

# 임진강유역의 평화적 이용을 위한 남북한 협력방안

A Study on the Utilization of the Imjin River Basin  
through South-North Korea Cooperation

김영봉 국토연구원 국토계획·환경연구실 연구위원

※ 주요단어 : 비무장지대, 생태계, 공유하천, 교류협력사업

## 목 차

- I. 서론
- II. 공유하천 관리의 이론적 배경과 협력사례
  - 1. 공유하천의 개념과 이론적 고찰
  - 2. 공유하천의 공동관리 사례
  - 3. 이론 및 사례의 시사점
- III. 임진강유역의 공간적 특성과 현안
  - 1. 국토자원으로서의 지역적 특성
  - 2. 남북교류협력지역으로서의 여건
  - 3. 임진강유역의 실태와 현안
- IV. 임진강유역에서의 남북협력사업의 추진 방안
  - 1. 분야별 주요협력 가능사업
  - 2. 협력사업의 추진 방안
  - 3. 제도적 지원 방안
- V. 결론

## I. 서론

지난 반세기 동안 군사적 대치와 긴장 속에서도 남북한은 끊임없이 교류와 협력을 위한 노력을 기울여 왔으며, 2000년 6월의 역사적인 남북정상회담은 남북한의 긴장완화는 물론 그동안 제한적으로 추진되었던 민간주도의 남북한 교류협력을 정부차원으로 승화시킴으로써 남북한 화해와 협력의 새로운 시대를 열어주었다. 특히, 금강산 육로관광 실시와 개성공단 가동, 임진강 수해방지를 위한 실무회의 개최, 나아가 비무장지대에서의 단절된 교통망 연결 등 접경지역에서 이루어진 일련의 사업들은 괄목할 만한 진전을 보여주고 있다.<sup>1)</sup>

남북한 접경지역은 아직도 남북이 대치하고 있는 군사적전지역이며, 토지이용 측면에서는 지역 개발의 한계지역이지만, 한편으로는 국토의 중심지대로서 개발 잠재력이 높은 지역으로 국토공간의 공동이용과 자연환경보전을 위해 체계적인 준비가 필요한 지역이다. 따라서 남북한 평화와 화해의 분위기가 진척되고 교류협력이 활성화되면 남북한 접경지역에서의 교류협력은 빠르게 추진될 수 있을 것으로 예상되고 있어 접경지역에서 남북이 협력해 나아갈 수 있는 가능한 사업과 분야에 대한 기초적이고 체계적인 준비가 시급하게 요청되고 있다.

제4차 국토종합계획(2000-2020)에서는 접경지역에 평화벨트를 조성하고 다양한 교류협력사업을 발굴·추진하도록 되어 있다. 또한 접경지역지원법의 제정(2000.1.)으로 접경지역 내 통일기반조성과 정주생활환경 개선을 위한 접경지역종합개발계획이 수립됨에 따라 지역별, 부문별 사업이 단계별로 착수되고 있다. 그러나 이를 적극적으로

추진하기 위한 재정적인 지원과 남북 간의 협력을 위한 구체적인 사업계획이 미진하여 크게 진척이 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

접경지역을 관통하는 임진강은 국토의 중심지대를 유역권으로 하여 남북한 지역에 광범위하게 영향을 끼치고 있다. '90년대 후반의 연속된 홍수는 임진강 중·하류지역에 막대한 인명과 재산상의 피해를 가져왔다. 따라서 이 지역에서의 재해에 대한 공동대처와 수자원 공동이용은 교류협력차원에서 중요한 의제로 대두되고 있다. 또한 임진강유역은 다양한 자연생태자원을 보유하고 있어 남북협력에 의한 체계적인 관리방안 마련으로 자연환경의 보전 및 활용방안을 모색해야 할 필요성이 높아지고 있다.

본 연구에서는 남북교류협력의 본격화 시대를 맞이해서 교류협력의 기반강화 및 국토자원의 효율적 이용을 위한 임진강유역의 평화적인 활용방안을 제시하고 나아가 임진강유역에서의 남북교류협력사업의 추진을 위한 구체적인 방안을 제시하고자 한다.

## II. 공유하천 관리의 이론적 배경과 협력사례

### 1. 공유하천의 개념과 이론적 고찰

#### 1) 공유하천의 개념

공유하천(joint river) 혹은 국제하천(international river)은 2개국 이상의 국가들 사이에서 국제적인 경계를 이루거나 이들 국가의 영토를 연속적으로 흐르는 하천을 말하고 있으나, 공유하천에 대한 용어의 개념은 하천의 이용 목적이 다양화됨에 따라 변화

1) 2004년 4월 '제3차 임진강수해방지실무회의'에서 조사용 기자재 제공, 복측의 사전자료 제공 목록 및 조사항목 등에 합의, 2004년 5월 18일, 복측에 현지조사용 기자재 전달(33개 품목)

되고 있다. 공유하천의 개념은 초기에는 하천의 목적이 주로 항행에 있었으므로 주류하천에 국한하였으나 비항행적 이용이 증가하면서 공유하천의 물리적 확대를 가져와 짐차 지류, 호수, 지하수 그리고 유역 전체를 모두 포함하는 것으로 인식되고 있다. 국제법 협회(ILA)에서는 국제하천을 ‘지표와 지하를 흐르는 물을 포함하여 유역경제(watershed)에 의해 결정되는 지역으로서 2개국 내지 3개국의 영토로 뻗어 있고, 공동의 하류로 흘러내리는 지리적 범위를 포괄하는 것’이라고 정의하고 있다.<sup>2)</sup> 이는 국제하천의 지리적 범위를 매우 광범위하게 파악하고 있는 입장이며, 국제하천의 국제화를 통해 국가 간의 물 분쟁을 조정하고 환경오염을 효과적으로 규제하고 처리해야 할 최근의 필요성을 반영한 것이라 볼 수 있다.

국제하천에 대한 개념의 발전은 용어의 변화를 통해서도 보여주고 있다. 18세기에는 ‘common river’ 또는 ‘common watercourses’라고 지칭하였고, 19세기부터는 ‘international rivers or lakes’라는 용어가 주로 사용되었다. 1921년 바르셀로나조약은 ‘waterway of international concern’이란 표현을 사용하였는데 이것은 과거에 비하여 항해자유 원칙이 모든 수류로 확대될 필요가 있음을 반영한 것이었다. 이는 국제하천 정의의 기준이 지리적인 데서 기능적인 면으로 옮겨졌음을 의미한다.

20세기 중반에는 ‘international river(or lakes) system’이란 용어가 자주 사용되었으며, 하천 분류 뿐 아니라 지류, 운하, 호수 및 호수로 흘러가는 모든 하천체계 전체를 총칭하는 의미로서 이에 최종적

으로 바다로 흘러가지 않는 내륙해, 내륙해로 향한 수로까지 포함되었다. 1958년 세계 국제법협회의 ‘국제하천이용에 관한 뉴욕결의’에서는 ‘Drainage Basin’이란 용어가 사용되었으며, 1966년 세계국제법협회 헬싱키 규칙 제2조에서는 ‘International Drainage Basin’ 개념을 사용하였고, 1983년 유엔 국제사법위원회(the International Law Commission of the United Nations)는 ‘물과정 시스템’(watercourse system)이라는 개념을 도입하여 그 범위가 상당히 넓어지고 있다.<sup>3)</sup>

## 2) 이용에 관한 이론적 고찰

공유하천 이용에 관한 이론은 매우 다양하나 19세기 이전의 절대적 영토주권주의에서 시작하여 최근에는 ‘헬싱키 규칙’에서 천명된 ‘합리적이고 공평한 이용의 원칙’으로 발전하여 왔다. 그러나 공유하천에 대한 이론의 적용은 해당하천의 여건과 유역국가들의 이해관계에 따라 채택되고 있으며, 특히 상류국가에서는 절대적 영토주권주의를 하류국가에서는 절대적 영토보전주의 이론을 주장하고 있다. 최근 국가 간 유역협력의 특징은 과거 항행 및 경계선 획정에 주안점을 두던 것에 반해 광역적인 지역에서 유역사용의 할당 등과 관련해 제기되는 갈등이 주요 쟁점이 되고 있으며, 협력 규모가 지속해서 커지고 있는 양상이다.<sup>4)</sup> 본 연구에서는 주요 국제법 이론을 고찰하였다.

