

對 外 秘

1996.12.31 이후 일반문서로 재분류

管理  
番號

50

# 非武裝地帶의 平和的 利用方案에 관한 研究

1995. 12

諸 成 鎬(政策研究室 研究委員)

民族統一研究院

## 경 고 문

본 문건은 대한민국의 안전보장상 중요한  
비밀내용이 수록되어 있으므로 다음 사항을  
준수해야 하며, 이를 위반할 경우는 관계법  
규에 의거 조치함.

1. 관계자외의 열람 및 취급을 금함.
2. 복제 및 복사를 금함.
3. 직접적인 인용을 금함.
4. 예고문에 의거 재분류해야 함.

예고문

1996년 12월 31일 이후에 일반문서로 재분류

## 서 문

현재 분단의 띠로 남아 있는 비무장지대는 비무장의 지대가 아니라 重武裝地帶가 되어 분단고통의 상징으로 존재하고 있다. 그러나 최근 한반도를 둘러싼 대내·외적인 환경은 비무장지대가 앞으로 계속 분단고통의 외적 상징물로 남아 있도록 내버려 두지는 않을 것으로 보인다. 탈냉전의 국제적 흐름에 맞게 비무장지대도 和解와 協力の 前哨基地, 남북한간의 신뢰기반을 조성하는 공간으로 탈바꿈하여야 할 것이다.

이러한 시대적 요구에 부응하여 본 연구보고서에서는 북한의 입장, 실현가능성, 비무장지대의 군사적 완충기능 회복에 대한 기여도 등을 감안하여 비무장지대의 평화적 이용방안을 단계별로 강구·제시하려고 시도하였다.

남북한이 합의하에 비무장지대의 평화적 이용을 본격적으로 추진할 경우, 첨예한 군사적 대치상태로부터 기인하는 남북한간의 긴장과 갈등을 다소나마 완화하는 효과를 기대할 수 있다. 뿐만 아니라 비무장지대의 개발과 평화적 이용은 주위에 있는 배후도시의 기존 기반시설을 잘 활용할 경우, 북한의 체제유지에 큰 영향을 미치지 않고도 남북한 모두에게 이익이 될 수 있는 사업이 될 수 있다. 나아가 중·장기적으로는 남북한관계 개선을 통해 통일을 앞당기는 데 이바지할 수 있을 뿐 아니라, 통일 이후 한반도의 효율적인 국토이용과 안정적인 민족통합 추진에 기여할

수 있을 것으로 생각된다.

본 연구 결과는 앞으로 남북한관계 상황에 맞게 계속 보완·발전시키는 작업이 필요할 것이다. 그러나 본 연구보고서가 비무장지대의 평화적 이용을 추진함에 있어서 하나의 기본지침서로 활용될 수는 있을 것이다.

아무쪼록 본 연구가 대북 및 통일정책 입안 및 추진에 기여할 수 있기를 바라며, 특히 이 분야의 연구종사자 및 실무자들에게 다소나마 도움이 될 수 있기를 기대한다. 끝으로 본 연구보고서를 완성하는 과정에서 도움을 주신 여러분들에게 감사를 드린다.

1995. 12

民族統一研究院

政策研究室

# 요약

남북한이 진정으로 반세기 동안의 분단사를 청산하고 평화적인 통일을 실현할 의지가 있다고 한다면, 비무장지대를 더 이상 분단의 띠, 不毛의 황량한 지대로 방치시켜서는 안 될 것이며 속히 남북화해와 협력, 그리고 신뢰구축을 위한 前哨基地, 끊어진 혈맥을 다시 잇는 架橋로 변화시켜 나가야 한다. 이것을 가능케 하는 것은 비무장지대의 平和的 利用이라 할 수 있다. 이러한 관점에서 본 연구보고서는 비무장지대의 평화적 이용의 필요성과 그 법적 근거를 검토하고, 구체적인 평화적 이용방안을 4단계로 나누어 제시하기로 한다.

## I. 비무장지대 평화적 이용의 必要性

비무장지대는 그동안 분단의 상징이자 남북한간 信賴不在를 반영해 주는 불모의 지역이었으나, 최근 한반도를 둘러싼 대내·외적인 환경이 화해·협력을 향해 급변하고 있는 추세를 감안할 때 비무장지대는 더 이상 分斷苦痛의 外的 象徵物로 남아 있을 수는 없다. 남북한이 접경한 중립지대로서의 비무장지대는 오히려 신뢰기반을 조성하는 화해와 협력의 前哨基地가 되어야 한다.

비무장지대의 평화적 이용은 체제유지를 최대의 국가목표로 삼고 있는 북한의 입장에서 볼 때에도 큰 영향을 미치지 않으면서 南北韓 모두에게 이익이 될 수 있는 사업이라 할 수 있다. 뿐만

아니라 이것은 남북한간의 교류를 촉진시킴으로써 효과적인 信賴 構築의 수단이 될 수 있으며, 부분적이기는 하지만 남북한 통합의 시험대로 활용할 수 있다.

또한 비무장지대의 평화적 이용은 군사분계선 일대의 평화유지에 이바지함으로써 남북한 당사자해결원칙에 입각한 평화체제 전환의 여건을 조성하며 또한 이를 촉진할 수 있다.

## II. 비무장지대의 設置와 평화적 이용의 法的 根據

현재 남북한간에 띠(belt)의 형태를 이루고 존재하는 비무장지대는 3년 동안 한반도에서 치열하게 전개된 무력충돌(한국전쟁)을 정지시키기 위해 1953년 7월 27일 체결된 「韓國軍事停戰協定」에 의해 설치되었다. 즉 비무장지대는 남북한의 어느 국내법이 아닌 정전협정이라는 國際法에 의해 설치된 것이다. 그리고 비무장지대의 관리와 감시는 남북한이 어느 일방, 또는 쌍방의 합의하에 이루어지는 것이 아니라 군사정전위원회라는 국제기관(국제적 성격의 합동기관)에 의해 실행되고 있다. 이러한 사실에 비추어 비무장지대는 準國際的 性格을 갖는 中立化地域(neutralized zone)이라 할 수 있다.

이와 같은 특성에 따라 현재 비무장지대 남측 지역에 있는 주민에 대해 남한이 단독으로 통치할 수 없고, 또한 物에 대해서도 남한이 단독으로 배타적인 지배권을 행사할 수 없다. 이것은 비

무장지대 북측 지역의 경우에도 마찬가지이다. 따라서 비무장지대의 통치는 군사정전위원회가 행사하고, 영유권은 남북한이 공동으로 보유하는 특수한 지역이라 할 것이다.

그런데 남북한은 모두 현재 정전협정을 위반하여 비무장지대에서 무장을 하고 있다. 북한측은 현재 비무장지대 북방한계선을 초과하여, 軍事分界線 直後方에까지 다수의 중화기 진지를 구축하고 무장전투병력을 배치하고 있다. 즉 북한측은 현재 각종 진지 66개소(28개 박격포진지, 25개 대공포진지, 4개 야포진지, 9개 대전차포진지), 3개 갭도, 29.4km의 지뢰지대, 283개소의 감시소(GP) 및 관측소(OP), 100개소의 방송시설을 설치·운영하고 있다. 우리측도 防禦目的으로 비무장지대내 주요지점에 제한된 수의 GP 및 OP를 설치·운영하고 있다. 즉 우리측은 96개소의 GP 및 OP와 10개소의 방송시설을 설치하고 있는데, 이는 數的으로 북한측의 약 3분의 1 수준이다. 뿐만 아니라 정전협정내에는 비무장지대내의 施設 設置와 관련된 조항이 없다. 그럼에도 불구하고 남북한은 현재 전투진지 및 콘크리트 방벽 등 다수의 군사시설물들을 설치해 놓고 있다.

이러한 상황에서 비무장지대내에서 停戰協定 違反事例가 빈발하고 있어 정전협정이 死文化 危機에 직면하여 있는 바, 비무장지대를 평화적으로 이용하기 위해서는 무엇보다도 먼저 비무장지대의 군사인원·장비·시설을 철거하여 비무장화할 필요가 있다.

비무장지대 평화적 이용의 법적 근거는 ① 정전협정, ② 한민족 공동체 통일방안, ③ 남북기본합의서, ④ 교류협력분야 부속합의

서, ⑤ 우리 정부의 民族發展共同計劃 발표 등에서 찾을 수 있다. 이 중에서 가장 직접적인 근거는 남북기본합의서 제12조이며, 나머지 문서들은 평화적 이용의 간접적 근거가 될 수 있을 뿐이다.

### III. 非武裝地帶의 平和的 利用方案

비무장화는 군사병영체제를 근간으로 하는 북한의 입장에서 보면 군사적 위협을 가중시키고 결과적으로 체제유지를 저해할 수 있는 것이므로 쉽게 받아들일 수 있는 사안이 아니다. 그러한 점에서 남한은 비무장지대의 비무장화라는 목적을 추구함에 있어서 군사적으로 접근하기 보다는 평화적 이용이라는 대전제하에 經濟的 側面에서 접근하는 것이 타당하다.

또한 북한의 비무장지대 비무장화에 대한 소극적 입장을 감안, 비무장화는 평화적 이용 추진과정에서 자연스럽게 이루어질 수 있도록 하는 것이 현실적이다. 이것이 평화적 이용을 위해 북한을 유도한다는 전략적 측면에서 볼 때에도 타당한 접근이라 판단된다.

이러한 점을 감안하여 비무장지대의 개발 및 평화적 이용은 남북한이 합의하에 漸進的·段階的으로 추진해 나가야 한다. 남북한이 합의를 하기 전까지는 우리측이 일방적으로 할 수 있는 일들을 먼저 함으로써 평화적 이용의 기반을 조성해야 한다.

비무장지대의 평화적 이용 추진시 남북한은 우선 각기 자기측

관할지역을 개발한 후, 점차 공동개발을 모색해야 할 것이다. 물론 이 때 우리측은 비무장지대의 현상학과 상호이익성, 북한의 수용가능성, 한국의 안보 등 제반 고려사항 등을 종합적으로 검토해야 한다.

이상과 같은 기본방향을 염두에 두고 비무장지대의 평화적 이용은 非武裝地帶의 궁극적 平和地帶化를 목표로 다음과 같은 4단계로 나누어 점진적·단계적으로 추진해 나가는 것이 바람직하다.

### 1. 基盤造成段階 (1단계)

남한은 비무장지대의 평화적 이용을 위한 북한 유도방안으로 接境地域 開發과 같이 일방적으로 시행할 수 있는 사업과 함께 남북한이 함께 추진할 수 있는 사업으로 국제기구를 활용한 시범적 생태계 공동조사, 금강산·설악산 관광 패키지상품 개발 등의 示範事業을 추진한다. 시범사업은 평화적 이용 분위기를 조성하는 데만 주안점을 두고 추진되어야 한다. 가능한 한 북한에게 경제적 이득을 제공하면서, 예컨대 이산가족 재회와 같은 인도적 문제 등 다른 사업과의 연계를 자제하고, 동시에 정치·군사적 요인으로부터의 영향을 최대한 배제하도록 하는 것이 바람직하다.

한편 남북한이 비무장지대의 평화적 이용을 추진하기 위해서는 먼저 정전협정 및 남북기본합의서의 이행·실천이 부분적으로나마 이루어져야 한다. 이와 관련된 정치적·군사적 조치로는 다음과 같은 것들이 있다.

첫째, 남한은 유엔군사령부와 미국 등 주변국과의 협조를 통해 먼저 북한에 대해 정전협정의 유지·준수 및 이행을 촉구함으로써 북한측의 입장변화를 유도한다. 둘째, 우리의 외교적 노력과 대북 설득 및 압력을 통해 군사정전위원회가 완전하게 정상적인 기능을 수행하지는 못하더라도 부분적인 활동을 재개한다. 즉 우리가 정전기구 정상화를 위해 지속적으로 노력한 결과 남북한이 정전협정을 준수하여 최소한의 군사적 완충기능을 회복하여야 한다. 셋째, 남한은 유엔군사령부와 북한간의 합의를 통해 군사정전위 산하에 비무장지대 공동조사위원회를 구성·운영한다.

## 2. 初步的 利用段階 (2단계)

2단계에서 남북한간 비무장지대의 평화적 이용방안으로 먼저 공동개발을 위한 정지작업 차원에서 남북한 공동으로 종합적인 학술조사를 실시한다. 이와 함께 비무장지대의 평화적 이용을 위한 초보적인 사업으로 남북한이 비무장지대내의 특정 지역, 예컨대 철원이나 금강산 관광지구내에서 民族의 名節인 설날이나 추석을 기해 「민속놀이 마당」이나 「8도 음식제」 또는 「통일음악제」나 「민족예술제」 등 특별한 이벤트를 공동 개최하고, 최근 북한의 식량난 해소를 지원하는 차원에서 남북한이 합의하여 비무장지대내에서 공동으로 농사를 경영하는 사업을 추진한다. 이러한 사업은 남북한 모두에게 상호 이익이 될 수 있을 뿐만 아니라 신뢰구축에도 도움이 될 것이며, 북한에게는 식량문제 해결에도 다

소나마 도움이 될 수 있을 것이다.

이를 통해 어느 정도 비무장지대의 평화적 이용 분위기가 조성되었을 때 남한은 경제·사회·문화·학술·스포츠 인사를 중심으로 방북을 적극 허용하고 남북한 주민의 상호방문을 실시한다. 이와 함께 점차 정치·군사 등 기타 목적으로 북한방문을 희망하는 인사들의 방북과 비무장지대(판문점)를 경유한 남북한 왕래를 허용하고 이를 확대해 나가도록 한다. 남북한은 기합의한 바와 같이 판문점내에 이산가족 면회소와 우편물 교환소를 설치·운영한다. 남북한은 분단고통의 상징인 이산가족들의 아픔을 줄이기 위해 판문점 면회를 중개·알선하는 데 적극적인 협조를 제공한다. 우편물 교환소는 이산가족은 물론 남북한 경제인, 문화·예술인간의 서신거래를 지원한다. 이러한 서신거래는 초기에는 單純 交換業務에 그칠 것이다. 남북한은 쌍방이 각각 판문점 우편물 교환소에 전문인력을 파견하여 이들에 의해서 서신거래가 이루어지도록 하고, 점차 서신거래량이 확대될 경우에는 판문점지역에 남북한이 각기 별도로 우체국을 설치하여 이 두 우체국들이 남북한간의 서신 교환 및 기타 부수업무를 관리하도록 한다. 아울러 비무장지대내에, 특히 판문점지역에 남북한이 공동 교역장소나 무역사무소를 설치하는 방안도 평화적 이용 차원에서 긍정적으로 고려해야 한다. 이 외에도 남한은 남북한간 교통로 개설을 추진하여 3단계에서 추진될 비무장지대의 공동개발을 준비한다.

2단계에서 남한이 추진해야 할 군사적 조치로는 첫째, 남북군사 공동위원회의 정상적인 가동, 둘째, 비무장지대의 군사적 완충기

능 확대, 비무장지대의 평화적 이용에 관한 별도의 세부협의서 채택 및 실무협의회 구성·운영, 셋째, 제한된 지역을 중심으로 示範的인 軍縮 실시 등을 들 수 있다. 시범적 군축을 추진할 경우 이를 감시·검증하기 위한 상주감시단을 공동으로 구성·운영하도록 한다. 시범적 군축을 위한 지역으로는 ①개성-문산 축선 사이 지역, ②철원-의정부 축선 사이 지역, 또는 ③강원도지역 또는 동해안지역을 상정할 수 있다.

### 3. 活性化段階 (3단계)

이 단계에서 남북한은 비무장지대의 평화적 이용을 선도하기 위하여 쌍방의 합의하에 설악산 관광지구와 금강산 관광지구를 연결하는 單一 觀光特區를 개발한다.

설악산-금강산 관광특구 개발의 성과를 기초로 하여 개성 및 판문점지역을 관광특구로 추가지정하여 공동개발을 추진하거나 또는 북한측의 금강산지구를 남북한이 공동개발함으로써 관광수입의 증대를 모색한다. 점차 이러한 소규모 이벤트의 규모와 개최지를 확대하는 한편, 국제화를 추진하여 비무장지대에서의 긴장완화 및 평화분위기를 조성한다.

한편 비무장지대의 개발 및 조사, 금강산 관광특구 개발 등을 원활히 추진하기 위해서는 비무장지대 개발의 진척정도에 맞추어 끊어진 道路 및 鐵道를 연결하도록 하며, 남북한간의 전력교류사업, 비무장지대내에 남북 공동 핵발전소 건설, 합작공단 건설을

긍정적으로 추진하도록 한다.

이와 함께 판문점내의 이산가족 면회소나 우편물 교환소의 기능을 확대하고 필요한 편의시설을 추가적으로 설치하여 상봉·면회 및 서신거래를 지원한다. 특히 이산가족 면회소는 建物概念에서 점차 區域概念으로 확대하여 이산가족들의 만남과 활동상의 제한을 줄여 나가며, 남북상품교역장의 기능을 확대하여 시장기능과 면세점 기능을 추가적으로 갖도록 한다.

비무장지대의 비무장화와 관련하여 3단계에서 실시할 조치는 남북한이 군사적 완충기능을 더욱 확대함으로써 평화지대화를 준비하는 것이다. 이를 위해 남북한은 2단계 철거 및 철수, 철수후 비무장지대 전역의 감시, 조사 및 확인, 일체의 군사적 監視機構들의 철수 등을 실시한다.

#### 4. 完成段階 (4단계)

마지막 4단계는 비무장지대의 평화적 이용을 통한 平和地帶化를 이룩하는 단계이다. 平和地帶化 構想은 비무장지대 일부를 평화구역으로 설정하여 개발한 후 점차 비무장지대 전체로 확대하여 남북간 인적·물적 교류의 촉매장소이면서 통일문화를 창조하는 터전인 동시에, 세계가 함께 만나는 화합과 번영, 그리고 평화를 상징하는 지대를 건설한다는 것이다. 그 거점도시라 할 수 있는 평화시는 남북한간 交流擴大의 場으로 接境市場으로서의 기능과 사회·문화통합의 기능을 갖는다. 이러한 평화시를 건설하기 위

해서는 평화시가 상업·행정·문화·교육·전원도시 등의 성격을 복합적으로 구비하여야 하며, 그러한 綜合機能都市로 개발·조성할 때 통일전진기지가 될 수 있을 것이다.

이러한 평화지대화 구상을 실현시키기 위해서는 먼저 종합적인 마스터 플랜을 수립해야 한다. 이를 기초로 전략적인 開發據點의 입지를 선정·확보하는 것이 가장 시급한 선결과제이다. 이러한 기초작업이 이루어진 후 남북한이 합의를 통해 점진적·단계적 구도하에 평화지대화를 추진하게 될 것이다. 비무장지대의 평화지대화는 ①통일동산 조성(비무장지대의 한국측 접경지역 우선개발), ②남북한간 합의에 의한 시범적 공동사업 추진, ③평화시 건설, ④비무장지대의 평화지대화 완성의 순으로 순차적·단계적인 구도하에 추진될 것이다.

평화시의 건설대상지역으로는 京義線上의 長端·관문점 지역, 경원선상의 철원 지역, 동부 해안선상의 군사분계선 지역 등을 검토한다. 이 3개의 대상지역 가운데 임진강과 한강하구의 구릉지를 이용하고 해상교통이 가능한 長端地域을 우선 開發對象地域으로 선정, 평화시 건설을 추진한다.

한편 평화지대화를 추진하는 단계에서 비무장지대의 완전한 비무장화를 실시한다. 이를 위해 첫째, 남북한은 전단계에서 확보되기 시작한 군사적 완충기능을 확대·발전시킨다. 둘째, 이를 토대로 비무장지대내의 모든 군사시설과 장비, 인원의 철수를 단행함으로써 완전 비무장화, 비군사화를 실천에 옮긴다. 셋째, 비군사화·비무장화가 실현되게 되지만, 비무장지대내에서 비군사분야의

위반사항이 발생할 여지는 남아 있다. 이러한 분야의 위반사항을 감시하기 위해 별도의 감시체제를 둘 필요가 있을 수 있는 바, 이 문제와 관련하여 필요한 기구 및 규정의 보완을 검토한다. 넷째, 남북한은 본격적으로 군비제한 및 축소를 포함한 軍備統制를 실시한다. 예컨대 수도권 안전보장이 침해되지 않는 범위내에서 前方에 배치된 남북한 戰力의 離隔距離를 확대한다. 이격거리로는 예컨대 비무장지대에서 20~30km 후방까지를 고려할 수 있다. 다섯째, 철수·철거된 군사인원·장비·시설은 후방으로 재배치 또는 폐기되어야 할 것인 바, 후방 재배치할 경우 완충지대로서 「攻勢戰力配置制限地帶」(LDZ) 설정을 적극 고려한다. 여섯째, 이상의 합의사항 시행을 기반으로 남북한간 평화체제 전환을 본격적으로 추진한다.

#### IV. 결 론

우리는 비무장지대를 평화적으로 이용하는 과정에서 제기될 수 있는 법적 문제에 대한 입장을 정리하고 사전에 대응책을 마련하여 이 사업이 원활하게 추진될 수 있도록 뒷받침해야 한다. 「接境地域支援法」 제정, 「비무장지대의 평화적 이용에 관한 세부합의서」 채택, 「비무장지대의 평화적 이용을 위한 실무협의회」 설치 등은 그러한 대표적인 조치라고 할 수 있다.

우리는 비무장지대의 평화적 이용사업을 가능한 것부터 착실하게 한가지씩 추진해 나감으로써 화해와 평화의 물결이 북한지역에까지 파급되도록 함으로써 한반도에서 공고한 평화체제를 구축하는 한편, 궁극적으로 민족통일을 앞당기도록 하는 데 모든 노력을 경주해 나가야 할 것이다.

# 목 차

제I장 서 론 .....	17
제II장 비무장지대 平和的 利用의 必要性 .....	22
1. 남북한 信賴構築과 비무장지대 .....	22
2. 平和體制 轉換과 비무장지대 .....	27
제III장 비무장지대의 實態와 平和적 이용의 法的 根據 .....	30
1. 非武裝地帶의 實態 및 現況 .....	30
가. 地形, 自然景觀 및 生態界 現況 .....	30
나. 武裝實態와 現況 .....	34
2. 非武裝地帶 關聯 南北韓의 提議現況 .....	35
가. 1990년대 이전 南北韓의 提議 및 反應 .....	35
나. 1990년대 이후 남북한의 提議 現況 .....	44
3. 비무장지대 設置와 平和적 이용의 法的 根據 .....	48
가. 비무장지대의 設置根據와  관련규정 .....	48
나. 비무장지대의 法的 性格 .....	55
다. 비무장지대 平和적 이용의 法的 根據 .....	59

제IV장 非武裝地帶의 平和的 利用方案 .....	63
1. 基本方向 및 構圖 .....	63
가. 基本方向 .....	63
나. 構 圖 .....	66
2. 段階別 推進方案 .....	70
가. 基盤造成段階 (1단계) .....	70
나. 初歩的 利用段階 (2단계) .....	92
다. 活性化段階 (3단계) .....	106
라. 完成段階 (4단계) .....	126
第V章 結 論 .....	140
參 考 文 獻 .....	148

## 제 I 장 서 론

북한은 1994년 4월 28일 외교부 대변인 성명을 통해 미국에 대해 「평화보장체계」 수립을 제의한 이래 한편으로 지난 반세기 동안 한반도에서의 불안하기는 하지만 나름대로 평화를 유지하는 도구였던 정전협정 체제를 무력화시키면서, 다른 한편으로 미국과의 평화협정을 체결하기 위한 선전공세를 강화하고 있다.

북한의 평화협정 체결공세와 정전기구 무력화는 조직적이고 치밀하게 전개되고 있다. 그동안 북한은 북한측 정전위대표를 일방적으로 철수(1994.4.28)한 데 이어 중국측 정전위대표를 철수(1994.12.15)시켰고, 마침내 폴란드 중립국감독위원회 대표마저 강제 축출(1995.2.28)하였다.

이와 함께 북한은 군사분계선을 무단침범하는 등 비무장지대의 존립 자체를 흔들고 있을 뿐만 아니라, 비무장지대내에 병력을 증강하는 등 정전협정을 공공연히 위반하고 있다. 특히 북한은 1995년 5월 3일자 「朝鮮人民軍 板門店代表部」 명의의 聲明을 통해 중립국감독위원회 사무실 폐쇄 및 유엔군측 군사정전위원회 및 중립국감독위원회 요원들의 共同警備區域(Joint Security Area: JSA) 出入禁止 등을 발표하는 한편, 미국이 북한과의 평화협정 체결에 응하지 않을 경우 다시 追加措置를 취하겠다고 위협하고 있는 상황이다.

우리의 궁극적인 목표가 진정한 민족화해와 협력을 기반으로 자유·복지·인간 존엄성이 보장되는 통일민주국가를 건설하는 것이

라면, 통일에 앞서 먼저 진정한 평화공존이 선행되지 않으면 안 된다. 그리고 지난 반세기 동안 심화되어 온 남북한간의 불신과 극도의 민족이질화를 감안할 때 일시에 통일이 이루어질 수는 없고 점진적·단계적으로 평화적 민족통일을 추진할 수 밖에 없는 것이라면, 우리는 지금부터 통일대비 차원에서 한반도에서의 항구적인 평화정착과 이를 제도화하기 위한 조치를 준비해 나가야 한다.

그러나 아직까지 남북한간의 정치적·군사적 신뢰구축이 충분하게 이루어지지 못한 상황에서 성급하게 평화체제로의 전환을 추진하는 것은 남북한간의 軍事的 對決構造에 비추어 볼 때 바람직한 접근이라고는 할 수 없다. 현 정전협정체제의 평화체제로의 전환을 위해서는 먼저 남북한간에 충분한 정치적·군사적 신뢰구축조치가 선행되어야 한다. 이것이 전제될 때 비로소 평화체제 전환문제에 관한 실질적인 논의가 가능하며, 또한 한반도에서 공고한 평화체제를 구축할 수 있을 것이다.

그러한 점에서 남북한은 지금부터 정치적 화해와 신뢰구축을 위해 할 수 있는 조치들을 단계적으로 취해 나가야 한다. 非武裝 地帶의 平和的 利用은 남북 화해 및 신뢰구축을 위한 대표적인 조치의 하나라고 볼 수 있다. 특히 비무장지대와 군사분계선의 존재마저 위협받고 있는 현 상황에서 이 사업이 성공적으로 추진될 경우, 그것이 갖는 상징적 의미는 매우 크며 남북화해와 평화분위기 조성에 긍정적으로 작용하게 될 것이다.

이와 관련, 남북한은 지난 1992년 2월 19일 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」(이하 「남북기본합의서」라

함)를 발효시켰다. 「남북기본합의서」 제12조에서는 비무장지대의 평화적 이용문제에 관해 규정하고 있다. 따라서 앞으로 남북대화가 재개되고 南北軍事共同委員會가 구성·운영될 경우 비무장지대의 평화적 이용문제에 관한 논의가 남북한간에 본격적으로 이루어질 것으로 보인다.

비무장지대의 평화적 이용문제는 비무장지대 자체가 갖는 군사적 완충 기능 때문에 「남북기본합의서」에서는 不可侵에 관한 章(제9조 내지 제14조)에 포함되어 軍事的 信賴構築事業의 하나로 제시되고 있다. 그러나 이 문제는 성질상 軍事的 次元 뿐만 아니라 경제·학술·체육 등 비정치적·비군사적인 측면에서도 고려되어야 할 사안이라 하겠다. 그러한 점에서 軍事共同委員會 외에도 經濟交流·協力共同委員會 및 기타 部門別 共同委員會에서도 동 문제와 관련한 남북간 협의가 이루어질 가능성이 있으므로 우리는 종합적인 마스터 플랜을 수립하여 이에 대처할 필요가 있다.

일찌기 1982년 2월 1일 손재식 국토통일원 장관은 북한에 대해 「20개항의 평화통일 시범사업실천제의」를 한 바 있었다. 그러나 이 시범사업실천제의는 다분히 우리의 방침을 일방적으로 천명한 평화공세 차원의 조치였으며, 당시 얼어붙은 남북한관계를 개선할 수 있는 가시적인 성과를 가져 올 수는 없었다.

그 동안 남북경협에 관심을 가진 몇몇 기업이 금강산·설악산 관광특구 공동개발 등 비무장지대의 평화적 이용과 관련한 사업을 추진한 일이 있었다. 그러나 해당기업에 의한 금강산·설악산 공동개발사업은 「統一大戰略」(Grand Design for the National Unification)

의 일환으로 추진되었다기 보다는 북한진출에 대한 先占權을 획득하기 위해 즉흥적으로 추진된 감이 없지 않았다.

또한 우리 학계에서도 이 문제에 관한 학문적 관심을 몇차례 표시한 일이 있었다. 그러나 학계의 연구결과는 우리의 희망사항 내지 청사진을 일방적으로 제시하거나 또는 나열하는 것에 그치고 있고, 아직까지 이에 관한 종합적이고 체계적인 연구가 이루어지고 있지는 않은 상태이다.

북한의 정전기구 무력화, 대미 평화협정 체결공세 강화, 북·미관계 진전 등 한반도 내외의 환경이 급속히 변하고 있는 바, 이와 같은 새로운 상황에 직면하여 남한은 비무장지대의 평화적 이용 문제를 새롭게 접근할 필요가 있다. 이와 관련, 우리는 북한의 소극적·폐쇄적 입장을 배려하면서 북한의 호응을 유도할 수 있는 戰略的 思考와 接近이 요구된다고 하겠다. 특히 비무장지대의 평화적 이용사업은 성질상 단번에 추진될 수 있는 것이 아님을 감안하여 점진적·단계적인 구도하에 신중하게 추진해 나갈 때 실천성을 가질 수 있는 것이라고 볼 수 있다.

북한이 현재 비무장지대내에 새로운 경제특구 설치를 모색하고 있고, 최근 국제기구에서도 비무장지대의 평화적 이용문제에 적극적인 관심을 보이고 있음에 주목할 때, 우리가 이니셔티브를 쥐고 이 문제에 능동적으로 대응할 때 의외로 빠른 진전을 보일 수 있는 사업이라고 생각된다. 이와 관련하여 개발도상국 지원사업을 전담하는 유엔의 전문기관인 「유엔개발계획」(United Nations Development Programme: UNDP)이 남북한간의 신뢰구축을 위한

조치로서 20개 示範事業을 제안하였는데, 그 중의 하나로서 비무장지대의 평화적 이용문제가 제시되고 있음은 주목할 부분이라 하겠다.

이상의 여러가지 점을 감안하여 본 연구보고서에서는 남북관계 개선을 이룩하고 한반도 평화체제의 구축, 나아가 평화적 민족통일의 기반을 조성할 수 있는 비무장지대의 평화적 이용방안을 검토하기로 한다.

이를 위해 먼저 비무장지대의 평화적 이용 필요성을 지적하고, 비무장지대의 현황과 평화적 이용의 법적 근거를 고찰하기로 한다. 이 사업이 단지 제안으로 그치지 않고 실천성을 확보하기 위해서는 북한의 입장을 고려하여 실현가능한 段階別 平和的 利用方案의 수립이 가장 중요하다고 할 것인 바, 본 연구보고서에서는 4단계 구도하에 평화적 이용을 위한 段階別 細部推進方案을 장구 제시하기로 한다.

## 제II장 비무장지대 平和的 利用의 必要性

### 1. 남북한 信賴構築과 비무장지대

남북한이 상호 이질적인 이념과 체제를 고수하고 있는 한, 상이한 2개의 국가체제를 조립하여 단번에 통일을 이룩하겠다는 발상은 무모한 것이며 남북한의 현실정에도 맞지 않는 허구라고 할 것이다. 평화로운 민족통일을 이룩하기 위해서는 민족구성원간의 이질화를 극복하고 훼손된 민족공동체를 회복·발전시키는 과정(또는 중간단계)이 필요하다. 이러한 중간과정에서 남북한은 인적·물적 교류·협력을 통해 상호 신뢰회복과 민족경제공동체 형성, 그리고 이를 기반으로 점진적·단계적인 평화통일을 준비하게 될 것이다.

남북한간의 교류·협력 방식에는 제3국을 통한 간접 교류(제3국에서의 남북한 주민 접촉이나 간접교역)와 판문점을 통한 직접 교류가 있다. 북한은 현재 「우리식 사회주의」체제에 미칠 수 있는 부정적 파급효과를 우려하여, 남북한 주민간의 직접 접촉과 왕래·방문 등 인적 교류는 물론 물적 교류에 대해서도 소극적인 입장을 보이고 있다. 특히 남북한간의 직접적인 교류·협력은 독일 식 흡수통일의 단초가 될 수 있다는 생각을 갖고 있기 때문에, 북한은 남북 직교역이나 본격적인 남북경협 확대를 기피하는 태도를 보이고 있다.<sup>1)</sup>

---

1) 주지하는 바와 같이 북한이 지금 관심을 기울이고 있는 곳은 나진·선봉 지역과 남포지역으로 대별된다. 유엔개발계획(UNDP)이 추진하고 있는

이처럼 북한이 남한에 의한 吸收統一을 우려하고 있고, 남한도 북한의 무력도발을 두려워하고 있는 상황에서 비무장지대의 평화적 이용은 남북한이 서로 상대측에 대해 가지고 있는 뿌리깊은 不信과 對決狀態를 해소하는 좋은 방안이 될 수 있다. 비무장지대를 남북한간의 신뢰구축을 위한 據點地帶로 만들고 이를 통해 민족화해와 협력, 나아가 통일기반을 점진적으로 조성해 나가야 한다는 주장에 대해 누구나 공감하고 이의를 제기할 사람은 없을 것이다.

