

# 「그린데탕트」 실천전략: DMZ 세계생태평화공원사업을 중심으로

조한범·김규륜·임강택·추장민·최용환



Korea Institute for National Unification

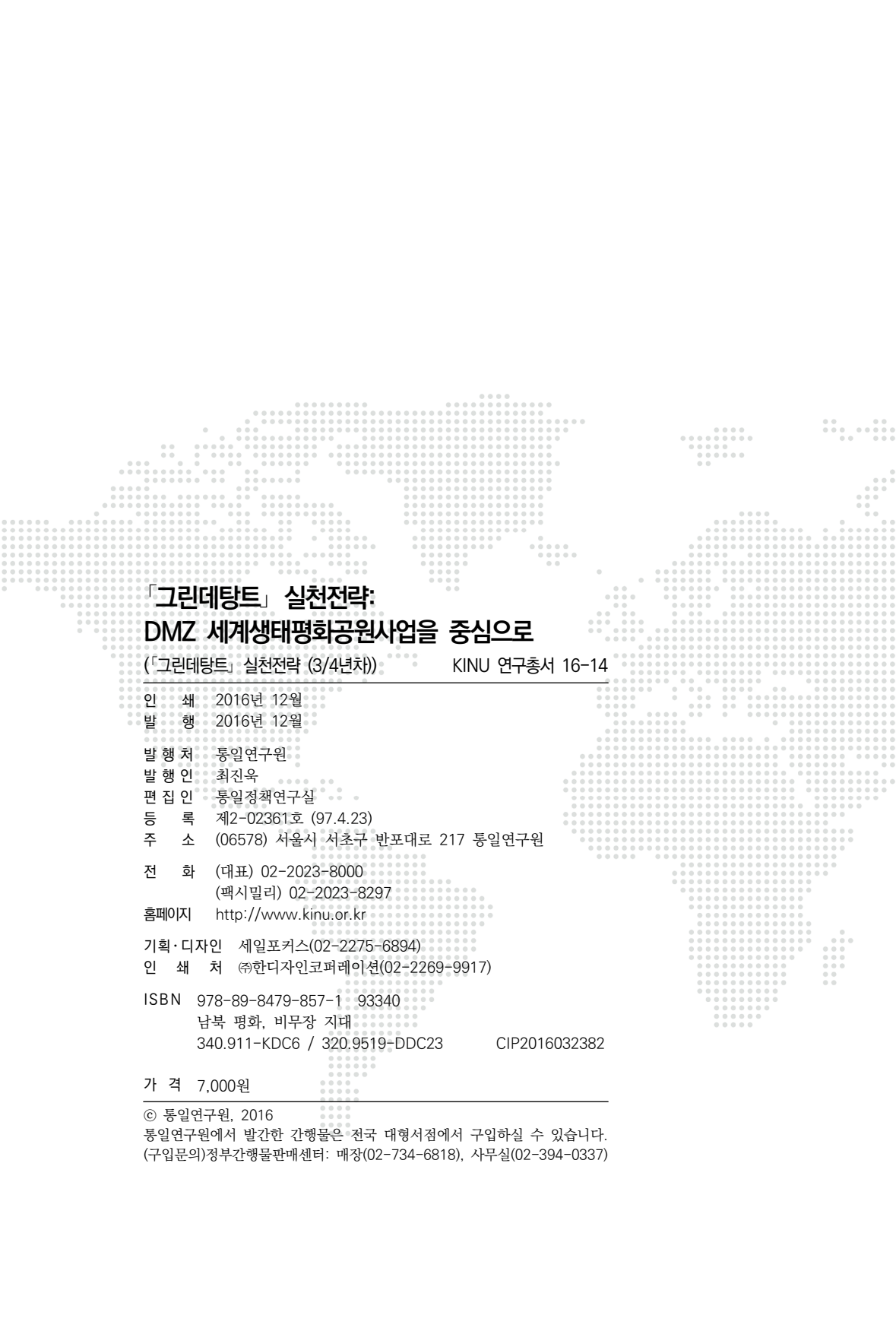


# 「그린데탕트」 실천전략: DMZ 세계생태평화공원사업을 중심으로

조한범·김규륜·임강택·추장민·최용환



Korea Institute for National Unification



「그린데탕트」 실천전략:  
DMZ 세계생태평화공원사업을 중심으로

(「그린데탕트」 실천전략 (3/4년차)) KINU 연구총서 16-14

인 쇄 2016년 12월  
발 행 2016년 12월  
발 행 처 통일연구원  
발 행 인 최진욱  
편 집 인 통일정책연구실  
등 록 제2-02361호 (97.4.23)  
주 소 (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원  
전 화 (대표) 02-2023-8000  
(팩시밀리) 02-2023-8297  
홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

기획·디자인 세일포커스(02-2275-6894)  
인 쇄 처 (주)한디자인코퍼레이션(02-2269-9917)

ISBN 978-89-8479-857-1 93340  
남북 평화, 비무장 지대  
340.911-KDC6 / 320.9519-DDC23 CIP2016032382

가 격 7,000원

© 통일연구원, 2016  
통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.  
(구입문의)정부간행물판매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)

# 「그린데탕트」 실천전략: DMZ 세계생태평화공원사업을 중심으로




---

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

# 목차

요약 .....	ix
<b>I. 서론 .....</b>	<b>1</b>
<b>II. 그린데탕트와 DMZ 세계생태평화공원 추진 정책환경 .....</b>	<b>7</b>
1. 정책추진의 전략적 의미 .....	10
2. 정책환경 .....	18
3. 정책추진 필요조건과 충분조건 .....	26
4. 정책추진 고려사항 .....	28
<b>III. DMZ 세계생태평화공원 기본구상과 발전방향 .....</b>	<b>31</b>
1. 기본구상 .....	33
2. 발전방향 .....	36
<b>IV. DMZ 세계생태평화공원 구상과 거버넌스 .....</b>	<b>41</b>
1. 통일이슈와 거버넌스 .....	43
2. 통일대비 거버넌스의 영역: 정치·경제·사회적 영역 .....	46
3. 통일대비 거버넌스 형성 방향 .....	53
4. DMZ 세계생태평화공원 추진 거버넌스 .....	55



「그린데탕트」 실천전략:  
DMZ 세계생태평화공원사업을 중심으로

V. DMZ 세계생태평화공원과 지자체 협력 .....	63
1. DMZ 평화적 활용의 의미와 기존제안 검토 .....	65
2. DMZ 세계생태평화공원과 접경지역 발전 .....	83
3. DMZ 세계생태평화공원 조성을 위한 지자체 협력 방안 .....	96
VI. DMZ 세계생태평화공원과 국제협력 .....	101
1. 그린데탕트 추진 국제협력 .....	103
2. DMZ 세계생태평화공원과 국제협력 .....	121
VII. 결 론 .....	133
참고문헌 .....	139
최근 발간자료 안내 .....	147

## 표·그림목차

표 III-1	DMZ 세계생태평화공원 단계별 추진 구도	37
표 IV-1	정치적 거버넌스의 프레임	47
표 V-1	남북 간 DMZ 평화적 이용 관련 주요 제안 현황	72
표 V-2	접경지역 발전종합계획 추진전략	77
표 V-3	한반도 생태평화벨트 조성사업 내역	78
표 V-4	경기도 종합계획상의 접경지역 발전 추진전략과 핵심과제	80
표 V-5	강원도 종합계획상의 접경지역 발전 추진전략과 핵심과제	81
표 VI-1	박근혜 정부의 그린데탕트 구조 및 주요 내용	111
표 VI-2	그린데탕트 관련 국제기구를 통한 간접 교류협력	116
표 VI-3	그린데탕트 국제협력 관련 국제적 자원 현황	117
표 VI-4	북한의 기후변화 자연재해 위험지수 현황 (1992~2011)	120
표 VI-5	UNEP-WCMC 글로벌 접경보호지역 현황 (2007)	122
표 VI-6	UNESCO 접경생물권보전지역 지정 현황 (2016년 현재)	123





「그린데탕트」 실천전략:  
DMZ 세계생태평화공원사업을 중심으로

그림 V-1 남북교류·접경벨트 종합발전계획 .....	76
그림 V-2 경기도의 접경지역 발전계획 .....	79
그림 V-3 강원도 접경지역개발사업 추진과제 .....	81
그림 V-4 주요 접경지역 지자체들의 남북연계 구상 .....	88
그림 V-5 DMZ 생물권보전지역 신청지역 개관 .....	93
그림 V-6 DMZ 생태평화공원 개념과 공간 구성 .....	94
그림 V-7 경기도 평화생태공원 구상(안) .....	95
그림 VI-1 CLRTAP 실행조직 구조 .....	107
그림 VI-2 통일준비위원회 주요 업무와 조직 구성 .....	112
그림 VI-3 유럽 그린벨트 노선(Route of the Green Belt) .....	125
그림 VI-4 동북아 그린벨트 개념도 .....	131



DMZ 세계생태평화공원은 실체가 있는 평화협력구상으로서 남북관계 개선과 통일에 대한 긍정적 효과와 아울러 세계적으로 평화한국의 위상을 정립할 수 있는 계기라고 할 수 있다. DMZ 세계생태평화공원 조성사업은 기존의 남북교류와 차별화되는 새로운 창의적 모델이 될 수 있을 것이다.

### ■ 그린데탕트와 DMZ 세계생태평화공원 추진 정책환경 ■

그린데탕트와 DMZ 세계생태평화공원 조성사업은 남북한 간의 사안을 넘어 미국과 중국 및 UN 등 다양한 행위주체들과 관련되어 있다. 따라서 이 같은 문제를 포괄하는 정책추진환경에 대한 검토가 필요하다. 특히 한국 정부의 입장과 아울러 DMZ의 속성상 국제적 다자협력이 필요하다는 점이 강조되어야 할 것이다. 생태적 이슈와 평화의 문제는 지역적 차원이라 하더라도 궁극적으로는 국제적 협조가 필수불가결하게 작용한다는 특성을 가지고 있다. 따라서 그린데탕트와 DMZ 세계평화공원 정책추진의 전략적 의미를 통일정책과 동북아협력 차원에서 검토할 필요가 있다. 미래정책환경도 남북관계와 국제관계적 차원의 변화와 관련하여 분석할 필요가 있다. 그린데탕트 및 DMZ 세계생태평화공원 조성을 위한 정책추진원칙은 균형, 병행, 신축적 입장이다. 한반도의 생태 평화협력은 종합적 시각을 바탕으로 추진되어야 하는 바, 분야별 추진 속도와 추진결과를 고려하여 단계적으로 추진하는 것이 바람직할 것이다.

### ■ DMZ 세계생태평화공원 기본구상과 발전방향 ■

DMZ 세계생태평화공원 조성사업은 대북·통일정책을 구체화하는

동시에 통일을 향한 실증적 결실이라는 점에서 종합적 의미를 지니고 있다. DMZ 세계생태평화공원은 실체가 있는 평화협력구상으로 남북 관계 개선과 통일에 긍정적 효과와 아울러 세계적으로 평화한국의 위상을 정립할 수 있는 계기라고 할 수 있다. DMZ 세계생태평화공원 조성사업은 평화, 문화, 생태·환경, 관광, 교육 등 제반분야를 아우르는 창의·융합형 복합 공간으로써 남북협력의 새로운 모델로서 의의가 있다. DMZ 세계생태평화공원은 단순한 물리적인 지역차원의 개념을 넘어 한국적 평화 협력의 철학을 구현하는 종합적인 계획의 일환으로 추진되는 것이 바람직하다. DMZ 세계생태평화공원 조성을 위해서는 규모와 형태, 운영방안 등 사업의 특수성을 반영한 다양한 요소들이 검토될 필요가 있다. 다양한 요인들과 현실적인 상황을 고려했을 때 DMZ 내 생태구역(eco zone)과 평화구역(peace zone)으로 구분된 적정규모의 생태평화공원을 조성하는 방안이 적절할 것으로 판단된다.

DMZ 세계생태평화공원 조성사업은 한반도 신뢰프로세스와 동북아 평화협력 구상의 연계 발전의 고리로 활용이 가능하며, 중장기 차원에서 아시아 그린데탕트로의 발전 가능성을 잠재하고 있다. 따라서 DMZ 세계생태평화공원 조성의 단계적이고 중장기적 차원의 발전방안을 체계적으로 모색할 필요가 있다. DMZ 세계생태평화공원을 남북한의 생태평화협력의 확산은 물론 동북아 및 유라시아 차원의 생태평화협력의 거점으로 발전시켜야 할 것이다.

## Ⅰ DMZ 세계생태평화공원 구상과 거버넌스 Ⅰ

통일을 위한 준비작업은 복잡적이고도 다양한 영역을 포함하고 있다

는 점에서 분야에 따라 참여의 정도와 방식 역시 다양하게 나타날 수밖에 없다. 통일분야에서 정부의 역할이 중요하지만 기업, 민간단체, 개인 등 한국사회의 다양한 주체들이 공감대를 기반으로 다양한 형태로 참여하고 역할을 분담하는 것이 요구된다. 통일분야의 거버넌스가 통합적이고 종합적인 특성을 지니는 이유이다. 특히 현재와 같은 남북관계의 경색국면에서 정부와 민간의 역할분담을 통한 복합적 거버넌스 구축은 중요하다.

통일대비 측면에서 영역별 거버넌스는 정치·행정영역(법·제도), 경제영역(물질), 사회영역(인적·정서적)으로 구분될 수 있다. 정치적 영역은 국가중심 거버넌스, 경제영역은 시장중심 거버넌스, 그리고 사회영역은 시민사회중심 거버넌스의 특성을 띠다고 할 수 있다. 통일을 준비하기 위한 새로운 거버넌스의 구축을 위해서는 다양한 행위 주체들의 공감대 형성 및 이를 기반으로 한 참여도의 제고와 통일대비 역량을 강화하는 것이 바람직하다. 통일문제의 특성상 정치와 행정부문에 서 정부 역할이 강조될 수 있으나, 경제와 사회의 영역에서는 자율성의 확대를 지향하는 동시에 중장기적 통일 역량의 강화에 초점을 맞출 필요가 있다. DMZ의 경우 남북한 간의 군사적 대치가 이루어지는 지역인 동시에 UN의 관할권이 행사되는 지역이라는 점에서 복합적인 지정학적 특성을 띠고 있다. 따라서 DMZ 세계생태평화공원 조성을 위해서는 남북한뿐만 아니라 미국과 중국, UN 등 국제사회의 지원과 협조가 필수적이다. 국내적으로는 중앙정부와 지방정부 간의 효율적 협력관계가 필요하며, DMZ의 특성상 국내외의 환경 NGO와도 원만한 관계를 형성하는 것이 필수적이다.

## Ⅰ DMZ 세계생태평화공원과 지자체 협력 Ⅰ

DMZ 세계생태평화공원과 같은 구상이 현실화되기 위해서는 실제 사업이 진행되는 지역 주민들과 지자체의 협력이 필수적이다. 지자체의 협력을 이끌어 내기 위해서는 첫째, 사업 대상 지역 주민들의 이해관계에 대한 고려가 필수적이다. DMZ의 특성상 모든 개발은 최소한 지속 가능한 발전의 틀 안에서 이루어져야 하고 지역 주민들의 삶의 질 개선에 도움이 될 수 있도록 사업이 설계되어야 하며, 지속적으로 지역 주민들을 설득하고 이해하는 과정과 병행되어야 할 것이다. 둘째, 북측의 수용력에 대한 고려와 아울러 개별 프로젝트보다는 중앙정부와 지자체의 협력을 기반으로 여러 사업을 연계한 패키지형 사업이 효과적일 수 있다. 즉, 여러 사업의 시너지를 활용하여 북측의 동의를 구하고, 사업의 지속 가능성과 안정성을 확보해야 한다. 이를 위해 중앙정부와 지자체의 역할분담 혹은 사업의 연계를 고려할 필요가 있다. 셋째, 지자체와 중앙정부의 협력을 위해서는 접경지역 지자체들의 형편을 고려할 필요가 있다. 정부가 정책의 방향을 제시하고, 정부정책에 부합하는 지자체들의 계획에 지원하는 방식으로 사업을 추진한다면 지자체들은 각 지역 실정에 맞는 계획을 수립하게 될 것이다. 넷째, 개발압력이 높은 접경지역 주민들을 설득하기 위해서는 DMZ의 생태·환경적 가치가 중장기적으로 더 이익이라는 점을 이해시켜야 한다. 마지막으로 말라리아, 조류독감, 산림병충해, 수자원공동관리 등 접경지역의 현안에 대한 관심이 필요하다.

## Ⅰ DMZ 세계생태평화공원과 국제협력 Ⅰ

유럽의 「월경성 장거리이동 대기오염물질에 관한 협약」(CLRTAP)은 전 세계적으로 대표적인 지역차원의 환경레짐이다. 1979년 11월 서유럽과 동유럽 국가, 냉전의 두 강대국인 미국과 소련, 심지어는 캐나다까지 포함한 총 34개국이 대기오염물질의 국가 간 이동을 규제하는 CLRTAP를 체결하였다. 냉전의 갈등이 심각한 시기임에도 불구하고 미국과 소련을 포함한 동서 진영이 장거리이동 대기오염이라는 환경문제에 대응하여 체결한 CLRTAP는 유럽 데탕트의 산물이자 촉매제 역할을 한 것으로 이해되고 있다. CLRTAP 체결과정을 분석하고 정책적 시사점을 도출하는 것은 그린데탕트 추진을 위한 국제협력 실현방안의 모색에 도움이 될 수 있을 것이다.

DMZ 세계생태평화공원 추진의 국제협력전략의 방향은 국제화, 동북아 환경협력 프로그램화, 글로벌 접경보호지역 네트워크 구축으로 제시될 수 있다. 첫째, DMZ 세계생태평화공원은 남북한의 이슈와 아젠다를 넘어서서 동북아지역 및 글로벌 협력 아젠다로 제안하고 추진할 필요가 있다. 구체적으로 IUCN 등 DMZ 세계생태평화공원에 관심을 갖고 있는 국제조직 등과 협력 MOU 등을 체결하고 이들 국제기구의 주도로 추진해 나가는 방안도 적극적으로 검토할 필요가 있다. 둘째, 동북아 환경협력의 주요 사업의 하나로 DMZ 생태계보전 협력사업을 추진할 필요가 있다. 이 협력사업은 각국의 정부에서 직접 추진하기 보다는 동북아를 포함한 관련국들의 NGO를 통해서 추진한다면 상대적으로 실현 가능성이 높을 것으로 판단된다. 셋째, 글로벌 접경보호지역 네트워크 구축을 통해 DMZ 세계생태평화공원을 조성하는 전략이 필요하다. 구체적으로 DMZ를 포함하여 동북아지역의 주요 접경보호

지역 및 생태적으로 우수한 접경지역을 연결하는 ‘동북아 그린벨트’를 구축하는 사업을 통해 DMZ 세계생태평화공원을 조성할 것을 제안한다. ‘동북아 그린벨트’는 장기적으로 유럽 그린벨트와 연계하여 ‘유라시아 그린벨트’로 발전할 수 있을 것으로 기대된다.

## Ⅰ 결론 Ⅰ

DMZ 세계생태평화공원은 단순한 공원 공간을 넘어 남북한 간 생태·평화 협력을 통한 신뢰의 축적과 평화를 확산시키는 통일 마중물이라고 할 수 있다. DMZ 세계생태평화공원은 한반도의 평화를 정착시키고 남북한과 동북아 차원의 생태협력을 촉진하는 국제적 공간이기도 하다. DMZ 세계생태평화공원의 다양한 의의와 가치를 구현하기 위해서는 공원이라는 단순 장소(place)를 넘어 남북한의 신뢰와 협력, 세계생태평화 문화 및 교류의 중심공간(space)이라는 개념을 활용할 필요가 있다. DMZ 세계생태평화공원은 조성 전 과정을 단순 토목 ‘건설’이 아닌 생태평화문화를 정착시키는 신뢰와 평화 협력의 ‘축제’로 승화시켜야 할 것이다. DMZ 세계생태평화공원 조성에 있어 가장 중요한 것은 합의기반의 구축이며, 전 과정의 개방 및 국민참여를 유도하는 방안을 적극 모색할 필요가 있다. 접경지역은 분단고비용 구조에 장기간 노출되어 왔다는 점에서 DMZ 세계생태평화공원 조성과 병행하여 접경지역의 개발지체에 대한 다각적인 해소책을 모색해야 할 것이다. DMZ 세계생태평화공원의 추진과정은 북한요소를 감안하지 않고 진행되는 경향이 있는바, 기본구상에 북한요인을 반영하고 북한지역의 접근성, 배후지역 등 다양한 여건을 감안해야 할 것이다. 북한참여를 유도할 수 있는 대북 인센티브의 마련도 신중하게 고려될 필요가 있다.



통일의 마중물이 될 수 있는 DMZ 세계생태평화공원에 대한 전 사회적 공감대 형성 및 성공적 조성을 위한 지속적 노력이 필요하다고 할 것이다.

**주제어:** 그린데탕트, DMZ 세계생태평화공원, 남북협력

**A Practical Strategy of 「Green Détente」:  
Focusing on the DMZ World Eco-Peace Park**

*Cho, Han-Bum et al.*

The Korean Peninsula Trust-building Process places emphasis on confronting the reality and building trust rather than a full-scale transformation of inter-Korean relations. Importantly, cooperation and trust-building between the two Koreas should begin with feasible areas. The DMZ World Eco-Peace Park initiative is a key national agenda and project to promote the Green Détente, which aims to build trust through soft issues such as green cooperation.

**Keywords:** Green Détente, DMZ World Eco-Peace Park, Inter-Korean cooperation

# I. 서론





2016년 초 북한은 4차 핵실험과 장거리 로켓 발사를 단행했으며, 이후에도 지속적으로 핵무기 및 미사일 개발을 가속화하여 9월 9일에는 5차 핵실험을 실시했다. 정부는 이에 대한 대응으로 남북협력의 상징인 개성공단 사업을 중단했으며, 남·북·러 삼각협력 사업인 나진 하산 프로젝트도 중단상태에 놓여있다. 국제사회 역시 북한의 도발에 대해서 사상 최강의 대북제재를 가하고 있다. 대북제재결의안 2270호를 비롯하여 한국과 미국 등은 독자적인 제재를 강화하고 있으며, 5차 핵실험으로 추가적인 제재가 불가피한 상황이다.

북한의 핵 개발은 남북관계의 한반도의 및 동북아 안보의 긴장고조, 그리고 남북관계의 전면 경색을 초래하고 있다. 북한이 핵개발을 포기하지 않고 있다는 점에서 북핵문제의 돌파구가 마련되지 않을 경우 남북관계 경색의 장기화가 불가피한 상황이다. 현 상황에서 남북당국 간 대화는 물론 민간 분야의 교류와 협력은 사실상 한계상황이라고 볼 수 있다.

그러나 중장기적 차원의 통일준비와 남북협력에 대한 계획을 구체화하는 노력은 지속될 필요가 있다. 현 상황은 한반도 신뢰프로세스의 중단이 아니라 신뢰를 형성하기 위한 조정국면으로 해석될 수 있기 때문이다. 한반도 신뢰프로세스 개념은 2011년 *Foreign Affairs*지 기고문<sup>1)</sup>에서 제안된 신뢰정책(a policy of trustpolitik)과 조정정책(an alignment policy)에 기반을 두고 있다. 한반도 신뢰프로세스는 신뢰의 부족(lack of trust)을 남북한 간 관계의 근본적 장애요인으로 인식하고 한반도를 갈등지역(a zone of conflict)에서 신뢰지역(a zone of trust)으로 전환하기 위한 정책적 전환 즉 신뢰정책이 필요하다는

---

<sup>1)</sup> Park Guen-Hye, "A New Kind of Korea: Building Trust Between Seoul and Pyongyang," *Foreign Affairs*, vol. 90, no. 5 (2011).

I
II
III
IV
V
VI
VII

점을 강조한다.

그러나 신뢰정책은 검증이 결여된 무조건적이고 일방적인 차원을 의미하는 것은 아니다. 특히 신뢰를 구축하기 위해서는 북한이 한국 및 국제사회와 약속한 합의를 지켜야 하며 평화를 저해하는 행위에 대해서는 명백히 대가를 지불해야 한다. 이 같은 점에서 조정정책의 중요성이 있다. 과거 정부의 강온 대북정책은 모두 북한 변화의 유도에 한계를 보였으며, 이는 새로운 정책적 변화가 필요함을 의미한다. 조정정책은 중도정책이 아니며, 확고하면서도 유연한 정책이다. 도발에 대가가 따른다는 점을 북한에 각인시키고 화해의 행동에는 협력적으로 조용하는 것이라고 할 수 있다. 북한 핵개발은 어떠한 경우에서도 허용될 수 없으며, 국제공조를 통한 강력한 억제와 병행하여 대화를 통해 핵이 없이도 북한의 생존과 번영이 가능함을 설득할 필요가 있다. 현 국면은 한반도 신뢰프로세스의 두 축 중에서 조정정책으로 무게의 중심이 옮겨간 것으로 평가될 수 있다.

한반도 신뢰프로세스는 기본적인 신뢰 형성이 관계의 발전과 통일의 여정에 있어서 가장 중요하다는 점에 주목하고 있다. 한반도 신뢰프로세스는 남북한 간 기존 현실을 직시하고 특정 계기를 통한 남북관계의 전면적 개선 또는 전환보다는 신뢰를 형성해나가는 과정에 중요성을 두고 있다. 특히 실현가능한 분야에서부터 시작되는 남북협력과 이를 통한 신뢰 형성에 중요하다. 연성이슈인 녹색협력을 통해 신뢰를 축적해나가는 그린데탕트와 이를 구체화하는 사업으로서 DMZ 세계생태평화공원 조성 구상은 이 같은 의미를 구현하는 핵심적 국정과제에 해당한다.

DMZ 세계생태평화공원은 최고 지도자의 정책적 의지이자, 남북한 간 생태·평화의 협력을 추진하는 주요 국정과제와 연계되어 있다. 남북한 간의 긴장이 상존하는 상황에서 연성이슈를 통해 이를 우회하는

생태와 평화협력의 구체화는 신뢰를 형성할 수 있는 주요한 계기가 될 수 있다. 특히 대내외적으로 군사적 분쟁과 참여한 갈등의 상징으로 자리잡은 DMZ 지역에서 이루어지는 생태·평화 협력은 남북한 간 신뢰 회복의 출발점이 될 수 있다. DMZ 세계생태평화공원의 조성사업을 통해 한반도 신뢰프로세스의 구체화가 가능하며, 공원의 조성과 안정적인 운영을 통해 다양한 형태의 남북교류협력이 활성화될 수 있을 것이다.

DMZ 세계생태평화공원은 단순한 공원사업을 넘어 남북 그린데탕트 구현의 계기가 될 수 있다는 점도 중요하다. DMZ 세계생태평화공원 조성은 남북환경공동체 거점의 마련을 의미하며, 다양한 녹색협력 및 경제협력, 그리고 사회문화협력을 확대하는 계기가 마련될 수 있기 때문이다. 금강산관광 사업의 정상화 및 확대, DMZ 및 접경지역을 활용하는 새로운 경험모델의 창출도 가능하게 될 것이다. DMZ 인근의 제2, 제3의 개성공단은 물론 남북한 환경공동체 형성을 기반으로 경제 및 사회문화공동체의 형성이 가속될 것이며, 이는 궁극적으로 정치공동체 형성의 밑거름이 될 것이다.

DMZ의 국제적 성격에도 주목해야 한다. DMZ는 6·25 전쟁 시기 한국을 지원했던 67개국은 물론 북한, 중국, 러시아, 그리고 동구권 등 세계적으로 매우 많은 국가들과 관련된 국제적 특성을 내재하고 있다. DMZ 세계생태평화공원 조성을 위해서는 남북한은 물론 미국과 중국 등 국제사회의 협력과 지원이 중요하다. DMZ 세계생태평화공원의 조성과정에서 한반도 문제해결에 대한 국제사회의 인식을 제고하고 협력구도가 강화될 수 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 특히 DMZ 세계생태평화공원 조성사업을 계기로 동북아 차원의 그린데탕트가 확대될 수 있다는 점도 중요하다. 한반도는 유라시아 대륙과 태평양 해양권을 연계하는 환경협력의 중심적인 지정학적 위치에 있으며, DMZ는 그 핵심고리로서의 의미를 지니고 있기 때문이다. DMZ 세계생태평화

I
II
III
IV
V
VI
VII

공원이 조성될 경우 이를 거점으로 동북아 차원의 다양한 그린데탕트 전략의 구현이 가능하게 될 것이다.

주지하다시피 분단 71년을 경과하고 있는 상황에서 민족 대립과 분단의 장기화에 대한 우려가 그 어느 때보다 높아지고 있으며, 분단체제 해소를 위한 구체적인 노력이 절실한 상황이다. DMZ 세계생태평화공원은 실체가 있는 평화협력구상으로서 남북관계 개선과 통일에 대한 긍정적 효과와 아울러 세계적으로 평화한국의 위상을 정립할 수 있는 계기라고 할 수 있다. DMZ 세계생태평화공원 조성사업은 기존의 남북 교류와 차별화되는 새로운 창의적 모델이 될 수 있을 것이다. DMZ 세계생태평화공원 조성사업은 한반도 신뢰프로세스와 동북아 평화협력 구상을 연계하는 고리로 활용이 가능하며, 장기적으로 아시아 그린데탕트로의 발전 가능성을 잠재하고 있다. 북핵문제의 근본적 해소를 지향하는 한편 새로운 남북협력모델의 준비라는 점에서 DMZ 세계생태평화공원 구상의 구체화를 위한 노력은 지속될 필요가 있다. 본 연구는 DMZ 세계생태평화공원의 의의와 기본구상, 정책환경, 성공적 거버넌스 형성, 지자체 및 국제사회와의 협력 방안 등에 대한 종합적 분석을 목표로 하고 있다.



## II. 그린데탕트와 DMZ 세계생태평화공원 추진 정책환경





그린데탕트 추진은 한국 정부의 대외정책이라는 점에서 보면 우리 정부의 입장이 가장 중요하다고 할 수 있지만, 환경협력이 내포하고 있는 시간적으로 장기적 안목을 바탕으로 해야 한다는 특수성과 국제 협력의 속성상 양자 간 문제뿐 아니라 다자적 조율이 필요하다는 점을 감안하면 국제사회의 도움이 필수적이라는 점이 강조되어야 할 것으로 판단된다. 또한, DMZ 세계생태평화공원 추진은 비무장지대와 연관된 개념을 가지고 있기 때문에 남한과 북한 간 문제적 접근이 우선되어야 하겠지만, 생태적 이슈와 평화의 문제는 지역적으로 좁게 설정돼서 추진한다 하더라도 궁극적으로는 국제적 협조가 필수불가결하게 작용한다는 특성을 가지고 있다 하겠다. 한편, 그린데탕트 개념이 가지고 있는 분야연계(issue linkage)의 속성은 국제관계에서 어려운 문제를 해결하고자 할 때 사용할 수 있는 유용한 정책수단이라 할 수 있다. 즉, 환경분야에서의 협력이 안보분야에서의 협력으로 진행될 수 있다는 기대라는 기본 명제와 함께 연성협력 분야에서의 논의와 협상 및 실행의 경험 축적이 경성협력 분야에서의 협력을 추진하는데 매우 유용하게 작용할 수 있다는 점이 주목되고 있다. 따라서, 본 장에서는 그린데탕트와 DMZ 세계생태평화공원 추진의 정책환경을 논의함에 있어서 우선적으로 정책추진의 전략적 의미를 동북아협력 및 통일정책 차원에서 살펴보고자 한다. 다음으로는 미래적 정책환경을 남북관계와 국제관계적 차원의 변화와 관련한 상황의 전개양상을 분류하여 개념적으로 분석하고자 한다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

# 1. 정책추진의 전략적 의미

## 가. 동북아협력 차원

박근혜 정부의 동북아정책이 남북관계 및 대북정책과 관계를 가지고 있는 것은 사실상 한반도가 동북아의 중심적 위치에 있다는 점과 깊은 연관이 있으며, 한반도의 중심적 위치는 3가지 측면에서 의미가 있다.

첫째, 한반도는 지리적으로 동북아지역의 중심에 위치하고 있다는 점이다. 동북아지역의 개념과 관련해서 우선적으로 고려되는 것은 지리적 범위인데, 기본적으로는 한반도, 중국, 일본, 몽골을 중심으로 개념을 정의하고 있지만, 러시아가 유라시아 국가이므로 러시아의 극동지역을 동북아의 범위에 포함하는 것이 일반적이라고 하겠다. 또한, 지리적으로는 역외국가이지만 전세계적으로 영향력을 행사하는 패권 국가이면서 동북아지역과 밀접한 관계를 맺고 있는 미국의 역할을 중요하게 간주하고 있는 것도 사실이다. 한편, 동북아시아라는 지리적 개념과 동시에 동아시아지역의 개념과 나아가 아시아지역의 개념이 지역협력의 차원에서는 주제에 따라서 사용되고 있다. 이러한 지리적 개념의 확장성은 사실상 미국의 아시아에서의 역할과 관계가 있는 것이며, 현재 존재하는 지역협력체들이 동아시아 및 아시아·태평양지역을 상정하고 있는 현실을 반영하고 있다. 즉, 한반도의 지리적 위치는 전통적 국제관계의 틀 안에서 보면 지정학적으로 매우 중요한 것으로 간주되는 것이다.

