

평화재단 제63차 전문가포럼

THE PEACE FOUNDATION 63rd FORUM

# 남북한 군사분계선 접경지역의 관리, 그리고 평화

일시 | 2013. 10. 15 (화) 오후 2:00-5:00

장소 | 평화재단 3층 강당

주최 | 평화재단 평화연구원

## 프로그램

### 남북한 군사분계선 접경지역의 관리, 그리고 평화

13:30	(30)	접 수	
14:00	(5)	개 회	
14:05	(5)	여는말	김형기 평화재단 평화연구원 원장
14:10	(10)	사 회	김영봉 한반도발전연구원 원장
14:20	(20)	발 표 1	<b>남북 접경지역의 현안과 쟁점</b> 박은진 경기개발연구원 환경연구실 연구위원
14:40	(20)	발 표 2	<b>한반도 평화정착을 위한 DMZ 활용방안</b> 홍순직 현대경제연구원 통일경제센터 수석연구위원
15:00	(15)	토 론 1	손기웅 통일연구원 통일정책연구센터 선임연구위원
15:15	(15)	토 론 2	문성묵 한국전략문제연구소 전략연구위원
15:30	(15)	휴 식	
15:45	(75)	질의응답 및 전체토론	
17:00		폐 회	

여 는 글	.....	4
발 표 1	남북 접경지역의 현안과 쟁점 .....	5
	박은진 경기개발연구원 환경연구실 연구위원	
발 표 2	한반도 평화정착을 위한 DMZ 활용방안 .....	9· 1
	홍순직 현대경제연구원 통일경제센터 수석연구위원	

6.25 전쟁이 휴전으로 어설피게 마무리된 지 60년이 지나갑니다. 전쟁 초반기는 말할 것도 없고 휴전협상이 진행되는 동안에도 교착된 전선에서 참혹한 육박전을 치렀습니다. 우리는 그때 흘린 피의 무게를 결코 잊어서는 안 될 것입니다. 그러나 안타깝게도 한반도에는 아직도 전쟁의 그림자가 어른거리고 있고, 남북이 모두 평화에 대한 확신을 갖지 못하고 있습니다.

산업화, 민주화를 성취한 우리가 아직도 휴전이라는 불안정한 상태 속에서 안위를 걱정하고 있는 현실을 더 이상 용납해서는 안 될 것입니다. 이 땅에 공고한 평화체제를 확립하는 일, 그것이 정전 60년을 맞는 우리들의 각오이자 책임이 되어야 합니다.

최근 비무장지대의 평화적 이용 방안에 대한 논의가 탄력을 받고 있고, 박근혜 대통령도 DMZ 세계평화공원을 구상한 것은 그러한 노력의 일단이라고 보아 매우 고무적입니다. 비무장지대에 세계평화공원을 비롯한 여러 가지 방안이 실현되기 위해서는 어느 정도 남북 간의 초보적인 평화가 선행되어야 하고, 또 정전협정의 틀도 조정할 필요가 있을 것입니다. 그런 점에서 DMZ 세계평화공원 구상이 현 정전체제의 평화체제로의 전환 문제와 어떤 연관성을 갖는지를 밝혀보는 것은 큰 의미가 있다고 생각합니다.

평화재단 평화연구원에서는 비무장지대의 평화적 이용을 위한 선행 조건과 과제를 도출하고, 이 시점에서 실현가능한 로드맵을 논의하는 자리를 마련했습니다. 여러분의 많은 관심과 참여가 있기를 부탁드립니다.

2013년 10월  
평화재단 평화연구원

# 남북 접경 지역의 현안과 쟁점

박은진 경기개발연구원 환경연구실 연구위원

# 남북 접경 지역의 현안과 쟁점<sup>1)</sup>

## 1. 남북 접경 지역 및 DMZ 관련 논의와 정책 변화

1953(정전)~1960년대 말 : DMZ의 무장화와 요새화

정전협정에 따라 DMZ가 설치된 이후 1970년 이전까지 남북관계는 지속적인 ‘적대적 대립관계’였고 세계적으로도 냉전의 분위기가 크게 지배하였다. 휴전 직후부터 한국군의 월남 파병이 있기 전까지 정전협정에 따라 DMZ는 지금보다는 훨씬 더 ‘비무장’ 상태를 유지했다. 그러나 1963년 남한의 월남 파병과 1968년 북한군 특수부대의 청와대 기습사건을 계기로 남북관계가 극도로 악화되면서 남북 모두 철책선과 군사시설물 설치, 전투병력 배치 강화 등으로 DMZ를 요새화하고 중무장하기 시작했다.

---

1) 『DMZ가 말을 걸다』(경기도/위즈덤하우스, 2013 발간 예정)에 실린 글 “8장 DMZ 위상변화와 통일을 향한 준비(박은진)”를 편집, 재정리하였음을 밝힘.

## 1970~1980년대 : 세계적 데탕트와 DMZ 비무장화 논의 시작

세계적으로 1970년대 초반부터는 냉전의 긴장완화와 화해 분위기가 형성되기 시작했다. 한반도에는 1972년 ‘7·4남북공동성명’ 발표로 일시적인 화해 분위기가 만들어지기도 했지만, 여전히 남북의 이념적인 대결과 충돌 속에서 적대적 대립관계는 지속되었다. 비록 현실적 논의 진전은 없었지만 1970년대 초부터 DMZ의 ‘비무장화’에 대해서 남북이 공식적으로 이야기하기 시작했다는 것이 이전과 다른 점이었다.

1971년 6월 12일 제317차 군사정전위원회에서 유엔군 수석대표였던 로저스 소장은 4개항의 DMZ 비무장화 방안<sup>2)</sup>을 공식적으로 제안하였다<sup>3)</sup>. 이에 대해 북한은 ‘주한 미군의 철수를 전제’로 하여 한 발 더 나아간 DMZ 비무장화와 평화유지를 제안하였다<sup>4)</sup>. 이와 같이 남북한은 정전협정에 따른 비무장화를 주장하기는 했지만 현실적으로 불가능한 선언적 수준에 머물렀고, 오히려 상호 체제의 우월성을 경쟁적으로 선전하고자 하였다.

이후에도 남한의 국토통일원은 7·4남북공동성명 발표 직후인 1973년에 비무장지대 남북 공동개발 방안을 내놓았고<sup>5)</sup>, 1982년에는 북한에 민족 화합을 위한 20개항의 시범사업을 제의하면서 DMZ의 평화적 이용을 제안하였다<sup>6)</sup>. 이러한 제안에 대해 북한은 반응을 보이지 않았고, 어떠한 논의와 진전도 이루어지지 않았다. 오히려 1976년 8월 18일 판문점에서 미군 장교 2명이 북한군에 피살되는 도끼만행 사건, 1983년 10월 9일 미얀마 아웅산 폭파 사건, 1987년 11월 28일 KAL기 폭파사건 등 세계적 이목을 끄는 사건들 속에서 적대적 대립상황은 지속되었다.

- 
- 2) ①쌍방이 합의된 지역으로 군사인원 철수, ②군 정전위 군사시설 파괴조치, ③전체 DMZ의 비무장화, ④무장인원의 비무장지대 출입금지 등의 4개 항
  - 3) 국방정보본부, 『군사정전회담자료집』 (서울: 국방정보본부, 1986), p.168; 김정수, 2010에서 재인용
  - 4) ①주한 미군의 즉각 철수, ②남한 내 신무기 도입 중지, ③남한 내 도입한 각종 무기 반출, ④군사도발과 침략행위 중지, ⑤비무장지대 내 군사시설 철수 및 파괴, ⑥공동경비구역 내 질서유지, ⑦남북한 민간인들이 비무장지대를 월경하여 자유왕래 허용 등 7개 항; 국방정보본부(1986), p.169. 김정수(2010), DMZ에 관한 남북한 논의 변천과 향후 과제, p.67에서 재인용.
  - 5) 국토통일원, 비무장지대의 공동개발방안(안) (서울: 국토통일원, 1973a) - 김진환(2012) p.156 재인용
  - 6) DMZ와 관련한 것은 7개 항으로, ①서울·평양 간 도로를 연결·개통, ②설악산과 금강산을 자유관광지역 공동 지역으로 개방, ③판문점을 통한 외국인 자유왕래, ④자유로운 남북 공동어획 구역 설정, ⑤비무장지대 내 공동 경계장 건설, ⑥비무장지대 내의 동식물 자연생태계 공동 학술조사, ⑦남북한 간 군사적 긴장완화를 위한 비무장지대 내 군사시설 완전 철거였음. 김정수, “DMZ에 관한 남북한 논의 변천과 향후 과제,” 평화학연구 제11권 제1호(2010), p.68.

## 1980년대 말~1990년대 중반 : DMZ 평화적 이용에 대한 초보적 합의

이 시기는 소련과 동유럽 국가의 공산체제 붕괴, 독일의 통일 등으로 세계 냉전 체제가 무너진 때이다. 국내적으로는 노태우 정부가 출범하여 대북 화해협력 정책을 추진하면서 이전과는 다른 차원으로 DMZ의 활용 방안에 대해 구체적 논의와 제안이 시작되었다. 특히 1991년 12월 13일 ‘남북기본합의서’를 채택하여 실행을 염두에 둔 진정성 있는 협의 토대를 마련했다고 볼 수 있다.

1988년 노태우 대통령은 유엔총회 연설을 통해 DMZ 내에 평화시를 건설하여 이산가족 상봉면회소, 민족문화관, 학술교류센터, 상품교역장 등을 설치하자고 제안하였다. 이는 1989년 노태우 대통령의 국회 특별연설에서 ‘한민족공동체 통일방안’의 ‘평화구역’으로 더 구체화되었다<sup>7)</sup>. 북한 역시 1990년 5월 최고인민위원회, 중앙인민위원회 및 정무원 연합회의에서 “10개항 군축안”을 발표하고 ‘비무장지대의 평화지대화, 군사인원 및 장비 철수, 군사시설물 해체, 민간인에 대한 개방과 평화적 이용’ 등을 제안하였다<sup>8)</sup>. 1991년 12월 남북기본합의서를 채택한 이후 남한에서는 부처별로 더욱 다양한 사업구상을 만들어냈는데<sup>9)</sup>, DMZ에 코리아평화공단과 교류센터 조성 등이 대표적인 구상이었다. 이와 같이 남한에서 다양하고 적극적으로 DMZ를 개발하는 구상을 만들었고, 북한도 군축과 평화지대화를 제의하여 DMZ의 위상 변화가 현실화되는 듯했다. 그러나 실제 남북한 간에 DMZ의 평화적 이용 문제는 “군사적 대결 상태를 해소하기 위한 합의사항을 실천한다”는 기초적인 합의에 그치고 실천적 수준으로 발전되지는 못했다.

