 예상되어 큰 기대를 갖게 한다.

이상의 논의를 통해 국가전략의 차원에서 전략의 개념을 살펴보고 한국식 국가전략의 개념을 도출해보았다. 이 과정에서 남북간 긴장완

I

II

III

IV

V

화와 우호적인 통일환경 조성, 통일 후 원활한 지역경제 개선·건설을 위해 필요한 DMZ지역에서의 개발과 협력을 위한 국가안보대전략을 설정하였다. 또한 DMZ의 평화적 이용을 위한 국가전략 차원의 개념 설정이 시도되었는데 동 개념의 핵심은 무엇보다 향후 통일 한국을 건설함에 있어 국가적 차원에서 DMZ의 정치·전략적 이용을 극대화하는 것을 목표로 하였다. 이를 위해서는 DMZ의 이용을 명확한 비전과 중장기적인 실천 목표를 가지고 고려하는 것이 매우 중요하다.

DMZ 평화적 이용 방안이 단기적인 목표달성에만 치중하는 것뿐만 아니라, 중장기적인 목표와 계획을 가지고 추진되어야 하며, 이를 통해 한반도의 안정과 지역 및 세계 평화에 기여하는 디딤돌이 되어야 한다. 이런 의미에서 국가전략과 한반도 전략을 논의하고, 개념적 접근의 결과로서 기존에 제시된 수 많은 정책방안에 대해 보다 심층적인 연구가 이루어져야 할 것이다. 이 경우 DMZ의 평화적 이용을 위한 각종 접근방법이 전략적 차원에서 고려되고 시행될 수 있기 때문에 여타 단기적인 대안보다는 더욱 가시적인 결과를 도출해 낼 수 있을 것으로 판단한다.

II. DMZ 평화적 이용의 국가적 의미: 상위정치분야

1. 대북·통일정책적 측면

가. 서론

(1) ‘녹색성장 국가전략’

‘녹색성장 국가전략’은 2008년 8월 15일 건국 60년 기념식에서 향후 60년의 국가비전으로 제시되었다. 2009년 2월 25일에는 「저탄소녹색성장기본법(안)」²¹이 확정되었고, ‘녹색성장위원회’가 출범한데 이어 7월 6일에는 ‘녹색성장 국가전략 및 5개년 계획’이 발표되었다.

「저탄소녹색성장기본법」에 따르면 ‘녹색성장’은 청정에너지와 녹색기술의 개발을 통하여 신성장동력을 확보하고, 새로운 일자리를 창출해 나가는 성장방식을 말한다. 환경을 보호·개선할 뿐만 아니라, 동시에 위기상황에 놓인 경제를 회생·발전시키면서 지속가능한 성장을 이룩하려는 것이다.

국가발전의 새로운 패러다임, 새로운 동력으로 제시된 녹색성장 국가전략이 명실상부한 국가전략으로 이론적으로 정립·체계화되어 국내·외적 지지를 확보하는 동시에 그 실천성을 제고하기 위해서는 무엇보다 ‘상생공영’의 ‘국가대전략’ 및 ‘대북·통일정책’에 녹색성장 국가전략을 수렴하여 논리적 근거를 확고히 다지는 것이 바람직하다. 또한 제시된 정책들이 좀 더 실효성·실천성을 가지기 위해서는 한국 차원은 물론, 한반도 및 동북아 차원에서의 문제인식과 해결을 위한 접근도 요청된다.

왜냐하면 그중에서도 특히 북한변수는 이제 우리사회에 영향을 미치는 상수(常數)일 뿐만 아니라 에너지, 환경 등 녹색성장의 핵심 분야가 남북한이 모두 직면하고 해결해야할 공통의 문제이기 때문이다. 따라

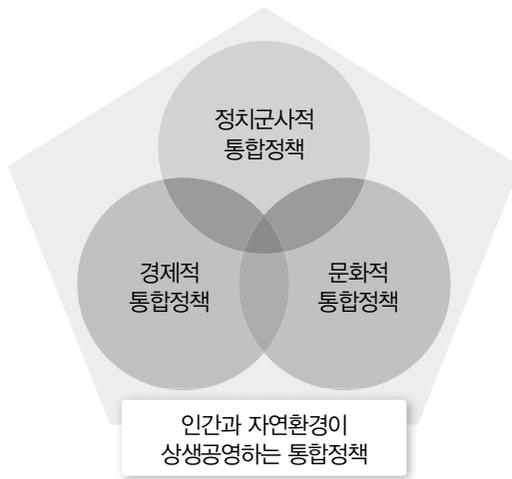
²¹ 「저탄소녹색성장기본법」은 2009년 12월 29일 국회에서 통과되었다.

서 녹색성장이 한반도차원에서의 지속가능한 성장은 물론, 남북관계도 개선·발전시킬 수 있도록 연계·상생적으로 접근되는 것이 바람직하다.

(2) ‘상생공영’과 ‘녹색성장’

정부는 상생공영의 국가대전략에 기초하여 지역적, 세계적 차원에서 ‘통합정책’을 추진하면서 평화유지와 공동번영을 노력하고 있다. 첫째, 정치군사적 통합정책으로 6자회담을 기초로 한 동북아 양자 및 다자안보협력, 그리고 유엔을 중심으로 한 세계적 차원에서의 평화유지 및 안보협력을 추진하고 있다. 둘째, 경제적 통합정책으로 동북아경제 공동체 형성과 병행하여 전 세계적 차원에서 FTA 체결을 중심으로 경제협력을 추진하고 있다. 셋째, 문화적 통합정책으로 동북아문화공동체 형성과 병행하여 국가위상에 걸맞는 문화외교를 강화하면서 세계 국가 및 시민과 함께 호흡하고자 노력하고 있다.

[그림 II-1] 통합정책의 4차원



현 정부가 천명한 녹색성장 국가전략은 이러한 상생공영의 통합정책을 철학적, 이론적, 실천적으로 보완하는 국가전략이라 할 수 있다. 상기 세 차원의 통합정책이 모두 인간 간, 국가 간에 중점을 두는, ‘인간중심적인 통합정책’이라면, 녹색성장 국가전략은 인간과 자연환경과의 상생공영을 이룩하려는 인간과 자연환경 간의 통합정책이기 때문이다.

즉 녹색성장 국가전략을 통해 인간과 자연환경 간의 갈등이 회복될 수 있으며, 이를 바탕으로 정치군사, 경제 및 문화적 통합정책이 추진되고 현실화될 수 있는 질적, 양적 기반이 확보될 수 있기 때문이다.

이러한 의미에서 녹색성장 국가전략이 현 정부가 추진하고 있는 상생공영의 국가대전략에 바탕을 둔 통합정책 가운데 어떠한 위상과 의미를 가지고 있는가에 대한 명확한 인식을 다시 함으로써 국내·국제사회로부터의 지지를 확고히 하는 것이 바람직하다.

(3) ‘녹색성장’과 대북·통일정책

현재 남북한은 다양한 형태의 경제 및 환경문제에 공동으로, 복합적으로 직면하고 있다. 지구온난화, 한반도를 뒤덮는 황사문제, 서해 수질오염 등의 환경문제, 에너지 부족, 신성장동력 창출의 필요성 등 경제문제를 함께 안고 있다.

환경문제의 경우 이를 한국 혹은 북한 단독으로는 해결할 수 없으며, 쌍방의 협력만이 해결을 위한 시너지를 창출할 수 있다. 우리가 아무리 저탄소 녹색성장을 이룩한다 하여도 북한의 경제가 다시 돌아가기 시작하여 그들의 유일한 에너지원인 석탄을 대규모로 사용한다면, 경제성장을 이룩하고 맑은 환경에서 생활하려는 우리의 목표는 실효성을 거둘 수 없다. 다른 한편으로 현재 북한은 환경문제를 해결할 능

| |
|-----|
| I |
| II |
| III |
| IV |
| V |

력이나 의지를 갖추고 있지 못하다.²²

경제문제의 경우 청정에너지 보급, 에너지 효율성 제고 등 우리의 신성장동력 핵심이 바로 북한에게 필수적으로 요청되는 사업으로서 녹색성장 국가전략 자체가 남북한이 ‘윈-윈’할 수 있는 ‘상생공영의 대북정책’의 핵심이 될 수 있다.

이러한 의미에서 현재 녹색성장의 실천을 위한 국가전략에 북한이란 고려가 다루어지고 있다. 녹색성장 국가비전 달성의 초석 마련을 위한 중기계획(2009~2013년간)으로 발표된 ‘5개년 계획’의 10개 정책 방향에 ‘북한산림 복구 지원 등을 통한 그린 한반도 구현’이 제시되어 있다.²³ 이는 2008년 녹색성장위원회가 발표한 6개 분야 22개 신성장동력이 북한변수를 간과한데 비해 진전된 것이다.

다만 녹색성장 국가전략이 좀 더 큰 실효성을 가지기 위해서는 북한 지역의 환경보호·개선 및 경제성장을 우리의 녹색성장에 포괄시킨다는 ‘한반도 차원에서의 녹색성장 국가전략’을 구상하는 것이 바람직하다. 즉 ‘상생공영 대북정책’의 철학적·이론적 틀을 공고히 하고 그 실천적 추진방안으로서 ‘녹색성장 국가전략’을 재정립하여 북한에 동참을 제안하는 것이다.

한반도에서 ‘남북경제공동체’와 ‘남북환경공동체’²⁴를 동시에 형성한다는 기본구도 아래 ‘녹색성장 국가전략’을 가다듬고, 그 길에 북한의

²² 손기웅, 『북한의 환경정책과 실태』 (서울: 통일교육원, 2007); 손기웅·강광규·김경술, 『남북한 환경·에너지협력 활성화 전략』 (서울: 통일연구원·한국환경정책·평가연구원·에너지경제연구원, 2002) 참조.

²³ ‘1. 효율적 온실가스 감축’과 관련하여 제시된 남북협력사업은 구체적으로 “남북관계 등을 고려, 국제기구와의 협력을 통한 황폐화된 북한산림의 단계적 복구 지원,” “남북 간 신재생 등 에너지분야 협력기반 조성 및 남북 공용하천의 자연재해 공동 대응체계 구축”으로 제시되었다.

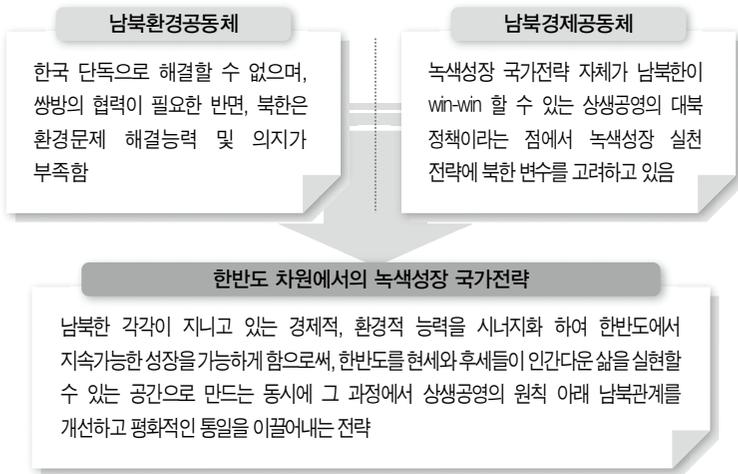
²⁴ 손기웅, 『‘남북환경공동체’ 형성 방안』 (서울: 통일연구원, 2001) 참조.

동참과 그 구체적 이행을 위한 남북협약에 북한의 참여를 제안하는 것이다.

‘한반도차원에서의 녹색성장 국가전략’이란 “남북한 각각이 지니고 있는 경제적·환경적 능력을 시너지화 하여 한반도에서 지속가능한 성장을 가능하게 함으로써, 한반도를 현세와 후세들이 인간다운 삶을 실현할 수 있는 공간으로 만드는 동시에, 그러한 사회를 만들어가는 과정에서 상생공영의 원칙 아래 남북관계를 개선하고 평화적인 통일의 길을 진척시켜나가는 것”을 의미한다.

이렇게 볼 때 녹색성장 국가전략이 바로 상생공영에 기초한 대북·통일정책의 중요한 축이다. 이를 국내는 물론 국제사회가 확실하게 인식할 수 있도록 하는, 그 실천에 동참할 수 있도록 하는 노력이 경주되어야 할 것이다.

[그림 II-2] 녹색성장과 대북·통일정책



- I
- II
- III
- IV
- V

나. DMZ 평화적 이용의 대북·통일정책적 의미

DMZ는 한국전쟁 기간 서로가 가장 치열하게 전투를 벌였던, 한반도 전역의 군사적 대치선을 군사분계선으로 하고 그 남북 2km를 그은, 당시에 초토화되었던 지역이다. 그러나 이후 50여 년간 인적의 출입이 끊기면서 인위적으로 완전히 훼손되었던 생태계가 지금은 회복되어 세계적으로도 손꼽힐만한 다양한 특성을 지닌 생태계로 전변되었다.

물론 전쟁 이후 남북한이 대치하는 과정에서 군사적 요구에 의해 부분적으로 DMZ의 자연이 훼손된 부분이 있다. 그럼에도 불구하고 전반적으로 DMZ는 희귀 동·식물과 어류가 서식하고 조류가 도래하는 자연생태계의 보고라 할 수 있으며 수질, 대기, 토지 오염이 적은 청정 지역이다.

다른 한편으로 DMZ를 중심으로 남북 양측에 형성되어 있는 접경지역은 북한의 경우 잦은 수해와 기근으로 인한 별채로 훼손되었고, 남한의 경우 도시화와 산업화의 영향으로 심각한 개발압력에 처해있다. 이러한 상황이 지속될 경우 DMZ와 접경지역의 생태적 가치는 크게 훼손될 것이다. 따라서 한반도에서 지속가능한 발전을 통해 인간다운 삶을 실현하기 위해서는 한반도의 허리인 DMZ 일대를 어떻게 보전·관리·이용하느냐 하는 것이 중요한 과제로 부각되고 있다. DMZ가 지니고 있는 특성은 [표 II-1]과 같이 정리된다.

[표 II-1] DMZ·접경지역의 SWOT

| 장 점 | 약 점 |
|--------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. 다양한 동·식물의 서식지 2. 풍부한 산림생태계 3. 국토 광역생태녹지축의 연결고리 4. 지속가능한 발전지역으로 미래자산 | 1. 군사시설의 입지로 생태계 파괴 2. 체계적인 생태계조사의 미시행 3. 재산권 침해로 지역민의 소외의식 4. 불법개간으로 인한 생태계 파괴 |
| 기회요소 | 저해요소 |
| 1. 평화의 상징 2. 남북교류협력의 기폭지역으로 활용가능 3. UNESCO 생물권보전지역 지정가능 4. 세계적인 생태관광지로 육성가능 | 1. 남북교류 및 통일에 대비한 개발압력 2. 남북한 및 국제사회의 이해관계 3. 토지소유권 분쟁 4. 경쟁적 개발심리 우려 5. 접경지역 지자체의 난개발 우려 |

DMZ는 그 지리적 특성으로 인해 남북관계의 진전에 따라 교류·협력의 피할 수 없는 접점, 통로가 될 수밖에 없는 것이 현실이다. 그러나 DMZ는 남북한의 정치·군사적 이해가 마주치는 곳일 뿐만 아니라, 경제, 사회, 문화 나아가 환경 등 모든 쌍방의 이해가 필연적으로 얽혀있는 지역이므로 그 동안 남북한 간 이해관계의 대립으로 말미암아 교류·협력 사업에 활용될 수 없었던 것 또한 현실이다.

이러한 상황에서 남북한이 DMZ를 평화적으로 이용하고 생태적으로 보전하는데 합의한다는 사실은 서로가 포괄적 측면에서 협력관계를 형성하여 남북관계를 새로운 단계로 진입케 하는 결정적인 디딤돌을 마련함을 의미한다. 즉 DMZ에서의 평화적 이용에 대한 남북한의 합의 여부가 바로 한반도에서 무력적 대결을 청산하고 평화적으로 상생·공영하고자 한다는 남북한 의지의 잣대인 것이다.



다. 사업제안

(1) 기본방향

DMZ가 가지는 정치·군사·경제·환경·문화·사회복지적 의미를 고려하면서 DMZ를 앞으로 어떻게 이용·보전해야 할 것인가에 관한 진지한 고민이 이루어져야 한다. 이를 위한 몇 가지 방향성을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 인간 간, 국가 간에 화합할 수 있는 장소로 이용해야 한다. DMZ는 전쟁을 도발하는 장소가 아니라, 전쟁을 고발하고 반성하는 장소로 이용해야 한다. 남북이 대립하고 갈등하는 장소가 아니라, 화해하고 협력하여 하나가 되는 장소로, 국제적 대결의 장소가 아니라 국제적 화해와 협력의 지역으로 이용해야 한다.

둘째, 인간과 자연환경이 화합할 수 있는 장소로 이용해야 한다. 전쟁과 갈등을 통해 자연환경을 초토화시켰던 인간이 스스로 생명을 회복시킨 자연환경을 존경하고, 자연환경을 ‘동반세계(Mitwelt)’로 인식하여 함께 살아갈 수 있는 공간으로 이용해야 한다.

셋째, 남북의 점진적 DMZ를 남북 교류협력의 통로로 이용해야 한다. DMZ 자연환경보전을 우선적으로 고려하면서 생태·지형적 특성, 사회·경제적 특성을 고려하여 제한된 지역을 대상으로 ‘남북경제공동체’ 형성을 위한 디딤돌로, 한반도 차원에서 상생공영에 입각한 녹색성장의 실천적 장소로 이용하여야 한다. 나아가 동북아 경제협력, ‘동북아경제공동체’ 형성의 축진지로 활용해야 한다.

넷째, 하나의 생태축으로 연결된 DMZ 일대를 ‘남북환경공동체’ 형성의 기반구축을 위한 남북 환경협력의 무대로 이용하여야 한다.²⁵ DMZ의 이용이 남북한의 이원화된 체계로 진행될 경우에 큰 생태적

손상이 초래될 수 있기 때문이다. 통합된 국토의 생태-녹지축 형성을 전제하고 그 이용방안이 천착되어야 한다. DMZ를 중심으로 형성된 남북환경공동체가 ‘동북아환경공동체’의 형성으로 진전될 수 있는 방향으로 이용방안이 제시되어야 한다.

다섯째, 평화와 환경보호란 측면에서 동북아국가들이, 나아가 국제사회가 협력할 수 있는 공간으로 이용되어야 한다. DMZ 자체가 미국과 중국의 이해가 얽혀 있는 곳일 뿐만 아니라, 나아가 유엔을 중심으로 한 세계적인 관심지역임을 고려할 때, 주변국과 국제사회의 이해도 함께 아우르는 DMZ의 이용방안을 제시하여 국제사회의 지지를 바탕으로 DMZ가 평화의 공간, 환경보호의 공간으로 거듭나야 한다.

여섯째, 남북관계의 진전, 국제상황의 전개를 고려하여 단계적이고 점진적인 실천방안이 강구되어야 한다. DMZ와 접경지역 전체를 대상으로 하는 법제화가 뒷받침되어야 하고, 국내외 비정부기구들과 국제기구가 포함되는 거버넌스 체제를 활용하여 DMZ 평화·생태적 이용의 실천가능성을 높여야 한다.

한편 남북한은 DMZ에 정치·군사·경제·환경·문화 등의 측면에서 다양한 이해관계를 가지고 있다. 따라서 DMZ의 관리·이용 방안이 실천성을 가지기 위해서는 이와 같은 포괄적인 측면에서 남북한의 국가이익에 부합하여야 한다.

첫째, 정치적 측면이다. 남북한 체제나 당국에 최소한 부정적인 영향을 주거나 부담이 되어서는 안 되며, 오히려 체제나 당국의 정치적·외교력을 대내외적으로 선전·고양할 수 있어야 한다.

둘째, 군사적 측면이다. 현재의 군사적 상황을 최소한 자국에 불리

²⁵ 손기웅, 『‘남북환경공동체’ 형성방안 연구』 (서울: 통일연구원, 2001) 참조.



하게 재편하는 계기가 되지 말아야 한다.

셋째, 경제적 측면이다. 경제적 이득을 획득할 수 있어야 할 뿐만 아니라, 향후 경제이득의 확대를 위한 계기가 되어야 한다.

넷째, 환경적 측면이다. 지난 반세기간 조성된 환경과 생태계를 최소한 오염·파괴해서는 안 되며, 오히려 보호·개선할 수 있어야 한다.

다섯째, 문화적 측면이다. 산재한 문화유적·유물을 훼손해서는 안 되며, 오히려 보전·관리할 수 있어야 한다.

여섯째, 사회복지적 측면이다. 남북주민의 삶의 질 개선에 기여하고, 이산가족의 상봉 등 분단으로 인한 고통을 해소할 수 있어야 한다.

※ 이상의 고려는 DMZ 평화·생태적 이용의 실현가능성을 높이기 위한 초기 단계에서의 고려이며, 사업의 궁극적 목적이 북한의 개혁·개방을 통해 북한체제의 평화적 전환과 통일에 있음은 재론의 여지가 없다.

일곱째, DMZ의 평화·생태적 이용은 국제적 측면에서도 고려되어야 한다. 상기의 포괄적인 남북한의 이해관계가 좁게는 한반도 주변국가, 넓게는 국제사회로부터 지지를 이끌어낼 수 있어야 한다. DMZ 자체가 미국과 중국의 이해가 얽혀 있는 곳일 뿐만 아니라, 나아가 유엔을 중심으로 한 세계적인 관심지역임을 고려할 때, 주변국과 국제사회의 이해도 함께 아우르는 DMZ의 이용방안이 제시된다면 국제사회의 지지를 바탕으로 그 실현가능성은 높아질 것이다.

또한 DMZ 평화적 이용을 위한 사업 개발 시에는 북한의 호응을 유도하고, 사업의 지속성을 확보하는 동시에 남북 교류협력의 저변을 확대하기 위해서는 [표 II-2]와 같은 고려가 이루어져야 한다.

[표 II-2] DMZ 평화적 이용방안 의제 개발시 고려사항

- ① 지속가능한 성장: 경제적 요구와 환경적 요구를 동시에 수용해야 하며, 환경개선과 경제성장이 상호적으로 연계·파급될수록 더욱 바람직하다.
- ② 효율성: 비용-목표(Cost-Goal) 및 비용-효과(Cost-Benefit)가 클수록 바람직하다.
 - 사업에 시민참여를 유도할 수 있다면 정부의 역할에만 의존하는 사업보다 비용이 절감될 것이며, 목표의 달성도도 제고된다.
 - 효율성은 양자 혹은 다자적 차원에서 문서화된 환경합의가 이루어질수록 높아진다.
 - 현재 남북한이 각자 관련분야에서 추진하고 있는 제반 노력을 최대한 결집하고 통합시킬 수 있을수록 효율성은 증가한다.
- ③ 실행가능성: 사업이 정치적, 제도적, 재정적, 문화적으로 실행가능해야 한다.
 - 사업이 효과적이라 할지라도 재정적으로 지나치게 부담이 된다면 실행가능성은 줄어들게 된다.
 - 사업이 남북한의 정치적 영역을 침범할 경우, 문화적 상이성을 존중하지 않을 경우, 각자의 제도 및 조직에 의해 뒷받침되지 못할 경우에도 실행가능성은 줄어든다.
- ④ 포괄성: 사업이 상호 이해를 공유하는 분야에서 추진될수록, 교류협력의 결과 발생하는 혜택이 상호간에 조화롭게 배분될수록 사업의 실행가능성은 커진다.
 - 북한의 관심사업 중에서 우리에게 가능하고도 이익이 될 수 있는 분야를 선정해야 한다.
- ⑤ 증가성: 사업이 단계적으로 협력을 지속화 할 수 있는 동력을 창출할 수 있어야 한다.
 - 사업의 진행과정에서 교류협력에 필요요소들이 지속적으로 첨가·수정되고, 관심이 부가되어 쌍방 간의 이해가 더욱 커질수록 사업은 탄력을 받을 것이다.
- ⑥ 재정조달가능성: 사업의 초기는 물론 장기적으로도 재원을 확보할 수 있어야 한다.
 - 사업이 기존의 국가적, 지역적, 국제적 재정지원기관의 요강에 부합할수록,
 - 사업을 통한 효과가 매우 커서 제3국이 기꺼이 재정부담을 할 수 있을수록,
 - 사업이 중·장기적으로 재정자립을 이룰 수 있을수록 실현가능성은 높아진다.

I
II
III
IV
V

(2) 사업제안

그 동안 DMZ의 평화·생태적 이용과 관련하여 다양한 논의와 방안의 제시가 이루어졌다. 그 가운데 남북한과 국제사회의 이해, 실천성을 높이기 위한 접근방법을 고려하여 DMZ의 평화·생태적 이용방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, DMZ에 대한 체계적이며 합리적인 보전·관리방안의 도출을 위해 남북한이 공동으로 동 지역에 대한 생태적 조사, 지리·문화유적 조사를 실시한다. 생태계조사는 DMZ의 지속가능한 활용 및 보전을 위한 기초자료의 제공과 더불어 남북한 당국의 접촉과 인력 교류를 활성화시킴으로써 상호 신뢰구축을 통한 남북관계 개선에 기여할 수 있을 것이다. 한민족 공동의 자원인 생물자원에 대한 남북한 공동 조사 사업은 1차적으로 유전자원의 보전, 종다양성의 유지와 같은 효과를 기대할 수 있으며, 남북한 및 국제적 공동연구를 통해 상호신뢰 및 협력관계 구축에 기여할 수 있을 것이다.

DMZ조사는 남북이 각자의 작업반을 편성하여 각자의 지역에 대한 조사를 실시한 후 그 결과를 종합하는 방안(제1안)과, 남북이 공동작업반을 구성하여 공동으로 조사를 실시하는 방안(제2안) 두 가지가 있다. 남북한간 교류·협력의 분위기 전개에 따라 제1안에서 제2안의 방법으로 발전시키는 것이 바람직하다.

[표 II-3] DMZ 생태계 및 지리·문화유적조사 추진과정

- | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ① 예비접촉 → ② 실무접촉 → ③ 상호 실무작업반 편성 및 회의 1 → ④ DMZ조사에 관한 지침 합의 및 기존 자료·정보 교환 → ⑤ 각자 자기 지역에 대한 조사 실시 → ⑥ 상호 실무작업반 회의 2: 조사결과 교환·비교 → ⑦ 조사결과와 보완·지속에 관한 지침 합의 → ⑧ 조사협력의 지속(공동조사) |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

둘째, DMZ에 유엔환경기구를 유치한다. 동북아 국가들이 심각하게 직면하고 있는 환경문제의 개선을 위한 DMZ내 유엔환경기구의 유치는 통일 이전은 물론 통일 이후에, 한반도는 물론 동북아 차원에서 평화유지와 환경보호·개선에 기여할 수 있다.

DMZ에 유치할 유엔환경기구의 경우 기존의 환경관련 유엔기구 중 한 곳을 선택하여 그 소재지를 DMZ에 이전, 기존 유엔환경기구의 기능 가운데 일부를 독립하여 그 사무국을 DMZ에 유치, 새로운 유엔환경기구의 설립 등이 고려될 수 있다. 현재 아프리카 케냐의 나이로비에 위치하고 있어 접근성이 어려우며, 다양하고 과중한 업무로 포화상태에 있는 유엔환경계획(UNEP)의 일부 기능 중 특히 현재 동북아 환경문제와 직결되는 대기오염과 해양오염 분야를 DMZ에 유치하는 방안을 적극 검토한다.²⁶

이 경우 무엇보다 중요한 것은 남북관계 개선, 북한의 호응과 국제적 지지여부에 따라 점진적·단계적으로 접근하여 실천한다는 점이다.

[표 II-4] 유엔환경기구 유치의 점진적·단계적 접근

| | |
|----|-----------------------------------------------------------------------|
| 지역 | ① 남측지역 우선 → DMZ 통과 → 북측지역 확대 ② 경의선, 동해선의 도로 위 → 면적의 확대 혹은 신규 지역 개척 |
| 시설 | 천막 → 컨테이너 → 컨벤션센터 → 평화·생태공원 조성 → 평화시 |
| 내용 | 평화·환경 관련 (유엔)회의 개최 → 유엔환경기구 유치 + 유엔대학, 유엔연구소 ... |

셋째, DMZ 일대에 ‘안중근 스포츠공원’을 조성한다. 안중근 의사는 항일투쟁의 상징이자 민족애국자로서 남북당국과 주민 모두에 의해

²⁶ 손기웅, 『비무장지대내 유엔환경기구 유치방안 연구』 (서울: 통일연구원, 2000) 참조.



추앙되고 있다. 북한은 1928년 김일성이 직접 <안중근 이등박문을 쓰다>라는 연극을 창작했다고 선전하고 있고, 1978년에는 영화로 각색하였다.

안중근 의사는 옥중에서 한·중·일 3국의 독립과 공동번영을 추구하는 『동양평화론』을 집필하면서 동북아 평화공동체 구상을 제시하였다. 단순한 반일이 아니라, 항구적인 지역평화를 실천하고자 했다는 점에서 안중근 의사의 명칭사용은 일본은 물론, 중국을 포함한 주변국가에 의해서도 긍정적으로 평가될 수 있다. ‘안중근 스포츠공원’은 한반도를 넘어 동북아 평화와 공동번영을 상징하는 장소로서 스포츠 관련 인적·물적 교류·협력의 무대, 화합과 협력을 실천하는 문화공간, 세계민족이 교류하는 거점, 세계젊은이들이 평화와 건강을 배우고 연구하는 공간, 국제우호와 선린의 증진을 위한 세계평화지역, 남북한 화합과 통합에 기여하는 융합의 지역으로 발전되어야 할 것이다. [표 II-5]는 ‘안중근 스포츠공원’의 점진적·단계적 추진방안을 보여준다.²⁷

[표 II-5] ‘안중근 스포츠공원’ 조성 추진구도

가. 기본방향

- 남북관계의 진전 상황, 국내적·국제적 호응도에 따라 점진적·단계적으로 ‘안중근 스포츠공원’의 조성을 추진한다.
- DMZ 이내가 아니라, 남북측 접경지역에 ‘안중근 스포츠공원’을 조성하고, 양측의 스포츠공원을 DMZ를 가로지르는 통로로 연결시킨다.

<표 계속>

²⁷ 손기웅, “DMZ 평화정착과 환경보호를 위한 이니셔티브,” 『DMZ 평화정착과 환경보호를 위한 이니셔티브』 (코리아DMZ협의회 제2차 국제학술회의 발표논문집, 2011.10.17), pp. 12~17. ‘안중근 스포츠공원’ 조성은 최초로 소개되는 것인 만큼 상론하기로 한다.

- DMZ내에 상당한 면적을 차지할 스포츠공원의 조성은 환경·생태적으로, 군사적으로 남북 양측에 상당한 부담이 될 수 있기 때문이다.
- 금강산관광지역과 개성공단과 같이 북측지역이 아니라, DMZ를 가운데 두고 남북측 접경지역을 연결하는 호리병 형식의 새로운 DMZ 남북협력사업으로 추진한다.

나. 단계적 추진방안

1) 1단계

- DMZ 이남의 남쪽 접경지역에 ‘남부 안중근 스포츠공원’을 우선적으로 추진한다.
 - 전체적인 부지를 조성하고
 - 우선 남북한이 함께 체육행사를 거행할 수 있는 간이 형식의 스포츠시설, 평화와 체육 관련 국제회의를 개최할 수 있는 회의시설, 그리고 이를 지원할 수 있는 편의시설의 건설에 중점을 둔다.
- 상기 시설에 남북 공동 체육행사를 개최한다.
- 북한에 ‘안중근 스포츠공원’ 조성사업의 의의를 설명하고, 북측 접경지역에 ‘북부 안중근 스포츠공원’의 조성을 촉구한다.
- 국제사회에 ‘안중근 스포츠공원’ 조성사업의 의의를 설명하고 지원을 요청하며, 북한의 참여를 측면 지원하도록 협조를 구한다.

2) 2단계

- ‘남부 안중근 스포츠공원’을 실내스포츠센터, 야외경기장, 기념관, 공원 등을 포함하는 복합기능의 스포츠공원으로 확대·건설한다.
- 북한의 호응을 바탕으로 북측 접경지역에 ‘북부 안중근 스포츠공원’을 조성하도록 하고 이를 지원한다.
- 남북측 스포츠공원을 연결하는, DMZ를 가로지르는 통로를 건설한다.
 - 인도 + 자전거 길을 건설한다.
 - 이 경우 DMZ를 상공으로 연결하는 다리 형식의 인도 + 자전거 길도 고려할 수 있다.

3) 3단계

- 남북측 양쪽에 복합기능의 스포츠공원을 조성하고 완결한다.

<표 계속>

| |
|-----|
| I |
| II |
| III |
| IV |
| V |

- ‘남·북부 안중근 스포츠평원’을 연결하는, DMZ를 가로지르는 통로를 확대·건설한다.
 - 인도교 + 자전거 길 곁에
 - 도로 + 철로를 건설하되, 도로에는 전기자동차를, 철로에는 모노레일을 운행케 하여 최대한 환경보호에 노력한다.
 - 이 경우에도 DMZ를 상공으로 연결하는 다리 형식의 도로 + 철로도 고려할 수 있다.
- ‘안중근 스포츠평원’의 정 중간 지점인 군사분계선 상에 안중근 의사를 기념하는 조형물을 건설한다.
- 남북을 아우르는 ‘안중근 스포츠평원’과 ‘안중근 의사 기념 조형물’의 준공식을 남북한, 유엔 및 국제사회가 참여하는 가운데 거행한다.

다. 소재지

- DMZ 일원에 조성될 ‘안중근 스포츠평원’의 소재지는 세계 여러 나라의 시민들이 자유로이 만나는 평화의 공간, 화합의 공간, 건강을 상징하는 공간이 되어야 한다.
- 나아가 향후 남북한간 스포츠 관련 인적·물적 교류의 촉매 장소이면서 통일문화를 창조할 수 있는 무대가 되어야 한다.
- 이러한 목적에 부응할 수 있는 소재지 선정의 기준을 우선 남쪽지역에 조성될 ‘남부 안중근 스포츠평원’을 대상으로 제시하면 다음과 같다.
 - ① 한반도 긴장완화와 평화염원을 상징할 수 있는 지역성, ② 스포츠평원 소재지에 걸 맞는 주변의 자연환경, ③ 배후 도시로부터의 접근성, ④ 기존 사회간접자본시설의 활용성, ⑤ 국토균형발전에 대한 적합성, ⑥ 한반도 공간구조를 회복하는 남북연결의 용이성, ⑦ 향후 남북 경제·사회·문화분야 교류·협력을 촉진할 수 있는 입지성, ⑧ 향후 동북아 스포츠 교류거점으로 역할할 수 있는 입지성 등이 고려될 수 있다.
- 이러한 공간의 대상지역으로 ① 경의선축상 장단지역을 중심으로 한 서해안 및 서부평야지대, ② 경원선축상의 철원지역을 중심으로 한 중부 구릉지대 및 중서부 산악지대, ③ 동해선축을 중심으로 한 동부 산악 및 동해안지대 등 세 지역을 면밀히 검토하고, 또한 북한의 입장과 북한지역의 입지성도 함께 고려한 후 결정한다.

<표 계속>

라. 고려사항

1) 환경친화적 공원 조성

- ‘안중근 스포츠평원’이 조성될 소재지와 접근로가 위치할 DMZ 일원은 지난 반세기 이상 보전된 자연환경이 제공하는 환경·생태적 자원, 통일 전·후 여건의 변화에 따른 잠재개발자원 모두를 겸비한 민족의 중요 자원이다.
- 따라서 이 지역에 대한 공원 조성에는 자연환경의 최적 이용을 원칙으로 하여 보전에 바탕을 둔 개발이 적절히 조화되는 지속가능한 발전에 입각하여야 한다.
- 스포츠평원 조성 사업의 전 과정에서 ‘선 환경영향평가, 후 개발’의 원칙이 견지되어야 한다.
 - 북한지역에서의 공원 조성 시에도 이를 협상하여 관철하도록 하고, 필요 시 인적·물적 지원을 실시한다.

2) 남북협상

- ‘안중근 스포츠평원’ 조성이 남북한 모두에게 복합적 측면에서 상호 이익이 되며, 동시에 국제적으로 남북한의 위상을 제고하고 지지를 이끌어낼 수 있는 민족도약의 방안임을 북한이 주지하도록 한다.
 - 이 사업이 성사될 경우 북한에 경제적으로도 가시적인 성과가 나타날 수 있다는 점을 충분히 인식하도록 한다.
- 북한이 ‘안중근 스포츠평원’ 조성에 호응한다고 하더라도 북한에 실질적인 유인동기를 제공하지 않고는 사업이 효율적으로 진척되기 어려울 수 있다.
 - 북한에 대한 대규모 인도적 지원 시 ‘안중근 스포츠평원’의 조성과의 연계시키는 방안도 고려할 수 있다.

3) 군사적 고려

- ‘안중근 스포츠평원’의 소재지 조성으로 그곳에 이르는 남북 각측으로부터의 통로 개설은 남북 군사적 상황을 현재의 상태로 최대한 존치하는 가운데 추진한다.
 - 기본적으로 북한은 자국 군사력에 대한 어떠한 변화도 꺼려할 것이기 때문이다.

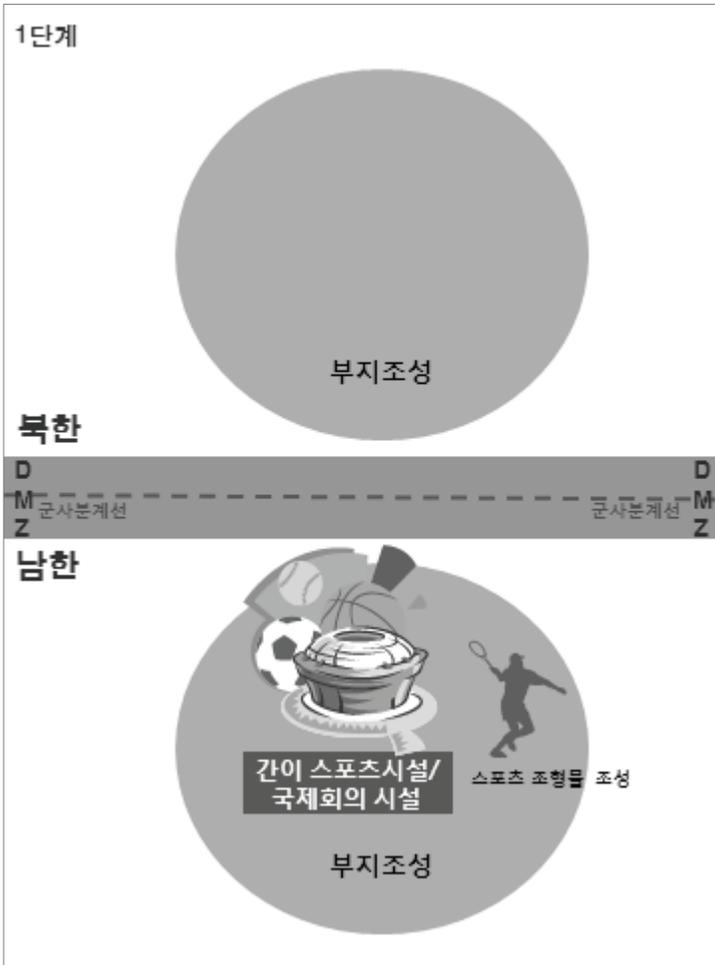
<표 계속>

- 따라서 소재지와 접근로 등 대상 지역에 한정하여 비무장화 또는 군사적 변동을 상호 합의하에 최소화하여 추진한다.
- 어느 정도 남북 간에 정치·군사적 신뢰가 구축되었을 때, ‘안중근 스포츠클럽’이 남북한에 의해 가동되는 2·3단계 시점에서
 - 남북한 군비통제의 차원에서 소재지 및 접근로 인근지역의 비무장화 또는 군사력의 이동배치 등을 추진하는 것이 스포츠클럽 조성사업의 성공적 추진을 위해 바람직스럽다.

4) 「접경지역발전종합계획」과 연계

- 지난 7월 27일 확정된 「접경지역발전종합계획」은 “한반도 중심의 생태·평화벨트(Eco-Peace Belt) 육성”을 비전으로 하고, ① 청정 생태자원의 보존 및 활용, ② 통일시대 새로운 성장동력 육성, ③ 남북교류 및 국제평화 거점 구축을 3대 목표로 설정하였다.
- 이를 구체적으로 실천하기 위해 ① 생태관광벨트 육성, ② 저탄소 녹색성장지역 조성, ③ 동서-남북간 교통인프라 구축, ④ 세계평화협력의 상징공간 조성, ⑤ 접경특화발전지구 조성 등을 5대 추진전략으로 제시하였다.
- 그리고 이를 성과적으로 달성하기 위해 그 추진방향을 ① 접경지역 생태자원의 보전을 원칙으로 하고 친환경적 활용 및 훼손된 생태계의 복원을 통해 생태·평화적 이용가치를 극대화한다, ② 신재생에너지 생산 시설 구축 및 저탄소 첨단녹색산업단지 조성을 통해 통일시대 완충지대로서의 신성장동력을 육성한다, ③ 유일한 분단국가로서 DMZ 일원의 국제적 관심유도를 통해 국제평화지대 및 통일시대 완충지대로서 남북교류 거점을 구축한다, ④ 글로벌시대에 부응하여 대륙진출의 교두보로서 인적·물적 교류의 장을 마련함 등으로 설정하였다.
- 따라서 ‘안중근 스포츠클럽’의 조성은 「접경지역발전종합계획」의 비전과 목표(③), 그리고 추진전략(④)과 추진방향(③)에 적극 부응하는 것으로서, 중앙정부 및 지방자치단체, 국내외 NGOs와 긴밀히 협력하여 추진하는 것이 필수적이다.

[그림 II-3] '안중근 스포츠평원' 조성의 단계별 구상도



<그림 계속>

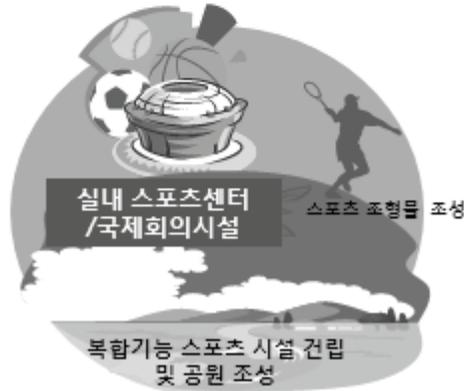
- I
- II
- III
- IV
- V

2단계



북한

남한



<그림 계속>

3단계



북한



남한



- I
- II
- III
- IV
- V

그 외 정부는 2001년부터 DMZ를 UNESCO 접경생물권보전지역으로 지정하기 위해 노력하고 있다. 금년 9월에는 현재의 남북관계 상황을 고려하고 좀 더 실천가능성을 높이기 위해 남쪽 DMZ 일부를 대상으로 하는 UNESCO 생물권보전지역 지정을 위한 신청서를 제출하였다. 한편 통일연구원은 2009~2010년간 DMZ를 포함하는 남북한 접경지역 평화적 이용을 위한 연구를 수행하였으며, 그 결과 실천가능성이 높은 사업을 [표 II-6]과 같이 제시하였다.²⁸

[표 II-6] DMZ 및 접경지역 평화·생태적 이용방안

| 분 야 | 내 용 |
|------|------------------------------------------------|
| 군사 | 우발적 충돌방지 |
| | 유해 공동발굴 |
| | 세계군인체육대회 남북공동대표단 구성 및 접경지역 개최 |
| | 동북아 위기관리 관련 기구 및 국제군비통제 회의 유치 |
| 공유하천 | 임진강유역 |
| | 북한강유역 |
| | 한강 하구 |
| 환경 | DMZ내 유엔환경기구 유치 |
| | 환경관련 국제연수교육기관 설립과 남북한 스마트그리드 협력 |
| | 호랑이 이동통로 개설 |
| | 동부 비무장지대-설악-금강 연계 접경생물권보전지역 지정 |
| | 2014년 제12차 유엔 생물다양성협약총회 남북공동 유치단 구성 및 비무장지대 개최 |
| 문화 | 옹기문화 교류 |
| | 문화·예술의 전당 건립 |
| | 영화제작 스튜디오 건설 |

<표 계속>

²⁸ 손기웅 외, 『접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안 IV: 정책제언』 (서울: 통일연구원, 2010), p. 470.

| 분 야 | 내 용 |
|------|----------------------------------------------|
| 해양 | 서해 접경해양 생물다양성 보전을 위한 남-북-국제사회 3자협력 체제 구축 |
| | 서해지역 개발을 위한 국제적 토대: Oriental Golden Coast 건설 |
| | 환동해권 발전방안 |
| | 동·서해 공동어로구역 |
| 법·제도 | 남북한 접경지역 관리협의회 구성 |

라. 고려사항

1970년대 이후 DMZ를 평화적으로 이용해야 한다는 고려는 다소 간의 차이에도 불구하고 역대정부 공히 관심을 가져왔다. 학계를 비롯한 전문가들도 여기에 동참하여 수많은 제안과 의미를 부여하였다. 현 정부에서는 DMZ 평화적 이용이 ‘국정과제’로 책정되기도 하였다. 그럼에도 불구하고 DMZ는 여전히 중무장지대, 군사적 철벽으로 굳건하게 버티고 있다. 경의선·동해선을 통해 제한적인 왕래를 위한 통로역할만 하고 있을 뿐이다.

DMZ 자체는 전술한 바와 같이 남북한 쌍방의 모든 이해관계가 얽혀있는 지역이다. 따라서 평화적 이용을 위해서는 쌍방 각각의 모든 관계기관·조직의 이해가 반영되고 조정되어야 한다. 우선 국내적으로 볼 때 통일부, 국방부, 외교통상부, 환경부, 행정안전부, 문화체육관광부 등 관계 부처의 검토와 의지의 반영, 관계되는 시민사회의 관심과 지지 등이 결집될 때 최소한 의미가 있는 DMZ 평화적 이용방안이 제시될 수 있다.

여기서 가장 중요한 목적은 DMZ를 평화적으로 이용하는 그 자체에 있는 것이 아니다. 중요한 것은 대한민국을 고도의 선진국가로 성장시

I
II
III
IV
V

키는데, 우리가 지향하는 바람직한 남북관계에, 우리가 희망하는 북한의 변화방향에, 민족의 숙원인 통일에 어떠한 상관성을 가지면서 기여할 수 있는가 하는데 있다. 각기 의미가 있는 수많은 평화적 이용방안을 병렬식으로 제안하는 것이 아니다. 상기의 목적에 준하여 그 우선순위와 시·공간적 추진구도를 체계화한 바탕위에, 전반적 국가성장정책과 대북·통일정책과의 연계성 속에서 종합적·세부적 DMZ 평화적 이용방안이 제시되어야 한다.

그리고 반드시 고려되어야 할 요소가 북한의 이해관계에 대한 깊이 있는 이해이다. 협력상대방이 엄연히 존재하고 그들과 협조가 필수적인 상황에서 우리의 이해만을 고려해 제시된 그 어떠한 이용방안도 실천가능성이 없는 탁상공론일 수밖에 없다. 기존의 제안 대부분이 그러했다. 더욱이 DMZ 자체가 미국, 중국, UN 등 국제적 관심·관할지역임에도 불구하고 이들 국가 및 기구에 대한 고려가 이루어지지 않은 이용방안은 실천을 위한 초기동력의 확보를 유인할 수 없다. 우리의 국가이익에 부합하고, 북한의 정치적 의지를 유인하면서 국제사회의 지지를 이끌어내려는 노력이 DMZ 평화적 이용방안을 고민하는 출발선이 되어야 한다. 그 가운데서 남북한의 상생공영과 궁극적 통일이 기저에 놓여야 함은 두말할 나위가 없다.

2. 군사적 측면

가. 서론

이 장은 DMZ의 평화적 이용을 ‘군사적 측면에서 볼 때 왜 국가전략 차원에서 다루어야 하는가?’에 대한 이유를 제시하고 이와 관련한 사

업을 제안하며, 관련된 고려사항들을 점검해 보는데 목적이 있다. 당초 DMZ는 6·25 전쟁 당시 적대 쌍방 간 전쟁행위를 정지시키기 위한 목적으로 설정되었다.²⁹ 교전 쌍방 간에 적대행위를 중지시키기 위해 군사분계선(MDL: Military Demarcation Line, 이하 MDL)과 DMZ를 설치하여 상호 접촉하고 있는 쌍방의 군사력을 분리시키는 조치를 취하게 된 것이다. 여기서 MDL은 쌍방의 군사력을 격리시키는데 기준이 되는 경계선을 의미하며³⁰ DMZ는 교전 쌍방의 군사력을 격리시키는 지대로서 병력의 주둔과 무기배치, 군사시설의 설치를 금지하는 등 완충지대를 의미하는 것이다.³¹ 이러한 취지에서 볼 때 당초 DMZ는 전쟁행위를 중지하고 이 땅에 평화를 정착시킬 목적으로 설치한 것이다.

²⁹- DMZ의 협상과정을 살펴보면, 1951년 7월 10~11일 개최된 정전협상 제1~2차 본회의에서 유엔군 측과 공산군 측은 회의 안건에 대해 협의하고, 제2안건인 'DMZ 설치를 위한 군사분계선' 문제를 비롯한 6개 의제에 대해 합의하였다. 7월 12일부터 7월 26일 간 제3~10차 본회의에서 공산군 측은 38도선을 군사분계선으로 설정하고 이를 중심으로 쌍방 10km의 DMZ의 설치를 주장하였다. 이에 대해 유엔군 측은 현 접촉선을 군사분계선으로 하는 20마일 너비의 DMZ를 설치할 것을 주장하였다. 1951년 8월 15일 개최된 본회의에서 쌍방은 산하에 분과위원회를 두고 비공개로 군사분계선과 DMZ 문제를 다루기로 합의하였다. 1951년 11월 23일 개최된 분과위원회에서 쌍방은 당시 전선의 접촉선을 기준으로 군사분계선을 설정하고 그 선을 중심으로 남과 북으로 2km씩 4km 폭의 DMZ를 설치하는 지도를 만들었다.

³⁰- 1953년 채택된 정전협정 제1조 제1-4항에 의거 1954년 9월까지 군사분계선은 임진강 장단반도에 세워진 표식물 제0001호에서 시작하여 동해안의 마지막 표식물 제1,292호까지 표식되었다. 그 중 696개는 유엔군 측이 나머지 596개는 공산군 측이 관리책임을 맡기로 했다. 표식물의 간격은 어느 표식판이든 앞면에 서거나 좌우로 보았을 때 다음 표식물이 보여야 하며, 군사분계선이 직선일 경우에는 500m를 넘지 않고, 굴곡선일 경우에는 300m를 넘지 않는 거리를 유지하도록 했다.

³¹- 정전협정 제1조 군사분계선과 DMZ 제6항은 “쌍방은 모두 DMZ내에서 또는 DMZ로부터 또는 DMZ에 향하여 어떠한 적대행위도 감행하지 못한다”라고 규정되어 있으며, 제8항에서는 “DMZ 내의 어떠한 군인이나 민간인이나 그가 들어가기로 요구하는 지역의 사령관의 특정한 허가 없이는 어느 일방의 군사통제하에 있는 지역에도 들어감을 허가하지 않는다고 규정되어 있다.” 이는 충돌방지를 위한 초보적인 조치이다.



군사적 충돌을 방지하고 평화를 유지하기 위한 목적인 것이다.

군사경계선과 완충지대의 설치로 군사력을 분리시키는 조치는 소극적인 평화조치라 할 수 있다. 따라서 평화를 위한 보다 적극적인 조치가 필요하다. 즉 충돌의 근원부터 제거하기 위한 조치가 필요한 것이다. 이 조치가 바로 DMZ의 평화적 이용이라 할 것이다. DMZ의 평화적 이용은 당연히 국가차원의 전략으로 추진되어야 가능하다. DMZ내에서 평화를 위한 조치는 이를 규정하고 있는 정전협정을 존중하는 범위 내에서 가능하기 때문이다. 정전협정은 국제조약이다. 따라서 이를 변경하기 위해서는 당연히 당사국 간의 합의가 필요하다. 남북 당국 간의 협의가 전제되어야 함은 물론이다.

DMZ의 평화적 이용은 국가목표를 이루기 위한 조치이기 때문에 국가전략 차원에서 추진되어야 한다. 한반도의 평화와 통일은 국가의 궁극적 목표라 할 수 있다. 평화는 남북관계의 발전이 전제되어야 한다. 남북관계가 진정 발전하기 위해서는 군사적 충돌을 방지하고 긴장을 완화하며 신뢰가 구축되어야 한다. DMZ의 평화적 이용은 바로 이러한 효과를 기대할 수 있는 조치이다. 정전협정은 군사조약으로서 이 땅에 공고한 평화가 구축되는 시기에 정치적 수준에서의 합의로 대체되어야 할 성격을 가지고 있다.³² 즉 임시적인 성격을 가지고 있는 것이다. 따라서 DMZ의 평화적 이용 사업을 적극 추진함으로써 현재 진행 중인 DMZ에서의 임시적인 평화를 완전한 평화로 전환시켜야 할 것이다.

이상에서 제시한 연구목적의 달성을 염두에 두고 본 장에서는 다음의 세 가지에 중점을 두고자 한다.

³² 정전협정 62항에, “본 정전협정의 각 조항은 쌍방이 공동으로 접수하는 수정 및 증보 또는 쌍방의 정치적 수준에서의 평화적 해결을 위한 적당한 협정 중의 규정에 의하여 명확히 교체될 때까지는 계속 효력을 가진다”고 규정되어 있다.

첫째, DMZ의 평화적 이용이 군사적 측면에서 볼 때 국가전략으로 다루어져야 하는 의미를 다루고자 한다. 그러기 위해서는 국가전략이 무엇인지? DMZ의 평화적 이용은 군사적 측면에서 국가전략과는 어떤 상관성이 있는지 살펴보아야 할 것이다.

둘째, DMZ의 평화적 이용을 위해 군사적 측면에서는 어떤 사업을 추진할 수 있는지 대표적인 사업들을 제안하고자 한다. 이 글에서 주로 고려한 사업으로는 DMZ내에서 군사적 충돌방지 조치, 정전협정 준수 및 체제 유지를 위한 조치 등 군사적 긴장완화 조치들, 6·25 전쟁 유해 공동발굴 등 군사적 신뢰구축 조치 등을 집중 제안하고자 한다.

셋째, 기타 군사적 측면에서 DMZ의 평화적 이용을 위한 사업을 추진할 경우 어떤 사항들을 고려해야 하는지에 대해서도 다루고자 한다.

나. DMZ 평화적 이용의 군사적 의미

DMZ의 평화적 이용을 군사적 측면에서 볼 때, 왜 국가전략 차원에서 다루어져야 하는가? 첫째, 이 사업의 성격 자체가 국가차원에서 추진하지 않으면 추진 자체가 불가능하기 때문이다. 둘째, 이 사업의 기대효과가 국가차원의 목표와 직접적인 연관이 있기 때문이다. 아래 [표 II-7]에 명시된 바와 같이 이 두 가지 측면에서 의미를 살펴보고자 한다.

[표 II-7] 국가전략 차원에서 추진되어야 하는 의미

| 사업의 성격 측면 | 사업의 기대효과 측면 |
|-----------------|---------------------------|
| ① 정전협정 준수 필요 | ① 군사적 충돌 방지 |
| ② 남북 당국 간 합의 필요 | ② 군사적 긴장 완화 |
| ③ 범정부적 역량 요구 | ③ 군사적 신뢰구축 및 군비통제여건 조성 |

(1) 사업의 성격

DMZ의 평화적 이용 사업은 그 성격상 ① 정전협정 준수 필요, ② 남북 당국 간 합의 필요, ③ 범정부차원의 역량이 요구된다. 이를 감안할 때, 국가차원에서 추진되어야 할 사안이라 할 수 있다. 이를 한 가지씩 살펴보면 다음과 같다.

(가) 정전협정 준수

DMZ내에서 이루어지는 사업은 당연히 정전협정 절차에 따라 추진되어야 한다. 주지하는 바와 같이 정전협정은 유엔군 측과 공산군 측이 합의한 국제조약이다. 따라서 동 사업이 추진되기 위해서는 정전협정 당사자 간의 합의가 반드시 필요하다. DMZ 일부구역을 개방하여 남북 철도·도로를 연결하는 과정에서도 정전협정 당사자 간 합의가 선행된 사례가 있다. 2000년 11월 17일과 2002년 9월 12일 유엔사-북한군간 장성급회담을 개최하여 “DMZ 일부구역 개방에 대한 국제연합군과 조선인민군 간 합의서”를 체결하였다. 2000년 합의서는 경의선 남북관리구역에 관한 내용을 담고 있으며, 2002년 합의서는 동해선 남북관리구역의 개방에 관한 내용을 규정하고 있다.³³

이 합의서가 체결된 이후 이를 근거로 비로소 남북군사실무회담을 열어 남북 철도·도로 연결과 관련된 군사보장합의서를 체결한 것이다. 남북기본합의서 제5조에서는 “한반도에서 공고한 평화상태가 구축되

³³- 동 합의서의 요지를 보면, 1조에서 “쌍방은 정전협정에 따라 서울-신의주 간 철도와 문산-개성 간 도로가 통과하는 군사분계선과 DMZ 일부구역을 개방하여 그 구역을 남과 북의 관리구역으로 한다,” 2조에서 “쌍방은 DMZ 안의 일부 구역 개방과 관련된 기술 및 실무적인 문제들과 남과 북의 관리구역에서 제기되는 군사적인 문제들을 정전협정에 따라 남과 북의 군대들 사이에 협의·처리하도록 한다”고 규정하고 있다. 국방부, 『2009년 남북군사회담 자료집』 (서울: 국방부, 2009), 부록 pp. 167~168 참조.

기 전까지는 현재의 군사정전협정을 준수하기로 합의”한 바 있다. 이는 한반도에서 평화체제로 전환되기 전까지는 정전협정체제가 유지되어야 한다는 입장을 확인한 것이다. 제1차 남북국방장관회담(2000년 9월)에서도 남북 간 철도·도로 연결문제를 정전협정에 따라 추진하기로 합의한 바 있다. 이는 DMZ의 평화적 이용 문제는 정전협정에 근거하여 추진되어야 한다는 점을 재확인한 것이다.

정전협정의 준수가 반드시 필요함은 북한의 정전협정체제 무력화 시도와도 연관이 있다. 1991년 군사정전위원회 유엔군측 수석대표에 한국군 장성이 임명되자 북한은 정전협정체제를 의도적으로 무력화 시키려 했다. 우선 군사정전위원회 본회담을 보이코트 하는 한편, 1994년에는 북한측 군사정전위원회를 철수시키고 중국측에도 요구하여 철수토록 하였다. 물론 당시 중국측은 소환이라는 설명을 한 바 있다. 공산측 중립감독위원회도 강제 철수시켰다. 이러한 북한측의 속셈은 바로 정전협정을 무력화시킴으로 유엔사를 철수시키고, 나아가 한미 동맹을 이완시키려는 것이다. 아울러 “정전협정은 유명무실하니 이를 북한과 미국 간의 평화협정으로 대체시켜야 한다”는 자기들의 주장을 관철시키기 위한 조치로 풀이된다.

(나) 남북 당국간 합의

DMZ의 평화적 이용은 남북 당국 간의 협의와 합의가 필요한 사업이다. 특히 군사당국간 회담을 거쳐 구체적인 합의가 이루어져야 한다. DMZ의 관할권(Jurisdiction)은 유엔군사령관이 소유하고 있지만 사실상 DMZ의 경계는 한국군이 담당하고 있다. 따라서 DMZ내에서 어떤 사업이 이루어지기 위해서는 DMZ를 실제 담당하고 있는 남과 북의 군 당국 간의 협의와 합의가 전제되어야 한다. 1992년 남북기본합의서



12조에서 남북 당국은 초보적인 신뢰구축 차원에서 DMZ의 평화적 이용 문제를 남북군사공동위원회에서 다루기로 합의한 바 있다.

2000년 제1차 남북국방장관회담 공동보도문에서도 “쌍방은 당면과제인 남과 북을 연결하는 철도와 도로공사를 위하여 각 측의 DMZ 안에 인원과 차량, 기재들이 들어오는 것을 허가하고 안전을 보장하기로 하였으며, 쌍방 실무급이 10월초에 만나서 이와 관련한 구체적 세부사항들을 추진”하기로 합의한 바 있으며 이 합의에 따라 동년 11월부터 남북군사실무회담이 개최되었다. 군사실무회담에서는 철도·도로 연결 및 통행과 관련된 여러 가지 합의서들을 체결한 바 있다. 이로써 철도·도로의 연결은 물론, 개성공단의 기동과 금강산 관광, 제반 교류를 군사적으로 지원하는 결과를 가져왔다.

(다) 범정부적 지원

DMZ의 평화적 이용은 비록 군사적 조치라 하더라도 군은 물론, 정부 관련부처의 협조와 지원이 요구된다. 사업의 성격에 따라 많은 예산이 투입될 필요가 있을 경우, 또는 법률적 뒷받침이 요구되는 경우에는 국민의 대의기관인 국회의 지원도 당연히 필요하다. 따라서 동 사업은 개인이나 기업 등 민간차원에서 추진될 수 있는 사안은 더더욱 아니다.

남북 철도·도로 연결과정만 보더라도 동 사안을 남북문제라는 측면에서 본다면 주무부처는 통일부다. 그러나 철도와 도로의 연결이라는 점에서 보면 국토해양부가 주무부처가 된다. DMZ내에서 이루어지는 남북관리구역의 설정문제나 지뢰의 제거, DMZ의 방어력 강화문제 등은 국방부가 주무부처가 되어야 한다. 환경적인 측면에서 보면 환경부도 참여해야 한다. 이같이 어떤 특정부처 단독으로 추진할 수 없기 때문에 범정부적 역량이 투입되어야 하는 것이다.

(2) 사업의 기대효과

국가전략이란 한 마디로 ‘국가목표를 달성하기 위한 전략’이다. 그렇다면 대한민국의 국가목표는 무엇인가? 1973년도 국무회의에서 대한민국의 국가목표로 다음 세 가지를 의결한 바 있다. 첫째, 자유민주주의의 이념 하에 국가를 보위하고 조국을 평화적으로 통일하여 영구적 독립을 보존한다. 둘째, 국민의 자유와 권리를 보장하고 국민생활의 균등한 향상을 기하여 복지사회를 실현한다. 셋째, 국제적 지위를 향상시켜 국위를 선양하고 항구적 세계평화에 이바지한다.³⁴ 세 가지 국가목표 중에서 DMZ의 평화적 이용을 군사적 측면에서 본다면, 군사적 충돌을 방지하고, 군사적 긴장을 완화하며, 군사적 신뢰구축에 기여할 수 있다. 이런 측면에서 본다면 DMZ의 평화적 이용은 첫 번째 목표인 국가보위와 평화통일과 연관이 있다.

여기서는 군사적 측면에서의 기대효과인 ① 군사적 충돌방지, ② 군사적 긴장완화, ③ 군사적 신뢰구축 순으로 설명하고자 한다.

(가) 군사적 충돌방지

DMZ의 평화적 이용은 결과적으로 DMZ에서의 군사적 충돌을 방지하는데 기여하게 될 것이다. 앞서 언급하였거니와 DMZ의 설정 목적은 쌍방의 군사력을 분리시켜 군사적 충돌을 방지하자는 데 있었다. 이처럼 정전협정에 따라 군사분계선과 DMZ를 설정하였음에도 불구하고, 정전협정 체결 직후부터 북한측은 DMZ내에서 끊임없이 군사적 충돌을 야기 시켜왔다.

³⁴ 대한민국의 국가목표는 국방부에서 발간하고 있는 국방백서에 언급되어 있다. 이는 1973년 국무회의에서 의결된 것으로 국방백서가 처음 발간된 1988년판 국방백서에서부터 1997년판까지 이 내용이 수록되어 있다. 하정열, 『국가전략론』 (서울: 박영사, 2009), p. 33 각주 재인용.

먼저 그동안 북한이 저지른 DMZ내에서의 도발행위를 정리해 볼 필요가 있다. 1954년 이후 북한이 육상에서 야기한 주요 충돌은 [표 II-8]에서 보는 바와 같이 115건으로 집계되고 있다.³⁵ 이 현황은 해상과 공중에서 발생한 군사충돌사건은 배제하고 육상위주로 정리한 것이다.

[표 II-8] 주요 위반사건 현황

| 구분 | 총계 | '53~'60 | '61~'70 | '71~'80 | '81~'90 | '91~'00 | '01~'03 | '04~'06 | '07~'09 |
|----|-----|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 소계 | 219 | 13 | 82 | 32 | 21 | 40 | 18 | 10 | 3 |
| 육상 | 115 | 1 | 37 | 11 | 10 | 32 | 12 | 10 | 2 |
| 해상 | 82 | 7 | 40 | 14 | 7 | 8 | 5 | 0 | 1 |
| 공중 | 22 | 5 | 5 | 7 | 4 | 0 | 1 | 0 | 0 |

출처 : 국방정보본부, 『군정위편람』 (서울: 국방부, 2010), p. 222 참조

1950년대부터 10년 단위로 대표적인 사건과 통계를 정리해 보면 다음과 같다. 1950년대의 경우 1건으로, 1953년 11월 16일, 북한군 장교 1명이 군사분계선을 월선하여 유엔사측 인도군 포로관리부대에 침투하려다 체포되어 북측에 인도한 사건이 발생하였다.

1960년대에 들어서면 도발이 급증하게 된다. DMZ내에서 총 37건에 달하는 도발을 일으켰다. 대표적인 사건을 보면, 1961년 8월 25일 북한군 정찰대가 MDL 표식물 0681호 부근 군사분계선을 월선, 남측 초소를 습격하여 남측 인원 1명이 사망하고, 4명이 부상을 입는 사건이 발생했다. 1964년 1월 25일에는 판문점 방문객 일행 중 1명(김중호)이 북

³⁵ 휴전 이후 쌍방은 DMZ와 해상 및 공중에서 발생한 정전협정 위반 현황 통계를 작성하여 매월 1회 판문점에서 이를 상호 통보 및 교환해 왔으나, 북측이 1994년 5월부터 일방적으로 중단함에 따라 유엔사도 이후부터는 위반 건수에 대한 공식통계를 작성하지 않고 있다. 이 글에서 제시하는 115건은 주요 사건만을 정리한 것이다. 군사분계선 월경침범, 상대측을 향한 총포격, 납치, 살상 등의 범주에 포함되는 사건 위주로 정리한 비공식집계임을 밝혀 둔다.

측 경비초소에 접근하여 월복을 시도하였다. 이를 목격한 다른 방문객 1명(최진영)이 월복을 저지하자 북한군이 최진영을 강제 납치한 사건이 발생한 것이다.

1970년대에는 11건의 도발사건이 있었다. 1973년 3월 7일 군사분계선 표식물 0654호 교체작업을 하던 남측 민정경찰요원들에게 북측 진지에서 사격을 가해와, 남측 인원 2명이 사망하고, 1명이 부상하는 사건이 발생한 것이다. 이 시기부터 군사분계선 표식물에 대한 보수작업이 중단되었다.

1980년대에는 모두 10건으로, 1980년 3월 27일, 군사분계선 표식물 0715호 동남쪽 약 900m 지점에 북한군 3명이 침투하여 남측 순찰대에 총격 후 도주한 사건이 일어났다. 이 사건으로 남측 1명이 사망하고, 1명이 부상을 입었으며, 북한군도 1명이 사살되고, 1명이 부상을 입었다.

1990년대에는 모두 32건의 도발이 이어졌다. 대표적인 예를 들자면, 1992년 5월 21일과 22일, 북한 무장간첩 3명이 3사단 188GP 후방지역으로 침투하여, 남측과 교전 중에 사살된 사건을 들 수 있다. 1997년 10월 17일 대성동 영농지역 인근 야산(MDL표지판 0121호)에서 도토리를 줍던 대성동주민 홍승순(여, 67세)과 아들 김용복(41세, 부천시 거주)이 북한군에 의해 강제 납치된 사건이 발생하였다. 우리 측의 강력한 항의와 소환 요구에 따라 나흘 후인 10월 21일에 피랍 현장에서 공동조사를 실시한 후 북한 측은 2명을 유엔사측에 인계한 바 있다.

2000년 이후에는 24건이 발생하였다. 대표적인 도발사건을 보면, 2001년 11월 27일, 북측의 242GP에서 남측 247GP(25사단)를 향하여 기관총 3발을 발사하였다. 북측이 쏜 3발 중 1발은 GP 총안구에, 2발은 GP 철책지역에 피탄되었으나, 별다른 인명피해는 없었다.



DMZ는 쌍방의 무장력이 집중 배치되어 있고, 남북 쌍방의 GP간의 거리가 1km 내외인 곳이 많다. 따라서 자칫 사소한 충돌이 큰 충돌로 비화될 가능성이 매우 높은 곳이다. 따라서 DMZ의 평화적 이용이 본격적으로 추진된다면 군사적 충돌방지에 크게 기여하게 될 것이다.