둘째, 남한은 선진국인 일본과 개도국인 중국 사이에서 경제발전 측면에서 중간적 위치에 있다는 점이다. 즉, 일본은 첨단기술과 집적된 자본역량을 바탕으로 한 선진적 경제구조를 완비한 국가이면서 미국, 영국, 독일, 프랑스, 이탈리아, 캐나다 등 서방 선진국과 함께 G-7 국가

로서 세계경제의 운용에 영향력을 행사하고 있는 국가이다. 한편, 중국은 주지하다시피 미국과 더불어 G-2로 불릴 정도로 경제력과 군사력을 같이 고려하는 국력 차원에서 계산한다면 미국에 이어 세계적으로 2번째로 강력한 국가로 일컬어지고 있다. 하지만 중국 국민의 일인당 소득을 감안하면 아직도 개도국이라 할 수 있으며, 국제무대에서도 중국은 자국의 경제적 성장이 지속되어야 한다는 점을 강조함으로써 대국으로서의 국제적 역할보다는 자국의 국력신장에 보다 역량을 집중하고 있다고 할 수 있다. 이러한 중국 및 일본과 지리적으로 매우 가까우면서 양국과 긴밀한 경제관계를 맺고 있는 한국은 실질적으로 중간적 위치에서 중국과 일본에 대해서 무역관계를 유지하고 있다. 보다 넓은 의미에서 보면, 한국은 개도국과 선진국 사이에서 교량역할을 할 수 있다는 점이 중요하다고 할 수 있다. 한국의 이와 같은 중진국 입장은 사실상 다양한 국제무대에서 선진국과 후진국 사이의 견해 차이와 갈등 양상을 완화하는 중요한 역할을 하고 있다.

셋째, 한반도의 지리적 위치는 유라시아 대륙과 태평양을 연결하는 교량역할을 하는 중요한 위치에 있지만, 분단상황으로 인해서 제대로 된 역할을 수행하지 못하고 있다. 특히, 남한의 입장에서는 대륙으로 향하는 육로가 한반도 분단으로 막혀있기 때문에 여러 가지 경제적 잠재력 발현에 장애가 되고 있는 것은 주지의 사실이다. 이러한 분단상황은 냉전시기에는 남한이 태평양쪽을 향한 무역을 주로 수행하도록 하게 하였으며, 냉전이 종식된 이후 러시아 극동지방의 개방과 중국의 개방으로 인하여 유라시아 대륙을 향한 남한의 물류망은 숨통이 트였다고 할 수 있다. 하지만 북한의 폐쇄성으로 인한 남북 교통로의 단절은 남한의 유라시아 대륙과의 수송망 연계를 어렵게 하고 있는 것이다. 이러한 측면을 대륙국가인 중국과 러시아 입장에서 보면 태평양으로의 자연스러운 진출을 한반도 분단상황이 가로막고 있는 것이라 할 수

I
II
III
IV
V
VI
VII

있다. 따라서 지역국가들이 협력해서 그린데탕트 구상을 추진하는 것이 이와 같은 부자연스러운 단절 현상을 타파하는데 기여하도록 하는 것도 중요할 것으로 판단된다.

한국의 역대정부가 새로운 동북아 협력에 대한 이니셔티브를 제시하고자 하였던 것은 주지의 사실이며, 노무현 정부시기 제시된 동북아 중심국가론이 미국과 중국 등의 강대국으로부터의 심각한 비판에 직면했던 것도 사실이다. 한편, 이명박 정부에서는 동북아지역을 넘어서는 아시아지역 전체를 설정하고 대외정책을 구사하는 차원의 새로운 이니셔티브를 제시하기도 하였다. 한국의 동북아정책은 현재 군사·안보적 사고에 기반한 부분이 보다 핵심적 위치를 차지하고 있다고 할 수 있으며, 동북아 평화협력 구상은 이러한 측면을 완화하는 효과를 가져올 가능성이 있는 것으로 판단된다. 또한, 실질적 정책과 달리 구상은 박근혜 정부가 추구하는 이상주의적 사고를 반영하기 때문에 현실주의적 입장보다는 이상주의적 입장을 보다 많이 담아내게 되어 있다는 이론적 배경이 있는 것이다. 국제관계에서의 이상주의적 관점은 국제무역을 증진시킴으로써 평화질서를 조성할 수 있다는 기본적 신념체계를 바탕으로 하고 있는데, 국가 간 무역관계의 활성화는 상호의존의 확대를 통해서 국가들이 갈등보다는 협력을 보다 많이 추진하게 된다는 논리구조에 기반하고 있다. 이러한 측면은 국가 간 갈등을 줄이기 위해서 이상주의적 관점이 중요하다는 점을 제시하는 동시에 국가 간 협력을 증진하기 위해서는 협력을 할 수 있는 분야의 도입이 중요하다는 명제를 제시하고 있는 것이다. 따라서 국제관계에서 평화를 증진시키기 위해서는 환경협력과 같이 국가 간에 협조하기 쉬운 분야를 우선적으로 선정해서 공동 논의 및 실천의 경험을 축적하고, 이를 바탕으로 평화를 증진시키기 위한 직접적 실천사안들을 논의하는 방향으로 국가 간 협력을 진전시켜 나간다는 것이다. 이러한 평화를 향한 이상주의적

노력은 통상적으로 다자간 틀을 활용해서 이루어져 왔다. 왜냐하면, 국제관계에서 인접국가 간 양자 간 관계는 많은 경우에 역사적으로 갈등적 관계가 많았기 때문에 일정한 범위를 대상으로 해서 직접적 당사국 뿐 아니라 간접적 관련국들이 같이 참여하는 형태의 논의의 틀을 만들어서 평화 증진에 대한 논의를 하는 것이 보다 생산적이었기 때문이다. 즉, 군사·안보 분야에서는 현실주의적 입장을 바탕으로 해서 양자관계를 중심으로 하는 국제관계의 틀을 기반으로 한 현상유지적 정책과 원칙적 접근을 중요시하는 정책성향을 보이게 된다. 한편, 교류·협력 분야에서는 이상주의적 입장을 바탕으로 해서 다자관계의 틀을 활용한 현상의 변화를 추구하기 위해서 보다 유연한 접근태도를 보인다.

한국은 분단국가로서 외교·안보·통일정책을 구사함에 있어 필연적으로 한반도 차원의 정책과 국제적 차원의 정책을 조화시켜 마련하고 추진해야 하는 바, 한반도 신뢰프로세스와 동북아 평화협력 구상을 양대 축으로 하는 외교·안보·통일 정책이 박근혜 정부 대외정책의 근간이 되고 있다. 이러한 정책의 기저에는 한반도의 현재 상태가 소극적 평화에 가까운 상태라 할 수 있으며, 남한이 통일을 목표로 남북관계 및 국제관계를 운영하려 한다면 적극적 평화를 지향해야 할 것으로 볼 수 있다는 사고를 반영하는 것으로 판단된다. 한편 동북아지역에서의 국가 간 또는 지역주체 간 국제협력의 개념을 둘러싸고 여러 가지 제안이 있었다. 이러한 제안들은 국가 간의 협의를 통한 공동 관심사에 대한 의견 조율을 대상으로 하는 경우가 많지만, 국가 간의 공식적 국제협력을 통해서 궁극적으로는 동북아지역에 지역기구를 만들어내는 제의도 있었다. 이는 유럽통합의 경험에서 비롯된 이론적 전개와 관련이 있으며, 현재 동북아지역의 현실을 감안할 때, 동북아지역에서는 지역통합을 지향한 협력보다는 지역적 이슈를 역내 국가들이 협의하는 차원의 협력 추진을 상정하는 것이 현실적인 것으로 판단된다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

따라서 동북아 평화협력 구상이 상정하고 있는 역내 협력의 범위는 내용적으로 비전통적 안보 영역의 문제들을 대상으로 하고 있으며, 협력의 방식으로서의 합의하기 쉬운 문제부터 낮은 수준에서 시작해서 협력의 경험을 축적하여 점진적으로 협력의 수준을 높여가는 형식을 지향하고 있다는 점이 중요하다. 동북아 평화협력 구상이 지향하는 바는 헬싱키 프로세스의 경험과 같이 다른 사고를 가진 국가들 간의 협력을 축적시켜서 잘못된 방향의 국가경영을 한 소련 및 동구권 국가들을 변화시킴으로써 궁극적으로는 분단국가인 독일이 통일되고, 동서 냉전이 해소되었다는 점에서 큰 시사점을 찾을 수 있는 것이다.

동북아 평화협력 구상은 완결된 대외정책을 적시하기보다는 과정 중심적인 프로세스 차원에서의 접근을 강조한다고 할 수 있으며, 향후에도 역내 국가들과의 지속적인 협력을 추진해야 한다는 점이 중요하다. 동북아 평화협력 구상에서 추진하고 있는 협력의 내용으로서는 동북아지역 내 행위자들이 합의하기에 비교적 용이한 연성이슈라고 불리는 분야를 대상으로 하는 것이 바람직할 것으로 판단되는 바, 전통적 안보분야에서 다루는 어려운 문제보다는 비전통적 안보분야로 분류되는 다양한 이슈의 쉬운 문제를 중심으로 하고 있으며, 그린데탕트는 이러한 조건을 충족하는 정책목표라 할 수 있는 것이다.

## 나. 통일정책 차원

한반도 통일의 문제는 분단이후 남한 정부의 정책 가운데서 가장 중요한 위치를 차지하여 왔으며, 보수정부와 진보정부의 통일정책 구상은 같은 목표를 가지고 있으나, 추진과정상의 다양한 상황에 대처하는 방안으로서의 차이로 인해서 한반도문제의 국제화와 한반도화 사이의 고민이 여전히 존재한다고 할 수 있다. 즉, 진보정부는 한반도 문제



해결에 있어서 남북관계를 강조하는 경향을 보이며, 보수정부는 한반도 문제 해결에 대한 국제적 요인의 중요성을 보다 강조하는 경향을 가지고 있다. 또한 이론적으로 보면 진보정부는 분야별 접근에 의한 협력의 경험축적이 궁극적 통합에 기여한다는 기능주의적 입장을 중요시하는 반면에 보수정부는 국가관계에 있어서의 힘의 우위를 강조하는 현실주의적 입장을 근간으로 한 통일정책을 입안하여 수행한다고 할 수 있다. 한편 박근혜 정부의 대북정책과 외교정책은 진화적(evolutionary)이라는 점을 표방하고 있으며, 대북정책의 근간으로 과거 정부의 잘못된 점은 교정하고 잘된 점은 계승한다는 기조를 제시하고 있다. 이 같은 정부의 정책은 북한 핵문제 해결에 대한 포괄적 방안 제시가 어렵다는 현실적 인식을 바탕으로 하고 있으며, 북한 핵문제가 여전히 난제이지만 대북정책 추진과 불가분의 관계가 있다는 현실직시적 입장을 가지고 있다. 따라서 북한이 핵보유를 기정사실화 하려는 점이 남북관계 전개 및 대북정책 추진에 큰 영향을 미치고 있는 것은 주지의 사실이다. 이와 같은 대북정책은 사실상 현재의 관점이 가장 중요하다고 할 수 있는 반면 통일정책은 미래적 관점이 보다 중요하다고 할 수 있다. 왜냐하면, 대북정책은 현재 우리가 처해 있는 정책 환경을 즉각적으로 반영해서 한반도 안보를 평화적으로 유지하는 한편 북한의 호전성을 완화해야 하는 현시점의 과제가 중요하기 때문이며, 현실주의적 입장에 의거한 정책이 근간이 되어야 할 것이다. 반면에 통일정책은 미래에 이루어질 실제적 통일 상황이 어떻게 전개될지 불확실한 측면이 있기 때문에 가능하면 바람직한 상황을 상정한 상태에서 정책을 장기적 차원에서 점진적으로 추진해야 하는 속성이 있다. 그러므로 통일정책은 이상주의적 관점을 기반으로 해서 입안 및 추진되는 경향을 보이는 것이며, 그린데탕트 구상도 이러한 맥락에서 이해되고 점진적으로 인내심을 가지고 추진하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 이러한 맥락

I
II
III
IV
V
VI
VII

에서 볼 때, 그린데탕트의 국제적 성격과 한반도 분단의 남북관계적 속성을 조화하는 문제가 중요하다. 왜냐하면, 그린데탕트 및 세계생태평화공원 추진은 정책구상 단계에서 상징적 사업으로서 남북교류 사업을 예시한 것으로서, 정책입안 단계에서 보다 명확하게 이와 같은 입장을 명시하였다. 즉, 평화통일 기반구축 국정과제 밑의 한반도 신뢰프로세스 전략 아래 작은 통일에서 시작하여 큰 통일을 지향하는 차원에서 통일비전을 제시하고, 남한과 북한사이에 경제공동체 및 환경공동체 등을 추진함으로써 한반도에서의 평화적인 통일을 위한 기반을 만들어 내는 것을 제시하고 있다.

## 다. 그린데탕트 및 DMZ 세계생태평화공원의 정책위상

‘그린데탕트’는 연성협력을 추진하는 차원에서 포괄적 방향과 전반적 틀을 제시하는 지향점이자 사고를 반영하고 있으며, 세계생태평화공원은 한반도에서 이룩해야 하는 항구적 평화구축의 전반적 기초를 바탕으로 한반도 분단 상황에서 비무장지대를 활용해서 평화적 공간을 만들어내자는 정신을 담고 있다. 따라서 세계생태평화공원 추진은 시범적 교류 및 협력 사업으로 설정하는 것이 타당한 것으로 판단된다. 한편, 그린데탕트 추진과 DMZ 세계생태평화공원 추진 간 관계 및 정책의 위상 문제는 후자를 시범 사업으로 설정하되, 진화적 추진방향을 설정하는 것이 중요하며, 이론적으로 보면 그린데탕트가 광의의 개념을 포괄하기 용이하므로, 추후에 사업을 확대하는 방안을 강구할 필요가 있는 것으로 판단된다.

그린데탕트와 세계생태평화공원은 안보분야와 환경분야의 양대 축을 중심으로 이론적 개념화가 가능하며, 실질적 추진에 있어서는 환경

분야에서의 협력경험을 안보분야로 확산시켜서 궁극적으로는 안정된 평화 상태를 구축하는 일련의 방안을 바탕으로 한 정책이 수립되어야 할 것이다. 이와 같은 내용적 연결과 함께 중요한 것은 양대 구상에서 사용하고 있는 데탕트와 세계라는 단어가 함축하고 있는 국제적 성격이 중요하며, 국제적 협조를 얻어내는 다양한 방안을 도출한 정책수립도 동시에 고려해야 할 것이다.

이를 위해서는 초기에는 합의하기 쉬운 분야에서 시작해서 점차적으로 협력을 심화해 나가는 접근을 기본으로 하는 정책의 수립이 중요하다. 또한 남한과 북한 간에 협의하는 문제와 국제적으로 인정받는 문제를 동시에 고려하면서 접근하는 자세도 중요하다. 그린데탕트와 세계생태평화공원 구상을 실현하는 과정에서 남북 간 과제와 국제적 과제를 경직된 형태로 구분하기보다는 우선적으로 추진할 수 있는 사업을 어떤 형태로든 시작하는 것도 중요한 것으로 판단된다. 다만, 이와 같은 사업이 일단 시작된다면 지속적으로 유지될 것이라는 점에 대해서 남한과 북한 및 국제사회가 신뢰할 수 있도록 종합적 청사진과 세부적 시간표를 마련해서 추진해야 할 것이다. 이러한 정책은 사실상 다른 분야에서의 남한과 북한 간 교류 및 협력을 견인하는 역할을 할 수 있기 때문에 장기적 차원에서는 함께 고려하는 것도 중요하다. 즉, 시범 사업을 남한측에서 시작하는 방안도 추진해 볼 수 있으며, 북한측과 협의하는 방안도 동시에 추구하면서 국제적 행위자와 함께 본격적으로 사업을 확대하는 것도 다방면으로 생각해 보는 것이 중요하다. 장기적으로는 환경협력의 경험 축적이 한반도 안보불안 해소에 도움이 되는 방향으로 사업을 추진하는 동시에, 지역적 대상범위를 확대하며, 국제적으로 인정받는 다자적 기구를 설립한다. 즉, 환경협력의 비군사·안보적 성격을 적극 활용하되, 협력의 경험이 축적되는 추세에 따라 북한 핵문제에 대한 환경적 차원의 해결책도 제안할 수 있을 것으로 판단된다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

## 2. 정책환경

박근혜 정부 대북정책은 우선적으로 우리 내부적인 정치 및 경제적 상황을 우선적으로 고려해야 할 것이다. 또한 대북정책의 직접적 대상인 북한이 개혁과 개방을 어느 정도 추진할 것인지의 여부도 중요하다. 한편 한반도 문제의 해결에는 주변국가의 의견과 역할이 중요하게 작용하기 때문에 국제정치적 상황을 분석해야 한다.

첫째, 남한은 1980년대 말에서 1990년대 초에 이루어진 사회주의 국가들의 몰락과 동서독 통일을 목도하면서 북한과의 합의통일을 위한 초석이라 할 수 있는 기본합의서를 만들어 내었다. 하지만 이후 북한이 핵무기 개발 및 호전적 도발을 지속하게 됨에 따라서 1990년대의 대북 및 통일정책은 사실상 큰 진전을 보지 못하였다. 이후 김대중 정부시기 성사된 남북 정상회담과 남북교류협력의 진전은 남한 내의 대북정책을 보다 유화적으로 추진하게 하기도 하였으며, 노무현 정부시기에도 남북교류협력은 지속되었다. 그러나 이명박 정부시기 북한이 자행한 금강산 관광객 총격 및 천안함 폭침과 연평도 포격은 남북한 간 교류협력의 진전을 가로막는 결정적 계기가 되었으며, 개성공단 사업을 제외한 남북교류협력이 중단되게 하였다. 이후 박근혜 정부시기 계속된 북한의 핵실험 및 미사일 발사는 개성공단 사업마저도 중단되도록 하였다. 이러한 과정에서 비롯된 남한 내에서의 대북정책을 둘러싼 진보와 보수진영 간 남남갈등은 우리의 대북정책을 일관되게 추진하기 어렵게 하는 큰 요인이 되고 있다. 대북정책에 대해서 우리 사회의 각계각층의 인사들이 여러 가지 의견을 내놓은 것은 민주주의체제 하에서 매우 바람직하며 자연스러운 일이지만, 북한이 독재체제를 유지하고 전대미문의 3대 세습을 통해서 김정은 정권을 지탱하는데 모든 힘을 기울이고 있다는 상황을 생각한다면, 우리가 대북정책을 초당적으로 입안하는

것이 시급하다고 할 수 있다. 또한 남한 국민들의 다양한 의견을 승화시켜서 국민적 합의를 도출하도록 우리 사회의 여론 주도층이 노력하는 것도 필요하다 하겠다. 어쨌든 현실적으로 북한 핵문제의 해결이 난망인 상황에서는 대북정책이 보수적으로 추진되는 경향은 지속될 것으로 전망된다. 남한의 대북정책은 현재 북한의 지속되는 핵무기 개발 및 미사일 발사에 따라서 생성된 국민들의 감정은 정권에 대한 강한 거부감 때문에 북한과의 협력사업을 추구하기 어려운 것이 사실이다. 이러한 상황에서 남한 정부가 북한에 대해서 새로운 형태의 남북협력 사업을 제의하기는 당분간 어려울 것으로 판단되며, 인도주의적 성격의 대북지원조차도 지속될 수 있을지 의문인 상황이다.

둘째, 북한은 현재 경제적으로 매우 어려운 상황에 있다는 것은 주지의 사실이며, 그들이 취하고 있는 핵무기 실험 및 미사일 발사로 대표되는 대량살상무기 개발정책으로 인해서 국제사회로부터 제재를 받고 있는 실정이다. 이러한 상황에서도 북한은 자국의 생존과 나아가서 강한 국가를 만들기 위해서 다방면으로 불법적 행위를 자행하고 있다. 북한은 내부적으로 주민에 대한 통제를 계속적으로 강화함으로써 김정은체제를 공고화하는 한편 대외적으로는 핵무기 고도화를 통해서 국제사회에서 핵심적 역할을 하고 있는 국가들과의 협상에서 유리한 고지를 차지하고자 전력을 기울이고 있다. 이러한 과정에서 북한 주민들의 생활이 피폐해지고 있는 것은 자명한 사실이며, 김정은을 둘러싼 지도층의 폭압적 통치행태가 지속되고 있는 것도 사실이다. 이러한 북한 문제를 해결하기 위해서는 북한 정권이 시장경제체제를 전면적으로 받아들이고 대외적으로 개방을 통해서 경제를 회생시켜야 하겠지만, 북한 지도부는 개혁과 개방에 따른 역효과를 두려워해서 제한적 내지는 소폭의 개혁과 개방 조치만을 실험적으로 취하는 행태를 보여 왔다. 한편 북한이 추구하고 있는 핵과 경제 병진노선은 그린데탕트를 추진

I
II
III
IV
V
VI
VII

하는데 가장 큰 장애가 되고 있는 것이 사실이다. 북한의 핵실험으로 대표되는 대량살상무기 개발의 지속상황은 국제사회로부터의 제재를 자초하고 있는 바, 북한이 근본적 태도의 변화를 보이지 않는다면 국제사회가 북한에 대한 제재를 완화할 수는 없는 상황이다. 이러한 국제사회의 강력한 제재 아래에서 남한과 북한이 그린데탕트 관련 협력 사업을 전면적으로 추진하기는 어려울 것이다. 또한 북한 내 상황을 판단해보더라도 김정은 정권은 정권유지 및 생존 차원의 과제에 몰입하고 있는 정책을 우선시하고 있기 때문에 중장기적 차원의 평화구축 구상이라 할 수 있는 그린데탕트 추진에 당장 적극적으로 호응할 것으로 예상하기는 어려운 상황이다.

셋째, 한반도 통일과 남한의 대북정책은 한반도가 위치한 지리적 위치 및 전략적 중요성으로 인해서 국제적 환경 변화에 많은 영향을 받아 왔다는 것은 주지의 사실이다. 이에 더해서 한반도 통일을 위해서는 국제적 환경이 우호적이어야 하며 관련국들의 협조가 매우 필요하다는 것도 자명한 사실이다. 그 중에서도 한반도 문제와 관련해서는 한국전쟁에 직접적으로 개입했던 미국과 중국의 역할과 태도가 가장 중요하다고 할 수 있으며, 미국과 중국 간 관계가 어떠한 양상을 보이느냐의 문제도 중요하다. 즉, 미국과 중국이 협조적인 경우와 갈등적인 경우를 상정해 볼 때, 어떠한 상황이 한반도 통일에 우호적인 정책환경이 될 것인가의 문제에 대한 시사점을 주는 것이다. 따라서 미국과 중국이라는 양대 강국의 관계가 어떠한 형태로 설정될 것인가는 한반도 통일의 미래에 결정적으로 영향을 줄 수 있는 사안이라 하겠다.

그린데탕트 구상 추진과 관련한 국제적 정책환경을 추출해서 살펴본다면 아래와 같은 상황을 파악할 수 있다. 현재 동북아시아지역의 국제관계와 직접적으로 관련 있는 국가들은 남한, 북한, 미국, 일본, 중국, 러시아 6개국이라 할 수 있으며, 이들 국가들이 북한 핵문제 해결을

위한 6자회담의 회원국이라는 것은 주지의 사실이다.

이들 국가들은 양자관계 및 다자관계를 통해서 한반도 문제에 직간접적으로 영향력을 행사하고 있다고 할 수 있는데, 이론적으로는 15개의 양자관계(dyads) 측면이 존재한다. 이 중에서 한반도 주변 4국의 양자적 차원에서는 미중 및 중일의 전개양상이 한반도의 미래에 환경 차원에서 큰 영향을 미친다고 할 수 있으며, 남북한의 양자관계에서는 한미 및 한중, 북미 및 북중관계의 변화가 한반도 통일문제에는 직접적 영향력이 있다고 할 수 있다.

이러한 맥락에서 볼 때, 미중관계는 한반도 문제의 전반적 방향성을 가늠하는 기반적 역할을 한다고 볼 수 있으며, 중일관계는 동북아지역 차원에서 갈등과 협력 사이의 분위기를 좌우한다고 할 수 있다. 한국의 미국 및 중국과의 양자관계는 사실상 한국이 좌지우지한다기보다는 미국 및 중국이 전세계적으로 강력한 국가라는 위상을 가지고 세계적 차원에서의 경쟁과 협력이라는 보다 큰 틀에서의 전략 하에서 아시아 지역에 대한 양대국의 대외정책의 투영이라고 볼 수 있다. 다만, 한국이 미국과 동맹국이라는 엄연한 사실로 인해서 미국이 한국에 대해서는 다양한 방식으로 안전을 보장해 주는 역할을 하고 있으며, 이러한 한미 동맹은 동북아지역 안보의 핵심역할을 하고 있기 때문에 그린데탕트와 같이 동북아지역에 항구적 평화를 구축하고자 하는 구상의 추진에는 기본적으로 매우 중요한 역할을 할 것이다. 한편 중국과 일본은 한반도와 인접한 지역국가들이면서 동시에 한반도의 현재 상황이 만들어진 역사적 과거에 직접적으로 관련이 있는 국가들이라는 점에서 한반도의 미래 상황 전개에 중국과 일본 양자관계의 양상은 동북아의 지역정세를 갈등 또는 협조 분위기로 규정짓는 역할을 한다고 할 수 있다. 즉, 중국과 일본이 영토문제를 둘러싸고 지속적으로 갈등을 노정하는 경우에는 동북아의 지역정세도 기본적으로 갈등적인 양상을 보이게 되며,

이러한 경우에는 그린데탕트와 같은 미래지향적 평화 추구 구상이 동북아시아에서 추진되기 어려울 것으로 보인다. 반면에 일본과 중국이 동북아시아에서 환경협력을 심화하는 문제에 대해서 같은 의견을 가지고 활발한 협력사업을 추진하는 모습을 보인다면 그린데탕트 구상이 보다 순조롭게 출발할 수 있을 것으로 예상된다.

한국의 미국 및 중국과의 관계는 사실상 한국 내부에서도 수많은 논의가 진행되고 있는 상황이며, 여기에서는 한국이 미래지향적 차원에서 그린데탕트 구상을 추진한다고 할 때 한미 및 한중의 양자관계 변화가 어떠한 관련이 있는지에 대해서 간략히 언급하고자 한다. 미국은 아시아에서의 기존 역할을 유지하고자 하는 차원에서 한국과의 동맹관계를 강화 내지는 격상하여 왔으며, 향후에도 이와 같은 추세는 지속될 것으로 판단된다. 중국은 한국의 경제력을 중요시하는 동시에 한반도의 안정이 자국의 경제발전에 긴요하다고 판단하고 있기 때문에 한국과의 관계를 지속적으로 긴밀화하여 왔으며, 이러한 추세 또한 지속될 것으로 예상된다. 다만 미국과 중국이 자국이익의 수호 차원에서 내세우는 대외정책이 같은 방향이 아닐 경우에 한국에 대해서 양자택일하는 상황을 보여주는 상황이 도래할 수 있는 것이다. 한편 북한의 중국 및 미국과의 관계는 보다 복잡하다고 할 수 있는데, 북한이 핵무기 개발 지속을 고집하면서 수시로 미사일 발사 실험을 단행하는 태도는 중국으로 하여금 대북정책을 강경하게 하도록 하고 있으며, 미국은 핵무기 확산 방지의 선봉장 역할을 하고 있기 때문에 대북정책이 더욱 강력한 제재로 나올 수 밖에 없도록 하고 있다. 하지만 중국의 대북한 압박정책은 근본적으로 정권교체까지 염두에 두고 있는 것은 아닌 것으로 보이며, 중국은 과도한 외부세력의 대북한 영향력 확대는 자국이익에 바람직하지 않다고 판단하고 있는 것으로 보인다. 반면에 미국 입장에서는 북한의 핵무기 개발을 즉각적으로 중단시키는 것이 정책목



표라 할 수 있기 때문에, 다양한 모든 수단을 동원해서 북한에 대한 압박정책의 실효성을 높이고자 하고 있다.

한반도를 둘러싼 국제관계를 파악함에 있어서 다자기구 및 다자관계의 전개양상은 그린데탕트 추진 정책환경의 또 다른 한 축을 담당한다고 할 수 있다. 왜냐하면 그린데탕트 구상은 기본적으로 다수의 국가들이 참여하게 되는 다자적 접근을 바탕으로 하고 있기 때문이다. 이러한 맥락에서 동북아지역의 국제관계의 전개와 관련한 다자기구는 전반적으로 미국이 주도하고 있지만, 최근에는 중국이 주도하여 신설한 기구들이 새로운 다자적 틀을 만들어서 움직이고 있는 상황이다. 하지만 이들 다자기구들은 각국의 정상들이 참여해서 바람직한 방향을 제시하는 포럼적 성격에 그치고 있으며, 참여국들의 대외정책까지 좌우하는 상황은 아니다. 어쨌든 동북아지역의 현존하는 다자적 접근의 틀 안에서 그린데탕트 구상이 논의되고 추진된다면 한반도 평화에 지대한 기여가 될 것으로 예상된다.

요약하면, 남한 및 북한과 국제의 3대 정책환경은 그린데탕트 구상 추진에 영향을 미치는데, 현 시점에서는 북한의 핵문제로 인해서 실질적인 추진이 용이하지 않다고 할 수 있다. 따라서 그린데탕트 실현을 위해서는 지금까지 분석한 여러 가지 정책적 환경을 기반으로 해서 실천적 방안을 마련하는 것이 중요하며, 구체적으로는 정책실현의 시점과 방식을 상정하는 것도 중요하다. 가능하면 이러한 정책 입안과정에서 관련국들과 긴밀한 협의를 진행하는 것도 추후 정책의 실천성을 높이는데 도움이 될 것으로 판단된다.

이와 같은 논의를 바탕으로 그린데탕트 구상의 추진과 관련한 좀 더 장기적 미래상황을 논의한다면, 정책 추진환경 중에서 남한과 북한 관계, 한국과 미국 관계, 북한과 미국 관계 등 세 가지 차원의 주요한 관계 변화 및 북한의 비핵화 진전 상황이 중요하다고 판단된다. 즉,

I
II
III
IV
V
VI
VII

현 단계에서는 그린데탕트 구상을 추진하기 어려운 것이 사실이지만, 장기적으로 동 구상을 추진하기 위해서는 한국, 미국, 북한의 핵심적 행위자의 의지와 역할이 중요하게 작용할 것이라는 점이다. 첫째, 남한과 북한사이의 현재 관계는 매우 경색된 상태이기 때문에 북한이 남한의 제안에 대해서 호응할 가능성이 매우 적다고 할 수 있지만, 장기적 차원에서 남한이 지속적으로 남북협력의 필요성을 설득한다면 북한도 어느 시점에서는 남한의 제의에 긍정적 신호를 보낼 가능성이 있다. 둘째, 현재 한미관계는 과거보다 밀접한 상황이며, 한국 정부가 한반도 문제해결과 항구적 평화를 담보하기 위해서 그린데탕트를 추진하는 의지를 보일 경우에는 미국도 동감할 것으로 예상할 수 있다. 셋째, 2016년 미국 대선결과 민주당의 힐러리 후보가 당선되는 경우에는 대북한 정책의 기조가 보다 유화적으로 변화될 가능성이 있으며, 공화당의 트럼프 후보가 당선될 경우에는 보다 원칙적인 대북정책을 추진할 것으로 예상된다. 이러한 점을 감안할 때, 이와 같은 한반도 문제를 둘러싼 정책 행위자들 간 주요관계는 복잡하게 얽혀있다고 할 수 있는 바, 우선적으로 중요한 것은 남한이 미국과 사전적으로 다양한 정책방안에 대해서 자세하게 협의해서 대북정책을 구사해야 할 것이다. 즉, 과거에는 한반도 문제해결에 대한 한반도화를 지나치게 강조한 나머지 남한과 북한 관계를 한국과 미국 관계보다 우선시함으로써 북한이 이러한 상황을 악용하기 쉬운 정책환경이 만들어졌다고 할 수 있다. 이러한 정책자세의 부작용은 북한이 통미봉남 전략을 구사할 수 있는 여지를 제공한다는 것이다. 따라서 북한의 통미봉남 전략을 방지하고 실질적 통일을 촉진하기 위해서는 통일정책도 자주적인 자세만을 고집할 것이 아니라 국제적인 정치경제적 상황의 변화에 맞추어 구사할 수 있는 보다 진일보한 전략이 필요한 것이다.