노태우 정부에 의해 DMZ의 개발 이용 구상이 활발해지는 동안, 국제기구와 단체는 DMZ를 자연공원으로 조성보전하는 데 관심을 기울이기 시작했다. 1992년 유엔환경계획(UNEP)과 세계자연보전연맹(IUCN)이 DMZ에 국제자연공원 조성을 제안하였다. 이후 1993년 김영삼 정부가 출범하여 ‘DMZ의 자연공원화’를 제의하였지만 북한은 반응을 보이지 않았다.

---

7) 경의선 철도를 연결하는 「통일역사」, 남북이산가족의 「만남의 광장」, 민족문화관과 남북학술교류센터 등, 남북 상품교역장, 운동경기장, 종교인들의 공동 집회소 등의 평화구역을 남북 간 합의와 성과에 따라 추가 설치하여 제2, 제3의 평화시를 건설함으로써 DMZ 전체로 확대하는 구상. 국토통일원(1989), 『한민족공동체 통일방안』, pp.27-28.

8) 김정수(2010), p.70.

9) 남한이 판문점 서쪽의 DMZ에 50~100만 평 규모의 코리아 평화공단 설치를 제안했고, 북한에서 해주 일대 300만 평 규모로 수정 제의함. 그 외에 남북 송유·가스관 건설, DMZ 내 남북 합작 정유공장 및 화력발전소 건설, 합작 원자력발전소 및 핵폐기물 처리장 추진, DMZ 산림자원 이용계획 수립, 남북한 관광자원 연계개발 구상, 천연자원 및 농산물 교류센터 DMZ 내 조성 등이 논의됨.



## 1990년대 말~2000년대 중반 : 남북교류 활성화로 DMZ의 위상 변화 기대 확산

이 시기는 남북 화해와 협력의 분위기가 가장 고조된 때이다. 1998년 출범한 김대중 정부가 북한에 대해 ‘햇볕정책’을 추진하였고, 같은 해 시작된 금강산관광으로 남북 화해와 협력의 분위기가 크게 발전하기 시작하였다. 2000년 1차 남북정상회담으로 경의선과 동해선의 철도 및 도로를 연결하기로 합의하여 2007년부터 개통되었는데, 이를 위해 DMZ 내 각각 250m와 100m 폭의 공간이 개방되었다. 2003년 개성공단 착공, 2007년 개성관광 시작 등 경제협력이 활발해지고, 임진강유역 수해 방지사업의 공동 추진 등 합의도 이루어졌으며, 민간 차원의 교류협력도 활발히 이루어지게 되었다.

그러나 이러한 남북 화해와 협력의 분위기 속에서도 북한은 DMZ를 직접적으로 이용하고 위상을 변화시키는 제안에 대해서는 소극적인 태도 또는 반대의 입장을 분명히 하였다. 1990년대 말부터 지속적으로 남한에서는 DMZ를 평화공원으로 만들고 생태관광을 활성화하는 제안이나 유네스코 생물권 보전지역 또는 세계유산으로 등재하는 제안들이 나와 관심을 끌었는데 이에 대해서도 북한은 반대의 입장을 분명히 하였다<sup>10)</sup>. 그리고 2006년에는 마침내 북한이 1차 핵실험을 감행하면서 남북관계는 다시 경색되었다. 2007년 제2차 남북정상회담이 이루어져 서해평화협력특별지대를 우선 발전시키고 이를 DMZ로 확대할 것을 합의하였으나 이후 북한의 핵문제로 어떠한 진전도 이루지 못하였다.

한편 1990년대 중반에 남한에서는 처음으로 지자체 단체장이 민선으로 선출되어 지방자치제도가 본격적으로 시작되었다. 지방정부 차원에서 접경 지역 발전을 위한 관심이 높아져 2000년 접경 지역 지원법이 제정, 2001년 접경 지역 종합계획 수립으로 접경 지역 발전과 연계한 DMZ의 활용·개발 기대가 더 커졌다.

이 시기에는 전반적으로 남북 화해와 협력의 분위기가 고조되어 DMZ에 대한 정책 구상도 많아졌고, 이를 뒷받침할 수 있는 학술 연구도 이전보다 훨씬 다양하고 많아졌다. 기존에 주로 생태조사와 일부 관광개발에 국한되었던 DMZ 관련 연구는 지역개발과 남북협력의 범위로 넓어지고 구체화되었다. 또한, 1990년대 후반부터 유네스코 등의 국제기구, DMZ포럼이나 국제두루미재단과 같은 국제단체, CNN의 대표였던 테드 터너와 같은 국제 저명인사들이 DMZ 문제를 공론화하는 데 적극 참여하기 시작했다<sup>11)</sup>. 이로써 DMZ의 상징적 가치와 관심을 높이고 북한의 관심을 유도하는 데 국제기구나 국제단체가 도움이 될 것이라는 기대가 높아졌다.

10) 2004년 10월 5일 북한의 국토환경보호성은 대변인 담화를 통해 "민족 분열로 인한 겨레의 고통과 불행의 피눈물이 어려 있는 원인과 치욕의 상징인 비무장지대가 어떻게 세계적으로 보존하고 관리해야 할 문화유산으로 될 수 있느냐"고 반문하고, "분열과 대결의 유물인 군사분계선 비무장지대는 보존할 것이 아니라 가시철조망과 콘크리트 장벽을 걷어내고 통일의 상징으로 바뀌어 한다"고 주장

11) 경기도 주최 2005 DMZ포럼 국제 컨퍼런스(고양 킨텍스, 2005년 8월 16~17일)에 많은 국제 단체와 저명인사들이 초청되어 DMZ의 평화적 이용과 생태보전방안을 논의하였음.

## 2000년대 후반 ~ 2013년 : 남북관계 경색 속에서 DMZ 활용 구상 다면화

2009년 북한의 2차 핵실험으로 남북관계가 경색되어가는 가운데 2008년 이명박 정부가 출범하면서 ‘DMZ의 평화적 이용’이 국정과제가 되었다. 이에 따라 DMZ와 인접 지역에 대한 남한의 정책구상은 더욱 활발해졌는데, 안전행정부는 남북교류·접경권 초광역 개발 구상(2009)과 접경 지역 발전종합계획(2011), 환경부는 DMZ 생태평화공원 조성 기본계획(2009)과 DMZ 일원 유네스코 생물권보전지역 지정 추진계획(2011), 문화체육관광부는 평화생명지대 광역관광개발계획(2009), 통일부는 DMZ의 평화적 이용 구상(2010) 등을 수립하였다.

지방정부 차원에서도 DMZ와 인접 지역에 대한 정책을 다양하게 구상하고 실제 사업으로 구체화하기 시작하였다. 경기도는 2008년에 DMZ 일원 평화생태공원 조성 및 생태관광 개발계획을 마련하고, 2010년에는 민통선 지역을 중심으로 유네스코 생물권 지역 지정 타당성과 향후 관리방향에 대한 연구보고서를 발간하였다. 이후 다양한 행사와 DMZ 체험교육 및 관광을 활성화시키는 데 초점을 두고 있으며, 2012년 DMZ 일원 종합발전계획을 수립하여 사업을 추진하고 있다. 강원도도 2007년 ‘한국DMZ평화포럼’을 창설하여 매년 국제 심포지엄을 개최하고 있으며, DMZ의 평화적 이용관리 전략을 마련하여 2009년에는 고성과 인제에 각각 DMZ박물관과 DMZ평화생명동산을, 2010년에는 철원에 평화문화광장을 조성하는 등 DMZ 인접 지역 거점 조성에 주력하였다.

이 시기의 흥미로운 점은 이전과 달리 DMZ 자체에 대한 구상보다는 DMZ의 위상 변화를 전제로 인접한 지역에서 DMZ 브랜드 가치를 활용하고 지역을 활성화시킬 수 있는 정책과 연구에 집중되었다는 것이다. 이는 남북관계가 경색되어 DMZ의 위상 변화를 논의할 수 없는 상황이 계속되자, 미래 DMZ의 변화를 전제로 우선 관할권이 있는 남한 내에서 현실화할 수 있는 정책을 구체화하고 단계적으로 실현해 나가는 전략을 취한 때문이다. 이것은 접경 지역의 낙후와 소외문제를 해소하고 접경 지역을 지원하기 위한 정책의 필요성이 계속 강조되었기 때문이기도 하다.

2013년 남한에는 새로이 박근혜 정부가 들어서면서 기존과는 약간 다른 기조의 DMZ 활용 논의가 시작되었다. 대북정책 핵심 기조인 한반도 신뢰프로세스의 상징적 과정이자 결과로서 DMZ 세계평화공원의 조성과 추진을 강하게 표명하고 있는 것이다. 이것은 DMZ 인접 지역에서 다시 DMZ 내부로 정책적 관심이 이동하는 것을 의미한다. 더 적극적으로 남북관계 개선을 유도하고, 그 상징적 결과로서 예전 어느 때보다 더 강하고 구체적으로 DMZ의 직접적 이용을 모색할 것으로 전망된다.

