

접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(II):

접경지역 평화적 이용을 위한 기존 제안 검토

손기웅, 김동성, 김영봉, 김정수, 원동욱, 이영길,
정지웅, 정희성, 차두현, 최수영, 허문영, Bernhard Seliger

Korea Institute for National Unification

접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(II):

접경지역 평화적 이용을 위한 기존 제안 검토

손기웅, 김동성, 김영봉, 김정수, 원동욱, 이영길,
정지웅, 정희성, 차두현, 최수영, 허문영, Bernhard Seliger

Korea Institute for National Unification

접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(Ⅱ)

인 쇄 2009년 12월
발 행 2009년 12월
발 행 처 통일연구원
발 행 인 통일연구원장
편 집 인 통일정책연구센터
등 록 제2-02361호 (97.4.23)
주 소 (142-728) 서울 강북구 4-19길 275 통일연구원
전 화 (대표) 900-4300
(직통) 901-2523
(팩시밀리) 901-2544
홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

기획·디자인 (주) 늘품플러스 (070-7090-1177)
인 쇄 처 (주) 세원문화사 (02-2265-1141)

가 격 ₩ 10,000

© 통일연구원, 2009

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물관매센터:

·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337

국립중앙도서관 출판시도서목록(CIP)

접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(Ⅱ) /
손기웅, 김동성, 김영봉, 김정수, 원동욱, 이영길, 정지웅, 정희성,
차두현, 최수영, 허문영, Bernhard Seliger. — 서울: 통일연구원, 2009
p. ; cm. -- (KINU 정책연구시리즈 ; 09-02(Ⅱ))

ISBN 978-89-8479-520-4 93340 : ₩10,000

남북 교류[南北交流]
남북 평화[南北平和]

340.911-KDC4
320.9519-DDC21

CIP2009004195



접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(Ⅱ)

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

목 차



접경지역 평화적 이용을 위한 기존 제안 검토

I. 서해평화협력특별지대 조성	5
1. 배경과 목적	7
2. 주요 내용	11
3. 분야별 평가	23
II. 통일경제특구 건설	35
1. 배경과 목적	37
2. 주요 내용	43
3. 분야별 평가	52
III. 철원축상의 평화적 이용	63
1. 배경과 목적	65
2. 주요 내용	74
3. 분야별 평가	91

IV. 설악-금강권 평화적 이용	103
1. 배경과 목적	105
2. 주요 내용	109
3. 분야별 평가	132
V. 남북공유하천의 평화적 이용 방안	143
1. 배경과 목적	145
2. 주요 내용	157
3. 분야별 평가	170
VI. 유네스코 생물권 보전지역 지정	179
1. 배경과 목적	181
2. 주요 내용	185
3. 분야별 평가	196

목 차

VII. 한반도 동서운하 구상	205
1. 배경과 목적	207
2. 주요 내용	209
3. 분야별 평가	235
VIII. 비무장지대 내 유엔환경 기구 유치	249
1. 배경과 목적	251
2. 주요 내용	252
3. 분야별 평가	268
IX. 향후 과제	281
참고문헌	293
최근 발간자료 안내	295

표 목 차

접경지역의 평화지대 조성을 통한
남북교류 활성화 방안 (II)

<표 II-1> 개성공단 사업개요	38
<표 II-2> 통일경제특구의 운영방향	43
<표 II-3> 통일경제특구의 3단계	45
<표 II-4> 개성공단 입주업체 요구사항	46
<표 II-5> 개성공단과 파주·문산 연계 개발계획을 위한 필요시설	47
<표 III-1> 단계별 세부사업내용	75
<표 III-2> 평화산업단지 단계별 구상	81
<표 III-3> 경제적 타당성	86
<표 III-4> 지역파급효과	87
<표 III-5> 남북한 철도현황	91
<표 IV-1> 한반도(설악-금강) 평화공원 사업개요	109
<표 IV-2> 사업추진기반 조성계획	117
<표 IV-3> 지정여건 조사계획	118
<표 IV-4> 이해관계자 협의계획	119
<표 IV-5> 사업추진 로드맵	120
<표 IV-6> 법제 및 관리계획	121

표 목 차

<표 IV-7> 가치평가 및 이용계획	122
<표 IV-8> 자원 조사계획	123
<표 IV-9> 공공인식 증진계획	125
<표 IV-10> 관리자 역량 증진계획	126
<표 IV-11> 재원 조성계획	127
<표 IV-12> 남북교류협력 계획	128
<표 IV-13> 남북 관리자 워크숍 계획	129
<표 IV-14> 목록·책자 발간계획	130
<표 IV-15> 자연보호지역 관리계획	131
<표 V-1> 임진강 유역(남한지역)의 최근 주요 홍수피해 현황	157
<표 VII-1> 대동강 유역 갑문 건설 현황	211
<표 VII-2> 추가령구조곡의 기본조건	225
<표 VII-3> 경원선 현황	230
<표 VII-4> 국도 3호선 현황	230
<표 VII-5> 한반도 동서운하 예상사업비	242
<표 IX-1> 서해평화협력특별지대 조성	285
<표 IX-2> 통일경제특구 건설	285

접경지역의 평화지대 조성을 통한
남북교류 활성화 방안 (II)

<표 IX-3> 철원축상의 평화적 이용	286
<표 IX-4> 설악-금강권 평화적 이용	286
<표 IX-5> 남북공유하천의 평화적 이용	287
<표 IX-6> 유네스코의 접경생물권 보전지역 지정	287
<표 IX-7> 동서 평화물길사업	288
<표 IX-8> 비무장지대 내 유엔환경기구 유치	288



그림 목 차

<그림 I-1> 「서해평화협력특별지대」 안(案)의 주요 구상	10
<그림 I-2> 중국 어선의 남획으로 인한 우리 어선의 서해 어획량 감소 추세	16
<그림 II-1> 개성공단 위치도	39
<그림 II-2> 개성공단 사업의 의의	40
<그림 II-3> 통일경제특구의 한반도 및 동북아 위상	42
<그림 II-4> 통일경제특구 조성의 이론적 틀	42
<그림 II-5> 통일경제특구 조성의 3단계 모형	51
<그림 III-1> 강원도의 접경지역 평화적 이용 구상	70
<그림 III-2> 도입시설 구상	71
<그림 III-3> 상징적 개념-민족	72
<그림 III-4> 기능적 개념-교류	73
<그림 III-5> 기능적 개념-협력	73
<그림 III-6> 아메바형 공간구성	74
<그림 III-7> 철원 평화시 기본구상 (안)	77
<그림 III-8> 평화산업단지 위치	83
<그림 III-9> 평화산업단지 대상지	83
<그림 III-10> 평화산업단지 단계별 개발계획	84

<그림 III-11> 1단계 시범단지 개발 구상도	84
<그림 III-12> 남북한 간선 도로-철도망 구상('00~'19)	90
<그림 IV-1> 한반도(설악-금강) 평화공원 지정목표	107
<그림 IV-2> 남북교류 사업 추진 4대 기본원칙	108
<그림 IV-3> 한반도 평화공원 개념도	110
<그림 IV-4> SWOT 분석을 통한 주요 전략	112
<그림 IV-5> 한반도 평화공원 단계별 추진전략	113
<그림 IV-6> 한반도 평화공원 추진의 전략적 적합성	116
<그림 VII-1> 북한의 대동강운하 건설구상	212
<그림 VII-2> 'ONE KOREA' 프로젝트 구상	214
<그림 VII-3> 한반도 대운하와 경원운하 구상	219
<그림 VII-4> 김석철 교수의 남북대운하 구상개념도	220
<그림 VII-5> 한국교통연구원의 '한반도 동서 평화물길사업'의 개념도	223
<그림 VII-6> 추가령과 추가령구조곡의 위치	224
<그림 VII-7> 추가령구조곡의 하계망	229
<그림 VII-8> 고석정	232

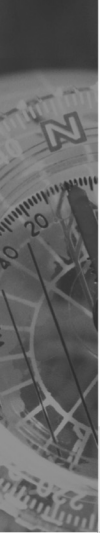


그림 목 차

<그림 VII-9> 한탄강 상류의 승일교	232
<그림 VII-10> 한탄강 상류의 직탕폭포	233
<그림 VII-11> 학저수지	233
<그림 VII-12> 남북간 녹색협력 트라이앵글 개념	234
<그림 VIII-1> 「유엔기구유치위원회」 기구도표 (안)	257



2

접경지역 평화적 이용을 위한 기준 제안 검토

접경지역의 평화지대 조성, 즉 한반도에서 평화를 회복하고 이를 관리·유지·확대하려는 적극적인 의미에서의 평화를 구현하기 위해 남북한이 접경지역 가운데 특정한 공간을 평화적으로 이용하려는 어떠한 구상이나 제안에는, 우선 우리의 국가적 이해가 바탕이 되어야 한다. 여기에 더하여 북한과 국제사회에 대한 이해가 고려되어야 한다. 그럴 경우 구상 혹은 제안된 접경지역의 평화적 이용방안이 실천성을 가지게 된다. 제안된 이용방안이 남북한과 국제사회가 가지는 다양한 이해관계, 즉 정치, 군사, 경제, 환경, 문화적 차원에서의 이해관계를 충분히 고려하지 않았거나, 그 가운데 어느 한 측면에서라도 부정적인 영향을 줄 수 있다면, 그 방안의 실천가능성은 그만큼 줄어들거나 초기 실천이 가능하다 하더라도 지속성이나 동력 혹은 확대가능성은 제한을 받게 된다.

여기서는 남북한 군사분계선을 동·서해로 확장하여 서해로부터 한반도 육지를 지나 동해에 이르는 전 접경지역을 대상으로 그 동안 구상·제안된 주요 접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북한 교류협력, 이른바 접경지역 평화적 이용을 통한 남북한 교류협력 방안을 검토하고자 한다. 주요 제안의 배경과 목적을 살펴보고 이어서 방안의 주요 내용을 제시한 후, 이를 정치, 군사, 경제, 환경, 문화 및 국제적 측면에서 평가해 보고자 한다.

I. 서해평화협력특별지대 구성



1. 배경과 목적

1994년 「민족공동체 통일방안」이 발표된 이후 네 차례 정부가 교체되었지만, 우리 정부의 통일방안은 여전히 「민족공동체 통일방안」을 유지하고 있다. 이 통일방안은 1989년 노태우 정부의 「한민족 공동체 통일방안」에 뿌리를 둔 것으로 1989년 국회통일특별위원회의 공청회 등을 거치면서 역대 통일방안 중 유일하게 국민적 합의에 의거한 방안이다. 「민족공동체 통일방안」은 통일로 나아가는 단계를 ‘화해·협력단계’, ‘남북연합단계’, ‘1민족 1국가의 통일국가 완성’으로 나누어 점진적인 통일을 지향하며, ‘남북연합단계’에서는 남북이 사회 및 경제분야에서의 공동체를 형성·발전시킴으로써 정치적 통합을 위한 여건을 성숙시켜 나아가는 것으로 설정하고 있다.¹

남북한이 화해·협력을 넘어 국가연합을 형성하기 위해서는 새로운 창조적 대안을 개발하여 상호 신뢰와 의존관계를 발전시켜 나가야 한다. 60여 년간 지속된 군사적 대치와 불신의 구도가 집약된 접경지역을 평화적으로 이용하는 방안은 남북 협력의 새롭고 창조적인 대안이 될 수 있다.

남북한은 여전히 법적·제도적 평화상태를 구현하지 못한 채 접경지대에 군사력이 밀집된 극단적 대치를 지속해왔다. 특히, 북한은 평양-원산선 이남에 군사력의 70%를 집중배치하고 한국을 겨냥한 군사적 위협을 지속해 오고 있다.² 남북의 새로운 협력방안으로서 그리고 중·장기 대북/통일 전략의 발전 차원에서 대결의 장인 접경지역을 평화

1. 「민족공동체 통일방안」의 자세한 사항에 대해서는 통일부 통일교육원, 『통일문제 이해 2008』 (서울: 통일교육원, 2008), pp. 45~46 참조.

2. 대한민국 국방부, 『2008 국방백서』 (서울: 국방부, 2008), pp. 24~25.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

적으로 이용 방안을 적극적으로 고려할 필요가 있다. 남북한이 합의 가능한 접경지역 평화적 이용 방안을 수립할 수 있다면, 남북간의 정치·군사적 긴장 완화와 상호 적대적 위협의 약화를 가져올 뿐만 아니라 국제사회 및 주변국으로부터 평화공존 및 통일에 대한 지지 기반을 강화시켜 줄 수 있을 것이다.

2007년의 제2차 남북정상회담을 통해 발표된 「서해평화지대특별지대」 안(案)은 접경지역의 평화적 활용 방안 중에서도 특히 주목을 끄는 대상이다. 「서해평화협력특별지대」 안(案)은 2007년 10월 2일~3일 양 일간에 걸쳐 진행된 제2차 남북정상회담의 결과로 탄생하였다. 한국의 노무현 대통령과 북한 김정일 국방위원장 간에 진행된 제2차 남북정상회담의 결과 남북한은 2000년의 「6·15 공동선언」에 이어 또 한 차례의 공동선언인 「10·4 공동선언」을 도출하였다. 총 8개항으로 구성된 선언은 ① 「6·15 공동선언」의 고수와 적극 구현, ② 사상과 제도의 차이를 초월한 남북관계의 상호존중과 신뢰관계로의 전환, ③ 군사적 적대관계의 종식과 한반도에서의 긴장 완화와 평화를 보장하기 위한 긴밀한 협력, ④ 항구적인 평화체제 구축 필요성에 대한 인식을 바탕으로 종전선언 문제에 대한 협력, ⑤ 공리공영과 유무상통의 원칙 하에서 경제협력사업 적극 활성화, ⑥ 역사·언어·교육·과학기술·문화예술·체육 등 사회문화 분야의 교류와 협력을 발전, ⑦ 인도주의 협력사업 적극 추진, ⑧ 국제무대에서 민족의 이익과 해외 동포들의 권리와 이익을 위한 협력 강화 등을 주요 내용으로 하고 있었다.

「10·4 공동선언」은 국제적인 차원에서 남북 협력에 대한 위상의 제고, 국내 건설사 및 국내 기업들의 북한 특수(特需), 북한의 경제적 자생능력 보완의 효과, 북한의 변화 유도를 통한 통일 기반의 강화

등의 효과가 예상되기도 하였다.³ 또한, 정상회담을 통해 남북 화해·협력 단계에서 ‘평화·변영’ 단계로의 도약을 위한 중대한 전기가 마련된 것으로 평가하기도 하였다. 즉, 제2차 남북정상회담과 「10·4 공동선언」을 통해 남북한은 「6·15 공동선언」의 정신을 그대로 계승함으로써 한반도 평화 여건의 확대를 위한 의지를 과시한 것이다. 또한, 분단 이후 최초로 남북 양 정상에 적대상태의 종식과 군사적 긴장 완화 및 평화보장을 위한 구체적 노력에 합의한 것 역시 중대한 진전으로 평가할 수 있다.⁴ 원칙과 방향설정에 치중한 「6·15 선언」과 달리 「10·4 선언」은 실용적이고 실천 가능한 구체적 합의를 도출해 냈다는 의미도 지니고 있다.⁵ 당시 남북관계의 주무부처인 통일부 역시 정상회담 이후의 해설자료에서 2차 정상회담 및 공동선언의 의미로 남북관계에서 평화변영의 새로운 시대 개막, 한반도 평화와 비핵화를 위한 남북정상의 의지를 재확인하고 이의 실천을 위해 공동노력 합의 도출, 다방면의 경제협력을 통해 남북이 공동 변영하는 ‘경제공동체’ 건설을 조기 구현 노력, 남북연합을 지향하는 남북관계 제도화의 길 개막 등의 평가를 내린 바 있다.⁶

『서해평화협력특별지대』 안(案)은 「10·4 공동선언」의 합의 중 3항과 5항의 정신을 핵심으로 한다. 동 선언 3항에서 남북 정상은 “군사적 적대관계를 종식시키고 한반도에서 긴장 완화와 평화를 보장하기

3. 양운철, “2007 남북정상회담 평가: 경제적 합의를 중심으로,” 『정세와 정책』, 2007년 특집호 (2007.10), pp. 14~15.

4. 김근식, “남북정상회담과 남북관계,” 통일연구원 (편), 『2007 남북정상회담과 한반도 평화·변영: 평가와 전망』 (KINU 학술회의 총서 07-3, 2007. 11), pp. 33~35.

5. 고유환, “남북정상회담과 6자회담: 과제와 전망,” 『2007 남북정상회담과 한반도 평화·변영: 평가와 전망』, p. 83.

6. 통일부, “2007 남북정상회담 합의 해설자료,” <<http://www.unikore.go.kr>>의 정책자료실 부분 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

위해 긴밀히 협력”하기로 합의한 바 있다.⁷ 이의 연장선상에서 공동 선언은 서해에서의 우발적 충돌방지를 위해 공동어로수역을 지정하기로 한 바 있다. 또한, 서해에서의 공동어로수역을 ‘평화수역’으로 만들기 위한 방안과 각종 협력사업에 대한 군사적 보장조치 문제 등을 포함해 군사적 신뢰구축조치를 협의하기 위하여 남북 국방장관회담을 2007년 11월 중 평양에서 개최하는 데에도 합의하였다.

◉그림 | -1 「서해평화협력특별지대」 안(案)의 주요 구상



자료: 통일부, 『더불어』 (서울: 통일부, 2007), p. 23.

또한, 「10·4 공동선언」 5항은 “남과 북은 해주지역과 주변해역을 포괄하는 「서해평화협력특별지대」를 설치하고 공동어로구역과 평화수역 설정, 경제특구건설과 해주항 활용, 민간선박의 해주 직항로 통과, 한강하구 공동이용 등을 적극 추진”해 나갈 것을 합의하였다.

⁷ 「10·4 공동선언」 내용에 대해서는 2차 정상회담 선언문인 “남북관계 발전과 평화 번영을 위한 선언,” <<http://www.unikorea.go.kr>>의 정책자료실 부분 참조.

남북정상회담과 「10·4 공동선언」을 둘러싼 북한의 대남전략적인 계산과 당시 정부의 국내정치적 계산이 「서해평화협력특별지대」안(案)을 만들어내는데 큰 영향을 미쳤던 것으로 보인다. 그러나 북한의 전략적 계산과 당시 정부의 정치적 고려로 인해 이 안이 남북관계의 전반적인 발전에 미칠 긍정적인 영향력을 평가절하해서는 안 될 것이다. 「서해평화협력특별지대」안(案)은 남북한 간의 접경지역 이용에 대한 정부 간 합의로는 개성공단사업에 이어 두 번째이며, 남북한 모두의 접경지역이 포함된 최초의 방안이었다. 따라서 남측 지역과 북측 지역 모두를 활용대상으로 하고 있어 상호성을 담보한 이 안이 성공적으로 실행될 경우 서해 지역의 군사적 대치 구도 자체를 변경시킬 수도 있을 만큼 큰 의미를 지니고 있다.

2. 주요 내용

가. 기본구상

「서해평화협력특별지대」는 ① 남북 공동어로구역과 평화수역 설정, ② 해주 경제특구 건설, ③ 해주항의 평화적 활용, ④ 민간선박의 해주 직항로 통과, ⑤ 한강하구 공동이용 등의 내용을 골자로 하고 있었다. 또한, 이미 남북 합작 사업이 진행 중인 개성을 중심으로 인천과 해주를 연계 발전시키는 구상 역시 담겨져 있었다. 당시 노무현 정부는 「서해평화협력특별지대」가 “남북을 아우르는 경제협력의 중심지역으로서 남북경제공동체 형성을 이끄는 토대”가 될 것으로 평가하였다. 또 이 지대의 개발을 남북의 어민과 한국 기업들에게 직접적인 혜택이 돌아가는 평화번영의 프로젝트로 평가하면서, 그

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

중에서도 해주 지역의 경제특구 건설은 개성과 인천을 연계하여 경제적 시너지 효과를 기대할 수 있다고 평가하였다. 이는 한반도 중회의 교차점에 위치한 서해가 향후 한반도 통합경제권의 중심 지역이 될 것이라는 판단 하에 남북을 아우르는 환서해경제권을 형성하여 남북 경제공동체 형성의 실험장 역할을 하게 될 것이라고 판단한 것이다.⁸

해주경제특구 건설과 해주항 이용의 경우, 해주지역(강령군 등 검토)에 경제특구를 개발하고 북측 선박의 해주 직항로 이용을 통해 개성-해주-남측 간 산업연계를 강화해 나가는 것을 주요 구상으로 하였다. 당시 정부는 해주를 비롯한 서해지역은 남북 군사력이 밀집된 곳으로 이 지역에 경제협력특구가 조성될 경우 군사적 긴장을 크게 완화시킬 것으로 기대하였다. 공동어로수역 지정은 서해 북방한계선(NLL) 인근 해역 중 일부를 공동어로수역으로 설정하여, 남북 어민들이 공동으로 조업하여 공동이익을 향유하지는 계획을 담고 있었다. 즉, 서해상 특정구역에 공동어로구역을 설치, 남북간 긴장을 완화하고 제3국 어선의 불법조업을 방지함으로써 남북간 공동번영의 기반을 확충한다는 것이다. 또한, 한강하구에서 연평도 사이에 어로가 불가능한 지역은 '평화수역'으로 설정하여 남북한 간의 우발적 군사충돌을 방지하지는 구상도 제기되었다. 한강하구 공동이용 사업은 골재 판매 수익·수해예방·군사적 긴장 완화 등 남북 모두에게 다목적 효과가 기대되는 사업으로 기존의 남북 장관급회담, 남북 경제협력추진위원회 등에서 이미 합의된 바 있다. 그러나 군사적 보장문제로 이행이 지연되어 왔으나 제2차 정상회담을 통해 정상차원에서 추진하기로

⁸ 통일부, 『더불어』, p. 23.

합의한 사업이다. 당시 평가에 따르면 한강하구 골재 부존량은 10억 8천만m³로서 수도권에서 20년 이상 사용 가능한 규모(현 북한산 바다 모래 가격으로 환산할 경우 28억불 상당의 가치)로, 한강 하구 준설 시 임진강 수위가 1m 낮아져 임진강 수해방지의 부가적 효과도 기대되었다.⁹

나. 경제·안보상의 기대효과

정상회담 이후 노무현 대통령이 대국민 보고 담화를 통해 발표한 바와 같이, 「서해평화협력특별지대」 안(案)은 「10·4 공동선언」의 합의 중에서도 특히 핵심적인 위치를 차지했다. 참여정부는 「서해평화협력특별지대」 안(案)에 남북한 간의 군사적 긴장 완화, 평화정착, 그리고 경제협력의 요체가 모두 담겨 있는 것으로 평가하였다.

서해 해상의 평화 정착을 위해서 군사적 대결의 관점이 아니라 경제협력의 관점에서 이 서해 문제를 우리가 풀어나가자는 발상의 전환이 필요하다는 점을 강조했습니다... 그래서 서해에서 공동어로구역과 해상평화공원, 그리고 해주 공단 개발과 이를 개성공단·인천항과 이렇게 연결하고 한강 하구의 공동 이용을 묶어서 포괄적으로 대결 상태를 해소하고 평화를 구축하고 그리고 경제적 협력을 해 나가는 이런 포괄적인 해결 방안으로서 ‘서해평화협력 특별지대’ 방안을 제의를 했습니다... 이번 남북공동선언에 있어서 가장 핵심적인, 가장 진전된 합의가 바로 이 부분입니다. ‘서해평화협력 특별지대’를 만들어 나가기로 합의한 것입니다. 남과 북은 서해안에서의 우발적 충돌 방지를 위해서 공동어로수역을 지정하고 이 수역을 평화수역으로 만들기 위한 방안과 협력사업에 대한 군사적 보장 조치 문제 등 군사적 신뢰 구축 조치를 협의하기 위해서 금년 11월

⁹ 통일부, “2007 남북정상회담 합의 해설자료” 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

중에 국방장관회담을 개최하기로 합의했습니다.¹⁰

「서해평화협력특별지대」 안(案) 중에서도 남북한 공동어로구역 설정 문제는 특히 관심을 끄는 사안이었다. 이는 남북한 간의 상호 경제적 이익과 우발적 군사충돌 방지라는 목표를 동시에 달성할 수 있는 수단이 될 수 있었기 때문이었다. 북한은 2000년 12월 제4차 남북장관급회담, 2002년 10월 제8차 남북장관급회담에서 남북한 당국자 간 어업협력회담을 제의하였다. 이후 2005년 6월 제15차 남북장관급회담에서는 ‘수산협력실무협의회’ 개최를 합의하였고, 2005년 7월 열린 협의회(7.25~27)에서 서해상의 일정한 수역에서 공동어로 추진, 서해상에서 불법어선들의 어로활동방지 조치 상호협력, 수산물 생산·유통·가공 분야 및 기술교류협력 추진, 우량품종 개발 공동 추진, 제3국 어장 공동 진출 등 5개 항에 합의하였다. 제2차 정상회담에서의 합의 역시 이러한 접근의 연장선상에서 이루어졌다고 할 수 있다.

비록 2005년의 ‘수산협력실무협의회’ 이후 5개 항의 합의사항이 제대로 이행되지는 못하였으나 이처럼 북한이 먼저 회담을 제의하여 남북한 간의 회담이 성사되었던 것은 수산업에 대한 북한의 절박함과 남북한 협력의 필요성을 확인시켜 주는 것이라 볼 수 있다.

서해 지역에서 공동어로구역 설정을 포함한 남북한의 긴밀한 협력이 중요한 이유는 다음과 같이 두 가지 측면에서 접근해볼 수 있다. 첫째, 공동어로구역 설정이 남북한군의 해상충돌을 예방할 수 있다. 서해평화지대 설치와 공동어로구역 설정 및 이용이 성공적으로 실현된다면 가장 큰 이점은 서해의 해상경계문제를 경제협력 관점에서

¹⁰ 이 내용은 2007년 이루어진 노무현 대통령의 남북정상회담 대국민 보고내용에서 발췌한 것으로 이에 대해서는 <<http://16cwd.pa.go.kr/cwd/kr/archive>> 참조.

접근하고, 동시에 군사적으로 보장하게 되어 우리 해상안보의 기본선인 북방한계선(NLL, Northern Limit Line)을 지키면서도 3차에 걸친 서해교전(1999년 6월 연평해전, 2000년 6월 제2차 연평해전, 2009년 11월 대청해전)과 같은 비극의 재발을 막을 수 있다는 것이다.

둘째, 중국 어선들의 북한 진출 및 서해안 어업 자원 남획을 막을 수 있다. 중국 어선들은 그동안 어획강도가 강한 트롤어선으로 북한 수역에서 과잉·불법 조업을 함으로써 북한 뿐만 아니라 한국의 수산 자원을 심각하게 고갈시켜왔다. 그러나 남북한이 공동어로구역을 설정하게 되면 중국 어선들의 남획을 막을 수 있는 여건을 조성할 수 있게 된다. 이것은 남북한 어민들의 이익 증대와 수산업 발전에도 큰 영향을 미칠 수 있는 것이었다.¹¹

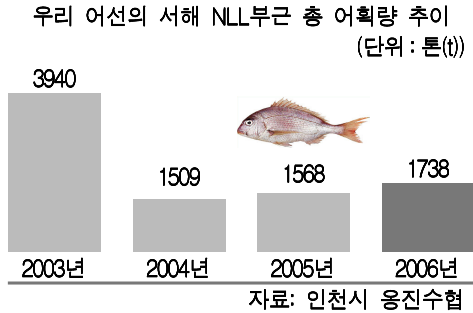
실제로, 정상회담 당시 북한은 외화벌이를 위해 중국 어선에 동·서해 입어권을 전면적으로 내주면서 ‘북한 바다’가 중국 어선에 잠식되고 있는 상황이었다. 동해에서 조업하는 중국 어선은 연간 단위로 북측과 조업계약을 하며, 중국 어선 한 척당 2만 5,000~3만 달러의 입어료를 지급하는 것으로 파악되었다. 북한은 동해의 경우 입어권의 대가로 중국 측으로부터 매년 최대 3,000만 달러의 외화를 벌어들이는 것으로 추정된다. 서해는 동해보다 훨씬 심각한 것으로 알려졌다. 북한은 서해의 경우 연간, 월간, 일간 단위와 성어기 단위의 입어권을 중국 어선에 판매하고 있는 것으로 알려져 있다. 중국 어선의 불법 조업까지 성행하는 서해에서는 정확한 조업규모마저 파악이 어려운 형편이었다. 이로 말미암아 서해 지역의 어로 자원이 침식당하고 있다. 인천시 용진수협에 따르면 서해 북방한계선(NLL) 부근 일대의

¹¹ 이 분석에 대해서는 ‘북한 과학기술네트워크’의 자료 <<http://www.nktech.net>> 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

어획량은 2003년 3,940톤(t)이었지만 중국 배들의 조업이 본격적으로 이뤄진 2004년 이후 크게 줄어 지난해는 1,738톤(t)으로 집계되었다.¹²

●그림 1-2 중국 어선의 남획으로 인한 우리 어선의 서해 어획량 감소 추세



자료: 『세계일보』, 2007년 10월 27일.

그러나 남북한 공동어로사업은 지난 2005년 합의 이후 답보상태를 보이고 있다. 2005년 실무협의회에서 합의된 사항이 답보상태에 머물러 왔던 이유는 먼저 남북한의 군사당국자간 조업수역 결정에 한계가 있었기 때문이다. 해당 수역은 남북한이 군사적으로 충돌할 가능성을 항상 내포하고 있으므로 장관급회담과는 별개로 실무적인 수준에서의 협의가 난관을 겪은 것이다. 두 번째는 북한의 어업 및 수산업 자체가 매우 낙후한 상태이기 때문이다. 석유조달에 어려움을 겪으면서 어선의 조업 자체가 제한을 받고, 외화난이 심각해지면서 각종 어업 장비 수입에도 어려움을 겪고 있다. 북한 어업의 낙후성은 노후화된 장비에서도 나타난다. 북한의 동력어선은 2,250마력의 대형공모선(8척), 450톤(t) 규모의 다목적선(554척), 100톤(t) 이하의 통발어선

¹² 『세계일보』, 2007년 10월 27일.

(766척) 등 1,500여척으로 추산되고 있지만 실제로 조업이 가능한 어선은 400여척에 불과한 것으로 알려졌다.¹³

다. 후속 합의 및 조치

제2차 남북정상회담을 통해 합의된 「서해평화협력특별지대」 안(案)은 이후 남북 총리회담 및 제2차 남북 국방장관회담을 거치면서 구체적인 구상 및 남북 어로구역 설정, 관련 군사적 보장조치가 논의되는 단계까지 진전되었다. 우선, 2007년 11월 14일~16일간 서울에서 남북 총리회담이 개최되어 「10·4 공동선언」에서 합의된 사항을 실천하기 위한 협의가 남북한 간에 전개되었다. 그 결과, 「서해평화협력특별지대」 안(案)과 관련해서는 다음과 같은 합의가 도출되었다.

- ① 남과 북은 서해상에서 공동어로 및 민간선박의 운항과 해상수송을 보장하기 위하여 서해상의 일정한 수역을 평화수역으로 지정하고 관리해 나가기로 하였다.
- ② 남과 북은 평화수역과 공동어로구역의 대상지역과 범위를 호혜의 정신에 따라 별도로 협의하여 확정하고 2008년 상반기 안으로 공동어로사업에 착수하기로 하였다.
- ③ 남과 북은 공동어로구역의 효율적 운영과 수산분야에서의 협력 문제를 12월 중 「서해평화협력특별지대추진위원회」 산하의 분과위원회를 통해 협의 해결하기로 하였다.
- ④ 남과 북은 해주지역에 「경제협력특별구역」(「해주경제특구」)을 건설하고 개성공단과의 연계를 통해 점차 발전시켜 나가기로

¹³ 이에 대해서는 <<http://www.nktech.net>> 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

하였다.

- ⑤ 남과 북은 「해주경제특구」 건설에 따른 해상물동량의 원활한 처리를 위해 해주항을 민족공동의 이익에 부합되게 활용하기로 하였다.
- ⑥ 남과 북은 「해주경제특구」와 해주항 개발을 위한 실무접촉과 현지조사를 금년 중에 실시하며 2008년 안으로 구체적인 사업 계획을 협의 확정하기로 하였다.
- ⑦ 남과 북은 한강하구에서 2008년 안으로 골재채취사업에 착수하기로 하고 빠른 시일 안에 실무접촉과 현지공동조사를 실시하기로 하였다.
- ⑧ 남과 북은 민간선박의 해주 직항로 이용과 관련한 항로대 설정, 통항절차 등의 문제를 12월 중에 「남북경제협력공동위원회」 산하의 「남북 조선 및 해운협력분과위원회」를 개최하여 협의 해결하기로 하였다.
- ⑨ 남과 북은 「해주경제특구」 건설에 따라 이 지역에 대한 출입, 체류, 통신, 통관, 검역, 자금유통 등 법률·제도적 장치를 마련하는 문제를 협의해 나가기로 하였다.
- ⑩ 남과 북은 장관급을 위원장으로 하는 「서해평화협력특별지대추진위원회」를 구성하기로 하고 「서해평화협력특별지대추진위원회 구성·운영에 관한 합의서」를 채택하였다.
- ⑪ 남과 북은 「서해평화협력특별지대추진위원회」 제1차 회의를 12월 중 개성에서 개최하기로 하였다.¹⁴

¹⁴ 이 내용은 “「남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언」(10·4 선언) 이행에 관한 제1차 남북총리회담 합의서,” <<http://www.unikorea.go.kr>>의 정책자료실 부분 참조.

이어 2007년 11월 27일부터 29일까지 평양에서 진행된 제2차 남북 국방장관회담에서는 「서해평화협력특별지대」 안(案)과 관련하여 3개항의 합의를 도출하였는데, 그 내용은 다음과 같다.

- ① 쌍방은 서해 해상에서의 군사적 긴장을 완화하고 충돌을 방지하기 위해 공동어로구역과 평화수역을 설정하는 것이 절실하다는 데 인식을 같이하고, 이 문제를 남북장성급군사회담에서 빠른 시일 안에 협의·해결하기로 하였다.
- ② 쌍방은 한강 하구와 임진강 하구 수역에 공동 골재채취구역을 설정하기로 하였다.
- ③ 쌍방은 서해 해상에서의 충돌방지를 위한 군사적 신뢰보장조치를 남북군사공동위원회에서 협의·해결하기로 하였다.¹⁵⁾

그러나 제2차 정상회담 이후 「서해평화협력특별지대」 안(案)을 실현하기 위한 시도는 곧 벽에 부딪치게 되었다. 이는 전반적인 사업 우선순위에서 가장 먼저 실현되는 것이 타당한(여타 사업은 상당한 기반시설의 조성을 필요로 하므로) 서해에서의 공동 어로구역과 ‘평화수역’ 구성에 대한 남북한 간 합의가 난항에 부딪혔기 때문이었다. 실제로, 국방장관 회담 이후 남북은 2007년 12월 13일 판문점 남측지역 ‘평화의 집’에서 제7차 장성급 군사회담을 열어 서해 공동어로구역 설정 문제를 집중 협의했지만 합의에 이르지 못했다. 이 회담에서 우리 측은 서해 북방한계선(NLL)을 중심으로 양측 수역에 똑같은 면적으로 공동어로구역을 만들되 북측 해안선에 가까운 곳에서는 남측으

¹⁵⁾ 이 내용은 “「남북관계발전과 평화번영을 위한 선언」 이행을 위한 남북국방장관회담 합의서,” <<http://www.unikorea.go.kr>>의 정책자료실 부분 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

로 면적을 넓히는 방식 등으로 융통성 있게 조성하자는 입장을 제시하였다. 반면, 북한 측은 서해 5도 해역의 NLL 아래쪽 네 곳(소청도와 우도 사이)에 공동어로구역을 설정하는 방안을 낸 것으로 알려져 있다.¹⁶

장성급 군사회담에서의 의견대립은 민간 차원에서도 그대로 반복되었다. 남북은 총리급 회담 합의에 따라 2007년 12월 28일과 29일에 걸쳐 개성 남북경제협력협회사무소에서 『서해평화협력특별지대추진위원회』 회의를 개최하였다. 남북한은 양측 위원장 접촉과 분야별 접촉을 갖고 서해평화지대 설치를 위한 각종 사업 추진 일정에 대해 협의를 벌였다. 그러나 서해 북방한계선(NLL)과 맞물려있던 공동어로구역 및 평화수역의 설정 문제에서 다시 이견이 발생하였다. 남측은 합의 가능한 일부러 일정을 잡아가지는 입장을 제시한 반면, 북측은 공동어로구역 등의 설정이 선행되어야 한다는 주장을 굽히지 않았다. 남측 위원장인 백종천 당시 청와대 통일외교안보정책실장은 위원장 접촉에서 “서해평화협력특별지대 설치에 서해평화정착과 남북 공동번영에 기여할 수 있는 핵심적 사업인 만큼 이번 회담에서 원활한 추진 기반을 마련할 필요가 있다”고 강조하였다. 또한, “공동어로구역 및 평화수역 설정에 관한 군사당국 회담과 병행해 공동어장 조사를 실시하는 등의 ‘실사구시적 접근’이 필요하다”고 강조한 바 있다. 반면, 북한 측은 공동어로구역과 평화수역 설정이 우선이라는 입장을 거듭 주장하였다.¹⁷

16. 『조선일보』, 2007년 12월 14일. 당시 남북 합의는 사안의 민감성을 반영하여 완전 합의 시까지는 상호 제시안을 언론에 공개하지 않는다는 것이었다. 그럼에도 불구하고 당시 북한 측은 상호 제시안을 회담장 내의 빔프로젝터에 투사함으로써 양측 간 몸싸움이 벌어지기도 하였다.

17. 『국민일보』, 2007년 12월 29일.

결국 양측은 아래와 같은 제1차 합의서만을 남긴 채 회담을 종료하게 되었다.

제1조 남과 북은 해주경제특구 건설을 개성공업지구와의 연계를 통해 점차 발전시켜나가기로 하였다.

① 남과 북은 2008년 상반기내에 「해주경제특구협력분과위원회」를 개최하고 다음과 같은 문제들을 협의·해결하기로 하였다.

가. 해주경제특구 건설을 단계적으로 추진하며 규모를 점차 확대하는 문제

나. 현지조사결과에 기초하여 구체적인 사업계획을 확정하는 문제

다. 시범단지를 조성하고 착공식을 진행하는 문제

라. 해주경제특구와 개성공업지구와의 보완적인 관계를 실현하는 문제

마. 해주경제특구 건설을 위한 법률·제도적 장치를 조속히 마련하고 사업계획이 확정되는 시기에 맞추어 이를 완비하는 문제 등

② 남과 북은 해주지역에 대한 현지공동조사를 2008년 1월 31일경에 실시하기로 하고 북측은 자료제공과 시설 방문 등 제반 편의를 보장하기로 하였다.

이와 관련하여 2008년 1월 합의되는 날짜에 개성에서 실무접촉을 가지고 조사단의 방문경로와 인원·조사방법 등을 협의하기로 하였다.

제2조 남과 북은 해주항을 민족공동의 이익에 부합되게 공동으로 개발하고 활용하기로 하였다.

① 남과 북은 해주항에 대한 현지조사를 해주경제특구에 대한 현지 조사와 함께 실시하기로 하였다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

② 남과 북은 2008년 상반기내에 「해주항개발협력분과위원회」를 개최하여 다음과 같은 문제들을 협의·해결하기로 하였다.

가. 현지조사결과에 기초하여 구체적인 사업계획을 확정하는 문제
나. 해주항 개발을 해주경제특구 개발 과정에 맞추어 단계적으로 확대해 나가는 문제

다. 현존 부두 개보수와 항로확보, 단계별 부두 확장에 대한 구체적인 착수 시기와 방안을 확정하는 문제 등

제3조 남과 북은 남북장성급군사회담에서 공동어로구역과 평화수역이 설정되는데 따라 공동어를 실시하기로 하고 2008년 상반기 안에 「공동어로협력분과위원회」를 개최하여 다음과 같은 문제들을 협의·해결하기로 하였다.

① 서해공동어로 실시를 위한 구체적인 문제들을 협의·확정하는 문제

② 수산자원의 보호와 효율적인 활용을 위해 노력하는 문제

③ 공동어로구역을 남북 공동의 이익과 평화보장에 기여하는 방향에서 관리운영하는 문제

④ 서해에서의 수산물 생산과 가공·유통·수산분야 기술교류를 비롯한 협력사업들을 추진하는 문제 등

제4조 남과 북은 한강하구를 단계적으로 개발하고 공동으로 이용해 나가기 위하여 2008년 상반기내에 「한강하구협력분과위원회」를 개최하여 다음과 같은 문제들을 협의·해결하기로 하였다.

① 한강하구에 대한 현지조사를 공동으로 실시하는 문제

② 공동조사 결과에 기초하여 사업계획을 협의·확정하며 골재채취

사업에 착수하는 문제

- ③ 한강하구 시범골재채취 등 공동이용 사업을 효율적으로 추진하기 위해 상설적인 공동이행기구를 설치하는 문제
- ④ 한강하구 골재채취로 인한 환경영향평가 문제 등

제5조 남과 북은 서해평화협력특별지대 추진위원회 제2차 회의를 2008년 상반기안에 개최하며, 추진위원회 2차 회의 및 그 산하에 「해주경제특구협력분과위원회」, 「해주항개발협력분과위원회」, 「한강하구협력분과위원회」, 「공동어로협력분과위원회」의 구체적인 개최 일정과 장소는 문서교환의 방법으로 협의·확정하기로 하였다.¹⁸

그러나, 2008년에 들어 남북한 관계가 경색국면으로 들어섬에 따라 2차 정상회담에서 합의된 어떠한 회의체 역시 가동되지 못하는 상황이 되었다. 「서해평화협력특별지대추진위원회」 회의에서의 제1차 합의 역시 구체적 실현이 유보되었다. 이로써 「서해평화협력특별지대」 안(案)은 많은 구상만을 남긴 채 사실상 사문화(死文化)되어가고 있다.

3. 분야별 평가

가. 정치적 측면

앞서 제시된 바와 같이 제2차 남북정상회담이 실현되고, 「10·4 공동선언」이 발표되었을 당시, 이에 대해 남북관계 발전과 평화·번영을

¹⁸ “서해평화협력특별지대추진위원회 제1차 회의 합의서,” <<http://www.unikorea.go.kr>> 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

위한 중대한 결단이라는 평가도 있었다. 분명 제2차 정상회담의 합의 내용은 추상적인 내용이 대부분이었던 『6·15 공동성명』에 비해 공동 노력이 필요한 구체적인 사업들을 명시하고 있었으며, 그 지향점 역시 최소한 외형적으로는 남북한의 평화공존과 공동발전으로 평가될 수 있었다. 그러나 당시 한국사회가 대통령 선거를 앞두고 있었다는 점에서 정상회담과 공동성명 역시 국내정치용 카드라는 비난으로부터 자유로울 수 없었다. 가장 큰 논란은 불과 임기를 6개월도 남겨놓지 않은 정부가 다음 정부에 상당한 정치적·경제적 부담을 부과할 수 있는 남북한 간의 합의를 체결하는 것이 과연 타당한 조치였는가에 대한 의문일 것이다.

정상회담과 공동성명을 지지하는 측은 남북한 간의 평화·번영이라는 목표는 어느 정부에서도 공통적으로 추구되어야 할 목표이며, 이는 다음 정부에 대한 부담이라기보다는 오히려 임기 초반 남북한 관계 운영의 부담을 덜어주는 조치라고 주장한다. 반면, 『10·4 공동선언』을 비판적으로 해석하는 측에서는 이는 사실상 다음 행정부의 남북한 관계 운영 방향에 대한 ‘강요’이며, 의제의 축소로 받아들였다. 제2차 남북정상회담 및 『10·4 공동성명』에 대한 충분한 정치권의 합의와 의견수렴이 사후에도 없었다는 점은 중요한 정치적 결함이라 할 수 있다. 정상회담 이후 당시 참여정부의 일방적인 ‘설명’이 있었을 뿐 정상회담 합의의 타당성과 구체적인 실행방안에 대한 논의를 통해 통합된 지혜를 결집하려는 노력은 나타나지 않았다. 물론, 정상회담 자체가 상당한 정치적 결단을 요하는 사안이라는 점에서 모든 과정에서 정치권이나 국민적 합의를 거치기는 힘들다. 그러나 사전 설명이나 의견수렴이 불가능했다면 사후의 국론결집 노력은 더욱 중요한 관건이 뒤편에도 불구하고 참여정부의 이에 대한 노력은 상대적으로

빈약했다.

『서해평화협력특별지대』 구상 역시 이러한 태생적 한계로부터 자유롭기 어려운 상황이었다. 이 구상의 논리적 기반이 「10·4 공동선언」에 있는 이상, 이의 정치적 정당성에 대한 시비가 해소되지 않은 상태에서는 아무리 좋은 방안이라도 추진력을 발휘하기가 힘든 실정이었다. 『서해평화협력특별지대』 안(案)의 동력이 노무현 정부 임기 이후 급격히 떨어진 데에는 이러한 정치적 특성이 적지 않게 작용하였다고 할 수 있다.

나. 군사적 측면

『서해평화협력특별지대』 안(案)의 공동어로구역 설정 부분이 실현 단계에까지 이르렀다면 서해상의 남북한 간 군사적 긴장과 대립을 해소하고, 우발적 충돌 가능성을 크게 낮추었을 것이다. 또한, 개성의 사례로 미루어 해주의 공단조성은 북한의 서해안 지역 군사력 배치 완화에도 일정부분 영향을 미쳤을 것이고, 이는 서해에서 남북한 군사력의 밀집을 해소할 수 있는 단초가 될 수도 있었을 것이다. 그러나 서해 공동어로구역 구상은 남북한 간의 군사적 대립이 지니는 구조적 문제와 북한의 대남 군사전략에 대한 지나치게 순진한 구상으로부터 비롯되었다는 지적 역시 감안할 필요가 있다.

북한은 군축/군비통제 방안을 대남 군사전략의 연장선상에서 추진해왔다. 즉 “자신들의 약점을 최소화하면서 강점은 극대화하는 군사력 균형의 실현”에 목적을 두고 있었다. 대표적인 사례가 1980년대 북한이 주장한 10만~20만 수준으로의 병력 감축 제안이다. 북한은 자신의 체제가 고도로 동원 가능한 사회라는 이점, 즉 유사시 예비전력의 즉각 동원이 가능하다는 점을 활용하여 현실성이 희박한 10만~

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

20만 수준으로의 병력 감축을 일관되게 주장하였다. 그리고 한·미 동맹과 주한미군이 대남전략 구사의 최대 장애요인이라는 인식 하에서 이의 이완·완화를 위한 공작을 일관되게 시도했다. 1990년대 초반의 남북 군사공동위원회 회의에서는 여단급 편제가 많은 북한의 장점을 활용, 주요 군사훈련의 사전 통보 대상으로 ‘사단급 부대’ 이상을 주장하기도 했다. 또한, 1990년대에 들어서는 북한의 열악한 경제사정으로 재래군사력 증강이 어려움을 감안하여, 남북 군사력 현대화의 중지를 요구하기 시작했다. 2000년대 핵실험 국면 조성 이후에는 이를 레버리지로 우선 미국과의 협상을 통해 남북 군축/군비통제 협상에서 우위를 점하려는 전술을 집중 구사하였다. 한·미 동맹과 주한미군 문제에 있어서도 대미 관계개선의 필요성을 감안, 주한미군 철수 문제 등을 거론하면서도 “미군의 주둔 자체보다는 대북 우위 남북 군사력 균형상의 상쇄효과를 감소”시키는 데에 중점을 두었다.

남북 공동어로구역 설정에 있어서도 북한의 이러한 군사전략은 그대로 투영되어 있으며, 그 핵심은 서해 북방한계선(NLL)의 무력화에 있다고 할 수 있었다.¹⁹ 어떤 측면에서는 「10·4 공동성명」을 통해 북한의 NLL 재설정 주장이 상당부분 근거가 약화된 측면도 있다. 제2차 정상회담 이전까지 북한은 남북 장성급 회담을 통해 ‘근본문제’(서해 해상경계선)의 해결 없이는 남북한 간의 나머지 의제들을 논의하는 것이 불가능하다는 입장이었다. 그러나 제2차 정상회담을 통해 해

¹⁹ 오랜 기간 동안 남북 군사실무회담의 한국 측 대표로 활동했던 문성묵 前국방부 군비통제차장(준장)은 실제 관련 회담에서 북한의 본 의도가 어로자원 획득보다는 NLL 무력화라는 방향으로 드러났다고 지적한 바 있다. 문 차장은 그 근거로 공동어로구역을 설정하려면 그 경계선이 분명해야 하며, 이를 위해서는 기존 경계선인 NLL을 인정해야 하는데, 북한은 초반부터 경계선 재획정에 중점을 둔 태도를 보였다고 밝힌 바 있다. 통일연구원, “접경지역의 평화적 활용방안 프로젝트 자문회의 자료” (2009.11.12).

주 항로의 자유 항행권이나 서해의 어로권 등의 의제가 상당부분 공동선언에 포함됨으로써 오히려 북한 측의 논리가 약화된 것이다. 그러나 북한은 정상회담 이후에도 10월 5일부터 지난 18일까지 다섯 차례 NLL을 침범(2007년의 총 26차례 중 10월에 5건 집중)하였으며, 10월 21일 북한 『조선중앙통신』은 북한 해군사령부 발표를 인용, “한국 군함들이 북측 영해를 침범했다고 주장”(북한 측이 주장해 온 해상경계선상 지역)하였던 것이다.

즉, 「서해평화협력특별지대」 안(案)의 핵심 중 하나라 할 수 있는 남북 공동어로구역 설정은 불가피하게 북한의 NLL 무실화 전략과 연계될 수밖에 없었으며, 이는 북한이 서해상에서의 공동어로구역 설정에 있어 우리 측의 등거리·등면적 주장과는 달리 NLL 이남에서의 공동어로구역 설정을 고집한 데에서도 잘 나타난다. 북한이 NLL 이남 공동어로구역의 존재를 자신들의 기존 주장(NLL 무실화 및 해상영해경계선 재설정)을 한국 측도 사실상 수용한 결과라고 선전할 위협성이 다분했던 것이다. 실제로, 서해 공동어로구역 설정 이전에도 한국 사회 내에서 NLL이 ‘영토선’인가에 대한 논쟁이 발생했던 사실은 공동어로구역 문제가 북한의 대남 군사전략에 대한 잠재적 취약성을 지니고 있음을 보여주고 있다. 2007년 8월 10일 국회 통일외교통상위원회에서 대통합민주신당 소속 이화영 의원이 “NLL 조정 문제에 대해 보다 적극적 관점을 가져야 한다”는 질문 겸 언급에 대해 이재정 통일부 장관이 “NLL은 영토 개념이 아니라 안보 개념”이라고 대답한 것은 NLL 문제에 대한 국내적 취약성을 반영하는 대표적 사례라 할 수 있다.²⁰

²⁰ 이에 대해서는 『동아일보』, 2007년 8월 10일.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

「서해평화협력특별지대」안(案)과 관련, 남북한 간 군사적 관계의 현실을 되돌아보아야 할 필요성은 서해 공동어로구역에만 국한되는 것은 아니다. 만일 해주에서의 대규모 공단이 조성되고 임진강 하구의 공동개발이 이루어질 경우, 이 지역 인근의 남북한 군사력은 축소 혹은 재배치가 불가피하다. 전 국토가 상시적인 동원체제의 대상이 되고 있는 북한의 입장에서 군사력의 재배치는 별 다른 문제가 아니지만, 민주화된 한국의 입장에서 전방지역 군사력의 조정은 사실상 해당 부대의 축소를 전제로 한다.²¹ 따라서, 서해 지역에서의 대규모 공단 조성은 남북한 간의 군비통제 및 군축조치와 밀접한 연계관계를 지니고 진행되어야 한다. 정치·경제적 결단이나 잠재이익 만으로 군사력의 배치에 증대한 영향을 미치는 합의가 진행될 경우 그 실현성은 심각하게 제약받을 수밖에 없다는 사실을 「서해평화협력특별지대」안(案)은 보여주고 있는 것이다.

다. 경제적 측면

「10·4 공동선언」의 이행은 남북한 모두의 경제적 번영에 적지 않은 동력을 제공할 것이라는 전망도 있었다. 그러나 북한 경제의 피해를 불러온 북한 내 사회간접자본 등 인프라의 부족과 입지조건의 제한 등은 남북한의 경협, 특히 「10·4 공동선언」이 경제적 이익 창출에 실질적으로 기여할 것인가에 대해서는 회의적인 시각도 많이 있다. 제2차 정상회담 약 두 달 후 개통된 문산-봉동 간 화물열차 개통이 그 대표적 사례다. 이 화물열차의 상시개통 이전까지 개성공단에 대한

²¹ 최근 들어 잇달아 제기되고 있는 군부대 이동과 지방자치단체간의 이익 충돌은 한국에 있어 전방 군부대가 이동해야 할 필요성이 발생할 경우, 이 부대가 후방으로 이전할 여지가 극히 좁아져 있음을 의미한다.

남북한의 물류 수송은 주로 화물트럭이 담당했다. 이에는 별도의 하역 비용이 부과되지 않았다. 그러나 개성 공단에서 화물을 적재·하역할 수 있는 시설이 마련되지 않음에 따라 문산-봉동 간 화물 개통 이후 물류수송은 [문산 역까지의 트럭 수송 → 철도 적재 → 봉동역으로 이동 → 철도 하역 → 개성으로의 트럭 수송]의 절차를 거쳐야 했다. 복잡한 항역과정으로 인해 오히려 더 많은 비용이 부과될 수 있는 모순이 발생하였다. 중·장기적인 경제적 효과가 발생한다고 하더라도 2007년 당시 개성공단의 규모로 미루어 화물열차의 정기운행은 사실상 정치적 상징화를 위한 경제성의 포장에 지나지 않았던 것이다.

『서해평화협력특별지대』 안(案)에 따라 해주와 개성의 대규모 공단은 실현성에서 의문의 여지를 남기고 있다. 특히 이명박 정부 출범과 함께 남북 경제협력사업의 새로운 개척분야로 제시되었던 ‘나들섬’ 구상과 연계될 때 실현성에 대한 의문이 증폭될 수 있다.²² 나들섬 구상은 비무장지대인 경기도 강화군 교동도 북동쪽 한강하구 퇴적지 일대에 약 30km² 규모(약 900만평, 여의도 규모의 10배)의 인공섬을 조성해 남북경협단지를 만든다는 계획이었다. 이는 개성공단 3단계가 실현되었을 때의 면적인 53.51km²와 맞먹는 규모이다. 또한, 해주공단이 조성될 경우의 면적 역시 이와 유사한 규모로 보아야 한다. 이는 3개 지역을 합쳐 총 3,000여만평의 주거시설 및 공단 지역이 건설되는 것으로 절반 지역만을 공단지역으로 활용한다고 해도 1,500만평이 넘는 대규모 공단이 조성된다. 문제는 이러한 대규모 공단에 걸맞은 산업투자시설의 유치가 과연 실제적으로 가능한가의 여부이다. 개성공단의 단계적 확대 계획 자체가 북한의 소극적 태도와 투자유치의

²² 실제로, ‘나들섬 구상’은 이명박 정부의 100대 국정과제 중 ‘비핵·개방·3000 구상’에 포함되어 있다. 이에 대해서는 <<http://www.president.go.kr>> 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

한계로 인해 부진했던 현실 하에서 과연 3개 지역을 연결하는 대규모 공단이 실현가능성이 있었는가의 여부에 더욱 냉철한 판단이 필요했던 것이다.

라. 환경적 측면

「서해평화협력특별지대」안(案)은 주로 남북 경협을 중심지 역할을 할 대규모 공단의 조성 및 남북간의 공동어업에 대한 비전을 담고 있었을 뿐 환경친화적 접근의 방향에 대해서는 구체적으로 제시되지 않았다는 점에서 또 다른 한계를 지니고 있었다고 할 수 있다. 예를 들어, 한강 하구 공동개발의 경우, 이 지역에서의 골재 및 토사 채취는 적절한 환경보존 및 복원 노력을 수반하지 않는다면 자칫 환경 파괴를 초래할 수 있다는 지적이 초반부터 제기된 사안들이다. 이는 ‘나들섬’ 구상과 연결될 경우 더욱 그 심각성이 더해진다. 일부 환경주의자들은 ‘나들섬’이 만들어질 경우 한강 하구의 물 흐름을 방해할 수 있다고 주장한다. 이는 홍수가 날 경우 대규모 침수피해를 초래하고 또한 우리나라 하구 갯벌의 약 49%를 차지하는 한강 하구 갯벌이 영향을 받게 되는 등 자연 재해를 초래할 우려가 있다는 것이다.²³

해주 공단의 조성 역시 경제적 호혜성만이 강조되었을 뿐 해주에서의 공단조성 및 시설 건설이 어떠한 환경파괴를 불러올지 알 수 없으며, 이를 방지하기 위한 의견수렴은 존재하지 않았다. 앞서 지적한 바와 같이 해주와 개성, 그리고 ‘나들섬’을 합해 최소 1,000만평

²³ 나들섬의 경우 남북한 사이의 어느 구역을 구체적으로 ‘나들섬’으로 보아야 할지, 그리고 그 관할권은 어떻게 정해야 할지 자체도 향후 상당한 고려를 요구하는 단계로 평가될 수 있다. 이에 대해서는 통일연구원, “접경지역의 평화적 활용방안 프로젝트 자문회의 자료” (2009.11.12)를 참조.

이상의 공단이 조성될 경우 이에 대한 환경영향평가는 필수적인 사안이다. 그러나 「서해평화협력특별지대」 안(案)과 관련된 제반 합의에서 환경문제는 한강하구 골재 채취로 인한 환경영향평가 문제가 일부 언급되었을 뿐 종합적 검토 필요성이 제기되지 않았다.

마. 문화적 측면

제2차 정상회담과 「10·4 선언」에 대해서는 상반된 평가가 존재한다. 일부에서는 정치적 성과를 위한 카드, 정권 말 국민적 합의 없이 추진된 회담이라고 부정적으로 평가하는 반면, 다른 편에서는 한반도 평화 정착을 위한 합의를 이끌어냈다고 긍정적으로 평가하고 있다. 정치적 상징, 경제적 효과에 대한 공과에 앞서 제2차 정상회담은 남북 사이의 정상회담을 자연스러운 회담으로 만들었다는 의미가 있다. 즉 제1차 정상회담만으로 끝났다면 정상회담은 특별한 행사, 분단 이후 어쩌다 할 수 있는 행사로 그쳤을 것이다. 하지만 2차 정상회담이 이루어짐으로써 남북정상회담은 향후 남북 사이에 이루어질 수 있는 회담의 하나로 인식시켰다.

지금까지 대한민국의 지도자는 경제발전, 민주화, 인권 등의 측면에서 평가받았다. 국내적인 이슈나 문제만으로도 지도자적 자질을 검증받기에 충분했었다. 그러나 이제 세계 10위권의 경제력을 지닌 대한민국의 지도자는 국내적 이슈에 매몰되지 않고 글로벌 이슈 혹은 한반도 문제 해결을 통해 지도자로서 능력을 검증 받게 되었다. 이런 측면에서 본다면 과거 남북문제는 정국을 전환하는 수단이었지만 이제는 실질적인 차원에서 풀어나가야 할 지도자의 과제가 되었다. 대한민국의 위상이 달라졌고, 한반도의 중요성이 높아진데다, 국제적 이슈가 되었기 때문이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

제2차 정상회담 당시 대한민국 정부의 입장과 미국 정부의 입장은 다소간의 온도 차이가 있었다. 평화선언에 대한 가능성을 열어 둔 대한민국과 북핵문제 해결을 우선한 미국의 입장 사이에는 미묘한 차이가 있었다. 이후 미국과 한국의 정권이 모두 바뀐 현재 상황은 당시와는 상반된 상황이 연출되고 있다. 핵 없는 세계 건설을 목표로 한 오바마 정부와 비핵의 원칙을 남북관계 기준으로 삼는 정부 사이에는 전 정권만큼의 온도 차이가 있는 것으로 보인다. 한미 양국의 입장 차이는 정책 조율을 통해 해결되어야 한다. 현실적으로 한미동맹을 배제한 북미관계 개선은 있을 수 없고, 미국의 입장을 배제한 한미동맹 역시 생각하기 어렵다.

분단 극복을 위한 노력이 이루어지고 있음을 대내외에 과시하고, 이를 통하여 한반도 발전과 동북아 평화 정착, 한반도 문제의 당사자라는 인식을 심어주기에는 정상회담보다 큰 효과를 가진 것은 없다. 따라서 진보적이건 보수적이건 간에 정상회담은 자연스러운 행보가 될 것이다. 그러므로 제2차 남북정상회담은 여러 공과와 논란에도 불구하고, 정상회담을 특별한 선택에서 자연스러운 필수의 과정으로 인식시켰다는 의미가 있다.

한편 2007년 민주평화통일자문회의가 전국의 성인남녀 1천 명을 대상으로 1월 1일~3일 간 실시한 “2006년도 국민통일의식 정기여론조사”에서 2007년 남북관계 정책의 우선순위를 묻는 질문에 대해 ‘남북정상회담 추진’은 29.9%로 가장 많은 응답 건수를 차지하였다. 또한, 중앙일보 조사연구팀이 2007년 8월 8일 실시한 여론조사 결과 정상회담을 환영하는 응답이 80.5%를 차지함으로써 반대에 비해 압도적인 수치를 나타내었다. 반면, 남북정상회담 개최 시기와 장소에 대해선 정부와 생각을 달리한 응답자가 더 많았음에 주목할 필요가

있다. 대선이 4개월 남았고, 대통령 임기가 6개월 남았기 때문에 ‘시기가 부적절하다’는 주장에 대해 53.3%가 동의했다(동의하지 않는다: 44.4%). 김정일이 서울을 방문할 차례인데 다시 평양에서 회담이 개최되어 문제라는 지적에 대해서도 55.5%가 동의했다(동의하지 않는다: 42.3%).²⁴

즉, 많은 국민들이 남북정상회담 개최 자체에는 동의하면서도 그 시기와 절차, 방법 문제에 대해서는 불만을 나타내었다는 것이다. 또한, 정상회담 이후의 합의 내용과 관련한 신뢰할 만한 연구조사 결과가 발표되지 않았다는 점을 감안하면, 제2차 남북정상회담과 그 합의가 상당한 국민적 지지를 바탕으로 이루어졌다는 주장 역시 설득력이 빈약할 수밖에 없다. 노무현 정부 임기 동안 대북정책은 한국사회 내부에 적지 않은 논쟁거리를 제공하였으며, 이는 흔히 ‘남남갈등’(南南葛藤)으로 불리기도 했다. 이러한 상황 하에서 충분한 국민적 합의, 그리고 후속적인 의견수렴 과정이 존재하지 않았던 「서해평화협력특별지대」 안(案)은 태생부터 그 추진력에 한계를 가지고 출발할 수밖에 없었던 것이다.

바. 국제적 측면

제2차 정상회담과 「10·4 선언」 이후 주변국 및 국제사회는 외형적으로는 환영하는 분위기였다. 그러나 이후 필요한 실질적 지원이나 합작 사업의 참여 가능성을 타진한 주변국은 없었다. 오히려 「10·4 공동성명」의 이행과 관련하여 한·미 간에는 미묘한 의견 차가 노출되었다. 대표적인 것이 ‘중전선언’ 문제였다. 제2차 남북정상회담 한 달

²⁴ 여론조사 결과에 대해서는 『중앙일보』, 2007년 8월 10일.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

여 후인 2007년 11월 18일 베트남 하노이에서 개최된 APEC 정상회의 중에 이루어진 한·미 정상회담에서 조지 부시 대통령은 “만일 북한이 핵 프로그램을 폐기하고 추가적인 핵 관련 야심도 포기한다면 미국은 ‘이미 공개적으로 논의되었던 바와 같이’ 한국전쟁 종전 선언, 경제협력 등 일련의 조치를 시행할 용의가 있다”고 언급을 한 것으로 보도되었다.²⁵ 전후의 맥락을 고려할 때, 부시 대통령이 말한 ‘선언’(declaration)이라는 단어의 뜻은 조약에 대비되는 형식의 선언이라기보다는 “한국전쟁이 종결되었다고 대외적으로 표상하는 조치” 정도로 해석함이 타당하다. 즉, ‘한국전쟁 종전 선언’은 여러 가지의 가능성을 동시에 지닌 말이며, 선언문(statement 혹은 communique)에만 국한된 것은 아니었다.

한·미 간의 미묘한 의견 차에도 불구하고, 당시 정부는 한반도 ‘평화선언’에 대한 가능성을 미국과 타진하기 시작하였으나 미국 측의 부정적 반응으로 ‘종전선언’ 문제는 사실상 수면 아래로 잠재되었다. 그리고 제2차 정상회담을 둘러싸고 남북한 관계를 통해 대미정책에 영향을 미치려는 참여정부와 북한 비핵화 문제에 우선순위를 두면서 북한에 제도적 약속을 해주는 것을 꺼린 미국 정부의 미묘한 입장 차이가 지속되는 관계를 형성하였다. 이 같은 결과는 당시 남북 합의가 국제적 보장이나 협력 가능성에 대한 심층적 검토 없이 희망적 사고(wishful thinking)에 입각한 접근을 벗어나지 못하고 있었음을 보여준다.

²⁵ 당시 미 국무부 홈페이지에 등장했던 영문 표현은 다음과 같다. “...that the United States is willing, if the North Koreans dismantle their nuclear program and renounce any further nuclear ambitions, that we are willing to do, a whole series of things, all of which have been discussed publicly before, including a declaration of the end of the Korean War and moving forward on economic cooperation...”

Ⅱ. 통일경제특구 건설



1. 배경과 목적

통일경제특구 구상은 단기적으로는 경기서북부 및 인천일부지역에 개성공단과 연계된 경제특구의 건설을, 장기적으로는 개성공단과 본 경제특구간의 궁극적 통합을 요체로 하고 있다. 즉 통일경제특구 구상은 “남북한 간의 합의에 따라 진행되고 있는 개성공단 개발사업의 성공적 추진과 남북경제력 확대 및 민족공동체 형성을 법적·제도적으로 지원하기 위하여 남북한의 접경지역에 북한의 개성공업지구에 상응하는 가칭 ‘통일경제특구’를 설치하여 남북한 간의 경제적 상호보완성을 극대화하고, 장기적으로 개성공업지구와 통일경제특구를 연결하는 단일 통일경제특구를 설치·운영하되, 이를 남북한의 공권력 행사로부터 자유로운 중립지역이자 그 자체로 자기완결적인 무관세 독립자유경제지대로 만들어 중국에는 한반도 경제공동체의 실현을 촉진하고 효과적으로 관리하려는 것”²⁶으로 요약할 수 있다.

통일경제특구 구상은 개성공단 시범단지에서 첫 제품이 출시되고 (2004년 12월 15일), 시범단지의 인프라가 거의 완공되는 시점(2005년 말)을 거치면서 논의되기 시작하였다. 2006년 2월 한나라당 임태희 의원을 비롯하여 여야의원 100명이 「통일경제특별구역의 지정 및 운영에 관한 법률안」을 공동발의하면서 정치권에서도 국가정책안으로 본격적으로 제기되었다. 통일경제특구 구상은 이후 개성공단사업 1단계 완료 등 개성공단의 성장과 확대에 맞추어 그 필요성과 타당성에 대한 공감대를 지속적으로 확보해 왔다. 그러나 남북관계가 경색되기 시작한 2008년 이후부터는 답보상태에 머물러 있으며, 통일경제

²⁶ 대한민국 국회, 「통일경제특별구역의 지정 및 운영에 관한 법률안」 (임태희 의원 대표발의, 2006.2.15).

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

특구 지정을 위한 앞서의 여야 공동발의안도 국회의 의결을 얻지 못한 채 2009년 7월 현재 국회에 계류 중이다.