(나) 군사적 긴장완화

DMZ의 평화적 이용은 남북 상호간의 군사적 긴장을 완화하는데도 크게 기여할 것으로 예상된다. 위에 살펴본 바와 같이 DMZ내에서 쌍방 간 군사적 충돌은 긴장을 고조시키고 더욱 큰 충돌로 비화될 우려가 매우 높은 곳이기 때문이다. 남북관계 발전에 있어 급선무는 군사적 긴장을 완화하는 일이다. 이러한 인식을 기초로 2000년 9월 제1차 남북국방장관회담 공동보도문에서도 “쌍방은 군사적 긴장을 완화하며, 한반도에서 항구적이고 공고한 평화를 이룩하여 전쟁의 위험을 제거하는 것이 긴요한 문제라는데 이해를 같이하고 공동으로 노력해 나가기로 하였다”라고 타결하게 된 것이다. 2004년 6월 4일 제2차 남북장성급군사회담 합의서 1조에서도 “쌍방은 한반도에서의 군사적 긴장완화와 공고한 평화를 이룩하기 위하여 공동으로 노력하기로 하였다”고 합의한 바 있다.

한반도에서 가장 긴장이 고조되어 있는 곳은 바로 DMZ와 NLL이다. 이 두 지역에서 긴장을 완화시키는 조치가 이루어진다면, 남북관계의 발전은 물론 공고한 평화를 이룩하는 데 크게 기여할 것이다. 이런 차원에서 볼 때 DMZ의 평화적 이용은 국가적 차원에서 적극 추진되어야 하는 전략사업이다. 군사회담을 제도화하고 정례적으로 추진하여 군사적 긴장완화를 위한 조치들을 적극 추진해야 한다. DMZ내에 군사회담 장소를 마련하여 이곳에서 회담을 추진하는 자체도 DMZ의 평화적 이용의 일환이라 할 수 있다.³⁶

(다) 군사적 신뢰구축 및 군비통제 기반조성

DMZ의 평화적 이용은 남북 상호간의 군사적 신뢰구축에 크게 기여할 것이다. 우리 측은 이러한 중요성에 바탕을 두고 남북기본합의서 12조에서 초보적 신뢰구축조치의 대표적인 몇 가지 사안들 중 한 가지로 DMZ의 평화적 이용을 포함시켜 합의한 것이다. 그렇다면 군사적 신뢰구축은 왜 중요한가? 신뢰구축조치(C Confidence Building Measures: CBMs)는 상대방이 나를 공격하지 않을 것이라는 믿음을 쌓도록 하는 조치라 할 수 있다.

즉 투명성(Transparency)을 제고함으로써 신뢰를 조성하는 조치이다. 이는 곧 남북관계 발전의 첫걸음이고 군비통제의 성공요건이다. 평화통일을 이룩해 나가는 과정에서 군비통제는 반드시 필요한 것이기 때문이다. 남북 상호간에 군사적 신뢰가 쌓이게 될 때 이를 바탕으로 비로소 공고한 평화가 정착될 수 있다. 오늘날의 유럽 평화를 가져온 것은 바로 1975년 『헬싱키합의서』(Helsinki Act)에 포함된 군사적 신뢰구축조치의 꾸준한 추진을 바탕으로 가능했던 것이다.

DMZ가 평화적으로 이용된다면 군사적 신뢰구축으로 이어질 것은 자명하다. 이를 위한 실제적인 조치는 상호간에 연락수단을 확보하는 일이다. 2002년 남북 철도·도로 연결과정에서 남북 쌍방 실무자간 통신선을 연결했다. 경의선과 동해선 각각 3회선(전화 1회선, 팩스 1회선, 예비 1회선)이 가설되어 운영되고 있다.³⁶⁾ 이는 초보적이거나 남북

³⁶⁾ 2002년 9월 17일, 남북군사실무회담에서 타결된 ‘동해지구와 서해지구 남북관리구역 설정과 남과 북을 연결하는 철도·도로작업의 군사적 보장을 위한 합의서’ 4조 ②항에서는, “작업과정에서 제기되는 군사적 문제들을 토의하기 위한 현장 군사실무책임자 사이의 접촉은 남북관리구역들에서 지뢰를 제거하고 철도, 도로 노반공사를 끝내는 시기에 그 구역들의 군사분계선 상에 지어놓은 임시건물에서 한다”고 합의한 바 있다. 그러나 이 조항은 이행되지 못했으며, 군사분계선 도로상에서 통신실무자 접촉들이 이루어진 전례는 있다.



간 군사적 신뢰구축에 기여한 것으로 평가되고 있다.

(3) 주요 사례

DMZ내에서 군사적 측면의 평화적 이용 사례는 어떤 것을 들 수 있겠는가? 앞서 언급한 바와 같이 1992년에 합의한 남북기본합의서 12조에서는 남북군사공동위원회를 개최하여 DMZ의 평화적 이용 문제를 논의하기로 합의한 바 있다. 하지만 북한 측이 기본합의서의 이행을 거부하여 실제 합의로 이어지지는 못했다. DMZ의 평화적 이용 문제가 본격 거론된 것은 2000년 남북정상회담 이후라 할 수 있다. 그 첫 번째 조치가 바로 남북 철도·도로 연결사업이다. 물론 이 사업 자체는 군사적인 사업이라 할 수는 없지만, DMZ의 일부구역을 개방하고 그 구역 내에 묻힌 지뢰를 제거하며 각종 장애물이나 군사시설을 이전 또는 철거하는 일들은 군사당국 간의 합의와 실제 조치가 필요한 사안이라 할 수 있다.

2000년 7월 31일 발표된 제1차 남북장관급회담 공동보도문 5항에서 “남과 북은 경의선 철도의 끊어진 구간을 연결하며, 이를 위한 문제는 빠른 시일 내에 협의하기로 한다”는데 합의하였다. 동년 9월 1일 제2차 남북장관급회담 공동보도문에서는 경의선 철도와 도로의 연결문제를 9월 중에 실무접촉을 통해 협의하기로 하였다.³⁷ 이러한 합의를 이행하기 위한 군사회담이 바로 동년 9월 25일과 9월 26일 양일간 제주

³⁷- 2004년 장성급회담에서 합의된 서해충돌방지 조치로서 경의선의 경우는 통신 연락소의 3회선이 추가 설치되어 운영되고 있다.

³⁸- 동 회담에서는 긴장을 완화하고 평화를 보장하기 위하여 노력하며 이와 관련하여 쌍방군사당국자들의 회담을 가진다는 데 합의했다. 이와 함께 임진강 수해방지 사업을 공동으로 추진한다는 데도 합의하였다. 임진강 수해방지사업이 원만하게 이루어지기 위해서는 DMZ내에서 군사당국자 간의 협조가 반드시 수반되어야 함은 물론이다.

도에서 열린 제1차 남북국방장관회담인 것이다. 동 회담에서는 철도와 도로연결문제를 협의하기 위한 군사실무회담 가동에 합의했다.

동년 11월 28일 첫 회담이 열린 군사실무회담에서는 철도와 도로연결문제를 집중 협의한 끝에 2002년 9월 27일에 ‘동해지구와 서해지구 남북관리구역 설정과 남과 북을 연결하는 철도·도로 작업의 군사적 보장을 위한 합의서’를 타결하였다. DMZ 평화적 이용을 위한 첫 걸음이 시작된 것이다. 비록 DMZ의 일부구역³⁹이나마 평화적으로 이용되었다는 것은 남북관계사에 있어 매우 의미 있는 일이라 할 수 있다. 여기서는 2000년대 DMZ내에서 이루어진 군사적 측면에서의 세 가지 의미 있는 실제 사례들을 정리해 보고자 한다.

(가) MDL에서 남북 군사접촉

남북군사당국자 간 회담의 경우는 주로 DMZ내 공동경비구역의 남북측의 평화의 집과 북측의 통일각에서 번갈아가며 개최되었다. 그런데 회담이 진행되면서 실무자간의 접촉 필요성이 제기되었다. 이를테면 철도와 도로를 연결하는 과정에서 필요한 통신선로를 가설하는 문제를 협의한다든지, 기타 순수 실무적인 문제들을 협의하기 위한 접촉 필요성 등이었다.

물론 군사보장합의서에 따르면 임시건물을 건설해야 하지만, 그 이전에 필요할 경우에는, MDL 상에서 동·서해지구 남북군사실무책임자들이 만나 협상을 진행한 전례가 있다. 이 경우, 서로 MDL은 넘지 않은 상태에서 마주보고 이른 바 스탠딩(Standing)협상을 한 것이다. 책상이나 의자도 없이 그냥 맨 하늘아래에서 마주하여 회담을 진행한 것

³⁹ 남북관리구역은 서해지구(경의선) 250m이며, 동해지구(동해선)의 경우는 100m의 폭이다.



이다. 그동안 수차례의 실무자 협상을 통해 동해지구와 서해지구의 통신선 연결문제를 협의하였다. 이러한 접촉은 바로 작지만 DMZ의 평화적 이용의 중요한 선례라 할 수 있다.

(나) DMZ에서 남북 군인 상호검증

2003년 6월 11일, 남북 간 철도·도로 연결과정에서 남북관리구역내 매설된 지뢰를 제거하고 이를 확인하기 위하여 남과 북의 군인들이 도보로 군사분계선을 넘어 상대측 지역을 방문하여 현장검증을 실시하는 일이 있었다. 참으로 역사적인 장면이 아닐 수 없다. 당일 양측에서 각각 10명의 대표단은 MDL을 도보로 넘어 상대측 지역을 방문하였다. 지뢰제거 상황을 확인하고 검증하기 위한 목적이었다.

남북 군 역사상 현역군인들이 걸어서 MDL을 넘고, 상대측 지역의 지뢰제거 현황을 실제 현장에 가서 확인하고 검증한 사례는 처음인 것이다. 사실상 남북관리구역내 지뢰제거 문제는 공사개시 초부터 중대한 걸림돌이 되었다. 당시 우리 측은 가급적 공사를 조기에 완료해 나가자는 입장이었다. 김대중 정부는 임기종료 이전에 개성공단을 가동하고 금강산 육로관광을 실현하자는 강한 의지를 가지고 있었기 때문이었다. 공사가 신속하게 진전되기 위해서는 지뢰를 제거해야하는데 북한 측은 매우 소극적인 태도를 취했다. 사실 유엔사를 포함하여 우리 내부에서는 지뢰제거를 하되 남북 균형공사를 해야 한다는 목소리가 높았다. 남과 북이 대치하고 있는 상황에서 DMZ의 일부구역을 열어준다는 것 자체가 6·25 전쟁 정전이후 처음 있는 일이고, 신뢰도 구축되지 못한 상황에서 DMZ의 일부를 개방하는 자체가 북한에게 남침통로를 열어주는 것이 아니냐는 비판이 제기될 수밖에 없는 상황이었다.

우리 측으로서는 지뢰의 제거상황을 눈으로 확인하고 검증할 필요가 있었다. 따라서 북측에 현장방문을 제의했고 이에 북측이 동의해 옴에 따라 성사가 된 것이다. 이 같은 상호현장방문을 통해 남북 간 검증이라는 중요한 이정표를 세운 것이다. 이 또한 DMZ 평화적 이용의 중요한 사례로 꼽을 수 있을 것이다. 앞으로 남과 북 사이에 군비통제를 추진하는 과정에서 검증은 반드시 필요한 통제수단이라는 점에서 의미가 있다. 특히 남북 상호간에 합의해 놓고도 성실하게 이행해 오지 않았던 것들에 대해 북한측의 이행을 통제하기 위해서라도 검증은 반드시 필요하다.

(다) MDL 일대 심리전 활동의 중지 및 수단 철회

동 사안이 'DMZ의 평화적 이용'이나 하는 점에 대해 논란의 여지는 있을 수 있지만 DMZ내에서의 평화를 목적으로 실제 추진된 사안이라는 점에서 의미가 있어 주요사례에 포함시킨다.

정전협정 체결 이후 DMZ 일원에서는 군사시설의 설치와 함께 상대방에 대한 심리전이 진행되었다. 그 수단으로는 확성기 방송, 입간판이나 전광판 등 각종 게시물 등이었다. 1980년대까지는 북한의 대남심리전이 우위에 있었다. 그러나 1980년대 이후부터는 남측의 심리전 능력이 북한을 앞서기 시작했다. 장비의 성능이 북한을 앞설 뿐 아니라, 전력공급능력의 우위 등을 바탕으로 우리 측의 대북심리전은 월등한 수준에 있었다.

우리 측의 대북방송이나 전광판의 내용은 북한을 비방하는 것이 아니라 사실 자체를 알리는데 중점을 두어왔다. 대부분 음악을 들려주고 뉴스 위주의 방송이 진행되었다. 하지만 체제유지를 위해 철저히 폐쇄 체제를 이어가고 있는 북한으로서는 그 자체를 매우 큰 위협으로 느끼



고 있었던 듯하다.⁴⁰ 2004년 5월 서해해상충돌방지를 위한 남북장성급 군사회담이 개최되면서 북한은 당초에는 거론되지 않았던 심리전 문제를 강력히 제기하였다. 이는 남북 간 군사적 긴장완화를 위해 절박한 사안임을 들어 동 사안을 의제화 할 것을 강력히 요구하였다. 우여곡절 끝에 동 사안이 회담의제로 채택되었고,⁴¹ 동년 6월 4일 설악산에서 개최된 제2차 남북장성급군사회담에서 합의서로 채택되었다.⁴² 동년 6월 15일로 모든 심리전활동(합의서에서는 선전활동으로 명시)을 중단하고 8월 중순까지 모든 수단을 철거하기로 한 것이다.

이 합의에 따라 6월 15일 이후에는 확성기 방송이나 전광판의 불빛을 더 이상 듣거나 볼 수 없게 되었다. 그로부터 1년 후에 완전히 철거되었다. 동 사안의 합의과정에서 여러 가지 문제들이 야기되었지만 결과적으로는 DMZ 일대에서 군사적 긴장을 완화하는 데 일조하였다는 점에서 DMZ의 평화적 이용 사례로 들 수 있을 것이다. 향후 DMZ내의 군사활동의 제한이나 중지, 군사시설 및 장비의 철거·철수의 선례가 되었다 할 수 있다.⁴³

⁴⁰ 북한의 천안함 폭침도발 이후, 우리측의 5·24조치의 일환으로 대북심리전 재개를 선언하고 확성기 설치를 시도하자 조준사격 운운하며 극렬한 반응을 보인 것만 해도 북한이 이 사안을 얼마나 중대하게 여기는지 여부를 가늠할 수 있을 것이다.

⁴¹ 당시 대북심리전 우위를 확보하고 있었던 국방부 입장에서는 당연히 동 사안의 의제화에 반대였다. 심리전도 엄연한 군사력이며, 더구나 핵, 미사일, 화생무기 등 비대칭군사력의 열세를 보이고 있었던 우리로서는 양보할 수 없는 사안이었다.

⁴² 합의서의 정식 명칭은, ‘서해해상에서 우발적 충돌 방지와 군사분계선 지역에서의 선전활동 중지 및 선전수단 제거에 관한 합의서’(일명 6·4 합의서)이다.

⁴³ 관점에서 이견이 있을 수는 있지만, 필자는 심리전 수단이 군사력이라는 점에서 심리전 수단의 철거사례는 남북 간 군축의 중요한 선례가 된 것으로 보고 있다.

다. 사업제안

DMZ의 평화적 이용을 위한 사업은 많이 있다. 이미 남북 당국 간 합의한 사업들도 적지 않다. 그러나 순수 군사적 측면에서의 사업이 실제 합의되거나 제기된 사안은 그리 많지 않다. 이런 상황을 염두에 두고 이 글에서는 ① DMZ내 남북군사회담 시설 설치 및 운영, ② DMZ내 상호 긴급연락채널 가동, ③ DMZ내 유해 공동 발굴 시범적 추진, 이 세 가지의 대표적인 사업들을 제안해 보고자 한다.

(1) DMZ내 남북군사회담 시설 설치 및 운영

남북 간 군사당국자 간 회담이 본격 개시된 것은 1990대 초라 할 수 있다. 1970년대 남북조절위원회에서 군사적 긴장완화 문제들이 거론되기는 하였지만 군사회담으로 이어진 것은 아니었다. 1990년대 남북 고위급회담에 남과 북의 군사대표가 참여하였고, 고위급회담 산하에 남북군사분과위원회가 가동되면서 본격적인 군사당국자 간 회담이 열리게 되었다. 그동안의 남북군사당국자 간 회담은 DMZ내 JSA(Joint Security Area: 공동경비구역)에서 대부분 개최되었다. DMZ내에서 열린 회담은 1990년대의 경우 남북군사분과위원회 회담이 12회 개최되었고, 2000년대(2011년 현재)에는 군사실무회담 및 장성급군사회담이 총 42회 개최된 바 있다.

그런데 JSA의 경우 유엔사가 관할하고 있는 구역이고 군사정전위원회와 중립국감독위원회 회담이 주로 개최되었던 곳이다. 그리고 이 시설에는 숙박할 만한 공간은 없는 실정이다. 따라서 앞으로 남북군사공동위원회가 활성화 되고, 회담들이 정례화 된다면 남과 북의 군사회담을 전담할 수 있는 공간을 DMZ내에 설치하는 것이 바람직하다.⁴⁴ 그 위치는 현

재로서는 경의선 남북관리구역내가 적절하다는 판단이다. 남과 북 서로가 서울과 평양에서 거리를 고려할 때 이동이 용이하다는 점이 장점이다.

위에서 언급한 바 ‘철도·도로 군사보장합의서’에서도 관리구역내 임시회담장을 설치하기로 합의한 바도 있어 의견의 일치를 이루기에도 비교적 용이하다 할 수 있다. 이 회담장내에는 회담시설 뿐 아니라 숙박시설이나, 군사공동위원회 사무국과 같은 행정지원시설도 함께 설치하는 것이 바람직할 것이다. 그리고 상호간 긴밀하게 연락 가능한 핫라인들도 설치·운영해야 할 것이다. 당장 이런 시설의 건설이 제한된다면 천막이나 컨테이너 박스 등 임시건물을 설치하여 운영해 보고 여건이 성숙되는데 따라 이를 확대 건설하는 방안도 고려할 수 있다. 이 시설은 장기적인 관점에서 보면 현재의 정전협정체제가 평화체제로 전환될 경우, 평화관리기구가 상주하는 위치로 활용될 수 있는 것이다.

(2) DMZ내 상호 긴급연락채널 가동

경의선과 동해선 철도와 도로를 건설하는 과정에서 남북 군사당국은 동·서해지구 남북관리구역 군 운영단 상황실 간에 직통전화를 설치하였다. 이는 작업과정에서 상호 연락사항들을 교환하고, 군사회담과 관련된 상호 의사소통 수단으로 유용하게 활용되었다. 특히 임시도로 통행을 위한 합의서가 타결된 이후에는 이 직통전화가 상호 통행의 신청과 승인을 위한 중요한 연락수단으로 활용되고 있다. 뿐만 아니라 DMZ와 NLL 인근에서 상황발생시 긴급 연락수단으로 사용됨으로써

⁴⁴ 그동안 1박 2일이나, 2박 3일의 회담이 이어질 경우, 서울이나 개성에서 출퇴근하는 형식으로 회담을 진행한 바 있으나, 남북관계가 진전되고 군사회담 전담 시설을 구비할 경우, 이곳에서 숙박을 하면서 회담을 진행한다면 훨씬 효과적이고 생산적인 결과를 기대할 수 있을 것이다.

군사적 긴장을 완화하는데 중요한 기여를 해 왔다. 이 통신선은 서해 지구와 동해 지구에 각 3회선씩 운영되었으며, 2004년 6·4합의서에 의거하여 통신연락소가 운영되면서 경의선 군 상황실에는 서해 해상에서 우발충돌 방지를 위한 3회선이 추가 가설되어 운영되어 왔다.⁴⁵

앞으로 DMZ내에서 군사적인 충돌을 방지하고 긴장을 완화해 나가기 위해서는 MDL을 마주보고 있는 남북 군부대간에 핫라인을 설치·운영하는 것이 긴요한 일이다. 우선 육상에서는 마주보고 있는 군단 및 사단 사령부간 직통전화를 가설하고 나아가 그 예하부대까지 연락수단을 확대해 나갈 필요가 있다. 아울러 NLL 충돌방지를 위해서는 동·서해의 각 함대사령부간 핫라인을 가동해야 한다. 남북 함정 간 국제상선공통망을 이용한 긴급연락수단도 실제 충돌방지에 기여할 수 있도록 북한측은 성실한 응답을 해야 하며, 군 전용 통신망을 확보해 나갈 필요가 있다.

(3) DMZ내 유해 공동 발굴 시범적 추진

6·25 전쟁 당시 희생된 우리 국군 유해 중 13만여 기는 아직도 한반도 산야에 묻혀 있는 안타까운 상황이 이어지고 있다. 6·25 전쟁 참전 국군 유해를 발굴하여 가족의 품에 돌려주는 일은 국가의 본분인 동시에 6·25 전쟁의 잔재를 청산하고 현 정전체제를 평화체제로 전환하는 과정에서 반드시 추진되어야 할 사안이다. DMZ는 6·25 전쟁 막바지에 치열한 전투가 이어진 곳이다. 당시 쌍방은 한 치의 땅도 더 빼앗기 위해 수많은 희생을 무릅쓰고 격전이 벌어졌다.

⁴⁵ 2011년 9월 현재 동해선 통신선의 경우는 금강산 관광중단(2008.8)에 따라 북한 측이 일방적으로 차단하여 불통상태가 이어지고 있다.

따라서 유해공동발굴의 출발점은 DMZ가 되어야 한다. 백마고지를 비롯하여 수많은 격전지 중에서 쌍방이 합의하는 지역을 선정하여 시범발굴을 추진하는 것이야 말로, 군사적 측면에서 DMZ의 평화적 이용의 중요한 사업이라 할 것이다. 남과 북은 지난 2007년 11월 제2차 남북국방장관회담을 통해 유해공동발굴에 합의한 바 있다.⁴⁶ 그리고 이후 북한 측은 동 사업에 대한 적극적인 반응을 보여 왔다. 따라서 향후 남북 당국 간 대화가 재개될 경우, 최우선적으로 추진 가능한 사안이라 할 수 있다.

이상에서 세 가지의 시범적인 사업을 제안하였지만, 이는 시작에 불과한 것이다. DMZ의 평화적 이용은 결국 DMZ를 DMZ화 하는 데 기여하는 방향으로 추진될 필요가 있다. 이를테면 DMZ내에서 일체의 군사활동을 중지한다든지, DMZ내에 위치한 모든 군사시설을 철거하는 일 등, 이로써 정전협정에 명시된 바대로 실제의 완충지대로 복원시키도록 해야 할 것이다. 정전협정이 평화협정으로 전환된다면 그 때는 DMZ가 평화지대(PZ: Peace Zone)가 될 것이다.

⁴⁶ 제2차 남북국방장관회담 합의서 4조 ③항에 보면, “쌍방은 전쟁시기의 유해발굴문제가 군사적 신뢰조성 및 전쟁종식과 관련된 문제라는데 이해를 같이하고 추진대책을 협의·해결해 나가기로 하였다”고 명시되어 있다. 동년 12월 판문점에서 개최된 제7차 장성급군사회담 당시 북측 대표들은 유해공동발굴 준비가 다 되어 있으니 남측이 준비되면 언제든지 협의해 달라고 적극 요청한 바가 있다.

라. 고려사항

(1) 국내적 차원

(가) 군사적 안정성 확보 및 상호주의 원칙 견지

남과 북은 DMZ내에서 첨예한 대치상태를 유지하고 있다. 따라서 DMZ의 평화적 이용 사업은 그 무엇보다 군사적 안정성을 해치지 않는 범위 내에서 추진되어야 한다. 이를 위해서는 어떤 사업이라도 작전성을 철저히 평가하여 우리의 방어태세를 약화시키는 결과를 초래하지 않도록 해야 한다. 뿐만 아니라 철저한 상호주의 원칙을 바탕으로 추진되어야 할 것이다. 일방에게 양보를 요구하는 결과가 되지 않도록 유의할 필요가 있다.

2002년 당시 남북 철도·도로연결 사업을 추진하는 과정에서 문제가 되었던 것은 지뢰제거 진행속도였다. 우리 측으로서는 하루빨리 공사를 마무리하고 통행을 실현시킨다는 적극적인 자세로 지뢰제거를 추진하였는데 북한은 거의 작업 자체를 하지 않는 것이었다. 북한은 지뢰를 제거하지 않고 있는데 우리만 제거하는 것은 군사적 안정성에 심대한 문제가 있다는 판단 하에 유엔군사령관은 남북 균형공사를 요구한 일이 있다. 결국은 앞서 언급한 바대로 남북 현장실무책임자들의 상호방문 검증을 통해 별 문제 없이 육로개통을 완료한 사례가 있다.

(나) 국민적 공감대 형성

어떤 정책도 마찬가지로이지만 국민들의 적극적인 지지와 성원 없이는 추진되기 어려운 것이 사실이다. 더욱이 군사적으로 첨예하게 대치되어 있는 현재의 남북관계 현실을 감안한다면, DMZ내에서 남과 북

I
II
III
IV
V

의 군이 협력하여 평화적인 사업을 추진하는 것 자체에 대해 우려의 목소리를 내는 국민들도 적지 않을 것이다. 이런 차원에서 언론 등을 통해 DMZ의 평화적 이용의 중요성, 기대효과 등에 대해 적극 홍보하여 공감대를 형성해야 한다. 국회에서 이와 관련된 입법을 추진하는 것도 이를 촉진하는 방안이 될 수 있을 것이다.⁴⁷

(2) 남북관계 차원

(가) 북한의 호응 유도

DMZ의 평화적 이용은 상대가 호응해야만 성사될 수 있는 사업이다. 그동안 북한측은 동 사안에 대해 매우 소극적인 태도를 보여 왔다. 북한측의 이러한 태도가 견지되는 한 현실화되기는 어려울 것이다. 따라서 북한측의 호응을 어떻게 유도할 것인지 여부가 관건이라 할 수 있다. 그동안 DMZ 일부구역을 개방하여 철도와 도로를 건설하는 사업에 북한이 호응해 온 것은 이를 통해 그들이 얻는 이익이 입는 위험보다 크다고 판단했기 때문일 것이다.

따라서 앞으로도 동 사업은 북한측으로 하여금 DMZ의 평화적 이용 사업에 적극 호응하는 것이 그들이 감수할 손해보다 훨씬 이익이 된다는 점을 설득할 수 있도록 하는 방안을 강구해야 할 것이다.⁴⁸

⁴⁷ 국민들의 공감대를 형성해가는 과정에서 '코리아DMZ협의회'가 정부와 국민, 언론과 국민, 국회와 국민의 적절한 가교역할을 수행하는 것이 필요하다.

⁴⁸ 2001년 금강산관광 활성화를 위한 회담에서 우리 측은 육로관광을 제외한 바 있다. 그러나 북한 측은 정전협정체제라는 엄중한 현실을 들면서 DMZ를 열어 육로관광을 하는 자체에 매우 부정적인 태도를 보였다. 그러나 그로부터 1년 뒤, 동해선 철도·도로연결사업에 북한 측은 적극 호응해 왔던 전례가 있다. 한강하구 골재채취와 관련해서도 처음에는 소극적인 반응을 보이던 북한 측은 동 사업의 경제적 이익을 설명하자 적극적인 태도로 변화하였고, 제2차 남북국방장관회담에서 동 사업에 합의한 바 있다.

(나) DMZ 평화적 이용 문제의 전담 협의기구 가동

그동안의 남북회담은 정례화되지 못하고 그때그때 합의하여 개최해 왔다. 이는 북한측의 소극적인 태도 때문이었다. 회담개최 자체를 소위 협상지렛대로 악용한데 연유한다. DMZ의 평화적 이용 사업 자체는 매우 복잡하고 많은 협의가 요구되는 사안인 관계로 이 문제를 전담하여 협의하기 위한 실무협의회를 가동할 필요가 있다. 그 경우 남북군사공동위원회 산하에 DMZ 분과위원회를 별도로 운영하는 것이 효과적일 수 있다. 아니면 신뢰구축분과위원회를 두고 이 소위원회 또는 실무협의회로 DMZ 문제를 다룰 수도 있을 것이다.

아무튼 이 전담기구에서는 DMZ의 평화적 이용 문제를 협의할 뿐 아니라 DMZ내에서 야기되는 각종 충돌 및 분쟁의 해결문제도 적극 협의하는 것도 가능할 것이다. 아울러 동 위원회에서는 검증문제도 함께 다루도록 할 필요가 있다. 아무리 좋은 합의라 하더라도 이행되지 않으면 아무런 쓸모가 없기 때문이다.

(3) 국제적 차원

(가) 정전협정 준수 및 유엔사와의 긴밀한 협조

DMZ내에서 이루어지는 사업인 만큼, 무엇보다 국제조약인 정전협정에 근거하여 추진되어야 한다. 그동안 북한측은 정전협정 체제 자체를 무실화 하려는 시도를 집요하게 추진해 왔다. 이는 정전협정의 감독기관인 유엔군사령부를 해체하고 미국과의 평화협정을 체결하기 위한 명분을 축적하려는 의도였다. 따라서 우리 정부는 남북 철도·도로 연결과정에서 정전협정에 근거하여 추진키로 합의함으로써 북한의 불순한 기도를 차단하기 위한 노력을 경주하였다.

| |
|-----|
| I |
| II |
| III |
| IV |
| V |

우리사회 일각에서는 반세기도 넘은 정전협정이 현실에도 맞지 않는데 무엇을 그리 지키려 하느냐 하는 목소리도 있는 것이 사실이다. 그러나 정전협정체제가 유지되는 한, 정전협정에 따라 사업이 추진되는 것은 당연하다.⁴⁹

(나) 유엔사, 미국 등 주변국과의 긴밀한 협조

또한 중요한 것은 정전협정의 관할권을 보유하고 있는 유엔군사령부와와의 적극적인 협조체제 하에 사업이 이루어져야 한다. 그동안 유엔사는 남북 합의하에 추진되는 협력 사업에 적극적인 지원을 해 왔다. 한반도에서 평화증진에 기여하는 일이라면 적극 협조한다는 확고한 입장을 지금도 견지하고 있다.

뿐만 아니라 동 사업이 효과적으로 추진되기 위해서는 우리의 동맹국인 미국을 비롯하여 중국, 일본, 러시아 등 주변국의 적극적인 협조와 지원이 필요하다. 이들 국가들은 공통적으로 한반도의 평화를 지지하는 기본 입장을 견지하는 만큼, DMZ의 평화적 이용에 반대할 리 없다. 이들 국가를 통해 북한을 설득하는 것도 동 사업의 추진을 가속할 수 있을 것이다.

(4) 종합검토

DMZ의 평화적 이용은 국가적인 사업이며 국가전략 차원에서 추진되어야 한다. 군사적 측면에서 보면 더욱 그러하다. 우선 사업의 성격을 보면 정전협정 틀 내에서 추진되어야 하며, 남북 당국 간 협의와 범

⁴⁹ 남북기본합의서 5조에서 공고한 평화상태를 구축하기 전까지는 현 정전협정을 준수한다고 합의한 바도 있다.

정부적 역량을 투입해야 하는 사업이다. 그 기대효과 역시 국가차원의 목표에 기여하는 것이다. 군사적 충돌 방지는 물론, 군사적 긴장완화와 신뢰구축, 나아가 군비통제 여건을 조성함으로써 한반도에서 공고한 평화체제를 구축하고 통일의 기반을 다지는 데 중대한 기여를 할 수 있는 사업이기 때문이다.

이 장을 통해 군사적 측면에서 추진할 수 있는 세 가지의 사업을 제안하였다. 우선, DMZ내에 남북군사회담 시설을 설치, 운영하자는 것이다. 현재 JSA에 회담시설이 있지만, 숙식을 하면서 진행하는 데 제한이 있을 뿐 아니라, 상징성 측면에서도 다른 장소에 전담시설을 설치하자는 것이다. 다음은 DMZ내에서 상호 긴급연락수단을 확보하자는 것이다. 이는 충돌이 빈발해 온 DMZ내에서 무엇보다 우선적으로 추진해야 할 사안이기 때문이다. 끝으로 DMZ내에서 남북 유해공동발굴 사업을 시범적으로 추진하자는 것이다. 동 사안은 이미 남북이 합의하였고 특히 북측이 적극적인 태도를 보여 왔다는 점에서 실현가능성이 높을 것으로 기대되며 실리와 명분이 있는 사안이다.

군사적 측면에서 DMZ의 평화적 이용 사업을 추진하기 위해서 고려해야 할 사항 네 가지를 제시하였다. 첫째, 남과 북은 물론 국민들의 공감대의 형성이 선행되어야 한다. 둘째, 정전협정을 준수하고 유엔군사령부와의 긴밀한 협조 하에 추진되어야 한다. 셋째, 군사적 안정성을 확보하고 상호주의 원칙하에 추진해야 한다. 넷째, DMZ의 평화적 이용 문제를 전담하기 위한 협의기구를 별도 운용할 필요가 있다는 점이다.

DMZ는 6·25 전쟁의 산물이다. 반세기 넘게 이어져 온 대결의 상징이기도 하다. 하지만 이제는 DMZ를 미래 한반도 평화의 상징으로, 통일을 이루기 위한 기반으로 만들어 나가야 한다. 그 첫걸음은 바로 DMZ의 평화적 이용이다. 이를 국가전략차원에서 추진해야 함은 당연하다.

| |
|-----|
| I |
| II |
| III |
| IV |
| V |

3. 외교정책적 측면

가. 서론

주지하다시피 DMZ의 평화적 이용은 남북한 평화공존의 주요한 구성 부분이자, 한반도의 오랜 냉전구도를 해체하는 핵심적 사업의 하나이다. 또한 전쟁과 대립의 상징이기도 한 DMZ의 평화적 이용은 남북한 관계의 획기적 전환과 통일을 대비하는 의미뿐만 아니라, 더 나아가 세계평화에도 기여할 것으로 기대된다. 그간 남북한간에는 1970년대부터 DMZ의 평화적 이용과 관련한 수많은 제안과 구상이 제기된 바 있으며, 2000년대에 들어와서는 남북정상회담 이후 남북관계의 진전에 따라 실제적으로 남북 철도·도로의 연결과 휴전선 인근의 개성공단 및 금강산관광 사업 등 일정한 진척이 있었던 것도 사실이다. 하지만 이러한 일련의 진전에도 불구하고, DMZ는 여전히 군사적 대립과 긴장의 지대로서 평화적 이용에 대한 남북한간 합의가 여전히 요원한 상황이다.

한편 DMZ의 평화적 이용과 관련한 그간의 논의는 북한의 호응을 이끌어낼 수 있는 실천적 계획이 부재하였을 뿐만 아니라, 세계 냉전의 유산으로서 DMZ가 갖는 국제적 성격과 의미를 간과함으로써 국제사회의 폭넓은 관심과 호응을 이끌어내지 못했다는 한계를 갖는다. 즉 DMZ 자체가 갖고 있는 미·중 강대국간 정치적, 군사적 완충지대로서의 의미는 물론이고, 세계적 자연유산으로서 갖는 생태적, 문화적 가치에 대한 충분한 이해의 결여로 인해 DMZ의 평화적 이용을 위한 외교정책적 측면에서의 고려와 노력은 부진했다. 결국 DMZ의 평화적 이용과 관련한 사업의 성공여부는 우선적으로 남북한간 이해관계의 조정은 물론 남북한 당국의 의지에 달려있긴 하지만, 다른 한편 휴전의 당사국이자 관련국가인 미국, 중국, 그리고 UN 등 국제사회로부터의

포괄적이고 광범위한 지지와 호응을 어떻게 이끌어낼 수 있는가에 달려있다고 할 수 있다.⁵⁰

이러한 점에 착안하여 이 장에서는 DMZ의 평화적 이용이 가지는 외교정책적 측면의 의미에 대한 분석을 진행하고자 한다. 이를 위해 우선 이론적 배경과 분석 틀로서 시스템론에 입각한 DMZ 혹은 변경이 갖는 국제적 성격과 의미를 고찰하고, 이를 기초로 최근 활성화되고 있는 북중간 변경지역의 국제협력을 하나의 사례로 분석할 것이다. 또한 이러한 사례분석을 통해 얻을 수 있는 시사점과 의미를 통해 DMZ의 평화적 이용이 갖는 외교정책적 의미에 대해 밝히고자 한다.

나. DMZ 평화적 이용의 외교정책적 의미

(1) 이론적 배경과 분석틀

DMZ는 군사적 완충지대로서 남북한간 충돌의 발생을 감소시키기 위해 설치된 비무장지역이다. 또한 DMZ는 일종의 변경(邊境, Cross-Border)으로서 소통이 원활히 이루어지지 않는 폐쇄적 계통(System)이라 할 수 있다. 일반적으로 국가간 경계를 구분짓는 변경은 중심과의 격차가 크고 개발의 필요성이 별로 높지 않은 낙후된 미개발지역으로 간주되는 경우가 많다.⁵¹ 하지만 시스템론(혹은 계통론)에 근거하여

⁵⁰- DMZ는 1953년 7월 27일 한국전쟁의 당사자인 미국과 UN, 그리고 북한과 중국 사이에 맺은 정전협정에 의해 조성되었다. 물론 한국이 교전당사국으로서 1991년 군사정전위원회의 수석대표로 임명되었으나, 애초 정전협정 서명에는 참가하지 않았다.

⁵¹- 변경이란 개념은 세 가지 측면의 함의를 갖고 있는데, a 중심에서 비교적 멀리 떨어진 지역, b 시스템의 분계선 부근, c 두 개 이상의 시스템이 교차하는 부분 등이다. 통상적 의미에서 변경은 대체로 a, b를 가리키며, 취약하고 낙후하며 저발전된 주변 등의 함의를 갖는다. 하지만 여기서는 c의 함의로서 두 개의 시스템이 교차하는 부분을 가리킨다.

변경의 의미를 규정한다면, 변경은 시스템간 교류의 통로로서 서로 다른 시스템간 사람, 물자, 정보의 이동이 이루어지는 중요한 기능을 갖춘 공간이다.⁵² DMZ의 평화적 이용이 가지는 외교정책적 측면을 분석하기 위해서는 우선 이론적으로 변경과 그것이 끼치는 영향, 그리고 변경이 갖는 국제적 성격과 의미에 대해서 논증할 필요가 있다.

일반적으로 시스템은 개방시스템과 폐쇄시스템으로 구분될 수 있다. 폐쇄시스템의 경우 변경은 사람, 물자, 정보의 이동을 방해하거나 단절시킴으로써 시스템 운행과 유지에 필요한 자원을 확보하지 못하도록 기능한다. 이러한 점에서 DMZ는 전형적인 폐쇄시스템 하의 변경으로서 남북한간 사람, 물자, 정보의 이동을 방해하거나 단절시킴으로써 남북한 각자의 기형적 구도를 형성시키며, 동시에 반도가 갖는 해양과 대륙의 원활한 소통을 제어함으로써 동북아 지역의 국제적 협력을 가로막거나 왜곡시키는 부정적 영향을 미쳐왔다. 반면, 개방시스템의 경우 변경은 시스템간 사람, 물자, 정보의 이동이 집중적으로 이루어짐으로써 시스템 자체의 발전을 이루게 하는 동력이 된다. 미국과 캐나다 국경, 유럽의 국경도시들에서 이러한 개방시스템 하의 변경을 발견할 수 있다.⁵³

폐쇄시스템이건 개방시스템이건 모두 변경에 대한 민감한 의존성을 드러내는데, 이러한 민감한 의존성을 ‘변경효과(Cross-Border Effects)’라 한다. 시스템의 변경효과는 두 가지 유형으로 나누어볼 수 있다. 하나는 변경의 부정적 효과로서, 개방도가 제로(0)인 상태에서 변경이 시

⁵² 물론 시스템론은 변경이 시스템에 어떠한 영향을 미칠 수 있는가에 대해 이론적으로 규명하고 있지 않지만, 실제적으로 변경은 시스템에 매우 중요한 영향을 미치며, 변경에 형성된 개방은 특정 개방시스템의 생명선이라 할 수 있다.

⁵³ Dennis Rumley and J. Minghi, *The Geography of Border Landscapes* (London and New York; Routledge, 1991) 참조.

시스템에 미치는 부작용이다. 만일 하나의 시스템이 폐쇄상태에 있게 되면, 그 변경은 다른 시스템의 사람, 물자, 정보에 대해 과도한 여과효과를 가져오게 되어 시스템간의 상호작용을 단절시킨다. 결국 이러한 변경은 시스템의 사망을 의미하는 죽은 변경이 되는 것이다.

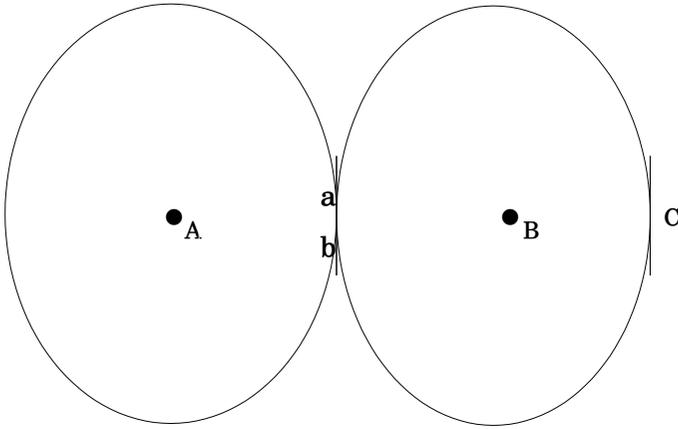
다른 하나는 변경의 긍정적 효과로서, 개방시스템에서 변경은 다른 시스템간 사람, 물자, 정보의 교류를 통해 스스로의 조직과정을 거쳐 시스템의 수준을 제고시키는 역할을 수행한다. 시스템의 이러한 변화과정과 변경이 진행되는 사람, 물자, 정보의 교류상태는 서로 밀접히 연관되어 있다. 그리고 이러한 시스템의 수준 제고를 이끄는 변경의 역할은 플러스(+) 효과로 인정된다. 결론적으로 시스템의 자기붕괴 추세와 변경의 부정적 효과, 그리고 시스템의 자기 조직과정의 형성 및 강화와 변경의 긍정적 효과는 서로 밀접히 연관되어 있다고 볼 수 있다.

‘변경효과’를 통해 사회시스템에 대한 분석을 진행함으로써, 우리는 변경이 갖는 국제적 성격과 의미에 대해 더 잘 이해할 수 있다. 개방된 사회시스템은 변경효과에 상당히 민감한 의존성을 가지며, 어느 경우에는 변경의 개방정도가 시스템 전체의 운행에 결정적 영향을 미친다. 개방된 사회시스템은 변경의 국제적 성격과 의미를 확연하게 보여주며, 아울러 ‘중심-변경’의 상호작용구도를 형성케 함으로써 변경의 국제적 발전을 위해 필요한 동력을 제공해준다.

일반적으로 변경지역의 협력은 두 개 이상의 사회시스템 혹은 국가간 협력을 의미한다. 또한 이러한 변경지역의 개방과 국제협력은 변경지역 자체의 경제적 발전을 촉발시키는 한편, 이러한 발전을 토대로 새로운 평화지대의 구축을 가져옴으로써 전체 시스템에 대한 영향을 미친다.

| |
|-----|
| I |
| II |
| III |
| IV |
| V |

[그림 II-4] 변경의 역할



그렇다면 개방상태의 특정한 시스템 안에서 변경의 역할은 어떠한가? 위의 [그림 II-4]에서 볼 수 있듯이 A와 B는 서로 다른 시스템이며, ab는 이들 두 시스템이 서로 연계되는 변경의 교차점이다. A와 B는 a를 통해 A와 ab, B와 ab의 상호작용관계를 형성하며, 이로써 A와 B의 상호작용관계를 맺는다. 이러한 상호작용관계를 통해 두 시스템은 각자 서로의 시스템의 발전에 필요한 사람, 물자, 정보를 제공하며, 이를 통해 각 시스템의 수준제고를 실현하게 된다. 이러한 의미에서 ab는 A와 B에게 중요한 의미를 갖는다.

또한 ab와 c를 비교해보면 그 의미는 더욱 확연하게 드러나는데, c는 다른 시스템과 어떠한 관계도 없는 변경으로 시스템의 중심인 B가 거기에 미치는 영향은 매우 약하다. c에 대한 B의 흡인력은 양자의 거리에 따라 증가하거나 감소하는데, 이것이 바로 일부 변경지역의 경계가 낙후한 원인이다. 시스템론의 각도에서 c는 ‘죽은 변경’이지만, ab는 A, B의 연계점으로서 특수한 위치가 부여되며, A와 B의 관계에 막대한 흡인력을 갖게 된다.

즉 하나의 시스템이 변경효과를 거둘 수 있는 전제는 바로 시스템의 개방상태에 있으며, 이를 통해 단순한 시스템구조가 더욱 복잡하고 다양한 기능을 갖는 시스템구조로 전환될 수 있다. 이 과정에서 변경은 전체 시스템에 대한 영향뿐만 아니라 그 중심부에도 중요한 영향을 미치게 된다. 이러한 시스템에 대한 영향은 경제적 효과뿐만 아니라 변경지역의 평화적 이용을 통해 국가간 긴장을 완화시킬 수 있는 새로운 완충지대로서의 효과도 기대할 수 있다. 과거 폐쇄적 변경에 불과했던 중국의 연해지역이 개혁개방을 통해 전통적 농업경제에서 벗어나 대외수출기지로써 고도성장을 구가하게 되는 이유, 그리고 상호의존에 기초한 지역평화에 기여하는 이유는 바로 여기에서 찾을 수 있다.

이처럼 변경은 부정적 역할뿐만 아니라 긍정적 역할을 수행하기도 한다. 지리적으로 변방에 위치한 변경은 지역의 발전을 가로막고 소통을 가로막는 역할을 수행해 왔다. 변경에서 가까울수록 경제, 사회, 교통, 취락, 문화 등 각 영역에서 변방적 특징이 더욱 확연하게 드러나며, 특히 철도 및 도로 등 교통선로가 끊기거나 통제되는 등 교역비용의 증가로 인한 발전의 정체에 처하는 특성을 보인다. 더욱이 변경 양쪽의 제도, 법률, 행정의 차이로 인해 변경 양측의 상호 소통과 협력이 쉽게 이루어지지 않는다.

따라서 변경지역에는 일반적으로 인구가 희소하고, 산업이 부재하며 기초인프라가 제대로 구비되지 않은 현상을 보이게 되는 것이다. 하지만 변경은 이질적이고 대립적인 요소를 여과하거나 완충하는 긍정적인 역할도 수행한다. 또한 변경 양쪽의 서로 다른 요소 우위와 발전수준의 차이로 인해 국제적 지역협력의 가능성을 유인하거나 자극하기도 한다.

| |
|-----|
| I |
| II |
| III |
| IV |
| V |

[그림 II-5] 변경 및 접경지역 유형



출처: 홍변기, 『영토적 상상력과 통일의 지정학』 (서울: 삼성경제연구소, 2006) p. 25의 <그림 1>을 수정하여 필자가 재작성.

여기서 우리가 주목할 것은 국가간 분리의 경계선인 변경이 세계화의 진전에 따라 새로운 해석이 제시되면서, 과거의 폐쇄적이고 낙후되고 소외된 격리의 공간에서 성장과 혁신의 거점으로서 그리고 국제적으로도 개방적이고 통합된 기능성의 공간으로 새로이 탄생하고 있다는 것이다([그림 II-5]참조).

이러한 맥락에서 DMZ는 폐쇄적 시스템의 특징을 갖는 일종의 변경이며, 남북한간 장벽으로 기능하면서 그 주변지역을 소외된 접경지역으로 만들어 왔다. 또한 냉전시대의 DMZ는 미국·일본 등의 해양세력과 구소련·중국 등의 대륙세력간 지정학적 대결의 상징으로서 지역협력과 소통을 가로막는 역기능을 수행해 왔다. 하지만 동시에 DMZ는 남북한 간, 나아가 동북아 관련국가 간 군사적 완충지대로서 서로 간 충돌을 완화시키는 순기능의 역할을 수행해 왔던 것도 사실이다.

하지만 사회주의권이 붕괴하고 냉전이 종식되면서 동북아의 지정학적 대결구도의 한 축을 담당해 왔던 ‘북방삼각’이 해체되면서 지역협력의 가

능성이 새로이 열리게 되었고, DMZ는 지정학적 장벽으로서가 아닌 필터로서의 변경으로, 더 나아가 개방적 변경으로서 남북한 상호공존과 통합, 나아가 동북아 관련국가간 교류와 협력의 매개체로서 기능하도록 요구 받아 왔다. 이를 배경으로 DMZ의 평화적 이용과 관련한 남북한간의 본격적 논의가 이루어지게 되었고, 지정학적 접근을 통해 DMZ를 관통하는 철도·도로의 연계와 개성공단, 금강산관광 등과 같은 접경지역 특구의 조성이 이루어지게 된 것이다. 그리고 이러한 성과의 토대 위에 산업, 자원, 관광과 관련한 북한지역 특구의 확대 개발 및 교통물류 인프라 연계를 핵심으로 하는 남북경제공동체 구상이 본격화되었다.

하지만 현 정부에 들어와 ‘비핵·개방·3000’이라는 대북정책기조의 변화와 이에 대한 북한의 강경대응으로 남북관계는 다시 대화단절과 긴장고조라는 경색국면에 접어들게 되었고, 개성공단을 제외한 기존의 남북경제공동체를 위한 제반 사업이 중단되거나 포기되었을 뿐만 아니라 DMZ의 평화적 이용에 대한 논의와 실천은 다시 후퇴하였다. 결국 DMZ는 다시 장벽으로서의 변경으로 회귀하였고, 남북한 나아가 미국과 북한의 지정학적 대결과 충돌의 긴장지대로 남게 되었다.

이와 달리 한반도의 북방영토와 중국의 동북지역이 접경하고 있는 변경, 즉 북중 간 변경지역은 중국의 국가전략적 차원의 새로운 구도와 북중관계의 복원에 따라 개방적 변경이자 새로운 성장의 거점지역으로 통합된 초국경 경제지대의 출현이 가시화되고 있다. 또한 북중간 변경지역은 양국 간의 경제협력지대의 성격을 뛰어넘어 중국이 주도하는 국제적 협력이 전개되는 새로운 동북아 경제권의 출현을 예고하고 있기도 하다.

이러한 점에서 다음 절에서는 북중 간 변경지역의 협력사례를 살펴보고자 한다. 즉 북중 간 변경지역이 여타 지역에 비해 상당히 낙후할 수밖에 없었던 이유, 그리고 최근 들어와 새로운 개방추세에 따라 성

| |
|-----|
| I |
| II |
| III |
| IV |
| V |

장과 개발 붐을 형성함과 동시에 변경이 새로운 국제적 평화·완충지대로 부상하게 된 배경과 원인에 대해 사례분석을 진행하고자 한다.

(2) 사례분석: 북중 간 변경협력사례⁵⁴

북중 간 변경지역인 중국의 동북지역은 1970년대까지만 하더라도 중국의 핵심공업지대로서 중국경제의 중추적 역할을 담당해 왔다. 하지만 개혁개방 이후 동북지역은 각종 경제시스템에서 차지고 있던 중요한 위치를 상실했을 뿐만 아니라, 랴오닝성의 다롄, 잉커우 등의 항만구역을 제외하고는 신속하게 저발전 상태에 직면하게 되었다. 이러한 중국의 동북지역과 수천 킬로미터를 접경하고 있는 북한의 북부 지역 또한 사실상 반폐쇄상태로서 아직까지 미개방상태에 처해 있다. 비록 2000년대에 접어들어 중국이 동북진흥정책을 국가적 핵심전략으로 추진하고 있지만, 이러한 미개방상태로 인해 동북지역 역시 성장에 필수적인 높은 개방도를 확보하지 못하고 ‘중심-변경’의 상호작용이라는 발전모델을 형성하지 못했다.

특히 동북지역이 중국 중공업기지의 허브로서의 위치를 잃게 된 배경과 관련하여 중국 국내에 많은 연구가 진행되었으며, 산업구조의 문제, 정부의 정책문제 등이 주요한 문제점으로 지적되었다. 주지하다시피 중국의 고도성장의 배경에는 ‘시장조절-산업구조-대외개방’이라는 제 요소의 결합이 존재한다. 그런데 중국 동북지역이 기타 지역에 비해 낙후한 원인으로는 산업구조의 문제와 정부의 정책문제보다도 대외개방의 문제가 핵심적 관건이라 할 수 있다.

⁵⁴ 이하 내용은 원동욱, “북중경협을 빛과 그림자: ‘창지투 개발계획’과 북중간 초국경 연계개발을 중심으로,” 『현대중국연구』, 제13집 1호 (현대중국학회, 2011)을 참조하여 재구성하였다.

사실상 중국 연해지역은 대외개방을 통해 원활한 시장조절시스템을 형성하였을 뿐만 아니라 산업구조의 조정을 이루었다. 반면 동북지역의 경우에는 여타 지역에 비해 낮은 대외개방도를 보임으로써 발전의 정체를 보여왔던 것이 사실이다.⁵⁵ 따라서 개방도가 부족한 동북지역이 충분한 개방도를 보이게 된다면 동북지역은 현존하는 역내 기업의 구조 전환과 활성화는 물론이고 새로운 기업 및 산업의 출현이 이루어짐으로써 새로운 성장지대로 부상할 수 있을 것이라는 것을 쉽게 예상할 수 있다.

그렇다면 북한, 러시아 등 국가와 긴 변경선을 맞대고 있는 동북지역은 왜 여전히 낮은 개방도를 보이게 되는 것인가? 이는 무엇보다 중국과 국경을 나란히 하고 있는 극동지역에 대한 러시아 중앙정부의 관심도 부족과 중국의 동진전략에 대한 러시아의 국가안보에 기초한 경제조치 외에도, 압록강과 두만강을 접하고 있는 북한의 폐쇄상태 등에서 기인한다고 볼 수 있다.

특히 북한의 폐쇄상태는 이와 국경을 나란히 하고 있는 지린성이나 랴오닝성의 성장에 필요한 개방도를 제공해주지 못하는 핵심 원인이다. 따라서 개방도의 부족은 필연적으로 북중간 접경지역을 ‘죽은 변경’으로 만들고, 이러한 상황에서 시스템의 중심과 변경은 선순환적 구도를 형성할 수 없게 됨으로써 전체 시스템의 구조적 정체라는 문제를 가져오게 되는 것이다. 결국 중국 동북지역의 정체원인이 바로 여기에 있으며, 러시아 극동지역 및 북한의 경제적 침체 또한 여기에 기인한다.

⁵⁵ 『중국통계연감』에 따르면, 개방도를 나타내는 2007년 중국 전체경제의 대외의존도가 66.30%인 반면, 헤이룽장성은 18.61%, 지린성은 14.81%, 랴오닝성은 41.01%인 것으로 나타났다.



이와 같은 배경 아래 중국 정부는 2003년 이후로 동북진흥전략을 위한 대외개방의 조치로서 ‘대북한 육로-항만-구역 일체화’ 프로젝트를 추진해 왔으며, 2009년 7월, 8월에 와서는 이를 보다 구체화하여 북중간 변경지역의 연계개발을 포함하는 국가급 프로젝트로서 랴오닝성 ‘연해경제벨트 계획’과 지린성 ‘창지투 개발계획’ 등을 연이어 비준하였다. 특히 2009년 10월 원자바오 중국총리의 방북을 계기로 북중간 변경지역 연계개발을 위한 움직임은 급물살을 타기 시작하였고, 2011년 6월 8일, 9일에는 북중간 변경에 해당하는 압록강유역의 황금평, 위화도 경제지대와 두만강유역의 나선경제무역지대에 대한 공동개발 및 공동관리대상 착공식이 개최되었다.

[그림 II-6] 북중 변경지역 협력



실제로 북중 간 변경지역의 연계개발을 포함하는 중국의 ‘랴오닝 연해경제벨트 계획’이나 ‘창지투 개발계획’은 단순한 지역개발 프로젝트에 국한되는 것이 아니라 북한 및 러시아, 몽골 등 주변국 관계 나아가 미국과 일본 등과의 경쟁관계를 염두에 둔 장기적 국가전략으로서 대외개방을 통한 변경지역의 평화적 이용과 외교정책적 의미를 갖는다는 점에 주목할 필요가 있다. 중국정부는 동북지역의 각 지방정부차원에서 논의되어 온 개발계획을 국가급 프로젝트로 격상시킴과 동시에, 변경지역 관련 국가들과의 정상급 회담을 통해 동북 변경지역 대외개방과 초국경 연계개발을 위한 협력논의를 진행해 왔다.

그 결과 2009년 9월 중국의 후진타오 국가주석이 러시아 메드베데프 대통령과 뉴욕에서 열린 G20 정상회의에서 별도로 회담을 갖고 『중국 동북지역과 러시아 극동 및 동시베리아지역 협력계획강요(2009-2018)』를 체결하였으며, 2009년 10월 원자바오 총리는 방북기간을 통해 북한과 압록강 도로대교의 신설 등을 포함한 북중 변경지역의 연계개발에 대한 기본적 합의를 이루었다. 이는 2005년 『동북 노후 공업기지의 대외개방 확대 실시에 관한 의견(36호 문건)』에서 제기된 대러시아 ‘육로·항만·세관 일체화’ 프로젝트와 대북한 ‘육로·항만·구역 일체화’ 프로젝트가 보다 구체화되고 정교화 되는 진화의 과정이기도 하다.⁵⁶ 특히 최근 가시화되고 있는 북중 간 접경지역 연계개발 움직임은 어느 일방이 주도하기보다는 북중 양자 간 전략적 조율에 따른 것으로 파악된다.

⁵⁶ 대러시아 ‘육로·항만·세관 일체화’ 프로젝트와 대북한 ‘육로·항만·구역 일체화’ 프로젝트는 2003년 중국 지린성 정부의 동해로의 출해통로 확보 차원에서 제기되었으며, 2005년 국무원 36호 문건으로 공포된 이후 훈춘-러시아 핫산, 훈춘-북한 나선지역 간 초국경 자유무역지대 구축을 위한 국가전략 차원의 프로젝트로 격상되었다. 원동욱, “동북공정의 내재화, 중국 동북지역 인프라개발의 전략적 함의,” 『국제정치논총』, 제49집 1호 (한국국제정치학회, 2009), p. 245.

우선 중국의 입장에서 보면, 무엇보다 북한체제의 내구성에 대한 비판적 견해에 따른 것으로, 향후 미중 간 일종의 완충지대로서 북중 변경의 새로운 재구성을 의미한다. 즉 북핵문제로 야기된 국제사회의 대북제재 국면이 장기화되고 김정일 위원장의 건강악화와 후계자 승계에 따른 레짐(Regime)의 위기가 한반도의 긴장을 야기할 수 있고, 북핵문제에 대한 중국의 대북 영향력이 제한적일 수밖에 없는 상황에서 ‘북핵문제’와 ‘북한문제’를 따로 분리하여 접근함으로써 보다 중장기적 측면에서 경제협력을 지렛대로 북한에 대한 영향력을 강화하고 점진적 개혁개방으로 유도하려는 전략적 의도로 파악된다.⁵⁷

북한에 대한 과도한 제재는 결국 북한을 위기상황으로 내몰아 중국의 동북진흥전략 추진은 물론이고 동북아 국제정세의 유리한 구도를 확보하는데 부정적 요인으로 작용할 수 있다는 것이 중국의 외교정책적 판단으로 보인다. 또한 미국, 일본 등 해양세력과의 대결구도에서 일정한 완충지대 역할을 담당할 수 있는 북한의 위상에 대한 전략적 고려와 함께, 이를 계기로 북한에 대한 중국의 영향력을 더욱 확대시키려는 의도로 파악된다. 북핵문제와 연이은 천안함사건, 연평도 포격사건 등으로 인해 한반도 정세가 불안해지고, 미국을 중심으로 하는 국제사회의 대북제재가 강화되고 있던 상황에서도 중국이 오히려 북한과의 교역 및 투자를 확대하고 아울러 최근 북중 간 변경 지역 연계사업을 본격적으로 추진하고 있다는 사실이 이를 방증한다고 할 수 있다.

⁵⁷ 중국의 북핵문제와 북한문제의 분리 접근과 지경학적 접근 경향에 대해서는 원동욱·김재관, “중국의 대북정책과 동맹의 딜레마: 천안함 사건을 중심으로,” 『현대중국연구』, 제12집 1호 (현대중국학회, 2010), pp. 40~45; 최명해, “중국의 대북정책: 변화와 지속,” 『JPI정책포럼』, No. 2010-22 (제주평화연구원, 2010), pp. 7~8 참조.

이러한 점에서 2009년 10월 원자바오 중국총리의 방북과 그에 따른 대북경제협력 강화조치는 UN 안보리 결의 1,874호를 통한 국제사회의 대북제재 움직임이 강화되는 시점에도 불구하고 중국 지도부의 전략적 결단을 보여주는 상징적 사건이었다. 이러한 국가차원의 전략적 의도와 함께 북중 간 변경지역 연계개발사업은 제4세대 지도부가 중점적으로 추진하고 있는 ‘동북진흥전략’과 밀접한 관련이 있다고 할 수 있다.

중국의 대북경협이 급격히 확대되기 시작한 2000년대 중반 이후는 바로 동북진흥계획의 성공적 실시를 위해 대외개방을 확대하려는 시점과 일치한다. 앞에서 살펴본 바와 같이 2005년 중국 국무원은 『동북 노후공업기지의 대외개방 확대 실시에 관한 의견(36호 문건)』 제24조에서 북한과의 ‘육로-항만-구역 일체화 프로젝트’를 언급한 바 있다. 이는 바로 북중 간 변경지역에 초국경 경제협력지대라는 단일 경제구역을 형성함으로써 북한을 통해 출해통로를 확보함과 동시에 안보적 측면에서 일종의 ‘신 완충지대(New Buffer Zone)’를 구축하겠다는 의미로 읽혀진다.⁵⁸

그리고 경제적, 기업적 측면에서는 동북지역의 경제개발이 본격화되면서 이에 필요한 에너지원과 광물자원에 대한 수요가 급증하였고, 이에 따른 근거리의 풍부한 북한 자원에 대한 ‘매력’에서 출발한다. 이는 최근 중국 기업들의 북한 광물자원에 대한 수입과 함께 북한 광산에 대한 직접투자도 증대되고 있음에서도 알 수 있다.⁵⁹ 또한 동해로의 출해

⁵⁸ 냉전시대에 중국은 북한을 서구 자본주의의 세력 확장을 막기 위한 완충지대로 인식하였다. 그러나 냉전의 종식과 함께 북한의 핵·미사일 실험, 탈북자의 중국 유입 등은 오히려 중국의 안보를 위협하는 것으로 인식되면서 중국정부는 지정학적 접근방법인 ‘일체화’ 프로젝트를 통해 북한 접경지역과의 경제적 유대를 강화하여 정치적 영향력을 확대시키고 북한 이탈주민의 중국 유입을 최대한 저지하고자 하는 의도로 풀이된다.

⁵⁹ 姜稚, “我國利用境外礦產資源的投資現狀,” 2010년 10월 14일, <http://wenku.baidu.com/view/ca8160f8941ea76e58fa047d.html> (검색일: 2010.12.1) 참조.



통로 확보를 통해 지린성과 헤이룽장성의 지하자원과 식량을 중국 동남연해지역으로 우회운송함으로써 물류비의 감소를 통한 두만강지역의 산업경쟁력을 확보하려는 것 역시 중국이 창지투 선도개방구와 나선지역의 초국경 연계개발을 꾀하는 중요한 의도 가운데 하나이다.⁶⁰

한편 북한의 입장에서 대중경협 확대는 중국과의 경협 확대와 심화로 인한 종속의 위험성에도 불구하고 북핵문제로 인해 미국을 중심으로 한 국제사회의 경제제재국면이 장기화되고 있고 남한과의 경제협력이 위축·경색되고 있는 상황에서 대안부재에 따른 불가피한 선택으로 파악된다.⁶¹ 나아가 북한은 중국과의 개발협력 및 원조를 확보함으로써 새로운 경제회생의 기회를 포착하고, 동시에 중국과의 밀착을 통해 미국을 중심으로 하는 국제사회의 제재국면을 타파하려는 전략적 의도로 파악된다.

더욱이 대중경협 확대가 과거 북한이 추진해 온 신의주 특별행정구와 나선경제무역지대라는 북부 변경지역을 중심으로 이루어지고 있는 것은 정치적 안보의 위험성을 줄이면서 동 지역의 개발을 진행할 수

⁶⁰- 2010년 12월 7일에는 380톤의 훈춘산 석탄을 실은 11대의 중형화물차가 처음으로 북중간 취안허-워정을 통과하여 나진항에 도착하였고, 2011년 1월 11일에 1.7만 톤의 석탄을 실은 배가 나진항을 출발하여 상하이로의 우회운송을 처음으로 시작하였다. 훈춘-나진-상하이 수송로는 시간과 비용면에서 상당한 경쟁력을 가지고 있으며, 톤당 60위엔의 비용을 절감할 수 있는 것으로 평가된다. <http://www.chinajilin.com.cn/content/2011-01/15/content_2161095.htm> (검색일: 2011.1.30).

⁶¹- 지금까지 북한은 일방적인 경제적 의존이 필연적으로 정치적 종속은 물론이고 체제에 대한 위협을 초래한다고 보기 때문에 의존 정도가 일정한 수위를 넘어서는 경우에 반드시 제3의 대상을 통해 균형을 유지하려는 모습을 견지해 왔다. 하지만 북한의 대외적 고립이 지속되고 있고, 중국만이 경제적으로 유일한 보급원이자 정치적 지지자인 상황에서 북한은 중국의 ‘창지투 개발계획’에 따른 적극적 연계개발전략을 점진적으로 수용하는 방향으로 나아가고 있다. 임수호·최명혜, “북중 경제밀착의 배경과 시사점,” 『삼성경제연구소 연구보고서』 (서울: 삼성경제연구소, 2010), pp. 24~25.

있다는 점에서 수용 가능한 측면이 존재한다는 것을 의미한다. 과거 중국이 제시한 ‘대북한 육로·항만·구역 일체화 프로젝트’에 대한 경계와 우려와는 달리 최근 북한이 중국의 변경지역 연계개발사업의 확대와 심화에 대해 긍정적 상응조치들을 취하고 있다는 점이 이를 방증한다.

2009년 7, 8월에 ‘랴오닝성 연해경제벨트계획’과 ‘지린성 창지투 개발계획’이 연이어 중국 국무원의 비준을 얻게 되면서, 북한은 신의주와 단둥을 잇는 신압록강 도로대교의 건설에 관한 협정을 체결하였고 나진항 1호부두의 중국 독점사용권 허용과 함께 2010년 1월 나선지역의 특별시 승격과 경제무역지대법 개정 등의 적극적인 상응조치를 취했다. 더욱이 2010년 8월, 2011년 5월 김정일 위원장의 두 차례 방중 루트가 과거와는 달리 ‘창지투 개발계획’의 대상지역을 선택했으며, 뒤이은 북한 지도부의 방중이 이 지역에 집중되고 있는 점은 북중 변경의 연계개발에 대한 북한 지도부의 긍정적 인식전환을 의미한다고 볼 수 있다.

이처럼 최근 들어 북중 간 변경지역 연계개발은 양국간 매우 복잡한 전략적 조율을 통해 새로운 차원에서 진행되고 있으며, 앞으로 더욱 확대·심화될 것으로 전망된다. 즉 북중경협은 양측의 직접적 수요가 있는 광물자원, 식량, 에너지원 및 생필품 등의 단순 물자교역을 넘어 물리적 연계를 강화하는 차원에서 물류인프라의 연계구축을 통해 양국의 접경지역 특구를 공동으로 개발하는 초국경 경제협력지구(跨境經濟合作區)의 건설로 나아갈 것으로 예상된다.⁶² 최근 들어 압록강유

⁶² 이러한 관점은 2009년 9월 1일 창춘에서 개최된 GTI(Great Tumen Initiative) 제11차 정부 간 협상위원회 장관급회의에서 중국 상무부 부부장 이사오준(易小准)의 ‘초국경 경제협력지구’라는 새로운 협력 플랫폼의 필요성을 역설한 것에서도 알 수 있다. <<http://news.qq.com/a/20100901/001873.htm>> (검색일: 2010. 11.23).

역의 황금평, 위화도와 두만강유역의 나선특별시 등 북중간 변경의 공동개발 움직임은 이를 뒷받침한다고 볼 수 있다.

물론 중국에 대한 종속의 위험성을 경계하는 북한 내 목소리가 여전히 존재하고 있고, 구체적인 계획을 둘러싼 북중 간 내부 조율과정이 필요할 것으로 파악된다.⁶³ 하지만 고립무원의 상태에 빠진 북한의 입장에서 중국의 변경지역 개발에 따른 기회를 포착하여 후계구도의 안착과 소위 ‘강성대국’을 이루어가는 유력한 방안으로 중국과의 협력 확대를 적극 고려하고 있는 것으로 보인다. 결국 향후 북중 간 변경지역의 연계개발 사업은 그 규모와 차원에서 더욱 확대·심화되는 방향으로 나아갈 것으로 예측되며, 단지 북미관계 및 남북관계 등 동북아의 국제정세의 흐름에 따라 그 속도의 완급조절이 이루어질 전망이다.

결론적으로 북중 간 변경은 양국에 한정된 공간이라기보다는 동북아 주요국가 간 이해관계가 복잡하게 얽혀있는 국제적 완충지대로 볼 수 있다. ‘완충지대(Buffer Zone)’란 그 의미에서 보듯이 부드럽고(Soft), 안정적이며(Stable), 동시에 호혜적(Reciprocal)일 때 효과적으로 기능할 수 있다. 과거 냉전시대 지정학적 접근을 통해 대립과 갈등의 구도로 형성된 완충지대는 오늘날 세계화와 지역화라는 지정학적 시대에 접어들어 대외적 개방을 통해 평화와 공영의 매개체로서 기능할 수 있는 ‘신 완충지대(New Buffer Zone)’로 탈바꿈하고 있다.