절대적 영토주권론(하문주의): 이는 각국이 자국 영역 내 하천수를 자유로이 사용·처분할 수 있으며,

2) 건설교통부. 2002. 공유하천 관리방안 연구. PII-1

3) Teclaff, L.A., and E. Teclaff. 1987. Trans-Boundary Toxic Pollution and the Drainage Basin. In A.E. Utton and L.A. Teclaff, eds., Trans-Boundary Resources Law. Boulder : Westview Press.

4) Just, Richard E and Sinaia Netanyahu. 1998. International Water Resource Conflicts: Experience and Potential, p2. In Just, Richard E and S. Natanyahu. 1998. Conflict and Cooperation on Transboundary Water Resources, University of Maryland. Boston/Dordrecht/London : Kluwer academic publishers.

하류국은 상류국의 행위에 관하여 어떠한 요구도 할 수 없다는 이론으로 영토 내의 자연자원에 대한 절대주권을 옹호하는 이론이다. 이 이론은 미국의 법무장관 J.Harmon이 1895년 미국과 멕시코 간의 리오그란데강 이용에 관한 분쟁에 즈음하여 '이 문제는 우호적으로 처리될 성질의 것이기는 하나 어떠한 국제법상의 원칙이나 선례도 상류국인 미국에게 책임이나 의무를 부과하지 못한다'고 주장한 것에서 하몬주의(Harmon Doctrine)라고도 부른다.<sup>5)</sup>

영토보전 주의론(연안 우선주의): 이는 절대적 영역주권론과 대치되는 이론으로 어떤 국가도 인접국 영토의 자연생태에 불이익을 주는 방향으로 수로의 자연적 조건을 변경시킬 수 없다는 절대적인 영토보전이라는 개념을 적용한 접근방식이다. 하몬주의가 절대적 영토주권주의라고 한다면 이는 절대적 영토보전주의라고 할 수 있다. 이는 상류지로부터 흘러오는 일정한 양의 물을 방해받지 않고 지속적으로 받을 권리를 갖는다는 구 영미법상의 원칙에 입각한 것이다. 이 이론에서는 전체유역을 하나의 단 일체로 간주하기 때문에 하류국가도 하천의 물에 기여한 것으로 본다. 주로 하류국가에서 주장하는 입장이며, 하류국가가 하천의 수량에는 기여하지 않으나 역사적인 권리(선점권)를 가지고 있고 상류 국가는 과거에는 물을 사용하지 않아 선점권이 없는 경우에 인용되는 원칙이다. 이는 유역 내 모든 국가 들은 유량에 기여하는 정도에 상관없이 동등한 물 사용권을 갖는다는 이론이다.

제한적 영역주권론(상호개발이론): 이 이론은 각국은 자국 영역을 통과하는 하천을 자유로이 이용할 수 있으나 그 같은 이용이 타국의 영역이나 이익을 침해해서는 안 된다는 것이다. 즉, 각국은

국제하천유역 이용에 관하여 상호적인 권리와 의무를 가진다는 입장이다.<sup>6)</sup> 1905년 국경호수에 관한 스웨덴·노르웨이조약, 1945년 콜로라도, 티후아나, 리오그란데강 이용에 관한 미국·멕시코조약 등이 이 이론에 입각하고 있으며, 제2차 세계대전 이후의 거의 모든 조약이 이 원칙을 따르고 있다. 국제하천유역에서 한 나라의 수자원이용은 타 유역에 대하여 불합리한 피해를 주지 않는 한에서만 자유이용이 가능하며, 제2차 세계대전 이후의 거의 모든 조약이 이 원칙을 따르고 있다.

헬싱키 규칙(공평이용의 원칙): 헬싱키 규칙(Helsinki Rules)은 1966년 헬싱키에서 열린 '국제수자원 이용에 관한 세미나'에서 국제법협회에 의해 채택된 원칙이다. 합리적이고 공평한 사용에 관한 이론으로서 제한된 영토 주권에 기초한다. 유역국가는 다른 연안 국가에게 피해를 주지 않는 범위에서 '합리적이고 공평한' 물 이용권을 가진다. 이집트와 수단 사이의 협정으로 인해 불이익을 당하고 있다고 주장하는 나일강 상류 국가들이 이러한 원칙을 주장하고 있다.

## 2. 공유하천의 공동관리 사례

### 1) 구 동·서독 사례

분단기간 동안 동서독 간 하천 및 수자원관련 협력은 무엇보다 동독에 의한 수질오염이 동기가 되었다. 동독에 의해 발생하는 환경오염이 하천을 오염시키고 그 결과 서독의 지역에도 영향을 받게 되자 서독은 동독과 하천을 보호할 수 있는 협력을 이루고자 끊임없이 노력하였다. 하천을 보호하

5) 윤혜정. 2002. 임진강유역 개발계획 수립을 위한 기초연구 : pp5-7.

6) 1931년 The Economic Uses of International River를 저술한 Smith가 당시까지의 각국의 관행을 조사한 결과 내린 결론이다.

려는 조치가 동독에 결여되었던 것은 아니나, 그것을 실천하려는 의지가 부족하고 재정력과 기술력이 결핍되었던 것이다. 그러나 동독은 오염제공자로서 원인자부담원칙을 인정하지 않았고, 이러한 상황에서 서독은 재정적인 지원을 하거나 기술을 이전하는 조건을 제시하여 동독과 협력하는 방안을 강구할 수밖에 없었다. 동서독 간 국경하천과 관련하여 추진된 동서독 협력노력의 결과가 전부 성공적이지는 못하였으나, 통일 이전 동서독은 네 차례의 수자원협력합의서를 통해서 상호협력과 합의를 이루어나갔다.

