

# 비무장지대의 평화적 이용을 위한 남북한 협력사업의 추진방안

Implementation Programs of South-North Korean Collaboration Project  
for the Peaceful Use of the DMZ

김영봉 한양대학교 도시공학과 박사과정 (제1연구자)

김홍배 한양대학교 도시공학과 교수

※ 주요단어: 비무장지대, 군사분계선, 접경생물권보전지역, 교류협력지구

## 목 차

- I. 배경 및 목적
- II. 비무장지대의 공간적 특성
  - 1. 형성배경
  - 2. 공간적 특성
- III. 비무장지대 관리상의 주요현안
  - 1. 관리현황
  - 2. 관리상의 주요현안
- IV. 비무장지대의 평화적 이용방안
  - 1. 기본방향
  - 2. 교류협력지구의 조성
  - 3. 주요협력사업의 구상
- V. 결론

## I. 배경 및 목적

비무장지대(DMZ)는 1953년 7월 27일 한국전쟁을 정지시키기 위한 정전협정에 의해서 설정된 완충지대로서 지난 반세기 동안 남북한의 주권이 미치지 못하는 국토이용의 유보지역으로 남아 있다. 그 결과 자연생태계가 비교적 우수한 지역이 많은 반면 군사시설 주변지역을 비롯한 일부지역은 군사작전의 원활한 수행을 위한 사계청소 등으로 자연환경이 크게 훼손된 지역도 많은 것으로 조사되고 있다(차중환 외, 2000).

남북한은 지난 1970년대 초부터 비무장지대의 평화적인 이용을 위한 방안을 모색하기 시작하였으며 이를 위해 남북한 대표단의 상호 방문과 가능성을 찾기 위한 협의가 이루어지기도 하였다. 특히 비무장지대 내에 남북 이산가족 등이 상봉할 수 있는 만남의 광장과 평화시 건설 등이 구체적으로 거론되기도 하였으나 실질적인 진전이 이루어지지 못한 상태에서 지난 반세기 동안 비무장지대는 남북의 중무장한 군대가 대치한 무장지대로 변화되어 군사적 긴장이 가장 높은 지역이 되고 있다. 그동안 비무장지대에 대한 평화적인 활용방안이 정부, 국제기구, 지방자치단체, 민간단체 등에 의해 끊임없이 제기되어 왔으나 경의·동해선 철도 및 국도 1·7호선 연결사업 외에는 구체적으로 실현되지 못하고 있다.

국토자원의 합리적 이용 차원에서 비무장지대 활용에 대한 전문가들의 견해는 크게 네 가지 정도, 즉 지역의 철저한 보전, 문화공간으로의 활용, 평화와 화해의 상징지대로의 보전, 남북이 교류협력할 수 있는 자유무역지대 및 평화공업단지, 생태공원, 농장 등으로 요약할 수 있다(안중환 외, 1995).

그러나 비무장지대 이용에 관한 선행연구들을 살펴보면 비무장지대 활용의 당위성을 강조한 연구는 활발히 연구되었으나 합리적인 체계 안에서 구체적인 비무장지대의 활용방안을 제시한 연구는 매우 드문 실정이다(김재한 외, 2000; 원병오 외, 1996; 제성호, 1997). 또한 비무장지대와 주변지역이 가지고 있는 잠재력과 현안에 대한 분석이 심도 있게 이루어지지 않아 지역의 특성에 따른 남북한 협력사업의 추진에 대한 설득력 있는 방향을 제시하는 데 부족하였다고 할 수 있다.

따라서 본 연구에서는 비무장지대의 지역적 특성을 고려하고, 이를 바탕으로 남북이 교류협력을 수행해 나아갈 수 있는 협력지구의 선정과 교류협력사업의 추진 등 남북의 상생발전과 평화정착을 위한 비무장지대의 평화적 활용방안을 제시하고자 한다.

본 연구는 총 5개의 절로 구성되며, 주요내용은 제2절에서 비무장지대의 공간적 특성에 대해 살펴보고, 제3절에서는 비무장지대의 평화적 활용방안을 위한 체계가 설정되고 이에 따라 구체적인 활용방안이 제시된다. 마지막 절에서는 본 연구에서 다루어진 내용이 간략하게 요약되고, 향후 전개방향이 제시된다.

## II. 비무장지대의 공간적 특성

### 1. 형성배경

비무장지대 설치목적은 완충지대를 통한 적대행위 재발방지에 있으며, 그 역할은 군사적 완충지대를 통해 직접적인 충돌을 방지하고 상호감시 체제하의 격리공간을 뒀으로써 기습적인 공격을

억제하는 데 있는 것이다.

우리나라에 설치된 비무장지대의 실정법적 근거는 정전협정 제1조 1항과 3항에 있다. 정전협정은 당사자의 일방을 북한과 중국으로 하고 다른 일방을 한국과 유엔으로 하는 국제법상의 조약이다(김영봉 외, 2003). 따라서 이는 비무장지대가 정전협정이라는 국제법에 의해서 설치된 특수한 공간이라고 볼 수 있다.