통일경제특구 구상의 논의 배경은 ‘개성공단의 출현과 이에 따른 연계협력 단지의 필요성 대두’, ‘경기서북부 및 인천지역의 지역발전 요구’, ‘한반도 경제공동체의 기반 마련’, ‘환황해경제권 및 글로벌 시장 진출을 위한 규모의 경제 확보’ 등으로 정리할 수 있다.

개성공단 사업은 개성직할시 및 판문군 평화리 일대에 총 2,000만 평(65.7km²) 규모의 공업단지 및 배후도시를 개발하는 것이다. 개성공단은 주로 한국의 기업이 개성이라는 북한 땅에 들어가 북한 사람들을 고용해 제품을 생산하는 공업단지이다. 개발사업 방식은 개발사업자가 북한 측으로부터 토지 이용권을 50년 이상 임차하고 각종 사업권을 확보하여 토지를 개발하고 투자환경을 조성한 후 국내의 기업들에 분양하는 방식이다(<표 II-1>, <그림 II-1> 및 <그림 II-2> 참조).

● 표 II-1 개성공단 사업개요

구 분	주요 사업 내용
총 사업 개요	<ul style="list-style-type: none"> • 개성시 및 판문군 일대 총 2,000만평 개발 • 공단 800만평, 배후도시(생활, 상업·관광구역) 1,200만평 • 공단지역은 3단계에 걸쳐 개발, 우선 1단계 100만평 개발
공단지역 3단계 개발	<ul style="list-style-type: none"> • 1단계(100만평): 노동집약적 중소기업 공단 • 2단계(150만평): 수도권과 연계된 산업단지 서울의 금융시장, 인천의 물류 등과 협력체제 구축 • 3단계(350만평): 다국적기업 유치, 동북아 경제거점으로 육성 중화학공업과 산업설비 분야의 유망업종 유치, 복합공업단지 조성
1단계 개발 개요	<ul style="list-style-type: none"> • 사업자: 토지공사, 현대아산 • 사업비: 3,765억원(이 중 정부지원 비용 2,245억원) • 사업기간: 2002년~2007년(준비기간 포함) • 시범단지: 28,000평 규모, 15개 업체 입주

자료: 통일부.

개성공단은 현재 1단계 사업만 완료된 상태이며 2009년 6월 현재 총 105개 업체가 가동 중이다. 입주업체의 대부분은 노동집약적 생산 방식에 의존하는 중소기업들이다. 2005년 1월 이후 2009년 1월까지 누적 생산액은 약 5억 4,000천만 달러이며, 그중 약 9,800만 달러를 수출하였다. 근로자는 2009년 1월 기준으로 북측 근로자는 약 3만 9천여 명이며 남측 근로자는 1천 명선이다.

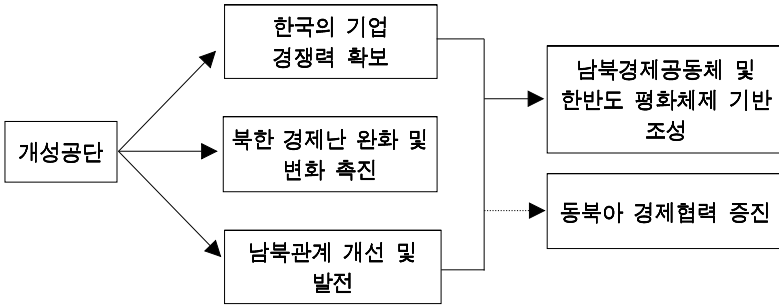
개성공단사업의 1차적 의의는 고비용 구조로 인해 한계상황에 이른 일부 노동집약적 기업들을 개성으로 진출시켜 북한의 노동력을 활용함으로써 동 분야에서 한국의 산업경쟁력을 확보하고, 북한지역에 한국의 자본, 기술, 경영을 전수/이식함으로써 북한의 경제난을 완화하고 북한사회의 변화를 유도하며, 남북간의 화해와 협력 그리고 남북관계의 발전을 도모하는 데에 있다. 이를 바탕으로 개성공단사업은 궁극적으로는 남북경제공동체 및 한반도 평화체제의 기반 조성과 동북아 경제협력 증진을 위한 시발점 역할을 지향하고 있다.

●그림 11-1 개성공단 위치도



- I
- II
- III
- IV
- V
- VI
- VII
- VIII
- IX

○그림 II-2 개성공단 사업의 의의



개성공단의 출현은 필연적으로 인접 남측지역에 연계협력단지의 조성 필요성을 제기하고 있다. 북한의 낙후된 경제/산업 인프라로 인해 개성공단은 당분간 노동집약적 산업이 주종을 이룰 수밖에 없다. 원자재의 생산과 반입, 개성공단 생산품의 적재, 가공, 운송, 수출, 그리고 경영 및 기술 지원 등을 위해서는 인접 남측지역에 개성공단 협력단지를 조성할 필요성이 자연스럽게 대두되고 있다. 당초 개성공단 사업계획서 상에도 개성공단을 수도권과 연계된 산업단지로 발전시킨다는 목표가 제시되어 있듯이 인접 남측 지역 내 연계협력단지의 조성은 개성공단의 운영 및 발전과 밀접한 관련을 맺고 있다.

통일경제특구 구상의 두 번째 배경은 경기서북부지역과 인천지역의 숙원인 지역발전 요구이다. 경기서북부를 비롯한 경기북부지역과 인천의 접경지역은 타 지역에 비해 낙후되어 있다. 특히 경제/산업 측면에서는 한수 이남의 지역과 현저한 차이를 보이고 있다. 이들 지역은 접경지역이자 수도권이라는 지리적 특성으로 인해 군사시설보호법, 수도권정비계획법상의 각종 규제와 제약을 받아 왔으며 이에 따라 지역발전의 중핵인 민간투자도 크게 위축될 수밖에 없었다. 경기서북부지역과 인천의 접경지역은 통일경제특구의 지정과 조성을

통해 동 지역에 가해지는 각종 규제와 제약의 완화와 폐지를 도모하는 한편 이를 지역경제 활성화와 지역발전의 계기로 삼겠다는 의지를 갖고 있다.

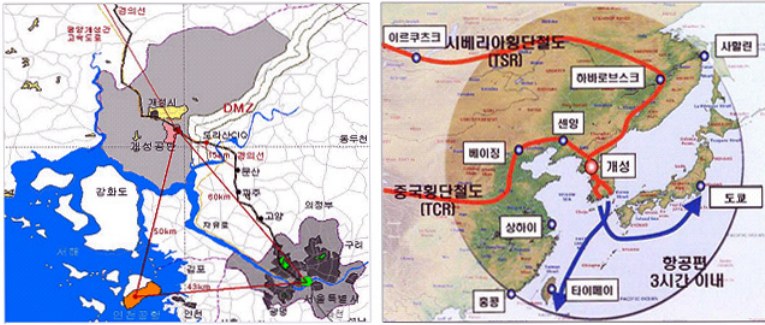
통일경제특구 구상은 개성공단과 남측의 산업단지를 연계/통합함으로써 남북한 국경을 자유롭게 넘나드는 실질적인 한반도 경제공동체의 효시를 이루어 내는 것을 또 하나의 배경이자 목적으로 하고 있다. 개성공단은 남북협력의 기반위에서 추진된 사업이지만 개성이라는 북한지역에만 위치해 있어 진정한 의미의 접경지역 협력사업으로 평가하기에는 미흡하다. 통일경제특구 구상은 개성공단과 남측의 산업단지를 실제적으로 연결하고 통합함으로써 남북 양측의 접경지역 내에 실체를 갖춘 한반도 경제협력단지를 건설하겠다는 것이 목적이다.

통일경제특구 구상은 또한 환황해경제권의 대두와 대도시권간 글로벌 경쟁체제에 대응하기 위해 경쟁력을 갖춘 ‘규모의 경제’를 확보하겠다는 배경과 목적을 갖고 있다. 즉 일차적으로 개성과 파주를 잇고 나아가 해주, 인천, 서울을 연계하는 대규모 경제특구를 조성함으로써 중국의 북경권, 상해권 그리고 일본의 동경권과 경쟁할 수 있는 국제적인 산업단지를 만들겠다는 것이다.

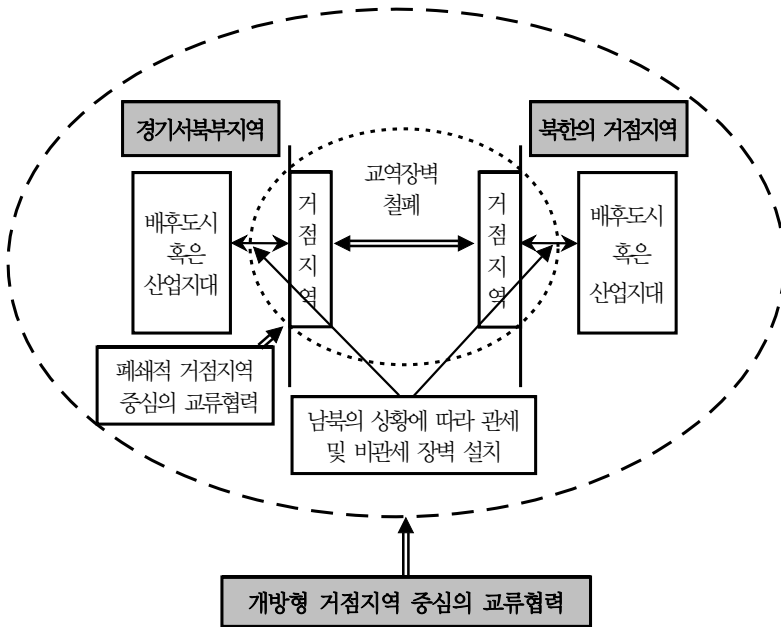
통일경제특구는 거점지역 중심의 교류협력론에 그 이론적 기반을 두고 있다. 즉 우선 개성공단과 파주를 거점지역으로 설정하고 각 거점지역마다 배후도시와 산업지대를 건설하여 거점지역과 배후지역 간의 교류협력을 통해 자체적인 기반을 다지고 이후 양쪽 지역 간의 본격적인 교류협력으로 확대하는 것이다. <그림 II-3>, <그림 II-4>는 이와 같은 교류협력방법을 제시하고 있다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

●그림 II-3 통일경제특구의 한반도 및 동북아 위상



●그림 II-4 통일경제특구 조성의 이론적 틀



2. 주요 내용

가. 통일경제특구의 운영 방향과 입지후보지

통일경제특구의 최종 형태는 일국양제(一國兩制)에 기반을 두어 외교와 국방을 제외한 입법·행정·사법에 대한 독자성을 인정받는 별도의 구역을 상정하고 있다. 이는 북한이 신의주 특별행정구에 적용하고자 했던 방식과 유사하다. 즉 통일경제특구는 남북한의 공권력 행사로부터 자유로운 중립지역이자 그 자체로 자기완결적인 무관세 독립자유경제지대로서 최종적으로는 한반도 경제공동체의 실현을 촉진하는 훈련장이자 시발점 역할을 지향하고 있다(<표 II-2> 참조).

● 표 II-2 통일경제특구의 운영방향

구 분	내 용	비 고
기본방향	<ul style="list-style-type: none"> • 최대의 자율과 책임, 투명성 • 남북이 모두 신뢰할 수 있는 외국인 혹은 한국인 행정장관 	
운영체제	<ul style="list-style-type: none"> • 입법권, 행정권, 사법권 자치 	<ul style="list-style-type: none"> • 일국양제 방식 • 외교, 국방 제외
경제체제	<ul style="list-style-type: none"> • 자본주의 경제제도, 사유재산제 	
위치	<ul style="list-style-type: none"> • 서울에서 1시간, 평양에서 2시간 이내 	
규모	<ul style="list-style-type: none"> • 중국의 푸둥(1.6억평)이나 싱가포르(1.8억평) 등 다른 지역과 비교하여 경쟁력을 갖출 수 있는 면적 	<ul style="list-style-type: none"> • 개성, 파주, 김포, 강화 일원
특징	<ul style="list-style-type: none"> • 남북한 지역을 포괄하는 경제공동체 실험장 	<ul style="list-style-type: none"> • 복합형 경제특구

통일경제특구의 후보지로는 현재 파주, 문산, 김포, 강화와 개풍반도(동: 임진강, 서: 예성강, 남: 한강, 북: 개성)를 잇는 지역이 가장 많이 거론되고 있다. 즉 행정구역으로는 북한의 개성직할시 일부, 황

해도 개풍군, 판문군과 한국의 경기도 파주군 북단과 김포 및 강화도가 포함되고 있다. 강화-개풍반도는 신공항과 인천항의 연계가 용이한 최적의 입지로서 한국과 북한 모두가 경제특구로 발전시킬 수 있는 입지여건을 구비하고 있으며 통일경제특구가 실현될 경우 면적에서 홍콩(1,091km²)과 비슷한 크기가 된다.

통일경제특구의 규모는 중국의 푸둥, 싱가포르 등 외국의 주요 지역과 비교하여 경쟁력을 갖출 수 있을 만큼 충분한 면적을 확보하는 것을 목표로 하고 있다. 특히 기업의 생산·업무공간뿐만 아니라 기업 지원시설, 주거, 쇼핑, 여가, 위락, 문화 등 배후 생활공간도 아울러 확보하여 ‘규모의 경제’(scale of economy)와 더불어 자족적인 도시 형성을 지향하고 있다. 또한 통일경제특구는 교역, 생산, 금융 등이 결합된 종합적인 비즈니스 중심지역(복합형 특구)을 최종적인 목표로 삼고 있다.

나. 추진 전략

통일경제특구 구상은 남북관계의 진전에 따른 단계적 접근을 추진전략으로 삼고 있다. 이는 통일경제특구 자체가 상당히 큰 구상이기에 장기간의 시간과 단계적 추진이 불가피하다는 인식에 기반하고 있다. 통일경제특구 구상은 기본적으로 북한 핵문제가 궁극적으로는 해결될 것이며 더불어 남북관계도 개선될 것이라는 가정에 기초하고 있다. 따라서 통일경제특구 구상은 북한 핵문제의 진전과 남북관계의 개선 정도에 따라 크게 3단계로 나누어 추진전략을 제시하고 있다. <표 II-3>은 통일경제특구의 3단계를 개략적으로 제시하고 있다.

● 표 II-3 통일경제특구의 3단계

	북한 핵문제의 진전	남북관계 개선 정도	통일경제특구
1단계	<ul style="list-style-type: none"> • 북핵 동결 및 검증 	<ul style="list-style-type: none"> • 개성공단 지속 추진 	<ul style="list-style-type: none"> • 개성공단과 경기서북부 연계 추진 • 통일경제특구 추진을 위한 제도 마련
2단계	<ul style="list-style-type: none"> • 북핵 불능화 조치 완료 • 테러지원국 해제 등 경제 제재 완화 	<ul style="list-style-type: none"> • 화해협력 단계 진입 	<ul style="list-style-type: none"> • 남한 지역을 대상으로 한 경제 특구 추진
3단계	<ul style="list-style-type: none"> • 북핵 폐기 단계 • 북한 개발을 위한 국제 지원 개시 	<ul style="list-style-type: none"> • 남북경협 본격화 	<ul style="list-style-type: none"> • 통일경제특구 본격 추진

(1) 제1단계

통일경제특구의 1단계는 북핵 불능화 초기 조치가 완료되고 남북 당국간의 개성공단 사업이 지속적으로 추진되는 것을 전제로 하고 있다. 동 단계에서는 개성공단과 경기서북부 지역 연계를 위한 준비와 통일경제특구 추진을 위한 법적, 제도적 장치들의 마련에 중점을 두고 있다.

통일경제특구 구상은 개성공단과 경기서북부지역 연계를 위해 우선 개성공단의 현황과 문제점에 주목하고 있다(<표 II-4> 참조).²⁷ 즉 개성공단의 성공적인 운영과 확대를 위해 개성공단이 안고 있는 문제점들을 해소하면서 향후의 통합단지 구성에 필수적인 기초 필요 시설들을 파주, 문산 등 경기서북부지역에 건설한다는 것이 1단계 사

²⁷ 개성공단은 2009년 7월 위기국면을 맞으면서 존폐 논의마저 이루어졌으나 현재 재가동되고 있다. 그러나 개성공단은 <표 II-4>에서 제시한 수준 이상의 문제점을 여전히 가지고 있다. 통일경제특구 구상은 앞서 논의했듯이 북한 핵문제가 해결되고 남북관계가 개선되는 것을 전제로 하였다라는 점을 다시 밝혀둔다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

업의 핵심이다. <표 II-5>는 통일경제특구 구상이 제시하는 필요시설들의 목록을 담고 있다.

표 II-4 개성공단 입주업체 요구사항

구 분	내 용
생산 및 운영상 애로사항	<ul style="list-style-type: none"> • 3통 문제해결 • 원자재 조달 • 북측 직원에 대한 인사권 • 기술 습득 시간이 늦음 • 예고 없는 결근으로 생산 차질 있음 • 내부거래 방식 전환 • 중소기업의 자금난 • 전문인력의 부족 • 거래처 확보 • 무역거래를 위한 대행업체 또는 업무 지원 기관 필요
기본급 외 인센티브	<ul style="list-style-type: none"> • 북측에서 허용하지 않아 선물로 대체 • 위험 직종(예: 목공, 도장 등) 근무자에게 지급 • 정부 차원의 사전 조율 필요 • 연장 근무 시 남측과 동일하게 150% 지급
경기도 지역에 필요한 인프라	<ul style="list-style-type: none"> • 주거시설 > 물류시설·상업시설·R&D > 교통시설 확충
경기도에 바라는 점	<ul style="list-style-type: none"> • 대중교통 수단 확보 • 상업지역 개발 • 자금 및 물류 참고 및 해외 전시회 등 수출 판로 지원 대책

통일경제특구 구상의 1단계에서는 통일경제특구 추진을 위한 법적·제도적 체계의 구축을 또 하나의 목표로 삼고 있다. 일차적으로는 현재 국회에 계류 중인 통일경제특구법안의 통과가 필요하다. 특히 통일경제특구법안의 제정은 통일경제특구구상의 2단계, 3단계 진척을 위해서는 필수불가결한 요소이기 때문에 경기도의 경우 동 법안의 국회 의결에 상당한 이해관계를 갖고 있다. 경기도에 지역구를 둔 국회의원들은 동 법안의 마련과 통과에 적극적인 노력을 기울여 왔다.

● 표 II-5 개성공단과 파주·문산 연계 개발계획을 위한 필요시설

기 능	시 설	사업단지
출입/통관/ 검역기능(CIQ)	<ul style="list-style-type: none"> • 입출국 심사시설 • 검역기능 • 이산가족면회소 	도라산역 CIQ
행정지원/ 정보지원	<ul style="list-style-type: none"> • 대북교류협력관련 행정지원 • 관련정부기관 연락소 	파주·문산 국제업무 및 행정지원단지
산업분업에 의한 생산연계기능	<ul style="list-style-type: none"> • 개성공단 연계 남북경협산업단지 • IT 소재, 중간재 제조장 	파주·탄현 남북경협단지 (逆개성공단)
물류유통기능	<ul style="list-style-type: none"> • 물류센터 • 철도 연계 환적시설 • 트럭 터미널 	파주·문산 물류유통단지
관광숙박교류 기능	<ul style="list-style-type: none"> • 개성 관광/비무장지대 관광 숙박시설 • 학술/기술교류인력 숙박시설 	파주·문산 관광숙박단지
학술/기술교류 기능	<ul style="list-style-type: none"> • 국제 세미나장 • 무역/전산/회계/경영/공업경영 연수원 	파주·문산 국제업무 및 행정지원단지

통일경제특구는 북한지역을 비롯하여 경기서북부지역과 인천일부 지역을 포함하는 초국가적/광역적 구상이기에 관련 지방자치단체들 간의 이해조정과 합의가 필수적이다. 현재 인천은 인천과 개성을 연계하는 별도의 발전 구상을 가지고 있으며, 강원도는 철원 평화시 구상 등을 마련하고 있다. 경기도 역시 접경지역 개발에 대한 다양한 구상을 준비하고 있는 만큼, 각 구상이 서로 충돌하는 점은 없는지, 상호 보완을 통해 시너지 효과를 발휘할 수 있는 부문은 없는지에 대한 치밀한 검토가 필요하다. 통일경제특구 구상은 이와 같은 점에 주목하여 중앙정부와 지방자치단체 간 그리고 접경지역 광역지자체 간의 정책 조율 시스템 구축을 1단계에서의 또 다른 주요 사업으로 설정하고 있다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

(2) 제2단계

통일경제특구의 제2단계는 북한 핵의 불능화 조치가 완료되고 미국의 대북제재가 완화되는 것을 전제로 하고 있다. 동 단계에서는 1단계에서 마련된 통일경제특구법안에 기초하여 남측 지역에서 경제특구를 먼저 건설하고 이 특구와 개성공단의 상호 연계를 추진하는 데에 역점을 두고 있다.

제2단계 통일경제특구의 일차적인 대상 지역은 개성공단과 인접한 파주-문산 지역이 될 것이며 구성내용은 1단계에서 완료한 개성공단 배후 단지과 일부 첨단 산업 단지들이 될 것이다. 특히 2단계에서 통일경제특구는 개성공단과의 산업간 분업 및 협력구조 창출에 집중한다는 구상이다. 즉 노동집약적 산업에서 기술집약적 산업으로 무게 중심을 이동한다는 개성공단 사업계획에 맞추어 남측지역 통일경제특구의 산업/생산 구조를 설계하겠다는 것이다.

제2단계 통일경제특구는 인력교육, 물류기반 확대, 수출로 개척, 외자 유치 등도 중요 과제로 상정하고 있다. 개성공단사업의 2단계가 완료될 경우 북한 노동자 10만 명 이상이 개성공업지구에 근무하게 된다. 따라서 개성지역에서 근무하는 노동자의 기술교육 및 재교육에 대한 수요가 폭발적으로 증가할 것으로 예상된다. 또한 개성공단내 입주 기업이 크게 늘어남에 따라 개성공단과 남측 경제특구 간의 물류이동은 비약적으로 증가할 것이다. 그러므로 도로, 철도, 수송차량, 물류기지 등 물류기반의 확대는 불가피하다. 아울러 2단계의 통일경제특구는 개성공단과 남측 경제특구에서 생산되는 물품의 해외 수출로를 개척해야 하며 외자 유치 방안에 대한 적극적인 모색도 필요하다.

(3) 제3단계

통일경제특구의 3단계는 북한 핵문제가 완전한 해결국면으로 접어들어 북한 개발을 위한 국제협력 프로젝트가 활성화되는 한편 북한 체제는 본격적인 개혁·개방의 길로 들어선다는 것을 전제로 하고 있다. 즉 남과 북이 완전한 통일에 이른 것은 아니나 평화적인 분단 상태에서 상호가 통일을 위한 준비단계에 접어든 상황을 가정하고 있다. 통일경제특구의 3단계는 바로 이 시점에서 한반도 서북부 접경지역에 ‘남과 북이 함께 참여하는 남북경제공동체’(즉, 통일경제특구)를 건설한다는 것을 주 내용으로 하고 있어 통일경제특구의 최종 완성단계라고 할 수 있다.

통일경제특구의 구상에 따르면, 특구는 남북 국내법의 적용을 최소화하면서 독립적인 통치구조(autonomous governance)를 갖게 된다. 독립적인 통치구조가 필요한 것은 통일경제특구가 개성공단(2,000만평, 66km²)과는 달리 지역이 광범위(최소 1,000km²)하고 남북의 지역이 함께 참여하기 때문에 개성공단과 같은 관리 운영 형태로는 효율성과 합의성을 확보하기 어렵기 때문이다.

통일경제특구는 남과 북이 인정하는 특별행정구역으로서 입법권, 행정권, 사법권 등의 분야에서 광범위한 자치를 향유한다. 입법권 분야에서 특구 입법기관이 제정하는 법률은 남북한의 여타 지역에 적용되는 법률과 불일치할 수 있으며, 통일경제특구 기본법과 법정절차에만 부합하면 모두 유효한 것으로 구상하고 있다.

통일경제특구는 결국 한국과 북한의 체제와는 다른 별도 체제를 갖는 별개의 지역으로 규정할 수 있다. 즉 한반도에는 시장경제의 한국과 계획경제의 북한 그리고 개성, 경기서북부, 인천 일부지역 일대에 자리한 통일경제특구가 함께 존재하게 되는 것이다. 통일경제특구

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

는 남과 북의 헌법과 법률에 의해 그 존재와 안정성이 보증되며 남과 북이 통일의 단계에 접어들 때 그 시발점이 된다는 것이 통일경제특구 구상의 핵심이다.

통일경제특구는 남과 북이 합의한 구역이지만 자본주의적 경제제도와 사유재산제를 시행하며 이러한 제도들은 법률에 의해 보호를 받도록 구상하고 있다. 중국의 경우 선전 개발초기 완전한 입법자치권을 부여하여 선전 개발이 선전시 도시계획처 및 예상 투자국의 주관 하에 추진되었으며 세관절차나 향락산업에도 일부 묵인정책을 시행하였다. 개발 초기에는 사회주의 사상에 대한 고정관념과 복잡한 행정절차 등으로 투자기업에 큰 불편을 주었으나 점차 시장경제에 전적으로 맡기는 개혁·개방 정책으로 1990년대 이후 비약적인 발전을 이루었다. 통일경제특구 구상은 선전의 성공사례에서 그 시사점을 얻고 있다.

특구는 최대의 자율과 책임 그리고 투명성을 운영의 기본 방향으로 설정하고 남북한이 모두 신뢰할 수 있는 외국인 또는 한국인을 행정장관으로 임명하는 한편, 영어를 공용어로 지정하고, 민간참여회의(Civil Service Committee: CSC)를 설치하여 모든 고위직은 외국인을 포함한 광범위한 인재풀을 바탕으로 임명한다. 화폐는 달러화를 통용하고 재정은 ‘최소한의 정부’라는 원칙에 입각하여 운용한다.

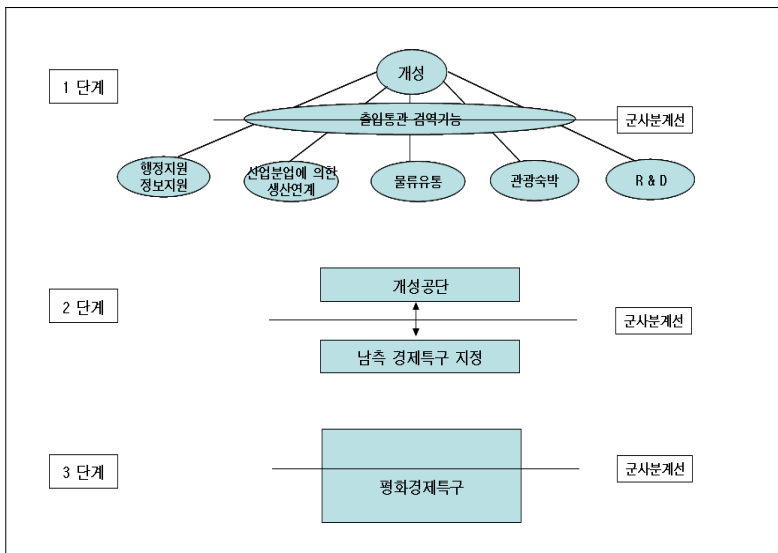
통일경제특구는 지역적으로 크게 생산지구(개풍군), 행정지구(판문군), 비즈니스 지구(공항 근접지, 판문군 및 강화군, 김포 및 파주시)로 나누어 개발하는 것을 구상하고 있다. 또한 강화 및 파주는 최첨단 산업 및 물류기지로, 개풍은 제조업 생산기지로 각각 활용하는 방안도 아울러 검토하고 있다.

통일경제특구의 주민은 남북한에서 대체로 반반씩 구성하되 사업

초기에는 통일경제특구 내 남북한 지역 간의 이동을 제한적으로만 허용하고 공단 인력 수급을 위한 양국 인력의 상한선(Quota) 제도를 도입하여 노동력의 공급과 인구이동 문제를 조절할 계획이다. 이러한 운영계획은 홍콩특구법의 일국양제(一國兩制)의 성격과 유사하다고 할 수 있다.

통일경제특구는 서울에서 1시간, 평양에서 2시간이 소요되는 지리적 근접성을 바탕으로 동북아 물류이동의 중심거점 역할을 희망하고 있다. 아울러 통일경제특구는 인근 대도시인 서울 등 수도권과 직접적으로 연계되어 있어 기업들의 수도권 공장용지 확보 등의 어려움을 해소할 수 있는 방안이 될 것으로 기대하고 있다.

●그림 II-5 통일경제특구 조성의 3단계 모형



I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

3. 분야별 평가

통일경제특구는 매우 대담한 구상이다. 그동안 남북한 접경지역에서의 남북협력에 관해 여러 구상과 제안들이 있어 왔지만 통일경제특구만큼 구상의 스케일과 향후 파급효과가 큰 것은 드물다고 할 수 있다. 통일경제특구가 실제로 완성될 경우 비록 국지적이기는 하나 이는 곧 한반도의 통합이 시작되었다는 것을 의미한다. 통일경제특구는 따라서 매우 강력한 전제요건을 필요로 하고 있다. 즉 북한이 핵을 포기하고 북한정권이 개혁과 개방의 길을 선택한다는 전제가 필요하다. 이 전제가 충족되지 않을 경우 통일경제특구는 실현될 수 없다. 통일경제특구는 한반도의 평화와 안정 그리고 나아가 한반도의 통합을 위해 반드시 필요한 구상이지만 현재의 남북관계와 북한의 국내정세를 고려할 때 그 실현가능성은 높지 않다. 이하에서는 통일경제특구 구상을 정치적 측면, 경제적 측면, 군사적 측면, 환경적 측면, 문화적 측면, 국제적 측면 등으로 나누어 평가한다.

가. 정치적 측면

통일경제특구는 남과 북이 협력하여 국지적이거나 경제공동체를 만들고 이를 바탕으로 국제사회에 함께 진출한다는 구상이다. 표면상으로는 남과 북의 공존과 공영 그리고 한민족의 단합을 전 세계에 과시할 수 있는 정치적으로 매우 매력적인 기회가 아닐 수 없다. 그러나 이는 북한이 개혁과 개방을 선택하고 나아가 스스로 체제변환을 추구할 때 비로소 가능한 일이다. 현시점에서 김정일 정권에게 있어 통일경제특구는 정치적으로 전혀 매력적이지 않으며 오히려 체제불안을 크게 증대시키는 위협으로 받아들일 수 있다.

통일경제특구는 개성공단과는 달리 남과 북의 양 지역에 걸쳐 이루어지는 사업이다. 이에 따라 남북한의 주민들이 한데 섞여 생산활동과 일상적 삶을 영위할 수밖에 없다. 또한 통일경제특구의 체제는 시장경제와 사유재산제를 근간으로 하고 있다. 현재 남북한의 국제적 위상과 경제력 그리고 정보개방성 및 인권문화의 격차를 고려할 때 통일경제특구내의 북한 주민들은 북한정권과 체제의 열악함을 깨달을 수밖에 없으며 이는 곧 북한사회 전반에 대한 비판으로 이어질 수 있다. 또한 시장경제와 사유재산제의 경험은 북한의 계획경제와 공동소유제에 대한 불신과 환멸을 야기할 것이다.

현재의 북한은 김정일 정권의 존속과 체제보장을 최대의 국가적 목표로 삼고 있다. 따라서 정권과 체제에 위해가 되는 것은 비록 경제적 이익이 상당할지라도 거부하는 것이 북한 정권의 확고부동한 입장이다. 즉 개혁과 개방 그리고 국제협력이 북한의 궁핍함을 해소해 주고 나아가 풍요의 시대를 가져다 줄 수 있다는 것을 인식하고 있지만 이는 곧 정권과 체제의 붕괴로 이어질 수 있기에 북한 당국은 이를 받아들일 수 없는 것이다.

최근의 개성공단 상황은 북한당국의 이러한 입장을 잘 보여주고 있다. 북한은 토지임대료와 임금수준을 명분으로 개성공단 내 입주기업과 한국 정부를 압박하고 있으나 그 이면에는 개성공단 자체가 체제위협요인으로 대두되는 것을 경계하는 마음이 숨어있다. 즉 개성공단에 근무하는 북한 노동자들의 의식변화를 염려하고 북한사회 전체로의 파급효과가 두려운 것이다. 특히 적화대상인 한국에 대한 동조와 동경이 북한주민들에게 확산되는 것은 북한정권에게는 최대의 위협이 아닐 수 없다. 개성공단의 1단계 사업이 완료되고 공단의 생산활동이 본격적인 궤도에 오르면서 이와 같은 우려는 점차 증대되었으며

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

결국 정권과 체제 보전을 위해 개성공단에 대한 새로운 국면이 필요했다고 분석할 수 있다.

통일경제특구는 개성공단과는 비교할 수 없을 정도의 파급효과를 북한사회에 가져다 줄 것이 명확하다. 따라서 현재의 북한 당국은 통일경제특구 구상을 받아들일 수 없을 것이며 이는 정권과 체제의 보전을 위해 불가피한 선택일 수밖에 없다. 결론적으로 통일경제특구는 북한의 개혁과 개방 그리고 북한사회 전반의 변화를 바라는 한국의 입장에서는 정치적으로 매우 유용한 제안이지만, 북한의 입장에서는 정치적으로 수용할 수 없는 위협이다.

나. 군사적 측면

통일경제특구는 군사적 측면에서는 남북한 모두에게 이중적 의미를 갖고 있다. 통일경제특구는 개성과 경기서북부 그리고 인천의 남북접경지역에 건설되는 대규모 산업단지이다. 따라서 남북접경지역에 주둔하고 있는 남북한 양국의 군사시설과 군대는 이곳에서 철수하여 후방 또는 타 지역에 재배치되어야 한다. 상호 대치하는 군사력 간의 이격 거리가 늘어나면 그 만큼 군사적 충돌의 가능성은 줄어든다고 할 수 있으나, 양국이 보유하는 군사전략과 군사력의 내용에 따라 손익계산은 다를 수밖에 없다. 남북접경지역 군사력의 후방배치는 한국에게는 유리하게, 북한에게는 불리하게 작용한다.

북한의 대남 군사전략은 휴전선 인근 또는 남북접경지역에 군사력을 최대한 집중 배치하는 전진배치 전략이다. 북한 군사력의 전진배치 전략은 한국에 대한 기습공격을 위해서도 필요하며 아울러 여타의 군사적 충돌이 발생했을 경우 대규모 화력을 집중 동원하여 전방에 배치되어 있는 한국의 군사력과 수도권의 주요시설을 초기에 무력화

하고 파괴한다는 구상에 따른 것이다. 또한 북한은 낙후된 도로/철도 등에 따른 병력수송의 어려움과 장기간 전쟁수행 능력의 부재로 인해 기습공격 및 단기적 전면전 외에는 남북군사대결에서 승산이 없다고 인식하기 때문이다.

한국의 군사전략은 북한과는 달리 방어전략에 상대적인 중점을 두고 있다. 즉 북한의 공격을 현재의 전선에서 저지하면서 미국의 한반도 파병을 기다리고 이후 미군과 연합하여 전선 고수 또는 북한진격을 도모한다는 것이다. 한국은 또한 북한에 비해 월등한 한미연합공군력과 기동력 그리고 첨단 재래식 무기를 바탕으로 전후방의 전술거리를 크게 줄일 수 있는 능력을 갖고 있다. 또한 우월한 경제력을 토대로 북한에 비해 장기간의 전쟁을 수행할 수 있는 능력을 확보하고 있다.

북한과 한국의 이와 같이 상이한 군사전력과 군사력을 감안할 때 접경지역에서의 군사력 후방재배치는 북한 군부로서는 받아들일 수 없는 제안이다. 상호협력을 기반으로 하는 경제분야에서는 참여집단간의 플러스 섬(plus sum)이 가능하지만 상호적대하는 군사분야에서는 제로 섬(zero sum)만이 가능하기 때문이다. 따라서 남북접경지역에서의 통일경제특구 건설은 북한 군부의 반발과 거부를 불러올 것이다.

그러나 남북한 양국이 공존과 공영의 길을 선택하고 북한이 개혁과 개방 그리고 체제전환을 추진한다면 통일경제특구의 건설은 남북한 군사충돌의 가능성을 크게 줄일 것이며 남북한 군축과 군부간의 상호 신뢰 구축에 크게 기여할 것이다. 즉 통일경제특구는 남북관계가 전면적인 화해 협력의 단계로 진입할 경우 경제적 측면뿐만 아니라 군사적 측면에서도 매우 긍정적인 역할을 할 수 있다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

다. 경제적 측면

통일경제특구가 실현된다면 경제적으로는 남북 모두에게 커다란 이익을 가져다 줄 것이다. 통일경제특구는 기본적으로 한국의 자본, 기술, 경영기법과 북한의 노동력을 결합하는 구상이다. 즉 국제경제학의 핵심논리인 생산요소에 있어 국가 간 비교우위의 교환을 실현하는 것이다. 또한 통일경제특구는 남북의 산업간 연계와 보완을 가져올 수 있다. 한국은 기술집약적/자본집약적 산업을, 북한은 노동집약적/자원집약적 산업에 주력하면서 이들 산업 간의 연계와 보완을 통해 경쟁력 있는 산업단지를 구축해 낼 수 있다. 또한 통일경제특구는 남과 북의 양 지역을 활용함으로써 규모의 경제를 확보할 수 있다. 오늘날의 국제무역경쟁에서는 대단위 산업단지의 건설이 경쟁력 확보의 필수적인 요건이다. 통일경제특구는 또한 경기서북부 및 인천의 남북접경지역을 군사적 대치로 인한 ‘버려진 땅’에서 생산적 활동을 위한 ‘살아있는 땅’으로 전환시키는 계기가 되며 이는 한국과 북한 양국의 토지활용도를 제고시킬 것이다.

통일경제특구는 한국과 북한 모두에게 현재의 경제 침체 및 위기를 벗어날 수 있는 계기로 작용할 수 있다. 한국은 높은 지대와 임금으로 인해 신발·섬유·봉제 등의 분야에서 국제경쟁력을 점차 잃어가고 있으며 이에 따라 이들 사양산업에 대한 대책이 필요한 시점이다. 또한 수도권 정비계획법과 군사시설보호구역 등으로 인해 수도권에서의 공장부지가 크게 부족한 상황이다. 통일경제특구는 이러한 문제점들을 해결할 수 있는 방안이다. 통일경제특구는 북한의 입장에서는 경제적으로 더더욱 소중한 기회가 아닐 수 없다. 한국의 선진 기술과 자본을 활용하여 현재의 경제난을 극복하고 세계경제로의 진출을 도모할 수 있는 결정적인 기회가 될 수 있기 때문이다.

그러나 통일경제특구가 추진되면 남북의 역량과 관심 분산으로 인해 현재의 개성공단사업이 상대적으로 약화될 수 있다는 우려가 제기될 수도 있다. 즉 통일경제특구(2단계에서의 남측만의 특구)와 개성공단이 서로 경쟁하는 관계가 되어 두 사업 모두 실패할 수도 있다는 지적이다. 하지만 개성공단이 성공하기 위해서도 개성에만 집중하기 보다는 한국 측 접경지역으로 사업 대상지를 확대하여 남북한 간 상호 보완성을 극대화하는 것이 중요하다. 즉 개성공단은 한국 측의 사양산업인 신발·섬유·봉제 등의 업종에 주력하고, 남측 경제특구는 환경친화적 산업 또는 IT 등 첨단산업 위주로 배치할 수 있을 것이다. 또한 북측지역에서 주로 원자재를 생산하고 남측지역에서는 이를 가공하거나 포장하는 방법으로 역할 분담을 할 수도 있다. 이와 같은 상호 보완적인 관계를 통해 개성공단의 문제점인 전략물자 반출입문제와 원산지 규정의 문제를 우회하는 방안을 마련할 수도 있다. 아울러 통일경제특구의 최종 종착지는 개성공단과 남측의 경제특구를 결합하는 것이기에 통일경제특구와 개성공단은 경합관계가 아닌 보완관계라 할 수 있다.

통일경제특구는 이처럼 남북한 양국 모두에게 상당한 경제적 이익을 가져다주는 것은 확실하나 두 가지 측면에서 추가적 검토가 필요하다. 첫째, 통일경제특구가 북한에 어느 정도의 경제적 가치를 갖는지에 대한 구체적인 수치와 자료의 제시가 필요하다. 즉 통일경제특구를 지정한 뒤 어떠한 산업 및 물류단지를 조성하고 북한에게 어느 정도의 경제적 이익을 제공할 것인지에 대한 명확한 내용이 없으면 남북접경지역을 특구로 지정하기가 용이하지 않을 것이다. 북한이 개성공단을 남측과 합의한 것은 개성공단에서 나오는 상당한 경제적 편익을 고려했기 때문이었다. 한국이 통일경제특구에 대한 북한의 합

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

의를 이끌어 내기 위해서는 북한의 경제적 이득에 대한 정확한 청사진을 마련해야 할 것이다. 둘째, 특구개발에 소요되는 막대한 예산과 재원조달 문제를 극복해야 한다. 통일경제특구 건설은 많은 예산이 소요될 것이다. 개성공단의 경우 1단계(3.3km²/100만평) 사업비만 약 3,000억원 내외가 소요될 것으로 전망되었다. 이외에 전력, 용수, 통신 설치 비용까지 포함하면 다소 늘어날 가능성이 크다. 2단계(9.9km²/300만평)의 비용은 이보다 훨씬 증가할 것이다. 현재 2단계의 조성비는 1조원 수준에 달할 것으로 예상된다. 물론 통일경제특구의 조성비가 단계적이고 합리적인 대책을 마련하면서 추진된다면 비용은 상당히 절감할 수 있다. 특히 개성공단과 달리 파주, 문산, 강화 등 남측 지역은 사회간접자본(SOC) 시설이 이미 상당 부분 구축되어 있기 때문에 비용편익은 상당히 신축적으로 작성될 수 있다. 그러나 북측 구역에 설치될 시설에 대한 건설비용은 상당히 구체적으로 계산되어야 사업추진과정에서 시행착오를 막을 수 있을 것이다.

한편 통일경제특구에서 북측지역에 건설되는 산업단지의 토지 분양가가 중국의 선전 특구나 베트남 등 동남아 국가들보다 높아서는 곤란하다. 이들 국가의 분양가 수준이 인건비를 제외하고 각종 비용을 포함하여 20만원 선을 넘지 않고 있는 것을 감안할 때 개성공단 수준인 15만원 미만의 분양가가 고려되어야 한다. 초기에 인프라 수준이 미흡한 상태에서 수익성만을 고려하여 입주기업들에게 부담을 주는 토지분양가는 사업 전체를 실패로 몰아갈 가능성이 크다. 아울러 통일경제특구 내에 입주할 기업에 대한 정확한 수요예측이 필요하다. 개성공단의 경우도 8년간 26.4km²(800만평)를 채울 수요가 과연 있을 것인지 의문인 만큼 통일경제특구의 건설은 정확한 계획을 가지고 추진하는 것이 필수적이다. 산업기반이 훨씬 나은 한국에서도 구

미공단(22.8km²/690만평) 조성에 30년, 창원공단(25.4km²/770만평) 조성에 26년이 걸렸다는 것은 공단조성이 간단치 않다는 사실을 시사하고 있다.

라. 환경적 측면

통일경제특구의 건설은 환경적 측면에서는 일부 바람직하지 않을 수도 있다. 남북접경지역내에 대규모 산업단지의 건설은 60년 가까이 보존되어 온 이곳의 자연환경과 생태계에 위협요인으로 작용할 수 있으며 통일경제특구의 생산활동이 본격화될 경우 추가적인 환경오염이 발생할 가능성이 높다.

그러나 남북접경지역의 자연환경과 생태계에 대한 예찬은 일부 과장된 측면이 있는 것도 사실이다. 접경지역의 상당지역은 원시림의 형태를 갖추거나 생물다양성을 보이고 있지만 개활지를 비롯한 일부 지역은 사계와 시계확보를 위해 연례적으로 반복되는 초토화 작업(벌목과 방화 등)과 사격/포격과 병력이동 등 군사훈련으로 인해 크게 피해를 있다. 이런 곳은 접경지역이기에 오히려 자연환경이 죽어버리고 생태계가 완전히 파괴된 경우라고 할 수 있다. 경기북서부지역에 위치한 서부전선의 경우 동부전선에 비해 자연환경의 파괴는 상대적으로 심각하다. 이는 평지가 많은 서부전선의 지형적 특성상 군사전략 차원에서의 인위적 자연환경 훼손이 남북 쌍방 간에 많았다는 것을 의미한다. 따라서 접경지역의 자연환경과 생태계 보호를 위해서는 해당지역이 보호할 만한 환경가치를 현재까지도 보유하고 있느냐에 대한 평가가 우선되어야 한다.

한편 남북이 평화공존을 지향하거나 나아가 통일의 단계로 진입할 경우 한반도의 지정학적 중심인 수도권과 경기서북부 그리고 개성과

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

인천의 중요성은 더욱 부각될 수밖에 없다. 한국과 북한 또는 통일 한반도가 국제사회에서의 경쟁력을 확보하기 위해서는 이들 지역에 대한 대규모 산업단지의 건설은 불가피하다. 결국 남북 접경지역의 서부구역은 개발과 보존의 선택지점에서 개발 쪽에 주안점을 두지 않을 수가 없다. 반면에 자연환경이 비교적 잘 보전되어 있는 동부구역은 생물다양성의 보고로서 그 역할을 부여하는 것이 보다 타당하다. 아울러 산업단지의 건설은 반드시 환경재앙만을 의미하지는 않는다. 친환경적 도시설계와 첨단 오염/공해 방지기술을 도입할 경우 자연과 인간은 양립할 수 있다. 서유럽의 친환경 도시와 첨단산업단지 사례들이 이를 증빙하고 있다.

접경지역의 자연환경과 생태계 보전을 위한다는 명분아래 이들 지역에 대한 무조건적인 개발제한과 출입금지의 빗장을 걸어놓는다면 남북접경지역은 총칼에 의한 금단지역에서 환경 도그마에 의한 금단지역으로 바뀔 뿐이다. 자연환경과 생태계는 인간사회와 상호 호흡할 때에 그 가치가 비로소 발현되는 것이다. 남북접경지역에 대한 선택적 개발과 선택적 보존은 불가피하다.

마. 문화적 측면

통일경제특구에 대한 문화적 측면의 평가는 긍정적이다. 문화는 문화재, 유적, 유물 등으로 표현되는 과거의 문화와 지금 우리들 일상의 삶과 관련되어 있는 현재의 문화로 구별할 수 있다. 물론 문화는 계승과 체득에 의해 과거와 현재가 이어지는 것은 주지의 사실이다. 통일경제특구는 우리들의 선택에 따라서는 과거의 문화와 현재의 문화 모두에 긍정적으로 기여할 수 있다.

통일경제특구가 위치하게 되는 개성, 경기서북부, 인천북부 지역은

한반도 역사에서 늘 중심지의 역할을 수행해왔다. 이에 따라 각종의 문화재와 유물 그리고 유적들이 산재해 있다. 특히 개성지역의 경우는 고려왕조의 도읍지로 수많은 문화적 유산을 갖고 있다. 문제는 이들 유산들이 상당부분 미발굴 또는 열악한 보전환경에 놓여 있다는 것이다. 특히 접경지역과 개성지역에서의 문화재와 유적들의 상태가 심각하다. 발굴되지 않은 문화유산은 과거의 흔적일 뿐 아무런 가치를 지닐 수 없다. 즉 현재의 사람들이 인지하지 못하는 문화유산들은 그냥 땅속에 박혀있는 또는 들판에 굴러다니는 돌이나 나뭇조각일 뿐이다. 문화유산은 현재의 사람들과 소통할 때 비로소 그 가치를 회복한다. 통일경제특구는 이들 문화적 유산에 대한 발굴과 보전에 다시금 주목하고 관심을 가질 수 있는 매우 중요한 계기가 될 것이다. 즉 특구건설을 위한 토지조성과 건물신축은 지역의 역사성에 대한 재인식을 불러올 것이며 이는 곧 이 지역 문화유산의 대대적인 발굴 작업으로 이어질 것이다. 오늘날의 도시 및 산업단지 건설은 문화적 유산에 대한 존중을 기본으로 하고 있다. 즉 신속하고 저렴한 건설을 위해 조상의 문화유산들을 쓸어버리고 덮어버리는 것은 더 이상 가능하지 않다. 가치 있는 문화유산이 발견되거나 발굴될 경우 건설부지의 재검토 및 이동이 오히려 당연한 수순이다. 통일경제특구는 이처럼 과거의 문화를 발굴하고 보전하는 계기로 작용할 수 있다.

통일경제특구는 또한 현재의 문화를 창출하고 조성하는 데에 기여할 수 있다. 통일경제특구 자체가 이념과 체제가 다른 두 집단 간의 협력과 결속을 바탕으로 한다. 이는 지난 60년동안 보지 못한 대담한 시도로서 통일경제특구에서는 북한의 사회주의와 남한의 자본주의가 서로 만나고 북한의 문화와 남한의 문화가 서로 교류하며 북한 주민과 남한 주민들이 함께 생활한다. 즉 분단 60년 만에 상이한 이념과

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

문화 그리고 떨어져 있던 사람들이 한데 모이는 것으로써 한반도의 새로운 공동체 문화가 통일경제특구에서 생성될 수가 있다. 문화는 과거로부터 계승하는 것이기도 하지만 지금 현재 우리들이 주체적으로 만들어 나가는 것이기도 하기 때문이다.

바. 국제적 측면

통일경제특구는 국제적 측면에서도 국제안보와 국제경제 양 분야 모두에 기여할 수 있다. 한반도의 안정과 평화는 미국, 중국, 일본, 러시아 등의 주변 4대 강국은 물론 전 세계의 주요 국가들이 바라는 바이다. 통일경제특구의 건설은 한국과 북한이 적대와 대치에서 화합과 협력으로 나아가기로 했다는 것을 의미한다. 물론 통일경제특구는 북한 핵문제의 해결과 북한의 개혁·개방 및 체제전환 노력을 전제하기에 통일경제특구의 건설은 미국과 중국 등의 한반도 핵심 이해당사국들은 물론 국제사회의 지지와 격려를 받을 수밖에 없다.

통일경제특구는 국제경제 분야에서도 매우 고무적인 사안으로 평가할 수 있다. 오늘날의 세계경제는 대도시권 또는 주요 산업단지 간의 경쟁과 협력 속에서 운영되고 있다. 동북아시아의 경우 북경권, 상해권, 홍콩-심천권, 동경권 등이 주요 사례들이다. 국제자본과 초국적 기업들은 이러한 대도시 경제권 또는 대규모 산업단지를 투자와 교역확대의 기회로 활용하면서 해당지역 역내 경제활동에 적극적으로 참여하고 있다. 통일경제특구 또한 외국의 자본과 기업들에게는 새로운 투자처이자 매력적인 교역요충지로 받아들여질 것이다. 물론 통일경제특구가 남북한만의 폐쇄적 협력단지가 아닌 세계로 향한 열린 복합산업단지를 지향한다는 전제가 필요하다.

Ⅲ. 철원축상의 평화적 이용



1. 배경과 목적

철원지역의 인구는 약 4만 7,700여 명이다. 이 중 26%에 해당하는 주민들이 농업에 종사하고 있다. 이 지역은 자연환경보전지역, 군사시설보호구역, 농업진흥구역, 상수원 보호구역을 비롯하여 9가지 토지이용규제가 적용되고 있어서, 각각의 토지이용규제 면적은 군 전체 면적의 2.5배에 이른다.

철원은 자연과 문화 자원이 풍성한 지역이다. 자연생태계가 잘 보존되어 있으며, 월정리 일대는 세계적인 철새도래지로도 알려져 있다. 또한 다양한 역사 및 선사시대의 유적이 분포해 있고, 비무장지대 내에는 공예의 태봉국 도성터가 원형 그대로 보존되어 있다. 또한 철원은 분단 상황에 처한 한반도에 큰 정치적 가치도 지니고 있다. 고려가 철원에서 발흥한 공예의 태봉국을 시발지로 하여 한반도 통일국가가 되었듯이 철원은 다시 한 번 한반도 통일의 심장지역으로서의 역할이 기대된다. 또한 민족화합과 민족부흥의 상징성을 확보해야 하는 이산가족 상설 면회소 등 남북화해협력을 위한 시설들의 최적 입지지로 국토중앙지대인 철원이 주목받고 있다. 또한 철원은 국토균형발전에도 주요한 지역으로 인식되고 있다. 수도권 연담화(連擔化, onurbation) 가능성이 제기되는 상황에서 지역균형발전 및 국토공간의 효율적 활용이라는 국가적 과제를 감안할 때 철원을 중심으로 한 국토중앙지대의 활용가치는 더욱 증대되고 있다.

가. 철원의 잠재력

철원은 지리적으로 한반도의 중심에 위치하고 있어 통일 후의 국토개발과 동북아 경제협력의 핵심지역이 될 수 있다. 남북교류의 주요

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

거점 및 경유지로서의 발전 가능성을 보유하고 있다. 또한 광역교통 체계의 개선으로 수도권과의 접근성이 용이하며, 미개발 토지자원을 활용한 평화시, 평화산업단지 개발 등의 개발 여건이 우수하고, 자연 생태자원과 연계한 풍부한 종합관광지 및 역사교육의 장으로서의 개발자원이 풍부하다.

철원지역은 위와 같은 강점과 함께 약점도 지니고 있다. 군사시설보호구역 및 개발 규제의 중첩으로 지역발전에 장애를 가져 올 수도 있고, 지역 내 교통망 등의 인프라 구축 및 사회간접자본시설이 부족하며, 취약한 지역경제기반으로 인해 지역주민의 낮은 정주의식이 대표적인 약점으로 지적되고 있다. 그러나 철원시의 경우 평화시, 산업단지의 조성 등 남북교류협력사업의 전개와 제4차 국토종합계획으로 인한 정주 여건 개선, 기반시설 확충 및 계획수립으로 상기 약점을 보완할 가능성이 높다. 또한 현대의 다양한 여가생활의 증가로 가족 중심의 관광휴양지로서의 활용이 가능하다는 점은 철원의 또 다른 장점이다.

기회요인이 있는 반면 위협요인도 있다. 북한의 핵개발 문제가 철원의 발전에 가장 큰 위협이다. 이로 인해 국가, 지역 간 경쟁 및 갈등이 심화될 가능성이 있다. 또한 지나친 생태계와 환경보전 의식의 고조로 인하여 토지이용규제가 심해져서 지역발전을 저해할 수 있고, 개성공단과 같은 대북 직접 투자의 정책적 추진으로 인해 상대적으로 투자에서 소외될 수 있으며, 경기북부지역 및 주변지역이 활발하게 개발되고 있기 때문에 상대적으로 위축될 여지가 있다.

나. 접경지역 여건 변화

철원은 동북아 및 수도권의 배후시장에 인접하고, 남북한의 주요 교통의 연결축인 경의, 경원, 동해 축에 위치하고 있으며, 비무장지대

와 민통선 북방지역의 자연자원 및 저렴하고 풍부한 개발지를 확보하고 있다. 이점에서 철원지역은 남북한을 연결하는 완충적 역할을 수행할 수 있는 통일전진기지 및 향후 형성될 동북아 경제권의 거점개발지로의 추진이 가능한, 유리한 입지적 여건을 지니고 있다고 볼 수 있다.

철원은 남북관계의 진전에 따라 대북 교류창구로 활용 가능하고, 남북접경지역을 포괄하는 자연생태공원, 평화공원, 자원공동조사 및 개발로 남북간의 동질성 및 일체성 회복에 기여하는 중계 거점의 역할을 할 수 있다. 이점에서 철원축상의 접경지역은 신뢰구축의 거점, 나아가 남북관계를 평화와 화합의 관계로 이끌어 내고 미래의 국토통합을 이룩하는데 사용될 수 있는 평화의 공간으로 활용할 수 있기 때문에 남북한을 연결하는 완충적 역할에 큰 의의를 지니고 있다.

또한 철원은 동북아 경제협력의 거점으로서의 역할도 할 수 있다. 남북협력이 꾸준히 전개되고 금강산 관광, 개성공단사업 및 경의선과 동해선 교통망의 연결 등으로 교류협력에 좋은 전망을 가지고 있다. 이러한 남북협력이 꾸준히 발전한다면 철원지역에 남북이 공동 참여하는 경제특구를 조성하고, 이를 다시 동아시아의 경제권으로 확대 형성하고 남북한의 관광자원을 연계하여 동북아 관광거점 및 국제교류의 장으로서 역할을 담당하게 할 수 있다.

다. 국토중앙지대의 지정학적 강점 및 상징성

국토중앙지대는 위치(Location), 교통(Transportation), 공간(Space), 선호도(Preference), 상징성(Symbolism) 등 특수행정수요를 효과적으로 충족시킬 조건을 갖춘 지역이라 할 수 있다. 철원은 한반도 X축의 정중앙(Geographical Center)에 위치하고 있으며, 국토 중앙의

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

전략적 관문 및 해양과 대륙을 연계하는 축으로 동북아 진출의 전진 기지 역할도 할 수 있다.

한반도 중앙지대에 위치한 철원은 국토균형발전에 큰 의미를 지니고 있다. 한국은 지난 40여 년간의 고도압축 성장과정에서 초래된 수도권 과밀·집중문제는 환경, 교통, 상하수도, 주택문제 등의 문제를 초래하여 수도권 자체의 문제뿐만 아니라 지방의 피폐화를 야기하였다. 이는 한국에서 서쪽 축이 지나치게 비대해지는 부작용을 야기하면서 국가경쟁력을 저하시키는 요인으로 작용하고 있다. 한국은 수도권 연담화 가능성이 제기되는 상황에서 지역균형발전 및 한반도 국토공간의 효율적 활용을 감안할 때 국토중앙지대의 활용가치는 더욱 증가되고 있다. 한편 북한도 상대적으로 서쪽 축에 무게중심이 실려 있는 상황이다. 북한의 서쪽 편중현상은 개성경제특구 등이 완성될 경우 더욱 심화될 것으로 예상된다. 이점에서 한반도 중앙에 위치한 철원의 개발은 남북한 모두에게 균형발전의 의미를 지니고 있다.

남북화해협력 과정에서부터 서쪽에 치우친 불균형 발전을 극복하기 위해서는 획기적이고 과감한 조치들을 취해야 한다. 지역균형발전을 위해서 서울-개성-평양 축(판문점, 파주지역)에서 벗어난 국토의 중앙지대(철원·평강)를 활용하는 것이 바람직하다. 철원은 남북간 복원이 필요한 6개 국도 노선 중 3개 노선이 관통하고 있고, 4개 철도 노선 중 2개 노선이 관통 및 시발하는 교통의 요충지로서 북한의 동서양 지역 및 남한 전 지역에 대한 접근성 및 연결성이 대단히 우수한 지역이다. 따라서 철원지역은 남한에서 북한과의 교류를 위한 교두보인 동시에, 북한에서도 남한과의 교류를 위한 교두보라 하겠다.

철원지역의 남북교류협력에 대한 장점으로서는 이 지역이 남북 모두에게 정치·경제적 밀집도가 낮은 지역으로 새로운 기능을 부여하는데

따르는 사회적·경제적 부담이 적다는 것과 북한의 입장에서도 개방에 따른 부담이 크지 않아 남북 공동 활용이 가능한 지역이라는 것이다. 외국의 직접적인 영향권에서 벗어난 지역으로 북한의 정치적 기피도가 특히 낮은 지역이라 할 수 있다. 따라서 화해협력 과정에서 남북이 공동으로 점유하고 관리, 운영할 수 있는 최적의 공간이다. 철원지역의 이 같은 활용은 비무장지대를 중심으로 하는 광활한 토지자원이 고립과 분단의 닫힌 공간에서 남북공동으로 활용이 가능한 개방과 통일의 공간으로 재창조한다는 의미도 지니고 있다. 철원은 단순한 공동 활용 가능공간이 아니라 국토의 정중앙, 사통팔달의 교통 중심지, 평화의 상징성 등 특수행정수요를 충족할 수 있는 지정학적 필요충분조건을 갖춘 한반도 내 유일한 공간이며, 향후 이산가족 상설면회소 등 남북간 인적 교류의 장으로 뿐만 아니라, 정보·기술 교류의 장으로도 활용이 가능하다고 할 수 있겠다.

철원은 한국의 철원평야와 북한의 평강평원을 잇는 평원지대로 광활한 토지자원을 확보하고 있어 향후 교류협력 및 통합과정에서 요구되는 다양한 기능을 수용할 수 있는 충분한 공간을 확보하고 있는 곳이다. 또한 상대적으로 주변지역보다 지가가 저렴하여 개발비용부담이 적다.

현재 추진전략의 첫째는 평화시를 건설하여 남북한 교류협력의 거점으로 육성하고자 하는 계획이다. 또한 남북한 및 대륙연계의 교통요충지로서의 장점을 이용하여 물류유통중심지로 활성화하기 위해 기반시설을 확충하고 정비하는 계획이다. 더불어 환경친화적 지식산업을 육성하여 지역경제에서 탈피하고 첨단산업 육성으로 경쟁력을 강화하려는 계획이 있다.

또한 평화와 역사의 상징지역으로, 태봉국과 한국전쟁의 상징적 공

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

간으로서 철원은 통일의 중심지로서의 역할을 기대할 수 있다. 철원은 한국전쟁 중 최대의 격전지인 ‘철의 삼각지’ 전투의 현장으로 평화 상징성이 가장 큰 지역인 반면, 판문점 지역은 냉전의 관리지역으로 평화의 상징성 부여에 한계가 있는 지역이다. 프랑스의 베르(Verdun)도 과거 프랑스·독일전쟁의 격전지에서 현재는 화해와 협력의 상징도시로 탈바꿈되어 관광도시화 된 바 있다. 이런 측면에서 이산가족 상설 면회소 등 남북화해협력을 위한 시설들의 입지는 민족화합과 민족부흥의 상징성을 확보해야 하는 만큼 냉전의 상징인 판문점(파주지역)보다는 국토중앙지대가 바람직하다 하겠다.

라. 국토중앙지대의 역할 구상

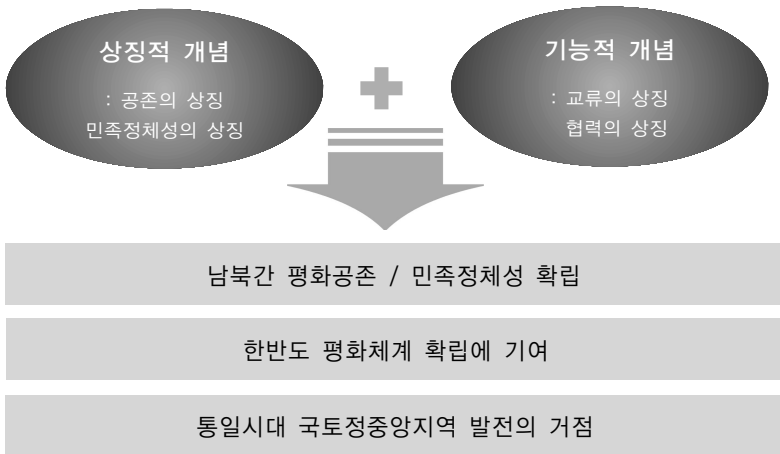
●그림 Ⅲ-1 강원도의 접경지역 평화적 이용 구상



(1) 철원 평화·문화 광장 조성

국토중양지대 개발 계획 중 하나는 철원의 평화·문화 광장을 조성하는 것이다. 평화·문화 광장은 궁극적으로 남북간 평화공존과 민족정체성 확립, 평화체제 확립에 기여하고자 구상하였으며, 나아가 다가오는 통일 시대 철원지역을 국토 중양지역 발전 거점으로 개발할 수 있는 계기를 마련하고자 구상하였다. 따라서 평화·문화 광장에는 ‘공존’과 ‘민족정체성’의 상징적 개념과 이를 실질적으로 구현하는 남북한 ‘교류’와 ‘협력’의 기능적 개념이 공존한다.

●그림 III-2 도입시설 구상



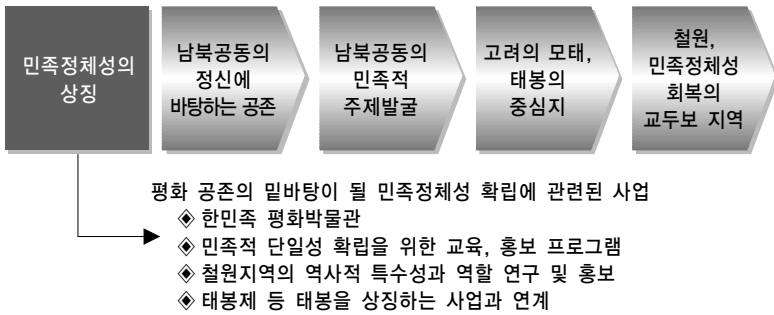
(2) 상징적 개념

먼저 ‘공존’의 상징에 관해 설명하자면, 공존은 차이의 인정을 통한 평화 공생을 의미한다. 철원이 한국전쟁 최대의 격전지로서 긴장과 대립의 상징인 만큼, 반대로 교류협력을 통한 공존의 평화를 위한 최

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

고의 상징 지역이 될 것이다. 공존의 평화 개념을 구현하기 위한 사업으로는 국제평화연구센터 설립, 평화 상징 조형물 배치, 평화를 주제로 한 상설 공연장 건립 및 평화관련 문화공연, 평화관련 교육, 전시, 홍보 프로그램 운영 등을 들 수 있다. 또한 학술적으로는 평화화 연구 지원 및 평화 관련 국제회의 유치 등을 통해 철원지역의 평화 이미지를 구축할 수 있겠다.

그림 III-3 상징적 개념-민족



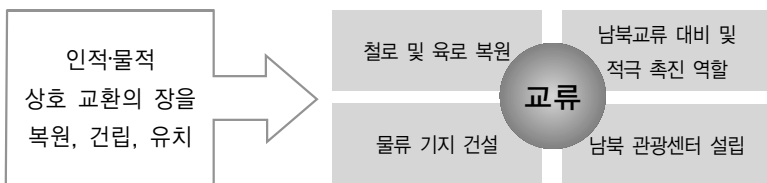
상징적 개념의 두 번째 요소는 민족정체성이다. 민족정체성은 단순하고 무원칙한 차이의 인정이 아닌, ‘남북 공통의 정신’을 바탕으로 하는 공존을 상징한다. 이를 위해 남북한의 공통주제인 민족적 주제를 발굴하는 것이 필요하며, 이 과정에서 후삼국의 분열을 딛고 통일을 이룬 고려의 모태인 태봉의 중심지였던 철원이 그 상징적 역할을 할 수 있다. 후삼국 이후 태봉이 민족통일의 교두보였던 것과 같이 현재 철원 역시 민족정체성 회복의 교두보로서 상징적인 역할을 할 수 있을 것이다.

이러한 민족정체성·단일성·태봉 관련 사업을 진행한다면, 우선 철원지역 민족사 박물관, 역사박물관을 건축하고, 민족정체성을 구현할

조형물을 세우며, 기타 민족과 태봉을 상징하는 사업을 시행하고, 민족학 연구기관을 유치하는 등의 방안이 모색될 수 있겠다.

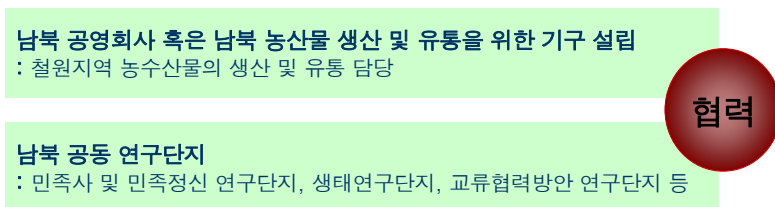
(3) 기능적 개념

●그림 III-4 기능적 개념-교류



기능적 개념은, 남북한 화해의 협력 시대에 부응하고 나아가 남북 간 교류를 더욱 촉진시키기 위한 인적·물적 상호 교환의 장을 복원 혹은 건립하는 것으로 구축될 수 있다. 특히 협력의 기능적 개념을 위한 사업 진행이 중요하다 하겠다. 기능적 개념을 구축하기 위한 사업으로는 남북 공영회사, 남북 농산물 생산 및 유통을 위한 기구 설립, 민족사 및 민족정신 연구단지, 생태연구단지, 교류협력방안 연구단지 등의 남북 공동 연구 단지 조성을 들 수 있다.