그러나 과연 그러한 발상이 실현가능한 것인가? 판문점을 방문하여 비무장지대를 둘러싸고 전개되고 있는 첨예한 軍事的 對峙狀態를 보면, 비무장지대의 평화적 이용은 요원한 일로서 아마도 그러한 구상은 통일의 最終段階에서나 가능한 것이 아닌가 하는 회의적인 생각을 갖기 쉽다. 사실 지난 1953년 7월 27일 군사정전협정에 의해 설치된 비무장지대(Demilitarized Zone: DMZ)는 현재 말 그대로 非武裝의 地帶가 아니라 重武裝地帶(Heavily Militarized Zone: HMZ)化 되어 있는 것이 금일의 현실이다. 비무장지대의 외곽은 民間人의 出入이 禁止되어 있는 것은 물론 많은

---

豆滿江地域開發計劃(Tumen River Area Development Programme: TRADP) 및 동 계획과 긴밀한 관련하에 북한이 독자적으로 추진하고 있는 羅津·先鋒 自由經濟貿易地帶 開發計劃은 북한의 중심부인 평양에서 멀리 떨어져 있어 북한으로서는 체제유지에 덜 부담이 될 것이므로 북한은 이 지역개발을 적극 추진하려 할 것이다. 그러나 각국의 입장차이와 이 지역의 허부구조 미비로 인하여 단기간 내에 동 계획의 성공적 실현은 미지수이다. 한편 남포공단 조성사업은 인근에 있는 허부구조를 이용할 수 있는 장점이 있으나, 체제유지에 부정적 영향을 미칠 것을 우려하는 북한의 입장에서는 문제가 될 수 있다.

군병력이 삼엄하게 지키고 있고, 지뢰·철책·콘크리트장벽 등 각종 장애물이 설치되어 있어서 인적·물적 왕래는 완벽하게 차단되어 있다.<sup>2)</sup>

그 때문에 비무장지대는 砲聲만이 멈추었을 뿐 여전히 긴장과 대결의 최전선 지역이었고,<sup>3)</sup> 心理戰이라는 또 다른 전쟁이 지속되는 공간으로 존재할 수 밖에 없었다. 물론 그동안 이 곳에서 남북회담이 간헐적으로 열리기도 했고, 또한 정전협정체제를 근간으로 하여 남북한 양측이 정전협정 위반사건 발생시 동 문제를 협의하기 위한 장소로서 이용된 적도 있었다. 그럼에도 불구하고 비무장지대는 分斷의 象徴으로 남북한간 信賴不在를 반영해 주는 불모의 지역이라는 인상을 우리 모두에게 강하게 심어 주던 곳이 었다.

그러나 최근 한반도를 둘러싼 대내·외적인 환경이 화해·협력을 향해 급변하고 있는 추세를 감안할 때 비무장지대는 더이상 分斷 苦痛의 外的 象徴物로 남아 있을 수는 없다. 남북한이 접경한 중립지대로서의 비무장지대는 오히려 신뢰기반을 조성하는 和解와 協力の 前哨基地가 되어야 한다.

체제유지와 생존을 최대의 국가목표로 삼고 있는 북한의 입장

---

2) 이장, “동북아 경제협력과 비무장지대의 평화적 활용방안의 모색,” 國民大學校 中國問題研究所·東北亞經濟協力民間協會, 「東北亞經濟協力과 非武裝地帶(DMZ)의 平和的 活用方案 摸索」, 학술회의 발표논문집 (1993), p. 24.

3) 한국전쟁 이후 비무장지대내에서는 1976년 미류나무 도끼만행사건을 비롯한 북한의 대남도발 외에 남북한간에 소규모 총격전과 군사적 충돌이 끊임없이 계속되었다.

에서 볼 때 체제붕괴를 가져올 수도 있는 부정적 파급효과를 억제할 수 있다는 보장만 제공된다면, 또한 비무장지대에 인접한 背後都市의 기존 기반시설을 활용함으로써 북한에게 경제적 이득이 확보될 수 있다면, 북한으로서도 비무장지대의 개발과 평화적 이용을 반드시 기피할 이유는 없을 것으로 판단된다.

그동안 비무장지대는 버려진 지역으로서 남아 있었으나, 이 지역을 효과적으로 활용할 경우 불신과 대결로 점철되어 온 지난 반세기 동안의 분단사에 비추어 볼 때, 비무장지대의 평화적 이용은 가장 시급한 사업으로서 남북한에게 있어서 효과적인 信賴構築의 手段이 될 수 있다. 비무장지대의 평화적 이용은 직접 당사자인 남북한은 물론 동북아 역내국가들에게 까지도 이익이 될 수도 있는 사업이라 평가된다.

이러한 비무장지대의 평화적 이용은 여러가지 면에서 이점이 있다.

첫째, 장기간 방치되어 온 비무장지대를 각종 물류수송의 요충지로 개발하는 한편, 이곳의 개발 및 성장잠재력을 활용한다면 남북한에게 공히 경제적 이득을 가져다 줄 수 있다. 특히 비무장지대내의 관광자원을 개발하여 국내 또는 외국 관광객을 유치할 경우, 지역주민의 소득증대에 많은 기여를 할 것이다.

둘째, 평화적 이용이 본격화될 경우 상호 대치하고 있는 군대와 요새가 점차 후방으로 철수할 것인 바, 그에 따른 완충지대의 확장을 통해 군사적 긴장완화 효과를 기대할 수 있다.

셋째, 비무장지대가 교류·협력의 거점으로 부상하여 자연스럽게

경제·사회·문화교류를 촉진시킬 경우, 이 지역을 남북한 통합(민족공동체 형성)의 시험대로 활용할 수 있다.<sup>4)</sup>

요컨대 비무장지대의 평화적 이용은 ①국토의 효율적 이용과 소득증대, ②군사적 긴장완화, ③남북한 통합의 시험대 내지 통일 전진기지로의 활용 등 긍정적 효과를 가져다 줌으로써 남북한 쌍방 모두에게 (정치·경제·군사적) 이익이 될 뿐 아니라, 남북한간의 신뢰구축 및 평화통일의 기반 조성에 이바지하는 사업이라 할 수 있다.

특히 비무장지대는 남북한간의 緩衝地域, 中立地帶로서의 성질 뿐만 아니라 남북한의 어느 측도 일방적으로 관할권을 행사하기 어려운 準國際的 性格(quasi-international character)을 갖는 地域이기 때문에 남북한이 상대방으로부터의 軍事的 威脅이 감소되고 그에 대한 역지가 보장될 수 있다면 큰 정치적 부담없이 비무장지대의 활용(평화적 이용)에 호응해 나올 가능성도 배제할 수 없다.

주변국가들의 입장도 비무장지대 개발과 평화적 이용의 實現可能性에 유리하게 작용하고 있다고 생각된다. 한반도를 둘러싼 주변국가들도 남북한의 안정과 평화를 바라는 만큼, 비무장지대내에서 교류·협력이 시작되고 이러한 교류·협력이 남북한 그리고 나

---

4) 이 외에도 비무장지대의 평화적 이용은 상호 반목과 대립의 남북관계를 본격적으로 화해·협력의 관계로 진입케 하는 動因이 될 수 있고, 한민족의 單一不可分性과 統一意志, 그리고 무력행사 포기 의사를 국제적으로 과시할 수 있는 계기가 될 수 있으며, 민족이질화 방지를 통한 민족의 단일성 확보, 민족공동체 의식 제고를 기대할 수 있다. 國土統一院, 「非武裝地帶의 共同開發方案」(서울: 國土統一院, 1973), pp. 17 ~ 18 참조.

아가 동북아에까지 그 효과가 파급되는 것을 지지하고 있기 때문이다.<sup>5)</sup>

이상과 같은 사실에 비추어 볼 때 비무장지대는 더이상 重武裝地帶로 남아 있어서는 안된다. 말 그대로 비무장 중립지대로서 信賴構築의 據點, 나아가 남북관계를 실질적인 통일과정으로 진입케 하는 교두보가 되어야 한다. 그러한 점에서 우리는 최근 주변 국제환경 변화에 능동적으로 대처한다는 차원에서 비무장지대를 신뢰구축의 전초기지로 이용하는 방안을 보다 더 적극적으로 강구추진할 때가 되었다고 하겠다. 요컨대 비무장지대의 평화적 이용문제와 관련하여 그 當爲性과 必要性은 더이상 의문의 여지가 없으며, 이 사업의 實現可能性도 그 어느 때보다도 증대하고 있다고 할 수 있다.

## 2. 平和體制 轉換과 비무장지대

현 정전협정의 준수이행에 있어서 가장 기본적인 것은 상호 무력으로 대치하고 있는 남북한을 분리시키고 그 사이에 완충적인 역할을 하기 위해 정전협정에 따라 설치된 비무장지대(특히 비무장지대 설치의 기준선인 군사분계선)를 철저히 존중하는 것이다. 그러나 북한은 현재 미국과의 평화협정을 체결하기 위해 모

---

5) 曹瑛換, “DMZ의 平和的 活用方案 摸索과 東北亞 經協의 展望,” 國民大學校 中國問題研究所·東北亞經濟協力民間協會, 「東北亞經濟協力과 非武裝地帶(DMZ)의 平和的 活用方案 摸索」, 학술회의 발표논문집, (1993), pp. 161~162.



든 노력을 경주하고 있고, 그 일환으로 군사분계선 침범 등 비무장지대의 존립을 위태롭게 하는 행위를 감행하고 있다. 또한 북한은 선전차원의 위장평화공세와 심리전을 강화하고 있다.

그러나 군사분계선을 무단침범하는 북한의 행동을 방지하거나 비무장지대의 비무장화가 전혀 이루어지지 않은 상태에서 한반도 평화체제 문제를 논한다는 것은 불합리하며, 더욱이 비무장지대를 사이에 두고 대치하고 있는 남한을 배제한 채 미국과 평화협정을 체결하겠다는 것은 논리적으로도 모순이라고 하지 않을 수 없다. 왜냐하면 평화체제로의 전환은 정전협정의 성실한 준수 위에서만 가능한 것이기 때문이다. 특히 정전협정에 따라 비무장지대가 말 그대로 (또는 적어도 부분적으로라도) 비무장화가 이루어질 때 비로소 평화체제 전환을 논의할 수 있고 또한 추진할 수 있는 것이지, 비무장화 및 평화적 이용이 전혀 이루어지지 않은 상태에서 평화체제 문제를 논한다는 것은 아무런 실익과 가시적인 성과를 기대할 수 없을 것이다. 그것은 단지 다른 의도와 목적이 있는 것이 아닌가 하는 의혹만을 불러 일으킬 것이다.

그러한 점에서 북한은 비무장지대 및 군사분계선을 존중하고, 북한이 집요하게 전개하고 있는 군사정전기구의 무력화를 즉각 중지하고 동 기구들의 정상화를 위해 성의있는 조치를 취하여야 할 것이다. 이것은 남북한간의 군사적 신뢰구축은 물론 한반도 평화체제 전환문제를 논의하기 위한 基本的인 前提이며 出發點이라고 할 수 있다. 따라서 북한은 지금 평화체제 전환문제, 특히 북·미 평화협정 체결을 주장하기에 앞서 먼저 군사분계선 침범을

중단하고 재발방지를 보장하여야 한다. 또한 비무장지대의 비무장화를 위해 북한이 우리측에 대해 남북한 당국간의 대화 개최를 제의하여 이 문제에 대한 진지한 협의를 시작하는 것이 평화체제 전환을 위한 올바른 순서라고 할 것이다.

따라서 비무장지대를 비무장화하고 평화적으로 활용하는 것은 평화체제 전환문제를 논의하기 위한 기본전제가 된다고 할 수 있다. 특히 비무장지대에 전진배치된 병력의 철수와 비무장지대의 비무장화, 그리고 이를 통해 4km의 비무장지대를 유지하는 것은 정전협정을 올바르게 준수하는 것을 의미하는 것이고, 여기에서 한 걸음 더 나아가 비무장지대를 평화적으로 이용하고 평화지대화를 추진하는 것(평화시 건설 포함)은 바로 평화체제 전환을 위한 분위기 조성에 이바지할 수 있을 것이다.

비무장지대의 비무장화 및 평화적 이용은 평화체제 전환에도 긍정적으로 기여할 수 있다. 첫째, 전진배치되어 상호 대치하는 양측 군대가 후퇴함으로써 군사적 충돌의 가능성을 줄일 수 있다. 둘째, 비무장지대의 완충기능을 제고하여 군사분계선 일대의 평화유지에 기여함으로써 평화분위기를 창출할 수 있다. 셋째, 남북한 쌍방이 무력도발과 무력통일을 시도할 가능성을 제약하게 된다. 특히 북한의 땅굴작업을 어렵게 하는 점에서 북한의 기습 남침을 억제하는 역할을 할 수 있다. 요컨대 비무장지대의 비무장화와 평화적 이용은 군사분계선 일대의 평화유지에 이바지함으로써 남북한 당사자해결원칙에 입각한 평화체제 전환의 여건을 조성하며 또한 이를 촉진할 수 있다.

## 제Ⅲ장 비무장지대의 實態와 평화적 이용의 法的 根據

현재 남북한간에 띠(belt)의 형태를 이루고 존재하는 비무장지대는 3년 동안 한반도에서 치열하게 전개된 武力衝突(韓國戰爭)을 정지시키기 위해 1953년 7월 27일 체결(서명·발효)된 「韓國軍事停戰協定」(이하 停戰協定이라 함)에 의해 설치되었다.<sup>1)</sup> 여기에서는 먼저 비무장지대의 실태와 동 지대의 평화적 이용에 관한 남북한의 제의현황을 검토하고, 이어 정전협정의 관련규정과 동 지대의 평화적 이용을 위한 법적 근거에 관해 고찰하기로 한다.

### 1. 非武裝地帶의 實態 및 現況

#### 가. 地形, 自然景觀 및 生態界 現況

비무장지대의 동서간 거리는 약 155마일≒248Km에 달한다. 비

---

1) 많은 정전협정 또는 평화협정에서는 그 협정을 체결한 후에 일어날 수 있는 전쟁 재발을 방지하기 위하여 비무장지대를 설정해 왔다. 비무장지대 설치를 통해 해당지역(즉 국가영역의 일부)은 非武裝化 내지 中立化되게 된다. 비무장 완충지대를 설정하는 목적은 전쟁당사자들이 접경지역을 비무장화함으로써 공고한 평화상태로 전환하는 과정에서 신뢰구축을 달성하기 위한 수단으로 활용하거나 또는 잠재적 또는 현재적 무력충돌 가능성이 있는 국가들간에 접경지역을 중립화함으로써 장래 예상되는 국제분쟁을 미연에 방지하려는 데 있다고 할 수 있다. 말하자면 비무장지대 설치의 잠재적인 분쟁발생지역을 중심으로 서로 대립하는 힘을 관리하기 위한 수단이라고 볼 수 있다. Cyril E. Black, Richard A. Falk, Klaus Knorr and Oran R. Young, *Neutralization and World Politics* (Princeton: Princeton University Press, 1968), pp. 18, 92 참조.

무장지대의 남북간 거리가 4km이므로 결국 비무장지대의 총면적은  $248\text{Km} \times 4\text{km} = 992\text{km}^2$ 이다.<sup>2)</sup> 비무장지대 서쪽의 절반은 대체로 평탄한 지역으로 한국전쟁 이전에는 농작물을 집중적으로 재배했던 곳이었다. 이에 비해 동쪽의 절반은 산악지대로서 자연경관이 훌륭하나 사람이 접근하기 어려운 곳이 대부분이다.

스미소니안 연구소와 공동으로 실시된 한·미 학자들간의 共同研究에 의하면 비무장지대를 서부, 중부, 중동부, 동부 등 4개 지역으로 나눌 수 있다고 한다.<sup>3)</sup> 이들 4개 지역의 대표적인 장소를 중심으로 각각의 지형, 자연경관 및 생태계를 살펴보면 다음과 같다.

(1) 서부지역 (문산부근 일대,  $37^\circ 55'$ ;  $126^\circ 40'$ )

서부지역은 경기도 문산리의 일부이며 판문점에서 서북쪽으로 가까운 거리에 자리잡은(또한 서부전선 중에도 서쪽 해안에서 가장 가까운) 지역이다. 이 곳은 서울에서 약 50Km의 거리에 위치한다. 전쟁전에는 주로 논과 밭에 집중적으로 농사를 지어온 지

---

2) 이경재, “비무장지대를 환경보존의 메카로,” 「통일」, 통권 제146호 (1993년 11월), p. 24.

3) 姜永善 教授는 비무장지대를 4등분하여 각 지역의 특성을 설명하고 있는 대표적인 학자이다. 4등분방식에 의한 구분에 관해서는 강영선, 「비무장지대의 천연자원에 관한 연구」, 국통조 72-1-76 (서울: 국토통일원, 1972.6). pp. 4~7; 강영선, “남북 자연보호단체 상호협력의 방향,” 「국회보」, 1992년 7월호, pp. 154~155 참조; 동 지역의 지질 및 動·植物相等 생태계에 관한 개괄적 설명은 조규송, “DMZ 生態界 통한 남북한 학술탐사 교류,” 「통일」, 제146호 (1993년 11월), pp. 38~40 참조.

역이었으나, 정전후에는 산과 들에 나무가 무성하여 식물의 遷移 現象을 보여주고 있다.

서부전선에서도 관측골은 자연이 가장 잘 보존되어 있는 지역으로 자연보호구역으로 지정하여 보호할 필요가 있는 지역이다.

### (2) 중부지역 (철원부근 일대, 38° 17'; 127° 10')

중부지역은 대체로 군사분계선의 중앙에 위치하는 鐵原平野의 일부로서 서울에서 약 96km 떨어진 지역이다. 이 곳 대부분이 평탄한 지대여서 과거에는 농민들이 평화롭게 농사를 짓고 살았으나, 한국전쟁중에는 격심한 전투로 인하여 완전히 파괴되어 당시는 물론 전쟁직후 상당한 시간이 경과된 후 까지도 잔해만을 남기고 있었다. 그러나 지금은 이곳도 서부지역과 비슷하게 식물의 천이현상을 보여주고 있다. 또한 이 지역은 철새의 到來地로서 남북한에서 모여드는 철새의 종류는 매우 풍부하다.

특히 이 중부지역에서 묘장동은 생태계 조사에 적합한 지역으로 간주되고 있다.

### (3) 중동부지역 (편치불, 38° 15'; 128° 05')

중동부지역은 강원도 인제에서 가까운 곳으로 군사분계선을 기준으로 할 경우 중부와 동부사이에 위치하며 서울에서는 대략 128Km 정도 떨어진 지역이다. 이 곳은 전체적으로 높은 고지이

면서 그 주위는 보다 높은 등성이를 이루고 있어 마치 물통이나 대야와 같은 분지로 되어 있다. 그러한 연유에서 한국전쟁 중에 미군들이 이 지역에 대해 펀치볼(punch bowl)이란 별명을 붙이게 되었다.<sup>4)</sup> 이 지역은 전쟁중에는 치열한 전투가 오랫동안 계속되었던 유서 깊은 곳이기는 하나 농경지가 거의 없기 때문에 파괴된 흔적은 별로 찾아볼 수 없다.

펀치볼지역에도 자연이 잘 보존되어 있어 생물학적 연구의 최적지일 뿐 아니라 자연보호구역으로 훌륭한 후보지역으로 생각하고 있다.

#### (4) 동부지역 (향로봉 일대, 38° 15'; 128° 17')

동부지역은 군사분계선 동쪽 끝에 위치한 곳으로 가장 높고도 가장 아름다운 산으로 산림이 우거져 일대 장관을 이루고 있다. 향로봉은 우리나라를 방어하는 요새로서 군사상 필요에 의해서 산꼭대기까지 길은 좁지만 자동차로 올라갈 수 있다. 향로봉 꼭대기에 우리 국군의 觀測所(Observation Post: OP)가 있으며 여기서 망원경으로 북쪽을 바라다보면 북한의 여러 풍경과 시설이 눈앞에 내려다 보인다. 더구나 향로봉은 북한에서도 유명한 금강산과 바로 마주 대하고 있기 때문에 망원경으로 금강산의 비로봉이 바라다 보인다. 향로봉의 규모는 설악산에 훨씬 못미치지만 자연

---

4) 펀치볼은 민간인통제선 이북의 지역으로 현재 행정구역상 江原道 楊口郡에 속해 있는데, 현재 여기에는 취락지구가 조성되어 있다.

이 훌륭하게 보존되어 있어서 그 일대를 國立公園의 候補地로 고려할 만한 지역으로 평가되고 있다.

#### 나. 武裝實態와 現況

전술한 바와 같이 停戰協定 제1조 제1항에 따라 적대 쌍방사령관은 1개의 군사분계선을 확정하고 쌍방이 이 선으로부터 각기 2km씩 후퇴함으로써 적대 쌍방군대간에 1개의 非武裝地帶를 설정하고, 이를 緩衝地帶로 함으로써 적대행위의 재발을 초래할 수 있는 사건의 발생을 방지해야 한다. 또한 쌍방은 모두 비무장지대내에서 또는 비무장지대로부터 또는 비무장지대에 향하여 어떠한 敵對行爲도 감행하지 못하도록 되어 있다.

그러나 남북한은 현재 이 조항을 모두 위반하여 비무장지대를 무장하고 있다.

첫째, 북한이 정전 직후부터 비무장지대를 침범하여 북방한계선 이남에 철책선을 건조하기 시작하였고, 이에 대응하여 한국도 비무장지대로 진입, 역시 남방한계선 이북지역에 철책선을 만들기 시작했다. 따라서 정전협정 규정대로 군사분계선을 중심으로 남북 양측 2km의 비무장지대가 유지되고 있는 곳은 거의 존재하지 않는다.

둘째, 北韓側은 현재 비무장지대 북방한계선을 초과하여, 軍事分界線 直後方에까지 다수의 중화기 진지를 구축하고 무장전투병력을 배치하고 있다. 즉 북한측은 현재 각종 진지 66개소(28개 박

격포진지, 25개 대공포진지, 4개 야포진지, 9개 대전차포진지), 3개 갯도, 29.4km의 지뢰지대, 283개소의 감시소(Guard Post: GP) 및 관측소(Observation Post: OP), 100개소의 방송시설을 설치·운영하고 있다.

이에 따라 우리측도 防禦目的으로 비무장지대내 주요지점에 제한된 수의 GP 및 OP를 설치·운영하고 있다. 즉 우리측은 96개소의 GP 및 OP와 10개소의 방송시설을 설치하고 있는데, 이는 數的으로 북한측의 약 3분의 1 수준이다.

셋째, 이 뿐만 아니라 정전협정내에는 비무장지대내의 施設 設置와 관련된 조항이 없다. 그럼에도 불구하고 남북한은 현재 전투진지 및 콘크리트 방벽 등 다수의 군사시설물들을 설치해 놓고 있다.

이러한 상황에서 비무장지대내에서 停戰協定 違反事例가 빈발하고 있어 정전협정이 死文化 危機에 직면하여 있는 바, 비무장지대를 평화적으로 이용하기 위해서는 무엇보다도 먼저 비무장지대의 군사인원·장비·시설을 철거하여 非武裝化할 필요가 있다.

## 2. 非武裝地帶 關聯 南北韓의 提議現況

### 가. 1990년대 이전 南北韓의 提議 및 反應

1990년대 이전 우리 정부가 북한측에 비무장지대의 평화적 이용을 제의한 사례는 ①1972년 2월 12일 金溶植 外務部長官의 제

의, ②1982년 2월 1일 孫在植 國土統一院長官의 提議, ③1988년 10월 18일 盧泰愚 大統領의 유엔總會 演說, ④1989년 9월 11일 「한民族共同體 統一方案」의 提議 등을 들 수 있다. 이에 반해 북한은 ①1988년 11월 7일 北韓의 「包括的 平和保障 方案」 提議, ②1990년 5월 31일 北韓의 「朝鮮半島의 平和를 위한 軍縮提案」 등을 제의해 왔다.

이하에서 우리측 제의와 그에 대한 북한측 반응, 북한측 제의와 그에 대한 우리측 반응에 관해 살펴 보기로 한다.

우리 정부가 북한측에 대해 비무장지대의 평화적 이용문제를 처음으로 거론한 것은 1972년 2월 12일의 일이다. 정부는 金溶植 당시 外務部長官 명의의 對北聲明 발표를 통해 平和統一을 위한 4개 先行條件을 제시하였는데, 그 4개 조건의 하나로 非武裝地帶의 平和的 利用을 제의하였던 것이다. 김용식 장관은 동 성명에서 정전협정 체결 당시의 정신과 목적에 따라 폭 4km, 길이 248 km에 달하는 비무장지대의 철저한 非武裝化와 그의 平和的 利用에 관한 유엔군측 제안을 수락할 것을 북한측에 촉구하는 내용의 제안을 하였다.

여기서 유엔군측 제안이란 1971년 6월 12일 軍事停戰委員會 제 317차 本會議에서 당시 로저스(Feliz H. Rogers) 유엔軍側 首席代表가 제안한 「非武裝地帶의 平和的 利用에 관한 4개항」(일명 로저스案)을 말한다. 로저스案은 ①무기·진지·지뢰 제거후 평화적 이용, ②군사물 제거 확인을 위한 공동감시소조 구성, ③한국군 장성으로 유엔군측 수석 대표 교체, ④민간인에 대한 비무장지대

개방 등 비무장지대의 평화적 이용을 內容으로 하고 있다.<sup>5)</sup>

이처럼 김용식 장관의 提議는 완전히 새로운 것이라기 보다는 로저스案을 재확인한 것으로서, 그에 대한 북한측의 수락을 촉구

5) 엄밀히 말하면 이 로저스案이 정전협정 체결 이후 최초로 행해진 비무장지대의 평화적 이용 관련 제의라고 할 수 있다. 로저스案의 내용을 보다 자세히 보면 다음과 같다.

①쌍방이 합의된 지역으로부터 군사 인원을 철수하고, 공동감시소조가 지역내 군사시설을 조사한 후 군사정전위원회에 보고한다.

②군사정전위원회는 공동감시소조의 보고내용을 토의하고, 군사시설들을 파괴 조치하고 공동감시소조에 의한 확인조사를 실시한다.

③동일한 방법에 의하여 상기 조치와 확인조사를 새로운 지역에 까지 점차 확대·실시하고 쏘 비무장지대의 비무장화를 실현한다.

④무장인원의 비무장지대 출입을 금지하고 민간작업원의 농토복구를 허용하는 동시에 비무장한 민정경찰로서 지역내 민간인을 통제한다(군사분계선 존중).

이와 같은 유엔군측의 제의에 대해 공산측은 이는 기만적인 행위에 지나지 않는다고 강변했다. 즉 이와 같은 로저스의 제안에 대해 북한측 수석대표는 1971년 7월 29일 군사정전위원회 제319차 본회의에서 「平和維持를 위한 7개항」의 제의를 통해 비무장지대의 평화적 이용에 관한 逆提議를 해 왔다.

「平和維持를 위한 7개항」이란 ①주한미군의 즉각 철수, ②한국내에 신무기 도입 중지, ③한국내에 도입한 각종 무기의 반출, ④군사도발과 침략행위 중지, ⑤비무장지대내 군사시설 철수 및 파괴, ⑥공동경비구역내 질서유지, ⑦남북한 민간인들의 비무장지대 월경 및 자유왕래 허용 등을 말한다. 위의 7개항 중 비무장지대의 평화적 이용에 관한 사항은 제5항과 제7항이다.

이와 같은 공산측의 제의에 대해 1971년 8월 25일 제320차 군사정전위원회에서 유엔군측은 비무장지대내의 非武裝化를 촉구하며 공동감시소조를 활용하여 비무장지대내의 군사시설을 조사하고 쌍방의 초소 및 무기를 제거하여 공동경비구역내에서의 질서유지를 포함할 것을 제의하였다.

이러한 유엔군측의 제의에 대하여 共産側은 비무장지대의 비무장화 제의는 미국의 허황된 謀略策動이며 이는 정전협정을 유린하고 평화를 위장한 새 전쟁 준비의 欺瞞術策이라고 비난하였다. 國防情報本部, 「軍事停戰委員會 便覽」(서울: 國防情報本部, 1986), pp. 345~347 참조.

한 것이라고 할 수 있는데, 북한측은 김용식 장관의 비무장지대 관련 제의에 대해 “平和協定이 체결되면 비무장지대 문제가 자연스럽게 해결될 수 있다”고 주장하면서, 사실상 우리측 제의를 즉각 거부하는 태도를 보였다. 그러나 1972년 6월 21일 북한 김일성은 워싱턴 포스트誌 東京支局長 해리슨과의 회견을 통해 남북한 병력 감축과 함께 긴장완화를 위해 비무장지대로부터 병력과 시설의 철수를 위한 협상의 용의가 있음을 표명함으로써 이중적인 입장을 보인 바 있다.

그 후 우리 정부는 1982년 2월 1일 손재식 국토통일원 장관의 성명을 통해 북한측에 民族和合을 위해 20개 항에 걸친 구체적인 시범사업(소위 「20개 示範實踐事業」)을 함께 추진해 갈 것을 제의한 바 있다. 이 중에는 평화구역의 설정 또는 통일평화시의 건설을 제의한 것은 아니나 그와 유사한 구역의 설정을 포함한 비무장지대의 평화적 이용문제가 언급되어 있다. 「20개항의 시범실천사업」 제의 내용중 비무장지대 관련 사항은 다음과 같다.

첫째, 설악산 이북과 금강산 이남지역을 관광·휴양지로 설정하여 「自由觀光 共同地域」으로 개방한다(3항). 둘째, 비무장지대내에 共同競技場 施設을 마련하고 이를 남북간의 친선경기에 이용한다(17항). 셋째, 비무장지대내 동식물의 自然生態界를 연구하기 위하여 共同 學術調査를 실시한다(18항). 넷째, 남북간에 군사적 긴장을 완화하기 위하여 비무장지대내의 軍事施設을 완전히 撤去한다(19항). 다섯째, 이 외에도 남북한이 장차 자유로운 통행을 보장하기 위한 道路 連結 및 개통, 남북 이산가족간의 郵便交流 및 相

逢, 人的 交流(해외동포 및 외국인들의 판문점 통과와 남북 왕래) 등과 관련하여, 판문점 지역을 포함한 비무장지대의 평화적 이용을 규정하는 남북한간 합의를 예정하고 있다.<sup>6)</sup>

이에 대해 北韓側은 1982년 2월 10일 祖國平和統一委員會 聲明을 통해 「20개 示範實踐事業」 제의가 宣傳的 提議에 불과하다고 하면서 우리측 제의를 거부하였다. 즉 북한은 “20개항의 示範事業이란 것도 새로운 것이 아니며 대부분 우리(북한)가 남북합작과 교류를 위하여 역사적으로 제기해 온 방안들중 극히 일부에 불과하다”고 주장하였다.<sup>7)</sup> 그러나 남북한간의 교류와 협력을 통해 상호 신뢰를 회복하고 통일의 기반을 마련하자는 우리측 제안에 대해 북한도 남북한간 교류·체신의 연결 등을 운위한 바 있었음에 비추어 볼 때 북한이 이를 거부할 명분이 없었다는 점에서 북한의 거부는 스스로의 논리적 모순을 드러낸 것이라고 할 수 있다.<sup>8)</sup>

1988년 10월 18일 노태우 대통령은 「한반도에 평화와 통일을 여는 길」이라는 제목으로 유엔총회에서 행한 特別演說을 통해 통일의 상징사업으로서 비무장지대내의 「平和市」 建設構想을 천명

---

6) 이와 같은 점에서 「20개 示範實踐事業」 제의 중 1항, 2항, 4항, 7항, 8항, 10항, 11항도 間接的으로는 비무장지대의 평화적 이용과 관련 있는 것으로 볼 수 있다. 한편 동 제의에서는 비무장지대 자체는 아니나 한반도 주변해역에서 그와 유사한 부분, 즉 남북한의 관할권이 사실상 미치지 않는 海域에 대해 “남북 어부들의 불편을 덜어주기 위하여 자유로운 공동어획구역을 설정”할 것을 제의하고 있다(9항). 「20개 示範實踐事業」 제의내용에 관해서는 丁出道, 「20個 對北 示範事業 細部實踐事業」 (서울: 國土統一院, 1982) 참조.

7) 「로동신문」, 1982년 2월 11일.

8) 國土統一院, 「南北對話 白書」 (서울: 國土統一院, 1988), pp. 172~174.

한 바 있다. 동 연설에서 노태우 대통령은 이산가족 만남의 장, 민족문화관, 학술교류센터, 상품교역장 등을 설치하여, 남북한간의 폭넓은 교환·교류·교역의 실시를 제의하였는데, 관련내용은 다음과 같다.<sup>9)</sup>

“우리는 나아가 민족 전체의 번영을 위하여 남북간에 국토를 함께 개발하는 관계를 발전시켜야 합니다. 나는 북한이 당장 문을 열고 개방을 실현하면서, 통일의 시기를 앞당길 수 있는 상징사업으로 휴전선안 비무장지대안에 평화시를 건설할 수도 있다고 생각합니다. 이 평화시 안에서 30년 이상 헤어졌던 남북의 이산가족들이 자유로이 만나며, 민족문화관, 학술교류센터, 상품교역장 등을 설치하여 폭넓은 교환·교류·교역을 실시할 수 있을 것입니다.”

이와 같이 우리 정부는 통일의 실천과제, 즉 통일의 시기를 앞당길 수 있는 상징사업의 하나로써 「平和市」 건설을 제의하였다.

한편 북한은 우리 정부의 「평화시」 건설구상에 대한 대응차원에서 1988년 11월 7일 「包括的 平和保障 方案」을 제시하였는데, 동 방안에서 비무장지대와 관련하여 非武裝地帶의 平和地帶化와 中立國監視軍 配置를 주장하였다.<sup>10)</sup>

9) 통일원, 「統一白書 1992」(서울: 통일원, 1992), p. 426.