냉전이 종식되었던 1990년대 접어들어 북중(러) 간 변경지역은 이러한 기대에 따라 유엔개발계획(UNDP) 등 국제기구의 주도 하에 동북

⁶³- 2011년 6월 9일 북중 간 나선특구 공동개발 착공식에서 천더밍 중국 상무부장은 “나선지역은 개발가치가 매우 큰 옥토이며, 북중 양국은 향후 협력과정에서 아주 많은 어려움에 봉착하거나 심지어 마찰을 빚을 수도 있다”(羅先是一片極有開發價值的沃土，中朝在今後合作中還會碰到很多困難，甚至會有摩擦)고 언급한 바 있다. 『環球時報』, 2011년 6월 10일 참조.

아 국가들이 참여하는 국제개발프로그램으로 두만강유역개발프로그램(TRADP)이 추진되었으며, 2000년대 중반에 들어와서는 관련국가들이 주도하는 광역두만강개발계획(GTI)으로 발전하였다. 또한 앞에서 살펴본 바와 같이 최근에는 ‘랴오닝 연해경제벨트 계획’과 ‘창지투 개발계획’ 등을 통해 북중(러) 간 변경지역의 국제협력이 적극 추진되고 있다. 바로 북중 간 변경협력은 이와 같은 신 완충지대를 구축하기 위한 중국의 외교정책적 의미를 갖는다.

중국은 일찍이 2000년대 들어와 ‘선린(睦隣),’ ‘안린(安隣),’ ‘부린(富隣)’ 정책을 통해 동아시아의 주변 지역전략을 적극화하였다. 특히 국내발전계획과 지역협력기제를 연계시켜 자국의 낙후지역인 변경을 성장의 새로운 거점으로 활용함과 동시에, 주변 인접국을 자연스럽게 중국의 정치·경제적 영향권 내로 유인하도록 역점을 두었다.

이러한 중국의 변경 및 지역전략은 서부와 동북 변경에서 동시에 진행되었다고 볼 수 있다. 즉 서부대개발계획과 메콩강유역개발(GMS), 동북진흥계획과 광역두만강개발계획(GTI)을 연계시키는 것이 바로 그것이다. 이처럼 중국은 동아시아에 대한 영향력 유지·확대를 꾀하기 위해 자국의 변경을 활용하여 주변 인접국과의 변경협력이라는 ‘경제적 이익공동체’ 건설에 역점을 두는 지경학적 접근에 기초한 ‘신 완충지대’를 구축해가고 있는 것이다.

(3) DMZ 평화적 이용의 외교정책적 의미

위에서 살펴본 북중 변경협력의 사례에서와 같이, 변경은 일종의 완충지대로서 양국에 한정된 공간이라기보다는 국제적 이해관계가 복잡하게 얽혀있는 공간이다. 또한 오늘날 변경은 과거 냉전시기의 관련국가간 지정학적, 폐쇄적 완충지대에서 지경학적, 개방적 완충지대로서

| |
|-----|
| I |
| II |
| III |
| IV |
| V |

변모하고 있다. DMZ는 일종의 변경으로서 지정학적, 폐쇄적 완충지대의 성격을 띠고 있으며 한반도 냉전의 유산으로 지정학적 대결구도가 여전히 작동하고 있지만, 탈냉전시기 남북한 간은 물론이고 국제적 ‘신완충지대’로서 새로운 변화를 모색해가야 할 필연성을 지니고 있다. DMZ는 분단의 역사성과 냉전의 상징성으로 인해 국제사회의 주목을 받아 왔으며, 더욱이 독특한 생태계와 자연환경의 보전 등 생물다양성 측면에서 국제적으로 높은 가치를 인정받고 있기도 하다.⁶⁴ 한편 6·25 전쟁은 내전이자 국제전의 성격을 띠었다. 그 결과 한반도에 나타난 분단상태는 남북한 대립의 현실을 보여줌과 동시에 한반도를 둘러싼 주변 4대 강국 특히 미국, 중국의 이해관계가 복합적으로 드러나 있다. DMZ는 바로 이러한 이해관계가 가장 첨예하고 복잡하게 얽혀있는 국제적 변경이자 폐쇄적 시스템의 성격을 띠고 있다. 따라서 분단과 대립을 극복하기 위한 한반도의 평화체제(적대적 협력→평화적 공존→남북연합)⁶⁵는 DMZ의 평화적 이용을 전제로 접근하는 것이 타당하며, 남북관계 차원의 노력은 물론이고 동북아 차원의 국제적 평화체제의 구축과 밀접히 연관되어 추진될 수밖에 없다.

또한 앞에서 논의한 북중 변경지역 협력사례와 달리 ‘안보 딜레마’가 항시적으로 존재하는 DMZ의 경우에는 군사적 대립의 상황을 평화체

⁶⁴ DMZ는 거의 지난 60년 간 남북한 대치상황 속에서 군사작전 때문에 생태계 발달이 심각하게 제약되기도 했지만, 군사분계선을 따라 생태통로가 만들어지고, 주변지역에 습지가 형성되는 등 다른 곳에서 찾을 수 없는 독특한 생태계가 형성되었다.

⁶⁵ 통일연구원의 손기웅 박사는 한반도 평화체제의 진전구도로서 남북관계 차원의 “적대적 대결→적대적 협력→평화공존→남북연합→통일”이라는 단계적 접근을 취하고 있으며, 동시에 주변 4대 강국이 한반도에 미치는 영향력을 고려하여 이러한 한반도 평화체제가 동북아 평화체제와 맞물려 추진되어야 한다고 강조하고 있다. 손기웅, 『DMZ 평화적 이용방안-비판적 고찰과 실천적 추진방안』 (춘천: 강원발전연구원, 2008), p. 7 참조.

제로 전환시키는 고려가 우선적으로 이루어져야 한다. 하지만 여기에서도 주목해야 할 점은 평화체제로의 당위성이 아니라 어떻게 평화체제로 전환시킬 수 있는가의 현실적이고 이행가능한 방법론적 접근이다. 남북관계의 항시적 불안정성을 고려할 때 과거의 지정학적 접근방법으로서는 한계에 직면한 상황이며, 평화체제를 위한 안보공동체의 구축과 경제를 중심으로 한 이익공동체의 구축이 선순환적 구도를 형성할 수 있도록 하는 지정학적 접근방법이 요구된다고 하겠다.

또한 DMZ의 평화적 이용을 위한 남북한간의 협력논의를 넘어서서 관련 당사국 및 국제기구가 포함되는 다자적 국제협력의 틀을 형성하는 것이 바람직할 것이다. 즉 어떻게 부드럽고, 안정적이며, 호혜적인 국제적 ‘신 완충지대’를 구축할 것인가가 문제의 핵심이며, DMZ의 평화적 이용과 관련한 외교정책적 의미라 할 수 있다.

다. 사업제안

우선적으로 적대적 협력→평화적 공존으로 진전되는 과정은 한반도의 정전체제가 평화체제로 전환되어 냉전구도가 해체되는 과정을 의미하며, 구체적으로는 북핵문제의 근본적 해결과정이라 할 수 있다. 이 단계에서는 우선 남북한간 경제협력의 발전과 심화를 토대로 남북한 경제공동체의 구축이 주요한 과제가 된다. 또한 북핵문제를 해결하기 위한 다자간 협의 틀로서 6자회담의 진전과 함께 이의 진화과정으로서 동북아 다자간 안보레짐의 초보적 구축이 이루어지는 단계에 해당한다.

이러한 측면에서 DMZ의 평화적 이용은 남북관계를 평화적 공존의 단계로 진입시키고, 나아가 한반도 정전체제를 평화체제로 전환시키는 과정에서 핵심적 사안이라 할 수 있다. 다시 말해서 일종의 폐쇄적 시스템으로서의 변경인 DMZ를 개방적 시스템으로 전환시키는 것으

| |
|-----|
| I |
| II |
| III |
| IV |
| V |

로서 변경지역의 산업, 교통물류 등 기초 인프라 연계구축이 주요한 과제라 할 수 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이, 폐쇄상태의 변경으로서 DMZ는 일종의 ‘죽은 변경’으로 남북한 양자간 사람, 물자, 정보에 대해 과도한 여과효과를 가져오게 되어 시스템간의 상호작용을 단절시키게 되기 때문이다.

특히 외교정책적 측면에서 보면 DMZ의 평화적 이용은 남북한간의 합의는 물론이고 한반도의 정전체제와 맞물린 국제적 냉전구도의 종식을 가져올 수 있는 유력한 방안으로 관련국들, 나아가 UN 등 국제사회의 합의 틀을 구축해야 한다. 이를 위해서는 우선적으로 이미 북핵 문제의 해결을 위해 마련된 6자회담의 틀을 정상적으로 복원하고, 이를 진전시켜 나가는 과정에서 DMZ의 평화적 이용을 위한 국제적 합의안을 마련해야 할 것이다.

한반도 평화체제의 2단계인 평화적 공존→남북연합의 과정은 북핵 문제의 해결을 전제로 한반도 및 동북아 평화체제의 형성을 의미한다. 이 단계에서는 한반도의 회복된 평화를 기반으로 이를 유지, 관리해 갈 수 있는 동북아 다자 간 안보레짐의 구축과 경제공동체의 구축이 요구되며, 동시에 DMZ의 평화적 이용을 위한 국제적 합의안이 구체적으로 실천되어야 한다.

이 단계에서 DMZ는 더 이상 폐쇄상태의 변경이 아닌 남북한 간, 나아가 동북아 국가 간 사람, 물자, 정보의 소통이 원활하게 이루어지는 개방시스템으로 국제적 ‘신 완충지대’로 변모하게 된다. 즉 동북아 다자간 안보레짐의 구축을 통해 ‘안보 딜레마’가 해결된 DMZ는 동북아 경제공동체 구축을 위한 ‘중심-변경,’ ‘해양-대륙’의 선순환적 프로세스가 맞물려 돌아가는 평화적 개방지대로서 국제사회의 합의와 참여 하에 남북한 간 연계개발이 본격적으로 이루어지는 단계로 볼 수 있다.

마지막으로 3단계의 한반도 평화체제는 남북연합→통일로 나아가는 과정으로서 한반도의 평화를 회복하고 유지·관리하는 단계에서 한반도의 항구적 평화가 이루어지는 단계에 해당한다. 이러한 한반도 통일은 관련국들과 국제사회의 광범위한 지원과 호응을 통해 이루어질 수 밖에 없으며, 한반도의 항구적 평화를 위한 다자간 협력체계의 완성을 전제로 한다. DMZ의 경우는 더 이상 변경의 의미가 아니라 남북한간 기존의 격차를 해소하고 해양-대륙의 원활한 소통을 돕는 가교의 역할이자, 새로운 성장지대로서의 위상을 차지하게 될 것이다. 또한 세계적 생태·문화·교육의 유산으로서 보존되고 활용될 것이다.

이상과 같이 DMZ의 평화적 이용과 관련해서 외교정책적 측면의 고려는 남북한 이해관계와 더불어 매우 중요한 요소이다. DMZ는 한반도 정전의 주체인 미국과 중국의 이해가 복잡하게 얽혀 있을 뿐만 아니라 동북아 지역차원은 물론이고 UN과 같은 국제사회의 관심이 집중된 지역이다. 즉 한반도의 변경이자 동북아, 국제사회의 변경인 셈이다.

따라서 위에서 설정한 한반도 평화체제의 단계별 구상에 따라 관련국들과 국제사회의 이해를 함께 아우르는, 또한 지정학적 관점을 넘어 지경학적 관점을 기초로 하여 정치·군사·경제·환경·문화 등 포괄적 측면에서 이들의 이해에 부응하는 DMZ의 평화적 이용방안이 제시되어야 할 것이다. 이럴 때만이 관련국은 물론이고 국제사회의 지지와 호응을 이끌어낼 수 있으며, 이를 바탕으로 평화적 이용의 실천력과 지속가능성을 확보할 수 있을 것이다. 또한 관련국들과 국제사회의 지지와 호응은 물론이고 이들의 적극적 참여를 확보할 때 사업의 실현가능성이 제고될 수 있다.

I

II

III

IV

V

Ⅲ. DMZ 평화적 이용의 국가적 의미: 하위정치분야

1. 경제적 측면

가. 산업

(1) 서론

DMZ는 생물의 다양성과 희귀 동식물 보전, 그 생태적 가치 등으로 인해 국내외로부터 생태계의 보고(寶庫)로 평가받고 있다. 또한 동시에 한반도는 아직까지 세계 유일의 분단 지역이라는 아픔을 고스란히 전해주는 대립과 갈등의 상징적 장소이기도 하다.

한국의 DMZ는 이러한 독특한 특성을 갖고 있기에, 현 정부는 ‘DMZ의 평화적 이용’과 ‘생태·평화공원 조성’ 등을 인수위원회의 국정과제로 선정한 바 있다. 이러한 DMZ 개발에 대한 구상과 의지는 DMZ를 포함한 접경지역의 「남북 교류·접경권 초광역개발 개발 기본구상」(2009.12) 수립과 「접경지역 지원 특별법」 개정(2011.5.19), 그리고 지난 2011년 7월 27일 행정안전부의 「접경지역 발전종합계획」의 심의·확정이란 범정부 차원의 중장기 로드맵 성과로 나타났다.

접경지역 발전종합계획에는 접경지역을 DMZ의 우수한 생태 자원과 한반도만이 갖는 세계 유일의 분단 지역 상징성을 이용한 ‘세계적인 생태·평화벨트(Eco-Peace Belt)’로 육성한다는 내용을 비전으로 제시되었다. 또한 통일시대의 새로운 성장 동력 육성과 남북교류 및 국제평화 거점 구축이란 3대 목표와 5대 추진 전략 및 구체적인 세부 실천과제 등이 담겨져 있다. 이러한 구상은 2012년 9월 제주도에서 열릴, 세계의 환경올림픽이라고 불리는 ‘2012 세계자연보전총회’에서 DMZ를 글로벌 이슈로 부각시키면서 가시화될 것으로 기대된다. 특히 정부는 DMZ 일원의 특수성을 이용한 국제적 관심을 유도하여 남북 교류

| |
|-----|
| I |
| II |
| III |
| IV |
| V |

및 국제 평화의 거점으로 구축하고자 한다.

DMZ 및 DMZ 일원의 평화적 이용에 대한 요구와 관심이 증대하고 있는 가운데, 이 장에서는 경제적 부문을 중심으로 통일 이전 단계에서 DMZ의 평화적 이용에 대한 국가적 의미와 추진 방안을 살펴보고자 한다. 이를 위해 우선 DMZ의 평화적 이용에 대한 의미와 중요성, 필요성 등을 살펴본 후, 사업 추진의 기본 방향과 전략, 남북 관계 진전과 북한의 개혁·개방 등의 한반도 정세 변화와 연계한 주요 사업별 단계적 추진 방안, 그리고 추진의 장애요인과 고려사항 등을 간략하게 점검해보고자 한다.

(2) DMZ 평화적 이용의 산업적 의미

(가) DMZ의 지정학적 특성

한반도 국토의 중앙지대를 동서로 가로지르고 있는 DMZ는 1953년 7월의 정전협정에 의해 육지 부문의 경계를 정하면서 설정되었다. 다시 말해, 한국전쟁이 휴전이 아닌 정전으로 마무리되면서 남북한 군대가 서해안 임진강 하구에서 동해안 강원도 고성의 명호리에 이르기까지 248km (155마일)의 군사분계선을 기준으로 각각 남북으로 2km씩 후퇴하기로 약속하면서 DMZ가 형성된 것이다.⁶⁶ 한편 DMZ는 UN군 군사정전위원회가 관리하고 있는데, 면적은 처음에는 992km²(248km × 2km)이었으나 현재는 약 907km²로 축소되어 한반도 전체 면적의 약 0.41%를 차지하고 있다.

⁶⁶ 남북한이 대치하고 있는 한반도는 군사분계선에 의한 육상의 DMZ와 해상분계선인 북방한계선(NLL : Northern Limit Line), 그리고 이 두 지역 사이의 한강 하구 중립 지역(DMZ가 끝나는 임진강 하구에서 NLL이 시작하는 강화도 말도에 이르는 지역으로 남북 공용의 특수 지역)이라는 세가지 경계선 혹은 구역이 존재한다. 최용환, “평화시대 DMZ, 기능과 역할은?,” 『DMZ, 전쟁과 냉전의 경계 지역에서 첨단 지역으로』 (한국DMZ포럼, 2011.10.12), pp. 42~43.

DMZ는 남북간의 정치·군사적 대립과 긴장 등으로 인해 기존의 전무한 산업 인프라는 물론, 개발에 있어서도 철저한 규제를 받고 있으며 일반인의 접근이 철저히 차단되어 있다. 이러한 접근성의 제한과 분단은 우수한 자연생태계 조성과 함께, 세계 유일의 분단국 대한민국만이 가지고 있는 동존상잔 비극의 상징적 현상이란 강점도 갖고 있다.

따라서 DMZ는 귀중한 관광·문화·역사 유적지로 개발할 수 있는 기회를 제공한다. 다시 말해 수도권과 인접해있는 DMZ의 평화적 이용이 이루어진다면, 이는 자연생태계를 활용한 세계적인 생태·안보 관광 사업은 물론, 가용한 토지 제공과 인근의 접경지역 개발 활성화 등의 새로운 기회를 제공할 것으로 기대된다.

[표 III-1] DMZ 및 접경지역의 SWOT

| 강 점(Strength) | 약 점(Weakness) |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> -다양한 동·식물의 서식지 -풍부한 산림 생태계 -국토 광역생태축의 연결고리 -지속가능한 발전 지역으로 미래 자산 | <ul style="list-style-type: none"> -남북관계 불안으로 사업추진에 한계 -군사보호시설 존재로 각종 규제 -군사시설 입지로 생태계 파괴 -재산권 침해로 지역주민의 소외 의식 |
| 기회 요인(Opportunities) | 위협 요인(Threats) |
| <ul style="list-style-type: none"> -세계적인 생태관광지로 육성 가능 -평화의 상징, 남북교류협력의 기폭지 -지역경제 활성화의 요인 -UNESCO 접경생물권 보전지역 지정 가능성 존재 | <ul style="list-style-type: none"> -남북교류와 통일에 대비한 개발 압력 -남북한 및 국제사회의 이해 관계 -DMZ내 무기의 완전 제거(지뢰 등) -토지소유권 분쟁 -경쟁적 개발 심리로 난개발 우려 |

자료: 손기웅, “DMZ 평화정착과 환경보호를 위한 이니셔티브,” 『DMZ 평화정착과 환경보호를 위한 이니셔티브』 (코리아DMZ협의회 제2차 국제학술회의 발표논문, 2011.10.17), p. 8을 일부 수정.

I
II
III
IV
V

(나) DMZ 평화적 이용 논의 현황

DMZ의 평화적 이용과 관련해서는 정부와 지자체는 물론, 민간에 이르기까지 여러 주체에 의해 다양한 제안이 이루어졌다. 이러한 제안들은 육상 DMZ 지역에 한정되기보다는 서해 연안 지역과 한강 하구 지역을 포괄하는 광범위한 대상으로 이루어져 왔다.⁶⁷ 아래 표에서 볼 수 있듯이, DMZ와 일원의 평화적 이용에 대한 주요 제안은 교통망 연결, 재해 방지 및 수자원 공동 이용, 자연 환경 보전 및 관리, 산업 협력, 문화·역사 자원의 발굴 및 복원, 교류협력지구 및 사업 구상 등의 여러 차원에서 이루어져 왔다.

[표 III-2] 주체별 DMZ 평화적 이용 관련 제안 내용

| 구분 | 정부제안 | 지자체 | 민간제안 |
|-------------------|-----------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|
| 교통망 연결 | -교통망연결(경의선, 동해선 및 경원선 철도·도로 연결) | -연륙교(강화-개풍, 교동-해남리, 김포-연백) -철도-경원선 -도로-국도 5, 31호선 | -철도: 경의선, 경원선, 금강산선, 동해북부선 -국도: 1, 3, 5, 7, 31호선 |
| 재해 방지 및 수자원 공동 이용 | -임진강 유역 평화적 이용 -임남댐 합동조사 및 공동재난 방지대책 | -남북 수자원 공동 활용(평화의댐 및 임남댐) -DMZ화재방지, 병충해 및 전염병 예방 -남북말라리아 공동 방역 | -임진강 유역 홍수조절을 위한 다목적 댐건설 |
| 자연환경 보전 및 관리 | -공동학술조사(자연생태계) -DMZ 접경생물권 보전지역 추진 | -산림자원센터 조성(북한녹화사업) -생태교육기관 건립 -DMZ 평화생명마을 -DMZ 국가자연탐방 조성사업 | -생태마을 설치, 생태계보전 지역화, 서해안 갯벌 지역, 철원평야, 대암산·두타연, 생태계 연구시설, 유네스코 접경생물권 보전지역 |

<표 계속>

⁶⁷- 보다 자세한 것은 위의 책, pp. 46~48 참조.

| 구분 | 정부제안 | 지자체 | 민간제안 |
|-------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 산업 협력 (공업, 농업, 수산업, 관광) | -설악·금강산 연계 자유관광 공동지 역 설치 -공동어장설정 -합작공장(DMZ) | -남북공동 어장 조성 및 어업교류(동·서해) -농산물품종개량연구서 (강화교동), 남북경협산업 단지 농업연구기반조성 -편치볼 통일 농장조성 -DMZ 생태·문화·관광자원 합동 조사 | -철원군 북면뜰 공동개발 -공동생산시설(공단, 산업 교류시설, 공산품 생산가 공시설, 공동저장시설) -금강산 설악산 관광패키지 상품개발 -관광벨트(생태,문화,안보) |
| 문화·역사 자원의 발굴 및 복원 | -민족 문화관 | -공예·태봉 학술조사, 남북 관광 센터, 남북 역사유적 공동조사 사업 | -과학기술 및 역사문화 연 구시설 |
| 교류협력 지구 및 사업 | -DMZ 평화적 이용 을 위한 공동경기 장, 군사시설 철수 -DMZ 평화시 건설 -DMZ 평화구역설정 -DMZ 완충지역화 및 평화적 이용 -한강하구 나들섬 구상 -DMZ 남북청소년 교류센터 | -교통물류단지 및 이산가족 상봉장, 교류협력단지: 웅진군(백령, 연평), 강화군 (교동, 강화), 김포시(김포), 파주시(장단), 연천군(장남), 철원군(철원), 양구군(해안), 고성군(현내) -접경지역내 남북한 경제 특구 개발 -강화 교동 평화산업단지 조성 | -남북공동대학, 만남의 광장, 평화시 관광정보센터, 공동전시장 및 공동 공연장, 공동 경기장, 공동체육관 -전원 공동개발 및 이용 |

자료 : 최용환, “평화지대 DMZ, 기능과 역할은?,” 『DMZ, 전쟁과 냉전의 경계 지역에서
침단 지역으로』 (한국DMZ포럼, 2011.10.12), p. 47; 김홍배·김영봉, “남북한 평화
증진을 위한 접경지역의 협력적 이용방안,” 『통일정책연구』 제17권 1호, (통일연
구원, 2008), p. 412. <표 3>을 참고하여 수정·보완.

(다) DMZ 개발의 의미와 중요성

DMZ는 자연생태계가 잘 보전·복원되어 있는 지역인 동시에 국토
분단의 역사적 상징 장소이다. 또한 국토의 지리적·공간적 측면뿐만

I
II
III
IV
V

아니라, 한반도 미래의 신성장 동력 확보와 ‘평화생명지대’(Peace & Life Zone)로 인식되고 있기에 국가적 차원의 개발이 절대적으로 중요하다. 이런 의미에서 생태계 보전을 위한 남북 환경협력, 남북공동의 UNESCO 생물권 보전지역 지정 등 종합대책 마련의 필요성이 지속적으로 제기된 바 있다.⁶⁸

이외에도 DMZ 개발의 평화적 이용이 국가적 차원에서 보호·관리되어야 하는 이유를 보다 구체적으로 설명하면 다음과 같다. 이 장에서는 경제적 측면을 중점적으로 살펴보기로 하며, 정치·군사 및 사회·문화적 측면도 간략히 점검해보기로 한다.

1) 국가 신인도 제고와 신성장 동력 확보

DMZ의 평화적 이용과 개발은 한반도의 긴장 완화로 지정학적 리스크 완화를 통해 국가 이미지와 국격 제고에 크게 기여할 수 있다. DMZ의 평화적 이용이 이루어진다는 것은 분단된 국토의 연결로 대립과 갈등 청산의 본격화를 의미한다. 이로 인해 세계 유일의 분단국 이미지와 만성적인 지정학적 리스크가 사라짐으로써, 국가의 대외 신인도와 국격이 크게 신장될 것으로 기대된다.

이는 결국 외국인 투자 유치 확대와 해외 차입금리 부담을 줄여줌으로써 막대한 경제적 이익을 가져다준다.⁶⁹ 나아가 DMZ의 평화적 이용

⁶⁸- DMZ 일대는 생물의 다양성과 희귀 동식물 보전 등으로 국제적 보호와 관심을 받고 있는 두루미와 저어새의 서식지가 분포되어 있어 국제적 관심이 높다. 유네스코 한국위원회에서는 DMZ를 포함한 접경지역의 생태계 우수 지역인 철원 철새 도래지, 대암산·두타연·해안분지, 향로봉 산맥 일대에 생태계 보전 지역 설치를 제안하고 있다. 유네스코위원회, 『민통선 지역의 생태계 보전과 지역사회 활성화 동시 달성을 위한 조사연구보고서』 (서울: 유네스코위원회, 1997), pp. 18~23 참조.

⁶⁹- 2011년 상반기의 총 외채는 3,800억 달러 규모이며, 2008년 이후 최근까지 평균 약 3,500 달러 내외를 유지하였다. 따라서 DMZ의 평화적 활용을 통한 대외 신

이 이루어지면 민족간 대립과 분쟁 공간인 DMZ는 ‘통일의 꿈을 실현해나가는 공간(DMZ: Dream Making Zone)’으로 거듭나게 된다.

둘째, DMZ의 평화적 이용은 남북 교류협력의 활성화는 물론, 본격적인 남북경제공동체 형성과 통일 기반 조성에 기여하며, 중장기적으로는 통일비용 절감에도 보탬이 된다. 현재의 DMZ는 남북간의 인적·물적 교류협력을 단절시키고 발전을 제한하는 공간이다. 그러나 평화적 이용이 이루어질 경우에는 남북 간의 화해·협력과 소통을 통해 본격적인 대규모 남북 교류협력뿐만 아니라, DMZ내에 평화산업단지나 통일특구가 조성될 경우 남북경제공동체 형성과 통일의 전진 기지로서의 역할을 할 수 있게 될 것이다.

다시 말해 냉전과 단절의 최전방이던 DMZ가 평화적 이용으로 인해 평화와 통일, 소통의 전진기지로 변화하게 되는 것이다. 이는 결국 남북간의 경제력 격차 완화에도 기여함으로써 중장기적으로 통일 비용 절감에도 기여하게 될 것이다.

셋째, DMZ의 평화적 이용은 한반도가 동북아의 허브로 발전시킬 수 있는 새로운 발전 공간과 신성장 동력을 제공할 것으로 기대된다. 한국 경제는 분단으로 인해 허리가 잘린 섬나라 경제와 다름없는 상황이다. 그러나 DMZ의 평화적 이용으로 분단된 교통망이 복원·확충되면 국토의 허리가 이어짐으로써 한반도는 하나로 연결될 수 있다. 이로써 DMZ 이용은 섬나라와 다름없는 남한에게 대륙으로 발전해나갈 수 있는 출발점을 제공할 것이다. 동시에, 동북아 경제협력 확대의 교두보와 물류 거점은 물론, 지속발전가능한 새로운 성장 동력과 발전 공간을 제공해줄 것으로 기대된다.

인도 제고로 외채 상환 이자가 0.5~1.0% 포인트만 인하된다고 가정하면 연간 약 17.5~35.0억 달러의 외채 상환 부담이 경감되는 효과가 발생한다.

넷째, DMZ의 평화적 이용은 한반도를 세계적인 생태·평화 벨트로 조성함으로써 국제적인 관광국으로 발전시킬 것으로 기대된다. 생물 다양성과 생태계의 보고인 DMZ와 주변 지역까지 개발이 가능해지면, DMZ 일원은 세계적인 생태·평화 관광지로 개발된다. 더욱이 DMZ의 평화적 이용은 금강산·설악산 연계 관광과 함께, DMZ 일원의 UN 생물권보전지역 및 지리 공원 지정과 세계문화유산 등록, 2014년의 UN 생물다양성 총회 유치에도 결정적인 영향을 미칠 것으로 보인다. 관광 산업은 부가가치와 고용 창출 등의 산업연관 효과가 매우 큰 굴뚝 없는 외화벌이 산업인 만큼 DMZ의 평화적 이용은 한반도를 세계적인 관광지로 발전시키게 될 것이다.

이외에도 DMZ의 평화적 이용은 국토의 균형 발전과 효율화, 지역 경제 활성화에도 기여할 것이다. DMZ 일원은 군사보호시설 지정으로 인해 각종 규제와 제한 조치에 묶여있다. 이로 인해 DMZ와 접경 지역 일대 주민들은 수십 년 동안 안락한 거주는 물론, 지역 개발 활성화와 재산권 행사에도 피해를 받아왔다. 또한 국토의 허리가 단절되어 국토의 효율적 사용과 한반도의 균형 발전에도 큰 걸림돌이 되었다. 그러나 DMZ의 평화적 이용이 이루어진다면 주민들의 삶의 질과 생활 향상 등 제한적이거나 그간의 어려움이 상당 부분 완화될 것으로 기대된다.

2) ‘사실상의 평화적 통일’ 구현과 문화·민족공동체 형성기반 제공
우선 정치·군사적 측면에서 DMZ의 평화적 이용은 군사분계선을 둘러싼 한반도의 긴장 완화와 ‘사실상의 평화적 통일(De Facto Peaceful Unification)’을 구현하는 터전을 제공할 것이다. 완전한 법적·제도적 통일에 앞서 DMZ의 평화적 이용과 대규모 인적·물적 교류 확대와 이

를 통한 대북 경제적 이익 제공은 북한으로 하여금 남북 간의 정치·군사적·이념적 대립보다는 경제적 실사구시로의 정책 변화를 유도할 것으로 기대된다. 이로써 그간의 ‘적대적 대립’ 관계를 ‘적대적 협력’ 관계와 ‘평화 공존’ 상황으로 변화를 촉진시키며, 정전협정의 평화협정으로의 대체와 한반도 평화체제 형성에도 기여할 것이다.⁷⁰ 또한 DMZ의 평화적 이용을 위해서는 DMZ의 비무장화와 군부대의 후방 이동, 나아가 군비 감축 등의 논의가 수반될 것이다.

이외에도 경의선 철로 연결과 금강산관광 및 개성공단 사업 등의 협력 사업 추진 과정에서 미군과 인민군 관할 하에 있던 DMZ가 남북한 양측 관리 하에 들어가게 된 데서 알 수 있듯이, 한반도의 군사문제를 부분적이거나 ‘민족화’할 수 있는 점도 큰 의미가 있다고 할 수 있다.

다음으로, 사회·문화적 측면에서 DMZ의 평화적 이용은 상호 이질감 해소와 민족통합 및 문화공동체 형성의 돌파구를 마련하는 데 기여할 것이다. 다시 말해, DMZ의 이용 과정에서 대규모의 인적·물적 교류 확대와 빈번한 만남의 장이 마련됨으로써 상호 이질감 해소와 이해 증진, 이산가족 상봉과 고향 방문 등의 사회문화 교류 확대에도 큰 보탬이 될 것이다.

(3) 사업제안

(가) DMZ 평화적 이용의 목표와 기본방향

DMZ의 평화적 이용에 있어서 추진 목표는 DMZ의 ‘실질적 비무장화’ 추진을 통한 한반도의 평화 안정과 남북경제공동체 및 환경공동체 형성에 두어야 한다. 다시 말해 DMZ 개발에 있어서 정치·군사적으로

⁷⁰ 손기웅, 『DMZ 평화적 이용방안-비판적 고찰과 실천적 추진방안』, p. 7.

| |
|-----|
| I |
| II |
| III |
| IV |
| V |

는 전쟁 억지와 완충 지역 설정이라는 DMZ 본연의 기능⁷¹ 복원에 중점을 두고, 경제적으로는 ‘녹색 성장과 평화 달성’을 지향하는 방향으로 추진해야 한다는 의미이다.

이는 DMZ 개발을 단기적인 관점이 아니라, 다음 세대와 한반도 전체를 고려하여 중장기 차원의 지속가능한 발전을 위한 거시적 접근이 필요함을 의미하며, 국토의 균형 발전과 효율적 이용, 국토의 경쟁력 제고, 그리고 남북 경제 및 환경공동체 형성과 동북아경제권 형성 등의 촉진 측면에서도 매우 중요하다. 이런 것들이 바로 국가적 차원에서 접근이 필요한 중요한 이유 중 하나이다. 이를 위해서는 몇 가지 기본방향의 설정이 요구된다.

첫째, 한반도의 녹색 성장과 평화 사업의 동시 추구해야 한다. 다시 말해, 환경 보전과 지속발전 가능한 성장을 동시 추구함(녹색 성장)과 함께, 남북 상생 공영의 평화를 추구하는 ‘평화 사업’도 함께 지향해야 한다. 녹색 성장이라는 개념은 경제와 환경이 상충된다는 환경쿠즈네츠 곡선 패러다임⁷²에서 환경이 경제 성장의 새로운 동력이 된다는 녹색 성장 패러다임으로의 변화를 의미한다.⁷³ 따라서 DMZ 개발을 기존

⁷¹ DMZ 본연의 기능은 바로 전쟁 억지와 완충으로, 군사·외교·정치적 의미에서 가장 중요한 것은 글자 그대로 비무장이라고 한다. 김재한, “DMZ의 군사·외교·정치학적 의미와 과제,” 『DMZ, 전쟁과 냉전의 경계지역에서 첨단지역으로』 (한국DMZ포럼, 2011.10.12), pp. 23~37.

⁷² 환경쿠즈네츠 곡선이란 환경오염과 국민소득간의 관계가 역 U자형태가 나타난다는 것으로, 경제발전이 진행됨에 따라 환경오염이 초기에는 상승하나 정점을 지나 감소하는 패턴을 보인다. 이해정, “녹색 한반도 개발과 남북 경협,” 『통일경제』 (현대경제연구원, 2009.6.25), pp. 46~60.

⁷³ 이명박 대통령은 2008년 8.15 기념사를 통해 “녹색성장을 온실가스과 환경오염을 줄이는 지속가능한 성장으로 규정하고 녹색기술과 청정에너지로 신성장 동력과 일자리를 창출하는 신국가발전 패러다임”이라고 설명하면서 녹색성장을 강조하였음. 이에 따라 대통령 직속의 ‘녹색성장위원회’가 설치되었으며, 여기서 녹색성장 추진을 위한 3대 분야 10대 정책 방향이 제시되었음. 자세한 것은 녹색성장위원회 홈페이지 참조 <<http://www.greengrowth.go.kr>>.

생태계의 자연성이 그대로 유지되는 방향으로 생태 및 환경 친화적 가치를 극대화하면서도 새로운 성장 동력으로 기능하는 방향으로 나아가야 한다.

한편으로 DMZ는 전쟁과 분단, 대립과 갈등, 단절의 역사적 상징이기도 하다. 따라서 우수한 생태 자원의 보전·활용과 세계 유일의 분단 지역 상징성을 활용하여 세계적인 생태·평화적 이용 가치를 극대화하는 방향으로 추진해야 한다. 이를 위해 희귀 생태 자원과 문화 유산 등의 보전 및 친환경적 이용 방안을 강구하는 동시에, DMZ의 특수성을 적극 이용하여 국제적 관심을 유도함으로써 남북교류 및 국제평화 거점으로 육성해야 한다.

또한, 평화와 경제의 포괄적 추진으로 한반도의 평화 안정과 남북 공동 이익을 동시에 추구하면서, ‘경제를 통한 평화’와 ‘평화를 통한 경제’가 상호 상승 작용하면서 선순환적인 발전을 모색하는 방향으로 추진해 나가야 할 것이다. 다시 말해 DMZ 개발 과정에서 북한의 동참을 유도하기 위해서는 북한도 실제적인 경제적 이익을 향유할 수 있음을 이해·설득시켜 추동력을 확보해야 한다.

둘째, 실현 가능성이 높은 사업부터 점진적·단계적으로 추진해야 한다. 다시 말해, 분단과 대립의 남북 관계 현실을 고려하여 공간적으로는 남한 지역이나 기존의 DMZ 이용 지역을 우선 활용하고, 사업별로는 북측의 수용이 용이한 부문과 유무형의 파급 효과가 큰 부문을 우선 추진하며 사업 규모별로는 소규모에서 대규모로 확대해 나가야 한다. 따라서 남북 관계 현실을 고려하여 실현 가능성이 높은 사업을 우선 사업으로 선정하여 ‘제한적인 DMZ의 비무장화’를 추진해나가야 한다. 특히 인적·물적 교류가 많은 사업이나, 일단 재개되면 중단하기 어려운 사업, 그리고 여타의 남북 경협 사업이나 남북 관계 발전, 국토의



균형 발전 등에 기여도가 높은 사업을 우선 추진할 필요가 있다.

셋째, 남북한 상생 공영의 성공적 개발 모델을 정착하여, 점차 확대해나가는 단계적 개발 전략이 요구된다. DMZ와 관련된 기존 개발 사례의 우선 확장을 통해 평화적 이용의 성공 사례를 정착시켜 북측의 참여와 수용 확대를 유도함으로써, 단계적으로 점차 확대하여 지속발전 가능하도록 추진해야 한다. 예컨대 시간적으로는 남북관계와 북핵 문제 진전과 연계하되, 지역적으로는 개성공단 개발사업과 금강산 관광사업을 연계 추진할 필요가 있다. 이 두 사업은 경제적 사업을 통해 DMZ의 평화적 이용에 성공한 대표적 사례로 평가된다.

넷째, 범정부 차원의 사업 추진으로 중앙정부와 지자체, 민간들과의 조화를 이뤄야 한다. 앞서 지적한 대로 DMZ의 평화적 이용과 관련하여, 중앙정부와 지자체는 물론 민간에 이르기까지 여러 주체에 의해 그동안 다양한 제안이 이루어졌으며, 정부 부처 내에서도 각 행정부처 별로 별도의 관련 계획을 수립하거나 연구를 수행하였다. 그럼에도 불구하고, 경의선·동해선 구간의 남북간 도로·철도망 복원과 금강산관광 및 개성공단 사업을 제외한 대부분의 사업은 실질적인 성과가 없는 상황이다.

따라서 부처 이기주의와 지역 이기주의, 단기성과 달성을 위한 백가쟁명식의 다양한 구상의 나열보다는 하나라도 결실을 거둘 수 있도록 경제 주체들의 협동적 조화가 필요하다. 이번에는 2011년 7월에 발표된 행정안전부의 『접경지역 발전 종합계획』을 토대로 중앙부처들의 범정부 차원의 합의 도출과 구체적인 이행계획 마련이 요구된다.⁷⁴

⁷⁴ 최용환은 최근 발표된 『접경지역 발전종합계획』도 2009년 12월에 9개 부처 공동 명의로 발표된 『남북교류·접경권 초광역개발 기본구상』과 대동소이하다고 평가함. 최용환, “평화지대 DMZ, 기능과 역할은?,” p. 41.

끝으로 DMZ 이용은 남북한만의 공간이 아닌 국제사회 차원의 접근이 필요하며, 국제기구의 활용이 요구된다. 인근 지역 주민들의 참여와 남한 내부의 국민적 공감대 형성 유도는 물론, 주변국과 국제사회의 지지와 이해를 유도해야 한다. 정전협정에 의하면 군사분계선을 통과하거나 DMZ 내에 출입하기 위해서는 유엔군 사령관과 북한 및 중국군 사령관의 허가를 받아야 한다고 한다.⁷⁵

또한 국제 차원의 접근은 사업의 지속성과 추진력 확보, 부족한 재원의 안정성 확보 등은 물론, 중장기적으로는 남북한의 경제 통합 및 평화적 통일에 대한 우호적인 환경 조성을 위해서도 보탬이 될 것이다. 따라서 국제 환경 및 평화기구의 유치와 국제금융기구의 참여, 그리고 북한의 국제금융기구와 국제무역기구 가입 지원을 적극 추진해야 한다.

(나) 단계별 주요 추진사업

통일 이전을 3단계로 구분하되⁷⁶ 구체적인 시기를 명시⁷⁷하기보다는 DMZ 개발을 남북관계와 북핵 문제 등의 진전 등과 연계하여 단계별 목표와 추진 사업을 제안하기로 한다.

남북경제공동체를 남북한 단일 경제권이라는 최종 모습으로 본다면, 남북경제공동체 형성은 남북한이 완전한 평화 통일로 가기 위한

⁷⁵ 보다 자세한 내용은 제성호, “DMZ의 평화적 이용에 따른 법적 문제,” 『법조』, 02호 2006년 1월호 (법조학회, 2006) 참조.

⁷⁶ 우리 정부의 통일 정책은 민족공동체 통일 방안에 근거하여, ‘화해·협력 단계 → 남북 연합 단계 → 통일 국가 완성’의 3단계 과정을 통해 ‘1민족-1국가-1체제-1정부’의 완전한 통일 국가를 건설하는 것이라고 정의할 수 있으며, 현정부의 통일·대북 정책 비전은 평화공동체와 경제공동체, 민족공동체를 달성하며, 이를 위해 비핵·개방·3000 구상과 한반도 신평화구상, 그랜드 바겐 등을 제안해놓은 상태이다.

⁷⁷ 2011년 7월 행정안전부가 발표한 『접경지역 발전 종합 계획』에서는 2011~30년까지로 구분·설정하고 있다.



경제 부문의 실질적·제도적 통합 과정으로, 통일의 중간 과정으로 정의할 수 있을 것이다. 따라서 통일 이전의 DMZ 평화적 이용 방안을 남북경제공동체 형성과 연계하여 단계별로 구분한다면, 화해·협력 단계와 남북 연합 단계까지로 구분할 수 있을 것이다.⁷⁸ 또한 화해·협력 단계를 세분하여 기반 조성 단계와 본격 확대 단계로 구분하여 살펴보기로 한다.

이에 앞서 DMZ를 평화적으로 이용할 경우 경제협력 분야에서 가능한 사업들을 살펴보면 다음과 같다. 유기농 농축산업과 수산업, 임가공 등의 소규모 경협 사업, 물류·에너지 사업, 관광 및 MICE 산업⁷⁹ 등의 경제협력 사업을 비롯하여, 단절된 교통망 복원 등의 인프라 확충 사업, 문화체육 및 사회교육 등의 민족공동체 지원 사업(이산가족 상봉 면회소, 기숙사, 교육시설 등의 건설)을 들 수 있다. 이외에도 남북한 접경위원회 설치, UN 환경위원기구 유치 등도 고려할 수 있을 것이다.

특히 남북 상호간의 신뢰 형성 차원에서 시범사업의 선정이 요구된다. 예컨대, DMZ 남북 공동의 생태 조사 사업이나 소규모 물류단지 건설, 단절된 교통망 연결이나 공동 재난 방지협의회 구성 등을 고려해 볼 수 있을 것이다.

⁷⁸ 홍순직, “화해·협력 단계의 남북경제공동체 형성 방안,” 『독일 통일 20년과 남북 통합의 과제』 (북한연구학회 추계워크숍, 2009.11.20), pp. 75~94.

⁷⁹ MICE 산업이란 기업회의(Meeting), 포상관광(Incentive Travel), 국제회의(Convention), 이벤트·전시회(Events & Exhibition)의 네 분야를 통틀어 말하는 대규모 관광 서비스 산업임. MICE 산업은 기업을 대상으로 한다는 점에서 일반 관광산업과 차이가 있음. 즉 기존 관광 산업이 B2C(Business-to-consumer)였다면 MICE 산업은 B2B(Business-to-Business)임. 이렇듯 기업 대상이라는 점 때문에 MICE산업 부가가치는 일반 관광산업보다 훨씬 높다고 한다. <<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=20168>>.

[표 III-3] DMZ 평화적 이용 방안: 경제 부문

| 구분 | 화해·협력 단계 | | 남북 연합 단계 | |
|-------------------|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|
| | 기본 조성 단계 | 본격 협력 단계 | 심화 완성 단계 | |
| 한반도 정세 환경 | 남북관계 | -경쟁적 공존 관계 ·북핵, 부분적 진전 ·남북 경험 활성화 ·회담정례화, 법·제도화 ·한반도 평화선언 채택 과 평화경제체제 논의 | -협력적 공존 관계 ·북핵, 불능화·폐기 진전 ·남북간 상호의존성 확대 ·남북 경제협력관 설치 ·남북정상회담 정례화 ·평화경제체제 기반구축 | -평화 공존의 남북경제 공동체 완성 단계 ·북핵, 완전 폐기 ·남북한 공동시장 형성 ·한반도 평화경제체제 발전 심화 |
| | 대외관계 | -북미·북일관계 진전 -북, 국제사회 편입 유도 | -북미, 북일 관계 발전 ·국교정상화 본격 논의 -북, 국제사회 편입 시작 ·국제금융기구 가입 | -북미, 북일 관계 정상화 -북일 배상금과 국제자금 유입 시작 |
| | 북한개방 | -기특구 중심 개방 확대 -외자유치관련법 개선 -남북합동시찰단 파견 | -개혁·개방 확대 ·소규모 특성화 단지 건설 -시장경제체제 도입 확대 | -특구 지역 추가 확대 -전면적 개혁·개방 -시장경제체제 본격화 |
| DMZ의 평화적 이용 | 군사환경 | -DMZ의 평화적 이용 회담 정례화 -군비통제 및 한반도 평화협정 논의 | -DMZ의 비무장화 시작 -평화협정 논의 본격화 -초보적 평화협정 체결 -별도 평화관리기구 설치 | -평화협정 체결 완료 -DMZ의 비무장화 완료 -군비통제 이행 확대 |
| | 농축수산 | -남북한 협의, 공동조사 -별도 시범사업 실시 (유기농) -공동 어로수역 협의 | -남북한 공동농장 운영 -공동 어장, 양식장 설치 | |
| | 물류산업단지 | -소규모 단순 물류창고 -특산물 상품 전시장 -경협 상담 창구 | -고부가가치 물류센터 -대규모 상품교역장 설치 -평화 시범도시 건설 -소규모 임가공단지 | -평화산업특구 조성 |

<표 계속>

| 구분 | | 화해·협력 단계 | | 남북 연합 단계 |
|-------------------|-------------|-------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|------------------------------------------|
| | | 기반 조성 단계 | 본격 협력 단계 | 심화 완성 단계 |
| DMZ의 평화적 이용 | 관광 | -범적 생태탐방 -범적 평화누리길, 올레길 조성 (남한) -PLZ 관광 확대 | -산림 휴양 센터 조성 -금강산·설악산 연계관광 | -금강산·설악산 통합 평화관광특구 조성 -대형 평화리조트 건설 |
| | MI CE | -평화박람회 개최(남한) -생태포럼 개최(남한) -유엔기구 유치위원회 구성 협의 | -국제 컨벤션, 전시회 -남북 평화박람회 -국제 생태환경 포럼 -유엔 환경기구 유치 | - |
| | 문화 체육 | -평화·안보예술제 (남한) -민족 역사·문화관 건 립 및 학술회의 개최 | -국제평화예술제 개최 (문화예술광장 건립) -남북공동 체육대회 | -국제평화예술제 정례화 -국제동계올림픽 유치 |
| | S O C | -단절 교통망 시범복구 -수해방지댐 건설 논의 | -교통망 복구 확대 -수해방지댐 건설 -재생에너지 협의 | -교통망 확충 -공항 건설 등 |
| | 사회 교육 | -이산가족 상봉(당일) -남북·국제 공동조사 및 학술회의 개최 | -이산가족 면회소 설치 -평화대학 건립(남한) · 기술, 시장경제 전수 -개성 기숙사 건립 | -상시 면회소 운영 -국제평화대학 설립 |
| | 기 타 | -접경위원회 설치 협의 (공동 재난방지 대처) | - | - |

(4) 고려사항

DMZ 일원은 군사보호시설 지정과 정전협정 등으로 인해 평화적 이용 일지라도 국내적으로는 물론, 유엔군 사령관과 북한 및 중국군 사령관의 허가를 받아야 하는 제약이 있다. 다시 말해 DMZ 일원을 한반도의 생태·평화벨트로 개발·육성하기 위해서는 국내적으로는 물론 남

북 관계적으로 그리고 국제적으로 고려해야 할 요인들이 존재한다. 따라서 이러한 장애 요인들을 극복하기 위해 국내외적으로 고려하고 노력·극복해야 할 과제들을 살펴보면 다음과 같다.

(가) 국내적 측면

우선 범정부 차원의 DMZ 혹은 접경지역 조정위원회 구성이 요구된다. DMZ 개발에는 통일부와 국방부, 환경부, 국토해양부 등의 중앙정부 차원은 물론, 경기도, 강원도, 인천시의 광역지자체와 각 기초지자체의 이해관계가 맞물려 있을 뿐 아니라 기존의 개발 계획들도 내용상 중복되는 부분이 많다. 여기에 지역 주민과 각종 환경 단체 등의 입장이 상반되고 있어서 평화적 개발에 많은 장애물이 존재한다.

따라서 DMZ가 국제적인 생태·평화특구로 개발되기 위해서는 각 부처 및 지자체의 이해 관계 조정을 위한 범정부 차원의 조정위원회 구성이 요구된다. 범정부 차원의 DMZ 혹은 접경지역 조정위원회를 구성하여, DMZ 일대에 대한 공동조사단 운영과 각 부처 및 지자체들 간의 개발 계획 수립 및 집행을 총괄적으로 조정하는 기능을 담당해야 한다. 다만 실질적 사업 추진 과정에서는 지자체와 NGO 단체들의 의견을 수렴하는 ‘관-관 및 민-관’ 협력파트너 시스템을 구축하는 것이 필요하다.

두 번째로는 DMZ 개발에 대한 국민적 공감대 형성과 실제 거주민들의 이해관계와 참여에 대한 배려가 요구된다. 지역 주민의 참여 없이는 입안된 정책 추진이 어려울 뿐 아니라, 국민적 공감대 형성에도 큰 차질이 우려된다. 때로는 지역 주민의 참여가 지역 이기주의로 연결될 수도 있지만, DMZ와 일원에 거주하는 수많은 주민들은 수십년간 각종 규제와 제한으로 열악한 환경에서 살아왔다. 이러한 고통은

| |
|-----|
| I |
| II |
| III |
| IV |
| V |

철저히 외면당하고 DMZ 개발에 따른 투기 바람으로 자칫 부재지주나 비거주자들의 불로소득만 늘려주는 경우가 발생하지 않도록 세심한 사전 준비가 요구된다.

(나) 남북관계적 측면

우선 DMZ 공동 개발을 포함한 남북경협과 대북 정책 추진에 있어서 ‘입구론적인 유연한 접근’ 자세가 요구된다. 분단의 남북 대치 상황에서는 정치·군사 부문에서 만성적인 남북 관계 불안정 상황이 불가피한 측면이 존재한다. 따라서 정치·군사 부문의 현안이 발생할 경우, 이 문제가 해결되지 않으면 다른 출구는 없다는 ‘출구론적인 시각’이 아니라, 오히려 보다 많은 당국간 접촉을 통해 문제를 해결해나가겠다는 ‘입구론적인 유연한 대북 접근’ 자세가 요구된다.

다시 말해 ‘~ 때문에 못한다’는 시각에서 ‘~임에도 불구하고 한다’는 유연한 자세가 요구된다. 또한, DMZ 공동 개발과 남북 경협 활성화를 위한 대북 지원이 대북 퍼주기의 ‘비용’ 개념이 아니라, 정치·경제적 편익을 제공하는 공공재(Public Goods)라는 인식의 전환이 요구된다. 현세대에게는 한반도의 평화 유지와 안정적 관리라는 ‘평화적’ 편익과 중소기업의 가격경쟁력 제고와 일자리 창출, 나아가 한국경제의 신성장 동력 확보라는 ‘경제적 편익’을 제공해줄 뿐 아니라, 다음 세대에게는 통일비용 절감이라는 추가적 이익을 제공해준다는 것을 재인식할 필요가 있다.

두 번째로는 남북한 공동의 ‘DMZ 협력개발기구’ 구성이 요구된다. DMZ는 군사분계선 248km에 걸쳐 남북한이 각각으로 2km의 영유권을 가진 공간이며, 남북한은 정전 상태의 대치 국면에 있다. 따라서 북한의 참여와 협조가 절대적이므로, 북한의 참여를 유도할 수 있는 전향

적 자세와 선제적인 대화 분위기 조성 노력이 요구된다. 이와 함께, 북한도 DMZ의 평화적 공동 개발을 통해 실제적으로 많은 이익을 공유할 수 있음을 구체적 근거를 제시하면서 설득시킬 필요가 있으며, 북측이 선호하고 상호 부담이 없는 사업을 중심으로 시범사업을 추진하여, 이를 확산시켜 줄 필요가 있다. 예컨대 남북공동어로 구역 설정이나 관광사업, 북한 상품전시장 설치, 역사 유물 발굴 사업, 친환경 발전소 건설 등을 고려할 수 있을 것이다.

세 번째로는 남북간 합의 이행이 지속발전 가능하도록 법·제도화시킬 필요가 있다. 이를 위해서는 남북 간의 3통(통행, 통신, 통관)과 4대 남북경협기본합의서(신변안전 보장, 투자 보장, 이중과세 방지, 상사분쟁 조정) 등의 실제적 운영과 함께, 국제기구와 제3국의 참여를 적극 유도해야 한다. 특히 군사적 긴장이 높은 지역인 만큼 신변안전에 대한 확실한 보장 장치를 마련해야 하며, 이를 위한 고위당국자 회담을 정례화 해야 한다.

(다) 국제적 측면

우선 주변국들을 중심으로 한 국제사회의 이해와 협력을 유도해야 한다. 한반도의 긴장 완화와 평화 안정이 동북아의 안정과 경제 발전, 동북아경제공동체 형성 촉진 등에도 보탬이 된다는 것을 설득시키는 노력이 요구된다.

다음으로는 DMZ의 평화적 이용을 국제 이슈화할 필요가 있다. 이를 위해서는 DMZ 일원의 특수성을 이용한 각종 이벤트와 국제대회 개최, 평화와 환경과 관련된 각종 국제기구의 유치 등의 노력이 요구된다. 또한 사업의 안정성과 지속성, 그리고 재원 확보 차원에서 국제기구나 외국인 기업의 공동 참여 유치 노력이 필요하다.

나. 에너지

(1) 서론

DMZ는 남북을 가르는 지리적 분할점인 동시에 남북이 가장 가까이 접촉하고 협력할 수 있는 유보된 공간이라 할 수 있다. 실제 남북간에 합의된 협력사업의 추진을 위한 에너지 공급을 위해 DMZ는 간헐적이고 부분적으로 에너지협력을 위해 적절히 활용되어 왔다. 일찍이 해방 직후 압록강 수풍발전소 등 북한에서 생산된 전기가 오늘날의 DMZ를 가로질러 남한지역에 공급된 적이 있다. 이는 남북이 서로 다른 정부 수립을 추진하면서 1948년 5월 14일부터 중단되었으며, 2년 후 발발한 한국전쟁으로 인해 DMZ가 설정된 이후, 남북의 에너지시스템은 완벽하게 격리된 별개의 시스템으로 발전하게 되었다.

1953년 7월 27일 정전협정으로 DMZ가 설치된 이후 남북 철도연결을 위한 대북 에너지지원을 위해 일시적으로 남한의 석유류가 북으로 운송되는 사례가 실현되기까지 50여 년 동안 DMZ는 남북간의 에너지 흐름을 완벽하게 단절시켜온 장벽이었다. 그 이후 용천폭발사고 당시 복구 지원을 위한 일부 석유류의 지원, 백두산의 삼지연공항 활주로 보수공사를 위한 아스팔트 지원, 평양 정주영체육관 건설물자 가운데 에너지 물자 지원, 우리 민간단체의 대북 연탄 및 연탄보일러 지원 등의 예외적 기회에 한해 DMZ는 간헐적으로 남북간의 에너지협력을 가능하게 하는 협력의 통로로 활용되어 왔다.

수차례에 걸친 간헐적인 협력의 사례들은 마침내 개성공단이라는 항시적 협력의 공간을 열게 되었고 남한으로부터의 전력, 석유류, LPG 등 다양한 에너지공급을 위한 수송루트를 열게 되었다. 금강산관광특구의 경우는 대부분의 에너지가 해상을 통해 북한으로 공급되어 개성

공간의 경우와는 다른 경우로 파악해야 할 것으로 보인다.

최근에는 러시아와의 에너지협력사업으로 북한 영토를 통과하는 한-러 전력망연계사업, 한-러 천연가스 파이프라인 건설사업 등이 추진되고 있어 DMZ가 우리나라의 에너지시스템이 그동안 북쪽이 막힌 도서형 에너지시스템에서 동북아와 연결되는 대륙연계형 에너지시스템으로 발전하기 위한 연결통로로 새롭게 부각되고 있어 귀추가 주목되고 있다.

(2) DMZ 평화적 이용의 에너지적 의미

(가) 수자원 활용에 관한 남북 갈등의 조정

DMZ의 수력발전 협력은 남북 간 수자원의 공동활용을 통한 에너지 협력 증진은 물론 수자원 및 하천의 조화로운 공동활용을 통해 홍수, 가뭄, 환경 등 여러 분야의 갈등을 조정할 수 있는 다목적의 협력기회를 제공할 수 있는 중요한 협력분야이다. DMZ를 경유하여 북에서 남으로 흐르는 임진강과 북한강 등 두 개의 하천은 수자원 활용에 관하여 적지 않은 갈등을 야기하고 있어 이의 합리적 조정과 상생의 협력 방안 마련이 절실히 요구되는 현장으로 인식되고 있다.

DMZ의 평화적 이용방안 가운데 수자원의 갈등 조정 및 공동 활용을 위한 협력은 남북간의 상호 존중과 경제적, 환경적, 생태적 공동이익을 실현할 수 있는 매우 중요한 협력분야라고 할 수 있다. 기존의 갈등을 해결하면서 수자원 공동 활용을 도모하는 방식의 협력사업이므로 다양한 협력 구상 가운데 최우선적 추진사업으로 검토될 필요가 있다.

I

II

III

IV

V

1) 임진강유역 수자원 이용 및 남북갈등 현황

임진강유역은 대표적인 상습 수해지역이나 임진강이 북에서 남으로 DMZ를 가로 질러 흐르고 있어 남한 단독으로는 적절한 수해방지가 사실상 어려워 오랜 기간 남북 당국간에 공동의 수해방지 사업을 위한 협의가 진행되어 온 지역이다. 지난 국민의 정부, 참여정부 당시 임진강 수해방지는 남북 당국간 회담 테이블 위에 가장 자주 오르는 단골 메뉴였다. 국민의 정부 시절에는 장관급 회담에서 다뤄지다가 2000년 12월 4차 장관급 회담 이후부터는 남북경제협력추진위원회(경추위)에서 이 문제를 전달했다. 남북은 오랜 회담을 통해 북측 수문 자료제공 등 구체적인 방안까지 합의하고 남북 단독 조사 및 결과 교환 등 이행에 들어갔으나 군사적 보장조치가 이뤄지지 않아 실효를 거두지 못했다.

2000년 9월 평양에서 열린 제2차 장관급회담에서 남북은 『공동보도문』을 통해 “남과 북은 조속한 시일 내에 임진강 수해방지 사업을 공동으로 추진한다”고 명시했다. 2001년 1월 경추위 1차 회의에서 ‘임진강수해방지실무협의회’를 구성했으며, 2004년 3월 ‘임진강수해방지와 관련한 합의서’를 채택하였고 다음 달 열린 3차 실무협의회에서 남북 단독조사 및 북측의 기상, 수문 등의 자료제공 항목에 합의했다. 이어 2005년 7월 경추위 10차 회의에서 남북 각각 진행한 단독 조사 자료를 상호 교환하기로 하고 8월 하순경 공동조사를 진행하기로 하였다. 이 때도 ‘당면한 올해’에 한해 사전 통보를 합의했다. 당시 북측의 임진강 수문 정보를 활용해 수해방지를 위한 실질적인 방안이 마련될 것이라는 기대를 모았으나, 북핵문제가 불거지면서 남북관계가 악화돼 공동 조사가 무산되는 등 더 이상 논의가 진행되지 못했다.

[표 III-4] 남북 당국간 임진강 수해방지 논의 일지

남북 당국간 임진강 수해방지대책 논의 일지

- 2000년 9월 제2차 장관급 회담
“남과 북은 조속한 시일 내에 임진강 수해방지 사업을 공동으로 추진한다” 합의
- 2001년 1월 제1차 남북경제협력추진위원회(경추위)
임진강수해방지실무협의회, 임진강수해방지공동조사단 구성·운영 합의
- 2003년 3월 제4차 경추위
“북측, 금년 장마에 대비하여 남측에 임남댐의 방류와 관련한 필요한 통보” 합의
- 2004년 3월 제8차 경추위
‘임진강 수해방지와 관련한 합의서’ 채택, 4월부터 남북 단곡 현지조사 착수키로
- 2004년 4월 제3차 임진강수해방지실무협의회
단독 조사를 위한 남측의 기자재 제공, 북측의 기상·수문 자료 제공 합의
- 2005년 7월 제10차 경추위
“단독조사 자료를 빠른 시일 내에 상호교환하고 군사적 보장조치가 조속히 마련되는 데 따라 8월 하순경에 공동조사 진행” 합의
“당면한 올해 홍수철 피해대책을 위해 북측은 임진강과 임남댐의 방류계획을 남측에 통보” 합의
- 2007년 4월 제13차 경추위
임진강 수해방지와 관련한 합의서를 5월 초에 문서교환 방식으로 채택키로
- 2007년 5월 제5차 장성급 군사회담
합의서에 “쌍방은 임진강 수해방지, 한강하구 골재채취와 관련한 군사적 보장대책을 협의하기로 하였다”고 명시
- 2007년 12월 제 1차 서해평화협력특별지대 추진위원회
남측이 황강댐 건설로 인한 피해발생 우려 전달, 북측 “별도 실무접촉에서 다루자”
- 2009년 10월 14일 개성서 ‘임진강 수해방지와 관련 남북 당국간 실무 회담’ 개최
9월 6일 황강댐 무단방류로 인한 인명피해 유감 및 조의 표명, 북측 소극적 태도로 다음 일정도 협의하지 못한 채 폐회

| |
|-----|
| I |
| II |
| III |
| IV |
| V |

이후 남북은 2007년 4월 13차 경추위에서 『임진강 수해방지 합의서』를 다시 채택하고 군사적 보장 대책을 마련하기로 합의하였다. 하지만 같은 해 5월에 열린 5차 장성급 회담에서 남북간 철도운행 및 서해상 북방한계선 사안 등 주요 사안에 우선순위가 밀려 “쌍방은 임진강 수해방지, 한강하구 골재채취와 관련한 군사적 보장대책을 협의하기로 하였다”는 정도만 합의내용에 담겼다. 10월 정상회담 이후 12월에 열린 제1차 서해평화협력특별지대 추진위원회 회의에서 다시 한 번 논의됐다가 별다른 합의를 하지 못하고 ‘임진강 수해 방지 대책’은 현 정부 출범과 함께 수면 아래로 가라앉았다.

그러다 2009년 9월 6일 북한의 황강댐 무단 방류로 남한 임진강 유역에서 6명이 급류에 휩쓸려 사망하는 사고가 발생하였고, 그를 계기로 그 다음달 14일 개성에서 ‘임진강 수해방지와 관련 남북 당국간 실무회담’이 개최된 바 있다. 그러나 회담에서 북측은 남측 인명피해에 대한 유감과 조의를 표하기는 했으나 본격적인 공동 수해방지 방안에 대한 논의는 회피하여 후속일정을 논의하지도 못한 채 폐회하였다.

우리가 남북 공동의 홍수관리를 위해 노력하는 동안 북한은 이미 임진강 상류에 황강댐을 건설하여 수자원을 통제하고 있으며, 그 물을 예성강으로 유역변경하여 수력발전에 활용하고자 발전설비를 건설, 운영하고 있다.⁸⁰ 이렇듯 북한이 임진강 상류지역을 자의적으로 통제, 활용함에 따라 임진강 남한유역의 홍수, 물 부족 등의 피해사례가 반복되는 등 갈등요인이 되고 있다.⁸¹ 황강댐 방류로 인한 임진강 남한

⁸⁰ 예성강청년발전소는 황강댐 발전설비를 포함하여 총 10만kW 규모로 알려지고 있다.

⁸¹ 황강댐은 높이 34m, 길이 880m로 총 저수량이 팔당댐의 1.5배인 3억~4억t 규모로 이로 인해 연천, 파주지역에 연간 3억톤 정도의 용수부족이 예상되고, 임의방류 시 홍수피해 등이 예상된다.

유역의 홍수 피해는 크게 4차례 발생한 바 있다.

[표 III-5] 황강댐 방류로 인한 남한측 홍수피해 일지

- 2001년 10월 10일
 댐 방류로 어선 2척 실종 및 14척 파손, 1억 2천만원 피해
- 2002년 9월 1일
 댐 방류로 어구 6천여만원 피해
- 2005년 9월 2일
 댐 방류로 어구 2억여원 피해
- 2006년 5월 6일
 댐 방류로 어구 1억 2천만원 피해
- 2009년 9월 9일
 댐 방류로 우리 국민 6명 실종·사망

[그림 III-1] 임진강 수자원의 예성강으로의 유역변경



북한은 임진강의 상류에 4월 5일 댐 1~2호를 2001년에 건설하고 3~4호를 2002년에 완공하여 소규모 발전설비를 운영하고 있으며, 중간에 황강댐을 막아 그 물을 예성강으로 유역변경하여 예성강청년1호 및 2호발전소를 운영하고 있는 것으로 알려지고 있다. 예성강청년1호 발전소는 2007년 12월 완공되었고 2호발전소는 2010년 완공한 것으로 보도되고 있으나 정확한 설비용량은 알려지지 않고 있다. 예성강청년 3, 4, 5호발전소는 현재 건설을 추진하고 있는 중인 것으로 알려지고 있다. 황강댐은 북한이 지난 2008년 휴전선 북쪽 42.3km 지점인 임진강에 건설했다.

[그림 III-2] 임진강 수계 휴전선 부근 댐들



(나) 북한강 유역 수자원 이용 및 남북갈등 현황

북한강 수계의 수자원 공동활용과 갈등해소를 위한 남북협력 방안도 요구된다. 북한은 이미 이 지역에 임남댐과 6개의 연계댐, 조정지댐 등을 건설하여 대규모 수량을 확보, 수로를 통해 강원도 동해안 쪽으

로 유역변경, 안변청년발전소를 운영하고 있다. 이로 인해 남쪽 유역의 수량부족 현상이 발생하여 화천댐, 춘천댐 등의 수량 확보가 여의치 못하게 되고 발전소 운영이 지장을 받는 등의 피해가 발생하고 있으며 임남댐의 갑작스런 방류로 홍수의 위험도 상존하고 있다. 이 지역은 이미 북한이 주장한 ‘서울 물바다’ 협박과 이에 대응하기 위한 평화의 댐 건설 등으로 안보적으로도 매우 중요한 지역이다.

[그림 III-3] 임남댐, 안변청년발전소



이 지역은 1986년부터 북한이 휴전선으로부터 상류 약 19.3km 떨어진 강원도 창도군에 임남댐, 회양군에 신명댐, 전곡댐, 포천1, 2댐 등을 건설, 수로를 뚫어 연결하고 임진강 수계의 내평댐과 장안댐도 수로로 연결하여 강원도 안변군의 남대천으로 역류시키는 안변청년발전소를 건설하면서 문제가 되어왔다. 당시에는 군사적 목적으로 이해되어 안보적 관점에서 대응하였으나 지금은 물부족 문제가 심각한 상황이다. 북한이 북한강 수자원을 동해안으로 유역변경함으로써 휴전선 남쪽의

| |
|-----|
| I |
| II |
| III |
| IV |
| V |

북한강 수계는 해마다 심각한 물 부족 문제를 겪게 된 것이다. 화천댐과 춘천댐, 의암댐은 정상적인 발전이 어려워졌고, 청평댐과 팔당댐도 발전량을 크게 줄였다. 공업용수와 농업용수도 부족해 앞으로 갈수기에 생활용수마저도 위협받을 가능성이 높다.⁸²

북한이 1986년 『금강산발전소백서』를 통해 밝힌 바에 따르면 임남댐의 저수용량은 26.24억t에 달한다. 여기에 전곡댐에 가둔 9.7억t의 물과 포천댐, 신명댐의 저수용량까지 합치면, 북한측 북한강 수계에 만들어진 댐이 가둘 수 있는 총 저수용량은 40억t에 이르게 된다. 북한은 또 임진강 수계에 저수용량 6.2억t의 장안댐과 저수용량 5.1억t의 내평댐을 건설하여 52.8km의 도수터널을 통해 임남댐으로 합류시켜 모두 50억t이 넘는 물을 확보, 무려 80만kW에 달하는 엄청난 규모의 발전소 건설계획을 추진했던 것이다.