●그림 III-5 기능적 개념-협력

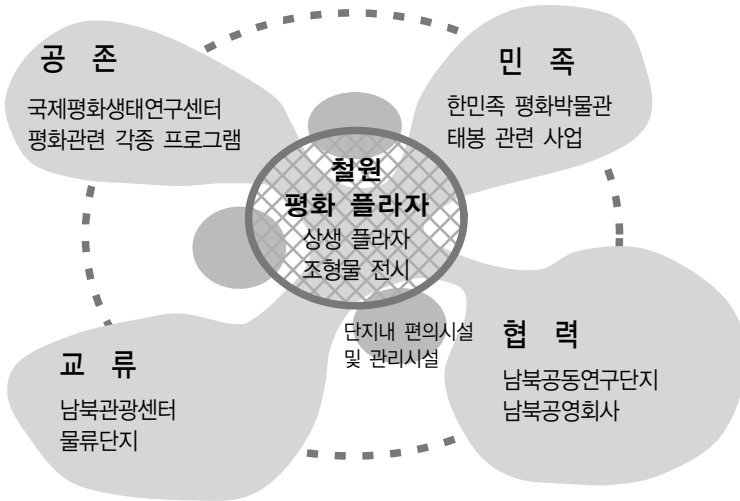


- I
- II
- III
- IV
- V
- VI
- VII
- VIII
- IX

(4) 공간구상

위 단지의 공간을 구상하자면, 상징적/기능적 개념에 따라 공간을 분리하고 각 테마 공간을 유기적으로 통합해야 한다. 또한 친환경적 자연미에 기초한 공간구성이 중요하다 하겠다.

그림 III-6 아메바형 공간구성



2. 주요 내용

가. 단계별 사업추진

1단계 사업은 하드웨어적 공간구성에 역점을 두고 각 테마별 상징 조형물과 연구센터 등이 들어서며 이와 관련한 행사 및 프로그램을 추진하는 것이다. 공존, 민족, 교류, 협력의 공간을 유기적으로 결합시

키고 있는 철원 평화·문화광장의 중앙공간에 위치하는 ‘상생광장’과 민족 공영을 위한 차이의 인정과 공존의 상징공간인 ‘공존의 상징 공간’ 및 차이의 인정과 공존의 밑바탕이 될 민족적 정체성과 단일성의 상징공간인 ‘민족의 상징 공간’을 조성하고, 평화 상징 조형물과 국제 평화생태연구센터, 한민족 평화박물관, 태극광장 등의 세부시설이 조성이 필요하다.

2단계 사업은 한반도 X축 교통망의 중심지로서 남북한 간 교류와 협력, 나아가 남북공존과 한반도 평화 체계 확립에 실질적으로 기여하며 이와 더불어 지역발전을 꾀하기 위한 사업으로 추진될 것이다. 이는 ‘교류기능의 공간’과 ‘협력기능의 공간’으로 추진되며, 남북관광센터, 물류기지과 남북공영회사, 남북공동연구단지 등의 세부시설을 조성하는 것이 필요하다.

● 표 III-1 단계별 세부사업내용

단계	공간명	세부시설	주요 내용
1 단 계	상생광장 (중앙광장)	상생광장	<ul style="list-style-type: none"> ● 대단위 집회 및 문화행사를 위한 공원형 광장 ● 한민족 평화 박물관의 야외전시지역 ● 평화와 관련된 각종 사진, 문서, 서적, 예술품 등 자료 전시 ● 세계 한민족 한마당 축전
		평화상징 조형물	<ul style="list-style-type: none"> ● 철원 평화 광장의 공존, 민족, 교류, 협력의 메시지를 전달할 수 있는 조형물 설치
	공존의 상징 공간	국제평화 생태 연구센터	<ul style="list-style-type: none"> ● 규모: 건물 한개 동 및 부속시설 ● 평화학 연구 및 지원 사업 ● 평화 관련 교육, 홍보 프로그램 진행 ● 평화 관련 국제회의 개최 및 유치 ● 세계적 자연 자원인 비무장지대 생태자원의 평화적 이용을 위한 방안 연구 및 지원 사업

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

단계	공간명	세부시설	주요 내용
	민족의 상징 공간	한민족 평화 박물관	<ul style="list-style-type: none"> ● 위치: 민족정체성의 상징지역 중심부 ● 평화, 민족, 향토사(태봉사 포함) ● 박물관 고유기능: 평화 관련 각종 사진, 문서, 서적, 예술품 등 자료 전시 ● 박물관 고유 기능 외에 민족학, 향토사 연구 및 학생과 일반인을 대상으로 한 교육 프로그램 운영 ● 각종 관련 문화행사 기획(태봉제 포함)
		태극광장	<ul style="list-style-type: none"> ● 위치: 민족정체성의 상징지역, 한민족 평화박물관 앞 광장 ● 박물관 주최 각종 문화행사 공연 및 교육 프로그램 진행 ● 민간 주최 평화/민족 관련 행사 지원
2 단계	교류 기능의 공간	남북관광 센터	<ul style="list-style-type: none"> ● 수도권 인구의 금강산 관광을 위한 거점으로 역할 ● 평화 광장의 「공존의 상징 공간」 및 「민족정체성 상징 공간」의 관광자원화 (박물관, 축제, 공예 도성 터 등의 연계)
		물류기지	<ul style="list-style-type: none"> ● 남북 교류 확대에 대비하여 남북한 교통의 결절점인 (구)철원지역에 물류기지 건설 ● 장차 확대될 물동량에 대한 대비뿐 아니라 향후 신규 물동량을 적극적으로 창출하고 남북 교류를 더욱 증진
	협력 기능의 공간	남북공영 회사	<ul style="list-style-type: none"> ● 기능: 남북농산물생산 및 유통을 위한 기구로 철원지역 농수산물의 생산 및 유통 담당 ● 위치: 철원지역은 남북 접경지역 부근에 매우 최소하게 존재하는 평야지역으로써 남북한 농업/식량 교류에 유리한 입지
		남북공동 연구단지	<ul style="list-style-type: none"> ● 민족사 및 민족정신 연구단지, 생태연구단지, 교류협력방안 연구단지 등 남북한 간 민족 공영과 연구협력을 위한 기반조성

평화시는 철원군 관내에 위치하고 규모는 통일전후로 단계별 추진하여 최종적으로 66km² 정도가 적합할 것으로 예상된다. 통일 전에는 1~3단계를 시행하여 8.3~33km² 규모의 시범·거점도시를 건설하고 통일 후에는 4단계에 착수하여 33km² 규모의 남북통합평화시를 건설할 것이다. 평화시는 남북한의 관문, 교육·연구, 업무·행정, 평화상징도시로서의 기능을 하게 될 것이다.

철원은 대북교류 대비와 남북 접경지역 중심지로서의 신 거점 축으로 통일을 대비한 남북교류협력 활성화 수단이라 하겠다. 예정규모는 1단계에서 260만m², 인구 4만 3,000명으로 시작하여 최종 1,640만m², 27만 2,000여 명을 수용하는 규모로 발전시키고, 예정 구성은 주거(공공 및 녹지 제외) 14.1%, 상업 3%, 물류·관문 2.4% 등이다.

또한 이 도시는 남북한 교류협력의 거점으로 육성하여, 남북한 인적교류의 거점화를 위한 이산가족 상설면회소 설치, 남북공동연구단지 조성, 국제기구 유지·운영 등을 계획하고 있다. 더불어 관광교류의 거점화를 위한 남북관광센터를 설치하고 지역의 철새도래지 및 비무장지대와 접경지역에 생태공원을 조성하며 나아가 역사문화유적지와 금강산 관광을 연계하여 운영될 계획이다. 또한 산업물류의 거점화를 위하여 한국의 수도권과 북한의 동해안 중화학 공업지역을 연계하는 교통망을 복원하고 남북간에 반출입되는 화물의 집적 및 분류를 경원선의 관문인 철원에서 실시하게 된다. 또한 정보·기술교류의 거점화를 위하여 농업기술분야의 교류협력의 활성화를 추진하고 이를 통하여 북한의 식량난 해소에 도움을 줄 것으로 기대된다. 또한 자연생태계 보전 및 역사적 유적지의 체계적 관리를 통하여 관광자원화를 할 계획이고, 남북한 및 국제적인 생태학자들이 참여하여 비무장지대의 생태계 공동조사를 실시하고 보전 방안을 모색하며, 희귀 생태자원

및 철새도래지의 보호 및 체계적인 관리를 통한 관광 자원화를 추진할 계획이다. 더불어 비무장지대 및 접경지역에 산재해 있는 유적지의 발굴과 복원을 추진하고 이를 연계하여 역사·문화 관광자원으로 육성하고 생태연구소 및 남북관광센터를 건설하여 남북관련학자들이 공동연구를 하도록 계획하고 있다.

남북한 평화정착을 위한 평화시는 남북한의 인적·물적 교류협력을 통한 화해와 협력의 장소이면서, 21세기 평화와 화합의 문화를 창조하는 터전으로써, 미래에 통일 국토의 중추기능을 담당하도록 건설할 예정이다. 이를 위해 종합적인 남북교류협력을 주관하고 국토 중앙지대를 발전시킬 중심지 역할을 수행할 평화 행정타운을 건설할 계획이다. 또한 평화시는 남북한의 인적·물적 교류의 실질적 창구이며 민족 화합과 민족고유의 전통문화의 계승·창달을 위한 문화 공간, 학술교류 및 공동연구 공간, 미래의 통일과정에서 중심적 역할을 담당할 중심도시로 육성하는 것을 목표로 하고 있다. 또한 강원도는 철원 평화시 추진계획과 별도로 철원에 2011년을 목표로 100~500만평 규모의 ‘평화산업단지 경제특구’를 추진한다는 계획을 수립한 바 있다.

다. 철원 평화산업단지 조성

(1) 철원 평화산업단지 조성 기본구상

철원 평화산업단지는 국토계획과 남북통일에 대비하여 이에 부합하는 산업거점을 육성하는 것을 목적으로 하고 있다. 철원 평화산업단지는 한국의 자본과 북한 노동력이 결합된 개성공단의 역개념으로서 타 경제단지와 시너지 효과를 창출하고, 북한의 저렴하고 풍부한 노동력을 활용하여 국내 소기업의 생산성 제고 및 인력난 해소에 기여한다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

이를 통해 어려운 국내기업의 국외진출 대체지로의 역할뿐만 아니라 수도권 분산 효과를 유도할 수 있을 것이다. 또한 철원지역에 생산기반을 마련하여 지역경제 활성화 및 지역주민의 정주여건을 개선하고, 지역산업 계열화를 통한 소득 증대 및 산업단지 입지로 인한 지역의 재정자립도 향상에 기여할 수 있다. 또한 생태계 보전을 염두에 둔 친환경 사업계획을 통해 비무장지대 생태계의 훼손을 최소화할 수 있다.

평화산업단지는 통일 전후 여건변화에 대비하여 단계적 교류기반을 조성해야 한다. 즉, 남북교류의 확대 및 평화적 통일기반조성 등 여건변화에 따른 남북교류기반을 조성하고 접경지역의 균형발전을 위한 산업기반을 조성하며, 국내 중소기업 및 외국진출 기업 중 국내 복귀가능 기업 유치를 통한 지역경제 활성화를 기대할 수 있다.

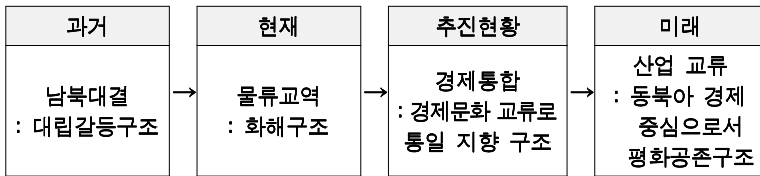
또한 평화산업단지는 인력교류에 의한 남북 경제 협력을 도모하여, 경제적 통합을 통한 분쟁지역에서의 긴장 완화를 목적으로 남한의 자본력과 북한의 저렴하고 풍부한 노동력을 결합할 수 있다. 군사대치지역인 접경지역에서 산업교류로 평화공존구조를 확립하고, 인적교류를 통해 사회문화교류 활성화를 증진하며, 기술자 및 근로자의 상호교류를 통하여 남북경제 협력을 도모하고, 통일을 대비하여 북한 노동자의 기술적 가치창출을 통해 통일비용을 최소화하는 경제적 전진기지로서의 역할을 강화할 수 있다.

이는 국가적 차원의 통일기반조성사업의 일환으로써 추진되어야 하며 접경지역 협력사업(평화벨트 구축), 인프라 협력사업(통합 물류망 구축)으로서의 역할이 가능하다. 이 점에서 평화산업단지 사업은 통일비용을 최소화하는 통일 리스크 완충사업이 되어야 한다. 이를 위해 지역적 차원의 경제기반을 조성해야 한다. 이를 위한 구획을 계획한다면, Win+Win Zone의 경우 상호비교우위 분야인 한국의 자본

과 우수한 북한의 노동력을 결합함으로써 최적의 산업자본을 갖춘 경쟁력 있는 산업단지로 육성하고, **Peace Zone**은 접경지역의 평화적 이용이라는 상징성과, 군사시설보호구역의 활용과 생태계 보전 간의 조화를 위한 체계적 계획을 수립하여 활용한다. 또한 **Global Zone**은 북한의 인적교류를 통해 남북간의 사회문화적 교류의 장을 마련하고 물류유통 창구 및 만남의 장소로 활용가능하다.

실현가능한 개발을 위해서는 통일 전후의 여건변화에 대비해 단계적인 교류기반을 조성해야 한다. 통일 전은 북한의 개혁·개방을 유도하고 교류협력 기반을 조성하며, 통일 후는 동북아 경제협력의 거점 및 한반도 중심지 산업경제의 허브로서 개발하여야 한다. 이 도시는 한반도 중심지에 위치하여 통일 후 동북아 물류의 거점 역할을 수행하고, 세계 경제시장의 통합으로 무국경·무관세 세계경제시대를 맞이하여 동북아 경제협력의 핵심지로 부상할 수 있다.

● 표 III-2 평화산업단지 단계별 구상



국토의 중심지대로서 평화산업단지는, 한반도 중심에 위치하며 한탄강 유역의 광활한 평야지대로 용지의 확보가 용이하여 국토균형발전 및 활용도가 높아 잠재력이 크다. 또한 대외적으로는 육로를 통한 동북아 경제권의 한반도 중심지대에 위치하고 있어 동북아 시대의 거점개발 추진이 가능하다 할 수 있겠다.

물류거점기능으로서의 평화산업단지는 경원선 철도와 국도 3호선

- I
- II
- III
- IV
- V
- VI
- VII
- VIII
- IX

이 통과하여 남북을 연결해 주고 있기 때문에 중부 내륙 교통의 요충지로도 발전할 수 있는 잠재력이 매우 높은 지역이며, 중앙고속도로를 철원까지 연장하는 등의 국가기간교통망 확충으로 남북한의 물류 거점의 잠재력이 높다. 또한 평화산업단지는 이미 개설된 서해안과 동해안의 남북교통망에 이어 국토 중앙부에서도 남북교통망의 개설을 촉진한다는 의미가 있는데, 남북한 교류협력의 거점 및 평화정착 기지로서의 역할을 할 수 있다.

철원은 한반도의 중심지역으로 남북한 교류기반을 형성하고 있어 향후 남북교류의 만남의 장소로서 남북간 소통의 연계지대로서의 역할이 가능하며, 한국전쟁의 최대 격전지로 전쟁의 상흔이 많이 남아 있고, 비무장지대에는 고려와 태봉의 주요 역사적 유적의 흔적들이 남아있으며, 남북교류협력 지구로서 우수한 입지적 잠재력을 갖추고 있어 남북화합과 민족동질성 회복 차원에서 매우 상징성이 높은 지역이다. 따라서 평화산업단지를 조성할 경우 군사적 대치지역에서 평화와 화해의 상징지역으로 조성하기 위한 국가 정책적 공간으로의 역할이 가능할 것이다. 또한 통일시 북한 인구가 수도권에 급격히 유입되는 것을 흡수하는 완충 역할의 거점으로서도 가능할 것으로 판단된다.

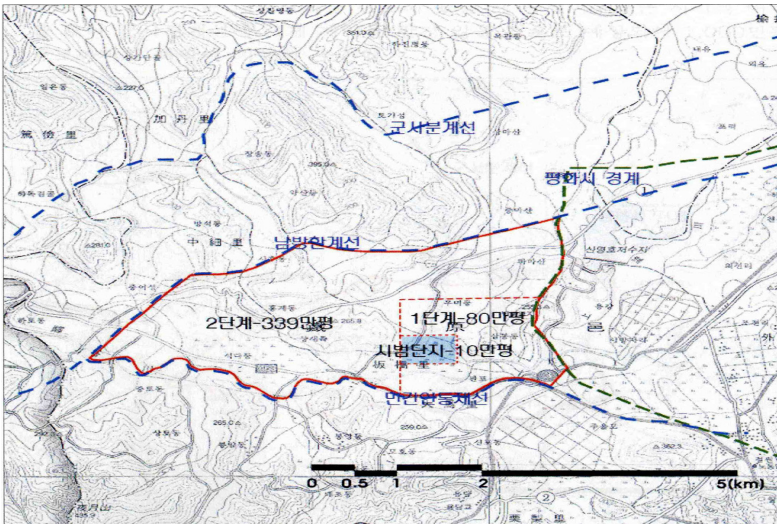
현재까지의 남북경제협력사업은 북측 지역에서만 개성공단 등을 중심으로 실행되고 있는데, 평화산업단지를 남측에 조성하는 것을 계기로 보다 성숙하고 미래지향적인 남북경제협력사업의 장을 열 수 있다.

평화산업단지는 철원군 민통선 이북지역(평화시 인근)에 위치하며, 면적은 11,023천㎡이다. 우선 1단계는 330천㎡로 계획 중이고 2단계는 2,648천㎡이며 3단계는 11,203천㎡로 계획하고 있다. 운영방식은 개성공단의 역개념으로서 한국의 자본과 북한의 노동력이 결합하는 형태로 한다.

●그림 III-8 평화산업단지 위치



●그림 III-9 평화산업단지 대상지



I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

(2) 단계별 개발계획

단계별 개발계획은 1·2단계는 통일 이전에 추진하고 3단계는 통일 이후에 추진하도록 하는 것이다.

그림 III-10 평화산업단지 단계별 개발계획

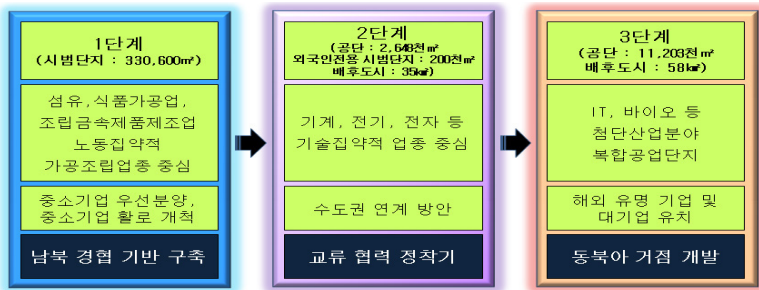
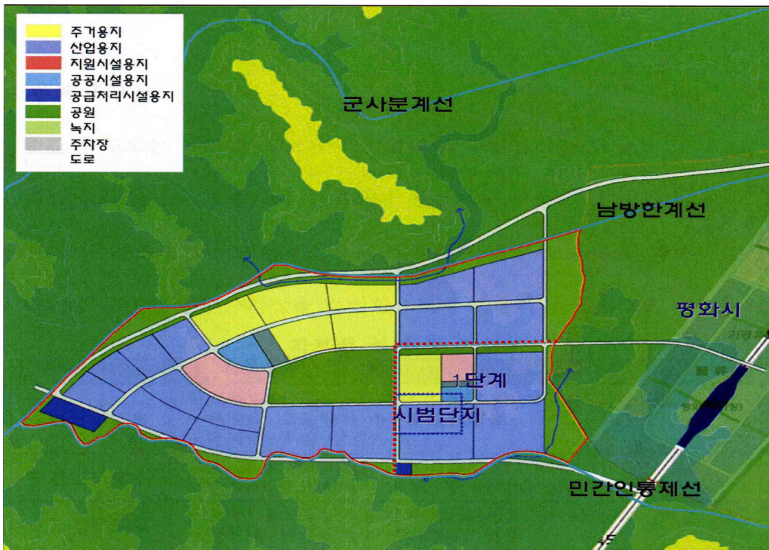


그림 III-11 1단계 시범단지 개발 구상도



(3) 단계별 추진 전략

우선 준비단계에서 할 일은 다음과 같다. ‘통일경제특별구역의지정 및운영에관한법률(안)’ 또는 ‘개성공업지구지원에관한법률’에 버금가는 ‘평화산업단지지원에관한법률(안)’을 제정하여 국가산업단지로서의 위상을 높이고, 재원 조달 방법을 결정하고 조세 감면 등 각종 행정 지원에 관하여 정리한다. 또한 (가칭)철원평화산업단지 추진 위원회를 조직하고 북한과의 협의를 진행하며 사업계획을 수립한다.

이후 1단계(시범단지)인 조성단계에서는 사업시행 및 관리운영을 하고 시범단지를 건설(북한 노동력의 주거 시설 확충)하도록 할 것이다.

2단계인 개발단계에서는 사업시행 및 관리운영을 하고 배후도시를 설정한다. 남측의 경우 평화시(철원군 동송읍 일원), 북측의 경우 평강시(혹은 원산시)에 해당한다.

3단계인 개발단계에서는 사업계획을 구체화하고 새로운 산업수요 창출하며, 산업단지 및 물류단지를 건설하고 첨단업종의 유치로 동북아 산업 거점으로 조성할 것이다.

(4) 사업추진체계

사업추진체계로는 당국 차원의 지원 협력을 받아야 하는데, 남측의 경우 평화산업단지 사업 지원단 구성·운영을 위하여 개발사업의 주요 계획을 수립·조정하고 입주기업 지원대책 등을 시행하며 통일부 등 관계부처와 협의를 실시한다. 북측의 경우 노동인력 수급 계획을 세워야 할 것이다.

또한 공업지구 관리기관이 있어야 하는데 이는 평화산업단지관리 위원회로서 종합행정, 법제도정비, 기반시설관리, 기업경영활동지원

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

등 산업단지 관리업무 총괄기관이라 할 수 있다.

또한 사업의 개발업자로는, 시행사는 강원도이고 시공사는 토지공사로 한다.

(5) 인력수급방안

시범단지 및 2단계에서는 북한 근로자를 활용하여 저렴한 임금과 숙련된 노동력을 확보하고 배후도시를 설정한다.²⁸ 남측의 경우 고급 및 중급 근로자를 수급해야 하고 북측의 경우 하위직 근로자를 수급해야 하며, 북측인력수급은 북한 정부가 하고 출퇴근 또는 단지 내 주거시설 조성 역시 필요하다.

3단계에서는 철원군을 포함한 인근지역의 노동력을 활용하고 국내 산업연수생 또는 제3국 노동자를 활용한다.

(6) 경제적 타당성 검토

경제적 타당성의 분석결과는 다음과 같다. 우선 투자비/분양수입 (237,713백만원/274,457백만원)으로 분석되었는데, 재무적 경제성 분석은 다음 표에 나타나 있다.

표 III-3 경제적 타당성

구분	IRR	NPV	B/C
재무지표	6.29%	1,380	1.01

²⁸ 남한: 평화시(철원), 북한: 평강시 또는 원산시

(7) 지역파급효과

경제적 파급효과는 아래 표와 같다.

● 표 III-4 지역파급효과

구분	생산 유발효과 (백만원)	부가가치 유발효과 (백만원)	고용 유발효과 (명)
수도권	86,349	35,948	537
강원권	287,373	130,669	2,427
충청권	23,715	8,608	103
전라권	23,713	8,138	77
경북권	25,465	8,458	95
경남권	35,212	12,915	142
전국 계	481,827	204,736	3,381

사회적 파급효과로는 지역산업구조 조성을 통한 경제 활성화를 기대할 수 있고, 접경지역의 균형발전을 위한 산업기반조성이 가능하며, 남북교류의 확대 및 평화적 통일기반조성을 할 수 있고, 동북아 경제 중심으로서 강원도의 거점을 구축할 수 있다.

(8) 경원선축

경원선 복원은 북한과의 관광교류뿐만 아니라 당장 수도권과 북한 동해안 중화학 공업지대를 연결시켜 남북한 경협을 위한 산업 물류의 흐름을 유발시킬 것이다. 현재의 남북경협에 대한 일반적인 논의는 북한의 낮은 임금 및 우리의 유희설비 활용이라는 단기적인 차원에서만 이루어지고 있는데, 이러한 관점은 조속히 시정될 필요가 있다. 이런 맥락에서 앞으로 통일경제를 이끌어 갈 중화학공업 분야의 대북 진출을 염두에 두고 남북경협을 디자인하는 것이 바람직하며, 따라서

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

남북경협이 장기적인 관점에서 정상적으로 추진된다면 경원선은 산업철도로서의 역할을 하게 될 것이다.

또한 남북간 인적·물적 교류 및 동북아와 유라시아를 잇는 복합물류·교통체계 구축에 대비하여 남북을 연결하는 교통망을 복원하고, 동서축 및 남북축 기간교통망을 구축한다.²⁹

「물류기지」는 남북경협과정에서 애로사항이 발생하지 않도록 남북경협이 본격화되기 이전에 설치가 완료되어야 하며, 이를 위해 늦어도 경원선 복원과 동시에 국토중앙지대에 조성되어야 한다. 「물류기지」가 조성되면 향후 경원선과 TSR(Trans Siberian Railway: 시베리아 횡단철도) 및 TCR(Trans Chinese Railway: 중국 횡단철도)와의 연결에 대비한 국제적 물류지로서의 기능 및 역할의 증대도 가능할 것이다. 「물류기지」의 입지는 경원선 철도의 복원에 따른 비무장지대 남측 별도역사의 서쪽 인근지역으로 하되, 향후 신설될 경원고속도로 및 철원~남천(~평양)간 고속도로 예정노선과의 연결을 감안하여 적지를 선정하도록 한다. 「물류기지」의 적정규모는 화물량에 따라서 결정되어지나 유사 성격의 시설(추진 중인 충북 청원군 중부권내륙화물기지 21만평)을 참고하여 약 20만평을 기준으로 한다.

장기적으로 중앙고속도로가 북한 지역으로 연결될 경우 이를 통한 남북산업물류의 이동에 대비하여 철원군 근남면 평지지역에 별도의 「물류기지」 설치를 구상해야 한다. 「물류기지」는 남북경협이 활성화될 경우 대북 반출용 물자를 한곳에 모은 후 북한에 운송하는 한편,

29. · 동서축: 평화관광 국도지정 및 개설(강화~철원~고성간 323.9km)
· 남북축: 중앙고속도로 철원연장, 국도 3호선(철원~평강), 국도 5호선(철원~춘천) - 시베리아 횡단철도(TSR), 중국횡단철도(TCR) 및 내륙연결 철도망 확충
· 동해북부선(강릉~저진 110.2km → 저진~군사분계선 7.0Km) '06 완공
· 경원선(서울~원산간 223.7km) → 철원구간 '07년 착공(5.63km, 650억원)
· 금강산선(철원~금곡~군사분계선 32.5km) 등

북한으로부터의 반입 물자는 일단 한 곳에 집결시킨 후 한국 내로 배송하는 기능을 수행할 것이다.

경원선을 통하여 반출입이 예상되는 주요 물품으로는 북한의 대표적인 중화학 공업지대인 청진공업지구, 김책공업지구, 함흥공업지구, 원산공업지구에서 생산되는 제품 및 관련 원자재 등이 있을 것이다.

『물류기지』 내 주요 도입시설은 우선 철도화물 처리시설이 있다. 이는 일반 및 컨테이너화물 하치장, 통관시설, 보관시설, 보세창고 및 장치장 등이며, 일반화물 관련 처리시설은 배송센터, 보관시설, 판매 시설 등이 있고, 공동시설은 유통가공시설, 전시시설, 운영관리센터, 사무·지원 시설 등이 있다.

I

II

III

IV

V

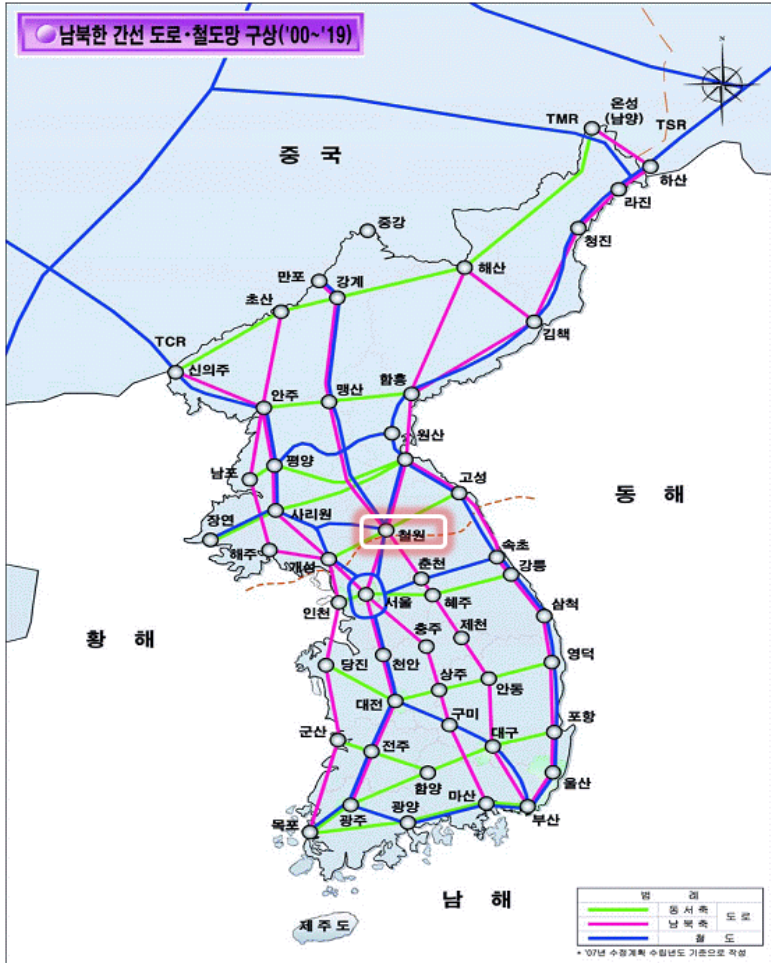
VI

VII

VIII

IX

●그림 III-12 남북한 간선 도로·철도망 구상('00~'19)



남북한 연계철도구간에는 과거 일제 강점기에 경의선, 경원선, 금강산선, 동해선 등 4개 노선이 건설되고 운영되었다. 이 중에서 남북이 단절된 후에도 일부 운영하고 있는 노선은 경의선, 경원선 등이며 금강산선, 동해선은 거의 유실되었다. 한국은 1980년대 이후 경의선,

경원선, 금강산선 등 남북한 철도망의 미연결구간의 복원을 추진하고 있는데, 경원선은 1991년 실시설계를, 1992년에는 환경영향평가 협의 를 완료하였고 사업대상 용지의 매입 작업을 진행하였다.

남북철도의 복원사업이 진행됨에 따라 중장기적 관점에서 대륙철 도와의 연결에 대한 논의가 활발히 진행되고 있다. 즉, 경원선~ TSR(시베리아횡단철도) 연결노선에 대한 것과 경원선~TMR(만주 통과철도)~TSR(시베리아횡단철도) 연결노선에 대한 논의이다.

그러나 대륙철도와의 연결은 북한의 철도시설 낙후, 대륙철도와 연 계되는 물동량의 수송 등 여러 가지 문제가 복잡하게 관련되어 있다.

●표 III-5 남북한 철도현황

노선명	구간	거리 (Km)	단절구간(Km)			대륙연결
			소계	남측	북측	
경의선	서울~신의주	486	24	문산~분계선	분계선~개성	경의선~ TCR~TSR
경원선	서울~원산	222	31	신탄리~분계선	분계선~평강	경의선~ TMGR~TSR
금강산선	철원~내금강	167	전구간	철원~분계선	분계선~내금강	경원선~TSR
동해선	강릉~원산	247	145	강릉~분계선	분계선~온정리	경원선~ TMR~TSR

3. 분야별 평가

가. 정치적 측면

정치적 측면에서 봤을 때 개성공단은 북측에 위치하고 있기 때문에 북한 당국이 주민들을 통제할 수 있었다. 그러나 북한 주민들을 남쪽

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

땅에 보내는 사안에 대해서 북한 당국이 적극적으로 나오지 않을 가능성이 아주 높다. 오히려 개성공단을 더 활성화시킬 것을 요구할 가능성도 있다. 그러나 북한이 받아들일 수 있도록 포장해서 제안한다면 가능성이 전혀 없는 것은 아니다. 개성공단보다 2~3배 더 많은 임금, 출퇴근을 보장, 북측 인원에 대한 북쪽의 책임자들이 관리, 남쪽 체제에 덜 몰들 수 있는 조건 등을 마련한다면 북한 당국이 위험을 감수하고서라도 동의할 수 있을지 모른다. 문제는 개성공단보다 더 많은 임금을 주면서까지 북측 주민을 남측 공단에 유입할 필요가 있느냐는 것이다.

평화산업단지 설립을 위해서 가장 중요한 것은 군사적인 신뢰 구축이다. 군사적 신뢰는 정치적 타결의 결과라 할 수도 있다. 접경지역은 안보적으로 아주 민감한 지역이어서 군사적인 신뢰 구축이 되지 않으면 논의들이 탁상공론으로 끝날 수밖에 없다. 문제는 북한이 군사적 신뢰구축 조치에 매우 소극적이라는 것이다. 신뢰구축의 핵심은 투명성이다. 상대방에 대한 공격의도와 능력이 없음을 보여줘야 하는데 북한은 여건도, 의지도 없는 것으로 보인다. 예를 들어 서해 교전 같은 것을 막으려고 2004년 충돌방지조약도 맺었음에도 불구하고 지켜지지 않고 있다. 교신망을 통해서 호출을 하면 상대방이 반드시 대답을 하게 되어 있다. 그런데 북쪽은 공통망을 통한 대화자체가 사상을 오염, 변화시키는 것이라는 두려움으로 매우 소극적이고 부담스러워하는 자세로 임하고 있다. 통신망 하나 개방하기 힘들어하는 북한이니 비무장지대를 여기저기서 열고 무엇인가를 공동으로 한다는 것에 부담스러워 할 수밖에 없는 것이다. 우리 국방부의 국정과제가 군사적 신뢰구축인데, 이에 첫 번째 원칙은 이미 남북간에 합의해 놓은 것부터 하나하나 지켜나가자고 하는 것이다. 쉬운 예로 접경 수역에서 조

난을 당했을 때 남쪽이 구조를 해주거나 아니면 같이 공동구조를 하는 등 접경지역에서 재난재해 공동구조·구난 등의 사업은 사실 북쪽에서도 이익이 되는 것이기에 크게 부담도 되지 않으면서 할 수 있는 일이다. 하지만 이러한 사업조차도 정치적 관계가 냉각되면 결코 쉬운 일이 아니다.

한편 철원에 물류기지를 만들고 평화생태공원을 만드는 것에 대한 국내적 반발, 특히 다른 접경지대로부터 문제제기가 있을 수 있다. 무엇보다도 철원은 교통의 축이었기 때문에 물류기지 건설은 타당하다. 그러나 평화생태공원은 각 지역마다 만들려고 계획할 수 있기 때문에 오히려 갈등을 유발할 수 있으므로 사전에 충분한 국내 조율이 필요할 것이다.

나. 군사적 측면

국방부는 남북교류활성화에는 적극 지원한다는 입장이지는 않지만, 남북교류협력이 안보적 측면에서 위해가 없어야 한다는 전제를 가지고 있다. 그러나 남북 당국 간의 합의에 의해 평화산업단지 계획들이 추진된다면 국방 당국도 군사적 측면에서 적극 지원할 수 있을 것이다. 비무장지대 이남 우리 땅 철원에서 공단을 조성하는 것은 군사안보적으로 크게 위협이 되는 것은 아니다. 남한은 북쪽사람들이 오도록 길을 열어야 하는데 그것도 남북당국 간의 합의가 되면 큰 문제가 없을 것으로 평가된다.

지금 현재 민통선 이남의 철원지역에서는 관광이 이루어지고 있다. 과거에 경제초소(GP)로 썼던 전망대를 포함한 몇 지역에서 관광이 이루어지고 있다. 그러나 비무장지대 안을 관광하는 사업은 남북간의 합의가 없이는 어려운 사업이다. 더구나 지금과 같은 대치상태에서는

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

더욱 그러할 것이다.

특히 비무장지대 이남에 디즈니랜드를 만들고 민통선을 개발한다고 해도 군사 훈련이나 작전이 충분히 이루어져야 하며, 군사제한구역이기 때문에 유사시 작전에 어떤 장애가 있는지 군사전문적인 평가가 이루어져야 할 것이다.

비무장지대 안의 사업과 설비의 설치는 지금까지로는 분명 시기상조이다. 남북간의 충분한 신뢰관계가 구축되어야 되고 긴장 완화가 충분히 이루어져야만 한다. 비무장지대를 통과하는 도로를 건설하거나, 비무장지대 안에 많은 상주 인원과 이를 수용하는 시설을 만드는 것은 군사적 신뢰가 거의 없는 현재로서는 어렵고, 우리 국민감정에도 맞지 않다. 지금 현재, 개성 관광·금강산 관광을 재기하는데도 어려운 상황에서 시기상조인 것은 분명하지만 여건이 조성되어 북한이 합의를 하고 남북한 군사적 신뢰가 구축된다면 평화산업단지와 같은 대규모 사업도 벌일 수 있을 것이다.

다. 경제적 측면

개성공단은 큰 그림보다는 구성설계에서 논의가 빈번했다. 예를 들면, 기숙사 건립비용이 기반시설을 만드는 것보다 더 많이 예상되었다. 또한 김정일이 군복을 벗어서라도 인력을 제공한다고 했지만 현재 약속은 이행되지 않고 있다. 개성에 산업단지를 더 마련하는 것은 시기상조로 보인다. 하지만 철원은 국토의 정중앙이라는 특성을 고려해서 물류거점이나, 공동생태지역으로 발전이 가능할 수 있다.

한편 농업관련 사업을 북한과 함께 추진할 경우, 북한주민에게 우리의 농업기술이 더 좋은 결과를 가져온다면 북한 당국은 부담으로 느낄 수 있다. 북한의 주체농법이 아닌 자본주의 농업방식이 더 많은

작물을 생산하게 되면 북한 당국은 한국의 농법이 주체농법보다 뛰어나다는 것을 인정해야 한다. 그 결과는 지배 이데올로기인 주체사상에까지 영향을 미칠 수도 있다. 이 때문에 남북 농업협력이 생산면에서 성공을 거두었음에도 불구하고 북한 당국이 차후 협력을 거부하여 중단되는 사태가 발생하고 있다.

철원의 좋은 평야는 북측에게는 큰 부담을 주지 않으면서 한국의 농법을 북한에 전해줄 수 있는 장소가 될 수 있다. 처음엔 남북의 협력이 어렵지만 1단계는 철원에서 감자 씨앗 등을 공급하여 남북이 공동경작 할 수 있는 환경을 만들어야 할 것이다. 한편 북한의 이데올로기와 충돌하지 않는 신식품종 혹은 특산물을 개발하면 남북 농업협력의 가능성을 더욱 높일 수 있을 것이다. 북한이 기존에 생산하지 않은 작물을 협력사업으로 시작하면 북한의 주체농법과 충돌할 가능성이 낮고 따라서 이데올로기와도 겹치지 않는다. 파프리카의 경우 우리나라의 수출품목인데 남북이 함께 경작하여 수출을 할 수도 있을 것이다. 물론 이익분배 문제가 있겠지만 북한에게 외화벌이가 되면 좋을 수도 있다.

한편 남북공동 유기농 비료생산기지를 만들어 남북한에서 소비하는 것도 하나의 방안이 될 수 있다. 유기농 비료의 경우 생산공장에서 나오는 악취로 인해 주민 밀접지역에서 생산하는데 어려움이 있다. 그러나 남한은 지나친 화학비료의 사용으로 토질이 산성화되어가고, 또한 생활수준의 향상으로 유기농 농산물에 대한 수요가 증가하고 있어 유기농 비료의 생산의 확충이 필요한 시점이다. 또한 북한의 경우도 산성화된 토질을 회복하는데 유기농 비료를 필요로 하고 있다. 철원지역, 특히 민간인 거주가 드문 지역에서 유기농 비료를 생산한다면 주민들의 민원의 부담에서 벗어날 수 있고, 또한 남북이 필요한

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

적절한 양을 생산할 수 있다. 따라서 철원지역을 유기농 비료생산 거점지역으로 개발하는 것도 고려해 볼만 하다.

라. 환경적 측면

철원지역은 경원선이 관통하는 지역이며 옛날에는 궁예가 도읍을 정한 곳으로 넓은 내륙평야가 펼쳐져 있다. 동쪽으로는 백두대간의 고산준령이 남북으로 이어져 있어 북한강이 발원하여 흐르는 곳으로 산림, 평야, 하천 등의 다양한 생태계가 발달해 있는 곳이기도 하다.

이 축의 중심지가 되고 있는 철원평야지대는 많은 보호종인 철새가 도래하는 지역인 동시에 조류 서식지로 보전가치가 매우 높은 지역이다. 특히 멸종위기종인 두루미와 재두루미의 국내 최대 집단 월동지역으로 매년 각종별로 250~400여 개체가 활동하고 있다. 철새들이 주로 이용하는 농경지는 아이스크림 고지 주변과 대마리 지역이다. 쇠기러기와 큰기러기는 철원지역에 월동하는 최우점종의 조류로 보호가 필요하다. 또한 철원지역은 국내에서 가장 다양한 맹금류가 도래하는 지역으로 관찰되고 있기도 하다.

동부 산악지대인 양구군 등의 지역을 중심으로 멧돼지, 사향노루, 산양 등 24종의 포유류가 관찰되고 있으며 만주, 사할린, 북한 등지에 만 분포하며 멸종위기에 처한 것으로 알려진 시라소니가 1995년 12월에 대암산에서 관찰되었다. 이 지역의 산악계곡지역은 지뢰가 매설된 곳이 많아 군인들도 출입할 수 없어 양서·파충류가 높은 밀도로 서식하고 있다. 철원평야내의 비경작 지뢰매설지역은 전형적인 습지를 형성하고 있어 양서류의 최적 서식환경이 되고 있다.

중부 산악 및 내륙지역인 이곳에는 북한강 상류역의 대표적인 어류상을 나타내는 곳으로 매우 다양한 어류상을 보여주고 있다. 특히 김

화 남대천 수역인 도창리와 토성리 일대는 총 52종이나 되는 어종이 출현하였고 금강모치 등 한반도 고유종도 17종이나 출현된 곳으로써 보호가 꼭 필요한 지역이다.

이 지역 중 특히 철원지역은 세계적인 철원평야의 농경방식과 철새 서식지관리가 조화를 이룰 수 있도록 하는 토지이용관리가 필요한 곳이다.

마. 문화적 측면

문화적 측면에서 철원지구 개발은 대단히 매력적인 조건을 갖추고 있다. 철원의 역사성과 자연 환경, 국토중심부의 위치한 상징성은 문화적 자산으로 개발 가치가 충분하다. 그러나 정말 중요한 것은 어떻게 스토리텔링을 구성할 것인가 하는 점이다. 문화적 자산이 되는 것은 시설이 아니라 흡인(吸引) 요소이다. 교통과 숙박시설은 문화적 자산의 충분조건이지 필수조건은 아니다. 조형물이나 광장, 한민족 평화박물관, 태극광장과 같은 상징물이 활성화될 수 있는 콘텐츠가 충족되어야 한다. 한 번 왔다가 둘러보는 것으로는 한계가 있다. 영화나 드라마가 인기를 모으면서 지방자치단체에서 너나할 것 없이 막대한 예산을 투자하여 세트장을 지었다가 애물단지가 된 사례는 얼마든지 있다.

상징적인 기념물이나 시설을 세워 도시를 키우는 것보다는 도시 전체를 새로운 개념으로 활성화 한 도시재생(Urban Regeneration) 차원에서 개발 방향을 설계할 필요가 있다. 도시재생은 부분적인 기여가 아니라 도시 전체를 새롭게 재구성한다는 개념이다. 지역의 경제, 물리, 사회, 환경적 여건의 개선을 추구하는 종합적이며 통합적인 비전과 행동을 의미한다. 도시재생을 통하여 감소되는 투자를 확대하

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

고, 고용 증가를 유도하며, 소비자 지출과 인구를 늘리는 경제적 과정으로서 본질적으로는 경제성장에 대한 개념이다. 철원의 인문지리적 특성을 활용한 문화산업으로 지역경제 활성화와 연계하는 것이다. 문화산업을 지역경제 활성화와 연계시키는 전략은 두 가지이다. 하나는 생산자 지향의 전략이며, 다른 하나는 소비자 지향의 전략이다. 생산자 지향의 전략이란 문화산업 생산기반을 발전시키는 것이며, 소비자 지향전략은 지역의 삶을 개선하는 문화관광 산업(페스티벌) 등을 개발함으로써 외부로부터 투자와 전문인력을 유입하는 방안이다. 철원 지구의 경우에는 후자의 접근이 유용하다.

도시재생의 개념은 산업구조의 변화로 인해 도시 기능이 위축되고 침체되었다가 문화를 기반으로 도시 활성화에 성공한 유럽이나 일본의 사례를 참고할 필요가 있다. 특히 영국의 더럼시의 사례를 주목할 필요가 있다. 몇 가지 사례를 예로 들어 보겠다.

영국의 셰필드는 산업혁명 이후 철강을 중심으로 한 공업 도시였다. 그러나 1970년대 후반 경기 침체로 크게 쇠락하면서 대부분의 공장들이 이전하거나 폐업함으로써 공장폐쇄와 대량실업 사태가 발생하였다. 이에 시에서는 문화콘텐츠 클러스터로 변신을 시도하여 문화산업을 육성하여 성공하였다. 영국의 게이즈헤드시와 더럼시는 탄광 마을을 박물관으로 활성화하여 성공한 사례이다. 게이즈헤드시는 19세기까지 탄광마을이었으나 탄광시설의 이전과 대공황으로 지역경제가 무너지면서 극심한 침체에 빠지기 시작하였다. 시의회에서는 황량한 도시 위에 ‘꽃’과 ‘빛’의 향연을 펼치자는 발상의 전환으로 도시재활력 사업을 시작하였다.

독일의 독일 루르(Ruhr) 공업 지역의 보쿰(Bochum)시와 겔젠키르헨시는 1950년대 말 석탄위기로 도시 자체의 위기가 오자 공업화로

오염된 지역을 친환경공간으로 재생시키면서 자연녹지와 여가공간을 창출하는 등 친환경도시로 개발하였다. 스페인의 빌바오는 공업지구를 문화도시로 만든 ‘미술관 신화’의 도시로 평가받고 있다. 빌바오의 경우 처음부터 문화적 기반이 갖추어진 것이 아니었다. 철강과 조선 도시로서 문화적 기반은 열악하였다. 주정부에서는 문화산업의 육성 방편으로 구겐하임 미술관을 유치하였고, 구겐하임 미술관을 중심축으로 도시를 문화도시로 발전시켰다.

영국 북동부 더럼시의 ‘열린 박물관’(Open Air Museum)은 철원 개발의 모델이 될 수 있다. 더럼시는 원래 350개 탄광에 170만 명의 광부들이 석탄을 생산하던 석탄산업 지역이었다. 산업의 침체로 폐광 지역이 되었고, 폐광이 되면서 노동자들의 폭동이 있을 정도로 어려웠다. 이 지역을 다시 활성화 한 것은 ‘열린 박물관’(Open Air Museum) 개념의 비미쉬박물관(Beamish Museum)이었다. ‘열린 박물관’(Open Air Museum)은 1970년 프랭크 에킨슨이 창안한 개념이다. 평범한 사람들의 삶의 방식과 지역 생활사를 함께 보여주는 것으로서 박물관 형식의 건물이 따로 있는 것이 아니라 도시 자체가 박물관이 되는 것이다. 시간 여행을 하는 것처럼 특정 시기를 재현하는 것이다. 지역주민들이 참여한 이 박물관은 금세 주목을 받았고, 관광객의 인기를 끌면서 관광 도시로 거듭나게 되었다.

지역재생의 개념이 모두 성공한 것은 아니었다. 유바리 시의 경우 탄광마을을 활성화하는 과정에서 무리한 개발로 인해 지역사회가 파산하기도 하였다. 중요한 것은 지역 주민의 적극적인 참여가 있어야 한다는 것이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

바. 국제적 측면

한반도 접경지역의 하나인 철원지역의 평화적 이용은 다른 지역과는 달리 국내정치적 상황변동과 상관없이 일관성 있게 추진될 수 있다는 점에서 점차 가시적인 성과가 기대되고 있다. 이명박 정부가 출범한 이후에도 중앙정부나 지방정부 모두에서 철원지역을 평화도시, 평화산업지구, 국제적인 생태관광지구로 개발하려는 추진방안은 더욱 빠른 속도를 내고 있는 것으로 보여진다. 철원지역의 평화적 이용방안은 중앙정부나 지방정부 모두가 매우 적극적인 관심을 갖고 있다는 점에서 강력한 추진력을 바탕으로 매우 다양한 성과를 기대해 볼 수 있다는 장점을 지니고 있다.

그러나 철원지역에 대한 평화적 개발사업은 국내적 차원과과는 달리 국제적 차원에서는 매우 더디게 진행되고 있는 것으로 보여지고 있다. 철원지역의 평화적 이용에 관한 국제적 측면은 주로 정치군사적 차원보다는 주로 교육과 연구, 환경과 개발 등과 연계되어 있다. 철원지역의 평화적 이용에 관한 국제적 연계성은 개발 초기단계에서부터 가능하다. 시장조사나 개발계획, 그리고 투자와 자본유치, 기업 및 국제기구의 유치 등과 같은 다양한 방법과 내용들이다. 분쟁접경지역이나 북한접경지역에 관한 다른 나라의 경험 등에 대한 사례연구 등도 매우 필요한 협력사업 중의 하나이다.

그러나 최근까지 추진된 철원지역의 평화적 이용에 관한 추진사업은 계획의 단계에 불과할 뿐만 아니라 국제적 협력성과도 매우 미약한 것으로 나타나고 있다. 철원지역을 국제화하는 것뿐만 아니라 세계를 철원지역으로 유치하는 것도 미약하다. 특히 접경지역의 지방자치단체들이 경쟁적으로 유사한 상품을 출시하여, 철원지역의 국제경

쟁력을 저하시키는 문제점도 발견되고 있다.

남북한 접경지역에서의 성공적 추진은 국제기구의 직간접적인 적극 참여가 중요하다. UN 관련 기구를 유치하는 사업을 적극 추진할 만하다. 이 부분에서 국제협력을 이끌어내는 것이 필요하다. 또한 철원지역의 세계화전략이 필요하다. 철원지역의 국제적 가치, 세계전략적 가치를 적극 홍보하는 전략이 필요하다. 이를 통해 국제평화 협력사업으로 국제평화기구의 유치를 추진하고, 국제적인 평화포럼과 평화컨퍼런스를 개최해야 한다. 철원지역의 평화적 이용에 관한 사업은 대통령과 중앙정부에서도 강력한 의지를 갖고 있다는 점에서 해당 광역지방자치단체인 강원도와 철원시의 다각적인 국제화 노력이 필요하다. 보다 새로운 아이디어 상품을 개발하고, 지역적 차원의 국제 거버넌스를 구축하여 추진력을 높여 나가는 방법을 강구하는 것이 필요하다. 이를테면, 철원지역의 상당부분을 차지하고 있는 군사시설을 제대군인 일자리 창출 방안의 일환으로 민간군사기업을 설립하는 구체적인 방안 등은 지역, 국가 및 국제사회의 평화창출에 직접 기여할 수 있는 효과를 기대해 볼 수 있다. 군사지역, 군사시설의 평화적 이용의 성공적 추진은 세계분쟁을 해결하는데 커다란 도움을 줄 수 있다는 점에서 평화애호 국가로서의 이미지를 창출할 수 있다. 그리고 분쟁해결 국제전문가를 양성하는 유엔평화대학을 유치하는 방안도 매우 좋은 프로그램이다. 국제적인 평화산업단지로 개발하는 것도 좋은 방안이라 할 것이다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

IX

IV. 설악-금강권 평화적 이용



1. 배경과 목적

가. 배경 및 필요성

최근 접경보호지역은 국제적으로도 보호지역 관리의 새로운 화두로 등장하고 있다. 접경지역은 자연자원의 보전, 지역 및 국가 간 갈등 해소, 상생(win-win) 원칙에 근거한 환경·사회·경제적 발전뿐만 아니라 평화와 안정을 위한 보호지역 관리의 새로운 패러다임으로 자리매김하였다. 따라서 남북한 접경지대에 위치한 설악-금강산을 체계적으로 보전할 필요성이 대두되고 있다. 한반도의 자연생태계를 연결하여 하나의 생태축, 생태공간으로 자연생태계를 보전하고 생물다양성을 증진시키기 위하여 남북한 자연생태계의 핵심지역인 자연보호지역(국립공원)의 보전은 필수라 할 수 있다. 그러나 최근 북한의 대외개방과 자원 활용이 가시화됨에 따라 개발정책을 추진하고 있어 자연생태계의 파괴와 훼손이 우려되고 있다. 이에, 민족의 영산인 설악-금강산의 보전과 이용의 적절한 조화, 한반도 전체 자연생태계 보전 등을 위한 체계적 보전 정책과 활용 계획이 필요하다 할 수 있겠다.

2003년 12월 31일, 백두대간 보전법이 제정되어 백두산을 시작으로 금강산, 설악산, 태백산 그리고 지리산에 이르는 자연생태 축을 연결하기 위한 노력이 시작되었다. 그러나 백두대간 보존법은 한반도 남쪽에 한정된 개념이었다. 백두대간의 완전한 생태적 연결을 위해서 비무장지대 일원을 포함한 설악-금강권을 평화적으로 활용하는 구상이 요구되고 있다. 이에 설악·금강 국제평화공원 구상이 마련되었다. 이 구상은 백두대간의 자연생태계를 하나로 연결하고 향후 비무장지대 평화공원 등을 위한 기반이 될 수 있으며, 국제적으로도 의미 있는 접경보호지역 모범 사례가 될 수 있을 것이다.

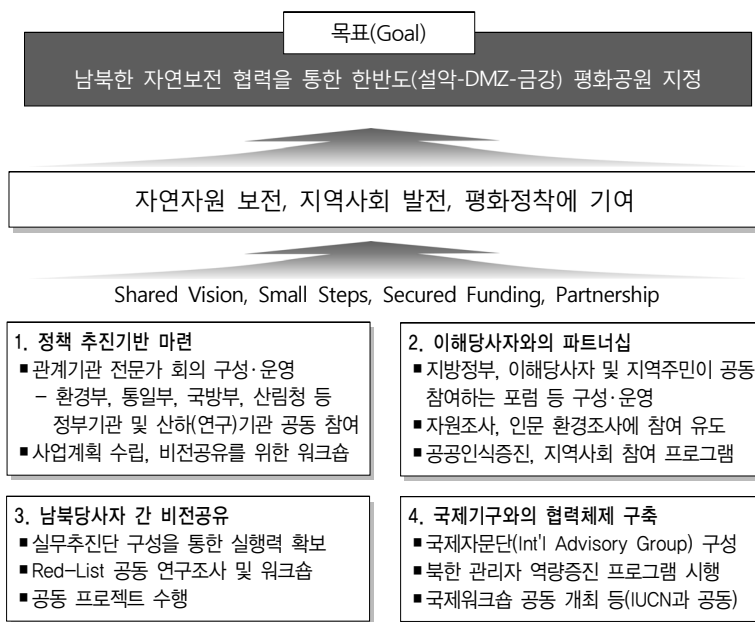
I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

최근 북한도 국립공원을 포함한 자연보호지역의 생태계 보전을 위하여 공원(보호지역) 관리자에 대한 역량 향상 워크숍을 비롯한 총 5개 분야의 프로그램 지원을 세계자연보전연맹(IUCN: International Union for the Conservation of Nature)에 요청한 바 있다. 특히 북한 국립공원(자연공원) 관련 기관인 북한 자연보전연맹(NCUK: National Conservation Union of DPRK)은 북한 국가환경위원회(NCE: National Committee on Environment) 소속의 NGO로 1963년 세계자연보전연맹(IUCN) 회원으로 가입 후 지금까지 세계자연보전연맹(IUCN), 유엔환경계획(UNEP: the United Nations Environment Programme) 등과의 대외 접촉 창구로서 활동하고 있다. 북한은 이 기관을 통하여 세계자연보전연맹(IUCN)에 지원요청을 하였으며, 세계자연보전연맹은 국내 관련기관들과의 파트너십 구축을 희망하고 있다.

나. 사업 목표

한반도 국제평화공원 조성 사업의 목표는 설악산(국립공원)-비무장지대 일원-금강산(자연공원)을 생태통로로 연결하여 국제평화공원으로 지정함으로써, 남북한의 긴장을 완화하고 자연생태계를 보전하며 지역경제 활성화를 도모하는 것이다.

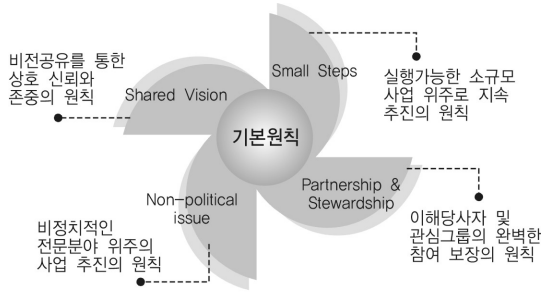
● 그림 IV-1 한반도(설악-금강) 평화공원 지정목표



한반도 국제평화공원 조성 사업은 총 4단계로 추진이 가능하며, 각각의 단계별 기본원칙은 다음과 같다. 우선 1단계는 북측 대상기관과 접촉하고, 정책 인프라를 구축하며, 국제기구와도 협력체제를 구축하여 사업추진의 기반을 조성하도록 한다. 2단계는 현재 추진 중인 사업과 북한 측이 우선 요구한 사항을 연계하여 북한의 참여를 유도하는 것이다. 3단계는 양자간 교류협력 관심분야를 대상으로 소규모 프로젝트 위주로 사업을 추진하는 것이다. 4단계는 공동협력 관리체제를 구축하는 등 가시적인 모델사례를 개발하고 교류협력사업을 활성화하는 것이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

● 그림 IV-2 남북교류 사업 추진 4대 기본원칙



〈남북교류 사업 추진 4대 기본원칙〉

다. 기대효과

이 사업으로 기대할 수 있는 효과를 4가지로 나누어보면 다음과 같다. 첫째, 남북한 생태 축(백두대간)을 연결함으로써 한반도의 자연생태계를 보전하는 효과가 있다. 한반도 국제평화공원 조성 사업은 비무장지대 등 동서생태축과 남북한 생태축을 연계함으로써 자연생태계를 보전하는 기능을 하게 된다. 이는 생물 다양성 협약(CBD: Convention on Biological Diversity) 등의 자연환경협약을 이행하는 대표적 사업이 될 것이다. 둘째, 세계적 관광상품을 개발하여 지역경제를 활성화시킬 수 있다. 우리나라의 대표적인 자연경관인 두 공원과 비무장지대 일부지역을 관광산업과 연계함으로써 국내외 관광객 유치를 통해 지역경제의 활성화에 기여할 수 있다. 셋째, 국민적 지지를 통하여 한반도의 평화정착에 기여할 수 있다. 남북한 간 공동의 비전을 공유하고 실질적 협력을 통하여 국민적 지지를 이끌어냄으로써 남북한의 긴장 완화와 평화정착에 기여할 수 있을 것이다. 넷째, 실현가능한 사업의 추진을 통하여 국제사회의 대표적 모델사례가 되어 국제사회의 관심을 증가시킬 수 있다.

2. 주요 내용

가. 사업요약

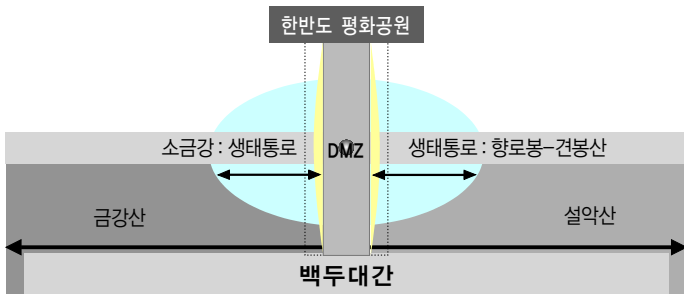
● 표 IV-1 한반도(설악-금강) 평화공원 사업개요

사업목표	설악산-DMZ 일원-금강산 일대를 한반도 평화공원(접경보호지역)으로 지정함으로써, 한반도 자연생태계 보전, 지역사회 발전 및 평화정착에 기여
주요 프로그램	<ol style="list-style-type: none"> 1. 사업기반 조성 및 정책 인프라 구축 2. 지정여건 및 해외우수사례 분석 3. 이해관계자와의 협의 및 세부 사업추진계획 수립 4. 평화공원 지정·관리를 위한 법제 및 공동 관리계획 수립 5. 평화공원 가치평가 및 지속가능한 이용방안 개발 6. 자연자원, 역사·문화자원 연구조사 7. 공공인식증진 및 관리자 역량증진 프로그램 8. 지속가능한 자원확보 전략 9. 남북교류협력 프로그램 <p>※ 세부 사항은 본문 참조</p>
관련기관	<ul style="list-style-type: none"> ● 국내 관련기관 <ul style="list-style-type: none"> - 환경부(국립공원), 국방부, 통일부, 산림청, 강원도, 국정원, 한국보호지역포럼 ● 국외 관련기관 <ul style="list-style-type: none"> - 세계자연보전연맹(IUCN), UNESCAP, UNEP-WCMC 등 ● 북측 관련기관: 조선자연보전연맹(NCUK)과 논의 중
프로그램 분류	접경보호지역: 한반도 평화공원
기간	3년~5년(프로그램별 세부 계획에 의함)
지역구분	동아시아(한반도)
예상성과	<ol style="list-style-type: none"> 1. 국내 최초의 한반도 생태축(백두대간) 연결 2. 평화공원 관련 법제 및 남북 공동 관리 모델 개발 3. 공공인식증진 및 관리자 역량증진 프로그램을 통한 한반도 자연생태계 보호 4. 북한과의 체계적이고 지속적인 협력 기반 조성 5. 국제기구와의 공동 프로젝트 진행을 통한 시너지 효과 창출 6. 한반도 평화공원 지정 및 세계자연유산 등재
소요예산	2,100백만원(2008~2009년 소요예산)

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

한반도 국제평화공원 사업은 설악산-금강산 국립공원 일원까지의 범위 내에서 시행한다. 설악산-향로봉-건봉산-비무장지대 일원-소금강-금강산을 연결하는 국토 생태축(백두대간)을 연결하게 될 것이다.

● 그림 IV-3 한반도 평화공원 개념도



그간의 추진경위를 설명하면 다음과 같다. 우선 설악산 세계자연보전연맹 카테고리 변경에 따른 후속계획의 일환으로 국제적 수준의 국립공원을 설립을 위한 설악-금강산 국제평화공원에 대한 기본 구상이 2005년 12월에 발표되었다. 이후 2007년부터 2008년까지 4차례에 걸쳐서 세계자연보전연맹(IUCN) 대북 전문가 및 접경보호지역 전문가 회의가 있었다. 이 과정을 통해 세계자연보전연맹 대북 전문가, 세계자연보전연맹 지역책임자(Regional Director) 등과의 내부 회의와 세계보호지역위원회(WCPA) 접경보호지역 전문가들과의 회의를 거쳐 설악-금강권 국제평화공원에 대한 기본구상은 한반도 3대 접경보호지역 구상 중 가장 현실성 있는 계획으로 받아들여졌다. 이 당시 세계자연보전연맹(IUCN) 및 세계보호지역위원회(WCPA) 접경보호지역 대책팀(TF)이 협력하여 기반을 마련하기도 했다. 이후 2007년 7월에 국립공원 2040기념 국제심포지엄에서 한반도 국제평

화공원에 대한 기본 개념을 구상하고 발표하였다. 이후 2007년 9월에 세계자연보전연맹 아시아 보전포럼에서 한반도 평화공원 지정을 포함한 자연환경 분야 남북 교류협력사업에 대한 세계자연보전연맹의 적극적 협조를 요청하고 북한 관계자와 면담을 통해 협력사업에 대해 논의하였다. 당시 세계자연보전연맹(IUCN) 사무총장은 한반도 자연환경 분야 남북협력사업에 적극적인 지지를 약속하였고, 북한의 조선자연보전연맹(KCUK)의 관계자 및 환경보호기금의 관계자와도 논의하였다. 이후 2007년 12월에는 세계자연보전연맹(IUCN) 아시아 보호지역프로그램³⁰의 사업계획을 수립하고 세계자연보전연맹(IUCN) 내부에서 북한과 지속적으로 접촉하면서 추가논의 중에 있다.

나. 추진 여건

먼저 자연 환경적 여건을 살펴보겠다. 한반도 국제평화공원은 남북한 자연생태축 연결을 위한 최초의 사례라 할 것이다. 설악산 국립공원과 금강산 국립(자연)공원은 이미 세계자연보전연맹(IUCN)의 국립공원(카테고리Ⅱ)으로 등재되어 있다. 또한 금강산과 설악산은 생물 다양성 및 야생 동·식물의 주요 서식지로서 자연환경이 뛰어나며 동·식물상 및 자연경관 등이 유사하다.

사회경제적 여건을 살펴보자면, 먼저 세계적 관광 상품화를 통한 지역경제 활성화 기능을 할 수 있다. 설악산과 금강산은 우리 한민족에게 국립(자연)공원 이상의 의미로서, 이미 육로를 통한 설악산-금강산 관광의 주요 루트로 이용되고 있다. 또한, 최근 금강산 관광과 자연재해로 인한 설악산 인근 지역 주민들의 상대적 소외감을 해소하

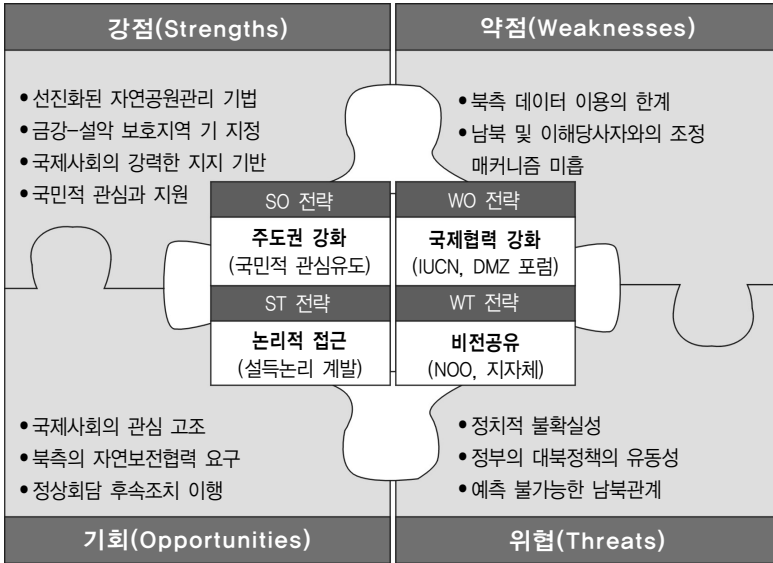
³⁰. 이 프로그램은 RPAP(아시아보호지역프로그램) 전략사업으로 채택된 바 있다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

여 세계적인 관광명소로 부각시킬 수 있는 기회도 될 수 있다.

