

한반도 평화정착을 위한 DMZ 경제적 활용 방안

홍 순 직 / 현대경제연구원 수석연구위원

비무장지대(DMZ)는 생물의 다양성과 희귀 동식물 보전, 그 생태적 가치 등으로 국내외로부터 생태계의 보고(寶庫)로 평가받고 있다. 또한 한반도 미래의 신성장 동력 확보와 평화 지역(PLZ : Peace & Life Zone)으로 인식되고 있다. 따라서 통일 이전 단계에서 DMZ 개발의 평화적 이용에 대한 의미를 되새겨보고 주요 시범 사업을 제시하고자 한다.

우선 DMZ 개발의 평화적 이용이 갖는 경제적 의미는 다음과 같다. 첫째 한반도의 지정학적 리스크 완화를 통해 국가의 대외신인도와 국격 제고로 환율 안정과 외자 유치 확대, 해외 차입금리 부담 경감 등의 경제적 이익을 가져다준다. 둘째로 DMZ 내에 평화산업단지나 통일특구 조성 등이 이루어질 경우, 남북경협 활성화는 물론 본격적인 남북경제공동체 형성과 통일 기반 조성에 기여한다. 셋째로 DMZ 개발을 통한 남북간 교통망 연결은 한반도를 동북아의 허브로 발전시킬 수 있는 새로운 발전공간과 신성장 동력을 제공할 것이다. 넷째로 DMZ 개발로 세계적인 생태·평화 벨트가 조성됨으로써 한반도는 국제 관광국으로 발전될 것으로 기대된다.

이 같은 DMZ 개발의 의미를 살리기 위해서는 DMZ 개발의 추진 목표를 'DMZ의 실질적 비무장화' 추진을 통한 한반도 평화 안정과 남북경제공동체 및 환경공동체 형성에 두는 한편, 한반도의 녹색 성장과 평화 사업의 동시 지향을 추구해야 한다. 이를 위해 단계적으로 추진하되, 북측의 수용 가능성과 유무형의 파급 효과가 큰 부문부터 우선 추진하며, 지역적으로는 금강산관광 및 개성공단 사업과 연계 추진할 필요가 있다.

이러한 기준에 의해 경제협력 분야에서 가능한 사업들을 살펴보면 다음과 같다. 유기농 농축산업과 수산업, 임가공 등의 소규모 경협 사업, 물류·에너지 사업, 관광 및 MICE 산업 등의 경제협력 사업을 비롯하여, 단절된 교통망 복원 등의 인프라 확충 사업, 문화체육 및 사회교육 등의 민족공동체 지원 사업(이산가족 상봉면회소, 기숙사, 경제·기술 교육센터 등의 건설)을 들 수 있다. 이외에도 DMZ 남북 공동의 생태 조사사업이나 남북한 접경위원회 설치, 공동 재난 방지협의회 구성, UN 환경위원기구 및 UN 평화대학 유치, UN 평화빌리지 건설 등도 고려할 수 있을 것이다.

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

한국의 DMZ는 이러한 독특한 특성을 갖고 있기에 이명박 정부는 ‘비무장지대의 평화적 이용’과 ‘생태·평화공원 조성’ 등을 인수위원회의 국정과제로 선정해 왔다. 이러한 DMZ 개발에 대한 구상과 의지는 비무장지대를 포함한 접경지역의 『남북 교류·접경권 초광역개발 개발 기본구상』(2009. 12) 수립과 『접경지역 지원 특별법』 개정(2011. 5. 19), 그리고 지난 2011년 7월 27일 행정안전부의 『접경지역 발전종합계획』의 심의·확정이란 범정부 차원의 중장기 로드맵 성과로 나타났다.

접경지역 발전종합계획에는 접경지역을 DMZ의 우수한 생태 자원과 한반도만이 갖는 세계 유일의 분단 지역 상징성을 활용한 ‘세계적인 생태·평화벨트(Eco-Peace Belt)’로 육성한다는 내용을 비전으로 제시되었다. 또한 통일시대의 새로운 성장 동력 육성과 남북교류 및 국제평화 거점 구축이란 3대 목표와 5대 추진 전략 및 구체적인 세부 실천과제 등이 담겨져 있다. 이러한 구상은 2012년 9월 제주도에서 열린, 세계의 환경올림픽이라고 불리는 ‘2012 세계자연보전총회’에서 DMZ를 글로벌 이슈로 부각시키면서 가시화되었다. 특히 정부는 DMZ 일원의 특수성을 활용한 국제적 관심을 유도하여 남북 교류 및 국제 평화의 거점으로 구축하고자 한다.