(3) 사업제안

(가) 남북 공동활용 에너지 생산기지

DMZ는 남북의 중간지대라는 지정학적 특성상 남북이 공동으로 활용하기 위한 에너지 공동생산 기지로서의 활용가치가 높은 지역이다. 현대사회에서 전력, 석유, 가스 등 대부분의 에너지는 네트워크를 통한 공급시스템을 구성한다. 그러므로 에너지 사용공간의 중간지점은 네트워크 인프라의 연장 거리를 최소화할 수 있는 이점을 제공한다. 특히 그 중간지점에 에너지 자원이 부존하고 있는 경우는 그 활용가치가 더 커질 수 있다고 볼 수 있다.

임진강과 북한강 수계의 수자원을 공동 활용하기 위한 수력발전소

⁸² 『신동아』, 2008년 12월호.

건설, DMZ에 남북 공동활용 석탄발전소 건설, 신재생에너지 교류 및 센터 건립 등의 방안들이 추천된다.

1) 수력발전

DMZ는 남북이 공동활용할 수 있는 수력발전소 건설의 여건을 제공하고 있다. 전술한 바 있는 임진강과 북한강 수계는 홍수 방지를 위한 치수목적의 협력과 공동활용 수력발전소 건설이라는 협력사업을 결합하는 협력방식이 추천된다. 이 방식은 북한의 일방적인 댐 건설과 유역변경 등으로 인해 발생하고 있는 갈등을 조정하는 동시에 수력자원을 효율적으로 공동활용하기 위한 다목적의 협력방안이라는 점에서 그 의의가 크다고 하겠다.

북한은 이미 중국과 압록강 수계에 수풍, 태평만, 운봉, 위원 등 4개의 발전소를 건설, 공동활용 하고 있어 이에 관한 풍부한 경험을 보유하고 있으며, 압록강에 3개소, 두만강에 4개소의 발전소를 건설하여 중국과 공동활용하기로 합의한 바 있다.

[표 III-6] 압록강 수계의 북중 공동활용 수력발전소

| 발전소명 | 소재지 | 설비 | 준공 년도 | 설비 구성 | 용량 (만kW) | 수차형식 | 기기 제조 | 총용량 (만kW) |
|------|---------|-----------|----------|----------|-------------|---------|----------|--------------|
| 수풍 | 평북 삭주군 | 1호기 | 1941 | 10×1 | 10 | V.Frans | 도시바 | 100 |
| | | 2,3,4,6,7 | 1944 | 10×5 | 50 | V.Frans | 도시바 | |
| | | 5호기 | 1958 | 10×1 | 10 | V.Frans | 도시바 | |
| | | 배홍구댐 | 1987 | 7.5×4 | 30 | | | |
| 태평만 | 평북 삭주군 | | 1987 | 4.75×4 | 19 | | | 19 |
| 운봉 | 자강도 자성군 | | 1974 | | 40 | V.Frans | | 40 |
| 위원 | 자강도 위원군 | | 1990 | 6.5×6 | 39 | V.Frans | 도시바 | 39 |

I
II
III
IV
V

[표 III-7] 북중이 합의한 압록강 수계 발전소 건설계획

| 발전소명 | 위치 | 용량(kW) |
|--------------------|----------------------------------------------|--------------------|
| 호산발전소 | 태평만발전소 하류 20km, 호산 지역 | 10만 |
| 림토발전소 (황장리우발전소) | 중국: 집안시 청스진 왕장촌 북한: 자강도 만포시 림토역 상류 1.46km | 4.2만 (설비는 중국측에) |
| 문악발전소 (창원발전소) | 중국: 집안시 청스진 창원촌 북한: 자강도 만포시 문악동 | 4.2만 (설비는 북한측에) |

[표 III-8] 북중이 합의한 두만강 수계 발전소 건설계획

| 발전소명 | 위치 | 용량(kW) |
|------------------------|--------------------------|------------------------------|
| 계상성북발전소 (강구동·심포발전소) | 북한 회녕시 계상리 북한 회녕시 성북리 | 계상: 6.6만 또는 9.5만 성북: 5.3만 |
| 풍서발전소 (경영발전소) | 함경북도 온성군 풍서리 | 2.3만 (2.9만KVA) |
| 백안발전소 (회룡봉발전소) | 함경북도 은덕군 신아산리 백안촌 | 3.5만(0.875만, 4기) |
| 황파발전소 (황산파발전소) | 조선황파관측소아래 1~3km | 6만(15만 4기) 또는 8만 (2만 4기) |

압록강과 두만강은 강의 상하류 전체가 북중 간 국경을 이루고 있어 남북을 수직으로 가로 흐르는 임진강과 북한강의 경우와는 특성이 다를 수 있으나 수자원의 공동활용 협력이라는 점에서 북한에게는 이미 익숙한 협력방안이라 할 수 있다.

임진강 수계의 발전소는 개성공단과 개성 인근 북한 지역에 합의된 비율로 분배하여 활용하고 댐과 발전소는 남북이 공동관리하는 방식을 통해 남한쪽 임진강 하류의 수량부족 문제, 불시 방류로 인한 홍수 발생 등의 문제를 해결하기 위한 수자원 공동관리 체계를 확립하는 것이라 할 수 있다.

북한강 수계의 경우도 북한의 임남댐에 대규모 발전소를 건설하여 북한이 과도하게 담수하여 활용하지 못하고 있는 수자원을 공동활용하고 남한쪽 수계에 심각한 물부족 현상과 불시 방류로 인한 물난리의 위험을 원만히 해결할 수 있는 수자원 공동관리 체계를 확립하는 협력 방안이 추천된다.

2) 화력발전

DMZ의 화력발전소 건설 방안은 에너지분야의 남북협력을 확장하고 북한의 전력난 해소를 지원하는 한편, 북한 석탄산업 현대화를 지원할 수 있는 협력사업으로 남한으로서는 개성공단 전력공급, 제2의 개성공단 또는 해주공단 개발 등에 대비한 전원확보를 도모하기 위한 협력사업으로의 의미를 가진다.

북한 평안남부탄전의 무연탄 또는 안주탄전의 갈탄을 활용하는 대규모 화력발전소를 건설하여 남북이 공동 관리하는 방안이 있는데, 발전소가 들어설 자리로 연료수송이 용이하도록 경의선이 통과하며 발전용수공급과 관련해서도 임진강이 가까운 DMZ에 건설하는 방안이 추천된다. 남한이 건설비용을 대고 북한이 연료를 공급하며, 생산되는 전력을 합의한 비율로 나누는 방식이 추천되며, 원활한 연료공급을 위해 해당 석탄광 현대화 사업을 남한이 지원하는 방안도 함께 추진되는 것이 바람직하다.

DMZ에 석탄발전소를 건설하는 방안에 대해 환경적인 우려가 있을 수 있겠으나 현대식 발전 및 공해처리기술을 적용하면 문제가 없을 것으로 보인다. 다만 석탄의 운송, 하역, 보관 등과 관련하여 철저한 준비와 사전적 투자가 필요할 것이다.

| |
|-----|
| I |
| II |
| III |
| IV |
| V |

3) 신재생에너지 협력단지 건설방안

DMZ를 남북 에너지협력의 공간으로 활용하기 위한 적절한 방안의 하나로 신재생에너지 협력단지 건설 방안이 추천된다. 에너지난이 심각한 북한으로서는 신재생에너지 활용에 지대한 관심을 가지고 있으나 경제난으로 인한 과학기술 투자의 어려움, 고립으로 인한 외부기술과의 교류단절 등으로 인해 이렇다 할 성과를 거두지 못하고 있는 것으로 파악된다. 태양광, 풍력 등 신재생에너지는 자원의 부존지역을 면밀히 평가하여 입지를 정하는 것이 바람직하나 일종의 시범단지 또는 기술협력단지 등의 형태라면 입지의 제약으로부터 비교적 자유로울 수 있을 것이다. 자원의 입지보다는 협력의 입지라는 측면에서 DMZ는 최적의 입지로 볼 수 있을 것이다.

DMZ 일원에 태양광, 풍력, 연료전지 등의 상용화된 신재생에너지 남북협력단지를 건설하여 전문가 교류 및 교육훈련의 장으로 활용하는 동시에 북한 지역 신재생에너지 협력사업 발굴을 위한 전초기지로 활용하고 남북간 에너지협력을 위한 각종 회의, 세미나, 워크숍 등을 위한 접촉의 장으로 활용하는 방안이 추천된다.

(나) 에너지 네트워크의 남북 및 대륙연계의 통로

DMZ는 남북 에너지시스템의 연결고리인 동시에 남한 에너지시스템의 대륙연계의 통로이다. 비록 현재는 단절되어 있지만 다가올 통일한국 시대에는 DMZ가 전력, 도시가스, 석유파이프라인 등의 에너지 네트워크가 남에서 북으로, 북에서 남으로 연결 통과하는 회랑이 될 것이다. 이런 회랑에 대한 자유로운 접근과 공동 활용이 통일이전에 가능하게 된다면 이는 남북에너지협력의 새로운 전기가 될 것이다.

남북 간의 협력관계가 고도로 진전된다면, 단절된 에너지 네트워크를 연결하여 이른바 남북통합 에너지 공급구조 형성을 위한 제반 에너지시스템의 연결을 예상할 수 있다. 현재 남한뿐만 아니라 북한 지역도 석탄과 수력 이외에 석유, 천연가스 등의 에너지 자원은 국내생산이 전혀 없는 상황이므로 석유 파이프라인, 천연가스 파이프라인, 도시가스 배관망 등의 연계가 점진적으로 도모될 수 있을 것이며, 전력망의 남북 연계 또한 DMZ 지역의 여러 지점에서 이루어지게 될 것이다.

DMZ는 또한 남북러 천연가스 파이프라인, 남북러 전력망 연계 등 남한 에너지시스템의 대륙연계를 위한 통로로서 역할하게 될 것으로 예상된다. 비단 러시아와의 연계뿐만 아니라 중국, 몽골 등과의 에너지 시스템 또는 에너지 수송루트 연결의 통로로 활용되게 될 것이다. 마침 한러 정상 간의 합의에 따라 북한을 통과하는 파이프라인 건설을 통해 러시아 천연가스를 남한으로 수송하는 사업이 추진되고 있고, 전력의 경우도 기존 남·북·러 연계를 넘어 일본, 중국, 몽골 등과도 연결하는 동북아전력망연계 구상이 논의되고 있어 DMZ의 지정학적 중요성이 새삼 부각되고 있다.

2. 국토관리적 측면

가. 서론

DMZ는 1953년 7월 27일 한국전쟁을 정지시키기 위한 정전협정에 의해서 설정된 완충지대로서 반세기가 넘는 기간 동안 남북한의 주권이 미치지 못하는 국토이용의 유보지역으로 남아 있다. DMZ는 임진강 하구에서부터 시작하여 동해안의 고성군 명호리에 이르는 길이 248

| |
|-----|
| I |
| II |
| III |
| IV |
| V |

km, 면적 907km²의 공간으로 서울시 면적의 1.5배이며 한반도 전체면적의 1/250 수준이다. 출입의 통제로 인해 자연생태계가 비교적 우수한 지역이 많은 반면 군사시설 주변지역을 비롯한 일부지역은 군사작전의 원활한 수행을 위한 사계청소 등으로 자연환경이 크게 훼손된 지역도 많은 것으로 조사되고 있다.

남북한은 지난 1970년대 초부터 DMZ의 평화적인 이용을 위한 방안을 모색하기 시작하였으며 이를 위해 남북한 대표단의 상호 방문과 가능성을 찾기 위한 협의가 이루어지기도 하였다. 특히 DMZ내에 남북 이산가족 등이 상봉할 수 있는 만남의 광장과 평화시 건설 등이 구체적으로 거론되기도 하였으나 실질적인 진전이 이루어지지 못한 상태에서 지난 반세기 동안 DMZ는 남북의 증무장한 군대가 대치한 무장지대로 변화되어 군사적 긴장이 가장 높은 지역이 되고 있다.

그 동안 DMZ에 대한 평화적인 이용방안이 정부, 국제기구, 지방자치단체, 민간단체 등에 의해 끊임없이 제기되어 왔으나 경의·동해선 철도 및 국도 1, 7호선 연결사업 외에는 구체적으로 실현되지 못하고 있다. 국토자원의 합리적 이용 차원에서 DMZ 이용에 대한 전문가들의 견해는 크게 4가지 정도, 즉 지역의 철저한 보전, 문화 공간으로의 이용, 평화와 화해의 상징지대로의 보존, 남북이 교류 협력할 수 있는 자유무역지대 및 평화공업단지, 생태공원, 농장 등으로 요약 할 수 있다.

따라서 이 장에서는 국토의 관리적 측면에서 한반도 중앙지대를 가로지르고 있는 DMZ의 국가적 의미를 지역적 특성과 국토의 자원차원에서 살펴보고 나아가 평화적 이용에 대한 필요성을 바탕으로 남북이 교류협력을 수행해 나아갈 수 있는 교류협력사업의 추진 등 남북의 상생발전과 평화정착을 위한 DMZ의 평화적 이용방안을 제시하고자 한다.

나. DMZ 평화적 이용의 국토관리적 의미

(1) 국토공간적 측면

(가) DMZ의 형성

‘비무장화(Demilitarization)’라 함은 국제법에서는 일정한 국가영역(육지, 영해, 하천, 운하, 영공 등)에 군대 또는 무기를 주둔·배치하지 않거나 군사적 시설물을 설치·유지하지 않는 것을 말한다. 비무장화의 개념과 범위는 군사전략 및 무기체계의 변화, 무기개발 기술의 발전 등의 영향을 받아 역사적으로 변천하여 왔다. 본래 비무장화의 개념은 제한된 지역에 군대주둔과 동 군대에 대한 무기제공을 금지하는 데서 출발하였다. 이를 ‘부분적 비무장화(Partial Demilitarization)’라고 한다.⁸³

우리나라의 DMZ는 1953년 7월 27일 국제연합군 총사령관과 북한 인민군 최고사령관 및 중국 인민지원군 사령원 간에 체결된 정전 협정에 의해서 설정된 완충지대로서 남과 북의 주권이 미치지 못하는 지역이다. 정전 협정의 제1조 1항은 “한 개의 군사분계선⁸⁴을 확정하고 쌍방이(남과 북) 이 선으로부터 각각 2km씩 후퇴함으로써 적대 군대간에 한 개의 비무장지대를 설정한다”고 되어 있다. 또한 1조 3항에서는 “첨부한 지도에 표시한 북 경계선 및 남 경계선으로써 이를 확정한다”고 명시하였다.

⁸³ 차종환·제성호·김병우, 『한국 비무장지대의 식물생태』 (서울: 예문당, 2000), p. 36.

⁸⁴ 군사분계선은 지도상에 표시된 선으로서 이 군사분계선을 따라 철책선이 가설되어 있지는 않다. 단지 남북한의 경계를 표시하기 위한 표식물이 군사분계선 155마일을 따라 매 200m 간격으로 설치되어 있을 뿐이다. 서부전선에서 동부전선까지 설치된 표식물의 수는 모두 1,292개이다. 김영봉·이문원·이성수, 『경의·동해선 연결과 접경지역 평화벨트구축방안 연구』 (서울: 국토연구원, 2003), p. 28.

이와 같이 DMZ가 설치된 실정법적 근거는 정전협정 제1조 1항과 3항에 있다. 정전협정은 당사자의 일방을 북한과 중국으로 하고 다른 일방을 한국과 유엔으로 하는 국제법상의 조약이다.⁸⁵ 따라서 DMZ는 정전협정이라는 국제법에 의해서 설치된 특수한 공간이라고 볼 수 있다. DMZ 설치의 목적은 완충지대를 통한 적대행위 재발방지에 있으며, 그 역할은 군사적 완충지대를 통해 직접적인 충돌을 방지하고 상호감시체제하의 격리공간을 둠으로써 기습적인 공격을 억제하는데 있는 것이다. 현재 DMZ는 휴전당시 유엔군과 북한군 사이의 전투 배치 상황을 중심으로 육지 248km(155mile)에 군사분계선(강화군 말도에서 고성군의 명호리를 잇는 선)이 획정됨에 따라 이 선으로부터 각각 남북으로 2km범위까지의 지역에 DMZ가 설치되었다.

DMZ의 관리와 감시기관으로는 정전협정 제19항~제23항에 의해 설치된 군사정전위원회와 공동감시소조, 정전협정 제36항~제43항에 의해 설치된 중립국감독위원회와 중립국시찰소조가 있으나 DMZ의 주된 관리책임은 군사정전위원회가 맡고 있다.

(나) 국토공간상의 특수성

1) 지형적 특성

DMZ와 그 인접지역은 지리학적인 관점에서 살펴보면 한강과 임진강이 흐르는 서해안지역과 한탄강·북한강 상류의 내륙지역, 그리고 태백산맥의 영서지방과 영동지방의 북부지역을 점유하고 있다. 한반도

⁸⁵ 정전협정의 일방당사자는 ‘한국과 유엔’이라는 주장 외에 ‘한국과 참전 16개국,’ 또는 ‘유엔’만이라는 주장도 있다. 제성호, 『한반도 비무장지대론』 (서울: 서울프레스, 1997), p. 54.

의 동·서 단면은 기본적으로 태백산맥을 중심으로 한 동부의 급사면과 서부의 완경사면이 비대칭으로 나타난다.⁸⁶ DMZ도 지형적으로 동고 서저의 우리나라의 일반적 지형특성을 반영하고 있는데 서부지역은 한강과 임진강이 합류하는 한강하구로서 평야지대 및 해안지대를 이루고 있다. 중부지역은 광주산맥이 가로놓여 있어 복잡한 산악형 지형을 나타내고, 동부지역은 태백산맥이 남북으로 발달하여 고지대와 동해 해안지대를 이루고 있다.

동부산악 및 동부해안지역(고성군 일대)은 태백산맥의 북부와 동쪽 해안사면에 위치하며 표고 1,000~1,700m의 장년산지가 주능선을 이루어 험준한 지세를 나타내고, 동부해안지대는 모래해안이 주를 이루며 내륙은 100~200m이하의 완구릉성 산지가 분포하고 해안선 가까이에는 20~30m의 야산이 동해와 접하고 있다.

중동부 내륙 및 산악지역(인제군, 화천군 일대)은 향로봉(1,296m), 건봉산(911m), 칠절봉(1,172m), 가칠봉(1,242m) 등 1,000m내외의 높은 산이 분포하고 경사도도 높다. 중서부내륙지역(철원군, 연천군 일대)은 백마고지(395m), 철원평야 주위의 서방산(717m), 천덕산(420m), 야월산(410m) 등의 준산지가 있고 대부분 표고 400m이하의 야산 구릉지와 평야지가 분포하고 있다. 서부해안지역(파주시, 김포시, 강화군 일대)은 해안 야산성 산지가 주로 분포하고 있으며, 임진강 중·하류지역은 충적 평야지대와 하구 저습지가 발달하여 있다.

DMZ를 관류하는 하천은 동해로 흐르는 남강과 서해로 흐르는 북한강 및 임진강, 그리고 한탄강이 있으며, 그 외 여러 지역에서 소규모 하천들이 DMZ를 가로질러 북한지역에서 남한지역으로 흐르고 있다.

⁸⁶ 위의 책, p. 118.



2) 토지이용

DMZ의 총 토지면적은 90,703ha로 산출되었고, 북한지역이 남한지역보다 431ha가 많은 것으로 나타났다. DMZ의 토지는 산림지역이 75.5%로 전체의 3/4을 차지하고 있으며, 다음으로 초지가 20.3%, 농경지가 2.8%, 습지 1.1%, 나지 0.1%, 수역 0.2% 등이다. 농지의 경우 3/4 이상이 북측에 분포하고, 주로 서부 DMZ, 특히 판문점과 대성동마을 일대에 많이 분포되어 있다.

DMZ 인접지역의 경우 남측지역은 DMZ 내외의 토지이용 형태가 거의 비슷하게 나타나나 북측은 산지개간에 의해 농지가 조성되었거나 황폐지로 전환된 것이 많은 것으로 관찰되고 있다.

[표 III-9] DMZ의 토지이용형태

(단위 : ha, %)

| 구 분 | 남 측 | | 북 측 | | 계 | |
|-----|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 산 림 | 35,017 | (77.6) | 33,480 | (73.5) | 68,497 | (75.5) |
| 농경지 | 588 | (1.3) | 1,907 | (4.2) | 2,495 | (2.8) |
| 초 지 | 9,091 | (20.1) | 9,324 | (20.5) | 18,415 | (20.3) |
| 습 지 | 226 | (0.5) | 806 | (1.8) | 1,032 | (1.1) |
| 나 지 | 86 | (0.2) | 12 | (0.0) | 98 | (0.1) |
| 수 역 | 129 | (0.3) | 37 | (0.1) | 166 | (0.2) |
| 계 | 45,136 | (100) | 45,567 | (100) | 90,703 | (100) |

자료: 임업연구원, 『비무장지대의 산림생태계 현황』 (임업연구원, 2000).

3) 산림유형

DMZ의 산림은 크게 침엽수림, 활엽수림, 혼효림 및 관목림 등 4개 유형으로 분류된다. 임상별로는 혼효림이 전체산림 중 약 60%를 차지하여 가장 많고, 지역별로는 서부지역에 주로 활엽수림과 관목림이, 동

부지역에 혼효림과 침엽수림이 많이 분포하는 것으로 나타났다. 남북한을 비교하여 보았을 때 남쪽 산림은 인접지역과의 차이가 뚜렷하지 않은 반면 북쪽은 산림의 훼손이 심하여 남북간이 단절되어 있는 것으로 관찰되었다.

위성영상을 이용하여 임상별, 소밀도별 임목축적량을 추정한 결과 총 임목축적량은 150만 m^3 로 나타났고 그 중 남한지역이 북한지역보다 약 6만 m^3 가 많은 것으로 나타났다. ha당 임목축적량은 27 m^3 로 상대적으로 낮은 수치를 나타내고 있었고 남북한의 차이가 없었는데 이는 사계청소 등 군사목적에 의한 지속적 산림훼손과 산불에 의한 것으로 판단된다.

4) 식물상 및 식생

DMZ는 산불과 사계청소 등 서식지의 지속적인 교란으로 대부분 2차림으로 형성되어 있으나 인간의 간섭이 없는 고산 및 저습지가 많고 남방계와 북방계 식물이 교차하여 서식하고 있는데 이 지역의 식물상은 한국특산식물 금강초롱꽃, 정향플 등 1,000여종의 분포가 확인되었고 곁양지꽃, 흰소영도리, 흰패랭이꽃 등도 발견되었다.

지역적으로 구분하여 보면 산림청지정 희귀 및 멸종위기식물은 동부산악 및 동해안지역에서 흑삼릉, 부채붓꽃, 정향나무 등 12과, 12속, 11종, 2변종 등 총 13종류가 발견되고, 중서부내륙지역에서 삼지구엽초, 낙지다리 및 붉은인가목 등 3종류와 서부해안 및 도서지역에서는 모새달, 두루미천남성, 개상사화, 대청부채, 사철난, 검팽나무, 쥐방울덩굴, 낙지다리, 모감주나무, 토현삼, 초종용 등 11종류가 조사되었다.



(2) 국토자원 잠재력 측면

(가) 광활한 토지자원

DMZ를 중심으로한 남북접경지역은 서부지역의 경우 해방전까지만 해도 광활한 평야에서 활발한 영농 활동을 하였다. 현재 출입이 금지된 DMZ는 총면적 907.03km²로 DMZ가 차지하고 있는 지역은 서울시의 면적(605km²) 보다도 더 넓다. 이중 산림 684.79km², 농경지 24.95km², 초지 184.15km², 나대지 0.98km², 기타 11.98km²로 특히 파주시와 연천군 그리고 철원군 등의 DMZ 평야는 주변의 광활한 평야와 연계되어 있어 남북 공동 농업개발사업으로 추진할 수 있는 여건이 양호하다. 또한 DMZ에 인접해 있는 남북한 접경지역의 면적은 약 18,000km²로 수도권 면적보다도 더 광활한 면적이다.

이와 같은 국토 중앙지대의 귀중한 토지가 남북 분단으로 인해 DMZ가 설치되어 군사적 관리 하에 들어감에 따라 주변지역은 민간인 통제와 경제활동상의 규제로 귀중한 토지가 생산적으로 이용되지 못하고 있다. 따라서 국토가 비좁고 토지자원이 부족한 한반도에서 잠재력이 높은 DMZ와 주변 접경지역은 남북이 평화적으로 이용한다면 남북한 공동번영에 크게 기여할 수 있는 기회의 땅이다. 특히 수도권에서 가까운 지역에 위치한 DMZ와 접경지역은 국토의 효율적인 활용 차원에서 매우 의미가 크다고 볼 수 있다. 이 방대한 토지자원을 남북이 평화적으로 상호 이용할 수 있는 여건의 조성은 국토의 효율적인 이용과 평화의 정착에 크게 도움이 될 것이다.

(나) 풍부한 수자원

DMZ와 그 인접지역은 남북한 공유하천이 통과하고 있어 수자원이 풍부하고 하천을 따라 우수한 수변생태계가 조성되어 있어 국토자원

측면에서 매우 귀중한 지역이다. 특히, 남북한 공유하천인 임진강과 북한강 그리고 DMZ를 통과해 북에서 남으로 흐르고 있는 지천들은 남북이 협력하여 평화롭게 이용한다면 국토자원의 효율성을 높이고 재해로부터도 이 지역들을 보호할 수 있을 것이다. 특히 서부지역의 임진강 유역은 폭우와 홍수, 그리고 북한의 예고 없는 방류로 인해서 그동안 피해를 크게 입어온 지역으로 남북한이 평화적으로 이용 할 수 있는 여건의 조성이 크게 요청되는 지역이다.

그 유역에 다목적 댐을 남북공동으로 건설하여 수도권지역과 북한의 황해도지역에 공업용수, 농업용수, 생활용수를 공급할 수 있고 이를 전력생산에도 활용할 수 있는 좋은 입지적 여건을 갖추고 있다. 또한 금강산 댐과 평화의 댐을 연계하여 금강산 댐의 저수량을 평화의 댐으로 방류할 경우 수도권 일원에 용수를 공급할 수 있으며, 이를 주운수로 이용하여 중부 내륙지역에서 금강산 관광의 교통수단으로 이용할 수도 있는 여건을 갖추고 있다.

(다) 생활권의 중심

도시 및 산업단지를 조성할 수 있는 풍부한 토지와 남북한을 연결하는 주요 기간 교통망이 DMZ를 통과하고 있어 이 지역은 주변지역 생활권의 중심지역으로써의 역할을 수행할 수 있는 한반도 중앙의 핵심 지역이다. 분단전의 DMZ와 그 인접지역은 한반도의 중앙지대로 국토의 중심축을 이루었으나 분단이후에는 국토의 변방지역으로 가장 낙후된 지역이 되었다.

남북한 교류협력을 통한 국토의 평화적인 이용은 국토 중심지대인 이 지역을 생활권의 중심지역으로 성장시킬 수 있을 것이다. 이러한 생활권의 중심지역에 남북한 협력 사업과 평화의 도시를 건설하여 남북한 인적·



물적 교류지역으로서의 역할을 수행할 수 있도록 추진할 경우 귀중한 국토자원의 잠재력을 일깨우고 그 가치를 높일 수 있을 것이다. 나아가 남북 화해와 상생 그리고 평화적인 통일의 기반을 닦아갈 수 있을 것이다.

(라) 다양한 관광 자원

DMZ를 중심으로 한 남북접경지역은 그동안 군사작전지역으로 출입을 엄격히 통제하여 옴에 따라 귀중한 자연자원이 잘 보호되어 있어 자연생태계의 연구에 매우 가치가 있다. 이들 희귀생태계를 보전적 차원에서 생태공원으로 가꾸어 갈 경우 훌륭한 자연생태관광자원으로 활용할 수가 있을 것이다.

동시에 이 지역은 역사적으로도 한반도 중심지대를 차지하기 위한 열국의 치열한 다툼과 부침이 계속되었던 지역으로 구석기 시대의 유적 등 역사문화적으로 가치 있는 자원이 풍부한 지역이다. 특히, 이 지역은 한국전쟁 당시 남북이 치열하게 격전을 벌렸던 전투의 현장으로 유명한 전적지가 산재해 있어 이들 자원을 연계 개발할 경우 역사적인 관광지로 내국인은 물론 외국인에게도 우리의 역사와 문화를 알릴 수 있는 매우 중요한 자원이 될 것이다. 특히 금강산과 설악산을 연계하여 금강산에서 화진포, 설악산을 연결하는 산악과 해안, 호수 등의 수려한 관광자원을 남북 공동으로 개발, 국제적인 관광지역으로 발전시킬 수 있는 좋은 여건을 갖추고 있다.

(3) 평화적 이용 측면

남북분단 반세기가 넘는 기간이 경과한 현재 DMZ는 파괴 이후에 복구되고 있는 생태계를 비롯해 연구와 이용이 필요한 국토의 특이지

역으로 변모하였다. 그동안 추진되었던 DMZ를 통과하여 연결된 교통망과 금강산관광, 그리고 임진강수해방지 대책에 대한 남북간의 합의는, 현재는 교착상태에 있지만 DMZ의 현황조사와 관리 및 이용을 위한 남북한 협력에 좋은 계기가 될 수 있을 것으로 기대해 본다.

한편, 남북한 교류협력이 진전되고 있는 상황속에서도 DMZ내 중무장한 군대의 대치는 군사적 충돌에 대한 불안요인이 되고 있고 군사작전을 위한 사계청소는 자연생태계를 크게 훼손시키고 있어 이에 대한 대책이 시급한 사안이 되고 있다.

무엇보다도 DMZ는 원래의 목적인 비무장화를 위해 현재 설치된 무기의 제거가 우선되어야 한다. 그러나 이러한 조치는 소극적인 의미의 평화안에 불과하며 적극적 의미의 평화는 이 지역에서 남북이 교류협력을 통한 화해와 협력이 필요하다. 이를 위해 국토의 공동이용과 인적·물적 교류, 자연생태계의 보전과 활용이 이루어져야 한다. 따라서 DMZ에서의 체계적이고 구체적인 남북한 교류협력 방안이 제시되어야 한다.

DMZ의 평화적 이용은 첫째, 남북교류협력의 활성화를 가져올 것이다. 이는 인적·물적 교류협력을 통해 상호 신뢰회복과 민족경제공동체 형성을 위해 남북교류협력 추진이 용이한 DMZ와 주변지역에 평화지구조성이 필요하다. 남북한이 상호 이질적인 이념과 체제를 고수하고 있는 한 상이한 2개의 국가체제를 조립하여 단번에 통일을 이룩하겠다는 발상은 비현실적인 것이며 남북한의 현실에도 맞지 않는 과욕이라고 할 것이다. 평화로운 민족통일을 이룩하기 위해서는 민족구성원간의 이질화를 극복하고 훼손된 민족공동체를 회복·발전시키는 중간과정(또는 과도적 조치)이 필요하다. 이러한 중간과정에서 남북한은 인적·물적 교류협력을 통해 상호 신뢰회복과 민족경제공동체 형성, 그리고 이를 기반으로 점진적·단계적인 평화통일을 준비할 수 있을 것이다.

| |
|-----|
| I |
| II |
| III |
| IV |
| V |

둘째, 남북한 신뢰구축과 군사적 긴장완화를 가져올 것이다. 남북한 군대가 대치하고 있는 DMZ 및 접경지역에 교류협력의 공간을 설치하여 평화적인 협력여건의 조성이 필요하다. DMZ는 남북한간의 완충지역이면서 중립지대로서의 성질을 갖고 있을 뿐만 아니라 남북한 중 어느 측도 일방적으로 관할권을 행사하기 어려운 준국제적 성격(Quasi-International Character)을 갖는 지역이라 할 수 있다. 이 때문에 남북한이 상대방으로부터의 군사적 위협이 감소되고 그에 대한 억지가 보장될 수 있다면 큰 정치적 부담없이 DMZ의 평화적 이용에 호응해 나올 가능성이 없지 않다.

셋째, 평화체제 전환 및 통일기반이 조성될 수 있다. 정전체제에서 설치된 DMZ를 평화와 화합의 시대에 맞도록 이용할 수 있는 체제로 전환하여 평화적인 이용의 여건을 마련하는 것이 필요하다. 특히 DMZ에 전진배치된 병력의 철수와 DMZ의 비무장화, 그리고 이를 통해 4km의 DMZ를 유지하는 것은 정전협정을 올바르게 준수하는 것을 의미하는 것이고, 여기에서 한걸음 더 나아가 접경지역을 평화벨트화하여 평화적 이용을 추진하는 것은 바로 평화체제로의 전환을 위한 분위기 조성에 이바지할 수 있을 것이다.

넷째, 국토이용의 효율화 및 접경지역 주민의 삶의 질을 개선할 수 있다. 군사작전지역상 통제되어 낙후된 지역에 발전을 촉진할 수 있는 남북한 공동이용지대 설치가 필요하다. 장기간 방치되어 온 남북한 접경지역을 각종 물류수송의 요충지로 개발하는 한편, 이곳의 개발 및 성장잠재력을 활용한다면 남북한에게 공히 경제적 이득을 가져다 줄 수 있다. 특히 접경지역내의 관광자원을 개발하여 국내 또는 외국 관광객을 대규모로 유치할 경우 많은 돈을 들여 신규투자를 하지 않고도 지역주민의 소득증대를 가져올 수 있을 것이다. 한마디로 접경지역 주

민의 삶의 질을 개선하는 데 이바지할 수 있다.

다섯째, 동북아 경제협력 추진의 견인차 역할을 할 수 있을 것이다. 한반도에서의 남북한 철도와 도로의 연결은 대륙과의 연결을 의미하며 이를 위해서는 DMZ의 평화적인 이용이 필요하다. 남북한 접경지역의 평화벨트화 및 남북교류협력 활성화는 동북아 다자간 경제협력을 촉진하고 견인하는 긍정적인 역할을 할 수 있다. 특히 DMZ와 같은 중립지역에서는 환경, 원예, 농업 등의 분야에서 주변국가들이 참여하는 다자간 프로젝트를 추진할 수도 있을 것이다.

다. 사업제안

(1) 기본방향과 원칙

국토관리적 차원에서 DMZ를 평화적으로 이용하고자 할 경우 기본 방향은 다음과 같다. 첫째, 남북교류협력의 중점을 항구적인 평화와 화합의 증진에 두고 추진한다. DMZ를 중심으로 한 남북한 접경지역은 대규모 군대가 밀집한 군사적 대치지역으로 이 지역에서의 교류협력은 남북이 하나 되는 매우 상징적인 일이므로 경제적인 상호이익에 앞서 남북의 항구적인 평화와 화합을 이루어 가는 차원에서 추진한다.

둘째, 교류협력지구의 설치 대상지역의 남북한 접근성과 자연환경의 보전을 우선하여 선정한다. 교류협력지구는 우선 남북한이 인적·물적 교류를 용이하게 할 수 있는 교통망 연계가 가능한 지역이면서 동시에 협력지구 설치로 인한 자연생태계의 훼손이 최소화되는 지역을 중심으로 선정한다.

셋째, 교류협력사업은 경제적으로 남북한이 공동이익을 증진시킬 수 있는 사업을 우선적으로 추진하여 북한을 유도한다. 북한의 경제적



인 상황이 매우 어려우므로 이들의 관심을 이끌기 위해서는 경제적으로 도움이 될 수 있는 사업을 우선하여 추진한다.

넷째, 사업의 추진은 종합적인 계획하에 단계적이고 체계적으로 수행한다. 수행 주체는 우선 정부 및 국제기구 등 공공차원의 협력에서 시작하여 민간이 사업에 참여 할 수 있도록 확대해 나아가며, 초창기에는 북한이 참여할 수 있는 수혜성 사업을 우선 추진하고 나아가 호혜성 사업으로 발전시키며, 국지적이고 소규모적인 사업에서 시작하여 점차 대규모적인 사업으로 확대해 나간다.

다섯째, 국토 중심시대의 잠재력을 최대한 발휘하고 한편으로는 자연환경을 보전하는 자연 친화적인 국토이용을 구상한다. 미래의 통일 국토 차원에서 국토이용의 효율화를 염두에 두고 추진해 나아가야 할 것이며, 한반도 중심지대로서의 역할을 수행할 수 있도록 사업을 구상하고, 특별히 지금까지 잘 보전된 우수한 자연환경이 훼손되지 않도록 계획해야 할 것이다.

여섯째, 남북접경지역에 산재해 있는 역사적 유적지의 공동발굴 및 보전 작업을 통한 민족공동체 의식을 고취토록 한다. DMZ 및 접경지역의 남북한 유적에 대한 연계 관리와 학술적 고증을 통한 훼손된 유적의 복원작업 추진이 민족공동체 의식의 고취 차원에서 이루어질 수 있도록 추진한다.

다음으로 사업은 다섯가지 원칙에 입각하여 추진한다. 첫째, 남북교류협력을 단계적으로 확대한다. 북한의 개방 및 남북관계의 전체적인 발전단계에 맞추어 협력사업을 추진하고, 북한의 수용가능성과 내부적 역량 등을 종합적으로 고려하여 추진한다. 초기에는 소규모사업을 추진하고 단계적으로 대규모 사업으로 확대 추진함으로써 정치적인 불안정속에서 능동적으로 대처할 수 있도록 하며, 협력주체의 단계적

확대측면에서는 중단기에는 정부, 국제기구 등 공공 차원에서 시작하여 민간차원의 협력사업으로 확대한다.

둘째, 협력사업을 연계하여 추진한다. DMZ 및 접경지역에서 이미 남북 간에 추진되고 있거나 남북경제협력추진위원회에서 그동안 의제로 논의되었던 사업과 연관된 사업들을 우선적으로 추진하고, 공간적으로 DMZ를 중심으로 시작하여 차츰 남북접경지역으로 사업을 연계하여 확대해 나가는 방향으로 추진토록 한다.

셋째, 효율적인 추진체 구성 및 공동관리구역을 설정한다. DMZ에서의 남북교류협력을 효율적으로 추진하기 위해서는 이 지역을 종합적으로 담당할 별도의 협력기구(가칭 'DMZ 남북공동협력단')를 구성토록 한다. 또한 DMZ 및 접경지역에서 다양한 협력사업 추진을 위해 일정한 지역을 지정하여 공동관리구역으로 설정하여 관리토록 한다.

넷째, 국제기구 및 국내외 비정부기구(NGOs)를 적극적으로 활용한다. DMZ의 특수성을 감안할 때 이 지역에서의 효율적인 협력을 위해서 국제기구나 국내외 NGOs를 적극적으로 활용하고, 장기적으로 이 지역에서의 대규모 협력 사업을 추진하기 위해서 국제금융기구가 참여하는 것이 필요하다.

다섯째, 주체별 협력 및 역할을 분담한다. 남북교류협력사업의 단계별 추진전략에 맞추어 민간, 지방정부, 중앙정부, 다국적 기업 등의 참여를 적극적으로 유도하여 안정된 교류 협력사업이 추진되도록 한다.

(2) 사업선정 기준 및 추진단계

한편 DMZ 관련 남북협력사업을 선정할 때 그 기준은 다음과 같이 설정되어야 한다. 첫째, 사업의 세부 평가 기준은 남북한이 협력을 이루어 내는데 필요한 사안들을 중심으로 설정한다. 남북한이 협력을 통

| |
|-----|
| I |
| II |
| III |
| IV |
| V |

해서 우선적으로 공동대처해 나아가야 할 현안과 남북한이 상호협력을 함으로써 경제적 이익이 발생할 수 있는 사업을 중심으로 한다. 동시에 생태자원 및 문화·역사적 자원의 보전에 협력사업이 미치는 정도와 함께 남북한이 협력사업에 참여할 수 있는 가능성이 높은 사업, 교류협력 및 평화정착에 대한 파급효과의 정도 등을 평가한다.

둘째, 대상사업으로는 보전중심의 사업, 개발중심 사업, 여건 조성 사업으로 구분하여 선정한다. 보전중심의 사업으로는 자연환경보전 및 관리, 역사유적의 발굴 및 복원, 수자원공동 이용 및 재해방지 등이며, 개발중심 사업으로는 교통망 연결, 산업협력 등의 사업, 협력사업의 추진을 위한 여건 조성 사업으로는 문화행사, 공동시장개장 등을 들 수 있다.

이러한 협력사업은 남북관계의 진전과 관련하여 ‘남북교류협력추진기,’ ‘남북교류협력정착기’ 등 2단계로 구분하여 추진하는 것이 바람직하다. 먼저 남북교류협력추진기는 대외적인 개방을 추진하는 시기로 남북간에는 제한적인 협력이 이루어지는 시기이며, 남북교류협력정착기는 개방의 범위를 확대하면서 남북한의 교류와 협력이 활성화되어 협력이 정착되어가는 시기와 나아가 정치적인 통일이 이루어지기 전에 경제적 교류와 협력이 자유롭게 이루어지는 시기를 뜻한다.

남북교류협력추진기의 주요 협력사업은 남북교통망 단계별 복구 및 확충, DMZ 및 접경지역 생태계공동조사, 생태계복원사업 및 접경생물권보전지역지정 추진, 홍수 및 화재 등의 방지를 위한 협력방안 마련, DMZ의 평화적 이용을 위한 평화지대화 착수 등이다.

남북교류협력정착기 주요사업은 교류협력지구 조성 및 기능별 활용방안 마련, 주요 생태자원의 공동보전 및 활용방안 마련, 산업협력, 역사적 유적의 공동조사와 보전 대책 수립, 평화지대의 민간인통제지역

까지 확대한다. 나아가 환황해경제권에서의 경제적 거점화 구축을 위한 서부연안 지역의 경제특구설치, 금강산·설악산 연계 남북관광특구 및 원산에서 강릉에 이르는 동해안 관광벨트조성, 서부 DMZ의 국제 평화단지 조성 등 평화벨트의 완성, 국제기구 유치, 평화지대의 남북접경지역 확대로 접경지역 평화벨트를 구축한다.

라. 고려사항

DMZ의 방대한 국토자원의 이용방안을 구상하는 것은 미래의 통일 국토에서 이 지역의 역할을 조명해보는 것으로 매우 의미가 크다. 특히 DMZ의 평화적인 이용을 남북한이 공동으로 검토하는 방안은 남북간의 관계개선에 획기적인 계기로 작용할 수 있을 것이다. DMZ의 남북공동 이용은 경험의 차원을 넘은 조화롭고 혼란없는 통일을 위한 민족적 숙원의 길을 닦는 초석이 될 것이다.

국토자원활용 차원에서의 DMZ 이용은 지역의 지형과 지세, 자연환경, 그리고 국토에서의 위치와 주변의 정주환경 등을 종합적으로 분석하여 계획되어야 할 것이다. 무엇보다도 지난 반세기동안 특수한 여건 속에서 형성된 자연생태계의 보전을 최우선적으로 하되 국토자원으로서의 잠재력과 주변지역과의 연계성 등을 충분히 고려하여 지속 가능한 관리계획과 이용방안이 수립되어야 할 것이다.

DMZ에서의 교류협력은 정전협정에 의한 휴전상태에서의 상호협력이 이루어진다는데 있어서 그 의미가 매우 크다. 그러나 DMZ의 이용 및 교류협력사업의 추진은, 우선 정전협정 참여국들의 동의와 이를 구체적으로 이행할 수 있게 하는 남북간의 협정체결을 통해 이를 제도화하는 방안이 선행되어야 할 것이다. 이와 함께 교류협력 지구의 조성을 위한 지역 선정이 남북 합의 하에 이루어져야 하는데 여기에는 북한의

| |
|-----|
| I |
| II |
| III |
| IV |
| V |

정치, 군사적인 측면에 부담을 주지 않는 지역이 우선 되어야 할 것이며, 동시에 생태계 보전에 중점을 두어야 할 것이다. 나아가 교통망 복원 등 사회간접자본의 확충을 위한 막대한 재정조달 문제의 해결과 주요 군사 시설의 이전과 지뢰제거, 그리고 물자교류에 있어서 내국에 준한 행정 절차와 조세문제의 조정, 기술이전 문제 등이 선결되어야 할 것이다.

국토의 관리적 측면에서 DMZ의 평화적인 이용을 통한 남북의 상생 발전과 평화의 정착을 이룩하기 위해서는 DMZ에서의 남북한 평화의 창출과 교류협력을 활성화 할 수 있는 사업들을 추진해 나아가야 할 것이다. 그러나 DMZ의 평화적인 이용을 위해서는 남북관계의 긴장 완화와 상호 신뢰가 우선되어야 할 것이다. 이를 위해서 남북한이 자유롭게 만날 수 있는 여건의 조성이 이루어져 상호동질성과 우호를 다질 수 있도록 분위기를 조성해 나아가는 것이 중요할 것이다.

따라서 상호접근이 용이한 전통문화행사의 개최, 공동시장개장, 화합의 뱃길 개장 등 DMZ에서 쉽게 할 수 있는 협력사업부터 추진해나아가는 것이 좋을 것이다. 나아가 북한이 요청하고 있는 산림녹화사업과 DMZ 주변지역의 방재사업 등을 시작하고 나아가 시급한 임진강과 북한강에서의 수자원공동 활용사업으로 발전시켜 나아가야 할 것이다.

다음으로 단절된 남북한 교통망을 연결함으로써 인적·물적 교류협력이 활성화되도록 하고 여기에 농업협력과 관광협력을 추진함으로써 경제적인 효과와 국토의 효율적인 이용, 나아가 항구적인 평화의 정착을 이루어가야 할 것이다. 특별히 DMZ의 가치를 높이고 국가적인 브랜드로 육성해 나아가기 위해서는 생태계와 역사적 유적의 보전을 위한 협력사업의 추진에 중점을 두어야 할 것이다.

이를 위해서는 남북한의 평화와 화합이 우선되어야 하고 동시에 국제적인 협력을 강화해 나아가는 것이 필요할 것이다. DMZ는 정전협

정이라는 국제법상의 제약을 받는 지역이므로 이 지역에서의 남북교류협력 사업의 추진은 유엔사의 허가가 우선되어야 할 것이다.

이와 함께 국제기구의 참여를 통한 생태계의 체계적인 조사와 보전 및 관리방안의 모색, 사회간접자본의 확충을 위한 막대한 재정조달, 주요 군사시설의 이전과 지뢰제거, 그리고 물자교류에 있어서 내국에 준한 행정절차와 조세문제의 조정 등에 대한 남북한 합의와 제도적인 장치가 마련되어야 할 것이다.

3. 환경생태적 측면

가. 서론

인간사에는 변증법적인 관계를 형성하는 것이 많다. 제2차 세계 대전이후 동서 냉전이 열전으로 바뀐 민족적 비극의 상흔이 남은 역사적 현장인 DMZ 일원이 바로 그런 곳이다.

3년간 처절한 전쟁의 결과로 인간과 인간 간이 그것도 동족이 총부리를 맞대며 극도의 긴장관계를 유지하고 있는 곳이, 그 곳을 사는 생물에게는 비록 제한되게나마 평화와 안정을 주는 곳이 되고 있다. 지난 중동전쟁에서 목격한 바와 같이 인간과 인간 간의 불화는 그 곳을 사는 생물에게도 큰 불행이 되는 경우가 많은데도 말이다. 인간과 인간의 긴장관계가 자연과 인간의 평화를 돕고 있는 DMZ 일원은 현대 문명과 현대사에 있어서 적지 않은 상징성을 지닌 곳이기도 하다.

DMZ는 1953년 7월 휴전협정으로 남과 북의 경계이자 완충지역으로서 탄생되었다. 이후 DMZ는 희귀식물과 멸종위기 동물의 서식지로서 생태적으로도 소중한 곳이 되었다. DMZ 일원은 현존하는 세계 유



일의 분단의 상징으로 냉전과 열전의 역사는 물론 독특하고 다양한 생태자원을 지니고 있는 곳이다. 그래서 DMZ 일원은 남북으로 펼쳐진 한반도의 중간지대로써 백두대간, 도서연안과 함께 한반도 3대 핵심생태축의 하나가 되고 있다.

그러나 인간과 인간 간의 갈등과 긴장으로 보전 관리되었던 DMZ 일원의 자연환경은 인간과 인간의 갈등이 해소되면 인간에 의한 개발과 이용으로 파괴되고 오염될 수 있는 잠재성을 지니고 있는 곳이기도 하다. 인간과 인간의 화해가 자연과 인간간의 묘한 평화를 파괴할 수 있다는 것이다. 그렇지 않아도 지난 10년간 남북관계가 화해와 협력의 분위기로 진전되자 DMZ 인근의 지자체들은 무분별한 개발계획을 남발하고 있다.

반면 DMZ의 독특한 환경과 역사 그리고 문화적인 가치는 활용하기에 따라서는 남북간의 긴장관계를 완화시켜주는 매체로서의 기능을 할 수 있는 소중한 자원이 될 수도 있다. 이 지역의 자원은 북한과 남한에게 모두 환경적인 그리고 경제적인 이득을 줄 수 있다. DMZ에서의 평화는 절대빈곤상태로 경제개발이 시급한 북한에게는 개발을 위한 투자자원의 유치에 도움을 주고 남한에게는 분단비용을 크게 줄여주는 효과를 가져올 수 있기 때문이다.

이에 이 장에서는 한반도 평화를 증진시키는데 도움이 될 수 있는 DMZ 일원의 환경·생태·문화·역사적 자원을 이용하는 방안을 모색해보도록 한다.

나. DMZ 평화적 이용의 환경생태적 의미

(1) DMZ와 접경지역의 주요 생태·문화자원

DMZ를 포함한 민통선 북방지역은 생태적으로 남쪽과 연결된 온대 중부림과 북쪽과 연결된 온대 북부림이 만나는 곳이다. 식물 분포상 남북방 한계선으로 남북방계 식물이 다양하게 공존하고 있다.

DMZ 일원의 생태계는 일반적으로 우리가 이야기하는 생태계와는 다른 특성을 지니고 있다. 특수목적의 제한적 토지이용이 초래한 생태적 특이성과 다양성이라는 점이 바로 그것이다. 다수의 지뢰가 촘촘하게 매설되어 있어 일반인은 물론 군인들도 제한적으로 출입을 해야 하는 지역이다. 군사 작전을 위해 매년 불을 놓아 사계청소를 하는 곳으로 그 덕분에 초본이 발달하여 곤충, 파충류, 들짐승 등 야생동물이 활발하게 서식할 수 있는 곳이 되고 있다.

일반인들은 이 일대의 자연생태계가 어느 지역보다 잘 보전되고 있을 것이라는 생각할 수 있다. 그러나 각종 학술조사는 이 일대의 자연상, 특히 삼림상은 기대만큼 잘 보전되지 않은 것으로 조사되고 있다. 민통선 북방지역을 포함한 비무장 지대 인접지역의 삼림생태계는 상당한 범위에서 생태적 천이가 중단된 상태로 유지되고 있기 때문이다.⁸⁷ 강원도 DMZ 인접지역의 숲 88.4%가 녹지자연도 등급7 이하이며, 경기도 DMZ 인접지역은 등급7 이하가 87.3%, 등급2 이하가 51.2%이다.

DMZ의 환경생태적인 가치는 다양한 지표로 살펴 볼 수가 있다. 우선 생태자연도의 측면에서 살펴보도록 한다. 생태자연도는 산림, 하천, 습지, 농지, 호소, 도시 등에 대하여 자연환경을 생태적 가치, 자연성, 경관

⁸⁷ 이만 편저, 『비무장지대의 과거·현재·미래』 (서울: 비무장지대에술문화운동협의회, 1995).

적 가치 등에 따라 등급화한 지도이다. DMZ 일원에는 전체 면적의 약 67%가 생태자연도 1~3등급에 지정되어 있다. 보전가치가 높다고 판단되는 생태자연도 1등급 지역은 전체 면적의 약 26.39%, 2등급 지역 31.66%로 비교적 양호한 상태 상태를 지닌 지역이라는 것을 알 수 있다.

【표 III-10】 생태자연도 등급

| 생태자연도 | 면적(km ²) | 비율(%) |
|-------|----------------------|--------|
| 1등급 | 2,417.10 | 26.39 |
| 2등급 | 2,899.90 | 31.66 |
| 3등급 | 799.13 | 8.72 |
| 등급외 | 3,044.12 | 33.23 |
| 계 | 9,160.25 | 100.00 |

둘째, 국토환경성평가도이다. 국토환경성평가는 국토를 친환경적·계획적으로 보전·개발·이용하기 위하여 환경적 가치를 종합적으로 평가한 지도로서 1등급에 가까울수록 더 높은 환경적 가치를 의미한다. DMZ 일원은 강원도 지역을 중심으로 국토환경성평가 1등급 지역이 전체의 62.81%로 넓게 분포하고 있다(2008년 기준). 보전가치가 높은 지역이 매우 넓다는 의미이다.

【표 III-11】 국토환경성평가도 등급(2008년 기준)

| 국토환경성평가도 | 면적(km ²) | 비율(%) |
|----------|----------------------|--------|
| 1 | 5,753.64 | 62.81 |
| 2 | 1,450.70 | 15.84 |
| 3 | 1,115.72 | 12.18 |
| 4 | 317.03 | 3.46 |
| 5 | 503.19 | 5.49 |
| 등급외 | 19.99 | 0.22 |
| 계 | 9,160.27 | 100.00 |

셋째, 정부가 지정한 보호지역의 존재 여부이다. 정부는 환경·생태적으로 중요한 지역을 다양한 기준에 따라 보전지역으로 지정하고 있다. 환경·생태적으로 중요하다고 판단되어 보전지역으로 지정된 지역은 생태·경관 보전지역, 자연 유보지역(임시), 습지 보호지역, 야생동·식물 보호구역, 자연공원(국립, 도립, 군립), 상수원 보호구역, 백두대간 보호지역, 변화관찰 대상지역, 천연기념물 지정지역, 산림 유전자원 보호림 등이 있다. 이러한 보전지역으로 지정된 곳이 DMZ에서는 많이 발견되는데 그 상황은 다음의 표와 같다.

[표 III-12] 정부지정의 환경·생태적 보전지역

| 구분 | 대상지역 | 해당면적 (km ²) | 특징 |
|-------------------|-------------------------|----------------------------|------------------------------------|
| 생태·경관보전지역 (1) | 대암산 | 1.06 | 우리나라 유일의 고층습원 |
| 자연유보지역(임시) | DMZ 내부 | 약 907 | 현재는 자연유보지역이 아님 |
| 습지보호지역 (3) | 한강하구 | 60.67 | 멸종위기 야생동식물 서식, 우수한 자연경관 |
| | 웅진장봉도갯벌 | 68.4 | 희귀철새 도래·서식, 생물다양성 |
| | 대암산 | 1.06 | 우리나라 유일의 고층습원 |
| 야생동식물보호구역 (26) | 강원도 고성 집단도래보호 구 등 | 72.37 | 멸종위기종, 보호종, 천연기념물, 일반조수 등의 보호 |
| 자연공원 (5) | 국립공원(3) | 685.01 | 설악산국립공원, 오대산국립공원, 북한산국립공원 |
| | 군립공원(2) | 15.89 | 아미산국립공원, 명지산국립공원 |
| 상수원보호구역 (23) | 강원도 간성 등 | 35.18 | 상수원 수질보호를 위한 보호구역 지정(2007년 12월 기준) |
| 백두대간보호지역 (1) | 핵심구역 | 360.85 | 백두대간보호에관한법률 지정 핵심 및 완충지역 |
| | 완충구역 | 100.31 | |

<표 계속>

I
II
III
IV
V

| 구분 | 대상지역 | 해당면적 (km ²) | 특징 |
|-------------------|-------------------|----------------------------|-----------------------------------|
| 변화관찰대상지역 (22) | 한강하구, 고성 화진포 등 | 540.09 | 생태계변화관찰 대상지역 |
| 천연기념물지정지역 (13) | 한강하류개두 루미도래지 등 | 43.20 | 천연기념물 및 서식지 관리를 위한 보전지역 |
| 산림유전자원보호림 (13) | 고성군 주목 자생지 등 | 57.74 | 희귀식물 자생지, 원시림, 임목 유 전자 현지보존림 등 |

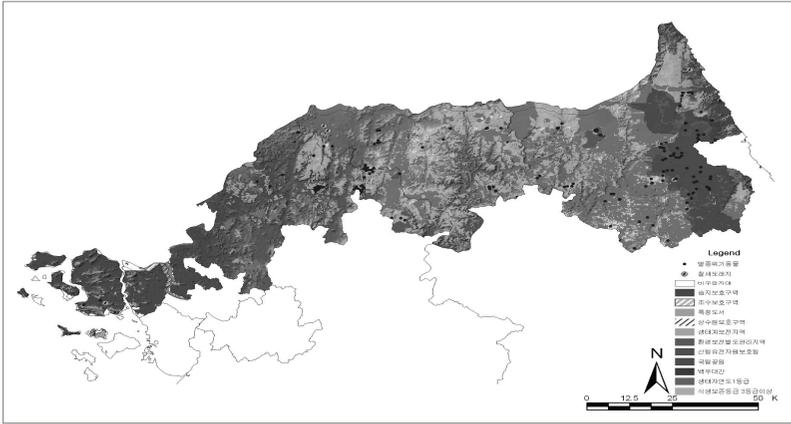
끝으로 환경부는 보다 직접적으로 특정 희귀종과 멸종 위기종을 보호종으로 지정하여 보호에 심혈을 기울이고 있다. 이들 보호종으로 지정된 종이 발견되는 지역에 대한 정보를 바탕으로 보전지역을 설정하는 것도 가능하다. DMZ 일원에는 총 442개 지점에서 환경부 지정 멸종위기 I, II등급 종이 발견되고 있다. 각별한 보호를 요하는 가치 있는 야생동물이 DMZ에 비교적 광범위하게 분포되어 있다는 것을 보여 주고 있다.

특히 DMZ 일원은 동물 서식상과 곤충상이 다양하고 그 밀도도 높아 풍부한 생물종 다양성을 보이고 있다. 예를 들어 강화, 김포, 파주 등지의 서부권에 대한 최근 조사에서 오색딱따구리를 비롯한 희귀종과 개리 등 천연기념물 13종이 확인되고 있다. 고라니와 같은 국제 보호 동물과 한반도에만 서식하는 고유종도 다수 발견되고 있다. 철원 지역을 중심으로 하는 중부권은 천둥오리, 독수리 등의 야생조류와 두루미의 월동지이기도 하다. 동해안과 산악지역을 포함하는 동부권 역시 희귀 동식물과 멸종 위기 동식물의 보고이다.

1991~1992년 문화재관리국은 민통선 지역을 중심으로 실시한 선사시대 유적조사를 통하여 신석기, 청동기, 초기 철기시대, 3국시대의 유적, 산성, 불교사적 등 47건의 유적지를 발견한 바 있다. 파주군 관내에서 선각마애사면석불, 고구려 덕진산성, 무등리산성, 허준 묘소, 옥녀

산성, 신라 석실분, 적석총 등이 확인되었다. 역사적으로 한반도 고대 국가들의 각축장이었던 한강과 임진강을 끼고 있는 이 지역이 역사 문화적으로도 매우 다양한 자원을 보유하고 있다는 점을 보여주고 있다.

[그림 III-4] DMZ 일원의 생태자연도



[표 III-13] 희귀종 및 멸종 위기종 발견 현황

| 구 분 | 발 견 종 |
|--------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 포유류 | 담비, 무산흰족제비, 반달기슴곰, 사향노루, 산양, 삿, 수달, 여우, 하늘다람쥐 |
| 조 류 | 가막딱다구리, 개리, 검독수리, 검은머리물떼새, 고니, 독수리, 말뚝가리, 매, 물수리, 벌매, 새홀리기, 솔개, 쇠황조롱이, 알락꼬리마도요, 올빼미, 재두루미, 잿빛개구리매, 저어새, 조롱이, 참매, 큰고니, 큰기러기, 흑고니, 흑기러기, 흑두루미, 흰꼬리수리, 흰목물떼새 |
| 양서·파충류 | 구렁이, 금개구리, 남생이, 맹꽂이, 표범장지뱀 |
| 곤충류 | 고려집게벌레, 깊은산부전나미, 쌍꼬리부전나미, 왕은점표범나비 |
| 식 물 | 개느삼, 기생꽃, 껌껌이풀, 노랑무늬붓꽃, 매화마름, 산작약, 솔나리, 습다리, 왕제비꽃, 한계령풀, 히어리 |

I
II
III
IV
V

(2) DMZ 권역별 환경생태자원의 특성

(가) 금강-설악-철원권역

DMZ 동부권역은 백두대간이 남북으로 연결되는 산악지역으로 다양한 생태계의 보고이다.

철원지역은 경원선이 관통하는 지역으로 옛날에는 궁예가 도읍을 하였던 곳으로 넓은 내륙평야가 펼쳐져 있기도 하다. 동쪽으로는 백두대간의 고산 준령이 남북으로 이어져 있어 북한강이 발원하여 흐르는 곳으로 산림, 평야, 하천 등의 다양한 생태계가 발달해 있는 곳이기도 하다. 철원평야내의 비경작 지뢰매설지역은 전형적인 습지를 형성하고 있어 양서류의 최적 서식환경이 되고 있다.

철원평야지대는 많은 보호종인 철새가 도래하는 지역으로 조류 서식지로 보전가치가 매우 높은 지역이다. 특히 이 지역은 멸종위기종인 두루미와 재두루미의 국내 최대 집단 월동지역으로 매년 각 종별로 250~400여 개체가 활동하고 있다. 철새들이 주로 이용하는 농경지는 아이스크림 고지 주변과 대마리 지역이다. 쇠기러기와 큰 기러기가 철원지역에 월동하는 최우점종의 조류로 보호가 필요하다. 철원지역은 국내에서 가장 다양한 맹금류가 도래하는 지역으로 관찰되고 있기도 하다.

동부 산악지대인 양구군 등의 지역을 중심으로 멧돼지, 사향노루, 산양 등 24종의 포유류가 관찰되고 있다. 만주, 사할린, 북한 등지에만 분포하며 멸종위기에 처한 것으로 알려진 시라소니가 1995년 12월에 대암산에서 관찰되었다. 이 지역의 산악계곡지역은 지리가 매설된 곳이 많아 군인들도 출입할 수 없어 양서·파충류가 높은 밀도로 서식하고 있다.

또한 북한강 상류역의 대표적인 어류상을 나타내는 곳으로 매우 다양한 어류상을 보여주고 있다. 특히 김화 남대천 수역인 도창리와 토성리 일대는 총 52종이나 되는 어종이 출현하며 금강모치 등 한반도 고유종도 17종이나 관찰되는 등 생태적으로 매우 중요한 곳이다.

지난 10년간 현 정부 출범 이전까지 금강산 관광 사업을 중심으로 남북교류가 가장 활발하게 이루어진 동해안 지역은 해양성 기후의 영향으로 같은 고도의 서해안 지역보다 다소 온난한 특성을 지니고 있다. 식물상이 단순하고 과거로부터 지속적으로 산불과 솔잎혹파리의 피해를 받아 왔다. 지질적으로는 동해안 석호, 습지 및 계곡이 발달되어 있다.

총 298종의 식물종으로 다른 DMZ지역에 비해서는 다양성이 다소 뒤지며, 10여종의 포유류가 서식하고 있다. 물개가 규칙적으로 찾아오는 것으로 추정되며 희귀 멸종 위기종으로 지정된 수달이 서식하고 있는 것으로 확인된다. 이 지역에는 23종에 이르는 다양한 양서·파충류상이 서식하고 있다. 환경부의 멸종 위기종인 구렁이 보호 야생동물 남생이, 까치살모사 등도 관찰되고 있다.

(나) 서해 연안지역과 해상 수산자원 지대

한반도의 서해안 지역은 복잡한 해안선에 갯벌, 해안사구가 크게 발달해 있는 지역이다. 한반도의 중앙을 관통하는 한강이 동서로 흘러 북한에서 발원한 임진강과 합류하면서 만들어 낸 연안습지와 백령도, 대청도 등의 도서를 포함하여 풍부하고 다양한 생태 및 경관환경을 창출하고 있다.

유라시아 대륙을 이동하는 황새, 두루미 등 섭금류의 중간 기착지이기도 하며 세계적인 멸종위기종인 저어새의 번식지이자 산란지이기도 하다. 노랑부리백로, 대청부채, 물범 등 생물 지리학적 대표종이 이 지



역에 서식하고 있다. 이처럼 다양하고 풍부한 생물들의 서식지이기 때문에 서해 연안지역은 남한 25개소, 북한 44개소 등 총 69개소가 연안 및 해양 보호구역으로 지정되어 있다.

육상의 DMZ가 끝나고 한강과 임진강 그리고 예성강이 바다로 흘러드는 서해 대륙붕에는 황금어장이 형성된다. 서해안 수산물의 중요한 부문을 점하고 있는 꽃게의 주요 어장이다. 서해 꽃게어장은 2002년 만 해도 전국 꽃게 생산량의 75%이상을 차지하는 그야말로 황금어장이었다. 그러나 2003년부터 어획량이 급격하게 감소하였다가 2005년 이후 조금 회복되고 있는 추세이다.⁸⁸

서해어장은 북한에게는 주요한 외화벌이 기회를 제공하며 남한 서해 지역 어민에게도 너무나 소중한 꽃게 어장이다. 어선이 낙후한 북한은 중국의 어선들에게 입어권을 받고 어업을 허가해주고 있는데 중국어선의 남획과 불법조업이 성행하여 어족자원이 고갈되고 있는 곳이기도 하다.

서해의 도서지역에는 서식이 확인된 조류만도 총 128종이며 철새의 이동경로상 중간기착지로서 매우 중요한 기능을 하는 것이다. 백령도에는 되새를 우점종으로 하여 수종의 희귀종을 포함한 많은 조류가 관찰되고 있으며 대청도에서도 꿩이갈매기를 포함하여 백여 종의 조류도 서식하고 있다. 무인도 지역에서는 저어새가 번식하고 있다. 백령도에는 천연기념물 제331호 및 환경부 고시 멸종위기종인 해양 포유류 물범 120개체가 서식하고 있다. 백령도 일대에는 다수의 양서류와 파충류가 분포하고 있는데 환경부 지정 멸종위기 야생동·식물 I급인 구렁이, II급인 금개구리도 서식하고 있다.

⁸⁸ 인천시 웅진수협에 의하면 서해 북방한계선(NLL)부근 일대의 어획량은 2003년 3,940톤이었지만 중국 배들이 본격적으로 조업을 시작한 2004년 이후 크게 줄어 2006년에는 1,738톤에 불과했다.

(다) 서부평야지대

경의선으로 남북이 연결된 강화-파주-개성으로 연결되는 DMZ 서부지역은 임진강과 한강의 하류가 만나면서 비옥한 농지를 형성하는 곳이다. 비교적 평지가 많으며 민통선지역에는 전에 논농사를 하던 곳이 습지화된 곳이 많다.

우리나라의 백두대간, 국립공원 등 각종 보전지역은 고도가 높을수록 많이 지정되어 있다. 즉 산림형 보호구역의 비율이 매우 높은 편인데 표고 1,700m이상인 산지는 100% 국립공원으로 지정되어 있다. 고산지대는 매우 취약한 생태계이고 국토 전체적으로 매우 좁은 면적이면서도 원시생태가 잘 보전된 지역이기도 하기 때문이다. 그런데 표고 600m이하의 지역은 대부분 주거지와 농경지로 개발되었고 산림지역도 조림지와 2차림 지역이 많아 보전지역으로 지정된 면적이 좁다. 인위적인 요인이 많이 개입되다 보니 풍부한 생물종 다양성을 보이는 지역이 비교적 적기도 하다.

그런데 DMZ에 있는 산림, 습지, 철새도래지 등은 다양한 동식물상을 보유하고 있다는 점에서 한반도 생태 다양성의 보전을 위해 특별한 배려가 필요하다. 이 지역 중 특히 경기도 지역에 속하는 서부지역은 표고가 200m이하가 대부분을 차지하고 있으며 철새도래지로서 동북아지역의 생물다양성에도 크게 기여하고 있는 지역이다.

이 지역은 과도한 인위적 간섭을 받아 원시식생은 없는 편이나 총 817종에 이르는 다양한 식물종이 출현하는 지역이다. 한강하구를 포함하여 주요한 철새도래지로서 100여종이 넘는 서식 조류가 관찰되고 있으며 보호가 필요한 종으로 지적되고 있는 것만도 저어새 등 20여종이 넘는다. 철원지역과 함께 DMZ 일원에서 가장 많은 희귀조가 도래하는 지역이기도 하다. 한강하구의 보구곶리에 위치한 유도에는 백로류



가 대집단으로 번식하는 지역으로 멸종위기종 저어새가 관찰되고 있다. 유도는 내륙지역에서는 유일하게 저어새가 번식하는 지역이다.

강화도와 파주군 일대에서는 다수종의 양서·파충류도 관찰되고 있다. 환경부지정 멸종 위기종 야생동식물 I급인 구렁이, II급인 까치살모사, 남생이, 맹꽁이 등이 관찰되고 있다. 참개구리와 청개구리가 풍부하게 서식하여 파충류인 뱀이 많이 서식하고 있다. 저습지와 논이 발달되어 있는 파주일대에서는 전국적으로 희소한 무자치가 간혹 발견되고 있다.

다. 사업제안

(1) 환경자원 분야별 남북협력사업

(가) DMZ 생태계 및 문화재 조사

DMZ 일원에는 매우 다양한 생태적 자원과 역사 문화 유적이 남아 있다. 그런데 남북이 군사적으로 대치하고 있음으로 해서 조사 및 분석·평가가 잘 이루어지지 못하고 있다. 근년에 들어 남한측의 학자들과 정부의 관심이 늘어 이 지역에 대한 조사와 연구 사업이 이루어지고는 있으나 여전히 그 내용은 빈약한 편이다. 남한측의 연구는 DMZ 외부지역에 대한 조사와 연구에 한정되고 있기 때문이다.