마지막으로 국제적 여건을 살펴보자면, 세계자연보전연맹(IUCN) 등 국제기구들이 적극적 관심을 표명한 바 있다. 최근 접경보호지역(Transboundary)에 대한 국제사회의 관심³¹⁾의 증가는 이 지역이 생물다양성 보전, 지역사회 편익제공을 통한 지역경제 활성화, 관광산업 등과의 연계, 국가 간 협력을 위한 신 개념의 자연보호지역으로서의 관심을 증대시키고 있다.

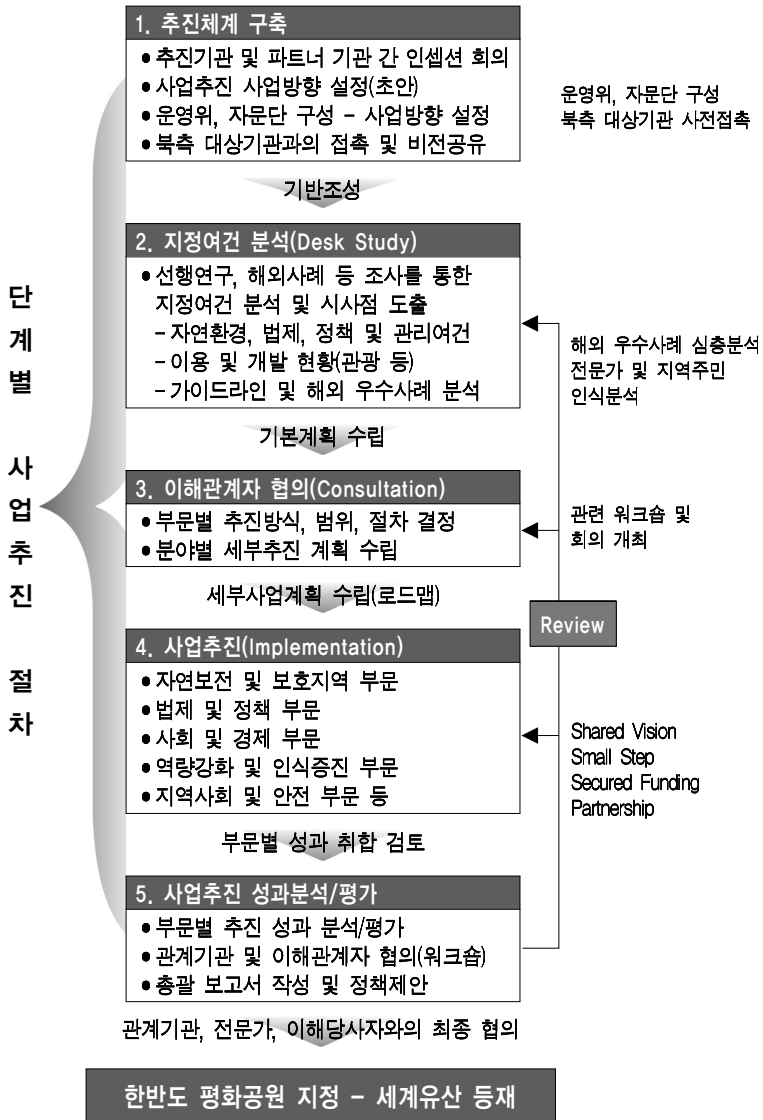
그림 IV-4 SWOT 분석을 통한 주요 전략



31. 생물다양성협약 보호지역 실행프로그램(PoWPA), WCPA-EA 실행계획의 핵심 이슈이다.

다. 단계별 사업추진 전략

● 그림 IV-5 한반도 평화공원 단계별 추진전략



단계별 사업추진에 따른 추진전략을 세워보면 다음과 같다.

1단계에서는 기반조성(Preparatory Work)을 한다. 이는 사업추진의 필요성, 타당성, 현실성, 전략적 적합성 등에 대한 기본적인 분석을 통하여 사업추진의 정책적 기반을 마련하기 위한 것이다. 이를 위해서 추진기관 및 협력기관 간 예비회의를 개최하여 추진절차 등에 대한 기본합의를 도출하고, 추진 및 협력기관 간 MOU를 체결하고 역할을 분담한다. 또한 사업추진을 위해 환경부, 통일부, 문화체육관광부, 국가정보원, 산림청 등 정책인프라를 구축하고 국내외 전문가 인력풀을 작성하며, 세계자연보전연맹(IUCN) 등 국제기구를 활용하여 북측과의 대화 창구를 마련하고 비전을 공유한다. 더불어 의사결정을 위한 운영위원회 및 국내외 자문단을 구성하고 국제 워크숍도 병행하는 것이 좋을 것이다.

2단계에서는 지정여건분석(Desk Study)을 한다. 이는 기존의 선행연구 및 사례, 자연환경, 법제, 정책 및 관리여건, 해외 우수사례에 대한 조사 분석을 통하여 사업추진을 위한 정보 취득 및 추진범위 등을 결정하기 위한 것이다. 이를 위해 남북관계, 자연환경, 지정여건 등을 포함한 선행연구를 조사 분석하며, 관련법제와 정책 및 관리여건을 분석하고, 관광 및 지역개발현황을 조사 분석한다. 또한 접경보호지역 및 평화공원 해외 우수사례를 조사 분석하며 지정여건을 종합하여 사업추진방식을 결정하고 추진계획을 수립한다.

3단계에서는 관계기관 및 이해당사자와 협의(Consultation)한다. 2단계에서 수립한 사업 추진 기본계획에 대하여 핵심 이해관계자들과의 협의를 통해 사업범위, 절차, 기한, 추진 방식 등을 결정하고 사업추진 로드맵을 수립한다. 이를 위해 워크숍 등을 활용하여 핵심이해관계기관 및 지역사회와 협의하고, 관계기관 및 이해관계자의 인식

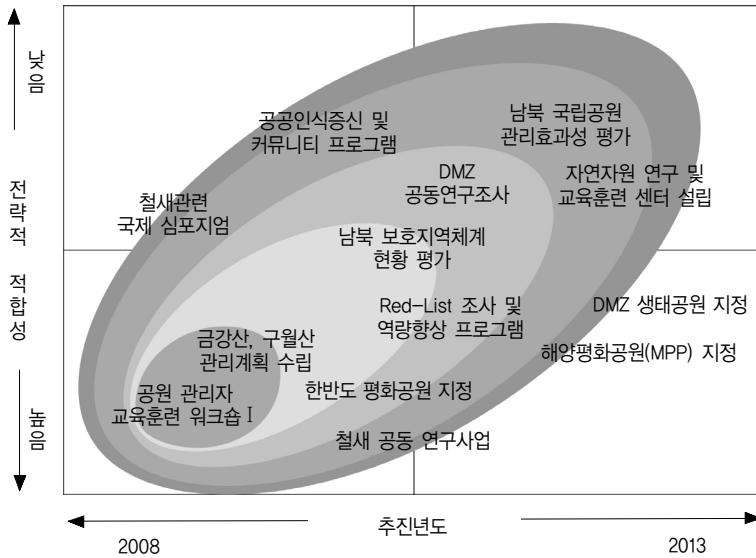
수준을 조사 분석하며, 부문별 우선순위 및 세부사업계획을 수립하고, 남북 코디네이션 기관 간 실무회의를 개최한다.

4단계는 부문별 사업추진(Implementation)의 단계이다. 상기 1~3단계를 통하여 도출된 세부사업계획에 대한 각 부문 별 실행계획을 수립하고 시행한다. 이를 위해 우선 법제 및 정책검토를 통해 평화공원 지정과 관리계획 수립 등을 위한 법제를 마련한다. 또한 공공인식 증진 프로그램과 관리자 역량 향상 프로그램 등을 개발하고, 경제·사회적 가치평가, 지역발전계획과의 통합 메커니즘을 개발한다. 더불어 설악-금강 관광권을 연계하는 방안을 마련하고 지속가능한 재원 마련의 메커니즘을 개발하며, 자연자원 조사 및 관리효과성 평가 등 부문별 사업을 추진하도록 한다.

5단계는 사업평가 및 평화공원으로 지정하여 세계자연유산에 등재하는 것이다. 부문별 사업 추진 성과분석을 통한 사업의 지속여부, 효과 등에 대하여 전체적인 사업평가를 시행하고 평화공원 지정을 통하여 한반도 자연 생태축을 연결한다. 이를 위해 사업성과에 대한 평가를 통하여 부문별 지속사업을 발굴하고 관계기관·이해당사자·지역사회가 함께하는 한반도 평화공원 회의를 개최하며, 세계접경지역 보호와 평화공원회의를 함께 개최하고, 한반도 평화공원 지정 및 세계 자연유산에 등재하여 후속사업을 계획하고 추진하도록 한다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

● 그림 IV-6 한반도 평화공원 추진의 전략적 적합성



라. 주요사업 추진계획

(1) 사업추진 기반 조성 및 정책인프라 구축

사업추진 기반조성 및 정책인프라 구축의 목적은 한반도 평화공원 지정을 위한 추진방향, 범위, 일정, 전략, 재원마련 및 파트너 확보 등에 대한 계획수립을 위한 것이다. 시행기관은 강원발전연구원, 국립공원연구원, 세계자연보전연맹(IUCN)이며, 참여기관은 환경부, 강원도청, 국립공원관리공단, 세계자연보전연맹 세계보호지역위원회 동아시아지역 운영위원회(IUCN WCPA-EA)이다. 주요 업무는, 사업추진기반 마련을 위한 대상기관 및 파트너 간 준비회의(inception)를 개최하고, 관련기관, 전문가, 복측 관계기관을 포함하여 국내외 협력인프라를 구축하며, 운영위, 국내외 자문단 구성을 통하여 세부추

진계획을 확정하고, 관계기관 및 전문가 워크숍을 개최하여 기관 간 의견을 조율하고 협조체계를 구축하는 것이다. 사업추진계획을 도표로 요약하면 다음과 같다.

●표 IV-2 사업추진기반 조성계획

목표(Goals)	주요 산출물(Outputs)	주요 활동(Key activities)
추진기반 마련	<ul style="list-style-type: none"> ● 추진기관 및 파트너 확정 - 범위, 추진체계, 일정 등 초안 마련 	<ul style="list-style-type: none"> ● 준비회의(인셉션) 회의 개최(2회) - 환경부(국립공원), 강원도(강발연) & IUCN
협력 인프라 구축	<ul style="list-style-type: none"> ● 국내외 관련기관, 전문가 인력풀 ● 북측 관계기관 접촉선 확보(사전접촉) ● 관계기관 및 전문가 회의 결과 	<ul style="list-style-type: none"> ● 관련기관, 전문가 인력풀 작성 - TBPAs, 평화공원, DMZ 전문가 ● 관계기관 및 전문가 워크숍 개최 - 국내 및 국제워크숍 - 북측 관계기관과의 사전접촉 ● 기관간 의견 조율 및 협조체계 구축
사업계획수립 (초안)	<ul style="list-style-type: none"> ● 사업범위, 추진체계, 일정, 연차별(분야별) 우선 순위 프로그램 확정 	<ul style="list-style-type: none"> ● 운영위(Steering Committee) 구성 ● 국내외 자문단 구성(국내외 별도) - ToR 작성 ● 연차별 추진계획 수립(초안) ● 추진계획 검토 및 확정 (운영위, 자문단)

(2) 지정여건 및 해외 우수사례 조사·분석

지정여건 및 해외 우수사례 조사·분석의 목적은 ‘한반도 평화공원’ 지정을 위하여 이와 유사한 국내접경보호지역(비무장지대) 선행연구, 유사 프로젝트 및 해외 접경보호지역·평화공원 우수사례에 대한 심층 분석을 통하여 한반도 평화공원의 지정여건 및 시사점을 도출하기 위함이다. 시행기관은 강원발전연구소와 세계자연보전연맹(IUCN)이고, 참여기관은 환경부, 국립공원관리공단, 세계자연보전연맹(IUCN)

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

WCPA-EA이다. 주요 업무는 자연환경, 이용 및 개발, 관광사업 등에 대한 지정여건 전반을 분석하고 법제, 정책 및 관리여건 전반에 관한 선행사례를 분석하며, 전문가, 이해관계자 및 지역사회의 인식을 조사하고 분야별 시사점 및 개선방안을 도출하며 비전공유 워크숍 개최 등을 통하여 지역사회 의견수렴 및 요구사항을 파악할 수 있다. 추진계획을 요약하면 다음과 같다.

표 IV-3 지정여건 조사계획

목표(Goals)	주요 산출물(Outputs)	주요 활동(Key activities)
선행연구, 해외사례 조사/분석	<ul style="list-style-type: none"> ● 선행연구, 해외사례 조사/분석 보고서 - 분야별 시사점 및 개선방안 도출 	<ul style="list-style-type: none"> ● 선행연구 자료 취합 및 순식 ● 해외 우수사례 조사/분석 ● 선행연구 전문가와의 회의개최
전문가, 이해관계자 및 지역사회 인식 조사	<ul style="list-style-type: none"> ● 다양한 이해 그룹의 인식조사 결과 	<ul style="list-style-type: none"> ● 현장방문을 통한 현지조사 ● 지역사회와의 회의 (인터뷰, 설문 등) ● 각 그룹별 인식조사를 위한 활동수행
지역사회와의 비전 공유	<ul style="list-style-type: none"> ● 지역사회 우선 요구사항 및 여론 파악 	<ul style="list-style-type: none"> ● 비전공유 워크숍 개최 - 지역사회 의견 수렴 및 여론파악

(3) 이해관계자와의 협의

이해관계자와 협의하는 목적은, 추진기관 및 파트너 주도로 수립된 한반도 평화공원 추진계획 초안에 대하여 핵심 이해관계자 및 산하기관(연구원) 등과의 협의과정을 통하여 사업의 범위, 절차, 방법론, 우선순위 등을 구체화하기 위함이다. 시행기관은 강원발전연구원과 세계자연보전연맹(IUCN)이고, 참여기관은 환경부(국립공원), 국토부,

국방부, 국정원, 강원도 및 관련 산하기관(연구원)이다. 주요 업무는 기관 간 이견 조율체계를 구축하여 한반도 평화공원 포럼을 구성 및 운영하고, 추진범위, 절차, 방법론, 우선순위, 시행방법 등 사업계획에 관한 논의를 통하여 사업을 구체화하며, 제3국에서 공동 워크숍을 개최하여 북측 대상기관과 협의하도록 한다. 이 때 양자·다자간 대화를 원하지 않을 경우 세계자연보전연맹(IUCN)을 통하여 타 분야 워크숍 등과 병행하여 추진한다. 추진계획을 요약하면 다음과 같다.

●표 IV-4 이해관계자 협의계획

목표(Goals)	주요 산출물(Outputs)	주요 활동(Key activities)
한반도 평화공원 포럼 구성 및 운영	<ul style="list-style-type: none"> ● 관계기관 및 이해당사자간 포럼 구성 - 기관 간 의견 조율가능 수행 	<ul style="list-style-type: none"> ● 포럼 구성 및 운영 - 각 기관 포컬포인트 지정 ● 평화공원 지정에 대한 기관간 핵심쟁점 파악 및 의견 조율 ● 워크숍, 세미나 개최
사업계획 논의를 통한 사업구체화	<ul style="list-style-type: none"> ● 사업계획 수정 및 확정 - 범위, 절차, 방법론, 우선순위, 예산지원, 기금조성 및 활용 등 	<ul style="list-style-type: none"> ● 워크숍 개최 ● 기관별 우선순위 프로그램 조사 등
북측 대상기관과의 협의	<ul style="list-style-type: none"> ● 사업구체화 및 북측 사업범위 확정 	<ul style="list-style-type: none"> ● 사업 추진기관간 회의 개최 - 범위, 절차, 방법론, 우선순위 등 논의 ※ 제3국 회의를 통한 지속적 접촉

(4) 사업추진 로드맵 수립

사업추진 로드맵을 수립하는 목적은, 한반도 평화공원 지정 및 관리를 위한 단기 및 중장기 로드맵 작성을 하기 위함이다. 시행기관은 강원발전연구원과 세계자연보전연맹(IUCN)이고, 참여기관은 관계

기관, 전문가, 이해관계자 및 지역사회이다. 주요 업무는 관계기관 및 전문가를 포함하여 사업추진 세부계획을 수립하고, 공청회 및 사업추진계획을 확정하며, 복측 대상기관과의 협의를 통하여 사업시행을 하도록 한다. 추진계획을 요약하면 다음과 같다.

표 IV-5 사업추진 로드맵

목표(Goals)	주요 산출물(Outputs)	주요 활동(Key activities)
사업추진 세부계획 수립	● 단중장기 사업추진 로드맵	<ul style="list-style-type: none"> ● 계획수립(연구/용역) ● 관계기관 및 이해관계자 협의 등 ● 지역사회 참여를 통한 의견 수렴
공청회 개최를 통한 사업계획 확정	● 공청회 결과를 반영한 세부사업계획	<ul style="list-style-type: none"> ● 공청회 개최 ● 세부계획 수정 및 확정을 위한 활동
복측 대상기관과의 협의를 통한 사업 확정	● 복측 프로그램 시행을 위한 의향서 교환 및 양자간 비전공유	<ul style="list-style-type: none"> ● 단기 프로그램 시행을 위한 의향서 교환 ● 비전공유 워크숍 개최

(5) 분야별 주요 사업 추진

(가) 평화공원의 지정 및 관리를 위한 법제 및 공동관리 계획 수립

평화공원의 지정 및 관리를 위한 법제 및 공동관리 계획 수립의 목적은 현존하는 관리계획 및 정책에 대한 격차를 분석하고 외국의 우수사례 등에서 시사점을 도출하여 평화공원의 지정 및 관리를 위한 법제 및 공동관리 계획을 수립하기 위함이다. 시행기관은 강원발전연구원, 국립공원관리공단, 세계자연보전연맹(IUCN)이며, 참여기관은

환경부, 국방부, 강원도, 국립공원관리공단, 유네스코 한국위원회, 세계자연보전연맹(IUCN), WCPA-EA이다. 주요 업무는 현 남북 관련 법제, 정책, 관리계획에 대한 격차분석을 통하여 시사점을 도출하고, 세계자연보전연맹(IUCN) 등 접경보호지역(평화공원) 가이드라인 검토 및 해외 우수사례를 벤치마킹하고, 세계자연보전연맹(IUCN) 환경법 프로그램 등과 공동으로 평화공원지정·관리 법제안을 수립하며, 세계자연보전연맹(IUCN) 카테고리 분류 및 용도지구계획을 포함한 공동관리 계획을 수립하고 동아시아 지역 접경보호지역(평화공원)의 지정 및 관리를 위한 핸드북을 발간하여 배포하는 것이다. 추진계획을 도표로 요약하면 다음과 같다.

● 표 IV-6 법제 및 관리계획

목표(Goals)	주요 산출물(Outputs)	주요 활동(Key activities)
현 법제, 정책 및 관리계획 격차분석	<ul style="list-style-type: none"> 남북 보호지역관리에 대한 조사/분석 자료·법제, 정책, 관리체계 등 	<ul style="list-style-type: none"> 남북 보호지역관리 법제, 정책 등에 대한 자료 취합 및 격차 분석 - IUCN 가이드라인 및 해외 우수사례 벤치마킹, 회의 등
평화공원 지정 및 관리를 위한 법제 마련	<ul style="list-style-type: none"> 평화공원 지정·관리를 위한 법제(안) 개발을 통한 권고안 마련 	<ul style="list-style-type: none"> 관련 회의 개최(국제기구 등과 공동) 관련 프로젝트 수행 북측 대상기관과의 협의
공동 관리계획 수립	<ul style="list-style-type: none"> 공동 관리계획(안) 수립 - IUCN 카테고리 분류 및 용도지구 계획 포함 	<ul style="list-style-type: none"> 관련 회의, 전문가 의견 수렴 활동 - 설문, 인터뷰, 워크숍, 벤치마킹 등
동아시아 TBPAs & 평화공원 지정·관리를 위한 가이드라인 개발	<ul style="list-style-type: none"> TBPAs & 평화공원 지정·관리를 위한 가이드라인 개발·배포 	<ul style="list-style-type: none"> 관련 프로젝트 수행 - 전문가 워크숍·회의 등을 통하여 동아시아 TBPAs & 평화공원 지정·관리를 위한 가이드라인 개발

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

(나) 평화공원 가치평가 및 지속가능한 이용

평화공원의 가치 평가 및 지속가능한 이용의 목적은, 평화공원의 지정이 경제, 관광, 지역발전 등 지역사회에 미치는 다양한 영향을 평가하고, 진행 중인 다양한 지역발전계획 등과의 연대, 타 부문과의 통합 등을 통하여 지역 활성화 방안을 마련하기 위함이다. 시행기관은 강원발전연구원, 세계자연보전연맹(IUCN)이며, 참여기관은 환경부(국립공원), 강원도, 세계자연보전연맹 환경법위원회(CEL: Commission on Environmental Law of IUCN)이다. 주요 업무는, 현 설악-금강산의 경제·휴양가치 평가 및 평화공원 지정 후 경제·휴양가치의 예측 및 비교를 통한 일반의 인식증진을 목표로 하고 있고, 지역개발 계획 등 타 부문과의 통합체계를 통한 지속가능한 이용방안을 개발하고, 설악-금강 관광권의 연계를 통한 지역 활성화 전략을 수립하는 것이다. 추진계획을 도표로 요약하면 다음과 같다.

표 IV-7 가치평가 및 이용계획

목표(Goals)	주요 산출물(Outputs)	주요 활동(Key activities)
평화공원의 경제, 관광·휴양 가치 평가 및 인식증진 활동	<ul style="list-style-type: none"> ● 평화공원의 경제적 가치 및 가치 인식 조사 보고서 	<ul style="list-style-type: none"> ● 경제, 관광·휴양가치 산출을 위한 연구 수행 ● 지역정부 및 지역사회와의 세미나 개최 ● 연구보고서 및 정책제안
지역발전계획 등 타 부문	<ul style="list-style-type: none"> ● 지역발전계획과의 연계 및 부문간 통합방안에 관한 정책 권고안 마련 	<ul style="list-style-type: none"> ● 관련 연구수행 및 회의개최 ● 외국의 우수사례 벤치마킹 ● 타 부문과의 비전공유 프로그램 개발 등
설악-금강 관광권 연계를 통한 지역활성화 전략 수립	<ul style="list-style-type: none"> ● 관광권 연계를 통한 지역활성화 방안 수립 <ul style="list-style-type: none"> - 생태관광, 체류형 여가활동, 방문자 편의 시설 등에 관한 단·중장기 전략 수립 	<ul style="list-style-type: none"> ● 관련 연구수행 및 회의개최 ● 전문가 및 이해관계자 설문·인터뷰 ● 지역사회 인센티브 제공 방안 마련

(다) 자연자원, 역사·문화자원 조사

자연자원, 역사·문화자원 조사의 목적은, 평화공원의 지정을 위한 설악산-비무장지대-금강산 일원에 대한 단계적인 연구·조사를 통하여, 이 지역의 주요 식생, 야생동·식물, 자연, 역사·문화자원 등의 현황을 파악함으로써, 평화공원에 대한 법제 및 관리계획, 특히 용도지구 계획 수립 등에 활용하기 위함이다. 시행기관은 국립공원연구원, 강원발전연구원, 세계자연보전연맹(IUCN)이며, 참여기관은 환경부(국립공원), 강원도, 유엔환경계획(UNEP)-WCMC, 세계자연보전연맹 종보전위원회(SSC: Species Survival Commission)이다. 주요 업무는 분야별 자연자원조사를 시행하기 위해 관리자 및 조사자의 역량강화 워크숍 등 회의를 개최하는 것과, 3단계³²에 걸친 자연자원을 조사하는 것, 평화공원 자연자원에 대한 데이터베이스 구축 및 평화공원의 야생동·식물 학술지를 발간하고 배포하는 것, 또한 자연자원, 역사·문화자원의 연구조사 보고서를 발간하고 배포하며 후속사업의 계획을 수립하는 것이다. 추진계획을 도표로 요약하면 다음과 같다.

●표 IV-8 자원 조사계획

목표(Goals)	주요 산출물(Outputs)	주요 활동(Key activities)
조사 체계 구축 및 자료분석	<ul style="list-style-type: none"> ●국내외 분야별 전문가 네트워크 ●기존 조사자료 분석 후 시사점 도출 ●연구조사 방법론 개발 및 확정 - 핸드북 발간 	<ul style="list-style-type: none"> ●네트워크 구축 & 자문단 구성·운영 ●기존 조사자료 취합·분석 ●조사연구 툴(tool) 개발 프로젝트 시행 - 조사연구를 위한 핸드북 발간

³²- 1단계-설악, 금강산 / 2단계-인근지역 / 3단계-비무장지대 일원으로 구상되었다.



목표(Goals)	주요 산출물(Outputs)	주요 활동(Key activities)
자문단 및 이해관계자, 지역 사회와의 협의	<ul style="list-style-type: none"> ● 분야별 최종 조사계획 수립 ● 이해관계자, 지역사회 회의결과 - 분야별 조사에 참고 및 반영 	<ul style="list-style-type: none"> ● 분야별 조사방법, 범위, 절차, 등의 결정을 위한 자문단, 이해관계자, 지역사회가 참여하는 회의개최
단계별 자연, 역사·문화자원 조사 연구 수행	<ul style="list-style-type: none"> ● 분야별 조사계획 ● 역량향상 워크숍 결과 	<ul style="list-style-type: none"> ● 단계별, 분야별 조사계획 수립 ● 자연자원조사 참여자 역량향상 워크숍 개최
연구보고서 발간 및 후속조치 추진을 위한 후속사업추진 가이드라인 개발	<ul style="list-style-type: none"> ● 후속사업 추진을 위한 가이드라인 - 우선순위 사업, 잠정예산, 활동 등 	<ul style="list-style-type: none"> ● 분야별 데이터 취합을 통한 평화공원 자연자원조사 보고서 발간·배포 ● 후속조치 추진을 위한 관계기관 및 전문가 회의 개최 등을 통한 후속사업 추진 가이드라인 개발

(라) 공공인식증진 프로그램

공공인식증진 프로그램의 목적은, 평화공원에 대한 일반의 관심과 지지를 유도하기 위한 공공인식증진 프로그램을 개발함으로써, 향후 평화공원 지정을 위한 조사·연구 및 지정 후 관리에 대한 일반 및 지역사회의 자발적 참여를 유도하기 위함이다. 시행기관은 강원발전연구원, 국립공원연구원, 세계자연보전연맹(IUCN)이며, 참여기관은 환경부(국립공원), 강원도, 세계자연보전연맹(IUCN), 유네스코 한국 위원회이다. 주요 업무는, 평화공원에 대한 공공인식 프로그램을 개발 및 시행하는 것이다. 이 일환으로 정책결정자, 유관기관, 지방정부, 지역사회 등과의 인식증진 워크숍을 하며 일반의 인식증진 프로그램 인 멀티미디어, 뉴스레터, 웹사이트 등을 활용한다. 또한 지역사회 및 NGOs 참여 프로그램을 개발하고 시범운영을 한다. 추진계획을 도표로 요약하면 다음과 같다.

● 표 IV-9 공공인식 증진계획

목표(Goals)	주요 산출물(Outputs)	주요 활동(Key activities)
공공인식증진 프로그램 개발	<ul style="list-style-type: none"> ● 평화공원에 대한 홍보자료, 책자, 웹사이트 등 ● 프로그램 평가 보고서 	<ul style="list-style-type: none"> ● 다양한 조사·연구, 프로그램에 대한 홍보자료 개발(웹사이트 포함) <ul style="list-style-type: none"> - 브로슈어, 영상물, 책자 등(4개국어) ● 공공인식증진 프로그램 개발 및 시행
지역사회 참여 프로그램 개발	<ul style="list-style-type: none"> ● 지역사회의 요구 등을 포함한 워크숍 보고서 ● Pilot 프로그램 평가 보고서 ● 후속조치 수행을 위한 권고안 	<ul style="list-style-type: none"> ● 지역사회 의견청취 및 비전공유 워크숍 개최 (외국의 성공사례 활용) ● 영상물 활용 등을 통해 지역사회에 미치는 긍정적 효과 홍보 ● 지역사회 참여 프로그램 개발을 통한 시범 프로그램 시행

(마) 접경보호지역(평화공원) 관리자 역량증진 프로그램

접경보호지역(평화공원) 관리자 역량증진 프로그램의 목적은 남북한 보호지역 관리격차를 줄이고, 공동관리 계획에 의한 효과적인 평화공원 관리를 위한 관리자 역량향상 프로그램을 운영하는 것이다. 동 프로그램을 아시아 보호지역 관리자 교육훈련 워크숍 등의 프로그램으로 확대 개발하여 운영함으로써 향후 아시아 보호지역 관리자 교육훈련 워크숍센터의 설립 기반으로 활용하기 위함이다. 시행기관은 강원발전연구원, 국립공원연구원, 세계자연보전연맹(IUCN)이며, 참여기관은 환경부, 강원도, 산림청 등이다. 주요 업무는, 보호지역 관리자 교육훈련 프로그램을 개발 및 운영하고, 남북 보호지역 관리자의 역량향상 프로그램을 운영하며, 접경보호지역 및 평화공원 관리자 교육훈련 프로그램을 아시아에서 운영하는 것이다. 추진계획을 도

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

표로 요약하면 다음과 같다.

표 N-10 관리자 역량 증진계획

목표(Goals)	주요 산출물(Outputs)	주요 활동(Key activities)
보호지역 관리자 교육훈련 프로그램 개발 및 운영	<ul style="list-style-type: none"> ● 보호지역 관리자 직무표준서 발간 ● 관리자 교육훈련 프로그램 ● 국제회의 개최 	<ul style="list-style-type: none"> ● 보호지역 관리자 직무 표준서 개발(동아시아) ● 교육훈련 프로그램 개발 ● 레인저 대회 등 관련 회의 유치 및 개최
남북 보호지역 관리자 비전공유 프로그램	<ul style="list-style-type: none"> ● 역량향상 워크숍 결과 ● 남북 보호지역 관리기법 격차 분석 	<ul style="list-style-type: none"> ● 역량향상 워크숍 시행(매년) ● 선진 관리기법 기술이전 및 공유 - IUCN과 공동으로 추진
아시아 보호지역 관리자 교육훈련 프로그램 개발 및 운영	<ul style="list-style-type: none"> ● 전문 교육훈련 센터 설립 - 국제기구와의 공조를 통한 훈련프로그램 운영 	<ul style="list-style-type: none"> ● 프로그램 개발 ● 전문가관 및 전문가와의 사전 협의 ● 회의개최 및 예산확보 방안 마련

(바) 지속가능한 재원조성 전략 수립

지속가능한 재원조성의 전략수립의 목적은 지속가능한 재원마련 메커니즘 개발을 통하여 한반도 평화공원을 지정하고 관리하는 데 있어서 민간부문 등의 참여를 유도하여 보호지역의 관리에 민간과 공공의 참여를 유도하기 위함이다. 시행기관은 강원발전연구원, 국립공원관리공단, 세계자연보전연맹(IUCN)이며, 참여기관은 환경부, 강원도, 세계자연보전연맹 세계보호지역위원회(IUCN-WCPA)이다. 주요 업무는 현재의 남북 예산지원체계 등에 대한 조사·분석과 함께 가이드라인을 검토하고 외국의 우수사례를 벤치마킹하며, 민간부문 ‘기업의 사회적 책임’(CRS: Corporate Social Responsibility) 기금의 현황을 분석하고 관심기업의 유치 전략을 수립하며, 지속가능한 지

원조성 전략을 매칭펀드, 기업서포터스, 소규모 지원(Small Grant) 프로그램 등을 활용하여 세우는 것이다. 추진계획을 도표로 요약하면 다음과 같다.

● 표 IV-11 자원 조성계획

목표(Goals)	주요 산출물(Outputs)	주요 활동(Key activities)
지속가능한 자원조성 전략 수립	<ul style="list-style-type: none"> • 남북한 보호지역 자원조성 체계에 대한 조사·분석 현황 • 외국의 우수사례 분석자료 • 민간부문 자연환경 관련 기금 지원현황 • 지속가능한 자원조성 전략 	<ul style="list-style-type: none"> • 남북 예산지원 체계 조사·분석 • 외국의 우수사례 벤치마킹 및 가이드라인 분석을 통한 시사점 도출 • 민간의 CSR 기금 확보를 위한 회의 개최 <ul style="list-style-type: none"> - 예시, 한반도 평화공원을 위한 1% 프로그램, 매칭펀드, 기업서포터즈 등 • 지속가능한 자원조성 프로그램 개발

(사) 남북교류협력 부문

남북교류협력사업의 목적은 사업 초기 단계부터 북측과 비전공유를 통해 긍정적 참여를 유도하고, 북측의 자연보전관련 우선순위 사업에 대한 협력·지원활동 등을 통하여 한반도 평화공원지정을 위한 동력으로 활용하기 위함이다.³³ 시행기관은 강원발전연구원, 세계자연보전연맹(IUCN)이며, 참여기관은 환경부, 국방부, 강원도, 신안군, 세계자연보전연맹 세계보호지역위원회(IUCN-WCPA)이다. 주요 업무는 남북 교류협력사업 추진을 위한 공동실무위원회를 구성하고, 보

³³ 북측 세계자연보전연맹(IUCN) 회원기관인 조선자연보전연맹(NCUK)은 최근 총 8개 프로그램에 대한 세계자연보전연맹의 지원을 요청한 바 있다.

호지역 관리자 역량향상 및 공공인식증진 프로그램을 시행하며, 묘향산 등 자연공원 관리계획을 개발 및 지원하고, 저어새·두루미 등 멸종위기종 및 철새공동연구프로그램을 시행하며, 세계자연보전연맹(IUCN) 적색목록(Red-List) 조사 및 책자를 발간하고, 북한 보호지역의 관리효과성 평가를 포함한 보호지역 국가체계 검토 프로그램을 실시하는 것이다. 추진계획을 도표로 요약하면 다음과 같다.

표 IV-12 남북교류협력 계획

목표(Goals)	주요 산출물(Outputs)	주요 활동(Key activities)
남북 교류협력 사업 추진을 위한 공동 실무위원회 구성	<ul style="list-style-type: none"> • 교류협력에 대한 의향서(합의서) • 자연환경분야에 대한 복측 수요 보고서 	<ul style="list-style-type: none"> • 사업 추진 실무위원회 구성/운영 <ul style="list-style-type: none"> - 사전접촉을 통한 복측 수요요구 파악 • 국제기구와의 공동 심포지엄 개최
우선순위 선정을 통한 교류협력 사업 추진	<ul style="list-style-type: none"> • 부문별 프로그램 결과 보고서 • 후속사업 추진 계획 	<ul style="list-style-type: none"> • 보호지역 관리자 역량향상 및 공공인식증진 프로그램 • 자연공원 관리계획 개발 및 지원 • 철새 공동 연구 프로그램 • Red-List 조사 및 책자 발간(공동) • 북한 보호지역 국가체계 검토 프로그램

1) 남북 보호지역 관리자 역량향상 워크숍

남북 보호지역 관리자 역량향상 워크숍의 목적은 남북한 국립공원(자연공원) 관리의 핵심 의사결정자 및 공원관리를 대상으로 세계자연보전연맹(IUCN-WCPA), 유엔환경계획 세계환경보전 모니터링 센터(UNEP-WCMC: UNEP World Conservation Monitoring Center)의 맞춤형 공원관리자 역량향상 워크숍을 개최함으로써, 국립공원관리의 최신 동향과 가이드라인의 전파, 선진 공원관리의 우수사

레 공유 등을 통하여 향후 남북한 공원관리 협력사례를 개발하기 위함이다. 시행기관은 국립공원관리공단, 세계자연보전연맹(IUCN)이며, 참여기관은 환경부, 강원도(강원발전연구원), 세계자연보전연맹 세계보호지역위원회(IUCN-WCPA)이다. 주요 업무는 보호지역관리 역량향상 워크숍 1과 2를 실시하는 것이다. 먼저 워크숍 1은 세계자연보전연맹(IUCN), 유엔환경계획(UNEP) 등 국제기구 전문가, 남북한 보호지역 전문가 등 50명 내외의 인원으로 실시하며, 참여기관은 환경부(국립공원), 세계자연보전연맹 세계보호지역위원회-종보전위원회(IUCN WCPA-SSC)이다. 워크숍 2는 참석대상은 1과 같으나 인원이 100명이며, 개최는 설악산 또는 금강산 일원에서 하며, 참여기관은 환경부(국립공원), 강원도(강발연), 세계자연보전연맹 세계보호지역위원회(IUCN-WCPA), 유네스코 국제생물보존구역(MAB: Man and Biosphere) 프로그램이다. 추진계획을 도표로 요약하면 다음과 같다.

●표 IV-13 남북 관리자 워크숍 계획

목표(Goals)	주요 산출물(Outputs)	주요 활동(Key activities)
남북 보호지역관리 역량향상 워크숍을 통한 관리선진화	<ul style="list-style-type: none"> 남북 보호지역 관리 경험 공유 북측 보호지역 관리 우선 지원분야 수요 파악 남북 보호지역 전문가 네트워크 구축 	<ul style="list-style-type: none"> 워크숍 개최를 통한 경험 공유 - 사전접촉을 통한 관련 프로그램 논의

2) 적색목록(Red List) 조사 및 책자발간

북한의 적색목록 조사 및 책자발간의 목적은 세계자연보전연맹(IUCN) 가이드라인에 의한 국제적 기준의 조사기법 및 조사단의 교육훈련을 제공하기 위함이다. 시행기관은 국립공원관리공단, 세계자

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

연보전연맹(IUCN)이며, 참여기관은 환경부(국립환경연구원), 강원도(강발연), 세계자연보전연맹 세계보호지역위원회(IUCN-WCPA)다. 주요 업무는 국제적 기준의 적색목록 조사기법 전수를 위한 교육 훈련 워크숍 1을 개최하고, 한반도 적색목록 책자를 발간 및 배포하는 것이다. 워크숍 1의 경우 평양에서 개최되는것이 바람직하고, 참석대상은 세계자연보전연맹(IUCN)의 종보존프로그램(RSCP: Species Conservation Program)과 종생존위원회(SSC: Species Survival Commission), 남북한 전문가이고, 주요내용은 세계자연보전연맹(IUCN) 적색목록 조사방법 및 프로젝트를 관리하는 것이다. 후자는 남측 강원도에서 하며, 남북한 적색목록 조사기법을 공유하고 책자를 발간하며 홍보하는 일을 할 것이다. 추진계획을 도표로 요약하면 다음과 같다.

표 IV-14 목록·책자 발간계획

목표(Goals)	주요 산출물(Outputs)	주요 활동(Key activities)
IUCN 기준에 근거한 조사기법 전수를 위한 워크숍 개최	<ul style="list-style-type: none"> 남북 Red-List 조사 기법 공유 및 조사단 교육훈련 워크숍 	<ul style="list-style-type: none"> Red-List 현장조사단 교육훈련 워크숍 개최 (IUCN SSC 참여) 자료취합 및 발간
남북 공동 Red-List 워크숍 개최 및 책자 발간	<ul style="list-style-type: none"> 남북 공동 Red-List 책자 발간 <ul style="list-style-type: none"> - 조사기법 및 데이터 공유 	<ul style="list-style-type: none"> 남북한 Red-List 공동 워크숍 <ul style="list-style-type: none"> - 조사기법 및 데이터 공유 - 워크숍 결과 취합 - 남북한 Red List 발간·배포

3) 구월산 등 자연보호지역 관리계획 수립 지원

구월산 등 자연보호지역 관리계획 수립 지원의 목적은 북한 조선자연보전연맹의 구월산 자연공원(생태계 보전지역) 등 보호지역 관리

계획 수립 지원요청에 대하여 우리의 선진 공원관리기법을 전수하기 위함이다. 시행기관은 국립공원관리공단, 강원발전연구원, 세계자연보전연맹(IUCN)이며, 참여기관은 환경부(국립환경연구원), 강원도, 세계자연보전연맹 세계보호지역위원회(IUCN-WCPA)다. 주요 업무는 관리계획의 수립에 대한 지원을 위한 워크숍을 개최하고, 보호지역의 관리계획을 수립하기 위한 가이드라인을 발간하는 것이다. 추진계획을 도표로 요약하면 다음과 같다.

● 표 IV-15 자연보호지역 관리계획

목표(Goals)	주요 산출물(Outputs)	주요 활동(Key activities)
관리계획 수립 워크숍 개최를 통한 남북한 보호지역 관리 선진화	<ul style="list-style-type: none"> 남북 보호지역 관리 현황 공유 구월산 등 보호지역 관리계획 수립 	<ul style="list-style-type: none"> IUCN 가이드라인 분석 및 번역/배포 관리계획 수립을 위한 워크숍 개최 관계전문가 회의 개최 등
보호지역 관리계획 수립을 위한 가이드라인 발간	<ul style="list-style-type: none"> 국제적 기준에 적합한 한반도 보호지역 관리계획 수립 가이드라인 발간 	<ul style="list-style-type: none"> 관리계획 현황 분석 및 외국 우수사례 조사/분석 가이드라인 개발 프로젝트 수행 <ul style="list-style-type: none"> - 국내외 관련 전문가 회의 개최 등 가이드라인 발간 및 배포

4) 남북 철새공동 연구 추진

남북 철새공동 연구 추진의 목적은 다음과 같다. 북한은 최근 동아시아-호주 철새이동경로 프로그램 등의 참여를 통하여 철새 및 주요 멸종위기조류(저어새, 크낙새) 연구에 지속적인 관심을 보이고 있으나 관련 연구 장비 및 조사기법에 대한 정부차원의 체계적인 지원이 부족한 실정이다. 최근 조선자연보전연맹에서 세계자연보전연맹(IUCN) 아시아지역 사무소에 철새연구를 위한 지원을 요청한 바 있으며, 세계

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

자연보전연맹(IUCN)에서는 우리나라와의 공동지원을 통하여 남북한 철새 공동연구 프로젝트를 수행하고자 한다. 시행기관은 국립공원연구원, 강원발전연구원, 세계자연보전연맹(IUCN)이며, 참여기관은 환경부(국립환경연구원), 강원도, 세계자연보전연맹 종생존위원회(IUCN-SSC), 신안군 등이다. 주요 업무는 워크숍과 병행하여 철새연구를 위한 전문가와 남북 전문가의 네트워크를 구축하고, 철새 공동연구를 위하여 세계자연보전연맹(IUCN), 남북 전문가들의 인셉션 미팅을 시행하며, 남북한 연구현황 취합 및 분석을 통하여 경험을 공유하고 시사점을 도출하며, 철새보호네트워크 또는 동아시아 철새이동경로 (East Asian-Australian Flyway) 회의를 개최하고 철새 및 습지관련 공공 인식증진 프로그램을 실시하며, 또한 연구장비 등 지원프로그램을 운영하고, 한반도 철새 연구센터 설립방안 등을 논의할 계획을 가지고 있다.

3. 분야별 평가

가. 정치적 측면

정치적 측면에서 평가해 볼 때 한반도 국제평화공원 사업이 성사되려면 남북간의 비무장지대 통행, 신변안전 등이 완벽하게 보장되어야 한다. 현재 이 문제가 제대로 해결되지 않고 있기 때문에 설악-금강 두 지역을 엮어서 활성화 시키는 것은 쉽지 않을 듯 보인다. 우선순위를 따져보면 금강산 관광 재개가 먼저이고 이것을 점차 내금강으로 확대해야 한다. 그 다음단계로 2단계 사업, 즉 숙박시설 확충 등을 통해서 금강산 지역에서 본격적인 관광 사업으로 수익을 창출하는

것이다. 인력과 관리 비용이 많이 소요되는 금강산 관광특구 개발계획을 성공한 이후에야 설악-금강 관광은 가능할 것이다. 따라서 장기적으로는 당연히 추진해 볼만한 사업이지만 지금 상황에서는 신중을 기할 필요가 있다.

설악산과 금강산을 관광단지로 연결한다는 것은 철도나 도로를 연결한다는 의미이다. 경원선을 연결하자는 것이 초기 구상이었다. 경원선 연결에 대비한 준비는 실무차원에서 논의가 진행되었을 뿐 진척 없이 교착상태에 빠져있다. 현재 관광이 가능한 두 지역을 패키지로 묶어서 추진하는 것은 비무장지대도 개방의 폭을 넓혀 관광자원으로 활용한다는 의미도 포함되어 있다. 군사적으로 민감한 비무장지대의 개방 문제가 포함되어 있기 때문에 정치적 결단이 반드시 선행되어야 한다. 왜냐하면 이 계획이 가시화되려면 중무장 지대인 비무장지대가 ‘비무장’ 되어야 할 것이다. 비무장지대가 ‘비무장’되기 위해서는 남북한 당국 간 정치적 결단이 있어야만 가능한 일이다.

그러나 현실은 새로운 사업을 위한 결단은 말할 것도 없고, 남북한이 이미 합의한 사안마저도 제대로 이행되지 못하고 있다. 남북 기본합의서만 실천되어도 남북 관계에는 엄청난 변화가 있을 것이다. 지금 정부의 입장은 남북간의 모든 합의사항을 같이 올려놓고 그 중에 우선 실천 가능한 문제들부터 하나하나 실천해 나가자고 하는 것이다. 그러나 북한은 그것을 받아들이지 않고 선행 합의는 다 무시하고 10·4 선언만 이행하라고 주장하고 있는 상황이다. 또 북한의 이러한 주장에 대해 한국 정부도 과거 정부와는 다른 태도로 일관하고 있기 때문에 사실 금강산 관광조차 재개되지 못하고 있는 것이 현실인 점을 감안할 때, 설악-금강권 평화적 이용 구상이 남북간의 정치적 변수의 부산물이 될 가능성이 농후함을 알 수 있는 것이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

나. 군사적 측면

군사적 측면에서 평가해 볼 때 지금 상태에서 비무장지대 관광은 상당한 어려움이 예상된다. 비무장지대에 들어가려면 매설된 지뢰를 제거하고 안전이 보장되어야 하는데 군사적 신뢰구축 없이는 쉽지 않은 일이다. 임진강 수방회담에서 비무장지대의 물길 조사를 군사적으로 보장해줄 것을 합의하였지만 아무것도 이뤄지고 있지 않는 상태이다.

남북한의 마주보는 경계초소(GP: Guard Post)가 가까운 곳은 1km 안이다. 비무장지대 안의 경계초소를 없애자는 우리 측 제안에 대해 북측은 시기상조라며 부정적인 반응으로 일관해오고 있다. 물론 북측의 의도는 복합적이다. 북한은 지금까지도 계속 북미간의 평화협정을 주장하고 있다. 북한의 북미 평화협정 주장은 한미동맹의 약화와 주한미군의 철수를 위한 것이다. 현재의 한미동맹은 북한을 공동의 적으로 삼아서 태생된 것이다. 북미 간의 적대관계가 해소되어 평화협정이 체결되면 한미동맹의 명분이 사라지고 따라서 주한미군도 철수해야 하기 때문이다. 주한미군이 철수하면 북한은 대남전략 목표인 무력을 통한 적화통일을 달성할 수 있을 것이라 믿고 있다. 북한은 정전협정은 휴지화되었다고 계속 주장하고 있다. 유엔사는 형태만 남고 없어진 것이니 정전협정을 폐기하고 평화협정을 맺자는 주장이다. 남북군사회담에서 남측은 신뢰구축을 하자며 북쪽에 2000년 국방장관회담 때부터 계속 요구했으나 북한은 군사문제는 남북간에 논의할 사항이 아니라며 거부해왔다. 이런 북한의 입장이 변하지 않으면 비무장지대의 개방은 불가능하다.

한편 기차를 멈추지 않고 설악산에서 금강산까지 가는 것은 가능할 수도 있을 것이다. 그러나 군사적으로 밀집된 지역을 통과해야 하기

때문에 그런 부분에서 북한은 부담을 가질 것이다. 경의선, 동해선 철도가 놓여 있기는 하나 유명무실한 상태가 이를 잘 말해 준다. 그러나 만약 서울에서 열차를 타고 금강산까지 직통으로 간다면 아마 금강산 관광이 지금보다는 훨씬 활성화될 수 있을 것이다. 북한 당국이 더 많은 경제적 이익을 위해 어느 정도 위험을 무릅쓰면서 우리의 제안에 동의할 수도 있을 것이다. 그러나 북한은 개방에 대해 큰 부담을 갖고 있다. 따라서 이것은 북한의 군 고위급 정도가 아니라 김정일이 결단을 내리지 않으면 어려울 것이다.

다. 경제적 측면

접경지역의 관광지대의 예를 들면, 미국 북부와 캐나다 남부 접경지대의 글래시어 국립공원(캐나다 왓슨 국립공원), 파라과이, 아르헨티나, 브라질이 공유하는 이구아수 폭포가 대표적이다. 미국과 캐나다의 글래시어 국립공원은 미국에서 보는 쪽이 훨씬 아름답고, 이구아수 폭포의 경우 브라질 쪽에서 보는 것이 더 아름답다. 두 경우에서 보면 비슷한 테마 혹은 같은 자연관광 자원을 공유하는 경우 어느 한 쪽만 경제적으로 이익을 보고, 다른 쪽은 쇠퇴하는 경우가 발생하기 쉽다. 또한 미국 애리조나 주는 여러 개의 국립공원급 캐년이 있다. 그러나 관광객들이 그랜드 캐년으로만 몰리기 때문에 다른 지역은 큰 관광수입을 올리지 못하고 있다.

비슷한 테마를 가진 설악산과 금강산을 연계하는 관광지구 구상이 남북 모두에게 성공적인 사업이 되기 위해서는 특성을 통해 모두가 상생할 수 있는 방법을 준비해야 한다. 설악-금강산의 경우, 금강산은 눈으로 보는 관광상품으로 개발하고, 설악산은 가족중심, 레저중심으

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

로 특화를 시키는 것이 바람직하다.

직장인들의 여름휴가가 일주일 정도이기 때문에 일주일정도 보낼 수 있는 관광지로 개발하는 것이 필요하다. 그러나 금강산만으로는 3일 이상의 관광이 어렵다. 이는 금강산 관광이 설악산 관광, 특히 다른 관광 인프라와 연계되어야 시너지 효과를 낼 수 있다는 근거이기도 한다. 또한 배후도시의 인프라 없는 관광사업의 성공은 기대하기 어렵다. 세계적 관광지가 되기 위해서는 눈으로 보는 관광 이외에도 가족관광, 레저관광, 쇼핑관광, 문화관광 등 다양한 테마와 연결되어야 한다.

쇼핑 관광의 경우, 명품 아울렛이 있어야 하는데 기본적으로 중요한 것은 구매력이다. 구매력을 고려할 때 쇼핑단지는 남쪽의 설악산 쪽에 설치하는 것이 바람직하다. 현재 금강산 관광이 중단된 상태이고, 그동안 금강산 관광으로 인해 상대적으로 설악권인 속초의 관광 산업이 크게 쇠퇴해왔다. 이점에서 우선 설악권을 중심으로 대규모 가족 캠핑시설, 가족호텔, 대규모 명품 아울렛을 준비해 나가는 것이 필요하다. 특히 설악-금강권 개발의 한 축으로 이루어지는 설악권의 명품 아울렛은 면세지역으로 지정하여 중국, 일본 등의 명품 선호 혹은 구매계층을 유인할 수 있는 방안을 모색해야 할 것이다.

현실적인 제약이 있지만 설악권에 관광객 유치에 위해 카지노를 유인책으로 상정해 볼 수 있다. 미국의 경우 쇠퇴하는 도시들이 카지노를 통해서 부활한 경우가 많다. 애틀랜틱시티, 켄터키 주의 루이빌 등이 대표적이다. 설악권의 중심인 속초지역에 가족 중심의 카지노와 호텔, 그리고 관광이 연결된다면 문화관광으로 발전할 수 있는 계기가 될 수 있다. 카지노와 관련된 산업은 최근 문화관광으로 연결되는 경향이 나타나고 있다. 요즘 라스베이거스는 도박보다도 각종 전시회,

박람회 등으로 사람을 많이 모으고 있다. 산과 바다가 같이 있는 관광지가 거의 없는데 속초는 설악산, 온천, 바다가 다 있기 때문에 이를 같이 이용하면 좋을 것이다. 치안을 확충해서 가족단위로 즐길 수 있는, 문화중심지로 만드는 것이 좋을 것이다. 카지노와 관련된 관광은 한류를 연계한 문화관광으로도 발전할 수 있는 계기가 된다.

또한 설악산과 금강산에 케이블카를 설치하여 관광 시에 이동이 자유롭고 육체적으로 힘들지 않은 편안한 관광이 될 수 있도록 하는 것도 하나의 방안이 될 것이다. 물론 수도권 지역과의 교통망 연계는 필수적인 것이다.

라. 환경적 측면

동해안 지역은 해양성 기후의 영향으로 같은 고도에 비해 서해안 지역 보다 다소 온난한 특성을 지니고 있다. 식물상이 단순하고 과거로부터 지속적으로 산불과 솔잎혹파리의 피해를 받아 왔다. 지질적으로는 동해안 석호, 습지, 및 계곡이 발달되어 있다.

비무장지대 지역 중에서는 총 298종의 식물 종으로 다양성이 다소 뒤지며, 10여종의 포유류가 서식하고 있다. 물개가 규칙적으로 찾아오는 것으로 추정되며 희귀 멸종 위기 종으로 지정된 수달이 서식하고 있는 것으로 확인된다. 이 지역에는 23종에 이르는 다양한 양서·파충류상이 서식하고 있는데 환경부의 멸종위기종인 구렁이, 보호 야생동물인 남생이, 까치살모사 등도 관찰되고 있다.

백두대간 쪽으로는 산능성이 군 작전지역으로 수목이 제거되는 등 자연 훼손이 심각하다. 그러나 계곡지역에는 매설된 지뢰로 인해 군 인도 출입할 수 없어 양서·파충류의 서식환경이 잘 보전되어 있고

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

각종 개체군의 밀도도 높은 편이다. 서부산악지역에서 발원하여 동해로 유입되는 이 지역의 하천들은 하천이 짧고 중류역이 발달하지 못하였다. 하류역은 중류역의 특징을 지닌 채 바다로 유입되어 담수어 류상은 비교적 빈약하다.

동해안의 금강-설악이 연결되는 지역을 보다 강도있게 개발하고자 할 경우에는 해안의 사구를 보전하고 훼손된 동부지역의 산림을 복원하는 전략이 필요하다고 본다.

마. 문화적 측면

문화체육관광부에서 PLZ(Peace Life Zone) 개념이 상당히 힘을 얻고 있다. 관광에서 중요한 것은 스토리텔링이다. 비무장지대에서 접경지역에 이르는 지역에는 한국전쟁당시 25개 국가들이 참여하고 250만 명이 사망했다. 이런 비극적인 역사적 현실이 다양한 스토리의 재료가 될 수 있다. 또한 휴전 이후에도 많은 사건 사고가 있었는데 이런 것을 잘 엮어내면 훌륭한 관광자원이 될 수 있다는 것이 문화체육관광부 PLZ의 입장이다.

한편 통일부에서는 이 지역을 통일준비지역으로 키워나가야 한다. 예전에는 남북관계 패러다임이 교류협력을 통해서 북한을 변화시켜서 통일로 가는 개념이었다. 그것은 여전히 유효한 개념이고 정책이다. 그러나 이제는 그 패러다임과 동시에 또 하나의 축이 필요한 것으로 보인다. 그것은 통일 준비이다. 북한 급변사태로 인한 비정상적인 상황 뿐 아니라 탈북자들의 적응, 취업지원 등도 모두 통일준비의 입장에서 해야 한다. 지금 우리는 북한이탈 주민들에게 새로운 환경에서 적응할 수 있는 여러 정책을 펴고 있다. 이런 정책들은 남북한 통합 과정에서 북한 주민들에게 필요한 정책을 시행하는 준비과정이기

도 하다. 마찬가지로 비무장지대와 인근지역도 통일 준비지대로 혹은 통일 교육홍보지대로 점차 바뀌어야 할 필요가 있다. 비무장지대와 인근지역의 스토리들이 관광상품이기도 하지만 동시에 교육자산이 될 수 있는 것이다. 판문점, 도라산 전망대, 땅굴, 출입사무소 등 교육 자산들을 엮어서 현장체험과 토론 등을 도입하여 통일준비와 교육지역으로 발전시켜야 할 것이다.

문화적 측면의 흡입 요인은 흥미이다. 보고 싶고, 오고 싶고, 즐기고 싶어야 한다. 문화적 상징성과 환경적 상징성이 아무리 뛰어나더라도 소비자의 측면에서 재미가 없으면 의미는 반감한다. 이런 점에서 설악-금강권 개발은 두 지역을 연계한 개발 방안과 함께 설악산이나 금강산에 이르는 접근성을 고려한 종합적 개발 방안이 필요하다.

설악산과 금강산 관광은 현실적으로 당일관광이 부담스러운 코스이다. 설악-금강산 만을 목적으로 한 관광은 지루한 일정이 될 수 있다. 이렇게 되면 관광지로서 흡인력이 떨어진다. 설악산이나 금강산에 머무는 동안 체험할 수 있는 배후 관광 자원 개발과 동해안을 아우르는 연계 관광 자원이 동시에 개발되어야 한다. 2009년 완성된 38번 국도를 통한 강원 남부권(태백, 정선)을 경유하여 동해안을 경유하는 카지노 경유 레저 휴양 관광 코스, 원주-강릉을 경유하여 설악-금강에 이르는 동해안 코스, 춘천-속초를 경유하는 코스를 연계하여 개발할 필요가 있다.

교통 인프라 개발도 필요하다. 원주-강릉 간 철도 연결을 통한 철도관광의 개발, 강릉-고성 사이의 동해선 철도 복원을 통한 철도관광을 개발하고, 동해안을 이용하여 일본이나 러시아, 중국의 관광을 연계하는 해양 크루즈 관광의 접근 가능성을 열어두어야 한다.

국제관광으로 활성화하기 위해서는 강원랜드 카지노 관광과 연계

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

하는 것도 방법이다. 카지노는 관광사업의 발전과 연관되어 있다. 특히 카지노는 관광호텔 내에 위치하면서 관광객에게 게임과 오락, 유흥을 제공하여 체재시간을 연장하고, 관광객의 지출을 증대시키는 사업이다. 카지노는 외래 관광객을 대상으로 외화 획득을 실현하고, 국제수지 개선, 외화유출 방지, 국가재정수입 확대, 지역경제 발전, 투자 자극, 고용창출 등의 효과를 유발한다.

바. 국제적 측면

설악산-비무장지대-금강산 지역을 하나로 묶어 평화적으로 이용하려는 사업은 현재 한반도 분쟁지역을 대상으로 추진하려는 사업 가운데에서 가장 현실성이 높은 사업으로 평가된다. 설악산-비무장지대-금강산 지역을 평화적 이용의 대상으로 연결하려는 사업은 한반도의 평화, 환경, 발전 등을 동시에 충족시켜 줄 수 있는 다목적용의 평화공원을 조성하자는 의도를 담고 있다. 관광 사업은 남북한 모두에게 가장 빠른 시간 내에 가장 큰 부가가치를 제공해 줄 수 있는 사업 중의 하나이다. 물론 이 사업이 추진되기 위해서는 국제적으로는 환동해권 차원에서 인접 국가들의 고객이 필요하며 그런 차원에서의 접근로가 보장되어야 한다.

이 사업은 국제적인 자유관광 특구지대로 개발하자는 내용을 담고 있다. 동시에 이 사업은 세계자연보전연맹(IUCN) 등과 같은 국제기구들이 적극적인 관심을 갖고 있다. 접경보호지역(Transboundary)에 대해 국제사회의 관심이 증가되고 있다. 이 지역은 생물다양성 보전, 지역사회 편익제공을 통한 지역경제 활성화, 관광산업 등과의 연계, 국가 간 협력을 위한 신개념의 자연보호지역으로서의 가치를 내포하고 있기 때문이다. 따라서 생태관광지역으로 특화시키는 방안을

강구할 필요가 있다.

비무장지대는 세계 유일의 분단지역으로 남아 있는 냉전의 상징 공간이며 냉전의 역사가 담겨져 있는 인류공통의 유산이다. 비무장지대를 세계문화의 유산으로 등재하는 문제도 논의되고 있다. 이것은 한반도의 접경지역이 국제적으로 다양한 연구 가치를 지니고 있다는 점을 말해주고 있다. 따라서 이 사업은 단순히 남북간의 평화와 교류협력만의 문제가 아니라 동북아지역을 포함한 국제사회의 관심사업으로서의 국제적 의미를 지니고 있다고 볼 수 있다.

이러한 점에서 이 사업은 남북한의 차원에서 추진하기보다는 처음부터 국제기구와의 긴밀한 협력체계를 구축하면서 추진하는 것이 바람직하다. 이 사업에 가장 적극적인 관심을 보이고 있는 세계자연보전연맹(IUCN)을 비롯하여 국제관광기구, 국제환경기구, UN기구, 유네스코 등과의 다각적인 협력체계를 구축하는 것이 필요하다. 이밖에도 외국관광객을 유치하기 위해서는 무비자 방문을 위한 다자간 협력체계를 구축하는 방안도 필요하다. 국제기구와의 협력을 통해 세계적인 평화관광상품을 개발할 필요도 있다. 즉 글로벌 마케팅을 통해 세계적 명소로 개발하는 전략을 적극 구사할 필요가 있다. 이들 국제기구들은 남북간 대화 및 협력의 창구로 활용될 수 있으며, 국제적 지지와 협력의 창구로 활용될 수 있다. 이를 통해 국제자본을 유치하고 국제적인 평화기반을 조성하는 데에도 기여할 수 있을 것이다.

설악-금강권 평화적 이용 개발 사업은 국내외에서 평화교육의 귀중한 현장으로서의 가치를 지니고 있다. 아울러 평화인프라를 구축하는 데에도 기여할 수 있다. 남북간 교류협력은 물론이고 통일기반을 조성하는 데에도 기여할 수 있다. 아울러 친환경적 공동개발 경험을 축적할 수 있다는 효과도 기대해 볼 수 있다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

한편, 국제적인 공동관리 체제의 구축을 통하여 남북관계의 불안정성, 유동성에도 불구하고 안정적으로 추진해 나갈 수 있는 국제적인 보장 장치를 제도화할 필요가 있다. 특히 비무장지대를 관통하는 사업의 추진은 휴전체제를 관리하는 미국과의 초기단계에서부터 논의하고 협력을 구하는 절차적 접근이 필요한 사업이다. 그러나 설악-금강권 평화적 이용 사업이 처음부터 미국을 배제한 채 남북한 내부의 차원에서만 접근한 과거 사업은 실효성이 크게 떨어지는 비현실적 사업의 성격을 띠고 있었다는 점을 주시할 필요가 있다.

V. 남북공유하천의 평화적 이용 방안



1. 배경과 목적

평화와 번영을 위한 인류의 노력에도 불구하고 국제사회는 아직도 국지적인 전쟁과 테러, 대결과 갈등의 상태를 벗어나지 못하고 있다. 분단 후 반세기를 넘긴 한반도는 군사적 대치와 긴장이 아직도 지속되는 가운데에서도 끊임없이 교류와 협력을 위한 노력을 기울여 오며 따라 2차례의 남북정상회담과 이산가족의 상봉, 그리고 단절된 교통망의 연결 등을 이룩하였다. 한편 한반도에서의 핵문제를 해결하고 평화를 정착시키기 위해서 계속되고 있는 6자회담은 아직도 결실을 맺지 못하고 한반도 비핵화의 목표와 원칙에 합의한 이후 아직까지도 뚜렷한 해결의 실마리를 찾지 못하고 있다. 그동안 활발하게 추진되고 있던 금강산 관광이 중단되고 개성공단의 앞날에 대한 어두운 상황이 전개되고 있어 한반도는 한치 앞을 내다볼 수 없는 불확실한 상황이 전개되고 있으나, 평화적인 분위기 조성과 남북교류협력의 지속적인 추진에 대한 노력은 계속되고 있어 평화와 화합에 대한 작은 희망을 기대하고 있다. 분단 이후 남북관계를 돌이켜 볼 때 지금의 상황은 남북한 관계를 한 단계 발전시키기 위한 어려운 장벽을 넘는 과정이라고 생각된다. 왜냐하면 남북이 군사적으로 첨예하게 대치하고 있는 접경지역에서 남북교류협력이 이루어지고 있다는 것이 지난날 우리가 예상할 수 없었던 일이었기 때문이다. 특히 접경지역에서의 북한 군사 시설의 철수와 공단의 건설, 그리고 금강산 관광의 활발한 전개는 남북간의 긴장 완화와 교류협력이 재개될 수 있다는 희망을 가져본다.

이와 같은 남북한의 진전된 상황을 비추어 볼 때, 남북한 공유하천에서의 교류협력사업의 추진은 수자원의 문제로 인한 분쟁을 미연에 방지함으로써 교류와 협력을 통한 평화와 화합의 분위기를 조성할

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

수 있을 것이다. 특히 임진강과 북한강 유역에 서식하고 있는 희귀동·식물 등 생태계의 보전과 문화·역사적인 자원의 발굴 및 보존사업을 통해 남북대화의 문을 여는 것은 매우 바람직한 사업이며 남북교류협력을 활성화하는 역할을 하게 될 것이다.

본 연구에서는 남북한 공유하천인 임진강과 북한강 유역의 평화적 이용을 위한 구체적인 방안을 제시하고 나아가 교류협력사업의 추진을 통해 이 지역에서의 긴장 완화와 평화적 기반을 더욱 확고히 하는데 그 목적을 두고 있다. 이를 위해서 먼저 공유하천 이용에 대한 국제적인 관례와 이론을 검토하여 우리의 여건에 적용하고, 나아가 공유하천에서의 교류협력 여건과 과제를 분석 평가하여 이 지역의 잠재력과 활용에 따른 과제를 도출하고자 한다. 나아가 남북이 교류협력을 추진해 나아갈 수 있는 사업들을 선정하여 단계별 추진 방안을 마련하고 이를 뒷받침할 수 있는 제도적인 장치를 제시하고자 한다. 마지막으로 이러한 남북한 공유하천 유역에서의 교류협력사업에 대한 당위성과 비판적인 차원에서 내용을 검토코자 한다.

가. 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, 하천의 이용 목적이 다양해짐에 따라 공유하천에 대한 용어의 개념은 변화되고 있다. 공유하천의 개념은 초기에는 하천의 목적이 주로 항행에 있었으므로 주류 하천에 국한하였으나 비항행적 이용이 증가하면서 공유하천의 물리

적 확대를 가져와 점차 지류, 호수, 지하수 그리고 유역전체를 모두 포함하는 것으로 인식되고 있다. 국제법협회(ILA:International Law Association)에서는 공유하천을 “지표와 지하를 흐르는 물을 포함하여 유역경계(watershed)에 의해 결정되는 지역으로서 2개국 내지 3개국의 영토로 뻗어 있고, 공동의 하류로 흘러내리는 지리적 범위를 포괄하는 것”이라고 정의하고 있다. 이는 공유하천의 지리적 범위를 매우 광범위하게 파악하고 있는 입장이며, 공유하천의 국제화를 통해 국가 간의 물 분쟁을 조정하고 환경오염을 효과적으로 규제하고 처리해야 할 최근의 필요성을 반영한 것이라 볼 수 있다.