첫 번째는 동서독 국경지역에서의 손상 극복을 위한 기본원칙에 관한 서독정부와 동독정부 간 합의(1973년 9월 20일)<sup>7)</sup>로 이 합의문의 초점은 동서독 간 국경지역에서 발생할 수 있는 손상 극복을 효과적으로 대처하는 데 있었다. 두 번째는 국경하천의 증축과 정리 그리고 그에 관련된 수경제 시설의 원칙에 관한 서독정부와 동독정부 간 합의(1973년 9월 20일)<sup>8)</sup>로 이 합의문의 초점은 다른 특별한 규정에 의해 변경되지 않는다면 국경하천의 증축과 정리, 강우침식에 의한 홍수범람지역의 보호, 제방을 포함하는 국경하천 관련 수경제 시설의 정리, 증축 및 운영에 있었다. 세 번째는 환경보호분야에서 추가적인 관계 형성에 관한 서독정부와 동독정부 간 합의(1987년 9월 8일)<sup>9)</sup>로 특히 ‘환경보호분야에서 포괄적인 관계형성에 관한 동서독정부 간 합의서’, 이른바 ‘환경보호기본협정’이 채택된 이후 동서독 간 수자원 관련 교류·협

력이 본궤도에 접어들게 되었다. 네 번째는 서독의 연방 환경, 자연보호 및 핵발전안전성 장관과 동독 내각자문회 의장대행 겸 환경보호 및 수경제 성 장관 간 동독 내 환경사업의 실행에 관한 공동성명(1989년 7월 6일)<sup>10)</sup>으로 이 합의를 통해 서독의 재정부담으로 동독에서 6개의 환경보호사업이 추진되도록 하였다. 사업에는 수은과 염화탄산수소에 의한 엘베강 오염의 경감 그리고 유황산화물과 질소산화물로 인한 대기오염의 경감이 포함되었으며, 이러한 조치들에 의해 쌍방이 이득을 얻도록 하였다.

## 2) 미국·캐나다 사례

캐나다와 미국은 오대호의 수량과 수질문제를 합리적으로 다루어야 할 필요성을 오래 전에 느끼고 있었고, 특히 두 나라의 국경지역에서의 인구 성장으로 가정, 상업, 레크리에이션 그리고 공업에서의 수요를 만족시키기 위해 더 많은 물이 필요하게 되었다.

국경지역의 많은 지역이 독성화학물의 이용에 의한 치명적인 손상에 민감하고, 특히 오대호지역은 많은 난분해성 생농축화합물의 하수구(sink)로 기능하고 있는 것은 잘 알려져 있다. 1970년대 이후로 유해화학물의 이용억제와 오염된 지역에 대한 개선노력이 있었지만 오염물 방출은 계속되고 있다.

두 나라는 이러한 문제의 해결과 사전갈등을 해

7) Bundesgesetzblatt Teil II: Bekanntmachung der Vereinbarung zwischen der Regierung der BRD und der Regierung der DDR über Grundgesätze zur Schadenbekämpfung an der Grenze zwischen der BRD und der DDR, No. 55 (Bonn: 1974.9.26) : p1238.

8) Bundesgesetzblatt Teil II : p1241.

9) Bundesgesetzblatt Teil II : p598.

10) Information zur Entwicklung der Umweltbedingungen in der DDR und weitere Maßnahmen/Basisjahr 1988의 부록 “übersicht über die internationale ökonomische, wissenschaftlich-technische und wirtschaftliche Zusammenarbeit im Bereich des Ministeriums für Umweltschutz und Wasserwirtschaft” 참조.

소하기 위해 노력해왔으나, 인구변화, 기후변화 그리고 물이용 기술이 결합되어 물자원과 기타 환경문제에 대한 갈등 잠재성을 증가시키고 있다. 동시에 이러한 문제는 문제의 해결에 영향을 미치는 결정과 관련된 많은 이해당사자의 요구에 의해 더욱 복잡해지고 있다.

미국과 캐나다는 대호수를 비롯한 공유 수역으로 인해 발생하는 문제를 해결하기 위해 국제공동위원회(International Joint Commission: IJC)를 설립하여 서로의 이해를 조정하고 있다. 미국과 캐나다는 기본적으로 국경을 따라 걸쳐 있는 호수와 강들에서 상대 국가의 행위가 타방에 영향을 준다는 것을 인정하였기 때문에 국제공동위원회를 설립할 수 있었다. 국제공동위원회는 미국과 캐나다 정부의 요청에 따라서 대호수-로렌스강 시스템(Great Lakes-St. Lawrence River System)에서의 물높이의 변이와 같은 광범위한 문제에 대해서도 연구·보고하는 역할을 하고 있다. 양국의 수자원 협력에 제도화된 국제공동위원회의 역할 사례는 양국 정부와 주민들의 생태시스템적인 접근과 인식을 바탕으로 독립적인 위상과 활동을 보장받고 있다는 점에서 주목할 만하다.

### 3) 북한·중국 사례

1951년에 최초로 조·중 국경회의를 개최한 이래 매 2년마다 정기적으로 북한과 중국은 국경회의를 교대로 개최하고 있으며,<sup>11)</sup> 이 회의에서는 압록강을 중심으로 한 국경선 설정, 압록강 상의 섬(河中島) 이용 문제, 백두산을 중심으로 한 국경선 설정 및 시설물의 설치 문제, 두만강을 중심으로 한 국경선 문제, 국경지역 주민들의 불법 월경

시 처리문제 등을 협의하고 있다. 또한 두 나라 사이의 국경을 형성하고 있는 압록강의 수자원을 공동개발하고 이용할 목적으로 1955년 4월에 조·중 압록강 수력발전회사를 설립하고 매년 교대로 평양과 북경에서 관련 회의를 개최해 오고 있다. 그리고 압록강의 효율적인 이용과 양국 간의 분쟁을 방지하기 위해 1960년 5월 처음으로 ‘국경하천 운항 협조위원회’를 북경에서 개최한 이래 거의 매년 양측을 번갈아 가면서 회의를 개최해 왔으며, 1970년 2월에는 쌍방간 ‘국경하천 협조위원회’를 구성 후, 연례적으로 회의를 개최해 오고 있다.

북한과 중국이 압록강 수계에 공동으로 건설한 발전소로는 평안북도 삭주의 수풍(水豊)발전소, 자강도 자성의 운봉(雲峰)발전소, 평안북도 삭주의 태평만(太平灣)발전소, 자강도 위원의 위원(渭原)발전소 등이다. 이들 발전소는 공동으로 설립·관리·운영하며 생산된 전력은 양국이 각각 50%씩 나눠 사용하고 있다. 또한 북한과 중국은 조·중 수력발전이사회를 통해 양국 간 수풍발전소를 포함한 4개 발전소의 운영 방침을 결정하며, 조·중 수력발전이사회는 평양과 북경에서 이사회를 번갈아 개최하고 있는 것으로 알려지고 있다.

### 3. 이론 및 사례의 시사점

공유하천에 대한 용어의 개념이 하천 이용의 목적에 따라 변화되어 온 것처럼 그에 대한 이론도 시대에 따라 다양하게 바뀌어 왔다. 공유하천에 대한 이론의 적용은 해당 하천의 여건과 유역국가들의 이해관계에 따라 채택되고 있음을 이론적 고찰에서 확인할 수 있었다. 1966년 국제법학회에서 채택된 하천이용에 관한 원칙은 유역국가가 다른 연안 국가

11) 王和英武心娟. 1988. 「中國對外經濟貿易關係大事記 1949—1985」. 北京: 對外貿易教育出版社. 참조.

에게 피해를 주지 않는 범위에서 ‘합리적이고 공평한’ 물 이용권을 가질 수 있도록 함으로써 제한적 영토주권론에 비중을 두고 있다. 최근 주요 국제협력사례들에서 용수 확보와 하천수의 오염문제 해결이 주요 과제로 제기되고 있다.

동·서독 사례의 경우 지형상 서독이 하류지역에 위치하였기 때문에 동독의 하천오염으로부터 영향을 받는 불리한 위치에 있었다. 동·서독은 국경하천 협력과 관련하여 제도적으로 상설된 국경위원회를 활용하여 대화를 지속할 수 있도록 하였다. 국경선의 구획뿐만 아니라, 여기에 위치한 수자원을 포함한 각종 자원을 상호 이익이 되도록 활용하거나, 여러 가지 문제가 발생할 경우 이를 해결하여 가깝게는 인근 주민들에서, 멀리는 양 독일의 이해에 부합하도록 하는 데 국경위원회가 기여하였다.