이와 같은 논의를 바탕으로 그린데탕트 구상 실현을 위한 단계는

2가지로 설정할 수 있다. 첫째, 정책추진과 관련해서 실질적 진전을 시간의 흐름과 연결해서 단계를 설정하는 경우를 상정할 수 있다. 즉, 1단계를 2017년까지로 설정하여 박근혜 정부가 추진할 과제를 설정하는 것이다. 2단계는 박근혜 정부 임기 이후 다음 정부기간인 5년간을 염두에 두고 설정한다. 3단계는 보다 장기적 시간적 고려를 통한 단계이다.

둘째, 정책목표를 달성하기 위해서는 정책의 환경이 어떻게 변화할 것인지를 예상해야한다는 점을 감안해서 단계를 설정하는 경우를 상정할 수 있다.

1단계는 북한 핵문제 해결의 단초가 마련되는 시기로서, 6자회담이 의미 있는 진전을 보이는 동시에 북한이 핵문제 해결에 성의있게 나서는 것을 전제로 한다. 2단계는 북한의 핵개발이 중지되고 불능화가 진전되어 핵무기 개발 프로그램이 폐기되는 단계로 진입되는 정도까지의 정책환경 변화를 상정할 수 있다. 3단계는 북한의 핵무기 폐기가 진전을 이룩하게 됨으로써, 미국과 북한 간 관계정상화가 진전되는 것을 상정한다. 이러한 경우, 북한은 국제기구의 원조를 받는 등 국제사회로부터의 경제지원을 받을 수 있을 것이며, 북한과 일본 관계도 상당한 수준으로 개선되어 일본의 대북한 배상금 지원이 진척될 수 있을 것이다.

본 연구가 공동으로 추진된다는 점을 감안해서, 단계별 상황은 북한 핵문제 해결 진전상황을 중심으로 설정하지만, 공동연구의 일관화 및 명료화를 위해서는 시간대를 중심으로 단계를 설정하는 것도 필요하다. 따라서, 단계설정은 양대 축을 결합해서 다음과 같이 설정하고 연구를 추진하는 것이 바람직한 것으로 판단된다. 즉, 제1단계는 현재부터 2017년까지의 박근혜 정부 기간으로 북한 핵문제 해결의 단초가 마련되는 상황을 설정하는 것이 필요하다. 제2단계는 2018년부터 2022년

I
II
III
IV
V
VI
VII

까지의 차기정부 기간으로서, 북한 핵 프로그램의 불능화가 완료된다는 상황설정이 필요하다. 제3단계는 2023년 이후로 북한 핵이 실질적으로 폐기되는 상황설정이 필요하다.

### 3. 정책추진 필요조건과 충분조건

그린데탕트 추진을 실질적으로 추진하기 위해서는 상기한 단계별 설정에 따른 고려와 함께 정책환경의 변화가 정책을 추진하기에 적합한지를 판단하는 기준으로서의 필요조건과 충분조건에 대한 판단이 중요하다. 즉, 그린데탕트 추진 정책환경의 필요조건은 북한 핵문제 해결의 진전과정을 의미하며, 충분조건은 북한이 경제회생을 위해서 노력을 함으로써 대내적으로는 경제개혁을 대외적으로는 경제개방을 추진하는 것을 의미한다. 또한 주변환경으로서의 국제적 정책환경 변화도 중요하며, 한국의 외교역량의 발휘가 중요하게 작용할 것이다. 북한 핵문제 해결 여부는 남북관계 개선의 폭과 속도를 규정하고 있는 가장 근원적인 포괄적 변수로서 작용하고 있다는 것은 주지의 사실이다. 다만 DMZ 세계생태평화공원 구상이 시범사업으로서 남한의 일방적 주도로 추진될 수 있는 가능성은 있지만, 현실적으로 북한의 비핵화 문제는 남북협력 사업을 좌우할 수밖에 없을 것이다. 또한 북한의 비핵화 진전 여부는 대북한 제재의 심화 및 완화와 직접적으로 연관되어 있으며, 생태평화공원 추진 및 그린데탕트 구상 실현을 위해서는 국제사회의 협조 및 참여가 필요하기 때문에 북한 핵문제 해결여부는 정책추진의 기준점으로 작용할 수밖에 없는 것이다. 한편 북한의 핵문제 해결이 어느 정도 진전된다고 하더라도 북한이 그린데탕트 구상을 받아들이기 위해서는 그들 스스로 변화하는 양상이라 할 수 있는 개혁과

개방에 대한 전향적 자세의 도입이 필요하다고 하겠다. 이러한 문제는 북한이 과거에 협상테이블에서는 말로 약속을 하였지만, 실질적으로는 약속을 지키는 행동을 하지 않는 것과 연관이 있다. 즉, 북한과 그린데탕트를 추진하기 위해서는 북한이 내부적으로 시장경제체제를 받아들이는 개혁을 단행하면서 대외적으로 개방하는 자세를 갖추어야만 제대로 된 효과가 발휘될 수 있다는 것이다. 이러한 북한 핵문제 해결과 개혁개방 문제와 함께 중요한 것은 한국의 외교적 역량이다. 한국이 그린데탕트를 추진하기 위한 정책환경을 이 장에서 분석하였는데, 이러한 정책환경을 제대로 파악하는 것이 중요하며, 한국이 한반도 통일 관련 대외정책을 추진하기 위한 외교역량의 배양이 중요하다는 것을 강조하고자 한다. 이를 위해서는 대북정책에 대한 국제사회의 이해를 도모하는 것도 중요하지만, 한국의 환경 및 평화 이슈에 대한 국제사회에서의 선도적 역할을 제고하는 것도 필요한 것이다. 이와 같은 고려하에서 단계별 정책상황을 제시하면 아래와 같다.

첫째, 1단계의 필요조건은 북한 핵문제 해결에 대한 단초가 마련되는 것이며, 충분조건은 북한이 새로운 개방노력을 진지하게 추진하는 것으로 설정된다. 또한 동북아지역에서 미국과 중국 간 관계가 보다 협력적 관계로 진행되며, 다자적 틀에서도 지역협력의 분위기가 조성되는 것을 상정한다. 둘째, 2단계의 필요조건은 북한 핵의 불능화 완료 및 폐기단계 진입으로써, 이 단계에서는 북한의 핵개발 프로그램이 동결된 상태에서 핵시설에 대한 불능화가 완료되는 것을 의미하며, 미국이 북한에 대해서 경제제재를 중지하는 것을 전제로 하고 있다. 한편 북한과 일본의 수교교섭이 진전을 이루게 되어, 일본이 북한에 대해서 취했던 경제제재도 중지되는 것을 설정하고 있다. 충분조건은 북한이 경제적 개혁을 추진해서 시장경제로의 전환이 의미 있게 진전되는 것이다. 국제적으로는 미국과 중국 간 관계가 동북아지역의 발전

I
II
III
IV
V
VI
VII

을 위해서 보다 진전된 논의와 협력을 실천하며, 다자적 틀에서도 지역 협력의 실질적 사업들을 추진하는 것을 상정한다. 셋째, 3단계의 필요 조건은 북한의 각종 핵 프로그램이 완전히 중지되는 동시에 폐기되는 것이며, 북한이 핵확산금지조약에 복귀하고 정상적인 국제원자력기구의 사찰을 받는 상황이다. 또한, 북한의 핵 프로그램 폐기가 진전되어 다시 돌이킬 수 없는 상태로 진전되었다는 확증과 함께 이에 대한 검증이 지속적으로 자유롭게 이루어져야 할 것이다. 충분조건은 북한이 국제경제기구 가입과 함께 북한의 경제개혁 및 시장경제 체제 도입으로 인해서 국제사회가 북한과의 교역 및 투자행위를 할 수 있게 되는 정책상황을 설정하고 있다. 이 단계의 국제적 정책환경은 미국과 중국 간 협력관계가 정착되어 동북아지역협력이 본격적으로 실천되는 것을 상정한다.

#### 4. 정책추진 고려사항

그린데탕트 및 세계생태평화공원을 실현하기 위해서 명심해야 할 정책의 추진원칙은 균형, 병행, 신축적 입장을 바탕으로 하여야 할 것이다. 특히, 그린데탕트는 종합적 시각을 바탕으로 추진되어야 할 것인바, 분야별로 추진하는 속도와 추진결과 정책목표가 달성되는 성과의 폭을 고려해서 단계적으로 추진하는 것이 바람직할 것이다.

첫째, 정책목표 추진의 균형적 접근이다. 그린데탕트 추진과정에서 달성해야 될 목표는 북한이 핵을 포기해야 하는 동시에 남한과 북한 관계를 개선해야 할 것이다. 또한 장기적으로는 한반도 평화체제가 구축되면서 동북아지역에 안보협력체제가 추진되도록 해야 할 것이다. 이들 목표가 균형 있게 추진되도록 하여야 할 것이다. 이와 같은 균형원

칙은 4대 목표의 달성을 위한 추진이 모두 중요하며 점진적으로 달성되어야 하는 문제라는 인식하에 설정한 것으로, 북한 핵 프로그램을 폐기하는 과정의 진전과 한반도에서의 항구적인 평화체제를 구축하는 과정을 단선적으로 판단하기보다는 정책목표 간의 연관관계를 유지하면서 전체적으로 발전되도록 해야 할 것이다.

둘째, 정책의 병행적 추진이다. 그린데탕트 추진은 남한과 북한의 국내환경, 남한과 북한 간 관계 및 국제적 환경이라는 3가지 차원의 정책환경의 변화를 평화체제 구축에 유리하게 작용하도록 해야 하는 것이 중요하다. 즉, 남한의 변화를 미래지향적으로 보면 선진국으로 진입할 것이 예상되므로 이에 걸맞는 새로운 통일정책에 대한 청사진의 마련이 중요하다. 한편, 북한은 개방과 개혁을 모색하는 과정에서 여러 가지 부수효과가 나타날 것이 예상되므로 이에 대한 우리의 대책도 필요할 것이다. 남북관계는 당분간 경색될 것이 예상되며, 안보협력의 추진을 도모하기는 어려울 것이므로 여타 분야에서의 협력을 통해서 안보면에서의 협력을 만들어 낼 수 있도록 하는 방안을 마련해야 할 것이다.

셋째, 정책추진에 있어서 전략적으로 신축성을 유지하는 것이 중요하다. 그린데탕트 추진에 가장 큰 영향을 미칠 것으로 예상되는 미국의 정책과 북한의 정책이 지속적으로 변화되고 있다는 점을 감안할 때, 우리의 대북 및 통일정책 추진은 상황의 변화에 따라 대응하도록 해야 할 것이다. 이러한 맥락에서 볼 때, 북한의 전략 및 정책변화를 지속적으로 관찰함으로써 적실성있는 대응정책을 마련해야 할 것이다.

I

II

III

IV

V

VI

VII





### Ⅲ. DMZ 세계생태평화공원 기본구상과 발전방향





## 1. 기본구상

2013년 5월 8일 박대통령이 미 의회연설에서 DMZ 세계평화공원 조성을 제안한 이후 관련된 논의들이 확산되었다. 2014년 9월 24일에는 박대통령이 UN 총회 연설을 통해 DMZ 세계생태평화공원으로 생태 명칭을 추가하고 국제사회에 협력을 요청했다. 2014년 10월 통일준비위원회 2차 회의에서 DMZ 세계생태평화공원 입지, 기초설계, 도로 정비의 필요성이 논의되었으며, 12월에는 DMZ 동부, 중부, 서부 지역에 대한 현지조사가 이루어졌다. 2015년 8·15 경축사에서 박대통령이 DMZ 세계생태평화공원을 제안한 바 있으며, 2015년 2월 23일~5월 22일간 통일부 주최로 DMZ 세계생태평화공원 UCC 공모전이 개최되었다.

북핵 위기의 심화로 인한 남북관계의 전면경색이라는 상황적 조건과 북한의 비협조로 진척이 없지만 DMZ 세계생태평화공원 사업은 특별한 의의를 지니고 있다. 주지하다시피 분단의 장기화로 인한 분단비용의 증가와 피로감의 증대는 남북한 국가발전을 근본적으로 저해하고 있다. 북핵위기는 이를 상징하는 단적인 사례라고 할 수 있다. DMZ 세계생태평화공원 조성사업은 대북·통일정책을 구체화하는 동시에 통일을 향한 실증적 결실이라는 점에서 종합적 의미를 지니고 있다. DMZ 세계생태평화공원은 실체가 있는 평화협력구상으로 남북관계 개선과 통일에 긍정적 효과와 아울러 세계적으로 평화한국의 위상을 정립할 수 있는 계기라고 할 수 있다. DMZ 세계생태평화공원 조성사업은 평화, 문화, 생태·환경, 관광, 교육 등 제반분야를 아우르는 창의·융합형 복합 공간으로써 남북협력의 새로운 모델로서 의의가 있다.

DMZ 세계생태평화공원 조성사업은 한반도 신뢰프로세스와 동북아 평화협력 구상의 연계 발전의 고리로 활용이 가능하며, 중장기 차원에

I
II
III
IV
V
VI
VII

서 아시아 그린데탕트로의 발전 가능성을 잠재하고 있다. DMZ 세계생태평화공원은 단순한 물리적인 지역차원의 개념을 넘어 한국적 평화협력의 철학을 구현하는 종합적인 계획의 일환으로 추진되는 것이 바람직하다. DMZ 세계생태평화공원은 중무장화된 지역의 긴장완화 및 평화적 이용을 추구한다는 점에 특징이 있다. DMZ 세계생태평화공원은 불특정 다수의 남북주민 및 외국인의 DMZ 내 접촉 공간이라는 점에서 기존의 DMZ 통과형(금강산관광, 개성공단)은 물론 DMZ 체류형(JSA)과도 차이가 있다. DMZ 세계생태평화공원은 민간인 및 보안요원, 군병력 등이 복합적 접촉면을 형성하고 남북한 및 국제적인 교류가 이루어지는 공간으로서 특수구역의 성격을 지닌다. DMZ 세계생태평화공원 사업은 기존 일반적인 초국경협력과도 차이가 있다. 일반적 초국경협력은 국가 간 경계의 평화적 이용을 통해 갈등을 해소하는 것을 지향하지만, 한국의 DMZ는 민족간 잠정적 경계로 궁극적으로 소멸되어야 하는 공간적 특성을 지니기 때문이다.

DMZ 세계생태평화공원 조성을 위해서는 규모와 형태, 운영방안 등 사업의 특수성을 반영한 다양한 요소들이 검토될 필요가 있다. 공원의 규모는 DMZ 특성상의 제약을 고려하여 최소규모형과 적정규모형으로 나누어 볼 수 있다. 최소규모형은 오솔길형 탐방로 및 최소한의 시설을 설치함으로써 조성이 용이하며, 공원조성자체에 중점을 두는 방식이다. 그러나 최소규모로 인해 공원조성의 상징성 및 의의 고양에 한계가 있고, 북한이 상황에 따라 일방적으로 폐쇄할 소지가 상대적으로 크다는 점이 지적될 수 있다. 적정규모형의 경우 탐방로 및 전망대, 상징조형물, 협력센터 등 생태 및 평화구역으로 구분된 1~4km<sup>2</sup> 규모의 공원을 조성하는 것으로 사업의 의의를 적절히 구현할 수 있고 관람의 편의를 고려한 방안이라고 할 수 있다. 적정규모의 공원내에 소규모 국제기구 및 UN관련 프로그램 사무소를 유치하는 방안도 강구될 수 있다.

다만 적정규모형의 경우 DMZ 자연의 훼손 방지 및 군사적 고려, 북한  
의 협력 유도 등 다양한 제약요인들을 극복해야 할 것이다.

DMZ 세계생태평화공원의 형태는 입지와 조성방식에 따라 구분될  
수 있다. 우선 입지에 따라서 해양형, 육상해양연계형, 수변형, 육상형  
으로 구분될 수 있다. 해양형의 경우 동해와 서해의 남북한 인접 수역의  
해상공원이 고려될 수 있으며, 동서해 육상과 해상을 연계하는 공원의  
형태도 가능할 것이다. 수변형의 경우 DMZ 내 하천 및 자연 습지를  
중심으로 공원을 조성하는 방안이다. 육상형의 경우 DMZ 동부, 중부,  
서부의 특정지역을 생태평화공원으로 조성하고 인접 지역 및 도시에  
배후시설을 설치하는 방안이다. 조성방식에 따라 DMZ 내부에 주요시  
설을 설치하는 DMZ 내부형과 남북 DMZ 외부에 주요시설을 설치하고,  
내부는 무장의 철거 및 생태 탐방로와 평화상징물 등 최소 시설을 설치  
하는 DMZ 외부형으로 구분될 수 있다. 외부형의 경우 DMZ를 가로질  
러 남북한을 구름다리 형태로 연결하여 왕복하게 함으로써 DMZ 내  
자연훼손을 방지하는 방안도 강구될 수 있을 것이다. 통행방식에 따라  
남북한의 출입구에서 출발하여 관람 후 각자 출발점으로 되돌아오는  
방식의 표주박 회랑형과 남북한 주민 및 외국인이 공원을 통해 남북한  
및 주변국으로 자유통행이 가능한 통로형으로 구분될 수 있다.

운영 방식에 따라서는 일반공원형과 교류협력형으로 구분해 볼 수  
있다. 일반공원형의 경우 남북한 주민 및 국제관광객을 위해 일정한  
관람시간 내에 공원을 개방하고 야간에는 일부 필수 관리인원만 잔류  
하는 전형적인 공원운영의 방식을 적용하는 것이다. 반면 교류협력형  
의 경우 공원 기능과 아울러 협력공간의 기능을 복합한 개념으로 관람  
시간 이후에도 공원 내 생태 평화 연구 및 협력시설 등에 관련 인원이  
상주하는 경우이다.

다양한 요인들과 현실적인 상황을 고려했을 때 DMZ 내 생태구역

I
II
III
IV
V
VI
VII

(eco zone)과 평화구역(peace zone)으로 구분된 적정규모의 생태평화공원을 조성하는 방안이 적절할 것으로 판단된다. 생태구역에는 가치 ‘DMZ 생태원’을 조성하고, 평화구역에는 가치 ‘DMZ 세계평화센터’를 건립하여 이를 양대 축으로 공원을 구성하는 기본 구상이 가능할 것이다. 생태구역은 공원 면적의 90~95% 내외 지역으로, DMZ 생태원 운영 관련 시설을 제외한 지역은 개발 및 인위적 시설의 설치를 최소화하여 탐방로 및 탐조시설 등을 설치하고, 대부분의 지역을 자연상태로 보존하는 것이 바람직하다. DMZ 생태원은 남북환경협력, DMZ 생물 다양성 및 접경지역 보존 등과 관련된 남북 및 국제생태협력이 가능한 공간으로 구성해야 할 것이다. 공원면적의 5~10% 내외 지역을 평화구역으로 설정하여 세계평화센터를 중심으로 상징조형물 및 평화광장 등으로 조성하고, 전시, 공연, 기억과 추모와 아울러 남북한 및 세계적인 평화협력이 이루어지는 공간으로 조성해야 할 것이다.

현실적 상황을 고려했을 때 DMZ 육상에 적정규모의 표주박 회랑형으로 시작하여 장기적으로 자유로운 출입이 가능한 통로형을 지향함으로써 공원이 남북한 간, 유라시아와 태평양 간 생태평화협력의 통로로 기능할 수 있도록 발전시키는 방안이 강구될 필요가 있다. 또한 다양한 운영 콘텐츠의 확보 및 국제화, 관광수익 창출 등을 통해 북한이 일방적으로 공원을 폐쇄하거나 운영을 저해할 수 없도록 하고, 지속 가능성을 확보하는 것이 중요하다.

## 2. 발전방향

DMZ 세계생태평화공원 조성을 기반으로 단계적이고 중장기적 차원의 발전방안을 체계적으로 모색할 필요가 있다. 이를 통해 DMZ 세계

생태평화공원을 남북한의 생태평화협력의 확산은 물론 동북아 및 유라시아 차원의 생태평화협력의 거점으로 발전시켜야 할 것이다.

표 III-1 DMZ 세계생태평화공원 단계별 추진 구도

단계	1단계	2단계	3단계
목표	DMZ 세계생태평화공원 조성	남북 그린데탕트	유라시아 생태평화협력
내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>남북한과 국제협력을 통한 공원 조성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>남북 3대통로 개척</li> <li>한반도 생태평화 벨트화</li> <li>DMZ의 성격변화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>유라시아 생태평화벨트 거점</li> <li>생태평화협력 랜드마크</li> </ul>

자료: 저자 작성.

### 가. 한반도 신리프로세스 연계 추진

DMZ 세계생태평화공원을 생태·환경, 사회·문화, 민생·경제 등 남북한 간 3대 ‘통로(corridor)’로 확대 발전시키는 방안이 모색되어야 할 것이다. DMZ 세계생태평화공원 조성을 통해 DMZ 전역의 생태평화지대화를 지향하고 한라산권과 백두산권을 백두대간으로 연결하는 한반도 생태평화벨트를 완성할 수 있을 것이다. 또한 DMZ 세계생태평화공원을 평화, 생태·환경, 관광, 국제협력 등의 창의·융합형 복합 공간이자 창조경제 철학을 구현하는 새로운 모델로 발전시켜 그린데탕트 및 비전코리아 프로젝트 구현의 거점화를 지향하는 방안의 모색이 필요하다. DMZ 세계생태평화공원과 남북협력을 융합하는 방안의 모색이 필요하며, 예를 들어 이산가족 상봉 및 민족공동행사 등 민족공동체 형성의 중심 공간으로 발전시키는 방안 등이 검토될 수 있을 것이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

## 나. 국토의 균형발전

DMZ 및 CCL(Civilian Control Zone, 민간인통제선)을 포함하는 접경지역 전반은 장기간의 분단과 냉전적 대립으로 저발전 상태에 놓여 있다. 특히 접경지역은 분단고비용 구조를 형성하는 한편 국토의 효율적 공간이용에 심각한 한계로 작용해 왔다. DMZ 세계생태평화공원 조성과 연계하여 DMZ 일원 전반의 성격변화를 유도하고 남북한 공영을 지향하는 국토의 균형발전계획의 추진이 필요하다. 이를 위해 DMZ 세계생태평화공원과 인접한 남북한의 배후지 개발 및 관련 인프라의 확충이 필요하며, 접경지역 개발 및 협력의 새로운 모델 창출이 가능할 것이다. 아울러 DMZ 패러다임의 근본적 전환도 모색되어야 할 것이다. 서독의 경우 분단체제에서도 DMZ의 남방한계선에 해당하는 지역까지 사실상 개발 및 접근에 제한이 없었다. 따라서 DMZ 세계생태평화공원 조성을 계기로 접경지역 전반에 대한 국가발전차원의 전략을 모색해야 할 것이다.

## 다. 유라시아 생태평화 이니셔티브(Eurasia Eco-Peace Initiative)

DMZ 세계생태평화공원 조성을 통해 환경·생태문제를 중심으로 아시아 패러독스 해소의 모멘텀을 형성하는 동북아 그린데탕트를 추진해야 할 것이다. 동북아 국가들의 공통 관심사인 생태·환경의 협력을 강화하고 이 구도에 평화문화의 성격을 부여하는 모델의 창출이 필요하다. DMZ 세계생태평화공원 조성사업을 동북아 생태·환경문제 해결과 평화문화 형성을 위한 출발점으로 삼고 DMZ를 중심으로 한 협력체제의 구축을 추진해야 할 것이다. 동북아 생태평화협력을 중국, 몽골, 시베리아를 거쳐 유럽과 연계하는 유라시아 생태평화협력으로 발전시



키고 한반도를 전 세계적 생태평화협력의 상징 및 중심거점으로 승화하는 방안을 모색해야 할 것이다.

단계적으로 동북아 생태평화벨트(Northeast Asia Eco-Peace Belt)를 형성하고 나아가 유라시아 생태평화벨트(Eurasia Eco-Peace Belt)로 발전시켜야 할 것이다. 동북아 생태평화벨트는 DMZ를 중심으로 남북·중·일·러를 연결하는 생태평화 개념의 복합벨트를 형성하는 것이다. 동북아 국가 간 생태축의 연결과 역내 국가 간 평화문화협력 요소를 결합하고, 시민사회 및 청소년 등의 생태·평화교류의 공간으로 활용할 수 있을 것이다. DMZ 세계생태평화공원과 히로시마와 나가사키 평화공원, 중국 뤄순평화공원 간 평화 네트워크의 형성도 모색이 가능할 것이다.

유라시아 생태평화벨트는 한반도 생태축을 중국 및 러시아를 거쳐 유럽 그린벨트와 연결하는 개념이다. DMZ 전역과 백두대간을 중국의 녹색만리장성(Green Great Wall of China), 몽고 그린벨트(Green Belt of Mongolia) 등과 연계할 경우 시베리아, 모스크바를 거쳐 독일 그뤼네스 반트를 중심으로 하는 유럽 그린벨트와 연결이 가능하다. 아울러 그린벨트 축을 중심으로 평화문화의 개념을 부여함으로써 DMZ 세계생태평화공원과 DMZ를 국제적 생태평화 네트워크 및 교류의 거점으로 발전시키는 한편, 생태평화의 상징적 중심공간으로서 한국 위상 정립이 가능할 것이다. 또한 유라시아 이니셔티브와 시너지 효과의 모색도 가능할 것이다.

## 라. 국제기구 유치

DMZ 세계생태평화공원 및 DMZ 일원에 한국주도의 생태평화 국제협력조직 및 기구의 유치 또는 창설을 통해 DMZ와 한반도를 세계

I

II

III

IV

V

VI

VII

생태평화문화의 거점으로 육성하는 발전방안의 모색이 필요하다. 그러나 DMZ의 특성상 대규모의 국제조직이나 기구를 유치하는 것은 지양할 필요가 있다. DMZ의 특성과 부합하는 소규모 생태평화 관련 조직을 유치하고 DMZ 세계생태평화공원 내에 사무국을 설치하는 방안이 모색될 수 있을 것이다. 예를 들어 UN의 CBD(Convention on Biological Diversity) ‘접경지역생물권보전 프로그램’ 등의 유치를 모색할 필요가 있다. 또한 한국주도의 창의적인 ‘PBO(Peace & Biodiversityorganization)’ 창설도 검토될 수 있을 것이다. 평화와 생태를 연결하는 체계적인 국제협력기구 및 프로그램이 미흡한 상황이라는 점에서 DMZ의 세계적인 생태·평화의 상징성을 활용하여 한국주도의 생태평화 기구를 창설할 경우 한반도 및 DMZ는 국제 생태평화협력의 랜드마크화가 가능할 것이다.

# IV. DMZ 세계생태평화공원 구상과 거버넌스





## 1. 통일이슈와 거버넌스

통일은 한국사회의 정치, 경제, 사회문화 전반을 아우르는 복합적 과정으로써 제반분야 간의 유기적 연계와 협력이 무엇보다 중요하다. 통일을 구현하는 과정에서 성공적 거버넌스의 구성이 핵심적인 의미를 지니는 이유이다. 정부의 한반도 신뢰프로세스의 추진노력에도 불구하고 지속되는 북한의 핵도발, 통일준비위원회의 출범 등 정부차원의 다양한 노력에도 불구하고 민간분야에서는 상응하는 반응이 도출되지 않는 점, 통일에 대한 한국과 주변 유관국과의 입장차 등은 한반도 통일문제에 있어서 거버넌스 형성이 무엇보다 중요함을 입증하는 현상들이다. 다양하고 복합적인 통일관련 주체들의 유기적인 협력관계를 의미하는 성공적 거버넌스의 형성은 무엇보다 중요하다.

거버넌스(governance)라는 개념은 기존의 레짐이론이 많은 한계를 노정하면서 하나의 대안으로 간주되고 있다. 통일문제의 복잡성을 생각한다면 거버넌스 개념은 적절한 분석의 틀이 될 수 있을 것이다. 거버넌스는 명령기제가 아닌 조정 및 통제의 합목적적 행위를 의미하며, 통치(government) 개념과 구별된다.

경제발전, 민주화 그리고 세계화의 진전에 따라 시민사회의 영향력이 증가하고, 다양한 행위주체 및 이익단체들이 국가정책에 영향을 미치는 경향이 증대되고 있다. 거버넌스 개념의 등장은 정부 역할과 개입수단의 적절성 및 효과성에 대한 새로운 접근이 필요하다는 인식의 확산을 배경으로 하고 있다. 과거처럼 정부 중심의 일방적 정책결정 및 수행은 이제 더 이상 효과적이지 않기 때문이다. 반면 수평적·민주적 의사결정과 네트워크의 형성을 중시하는 경향이 확대되었으며, 상이한 집단에 의한 다양한 종류의 결정권한과 그 사용방식, 그리고 다양한 집단들 간 관계설정의 양태 등을 개념화 한 것이 거버넌스(Governance)

I
II
III
IV
V
VI
VII

라고 할 수 있다. 유엔은 거버넌스에 대해 “정책 결정과 집행과정(the process of decision-making and the process by which decisions are implemented)”으로 규정하고 있다.<sup>2)</sup> 거버넌스는 관심영역에 따라 다양한 변형이 가능하며, 예를 들어 기업 거버넌스, 국제 거버넌스, 국가 거버넌스, 지역 거버넌스 등이 있다.

“거버넌스는 통치와 동의어가 아니다. 거버넌스와 통치 모두가 의도적 행위, 목표지향적 행동, 규칙시스템을 말한다. 그러나 통치는 공식 권위와 경찰력을 통해 입안된 정책을 집행하는 행위를 뜻한 반면, 거버넌스는 법적 또는 공식적으로 명시된 책임으로부터 도출되거나 또는 그렇지 않을 수 있는 공유된 목표에 의해 뒷받침되는 행위를 말하며 따라서 일탈을 막고 순종을 얻어내기 위해 경찰력에 의존할 필요는 없다. 달리 말하면 거버넌스는 통치보다 포괄적이다.”<sup>3)</sup>

거버넌스는 강제 기제를 갖춘 공식적 통치행위와는 구분되는 행위 시스템을 말한다. 거버넌스는 공표된 의무와 책임을 지닌 위계적 통치 행위와는 구별되는 규칙과 조정의 시스템이다. 거버넌스는 통치에 응집 및 결집력, 그리고 위계질서 등에 있어서 상대적으로 이완된 형태를 의미한다. 첫째, 거버넌스는 분명한 경계를 지니지 않고 있으며 부분들 사이의 구분이 명확하지 않고 특정한 인과관계를 가지고 있지 않다. 반면 행위주체들 사이에 구체적 결정인자가 별도로 존재하지 않으면서도 상호의존관계에 놓여있다. 국가와 민간, 기업과 비정부기구, 중앙정

---

<sup>2)</sup> UN ESCAP, *What is good governance?*, July 10, 2009. <<http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>>. (검색일: 2015.12.10.).

<sup>3)</sup> James N. Rosenau, “Governance, Order and Change in World Politics,” in *Governance without Government: Order and Changes in World Politics*, eds. James N. Rosenau and Ernest-Otto Czmpiel (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), p. 4.

부와 지방정부 등 다양한 주체들이 통일문제의 역동적 흐름에 관여하고 있다. 통일문제에 있어서 국가가 아직도 지배적인 부문이라고 할 수 있지만, 거버넌스는 통일문제의 비결정성(indeterminacy)과 불확실성(uncertainty)의 속성을 조망해줄 수 있는 개념이다. 둘째, 거버넌스는 위계적이지 않은 권위의 다양한 형태를 나타낸다. 조직적 순위와 명시된 권위와 책임을 요구하는 통치와 비교하여 거버넌스는 다른 권위를 지니고 있다. 셋째, 거버넌스는 권위적 규칙의 포괄적 체계이며, 따라서 레짐이론의 이슈 중심적 설명과 차별화된다. 안보와 경제협력, 그리고 인권 등의 이슈는 실제 세계와 밀접한 관련이 있으면서 이들 사이의 경계는 구분이 매우 어렵다. 권위 주체와 영역이 매우 다양하다는 점에서 특히 복잡성을 지니는 통일이슈의 이해에 있어서 거버넌스 개념의 유용성이 있다.<sup>4)</sup>

통일을 위한 준비작업은 복잡적이고도 다양한 영역을 포함하고 있다는 점에서 분야에 따라 참여의 정도와 방식 역시 다양하게 나타날 수밖에 없다. 통일분야에서 정부의 역할이 중요하지만 기업, 민간단체, 개인 등 한국사회의 다양한 주체들이 공감대를 기반으로 다양한 형태로 참여하고 역할을 분담하는 것이 요구된다. 통일분야의 거버넌스가 통합적이고 종합적인 특성을 지니는 이유이다. 특히 현재와 같은 남북관계의 경색국면에서 정부와 민간의 역할분담을 통한 복합적 거버넌스 구축의 중요성이 있다.