그러므로 남북이 공동 조사연구단을 구성하여 DMZ지역의 생태계와 문화재에 대한 조사 연구 사업을 하는 것은 크게 의미가 있는 일이다.⁸⁹⁾ 물론 DMZ 내부에 대한 조사 연구는 유엔사와 북한 군부의 동의를 있어야 가능한 사업이다. 이들 관련기관을 설득하여 DMZ 일원의 환경생태와 역사문화자원에 대한 발굴과 자원화를 위한 노력이 필요하다.

⁸⁹⁾ 손기용, “DMZ 평화정착과 환경보호를 위한 이니셔티브,” pp. 10~11.

(나) 수자원 개발과 이용 협력

한반도 접경지역에는 10여개의 하천이 흐르고 있다. 이들 하천의 대부분은 임진강과 북한강 수계에 속한다. 그런데 북한강과 임진강은 북에서 남쪽으로 흘러 상류에서 발생한 일이 하류지역에 영향을 미칠 수밖에 없는 지형적인 구조를 지니고 있다. 그런데 북한은 북한강 수계에는 임남댐(금강산댐)을, 임진강 수계에는 황강댐을 건설하였다. 이들 두 댐은 모두 유역변경식 발전을 하기 위한 것으로 하류지역에 유량부족현상을 낳을 수 있다. 반면 호우시 과다 방류나 댐 붕괴로 인해 하류에 홍수피해를 초래할 가능성이 있다.

북한이 임남댐 건설을 추진하자 남한에서는 북한이 수도권에 대해 수공을 준비하고 있다고 간주하고 ‘평화의 댐’을 건설한 바 있다. 임남댐 건설로 북한강 상류의 물은 동해안의 안변청년발전소로 유역 변경된다. 때문에 남한의 북한강 수계는 용수 부족 현상이 발생하고 있다. 약 16억 톤의 용수가 차단되면서 화천댐에서의 발전에도 타격을 받고 있다.

그리고 임진강 유역은 유출률이 높아 집중호우시 하류지역에서의 홍수피해가 막대하다. 특히 남한측의 임진강 하류지역이 도시화되고 있어 집중호우시의 홍수피해가 크게 발생하고 있다. 참고로 1996~1999년 3년간 재산피해 8,778억원과 인명피해 184명을 낸 바 있다. 2010년에도 북측의 예고 없는 방류로 재산상의 피해는 물론 인명피해도 발생한 바 있다.

이에 남북한 간에는 북한강과 임진강 수계에서의 재난방지 및 공동협력에 관한 논의가 진행된 바도 있다. 하지만 북측의 성의 부족과 인식 결여로 아직까지는 실질적인 진전을 보지는 못하고 있다. 그렇지만 환경-경제 상생적인 관점에서 남북 간에 협력이 쉬운 분야이기도 하다.

우선 산림황폐화로 상습 수해를 입고 있는 북측의 두 강 유역의 수해 방지, 산림 녹화, 전력 생산 등을 남한이 지원하고 북한은 안정적인 하천 공동 조사, 수량 방류와 홍수관련 정보 등을 남측에 제공토록 하는 것이다. 북한강 유역은 후술하는 권역별 개발 협력 사업이 성사될 경우 수변 관광과 접경생물권보전지역으로 지정받아 활용하는 방안도 강구될 수 있다.

(다) 산림녹화와 생태계 보전협력

북한의 산림황폐화는 널리 알려져 있는 환경문제이다. 북한의 대부분의 야산들은 민둥산이며 집중호우시의 산사태로 크게 파괴되어 있는 모습이다. DMZ 인근의 산들도 마찬가지이다. 그러므로 북한의 산림녹화는 매우 시급한 현안과제이다. 장차 통일한국의 미래를 생각해 볼 때 북한의 산림녹화를 위한 남북협력은 매우 중요하고 시급하다. 산림녹화에는 수 십 년이라는 오랜 세월이 걸리기 때문이다.

그러나 국경지대를 형성하고 있는 DMZ 일원에서의 산림녹화를 위한 남북협력은 생각처럼 용이하지는 않을 것이다. 군사적 기밀의 누설에 대한 우려가 높을 것이기 때문이다. 그렇지만 묘목지원 등을 통해 서라도 DMZ 일원의 산림녹화를 위한 협력은 꼭 필요하다.

DMZ 일원은 동북아시아의 중요한 철새도래지이다. 여름철에 시베리아에서 번식을 한 철새들이 DMZ를 거쳐 남쪽으로 멀리 호주까지 갔다가 돌아오는 중간기착지로 활용하기 때문이다. 동북아시아의 생물네트워크를 연구하는데 중요한 지점이 되고 있다는 것이다. 한반도의 생태계가 두만강, 압록강지역과 만주 시베리아 지역의 생태계와 연결되는 주요한 결절지역이라는 관점에서의 남북협력이 필요하다.

(2) 생태권역별 남북협력 과제와 방안

(가) 금강-설악-철원권역

다양한 환경생태자원을 지니고 있는 중동부 DMZ 권역을 대상으로 포괄적이고 종합적인 남북협력 프로그램을 개발하자는 것이다. 즉 금강-설악-철원 지역을 대상으로 남북협력방안을 모색하여 UNESCO의 생물권보전지역이나 자연유산 등의 지정으로 지속가능한 발전을 위한 방안을 강구하는 것이다. 남한의 설악산 일원은 UNESCO에 의해서 생물권보전지역으로 지정되어 있다. 금강산은 남북교류협력의 중심지이면서 세계유산지정을 추진 중에 있다.

금강산과 설악산이 연결되는 DMZ의 동부해안지역은 비록 지금은 교착상태에 있으나 언제든지 정상화될 수 있는 남북 간에 협력관계가 이미 구축되어 있는 장점이 있다. 이 권역을 조금 넓혀 철원지역을 포함하는 삼각축을 만들 경우에는 수도권과의 접근성도 좋아지며 상징성도 높아지는 장점이 있다. 철원지역은 궁예의 옛 도읍지로서 역사적 유적지이면서 겨울철에는 철새도래지로서 동북아의 주요한 생태계의 축을 담당하고 있는 지역이다.

금강산-설악산으로 연결되는 DMZ 동부 해안권역의 남북협력 축에 철원지역이 포함될 경우 수도권과 인접한 이 지역은 남북 긴장완화에도 도움이 될 것이다. 뿐만 아니라 매년 크게 증가하고 있는 수도권 방문 외국인 여행객에게도 생태 및 역사 그리고 평화를 상징하는 좋은 관광자원을 제공할 수 있다.

이러한 이점 때문에 남북이 합의할 경우에는 대규모 외자 유치의 가능성도 있다. 즉 외자 유치로 북한의 경제개발에 직접적인 이득과 북한이 원하는 안보에 대한 보장을 주고 남한도 항구적인 평화체제 구축

| |
|-----|
| I |
| II |
| III |
| IV |
| V |

이라는 이득도 얻을 수 있어 한반도 평화정착에 획기적으로 기여할 수 있다. 그리고 입지적인 우수성 때문에 국제기구 유치 추진을 통한 관심을 유도할 수 있는 장점도 있다.

역사적으로도 금강산 관광은 서울에서 출발하여 철원에서 내금강으로, 이어서 외금강을 거쳐 동해를 따라 설악산을 거치는 경로가 많이 이용되었다. 그리고 철원의 풍부한 역사 유적도 내외국인에게 금강산 관광 출발과 함께 한국 문화와 역사라는 볼거리를 제공해 줄 수 있다. 때문에 기존의 경관 및 명승지 탐방 관광에서 국제적으로 유일한 평화·생태·문화·역사자원 관광으로 개념 확대 및 활성화에 기여할 것이다.

[그림 III-5] 설악산-금강산-철원 연계 개념도



더 나아가서는 경원선 복원·복구 시기 단축 및 시베리아 횡단 철도와 연계 사업 활성화에도 도움이 될 수 있다. 이 지역을 중심으로 다양한 파생적 남북 환경 협력 사례의 도출도 가능할 것이다. 예를 들어 남

북 협동 한반도 생태평화연구원 건설을 통해서 기후변화의 한반도 영향과 적응대책, 북한강 수계 수자원 공동이용방안(임남담 방류와 수륙 생태 관광 루트개발 등) 등을 연구할 수도 있다. 국제기구(유엔 산하의 기구 등) 및 국제회의 및 체육대회의 유치와 성공적 개최(2018 평창동계올림픽 등)에도 활용할 수 있을 것이다.

(나) 서해해상 수산자원지대

서해 어장에 대한 남북협력 사업은 북한에서 먼저 제안하였다. 북한은 2000년 12월 제4차 남북장관급 회담, 2002년 10월 제8차 남북장관급 회담에서 남북한 당국자간 어업협력회담을 제의한 바 있다. 2005년 6월 제15차 남북장관급 회담에서는 수산협력실무협의회의 개최를 합의한 바 있다. 2005년 7월에 열린 협의회에서는 서해상의 일정한 수역에서의 공동어로 추진, 서해상에서 불법어선들의 어로활동 방지조치 상호협력, 수산물 생산·유통·가공분야 및 기술교류협력 추진, 우량품종 개발 공동추진, 제3국 어장 공동 진출 등 5개항에 합의한 바 있다.⁹⁰

2007년 10월 2, 3일 양일간 진행된 제2차 남북정상회담에서는 ‘서해 평화협력지대’라는 보다 포괄적인 협력방안이 합의되었다. 노무현 대통령과 김정일 위원장 간에 진행된 정상회담에서는 8개항으로 구성된 「10·4공동선언문」이 도출되었다. 선언의 제5항은 “남과 북은 해주 지역과 주변해역을 포괄하는 서해평화협력지대를 설치하고 공동어로 구역과 평화수역 설정, 경제특구건설과 해주항의 활용, 민간선박의 해

⁹⁰ 손기웅 외, 『접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안 (III): 접경 지역 평화적 이용을 위한 기존제안 검토』 (서울: 통일연구원, 2009), pp. 5~34 참조.



주 직항로 통과, 한강하구 공동이용 등을 적극 추진”해 나갈 것을 합의하였다.⁹¹

그러나 남북한 공동어로사업은 2005년 합의 후 답보상태를 보이고 있으며 서해평화협력지대 조성안도 정권이 교체되면서 유명무실화되었다. 특히 현 정부 들어서는 잦은 한미 군사 훈련, 천안함 사건, 연평도 폭격사건 등 남북 간의 적대와 긴장관계가 서해지역을 중심으로 표출되고 있다.

하지만 이 지역은 북한의 입장에서도 절실한 외화획득에 도움이 되는 수산자원을 확보할 수 있다는 점에서 남북협력에 매력에 있는 대상이다. 그러므로 남북 공동으로 어류의 산란지 보호와 수산자원의 채취 등을 위한 협력사업을 추진해 갈 수 있을 것이다.

라. 고려사항

국제법상의 관점에서 냉정하게 보았을 때 DMZ는 격렬한 전쟁을 경험한 적대적인 국가 간의 경계 즉 국경이다. 국경을 대상으로 협력관계를 형성한다는 것은 결국 평화 정착에 대한 합의와 다짐 그리고 신뢰가 필수적인 전제조건이 된다. 세계에는 접경지대가 환경보전을 위한 협력지대로 보전되고 있는 곳이 몇 개 있다. 그러나 이러한 성취는 이들 적대국가 간의 적대관계가 해소된 이후에 이룬 성과이다.

그런데 우리는 한반도의 DMZ가 남북 간의 평화정착을 위한 전초기지로써의 활용 가능성도 있다고 본다. 즉 DMZ의 자연환경자원을 잘

⁹¹ 서해평화지대안의 사업 중에 포함된 한강하구의 공동이용을 위한 개발사업은 환경적으로 많은 문제점을 지니고 있다. 한강하구의 모래를 준설하고 하구에 있는 노들섬을 개발하고자 하는 내용을 포함하고 있다. 그런데 이것은 한강 하구의 환경생태계의 중요성을 모르는 무모한 발상이다. 다양한 생물상을 보여주는 기수역을 형성하는 이곳은 절대적인 보전위주로 관리되어야 하는 지역이다.

활용하면 남북 양측의 불신을 해소하고 평화정착에 대한 의지를 확인 할 수 있는 시험지로서의 가능성도 매우 높은 곳이라는 것이다.

즉 DMZ 인근의 희귀하고 다양한 환경·생태·문화·역사적 자원으로 남북 모두에게 경제적, 환경적인 이득을 줄 수 있는 협력프로그램을 발굴하고 추진하여 정치 군사적인 적대와 긴장을 해소하는 계기로 삼을 수 있다는 것이다. 이러한 관점에서 DMZ 일원의 환경자원이용과 남북협력의 추진에는 다음과 같은 점들이 고려되어야 한다.

첫째, 남북 간 상생·협력을 도모할 수 있는 종합적이고 포괄적인 대안으로 접근해야 한다는 것이다. 남과 북의 협력으로 남북 공히 도움이 되는 전략과 대안이 고안되어야 한다. 절대빈곤상태에 있는 북한의 경제개발에 직접적으로 도움이 되고 남한에도 정치적, 경제적 이득이 되는 대안들이 모색되고 선택되어야 한다. 각 대안들이 북한의 경제발전 전에 얼마나 도움이 되는지 그리고 남측에는 어떠한 이득을 주는지에 대해 냉정하고 객관적인 분석과 평가가 필요하다는 것이다.

둘째, 정치 및 군사적으로 갈등을 일으킬 소지가 적은 대안이어야 한다는 것이다. 누가 뭐래도 DMZ는 한때 적대적으로 전쟁을 하였던 당사자 간의 휴전상태를 표시하는 국경이다. 평화체제가 정착되어 군사적인 적대관계가 완전히 불식되지 않고 있는 현 상황에서는 남북한 군부와 UN사령부가 받아들일 수 있어야 한다는 것이다.

셋째, 지역자원을 이용한 지속가능 발전을 도모하는 노력이 되어야 한다. DMZ 지역의 부존자원을 최대한 활용하여 지역 주민의 행복 증진을 위한 발전을 위해 품질 경제(Quality Economy)를 구현하는 것이다. 지역의 농·임업, 상업, 그리고 제조업체간의 사업동반자 관계(Business partners)를 공고히 하며 지역의 이미지 제고를 위한 로고(Logos)를 개발·활용하여야 한다.

| |
|-----|
| I |
| II |
| III |
| IV |
| V |

넷째, 지역 자원 가치의 세계화를 추진하도록 하는 것이다. 세계유산이나 생물권보전지역으로 지정을 추진하여 지역 자원의 세계화를 추진하여 국제적인 관심과 배려 하에서 지역발전을 추진하는 것이다. 특이한 생태 자원의 보전, 전쟁과 평화 그리고 역사와 문화라는 요소를 모두 포함한 세계유일의 지역으로 세계적인 생태관광지 개발을 위한 다국적 기업의 투자를 적극 유치할 수 있어야 한다.

다섯째, 권역별 특성을 고려한 협력사업의 구상과 추진이다. 구역계획접근방식(Zoning Approach)으로 생태계 보전과 군사적 목적의 조화를 이루도록 하는 것이다. 이 때 지역 생물자원의 특성을 고려한 생태 구역화(Zoning)가 필요하다. 정치 군사적인 특성을 고려하여 이러한 점에 대한 저항이 비교적 약한 곳부터 협력프로그램을 개발하여 착수해야 한다.

지금의 한반도 정세는 새로운 남북관계의 정립을 위한 돌파구를 필요로 하고 있다. 지난 김대중과 노무현 정부가 이룩한 남북 간의 평화와 협력의 분위기가 현 정부 들어 갈등과 대결의 국면으로 후퇴한 것을 새롭게 정립해야 하는 상황이기 때문이다.

새로운 남북관계 정립을 위해서는 여러 가지 점들이 고려되어야 하겠지만 우선 중요한 것은 남북 간의 평화정착에 대한 공감이다. 평화정착에는 신뢰가 기반 되어야 한다. 신뢰 없이는 갈등해소가 어렵기 때문이다. 그리고 신뢰는 대화와 협력을 통해서 만들어 가는 것이지 '서로 신뢰 합시다!' 라는 말로 되는 것이 아니다. 서로 부단히 만나서 공동의 이해에 대한 토론하고 타협을 이루어 나가는 것이 신뢰를 구축하는 출발점이 된다. 그리고 이러한 토론과 타협이 성공적으로 진행되기 위해서는 당사자 간의 이해관계를 잘 파악하고 수렴해야 한다.

절대빈곤으로 경제개발이 절실하면서도 황폐한 환경 때문에 어려움을 겪고 있는 북한과 막대한 남북 간의 분단 비용을 지불하고 과잉 개발로 몸살을 앓고 있는 남한 간의 공동이해는 환경-경제 상생형의 개발 협력이 될 것이다. 이러한 개발 협력을 위한 평화정착에 대한 대내외적인 신뢰 구축과 북한 경제개발이라는 실익이 조화를 이루어야 성공할 수 있다.

이러한 두 가지 조건을 잘 충족시켜 줄 수 있는 대상이 있다면 DMZ 일 것이다. 국경을 이루면서 남북 갈등의 최전선인 DMZ 인근에서 이루어지는 남북 협력 사업은 평화 정착과 북한의 경제난 극복을 위한 투자 유치라는 두 마리 토끼를 잡을 수 있게 해준다. 그런데 이러한 지정학적인 장점은 DMZ 일원이 가지는 우수한 역사적, 문화적, 생태적 자원에 의해 배가된다.

DMZ에서의 남북협력은 남북한의 경제에 이득을 주면서도 한반도 평화 정착이라는 보다 중요하고 직접적인 과실을 우리에게 안겨줄 수 있다. 그동안 금강산 관광개발이라는 사업으로 환경자원을 위한 남북 협력모델을 추진한 경험도 있어 비교적 적은 투자로도 쉽게 실현할 수 있는 곳이기도 하다. 그리고 통일을 대비한 한반도의 생태 환경의 보전과 관리라는 미래지향성도 지니고 있다.

결론적으로 DMZ 일원의 역사·문화·환경생태적 가치를 활용하는 남북 간의 협력 사업을 발굴하여 잘 활용하여 한반도 평화정착에 도움이 되도록 모든 지혜를 모아야 한다.

I

II

III

IV

V

4. 문화관광적 측면

가. 서론

문화관광의 측면에서 볼 때 DMZ는 반세기 이상 남북 문화의 분단과 관광 루트의 단절을 가져온 장벽으로 작용하고 있다. 문화는 활발한 상호 교류 속에서 서로 영향을 주고받으면서 확장되고 발전한다. 관광 또한 사람이 직접 지역과 지역 사이를 오가면서 얻게 되는 경험 영역의 일이다. 그런데 DMZ의 존재로 인해 남한과 북한 사이의 문화 교류나 북한 지역 관광 또는 한반도 지역의 관광, 북한 지역을 통한 대륙 관광이 수십 년 간 원천적으로 봉쇄되었다고 할 수 있다.

지금까지의 DMZ는 우리나라 문화관광에서 매우 부정적인 기능을 담당하고 있는 셈이지만, 미래 가치의 측면에서 보면 새로운 자원의 보고(寶庫)로서 재평가할 수 있다. DMZ에는 전쟁 이후 오랫동안 개발의 손길에서 비껴서 있었던 관계로 자연 생태나 역사문화자원이 더 이상의 훼손을 입지 않은 채 보존되어 있기 때문이다. 그것이 DMZ의 역설이다.

여기에서는 통일 이전 단계에서 DMZ의 평화적 이용이 가능하다는 전제 아래 DMZ 평화적 이용이 가지는 국가적 의미를 문화관광의 측면에서 살펴보고, 나아가 문화관광 측면에서 예상해 볼 수 있는 DMZ 평화적 이용 방안을 제안해 보고자 한다.

나. DMZ 평화적 이용의 문화관광적 의미

DMZ는 남북한 사이 분단과 대결의 현장이지만 그 이용 여하에 따라서는 남북한의 공동 발전을 향한 무한의 가치를 지닌 잠재력의 공간

이기도 하다. 남한과 북한이 상호 협력에 의해 DMZ를 평화적으로 이용하게 된다면 그것만 가지고서도 DMZ는 평화를 상징하는 세계적 명소로 재탄생될 수 있다. 그뿐만 아니다. 통일 이전에 평화적 이용이 이루어진다면 통일국가 운영에 실질적으로 기여하는 징검다리 역할도 기대할 수 있다. 경제분야는 물론이고 문화와 관광 분야에서도 DMZ가 갖는 자원적 가치는 무궁할 것으로 전망된다. 다만 오랫동안 사람의 발길이 통제되고 도시화가 억제되어 있는 DMZ의 지리적 특성을 고려할 때 문화분야 보다는 관광분야에서의 이용성이 상대적으로 높을 것으로 예측된다.

문화관광의 측면에서 볼 때 DMZ 평화적 이용의 국가적 의미는 ① 통일 이후 문화통합을 위한 문화적 발판 마련, ②남북한 연계 관광과 육로를 통한 북한 관광 및 대륙관광의 교두보 마련, ③세계 평화 상징공간으로서 한반도 랜드마크화 가능의 세 가치를 들 수 있다.

(1) 통일 이후 문화통합을 위한 문화적 발판 마련

DMZ는 지리적으로 남북한의 경계선이자 한반도의 허리에 해당한다. 한민족의 역사문화는 한반도 전역에 걸쳐 경주와 부여, 서울, 평양, 개성 등 고도(古都)를 중심으로 발달해 왔다. 따라서 우리 민족의 주요 역사문화자원은 대부분 DMZ 밖에 존재하기 때문에 DMZ의 평화적 이용만으로 엄청난 문화사적 의미를 갖는다고 보기는 어렵다.

DMZ 가운데 역사문화적 가치를 지닌 공간은 철원지역에 해당하는 궁예의 ‘태봉국’의 유취지이다. 태봉국 도성(都城)의 역사문화적 가치를 서울과 평양, 경주와 같은 비중으로 볼 수는 없지만 DMZ 안에 1,000년 전의 역사가 고스란히 잠들어 있다는 것은 DMZ 조차 역사의 숨결

| |
|-----|
| I |
| II |
| III |
| IV |
| V |

을 벗어날 수 없다는 것을 의미한다. 승리한 왕국 중심의 한민족 역사에 태봉국의 역사를 더하게 되면 우리 민족의 역사문화자원은 그만큼 풍요로워질 것이다. 여기에 접경 지역의 문화자원으로 북한 개성 지역의 고려 문화, 연천군 전곡리 지역의 선사유적 등이 결합되면, DMZ는 한반도 중부지역의 역사문화벨트로서 기능을 갖추게 될 것이다.

또한 역사의 시각을 현대사로 확장하면 DMZ는 20세기 후반 분단 이후 한민족의 역사를 보여주는 가장 중심적인 공간이라 할 수 있다. 전쟁의 상흔을 고스란히 안고 있는 특수지역으로서 문화를 통한 남북 교류와 사회통합의 공간으로 이용된다면 미래의 민족 역사를 준비하는 ‘문화적 발판’으로서의 가치를 지니게 될 것이다.

이와 관련 DMZ의 평화적 이용 방안 가운데 가장 먼저 이루어져야 하는 일은 60년이 넘는 남북 분단의 장벽을 허물고 상호 이해의 기반 위에서 통일을 준비할 수 있도록 ‘문화통합’을 준비하는 일일 것이다. 남북한이 평양이나 서울 등 주요 지역 사이의 왕래를 통해 상호 이해의 심화를 기하는 것도 필요하지만, 분단의 아픔을 털고 통일시대를 예비하는 ‘마음의 준비’가 가능하게 만드는 프로그램이 DMZ 평화적 이용방안에 반드시 포함되어야 할 것이다. 예를 들어 가칭 ‘현대사박물관’ 또는 ‘한민족박물관’을 건립하여 남북한지역의 문화역사 자원만이 아니라 재외동포의 삶의 궤적을 보여주는 자료들까지 폭넓게 수집하여 말 그대로 한민족의 문화와 역사를 보여줄 필요가 있다. 재외 동포들이 고국을 찾아서 분단의 현장도 보고 동시에 한민족의 삶과 문화 역사를 한 눈에 볼 수 있도록 하는 일은 통일을 대비하는 과정에서 중요한 역할을 할 것이기 때문이다. DMZ의 평화적 이용이 민족 공동의 문화 정체성 형성에 기여하고 한 단계 더 나아가 남북문화통합 촉진제로서 기능하게 될 것이다.

그러한 맥락에서 볼 때 DMZ의 평화적 이용이 갖는 첫 번째 의미는 남북한 주민이 분단의 상흔을 털고 통일 국가의 비전을 공유하고 민족 공통의 문화 정체성을 선체험하는 장으로서 갖는 의미일 것이다. 이를 위해서는 분단과 전쟁의 상흔을 기록하고 보존하여 미래세대에게까지 남겨 두는 것이 중요하다. 과거의 역사자원을 발굴, 보존하여 민족문화의 공통성을 확인하는 것만이 아니라 전쟁 관련 현장을 보존하고 자료를 수집, 전시하는 ‘평화박물관’을 만들어 새로운 민족문화를 만들어가는 체험의 장으로 이용할 필요가 있다. 한반도의 지리적 중심에 해당하는 중부 DMZ에 자연사박물관을 건립하여 한반도의 지질, 생물, 유전자 자원을 모아놓는 것도 민족 공통의 문화를 만들어 나가는 데 중요한 기반이 될 것이다.

(2) 남북한지역 통합관광 발전의 교두보 마련

관광 측면에서 볼 때 DMZ는 그동안 주로 남한 관광의 지리적 확장 을 가로막는 장애물로 기능하였다. 따라서 DMZ의 평화적 이용이 가능해진다면, 그 자체가 관광 발전을 위한 획기적인 조건 전환을 가져다 줄 것으로 전망된다.

DMZ는 그 자체로서 관광자원 가치가 높다. 인위적인 개발을 최소화하는 관점에서 관광 개발을 추진해야 한다고 보면 DMZ 안에는 위락시설 건립이나 대규모 관광단지 개발은 지양하는 것이 바람직하다. 관광 관련 시설은 이미 개발되어 있는 접경지역에 배치하고 DMZ 자체의 관광자원화의 방향은 생태자원 및 역사문화자원을 이용한 ‘조용한 관광’이 적합할 것이다. 자연 보존 상태를 활용한 탐방로를 개발하여 생태를 보존하면서도 향유하는 방식으로 관광자원화할 수 있을 것

| |
|-----|
| I |
| II |
| III |
| IV |
| V |

이다. 대신 접경지역에 숙박 시설이나 위락 시설 등을 배치하여 DMZ 관광과 연계하는 방안을 고려해 보아야 한다. 접경지역의 경우에도 DMZ와 마찬가지로 크게 서부지역과 동부지역, 그리고 중부지역의 3개 구역으로 나누어 추진할 수 있을 것이다.

또한 관광 측면에서 DMZ의 평화적 이용은 남북한 주민의 상대지역 관광을 활성화하는 ‘통과’ 루트로서 의미를 가지며 또한 ‘남북한지역 연계 관광 상품’의 개발에도 결정적 역할을 할 것으로 보인다. 경의선과 동해선의 철로와 육로를 주요한 이동 경로로 설정하는 것 외에 DMZ를 동서로 관통하는 금강산 철도를 복원하여 철로를 이용한 서울-금강산 관광이 이루어진다면 남북연계관광 상품의 매력도가 급상승할 것이다.

남한의 입장에서는 철도나 도로를 통한 대륙관광도 가능해져 분단 체제 하에서는 상상할 수 없는 새로운 관광체험의 영역이 열리게 된다고 할 수 있다. 대륙관광이 열리게 되면 중국이나 몽골, 러시아는 물론이고 유럽지역까지 육로를 통한 관광이 가능하게 될 것이다. 철도를 이용하여 북한지역을 ‘통과’하는 방식으로 운영하는 경우, 대륙관광이 북한지역 관광보다 먼저 시행될 수도 있다. 그 어느 경우이든 육로를 통해 남한 이외 지역의 관광의 길이 열린다는 점에서 새로운 영역의 확대에 연결된다고 할 수 있다. 일반 관광객의 입장에서도 지금까지 경험해 보지 못한 새로운 느낌을 경험하게 될 것이다.

이러한 맥락에서 DMZ 자체의 관광이든 DMZ를 통한 관광영역의 확대이든 DMZ의 평화적 이용은 한국 관광이 새로운 단계로 진입할 수 있는 기회이자 통로라 할 수 있다.

(3) 한반도의 랜드마크로서 세계적 관광명소화

DMZ의 평화적 이용이 활성화되면, 그 어떤 주제나 분야의 사업으로 활성화 되든 그 자체가 곧 DMZ를 군사적 대결의 공간에서 한반도 평화를 상징하는 공간으로 재구축하는 과정이 된다. ‘전쟁의 상징을 평화의 상징으로!’ 이러한 가치의 전환은 앞으로 DMZ의 평화적 이용 과정에서 DMZ가 갖게 되는 자원 가치 중 가장 핵심적인 가치라 할 수 있다.

남북한이 긴장과 대결의 시대를 끝맺고 평화를 향한 발걸음을 DMZ를 통해 내딛는다면 그것은 한반도의 평화는 물론이고 미래의 세계 평화를 지향하는 것이고 따라서 DMZ는 세계 평화를 상징하는 공간으로 자리 잡게 될 것이다.

더욱이 DMZ가 한반도의 군사적 긴장을 종식시키고 평화의 성지로 거듭나는 과정에 덧붙여 평화상징 문화시설이 설치된다면 그 효과는 극대화될 수 있을 것이다. 가칭 ‘세계평화박물관’을 건립하는 것도 그 한 예가 될 수 있다. DMZ 내부에는 건물을 짓지 않고 전쟁 관련 장소들을 보존하여 일종의 노천박물관을 만드는 것이 좋다. 전시관과 같은 시설물은 인접하는 접경지역에 설치하는 것이 바람직하다.

DMZ의 평화적 이용이 활성화되면 DMZ는 천혜의 자연자원에 평화 상징 공간으로서의 가치를 더하여 21세기 한반도를 대표하는 관광명소로 자리 잡아 나갈 것으로 전망된다. 여기에 남북한 연계관광 프로그램이 결합되면 지금까지 판문점 지역에 제한되어 있던 한계에서 벗어나 본격적인 DMZ 관광의 시대가 열리게 될 것이다.

| |
|-----|
| I |
| II |
| III |
| IV |
| V |

다. 사업제안

(1) 기본방향: 권역별 특성화

DMZ는 한반도를 동서로 가로지르는 벨트 형태를 이루고 있다. 따라서 같은 DMZ라 해도 해당 지역이 갖는 역사적·지리적 여건에 따라 이용 방향과 방법이 달라질 수밖에 없다. 특히 주변 지역의 여건까지 고려하면 크게 서부권 DMZ, 중부권 DMZ, 동부권 DMZ로 나누어 볼 수 있다. 남한의 행정구역으로 보면 서부권 DMZ는 파주시 일원, 중부권 DMZ는 경기도 연천군과 강원도 철원군 일원, 동부권 DMZ는 강원도 화천군, 양구군, 인제군, 고성군 일대로 나누어 볼 수 있다. 그동안의 남북관계 속에서 DMZ의 이용은 서부권(북한의 개성공업지구 연결 통로)과 동부권(북한의 금강산관광지구 연결 통로)을 중심으로 이루어졌다. 향후에는 중부권 DMZ의 이용이 본격적으로 검토될 수 있을 것이다.

서부권 DMZ의 경우 남북한 문화와 경제의 중심부인 서울과 개성(나아가 평양)을 잇는 중심축이 되는 권역이라고 볼 수 있다. 문화관광의 차원에서는 개성의 고려시대 역사문화자원, 임진강 수계 및 서해 일원의 수변자원, 판문점 일대 현대사 자원 등이 있다. 지금도 분단지역 관광의 대표 명소인 판문점 일대는 가장 많은 관광객이 찾고 있으며 서울과 개성 등 남북한 대도시에서 가깝고 경의선을 통해 중국으로 통하는 연결 통로에 있어 물류와 관광의 요충지라 할 수 있다.

동부권 DMZ의 경우 설악산과 금강산을 잇는 백두대간의 자연 자원을 이용한 남북연계 관광이 이루어지던 곳으로 동해선 철도와 도로를 통해 부산에서 원산, 함흥으로 연결되는 관광 요충지이다. 이 지역은 DMZ 자체는 생태구역으로 보전하고, 설악권과 금강권의 남북접경지역을 관광자원화 하는 방향으로 가는 것이 바람직하다. 또한 화천지역

은 금강산담과 평화의담이 연결되는 북한강 상류 수계 자원 등 한반도 최청정지역 이미지를 가지고 있어 생태박물관을 만들어 DMZ와 연계시키는 것이 바람직하다. 철원에서 내금강지역으로 연결되는 ‘금강산선’을 복원한다면 서울-금강산 이동로도 확보하고 또 그 이동과정에서 DMZ의 속살을 살펴볼 수 있는 관광도 가능할 것으로 보인다.

또한 중부권 DMZ에 해당하는 철원 지역은 옛 경원선이 통과하던 교통 요충지로 지리적 중앙에 있는 관계로 개방에 대한 북한측의 부담이 큰 지역이라 할 수 있다. 따라서 동서 양지역에 비해 그 이용이 가장 늦어질 수도 있다. 그렇지만 여기에는 궁예의 태봉국 도성 역사자원을 비롯하여 백마고지, 철의 삼각지 등 전쟁 상흔 지역, 노동당사 등 구철원읍지역, 경원선과 금강산선의 분기점, 연천의 선사유적지 등 역사문화자원이 풍부하고 서울에서의 접근성도 좋아 향후 발전 가능성이 가장 높은 지역이라 할 수 있다. 평화박물관 등 평화 명소가 서부지역에 배치된다면 한민족박물관 등 역사문화시설은 이 지역에 배치되는 것이 바람직해 보인다. 이 지역은 서울에서 원산, 함흥, 청진, 나진, 러시아, 시베리아로 통하는 길목이기도 하다.

문화관광의 측면에서 DMZ의 평화적 이용 방안은 권역에 따라 ①서부권 DMZ: 평화·고려문화권, ②중부권 DMZ: 역사·통일문화권, ③동부권 DMZ: 생태·관광문화권으로 세 지역으로 나누어 예시사업을 제안해 보기로 한다.

(2) 서부권 DMZ: 평화·고려문화권

서부권 DMZ는 서울과 개성(나아가 평양)을 잇는 문화와 경제의 중추 역할을 하는 권역이다. 서울에서 가깝고 인근에 개성시가 있으며

| |
|-----|
| I |
| II |
| III |
| IV |
| V |

평양을 거쳐 중국으로 나아가는 관문으로서 남북관계가 활성화되면 될수록 물류의 이동이나 인적 왕래가 가장 많은 곳이 될 것이다. 특히 판문점 지역은 분단의 상징 공간에서 평화와 통일의 상징공간으로 바뀌면서 DMZ 가운데 내외국인의 ‘관광1번지’가 될 것으로 전망된다. 또한 주변에 고려의 왕도로서 고려문화의 집적지인 개성시가 있어서 역사문화자원 또한 풍부한 곳이며 강화군 지역, 서울지역과 연계되는 경우 고려에서 조선에 이르는 한국 중세문화를 한꺼번에 만나볼 수 있는 역사관광권역으로서 국제관광 명소화 가능성이 가장 높은 곳이다.

(가) 판문점 일원을 세계적 평화관광 명소화

전쟁과 분단의 상흔을 평화관광의 자원으로 이용하는 경우 판문점 일원이 최적의 후보지라 할 수 있다. 판문점 지역은 이미 남북한에서 국제적인 ‘분단관광’의 명소로 자리잡고 있으므로 DMZ의 평화적 이용에서는 ‘분단관광’을 ‘평화관광’으로 방향을 바꾸어 나가는 전략적 전환이 필요하다.

판문점을 중심으로 서부권 DMZ의 전적지, 분계선, 철조망, GP, 땅굴 등의 다양한 ‘분단자원’을 보존·정비하여 새로운 평화관광 자원으로 이용하는 ‘세계평화공원’을 조성하는 방안을 세워야 한다. 남북관계가 진전되거나 통일이 이루어져 판문점의 분단체제 관리 기능이 상실되면 판문점 지역 및 공동경비구역 내 주요 시설을 리모델링하여 ‘세계 평화박물관’으로 조성하는 것이 필요하다.

또한 경기도 파주시에서 개최하고 있는 세계평화축전을 판문점 일원의 평화관광명소화 사업과 연계하여 발전시켜 나가는 것도 필요하다.

남북관계가 상당 수준으로 개선되거나 통일이 되는 경우 ‘판문점’ 일원의 ‘세계평화공원’을 중심으로 남한 파주시와 북한 개성시 일부 지역

을 흡수하여 행정구역상 독립된 시로 승격시켜 한반도 통일을 상징하는 가치 ‘판문점평화시’로 발전시켜 나가는 방안도 검토해 볼 수 있다. 그 경우 ‘판문점시’ 안에는 ‘세계평화공원’을 비롯하여 ‘세계평화박물관,’ ‘세계평화도시네트워크 본부(사무국)’ 등의 다양한 평화도시 인프라를 조성하고 경기도에서 주관하는 세계평화축전도 판문점시로 이관하는 방안도 고려해 보아야 한다. 세계평화축전에서는 평화콘서트, 영화제 등 다양한 문화행사를 기획할 수 있을 것이다.

판문점 및 DMZ는 전쟁과 역사 현장을 보존·정비하여 탐방로를 조성하고 새로운 문화시설의 건립은 파주시 민통선 지역(예를 들면 캠프 그리브스 지역)을 이용하는 것도 적극 검토해 보아야 한다.

(나) 개성시 일원에 고려문화권 개발

그동안 남한에서는 경주의 신라문화권, 부여와 공주의 백제문화권, 북한에서는 평양의 고구려문화권에 대한 역사자원 발굴 및 보존이 활발하게 전개되었으나 DMZ 주변에 위치한 개성시의 지리적 특성으로 인해 고려문화권에 대한 발굴 및 보존 사업은 상대적으로 미약하였다. 최근 천안함사태로 일시 중단되었던 개성의 고려 궁궐(만월대) 남북 공동발굴 사업이 재추진되고 있으므로 이러한 경험을 기반으로 개성시 일원을 ‘고려문화중심도시’로 조성하는 마스터 플랜의 준비가 필요하다. 남한에서 추진하고 있는 ‘경주역사중심도시 조성사업’ 등을 벤치마킹하여 추진하는 것이 한 방법이 될 것이다. 남북의 협력사업으로 ‘개성 고려문화중심도시 조성 종합계획’을 수립하여 문화재 발굴·복원 사업을 비롯해 관광 인프라 조성 등을 통해 좁게는 개성관광을 활성화하고 넓게는 서울-판문점-개성이 연결되는 국제관광 코스를 개발할 수 있을 것이다.

| |
|-----|
| I |
| II |
| III |
| IV |
| V |

(3) 중부권 DMZ: 역사·통일문화권

중부권 DMZ는 한반도의 지리적 중심지라는 점이 가장 두드러진 특징이다. 그러나 서부권 DMZ에 비해 국제적 지명도나 인접 도시의 규모 등으로 보아 유동인구는 많지 않다. 여기에는 후삼국시대 궁예가 세운 태봉국의 도성 유적지가 있고 수복지구(收復地區)에 해방직후 북한 노동당사 등이 있으며 한국전쟁 때 철의 삼각지를 둘러싼 격전지(백마고지 등) 유적, 경원선 및 금강산선 폐선부지 등이 있다. 철도나 도로를 통한 서울에서의 접근이 나쁘지 않고 경원선과 금강산선을 복원하게 되면 원산, 함경도지역, 러시아로 가는 관광루트의 관문이 되고 금강산 철도를 이용한 금강산관광의 관문으로서도 역할이 기대되는 지역이다.

(가) 잊혀진 왕국 태봉국 도성의 발굴 및 복원

태봉국 도성은 905년 궁예가 개성에서 철원으로 도읍을 옮기면서 쌓은 성으로 그 형태는 남북으로 기다란 직사각형의 모양을 하고 있으며 외성둘레는 약 12,306m, 내성둘레는 약 765.6m 정도이다.⁹² 태봉국 도성은 도성 전체가 북방한계선과 남방한계선 사이에 들어 있어 중부권 DMZ의 평화적 이용에서 가장 우선적으로 이루어져야 하는 사업이다. 유적지 발굴조사 사업에서 시작하여 월정역에서부터 도성의 북쪽 일원까지 전 구역을 역사문화보존지역으로 설정하고 필요한 부분에서는 복원사업까지 추진해야 할 것이다.

⁹² 국립중앙박물관, 『철원 태봉국 도성 조사자료집』 (서울: 국립중앙박물관, 2010) 참조.

[그림 III-6] DMZ내 공예도성의 위치와 일제 시대 촬영된 석등



또한 연천군 연천읍 통현리 일대의 고인돌 공원, 연천군 전곡면 전곡리 선사유적지 등과 연계하여 역사문화관광 벨트 조성이 가능하다.

(나) 금강산선 복원을 통한 DMZ 철도관광

금강산선은 일제강점기 때 운영되었던 철도로서 철원에서 내금강지역까지 총길이 110여km의 단선 철도이며 남한지역과 DMZ 지역, 북한지역을 통과하고 있는 노선이다. 철원에서 금곡까지 24.5km는 남한 접경지역으로서 이미 노반 실시설계까지 완료되어 있으며 이후 DMZ 지역 및 북한 접경지역의 경우 남한의 원조에 의한 협력사업으로 철도건설이 이루어질 수 있다. 지뢰제거 등 남북 군사협력도 필요하여 쉽지 않은 일이지만 금강산으로 향하는 관광철도로서 사용하면 북한과의 협상도 가능하다고 본다. 서울에서 육로로 내금강관광을 하는 경우 소요 시간도 대폭 줄어들고, 기차를 타고 DMZ 관광도 할 수 있기 때문

| |
|-----|
| I |
| II |
| III |
| IV |
| V |

에 매력도 높은 관광상품 개발이 가능할 것으로 전망된다. 또한 철도를 탄 채 DMZ를 통과하는 방식을 취하면 군사적인 측면이나 생태 보전의 측면에서도 큰 문제를 야기하지 않을 것으로 보인다.

(다) ‘한민족박물관’을 건립하여 통일교육의 장으로 이용

철원군은 군 자체가 남북철원으로 분단되어 있다. 태봉국 도성 복원을 비롯하여 DMZ의 평화적 이용이 이루어지거나 남북통일이 이루어지는 경우 철원을 독일의 베를린과 같은 남북분단의 상징, 남북통일의 상징 도시로 조성할 필요가 있다. 철원에는 한국전쟁까지 북한이 사용하던 북한 노동당사 등 수복지구와 철의 삼각지를 둘러싼 치열한 전투 현장 유적지도 있다. 군사분계선을 보존하여 분단의 상징으로 이용하고 이곳에서 다양한 문화이벤트도 추진할 수 있을 것이다. 분단 이전의 원형 마을을 조성하여 현대사 교육의 장으로 이용할 수도 있다. ‘남북문화교류센터’와 같은 문화시설을 건립하여 남북 문화교류의 장으로 이용하는 것도 검토할 만하다.

특히 이곳에 ‘한민족박물관’을 건립하여 통일교육의 장으로 이용해야 한다. ‘한민족박물관’은 선사시대부터 현대에 이르는 한민족의 역사, 문화 관련 자료와 700만 재외동포 관련 자료를 수집하여 전시하는 특수주제의 박물관이라 할 수 있다. 서울에서의 접근성과 주변의 태봉국 도성, 한국전쟁 관련 유적, 연천군 선사유적 등을 연계하면 역사문화관광 루트 개발도 가능하다. 서부권 DMZ가 세계적 명소화 전략을 편다면 이 지역은 남북한 주민을 비롯한 재외동포들의 필수관광코스로 방문해야만 하는 ‘민족적 명소화’ 전략을 펼치는 것을 고려해 보아야 한다.

(4) 동부권 DMZ: 생태·관광문화권

동부권 DMZ는 이미 동해선 철도와 도로 개통이 이루어져 금강산관광을 위한 통관지로 이용되고 있다. 최근 3년간 금강산관광이 중단되었지만 정치적 상황이 개선되면 그 기능은 언제든지 회복할 수 있게 되어 있다. 남한에서는 속초시와 강릉시, 북한에서는 원산시가 배후 거점 도시로서 기능하고 있다. 빼어난 자연 자원을 기반으로 한 설악산-금강산 남북연계관광이 활성화될 수 있는 지역적 여건을 갖추고 있다. 동해안 지역의 고성군에서 인제군과 양구군을 거쳐 화천군에 이르는 지역의 DMZ는 높은 산악지대로서 대표적 생태보전지구로서 가치가 있다고 할 수 있다. 따라서 이 지역은 개발보다는 보존에 중점을 두어 이용하는 것이 바람직하다.

(가) 설악산-금강산 연계 남북관광벨트 조성

태백산맥의 준령과 동해안의 절경을 기반으로 남북 강원도가 협력 사업으로 남북연계관광벨트를 조성하는 ‘광역관광계획’을 수립하여 운영할 필요가 있다. 이러한 광역계획 속에 속초시와 강릉시, 동해시, 원산시 등 배후 중심도시의 역할과 DMZ 구역의 역할을 배치하는 것이 바람직하다. 또한 환동해권 관광상품의 개발도 고려하여 동부권 DMZ 이용 방안을 마련해야 할 것이다.

(나) ‘한반도자연사박물관’ 건립으로 생태자원 이용

동부권 DMZ는 그 전체를 생태보전지구로 설정하되 관광객들의 참관이 가능하도록 노천형 생태박물관으로 조성할 필요가 있다. 기존의 통일전망대나 GOP 등을 이용하여 DMZ 생태 관람소로 기능을 전환하는 것도 고려할 만하다. DMZ 내부에는 인공 설치물을 최소화하는 선

| |
|-----|
| I |
| II |
| III |
| IV |
| V |

에서 트레킹 코스, 산악자전거 코스, 마라톤 코스 등을 개발하여 생태 보전을 유지하면서 많은 사람이 이용할 수 있는 특수관광지역으로 조성하는 것이 바람직하다. 철원에서 시작된 금강산선이 복원된다면 일부 지역에서는 기차를 탄 채 DMZ의 속살을 관광하는 것도 가능할 것이다.

‘한반도자연사박물관’은 한반도의 지질, 생물자원, 물자원 등 자원을 수집하여 전시하는 곳으로 생물자원의 유전자 보전 기능까지 갖추는 것이 좋다. 해양자원의 활용까지 고려할 때 구체적인 입지는 강원도 고성군 동해안 인접 지역이 적합할 것으로 보인다. 이용자 접근성을 고려할 때는 화천지역에 입지하여 철원-화천 연계 루트를 개발하는 것도 고려할 만하다.

라. 고려사항

(1) 보전과 개발의 조화

문화관광의 측면에서 DMZ의 평화적 이용 방안의 기본 방향은 개발 위주보다는 보존을 기본 원칙으로 하면서 개발을 병행하는 것이 중요하다. DMZ 전 지역을 기준으로 보면 인공적인 시설물은 최소화하면서 이용할 수 있는 방향을 찾아야 한다.

공간적으로도 경의선, 동해선, 경원선 등 남북한 지역을 연결하는 주요 교통로 주변과 판문점 지역을 제외한 모든 지역을 현재의 수준에서 자연과 생태를 보전하는 것이 바람직하다. 지뢰의 철거 등 안전과 관련한 일부 조치를 제외하고 가능한 현재 상태를 그대로 보존할 필요가 있다. 다만 문화재 지역의 경우 발굴 및 복원 작업 후 보존을 원칙으로 해야 할 것이다. DMZ 내부에는 위락 시설이나 다중이용 시설 등 인공

적 시설물의 설치를 최소화하고 자연과 조화를 이루는 탐방로 개설 정도가 적정할 것이다. 따라서 주요 시설물은 접경지역을 이용하는 것이 바람직하다.

(2) 통일 이후 미래 가치 고려

DMZ의 평화적 이용 방안은 당장 해당 지역의 개발이나 발전을 목표로 하기보다는 남북한이 통일이 된 이후의 발전 가능성을 충분히 고려하면서 이루어져야 한다. 분단체제 하에서는 ‘안보’가 제1가치라고 한다면 통일 이후에는 평화나 생태, 민족공동체가 중요한 가치가 될 것이다. 예를 들어 현재 ‘안보관광’이라는 이름으로 소개되고 있는 판문점 관광, 땅굴 체험, 철책선 걷기 등의 아이টেম을 통일과 평화, 생태 등 미래 가치를 준비하는 ‘통일관광’으로 바꾸어 나갈 필요가 있다. 특히 인공적 시설물을 설치할 때에는 통일, 평화, 생태의 가치를 기본 원칙으로 삼아 통일지향적이거나 통일 이후의 발전 가능성을 고려하는 방향으로 설계가 이루어져야 한다.

특히 DMZ 내부에 특정 시설물을 설치하는 경우 통일 이후 이용도를 고려하는 것이 필요하다. 동부권 DMZ의 경우 통일 이후에도 DMZ 내부보다는 남한의 고성군, 속초시와 북한의 금강산지구, 원산시 등 거점 도시를 중심으로 시설 배치가 이루어지는 것이 바람직하다 할 수 있다. 반면 중부권 DMZ는 DMZ 내부에 한반도의 지리적 중심으로서 개발할 필요가 있을 것이다. 또한 서부권 DMZ의 경우 통일 이후에는 판문점을 중심으로 제1의 관광명소가 되는 것은 물론 파주에서 개성까지 도시화가 이루어질 것으로 전망된다. 그렇게 되면 마치 경인지역과 같이 서울에서 개성까지 거대한 도시 벨트가 형성될 수도 있을 것이다.

I
II
III
IV
V

(3) 남북한 접경지역 및 해양권역으로의 확장성 고려

DMZ의 평화적 이용에서 고려해야 할 또 하나의 전략적 방향성은 DMZ 자체만을 놓고 개발 방향을 설정하기보다 남북한의 접경지역과 동해와 서해의 해양권역까지의 확장성을 고려하여 이루어져야 한다는 점이다. DMZ 내부는 자원의 보존을 기본원칙으로 하게 되면 주요 시설물 설치의 이미 도시화가 이루어진 주변지역을 이용하는 것이 바람직하다. 그렇게 되어야 DMZ의 자원을 보존하면서도 해당 시설물의 이용도도 높일 수 있을 것이다. DMZ 주변 접경지역이 오랫동안 남북한의 변경지역으로 ‘방치’되어 왔던 점을 고려해 지역개발의 관점에서 접근할 필요도 있다. 중부권 DMZ의 경우 남한의 연천군, 철원군, 동두천, 북한의 철원, 평강 등을 포함하는 경원선 루트에 대한 광역권 개발 계획 속에 중부권 DMZ 개발을 포함하는 것이 바람직하다.

또한 DMZ가 육지에 한정되어 있기는 하지만 주변 바다 특히 서부권의 경우 인천광역시 강화군이나 옹진군, 북한의 황해남도 해주시까지 발전 계획의 대상으로 포함할 필요가 있다. 광역계획을 수립하여 그 안에 서부권 DMZ 개발을 포함시키는 것이 필요한 것이다. 동부권의 경우 환동해권 개발 계획 속에 동부권 DMZ 개발을 포함시키는 것이 바람직하다.

다만 현재는 이러한 광역개발 계획이 수립되어 있지 않은 상황이므로 이러한 광역 계획으로의 확장성을 고려하여 DMZ 이용 방안을 논의해야 할 것이다.

IV. DMZ 평화적 이용의 고려사항

1. 제도적 측면

가. 서론

DMZ는 한반도 분단의 상징지역으로서 군사적 대립과 긴장이 상존하는 지역이다. 단순히 남북한 간의 지리적 단절이라는 의미를 넘어 정치·경제, 환경적 분단이라는 복잡한 사안이 첨예하게 얽혀있는 지역이라 해도 과언은 아니다.

그런데 DMZ는 한반도 분단의 상징이면서 동시에 자연생태계가 보전·복원된 지역으로서 세계적인 멸종위기종을 포함한 많은 야생동식물의 보고이기도 하다. 유엔환경계획(UNEP), 유엔교육과학문화기구(UNESCO), 세계자연보호연맹(IUCN) 등 국제기구 및 단체가 관심을 가지고 국제자연공원 계획 등을 논의한 바 있다. 생태계 보전을 위한 남북환경협력, 남북 공동의 유엔교육과학문화기구(UNESCO) 생물권보전지역 지정 등 종합 대책 마련이 제기되고 있으며, DMZ 일원의 보전과 개발을 조화시키는 지속가능발전을 목표로 유네스코 생물권보전지역 지정을 추진하고 있다.

이같이 남북한 갈등과 대립의 표상이면서 동시에 자연생태계의 보고라는 가치를 담고 있는 DMZ의 지역적 속성으로 인해 늘 ‘보전과 개발’이라는 두 개의 대립적 가치가 절충안을 찾지 못하고 양측의 주장이 팽팽히 맞서고 있다. 더욱이 DMZ 지역의 이용에 관한 문제는 국내 공공정책의 영역이면서 동시에 북한 당국이라는 직접적 행위자를 염두에 두어야 하기 때문에 남북간 체제와 이념적 대립으로 인한 갈등과 긴장 상황이 고스란히 담겨 있는 지역이기도 하다.

DMZ가 지금까지 분단의 상징지역으로서 남북간 지리적, 군사적, 정치경제적, 환경적 분단의 표상이 되고 있다면, 사회적 합의에 기반을



둔 평화적 이용을 통해 이 지역을 남북한 통일과 평화의 상징적 지역으로 전환할 필요가 있다. 이는 단순히 남북한의 지리적 통합을 넘어 실질적 통일의 시발점이라는 점에서 의미가 있으며, 국제적으로 세계 자연유산보전지역을 확보함으로써 국가의 품격을 제고할 수 있다는 점에서 국가전략으로서 시급히 추진되어야 할 문제라 할 수 있다.

남북간 분단의 시초가 지리적 단절에서 비롯되었다는 점을 감안한다면, 남북한 연계와 통합이라는 상징적 의미를 부여할 수 있는 DMZ 지역의 평화적 이용을 통해 남북한 통합의 교두보를 놓을 수 있도록 해야 한다. 따라서 DMZ의 평화적 이용에 관한 국가전략 차원에서 사회적 합의를 마련하고 실질적으로 남북한이 상호이익을 제고할 수 있는 국가적 합의가 필요하다. 이러한 논의는 남북관계의 진전이라는 현재의 의미는 물론 향후 남북한 통합과정에서 발생하게 될 DMZ를 둘러싼 사회적 갈등과 이해관계를 사전에 조율하고 국가적 차원에서 정책을 마련한다는 점에서 의미가 있다.

이러한 취지에서 이 장에서는 DMZ 평화적 이용을 왜 제도적 차원에서 국내적 준비가 이루어져야 하는가를 살펴보고 이어서 정책대안을 제시하고자 한다.

나. 제도적 준비의 필요성

(1) 평화와 희망을 향한 미래비전의 출발지

DMZ의 평화적 이용은 현재 한반도 분단의 종착지인 이 지역을 남북통일이라는 희망과 평화의 출발점으로 전환한다는 의미를 담고 있다. DMZ가 한반도 분단의 상징이라면 역으로 한반도 분단 종식을 위한 새로운 출발점으로서 기능할 수 있다는 점이다. 즉 단순한 군사분

계선이 아니라 한반도 통일 시 평화지역(PLZ: Peace & Life Zone)으로 전환할 수 있으며, 한반도 분단을 종식시키는 평화지대로서의 가치가 있는 지역이다. 한국전쟁 발발 60여 년을 지나면서 분단의 종착지인 DMZ의 평화적 이용을 통해 직접적 당사국인 남북한의 화해와 평화공동체 형성은 물론 인류공동의 번영과 평화를 촉진할 수 있는 지역으로 탈바꿈할 필요가 있다.

더불어 DMZ는 남북한 분단의 종식지역 뿐만 아니라 인류의 녹색평화와 지속가능한 발전을 구현할 수 있는 세계적인 환경보전지역으로서의 가치가 부여되는 곳이기도 하다. 이는 국가 간 전쟁의 상흔을 딛고 평화적 가치를 지향하며 인류공동의 번영을 위한 새로운 출발점이라는 상징적 의미도 부여할 수 있는 것이다. 따라서 남북한 단절의 공간에서 남북한 통일은 물론 인류의 평화와 지속가능한 발전을 위한 소통과 화합의 공간으로서의 DMZ의 평화적 이용방안을 강구할 필요가 있다.

국가적 차원은 물론 인류공동 번영이라는 상징적 의미를 부여할 수 있는 DMZ의 평화적 이용방안은 한반도 통일과정에서 최우선적으로 해결해야 할 국가적 과제라 할 수 있다. 남북한의 이해관계가 정치·군사·경제·환경·문화 등의 측면에서 복합적으로 얽혀 있는 DMZ에서 평화적 이용방안의 일환으로 남북한이 협력사업을 공동으로 추진한다는 사실은, 서로가 포괄적 측면에서 협력관계를 형성하여 평화공존을 확고히 하겠다는 적극적인 의지를 보여주는 것이라 할 수 있다.

60여 년이라는 오랜 기간 동안 단절되어 군사적 대립의 표상이 된 이 지역을 평화적으로 이용하기 위해서는 남북한 당국의 정책적 결단이 우선시 되어야 하는데, 이 경우 무엇보다 군사요충지 포기에 대한 합의가 전제된다. 즉 DMZ의 평화적 이용은 그 자체로서 남북한 당국

| |
|-----|
| I |
| II |
| III |
| IV |
| V |

이 상호 군사적 실무분야에 합의한다는 점을 전제로 하기 때문에 남북한 화해와 교류의 실질적인 진전으로 평가할 수 있다.

접경지역의 평화적 이용은 평화공존을 향한 시발점이라는 점에서 국가전략의 성공을 위한 전제조건이라 할 수 있다. 접경지역에서 남북 쌍방이 교류협력에 합의할 수 없다면 평화공존을 핵심으로 하는 ‘한반도내 신 평화구조의 건설’이라는 국가전략의 성공은 요원하다. 반면 남북한이 접경시대의 평화적 이용에 합의한다면, 남북관계와 한반도 평화정착에 획기적 전환점이 될 것으로 보인다.⁹³

체제간 대립과 갈등을 종식하고 통합의 길을 모색하는 방안은 정치, 경제, 사회문화 중 어느 분야를 우선순위에 두고 추진하느냐에 따라 그 효과가 달라진다. 우리 정부 역시 정권별로 대북정책의 방향과 접근이 다르게 나타났다. 정치군사 부분을 후순위에 두고 사회문화적 교류와 협력을 통해 통합의 진전을 이룬다는 소위 기능주의적 접근방식도 북한의 핵무기와 군사적 부분의 진전을 수반하지 못했다는 점에서 일정부분 한계를 노출하였다. 그렇다고 남북관계의 사회문화적 교류를 단절한 채 정치적 접근을 통해서 남북한 체제의 통합진전을 이루는 방안 역시 한계가 있다.

따라서 이러한 양자의 한계를 보완하여 추진할 수 있는 방안으로 DMZ의 평화적 이용방안을 제시할 수 있다. DMZ에 평화, 문화, 생태 공간을 조성하고 이를 통해 남북한 간의 실질적인 교류를 추진하는 것은 사회문화적 차원의 진전이지만 이것 자체가 군사적 대립과 긴장을 완화시키는 효과를 동시에 제고할 수 있다. 남북한이 이 지역의 평화적 이용을 위한 합의를 마련하는 그 자체가 바로 군사적부분에 대한

⁹³ 손기웅 외, 『접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화방안(III): 정책 제안』 (서울: 통일연구원, 2010), p. 4.

상호간의 합의를 전제로 하기 때문이다.

따라서 현재의 시점에서 DMZ의 종합적 이용방안을 국가대전략 차원에서 마련할 필요가 있으며, 단순히 미래의 어느 시점을 대비하는 것이 아니라 현재의 사업추진을 통해 미래 통일한국을 만들어가는 ‘적극적 통일정책’의 일환으로 추진할 필요가 있다.

남북관계 발전의 첫 번째 과제는 군사적인 긴장을 완화시키고 충돌 가능성을 줄여나가는 것이다. 이런 차원에서 DMZ의 평화적 이용은 군사적인 긴장완화에 크게 기여할 것이다. DMZ는 군사분계선을 마주하고 남과 북의 군사력이 첨예하게 대치되어 있기 때문이다. 그동안 대결과 분단의 장이었던 DMZ가 교류와 통합의 장으로 전환된다면, 남북 간에 고조되었던 긴장은 감소되고 충돌가능성도 줄어들 것이다. 이는 결국 상호 간에 신뢰를 구축하고 공고한 평화체제로 전환시켜 나가는 초석이 될 것이다.⁹⁴

(2) 평화·생태환경·관광의 복합지역

DMZ의 평화적 이용은 환경보전과 개발이라는 두 가지 차원의 복합적 성격을 모두 고려한 균형발전이 이루어져야 한다. 즉 분단을 극복하고 새로운 평화시대를 개척할 수 있는 적극적 평화 실현의 장으로서 이용방안을 모색해야 한다. 특히, 평화·생태환경·관광이라는 복합적 의미를 내포하면서 동시에 한반도 문제의 국제적 성격을 감안하여 국제사회의 지지와 협력에 기반을 둔 인류공동의 발전을 위한 거시적 역할과 기능을 수행할 수 있는 이용방안을 마련해야 한다. 개발과 보전

⁹⁴ 문성목, “DMZ의 평화적 이용을 통한 남북관계 발전방안,” 『DMZ 평화·생태적 이용·보전을 위한 국제협력』 (평화와 번영을 위한 제6회 제주포럼자료집, 2011.5.27), p. 80.

이라는 가치의 충돌과 남북한이라는 체제와 이념이 충돌되는 공간을 평화적으로 이용하는 것은 향후 남북한 통합을 위해서도 의미 있는 일이다.

현재 DMZ의 이용방안에 대해 보전과 개발이라는 가치의 충돌은 물론 접경지역 지자체 간의 이해관계가 복잡하게 얽혀 있어 국가전략 차원에서 정책추진이 이루어지지 못하고 있는 상황이다. DMZ는 남북한 당국은 물론 우리 사회내부에서도 중앙정부와 지자체간, 접경지역 지자체간, 시민사회단체 등 다양한 행위자들의 이해관계가 복잡하게 얽혀 있는 지역이다.

접경지역 지자체들 간(광역지자체 대 광역지자체, 광역지자체 대 기초지자체)에도 명확한 합의가 존재하지 않을 뿐만 아니라, 중앙정부와 지자체 간에도 접경지역 관리와 관련된 논의가 활성화되지 않고 있는 실정이다. 나아가 DMZ의 생태·환경적 가치를 중요시하는 환경론자들과 국토의 효율적 이용을 주장하는 개발론자들 간의 이견 역시 조율되지 못하고 있는 실정이다. 심지어 중앙정부 부처들 간에도 DMZ와 관련된 중복된 계획들이 만들어지고 있다.⁹⁵

향후 국가균형발전의 종합대책이 수립되지 않는다면 국가의 통합을 가로막는 새로운 갈등의 장으로 변모할 가능성이 있다. 한반도 통일 과정에서 DMZ 이용방안이 사전에 마련되지 않는다면 남북한 통일과정에서 국토의 균형발전과 사회적 인식 통합에 막대한 지장을 초래할 사안이다. 따라서 한반도 통일 시 사회적 통합을 위한 인식적 차원에서 반드시 국가대전략의 일환으로서 DMZ 이용방안이 마련될 필요가 있다.

⁹⁵ 손기웅 외, 『접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(III): 정책 제안』, p. 46.

무엇보다 보전과 개발이라는 가치가 서로 상충되는 모순적 개념이 아니라 지속가능한 발전을 위한 개발과 보전으로서 가치를 부여할 필요가 있다. 따라서 사회적 합의에 기반을 둔 DMZ의 평화적 이용에 관한 국가전략 수립은 중앙정부, 지자체, 접경지역 주민, 시민사회단체 등의 이해관계가 상호 조율되는 사회적 통합의 기틀을 마련한다는 의미가 있다. 국내 공공정책과정에서 지역이기주의 등의 문제로 인해 정책이 표류하고 사회적 갈등을 초래하고 있는데 DMZ지역은 남북한 접경지역에 포함되는 강원도, 경기도의 광역지자체와 다양한 시·군의 기초지자체의 이해관계가 첨예하게 얽혀 있는 지역이다. 거기에 개발과 보전이라는 각기 다른 가치를 지향하는 시민사회단체와 지역주민의 이해관계가 첨예하게 대립하는 지역이기 때문에 국가전략 차원의 로드맵을 통해 지역간 이해관계를 조정하고 사회적 통합을 진전시킬 수 있는 방안으로서 추진해야 한다. 이러한 정책적 조율은 국가 정책추진 발전에 기여한다는 의미를 부여한다.

(3) 통일한국의 국토균형발전 중심지

남북한 지리적 분단의 상징인 DMZ는 한반도 통일 과정에서 최우선적으로 다루어질 국가정책 사안이라 할 수 있다. 한반도 통일은 국토 균형발전이라는 면에서 종합적인 구상이 마련되어야 한다. DMZ 평화적 이용은 향후 남북한 통합과정에서 국토의 균형발전과 통일한국의 국토 리모델링 차원에서 반드시 필요한 사안이라 할 수 있다. 즉 협의의 의미로는 DMZ의 평화적 이용을 통해 분단종식을 위한 기틀을 마련할 수 있으며, 광의의 의미로는 통일국가의 국토균형발전과 세계적인 녹색성장과 생태계 보고의 가치를 지닌 생태보전지역으로 국가의 위상을 제고할 수 있다.

| |
|-----|
| I |
| II |
| III |
| IV |
| V |

국토균형발전을 위한 모색이라는 점에서 DMZ 평화적 이용은 이 지역이 남북한의 중간기점으로서의 지리적 위치뿐만 아니라 상호 인식적 측면에서 남북한을 연계할 수 있는 교두보로서의 의미를 담고 있다. 따라서 이 지역의 효과적인 이용을 위해서는 접근성을 고려한 도로와 철도 등 교통망이 체계적으로 구축·연계 되어야 하며 이 경우 지역균형과 국토종합발전이 우선적으로 고려되어야 한다.

남북한의 지리적 분단 지역이 하나로 연계되고 통합된다는 점은 향후 통일한국의 국토 균형발전 차원에서 최우선적으로 고려되어야 할 사안이라 해도 과언은 아니다. 더욱이 단절된 지역을 단순히 하나로 연계하는 차원이 아니라 생태환경이라는 우선적 가치의 보전과 개발이 상호 접목됨과 동시에 국토균형발전을 모색해야 한다는 점에서 DMZ의 평화적 이용의 중요성이 부각된다.

(4) 남북 주민간 ‘화해와 소통의 공간’

DMZ 평화적 이용 방안은 남북한 주민이 상호 화해와 소통할 수 있는 공간조성이라는 점에서 의미가 있다. 분단의 상징지역이 지리적으로 연계되는 수준을 넘어, 분단 60여 년의 시간 동안 고착화된 남북한 주민들의 상호 인식적 거리를 좁힐 수 있는 소통의 공간으로서의 가치를 부여할 수 있다. 남북한 통합은 실질적으로 남북한 주민간 인식적 통합에서 시작된다고 해도 과언은 아니다. 따라서 각기 다른 문화를 경험해 온 남북한 주민들이 상호 이질적 문화를 체험하고 이를 통해 통합의 진전을 이룩할 수 있는 사회문화적 공간이 필요하다. 현재 남북한 주민들이 상호 소통할 수 있는 통합의 공간이 마련되어 있지 않은 점을 감안할 때, 향후 남북한 통일과정에 더욱 필요한 공간이라 할

수 있다. 이러한 점에서 DMZ는 실질적으로 남북한 주민이 상호 교류할 수 있는 지리적 이점이 있는 지역으로서, 이 공간에 남북한 주민들의 문화체험공간을 마련하여 상호 이해도를 증진하는 노력이 필요하다. 소통과 화합의 공간적 의미를 부여할 수 있는 상징적 지역으로서 국가간 지리적 통합뿐만 아니라 사람간 인식적 통합이라는 정서적 의미를 부여할 수 있다는 점에서 DMZ 평화적 이용의 가치가 있다.

다. 제도적 준비방안

(1) 민관협의체 구성

앞서 언급한 바와 같이 DMZ는 중앙부처와 광역·기초지자체, 지역주민, 시민사회단체 등 다양한 행위자들의 이해관계가 복합적으로 얽혀 있는 지역이다. 이 지역의 평화적 이용은 국가 정책차원에서 조명되는 일이지만, 관-관, 민-관, 민-민 등 가치와 방법을 둘러싼 이해관계의 대립으로 국가적 차원의 종합적인 정책수립에 어려움을 겪고 있다.

DMZ의 평화적 이용을 위해서는 우선적으로 이 지역의 이용에 관한 사회적 합의가 마련되어야 하는데, 이러한 사회적 합의와 효율적인 사업 추진을 위해서는 다양한 정책행위자의 이해관계를 조정, 조율할 수 있는 거버넌스로서의 민관협의체 구성이 필요하다. 더욱이 DMZ의 평화적 이용에 관한 문제는 국내공공정책의 영역을 넘어 분단국가에서 북한이라는 특정한 상대를 대상으로 하고 있다는 점을 주목해야 한다.