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

## 2. 공간적 특성

### 1) 지형적 특성 및 토지이용 실태

비무장지대는 동고서저의 우리나라 일반적 지형특성을 반영하고 있는데 서부는 평야 및 해안지대, 중부는 산악형 지형, 동부는 고지대와 해안지대를 이루고 있다. 지형의 특성에 따른 남북한 협력에 주는 의미를 살펴보면, 동부산악 및 해안지역은 태백산맥의 북부와 동쪽 해안사면에 위치하여 험준한 지세를 나타내고, 자연환경이 수려하여 자연환경보전 및 관광자원의 활용을 위한 협력에 적합한 여건을 지니고 있다. 중서부내륙 및 서부연안지역은 평야와 강하구 저습지가 발달하고 있어 교류협력지구 및 다양한 산업협력에 유리한 여건을 지니고 있다(김영봉 외, 2003).

토지이용의 경우, 산림청 임업연구원(2000)에서 조사한 자료에 의하면 비무장지대의 총 토지면

적은 9만 703ha로 산출되었고, 북한지역이 남한지역보다 431ha가 많은 것으로 나타났다. 비무장지대의 토지는 산림지역이 75.5%로 전체의 3/4을 차지하고 있으며, 다음으로 초지가 20.3%, 농경지가 2.8%, 습지 1.1%, 나지 0.1%, 수역 0.2% 등이다. 농지의 경우 3/4 이상이 북측에 분포하고, 임진강이 흐르는 서부 비무장지대, 특히 판문점과 대성동마을 일대에 많이 분포되어 있다.

### 2) 산림유형 및 식물상

비무장지대의 산림유형 및 식물상은 원병호 외(1996)에 자세히 조사되어 있다. 우선 산림은 크게 침엽수림, 활엽수림, 혼효림 및 관목림 등 네 개 유형으로 분류된다. 임상별로는 혼효림이 약 60%를 차지하여 가장 많고, 지역별로는 서부지역에 주로 활엽수림과 관목림이, 동부지역에 혼효림과 침엽수림이 많이 분포하는 것으로 나타났다.

식물상은 산불과 시계청소 등 서식지의 지속적인 교란으로 대부분 2차림으로 형성되어 있으나 인간의 간섭이 없는 고산 및 저습지가 많고 남방계와 북방계 식물이 교차하여 서식하고 있다. 이 지역의 식물상은 한국특산식물 금강초롱꽃, 정향풀 등 1,000여 종의 분포가 확인되었고 곱양지꽃, 흰소영도리, 흰패랭이꽃 등도 발견되었다. 동시에 동부산악 및 동해안지역에서 흑삼릉, 부채붓꽃, 정향나무 등 12과, 12속, 11종, 2변종 등 총 13종류가 발견되었고, 중서부내륙지역에서 삼지구엽초, 낙지다리 및 붉은인가목 등 3종류와 서부해안 및 도서지역에서는 모새달, 두루미천남성, 개상사화, 대청부채, 사철난, 검쟁나무, 쥐방울덩굴, 낙지다리, 모감주나무, 토현삼, 초종용 등 11

종류가 조사되었다. 위와 같이 비무장지대와 그 일대는 산림청지정 희귀 및 멸종위기식물이 다수 발견되고 있어 사라져가는 우리 고유의 생태계를 보호하고 육성하기 위한 남북한 협력이 시급하게 요청된다고 할 수 있다.

### III. 비무장지대 관리상의 주요현안

#### 1. 관리현황

비무장지대는 군사적 측면에서 비무장화된 완충지대의 성격을 갖게 되었으나 국토활용 측면에서는 유보지역의 성격을 가진 채 그동안 자세한 현황조사나 활용계획은 수립되지 못하였다(김영봉, 1997).

정전협정에 의해 설치된 국제기구는 군사정전위원회와 공동감시소조(정전협정 제2조 19항~23항), 중립국감독위원회와 중립국시찰소조(정전협정 제2조 36항~43항)가 있으며, 남북한이 설치한 감시기구는 남북한 각자가 운영하는 민정경찰이 있다.<sup>1)</sup>

군사정전위원회는 10명의 고급장교(쌍방 각 5명)로 구성되어 있으며, 주요임무는 정전협정을 준수하고, 정전협정 위반사건을 협의·처리하는 것이다. 동시에 비무장지대 내 표식물 건립에 대한 감독권, 군사분계선 통과 허가권, 비무장지대 출입허가권을 갖는다.

중립국감독위원회는 정전협정 제37항에 따라

4명의 고급장교로 구성되어 있으며,<sup>2)</sup> 주요임무는 한국 국경 외로부터 증원되는 군사인원과 작전물자의 반입에 대한 감독과 시찰, 비무장지대 이외의 지역에서 발생한 정전협정 위반사항에 대한 감시와 시찰활동 등이다.

#### 2. 관리상의 주요현안

##### 1) 정전협정의 위반

남북한 양측은 정전협정의 주요내용을 위반하고 비무장지대를 중무장지대화하고, 남방한계선과 북방한계선의 2km를 유지하지 못함으로써 정전협정을 위반하고 있다.

우선 비무장지대의 유지상태를 보면, 군사분계선 북측의 경우 북한이 정전협정 직후부터 비무장지대를 침범하여 북방한계선 이남에 철책선을 가설하기 시작하였고, 1970년대 후반에 제2세대 철책선 가설을 완공하였다. 이에 대응하여 남한 측도 비무장지대로 진입하여 남방한계선 이북 지역인 비무장지대 내에 철책선을 설치하기 시작하였다.