10) 물론 「포괄적 평화보장 방안」은 주한미군 철수, 남북한간의 군축을 주요내용으로 하는 북한식의 평화구상을 담고 있는 것으로서 전체적으로 이 방안이 평화시 건설구상에 대한 대응차원에서 이루어진 것은 아니다. 그러나 북한도 비무장지대의 평화지대화를 언급하고 있음에 비추어, 우리의 대북제안에 대한 逆對應의 의미는 부분적으로 있다고 보아도 무방할 것이다. 이 방안은 북한의 중앙인민위원회, 최고인민회의 상

한편 1989년 9월 11일 우리 정부는 「한民族共同體 統一方案」을 발표하고 북한에 대해 호응해 줄 것을 촉구하였다. 이 통일방안은 남북한이 남북연합의 발족을 계기로 평화와 통일을 지향하는 공동사업을 추진하자고 제의하면서, 이를 위해 비무장지대내의 적정 지역을 「平和區域」으로 설정하고 이를 점차 統一平和市 건설로 발전시킬 것을 제안하고 있다.

통일방안 내용중 비무장지대 관련 부분은 다음과 같다.11)

“공동사무처를 비롯한 남북연합의 기구와 시설을 비무장지대에 平和區域을 만들어 설치할 수 있을 것입니다. 평화구역은 점차 統一平和市로 발전시켜 나아가는 것이 바람직할 것입니다.”

이와 같은 제의는 평화구역에 공동사무처 등 남북연합 기구의 건물과 각종 회의장소를 설치함으로써 남북한간의 다양한 交流와 協力の 통로를 제공하는 한편, 점진적으로 쌍방이 공동으로 이용할 수 있는 제반시설을 건설·확충해 나감으로써 동 구역이 민족공동체 형성을 지향하는 示範地域으로 기능하도록 하려는 데 그 목적을 두고 있다.

이 제의에는 평화구역에 京義線 철도를 연결하는 統一驛舍의 건설, 남북이산가족의 만남의 광장 설치, 민족문화관, 남북교류센

---

설회의 및 정무원 3개 기구의 연합회의에서 채택되었다. 「로동신문」, 1988년 11월 8일; 「포괄적 평화보장 방안」의 내용분석에 관해서는 이 규열, “北韓 軍備統制 分析,” 國防部, 「한반도 군비통제」, 군비통제자료 3 (서울: 國防部, 1990.12), pp. 53~69 참조.

11) 통일원, 「統一白書 1992」, p. 436.

터 등의 건립, 남북상품교역장의 설치, 공동경기장의 건설, 종교인의 공동집회소 등을 건설하자는 것이 포함되어 있다.<sup>12)</sup> 또한 정부는 이 평화구역을 남북한의 승의에 따라 점차 통일평화시(이하 평화시라 함)로 발전시킬 수 있으며, 성과에 따라서는 제2·제3의 평화시를 건설하여 비무장지대 전체로 이를 확대해 나갈 수 있음을 천명하고 있다.<sup>13)</sup> 이러한 점에서 「한민족공동체통일방안」은 비무장지대의 평화적 이용과 관련하여 획기적인 제안을 담고 있다고 할 수 있다.

그 후 북한은 1990년 5월 31일 「조선반도의 평화를 위한 군축 제안」을 남한에 제의하였다.<sup>14)</sup> 이 군축제안은 1987년 7월 23일자 段階的 武力減縮提案과 1988년 11월 7일자 包括的 平和方案을 종합·체계화한 것이라고 볼 수 있다. 그에 의하면, 군축을 위한 실천조치가 ①북남신뢰조성, ②북남무력감축, ③외국무력 철수, ④군축과 그 이후의 평화보장 등 4단계로 구성되어 있다. 이 제안에서 북한은 비무장지대의 평화지대화(평화지대화)를 제안하면서, 동시에 군사인원·장비 철수, 군사시설물 해체, 민간인 개방·평화적 이용을 제의하였다.<sup>15)</sup>

12) 國土統一院, 「한민족공동체 통일방안: 기본자료 해설」(서울: 國土統一院, 1989), pp. 28~29.

13) 위의 책, p. 28.

14) 「조선반도의 평화를 위한 군축제안」은 “조선반도에서 긴장상태를 완화하고 조국통일을 위한 평화적 환경을 마련할 데 대하여”라는 이름으로 북한의 중앙인민위원회, 최고인민회의 상설회의 및 정부원 연합회의에서 채택되었다. 「로동신문」, 1990년 6월 2일 참조.

15) 동 제안중에는 최근 북한이 말하는 「평화보장체계」 수립과 관련되어 있는 내용들도 포함되어 있다. 예컨대 북한이 동 제안에서 제시하고

그러나 이 제안은 다음과 같은 문제점을 안고 있는 것으로 평가된다.

첫째, 유럽군축의 경험에서 입증된 바와 같이 군사적 신뢰구축을 위해서는 군사정보의 상호 공개와 교환 등 군사적 투명성 확보가 필수적이거나, 북한은 이러한 군사적 투명성 제고문제를 고려하지 않고 있다.

둘째, 運用的 軍備統制(operational approach to arms control) 측면에서 볼 때, 한-미 합동군사훈련 및 장비도입 중단 등을 요구하면서도 전방배치 기습공격 무력(북한군대의 60%가 전방배치)의 후방이동이나 훈련참관 문제에 관해서는 아무런 언급도 하지 않음으로써 북한은 상호성 및 균형성의 원칙을 무시하고 있고 자신의 일방적인 주장으로 일관하고 있다.

셋째, 構造的 軍備統制(structural approach to arms control) 측면에서 볼 때, 북한은 병력위주의 군축을 주장하면서도 우발적 무력충돌과 기습방지에 필요한 주요 군사장비(전차, 자주포) 및 기계화 부대의 감축방안은 제시하지 않고 있다.

이상의 점에 비추어 북한의 군축제안에서 제시되는 비무장지대의 비무장화 및 평화적 이용은 이러한 구실하에 그들이 주장하는 콘크리트 장벽의 철폐를 실현하고 이를 통해 비무장지대에서의 군사적 우위를 점하는 데 주목적이 있는 것으로 보인다.

---

있는 군사훈련과 군사연습 제한, 3~4년내에 무력의 단계적 감축 실시, 평화협정 체결, 남북간 고위군사당국자간 직통전화 설치, 조선반도의 비핵지대화, 비무장지대의 평화지대화 및 비무장지대내 중립국 감시군 배치 등은 북한식 「평화보장체계」 수립을 위한 제도적 장치로 볼 수 있을 것이다. 「로동신문」, 1990년 6월 2일 참조.

## 나. 1990년대 이후 남북한의 提議 現況

1990년 9월부터 열린 남북고위급회담과 이를 위한 예비회담 등에서 비무장지대의 평화적 이용에 관한 제의는 다음과 같다.

1989년 2월 8일 평화의 집에서 열린 南北高位當局者會談 제1차 豫備會談에서 남한측은 「軍事的 信賴構築問題」로서 군인사의 상호교류, 대규모 훈련의 사전통보 및 참관초청과 함께 비무장지대의 비무장화와 평화적 이용을 제의하였다.<sup>16)</sup>

1990년 9월 5일부터 9월 6일까지 서울에서 개최된 제1차 남북고위급회담에서 남한은 「政治·軍事的 信賴構築方案」의 하나로 “비무장지대의 진정한 비무장화를 실현하며 이를 평화적 목적으로 이용”할 것을 제의하였다(제8항).<sup>17)</sup> 이에 대해 북한은 「軍事的 對決 狀態를 해소하기 위한 方案」으로서 북남신뢰조성을 주장하는 한편, 그러한 신뢰조성방안의 하나로서 비무장지대의 평화지대화를 제의하였다. 동 기초발언에서 북한은 「북남신뢰조성」의 하나로 비무장지대의 평화지대화를 제의하였는데, 그 내용은 다음과 같다.

“북과 남은 군사분계선 비무장지대를 평화지대로 만든다. ①비무장지대 안에 배치한 모든 군사인원들과 군사장비들을 철수한다. ②비무장지대 안에 설치한 모든 군사시설물들을 해체한다. ③비무장지대를 민간인들에게 개방하며 평화목적에 리용하도록 한다.”<sup>18)</sup>

16) 南北高位當局者會談 제1차 豫備會談에서 남한측 회담대표의 基調發言中 本會談議題 참조.

17) 제1차 남북고위급회담에서 남한측 수석대표 基調發言.

18) 「북남신뢰조성」 제2항. 제1차 남북고위급회담에서 북한측 수석대표 기

1990년 11월 21일 판문점 북측지역 통일각에서 열린 제3차 남북고위급회담 준비를 위한 제1차 실무접촉에서 북한측은 「북남불가침에 관한 선언(초안)」을 제시하였다. 동 선언 초안 제4조는 “북과 남은 군사분계선 비무장지대를 평화지대로 만든다”고 규정하고 있었다.

이에 대해 1990년 12월 12일부터 13일까지 서울에서 열린 제3차 남북고위급회담에서 남한측은 「政治分科委員會에서 協議할 南北不可侵에 관한 方案」을 제시하였다. 남한은 동 방안 제5항에서 군사적 대결과 군비경쟁상태를 해소하고 불가침을 확고히 보장하기 위한 조치로서 “軍事停戰에 관한 協定을 준수하며, 비무장지대를 실질적으로 緩衝地帶化 하며 平和的 目的으로 利用”할 것을 제의하였다.

이와 같은 제의와 역제의를 통해 점차 남북한간에 비무장지대의 평화적 이용문제가 남북한간의 합의서(안)에 명문화되기 시작하였다. 즉 1991년 10월 23일부터 25일까지 평양에서 열린 제4차 남북고위급회담에서 남한은 「大韓民國과 朝鮮民主主義人民共和國間의 和解·不可侵 및 交流協力에 관한 合意書(案)」 제6조 3항에서 비무장지대의 완충지대화 및 평화적 이용을 명시하기에 이르렀다. 이와 동일한 내용은 1991년 11월 11일 통일각에서 열린 남북고위급회담 1차 대표접촉에서 남한측이 제시한 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서(안)」 제14조 3항에서도 나타나고 있다.

---

조발언.

그 후 1991년 12월 11일부터 13일까지 서울에서 열린 제5차 남북고위급회담에서 남한측이 제시한 「남북사이의 和解·不可侵 및 交流協力에 관한 合意書(案)」 제12조에서 남과 북은 비무장지대의 평화적 이용 등 군사적 신뢰구축 조치에 관해 다음과 같이 규정하고 있었다.

“남과 북은 불가침의 이행을 확고히 보장하고 군비감축을 실현해 나가기 위하여 상호 주요 군사훈련과 부대이동의 사전통보, 훈련참관단의 교환, 비무장지대의 평화적 이용 등 군사적 신뢰를 구축하는 조치를 취한다.”

이에 비해 북한측이 제시한 합의서(안)에서는 “북과 남은 불가침을 확고히 담보하기 위하여 군비경쟁을 중지하고 군사적 신뢰조성과 동시에 군축을 실시한다”고만 규정하고 비무장지대의 평화적 이용문제에 관해서는 아무런 언급도 하지 않았다.

남북한이 합의서(안)를 토의·절충한 끝에 1992년 2월 19일 발효한 「남북사이의 和解·不可侵 및 交流協力에 관한 合意書」(남북기본합의서) 제12조에서 비무장지대의 평화적 이용과 같은 군사적 신뢰조성문제를 남북군사공동위원회에서 협의·추진할 것을 명시하게 되었다. 남북기본합의서 제12조는 다음과 같다.

“남과 북은 불가침의 이행과 보장을 위하여 이 합의서 발효 후 3개월 안에 남북군사공동위원회를 구성·운영한다. 남북군사공동위원회에서는 대규모 부대이동과 군사연습의 통보 및 통제,

비무장지대의 평화적 이용문제, 군인사 교류 및 정보교환문제, 대량살상무기와 공격능력의 제거를 비롯한 단계적 군축실현문제, 검증문제 등 군사적 신뢰조성과 군축을 실현하기 위한 문제를 협의·추진한다.”

그러나 이 규정에서 보듯이 남북기본합의서에서는 비무장지대의 평화적 이용에 관한 구체적인 규정을 두지 못하고, 이에 관한 사항을 南北軍事共同委員會의 管轄事項으로 규정하는 데 그쳤다.

그 후 남북기본합의서의 시행을 위해 1992년 5월 7일 남북간에 채택된 「남북군사공동위원회 구성·운영에 관한 합의서」에서는 비무장지대의 평화적 이용에 관해 제2조 3항에 군사공동위원회의 기능의 하나로 “군사적 대결상태를 해소하기 위한 합의사항을 실천한다”고만 규정하고 있을 뿐, 비무장지대의 평화적 이용에 관해 구체적인 규정을 두고 있지 않다.

남북기본합의서의 시행을 위해 1992년 9월 17일에 채택된 「남북불가침의 이행·준수를 위한 부속합의서」에서도 「남북군사공동위원회 구성·운영에 관한 합의서」와 같이 비무장지대의 평화적 이용에 관해 구체적 규정을 두고 있지 않다.

한편 남북한이 1991년 12월 13일 제5차 남북고위급회담에서 남북기본합의서를 채택하고 비무장지대의 평화적 이용에 합의함에 따라, 盧泰愚 大統領은 1992년 1월 10일 年頭 記者會見에서 비무장지대내에 남북한이 공동 출자하는 合作工場의 설치를 북한에 제의한 바 있다.<sup>19)</sup>

---

19) 노태우 대통령의 연두기자회견에는 “비무장지대와 중소 국경지대 등

### 3. 비무장지대 設置와 평화적 이용의 法的 根據

#### 가. 비무장지대의 設置根據와 관련규정

##### (1) 비무장지대의 設置 目的과 役割

非武裝地帶(demilitarized zone)의 설치는 정전협정의 제1조(군사분계선과 비무장지대)에 근거하고 있다. 이 조항은 군사분계선의 설치와 그것의 위치, 비무장지대의 설치와 그것의 위치, 그리고 비무장지대의 설치목적을 규정하고 있다.

먼저 정전협정 제1조 1항에서는 “1개의 軍事分界線을 확정하고 쌍방이 이 선으로부터 각기 2km씩 후퇴함으로써 敵對軍隊間에 1개의 비무장지대를 설정한다”고 규정하여, 적대 쌍방간에 일정 범위의 완충지대로서 비무장지대의 設定과 그 範圍를 명시하고 있다.<sup>20)</sup>

이어 정전협정은 비무장지대의 位置와 外側 限界에 관해 규정하고 있다. 즉 적대 쌍방사령관은 軍事分界線의 位置(제1조 2항)

---

남북이 합의하는 특정지역에 공동출자로 합작공장을 설치하여 세계시장에 함께 진출하는 방안도 적극 추진할 것입니다”라는 언급이 있다. 大統領秘書室, 「盧泰愚大統領 演說文集」(서울: 大統領秘書室, 1992), p. 776.

- 20) 비무장지대의 설치에 관한 직접적인 근거는 정전협정이며, 남북기본합의서는 평화체제 전환전까지 현 정전협정을 준수한다는 규정을 두고 있기 때문에, 정전협정과 남북기본합의서는 상호 유기적인 관계를 맺고 있다. 즉 정전협정에 의해 설치된 비무장지대의 存續 및 維持가 남북기본합의서에 의해서 확인·보장되고 있다고 볼 수 있다.

와 비무장지대로부터 南北方向의 境界線(북방한계선 및 남방한계선)을 각각 정전협정에 첨부되는 地圖에 의해 확정할 것을 약속하고 있다(동조 3항).<sup>21)</sup>

이와 같이 비무장지대가 설치되게 된 實定法的 根據는 정전협정 제1조 1항과 3항에 있다. 정전협정은 당사자의 일방을 북한과 중국으로 하고, 다른 일방을 한국과 유엔으로 하는 국제법상의 조약이다.<sup>22)</sup> 결국 비무장지대는 남북한의 어느 국내법이 아닌 정전협정이라는 國際法에 의해 설치된 것이라 하겠다.

비무장지대를 설치한 目的은 한마디로 말해서 「완충지대화를 통한 적대행위 재발방지」에 있는데, 비무장지대의 역할을 다음 두가지로 나누어 설명할 수 있다.

첫째, 軍事的 緩衝地帶化를 통해 直接的인 衝突을 防止하는 것이다. 즉 남북한간에 비무장지대를 설치한 목적은 이를 ‘緩衝地

---

21) 정전협정 제1조 3항은 “비무장지대는 첨부한 지도에 표시한 북경계선 및 남경계선(a northern and a southern boundry)으로써 이를 확정한다(첨부한 지도 참조)”고 규정하고 있다. 군사분계선은 지도상에 표시된 선으로서 이 군사분계선을 따라 철책선이 가설되어 있지는 않다. 단지 남북한의 경계를 표시하기 위한 표식물이 군사분계선 155마일을 따라 매 200미터 간격으로 설치되어 있을 뿐이다. 서부전선부터 동부전선까지 설치된 표식물의 수는 모두 1,292개이다.

22) 정전협정의 일방당사자는 「한국과 유엔」이라는 주장 외에 「한국과 참전 16개국」, 또는 「유엔」만이라는 주장도 있다. 諸成鎬, “북한의 평화협정 체결제외에 대한 한국의 대응방안,” 「서울국제법연구」, 제1권 1호 (1994), pp. 121~125; 諸成鎬, “北韓의 對美 平和協定締結戰略: 內容·意圖 및 問題點,” 「韓半島 平和體制 構築方案 摸索」, 세미나 보고서 95-01 (서울: 민족통일연구원, 1995), pp. 51~58; 姜元植·諸成鎬 外, 「韓半島 平和體制 構築方案」, 研究報告書 95-04 (서울: 민족통일연구원, 1995), pp. 132~138 참조.

帶로 함으로써 敵對行爲의 再發을 초래할 수 있는 사건의 발생을 防止' 하려는 데 있다(제1조 1항 후단).

둘째, 상호 감시체제하의 隔離空間을 됴으로써 奇襲意圖를 抑制 하려는 데 있다.

## (2) 非武裝地帶 內에서의 쌍방의 義務

### (가) 敵對行爲 禁止

정전협정은 제2조 12항에서 “적대 쌍방 사령관은 ... 그들의 통제하에 있는 모든 武裝力量이 韓國에 있어서의 일체의 적대행위를 完全히 停止할 것을 명령하고 또 이를 보장한다”고 규정하고 있다. 이 조항은 한국(또는 한반도) 내에서 일체의 적대행위 중지를 명령한 것이다.

정전협정은 특히 비무장지대와 관련, 적대행위 금지에 관한 특별규정을 두고 있다. 즉 정전협정 제1조 6항은 “쌍방은 모두 비무장지대내에서 또는 비무장지대로부터 또는 비무장지대에 향하여(within, from, or against the Demilitarized Zone) 어떠한 敵對行爲(any hostile act)도 감행하지 못한다”고 명시하고 있는 것이다. 이와 같이 비무장지대내에서 뿐만 아니라 비무장지대로부터, 그리고 비무장지대를 향하여 일체의 적대행위를 감행하는 것이 금지되고 있다.

(나) 非武裝地帶의 非武裝化

정전협정은 비무장지대를 완충지대로 함으로써 적대행위의 재발을 방지하기 위하여(제1조 1항 후단) 비무장지대로부터 군사역량 등의 撤去에 관한 조항을 두고 있다. 이와 관련, 정전협정 제1조 13항 7목은 非武裝地帶의 非武裝化에 관한 구체적인 규정이라 할 수 있는데, 그 내용은 다음과 같다.

“본 정전협정내에 따로 규정한 것은 제외하고 본 정전협정이 효력을 발생한 후 72시간내에 그들의 일체 군사역량, 보급 및 장비를 비무장지대로부터 철거한다. 군사역량을 비무장지대로부터 철거한 후 비무장지대내에 존재한다고 알려져 있는 모든 폭발물, 지뢰원, 철조망 및 기타 군사정전위원회 또는 그의 공동감시소조 인원의 통행안전에 위협이 미치는 위험물들은 이러한 위험물이 없다고 알려져 있는 모든 통로와 함께 이러한 위험물을 설치한 군대의 사령관이 반드시 군사정전위원회에 이를 보고한다. 그 다음에 더 많은 통로를 청소하여 안전하게 만들며 결국에 가서는 72시간의 기간이 끝난 후 45일내에 모든 이러한 위험물은 반드시 군사정전위원회 지시에 따라 또 그 감독하에 비무장지대내로부터 이를 제거한다. 72시간의 기간이 끝난 후 군사정전위원회의 감독하에서 45일의 기간내에 제거작업을 완수할 권한을 가진 비무장부대와 군사정전위원회가 특히 요청하였으며 또 적대쌍방 사령관들이 동의한 경찰의 성질을 가진 부대 및 본 정전협정 제10항과 제11항에서 허가한 인원 이외에는 쌍방의 어떠한 인원이든지 비무장지대내에 들어가는 것을 허가하지 않는다.”

이와 같이 정전협정은 비무장지대의 비무장화에 관한 규정을 두고 있는 바, 이러한 비무장지대의 비무장화를 空間的 軍縮이라고 한다.<sup>23)</sup>

#### (다) 비무장지대의 出入禁止

정전협정은 적대 쌍방에 대하여 軍人 또는 私民(민간인)을 불문하고 原則的으로 비무장지대내에의 출입을 금지하면서, 비무장지대를 진입하려는 지역의 사령관의 특정한 허가를 얻어서만 출입할 수 있도록 규정하고 있다.

이에 관한 사항을 명시한 정전협정 제1조 제8항의 내용은 다음과 같다.

“비무장지대의 어떠한 군인이나 사민이거나 그가 들어가려고 요구하는 지역의 사령관의 특정한 허가없이 어느 일방의 군사 통제하에 있는 지역에도 들어감을 허가하지 않는다.”

이처럼 정전협정은 원칙적으로 비무장지대내에의 출입을 금지하고 있으나, 다만 민사행정 및 구제사업의 집행에 관계되는 인

---

23) 잠재적으로 무력충돌 가능성이 있는 당사자들간에 무력충돌을 회피하기 위해 緩衝地帶로서 비무장지대를 설치하는 일은 역사적으로 많이 찾아 볼 수 있다. 이는 무력충돌을 공간적으로 통제하는 방법으로 非武裝化(demilitarization) 또는 空間的 軍縮(space disarmament)이라고도 한다. J. Delbrück, "Demilitarization," *Encyclopedia of Public International Law*, ed. R. Bernhardt, vol. 3 (Amsterdam: North Holland Publishing Co., 1982), p. 151.

원과 특정한 허가를 받은 인원의 비무장지대내로의 출입을 例外的으로 인정하고 있다.

동 협정 제1조 제9항은 다음과 같이 규정하고 있다.

“民事行政 및 救濟事業의 집행에 관계되는 인원과 軍事停戰委員會의 특정한 許可(specially authorized)를 얻고 들어가는 인원을 제외하고는 어떠한 軍人이나 私民(no person military or civilian)이거나 비무장지대에 들어감을 허가하지 않는다.”

결국 비무장지대에 들어가는 것은 원칙적으로 금지되어 있으나, 다만 민사행정 및 구제사업의 집행에 관계되는 인원과 군사령관의 허가를 받은 인원은 예외적으로 출입이 허용된다고 하겠다. 이 경우 출입인원의 수는 정전협정에 따른 제한에 복종해야 한다.<sup>24)</sup>

---

24) 정전협정 제1조 제10항은 비무장지대의 민사행정과 구제사업에 대한 책임과 동 업무의 집행을 위한 비무장지대 출입인원에 관한 사항을 규정하고 있다. “비무장지대내의 군사분계선 이남의 부분에 있어서의 민사행정 및 구제사업은 유엔군 총사령관이 책임진다. 비무장지대내의 군사분계선 이북의 부분에 있어서의 민사행정 및 구제사업은 조선인민군 최고사령관과 중국인민지원군사령관이 공동으로 책임진다. 민사행정 및 구제사업을 집행하기 위하여 비무장지대에 들어가는 것을 허가받은 군인 또는 사민의 인원 수는 쌍방 사령관이 각각 이를 결정한다. 단 어느 일방이 허가한 인원의 총수는 언제나 1,000명을 초과하지 못한다. 民事行政, 警察의 人員 數 및 그가 휴대하는 武器는 軍事停戰委員會가 이를 규정한다. 기타 인원은 군사정전위원회의 특정한 허가 없이는 무기를 휴대하지 못한다.”

### (3) 非武裝地帶의 管理와 監視機構

비무장지대의 감시기구로는 정전협정에 의해 설치된 國際機關과 남북한 각자의 軍事的 監視機關이 있다. 전자는 정전협정 제 19항~제23항에 의해 설치된 군사정전위원회와 공동감시소조, 정전협정 제36항~제43항에 의해 설치된 중립국감독위원회와 중립국시찰소조를 말한다. 후자는 남북한의 民政警察을 말한다.

이 중에서 비무장지대의 주된 管理責任을 맡은 기구는 군사정전위원회라고 할 수 있다. 군사정전위원회는 정전협정의 실시를 감독하며, 정전협정 위반사건을 협의·처리하는 기본적인 권한(직책과 책임) 외에도 비무장지대내 표식물 건립의 감독권, 군사분계선 통과 허가권, 비무장지대 출입허가권을 갖는다. 또한 군사정전위원회는 출입허가를 받은 자의 민사행정, 경찰 인원 수 및 휴대 무기 등에 관한 사항을 협의하고 필요한 規程을 작성한다.

한편 정전협정 제2조 25항 목은 특히 군사정전위원회 본부의 위치와 관련, 이를 비무장지대내의 판문점으로 정하고 필요시 비무장지대내의 다른 곳으로 移設할 수 있도록 규정하고 있다.<sup>25)</sup>

---

25) 정전협정 제2조 25항 7 목은 “군사정전위원회는 본부를 판문점(북위 37도 57분 29초, 동경 126도 40분 00초) 부근에 설치한다. 군사정전위원회는 동 위원회의 쌍방 수석위원의 합의를 거쳐 그 본부를 비무장지대내의 다른 한 지점에 이설할 수 있다”고 규정하고 있다.

#### (4) 非武裝地帶內의 飛行場 建設

정전협정은 제2조 제13항 2목에서 군사정전위원회의 본부 부근에 1개의 비행장을 건설·유지할 수 있다고 규정하고 있다. 그 내용은 다음과 같다.

“군사정전위원회본부 부근 비무장지대내의 자기측 지역에 각각 한 개의 적당한 비행장을 건설, 관리 및 유지한다. 그 용도는 군사정전위원회가 결정한다.”

#### 나. 비무장지대의 法的 性格

이상에서 고찰한 바와 같이 비무장지대는 남북한의 어느 國內法이 아닌 정전협정이라는 國際法에 의해 설치된 것이다. 그리고 비무장지대의 관리와 감시는 남북한이 어느 일방, 또는 쌍방의 합의하에 이루어지는 것이 아니라 군사정전위원회라는 國際機關(국제적 성격의 合同機關)에 의해 실행되고 있다. 이러한 사실은 비무장지대의 법적 성격이 단순한 일 국가의 영역과는 다른 성질을 가짐을 시사한다.

그러나 비무장지대가 어느 국가의 영유권에도 속하지 않는 國際公域은 아니다. 그것은 남북 4km의 띠를 형성하는 남북한의 영유권하에 있는 지역(접경지대)이다. 다만 감시 및 관리권을 행사하는 기관의 국제성으로 인해 비무장지대가 현재 準國際的 性格

을 갖는 中立化地域(neutralized zone)으로 변화해 있다고 수 있을 뿐이다. 이것은 영구적 조치는 아니며, 분명히 정전상태하에서만 지속되는 限時的인 것이라 하겠다.

또한 비무장지대내의 人과 物에 대한 권한, 즉 統治權(imperium)과 支配權(dominium)<sup>26)</sup>은 일반적으로 주권국가(독립국가)가 자국 영토내에서 통일적으로 행사하는 영토주권(영역주권, 영토고권, 영토권, 영역권이라고도 함)의 경우와는 달리 분할성을 보이고 있다.

첫째, 비무장지대내 人(주민)의 경우, 전체적으로 군사정전위원회가 통치권을 행사한다. 군사정전위원회가 행사할 수 있는 통치권의 내용은 비무장지대 출입 허가와 군사분계선 통과 등이다. 이 중에서도 비무장지대 남측과 북측, 각 부분에 거주하는 주민의 통치는 쌍방 군사령관(또는 쌍방 군사령관 각자의 지휘하에 군사정전위원회 유엔측 합의체 기관과 공산측 합의체 기관)에 의해 각각 행사되고 있다.<sup>27)</sup> 그 결과 남북한의 民間政府는 비무장지대내 자기측 지역에 소재하는 人에 대해 각각 통치권(일반 행정권)을 행사하지 못하고 있다.

---

26) 지배권은 당해 영역과 그 영역상의 物에 대한 ①사용권, ②수익권, ③ 처분권으로 나누어진다.

27) 실제에 있어서 유엔측 군사정전위원회는 한국군 소장을 수석대표로 하고, 한국군 준장 1인, 미군 준장 1인, 영국군 준장 1인과 기타 참전국 대표 1인(현재 캐나다, 호주 및 태국 등이 기타 참전국을 대표하고 있는데, 한국에 주재하는 이들 국가의 무관들이 돌아가며 대표직을 수행하고 있음) 등 5인으로 구성된다. 이에 비해 공산측 군사정전위원회는 북한측 중장(한국의 소장에 해당)을 수석대표로 하고, 북한소장(한국의 준장에 해당) 2인, 중국군 소장 1인, 북한측 대좌 1인으로 구성되어 있다.

물재, 비무장지대내 物의 경우, 남북한이 비무장지대의 영유권(토지소유권)을 포괄적·잠재적으로 보유하고 있으나 현실적으로 이 지역내에서의 토지소유권의 행사는 적대행위 재발방지를 목적으로 하는 완충지대의 성격, 한국전쟁 이후 지금까지의 정전체제가 지속되고 있는 특수한 사정으로 인해 留保되고 있다. 그 대신 북측 지역과 동 지역내의 物에 대해서는 공산측 사령관(또는 북한과 중국 대표로 구성된 공산측 군사정전위원회)이 정전협정이 인정하는 범위내에서 제한적으로 사용권과 수익권을 행사하고 있다.

반면 남측 지역과 동 지역내의 物에 대해서는 유엔군 총사령관이 역시 정전협정이 인정하는 범위내에서 제한적으로나마 사용권과 수익권을 행사한다.<sup>28)</sup> 다만 비무장지대내의 土地處分에 관해서는 정전협정에 명시되어 있지 않은 한, 쌍방 사령관이 任意로 토지를 처분할 수 없다. 사실 비무장지대의 본질과 설립목적에 비추어 쌍방 사령관이 토지처분권을 행사할 수 없음은 당연하다. 토지처분권은 殘存主權(residual sovereignty)으로 여전히 남북한에게 귀속되어 있는 것이다. 따라서 비무장지대 전체는 남북한이 共同으로 領有하는 地域, 즉 일종의 콘도미니엄(condominium)이라고 볼 수 있다.<sup>29)</sup>

28) 李長熙, “세계화와 비무장지대의 평화적 이용을 위한 법적 기본문제,” 明知大學校 社會科學研究所, 「世界화와 統一政策의 當面課題」(제9회 통일문제 세미나, 1995.9.20), p. 20.

29) 이장희 교수는 그 근거로 남북한 각각의 국내법상 영토조항(북한의 노동당규약 전문 및 대한민국 헌법 제3조)은 모두 한반도와 그 부속도서를 자국 영토로 보고 있다는 점을 들고 있다. 위의 논문, p. 21; 이러한 해석은 물론 남북한이 동등성과 상호성을 갖는 두 정치실체임을 전제

결국 비무장지대 남측 지역에 있는 주민에 대해 남한이 단독으로 통치할 수 없고, 또한 物에 대해서도 남한이 단독으로 배타적인 지배권을 행사할 수 없다. 이것은 비무장지대 북측 지역의 경우에도 마찬가지이다. 이러한 점에 비추어 비무장지대의 통치는 군사정전위원회가 행사하고, 영유권은 남북한이 공동으로 보유하는 특수한 지역이라 할 것이다.

전술한 바와 같이 비무장지대는 정전협정이라는 國際法에 의해 설치된 지역으로서, 현재 이 지역에는 정전협정에 따라 남북한 양측의 國內法의 적용이 배제되고 있다. 그 결과 비무장지대는 남북한 주민의 私法的 管理(특히 所有權) 대상이 될 수 없고, 단지 군사정전위원회에 의해 公法的 管理의 대상이 되고 있을 뿐이다. 그것도 주로 정전협정체제 유지를 위한 군사적 목적의 사용이 대부분이다.

예외적으로 비무장지대내 남측에 위치한 대성동 마을의 경우, 현지주민들은 토지에 대해 私的 支配權을 행사하고 있다. 현재 비무장지대내에서 완전한 토지소유권 행사는 배제되고 있기 때문에, 이 지역 주민들이 갖는 물적 지배의 권리는 어디까지나 耕作權(使用權)에 지나지 않는다. 따라서 주민들은 土地處分權을 행사하지는 못하고 있다. 한편 대성동 마을은 행정적으로는 경기도에

---

로 할 때 가능한 것이다. 헌법 제3조 영토조항에 대한 기존의 해석론과 우리 대법원 판례의 입장을 견지할 경우, 북한을 포함하여 비무장지대내의 토지 전체는 모두 대한민국의 영토로서 대한민국만이 처분권을 갖는다고 볼 수 밖에 없다. 하지만 이러한 주장은 유엔회원국인 북한과의 관계에 있어서 현실성을 갖기 어렵다.

속하지만,<sup>30)</sup> 주민에 대한 民事業務는 유엔군사령부 산하의 軍機關이 담당하고 있다.

앞으로 비무장지대가 군사정전위원회에서의 허가에 의해서 또는 남북한간의 합의에 따라 평화적으로 이용될 경우(예컨대 자연공원화하는 경우)에도 土地 利用 자체는 주로 남북한의 합의에 의거한 公法的 次元의 이용이 될 것이며, 원칙적으로 私法的 次元에서의 개인적 이용은 기대할 수 없다. 만일 인정된다 하더라도 그 범위는 극히 제한적일 것이다. 이것은 비무장지대의 설치 목적이 완충지대화를 통한 적대행위의 재발방지라는 점에서 나오는 당연한 귀결이다. 私法的으로 문제되는 경우는 예컨대 비무장지대의 토지 이용 결과 발생하는 수익의 배분과 같은 문제 정도가 될 것이다.