통일을 준비하기 위한 새로운 거버넌스의 구축을 위해서는 다양한 행위 주체들의 공감대 형성 및 이를 기반으로 한 참여도의 제고와 통일 대비 역량을 강화하는 것이 바람직하다. 통일문제의 특성상 정치와

<sup>4)</sup> 조한범 외, 『비정부기구(NGO)를 통한 남북한 교류·협력 증진 방안 연구』 (서울: 통일연구원, 2000), pp. 11~13.

I
II
III
IV
V
VI
VII

행정부문에서 정부 역할이 강조될 수 있으나, 경제와 사회의 영역에서는 자율성의 확대를 지향하는 동시에 증장기적 통일 역량의 강화에 초점을 맞출 필요가 있다.

DMZ의 경우 남북한 간의 군사적 대치가 이루어지는 지역인 동시에 UN의 관할권이 행사되는 지역이라는 점에서 복합적인 지정학적 특성을 띠고 있다. 따라서 DMZ 세계생태평화공원 조성을 위해서는 남북한 간 뿐만 아니라 미국과 중국, UN 등 국제사회의 지원과 협조가 필수적이다. 국내적으로는 중앙정부와 지방정부 간의 효율적 협력관계가 필요하며, DMZ의 특성상 국내외의 환경 NGO와도 원만한 관계를 형성하는 것이 필수적이다.

## 2. 통일대비 거버넌스의 영역: 정치·경제·사회적 영역

통일대비 측면에서 영역별 거버넌스는 정치·행정영역(법·제도), 경제영역(물질), 사회영역(인적·정서적)으로 구분될 수 있다. 정치적 영역은 국가중심 거버넌스, 경제영역은 시장중심 거버넌스, 그리고 사회영역은 시민사회 중심거버넌스의 특성을 띠다고 할 수 있다.

### 가. 정치적 거버넌스(political governance)

정치적 거버넌스는 경제적 통일을 대비해 나가기 위한 법·제도의 구축과 정부의 역량 강화라는 측면에서 접근할 필요가 있다. Lamb은 거버넌스가 정책 수립, 핵심 서비스와 공공재 공급, 공공기관의 설치 및 관리, 그리고 네트워크의 운용 등 4가지 영역을 핵심적으로 포함하고 있다고 주장한다.<sup>5)</sup> <표 IV-1>에는 나타나 있지 않지만, Lamb은



정치적 거버넌스가 공식, 비공식, 그리고 제3세계의 불법적인 영역까지 포괄한다고 주장한다. 그러나 우리의 경우에는 공식적인 부분에만 국한해도 충분할 것으로 보인다.

**표 IV-1** > 정치적 거버넌스의 프레임

	Policies/ processes	Services	Institutes	Networks
formal	elections, laws, regulations	health, sanitation, education, justice, defense, taxation	parliament, military, courts, police	communities of practice, parties

자료: Lamb, *Political Governance and Strategy in Afghanistan*, p. 11.

Canlas는 필리핀에 대한 해외원조의 효과성을 증대시키기 위한 방안 마련의 차원에서 경제정책 개혁과 함께 정치적 거버넌스 문제를 다루고 있다.<sup>6)</sup> 그의 논문에 따르면, 정치적 거버넌스는 경제성장과 발전을 위한 정부의 역할에 초점이 맞추어져 있으며, 보다 구체적으로는 이를 결정하는 핵심적 요소인 정치구조가 안정되어 있어야 하고 정치적 행정기구들이 효과적으로 활동할 수 있도록 규율하는 규칙이 운용되어야 한다는 점을 강조하고 있다. 또한 여기에 더하여 국가의 안전과 안보가 안정적으로 확보되어야 하며, 모든 종류의 계약들이 충실하게 이행되도록 법규와 사법체계, 그리고 행정시스템이 제대로 구축되어야

<sup>5)</sup> Robert D. Lamb, *Political Governance and Strategy in Afghanistan* (Washington, D.C.: CSIS, April 2012), p. 11.

<sup>6)</sup> Dante B. Canlas, "Political Governance, Economic Policy Reforms, and Aid Effectiveness: the case of the Philippines with lessons from the Ramos administration," (GRIPS lecture material, 2007.6.7.), <<http://www.grips.ac.jp/forum/pdf07/07june07/canlas1.pdf>>. (검색일: 2015.12.19.).

I
II
III
IV
V
VI
VII

한다는 점을 강조하고 있다.<sup>7)</sup>

정치적 거버넌스의 문제를 제3세계 국가에 적용하여 개선안을 모색하는 사례연구는 국제기구를 중심으로 활발하게 진행되고 있다. 이 중에서 잠비아에 대한 최근 연구가 있다.<sup>8)</sup> 이 연구에 따르면, 정치적 거버넌스에서는 국가의 책무와 신뢰도가 더욱 중시되며, 국가의 행위가 정치적 안정성과 경제 발전에 어떤 영향을 미치는지에 초점을 맞추고 있다. 또한 정치적 거버넌스가 공통적으로 지녀야 할 중요한 특징을 크게 4가지로 요약하고 있다.<sup>9)</sup> 첫째는 정부가 선택받고, 관찰되며 교체되는 절차(the processes by which governments are chosen, monitored, and changed), 둘째는 정부의 행정기관, 사법기관 그리고 입법기관들 사이에 발생하는 상호작용의 체계(the system of interaction between the administration, the legislature, and the judiciary), 셋째는 공공정책을 수립하고 집행하는 정부의 역량(the ability of government to create and to implement public policy), 넷째는 시민과 일련의 단체들이 자신들의 이해관계를 규정하고 정부당국 및 서로 간의 상호작용 메카니즘(the mechanisms by which citizens and groups define their interests and interact with institutions of authority and with each other)이다. 이 연구에서는 또한 정치적 거버넌스가 담당해야 하는 영역으로 공공서비스의 제공, 경제적 안정성 보장, 사회질서의 확보, 그리고 국가안보와 안전 보장 등을 강조하고 있다.<sup>10)</sup>

---

<sup>7)</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>8)</sup> *Political Governance Study in Zambia*, This study was conducted by YEZI Consulting & Associates, Lusaka, March 2013. <<http://www.diakonia.se/globalassets/documents/diakonia/where-we-work/africa/1303-zambia-diakonia-political-governance-study.pdf>>. (검색일: 2015.12.10.).

<sup>9)</sup> *Ibid.*, p. 12.

결국, 정치적 거버넌스는 국가가 처한 상황과 거버넌스의 적용대상의 성격에 따라 다양한 형태로 정의될 수 있는 것으로 보인다. 여기에서는 통일경제에 대비하기 위한 법·제도적 기반 구축이라는 관점에서 접근할 수 있을 것으로 판단된다.

#### 나. 경제적 거버넌스(economic governance)

과거에는 정부와 경제 사이의 관계설정이 지니는 중요성과 계획과 시장에 대한 이분법적 접근이 과도하게 강조되었기 때문에, 경제가 통제·관리되는(governed) 다른 방식들은 무시되는 경향이 있었다고 할 수 있다. 하지만 현대 사회에서는 공적 영역과 사적 영역 사이의 경계가 매우 중요한 의미를 띠게 되었다. 그러나 이 경계는 정치적으로 정의되었으며, 그 정의 역시 변화하게 된다. 이 같은 상황에 기초하여, 경제질서에 대한 규칙과 규범을 구성하는데 있어서 정부의 역할과 많은 행위 주체 중의 하나로서 정부가 관여하는 행위의 차이를 규명하는 작업이 필요하게 되었다. Gamble에 따르면, ‘경제적 거버넌스’에 대해서 정의를 내리는 작업은 경제가 ‘governed’되기는 하지만, 그것이 반드시 정부에 의해서 이루어지는 것은 아니라는 생각에서 출발한다고 할 수 있다.<sup>11)</sup> 거버넌스 유형은 대체로 시장(markets), 계층제(hierarchies), 공동체(clans/communities) 등 3가지가 일반적으로 제시되는데, 거버넌스 유형들이 어떤 측면에서는 정치적으로 결정되기도 하지만 때로는 정부의 역할이 배제된 상태에서 작동되기도 한다고

<sup>10)</sup> *Ibid.*, pp. 37~38.

<sup>11)</sup> Andrew Gamble, “Governing Sectors of the Economy,” in *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, ed. Jon Pierre (New York: Oxford University Press, 2000), p. 111.

I
II
III
IV
V
VI
VII

주장한다. Gamble은 ‘거버넌스’는 일단 구성이 되면 대체로 자기통제(self-governed)되기 때문에 정부의 역할은 최소화되는 것이라고 강조한다. 또한 현실 경제에서는 하나의 거버넌스 유형이 아닌 다양한 거버넌스 유형이 적용된다는 사실을 인식해야 한다고 강조하고, 이 때문에 정부와 시장 사이에 지나치게 대립적인 관계를 설정할 필요가 없다고 주장한다.<sup>12)</sup> 또한 나라의 경제상황에 따라 다른 유형의 경제 거버넌스가 적합하다는 사실도 주목할 필요가 있다. 즉, 경제 거버넌스에 개입하는 정부의 역할과 기능의 정도가 국가마다 다양하게 나타날 수밖에 없으며, 가장 중요한 것은 국가의 개입정도가 낮더라도 경제체계를 조정하는(steering) 정치적 역량은 높아야 한다는 사실이다.<sup>13)</sup>

경제적 거버넌스는 경제를 구성하는 조직체제와 정체성, 규칙과 규범 등을 포괄적으로 담고 있다고 할 수 있다.<sup>14)</sup> 여기에서 핵심적인 문제는 경제적 거버넌스에서 정부의 역할을 어디까지 인정하는 것이 바람직할 것인지에 대한 것이다. 특히 시장에 관여해야 하는 적정 수준에 대한 부분을 포함해서 이 문제와 관련해서 다양한 견해들이 제기되고 있다.

EU가 인식하는 경제적 거버넌스는 국가재정의 효과적인 관리에 초점이 맞추어져 있다. 특히 2010년 유럽지역에 재정위기가 나타나면서 기존의 경제관리체제에 근본적인 문제가 있기 때문에 경제적 거버넌스를 개혁해야 한다는 필요성이 제기되기도 하였다. EU가 자체적으로 마련한 경제적 거버넌스 개혁안에 따르면, 성장을 방해하거나 경제를 위협에 빠뜨릴 수 있는 정부의 과도한 재정적자나 공공부채 수준을 탐지하고 예방하며 교정하는 것에 목표를 맞추고 있다.<sup>15)</sup> 이에 따라

---

<sup>12)</sup> *Ibid.*, p. 111.

<sup>13)</sup> *Ibid.*, p. 112.

<sup>14)</sup> Gamble은 경제적 거버넌스를 ‘경제 헌법(economic constitution)’이라는 개념으로 접근하고 있다. *Ibid.*, p. 112.

재정규율을 강화하고, 거시경제에 대한 감시를 강화하며, 경제위기를 상시적으로 관리할 수 있는 위기관리시스템을 구축할 필요성이 강조되었다. 이와 함께 다양한 경제정책들의 조화를 위한 노력과 재정기구의 기능을 강화할 필요성이 강조되었다. Rogerson은 아프리카 지역경제의 사업환경에 대한 연구를 통해서 경제적 거버넌스를 평가하고 있는데, 연구에서 사용한 평가지표는 6가지로, 대화 및 국영기업과의 관계(dialogue and state-business relations), 산업인프라(infrastructure), 규제환경(regulatory environment), 토지 사용권과 소유권(land and property rights), 정부의 지원(government support), 삶의 질(quality of life) 등이 그것이다.<sup>16)</sup> 여기에서 ‘삶의 질’은 교육과 건강, 운동과 오락시설 및 휴식공간, 자연환경 등이 포함되어 있다. 이 논문에서 언급하고 있는 경제적 거버넌스는 기업들의 사업환경을 결정하는 정책적·물질적·인적 여건들의 결합체라고 할 수 있다.

기존의 문헌을 종합적으로 살펴보면, ‘경제적 거버넌스’에 대한 별도의 논의는 상대적으로 적은 것으로 나타나고 있으며, 그 개념과 기능에 대한 인식도 상당한 편차를 보이고 있는 것으로 판단된다. 그러나 경제적 환경이라는 측면에 초점을 맞추고 있다는 공통점이 발견된다고 하겠다. 따라서 우리는 통일경제에 대비한다는 차원에 관심을 가지고 있기 때문에 남북경제협력의 추진 환경이라는 측면에서 접근할 수 있을 것이며, 산업인프라와 민간기업의 역할 등과 같은 다양한 지표들을 중점적으로 고려할 수 있을 것이다.

<sup>15)</sup> European Commission, “EU Economic Governance,” <[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/index_en.htm)>. (검색일: 2015.12.15).

<sup>16)</sup> Christian M. Rogerson, *Economic Governance and the Local Business Environment: evidence from two economically lagging provinces of South Africa*, <[http://www.businessenvironment.org/dyn/be/docs/179/Rogerson\\_LocalBE\\_SA.pdf](http://www.businessenvironment.org/dyn/be/docs/179/Rogerson_LocalBE_SA.pdf)>. (검색일: 2015.12.10.).

I
II
III
IV
V
VI
VII

## 다. 사회적 거버넌스(social governance)

‘사회적 거버넌스’라는 용어는 학계나 국제기구에서 거의 사용하지 않는 단어라고 할 수 있으나, 여기에서는 사회적 영역의 거버넌스라는 의미로 사용하고자 한다. 같은 이유로 사회적 거버넌스에 대한 직접적인 개념 정의는 발견할 수 없기 때문에, 본 보고서에서는 “거버넌스를 위한 사회적 자본(social capital)과 인적자본(human capital)의 축적 및 수준”으로 규정하고자 한다.

먼저 ‘사회적 자본’은 개인과 집단들이 다른 사람 또는 집단들과의 관계나 상호작용 속에서 얻을 수 있는 신뢰, 연대감, 사회적 연계망, 정보와 소통, 아이디어 등과 같은 것들의 집합체라고 할 수 있다.<sup>17)</sup>

사회적 자본에 대한 개념은 매우 다양하게 정의되어 왔으나 사회적 네트워크와 상호관계의 규범(norms of reciprocity), 그리고 그들 사이에서 발생하는 신뢰할 만한 가치(trustworthiness)라고 인식될 수 있다.<sup>18)</sup> 사회적 자본의 중요성은 3가지로 요약될 수 있다.<sup>19)</sup> 첫째, 사회적 자본은 시민들이 상호협력을 통해서 집단적인 문제들을 쉽게 해결할 수 있도록 한다. 둘째, 사회적 자본은 사람들이 신뢰구축을 통해서 대화가 더 원활하게 진행될 수 있도록 한다. 셋째, 사회적 자본은 사람들에게 자신들이 서로 연결되어 있다는 사실을 깨닫게 함으로써 삶을 개선할 수 있게 한다.

사회적 거버넌스는 사회 안에서의 관계와 사회를 구성하고 있는 사

---

<sup>17)</sup> Mihir K. Roy and Mizanur Rahman, “Role of Social Capital in Good Governance: the Case of PRDP in Bangladesh,” (Proceedings of 11th Asian Business Research Conference, 26~27 December 2014, Dhaka Bangladesh).

<sup>18)</sup> *Ibid.*

<sup>19)</sup> R. D. Putnam, *Bowling Alone: the Collapse and Revival of American Community* (New York: Simon and Schuster, 2000), p. 19, Roy and Rahman에서 재인용.

람에 대한 것이라고 할 수 있다. 또한 관계와 사람의 특성과 수준을 결정하는 요소들 중에서 다양한 사회적 또는 개인적 자산(또는 자본)이 중시되어야 할 것으로 보인다. 높은 수준의 다양한 사회적 자본이 좋은 거버넌스로 연결될 수 있기 때문이다. 공동체에 대한 가치와 사회적 규범 그리고 공동의 가치체계가 허물어지면 정치·경제영역에서 도덕성이 약화되는 현상으로 연결된다는 사실에 주목하여, 높은 수준의 사회적 자본이 좋은 거버넌스를 이끌어내는데 기여한다는 결과도 발표된 바 있다.<sup>20)</sup>

### 3. 통일대비 거버넌스 형성 방향

#### 가. 통일비전의 공유 및 공감대 형성

통일대비 거버넌스 구축의 출발점은 국민적 공감대 형성 작업이라고 할 수 있다. 특히, 통일상황에서 발생하게 될 다양한 문제의 해결 방식에 대한 공감대가 중요하다. 여기에는 단기적으로 해결해야 할 과제들도 있지만 중장기적으로 남북이 통합해 나가는 과제도 포함되어 있기 때문에 국민적 공감대가 반드시 뒷받침되어야 하는 것이다. 예를 들면, 통일 이후 북한 주민들에 대한 경제적 지원, 북한지역에 대한 경제체제의 전환이나 사유화 방식, 그리고 복지정책의 적용 등은 남북한 주민 모두에 영향을 미치는 사안이라고 할 수 있기 때문에 국민적 공감대 형성이 요구된다. 특히 통일과정의 주요 사안들은 합의에 기반을 둔 정치적 선택의 성격을 지니기 때문이다.

<sup>20)</sup> Tobias Ritter, "Social Capital as a Determinant for Good Governance - an Empirical Analysis of the 27 EU Member States," (2013 EGPA Annual Conference Edinburgh Scotland-UK, 2013.9.11.~13.).

I
II
III
IV
V
VI
VII

## 나. 통일대비 물질적·제도적·사회적 기반 구축

통일에 대비한다는 측면에서 가장 조심스러우면서도 중요한 과제는 예상보다 빠른 속도로 통일이 이루어지고 북한지역은 행정적으로 공백 상태가 나타나게 되었을 때, 우리가 어떻게 대처해 나갈 것인가의 문제라고 할 수 있다. 특히, 북한지역의 주민들에 대한 기본적인 경제적 문제의 해결을 위해서 필요한 일들이 무엇이며, 이를 위해 무엇을 할 것인가가 사전에 준비되어 있어야 한다. 이러한 상황에서 요구되는 것들은 단순한 경제적 물자 제공을 크게 뛰어 넘는 일로, 행정적, 사회적으로 대응 역량이 갖추어지지 않으면 통제할 수 없는 혼란 상태로 이어질 가능성을 배제할 수 없다.

## 다. 통일에 필요한 자본의 제반 자본 축적

통일 이후 남북통합과정에서 문제점은 최소화하고, 새로운 성장동력을 창출함으로써 성장과 발전의 잠재력을 극대화해 나가기 위해서는 그 상황에서 주어진 자원들을 효과적으로 사용하는 일 못지않게 지금부터 축적해나가는 노력이 요구된다. 우리가 사용하게 될 자원들은 물질적인 것뿐만 아니라 무형의 자산들도 포함된다는 점을 간과해서는 안 될 것이다. 특히 정부가 인적자본과 사회자본을 의식적으로 축적해 나가는 노력이 필요하다.

## 라. 다차원적 협력네트워크 구축

한반도의 통일이 지니는 파급효과가 남북의 문제를 뛰어넘는다는 점에서 통일을 준비하고, 통일을 완성해 가는 과정에서 국제사회와의



협력은 불가피하다. 또한 통일과정은 기본적으로 북한의 선택을 기초로 협상을 통해서 이루어질 것이라는 점에서 북한과의 다양한 협력 채널을 확보하고, 이를 강화시켜 나가는 노력은 절대적으로 필요하다. 정부뿐만 아니라 우리 사회의 다양한 행위자, 즉, 민간단체, 기업, 개인 등이 여러 방식으로 참여할 수 있도록 할 필요가 있다.

## 4. DMZ 세계생태평화공원 추진 거버넌스

### 가. 정치적 거버넌스(political governance)

DMZ 세계생태평화공원 조성을 위한 법과 제도의 구축이 주요목표라고 할 수 있다. 정치적 거버넌스는 국가 중심적 특성을 띠며 정부의 적절한 역할 모색에 초점을 맞추게 된다. 따라서 정부가 주도하는 형태로 다양한 영역을 포괄하는 ‘메타 거버넌스’ 구축의 추진이 필요하다. 여기에서는 법치(rule of law)와 책임성(accountability), 전략적 비전(strategic vision) 등이 강조될 것이다.

#### □ 중앙정부와 지자체 간 협력체계 구축

DMZ 세계생태평화공원 조성 과정에서 지방정부의 역할은 중앙정부 못지않게 클 것으로 예상된다. 특히 지방정부의 역할과 능력의 확보를 통해서 중앙정부의 부담을 분산시키는 효과를 기대할 수 있을 것이다. 때문에 지방자치단체가 DMZ의 활용 및 DMZ 세계생태평화공원 조성 관련 준비 시스템에 다양한 방식으로 참여할 수 있도록 권장할 필요가 있다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

## □ 법적·제도적 시스템 구축

DMZ 세계생태평화공원 조성을 위한 정부차원의 대비시스템을 구축하여 정기적인 점검과 개선 노력을 통해서 새로운 상황에 대한 대응능력을 확대해 나갈 필요가 있다. 이와 함께 DMZ 세계생태평화공원 조성 진행과정에서 요구될 다양한 법적·제도적 요구에 민첩하게 대응할 수 있도록 법·제도적 기반을 구축해야 한다. 국제법과 국내법, 중앙정부와 지자체 간 다양한 이해관계가 상충하는 DMZ 지역의 활용 및 DMZ 세계생태평화공원 조성과 관련된 다양한 영역들이 망라된다는 점에서 법리적 검토와 적용상의 문제점과 부작용 등에 대한 검토 등이 다양하게 이루어져야 할 것이다. 또한 국제법적으로 대응해야 하는 문제에 대해서도 국제적 공감대 형성 및 우호적인 여론 형성에서부터 시작하는 등 체계적으로 접근하는 것이 필요하다.

## □ 갈등 조정 및 네트워크 확대

다양한 주체와 이해관계가 상충하는 DMZ 세계생태평화공원 조성과정에서 발생할 수 있는 갈등을 해소하는 작업은 매우 중요하다. 특히, 이러한 작업은 사전에 선제적으로 예방적인 조치를 취하는 것이 바람직할 것이다. 이를 위해서 민관 네트워크의 구축 및 강화 노력과 함께, 민민 네트워크의 구축작업도 지원할 필요가 있다.

## □ 국제사회와 협력 및 소통

DMZ 세계생태평화공원 조성은 단순한 공원을 넘어 비무장지대의 성격변화 및 평화지대화를 초래하는 국제정치적 사안이라는 점에서 국제사회와의 소통과 협력이 중요하다. 또한 DMZ 세계생태평화공원

조성 이후 동북아 그린데탕트의 확대라는 점에서도 국제적 차원의 중요성이 있다. DMZ 세계생태평화공원 조성을 위한 국제사회의 지원과 협력이 절실하기 때문에 이를 위한 협력체계의 구축과 기술적인 소통 능력을 강화해 나가는 노력이 요구된다. 이를 위해서 관련 공무원들을 국제기구들에 파견하고, 민간 NGO단체에서 실무자들을 교육시키기 위한 연수프로그램을 체계적·적극적으로 운용할 필요가 있다.

#### □ 북한과 공식·비공식적인 네트워크 구축

DMZ 세계생태평화공원 조성을 위한 북측과의 대화와 협상이 중요하다는 점에서 계획적으로 시스템을 강화시키고 필요한 인력을 확보해 나가야 한다. 이를 위해서 남북대화 및 통일과정에서 북측과의 협상을 수행하는 시스템을 구축하고 상시적으로 역량을 확충해 나가야 할 것이다. 북한 당국과의 공식적인 네트워크는 제3국을 중계지로 활용하거나 국제기구의 사업을 활용할 수 있을 것이다.

#### □ 위기관리 거버넌스의 구축

DMZ 세계생태평화공원 조성 과정에서 발생할 수 있는 급작스러운 상황에 대한 치밀한 예측작업이 필요하며, 발생할 수 있는 위기 요소들을 관리할 수 있는 정책의 수립과 사전적 대비가 요구된다.

### 나. 경제적 거버넌스(economic governance)

시장 중심의 거버넌스로 협력형 모델을 지향하고 성과에 대한 효율성을 중시하며, DMZ 세계생태평화공원 조성과 관련된 경제적 역량의

I
II
III
IV
V
VI
VII

강화가 목표라고 할 수 있다. 경제적 거버넌스는 정부와 기업 그리고 민간단체들의 협력체계를 의미한다. 경제적 거버넌스에서는 정부의 재정능력 확보 및 운영능력 강화와 함께 기업들과 민간단체들의 다양한 참여를 포괄하게 된다. DMZ 세계생태평화공원 조성과 관련된 경제적 거버넌스는 공원조성과정의 경제적 문제와 활용, 파급효과, 지자체 발전 등 다양한 영역을 포괄한다.

#### □ 재정 효율성 확보

DMZ 세계생태평화공원 조성을 위한 재정적 효율성을 확보하는 것이 중요하다. DMZ의 특성상 세계생태평화공원 조성 자체는 물론 관련 기반시설의 조성도 중요한 문제이기 때문이다. DMZ 세계생태평화공원 조성이 접근성이 떨어지는 지역에 조성될 경우 도로 및 인프라, 숙박 등 다양한 차원의 재원이 필요하게 된다. 이 경우 DMZ 세계생태평화공원 자체를 넘어 남북협력 및 지자체 발전, 국토의 균형적 발전 등 다차원과 관련된 노력이 필요하다.

#### □ 지속 가능성 확보

DMZ 세계생태평화공원은 국내외적으로 중요한 생태·평화적 공공재인 동시에 효율적 운영 방안의 모색을 통해 지속 가능성을 확보할 필요가 있다. 생태, 평화, 관광, 문화, 역사교육 등이 결합된 새로운 운영모델의 창출 및 관련 행위주체 간의 협력관계 확대 방안의 모색이 필요하다.

#### □ 남북경협 확대

DMZ 세계생태평화공원 조성은 갈등지역인 DMZ의 평화적 이용이

라는 점에서 DMZ 및 접경지역 전반에서 남북경협이 확대 계기가 될 수 있을 것이다. 개성공단 사업 및 금강산관광 사업의 재개는 물론 제2, 제3의 연관사업들이 창출될 수 있다는 점에서 친환경 생태지향의 발전방안의 모색 및 협력관계가 모색될 필요가 있다.

#### □ 국토의 균형 발전 연계

DMZ 세계생태평화공원 조성을 통해 분단체제의 고비용구조에 놓여 있던 DMZ 인근 및 접경지역 전반의 평화적 친환경적 발전의 계기를 만들 필요가 있다. 동시에 남북협력의 확대와 함께 국토의 균형 발전차원의 도로, 기반시설 확충 및 인프라 구축이 모색될 필요가 있다.

#### 다. 사회적 거버넌스(social governance)

DMZ 세계생태평화공원 조성과 연계한 사회적 자본의 축적, 즉 인적 통일역량의 확보 및 경제적 통일 관련 사회적 공감대의 형성이 목표라고 할 수 있다. 사회적 거버넌스는 DMZ 세계생태평화공원 조성을 위한 사회적 동의를 유도하고, 사회적 공감대를 바탕으로 사회적 자산과 인적 자본을 축적해 나가는 문제에 초점을 맞추게 될 것이다. 시민단체 중심의 거버넌스로 소통형 모델을 지향하며, 민주적인 의사결정과 절차를 중시하는 형식을 강조한다. 이에 따라 참여성이 강조된다. 개인과 시민사회단체들의 다양한 형태의 참여가 중요하다는 점에서 사회적 거버넌스는 네트워크형 거버넌스의 성격을 지향하는 것이라고 할 수 있다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

## □ 다양한 사회적 자본의 축적과 융합

사회적 자본의 핵심은 사회 구성원들 사이에 신뢰관계를 구축하는 데에서 출발한다고 할 수 있다. 여기에 사회적으로 구축된 네트워크와 각종 조직들이 사회적 자본의 기본 틀을 유지하는 것으로 인식하고 있다. 따라서 DMZ 세계생태평화공원 조성에 대비하는 차원에서 사회적 자본을 구축해 간다면, 관련된 다양한 주체들 간의 기본적인 신뢰관계가 구축되어야 할 것이다. 나아가 남북 주민들 사이에서도 신뢰관계를 쌓아가는 노력이 필요하다. 사회적 자본의 구체적인 형태로 가장 중요한 부분은 인적자본이라고 할 수 있다. DMZ 세계생태평화공원 조성을 위해서는 정치, 경제, 사회문화, 예술, 인문, 역사, 평화 등 제반 영역의 주체들이 참여할 필요가 있다. 또한 DMZ 세계생태평화공원 조성에 대한 긍정적인 인식을 확산하고, 새로운 남북관계의 계기라는 공감대의 확산과 참여가 요구된다.

## □ 합의구조의 형성

DMZ 세계생태평화공원 조성이 건설이 아닌 축제가 되기 위해서는 국민적 공감대의 형성과 합의구조에 기반을 둔 추진이 필요하다. 사회적 공감대 형성 과정은 남한 사회뿐만 아니라 국제사회와 북한 및 해외 동포 등이 포함되어야 할 것이다. 이를 위해서 해외동포들을 중심으로 하는 다양한 네트워크를 구축하고 국내 관련 네트워크와 연결하도록 유도하여 이를 DMZ 세계생태평화공원 조성을 위한 인력망으로 자산화해야 할 것이다.

## □ 새로운 ‘문화적 자산’ 창출

전 세계적으로 갈등지역으로 낙인된 한반도가 DMZ 세계생태평화공원 조성을 통해 새로운 평화문화의 모델이 될 수 있을 것이다. 특히 DMZ 세계생태평화공원은 생태·평화라는 보편적 가치를 상징하는 ‘성지’로 승화될 수 있다는 점에서 단순한 공원을 넘어 통일과정 및 이후까지 지속적으로 한국적 문화자산으로 발전시키는 노력이 필요하다. 또한 DMZ 세계생태평화공원 조성을 통해 분단문화가 통일문화로 전환될 수 있는 복합적 노력이 필요하다.

I

II

III

IV

V

VI

VII





# V. DMZ 세계생태평화공원과 지자체 협력





# 1. DMZ 평화적 활용의 의미와 기존제안 검토

## 가. 접경지역 평화협력의 의의

일반적인 우리의 인식 속에 존재하는 국경 혹은 경계(border)라는 개념은 근대 국민국가의 탄생과 관련이 있다. 이른바 베스트팔렌 체제라고 불리는 근대 국민국가가 등장하면서 경계의 중요성이 강조되기 시작한 것이다. 이렇게 만들어진 경계는 냉전시대를 거치면서 더욱 견고한 단절과 갈등의 상징으로 고착화되었다. 특히 종전(終戰)이 아니라 정전(停戰) 상태가 이어지고 있는 한반도에서의 경계는 사람들의 자유로운 이동을 막는 단절선이 되고 있다.

국가 간 경계의 형태가 모두 이와 같은 것은 아니다. 16세기 이전 국가 간의 경계는 선보다는 공간으로 인식되는 경향이 강했다. 교통, 통신 등의 미발달로 주요 생활권이 충돌하지 않았기 때문에 명확한 경계를 설정하지 않아도 공존에 무리가 없었으며, 산맥이나 강과 같은 공간이 공동체의 안보에도 유리했기 때문이다.<sup>21)</sup> 우리가 살고 있는 21세기에도 한반도와 다른 성격의 경계를 가진 사례는 다수 발견된다. 예컨대 쉥겐조약(Schengen Agreement) 체결 이후 이 조약에 가입한 유럽 국가들 간의 통행에는 제한이 없다. 이른바 쉥겐국가(Schengenland)로 알려진 쉥겐영역 안에서 국경은 상징적인 경계선일 뿐 더 이상 대립과 갈등의 경계가 아니다. 이외에도 남미 다수의 국가들에서 경계는 여전히 변방지대(frontier)로 인식되기도 한다.

한반도에서 남북한의 경계는 정전협정에 의해 합의된 군사분계선(Military Demarcation Line: MDL)에 기초하고 있다. 이를 기초로

<sup>21)</sup> 이정철, 『DMZ담론: 개념사와 새 패러다임의 모색』 (춘천: 강원발전연구원, 2013), pp. 8~9.

I
II
III
IV
V
VI
VII

남북으로 2km씩 폭 4km의 비무장지대(De-Militarized Zone: DMZ)가 설정되어 있다. DMZ 내부는 헌법상 대한민국의 주권영역에 속하지만 실질적으로는 유엔사의 관할에 속해 주권의 행사가 제한되는 지역이다. DMZ는 일차적으로 남북한의 군사적 충돌을 방지하기 위해 설정된 공간이므로, 일반인의 접근과 통행이 철저히 제한된다. DMZ와 그 외곽지역은 이른바 접경지역이라 불린다. 법적으로 접경지역은 접경지역지원법에서 설정한 공간적 범위<sup>22)</sup>이지만, 그 내부에는 DMZ와 ‘민간인통제구역’이 있고, 군사시설 주변의 ‘군사시설보호구역’ 등 다양한 성격의 공간들이 존재하고 있다.<sup>23)</sup>

남북한의 분단과 군사적 긴장이 지속되면서 접경지역은 경계와 접하고 있는 배후지역으로서 접근과 통행은 물론이고 재산권 행사도 제한되는 독특한 공간이 되고 있다. 특히 다수의 군사시설이 배치되어 있는 접경지역의 특성상 대부분의 지역이 군사시설보호구역으로 설정되어 있어 재산권의 행사가 제한될 뿐만 아니라 지역발전이 크게 정체되고 있다. 냉전시기에는 군사적 긴장에 따른 지역발전 정체는 당연히 받아들여야 하는 문제로 인식되어 왔다. 하지만 탈냉전 이후 접경지역에 몇 가지 변화가 발생하였고, 지역 주민들 역시 이 문제를 다르게 인식하기 시작하였다.