공공정책과정에서 행위자들 간의 갈등과 대립은 당연히 수반될 수 밖에 없지만, 대북·통일정책의 경우 관련 행위자들 간의 갈등양상이 정책목표나 이해관계에 따른 차이점 외에도 북한 정권에 대한 시각이나 대북인식이 정책과정에 영향을 미치기도 한다. 문제는 이 과정에서



소위 보혁 간 대립으로 인한 남남갈등이 사회적 문제로 대두되기도 하며, 나아가 국론 분열로 인해 사회적 통합이 저하되기도 한다는 점이다. 북한이라는 특정한 상대가 있는 정책이기에 어느 사회적 갈등과 달리 고질적 갈등(Intractable Conflict)⁹⁶으로 전환되는 경우가 많다.⁹⁷ 이러한 점을 고려할 때 국내적 차원의 다양한 행위자들의 이해관계를 조율하면서 동시에 북한 당국의 협력을 이끌어낼 수 있는 성격의 민관 협력체가 마련되어야 한다.

DMZ의 평화적 이용은 북한이 핵폐기를 선언하고, 전향적으로 남한과 협력을 추진하고자 할 때 급진전될 수 있는 중요한 사안이다. 따라서 한국은 향후 DMZ의 평화적 이용 시기가 본격적으로 도래할 수 있다는 가정 하에 군비통제와 연계한 DMZ의 종합적인 평화적 이용방안을 국가전략적인 차원에서 통합하고, 범정부기관을 통합한 추진체계를 정립해야 할 것이다.⁹⁸ 이하에서는 DMZ의 평화적 이용을 위한 민관협력체 형성방안으로서 기본방향과 협의체 구성방식에 대해 살펴보기로 한다.

(가) 기본방향

DMZ의 평화적 이용은 실질적 행위자라 할 수 있는 접경지역 지자체 및 지역주민의 정책호응도를 바탕으로 중앙정부의 예산지원과 제

⁹⁶ 고질적 갈등은 해결 불가능한 갈등이 아니라 다양한 저항적 장애요소로 인해 해결이 쉽지 않은 갈등을 의미한다. 주성수 편, 『한국 민주주의와 시민참여』 (서울: 아르케, 2007), p. 322.

⁹⁷ 강동원·양현모, “대북 인도적 지원사업의 민관협력체계 개선방안: 정책네트워크 분석을 통한 정부와 민간단체 관계를 중심으로,” 『정책연구』, 통권161호 2009년 여름호 (국가안보전략연구소, 2010), p. 92.

⁹⁸ 한용섭, 이규원, “군비통제 수준과 연계한 DMZ의 평화적 이용방안,” 『평화연구』, 제18권 1호 봄호 (평화와민주주의연구소, 2010), p. 270.

도가 병행되어야 사업추진의 효율성을 높일 수 있다. 그런데 DMZ의 이용에 관해서는 중앙정부 차원에서만 보더라도 통일부, 국방부, 환경부, 국토해양부, 농림부, 산림청 등 다양한 부처의 이해관계가 얽혀있는 사안이다. 여기에 접경지역을 실제로 접하고 있는 강원도와 경기도라는 광역지자체, 그리고 각 기초지자체 등의 이해관계가 상충하고 있어 사실상 관-관의 입장을 상호 조율하는 것도 쉽지 않은 사안이다. 여기에 개발과 보전이라는 가치의 상충으로 인해 지역주민과 시민사회단체의 입장이 상호 대비되면서 민관협의체 형성에 대한 진전은 더디게 나타난다.

이러한 이해관계의 조율을 위해서는 우선 기존에 구성되어 있는 협의체를 단계적으로 확장해 나가는 것을 고려해야 한다. 단순히 개발과 보전이라는 이분법적 가치를 지양하고, 양자의 가치를 수용할 수 있는 ‘평화적 이용’의 개념정립과 이에 대한 사회적 공론화 작업이 우선적으로 이루어질 필요가 있다. 특히, DMZ의 평화적 이용은 예산과 제도라는 면에서 중앙부처의 협력과 정책추진의 역량이 뒷받침되어야 한다는 점을 주목해야 한다. 즉 DMZ 지역이 어느 특정 지역의 정책사안이 아니라 국가적 차원에서 시행해야 할 광범위한 정책적 사안이라는 점에서 사업의 효과성과 효율성을 제고하기 위해서는 중앙부처의 예산 지원과 제도가 필수적으로 뒷받침되어야 한다.

국가적 차원에서 전략적 접근이 가능한 분야이기 때문에 정부 주도의 정책강화사업으로 추진할 수 있는 여지가 있다. 관련 중앙부처의 재정적, 인적 협력을 통해 국가주도 사업으로 시행해 나가되, 실질적 사업 추진과정에서 민관협력파트너십을 구축하는 것이 필요하다.

분쟁은 이슈, 당사자, 법, 제도 등에 따라 그 성격이 달라진다. 공공분쟁은 공공의 이해관계가 직결되는 문제를 둘러싼 분쟁이다. 지역개



발이나 환경보호뿐만 아니라 정부의 공공사업과 정책 등이 분쟁의 이슈가 된다. 공공분쟁은 사업을 시행하는 기업 등과 지역의 주민 등이 분쟁의 당사자가 되기도 하지만 정부가 분쟁의 직접적인 당사자가 될 수 있다. 또한 사업에 관심을 가진 이해관계집단이나 시민단체 등이 분쟁의 발생과 해결에 영향을 미친다.⁹⁹

(나) 협의체 구성 방식

DMZ 평화적 이용을 위한 민관협의체 구성은 예산과 제도적 지원이라는 점에서 정부부처가 중심이 되지만, 실질적인 사업 추진과정의 효율성을 도모하기 위해서는 관련 민간단체간 연합체와 상호 협력적 시스템을 구축하는 것이 효과적이다.

정부 부처의 경우 재정이나 행정지원 등은 실질적인 정책추진 담당 부서라 할 수 있는 통일부와 국토해양부가 주관사업부서가 되고, 환경부와 산림청 등이 사업의 전문성을 고려하여 협력부처로 참여하는 것이 필요하다. 특히, 환경부의 경우 국가적 차원의 녹색성장 정책과 연계하여 DMZ의 평화적 이용 방안을 수립할 수 있다는 점에서 정책추진의 추동력을 확보할 수 있다. 국방부는 남한 지역의 군사분계선 내의 군사시설 이전이나 지뢰제거 등의 실질적 업무를 비롯하여 북한 당국과의 군사 실무회담을 주도해야 한다는 점에서 반드시 주무부처로 참여해야 한다.

지금까지 북한을 상대로 하는 사업의 민관협의체의 선형적 사례를 통해서 보면, 정책추진의 특성 상 통일부가 주도적인 역할을 수행하였다. ‘대북지원민관정책협의회(이하 민관협)’은 정부와 민간이 공동으로

⁹⁹ 김태기, “갈등해결정책의 문제점과 개선방안: 공공갈등을 중심으로,” 『분쟁해결연구』, 제3권 2호 (분쟁해결연구소, 2005), p. 99.

대북지원에 관한 체계적인 계획을 수립하고 역할을 분담하기 위한 목적으로 발족한 정부와 민간 간의 협의체 기구이다. 민관협의 구성은 의장 2명을 포함한 15인 이내의 민·관 위원으로 구성되는데, 통일부 차관과 ‘대북협력민간단체협의회(이하 북민협)’ 회장이 공동의장을 맡는다. 주목할 점은 민관이 공동으로 의장직을 수행한다는 점으로서 이는 협의회가 실질적인 민관협력체로서의 기능할 수 있는 제도적 여건을 충족하였음을 의미한다. 정부측 위원은 통일부, 농림수산물식품부, 보건복지가족부 등 관계부처의 실국장급 공무원으로 구성되며, 민간측 위원은 북민협 상임운영위원으로 구성된다. 협의회 산하에 협의회의 실무적인 운영업무를 담당할 운영위원회를 두고 있으며, 일반구호·농업·축산·보건의료·복지 등의 분과위원회를 운영하고 있다.

그런데 DMZ의 평화적 이용 방안은 통일부의 역량과 역할이 필수적으로 요청되기는 하지만, 주무부처의 성격을 띠고 주도적으로 사업을 추진하기에는 관련 행위자들의 이해관계가 첨예하게 얽혀 있다는 점에서 한계가 있다. 이는 그동안 중앙부처의 역할분담이 명확히 설정되지 않음으로 인해 DMZ의 개발과 보전을 둘러싼 갈등 표출 시 주무부처의 입장만을 강조하며 효과적인 조율안을 마련하지 못한 정책의 악순환이 지속된 원인이기도 하다. 따라서 특정부처가 주도가 되는 협의체가 아니라 중앙부처의 입장이 조율될 수 있는 인식적 근거가 마련되어야 하는데, 이러한 관점에서 DMZ의 평화적 이용에 관한 국가대전략이 수립되어야 한다.

이를 위해 우선적으로 중앙부처 관련 부서의 담당자들로 구성되는 중앙부처 실무협의회를 구성하는 것을 고려할 수 있다. 이 실무협의회에서는 개발과 보전이라는 이분법적 가치에 기반한 해당부처의 입장을 넘어, DMZ의 평화적 이용이라는 국가대전략 차원의 인식을 공유

| |
|-----|
| I |
| II |
| III |
| IV |
| V |

하고 사업추진의 실질적인 계획을 입안하는 역할을 수행한다. 이같은 중앙부처 차원의 실무협의회 구성을 기반으로 중앙부처간의 협의체를 구성하고 이를 단계적으로 확대하여 민간단체 협의회와 상호 접목하여 민관협의체로 확대발전시켜 나가야 한다.

한편, DMZ의 평화적 이용 방안을 위한 민관협의체 구성을 위한 민간부문의 대표적 협의체로는 기존의 협의체 성격을 띠는 ‘코리아DMZ 협의회’를 활용할 필요가 있다. 지금까지 민간부분에서는 개발과 보전이라는 가치의 충돌로 인해 개발론자와 환경론자 간의 이견대립이 지속되어 민간부분에서 공통의 합의점을 마련하지는 못하였다. 그런데 코리아DMZ협의회는 단순히 개발과 보전의 측면이 아니라 국가정책 차원에서의 평화적 이용을 전제로, 국내에 설립되어 있는 DMZ 관련 민간단체를 회원기관으로 참여시키고 있다는 점에서 의미가 있다. 이는 개발과 보전이 서로 양립하는 것이 아니라 발전적 모색과 협력을 통해 상호 접목할 수 있다는 점을 보여주는 것으로, DMZ와 관련된 다양한 기관, 단체가 참여하여 최소한 평화적 이용에 대해 합의하고 공동 사업을 모색, 추진하고 있다는 점에서 의미가 있다.

무엇보다 코리아DMZ협의회는 관련 단체 간의 정보교류 정도만을 위한 형식적 연합체가 아니라 별도의 예산과 전담인력이 있는 사무국을 운영하고 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 이 사무국은 회원단체와 별개의 직할사업을 추진할 수 있다는 점과, 중앙정부 부처로 구성된 연합체와 민관협의체를 구성하기 위한 위상을 확보하고 있다는 점도 중요하다. 즉 사무국이 별도의 직할사업을 추진할 수 있다는 점은 정부 연합체와 동등한 지위와 역할을 부여받을 수 있다는 점을 의미하며, 민관협의체 구성 시 민간부문의 여러 다양한 행위자들의 입장 차이를 조율, 조정할 수 있다는 점이다.

앞서 언급한 북민협의 경우 개별 단체별 사업의 확장 및 조직의 위상 강화를 위해 협의체 내에서 회원 단체간 경쟁관계가 발생했다는 점을 주목할 필요가 있다. 무엇보다 이러한 경쟁관계가 갈등으로 확산될 경우 갈등을 조정, 조율할 수 있는 상위단체가 존재하지 않음으로 인해 북민협이 제 역할을 수행하지 못하는 문제점이 있었다. 동종기관 간에 구성된 협의체이기 때문에 허브(Hub)가 존재하지 않음으로 인해 개별 단체들이 상호 긴밀한 연계망을 형성하지 못하고, 이슈 및 정부와의 관계 설정에 따라 네트워크 형태가 단절되는 문제점이 발생한 것이다.¹⁰⁰

따라서 이러한 기존 사례를 통해서 DMZ민간협의체 구성의 시사점을 도출할 수 있는데 현재 구성되어 있는 코리아DMZ협의회의 경우 회원단체의 역량을 결집하고 상호 의견과 정보를 조율할 수 있는 별도의 사무국이 마련되어 있다는 점을 활용할 필요가 있다. 사무국이 협의체의 허브로서 기능하기 위해서는 자체예산과 사업추진의 독립성과 자율성이 보장되어야 하는데, 현재 사무국이 이같은 기능을 수행할 수 있도록 자체역량을 강화하는 것이 필요하다.

또한 DMZ 평화적 이용을 위해서는 북한과의 협상이 필수적으로 요청되는 사안인데 만약 남북관계의 경색 되거나 사업의 단계적 추진 과정에서 남북 당국간 사업이 아니라 민간분야에서의 협상이나 사업 추진 시 이를 대표하여 북측과의 협상대상으로서 기능할 수도 있다.

아울러 DMZ 평화적 이용은 접경지역에 위치한 광역, 기초 지자체의 이해관계가 다양하게 표출되는 사안임을 감안할 때, 현재 코리아 DMZ협의회 회원 기관 중 이들의 참여가 이루어지고 있다는 점도 의

¹⁰⁰ 강동완, “대북지원민간단체협의회(약칭: 북민협)의 네트워크 구조 및 동향: 한국정부와의 관계 및 조직 내부 분석을 중심으로,” 『정치정보연구』, 제13권 1호 (한국정치정보학회, 2010), p. 145.

| |
|-----|
| I |
| II |
| III |
| IV |
| V |

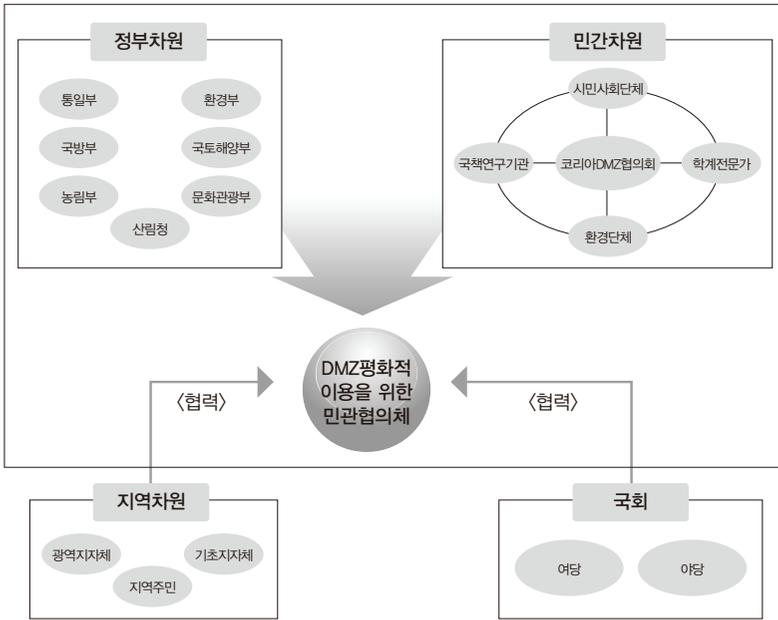
미가 있다. 즉, 코리아DMZ협의회는 시민사회단체 및 대학연구소 등의 민간부문 뿐만 아니라 국책연구기관과 광역지자체 산하 연구소 등이 직접적으로 참여하는 반관반민의 성격을 띠고 있다는 점에서 기존 협의체 중 중앙부처와 연계하여 민관협의체를 구축할 수 있는 제도적 역량을 확보하고 있다.

지금까지의 논의를 종합하면 민관협의체 구성은 정부 차원에서는 중앙부처간 실무협의체와, 민간 차원에서는 기존에 구성된 민간협의체로서 코리아DMZ협의회가 상호 민관을 대표하여 동등한 지위로 상호 결합되는 방식이라 할 수 있다. 이러한 협의체가 우선적으로 구성되어야 DMZ의 평화적 이용에 관한 사회적 공론화를 실시하고, 실천 가능한 세부사업을 추진하기 위한 역할분담이 이루어져야 한다.

물론 민관협의체 구성에 있어 기업이나 언론 등의 역할도 중요하게 고려되어야 하지만, 초기 단계에서는 정부와 민간의 대표협의체가 상호 결합하여 민관협의체를 구성한다는 그 자체에 의미를 둘 필요가 있다. 이후 실질적인 사업 추진과정에서 언론과 기업의 후원참여를 통해 사업의 효과성을 도모할 수 있으리라 본다.

아울러 DMZ 평화적 이용이 국가 정책 차원의 사안이라는 점에서 여야를 비롯한 국회의 정책 지지와 협력이 필수적으로 요청된다. 이 사안이 특정 지역과 정파의 이익이 아닌 국가대전략 차원에서 추진된다는 점을 고려할 때 초당적 협력이 이루어져야 하는데, 이를 위해서 민관협의체와 국회 공동 주최로 공청회를 개최하고 사회적 합의를 모색해 가는 작업이 병행되어야 한다.

[그림 IV-1] DMZ 평화적 이용을 위한 민관협의체 형성 방안



(2) 사회적 합의기반 마련

DMZ의 평화적 이용은 환경보전과 개발이라는 가치의 충돌은 물론 개발의 관점에서도 지역적 격차와 방법을 둘러싸고 다양한 행위자들의 정책갈등이 발생할 소지가 있다. 국가전략 차원에서 포괄적으로 이루어지는 평화적 이용이라 하더라도 실제 개발과정에서 직간접적인 영향을 받는 지자체와 지역주민의 이해관계가 상충할 수 있으며, 환경단체의 경우 개발에 반대하는 입장에서 국가정책 추진 자체에 대한 반대운동을 전개할 수 있는 소지도 있다.

DMZ와 인접지역이라는 정책대상 지역범위가 광범위하고 광역, 기초 지자체들의 이해관계가 복잡하게 얽혀 있기 때문에 사전에 DMZ

| |
|-----|
| I |
| II |
| III |
| IV |
| V |

평화적 이용에 관한 국가적 차원의 합의가 전제되지 않는다면 정책추진과정에서 많은 공공갈등이 초래될 것은 분명하다. 특정지역의 개발문제 만으로도 지자체와 지역주민, 지역NGO 등 다양한 행위자들의 이해관계가 상충되는데, DMZ와 인접지역의 개발과 보전이라는 지역의 이용문제는 기존의 공공정책 갈등 양상과는 전혀 다른 차원의 공공갈등이 발생할 수 있다고 해도 과언은 아니다. 한마디로 개발과 보전이라는 가치의 충돌과 여러 지역의 이해당사자들의 이해관계가 복잡하게 얽혀 있기 때문에 갈등과 분쟁이 발생하면 이를 조정할 수 있는 합의와 조율에 어려움을 겪을 것은 분명하다.

공공갈등은 반드시 다음과 같은 성격을 띠는데, 첫째, ‘정부기관’ 또는 ‘공공기관’이 하나의 이해관계자로서 포함된다는 점이다. 즉 논란이 되는 정책이나 사업의 추진주체로서 정부기관이나 공공기관이 포함된다. 둘째, 다수의 ‘주민’이 또 다른 주요 이해관계자로서 포함된다는 점이다. 특정 지역의 주민일수도 있고, 일반 시민일수도 있는데 논란이 되는 갈등쟁점에 대해 정부기관과 다른 입장 및 이해관계를 가지고 있는 경우가 대부분이다. 따라서 공공갈등의 경우에는 상당 부분 집단민원의 성격을 지니게 된다. 셋째, 특정 ‘정책이나 사업’이 관련되어 있다는 점이다. 정부가 추진하고자 하는 방향이나 내용, 추진방식에 대해 주요 이해관계자 간에 이견이 노정되거나 때로는 정책이나 사업자체에 대한 반대가 표출되는 경우도 있다.¹⁰¹

DMZ 평화적 이용에 관한 공공정책 역시 정부기관이 참여하고, 다수의 주민들의 이해관계가 복잡하게 얽혀 있어 주요 이해관계자 간의 이견과 사업 자체에 대한 반대가 표출될 수 있다.

¹⁰¹ 박홍엽, “공공부문의 갈등관리 제도화 모색,” 『한국공공관리학보』, 제25권 1호 (한국공공관리학회, 2011), p. 128.

따라서 DMZ의 평화적 이용을 위해서는 정책추진 이전에 국가적 차원의 합의마련이 전제되어야 한다. 국가전략의 관점에서 공공갈등을 최소화 하고 정책추진의 효율성을 위해서는 사업추진방식에 대한 사회적 합의 마련이 필요하기 때문이다. 무엇보다 단순히 보전과 개발이라는 가치를 넘어 왜 평화적으로 이용해야 하는가에 대한 개념과 정책 의도 그리고 구체적인 세부 실행계획까지 종합적인 계획안을 상호 협의하여 마련하는 작업이 선행되어야 한다.

DMZ와 그 인접 지역은 기본적으로 보전과 개발의 조화를 추구해야 하며 환경친화적인 발전과 평화적인 이용을 동시에 모색해야 한다. 특히, DMZ 인접의 접경지역처럼 낙후된 지역은 지속가능한 개발을 통해 지역의 발전과 주민 소득 및 정주여건을 개선하여 삶의 질을 높이는 데 주력해야 한다. 접경지역의 난개발을 방지하고 체계적으로 개발하기 위해서는 보전과 개발을 분리하여 보전할 곳은 철저히 보전하고 개발할 곳은 친환경적으로 개발하는 것이 좋다. 이를 위해서는 먼저 생태자연도에 기초하여 개발가능지역과 보전지역에 대한 설정이 이루어져야 한다.¹⁰²

이는 결국 특정 지역의 이익과 개발소의 지역이 발생해서는 안 되는 점을 감안할 때 국가적 차원의 기구를 통해 어느 지역을 개발하고 보전 할 것인가에 대한 합의를 마련할 필요가 있음을 의미한다. 이를 위해 ‘DMZ 평화적 이용을 위한 사전평가단(가칭)’을 구성하여 DMZ의 평화적 이용에 관한 사회적 합의안을 마련하고, 이를 바탕으로 지역선정의 타당성과 지형경관 조사, 환경영향평가 등을 시행하는 등 국가적 차원에서 개발과 보전지역을 선정하는 작업을 시행해야 한다. 이러한

¹⁰² 김창환, “DMZ와 그 인접 지역의 지형경관 조사와 활용방안,” 『한국지역지리학회지』, 제15권 3호 (한국지역지리학회, 2009), p. 326.



작업은 현재 광역지자체와 기초지자체별로 파편화되어 있는 DMZ 인접지역의 개발을 국가적 차원으로 일원화하고 이에 기초한 지역개발과 평화적 이용방안을 마련한다는 점에서도 의미가 있다.

결국 DMZ의 평화적 이용에 관한 사회적 합의 마련은 중앙정부 주도의 대전략 아래에서 관련 지자체와 지역주민, 환경단체 및 시민사회 단체 등의 관련 행위자들의 의견수렴과 객관적 조사 자료에 기반 하여 세부실행계획을 마련하고 이를 공론화 하는 작업이 필요한 것이다. 이러한 합의안이 마련된 후 국가적 차원에서 DMZ 평화적 이용에 대해 대국민홍보를 강화하여 국민의 역량을 결집하고 단순히 개발의 가치를 넘어 남북한 화해와 평화를 만들어가는 국가정책 차원으로 승화시켜 나가야 한다.

(3) 종합검토

다가오는 2013년은 한반도 정전협정 60년이 되는 해이면서, DMZ 지정 60년을 기념하는 해가 된다. 지금까지 DMZ와 그 인접지역의 평화적 이용 문제는 사회적 합의를 마련하지 못하고 개발과 보전의 가치의 충돌이 지속되었다. 또한 북한이라는 정책대상을 고려해야 하는 특수한 지역으로서 북한과의 협상은 물론 정치, 경제, 군사, 사회문화 등 제분야의 종합적인 마스터플랜을 통해 국가전략 차원에서 정책을 추진하는 것이 요청되었음에도 아직까지 국가전략 차원의 종합계획을 수립하지는 못한 실정이다.

이러한 문제는 결국 지자체 차원에서 DMZ와 인접지역의 개발계획이 수립되고 실제로 사업이 진척되었지만 국가적 차원에서 일원화된 계획아래 집중과 선택이 이루어지지 못하는 문제점을 낳았다. 또한,

DMZ의 평화적 이용에 관한 국가적 차원의 개념과 정책의도가 명확히 제시되지 못함으로 인해 이 지역에 단순히 상징물과 조형물을 건립하고 문화 행사 정도의 일회적이고 이벤트성의 사업이 추진되는 한계점도 있었다.

지금까지 개발과 보전이라는 가치의 충돌에서 개발은 항상 환경훼손이나 위락시설의 건립 등과 같이 부정적으로 인식되는 경향이 있었다. 따라서 DMZ의 평화적 이용은 무엇보다 친환경 개발에 대한 개념뿐만 아니라 분단국가라는 특수성에서 기인한 ‘평화 개발’이라는 개념으로 이를 접근할 필요가 있다. 보전해야 할 지역과 불가피하게 개발해야 할 지역을 구분하여 개발지역의 경우 한반도 분단을 종식시키는 문화와 평화지향적 공간 마련을 통해 평화적 가치를 함양할 수 있는 상징적 지역으로 전환하고자 하는 정책적 노력이 수반되어야 한다.

남북한의 첨예한 군사적 대결의 장으로서 전쟁과 분쟁의 상징적 지역인 DMZ를 평화와 화해협력의 장으로 전환시키는 것이야말로 한반도 상생공영의 시작점임을 깊이 인식해야 한다. 단순히 개발과 보전의 문제를 넘어 한반도 평화구축을 위한 남북한 접점 지역으로서의 의미를 부여하고 국가적 차원에서 이에 대한 공론화 작업을 추진할 필요가 있다. 종국적으로 전쟁으로 인해 대규모의 생태환경 파괴가 초래할 위험성을 감안하면, 평화개발을 통해 남북한 분단의 종식과 전쟁가능성을 제어하는 것이야말로 환경생태를 보전할 수 있는 근본적 대안임을 인식할 필요가 있다.

| |
|-----|
| I |
| II |
| III |
| IV |
| V |

2. 법적 측면

가. 서론

1953년 체결된 정전협정에 의해 설치된 DMZ는 남북 사이의 긴장 속에 여전히 존재하고 있다. 인간 개발의 손길이 미치지 않은 이 긴장의 땅은 반세기가 넘는 세월을 지나 원래 의도와는 관계없이 생태적 가치 및 환경보호 측면에서 최근 더욱 주목을 받고 있다. DMZ 평화적 이용을 위한 노력은 DMZ 생태계 보전 및 활용이라는 1차적 목적은 물론, 남북 간의 교류·협력을 통한 한반도 평화정착 및 더 나아가 궁극적으로는 통일이라는 큰 틀에서 의의를 가질 수도 있기 때문에, 다양한 측면에서 DMZ 평화적 이용에 대한 심도 깊은 연구 및 검토가 필요하다.

DMZ 평화적 이용에 대한 법적 검토 역시 여러 관련 논의 중 중요한 한 축을 담당하는데, 아래에서는 먼저 DMZ의 법적 개념을 살펴보고, 다음으로 정전협정 등 DMZ 평화적 이용의 법적 근거를 고찰한 후, DMZ 평화적 이용 중에서도 생태·환경적 접근의 유용성 및 필요성에 주목하여 이와 관련된 국제환경법의 내용을 검토한다. 마지막으로 이러한 논의를 토대로 DMZ의 평화적 이용에 대한 간단한 결론과 함께 법정정책적 고려사항을 제시하며 마무리한다.¹⁰³

나. DMZ의 개념적 이해

‘DMZ’(Demilitarized Zone)란 국제법상 국가가 군사병력의 주둔 및 군사시설의 유지를 하지 아니할 의무를 부담하는 그 국가의 영토(영

¹⁰³ 조정현, 『DMZ의 평화적 이용에 대한 국제환경법적 고찰』 (서울: 삼우사, 2010) 참조.

해, 하천, 운하 및 그 상부 영공 포함) 중 특정 지역이나 지대(Specified Areas or Zones)를 말한다.¹⁰⁴ 이미 무력충돌을 경험하였거나 또는 장래 그것의 예방에 공통의 이해관계를 가지고 있는 둘 또는 그 이상의 당사자가 일정한 지역을 비무장화하기로 합의한 경우 이와 같이 비무장화가 약속된 지역을 DMZ라고 한다. DMZ의 설치 목적은 전쟁당사자들이 접경지역을 비무장화함으로써 공고한 평화상태로 전환하는 과정에서 신뢰구축을 달성하기 위한 수단으로 활용하거나 잠재적 또는 현재적 무력충돌 가능성이 있는 국가들 간에 접경지역을 비무장 완충지대화 내지 중립화함으로써 장래 예상되는 국제분쟁을 미리 방지하려는 데 있다. 말하자면 DMZ는 잠재적인 분쟁발생지역을 중심으로 서로 대립하는 힘을 관리하기 위한 수단이라고 볼 수 있다.¹⁰⁵

DMZ는 본질적으로 국제법상 제도로, 국제법에 의해 설정되는 지역이며 이를 감시하기 위한 기구도 역시 국제법에 근거하여 설립되는 그러한 제도적 장치이다. DMZ는 통상 양자 혹은 다자조약에 의해 설치되는데, 적절한 통고(Due Notification)가 이루어지고 국제법상 구속을 받겠다는 의사가 명백히 확립된다면 일방적 선언(Unilateral Declarations)에 의해 비무장화가 행해질 수도 있다.¹⁰⁶

현재 한반도 상에서 남한과 북한 사이에 위치하고 있는 DMZ는 1953년 7월 27일 체결된 정전협정에 의해 설치되었다. 정전협정은 군사분계선(Military Demarcation Line: MDL)으로부터 남북이 각각 2

¹⁰⁴ Jost Delbrück, "Demilitarization," Rudolf Bernhardt (eds.) *Encyclopedia of Public International Law (EPIL) Vol. I* (Amsterdam: Elsevier Science Publishers, 1992), p. 999.

¹⁰⁵ 제성호, 『한반도 비무장지대론: 비무장지대를 평화지대로』 (서울: 서울프레스, 1997), pp. 22~23.

¹⁰⁶ 위의 책, p. 23; Jost Delbrück, "Demilitarization," p. 999.

| |
|-----|
| I |
| II |
| III |
| IV |
| V |

km씩 후퇴하여 DMZ를 설정하고 있다. 이 DMZ는 완충지대로서 적대 행위의 재발을 초래할 수 있는 사건의 발생을 방지하는 역할을 하는 것으로 동 협정에 규정되어 있다.¹⁰⁷

한편, DMZ는 종종 접경지역 또는 접경지대와 연관되어 언급되곤 한다. 접경지역은 일반적으로는 국가 간의 영토적 경계가 되는 경계선에 맞닿아 있는 지역 또는 국가 간 영토나 영해를 가로지르는 경계선에 접한 지역을 말한다. 따라서 일반적인 접경지역의 개념 속에는 정전협정 상의 DMZ가 포함된다. 다시 말해 접경지역을 통상적 의미로 이해할 때, 남한의 접경지역은 군사분계선으로부터 남방한계선까지의 ‘DMZ,’ 남방한계선으로부터 민간인통제선(민통선; Civilian Control Line: CCL)까지의 ‘통제보호구역,’ 민간인통제선 이남지역인 ‘제한보호구역’으로 구분되고, 북한의 접경지역은 군사분계선에서 북방한계선까지의 DMZ 및 북방한계선으로부터 북한이 통제를 위해 설정한 일정한 선까지의 특정지역을 말한다.¹⁰⁸ 또한 접경지역이라고 할 때는 일반적으로 해상에서의 접경지역도 포함된다.¹⁰⁹ 그러나 주지하는 바와 같이 정전협정 상의 DMZ는 육지만을 대상으로 하고 있고 해상은 제외되어 있다. 나아가 접경지역이라고 할 때는 중국과 북한, 러시아와 북한의 접경지역까지 포함해서 언급되는 경우들도 있다. 이러한 태도는 북한지역까지 우리 영

¹⁰⁷- 정전협정 제1조 1항.

¹⁰⁸- 손기웅 외, 『접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(Ⅰ): 접경지역 평화적 이용을 위한 이론적 검토와 사례연구』 (서울: 통일연구원, 2009), p. 9. ‘통제보호구역’ 및 ‘제한보호구역’과 같은 ‘군사기지 및 군사시설 보호구역’에 대해서는 군사기지 및 군사시설 보호법 제5조 1항 및 2항 참조.

¹⁰⁹- 예를 들면, 접경지역 평화지대 조성 방안의 하나로 ‘서해평화협력특별지대’안이 제안된 바 있다. 손기웅 외, 『접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(Ⅱ): 접경지역 평화적 이용을 위한 기존 제안 검토』 (서울: 통일연구원, 2009), pp. 4~34 참조.

토로 규정하고 있는 헌법 제3조 때문인 것으로 생각된다. 이에 반해 중국과 북한, 러시아와 북한 사이에는 DMZ가 존재하지 않는다.

우리 국내법에서 규정하고 있는 법적인 의미에서의 ‘접경지역’은 “민간인통제선 이남의 시·군의 관할 구역에 속하는 지역으로서 민간인 통제선으로부터 거리 및 지리적 여건·개발정도 등을 기준으로 하여 대통령령으로 정하는 지역”을 말한다. 다만, 군사분계선 남방 2km 지점을 잇는 선(남방한계선)으로부터 민간인통제선 사이의 지역으로서 집단 취락지역 등 대통령령으로 정하는 지역과 해상의 북방한계선 이남지역 중 대통령령으로 정하는 지역도 접경지역으로 간주되고 있다.¹¹⁰

이상의 논의에서 나온 지역 중 본 글의 검토대상이 되는 곳은 기본적으로 정전협정에서 규정한 군사분계선을 중심으로 남북으로 4km에 걸쳐 설정된 비무장지대, 즉 DMZ이다. 물론 아래에서 다룰 여러 논의들이 직·간접적으로 인접 접경지역으로까지 확대되어 적용될 수도 있겠지만 이 지역은 원칙적으로 본 글의 논의대상이 아니며 논의되더라도 제한된 범위로 한정될 것이다.

다. DMZ 평화적 이용을 위한 법적 근거

(1) 정전협정¹¹¹

남북한 사이에 DMZ 설치를 규정한 1953년 정전협정에는 DMZ의 평화적 이용을 위한 명시적인 법적 근거는 존재하지 않는다. 다만 정전협정 제1조 1항의 DMZ 설치목적, 즉 완충지대화를 통한 적대행위

¹¹⁰ 접경지역지원법 제2조 1항.

¹¹¹ 본 협정의 정식명칭은 “국제연합군 총사령관을 일방으로하고 조선인민군 최고사령관 및 중국인민 지원군 사령관을 다른 일방으로 하는 한국 군사정전에 관한 협정”이다. 1953년 7월 27일 체결되었다.

| |
|-----|
| I |
| II |
| III |
| IV |
| V |

의 재발방지에서 DMZ의 평화적 이용에 대한 간접적인 근거를 유추할 수 있다. DMZ의 완충지대화는 남북한 간에 군사적 신뢰구축과 평화적 분위기 조성을 도모하고, 이를 기반으로 항구적인 평화체제로의 전환을 이루며 궁극적으로는 평화통일 달성을 의도한 것이라고 볼 수 있다. 이러한 점에서 DMZ의 평화적 이용은 정전협정의 기본정신에 부합한다고 볼 수 있다.¹¹²

1970년대 초부터 1990년대 초까지의 한국 및 북한의 입장을 전반적으로 살펴보면, 남한 뿐 아니라 북한 또한 DMZ 비무장화의 실천 및 DMZ의 평화적 이용에 대한 큰 원칙에는 이견이 없는 것으로 보인다.¹¹³ 다만 여러 어려운 정치적 환경 및 북한의 진정성 부족으로 아직 구체적인 실천으로까지 이어지지 못하고 있다. 특히 2000년대 들어 남북이 화해와 협력의 분위기를 한껏 고조시키는 와중에도 북한은 정전협정 파기 위협 등 1990년대에 시작된 정전협정의 무력화를 꾸준히 시도하였고, DMZ의 평화적 이용 제안에 대해서도 민족분단의 고통을 경제적으로 이용하려는 시도라며 거절하기도 하는 등 북한의 입장은 국내외 정치적 환경 등의 상황에 따라 가변적인 것으로 판단된다.

한편, DMZ의 평화적 이용 관련 정전협정 상 법적 근거에 대한 북한측의 입장은 정확히 알려진 바 없는 것으로 보이는데, 북한이 1980년대 및 1990년대 초 이미 여러 차례 DMZ의 ‘평화지대’화를 제의하였던 점,¹¹⁴ ‘DMZ의 평화적 이용’ 뿐만 아니라 ‘군사정전협정 준수 의무’까지 함께 명시한¹¹⁵ 남북기본합의서에 북한이 1991년 서명한 점 등으

¹¹²- 이장희, “DMZ의 평화지대 건설시 국제법적 문제,” 김재한 편, 『DMZ II: 횡적 분단에서 종적 연결로』 (서울: 소화, 2000), pp. 112~113; 제성호, 『한반도 비무장지대론: 비무장지대를 평화지대로』, p. 97.

¹¹³- 제성호, 『한반도 비무장지대론: 비무장지대를 평화지대로』, pp. 88~96.

¹¹⁴- 위의 책, pp. 89~94.

로 볼 때 최소한 북한이 DMZ의 평화적 이용을 정전협정 위반으로 보는 것 같지는 않다. 또한 1993년 이후 북한의 정전협정 무력화 시도가 본격화하는 상황에서는¹¹⁶ 북한 자신이 정전협정 자체를 가급적 언급하지 않은 것으로 판단되는 등 북한이 DMZ의 평화적 이용을 정전협정과 충돌하는 것으로 본다는 특별한 근거는 발견되지 않는다.

(2) 남북기본합의서¹¹⁷

DMZ의 평화적 이용에 대한 명시적 규정이 없는 정전협정과 달리 1991년 12월 채택되고 1992년 2월 발효한 남북기본합의서에는 명시적인 관련 규정이 존재한다. 남북기본합의서 제12조는 ‘DMZ 평화적 이용’문제를 군사적 신뢰조성과 군축을 실현하기 위한 문제의 하나로 남북군사공동위원회에서 협의·추진할 것을 규정하고 있다. 물론 본 규정은 DMZ의 평화적 이용에 대한 구체적인 내용을 결여하고 있고 단순히 관련 문제를 관할할 기구를 정하는 데 그치고 있지만, 그럼에도 남과 북이 공식적인 문서에 동 사항에 대한 합의를 명기함으로써 DMZ의 평화적 이용 필요성을 공식적으로 확인했다는 점에서 충분히 그 의의를 평가할 수 있으며, 향후 관련 논의 시 남북 간의 기존 합의를 확인할 수 있는 중요한 근거 문서 및 규정으로 원용될 수 있을 것이다.¹¹⁸

¹¹⁵ 남북기본합의서 제5조.

¹¹⁶ 제성호, 『한반도 비무장지대론: 비무장지대를 평화지대로』, pp. 72~76.

¹¹⁷ 본 합의서의 정식명칭은 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」임. 1991년 12월 13일 서명, 1992년 2월 19일 발효되었다.

¹¹⁸ 제성호, 『한반도 비무장지대론: 비무장지대를 평화지대로』, pp. 94~98; 제성호, “DMZ의 생태보전을 위한 법률적 검토,” 『북한학연구』, 제2권 2호 (동국대학교 북한학연구소, 2006), pp. 115~116 참조. 물론, 남북관계가 “나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”라는 전제 하에 남북 간에 체결된 각종 합의서의 법적 효력, 즉 조약성을 부정하

추가로 1992년 9월 서명 및 발효된 남북교류협력분야 부속합의서 제2조에서는 “남과 북은 과학·기술, 환경분야에서 교류와 협력을 실현한다”고 규정하고 있는데, 여기에는 특별히 지역적 제한이 있는 것은 아니므로 DMZ내에서의 환경분야 교류·협력 조치도 포함된다고 해석하는 것이 타당하다.¹¹⁹⁾

(3) 헌법 및 국내법령

한국의 국내법적인 내용도 아울러 살펴보면, DMZ의 평화적 이용에 관한 헌법적인 근거는 헌법 제3조 영토조항과 헌법 제4조 평화통일조항에서 찾을 수 있다. 헌법 제4조는 “대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다”고 규정하고 있다. DMZ를 평화지대화하기 위한 군사·안보측면에서의 다양한 조치들과 DMZ 일대에서의 남북한 교류협력사업은 한반도의 평화에 기여할 것이고, 이 점에서 DMZ 평화적 이용은 헌법 제4조가 규정하고 있는 ‘평화적 통일정책’의 일환이라고 볼 수 있다. 헌법 제4조는 DMZ를 평화적으로 이용함에 있어 2가지 방향을 제시하고 있다. 첫째, DMZ를 평화적으로 이용하기 위한 여러 조치 및 북한과의 교류협력이 ‘자유민주적 기본질서’에 입각해야 한다는 것이다.

둘째, DMZ의 평화적 이용이 궁극적으로는 통일을 지향해야 한다는 점이다. 이 점에서 DMZ의 평화적 이용 방안이 단기 차원의 교류·협력

고 단순히 일종의 공동성명, 정치적 약속, 혹은 신사협정에 준하는 것으로 확인하는 판결이 헌법재판소 및 대법원 등에 의해 1990년대 후반 다수 나왔는데, 2000년대 들어서는 ‘남북합의서’를 ‘사실상 조약에 준하는 것(특수조약)’으로 취급하는 경향이 강해졌다. 배종인, 『헌법과 조약체결: 한국의 조약체결 권한과 절차』 (서울: 삼우사, 2009), pp. 237~257 참조.

¹¹⁹⁾ 제성호, “DMZ의 생태보전을 위한 법률적 검토,” pp. 116~117.

에 머물러서는 안 되고 중장기 차원에서 통일을 염두에 두고 추진되어야 한다. 흔히 영토조항으로 불리고 있는 헌법 제3조도 DMZ의 평화적 이용과 관련된 헌법상의 근거로 인용될 수 있을 것이다.¹²⁰ 왜냐하면 DMZ도 헌법 제3조의 해석상 당연히 대한민국 영토의 일부이기 때문이다. 다만 DMZ는 남한 내의 다른 일반적인 영토와는 달리 정전협정에 의해 우리의 관할권 행사가 제한을 받는다.¹²¹

기타 관련 국내법령으로는 남북관계 발전에 관한 법률, 남북교류협력에 관한 법률, 남북협력기금법 등과 같이 남북관계 및 교류협력 전반을 다루는 법과 함께, 국토기본법, 접경지역지원법, 환경정책기본법, 자연환경보전법,¹²² 저탄소녹색성장기본법 등 DMZ의 평화적 이용과 직·간접적으로 관련되는 다양한 법령을 들 수 있다.¹²³

¹²⁰ 영토조항과 평화통일조항이 충돌한다는 견해들도 있으나, 이 두 조항은 상충되지 않으며 양자 모두 중요한 의미와 역할을 가지고 상호 보완적인 의미를 지니고 있다고 생각할 수도 있을 것이다. 다시 말해, 영토조항은 대한민국의 영토가 북한 지역에까지 미친다고 규정함으로써 통일의 당위와 목표의 근거가 되고, 평화통일조항은 국제법상 무력의 행사나 무력의 위협은 원칙적으로 금지되고 있기 때문에 평화적인 방법에 의해 통일을 달성해야 하는 통일의 방법을 규정하고 있는 것으로 이해할 수도 있다. 영토조항과 평화통일조항의 관계에 대한 다양한 견해에 대해서는 도희근, 『남북한관계와 헌법』 (울산: 울산대학교출판부, 2009), pp. 13~53 참조.

¹²¹ DMZ는 헌법상 우리 영토의 일부이지만, 통치(*imperium*)는 정전협정에 의해 군사정전위가 행사하고, 영유(*dominium*)권은 남북한이 공동으로 보유하는 특수한 지역이라고 할 수 있다. 제성호, 『한반도 비무장지대론: 비무장지대를 평화지대로』, pp. 86~88; 이장희, “DMZ의 평화지대 건설시 국제법적 문제,” p. 121.

¹²² 자연환경보전법에는 통일 후 2년까지 DMZ를 ‘자연유보지역’으로 계속 지정해 개발을 엄격히 규제하도록 규정하고 있다(제2조 13항). 그러나 동시에 남북한 간의 합의에 의하여 DMZ내에서 실시하는 평화적 이용 사업 등에 대해서는 이러한 규제의 예외를 인정하고 있다(제22조 2항). 제성호, “DMZ의 생태보전을 위한 법률적 검토,” pp. 117, 123~124 참조.

¹²³ 북한의 경우 DMZ 이용 및 관리에 관한 별도의 법령은 존재하지 않는 것으로 보인다.

| |
|-----|
| I |
| II |
| III |
| IV |
| V |

비록 국내적으로는 이러한 국내법의 내용들이 중요하다 하더라도 DMZ는 기본적으로 국내법의 적용이 배제되는 지역으로 정전협정 등 국제법에 의해 규율되는 지역임을 상기할 필요가 있다.¹²⁴ 이러한 맥락에서 앞서 언급한 국내법령의 내용은 여기서 자세히 다루지 않는다.

(4) UN 헌장

UN 헌장은 국제평화와 안전을 유지할 것과 민족자결의 원칙에 기초하여 국가 간의 우호관계를 발전시키고 세계평화를 강화하기 위한 적절한 조치를 취할 것을 그 목적 가운데 하나로 규정하고 있다.¹²⁵ 아울러 UN 헌장은 모든 회원국에게 다른 국가의 영토보전이나 정치적 독립을 저해하거나 유엔의 목적에 부합하지 않는 방식의 무력의 위협이나 무력의 행사를 삼갈 것을 규정하고 있다.¹²⁶ 이 조항은 DMZ에서의 무력의 행사나 위협 또한 금지하고 있다는 점에서 DMZ를 평화적으로 이용해야 함을 보여주고 있다. DMZ를 평화적으로 이용하는 것은 이와 같은 UN의 목적에도 부합한다. 남북한은 모두 UN 회원국으로 UN 헌장의 당사국이다.¹²⁷

¹²⁴- 제성호, 『한반도 비무장지대론: 비무장지대를 평화지대로』, p. 87 참조.

¹²⁵- UN 헌장 제1조 1항 및 2항.

¹²⁶- UN 헌장 제2조 4항.

¹²⁷- UN 총회 결의 42/1(찬성 42, 반대 41)에 의해 1991년 9월 17일 남북한 동시 가입.

라. DMZ의 환경생태협력을 위한 국제법적 검토

DMZ를 사이에 둔 남북 간의 긴장은 최근의 천안함 폭침 및 연평도 포격사건으로 더욱 격화되는 등 여전히 심각한 상태이다. 그럼에도, 아니 그렇기 때문에 더, 양자 간에 평화를 구축하고 보다 근원적으로는 한반도의 생태계를 보전하고 환경을 보호하기 위해서 DMZ의 평화적 이용이 적극 구상되고 추진될 필요가 있다. 남북관계에 대한 이러한 생태적·환경적 접근은 양자 간에 신뢰를 구축하고 갈등을 예방하는 방법들 중 진정 온화하고, 비정치적이며 상호이익이 되는 방안으로 인정될 만하다.¹²⁸ 또한 생태적·환경적 경계는 정치적 경계와는 달리 한 국가를 기준으로 나뉘질 수 없으며 정도의 차이는 있을지언정 기본적으로 인근 국가의 생태계와 직접 연결된다.¹²⁹ 즉 DMZ의 생태계 등 환경 문제야말로 남과 북이 함께 고민할 초국경적 문제인 것이다.

DMZ에서의 생태적 보전 및 환경협력을 위해서는 정전협정에 근거한 군사정전위의 역할도 일부 있을 수 있겠으나 일차적으로는 남북 양자 사이에 교섭을 통해서 문제를 협의해야 할 것이다. 이러한 환경적 논의를 위한 양자 간의 기본적 합의 또는 문서가 부재한 상황에서 다자 간에 적용되는 국제법, 그 중에서도 국제환경법의 관련 내용을 면밀히 검토하여 적극 활용할 필요가 있다. 이러한 다자 국제환경조약 또는 관련 국제관습법은 또한 UNEP, UNESCO, UNDP 등 정부 간 국제기구 또는 아태안보협력이사회(CSCAP) 등의 비정부 간 국제기구가 한반도 DMZ 관련 논의를 주도적으로 진행시킬 때에도 그 논의의 출발점으로서의 기능을 수행할 수 있을 것이다.

¹²⁸ 아서 웨스팅(Arthur H. Westing), “평화와 자연을 위한 한반도 DMZ 보호구역,” 김재한 편, 『DMZ II: 획적 분단에서 종적 연결로』 (서울: 소화, 2000), p. 131.

¹²⁹ 위의 글, p. 123.

주목할만한 점은 북한 역시 환경보호의 중요성, 국제환경협력의 필요성 및 국제환경법의 유용성을 인식하고 있다는 점이다. 예를 들어 1986년 처음 채택되고 2004년 최종 개정된 북한의 ‘환경보호법’ 제2조는 “환경을 보호하는 사업은 사회주의건설에서 항구적으로 틀어쥐고 나가야 할 중요한 사업이다”라고 환경보호의 중요성에 대해 규정하고 있으며, 제8조에서는 “국가는 환경보호분야에서 다른 나라, 국제기구들과의 교류와 협조를 발전시킨다”고 규정하여 환경보호분야에서의 국제 교류와 협력을 강조하였다. 또한 동 법 제11조에서는 “환경보호를 위하여 자연보호구, 동물보호구, 식물보호구, 수산자원보호구 같은 자연환경보호구와 특별보호구를 정한다”라고 규정하고 있으며, 제16조에서도 생태계의 보호, 생물다양성의 보전 및 지속적 이용에 지장을 주는 기관 및 개인의 행위를 금지함으로써 DMZ에서 남북 환경협력의 가능성에 긍정적인 북한 국내법적 근거를 제공한다.¹³⁰ 주요 환경조약의 당사국이기도 한 북한은 여러 학술논문들을 통해 자신들의 환경법의 우수성을 강조할 뿐 아니라 국제환경보호질서 수립의 중요성 또한 지적하고 있다.¹³¹

이러한 맥락에서, DMZ의 생태적 보전 및 환경협력을 위해 적용 가능한 구체적인 국제환경법의 내용을 아래에서 차례차례 살펴보겠다.

¹³⁰- 북한 환경보호법 전문은 다음 책에 수록되어 있다. 이규창, 『북한의 국제법관』 (파주: 한국학술정보(주), 2008), pp. 513~521.

¹³¹- 북한 학자들의 국제환경법 논문 또한 이규창, 『북한의 국제법관』 제9장에 수록되어 있다. 예를 들어, 신분진, “조선민주주의인민공화국 환경보호법의 본질과 사명,”; 신분진, “조선민주주의인민공화국 환경보호법의 우월성,”; 박영수, “국제환경보호질서를 수립하는 것은 자주성을 옹호하는 세계인민들의 사활적인 요구,”; 박영수, “국제해양환경보호질서의 규제내용에 대하여,” 등이 있다.

(1) 남북공유하천의 평화적 이용

한반도에는 DMZ를 가로질러 남북으로 흐르는 공유하천인 임진강과 북한강이 존재한다. 두 하천 모두 북한이 상류를 점하고 있어 북한이 일방적으로 이 하천들을 개발하거나 비평화적으로 이를 이용한다면 하류국인 남한으로서는 피해를 입을 수 있다. 임진강에서의 황강댐의 경우 댐 물을 예성강으로 돌릴 예정으로 있어 우리측 연천, 파주, 경기 서북부 지역에 물 부족 현상을 초래할 수 있으며, 북한강의 경우 임남댐으로 유입되는 북한강 상류의 물이 동해쪽으로 돌려짐으로써 화천댐 유입 수량의 60% 감소가 초래됨과 동시에 한강 유역의 농공생 활용수 부족과 화천 등 5개 수력발전소의 발전량 감소를 일으켰다.

또한 북한강 하류지역의 건천화로 인한 기후·토질 변화 등 생태계 파괴와 수도권 상수원인 팔당호의 수질악화에 따른 생활용수의 질 저하가 불가피해졌다.¹³² 최악의 경우, 2009년 9월 6일 새벽 북한이 황강댐의 물을 무단방류하여 남한 주민 6명의 인명 피해 및 재산 피해를 입힌 사건과 같이 우리 국민의 직접적인 인명손실을 초래할 수도 있다.¹³³

이러한 문제를 다루기 위한 국제조약으로 1997년 채택된 『국제수로의 비항행적 이용의 법에 관한 협약 (Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses)』¹³⁴이 존재한다. 동 협약은 제7조에서 국제수로 내지 국제하천을 이용함에 있어 주

¹³² 김덕주, “국제공유하천의 분쟁 및 해결 사례,” 『국제정세 변화와 이명박 정부의 외교 과제 (2008년도 정책연구과제 통합본)』 (서울: 외교안보연구원, 2009), pp. 394~394.

¹³³ 동 사건에 대한 상세한 내용은, 박기갑, “북한의 행위와 국제법: 대한민국 국적인 피해사례와 황강댐 무단방류사건을 중심으로,” 『안암법학』, 통권 제31호 (안암법학회, 2010), pp. 371~373 참조.

¹³⁴ UN Doc. A/51/869, 1997년 5월 21일 채택, 아직 미발효이다.

변국에 중대한 손해를 야기하지 않도록 적절한 조치를 취할 의무를 상류국에 부과하고 있으며, 그러한 손해가 야기될 가능성이 있는 조치를 취할 경우에는 사전에 상대국에 적절히 통보할 의무를 부과한다(제12조). 또한 형평에 맞고 합리적으로 국제하천을 이용해야 한다는 원칙과 함께(제5조), 서로 협력할 의무를 부과하며 이러한 목적을 위해 공동위원회 등의 설치를 권고하고 있다(제8조). 아울러 제4장에는 환경보호와 관련된 조항들을 별도로 모아 놓았는데, 제20조에서는 국제하천의 생태계를 보호하고 보전할 의무를 유역국들에 부과하고 있으며, 제21조에서는 수질오염방지 의무를 부과하고 이러한 일들을 처리할 공동관리장치의 설립에 대해 협의할 것을 또한 유역국들에게 요구하고 있다(제24조).¹³⁵

이렇게 1997년 협약은 국제하천 관련 수자원의 공동 이용 및 재해방지는 물론 자연생태계보전 및 공동관리에 대해 포괄적인 내용을 규율하고 있음에도, 아직 발효에 필요한 35개국의 비준 또는 가입을 확보하지 못해 미발효 상태이다.¹³⁶ 남북한 또한 아직 동 협약에 서명하지 않은 상태이다.

하지만 협약의 상당수 내용들은 이미 국제관습법으로 존재하고 있으므로 이를 바로 남북공유하천의 경우에 적용할 수 있을 것이다. 공유하천의 평화적 이용, 특히 상류국이 공유하천을 이용함에 있어 하류국에 심각한 손해를 끼쳐서는 안되며, 하류국에 심각한 손해를 끼칠 우려가 있는 경우에는 관련 조치를 허가하거나 취하기 전에 하류국에 적시에 통고해야 할 의무가 있다는 점, 만일 하류국에 심각한 손해를 끼쳤다면 적절한 배상을 해야 한다는 점 등은 공유하천을 둘러싼 국제

¹³⁵- 노명준, 『신국제환경법』 (서울: 법문사, 2003), pp. 154~155 참조.

¹³⁶- 2011년 현재 24개국만이 동 협약에 대한 지속적 동의를 표명하였다.

분쟁과 양자·다자조약을 통해 국제관습법으로 발전되어 왔다.¹³⁷

그간 남과 북 사이에는 2004년 3월 5일 “임진강 수해방지와 관련한 합의서”가 체결되어 관련조사가 한시적으로 진행되기도 하였고 물 방류에 대한 북한측의 사전 통고가 간간히 이루어진 적도 있었지만 아직 까지 임진강, 북한강을 아우르는 포괄적이고 구체적인 합의나 문건은 채택된 바 없다. 임진강 및 북한강 유역은 광활한 유역과 풍부한 유량 그리고 중상류지역의 지형이 험하여 도시 및 취락지가 발달되지 않아 대체로 오염되지 않은 청정수역으로 유지되고 있으며 수계주변지역에 울창한 산림이 형성되어 있어 수자원이 풍부하다.

따라서 동 공유하천에 대한 남북한 협력이 이루어지면 충분한 수량을 이용한 농업, 공업, 생활용수의 확보, 전력 생산, 나아가 잘 보전된 생태계의 관광자원으로의 활용 등 다양한 분야에서 긍정적인 효과를 기대할 수 있을 것이다.¹³⁸ 이를 위해 1997년 국제수로의 비합행적 이용의 법에 관한 협약 및 관련 국제관습법의 내용을 잘 참고하여 남북 공유하천의 평화적 이용을 위한 남북 간 협력을 이끌어 내는 작업이 시급히 필요하다.

(2) 생물다양성의 보호

오늘날 생물의 서식처와 특정한 종이 역사상 그 어느 때보다도 높은 비율로 파괴되거나 멸종되는 가운데 DMZ는 잘 알려진 대로 다양한 생물자원의 보고로 다행히 남아 있다. 생물다양성의 보전은 생물권의 지속적 발전과 기능을 위하여 그리고 궁극적으로는 인간의 생존을 위

¹³⁷ 박기갑, “북한의 행위와 국제법: 대한민국 국적인 피해사례와 황강댐 무단방류 사건을 중심으로,” p. 374; 노명준, 『신국제환경법』, pp. 144~146.

¹³⁸ 김덕주, “국제공유하천의 분쟁 및 해결 사례,” pp. 395~396.

하여 필요불가결하며, 이러한 점에서 야생생물의 유전자를 가능한 한 광범위하게 보전할 필요가 있다. 1992년 『생물다양성협약(Convention on Biological Diversity)』¹³⁹은 생물다양성의 보전과 지속가능한 이용 그리고 유전자원의 이용에서 발생하는 이익의 공평한 배분을 도모하기 위해 채택되었다(제1조). 각 당사국은 생물다양성의 보전과 지속가능한 이용을 위하여 다른 당사국 및 국제기구와 적절히 협력할 의무를 지며(제5조), 생물다양성 보호를 위해 각 당사국은 국가전략, 계획 및 프로그램 등을 수립해야 한다(제6조). 또한 필요한 경우 자연(천연)서식지 내에 보호지역(Protected Areas)을 설치하고 주요 생물자원에 대해 규제 또는 관리를 시행한다(제8조). 이 밖에도 위협받는 종의 원상회복을 위하여 보완적으로 자연서식지 밖에 보전시설을 설치하고 관리할 것을 규정하고 있다(제9조).¹⁴⁰

1994년 남북한이 모두 당사국이 된 1992년 생물다양성협약(2011년 현재 193개 당사국)의 이러한 내용들을 잘 숙지하고 DMZ 내의 생물다양성을 보호하기 위해 UNEP 등 관련 국제기구와의 협력을 포함해 양자가 함께 잘 협력한다면 DMZ와 같은 자연서식지 내에 공동 보호지역을 설치하는 등 생물다양성의 보전에 중요한 생물자원을 효과적으로 규제 또는 관리하기 위해 다양한 남북한 공동 조사 및 조치를 취할 수 있을 것이다.

¹³⁹- United Nations, *Treaty Series (UNTS)*, Vol. 1760, No. 30619, p. 79. 1992년 6월 5일 채택, 1993년 12월 29일 발효. 2011년 현재 193개이 당사국이며, 한국은 1992년 6월 13일 서명 및 1994년 10월 3일 비준, 북한은 1992년 6월 11일 서명 및 1994년 10월 26일 승인하였다.

¹⁴⁰- 노명준, 『신국재환경법』, pp. 208~210 참조.

(3) 습지의 보호

과학자들이 습지의 생태학적인 중요성을 광범위하게 인정하기 시작한 것은 비교적 최근의 일이다. 습지에는 많은 동식물들이 서식하고 있어 생태계의 보전을 위하여 매우 중요하다. 그러나 불행하게도 근래에 와서 가뭄과 매립장 건설, 국가적 차원의 배수활동 등으로 인하여 지구촌의 습지가 현저히 감소하게 되었다.¹⁴¹

이란의 람사르(Ramsar)에서 채택되어 일명 람사르협약으로도 불리는 「물새 서식처로서 국제적으로 중요한 습지에 관한 협약 (Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat)」¹⁴²은 1971년 2월 채택되어 1975년 12월 발효하였으며 2011년 현재 160개 당사국을 확보하고 있는 주요 환경조약 중 하나이다. 습지의 감소에 종지부를 찍기 위해 체결된 동 협약은, 당사국에게 국제적으로 중요성이 있는 습지목록에 포함시킬 적절한 습지를 합의된 생태학적 기준에 따라 자국 영토 내에 지정할 것을 규정하고 있다(제2조). 이 목록은 협약 사무국인 스위스 글랑(Gland)에 위치한 세계자연보전연맹(International Union for the Conservation of Nature: IUCN)이 관리한다(제8조). 당사국은 목록에 포함된 습지를 보전하기 위하여 계획을 수립·추진하며(제3조), 람사르 습지목록 포함 여부에 관계 없이 국내습지에 대한 자연보호구 내지 자연보전지역(Natural Reserves)을 설치하고 관리한다(제4조). 람사르협약은 당사국 간 협력 의무도 규

¹⁴¹ 위의 책, p. 189.

¹⁴² UNTS, Vol. 996, No. 14583, p. 245. 1971년 2월 2일 채택, 1975년 12월 21일 발효, 2011년 현재 160개국 이 당사국이다. 한국은 1997년 4월 14일 동 협약에 가입(2011년 현재 17개의 람사르 지정 지역을 보유)하였으며, 북한은 당사국이 아니다.

정하고 있는데, 2개국 이상의 영토에 습지가 걸쳐 있거나 수계(Water System)를 공유한다면 협약 상 의무를 이행하기 위하여 상호 협의할 의무를 부과한다(제5조).¹⁴³

전 세계적으로 1,952개의 습지가 람사르 습지목록에 등록되어 보호되고 있으며 한국도 2011년 현재 총 17개를 동 목록에 등록시켰다.¹⁴⁴ 반면 북한은 아직 람사르협약의 당사국이 아닌데 DMZ 내 특히 서부 지역에 다수의 보호가치가 있는 습지 및 철새도래지가 존재한다는 점을 고려할 때¹⁴⁵ 추후 북한과 DMZ 생태계 및 생물다양성의 보호 방안을 논의하는 기회에 습지보호에 대한 중요성 또한 강조하여 관련 공감대를 형성하고 이를 위해 람사르협약을 활용하는 방안을 모색할 필요가 있다.

(4) 자연유산의 보호

1972년 「세계 문화 및 자연유산 보호 협약 (Convention for the Protection of the World Cultural and Natural Heritage)」¹⁴⁶은 일명 UNESCO 세계유산협약이라고도 하는데 뛰어난 보편적 가치가 있는 자연 및 문화유산을 보호하는 데 그 목적이 있다. 동 협약은 UNESCO 내에 ‘세계유산위원회(World Heritage Committee)’를 설치하고 ‘세계유산목록(World Heritage List)’을 작성, 발간 및 전파한다(제11조 1항

¹⁴³ 위의 책, pp. 189~191.

¹⁴⁴ 람사르 공식 홈페이지 <<http://www.ramsar.org>> 참조.

¹⁴⁵ 김영봉, “녹색평화의 시각에서 본 DMZ의 활용,” 『통일과 평화』, 제2집 1호 (통일 평화연구소, 2010), pp. 92~93 참조.

¹⁴⁶ UNTS, Vol. 1037, No. 15511, p. 151. 1972년 11월 16일 채택, 1975년 12월 17일 발효, 2011년 현재 188개국이 당사국이다. 한국은 1988년 9월 14일 동 협약에 가입, 북한은 1998년 7월 21일 가입하였다.

내지 3항). 세계유산위원회는 동 목록에 포함된 유적 중에서 중대하고 분명한 위협에 의하여 위협을 받고 있는 유산에 대해서는 별도로 ‘위협에 처해 있는 세계유산목록(list of World Heritage in Danger)’을 작성하고 이를 위해 원조하기도 한다(제11조 4항). 세계유산의 보호를 위한 경비는 세계유산기금(World Heritage Fund)이라는 국제신탁기금을 통하여 조달하며(제15조), 전문가 파견, 무상원조를 포함한 다양한 형태의 재정적·기술적 국제원조를 제공한다(제19조~제26조).¹⁴⁷

2011년 현재 188개 당사국을 확보하고 있는 세계문화협약에는 한국 및 북한도 당사국으로 참여하고 있다. 남한의 경우 2007년 제주화산섬 및 용암굴을 세계자연유산으로 등록시킨 바 있으며, 종묘 등 총 9개의 세계문화유산도 보유하고 있다. 현재 11건의 기타 유산이 심사 중에 있다. 북한 또한 2004년에 고구려고분군을 세계문화유산으로 등재시킨 바 있으며, 현재 6건에 대한 심사가 진행 중인데 이 중 칠보산, 구장동굴 등 자연유산들도 포함되어 있으며 금강산 및 묘향산 지역은 문화 및 자연이 혼합된 복합유산으로 심사 중이다.¹⁴⁸

DMZ와 관련하여 살펴보면, 남북한의 협조 하에 DMZ 자체를 세계자연유산 혹은 세계복합유산으로 등재하는 방안, 남한의 설악산에서 DMZ를 지나 북한의 금강산까지 연결하는 폭넓은 연계지역을 세계자연유산 내지 복합유산으로 등재시키는 방안 등을 생각해 볼 수 있다. 앞서 살펴봤듯이 북한은 이미 금강산 지역에 대해 세계복합유산으로 신청한 바 있으며, 남한도 설악산 지역을 세계자연유산으로 신청한 바 있다.

한반도 주변 정세가 호전되고 남북 간에 관련 의지만 있다면, 양측

¹⁴⁷- 노명준, 『신국제환경법』, pp. 189~191 참조.

¹⁴⁸- UNESCO World Heritage 홈페이지 <<http://whc.unesco.org>> 참조.

| |
|-----|
| I |
| II |
| III |
| IV |
| V |

모두 군사적 부담은 일정 부분 있겠지만, 남북한이 함께 신청을 하는 상기 방안이 실현될 가능성이 전혀 없지않은 않을 것이다. 이를 위해서는 남북화해협력 증진 및 한반도 생태계의 체계적 보전은 물론, 희귀생태자원의 국제적 홍보효과 극대화 및 국제기구의 재정적·기술적 원조 확보라는 측면에 대해 양자 간에 적극적인 공감대 형성이 먼저 확보되어야 할 것이다. 아울러 필요시 UNESCO와 같은 국제기구를 적절히 활용하여 북한을 함께 설득하는 방안도 강구해볼만 하다.¹⁴⁹

‘UNESCO 세계자연유산’과 연관성은 다소 있지만 구별되는 개념으로 ‘UNESCO 생물권 보전지역(Biosphere Reserves)’이란 것이 있다. 이는 1970년 UNESCO 과학 프로그램의 일환인 ‘UNESCO 인간과 생물권 계획(UNESCO Man and the Biosphere (MAB) Programme)’에 의해 시작된 프로젝트 중 하나로 현재 국제환경법의 주요 원칙 중 하나가 된 지속가능한 개발(Sustainable Development)과도 관련되는 개념으로 고안되었다. 그러나 생물권 보전지역은 기본적으로 국가에게 국제의무를 부담시키는 조약에 의해 설립된 제도가 아니라 UNESCO 내부 프로그램의 일환으로 진행되고 있는 일종의 연성법(Soft Law)에 의해 규율 받고 있는 영역이다.

생물권 보전지역의 핵심(Core), 완충(Buffer), 전이(Transition) 3개 범주 중 핵심지역(Core Area)은 세계자연유산 지역과 일부 중복될 수도 있겠지만, 기본적으로 UNESCO 생물권 보전지역은 UNESCO 세계자연유산을 보완하는 수단으로서 기능하며 훨씬 넓은 지역을 설정한다. 우리 정부도 국토해양부(국토기본법)와 환경부(자연환경보전법)

¹⁴⁹ 김영봉, “녹색평화의 시각에서 본 DMZ의 활용,” pp. 91~92; 손기웅 외, 『접경 지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(II): 접경지역 평화적 이용을 위한 기존 제안 검토』, p. 287 참조.

를 중심으로 DMZ 일대를 UNESCO 생물권 보전지역으로 지정받기 위한 계획이 이미 수립되어 추진 중인데,¹⁵⁰ UNESCO 세계유산협약과의 관계를 잘 고려하고 동 협약의 당사국인 북한의 입장도 적절히 파악하여 이를 추진해 나가야 할 것이다.¹⁵¹

(5) 산림녹화를 통한 청정개발체제(CDM) 추진

최근 DMZ에 산림녹화 내지 조림 사업을 벌여 이를 UN 기후변화협약 교토의정서상의 청정개발체제(Clean Development Mechanism: CDM)에 적용시키면 온실가스 배출감축량을 인정받아 경제적 이익까지도 취할 수 있다는 논의들이 진행되고 있다.¹⁵² 결론부터 말하자면, 이러한 논의는 한국이 동 의정서 상 법적 감축의무를 부담하지 않는 국가 중 하나이기 때문에(Non-Annex I Parties) 현 시점에서는 북한과의 관계에 적용할 수 없는 내용이다.¹⁵³

청정개발체제(CDM)란 남북한이 모두 당사국인 1997년 『기후변화

¹⁵⁰ 환경부는 2011년 9월 22일 프랑스 파리에 소재한 UNESCO 본부에 우리측 DMZ와 민간인통계선내 일부 지역에 대한 생물권 보전지역 지정 신청서를 제출하였는데, 이에 대한 결정은 UNESCO ‘인간과 생물권’ 프로그램 국제조정이사회에서 2012년 6월 내려지게 된다. 『중앙일보』, 2011년 9월 22일.