미국과 캐나다의 경우에도 중립적인 기구를 통해 어느 일방 정부의 이해에 편향되지 않도록 협력을 추진한 것이 성공의 열쇠가 되었다는 점을 주목할 필요가 있다. 중국과 북한은 압록강수자원을 공동개발하고 이용할 목적으로 조·중 압록강수력발전회사를 설립하여 운영해오고 있으며, 동시에 효율적인 이용과 분쟁을 방지하기 위해서 국경하천 협조위원회를 구성하여 회의를 개최해오고 있다.

국경을 넘어서 흐르는 공용하천에 있어서는 국경과 관련된 제반 사안을 전반적으로 논의할 수 있는 독일식 국경위원회나 미국과 캐나다의 전담 기구를 구성하는 것이 바람직할 것이다. 다만 국경 관련 제반문제를 포괄적, 총체적으로 논의할 수 있는 국경위원회의 구성이 정치적, 군사적인 여건으로 인해 현실적으로 어렵다면 사안에 따른 단계적인 접근도 고려될 수 있을 것이다. 한편 동·서독 간의 수자원 활용과 관련하여 합의된 내용을 살펴보면 매우 세부적으로 접근하였음을 알

수 있다. 협력내용과 방법, 작업지역, 작업인력의 활동 범위는 물론 이들에 대한 구호조치에 이르기까지 협력의 초기부터 동·서독의 대표들은 협력 관련 사항을 가능한 한 문서로 규정하고자 하였다.

이와 같이 필요하고 발생 가능한 여러 사안에 대하여 합의문을 작성함으로써 협력을 원활하게 진행시킴과 동시에 지속적, 제도적으로 추진될 수 있도록 정부차원에서의 상호협력 방안을 추진해 나가는 것은 매우 필요한 사안이라 볼 수 있을 것이다. 동시에 국제기구나 NGO를 협력의 초기 동력으로서 대화의 장(場)을 마련할 수 있도록 활용해 나가는 것도 바람직할 것이다.

### III. 임진강유역의 공간적 특성과 현안

#### 1. 국토자원으로서의 지역적 특성

한반도 중북부를 남북으로 관류하는 임진강유역은 역사적으로 군사·교통의 중심지역으로 고대 국가의 각축전이 계속해서 일어났던 지역이다. 행정구역상으로, 북한지역은 개성시와 황해북도 및 강원도, 남한지역은 경기도와 강원도 지역으로 한반도 중심지대인 북위 38°와 39°, 동경 127°와 128°의 지역을 유역권으로 하고 있다. 임진강유역은 한반도 간선교통망인 경의선 및 경원선 철도와 국도 1호, 2호, 3호가 통과하여 남북을 이어주고, 나아가 대륙과 동서해를 연결하는 길목이 된다. 임진강은 중동부의 평강군과 철원군에서 서부의 파주시와 개성시에 이르는 광범위한 남북한 접경 지역을 유역권으로 하고 있으며, 동서 간 비무장 지대의 절반 정도를 차지하고 있어 군사전략상으로 매우 중요한 요충지역이다.

임진강유역은 군사작전지역으로 출입이 통제됨에 따라 자연환경이 잘 보전되어 있으며 이 중 일

부지역은 회귀동·식물이 다수 서식하고 있어 대체로 생태계 우수지역으로 보전과 특별관리가 필요한 지역으로 남아 있다. 기타지역은 군사적 목적에 따라 완전 파괴된 상태에서 자연생태계가 복구되어가는 자연적 천이과정을 보여주고 있는 특수한 생태계가 형성된 지역으로 생태계 연구에 귀중한 지역이다. 임진강은 어류의 다양성이 풍부하고 다수의 한국고유어종과 회귀어종이 서식하고 있으며, 두루미 등 세계적인 회귀철새의 도래지로 특별한 관리가 필요한 지역이다.<sup>12)</sup>

## 2. 남북교류협력지역으로서의 여건

임진강유역은 접경지역을 광범위하게 포함하고 있기 때문에 육로를 통한 남북한 인적·물적 교류가 용이하고, 공동사업을 추진해 나아가는 데 매우 유리한 지역이다.

임진강유역의 접경지역은 광활한 구릉지가 풍부하여 공동으로 이용할 경우 남북한 상호 이득은 물론 국토중심지대의 잠재력과 중심성 회복의 계기가 될 수 있으며, 자원의 개발 및 자연환경을 효율적으로 보전함으로써 국토의 생산적 가치를 높일 수 있을 것이다. 특히 임진강유역에서 남북을 이어주는 철도와 도로의 연결은 남북한 및 대륙과의 물류수송에 기여함으로써 대외적인 국토의 경쟁력을 제고시킬 수 있다. 한편 임진강은 유출률이 높고 상류의 산림이 황폐화되어 집중호우로 인한 중·하류지역의 피해가 극심하여 매년 인적·물적 피해가 일어나고 있다.<sup>13)</sup> 이러한 막대한 재해를 방지하기 위해서도 임진강유역의 공동관리를

위한 교류협력방안 모색이 시급하다. 또한 북측에서 발생하는 화재로 인해 비무장지대와 남북한 접경지역의 생태계에까지 크게 피해를 주고 있어 접경지역에서 화재의 공동대처가 필요하다.

임진강유역의 비무장지대와 접경지역은 자연환경이 수려하고 회귀한 생태자원이 풍부하게 조성되어 있어 이의 보전과 관리를 위한 남북한 공동 조사와 관리가 필요하다. 한편으로는 임진강 상류의 북한지역은 계단식 농토개간 및 화전 그리고 벨감을 위한 벌목으로 인해 산야가 매우 황폐하고 이로 인한 산사태와 홍수가 자주 일어나 피해가 늘고 있어 산림복구 작업이 시급한 실정으므로 남북한 협력사업으로 추진할 수 있는 좋은 사업이 될 수 있다.

## 3. 임진강유역의 실태와 현안

### 1) 유역의 실태

임진강은 함경남도 덕원군(현재 북한 행정구역상 강원도 법동군 용포리)에 위치한 마식령산맥의 남계(南界)인 두류산 남쪽 계곡에서 발원하여 강원도로 유입한 후 이천군을 지나 황해도를 거쳐 철원군과 금화지역을 통과하여 경기도로 유입되면서 한탄강과 합류한 후 강화만을 통해 서해로 흘러들고 있다. 유역면적은 8,117.5km<sup>2</sup>, 연장 254.6km로 한강의 제1지류이며, 전체 유역면적 중 군사분계선을 기준으로 북한지역이 62.9%인 5,108.8km<sup>2</sup>, 남한지역이 37.1%인 3,008.7km<sup>2</sup>를 차지하고 있고, 총 유로연장 중 64%인 상류부 162.6km가 군사분계선

12) 임진강 하류와 철원평야는 철새도래지로 천연기념물인 재두루미, 두루미, 흑두루미, 흰꼬리수리, 잿빛개구리매 등과 회귀종인 흰기러기, 조롱이, 흰죽지수리, 쇠황조롱이가 서식하고 있다.

13) 이 지역은 역사적으로 기록될 수 있는 1922년, 1924년, 1925년의 대홍수와 최근에 경기북부지방에 3년(1996년, 1998년, 1999년) 연속하여 일어난 대규모 집중호우로 인해서 지난 10년간 인명피해가 184명, 재산피해가 9,406억 원에 이르렀다.