대체로 북한 측은 북방한계선에서 비무장지대 내로 1km~1.5km까지 진입해 철책선을 설치하였고, 남한 측 역시 남방한계선에서 500m까지 비무장지대로 진입해 철책선을 설치하였으며 일부지역은 그 이상까지 들어가 설치된 곳도 있다.

따라서 남북 양측이 정전협정의 규정대로 군사분계선을 중심으로 하여 남북 각각 2km의 비

1) 1995년 3월 이래 비무장지대 관리를 책임진 군사정전위원회와 중립국 감시위원단의 북측 구성원이 북한의 요구로 모두 철수한 상태다.

2) 유엔군 측의 스위스와 스웨덴, 공산군 측의 체코와 폴란드 장교가 임명되었으나 체코는 1993년에, 폴란드는 1995년에 각각 북한으로부터 추방당하였으며, 현재는 기능을 수행하지 못하고 있다.

무장지대를 유지하고 있는 곳은 거의 없는 것으로 알려져 있다(제성호, 1999).

비무장지대에서 비무장 규정의 준수상태를 살펴보면, 북한 측의 경우 비무장지대 북방한계선을 넘어 군사분계선 근거리까지 다수의 중화기 진지를 구축하고 무장 전투병력을 배치하고 있다. 남한 측도 전투진지 및 콘크리트 방벽 등 다수의 군사시설물을 설치해놓고 있다.

## 2) 정전체계의 한계와 관리상의 문제점

군사정전협정의 체결 이후 비무장지대 내에서의 빈번한 정전협정의 위반과 이에 대한 시정 조치를 취하지 못한 것은 정전체계의 제도적 한계 내지 문제점으로 지적되고 있다(제성호, 1997). 이러한 정전체계의 한계와 문제점으로 지적된 주요내용을 보면 다음과 같다.

첫째, 정전협정 내에 협정위반사건의 억제와 시정을 위한 강제규정 및 그 방법이 제도화되어 있지 않다. 정전협정 위반이 빈번함에도 불구하고 준수를 강제하는 장치가 없으므로 이를 시정할 수 없는 것이다.

둘째, 정전협정 내에 이 협정의 위반여부를 객관적으로 판정할 만한 제도적 장치가 마련되어 있지 못하다. 그 결과 그동안 일어났던 정전협정 위반사건에 대한 주장이 남북한 간에 판이하게 다르게 나타나고 있다.

셋째, 정전협정에는 일반적인 비무장 의무를 규정할 뿐 비무장지대 내에 시설설치를 금지하는 구체적인 규정을 두고 있지 않다. 이러한 분명치 않은 규정을 악용하여 비무장지대 내에는 전투진지 및 콘크리트 방벽 등 군사시설물이 다수 설치되어 있다.

넷째, 정전협정은 비무장상태의 유지라는 군사적 측면의 접근 외에 비무장지대의 관리와 활용 측면은 전혀 고려되지 않고 있다. 이로 인해 비무장지대가 갖고 있는 공간적 의미와 남북한의 공동활용 정책은 군사적 긴장이 높았던 과거에는 고려의 대상이 되지 못하였다.

## 3) 평화적 이용의 필요성

남북분단 반세기가 넘는 기간이 경과한 현재 비무장지대는 파괴 이후에 복구되고 있는 생태계를 비롯해 연구와 활용이 필요한 국토의 특이 지역으로 변모하였다. 최근 비무장지대를 통과하여 연결된 교통망과 금강산관광, 그리고 임진강 수해방지 대책에 대한 남북 간의 합의는 비무장지대의 현황조사와 관리 및 활용을 위한 남북한 협력에 좋은 계기가 될 수 있을 것으로 본다.

한편, 남북한 교류협력이 진전되고 있는 상황 속에서도 비무장지대 내 중무장한 군대의 대치는 군사적 충돌에 대한 불안요인이 되고 있고, 군사작전을 위한 사계청소는 자연생태계를 크게 훼손시키고 있어 이에 대한 대책이 시급한 사안이 되고 있다. 무엇보다도 비무장지대는 원래의 목적인 비무장화를 위해 현재 설치된 무기의 제거가 우선되어야 한다.

그러나 이러한 조치는 소극적인 의미의 평화안에 불과하며, 적극적 의미의 평화로서는 이 지역에서 남북이 교류협력을 통한 화해와 협력이 필요하다. 이것은 국토의 공동이용과 인적·물적교류, 자연생태계의 보전과 활용이다. 따라서 비무장지대에서의 체계적이고 구체적인 남북한 교류협력방안이 제시되어야 한다.

## IV. 비무장지대의 평화적 이용방안

### 1. 기본방향

비무장지대의 평화적인 활용을 위한 남북교류협력사업의 추진은 우선 북한이 참여할 수 있는 남북한 협력가능 사업이 되어야 한다. 그것은 북한이 그들의 체제유지에 방해되지 않고 경제적으로 이익이 될 수 있는 협력사업에 그동안 참여했기 때문이다.

따라서 남북한 공동이익의 증진과 국토환경의 보전, 나아가 항구적인 평화의 정착에 중점을 두고 협력사업을 추진해 나아가야 할 것이다. 이러한 비무장지대의 특수성을 감안한 평화적 활용의 기본방향은 다음과 같이 설정할 수 있다.

첫째, 교류협력 활성화와 공동이익을 증진시킬 수 있는 사업을 우선적으로 추진하여 북한이 사업에 참여할 수 있는 여건을 조성한다.