## < DMZ의 평화적 이용 관련 기존 논의 및 정책 변화 >

### 1953~1960년대 : DMZ의 무장화와 요새화

- 1963년 월남파병, 1968년 북한군 특수부대 청와대 기습사건(김신조 사건) 계기로 무장화

### 1970~1980년대 : 세계적 데탕트와 DMZ 비무장화 논의 시작

- 1971년 유엔군 수석대표 로저스 소장 4개항의 DMZ 비무장화 방안 제안
- 1972년 7.4 남북공동성명 (73년 국토통일원, DMZ 남북 공동개발 방안 제외)
- 1982년 북한에 민족화합을 위한 20개항 시범사업 제외
- 1976년 판문점 도끼만행 사건, 1983년 아웅산 폭파사건, 1987년 KAL기 폭파사건

### 1980년대 말~1990년대 중반 : DMZ 평화적 이용에 대한 초보적 합의

- 1990년 전후 독일통일, 소련붕괴, 동유럽 공산체제 와해
- 1988년 노태우 대통령, DMZ 내 평화시(평화구역) 건설 등 한민족공동체 통일방안 제안
- 1990년 북한도 10개항 군축안 발표, DMZ의 평화지대화 제안
- 1991년 남북기본합의서 채택 : 실행을 염두에 둔 진정성있는 협의 토대 마련
- 1989년, 1992년 UNEP/IUCN, DMZ 국제자연공원 조성제안 (판문점 동쪽과 동부산역지역 각각 500km<sup>2</sup>)
- 1993년 김영삼 정부 DMZ의 자연공원화 제외
- 1995년 지자체 단체장 선거로 지방자치제도 본격 시작

### 1990년대 말~2000년대 중반 : 남북교류 활성화로 DMZ 위상변화 기대 확산

- 1998년 김대중 정부 출범 및 햇볕정책 기초, 금강산관광 시작
- 2000년 1차 남북정상회담으로 개성공단 착공(2003), 경의선/동해선 연결, 개성관광 시작(2007)
- 2000년 접경지역지원법 제정, 접경지역종합계획 수립
- 2004년 세계박물관 및 유산위원회(ICOMOS), 유네스코 세계유산 등재 제안
- 2005년 터너재단, 국제평화공원 조성과 유네스코 세계유산 등재 제안
- 2006년 북한 1차 핵실험
- 2007년 2차 남북정상회담

### 2000년대 말~현재 : 남북관계 경색 속에서 DMZ 활용구상 다각화

- 2008년 이명박 정부 출범, 'DMZ의 평화적 이용' 국정과제화 (각 부처별 계획수립)
- 2008년 금강산관광 중단, 2009년 북한 2차 핵실험으로 남북관계 악화
- 2010년 전후로 각 부처별 DMZ일원 계획 수립, DMZ인접지역 평화공원 및 생태평화벨트 사업 추진  
DMZ의 평화적 이용 구상(통일부), 남북교류·접경권 조광역개발구상(안행부), DMZ 생태평화공원 조성 기본계획/유네스코 생물권보전지역 지정 추진(환경부), 평화생명시대 광역관광개발계획(문광부)
- 2012년 유네스코 DMZ 생물권보전지역(남측 DMZ와 인접지역) 지정신청서 유보
- 2013년 북한 3차 핵실험, 개성공단 폐쇄 및 재가동
- 2013년 박근혜 정부 출범, DMZ세계평화공원 추진

## 2. 남북 접경 지역 및 DMZ 주요 쟁점

초기 DMZ에 대한 정책적 관심은 중무장된 DMZ를 본래의 목적에 맞게 비무장화 하는 것이었다. 하지만 남북관계 발전을 위해 DMZ의 보전과 적극적 활용방안이 논의되었을 뿐 아니라 DMZ를 지역발전의 동력으로 만들려는 접경 지역의 관심도 커졌다. 시간의 흐름과 함께 DMZ 관련 정책과 연구는 DMZ 내부에서 인접 지역으로, 남북협력 의제에서 지역개발 의제로, 보전 활용에서 개발 활용으로 관점이 확장되었다고 볼 수 있다.

### DMZ 내부 vs. 인접 지역

남한은 지속적으로 남북공동으로 'DMZ 내부'의 활용 정책과 조사연구를 추진할 것을 북한에 제안해왔지만 실제 이루어진 것이 거의 없다. 경의선과 동해선의 철도·도로 연결을 위해 DMZ에 통과로가 놓인 것이 유일한 활용 사례라고 할 수 있다. DMZ 내부에 대한 조사연구도 2008년과 2009년 환경부가 DMZ 남측의 서부지역과 중부지역에 대해 일부 실시한 것이 거의 전부이다. 환경부는 2010년 동부지역의 DMZ에 대해서도 조사를 계획하였으나 DMZ 내 민간인 출입에 대한 북한의 강력한 항의와 반발로 조사를 실시하지 못했다<sup>12)</sup>. 이외에 1965년부터 이루어진 DMZ 관련 생태조사는 모두 민통선 지역 등 DMZ 인접 지역에서 이루어진 것이라고 할 수 있다. DMZ와 인접한 민통선 지역에서의 생태조사와 멀리서 조망하는 DMZ 내부 경관을 통해 DMZ 생태환경의 특성을 유추하고 있다.

이와 같이 분단 이후 60년간 DMZ 내부는 연구조사나 정책 실현의 대상 공간이 거의 될 수 없었다. 해가 거듭될수록 248km의 철조망으로 둘러쳐진 단절된 공간 DMZ가 가지는 상징성과 관심이 높아지고 있으나 접근이 불가능함에 따라 DMZ와 인접한 민통선 지역이 실질적인 연구와 정책 실현의 장이 되고 있다.

DMZ 내부가 아닌 인접 지역의 조사결과에 바탕을 두고 정책도 DMZ 자체보다는 인접한 지역에 대한 내용을 포괄하면서 'DMZ일원'이라고 하는 공간적 범위가 설정되었다.<sup>13)</sup> DMZ일원은 정전협정에 따른 DMZ, 군사기지및군사시설보호법에 따른

---

12) 2010년 3월 29일, 국방부가 한국전쟁 60주년 기념으로 DMZ 내에 언론사의 취재와 견학을 허용한 것에 대해 북한은 판문점 대표부를 통해 "우리의 경고에도 불구하고 비무장지대를 북남대결에 악용하려는 미국과 남조선 당국의 그릇된 행위가 계속될 경우 이 지대에서 인명피해를 비롯한 예측할 수 없는 사태가 계속될 것"이라고 무력사용 가능성을 보임으로써 동부지역 DMZ 조사계획도 무산됨.

민통선 지역, 접경지역지원특별법에 따른 접경 지역을 포괄한다. 또한, 미래 통일시대에 DMZ와 그 인접 지역을 평화생태벨트로 발전시킨다는 구상 하에 정책 실현이 가능한 DMZ 인접 지역에 먼저 기반을 조성하는 전략이 현실적인 것으로 받아들여지고 있다<sup>14)</sup>.

DMZ는 철조망에 의해 인위적으로 공간범위가 설정된 생태계이다. 하지만 실제 DMZ 생태계는 인접한 민통선 지역이나 접경 지역의 생태계와 산과 하천을 따라 연결되어 있다. 철조망에 의해 분리된 공간 DMZ의 역사적 상징성과 자연생태계의 연결성이 조화를 이룰 필요가 있다. 또한, DMZ의 자원 가치에 대한 관심이 높아지고 있는 만큼 그 가치를 지속가능하게 인접 지역에서 활용하고 지역발전 전략 속에 포함시키는 정책이 강화될 필요가 있다.

### 남북협력 의제 vs. 지역개발 의제

DMZ의 위상 변화와 활용 문제는 남북협력 의제이면서 동시에 지역개발 의제이다. 초기에는 DMZ의 비무장화와 남북관계 발전을 위한 평화적 이용, 즉 남북협력의 의제로서 DMZ에 대한 관심이 높았다. 거기에는 DMZ 내 평화시 건설과 같은 개발론의 접근과 국제자연공원 조성과 같은 보전론의 접근이 있어 다소 대립하는 양상을 보였다<sup>15)</sup>. 많은 논의와 제안이 있었음에도 남북협력 의제로서 DMZ의 보전과 이용은 계속 제자리걸음을 해왔다. 남북관계가 상당히 발전했던 김대중 정부 기간 동안조차도 DMZ를 남북협력을 위해 평화적으로 이용하자는 제안은 성공하지 못했다.

이렇게 남북협력 의제로서 DMZ에 대한 구상이 제자리걸음을 하는 동안, 1990년대 중반 지방자치제도가 시작되고 2000년 접경지역지원법이 제정되면서 지역발전 의제로서 DMZ의 보전과 이용 논의가 많아졌다. 특히, DMZ를 자원으로 활용하여 지역의 대표 브랜드로 만들고 관광을 활성화하는 데 관심이 높아졌다.

남북협력 의제와 지역개발 의제로서 접근이 동시에 이루어지면서 정책적인 혼선이 생기기도 했다. 그 한 가지 대표적인 예는 DMZ일원의 유네스코 생물권보전지

---

13) 전성우, 변병설, 이병준(2003). 『DMZ일원의 환경보전 기본방안』. 한국환경정책평가연구원. p.3

14) 행정안전부가 발표한 남북교류·접경권 초광역개발 기본구상(2009)에 따른 DMZ 생태평화벨트 개념이나 문화체육관광부의 평화생명시대 광역관광개발계획(2009), 환경부와 경기도, 강원도가 2011년 유네스코에 제출했던 DMZ 생물권보전지역 신청서가 모두 미래 통일시대 DMZ의 발전을 염두에 두고 DMZ와 인접한 지역에서의 기반조성을 우선 추진하는 전략을 취하고 있음.

15) 김진한(2012), p.159.

역<sup>16)</sup> 선정이다. 생물권보전지역은 잘 보전된 생태계와 생물다양성 자원을 지역의 발전에 지속가능하게 활용할 수 있도록 환경교육과 연구를 기본으로 지속가능관광, 환경 친화적 기업육성, 마을 만들기, 커뮤니티 비즈니스 등의 녹색경제를 활성화시키는 지역이다. 따라서 생물권보전지역은 본질적으로 지역의 발전 전략으로서 도입되고 지역의 참여와 협력을 바탕으로 해야 한다. 그러나 2001년 DMZ에 접경생물권보전지역 지정을 검토하기 시작하면서<sup>17)</sup> DMZ에 생물권보전지역을 지정하는 최우선 목적은 남북이 협력하여 DMZ를 보전하는 일에 주어졌다. 이러한 접근은 국제기구의 프로그램을 남북협력 사업으로 의제화함으로써 국제사회의 관심을 높이고 DMZ의 상징성을 높일 수 있을 것이라는 기대에서 비롯된 것이었다. 그 이후 DMZ 생물권보전지역의 지정은 DMZ의 국제적 인지도와 브랜드를 높이는 전략으로 더 크게 인식되었고 지역사회에서의 협력과 참여라고 하는 본질적 목적은 간과되고 말았다. 그러나 생물권보전지역은 DMZ 내부가 아니라 민통선 지역과 접경 지역에서 DMZ의 자원가치를 인식하고 지역발전을 위해 그것을 활용하기 위한 지역 참여와 협력구조를 만드는 데 우선 활용되어야 한다. 이러한 지역적 참여와 협력구조가 활성화된 이후에 남북 전체의 접경생물권보전지역으로 확대하는 것이 타당하고 바람직하다.

### 보전 vs. 개발, 그리고 이의 절충

DMZ의 비무장화와 평화체제 유지가 정치적으로는 중요한 문제인 가운데 ‘사람들의 접근이 금지되어 야생 동식물에게는 평화의 땅이 된 DMZ’가 역설적으로 주목을 받게 되었다. 특히, 1980년대와 1990년대 DMZ 인접 지역에 대한 생태조사로 이 지역의 높은 생물다양성과 희귀 또는 멸종위기종의 서식을 확인하고 그 결과를 발표하면서<sup>18)</sup> ‘생태계의 보고’로서 DMZ가 언론매체와 대중의 관심을 끌었다. 이에 따라 DMZ의 생태계 보전 필요성이 강조되었고, 더 나아가 군사대립의 공간을 생태

16) 생물권보전지역은 유네스코의 인간과 생물권(MAB; Man and the Biosphere) 프로그램에 의해 전세계적으로 뛰어난 육상과 바다의 생태계를 대상으로 선정되는데 1976년 처음 57곳이 선정된 이래 2012년 12월까지 117개국에 610개소가 선정되어 있음.