이북에 위치하고 있다. 유역 전체의 평균 폭은 약 31.9km로 임진강 상류의 22.4km로부터 한탄강유역을 제외한 합류 후의 평균 폭이 21.9km로 대체로 균일한 편이다.<sup>14)</sup>

임진강유역 내에는 총 12개의 주요지천이 있으며, 임진강 본류의 한탄강 합류점 이전과 이후를 기준으로 전체 유역을 한탄강유역과 고미탄천유역의 두 부분으로 구분할 수 있는데, 임진강유역의 남동부에 위치하고 있는 한탄강의 유역면적은 2,436.4km<sup>2</sup>로 임진강유역 전체의 약 30%를 차지하고 있고 유로연장은 133.4km로 전곡읍에서 임진강 본류와 합류한다. 고미탄천은 유역면적이 1,055.1km<sup>2</sup>, 유로연장이 113.7km로 임진강유역 북동부에 위치하고 있으며 강원도 법동군에서 발원하여 남향하다 후평에서 동향하여 이천부근에서 임진강 본류와 합류한다. 임진강유역에는 한탄강, 고미탄천 등 주요지천과 함께 유로연장이 5km 이상을 넘는 지류가 250여 개에 이르고 있다.

2) 주요 현안

임진강유역은 몇 년 동안 계속되는 집중호우와 태풍으로 인해 큰 홍수의 피해를 입고 있다. 직접적

인 피해만 해도 1994년부터 1999년까지 총 9,406억 원의 재산피해와 184명의 인명피해 및 4만 7,115명의 이재민이 발생하였고, 임진강 하류지역인 파주시, 동두천시, 연천군 등의 지역이 피해를 극심하게 입었으며, 특히 파주시 문산읍과 동두천시 일대는 상습 침수지역으로 집중호우 때마다 피해가 발생하고 있다. 홍수피해 유형은 무제방 구간의 범람, 제방월류 및 유실로 인한 침수 등 외수 침입에 의한 피해와 내수배제 불량 및 역류 등 내수피해로 대별된다. 이와 같은 극심한 홍수 피해는 태풍과 집중호우로 인한 불가항력적인 천재지변의 요인이 컸으나, 유역의 지형과 지세, 높은 유출률, 그리고 한강 하류의 해수역류 등에도 원인이 있다. 임진강유역의 지세는 산악 구릉지대이며, 일부 하류구간을 제외한 대부분의 본류 및 지류는 급류하천으로 험준한 협곡을 형성하고 있는 구간이 많아 중·상류지역에 내리는 비의 높은 유출률(약 78%)과 급류 그리고 해수의 역류 등으로 인해서 특히 하류지역이 피해를 크게 입고 있다.

한편 임진강 중·상류인 북한지역에서 다락밭 건설과 연료채취를 위한 벌목 등으로 산림훼손 및 산지의 황폐화가 가속화되고 이로 인한 토사유출이 극심하여 임진강 중·하류의 하상이 높아지고 있어

〈표 1〉 임진강유역(남한지역)의 최근 주요 홍수피해 현황

구분	1994년	1995년	1996년	1998년	1999년	2002년
홍수기간	8.9~8.12	8.19~8.30	7.26~7.28	7.31~8.8	7.31~8.4	8.6~8.7
홍수원인	태풍더그	집중호우	집중호우	집중호우	집중호우	집중호우
이재민(인)	0	2	15,109	7,510	24,494	3
인명피해(인)	0	0	21	139	24	0
침수면적(ha)	119	622	13,613	6,523	12,037	75
재산피해(억 원)	10	59	3,433	2,022	3,882	92

자료: 1) 행정자치부. 각 연도. 재해연보. 2) 강원도. 각 연도. 강원통계연보.

14) 한국수자원공사. 1995. 임진강유역 조사보고서

집중호우시 주변지역의 침수 위험이 높아지고 있다. 이와 함께 전력 및 농경지 개간사업을 촉진하기 위해 건설된 소규모 댐들은 평상시에는 하류지역에 유량의 부족을 가져와 생태계의 변화 및 용수의 부족현상을 가져오고 집중호우시에는 댐 붕괴 등으로 큰 피해를 가져올 위험을 안고 있다.

#### IV. 임진강유역에서의 남북협력사업 추진 방안

##### 1. 분야별 주요협력 가능사업

###### 1) 협력가능분야의 도출

임진강 수자원의 평화적인 이용과 임진강유역에서 발생하는 각종 재난을 공동대처 할 수 있는 합리적인 방안을 찾는 것이 이 지역에서의 남북교류협력사업을 성공적으로 추진해 나아갈 수 있는 관건이라 볼 수 있다. 공용하천의 이용에 대한 국제법협회의 원칙은 합리적이고 공평한 물이용권과 타국의 영역이나 이익을 침해해서는 안 된다는 점을 강조하고 있다. 독일의 경우 국경위원회를 구성하여 동·서독의 국경선의 구획뿐만 아니라, 여기에 위치한 수자원을 포함한 각종 자원을 상호 이익이 되도록 활용하거나, 여러 가지 문제가 발생할 경우 이를 해결하도록 하였다. 이와 같은 국제적인 공용하천 이용의 원칙과 독일의 사례를 볼 때 임진강유역에서의 남북교류협력사업의 추진은 남북 간에 합리적이고 공평한 물 이용권의 행사와 공동 이익을 증진시킬 수 있는 계기를 마련하는 것이 중요한 과제라 볼 수 있다. 따라서 본 연구에서 교류협력 가능분야의 도출은 우선 남북한 현안의 해결과 공동이익의 증진에 비중을 두었으며,

이를 위해서 유역의 여건 및 주요현안을 분석하였다. 주요현안으로는 홍수 등 자연재해와 유량감소로 인한 자연환경의 훼손 및 용수의 부족으로 나타났다. 한편 임진강유역에서 남북이 공동이익을 증진시킬 수 있는 분야로는 산업협력과 자원공동개발 및 활용 등이며, 특히 북한이 참여 가능한 분야와 국토의 효율적인 이용 등에 비중을 두고 분석하였다.

###### 2) 주요협력 가능분야

###### (1) 재해공동대처

이 지역에서 남북이 협력하여 재해에 공동대처할 수 있는 사업으로는 첫째, 남북한 공동 수해방지대책이 있다. 남북한 임진강 중·하류유역에서는 상습적인 홍수로 많은 인명피해와 막대한 재산의 손실을 입고 있다. 따라서 이러한 피해지역에 대한 근본적인 재해방지를 위한 댐 건설 등의 협력사업이 시급히 추진되어야 할 것이다. 둘째, 비무장지대 및 접경지역에서 일어나는 화재에 대한 공동대책이 있다. 이 지역에서는 남북한 군부대의 작전상 매년 비무장지대에 불을 질러 세계청소를 함에 따라 생태계가 파괴되고 있어 생태계 보호를 위한 협력이 필요하다. 셋째, 솔잎혹파리 등 산림의 병충해 방지를 위한 방제사업의 실시다. 특히 북한지역은 해충이 극심하여 광범위한 산림 피해가 있는 것으로 알려지고 있다. 넷째, 말라리아, 콜레라 등 각종 전염병 공동 방제를 위한 협력사업을 추진할 수 있을 것이다.