지역발전에 대한 접경지역 주민들의 인식과 대응방식 변화에 영향을 미친 첫번째 변화는 한국사회의 민주화와 지방자치의 실시이다. 그

22) 접경지역 지원법 제2조 1항: “접경지역”이라 함은 군사시설보호법 제2조제3호의 규정에 의한 민간인통제선(이하“민통선”이라 한다) 이남의 시·군의 관할구역에 속하는 지역으로서 민통선으로부터 거리 및 지리적 여건·개발정도 등을 기준으로 하여 대통령령이 정하는 지역을 말한다. 다만, 군사분계선 남방 2km 지점을 잇는 선으로부터 민통선 사이의 지역으로서 집단취락지역 등 대통령령이 정하는 지역과 해상의 북방한계선 이남지역 중 대통령령이 정하는 지역은 접경지역으로 본다.

23) 각 영역의 범위와 내용에 대해서는 정은진 외, “경기도 접경지역의 실태: 정치적 환경과 경제기반,” 『한국경제지리학회지』, 제7권 제2호 (2004), p. 138 참조.

동안 중단되었던 지방자치는 1991년의 지방의원 선거, 1995년의 지방자치단체장 선거가 실시되면서 본격적으로 재개되었다. 민선 단체장과 지방의원들이 선출되면서 지방자치단체(이하 지자체)는 주민들의 여론에 보다 민감해졌고, 이것은 다양한 공공사업을 둘러싼 갈등으로 표출되었다. 실제 발전소, 폐기물 처리시설, 상수원 관리지역 지정, 댐 건설 등을 둘러싼 각종 지원제도들이 정비된 시기는 1980년대 말 민주화 이후이며, 특히 1995년 지방자치 실시 이후에 집중되고 있다.<sup>24)</sup> 이러한 공공갈등은 안보와 관련된 문제도 예외가 아니다. 예컨대 매항리 미군 사격장 문제, 평택 미군기지 이전 문제, 제주도 해군기지 사업 등 안보와 관련된 현안에 대해서도 지역 주민들이 적극적으로 목소리를 내기 시작한 것이다. 이러한 시대적 분위기와 맞물려 접경지역 지자체와 주민들은 지역발전 정체 극복을 위한 방안의 마련을 요구하기 시작하였다.

둘째, 남북한 접경지역의 군사적 긴장으로 말미암아 이 지역은 수십년간 인간의 발길이 닿지 못하였다. 그 결과 의도했던 것은 아니지만 DMZ와 접경지역에 생태계의 복원이 이루어졌다. 접경지역의 생태·환경적 가치가 새롭게 주목을 받으면서 이 문제를 둘러싼 논의가 지속적으로 확대되었다. 환경단체들과 환경주의자들은 접경지역의 생태와 환경을 보전·복원하는 문제에 관심을 가진 반면, 일부 접경지역 주민들은 이것을 새로운 규제로 받아들여 이른바 개발과 보전을 둘러싼 논쟁으로 발전하기도 하였다. 실제 접경지역은 접경지역지원법, 국토이용관리법, 군사시설보호법, 수도권정비계획법, 자연환경보전법, 수도법, 농지법, 문화재보호법, 관광진흥법, 산림법, 자연공원법 등 다양한 법

I
II
III
IV
V
VI
VII

<sup>24)</sup> 공공갈등을 둘러싼 논의에 대해서는 최용환, “민주화 이후 군과 지역사회,” 『GRI연구논총』, 제11권 제3호 (2009) 참조.

규의 적용 대상이며 이 가운데 상당수가 개발제한 등 규제와 연관되어 있다. 따라서 접경지역 주민들이 생태·환경에 대한 문제를 새로운 규제로 받아들이는 것이 완전히 무리인 것은 아니다. 물론 최근에는 접경지역을 중심으로 지역의 활동가들이 성장하면서 생태·환경의 보전과 활용 문제를 접목시켜 긍정적으로 변화시키려는 노력이 증가하고 있는 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 개발과 보전을 둘러싼 논쟁은 특히 접경지역에서 첨예한 이슈가 되고 있다.

셋째, 2000년대 남북관계의 변화이다. 6·15 정상회담 이후 접경지역에서는 개성공단, 금강산관광, 남북 도로·철도 연결 등 굵직한 남북 경제협력사업들이 추진되었다. 그 동안 완전히 폐쇄된 공간이었던 접경지역에 전면적이지는 않지만 돌파구가 마련된 것이다. 또한 갈등과 대립의 경계에서 이루어지는 협력과 상생의 사업들은 그 동안의 접경지역에 대한 인식을 바꾸는 계기가 되었다. 금강산관광이 시작되는 시점에 강원도가, 개성공단의 출범에 맞추어 경기도가 남북교류협력사업을 추진한 것은 우연이 아니다. 이외에도 접경지역은 그 특성상 남북 공동협력이 아니면 해결할 수 없는 문제들이 증가하고 있다. 예컨대 강원도가 삼림 병충해 방제사업을, 경기도가 말라리아 공동방역사업을 추진한 것은 접경지역의 현안을 해결하기 위한 노력이었다. 인간이 만든 군사분계선을 넘나드는 초국경질병 문제, 북에서 발원하여 남으로 흘러드는 공유하천의 문제 등은 접경지역 주민들의 삶과 직접적으로 연관된 문제이기 때문이다. 따라서 접경지역 주민들과 지자체들은 남북관계의 개선이 정체된 접경지역 발전의 계기가 될 수 있으며, 초국경질병이나 공유하천 활용과 관련된 접경지역 현안 해결의 수단이라고 인식하기 시작한 것이다.

접경지역의 활용에 대한 기존 접근의 상당수는 현실보다는 과거의 관행에 묶여있었던 것을 부인할 수 없다. 대부분의 법정 계획에서 접경

지역의 범위는 접경지역지원법 상의 범위에 국한되었으며, 경기도 계획은 경기도 접경지역만을, 강원도 계획은 강원도 접경지역만을 대상으로 하고 있다. 이마저도 현실적 접근이 어려운 DMZ 내부는 제외하고, 그 외곽의 남쪽 지역만을 대상으로 하고 있다. 물론 이것은 남북 간의 구조적 현실과 법체계의 미비에 따른 것이라고 보아야 할 것이다. 하지만 통일시대 접경지역의 범위는 남북한 모두의 접경지역을 아우르는 것이어야 하며, 특히 생태·환경을 중심으로 생각한다면 인간이 만든 행정구역이 아니라 생태적 영향권을 고려하는 것이 타당하다.

또한 접경지역을 남북 간 상생의 공간으로 인식한다면 새로운 비전과 다양한 외부변수를 고려할 필요가 있다. 예컨대 남북 도로·철도 연결은 대륙과의 육상 연계를 고려해야하며, 해상의 북방한계선(Northern Limit Line: NLL)은 한반도 평화체제 논의와 별개로 진행되기 어려울 것이다. 또한 접경지역 주민들의 발전된 인식과 현실적 상황에 대한 고려 없이 일방적으로 정책을 추진해서도 안 될 것이다.

일반적으로 경계(border)는 문화나 종교 집단과 같은 비영토적 집단 사이에도 발생하지만, 국가 시스템에서 경계는 배타적 주권이 미치는 영역의 한계선을 의미한다.<sup>25)</sup> 이러한 접경지역에 대한 인식은 주권적 범위의 외곽이자 변경이라는 의식에 기반하고 있다. 하지만 이 경계를 넘어 어떤 형태의 교류가 이루어지는가에 따라서는 접경지역의 성격이 달라질 수 있다. 즉 접경지역은 양 지역 간의 관계에 따라 성격이 달라진다.

마르티네즈(Martinez)는 접경지역에서의 상호작용을 기준으로 4가지 모델을 제시한다.<sup>26)</sup> 상호작용이 거의 존재하지 않는 폐쇄되고 소원한

<sup>25)</sup> James E. Dougherty & Robert L. Pfaltzgraff, Jr., *Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survey*, 5th Edition (New York: Longman, 2001), p. 177.

<sup>26)</sup> O. J. Martinez, "The Dynamics of Border Interaction," in *Global Boundaries: World Boundaries*, vol. 1, ed. C. H. Schofield (London and New York:

I
II
III
IV
V
VI
VII

접경지역(alienated borderlands), 제한된 상호협력 사업이 이루어지는 공존하는 접경지역(co-existent borderlands), 양 지역의 경제·사회적 보완성이 증가하여 양 지역 주민들 간에 친숙하고 협력적 관계가 만들어지는 협력하는(상호의존적인) 접경지역(interdependent borderlands), 그리고 영구적 안정성이 확보되어 국경을 넘는 인적·물적 교류가 전면적으로 이루어지는 통합된 접경지역(integrated borderlands) 등이 그것이다. 이러한 분류에 따른다면 남북한 접경지역의 성격은 소원한 접경지역과 공존하는 접경지역 사이를 오가고 있다고 보아야 할 것이다. 특히 남북관계의 경색으로 말미암아 최근의 남북한 접경지역은 다시 국경의 여과(filter)기능이 강화된 소원한 접경지역으로 회귀하였다.

이런 의미에서 접경지역의 평화적 활용 및 남북한 교류는 단절된 공간을 소통과 활력의 공간으로 변모시키기 위한 노력으로 접경지역의 성격변화를 지향하는 것이라고 할 수 있다. 물론 남북관계의 근본적 변화가 선행되어야 접경지역에서의 협력이 가능한 것인지, 접경지역의 성격변화를 통해 남북관계의 변화를 꾀할 수 있는지 등을 둘러싼 선후관계의 논쟁이 있는 것도 사실이다. 하지만 이 문제는 선후관계의 문제라기보다는 양자가 보완적인 관계라고 보는 것이 정확하다. 왜냐하면 남북관계의 근본적 개선은 상당한 시간과 노력이 필요한 사안이며, 이 과정에서 다양한 남북교류와 협력이 이루어져야 하기 때문이다.

## 나. DMZ의 평화적 이용에 대한 기존 제안

DMZ는 반세기 이상 남북대치 상황에서 안보유지를 위한 완충지대

---

Routledge, 1994), pp. 1~15, 김상빈·이원호, “접경지역연구의 이론적 모델과 연구동향,” 『한국경제지리학회지』, 제7권 제2호 (2004), p. 121에서 재인용.



로 기능하여 왔다. 그 결과 DMZ는 단절과 갈등의 상징적 공간이 될 수밖에 없었다. 하지만 시간이 흐르면서 DMZ는 새로운 생명을 품어 뜻밖의 생태계를 만들어냈고, DMZ의 생태·역사·문화적 가치에 대한 새로운 관심과 인식이 증가하고 있다. 뿐만 아니라, 개성공단과 금강산 관광, 남북 도로·철도 연결 등이 이루어지면서 DMZ의 평화적 이용에 대한 관심이 크게 증폭되었다. 이러한 관심은 정책적 대안 마련으로 이어져 남북관계의 군사적 긴장이 높아지는 시기에도 지속되고 있다.

DMZ의 평화적 이용과 관련된 제안과 논의들은 이미 냉전시기부터 다양하게 이루어져 왔다.<sup>27)</sup> 하지만 북한은 DMZ의 평화적 이용에 대한 대부분의 제안에 부정적인 입장을 보여왔다. 이러한 북한의 태도는 남북 간의 모든 문제를 정치·군사적 이슈로 환원시켜 생각하는 것과 관련이 있다. 뿐만 아니라 생태나 환경에 대한 북한 당국의 낮은 관심도 이러한 태도에 영향을 미친 것으로 보인다. 예컨대 북한은 DMZ의 평화적 활용을 기본적으로 분단 고착화 시도라고 인식하는 경향을 보여왔다. DMZ의 평화적 활용과 관련하여 남북 합의와 실제 사업 추진에 성공한 것은 개성공단이나 금강산관광 등을 추진하기 위한 교통로 개설이 전부이다. 이것은 DMZ의 본격적 활용이라고 보기는 어렵지만, DMZ의 평화적 활용에 대한 북한의 태도를 인식하는 데는 도움이 된다. 즉, 북한은 실질적으로 자신들에게 도움이 될 수 있는 분야에 한정하여 DMZ에 대한 접근과 활용을 허용해 온 것이다.

DMZ에 평화공원을 만들자는 구상 역시 최초 제안은 1970년대에 이루어졌다. 이것은 국제사회가 먼저 관심을 보였는데, 1979년 처음으

<sup>27)</sup> DMZ 평화공원과 관련된 학술적 연구는 매우 다양하게 존재하나, 그 보다 더 의미있는 것은 실제 제안된 사안들, 그리고 정책으로 입안된 사안들이라고 할 수 있음. 따라서 여기서는 학술적 연구보다는 기존에 제안되고 추진된 정책들이 어떤 성과와 한계를 가지고 있는지를 중심으로 서술하기로 함.

로 세계자연보전연맹(IUCN)이 DMZ 평화공원 조성을 제안하였다. 이 후에도 국제사회의 DMZ 공원 구상은 조금씩 성격을 바꾸어 제안되었다. IUCN은 1992년에도 유엔환경계획(UNEP)과 공동으로 DMZ 국제자연공원 조성을 제안하였으며, 설악산과 금강산을 연결하는 평화공원 조성에도 관심을 표명한 바 있다. 국제사회의 DMZ 평화적 활용에 대한 제안들이 의미가 있는 것은, 국제기구의 북한지역에 대한 접근이 상대적으로 용이하기 때문이다. UNEP는 2003년<sup>28)</sup>과 2012년<sup>29)</sup>에도 북한의 환경관련 보고서를 작성하기도 하였다. 물론 국제기구라고 하더라도 북한 환경문제에 대한 전면적 접근이 가능한 것은 아니기 때문에, 이 보고서들을 전적으로 신뢰하는 데는 한계가 있을 것이다. 하지만 제한적일지라도 북한 환경문제의 현실에 접근이 가능한 국제기구들이 제안한 사업들을 남북 및 국제협력 사업으로 발전시키는 것을 적극적으로 검토해 볼 필요는 있을 것이다.

**표 V-1** 남북 간 DMZ 평화적 이용 관련 주요 제안 현황

시기	제안자	주요 내용	비고
1972	유엔군 대표 로저스 소장	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 쌍방이 합의된 지역으로 군사인원 철수</li> <li>• 군 정전위 군사시설 파괴조치</li> <li>• 전체 DMZ의 비무장화</li> <li>• 무장인원의 DMZ출입금지</li> </ul>	
1982. 2	손재식 국토통일원 장관	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경의선 도로연결, DMZ내 공동경기장 건설</li> <li>• 자연생태계 공동학술조사, 군사시설 제거</li> <li>• 설악산-금강산 자유관광지역 공동설정</li> <li>• 군비통제, 군사책임자 간 직통전화 설치</li> </ul>	민족화합 시범실천사업으로 제시
1988.10	노태우 대통령	<ul style="list-style-type: none"> <li>• DMZ 평화시 건설</li> </ul>	유엔총회연설

<sup>28)</sup> UNEP, *DPR Korea: State of the Environment 2003* (Bangkok: UNEP, 2003).

<sup>29)</sup> UNEP, *Democratic People's Republic of Korea Environment and Climate Change Outlook* (Pyongyang: Ministry of Land and Environment Protection, 2012).

시기	제안자	주요 내용	비고
1989.10		- 이산가족면회소, 민족문화관, 남북연합기구	국회연설
1991.12	남북한	• DMZ 평화적 이용 합의	남북기본합의서
1992. 1	노태우 대통령	• 남북공동출자 합작공장 설치	연두기자회견
2007.10	노무현 대통령	• DMZ 내 초소(GP) 및 중화기 철수	남북정상회담
2008. 2	이명박 정부	• DMZ 생태·평화공원 조성	국정과제
2013. 5 2013. 7	박근혜 대통령	• DMZ 세계생태평화공원 조성	미 의회 연설 정전 60주년 기념사

자료: 김영봉 외, 『비무장지대 평화적 이용을 위한 남북한 협력사업』 (안양: 국토연구원, 2009), p. 17; 정원영·정철우, “DMZ세계평화공원 조성의 의미와 방안,” 『주간 국방논단』, 제1478호 (2013), pp. 2~3; 김정훈·김지동, “DMZ 평화적 이용의 세계화 전략: 세계평화공원화·국제관광자원화를 중심으로,” 『한국동북아논총』, 제70호 (2014), p. 268.

국제기구의 제안 이외에 남북 간에도 DMZ 평화적 이용에 대한 제안과 합의들이 없었던 것은 아니다. 남북 간에 제안된 최초의 DMZ 비무장화 제안은 1972년 유엔군 수석대표였던 로저스(Feliz H. Rogers) 소장이 제안한 것으로 알려지고 있다. 하지만 냉전시기 DMZ 평화적 이용에 대한 대부분의 제안은 중무장된 DMZ의 실질적 비무장화에 초점을 맞추고 있었다. 즉, DMZ의 생태·환경적 가치에 초점을 맞추어 제안이 마련된 것은 아니었다. DMZ 평화적 활용에 대한 최초의 의미 있는 남북합의는 1991년의 남북기본합의서라고 할 수 있다. 당시 남북한은 DMZ의 평화적 이용에 합의하였지만 ‘군사적 대결상태를 해소하기 위한 합의사항을 실천한다’는 선언적이고 기초적 수준에 그쳤다. 당시 다양한 제안들이 이루어졌고, 남북 간에 논의도 진행되었으나 실질적 진전을 이루지는 못하였다.

DMZ의 평화적 활용에 대한 냉전시기의 논의들이 군사적 측면에 초점을 맞추었다면, 탈냉전 이후인 1990년대부터는 DMZ의 생태·환

I  
II  
III  
IV  
V  
VI  
VII

경적 가치에 초점을 맞춘 제안들로 변화하였다. 또한 남한 정부는 냉전 질서가 붕괴하면서 남북 간 체제 경쟁이 사실상 종식되었다는 자신감에 기반하여 적극적이고 다양한 제안들을 내놓기 시작하였다.

2000년대 이후 남북관계 개선이 이루어지면서 개성공단과 금강산 관광, 남북 도로·철도 연결 사업 등이 접경지역에서 추진되었다. 이것들을 본격적인 DMZ 활용이라고 보기는 어렵지만, 이 사업들이 추진되면서 DMZ 내부를 관통하는 교통로가 개설되는 등 제한적이거나 변화를 가져온 것은 사실이다.

이보다 중요한 변화는 대규모 경협사업들이 접경지역에서 추진되면서 DMZ에 대한 이 지역 주민들과 지자체들의 인식이 변화하기 시작하였다는 점이다. 그 동안 남북한 사이의 군사적 긴장과 과도한 군사시설 보호구역의 설정 등으로 인해 경제적으로 낙후된 접경지역 주민들이 DMZ의 평화적 활용이나 접경지역 남북교류협력 사업을 지역 발전의 계기로 인식하게 된 것이다. 이러한 변화를 상징하는 사업은 ‘통일경제특구’ 구상이었다. 통일경제특구는 개성공단과 연계된 산업단지를 남측 인접 지역에 건설하고, 이를 점차 확대하여 궁극적으로는 남북경제협력단지를 건설하겠다는 구상이다. 2006년 2월 국회의 여·야 의원 100명이 「통일경제특별구역의 지정 및 운영에 관한 법률안」을 발의하면서 동 구상은 본격적으로 논의되기 시작하였다. 이 법률안이 국회를 통과하지는 못했지만, 18대 국회에는 4건의 관련 법률안이, 19대 국회에서는 6건의 법률안이 다시 발의되었다.<sup>30)</sup> 법률안이 국회를 통과하지 못하였음에도 불구하고 더 많은 법률안이 다시 발의된 이유는 통일경제특구를 지역 발전의 계기로 인식한 지역 주민들의 의사가 반영된

---

<sup>30)</sup> 최용환, 『경기도의 통일경제특별구역 유치방안 및 효과』(수원: 경기연구원, 2015), pp. 18~19.

결과이다.

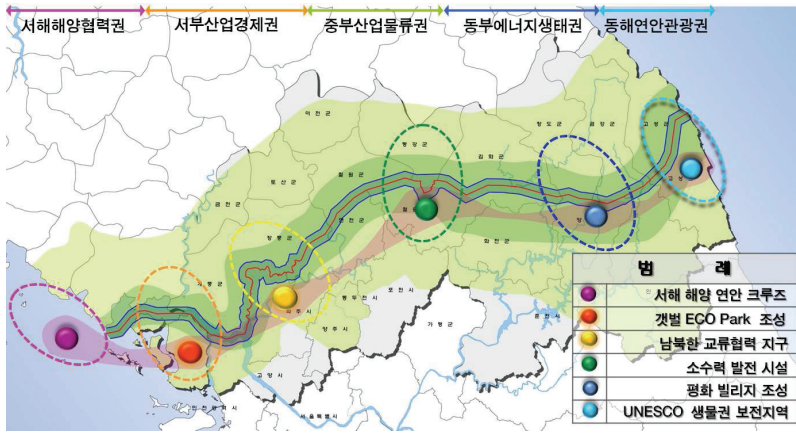
DMZ 및 접경지역에 대한 인식의 변화는 이 지역의 성격을 미묘하게 변화시켰다. 즉, 과거 정치·군사적 공간으로만 인식되었던 DMZ의 생태·환경적 가치가 주목을 받기 시작하였고, 여기에 접경지역 주민들의 발전욕구가 결합된 것이다. 결국 DMZ와 그 주변지역은 군사적 긴장과 생태·환경적 가치, 그리고 지역 주민들의 발전 욕구가 중첩되는 지역으로 변화한 것이다.

이러한 시대적 변화를 반영하여 2000년대 남한 정부는 부처별로 다양한 DMZ 활용 구상을 만들어냈다. 이러한 추세에 따라 경기도와 강원도 등 광역지자체는 물론이고 기초지자체들까지 자체 계획을 수립하기 시작하였다. 예컨대 2009년만에도 행정안전부는 ‘남북교류·접경권 초광역 개발 기본구상’, 환경부는 ‘DMZ 생태평화공원 조성 기본계획’, 문화체육관광부는 ‘PLZ 광역관광개발계획’ 등을 발표하였다. 이와 같은 중앙정부 계획들은 ‘평화’, ‘생태’, ‘개발’ 등을 주제로 하고 있는 것으로 DMZ의 성격 변화를 상징적으로 보여준다.

DMZ 및 접경지역에 대한 중앙정부 차원의 주요계획을 살펴보자면 우선 2011년 발표된 ‘제4차 국토종합계획 수정계획(2011~2020)’을 들 수 있다. 이 계획에서 대한민국 정부는 접경지역의 체계적인 관리 및 남북의 평화적 교류협력을 위해 남북교류·접경벨트의 종합적인 발전 계획을 수립·추진하겠다고 밝혔다. 남북관계의 진전에 맞추어 접경벨트에 남북교류협력지구를 조성해 남북교류협력 전진지구로 활용하면서 접경지역 지역경제 활성화를 도모하겠다는 것이다. 뿐만 아니라 DMZ 인근 거점지역을 중심으로 평화누리길을 조성하여 안보·생태환경 체험 관광을 실시하고, 인접 시군을 연계하는 동서녹색평화도로를 조성하여 접경지역간 교류 활성화를 도모한다는 계획을 포함하고 있다.<sup>31)</sup>

I
II
III
IV
V
VI
VII

그림 V-1 ▶ 남북교류·접경벨트 종합발전계획



자료: 대한민국 정부, “제4차 국토종합계획 수정계획 (2011~2020),” (2011).

이외에 행정안전부는 2009년 수립된 ‘남북교류·접경권 초광역개발 기본구상’을 토대로 2011년 ‘접경지역 발전종합계획’을 수립하였다. 이 계획은 남북교류·접경권을 한반도 중심의 생태·평화벨트(Eco-Peace Belt)로 육성한다는 비전 하에, DMZ의 가치를 활용하여 이 지역을 세계적인 생태·평화의 상징공간으로 발전시킨다는 구상이다. 이를 위해 행정안전부는 청정생태자원의 보존 및 활용, 남북교류 및 국제평화 거점 구축, 통일시대의 새로운 성장 동력 육성 등을 목표로 DMZ 생태·관광벨트 조성 등 5대 추진전략을 마련하였다. 아래 표와 그림에서 볼 수 있는 것처럼, ‘접경지역 발전종합계획’에 따르면 남북접경지역을 중심으로 거점 지역별 특성을 고려한 다수의 역사, 생태, 평화, 안보 공원들이 배치된다. 즉, DMZ 및 접경지역 전체가 여러 가지 테마의 공원과 시설들이 배치되는 벨트형태로 개발된다.

3) 조용래 외, 『DMZ의 미래』 (파주: 한울아카데미, 2013), pp. 61~63.

표 V-2 >> 접경지역 발전종합계획 추진전략

추진전략	추진과제
생태관광벨트 육성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 생태계 보전 및 관리프로그램 운영</li> <li>• 세계적인 생태평화공원 조성</li> <li>• 평화누리길 조성</li> <li>• DMZ글로벌 관광명소화 추진</li> </ul>
저탄소 녹색성장지역 조성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역경쟁력 제고를 위한 신성장산업 육성</li> <li>• 신재생에너지 발전파크 조성</li> <li>• 지역 특성을 활용한 명품 안보·생태마을 조성</li> </ul>
동서·남북간 교통인프라 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 동서녹색평화도로 연결</li> <li>• 서해 평화도로 조성</li> <li>• 남북교통망 복원</li> <li>• 내륙천연가스 운송망 구축</li> </ul>
세계평화협력의 상징적 공간 조성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국제전문가 양성을 위한 평화대학분교 유치</li> <li>• 국제평화회의장 건립</li> <li>• 남북청소년교류센터 건립</li> <li>• 지뢰 피해자 재활타운 조성</li> </ul>
접경특화발전지구 조성	산업형, 물류·에너지형, 관광형 특화발전지구 조성



자료: 행정안전부, “접경지역 발전종합계획,” (2011).

2010년 국가경쟁력강화위원회와 문화체육관광부, 환경부, 국무총리실, 통일부, 국방부, 행정안전부, 농림수산식품부, 국토해양부, 산림청 등 정부 부처 공동으로 ‘한반도 생태평화벨트 조성방안’을 발표하기도 하였다. 한반도 생태평화벨트 조성방안은 그 동안 여러 부처에 흩어져 산발적으로 수립되었던 계획들을 모아서, 통합적인 관리체계 구축을 시도하였다는 점에서 의의를 가진다.

**표 V-3** ▶ 한반도 생태평화벨트 조성사업 내역

구분	사업비 (억원)	사업내용
통합연계 발전체계구축	6,770.0	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 교통망 확충사업(행안부, 국토부)</li> <li>• 테마 탐방루트 구축사업(행안부, 문화부, 산림청)</li> <li>• 국제기구 인증획득을 목표로 한 특정지역 지정 사업(국토부, 환경부, 문화부 등)</li> </ul>
특화녹색 관광명소 구축	15,727.0	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 권역별 관광거점성 강화사업(문화부, 환경부, 행안부, 산림청)</li> <li>• 특화생태발전 기반구축사업(행안부, 환경부, 산림청)</li> <li>• 국제 평화교류의 장 구축사업(통일부)</li> <li>• 민통선 마을 관광자원화 사업(행안부, 문화부, 산림청)</li> <li>• 지역별 관광명소 조성사업(문화부)</li> </ul>
특화 콘텐츠 구축	1,402.6	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 모험레포츠 프로그램 구축 및 10경10미 관광자원화 사업</li> <li>• 생태체험 콘텐츠 활성화 및 축제·이벤트 활성화 사업</li> <li>• DMZ일원 특수성 활용한 콘텐츠 사업</li> </ul>
홍보마케팅 다각화	81.1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 통합 홍보 콘텐츠 개발 및 시스템 구축</li> <li>• 통합 가이드라인 구축</li> <li>• 국내외 팸투어 및 인센티브 지원 확대</li> <li>• 다각적인 교류활동 촉진 지원</li> </ul>

자료: 문화체육관광부, “한반도 생태평화벨트 조성 마스터 플랜,” (2011).

중앙정부 계획들은 한반도 중심부를 가로지르는 접경지역 전체를 하나의 벨트로 연결하도록 기획되어 왔다. 중앙정부의 계획들이 수립되자 이에 발맞추어 접경지역 지자체들 역시 관련 계획들을 수립하기



시작하였다. 우선 경기도는 2011년 ‘DMZ일원 종합발전계획’을 수립하였다. 경기도의 DMZ일원 종합발전계획은 앞서 언급한 제4차 국토종합계획 수정계획과 접경지역발전 종합계획 등을 반영하여 경기도 접경지역의 발전계획을 구체화 한 것이다. 동 계획은 평화통일·연구교육·관광허브 조성, 민통선 이북지역 관광 활성화 및 핵심거점 조성, 평화누리길 활성화, 국제적 위상제고 및 정책개발, 글로벌 마케팅 등 5개 전략을 중심으로 구성되었다.

경기도는 남북경제협력의 거점지역을 접경지역에 조성하는 방안을 포함한 ‘경기도 종합계획(2012~2020)’을 수립하였다. 동 계획에는 평화와 민족화해를 위한 공동사업 추진, 남북 교통인프라 연결, 남북경제 협력을 위한 특구 조성, 한강과 임진강 하구를 제2의 서해안 벨트로 조성하는 방안 등이 포함되었다.

그림 V-2 >> 경기도의 접경지역 발전계획



경기도의 DMZ일원 종합발전계획  
 자료: 경기도, “DMZ일원 종합발전계획,” (2011).

경기도 종합계획

I
II
III
IV
V
VI
VII

**표 V-4** 경기도 종합계획상의 접경지역 발전 추진전략과 핵심과제

추진전략	추진내용
평화와 민족화해 공동사업 추진	<ul style="list-style-type: none"> <li>DMZ민족생태공원 조성과 생물권 지역지정</li> <li>임진강 유역 수해방지 시스템 구축</li> </ul>
남북교통인프라 연결	<ul style="list-style-type: none"> <li>서울-문산 간 고속도로와 평양-개성 간 고속도로 연결</li> <li>GTX개성공단 연장(장기)</li> </ul>
남북경제협력을 위한 특구 조성	<ul style="list-style-type: none"> <li>파주, 문산, 남북통일경제특구 건설</li> <li>김포, 강화, 연천, 남북교류협력단지 건설</li> </ul>
한강과 임진강 하구 지역을 제2의 서해안벨트로 개발	<ul style="list-style-type: none"> <li>한강-임진강-예성강 3하구벨트화 비전 추진</li> </ul>

자료: 경기도, “경기도 종합계획 (2012~2020),” (2012).

강원도 역시 중앙정부의 접경지역 발전계획을 반영한 강원도 종합계획을 수립하였다. 동 계획은 한반도 중심의 생태·평화벨트 육성이라는 비전 하에 청정생태자원의 보존 및 활용, 남북교류 및 국제평화거점구축, 통일시대 새로운 성장동력 육성 등을 목표로 설정하고 있어 중앙정부의 계획에 완전히 수렴하고 있다.

즉 지자체의 접경지역 계획들은 중앙정부의 계획을 기초로 지역 차원에서 이를 구체화한 것이라고 할 수 있다. 문제는 중앙정부 계획 자체가 비슷한 컨셉의 사업들을 접경지역 전체에 고르게 배치해 놓은 것이기 때문에, 지자체의 계획 역시 관할 지역별로 분할되었을 뿐 비슷한 계획이 반복되고 있다는 사실이다. 이것은 중앙정부의 재원에 의존할 수밖에 없는 지자체의 현실을 반영하는 것이기도 하지만, 반대로 중앙정부의 지원이 특정지역에 집중될 경우 지자체 간 경쟁이 발생할 개연성을 안고 있는 것이라고 할 수 있다.

그림 V-3 > 강원도 접경지역개발사업 추진과제



자료: 강원도, “강원도 종합계획 (2012~2020),” (2012), p. 154.