공유하천에 대한 개념은 18세기에는 common river 또는 common watercourses라고 지칭하였고, 19세기부터는 international rivers or lakes라는 용어가 주로 사용되었다. 1921년 바르셀로나 조약은 waterway of international concern이란 표현을 사용하였는데 이것은 과거에 비하여 항해자유의 원칙이 모든 수류로 확대될 필요가 있음을 반영한 것이다. 이는 공유하천 정의의 기준이 지리적인데서 기능적인 면으로 옮겨졌음을 의미한다. 20세기 중반에는 ‘international river(or lakes) system’이란 용어가 자주 사용되었으며, 하천 본류뿐 아니라 지류, 운하, 호수 및 호수로 흘러가는 모든 하천체계 전체를 총칭하는 의미로서 이에 최종적으로 바다로 흘러가지 않는 내륙해, 내륙해로 향한 수로까지 포함된다. 1958년 세계 국제법협회의 공유하천 이용에 관한 뉴욕결의에서는 Drainage Basin이란 용어가 사용되었으며, 1966년 세계국제법협회 헬싱키 규칙 제2조에서는 ‘International Drainage Basin’ 개념을 사용하였고, 1983년 유엔 국제사법위원회는 물과정 시스템(watercourse system)이라는 개념을 도입하여 그 범위가 상당히 넓어지고 있다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

(2) 공유하천 이용에 관한 이론적 고찰

공유하천 이용에 관한 이론은 매우 다양하나 19세기 이전의 절대적 영토주권주의에서 시작하여 최근에는 “헬싱키 규칙”에서 천명된 “합리적이고 공평한 이용”의 원칙으로 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 관련되어 제기되는 갈등이 주요 쟁점이 되고 있으며, 협력규모가 지속해서 커지고 있는 양상이다. 본 연구에서는 주요 국제법 이론을 고찰하였다.

절대적 영토주권론은 각국이 자국 영역 내 하천수를 자유로이 사용·처분할 수 있으며, 하류국은 상류국의 행위에 관하여 어떠한 요구도 할 수 없다는 이론으로 영토내의 자연자원에 대한 절대주권을 옹호하는 이론이다. 이 이론은 미국의 법무장관 하몬(J. Harmon)이 1895년 미국과 멕시코 간의 리오그란데 강 이용에 관한 분쟁에 즈음하여 “이 문제는 우호적으로 처리될 성질의 것이기는 하나 어떠한 국제법상의 원칙이나 선례도 상류국인 미국에게 책임이나 의무를 부과하지 못한다”고 주장한데서 하몬주의(Harmon Doctrine)라고도 부른다.³⁴

영토 보전주의론은 절대적 영역주권론과 대치되는 이론으로 어떤 국가도 인접국 영토의 자연생태에 불이익을 주는 방향으로 수로의 자연적 조건을 변경시킬 수 없다는 이론으로 절대적인 영토보전이라

³⁴ 윤혜정, 『임진강 유역 개발계획 수립을 위한 기초연구』 (2002), pp. 5~7.

는 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 것으로 전체유역을 하나의 단일체로 간주하기 때문에 하류국가도 하천의 물에 기여한 것으로 본다.

제한적 영역주권론은 각국은 자국 영역을 통과하는 하천을 자유로이 이용할 수 있으나 그 같은 이용이 타국의 영역이나 이익을 침해하여서는 안된다는 것이다. 즉, 각국은 국제하천유역 이용에 관하여 상호적인 권리와 의무를 가진다는 입장이다. 국제하천유역에서의 한 나라의 수자원이용은 타 유역에 대하여 불합리한 피해를 주지 않는 한에서만 자유이용이 가능하며, 제2차 세계대전 이후의 거의 모든 조약이 이 원칙을 따르고 있다.

공평이용의 원칙을 규정한 헬싱키 규칙(Helsinki Rules)은 1966년 헬싱키에서 열린 “국제수자원 이용에 관한 세미나”에서 국제법협회에 의해 채택된 원칙이다. 합리적이고 공평한 사용에 관한 이론으로써 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.

(3) 시사점 및 주요 사례

공유하천에 대한 용어와 개념이 하천 이용의 목적에 따라 변화되어 온 것 같이 그에 대한 이론도 시대에 따라 다양하게 바뀌어 왔다. 공유하천에 대한 이론의 적용은 해당 하천의 여건과 유역국가들의 이해

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

관계에 따라 채택되고 있음을 이론적 고찰에서 확인할 수 있었다. 1966년 국제법학회에서 채택된 하천이용에 관한 원칙은 유역국가는 다른 연안 국가에게 피해를 주지 않는 범위에서 “합리적이고 공평한” 물 이용권을 가질 수 있도록 함으로써 제한적 영토주권론에 비중을 두고 있다. 최근 주요 국제협력사례들은 용수확보와 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. 국경위원회는 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 하는데 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 압록강 수력발전회사를 설립하여 운영하고 있으며, 동시에 효율적인 이용과 분쟁을 방지하기 위해서 국경하천 협조 위원회를 구성하여 회의를 개최해오고 있다.

국경을 넘어서 흐르는 공유하천에 있어서는 국경과 관련된 제반 사안을 전반적으로 논의할 수 있는 독일식의 국경위원회나 미국과 캐나다의 전담기구를 구성하는 것이 바람직 할 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 간에 수자원활용과 관련해서 합의된 내용을 살펴보면 매우 세부적으로 접근하였음을 알 수 있다. 협력내용과 방법, 작업지역, 작업인력의 활동범위는 물론 이들에 대한 구호조치에 이르기까지 협력의 초기부터 동·서독의 대표들은 협력관련 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 나아가는 것은 매우 필요한 사안이라 볼 수 있을 것이다. 동시에 국제기구나 NGO가 협력의 초기 동력으로서 대화의 장(場)을 마련할 수 있도록 활용해 나아가는 것도 바람직 할 것이다.

나. 공간적 특성과 현안

(1) 북한강 유역

(가) 공간적 특성

북한강은 국토 중심지대의 광범위한 지역을 그 유역권으로 하고 있다. 한반도의 중·북부를 남북으로 관류하는 지정학적 위치에 있는 북한강 유역은 역사적으로 군사·교통의 중심 거점지역으로 이 지역을 차지하기 위한 고대국가의 각축전이 계속해서 일어났던 지역이며, 현재도 남북한이 군사적으로 대치하고 있는 비무장지대가 남북한 북한강 유역의 중·하류지역을 관통하여 동서로 설치되어 있다. 북한강 유역의 행정구역상의 위치는 남북한 강원도 지역을 차지하고 있으며 한반도 정중앙지대인 국토 정중앙 점(동경 128°02' 02.5", 북위

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

38°03' 37.5")이 양구군 남면에 있다.

비무장지대는 군사전략지역으로 토지이용의 한계지역이다. 북한강은 북한지역인 김화군, 창도군, 금강군과 한국의 접경지역인 중부의 철원군에서 동부의 화천군과 양구군, 인제군에 이르는 광범위한 남북한 접경지역을 유역권으로 하고 있다. 한국의 경우 비무장지대를 중심으로 남방한계선에서 25km~35km 사이를 접경지역으로 지정하여 관리하고 있으며, 동시에 이 지역에 다수 설정되어 있는 군사시설을 보호하기 위하여 군사시설보호구역으로 설치하였다. 북한의 경우도 북방한계선에서 25km지역을 민간인 여행 금지지역으로 지정하여 민간인의 출입을 통제하고 있는 것으로 알려져 있다. 북한강 유역은 접경지역을 주요 유역권으로 하고 있어 남북한의 대규모 군대가 집결해 있는 군사전략상 매우 중요한 요충지역이다.

북한강 유역은 다양한 자연자원이 풍부한 생태환경의 특수지역이다. 한강유역의 비무장지대와 접경지역은 산악이 험준하고 군사작전 지역으로 출입이 통제됨에 따라 자연환경이 잘 보전되어 있다. 북한강 유역 일부 접경지역은 생태계 우수지역으로 보전과 특별관리가 필요한 지역이다. 그러나 일부지역은 빈번한 사계청소 및 화공작전으로 자연생태계가 완전 파괴된 상태에서 복구되어 가는 자연적 천이과정을 보여주고 있는 곳도 있다. 이런곳도 특수한 생태계가 형성된 지역으로 생태계 연구에 귀중한 지역이다. 또한 남방계 식물과 북방계 식물이 교차하는 수평적 식물 분포대를 비롯하여 50여 년간 폐쇄된 공간에서 식물군이 형성되어 생물의 다양성이 탁월하다. 북한강은 어류의 다양성이 풍부하고 다수의 한국고유어종과 희귀어종이 서식하고 있으며, 주변지역에는 반달가슴곰, 산양과 사향노루, 수달 등의 희귀종이 서식하고 있다.

(나) 주요 현안

북한강 유역은 북한이 전력생산을 위해 임남댐을 건설함으로써 북측에서 내려오던 약 16억톤의 물이 차단됨에 따라 용수의 부족과 생태계의 변화가 일어나고 있다. 임남댐(금강산댐)은 북한강 수계 금강산발전소(안변청년발전소)의 조업용 댐으로, 하천의 물을 동해안 안변 지구로 보내 300m의 낙차를 이용하여 전력을 생산하는 유역변경식 수력발전소이다. 임남댐(금강산댐)은 1986년 공사를 시작해 1987년 가배수 터널을 뚫고 1992년 12월에 가물막이 댐을 완공하였으며 1996년 9월 1단계 공사를 마치고 담수를 시작하였다. 1996년 10월에 2단계 공사를 착공하여 2000년 10월에 2단계 공사를 완료하고 현재 3단계 공사를 진행하고 있으며, 당초 댐 높이 121m, 저수량 26억톤으로 계획하였으나 현재 댐 높이 105m까지 축조된 것으로 알려지고 있다. 1, 2단계가 끝난 이 댐의 시설용량은 40만kW/h이나 실제 발전량은 20만kW/h인 것으로 알려지고 있다.³⁵

임남댐은 2000년 10월에 완공된 2단계 공사의 경우 총 10만kW의 발전용량에 저수량은 9억톤이나 3단계공사(20만kW, 저수량 26억톤)가 완공될 경우 북한강으로의 유입량은 더욱 감소할 것으로 예상된다. 화천댐으로 유입되던 북한쪽 수량이 차단될 경우 남측의 발전과 농공업용수 공급에 상당한 차질이 예상된다. 화천댐으로의 유입량은 연평균 29억 3천만m³이었으나 1996~2000년의 경우 연평균 25억 8천만m³로 3억 5천만m³이 감소하여 화천댐 유입량의 12%, 한강수계 연평균 유입량의 2%에 해당한 것으로 분석되고 있다. 화천댐의 저수량 10억m³를 감안하면, 3억 5천만m³의 유입감소는 발전에 심각한

³⁵ 한국수자원공사, 『평화의댐 추진현황』 (2004), pp. 17~19.

영향을 미칠 수 있으며 북한강 하류 5개 수력 발전에도 영향을 미친다.

북한강의 수량이 줄어들게 되면 한강의 유지용수가 부족하게 되어 수질오염이 더욱 심화될 가능성이 있으며, 한편 임남댐의 저수량이 일시에 방류될 경우 서울 및 수도권에 심각한 영향을 끼칠 수 있다. 당시 수행된 연구에서는 임남댐의 저수량(2000년 2단계 기준) 9억 m^3 이 일시에 방류될 경우 서울은 해발 20m까지 잠기게 되고 200억 m^3 가 방류될 경우 서울은 해발 50m까지 잠기게 되는 것으로 예측하였다.

(2) 임진강 유역

(가) 공간적 특성

한반도 중북부를 남북으로 관류하는 임진강 유역은 역사적으로 군사·교통의 중심지역으로 고대국가의 각축전이 계속되었던 지역이다. 행정구역상으로, 북한지역은 개성시와 황해북도 및 강원도, 한국지역은 경기도와 강원도 지역으로 한반도 중심지대인 북위 38°와 39°, 동경 127°와 128°의 지역을 유역권으로 하고 있다. 임진강 유역은 한반도 간선교통망인 경의선 및 경원선 철도와 국도 1호, 2호, 3호가 통과하여 남북을 이어주며, 나아가 대륙과 동·서해를 연결하는 길목이 된다. 임진강은 중동부의 평강군과 철원군에서 서부의 파주시와 개성시에 이르는 광범위한 남북한 접경지역을 유역권으로 하고 있으며, 동서 간 비무장지대의 절반정도를 차지하고 있어 군사전략상으로도 매우 중요한 요충지역이다.

임진강 유역은 군사작전지역으로 출입이 통제됨에 따라 자연환경이 잘 보전되어 있으며 이중 일부지역은 희귀동·식물이 다수 서식하고 있어 대체로 생태계 우수지역으로 보전과 특별관리가 필요한 지역으로 남아 있다. 기타 지역은 군사적 목적에 따라 완전 파괴된 상태에

서 자연생태계가 복구되어 가는 자연적 천이과정을 보여주고 있는 특수한 생태계가 형성된 지역으로 생태계 연구에 귀중한 지역이다. 임진강은 어류의 다양성이 풍부하고 다수의 한국고유어종과 희귀 어종이 서식하고 있으며, 두루미 등 세계적인 희귀철새의 도래지로 특별한 관리가 필요한 지역이다.³⁶

임진강 유역은 접경지역을 광범위하게 포함하고 있기 때문에 육로를 통한 남북한 인적·물적 교류가 용이하고, 공동사업을 추진해 나아가는데 매우 유리한 지역이다. 임진강 유역의 접경지역은 광활한 구릉지가 풍부하여 공동으로 이용할 경우 남북한 상호 이득은 물론 국토중심지대의 잠재력과 중심성 회복의 계기가 될 수 있다. 또한 자원의 개발 및 자연환경을 효율적으로 보전함으로써 국토의 생산적 가치를 높일 수 있을 것이다. 특히 임진강 유역에서 남북을 이어주는 철도와 도로의 연결은 남북한 및 대륙과의 물류수송에 기여함으로써 대외적인 국토의 경쟁력을 제고시킬 수 있다. 한편 임진강은 유출율이 높고 상류의 산림이 황폐화되어 집중 호우로 인한 중·하류지역의 피해가 극심하여 매년 인적·물적 피해가 일어나고 있다.³⁷ 이러한 막대한 재해를 방지하기 위해서도 임진강 유역 공동관리를 위한 교류협력 방안의 모색이 시급하다. 또한 북측에서 발생하는 화재로 인해 비무장지대와 남북한 접경지역의 생태계에까지 크게 피해를 주고 있어 접경지역 화재의 공동대처가 필요하다.

임진강 유역의 비무장지대와 접경지역은 자연환경이 수려하고 희

³⁶ 임진강 하류와 철원평야는 철새도래지로 천연기념물인 재두루미, 두루미, 흑두루미, 흰꼬리수리, 잣빛개구리매 등과 희귀종인 흰기러기, 조롱이, 흰죽지수리, 쇠황조롱이가 서식하고 있다.

³⁷ 이 지역은 역사적으로 기록될 수 있는 1922년, 1924년, 1925년의 대홍수와 최근에 경기북부지방에 3년(1996, 1998, 1999)연속하여 일어난 대규모 집중호우로 인해서 지난 10년간 인명 피해가 184명, 재산피해가 9,406억원에 이르렀다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

귀한 생태자원이 풍부하게 조성되어 있어 이의 보전과 관리를 위한 남북한 공동조사와 관리가 필요하다. 한편, 임진강 상류의 북한지역은 계단식 농토개간 및 화전 그리고 땔감을 위한 벌목으로 인해 산야가 매우 황폐하다. 이로 인한 산사태와 홍수가 자주 일어나 피해가 늘고 있어 산림복구 작업이 시급한 실정으로 남북한 협력사업으로 추진할 수 있는 좋은 사업이 될 수 있다.

(나) 주요 현안

임진강 유역은 상류에 수개의 댐을 건설하고 특히 최근에 황강댐을 건설함으로써 용수의 부족과 생태계의 훼손을 가져오고 있다. 또한 임진강 유역은 몇 년 동안 계속되는 집중호우와 태풍으로 인해서 큰 홍수의 피해를 입고 있다. 직접적인 피해만 해도 1994년부터 1999년까지 총 9,406억원의 재산피해와 184명의 인명피해 및 47,115명의 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 한강하류의 해수역류 등에도 원인이 있다. 임진강 유역의 지세는 산악 구릉지대이며, 일부 하류구간을 제외한 대부분의 본류 및 지류는 급류하천으로 험준한 협곡을 형성하고 있는 구간이 많다. 중·상류지역에 많은 비가 올 경우, 높은 유출률(약 78%)과 급류 그리고 해수의 역류 등으로 인해서 하류지역에 큰 피해를 입히고 있

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

● 표 V-1 임진강 유역(남한지역)의 최근 주요 홍수피해 현황

구 분	1994년	1995년	1996년	1998년	1999년	2002년
홍 수 기 간	8/9~8/12	8/19~8/30	7/26~7/28	7/31~8/8	7/31~8/4	8/6~8/7
홍 수 원 인	태풍더그	집중호우	집중호우	집중호우	집중호우	집중호우
이 재 민(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(억원)	10	59	3,433	2,022	3,882	92

자료: 1) 행정자치부, 『각년도 재해년보』 2) 강원도, 『각년도 강원통계연보』.

2. 주요 내용

가. 북한강 유역

(1) 주요 협력가능분야

(가) 수자원 공동 활용 및 재해방지

북한강 유역에서 남북이 교류협력 할 수 있는 사업 중에 가장 중요

하고 비중이 높은 사업은 임남댐과 평화의 댐을 연계하여 평화적으로 수자원을 활용하는 방안을 모색하는 것일 것이다. 임남댐의 건설로 인해서 남쪽으로 흐르는 물이 차단됨에 따라 용수의 부족과 수변생태계의 변화가 크게 일어나고 있다. 따라서 임남댐의 용수를 남쪽에 흘러 보내주고 그 대가로 전력을 공급해 주는 상호협력은 이 지역에서 남북이 협력할 수 있는 가장 유력하고 시급한 협력사업이 될 것이다. 동시에 비무장지대와 접경지역에서 자주 발생하는 화재를 공동으로 방재하는데 협력할 수 있을 것이다. 또한 이 지역 산야에서 자주 발생하고 수목에 큰 피해를 입히고 있는 솔잎혹파리 등 산림자원에 피해를 끼치는 병충해 방지를 위한 공동산림 방제사업 등도 좋은 협력사업이 될 수 있을 것이다.

(나) 자연생태계보전 및 공동관리

이 지역은 다양한 생태계가 조성되어 생태계의 보고라고 일컬어지고 있어 남북이 공동으로 보호하고 관리하면 자원으로서의 가치를 높일 수 있다. 이 지역에서 수행할 수 있는 공동 사업은 첫째 비무장지대의 생태계공동조사 및 관광자원화의 모색이다. 비무장지대 및 주변의 접경지역은 희귀동·식물이 서식하고 있어 이들에 대한 공동조사와 공동관리를 통한 생태계의 체계적인 보전과 관리가 필요하다. 둘째는 북한지역 북한강 유역의 산림 황폐 지역에 대한 남북협력 산림녹화사업이다. 북한강 중·상류지역의 산림의 황폐로 인해서 집중 호우시 유출률이 높아 산사태가 발생할 가능성이 높아 이에 대한 근본적인 대처가 필요하다.

셋째는 생태계 공동연구소 설치 및 종합관리 시스템 마련 등을 협력할 수 있다. 북한강 유역에서 자생하고 있는 희귀한 동·식물을 남북

이 공동으로 연구하고 보호·관리할 수 있는 공동연구소의 설치가 필요하다.

(다) 주요 산업협력 및 교통망 연계

이곳은 산악이 험준하고 비탈이 심하여 농경지나 구릉지가 발달하지 않았다. 그러나 남북 접경지역내에 남북이 협력할 수 있는 기존 농경지와 구릉지가 있어 여기에 특용작물과 묘목을 재배할 수 있는 시범협동농장 개발이 가능하다. 동시에 북측접경지역의 낙후된 농업 생산기반을 정비하는 사업을 실시하여 수혜적인 협력사업을 추진하는 것도 가능할 것이다. 임남댐에서 평화의 댐에 이르는 수변과 금강산으로 가는 수변은 자연환경이 매우 아름다워 수변관광벨트화 추진이 가능할 것이다. 특히 주운 및 도로망 연계를 통한 금강산 관광 활성화 및 생활권 협력, 물류산업 협력 등이 가능한 협력사업이 될 수 있을 것이다.

(라) 문화·역사자원의 발굴 및 복원

북한강 유역은 구석기와 신석기 등 고대유적이 발굴되고 있어 이 지역에서의 문화·역사자원의 공동조사를 위한 협력사업의 추진이 가능할 것이다. 이 지역의 주요 문화자원으로는 화천의 탐둔리·위라리 유적, 청동기 유적, 간척리 선돌, 양구의 파로호 상류지역의 선사유적, 고인돌 등 다양한 유적이 발굴되고 있다. 따라서 문화·역사자원의 남북한 연계를 통한 관광자원을 공동으로 활용하는 것은 남북한 민족의 동질성을 확인하는데 매우 의미가 깊을 것이다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

IX

(2) 주요 협력사업의 선정 및 추진방안

(가) 협력사업의 선정

대상사업의 세부평가를 위한 기준은 정량적인 기준을 수립하는 데는 한계가 있어 정성적인 기준을 활용하였으며, 주로 남북한이 협력을 이루어내는데 필요한 사안들을 중심으로 설정하였다. 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 환경 보전성으로 이 지역에 서식하고 있는 주요 생태자원 및 문화·역사적 자원의 보전에 협력사업이 미치는 정도를 평가한다. 넷째는 협력가능성으로 남북한이 협력사업 추진에 있어서 참여 가능성의 정도를 평가하는 것이다. 마지막으로 교류협력 및 평화정착에 대한 파급효과를 기준으로 설정하였다.

이러한 기준에 의하여 남북협력사업으로 양호하게 평가된 사업은 임남담과 평화의 댐 수자원 공동 활용 및 전력협력, 생태계공동조사 및 생태공원화, 집경생물권 보전지역 지정, 북한강 유역 산림녹화, 시범농장 및 농업기반 확충, 단절된 교통망 복원, 수변관광벨트화 추진 및 내륙관광 연계, 문화·역사 유적의 공동조사 및 연계 관광사업 등이다.

(나) 협력사업의 추진방안

1) 추진단계의 설정

추진단계의 설정은 북한의 대외개방 정도에 따라 ‘평화벨트 준비기’, ‘평화벨트 형성기’, ‘평화벨트 완성기’로 구분하였다. 평화벨트 준비기는 북한개방을 위한 준비단계로 남북한 교류협력이 매우 제한적

이며, 개방지역도 체제상에 부담이 적은 변방지역을 지정하고, 제도적인 장치도 미진하여 다소 불확실한 현재와 같은 상태이다. 이 단계에는 남북간의 긴장관계가 계속되고 민간주도 정부지원 형태의 교류협력이 이루어지게 될 것이며, 특히 정치적으로 혹은 군사적으로 부담이 없는 북·중 국경지역과 일부 연안지역을 개방하여 외자유치 및 대외기업의 투자를 유도하나 경제개혁은 체제의 안정상 주저할 것이다. 남북한 접경지역의 경우 일부지역을 개방하여 제한적으로 교류협력이 이루어 질 것이다. 평화벨트 형성기는 북한이 개방을 위한 제도적 장치를 마련하고 개방지역을 전 지역으로 확대하며 경제적인 성장을 위한 시장경제 제도가 부분적으로 도입되면서 남북한의 교류협력이 활발하게 진행될 것이다. 이 단계에는 부분적으로 경제개혁이 시도되고 개방지역을 중심으로 시장경제의 원리가 적용되어 외국의 투자가 증가되고 남북간에 산업의 이전이 활발하게 이루어질 것이다. 남북한 접경지역의 경우 전반적으로 교류협력이 활성화되어 경제협력권이 형성될 것이다. 평화벨트 완성기는 북한이 대내적으로는 정치·경제적으로 안정되고 대외적으로는 경제적 교류와 협력이 자유롭게 이루어지는 단계이다. 이 단계에는 기존 개방지역의 확대와 함께 경제개혁이 전반적으로 이루어지고 대외경쟁력이 제고될 것이다. 이와 함께 남북한 산업의 재배치와 산업구조의 조정을 통하여 산업의 혁신을 이루고 대륙연계 신 국토 축을 형성하여 열린 국토로서의 동북아 경제권내 거점기능이 강화될 것이다. 남북한 접경지역의 경우 자유로운 교류협력지역으로 접경지역 평화벨트가 이루어질 것이다.

2) 단계별 추진 방안

북한강 유역에서의 이러한 남북협력사업은 남북관계의 진전에 따

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

라 앞서 설명한대로 단계별 접근이 필요하다. 추진단계의 설정은 북
 한의 대외개방 정도에 따라 평화벨트 준비기(개방추진기), 평화벨트
 형성기(개방확대기), 평화벨트 완성기(개방정착기)로 구분하여 추진
 하는 것이 바람직할 것이다. 초기단계인 ‘평화벨트 준비기’에는 군사
 적인 긴장을 완화하고 교류협력의 여건을 조성하는데 힘을 기울여야
 할 것이며, 이 단계에서는 북한의 참여를 이끌어 내는데 중점을 두는
 구체적인 사업의 추진이 필요할 것이다. 주요 협력사업은 임남댐(금
 강산댐)과 평화의 댐의 평화적 이용방안 추진, 비무장지대 및 남북접
 경지역 주요 생태자원의 공동조사, 유네스코 접경생물권 보전지역 설
 치 추진, 접경지역에서의 재난방지를 위한 협력방안 마련, 북한강 유
 역 산림녹화, 시범농장 및 농업기반확충 사업을 추진한다. 협력의 주
 체는 남북한 정부와 국제기구가 될 것이며, 초기에는 북측에 수혜적
 인 사업들이 이루어지고, 이러한 사업을 효율적으로 수행하기 위한
 남북한 공동 추진체의 구성과 북한강 유역에 대한 남북한 공동실태조
 사가 이루어지게 될 것이다. ‘평화벨트 형성기’에는 적극적인 교류협
 력을 위한 상호호혜적인 사업의 추진이 필요할 것이며 준비기에 시작
 되었던 사업들을 한 단계 발전시키고 문화·역사적인 사업 등 민족동
 질성의 회복사업에 집중해야 할 것이다. 주요 협력사업은 임남댐(금
 강산댐)과 평화의 댐 연계이용방안 마련, 교통망 복원, 비무장지대 및
 주변접경지역 생태자원의 공동이용 및 관광자원화 추진, 문화·역사적
 자원의 공동조사 및 연계화 방안 마련, 북한강 유역 수변관광 벨트화
 를 추진한다. 협력의 주체는 남북한 정부와 국제기구, 공기업, 그리고
 민간 NGO 등이 적극 참여토록 해야 할 것이다. ‘평화벨트 완성기’에
 는 교류협력사업의 정착과 남북한 경제공동체 형성을 위한 기반을
 갖추고 동북아 경제권에서의 경쟁력 확보를 위한 사업들의 추진에

남북이 적극적으로 협력해 나아가야 할 것이다. 주요 협력사업은 접경지역 평화벨트 구축을 위한 북한강 유역의 평화지대 설치, 금강산·설악산 남북관광특구와 연계한 중동부내륙 관광벨트를 조성한다.

나. 임진강 유역

(1) 주요 협력가능분야

(가) 재해공동대처

이 지역에서 남북이 협력하여 재해에 공동대처 할 수 있는 사업으로는 첫째, 남북한 공동 수해방지대책이다. 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 공동대책이다. 이 지역에서는 남북한 군부대의 작전상, 매년 비무장지대에 불을 질러 사계청소를 함에 따라 생태계가 파괴되고 있어 생태계 보호를 위한 협력이 필요하다. 셋째, 솔잎혹파리 등 산림의 병충해 방지를 위한 방제사업의 실시이다. 특히 북한지역은 해충이 극심하여 광범위한 산림 피해가 있는 것으로 알려지고 있다. 넷째는 말라리아, 콜레라 등 각종 전염병 공동 방제를 위한 협력사업을 추진할 수 있을 것이다.

(나) 자연생태계보전 및 공동관리

임진강 유역은 생태계의 보고라고 일컬어지고 있어 남북이 공동으로 보호하면 자원으로서의 가치를 높일 수 있을 것이다. 이 분야의 사업은 첫째, 비무장지대의 생태계 공동조사 및 관광자원화이다. 지

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

역에는 많은 희귀동·식물이 서식하고 있어 이들에 대한 공동조사와 관리를 통한 생태계의 체계적인 보전과 관리가 필요하다. 둘째는 북한지역 임진강 유역의 산림 황폐 지역에 대한 산림녹화사업이다. 임진강 중·상류지역의 산림의 황폐로 인해서 집중 호우시 산사태가 발생하고 흙과 자갈이 밀려와 강 하상이 높아지고 있어 이에 대한 근본적인 대처가 필요하다. 셋째는 생태계 공동연구소 설치 및 종합관리 시스템 마련 등을 협력할 수 있다. 임진강 유역에서 자생하고 있는 희귀한 동·식물을 남북이 공동으로 연구하고 관리할 수 있는 연구소의 설치가 필요할 것이다.

(다) 산업협력

임진강 유역은 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 북면 뜰, 파주의 대성동 및 기정동 마을 일대의 지역이다. 남북한 협력사업은 북측지역의 취약한 농업기반을 복구 및 정비하는 사업과 장단과 평강지역의 대단위 농업생산기반정비사업 등이 있다. 또한 임진강 유역의 접경지역은 역사적 유적이 풍부하여 공동으로 역사문화 유적 조사 발굴 및 복원사업을 추진할 수 있다. 현재 가능한 사업으로는 비무장지대 내 궁예도성과 고려유적 등이 있다. 또한 이 지역은 남북한 간선교통망이 통과하는 지역으로 교통망 연계 및 물류산업을 협력해 나갈 수 있다.

(라) 자원공동개발 및 활용

임진강 유역은 수자원과 자연자원이 풍부하다. 특히 수자원을 남북 공동으로 개발한다면 전력생산, 공업용수, 농업용수, 상수도 등에 활용할 수 있을 것이다. 동시에 서해에서 거슬러 올라오는 수로를 활용하면 물류유통 및 관광을 위한 주운이 가능하여 생산적으로 활용할 수 있을 것이다. 기타 임진강 유역일대 지하자원의 공동탐사 및 개발도 남북이 협력사업으로 추진할 수 있을 것이다.

(2) 주요 협력사업의 선정 및 추진방안

(가) 협력사업의 선정

대상사업의 세부평가를 위한 기준은 정량적인 기준을 세우는데 한계가 있어 정성적인 기준을 세웠으며, 주로 남북한 협력에 필요한 사안들을 중심으로 하였다. 첫째는 시급성으로 교류협력을 통해서 남북한이 시급하게 대처해 나아가야 할 현안에 대한 정도를 평가하였다. 둘째는 경제성으로 남북한이 협력을 함으로써 상호 경제적 이익이 발생할 수 있는 정도를 평가하였다. 셋째는 환경 보전성으로 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.

분야별 사업에 세부평가 기준을 적용하여 개별사업별로 종합평가를 한 결과에 따르면 재해공동대처 분야에서 협력할 수 있는 유망사업으로 평가된 사업은 임진강 수해방지사업이며 이 사업은 매우 시급하며 파급효과 역시 타 사업보다 클 것으로 예상되고 있다. 자연생태

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

계보전 및 관리분야에서는 비무장지대 생태보전과 임진강 유역 산림 녹화 사업이 양호하게 평가되었는데 특히 비무장지대 생태계보전사업은 국제적으로 관심이 높은 사업으로 파급효과가 클 것으로 전망되며, 임진강 유역 중·상류산림녹화 사업은 북한이 강력하게 요망하고 있는 사업으로 협력 가능성이 매우 높고 생태계보전과 함께 홍수피해를 줄이는데도 효과가 있어 파급효과가 높게 평가되고 있다. 산업협력분야에 있어서는 시범농장과 농업생산기반정비사업, 그리고 문화역사 사업인 궁예도성 발굴복원사업이 높은 것으로 평가되었다. 시범농장의 협력개발과 북한의 농업생산기반 정비사업은 식량문제 해결이 시급한 북한에 직접적인 도움을 줄 수 있어 매우 협력 가능성이 높고 파급효과가 큰 것으로 평가되고 있다.

(나) 단계별 사업추진

임진강 유역에서의 이러한 남북협력사업은 남북관계의 진전에 따라 앞서 설명한대로 단계별 접근이 필요하다. 추진단계의 설정은 북한의 대외개방 정도에 따라 개방추진기, 개방확대기, 개방정착기로 구분하여 추진하는 것이 바람직할 것이다.

개방추진기에는 임진강 유역의 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 위해 중·상류지역의 조림사업에 필요한 묘목과 장비를 한국지원으로 추진한다. 협력의 주체는 남북한 정부와 국제기구가 될 것이며, 초기에는 북측에 수혜성 사업들이 이루어지고, 이러한 사업을 효율적으로 수행하기 위한 남북한 공동추진체

의 구성과 임진강 유역에 대한 남북한 공동실태조사가 이루어지게 될 것이다.

개방확대기에는 임진강 유역의 효율적 활용을 위한 다양한 사업들이 추진되어 남북협력사업이 본 궤도에 오르는 시기로 수자원의 활용을 위한 시범사업을 추진하며, 대상지역은 비무장지대와 임진강 중류 지역을 주 대상으로, 협력을 효율적으로 추진할 수 있도록 제도적 기반을 구축한다. 주요 사업으로는 임진강 홍수방지를 위한 제방의 보강, 비무장지대 내의 시범농장 조성과 본격적인 북한 측의 농업기반 사업 확충사업이 추진될 수 있을 것이다. 동시에 비무장지대 내 우수한 자연환경을 활용하기 위한 생태공원의 조성과 역사문화 자원의 발굴 작업을 추진할 수 있다. 협력의 주체는 남북한정부와 국제기구 공기업, 그리고 민간 NGO 등이 적극 참여토록 해야할 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 임진강 유역의 광활한 농경지에 대한 경지정리와 농로, 수로 개설 등 농업기반 확충을 위한 정비사업들의 확대가 가능하다. 이와 함께 남북한 공기업과 민간기업이 참여하여 임진강 전 지역에서 교류협력을 활성화시킬 수 있을 것이다. 이 기간에는 북한 국토의 전면적인 재편과 동북아 경제협력권내에서의 거점 역할을 수행할 수 있는 중추기지의 건설이 활발해지고, 특히 임진강 유역은 환동해와 환황해, 그리고 대륙으로 뻗어가는 물류 중심지역으로 부상하게 될 것이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

(다) 제도적 지원방안

1) 남북한의 법제도 정비

현행 ‘접경지역지원법’만으로는 접경지역의 평화벨트화를 위한 구체적인 실천이 어렵다. 따라서 남북한 접경지역에서 다양한 교류협력 사업들이 단계적으로 실시, 확대되고 이들이 상호 연계적으로 추진되어 시너지 효과를 가질 수 있도록 하기 위해서는 남북한이 공동으로 법적·제도적 장치를 마련하는 것이 필요하다.

먼저 한국의 관련 법제도를 정비해야 할 부분은 대체로 다음과 같다. 남북접경지역에서의 협력사업 추진을 제도적으로 뒷받침할 수 있도록 하기 위해서 가칭 ‘남북수자원공동협력에관한법’이라는 특별법을 제정해야 할 것이다. 혹은 이러한 특별법 제정이 여의치 않다면 기존의 ‘남북교류협력에관한법률’을 정비하여 접경지역에서의 남북 교류협력사업 지원의 근거를 마련해야 할 것이다. 이와 함께 접경지역지원법을 정비와 군사기지 및 군사시설보호법 등을 개선·보완하도록 하고 나아가 재원조달의 다변화를 통한 협력사업의 효율적 추진을 위해 국고, 민자, 해외자본 등을 단계별로 조달할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 할 것이다.

한편 북한도 관련제도를 정비해야 할 것이다. 현재 북한이 추진 중인 금강산관광지구나 개성공업지구³⁸의 경우에는 북한이 특구로 지정하여 별도의 법률을 제정·운용하고 있다. 그러나 비무장지대 등 북한 측 접경지역의 경우에 있어서도 이와 같은 접경지역을 특별지역으로 지정하고, 총괄적으로 관리하고 남북교류협력을 효율적으로 지원

³⁸ 북한은 금강산 관광지구를 위하여 ‘조선민주주의 인민공화국 금강산관광지구법’과 ‘조선민주주의 인민공화국 개성공업지구법’을 「조선민주주의 인민공화국 최고 인민회의 상임위원회 정령 제3413호」로 2002년 11월 20일 발표하였다.

할 수 있는 특별법(가칭 ‘접경지역교류협력특별법’)의 제정이 필요할 것이다.

2) 제도적 기반의 단계적 구축

우리 측은 접경지역 평화벨트화에 관한 법제도 정비 초기단계에서는 남북한 간의 소규모 협력사업 추진을 위한 당국 간 합의를 체결하고, 시범적 차원에서 추진하는 것이 남북관계 현실에 비추어 타당한 접근방법이 될 것이다. 개방의 파급효과에 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 것은 당연히 필요할 것이다.

이와 같은 경험을 바탕으로 점차 남북합의를 통해 가칭 ‘남북한평화벨트조성지원법’이나 ‘접경지역교류협력특별법’ 등 특별법을 제정하여 남북한이 각기 자기 측 접경지역의 종합적 관리 및 효율적 지원을 위한 방안을 마련해야 할 것이다. 여기에는 교류협력지구 설치 및 지원근거와 절차, 대규모 협력사업 추진방안 등 포괄적인 내용이 포함되어야 할 것이다. 나아가 국내외 자본의 유치와 투자에 대한 내용도 포함되어 접경지역 전체가 경제특구 형태의 평화벨트로 형성되어 활발한 경제활동이 전개될 수 있도록 제도적으로 뒷받침해야 할 것이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

3. 분야별 평가

가. 정치적 측면

남북한 간의 공유하천 이용 문제에서 절대적 영토주권론(하문주의)의 이론이 적용되던 시대의 상황이 벌어지고 있다. 이는 각국이 자국 영역 내 하천수를 자유로이 사용·처분할 수 있으며, 하류국은 상류국의 행위에 관하여 어떠한 요구도 할 수 없다는 이론으로 영토 내의 자연자원에 대한 절대주권을 옹호하는 이론이다. 최근 임진강과 북한강의 상류에는 대형 댐이 건설되어 하류인 남한지역에 막대한 피해를 주고 있다. 그러나 남북간의 긴장상태를 더 이상 악화시키지 않기 위해서 묵인하고 있는 것이나 마찬가지이다. 공유하천에 대한 이론의 적용은 해당 하천의 여건과 유역국가들의 이해관계에 따라 채택되고 있음을 이론적 고찰에서 확인할 수 있었다. 1966년 국제법 학회에서 채택된 하천이용에 관한 원칙은, 유역국가는 다른 연안 국가에게 피해를 주지 않는 범위에서 “합리적이고 공평한” 물 이용권을 가질 수 있도록 함으로써 제한적 영토주권론에 비중을 두고 있다. 최근 주요 국제협력사례들은 용수 확보와 하천수의 오염문제 해결이 주요 과제로 제기되고 있다. 남북한이 국경위원회를 만들어 상호 협력했던 동·서독의 전례를 따른다면 남북한 공유하천의 평화적인 이용을 통한 평화지대의 조성은 북한 내부적으로는 경제적인 이익을 통한 체제의 유지에 도움을 주고 대외적으로는 국제법의 준수를 통한 국제 사회에서의 합리적인 국가로서의 정치적인 평가를 받을 수 있을 것이다. 이는 북한 실권자의 정치적인 이미지를 높여주고 체제유지에도 도움이 될 수 있을 것이다. 따라서 북한이 긍정적으로 나올 수 있는 대안을 마련하여 남북한 정상회담에서 이를 의제로 제시하여 통큰

정치를 할 수 있도록 유도하는 것도 하나의 방법이다.

나. 군사적 측면

남북교류협력이 활성화되었던 지난 10년 동안 북한은 군사적인 측면에서 많은 양보를 하였다고 생각했을 것이다. 그것은 남북한의 군사력이 가장 집중되어 있는 서부전선에 개성공단을 건설하기 위해 수개의 사단병력이 이동하여 후방으로 재배치되었기 때문이다. 이 지역은 평지이며 그들이 과거에 탱크를 이끌고 대규모 남침을 강행했던 군사적으로 유리한 지역이다. 그러나 북한은 개성공단을 설치함으로써 남북한 군사적 대결시 오히려 유리한 여건을 조성할 수 있다고 판단했을지 모른다. 이는 수많은 남측 기업과 기업인, 그리고 근로자들이 자기 영역 내에 거주함으로써 군사적으로 불리할 것이 없다고 판단하였을 것이다. 처음에는 북한 군부의 반대도 있었다는 소문도 들린다. 남측에서의 경험에 의하면 하나의 군사시설을 이전하고 재배치하는 데는 막대한 비용과 시간이 필요한 일이다. 이러한 것을 감안하고 군사작전에 가장 중요한 지역을 비워준 것은 그들 나름대로 군사적 측면의 분석이 있었을 것이다.

이러한 측면을 감안할 때 임진강과 북한강 유역은 군사작전상 개성 지역보다는 덜 중요한 지역이라고 볼 수 있다. 그것은 대규모 군대가 이동하기에는 매우 험악하고 어려운 지형이기 때문에 남북한 상호 대규모 군사력이 일시에 공격하기에는 불리한 지역이다. 따라서 북한으로서는 공유하천 유역의 평화적인 이용이 막대한 경제적 이득을 가져오는 것에 비해 군사적인 타격은 미미하다고 판단할 것이다. 특히 북한강 유역의 평화의 댐은 남한 최고의 댐으로 북측이 수공을 하여 올 때 오히려 역류하여 북한의 김화지역이 수몰되는 현상이 올

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

수 있도록 대비하였다. 한편 임진강 유역의 경우 북한이 수공을 하여
올 경우 상당한 피해를 입을 수 있으나 지난 수해를 통해서 많은 대비
를 하였고 앞으로도 댐을 건설하여 대비할 수도 있다. 따라서 군사적
으로 남북의 평화적인 이용을 위한 평화지대의 조성은 북측에 불리함
이 없다고 판단할 것이다. 무엇보다도 그들이 개성공단과 금강산 관
광을 통하여 남북한 접경지역에서의 교류협력이 군사적으로 크게 위
협이 되지 않는다는 것을 경험했기 때문이다.

다. 경제적 측면

남북한 공유하천 유역에서의 남북 교류협력사업을 통한 평화지대
의 조성은 남북한이 경제적으로 크게 이득을 얻을 것이다. 특히 북한
의 경우 농경지의 개발을 통해 식량난 극복에도 도움이 되고, 황폐한
산야에 녹화사업을 함으로써 홍수 피해와 산림자원의 확보를 가져올
것이다. 특히 임진강의 댐과 북한강의 댐을 다목적댐으로 전환하여
전력을 생산하고 용수의 대가로 남측으로부터 전력을 공급받는 효과
를 거둘 것이다.

임진강 유역에서의 교류협력 여건을 보면 다음과 같다. 임진강 유역
은 지형이 평탄하고 구릉지가 많고 넓은 평야가 발달하여 남북이 분
단되기 전에는 농경지로 사용하였다. 따라서 남북이 협력한다면 과거
의 농경지를 복구하여 경작할 수 있는 토지가 풍부하다. 농경지 개발
로 남북협력이 가능한 지역은 현재 비무장지대인 철원의 북면 뜰, 파
주의 대성동 및 기정동 마을 일대의 지역이다. 남북한 협력사업은 북
측지역의 취약한 농업기반을 복구 및 정비와, 장단과 평강지역의 대단
위 농업생산기반정비사업 등이 있다. 또한 임진강 유역의 접경지역은
역사적 유적이 풍부하여 공동으로 역사문화 유적조사 발굴 및 복원사

업을 추진할 수 있다. 현재 가능한 사업으로는 비무장지대 내 공예도성과 고려유적 등이 있다. 또한 이 지역은 남북한 간선교통망이 통하는 지역으로 교통망 연계 및 물류산업을 협력해 나갈 수 있다.

임진강 유역은 수자원과 자연자원이 풍부하다. 특히 수자원을 남북 공동으로 개발한다면 전력생산, 공업용수, 농업용수, 상수도 등에 활용할 수 있을 것이다. 동시에 서해에서 거슬러 올라오는 수로를 활용하면 물류유통 및 관광을 위한 주운이 가능하여 생산적으로 활용할 수 있을 것이다. 기타 임진강 유역일대 지하자원의 공동탐사 및 개발도 남북이 협력사업으로 추진할 수 있을 것이다.

접경지역에서의 경제적 교류를 위한 평화지대의 조성은 이미 개성공단과 금강산 관광을 통해서 시작이 되었다고 본다. 여기에 공유하천의 공동이용은 북한에 전력 문제를 해결해 줄 수 있는 실마리가 될 수 있고, 농업과 산림 등의 다양한 경제적 효과를 가져 올 수 있어 북측으로서는 체제에 위협이 되지 않을 것이다.

라. 환경적 측면

남북공유하천 유역에서의 교류협력을 통한 환경협력은 매우 중요하고 시급한 사안이다. 특히 생물다양성 측면에서 남북한 공유하천 유역은 매우 풍부하다. 이러한 하천유역이 북측의 댐으로 인해 환경이 크게 파괴되고 있고, 홍수 등의 재해로 많은 인명과 자연생태계의 피해가 극심한 상황이다. 또한 군사작전을 위한 사계청소는 귀중한 생태자원을 크게 훼손하며 자연환경에 피해를 주고 있다. 이를 해결하기 위한 유역별 협력사업과 환경에 미치는 효과, 그리고 북한에 미치는 영향을 보면 다음과 같다.

임진강 유역에서 남북이 협력하여 재해에 공동대처할 수 있는 사업

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

으로는 첫째, 임진강 중·하류유역의 댐건설, 둘째, 비무장지대에서 일어나는 화재에 대한 공동대책, 셋째, 산림의 병충해 방지를 위한 방제 사업, 넷째, 전염병 공동 방제를 위한 협력사업을 들 수 있다. 한편 임진강 유역의 생태계를 공동으로 보호하기 위한 사업으로는 첫째, 비무장지대의 생태계공동조사 및 관광자원화, 둘째, 북측 임진강 유역의 녹화사업, 셋째, 생태계 공동연구소 설치 및 종합관리 시스템 마련 등을 상정해 볼 수 있다.

북한강 유역에서 가장 중요하고 비중이 높게 추진되어야 할 것은 남북이 평화적으로 수자원을 활용하는 방안을 모색하는 것이다. 이를 위해 앞에서 언급했던 임남댐의 물과 한국의 전력공급을 연계하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다.

남북공유하천의 생태환경은 그 다양성과 희소성에 있어서 매우 귀중한 자산이다. 따라서 남북이 협력하여 보전해 나가고 가꾸어나간다면 환경의 보전뿐만 아니라 세계적인 생태관광자원으로도 육성시켜 나아 갈 수 있는 국가적인 자산이다. 동시에 최근에 국지적으로 일어나고 있는 집중호우로 인한 홍수, 화재, 병충해 등 각종 재난을 공동 대처해 나아감으로 피해를 줄이고 생산적으로 발전시킬 수 있다.

마. 문화적 측면

문화적 측면에서 남북협력은 민족동질성 회복과 삶의 질 향상에 기여하는 효과가 있을 것이며, 특히 문화적 측면에서의 남북한 교류 협력사업은 분단 60년이 지난 지금 그 동안의 단절로 인해 사회문화적인 이질감이 팽배한 남북간의 관계를 좁혀주고 상호 이해의 폭을 넓혀 줄 수 있을 것이다. 오랜 세월동안 우리민족이 같이 살아오면서 이루었던 분단의 상처를 치유하고 나아가 민족의 동질성을 회복할

수 있다는데 의의가 있을 것이다. 문화적 측면의 연계는 북측의 자존심도 살려 줄 수 있을 것이다.

임진강 유역은 초기 백제의 도성이 있었을 뿐 아니라 고구려·백제·신라 등 삼국의 각축장이었다. 이어 통일신라시대에는 태봉의 수도가 철원에 위치하였으며, 1000여년 동안 고려왕조 및 조선왕조의 수도가 입지해 있었던 역사적 배경을 지니고 있다. 임진강 유역인 개성과 서울, 철원과 서울을 잇는 축 주변에는 국가, 왕실과 관련된 문화 유적이 집중 분포하여 문화적 특징을 형성하고 있다. 왕릉의 예를 들어보면, 개풍, 장단, 고양, 양주 등 경기지역 서북부와 동북부 일대는 고려와 조선의 왕릉이 밀집한 곳이다. 왕릉이 아니더라도 왕자, 옹주의 묘나 태실, 원묘, 그리고 권문세가의 분묘가 경기 북부를 비롯한 경기도 지역에 집중해 있다.

역사문화자원의 협력을 통한 평화지대의 조성은 남북의 이질감을 해소하고 동일문화권으로 엮어주며 민족의 동일성을 통한 남북의 화해와 협력을 이끌어낼 수 있을 것이다. 이는 북한의 체제와 자존심에도 훼손을 가져오지 않을 것이다.

바. 국제적 측면

남북한 접경지역에서의 교류협력사업의 추진은 국제적인 조약에 관련되는 사안이다. 그것은 한반도에서의 전쟁 종식에 의해서 파생한 비무장지대가 쌍방의 참여국들이 합의하에 이루어진 것이기 때문이다. 따라서 비무장지대에서 이루어지는 남북한의 모든 행위는 유엔사의 승인을 받아야 하는 국제적인 사안이다.

비무장지대는 3년 동안 한반도에서 치열하게 전개된 무력충돌을 정지시키기 위해 1953년 7월 27일 체결된 「한국군사정전협정」에 의

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

해 설치되었다. 비무장지대(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 제1항에서는 “1개의 군사분계선을 확정하고 쌍방이 이 선으로부터 각기 2km씩 후퇴함으로써 적대군대 간에 1개의 비무장지대를 설정한다”고 규정하여, 적대 쌍방 간에 일정 범위의 완충지대로서 비무장지대의 설정과 그 범위를 명시하고 있다. 이어 정전협정은 비무장지대의 위치와 외측 한계에 관해 규정하고 있다. 즉 적대 쌍방 사령관은 군사분계선의 위치(제1조 제2항)와 비무장지대로부터 남북방향의 경계선(북방한계선 및 남방한계선)을 각각 정전협정에 첨부되는 지도에 의해 확정할 것을 약속하고 있다(제1조 제3항). 이와 같이 비무장지대가 설치되게 된 실정법적 근거는 정전협정 제1조 제1항과 제3항에 있다. 정전협정은 당사자의 일방을 북한과 중국으로 하고, 다른 일방을 유엔으로 하는 국제법상의 조약이다. 결국 비무장지대는 남북한의 어느 국내법이 아닌 정전협정이라는 국제법에 의해 설치된 것이라 하겠다.

따라서 비무장지대를 통과하는 남북한 공유하천 유역에서의 남북 교류협력사업의 추진은 북한의 참여가능성 뿐만 아니라 유엔사의 승인이 필요한 사안이다. 이와 같은 국제사회의 지지가 필요한 사업으로서 공유하천 유역의 평화지대 조성은 국제법과 국제적인 관례로 볼 때는 충분히 지지를 받을 수 있는 사안이다. 공유하천 이용에 대한 국제사회의 합의는 “합리적이고 공평한 이용의 원칙”으로 발전하여 왔기 때문이다. 즉 유역국가는 다른 연안 국가에게 피해를 주지 않는 범위에서 합리적이고 공평한 물 이용권을 갖는 것이다. 따라서 현재의 북한의 잘못된 영토주권론의 물 이용권은 국제사회의 지지를 얻지

못하는 이론이다. 북한의 댐건설로 인한 유역의 변경은 우리 측 유역에 수자원 부족 현상을 초래하고 생태계에 커다란 변화를 가져오고 있다. 남북한 공유하천의 평화적인 이용은 남북한 공유하천 유역의 생태계를 복원하고 환경을 보전하기 위해서도 매우 필요하다. 또한 접경생물권 보전지역 지정이 국제사회가 원하는 사안이기 때문에 남북한 화해와 협력이 이루어진다면 국제적인 지지를 받을 수 있다고 사료된다.

지난 2차례의 남북정상회담은 남북분단으로 인해 군사적 대치가 계속되면서 대립과 긴장에 싸인 한반도에 평화와 화합의 분위기를 조성해주었으며 남북한 교류협력에 있어서도 한 단계 진전을 가져오게 하였다. 특히 분단과 군사적 대치의 현장인 남북한 접경지역에서의 교통망 연결과 금강산 육로 관광의 실시, 그리고 개성공단 건설 등은 긴장의 완화와 미래의 평화적인 국토 통합에 대한 기대감을 높여주었다. 그러나 최근의 남북한의 극한대립은 다시 냉전시대의 상태로 남북한의 관계를 되돌려 놓은 듯하다. 이러한 관계를 회복하고 평화와 화합을 유지하기 위해서는 남북한 접경지역에서의 교류협력이 활성화되고 이에 따라 평화지대가 조성되어야 할 것이다.

임진강과 북한강 유역에서의 남북한 교류협력사업의 추진은 군사적 긴장 상태를 완화하고 이 지역에서의 수자원 공동이용 등 남북교류협력사업의 추진과 자연환경의 보전을 위한 협력을 통해 접경지역에서 평화와 화합의 여건을 조성해 나아갈 수 있는 계기를 마련할 수 있을 것으로 기대된다. 임진강과 북한강 유역은 북한의 댐건설로 인해서 남쪽으로 내려오는 수로가 차단됨에 따라 중·하류지역에 심각한 유수부족현상이 나타나고 있다. 수자원 공동이용에 대한 남북교류협력사업이 추진된다면 그동안 강 수위가 낮아지면서 나타난 수변

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

공간 생태계의 심각한 변화를 회생시킬 수 있을 것이며 나아가 하류의 댐들이 본래의 기능을 되찾을 수 있을 것이다.

임진강과 북한강이 통과하는 비무장지대와 남북한 접경지역의 생태계에 대한 공동조사와 관리를 위한 협력사업을 추진하여 생태계의 관광자원화를 이루어 나갈 수 있을 것이다. 특히, 북한의 산림 황폐지역을 대상으로 한 산림녹화사업의 추진은 국토의 보전과 수자원의 지속적인 확보, 그리고 폭우로 인한 홍수의 피해를 근원적으로 막아 줄 수도 있을 것이다. 이를 위해 우리 측이 묘목과 비료, 그리고 기술을 제공하고 북측이 인력을 제공한다면 남북한 간에 협력사업이 이루어질 수 있을 것이다. 한편 평야와 구릉지에 남북한이 공동으로 시범 농장을 개발하고 나아가 북한의 접경지역에는 농업기반을 확충해 줌으로써 남북한 간의 인적·물적 교류협력을 활성화시키고 분단전의 생활권을 복원해 나갈 수 있을 것이다.

협력사업의 성공적인 추진은 무엇보다도 북한이 관심을 가지고 협력사업에 참여할 수 있도록 여건을 조성하는 것이 중요할 것이다. 북한의 댐 건설목적이 전력을 생산하기 위한 것이므로 이에 대한 보전 문제를 남북한이 합의하고 다목적댐으로 개조하여 용수를 남쪽으로 흘려보낼 수 있도록 상호 협력하여야 할 것이다. 동시에 수변공간의 공동 활용을 통한 남북한 관광의 연계와 다양한 협력사업의 추진이 북한에 경제적인 도움이 될 수 있다는 확신을 심어주어야 할 것이다.

남북한 공유하천의 평화적인 이용은 무엇보다도 남북한 당국 간의 신뢰가 우선되어야 한다. 신뢰를 바탕으로 현재 어려움에 처해 있는 남북간의 관계개선과 미해결 상태에 머물러 있는 북한의 핵문제가 평화적으로 해결될 수 있도록 화해와 협력의 분위기가 조성되는데 큰 역할을 할 수 있을 것이다.

VI. 유네스코 생물권 보전지역 지정



1. 배경과 목적

가. 생물권 보전지역 (Biosphere Reserve)

생물권 보전지역의 연구는 생물의 다양성 보전과 자연자원의 지속 가능한 이용과의 조화를 추구한다. 이는 법적 보호지역 뿐만 아니라 인근의 다양한 소유형태의 경관지역을 포함하여 통합적인 관리 및 조율 체제를 지향하며, ‘사람과 자연이 어우러진 특별한 곳’을 만들려는 목적을 가지고 있다. 생물권 보전지역은 해당국의 신청을 받아 유네스코가 지정하며, 이는 국내법에 따른 소유권과 주권에는 영향을 미치지 않는다. 이 지역은 지속가능발전의 학습장으로서의 역할을 할 수 있다는 데에 의의가 있다.

생물권 보전지역은 전 세계의 뛰어난 육상, 연안 또는 해양 생태계를 포함하는 지역이며, 그 기능을 잘 수행할 수 있도록 핵심·완충·전이지역으로 용도구획을 나눈다. 2009년 10월 현재, 107개국 553곳이 지정되어 세계 네트워크에 참여하고 있으며, 한반도의 지정 현황은 설악산(1982년), 백두산(1989년), 제주도(2002년), 구월산(2004년)이 있다. 또한 신안 다도해, 묘향산이 2009년에 생물권 보전지역으로 지정된 바 있다.

접경 생물권 보전지역이란 국경을 접하는 지역을 지정하여 해당국이 공동으로 관리하는 지역이다. 이는 동시에 신청할 수도 있고 각각 신청한 후에 접경보전지역으로 통합할 수도 있는데, 통합하지 않고 개별 보전지역으로 유지하는 경우도 있다. 현재 접경 생물권 보전지역으로 지정된 곳은 체코/폴란드 **Krkonoše/Karkonosze**(1992), 폴란드/슬로바키아 **Tatra**(1992), 프랑스/독일 **Vosges du Nord/Pfälzerwald**(1998)*, 폴란드/슬로바키아/우크라이나 **East Carpathians**(1998)*, 루마니아

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

/우크라이나 Danube Delta(1998)*, 베냉/부르키나파소/니제르 'W' Region(2002),*³⁹ 모리타니아/세네갈 Delta du Fleuve Sénégal(2005), 포르투갈/스페인 Geres-Xures이다. 즉, 전 세계 14개국에 8곳(유럽 6, 아프리카 2)이 생물권 보전지역으로 지정되어 있다.

생물권 보전지역은 보전·발전·지원의 3가지 기능을 수행할 수 있는 규모가 되어야 한다. 여기서 '보전기능'이라 함은 생물의 다양성과 생태계를 보전하는 기능을 말하며, '발전기능'은 환경과 개발을 연계시켜 지속가능한 개발을 이루는 것을 말하고, '지원기능'이란 위의 보전 및 발전기능을 위하여 연구·교육·훈련을 하는 것을 의미한다.

생물권 보전지역의 용도구획은 핵심지역(core area)·완충지대(buffer zone)·전이지역(transition area)으로 나누어진다. 먼저 핵심지역이란, 생물다양성의 보전을 위하여 엄격하게 보호되는 지역이다. 간섭을 최소화한 생태계 모니터링과 연구가 이루어지는 곳이다. 완충지대는 환경교육, 레크리에이션, 생태관광 및 기초·응용연구 등 건전한 생태적 활동이 가능한 지역을 말한다. 전이지역은 다양한 농업활동, 주거지 등으로 이용가능한 곳이다. 지역의 자원을 관리하고 지속가능한 방식으로 개발하기 위해 지역사회, 관리당국, 학자, 비정부단체, 문화단체, 경제적 이해집단들이 함께 일하는 곳을 말한다.

생물권 보전지역의 지정효과는 여러 가지가 있다. 우선, 가시적으로 국제기구인 유네스코가 지정하므로 세계적인 인지도가 상승할 수 있다. 또한 생물권 보전지역 관리위원회 운영 등을 통하여 지역사회 발전계획 수립 및 이행을 위한 지역주민의 참여를 촉진할 수 있다. 또한 토지와 자연자원의 효율적 이용을 추구하게 되며, 로고 활용 및

³⁹. *표시는 각각 지정한 후에 접경생물권 보전지역으로 지정된 년도이다.

인증제 등 경제적 소득 증대를 기대할 수 있다. 이뿐 아니라 관리자의 교류 및 공동연구로 최신 정보 및 기술을 습득할 수 있는 기회를 얻을 수 있으며, 이러한 여러 가지 이점 때문에 일부 나라에서는 국내법에 반영하여 활동을 지원하기도 한다.

생물권 보전지역의 우수사례로는 오스트리아 그로세즈 발저탈(Großes Walsertal) 생물권 보전지역을 들 수 있다. 이 지역은 오스트리아에서 두 번째로 큰 산림보호구이며 카르스트 지형 등 다양한 지질 특성을 보여주는 곳으로 2000년에 생물권 보전지역으로 지정되었다. 포랄버그, 브레겐즈 주정부 및 블루텐즈 지방정부 산하 그로세즈 발저탈 계곡 생물권 보전지역 위원회가 관리하였는데, 그들은 지역사회의 불안한 경제·사회·생태적 미래를 해결하는 데 생물권 보전지역을 적극 활용하였다. 이를 인정받아 2006년 10월 ‘제1회 생물권 보전지역 관리를 위한 미셸 바티스 상’을 수상하기도 했다.⁴⁰

관리자들이 지역주민들과 함께 추진한 대표적 사업은 다음과 같은 것들이 있다. 첫째, 자체로고를 제작하는 데 있어 학생 공모로 관심증을 촉진하였다. 둘째, 환경교육의 일환으로, 가이드와 함께 지역의 자연, 문화, 경제에 대한 이해를 돕는 ‘그로세즈 발저탈 생물권 보전지역 모험’ 프로그램을 운영하였다. 셋째, 지역산물 라벨링 사업을 수행하여 ‘발저스톨츠’(Walserstolz) 치즈와 ‘베이그홀츠’(Bergholz) 목재로 일자리를 창출했으며, 지역 고유수종 산림을 유지하고 지속가능한 발전에 기여하였다. 넷째, 파트너 음식점과 여행업체를 지정하여 ‘생물권 보전지역 메뉴’를 개발하고 ‘생물권 보전지역 파트너’ 명패를 제공하기도 하였다. 또한 모든 건물 지붕에 태양열 패널을 설치하고

⁴⁰ 주민 3500명이 전이지역에 거주하고 있다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

자 하는 목표로, 주민들이 집을 지을 때 재생가능에너지를 선택하면 특별기금을 지원하였다.

나. 비무장지대 및 접경지역의 현황과 생물권 보전지역

추진 목표

비무장지대는 군사분계선 남북으로 폭 4km, 길이 248km, 면적 907 km²를 차지하는 지역이다. 민통선지역은 군사시설보호법에 의거하여 군사분계선으로부터 5~10km 이내 지역으로 총 1,369km²를 차지하는 지역을 말한다. 또한 접경지역은 접경지역지원법에 의거한 바, 일부 민통선 지역과 민통선 이남으로부터 20km 이내의 지역인데, 3개의 시·도 및 15개 시·군·구가 있으며, 656천명이 현재 거주하고 있고 총 8,097km²에 달하는 지역이다. 접경지역 중 민통선 이북지역은 농업생산지역과 집단취락지역, 남북협력사업지역이 있으며, 민통선 이남지역은 민통선 20km 이내 지역 중에 5개 지표⁴¹ 중 3개 지표가 전국 평균보다 저조한 지역이다. 해상지역은 북방한계선 이남지역으로 백성도와 대청도 등 무인 도서를 제외한 섬을 포함한다.

「비무장지대 생물권 보전지역」 지정은 비무장지역 전체를 대상으로 남북의 합의 하에 공동으로 추진되어야만 국내·외적으로 지정의 의의 및 상징성을 높일 수 있으므로 남북한 간의 이해와 의지가 필수적이다.

비무장지대는 민족 분단의 역사적 상징지역이면서 한반도의 중부 지역을 동·서로 잇는 핵심생태 축이라 할 수 있다. 보다 구체적으로 적시하자면, 비무장지대는 군사적 완충지역으로 50여 년간 민간인 출입통제로 생물의 다양성이 풍부한 생태계의 보고(寶庫)이며, 산림 및

41. 인구, 도로, 상수도, 제조업 종사자, 군사시설보호구역

초지의 비율이 97.4%로 매우 높고 부분조사결과 멸종 위기종 67종을 포함하여 2700여종의 야생 동·식물의 서식이 확인된 바 있다. 따라서 미래 통일국가의 자연자산 보전 차원에서 비무장지대를 유네스코 생물권 보전지역⁴²으로 지정하기 위해서는, 남북이 공동으로 비무장지대 내부의 생태계 조사를 추진하는 것이 필요하다.

비무장지대는 세계 유일의 분단 현장으로 생태계가 우수하여 역사 및 자연유산으로서의 가치가 매우 크다. 따라서 비무장지대를 세계적인 생태관광명소로 발전시켜 한반도의 생태적 고유성을 알리고 평화와 화합의 상징으로 활용할 필요가 있다. 이 과제는 비무장지대의 생태적 가치를 발굴하여 유네스코 생물권 보전지역으로 지정하고, 관련 국제행사와 연계를 추진하는 것을 목표로 하고 있다. 또한 비무장지대에 생태·평화공원을 조성하여 생태관광 등 지속가능한 이용기반을 구축할 것을 목표로 한다.

2. 주요 내용

가. 과제의 이행계획

과제의 이행계획은 크게 3단계로 나누어진다. 1단계는 비무장지대 및 민통선 일원지역 생태계 조사('08~'10)이다. 2008년에는 비무장지대를 서·중·동부로 구분하여 남북 공동 생태계 조사에 착수하였고,⁴³

⁴² “유네스코 생물권 보전지역”은 인간과 생물권 사이의 균형 있는 관계 유지를 위하여 전 세계적으로 생태적 가치가 뛰어난 지역을 대상으로 유네스코가 지정하는 육상 및 연안 생태계지역을 말한다.

⁴³ 비무장지대에 대한 남북 공동의 생태계 조사가 어려울 경우, 군사 분계선 남측 군 순찰로, 보급로 등을 통하여 망원관찰을 하였고, 위성사진을 활용하여 조사하기도 했다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

2009년에는 민통선 등 비무장지대 일원에 대한 생태계 우수지역을 우선 선정하기도 하였다. 2단계는 비무장지대 및 일원지역에 생태·평화공원을 조성('10~'12)하는 것이다. 2010년에는 생태계가 우수하고 역사적 가치 및 평화적 상징성이 큰 지역을 핵심·완충지역⁴⁴으로 구분하고, 2012년에는 생태·평화공원으로 조성하려는 계획을 가지고 있다. 또한 북한과의 합의가 있기 전에(2011년) 경기도, 강원도 등 지자체의 평화공원조성계획과 연계하여 남측에 생태·평화공원을 우선 조성하기로 하였다. 3단계는 비무장지대를 유네스코 생물권 보전지역으로 지정('12)하는 것이다. 조사 결과를 토대로 2010년에 남북의 합의 하에 핵심·완충·전이구역을 결정하고, 2011년에는 남북 공동 신청 합의문에 서명한 후 생물권 보전지역 지정신청을 할 예정이다. 그리고 유네스코 생물권 보전지역 지정을 위하여 IUCN, UNESCO, UNDP 등 국제기구, 해외전문가 등이 참여하는 국제 심포지엄을 개최하여 파트너십을 강화하고자 한다. 결국 2012년에는 비무장지대를 유네스코 생물권 보전지역으로 지정을 완료하는 것이 목표이다.⁴⁵

비무장지대 및 민통선 지역에 대하여 유네스코 접경생물권 보전지역 지정을 신청하기 위해서는 사전에 국내법에 의하여 보호지역을 지정하고 관리계획을 수립하는 것이 필요하다. 경기도에서는 민통선 및 접경지역 일원을 대상으로 2009년 9월~10월 사이에 생물권 보전지역 지정을 위한 기초 조사를 실시하였다.

44. 우수경관지역 주변 완충구역에 생태탐방로, 관찰데크 등 시설물을 설치하고 국제 관광상품으로 개발하여 지역경제의 활성화를 도모하려는 목적을 가지고 있다.

45. 유네스코 생물권 보전지역 지정에 대한 실질적 심사권을 가진 세계자연보전연맹(IUCN) 총회('12)의 국내유치와 연계하는 방안을 강구하고 있다.