17) 2001년 1월 16일 김대중 대통령 신년인사에서 남북공동으로 DMZ의 접경생물권보전지역 지정 추진을 언급하면서 검토가 시작됨.

18) 1972년 문화재관리국 지원을 받아 한국자연보존연구회가 『비무장지대의 인접 지역 종합학술보고서』를 발간한 이래 1991~1993년 성천문화재단이 환경부의 지원을 받아 DMZ 인접 지역과 서해 도서지역을 조사하고 그 결과를 『야생의 보고 비무장지대』로 발표하였고, 산림청은 1995~2000년 조사결과를 『비무장지대 접경 지역의 산림생태계조사 종합보고서』로, 환경부는 2003년에 이 지역의 자연환경조사 결과를 종합하여 『비무장지대 일원 생태조사결과 종합보고서』로 발간함.

평화의 공간으로 바꾸는 데 남북이 협력해야 할 당위성도 커졌다. 특히, DMZ의 생태계와 생물다양성 보전은 비정치적이고 과학적인 접근의 주제로서 중립적인 입장의 국제단체와 과학자들이 참여하여 남북한을 중재하고 협력을 발전시켜나갈 수 있을 것이라는 기대를 갖게 했다. 실제로 접경 지역에서 분쟁과 대립이 비정치적이고 과학적인 접근의 협력을 통해 완화되는 평화공원과 접경생물권보전지역 사례들이 있으며<sup>19)</sup>, 1979년 IUCN이 DMZ에 평화공원 조성을 제안한 이래 이에 대한 관심이 지속되고 있다<sup>20)</sup>.

DMZ의 생태계와 생물다양성은 대중에게 DMZ의 가치와 의미를 새로이 해석하게 만들기도 했지만, 오랜 시간 군사지역 규제를 받아온 지역주민들에게는 또 다른 형태의 규제 요인으로 인식되기도 했다. 실제로 DMZ의 생태계 보전에 대한 많은 관심에 비해 지역에서 이를 위한 정책 추진은 그다지 성공적이지 못했다. 예로, 1995년 환경부가 진봉산과 향로봉 일대, 대암산과 두타연 일대, 철원평야 일대 609.9km<sup>2</sup>를 자연생태계 보전지역으로 지정하려 했으나 주민들의 격렬한 반대로 무산되었다. 2000년에는 철원평야 천통리 철새도래지(천연기념물 제245호)의 보호지역을 확대 지정하려다 주민 반대로 실패하기도 했다.

다른 한편으로는 노태우 정부가 평화시와 같이 DMZ를 남북교류협력을 위한 공간으로 적극 개발하는 정책 제안을 내놓으면서 DMZ일원의 개발 기대감이 높아지기 시작했다. 이후 실제 북한에 개성공업지구가 조성되고 금강산관광 개발이 이루어져 DMZ일원의 개발 기대는 현실화되었다. 그리고 2000년대 이후 낙후된 접경 지역의 발전을 촉진하기 위한 접경지역지원법과 접경지역종합계획이 만들어지면서 지역에서 DMZ일원의 개발 기대와 요구는 더욱 커졌다. 그러나 남북이 여전히 대립하는 불확실한 상황에서 접경 지역의 개발 수요는 낮고, 군사시설보호법과 수도권정비계획법 등의 규제로 개발의 제한은 계속되고 있다.

한반도에서 전쟁과 분단, 그리고 이후 60년간 지속된 남북의 이념과 발전주의 경쟁은 남북한 모두에게 자연 지배의 세계관을 강화시켰다. 이것은 자연과 인간 모두를 도구화했을 뿐 아니라 남북이 서로 개발과 개조의 대상으로 상대를 바라보게 만들어 점점 분단을 고착화시켰다<sup>21)</sup>. 이러한 의미에서 DMZ의 보전은 단순히 인간

---

19) 에콰도르와 페루 사이의 접경 평화공원, 폴란드-슬로바키아-우크라이나 3개국 사이의 접경 생물권보전지역을 비롯하여 다수의 사례들이 있음. 박은진 외(2012). 분단대립 접경 지역의 해외 사례와 한반도 DMZ의 시사점; Ali(2007). Peace Parks: Conservation and Conflict Resolution. The MIT Press.

20) 전성우 외(2003). p.46

21) 이원혁, “21C 녹색 한반도, 발전과 녹색의 대립을 넘어”, 「통일에 대한 인문학적 패러다임」 2011. pp.98-103

과 분리된 객체화된 자연의 보전을 의미해서는 안 된다. “생태계의 보고”로서 DMZ가 아니라 근대화 발전주의가 만들어 놓은 인간과 자연의 분리 상태와 고착화된 분단 상태를 다시 돌이킬 수 있는 새로운 패러다임의 원천으로서 DMZ가 의미를 가질 필요가 있다. 이러한 점에서 보면, 기존의 ‘보전’ 논의는 ‘인간으로부터 분리된 객체화된 자연의 보전’이라는 틀을 벗어나지 못했다. 이는 자연을 황폐화시키면서 실제 지역주민들의 삶과는 무관한 개발사업 논의와 그 차원이 다르지 않다. ‘보전’과 ‘개발’의 절충이라 함은 둘 사이의 적절한 지점이 아니라 새로운 차원의 양립과 의존성을 의미한다. 자연으로부터 지역주민들의 생계와 문화를 만드는 개발, 이를 통해 자연과 주민들의 삶이 함께 유지되고 보전되는 개발, 소위 지속가능개발의 실행 모델을 만드는 것을 의미한다.

지속가능개발의 개념을 DMZ일원에 적용하여 실행할 수 있는 모델을 만들기 위한 정책적 연구와 시도는 이미 오래 전에 시작되었다. 1997년 환경부가 유네스코 한국위원회와 함께 수행한 『민통선 지역의 생태계보전과 지역사회 활성화 동시 달성을 위한 조사연구』와 한국산지보전협회가 2005년 수행한 『비무장지대(민통선 지역) 생태보전과 지속가능 개발 방안 연구』 등은 지역주민의 경제활동과 삶을 고찰하고 그 속에서 자연자원의 보전과 지역개발 대책을 다루었다. 이후에도 생태관광 등 자연자원을 지역경제 활성화에 활용하는 사업과 프로그램을 제안하는 정책과 연구가 다수 이루어졌다<sup>22)</sup>. 그러나 현재와 같이 경제성장이 최우선적으로 발전을 의미하는 발전주의와 신자유주의 패러다임 하에서, 특히 다른 곳이 신도시와 빌딩 숲으로 빠르게 바뀌는 동안 어떤 변화 없이 상대적 박탈감만을 느꼈던 이 지역에서, 또한 통일 이후 웅비를 꿈꾸고 있는 이곳에서, 기존의 경제성장과는 다른 대안적 발전 모델의 수용은 그리 쉽지 않다. 이것이 DMZ 자연의 ‘보전’ 또는 ‘개발’이라고 하는 물리적·구조적 접근에서 나아가 인문학적·사회학적 접근의 결합을 필요로 하는 이유이다.

---

22) UNDP, 서울대학교 (2000). 경기북부 지역에서의 환경적으로 건전하고 지속가능한 개발을 위한 조사 연구; 이봉희(2006). 강원도 DMZ 관광 활성화 방안 연구 (강원발전연구원); 남정호(2005~2007). 서해 연안 해양평화공원 지정 및 관리방안 연구(한국해양수산개발원); 한국관광공사(2008). 평화생명지대(PLZ) 관광자원화 방안; 경기도(2008). DMZ일원 평화생태공원 조성 및 생태관광 개발을 위한 연구; 경기도(2010). 민통선지역 유네스코 생물권지역 지정을 위한 타당성 조사 및 관리방안 연구; 환경부 (2012). DMZ 유네스코 생물권보전지역 관리계획 수립 연구 등



### 3. 미래 전망과 발전 방향

세계적으로 냉전체제가 무너지고 이데올로기 대립의 시대가 사라진지 벌써 20년이 지났지만 한반도에는 그 역사가 지속되고 있다. 초기 DMZ에 대한 관심은 한반도 평화를 위한 비무장화와 일부 전문가 그룹에 의한 DMZ 생태계 조사와 보전가치에 국한되었으나 이제 목표와 방법론 측면에서 매우 다양하고 폭넓은 정책 요구가 만들어지고 있다.

DMZ의 미래 위상변화는 남북관계의 발전과 긴밀하게 연결되어 있다. 엄밀히 말하면, DMZ의 위상 변화는 남북의 정치군사적 긴장완화와 신뢰구축의 결과로서 가능하다. 과거 수많은 논의와 구상을 살펴보면, 남북의 군사적 긴장완화와 신뢰구축의 전제 없이 DMZ를 가지고 남북이 협력하여 보전이든 개발이든 어떤 이용을 하자는 구상은 전혀 유효하지 않다는 것을 알 수 있다. 결과적으로 DMZ를 놓고 남북이 협력하여 비무장화하고 평화적으로 이용하는 것은 그 자체가 군사적 긴장완화와 신뢰구축의 과정으로서 포함되어야 가능하다.

현재 DMZ에 대한 논의와 정책은 남북협력 의제와 지역개발 의제로서 접근이 혼재되어 무엇이 먼저인지 어떻게 상호 연계되어야 할지 정리가 되지 않고 있다. 남북협력을 위해서나 지역발전을 위해서 무엇이 어떻게 활용될 수 있을지 정확히 그 실체를 파악해야 한다. 그리고 시간적으로나 공간적으로 단계적인 접근과 순응적 발전을 위한 연계성과 체계를 갖출 필요가 있다.