###### (2) 자연생태계보전 및 공동관리

임진강유역은 생태계의 보고라고 일컬어지고 있어 남북이 공동으로 보호하면 자원으로서의 가치를 높일 수 있을 것이다. 이 분야의 사업은 첫

째, 비무장지대의 생태계공동조사 및 관광자원화가 있다. 지역에는 많은 희귀 동·식물이 서식하고 있어 이들에 대한 공동조사와 관리를 통한 생태계의 체계적인 보전과 관리가 필요하다. 둘째, 북한지역 임진강유역의 산림 황폐 지역에 대한 산림녹화사업이 있다. 임진강 중·상류지역의 산림의 황폐로 인해서 집중호우시 산사태가 발생하고 흙과 자갈이 밀려와 강하상이 높아지고 있어 이에 대한 근본적인 대처가 필요하다. 셋째, 생태계 공동연구소 설치 및 종합관리 시스템 마련 등을 협력할 수 있다. 임진강유역에서 자생하고 있는 희귀한 동·식물을 남북이 공동으로 연구하고 관리할 수 있는 연구소의 설치가 필요할 것이다.

(3) 산업협력

임진강유역은 지형이 평탄하고 구릉지가 많아 넓은 평야가 발달하여 남북이 분단되기 전에는 농경지로 사용하였다. 따라서 남북이 협력한다면 과거의 농경지를 복구하여 경작할 수 있는 토지가

풍부하다. 농경지 개발로 남북협력이 가능한 지역은 현재 비무장지대인 철원의 북면뜰, 파주의 대성동 및 기정동 마을 일대의 지역이다. 남북한 협력사업은 북측지역의 취약한 농업기반의 복구 및 정비와 장단과 평강지역의 대단위 농업생산기반정비사업 등이 있다. 또한 임진강유역의 접경지역은 역사적 유적이 풍부하여 공동으로 역사문화 유적조사 발굴 및 복원사업을 추진할 수 있다. 현재 가능한 사업으로는 비무장지대 내 공예도성과 고려유적 등이 있다. 또한 이 지역은 남북한 간선교통망이 통과하는 지역으로 교통망 연계 및 물류산업을 협력해 나갈 수 있다.

(4) 자원공동개발 및 활용

임진강유역은 수자원과 자연자원이 풍부하다. 특히 수자원을 남북공동으로 개발한다면 전력생산, 공업용수, 농업용수, 상수도 등에 활용할 수 있을 것이다. 동시에 서해에서 거슬러 올라오는 수로를 활용하면 물류유통 및 관광을 위한 주운이

<표 2> 협력사업의 선정기준

구분	양호	보통	미흡
시급성	인명과 재산 그리고 환경보전에 있어서 피해와 훼손이 반복적이고 지역적으로 광범위	재산과 생태계의 피해와 훼손이 반복적으로 일어나 국지적임	생태계의 훼손이 일부지역에서 일시적으로 일어남
경제성	대상사업의 협력으로 인해 남북한 상호 경제적인 이익이 지속적으로 발생	남한 혹은 북한 일방에 경제적 이익이 발생	경제적 이익이 일시적으로 발생
환경보전성	주요 생태계의 보전과 문화재의 복구 및 보존에 직접적인 영향	주요 생태계의 보전과 문화재의 복구 및 보존에 간접적인 영향	크게 영향을 끼치지 못함
협력가능성	남북한이 상호협력에 적극적으로 참여할 수 있는 사업	남한은 협력을 원하나 북한은 미온적	남한은 협력을 원하나 북한은 기피가능
파급효과	교류협력 활성화와 남북한 평화정착에 지속적이고 광범위하게 영향을 미칠 수 있음	교류협력과 평화정착에 일시적, 지역적으로 영향을 끼칠 수 있음	크게 영향을 끼치지 못함

〈표 3〉 임진강유역 협력사업 단계적 추진

단계	목표	지역 범위	협력주체	주요 수단	주요 관련 사업
1 단계	임진강유역의 공동 관리를 위한 상호신뢰 구축(수해방지)	임진강 상류	남북한 정부, 국제기구	• 북측에 수해성 사업 • 남북한 공동추진체 구성 • 남북한 공동실태 조사	• 방재사업(기초조사/긴급보수) • 임진강 중· 상류지역 조립사업
2 단계	임진강유역의 효율적 활용을 위한 기반구축 (수자원의 시범적 활용)	임진강 중류 DMZ	남북한 정부, 국제기구, 공기업, 민간NGO	• DMZ 중심의 협력 • 제도적 협력기반 마련	• 방재사업(제방보강) • 시범농장과 생태공원 • 농업기반정비사업 • DMZ 공예도성복원
3 단계	임진강유역의 남북한 공동활용(수자원의 본격 활용)	임진강 하류 및 전지역	남북한 공기업, 민간기업	• 임진강의 상류 및 하류 지역을 연계하는 협력 • 민간참여	• 방재사업(댐 보강/신설) • 농업기반정비사업 확대 • 임진강 관광유람선 운항 (한강 하류~임진강 중류)

가능하여 생산적으로 활용할 수 있을 것이다. 기타 임진강유역 일대 지하자원의 공동탐사 및 개발도 남북이 협력사업으로 추진할 수 있을 것이다.

## 2. 협력사업의 추진 방안

### 1) 주요협력사업의 선정

대상사업의 세부평가를 위한 기준은 정량적인 기준을 세우는 데 한계가 있어 정성적인 기준을 세웠으며, 주로 남북한 협력에 필요한 사안들을

중심으로 하였다. 첫째는 시급성으로 교류협력을 통해서 남북한이 시급하게 대처해야 할 현안에 대한 정도를 평가하였다. 둘째는 경제성으로 남북한이 협력을 함으로써 상호 경제적 이익이 발생할 수 있는 정도를 평가하였다. 셋째는 환경보전성으로 이 지역에 서식하고 있는 주요 생태자원 및 문화·역사적 자원의 보전에 협력사업이 미치는 정도를 평가하였다. 넷째는 협력가능성으로 남북한이 협력사업 추진에 있어서 참여 가능성의 정도를 평가하였다. 마지막으로 교류협력 및 평화정착에 대한 파급효과의 정도를 평가하였다.

〈표 4〉 협력사업 추진단계

단계	북한의 대외 개방 여건
개방추진기 (1단계)	• 경제개혁 유보, 제한적 개방정책으로 체제유지와 군사기밀 보안 • 정치적·군사적으로 부담 없는 지역 중심으로 개방
개방확대기 (2단계)	• 개방확대와 부분적 경제개혁, 남북한 교류협력의 정착 • 남북한 산업의 이전과 북한 내 산업구조조정 활발
개방정착기 (3단계)	• 전면적 경제개혁, 기존개방지역의 정비 및 개방지역 확대 • 평양대도시권 주변지역의 개방체제에 포함

분야별 사업에 세부평가 기준을 적용하여 개별 사업별로 종합평가를 한 결과에 따르면 재해공동 대처 분야에서 협력할 수 있는 유망사업으로 평가된 사업은 임진강 수해방지사업이며 이 사업은 매우 시급하며 파급효과 역시 타사업보다 클 것으로 평가되고 있다. 자연생태계보전 및 관리 분야에서는 비무장지대 생태보전과 임진강유역 산림녹화 사업이 양호하게 평가되었는데 특히 비무장지대 생태계보전사업은 국제적으로 관심이 높은 사업으로 파급효과가 클 것으로 전망되며, 임진강유역 중상류산림녹화 사업은 북한이 강력하게 요망하고 있는 사업으로 협력 가능성이 매우 높고 생태계보전과 함께 홍수피해를 줄이는 데도 효과가 있어 파급효과가 높게 평가되고 있다. 산업협력분야에 있어서는 시범농장과 농업생산기반정비사업, 그리고 문화역사사업인 궁예도성 발굴복원사업의 협력 가능성과 파급효과가 높은 것으로 평가되었다. 시범농장의 협력개발과 북한의 농업생산기반정비사업은 식량문제 해결이 시급한 북한에 직접적인 도움을 줄 수 있어 매우 협력 가능성이 높고 파급효과가 큰 것으로 평가되고 있다.