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

DMZ의 특성과 평화적 개발 논의 현황

DMZ의 지정학적 특성

한반도 국토의 중앙지대를 동서로 가로지르고 있는 DMZ(Demilitarized Zone)는 1953년 7월의 정전협정에 의해 육지 부문의 경계를 정하면서 설정되었다. 다시 말해 DMZ는 한국전쟁이 휴전이 아닌 정전으로 마무리되면서 남북한 군대가 서해안 임진강 하구에서 동해안 강원도 고성 의 명호리에 이르기까지 248km(155마일)의 군사분계선을 기준으로 각각 남북으로 2km씩 후퇴하기로 약속하면서 형성된 것이다.¹⁾ DMZ는 현재 UN군 군사정전위원회가 관리하고 있는데, 면적은 처음에는 992km²(248km×4km)이었으나 현재는 약 907km²로 축소되어 한반도 전체의 약 0.41%를 차지하고 있다.

DMZ는 남북간의 정치·군사적 대립과 긴장 등으로 인해 기존의 전무한 산업 인프라는 물론, 개발에 있어서도 철저한 규제를 받고 있으며 일반인의 접근이 철저히 차단되어 있다. 이러한 접근성의 제한과 분단은 다른 한편으로는 우수한 자연생태계 조성과 함께, 세계 유일의 분단국 대한민국이 고스란히 품고 있는 동존 상잔 비극의 상징적 현장이란 유적지라는 강점을 갖게 하였다.

따라서 DMZ는 귀중한 관광·문화·역사 유적지로서의 개발할 수 있는 기회를 제공한다. 다시 말해 수도권과 인접해있는 DMZ의 평화적 이용이 이루어진다면, 이는 자연생태계를 활용한 세계적인 생태·안보 관광 사업은 물론, 가용한 토지 제공과 인근의 접경 지역 개발 활성화 등의 새로운 기회를 제공할 것으로 기대된다.

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

〈 DMZ 및 접경지역의 SWOT 분석 〉

강 점(Strength)	약 점(Weakness)
- 다양한 동·식물의 서식지 - 풍부한 산림 생태계 - 국토 광역생태축지축의 연결고리 - 지속가능한 발전 지역으로 미래 자산	- 남북관계 불안으로 사업추진에 한계 - 군사보호시설 존재로 각종 규제 - 군사시설 입지로 생태계 파괴 - 재산권 침해로 지역주민의 소외 의식
기회 요인(Opportunities)	위협 요인(Threats)
- 세계적인 생태관광지로 육성 가능 - 평화의 상징, 남북교류협력의 기폭지 - 지역경제 활성화의 요인 - UNESCO 접경생물권 보전지역 지정 가능성 존재	- 남북교류와 통일에 대비한 개발 압력 - 남북한 및 국제사회의 이해 관계 - DMZ내 무기의 완전 제거(대인지뢰등) - 토지소유권 분쟁 - 경쟁적 개발 심리로 난개발 우려