또한, DMZ에 대한 논의는 이제 보전론과 개발론의 대립 구도에서 벗어나 새로운 차원으로 발전해야 한다. ‘보전’과 ‘개발’ 사이의 적절한 지점이 아니라 새로운 차원의 양립과 의존성을 가지는 대안적 발전 모델이 DMZ일원에 적용되어야 한다. 유네스코 생물권보전지역도 개념이 이러한 발전 모델을 추구하는 데 활용되도록 그 목적과 체계가 만들어질 필요가 있다. 나아가 이러한 맥락에서 DMZ의 보전과 지속 가능한 발전을 위해서는 지역이 보다 능동적 주체로서 참여하고 주도하는 것도 중요하다. P

## <참고 문헌>

- 강효석. 1996. 「비무장지대 관광자원개발의 방향성 연구: 설악-금강산 지역을 중심으로」. 경희대 경영대학원 석사학위논문
- 국토통일원. 1989. “한민족공동체 통일방안”
- 경기도. 2008. 「DMZ일원 평화생태공원 조성 및 생태관광 개발에 관한 연구」. 경기개발연구원
- 경기도. 2010. 「민통선지역 유네스코 생물권지역 지정을 위한 타당성 조사 및 관리방안 연구」. 경기개발연구원
- 김귀곤 외. 2000. 「경기북부 지역에서의 환경적으로 건전하고 지속가능한 개발을 위한 조사연구」 UNDP
- 김영기. 1995. 「통일을 대비한 남북한 관광자원 공동개발에 관한 연구」. 경희대학교 석사학위논문
- 김정수. 2010. “DMZ에 관한 남북한 논의 변천과 향후 과제”. 「평화학연구」 11(1). 한국평화연구학회
- 김진환. 2012. “DMZ의 미래와 인문학 : 시각과 과제”. 「통일문제연구」 24(1). 평화문제연구소
- 남정호 외. 2005~2007. 「서해연안 해양평화공원 지정 및 관리방안 연구」. 한국해양수산개발원
- 문화공보부 문화재관리국. 1992. 「비무장지대 인접지역(민통선북방지역) 자연종합학술조사보고서」. 한국자연 보존협회
- 정재선. 2009. “평화생명지대 광역관광개발계획”. 「한국관광정책」 36. 한국문화관광연구원
- 박은진 외. 2012. 「분단-대립 접경지역의 해외사례와 한반도 DMZ의 시사점」. 경기개발연구원
- 박형탁. 1997. 「안보관광자원개발에 관한 연구」. 동아대 석사학위논문
- 산림청. 2000. 「비무장지대 접경지역의 산림생태계조사 종합보고서 : 1995-2000」. 국립산림과학원
- 성천문화재단. 1996. 「야생의 보고 비무장지대」. 현암사
- 이은숙. 1993. 「생태관광 개발에 관한 연구: 민통선지역을 중심으로」. 경희대학교 경영대학원 석사학위논문
- 이봉희. 2006. 「강원도 DMZ 관광 활성화 방안 연구」. 강원발전연구원
- 이용학. 1992. 「철원군 지역의 관광자원개발에 관한 연구: 안보관광 자원개발을 중심으로」. 경희대학교 석사학위논문
- 이원혁. 2011. 「21C 녹색한반도, 발전과 녹색의 대립을 넘어」. 건국대학교 인문학연구원 통일인문연구단
- 자연보호중앙협의회. 1987. 「민통선 북방지역 자원조사 보고서」. 영창서림
- 장승호. 1995. 「한국의 안보 관광자원 개발방안에 관한 연구: DMZ(화천-양구-인제)지역을 중심으로」. 동국대학교 행정대학원 석사학위논문
- 전성우 외. 2003. 「DMZ일원의 환경보전 기본방안」. 한국환경정책평가연구원
- 조규승 외. 1987. 「휴전선 일대의 자연연구」. 강원대학교출판부
- 통일부. 2010. 「DMZ의 평화적 이용 구상」
- 환경부. 2003. 「비무장지대 일원 생태조사결과 종합보고서」
- 환경부. 2009. 「DMZ 생태평화공원 조성 기본계획」. 한국환경정책평가연구원
- 환경부. 2011. 「DMZ일원 유네스코 생물권보전지역 지정 추진계획」
- 환경부. 2012. 「DMZ 유네스코 생물권보전지역 관리계획 수립 연구」. 경기개발연구원/강원발전연구원
- 환경부. 1997. 「민통선지역의 생태계보전과 지역사회 활성화 동시달성을 위한 조사연구」. 유네스코 한국위원회
- 한국관광공사. 2008. 「평화생명지대(PLZ) 관광자원화 방안」
- 한국산지보전협회. 2005. 「비무장지대(민통선지역) 생태보전과 지속가능 개발 방안 연구」
- 한국자연보존연구회. 1974. 「비무장지대의 인접지역 종합학술보고서」
- 행정안전부. 2011. 「접경지역 발전종합계획」
- 행정안전부. 2009. 「남북교류-접경권 초광역개발 구상」
- Ali, Saleem H. 2007. Peace Parks: Conservation and Conflict Resolution, USA : MIT Press.

# 한반도 평화정착을 위한 DMZ 활용방안

홍순직 현대경제연구원 수석연구위원

- 들어가는 말
- DMZ의 특성과 평화적 개발 논의 현황
- DMZ 개발의 의미와 중요성
- DMZ 평화적 활용의 단계별 추진 방안

## □ 들어가는 말

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

한국의 DMZ는 이러한 독특한 특성을 갖고 있기에, 1971년부터 DMZ의 평화적 활용 방안들이 제안·추진되어오고 있다.

1971년 6월 군사정전위원회 UN군 수석대표였던 F.H.Rogers 소장이 DMZ 평화적 이용 방안을 제시했으나 북한은 이를 거부하였다. 이후 1988년 노태우 대통령은 UN총회 연설에서 DMZ 내에 평화시 건설을 제의하였고, 1994년 8월 김영삼 대통령은 DMZ 자연공원화를, 2007년 노무현 대통령은 남북정상회담에서 DMZ 내의 남북 초소(GP: Guard Post) 및 중화기 철수와 평화적 이용 등을 제안했다. 이명박 정부 들어서도 비무장지대의 평화적 이용과 생태평화공원 조성 등을 인수위원회의 국정과제로 선정하여 세계적인 생태평화벨트(Eco-Peace Belt)로 육성한다는 비전을 제시하였다. 특히 2012년 9월 제주도에서 열린 ‘2012 세계자연보전총회’에서는 DMZ를 글로벌 이슈로 부각시키면서, 정부는 DMZ 일원의 특수성을 활용한 국제적 관심을 유도하여 남북 교류 및 국제 평화의 거점으로 구축하고자 하였다.

그러나 이들 제안들은 북측의 거부로 아직까지 남북 간에는 별 진전이 없는 상황이며, 다만 금강산관광 및 개성공단 사업을 위한 통과만을 허용하고 있을 뿐이다.

최근 새정부 들어, DMZ 내의 세계평화공원 구상이 새롭게 주목을 받고 있다. 박근혜 대통령이 2013년 5월의 미국 순방 중 상·하원 합동연설에서 세계평화공원 조성을 한반도 신뢰프로세스 구축의 일환으로 언급하면서부터이다. 이후 박 대통령

은 정전 60주년 기념연설을 비롯해, 수차례에 걸쳐 세계평화공원 구상 실현에 대한 강한 의지를 표명하였으며, 이는 2014년 예산에 402억 원 수시 배정으로 반영되어 구체화되고 있다.

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

## □ DMZ의 특성과 평화적 개발 논의 현황

### 1. DMZ의 지정학적 특성

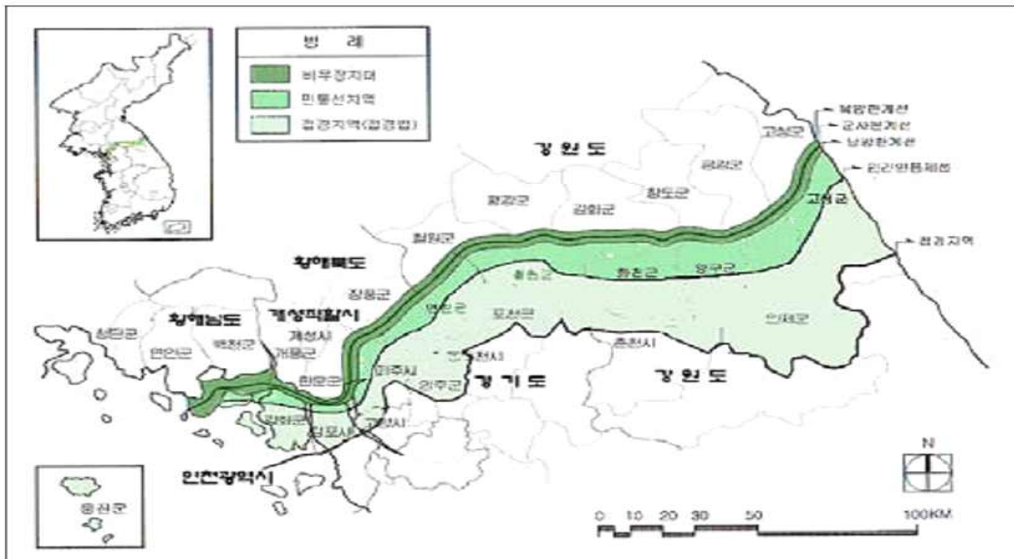
한반도 국토의 중앙지대를 동서로 가로지르고 있는 DMZ(Demilitarized Zone)는 1953년 7월의 정전협정에 의해 육지 부문의 경계를 정하면서 설정되었다. 다시 말해 DMZ는 한국전쟁이 휴전이 아닌 정전으로 마무리되면서 남북한 군대가 서해안 임진강 하구에서 동해안 강원도 고성외 명호리에 이르기까지 248km(155마일)의 군사분계선을 기준으로 각각 남북으로 2km씩 후퇴하기로 약속하면서 형성된 것이다.<sup>1)</sup> DMZ는 현재 UN군 군사정전위원회가 관리하고 있는데, 면적은 처음에는 992km<sup>2</sup>(248km × 4km)이었으나 현재는 약 907km<sup>2</sup>로 축소되어 한반도 전체의 약 0.41%를 차지하고 있다.

---

1) 남북한이 대치하고 있는 한반도는 군사분계선에 의한 육상의 DMZ와 해상분계선인 북방한계선(NLL : Northern Limit Line), 그리고 이 두 지역 사이의 한강 하구 중립 지역(DMZ가 끝나는 임진강 하구에서 NLL이 시작하는 강화도 말도에 이르는 지역으로 남북 공용의 특수 지역)이라는 세 가지 경계선 혹은 구역이 존재한다.(최용환, “평화지대 DMZ, 기능과 역할은?,” 『DMZ, 전쟁과 냉전의 경계 지역에서 첨단 지역으로』, 한국DMZ포럼, 2011. 10. 12. pp. 42~43.)

〈 DMZ 및 접경 지역 개념도 〉

북방한계선	비무장지대(DMZ) 북측 지역	2km	10km	25km
군사분계선		비무장지대(DMZ) 남측 지역		
남방한계선	민통선 이북 지역 (통제보호구역)			
민간인통제선				
접경 지역				



자료 : 국가경쟁력강화위원회, 『「한반도 생태평화벨트」 조성 방안 - DMZ 일원 관광활성화』 2010, p. 3.