## 2) 단계별 사업추진

임진강유역에서의 이러한 남북협력사업은 남북 관계의 진전에 따라 앞서 설명한 대로 단계별 접근이 필요하다. 추진단계의 설정은 북한의 대외개방 정도에 따라 개방추진기, 개방확대기, 개방정착기로 구분하여 추진하는 것이 바람직할 것이다.

개방추진기에는 임진강유역의 공동관리를 위한 상호신뢰를 구축하는 기간으로, 빈번하게 발생하는 홍수 등 시급한 재난방지를 위한 기초사업을 시작하고, 지역의 범위는 주로 북한지역 임진강 중·상류 지역으로 방재사업을 위한 기초조사와

긴급한 보수를 하도록 한다. 동시에 재난의 근본적인 방지를 위한 중·상류 지역의 황폐한 산림지역에 대한 조림사업을 묘목과 장비의 남한지원으로 추진한다. 협력의 주체는 남북한 정부와 국제기구가 될 것이며, 초기에는 북측에 수혜성 사업들이 이루어지고, 이러한 사업을 효율적으로 수행하기 위한 남북한 공동추진체의 구성과 임진강유역에 대한 남북한 공동실태조사가 이루어지게 될 것이다.

개방확대기에는 임진강유역의 효율적 활용을 위한 다양한 사업들이 추진되어 남북협력사업이 본 체도에 오르는 시기로 수자원의 활용을 위한 시범사업을 추진하며, 대상지역은 비무장지대와 임진강 중류 지역을 주대상으로, 협력을 효율적으로 추진할 수 있도록 제도적 기반을 구축한다. 주요 사업으로는 임진강 홍수방지를 위한 제방의 보강, 비무장지대 내에서의 시범농장 조성 및 본격적인 북한측의 농업기반확충사업이 추진될 수 있을 것이다. 동시에 비무장지대 내 우수한 자연환경을 활용하기 위한 생태공원의 조성 및 역사문화 자원의 발굴 작업을 추진할 수 있다. 협력의 주체는 남북한정부와 국제기구, 공기업, 그리고 민간 NGO 등이 적극 참여토록 해야 할 것이다.

개방정착기에는 유역의 공동활용을 위한 주요사업들이 추진되고, 특히 재난에 대비한 방재사업과 다목적댐의 건설을 위한 남북한 협의가 구체화될 수 있다. 동시에 북한에 위치한 기존 댐의 보강작업과 주운활용을 위한 구체화가 가능하다. 특히 남북한 임진강유역의 광활한 농경지에 대한 경지정리와 농로, 수로 개설 등 농업기반 확충을 위한 정비사업들의 확대가 가능하다. 이와 함께 남북한 공기업과 민간기업이 참여하여 임진강 전 지역에서 교류협력이 활성화될 수 있을 것이다. 이 기간에는 북한 국토의 전면적인 재편과 동북아 경제협력권 내에서의

거점 역할을 수행할 수 있는 중추기지의 건설이 활발해지고 특히 남북접경지역 중 임진강유역은 환동해와 환황해, 그리고 대륙으로 뻗어가는 물류의 중심지역으로 부상하게 될 것이다.

### 3. 제도적 지원 방안

#### 1) 남북교류협력 관련제도의 정비

임진강유역의 협력사업들이 단계적으로 확대되고 연계 추진될 수 있도록 하기 위해서는 남북한이 상호 제도적 장치를 마련하는 것이 필요할 것이다.

남측에서는 임진강유역에서의 협력사업 추진을 제도적으로 뒷받침 할 수 있도록 특별법(가칭 ‘임진강유역남북협력지원법’)을 제정하거나 기존의 ‘남북교류협력에관한법률’을 정비하는 것이 필요하다. 이러한 제도적 정비를 통해 임진강유역에서의 남북협력과 관련한 정부 부처별 관련 기능 및 역할관계 조정이 이루어질 수 있다. 협력사업의 재원조달과 관련해서는 ‘남북협력기금법’을 정비하여 임진강유역 협력사업에 대한 활용 범위를 탄력적으로 확대할 수 있도록 하는 방안의 마련도 필요할 것이다.

북한측도 관련 법률의 제정이나 개정이 필요할 것이다. 개성공단 개발이나 금강산관광의 경우에 북한이 특구로 지정하고 별도의 법률을 제정하는 것으로 알려지고 있는데, 임진강유역의 경우에도 별도의 법 제정이 필요할 것으로 예상된다. 이러한 측면에서 ‘경제특구’ 관련 특별법의 형식과 내용을 바탕으로 한 가칭 ‘임진강환경특구특별법’ 제정을 심도있게 검토하는 것이 필요할 것이다. 이러한 특별법에서는 유역의 공동관리에 대한 세부 사항과 관련 기구의 역할 등을 규정하는 내용이 포함될 필요가 있다. DMZ을 통과하고 있는 임진강유역의 특

성상 공동관리 및 협력사업 추진과 관련한 법령의 제정은 반드시 필요할 것으로 보인다.

특별법에는 협력의 공간적 범위 및 대상사업, 추진주체, 재원조달, 남북한 정부의 권한과 책임 등이 포함될 수 있을 것이다. 이러한 법 제정시에는 국제기구와의 협력이 보다 원활히 이루어질 수 있도록 관련 내용이 명시되는 것이 필요하고, 유역에 대한 출입이 원활하게 이루어질 수 있는 제도적 장치도 마련되는 것이 필요할 것이다.

#### 2) 제도적 기반의 단계적 구축

관련제도의 정비에 대해서 우리측은 초기단계에서는 외국의 사례에서와 같이 남북한 간의 소규모 협력사업 추진을 위한 당국 간 합의를 체결하고, 시범적 차원에서 추진하는 것이 남북관계 현실에 비추어 타당한 접근방법이 될 것이다. 개방의 과급효과에 대한 북한정권의 우려를 불식시키기 위해서도 점진적으로 신중하게 추진하는 것이 좋을 것이다. 특히 북한 군부 등 북한 내 보수 세력을 자극하지 않고 교류협력사업에 참여할 수 있도록 하기 위해서도 단계적인 추진이 필요하다. 물론 남북 당국 간 합의서 실천을 위해 우리 내부적으로 필요한 하위법규를 마련하는 것도 필요할 것이다.

이를 바탕으로 남북합의를 통해 가칭 ‘접경지역 평화벨트조성지원법’이나 ‘접경지역교류협력특별법’ 등 특별법을 제정하여 남북한이 각기 자기측 접경지역의 종합적 관리 및 효율적 지원을 위한 방안을 마련해야 할 것이다. 여기에는 남북한 공유하천 관리방안, 교류협력지구 설치 및 지원근거와 절차, 대규모 협력사업 추진방안 등 포괄적인 내용이 포함되어야 할 것이다. 나아가 국내외 자본의 유치와 투자에 대한 내용도 포함되어 남북한

접경지역 전체에 경제특구 형태의 평화벨트가 형성되어 활발한 경제활동이 전개될 수 있도록 제도적으로 뒷받침해야 할 것이다.