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

DMZ의 평화적 이용 논의 현황

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

2) 보다 자세한 것은 최용환, 전게서, pp. 46~48. 참조

〈 주체별 DMZ의 평화적 이용 관련 제안 내용 〉

구 분	정 부 제 안	지 자 체	민 간 제 안
교통망 연결	- 교통망연결(경의선, 동해선 및 경원선 철도·도로 연결)	- 연륙교(강화~개풍, 교동~해남리, 김포~연백) - 철도 : 경원선 - 도로 : 국도5, 31호선	- 철도 : 경의선, 경원선, 금강산선, 동해북부선 - 국도 : 1,3,5,7,31호선
재해 방지 및 수자원 공동 이용	- 임진강 유역 평화적 이용 - 임남댐합동조사 및 공동재난 방지대책	- 남북 수자원 공동 활용(평화의댐 및 임남댐) - 비무장지대화재방지, 병충해 및 전염병 예방 - 남북말라리아 공동 방역	- 임진강 유역 홍수조절을 위한 다목적 댐건설
자연환경 보전 및 관리	- 공동학술조사(자연생태계) - 비무장지대 접경생물권 보전지역 추진	- 산림자원센터 조성(북한 녹화사업) - 생태교육기관 건립 - DMZ 평화생명마을 - DMZ 국가자연탐방으로 조성사업	- 생태마을 설치, 생태계보존 지역화, 서해안 갯벌 지역, 철원평야, 대암산·두타연, 생태계 연구시설, 유네스코 접경생물권 보전지역
산업 협력 (공업, 농업, 수산업, 관광)	- 설악·금강산 연계 자유관광 공동지역 설치 - 공동어장설정 - 합작공장(DMZ)	- 남북공동 어장 조성 및 어업교류(동해·서해) - 농산물품종개량연구서(강화교동), 남북경협산업단지 농업연구기반조성 - 편치불 통일 농장조성 - DMZ 생태·문화·관광 자원 합동 조사	- 철원군 북면돌 공동개발 - 공동생산시설(공단, 산업교류시설, 공산품 생산가공시설, 공동저장시설) - 금강산~설악산 관광패키지 상품개발 - 관광벨트(생태,문화,안보)
문화·역사 자원의 발굴 및 복원	- 민족 문화관	- 궁예·태봉 학술조사, 남북관광 센터, 남북 역사유적 공동조사 사업	- 과학기술 및 역사문화 연구시설
교류협력지구 및 사업	- DMZ 평화적 이용을 위한 공동경기장, 군사시설 철수 - DMZ 평화시 건설 - DMZ 평화구역설정 - DMZ 완충지역화 및 평화적 이용 - 한강하구 나들섬 구상 - DMZ 남북청소년교류센터	- 교통물류단지 및 이산가족 상봉장, 교류협력단지: 웅진군(백령, 연평), 강화군(교동, 강화), 김포시(김포), 파주시(장단), 연천군(장남), 철원군(철원), 양구군(해안), 고성군(현내) - 접경지역내 남북한 경제특구 개발 - 강화 교동 평화산업단지 조성	- 남북공동대학, 만남의 광장, 평화시 관광정보센터, 공동전시장 및 공동 공연장, 공동 경기장, 공동체육관 - 전원 공동개발 및 이용

자료: 1) 최용환, "평화지대 DMZ, 기능과 역할은?," 『DMZ, 전쟁과 냉전의 경계 지역에서 첨단 지역으로』, 한국DMZ포럼, 2011. 10. 12, p. 47.
 2) 김홍배·김영봉, "남북한 평화 증진을 위한 접경지역의 협력적 이용방안," 『통일정책연구』, 17-1(2008) p. 412, 〈표3〉 등을 참고하여 수정·보완

DMZ 개발의 의미와 중요성

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

이외에도 DMZ 개발의 평화적 이용이 국가적 차원에서 보호·관리되어야 하는 이유를 보다 구체적으로 설명하면 다음과 같다. 본고에서는 경제적 측면을 중점적으로 살펴보기로 하며, 정치·군사 및 사회·문화적 측면도 간략히 점검해보기로 한다.

경제적 측면 : 국가 신인도 제고와 신성장 동력 확보

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

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

4) 2011년 상반기의 총외채는 3,800억 달러 규모이며, 2008년 이후 최근까지 평균 약 3,500 달러 내외를 유지하였음. 따라서 DMZ의 평화적 활용을 통한 대외 신인도 제고로 외채 상환 이자가 0.5~1.0% 포인트만 인하된다고 가정하면 연간 약 17.5~35.0억 달러의 외채 상환 부담이 경감되는 효과가 발생

Making Zone)으로 거듭나게 된다.

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

셋째, DMZ의 평화적 이용은 한반도가 동북아의 물류 허브로 발전시킬 수 있는 새로운 발전 공간과 신성장 동력을 제공할 것으로 기대된다. 한국 경제는 분단으로 인해 허리가 잘린 섬나라 경제와 다름없는 상황이다. 그러나 DMZ의 평화적 이용으로 분단된 교통망이 복원·확충되면 국토의 허리가 이어짐으로써 한반도는 하나로 연결될 수 있다. 이로써 DMZ 이용은 섬나라와 다름없는 남한에게 대륙으로 발전해나갈 수 있는 출발점을 제공할 것이다. 동시에 동북아 경제 협력 확대의 교두보와 물류 거점은 물론, 지속발전가능한 새로운 성장 동력과 발전 공간을 제공할 것으로 기대된다.