표 V-5 > 강원도 종합계획상의 접경지역 발전 추진전략과 핵심과제

추진전략	핵심과제
생태관광벨트 육성	<ul style="list-style-type: none"> <li>DMZ 일원 유네스코 ‘생물권보전지역’ 지정</li> <li>접경지역 일원 지질공원(Geo-Park) 인증</li> <li>습지생태벨트 조성(습지생태자원을 활용한 체험 학습시설 조성)</li> <li>평화생명벨트 조성</li> <li>역사문화 관광벨트 조성</li> <li>레저 문화관광지 및 안보관광벨트 조성</li> <li>평화누리길 조성</li> </ul>
저탄소 녹색성장지역 조성	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역경쟁력 제고를 위한 신성장산업 육성</li> <li>지역특성을 활용한 안보생태빌리지 조성</li> <li>신재생에너지 발전파크 조성</li> </ul>
동서·남북간 교통인프라 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>동서녹색평화도로 연결</li> <li>남북교통망 복원</li> </ul>
세계평화협력의 상징공간 조성	<ul style="list-style-type: none"> <li>국제전문가 양성을 위한 평화대학 분교 유치</li> </ul>
접경특화발전지구 조성	<ul style="list-style-type: none"> <li>국토의 중앙지대로서 남북 완충지대 조성</li> <li>관광형 특화발전지구 조성 구상</li> </ul>

자료: 강원도, “강원도 종합계획 (2012~2020),” (2012), pp. 155~159.

I  
II  
III  
IV  
V  
VI  
VII

부처별·지자체별 계획들이 난립하면서 몇 가지 한계들이 부각되기도 하였다. 첫째, 부처별로 각기 별개의 계획들은 입안하였으나, 그 내용이 대동소이하다. 같은 지역에 같은 내용의 사업이 다른 이름으로 제안되거나 비슷한 개념의 사업들이 다른 이름으로 중복적으로 제안되기도 하였다. 예컨대 PLZ 계획에서 제안한 ‘평화·생명지대 테마 횡단 코스’와 초광역 개발계획의 ‘평화누리길(자전거길)’, DMZ 세계평화공원 계획의 ‘평화생태지구들의 횡적 연결’ 등의 사업은 기본적으로 모두 같은 개념의 사업이지만, 사업 명칭과 내용이 조금 다른 경우이다. 이외에도 초광역개발계획의 ‘세계생태평화공원과 지오파크’, 환경부에서 발표한 ‘DMZ 생태평화공원과 DMZ 생태평화지구’, PLZ 계획의 ‘국제 DMZ 평화생명 한누리공원’, 경기도의 ‘DMZ 평화생태공원’ 등은 모두 비슷한 지역을 대상으로 한, 사실상 동일한 개념의 사업이면서 다른 이름을 가진 계획<sup>32)</sup>이었다.

둘째, 보전과 개발의 개념이 혼재되어 서로 상충하는 계획들이 많았다. DMZ 생태자원의 보전과 관광활성화 및 남북교류협력지구 조성은 사업의 취지와 내용이 충돌할 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고, 이에 대한 개념상의 충돌을 어떻게 조율할 것인지 등에 대한 고려가 부족한 상태에서 제안되기도 하였다.

셋째, 사업 명칭에는 DMZ라는 공간이 명기되는 경우가 많았으나, 실제 내용은 DMZ가 아니라 그 주변지역을 대상으로 한 계획이 대부분이었다. 물론 이것은 DMZ 내부에 대한 실질적 접근이 어려운 현실을 반영한 결과라고 보아야 할 것이다. 상황이 이렇다보니 즉 현실적으로 접근이 불가능한 DMZ 내부에 집중하기보다는 DMZ 주변지역에서 가

---

<sup>32)</sup> 박은진, “DMZ 정책동향과 경기도의 대응방안,” *Policy Brief*, 제8권 (경기개발연구원, 2010), pp. 11~12.

능한 사업을 추진하고, 중장기적으로 DMZ 내부로 사업을 확장한다는 개념의 사업들이 주로 제안되었다.

넷째, DMZ의 진정한 평화적 활용을 위해서는 북한이라는 현실적으로 존재하는 상대방과의 협의와 협력이 불가피하지만, 대부분의 계획들은 이에 대한 고려가 없이 제안되었다. 이 역시 남북 협의가 어려운 현실적 한계에 따른 불가피한 결과라고 볼 수 있으나, 사업의 명분과 중장기적 실현 가능성을 위해서는 반드시 필요한 부분이 누락되었다는 비판에서 자유롭지 못한 것이라고 할 수 있다.

## 2. DMZ 세계생태평화공원과 접경지역 발전

### 가. DMZ 평화적 활용에 대한 접경지역 지자체들의 입장과 계획

DMZ는 본래 남북 간의 군사적 충돌을 방지하기 위해 만들어진 비무장 완충공간이다. 하지만 역설적으로 한반도의 DMZ는 전 세계에서 가장 중무장된 공간이자, 남북 간의 군사적 긴장이 여전히 유지되고 있는 지역이다.

6·25 전쟁 이후 DMZ에서 남북 간의 군사적 충돌이 가장 빈번하게 이루어진 시기는 1960년대 말이다. 1960년대 중반 남북 접경지역에서는 소규모 전투가 빈발하였다. 남북은 서로 보복전을 주고받기를 반복하였으며, 급기야 1967년 4월 12일에는 한국군이 휴전 이후 최초로 DMZ에 포격을 가하기도 하였다. 이 시기 남북의 군사적 충돌은 1968년 정점에 달했는데 1968년 1월 21일 발생한 북한군의 청와대 기습사건, 이 사건 이틀 후에 발생한 미군 함정 푸에블로호 납치 사건, 그리고 1968년 10월에는 북한 124군 부대원 120명이 울진·삼척 지역에 침투한 사건 등이 그것이다. 1969년 4월에 발생한 미군 정찰기 EC-121M

I
II
III
IV
V
VI
VII

격추 사건 등도 모두 이 시기에 발생하였다.<sup>33)</sup>

이러한 변화에 대응하여 한국 정부는 1972년 군사시설보호법을 제정<sup>34)</sup>하였다. 군사시설보호법이 발표되면서 접경지역에는 광범위한 군사시설보호구역이 설정되었다. 군사시설보호구역이 설정되면 개인 재산권 행사가 제한될 뿐만 아니라 정상적인 도시의 성장이나 경제발전에 장애가 될 수 있는 다양한 규제를 받아야 한다. 뿐만 아니라 접경지역은 군사시설 관련 규제 이외에도 농지규제, 산지규제, 환경규제 등 다양한 규제가 중첩되어 있는 지역이다. 현행법 상 접경지역에 지정되어 있는 모든 용도지역·지구의 면적을 합하면, 총 행정구역 면적의 171.2%에 달한다.<sup>35)</sup> 규제면적이 행정구역 면적보다 넓은 것은 그만큼 중복적인 규제가 가해지고 있다는 의미이다. 접경지역에 대한 규제 가운데 가장 큰 면적을 대상으로 하는 것은 군사규제와 산지규제이다.<sup>36)</sup> 군사규제와 산지규제가 가장 대규모의 면적을 대상으로 하는 것은 접경지역의 성격을 상징적으로 보여준다. 즉, 이는 접경지역이 남북 간의 군사적 긴장이 집중되는 지역이자, 보호해야 하는 산림이

---

33) Taik-young Hamm, *Arming the Two Koreas: State, Capital and Military Power* (London and New York: Routledge, 1999), pp. 77~79.

34) 동 법률안의 제안이유에는 “최근 북괴의 빈번한 휴전선 침입, 간첩 또는 공비의 집단 남파 등 침략활동이 노골화되고 있을 뿐만 아니라, 대대적인 대남유격전을 전개할 목적으로 그 준비에 혈안이 되고 있고, 앞으로 군사시설에 대한 기밀의 탐지나 적극적 파괴행위가 예상되므로, 군사시설의 보호와 군사활동의 효율성 및 안전성의 확보를 위하여 주요 군사시설 및 그 주변에서의 작전에 장애가 되는 각종 유해 행위를 규제함으로써 군사시설 보호에 만전을 기하기 위함”이라고 되어 있음. 대한민국 국회 회의록 시스템 검색 <<http://likms.assembly.go.kr/record/index.jsp>>. (검색일: 2016.6.10.).

35) 접경지역 시장·군수협의회, 『접경지역 규제해소 연구』 (춘천: 강원발전연구원, 2015), p. 35.

36) 경기도 접경지역의 경우 수도권정비계획법 상의 개발규제를 받고 있으며, 그 면적은 행정구역 면적의 100%에 해당한다. 이 규제가 경기도 접경지역 지자체의 경우 가장 큰 불만의 대상이기는하지만, 규제의 성격이 접경지역에 초점을 맞추고 있는 것은 아니어서, 이 글에서는 논의에서 제외하기로 한다.

많이 분포하고 있는 지역으로 해석될 수 있기 때문이다.

규제가 중첩되면 하나의 규제가 해소되더라도, 다른 법률에서 정한 규제가 남아있기 때문에 규제해소의 실질적 효과가 나타나기 힘들다. 문제는 이러한 규제의 결과 접경지역 도시의 발전 정체, 정주환경의 악화, 지역경제의 침체 등이 지속되고 있다는 점이다. 따라서 접경지역 주민들은 분단 이후 수십년간 지역발전 정체라는 희생을 치르고 있는 것이다. 특히 경기도 접경지역의 경우, 인근 수도권 지역의 눈부신 성장과 접경지역의 상대적 저성장이 비교되면서 강한 개발 압력이 발생하고 있다.

앞서 살펴본 바와 같이 1995년 지방자치 재개 이후 자치단체장과 지방의회가 선거에 의해 선출되면서 접경지역의 이슈도 변화하기 시작하였다. 민주화에 따른 한국사회의 전반적 분위기 변화와 주민들의 요구에 민감한 민선 자치단체장 선출이 이루어지면서 접경지역의 개발 욕구가 점차 전면으로 나서고 있는 것이다. 2000년 6·15 남북정상회담 개최 이후, 남북 접경지역에서는 이른바 ‘3대 경협사업’이 진행되었다. 서부 접경지역에서의 개성공단 사업, 동부 접경지역에서의 금강산 관광 사업, 그리고 남북 도로·철도 연결사업이 그것이다. 이 사업들은 휴전 이후 접경지역에서 실시된 최초의 남북경협사업이자 대규모의 예산이 투입된 사실상의 국책사업이었다.

우선 개성공단 사업이 진행되면서 서울-고양-파주로 이어지는 이른바 ‘경의축’의 발전은 크게 탄력을 받았다. 특히 그동안 대기업 투자의 사각지대로 여겨졌던 접경지역인 파주에 네덜란드의 필립스와 LG디스플레이가 합작한 LG필립스 공장이 들어서면서 이 지역의 성장을 이끌었다. LG필립스 공장이 준공되던 2006년 초반 국회에서는 한나라당 임태희 의원을 비롯한 여·야의원 100명이 「통일경제특별구역의 지정 및 운영에 관한 법률안」을 공동발의하였다. 통일경제특구 구상은 개성

I
II
III
IV
V
VI
VII

공단 본격가동과 함께 지속적으로 제기되어오고 있었으나, 그것이 본격적인 법률안으로 제출된 것은 이때가 처음이었다. 통일경제특구 논의는 접경지역 주민들에게 남북관계의 개선을 지역경제 발전의 계기로 전환시킬 수 있다는 의식을 심어주었다. 최초의 통일경제특구 관련 법률안 제출 이후 지역 국회의원들이 다수의 관련 법안을 경쟁적으로 발의한 것은 이러한 사실을 확인시켜 준다.

개성공단 사업과 달리 금강산관광 사업은 이와 접경한 강원 지역 경제에 타격을 주기도 하였다. 별다른 산업 기반 시설이 없는 강원 북부지역은 설악산을 중심으로 한 관광업이 가장 중요한 수입원 가운데 하나였다. 하지만 금강산관광이 활성화되면서 관광객들이 금강산으로 몰리자, 이 지역 경제를 이끌던 설악산 관광업이 타격을 받게 된 것이다. 특히 한국 정부가 금강산관광 사업의 활성화를 위해 이산가족 1세대 및 초·중·고 학생들에게 1인당 10만원의 안보관광 보조금까지 지급하면서 설악산 지구를 중심으로 한 강원도 관광업계는 크게 반발<sup>37)</sup>하기도 하였다. 이러한 상황 전개와 맞물려 경기도 지역 지자체들은 개성공단과 연계된 산업경제특구 구상을, 강원도 지역은 금강산과 설악산을 연계한 관광경제특구 구상을 만들어나가기 시작했다.<sup>38)</sup> 이후 접경지역 지자체들은 각기 자신들의 특성을 고려한 남북 연계 경제특구 구상을 구체화하기 시작하였다.

인천시는 개성공단의 발전 단계에 맞추어 교통수요가 증가할 것을 예상하고 인천과 개성을 연계한 교통인프라 구축 계획 등을 마련하였다.<sup>39)</sup> 더 나아가 인천시는 인천과 개성을 연계한 발전 전략<sup>40)</sup>을 마련하

37) 박기용, “설악권 활성화 대책마련 촉구,” 『강원일보』, 2004.12.4.

38) 최용환, “통일경제특구 구상(안),” & 염돈민, “설악-금강 연계 ‘통일관광특구’ 조성 방안,” 『통일로 가는 길: 통일경제 및 관광특구 조성을 중심으로』 (국회정책세미나 자료집, 2005.12.6.).

39) 최병국, 『인천·개성 연계발전을 위한 도로정비 방안』 (인천: 인천발전연구원, 2004).



는 등 개성공단 사업의 효과를 인천시의 장기발전 계획과 연계시키는 구상을 구체화하였다. 이러한 인천시의 구상은 경제협력 뿐만 아니라 물류, 관광, 사회, 문화 등 다양한 분야에서의 복합적 연계를 고려한 것이었다. 인천시의 구상을 더욱 구체화하여 인천시 강화군은 강화경제자유구역 및 서해 연안 남북경제특구 조성 계획을 발표하기도 하였다. 이 계획은 개성과 해주 등 북한지역을 강화도를 통해 연계하는 구상이었다.

인천시의 개성연계 구상이 강화-개성을 연계하는 연륙교 구상으로 구체화되자 인접 시군인 김포시는 김포-개성을 연결하는 육상교통망 연계 구상<sup>41)</sup>을 발표하기도 하였다. 김포시의 구상 역시 물류는 물론이고, 경제협력, 관광, 학술, 한강하구 공동개발 등 다양한 분야에서의 남북협력을 포괄하는 구상으로 인천시의 그것과 대동소이하다. 다만 핵심적인 교통축을 강화가 아닌 김포시로 상정한 것이 차이라고 할 수 있다.

비슷한 시기인 2006년 경기도 파주시를 대상으로 한 통일경제특구 추진 법안이 제출되자, 파주시 역시 파주 LCD 중심의 통일경제특구 구상을 발표하였다. 파주시는 개성과 육상으로 접하고 있는 지역이자 이미 개성-파주를 연계하는 도로와 철도가 개설된 상태였기 때문에 LCD라는 지역 대표산업을 중심으로 한 남북 간의 산업적 연계 구상에 초점을 맞추었다.<sup>42)</sup>

파주시를 대상으로 남북 산업연계를 기초로 한 통일경제특구 법안이

40) 김진경, 『심천·홍콩과 인천·개성의 전략적 역할 비교 연구』 (인천: 인천발전연구원, 2005).

41) 김포시, 『김포-개성 간 육상교통망 확충방안 연구』 (서울: 교통연구원, 2008).

42) 김영구, “통일경제특구, 어디가 최적인가: 통일경제특구 설치와 파주발전 비전,” 『왜, 지금 통일경제특구인가?: 통일경제특구추진 : 과제와 전망』 (국회의원 황진하·국회입법조사처·파주시청 정책토론회 발표 논문집, 2011.11.30.).

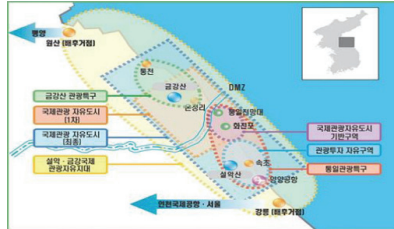
발의되자 강원도는 설악산과 금강산을 연계한 국제관광자유지대 구상을 발표하는 등 금강산관광특구와 강원도의 연계발전 전략을 제시하기도 하였다. 이외에도 강원도 철원시는 한반도 중앙에 위치한 철원에 남북교류협력의 중심지 역할을 부여한 철원 평화시 건설 구상을 발표<sup>43)</sup>하였다.

그림 V-4 주요 접경지역 지자체들의 남북연계 구상



강화 경제자유구역 구상

파주 통일경제특구 구상



설악-금강 연계 구상

자료: 강화도, “2010년도 주요 국정계획,” (2010); 신중호 외, 『경기도의 통일경제특구 유치방안 연구』 (수원: 경기개발연구원, 2012), p. 97; 김범수 외, 『강원도 DMZ와 한반도 공간관리』 (춘천: 강원발전연구원, 2013), p. 36.

이외에도 고양시<sup>44)</sup>와 연천군<sup>45)</sup> 등도 남북교류 및 경제협력을 바탕으로 한 남북연계 구상을 잇달아 발표하였다.<sup>46)</sup> 이와 같은 접경지역 지자

43) 강원도, “철원 평화시 건설 기본구상 연구,” (2006).

44) 고양시, “JDS 지구 장기발전 기본구상(안),” (2013).

45) 연천군, “남북교류협력과 연천군 발전방안,” (2013).

46) 접경지역 지자체들의 남북연계 구상에 대해서는 최용환, 『경기도의 통일경제특구

체들의 남북연계 구상은 기본적으로 개성공단 및 금강산 지구와의 연계를 통한 지역발전 구상, 이들과의 연계를 위한 교통인프라 구상 등이 핵심이다. 다만 서부 접경지역 지자체들의 경우 경제협력을, 동부 접경지역 지자체들의 경우 관광을 중심으로 한 협력을 핵심으로 하고 있다는 정도의 차이가 존재할 뿐이다. 이와 같은 구상들은 남북관계의 개선을 지역발전의 계기로 바꾸어보고자 하는 접경지역 지자체들의 열망을 보여주는 사례라고 할 수 있다. 하지만 2008년 금강산관광이 중단되고, 2016년 개성공단 사업마저 중단되면서 통일경제특구 구상 역시 추진 동력을 상실한 것이 현실이다. 그럼에도 불구하고 20대 국회가 출범하자마자 1호 법안으로 제출된 것은 통일경제특구 관련 법안이었다. 따라서 남북관계가 변화하고 남북경협이 재개된다면 남북 간 연계를 통한 접경지역의 발전 구상들은 언제든지 다시 정책의제로 상정될 가능성이 높다고 할 수 있다.

통일경제특구 논의와 함께 접경지역 지자체들은 자체적인 남북교류협력 사업에 나서기도 하였다. 접경지역 지자체들이 남북교류협력사업에 나서게 된 것은 2000년대 이후 남북관계 개선이라는 전반적 분위기에 편승한 것이기도 하였지만, 남북협력을 통해서만 해결이 가능한 접경지역의 문제들을 해결하기 위한 것이기도 했다.

1998년 4월 우리 정부가 ‘남북경협 활성화 조치’를 발표하고, 두 달 후인 6월 현대그룹의 정주영 회장이 북한과 금강산관광 사업 추진에 합의하였다. 이와 동일한 시기인 1998년 9월 강원도는 전국 지자체 가운데 최초로 ‘남북강원도 교류협력위원회 조례’를 통과시켰으며, 역시 전국 지자체 가운데 최초로 남북교류협력 전담인력을 배치하였다. 또한 강원도는 1999년 지자체 최초로 2억 2천만 원의 남북교류협력

---

역 유치방안 및 효과』(수원: 경기연구원, 2015), pp. 29~33 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII

기금을 조성하였다. 이러한 준비를 기초로 2000년 12월 원산 및 평양을 방문한 강원도 대표단은 남북강원도 간 교류협력을 위한 합의를 체결하였다. 이 합의서에 담긴 핵심적인 사업들은 △ 연어자원 보호 증식사업, △ 산림 병해충 공동방제 사업, △ 농업지원사업, △ 사회문화 교류사업 등이었다. 이 가운데 연어 치어 공동방류 사업은 회귀성 어종인 연어를 방류하여 북강원도 어민의 소득 증대를 꾀한 사업이었고, 산림 병해충 공동방제 사업은 당시 설악·금강권에 기승을 부리던 솔잎혹파리와 잣나무넓적잎벌 방제를 남북 공동으로 추진한 사업이었다. 특히 산림 병해충 공동방제사업은 남북공동의 노력이 반드시 필요한 사업으로 남북 환경교류협력사업의 모범 사례로 평가되기도 한다.<sup>47)</sup>

경기도의 남북교류 시작은 개성공단 사업이 본격화된 시기와 연관이 있다. 2000년 남북 간에 ‘개성공업지구 건설 운영에 관한 합의서’가 체결되고, 2년 후인 2002년 북한은 ‘개성공업지구법’을 공포하였다. 비슷한 시기인 2001년 11월 경기도는 ‘경기도남북교류협력조례’를 제정하였다. 이 조례에 기초하여 경기도는 200억 규모의 자체 기금을 조성하였고, 2002년에는 경기도 남북교류협력위원회를 구성하였다. 경기도의 남북교류협력사업은 2004년 합의서 체결 이후 본격화되었는데, 그 핵심사업들은 인도지원 및 농업협력사업 등이었다. 2007년 이후부터 경기도는 사업 대상지역을 접경지역으로 이동하여 양묘장 조성 사업과 말라리아 공동방역사업 등을 진행하기도 하였다. 특히 말라리아 공동방역사업은 서부 접경지역에서 증가하는 말라리아에 대한 대처 사업으로서 남북 상생의 협력사업이었다고 할 수 있다. 2008년부터 시작된 말라리아 공동방역사업은 2011년 지자체 남북교류협력사업 가운데 최초로 인천시와 경기도가 연계하여 남북공동으로 추진하기도

---

<sup>47)</sup> 통일부, 『지방자치단체 대북교류 10년』 (서울: 통일부, 2009), pp. 90~93.

하였다.<sup>48)</sup>

인천시의 남북교류는 강원도나 경기도에 비해 다소 늦은 2004년 이후 시작되었다. 2004년 6·15 공동선언 4주년 남북공동행사가 인천 일대에서 개최된 것이 인천시의 남북교류협력 추진 계기가 되었다. 2004년 11월 「인천광역시 남북교류협력조례」가 제정되었으며, 동 조례에 기초하여 2005년 남북교류협력위원회와 남북교류협력기금이 마련되고, 남북교류사업 전담팀이 구성되었다. 2005년 5월 인천시 대표단이 방북하여 체육, 문화, 예술 분야 등 6개 항의 교류협력사업에 합의함으로써 인천시의 남북교류협력사업은 본격화되었다. 인천시의 남북교류는 인천시에서 개최하는 아시안게임 북한팀 참가 등 스포츠 분야 교류와 인도지원, 축구화 생산 등 경제협력사업 등이 핵심 사업이었다.<sup>49)</sup>

접경지역 지자체들은 남북교류 관련 전담조직을 두고, 자체 남북교류협력 기금을 조성하는 등 남북 교류에 적극 나섰다. 이는 통일기반을 조성하고, 남북동질성을 회복하겠다는 근본적 명분 이외에 남북교류가 접경지역의 문제를 해결하고, 지역발전의 계기가 될 수 있다는 믿음에 기반한 것이기도 하였다. DMZ의 평화적 활용에 대한 지자체들의 입장과 계획은 기본적으로 지역발전 혹은 지역현안 문제 해결에 일차적 관심을 가지고 있다. 즉, 생태·환경 등 DMZ의 가치에 대한 지자체의 인식은 이의 보존보다는 활용에 더 관심을 가지고 있는 것으로 보인다. 물론 지자체들이 생태나 환경 문제를 완전히 무시하고 있는 것은 아니지만, 보존과 개발의 충돌이 이루어졌을 때 지금까지는 개발에 더 무게를 두어온 것이 현실이다.

<sup>48)</sup> 경기도, 『경기도 남북교류협력 10년 백서』 (서울: 우리민족서로돕기운동, 2012).

<sup>49)</sup> 황교육, “지방의 남북교류협력 변화과정 연구,” (인제대학교 통일학과 박사학위논문, 2016), pp. 130~144.

I
II
III
IV
V
VI
VII

## 나. DMZ 세계생태평화공원 계획과 지자체

DMZ와 그 주변지역의 생태·환경적 가치가 주목을 받기 시작한 것은 상대적으로 최근의 일이다. 접경지역의 생태·환경 문제에 대한 세간의 관심이 증가하자 생태·환경의 보호와 보존의 목소리가 높아지기 시작한 것은 어쩌면 당연한 결과이다. 그 결과 생태·환경 문제는 접경지역 주민들에게는 이중적인 의미로 다가갔다. 그 하나는 생태적 가치를 보존하고 복원하자는 것이었지만, 다른 하나는 이를 또 다른 규제로 인식하는 것이었다. 즉 이미 여러 가지 규제로 인하여 지역발전이 정체된 상태에서 생태·환경 문제는 지역 발전을 저해하는 또 다른 규제라는 인식이 발생한 것이다.

생태와 환경 문제에 대한 지역 주민들의 인식이 드러난 대표적인 사례는 2011년 유네스코 생물권보전지역 신청 사례이다. 당시 한국 정부는 DMZ의 생태적 가치를 보존하고 이를 국제적으로 인정받기 위해 유네스코에 ‘DMZ 생물권보전지역’을 신청하였다. 하지만 아래 그림에서 볼 수 있는 것처럼, DMZ 북측지역을 제외한 상태에서 신청이 이루어졌으며 남측지역도 철원의 경우 사유지가 많고 생물권보전지역 지정에 대한 주민들의 의견이 엇갈려 완충지역과 전이지역을 설정하지 못하였다. 이것은 DMZ 생물권보전지역 지정에 대한 남북 간 협의가 없었을 뿐만 아니라, 생물권보전지역으로 지정되면 개발에 제한을 받게 되는 것을 우려한 철원지역 주민들을 설득하는데 실패<sup>50)</sup>하였기 때문이다.

---

<sup>50)</sup> “DMZ 보전지역 지정 유네스코서 퇴짜,” 『경향신문』, 2012.7.12.

그림 V-5 DMZ 생물권보전지역 신청지역 개관



자료: 『한국경제』, 2011.9.21.

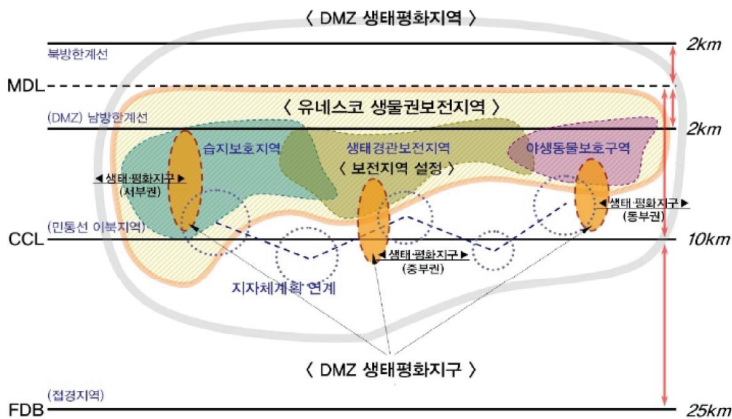
유네스코 생물권보전지역 지정 실패 사례는 DMZ의 평화적 활용과 관련된 쟁점들을 확인시켜준 것이라고 할 수 있다. 이러한 쟁점의 하나는 개발과 보존이라는 이중적 가치의 충돌을 어떻게 극복할 수 있는지에 대한 것이며, 다른 하나는 DMZ 북측지역 즉, 북한이라는 상대방과의 관계에 대한 것이다. 전자가 수십년 간의 지역개발 정체를 감수해 온 지역 주민들의 개발 욕구와 관련된 것이라면, 후자는 DMZ의 성격변화 혹은 DMZ의 평화적 활용에 대한 북한의 수용성과 관련된 것이다.

DMZ의 생태·환경적 가치, 남북교류를 통한 군사적 긴장의 해소, 접경지역 주민들의 발전 요구 등이 교차하는 접경지역에서 이 같은 이슈들이 종합되어 제시된 대표적인 사업 가운데 하나가 DMZ 세계생태평화공원 사업이다. 현 정부에서 DMZ 세계생태평화공원 사업이 제시되기 이전에도 DMZ에 생태와 평화를 주제로 한 공원 개발 구상은 지속적이고 반복적으로 제안되어왔다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

이 가운데 대표적인 것이 2009년 환경부가 발표한 ‘DMZ 생태평화공원 기본계획’이라고 할 수 있다. 이 계획은 2008년에 우리 정부가 ‘DMZ 일원 생태평화공원 조성’을 국정과제로 선정하자 이를 구체화한 것이었다. 이 기본계획을 기초로 환경부는 철원 지역을 시범사업지로 한 연구용역<sup>51)</sup>을 진행하여 생태평화공원 구상을 더욱 발전시키기도 하였다. 하지만 이 계획은 DMZ 내부로 직접 진입하기보다는 민통선 이북 지역의 접근 가능한 곳에 DMZ 생태평화지구를 건설하고, 지역별 특성에 맞는 생태탐방로 등을 조성하는 방안이었다.

그림 V-6 DMZ 생태평화공원 개념과 공간구성



자료: 환경부, “DMZ 생태평화공원 기본계획,” (2009).

2008년 경기도 역시 DMZ 생태평화공원 수립 구상을 구체화하기도 하였다. 동 계획 역시 환경부의 구상과 비슷하게 DMZ 내부를 건드리기보다는 생태·환경적 가치를 인정할 수 있는 민통선 인근 지역을 대상으로 한 것이었다.

<sup>51)</sup> 환경부·(주)하늘그린, 『DMZ일원 생태·평화공원 조성을 위한 기본계획 수립』 (서울: 환경부, 2011).





는 측면이 있었다고 할 수 있다.

지자체의 국토활용 구상은 기본적으로 중앙정부의 계획을 따르게 된다. 따라서 기존의 접경지역 활용 구상은 부처별로 조정·조율되지 않는 비슷한 개념의 사업이 중복적으로 제시되면서 중앙정부 계획을 따를 수밖에 없는 지자체의 혼선과 혼란을 유발하기도 하였다. 반면 현 정부의 DMZ 세계생태평화공원 사업은, 핵심 국정과제의 하나로 추진되어 이러한 혼선과 혼란은 발생하지 않았다. 하지만, 사업 대상지역이 결정되는 과정에서 이를 지역 개발계획으로 인식한 지자체들의 과당 유치경쟁으로 이어지기도 하였다. 현 정부 초기 중앙정부의 DMZ 세계생태평화공원 계획이 발표되자 수 년 동안 지자체들은 동 사업의 유치에 사활을 걸었다고 할 수 있다. 그 결과 DMZ의 생태·환경적 가치를 활용하고자 하는 지자체 차원의 의미 있는 사업들이 위축되는 문제를 낳기도 하였다. 예컨대 생태환경의 가치에 대한 지역 주민 교육사업, 지역 활동가 육성 및 지원 사업 등 기존에 지자체 차원에서 추진하고 있던 나름 의미 있는 사업들이 중단되거나 위축되고, 지자체의 관심은 중앙정부 사업의 유치에 쏠렸다. 이러한 문제는 사업의 경제적 효과가 더 큰 것으로 판단되었던 통일경제특구 구상이 경쟁적으로 제시되었던 사례와 비슷했다.

### 3. DMZ 세계생태평화공원 조성을 위한 지자체 협력 방안

2016년 현재 남북관계는 심각한 긴장 국면에 처해있다. 남북 간의 정치·군사적 현실을 고려할 때 단기간에 DMZ 세계생태평화공원 사업이 추진될 것으로 예상하기는 어렵다. 하지만 DMZ의 생태와 환경적 가치 그리고 평화를 주제로 한 DMZ의 평화적 활용에 대한 구상은

오랜 역사를 가지고 있으며, 향후 남북관계 개선을 고려하여 언제든지 다시 제기될 것이다. 따라서 중앙정부는 물론이고 지자체들 역시 DMZ의 평화적 활용을 위한 구상을 앞으로도 계속 발전시켜 나아갈 것이다.

앞서 살펴본 바와 같이 현 정부의 DMZ 세계생태평화공원 구상 제기 이전에도 생태와 평화를 주제로 한 접경지역 공원 구상은 다양하게 제기되었다. 중앙정부의 계획과 지자체의 계획은 대동소이하며 기본적으로는 동일한 개념의 구상 하에 계획을 만들어왔다. 이는 기본적으로 중앙정부의 국토계획을 수용할 수밖에 없는 지자체의 한계이기도 하며, 접경지역의 특성상 중앙 차원의 협조 없이는 지자체 독자적으로 사업을 추진할 수 없기 때문이기도 하다. 또한 접경지역 지자체들은 재정자립도가 매우 낮은 것이 현실이기 때문에 중앙정부의 계획을 수용하고, 관련 사업을 관내에 유치하기를 강력하게 희망한다. 따라서 때로는 이것이 중앙정부 사업의 유치를 위한 지자체 간 과당경쟁으로 나타나기도 한다.