이처럼 비무장지대내에서의 사법적 토지이용은 정전협정체제가 존속하는 한 사실상 불가능한 것이며, 이러한 현상은 통일되기 전까지 그대로 지속될 가능성이 높다.

#### 다. 비무장지대 평화적 이용의 法的 根據

비무장지대 평화적 이용의 법적 근거는 ①정전협정, ②한민족공동체 통일방안, ③남북기본합의서, ④교류협력분야 부속합의서,

---

30) 현재 대성동 마을에는 50세대 242명이 거주하고 있다. 이들은 일년에 8개월 이상을 현지에서 거주하여야 하며, 이를 위반할 경우 주민권을 박탈당하도록 되어 있다. 다만 학생의 경우는 예외이다.

⑤우리 정부의 民族發展共同計劃 발표 등에서 찾을 수 있다.

첫째, 정전협정의 경우, 비무장지대를 평화적으로 이용할 수 있는 直接的인 法的 根據를 찾기는 어렵다. 다만 정전협정 제1조 1항의 비무장지대의 설치목적인 완충지대화를 통한 적대행위의 재발방지에서 평화적 이용에 대한 간접적인 근거는 찾을 수 있다. 그 이유는 비무장지대의 완충지대화가 결국 남북한간에 군사적 신뢰구축과 평화적 분위기 조성을 도모하고, 이를 기반으로 항구적인 평화체제로의 전환을 이룩하며 궁극적으로는 평화통일 달성을 의도한 것인 이상, 비무장지대의 평화적 이용이 정전협정의 정신과 상충된다고 볼 수는 없기 때문이다.<sup>31)</sup>

둘째, 「한민족공동체 통일방안」에서도 비무장지대의 평화적 이용을 평화와 통일을 지향하는 남북한 공동사업으로 추진할 수 있는 근거를 찾을 수 있다. 그것은 평화시 개발구상에 간접적으로 나타나 있다. 즉 「한민족공동체 통일방안」은 비무장지대에 平和 區域을 설정하고, 이를 점차 平和市로 발전시켜 나갈 것을 제안하고 있는 것이다.

이 평화시는 남북한간의 상호 협력을 통한 신뢰회복과 평화체제의 구축을 통해 남북한관계를 개선·발전시키고 궁극적으로 민족통합에 이르도록 하는 화해와 화합의 도시를 말한다. 이 평화시가 담당할 단계별 주요사업으로는 남북이산가족 재회 및 재결합장소의 제공, 학술교류 및 남북공동연구시설의 설치, 남북통일

---

31) 李長熙, “세계화와 비무장지대의 평화적 이용을 위한 법적 기본문제,” p. 21.

의 역할을 담당할 공동기관의 설치 등이 제시되고 있다.<sup>32)</sup>

셋째, 「남북기본합의서」 제12조에서는 불가침의 이행과 보장을 위해 남북군사공동위원회가 신뢰구축 차원에서 비무장지대의 평화적 이용문제를 협의·추진할 것, 제19조에서는 끊어진 철도와 도로를 연결하고 해로, 항로를 개설할 것을 각각 규정하고 있다.

넷째, 「남북기본합의서」의 제3장 「남북교류협력」의 실시를 위해 채택된 「교류협력분야 부속합의서」에는 비무장지대의 평화적 이용과 관련있는 조항들이 산발적으로 규정되어 있다.

예컨대 동 「부속합의서」 제3조는 끊어진 철도와 도로 연결문제에 관해 자세히 규정하고 있어 앞으로 비무장지대를 관통하는 도로와 철도의 연결은 비무장지대의 평화적 사업의 일환으로 추진될 것이 분명하다. 또한 동 「부속합의서」 제15조 3항은 “남과 북은 흩어진 가족·친척들의 상봉면회소 설치문제를 쌍방 적십자단체들이 협의·해결하도록 한다”고 규정하고 있는데, 여기에서 상봉면회소 설치장소는 비무장지대내의 판문점으로 예정되고 있다. 뿐만 아니라 판문점지역에 우편물교환소와 같은 편의시설의 설치도 아울러 예정되고 있음은 주지하는 바와 같다.

다섯째, 김영삼 대통령은 1994년 8월 15일 광복 49주년을 맞이하여 발표한 경축사에서 「우리 민족공동체의 미래를 함께 설계하는 「민족발전공동계획」 구상을 천명한 바 있다. 여기서는 대북 경수로지원이 이 계획의 첫 사업으로 추진할 수 있음을 언급하였

---

32) 위의 논문, p. 22.

을 뿐 비무장지대의 평화적 이용에 관해서는 언급을 하고 있지 않다. 그러나 비무장지대의 평화적 이용사업이 「민족발전공동계획」의 일환으로 추진될 수 있음은 의문의 여지가 없다.

이상에서 살펴 본 법적 문서, 통일방안, 정책방침 천명 등이 모두 비무장지대의 평화적 이용의 근거가 될 수 있으나, 이 중에서도 가장 직접적인 근거는 「남북기본합의서」 제12조라 할 수 있다. 「교류협력분야 부속합의서」는 단지 이산가족 면회소와 우편물교환소 설치 등을 통한 비무장지대 평화적 이용의 근거만을 명시하고 있는 데 지나지 않으며, 정전협정에서도 평화적 이용에 관한 포괄적·간접적 근거만을 찾을 수 있을 뿐이다. 한편 정부의 통일방안이나 「민족발전공동계획」은 우리 정부의 일방적 방침 내지 정책을 선언한 것으로서 비무장지대내 남측 지역에 대한 개발·보존 등 평화적 이용에 대한 근거는 될 수 있어도 비무장지대 전체에 대한 평화적 이용의 근거는 될 수 없다는 점에서 한계가 있다.

## 제IV장 非武裝地帶의 平和的 利用方案

### 1. 基本方向 및 構圖

#### 가. 基本方向

현재 북한이 정전협정의 근간을 이루고 있는 비무장지대의 존립 자체를 뒤흔들고 있는 점을 감안할 때 비무장지대의 본격적인 평화적 이용문제를 논의하는 것은 시기상조인 것처럼 보인다. 뿐만 아니라 지금 남북한관계가 그 어느 때보다도 긴장이 고조되고 있는 상황에 처해 있음을 감안한다면, 남북한간 군사적 충돌을 방지하고 신뢰를 구축하기 위해서라도 지금 시급히 요구되는 것은 비무장지대의 평화적 이용이라기 보다 오히려 비무장화라고 할 수 있을 것이다.

그러나 비무장화는 군사병영체제를 근간으로 하는 북한의 입장에서 보면 군사적 위협을 가중시키고 결과적으로 체제유지를 저해할 수 있는 것이므로 쉽게 받아들일 수 있는 사안이 아니다. 그러한 점에서 비무장지대의 평화적 이용은 다음과 같은 고려사항을 염두에 두고 추진해야 한다.

첫째, 현단계에서 비무장지대의 비무장화는 물론 평화적 이용이라는 사업은 북한측(특히 북한 군부)으로서는 별로 시급한 것도 매력적인 것도 아니다. 따라서 북한군부를 비롯한 북한당국자들

은 비무장지대의 평화적 이용 제의에 대해 민감한 태도를 보일 것이다. 특히 개방에 대한 북한의 폐쇄적·소극적인 입장에 비추어 볼 때 남한은 融通性을 가지고 남북한관계의 진전에 따라 신축적으로 대응하는 자세가 요구된다. 특히 비무장지대의 비무장화라는 목적을 추구함에 있어서 軍事的으로 접근하기 보다는 평화적 이용이라는 대전제하에 특히 經濟的 側面에서 접근하는 것이 타당하다.

둘째, 경제적 접근을 통해 평화적 이용에 대한 북한의 호응을 유도한다는 대북전략에 의하더라도 우리측이 북한측에게 특별한 유인동기를 제공하지 않고는 이 사업이 성사되기는 어려울 것이다. 따라서 비무장지대의 평화적 이용사업의 실현가능성을 제고하기 위해서는 우리측이 북한에 대해 經濟的 또는 기타 분야에서 實質的인 利益을 먼저 제공하는 유연한 자세가 필요하다. 그러한 기초 위에서 북한측으로부터 상응하는 양보를 받아낸다는 전략을 수립·추진해 나가야 할 것이다.

셋째, 먼저 남한은 북한측이 비무장지대의 평화적 이용에 호응해 나올 수 있는 실현가능한 사업을 선정하여 꾸준히 실천해 나가는 것이 필요하다. 이와 관련, 우리측은 비무장지대의 현상황, 상호이익성, 북한의 수용가능성, 비무장지대 완충기능 회복에 대한 기여도 등 제반 고려사항 등을 종합적으로 검토하여 실현가능한 평화적 이용방안을 발굴해야 할 것이다. 그리고 비무장지대의 평화적 이용을 一貫性있게 持續的으로 推進해 나갈 때 남북한간의 신뢰기반을 조성할 수 있고 또한 비무장지대의 본격적인 평화

적 이용, 나아가 평화체제 전환을 위한 토대를 마련할 수 있을 것이다.

넷째, 비무장지대의 평화적 이용을 통해 남북화해와 신뢰구축을 달성하기 위해서는 비무장화와 평화적 이용을 並行 推進하는 것이 바람직하다. 왜냐하면 비무장지대의 조사 개발 등 평화적 이용이 이루어지기 위해서는 대상지역에 대한 非武裝化 또는 軍事的 措置가 국부적으로나마 병행 추진되어야 하기 때문이다. 물론 상황진전에 따라서는 비무장화가 평화적 이용의 前提條件이 될 수도 있고, 역으로 평화적 이용이 비무장화의 조건이 될 수도 있을 것이다.

다섯째, 비무장지대의 평화적 이용은 비무장화 작업 또는 가능한 군사적 조치의 실시와 맞물려 진행될 수 밖에 없다. 특히 초기 평화적 이용사업은 필연적으로 示範的인 事業의 성격을 띠게 될 것인 바, 이러한 사업을 통해 신뢰를 조성하고 이를 기반으로 남북한이 합의를 통해 漸進的·段階的으로 추진해 나가야 한다.

여섯째, 남북한이 합의를 하기 전까지는 우리측이 一方的으로 할 수 있는 일들을 먼저 함으로써 평화적 이용의 기반을 조성해야 한다. 한편 남북한은 우선 각기 자기측 관할지역을 개발함을 원칙으로 하되, 점차 공동개발로 나가는 것이 바람직한 평화적 이용방향이라 할 수 있다.

한가지 지적할 것은 본 보고서에서 검토하고자 하는 여러 방안들은 기본적으로 정전협정의 기능이 정상화된다는 전제하에 제시되는 것들이라는 점이다. 그것은 현재 정부가 평화체제로의 전환

시까지는 현 군사정전협정을 유지·준수한다는 입장을 견지하고 있는 바, 이러한 정부입장에 맞추어 비무장지대의 평화적 이용을 위한 적절한 대안을 제시하는 것이 현실적이고 정부정책을 뒷받침한다는 점에서도 바람직하다고 보기 때문이다. 물론 정전협정이 파기되어 남북한간에 새로운 대체협정이 체결되는 상황하에서 비무장지대의 평화적 이용문제는 지금과는 다른 상황이기 때문에 새로운 시각에서 다시 검토되어야 할 것이지만, 기본적으로는 본 보고서에서 제시되는 평화적 이용의 기본방향과 추진구도를 크게 벗어나지는 않을 것으로 예상된다.

#### 나. 構 圖

이상과 같은 기본방향을 염두에 두고 비무장지대의 평화적 이용은 非武裝地帶의 궁극적 平和地帶化를 목표로 「기반조성단계」(1단계)→「초보적 이용단계」(2단계)→「활성화단계」(3단계)→「완성단계」(4단계)로 나누어 점진적·단계적으로 추진할 수 있다.

첫째, 「基盤造成段階」(준비단계, 시범사업단계)는 남한이 이니셔티브를 쥐고 북한에 대해 공동의 시범사업을 제의하여 평화적 이용(부분적 비무장화 포함)에 호응해 오도록 유도하는 단계를 말한다. 말하자면 이 단계는 북한측 당국자들에게 비무장화 및 평화적 이용의 필요성을 주지시키는 한편, 제한된 시범적 사업을 발굴하여 공동으로 추진함으로써 남북한간에 신뢰를 조성하는 단계라 할 수 있다.

이 단계에서 남한은 먼저 평화적 이용 기반조성 차원에서 접경 지역에 대한 一方的 開發을 추진하고 법적·제도적 지원을 확대·강화한다. 그 후 남한은 ①國際機構의 협조를 활용하여 示範事業으로 生態界 共同調査를 실시하여 남북한간에 상호 신뢰를 증진하고, ②金剛山·雪嶽山 觀光 패키지商品을 개발하여 북한측에 경제적 도움을 제공한다. 이와 함께 북한이 현존 비무장지대를 무단 침범하는 행동을 중지하도록 함으로써 향후 본격적인 평화적 이용을 준비하게 된다.

둘째, 「初步的 利用段階」는 비무장지대의 평화적 이용을 시험적으로 실시하여 본격적인 이용가능성을 타진하는 단계로서 비무장지대의 개발모색단계라 할 수 있다. 동시에 이 단계는 남북한이 비무장화를 부분적으로 추진하여 緩衝機能을 회복함으로써 군사적 충돌가능성을 억제하고, 비무장지대의 교류기능을 확대하여 남북한간 신뢰구축을 공고히 하고 민족동질성을 점차 회복하는 단계가 될 것이다. 이 단계에서 남한은 비무장지대내의 제한적 지역을 중심으로 분위기 조성차원에서 시작한 非政治的·非紛爭的 事業을 계속 추진하면서, 政治·軍事的 利害關係가 적은 지역을 대상으로 하여 남북한간 공동조사, 특히 生態界 資源의 본격적인 調査와 함께 소규모의 남북한 共同開發을 모색할 수 있다. 또한 남북화해와 신뢰를 상징하는 사업으로 非武裝地帶內 이벤트 행사를 유치하거나 비무장지대내에서 共同 農業經營을 추진할 수도 있다.

셋째, 「活性化段階」는 비무장지대의 평화적 이용시험을 성공적

으로 수행함에 따라 비무장지대의 교류기능을 활성화하고 평화적 이용을 확대하여 민족의 동질성 회복 및 평화통일에 기여하는 단계라 할 수 있다.

민족의 공동발전과 남북한 전체 주민의 복지에 기여할 수 있는 사업을 추진한다. 예컨대 철도·도로 연결, 자원 공동개발, 설악·금강산 관광특구 개발 등을 대표적 예로 들 수 있을 것이다. 아울러 이 단계에서는 人道的 事業 및 交通·遞信事業의 병행추진을 적극 모색하며, 남북한이 합의할 경우 공동으로 화력발전소 또는 핵발전소 건설을 추진할 수도 있다. 특히 남북한간 핵에너지의 평화적 이용을 통한 과학·기술협력의 증진은 물론 남북한간 정치·군사적 신뢰구축에도 이바지할 수 있다.

이와 함께 남북한이 합의하여 비무장지대내 북한측 지구의 개발을 지원하는 한편, 군사분계선에 걸쳐 있는 지역을 남북한이 공동으로 개발하는 방안을 적극 모색·추진하도록 한다.

넷째, 「完成段階」 또는 「平和地帶化段階」는 3단계에서 이루어진 평화적 이용을 발전시키고 개발을 보다 심화시킴으로써 비무장지대의 平和地帶化를 구현하는 단계이다. 이 단계는 비무장지대를 완전 비무장·비군사화하여 남북한간의 평화공존관계를 정착시키고 자유로운 이동과 개방을 실현함으로써 평화통일을 준비하는 단계라 할 수 있다.

<표 1> 비무장지대의 평화적 이용: 段階別 推進構圖

단 계 내 용	1단계	2단계	3단계	4단계
	기반조성단계 (준비단계)	초보적 이용 단계	활성화단계	완성단계
접경지역개발	일방적 개발		북한측 접경지역 공동개발 모색	확대·발 전 >
생태계 및 자 원 조사개발	생태계 조사(국부 적·시범적 차원)	종합적인 학술조사	자원 공동개 발 모색·추진	확대·발 전 >
관광상품 및 관광특구 공동개발	금강산·설악산 관광패키지 상품 개발	관광상품 확대·다변화	금강산·설악산 관광특구 설치, 관광코스 확대· 다변화, 관광특 구 추가 지정	남북한 관광협력 및 국제 화 >
공동농업경영		초보적 공동 경영 모색	공동경영 확대	발전 >
이벤트 행사		소규모 시범 적 행사, 점 차 타지역으 로 확대	대규모·국제적 행사 유치	확대·발 전 >
합작공단건설			시범적 합작공 단사업 추진	본격 추 진 >
평화지대화	접경지역 개발	통일동산 조 성	평화구역 설치, 점차 평화시로 발전	평화시 추가건설, 평화지대 화 완성 >
비무장화	정전기구 정상화	시범적 군 축, 완충기 능 회복	군사적 완충기 능 확대	비무장화 > 실현

## 2. 段階別 推進方案

### 가. 基盤造成段階 (1단계)

현재 북한은 군사분계선 및 비무장지대의 존립을 위협하고 있기 때문에 비무장지대의 평화적 이용을 위해서는 먼저 그것을 가능케 하는 기반조성이 필요하다. 따라서 1단계에서 남한의 당면 과제는 평화적 이용 분위기를 조성하는 데 목적을 두고 실현가능한 사업을 발굴하고 추진하는 것이다. 그러한 점에서 1단계는 남한이 우선 비무장지대내에서 북한이 정전협정을 성실하게 준수하고 적대행위를 종식시킴으로써 남북한간에 신뢰 분위기를 제고하는 동시에 북한이 동 지대의 평화적 이용에 호응해 오도록 유도하는 단계라고 할 수 있다.

비무장지대의 평화적 이용 기반조성을 위한 조치는 남한이 북한으로 하여금 평화적 이용으로 나오도록 유도하는 조치와 남북한이 군사적으로 취해야 할 조치로 대별된다. 양자는 서로 맞물려 있기 때문에 어느 것이 반드시 우선되어야 한다고 단정할 수는 없고 병행적으로 추진되어야 할 것이다. 다만 현재의 남북한 관계에 비추어 볼 때 비정치적·비군사적 것으로부터 시작하는 것이 보다 현실적인 것으로 생각된다.

(1) 平和的 利用 誘導方案

비무장지대의 평화적 이용 실현에 영향을 줄 수 있는 요인으로 ①남북한관계 개선 및 신뢰구축 정도, ②북한의 政治的 意志(決斷), ③국내의 환경, ④우리의 일방적인 대북한 이익 제공 능력과 범위, ⑤양보가능한 사업인가 아니면 절대 양보불가능한 사업(특히 국가안보에 대한 치명적 피해여부)인가의 여부, ⑥주변국 또는 국제기구의 협조 활용가능성, ⑦우리의 대북 협상능력 등을 들 수 있다. 이러한 다양한 요인 내지 변수 중에서도 특히 북한의 政治的 意志가 가장 중요하다고 볼 수 있다. 먼저 북한의 정책결정자들이 비무장지대를 평화적으로 활용하는 것이 여러가지 면에서 그들의 국가이익에 도움이 된다는 積極的인 認識을 갖지 않는다면 아무리 좋은 방안이라 해도 비무장지대의 평화적 이용은 실현될 수 없을 것이기 때문이다.

다시 말하면 비무장지대의 평화적 이용(그에 따른 부분적 비무장화)은 근본적으로 남북한 쌍방이 평화적 이용사업의 필요성과 상호이익성이 있다고 판단할 때 (또한 남북한간에 어느 정도 신뢰가 구축되어 있을 때) 비로소 실현가능한 것이라 하겠다. 따라서 북한의 정치적 결단은 이 사업의 성공을 위한 열쇠이자 선결조건이라 할 수 있다. 그러므로 우리는 무엇보다 북한에 대해 비무장지대의 평화적 이용에 대한 필요성을 인식시키는 데 주력해야 한다.

이를 위해 남한은 먼저 비무장지대 사업과 관련, 북한에 대해

경제적 및 기타 분야에서의 실질적인 이익을 (때로는 일방적으로) 제공할 수 있음을 여러 기회를 통해 분명히 할 필요가 있다.

비무장지대의 평화적 이용을 추진함에 있어서는 항상 북한으로 하여금 평화적 이용(및 비무장화)에 따른 안보 불안의식을 제거해주는 한편, 비무장화에 따른 반대급부로서 발생하는 이익이 현재와 같이 비무장지대를 방치하고 남북한 대치상태를 지속하는 것보다 훨씬 상회한다는 것을 인식시키는 것이 중요하다. 그러한 점에서 비무장지대의 평화적 이용사업은 비정치적·비군사적 분야에서 풀어 나가야 할 것이다.

한편 북한이 비무장지대의 평화적 이용 필요성에 대한 인식을 갖기 시작할 때 이러한 인식이 인식으로 그치지 않고 북한으로부터 그에 대한 정치적 결단을 끌어내기 위해서는 우리가 북한측과 접촉하고 회담을 가질 때는 물론이고 유엔개발계획의 주도하에 추진되고 있는 다자간 경제협력을 위한 정부간 국제회의(예컨대 두만강지역개발을 위한 PMC 회의 등)나 국제적인 학술세미나에서 지속적으로 이 문제를 제기해야 한다. 이와 관련, 국제기구나 주변국의 협조 또는 유엔사무총장 등 영향력 있는 국제적인 인사의 북한 방문시 이 문제를 거론하도록 하는 것도 좋은 방법이 될 수 있을 것이다.

이와 같은 여러가지 다양한 수단·방법을 통해 북한측의 姿勢 轉換을 유도함으로써 북한측이 비무장지대의 평화적 이용에 호응해 나오도록 해야 할 것이다. 이를 위해서는 앞에서 제시한 정치적·군사적 조치와 병행하여 다양한 북한 유인책을 구사할 필요가 있

다. 이러한 점을 감안하여 평화적 이용 기반조성단계에서는 먼저 국제기구를 활용하거나 또는 주변국 학자들과의 공동으로 학술조사를 모색함으로써 자연스럽게 비무장지대의 평화적 이용을 위한 국내외적 관심을 유발, 국제여론을 조성하는 것이 중요하다고 생각된다. 특히 생태계 공동조사는 유엔환경계획과 같은 국제기구의 周旋(good offices) 내지 仲介(mediation)를 활용할 수 있을 것이며, 처음에는 남한과 유엔환경계획 및 주변국 학자들을 포함한 국제학술조사단을 구성하여 사업을 추진하고, 여기에 북한학자들의 참여를 자연스럽게 유도하는 것이 바람직할 것이다.

또한 남북한이 합의하여 할 수 있는 실현가능한 사업으로 금강산-설악산을 연계하는 관광상품을 개발하는 방안을 고려할 수 있다. 이 사업이 실현될 경우 평화분위기 조성에 이바지할 뿐 아니라 극히 제한적이지만 비무장화를 이룩하는 효과를 가져 오게 될 것이다.<sup>1)</sup>

이상과 같이 전략적 사고와 틀속에서 실현가능한 방안들을 모색·추진할 때만이 남북한간에 신뢰를 구축할 수 있고, 동시에 본격적인 평화적 이용을 앞당길 수 있을 것이다.

마지막으로 지적할 것은 평화적 이용 기반조성단계에서는 타이밍과 사업의 성사가능성이 상당히 중요하다는 점이다. 이러한 점을 감안하여 남한은 적절한 시점을 택하여 평화적 이용 분위기

1) 이 단계에서 남한은 무리하게 남북한간 비무장지대의 비무장화를 추진하지 않고 정전협정의 정상화에 주력하는 것이 바람직하다. 그 이유는 북한측이 남한의 비무장화 제의에 대해 경계심을 늦추지 않을 것이며 자칫하면 선전차원의 제의로 끝날 경우 정부의 권위만 실추시키고 대외적으로 불신만을 살 위험이 있기 때문이다.

조성을 위한 시범사업을 先提議하여 북한측의 호응을 얻어내야 할 것이다.

여기서는 비무장지대의 평화적 이용을 위한 구체적인 대북한 유도방안으로서 우리측이 一方的으로 시행할 수 있는 사업으로 接境地域 開發과 남북한이 함께 추진할 수 있는 2가지 시범사업을 포함한 3가지 事業을 제시하기로 한다. 平和的 利用 유도단계에서 실시하는 시범사업은 평화적 이용 분위기를 조성하는 데만 주안점을 두고 추진되어야 한다.

가능한 한 북한에게 경제적 이득을 제공하면서 예컨대 이산가족 재회와 같은 인도적 문제 등 다른 사업과의 연계를 자제하고, 동시에 정치·군사적 요인으로부터의 영향을 최대한 배제하도록 하는 것이 바람직하다. 이와 같이 純粹한 接近을 시도할 때만이 남북한간에 이를 통해 비무장지대의 平和的 利用 분위기를 조성하는 데 기여할 수 있을 것으로 판단된다.

#### (가) 남한측 접경지역의 일방적 개발

비무장지대의 평화적 이용 분위기 조성은 군사분계선 2km 남쪽에 있는 남방한계선 이남지역을 우리측이 일방적으로 개발하는 것에 의해서도 가능하다고 볼 수 있다. 일찌기 서독은 1990년 10월 3일 통일되기에 앞서 이미 20여년 전부터 동독과 접경하고 있는 지역을 개발하기 시작하여 통일을 위한 정지작업을 꾸준히 추진하여 왔다. 이와 같이 서독이 실시했던 통일대비 차원의 접경

지역 개발은 우리에게 있어서도 시사하는 바가 크다. 이제부터라도 우리가 이 문제에 대해 보다 적극적이고 능동적인 태도를 보일 때가 되었다고 해도 지나친 말은 아니라 할 것이다.

비무장지대에 인접한 접경지역은 ①民間人統制線(이하 민통선이라 함)<sup>2)</sup> 이북~남방한계선 이남지역(이 지역을 통상 민통선 이북지역 또는 약하여 민북지역이라고 함)과 ②民間人統制線의 이남지역과 두 지역으로 나누어진다. 통상 전자의 민북지역을 前方地域이라고 부르기도 한다.

「군사시설보호법」상 군사시설보호구역은 통제보호구역과 제한보호구역으로 대별되는데,<sup>3)</sup> 비무장지대에 인접한 민북지역은 일부 취약지역이나 안보관광시설지역을 제외하면 원칙적으로 군사시설보호구역 중에서도 統制保護區域에 해당된다.<sup>4)</sup> 반면 민통선

---

2) 「군사시설보호법」 제2조 3호; “(제4조) 제1항의 규정에 의한 민통선은 제4항 1호의 규정에 의한 保護區域(군사시설보호구역을 말함: 필자 주) 안에 설정하되, 군사분계선의 남방 20킬로미터의 범위 안에서 설정할 수 있다.” 「군사시설보호법」 제4조 3항.

3) 현행 「군사시설보호법」상 군사시설보호구역은 통제보호구역과 제한보호구역으로 대별된다. 統制保護區域이라 함은 “고도의 군사활동보장이 요구되는 軍事分界線에 隣接한 지역의 기타 중요한 軍事施設의 機能保全이 요구되는 區域”이며, 制限保護區域이라 함은 “군작전의 원활한 수행을 위하여 필요한 지역과 기타 군사시설의 보호 또는 지역주민의 안전이 요구되는 구역”을 말한다. 군사시설보호법 제3조(군사시설보호구역의 구분) 1호 내지 2호; 한편 舊 「군사시설보호법」 제3조의 2에서는 통제보호구역을 “고도의 군사활동보장이 요구되는 민간인 통제선(군작전상 민간인의 출입을 통제하기 위하여 휴전선 남방 5킬로미터 내지 20킬로미터의 범위 안에서 국방부장관이 정하여 관보에 고시한 선을 말한다) 북방지역과 기타 중요한 군사시설의 기능보전이 요구되는 구역을 말한다”고 규정하고 있었다.

4) 「군사시설보호법」 제4조 4항 1호 가에 의하면, 민통선 이북지역 중

이남지역에 설정되는 군사시설보호구역은 모두 제한보호구역에 해당된다.<sup>5)</sup> 이처럼 민북지역의 통제보호구역과 민남지역의 제한보호구역을 포함하는 군사시설보호구역은 군사분계선의 남방 10킬로미터에서 남방 25킬로미터 사이에서 설정되는 선의 이북지역을 지칭하는 것이라 하겠다.<sup>6)</sup>

어쨌든 민북지역은 접경지역의 상당 부분을 차지하고 있으며, 이 지역은 군사시설보호구역의 중요한 일부임에 틀림없다. 현재 이 민북지역은 경기도와 강원도의 9개 군 24개 읍 105개 마을에 걸쳐 설정되어 면적으로는 약 5억 만평에 달하며, 거주민은 20,700명 정도인 것으로 집계되고 있다.<sup>7)</sup> 이 중 경기도북부의 민북지역(김포군과 인천광역시에 편입된 강화도는 제외)에는 42개 마을 3,216가구가 거주하고 있다.

「군사시설보호법」에 따라 민북지역내로의 民間人 出入은 통제 내지 제한을 받고 있고, 이 곳에서 이미 장기간 거주하고 취락을 형성하고 있는 일부 주민들 외에 이 지역으로의 신규이주는 허용

---

예외적으로 취락지역, 안보관광시설지역 등 대통령령이 정하는 지역은 제한보호구역으로 설정할 수 있게 되어 있다.

5) 「군사시설보호법」 제4조 4항 1호 나.

6) 「군사시설보호법」 제4조 4항 1호 전단 참조.

7) 「京鄉新聞」, 1995.8.1; 70년대 초에는 민북지역이 남방한계선으로부터 남쪽방향으로 10km~15km에 이르는 넓은 지역을 포함하고 있었다고 한다. 민북지역은 「군사시설보호법」에 의거, 군사시설보호구역으로 지정되어 비무장지대와 마찬가지로 민간인의 출입이 금지 또는 통제되고 있는데, 그동안 민북지역의 범위가 축소되어 온 것이 사실이다. 강영선, 「非武裝地帶의 天然資源에 관한 共同研究」, 국통조 73-1-23 (서울: 국토통일원, 1973), p. 3 참조.

되지 않는다. 또한 私有財産權 행사를 비롯하여 군사작전상의 이유로 개발이 억제되고 있다.<sup>8)</sup>

민북지역을 포함한 접경지역은 한국전쟁 이후 지난 40여년간 군사적·전략적 측면의 고려 때문에 개발이 제대로 이루어지지 못한 낙후된 지역으로 방치된 곳이 적지 않다. 접경지역 주민들은 지난 30년간의 고도 경제성장과 개발의 수혜를 상대적으로 적게 받았고, 아직도 의료시설 미비 등 사회복지적 여건의 열악, 각종 문화적 혜택으로부터의 소외를 포함하여 분단으로 인한 고통을 비교적 많이 받고 있다.

앞으로 정부는 군사적 안보 지속 확보, 통일기반 조성, 경제개발을 통한 국토의 효율적 이용, 접경지역 주민의 경제적·사회적 수혜 기회 확대 등 여러 측면을 종합적으로 감안할 때 우리의 安保利益이 현저하게 침해되지 않는 범위내에서 점진적·단계적으로 접경지역의 개발을 확대함으로써 장차 비무장지대의 평화적 이용 분위기를 만들어 나가야 할 것이다. 이와 관련, 최근 合同參謀本部가 민북지역의 출입에 대한 제한 및 통제를 완화한 바 있고,<sup>9)</sup>

---

8) 諸成鎬, “統一에 對備한 接境地域의 役割,” 경기도·경기개발연구원, 「통일에 대비하는 경기북부지역 개발의 방향」 (의정부: 경기도·경기개발연구원, 1995), pp. 107~108, 117~121 참조.

9) 합동참모본부는 1995년 7월 31일 민북지역 주민의 생업과 편익을 도모하기 위해 이 지역 주민의 가구당 영농허용 면적을 확대하고 성묘객 등 민간인의 출입 제한을 대폭 완화하는 내용의 「民統線 北方地域 民事活動規程」 改正案을 마련하여 동년 8월 1일부터 시행한다고 발표한 바 있다. 그 주요내용은 첫째, 종전 가구당 3정보까지만 허용되었던 민북지역 주민의 영농범위를 군사작전에 지장이 없는 한 10정보(시장 또는 군수의 승인시 20정보)까지 확대하고, 둘째, 그동안 금지되어 온 비닐하우스 재배나 화훼단지 조성의 경우 군사작전상 이유를 감안하여 원

앞으로도 추가적인 규제완화를 검토하고 있음은 고무적인 일이라 하겠다.

접경지역의 개발과 관련하여 유의해야 할 것은 개발, 보존, 안보의 3가지 이익이 적절히 조화되는 범위내에서 지역주민의 소득 증대 및 생활수준 향상을 기하도록 하여야 한다는 점이다. 이와 동시에 접경지역의 개발이익이 현지주민에게만 그치는 것이 아니라 향후 남북교류·협력이 본격화될 경우 비무장지대 인접지역에 거주하는 북한주민들에게까지 파급될 수 있도록 하여야 하며, 이것은 궁극적으로 북한의 개방과 변화에도 긍정적 영향을 미치도록 해야 한다. 이러한 통일전략의 구도하에서 남북교류·협력 활성화를 촉진하기 위한 전초기지로서 접경지역의 개발을 모색해 나가야 할 것이다.

다만 현단계의 남북한관계 현실에 비추어 볼 때 이 지역의 개발에 있어서는 軍事的·安保的 側面이 먼저 고려되어야 함은 두말할 필요도 없다. 그러나 앞으로도 계속 안보적 측면만을 강조하

---

칙적으로 계속 불허하되, 관할부대 지휘관(사단장)의 승인이 있을 경우에는 예외적으로 허용하도록 하며, 셋째, 과거 관·군의 관계자만으로 구성·운영했던 「營農審議委員會」(민북지역내 주민의 이주 및 개간 등 재산권행사에 관한 문제를 심의하는 기구)에 관련주민의 대표자도 참고인 자격으로 참여시켜 지역주민의 의견을 수렴하도록 하는 한편, 넷째, 한식·중추절 등 명절 성묘객(연 20,000 내지 30,000명으로 추정됨), 모내기 및 추수기에 있어서 임시고용인, 연고·무연고자들의 민북지역 출입시 1주일전까지 해당 군·읍·면에 출입신청서를 제출해야 했던 현행규정을 개정하여 당일 출입통제소에 住民登錄證만 제시하고 이를 확인받으면 출입이 가능하도록 하고, 다섯째, 일반인의 민북지역내 전적지·안보관광지 출입은 관할부대 지휘관의 책임아래 출입을 허용하도록 한다는 것 등이다. 「京郷新聞」, 1995년 8월 1일; 「中央日報」, 1995년 8월 1일; 「世界日報」, 1995년 8월 1일 참조.