넷째, DMZ의 평화적 이용은 한반도를 세계적인 생태·평화 벨트로 조성함으로써 국제적인 관광국으로 발전시킬 것으로 기대된다. 생물 다양성과 생태계의 보고인 DMZ와 주변 지역까지 개발이 가능해지면, DMZ 일원은 세계적인 생태·평화 관광지로 개발된다. 더욱이 DMZ의 평화적 이용은 금강산·설악산 연계 관광과 함께, DMZ 일원을 UN의 생물권보전지역 및 지리 공원 지정과 세계문화유산 등록, 2014년의 UN 생물다양성 총회 유치에도 결정적인 영향을 미칠 것으로 보인다. 관광산업은 부가가치와 고용 창출 등의 산업연관 효과가 매우 큰, 굴뚝없는 외화벌이 산업인 만큼 DMZ의 평화적 이용은 한반도를 세계적인 관광지로 발전시키

게 될 것이다.

이외에도 DMZ의 평화적 이용은 국토의 균형 발전과 효율화, 지역경제 활성화에도 기여할 것이다. DMZ 일원의 군사보호시설 지정으로 인해 각종 규제와 제한 조치에 묶여있다. 이로 인해 DMZ와 접경지역 일대 주민들은 수십 년 동안 안락한 거주는 물론, 지역 개발 활성화와 재산권 행사에도 피해를 받아왔다. 또한 국토의 허리가 단절되어 국토의 효율적 사용과 한반도의 균형 발전에도 큰 걸림돌이 되었다. 그러나 DMZ의 평화적 이용이 이루어진다면 주민들의 삶의 질 향상과 편의성 제고 등 제한적이나마 그간의 어려움이 상당 부분 완화될 것으로 기대된다.

정치 및 사회문화적 측면 :

‘사실상의 평화적 통일’ 구현과 문화공동체 형성의 기반 제공

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

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

다음으로, 사회·문화적 측면에서 DMZ의 평화적 이용은 상호 이질감 해소와

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

DMZ 평화적 활용의 단계별 추진 방안

DMZ 평화적 이용의 목표와 기본방향

DMZ의 평화적 이용에 있어서 추진 목표는 DMZ의 ‘실질적 비무장화’ 추진을 통한 한반도의 평화 안정과 남북경제공동체 및 환경공동체 형성에 두어야 한다. 다시 말해 DMZ 개발에 있어서 기능적 측면의 정치·군사적으로는 전쟁 억지와 완충 지역 설정이라는 DMZ 본연의 평화 기능⁵⁾ 복원에 두고, 경제적으로는 환경 보전과 지속발전가능한 성장을 동시에 추구하는 ‘녹색 성장’을 지향하는 방향으로 추진해야 한다는 의미이다.

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

첫째, 한반도의 녹색 성장과 평화 사업의 동시 추구해야 한다. 다시 말해, 환경 보전과 지속발전가능한 성장을 동시 추구함(녹색 성장)과 함께, 남북 상생 공영의

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

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

평화를 추구하는 ‘평화 사업’도 함께 지향해야 한다. 녹색 성장이라는 개념은 경제와 환경이 상충된다는 환경쿠즈네츠 곡선 패러다임에서 환경이 경제 성장의 새로운 동력이 된다는 녹색 성장 패러다임으로의 변화를 의미한다.⁷⁾ 따라서 DMZ 개발을 기존 생태계의 자연성이 그대로 유지되는 방향으로 생태 및 환경 친화적 가치를 극대화하면서도 새로운 성장 동력으로 기능하는 방향으로 나아가야 한다.