이와 관련해서는 DMZ 및 접경지역의 특성상 생태와 환경 문제가 핵심적인 사안이 될 수밖에 없다는 사실에 주목할 필요가 있다. 즉, 생태·환경 문제는 특정 사이트 중심으로 다루어질 수 없는 문제이다. 즉, DMZ 전역을 대상으로 한 종합적인 계획이 필요하다. 특히 접경지역 지자체들의 개발 욕구를 고려했을 때, 무분별한 개발보다는 보존과 개발이 조화를 이룰 수 있도록 하기 위해서는 종합적이고 포괄적인 계획이 무엇보다 중요하다. 물론 지자체들이 무조건적인 개발을 희망하는 것은 아니지만, 지역 주민들의 개발요구가 상시적으로 존재하는 것은 사실이기 때문이다.

따라서 DMZ 세계생태평화공원과 같은 구상이 현실화되기 위해서는 실제 사업이 진행되는 지역 주민들과 지자체의 협력이 필수적이다. 지자체의 협력을 이끌어 내기 위해서는 첫째, 사업 대상 지역 주민들의

---

I

---

II

---

III

---

IV

---

V

---

VI

---

VII

---

이해관계에 대한 고려가 필수적이다. 앞서 살펴본 바와 같이 한국사회의 민주화와 지방자치 실시 이후 지방자치단체장들은 지역 주민들의 여론에 민감할 수밖에 없다. DMZ의 평화적 활용은 물론이고 어떤 사업도 지역 주민들의 동의와 참여를 얻지 못하면 순조롭게 추진할 수 없는 것이 현실이다. 특히 분단으로 인해 수십 년간 지역발전이 정체된 지역의 개발 요구를 지역이기주의로 치부하거나, 생태·환경과 같은 가치를 일방적으로 강요하는 방식으로는 지역 주민들의 반발에 부딪힐 수밖에 없다. 물론 생태 및 생명, 환경 등과 관련된 DMZ의 가치가 매우 소중하고 보존 필요성이 높다는 점은 분명하다. 하지만 국제적으로 인정받는 보전지구들의 경우에도 보존만을 유일한 목적으로 하는 경우는 많지 않다는 사실을 기억할 필요가 있다. 즉, 개발과 보존의 조화가 중요하다. DMZ의 특성상 모든 개발은 최소한 지속 가능한 발전의 틀 안에서 이루어져야 할 것이다. 동시에 그것이 지역 주민들의 삶의 질 개선에 도움이 될 수 있도록 사업이 설계되어야 하며, 지속적으로 지역 주민들을 설득하고 이해하는 과정과 병행되어야 할 것이다.

둘째, DMZ의 활용은 동 지역의 특성상 정치·군사적 변수에 민감할 수밖에 없다. 특히 DMZ 내부로 접근하기 위해서는 북한의 수용력에 대한 고려가 필수적이다. 즉, DMZ의 활용을 위해서는 개별 프로젝트 보다는 여러 사업을 연계한 패키지형 사업이 효과적일 수 있다. 즉, 여러 사업의 시너지를 활용하여 북측의 동의를 구하고, 사업의 지속가능성과 안정성을 확보해야 한다. 그런 측면에서 본다면 중앙정부와 지자체의 역할분담 혹은 사업의 연계를 고려할 필요가 있다. 인천, 경기, 강원 등 지자체들은 자체 필요성에 의해 북측과 남북협력사업을 추진한 경험을 가지고 있으며, 자체 기금과 전담조직을 갖추고 있다. 지자체 남북교류협력사업의 경우 대부분 비정치적 분야에서 소규모로 이루어지고 있으며, 일부 사업들은 접경지역에서 이루어져왔다. 특히

산림 병해충 방제사업이나 말라리아 공동방역사업 등은 남북 상생의 협력사업으로 북측의 수용력도 높은 편이다. 따라서 지자체와 중앙정부가 연계하여 북측을 설득하고, 북측의 거부감이 적은 지자체가 우선 시범적인 협력사업을 추진하고 이 성과를 기초로 본격적인 사업을 추진할 수도 있을 것이다. 아직까지 북한은 자신들이 실질적으로 얻을 것이 분명하지 않은 사업에 참여하기를 꺼려왔다는 점에서, 지자체와 중앙정부 사업의 연계를 통한 시너지를 활용할 필요가 있다.

셋째, 지자체와 중앙정부의 협력을 위해서는 접경지역 지자체들의 형편을 고려할 필요가 있다. 접경지역 지자체들의 경우 재정자립도가 낮고, 독자적 개발 혹은 보존 계획 수립·집행 능력이 부족한 경우가 대부분이다. 특히 기초지자체들의 경우 상황은 더욱 심각하다. 그 결과 중앙정부의 접경지역 활용에 대한 구상이 발표되면 지자체들이 경쟁적으로 동 사업 유치에 매달리게 된다. 즉, 지자체들은 중앙정부의 지원이 이루어지는 사업에 관심을 가질 수밖에 없으며, 기본적으로 정부의 사업 방향을 따를 수밖에 없다. 따라서 정부가 정책의 방향을 제시하고, 정부정책에 부합하는 지자체들의 계획에 지원하는 방식으로 사업을 추진한다면 지자체들은 각 지역 실정에 맞는 계획을 수립하게 될 것이다. 즉, 상대적으로 자원이 풍부한 정부는 정책의 방향을 제시하고, 지자체들은 정부의 지원을 받기 위해 자기 지역에 맞는 계획을 수립·추진하는 것이다. 따라서 정부계획 자체가 생태·환경 자원의 보존과 활용이 적절히 조화될 수 있도록 잘 기획될 필요가 있다.

넷째, 개발압력이 높은 접경지역 주민들을 설득하기 위해서는 DMZ의 생태·환경적 가치가 중장기적으로 더 이익이라는 점을 이해시켜야 한다. 지역발전이 정체된 접경지역 지자체들에서 개발에 대한 요구가 높은 것은 어쩌면 당연한 것이다. 따라서 DMZ의 평화적 활용과 관련된 모범적 사업 모델을 만들고, 성공사례를 중심으로 지역 주민들을

I
II
III
IV
V
VI
VII

설득해야 한다. 또한 DMZ의 생태·환경적 가치를 활용할 수 있는 지역의 활동가들을 육성하고 지역 주민들을 교육하는 과정 등이 광범위하고 꾸준하게 이루어져야 한다. 그러한 성공사례는 남측 접경지역 주민들은 물론이고 북한의 협력을 유도하기 위해서도 매우 중요하다. 북한 역시 아직까지는 생태나 환경에 대한 관심보다는 단기적·경제적 이익을 우선시하는 경향을 보이고 있기 때문이다.

마지막으로 접경지역의 현안에 대한 관심이 필요하다. 예컨대 경기도가 말라리아 공동방역사업을 추진한 것은 우연이 아니다. 1980년대 말라리아는 남한에서 사라진 질병이었다. 하지만 북측 보건의료체계가 붕괴되면서 인구 밀도가 높은 서부 접경지역을 중심으로 말라리아 환자가 증가하고 있는 현실에 대응하기 위한 것이었다. 중심이 짧은 한반도의 지형적 특성상 말라리아나 조류독감, 산림병충해 등 초국경질병에 대한 남북 공동대처가 필수적이다. 실제 북한은 전염성 질병의 확산에 높은 우려를 보여 왔으며, 이러한 분야의 협력사업에 대해서도 상대적으로 적극적이었다. 이외에도 북한강과 임진강 등 남북공동수계를 이루는 강에서는 갈수기 수량부족, 홍수기 수해 등이 반복되고 있는 것이 현실이다. 남북의 협력과 공동대처가 필요한 문제가 발생하는 지역들은 DMZ 세계생태평화공원 등이 추진되는 지역과 일치하거나 겹친다는 사실에 주목할 필요가 있다. 따라서 상대적으로 북측의 수용력이 높은 사업에서부터 시작하여 생태·환경 등의 협력사업을 발전시키는 방식을 고려할 필요가 있다. 이 과정에서도 관련 사업 추진 경험이 있는 지자체를 활용한다면 보다 순조롭게 사업을 추진할 수 있을 것이다.

# VI. DMZ 세계생태평화공원과 국제협력







## 1. 그린데탕트 추진 국제협력

### 가. 그린데탕트 국제협력 시사점: 유럽 월경성 장거리이동 대기오염물질협약(CLRAP) 사례<sup>52)</sup>

유럽의 ‘월경성 장거리이동 대기오염물질에 관한 협약(the Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution: 이하 CLRTAP)은 전 세계적으로 대표적인 지역차원의 환경문제를 해결하기 위한 환경레짐(Regional Environmental Regime)이다. 1979년 11월 서유럽과 동유럽 국가, 냉전의 두 강대국인 미국과 소련, 심지어는 캐나다까지 포함한 총 34개국이 대기오염물질의 국가 간 이동을 규제하는 CLRTAP를 체결하였다. 냉전의 갈등이 심각한 시기임에도 불구하고 미국과 소련을 포함한 동서 진영이 장거리이동 대기오염이라는 환경문제에 대응하여 체결한 CLRTAP는 유럽 데탕트의 산물이자 촉매제 역할을 한 것으로 이해되고 있다.<sup>53)</sup> CLRTAP 체결과정을 분석하고 정책적 시사점을 도출하는 것은 그린데탕트 추진을 위한 국제협력 실현방안의 모색에 도움이 될 수 있을 것이다.

#### (1) CLRTAP 체결과정 및 현황

월경성 대기오염 문제는 대표적인 지역 환경문제이다. 유럽지역에서는 이와 관련하여 1960년대 산성비 원인물질의 국가 간 이동과 그로 인한 산성비 및 피해문제에 관한 과학적 연구가 발표되기도 하였다.<sup>54)</sup>

<sup>52)</sup> CLRTAP 사례에 대한 분석 내용은 추장민, 『한반도 「그린 데탕트」 추진방안에 관한 연구』(세종시: 한국환경정책평가연구원, 2013), pp. 19~26 내용을 수정·보완한 것이다.

<sup>53)</sup> 위의 책, p. 23.

하지만 월경성 대기오염 문제가 국제적인 환경문제로 다루어지기 시작한 것은 1972년에 개최된 ‘스톡홀름 유엔인간환경회의’이다.<sup>55)</sup> ‘스톡홀름 유엔인간환경회의’에서 스웨덴 등 스칸디나비아 국가들의 대기오염물질의 월경성 이동과 자국 피해에 관한 주장은 유럽 등 국가들의 지지를 받지 못하였다.<sup>56)</sup> 하지만 이 회의를 포함한 일련의 국제활동을 통해 이들 국가들은 월경성 대기오염에 대한 중요한 두 가지 성과를 거두게 된다. 첫째는 회의 참가국들은 환경문제에 대응하여 모든 국가는 타국 또는 자국 관할권 밖의 지역에 환경피해를 주지 않아야 할 책임이 있다는 것에 동의하고 ‘스톡홀름 인간환경회의(UNCHE) 선언’의 일반원칙(원칙21)으로 채택됐다는 점이다.<sup>57)</sup> 둘째, ‘스톡홀름 유엔인간환경회의’ 이후 스칸디나비아 국가들의 주장과 관련하여 OECD 공동연구 프로그램(OECD Cooperative Technical Program to Measure the Long-Range Transport of Air Pollution) 등 일련의 연구와 모니터링 프로그램이 국제적으로 전개됨으로써,<sup>58)</sup> 이 문제를

54) Svante Oden, *The Acidification of Air and Precipitation and its Consequence in the Natural Environment*, Ecology Committee Bulletin No.1 (Swedish National Research Council, 1968).

55) William C. Clark *et al.*, “Acid Rain, Ozone Deletion, and Climate Change: A Historical Overview,” in the *Learning to Manage Global Environmental Risks: A Comparative History of Social Responses to Climate Change, Ozone Depletion, and Acid Rain* (Cambridge, Massachusetts & London, England: The MIT Press, 2001), p. 31.

56) Valentin Sokolovsky, “Fruits of a Cold War,” in the UNECE, *Clearing The Air: 25 years of the Convention on Long-range Transboundary Air Pollution*, edited by Johan Sliggers and Willem Kakebeeke (The United Nations: New York & Geneva: The United Nations Publications, 2004), p. 8; 米本昌平, 『知政學のすすめ: 科學技術文明の讀みとき』(中公叢書, 1998), p. 117.

57) UNEP 홈페이지, Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, <<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503&l=en>>. (검색일: 2016.8.8.)

58) Clark *et al.*, “Acid Rain, Ozone Deletion, and Climate Change: A Historical Overview,” p. 31.

국제적인 환경문제로 이슈화 하는데 성공했다는 점이다.

이처럼 1970년대 초부터 스칸디나비아안 국가들은 UN 국제회의와 OECD를 통하여 월경성 대기오염 문제를 국제적 이슈화하고 과학적 조사를 추진하였다. 이와 함께 유럽의 관련국들을 설득하면서 대기오염물질 감축을 위한 국제협약 체결을 주장하였다. 하지만 당시 영국, 독일 등 서부 유럽의 주요 국가들은 과학적 불확실성을 빌미로 국제협력 체결에 소극적인 입장을 취하며 반대하였다. 그 결과, 월경성 대기오염을 둘러싼 국제협약 체결문제는 유럽 국제사회의 의사일정에 오르지 못했다.

월경성 대기오염의 초국경 영향에 대응한 국제협약 체결을 둘러싼 유럽 국가 간 논쟁은 1970년대 후반 소련이 스칸디나비아안 국가들의 입장을 지지하면서 상황의 변화를 맞게 된다. 그런데 소련은 월경성 대기오염 문제를 해결하기 위하여 스칸디나비아안 국가들을 지지한 것이 아니라 미국 등 서방진영에 대응하기 위한 일종의 정치적 수단으로서 사용했다.<sup>59)</sup> 하지만 스칸디나비아안 국가들은 소련의 지지를 받아 월경성 대기오염물질 감축에 관한 국제협약 체결을 둘러싸고 체결 지지파의 세력을 확대시켰다. 특히, 1978년에 소련과 노르웨이가 결탁(connection)하여 UNECE(United Nations Economic Commission for Europe)에서 회원국 간에 아황산가스(sulphur dioxide) 감축과 산성비 규제에 관한 협약체결을 추진하기로 합의하였다.<sup>60)</sup>

이러한 과정에서 또 다른 요인이 협약체결에 긍정적으로 작용하였다. 즉, 1977년 OECD는 유럽지역에서 산성비의 원인이 되는 대기오염물질이 장거리 이동하여 국가 간에 상호 영향과 피해를 미치고 있다

<sup>59)</sup> Sokolovsky, "Fruits of a Cold War," pp. 21~22.

<sup>60)</sup> *Ibid.*, p. 10.

I
II
III
IV
V
VI
VII

는 모니터링의 결과를 발표하였다.<sup>61)</sup> OECD의 이러한 모니터링 결과는 과학적 측면에서 스웨덴을 비롯한 스칸디나비아 국가들의 주장을 뒷받침하는 증거로 작용했다. 이와 같이 소련에 의해 촉발된 협약체결을 지지하는 세력의 확대 및 대기오염물질의 국경 간 이동과 영향에 대한 과학적 발견 등의 영향으로 UNECE 회원국 간 협상을 거쳐 1979년에 CLRTAP가 체결되었다.

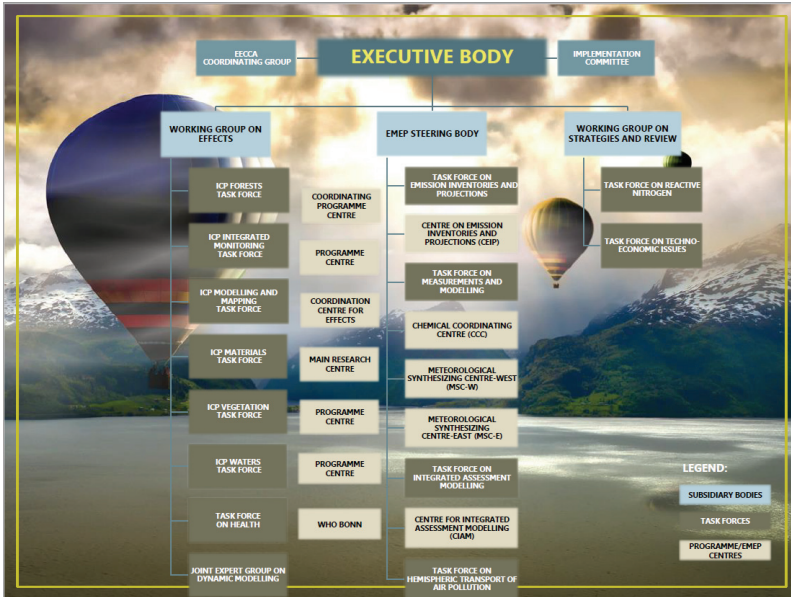
앞에서 언급했듯이 CLRTAP는 유럽국가와 북미국가가 참여하여 대기오염에 공동대응하기 위하여 체결한 최초의 지역협약이다. CLRTAP는 총 8개의 부속의정서를 1984년부터 2005년까지 채택하여 이행하고 있는데, 「대기오염물질 장거리 이동에 관한 모니터링 및 평가에 관한 의정서(European Monitoring and Evaluation Programme: EMEP)」(1984년 채택, 1988년 개정)와 「아황산가스 감축에 관한 의정서」(1985년 채택, 1987년 개정), 「질소산화물 감축에 관한 의정서」(1988년 채택, 1991년 개정), 「휘발성유기화합물(Volatile Organic Compounds: VOC) 감축에 관한 의정서」(1991년 채택, 1997년 개정) 등 주요 오염물질별로 체결 당사국의 의무감축량에 관한 7개의 의정서를 들 수 있다.<sup>62)</sup>

---

61) 米本昌平, 『知政學のすすめ: 科學技術文明の讀みとき』, p. 117.

62) UNECE 홈페이지, Protocols, <[http://www.unece.org/env/lrtap/status/lrtap\\_s.html](http://www.unece.org/env/lrtap/status/lrtap_s.html)>. (검색일: 2016.7.23.).

그림 VI-1 > CLRTAP 실행조직 구조



자료: UNECE 홈페이지, Organization Chart, <[http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2015/AIR/EB/CLRTAP\\_Structure\\_May\\_2015.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2015/AIR/EB/CLRTAP_Structure_May_2015.pdf)>. (검색일: 2016.7.23.).

## (2) 유럽 데탕트 체제의 영향과 소련의 CLRTAP 찬성 요인 분석

유럽 데탕트를 상징하는 국제레짐인 헬싱키협약은 1975년에 체결되었는데, 냉전시대 두 강대국인 미국과 소련 등 총 35개국이 참여하였다. 유럽의 데탕트는 크게 두 개의 시기로 구분할 수 있는데, 1970년대 전반기는 헬싱키협약 체결을 통해 유럽 데탕트 국제질서의 기반을 조성하는 과정이었으며, 이와 대비하여 후반기는 헬싱키협약을 이행하는 과정으로 구분된다.

이러한 유럽 데탕트라는 국제정치질서와 CLRTAP 협약체결 협상 과정에서 소련이 협약체결에 찬성하게 된 요인은 그 역할을 살펴볼

I  
II  
III  
IV  
V  
VI  
VII

필요가 있다. 먼저 헬싱키협약, 즉 유럽 데탕트 레짐 자체에 월경성 대기오염 등 환경문제를 다룰 수 있는 유리한 여건을 갖고 있다는 점을 들 수 있다. 구체적으로 헬싱키협약은 두 번째 범주(Basket II)에 경제, 과학, 기술 및 환경 분야의 협력으로 구성되어 있어 환경 등 비연성 안보이슈를 포함하고 있었기 때문에 유럽안보협력회의(CSCE) 등에서도 CLRTAP의 체결에 관해 논의할 수 있는 기반을 제공해 준 것으로 보인다.

앞에서 언급했듯이 소련은 CLRTAP 체결지지파 세력을 확대하고 CSCE, UNECE 등에서 협약체결을 공론화 하는데 결정적인 공헌과 주도적인 역할을 하였다. 소련의 입장변화의 주요 배경과 목적은 첫째, 헬싱키협약에 근거하여 서방국가들이 제기한 공산진영 동구권 국가들의 ‘인권문제’ 회피 및 ‘환경문제’로의 전환, 둘째, 스칸디나비아안 국가들의 현안인 월경성 대기오염 문제에 승차하여 서방 국가들의 오염책임 문제를 제기함으로써 동서 진영대결에서 이들 국가들의 지지 확보 등으로 해석되고 있다.<sup>63)</sup> 소련은 월경성 대기오염문제 해결이 아니라 동서 진영 대결에서 우위를 점하기 위한 정치적인 목적에 초점을 두고 CLRTAP 체결을 지지하는 행동을 한 것이다.

이처럼 소련이 스칸디나비아안 국가들과 세력을 형성하여 CLRTAP의 체결을 주장할 수 있었던 것은 바로 당시 헬싱키협약의 체결로 형성된 유럽 데탕트 국제질서가 이들 국가들과의 교류를 가능하게 하는 기반을 제공했다는 점을 확인할 수 있다. 즉 유럽 데탕트와 관련 국제레짐이 CLRTAP의 체결에 긍정적인 여건이자 유용한 공간으로 작용했다. 이러한 데탕트 공간에서 소련이 당초 의도한 정치적 목적을 이루지는 못했지만 유럽의 월경성 대기문제 해결을 위한 환경 분야에서의 지역레짐의 탄생에 주요한 역할을 한 것으로 보인다. 다른 측면에서 CLRTAP 협약

---

<sup>63)</sup> Sokolovsky, “Fruits of a Cold War,” pp. 9~11.

체결 과정은 환경분야에서 헬싱키협약의 이행과정, 즉 1970년대 환경 분야에서 유럽 데탕트를 실현하는 과정이자 결과로 해석된다.<sup>64)</sup>

### (3) CLRTAP 사례의 정책적 시사점

그린데탕트 국제협력을 추진하는데 있어서 CLRTAP 사례가 주는 가장 중요한 정책적 시사점은 첫째, 모든 관련국들이 참여할 수 있는 대화와 협상, 그리고 협력의 공간을 적극 활용할 필요가 있다는 점이다. 동아시아 및 동북아시아에 존재하고 있는 기존의 협력체, 예를 들면 UNESCAP, UNDP 및 UNEP 지역사무소 등 주요국과 이해당사국이 참여할 수 있는 국제기구 또는 경제와 환경 분야 협력체를 적극적으로 활용해야 할 것이다. 다음으로 주요국과 이해당사국들의 다양한 다중적 이해와 목적을 정확히 이해하고 신뢰를 형성할 필요가 있다. 유럽의 CLRTAP 체결과정에서 확인되듯이 소련과 스칸디나비아 국가들의 목적이 서로 달랐지만 자신들의 이익을 취하면서도 CLRTAP 체결이라는 공통의 목표에 대해 신뢰를 형성하고 이들 국가들의 이니셔티브에 의해 이루어졌다. 그린데탕트 추진에 있어서도 관련국 및 이해당사국 모두에 일정한 신뢰를 갖고 있는 국가 또는 국제기구의 주도로 이를 추진하는데 동의하는 국가들의 지지를 얻으면서 단계적으로 추진될 필요가 있다.

## 나. 그린데탕트 추진현황과 국제협력 여건

### (1) 그린데탕트 추진현황

이명박 정부에서 추진했던 일련의 녹색성장정책의 연속선상에서 박

<sup>64)</sup> 추장민 외, 『한반도 「그린 데탕트」 추진방안에 관한 연구』, p. 23.

I
II
III
IV
V
VI
VII

근혜 정부는 그린데탕트 정책을 추진하고 있다고 볼 수 있다.<sup>65)</sup> 박근혜 정부의 그린데탕트 정책의 출발점은 제18대 대통령직인수위원회가 2013년 2월 제안한 ‘제18대 대통령직인수위원회 제안 박근혜 정부 국정과제’라고 할 수 있다. ‘제18대 대통령직인수위원회 제안 박근혜 정부 국정과제’에 따르면 ‘행복한 통일시대의 기반구축’을 제5대 국정 목표로 설정하고, 이를 실현하기 위한 추진 전략으로서 ‘행복한 통일로 가는 새로운 한반도 구현’과 구체적인 국정과제로서 ‘작은 통일에서 시작하여 큰 통일을 지향’하는 것을 제시하고 있다.<sup>66)</sup> 그리고 국정과제의 주요 추진계획의 하나로서 ‘「그린데탕트」를 통한 환경공동체 건설’이 포함되어 있으며, 추진계획의 주요 내용은 북핵 상황 진전을 감안하여 ‘녹색 경제협력, 접경지역·DMZ·백두산 화산 등 분야별 공동연구, 개성공단내 신재생에너지 단지 조성 등의 모색’으로 구성되어 있다.<sup>67)</sup> 그리고 최종적으로 ‘작은 통일에서 시작하여 큰 통일을 지향(국정과제 126)’에서 ‘통일비전을 제시하고, 경제·환경 공동체 등을 추진함으로써 평화통일의 기반 조성’의 주요 추진과제의 하나로 포함되었다.<sup>68)</sup>

65) 2012년 당시 박근혜 대통령후보 진영의 윤병세 교수는 “녹색성장정책을 계승·확대 할 것”이라고 말했다. 『파이낸셜뉴스 인터벳판』, 2012.11.19. “녹색성장 글로벌 외교·녹색 통한 남북협력 앞장선다. 그린코리아 2012 개최,” <[http://www.fnnews.com/view?ra=Sent0701m\\_View&corp=fnnews&arcid=201211190100169430009512&cDateYear=2012&cDateMonth=11&cDateDay=19](http://www.fnnews.com/view?ra=Sent0701m_View&corp=fnnews&arcid=201211190100169430009512&cDateYear=2012&cDateMonth=11&cDateDay=19)>. (검색일: 2016.8.13.). 그리고 이명박 대통령의 임기가 얼마 남지 않은 2013년 2월 4일 개최된 제22차 녹색성장위원회 보고대회에서 ‘녹색강국 실현을 위한 10대 정책과제’의 제 10대 과제로서 “남북관계 개선 시 산림·재해예방·신재생에너지 등 녹색한반도 프로젝트를 통해 남북이 상생할 수 있는 그린데탕트 조성”을 제시한 바 있다. IEEE-SA 한국 공식 블로그 ‘쉽게 풀어 본 ‘녹색강국 실현을 위한 10대 정책과제,’ <<http://ieeesablog.co.kr/375>>. (검색일: 2016.8.13.).

66) 제18대 대통령직인수위원회, ‘제18대 대통령직인수위원회와 제안 박근혜 정부 국정과제,’ (2013.2.), p. 6.

67) 위의 글, p. 192.

68) 청와대 홈페이지, 4대 국정기조, <<http://www1.president.go.kr/policy/keynote04.php>>. (검색일: 2016.8.20.).



표 VI-1 박근혜 정부의 그린데탕트 구조 및 주요 내용

구분	내용
전략방향/국정목표	평화통일 기반 구축
정책방향/추진전략	한반도 신뢰 프로세스
실천/추진과제	작은 통일에서 시작하여 큰 통일을 지향
세부계획/사업	<p>「그린데탕트」를 통한 환경공동체 건설</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 녹색경제협력</li> <li>• 남북간 농업협력</li> <li>• 개성공단내 신재생에너지 단지 조성</li> <li>• DMZ 세계평화공원 조성</li> <li>• 한반도 환경 인프라 구축</li> <li>• 접경지역·DMZ·백두산 화산 등 분야별 공동연구</li> </ul>
「그린 데탕트」 정책	통일기반 조성을 위한 남북협력전략

자료: 추장민, 『한반도 「그린데탕트」 추진방안에 관한 연구』, p. 10의 해당 내용을 저자가 수정하여 작성함.

박근혜 정부에서 ‘「그린데탕트」를 통한 환경공동체 건설’에 관한 구체적인 추진 진행 현황을 정리하면 다음과 같다. 먼저 2014년 7월 대통령 직속의 통일준비위원회를 출범시키고 통일준비 차원에서 그린데탕트 추진을 모색하였다.



변화 대응 메커니즘을 활용한 남북경협 방안 연구”는 유엔 기후변화협약의 REDD+ 메커니즘을 활용하여 북한지역 산림황폐화 방지와 남북한 산림부문의 경협 확대방안을 제시하였다.<sup>70)</sup> 또한 “임농복합경영 중심의 북한 산림녹화계획 연구”에서는 임업과 농업을 결합한 북한의 산림 녹화사업 지원 및 기술협력을 통해 지속 가능한 남북협력방안 체계를 구축하는 방안을 제시하였다.<sup>71)</sup> 이처럼 통일준비위원회에서는 주로 산림분야에서 그린데탕트 추진방안을 연구하고 모색한 것으로 평가된다.

정부 부처에서는 통일부에서 그린데탕트 추진을 담당하고 있다. 통일부의 국정과제에 그린데탕트가 포함되어 있는데, 주요 추진방안으로서 ‘남북관계 상황진전을 감안하여 녹색경제협력 도모, 복합농촌단지 조성 등 남북간 농업협력, 개성공단 내 신재생에너지 단지 조성, 한반도 환경 인프라 구축을 위한 협력 추진’이 제시되어 있다.<sup>72)</sup> 당초 박근혜 정부의 국정과제의 그린데탕트 추진계획에서 제시되었던 사업과 분야 보다 증가하는 등 일부 변화가 발견되는데, 이는 2014년 3월 ‘드레스덴 선언’ 3대 제안, 그리고 동년 8·15 경축사에서 제시한 3대 환경협력과 관련한 대북제안 등의 내용을 반영한 것으로 판단된다.

통일부의 그린데탕트 추진현황은 통일부의 연도별 업무보고 분석을 통해 파악할 필요가 있다. 통일부는 박근혜 정부 출범 첫해인 2013년도 업무보고에서 ‘실질적 통일준비의 추진구도’ 가운데 하나로 ‘환경·경제공동체 등 기반 조성’을 설정하고 있다.<sup>73)</sup> 그리고 그린데탕트와

<sup>70)</sup> 기후변화센터, “유엔기후변화 대응 메커니즘을 활용한 남북경협 방안 연구,” (통일준비위원회 용역보고서, 2014), p. II.

<sup>71)</sup> 기후변화센터, “임농복합경영 중심의 북한 산림녹화계획 연구,” (통일준비위원회 용역보고서, 2014), pp. V~XIII.

<sup>72)</sup> 통일부 홈페이지, “통일부 국정과제: 작은 통일에서 시작 큰 통일지향.” <<http://www.unikorea.go.kr/content.do?cmsid=1417>>. (검색일: 2016.8.20.).

<sup>73)</sup> 통일부, “2013년 통일부 업무보고,” (2013.3.27.), p. 5.

I
II
III
IV
V
VI
VII

관련이 있는 내용은 2013년도 중점 추진과제로 선정한 ‘호혜적 교류협력의 질서있는 추진’의 사업으로서 ‘산림 병충해 방제’를 제시하였다.<sup>74)</sup> 2014년의 업무보고에서 그린데탕트와 관련된 내용은 한반도 신뢰 프로세스의 본격 가동을 위한 추진계획의 하나로서 제시된 ‘동질성 회복을 위한 대북지원 및 남북교류 확대’에서 ‘시범조림 및 산림 병충해 방제 등 추진, 장기적으로 「그린데탕트」 사업으로 발전’하는 것으로 포함되어 있다.<sup>75)</sup>

다음으로 2015년 통일부 업무보고를 살펴보면 그린데탕트 추진계획이 확대되고 구체적으로 제시하고 있음을 알 수 있다. 이는 2014년 박근혜 대통령이 8.15 경축사에서 제안한 내용을 업무계획에 구체화하여 반영한 결과로 보인다. 구체적으로 2015년의 주요과제인 ‘광복 70년, 민생·환경·문화 통로 개척’의 추진방안으로 농식품부, 환경부, 산림청 등과 협업하여 ‘「그린데탕트」실현을 위한 ‘환경 통로’ 개척’을 제시하였다.<sup>76)</sup> 그리고 구체적인 추진사업으로서 산림협력, 공유하천 공동관리, 백두대간(백두산~지리산) 보호: UNESCO 세계자연유산 등재 등 남북·국제사회 협력추진 등이 포함되어 있다.<sup>77)</sup> 하지만 북한의 도발에 의한 남북관계의 악화로 인하여 2016년 업무보고에서는 ‘새로운 한반도를 위한 남북관계 재정립’으로 정책목표가 전환되었고, 그린데탕트와 관련한 내용은 핵심개혁과제의 하나로 제시된 ‘민족 동질성 회복을 촉진하는 남북협력’의 사업으로 ‘산림·기후변화 공동대응 확대’에 축소·포함된 것으로 나타났다.<sup>78)</sup>

74) 통일부, “2013년 통일부 업무보고,” (2013.3.27.), p. 10.

75) 통일부, “2014년 통일부 업무보고,” (2014.2.16.), p. 11.

76) 통일부, “2015년 통일부 업무보고,” (2015), p. 11.

77) 위의 글, p. 11.

78) 통일부, “2016년 통일부 업무보고,” (2016.1.22.), p. 15.