DMZ는 남북 간의 정치·군사적 대립과 긴장 등으로 인해 산업 인프라가 전무할 뿐만 아니라, 개발에 있어서도 엄격한 규제를 받고 있으며 일반인의 접근이 철저히 차단되어 있다. 이러한 접근성의 제한과 분단은 다른 한편으로는 우수한 자연생태계 조성과 함께, 세계 유일의 분단국인 대한민국이 고스란히 품고 있는 동존상잔 비극의 상징적 현장이란 점에서 유적지로서의 강점을 갖게 하였다.

따라서 DMZ는 귀중한 관광·문화·역사 유적지로 개발할 수 있는 기회를 제공

한다. 다시 말해 수도권과 인접해 있는 DMZ의 평화적 이용이 이루어진다면, 이는 자연생태계를 활용한 세계적인 생태·안보 관광 사업은 물론, 가용한 토지 제공과 인근의 접경 지역 개발 활성화 등의 새로운 기회를 제공할 것으로 기대된다.

### 〈 DMZ 및 접경 지역의 SWOT 분석 〉

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

자료 : 손기웅, 『DMZ 평화 정착과 환경보호를 위한 이니셔티브』, 사단법인 코리아DMZ협의회 제2차 국제학술회의, 2011. 10. 17. p. 8.를 일부 수정

## 2. DMZ의 평화적 이용 논의 현황

DMZ의 평화적 이용과 관련하여 정부와 지자체는 물론, 민간에 이르기까지 여러 주체에 의해 다양한 제안이 이루어졌다. 이러한 제안들은 육상 DMZ 지역에 한정되기보다는 서해 연안 지역과 한강 하구 지역을 포괄하는 광범위한 대상으로 이루어져 왔다.<sup>2)</sup> 아래 표에서 볼 수 있듯이, DMZ와 그 일원의 평화적 이용에 대한 주요 제안은 교통망 연결, 재해 방지 및 수자원 공동 이용, 자연 환경 보전 및 관리, 산업 협력, 문화·역사 자원의 발굴 및 복원, 교류협력지구 및 사업 구상 등의 여러 차원에서 이루어져 왔다.

2) 보다 자세한 것은 최용환, 전게서, pp. 46~48. 참조

〈 주체별 DMZ의 평화적 이용 관련 제안 내용 〉

구분	정부제안	지자체	민간제안
교통망 연결	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 교통망연결 (경의선, 동해선 및 경원선 철도·도로 연결)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 연륙교 (강화~개풍, 교동~해남리, 김포~연백)</li> <li>• 철도: 경원선</li> <li>• 도로: 국도5, 31호선</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 철도 : 경의선, 경원선, 금강산선, 동해북부선</li> <li>• 국도 : 1,3,5,7,31호선</li> </ul>
재해 방지 및 수자원 공동 이용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 임진강 유역 평화적 이용</li> <li>• 임남담합동조사 및 공동재난 방지대책</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 남북 수자원 공동 활용 (평화의 댐 및 임남담)</li> <li>• 비무장지대화재방지, 병충해 및 전염병 예방</li> <li>• 남북말라리아 공동 방역</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 임진강 유역 홍수조절을 위한 다목적 댐 건설</li> </ul>
자연환경 보전 및 관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공동학술조사 (자연생태계)</li> <li>• 비무장지대 접경생물권 보전지역 추진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 산림자원센터 조성 (북한녹화사업)</li> <li>• 생태교육기관 건립</li> <li>• DMZ 평화생명마을</li> <li>• DMZ 국가자연탐방으로 조성사업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 생태마을 설치, 생태계보존 지역화, 서해안 갯벌지역, 철원평야, 대암산두타연 생태계 연구시설, 유네스코 접경생물권 보전지역</li> </ul>
산업 협력 (공업, 농업, 수산업, 관광)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 설악·금강산 연계 자유관광 공동지역 설치</li> <li>• 공동어장 설정</li> <li>• 합작공장(DMZ)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 남북공동 어장 조성 및 어업교류 (동해·서해)</li> <li>• 농산물품종개량연구소 (강화교동), 남북경협산업 단지 농업연구기반조성</li> <li>• 편치불 통일 농장조성</li> <li>• DMZ 생태·문화·관광 자원 합동 조사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 철원군 북면뜰 공동개발</li> <li>• 공동생산시설(공단, 산업교류시설, 공산품 생산가공시설, 공동저장시설)</li> <li>• 금강산~설악산 관광패키지 상품개발</li> <li>• 관광벨트(생태,문화,안보)</li> </ul>
문화·역사 자원의 발굴 및 복원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 민족문화관</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 궁예·태봉 학술조사, 남북관광 센터, 남북 역사유적 공동조사 사업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 과학기술 및 역사문화 연구시설</li> </ul>



<p>교류협력지구 및 사업</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• DMZ 평화적 이용을 위한 공동경기장, 군사시설 철수</li> <li>• DMZ 평화시 건설</li> <li>• DMZ 평화구역설정</li> <li>• DMZ 완충지역화 및 평화적 이용</li> <li>• 한강하구 나들섬 구상</li> <li>• DMZ 남북청소년교류센터</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 교통물류단지 및 이산가족 상봉장, 교류협력단지: 웅진군(백령 연평), 강화군(교동, 강화), 김포시(김포), 파주시(장단), 연천군(장남), 철원군(철원), 양구군(해안), 고성군(현내)</li> <li>• 접경지역내 남북한 경제특구 개발</li> <li>• 강화 교동 평화산업단지 조성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 남북공동대학, 만남의 광장, 평화시 관광정보센터, 공동 전시장 및 공동 공연장, 공동 경기장, 공동 체육관</li> <li>• 전원 공동개발 및 이용</li> </ul>
------------------------	---	--	---

자료: 1) 최용환, “평화시대 DMZ, 기능과 역할은?,” 『DMZ, 전쟁과 냉전의 경계 지역에서 첨단 지역으로』, 한국DMZ포럼, 2011. 10. 12. p. 47.  
 2) 김흥배·김영봉, “남북한 평화 증진을 위한 접경 지역의 협력적 이용방안.” 『통일정책 연구』 17-1(2008) p. 412, <표3> 등을 참고하여 수정·보완

## □ DMZ 개발의 의미와 중요성

DMZ는 자연생태계가 잘 보전·복원되어 있는 지역인 동시에 국토 분단의 역사적 상징 장소이다. 또한 국토의 지리적·공간적 측면뿐만 아니라, 한반도 미래의 신성장 동력 확보와 평화 지역(PLZ: Peace & Life Zone)으로 인식되고 있기에 국가적 차원의 개발이 절대적으로 중요하다. 이런 의미에서 생태계 보전을 위한 남북 환경협력, 남북 공동의 UNESCO(United Educational, Scientific, and Cultural Organization: 유엔교육문화기구) 생물권 보전 지역 지정 등 종합대책 마련의 필요성이 지속적으로 제기된 바 있다.<sup>3)</sup>

이외에도 DMZ 개발의 평화적 이용이 국가적 차원에서 보호·관리되어야 하는 이유를 보다 구체적으로 설명하면 매우 다양할 것이다. 본고에서는 경제적 측면을 중심으로 살펴보기로 하며, 정치·군사 및 사회·문화적 측면도 간략히 점검해 보기로 한다.

### 1. 경제적 측면 : 국가 신인도 제고와 신성장 동력 확보

DMZ의 평화적 이용과 개발은 한반도의 긴장 완화로 지정학적 리스크 완화를 통해 국가 이미지와 국격 제고에 크게 기여할 수 있다. DMZ의 평화적 이용이 이루어진다는 것은 분단된 국토의 연결로 대립과 갈등 청산의 본격화를 의미한다. 이렇게 될 경우, 한반도는 세계 유일의 분단국 이미지와 만성적인 지정학적 리스크가 사라짐으로써, 국가의 대외 신인도와 국격이 크게 신장될 것으로 기대된다. 이는 결국 외국인 투자 유치 확대와 해외 차입금리 부담 경감 등을 통해 막대한 경제적 이익을 가져다준다.<sup>4)</sup> 나아가 DMZ의 평화적 이용이 이루어지면, 민족 간 대립과 갈등, 분쟁 공간인 DMZ는 ‘통일의 꿈을 실현해나가는 공간’(DMZ: Dream Making Zone)으로 거듭나게 된다.

---

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

4) 2013년 상반기의 총외채 규모는 4,118억 달러에 달함. 따라서 DMZ의 평화적 활용을 통한 대외 신인도 제고로 외채 상환 이자가 0.5~1.0% 포인트만 인하된다고 가정하면 연간 약 20.6~41.2억 달러의 외채 상환 부담이 경감되는 효과가 발생할 것으로 기대

둘째, DMZ의 평화적 이용은 남북 교류·협력의 활성화는 물론, 본격적인 남북 경제공동체 형성과 통일 기반 조성에 기여하며, 중장기적으로는 통일비용 절감에도 보탬이 된다. 현재의 DMZ는 남북 간의 인적·물적 교류협력을 단절시키고 발전을 제한하는 공간으로 존재하고 있을 뿐이다. 그러나 평화적 이용이 이루어질 경우에는 남북 간의 화해·협력과 소통을 통해 본격적인 대규모 남북 교류협력뿐만 아니라, DMZ 내에 평화산업단지나 통일특구가 조성될 경우 남북경제공동체 형성과 통일의 전진기지 역할을 할 수 있게 될 것이다. 다시 말해 냉전과 단절의 최전방이던 DMZ가 평화적 이용으로 인해 평화와 통일, 소통의 전진기지로 변화하게 되는 것이다. 이는 결국 남북 간의 경제력 격차 완화에도 기여함으로써 중장기적으로 통일비용 절감에도 기여하게 될 것이다.

셋째, DMZ의 평화적 이용은 한반도가 동북아의 물류 허브로 발전될 수 있는 새로운 발전 공간과 신성장 동력을 제공할 것으로 기대된다. 한국 경제는 분단으로 인해 허리가 잘린 섬나라 경제와 다름없는 상황이다. 그러나 DMZ의 평화적 이용으로 분단된 교통망이 복원·확충되면 국토의 허리가 이어짐으로써 한반도는 하나로 연결될 수 있다. 이로써 DMZ 활용은 섬나라와 다름없는 남한에게 대륙으로 발전해 나갈 수 있는 출발점을 제공할 것이다. 동시에 동북아와 유럽과의 경제 협력 확대의 교두보와 물류 거점은 물론, 지속발전가능한 새로운 성장 동력과 발전 공간을 제공해줄 것으로 기대된다. 다시 말해 DMZ 활용은 한반도가 동북아의 경제 중심과 유라시아 시대 개막의 시발점이 되는 것을 의미한다.