한편으로 DMZ는 전쟁과 분단, 대립과 갈등, 단절의 역사적 상징이기도 하다. 따라서 우수한 생태 자원의 보존·활용과 세계 유일의 분단 지역 상징성을 활용하여 세계적인 생태·평화적 이용 가치를 극대화하는 방향으로 추진해야 한다. 이를 위해 희귀 생태 자원과 문화 유산 등 보전 및 친환경적 이용 방안을 강구하는 동시에, DMZ의 특수성을 적극 활용하여 국제적 관심을 유도함으로써 남북교류 및 국제평화 거점으로 육성한다. 또한 평화와 경제의 포괄적 추진으로 한반도의 평화 안정과 남북 공동 이익을 동시에 추구하면서, ‘경제를 통한 평화’와 ‘평화를 통한 경제’가 상호 상승 작용하면서 선순환적인 발전을 모색하는 방향으로 추진해 나가야 할 것이다. 다시 말해 DMZ 개발 과정에서 북한의 동참을 유도하기 위해서는 북한도 실제적인 경제적 이익을 향유할 수 있음을 이해·설득시켜 추동력을 확보해야 한다.

둘째, 실현 가능성이 높은 사업부터 점진적·단계적으로 추진해야 한다. 다시 말해, 분단과 대립의 남북 관계 현실을 고려하여 공간적으로는 남한 지역이나 기존의 DMZ 활용 지역을 우선 추진하고, 사업별로는 북측의 수용이 용이한 부문과 유무형의 파급 효과가 큰 부문을 우선 활용하며, 사업 규모별로는 소규모에서 대규모로 점차 확대해 나가야 한다. 따라서 남북 관계 현실을 고려하여 실현 가능성이 높은 사업을 우선 사업으로 선정하여 ‘제한적인 DMZ의 비무장화’를 추진해 나가야 한다. 또한 개별적·단발성 사업보다는 남북한 모두에게 유무형의 파급 효과가 큰 사업 부문부터 우선 추진해야 한다. 특히 인적·물적 교류가 많은 사업이나, 일단 재개되면 중단하기 어려운 사업, 그리고 여타의 남북 경험 사업이나 남북 관

7) 이명박 대통령은 2008년 8.15 기념사를 통해 “녹색 성장을 온실가스와 환경오염을 줄이는 지속가능한 성장으로 규정하고 녹색기술과 청정 에너지로 신성장 동력과 일자리를 창출하는 신국가발전 패러다임”이라고 설명하면서 녹색 성장을 강조하였음. 이에 따라 대통령 직속의 ‘녹색성장위원회’가 설치되었으며, 여기서 녹색 성장 추진을 위한 3대 분야 10대 정책 방향이 제시되었음. 자세한 것은 녹색성장위원회 홈페이지 참조(<http://www.greengrowth.go.kr>).

계 발전, 국토의 균형 발전 등에 기여도가 높은 사업을 우선 추진할 필요가 있다.

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

넷째, 범정부 차원의 사업 추진으로 중앙정부와 지자체, 민간들과의 협동적 조화를 이뤄야 한다. 앞서 지적한 대로 DMZ의 평화적 이용과 관련하여, 중앙정부와 지자체는 물론 민간에 이르기까지 여러 주체에 의해 그동안 다양한 제안이 이루어졌으며, 정부 부처 내에서도 각 행정부처별로 별도의 관련 계획을 수립하거나 연구를 수행하였다. 그럼에도 불구하고, 경의선·동해선 구간의 남북간 도로·철도망 복원과 금강산관광 및 개성공단 사업을 제외한 대부분의 사업은 실질적인 성과가 없는 상황이다. 따라서 부처 이기주의와 지역 이기주의, 단기 성과 달성을 위한 백가쟁명 식의 다양한 구상의 나열보다는 하나라도 결실을 거둘 수 있도록 경제주체들의 협동적 조화가 필요하다.

끝으로, DMZ 이용은 남북한만의 공간이 아닌 국제사회 차원의 접근이 필요하며, 국제기구의 활용이 요구된다. 인근 지역 주민들의 참여와 남한 내부의 국민적 공감대 형성 유도는 물론, 주변국과 국제사회의 지지와 이해를 유도해야 한다. 정전협정에 의하면 군사분계선을 통과하거나 DMZ 내에 출입하기 위해서는 유엔군 사령관과 북한 및 중국군 사령관의 허가를 받아야 한다고 한다⁸⁾ 또한 국제 차원의 접근은 사업의 지속성과 추진력 확보, 부족한 재원의 안정성 확보 등은 물론, 중장기적으로는 남북한의 경제 통합 및 평화적 통일에 대한 우호적인 환경 조성을 위해서도 보탬이 될 것이다. 따라서 국제 환경 및 평화기구의 유치와 국제금융기구의 참여, 그리고 북한의 국제금융기구와 국제무역기구 가입 지원을 적극 추진해야 한다.