¹⁵¹ 앞서 다뤘던 남한의 설악산 및 북한의 묘향산은 각각 1982년과 2009년에 UNESCO 생물권 보전지역으로 지정된 바 있다. UNESCO, “FAQ - Biosphere Reserves?” <www.unesco.org>; 손기웅 외, 『접경지역의 평화시대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(II): 접경지역 평화적 이용을 위한 기존 제안 검토』, pp. 179~203; 이우신, “DMZ 서식 조류의 현황과 과제,” 김재한 편, 『DMZ IV: 天 그리고 鳥·航·彈·電』 (서울: 소화, 2003), pp. 81~82; 김영봉, “녹색평화의 시각에서 본 DMZ의 활용,” pp. 90~92 참조.

¹⁵² 예를 들어, 김재한·엄태일, “기후변화대응 CDM과 DMZ 남북한협력,” 『국제문제연구』, 제10권 1호 (국가안보전략연구소, 2010) 참조.

¹⁵³ 이규창, 『한반도 녹색성장을 위한 남북한 산림협력 법제 개선 방안 예비연구』 (서울: 통일연구원, 2010), pp. 15~16 참조.



에 관한 국제연합 기본협약에 대한 교토의정서(Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change)¹⁵⁴ 제 12조에 규정되어 있는 제도로, 선진국이 개발도상국에서 온실가스 감축사업을 수행하여 달성한 실적의 일부를 선진국의 감축량으로 인정하는 제도를 말한다. 청정개발체제의 적용을 받기 위해서는 기후변화협약 부속서 I에 포함되어 있어야 하는데 현재 우리나라는 여기에 포함되어 있지 않다.¹⁵⁵ 따라서 현재의 기후변화협약 체제에서는 한국이 DMZ를 포함해 북한에 산림녹화를 지원한다고 해도 온실가스 감축을 인정받을 수 없다. 그러나 현 체제는 2012년까지만 유효하므로 ‘2013년 이후’ 기후변화협약체제가 개정되어 우리나라가 혹 기후변화협약 ‘부속서 I 당사국 명부에 포함되는 경우’에는 청정개발체제의 적용을 받게 되어 DMZ 등 북한에 대한 산림녹화 지원을 온실가스 감축으로 인정받을 수도 있을 것이다.¹⁵⁶

더 나아가 ‘통일 후’까지를 대비한다면, DMZ를 포함한 북한에 대한 산림녹화 지원은 교토의정서 상 배출권거래제도(Emission Trading System)와도 관련될 수 있다. 통일을 먼저 경험한 독일의 경우 동독지역의 산림훼손이 심각하여 1989년의 경우 동독 전 산림의 54.3%가 손

¹⁵⁴- *UNTS*, Vol. 2303, p. 148 (No. 30822). 1997년 12월 11일 채택, 2005년 2월 16일 발효, 2011년 현재 192개국이 당사국이다. 한국은 1998년 9월 25일 서명 및 2002년 11월 8일 비준, 북한은 2005년 4월 27일 동 의정서에 가입하였다.

¹⁵⁵- 현재 기후변화협약 부속서 I 당사국은 다음과 같다: 오스트레일리아, 오스트리아, 벨로루시, 벨기에, 불가리아, 캐나다, 크로아티아, 체코, 덴마크, 에스토니아, 유럽연합, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 헝가리, 아이슬란드, 아일랜드, 이탈리아, 일본, 라트비아, 리히텐슈타인, 리투아니아, 룩셈부르크, 모나코, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 폴란드, 포르투갈, 루마니아, 러시아, 슬로바키아, 슬로베니아, 스페인, 스웨덴, 스위스, 터키, 우크라이나, 영국, 미국 (총 41개국).

¹⁵⁶- 그러나 우리 정부의 기본 입장은 법적 감축의무를 2012년이 지난 후에도 계속 해서 지지 않고, 대신 감축목표를 스스로 설정한 후 이를 자발적으로 준수하는 방안을 선호하는 것으로 알려져 있다.

상당하였다고 한다. 그리고 독일 통일비용 중 20%가 환경복원비용이었다고 한다. 북한 산림 복원은 통일 이후 소요될 것으로 예상되는 막대한 통일비용을 절감할 수 있다는 점에서 경제적으로도 효과가 크다. 또 다른 경제적인 측면에서 통일한국이 위에 언급한 온실가스 감축의 무대상국(Annex-I Parties)에 포함될 것에 대비한다는 의미도 있다.

여기서 교토의정서 상의 온실가스 감축제도 가운데 또 다른 하나인 배출권거래제도를 생각해 볼 수 있다. 배출권거래제도는 교토의정서 제6조에 규정되어 있는데, “모든 경제 부문에서 온실가스의 배출원에 의한 인위적 배출량의 감축이나 흡수원에 의한 인위적 제거량의 증대를 목표로 하는 사업으로부터 발생하는 배출량의 감축단위를 다른 부속서 I의 당사자에게 이전하거나 그들로부터 취득할 수 있는” 제도를 말한다. 이 제도는 기후변화협약 부속서 I에 포함되어 있는 당사국, 즉 선진국 간에만 적용되는 제도로 한국이 2013년 이후 ‘부속서 I에 포함될 경우,’ 혹은 그 후라도 통일을 전후하여 동 명단에 포함되는 경우 역시 적용할 수 있는 제도로서, DMZ 등 북한에 대한 산림녹화 협력사업이 결국은 통일한국에게 경제적으로 득이 될 수도 있음을 구체적으로 보여 준다.¹⁵⁷

(6) UN 환경기구 유치, DMZ 프로젝트 전담 국제기구 설립

현재 UN 환경기구의 유치 방안으로는 ① 기존의 환경관련 유엔기구 중 상설사무소의 소재지를 DMZ에 이전하는 방안, ② 기존 환경관련 UN 기구들의 기능 가운데 일부를 독립하여 하나 혹은 복수의 상설

¹⁵⁷- 이규창, 『한반도 녹색성장을 위한 남북한 산림협력 법제 개선 방안 예비연구』, pp. 18~19.

사무소를 DMZ에 유치하는 방안, ③ 새로운 UN환경기구를 DMZ에 설립하는 방안, ④ UN 환경협약들 가운데 하나 혹은 복수의 상설사무소를 DMZ에 유치하는 방안, ⑤ 환경관련 UN기구의 비상설/상설 회의소를 DMZ에 유치하는 방안 등이 제시되고 있다.¹⁵⁸

방안 ⑤는 군사정전위원회의 기능이 사실상 마비된 현 상황에서 남북한, 유엔사, 환경관련 UN기구 간의 업무협력을 위한 양해각서(MOU) 체결이 필요하다고 판단된다. 방안 ①, ② 및 ④가 가능하기 위해서는 우선 당해 UN 환경기구의 설립현장을 개정해야 하는 문제가 제기되며, 당해 UN 환경기구와 남북한, 유엔사 간에 UN 환경기구(본부)소재지협정(Headquarters Agreement) 체결이 필요하다. 그리고 동본부협정 혹은 소재지협정이 우리나라에 재정적 부담을 지우는 경우에는 헌법 제60조 1항에 따라 국회의 비준동의를 거쳐야 한다.

방안 ③은 법적으로 가장 어렵고 장기간의 시간이 소요될 것으로 보인다. 왜냐하면 새로운 UN 환경기구(내지 DMZ 프로젝트를 전담할 새로운 국제기구)를 설립하기 위한 국가들의 합의와 환경기구를 설립하기 위한 설립현장이 체결되어야 하고, 당해 환경기구나 국제기구의 사무국을 DMZ에 유치하는 내용의 UN 환경기구(혹은 DMZ 프로젝트 전담 국제기구)와 남북한, 유엔사 간에 소재지협정 체결이 필요하기 때문이다. 따라서 먼저 방안 ⑤를 추진하고 이어 다른 방안들을 추진하는 것이 보다 현실적이고 타당하다고 판단된다.¹⁵⁹

¹⁵⁸- 손기웅 외, 『접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(II): 접경지역 평화적 이용을 위한 기존 제안 검토』, pp. 257~259.

¹⁵⁹- 위의 책, pp. 262~267, 278 참조.

마. 고려사항

이상의 논의를 통해, 현재의 남북한 관계가 DMZ 평화적 이용을 비롯한 양자 간의 협력사업을 쉽게 허용하지는 않을 것 같은 분위기임에도 불구하고, 멀지 않은 장래에 주변 정세가 변화하고 남북 간에 관련 의지가 확인된다면, DMZ의 생태적 보전 및 환경협력을 뒷받침할 만한 국제(환경)법적 기반은 상당히 다양함을 확인하였다. 이러한 긍정적 결론을 토대로, 우리 정부 및 관련 학계는 DMZ의 평화적 이용 가능성을 더욱 발전시키고 실현시키기 위해 충분한 후속 연구 및 정책검토를 꾸준히 수행해 나가야 할 것이다.

마지막으로, 앞으로의 연구 및 정책검토 과정에서 참조할 만한 고려사항을 몇 가지 제시하면 다음과 같다. 첫째, 남북 간 합의의 중요성을 인식하는 것이다. DMZ는 원칙적으로 남북한이 영유권을 보유하고 있는 지역으로, 다만 정전체제라는 특수한 사정으로 인해 그 권리의 행사가 한시적으로 유보되고 있을 뿐이다. DMZ의 평화적 이용 내지 생태적 환경협력을 위해서도 우선 실질적 당사자인 남북 간의 관련 의지 및 합의가 가장 중요함을 간과해선 안 된다.

남한은 유엔사로부터 대북협상에 대한 양해 내지 권한위임을 받아 DMZ의 평화적 이용을 위한 협의를 북한과 추진해 나가야 한다. 앞서 살펴보았듯이 북한 역시 국내법으로 환경법을 제정하고 국제환경법의 당사국이 되어 관련 국제의무를 부담하는 등 DMZ의 생태환경적 이용에 원칙적으로 반대할 이유가 없다. 이러한 이해를 바탕으로 양자 간에 DMZ 생태보전 및 환경협력을 위한 남북합의서의 체결을 추진하고 이를 관할할 남북실무협의회 설치 및 운영도 함께 검토할 필요가 있다.¹⁶⁰

I
II
III
IV
V

둘째, DMZ를 관할하는 군사정전위원회의 기능이 사실상 마비된 상황에서 유엔사와의 협력 확보가 중요하다. 정전협정에 근거 DMZ 출입허가 등 DMZ와 관련된 전반적인 권한을 행사했던 군사정전위는, 1990년대 중반 북한의 정전협정 무력화 시도에 발맞춰 북한 대표와 중국 대표가 철수한 후 현재까지 그 기능이 사실상 정지되어 있다. 대신 유엔사(유엔군사령부)와 북한군(북한군 판문점 대표부) 간의 장성급 회담이 사실상 군사정전위원회의 기능을 대체하고 있는 상태이다.

이러한 상황에서 유엔사와 북한군 간에 DMZ의 평화적 이용에 관한 논의를 시도해줄 것을 요구할 수도 있을 뿐더러, 더 적극적으로는 위에서 언급했듯이 DMZ의 평화적 이용과 관련된 한국 정부의 대북 협상권한을 유엔사가 인정 내지 위임하도록 양자 간에 충분한 협의가 있어야 할 것이다. 실제 경의선철도 및 도로 연결사업 추진 과정에서 유엔사는 정전협정 하에서 남북교류협력을 최대한 지원한다는 기본입장을 가지고 대북협상권을 한국 정부에 사실상 위임한 바 있다.¹⁶¹

셋째, 국제(환경)법에 대한 창조적 접근 및 관련 국제기구와의 협력을 도모해야 한다. 앞서 언급했듯이 남북 양자 간의 협의이건 국제기구 등이 개입된 다자간의 논의이건 간에 DMZ에서의 생태·환경적 협력을 위한 대화에는 국제환경법에 근거한 내용들이 진지하게 포함되고 검토되어야 한다. 이 장에서 언급한 대표적 국제환경조약만 살펴본다. 더러도 북한은 4개 중 랍사르협약을 제외한 3개 협약의 당사국으로서

¹⁶⁰- 제성호, “DMZ의 생태보전을 위한 법률적 검토,” pp. 127~128 참조. 한편 1991년 남북기본합의서에서 DMZ의 평화적 이용 문제를 협의·추진하기 위해 구성하기로 합의한 남북군사공동위원회는 아직까지도 설치되지 않고 있다. 위의 글, p. 116.

¹⁶¹- 위의 글, pp. 126~127. 정전협정 상 군사정전위의 기능이 사실상 마비된 상태에서 유엔사가 사실상 행사하고 있는 관련 권한의 법적 근거 및 범위에 대해서는 추가적인 법적 검토가 필요하다.

표면상 남한과 큰 차이가 없다. 국내에서 지금까지 이루어진 ‘대부분’의 DMZ 평화적 이용 관련 논의들이 국제환경협력 및 관련 국제기구를 논하면서도 정작 그 기반이 되고 있는 국제환경조약이나 관습법의 구체적 내용에 대한 이해가 전제되었는지 의문이다. 아울러 남북 양자간은 물론 다양한 국제기구와의 논의를 진행시키고 NGO들과도 협력하며 보다 다자적인 또한 다차원적인 접근을 위해서라도 국제환경법의 구체적 내용에 대한 이해가 선행되어야 하고 또한 이를 더욱 잘 활용하기 위한 창조적 접근이 요구된다 할 것이다.

넷째, 관련 국내법령의 정비 또한 필요한데 이 글 전반부에서 논의했듯이 직간접적으로 DMZ의 평화적 이용과 관련되는 다수의 국내법령이 도처에 산재해 있으나 보다 효율적인 국내 법률적 지원이 이뤄지기 위해서는 동 문제를 포괄하는 별도의 법률을 제정하고 기타 관계법령을 이에 맞게 정비하는 것이 가장 바람직할 것이다.¹⁶² DMZ의 평화적 이용은 군사·안보, 경제, 환경, 국토개발 등 여러 측면을 동시에 포함하고 있기 때문에 그에 따른 다양한 분야별 법령이 존재하고 주무부처도 국방부, 국토해양부, 행정안전부, 환경부, 녹색성장위원회 등으로 다원화되어 있기 때문이다. 이를 포괄하는 종합적 법률의 제정이 당장 불가능하다면, 이러한 다양한 역할을 조율·조정하거나 각각의 역할 및 책임을 보다 명확하게 하기 위한 일부 법개정이 단기적으로 필요할 수도 있을 것이다. 물론 북한에서도 상응하는 국내법적 조치가 취해져야 할 것이다.

¹⁶² 위의 글, pp. 128~131 참조.

3. 대북협상적 측면

가. 서론

1953년 7월 27일 정전협정이 조인됨으로써 6·25 전쟁은 일단 중단되고 남북한은 전선에서 각각 2km씩 후퇴하여 그 사이를 DMZ라는 완충지대로 만들고 유엔군 군사정전위원회가 관리해왔으나 종전 60년이 지나는데 지금까지 남북한 군사대결과 냉전의 현장으로 상존하고 있다. DMZ는 전쟁을 종식시켜 평화를 유지하는 의도로 만들어졌지만 상황에 따라서는 평화적이 아닐 수도 있다는 이중적 의미를 가진다. 평화와 전쟁이라는 동전의 양면이 공존하는 DMZ를 군사적 대치의 장이 아니라 교류와 협력의 장으로 전환하는 것은 한반도의 평화를 안착시키는 길이다.

DMZ는 정전 이후 약 60년간 자연 상태로 고립되어 있음으로 자연 및 생태계와 역사문화자원이 보존되어 이를 이용한 농·수산업 및 임업을 포괄하는 1차 산업, 관광산업, 문화교류사업과 같은 경제적 가치와 문화적 가치의 잠재력이 큰 것으로 평가되고 있다.¹⁶³ 이에 반해서 남북한이 정전 이후 군사적 긴장이 고조될 때마다 DMZ의 남북한계선과 북방한계선을 지나 군사시설을 보강해왔다는 사실은 DMZ라는 용어가 모순어법(Oxymoron)의 의미를 가지는 결과를 낳았다. 사실상 정전협정이 지켜지지 않으면서 DMZ는 중무장지대가 되었다.

우리의 입장에서는 DMZ에 대한 군사대결이라는 위험과 잠재적 자

¹⁶³ 김재한 편, 『DMZ II- 횡적 분단에서 종적 연결로』 (서울: 소화, 2000); 정규서 외, 『DMZ III- 접경지역의 화해·협력』 (서울: 소화, 2002); 손기웅 외, 『접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안 (I)』 (서울: 통일연구원, 2009); 손기웅 외, 『접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안 (II)』 (서울: 통일연구원, 2009) 참조.

원이라는 가치가 상충하는 측면도 있으나, 한반도와 한민족의 상생과 공영을 달성하기 위한 주요 자원으로써 DMZ를 이용하는 방안에 대한 정책개발이 필요하다. 한편 북한의 입장을 생각해보면 남한과의 체제 경쟁이 실패한 상황에서 DMZ는 북한주민의 이탈을 막아줄 안전망이고 그래서 중무장을 강화해야할 지역으로 남게 되었다. 이러한 현실적 인식의 격차에도 불구하고 DMZ와 주변 민간인통제구역을 포함하는 접경지역에 대한 남북한의 평화적 이용에 대한 많은 정책제안이 제출되었으나 정책의 실현과정에서 협력의 상대방 당사자인 북한의 동의와 참여를 유도하는데 어려움이 있었고 이로 인해서 DMZ의 평화·생태적 이용이 결실을 맺지 못했다.

DMZ의 평화·생태적 이용이 남북한의 합의에 기초해서 이루어지기 위해서는 북한을 특수한 상대로 간주하는 접근보다 국제관계론과 협상론이라는 일반이론에 기초하여 북한의 행태를 분석하고 대안을 제시할 수 있는 이론적 접근이 필요하다. 이를 위해 협상이론(Negotiation Theory)과 기대이론(Prospects Theory)¹⁶⁴에 기초하여 북한의 자발적 협력과 참여를 유도하는 방안을 모색하고자 한다.

나. 협상이론적 측면에서 DMZ 평화적 이용

(1) 기존연구의 검토

한국전쟁이 종전되고 60년이 지나는 현재 시점에서 DMZ는 분단, 평화, 생태의 보고와 같은 여러 가지 중복되는 또는 상충되는 상징적

¹⁶⁴ Rose McDermott, "Prospect Theory in Political Science: Gains and Losses From the First Decade," *Political Psychology*, Vol. 25, No. 2 (2004), pp. 289~312.

| |
|-----|
| I |
| II |
| III |
| IV |
| V |

의미를 부여 받게 되었다. 현실적 의미가 무엇이든 DMZ는 한반도의 평화와 번영을 위해서 이용되어야 하고 이를 위해서는 적어도 남북한이 합의하는 접점을 찾아내야 한다. 문제는 최근 10년간 DMZ의 이용에 대한 다양한 제안이 나왔지만 남북한이 합의하는 결과를 도출하는데는 성공적이지 않았다.

남북한의 합의에 기초하여 DMZ를 친환경적으로 이용하고 이를 통해 한반도의 평화를 달성한다는 원칙에는 쉽게 동의할 수 있지만 이를 달성하는 방법의 문제는 여전히 해결되지 않은 과제이다. 현실적 제약을 고려할 때, 북한의 동의를 얻어 DMZ를 평화·생태적으로 이용하는 과정에는 협상이론을 적용하여 대안을 찾아야 한다.

국내에서의 DMZ 연구는 2000년대 전후로 많이 이루어졌다. 한국전쟁이 종료되고 얼마 되지 않았던 1960~70년대에 발표된 소수 DMZ 관련 연구는 소나무나 어류와 같은 생물의 식생에 대한 연구가 몇 편 있을 뿐이었다.¹⁶⁵ 1990년대 이후 북한과의 교류협력이 논의되면서 DMZ와 관련한 국내학계의 연구가 증가했지만 초기 연구의 대부분은 자연과학적 연구에 중점을 두다가 철원, 파주, 강원도와 같이 접경지역 지방정부가 주축이 되어 관광개발이라는 주제 중심으로 연구가 집중되었다.¹⁶⁶ DMZ 연구는 최근 들어 활발해지고 있지만 여전히 자연과학적 주제와, 생태관광과 평화관광으로 테마가 변화되긴 했지만 관광

¹⁶⁵- 이일구, “DMZ에서의 소나무 분포에 관한 연구,” *Journal of Plant Biology* Vol. 11, No. 4 (1968), pp. 21~29; 최기철, “휴전선 이남에서의 담수어의 지리적 분포에 관하여,” 『한국하천호수학회지』, 제6권 3호 (한국하천호수학회, 1973), pp. 29~36.

¹⁶⁶- 주현식·안영면, “DMZ의 이미지와 관광대상화 방안에 관한 연구,” 『산업경제연구』, 제12권 5호 (한국관광·레저학회, 1999), pp. 373~389; 박용순·김성혁, “지속가능한 관광개발에 대한 지역주민 인지도: 파주시 접경지역을 대상으로,” 『관광학연구』, 제25권 3호 (한국관광학회, 2001), pp. 81~88.

사업에 대한 연구가 주를 이루는 한편,¹⁶⁷ DMZ에 관련한 법적¹⁶⁸ 및 정치적 연구가 나타나기 시작했고 이와 더불어 남북관계의 측면에서 다루는 연구가 증가하고 있다.¹⁶⁹

김대중 정부시절 시작된 햇볕정책은 남북한 교류협력의 가능성을 처음으로 열었다는 점에서 의의가 크다. 이후 10년간 지속된 북한에 대한 포용정책은 다양한 남북협력의 가능성을 논의하고 실험적으로 추진하는 시기였다. 이 시기에 출판된 DMZ관련 연구결과는 북한을 협력과 협상의 상대방으로 파악하기 보다는 DMZ라는 대상에 대한 지리공간적, 자연과학적 사실을 확인하는 연구의 단계를 거쳐 법적 가능성을 연구하는 단계를 지났다. 최근에 들어서 북한과의 관계론 차원에서 DMZ와 대북협력에 접근하기 시작 했다.¹⁷⁰ 북한과의 협력을 위한 협상이라는 시각에서 남북관계를 분석하는 관계론적 접근의 필요성은 남북관계의 변화와 궤를 같이 한다.

냉전으로 남북이 분단되어 대결하던 분단초기부터 2000년대까지 60년간의 적대적 감정을 해소하기 위해서 화해와 협력을 위한 포용정책이 필요했다. 북한과의 교류협력 초기에는 북한이라는 대상에 대한 이해가 주를 이룰 수 밖에 없었다. 교류협력 초기에는 북한에 그리고

¹⁶⁷- 동국대학교 북한학연구소 편, 『DMZ 생태와 한반도 평화』 (서울: 아카넷, 2006), pp. 197~273.

¹⁶⁸- 제성호, “DMZ의 평화적 이용에 따른 법적 문제,” 『법조』, 제55권 11호 (법조협회, 2006), pp. 130~168; 이재민, “남북한 현안문제에 관한 국제법적 검토: 북방한계선(NLL)과 관련된 국제법적 문제의 재검토,” 『국제법연구』, 제15권 1호 (서울국제법연구원, 2008), pp. 41~71.

¹⁶⁹- 김영봉·이문원, “남북한 평화정착을 위한 비무장지대 활용방안” 『국토연구』, 제41권 (국토연구원, 2004), pp. 3~18; 김연수, “개성공단건설이 남북한 군사적 긴장완화에 미치는 영향,” 『북한연구학회보』, 제10권 2호 (북한연구학회, 2006), pp. 113~148; 손기웅, “DMZ 생태, 평화의 제문제: DMZ 관리, 활용을 위한 남북협력,” 『북한학연구』, 제2권 2호 (동국대학교 북한학연구소, 2006), pp. 83~111.

¹⁷⁰- 위의 글, pp. 100~110 참조.



DMZ안에 무엇이 있는지조차 인지하지 못했던 상황이었다. 10년간의 교류협력을 통해 북한의 행동변화를 유도하지 못한 것은 북한이라는 협력의 상대방에 대한 행태적 특성의 이해가 부족한 상태에서 교류협력을 지속하려고 했기 때문이다.

북한과의 협력을 위해서는 이제 협력의 대상인 DMZ에 대한 이해가 아니라 DMZ를 바라보는 북한의 입장과 시각을 이해하는 것이 우선이 되어야 한다. 이 장에서는 기존 DMZ와 관련한 남북협력 연구에서 상대적으로 연구가 부족한 ‘관계론 차원의 접근’을 추진한다. 이를 위해서 협상론적 시각에서 남북협력과 DMZ의 평화적 이용을 조망하고자 한다.

(2) 협상이론과 DMZ 평화적 이용

협상(Negotiation)은 일반적으로 다수의 행위자의 이익이 충돌하는 갈등상태를 대화라는 비폭력적인 수단을 통해 해결하는 과정이다. 협상은 커뮤니케이션이란 측면을 강조하면 일반적으로 이해당사자들이 자신들의 욕구를 충족시키기 위한 방법으로 상대방으로부터 최선의 결과를 얻어내기 위해 상대방을 설득하는 커뮤니케이션 과정이다.¹⁷¹ 협상전략의 차원에서 보면 목적을 달성하기 위해서 협상 상대방과 실제로 협상을 진행할 때, 가장 유리한 지위에서 자신의 힘과 영향력을 행사하기 위한 거시적 수단이나 기획을 의미한다.¹⁷² 의사결정차원에서 보면 협상은 둘 이상의 이해당사자들이 이해당사자들 모두가 수용 가능한 대안을 찾아가는 의사결정과정이다.

¹⁷¹- S. B. Goldberg, F. E. A. Sander, and N. H. Roger, *Dispute Resolution: Negotiation, Mediation, and Other Processes 3rd edition* (Gaithersburg, NY.: Aspen Law & Business, 1999) 참조.

¹⁷²- 이달근, 『협상론』 (서울: 법문사, 2000) 참조.

남북한이 합의할 수 있는 DMZ의 평화·생태적 이용을 분석하고자 한다면 협상을 커뮤니케이션, 의사결정, 그리고 전략적 차원으로 나눌 수 있다. 협상을 이런 세 가지 측면에서 고려할 때, 협상의 기본 요소인 ① 행위자(Players), ② 이익(Stakes), 그리고 ③ 전술(Move)로 나누어 보아야 한다.¹⁷³ 행위자는 우선 남한과 북한의 당국자로 단순화 시킬 수 있지만 실제 협상과정에서는 국제관계 차원에서 주변국은 물론 남북한의 국내정치와 관련한 다양한 집단이 개별적인 행위자로 DMZ의 평화·생태적 이용에 영향력을 행사하는 주요 행위자로 역할을 수행할 수 있다. 주변국가의 경우 미국과 중국 그리고 일본과 러시아는 DMZ 이용에 대해 이해 당사자로서 참여할 것이고, UN도 정전협정의 당사자로서 이해관계를 가지고 있다. 국내정치 차원에서 보면 남한의 경우 관료집단, 시민사회단체, 기업 및 경제단체, 지방자치단체 등 다양한 집단이 DMZ의 이용에 이해당사자라고 할 수 있다. 북한의 경우에도 관료집단 간 갈등 그리고 지역 및 계층에 따라서 이해관계가 있으나 북한은 남한에 비해서 비교적 단일(Monolithic)한 의사결정 구조를 가진 것으로 평가된다.

당사자에게 비용과 편익은 협상의 성패에 결정적 요인으로 비용과 편익의 성격에 대한 명확한 이해가 필요하다. 편익의 구체성과 추상성, 편익의 특성, 비용의 장기성과 단기성 등 다양한 요인을 분석해야 한다. 협상을 추진하는 과정에서 결정자는 상대적 이익과 비용을 고려하여 전략적 움직임을 결정하는데 가장 문제가 되는 것은 상호신뢰의 부족이다.

DMZ의 평화적 이용과 관련하여 실제 전략적 움직임을 고려하기 위

¹⁷³- Roy J. Lewicki, David M. Saunders, and Bruce Barry, *Negotiation* (New York, NY.: McGraw Hill, 2006), pp. 6~8 참조.



해서는 북한과 구체적 협상을 전제로 한 상황에서 남한과 북한의 협상 전략을 논의해야 한다. 북한이 DMZ 평화적 이용에 대하여 남한과 협상의 용의가 있는가하는 점은 논란의 여지가 있다. 이에 관해서는 남북한이 교류협력을 추진하는 과정에 일정수준의 교류협력이 진행되는 것을 보면 장기적으로 북한 당국도 DMZ의 평화적 이용에 대해서 제한적이거나 의지가 있는 것으로 전제할 수 있다. 개성공단의 설립과 운영에 대한 합의, 2002년 경의선철도 연결, 육로를 통한 금강산 관광은 DMZ의 평화적 이용에 북한이 제한적인 의지를 보인 사례라고 평가할 수 있다.

협상의 특성에 대해서 정리하면 다음과 같다. 우선, 당사자의 자발적 의사에 의해서 이루어지는 것이다. 협상의 환경은 시간과 공간 그리고 주변상황의 변화에 따라서 변화할 수 있다. 상대방은 협상의 과정을 통해서 입장을 강화해나가는 특성을 가진다. 협상의 과정에 유일한 단일의 대안이 있을 수 없기 때문에 인간 능력의 한계를 전제로 제한적 합리성(Bounded Rationality) 또는 간주관성(Inter-Subjectivity)에 의존한다. 궁극적으로 협상이 성공하기 위해서는 협상의 당사자가 모두 이익을 거둘 수 있는 ‘윈-윈(Win-Win)’ 전략을 추구해야 하며 서로에 대한 예상을 통해 합의할 수 있는 대안 모색이 필요하다.¹⁷⁴

이 장에서는 협상이론을 적용하여 남북한 교류협력을 추진할 때 가장 중요한 3가지 요소에 대해서 논의하고 DMZ에서 교류협력을 추진할 경우 협상과정에 필요한 정책대안을 제시하는 것을 목표로 한다. 첫째, 남북한의 교류협력의 구조적 특성을 전망이론을 통해 논의한다. 남북한이

¹⁷⁴- Brigid Starkey, Mark A. Boyer, and Johathan Wilkenfeld, *Negotiation a Complex World: An Introduction to International Negotiation* (Boston, Maryland.: Rowman & Littlefield Publishers, 1999), pp. 54~61 참조.

가지는 체제적 특성과 이에 규정을 받는 비용-편익구조의 특성을 고찰한다. 둘째, 남북한 교류협력에서 발생하는 비용-편익의 구조적 특성을 분석한 후, 이 논리를 구체적으로 적용하여 DMZ내에서 교류협력을 추진하는 경우 예상되는 구체적인 비용과 편익에 대해서 논의한다.

DMZ내에서 남북한이 협상을 통해서 추진하는 교류협력 사업 중에서 양자가 합의를 통해 추진하여 지속가능한 교류협력을 할 수 있는 사업의 특징을 구체적으로 논의한다. 끝으로, 최적의 대안을 마련했다고 해도 북한의 과거 행태를 비추어 볼 때, 협상과정은 항상 최대의 걸림돌이었다. 북한이 구조적으로 안고 있는 취약한 편익과 비용의 제약으로 인해서 협상은 빈번하게 무산 또는 연기되거나 때로는 감정대립으로 파국을 맞이했다. 북한과의 협상과정에 나타난 특성에 중점을 두어 단계별로 북한이 보여주는 협상의 특징을 논의한다.¹⁷⁵ 논의된 북한의 협성패턴에 기초하여 남북한이 DMZ의 평화적 이용에 대한 합의 도출을 위해서 협상을 전개할 때, 협상 행위양식에 따른 대응방안을 정책제언의 일환으로 논의한다.

다. DMZ 평화적 이용에 있어 남북협력의 손익분석

남북한이 협상을 통해 DMZ를 평화적으로 이용하는 것은 국제관계에서 협력을 전제로 하는 상호협상의 과정이다. 남북한의 협력에서 핵심 쟁점은 상호주의 또는 호혜주의(Reciprocity)원칙을 적용하는 정도의 문제이며 이는 남북관계에 대한 이념적 선호와 관련이 있다. 일반적으로 국가행위자의 행태에 관한 이론에 따르면 이기적인 행위자들

¹⁷⁵ 이 장에서 제시하는 협상과정의 특징은 아래의 책에서 인용하였다. Scott Snyder, *Negotiation on the Edge: North Korean Negotiating Behavior* (Washington D.C.: United State Institute of Peace, 1999), pp. 43~64 참조.

| |
|-----|
| I |
| II |
| III |
| IV |
| V |

로 이루어진 국제사회에 개별국가의 일탈행위를 규제할 중앙권위체가 없는 상황에서 국가들 사이에 협력이 나타나고 협력이 지속되고 그래서 참여자들 모두가 장기적으로 이익을 거둘 수 있는 전략의 추구는 상호주의에 입각한 ‘뒷포땀(Tit-for-Tat) 전략’이라고 알려져 있다.¹⁷⁶

김대중과 노무현 정부는 포용정책을 통해 북한의 태도변화를 유도하는 정책을 선택하였는데 포용정책은 호혜주의를 실질적으로 포기하거나 상당기간 유보함으로써 북한의 자발적 태도변화가 일어날 때까지 기다린다는 접근이었다. 현 정부는 포용정책이 궁극적으로 북핵문제를 해결할 것이라는 기대가 충족되지 못하는 것으로 판명되자 북한의 태도변화에 따라서 대북협력과 지원을 결정하는 엄격한 상호주의를 적용하였다.

남북한의 상호교류에 이념적 성향에 따라서 상호주의 원칙이 양극단에서 대립하는 시각을 가지는 점은 남북한의 협력을 통한 DMZ의 평화적 이용에도 그대로 투영되어 나타난다. 북한과의 교류 협력에서 상호주의에 대한 논쟁은 북한이 남한과의 협력에 대해서 가지는 비용과 편익의 불균형에서 기인한다. 개방적이고 다원주의적 남한사회와 폐쇄된 전체주의 사회인 북한이 대등한 교류와 협력을 진행할 경우 북한은 경제적 이득이라는 제한적 이익에 비해 체제와 정권의 생존이라는 최고의 위협에 노출되기 때문이다.

¹⁷⁶ Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation* (New York: Basic Book, 1984), pp. 25~27 참조. 게임이론의 시각에서 모든 사람이 자신의 이익을 최대화하려고 하는 중심 권위체가 없는 무정부 상태에서 계속해서 상호협력을 추진할 때 모든 행위자가 최대의 이익을 얻는 행위전략은 첫째, 상대방에게 신뢰를 주는 행동으로 관계를 시작하고, 둘째, 상대방이 협력을 하지 않고 배신하는 경우 그에 응분의 대응으로 상대방에게 강력한 신호를 보내고, 상대방이 선의로 협력을 시작하려고 하는 경우 다시 그에 대응하는 협력을 해나가는 전략이 최선의 전략이라는 사실을 실험을 통해서 주장했다.

(1) 전망이론과 남북교류협력

전망이론에 따르면 행위자들은 이득인 경우에는 안정적인 것을 선호하는 경향이 있고 비용의 경우는 높은 비용을 회피하려는 경향이 있다.¹⁷⁷ 다시 말해서 일반적인 정책결정은 이익의 경우 최대보다 안전성을 선호하고 비용은 최대손해를 회피하려는 경향이 있다. 전망이론의 공리를 북한의 행태에 적용하면 남북한의 교류협력을 통해 북한은 경제적 이득을 최대화하는 적극적 교류협력 보다는 제한적이거나 현금의 획득이라는 안전한 이득을 보장하는 제한적 협력을 선택하려하고 비용측면에서는 체제가 붕괴할 지도 모르는 최대의 위험을 회피하려 할 것이다. 다시 말해서 북한은 남북교류를 통해서 통제가능한 정도의 현금유입을 선호하고 이를 통해 체제관리를 위한 핵심계층에 대한 보조금 지급과 체제유지에 필요한 무기구매 등에 사용할 것이다.

전망이론의 공리를 남한의 행태에 적용하면 북한과의 교류에서 전면적 교류협력을 통한 북한의 흡수통일이라는 최대의 이익 보다는 북한의 비핵화라는 안전한 이득을 보장하는 협력을 선택하려하고 비용측면에서는 교류협력의 이득이 군사적으로 전용되는 최대의 비용을 회피하려 할 것이다. 최소비용은 북한으로 유입된 현금이 군사적으로 전용되지 않은 채 북한주민의 생활개선에 사용되지만 이 때문에 남한 내부에 퍼주기 논란 등이 발생하는 경우이다.

남북한의 최대이익과 안전이익 그리고 최대비용과 최소비용의 분석이 보여주는 바와 같이 북한은 이익과 비용에서 최대치에 대한 선택과 안전한 선택에 있어 다른 종류의 선택이 아니라 동일한 선택이 주어질

¹⁷⁷- McDermott, "Prospect Theory in Political Science: Gains and Losses From the First Decade," *Political psychology*, Vol. 25, No. 2 (April 2004), pp. 293~294.

뿐이고 다만 선택을 통한 ‘현금유입의 양’과 ‘체제 붕괴의 속도’에 대한 교환적 선택이 가능할 뿐이다. 남한은 교류협력을 통해서 이익과 비용의 다양한 스펙트럼을 향유할 수 있고 궁극적으로 최대이익이나 최대비용의 상황이 발생한다고 해도 장기적으로 국가의 안보가 위협에 처해지는 최악의 상황은 아니다. 남북한 교류협력의 이익과 비용 구조는 구조적 불균형 상태를 벗어날 수 없는 것이 현실이다.

[표 IV-1] 전망이론에 따른 남북한 이익 및 비용 분석

| | 최대이익 | 안전이익 |
|----------|----------------------------------|------------------------------------|
| 남한 북한 | 흡수통일 대량 현금유입 | 북한의 비핵화 소량 현금유입 |
| | 최대비용 | 안전비용 |
| 남한 북한 | 현금의 군사적 전용 급속한 체제붕괴 징후(통제 불능) | 남남갈등(피주기 논란) 완만한 체제붕괴 징후(통제 가능) |

전망이론에 따르면 적어도 단기적으로는 남북한 모두 최대의 이익을 볼 수 있는 전면적인 교류협력을 원하지 않는다. 이익을 비용과 연계하여 볼 때 북한의 입장에서 전면적 교류는 체제 붕괴라는 최대비용으로 연결되기 때문이다. 남한은 전면적 교류협력을 통해서 북한이 갑작스럽게 붕괴하는 상황을 원하지 않는다. 비용 측면에서 예상치 못한 통일비용이 부과될 수 있기 때문이다. 하지만 흡수통일이라는 최대이익의 회피와 이에 수반되는 통일비용의 회피는 어디까지나 일시적인 것이다. 장기적으로 남한은 시간이 주어진다면 최대의 이익을 소화할 수 있는 능력과 의지가 있다고 스스로 판단하고 있고 북한도 이를 가장 두려워하는 것은 부인할 수 없는 현실이다.

주어진 이익과 비용의 구조에서는 북한은 이익 보다는 손해를 최소화하는 방향에서 의사결정을 할 것이고 남한은 손해를 최소화하는 것도 중요하지만 이익을 극대화할 수 있는 방안을 굳이 회피할 필요가 없는 상황이다.

북한은 어떤 경우에도 체제를 붕괴하지 않을 만큼의 교류와 협력을 추진하여 최소한의 현금획득이라는 안전이익을 확보하면 이 안전이익을 다시 체제유지에 투자해야하는 비용-이익 구조이다. 남한은 앞에서 논의한 바와 같이 북한이 교류협력으로 확보한 안전이익을 국내적으로 지배집단에게 보조금을 지급하는 방식으로 체제유지에 투자하는 것은 용납할 수 있지만 군사적으로 전용하여 남한에게 위협이 되는 방향에서 투자하는 것은 용납할 수 없는 입장을 견지해 왔다.

북한의 선택은 사실 순환논리에 갇혀있다는 것이 핵심이다. 1990년대 고난의 행군 이후 남한과의 체제대결에서 전면적인 실패로 결론이 난 후 북한은 체제유지를 위해서는 외화가 필요하고 이를 위해서는 개혁·개방 또는 교류·협력이 불가피한 대안이나, 외화획득을 위해 체제개방을 전면적으로 시행할 경우 주민에 대한 통제력을 상실하고 체제가 붕괴할 것이라는 딜레마에 처해있다. 북한은 체제의 생존을 위해서 두 가지 상충되는 가치인 외화획득과 주민통제를 저울질하며 남한과의 교류협력을 조절하고 있다.

이러한 현실아래서 남한이 택할 수 있는 대북정책은 선택의 폭이 상당히 크다고 볼 수 있다. 북한과 교류협력을 하면서 포용정책과 같이 호혜성을 완전히 포기할 필요는 없고 다른 극단에서처럼 엄격한 상호주의를 적용해서도 안 된다. 북한이 체제 생존에 필요한 만큼의 재화를 공급해주면서 제한적 상호주의를 지속적으로 견지해나가는 것이 가장 합리적인 대응이다.

| |
|-----|
| I |
| II |
| III |
| IV |
| V |

(2) DMZ 평화적 이용의 비용-편익분석

남북한이 가지는 체제의 특성, 그리고 이로 인한 비용과 편익의 불균형성, 그리고 남한 내부에서 일어나는 대북교류협력에 있어서 상호주의의 적용의 정도는 서로 연계되어 있다. 앞에서 논의한 바와 같이 북한의 필요성과 남한의 역량을 고려하여 비용과 편익의 균형을 이루는 적절한 타협점이라고 할 수 있는 균형점을 찾아야 한다.

포용정책을 추진하면서 축적된 북한의 행태에 대한 정보는 협상에서 중요한 자산이다. 북한과 교류협력이 순조롭게 진행될 때, DMZ를 이용하는 다양한 사업이 추진되었다. 이런 점을 고려한다면 남북한 관계에 있어서 DMZ를 이용하는 전략은 남북한 교류협력을 촉진하는데 상징적 의미와 함께 실질적 긴장완화 등의 효과가 있다. 이를 염두에 두고 남북한 교류협력 사업의 진전은 남북한이 합의에 따라서 DMZ 내에 협력사업을 설립·유지할 경우 예상되는 유인요인과 회피요인을 체계적으로 분석할 필요가 있다.¹⁷⁸ 남북한이 DMZ내의 협력사업에 대해서 각자의 입장에서 유인요인과 회피요인을 논의함으로써 사업의 추진과정에서 발생하는 비용과 편익을 구체적으로 파악할 수 있고 이를 통해 실제 협상과정에 북한의 행태를 파악하는 지침으로 활용할 수 있다.

남북한이 상호 협상을 통한 합의에 기초하여 DMZ에 장기적으로 경제적 이익을 창출할 수 있는 교류협력 사업을 추진하는 것을 전제로 도출한 비용-편익 분석은 아래와 같다. 이 장에서 제시하는 비용편익 분석은 가능한 모든 비용과 가능한 모든 편익을 항목별로 제시하고 이들 이익과 편익의 상대적 비중을 고려하여 대안을 제시하고자 한다.

¹⁷⁸ 김영봉·이승복·김은정, 『DMZ의 평화적 이용을 위한 남북한 협력사업 추진에 관한 연구』(서울: 국토연구원, 2009), pp. 41~43 참조.

비용과 편익을 협상의 전략적 측면에서 분류하면 양자가 공유하는 공동의 이익, 양자가 서로 보완할 수 있는 교차이익, 그리고 한쪽의 이익이 다른 쪽의 비용으로 서로 배타적인 상충이익으로 나눌 수 있다. 공동이익과 교차이익의 증가는 협상을 용이하게 하지만 상충이익의 존재는 협상을 통한 협력에 부정적이다.

[표 IV-2] 남북 교류협력의 비용-편익 분석

| | 남한 | 북한 |
|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 편익 요인 | <ul style="list-style-type: none"> -한반도의 군사적 긴장완화 -북한의 개혁개방을 통한 체제전환유도 -중국과 외교관계 개선 -북한의 주민의 노동력 활용 | <ul style="list-style-type: none"> -한반도의 군사적 긴장완화 -외화획득 -군사력 강화 및 현대화 -실업 및 경제난 해소 -사회간접자본의 확충 및 개선 -미국 및 일본과의 외교관계 개선 -중국에 대한 의존도 감소 |
| 비용 요인 | <ul style="list-style-type: none"> -퍼주기 논란 등 국내이념갈등 -투자 자본에 대한 안전성 위협 -교류협력의 비용 부담 -국내 접경 지방 간 국내정치 갈등 -교류협력의 이익을 북한이 군사적전용 -대미관계의 약화가능성 -대북협상력의 약화가능성 | <ul style="list-style-type: none"> -대주민 통제력 약화로 체제안보 위협 -인적교류에 의한 주민 통제력 약화 -엘리트집단 간 갈등 -계층 및 계급 간 갈등 -대남 흡수통일의 위협 -남한문화유입으로 북한의 이념성 퇴색 -대중관계의 약화 가능성 |

남한과 북한의 유인요인이 중복되는 한반도의 군사적 긴장완화는 공동의 이익으로 평가된다. 남북한이 교환할 수 있는 교차이익의 부분은 남한에서 북한의 노동력을 활용하는 부분과 북한이 외화를 획득할

I
II
III
IV
V

수 있는 부분 그리고 북한이 사회간접 자본을 확충하는 점도 서로 보완적인 이해관계로 평가된다. 경제효과는 서로가 절충할 수 있는 부분으로 협상론에 긍정적 요인으로 평가된다. 이에 반해서 북한이 획득한 외화를 통해 군사력을 강화하고 현대화하는 부분은 상호배타적인 상충이익으로 평가된다.

군사적 긴장완화 부분에 대한 평가는 남한 내에서도 이념적 선호에 따라 엇갈리는 평가가 있고 북한에서도 군사적 긴장완화에 얼마나 높은 비중을 두는지에 대해서는 정확히 평가하기 어려운 점이 있다. 북한이 남북협력을 통해 군사적 긴장완화를 추구한다고 하더라도 경제 협력을 통한 수입을 군사적 목적으로 전환한다면 상호신뢰에 부정적 영향을 미치게 되고 한국 사회내의 퍼주기 논란과 같은 남남갈등을 격화시키는 부정적 효과가 크다.

남북한 협력을 비용요소와 연계하여 국내정치적 고려에서 보면, 남북한의 이해관계가 상충하는 부분으로 평가된다. 남한은 개혁개방을 통한 북한의 체제전환유도를 상정하는 측면이 있지만 남한 내에서는 퍼주기 논란과 같은 남남갈등이 발생하고 북한은 남한 문화의 유입과 주민통제력 약화가 체제 및 정권의 위협으로 나타나고 궁극적으로 남한에 흡수 통일되는 최악의 상황을 우려하게 된다. 남한은 북한과의 개혁개방을 통해서 북한의 기아와 실업과 같은 경제난을 해소할 수 있을 것으로 기대하지만 북한이 주민의 생활개선보다는 군사적 용도로 전환하는 최악의 상황을 우려한다. 북한은 생활의 질이 개선되는 한편 북한 사회 내에 사회계층간 엘리트 집단 내부에서도 이익의 분배와 정책선호의 차이 등으로 갈등이 발생할 수 있다.

대외관계 측면에서 교류협력 사업의 활성화는 장기적으로 편익과 비용이 상충하기 보다는 보완적인 경향이 있다. 남한의 경우 중국과의

관계개선에 동반하여 미국과의 관계가 약화될 가능성을 안고 있고 북한의 경우는 미국 및 일본과의 외교관계 개선의 가능성은 높아지지만 중국과의 관계 약화의 가능성은 상대적으로 낮아 보이며 도리어 대중의존도를 감소시킬 수 있는 가능성이 있다. 대외관계 요인에서 남북한의 통일에 대해서는 주변국의 입장은 단순히 긍정적인 반응을 보일 것이라고 단언하기 어렵지만, 남북한의 상호교류와 협력의 증가와 이를 통한 긴장완화에 대해서는 대체적으로 긍정적인 반응을 보일 것이다.

남한과 북한사회에는 내부적인 갈등 요인이 상존하고 있다. 남한의 경우 교류협력 비용의 상당부분을 부담하는 현실적 문제로 인해 과거 퍼주기 논란과 같은 이념갈등이 재현될 가능성이 높고 접경지역의 경우는 서로 사업을 유치하기 위한 경쟁이 동반되어 지역갈등이 발생할 가능성이 있다. 북한의 경우 교류협력에 대하여 엘리트 집단 내부에 갈등이 수반되고 권력투쟁이 발생할 가능성이 있고 이와 동시에 북한 사회의 특성에 비추어 볼 때 교류협력이 진행됨에 따라 계층·계급 갈등 및 지역 갈등으로 발전할 가능성이 있다. 이를 정리하면 아래의 표와 같다. 남북한이 DMZ내에서 교류협력 사업을 추진하는 과정에 유인요인과 회피요인을 절충하는 방안을 협상론의 관점에서 분석하여 대안을 모색할 필요가 있다.

[표 IV-3] 남북한 DMZ내 교류협력의 이해관계

| | 남한 | 북한 |
|-------------|-----------------------------|----------------------|
| 상호조화 | 군사적 긴장완화 | 군사적 긴장완화 |
| | 노동력 활용 | 외화획득 실업 및 경제난 해소 |
| 상호충돌 | 개혁개방 체제전환 | 체제붕괴 및 흡수통일 |
| | 경제협력 | 주민통제력 상실 남한 문화 유입 |
| | 투자자본에 안정성 위협 교류협력의 비용 부담 | 외화획득 군사적 전용 |
| 내부갈등 | 떠주기 논란 등 이념갈등 | 엘리트 집단 간 갈등 |
| | 접경지역간 지역갈등 | 계층계급 및 지역 갈등 |
| 주변국 관계갈등 | 대중관계의 개선 | 대미 및 대일관계 개선 |
| | 대미관계의 악화 | 대중 관계의존도 감소 |

(3) DMZ내 가능한 남북협력사업의 특성

북한이 남한과의 협력사업 그 중에서도 특히 DMZ내에서 협력 사업의 추진을 전제로 논의한 비용과 편익에 대한 분석에 기초해서 남북한이 합의할 수 있는 협력의 항목에 대해서 우선 논의하고자 한다. 남한의 경우는 제약요인은 실질적으로 많지 않아서 상당히 개방적이고 북한은 제약요인이 상당히 많다. 대북 협력 사업의 성격을 장기적인 협력과 일회성 협력으로 나누어 볼 수 있다.

장기사업은 남북한이 합의한 목적의 달성을 위해 양자가 장시간에 걸쳐 유사한 행위를 반복하는 과정을 전제로 한 것이고 단기사업은 합의한 목적을 달성하는 것이 일회 또는 특정한 기간이 종료되면 사업이 만료되는 형태로 진행되는 사업을 말한다. 장기사업의 대표적 사례는

평화도시 건설이나 생태공원 건설과 같이 관광사업과 결합을 전제로 진행되는 건설사업, 공유하천 이용과 운하 건설, 경제특구 설립, 국제기구 유치가 있다. 단기사업은 DMZ내 공동 유해 발굴, 체육대회 또는 예술행사 개최, 다양한 주제의 국제회의 개최, 다양한 주제의 남북한 실무자 회담 개최, 화산폭발 또는 환경문제와 관련한 공동학술회의 개최가 있다.

북한 당국은 다수의 주민이 남한의 주민과 동일한 장소에서 협력 사업에 참여하는 사안에는 동의할 가능성이 낮다. 주민들이 남한사회에 대한 정보를 얻게 되는 것은 북한의 체제안전에 위협이 되기 때문이다. 이런 점에서 장기사업은 북한이 보다 많은 위협을 느낄 것이고 단기사업은 상대적으로 체제에 위협이 적다고 판단할 것이다. 장기적으로 진행되는 건설과 DMZ에서 생태관광은 남한의 주민이 관광객으로 참여하고 북한이 수수료를 받는 방식으로 금강산 관광과 같이 진행된다면 북한은 동의할 수 있지만 북한이 현금수입을 얻게 되는 경우 군사적으로 전용되는 가능성 때문에 남한은 우려를 나타낼 수 있다. 놀이공원이나 관광지를 공동으로 개발하는 협력 사업은 북한주민이 대량으로 남한주민과의 접촉하는 것을 통제할 수 있기 때문에 북한으로서는 선호할 가능성이 높다. DMZ 생태관광을 둘러싼 협력은 북한이 현금지급을 요구하게 되면 한국의 경우 북한에 지급되는 현금의 규모와 개방의 가능성을 비교하여 결정해야 한다.¹⁷⁹

제조업과 관련한 남북한 협력 사업을 추진한다면 북한은 어느 정도 부담을 가지게 될 것이다. 다수의 북한 노동자가 현장에 투입되어 남

¹⁷⁹ 손기웅 외, 『접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안 (II)』, pp. 132~136; 손기웅 외, 『접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안 (III)』, pp. 234~250 참조.

| |
|-----|
| I |
| II |
| III |
| IV |
| V |

한의 기업인이나 관리자들과 접촉하게 되는 상황은 바람직하지 않다. 개성공단처럼 북한 당국이 투입되는 노동력을 통제할 수 있지만 지역이 확대되고 투입노동력의 규모가 확대되면 통제력이 약화될 가능성이 높다.¹⁸⁰ 한국의 입장에서는 제조업의 경우 상당한 액수의 현금이 북한 당국으로 투입될 가능성이 높다는 점은 우려할 것이다. 관광사업이나 제조업을 위한 공업단지 확보와 같은 대규모 투자에 대해서는 한국의 경우 정부차원이나 민간차원에서 모두 부정적인 반응을 보일 수 있다. 금강산 관광사업처럼 북한이 일방적으로 재산동결을 하는 경우에 적절한 대안이 없다는 한계가 있다.

환경이나 생물학과 관련한 국제기구를 유치하는 대안은 북한의 입장에서 주민을 통제할 필요성이 없지만 현금획득은 현실적으로 어렵다는 단점이 있다. 국제기구를 DMZ에 유치하는 사업은 유치대상이 되는 국제기구의 참여의사가 선행되어야 하고 북한이 핵실험 이후 UN의 제재를 받는 상황에서 국제기구에 대한 불신이 상당히 높다는 점은 부정적 요인이나 다른 한편 북한이 국제기구에 대해서 실용적인 접근을 통해 동아시아 국제관계를 관리하고 경제적 이익도 추구하려고 한다는 긍정적 평가도 있다.¹⁸¹ 한국의 입장에서는 적극적으로 추진할 유인요인으로써 국제기구를 통한 군사적 긴장완화의 효과가 크다는 점이며 동시에 북한으로 현금 유입이 구조적으로 발생할 가능성이 낮다는 것은 장점이다.

단기사업은 앞에서 사례를 열거 하였듯이 실제 사업이 실행되는 기간은 1주일 이내의 상대적으로 단기간에 실행되는 행사위주의 사업이

¹⁸⁰- 손기웅 외, 『접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안 (III)』, p. 56~58 참조.

¹⁸¹- 위의 책, pp. 268~270 참조.

다. 유해발굴과 같은 예외적인 경우도 있지만 체육대회, 음악회, 실무 회담, 학술회의, 국제회의 등은 북한주민의 참여를 염려할 필요도 없고 체제에 특별한 위협이 되기보다는 오히려 북한이 체제선전에 활용할 가능성도 있다. 문제는 북한이 행사의 개최를 이유로 과거처럼 현금보상을 요구하는 경우, 요구에 적절하게 대응하지 않으면 협력 사업이 협상 중간에 중단될 가능성이 있다.

위에서 논의된 결과를 통해 남북협력을 통한 DMZ내에서 추진할 수 있는 우선 사업으로는 장기적 사업보다는 단기적 사업, 많은 자금이 투입되는 건설보다는 소규모 자금으로 가능한 사업, 북한에게 현금수입이 발생하는 사업보다는 현금 수입이 구조적으로 발생할 여지가 없는 순수 협력사업, 북한 주민의 노동력에 많이 의존하는 사업보다는 통제된 노동력의 투입만으로 가능한 사업, 많은 남한 주민이 오고 가는 사업보다는 사업에 직간접적으로 관련되는 남한 주민의 수가 실질적으로 적은 사업이 남북한이 최초로 협력을 통해 DMZ내에서 추진할 수 있는 사업으로 적절하다. 이런 사업을 전제로 하여 남한과 북한이 사업을 추진하는 과정에 서로의 이익과 손실을 고려하여 합의에 도달하는 협상과정을 조망하고자 한다. 협상과정에서 북한이 보여준 행위양식을 논의하고 이에 적절한 대응책을 논의함으로써 이 글이 추구하는 DMZ내에서 협력 사업을 성공적으로 추진할 수 있는 전략을 제시하고자 한다.

라. 협상이론을 통해본 북한의 행태적 특성

(1) 북한 협상전략의 특성

협상과정에 나타나는 북한의 특성은 국가체제의 생존을 위한 투쟁이라는 점에서 상식적인 국가관계에서 나타나는 행태와는 거리가 있

| |
|-----|
| I |
| II |
| III |
| IV |
| V |

는 행동을 보이지만 이것은 비이성적인 것이 아니라 오히려 지나치게 이성적인 반응이다. 협상을 진행하는 단계에 따라서 보면 협상 전단계, 협상 진행단계, 협상 후단계로 나누어 볼 수 있다. 이 중에서 협상 전단계를 고려하면 북한의 표면적인 비이성적 반응을 이해할 수 있다. 협상 전단계는 협상을 실제로 진행하기 전에 입장을 정리하는 준비단계이다. 이 단계에서 협상에 임하는 당사자는 협상의 목표설정, 공동이익 또는 목표의 확인, 문제의 정의에 대한 합의, 협상에 몰입수준의 평가, 협상환경의 분석, 자기 분석, 협상의 상대방에 대한 분석, 높은 수준의 대안 개발, 협상의 전략과 전술의 작성, 협상대표의 훈련, 협상의 비용과 편익의 분석을 한다.¹⁸²

북한의 협상팀의 특성을 이해하는 것도 중요한 부분이다. 협상에서 원하는 목표를 달성하기 위해서는 협상이 합의에 도달하지 못할 경우 최선의 대안(BATNA: Best Alternative To a Negotiated Agreement)을 마련해야 한다.¹⁸³ 북한의 행태를 보면 국력의 상대적 약화로 인해서 협상 자체에 충실하다기 보다는 협상을 통해서 생존에 필요한 대상을 획득해야하는 생존과 관련한 절박함이 있다. 때문에 북한의 협상행태는 ‘Take It or Leave It’ 형식의 협상자세를 견지해왔다. 자신이 원하는 대로 협상의 결과가 나오지 않으면 협상 자체를 깨는 극단적 형태이다. 북한은 이러한 행태를 ‘주체 또는 우리식’과 같은 공유된 가치관을 내세워 협상에서 자신의 입장을 강변하는 경향을 보이고 있다.

¹⁸²- William I. Zartman, “Prenegotiation: Phases and Function,” *International Journal of Conflict Management*, Vol. 44, No. 2. (Spring 1989), pp. 237~253 참조.

¹⁸³- Michael L. Spangle and Myra Warren Isenhardt, *Negotiation: Communication for Diverse Settings* (Thousand Oak, CA: Sage Publication, 2002), pp. 89~95 참조.

북한의 협상전략에도 어느 정도의 유연성은 보이지만 실질적으로는 유연성을 최소화하려는 방향에서 협상을 시작한다. 개시단계에서는 강경하고 적대적인 발언으로 시작하고 협상이 진행되는 과정에서 공식 석상이 아닌 곳에서는 유연한 자세를 취하다가 협상의 종료단계에서는 상대방으로부터 추가적 이득을 얻어내기 위해 다시 강경한 입장으로 선회하는 기복이 심한 행동경향이 있다. 이러한 분석은 앞에서 설명했듯이 협상에서 북한이 가지고 있는 약점을 극복하고 목적을 달성하기 위해 취하는 전략이라고 할 수 있다.

이러한 북한의 협상의 행위특성에 따라서 다양한 협상에서 극단적 전술(Brinkmanship)과 위기외교(Crisis Diplomacy)를 효과적으로 구사했지만 협상이 반복되면서 전술의 효과가 감소하는 경향을 보여 왔다.¹⁸⁴ 예를 들면 북한은 장기적인 협상과정에서 보면 한국에게서 원하는 것을 획득할 수 없다고 판단하는 경우에는 협상의 다음 라운드를 개시하면서 미국과 동등한 호혜원칙을 고집하면서 남한을 배제 또는 무시하는 선제 전술을 구사하지만, 이 경우에는 북한은 비용에 비해 훨씬 큰 혜택을 버려야 하는 상황을 요구받는다.

북한의 협상 당사자들에 대한 이해도 필요하다. 북한 외무성의 협상 담당자들은 소그룹의 엘리트로 남한과 미국에 대한 전문가로 구성되어 있으며 협상에서 중요한 역할을 수행한다. 북한 관료의 특성에 비추어 보면 고집과 반항적 특성이 나타나는데 이것은 협상에서 자신이 원하는 대로 양보를 받아내야 하는 경우에 지속적으로 사용되는 전술이다. 때로는 북한은 마지막 단계에서 상대방을 실망시켜서 원하는 결

¹⁸⁴ Smith Hazel, "Bad, Mad, Sad or Rational Actor? Why the 'Securitization' Paradigm Makes for Poor Policy Analysis of North Korea," *International Affairs*, Vol. 76, No. 3 (July 2000), pp. 602~603.



과를 얻지 못하고, 협상자체가 결렬되는 경우도 있다.

북한의 협상 당사자는 관료만이 나오는 것이 아니라 그를 감시하는 공산당의 정치국원도 같이 나오기 때문에 협상과정에서 상대방과의 전술도 필요하지만 동료와의 관계도 고려하여 협상에 임하는 특성이 있다. 동료들끼리 상호감시 체계 아래서 행동해야하는 협상 당사자는 때로는 상대방에게 과잉 대응을 하거나 역으로 과잉 침묵을 하는 비합리적 협상전략을 구사하기 때문에 합리적 협상이 어렵다.

북한 관료제의 고도로 집중화 및 계열화 되어 있는 특성¹⁸⁵은 정보의 흐름에 영향을 미쳐 협상의 과정과 결과에 방해가 되기도 한다. 협상에서 상대방이 제공하는 정보와 단순 사실 마저도 협상당사자와 그의 직속상관에게만 보고되고 다른 부서로 전파되지 않는 특성이 있다. 때문에 북한측 협상당사자들 사이의 내부조직을 파악하지 않은 상태에서 북한의 인사에게 전달된 정보가 다른 인사들에게도 자연스럽게 공유되었다고 전제하는 것은 합리적이라고 할 수 없다.

북한의 협상전략 중 중요한 특징의 하나는 북한은 상대방의 약점을 이용하여 협상에서 이점을 최대화하기 위해 이중협상전략, 즉 공식협상과 비공식협상 전략을 구사한다는 것이다. 1994년 세모어 미국 국무부 정치군사담당 부장과 김정우 북한대외경제위원회 위원장 사이의 베를린 협상은 기존의 미국과 북한이 경수로를 북한에 제공하기 위한 준고위급 회담과 별도로 진행된 이중협상이었다. 북한은 이 협상을 통해 미국으로부터 북한에 건설하는 경수로를 한국형이 아닌 다른 모델로 선택하도록 미국의 양보를 받아내기 위해 노력했고 이는 이중협상의 전략의 대표적 사례다.

¹⁸⁵ 박상익, 『북한의 관료문화』 (파주: 한국학술정보, 2008), pp. 71~72, 217 참조.

북한 대중매체의 메시지에 주목하는 것은 북한이 협상과정에서 태도와 전략 및 전술의 변화를 읽을 수 있는 중요한 기준이다. 북한의 대중매체는 정치권력에 의해 통제되고 있기 때문에 단순히 국내여론을 대상으로 하는 선전도구 이상의 의미를 가진다. 북한은 협상에 대한 심리적 분위기에 영향을 미치기 위해, 상대방에게 양보를 얻어내려는 목표를 실현시키기 위해, 북한의 메시지를 상대방에 전달하여 협상을 의도하는 방향으로 끌고 가거나 협상을 다시 시작하려는 수단으로 대중매체를 사용하는 경향이 있다.

이럴 때 북한의 대중매체에 발표되는 외무부의 공식논평이 중요한 메시지를 전달한다. 북한의 대중매체는 내부정치적 역학관계와 목표에 따라서 다른 수준의 대상에게 다른 프로그램을 통해 메시지를 전달한다. 노동신문과 같은 신문이나 TV와 라디오는 대중과의 커뮤니케이션에 있어서 정치적 및 사회적 한계와 기초를 설정하는 역할을 한다.

북한의 협상태도는 대외적으로는 협상과정에서 모든 것을 원하는 대로 얻으려는 과격한 접근을 선택한다. 동시에 국내정치적으로는 협상에 필요한 대중의 지지를 동원하면서 협상의 상대방을 북한에 대해서 적대적이고 공격적인 것으로 묘사하여 상대방을 심리적으로 압박한다.

북한의 미디어를 보면 행정부와 당의 미묘한 입장 차이를 드러내는 경우가 있으며, 매체에서 이러한 차이에 대한 언급도 중요한 의미를 가지지만 언급하지 않는 경우는 이 사안에 대해 타협할 의지가 있다는 신호이다. 특정현안과 관련한 질문에 대한 외무성의 언급은 북한의 입장에 대한 명확한 의사표시이며, 이는 국내의 청중이 아니라 외국의 청중을 대상으로 기존 입장에 어떤 변화가 있음을 알리는 신호이다. 외무성의 공식성명은 특정 이슈에 대하여 협상 상대방에게 북한 정부

| |
|-----|
| I |
| II |
| III |
| IV |
| V |

의 권위가 실린 협상의 목표와 의지에 대한 명확한 입장전달을 의도하는 경우이며, 이 보다 낮은 수준으로는 북한의 대사가 기자회견 등을 통해서 특정 이슈에 대한 설명을 제공하는 경우도 있다. 이와 같이 협상과정 단계별 북한의 특성을 고찰함으로써 협상의 전개에 따른 대응 방향을 결정하는데 도움을 받을 수 있다.¹⁸⁶

(2) 북한 협상전술의 특성과 대응책

앞에서 논의한 협상이 용이한 우선 사업으로는 단기적 사업, 행사위주의 사업, 현금 수입이 사실상 없는 순수협력사업, 통제된 노동력의 투입만으로 가능한 사업, 남한 주민의 왕래가 적은 사업이 남북한이 협상을 통해 DMZ내에서 추진할 수 있는 사업으로 적절하다. 이러한 기준에 맞는 사업은 공동의 예술 공연이나 체육행사 또는 학술회의 같은 이벤트형 협력 사업이다. 이런 협력사업의 경우 동반되는 이익(Stake)이 크지 않기 때문에 북한이 목표로 하는 것을 달성하기 위해서 공격적인 자세를 취하거나 상대방을 압박하기 위해 내부 미디어를 활용하거나 공식협상과 별도로 비공식적인 이중협상전략을 구사하는 일은 적을 것이다.

장기적으로 큰 이익이 걸린 사업이 아니라 단기적으로 경제적 이익이 적은 사업은 북한이 선호하지 않을 가능성도 있지만 남북관계의 협력 사업이 실질적으로 없는 상황에서 새로운 협력을 시작하는 사업으로는 장기·대형사업이 적절하지 않다. 이런 구조적인 문제가 단기·소형 사업의 선택으로 어느 정도 해결되면 실제로 협상을 진행하는 현장에

¹⁸⁶- Scott Snyder, *Negotiating on the Edge: North Korean Negotiating Behavior* (Washington D.C.: United States Institute of Peace, 1999), pp. 43~63 참조.

서 나타날 수 있는 북한의 행태는 행정부와 당의 다른 목소리, 정치적으로 과민한 반응과 같은 협상의 전술과 관련된 기술적 문제가 남게 된다. 협상의 현장에서 발생할 수 있는 이런 전술적 문제를 고려하기 위해서 아래에서 협상단계별로 북한 협상당사자의 특성을 소개한다.¹⁸⁷

(가) 협상개시 전 단계

협상 당사자는 실제로 상대방과 만나 주고-받기를 하는 협상을 시작하기 이전에 상대방의 입장과 유연성에 대해서 미리 정보를 확보하려고 시도하는데 이는 실제 협상 테이블에서 이루어지기도 하고 사전의 비공식접촉에서 이루어지기도 한다. 약점이나 양보할 가능성과 같은 상대방의 입장에 대한 지식을 얻었다고 하더라도 북한은 협상에 임하는 자체적 한계 때문에 비유연성 및 비타협적 태도를 취하게 된다. 북한의 협상을 담당하는 당사자들은 상대방에 대한 정보를 충분히 조사하고 오지만 내부적인 한계 때문에 협상 이전 단계를 벗어나지 못하는 경우가 많다. 북한과의 실무회담이 시작단계에서 난항을 경험하고 결렬되는 경우가 여기에 해당된다. 북한의 협상담당자들이 남한의 협상당사자들에 대해서 사전단계에서 얻은 정보를 기존의 다른 정보와 비교하기도 함으로써 정보의 효율성을 검증하지만, 북한관료들이 외부세계에 대한 지식과 정보에 제약이 많기 때문에 수집된 정보를 유용하게 활용하지 못할 수 있다.

남한 사회는 북한과 달리 다원화되어있고 소통이 자유로운 민주주의라는 점을 고려한다면 북한은 남한에 대한 정보를 언론에 보도되는 기사를 통해서도 상당부분 수집하는 것으로 알려져 있다. 이러한 북한

¹⁸⁷- *Ibid.*, pp. 52~60 참조.



의 특성을 이용한다면 협상이 개시되기 전 단계에 북한이 수집하는 정보에 남한 측 협상의 목표, 의도, 전략 등을 간접적으로 알리는 전략적 접근이 필요하다. 북한은 언론과 미디어를 장악하고 통제하는 상황에서 미디어를 통해서 시그널을 보내고 협상을 다시 시작할 수 있다. 하지만 남한과 같은 민주주의 사회에서는 정부가 언론을 통제할 수는 없고 정부가 국민과의 소통하는 과정을 통해 협상의 상대방인 북한에게 정확한 메시지를 전달할 수 있다. 사실상 협상의 방향을 결정짓는 중요한 단계이다. 북한에게 DMZ내의 협력 사업을 위해 남한이 원하는 것을 북한의 정보수집 차원에서 전달되게 하는 것이 필요하다.