넷째, DMZ의 평화적 이용은 한반도를 세계적인 생태·평화 벨트로 조성함으로써 국제적인 관광국으로 발전시킬 것으로 기대된다. 생물 다양성과 생태계의 보고인 DMZ와 주변 접경 지역까지 개발이 가능해지면, DMZ 일원은 세계적인 생태·평화 관광지로 개발된다. 더욱이 DMZ의 평화적 이용은 금강산·설악산 연계 관광과 함께, DMZ 일원을 UN의 생물권보전지역 및 지리공원 지정과 세계문화유산 등록, 강원도 평창의 2014년 UN 생물다양성 총회와 2018년 동계올림픽의 성공에도 매우 중요한 영향을 미칠 것으로 보인다. 관광산업은 부가가치와 고용 창출 등의 산업연관 효과가 매우 큰, 굴뚝 없는 외화벌이 산업인 만큼 DMZ의 평화적 이용은 한반도를 세계적인 관광지로 발전시키게 될 것이다.

이외에도 DMZ의 평화적 이용은 국토의 균형 발전과 효율화, 지역경제 활성화에도 기여할 것이다. DMZ 일원의 군사보호시설 지정으로 인해 각종 규제와 제한 조치에 묶여 있다. 이로 인해 DMZ와 접경 지역 일대 주민들은 수십 년 동안 안락한

거주는 물론, 지역개발 활성화와 재산권 행사에도 많은 피해를 받아왔다. 또한 국토의 허리가 단절되어 국토의 효율적 사용과 한반도의 균형 발전에도 큰 걸림돌이 되었다. 그러나 DMZ의 평화적 이용이 이루어진다면 주민들의 삶의 질 향상과 편의성 제고 등 제한적이나마 그간의 어려움이 상당 부분 완화될 것으로 기대된다.

## 2. 정치·군사 및 사회문화적 측면 :

### ‘사실상의 평화적 통일’ 구현과 문화 공동체 형성의 기반 제공

우선 정치·군사적 측면에서 DMZ의 평화적 이용은 군사분계선을 둘러싼 한반도의 긴장 완화와 ‘사실상의 평화적 통일’(de facto peaceful unification)을 구현하는 터전을 제공할 것이다. 완전한 법·제도적 통일에 앞서 DMZ의 평화적 이용과 대규모 인적·물적 교류 확대, 이를 통한 대북 경제적 이익 제공 등은 북한으로 하여금 남북 간의 정치·군사적·이념적 대립보다는 경제적 실사구시로의 정책 변화를 유도할 것으로 기대된다. 이로써 그간의 남북 간 ‘적대적 대립’ 관계를 ‘경쟁적 협력’ 관계와 ‘평화 공존’ 상황으로 변화를 촉진시키며, 정전협정의 평화협정으로의 대체와 한반도 평화체제 형성에도 기여할 것이다. 또한 DMZ의 평화적 이용을 위해서는 DMZ의 비무장화와 군부대의 후방 이동, 나아가 군비 감축 등의 논의가 수반될 것이다.

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

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

결국 종합하면 DMZ의 평화적 이용은 경제와 평화를 동시에 얻을 수 있는 평화·경제 사업이며, 남북한이 한민족으로 생활할 수 있는 민족공동체 형성 사업으로 큰 의미를 갖는다.

## □ DMZ 평화적 활용의 단계별 추진 방안

### 1. DMZ 평화적 이용의 목표와 기본 방향

DMZ의 평화적 이용에 있어서 추진 목표는 DMZ의 ‘실질적 비무장화’ 추진을 통한 한반도의 평화 안정과 남북경제공동체 및 환경공동체 형성에 두어야 한다. 다시 말해 DMZ 개발에 있어서 기능적 측면의 정치·군사적으로는 전쟁 억지와 완충 지역 설정이라는 DMZ 본연의 평화 기능<sup>5)</sup> 복원에 두고, 경제적으로는 환경 보전과 지속발전가능한 성장을 동시에 추구하는 ‘녹색 성장’을 지향하는 방향으로 추진해야 한다는 의미이다.

이는 DMZ 개발을 단기적인 관점이 아니라, 다음 세대와 한반도 전체를 고려하여 중장기 차원의 지속가능한 발전을 위한 거시적 접근이 필요함을 의미하며, 국토의 균형 발전과 효율적 이용, 국토의 경쟁력 제고, 그리고 남북 경제 및 환경공동체 형성과 동북아경제권 형성 등의 촉진 측면에서도 매우 중요하다. 이런 점들이 바로 국가적 차원에서의 접근이 필요한 중요한 이유 중의 하나이다. 이를 위해서는 몇 가지 기본 방향의 설정이 요구된다.<sup>6)</sup>

첫째, 한반도에서의 녹색 성장과 평화 사업을 동시 추구하는 방향으로 추진되어야 한다. 다시 말해 환경 보전과 지속발전가능한 개발·성장을 동시 추구함(녹색 성장)과 함께, 남북 상생 공영의 평화를 추구하는 ‘평화 사업’도 함께 지향해야 한다. 녹색 성장이라는 개념은 경제와 환경이 상충된다는 환경쿠르네츠 곡선 패러다임에서 환경이 경제 성장의 새로운 동력이 된다는 녹색 성장 패러다임으로의 변화를 의미한다. 따라서 DMZ 개발을 기존 생태계의 자연성이 그대로 유지되는 방향으로 생태 및 환경 친화적 가치를 극대화하면서도 새로운 성장 동력으로 기능하는 방향으로 나아가야 한다.

한편으로 DMZ는 전쟁과 분단, 대립과 갈등, 단절의 역사적 상징이기도 하다. 따라서 우수한 생태 자원의 보존·활용과 세계 유일의 분단 지역 상징성을 활용하여 세계적인 생태·평화적 이용 가치를 극대화하는 방향으로 추진해야 한다. 이를

---

5) DMZ 본연의 기능은 바로 전쟁 억지와 완충으로, 군사·외교·정치적 의미에서 가장 중요한 것은 글자 그대로 비무장이라고 함(김재한, “DMZ의 군사·외교·정치학적 의미와 과제,” 『DMZ, 전쟁과 냉전의 경계 지역에서 첨단 지역으로』, 한국DMZ포럼, 2011. 10. 12. pp. 23~37.)

6) 홍순직, “DMZ 평화적 이용의 경제적 의미 : 산업,” 『the DMZ』, 창간호, 코리아DMZ협의회, 2011. 12. pp. 63~70.

위해 희귀 생태자원과 문화유산 등의 보전 및 친환경적 이용 방안을 강구하는 동시에, DMZ의 특수성을 적극 활용하여 국제적 관심을 유도함으로써 남북교류 및 국제 평화 거점으로 육성한다. 또한 평화와 경제의 포괄적 추진으로 한반도의 평화 안정과 남북 공동 이익을 동시에 추구하면서, ‘경제를 통한 평화’와 ‘평화를 통한 경제’가 상호 상승 작용하면서 선순환적인 발전을 모색하는 방향으로 추진해 나가야 할 것이다. 다시 말해 DMZ 개발과정에서 북한의 동참을 유도하기 위해서는 북한도 실제적인 경제적 이익을 향유할 수 있음을 이해·설득시켜 추동력을 확보해야 한다.

둘째, 실현 가능성이 높은 사업부터 점진적·단계적으로 추진해야 한다. 다시 말해 분단과 대립의 남북 관계 현실을 고려하여 공간적으로는 남한 지역이나 기존의 DMZ 및 인근 활용가능 지역을 중심으로 우선 추진하거나 새로운 거점을 개발하고, 사업별로는 북측의 수용이 용이한 부문과 유무형의 파급 효과가 큰 부문을 우선 활용하며, 사업 규모별로는 소규모에서 대규모로 점차 확대해 나가야 한다. 따라서 남북 관계 현실을 고려하여 실현 가능성이 높은 사업을 우선 사업으로 선정하여 ‘제한적인 DMZ 비무장화’를 추진해 나가야 한다. 또한 개별적·단발성 사업보다는 남북한 모두에게 유무형의 파급 효과가 큰 사업 부문부터 우선 추진해야 한다. 특히 인적·물적 교류가 많은 사업이나, 일단 재개되면 중단하기 어려운 사업, 그리고 여타의 남북 경협 사업이나 남북 관계 발전, 국토의 균형 발전 등에 기여도가 높은 사업을 우선 추진할 필요가 있다.

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

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

없는 상황이다. 따라서 부처 이기주의와 지역 이기주의, 단기성과 달성을 위한 백가쟁명 식의 다양한 구상의 나열보다는 하나라도 결실을 거둘 수 있도록 경제 주체들의 협동적 조화가 필요하다.

끝으로, DMZ 이용은 남북한만의 공간이 아닌 국제사회 차원의 접근이 필요하며, 국제기구의 활용이 요구된다. 인근 지역주민들의 참여와 남한 내부의 국민적 공감대 형성 유도는 물론, 주변국과 국제사회의 지지와 이해를 유도해야 한다. 정전협정에 의하면 군사분계선을 통과하거나 DMZ 내에 출입하기 위해서는 유엔군 사령관과 북한 및 중국군 사령관의 허가를 받아야 한다고 한다.<sup>7)</sup> 또한 국제 차원의 접근은 사업의 지속성과 추진력 확보, 부족한 재원의 안정적 공급 확보 등은 물론, 중장기적으로는 남북한의 경제 통합 및 평화적 통일에 대한 우호적인 환경 조성을 위해서도 매우 중요하다. 따라서 국제 환경 및 평화기구의 유치와 국제금융기구의 참여, 그리고 북한의 국제금융기구와 국제무역기구 가입 지원을 적극 추진해야 한다.

## 2. 단계별 주요 추진 사업

통일 이전을 3단계로 구분하되<sup>8)</sup> 구체적인 시기를 명시<sup>9)</sup>하기보다는 DMZ 개발을 남북 관계와 북핵 문제 등의 진전 등과 연계하여 단계별 목표와 추진 사업을 제안하기로 한다.

남북경제공동체를 남북한 단일 경제권이라는 최종 모습으로 본다면, 남북경제공동체 형성은 남북한이 완전한 평화 통일로 가기 위한 경제 부문의 실질적·제도적 통합 과정으로, 통일의 중간 과정으로 정의할 수 있을 것이다. 따라서 통일 이전의 DMZ 평화적 이용 방안을 남북경제공동체 형성과 연계하여 단계별로 구분한다면, 화해·협력 단계와 남북 연합 단계까지로 구분할 수 있을 것이다.<sup>10)</sup> 또한 화해·협력 단계를 세분하여 기반 조성 단계와 본격 확대 단계로 구분하여 살펴보기로 한다.