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

단계별 주요 추진 사업

통일 이전을 3단계로 구분하되⁹⁾ 구체적인 시기를 명시¹⁰⁾하기보다는 DMZ 개발을 남북 관계와 북핵 문제 등의 진전 등과 연계하여 단계별 목표와 추진 사업을 제안하기로 한다.

남북경제공동체를 남북한 단일 경제권이라는 최종 모습으로 본다면, 남북경제공동체 형성은 남북한이 완전한 평화 통일로 가기 위한 경제 부문의 실질적·제도적 통합 과정으로, 통일의 중간 과정으로 정의할 수 있을 것이다. 따라서 통일 이전의 DMZ 평화적 이용 방안을 남북경제공동체 형성과 연계하여 단계별로 구분한다면, 화해·협력 단계와 남북 연합 단계까지로 구분할 수 있을 것이다.¹¹⁾ 또한 화해·협력 단계를 세분하여 기반 조성 단계와 본격 확대 단계로 구분하여 살펴보기로 한다.

이에 앞서 DMZ를 평화적으로 이용할 경우 경제협력 분야에서 가능한 사업들을 살펴보면 다음과 같다. 유기농 농축산업과 수산업, 임가공 등의 소규모 경협 사업, 물류·에너지 사업, 관광 및 MICE 산업¹²⁾ 등의 경제협력 사업을 비롯하여, 단절된 교통망 복원 등의 인프라 확충 사업, 문화체육 및 사회교육 등의 민족공동체 지원 사업(이산가족 상봉면회소, 기숙사, 경제·기술 교육센터 등의 건설)을 들 수 있다. 이외에도 남북한 접경위원회 설치, UN 환경위원기구 및 UN 평화대학 유치, UN 평화빌리지 건설 등도 고려할 수 있을 것이다.

특히 남북 상호간의 신뢰 형성 차원에서 시범사업의 선정이 요구된다. 예컨대, DMZ 남북 공동의 생태 조사 사업이나 소규모 물류단지 건설, 단절된 교통망 연결이나 공동 재난 방지협의회 구성 등을 고려해볼 수 있을 것이다.

9) 우리 정부의 통일 정책은 민족공동체 통일 방안에 근거하여, '화해·협력 단계 → 남북 연합 단계 → 통일 국가 완성'의 3단계 과정을 통해 '1민족-1국가-1체제-1정부'의 완전한 통일 국가를 건설하는 것이라고 정의할 수 있으며, 현정부의 통일·대북 정책 비전은 평화공동체와 경제공동체, 민족공동체를 달성하며, 이를 위해 비핵·개방·3000 구상과 한반도 신평화구상, 그랜드 바겐 등을 제안해놓은 상태임