둘째, 남북교류협력의 증진을 항구적인 평화와 화합의 증진에 두고 추진한다.

셋째, 자연환경을 보전하는 자연친화적인 국토이용을 구상토록 하고, 생태계 우수지역에 대한 보전대책 수립과 관광자원으로서의 활용방안을 마련한다.

넷째, 역사적 유적지의 공동 발굴 및 복원을 통해 민족공동체 의식을 고취한다.

다섯째, 인적·물적교류를 추진할 수 있는 일정지역을 지정하여 교류협력의 거점으로 삼고, 생태계의 훼손을 막기 위해 기존 교통망을 통과지역으로 활용한다.

## 2. 교류협력지구의 조성

### 1) 지구선정을 위한 기준설정

교류협력지구의 선정은 남북이 대치하고 있는 육상의 비무장지대를 대상으로 하되 비무장지대의 생태계보전과 군사적 상황 등을 감안하여 남북이 상호 접근하기에 편리하고 기반시설의 여건과 지역중심성 등을 기준으로 하여 비무장지대 인근지역에 설정하여야 한다. 그리고 대상지역의 여건분석을 위한 내용도 다음과 같은 요소를 중심으로 분석하여야 한다.

첫째, 남북 분단 이전에 설치·운영되었던 기존 철도, 도로가 통과하고 있는 지역,

둘째, 비무장지대를 포함한 주변접경지역 중 분단 전 도시가 있었던 지역과 지형이 평탄하고 평야와 구릉지가 발달하여 도시를 형성할 수 있는 지역,

셋째, 지리적으로 중심성을 갖추고 있어 생활권의 중심지역으로 육성이 가능한 지역,

넷째, 지역의 여건상 대내외 접근성이 양호하여 미래의 평화시 및 산업단지개발, 국제적 업무단지 기능수행이 가능한 지역,

다섯째, 그동안 남북한 교류협력 대상지역으로 정부 및 지자체에서 제안한 지역 등이다.

### 2) 지역별 평가 및 지구의 선정

위의 선정기준에 의해서 도시형성 잠재력, 남북한 연계기반시설, 지역생활권의 중심, 대외중추기능 등을 고려하여 대상지역을 비교·평가한 결과는 <표 1>에 제시된 바와 같다. 도시형성 잠재력이 있는 5개 지역을 중심으로 기반시설여건, 생활권 중심, 대외중추기능 등의 조건

<표 1> 대상지역의 비교평가

| 도시형성<br>잠재력                | 남북한 연계기반시설     |                | 지역생활권<br>중심 | 대외<br>중추기능 | 종합  |
|----------------------------|----------------|----------------|-------------|------------|---|
|                            | 도로             | 철도             |             |            |   |
| 과주<br>연천<br>철원<br>양구<br>고성 | 과주<br>철원<br>고성 | 과주<br>철원<br>고성 | 과주<br>철원    | 과주<br>고성   | 과주(5)<br>철원(4)<br>고성(4)<br>연천(1)<br>양구(1) |

주: 도로는 국도 및 제4차 국토종합계획에서의 간선도로망, 철도는 연결 가능한 기존 철도

을 고려하여 현지조사 및 전문가 의견청취를 통하여 세부적인 평가를 시행하였다. 남북한 연계 기반시설 조건에 의한 평가에서는 기존 철도의 존재 및 연결계획, 고속도로 및 국도통과 등을 고려하였다.

기반시설 측면에서는 과주시의 장단지구가 가장 우수하게 나타나고, 그외 철원군의 철원읍 지구, 고성군의 현내지구 등이 유리한 지역으로 나타났다. 지역생활권 중심 조건에서는 국토공간에서의 개발 잠재력, 시장성, 대단위 평야 및 구릉지, 공단 및 산업시설, 노동력 확보여건 등 다양한 변수를 투입·평가하였으며, 우수한 지역 중에는 과주시 장단과 철원지구가 양호하게 나타났다.

대외중추기능 및 사회적 조건에서는 대륙연결 남북의 주요교통축, 통일국토에서의 거점성, 기존 도시접근성, 남북지역연계, 대외거점기능 등을 중심으로 평가하였으며 과주의 장단지역, 철원의 철원읍지역, 고성의 현내지역이 양호하게 나타나고 있다.

이러한 분석을 종합하면 과주시의 장단, 철원군의 철원읍, 고성군의 현내지구가 남북협력지구로 개발할 수 있는 잠재력이 높은 지역으로 나

타나고 있다(김영봉, 2003).

### 3. 주요협력사업의 구상

#### 1) 대상협력사업의 평가기준

대상사업의 세부평가를 위한 기준은 정량적인 기준을 세우는 데 한계가 있어 다음과 같이 정성적인 기준을 세웠으며, 주로 남북한이 협력을 이루어내는 데 필요한 사안들과 비무장지대의 자연환경 보전 및 남북한 교류협력 가능성을 높이는 요인들을 중심으로 하였다.

첫째는 시급성으로 교류협력을 통해서 남북한이 시급하게 대처해 나아가야 할 현안에 대한 정도를 평가한다.

둘째는 경제성으로 남북한이 협력을 함으로써 상호 경제적 이익이 발생할 수 있는 정도를 평가한다.

셋째는 환경보전성으로 이 지역에 서식하고 있는 주요 생태자원 및 문화·역사적 자원의 보전에 협력사업이 미치는 정도를 평가한다.