## V. 결론

남북정상회담과 6·15공동선언 이후 남북교류 협력은 새로운 전환기를 맞이하여 민간교류 위주에서 정부 간 공식적인 협력으로 발전되어가고 있으며, 교통망의 연결과 개성공단의 준공, 금강산 육로관광 등 국토공간의 공동활용을 위한 협력이 활발하게 진행되고 있다.

이 글에서는 남북교류협력 기반의 강화와 남북 협력을 통한 국토자원의 효율적 이용을 위한 남북 협력사업으로 임진강유역의 평화적 활용방안을 제시하고자 하였으며, 나아가 남북교류협력 추진을 위한 사업의 선정 및 실행 방안을 강구하였다.

임진강유역은 한반도의 중심지대에 위치하며, 비무장지대의 중서부지역을 유역권으로 포함하고 있기 때문에 지리적으로 매우 중요한 지역이다. 한편 반세기 동안의 군사적 대치는 사람의 발길과 개발을 제한하여 옴에 따라 이 지역에는 특수한 생태환경이 조성되었다. 동시에 임진강유역은 중요한 교통망이 남과 북을 이어 줄 수 있어 물류의 유통과 산업의 연관 등 남북한 경제협력을 활성화 할 수 있는 매우 유리한 지역에 위치하고 있다. 임진강유역은 집중호우로 인해 그동안 여러 차례 홍수의 피해가 남북한 지역에서 발생하고 있어 재해에 대한 공동대처를 위해 서로 협력이 필요하며, 수려한 자연환경의 보전과 관리를 위한 협력이 가능한 지역이다.

임진강유역에서의 교류협력은 무엇보다도 남북한이 공동이익을 증진 할 수 있어야 할 것이며 특히 북한의 경우 협력을 통해 경제적인 이익이 보

장되어야만 참여할 수 있을 것이다. 따라서 성공적인 교류협력 추진을 위해서는 사업의 우선순위를 고려한 단계적 협력의 확대와, 협력의 공간적 연계, 효율적인 추진체 구성 및 공동관리구역의 설정, 그리고 국제기구 및 국내외 NGO의 전략적 활용 등 체계적이고 치밀한 계획의 수립이 우선적으로 세워져야 할 것이다.

임진강유역에서 남북협력 사업은 우선 재해 공동대처 사업과, 자연생태계의 공동이용 및 보전 사업, 그리고 각종 관련사업 등을 추진 할 수 있을 것이다. 이러한 분야별 사업의 추진은 사업의 시급성, 경제성, 환경보전성, 협력가능성, 그리고 파급효과 등을 종합적으로 고려하여 우선순위가 설정되어야 할 것이며, 남북관계의 진전, 특히 북한의 개혁·개방정도에 맞추어 추진되어야 할 것이다. 또한 이러한 사업들을 구체적으로 추진할 수 있는 법적, 행정적, 재정적 지원을 위한 제도적 지원방안이 마련되어 안정적인 추진의 여건을 먼저 조성해야 할 것이다.

한편 산림복원 관련사업을 제외하고는 환경분야의 협력이 담보상태를 면치 못하고 있는 현재로서는 환경문제를 포함한 지역자원의 포괄적인 남북공동 활용방안의 모색은 단독적인 환경협력 추진보다는 오히려 더 바람직한 남북환경협력의 출발점이 될 수 있을 것이다. 이러한 의미에서 임진강유역에서의 남북교류 협력은 남북환경협력 차원에서도 큰 의의가 있을 것이다.

참고문헌

1. 건설교통부. 2002. 공유하천 관리방안 연구
2. 고일동. 1997. 남북한경제통합의 새로운 접근방법. 독일식 통일 문제점과 극복방안. 한국개발연구원.
3. 김영봉. 1998. 남북교류협력 증진을 위한 전략지역 활용방안. 국토개발연구원.
4. 김영봉 외. 2002. 남북협력을 통한 임진강유역의 평화적 활용 방안에 관한 연구. 국토연구원.
5. 김영봉 외. 2003. 경의선·동해선 연결과 접경지역 평화벨트 구축방안. 국토연구원.
6. 박영철 외. 1997. "한국접경지역의 효율적 관리방안"(상)(하)". 국토정보. 국토개발연구원.
7. 윤혜경. 2002. 임진강유역 개발계획 수립을 위한 기초연구.
8. 이상준. 2000. "남북 경제협력을 통한 북한의 지역개발 방향". 한·중·조 협력실태와 지역개발의 전망. 국토연구원. pp297-314.
9. 정희성 외. 1996. 북한의 환경문제와 통일한국의 환경정책방향. 한국환경기술개발원.
10. 정희성 편. 2003. 남북환경포럼. 한국환경정책·평가연구원.
11. 王和英武心娟. 1988. 「中國對外經濟貿易關係大事記 1949-1985」. 北京: 對外貿易教育出版社.
12. Teclaff, L. A. and E. Teclaff. 1987. *Trans-Boundary Toxic Pollution and the Drainage Basin*. In A.E. Utton and L.A. Teclaff, eds., *Trans-Boundary Resources Law*, Boulder:Westview Press.
13. Just, Richard E and Sinaia Netanyahu. 1998. *International Water Resource Conflicts: Experience and Potential*, p2.
14. Natanyahu. 1998. *Conflict and Cooperation on Transboundary Water Resources*, University of Maryland, Boston/Dordrecht/London: Kluwer academic publishers
15. Bundesgesetzblatt Teil II: Bekanntmachung der Vereinbarung zwischen der Regierung der BRD und der Regierung der DDR über Grundgesätze zur Schadenbekämpfung an der Grenze zwischen der BRD und der DDR, No. 55 (Bonn: 1974.9.26). p1238.
16. Information zur Entwicklung der Umweltbedingungen in der DDR und weitere Maßnahmen/Basisjahr 1988의 부록 "Übersicht über die internationale ökonomische, wissenschaftlich-technische und wirtschaftliche Zusammenarbeit im Bereich des Ministeriums für Umweltschutz und Wasserwirtschaft"

· 논문 접수일 : 2006. 1. 5  
 · 심사 시작일 : 2006. 1. 7  
 · 심사 완료일 : 2006. 1. 27



---

**ABSTRACTS**

---

**A Study on the Utilization of Imjin River Basin  
through South-North Korea Cooperation**

**Young-Bong Kim** Research Fellow, KRIHS

※ Keywords : DMZ, Ecosystem, Joint River, Inter-Korea Cooperation Projects

This study intends to suggest ways to utilize the Imjin river basin areas as a basis for inter-Korean cooperation and exchanges. To reach this objective, the study argues that inter-Korean cooperation projects begin with a joint management of natural, ecological, historical and cultural resources in the region.

Also, this study introduces foreign cases of joint river management in border regions, in particular, the East-West German border regions the study proposes a few important inter-Korean joint projects, including disaster prevention, preservation and management of the natural ecology, and agricultural and industrial projects. For the promotion of inter-Korean joint projects, this study also examines policy measures and institutional devices. The study assumes North Korea's open door policy will proceed into three stages: the initial stage, the expansion stage and the fixation stage.

For institutional support for these cooperative projects in the Imjin river basin areas, the limitations of present system are analyzed at first, and relevant institutions and systems are modified or newly enacted.

к с і