(나) 개시 단계

협상을 개시하는 과정에서 가장 먼저 해결되어야 할 운영상의 문제는 회담자체의 외교의전과 관련한 문제이다. 전통적으로 협상에 임하는 당사자의 입장과 영향력에서 불균형이 발생하는 경우 외교적인 의전을 문제 삼아 회담을 지연시키는 전술을 구사한다. 국제관계에서 협상을 개시할 때 기선을 제압해야 협상에서 유리한 위치를 차지하고 나머지 협상 과정을 쉽게 이끌어 갈 수 있다고 생각하기 때문이다. 국제관계에서 의전이 기선제압에 결정적으로 중요하게 작용한다고 생각하기 때문이다. 유럽의 국가들이 의전에서 상대국을 압도하려는 의도가 노골적으로 드러나 무력충돌로 이어진 사례도 많았다. 그래서 1961년 『외교관계에 관한 빈 협약』이 채택되어 의전관행으로 자리 잡게 되었다.

북한은 남한과 협상에 임할 때, 정전협정의 당사자 자격을 내세워 미국과의 동등성을 보장해줄 것을 요구하는데 이것은 실질적으로 남한보다는 한 단계 높은 입장을 고집하는 의도를 노골적으로 드러내는 것이다. 이런 요구는 실제로 관철되지 않더라도 개시단계에서 상대방

에게 심리적으로 위압감을 주려는 목적으로 사용된다. 북한이 개시단계에서 수용하기 어려운 의전관련 요구를 지속적으로 요구하는 의도는 협상의 상대방을 심리적으로 지치게 하는 효과가 있고, 특정한 협상을 개시할 때 한국에 대해서 우위에 있는 지위를 요구하지 않으면 파격적인 행보로 보여 지기도 하기 때문이다.

북한이 협상 개시 단계에서 협상이 준비되지 않았거나 강력한 상대방의 등장 등으로 협상력이 상대적으로 약하다고 생각할 경우 의전, 협상장의 위치, 대표단의 규모, 대표단의 수준, 대표단의 자리 배치 등을 문제 삼아 지연전술을 구사한다. 북한은 실제로 협상장에 도착해서도 협상장으로 입장을 거부하거나, 협상 전후 오찬이나 만찬장으로 입장을 거부하는 등 의전관련 사항에 이의를 제기하는 지연전술을 다양한 단계에서 구사한다.

(다) 공식 협상

일반적으로 전체협상의 공식적 시작을 알리는 전체세션은 실질적이기 보다는 의례적인 측면이 많은데, 공식협상의 자리는 그 의미가 내포하는 것처럼 상대방에게 공식적으로 단호함, 사안의 중대함, 정당성과 같은 입장을 공식적으로 전달하는 자리라는 중요한 의미를 가진다. 북한은 공식협상 자리에서 공격적이고 단호한 입장을 공개적으로 표현하는 의도는 사실상 공식협상 개시에 뒤이은 협상과정에서 최대한의 협상수단을 확보하기 위해 공격적이고 비타협적인 언급으로 협상을 시작하는 경향이 있다. 비타협적이고 최대한의 이익을 거두려는 공격적인 협상자세와 전략은 상대방을 위협하고 최종결론에 가능한 유리하게 도달하려는 계산을 염두에 둔 행위이다.

비타협적, 비합리적, 도발적 태도는 협상 상대방에게는 물론, 협상을



진행하는 장소 안의 다른 부처의 동료들에게, 그리고 북한에서 협상을 지켜보는 사람들에게도 가장 단호한 측면을 보여줄 수 있는 기회로 활용한다.

딕 체니 전 부통령의 회고에 따르면 북한이 2차 핵실험을 감행한 이후 사태가 악화되자 미국의 입장에서는 북한의 핵포기가 궁극적 목표였다가 북한과 무언가 합의하는 것이 궁극적인 목표로 여겨졌고 이 과정에서 미국의 협상전문가들은 북한의 비타협적이고 도발적인 태도 때문에 유례없는 많은 양보를 하게 되었다고 기술 했다. 북한은 누구보다도 한국과의 협상에 이런 입장을 견지함으로써 남한의 포용정책으로부터 많은 이익을 얻었던 경험을 축적했다.¹⁸⁸ 2000년 4월 민간차원의 음악교류를 개최하기로 합의하는 과정에서 협상 초기단계부터 공연의 대가로 1백만 달러를 요구하는 접근이 이런 사례에 속한다. 새로이 북한에 DMZ에서 공연을 준비하는 경우 공식협상에서 명확히 해야 할 것은 협력사업을 위해 현금보상을 하지 않는다는 원칙을 정확하게 전달하는 것이다. 북한이 공격적이고 비타협적인 태도로 나온다면 우리도 타협할 수 없는 원칙이 있다는 점을 보여줘야 한다. 현 정부 이후 대북협력의 경색은 우리가 북한에 대해서 타협할 수 없는 원칙이 무엇인지에 대해서 명확한 신호를 보내는 과정이었다.

¹⁸⁸ 북한에서 이루어진 공연과 방송은 MBC의 1999년 <민족통일음악회>, SBS의 1999년 <평화친선음악회>, KBS의 2000년 <남북교향악단합동연주회>, 2002년 <추석맞이 남북교향악단평양합동연주회>, 2003년 <정주영류경체육관개관기념공연>, 2001년 역사스페셜 <북의 10대 민족문화유산>, 일요스페셜 <남과 북이 함께 부르는 노래>, MBC의 2004년 <북녘의 음식기행> 등의 다큐멘터리, 2005년 <조용필 평양공연> 등이 있다. 개최가 무산된 경우를 보면 북한이 상당한 액수의 대가를 요구하고 이를 관철시켜나갔음을 보여준다.

(라) 비공식 협상

일반적으로 북한은 공식협상에서 자신의 입장을 강화하고, 쟁점이 되는 부분에서 지속적으로 집요한 자세를 보이지만, 비공식적인 대화에서는 다른 방식을 취하는 경우가 있다. 앞에서 논의했지만 비공식 협상에서는 주변의 동료나 다른 참관인을 의식할 필요도 없고 발언에 대한 책임으로부터도 어느 정도 자유로운 상황에 처하기 때문이다. 북한과 같이 협상의 모든 단계에서 공격적인 태도를 취하는 상대방과의 협상일수록 비공식 협상의 중요성이 크지만 그 기대에 비해서 실제로 비공식 협상이 이루어지는 가능성은 상당히 낮다.

미국의 6자회담 수석 대표였던 크리스토퍼 힐은 북한의 협상태도는 모든 것을 평양으로부터 지시를 받아 협상에 임하고 낙관과 비관을 교차하는 예측이 어려운 협상전술을 구사하기 때문에 고위급에서는 비공식 협상을 가지는 것 자체가 쉽지 않았다고 회고했다. 1999년 북한의 대포동 2호 실험발사와 관련하여 일본 정부는 북한의 도발에 대한 단호한 조치를 취할 것이라는 경고와 함께 “일본은 북한과의 비공식 접촉 노력을 강화할 계획이며 특히 끈기 있고 긍정적인 자세로 상황에 대처해 나갈 생각이다”고 노나카 히로무(野中廣務) 일본 관방장관이 밝혔다. 일본도 북한의 특성을 잘 이해하고 있다고 생각된다.

고위급 보다는 실무자급에서 비공식 협상의 효용이 크다. 고위급에서 비공식 협상은 진전이 이루어지는 경우 궁극적으로 공개된다는 부담감 때문에 비공식적인 자리에 나가는 것 자체에 대한 부담이 작용한다. 반면 실무자급에서는 이미 정해진 방향에서 기술적인 조율을 하는 과정이기 때문에 상대적으로 부담이 적다. 북한과 협상의 구체적인 세부사항에 대한 논의는 실무자급이나 비공식 기술회담에서 이루어진다. 서로의 합의점과 이견을 찾아내는 협상의 문구작성을 위한 기술적 업

| |
|-----|
| I |
| II |
| III |
| IV |
| V |

무를 수행하는 실무자급 협상은 훨씬 건설적이고 유용하다. 전략적으로 결정된 사항에 대한 변경의 부담은 없고 전술적으로 차이와 이견을 쉽게 좁혀나가기 위한 전술적인 효율성 제고에 유용한 접근이다. 초기의 비공식 세션도 중요하지만 협상의 나중 단계에서 일어나는 비공식 세션도 타협안을 찾아내는데 유용한 수단이다.

앞에서 논의한 DMZ내에서 공연과 같은 협력사업은 전략적 방향에 합의를 하고 나면 장소, 시기, 규모 등은 전술적인 이견에 해당하는 부분이므로 실무자의 비공식 협상이 유용한 수단으로 작용한다.

(마) 비공식 관계와 접대

앞에서 논의하였듯이 비공식적인 접촉은 본질적으로 협상의 당사자들에게 긴장을 풀게 한다. 상대방과의 대화가 기록되지도 않고 책임을 질 필요도 없고 주변의 청취자들도 없고 감시하는 동료도 없다는 점에서 자유롭게 대화한다는 장점이 있다. 심리학적으로도 상대방과 음식, 음료, 가능하다면 술을 나누는 과정에서 상대방에게 우호적인 입장을 취하는 경향이 있다.

북한과 같이 공격적이고 예측할 수 없는 협상의 상대방과의 협상을 진행할 때일수록 비공식적인 관계와 환대의 중요성이 더 크다. 북한과의 협상에서 커피나 식사를 같이하는 비공식 접촉이 북한 측의 협상단의 입장을 알아보거나 협상 참여자 사이의 의견 차이를 탐지하는데 유용한 기회가 된다. 북한은 식사나 음료를 같이 하는 비공식적인 대화 환경에서 긴장을 풀고, 타협의 여지가 있고, 호의를 베풀기도 하는 특성이 있기 때문에 이 과정에서 진정한 북한의 입장이나 양보나 타협의 가능성을 설명해주기도 한다. 이러한 특성 때문에 비공식 관계와 접대는 협상을 책임지는 당사자 보다는 당사자와 친밀한 관계에 있는 것으

로 인식되는 제삼의 인물이 진행하는 것이 도움이 된다.

비공식 관계와 접대는 협상의 진의를 파악하고 진전시키는데 효과적인 방법임에는 틀림이 없지만 비공식 접촉 이후에 개시되는 공식회담에서 북한이 더욱 완강한 입장으로 선화하는 경우도 있다. 이는 북한도 남한에 대해서 비공식 관계와 접대의 자리를 통해서 협상의 진의를 파악하고 북한의 입장을 재정리한 경우라고 볼 수 있다. 이런 점에서 비공식 관계와 접대는 중요한 전환점이 될 수도 있지만 애매한 신호를 보내서 협상이 난항에 빠질 수도 있는 양면성을 가지고 있다.

DMZ의 협력사업에 적용할 경우, 비공식 관계와 접대는 회담의 구조적인 요소가 아니라 개인적인 요소로 평가되고 회담에 참여하는 인사 중에서 북한에 정통하고 북한의 인사와 인간적 교류가 있는 사람이 비공식 접촉을 추진하는 경우에 협상을 순조롭게 풀 수 있는 가능성은 높아진다.

(바) 중반단계: 대상의 결정

협상이 진전되면서 협상의 당사자들이 거래를 확정지으려는 단계에 들어가게 되는데 이 시점에서는 협상의 일방 당사자는 협상의 수단을 이미 사용했거나 상대방의 한계점에 도달해서 더 이상의 양보가 불가능하다는 결론에 도달한 단계를 의미한다. 북한의 입장에서 보면 협상에서 거래가 한계점에 도달했을 때, 양보를 함으로서 타협에 도달해야 하는 상황이다. 앞에서 논의한 바와 같이 북한은 체제의 약점, 협상을 통해 많은 것을 얻어 내야하는 압박감, 체제의 약점과 필요의 압박감을 감춰야 하는 체면 등이 복합적으로 작용하면서 양보를 하는 경우 복잡한 계산을 한다. 뉴욕 필하모닉의 평양공연을 보면 미국 측의 요구대로 레퍼토리를 전부 수용하고, 평양음악원 학생을 상대로 마스터



클래스를 갖고, 그리고 주민들이 공연을 볼 수 있도록 생방송을 한 것은 북한의 입장에서 상당한 양보였다. 이러한 양보의 이면에는 북한이 개방의 길로 들어서기로 결단을 했다는 신호를 보낼 필요가 있었기 때문이다.

상대방에 대한 도발과 위협으로 양보를 이끌어내는 협상전술은 북한식 권위주의 정치권력의 특성을 감안하면 특별히 상식을 벗어나지 않는다. 전세계 최고의 지도자로 내부적으로 선전되는 북한의 당과 지도부를 대표하는 북한 당국은 상대방에게 양보하는 것을 약점을 노출하는 것으로 생각한다. 한편으로는 약자로서 약점을 노출하는 것에 대해서 민감하기 때문에 북한은 양보를 할 경우에는 수사적인 단호함을 보여줌으로써 양보라는 약점 노출을 가리거나 이러한 양보가 드러나지 않게 합의를 달성하려고 한다. 하지만 중반전에 접어들어 예비타진을 하거나 실제 협상을 추진하는 경우에는 뉴욕 필하모닉의 평양공연에서처럼 북한은 극적으로 장애물을 스스로 제거하거나 의제에서 스스로 제외시키는 상당수준의 유연성을 보여주기도 한다.

남한의 현 정부시기 내에는 어려울지도 모르지만 북한은 가까운 시일 내에 남한과의 협력사업에 합의할 것이다. 천안함 폭침사건과 연평도 포격사건 이후 남북관계의 경색은 북한에게도 상당히 부담스러운 상황이다. 2012년 이후 한국의 주요선거가 열리는 시점이든 결정된 이후의 시점이든 북한은 다시 개방과 협력의 길로 들어선다는 신호를 보낼 필요가 있다. 이 시기를 이용해 북한에 DMZ 평화적 이용 사업을 제안하는 것이 합리적이다. 문제는 국내의 의사결정 우선순위에 있어서 남북 협력사업 안에서 DMZ 평화적 이용이 어느 정도의 우선순위를 가지는가 하는 것이다.

(사) 막판협상과 완성

일반적으로 협상을 진행하는 중간에 협상의 당사자는 합의를 통해 협상결과에 대한 평가를 위한 휴회기간을 가지는 경우가 있다. 이 기간은 협상 실무자들이 협상을 통해 확인된 양측의 입장을 정리하고 협상의 결과를 상부에 보고하고 최종 협의결과를 완성하기 전에 필요한 수정 사항이 있는지 등의 새로운 지시를 전달 받을 수 있는 기회로 활용한다.

북한과의 협상에서 협상의 중지는 북한이 입장을 선회할 가능성이 있다는 우려가 있기 때문에 일반적인 협상과정보다 예측하기 어려운 점이 많다. 이 막판 협상을 위한 북한의 협상 전략이 바로 'My Hand is Bounded' 전략이다. 협상의 당사자가 합의한 결과를 익명의 상위 권위자를 인용하여 한 순간에 협상결과를 뒤집거나 새로운 협상을 요구하는 기회로 사용하기 때문이다. 북한과의 협상도 협상결과에 부정이나 선회를 위해서가 아니라 상대방이 주요국가와 협상 내용을 조율할 수 있다는 점에서 사용된다면 최종 협상결과를 위해 유용한 계기이다.

특정 문제에 대한 의견일치에 도달하면 당사자는 협정문을 작성하게 되고 협상은 막판에 도달하게 되는데, 이 과정에는 검토와 취약점에 대한 분석과정을 거친다. 협상과정에서 북한의 대표는 평양으로부터 제기되는 문제에 대한 해결책을 제안하거나 여전히 남아있는 협상에서 추가적 양보의 가능성에 대한 질문을 제기하게 되는데 이 과정에서 협상이 지연되거나 때로는 취소되기도 한다. 북한은 기존의 협상을 진행하는 과정에서 막판협상을 위한 휴회기간을 협상결과가 적절하지 않은지 평가하고 새로운 협상대안을 제시하는 기회로 사용해왔다. 심지어는 휴회기간에 양국 정부에 보고되고 승인이 난 후에도 북한은 최후의 순간까지 추가 양보를 받아내려고 협상에서 가장 논쟁이 되는 부

| |
|-----|
| I |
| II |
| III |
| IV |
| V |

분에 대한 문제를 제기하는 경우도 있었다.

문제는 막판 문제제기가 현명한 전략처럼 보이지만 사실은 협상의 현실에서는 그렇지 않다는 것이다. 제네바합의를 전후한 북한의 협상 행태를 보면 북한은 대개 협상을 잘해놓고도 막판에 더 많은 것을 받아내려고 많은 것을 고려하다 결단시점을 놓쳐 협상을 망치는 경우가 많았고 이것에 대해 후회도 하는 것으로 알고 있다고 1차 북핵위기 당시 미국 대표를 지냈던 갈루치 대표가 회고한다.

북한의 협상태도의 전형적인 특징의 하나가 점진적 양보를 하지 않고 중간 과정에서는 버티기로 일관하다가 막판에 타결하는 경우이다. 단순한 협상 문화의 차이가 아니라 협상초기부터 ‘최선의 대안(BATNA)’을 지나치게 높게 잡고 협상의 태도도 공격적인 방식으로 나가다가 자신의 의견을 철회함으로 국제적인 공신력이 떨어지는 ‘청중비용’이 증가되었지만 이런 것을 감안하더라도 협상파기보다 협상 결과로 발생하는 편익이 크다고 평가되는 경우 막판에 휴회과정을 거쳐 타결을 한다. 이 경우에는 북한 문화의 협상행위의 특성상 막판 극적전환을 상부의 권위의 덕으로 돌리며 통이 큰 양보를 강조하기도 한다. 이런 점에서 북한의 협상행위는 일반적인 국가의 협상 행태와는 상당히 다른 특성을 가지고 있다.

마. 고려사항

한반도의 평화와 번영을 위한 제안으로 60년간 군사적 대치의 상징으로 알려진 DMZ를 이용하는 방안이 지난 10여 년간 지속적으로 논의되어왔다. 북한과 교류협력이 활성화되었던 햇볕정책 또는 포용정책의 시기에도 DMZ에 대한 논의는 있었지만 구체적 결실을 맺지는

못했다. 개성공단 진입로, 경원선 연결, 금강산 육로 관광이 북한과의 교류협력 사업을 진전시키기 위한 육로 교통을 연결하는 매개체로서의 기능은 했지만 DMZ가 남북교류협력의 장으로 이용되지는 못했다.

한반도의 평화를 제도화하기 위해서는 DMZ에 교류·협력 사업이 활성화되어야 한다. 문제는 교류협력은 일방적 행위가 아니라 상대방이 있는 상호작용이라는 점이며 우리의 상대방은 폐쇄적인 북한 당국이라는 점에서 협상을 통해 북한을 설득하는 과정이 필요하다.

북한을 상대로 DMZ에서 협력 사업을 위해서는 북한의 행태를 체계적으로 이해하는 것이 필요하다고 역설했다. 북한의 협상행태의 특징을 몇 가지로 요약하면 다음과 같다. 첫째, 북한은 정치 문화적 특성상 협상을 위대한 지도자를 위한 투쟁으로 이해한다. 내부적으로는 협상을 충성경쟁의 도구로 사용하려고 하는 것이다. 국제관계의 측면에서 이야기하자면 협상의 상대방인 한국이나 미국을 타도해야할 적으로 상정한다는 점이다. 아이러니한 것은 국내정치에서 적이라고 이야기하는 한국이나 미국으로부터 인도적인 경제지원을 받았다고 하는 것이다.

둘째, 교환의 등가성 또는 상대성이 확보되지 않는 협상을 당연시한다. 북한 당국은 다른 참가국들에게 양보할 것은 최소화시키고 얻어낼 혜택은 최대화하는 이성적 전략을 쓴다는 점에서는 문제가 없다. 문제는 북한과의 협상에서의 북한이 최대화하려는 혜택은 자기 의사결정에 기초한 구체적 이익이라는 점이고 북한이 양보해야하는 상대방을 위한 혜택은 상대방이 결정한 구체적 이익이 아니라 북한이 만들어 놓은 이익이라는 점이다. 다시 말해서 경제협력을 한다면 경제적인 부분에서 서로 양보가 이루어져야 하지만 북한은 군사적인 위협을 없애겠다는 것으로 북한이 제공해야할 경제적 이익을 상계하는 형식으로 협상을 진행한다는 점이다.

| |
|-----|
| I |
| II |
| III |
| IV |
| V |

셋째, 협상에 임하는 태도에 진정성이 없다. 협상을 위해서 최종적 이익을 밝히지 않고 협상에 임하는 것은 협상의 전술로 이해할 수 있지만, 회담장에 나와서도 회담에 관심이 있거나 열성적으로 참여하는 것처럼 보이지 않으려고 노력하는 것이 전형적인 북한의 협상 전술이다. 이러한 협상 전술은 협상의 대상에 대한 대등성과 상대성이 인정될 경우에 실용성이 있는 전술이다. 대량 아사자가 발생하고 자연재해 앞에 속수무책으로 농지가 황폐화되고 복구할 장비와 자재가 절대적으로 부족한 상황에도 남한과의 협상에 회피적인 태도를 보인적도 많다.

넷째, 안보 보장이라는 개념을 협상에서 상대방의 요구하는 양보를 거절하는 이유로 내세운다. 북한이 사용하는 안보 보장이라는 개념은 미국이나 남한의 군사적 침략의 가능성으로부터 안전을 확보하는 것을 의미한다. 실질적으로는 정치권력의 안전보장에 위협이 된다고 생각하는 남한과의 교류협력에 소극적인 입장을 견지하고 경제적 필요 때문에 협상에 임했다가도 결정적인 순간에 협상을 뒤집는 이유이다.

다섯째, 북한은 먼저 얻고 나중에 주는 방식으로 협상을 진행한다. 북한이 협력을 전개하는 방식은 항상 상호신뢰의 문제를 제기한다. 남한과 미국은 동시 이행을 대안으로 제시하지만 북한은 동의하지 않는다. 북한의 주요한 협상 전술은 상대방으로 하여금 협상 우선순위를 먼저 드러내놓게 만드는 것이다. 상대방의 우선순위를 확인하고 나서는 북한이 원했던 목적이 달성되기 전까지는 상대방에게 양보를 하지 않는다. 북한이 보여준 이러한 협상 및 협력행위양식을 보면 상호신뢰를 축적하여 협력을 지속하기 어렵다.

북한은 남한과 협력을 해야 생존할 수 있다는 것을 안다. 그러나 정상적인 협력의 과정은 북한의 체제붕괴라는 치명적 결과를 가져올 것이라는 것도 알고 있다. 북한은 이런 상황에서 남한 보다 훨씬 현명한

협력전략을 구사해야 한다고 생각하고, 선택하는 협상전략은 위에서 논의한 바와 같이 ‘비상식적 이기주의’ 협상 행태라는 것이 이 장의 결론이다.

하지만 현 상황은 앞에서 논의한 바와 같이 북한에게 선택의 여지가 많지 않다. 남북한의 최대이익과 안전이익 그리고 최대비용과 최소비용의 분석이 보여주는 바와 같이 북한은 이익과 비용에서 최대치에 대한 선택과 안전한 선택에 있어 다른 종류의 선택이 아니라 동일한 선택이 주어질 뿐이고 다만 선택을 통한 ‘현금유입의 양’과 ‘체제 붕괴의 속도’에 대한 교환적 선택이 가능할 뿐이다. 국제관계의 상호관계는 게임이다. 북한의 규칙대로 게임을 해서 안 된다. 또한 우리의 규칙대로만 게임을 해야 한다는 주장도 지나치다. 결국 우리의 국가이해에 바탕을 두고 국제관계의 상식적 규칙을 적용하는 게임을 하는 것이 바람직하다.

I

II

III

IV

V

V. 결론

남북 간에 혹은 다자적 차원에 DMZ를 평화적으로 이용하기 위한 많은 제안들이 있었고, 그 이행을 위한 관계기관과 전문가들이 참여한 회의도 수를 셀 수 없을 만큼 개최되었다. 그럼에도 불구하고 아직까지 가시적 성과는 나타나지 않고 있다. 당시의 남북관계가 남북이 첨예하게 대립하고 있는 DMZ를 평화적으로 이용하기로 합의하는데 이르기까지 성숙되지 못하였다는 한반도 상황의 변수가 크게 작용하였음이 사실이다. 그러나 동시에 국내적 요인도 함께 영향을 미쳤다.

첫째, 관계부처들이 DMZ에 가지는 이해 간에 합의를 도출하기 힘들었다. 통일부는 대북·통일정책적 측면, 국방부는 군사·안보적 측면, 환경부는 환경보호적 측면, 행정안전부는 국토의 관리·이용적 측면, 문화체육관광부는 관광적 측면에 각각 주안점을 두고 DMZ 평화적 이용을 바라보고자 했다. 이는 각 부처의 존립목적에 비추어 이해될 수 있는 부분이기도 하다.

둘째, 그러나 더욱 중요한 점은 DMZ를 평화적으로 이용하기 위해 부처가 힘을 합칠 수 밖에 없다는 국가적 차원에서의 설득력 있는 논거가 제시되지 못하였다는 사실이다. 국가가 지향하는 비전에 입각하여 DMZ의 평화적 이용이 가지는 국내·남북관계·국제적 의미를 제시하고, 우선순위에 따른 정책의 수립과 각 부처 이해관계 간의 조정 및 역할분담이 이루어져야 했다.

셋째, DMZ 평화적 이용의 중요성에 대한 인지도도 불구하고 중·장기적으로 이를 지속적으로 끌고나갈 수 있는 부처와 담당자의 존재가 부재했다. DMZ 평화적 이용은 북한이란 상대방이 있는 사안인 만큼 그 실질적 추진에 시간계획을 설정·확정하기가 어려운 불확실한 과업이다. 따라서 그것이 언제 실현될 수 있을 것인가?, 과연 실현될 수 있을까? 라는 불투명과 의문 속에서 각종 현안을 다루어야 하는 정부부

| |
|-----|
| I |
| II |
| III |
| IV |
| V |

처와 조직이 이 문제만을 전담할 수는 없는 상황이었기 때문이다.

넷째, 어느 정부부처가 주도적으로 이끌고 가야 할 것인가에 대한 정리가 이루어지지 않았다. DMZ 자체가 정치, 군사, 외교, 경제, 환경, 문화 등 다양한 측면에서 국가이익과 관련이 되고 따라서 이와 관계되는 정부부처도 다양할 수밖에 없다. 또한 이러한 상황 속에 제시되는 DMZ 평화적 이용방안도 다양한 정부부처의 업무와 복합적으로 연계될 수밖에 없다. 그 결과 중층적으로 이해관계가 얽혀있는 DMZ 평화적 이용방안을 어느 부처가 주도적으로 추진해야 할 것인가에 대해 부처간 합의도출이 원활하지 못하였다. 예를 들어 DMZ내에 유엔환경기구를 유치하자는 사업의 경우, 통일부, 외교통상부, 국방부, 환경부 등이 관계되지만, 어느 부처가 중심적 역할을 하여야 하는가에 대해 논란이 있을 수 있다.

이번 연구는 이러한 현실에 대한 고려에서 출발하였다. 무엇보다 DMZ의 평화적 이용이 왜 국가적 차원에서, 국가전략적 차원에서 다루어져야만 하는가, 대한민국이 가지는 국가이익의 어느 측면에서 어떠한 의미를 가지고 있는가를 제시함으로써 어느 정부, 어느 시기에서도 DMZ의 평화적 이용이 국정과제의 상수(常數)로 자리잡을 수 있게 하는 논거를 제시하고자 하였다.

대한민국의 국가전략으로서 DMZ의 평화적 이용이 지속적으로 설정되고 각 정부는 당시의 국내·남북관계·국제적 상황을 고려하여 특정의 DMZ 평화적 이용방안을 중점적으로 추진해야 한다. 그 이행을 위해서 이해관계를 가지는 모든 부처가 참여하고 협력하여 시너지를 도출할 수 있도록, 전문가 및 시민사회가 함께 참여하여 지원하고 실천 여건을 조성할 수 있도록 대통령 혹은 국무총리 직속의 특별기구가 편성되어 사업전반을 지도해야 한다.

한 정부의 임기가 5년임에 비추어 당해정부는 ‘국가전략 DMZ 평화적 이용방안’ 가운데서 중점과제로 설정된 특정 DMZ 평화적 이용방안을 집권기간 내에 실현시킨다는 의지를 가지고 집중적으로 노력해야 한다. 물론 사안에 따라 단·장기적 과제도 중첩적으로 동시에 추진해야 할 것이다.

범정부적, 범국가적 차원에서 국정과제로서 DMZ 평화적 이용이 실현되어야만 하는 이유는 그것이 없이는 한반도의 평화안정, 상생공영, 민족통일이 불가능하기 때문이다. 남북협력이 아무리 고도화 되더라도, 개성공단과 금강산관광이 아무리 활성화된다고 하더라도 한반도의 허리에 놓인 DMZ에서 갈등과 긴장 상황이 발생한다면 한 순간에 남북협력은 중단될 수밖에 없기 때문이다.

‘비무장지대’가 아니라 세계 제1의 중무장지대인 DMZ를 부분적, 제한적으로나마 평화지대화 하지 않고는 한반도 평화를 운위할 수 없기 때문이다. 남북간의 접점이자 통로인 DMZ를 한민족(韓民族)의 이질성을 줄이고 동질성을 키우는 무대로 활용하지 않고서는 통일의 비전은 순연될 수밖에 없기 때문이다.

실천전망이 불투명하고 대부분 중·장기적 차원에서 고려되어야 할 과제임에도 불구하고 DMZ 평화적 이용이 지속적으로 탐구·노력되어야 하는 이유가 여기에 있다. 국가성장을 위해, 남북한이 윈-윈(Win-Win)하기 위해, 통일을 준비하기 위해 반드시 실현되어야 한다. 남북한이 DMZ를 평화적으로 이용하는데 합의한다는 사실은 바로 서로가 포괄적 측면에서 협력관계를 형성하여 남북관계를 평화적 상생공영의 단계로 진입케 하는 결정적인 디딤돌을 마련함을 의미하기 때문이다.

전쟁을 도발하는 장소가 아니라 전쟁을 고발하고 반성하는 장소로, 갈등하고 대립했던 인간이 화합하고 협력하는 장소로, 국제적 대결이

| |
|-----|
| I |
| II |
| III |
| IV |
| V |

아니라 국제적 화해와 협력의 장소로, 인간에 의해 초토화되었던 자연 환경이 다시 인간과 화해·협력할 수 있는 공간으로 거듭나게 해야 한다. 한반도의 허리를 가르고 있는 DMZ가 남북한 정치·군사공동체, 경제공동체, 문화공동체, 환경공동체, 그리고 이것을 아우르는 민족공동체를 형성하기 위한 중심적인 허리가 되도록 거듭나야 한다.

그 이상을 지향하며 다양한 측면에서 DMZ 평화적 이용이 가지는 국가적 의미와 바람직한 사업, 그리고 정책적 고려사항을 제시한 이번 연구는 2012년 제2차 연도에 제시될 『국가전략 DMZ 평화적 이용방안』의 사전연구이다. 2013년에 출범할 차기정부가 집권 5년간 국정과제로 추진해야 할 전략적 틀과 정책방안을 이번 연구를 토대로 2012년에 제시하려는 것이다. 금년도에는 북한의 입장·의지·정책방향을 가늠해볼 수 있는 DMZ 평화적 이용을 주제로 하는 남북접촉은 물론, 남북대화 자체가 근본적으로 차단되었다. 이러한 상황에서 국내적 연구에 집중할 수밖에 없었던 한계를 지닌 이번 연구가 그럼에도 불구하고 국가대계의 방향설정에 기여하기를 기대한다.

참고문헌

1. 단행본

- 국방부. 『국방백서』. 서울: 국방부, 2010.
- _____. 『2009년 남북군사회담 자료집』. 서울: 국방부, 2009.
- 국립중앙박물관. 『철원 태봉국 도성 조사자료집』. 서울: 국립중앙박물관, 2010.
- 김덕주. 『국제정세 변화와 이명박 정부의 외교 과제 2008년도 정책연구과제 통합본』. 서울: 외교안보연구원, 2009.
- 김영봉·이승복·김은정. 『DMZ의 평화적 이용을 위한 남북한 협력사업 추진에 관한 연구』. 서울: 국토연구원, 2009.
- 김영봉·이문원·이성수. 『경의·동해선 연결과 접경지역 평화벨트구축방안 연구』. 서울: 국토연구원, 2003.
- 김우상. 『신한국책략 II: 동아시아 국제관계』. 경기도: 나남, 2007.
- 김재한 편. 『DMZ II- 황적 분단에서 종적 연결로』. 서울: 소화, 2000.
- 김재한 편. 『DMZ IV: 天 그리고 鳥·航·彈·電』. 서울: 소화, 2003.
- 노명준. 『신국제환경법』. 서울: 법문사, 2003.
- 도희근. 『남북한관계와 헌법』. 울산: 울산대학교출판부, 2009.
- 동국대학교 북한학연구소 편. 『DMZ 생태와 한반도 평화』. 서울: 아카넷, 2006.
- 박상익. 『북한의 관료문화』. 파주: 한국학술정보, 2008.
- 박휘락. 『전쟁, 전략, 군사입문』. 파주: 법문사, 2007.
- 배정호. 『21세기 한국의 국가전략과 안보전략』. 서울: 통일연구원, 2000.
- 배종인. 『헌법과 조약체결: 한국의 조약체결 권한과 절차』. 서울: 삼우사, 2009.

- 서울대학교 정치학과 교수 공저. 『정치학의 이해』. 서울: 박영사, 2003.
- 손기웅. 『남북환경공동체' 형성방안 연구』. 서울: 통일연구원, 2001.
- _____. 『북한의 환경정책과 실태』. 서울: 통일교육원, 2007.
- _____. 『비무장지대 내 유엔환경기구 유치방안 연구』. 서울: 통일연구원, 2000.
- _____. 『DMZ 평화적 이용방안-비판적 고찰과 실천적 추진방안』. 춘천: 강원발전연구원, 2008.
- 손기웅 외. 『접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안 (I)』. 서울: 통일연구원, 2009.
- _____. 『접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안 (II)』. 서울: 통일연구원, 2009.
- _____. 『접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안 (III)』. 서울: 통일연구원, 2010.
- _____. 『접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안 (IV)』. 서울: 통일연구원, 2010.
- 손기웅·강광규·김경술. 『남북한 환경·에너지협력 활성화 전략』. 서울: 통일연구원·한국환경정책·평가연구원·에너지경제연구원, 2002.
- 외교통상부. 『외교백서』. 서울: 외교통상부, 2010.
- 유네스코위원회. 『민통선 지역의 생태계 보전과 지역사회 활성화 동시 달성을 위한 조사연구보고서』. 1997.
- 이규창. 『한반도 녹색성장을 위한 남북한 산림협력 법제 개선 방안 예비 연구』. 서울: 통일연구원, 2010.
- _____. 『북한의 국제법관』. 파주: 한국학술정보(주), 2008.
- 이달곤. 『협상론』. 서울: 법문사, 2000.
- 이종학 편저. 『군사전략론』. 대전: 충남대학교 출판부, 2009.
- 정규서 외. 『DMZ III- 접경지역의 화해·협력』. 서울: 소하, 2002.
- 제성호. 『한반도 비무장지대론: 비무장지대를 평화지대로』. 서울: 서울프레스, 1997.

- 조정현. 『DMZ의 평화적 이용에 대한 국제환경법적 고찰』. 서울: 삼우사, 2010.
- 주성수 편. 『한국 민주주의와 시민참여』. 서울: 아르케, 2007.
- 차종환·제성호·김병우. 『한국 비무장지대의 식물생태』. 서울: 예문당, 2000.
- 통일부. 『통일백서』. 서울: 통일부, 2010.
- 하정열. 『국가전략론』. 서울: 박영사, 2009.
- Axelrod, Robert. *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Book, 1984.
- Baylis, et al. *Strategy: In the Contemporary World*. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- Brigid Starkey, Mark A. Boyer, and Johathan Wilkenfeld. *Negotiation a Complex World: An Introduction to International Negotiation*. Boston, Maryland.: Rowman & Littlefield Publishers, 1999.
- Clausewitz, Colonel J.J. Graham (trans.). *On War*. New York: Barren & Noble, 2004.
- Cox, Michael and Doug Stokes (eds.). *US Foreign Policy*. New York: Oxford University Press. 2008.
- David March and Stoker Gerry (eds.). *Theory and Methods in Political Science*. New York: Palgrave Macmillan, 2002.
- Dennis Rumley and J. Minghi. *The Geography of Border Landscapes*. London and New York: Routledge, 1991.
- Goldberg, S. B., F. E. A. Sander, and N. H. Roger. *Dispute Resolution: Negotiation, Mediation, and Other Processes 3rd edition*. Gaithersburg, NY.: Aspen Law & Business, 1999.
- Lewicki, Roy J. David M. Saunders, and Bruce Barry. *Negotiation*. New York, NY.: McGraw Hill, 2006.
- Snyder, Scott. *Negotiating on the Edge: North Korean Negotiating*

- Behavior*. Washington D.C.: United States Institute of Peace, 1999.
- Spangle, Michael L. and Myra Warren Isenhardt. *Negotiation: Communication for Diverse Settings*. Thousand Oak, CA: Sage Publication, 2002.
- The Sejong Institute. *Korea's National Strategy: Agenda Setting for the 21st Century*. Sungnam: The Sejong Institute, 1997.

2. 논문

- 강동완. “대북지원민간단체협의회(약칭: 북민협)’의 네트워크 구조 및 동향: 한국정부와의 관계 및 조직 내부 분석을 중심으로.” 『정치정보연구』. 제13권 1호(한국정치정보학회), 2010.
- 강동완·양현모. “대북 인도적 지원사업의 민관협력체계 개선방안: 정책네트워크 분석을 통한 정부와 민간단체 관계를 중심으로.” 『정책연구』. 통권 161호 2009년 여름호 (국가안보전략연구소), 2010.
- 김연수. “개성공단건설이 남북한 군사적 긴장완화에 미치는 영향.” 『북한연구학회보』. 제10권 2호 (북한연구학회), 2006.
- 김영봉. “녹색평화의 시각에서 본 DMZ의 활용.” 『통일과 평화』. 제2집 1호 (서울대학교 통일평화연구소), 2010.
- 김영봉·이문원. “남북한 평화정착을 위한 비무장지대 활용방안.” 『국토연구』. 제41권 (국토연구원), 2004.
- 김재한·엄태일. “기후변화대응 CDM과 DMZ 남북한협력.” 『국제문제연구』. 제10권 1호 (국가안보전략연구소), 2010.
- 김창환. “DMZ와 그 인접 지역의 지형경관 조사와 활용방안.” 『한국지역지리학회지』. 제15권 3호(한국지리학회), 2009.
- 김태기. “갈등해결정책의 문제점과 개선방안: 공공갈등을 중심으로.” 『분쟁해결연구』. 제3권 2호(단국대학교 분쟁해결연구소), 2005.
- 문성묵. “DMZ의 평화적 이용을 통한 남북관계 발전방안.” 『DMZ 평화·생태적 이용·보전을 위한 국제협력』. 평화와 번영을 위한 제6회

제주포럼자료집, 2011.5.27.

- 박기갑. “북한의 행위와 국제법: 대한민국 국적인 피해사례와 황강댐 무단 방류사건을 중심으로.” 『안암법학』. 통권 제31호 (안암법학회), 2010.
- 박용순·김성혁. “지속가능한 관광개발에 대한 지역주민 인지도: 파주시 접경지역을 대상으로.” 『관광학연구』. 제25권 3호 (한국관광학회), 2001.
- 박홍엽. “공공부문의 갈등관리 제도화 모색.” 『한국공공관리학보』. 제25권 1호(한국공공관리학회), 2011.
- 손기용. “DMZ 생태, 평화의 제문제 ; DMZ 관리, 활용을 위한 남북협력.” 『북한학연구』. 제2권 2호 (동국대학교 북한학연구소), 2006.
- _____. “DMZ 평화정착과 환경보호를 위한 이니셔티브.” 『DMZ 평화정착과 환경보호를 위한 이니셔티브』. 코리아DMZ협의회 제2차 국제학술회의 발표논문, 2011.10.17.
- 원동욱. “동북공정의 내재화, 중국 동북지역 인프라개발의 전략적 함의.” 『국제정치논총』. 제49집 1호 (한국국제정치학회). 2009.
- _____. “북중경협을 빛과 그림자: ‘창지투 개발계획’과 북중간 초국경 연계개발을 중심으로.” 『현대중국연구』. 제13집 1호 (현대중국학회), 2011.
- 원동욱·김재관. “중국의 대북정책과 동맹의 딜레마: 천안함 사건을 중심으로.” 『현대중국연구』. 제12집 1호 (현대중국학회), 2010.
- 이일규. “DMZ에서의 소나무 분포에 관한 연구.” *Journal of Plant Biology*. Vol. 11, No. 4. 1968.
- 이재민. “남북한 현안문제에 관한 국제법적 검토: 북방한계선(NLL)과 관련된 국제법적 문제의 재검토.” 『국제법연구』. 제15권 1호 (서울국제법연구), 2008.
- 전성훈. “한국의 국가이익과 국가전략: 통일·외교·안보를 중심으로.” 『국가전략』 제5권 2호 (세종연구소), 1999.
- 제성호. “DMZ의 생태보전을 위한 법률적 검토.” 『북한학연구』. 제2권 2호 (동국대학교 북한학연구소), 2006.

- _____. “DMZ의 평화적 이용에 따른 법적 문제.” 『법조』. 제55권 11호 (법조학회), 2006.
- 주현식·안영면. “DMZ의 이미지와 관광대상화 방안에 관한 연구.” 『산업경제연구』. 제12권 5호 (한국산업경제학회), 1999.
- 최기철. “휴전선 이남에서의 담수어의 지리적 분포에 관하여.” 『한국하천호수학회지』. 제6권 3호 (한국하천호수학회), 1973.
- 최명해. “중국의 대북정책: 변화와 지속.” 『JPI 정책포럼』. No. 2010-22 (제주평화연구원), 2010.
- 최용환. “평화지대 DMZ, 기능과 역할은?” 『한국DMZ포럼 발표자료집』. 강원발전연구원, 2011.10.5.
- 한용섭·이규원. “군비통제 수준과 연계한 DMZ의 평화적 이용방안.” 『평화연구』. 2010년 봄호 (고려대학교 평화와 민주주의 연구소), 2010.
- 홍순직. “화해·협력 단계의 남북경제공동체 형성 방안.” 『독일 통일 20년과 남북 통합의 과제』. 북한연구학회 추계워크숍, 2009.11.20.
- Hazel Smith. “Bad, Mad, Sad or Rational Actor? Why the ‘Securitization’ Paradigm Makes for Poor Policy Analysis of North Korea.” *International Affairs*. Vol. 76, No. 3, July 2000.
- Jost Delbrück. “Demilitarization.” Rudolf Bernhardt (eds.). *Encyclopedia of Public International Law (EPIL)*. Vol. I, Amsterdam: Elsevier Science Publishers, 1992.
- McDermott Rose. “Prospect Theory in Political Science: Gains and Losses From the First Decade.” *Political Psychology*. Vol. 25, No. 2, 2004.
- Zartman William I. “Prenegotiation: Phases and Function.” *International Journal of Conflict Management*. Vol. 44, No. 2, Spring 1989.

3. 기타자료

『중앙일보』.

『신동아』.

유엔. *Treaty Series* (UNTS) Vol. 996, p. 245 (No. 14583), 1971년 2월 2일 채택, 1975년 12월 21일 발효.

_____. *Treaty Series* (UNTS), Vol. 1037, p. 151 (No. 15511), 1972년 11월 16일 채택, 1975년 12월 17일 발효.

_____. *Treaty Series* (UNTS), Vol. 1760, p. 79 (No. 30619), 1992년 6월 5일 채택, 1993년 12월 29일 발효.

_____. *Treaty Series* (UNTS), Vol. 2303, p. 148 (No. 30822), 1997년 12월 11일 채택, 2005년 2월 16일 발효.

<http://www.chinajilin.com.cn/content/2011-01/15/content_2161095.htm>

<<http://www.greengrowth.go.kr>>

<<http://www.ramsar.org>>

<<http://wenku.baidu.com/view/ca8160f8941ea76e58fa047d.html>>

The White House, “The National Security Strategy of the United States May 2010,” (The White House, 2010. 3), <www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf>

UNESCO World Heritage 홈페이지(<http://whc.unesco.org>) 참조.

UNESCO, “FAQ - Biosphere Reserves?” <www.unesco.org>

연구총서

| | | | |
|---------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|---------|
| 2009-01 | 북한 비핵화를 위한 한·미 전략적 협력에 관한 연구 | 전성훈 | 7,500원 |
| 2009-02 | 세계경제위기와 미·중관계 변화 연구: 북한 핵문제에 미치는 영향 | 황병덕, 신상진 | 9,000원 |
| 2009-03 | 북한의 국력 평가 연구 | 전현준 외 | 10,000원 |
| 2009-04 | 북한경제의 시장화 실태에 관한 연구 | 임강택 | 9,000원 |
| 2009-05 | 21세기 한국의 동아시아국가들과 전략적 협력 강화방안 | 여인곤 외 | 10,000원 |
| 2009-06 | 북한체제 전환을 위한 전략적 과제와 한국의 동북아 4국 협력전략 | 배정호 외 | 10,000원 |
| 2009-07 | 북한 '변화'의 재평가와 대북정책 방향 | 박형중 외 | 10,000원 |
| 2009-08 | 북한 개방 유도 전략: 목표, 기본방향 및 단계별 과제 | 최진욱 외 | 10,000원 |
| 2009-09 | 북한주민 인권의식 고취를 위한 전략적 인권외교의 방향 | 홍우택 외 | 6,500원 |
| 2009-10 | 통일대비 북한토지제도 개편방향 연구 | 허문영 외 | 9,000원 |
| 2009-11 | 북한인권 침해구조 및 개선전략 | 이금순, 김수암 | 7,500원 |
| 2009-12 | 통일대계 탐색연구 | 조 민 외 | 8,000원 |
| 2009-13 | Modernization and Opening-Up of North Korean Economy: Roles and Efforts of Neighboring Countries | 김규륜 외 | 7,500원 |
| 2009-15 | Peace-Keeping on the Korean Peninsula: The Role of Commissions | Gabriel Jonsson | 20,000원 |
| 2010-01 | 북한 핵 보유 고수 전략의 도전과 대응 | 박형중 외 | 9,500원 |
| 2010-02 | 탈사회주의 경제이행 국가의 권력구조 유형과 개혁 경로: 포스트-김정일 체제에 대한 시사점 | 최진욱, 김진하 | 8,000원 |
| 2010-03 | 북한 개방화와 인권개선 방안연구 | 김국신, 김연수, 서보혁 | 7,000원 |
| 2010-04 | 북한의 체제위기와 사회갈등 | 조한범, 양문수, 조대엽 | 7,500원 |
| 2010-05 | 오바마 행정부 출범 이후 동북아전략 환경의 변화와 한국의 동북아 4국 통일외교전략 | 배정호 외 | 12,500원 |
| 2010-06 | 북한주민 인권의식 실태연구 | 이금순, 전현준 | 8,500원 |
| 2010-07 | 라진·선봉지역 물류분야 남북 협력방안 연구 | 김영윤, 추원서, 임을출 | 8,000원 |
| 2010-08 | 민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안: 3대 공동체 통일구상 중심 | 박종철 외 | 11,500원 |
| 2010-09 | 통일한국의 정치체제 | 허문영 외 | 6,000원 |
| 2010-10 | 북한 핵에 대한 억지방향 연구 | 홍우택 | 5,000원 |
| 2010-11 | 북한의 포스트 김정일체제 전망 | 정영태 외 | 11,000원 |
| 2010-12 | 북한 주민의 의식과 정체성: 자아의 독립, 국가의 그늘, 욕망의 부상 | 조정아 외 | 17,000원 |
| 2010-13 | 북·중 경제관계와 남북경협의 대북 파급효과 비교분석 | 최수영 | 7,500원 |
| 2010-14 | East Asian Community Building: Issue Areas and Perspectives of Regional Countries | 김규륜 외 | 10,000원 |

| | | | |
|----------------|----------------------------------------|----------|---------|
| 2010-15(I) | 신아시아 외교와 새로운 평화의 모색 I | 김규륜 외 | 13,000원 |
| 2010-15(II) | 신아시아 외교와 새로운 평화의 모색 II | 김규륜 외 | 13,000원 |
| 2011-01 | 제2차 핵안보정상회의와 북한 핵문제 | 전성훈 | 14,500원 |
| 2011-02 | 북한군의 기강 해이에 관한 연구 | 이교덕 외 | 11,000원 |
| 2011-03 | 통일 진입과정에서의 북한 재건 방향 | 최진욱, 김진하 | 5,500원 |
| 2011-04 | 북한의 부문별 조직실태 및 조직문화 변화 종합연구 | 정영태 | 16,000원 |
| 2011-05 | 북한형사재판제도 연구: 특징과 실태 | 이규창, 정광진 | 8,000원 |
| 2011-06 | 북한주민의 삶의 질: 실태와 인식 | 김수암 외 | 12,000원 |
| 2011-07 | 한반도 평화와 북한 비핵화: 협력적 위협감축(CTR)의 적용방안 | 박종철 외 | 10,000원 |
| 2011-08 | 대북한 핵협상 전략구상방향 | 홍우택 외 | 6,000원 |
| 2011-09 | 중국의 부상에 대한 북한의 인식과 대응 | 허문영, 마민호 | 10,000원 |
| 2011-10 | 북한 핵의 국제정치와 한국의 대북 핵전략 | 배정호 외 | 11,000원 |
| 2011-11 | 평화통일을 위한 통일외교 전략 | 박영호 외 | 13,500원 |
| 2011-12(I) | 중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제1부 | 황병덕 외 | 15,500원 |
| 2011-12(II) | 중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제2부 | 황병덕 외 | 13,500원 |
| 2011-12(III) | 중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제3부 | 황병덕 외 | 18,000원 |

학술회의총서

| | | | |
|---------|-------------------------------|--|--------|
| 2009-01 | 북핵 문제 해결 방향과 북한 체제의 변화 전망 | | 6,500원 |
| 2009-02 | 북핵 일괄타결(Grand Bargain)방안 추진방향 | | 5,500원 |
| 2010-01 | 이명박 정부 2년 대북정책 성과 및 향후 추진방향 | | 8,000원 |
| 2010-02 | 독일 통일 20년과 한반도 통일비전 | | 6,000원 |
| 2010-03 | 분단관리에서 통일대비로 | | 5,500원 |
| 2010-04 | 독일 통일 20년과 한국의 통일대비 | | 7,000원 |
| 2011-01 | 한반도 통일비전과 국제협력 | | 4,000원 |
| 2011-02 | 제1차 사이오 인권포럼-북한인권 실상과 개입방안 | | 8,500원 |

협동연구총서

| | | | |
|------------|---------------------------------------|-------|---------|
| 2009-15-01 | 북한개발지원의 포괄적 추진방안(총괄보고서) | 임강택 외 | 8,500원 |
| 2009-15-02 | 북한개발지원의 이론과 포괄적 전략 | 박형중 외 | 10,000원 |
| 2009-15-03 | 북한개발지원의 쟁점과 해결방안 | 김정수 외 | 10,000원 |
| 2009-15-04 | 북한개발지원을 위한 국제협력 방안 | 장형수 외 | 10,000원 |
| 2009-15-05 | 북한개발지원체제의 구축방안 | 이종무 외 | 9,000원 |
| 2009-15-06 | 지방자치단체의 북한개발지원 전략과 접근방법 | 양현모 외 | 10,000원 |
| 2009-16-01 | 복잡계 이론을 통한 북한의 정상국가화 방안 연구 (총괄보고서) | 김국신 외 | 6,000원 |
| 2009-16-02 | 북한체제의 행위자와 상호작용 | 이교덕 외 | 8,000원 |
| 2009-16-03 | 북한 계획경제의 변화와 시장화 | 이 석 외 | 9,000원 |
| 2009-16-04 | 탈냉전 이후 국제관계와 북한의 변화 | 민병원 외 | 8,000원 |

| | | | |
|------------|-------------------------------------------------|-----------------|---------|
| 2009-17-01 | 비핵·개방·3000 구상: 추진전략과 실행계획(총괄보고서) | 여인곤 외 | 7,500원 |
| 2009-17-02 | 이명박 정부의 대북정책 및 추진환경과 전략 | 박종철 외 | 8,000원 |
| 2009-17-03 | 비핵·개방·3000 구상: 한반도 비핵화 실천방안 | 조민외 | 9,000원 |
| 2009-17-04 | 비핵·개방·3000 구상: 북한의 개방화 추진방안 | 함택영 외 | 7,500원 |
| 2009-17-05 | 비핵·개방·3000 구상: 남북경제공동체 형성방안 | 조명철 외 | 7,000원 |
| 2009-17-06 | 비핵·개방·3000 구상: 행복공동체 형성방안 | 이금순 외 | 7,500원 |
| 2010-14-01 | 북한정보체계 실태조사(총괄보고서) | 황병덕 외 | 12,000원 |
| 2010-14-02 | 북한정보체계 실태조사(上) | 황병덕 외 | 14,000원 |
| 2010-14-03 | 북한정보체계 실태조사(下) | 황병덕 외 | 13,000원 |
| 2010-15-01 | 이명박 정부 외교안보통일정책의 세부 실천방안 (총괄보고서) | 여인곤 외 | 9,000원 |
| 2010-15-02 | 이명박 정부 외교안보통일정책의 추진환경 및 전략과 실천방안 | 박영호 외 | 9,500원 |
| 2010-15-03 | 이명박 정부 대북통일정책의 세부실천방안 | 허문영 외 | 7,000원 |
| 2010-15-04 | 이명박 정부 외교정책의 세부실천방안(1): 협력 네트워크 외교 분야 | 남궁영 외 | 7,500원 |
| 2010-15-05 | 이명박 정부 외교정책의 세부 실천방안(2): 포괄적 실리외교 분야 | 전재성 외 | 9,500원 |
| 2010-15-06 | 이명박 정부 안보정책의 세부 실천방안 | 이수훈 외 | 7,500원 |
| 2010-16-01 | 북한의 정상국가화 지원방안 연구(총괄보고서) | 이교덕 외 | 7,000원 |
| 2010-16-02 | 북한의 정치부문 정상국가화 지원방안 | 전현준 외 | 7,500원 |
| 2010-16-03 | 북한 시장 진화에 관한 복잡계 시뮬레이션 | 조정아 외 | 14,000원 |
| 2010-16-04 | 북한의 정상국가화를 위한 국제사회의 지원방안 | 민병원 외 | 7,500원 |
| 2011-14-01 | 북한정보관리체계 개선방안(총괄보고서) | 황병덕 외 | 14,500원 |
| 2011-14-02 | 북한정보관리체계 개선방안(上) | 황병덕 외 | 13,000원 |
| 2011-14-03 | 북한정보관리체계 개선방안(中) | 황병덕 외 | 12,000원 |
| 2011-14-04 | 북한정보관리체계 개선방안(下) | 황병덕 외 | 13,500원 |
| 2011-15-01 | 북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 연구: 국제사회의 경험 분석(총괄보고서) | 임강택, 이상연 | 11,000원 |
| 2011-15-02 | 부패의 개념과 실태 및 반부패 개혁 | 박형중 외 | 10,000원 |
| 2011-15-03 | 체제전환국의 시장 - 민주제도 건설 지원 | 박영호, 캐스린버티니, 린리 | 13000원 |
| 2011-15-04 | 국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구 | 장형수, 김석진, 김정수 | 9,500원 |
| 2011-15-05 | 수원국의 역량발전을 위한 개발협력 전략과 사례 | 이종무, 김태균, 송정호 | 9,500원 |
| 2011-15-06 | 인프라 개발을 위한 국제협력 사례와 시사점 | 이상준, 남경민, 임을출 | 9,000원 |

논총

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------|---------|
| 통일정책연구, 제18권 1호 (2009) | 10,000원 |
| <i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 18, No. 1 (2009) | 20,000원 |

| | | |
|------------------------------------------------------------------------------------|--|---------|
| 통일정책연구, 제18권 2호 (2009) | | 10,000원 |
| <i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 18, No. 2 (2009) | | 20,000원 |
| 통일정책연구, 제19권 1호 (2010) | | 10,000원 |
| <i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 19, No. 1 (2010) | | 20,000원 |
| 통일정책연구, 제19권 2호 (2010) | | 10,000원 |
| <i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 19, No. 2 (2010) | | 20,000원 |
| 통일정책연구, 제20권 1호 (2011) | | 10,000원 |
| <i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 20, No. 1 (2011) | | 20,000원 |
| 통일정책연구, 제20권 2호 (2011) | | 10,000원 |

북한인권백서

| | | |
|--------------------------------------------------------|-------|---------|
| 북한인권백서 2009 | 이금순 외 | 10,000원 |
| <i>White Paper on Human Rights in North Korea 2009</i> | 이금순 외 | 20,000원 |
| 북한인권백서 2010 | 박영호 외 | 20,000원 |
| <i>White Paper on Human Rights in North Korea 2010</i> | 박영호 외 | 20,000원 |
| 북한인권백서 2011 | 김국신 외 | 17,500원 |
| <i>White Paper on Human Rights in North Korea 2011</i> | 김국신 외 | 17,500원 |

기타

| | | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|---------|
| 2009 Lee Myung-bak Government's North Korea Policy | Suh, Jae-Jean | 5,500원 |
| 2009 김정일 현지지도 동향 1994-2008 | | 15,000원 |
| 2009 The U.S.-ROK Alliance in the 21st Century | Bae, Jung-Ho, Abraham Denmark | 10,000원 |
| 2009 북한의 주요현안과 한-미 전략적 공조 | 배정호 | 10,000원 |
| 2009 오바마 행정부의 출범에 따른 미-중관계의 변화와 한반도 | 배정호 | 10,000원 |
| 2010 김정일 현지지도 동향 1994-2009 | | 15,000원 |
| 2010 2010 독일통일백서 | | 13,000원 |
| 2010 21세기 러시아의 국가전략과 한-러 전략적 동반자관계 | | 10,500원 |
| 2010 Russian National Strategy and R.O.K.-Russian Strategic Partnership in the 21st Century | | 13,500원 |
| 2010 NPT 체제와 핵안보 | | 13,000원 |
| 2010 Nuclear Security 2012: Challenges of Proliferation and Implication for the Korean Peninsula | | 15,000원 |
| 2010 통일 환경 평가(통일대계 연구 2010-01) | 박종철 외 | 18,000원 |
| 2010 통일비전 개발(통일대계 연구 2010-02) | 조민 외 | 12,000원 |
| 2010 독일의 평화통일과 통일독일 20년 발전상(통일대계 연구 2010-03) | 황병덕 외 | 16,000원 |
| 2010 사회주의 체제전환 이후 발전상과 한반도통일-중국, 베트남 및 중동부 유럽 국가들의 사회주의 체제전환 중심 (통일대계 연구 2010-04) | 황병덕 외 | 15,000원 |
| 2010 전환기의 북한과 통일담론(통일대계 연구 2010-05) | 배정호 편저 | 11,000원 |

| | | | |
|------|------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|---------|
| 2010 | 한반도 통일과 주변 4국(통일대계 연구 2010-06) | 최진욱 편저 | 11,000원 |
| 2010 | Korean Unification and the Neighboring Powers (통일대계 연구 2010-07) | 최진욱 편저 | 13,000원 |
| 2011 | 통일대비를 위한 북한변화 전략(통일대계연구 2011-01-1) | 박형중 외 | 17,000원 |
| 2011 | 북한 변화를 위한 한-중 협력방안(통일대계연구 2011-01-2) | 임강택, 김철, 민해봉 | 6,500원 |
| 2011 | 남북 친화력 확대 방안(통일대계연구 2011-02) | 조민외 | 6,000원 |
| 2011 | 통일대비를 위한 국내과제(통일대계연구 2011-03) | 박종철 외 | 13,000원 |
| 2011 | 통일외교 과제와 전략(통일대계연구 2011-04) | 최진욱 외 | 13,000원 |
| 2011 | US-China Relations and Korean Unification (Grand Plan for Korean Unification 2011-05) | 최진욱 편저 | 12,000원 |
| 2011 | 통일 비용·편익 연구의 새로운 접근: 포괄적 연구요소의 도입과 대안의 모색 (통일 비용·편익 종합연구 11-01) | 김규륜 외 | 19,000원 |
| 2011 | 체제전환 비용·편익 사례연구(통일 비용·편익 종합연구 11-02) | 조한범 외 | 10,500원 |
| 2011 | 통일 비용·편익 추계를 위한 북한 공식경제부문의 실태 연구 (통일 비용·편익 종합연구 11-03) | 임강택, 양문수, 이석기 | 9,500원 |
| 2011 | 2011년 통일에측시계구축 | 박영호, 김형기 | 7,500원 |
| 2011 | 한반도 통일과 동북아 4국의 입장과 역할 | 배정호 외 | 6,500원 |
| 2011 | Korean Unification and the Positions and Roles of the Four Neighboring Powers | 배정호 편 | 8,500원 |
| 2011 | 중국의 부상에 따른 동북아 전략환경의 변화와 한반도 | 배정호 편 | 12,000원 |
| 2011 | 2011 Unification Clock: When We See a Unified Korea? | Park Young-Ho, Kim Hyeong Ki | 4,000원 |
| 2011 | 알기쉬운 통일교육 12주제 | 허문영 외 | 15,000원 |

연례정세보고서

| | | |
|------|-----------------------------|--------|
| 2009 | 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2009~2010 | 7,000원 |
| 2010 | 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2010~2011 | 7,000원 |

통일정세분석

비매품

| | | |
|---------|------------------------------|--------------------------------------|
| 2008-12 | 한-러 정상회담 결과분석 | 여인곤 |
| 2009-01 | 2009년 북한 신년 공동사실 분석 | 최진욱, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영, 박영호, 박형중 |
| 2009-02 | 하반기('08년 7월~12월) 북한의 정세 분석 | 최진욱, 임순희, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영 |
| 2009-03 | 북한의 대남 비방 공세의 의도와 전망 | 최진욱, 전현준, 정영태 |
| 2009-04 | 북한의 제12기 최고인민회의 대의원 선거 결과 분석 | 전현준 |
| 2009-05 | 2008년 북-중무역의 주요 특징 | 임강택, 박형중 |
| 2009-06 | 북한 최고인민회의 제12기 제1차 회의 결과 분석 | 최수영, 정영태 |
| 2009-07 | 한-미 정상회담 결과분석 | 김국진 |
| 2010-01 | 2010년 북한 신년 공동사실 분석 | 임강택 외 |

| | | |
|---------|------------------------------------|------------------------------|
| 2010-02 | 북한 최고인민회의 제12기 제2차 회의 결과 분석 | 최수영 |
| 2010-03 | 김정일 방중과 중국의 전략외교 | 배정호, 박영호, 전병곤 |
| 2010-04 | 2010상반기 북한정세 분석 보고서 | 정영태, 이교덕, 최수영, 임순희, 조정아 |
| 2010-05 | 독일통일 20주년 조망: 독일통일이 한반도 통일에 주는 시사점 | 황병덕 |
| 2010-06 | 야로슬라블 한 러 정상회담 결과 분석 | 여인곤 |
| 2010-07 | 북한 3대 세습 후계구도 분석 및 정책변화 전망 | 김진하 |
| 2011-01 | 2011년 북한 신년 공동사실 분석 | 최진욱 외 |
| 2011-02 | 미·중 정상회담의 의미와 한국의 전략적 고려사항 | 배정호 외 |
| 2011-03 | 2011년 미·중 정상회담 평가: 동북아 및 한반도에의 함의 | 황병덕 외 |
| 2011-04 | 2009년 헌법 개정 이후 북한 노동법제 동향 | 이규창 |
| 2011-05 | 최근 북한 주민의 의식변화와 정책적 시사점 | 임순희 |
| 2011-06 | 최고인민회의 제12기 제4차 회의 결과 분석 | 임강택, 최진욱 |
| 2011-07 | 중동 민주화 혁명과 한반도 전략적 함의 | 배정호, 박영호, 박재적, 이기현 |
| 2011-08 | 북한의 여성권·아동권 관련 법 제정 동향 | 임순희, 김수암, 이규창 |
| 2011-09 | 상반기 북한정세 분석 보고서 | 최진욱, 임강택, 임순희, 정영태, 김진하, 한기범 |

KINU정책연구시리즈

| | | |
|--------------|-------------------------------------------------------------------|----------|
| 2009-01 | 신평화구상 실현을 위한 전략과 과제 | 김규륜 외 |
| 2009-02(I) | 접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(I): 접경지역 평화적 이용을 위한 이론적 검토와 사례연구 | 손기웅 외 |
| 2009-02(II) | 접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(II): 접경지역 평화적 이용을 위한 기존제안 검토 | 손기웅 외 |
| 2009-03 | 대북정책의 대국민 확산방안 | 조한범 외 |
| 2009-04 | 통일 예측 시계 구축 | 박영호, 김지희 |
| 2009-05 | 북핵일지 1955-2009 | 조 만, 김진하 |
| 2009-06 | 미국 대북방송 연구: 운용실태 및 전략을 중심으로 | 이원웅 |
| 2010-01 | 한반도 녹색성장을 위한 남북한 산림협력 법제 개선방안 예비연구 | 이규창 |
| 2010-02 | 2010년 통일에측시계 | 박영호 외 |
| 2010-03 | 북한 경제개발계획 수립방안 연구: 베트남 사례를 중심으로 | 임강택 외 |
| 2010-04(III) | 접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(III): 정책제안 | 손기웅 외 |
| 2010-04(IV) | 접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(IV): 2010년 「코리아 접경포럼」 자료집 | 손기웅 외 |
| 2011-01 | 재스민혁명의 분석과 북한에 대한 시사점 | 박종철 외 |
| 2011-02 | 창지투(長吉圖) 선도구와 북한나선특별시, 러시아 극동지역 간 경제협력 과제 | 림금숙 |
| 2011-03 | 6자회담과 남북관계: 전망과 대책 | 박종철 외 |
| 2011-04 | 보호책임(R2P)의 이론 및 실행, 그리고 한반도에의 함의: 리비아 및 코트디부아르 사태를 중심으로 | 조정현 |
| 2011-05 | 남북러 가스관 사업의 효과, 쟁점, 과제 | 이윤식 |
| 2011-06 | DMZ 총람: 개요, 정치·군사적 현황 | 손기웅 외 |
| 2011-07 | DMZ 평화적 이용의 국가적 의미 | 손기웅 외 |

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

| | |
|------------------------------------|----------------------------|
| 2009 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제4권 1호 | 박영호, 이금순, 김수암, 홍우택 |
| 2009 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제4권 2호 | 박영호, 이금순, 김수암, 홍우택 |
| 2010 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제5권 1호 | 김국신, 김영윤, 전현준, 이금순, 이규창 |
| 2010 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제5권 2호 | 김국신, 전현준, 이금순, 이규창 |
| 2011 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 1호 | 김수암, 전현준, 이규창 |
| 2011 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 2호 | 김수암, 김국신, 이규창 |

Studies Series

| | |
|---------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2009-01 | The Evaluation of Regime Stability in North Korea:Scenario Workshop Choi Jin Wook, Kim Kook Shin, Park Hyeong Jung, Cheon Hyun Joon, Cho Jeong Ah Cha Moon Seok, Hyun Sung Il |
| 2009-02 | Developing Inter-Korean Economic Relations for the 'Advancement of the Korean Peninsula' Lim Kang Teag, Kim Kyu Ryoon, Jang Hyung Soo, Cho Han Bum, Choi Tae Uk |
| 2009-03 | The Everyday Lives of North Koreans Cho Jeong Ah, Suh Jae Jean, Lim Soon Hee, Kim Bo Geun, Park Young Ja |
| 2009-04 | North Korea's Regime Maintenance Policy Since the Kim Jong-il Regime and Prospects for Change Chon Hyun Joon, Jeung Young Tae, Choi Soo Young, Lee Ki Dong |
| 2010-01 | Strategy for Encouraging North Korean Opening: Basic Direction and Sequential Tasks Choi Jin Wook, Lee Kyo Duk, Cho Jeong Ah, Lee Jin Yeong, Cha Moon Seok |
| 2010-02 | Unification Clock: Predicting Korean Unification Park Young Ho |
| 2011-01 | A New Approach to the National Community Unification Formula Park Jong Chul, Hong Woo Taek, Lee Kyu Chang, Kim Philo, Chun Chae Sung, Cho Seong Ryoul, Hong Ihk Pyo, Hwang Sun Hye |

기타

| | | |
|------|----------------------------------------------------------|---------------|
| 2010 | 2010 Unification Clock: When Will We see a Unified Korea | Park Young Ho |
| 2010 | In Search of New Peace on the Korean Peninsula | Kim Kyu-Ryoon |

통일연구원 회원가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 「회원 가입신청서」 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, 『International Journal of Korean Unification Studies』, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서, 통일정세분석 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 구간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (142-728) 서울시 강북구 한천로 1307(수유동) 통일연구원 통일
학술정보센터 출판정보관리팀 도서회원 담당자(pcm@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2559, FAX: (02)901-2547
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

KINU 정책연구 시리즈 11-07

DMZ 평화적 이용의 국가적 의미

 통일연구원