넷째는 협력가능성으로 남북한의 협력사업 추진에 있어서 참여 가능성의 정도를 평가하는 것이다. 마지막으로 과급효과로 남북한 교류협력 및

<표 2> 대상사업의 평가기준

| 구분    | 양호   | 보통   | 미흡  |
|-------|--|--|---|
| 시급성   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 평화정착과 교류협력에 상징성이 높고 남북한 쌍방이 시급히 필요로 함</li> <li>• 인명과 재산 그리고 환경의 피해와 훼손이 반복적이고 지역적으로 광범위함</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 평화정착과 교류협력에 대한 효과에 대해 일반이 시급히 필요로 함</li> <li>• 재산과 생태계의 피해와 훼손이 반복적으로 일어나지만 국지적임</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 평화정착과 교류협력 증진에 크게 영향을 미치지 못함</li> <li>• 생태계의 훼손이 일부지역에서 일시적으로 일어남</li> </ul> |
| 경제성   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 대상사업의 협력으로 인해서 남북한 상호 경제적인 이익이 지속적으로 발생함</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 대상사업의 협력으로 남한 혹은 북한 일반에 경제적 이익이 발생함</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 경제적 이익의 발생이 매우 미미함</li> </ul>  |
| 환경보전  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 주요생태계의 보전과 문화계의 복구 및 보존에 직접적인 영향을 끼침</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 주요생태계의 보전과 문화계의 복구 및 보존에 간접적인 영향 끼침</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 크게 영향을 끼치지 못함</li> </ul>   |
| 협력가능성 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 남북한이 상호협력에 적극적으로 참여할 수 있는 사업</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 남한은 협력을 원하나 북한은 미온적일 수 있는 사업</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 남한은 협력을 원하나 북한은 기피하는 사업</li> </ul>   |
| 과급효과  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 교류협력과 남북한 평화정착에 지속적으로 광범위하게 영향을 미칠 수 있음</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 교류협력과 평화정착에 일시적이고 지역적으로 영향을 끼칠 수 있음</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 크게 영향을 끼치지 못함</li> </ul>   |

평화정착에 대한 기여 정도를 평가한다.

### 2) 대상사업의 세부평가

지역의 잠재력과 남북한 간의 현안 그리고 풀어야 할 과제와 협력의 기본방향 등을 통해서 협력가능사업으로 선정된 주요가능사업들을 중심으로 하여 사업의 세부평가 기준을 적용하였다.<sup>3)</sup> 각각의 기준을 3단계로 세분하여 관련기준에 가장 합당한 경우는 양호, 일반적인 경우는 보통, 아주 미치지 못한 경우는 미흡으로 구분하여 사업별로 평가하였다. 남북협력사업으로 양호하게 평가된 사업으로는 철도망, 도로망, 수해방지사업, 비무장지대 생태보전, 임진강유역 산림녹화, 시범농장

및 농업기반, 수산업 및 관광협력사업, 문화·역사자원의 조사발굴 및 복원사업 등이다.

### 3) 분야별 주요협력사업의 선정

최종적으로 분야별 사업에 세부평가 기준을 적용하여 개별사업별로 종합평가가 양호하게 나타난 사업을 유망사업으로 선정하였다. 교통망 연결사업의 경우 이미 경의·동해선 철도와 도로의 연결이 마무리 되었으며, 기타 교통망의 연결사업은 남북한 공히 경제적인 과급효과가 매우 클 것으로 평가되고 있다.

재해방지 및 수자원 공동이용 분야에서 협력할 수 있는 유망사업으로 평가된 사업은 임진강 수해

3) 협력가능사업의 도출단계는 1단계에서는 지역의 특성 및 현안을 도출(분석의 방법으로는 SWOT분석을 통하여 지역의 잠재력과 문제점을 도출함)하고, 2단계에서는 교류협력을 추진해 나아가는 데 있어서 해결해야 될 주요과제들을 도출하고, 3단계에서는 기본방향을 설정하여 남북한 교류협력을 추진하는 데 필요한 원칙을 설정하여 가능사업들을 도출하였다.

<표 3> 대상사업의 세부평가

| 구분   | 시급성         | 경제성         | 환경<br>보전    | 협력<br>가능    | 과급<br>효과    | 종합          |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>•교통망 연결</b><br>- 철도망<br>- 도로망                                     | ●<br>●      | ●<br>●      | ○<br>○      | ●<br>●      | ●<br>●      | ●<br>●      |
| <b>•재해 및 수자원 협력</b><br>- 수해방지 사업<br>- 화재방지<br>- 병충해 및 전염병 예방         | ●<br>●<br>● | ●<br>●<br>● | ●<br>●<br>● | ○<br>○<br>○ | ●<br>○<br>○ | ●<br>○<br>○ |
| <b>•자연환경보전 및 관리</b><br>- 비무장지대 생태보전<br>- 임진강유역 산림녹화<br>- 남북접경지역 생태보전 | ●<br>●<br>● | ●<br>○<br>○ | ●<br>●<br>● | ○<br>●<br>○ | ●<br>●<br>○ | ●<br>●<br>○ |
| <b>•산업협력</b><br>- 시범농장 및 농업기반<br>- 수산업<br>- 관광 산업                    | ○<br>●<br>● | ●<br>●<br>○ | ○<br>●<br>○ | ●<br>●<br>○ | ●<br>●<br>● | ●<br>●<br>○ |
| <b>•문화·역사자원의 협력</b><br>- 공동조사<br>- 발굴 및 복원                           | ●<br>●      | ○<br>○      | ●<br>○      | ●<br>●      | ●<br>○      | ●<br>○      |

주: 양호(●), 보통(○), 미흡(○)

방지사업이다. 그동안 이는 빈번한 홍수로 인해서 막대한 재산과 인명의 피해가 발생하고 있어 매우 시급하게 남북이 협력하여 추진해 나아가야 될 사업이며, 과급효과 역시 타 사업보다 클 것으로 평가되고 있다.