고 지역주민에 대해 희생을 요구하는 것도 무리라고 하겠다. 그러한 점에서 국가안보에 현저하게 나쁜 영향을 주지 않는 범위 내에서 保存 위주의 개발을 추진하는 것이 바람직할 것이다. 이와 함께 개발을 능사로 여기는 발상도 경계해야 할 것이며, 필요할 경우 지역주민에 대한 적절한 홍보와 설득을 통해 이해와 협조를 구해야 할 것이다.

접경지역의 개발을 본격적으로 추진할 경우 우선 민통선 이남 지역을 중심으로 중앙정부와 지방정부의 협조·지원을 확대하되, 점차 민통선 이북지역에 대해서도 정부의 허가를 받은 관심있는 기업에 의한 개발이 가능하도록 개방해 나가는 것이 적절한 대책이 될 것이다.

현재 접경지역에는 전지역에 걸쳐 1950년대 한국전쟁 시기에 많은 문화재와 유적이 파괴되었으나, 그 후 전적지와 자연 보전 상태가 비교적 양호한 상태이다. 西部地域 민통선 일대는 유적·사적·유물이 많이 출토되거나 발견되어 文化史蹟觀光地로 지정·보존할 필요가 있고, 中央地域은 6.25 戰蹟 觀光地로 개발하고, 동부지역은 자연경승지와 생태계 보전지역으로 관리할 필요가 있다.<sup>10)</sup> 이와 함께 접경지역의 도로를 확·포장하고 군부대 주변마을의 환경을 정비하는 한편, 군사시설 보호구역을 축소하거나 규제를 완화함으로써 접경지역 개발을 적극 지원하도록 해야 할 것이다.

또한 정부는 접경지역내 특히 민통선 이북지역으로 출입영농을

---

10) 韓國觀光公社, 『南北韓 觀光協力方案에 關한 研究』(서울: 韓國觀光公社, 1992), p. 173.

하는 자들에 대해 출입상의 편의를 도모하고 세계감면 등 필요한 지원을 제공하는 한편, 「군사시설보호법」과 「자연환경보전법」에 따라 군사시설보호구역, 자연생태계보전지역으로 지정되어 사유재산권 행사에 방해를 받고 있는 접경지역 토지소유권자들에 대해 재산권 행사의 기회를 확대해 나가야 할 것이다. 필요할 경우 지방자치단체는 관할 군부대와의 협조를 통해 본격적인 개발추진 시 봉착하게 될 현실적인 여러가지 제약요인들을 줄여 나가야 하며, 중앙정부도 이를 위한 법적·제도적 뒷받침을 하는 데 노력을 경주하여야 할 것이다.

접경지역의 개발과 관련하여 개발초기에는 한국전쟁의 상흔과 유적이 남아 있는 지역을 집중 개발하여 安保觀光 地域化를 추진하는 것이 현실적이라 볼 수 있다. 특히 安保觀光 地域化를 추진할 경우, 다음과 같은 긍정적 효과를 기대할 수 있다.

첫째, 적은 비용의 투자로 많은 관광수입을 올릴 수 있고, 둘째, 이들 지역을 찾는 국민들에게 한반도에서의 전쟁재발 반대, 평화의식의 내면화, 통일지향적 태도 함양 등 평화통일에 대한 관심을 고취할 수 있고, 셋째, 중·장기적으로 비무장지대의 평화적 이용 분위기를 조성할 수 있을 것이다.

이와 관련, 최근 경기도와 강원도가 민통선 접경지역의 자원개발, 생태계 보호 등 자연환경보전, 관광지 조성 등에 관한 종합계획을 수립하고, 관련 법령의 정비작업을 검토하는 등 남북통일에 대비하고 있는 것으로 알려지고 있다.<sup>11)</sup>

이상과 같이 남한이 남방한계선 이남지역의 접경지역에 대해 먼

저 일방적인 개발을 추진하고 이를 점차 확대해 나가면, 비무장지대의 평화적 이용 분위기를 조성하는 효과를 가져 오게 될 것이다. 또한 민통선지역의 개발 및 보전이 향후 남북한간의 합의에 따라 공동으로 추진될 비무장지대내의 개발 및 보전대책과 연계될 경우 상승작용을 일으켜 그 효과를 배가할 수 있을 것이다.

#### (나) 국제기구를 활용한 생태계 시범 공동조사

오늘날 자연 및 천연자원의 황폐화, 환경의 파괴는 이미 위험수위를 넘어 어느 한 국가만의 개별적인 노력으로 회복될 수 없는 심각한 단계로 접어 들고 있다. 환경문제, 생태계 보호문제는 이제 온 인류가 함께 고민하고 공동의 대책을 마련하지 않으면 안

- 11) 이와 관련, 1995년 10월 4일 경기도는 국회 내무위원회의 국정감사 질의에 대한 답변에서 “경기도 북부지역은 수도권 정비계획법과 국토이용계획법 등으로 개발에 제한을 받고 있고, 군사보호구역으로 지정되는 등 이중삼중의 제약을 받아 개발이 매우 미약한 형편으로 경기 북부 전지역의 개발을 위한 특별법을 별도로 마련할 계획은 없지만, 접경지역 개발을 위한 준비를 하고 있다. 이와 관련, 서독은 특별법을 제정하여 접경지역 개발을 지원한 바 있었던 것처럼 우리도 통일에 대비한 접경지역 개발을 지원하기 위해 특별법 제정을 통일원과 협의중에 있다”고 언급한 바 있다. 『朝鮮日報』, 1995년 10월 5일 참조; 한편 경기도는 접경지역에 대한 중·장기적인종합적인 개발계획을 수립하는 한편, 필요한 준비작업을 하고 있는 것으로 알려지고 있다. 예컨대 금년 8월 14일을 기하여 경기도내에 「북부지역 종합개발 추진기획단」(5개 반으로 구성)을 구성·운영하기 시작하였고, 파주군 관내의 2개면 3개리에 위치한 민통선 이북지역에 정착촌을 조성하는 계획을 수립·추진하고 있다고 한다. 또한 금년 10월부터 약 한달간 각종 규제법규 발체를 위한 실무대책반을 구성·가동하였고, 북부지역종합개발계획 수립을 위한 관련 시군의 관계관 회의를 개최하는 한편 지역주민의 의견도 계속 수집하고 있다고 한다. 京畿道北部出張所, “95 主要業務推進現況,” (1995.11.1) 참조.

되는 전지구적 관심사라 해도 과언이 아니다.

이러한 추세에 따라 건강한 생활을 영위할 수 있는 환경을 유지·보존하기 위해 인류와 자연환경과의 관계를 보다 더 심층적으로 연구할 필요가 제기되고 있다. 이러한 기본원리를 밝히기 위해서는 거의 완벽하게 인간의 간섭을 받지 않고 오랜 기간 그대로 방치되어 온 비교적 넓은 지역이 필요한데, 다행히 남북한간에 인위적으로 설치되어 있는 비무장지대는 生態學的 研究에 있어서 매우 중요한 自然의 寶庫라고 할 수 있다.

비무장지대는 한국전쟁 기간중에는 대부분 격전지였으며 심한 戰禍를 입어 이곳에서 서식되어 있던 동식물은 물론 지형마저 변모될 만큼 황폐해졌다. 그러나 정전협정 체결 이후 현재에 이르기까지 비무장지대 및 민통선 내의 지역은 그대로 방치된 채 人跡 未踏의 상태로 유지되어 왔다. 그 결과 다른 지역에서 사라진 동식물들이 비무장지대에서는 별다른 방해를 받지 않고 자연스럽게 생활해 오고 있다.<sup>12)</sup>

이러한 사실 때문에 지역의 생태계 조사는 비단 남북한 학자 뿐만 아니라 미국·일본의 학자들은 물론 「유엔환경계획」(United Nations Environmental Programme: UNEP), 「유엔개발계획」(United Nations Development Programme: UNDP) 또는 「國際自然 및 天然資源 保全聯盟」(International Union for Conservation of Nature and Natural Resources: IUCN, 통상 약칭하여 國際自然保全機構라고

---

12) 강영선, 「非武裝地帶의 天然資源에 關한 共同研究」, 국통조 73-1-23 (서울: 國土統一院, 1973) p. 3.

함)과 같은 국제기구들도 비무장지대를 國際自然生態界保全地區로 지정할 것을 제의하는 등 비상한 관심을 보이고 있다.<sup>13)</sup> 정부는 이와 같은 점을 감안하여 비무장지대 생태계의 공동조사를 비무장지대의 평화적 이용 기반조성을 위한 방안으로 적극 활용할 필요가 있다. 이 과정에서 전술한 「유엔환경계획」이나 「유엔개발계획」 또는 國際自然保全機構등과 같은 국제기구의 주선이나 중개 등을 활용하면 북한의 호응을 이끌어 내는 데 유리하고, 따라서 성사가능성은 그만큼 더 높아질 것이다.

이와 관련, UNEP가 제시한 남북교류·협력 방안은 우리에게 시사하는 바가 크다. UNEP는 「非武裝地帶內 平和公園 造成事業」에 대한 관심을 북한측에 전달하였는데, 조용남 북한 국가환경위원장도 이 사업에 대한 검토의사를 밝혀 일단 긍정적인 입장을 밝힌 것으로 알려지고 있다. UNEP는 1994년 12월 16일 그동안 이 사업의 실무검토를 담당한 미국 Westing사 및 UNDP와 긴밀히 협의, 협조관계를 유지하면서 앞으로 비무장지대내 평화공원 조성 사업에 적극적으로 임할 것으로 알려지고 있다.

UNDP는 비무장지대내 평화공원 조성사업을 남북한 양자간 사안으로 접근하기 보다는 범세계적 차원의 생물다양성 보존 내지 환경보전문제의 하나로 간주하고 있다. 특히 UNDP측은 1994년 11월 북경에서 개최된 東北亞 環境協力會議時 3개 분야별 협력사업중의 하나로 채택된 지역차원의 生物多樣性 管理計劃(Regional Biodiversity Management Programme) 내에 두만강지역 생태계보존

---

13) 韓國觀光公社, 「南北韓 觀光協力方案에 關한 研究」, p. 172.

사업과 함께 동 사업이 해당됨을 주목하고 있다.

또한 UNDP는 동 기구가 1994년 5월 제안하고 같은 해 6월 우리 정부의 참여를 요청한 바 있는 20개 南北韓 協力事業(「韓半島 經濟技術協力 프로그램」)에 「생물다양성 지도 및 현황파악」과 「비무장지대내의 자연보호구역 지정」 프로그램이 포함되어 있음을 언급하고,<sup>14)</sup> 앞으로 한국측과 긴밀히 협의하는 가운데 UNEP와 협력하면서 공동대처해 나가겠다는 입장을 보이고 있다.<sup>15)</sup>

이처럼 UNEP와 UNDP가 비무장지대의 생태계 보호사업에 관심을 가지고 있음을 감안하여 이들 국제기구를 통해 북한측의 의

- 
- 14) UNDP가 제안한 20개 南北協力事業의 내용은 다음과 같다. 첫째, 프로그램 A로서 여기에는 앞으로 1~3년내 완료 가능한 短期事業이 포함되어 있다. 프로그램 A는 ①산업분야: 대북 외국인투자 촉진 등 3개 사업, ②환경분야: 환경기준 및 법규의 조화사업, 생물다양성 지도 및 현황파악 등 5개 사업, ③농업분야: 쌀 공학 연구 등 3개 사업, ④과학분야: 환경감시 등 4개 사업 등 모두 15개 사업으로 구성되고 있다. 둘째, 프로그램 B로서 여기에는 1996년~2000년까지의 기간 동안에 실현될 수 있는 중기사업이 포함된다. 프로그램 B로는 ①정치·안보분야: 안보·군축 및 신뢰구축에 관한 워크샵, 이산가족 재회 지원을 위한 정보제공, ②사회·문화분야: 비무장지대내 자연보호구역 지정, 동북아지역 수송 시설 등 모두 5개 사업이 제시되고 있다. 白永玉, 「國際機構를 통한 南北韓 交流·協力 增大方案 研究」, 研究報告書 94-36 (서울: 民族統一研究院, 1994), pp. 86~88; 「한겨레신문」, 1994년 11월 14일 참조.
- 15) UNDP가 제시하고 있는 이상의 사업들은 UNDP를 포함한 UN전문기구 내지 특별기구, 관련 민간단체와 한국정부가 재원을 공동부담하여 추진될 것으로 예정되어 있다. 이상의 UNDP 제안사업의 특징은 첫째, 대부분 농업, 환경, 에너지분야의 사업으로 현재 북한측이 우선적으로 유치를 희망하는 분야가 주종을 이루고 있고, 둘째, 실질적 투자가 수반되지 않는 연구·조사 사업이나 기술·정보 교환차원에서 추진되는 사업이 대부분이며, 셋째, 기타 외국인투자 촉진이나 남북한 군축 및 신뢰구축 사업은 세미나 등을 통하여 분위기를 조성하는 데 역점을 두고 있다는 점 등을 들 수 있다.

사를 타진, 긍정적인 반응을 유도함으로써 남북한이 공동으로 비무장지대의 생태계 현황에 대한 학술조사를 실시하는 방안을 적극 고려할 필요가 있다.<sup>16)</sup> 북한은 아직까지 상기 사업에 대해 명확한 반응을 표명하고 있지 않으나, 기본적으로 한국과 그러한 사항을 협의할 시기가 아니라는 입장을 갖고 있는 것으로 추측된다. 그러나 북한이 남북한 철도연결사업과 비무장지대내 생태계 보호사업 등 UNDP가 추진하는 남북협력사업에 대해 非政治的 分野라는 점을 들어 협력의사가 있음을 間接的으로 전해 온 것으로 알려지고 있다.<sup>17)</sup> 이와 같은 북한측의 입장과 UNDP가 추진하

- 
- 16) 비무장지대 생태계 공동조사는 南北韓 環境共同體 形成이라는 거시적인 구도 속에서 현단계에서 실현가능한 남북한간의 상호협력분야로 평가된다. 이에 관한 중장기적인 계획 수립 등 환경부의 움직임에 관해서는 「韓國日報」, 1995년 8월 28일 참조.
- 17) 「한겨레신문」, 1995년 2월 3일; 「朝鮮日報」, 1995년 2월 10일 참조; 다만 이와 관련하여 북한은 1995년 4월 25일 「국가환경보호위원회」 대변인 명의의 담화를 발표하여 한국정부가 국제기구의 협조하에 비무장지대를 세계평화를 상징하는 平和地域(peace zone)으로 만들기 위한 방안을 추진하고 있는 것은 내외여론을 오도하는 잔꾀에 지나지 않는다고 비난하면서 거부 입장을 보인 바 있다. 1995년 4월 26일자 「평양방송」의 보도 내용. 「內外通信」, 제9471호, 1995년 4월 26일; 그러나 그 후 1995년 9월 일본 홋카이도 쿠시로市에서 열린 「'95 동북아북태평양 환경포럼」에 참가했던 북한 학자들은 종전의 입장과는 달리 상당히 유연한 태도를 보였다. 북한학자들은 우리측 학자들과 한반도의 환경·생태학적 보전방안에 관해 토론하였으며, 그동안 남북한관계가 소원한 점을 이용하여 미국과 일본 학계가 중심이 되어 한반도의 鳥類·生態·環境에 관한 연구를 진행해 왔던 점을 지적하고 이제는 남북한이 직접 교류채널 확보를 통해 주도적으로 연구해 나가기로 의견을 모았다는 것이다. 또한 북한 학자들은 한반도에서 멸종위기에 처해 있는 동식물에 관한 종합책서의 공동작성을 우리측에 제안하여 1996년중에 남북한 학자들이 북경에서 다시 모여 공동작업을 하기로 합의했다고 한다. 「東亞日報」, 1995년 9월 26일; 「한겨레신문」, 1995년 10월 7일.

는 남북협력사업에 대한 정부의 긍정적인 입장에 비추어 향후 여건이 성숙되면 非武裝地帶의 生態界 保護 및 共同調查事業의 성사가능성이 있는 것으로 판단된다.<sup>18)</sup>

비무장지대의 평화적 이용과 관련하여 현재 남북한간의 불신과 대결구조에 비추어 UNEP 또는 UNDP 등 국제기구를 통한 多者的인 接近은 남북한 兩者的인 接近보다 북한을 덜 자극할 것이며 북한의 호응을 얻어내는 데도 유리할 것으로 분석된다. 또한 북한도 쌀지원 등 경제난을 해결하기 위해서는 관련 국제기구와의 건전한 협조관계를 만들어 갈 필요가 있다고 인식하고 있음을 고려할 때 이 방안의 실현가능성이 더욱 높다고 판단된다. 다자적인 접근에 대해서는 북한이 반대할 가능성도 적을 뿐만 아니라, 우리측으로서도 직접 북한에 문을 두드리는 것보다는 국제기구를 통한 間接對話 방식이 시간이나 비용면에서 여러가지 이점이 있을 것으로 생각된다.

한편 상황과 여건이 조성될 경우에는 이와 같은 국제기구 대신 남북한 및 미·일·중·러 등 주변국의 학자들과 같이 비무장지대의 생태계를 공동조사하는 방안도 아울러 검토할 필요가 있다. 그러나 북한은 현재까지 그들 사회의 개방에도 소극적인데 하물며 비

---

18) 우리 정부는 가급적 순수한 경제·기술분야 사업으로 우리에게도 도움이 되고 착수가능한 11개 사업을 「優先推進事業」으로 선정하여, UNDP에 이를 추진할 것을 통보한 것으로 알려지고 있다. 「한겨레신문」, 1995년 2월 3일; 이 11개 우선추진사업에는 비무장지대 생태계 보호도 포함되어 있다. 다만 동 사업의 세부실천과 관련하여 사업착수 시점에 관해서는 북한측의 반응이 구체적으로 나타날 경우, 그 때 당시의 남북관계를 고려하여 관계부처간에 재협의하여 최종 결정될 것으로 보인다.

무장지대의 외부세계에 개방에 대해서는 극도로 민감한 반응을 보일 것임은 두말할 필요도 없다. 특히 북한 군부는 비무장지대 내 군사적·전략적 정보를 미·일 등 주변국에 노출하는 것을 극도로 꺼릴 것임에 비추어 단기적으로는 이러한 방안의 실현가능성은 그리 높지 않다. 이러한 방안은 먼저 국제기구와의 협조방식이 수차례 이루어지고 북한의 입장이 다소 유연성을 보이면서 국제적인 분위기가 충분히 성숙한 뒤에나 가능할 것으로 전망된다.

그러나 북한이 상기와 같은 두려움을 가지고 있음을 감안하여 이상의 어느 방안을 추진하거나 관계없이 북한의 우려에 대한 배려가 있어야 할 것이다. 이를 위해 관계국 정부들과 관련 국제기구들은 비무장지대내 생태계 조사 추진시 당해 조사활동이 민간 차원의 순수한 學術調査로 그칠 것이며 군사적 정보 수집 등 북한의 국가이익에 배치되는 일체의 활동을 하지 않을 것임을 共同(國際的)으로 保證하고 만일 위반행위가 있을 경우 그에 대한 응분의 책임을 질 것을 확약한다면 북한도 긍정적인 입장으로 나올 가능성이 있다고 생각된다.

#### (다) 금강산·설악산 관광 패키지상품 개발

북한은 관광산업을 육성·발전시키려는 의욕은 있으나 현재로서는 여러가지 기본조건이 미비하여 북한측의 독자적인 노력만으로는 관광산업의 진흥이 어려운 형편에 있다고 할 수 있다. 따라서 외부로부터의 도움, 특히 남한으로부터의 협력과 지원이 없이는 북

한이 처한 경제난 해소에는 별로 도움이 되지 못할 것이다.

그럼에도 불구하고 최근 북한은 심각한 외화부족 현상을 타개하기 위한 하나의 방편으로 관광의 유용성을 인정하고 있으며, 관광분야에 대하여 더욱 적극적인 관심을 보이고 있다. 이와 함께 북한은 해외유치활동을 통한 외래관광객 유치에 노력하고 있는 것도 사실이다. 그러나 관광에 대한 기본적인 인식 결여, 관리운영상의 미숙, 과감한 투자 부족 등으로 괄목할 만한 성과는 거두지 못하고 있는 실정이다. 이와 같은 상황에서 관광분야의 교류·협력은 한반도의 관광매력을 극대화하여 남북한의 경제활성화에 기여하는 동시에 한반도에 평화적인 분위기를 정착시킴으로써 남북통일의 기반을 조성할 것으로 기대되고 있다.<sup>19)</sup>

현재 북한의 폐쇄적인 입장에 비추어 금강산과 설악산을 연계하여 共同開發하는 방안은 시기상조라 할 수 있다. 그러나 현단계에서도 금강산-설악산 관광코스를 패키지(package) 商品化하는 방안<sup>20)</sup>에 대해서는 북한측이 적극 호응해 올 가능성이 있다. 왜냐하면 북한측에게도 체제개방에 대한 파급효과가 그리 높지 않고 북한에게도 적지 않은 관광수입을 보장해 줄 수 있을 것이기 때문이다.

패키지 상품화할 수 있는 관광코스로는 예컨대 2박 3일 일정의 「속초-금강산-속초관광」이나, 3박 4일 일정의 「속초-금강산-원산-

19) 崔承淡, “南北觀光交流·協力構想,” 한국관광학회·한국관광협회 공동주최, 제38회 여름 觀光學大會 發題文, p. 67.

20) 현재 북한의 금강산지구 관광코스에 관해서는 韓國觀光公社, 「南北韓觀光協力方案에 關한 研究」, pp. 246~249 참조.

속초관광」을 고려해 볼 수 있다. 현단계에서 북한이 육로나 항공로를 개방하기에는 여러가지로 여건이 성숙되어 있지 못하기 때문에 북한측에 부담이 적은 「원산-속초」간 해로를 개발하여 주로 이러한 출입통로를 이용하는 것이 바람직할 것이다.

남북한 해로 개설과 관련, 북한측의 폐쇄적 입장을 감안하여 처음에는 비정기 운항을 하다가 점차 일정한 수 이상의 관광객이 고정적으로 확보될 경우 정기운항을 하도록 하면 될 것이다. 또한 초기에는 설악산-금강산 연계 관광코스 이용을 남북한의 어느 일방지역을 방문한 외국관광객에 한하여 개방하되, 점차 해외동포 그리고 내국민에게까지도 이용을 허용 확대해 나가는 것이 이에 대한 북한측의 부정적 입장을 완화하는 방안이 될 수 있을 것이다.

우리측은 남북한 관광협력 차원에서 통일원이 건설교통부와의 협의를 거쳐 적절한 시점을 선택하여 이에 관한 대북제의를 할 필요가 있다고 생각된다.

## (2) 정치·군사적 관련조치: 停戰機構 正常化

남북한이 비록 시범사업이라 하더라도 비무장지대의 평화적 이용을 추진하기 위해서는 쌍방간에 최소한의 군사적 신뢰가 구축되어야 한다. 남북한이 상호 신뢰를 쌓을 수 있는 최소한의 정치·군사적 조치들이 전술한 평화적 이용을 위한 대북한 유인책을 실시하기에 앞서 선행적으로 취해지거나 또는 병행적으로 추진되지 않는다면, 비무장지대의 평화적 이용은 사실상 불가능하다고 할 수 있다.

이러한 점에서 1단계에서는 먼저 정전협정 및 「남북기본합의서」의 이행·실천이 부분적으로나마 이루어져야 한다. 이 단계에서 남한이 실시하거나 추진할 수 있는 정치·군사적 조치로는 대략 다음과 같은 것들이 있다.

첫째, 남한은 유엔군사령부와 미국 등 주변국과의 협조를 통해 먼저 북한에 대해 정전협정의 유지·준수 및 이행을 촉구함으로써 북한측의 입장변화를 유도한다.

둘째, 우리의 외교적 노력과 대북 설득 및 압력을 통해 군사정전위원회가 완전하게 정상적인 기능을 수행하지는 못하더라도 부분적인 활동을 재개한다. 즉 우리가 정전기구 정상화를 위해 지속적으로 노력한 결과 남북한이 정전협정을 준수하여 最小限의 軍事的 緩衝機能을 回復하여야 한다. 예컨대 기존의 대화채널중 적어도 군사정전위원회 秘書長會議(중·장기적으로는 本會議까지도)는 필요할 경우 수시로 열려 정상적인 협의가 이루어져야 한다.

셋째, 남한은 유엔군사령부와 북한간의 합의를 통해 군사정전위원회 산하에 비무장지대 공동조사위원회를 구성·운영한다. 이 공동조사위원회는 ①비무장지대내 군사시설의 공동 조사, ②비무장지대내의 정전협정 위반사항(특히 요새·거점·진지·무장인원 등과 관련 있는 위반사항) 협의·시정 및 재발방지 대책 마련, ③군사분계선 표지물에 관한 공동 작업 실시, ④표지물에 관한 공동작업을 통해 정전협정 준수·의사 시험 및 확인, ⑤군사분계선 철책선을 구축, 군사분계선 임의통과로 인한 분쟁방지, ⑥군사분계선 및 출입문의 공동관리, ⑦군사분계선 운송인원 상호 보호 및 통제

등의 임무를 수행한다.

이상은 대체로 우리가 유엔군사령부를 통해서 또는 동 사령부와의 협조하에 추진할 수 있는 것들이다. 그러나 이 단계에서 남한은 비무장지대의 평화적 이용 기반조성 차원에서 남북한이 직접 협의·추진할 수 있는 사업을 발굴, 공동으로 실천함으로써 남북한간에 신뢰를 구축해 나가야 한다. 이를 위해서는 다음과 같은 대책 마련이 필요하다.

첫째, 남북한은 상호 비방 중지에 합의하여 즉각 이를 실천해 나가야 한다. 예컨대 남북한은 상호주의에 입각, 비무장지대내의 방송시설을 철거하고 상대방 비난방송, 선전 및 심리전을 중지할 것을 협의·추진해야 한다. 남북한이 이러한 사소한 사항에 관해서도 합의하지 못하고 제대로 실천하지 않는 상황에서 비무장지대의 평화적 이용을 이야기한다는 것은 비현실적이라고 하지 않을 수 없다. 따라서 이것은 가장 먼저 실천되어야 할 과제라 해도 지나친 말은 아닐 것이다.

둘째, 남한은 현재 비무장지대의 불안정한 지위를 감안하여 남북한간의 직접대화를 통해 남북군사공동위원회가 정상적으로 가동되기 전까지 暫定的으로 비무장지대내에서의 우발적인 무력충돌을 방지하는 대책을 공동으로 마련한다.

셋째, 남한은 북한에 대해 「남북기본합의서」의 즉각적인 이행·실천을 촉구하는 한편, 군사공동위원회의 정상적인 가동·운영을 준비하도록 한다.

## 나. 初步的 利用段階 (2단계)

2단계에서 남북한간 비무장지대의 평화적 이용방안으로 共同調査, 비무장지대내 소규모 이벤트 행사 유치, 공동 농업경영을 비롯하여 여러가지 평화적 활용방안을 강구·추진할 수 있다.

이 단계는 1992년 2월 발효시킨 「남북기본합의서」 체제의 이행·실천에 진입하는 단계라고 가정할 때, 남북한은 「남북기본합의서」와 「분야별 부속합의서」에 명시된 합의사항 중에서 실현가능한 사업을 선별적으로 추진할 수도 있을 것이다.

### (1) 綜合的인 共同 學術調査

전술한 바와 같이 비무장지대와 民間人統制區域은 정전협정 체결 이후 40년 가까이 출입이 통제되어 人跡이 거의 닿지 않는 자연상태 그대로 방치되어 왔다. 그 결과 동 지역의 생태계는 動植物相의 변화를 비롯한 遷移樣相이 자연스럽게 진행되어 생태학적인 연구대상으로 주목되어 왔다.

이와 관련, 남한의 경우 그 동안 비무장지대내의 조사는 그동안 현실적으로 불가능하였기 때문에 주로 비무장지대 隣接地域에 대한 생태계조사만이 극히 제한적인 범위내에서 몇차례 이루어진 사례가 있는 것으로 알려지고 있다.<sup>21)</sup> 즉 생태계 조사를 위한 독

21) 예컨대 1965년 韓國自然保護研究會가 비무장지대 인접지역에 대해 예비적인 학술조사를 실시하였고, 1966년 10월부터 1968년 10월까지 2년간에 걸쳐 미국의 스미소니안 연구소와 한국학자들이 공동으로 학술조사를 행한 바 있다. 강영선, 「非武裝地帶의 天然資源에 關한 共同研究」,

자적인 조사활동 이외에 우리측은 軍事停戰委員會를 통하여 남북한 공동으로 비무장지대 생태계 학술조사를 실시할 것을 북한측에 제의한 바 있으나, 북한측은 계속해서 이에 불응하여 왔다.

그러나 비무장지대의 평화적 활용을 본격적으로 추진하기 위해서는 먼저 이 지역내의 자연 생태계는 물론 지질학·지형학적 측면을 포함한 綜合的인 學術調查가 철저하고도 완벽하게 이루어져야 한다.<sup>22)</sup> 즉 비무장지대의 서쪽끝에서 동쪽 끝까지를 망라하는 자연 생태계 및 자원에 대한 철저한 조사가 순수한 학술적인 차원에서 또한 본격적인 평화적 이용을 위한 先決事業으로서 실시되어야 한다.

1991년 8월 5일~9월 30일간 環境處는 남한단독으로 비무장지대 인접지역(민통선 지역)의 자연생태계를 조사한 바 있는데, 동조사결과는 특별히 다음과 같은 사항을 지적하고 있다.

첫째, 철원·금화지역 등의 경우, 효과적인 경작지의 토지이용을 위해서는 토지이용계획의 수립이 필수적이므로 이 지역에 대한 광범위한 生態學的 研究가 선행되어야 한다. 둘째, 향로봉·건봉산의 天然保護區域과 대우산·가칠봉 일대의 경우, 세밀한 生物種의

---

p. 4; 한편 비무장지대 자연생태계 연구에 관한 비교적 최근의 자료로는 金鳳均 外, 「非武裝地帶 自然生態界 調查研究」, 국통조 89-12-143 (서울: 國土統一院, 1989) 및 環境處, 「非武裝地帶 隣接地域(民統線 地域)의 自然生態界 調查報告書」 (서울: 環境處, 1992) 참조.

22) 여기서 비무장지대의 종합적인 조사라 함은 예컨대 비무장지대내의 자연지리·지형·지질·토양, 공기청정도, 수자원, 녹지자연도·식물상, 식생·조류·포유류·양서류·파충류·담수어류 등 동물상을 포함한 생태계 뿐만 아니라 철금속 및 비철금속을 포함한 광물자원 등 천연자원 전반에 관한 포괄적이고 체계적인 조사를 말한다.

분포 그리고 種多樣性에 대하여 집중조사가 선행적으로 이루어져야 한다. 셋째, 이러한 선행조사를 거친 다음 관광자원으로의 활용을 포함한 효율적인 국토관리 대책과 이용을 강구해야 한다. 넷째, 동 조사를 기초로 하여 생태계가 우수하여 천연상태로 보존해야 할 지역은 자연생태계 보전구역으로 지정하여 남북한 공동관리로서 영구보전하도록 해야 한다. 이와 같은 환경처의 지적에 비추어 보더라도 비무장지대 활용 및 이를 위한 구체적인 사업이 시작되기 전에 반드시 종합적인 남북한 공동 학술조사가 이루어져야 한다.<sup>23)</sup>

비무장지대의 평화적 이용이 실현될 경우 특히 非武裝地帶 生態界에 대한 남북한 공동조사는 「남북기본합의서」에 명시된 비무장지대의 평화적 이용과 관련하여 가장 우선적으로 실시될 수 있을 것이다. 왜냐하면 이 사업은 남북한 모두에게 政治的 負擔이 적고 양측이 쉽게 합의하여 실시할 것으로 보인다. 또한 이 사업은 여타 平和的 利用方案 實現에 긍정적인 파급효과를 미칠 수 있을 것이다.

그러면 비무장지대에 대한 綜合的인 學術調查에 관해 살펴보기로 한다.

비무장지대의 남북한 共同開發을 위해서는 이미 언급한 바와 같이 그에 앞서 먼저 이 지대내의 南北韓 共同調查가 반드시 이

---

23) 尹基官, “東北亞 經濟協力과 非武裝地帶의 平和的 活用方案,” 「東北亞 經濟協力과 非武裝地帶(DMZ)의 平和的 活用方案 摸索」(서울: 國民大學校, 1993), p. 342 참조.

루어져야 한다. 그러나 지금까지 본격적인 조사가 불가능했던 주된 이유가 북한측의 비협조에 있었던 것에서 알 수 있듯이 비무장지대에 대한 종합적인 학술조사는 남한이나 북한 단독의 힘으로는 불가능하다.

이를 위해서는 남북한 정부당국의 명시적 또는 묵시적 합의와 각각의 국내법에 따른 許可가 요구된다. 남북한의 관련학자들이 이러한 절차를 거쳐 이미 선행단계(평화적 이용 분위기 조성단계)에서 행해진 示範的인 生態界 調査結果를 토대로 정치와 사상을 초월하여, 비무장지대에서 순수한 合同調査를 실시하여야 한다. 이러한 공동조사는 비무장지대 全域으로 점차 확대해 나갈 수 있을 것이다.