나. 추진 현황

추진현황은 다음과 같다. 2001년 4월 국가안전보장회의(NSC)에서 비무장지대의 유네스코 생물권 보전지역 지정신청의 남북공동추진 및 비무장지대의 생태계 조사 방침을 확정하였다. 이후 2001년 4월 유네스코 MAB 관계자 방북 시 남북 협력을 제안하는 서신을 북측에 전달하였으나 북측은 정치·군사적 상황 등을 이유로 추진을 거부하였다. 2006년 10월 제19차 파리에서 열린 유네스코 국제조정이사회 참석 시 북측에 남북 공동 생물권 보전지역 지정 및 생태계 조사 추진 제안서를 전달했으나 반응이 없었다. 또한 2003년 12월 대통령의 지시에 의거하여 「비무장지대 일원 생태계보전대책」을 수립하여 2005년 8월 국무회의에 보고한 바 있다. 비무장지대를 통일 후 2년 간 자연유보지역으로 지정하여 관리⁴⁶하고, 이후 전 지역을 생태 및 경관 보전지역으로 지정하며, 비무장지대 내부에 대한 주기적 생태계 조사⁴⁷를 실시할 것과 비무장지대 외부일원에 대한 현행 법령 상 보호 지역 지정을 추진⁴⁸하려는 것이 그 내용이었다. 결국 2009년 8월에는 대통령 지시로 비무장지대 생태계 조사 및 유네스코 생물권 보전지역 지정을 남북이 공동으로 추진하는 방안을 강구하게 되었다.

이후 프로젝트는 비무장지대의 유네스코 생물권 보전지역 지정신청을 남북이 공동선언하고, 생태계 조사⁴⁹를 실시하여 향후 비무장지

46. 「자연환경보전법」 제2조 참조.

47. '06년부터 생태계 조사를 계획하였으나 안전문제 등의 이유로 유엔사 출입승인이 지연되어 조사를 실시하지는 못 하였다.

48. 한강하구 습지보호지역 지정('06.3) 및 한강 하구와 파주, 문산 일부 지역을 UNDP/GEF 시범 사업지역으로 지정('07.4)하여 현재 생태계 조사, 주민협력 프로그램을 추진 중에 있다. 또한 민통선 일원 등 비무장지대 외부 일원에 대한 생태계 조사는 '06년부터 실시 완료된 바 있다.

49. 필요시 문화재 조사를 포함한다.

대를 유네스코 생물권 보전지역으로 지정받아 생물의 다양성의 보전은 물론 세계적인 생태 및 관광 상품으로 개발함으로써 경제적 수익(약 23조원)을 극대화할 계획을 가지고 있다.

기본적 추진방향은 첫째, 생물권 보전지역의 지정원칙 및 생태계 공동조사에 남북이 합의하도록 하며, 둘째, 실무협의회를 구성하고 운영할 것이며, 셋째 관리기구의 구성 및 모니터링 실시방안을 협의할 것이고 넷째, 생물권 보전지역의 지정신청서를 작성하는 것에 대하여 협의할 것이며, 마지막으로 비무장지대 생태·평화공원을 조성하고 운영할 것이다.

추진절차를 언급하자면, 먼저 남북이 합의하여 남북한 실무 작업반을 구성하고, 조사 대상지역 선정 및 생태계 공동조사를 실시한 후 보전지역을 확정하고 관리계획을 수립한다. 이후 남북 정부 당사자국 간 합의문을 작성하며 신청서를 작성 후 유네스코 국제생물보호구역(UNESCO MAB: Man and Biosphere) 국제 조정 이사회에 제출한다.

추진방향에 기반을 둔 세부 추진계획은 다음과 같다.

첫째, 생물권 보전지역 지정의 원칙 및 생태계 공동조사에 합의한다. 즉, 비무장지대에 대하여 유네스코 생물권 보전지역 지정 신청을 위해 남북한이 공동으로 추진한다는 원칙에 합의하며, 비무장지대 내부 생태계 조사를 남북 공동으로 조사할 것을 대내외적으로 천명하는 것이다. 또한, 생물권 보전지역 지정은 남북한 각각 지정한 후 추후 통합하는 방식 보다는 다소 시간이 걸리더라도 남북한 합의에 의해 공동지정을 추진하는 것이 바람직해 보인다. 이 경우 생태계 공동조사 등 남북 환경협력의 모델화가 가능하고, 국내외적으로도 지정의 의의 및 상징성을 높일 수 있다.

둘째, 상기 사항을 수행하기 위하여 남북한이 실무협의회를 구성하

고 운영하도록 한다. 이 협의회에서는 우선 생물권 보전지역의 명칭을 남북한이 합의하여 서로가 공감할 수 있는 명칭으로 선정할 것인데, 우리 측은 ‘한반도 비무장지대 접경생물권 보전지역’(The Korea Transboundary Biosphere Reserve)이라는 명칭을 제시하고 있다. 또한 생물권 보전지역 지정 대상에 관해 남북한이 합의하여 지정의 의의 및 상징성을 극대화할 수 있는 지역으로 설정한다. 이 경우 북측에서도 남측이 제시한 면적만큼을 지정할 수 있는 공감대 형성이 필요한데, 우선 우리 측은 현재 비무장지대로 한정하되 필요시 비무장지대와 생물 지리적으로 연결된 민통선 지역을 일부 포함하는 방향으로 지정 대상을 제시하고 있다.⁵⁰ 또, 남북 공동 생태계 조사 방안에 남북한이 합의하여 조사범위, 조사기간, 조사항목, 조사방법 및 조사팀 구성방안 등을 정하도록 한다. 대상지역의 범위는 비무장지대 전체(907km²) 및 민통선 지역 전체(1369km²)라 할 수 있으며, 우리 측 제시안은 다음과 같다. 일단 조사범위는 비무장지대 및 민통선 지역 전체를 조사하되, 민통선 지역은 생태계 우수지역 위주로 조사하는 것이다. 조사기간에 관해서는 구분된 3개 권역 중 1개 권역을 1년씩 조사한다. 조사항목 및 조사방법에 대하여는 지형, 식생, 동·식물상 등을 대상으로 일반적인 생태계 조사 방법에 따라 현지 사정을 감안하여 조사하도록 하며, 조사팀은 남북한 공동 단일팀 구성을 기본으로 하되 추진이 어려울 경우 일부지역만이라도 공동조사를 실시하도록 한다.⁵¹ 또한 이 협의회에서는 관리대상지역 내 구획설정 및 관리

⁵⁰ 비무장지대 전체(907km²) 및 민통선지역(1369km²) 중 생태계 우수지역(향로봉, 대암산 및 두타연 일대 등)을 말한다.

⁵¹ 비무장지대의 경우 위성자료를 토대로 4~5곳을 지정하며, 남북한이 공동조사를 실시한다. 기타 지역은 남북 각각 조사 후 정보자료를 교환하며, 생물권 보전지역 지정에 필요한 지역과 범위를 고려하여 추진하도록 한다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

계획을 수립하는데, 이는 남북 공동 생태계 조사의 결과를 토대로 남북한 합의에 의해 결정하되, 3개 권역(핵심·완충·전이지역)으로의 구획설정은 향후 비무장지대의 평화적 이용이라는 장기적 측면을 고려하여 추진할 것이다. 이러한 관리계획에 관하여 우리 측은, 핵심지역에 대해서는 비무장지대 전체와 민통선 이북 생태계 우수지역에 대한 조사연구 및 모니터링을 제외한 일체의 개발행위를 불허하며, 완충지역에 대하여는 핵심지역 인접지역으로 환경교육 및 생태관광, 연구활동 등 보전목적에 저해하지 않는 행위만 허용하도록 하고, 전이지역의 경우 완충지역 인접지역으로 다양한 형태의 경작활동, 거주 및 관광지 등으로 이용하도록 하는 방안을 제시하고 있다.⁵²

셋째, 생물권 보전지역 관리 기구를 남북한 지역 내에 각각 구성 및 설치하고 운영하며, 정기적으로 자료를 교환하고 지속적 조사(모니터링)를 실시하는 방안에 관하여 협의하도록 한다. 관리기구 내에는 국제기구(유네스코 등)를 포함하는 방안을 검토 중에 있으며, 장기적으로 학술연구, 지속가능한 이용방안, 산불예방 및 공동 진화 체계 구축 등 생태계보전을 위한 기구로 발전시킬 계획을 가지고 있다.

넷째, 남북한 합의문에 서명한 후, 생물권 보전지역 지정신청서를 작성(남북한 MAB위원회)할 것을 협의한다. 유네스코(MAB 국제조정이사회)에 신청서를 제출하여 생물권 보전지역으로 지정허가를 받도록 한다.

마지막으로, 생태·평화공원을 조성하고 운영한다. 우수한 자연자원을 체계적으로 관리하여 자연과 환경을 보호하여 생태관광을 유치할 것이다. 습지, 철새도래지, 약초·생약상품, 희귀동·식물 다양성 확보

⁵² 완충지역과 전이지역을 대상으로 친환경적이고 지속가능한 생태관광시설, 생태탐방 및 관광테크, 교육 및 홍보관 등의 설치를 추진할 계획이다.

등으로 자연자원을 상품화하여 이를 실현할 수 있겠다. 이처럼 친환경적 생태·관광자원을 개발하고 관광 인프라를 구축하여, 남북이 관광자원을 공동 개발하고 경제적 혜택을 공유하게 될 것이다. 즉, 관광 개발 및 관광소비에 따른 경제적 파급효과를 공유하여 지역경제를 활성화 시킬 것이다.⁵³

남북 공동 생물권 보전지역 지정의 추진에 관련하여 기대하는 효과는 정치적 측면, 생태계 보전 측면, 경제적 측면으로 나눌 수 있다. 우선 정치적 측면으로는, 비무장지대에 대한 남북 공동의 민간인 생태계 조사를 통하여 군사적 신뢰가 구축되면 군사적 대치지대를 남북의 화해 및 협력의 장(場)으로 전환하는 전기가 될 수 있을 것이다. 생태계 보전의 측면에서 보면, 무분별한 개발을 억제하여 한반도의 핵심 생태축을 효율적으로 관리하고 야생 동·식물의 다양성을 확보할 수 있다. 경제적 측면으로는 천혜의 자연자원과 분단의 역사가 공존하는 점을 활용하여 “생태·평화관광지”로 자원화 함으로써 경제적 수익을 극대화할 수 있다. 생산, 고용, 소득, 부가가치 등 투자비에 의한 파급효과는 약 12조원으로 예상되고, 관광소비에 의한 파급효과는 약 11조원⁵⁴으로 예상된다.⁵⁵

다. 비무장지대 및 일원지역 유네스코(UNESCO) 생물권 보전지역 지정 일정 (안)

환경부에서는 비무장지대(남방한계선 이북)와 민통선 지역 일부를

⁵³ 이에 관하여 세계자연보전연맹(IUCN)은 한반도 생태평화공원(금강산-비무장지대-설악산 연계)의 조성을 제안한 바 있다.

⁵⁴ 국내 및 외래 관광객의 지출액에 관광산업 승수를 곱하여 추정한 금액이다.

⁵⁵ 한국관광공사, 『비무장지대 접경지역 평화관광벨트 개발 기본구상』 (한국관광공사 보고서, 2004) 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

지정범위로 정하였고, 생태계 조사는 비무장지대 내부(2008년~2010년) 및 민통선지역(생태경관 우수지역/2007년~2009년) 내에서 할 계획이었다. 2009년 12월 관리범위(핵심 및 완충구역) 구획 (안)을 제시하였고 법정 자연환경보호지역을 지정했는데, 그 대상은 습지보호지역, 생태 및 경관보전지역, 야생 동·식물 보호구역 등이고, 2010년~2011년 상반기까지 위 지역을 지정할 계획이다.

지방자치단체의 경우 2010년 생태계 조사 및 관리범위(핵심 및 완충구역)를 정밀하게 검토하고, 2010년~2011년 상반기까지 전이지역 이용계획을 수립하고 협의한다.

환경부와 지자체 공동으로는, 2011년 상반기 유네스코 생물권 보전지역 지정신청 서류를 작성하고, 2011년 9월 30일에 신청하고 12년 5월 지정을 완료할 계획이다.

비무장지대 생물권 보전지역 지정의 방식은 남북한 합의에 의하여 공동지정으로 한다. 또한 지역의 명칭은 ‘한반도 비무장지대 생물권 보전지역’(The Korean Demilitarized Zone Biosphere Reserve)으로 하며, 대상지역은 비무장지대 및 비무장지대와 생물 지리적으로 연결된 접경지역을 말한다. 대상지역은 핵심지역(비무장지대 및 생태계 우수지역), 완충지역(핵심지역 인접지역), 전이지역(취락, 농경지역 등)으로 구분하고 합리적인 관리방안을 수립할 예정이다. 생물권 보전지역 신청을 위하여 기초 생태계 조사를 함에 있어서, 비무장지대의 경우 위성자료(IKONOS)를 토대로 4~5곳을 선정하여 남북한이 공동조사하고, 기타 지역은 남북한이 각각 조사한 후 자료를 정리하고 교환하는 방식으로 하며 이 때 한국의 경우 기존에 조사했던 자료를 활용한다. 또한 생물권 보전지역 지정과 병행하여 남북한 지역 내에 각각 관리 기구를 설립하여 비무장지대 생태계의 지속적인

조사 및 모니터링을 실시한다. 이에 대한 추진절차는 다음과 같다. 먼저 남북의 합의 후 남북한 실무 작업반을 구성하고 조사대상지역의 선정 및 생태계 공동조사를 실시하며, 보전지역 확정 및 관리계획을 수립 후 남북 정부 당국자 간 합의문을 작성하고 신청서를 작성하여 유네스코 MAB 국제조정 이사회에 제출한다.

생물권 보전지역(Biosphere Reserve)의 지정주체는 유네스코(UNESCO: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization)이며, 생물다양성을 보전하고 지역사회를 발전시키며 문화가치를 유지하려는 목적으로 위 지역 지정을 시작하였다. 즉, 생태계 보전뿐만 아니라 지역사회의 참여와 발전을 도모하려는 목적이다. 위 지역은 절대 보전하고 연구 및 학술활동만 가능하도록 하는 핵심지역(Core Area), 핵심지역의 완충역할을 하고 생태관광이 가능한 완충지역(Buffer Zone), 지속가능한 이용을 위해 환경적 농업 등 개발이 가능한 전이지역(Transition Area)으로 구성되어 있다. 유네스코는 국제 기구이지만 관리는 국내법에 의하여 하며, 국제적인 의무사항은 없다. 지정요건은 첫째 생물지리학적인 지역을 대표하는 생태계일 것, 둘째 생물 다양성 보전의 중요성이 있는 지역일 것, 셋째 지속가능한 발전의 개념을 적용할 수 있는 지역일 것, 넷째 공공기관, 지역 공동체, 민간의 참여가 가능한 지역일 것 등 총 4가지이다. 2009년 6월 현재 미국의 옐로우스톤, 일본의 야쿠시마섬 등 전 세계 107개국 553개 지역이 지정되어 있다.⁵⁶

접경생물권 보전지역(Transfrontier Biosphere Reserve)을 지정하려면 우선 공간적 연속성을 유지하면서 2개국 이상의 영토에 걸쳐

⁵⁶ 한반도에는 설악산('82), 백두산('89), 한라산('03), 구월산('04/북한), 신안 다도해('09), 묘향산('09/북한) 등 6개가 지정되어 있다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

있는 지역이어야 하며, 생물보전지역의 지정요건을 갖추고 있는 지역이고, 접경국가 간 경제·관광·문화·인적인 교류가 있는 지역이어야 하며, 공동관리 계획 및 국가별 지역의 기능을 조정하는 메커니즘을 수립하는 요건을 충족해야 한다. 이러한 요건을 충족하여 접경생물권 보전지역으로 지정되면 다음과 같은 효과가 있다. 우선 국제적인 의무사항이 없으므로 국내 법률에 의하여 보전 및 지속가능한 이용을 할 조치를 강구해야 하고, 세계 생물권 보전지역 네트워크와 연계하여 생태관광 등에 대한 홍보효과를 제고할 수 있고, 국제기구의 재정 및 기술적 지원 하에 지속적인 평가 및 연구 활동을 활성화시킬 수 있다. 또한 해당 지역을 보전과 지속가능한 이용의 시범지역으로 육성할 수 있다. 따라서 비무장지대를 접경생물권 보전지역으로 지정할 경우 한반도의 생태계 연결뿐만 아니라 남북한 화해협력 및 세계 평화에 기여할 수 있을 것이다.

현재 접경생물권 보전지역으로 지정된 곳은 타트라 접경생물권 보전지역(폴란드/슬로바키아) 등 6개 지역이 있다. 폴란드/슬로바키아 Tatra(1992)의 경우 총 면적인 123,566ha이고 이 중 폴란드는 17,906ha, 슬로바키아는 105,660ha를 차지한다. 관리당국은 양 국 모두 타트라 국립공원이며 폴란드는 야생 동·식물을 주로 연구하고, 슬로바키아는 지리정보체계를 주로 연구하고 있다. 체코/폴란드 Krkokoňose/Karkonosze(1992)는 총 면적이 60,362ha이고 폴란드는 5,575ha, 체코가 54,787ha를 차지한다. 체코는 Krkokoňose국립공원이 관리하며 폴란드는 Karkonosze국립공원이 관리한다. 체코는 농림활동을 많이 하고 대기오염의 영향, 수문생태·산림연구는 양 국이 공동연구하고 있다. 프랑스/독일 Vosges du Nord/Pfalzerwald(1998)*는 먼저 생물권 보전지역으로 1989년에 프랑스가 먼저 지정되고 1992년 독일이 지정된 후 1998년에 합쳐서

접경생물권 보전지역으로 지정되었다. 총 면적은 301,800ha인데 이 중 프랑스가 122,000ha를 차지하고 독일이 179,800ha를 차지한다. 프랑스의 경우 관리당국이 Vosges du Nord자연공원이고 독일의 관리당국은 Pfälzerwald이다. 양 국은 생태계 조사, 임업활동, 관광영향을 공동으로 연구하고 있다. 폴란드/슬로바키아/우크라이나 East Carpathians(1998)*의 경우 1992년에 폴란드와 슬로바키아가 먼저 지정된 후 우크라이나가 1998년에 합쳐서 지정된 경우이다. 총 면적은 213,211ha이고 폴란드는 113,845ha, 슬로바키아는 40,718ha, 우크라이나는 58,587ha를 차지하고 있다. 폴란드는 Bieszczady 국립공원이 관리하고 슬로바키아는 Poloniny 국립공원이, 우크라이나는 Nadsans'ki 국립공원이 관리 중이며, 폴란드/슬로바키아는 동·식물조사 및 환경오염조사를 공동으로 하고 우크라이나는 토지소유권 조사를 하고 있다. 루마니아/우크라이나 Danube Delta(1998)*도 단독으로 생물권 보전지역으로 지정되었다가 추후에 합쳐진 경우로, 1979년에는 루마니아가, 1998년 우크라이나가 지정되고 1998년 통합되어 접경생물권지역으로 지정된 바 있다. 총 면적은 626,403ha이고 루마니아는 이 중 580,000ha를, 우크라이나는 46,403ha를 차지한다. 두 국가 모두 Danube Delta 생물권 보전지역사무소가 관리하고, 해양 및 담수생태계, 퇴적·수문, 인간활동의 영향을 주로 연구하고 있다. 베냉/부르키나파소/니제르 두블베지역("W" Region)(2002)*⁵⁷은 1996년 니제르가 먼저 지정되고 그 후 2002년에 베닌과 부르키나파소가 지정되면서 그 해 접경생물권지역으로 통합되었다. 총 면적은 3,122,313ha이고 이 중 베닌이 2,048,313ha, 부르키나파소가 346,000ha,

⁵⁷ *표시는 각각 지정한 후에 접경생물권 보전지역으로 지정된 년도이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

니제르가 728,00ha를 차지한다. 또한 베닌은 W국립공원이 관리당국 역할을 하고, 부키나파소는 동물·수렵국이 관리하며, 니제르는 환경부가 관리한다. 베닌의 경우 토양유실에 관해, 부키나파소는 대형동물군집, 니제르는 인문지리에 관하여 주로 연구하고 있다.

추진절차를 열거하자면 다음과 같다.

먼저 남북한 정부당국이 지정 추진에 대하여 합의한다. 그 후 남북한 MAB와 정부가 남북한 실무 작업반을 구성하여 조사대상지역을 선정하고 생태계 공동 기초조사를 실시하며, 용도구획을 확정하고 관리계획을 수립한 후 남북 정부 당국자 간 합의문을 작성 및 서명하고 신청서를 작성하여 유네스코 MAB 국제조정 이사회에 제출한다. 유네스코 MAB에서는 이 신청서를 검토 및 조사하여 유네스코 MAB 국제조정 이사회에서 지정여부를 결정 후 유네스코 사무총장에게 결정사항을 통보한다. 남북한 MAB와 정부가 인증서를 전달하고 기념식을 하게 된다.

3. 분야별 평가

가. 정치적 측면

접경생물권 보전지역 지정은 정치적 측면에서 볼 때 상당히 어려운 측면이 있다. 북쪽과 공동으로 추진하는 방법과 단독 추진과 공동추진을 병행하는 방법이 있는데 군사분계선 이남이라도 추진하는 것이 한 방안이 될 수도 있다. 왜냐하면 교두보 마련의 의미가 있고, 선전효과를 볼 수도 있다. 즉 우리는 이런 제안도 했었고 추진했다고 하면서 북한을 유인하고, 자극하여 참여를 유도할 수 있기 때문이다. 일단

남북한이 지정을 먼저하고 조사 활용하는 문제는 2차적 문제가 될 것이다. 그리고 비무장지대 전체를 대상으로 하는 것은 쉬운 일이 아니기 때문에 점진적으로 추진하는 것이 타당하다고 평가된다.

무엇보다도 유네스코에 생물권 보전지역 신청을 위해서는 이 지역에 대한 조사가 선행되어야 한다. 문제는 예민한 비무장지대 지역의 조사에 대해 양측의 동의를 얻고 군사적 협력을 얻기 위해서는 유엔사의 협력이 절대적으로 필요할 뿐만 아니라 남북 당국자 간의 확연한 상호협조 내지 신뢰가 바탕이 되어야 한다. 그런데 북한은 지금 체제 유지와 리더십 승계, 핵문제를 통한 미국과의 평화협정 체제 등 당면한 중대한 정치적 사안들이 너무 많기 때문에 당장 이 문제에 관심을 나타내지 않을 것이다. 그러나 이것이 비무장지대에 대한 생물권 보전지역 지정 신청을 포기할 이유는 될 수 없다. 다만 우리가 할 수 있는 것부터 차근차근 단계적으로 추진해 나가는 것이 필요하다고 판단된다.

이 지역의 생물권 보전지역 문제에서 북한의 동의를 얻기 위해서는 어떤 조건을 내세우느냐에 달려있다고 할 수 있다. 이는 결국 북한이 얼마나 매력적으로 받아들일지는 경제적인 반대급부에 달려 있는 문제이다. 그리고 북한 군부의 이해관계를 충족시킬 수 있는 어떤 조건을 내세워야 정치적으로 일정정도 성과를 거둘 수 있을 것으로 판단된다.

한편 접경생물권 보전지역 지정 과정에서 평화생태공원으로 조성하는 것이 바람직하다. 북측이 평화생태공원 조성에 반대한다면 공원의 명칭을 ‘김정일 공원’이라고 지어주면서 추진해 보자는 주장도 있다. 명칭에서 북측에 명분을 주고 남측은 실리를 찾자는 의미이다. 미국의 후버댐이 이름이 네 번이나 바뀐 예도 있듯이 명칭이 중요한

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

것은 아니고 실제로 실행하는 것이 중요하다. 북쪽 지역은 김정일 공원, 남쪽 지역은 이명박 공원이라고 할 수도 있을 것이다. 그러나 지나치게 언어에 집착하는 것은 좋지 못하다. 너무 업적위주로 가면 문제가 발생할 수 있기 때문이다. 그러나 문제는 김정일 공원이라고 명칭을 양보한 뒤에 북측이 평화생태공원 조성에 협조를 하면 다행이지만 제안이 거절될 경우 망신만 당할 수 있다는 점도 고려해야 한다. 대북 문제는 반드시 조율이 필요한 문제이다. 북한과의 문제는 실적위주로 가다가 문제가 생기는 경우가 많았음을 잊어서는 안 된다. 그러므로 남북이 공동으로 공유할 수 있는 문화나 역사에서 명칭을 찾는 것이 가장 바람직하다.

나. 군사적 측면

기본적으로 국방부는 유네스코 생물권 보존지역 신청에 대해서 원칙적으로 동의하고 있다. 그러나 환경부의 비무장지대 생태계 조사 요청을 국방부가 수용하기 시작한 것은 얼마 전의 일이다. 국방부도 임의로 비무장지대에서 생태계 조사를 허락해줄 수는 없다. 왜냐하면 비무장지대의 남측 관할권이 유엔군 사령관이 가지고 있기 때문에 유엔군 사령관의 승인을 받아야 하기 때문이다. 국방부는 유엔사에 승인 요청을 하고, 유엔군 사령관은 정전협정의 위반 여부를 판단해야 한다. 또한 이 일이 추진되었을 경우 군사 안보상의 문제와 안전상의 문제도 검토해야 한다.

「정전협정」 상에 출입을 허용하는 예외조항이 있고 남방한계선까지가 유엔관할이기는 하지만 한국과 유엔이 협의하여 조사하는 것도 쉬운 일은 아니다. 왜냐하면 분단 이후 비무장지대의 GP까지 들어와서 조사를 허용해준 전례가 없기 때문이다. 조사의 허용문제도 유엔

사가 임의로 할 수 있는 것도 아니다. 미군 내부에서 의견수렴도 거치고, 본국과의 의결조정을 거쳐야하는 복잡한 과정이 있다. 우리 군도 민감하게 반응할 수 있다. 왜냐하면 비무장지대 조사를 위해서는 안전을 위해 지뢰를 제거해야 하는데, 지뢰의 제거는 평소 안보에 문제를 일으킬 수 있기 때문이다. 이처럼 군사적 측면에서 볼 때 첫 단계인 비무장지대에 대한 조사도 쉬운 일이 아니다.

안전하고 철저한 조사가 이루어지려면 남북한 간 합의가 이뤄져야 한다. 예를 들어서 일정지역에 대해서 조사를 하고자 하자면 지뢰제거 등의 절차가 같이 이루어져야 한다. 이를 위해서는 군사적 합의가 반드시 선행되어야 한다. 현재 지뢰제거 등의 안전상의 이유로 제한적으로 남측의 서쪽에서부터 GP 들어가는 통로를 기준으로 조사가 허용되었다. 그 이외의 지역은 여전히 남북합의의 문제와 안전상의 문제로 더 많은 시간이 필요할 것으로 판단된다.

한편 유네스코 생물권 보전지역 신청에 북한이 적극적이지 않다면 한국 단독으로 유네스코에 신청하는 방법도 생각해 볼 수 있다. 이 또한 상징적인 의미에서는 큰 의미를 지니고 있다. 그러나 이 과정도 비무장지대 내의 활동이 북측을 자극하여 안전보장문제를 야기할 수 있고, 조사에 필요한 설비를 설치하는 것도 북측의 반발을 야기할 수 있다는 점을 염두에 두어야 한다.

다. 경제적 측면

비무장지대가 생물권 보전지역으로 지정되면 긍정적인 경제적 효과가 발생할 것으로 예상된다. 먼저 경제적 효과는 관광에서 찾을 수 있다. 비무장지대 자체가 타 지역에서 볼 수 없는 흥미로운 관광상품이 될 수 있다. 현재 안보관광이 주종을 이루고 있지만 생물권 보전지

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

역으로 지정된 이후에는 자연 생태에 맞춘 관광으로 전환하는 것이 필요하다. 먼저 경원선, 경인선 등을 중심으로 출발하는 라인을 연계해서 판문점을 중심으로 개발하는 것이 바람직하다. 또한 단순히 보는 관광에서 식물관찰, 동물관찰, 하이킹 관광 등을 개발하여 상품을 다변화 시켜야 할 것이다. 판문점을 중심으로 생태관광, 하이킹 코스 등 실효성 있는 상품성을 개발해야 한다. ‘월드피스파크’등 명칭을 만들어 현실성을 감안한 관광상품을 개발해야 한다.

라. 환경적 측면

유네스코의 생물권 보전지역 등의 지정으로 지속가능한 비무장지대의 발전을 도모하자는 구상은 환경보전에도 도움이 될 것이다. 국제기구를 활용하는 방안은 크게 두 가지 방향으로 전개될 수 있는데 첫째는 보전관리적인 측면에서 유네스코가 운영하고 있는 생물권 보전지역 제도를 이용하는 것이다. 유네스코가 지정하는 생물권 보전지역은 우수한 생태계와 생물다양성의 보전, 더 나아가 자연자원의 지속가능한 이용을 통해 지역사회의 지속가능발전을 추구하는 개념이다⁵⁸. 즉 그동안 잘 보전되어온 비무장지대 일원을 생물권 보전지역으로 지정하여 생태계와 생물다양성을 보전하고, 지역주민의 삶과 지역사회의 발전에 기여하자는 것이다. 활용방안으로는 비무장지대 전체를 하나의 생물권 보전지역으로 지정할 수도 있으나 독일 바덴해의

⁵⁸ 생물권 보전지역에 지정되더라도 관리 책임은 해당국에 있으며, 유네스코에서 재정적인 지원을 하는 것은 아니다. 해당지역이 보전할 가치가 있다고 인정해주는 의미를 지니며, 세계 생물권 보전지역 네트워크를 통해 정보를 교류하고 국제적인 인지도를 높이는 계기로 활용할 수 있다. 특히 최근에는 유럽지역을 중심으로 지역 특산물 라벨링, 지역주민 참여를 통해 지역사회 활성화에 기여하는 방안으로 촉진되고 있다.

경우에서처럼 3개의 생물권 보존지역으로 나누는 방법도 구상해볼 수 있다. 즉 서부 평지와 동부 산악지역의 지역별 특성에 따라서 나눠서 지정할 수도 있을 것이다.

이 지역이 역사, 평화(전쟁), 생태적인 의미를 지니는 세계적인 곳이라는 점을 고려하여 세계유산으로 지정하자는 주장도 있다. 세계유산의 경우에는 탁월한 보편적 가치(OUV, Outstanding Universal Value)를 제시해야 있어야 한다. 비무장지대가 세계적으로 유일하고 특이한 생태계라는 서술만으로는 부족하다. 유사한 지역과 비교연구를 통해 이 지역이 세계적으로 탁월한 곳임을 입증할 많은 자료와 연구가 필요하다. 세계유산에 등재하기 위해서는 절차상 잠정목록에 우선 올려야 하며, 현재 잠정목록에 비무장지대는 포함되어 있지 않다. 국내에서 세계유산 등재 신청은 문화재청에서 담당하고 있다.

그러나 이러한 제안들이 성공하기 위해서는 비무장지대의 환경과 생태에 대한 보다 광범위하고 내용 있는 홍보가 필요하다. 현재 비무장지대에 대한 소개 홈페이지가 국가와 지자체별로 별도로 만들어져 있다. 그런데 내용이 부족하고, 또 일부만 외국어로 소개되어 있어 외국인이 비무장지대에 관한 정보를 접하는 것이 쉽지 않은 상황이다. 먼저 인터넷을 활용하여 비무장지대에 대한 보다 쉽고 풍부한 접근이 가능하도록 하는 것이 필요할 것이며, 다음으로, 국제기구를 활용하는 방안을 검토하는 것이 보다 바람직할 것이다.

마. 문화적 측면

유네스코 생물권 보전지역 지정은 비무장지대 전체를 대상으로 남북이 합의 하에 의의와 상징성을 높일 수 있는 사업이다. 세계 유일의 분단 현장으로 비무장지대의 생태계 보존 상태도 우수하고 역사적으

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

로나 자연유산으로서 상징성도 크다. 한반도의 생태적 고유성을 알리고 평화와 화합의 상징으로 활용할 필요성은 충분하다.

이 과정에서 목적을 명확히 하는 것이 필요하다. 유네스코 생물권 보전지역 지정 자체가 목적인지, 아니면 접경지역의 평화적 이용에 관한 남북 합의 추진 과정의 결과로서 이끌어 낼 수 있는 의제인지를 분명히 할 필요가 있다. 유네스코 생물권 보전지역 지정 자체가 목적이라면 지금까지 조사된 결과를 바탕으로 지정을 추진할 수 있다. 그러나 DMZ의 평화적 이용 방안의 연장선이라면 서둘러 지정하기보다는 현실적으로 가능한 문제부터 풀어나가는 것이 필요하다.

남북 사이에 생태조사를 위한 협력사업의 제안이나 생태환경 용어의 통일, 관련 기자재 지원 등을 통하여 제한된 지역의 환경을 공동으로 조사하고, 이를 확대해 나가는 것이 바람직하다. 생태조사 지역으로는 북한의 백두산, 개마고원 일대, 북 강원도 생태하천 등이 대상이 될 수 있다. 이들 지역과 비무장지대 생태지역에 대한 조사를 연계하거나 해당 지역에 대한 공동 조사를 통해 조사의 기법과 노하우를 전수하고, 이를 바탕으로 북한이 자체적으로 비무장지대의 생태를 조사하게 하여 공동으로 추진하는 것도 방법이 될 수 있다.

바. 국제적 측면

현 정부의 비무장지대 관련 국정과제는 통일부의 평화적 이용과 환경부의 평화생태공원이 있다. 최근에 환경부에서는 한국 단독 추진에 대해 부정적 입장을 취하고 있다. 사실 이 작업은 남북이 함께 해야 할 일이고, 국제기구도 남북한이 합의를 조건으로 지원에 긍정적이기 때문에 민간주도로 국제기구를 통해 북한 설득작업을 계속하는

것이 필요하다.

남북 합의를 이끌어내는 과정에서 유엔과 국제사회보다는 우리 측 군에서 부정적 입장을 취할 가능성이 높다. 우리나라 군 내부에서 안보상의 이유로 환영하지 않을 수 있기 때문이다. 현실적인 방안으로 지정을 받은 이후 남북한의 안보문제가 어느 정도 해결된 이후 후속 조치들을 시행할 때까지 개발과 출입을 자제하는 것을 상정해 볼 수도 있다.

접경지대 남북한의 생태계가 크게 다르지 않다는 점을 고려하여 남쪽에서 진행되고 있는 비무장지대 생태계 조사를 바탕으로 북한 지역에 대한 실제 조사 없이 지정하는 방법도 고려해 볼 수 있다. 선제적 지정은 사업의 지속적 수행, 설득을 위한 대화고리의 확보라는 측면에서 긍정적일 수 있다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

IX

VII. 한반도 동서운하 구상



1. 배경과 목적

남북 경색 및 대치 국면이 지속됨에 따라 한반도의 안보적 위기 상황이 발생하고 있다. 그럼에도 불구하고 남북관계는 당사자의 주관적 의지와 역량을 뛰어넘어 북미관계를 중심으로 한 동북아 국제관계의 중층적, 복합적 요인들의 변화에 따라 대립과 화해의 주기적 파고(波高)를 그리며 나아가고 있음 또한 부인할 수 없다. 향후 남북관계의 경색국면이 해소되고 남북관계의 진전이 재개될 경우를 대비하여 남북협력사업의 새로운 돌파구를 마련할 필요가 바로 여기에 있다.

주지하다시피 안보적 위기상황이 출현할 때마다 남북간 접경지역은 군사적 대치를 통한 긴장국면이 반복적으로 초래되었다. 남북간 접경지역은 전략적, 군사적으로 이해관계가 매우 첨예한 지역으로 양측의 군사시설 및 군사력의 배치가 집중, 밀집된 곳으로 민간인의 정상적인 경제활동이 제한된 지역이기도 하다. 그간 금강산 관광 및 개성공단 등 접경지역 북쪽에 대한 개발협력이 이루어지면서 이러한 남북간 ‘긴장과 대립’의 접경지역이 ‘평화와 협력’의 시대로서 변화할 수 있다는 낙관적 전망을 가져오게 하기도 하였다.

하지만 이명박 신정부에 들어 남북관계의 경색국면이 장기화되고 남북간 갈등의 골이 깊어지면서 금강산 관광사업은 물론이고 개성공단 사업의 미래도 매우 불투명한 상태로 치닫고 있다. 즉, 남북간 접경지역은 다시 긴장과 대립의 공간으로 변모하고 있는 듯하다. 그럼에도 불구하고 '09년 통일부 추진과제에서는 남북한 ‘접경지역 공동개발사업’이 현안으로 제기되었다. 물론 남북한 접경지역 공동개발사업에 대한 기본구상은 체계적 준비와 제도적 지원방안이 미흡한 상황이다. 또한 국토부의 경우 제4차 국토종합계획수정계획(2000~2020)에

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

서 ‘접경지역 평화벨트 구축사업’의 내용이 포함되어 있으나, 이에 대한 구체적인 실행방안은 아직 마련되어 있지 않다. 더욱이 남북간 접경지역과 관련하여 통일적 사업체계가 구축되지 않은 채 경기도 및 인천, 강원도 등 접경지역 지자체 차원의 중복된 사업구상이 혼재되어 있는 상황이다.

결국 우리정부가 추진하고 있는 남북한 접경지역 사업은 통일적 체계가 구축되지 않은 채 일방적인 계획 아래 부처간, 지자체간 사업구상이 혼재되어 추진되고 있다는 문제점을 노정하고 있다. 하지만 이보다도 더 큰 문제는 접경지역이 갖고 있는 한반도에서의, 특히 북한에서의 군사적, 전략적 의미에 있다고 할 수 있다. 즉 군사력 및 군사시설이 집중적으로 배치되어 있는 접경지역에서 북한체제의 핵심적 역할과 기능을 수행하고 있는 군부의 수뇌부를 설득하여 공동개발사업을 전개한다는 것 자체가 난이도가 매우 큰 과제가 아닐 수 없다. 따라서 북한에 대한 안보이익을 뛰어넘는 실질적 혜택과 가시적 대가가 보장되지 않는다면 그들의 협력 참여는 불가능할 것으로 보인다. 보다 본질적으로는 접경지역 사업이 보다 안정적으로 이루어지기 위해서는 남북간 교류와 협력이 급진전하여 남북경제공동체가 수립되는 정도의 성숙한 단계에 이르러야 할 것이다. 그 때야 비로소 남북간 접경지역은 ‘안보딜레마의 긴장지대’가 아니라 ‘상생과 공영의 평화지대’로 부상할 수 있을 것이다.

물론 그간 금강산 관광사업이나 개성공단의 사례에서 보여지듯이 접경지역의 평화적 활용을 위한 노력이 과소평가되어서도 안된다. 현재 남북관계의 악화에 따라 이들 사업이 중단되거나 표류하고 있는 것도 사실이지만, 아직 그 미래를 단정짓기에는 너무 이른 감이 있다. 특히 접경지역 사업에 있어 철도, 도로 등 남북간 인프라 협력과 같은

가능적 분야는 짧은 시간동안 주목할 만한 협력의 진전을 보였으며, 지난 시기 남북관계의 실질적 진전에 있어 핵심적 내용을 이루어 왔음을 부인할 수 없다. 남북관계가 꽤 오랜 기간 동안 대립과 긴장국면을 지속할 것으로 보이는 현 상황에서 과거 교통분야의 협력을 통해 남북관계의 새로운 물꼬를 텃던 경험과 노하우는 매우 중요하다. 이 외에도 협력의 장기성과 안정성을 확보하기 위해 보다 근본적인 차원에서 남북협력의 기존 패러다임을 점검할 필요가 있으며, 수많은 주관적 협력 구상이나 청사진보다는 북한에 대한 실질적 혜택 부여를 통해 북한의 참여를 유도, 유인할 수 있는 구체적 방안이 마련되어야 할 것이다.

이러한 문제의식에 기반하여 본 연구에서는 한반도의 접경지역 동서를 관통하는 남북한 대운하 구상에 대한 검토를 진행하고자 한다. 일명 ‘한반도 동서운하’는 북한은 물론이고 남한에서도 여러 방식과 차원에서 그 건설구상이 제기된 바 있다. 여기서는 특히 최근 민간차원에서 제기된 바 있는 남북한 대운하를 대상으로 그 의미와 가능성, 한계와 문제점을 종합적으로 검토하고자 한다. 이를 위해 우선 그동안 제기된 바 있는 여러 유형의 한반도 동서운하 구상의 주요 내용을 살펴보고, 정치, 군사, 경제, 환경, 문화, 국제적 측면에서 각기 이 구상이 갖고 있는 의미와 한계에 대해서 논하고자 한다.

2. 주요 내용

남북한은 과거 각자 한반도 동서를 연결하는 다양한 수로 연결구상을 제시한 바 있다. 1970년대 북한이 의욕적으로 추진한 바 있는 소위 ‘대동강운하건설구상’에서 1990년대 초반 극동러시아개발(주) 장석중 대표의 ‘ONE KOREA 프로젝트’의 ‘경원운하구상’은 물론이고,

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

이명박 신정부에 들어와 ‘한반도 대운하 프로젝트’에 따른 ‘경원운하 구상’과 경기도 차원의 ‘경원운하구상’에 이르기까지 다양한 취지와 의도를 가진 여러 형태의 그랜드 구상이 진행되어 왔다. 또한 한반도 대운하와 관련한 논쟁이 본격화되었던 2007년과 2008년에는 국내 진보성향의 잡지라 할 수 있는 『창작과 비평』 등을 통해 김석철 교수의 ‘남북한대운하구상’이 제기되어 진보개혁진영의 관심을 불러일으킨 바 있기도 하다. 더욱이 2009년에 한국교통연구원에서는 녹색혁력을 통한 남북한의 새로운 협력사업으로서 ‘한반도 동서 평화물길사업’이 제기되는 등 한반도를 동서로 연결하는 수로사업에 대한 구상과 논의가 거듭되고 있다. 여기서는 그간 제기되고 논의된 사업과 구상의 주요 내용에 대해 검토해보고자 한다.

가. 북한의 ‘대동강운하건설구상’

북한은 1970년대에 동-서간 인적, 물적 수송의 새로운 해결책으로서 서해 대동강과 동해 금야강을 내륙운하로 연결하는 사업을 추진하였다. 소위 ‘대동강운하건설구상’으로 불리는 이 사업은 남북한의 단절로 인해 동-서해안이 서로 격리된 구조를 이루고 있는 북한이 이러한 지리적 문제를 해결하기 위해 추진한 사업계획이다.

이 사업계획은 대동강이 갖추고 있는 397km의 가항거리와 풍부한 수량을 조건으로 1974년부터 1977년까지를 목표로 추진되었다.⁵⁹ 이

⁵⁹ 대동강 수계는 주류의 흐름이 완만하고 수량이 풍부하여 북한 내륙수운에서 가장 조건이 좋은 편이다. 통항거리는 총 397km이고, 주류(상류 북창까지)는 244km, 지류인 불류강(신성주까지)은 54km, 남강(삼등까지) 28km, 재령강(신환포까지) 40km이다. 주류인 강하구에서 보산포까지 항로거리가 65km로서 2000톤급 대형선박이 통항할 수 있으며, 남포에서 평양간에는 1000톤 급 선박이 자유롭게 통항할 수 있다. 1955년부터 시작해서 평양-남포-신환포간에 정기 여객선이 운항되었으며,

계획은 모두 11개의 갑문과 ‘물길굴’(수로터널)을 건설하여 대동강과 금야강을 서로 연결시킨다는 구상이다. 하지만 이 구상은 1993년 말 까지 11개의 갑문 중 서해, 미림, 봉화, 성천, 순천 등 5개 갑문만 건설 된 채 현재는 사업이 중단된 상태이다.⁶⁰

● 표 VII-1 대동강 유역 갑문 건설 현황

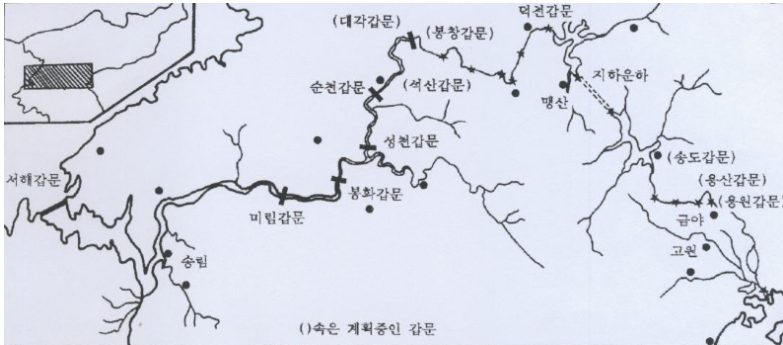
구분	서해갑문	미림갑문	봉화갑문	성천갑문	순천갑문
연간 선박통과 능력(만톤)	4,500	1,000	1,000	1,000	1,000
위치	대동강 하류	서해갑문에서 115km 상류	미림갑문에서 28km 상류	봉화갑문에서 21km 상류	성천갑문에서 37km 상류
갑문통과선형	2천 톤급 (240m×16m) 2만 톤급 (274m×27m) 5만 톤급 (320m×36m)	2천 톤급 (234m×16m)	2천 톤급	2천 톤급	2천 톤급
수문(수)	36	12	10	9	9
통수능력 (톤/초)	48,000	18,000	7,100	7,900	7,800
대당발전능력 (km/h) (발전기 수)	- -	8,000 (4)	5,000 (4)	5,000 (4)	5,000 (4)
댐규모 길이(m) 담수능력(톤) 담수유역면적(km ²)	8,000 27억 20,247	8,000 1억 4,300	5,000 2,580만 2,300	5,000 3,200만 860	5,000 1,300만 1,400

자료: 중국 길림성, 『北朝鮮海運實況』, 1990.

황해남도 은율, 재령, 어성 광산에서 채굴한 광석과 수교광산의 중석 등이 철도를 통해 금산포항까지 운반된 뒤, 이 항구에서 각 수요지로 다시 수송된다. 평양에서 생산한 소금 역시 대동강 수계를 따라 각지로 수송된다. 王勝今 主編, 『現代朝鮮經濟』(吉林大學出版社, 2001), pp. 115~116.

⁶⁰- 특히 북한의 4대 자연개조사업의 하나인 서해갑문 건설사업은 서해안의 농공임용수 확보는 물론이고 내륙공업지대·평야지대를 연결하는 내륙수운의 확장과 그에 따른 군사요충지인 중부지역의 군사기능 강화라는 효과를 가져온 것으로 평가된다.

○그림 VII-1 북한의 대동강운하 건설구상



대동강은 낭림산맥의 한태령에서 발원하여 평양을 거쳐 하류의 남포시와 황해북도 및 황해남도의 도(道) 경계를 이루는 총 연장 397km로서, 경제 및 군사적으로 북한의 내륙수운에서 차지하는 영향이 매우 크다. 현재 연안을 따라 남포, 송림, 평양, 평성, 순천을 비롯한 주요 도시와 기업소(순천비날론, 순천시멘트, 황해제철 연합기업소 등), 공장 밀집지역을 통과하며, 이를 통해 광석, 전자재, 석탄, 소금 등의 수송이 이루어지고 있다.

북한은 대동강 수계뿐만 아니라 압록강, 두만강, 청천강, 예성강 수계 등을 통한 내륙운하에 관심을 가지고 정책적 지원을 진행해 왔다. 북한이 이렇게 내륙운하에 관심을 보였던 까닭은 우선 내륙운하 건설에 유리한 지리적 조건 때문이다. 북한의 각 공장과 기업소, 곡창지대는 모두 강과 하천을 끼고 있기 때문에 선박에 의한 운송이 비교적 용이하다는 점이다. 둘째는 철도운송에 집중된 물동량의 부담을 덜기 위한 분산수송 차원에서의 고려 때문이다. 주지하다시피 북한은 철도가 가장 중요한 운송수단으로서 자동차 및 수상운송에 비해 압도적인 물동량을 운송해 왔다. 따라서 장기적으로 증가하는 운송수요에 탄력

적으로 대응하기 위해 내륙수운과 같은 다양한 방식의 운송수단을 구축하여 철도에 과중된 운송부하를 저감할 필요성이 있었다.

이러한 배경 아래 북한은 내륙수운을 통한 물자 및 여객 수송을 강조해 왔으며, 대동강 동서운하 또한 국가적으로 추진되었던 교통관련 핵심사업의 하나였다. 김일성 전 주석 또한 그의 교시를 통해 “오늘 우리의 수상운수에서 중요한 문제는 강을 잘 이용하는 것입니다. 재령강, 대동강, 압록강, 두만강 등을 리용하여 자동차를 대신하는 강하운수를 적극 발전시켜야 합니다”라고 운하의 중요성을 강조한 바 있다.⁶¹ 북한의 강과 하천은 가항거리가 비교적 길어, 철도나 도로가 미치지 못하는 지역으로의 수송로 역할을 하며 발전하였다. 그 가운데서도 대동강 수계의 경우는 동서간 운하를 통해 서해와 동해지역 간 연안수송이 불가능한 문제를 해결할 수 있는 대안적 방식으로 평가되었으나, 공사상의 기술적, 재정적 요인으로 인해 중단된 상태로 추정된다.

나. ‘ONE KOREA 프로젝트’와 경원운하 구상

사실상 남측에서 한반도 동서의 물길을 잇는 구상이 처음으로 제기된 것은 일찍이 1990년대 초에 밑그림이 그려진 ‘ONE KOREA 프로젝트’를 통해서이다. 이 프로젝트는 극동러시아개발(주) 장석중 대표가 남북한이 경협과 교류를 통해 한민족으로서 공생·번영할 수 있는 방안으로 제기하였으며, 남북으로 연결하는 교통망을 축으로 지정학적으로 특화된 경제개발을 추진하는 구상이다. 한반도를 동서로 연결하는 운하를 축으로 하여 남북한을 중심으로 러시아, 중앙아시아, 중

⁶¹ 『김일성저작집 8권』 (평양: 조선로동당출판사, 1980), pp. 405~406.

국(동북지역) 등을 아우르는 이 구상에는 경원운하가 중추적 골간을 차지하고 있다.⁶²

그림 Ⅶ-2 'ONE KOREA' 프로젝트 구상



62. “경원운하 건설은 남북경협이 돌파구,” 『주간한국』 (2008.2.11).

이 프로젝트에서 언급된 경원운하는 서울(한강)에서 북한 원산에 이르는 운하를 말한다. 한강과 임진강이 합수(合水)하는 지점(경기도 문산 일대 임진강 하구)에서 출발해 경기도 전곡(연천)의 임진강, 한탄강을 따라 강원도 철원(한탄강)→(수로 연결)→화천(북한강)→양구(평화의 댐)→(북한)금강산댐→안변, 원산으로 이어지는 코스와 임진강 하구→전곡(연천)→포천(한탄강)→(수로 연결)→가평→춘천→화천→양구(평화의 댐)→(북한)금강산댐→안변, 원산으로 연결되는 코스가 상정되어 있다.

남북 접경지역을 따라 개설되는 경원운하 코스에는 ‘ONE KOREA 프로젝트’의 핵심이라 할 수 있는 실질적 남북경협외의 표준인 비무장지대(비무장지대) 해외동포 제1공단과 제2공단이 자리하고 있다. 이 공단에서 남북이 공동으로 생산한 제품(농식품, 경공업 제품 및 생활 필수품)은 북한의 식량난 및 기초 생활난을 해결할 뿐만 아니라, 경원운하를 통해 물류비까지 낮출 경우 국제경쟁력은 크게 제고된다는 발상이다. 또한 경원운하를 거쳐 TKR(Trans Korean Railway), TSR(Trans Siberian Railway), 그리고 북극항로와 연결되면 남북한 상품의 경쟁력 증대는 물론, 남북한 모두에서 다방면의 산업이 발전할 수 있다고 본다. 더욱이 남북한이 경원운하를 통해 식량, 농·임·해·수산물, 자원, 인력 등의 교류가 활성화되면 식량 자급자족의 기초를 마련할 수 있고 나아가 통일의 기반을 다질 수 있다는 점에서, 이 프로젝트에서는 경원운하가 명실상부한 한반도의 동맥 역할을 담당할 것으로 주목하고 있다.⁶³

⁶³ 이 프로젝트에서는 경원선과 TKR이 연결되는 원산, 함흥 지역을 중심으로 북한 동북지역 개발이, 러시아 연해주 지역은 TKR과 TSR(시베리아 횡단철도)이 연결되고 북한 및 남한과의 특수관계 등을 고려해 중점 개발지역에 포함된다. 그밖에 한강하구언과 강화 교동도가 개발 범주에 속한다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

(1) 비무장지대 해외동포 제1공단

(임진강 북단, 비무장지대 남단지역)

이 공단은 경기도 문산, 적성, 백학, 전곡(연천) 등이 중심 도시로서 경원운하의 터미널로 상정되어 있다. 이 지역에 남한이 주축이 되고 북한, 해외동포들이 참여해 경공업 제품 및 생필품을 주로 생산하는 공단을 조성하는 것이다. 제1공단은 남북 접경지역의 특성에 맞게 남북이 함께 생산할 수 있는 농식품 및 생필품 생산이 주류를 이루며, 북한의 식량자급에 필요한 식품가공업, 농·수·임산물 가공업 등이 배치된다. 또한 비무장지대 공단은 중국을 비롯하여 해외에 진출했다가 실패한 중소기업이 국내에 정착하는 기반을 제공한다. 또한 이들 지역에서 생산한 제품은 인접한 북한은 물론, 경원운하, 경원선을 타고 러시아 및 중앙아시아, 미국 등에 수출되고 더욱이 북극항로를 이용할 경우 유럽 수출이 활성화될 수 있다는 판단이다.

(2) 비무장지대 해외동포 제2공단(경원선 주축)

제2공단은 경원운하, 경원선의 중요 지점인 경기도 포천, 강원도 철원, 화천, 양구, 회양(평강) 지역에 조성된다. 포천은 북한과 지역을 분점하고 있는 연천에 인접한 도시로서 경원운하가 전곡(연천)을 거쳐 인공 수로를 통해 가평과 연결되는데 중간 역할을 수행한다. 경원운하는 포천-(수로 연결)-가평노선을 지나 춘천-화천-양구로 연결된다. 철원은 경원선의 중요지점이면서 경원운하가 화천으로 이어지는 중간 터미널이기도 하다. 양구는 경원운하의 주요 터미널이고, 회양(평강)은 경원선의 길목이다. 경원운하, 경원선의 중요지점에 자리한 제2공단은 자동차 부품 조립공장이나 액세서리 임가공 공단, 자전거·우산 조립 공단 등 주로 경공업 제품을 생산하는 업종이 주류를 이룬다.

(3) 북한 동북지역 개발

북한 동북지역 개발은 ‘ONE KOREA 프로젝트’에서 오로지 북한 지역에 적용되는 계획이다. 원산, 함흥을 중심으로 한 북한 동북지역은 경원선이 **TKR, TSR**로 이어지는 길목일 뿐 아니라 경원운하를 북극항로와 연계하는데 전초기지이다. 또한 김책 제철소, 안변 조선공단, 6·3 화학공장, 룡성 농기계, 홍남 비날론·비료 공장 등 북한 중공업의 중추가 대부분 이 지역에 집중돼 있다. 이 지역은 북한의 풍부한 지하자원을 통해 남북이 상생(win-win)할 수 있는 프로젝트를 추진한다.

(4) 연해주 개발

연해주 개발은 ‘ONE KOREA 프로젝트’ 중 제3국(러시아)과 관련된 유일한 프로젝트이다. 남북한 간 조정자로서 러시아의 역할과 연해주 개발에 대한 남·북·러 3국의 이해관계를 고려한 프로젝트이다. 러시아는 연해주 개발에 남한의 자본과 기술, 북한의 노동력을 필요로 하고 남북한은 이 지역 개발을 통해 에너지·자원 등 경제적 이득을 취하고 러시아, 중국, 중앙아시아, 몽골 등에 흩어져 있는 동포들이 결집하고 발전할 수 있는 발판을 마련하는 취지도 있다. 연해주 개발 프로젝트는 극동러시아개발은행 설립과 함께 이 지역에 경공업, 생필품 공업단지 조성, **TKR·TSR** 연결, 사할린 유전 개발 및 수산물·임산물 가공 공장, 북극항로 유치 등을 주된 내용으로 한다. 그밖에 식량난에 대비한 해외식량기지로 연해주를 활용하는 방안도 포함되어 있다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

다. ‘한반도 대운하 프로젝트’와 경원운하 구상

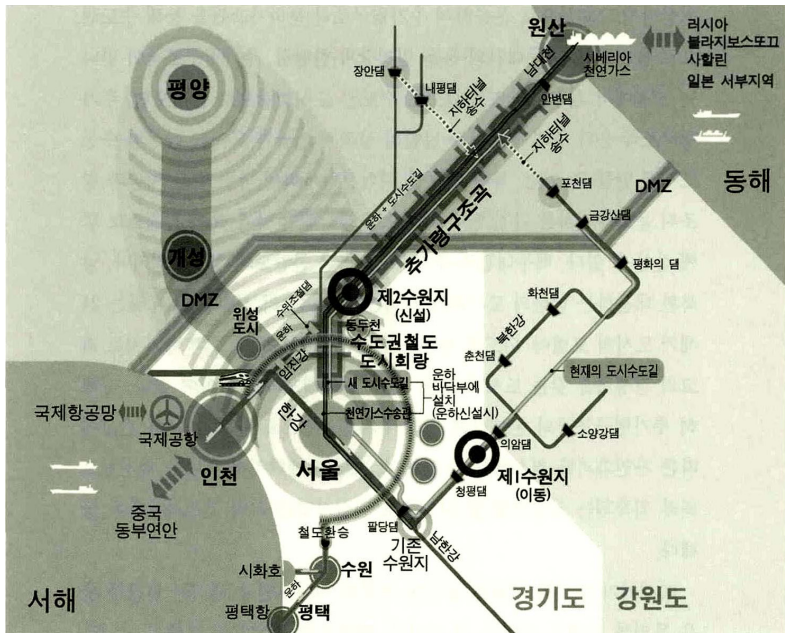
1996년 7월, 당시 국회의원이던 이명박 대통령은 국회 본회의에서 남북연결 물길구상을 제안한 바 있다. 또한 대통령 후보시절 한반도 대운하 공약 안에 통일경제 인프라 구축 차원에서 북한운하가 제기되었고,⁶⁴ 그 중에 한강을 따라 동-서축으로 연결되는 경원운하 구상이 포함되었다. 북한강 수계를 활용한 경원운하(서울-원산)는 한강~북한강(팔당~청평~의암~춘천~화천~평화의 댐)을 거쳐 북한의 금강산댐~원산~동해로 이어지는 257km의 구간이다.

한편 경기도 차원에서는 2008년에 한강하구 개발과 관련하여 경원운하에 대한 검토가 이루어졌다. 당초 한반도 대운하에서 제기된 경원운하가 원산과 북한강을 연결하는 것과 달리 경기개발연구원 차원에서는 북한강보다 기존 남북교류협력사업과 맞물려 임진강으로 연결되는 경원운하의 타당성이 검토되었다. 경원운하의 임진강 노선의 타당성에 대한 검토를 위해 경기도에서는 연천 북삼교와 파주 임진각까지 버스와 황포돛배를 이용하여 현장 탐사가 이루어지기도 하였다. 하지만 당시 탐사결과 북한과의 협력가능성은 차치하더라도 임진강 노선은 굴곡이 잦고, 여울목이 많은데다 계절별 심한 유량변화로 신중한 검토가 필요하다는 의견이 제시되었다.⁶⁵

⁶⁴ 당시 ‘한반도 대운하 연구회’에 따르면 검토단계의 ‘북한운하’ 3가지 구상 방안으로 ▲서해안 연안을 따라 한강과 평안북도 신의주를 연결 ▲예성강, 임진강, 대동강, 청천강 등을 연결 ▲임진강과 원산을 통해 동해안으로 연결하는 방법 등이 제시되었다. 하지만 해당지역에 대한 지리 및 지형에 대한 정보력의 부재로 당시에는 실질적인 구상안이 제기되지 못했다.

⁶⁵ 『인천일보』, 2008년 4월 15일.

●그림 VII-3 한반도 대운하와 경원운하 구상



라. 김석철 교수의 ‘남북대운하 구상’

한편 학계차원에서는 『창작과 비평』 2007년 겨울호에 김석철 명지대 건축대학장의 ‘수도권 도시회랑과 남북한 대운하’라는 제하의 글을 통해 한반도 동서운하 구상이 소개되었다.⁶⁶ 이 글에서는 처음으로 수도권 과밀화와 외곽도시의 변방화를 해결하는 방안으로서 수도권 도시회랑 구상이, 수도권을 한반도 전체와 소통케 하는 방안으로서 동해와 서해를 잇는 남북한 대운하 구상이 제기되었다. 김석철 교

⁶⁶ 김석철, “수도권 도시회랑과 남북한 대운하,” 『창작과 비평』 (2007, 겨울호), pp. 415~430 참조.

수는 남북한 대운하가 “21세기 한반도의 남북도시축에 서해와 동해를 잇는 동서축을 이룸으로써, 서울·평양 통일수도권을 21세기 메트로폴리스로 만드는 동시에 경부·경의축에 편중된 불균형을 시정하는 한반도 지속가능발전의 초석이 될 것”이라고 예견한 바 있다.

●그림 Ⅶ-4 김석철 교수의 남북대운하 구상개념도



또한 2008년 9월 김석철 교수는 ‘세교포럼’ 주제발표를 통해 흔들

리는 분단체제를 파동(두 개체가 자립하면서 교감 연계하는 상황)의 한반도로 진전시키기 위한 창조적 대안의 하나로 임진강과 추가령구조곡을 이어 서해와 동해가 한반도를 관통하게 하는 한반도 횡단로의 건설을 다시 제안하였다.⁶⁷ 즉 한반도의 잠재력을 극대화하기 위해 한반도를 횡단하여 서해와 동해를 소통시키면 러시아와 일본열도가 한반도를 가로질러 중국 동부해안과 바로 연결될 수 있다는 한반도 동서운하 구상이다.

김석철 교수의 남북대운하 구상은 ‘희망의 한반도 프로젝트’⁶⁸의 하나로 제기된 것으로서, 동해안의 원산·안변 일대를 임진강과 한강 하구까지 운하를 연결하는 사업이다. 즉 북한에서 이미 완성해 놓은 금강산댐의 수자원과 인프라를 활용하여 천혜의 조건을 갖춘 추가령구조곡에 에너지와 물과 인간의 흐름을 집합한 운하도시를 만들고, 이를 임진강으로 연결하여 한강에, 그리고 안변을 거쳐 원산에 닿게 함으로써 서해와 동해를 연결하는 일종의 그랜드 구상(Grand Design)인 셈이다.

마. 한국교통연구원의 ‘한반도 동서 평화물길사업 구상’

한국교통연구원 동북아북한연구센터에서도 최근 남북 녹색협력을 통한 한반도 동서 평화물길사업 구상이 제기된 바 있다. 이는 한반도를 동서로 양분하는 추가령구조곡을 통해 서해안과 동해안을 연결한다는 점에서, 앞에서 언급한 김석철 교수의 한반도 동서운하 구상과

67. 김석철, “남북연합 건설기의 공동인프라 만들기” (2008년 세교연구소 심포지엄 주제발표자료) 참조.

68. 『희망의 한반도 프로젝트』 (창비, 2005)는 분단체제와 동아시아 전체의 변화를 의식하고 새로운 공간전략을 제시한 김석철 교수의 저서이며, 최근 한반도에 초점을 맞추어 한반도 동서운하 구상을 포함하는 『희망의 한반도 프로젝트 2권』이 준비 중이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

흡사하다. 하지만 한반도 동서 평화물길사업은 기존 한반도 동서운하 구상이 갖는 개발 및 물류 중심의 운하건설 개념에서 탈피하여 남북한 접경지역 수자원 관리, 생태복원, 관광 등을 통한 녹색 패러다임의 남북 및 국제협력사업으로 재설정되어 있다.

이러한 배경에는 무엇보다 이명박 정부의 새로운 국정패러다임으로 ‘저탄소·녹색성장’이 제기되었다는 점이다. 사실상 ‘저탄소·녹색성장’이란 비단 우리나라에 국한된 발전 패러다임이 아니라 기후변화라는 세계적 공멸의 아젠다에 직면하여 단일국가라는 범주를 뛰어넘어 인류사회가 추구해야 할 미래 비전인 셈이다. 그간 남북한 간 협력은 주로 북한의 특구 및 공단 개발이나 특산품 교역, 그리고 관광 등에 국한되어 진행되었다. 물론 환경협력과 관련한 남북간의 논의가 이루어졌으나 부분적인 협력에 불과했을 뿐이다.

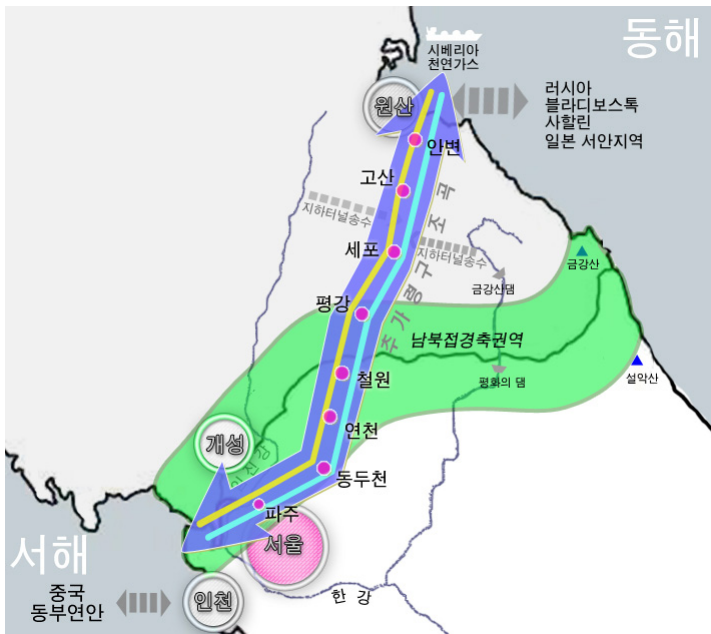
한반도 동서 평화물길사업 구상은 바로 새로운 성장 패러다임으로 제기된 ‘저탄소·녹색성장’에 근거하여 남북한 접경지역을 대상으로 하는 신(新)협력사업 발굴을 통해 남북관계의 전환국면에 적극 대비하는 것을 목적으로 한다. 또한 사업의 안정성과 장기성을 확보하기 위해 남북한은 물론이고 동북아 주요국가 나아가 국제사회가 적극 지지하고 지원할 수 있는 다자간 협력사업을 제시하고 있다. 이것이 바로 남북한 간 상생과 공영의 인프라 협력으로 한반도의 동서축을 연결하는, 녹색패러다임에 입각한 평화물길사업 구상이다.

(1) 사업의 개요

한반도 동서 평화물길사업은 서해와 동해를 잇는 추가령구조곡의 동서축 수로와 수변공간 개발을 통해 4대 초광역개발축의 하나로서 남북접경지역의 녹색성장모형을 구현하는 것이다. 군사적 긴장과 대

결의 상징인 남북접경지역을 하나의 물길로 연결함으로써 남북이 상생·공영하는 새로운 한반도 동·서 평화벨트 구축을 목적으로 한다. 이 사업은 아래와 같이 환경친화적 교통인프라 구축사업, 수로 및 수변 생태평화지구 건설사업, 자연 및 생태복원을 통한 남북관광사업, 가스관 매설사업 등으로 이루어진다.

●그림 Ⅶ-5 한국교통연구원의 ‘한반도 동서 평화물길사업’의 개념도



(2) 사업의 대상구간

(가) 추가령구조곡

추가령은 강원(북한) 평강군과 함남 안변군(현 강원 세포군)과의

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

경계에 있는 고개로 높이가 599m에 이르며, 북사면에서 북류하여 영흥만으로 흘러드는 안변 남대천과 남사면에서 남류하여 임진강으로 흘러드는 역곡천의 분수령을 이룬다. 추가령구조곡은 그 지형적 특성으로 인해 예로부터 서울과 원산을 연결하는 한반도 동서간 교통의 기본 축으로 활용되어 왔다. 즉 경원선 철도와 국도 3호선이 이 추가령구조곡을 따라 이어져 있으며, 지형특성상 남북 수로연결에 상대적으로 유리한 구조를 갖고 있다.