자연생태계보전 및 관리 분야에서는 비무장지대 생태계보전과 임진강유역 산림녹화사업이 양호하게 평가되었는데 특히 비무장지대를 포함한 주변지역에 대한 접경생물권보전지역 지정 등 생태계보전사업은 국제적으로도 관심이 높은 사업으로 과급효과가 클 것으로 전망된다.

임진강유역 중상류 산림녹화사업은 북한지역

의 산림훼손이 심각하여 북한이 강력하게 요망하고 있는 사업으로 협력 가능성이 매우 높고 생태계보전과 함께 홍수피해를 줄이는 데도 효과가 있어 과급효과가 클 것으로 평가되고 있다.

산업협력분야에 있어서는 남북이 비무장지대의 기존 농경지에서 시범농장을 개설하여 공동으로 경영하고 나아가 북한지역의 빈약한 농업생산기반정비 사업을 추진하며, 시범농장의 협력개발과 북한의 농업생산기반정비 사업은 식량문제 해결이 시급한 북한에 직접적인 도움을 줄 수 있어 매우 협력 가능성이 높고 과급효과가 큰 것으로 평가되고 있다.

비무장지대에서의 문화·역사 협력사업인 공동조사 발굴복원을 위한 조사와 기타 유적들의 공동조사 사업들은 남북이 동족이라는 민족의 동질성회복 차원에서도 파급효과가 높을 것으로 평가되고 있다(김인영 외, 2000; 이재범, 2005).

#### 4) 주요협력사업의 추진

##### (1) 생태계의 보전 및 복구

비무장지대 생태계의 보전과 복구를 위한 남북한 협력은 귀중한 생태자원의 보전과 연구에 매우 필요한 사안이다. 특히 비무장지대 일대는 유네스코 접경생물권 보전지역으로 지정해야 한다는 제안이 있었고, 동시에 2001년 환경인 신년인사회(2001. 1. 16) 및 환경부 업무보고(2001. 2. 5)에서 당시 대통령이 이에 대한 방안을 강구할 것을 지시함에 따라 접경생물권 보전지역 추진에 대한 관심이 높아졌다.<sup>4)</sup>

따라서 남북한이 환경협력을 통하여 비무장지대 접경생물권 보전지역 추진에 대한 남북공동합의를 거쳐 남북한 공동 생태계조사를 실시한 후 이를 바탕으로 용도구획 설정 및 관리계획을 수립하여 유네스코 인간과 생물권 계획(MAB)에 신청하여 지정할 수 있도록 추진해야 한다. 동시에 주요생태자원을 중심으로 생태공원을 조성하여 보전과 생태관광자원으로 활용하는 방안도 검토해 보아야 한다.

##### (2) 자연재해 및 환경오염 공동대처

비무장지대와 그 인접지역에서 남북이 협력하여 재해에 공동대처해 나아갈 수 있는 사업으로는 그동안 피해발생으로 문제시되어 왔던 수해방지대책과 화재예방, 산림병충해와 전염병 예방 등이 있을 수 있다. 남북한 수해공동방지대책의 경우는 우선 해마다 되풀이되고 있는 임진강 수계의 홍수피해를 방지하고 이를 복구하기 위한 공동대처방안을 마련하는 일이다.<sup>5)</sup>

동시에 임남담과 평화의 댐에서의 수자원공동 이용을 통한 자연생태계의 복원 및 홍수의 예방이다. 또한 비무장지대에서 빈번하게 일어나는 산불을 방지하고 화재 시 공동진화함으로써 귀중한 생태계를 보호할 수 있다.

금강산 일대의 솔잎혹파리 등과 같은 산림의 병충해를 공동으로 방제함으로써 산림자원을 효과적으로 보호하고, 비무장지대 인접지역에서 발생하는 말라리아와 콜레라 등의 전염병에 대한 상호 정보를 교환함으로써 인명 피해를 사전에 막을 수 있다. 나아가 수질과 대기질 악화 등 환경오염도 공동으로 대처해 나감으로써 국토를 공동으로 보전해 나아갈 수 있다.

##### (3) 자원의 공동활용

남북한의 자원 공동활용은 크게 세 부분으로 구분할 수 있다. 첫째는 남북이 공유하고 있는 하천의 수자원 공동활용이다. 북한에서 남한으로 흐르는 임진강은 그 유역에 다목적 댐을 남북

4) 내용은 '세계적으로 희귀한 인류 전체의 자산인 비무장지대를 유네스코의 접경생물권보전지역으로 지정하고 국제적인 보호방안을 적극 강구해서 남북환경협력의 모범사례로 만들어갈 것을 강조하였다.