남북한간 합동조사의 결과 비무장지대를 開發可能地와 保存可能地를 구분하고, 다시 都市化 可能地와 自然環境 保存地를 구분함으로써 앞으로 남북한 공동개발에 활용할 수 있는 기초자료를 마련해야 한다.<sup>24)</sup>

이 때 조사단 구성에 있어서는 반드시 남북한 학자들로만 구성할 것이 아니라 외국학자들도 참여시켜 국제적인 생태계 학술조사사업이 추진될 수 있도록 함과 동시에 앞으로 전개될 비무장지대의 평화적 활용에 적극적인 분위기를 유도하도록 하여야 한다.

남북한이 비무장지대내 생태계 보호사업을 추진하기로 양해가 이루어질 경우, 우리측은 처음에는 비무장지대의 남측 지역과 북

---

24) 위의 논문, p. 341.

측 지역에 걸쳐 있는 일정한 공간을 生態界 調査區域으로 설정하여 南北韓과 國際機構 調査團이 합동으로 공동조사를 실시하고, 점차 비무장지대의 타방측 지역으로의 진입과 조사활동이 허용될 수 있도록 북한측의 양해와 협조를 이끌어 내야 할 것이다.

이러한 기본방향에 입각하여 비무장지대 생태계 조사를 실시할 경우, 다음과 같은 단계를 밟아 점진적이고 구체적으로 실시하는 것이 바람직하다.

첫째, 남북군사공동위원회 또는 관련 부문별 공동위원회에서 남한은 비무장지대내의 생태계 공동학술조사문제를 제기하고, 이에 관한 잠정합의를 도출하여 생태계조사를 공동으로 추진한다.

둘째, 「비무장지대 생태계 공동조사연구와 협력증진을 위한 세부합의서」(가칭)을 체결하여 공동조사활동을 제도화·상설화하고 이를 위한 남북한 협력기구를 설치한다. 동 기구는 정부관리 외에 민간자문가로 구성하고 필요할 경우 수시로 외부 민간 전문가의 참여를 허용하며, 이들의 자문을 얻어 효과적으로 운영한다.

셋째, 남북한 공동으로 비무장지대내에 自然環境保全地區 내지 自然生態界保護地域을 지정한다. 이와 함께 남북한은 희귀 동식물의 보존 및 증식대책을 마련하고 동식물 채집, 생태계 연구를 공동으로 추진한다.

넷째, 비무장지대내 생태계 보전지구를 확대하고 이를 생태관광지로 활용한다. 또한 평화시 건설과 관련하여 平和市內에 「자연환경보호연구소」를 남북한 공동으로 건립한다.

## (2) 비무장지대내 이벤트 행사 유치

비무장지대의 평화적 이용을 위한 初步的인 事業으로 남북한이 비무장지대내의 특정지역에서 民族의 名節인 설날이나 추석을 기해 「민속놀이 마당」이나 「8도 음식제」 또는 「통일음악제」나 「민족예술제」 등 특별한 이벤트를 공동개최하는 것을 고려할 수 있다.

남북한이 비무장지대에서 이벤트를 공동개최하기 위해서는 먼저 이를 위한 사전 정지작업이 필요하다. 예컨대 남한은 오두산 통일전망대 부근에서 남북한 음식 판매 이벤트 또는 철원지역 부근에서 「민족예술제」를 개최하여 여기에 북한측과 해외동포의 참가를 초청함으로써 먼저 분위기를 조성할 필요가 있다. 이와 같은 소규모 이벤트를 활성화시킨 바탕 위에서 남한은 북한측에 대해 (필요할 경우 먼저 제3국에서 이벤트의 공동개최를 시도하고 그 다음) 비무장지대내에서 남북한 공동이벤트를 개최할 것을 제의·추진하는 것이 바람직한 접근이 될 것이다.

이러한 이벤트의 남북한 공동개최는 첫째, 남북한 주민간에 민족공동체로서의 자부심을 높이고 이해집단을 결합시켜 유대감을 높이며, 둘째, 정적인 관광자원에 활력을 주어 관광목적지의 강한 이미지를 구축하고, 셋째, 일반적으로 많은 비용이 소요되지 않는 반면 적절히 운영되었을 경우 높은 수입을 창출할 수 있는 이점이 있다. 즉 남북협력을 통한 창의적인 이벤트의 개최는 남북의 만남을 통하여 민족의 동질성을 확인하는 계기를 마련하여 주고, 강력한 한반도 이미지의 형성을 통하여 관광 매력도를 높임으로써 관

광수입 증대에 기여하는 등 긍정적 파급효과를 기대할 수 있다.

이와 같은 남북한 공동의 이벤트 개발·개최는 다음과 같은 점에 유의하여 추진되어야 한다.

첫째, 이벤트의 내용과 관련, 남북한간에 상호 공유성이 높은 주제를 선정해야 한다. 남북한이 상호 공유하는 부분이 많은 이벤트의 주제를 선정할 때 참여도를 높힐 수 있고, 또한 그동안 상호 적대적 대결체제하에 살아 온 이질적인 두 집단의 결합력을 제고할 수 있을 것이다. 둘째, 이벤트의 규모는 소규모 이벤트로 출발하는 것이 현실적이다. 대규모 이벤트의 개최는 경제적인 어려움을 겪고 있는 북한에게 재정적인 부담을 줄 수 있기 때문이다. 따라서 기반조성단계에서 행해지는 시범사업으로 북한에게 공히 부담이 적은 소규모 이벤트를 개최하는 방안을 적극 고려해야 한다. 소규모 이벤트는 「남북화합의 장」과 같은 정형화된 시설물이 없는 경우에도 가능하다. 셋째, 이벤트의 장소는 남북한이 지리적으로 만나는 곳이 바람직하다.<sup>25)</sup> 그러한 점에서 이러한 이벤트는 군사적 긴장감이 감도는 판문점보다는 예컨대 철원지역(특히 이른바 鐵의 三角地)나 금강산 관광지구(특히 해금강에 인접한 비무장지대)에서 시작하는 것이 바람직할 것으로 보인다.<sup>26)</sup>

---

25) 崔承淡, “南北觀光交流·協力構想,” pp. 75~76.

26) 판문점 또는 장단지구에서 남북한 공동의 이벤트 행사를 개최하는 것은 남북교류·협력 촉진을 비롯하여 경제적·사회적인 면에서 여러가지 긍정적 파급효과를 기대할 수 있으나, 이 지역이 군사적으로 민감한 지역을 감안할 때 북한이 소극적인 입장을 보일 것으로 전망된다.

### (3) 비무장지대내에서의 共同 農業經營

비무장지대 내에는 해방전까지만 해도 비옥한 땅으로 활발한 농업활동이 이루어진 지역도 있으나, 지난 45년 동안 대부분 지역은 농업활동과는 무관한 곳으로 방치되어 왔다. 그러나 예컨대 鐵原平野 地帶는 농사활동을 하기에 적합한 비옥한 토양을 가진 것으로 알려지고 있다. 최근 북한의 식량난에 비추어 남북한이 합의하여 공동으로 농사를 수행할 경우, 남북한 모두에게 상호 이익이 될 수 있을 뿐만 아니라 신뢰구축에도 도움이 될 것으로 보인다. 특히 북한에게는 날로 심화되는 식량문제에 다소나마 도움이 될 수 있을 것이다.

이와 관련, 주목할 것은 「鐵原郡 繁榮會」 등 철원군민들은 해방 전까지 철원평야의 중심지였던 鐵原郡 北面 뜰<sup>27)</sup>을 남북이 공동으로 개발하는 방안을 마련하여 통일원에 건의한 바 있다는 사실이다. 즉 철원군 주민들은 “600여만평의 농경지에 농사를 지을 경우, 연간 135,000여 가마의 쌀을 수확할 수 있다”고 하면서 南北共同事業으로 우선 선정·추진해 줄 것을 건의하였다.<sup>28)</sup>

사실 45년 동안 600만 평의 아까운 옥토를 이용하지 않고 방치

---

27) 「철마는 달리고 싶다」는 뜻말이 서 있는 철원군 월정리 역에서 남방한계선 북측에 위치한 북면뜰은 600만 평이 넘는 광활한 농경지로 봉래호를 用水源으로 하는 옥답중 옥답이었다. 그러나 6.25 한국전쟁 이후 북면뜰은 철조망이 가로쳐진 경작할 수 없는 「痛恨의 땅」이 되어 지금까지 잡자고 있다.

28) 「中央日報」, 1994년 12월 9일.

하는 것은 남북한 모두에게 손실이라 할 수 있다. 특히 최근 북한의 수해는 말할 것도 없고, 전술한 바와 같이 날로 심화되는 북한의 식량부족 현상에 비추어 볼 때 비무장지대를 군사적 대결의 장으로 계속 남겨 두는 것은 시대착오적인 냉전적 잔재라 할 것이다. 이러한 대결의 유산을 청산하는 차원에서 시범적으로나마 韓民族 共同事業으로 북면뜰을 공동개발하여 이곳에 농사를 지을 수 있도록 하는 방안을 강구추진할 필요가 있다.

이러한 사업은 판문점에 인접한 長湍地區에서도 실현될 수 있다고 생각된다. 그 이유는 첫째, 이미 비무장지대내의 장단지구에는 우리측 정착촌인 대성동 마을과 북측 정착촌인 기정동 마을이 형성되어 있고, 둘째, 우리측의 경우 충분한 농업경험을 축적하고 있으며, 셋째, 전력과 용수 등의 공급이 양호하여 농업경영에 유리한 조건을 갖추고 있고, 넷째, 영농 추진과정에서 우리측이 북측에 대해 필요한 기술 및 장비를 지원할 경우 북측이 긍정적인 입장을 보일 가능성이 있기 때문이다. 이러한 점을 감안하여 장단지구의 남북한 촌락을 중심으로 철원지역에서 남북한 공동으로 농업경영을 실시함으로써 유향농지를 활용하는 방안을 긍정적으로 검토할 필요가 있다.

남북한 공동 농업경영은 사업의 타당성에도 불구하고 인적 교류가 가져오는 파급효과가 적지 않을 것이기 때문에 북한이 소극적인 반응을 보일 가능성이 있다. 그러나 다른 한편 이 사업은 북한의 전체 식량 부족분에 비하면 큰 비중은 차지하지 못하겠지만 다소나마 食糧不足을 메꿀 수 있는 효과적인 방법이 될 수 있

는 바, 북한이 우리측 제의에 호응해 나올 가능성도 있다.<sup>29)</sup>

어쨌든 남북한 공동농업경영을 추진함에 있어서는 북한측의 의혹을 불식하고 호응을 끌어 내기 위한 사전 정지작업이 필요하다 하겠다. 또한 사업추진시에도 신중한 자세가 요망된다. 우리는 분위 조성 차원에서 먼저 철원지구의 우리측 마을과 북한측 마을, 장단지구 우리측 대성동 마을과 북측 기정동 마을간에 자매 결연을 맺고 상호방문 등 인적 교류를 추진하는 것이 바람직하다.<sup>30)</sup> 이 때 북한측에 실질적인 도움을 제공하는 방안을 병행하도록 하는 것도 긍정적으로 고려해야 한다.

남북한간의 합의를 통해 이러한 사업이 실현될 경우 그것이 갖는 象徴的 意味는 매우 클 것이다. 또한 남북화해와 신뢰기반 조성 등 긍정적 효과를 기대할 수 있을 뿐만 아니라 비무장지대의 평화적 이용을 촉진함으로써 남북한관계의 실질적 개선에 기여할 수 있을 것으로 예상된다.

이와 관련, 정부는 적절한 시점을 이용하여 비무장지대내에서

---

29) 국방부 군비통제관실에 근무하다 퇴직한 이영호씨는 이와 관련하여 필자에게 중요한 증언을 해 주었다. 그는 1992년 2월 평양에서 열린 제6차 남북고위급회담에 참석한 우리측 대표단의 수행원으로 북한을 방문한 바 있다. 당시 그는 평양에서 만난 북한측 군사문제 실무자들과 비무장지대의 평화적 이용문제에 관한 이야기를 나누었는데, 그 때 북한측 관계자는 비무장지대 평화적 이용과 관련하여 실현가능한 사업으로 비무장지대내 남북한의 공동 농업경영을 예로 들었다고 한다.

30) 남북한의 상황변화에 따라서는 철원지구보다 장단지구에서 먼저 실현될 가능성도 배제할 수 없다. 그러한 점에서 남한은 한반도 여건 변화에 맞게 신축적인 입장을 가지고 능동적으로 대처하는 자세가 요구된다고 하겠다.

남북한이 함께 공동으로 농사를 짓자고 하는 제의를 북한에 先提議하는 것을 적극 고려할 필요가 있다.

#### (4) 기타 평화적 이용사업

이 단계에서 남한은 먼저 1단계에서 시작한 비무장지대내 남한측 지구에 대한 일방적 개발을 확대·심화시키고, 북한의 상응한 개발을 촉구하도록 한다. 그러한 점에서 이 단계는 비무장지대의 남북한지역에 대한 共同調査에서 한걸음 더 나아가 공동개발을 적극 모색하도록 한다. 이 과정에서 최소의 노력으로 최대한의 경제적 이익을 도출할 수 있는 지역부터 개발을 추진한다.

이를 통해 어느 정도 비무장지대의 평화적 이용 분위기가 조성되었음을 전제로 남한은 경제·사회·문화·학술·스포츠 인사를 중심으로 방북을 적극 허용하고 남북한 주민의 상호방문을 실시한다. 점차 정치·군사 등 기타 목적으로 북한방문을 희망하는 자들의 방북도 긍정적으로 검토·추진한다. 남북한간 인적 교류시 비무장지대(판문점)를 경유한 남북한 왕래를 허용하고 이를 확대해 나가는 것이 바람직하다.

이 외에도 남북한은 기합의한 바와 같이 판문점내에 이산가족 면회소와 우편물 교환소를 설치·운영한다. 남북한은 분단고통의 상징인 이산가족들의 아픔을 줄이기 위해 판문점 면회를 중개·알선하는 데 적극적인 협조를 제공한다. 우편물 교환소는 이산가족

은 물론 남북한 경제인, 문화·예술인간의 서신거래를 지원한다. 이러한 서신거래는 초기에는 單純 交換業務에 그칠 것이다. 남북한은 쌍방이 각각 판문점 우편물 교환소에 전문인력을 파견하여 이들에 의해서 서신거래가 이루어지도록 하고, 점차 서신 거래량이 확대될 경우에는 판문점지역에 남북한이 각기 별도로 우체국을 설치하여 이 두 우체국들이 남북한간의 서신 교환 및 기타 부수업무를 관리하도록 한다. 아울러 비무장지대내에, 특히 판문점지역에 남북한 공동의 교역장소나 상주무역사무소 또는 경제대표부를 설치하는 방안도 평화적 이용 차원에서 긍정적으로 고려해야 한다.

이 외에도 남한은 남북한간 교통로 개설을 추진하여 3단계에서 추진될 비무장지대의 공동개발을 준비한다. 예컨대 도로의 경우 우선 「서울-평양」간 국도를 연결(연결지점: 판문점)하여 남북한간 직접 인적 교류를 뒷받침하고, 철도의 경우 경원선부터 복구를 시작하여 남북한 연결을 위한 南北協商을 개시한다.

#### (5) 정치·군사적 관련조치: 示範的 軍縮 실시

2단계에서 남한이 추진해야 할 군사적 조치로는 다음과 같은 것을 들 수 있다.

첫째, 먼저 남한은 유엔군사령부 및 군사정전위원회를 통한 북한과의 간접대화 채널 외에도 남북한이 구성·운영하기로 既合意한 군사공동위원회의 정상적인 가동을 추진한다.

둘째, 남한은 유엔군사령부와의 협조를 통해 비무장지대의 군사적 완충기능을 점진적으로 확대하고, 필요할 경우 비무장지대의 평화적 이용에 관한 별도의 세부합의서를 채택하고 이 문제를 전담할 실무협의회를 구성·운영한다.

셋째, 남북한은 비무장지대의 평화적 이용을 통해 상호 신뢰를 구축하고 이를 기반으로 비무장지대내에서 극히 제한된 지역을 중심으로 示範的인 軍縮을 실시한다.<sup>31)</sup> 시범적 군축은 「남북기본합의서」 제12조에 명시된 비무장지대의 평화적 이용과 대량살상 무기 및 공격능력의 제거를 비롯한 段階的 軍縮을 가능하게 하는 端初가 될 수 있다.

남북한간에 합의되어 있는 다양한 군사적 신뢰구축조치가 하나도 실천되지 못하고 있는 상황에서 군축문제를 논의한다는 것은 북한의 의도에 이용당하게 되는 잘못을 범할 수 있고 성급하다는 비판이 있을 수 있다. 그러나 군축이 되지 않고 있다고 해서 군사적 신뢰구축을 위한 노력을 포기할 수 없고, 또한 군사적 신뢰구축을 위해서 군축문제를 전향적으로 검토하는 방안마저 아예 白眼視하는 적절치 않은 발상이라 하겠다. 이러한 점을 감안하여 신뢰구축과 군축 양자를 연결시켜 이를 비무장지대에 적용하는 방안, 비무장지대의 시범적 군축을 적극 추진하는 것이 바람직하다.

군사분계선을 중심으로 남북 방향 2km까지의 지역으로 이루어

---

31) 시범적 군축은 본격적인 군축 실시가 요원한 상태에서 담보상태를 타개하기 위한 신뢰구축의 일환으로 고려해 볼 수 있는 방안이다. 다만 시범적 군축을 추진함에 있어서도 남북한간에 기합의된 신뢰구축조치의 범위내에서 가능하다고 할 것이다.

져 있는 비무장지대는 이미 오래전부터 정전협정에 위배되는 양측 군사력이 상당수 陣地化·武裝化되어 있다. 따라서 비무장화 방안, 특히 시범적 군축의 일환으로 전체 비무장지대중 남북한간의 합의에 의해 특정지역을 선정하여 시범적으로 전진배치한 군사력을 完全撤收시키거나 또는 이것이 어렵다면 비무장지대내 특정 지역에서 군사시설, 장비 및 인원을 동수 보유(배치)하고, 초과하는 시설, 장비 및 인원을 철수하는 방안을 적극 고려할 필요가 있다. 이와 함께 이를 감시·검증하기 위한 常駐監視團을 공동으로 구성·운영하도록 한다.

시범적 군축을 위한 지역으로는 ①개성-문산 축선 사이지역, ②철원-의정부 축선 사이지역, 또는 ③강원도지역 또는 동해안지역을 선정하여 군축을 추진할 수 있을 것이다. 이 중에서도 강원도나 동해안지역의 경우 쌍방의 수도권지역으로부터 상당히 멀리 떨어져 있고, 군축실시로 인한 안보상의 위험도 상대적으로 크지 않기 때문에 남북한이 합의하기에 용이하여 상호신뢰를 확인하고 신뢰를 증대할 수 있는 적절한 지역이라고 판단된다.

이러한 문제를 협의·추진하기 위해서는 남북한의 성실한 자세와 더불어 남북군사공동위원회의 정상적인 가동 및 효과적인 운영이 필수적으로 요구된다. 남북군사공동위원회가 가동될 경우 동 위원회는 지역내의 군사정보 교환, 정보내용 확인, 시설 및 장비, 병력 철수를 위한 절차와 시한, 철수후 감시, 검증단 운영 등 세부사항을 관장하도록 해야 할 것이다.<sup>32)</sup>

---

32) 윤진표, “북한의 평화체제 전환공세에 대한 대응논리 및 시범적 군축제

이와 같은 시범적 군축 및 비무장화는 비무장지대의 완충기능 회복에 기여하며, 이는 다시 평화적 이용사업을 확대·본격화시킬 수 있는 긍정적 조치로 평가된다.

#### 다. 活性化段階 (3단계)

##### (1) 금강산·설악산 觀光特區 개발

###### (가) 금강산·설악산 일대의 관광지 입지조건

금강산-향로봉-설악산을 잇는 태백산맥의 중심부는 남북한이 공동으로 개발하여 국립공원화 하면 國際的인 自然公園이 될 수 있는 좋은 입지조건을 갖추고 있다. 금강산·설악산지역에는 다양한 植物相이 분포되어 있고,<sup>33)</sup> 험준한 산악, 우수량이 많은 실개천, 아름다운 자연풍경을 갖춘 계곡이 산재하여 자연관광자원이 우리나라에서 가장 풍부한 지역의 하나로 손꼽히고 있다. 특히 이 지역에는 산악 경승지, 해안경승지, 은천 등이 많다. 이와 같은 금강산·설악산지역의 國際的인 自然公園化는 특히 생태학적·생물학적 차원에서 自然保存 및 生態界 保護에 기여함은 두말할 필요도 없다.

---

의 주장에 따른 대북협상 방안,” 통일원 남북회담사무국, 「'94 남북회담 전략개발 세미나 주제논문 종합」 (서울: 통일원 남북회담사무국, 1994), pp. 194~195.

33) 금강산의 식물상에 관해서는 姜永善, 「非武裝地帶 共同開發을 통한 南北韓 相互協助上의 問題點 및 對策」, 國統조 73-1-174 (서울: 國土統一院, 1973), pp. 48~51 참조.

특히 금강산의 지형은 동서 길이 40km, 남북 길이 60km, 면적 40km<sup>2</sup>에 달하며 북한의 고성군·회양군·통천군의 3개군에 걸쳐 있는데, 1,200여 봉우리 외에도 각종 신비스러운 크고 작은 바위와 절벽, 깊은 계곡, 수많은 폭포 등이 주변의 동해바다와 조화를 이루어 경치가 수려함은 이미 외국에도 잘 알려져 있다. 기암괴석을 비롯한 절경, 독특한 산세와 지형, 자연 그대로의 아름다움에 따라 북한의 금강산과 남한의 설악산 일대를 묶어서 종합적인 관광지로 개발한다면 이들 지역은 세계적인 관광지가 될 수 있는 충분한 조건을 갖추고 있는 바,<sup>34)</sup> 남북한이 공동으로 금강산-설악산을 연계하여 개발한다면 남북한에게 공히 외화획득의 기회를 제공해 줄 것으로 기대되고 있다.<sup>35)</sup>

34) 韓國觀光公社, 「金剛山 觀光開發戰略」(서울: 韓國觀光公社, 1994), pp. 7~30. 63~148 참조; 설악산 일대의 면적은 군사분계선까지 남북으로 약 120리, 동서로 약 80리로 약 1500km<sup>2</sup>, 그리고 금강산 일대의 면적은 역시 군사분계선까지 남북 약 100리 동서 약 80리로 면적은 약 1300km<sup>2</sup>에 달한다. 따라서 이 두 지역을 합하면 모두 약 2,800km<sup>2</sup>에 이르는 광역지대를 형성하게 된다. 이 면적은 서울시 면적의 4배가 훨씬 넘는다. 이 넓은 지역을 안전한 관광지구로 조성하기 위해서는 쌍방간에 상당한 사전준비가 요구될 것임은 두말할 필요도 없다. 丁出道, 「20個 對北 示範事業 細部實踐方案」, p. 38.

35) 尹基官, “東北亞 經濟協力과 非武裝地帶의 平和的 活用方案,” p. 349 참조; 여기서 금강산-설악산지역의 국제적인 자연공원화 및 자연보호구역 설정은 ‘개발이 위주가 아니라 최소한의 개발로 최대한의 자연보존을 실현’ 하겠다는 구상이라 할 수 있다. 姜永善, 「非武裝地帶 共同開發을 통한 南北韓 相互協助上의 問題點 및 對策」, pp. 5~6.

## (나) 금강산·설악산 일대의 관광개발 사업구상

남한의 경우 금강산·설악산 지역을 연계하여 남북한이 공동개발하는 계획의 입안은 1972년 7월 4일의 남북공동성명 채택과 맥을 같이 하고 있다. 당시 우리 建設部는 통일 추진을 위한 경제합작 사업으로 금강산 공동개발계획을 작성·발표한 바 있다. 이 계획은 「金剛山 72」라는 별명의 「金剛山·雪嶽山地域 觀光道路 構想」이었다.<sup>36)</sup> 그 후 1982년 2월 통일원이 남북한 공동으로 추진할 수 있는 「20개 示範實踐事業」의 일환으로 「금강산·설악산 지역의 자유 관광구역 개발제」를 제시한 이후 동 사업이 본격적으로 관심을 불러 일으키기 시작하였다.<sup>37)</sup>

북한의 경우 1990년대에 약 10만명의 외국 관광객을 유치한다는 목표를 설정하고, 관광객 유치 대상국을 종래 사회주의국가 중심에서 탈피하여 이를 자본주의국가에로까지 확대시키는 방향으로 방침을 수정하였다. 북한은 이러한 관광객 유치전략하에 「元山·金剛山間 休養地國土 綜合開發計劃」을 수립하여 금강산일대의 국제적인 대규모관광단지화 사업을 추진하고 있다. 구체적으로 온정리지역의 경우 휴양지구로 지정하여 온천 중심의 숙박 시설과 민속촌을 조성하고, 양진리 지역의 경우 외금강 진입로를 중심으로 등산객이나 탐방객을 위한 토산품 판매점을 설치하고

36) 한편 정부는 1992년말에 「금강산·설악산 연계 국제관광단지 개발계획」을 극비리에 마련했던 것으로 알려지고 있다. 「문화일보」, 1994년 7월 1일 참조

37) 丁出道, 「20個 對北 示範事業 細部實踐方案」, pp. 38~39.

순환도로의 교통중심지로 개발해 나간다는 구상을 포함하여 북한은 주로 외금강과 해금강지역을 중심으로 개발하여 관광호텔, 위락시설, 인접도로의 확충계획을 수립하고 있다.<sup>38)</sup>

북한의 「금강산국제그룹」은 금강산 관광지구 개발을 위해 1992년 5월 홍콩의 Raine Horne & Lau社에 용역연구를 의뢰하여 1993년 3월 Feasibility Study of Kumgangsan Tourist Development(「금강산 관광개발 타당성 조사보고서」)라는 명칭의 보고서를 작성·발표한 바 있다. 동 보고서는 1994년~2003년까지 10여년간 북한이 금강산 일대를 종합관광지로 개발할 것과 투자유치를 위해 「금강산자유무역지대」를 설치할 것을 제안하고 있는데, 초기에 기초시설 건설을 위해서는 모두 1억 7,800만 달러의 투자가 필요할 것으로 평가하고 있다.<sup>39)</sup>

한편 금강산·설악산의 남북한 공동개발 계획은 그 동안 두차례 민간차원에서 추진된 바 있었다. 먼저 1989년 1월 남한의 현대그룹과 북한의 대성은행은 이 지역의 共同開發 및 觀光事業의 공동추진을 협의하였다. 그 결과 1989년 1월 원산과 금강산을 연계 개발하여 명사십리로부터 통천의 시중호, 총석정, 금란지구 그리고

---

38) 尹基官, “東北亞 經濟協力과 非武裝地帶의 平和的 活用方案,” pp. 350~351 참조.

39) 이 「금강산 관광개발 타당성 조사보고서」의 내용에 관해서는 The Democratic People's Republic of Korea, *Feasibility Study of Kumgangsan Tourist Development* (March, 1993), pp. 1~200; 李鍾煥, “북한경제 「목줄」, 금강산개발계획 전모,” 「新東亞」, 1994년 10월호, pp. 170~186; 「朝鮮日報」, 1995년 2월 7일; 「문화일보」, 1993년 11월 13일; 「한국일보」, 1994년 9월 24일 참조.

금강산을 잇는 전역을 세계적인 관광지로 개발한다는 구상을 합의한 바 있다. 그러나 아직까지 동 계획은 성사되지 못하고 있다.

또한 통일교 교주인 文鮮明이 북한을 방문하여 김일성 생전시 그와 면담하고 금강산 개발에 관해 합의한 바 있으나, 이 합의 역시 아직 실현되지 않고 있다.

#### (다) 추진방안

남북한은 비무장지대의 평화적 이용을 선도하기 위하여 쌍방의 합의하에 설악산 관광지구와 금강산 관광지구를 연결하는 單一觀光特區를 개발한다.<sup>40)</sup>

남한은 설악산·금강산지역의 연계·공동개발에 관한 남북한간의 합의를 도출하기 위해서는 특히 다음과 같은 사항에 유의해야 한다.

첫째, 북한체제에 가급적 부담을 주지 않기 위하여 관광특구 형태의 개발을 추진한다.

둘째, 국토의 일체성 회복 차원에서 접근성이 좋은 접경지역을 중심으로 남북한의 자원을 연계하여 우선 개발한다.

셋째, 환경보존과 수익성을 고려한 據點開發方式(Honey Pot)을 도입한다.

---

40) 설악산 일대의 면적은 군사분계선까지 남북의 거리가 약 120리, 동서의 거리가 약 80리로 모두 1,500Km<sup>2</sup>이다. 그리고 금강산 일대의 면적은 군사분계선까지 남북의 거리가 약 100리, 동서의 거리가 약 80리로 모두 1,300Km<sup>2</sup>이다. 이 둘을 합한 금강산·설악산 일대의 면적은 서울시 면적의 4배가 훨씬 넘는 것으로 추산된다.

넷째, 관광공동개발지역내에 남북 화해와 교류·협력의 거점이 될 수 있는 象徴的 空間을 마련한다.<sup>41)</sup>

남한은 이상과 같은 고려사항을 염두에 두면서 금강산·설악산지역을 單一 觀光特區로 개발해 나가는 것이 타당하다고 생각된다. 이 때 양 지역의 중간에 비무장지대가 위치하므로 남북한 쌍방은 공동개발 추진과정에서 ①동 지역의 완전한 비무장화, ②自然 生態界를 파괴하지 않는 개발계획 수립, ③동 지역을 單一 觀光特區로 개발·관리·운영할 공동기구 설치 등의 사전조치를 취하는 것이 필요할 것이다.

설악산·금강산 관광특구 개발은 앞서 지적한 고려사항을 감안한 가운데 위와 같은 필요한 조치를 병행적으로 실시하면서 단계별로 추진함이 바람직할 것이다. 이와 관련, 다음과 같은 순차적·단계별 추진구도를 생각해 볼 수 있다.

첫째, 설악산 관광지구를 南方限界線까지 확대·개발한다.

둘째, 설악산 관광지구 내의 非武裝化를 추진·완료한다. 한국은 비무장지대내의 한국측 구역을 先開發한다.

셋째, 북한측 금강산 관광지구 및 비무장지대 남북한 공동구역을 개발한다. 그리고 설악산·금강산 관광특구를 조성·운영한다.

넷째, 마지막으로 금강산·설악산 관광특구에 해당되는 비무장지대의 平和區域化를 실현한다. 이 단계에서 남북한은 이러한 공동

---

41) 崔承淡, “南北觀光交流·協力構想,” p. 73; 이 외에도 금강산·설악산 연계 개발시 고려해야 할 사항에 관해서는 韓國觀光公社, 「金剛山 觀光開發戰略」(서울: 韓國觀光公社, 1994), pp. 184~233 참조.

개발 경험을 바탕으로 후술하는 바와 같이 板門店 觀光圈의 共同開發 또는 金剛山地域 共同開發을 추진하거나 금강산지역의 북한측 단독개발에 대한 남한의 지원을 확대하는 방안도 모색할 수 있을 것이다.

남북한이 위에서 제시한 단계별 기본구도를 가지고 금강산·설악산을 연계하여 관광자원을 개발할 경우, 즉 공동으로 관광특구를 개발할 경우 구체적으로 다음과 같은 구상을 가지고 추진할 수 있을 것이다.

첫째, 속초를 설악산 관광권의 據點 觀光都市로, 원산을 금강산 관광권의 거점 관광도시로 개발하며 화진포, 고성, 통천 등을 副據點地化 한다.

둘째, 두 거점 관광도시와 부거점 관광지를 육로와 해로로 연결하는 동선체계를 구축한다.

셋째, 속초와 원산을 연결하는 축상의 비무장지대 부근에 「南北和合의 場」을 조성한다. 南北和合의 場에 수용되는 주요시설은 방문객 이용센터(visitor center), 박물관, 공연장, 회의장, 편의시설 등으로 하며, 南北和合의 場은 비무장지대를 활용한 생태관광의 중심지가 되도록 한다.

넷째, 속초는 북한관광의 배후도시로서 육성하며 설악산 및 동해안 관광자원을 활용하여 「산악휴양 및 탐방」과 「해안 휴양 및 레크리에이션」의 중심이 되도록 한다. 원산은 국제항구도시로 개발하며 금강산 및 동해안 관광자원을 활용하여 「산악휴양 및 탐방」과 「해안 휴양 및 레크리에이션」의 중심이 되도록 한다. 속초

를 국제관광항으로 개발하며 영동 신국제공항 건설과 연계하여 外國人 國內誘致觀光(Inbound Tourism)의 중심지가 되도록 육성한다.<sup>42)</sup>

#### (라) 관광특구의 추가지정 및 관광코스의 확대·다변화

개발 잠재력이 가장 높은 금강산·설악산지역의 연계 공동개발의 경험을 기반으로 남북한은 개성 및 판문점지역을 관광특구로 추가로 지정하여 공동개발을 추진하거나 또는 북한측의 금강산지구를 남북한이 공동개발함으로써 관광수입의 증대를 모색한다.<sup>43)</sup>

먼저 판문점 관광권의 공동개발은 다음과 같은 段階的 構圖下에 점진적으로 추진할 수 있을 것이다.

첫째, 문산 및 개성을 판문점 관광권의 거점 관광도시로 육성한다.

둘째, 문산, 판문점, 개성을 철도 및 도로로 연계하는 동선체계를 구축한다.

셋째, 문산과 개성을 연결하는 축상의 비무장지대 부근에 「南北 和合의 場」을 조성한다. 「남북화합의 장」에 수용되는 주요시설은 방문객 이용센터, 박물관, 공연장, 회의장, 편의시설 등을 포함하

42) 崔承淡, “南北觀光交流·協力構想,” pp. 74~75; 최승담, “통일을 향한 남북관광자원 공동개발,” 「통일」, 통권 제149호 (1994년 2월), pp. 82~83.