○그림 VII-6 추가령과 추가령구조곡의 위치



1) 추가령구조곡의 기본조건

함남 안변군과 강원 평강군과의 도계(현 강원 세포군)에 있는 높이 599m의 추가령은 남서방향으로 뻗어 내린 골짜기이며, 이 골짜기는

원산의 영흥만(永興灣)에서 시작하여 서울을 거쳐 황해안까지 호(弧)를 그리며 전개된 좁고 낮은 긴 골짜기이다. 지형·지질상 남한과 북한을 양분하는 구조선을 이루며, 예로부터 서울과 원산을 연결하는 경원가도(京元街道)였고, 근대에는 경원선이 개통됨으로써 중요한 교통로를 이루었다.

● 표 VII-2 추가령구조곡의 기본조건

	내용
지형지질	연질의 화강암층 한반도를 동서로 양분하는 구조선 구조곡 양쪽으로 해발 400~800m의 산악지형
기후 및 생태	연평균 기온 6℃, 강수량 1,400mm 생태적으로 풍부한 자원 보유
하계망	한탄강, 임진강, 차탄천, 북한강 등 서해안 유입하천 안변 남대천의 동해유입 하천
총 길이	약 200km
평균너비	약 5~10km(최소 150m~최대 20km)
평균깊이	300~500m

2) 추가령구조곡의 형성과 지질적 특성

이 지대는 서쪽의 마식령산맥과 동쪽의 광주산맥 사이에서 대략 서울~원산을 잇는 북북동~남남서 방향의 단층선곡이 발달하였다. 원산, 안변, 석왕시, 삼방, 평강, 철원, 지포리, 전곡, 문산을 차례로 연결하는 직선상의 저지대로 대단층선을 경계로 하여 두 산줄기가 융기되고 그 사이의 좁고 긴 구역이 내려앉는 등 여러 차례 구조운동과 중생대 화강암이 하천들의 오랜 기간에 걸친 침식작용에 의하여 이루어졌다. 좌우의 편마암 층에 끼어 있는 연질(軟質)의 화강암층이 북동쪽으로 흐르는 안변의 남대천(南大川)과, 남서쪽으로 흐르는 임

진강의 차별침식에 의해 형성된 침식곡이다.

종래에는 신생대에 단층작용으로 형성되었고, 그 후 홍적세에 와서 열선(裂線)에서 현무암이 분출하여 철원과 평강의 용암대지가 되었다는 설이 있어 추가령지구대라고 칭한다. 또한 이 화강암지대는 중국방향의 구조선을 따라 화강암이 관입하여 이루어진 것이며, 골짜기의 침식에 있어서도 일련의 구조선들이 큰 영향을 끼쳤을 것이 분명하기 때문에 추가령구조곡이라고 한다. 이 지대가 저지대로 된 것은 중국방향의 단층선에 연하여 화강암이 관입되고, 이 화강암이 그 양측의 접촉변질된 고기암층에 비하여 침식에 대한 저항력이 약하기 때문에 차별침식을 받은 결과로 지구대와 같은 지형이 형성된 것으로 보고 있다. 이 골짜기의 아랫부분은 화강암으로 되어있고, 좌우 양안의 산지는 편마암으로 되어 있으며, 또한 북동쪽으로는 안변천이 흐르고, 남서쪽으로는 임진강이 흐르고 있다. 따라서 이 구조곡은 기반암의 경연(硬軟)에 의한 차별침식과 하천의 침식 작용이 복합되어 이루어진 것으로 추측되고 있다.

3) 추가령구조곡의 기후조건(세포지역 기준)

- 연평균 기온: 6.0°C
- 1월 평균기온: -10.7°C
- 8월 평균기온: 20.5°C
- 연평균 강수량: 1,400mm

이 지구대는 바다 쪽의 양끝이 서로 열려져 있어 바다 쪽에서 기류가 흘러들어 비교적 강수량이 많은 지대에 속한다.

4) 추가령구조곡의 생태조건

이 지역은 생태적으로 매우 풍부한 자원을 가지고 있으며 소나무,

신갈나무, 떡갈나무, 오갈피나무, 단풍나무 등과 만삼, 당귀, 족두리풀, 둥굴레, 고사리 등의 식물이 분포되어 있다. 그리고 주요 농산물로는 벼, 옥수수, 콩, 사과, 배추, 무, 담배, 박하 등이 있다.

(나) 추가령구조곡 하계망

추가령구조곡의 하계망은 한탄강, 임진강, 차탄천, 북한강 등 서해안 유입 하천과 안변 남대천의 동해 유입 하천 등 5개 유역 분지의 분수계가 존재하면서 복잡한 형태를 이루고 있다. 동해안으로 흐르는 안변 남대천의 상류 지역은 분수계가 용암대지로 평탄화·고도화되면서 680봉의 장애로 인해 두부침식이 선형상으로 이루어져 썰기 모양의 유역과 분수계를 형성하고 있다.

하천은 동해안쪽으로는 급사면을 이루고 구조선 방향과 일치하는 연약대를 따르고 있어 두부침식력이 상대적으로 강했을 것으로 추정된다. 이에 따라 남북방향의 척량산맥인 낭림산맥과 태백산맥이 분리되고, 산맥의 분수계가 썰기형으로 서쪽으로 치우치게 되었다. 특히 삼방쪽에서는 열곡의 폭이 150m 정도 밖에 되지 않을 정도로 하각이 심하게 이루어져서 강한 두부침식력을 추정하게 한다.

그 결과 동해안으로 흐르는 남대천은 두부침식을 계속하여, 분수계를 계속 남쪽 혹은 남서쪽으로 밀어내게 되는데, 추가령구조곡을 따라서 직선 형태의 썰기 모양으로 분수계를 이동시키고 있다. 또한 중심분출 화산인 680봉이 솟으면서 동해 남대천 유역과 한탄강 유역이 갈라지고 임진강 지류인 구룡천 유역이 한탄강을 두부침식하여 쟁탈하면서 이러한 하계망 분포를 만들고 있다.

추가령은 용암대지와 기존 지형간의 경계부를 따라 남대천 상류가 두부침식하면서 만들어진 개석곡으로 접어드는, 용암대지 말단부의 경

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

사 급변점을 말한다. 추가령을 넘나든다는 것은 개석곡으로 내려간다는 뜻이며, 하각이 심한 곡을 따라 원산쪽으로 진입한다는 것이다.

동해안과 서해안으로 유입하는 하천간의 분수계, 즉 한반도의 대분수계는 추가령에서 남쪽으로 8km 떨어진 680봉 근처가 되며, 임진강, 한탄강, 북한강 등의 유역으로 용암대지를 분수하고 있으며, 용암대지 형성 후 최소한 8km를 두부침식 해왔다.

임진강 상류의 지류인 평안천의 상류 부분에서 보면, 용암대지 이전에는 옥녀봉, 능선을 분수계로 하였으나, 용암대지 형성 이후 분수계를 넘어선 한탄강 유역이 평탄화·고도화되면서 두부침식을 하게 되고, 결국 분수계를 허물어 유역을 쟁탈하면서 하도를 연장한 것으로 추정된다. 평안천의 하도 연장은 기존의 지형과 용암대지의 경계선을 따라서 원지형지역, 용암대지, 경계대를 번갈아 흐르면서 감입곡류 형태로 두부연장을 하고 있다.

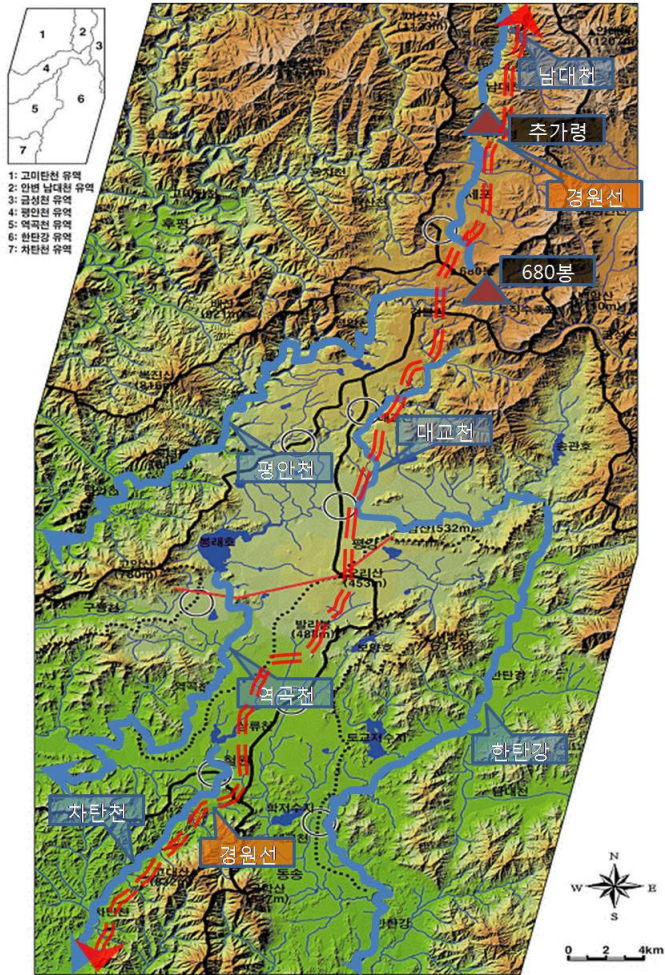
<그림 VII-7>에서 ○로 표시한 지점은 하천쟁탈의 가능성이 있는 주요 쟁탈전선대들이며, 굵은 실선은 7개 하천-고미탄천, 남대천, 금성천, 평안천, 역곡천, 한탄강, 차탄천의 분수계이며 점선은 용암대지를 가르며 나타나는 소하천의 분수계이다. 참고로 저수지들은 경계대를 따라 발달한 하계망에 주로 건설되어 있다.

(3) 사업내용

(가) 환경친화적 교통인프라 구축

추가령구조곡을 따라 평화물길잇기 사업과 병행하여, 중장기적으로 기존 경원축 교통망(경원선 철도, 3번 국도)의 현대화를 도모하고 환경친화적 교통인프라 기반을 조성한다.

●그림 VII-7 추가령구조곡의 하계망⁶⁹



I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

⁶⁹ 이민부 외, “추가령 열곡의 철원-평강 용암대지 형성에 따른 하계망 혼란과 재편성,” 『대한지리학회지』, 제39권 제6호(2004), p. 838.

표 VII-3 경원선 현황

구분	노선		운행(회/일)	통과지역
경원선 용산~신탄리	철도	동두천~신탄리(통근)	17	양주시, 동두천시, 연천군
	전철	의정부~주내 주내~동두천 동두천~소요산	208 138 74	

1) 경원선 철도 단절구간의 단계적 복원⁷⁰

- 남한: 신탄리~군사분계선 16.2km
- 북한: 군사분계선~평양 14.5km

표 VII-4 국도 3호선 현황

구간	현황
동두천~전곡	4개 차로, 13.8km
전곡~연천	2개 차로, 5km
연천~철원	2개 차로, 34km

2) 국도 3호선 현대화

3) 북한 내 동서축 교통로 정비지원과 더불어 환경·생태 친화적 교통체계 확충

이 지역의 교통인프라 구축사업은 수요예측 위주의 일반교통투자 계획과 차별화하여 남북한 간 관계개선 및 정책적 파급효과를 고려하여 점진적이고 단계적으로 접근하는 것을 원칙으로 한다. 하지만 철도와 도로는 계획과 시공에 오랜 시간이 소요되는 특성을 고려하여

⁷⁰ 2007년에 이미 경원선 단절구간(신탄리~철원)에 대한 철도복원공사가 착공되었으며, 복원구간이 5.7km로 공사비 585억원으로 추정된다.

마스터 플랜을 미리 세워두어야 할 것이다. 우선적으로 현 단계에서는 경원축 연계교통망의 확충을 위해 철원선(의정부~포천~철원, 54km)의 추가적 검토와 함께 서울~포천간 민자고속도로사업의 신속한 추진이 요구된다.

(나) 수로 및 수변 생태평화지구 건설

추가령구조곡이 통과하는 남북접경지역의 미개발지 및 낙후지역(철원, 연천, 동두천, 파주 등)의 녹색성장을 유도하기 위해 수로 및 수변지역에 생태평화지구를 건설한다. 동서독의 경우 접경지역 개발을 위해 2개의 내륙운하를 활용한 바 있으며, 자연을 보존하고 최소의 에너지로 최고의 경쟁력을 갖춘 저탄소·녹색성장의 수변공간을 창조한다는 구상이다.

(다) 자연 및 생태복원을 통한 새로운 남북관광협력

추가령구조곡 주변의 천혜의 자연환경과 접경지역의 생태보전지구를 활용하여 글로벌 관광자원 개발을 위한 남북협력을 추진한다. 즉 추가령구조곡을 따라 형성된 하천과 폭포, 산과 계곡 등 자연경관과 역사유적 및 접경지역 생태공원 등의 관광자원화를 추진한다. 예를 들면 내금강, 삼방협, 설봉산, 평강철원고원, 궁예성지 등은 매우 뛰어난 자연경관과 역사유적으로서 남북한 공동으로 세계문화유산으로의 등록을 추진할 수 있다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

○그림 Ⅶ-8 고석정



○그림 Ⅶ-9 한탄강 상류의 승일교



●그림 Ⅶ-10 한탄강 상류의 직탕폭포



●그림 Ⅶ-11 학저수지



I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

군사적 대치의 상징인 접경지역을 물길로 관통, 연결함으로써 남북한이 상생하는 새로운 한반도의 국제적 브랜드화를 추진하고, 이를 통해 수도권-개성 육상관광권역과 설악-금강산-원산의 동해 크루즈 관광권역을 연계하는 새로운 접경지역 순환형 관광벨트를 구축한다. 즉, 남북접경지역 생태관광벨트, 동해안 해양관광벨트와 함께 삼각으로 연결되는 남북한 간 녹색협력의 트라이앵글이 바로 그것이다(<그림 VII-12> 참조).

●그림 VII-12 남북간 녹색협력 트라이앵글 개념



또한 백두대간과 추가령구조곡, 비무장지대 등의 생태 보전 및 복원을 통한 관광브랜드화가 가능하며, 특히 ‘람사르 습지’ 기준을 만족시킬 수 있는 세계적인 생태계의 보고(寶庫)로 알려진 비무장지대를 남북공동의 생태평화공원으로 조성한다. 즉 국제사회가 인정하는 남북접경지역의 풍부한 생태·산림·문화재를 활용하여 비무장지대의 세

계적 생태관광지구화를 추진한다.⁷¹

(라) 가스관 매설

추가령구조곡을 따라 지하 가스관을 매설함으로써 극동 러시아 및 사할린 천연가스의 수도권으로의 안전하고 경제성 있는 최단 공급루트를 확보한다. 가스관 건설의 1단계 사업으로 러시아 극동항만에서 원산항까지 선박으로 수송한 후, 이를 다시 추가령구조곡을 따라 남측으로 가스관 수송이 이루어지며, 2단계 사업은 원산~청진~나진~러시아를 연결하는 가스관 건설이 추진될 수 있다. 한반도 동서 평화물길사업과 가스관 사업이 동시 시공될 경우 건설비나 공기의 절감은 물론이고 환경훼손을 최소화할 수 있는 장점이 있다. 또한 이 사업은 이명박 신정부에 들어와 한·러 정상회담('08.9.29)에서 합의한 북한 통과 가스관 연결사업과 관련하여 구체적 루트로 제안 가능하며,⁷² 남북러 3자간 협력사업의 지렛대로 활용할 수 있다.

3. 분야별 평가

앞에서 우리는 북한의 '대동강 운하 건설구상'에서 남한 내 민간

71. 1979년에 이미 세계자연보존연맹(IUCN), 유엔환경계획(UNEP) 등 국제기구에 의해 비무장지대의 생태평화공원화가 제안된 바 있다.

72. 이명박 대통령은 2008년 9월 28일부터 10월 1일 러시아 순방에서 메드베데프 러시아 대통령과 동북아 경제공동체 구상의 일환으로 북한경유 러시아 PNG 도입을 추진하기로 하였으며, 최근에는 PNG 도입의 북한 경유가 불가능할 시에는 LNG 선을 통해 한국에 들어오는 방안도 검토되고 있다. 한편 한국철도시설공단에서는 경원선과 가스관 매설공사를 병행시행하는 방안에 대한 검토가 이루어진 바 있다. 구체적인 내용은 한국철도시설공단, 『철도(경원선) 및 가스관 매설공산 병행시행 방안 검토』(2009.7.15) 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

및 정부차원의 ‘경원운하구상’에 이르기까지 한반도의 동서를 연결하는 운하구상과 관련하여 그 주요 내용을 검토하였다. 또한 최근 김석철 교수의 ‘남북대운하 구상’과 한국교통연구원의 남북 녹색협력의 ‘한반도 동서 평화물길사업’ 등에 대해서도 사업의 개요와 핵심 내용에 대해 살펴보았다. 이들 구상은 각기 사업의 대상지역은 물론이고 그 의도와 목적에 있어 일정한 차이를 드러내고 있는 것이 사실이지만, 한반도를 동서로 연결하는 수로사업이라는 점에서는 모두 동일한 특징을 갖는다.

한반도 동서운하구상은 남북 모두 win-win 할 수 있는 공동의 사업으로서, 우리 측에는 접경지 낙후지역의 개발을 견인하고 남·북·러 경제협력의 최단거리 루트의 확보 이외에도 한반도 평화체제 구축에 기여하는 의미를 갖는다. 한편 북한 측에는 동서 교통로 확충 및 수자원 확보,⁷³ 그리고 한러 경험지원을 통한 반대급부 이외에도 글로벌 관광지화를 통해 관광수입 증가 및 국제적 신인도를 제고할 수 있는 효과를 기대할 수 있다.

또한 남북한 접경지역의 수자원 공동이용을 통해 상습 가뭄지역의 물 부족을 해소하고, 임진강 홍수피해 방지 등 재해에 대한 공동대처 능력을 배양하며, 이로써 결국 자연환경에 대한 보전과 함께 효율적인 관리가 가능할 것으로 기대된다. 이외에도 한반도 동서운하구상은 군사작전지역으로 설정된 남북한 접경지역의 평화적 활용을 통한 긴장 완화와 화해 분위기 조성에 획기적 전환을 가능하게 할 수 있다. 물론 전략적, 군사적 측면에서의 고려가 필요하고 이 사업에서 전체

⁷³ 2006년 7월 18일에서 19일 양일간 북중 국경하류항운협력위원회 제45차 회의에 참석한 북한 대표단 일행(단장: 북한 육해운성 이남정 국장)은 중국 저장성을 방문하여 경향운하와 삼보갑문, 전당강 항로 등을 고찰하는 등 내륙운하에 대한 높은 관심을 보이고 있다.

되어야 할 정치·군사적 조건들이 충족되어야 하겠지만, 환황해권과 환동해권을 물길로 연결하는 이 사업은 결국 남북한의 안전보장은 물론이고 동북아의 경제교류와 지역평화 증진에도 커다란 도움이 될 것으로 기대된다.

여기서는 주로 김석철 교수의 ‘남북대운하 구상’과 한국교통연구원의 ‘한반도 동서 평화물길사업’에 초점을 맞추어 이들 사업 및 구상이 갖는 의미와 한계에 대해서 정치적, 경제적, 군사적, 환경적, 문화적, 국제적 각 측면에서 평가를 진행하고자 한다. 또한 이들 구상은 사업 내용에 있어서 많은 공통분모를 갖고 있다는 점에서 일정한 차이에도 불구하고 ‘한반도 동서운하 구상’이라는 명칭으로 통일한다.

가. 정치적 측면

국내정치적 측면에서 한반도 동서운하 구상은 이명박 정부의 한반도 대운하 프로젝트에 대한 진보개혁진영의 반대와는 대조적으로 17대 대선을 앞두고 한겨레신문 등으로부터 ‘친환경적’, ‘탈냉전적’이라는 긍정적 반응을 얻은 바 있다.⁷⁴ 한편 최근 『창작과 비평』 2009년 가을호에 게재된 황진태의 “남북한 대운하에 대한 비판적 평가”라는 글에서는 추가령구조곡의 지형, 지질적 조건과 운하를 이용한 가스관 건설의 타당성, 운하주변에 건설될 수상도시에 대한 검토를 통해 한반도의 지속가능발전이라는 측면에서 부정적 평가가 이루어지기도 하였다.⁷⁵

⁷⁴ 권태선, “김석철의 ‘남북한 대운하’ 구상,” 한겨레신문, 2007.9.18.

⁷⁵ 황진태, “남북한 대운하에 대한 비판적 평가,” 『창작과 비평』 (2009년 가을호), pp. 424~438 참조.

김석철 교수의 언급대로 이 사업구상은 남북연합 건설기의 공동인프라의 성격을 갖는다. 이러한 구상을 실현하기 위해서는 남북한의 소극적 평화공존을 넘어서는 적극적인 교류협력, 그리고 이를 담보하고 관리할 수 있는 정치적 협력기제가 요구된다. 그리고 김 교수는 현 단계에서 이러한 정치적 협력기제를 ‘국가연합체제’로 설정하고 있다. 금강산 관광특구와 개성공단 건설이 평화공존단계를 개척하고 확보하는 수준의 공동인프라였다면, 휴전선을 넘어 서해와 동해를 연결하는 사업은 국가연합단계에 걸맞는 새로운 차원의 건설사업이다. 사업의 주체 또한 금강산이나 개성의 경우처럼 남한기업 일변도가 아닌 남북의 주체들이 협동하는 형태를 제안하고 있다. 따라서 이 사업구상은 평화공존을 통해 남북화해정착이 이루어지기 전까지 그 실현가능성이 낮으며, 지금과 같이 남북관계가 경색된 국면에서는 국면타개용으로조차 활용되기 어려운 문제점을 안고 있는 것이 사실이다.

그럼에도 불구하고 이 사업구상은 한반도 대운하에 대한 국내적 반대 여론과는 달리 시민단체 및 여론의 일정한 지지를 받고 있으며,⁷⁶ 북한의 입장에서도 남북관계의 새로운 개선 여하에 따라 긍정적으로 검토될 수 있을 것으로 판단된다. 실제로 앞에서 살펴본 바와 같이 북한 또한 분단으로 인한 지리적 제한으로 인해 이미 동서 간 인적·물적 수송 해결책으로 동해와 서해 물길을 연결하는 사업에 대한 많은 관심을 표명해 온 것이 사실이다. 즉 1970년대 북한은 앞에서 언급한 일종의 동서운하 구상이라 할 수 있는 ‘대동강 대운하계획’을 수립하여 대동강 상류와 동해 금야강을 내륙수로로 연결하는 사업을 추진한 바 있다.

⁷⁶ 김석철 교수의 발표가 이루어진 세교포럼은 국내 진보적 지식인들의 모임이며, 본문에서 밝힌 바대로 진보언론에 해당하는 한겨레신문조차 김석철 교수의 견해를 지지하는 권태선 편집인의 칼럼을 게재하기도 하였다.

현재는 국내 여론의 반대로 인해 이명박 대통령 공약사항이었던 한반도 대운하 사업에 대한 임기내 중단 결정이 내려졌고, 그 대안으로 물류측면의 운하개념이 배제된 ‘4대강 살리기 사업’으로 전환되어 추진 중이다. 또한 남북관계 경색 및 악화에 따라 북한은 이미 한반도 대운하 사업에 부정적 의견을 피력한 바 있다. 결론적으로 기존의 한반도 대운하 사업과 연관되어 한반도 동서운하 구상은 국내 여론의 반대에 부딪힐 공산이 적지 않다. 또한 한반도 동서운하 구상을 실현하는 국내 정치적 환경은 매우 열악한 것이 사실이다. 하지만, 분단체제하에서 남북협력의 새로운 돌파구를 마련하고 한반도 평화체제의 구축에 기여한다는 취지에서 한반도 동서운하 구상은 남북한 간 협력 의제로서 장기적 논의의 대상이 될 수 있다.

최근 들어 북핵문제 해결을 위한 북미간 양자대화와 6자회담의 재개 가능성이 높아지고 있으며, 우리정부의 ‘그랜드 바겐’으로 불리는 일괄협상이 추진될 전망이다. 남북한의 재통합과정을 촉진하며 강화하는 정치적 수익 혹은 효과를 감안할 때 한반도 동서운하 구상은 ‘그랜드 바겐’의 주요한 협상 의제의 하나로 제기될 수 있다. 따라서 기존 한반도 대운하 사업과는 다른 각도에서 이 구상에 대한 새로운 검토 작업이 이루어질 필요가 있다.

나. 군사적 측면

한반도 동서운하 사업의 가장 큰 걸림돌이라면 접경지역 남북협력 사업 일반이 그러하듯 무엇보다 군사적 요인에 있다고 할 수 있다. 사실상 한반도 동서운하는 남북이 군사적으로 서로 대치하고 있는 비무장지대 및 접경지역을 통과하며, 이들 통과지역은 남과 북 모두에게 군사 전략상 매우 중요한 지점들에 해당한다. 더욱이 동서운하가 통과

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

하는 지역은 산악지형의 특성상 남북한의 중무장 화력이 집중적으로 배치되어 있는 곳이기도 하다. 따라서 남북한 간 긴장 완화는 물론이고 평화체제로의 이행이 담보되기 이전까지는 동 사업의 현실성을 확보하기 어렵다고 보는 것이 타당할 것이다. 한반도 동서운하 사업이 실제로 추진된다면 이 지역에 집중된 남과 북의 군사력 및 군사기지의 이동이 불가피하며, 이에 따라 남측은 차치하고라도 북측 군부의 동의를 이끌어내기가 상당히 어려울 수밖에 없기 때문이다.

분단체제에 의해 반도국가인 우리나라는 북방 국경선이 휴전선으로 막혀있어 사실상 섬나라가 된 상황이며, 북한도 비록 대륙과 이어졌지만 남측과의 단절로 인해 새로운 지정학적 문제를 안게 되었다. 바로 서해안과 동해안이 서로 끊긴 구조가 되어 버림에 따라 북한 해군은 서해안과 동해안에 각기 따로 해군을 유지할 수밖에 없는 군사적 측면의 취약성을 보일 수밖에 없다. 따라서 1960~70년대 북한이 동서를 관통하는 수로를 구상했던 것은 교통 물류적 측면에 앞서 바로 이러한 군사적 동기에서 비롯된 것으로 파악된다. 더욱이 북한이 추진해 왔던 동서운하는 북한 자체내의 대동강 수계를 활용하는 방안이며, 남과 북을 관통하는 한반도 동서운하와는 일정한 거리가 존재한다.

한반도 동서운하 구상은 물론 군사작전지역으로 설정된 남북한 접경 지역의 평화적 활용을 통해 긴장 완화와 화해 분위기 조성에 이바지할 수 있으며, 공동인프라 건설사업을 통해 남북한의 안전보장과 나아가 동북아지역의 평화증진에도 기여할 수 있다. 하지만 김석철 교수도 밝힌 바와 같이, 이 사업구상은 남북연합 건설기의 공동인프라의 성격을 갖는다. 즉 남북한의 소극적 평화공존을 넘어서는 적극적인 교류협력, 그리고 이를 담보하고 관리할 수 있는 남북한 간 정치군사적 협력체제

가 전제될 수밖에 없다. 이러한 전제 위에서만 남북한 군사 당국자 간 정전협정에 의거해서 각자 최전방의 격전지를 비무장화하기 위한 조치들이 가능할 수 있다. 즉 모든 전투부대와 대량살상무기, 각종 포들과 자동화기를 철거하고 요새진지를 파괴하여 하나의 완충지대를 조성하는 원래적 의미의 비무장지대로 돌아가기 위한 군사적 협력이 가능할 수 있어야 할 것이다. 또한 이러한 군사적 협력이 가능해야 한반도 동서운하와 같은 공동인프라 조성사업이 진행될 수 있을 것이다.

다. 경제적 측면

이 구상에 깔린 김석철 교수가 인식하는 한반도의 가장 큰 문제는 에너지와 물, 그리고 가용 토지의 부족이다. 따라서 서해와 동해를 잇는 한반도 횡단로(동서운하)가 생기면 러시아 동시베리아 및 사할린의 가스를 끌어오고 백두대간의 물을 수도권으로 갖고 오면서 물길 주변에 친환경적 수변도시들을 만들 수 있다는 주장이다. 즉 동서운하와 함께 매설될 가스관을 통해 러시아 천연가스를 끌어들이어 수도권 일대는 물론이고 북측의 개성과 평양의 경우도 심각한 에너지 문제를 해결할 수 있으며, 상습적인 물 부족 상태에 있는 수도권에 백두대간의 맑은 물이 공급될 수 있음으로 인해 운해주변에 남북한의 창조적 인구가 모이는 새로운 공간이 마련될 수 있다는 것이다.

이 외에도 한반도 동서운하는 남북한 모두에게 접경지역의 수자원 공동이용, 관광자원 개발 극대화, 재해 공동대처, 자연환경의 보전 및 효율적 관리 등을 통해 남북교류협력의 활성화에 기여할 수 있다. 또한 남북한 접경지역의 정주생활 개선과 생활권의 복원이 가능하다. 특히 북한의 경우 한반도 동서운하의 개통에 따라 동서 교통로 확충과 수자원 확보가 이루어질 수 있으며, 한러 경험지원을 통한 반대급

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

부 이외에도 글로벌 관광지로 부상됨으로써 관광수입의 증가 및 국제적 신인도의 제고라는 경제적 효과를 기대할 수 있다.

물론 구체적인 경제적 타당성 평가에 기초한 것은 아니지만 추가령 구조곡 운하와 임진강변의 가스관을 통해 에너지 공급이 이루어질 때 기존 노선보다 20~30%의 낮은 가격으로 가스를 공급할 수 있으며, 금강산댐의 26억톤의 거대한 수자원을 활용하여 연간 10억톤 이상에 이르는 수도권 지역의 물 부족 문제를 해결할 수 있다는 것이 한반도 동서운하를 통해 기대되는 경제적 효과이다. 또한 잦은 범람과 홍수가 발생하는 임진강은 한강과 만나는 하구 구역의 준설사업을 통해 홍수방지는 물론이고 30억톤 정도의 모래로 연간 1억톤에 달하는 수도권 골재 수요를 충족할 수 있을 것으로 기대된다.

김석철 교수에 의하면 이 사업에 들어가는 대략적인 비용은, 아래 <표 VII-5>와 같이 1조 5,500억원에 달할 것으로 예상하고 있다. 한편 이 사업비는 3년 안에 상환 가능할 것으로 평가되고 있고, 북한의 경우 금강산댐 물 공급과 가스관 사용료 등으로 연간 1조원 이상의 지속적인 수익을 얻을 수 있을 것으로 파악하고 있다.

●표 VII-5 한반도 동서운하 예상사업비

항목	금액
남북 공동 가스관	5,000억원
추가령구조곡 운하	3,000억원
장풍·평강의 열병합 발전소	2,500억원
김포 수변도시 기반시설	3,500억원
임진강 수도권	1,500억원
총비용	1조 5,500억원

자료: 김석철, “남북연합 건설기의 공동인프라 만들기” (2008년 세교연구소 심포지엄 주제 발표자료)의 내용에 기초해 정리.

하지만 이러한 사업비나 경제적 효과는 대략적인 추정치에 불과할 뿐, 향후 현지답사와 노선설정에 근거하여 보다 구체적인 사업비 산출이 이루어져야 할 것이며, 경제적 타당성에 대한 연구가 선행되어야 할 것이다. 더욱이 한반도 동서운하와 함께 병행 추진될 가스관과 관련해서는, 북한내륙을 경유하는 러시아 PNG 도입방안과의 비교 검토가 전제되어야 하며,⁷⁷ 또한 운하와 가스관에 어떤 유의미한 상관관계가 있는지에 대한 보다 설득력 있는 논리가 요구된다.

라. 환경적 측면

사실상 어떠한 경우라도 개발사업이 진행되는 한, 그에 따른 기존 환경의 일정한 변화와 훼손은 불가피할 수밖에 없다. 한반도 동서운하는 천혜의 자연조건을 갖춘 추가령구조곡을 활용함으로써 수로와 운하 건설에 따른 자연파괴를 최소화할 수 있다. 또 이미 상당한 생태질서 교란을 가져왔을 것으로 짐작되는 금강산댐 및 터널수로 건설작업은 이미 기정사실화된 상태이다. 즉 추가령구조곡의 존재는 백두대간에 비교적 적은 비용(환경비용 포함)으로 횡단수로를 만들어 임진강으로 연결할 수 있는 천혜의 조건으로 평가된다.

하지만 곡류하천이 곳곳에 발견되는 추가령구조곡의 경우 운하를 만들기 위해서는 이러한 곡류하천의 직강화가 이루어져야 하며, 이에 따라 이 지역의 아름다운 경관의 파괴는 물론이고 유속의 증가로 인해 하류의 홍수위험이 고조될 수 있다.⁷⁸ 또한 구조곡의 특성상 비교적

⁷⁷ 일반적으로 3,000km 이내에서는 선박보다 육상 가스관이 경제적인 것으로 평가되며, 이명박 정부 또한 북한 내륙을 경유하는 러시아 PNG 도입방안을 제시한 바 있다.

⁷⁸ 김창완, “98 대홍수에서 드러난 도시하천관리의 문제점,” 대한토목학회, 『자연과 문명의 조화』 9 (1998), pp. 5~8.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

지형이 평탄하지만 동고서저에 따른 고도 변화가 전혀 없는 것은 아니다. 운하가 예상되는 지점들의 해발고도가 연천(64m)-철원(182m)-추가령(586m)-안변(51m)-원산(7.4m) 등 갑문 건설은 물론이고 리프트 설치까지 고려해야 할 정도로 인공건조물이 운하 구간 곳곳에 필요함을 알 수 있다. 기후적 측면에서도 한강 이북 연천 등의 임진강 유역은 결빙기간이 81일/1년 정도이며 결빙이 끝나더라도 해빙기의 유빙이 하천 인공구조물에 상당한 위협요소가 될 수 있다. 이러한 지형적, 기후적 측면에서 볼 때, 자연파괴가 최소화 될 수 있다는 예측은 재고될 필요가 있다.⁷⁹

한편 김석철 교수가 주장하는 한반도 동서운하는 프랑스의 미디온하(le canal du Midi)처럼 김포-철원-안변과 같은 내륙의 수변도시들이 서로 연결되어 농촌과 공존할 수 있는 여건을 만드는 데 주안점을 두고 있다. 프랑스 미디온하는 대서양으로 흐르는 가론(Garonne)강을 그 상류에서 피레네 산맥을 넘어 지중해에 닿게 하며, 운하를 따라 수변도시가 끊임없이 이어지는 농촌도시 클러스터를 이루고 있다. 한반도 동서운하의 경우에도 남북 공동의 친환경적 도농공존모델과 이를 가능케 해주는 새로운 개발 패러다임이 수반되어야 한다.

백두대간과 추가령구조곡은 한반도의 대표적인 청정지역이다. 한반도 동서운하는 일정한 환경의 변화를 가져올 것으로 예상되지만, 과거 자연훼손의 전철을 밟지 않는 21세기 도시의 건설모델이 되도록 자연을 최대한 보존하고 최소의 에너지로 최고의 경쟁력을 갖는 수변도시 건설을 대전제로 삼고 있다. 이러한 점에서 운하를 대형 물류의 수단으로 삼는 것과는 큰 차이점을 갖는다고 볼 수 있다. 그럼에도

⁷⁹ 황진태, “남북한 대운하에 대한 비판적 평가,” 『창작과 비평』 (2009년 가을호), pp. 426~430 참조.

불구하고 수로 건설에 따른 주변 지역 생태계의 변화는 물론이고 수로 건설과정에서 비롯되는 환경적 영향에 대한 평가와 대비가 이루어져야 할 것이다.

마. 문화적 측면

한반도 동서운하는 앞에서 살펴본 바와 같이 추가령구조곡을 따라 형성된 하천과 폭포, 산과 계곡 등의 자연경관 및 생태환경은 물론이고 풍부한 역사유적 및 문화유산을 보유하고 있다. 한반도 동서운하가 통과하는 지역에는 선사시대부터 조선 후기에 이르는 많은 고고학적, 역사적 유물과 유적이 발견된다. 예를 들어 연천군은 향토사료관과 태풍전망대, 송의전, 경순왕릉 등의 수많은 문화재가 존재하며, 전곡리 선사유적지, 호로그루 고구려 유적지 등 많은 역사문화적 공간이 존재한다. 또한 철원군의 경우에는 궁예도성과 전골총 등 많은 역사유적과 한국전의 흔적들이 많이 남아 있다. 과거 선조들의 오랜 삶의 터전이 되어 왔던 이 지역은 한국전의 흔적과 함께 풍부한 역사문화유산이 간직된 하나의 커다란 역사박물관으로서 문화적 가치가 매우 높다고 할 수 있다.

그간 군사적 이유로 인해 이 지역의 역사유적 및 문화유산은 충분히 개발되지 않은 채 일반인들의 접근이 제한되어 왔던 것이 사실이다. 하지만 남북한 간 군사적 긴장이 완화되고 이 지역에 한반도 동서운하와 함께 경원선 철도와 국도 3호선이 개통되어 접근성이 개선된다면, 우수한 자연경관과 생태환경에 따른 관광 활성화는 물론이고 풍부한 역사유적 및 문화유산으로 인해 일반인들의 체험학습의 공간으로 활용될 수 있을 것으로 기대된다. 이 외에도 비무장지대와 접경 지역에 존재하는 다양한 철새도래지, 희귀동식물 서식지는 글로벌 관

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

IX

광자원으로서 세계적 생태공원화의 가능성이 높다고 할 수 있다.

결국 한반도 동서운하는 비무장지대 및 접경지역이라는 군사적 대치의 공간을 역사, 문화, 생태의 평화공간으로 변화시키는 역할을 수행할 수 있다. 즉 주변의 천혜의 자연환경과 접경지역의 생태보전지구는 물론이고 역사유적 및 문화유산을 잘 활용하여 글로벌 문화관광자원 개발을 위한 남북한 간 협력을 촉진시킬 것으로 기대된다. 또한 새로운 접경지역 순환형 문화관광벨트의 조성을 통해 남북한 간 문화적 단절의 해소와 평화문화 정착에 중요한 역할을 수행할 것이다. 하지만 한반도 동서운하의 건설에 따른 주변지역 역사유적 및 문화유산의 파손이나 수몰의 가능성을 고려하여 이에 대한 철저한 대비도 함께 강구되어야 할 것이다.

바. 국제적 측면

남북접경지역의 평화적 활용을 위한 한반도 동서운하구상은 동북아 평화체제 구축의 가장 큰 걸림돌이라 할 수 있는 북핵문제를 해결하기 위한 6자회담의 프로세스에서 일종의 일괄협상의 카드로 제안될 수 있다. 한반도 동서운하구상은 앞에서 살펴본 바와 같이 그 구상 안에 경원선 철도 및 국도 3호선의 병행추진과 함께 극동 러시아의 천연가스를 수도권으로 끌어오는 가스관 사업, 비무장지대의 세계적 생태관광지구화 등 포괄적 패키지가 포함되어 있다. 즉 이 구상은 접경지역의 평화적 활용을 위한 남북한 양자간 협력구상에 머물러 있지 않고, 다자간 국제협력의 차원으로 협력의 공간적 영역이 확장되는 것을 가정하고 있다고 할 수 있다.

경원선-시베리아횡단철도(TSR)의 연계, 국도 3호선-아세안 하이웨이(AH) 연계, 극동 러시아 북한경유 가스관 연계, 비무장지대의

생태평화공원 조성 등은 남북한을 포함하여 관련 국가 및 국제기구와의 다자간 협력을 전제로 한다. 실제로 한국교통연구원이 제시한 ‘한반도 동서 평화물길사업’은 두만강개발프로그램(TRADP)이나 메콩강 유역 개발 프로그램(GMSP) 등과 같은 다자간 협력 프로그램화를 추진한다는 구상이다. 또한 비무장지대 및 접경지역의 자연생태자원의 보전 및 개발을 위한 세계적 생태평화공원을 조성하기 위해 세계자연보존연맹(IUCN)의 협력사무소를 이 지역에 유치한다는 계획도 포함되어 있다.

한반도 동서운하는 초기 단계에서는 남북한 양자간 상생과 호혜의 협력 프로젝트로서 의제 개발과 협력이 이루어지지만, 환경친화적 교통 인프라 구축이나 가스관 매설사업의 경우에는 최소한 남·북·러 3자간 협력이 요구된다. 또한 장기적으로는 한반도 동서축 주요 교통로 기능 극대화를 통한 환동해권과 환황해권의 물류축으로 연결될 가능성을 고려하여 동북아 주요 국가와의 다자간 국제협력방안이 마련되어야 할 것이다. 또한 이러한 다자간 국제협력을 통해 한반도 동서운하 사업이 본 궤도에 오르기 위해서는 중립적 조정자 역할을 수행할 수 있는 국제기구의 참여가 필요하다. 그리고 한반도 동서운하 사업은 앞으로 복원 가능성이 높은 북핵문제의 해결을 위한 6자회담의 기제를 통해 대북 일괄협상의 카드로 활용하여 안정적 다자협력 프로그램으로 개발하도록 유도한다. 이를 위해서는 우선적으로 관련 국가들과 국제사회의 동의를 이끌어내기 위한 외교적 노력이 절실히 요구된다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

VIII. 비무장지대 내 유엔환경 기구 유치⁸⁰

⁸⁰- 손기웅, 『비무장지대내 유엔환경기구 유치방안』 (서울: 통일연구원, 2000) 참조.

1. 배경과 목적

비무장지대의 평화적 이용방안은 정치, 군사, 환경, 경제, 문화 등 남북한이 가지는 복합적 이해와 상관관계를 맺고 있다. 따라서 비무장지대의 평화적 이용에 대한 북한의 호응 여부가 바로 평화적 공존으로 남북관계가 진전될 수 있느냐에 관한 북한의 의지를 가늠해 볼 수 있는 잣대가 될 수 있다.

비무장지대의 평화적 이용은 군의 철수 혹은 평화협정체결과 같은 군사적, 정치적 문제가 선행조건으로 해결되어야만 비로소 실현될 수 있다는 것이 일반적인 생각이다. 그러나 오히려 군사적, 정치적 문제는 현 상태로 두고서, 협력 가능한 부분적, 분야별 평화이용을 실현시킴으로써 결과적으로 군사문제와 정치문제를 해결할 수도 있다.

“비무장지대 내 유엔환경기구 유치”의 발상은 이러한 접근방법에 기초하였다. 비무장지대를 평화지대화, 교류지대화, 융합지대화로 진전시킨다는 모형을 설정하되 이를 포괄적, 동시적으로 접근해 가기 위한 구체적인 실천과제로 유엔환경기구의 유치를 상정한 것이다. 사업의 의의와 목적은 다음과 같다.

첫째, 비무장지대 내 유엔환경기구의 유치는 사실상 중무장지역인 비무장지대에 평화의 구현을 상징하는 유엔기구를 유치함으로써 한반도의 평화유지는 물론, 동북아 나아가 세계평화에 기여하려는 남북한의 의지를 과시하는 사업이다.

둘째, 유엔기구의 비무장지대 내 존재는 휴전체제의 평화체제 전환 시에 예상되는 유엔군사령부 해체의 경우에도 한반도 긴장 완화와 평화유지를 담보할 수 있다.

셋째, 남북경제공동체 형성을 위한 비무장지대 평화적 활용의 계기

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

를 마련하고 경제번영의 기반을 제공할 수 있다.

넷째, 아시아 지역 최초로 유엔기구를 한반도에 유치함으로써 남북한의 정치·외교적 위상을 고양할 수 있다,

다섯째, “21세기의 화두”인 환경문제를 선도적으로 해결하려는 남북한의 의지를 과시하고, 아시아 지역에서 환경보호의 중심국으로 발돋움하는 발판을 마련할 수 있다. 통일 이후에는 통일한국의 세계평화유지와 환경보호 활동을 위한 거점으로 활용할 수 있다.

이상과 같이 비무장지대 내 유엔환경기구 유치가 남북한이 포괄적 측면에서 호응할 수 있는 비무장지대의 평화적 이용방안이며, 동시에 남북관계를 명실상부한 평화공존의 관계로 진입케 할 수 있는 획기적 사업으로서 제안되었다. 이 장에서는 우선 비무장지대 내 유엔환경기구 유치사업의 추진방안을 전반적 추진구도와 세부추진방안, 그리고 대북협상방안으로 나누어서 살펴본다. 이어서 비무장지대 내 유엔환경기구 유치가 남북한의 전반적인 국가이익에 부합한가의 여부, 국제사회로부터도 지지를 얻을 수 있는 실현가능하고도 바람직한 사업인가의 여부 측면에서 살펴본다.

2. 주요 내용

가. 사업추진구도

비무장지대 내 유엔환경기구 유치사업의 전반적인 추진구도는 국내적·국제적·남북관계적 차원이라는 단계적이고 중층적 관점에서 설정된다. 이때 각 단계는 단순히 시간적인 축차적 개념이 아니라, 동시에 추진되는 전체의 과정 가운데 시간별 중점분야를 의미한다.

(1) 제1단계: 국내적 준비단계

먼저 한반도 화해·협력을 심화시키고 동시에 군사적 긴장을 완화하여 평화공존의 관계로 진입하기 위한 국가정책으로서의 “비무장지대 내 유엔환경기구 유치 방안”에 대한 전략적 타당성을 이론적, 실천적 측면에서 검토할 (가칭)『유엔기구유치기획단』을 통일부, 외교통상부, 국방부, 환경부를 포함하는 관련 정부부처 및 소수의 전문가로 비공식적 차원에서 구성한다.

『유엔기구유치기획단』의 긍정적인 검토를 바탕으로 비무장지대 내 유엔환경기구 유치사업을 민·관·군 등 전 국가적 역량을 결집하여 추진·전담할 대통령 직속기관 형식의 (가칭)『유엔기구유치위원회』를 국내외 인사로 구성하여 공식적으로 출범시킨다. 이 단계에서 『유엔기구유치위원회』의 주요 임무는 이론적 측면에서 ① 비무장지대 내 유엔환경기구의 유치가 남북한의 포괄적인 국가이익에 부합하고 국제사회로부터 지지를 이끌어낼 수 있는 비무장지대의 평화적 이용방안임을 이론적으로 설득력있게 완결하며, ② 비무장지대 내 유엔환경기구의 소재지로 가장 적합한 지역을 남북한의 정치·군사·환경·경제·문화적 측면에서 검토하여 확정하고, ③ 현재 환경과 관련하여 활동하고 있는 다양한 유엔(전문)기구를 분석하여 비무장지대에 유치할 유엔환경기구를 확정하는 것 등이다.

(2) 제2단계: 국내외 공감대 형성단계

『유엔기구유치위원회』를 중심으로 비무장지대 내 유엔환경기구 유치사업에 대한 합의기반을 대내외적 차원에서 형성·확산시킨다. 국내적 차원에서는 이 사업의 의의를 국민들에게 납득시켜 국민적 공감

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

대를 형성하도록 하고, 정부는 사업의 원활한 추진을 위한 법규정 정비, 물질적 기반 확보 등 제도적 장치를 마련한다.

국제적 차원에서는 세계 주요 평화 및 환경관련 민간단체(NGOs)에 평화와 환경보호에 기여할 수 있는 비무장지대 내 유엔환경기구 유치사업을 홍보하여 국제적 지지여론을 형성하고 이들이 지지성명을 발표하게 한다.

남북관계 차원에서는 남북군사회담을 통해 북한이 이 사업의 의의를 충분히 인지할 수 있도록 협의한다.

(3) 제3단계: 전방위 외교단계

국내적 차원에서는 사업에 대한 국내적 지지를 확고하게 다지며, 물질적 기반을 마련한다. 국제적 차원에서는 민·관·군이 협심하여 전방위 차원에서 주변국을 포함하는 유엔회원국의 민·관·군에, 그리고 유엔사무국, 각종 유엔기구, 기타 국제기구·단체 등에 비무장지대 내 유엔환경기구 유치사업의 의의를 홍보하고 이들로부터 지지를 이끌어내는 외교적 노력을 경주한다. 만약 북한이 이 사업에 호응할 경우에는 남북한이 함께 이러한 노력을 전개한다.

남북관계 차원에서는 북한이 유엔환경기구 유치사업에 소극적일 경우 사업에 대한 협의를 지속함과 더불어, 사업에 대한 국내외 NGOs 및 유엔과 국제사회·기구의 지지를 북한이 사업에 호응할 수 있도록 하는데 활용한다. 북한이 이 사업에 적극적일 경우 남북군사회담을 통해 사업의 이행을 위한 (가칭)『유엔기구유치남북위원회』를 공동으로 구성하여 구체적인 이행방안을 협의한다.

(4) 제4단계: 실천단계

국내적, 국제적 공감대와 지지, 그리고 북한의 호응을 바탕으로 비무장지대 내 유엔환경기구 유치사업의 세부실천방안을 남북한 및 유엔이 참여하는 원탁회의에서 협의하고 실행한다.

나. 국내적 추진방안

(1) 「유엔기구유치위원회」 구성

비공식적으로 구성된 (가칭)「유엔기구유치기획단」이 비무장지대 내 유엔환경기구 유치사업에 대한 국가전략적 검토의 결과 긍정적인 평가가 내려질 경우에 이 사업을 전담·총괄할 (가칭)「유엔기구유치위원회」를 공식적으로 출범시키되, 국가적 사업으로 추진될 위상을 고려하여 대통령직속기구로 설치한다. ‘반민·반관’ 형식으로 하여 정계, 관계, 재계, 학계, 언론계, 종교계, 기타 민간 사회단체 등을 망라한 사회지도적 인사 및 전문가로 구성하며, 주요 해외인사 및 단체, 국제기구도 참여하도록 한다.

「유엔기구유치위원회」의 주요 임무는 비무장지대 내 유엔환경기구 유치사업을 효율적·체계적으로 추진하는데 있다. 구체적 주요 기능은 사업과 관련하여 ① 이론적 체계화, ② 국내외적 공감대 확산, ③ 민·관·군간 협의·정보교류, ④ 정부의 외교정책과 대북·통일정책 반영, ⑤ 모든 활동의 질서 있는 추진, ⑥ 국제적 연대활동 추진 등이다.

「유엔기구유치위원회」는 총회, 이사회, 임원, 실무위원회, 사무국으로 구성한다. 총회는 비무장지대 내 유엔환경기구 유치에 뜻을 같이하는 정계, 관계, 재계, 학계, 언론계, 종교계, 기타 민간 사회단체 등을 망라한 다수의 국내외 사회지도자급 인사 및 전문가로 구성하

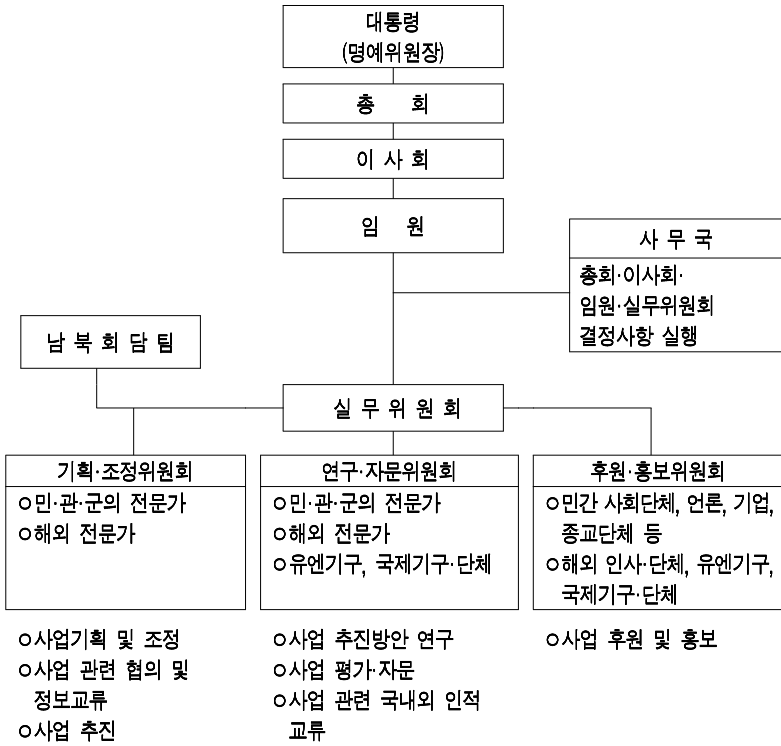
I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

며, 그 중에서 대표적 인사로 이사회를 구성한다. 임원으로서는 대통령을 명예위원장으로 위촉하고 그의 위원장, 부위원장, 감사, 실무위원장, 사무국장을 둔다. 한편 유엔환경기구의 유치사업을 실무적으로 추진할 실무위원회를 두되, 기능별로 기획·조정위원회, 연구·자문위원회, 후원·홍보위원회 등 3개 분과위원회로 구성하게 한다.

이때 사업을 이론적, 실천적 측면에서 평가·자문할 연구·자문위원회는 「유엔기구유치기획단」을 확대·개편하여 구성하며, 이로써 「유엔기구유치기획단」은 발전적으로 해체된다. 비무장지대 내 유엔환경기구 유치사업과 관련하여 북한과 실무적 협상을 담당할 남북회담팀은 「유엔기구유치위원회」, 특히 실무위원회와 유기적 협력관계를 유지한다.

사무국은 총회, 이사회, 임원 및 실무위원회의 결정사항을 실행하는 행정인력으로 구성한다. 「유엔기구유치위원회」의 운영에 소요되는 재정은 참여 회원의 회비, 기부금, 정부의 특별회계·관련 기금·보조금, 국제적 지원금, 기타 수입 등으로 충당한다. 한편 「유엔기구유치위원회」의 출범을 전후하여 비무장지대 내 유엔환경기구 유치 관련 (국제)심포지움·회의를 개최하여 「유엔기구유치위원회」의 조직분위기를 조성한다. <그림 VIII-1>는 「유엔기구유치위원회」의 기구도표 (안)을 보여준다.

● 그림 VIII-1 「유엔기구유치위원회」 기구도표 (안)



(2) 유엔환경기구 확정

비무장지대에 어떠한 유엔환경기구를 유치할 것인가에 관한 국내적 논의는 「유엔기구유치기획단」의 검토를 거쳐 「유엔기구유치위원회」를 통해 최종적으로 확정하도록 한다. 이 경우 다음 다섯 가지 방안을 고려하여 그중 가장 적합한 유엔환경기구 유치방안을 국내적 입장으로 확정한다.

첫째, 기존의 환경관련 유엔기구 중 그 상설사무소의 소재지를 비무장지대에 이전하는 방안이다. 이 방안은 그러나 기존 사무소와 그

소재지의 이해관계, 업무의 연속성의 필요성을 고려할 때 그 현실성이 크지 않다.

둘째, 기존 환경관련 유엔기구들의 기능 가운데 일부를 독립하여 하나 혹은 복수의 상설사무소를 비무장지대에 유치하는 방안이다. 예를 들어 아프리카 케냐의 나이로비에 위치하고 있어 접근성이 어려우며, 다양하고 과중한 업무로 포화상태에 있는 유엔환경계획(UNEP)의 일부 기능을 비무장지대에 유치하는 방안을 고려할 수 있다. 유엔환경계획(UNEP)은 1972년 유엔조직의 환경관련 활동을 촉진, 조정, 활성화하기 위해 유엔 산하기구 본부로는 최초로 제3세계 국가에 설립되었다. 그러나 환경관련 다양한 활동을 유엔환경계획(UNEP)이 효율적으로 수행하기 위해서는 좀 더 전문화, 활성화될 필요성이 요청되고 있다. 따라서 유엔환경계획(UNEP)이 관장하고 있는 일부 기능, 그중에서도 특히 동북아 국가들이 공동으로 직면하고 있는 대기오염과 수질오염과 관련된 사무국의 기능을 비무장지대에 유치하는 방안이 검토될 수 있다.

셋째, 새로운 유엔환경기구를 비무장지대에 설립한다. 비무장지대, 한반도, 동북아에 적합한 환경보호 관련 분야를 설정한 후 이를 유엔 총회에 상정하여 새로운 유엔환경기구를 비무장지대에 설치하는 방안이다.

넷째, 유엔관련 환경협약들 가운데 하나 혹은 복수의 상설사무소를 비무장지대에 유치한다. 지구환경문제가 국제사회의 새로운 쟁점으로 부각되면서 각국의 환경정책 및 경제활동 전반에 직접적으로 영향을 미치는 각종 환경협약이 증가하고 있다. 그 중에서 비무장지대의 생물다양성을 보전하고 현안으로 부각되고 있는 역내 대기오염 등을 고려하여 유엔의 틀 내에서 체결된 생물다양성협약, 지구온난화 방지

를 위한 기후변화협약 등의 상설사무소를 비무장지대에 유치하는 방안을 검토하는 것이다.

다섯째, 환경관련 유엔기구의 비상설/상설 회의소를 비무장지대에 유치하는 방안이다. 이 경우는 유엔기구를 유치하기가 어렵다거나 혹은 유치된 유엔환경기구와는 별개로 비무장지대 내에 상설 회의관련 시설물을 설치하여 환경과 관련된 유엔기구 혹은 기타 국제기구의 회의장소로 활용하는 방안이다.

이상과 같은 다섯 가지 방안 가운데 다음과 같이 단계적으로 접근하는 것이 실현성이 크고 현실적이라 판단된다. 즉 다섯 번째 방안(비상설/상설회의소를 설치하여 환경·평화와 관련된 유엔기구 혹은 기타 국제기구의 회의장소로 활용)으로 출발하여 두 번째 방안(나이로비에 있는 유엔환경계획(UNEP)의 기능 가운데 현재 동북아 환경문제와 직결되는 대기오염 및 해양오염 분야의 권능을 유치)을 실천하면서, 중·장기적으로 나머지 방안(기존 유엔기구상설사무소의 소재지를 비무장지대에 이전, 새로운 유엔환경기구를 비무장지대에 설립, 유엔관련 환경협약들 가운데 하나 혹은 복수의 상설사무소를 비무장지대에 유치)을 병행 추진하는 것이다.

(3) 유엔환경기구 소재지 확정

비무장지대의 어느 곳에 유엔환경기구를 유치할 것인가에 관한 국내적 논의 역시 「유엔기구유치기획단」의 검토를 거쳐 「유엔기구유치위원회」를 통해 최종적으로 확정하도록 한다. 비무장지대 내 유엔환경기구의 소재지는 세계 여러 나라의 시민들이 자유로이 만나는 평화의 공간, 화합의 공간, 환경보호를 상징하는 환경의 공간이 되어야 한다. 나아가 향후 남북한 간 인적, 물적 교류의 촉매 장소이면서 통일

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

문화를 창조할 수 있는 무대가 되어야 한다. 이러한 목적에 부응할 수 있는 소재지 선정의 기준으로는 ① 유엔기구의 소재지에 걸맞는 한반도 긴장 완화와 평화염원을 상징할 수 있는 지역성, ② 환경관련 국제기구의 소재지에 걸맞는 주변의 자연환경, ③ 배후 도시로부터의 접근성, ④ 기존 사회간접자본시설의 활용성, ⑤ 한반도 공간구조를 회복하는 남북연결의 용이성, ⑥ 향후 남북 경제·사회·문화분야 교류 협력을 촉진할 수 있는 입지성, ⑦ 향후 동북아 거점으로 역할할 수 있는 입지성 등이 고려될 수 있다.

한편 소재지는 초국가적, 탈이데올로기적 행정원리가 적용되며, 노동상품 자본 및 기타 서비스의 자유로운 이동이 가능한 공동시장이며, 모든 관세 및 비관세의 무역장벽이 철폐되고 기술적 및 물리적 장벽도 존재하지 않는 특수한 중립국가적 특성이 부여되어야 한다.

이러한 공간의 대상지역으로 지형의 특성상 서해안 및 서부 평야지대, 중부 구릉지대 및 중서부 산악지대, 동부 산악 및 동해안지대로 구분할 수 있는데 지대별 특성은 다음과 같다.

첫째, 경의선축상 장단지역을 중심으로 한 서해안 및 서부평야지대이다. 한강 하구와 임진강 수계지역으로 바로 경기 북부지역인 이 지역의 특징은 파주-문산-개성축, 의정부-동두천-연천축, 양주-포천-철원축으로 이어지는 철도 및 교통망을 이루면서 분단 이전 우리나라에서 개발이 많이 진행된 지역이다. 파주, 동두천, 포천, 연천 일대는 남북통일에 대비하기 위한 남북교류 및 경제협력의 거점인 북방교류 거점으로 계획되고 있다. 특히 경의선상의 장단 지역은 평야지대로서 도로, 철도 및 수로를 활용할 수 있어 교통이 편리하며, 일산 및 개성 등 기존 도시와 인접하여 남북 및 국제적 교류, 그리고 배후지원에 유리하다.

이미 남한은 이러한 점을 고려하여 평화시 건설의 일환으로 장단지구 후방에 통일동산(오두산 일대)의 조성을 완료하였다. 현재 남북한의 합의로 경의선 철도와 도로가 연결되었고, 개성공단사업의 젓줄역할을 하고 있다. 향후 이들이 유럽을 연결하는 철도와 도로로 활용될 가능성을 낳고 있다. 서울과 평양으로부터의 접근성도 용이하여 국제기구의 소재지로 유리할 수 있다.

둘째, 경원선 축상의 철원지역을 중심으로 한 중부 구릉지대 및 중서부 산악지대이다. 철원-화천-양구로 이어지는 지역으로 과거 철원-김화-평강에 이르는 철의 삼각지대로부터 평강평야, 경원선 철도, 금강산 전철이 지나던 지역이었으며, 현재는 평화의 댐, 용화산, 파로호, 수입천, 금강산의 육로 관문 지역으로 자연경관과 관광부분의 잠재력이 매우 큰 지역이다. 금강산 철도가 재개통되면 금강산 개발과 연계할 수 있고 국토의 균형발전에 기여할 수 있다.

다만 서울, 평양 등 기존 도시와 떨어져 있으며, 주변 산악지형의 영향으로 배후도시 건설이 곤란하다는 단점이 있다.

셋째, 동해 해안선축의 고성을 중심으로 한 동부 산악 및 동해안지대이다. 동해북부철도가 지나던 인제-고성지역은 설악산과 금강산이 연결된 하나의 거대한 자연공원으로서 수려한 산과 해변을 소유하여 관광지로써 개발 잠재력이 높은 지역이다. 생태적으로는 남쪽과 연결된 온대 중부림과 북쪽과 연결된 온대 북부림이 만나는 곳이며, 기후의 특성상 태백산맥 동편의 해안성 기후와 태백산맥 서쪽의 내륙성 기후로 구분된다. 또한 철새 도래지가 산재해 있다.

이 지역은 지리적으로 서울, 평양과 원거리에 있으므로 상호 개방 및 교류에 따른 사회적 파급효과가 비교적 크지 않다. 정치적으로도 부담이 적고, 비무장지대의 평화적 이용에 따른 안보상의 영향도 상

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

대적으로 크지 않다. 이미 이 지역에서 금강산 관광사업이 실천되고 있어 북한이 비무장지대 내 남북 공동사업에 호응할 가능성이 높다. 그러나 접근성을 확보하기 위해서는 국제공항 및 국제항의 개발과 배후 도시의 건설, 수도권을 잇는 동서축의 고속교통망 확충 등 운송 네트워크의 형성과 정보통신의 국제화가 절실히 필요하다.

(4) 대북협상방안

(가) 협상자세

「유엔기구유치기획단」의 검토와 「유엔기구유치위원회」의 논의를 통해 비무장지대에 유치될 유엔환경기구의 성격과 소재지가 확정되면 남북회담팀은 이를 근거로 대북협상을 전개한다. 무엇보다 비무장지대 내 유엔환경기구의 유치가 남북한 모두에게 복합적 측면에서 상호 이득이 되며, 동시에 국제적으로 남북한의 위상을 제고하고 지지를 이끌어낼 수 있는 민족도약의 방안임을 북한이 주지하도록 한다. 물론 비무장지대 내 유엔환경기구의 유치가 좁게는 남북간 경제 교류협력의 활성화, 넓게는 북한에 대한 해외투자 유치의 활성화에 기여하는 경제적 효과가 있음도 북한이 인식할 수 있도록 한다. 이 사업이 추진될 경우 단기간 내에 가시적인 성과가 나타날 수 있다는 점을 충분히 인식하도록 한다.

북한이 비무장지대 내 유엔환경기구 유치에 호응한다고 하더라도 북한 측에 대해 실질적인 유인동기를 제공하지 않고는 사업이 효율적으로 진척되기 어려울 수 있다. 북한에 대규모 경제지원시 유엔환경기구의 비무장지대 내 유치를 연계시키는 방안을 고려할 수 있으며, 북한의 경제난과 식량난, 나아가 에너지난이 단기간 내에 해결될 수 없는 사안인 만큼 이 분야에 대한 지원과 비무장지대 내 유엔환경기

구 유치사업을 일괄 합의하는 것도 사업의 현실화를 위해 고려될 수 있다.

북한이 유엔환경기구의 비무장지대 내 유치사업에 호응할 경우 남북은 「유엔기구유치남북위원회」를 공동으로 구성하여 구체적인 이행 방안을 협의한다. 국내적으로 합의된 유엔환경기구의 성격과 소재지를 북한과 협상해야 하며, 소재지 및 접근로의 환경친화적 개발과 관리방안을 실무적으로 논의한다.

(나) 소재지 및 접근로 개발

유엔환경기구가 유치될 소재지와 접근로가 위치할 비무장지대 및 인접지역은 지난 반세기간 보전된 자연환경이 제공하는 생태적 자원과 통일 후 여건변화로 인한 개발의 잠재력 모두가 중요한 자원이다. 따라서 이 지역에 대한 개발계획에서는 개발정책의 시행으로 인한 환경파괴와 상충을 일으키지 않도록 하여야 한다. 즉 유엔환경기구 소재지 및 접근로의 건설은 자연환경의 최적 이용과 관련하여 개발과 보존을 적절히 조화시킬 수 있는 ‘지속가능한 발전’(sustainable development)에 입각해야 한다.

이를 실천하기 위해 남북이 공동으로 「유엔기구유치남북위원회」 산하에 ‘환경위원회’를 구성하여 개발이 환경에 미칠 수 있는 영향력을 조사하여 양국 정부에 상정하는 과정을 밟게 하는 것이 바람직하다. 이 경우 미국과 캐나다 사이의 국경을 끼고 있는 Erie호수 지역의 수질오염관리를 위하여 설립된 양국공동위원회(Boundary Waters Treaty of 1909)를 모델로 남북환경작업반이 공동으로 소재지 및 접근로의 환경조사 및 개발계획안을 담당하는 방안을 고려한다. 만약 소재지와 접근로의 건설을 남북한이 각자의 지역에 각자가 개별적으

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

로 시행할 경우 환경기준의 차이에 따른 환경불균형으로 인해 갈등이 빚어질 수 있으며, 건설지에서 이동하는 유동동물에 대한 소유권의 문제도 불거질 수 있다. 따라서 남북이 공동으로 환경위원회를 구성하여 전반적인 관리를 담당한다면 이와 같은 문제를 최소화시킬 수 있을 것이다.

유엔환경기구의 소재지 개발과 그곳에 이르는 남북 각 측으로부터의 도로 개설의 방법은 일체의 군사적, 정치적 문제를 현재의 상태로 존치시킨 가운데 휴전협정 당시에 판문점을 개설하던 방식에 의하여 추진한다. 유엔환경기구의 소재지와 접근로를 제외한 지역의 자국 군사력에 대한 어떠한 변화도 북한이 단기적으로 받아들이기 어려울 것이기 때문이다. 따라서 소재지와 접근로 등 대상 지역에 한정하는 비무장화 또는 군사적 변동을 상호 합의하에 추진한다. 유엔환경기구의 유치와 활동으로 인해 어느 정도 남북간에 정치적 신뢰가 구축되었을 때 군비통제의 차원에서 소재지 및 접근로 인근지역의 비무장화 또는 군사력의 이동배치 등을 추진하는 것이 유엔환경기구 유치사업의 성공적 추진을 위해 바람직스럽다.

비무장지대 가운데 군사분계선의 남북지역은 각각 그 관할권이 유엔군사령관과 북한군에게 있다. 따라서 소재지 및 접근로의 개발절차와 방법은 상호 합의하여 환경영향평가는 공동으로 하더라도 군사분계선까지의 통로는 남북이 각자 독자적으로 개설하고 유엔환경기구의 소재지에서 이를 공동으로 연결하며, 기구의 시설은 공동으로 건설하는 방안을 고려한다.