5) 최근 남북한은 제8차 남북경제실무회담에 따른 실무협의체인 임진강 수해방지대책 실무협의회에서 임진강수계의 홍수방지를 위한 자료협조 및 조사사업을 추진하기로 합의하였다(2004. 4. 10. 연합뉴스).

공동으로 건설하여 수도권지역과 북한의 황해도지역에 공업용수, 농업용수, 생활용수를 공급할 수 있고 이를 전력생산에도 활용할 수 있는 좋은 입지적 여건을 갖추고 있다. 또한 임남담과 평화의 댐을 연계하여 임남담의 방류수를 평화의 댐에서 저수할 경우 수도권 일원에 용수를 공급할 수 있으며, 양 댐의 연계수로에 주운을 도입하면 중부 내륙지역에서 금강산에 이르는 관광교통수단으로 이용할 수도 있다. 둘째는 관광자원의 활용이다. 금강산과 설악산을 연계하여 금강산에서 화진포, 설악산을 연결하는 산악과 해안, 호수 등의 수려한 관광자원을 남북 공동으로 개발하여 국제적인 관광지대로 발전시킬 수 있는 좋은 여건을 갖추고 있다. 셋째는 해양 및 지하자원의 공동활용이다. 동·서해안의 광활한 어로금지구역에서의 남북한 공동어로 작업과 서해안 연안지역의 대륙붕 내 지하광물자원의 공동개발 등은 남북한의 협력이 가능한 사업이다.

#### (4) 남북교통망 복원

비무장지대를 통과하는 주요교통망의 연결은 남북한의 교류협력에 있어서 획기적인 사업으로 남북한 평화와 화합의 상징적인 사업이며 단절된 국토를 연결한다는 의미와 함께 육상을 통한 남북교류가 활성화될 수 있는 계기가 된다. 남북한 주요교통망의 연결은 동북아지역에서의 한반도의 지리적인 위치로 볼 때 대륙과의 연계를 가능케 하여 동북아지역의 교통체계에 큰 변화를 가져다 줄 수 있

다. 한반도로부터 유럽으로 가는 해상운송이 시베리아횡단철도(TSR: Trans-Siberian Railway)를 이용할 수 있게 되어 수송시간과 물류비용이 절감되고 북한의 경우 통과료를 부과할 수 있어 경제적으로도 도움이 될 것이다. 최근 아시아지역의 발전에 있어서 한반도중단철도(TKR: Trans-Korea Railway)의 필요성과 중요성에 대한 인식이 국제기구를 중심으로 높아지고 있다.

#### (5) 농업용지의 공동활용

비무장지대를 중심으로 한 남북접경지역은 서부지역의 경우 해방 전까지만 해도 광활한 평야에서 활발한 영농활동이 이루어졌던 지역이다. 현재 출입이 금지된 비무장지대는 총 면적 907.03km<sup>2</sup>로 이중 산림 684.79km<sup>2</sup>, 농경지 24.95km<sup>2</sup>, 초지 184.1km<sup>2</sup>, 나대지 0.98km<sup>2</sup>, 기타 11.98km<sup>2</sup>로 구성되어 있으며 특히 파주시와 연천군, 그리고 철원군의 평야는 비무장지대의 광활한 평야지역과 연결되어 있어 남북이 공동으로 농업개발사업을 추진할 수 있는 여건이 양호하다.<sup>6)</sup> 사업의 추진과정에서 남한 측은 농산물종자와 농기계, 그리고 비료 및 병충해 방지약품 등 기술과 자본을 지원하고 북한은 농산물관리와 기타 노동력을 투입하는 상호 협력이 가능할 수 있을 것이다. 남북한 연계 농업용지의 공동활용은 현재 날로 심각해져가는 북한의 식량부족 문제를 고려할 때 남북한이 적극적으로 검토해 볼 수 있는 가능성이 높은 협력사업일 것이다.<sup>7)</sup>

6) 비무장지대의 토지이용현황은 산림청이 2000년 5월 원격탐사방법으로 실시한 개략조사에 의한 결과다. 동시에 국정원이 2001년에 IRS-1C/1D 위성의 흑백(PAN) 및 컬러(LISS)영상, LANDSAT 위성의 TM영상을 활용하여 분석한 토지이용 현황을 참조·보완하였다.

7) 최근 북한은 식량배급을 전면 중단할 것이라고 밝혀 평양지역을 중심으로 한 일부지역과 계층에서 유지되던 식량배급제도를 포기할 것으로 알려지고 있다(각 언론. 2004. 4. 8.~9. 보도 참조).

## V. 결론

국토자원의 효율적인 활용차원에서 비무장지대의 평화적인 이용방안을 구상해보는 것은 다가올 통일국토에서의 이 지역 역할을 조명해보는 것으로 매우 의미가 크다. 특히 비무장지대의 방대한 토지자원과 귀중한 생태자원의 평화적인 이용방안의 모색은 국토의 효율적인 활용과 군사적 긴장완화를 위해서 매우 필요하고 시급한 사안인 것이다.

본 연구에서는 비무장지대의 평화적인 활용을 통한 남북의 상생발전과 평화정착을 위하여 비무장지대에서의 남북한 교류협력을 추진할 수 있는 주요사업들을 구체적으로 제시하였다. 이를 위해서 먼저 비무장지대의 지형적 특성과 토지이용실태 그리고 주요생태자원의 현황을 살펴보고, 비무장지대가 안고 있는 현안들을 군사적 측면에서 조망해 봄으로써 평화적 이용에 대한 필요성을 도출하였다. 이에 따라 비무장지대에서의 남북한 평화적인 교류협력을 위한 교류협력지구의 구성과 주요협력사업을 구상하고 이를 실천해 나아갈 수 있는 세부적인 추진방안을 모색하였다.