43) 윤창운, “남북한 觀光資源의 공동개발과 교류방법,” 「통일」, 통권 제145호 (1993년 10월), pp. 43~44; 韓國觀光公社, 「南北韓 觀光協力方案에 關한 研究」, pp. 192~193; 최승담, “통일을 향한 남북관광자원 공동개발,” p. 83 참조.

며, 주변 비무장지대를 활용한 생태관광의 중심지가 되도록 한다.

넷째, 문산은 개발추진중에 있는 통일동산과 연계하여 북한관광의 배후도시로서 육성한다.

다섯째, 문산 및 개성은 각각 「역사·문화관광 및 자연탐방」의 중심이 되도록 하되, 개성은 고대사, 문산은 현대분단사를 각각 부각시키는 관광단지로 조성한다..

여섯째, 남북한관계가 진전함에 따라 공동개발의 축을 서울, 인천, 평양 및 남포까지 확대한다.

다음 금강산지역 공동개발은 다음과 같은 구상을 가지고 점진적으로 추진할 수 있을 것이다.

첫째, 고석정 관광지 및 대단위 관광단지 계획이 추진중인 전곡지구를 북한 관광의 배후지로 육성한다.

둘째, 고석정, 평강, 금강산을 도로 및 철도로 연계하는 동선체계를 구축한다.

셋째, 고석정과 평강을 연결하는 축상의 비무장지대 부근에 「남북화합의 장」을 조성한다. 「남북화합의 장」에 수용되는 주요시설은 방문객 이용센터, 박물관, 공연장, 회의장, 편의시설 등을 포함하며, 주변 비무장지대를 활용한 생태관광의 중심지가 되도록 한다.

넷째, 고석정은 「역사·문화관광 및 자연탐방」, 평강은 「자연탐방」의 중심지가 되도록 한다.

다섯째, 남북한관계가 진전함에 따라 공동개발의 축을 서울과 원산까지 확대한다.

이와 더불어 남북한의 기존 관광지를 연계하는 관광상품을 새

로이 개발한다. 예컨대 한반도 서부의 문화사적지, 중부의 6.25 전적지 그리고 동부의 자연경승지를 연계하는 「남북한 평화통일 순환관광코스」와 같이, 비무장지대 및 민통선 접경지역에 위치한 남한의 관광지와 북한의 관광지를 연계하여 새로운 관광상품을 개발하는 방안을 고려할 수 있다.<sup>44)</sup> 중·장기적으로는 남포지역을 남한의 관광자원과 연계하여 개발하는 것도 생각해 볼 수 있다.

남북관광교류에 이용될 여행루트는 단기적으로 기존에 북한이 외래관광객을 위하여 개발한 여행루트를 최대한 활용하도록 하되, 비무장지대를 거처가도록 유도한다. 처음에는 육로와 해로를 주로 이용하되, 점차 남북한이 합의하여 영공을 개방하도록 함으로써 항공로를 이용하도록 한다. 이와 관련, 육로의 경우 「관문점-개성」(단기)과 「강원도 고성군 통일전망대-원산」(장기), 해로의 경우 「속초-원산」(단기)과 「인천-남포」(장기), 항공로의 경우 「서울-평양」(단기)과 「서울-백두산」(장기) 등의 여행루트를 생각해 볼 수 있을 것이다. 한편 남북한 쌍방이 事前合意를 통해 이동시간 및 출입경로를 사전에 지정하며, 관광객의 안전통과를 위하여 장애가 될 수 있는 요인을 사전에 제거해 나가야 할 것이다.

이 경우 고려할 수 있는 예상 여행루트로는 다음과 같은 것들을 들 수 있다. 예컨대 2박 3일 일정의 「서울-개성-서울」코스, 3박 4일 일정의 「서울-개성-평양-서울」코스, 「서울-개성-평양-남포-

44) 북한측 지구의 관광지를 관광상품화하여 연계개발을 추진할 경우 발생하는 문제점과 이를 감안한 南北連繫觀光推進方案에 관해서는 韓國觀光公社, 「北韓地域 觀光商品 開發方案」(서울: 韓國觀光公社, 1994), pp. 167~171, 195~202 참조.

인천」코스, 5박 6일 일정의 「서울-개성-평양-원산-고성(금강산)-서울」, 「서울-개성-평양-백두산-서울」코스, 7박 8일 일정의 「서울-평양-묘향산-백두산-평양-금강산-서울」코스를 들 수 있다.<sup>45)</sup>

한편 시범사업단계에서 구축된 「속초-금강산-속초」코스과 「속초-금강산-원산-속초」코스의 경우, 이것은 남북한 지역만을 오고 가는 것이기 때문에, 남한주민이나 해외교포를 제외한 외국인들에게는 별로 매력적인 관광코스가 되지 못할 것이다. 그러한 점에서 점진적으로 외국관광회사와의 연계를 추진하여 외국을 출발지로 하는 관광코스를 적극적으로 개발해 나가야 한다.

한편 이와 같은 전략을 가지고 남북한 관광특구 공동개발을 추진하면서, 어느 정도 남북한간에 신뢰가 조성되고 협력분위기가 조성되면, 여행상품개발, 관광사업투자 및 경영부문, 관광교통망 구축, 대외 관광 마케팅, 관광정보교류 및 인력개발 등의 분야에서 남북한간 협력을 모색한다.<sup>46)</sup>

## (2) 國際的인 성격의 이벤트 개최

금강산·설악산 관광특구가 개발되고 또한 2단계에서 개최된 바와 같은 남북한 공동의 소규모 이벤트가 활성화될 경우, 이러한 이벤트 개최지를 다른 지역으로까지 확대함으로써 비무장지대에

---

45) 崔承淡, “南北觀光交流·協力構想,” pp. 71~72 참조.

46) 이연택, “남북관광협력을 위한 기본구상,” 「통일」, 통권 제147호 (1993년 12월), pp. 48~58 참조.

서의 긴장완화 및 평화분위기를 조성할 필요가 있다. 북한 음식의 판매나 또는 남북한 공동의 민족예술제의 개최 등 소규모 이벤트는 북한에게 재정적인 부담을 크게 주지 않고도 높은 수익을 올릴 수 있으며 민족동질성 회복에도 도움을 줄 수 있으므로 적극적으로 추진해 나가야 할 것이다.

이와 함께 점차 남북한 공동의 이벤트 규모를 확대하는 한편 동 행사의 개최를 남북한 관광특구와 연계하여 國際化할 필요가 있다. 이벤트의 주제가 국제적인 성격을 가질 때 비무장지대 및 접경지역이 세계적인 관광지로 발돋움할 수 있는 계기가 될 수 있다. 예컨대 관광특구내에 가칭 「남북화합의 장」을 설치하고 여기에 국제컨벤션을 유치할 경우 남북한이 자유와 평화, 화합과 통일 및 번영을 추구하고 있다는 긍정적 이미지 형성에 도움을 주고 한반도를 매력있는 관광지로 홍보하는 효과를 기대할 수 있을 것이고, 이를 통해 우리 한민족의 위신을 제고할 수도 있을 것이다.<sup>47)</sup>

### (3) 끊어진 道路鐵道 連結 및 비무장지대의 共同開發 확대

비무장지대의 개발 및 조사, 금강산 관광특구 개발 등을 원활히 추진하기 위해서는 비무장지대 개발의 진척정도에 맞추어 끊어진 道路 및 鐵道를 연결하는 과제가 제기되게 될 것이다. 여기에서는 이러한 문제를 중심으로 살펴 보기로 한다.

---

47) 崔承淡, “南北觀光交流, 協力構想,” pp. 75~76 참조.

전술한 바와 같이 비무장지대는 정전협정 체결 이후 방치되어 왔으므로 전적으로 未開發狀態에 있다. 현재 비무장지대를 관통하여 남북한을 연결하는 통로도 서부지역의 판문점지역과 이를 관통하는 도로 뿐이다. 따라서 비무장지대의 공동개발을 위해서는 먼저 비무장지대를 관통하여 남북한을 연결하는 도로 및 철도의 보수확장이 필요하다. 예컨대 경의선(서울-개성-신의주), 경원선(서울-연천-철원-평강-세포-고산-원산), 금강선(강릉-속초-고성-원산) 등의 남북한 철도를 확충해야 하며, 서울-속초간의 동서 고속전철을 건설하여 북한의 동해북부선과 연결하도록 해야 한다.

끊어진 도로 및 철도를 연결하는 것은 다음과 같은 방향에서 順次的으로 추진되어야 할 것이다.

첫째, 민간인통제선 이남 또는 이북지역으로부터 남방한계선 이남 지역까지 사이에 끊어진 도로 및 철도를 연결함으로써 비무장지대 개발을 위한 하부구조 기반을 조성하도록 한다. 둘째, 남북한이 합의하에 군사분계선까지의 道路鐵道를 각각 복원한다. 셋째, 남한이 북한측과의 협의와 합의를 통해 남북한간의 도로 및 철도를 완전히 연결, 적극 활용하도록 한다.

우리는 우리측 관할지역에 속하는 도로·철도를 우선적으로 복원하고, 비무장지대와 북한측 관할지역의 도로·철도 복원과정에서 북한을 재정적으로 지원함으로써 북한측에 이득을 제공하는 방법에 의해 북한을 유도해 내는 전략이 필요하다고 하겠다.

한편 금강산 및 설악산을 연계하여 관광특구를 개발할 경우 이와 관련된 도로 및 철도의 연결은 가장 중요한 과제라 할 수 있

다.<sup>48)</sup> 이 지역에서의 도로 및 철도의 실태를 살펴보고 도로 및 철도망의 연결방안을 제시하기로 한다.

우선 북한에서 금강산 지역으로 통하는 高速道路는 남포-평양 원산구간(4차선), 원산-고성 구간이며, 鐵道路線은 평원선, 동서 횡단철도(평산-세포, 142km), 원라선이 있다. 금강산지역으로 통하는 철도노선 중 가장 먼저 부설된 평원선(평양-원산)이 개통된지 오래되었지만, 이 철도의 수송력에 한계가 있어 최근에 그 구간 남쪽을 따라 평원 고속도로를 개통시켰다. 최남단에 해당하는 東西連結鐵道는 서쪽 황해도 장연에서 출발하여 사리원-윤천-세포원안을 잇는 또 하나의 전략철도망을 구축하였다. 도로상태는 대체로 불량하여 비포장도로와 협소한 산간도로를 이용하고 있다. 고속도로 구간과 간선도로를 제외하면 지방-도시간 접근이 좋지 않다.

이상과 같이 북한지역내에서 금강산으로 통하는 도로·철도망을 토대로 하여 금강산·설악산 지역을 효율적으로 연계할 수 있는 남한지역으로 도로·철도망을 구상하면 다음과 같다.<sup>49)</sup>

첫째, 우선 현재 정부가 검토하고 있는 동·서 고속전철이 계획대로 추진되어 개통이 이루어진다면 금강산·설악산지역으로의 접근이 용이하게 되므로 이 지역의 관광지 개발사업의 중요한 기반 시설이 될 것이다. 둘째, 간선 고속도로망 확충의 일환으로 동해안 고속도로를 건설하여 금강산·설악산지역 개발과 북방무역시대

48) 韓國觀光公社, 「南北韓 觀光協力方案에 關한 研究」, pp. 167~172 참조.

49) 기타 남북한 철도 연결에 따른 문제점과 과제에 관해서는 김한태, “남북한 철도망 연결의 과제,” 『통일』, 통권 제149호 (1994년 2월), pp. 44~48 참조.

에 부응하여, 북한지역으로까지 고속도로를 연결할 수 있도록 한다. 셋째, 군사분계선으로 두동강이 난 경원선과 금강산 철도를 복원하거나 노선을 신설하는 계획이다. 넷째, 속초에서 금강산 앞 고성(혜금강 구역), 장전(외금강 구역), 통천(총석정, 시중호 관광휴양지), 원산(명사십리 구역)으로 이어지는 유람선 순항루트 개설이다. 다섯째, 원산과 속초의 공항을 확장하여 국제적인 공항이 되도록 함으로써 관광객 수요 증가에 부응토록 한다.

이러한 하부구조의 정비를 토대로 하여 남북한은 공동으로 비무장지대내에서 체계적으로 資源 調查活動을 실시하고, 쉬운 사업부터 공동으로 추진해야 한다. 전 항목에서 고찰한 관광자원 및 관광특구 개발 외에도 예컨대 비무장지대내에 花卉園地를 造成하는 사업을 추진하거나 또는 비무장지대 인접해역에 공동어로 구역을 설치하여 남북한이 공동으로 조업하는 등 개발가능한 자원을 공동으로 개발해 나가는 방안을 강구할 수 있을 것이다.

특히 우루과이라운드와 중국의 개방화 물결에 따라 남북한의 농산물분야가 그 가격경쟁면에서 비교우위가 약화되어 가고 있는 현실에 비추어 화훼분야는 이 문제에 대한 장기적인 해결방안이 될 수 있다. 즉 비무장지대의 농지나 산간지역을 개간하여 주변 식물분포를 활용한 대규모 국제화훼단지를 조성하면 새로운 비교우위사업으로 부상할 수 있으며, 평화분위기 조성 등의 긍정적인 파급효과도 기대할 수 있다. 그 대상지역으로는 철원과 금화지역 근처의 비무장지대가 가장 바람직한 지역으로 손꼽히고 있다.<sup>50)</sup>

---

50) 尹基官, “東北亞 經濟協力과 非武裝地帶의 平和的 活用方案,” p. 352.

한편 군사분계선 상에 共同管理區域을 설정하여 남북한간 통행 업무를 관장하게 하고, 이를 점차 平和區域 내지 平和市로 발전시켜 나가도록 해야 할 것이다(자세한 내용은 후술 참조).

#### (4) 合作工團 建設

남북한은 지금까지 주로 임가공 및 물자교역을 중심으로 경제 교류를 추진해 왔을 뿐이며, 실질적인 경제협력은 아직 한건도 이루어지지 못하고 있다. 그나마 교역도 직교역 형태가 아닌 간접교역 형태가 주종을 이루고 있다. 이와 같은 상황을 고려할 때 앞으로 특히 비무장지대내에 남북한이 합작공단을 건설하는 사업은 示範事業의 성격을 띠고 시작될 것이다. 시범적 합작공단 건설사업은 다음과 같은 원칙에 따라 추진될 수 있을 것이다.

첫째, 남북한은 투자위험을 극소화시키기는 방향에서 소규모적인 합작사업부터 시작한다. 둘째, 남북한의 고용유발효과·기술이전효과·소득유발효과 등을 종합적으로 고려하여 제조업을 유치한다. 셋째, 현재 북한의 경제난을 감안하여 시범합작공단사업은 북한주민들에게 가장 시급하게 요구되는 생활 필수품을 공급하는 목적을 가지고 추진한다.

이상의 점에 비추어 볼 때 결국 남북한 합작공단건설은 남한의 자본과 기술, 북한의 자원과 노동력을 결합하여 소규모 경공업(주로 생활필수품), 노동집약적인 제조업부터 시작하는 것이 바람직하다고 볼 수 있다. 최초의 남북한 합작공단사업은 象徵的인 性

격이 크게 부각될 것이다. 특히 합작공단이 건설될 지역은 앞으로 건설될 平和區域 내지 平和市 건설과 조화를 이루어야 하며, 평화구역 또는 평화시의 여러 시설들을 활용하는 經濟性 및 連繫的 開發效果가 동시에 고려되어야 한다.

이러한 점을 감안할 때 시범적 합작공단건설사업의 유치장소는 판문점 부근의 長湍面이나 그 隣近地域으로 정하는 방안을 우선적으로 고려할 수 있다. 입지조건상 이 지역이 경제적·사회적인 조건을 포함한 여러가지 면에서 유리하다고 보는 이유는 대체로 다음과 같다.

첫째, 북한쪽의 장단지구는 낙후된 지역으로 인구도 적은 편이어서 불리한 면도 있지만, 부근에 개성이라는 대도시가 있어서 노동력 흡수가 상대적으로 쉽다.

둘째, 남한쪽 장단 지구는 경기 북부지역으로 수도권에 가까운 곳에 위치해 있고, 공업 입지조건이 상대적으로 양호하다.

셋째, 전기공급면에서 수력발전을 이용할 수 있고, 남한의 전력 공급도 가능한 지역이다.

넷째, 長湍地區는 주거지역(남한: 문산 및 일산, 북한: 개성)과 가까운 곳에 위치하고 있다.

장단지구 및 그 인근지역에 합작공단을 건설하여 남한의 자본 및 기술, 북한의 노동력과 자원을 결합하여 상호보완성을 최대한 활용할 경우, 남북한은 상호 경제적 이익을 얻을 수 있다. 뿐만 아니라 남한은 이를 통해 북한의 개혁과 개방을 촉진시키고 남북한간의 경제협력을 확대함으로써 민족경제공동체 형성을 앞당기

게 될 것이다. 또한 공단내에 건설된 편의시설을 이산가족의 만남 장소나 학술교류장소로도 이용할 수도 있을 것이다.

이와 같이 비무장지대내에서 평화무드가 조성될 경우, 이를 기반으로 남북한은 경제협력을 본격적으로 추진할 수 있고 나아가 비무장지대의 평화지대화를 촉진함으로써 궁극적으로 평화통일의 기반을 조성하게 될 것이다.<sup>51)</sup>

#### (5) 電源의 共同開發 및 利用

한국전력공사가 제시한 「2000년대를 향한 장기종합경영계획」에 따르면, 남북한이 同位電壓變電所間의 계통연결과 공동변전소를 건설하면 남북한간의 상호 과부족한 전력을 보완할 수 있다고 한다. 예를 들면 문산(남한)-평산(북한)간에 동위전압(154kW) 변전소의 계통연결이나 양주(남한, 345kW)-평양(북한, 220kW급)간에 융통 가능한 전력량을 고려한 계통연결을 추진하고, 남북한의 전력수요 피크 시간대가 서로 상이한 점(남한: 여름 및 낮시간의 수요 피크대, 북한: 겨울 및 밤시간대의 수요피크대)을 이용하여 상호 전력을 교류한다면 적정전력 예비율을 상당히 낮출 수 있다.

또한 이러한 남한간의 전력교류사업 외에도 남북한이 공동으로 전원을 개발하고 나아가 북한이 보유하고 있는 미개발된 포장수력개발과 노후된 전력설비의 성능을 개선시키거나 기술지원을 통

---

51) 尹基官, “東北亞 經濟協力과 非武裝地帶의 平和的 活用方案,” pp. 345~347 참조.

하여 남북한이 전력기술의 교류 확대도 가능하다.

남북한간의 전력교류, 공동전원 개발, 전력기술 교류 등을 위하여 비무장지대(평화구역 건설 지역내 혹은 장단지구 합작공단내)에 電源의 공동이용과 개발을 위한 단지를 조성하고, 이와 함께 북한의 전력난 해소책으로서 비무장지대내에 남북한 공동 또는 남한 단독으로 화력발전소를 건설하여 전력을 제공하는 방안을 적극 검토하도록 한다.<sup>52)</sup>

#### (6) 기타 평화적 이용사업

3단계에서는 2단계에서 남북한이 합의한 이산가족 자유왕래를 보장하고 이를 뒷받침하기 위한 조치를 취하는 한편, 평화적 이용을 확대하도록 한다.

이를 위해 판문점내의 이산가족 면회소나 우편물 교환소의 기능을 확대하고 필요한 편의시설을 추가적으로 설치하여 상봉·면회 및 서신거래를 지원한다. 특히 이산가족 면회소는 建物概念에서 점차 區域概念으로 확대하여 이산가족들의 만남과 활동상의 제한을 줄여 나간다. 또 남북한은 우체국내에 전화를 개설하여 남북한 주민들간에 전화에 의한 연락 및 접촉을 허용한다. 우체국내의 전화 가설, 운영 및 관리는 남북한이 각각 담당케 하도록 한다.

---

52) 尹基官, “東北亞 經濟協力과 非武裝地帶의 平和的 活用方案,” p. 352~353 참조.

이 외에도 3단계에서 남북한은 2단계에 설치된 남북상품교역장의 기능을 확대하여 시장기능과 면세점 기능을 추가적으로 갖도록 한다. 남북한은 공동어로구역을 지정하여 공동어로작업을 확대하고 남한은 북한에 대해 필요한 어로기술을 지원한다. 또한 안보상 민감한 지역인 한강하구의 평화적 이용을 협의하여 필요한 사업을 발굴, 공동추진함으로써 비무장지대의 평화분위기를 제고하도록 한다.

#### (7) 정치·군사적 조치: 軍事的 緩衝機能 擴大

비무장지대의 비무장화와 관련하여 3단계에서 실시할 조치는 남북한이 군사적 완충기능을 더욱 확대함으로써 평화지대화를 준비하는 것이다. 이를 위해 남북한은 다음과 같은 조치에 합의하고 가능한 것부터 단계적으로 추진하도록 한다.

첫째, 시범적 군축에 이어 남북한은 2단계 철거 및 철수를 추진한다. 이 때 남북한은 합의가능한 지역부터 비무장지대내의 군사 시설, 장비 및 인원을 철수한다. 인원, 무기 및 장비, 진지 등의 순으로 철거하되, 특히 전방배치 攻勢戰力의 감소 및 후방 재배치를 적극 모색한다. 이와 함께 남북한은 GP와 OP의 수를 조정하고 철책선을 조정하는 한편, 군사분계선 철책선과 출입문을 공동으로 설치하고 관리한다.

둘째, 철수후 비무장지대 전역의 감시, 조사 및 확인은 남북한이 군사공동위원회 또는 산하의 「檢證實務協議會」 또는 「非武裝

地帶의 平和的 利用 實務協議會」가 중심이 되어 공동 감시를 추진한다.

셋째, 일체의 군사적 監視機構를 비무장지대 밖으로 철수하도록 한다.

넷째, 판문점에 나가 있는 남북한 출·입경 관리요원들이 남북한을 왕래하는 주민의 出入境 節次를 관할하고, 유엔군사령관 또는 군사정전위원회의 事前許可(또는 事前承認)制는 事實上 廢止하도록 한다.

다섯째, 남북한은 전방에 배치된 부대를 조정(철수·재배치 등)하기 위한 협상을 시작하고 합의를 도출하여 군비통제를 단행한다. 이 과정에서 남북한은 사실상 정전협정보다 남북한간에 합의된 협정사항을 우선적으로 적용하도록 한다.

#### 라. 完成段階 (4단계)

##### (1) 기본개념

平和地帶化 構想은 한마디로 말해 비무장지대 일부를 평화구역으로 설정하여 개발한 후 점차 비무장지대 전체로 확대하여 남북간 인적·물적 교류의 촉매장소이면서 통일문화를 창조하는 터전인 동시에, 세계가 함께 만나는 화합과 번영, 그리고 평화를 상징하는 지대를 건설한다는 것이다.

이러한 구상에 따르면 평화지대의 據點이 될 平和區域(free

zone) 내지 平和市(free city)<sup>53)</sup>의 기능이 특별히 중요하다. 평화시의 機能은 일응 남북한간 交流擴大의 場으로 接境市場으로서의 기능과 사회·문화 통합의 기능, 양자를 적절히 조화시킴으로써 통일기반을 조성하는 데 있다. 다시 말하면 평화시는 남북한간 인적·물적 교류의 촉매장소이면서 통일문화를 창조하는 터전인 동시에 세계가 함께 만나는 平和의 都市가 될 것이다. 이러한 평화시를 건설하기 위해서는 평화시가 상업·행정·문화·교육·전원도시 등의 성격을 복합적으로 구비하여야 하며, 그러한 綜合機能都市로 개발·조성할 때 통일전진기지가 될 수 있을 것이다.

이러한 평화지대화 구상을 실현시키기 위해서는 먼저 종합적인 마스터 플랜을 수립해야 한다. 이를 기초로 전략적인 開發據點의 입지를 선정·확보하는 것이 가장 시급한 선결과제이다. 이러한 기초작업이 이루어진 후 남북한이 합의를 통해 점진적·단계적 구도하에 평화지대화를 추진하게 될 것이다. 비무장지대의 평화지대

---

53) 평화시라 함은 국가와 국가간, 또는 국가와 국제조직간에 존재하는 도시, 또는 타국의 영토에 의해 둘러 싸여져 있는 도시로서 獨立的으로 타국과의 관계를 유지하며 통치행위를 하는 主權國家와 유사한 政治的·領土的 실체를 말한다. 따라서 평화시는 평화시 설정에 관한 기본조약에 의해 制限的인 國際法 主體性을 갖는다. 평화시는 법적으로 관련국가 내지 관계당국 또는 국제기구가 평화시의 存在를 保障하고 평화시 내의 활동에 대해 統制의 責任을 진다. 평화시의 유형에는 政治的 平和市와 經濟的 평화시가 있는데, 전자의 예로는 단치히 평화시가 있고, 후자의 예로는 트리에스트 평화시가 있다. Eckart Klein, "Free Cities," R. Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 10 (Amsterdam: North Holland Publishing Co., 1987), p. 189 참조; 평화시의 法的 地位와 類型에 관해서는 池奉道, "南北離散家族 再結合의 實踐의 方案," 「人道法論叢」, 제14호 (1994), pp. 142~152 참조.

화는 ①비무장지대의 한국측 접경지역 우선개발, ②남북한간 합의에 의한 시범적 공동사업 추진, ③평화시 건설, ④비무장지대의 평화지대화 완성의 순으로 순차적·단계적인 구도하에 추진될 것이다.

비무장지대의 평화지대화는 갑자기 4단계부터 추진되는 것은 아니며, 1단계 기반조성단계로부터 시작되는 것이고, 전단계에서 이루어진 개발의 경험 및 성과를 활용하여 평화지대화를 완성하는 것임을 유의해야 한다.

## (2) 대상지역

평화시의 건설대상지역으로는 대략 3가지로 생각해 볼 수 있다.

첫째는 京義線上의 長湍 판문점 지역이다. 장단지역은 평야지대로서 도로·철도 및 수로를 이용할 수 있어 교통이 편리하며, 서울·일산 및 개성 등 기존 도시와 인접하여 남북교류 및 배후 지원에 유리하다고 판단된다. 이미 한국정부는 평화시 건설의 일환으로 長湍地區 후방에 「통일동산」(오두산 일대)의 조성을 완료하였다. 그리고 한국은 북한에 대해서 동 지역에서의 합작공장 설치 등을 제안한 바 있다.

둘째는 경원선상의 철원 지역이다. 철원지역은 국토의 동서남북간 교류의 連結 要衝地로서 특히 과거 금강산철도의 분기점이었으므로 금강산철도가 재개통되면 國土의 均衡發展에 기여할 수 있다. 다만 서울, 평양 등 기존 도시와 떨어져 있으며, 주변 산악

지형의 영향으로 背後都市 건설이 곤란하다는 단점이 있다.

셋째, 동부 해안선상의 군사분계선 지역이다. 이 지역은 지리적으로 서울, 평양과 遠距離에 있으므로 상호 개방 및 교류에 따른 사회적 파급효과가 비교적 크지 않다. 따라서 남북한 모두가 공동개발을 수용할 수 있으며 정치적으로도 부담이 적기 때문에 실현가능한 사업이라고 평가된다. 특히 설악·금강산지역의 觀光資源을 공동 개발하여 平和區域化할 경우 남북한 모두에게 경제적 이익이 될 수 있다.

<표 2> 對象地域의 長·短點

	장단지역	철원지역	동부 고성·금강산 지역
장 점	교통 편리 배후지원 유리	교통중심 국토의 균형발전	관광자원 개발
단 점	군사적 대비태세 취약요소 유발	배후지원 불리	배후지원 불리 대북한 파급효과 적음

3개의 대상지역 가운데 임진강과 한강하구의 구릉지를 이용하고 해상교통이 가능한 長湍地域을 우선 開發對象地域으로 선정하는 것이 타당하다. 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 동 지역은 서울·평양간 교통축상에 위치하며, 통일 이후 首都圈의 일환으로 極東의 中核都市로 발전시키는 것이 가능하

다. 둘째, 동 지역은 판문점지역의 기존 시설을 이용할 수 있으므로 개발이 용이하다.

### (3) 추진절차

평화시 내지 평화구역 건설을 통한 비무장지대의 평화지대화도 역시 단계적으로 추진하는 것이 바람직하다. 그러한 방안으로서 一次적으로 장단지역에 평화시를 건설한 후, 점차 여타지역에도 평화시를 건설하여 궁극적으로 非武裝地帶의 平和地帶化를 구현한다는 目標로 平和市 建設을 다음과 같은 단계적 구도하에 순차적으로 추진할 수 있을 것이다.

비무장지대 평화적 이용의 전체구도(<표 1> 참조) 속에서 볼 때 통일동산 조성은 접경지역 개발을 토대로 하여 2단계(또는 1단계 후기)에서, 평화구역을 설치하여 이를 점차 평화시로 발전시키는 작업은 3단계에서, 비무장지대내 다른 지역에서의 평화시 추가건설을 포함하여 평화지대화를 완성하는 것은 마지막 4단계에서 각각 추진할 수 있을 것이다.

#### (가) 통일동산 조성

남북화해를 촉매하는 先制 開發事業으로서 평화시 구상을 구현하기 위해 남한은 비무장지대 南方限界線 以南地域을 먼저 개발

한다. 그리고 이 지역의 개발을 비무장지대내 평화시 건설구상과 연계하여 추진한다. 이를 위해 오두산 일대에 「통일동산」을 조성하는 것이 필요하다.

이와 관련, 남한은 이미 행주대교~통일동산~자유의 다리에 이르는 「자유로」를 건설하고 오두산 정상에 「통일전망대」를 건립한 바 있다. 앞으로 이러한 도로와 부대시설을 최대한 활용하여 남북한계선 이남지역 개발의 개발을 확대할 필요가 있다. 이를 기반으로 중·장기적으로 「통일동산」을 平和市の 公園地帶 및 문화·위락공간으로 활용해 나가는 것을 고려한다.

#### (나) 비무장지대내 평화구역 설치 및 공동건설

「통일동산」 건설 등 남한측 접경지역을 개발한 후 한국은 1~3 단계에 걸친 비무장지대의 평화적 이용 경험과 이에 따른 남북한 신뢰구축을 기반으로 비무장지대의 平和區域化를 추진한다. 이를 위해 남한은 8.15 광복절 경축사 발표 또는 대통령의 연두기자회견 내지 특별선언 발표 등의 방법으로 적절한 계기를 이용하여 북한에 비무장지대내 일정 지역의 평화구역화 및 공동개발을 제의하고 북한측의 호응을 얻어낸다.

북한측이 이에 대해 긍정적인 입장을 보일 경우 남북한간의 합의를 통해 평화구역화를 추진하되, 가장 입지조건이 좋은 長湍地區부터 시작한다. 한국은 평화구역의 비무장지대내 남한측 지구

를 먼저 개발하여 분위기를 조성한다. 선개발된 남한측 지구를 制限的 對北韓 및 對外 開放地域으로 활용하고 여기에 남북한 주민의 인적 교류 및 물자의 교역장소를 마련한다. 동 지구 개발로 南北 共同地區 개발 배후지를 확보한다. 평화시의 북한측 지구는 원칙적으로 북한이 자체 개발하도록 유도하되, 필요시 남북화합의 차원에서 재원, 시설 및 설비를 제공한다.

평화구역은 중·장기적으로 평화시의 일부로 편입될 것이나, 평화시 구상이 조만간 실현되지 않을 경우와 평화시 건설 이후에도 평화시의 中樞的 機能을 담당할 수 있도록 하기 위해 자체적으로도 독립적인 기능을 가진 小都市로 종합 개발할 필요가 있다.

#### (다) 평화시 건설

남북한관계가 급진전될 경우 남북정상회담 또는 고위급회담을 통하여 평화시 건설에 대한 남북간 합의를 도출한다. 군사분계선을 중심으로 특정 비무장지대내에 平和市를 건설하되, 長湍地域의 평화시 건설을 우선 추진한다.

평화시는 韓國側 開發地區, 北韓側 開發地區, 南北 共同開發地區로 대별하여 개발하여야 한다. 평화시는 전술한 바와 같이 統一의 象徴으로서 民族統一에 기여할 수 있는 諸機能을 수행할 수 있도록 다음과 같은 다양한 시설을 유치해야 할 것이다.

첫째, 남북한간 人的·物的 交流의 實質的 窓口를 조성할 수 있

어야 한다. 이를 위해 평화시에는 이산가족 만남의 광장, 가족 상봉 편의시설, 이산 가족 정착마을, 남북 상품교역장 또는 남북경제교류센터, 통관시설, 경제교류관련 남북한의 관할기관, 물자유 통시설, 평화공단을 유치·조성할 수 있다.

둘째, 民族和合과 民族 固有傳統·文化의 계승·창달을 위한 文化空間이 되어야 한다. 이를 위해 공동경기장 등 체육시설, 공동집회소, 전시·공연장 및 영화관, 민족박물관, 역사박물관, 야외민속박물관을 건설한다.

셋째, 세계 각지의 韓民族이 교류하는 據點空間으로도 이용될 수 있어야 한다. 한민족교류센터의 설치는 이를 위한 좋은 방안이 될 수 있다.

넷째, 남북한간에 학술교류 및 공동연구를 위한 공간이 되어야 한다. 이를 위해 남북한간 학술 및 예술교류를 촉진하기 위한 공동회의장을 설치하고, 비무장지대 생태계연구소, 첨단과학연구소, 민족사회복지연구소, 생활과학분야 환경공해문제 연구소, 지구환경보호·과학기술진흥연구소 등 연구시설을 설치할 수 있다.

다섯째, 남북한의 청소년들이 자유로이 만나 화합을 이룩할 수 있는 공간이 되어야 한다. 이를 위해 공동기숙사, 전시·공연시설 등 각종 문화활동 시설, 실험실습장, 청소년 수련장, 야영캠프장, 유스호스텔 등을 설치한다.

여섯째, 평화시는 통일과정 및 통일 이후에 중심적인 역할을 담당할 模範都市가 되어야 한다. 이를 위해 평화시에 「민족공동체

통일방안」에서 예정되고 있는 남북연합의 기구들, 특히 共同事務處를 포함하여 남북회담장으로 활용될 수 있는 시설을 설치한다.