10) 행정안전부(2011. 7)의 『접경지역 발전 종합 계획』에서는 2011~30년까지로 구분·설정함

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

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

〈 DMZ의 평화적 이용 방안(경제 부문) 〉

구 분		화해 · 협력 단계		남북 연합 단계
		기반 조성 단계	본격 협력 단계	심화 완성 단계
한 반 도 정 세 환 경	남북 관계	- 경쟁적 공존 관계 · 북핵, 부분적 진전 · 남북 경협 활성화 · 회담정례화, 법 · 제도화 · 한반도 평화선언 채택 - 과 평화경제체제 논의	- 협력적 공존 관계 · 북핵, 불능화 · 폐기 진전 · 남북간 상호의존성 확대 · 남북 경제협력관 설치 · 남북정상회담 정례화 · 평화경제체제 기반구축	- 평화 공존의 남북경제 공동체 완성 단계 · 북핵, 완전 폐기 · 남북한 공동시장 형성 · 한반도 평화경제체제 발전 심화
	대외 관계	- 북미 · 북일관계 진전 - 북, 국제사회 편입 유도	- 북미, 북일 관계 발전 · 국교정상화 본격 논의 - 북, 국제사회 편입 시작 · 국제금융기구 가입	- 북미, 북일 관계 정상화 - 북일 배상금과 국제자금 유입 시작
	북한 개방	- 기특구 중심 개방 확대 - 외자유치관련법 개선 - 남북합동시찰단 파견	- 개혁 · 개방 확대 · 소규모 특성화 단지 건설 - 시장경제체제 도입 확대	- 특구 지역 추가 확대 - 전면적 개혁 · 개방 - 시장경제체제 본격화
D M Z 의 평 화 적 이 용	군사 평화	- DMZ의 평화적 이용 회담 정례화 - 군비통제 및 한반도 평화협정 논의	- DMZ의 비무장화 시작 - 평화협정 논의 본격화 - 초보적 평화협정 체결 - 별도 평화관리기구 설치	- 평화협정 체결 완료 - DMZ의 비무장화 완료 - 군비통제 이행 확대
	농축 수산	- 남북한 협의, 공동조사 - 별도 시범사업 실시 (유기농) - 공동 어로수역 협의	- 남북한 공동농장 운영 - 공동 어장, 양식장 설치	- 남북 공동의 대규모 농축 수출단지 조성
	물류 산업 단지	- 소규모 단순 물류창고 - 특산물 상품 전시장 - 경협 상담 창구	- 고부가가치 물류센터 - 대규모 상품교역장 설치 - 평화 시범도시 건설 - 소규모 임가공단지	- 평화산업특구 조성
	관광	- 시범적 생태탐방 - 시범적 평화누리길, 올레길 조성 (남한) - PLZ 관광 확대	- 산림 휴양 센터 조성 - 금강산 · 설악산 연계관광	- 금강산 · 설악산 통합 평화관광특구 조성 - 대형 평화리조트 건설
	MICE	- 평화박람회 개최(남한) - 생태포럼 개최(남한) - 유엔기구 유치위원회 구성 협의	- 국제 컨벤션, 전시회 - 남북 평화박람회 - 국제 생태환경 포럼 - 유엔 환경기구 유치	- 대규모 국제 생태 · 평화 컨벤션 개최 - UN 평화환경단체 유치
	문화 체육	- 평화 · 안보예술제(남한) - 민족 역사 · 문화관 건립 및 학술회의 개최	- 국제평화예술제 개최 (문화예술광장 건립) - 남북공동 체육대회	- 국제평화예술제 정례화 - 국제동계올림픽 유치
	SOC	- 단절 교통망 시범복구 - 수해방지댐 건설 논의	- 교통망 복구 확대 - 수해방지댐 건설 - 재생에너지 협의	- 교통망 확충 - 공항 건설 등
	사회 교육	- 이산가족 상봉(당일) - 남북 · 국제 공동조사 및 학술회의 개최	- 이산가족 면회소 설치 - 평화대학 건립(남한) · 기술, 시장경제 전수	- 개성 기숙사 건립 - 상시 면회소 운영 - 국제평화대학 설립
	기타	- 접경위원회 설치 협의 (공동 재난방지 대처)		- 평화 빌리지 건설

추진상 국내외 고려 요인

DMZ 일원은 군사보호시설 지정과 정전협정 등으로 인해 평화적 이용일지라도 국내적으로는 물론, 유엔군 사령관과 북한 및 중국군 사령관의 허가를 받아야 하는 제약이 있다. 다시 말해 DMZ 일원을 한반도의 생태·평화벨트로 개발·육성하기 위해서는 국내적으로는 물론, 남북간 및 국제적으로 고려해야 할 요인들이 존재한다.

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

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

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

이외에 국제적으로는 주변국을 중심으로 한 국제사회의 이해와 협력을 유도하며, DMZ의 평화적 이용을 국제 이슈화할 필요가 있다. 국제적 이슈화를 위해서는 DMZ 일원의 특수성을 활용한 각종 이벤트와 국제대회 개최, 평화와 환경과 관련된 각종 국제기구의 유치 등의 노력이 요구된다. 이는 사업의 안정성과 지속성, 재원 확보 차원에서도 국제기구나 외국기업의 공동 참여 유치 노력이 필요하다. 9