비무장지대에서의 교류협력사업 추진은 우선 단절된 남북한 교통망이 연결됨에 따라 인적·물적 교류협력이 활성화되고 이로 인한 경제적인 효과와 국토의 효율적인 이용, 나아가 항구적인 평화의 정착에 도움이 될 것이다. 이러한 협력사업을 효율적으로 추진하기 위해서는 먼저 북한이 요청하고 있는 산림녹화사업과 비무장지대 주변지역의 방재사업 등을 우선적으로 시작하고 나아가 시급한 임진강과 북한강에서의 수자원 공동활용사업으로 발전시켜 나아가야 할 것이다.

그러나 비무장지대의 평화적 활용과 교류협력

사업의 추진은, 우선 북한 핵문제가 평화적으로 해결되어 한반도에서의 군사적인 긴장이 완화되어야 할 것이다. 나아가 정전협정 참여국들의 동의와 이를 실행해 나갈 수 있게 하는 남북 간의 교류협력에 관한 제도적인 장치의 마련이 선행되어야 할 것이다. 이와 함께 생태계의 보전을 위한 체계적인 조사와 관리방안의 모색, 사회간접자본의 확충을 위한 막대한 재정조달, 주요군사시설의 이전과 지뢰제거, 그리고 물자교류에 있어서 내국에 준하는 행정절차와 조세문제의 조정 등이 선행되어야 할 것이다.

비무장지대에서의 남북한 교류협력사업은 미래의 통일국토를 바라보면서 국토공간의 효율적 활용과 귀중한 생태계의 보전, 그리고 국토의 대외경쟁력 제고 및 동북아시아에서의 위치와 역할 등을 고려하여 추진되어야 할 것이다.

## 참고문헌

- 국가정보원. 2001. 비무장지대의 토지이용분석.
- 김영봉 외. 2002. 남북협력을 통한 임진강유역의 평화적 활용방안에 관한 연구. 국토연구원.
- 김영봉 외. 2003. 경의·동해선 연결과 접경지역 평화벨트 구축방안. 국토연구원.
- 김영봉 외. 2005. 북한강 유역의 남북한 평화적 이용방안.
- 김영봉. 1997. 접경지역의 효율적 관리방안. 국토개발연구원.
- 김인영·김재한 편. 1999. DMZ-발전적 이용과 해체. 도서출판 소화.
- 김재한 편. 2000. DMZ II-횡적 분단에서 종적 연결로. 도서출판 소화.
- 대한민국정부. 2000. 제4차 국토종합계획(2000~2020).
- 안종환 외. 1995. 비무장지대의 평화공원조성에 관한 시론. 대한

국토·도시계획학회.

원병오 외. 1996. 야생의 보고 비무장지대. 성천문화재단.

이문항. 2001. JSA-관문점(1953~1994). 도서출판 소화.

이재범. 2005. 태봉의 궁예, 철원에 살아있다. 철원군.

임업연구원. 2000. 비무장지대의 산림생태계 현황.

전성훈. 1999. 비무장지대의 평화적 이용과 남북한 영공개방.  
한림대 국제문제연구소.

정규서 외. 2002. DMZ III-접경지역의 화해·협력. 도서출판  
소화.

제성호. 1997. "비무장지대의 평화조정 방안 : DMZ의 평화적  
이용 문제를 중심으로". 제2회 한림대 국제문제연구소  
DMZ학술회의 발표논문.

제성호. 1997. 한반도 비무장지대론.

차종환·제성호·김병우. 2000. 한국 비무장지대의 식물생태.  
예문당.

---

• 논문 접수일: 2006. 9. 22

• 심사 시작일: 2006. 9. 25

• 심사 완료일: 2006. 11. 14

K C I

## ABSTRACTS

### Implementation Programs of South-North Korean Collaboration Project for the Peaceful Use of the DMZ

**Young-Bong Kim** Ph. D. Candidate, Dept. of Urban Planning, Hanyang Univ. (Primary Author)  
**Hong-Bae Kim** Professor, Dept. of Urban Planning, Hanyang Univ.

※ Key words: DMZ, MDL, TBR, Inter-Korea Cooperation Zone

This study aims to suggest concrete plans on inter-Korea cooperation such as cooperative use of resources in the Demilitarized Zone, preservation of the natural environment, cooperation area designation, and cooperation projects toward appropriate and rational utilization of national territory and peace settlement with strengthened foundation of inter-Korea interchange and cooperation.

It tries to examine traffic network connection, prevention of natural disasters, cooperative use of water resources, preservation and management of the natural environment, co-operation between agriculture, tourism, and exhumation and restoration of cultural and historical resources as cooperation and interchange projects to be promoted in the DMZ.

The inter-Korea cooperation zone is selected according to the following standards; possibilities to formulate the central traffic axis and to be developed into a city, centered in the sphere of living, function as an international business cluster. The selected areas by these standards include Pajoo city, Cheolwon county, and Goseong county.

For institutional support for these cooperative projects in the DMZ, the limitations of present system are analyzed and relevant institutions and systems are suggested.