한편 유엔환경기구의 소재지는 중·장기적으로 평화시의 일부로 확대될 것을 고려하여 개발되어야 하나, 평화시의 구상이 조만간 실현되지 않을 경우에 대비하여, 또는 평화시 건설 이후에도 평화시의 중

추적 기능을 담당할 수 있도록 하기 위하여 자체적으로도 독립적인 기능을 가진 소도시로 개발하는 방안을 고려할 필요가 있다. 그러나 유엔환경기구의 유치사업은 이러한 다양한 개발방안을 구상하되 우선적으로 환경과 평화를 위한 국제적 사무 및 회의시설의 건설과 이를 지원할 수 있는 편의시설의 건설에 중점을 두어야 한다. 환경과 평화와 관련하여 국가 간 우호와 선린 증진을 위한 세계평화지역으로 활용하는 것이 사업의 우선적 과제이다. 유엔환경기구의 활동을 위한 제반 여건이 갖추어지고 남북한의 협력에 관한 공감대가 더욱 높아질 경우 동 소재지 혹은 그 인근에 환경과 평화와 관련된 다양한 시설물의 유치가 논의될 수 있다. 물론 남북한 간의 합의가 더욱 이루어진다면 남북 양자간의 교류협력을 위한 시설물도 유치될 수 있을 것이다.

즉 소재지는 장기적으로 환경보호를 위한 인적 물적 교류의 창구, 화합과 협력을 실천하는 문화공간, 세계민족이 교류하는 거점, 세계 젊은이들이 평화와 환경을 생활하면서 배우는 청소년의 공간, 환경보호와 평화를 위한 연구공간, 국제우호와 선린의 증진을 위한 세계평화지역, 환경친화적인 신기술 정보시스템을 최대로 활용하는 정보화지역, 소재지 및 인근 비무장지대의 생태적 자원을 보전하고 이를 계획적 차원에서 수용하는 생태지역, 남북한 화합과 통합에 기여하는 융합의 지역으로 발전될 수 있을 것이다.

(다) 소재지 및 접근로 관리

유엔환경기구의 소재지에 대한 관리방안으로는 남북한에 의한 방안, 유엔평화유지군에 의한 방안, 제3국에 의한 방안, 국제직접자위위원회에 의한 방안 등을 고려할 수 있다. 휴전협정체제가 지속되는 한 유엔군사령부는 북한의 입장에서 적대군의 당사자이며, 유엔평화유

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

지군 역시 이러한 고려의 연장선상에서 본다면 북한이 환영할 수 있는 객관적 관리의 주체는 아니다. 또한 남북한이 평화구현의 의지를 표명하는 비무장지대 내 유엔환경기구의 유치에 제3국이 관리하도록 한다는 방안은 남북한의 주체적 평화의지를 훼손할 가능성이 있다. 국제적십자위원회의 경우 비무장지대 내에 위치하여 복잡한 문제를 야기할 수 있는 소재지의 관리기능을 수행할 실천력이 있느냐의 의문을 낳게 한다. 이상을 고려한다면 결국 남북 당사자의 합의에 의해 구성되는 남북공동관리위원회 방안이 가장 실천성이 있으며, 효율적이라고 판단된다.

다만 관리위원회의 운영에 있어서 이견이 발생할 경우를 대비하여 제3의 조정위원회를 두는 방안이 고려될 수 있다. 그러나 이 경우에도 신중한 접근이 요구된다. 남북한이 유엔환경기구의 유치에 합의하고 소재지 및 접근로 상에 비무장화가 실효적으로 이루어지고 검증이 효과적으로 실시될 경우에는 반드시 외세를 개입시킬 필요가 없기 때문이다. 따라서 제3의 조정위원회가 필요하다고 판단되어 구성될 경우에는 휴전협정이 존속하는 한 비무장지대에 대한 관할권을 행사할 수 있는 미국과 중국으로 한정하여 구성하는 방안이 바람직하며, 유치될 유엔환경기구와 협의하여 처리한다.

남북공동관리위원회는 원칙적으로 출입, 치안 및 관리기능을 수행하며, 남북한 및 유엔환경기구에 의해 위임된 범위 내에서 독자적 결정권을 가지도록 한다. 소재지에 활동하는 남한의 주민은 소재지 내 군사분계선 이북지역까지 그리고 북한의 주민은 소재지 내 군사분계선 이남지역까지 자유롭게 왕래할 수 있어야 한다. 물론 외국인의 경우에는 남을 통해서 북으로, 북을 통해서 남으로 자유롭게 왕래할 수 있는 편의가 제공되어야 한다. 관리위원회의 소요경비는 남북한과 유

엔환경기구가 분담하되 소재지에서 향후의 경제활동, 예를 들어 생태 관광이나 행사 등을 통해 수익이 발생하면 이를 운영경비로 전용하도록 한다. 한편 유엔환경기구에 이르는 접근로에 대해서는 소재지 이남의 경우에는 남한이, 그리고 소재지 이북의 경우에는 북한이 관리하도록 한다.

(라) 국제적 추진방안

유엔환경기구의 비무장지대 내 유치의 성공적 추진을 위해서는 사업의 필요성과 의의를 다양한 국제적 통로를 통해 설명하고 실현시켜 나가야 한다. 무엇보다 현재 한·미간 긴밀한 공조 하에 추진되고 있는 6자회담과 그 틀은 한반도 평화조성을 기능케 하는 가장 중요한 통로이다. 휴전체제에서 평화체제로 전환하는 과정에서 비무장지대의 평화적 이용을 위한 시범사업으로 유엔환경기구의 유치는 남북한 간 정치적, 군사적 신뢰구축이란 측면에 충분한 의미가 있다. 따라서 6자 회담에서 비무장지대 내 유엔환경기구의 유치사업을 적극적으로 제기하는 것은 당연하다.

한편 유엔총회나 안보리, 관련 유엔전문기구 또는 유엔산하기구(UNEP나 UNDP 등)와 긴밀히 협조하여 이들 기구에서 비무장지대 내 유엔환경기구의 유치를 남북한에 권고하는 결의를 채택하도록 하는 외교적 노력도 기울여야 한다. 다른 한편으로 유엔이나 국제기구의 대규모 대북지원 시 비무장지대 내 유엔환경기구의 유치를 북한에 권고하게 하는 방안도 고려할 수 있다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

3. 분야별 평가

가. 정치적 측면

비무장지대 내 유엔환경기구의 유치는 남북한의 정치적 국가이익에 부합하여 쌍방으로부터 호응 받을 수 있다. 우선 정치적 측면으로 남북 쌍방이 평화의 구현을 상징하는 유엔의 기구를 유치함으로써 한반도의 평화, 동북아 나아가 세계평화에 기여하려는 의지를 대내외적으로 과시할 수 있다. 또한 동북아지역 최초로 유엔기구를 유치함으로써 남북 쌍방은 정치외교력을 국내외에 과시할 수 있다. 비무장지대 내 유엔환경기구의 유치와 관련하여 한반도의 화해·협력 분위기가 성숙될 것이므로 이는 북한의 대미, 대일관계를 진전시키는 계기가 될 수 있을 것이다.

또한 유엔기구의 유치는 남북 쌍방의 대유엔정책에도 부응하는 것이다. 현재 한국은 새로운 국제질서 하에서 국제평화와 안전을 위한 유엔의 역할이 부각되면서 대유엔 외교를 국제평화와 안전유지 및 인류 공동번영에 적극 참여하며, 유엔 및 각 국제기구에서 논의되는 모든 주요 문제에서 우리의 국익을 최대한 확보함과 동시에 한반도 통일에 대비한 사전 정치작업을 이룬다는 장기적 목표 하에 추진하고 있다.

한편 북한도 적극적인 유엔외교를 펼치고 있다. 북한은 70년대부터 유엔총회를 비롯한 각종 유엔회의 참석을 통해 고려연방제 등 그들의 통일방안을 선전하는데 주력해왔다. 탈냉전의 국제환경에 따라 유엔 회원국으로 가입(1991.9.17)하여 유엔을 대미외교 창구로 적극 활용하였고, 최근 들어서는 유엔산하 국제기구를 통한 대북식량지원 획득에 중점을 둔 외교활동을 전개하고 있다. 또한 북한은 유엔의 기구들,

예를 들어 UNDP, UNIDO, 유엔환경계획(UNEP) 등을 해외자본과 기술의 유치, 해외진출을 위한 유용한 도구로 인식하여 대외개방의 창구로 적극 활용하고 있다. 북한은 자국에 경제적 이득을 가져올 수 있다는 기대감에서 유엔기구들을 활용하고 있는 것이다.

북한이 유엔현장과 원칙을 중시하고 있음은 러시아와 체결한 공동선언(2000.7.19)에서 엿볼 수 있다. 북한의 중앙방송은 『조·로공동선언』 전문을 다음과 같이 보도하였다(7.20). “1. 2000년 2월 9일 조선민주주의인민공화국과 로씨야연방 사이의 친선, 선린 및 협조에 관한 조약은 전통적인 친선관계와 선린, 호상신뢰, 다방면적인 협조를 강화하며 유엔현장의 목적과 원칙들을 존중하고 국제적 안전과 안정을 이룩하며 동북아시아와 전세계에서 평등하고 호혜적인 협조를 발전시키려는 서로의 염원을 시위하였다.(...) 4. 조선민주주의인민공화국과 로씨야는 보편적이고 항구적인 성격을 띠고 있는 유엔현장의 목적과 원칙을 존중한다는 것을 확인하였다. 조선민주주의인민공화국과 로씨야는 유엔을 가일층 강화하고 갱신하며 세계문제들에서 그의 중심적 역할을 강화하는데 협력한다. 조선민주주의인민공화국과 로씨야는 유엔현장을 유린하는 힘의 사용 또는 힘의 사용위협이 국제관계체계의 근본에 도전하는 허용될 수 없는 행동이라는 견해를 기초로 삼고 있다. 조선민주주의인민공화국과 로씨야는 유엔 천년기 수뇌자회의와 총회가 성과적으로 그리고 결실있게 진행되도록 하기 위하여 긴밀히 호상협력할 것이며 이 목적을 달성하기 위하여 모든 성원국들이 건설적인 기여를 할 것을 호소한다.”

북한이 휴전협정의 적대당사자인 유엔군사령부의 해체를 주장하는 것과는 다른 차원에서 유엔 자체에 대해서는 실용적으로 접근하고 있음을 고려할 때 비무장지대 내 유엔환경기구의 유치가 북한의 대유

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

엔정책에 배치되지는 않는다. 이상을 통해 비무장지대 내 유엔환경기구의 유치는 정치적 측면에서 남북한 모두에게 받아들여질 수 있는 제안이라고 판단된다.

나. 군사적 측면

군사적 측면으로 한반도 긴장 완화와 화해·협력을 촉진하여 평화공존을 이룩하려는 우리 군의 방침에 비무장지대 내 유엔환경기구의 유치가 부정적인 영향을 미치리라고는 판단되지 않는다. 사실상 세계 제1의 중무장지역에 유엔기구를 유치함으로써 현재의 남북한 군사력의 이동·변동 없이도 긴장 완화, 전쟁억제, 평화유지의 효과를 얻을 수 있기 때문이다.

북한의 입장에서도 군사적 현상유지가 당면한 경제회생을 위한 차선의 방편으로 파악되고 있는 현실에서 비무장지대 내 유엔환경기구의 유치는 군사적 현상을 유지하는 가운데 현재의 북한 경제운영에 커다란 원동력이 되고 있는 군을 경제적으로 활용할 수 있는 가능성을 증가시킬 수 있다. 북한이 대남군사적 압박력을 그대로 유지하고자 한다면 유엔환경기구의 유치가 그 소재지 및 접근로에 국한한 군사적 변화만을 상정하고 있어 북한군의 전반적 대남압박력에는 별다른 영향을 미치지 않을 것이다.

한편 우리의 입장에서 비무장지대 내 유엔기구의 존재는 향후 휴전체제의 평화체제 전환 이후 예견될 수 있는 유엔군사령부의 해체에도 불구하고 한반도 평화를 국제적으로 담보하는 효과를 얻을 수 있다. 평화체제 전환 과정에서 남북한이 평화공존 등 각종 보장적 문서에 합의하겠지만 문서가 국가안보를 보장하는 것은 아니다. 유엔군이 해체되고 난 뒤의 공백을 간접적이기는 하지만 유엔기구가 일정 부분

메워줄 수 있는 것이다. 이질적인 사회체제 간에 발생할 수 있는 갈등의 증폭을 평화의 구현을 상징하는 유엔기구 자체가 완화시켜주는 역할을 할 뿐만 아니라, 유엔기구의 존재를 훼손하면서까지 어느 일방이 무력도발을 일으키기에는 상당한 무리가 따를 것이란 유엔기구의 “인질”적 역할도 기대할 수 있다. 또한 한반도의 허리에 위치하는 유엔기구의 존재 자체가 남북한 주민에게 정신적인 안정감을 부여할 것이다.

다. 경제적 측면

비무장지대에 유엔기구가 존재한다는 자체가 한반도의 긴장 완화를 상징하여 남북한의 대외적 경제신인도와 안정성을 크게 증가시킬 것이다. 특히 유엔기구의 소재지가 남북간의 교통망과 자연스럽게 연결될 것임을 고려할 때 남북간 경제교류협력의 활성화는 물론, 한반도가 동북아 경제거점으로 상승될 수 있는 효과도 얻을 수 있다. 비무장지대 내 유엔환경기구의 유치는 남북경제공동체 형성을 위한 비무장지대 평화적 이용의 기폭제가 될 뿐만 아니라, 한반도를 동북아의 경제거점, 대륙과 해양을 연결하는 세계경제의 거점으로 도약할 수 있게 하는 계기가 될 수 있다.

아시아 대륙의 동쪽 끝으로서 육상 실크로드의 종착점이던 한반도는 대륙과의 교통이 비무장지대에서 철저히 단절되면서 대륙과 연결된 땅이라는 의미에서의 반도로서의 성격을 상실하게 되었다. 물리적으로는 연결되었으나 정치적·경제적·사회적 그리고 문화적으로 완전히 차단된 곳이 되어버렸다. 이러한 상황은 세계문화 교섭사상 19세기 후반에 서구의 해양세력과 아시아 대륙의 문명이 만나는 곳으로 새로이 자리매겨졌던 한반도의 성격을 반세기 이상이나 왜곡시키고

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

중단시켰다. 즉 비무장지대의 설정으로 인하여 한반도는 반도로서의 장소적 이점을 마음껏 발휘하여 소위 아시아 대륙문명과 서구 해양문명이 만나고 어우러져 새로운 제3의 문명이 꽃피는 곳이 되기는커녕 섬보다도 오히려 대륙에서 더욱 철저하게 단절되고 말았다.

냉전체제가 종식되고, 경제전쟁이라고 불리는 무한경쟁시대가 진행되고 있는 현재 동북아의 가운데에 위치하고 중국과 일본이라는 두 강대국 사이에 끼어있는 우리의 생존전략은 한반도라는 지정학적(geo-economic)인 이점을 최대한으로 활용하여 동북아 교류의 중심국가 가 되는 것이다. 하늘과 바다에서 동북아의 관문을 만들어 내어야 할 뿐만 아니라, 남북한 간의 교류와 협력의 증진을 통해서 막힌 북쪽길을 열고, 만주를 통해서 시베리아와 중국 대륙, 유럽으로 진출할 수 있는 대륙의 관문도 개척해야 한다. 이를 위해 분명한 것은 비무장지대를 남과 북의 연결점으로 활용해야 한다는 사실이며 유엔환경기구의 유치는 그 구체적 실천의 계기가 될 것이다.

비무장지대 내 유엔환경기구의 유치는 미시적으로는 유엔환경기구 소재지의 개발, 주재원과 방문객의 체재와 활동, 소재지에서의 각종 국내·국제행사의 진행 등을 통해 자연스레 남북한의 경제적 이득으로 연결될 수 있고, 향후 유엔환경기구의 소재지와 남북한의 관광지가 연계되어 '생태관광'(ecotourism)이 실시될 경우에는 그 이득이 증가할 것이다.

또한 유엔기구를 통한 다자간 협력은 국제규범을 따라야 하기 때문에 북한이 정치적 이유로 협력사업을 일방적으로 중단하기 어렵다. 따라서 유엔기구를 통한 협력은 남북이 협력을 제도적으로 추진할 수 있는 방안이 된다. 즉 유엔기구가 남북협력의 제도적인 틀이 되는 것이다. 유엔기구가 남북협력을 제도화하고 협력을 지원하는 기능을

수행할 수 있음을 고려할 때 경제는 물론 사회, 문화 등 다방면에서의 남북한 교류협력이 비무장지대 내 유엔환경기구의 유치로 활성화될 것이다.

라. 환경적 측면

환경적 측면으로 비무장지대에 유엔환경기구를 유치함으로써 남북한은 “21세기의 화두”인 환경문제에 선도적으로 대처하려는 의지를 대내외적으로 과시할 수 있다. 생태적으로 중요한 지역인 비무장지대에 유엔환경기구가 들어서고 모든 활동이 환경친화적으로 전개됨으로써 비무장지대 내 환경보호·개선은 물론, 한반도 나아가 지역의 환경보호·개선에 파급적인 영향을 미칠 것이다. 유엔환경기구의 설치와 연계하여 향후 평화생태공원의 조성, 생태계보전지역의 지정, 환경캠프의 설치, 각종 국내·국제환경행사의 진행 등이 이루어질 경우 비무장지대는 세계적으로 환경보호와 평화를 상징하는 지역으로 자리매김할 수 있다.

남북한은 환경문제에 공동으로 직면하고 있다. 90년대 중반까지 악화되던 북한의 환경문제는 경제난으로 인한 공장가동율의 저하로 현재 정체상태에 놓여있다고 판단된다. 물론 산림은 심각하게 황폐화되었다. 만약 북한의 경제가 회생하여 공장이 가동될 경우 대기오염, 수질오염 등 환경은 급격하게 악화될 것이다. 문제는 북한이 환경문제를 개선할 경제적 여력도, 기술적 능력도 결여되어 있다는 사실이다. 북한은 유엔환경계획(UNEP), UNDP 등 국제기구를 통해 환경 개선에 필요한 물적, 기술적 지원을 요청하고 있다. 이러한 상황에서 비무장지대에 유엔환경기구가 유치될 경우 북한은 자국의 환경문제 해결을 위한 중대한 실마리를 찾을 수 있다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

우리의 경우에도 환경문제는 삶의 질 개선과 지속적 발전을 위해 넘어야 할 높은 산이다. 유엔환경기구의 유치가 국가전반의 운영에 환경보호와 개선을 상수로 고려하는 계기가 될 수 있고, 나아가 한반도 환경공동체 형성을 위한 남북한 협력의 바탕을 마련할 수 있다는 측면에서 유치사업은 긍정적으로 평가될 수 있다.

한편 유엔환경기구의 유치는 한반도 생물다양성의 보존에 커다란 영향을 미칠 수 있다. 세계는 지금 종자(種子)전쟁 중이다. 종자자원의 확보를 위해 선진국들 간에 종자대전(種子大戰)이 보이지 않게 치러지면서 약소국들은 새로운 종자식민시대를 맞고 있다. 리우 환경회의의 생물다양성협약은 어느 한 국가가 가지고 있는 생물유전자원의 보유 권리를 인정한다는 내용이 골자다. 그러나 이 협약이 발효되기 전에 미국, 일본, 캐나다, 프랑스 등 선진국들은 이미 세계 각국의 동·식물 자원을 확보, 독점하는 경쟁을 치열하게 치렀다.

미래에 가장 경제성이 있는 자원이 생물자원이라 할 때, 산업화 속에 하찮게 취급하던 우리의 종(種), 우리의 풀이 비무장지대에 국지적으로 보존되고 있는 것이다. 비무장지대의 생물다양성을 보존해야 한다는 주장의 근거가 여기에 있으며, 이곳에의 유엔환경기구 유치는 그 실천을 위한 중요한 계기가 될 수 있다.

마. 문화적 측면

문화적 측면으로 환경보호를 중심 임무로 활동할 유엔환경기구의 모든 활동이 문화유물·유적의 보존·관리적으로 진행될 것은 자명하여 유엔환경기구의 소재지는 물론 비무장지대 전역의 문화유물·유적의 보존·관리에 기여할 것이다. 또한 유엔환경기구의 소재지가 다양한 국내·국제 문화활동의 공간으로 활용될 경우 남북한 전통문화의

보존·발전은 물론 세계적 문화거점으로 활용되어 문화 한반도의 위상을 제고할 수 있다. 문화활동이 경제활동으로 연결될 수 있다면 북한에도 이득이 될 것이다.

그러나 무엇보다 소재지에서의 문화활동은 분단 반세기 동안 이질화되고 있는 남북한의 문화를 동질화하는데 중요한 작용을 할 수 있다는 사실이다. 통일이란 장기적 과정에서 두체제의 문화가 조화, 발전적 화합으로 도약할 수 있는 시험대가 마련되는 것이며, 그 과정에서 시행착오를 통해 향후 한민족이 추구해야 할 통일문화의 방향성과 내용을 실천적 측면에서 검토하고 재수립할 수 있는 기회가 유엔기구의 소재지에서 마련될 수 있는 것이다.

바. 국제적 차원

비무장지대 내 유엔환경기구의 유치는 주변국은 물론 국제사회로부터 지지될 수 있다. 첫째, 중무장지역인 비무장지대에 평화를 구현하려는 유엔기구가 유치됨으로써 한반도는 물론 동북아 평화에 기여함으로써 역내의 예측가능한 질서와 안정적 국가관계가 형성될 수 있다. 주변국의 한반도에 대한 이해관계는 현상유지에서 조정되고 있다. 무력충돌과 어느 일방에 의한 통일로 인한 세력변화를 원하지 않고 있다. 따라서 무력충돌의 가능성을 억제할 수 있는 유엔기구의 유치, 이로부터 파급되는 남북간의 긴장해소와 관계개선은 그들의 이해관계에 상반되지 않고 오히려 요망되는 상황이 될 것이다.

또한 주변국의 경우 현 정치·군사적 상황의 변화 없이도 역내 평화가 유엔기구의 유치로 인해 좀 더 담보됨으로써 안정적인 쌍무적, 다면적 관계를 추진할 수 있을 것이다. 중국과 러시아의 경우 경제발전에 힘을 실을 수 있을 것이며, 미국과 일본은 북한과 관계를 정상화하

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

는데 어려움을 덜게 될 것이다. 동북아의 평화적 관계 진전은 곧 세계 평화에 연결되어 전반적으로 안정적인 국제관계의 형성에도 긍정적인 영향을 미칠 것이다. 향후 휴전체제가 평화체제로 전환될 경우 예상되는 유엔군사령부의 철수에도 불구하고 유엔기구의 비무장지대 내 존재는 한반도의 평화를 상징하여 주변국은 한반도의 안정을 좀 더 강하게 기대할 수 있을 것이다.

둘째, 이러한 역내의 안정적 정치·군사적 상황의 발전은 역내 경제 교류협력에도 파급적인 영향을 미칠 것이다. 남한, 북한, 중국, 일본 그리고 러시아를 포함하고 있는 동북아지역은 상호 경제교류와 협력을 통하여 경제발전을 이룩할 잠재력이 매우 크다. 즉 일본과 한국의 자본과 기술, 러시아, 중국 그리고 북한의 자원과 노동력이 성공적으로 결합할 경우 동북아는 세계에서 가장 강력한 지역경제권으로 부상하게 될 것이다. 이러한 동북아 내외의 여건 변화는 일본으로부터 대륙을 연결하는 교통망의 확보를 필수적으로 중요하게 할 것이며, 이에 따라 한반도의 교통체계 중 중심에 위치하는 비무장지대의 이용문제가 중요한 비중을 차지하게 될 것이다.

비무장지대 내 유엔환경기구의 유치가 남북한 간의 교통망 연결과 자연스레 연결되고 유엔기구의 유치로 인해 한반도가 안정될 경우 동북아 경제교류의 활성화와 동북아지역 경제산업체제의 통합에 커다란 긍정적인 영향을 미칠 것이다. 비무장지대의 철로연결은 러시아의 시베리아 철도를 통해서 유럽과 일본을 연결할 수 있을 것이다. 이를 고려한다면 동북아국가들은 비무장지대 내 유엔환경기구의 유치에 적극 동참할 것으로 기대된다.

비무장지대 내 유엔환경기구의 유치와 교통망 연결은 동북아 경제거점으로서의 한반도 위상을 제고할 뿐만 아니라 역내 전반적인 경제

관계에 활력소로 작용할 것이다. 해양으로부터의 물류가 한반도를 통해 대륙으로 안정적이고 원활하게 유통될 수 있는 가능성이 증대되어 역내 경제는 더욱 탄력을 받을 것이다. 유엔기구의 유치가 비무장지대의 평화적 활용을 촉진하여 역내, 나아가 세계 경제교류협력 활성화의 기폭제가 될 수 있다. 비무장지대의 평화적 이용은 동북아 교통운수체계 혁신문제를 구상으로부터 현실로 변하게 하며, 동북아를 다국합작의 총체적 공간으로 형성하고 한반도를 동북아 성장의 포인트가 되는 계기가 될 것이다.

셋째, 동북아는 급속하게 진행된 산업화와 도시화의 결과로 오랜 세월동안 유지되어 온 자연 생태계와 이에 기반을 둔 고유의 생활양식에 많은 변화를 초래하였다. 특히 각종 개발사업으로 인한 생물서식공간의 분절 및 훼손은 생물종의 생존과 종다양성에 부정적 영향을 미치고 있으며, 각종 폐기물과 유독성 물질의 방출은 대기오염, 수질오염 등 다양한 환경문제를 심각하게 진행시키고 있다. 90년대 들어 이러한 문제는 역내 정부에 의하여 심각하게 받아들여져 각종 대책의 수립과 시행이 이루어지고 있다.

그러나 동북아는 개별국가간 경제발전 수준의 차이, 국가체제상의 차이 등으로 인해 지구상 어느 지역보다 국가적 다양성을 보이고 있는 지역이고, 또한 환경오염 원인 제공국과 피해국간에 불균형이 존재하여 환경문제에 공동으로 대처하기 위한 협력의 가능성이 낮은 지역이다. 문제는 이러한 상황과 환경의 악화가 지속될 수 없으며, 지속되어서는 안 된다는 사실이다.

유엔환경기구의 비무장지대 내 유치는 역내 환경문제 해결을 위한 실마리를 제공할 것이다. 상호 이견을 조정하고 양보와 타협 속에 문제를 점진적으로 개선할 수 있는 계기가 되어 “의제 21”이 역점을

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

두고 있는 지역별 환경협력을 모범적으로 보여줄 수 있는 무대가 마련될 것이다. 각 국가는 유엔환경기구를 통해 기구가 보유하고 있는 환경개선을 위한 각종 능력을 이용할 수 있을 것이다. 유엔환경기구에 이어 환경연구소, 환경정보센터 등이 추가적으로 설치될 경우 역내 국가는 자국의 환경정책에 중요한 지원을 얻을 수 있을 것이다. 결국 국가적 다양성이 어느 곳보다 심한 동북아시아에서 비무장지대 내 유엔환경기구의 유치는 개별 국가의 정책상 환경문제 개선에 중요성을 강조하는 환기작용을 할 뿐만 아니라, 실질적으로 환경문제 개선을 지원할 수 있는 제도적 장치가 될 것이다.

한편 비무장지대의 생태계는 유엔환경계획(UNEP), 유엔개발계획(UNDP), 세계자연보전연맹(IUCN)과 같은 환경관련 유엔기구나 국제기구의 커다란 관심사이다. 이미 유엔환경계획(UNEP)은 비무장지대 내 평화공원 조성 사업에 대한 관심을 북한에 전달하였다. 유엔개발계획(UNDP)은 비무장지대 내 평화공원 조성사업을 남북한 양자간 사안으로 접근하기 보다는 범세계적 차원의 생물다양성 보존 내지 환경보호 문제의 하나로 간주하고 있다. 이와 같이 유엔환경계획(UNEP), 유엔개발계획(UNDP), 세계자연보전연맹(IUCN) 등이 비무장지대 내 환경문제와 환경보호를 위한 실천사업에 깊은 관심을 표명하고 있음을 고려할 때, 비무장지대 내에 환경과 관련한 사업을 중심으로 한 비무장지대의 평화적 이용에 이들 국제기구가 부정적으로 반응하기를 예상하기는 힘들다. 오히려 이들의 호응을 바탕으로 한 국제기구의 주선이나 중개 등을 활용하면 북한의 호응을 이끌어내는데 유리하고 따라서 성사 가능성은 그 만큼 높아질 것이다.

다섯째, 평화와 환경을 위한 지역적·세계적 문화공간이 유엔환경기구의 유치로 조성되어 역내의 다양한 문화를 보여주고, 조화시키고

발전시키는 계기가 마련될 것이다. 유엔환경기구의 소재지가 다양한 환경교육과 체험의 공간, 평화를 체득할 수 있는 공간으로 활용된다면 역내 청소년, 국민들이 더불어 살 수 있는 세계시민으로 성장하는데 커다란 영향을 미칠 문화공간이 될 것이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

Ⅸ. 향후 과제



남북한 접경지역은 갈등요인을 안고 있음과 동시에 다양한 협력의 가능성도 제시하고 있다. 남북한이 상생할 수 있는 교류협력방안을 체계적이고 세밀히 준비하여 추진할 경우 한반도의 중심에 놓인 접경지역일대가 화해와 협력의 상징지역이 될 수도 있는 것이다. 군사적 대치로 인해서 국토이용의 한계지역이었던 접경지역의 공동 이용·관리·보전은 국토중심지대의 잠재력 활용 및 중심성 회복의 계기가 될 것이다. 나아가 미래 한민족의 인간다운 삶의 실현을 위한 근본 토대가 될 것이다.

현재 남북관계는 북한의 핵실험과 미사일 발사로 인해 그 어느 때보다도 큰 시련을 겪고 있다. ‘상생공영’으로 상징되는 현 정부의 대북 정책은 아직 북한에 의해 호응되고 있지 않으며 앞으로의 전개방향도 불투명하다. 그럼에도 불구하고 그 간의 경험을 통해 남북간의 협력이 쌍방의 이해에 부합하고, 경제난에 빠진 북측에 경제적인 도움이 되면서도, 군사적으로 크게 부담이 되지 않는다면 북한이 어느 때라도 협상의 테이블에 나올 수 있다는 사실을 알게 되었다. 북한의 핵문제가 단기간 내에 해결될 사안은 아니라고 할 때 남북 교류협력의 실질적인 추진방안에 관한 구상은 지속적으로 제기되어야 할 국가적 과제라 할 것이다.

이러한 의미에서 남북 쌍방에 이득이 되는 접경지역의 평화적 이용 관련 정책방안의 제시는 북한 핵문제의 해결과정에서 남북이 신뢰를 회복하고 상생공영의 정신을 되살리는데 기여할 수 있을 것이다. 남북이 2005년 7월 12일 경제협력추진위원회 제10차 회의에서 “민족경제의 균형적 발전과 공동번영을 이룩”하기 위해 “쌍방이 가지고 있는 자원, 자본, 기술 등 경제요소를 결합시켜 새로운 방식의 경제협력사업을 추진해 나가기로 한다”고 합의한 내용과 정신을 구체적으로 실

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

천할 수 있는 사업 중의 하나가 접경지역 관련 남북 교류협력이다. 특히 이 분야에서의 협력이 접근방법이나 내용에 따라 경제적, 환경적, 문화적 측면에서는 물론, 정치·군사적 측면에서도 실천 가능할 수 있다는 사실을 유념하면서 체계적이고 구체적인 정책방안에 대한 고민은 지속되어야 할 것이다.

본 연구에서는 이러한 고려 아래 접경지역의 특정부분을 한반도 내 평화의 회복·관리·유지·확대라는 적극적인 평화를 구현하기 위한 공간으로 조성하여, 즉 접경지역의 평화지대 조성을 통하여 남북교류 협력의 활성화를 이끌어 내려는 기존 구상이나 방안을 접경지역의 평화적 이용이란 개념 아래 분석해보았다. 접경지역의 평화지대 조성은 한반도에서 지속가능한 평화를 이룩하기 위한 평화체제 구축의 중간단계로 이해될 수 있다. 이러한 의미에서 접경지역 평화적 이용 방안은 배경이나 목적도 중요하지만, 과연 그것이 한반도 내에서 평화를 회복·유지하는 방향으로 실천될 수 있는가의 여부가 무엇보다 중요하다.

이러한 사항을 유념하면서 남북한의 정치·군사·경제·환경·문화적 이해의 측면에서, 그리고 국가 이익의 관점에서 8가지의 주요 접경지역대상의 평화적 이용구상을 검토하였다. 사업의 실천성이란 측면에서 북한의 호응여부가 가장 중요하다는 판단 아래, 이를 다시 분야별로 북한의 측면에서 요약·평가해 보면 다음과 같다.

● 표 IX -1 서해평화협력특별지대 조성

북한의 호응가능성 평가		
정치	* NLL 무력화에 활용할 수 있어 긍정적	○
군사	* NLL 무력화에 활용할 수 있어 긍정적 * 제한된 지역을 대상으로 한 서해의 남북공동 조업구역 설정 및 관리에는 탄력적으로 대응 가능성 * NLL을 전제로 하는 '평화협력특별지대' 조성에는 부정적	△
경제	* 공동조업구역 설정 및 관리에 긍정적	○
환경	* 사업추진방법에 따라 가변적	△
문화	* 사업추진방법에 따라 가변적	△
국제	* 서해에서 자국의 활동을 제한할 가능성을 우려	X
종 합 평 가		
* 북한이 호응할 가능성이 있음.		

● 표 IX -2 통일경제특구 건설

북한의 호응가능성 평가		
정치	* 남북 양측에서 진행될 경우 체제위협으로 받아들여 부정적 * 남북한 긴장 조성시 이들의 인질화 우려 * 남북관계가 상당히 진전되지 않은 상황에서 크게 부정적	X
군사	* 대규모의 군사적 재배치가 필요하므로 부정적	X
경제	* 상호 'Win-Win' 가능성이 있으나, 남한지역에 대한 인력파견에 회의적 * 기본적으로 개성공단과 경쟁관계이므로 개성공단에 역점	X
환경	* 환경 친화적으로 사업을 진행해도 기본적으로 개발효과	X
문화	* 사업추진방법에 따라 가변적	△
국제	* 남북경협은 기본적으로 경쟁적 관계 * 무관심하나 사업을 통해 한반도가 안정을 이룰 수 있다는 측면에서 긍정적	△
종 합 평 가		
* 북한이 단기간 내에 호응하기 어려움.		

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

표 IX-3 철원축상의 평화적 이용

북한의 호응가능성 평가		
정치	* 북한 인력을 남한지역으로 보낼 경우 이들에 대한 정치사상적 악영향 우려 * 남북한 긴장 조성시 이들의 인질화 우려 * 남북관계가 상당히 진전되지 않은 상황에서 크게 부정적	X
군사	* 북한 인력의 남한지역 출입 혹은 남한지역 상주는 군사적으로 상당한 부담	X
경제	* 상호 'Win-Win' 가능성이 있으나, 남한지역에 대한 인력 파견에 회의적 * 기본적으로 개성공단과 경쟁관계이므로 개성공단에 역점	X
환경	* 환경 친화적으로 사업을 진행해도 기본적으로 개발효과	X
문화	* 사업추진방법에 따라 가변적	△
국제	* 남북경협은 기본적으로 경쟁적 관계 * 무관심하나 사업을 통해 한반도가 안정을 이룰 수 있다는 측면에서 긍정적	△
총 합 평 가		
* 북한이 단기간 내에 호응하기 어려움.		

표 IX-4 설악-금강권 평화적 이용

북한의 호응가능성 평가		
정치	* 정치적으로 매력 부재	X
군사	* 금강-설악권의 국제관광자유지대화는 그 사이에 놓인 접경지역을 군사적으로 무력화하는 의미	X
경제	* 금강산-설악산은 남북간에 기본적으로 경쟁적 관계 * 금강산 관광지구에만 관심	X
환경	* 긍정적	○
문화	* 환경 및 문화재 보호를 동시에 내용으로 하고 있어 긍정적	○
국제	* 금강산-설악산의 관광화는 기본적으로 경쟁적 관계 * 무관심하나 사업을 통해 한반도가 안정을 이룰 수 있다는 측면에서 긍정적	△
총 합 평 가		
* 북한이 단기간 내에 호응하기 어려움.		

● 표 IX-5 남북공유하천의 평화적 이용

북한의 호응가능성 평가		
정치	* 남북간 협력에 쌍방이 공감 * 갈등적 사안의 협력화로 명시적으로 부정하기보다 최소한 소극적	○
군사	* 물길을 중심으로 이루어져 군사적 재배치·이동 불필요 * 접근방법에 따라 협력가능성	△
경제	* 상호 'Win-Win' 가능성	○
환경	* 사업추진방법에 따라 가변적	△
문화	* 사업추진방법에 따라 가변적	△
국제	* 무관심하나 사업을 통해 한반도가 안정을 이룰 수 있다는 측면에서 긍정적	△
종 합 평 가		
* 용수 공동이용 ↔ 전력공급 및 지원의 경우 북한이 호응할 가능성이 있음.		

● 표 IX-6 유네스코의 접경생물권 보전지역 지정

북한의 호응가능성 평가		
정치	* 대규모의 접경지역을 대상으로 하고 있어 부정적이나, 환경적 내용을 포함하고 있어 표면적으로는 긍정적	△
군사	* 대규모의 접경지역을 대상으로 하고 있어 군사적으로 부담	X
경제	* 경제적 효과에 회의적	X
환경	* 긍정적	○
문화	* 환경 및 문화재 보호를 동시에 내용으로 하고 있어 긍정적	○
국제	* 한반도가 안정을 이룰 수 있다는 측면에서 긍정적 * 무관심하나 환경적 내용을 포함하고 있어 표면적으로는 긍정적	○
종 합 평 가		
* 북한이 단기간 내에 호응하기 어려움.		

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

표 IX-7 동서 평화물길사업

북한의 호응가능성 평가		
정치	* 북한지역이 주 대상지역으로 됨으로 부정적	X
군사	* 북한지역이 주 대상지역으로 됨으로 부정적	X
경제	* 다양한 활용 가능성이 있을 수 있어 긍정적	○
환경	* 대규모의 자연 환경적 변화를 내포하고 있어 회의적	X
문화	* 대규모의 사회문화적 환경변화를 내포하고 있어 회의적	X
국제	* 무관심하나 사업을 통해 한반도가 안정을 이룰 수 있다는 측면에서 긍정적	△
종 합 평 가		
* 북한이 단기간 내에 호응하기 어려움.		

표 IX-8 비무장지대 내 유엔환경기구 유치

북한의 호응가능성 평가		
정치	* 유엔기구, 환경기구 유치를 통한 정치선전효과	○
군사	* 군사적으로 부담이 되나, 접근방법에 따라 가변적	△
경제	* 긍정적	○
환경	* 긍정적	○
문화	* 긍정적	○
국제	* 사업을 통해 한반도가 안정을 이룰 수 있다는 측면에서 긍정적 * 동북아 환경문제 해결에 활용할 수 있다는 측면에서 긍정적	○
종 합 평 가		
* 접근방법에 따라 북한이 호응할 수 있음.		

이상의 논의를 통해 서해평화협력특별지대 조성, 남북공유하천의 평화적 이용, 비무장지대 내 유엔환경기구 유치가 북한의 호응을 얻어 단계적 차원에서라도 실천가능성이 있는 사업으로 판단된다. 이는 북한의 정치, 군사, 경제, 환경, 문화적 입장에서 긍정적으로 평가될 수 있거나, 최소한 부정적인 영향을 미치지 않을 것으로 여겨질 수

있는 사업이라 평가된다. 또한 국제사회도 긍정적이거나 최소한 명시적으로 부정적인 입장을 표출하지는 않을 것으로 전망된다.

그 외의 구상들은 북한이 단기간 내에는 전체적 혹은 부분적으로 부정적으로 판단하여 사업에 호응하지는 않을 것으로 여겨진다. 구상을 북한의 입장에서 좀 더 면밀히 검토하고, 중·장기적 측면에서 점진적으로 접근하는 것이 바람직할 것이다.

다만 서해평화협력특별지대 조성의 경우 상황에 따라서는 북한의 북방한계선(NLL) 무력화와 연계될 수 있으므로 우리의 국가 이익적 관점에서 신중한 접근이 요구된다. 지정학적 측면에서 볼 때 「정전협정」이 「평화협정」으로 전환되지 않은 상황에서는 「정전협정」에 기초하여 지난 수십 년간 전개된 현재적 상황의 유지가 우리의 이해에 부합하기 때문이다. 향후 남북관계의 진전구도에 의거하여 세밀한 평화적 이용방안이 제시되어야 할 것이다. 만약 북한이 NLL의 존중에 기초하고 일부 지역에 대한 평화적 활용에 동의한다면 서해에서의 평화협력특별지대 조성은 탄력을 받을 수 있을 것이다.

결국 단기적 측면에서 볼 때 남북공유하천의 평화적 이용, 비무장 지대 내 유엔환경기구 유치를 중점적으로 추진하면서, 두 사업을 접경지역 평화적 이용의 전반적 구상을 위한 ‘마중물’로 활용하는 것이 바람직하다. 두 사업 자체의 경우에도 소규모적, 점진적이고 단계적으로 추진하여 북한의 호응을 얻고, 이를 바탕으로 사업을 확대하는 동시에, 그 외 구상들의 실현을 위한 초기 동력으로 활용해야 할 것이다. 동시에 나머지 구상들도 보다 실천성을 가질 수 있도록 세부적인 접근방안을 가진 제안으로 수정·보완되어야 할 것이다.

접경지역의 평화적 이용은 남북한은 물론, 국제사회의 정치, 군사, 경제, 환경, 문화적 이해를 포괄하는 복합적 성격을 띠고 있다. 비무장

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

지대를 포함하는 접경지역의 평화적 이용은 군의 철수 혹은 평화협정 체결과 같은 군사적, 정치적 문제가 선행조건으로 해결되어야 비로소 실현될 것으로 생각하는 것이 일반적이다. 그러나 군사적, 정치적 문제는 현 상태로 두되 가능한 부분적, 분야별 평화적 이용을 실현시킴으로써 결과적으로 군사문제와 정치문제를 해결할 수도 있다. 향후 접경지역의 평화적 이용을 위한 구상이나 제안은 이러한 접근방법에 기초해야 한다.

접경지역을 평화지대화, 교류지대화, 융합지대화로 진전시킨다는 전략구도 아래, 이를 포괄적, 동시적으로 접근해 가기 위한 구체적인 실천방안이 제시되어야 한다. 남북한 모두의 포괄적인 국가이익에 부합하여 서로로부터 호응받을 수 있을 뿐만 아니라, 국제사회로부터의 지지도 획득할 수 있는 방안으로서, 통일 이전은 물론 이후에도 동북아 평화 나아가 세계 평화의 유지와 상생공영에 기여할 수 있는 방안이 구상·제안되어야 한다. 사업을 체계적, 효율적으로 추진하기 위한 전반적 추진구도와 세부추진방안, 대북협상방안, 국제사회의 지지획득 방안이 정립되어야 한다. 또한 그 사업을 유효하게 뒷받침하기 위한 법적, 제도적 지원책도 마련되어야 한다. 남북한 관계의 진전 정도 또는 국내 및 국제적 상황변화에 따라 상시 수정·보완될 수 있는 융통성도 가져야 한다.

남북관계의 실질적인 평화적 공존관계로의 진입은 접경지역의 평화적 이용에 관한 남북한의 합의와 그 실천이 상징적으로 보여줄 수 있다. 접경지역의 평화적 이용이 향후 남북 쌍방에, 남북관계의 진전 구도에, 민족의 장래에 가질 수 있는 의미를 먼저 우리 측이 깊이 인식하고, 이에 대해 북한과 국제사회가 화답할 수 있도록 노력하는 작업이 꾸준히 이루어져야 한다.

향후의 남북회담에서 접경지역의 평화적 이용을 위한 창조적 발상이 꾸준히 지속되어야 할 이유가 여기에 있다. 그리고 그 근처에는 대한민국을, 한반도를, 통일한국을 어떠한 방향으로 이끌고 갈 것인가에 대한 국가적 철학과 비전이 놓여져야 할 것이다. 이를 바탕으로 대북정책, 통일정책, 남북교류협력정책이 체계적으로 구상되어야 할 것이다.

즉 국가발전, 한반도 평화구축 및 민족의 통일대계에 기여할 수 있는 국가전략으로서 접경지역의 평화적 이용을 위한 철학, 비전이 정립되고, 이를 바탕으로 실현가능한, 명확한 실천 시간계획을 가진 정책추진방안이 제시되어야 한다. 정치·군사·경제·환경·문화적 측면에서 남한은 물론 북한의 국가 이해에 부합하여 받아들여질 수 있고, 국제사회로부터 호응 받을 수 있는, 실천가능한 접경지역 평화적 이용방안을 구상해야 한다. 또한 대부분의 기존 구상이나 제안이 단·중·장기적 측면이란 모호하고도 광범위한 시간적 범위 속에서 제시됨으로써 실천성·추진성이 미흡했다는 측면에서 그 구체적 이행을 위한 명확한 로드맵과 시간계획이 제시되어야 할 것이다. 또한 실천을 위한 국내적 조치, 대북협상 방안, 대국제사회 및 유엔 외교방안, 대국내외 NGO와의 협력방안 등도 구체적으로 입안되어야 할 것이다. 이들이 2010년도에 추진될 제2차년도 연구사업의 중심에 놓일 것이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
IX

참고문헌

1. 단행본

- 손기웅. 『비무장지대내 유엔환경기구 유치방안』. 서울: 통일연구원, 2000.
국방부. 『2008 국방백서』. 서울: 국방부, 2008.
김석철. 『희망의 한반도 프로젝트』. 서울: 창비, 2005
김일성. 『김일성저작집 8권』. 평양: 조선로동당출판사, 1980.
王勝今 主編. 『現代朝鮮經濟』. 吉林大學出版社, 2001.
윤혜정. 『임진강유역 개발계획 수립을 위한 기초연구』. 2002.
통일교육원. 『통일문제 이해 2008』. 서울: 통일교육원, 2008.
한국수자원공사. 『평화의담 추진현황』. 2004.

2. 논문

- 고유환. “남북정상회담과 6자회담: 과제와 전망.” 『2007 남북정상회담과 한반도 평화·번영: 평가와 전망』. KINU 학술회의 총서 2007-03, 2007.
김근식. “남북정상회담과 남북관계.” 통일연구원 (편). 『2007 남북정상회담과 한반도 평화·번영: 평가와 전망』. KINU 학술회의 총서 2007-03, 2007.
김석철. “남북연합 건설기의 공동인프라 만들기.” 2008년 세교연구소 심포지엄 주제발표자료, 2008.
_____. “수도권 도시회랑과 남북한 대운하.” 『창작과 비평』. 2007 겨울호.
김창완. “98 대홍수에서 드러난 도시하천관리의 문제점.” 『자연과 문명의 조화』 9. 대한토목학회, 1998.

양운철. “2007 남북정상회담 평가: 경제적 합의를 중심으로.” 『정세와 정책』. 2007년 특집호, 2007. 10.

이민부 외. “추가령 열곡의 철원-평강 용암대지 형성에 따른 하계망 혼란과 재편성.” 『대한지리학회지』. 제39권 제6호, 2004.

황진태. “남북한 대운하에 대한 비판적 평가.” 『창작과 비평』. 2009년 가을호.

3. 기타자료

『국민일보』.

『동아일보』.

『세계일보』.

『인천일보』.

『조선일보』.

『주간한국』.

『중앙일보』.

『한겨레신문』.

<<http://www.nktech.net>>.

<<http://www.president.go.kr>>.

<<http://www.unikorea.go.kr>>.

연구총서

2007-01	남북한 재외동포정책과 통일과정에서 재외동포의 역할	최진욱	저	6,500원
2007-02	민주주의와 인권에 대한 북한의 인식과 대응	김수암	저	6,000원
2007-03	북한의 경제난과 체제 내구력	서재진	저	8,500원
2007-04	“확산방지구상”(PSI)과 한국의 대응	전성훈	저	10,000원
2007-05	통합정책과 분단국 통일: 독일사례	손기웅	저	7,000원
2007-06	새터민의 증언으로 본 북한의 변화	이교덕	외 공저	10,000원
2007-07	북·중 경제관계 확대와 대응방안	최수영	저	6,000원
2007-08	한반도 비핵화와 평화체제 구축전략	허문영	외 공저	10,000원
2007-09	북한군대의 대내외 정세 인식 형성과 군대변화	정영태	저	6,000원
2007-10	평화번영정책 추진성과와 향후과제	허문영	외 공저	9,000원
2007-11	비교사회주의 측면에서 본 북한의 변화 전망 : 리비아와 쿠바 사례를 중심으로	정영태	외 공저	7,000원
2007-12	미·일동맹 강화에 따른 동북아정세 변화와 한국의 안보정책 대응전략	김국신	외 공저	8,500원
2007-13	아베정권의 국내정치와 대외전략 및 대북전략	배정호	저	6,000원
2007-14	중국의 대북 정책과 2·13합의에 대한 입장	최충흠	저	5,000원
2007-15(1)	남북협력과 동북아협력 연계 추진방안	김규륜	외 공저	10,000원
2007-15(II)-1	동북아 지역협력의 새로운 연계	김규륜	편저	0,000원
2007-15(II)-2	New Linkages of Northeast Asian Regional Cooperation	김규륜	편저	10,000원
2007-15(II)-3	北東アジア地域協力の新たな關係	김규륜	편저	10,000원
2007-15(II)-4	東北亞區域合作的新關係	김규륜	편저	10,000원
2007-16	남북 물류·운송 활성화 및 협력방안 연구	김영운	외 공저	8,000원
2007-17	북한의 통계: 가용성과 신뢰성	이 석	저	8,500원
2007-18	북한 사회개발협력방안 연구	조한범	저	5,000원
2007-19	북한주민의 거주 이동: 실태 및 변화 전망	이금순	저	7,000원
2008-01	북한체제의 안정성 평가: 시나리오 워크숍	최진욱	외 공저	9,000원
2008-02	한반도 선진화를 위한 남북 경제관계 발전방안 모색	임강택	외 공저	10,000원
2008-03	남북한 출입제도 [통행·통신·통관] 개선 및 정착 방안 연구	김영운	저	8,000원
2008-04	전환기 동북아 국가들의 국내정치 변화와 대북전략	배정호	외 공저	10,000원
2008-05	중국의 한·중 FTA 추진의도와 남북관계에 주는 함의	진병곤, 구기보	저	7,500원
2008-06	한반도 통일 외교 인프라 구축 연구	박영호	외 공저	9,000원
2008-07	북한 주민의 일상생활	조정아	외 공저	10,000원
2008-08	김정일 정권 등장 이후 북한의 체제유지 정책 고찰과 변화 전망	전현준	외 공저	10,000원
2008-09	이명박정부 대북정책의 추진환경과 정책과제	박형중	외 공저	6,500원

2008-10	국제사회의 인권개선 전략 이론과 실제	이금순, 김수암	저	9,000원
2008-11	North Korea's External Economic Relations	김규륜	편저	9,000원
2009-01	북한 비핵화를 위한 한·미 전략적 협력에 관한 연구	전성훈	저	7,500원
2009-02	세계경제위기와 미·중관계 변화 연구: 북한 핵문제에 미치는 영향	황병덕, 신상진	저	9,000원
2009-03	북한의 국력 평가 연구	전현준	외 공저	10,000원
2009-04	북한경제의 시장화 실태에 관한 연구	임강택	저	9,000원
2009-05	21세기 한국의 동아시아국가들과 전략적 협력 강화방안	여인곤	외 공저	10,000원
2009-06	북한체제 전환을 위한 전략적 과제와 한국의 동북아 4국 협력전략	배정호	외 공저	10,000원
2009-07	북한 '변화'의 재평가와 대북정책 방향	박형중	외 공저	10,000원
2009-08	북한 개방 유도 전략 목표, 기본방향 및 단계별 과제	최진욱	외 공저	10,000원
2009-09	북한주민 인권의식 고취를 위한 전략적 인권외교의 방향	홍우택	외 공저	6,500원
2009-10	통일대비 북한토지제도 개편방향 연구	허문영	외 공저	9,000원
2009-11	북한인권 침해구조 및 개선전략	이금순, 김수암	저	7,500원
2009-12	통일대계 탐색연구	조민	외 공저	8,000원
2009-13	Modernization and Opening-Up of North Korean Economy: Roles and Efforts of Neighboring Countries	김규륜	외 공저	7,500원
2009-15	Peace-Keeping on the Korean Peninsula: The Role of Commissions	Gabriel Jonsson	저	20,000원
2009-16	2009년도 통일문제 국민여론조사	임강택	외 공저	10,000원

학술회의총서

2007-01	2·13 합의와 한반도 평화체제 구축			8,500원
2007-02	6·15 정상회담과 한반도 평화체제			10,000원
2007-03	2007 남북정상회담과 한반도 평화 번영: 평가와 전망			9,000원
2008-01	이명박 정부 대북정책 비전 및 추진방향			10,000원
2008-02	The Vision for East Asia in the 21st Century and the Korean Peninsula			9,500원
2009-01	북핵 문제 해결 방향과 북한 체제의 변화 전망			6,500원
2009-02	북핵 일괄타결(Grand Bargain)방안 추진방향			5,500원

협동연구총서

2007-10-01	동북아 지역내 NGO 네트워크 활성화 방안(총괄보고서)	김국신	외 공저	6,000원
2007-10-02	한반도 통일대비 국내NGOs의 역할 및 발전방향	손기웅	외 공저	9,000원
2007-10-03	동북아 NGO 교류·협력의 인프라 개선과 NGO 네트워크의 활성화 방안	최대석	외 공저	7,500원
2007-11-01	한반도 평화번영 거버넌스의 개선 및 활성화 방안 (총괄보고서)	김국신	외 공저	10,000원

2007-11-02	한반도 평화·번영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀	임성학 외	공저	6,000원
2007-11-03	한반도 평화·번영을 위한 외교안보정책 거버넌스 활성화 방안	배정호 외	공저	6,500원
2007-11-04	한반도 평화체제 거버넌스 활성화 방안	함택영 외	공저	6,000원
2007-11-05	대북정책 참여 거버넌스 활성화 방안	전성훈 외	공저	6,500원
2007-11-06	남북경협 거버넌스 활성화 방안	김규륜 외	공저	8,000원
2007-11-07	남북한 사회문화 협력 거버넌스 활성화 방안	이교덕 외	공저	10,000원
2007-11-08	한반도 평화·번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안 : 지방자치단체 남북교류를 중심으로	양현모 외	공저	7,500원
2007-11-09	한반도 평화교육 거버넌스 활성화 방안	박광기 외	공저	8,500원
2008-07-01	한반도 평화·번영 거버넌스의 모형개발 및 발전방안(총괄보고서)	김국신 외	공저	6,500원
2008-07-02	남북 교류협력 효율화를 위한 거버넌스 모형구축	양현모, 이준호	저	6,000원
2008-07-03	북한의 국가·사회관계와 통일정책 거버넌스	최진욱 외	공저	7,000원
2008-07-04	남북연합 형성·운영의 거버넌스	박종철 외	공저	8,000원
2008-08-01	국제사회의 개발지원 이론과 실제: 북한개발 지원을 위한모색(총괄보고서)	박형중 외	공저	10,000원
2008-08-02	국제 개발이론 현황	이금순 외	공저	8,000원
2008-08-03	국제사회의 원조 현황 및 추진전략	임강택 외	공저	10,000원
2008-08-04	UN기구의 지원체계와 대북 활동	최춘흠 외	공저	6,500원
2008-08-05	양자간 개발기구의 체계와 활동	권 울 외	공저	10,000원
2008-08-06	다자간 개발기구의 체계 및 활동	장형수 외	공저	10,000원
2008-08-07	국제 NGO의 원조정책과 활동 연구	이종무 외	공저	8,000원
2009-15-01	북한개발지원의 포괄적 추진방안(총괄보고서)	임강택 외	공저	8,500원
2009-15-02	북한개발지원의 이론과 포괄적 전략	박형중 외	공저	10,000원
2009-15-03	북한개발지원의 쟁점과 해결방안	김정수 외	공저	10,000원
2009-15-04	북한개발지원을 위한 국제협력 방안	장형수 외	공저	10,000원
2009-15-05	북한개발지원체제의 구축방안	이종무 외	공저	9,000원
2009-15-06	지방자치단체의 북한개발지원 전략과 접근방법	양현모 외	공저	10,000원
2009-16-01	복잡계 이론을 통한 북한의 정상국가화 방안 연구(총괄보고서)	김국신 외	공저	6,000원
2009-16-02	북한체제의 행위자와 상호작용	이교덕 외	공저	8,000원
2009-16-03	북한 계획경제의 변화와 시장화	이 석 외	공저	9,000원
2009-16-04	탈냉전 이후 국제관계와 북한의 변화	민병원 외	공저	8,000원
2009-17-01	비핵·개방·3000 구상: 추진전략과 실행계획(총괄보고서)	여인곤 외	공저	7,500원
2009-17-02	이명박 정부의 대북정책 및 추진환경과 전략	박종철 외	공저	8,000원
2009-17-03	비핵·개방·3000 구상: 한반도 비핵화 실천방안	조 민 외	공저	9,000원
2009-17-04	비핵·개방·3000 구상: 북한의 개방화 추진방안	함택영 외	공저	7,500원
2009-17-05	비핵·개방·3000 구상: 남북경제공동체 형성방안	조명철 외	공저	7,000원
2009-17-06	비핵·개방·3000 구상: 행복공동체 형성방안	이금순 외	공저	7,500원

논문

통일정책연구, 제16권 1호 (2007)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 16, No. 1 (2007)	10,000원
통일정책연구, 제16권 2호 (2007)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 16, No. 2 (2007)	10,000원
통일정책연구, 제17권 1호 (2008)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 17, No. 1 (2008)	10,000원
통일정책연구, 제17권 2호 (2008)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 17, No. 2 (2008)	10,000원
통일정책연구, 제18권 1호 (2009)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 18, No. 1 (2009)	10,000원
통일정책연구, 제18권 2호 (2009)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 18, No. 2 (2009)	10,000원

북한인권백서

북한인권백서 2007	김수암 외	공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2007</i>	김수암 외	공저	10,000원
북한인권백서 2008	이금순 외	공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2008</i>	이금순 외	공저	10,000원
북한인권백서 2009	이금순 외	공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2009</i>	이금순 외	공저	20,000원

기 타

2008	2006 독일통일백서		8,000원
2009	Lee Myung-bak Government's North Korea Policy	Suh, Jae-Jean	5,500원
2009	김정일 현지지도 동향		15,000원
2009	The U.S.-ROK Alliance in the 21st Century	Bae, Jung-Ho, Abraham Denmark	10,000원
2009	북한의 주요현안과 한-미 전략적 공조	배정호	10,000원
2009	오바마 행정부의 출범에 따른 미·중관계의 변화와 한반도	배정호	10,000원

연례정보보고서

2007	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2007~2008	6,000원
2008	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2008~2009	6,000원
2009	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2009~2010	7,000원

2007-01	2007년 북한 신년 공동사실 분석	허문영, 김영윤, 박영호, 서재진, 전현준, 정영태
2007-02	2·13 북핵 합의이후 북한정세와 남북관계 전망	여인곤, 이금순, 정영태, 조한범, 최수영
2007-03	2006 미 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석	김수암, 이금순
2007-04	'2·13합의' 전후의 북한동향	이교덕, 임순희, 정영태, 최수영
2007-05	부시 행정부의 북핵정책 변화 분석	전성훈
2007-06	북한 최고인민회의 제11기 제5차 회의 평가	최수영
2007-07	7·1조치 이후 5년, 북한경제의 변화와 과제	최수영
2007-08	상반기('07년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석	정영태, 이교덕, 임순희, 최수영
2007-09	제6차 6자회담 수석대표회의의 결과분석	김국신, 여인곤
2007-10	7·29 일본 참의원 선거 결과 분석	배정호
2007-11	북한의 「전국 당세포비서 대회」 개최 배경과 전망	정영태
2007-12	후쿠다 정권의 특징과 대외 및 대북전략	배정호
2007-13	러시아 총선(12·2) 결과분석	여인곤
2007-14	하반기('07년 7월~12월) 북한의 대내외 정세 분석	정영태, 이교덕, 임순희, 최수영
2008-01	2008년 북한 신년 공동사실 분석	정영태, 김영윤, 박영호, 서재진, 임순희, 허문영
2008-02	중국 11기 전국인민대표대회 제1차 회의의 결과분석: 지도부 개편을 중심으로	전병근
2008-03	최근 북한 권력엘리트 변동 분석	전현준
2008-04	한미 정상회담 결과분석	김국신, 박영호
2008-05	이명박 대통령의 방일과 한일 정상회담에 대한 분석	배정호
2008-06	북한 최고인민회의 제11기 제6차 회의 결과분석	최수영
2008-07	북한인권 특별보고관 유엔인권이사회 보고서 평가	이금순, 김수암
2008-08	2단계 비핵화 이후 북한의 대남정책 전망	최진욱, 박형중
2008-09	남북 이산가족문제: 평가와 향후 정책 방안	임순희
2008-10	상반기('08년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석	서재진, 정영태, 전현준, 최수영, 최진욱, 임순희, 조정아
2008-11	아소 정권의 출범과 대외전략노선 및 대북전략	배정호
2008-12	한러 정상회담 결과분석	여인곤
2009-01	2009년 북한 신년 공동사실 분석	최진욱, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영, 박영호, 박형중
2009-02	하반기('08년 7월~12월) 북한의 정세 분석	최진욱, 임순희, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영
2009-03	북한의 대남 비방 공세의 의도와 전망	최진욱, 전현준, 정영태
2009-04	북한의 제12기 최고인민회의 대의원 선거 결과 분석	전현준
2009-05	2008년 북 중무역의 주요 특징	임강택, 박형중
2009-06	북한 최고인민회의 제12기 제1차 회의의 결과 분석	최수영, 정영태
2009-07	한미 정상회담 결과분석	김국신
2010-01	2010년 북한 신년 공동사실 분석	임강택 외

KINU정책연구시리즈

비매품

2007-01	북핵 '2·13합의' 와 평화적인 핵폐기 사례 분석	전성훈
2007-02	2차 남북정상회담의 의의와 전망	조한범
2007-03	국군포로·납북자 문제 해결방안	김수암, 이금순, 최진욱, 서은성
2007-04	한미동맹 그리고 북한과 동북아 2001~2007년간의 회고와 한국의 정책 대안	박형중
2007-05	주변 4국의 대북정책 동향과 전망: '2·13합의' 이후부터 남북정상회담까지를 중심으로	여인근, 김국신, 배정호, 최춘흠
2007-06	국제금융기구의 북한 개입: 조건, 시나리오 및 과제	임을출
2007-07	평화조약의 역사적 변천과 사례: 한반도평화체제에 주는 시사점	최진욱
2007-08	북핵 폐기 한반도 모델: 기본원칙과 추진방향	전성훈
2008-01	남북 상생·공영을 위한 비핵·개방·3000 정책의 이론적 체계: 연구	서재진
2008-02	향후 5년 남북관계 주요 환경과 전개 시나리오	박형중, 허문영, 조 민, 전성훈
2008-03	북한의 기상관리 정책의 변화와 남북한 기상협력 방안연구	최은석, 황재준
2009-01	신평화구상 실현을 위한 전략과 과제	김규륜 외 공저
2009-02(I)	1) 접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(I): 접경지역 평화적 이용을 위한 이론적 검토와 사례연구	손기웅 외 공저
2009-02(II)	2) 접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(II): 접경지역 평화적 이용을 위한 기존제안 검토	손기웅 외 공저
2009-03	대북정책의 대국민 확산방안	조한범 외 공저
2009-04	통일 예측 시계 구축	박영호, 김지희
2009-05	북핵일지 1955-2009	조 민, 김진하
2009-06	미국 대북방송 연구: 운용실태 및 전략을 중심으로	이원웅

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

비매품

2007	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제2권 1호	이금순, 서재진, 김수암
2007	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제2권 2호	이금순, 최진욱, 김수암
2008	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제3권 1호	이금순, 김수암, 임순희
2008	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제3권 2호	이금순, 김수암
2009	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제4권 1호	박영호, 이금순, 김수암, 홍우택
2009	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제4권 2호	박영호, 이금순, 김수암, 홍우택

월간 북한동향

비매품

2007	월간 북한동향 제1권 제1호	북한연구실
2007	월간 북한동향 제1권 제2호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제1호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제2호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제3호	북한연구실

2008	월간 북한동향 제2권 제4호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제5호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제6호	북한연구실
2009	월간 북한동향 제3권 제1호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제2호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제3호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제4호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제5호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제6호	북한연구센터

한반도 평화체제 연구총서

비매출

2007	한반도 평화체제: 자료와 해제 제1호	허문영, 김수압, 여인근, 정영태, 조 민, 조정아
------	----------------------	------------------------------

Studies Series

비매출

2007-01	Value Changes of the North Korean New Generation and Prospects	Lim Soon-Hee
2007-02	North Korea's Civil-Military-Party Relations and Regime Stability	Jeung Young-Tai
2007-03	An Assessment of the North Korean System's Durability	Chon Hyun-Joon, Huh Moon-Young, Kim Philo, Bae Chin-Soo
2007-04	A Study on the Reality and Prospect of Economic Reform in North Korea : Tasks for Successful Transformation of the North Korean System	Kim Young-Yoon
2007-05	North Korea's Agricultural Reforms and Challenges in the wake of the July 1 Measures	Choi Soo-Young
2007-06	The Changes of Everyday Life in North Korea in the Aftermath of their Economic Difficulties	Cho Jeong-Ah
2008-01	Conceptions of Democracy and Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea	Kim Soo-Arm
2008-02	Internal and External Perceptions of the North Korean Army	Jeung Young-Tai
2008-03	PSI and the Korean Position	Cheon Seong-Whun
2008-04	Transformation of the U.S.-Japan Alliance and South Korea's Security Strategy	Kim Kook-Shin, Yeo In-Kon, Kang Han-Koo
2008-05	Changes in North Korea as revealed in the Testimonies of Saetomin	Lee Kyo-Duk, Lim Soon-Hee, Cho Jeong-Ah, Lee Gee-Dong, Lee Young-Hoon
2008-06	Economic Hardship and Regime Sustainability in North Korea	Suh Jae-Jean
2009-01	The Evaluation of Regime Stability in North Korea: Scenario Workshop	Choi Jin-Wook, Kim Kook-Shin, Park Hyeong-Jung, Cheon Hyun-Joon, Cho Jeong-Ah, Cha Moon-Seok, Hyun Sung-Il

- 2009-02 Developing Inter-Korean Economic Relations for the 'Advancement of the Korean Peninsula'
Lim Kang-Teag, Kim Kyu-Ryoon, Jang Hyung-Soo, Cho Han-Bum,
Choi Tae-Uk
- 2009-03 The Everyday Lives of North Koreans
Cho Jeong-Ah, Suh Jae-Jean, Lim Soon-Hee, Kim Bo-Geun, Park Young-Ja
- 2009-04 North Korea's Regime Maintenance Policy
Since the Kim Jong-il Regime and Prospects for Change
Chon Hyun-Joon, Jeung Young-Tae, Choi Soo-Young, Lee Ki-Dong

■ ■ 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 「회원 가입신청서」작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, 『International Journal of Korean Unification Studies』, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서, 정세분석보고서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 구간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (142-728) 서울시 강북구 4·19길 275(수유6동) 통일연구원 통일학술정보센터 출판정보관리팀 도서회원 담당자(pcm@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2559, FAX: (02)901-2547
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

KINU 정책연구시리즈 09-02(II)

www.kinu.or.kr

접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(II):
접경지역 평화적 이용을 위한 기존 제안 검토

Korea Institute for National Unification

 통일연구원