---

7) 보다 자세한 내용은 제성호, “DMZ의 평화적 이용에 따른 법적 문제,” 『법조』, 제55권 11호, 법조학회, 2006. 11. 참조.

8) 정부의 통일 정책은 민족공동체 통일 방안에 근거하여, ‘화해·협력 단계 → 남북 연합 단계 → 통일 국가 완성’의 3단계 과정을 통해 ‘1민족-1국가-1체제-1정부’의 완전한 통일 국가를 건설하는 점진적·단계적 통일 추진 방안이라고 정의할 수 있음

9) 행정안전부(2011. 7) 『접경지역 발전 종합 계획』에는 2011~30년까지로 구분·설정

10) 홍순직, “화해·협력 단계의 남북경제공동체 형성 방안,” 『독일 통일 20년과 남북 통합의 과제』, 북한연구학회 추계워크샵, 2009. 11. 20. pp. 75~94.

이에 앞서 DMZ를 평화적으로 이용할 경우 경제협력 분야에서 가능한 사업들을 살펴보면 다음과 같다. 유기농 농·축산업과 수산업, 임가공 등의 소규모 경협 사업, 물류·에너지 사업, 관광 및 MICE 산업<sup>11)</sup> 등의 경제협력 사업을 비롯하여, 단절된 교통망 복원과 임진강 평화댐 건설 등의 인프라 확충 사업, 문화체육 및 사회 교육 등의 민족공동체 지원 사업(통일특구 지정과 통일문화예술제 개최, 이산가족 상봉면회소와 기숙사, 경제·기술 교육센터 등의 건설)을 들 수 있다. 이외에도 남북한 접경위원회 설치, UN 환경위원기구 및 UN 평화대학 유치, UN 평화빌리지 건설 등도 고려할 수 있을 것이다.

특히 남북 상호 간의 신뢰 형성 차원에서 시범사업의 선정이 요구된다. 예컨대, DMZ 남북 공동의 생태조사 사업이나 소규모 물류단지 건설, 단절된 교통망 연결과 공동 재난방지협의회 구성 등을 고려해 볼 수 있다.

### 〈 DMZ의 평화적 이용 방안(경제 부문) 〉

구분		화해·협력 단계		남북 연합 단계	
		기반 조성 단계		본격 협력 단계	
한 반 도  정 세 환 경	남북 관계	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 경쟁적 공존 관계</li> <li>· 북핵, 부분적 진전</li> <li>· 남북 경협 활성화</li> <li>· 회담정례화, 법제도화</li> <li>· 한반도 평화선언 채택 과 평화경제체제 논의</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 협력적 공존 관계</li> <li>· 북핵, 불능화폐기 진전</li> <li>· 남북간 상호의존성 확대</li> <li>· 남북 경제협력관 설치</li> <li>· 남북정상회담 정례화</li> <li>· 평화경제체제 기반구축</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 평화 공존의 남북경제 공동체 완성 단계</li> <li>· 북핵, 완전 폐기</li> <li>· 남북한 공동시장 형성</li> <li>· 한반도 평화경제체제 발전 심화</li> </ul>	
	대외 관계	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 북미·북일 관계 진전</li> <li>- 북, 국제사회 편입 유도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 북미, 북일 관계 발전</li> <li>· 국교정상화 본격 논의</li> <li>- 북, 국제사회 편입 시작</li> <li>· 국제금융기구 가입</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 북미, 북일 관계 정상화</li> <li>- 북일 배상금과 국제자금 유입 시작</li> </ul>	
	북한 개방	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 특구 중심 개방 확대</li> <li>- 외자유치관련법 개선</li> <li>- 남북합동시찰단 파견</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 개혁개방 확대</li> <li>· 소규모 특성화 단지 건설</li> <li>- 시장경제체제 도입 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 특구 지역 추가 확대</li> <li>- 전면적 개혁개방</li> <li>- 시장경제체제 본격화</li> </ul>	

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



D M Z 의 평 화 적 이 용	군사 평화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- DMZ의 평화적 이용 회담 정례화</li> <li>- 군비통제 및 한반도 평화협정 논의</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- DMZ의 비무장화 시작</li> <li>- 평화협정 논의 본격화</li> <li>- 초보적 평화협정 체결</li> <li>- 별도 평화관리기구 설치</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 평화협정 체결 완료</li> <li>- DMZ의 비무장화 완료</li> <li>- 군비통제 이행 확대</li> </ul>
	농축 수산	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 남북한 협의, 공동조사</li> <li>- 별도 시범사업 실시 (유기농, 친환경농업단지)</li> <li>- 공동 어로수역 협의</li> <li>- CDM 조림사업 협의</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 남북한 공동농장 운영</li> <li>- 공동 어장, 양식장 설치</li> <li>- CDM 조림사업 실시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 남북 공동의 대규모 농축 수출단지 조성</li> </ul>
	물류 산업 단지	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 소규모 단순 물류창고</li> <li>- 특산물 상품 전시장</li> <li>- 경험 상담 창구</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 고부가가치 물류센터</li> <li>- 대규모 상품교역장 설치</li> <li>- 평화 시범도시 건설</li> <li>- 소규모 임가공단지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 평화산업특구 조성</li> </ul>
	관광	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 금강산·개성·PLZ 관광</li> <li>- 시범적 생태탐방</li> <li>- 시범적 평화누리길, 올레길 조성 (남한)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 산림 휴양 센터 조성</li> <li>- 금강산설악산 연계관광</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 금강산설악산 통합 평화관광특구 조성</li> <li>- 대형 평화리조트 건설</li> </ul>
	MICE	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 평화박람회 개최(남한)</li> <li>- 생태포럼 개최(남한)</li> <li>- 유엔기구 유치위원회 구성 협의</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국제평화컨벤션, 전시회</li> <li>- 남북 평화박람회</li> <li>- 국제 생태환경 포럼</li> <li>- 유엔 환경기구 유치</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대규모 국제 생태평화 컨벤션 개최</li> <li>- UN 평화환경단체 유치</li> </ul>
	문화 체육	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 평화안보예술제(남한)</li> <li>- 민족 역사문화관 건립 및 학술회의 개최</li> <li>- 국제청소년 문화제(남)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국제평화예술제 개최 (문화예술광장 건립)</li> <li>- 남북공동 체육대회</li> <li>- 청소년 캠프촌(남북)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국제평화예술제 정례화</li> <li>- 국제동계올림픽 유치</li> </ul>
	SOC	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 단절 교통망 시범복구</li> <li>- 임진강 수해방지댐 건설 논의(수자원관리)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 교통망 복구 확대</li> <li>- 수해방지댐 건설</li> <li>- 재생에너지 협의</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 교통망 확충</li> <li>- 공항 건설 등</li> </ul>
	사회 교육	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 이산가족 상봉</li> <li>- 남북국제 공동조사 및 학술회의 개최</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 이산가족 면회소 설치</li> <li>- 평화대학 건립(남한)</li> <li>- 기술, 시장경제 전수</li> <li>- 개성 기숙사 건립</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 상시 면회소 운영</li> <li>- 국제평화대학 설립</li> </ul>
	기타	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 접경위원회 설치 협의 (공동 재난방지 대책)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 평화 빌리지 건설</li> </ul>

### 3. 추진상의 국내외 고려 요인

DMZ 일원은 군사보호시설 지정과 정전협정 등으로 인해 평화적 이용일지라도 국내적으로는 물론, 유엔군 사령관과 북한 및 중국군 사령관의 허가를 받아야 하는 제약이 있다. 다시 말해 DMZ 일원을 한반도의 생태·평화벨트로 개발·육성하기 위해서는 국내적으로는 물론, 남북 관계와 한반도 주변국 및 국제 관계 속에서 고려해야 할 요인들이 존재한다. 따라서 DMZ의 평화적 이용에는 남북한은 물론, UN과 미군 등 국제사회와도 관련되어 있으므로 철저한 준비가 요구된다.

DMZ를 국제적인 생태·평화특구로 지정 운영하기 위해 먼저 국내적으로는 각 부처 및 지자체의 이해관계 조정을 위한 범정부 차원의 DMZ 혹은 접경지역조정위원회(가칭) 구성이 필요하다. 다만 실질적 사업 추진 과정에서는 지자체와 NGO 단체들의 의견을 수렴하는 ‘관관 및 민관’ 협력파트너 시스템을 구축하는 것이 필요하다.

다음으로 남북 간에는 남북 공동의 ‘DMZ 협력개발기구’(가칭) 구성과 함께, 남북 간의 3통(통행, 통신, 통관)과 4대 남북경협기본합의서(신변 안전 보장, 투자 보장, 이종과세 방지, 상시분쟁 조정) 등의 실제적 성실한 이행과 함께, 국제기구와 제3국의 참여를 적극 유도해야 한다.

특히 DMZ 이용에는 북한의 참여와 협력이 절대적이므로, 참여를 유도할 수 있는 선제적인 제안과 시범사업 추진이 요구된다. 북한도 DMZ의 평화적 공동 개발을 통해 실제로 많은 이익을 공유할 수 있음을 구체적 근거를 제시하면서 설득시킬 필요가 있으며, 북측이 선호하고 상호 부담이 없는 사업을 중심으로 시범사업을 추진하여, 이를 확산시켜 줄 필요가 있다. 예컨대 남북공동어로 구역 설정이나 관광사업, 북한 상품전시장 설치, 역사 유물 발굴 사업, 친환경 발전소 건설 등을 고려할 수 있을 것이다.

이외에 국제적으로는 주변국을 중심으로 한 국제사회의 이해와 협력을 유도하며, DMZ의 평화적 이용을 국제 이슈화할 필요가 있다. 국제적 이슈화를 위해서는 DMZ 일원의 특수성을 활용한 각종 이벤트와 국제대회 개최, 평화와 환경과 관련된 각종 국제기구의 유치 등의 노력이 요구된다. 또한 사업의 안정성과 지속성, 그리고 재원 확보 차원에서 국제기구나 외국인 기업의 공동 참여 유치 노력이 필요하다. P



|평화재단 평화연구원 제63차 전문가포럼|

**남북한 군사분계선 접경지역의 관리, 그리고 평화**

# NOTES

| 평화재단 평화연구원 제63차 전문가포럼 |  
**남북한 군사분계선 접경지역의 관리, 그리고 평화**  
**NOTES**