일곱째, 중·장기적으로는 국가간 우호와 선린 증진을 위한 世界平和地域으로도 활용할 수도 있을 것이다. 이를 위해 세계대학, 유엔 환경기구 및 유엔개발기구 등 국제기구, 평화기념당 및 국제평화공원, 국제평화기구, 아태 지역협력기구 등의 시설 설치를 고려할 수 있다.

#### (라) 평화지대화 완성

장단지역의 평화시가 완성되면 완성 직후에 또는 장단 평화시 건설과 병행하여 철원지역, 설악·금강산지역 및 여타지역에서도 새로운 평화시 또는 평화구역 건설을 추진한다. 여타 지역의 평화시 또는 평화구역은 장단지역 평화시를 모델로 하여 건설한다. 이와 같은 방법을 통해 궁극적으로 非武裝地帶 全域의 平和地帶化를 구현한다.

평화지대화 완성과 보조를 맞추어, 남북한간의 連結通路를 확대한다. 한강하구에 해상통로를 새로이 개발하며, 또는 동·서 군사분계선 부근에 필요한 통로를 신설한다.

완성단계에서는 남북한이 합의하에 남북한간의 자유왕래를 완전개방하고 보장한다. 이를 위해 남북한 연결 도로 및 철도상에 톨게이트나 출입관리소를 설치·운영하여 여기에 出入管理要員을

배치한다. 출입관리 요원은 남북한의 합의하에 同數의 인원을 배치하며, 출입절차는 이들의 管理에 맡기고 까다로운 출입경 절차를 폐지한다. 한편 비무장지대를 경유하는 南北交易에 대해서는 完全 交易自由化를 추진한다.

이와 함께 설악산과 금강산 단지를 연결하여 내외국인에게 完全開放하며, 점차 여타 지역의 비무장지대에 대해서도 잠재력이 있는 지역을 선정, 國際觀光團地化를 추진한다. 또한 비무장지대를 국제관광 유람선 루트와 연계한 크루즈 관광상품을 개발한다. 예컨대 원산(기항지)-금강산(등산관광)-원산(시중호 해안관광)-주을(온천관광)-나진-선봉지구(산업관광을 연계) 등의 관광상품을 개발하여 외래관광객을 적극 유치한다.<sup>54)</sup>

다시 이들 지역의 여행코스를 東京과 북경, 모스크바 등으로까지 확대하여 관광상품을 국제화·다변화한다.<sup>55)</sup> 관광코스의 확대·다변화와 함께 관광상품 판매망을 다양화하는 한편, 이에 관한 남북한 협력을 모색한다. 단기적으로는 한국관광공사, 여행사의 해외지사 등을 통하여 남북관광상품을 현지에서 판매하고, 장기적으로는 주변국가들과의 상호 교환판매 시스템을 도입하여 販賣

54) 崔承淡, “南北觀光交流·協力構想,” p. 76.

55) 尹基官, “東北亞 經濟協力과 非武裝地帶의 平和的 活用方案,” p. 352 참조; 이 단계에 이르면 비무장지대, 남북한의 후방지역(개마고원이나 백두산지역), 나아가 일본, 중국, 소련 등 주변국가를 연결하는 관광상품을 개발하여 지역의 관광매력성을 향상시킴으로써 외래관광객의 유치 및 확대를 추진한다. 궁극적으로는 「일본-서울-비무장지대-평양-북경-동남아시아」, 「일본-서울-비무장지대-평양-북경-모스크바」를 연결하는 아시아 순환 관광루트 개발을 고려할 필요가 있다.

經路를 다양화하는 것이 바람직하다. 남북한간 또는 제3국간의 공동여행사 설립을 통하여 새로운 판매경로를 개척함으로써 외래 관광객의 유치를 도모할 수도 있을 것이다.

이 외에 통일시대에 대비한 거시적인 남북한 관광협력방안을 수립하여 추진한다. 남북한은 외국인들에게 매력있는 고부가가치 관광상품을 추가 개발하고 마케팅 분야의 협력을 고도화하는 한편, 남한은 북한의 전문인력 양성을 위한 교육을 적극 지원한다.<sup>56)</sup>

#### (4) 정치·군사적 관련조치: 비무장지대의 非武裝化 實現

평화지대화를 추진하는 4단계에서는 비무장지대의 완전한 비무장화를 실시한다. 이를 위해 첫째, 남북한은 전단계에서 확보되기 시작한 군사적 완충기능을 확대·발전시키는 한편, 이를 토대로 비무장지대내의 모든 군사시설과 장비, 인원의 철수를 단행함으로써 완전 비무장화, 비군사화를 실천에 옮긴다.

둘째, 비군사화·비무장화가 실현되더라도 비무장지대내에서 각종의 군사적·비군사적인 위반사항이 발생할 여지는 남아 있다. 따라서 우발적인 무력충돌 내지 기타 정전협정 위반사항을 감시·시정하는 기존의 감시체제(군사정전위원회와 중립국감독위원회)를 보완할 필요가 있는지 여부를 검토한다. 필요하다고 판단될 경우

---

56) 이장춘, “통일시대의 관광사업, 전망과 대책,” 『통일』, 통권 제150호 (1994년 3월), pp. 78~91; 韓國觀光公社, 『南北韓 觀光協力方案에 關한 研究』, pp. 279~286; 崔承淡, “南北觀光交流 協力構想,” p. 77 참조.

새로운 감시기구의 설치·대체와 관련규정의 정비를 추진한다.

셋째, 남북한은 본격적으로 군비제한 및 축소를 포함한 軍備統制를 실시한다. 남북한은 철수·철거된 군사 인원·장비·시설을 후방으로 재배치 또는 폐기할 것에 합의하고 이를 공동으로 추진한다.

넷째, 전진배치된 공세전력을 후방에 재배치할 경우에는 완충지대로서 「攻勢戰力 配置制限地帶」(LDZ) 설정을 적극 고려한다.<sup>57)</sup> 이와 관련, 수도권 안전보장이 침해되지 않는 범위내에서 前方에 배치된 남북한 攻勢戰力の 離隔距離를 최대한 확대한다. 이격거리로는 비무장지대에서 5~10km 후방까지를 고려할 수 있다.

---

57) 적대적인 군대간의 무력충돌을 방지하고 신뢰구축을 달성하기 위해 시나이반도에서는 軍事力 離隔配置라는 방식이 적용되었다. 1974년 1월 18일의 제1차 시나이협정과 1975년 9월 4일의 제2차 시나이협정으로 명명되고 있는 두개의 軍事力分離協定(disengagement agreement, 離隔配置協定이라고도 함)에 의해 설정된 비무장 완충지대와 배치제한지대가 그것이다. 이에 관해서는 S. Mandell, *The Sinai Experience: Lessons in Multimethod Arms Control Verification and Risk Management*. (Ottawa: Arms Control and Disarmament Division, Department of External Affairs, 1987); Arian L. Pregenzer, Michael Vannoni, and Kent L. Biringer. "Cooperative Monitoring of Regional Security Agreements." Arms Control Research Center, *North-Pacific Arms Control: Confidence-Building at a Regional Level*, 1995 ROK-Canada Arms Control Workshop (Seoul: Korea Institute for Defense Analyses, 1995) 참조; 이러한 군사력 이격배치 모델을 한반도에 적용할 경우 한국은 政治·軍事·地理的 側面의 제반 고려사항을 염두에 두고 추진하여야 한다. 그러한 고려사항으로는 ①정전관리와 평화구축을 위한 정치적 의지, ②합의준수의 공정한 검증을 위한 제3자의 참여, ③군사력분리와 검증체제의 사전조치 이행문제, ④두 당사국의 군사전략개념상의 차이, ⑤배치제한지대(Limited Deploy Zone: LDZ) 설정에 대한 입장 차이, ⑥조기경보시간의 확대 필요성, ⑦부대 배치제한과 감축조치의 순서, ⑧군사작전지역의 지형 특성 및 군사적 기동축선, ⑨수도권 안전보장의 확보 등을 들 수 있다.

配置制限地帶의 선정시 쌍방의 군사력 배치상황, 전략적 주요거점 확보 등을 감안하여 다양한 조치들을 강구할 수 있다. 이 경우 우리측은 특히 수도권 안전보장과 기습방지에 최대목표를 두고 북한의 공세적 군사력 배치를 제한하는데 주력해야 할 것이다. 배치 제한지대를 효과적으로 선정하여 공세적 전력의 재배치를 유도하기 위해서는 군사당국자간 直通電話(Hot line) 운용, 상호 군사정보 교환, 현장확인, 감시·검증을 병행적으로 추진하는 것이 바람직하다.<sup>58)</sup>

한편 비무장지대의 비무장화가 일부 지역에서 점차 全域에 걸쳐 확대·실시될 경우, 國際監視團의 활동을 모색·요청할 수도 있다. 국제감시단 파견과 관련, 정전협정체제하에서의 中立國監督委員會를 발전적으로 해체시키고 새로운 대체기구를 구성하여 활용하는 방안과 유엔평화유지군(United Nations Peace Keeping Forces: PKF)을 파견하는 방안을 고려할 수 있다.<sup>59)</sup>

그러나 국제감시단의 초청문제는 신중히 검토·추진해야 할 것이다. 남북군사공동위원회에서 비무장지대의 비무장화·비군사화가 실효적으로 추진되고 검증이 효과적으로 실시될 경우, 반드시 의세를 개입할 필요는 없을 것이기 때문이다. 다만 남북한의 감시·

---

58) 윤진표, “북한의 평화체제 전환공세에 대한 대응논리 및 시범적 군축제의 주장에 따른 대북협상 방안,” pp. 195~196.

59) 이러한 내용은 남북한간에 체결될 평화협정에서 구체적으로 정해질 것이다. 非武裝地帶의 國際的 監視方案에 관해서는 金明基, “南北韓 非武裝地帶의 國際的 監視,” pp. 39~41 참조.

검증기술 수준만으로는 효과적인 검증이 이루어지지 못할 경우 선진국가들의 협조를 활용할 수 있을 것이다.<sup>60)</sup>

---

60) 북한의 입장이나 우리 민족의 반일감정에 비추어 일본의 협조를 활용하는 방안은 실현될 가능성이 그리 높지 않다. 다만 비무장지대의 국제적 감시, 특히 검증과 관련하여 일본측의 태도는 주목할 만하다. 일본은 비무장지대의 엄정한 감시를 위해서 미·일·중·러가 합동 혹은 중·러·북한과 미·일·한국의 사찰단이 사찰하는 체제를 고려하고 있다. 기술적인 측면에서 일본은 비무장지대 감시를 위해 다음과 같은 분야에서 기여할 수 있을 것으로 예상된다. 첫째, 일본의 국가기술에 의하여 획득된 정보를 남북한 및 보장국에게 제공하는 것이다. 특히 일본이 정찰위성을 보유할 경우 상당히 정확한 정보를 제공할 수 있을 것으로 보인다. 둘째, 완충지대의 감시(monitoring)을 위한 센서 등의 개발 내지 운영이다. 일본은 자국이 보유하고 있는 전자기술을 이용하여 유효한 감시 시스템을 개발할 수 있을 것이다. 셋째, 현장 입회 사찰이나 공중사찰에 있어서 사찰을 위한 장비의 제공과 사찰비용의 일부부담 등을 고려할 수 있을 것이다. 이 경우 한반도에 있어서 일본에 대한 특수한 민족감정을 고려하여 인적인 지원은 미국에 위임하고 일본은 기술과 장비를 제공하는 미·일간 역할분담을 고려할 수 있을 것이다. 松村五郎, “軍備管理の検証と日本の役割,” 新防衛論集, 第19卷 3號 (1991), pp. 61~62.

## 第V章 結 論

군사분계선 155마일을 따라 띠의 형태를 이루고 있는 비무장지대는 한반도의 분단의 상징이다. 이 비무장지대는 여러가지 특징을 지니고 있다.

우선 비무장지대는 지난 40여년 이상 한반도에서 정전협정체제라는 비정상적 특수상황이 지속되는 가운데 나름대로 전쟁재발을 억제하는 완충지대로서 기능하여 왔다. 최근 북한의 정전기구 무력화 전략과 대남 도발행위로 비무장지대와 군사분계선을 근간으로 하는 정전협정체제가 위협을 받고 있기는 하지만, 전쟁억제체제와 위기관리체제를 내용으로 하는 정전협정이 유효하는 한 비무장지대의 존립에는 하등의 영향을 줄 수 없다고 하겠다.

정전이 지속되는 동안 비무장지대는 비록 타율적이었기는 하지만 그 어느 곳보다도 지금까지 자연 그대로 잘 보존된 지역으로 남아 있다. 이것은 비무장지대의 설치로 인해 부수적으로 나타난 긍정적 효과라 할 수 있다. 앞으로도 비무장지대는 동 지대내에 있는 자연자원 및 생태계를 계속 잘 보존해야 할 필요성이 요구되고 있다.

그럼에도 불구하고 비무장지대는 국토분단, 한국전쟁, 정전협정에 의해 만들어진 민족의 불행한 유산으로 마땅히 청산되어야 할 대상이라 하겠다. 이 비무장지대에는 아직까지도 전쟁의 傷痕이 서려 있으며, 한국인에게는 분단고통의 상징으로 다가 오는 것이

다. 그러한 점에서 비무장지대는 영구히 존속되어서는 안될 限時的인 空間이어야 한다.

이와 같이 비무장지대는 歷史性과 特殊性을 지닌 지역이다. 「광복 50년, 분단 50년」을 맞이하는 지금 이 시점에서 볼 때 남북한이 진정으로 지난 반세기 동안의 분단사를 청산하고 평화적인 통일을 실현할 의지가 있다고 한다면, 더 이상 비무장지대를 분단의 띠, 不毛의 황량한 地帶로 방치시켜서는 안될 것이다. 그대신 비무장지대를 남북화해와 협력, 그리고 신뢰구축을 위한 前哨基地, 통일지향적인 민족의 무대로 변화시켜야 한다. 비무장지대는 남북한 주민이 자유로이 만날 수 있는 「만남의 장소」, 곧 끊어진 혈맥을 다시 잇는 架橋가 되어야 한다.

그것을 가능케 하는 하나의 수단은 非武裝地帶의 平和的 利用이라 할 수 있다. 또한 이것은 현재 重武裝된 비무장지대를 본래의 비무장지대로 환원시키는 효과적인 수단이 된다. 비무장지대의 평화적 이용은 남북한간의 화해와 협력의 공간을 형성하고 결국에는 한반도에서 공고한 평화상태를 이룩하는 데 기여하는 평화의 前衛隊로서의 역할도 수행할 수 있다. 비무장지대는 처음에는 制限的인 交流空間으로 이용되는 그대로 그치겠지만, 남북한이 이곳을 교류거점으로 활용하는 데서 한 걸음 더 나아갈 경우, 민족통합의 시험대, 세계평화의 상징구역으로 발전할 수도 있다.

이러한 점을 감안하여 비무장지대의 평화적 이용은 지금부터 종합적인 계획을 수립하고 漸進的이고 段階的으로 추진해 나가야 한다. 물론 이것을 위해서는 남북한이 먼저 평화적 이용에 관한

합의를 도출할 때만이 본격적으로 실천가능하게 될 것이다. 그러나 그것이 이루어지지 않고 있다고 해서 우리가 아무것도 안할 수는 없다. 우리가 일방적으로 할 수 있는 일부터 조금씩 해 나가는 자세가 필요하다.

본 보고서에서 필자는 이와 같은 기본시각에서 비무장지대의 평화적 이용을 위한 段階別 具體化方案을 제시하려고 노력하였다. 본고에서 제시한 방안의 내용은 다음과 같이 요약할 수 있다.

우선 제1단계에서는 비무장지대내에서 정전협정의 정상화를 통해 남북한간의 신뢰 분위기와 평화적 이용의 기반을 조성하는 데 목표를 두고, 이 문제에 북한이 적극 호응해 오도록 유도한다.

이를 위해 남한은 비무장지대 남방한계선 이남으로부터 민간인 통제선 이북까지의 이른바 민북지역을 포함한 접경지역을 일방적으로 개발하고, 국제기구의 주선을 활용하여 비무장지대내의 생태계를 공동으로 조사하며, 금강산·설악산을 연계하는 관광코스를 개발하여 북한측에게 경제적 도움이 되도록 하는 방안(시범사업)을 강구·추진한다.

이와 함께 평화적 이용의 기반조성 차원에서 비무장지대내 방송시설을 철거하고, 대남 비난방송, 악의적 선전의 심리전방송을 중지하는 등 상호 비방·중상을 중지하는 등의 용이한 사업을 실시하는 한편, 정전기구 활동의 정상화를 모색한다.

다음 2단계에서는 비무장지대에서 시범적 군축을 실시하여 비무장화의 경험을 축적하는 한편, 완충기능을 회복함으로써 남북한간의 군사적 충돌가능성을 억제하고 교류·협력 기능을 확대하

도록 한다. 이를 위해 평화적 이용을 시험하고 相互利益性과 實現可能性이 확인되면 적극적으로 추진하도록 한다.

이 단계에서 추진할 수 있는 사업으로는 예컨대 비무장지대내에서 생태계를 포함하여 비무장지대에 대한 종합적인 학술조사를 공동으로 실시하고, 남북한이 비무장지대내의 특정지역에서 民族의 名節인 설날이나 추석을 기해 「민속놀이 마당」이나 「8도 음식제」 또는 「통일음악제」나 「민족예술제」 등 특별한 이벤트를 공동 개최하고, 韓民族 共同事業으로 비무장지대의 특정지역에서 남북한이 공동으로 농업경영을 하는 것을 들 수 있다.

이를 통해 어느 정도 비무장지대의 평화적 이용 분위기가 조성되었음을 전제로 남한은 경제·사회·문화·학술·스포츠 인사를 중심으로 방북을 적극 허용하고 남북한 주민의 상호방문을 실시한다. 점차 정치·군사 등 기타 분야의 목적을 지닌 북한방문 희망자들의 방북도 긍정적으로 검토·추진한다.

이 외에도 남북한은 기합의한 바와 같이 판문점내에 이산가족 면회소와 우편물 교환소를 설치·운영한다. 남북한은 분단고통의 상징인 이산가족들의 아픔을 줄이기 위해 판문점 면회를 증개·알선하는 데 적극적인 협조를 제공한다. 우편물 교환소는 이산가족은 물론 남북한 경제인, 문화·예술인간의 서신거래를 지원한다. 이러한 서신거래는 초기에는 단순 교환업무에 그칠 것인 바, 남북한은 쌍방이 비무장지대에 설치하고 지정한 우체국에서 관리하도록 한다. 점진적으로 남북한은 우체국내에 전화를 개설하여 남북한 주민들간에 전화에 의한 연락 및 접촉을 허용한다. 우체국

내의 전화 가설, 운영 및 관리는 남북한이 각각 담당케 하도록 한다.

아울러 비무장지대내에, 특히 판문점지역에 남북한 공동의 교역 장소나 상주무역사무소 또는 경제대표부를 설치하는 방안도 평화적 이용 차원에서 긍정적으로 고려해야 한다. 또한 남한은 남북한간 교통로 개설을 추진하여 본격적인 비무장지대의 공동개발을 준비한다. 예컨대 도로의 경우 우선 「서울-평양」간 국도를 연결(연결지점: 판문점)하여 남북한간 직접 인적 교류를 뒷받침하고, 철도의 경우 경원선부터 복구를 시작하여 남북한 연결을 위한 南北協商을 개시한다.

제3단계에서는 남북한간의 신뢰구축을 공고히 하고 비무장지대의 완충기능 및 교류·협력기능을 확대·강화하여 민족의 동질성 회복에 이바지한다는 목표를 가지고 평화적 이용을 확대·본격화한다.

이를 위해 설악산·금강산 관광특구 개발, 관광특구의 추가지정 및 관광코스의 확대·다변화, 國際的인 성격의 이벤트행사 개최, 「서울-평양」간 도로(연결지점: 판문점), 경원선 복구 등을 통한 끊어진 도로 및 철도 연결, 비무장지대의 共同開發 확대, 源電團地 조성 및 공동이용, 합작공단건설 등을 추진한다.

이 외에도 남북한은 판문점내의 이산가족 면회소나 우편물 교환소의 기능을 확대하고 필요한 편의시설을 추가적으로 설치하여 상봉·면회 및 서신거래를 지원한다. 특히 이산가족 면회소는 建物概念에서 점차 區域概念으로 확대하여 이산가족들의 만남과 활동상의 제한을 줄여 나간다. 또 남북한은 우체국내에 전화를 개설

하여 남북한 주민들간에 전화에 의한 연락 및 접촉을 허용한다. 우체국내의 전화 가설, 운영 및 관리는 남북한이 각각 담당케 하도록 한다.

이 외에도 남북상품교역장의 기능을 확대하여 시장기능과 면세점 기능을 추가적으로 갖도록 하고, 공동 어로구역을 지정하여 공동어로작업을 확대하고 남한은 북한에 대해 필요한 어로기술을 지원한다. 또한 안보상 민감한 지역인 한강하구의 평화적 이용을 협의하여 필요한 사업을 발굴, 공동추진함으로써 비무장지대의 평화분위기를 제고하도록 한다.

제4단계에서는 평화지대화를 추진함으로써 비무장지대의 평화적 이용을 완성한다. 비무장지대의 평화지대화는 ①통일동산 조성(비무장지대의 한국측 접경지역 우선개발), ②평화구역 설치 및 남북한간 합의에 의한 시범적 공동사업 추진, ③평화시 건설, ④ 평화지대화 완성의 순으로 순차적·단계적인 구도하에 추진될 것이다.

한편 각단계에서 비무장지대의 평화적 이용과 함께 비무장화를 위해 실현가능한 사업을 추진하도록 한다. 그러나 북한은 안보상의 위협요소를 최소화할 것이며, 남한이 비무장화를 지나치게 강조하면 평화적 이용을 순조롭게 추진하는 데 이롭지 못할 가능성이 있다. 따라서 비무장화 추진에는 신중한 접근이 요구된다 하겠다.

이와 같은 점진적·단계적 이용방안을 시의적절하게 추진하고 이러한 점에서 본보고서에서 제시된 평화적 이용방안이 완전한 것

이라고는 볼 수 없다. 남북한관계의 진전 정도 또는 상황변화에 따라서 약간의 수정·보완이 필요할 수도 있다.

정부는 지금부터 비무장지대의 평화적 이용방안을 종합적·체계적으로 수립해 두어야 한다. 그리고 우리가 일방적으로 할 수 있는 일과 남북한이 함께 공동으로 할 수 있는 일을 분리하여 전자의 사업에 대해서는 과감히 추진해 나가야 한다. 그럴 때 북한측의 호응도 유도할 수 있을 것이고, 최근 북한의 경제사정에 비추어 우리의 노력 여하에 따라서는 의외로 그 시기는 빨리 다가올 수도 있을 것이다.

이와 함께 지금부터 비무장지대의 평화적 이용을 추진하는 과정에서 제기될 수 있는 법적 문제들을 미리 예측하여 그에 대한 만반의 대비책을 강구해 두어야 할 것이다. 또한 비무장지대의 평화적 이용을 위한 기반조성의 일환으로 「接境地域支援法」을 제정하는 것을 지금부터 신중히 검토해 나가야 한다.<sup>1)</sup> 동시에 남북한이 비무장지대의 평화적 이용을 위해서 이를 뒷받침하는 각종 세부합의서를 채택함으로써 이 사업을 법적·제도적으로 지원하여야 한다.

이를 위해서는 속히 남북대화가 재개되어야 하며, 특히 남북군사공동위원회의 정상적인 가동을 위해 노력해야 한다. 필요할 경우 비무장지대의 평화적 이용문제를 전담하는 기구로서 동 위원

---

1) 諸成鎬, “統一에 對備한 接境地域의 役割,” 「통일에 대비하는 경기북부 지역 개발의 방향」 (의정부: 경기도·경기개발연구원, 1995.12.6), pp. 103 ~129 참조.

회 산하에 가칭 「非武裝地帶의 平和的 利用을 위한 實務協議會」를 설치하는 방안을 적극 고려할 필요가 있다.

비무장지대를 평화적으로 이용하여 민족통일의 전진기지로 삼을 때 남북한간에는 자연스럽게 진정한 화해와 평화분위기가 조성될 것이다. 이것은 바로 우리 민족과 겨레를 살리는 효과적인 방법이기도 하다. 그러한 점에서 우리는 비무장지대의 평화적 이용사업을 가능한 것부터 착실하게 한가지씩 추진해 나가야 한다. 이를 통해 화해와 평화의 물결이 북한지역에까지 파급되도록 함으로써 한반도에서 공고한 평화체제를 구축하는 한편, 궁극적으로 평화로운 민족통일을 앞당기는 데 모든 노력을 경주해 나가야 할 것이다.

## 參 考 文 獻

### 1. 단행본

- 姜永善. 「非武裝地帶 共同開發을 통한 南北韓 相互協助上의 問題  
點 및 對策」. 國통조 73-1-174. 서울: 國土統一院, 1973.
- . 「非武裝地帶의 天然資源에 관한 共同研究」. 國통조  
73-1-23. 서울: 국토통일원, 1973.
- . 「비무장지대의 천연자원에 관한 연구」. 國통조 72-1-76.  
서울: 국토통일원, 1972.
- 경기도·경기개발연구원. 「통일에 대비하는 경기북부지역 개발의  
방향」. 의정부: 경기도·경기개발연구원, 1995.
- 國防情報本部. 「軍事停戰委員會 便覽」. 서울: 國防情報本部, 1986.
- 國土統一院. 「南北對話 白書」. 서울: 國土統一院, 1988.
- . 「한민족공동체 통일방안: 기본자료 해설」. 서울: 國土  
統一院, 1989.
- 金鳳均 外. 「非武裝地帶 自然生態界 調查研究」. 國통조 89-12-143.  
서울: 國土統一院, 1989.
- 白永玉. 「國際機構를 통한 南北韓 交流·協力 增大方案 研究」.  
研究報告書 94-36. 서울: 民族統一研究院, 1994.
- 비무장지대 예술문화운동협의회. 「비무장지대 예술문화운동작업  
전 토론타당」. 서울: 비무장지대 예술문화운동협의회, 1993.

- 李瑞恒. 「世界 軍縮事例와 韓半島 軍備統制 段階別 推進課業」. 서울: 외교안보연구원, 1994.
- 丁出道. 「20個 對北 示範事業 細部實踐事業」. 서울: 國土統一院, 1982.
- 諸成鎬. 「豆滿江地域開發計劃: 開發代案 및 法制度 中心」. 統一情勢分析 92-07. 서울: 민족통일연구원, 1992.
- 韓國觀光公社. 「金剛山 觀光開發戰略」. 서울: 韓國觀光公社, 1994.
- . 「南北韓 觀光協力方案에 關한 研究」. 서울: 韓國觀光公社, 1992.
- . 「北韓地域 觀光商品 開發方案」. 서울: 韓國觀光公社, 1994.
- 環境處. 「非武裝地帶 隣接地域(民統線 地域) 自然生態界 調查報告書」. 서울: 環境處, 1992.
- 環境部. 「'95 非武裝地帶 隣接地域(民統線 地域) 自然環境 精密調查報告書 (I)」. 서울: 環境部, 1995.
- Bernhardt, R. (ed.). *Encyclopedia of Public International Law*. vol. 3 (Amsterdam: North Holland Publishing Co., 1982.
- Black, Cyril E. Richard A. Falk, Klaus Knorr and Oran R. Young. *Neutralization and World Politics*. Princeton: Princeton University Press, 1968.
- The Democratic People's Republic of Korea. *Feasibility Study of Kumgangsan Tourist Development*. March, 1993.

- Drifte, Reinhard. *Japan's Rise to International Responsibilities: The Case of Arms Control*. London: The Athlone Press, 1990.
- Mandell, S. *The Sinai Experience: Lessons in Multimethod Arms Control Verification and Risk Management*. Ottawa: Arms Control and Disarmament Division, Department of External Affairs, 1987.
- O'Connell, D. P. *International Law*, vol. 1, 2nd ed. London: Stevens and Sons, 1970.
- Quandt, William B. *Camp David: Peacemaking and Politics*. Washington D. C.: The Brookings Institution, 1986.
- Whiteman, Majorie M. *Digest of International Law*. vol. 1. Washington D. C.: U.S. Government Printing Office, 1963.

## 2. 논 문

- 강영선. “남북 자연보호단체 상호협력의 방향.” 「국회보」 통권 제 309호 1992.7.
- 고왕인. “한민족의 세가지 권리회복.” 「통일론단」 제8호 1994. 11.
- . “남북평화의 마을을 손에 손잡고 건설하자.” 「통일론단」 제9호 1995.1.
- . “兩韓統一의 새역사를 비무장지대에서 시작하자.” 「통일론단」 제10호 1995. 10.

- 金明基. “南北韓 非武裝地帶와 國際的 監視.” 『國際法學會論叢』 제34권 제1호. 1989.
- 김한태. “남북한 철도망 연결의 과제.” 『통일』 통권 제149호. 1994.2.
- 민족통일중앙협의회. 『통일』 통권 제153호. 1994.6.
- 松村五郎. “軍備管理の檢證と日本の役割.” 新防衛論集 第19卷 3號. 1991.
- 尹基官. “東北亞 經濟協力과 非武裝地帶의 平和的 活用方案.” 『東北亞經濟協力과 非武裝地帶(DMZ)의 平和的 活用方案 摸索』. (國民大學校 中國問題研究所 및 東北亞經濟協力民間協會 共同主催 세미나, 1993).
- 윤진표. “북한의 평화체제 전환공세에 대한 대응논리 및 시범적 군축제의 주장에 따른 대북협상 방안.” 통일원 남북회담사무국. 『'94 남북회담 전략개발 세미나 주제논문 종합』. 서울: 통일원 남북회담사무국, 1994.
- 윤창운. “남북한 觀光資源의 공동개발과 교류방법.” 『통일』 통권 제145호. 1993.10.
- 이경재. “비무장지대를 환경보존의 메카로.” 『통일』 통권 제146호. 1993.11.
- 이규열. “北韓 軍備統制 分析.” 國防部. 『한반도 군비통제』. 군비통제자료 3. 서울: 國防部, 1990.12.
- 이연택. “남북관광협력을 위한 기본구상.” 『통일』 통권 제147호. 1993.12.

- 이장. “동북아 경제협력과 비무장지대의 평화적 활용방안의 모색.” 「東北亞經濟協力과 非武裝地帶(DMZ)의 平和的 活用方案 摸索」. (國民大學校 中國問題研究所 및 東北亞經濟協力民間協會 共同主催 세미나, 1993).
- 이장춘. “통일시대의 관광사업, 전망과 대책.” 「통일」 통권 제150호. 1994.3.
- 李長熙. “세계화와 비무장지대의 평화적 이용을 위한 법적 기본 문제.” 明知大學校 社會科學研究所, 「世界화와 統一政策의 當面課題」. 제9회 통일문제 세미나, 1995.9.
- 李鍾煥. “북한경제 「목줄」, 금강산개발계획 전모.” 「新東亞」 1994. 10.
- 諸成鎬. “統一에 對備한 接境地域의 役割.” 「통일에 대비하는 경기북부지역 개발의 방향」. 의정부: 경기도·경기개발연구원, 1995.12.6.
- 조규송. “DMZ 生態界 통한 남북한 학술탐사 교류.” 「통일」 제 146호. 1993.11.
- 曹瑛煥. “DMZ의 平和的 活用方案 摸索과 東北亞 經協의 展望,” (제4회 서울 國際심포지엄, 「東北亞經濟協力과 非武裝地帶 (DMZ)의 平和的 活用方案 摸索」, 1993).
- 池奉道. “南北離散家族 再結合의 實踐的 方案.” 「人道法論叢」 제 14호. 1994.
- 崔承淡. “南北觀光交流 協力構想.” (한국관광학회·한국관광협회 공동주최, 제38회 여름 觀光學 大會 發題文).

최승담. “통일을 향한 남북관광자원 공동개발.” 『통일』 통권 제 149호. 1994.2.

American Society of International Law, “Official Documents.” *Supplement to the American Journal of International Law*, vol. 13 (1919).

Bailey, S. D. “Nonmilitary Areas in U.N. Practice,” *American Journal of International Law*, vol. 74 (1980).

Delbrück, J. “Demilitarization.” ed. R. Bernhardt, *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 3. Amsterdam: North Holland Publishing Co., 1982.

Fitzmaurice, G. G. “The Straits Convention of Montreux, 1936.” *British Yearbook of International Law*, vol. 18 (1937).

Klein, Eckart. “Free Cities,” ed. R. Bernhardt, *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 10. Amsterdam: North Holland Publishing Co., 1987.

Lucchini, Laurent. “La Force Internationale du Sinaï: Le Naintien de la Paix sans L’O.N.U.” *Annuaire Francais de Droit International*, vol. XXIX (1983).

Pezetacznik, Franciszek. “The International Responsibility of the States for Ultra Vires Acts of their Organ,” *Revue de Droit International* (Janvier-Mars, 1983).

Pregenzer, Arian L. Michael Vamoni, and Kent L. Biringner. “Cooperative Monitoring of Regional Security Agreements.”

Arms Control Research Center, *North-Pacific Arms Control: Confidence-Building at a Regional Level*, (1995 ROK-Canada Arms Control Workshop. Seoul: Korea Institute for Defense Analyses, 1995).

Sato, Yikio. "Reduction of Tension on Korean Peninsula: A Japanese View." *The Journal of Defense Analysis*, vol. III, no. 1, Summer 1991.

### 3. 기 타

京畿道北部出張所. "95 主要業務推進現況." 서울: 京畿道, 1995.11.

「東亞日報」.

「로동신문」.

「朝鮮日報」.

「中央日報」.

「한겨레신문」.



서 기 1995년 12월 28일 50부 발간	
발간업체명	웃 고 문 화 사 267-3956 · 9795
대 표 자	윤 홍 규
인 가 근 거	내 삼 510-41875(81.10.2)
참 여 자	민족통일연구원 정책연구실
	연구 원 김 종 우



\*R0006325\*