이처럼 통일부 업무보고에 따르면 2015년까지 그린데탕트 추진계획과 사업이 확대·구체화되어 왔음을 알 수 있다. 하지만 2016년 들어 남북관계가 악화되면서 그린데탕트 추진과 관련된 내용이 대폭 축소되었다. 그리고 통일부 연도별 업무보고에서 그린데탕트 추진계획이 매년 제시되어 왔지만 북한의 부정적 반응 또는 무반응, 그리고 남북관계의 악화 등으로 인하여 사실상 추진되지 못한 것으로 보인다.

한편 그린데탕트 추진을 위한 국제협력, 다시 말하면 국제협력의 맥락에서 진행된 그린데탕트와 관련하여 추진된 내용은 국내에서 개최한 일부 그린데탕트 관련 국제회의에 외국 전문가를 초청하여 그린데탕트에 대한 개념과 내용, 그리고 추진방안에 대하여 논의하는 것을 제외하고는 거의 이루어지지 않고 있다.

## (2) 그린데탕트 국제협력 여건

그린데탕트 국제협력의 여건 분석 대상은 국제기구, 제3국 또는 NGO 및 개인 등 제3자를 매개로 하여 남북한과 3자간 직접 또는 간접적인 교류협력에 국한하고자 한다. 비록 남북한 관계가 제3자를 매개로 한 국제협력에 결정적인 영향을 미치고 있지만 국제협력이라는 측면에서 남북한의 양자 간 직접적인 교류협력의 여건에 대한 분석은 제외하기로 한다.

국제협력 여건은 그린데탕트와 관련된 분야에서 국제기구 등 제3자를 매개로 북한과 진행된 기존의 교류협력에 대해 평가를 통해 확인할 수 있다. <표 VI-2>와 같이 WMO, UNEP, UNESCAP 등 국제기구는 주로 기상, 하천, 오염 등 분야에 대한 북한 공무원 및 전문가 대상 능력개발 사업을 주로 진행해 왔다. 한편 북한은 1990년대 한·중·일 3국환경장관회의(TEMM), 동북아환경협력고위급회의(NEASPEC), 북서태평양

I

II

III

IV

V

VI

VII

보전실천(NOWPAP), UNDP 두만강개발계획(TRADP) 및 환경행동계획(Tumen-net), 동아시아해양환경관리회의(PEMSEA) 등 국제협력체에 참가해 왔다.

**표 VI-2** ▶ 그린데탕트 관련 국제기구를 통한 간접 교류협력

연도	국제기구	사업명	사업내용
1995 1996	WMO	기상시설복구	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1995년 북한지역의 집중호우로 인한 기상 시설지원</li> <li>• 기상자료처리시스템용 PC 구매 등에 5만 불 지원</li> </ul>
2004 2013	UNEP	북한환경개선 시범사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대동강유역 통합 수자원 관리</li> <li>• 주택 에너지 효율증대: 워크숍 실시</li> <li>• 환경개발센터 역량강화: 워크숍, 국외연수(중국, 태국, 인도네시아), 북한 환경-기후변화 전망보고서 발간</li> <li>• 환경교육 및 인식제고: 워크숍, 국외연수(중국, 태국 등)</li> </ul>
2005 2006	UNESCAP	1차	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농업성 등 북한공무원 대상 에너지, 환경, 수자원, 교통, 통계 부문 교육 실시</li> </ul>
2009~	UNESCAP	2차	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국토환경보호성, 철도성, 중앙통계국, 사회과학원 등 공무원 및 전문가 등 100여명 대상 에너지, 환경, 교육, 지역협력 등 4개 분야 20개 사업 실시</li> </ul>
2009 2011	UNITAR	POPs 저감 대북지원사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 스톡홀름협약 이행 일환으로 북한의 잔류성 유기오염물질 근절 교육훈련 등 능력배양사업 실시</li> </ul>
2009 2012	FAO	북한 조림 CDM 능력배양사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 남북관계 악화로 사업 대상국 북한 포함 개도국 확대 실시</li> <li>*북한, 중국, 몽골 관계자 대상 워크숍 실시(중국)</li> </ul>

자료: 추장민, “남북 환경협력 현황과 과제,” (남북 환경·에너지 협력의 현황과 과제 공동 정책토론회 자료집, 2014.11.21.), pp. 12~13; 강택구 외, 『남북환경협력 협의체 운영』 (서울: 환경부, 2014), pp. 5~40.

하지만 국제기구를 통한 교류협력은 북한의 핵실험, 미사일발사 등으로 인한 남북한 긴장관계, 북미갈등, 국제사회의 제재, 그리고 북한

의 소극적인 태도로 인하여 지속되지 못하고 단발성으로 종료되거나 중단상태에 있다. 또한 동북아시아 환경협력체와의 협력도 2000년대 들어서서 북한이 불참하면서 교류협력은 중단되었다. 이처럼 그린데탕트 분야의 교류협력도 다른 분야와 마찬가지로 남북관계 및 북미관계의 전반적인 상황이 교류협력의 진행 또는 중단의 결정적인 요소로 작용하고 있으며, 국제협력의 추진여건이 매우 취약한 것으로 평가된다.

다음으로 그린데탕트 국제협력의 주요 추진여건으로서 국제기구 등 남북한 정부 및 국내조직과 북한조직을 제외한 국제 조직현황, 즉 국제적 자원을 살펴볼 필요가 있다. 그린데탕트와 관련이 있으며 북한과의 협력경험이 있는 국제적 자원은 <표 VI-3>과 같다.

**표 VI-3** ▶ 그린데탕트 국제협력 관련 국제적 자원 현황

구분		협력분야
국제 조직	UN조직 (UNEP, UNDP, UNESCAP, UNFCCC, UNCCD 등)	환경보전, 재난관리, 기후변화대응, 황폐지 복원, 수자원 관리, 에너지
	IUCN	생물다양성, 기후변화
	FAO	식량해결, 영양개선, 농업개발 및 생산성 증대
지역 협력체	PEMSEA	해양환경보전, 연안 및 해양 자원 지속가능한 이용
	TEMM	환경보전, 동북아 환경협력
	NOWPAP	북서태평양해역 해양오염방지 및 해양환경 보전
	YSLME	황해 생태계 보전 및 오염방지
	GTI	두만강 유역 환경보전 및 지속가능한 이용
제3국 조직	한스자이델 재단	환경보전 역량개발, 산림복원 교육훈련, 산림복원 등
	프리드리히에버트재단	교육, 장학, 인재양성
	Nautilus 연구소	에너지
국내·국제 조직	AIT	인적교류, 능력배양
	GCF	온실가스감축, 기후변화 적응
	GGGI	녹색성장

자료: 추장민 외, 『한반도 「그린 데탕트」 추진방안에 관한 연구』, pp. 54~66을 참고하여 저자가 작성함.

## 다. 그린데탕트 국제협력 추진전략

### (1) 그린데탕트 국제협력 추진방향

그린데탕트는 비전통적 연성안보 분야인 환경 등 녹색 분야의 교류 협력을 통해 한반도 환경보전 안전과 지속 가능성을 확보하고, 동시에 남북한 신뢰구축과 긴장완화를 이룩하고 장기적으로 평화공존과 한반도 통일을 준비하는 전략방안이라고 할 수 있다.<sup>79)</sup> 또한 이 과정에서 동북아지역의 국가 간 긴장완화와 신뢰구축을 통한 역사, 영토, 군사안보 분야의 소위 '동북아 패러독스'를 해결하고 평화공존을 도모하는 전략으로서 위상을 갖고 있다. 이 가운데 특히 그린데탕트 국제협력은 남한과 북한 그리고 국제사회의 수요와 여건에 근거하여 단계적으로 추진되어야 할 장기적인 전략이다. 이런 점에서 그린데탕트 국제협력의 추진방향을 다음과 같이 4가지로 제시하고자 한다.<sup>80)</sup>

첫째, 그린데탕트 국제협력은 남북한 및 국제사회의 이해 관련성 및 수용성, 한반도 환경보전 및 남북관계와 동북아지역의 신뢰구축과 평화증진의 다중 효과성, 그리고 일정하게 안정적인 자원과 추진조직을 갖춘 지속 가능성의 추진원칙에 따라 구체적인 추진전략을 개발할 필요가 있다. 둘째, 그린데탕트 국제협력은 기존의 협력채널 또는 협력 사업을 최대한 활용하여 새로운 협력통로 개설에 따른 시간과 자원의 낭비를 줄이고 실현 가능한 협력 사업을 개발하여 추진되어야 할 것이다. 셋째, 북한의 미사일 발사, 북핵문제 등 그린데탕트 국제협력에 결정적인 영향을 미치는 문제로 인하여 형성된 남북관계, 북미관계 등 북한을 둘러싼 국제관계의 상황에 조응하는 단계적인 추진전략을

79) 주장민, 『한반도 「그린데탕트」 추진방안에 관한 연구』, pp. 10~13.

80) 위의 책, pp. 70~75의 내용을 바탕으로 저자가 수정·보완하여 작성함.



미련하여 추진될 필요가 있다. 넷째, 그린데탕트의 지리적·공간적 범위를 한반도를 넘어선 동북아시아 또는 글로벌 차원에서의 국제협력으로 추진할 필요가 있다. 즉, 북한을 포함한 한반도에 초점을 맞춘 국제협력과 북한을 포함하지 않고 동북아시아 또는 지구가 당면한 이슈에 대응한 국제협력의 2개 트랙(Two Track) 전략을 추진하면서, 양자의 상호연계와 시너지, 나아가 통합을 모색하는 방향에서 국제협력이 추진되어야 할 것으로 사료된다.

## (2) 그린데탕트 국제협력 추진전략

앞에서 제시한 4가지 추진방향에 근거하여 그린데탕트 국제협력을 실현하기 위하여 북한 환경이슈의 국제화, 동북아 환경협력 강화, 글로벌 그린네트워크 구축의 3대 추진전략을 제시하고자 한다.

첫 번째 그린데탕트 국제협력 추진전략은 북한지역의 환경이슈를 국제화하여 남한과 관련국가 및 국제사회 차원에서 북한지역 환경개선 사업을 추진하는 것이다. 비위생적인 식수로 인한 북한 주민의 건강악화, <표 VI-4>와 같이 전 세계 180여 대상국의 7위로 기후변화 자연재해 고위험 상태, 주민들의 열악한 에너지 접근성, 산림황폐화 등 심각한 토양과 생태계 황폐화 등 북한이 당면한 환경이슈는 UN의 SDGs의 주요목표에 포함되어 있는 과제이다. 이러한 점에서 국제기구, 지역협력체를 활용하여 북한 환경이슈 국제화 및 SDGs의 국제협력 프로그램 개발 등을 통해 국제협력을 추진할 수 있을 것으로 보인다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

표 VI-4 >> 북한의 기후변화 자연재해 위험지수 현황 (1992~2011)

CRI 1992-2011 (1991-2010)	Country	CRI Score	Death toll	Deaths per 100, 000 inhabitants	Total losses in million US\$PPP	Losses per unit GDP in %	Number of Ev ents
1(3)	Honduras	10.83	329.25	4.96	679	2.84	60
2(2)	Myanmar	11.00	7,137.25	13.79	640	1.41	37
3(4)	Nicaragua	18.50	160.0	2.82	223	1.89	44
4(1)	Bangladesh	20.83	824.4	0.58	1,721	1.18	247
5(5)	Haiti	21.17	301.1	3.43	148	1.08	54
6(6)	Viet Nam	23.67	433.15	0.55	1,741	1.06	214
7(9)	Korea, DPR	36.00	76.65	0.33	3,188	7.64	37
8(8)	Pakistan	30.50	545.9	0.38	2,183	0.73	141
9(55)	Thailand	31.17	160.4	0.26	5,413	1.38	182
10(7)	Dominican Republic	31.33	211.6	2.47	185	0.35	49

자료: Harmeling Sven and David Eckstein, *Global Climate Risk Index 2013* (Berlin: Germanwarch e. V., 2012), p. 6.

두 번째 그린데탕트 국제협력 추진전략은 동북아 환경협력을 강화하는 것이다. 이를 통해 동북아 환경개선을 추구하는 동시에 환경협력을 통해 동북아지역의 신뢰구축과 평화증진에 기여해야 할 것이다. 그리고 북핵문제의 해결추이 등을 고려하여 북한이 관심을 가질 수 있는 협력사업 개발 및 북한의 참여를 유도하고, 이를 통해 남북한 관계 개선에 기여하는 방향으로 국제협력을 추진할 필요가 있다. 이런 점에서 TEMM, NEASPEC, GTI 기존의 동북아 환경협력 및 관련 분야 협력체를 활용하여 새로운 협력사업과 활동을 개발하여 강화하는데 적극 나설 필요가 있다. 그리고 동북아 환경협력의 과정에서 또 다른 국정과제인 ‘동북아 평화협력 구상’의 환경 분야 구상과 연계하는 프로그램 또는 사업을 개발하여 추진한다면 ‘그린데탕트’와 ‘동북아 평화협력 구상’의 시너지 효과를 얻을 수 있을 것으로 기대된다.

세 번째 그린데탕트 국제협력 추진전략은 글로벌 차원에서 그린네트워드를 구축하는 것이다. 글로벌 그린네트워크는 단순한 네트워크 구축이 아니라 우리나라 정부 및 공공기관과 UN 산하 국제기구 등 국제조직과 공동으로 지구차원의 환경개선을 위한 그린프로그램 등을 개발

하여 추진하는 네트워크로 구축함으로써 네트워크의 안정성과 지속 가능성으로 담보할 필요가 있다. 예를 들면 2014년 평창에서 개최된 제12차 생물다양성협약 당사국 총회에서 우리나라의 주도로 제안된 과학기술협력이니셔티브(BBI) 또는 평화와 생물다양성 대화 이니셔티브(PBDI) 등 사업의 규모와 기간을 확대 발전시켜 국제협력 그린프로 그램으로 개발하여 추진하고, 장기적으로 국제기구화를 모색할 것을 제안하고자 한다.

## 2. DMZ 세계생태평화공원과 국제협력

### 가. 접경보호지역 국제협력 사례와 정책적 시사점

#### (1) 접경보호지역(Transboundary Protected Areas) 현황

UNEP-WCMC(World Conservation Monitoring Centre)에서 발표한 자료에 따르면 <표 VI-5>와 같이 2007년 현재 전 세계적으로 227개의 접경보호지역이 지정되어 있으며, 전체 면적은 4,626,601.85km<sup>2</sup>에 달하는 것으로 나타났다. <표 VI-5>에서 확인되듯이 보호지역 수에 있어서는 북미지역이 가장 적지만 면적은 1,511,627.08km<sup>2</sup>로 전체의 약 32.7%에 달하고, 아시아지역의 접경보호지역은 51개(570,505.86 km<sup>2</sup>)가 지정되어 법적으로 보호받고 있다. 동북아시아 국가가 포함된 접경보호지역은 11개로 관련국은 중국, 북한, 카자흐스탄, 몽골리아, 러시아의 5개국과 관련되어 있다.<sup>81)</sup>

<sup>81)</sup> I. Lysenko, C. Besançon, and C. Savy, 2007 UNEP-WCMC Global List of Transboundary Protected Areas (2007), pp. 66~72, IUCN-WCPA Global Transboundary Conservation Network 홈페이지, <[http://www.tbpa.net/docs/78\\_Transboundary\\_PAs\\_database\\_2007\\_WCMC\\_tbpa.net.pdf](http://www.tbpa.net/docs/78_Transboundary_PAs_database_2007_WCMC_tbpa.net.pdf)>. (검색일: 2016.8.20.).

I
II
III
IV
V
VI
VII

**표 VI-5** UNEP-WCMC 글로벌 접경보호지역 현황 (2007)

지역	보호지역 수(개)	보호지역 면적(km <sup>2</sup> )
아시아	51	570,505.86
아프리카	47	931,617.95
유럽	82	188,153.30
북미	12	1,511,627.08
중남미	35	1,424,697.66
계	227	4,626,601.85

자료: I. Lysenko, C. Besançon, and C. Savy, 2007 UNEP-WCMC Global List of Transboundary Protected Areas (2007).

## (2) 접경생물권보전지역(Transboundary Biosphere Reserves)

UNESCO는 아래 <표 VI-6>과 같이 2016년 현재 전 세계적으로 16개의 접경생물권보전지역을 지정하여 관리하고 있다. 지역적 분포를 살펴보면 아프리카 2개, 유럽 12개, 중남미 1개, 그리고 대륙 간(유럽/아프리카) 1개로 구성되어 있다. 접경생물권보전지역은 주로 국경을 이루는 산악, 호수, 습지 등의 생물다양성을 보전하기 위하여 지정하여 관리하고 있는 것으로 보인다. 그런데 UNESCO의 접경생물권보전지역은 대부분 유럽에 지정되어 있다. 유럽지역의 다수의 국가들이 밀집되어 있는 지정학적 특성과 국가 간 협력체계가 구축된 바탕위에 생물다양성 보호를 위한 국가 간 협력도 활발한 결과로 보인다. <표 IV-6>에서도 알 수 있듯이 아시아지역에서 접경생물권보전지역은 전무하다.

**표 VI-6** UNESCO 접경생물권보전지역 지정 현황 (2016년 현재)

국가	지역	지정 연도	생태계유형	비고
폴란드/ 슬로바키아	Tatra	1992	산악생태계	산악생태계
체코/폴란드	Krkonoše/ Karkonosze	1992	산악생태계	체코와 폴란드에서 각각 1963년 과 1959년 국립공원으로 지정 되어 관리되다가 1992년 접경 생물권보전지역으로 지정됨
프랑스/독일	Vosges du Nord/ Pfälzerwald	1998	삼림생태계	Vosges du Nord는 1998년, Pfälzerwald는 1992년에 지정됨
폴란드/ 슬로바키아/ 우크라이나	East Carpathians	1998	산악생태계	Dast Carpathian/East Beskid 부분적으로 1992년에 지정됨
루마니아/ 우크라이나	Danube Delta	1998	습지생태계	Danube Delta(Romania)는 1979 년에 지정, 1992년 확대, Dunaisky (Ukraine)는 1998년에 지정됨
베닌/ 버키나파소/ 니제르	W Region	2002	건조사바나	니제르 쪽은 1996년에 지정되 었고, 베닌과 버키나 파소 쪽 이 2002년에 확대 지정됨
마우리타니아 /세네갈	Delta du Fleuve Sénégal	2005	습지, 열대사바나 등	핵심지역은 국립공원, 자연환경 보전지역 등으로 지정된 상태
포르투갈/ 스페인	Geres/Xures	2009	산림, 이탄습지	두 국가에 걸쳐있는 생태계 (Sierras Galaico-Miñotas, valleys) 연속성 확보
엘살바도르/ 과테말라/ 온두라스	Trifinio Fraternidad	2011	산림, 습지	3국에 걸쳐있는 생태계
크로아티아/ 헝가리	Mura Drava Danube	2012	산림, 습지	산림, 습지 및 초지로 구성됨
벨라루스/ 폴란드/ 우크라이나	West Polesie	2012	호수, 초지, 습지	중부유럽의 주요 생태지역에 위치함
프랑스/ 이탈리아	Mont Viso / Area della Biosfera del Monviso	2014	고산생태계, 산림생태계	Mont Viso는 2013년, Area della Biosfera del Monviso는 2013 년에 지정됨
알바니아/	Ohrid-Prespa	2014	수생태계,	발칸반도의 남동부 유럽에 지

I  
II  
III  
IV  
V  
VI  
VII

국가	지역	지정 연도	생태계유형	비고
마케도니아			산림생태계	정됨
포르투갈/스페인	Meseta Ibérica	2015	산림생태계	스페인 북서부지역과 포르투갈 북동부지역에 위치함
포르투갈/스페인	Tejo/Tajo Internacional	2016	산림생태계, 수생태계	이베리안 반도의 서부지역에 위치함

자료: 환경부, “DMZ 생태·평화공원 조성을 위한 기본계획 수립 연구,” (2009), p. 128; UNESCO 홈페이지, Transboundary Biosphere Reserves: 16 Biosphere Reserves in 23 Countries, <<http://www.unesco.org/new/en/natural-sciences/environment/ecological-sciences/biosphere-reserves/transboundary-biosphere-reserves/>>. (검색일: 2016.8.20.). 두 자료를 활용하여 저자 수정·보완.

### (3) 독일 그린벨트(Grünes Band)와 유럽 그린벨트(European Green Belt)

독일환경자연보전연맹(Bund Naturschutz, BN)이라는 환경민간단체(NGO)의 제안과 주도로 건설된 독일 그린벨트는 독일 통일 이후 구 서독과 동독 국경지역에 건설된 생태연결망이자 보전지역이다. 독일 그린벨트는 북부의 발트해를 기점으로 독일을 관통하여 체코국경까지 연결된 길이 1,393km, 폭 50-200m, 면적 177km<sup>2</sup>에 달한다.<sup>82)</sup> 이 그린벨트 지역의 생태계는 독일의 분단과정에서 형성되고 보전된 것으로 주요한 생태적 가치를 지니고 있다. 또한 ‘그린벨트 경험(Experience Green Belt)’ 프로그램을 운영하여 독일의 자연, 문화, 역사를 이해하고 그리고 생태관광을 체험할 수 있는 복합 공간으로서 활용되고 있다.<sup>83)</sup> 유럽 그린벨트는 독일 그린벨트를 남북으로 연장한 생태공간이라고

<sup>82)</sup> Grünes Band Deutschland 홈페이지, Green Belt Germany-Diversity Non-stop, <<http://www.erlebnisgruenesband.de/en/schrift-normal/gruenes-band/deutschland/natur.html>>. (검색일: 2016.8.20.).

<sup>83)</sup> Grünes Band Deutschland 홈페이지, Searching for Clues in Wilderness and History, <<http://www.erlebnisgruenesband.de/en/erlebnis-gruenes-band.html>>. (검색일: 2016.8.20.).

할 수 있다. 북극지방에서 시작하여 유럽 전체를 관통하고 발칸반도와 지중해까지 총 24개 유럽국가에 걸쳐 총 길이 12,500km에 달하는 유럽 그린벨트는 유럽 생태네트워크의 핵심이자 국가 간 상호이해와 교류협력의 공간으로 기능하고 있다.<sup>84)</sup>

그림 VI-3 유럽 그린벨트 노선(Route of the Green Belt)



자료: 유럽 그린벨트 홈페이지, Route of the Green Belt, <<http://www.european-greenbelt.org/route.html>>. (검색일: 2016.8.20.).

I
II
III
IV
V
VI
VII

<sup>84)</sup> Grünes Band Deutschland 홈페이지, Green Belt Europe: A Treasure Chest of Species Diversity, <<http://www.erlebnisgruenesband.de/en/schrift-normal/gruenes-band/europa/natur.html>>. (검색일: 2016.8.20.).

#### (4) 접경보호지역 국제협력의 정책적 시사점

앞에서 살펴 본 접경보호지역, 접경생물권보전지역, 그리고 독일의 동서독 경계선과 유럽 국가의 국경을 관통하는 그린벨트의 국제협력에서 파악된 DMZ 세계생태평화공원 국제협력 추진방안 도출과 관련한 정책적 시사점은 다음과 같다.

첫째, 접경보호지역은 접경지역의 주요 환경보전과 생태계 연결통로로서 역할을 하고 있을 뿐만 아니라 접경지역에 속한 양국 주민들의 교류와 협력의 공간으로서 기능하고 있다는 사실이다. 특히 대부분의 접경보호지역은 생태계 보전지역이자 역사와 문화유산의 보전지역으로서 지속 가능한 관광과 문화 협력의 장으로서 활용되고 있다. DMZ 세계생태평화공원 건설을 위한 국제협력의 내용과 영역에 있어서도 이러한 점을 고려하여 추진할 필요가 있다.

둘째, 접경보호지역의 건설과 운영에 있어서는 당사국 중앙정부, 지자체 및 관련 기관 간 합의와 협정체결, 그리고 주민, 이해당사자 및 전문가 등으로 구성된 안정적인 관리기구 설치가 매우 중요한 요소라는 점이 확인되었다. DMZ 세계생태평화공원 건설을 위한 국제협력에 있어서도 건설구상에 대한 북한 등 DMZ 관련 당국의 이해와 공감대를 얻기 위한 다양한 형태의 소통과 교류 노력이 필요하다는 것이다. 특히 중앙정부 또는 소속 기관과 함께 해당지역 지자체가 협력하여 공동 또는 개별적으로 국제협력에 참여하여 국제사회에 정치적 약속과 의지를 보여줄 필요가 있다. 이를 위해서는 국제협력을 위한 사전적 또는 동시적 조치로서 국내 이해당사자 사이의 합의와 협치 기반이 필요불가결하게 뒷받침될 필요가 있다.

셋째, 접경보호지역은 관련 당사국과 이해당사자들에게 환경적 편익, 경제적 편익, 사회적 편익, 경제적 이득 등 다층적 혜택이 보장될



필요가 있다.<sup>85)</sup> 이는 접경보호지역의 목적이 접경지역의 환경보전에만 있지 않고 정치적 긴장완화, 신뢰구축, 평화증진, 인적 교류와 사회적 안정, 경제적 개발과 발전 등 다양한 목적을 포함해야 한다는 점을 의미한다. DMZ 세계생태평화공원 건설을 위한 국제협력도 이러한 다양한 목적을 지향하는 방향에서 설계되고 추진될 필요가 있다.

넷째, 접경보호지역을 관련 당사국 간 협력의 공간적, 기능적 심볼 혹은 상징으로 부각시킬 필요가 있다. 이를 통해 관련 당사국 정부, 특히 정치지도자들의 관심을 유도하여 접경보호지역 지정과 운영에 있어서 정치적 의지와 약속을 이끌어 내야 할 것이다. 즉, 전 세계와 북한이 주목할 만한 내용으로 DMZ 세계생태평화공원 구상과 건설 및 운영계획을 마련하고, 이를 활용하여 DMZ 세계생태평화공원 국제 협력이 추진되어야 할 것이다.

## 나. DMZ 세계생태평화공원 추진현황 및 국제협력 여건

### (1) DMZ 세계생태평화공원 추진현황

2013년 5월 미국 의회에서 박근혜 대통령이 구상을 제안한 이후 국내의 추진현황을 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 통일준비위원회에서는 2014년 10월 제2차 회의에서 DMZ 세계생태평화공원 입지 등에 대한 준비 필요성이 제기되었고,<sup>86)</sup> 12월 제3차 회의에서 ‘DMZ 세계생태평화공원 후보지별 발전구상’을 발표하고 서부, 중부, 동부 세 지역

<sup>85)</sup> Jamie McCallum and Michael Schoon, Benefits and Challenges, IUCN-WCPA, Global Transboundary Conversation Network 홈페이지, <<http://www.tbpa.net/page.php?ndx=19>>. (검색일: 2016.8.20.).

<sup>86)</sup> 통일준비위원회, 『통일준비위원회 2차회의 결과 발표문』 (2014.10.13.), p. 3.

I
II
III
IV
V
VI
VII

의 발전구상을 논의하였다.<sup>87)</sup> 그리고 후보 지역에 대한 현지조사가 진행되었다. 또한 2015년 2월 통일연구원 등 관련 국책연구기관에서는 DMZ 세계생태평화공원의 기본구상을 마련하여 발표하였다.<sup>88)</sup>

그린데탕트와 마찬가지로 DMZ 세계생태평화공원 조성을 위한 업무는 통일부에서 담당하고 있다. 따라서 통일부의 관련업무의 추진현황은 마찬가지로 통일부의 연도별 업무보고 분석을 통해 파악할 필요가 있다. 통일부는 2014년도 업무보고에서 ‘한반도 지속 가능한 평화구축’의 중점과제로 ‘DMZ 세계생태평화공원 조성’을 포함하여 선정하였다.<sup>89)</sup> 구체적인 조성계획으로 ‘북한과의 합의 도출 및 사업 착수’, ‘DMZ 세계생태평화공원 조성 국내외 협력 강화, ‘체계적인 사전준비’ 등을 제시하였다.<sup>90)</sup> 2015년 업무보고에 따르면 주요과제로 제시한 ‘국제사회의 통일준비 참여 확대’의 중점 사업으로서 외교부, 환경부, 국토부 등과 협업하여 ‘UN·주변국과 협력, DMZ 세계생태평화공원 조성 추진’하겠다고 밝히고 있다.<sup>91)</sup> 특히 세부사업으로 ‘UN·유관국·국제기구와 연계 강화, 북한의 참여 유도’를 계획하고 있다.<sup>92)</sup> 하지만 북한의 도발에 의한 남북관계의 악화로 2016년 업무보고에서는 DMZ 세계생태평화공원 조성과 관련된 업무내용이 제외되었다.

이처럼 2014년과 2015년에는 DMZ 세계생태평화공원 조성을 위한 정부합동마스터플랜 수립, 사업추진단 구성, 예산편성 등 구체적인 업무를 추진한 것으로 평가된다. 이와는 상반되게 2016년에는 업무보고에서 제외된 것으로 보아 남북관계가 악화되면서 관련 업무가 크게 축소되

---

87) 통일준비위원회, 『통일준비위원회 3차회의 결과 발표문』 (2014.12.2.), p. 3.

88) “DMZ 세계생태평화공원’ 어떻게 조성하나?,” 『노컷뉴스』, 2015.02.24.

89) 통일부, “2014년 통일부 업무보고,” p. 8.

90) 위의 글, p. 8.

91) 통일부, “2015년 통일부 업무보고,” p. 16.

92) 위의 글, p. 16.

었거나 사실상 중단된 것으로 추측된다. 이러한 변화는 DMZ 세계생태평화공원 조성에 대해 북한의 부정적인 반응과 남북관계 악화로 말미암아 사업 진행이 사실상 불가능해진 상황에서 비롯된 것으로 해석된다.

DMZ 세계생태평화공원 조성과 관련된 국제협력활동은 국제회의 또는 정상회담에서 관련국들에게 DMZ 세계생태평화공원의 구상을 설명하고 국제적 공감과 지지를 구하는데 중점을 두고 진행되었다. 그리고 연두기자회견, 8·15 경축사 등을 통해 DMZ 세계생태평화공원의 구상을 실현하기 위한 남북회담을 개최할 것을 제안하였다. 그런데 이러한 국제협력활동은 DMZ 세계생태평화공원을 이해하고 국제사회의 지지를 얻는 성과를 거두었으나, 이를 통한 실질적인 국제협력으로 진전되지 못하는 한계를 가지고 있다. 물론 이 과정에서 남북관계의 악화가 중요한 요인으로 작용한 것으로 추측된다.

## (2) DMZ 세계생태평화공원 국제협력 여건

DMZ 세계생태평화공원의 국제협력 여건은 국제적 자원의 활용 측면에서는 긍정적인 여건이 형성된 것으로 평가된다. 첫째, 앞에서 언급했듯이 정상회담 등을 통해서 지속적으로 설명하고 이해를 구한 결과 미국, 중국 등 주요 관련국들의 정상으로부터 일정한 지지를 확보하였다. 둘째, IUCN 등 국제조직은 국제협력의 주요 파트너로서 활용할 수 있을 것으로 기대된다. 왜냐하면 DMZ 세계생태평화공원 조성을 제안하기 이전부터 ‘DMZ 평화공원’, ‘DMZ 생태공원’, ‘DMZ 생태평화공원’ 등 다양한 형태의 제안과 논의가 우리나라와 국제기구를 중심으로 진행되어 왔기 때문이다. 특히 비록 북한의 반대 등으로 인하여 보류되긴 했지만 UNESCO ‘DMZ 생물권보전지역 지정’의 필요성에 대해서는 국제기구와 국제 NGO 등 국제사회에 폭넓게 공감대가 형성

I

II

III

IV

V

VI

VII

되어 있다. 셋째, UNEP, IUCN, UNESCO 등 국제적으로 접경보호지역의 건설 및 운영에 관여하고 있는 국제기구의 지원을 받을 수 있는 등 활용할 수 있는 국제적 자원이 형성되어 있다. 접경보호지역, 접경생물권보전지역, 독일 그린벨트 및 유럽 그린벨트 등 생태계 보전, 관련국 간 교류협력 확대 및 평화증진 등을 목적으로 접경보호지역 건설 및 운영하고 있는 국제사회의 경험이 풍부하기 때문이다.

## 다. DMZ 세계생태평화공원 국제협력 추진전략

DMZ 세계생태평화공원의 국제협력 추진전략도 그린데탕트에서 제시한 바와 크게 다르지 않다. 즉, DMZ 세계생태평화공원의 국제화, 동북아 환경협력 프로그램화, 글로벌 접경보호지역 네트워크 구축의 3대 추진전략을 제시하고자 한다.

첫째, DMZ 세계생태평화공원은 남북한의 이슈와 아젠다를 넘어서서 동북아지역 및 글로벌 협력 아젠다로 제안하고 추진할 필요가 있다. 구체적으로 IUCN 등 DMZ 세계생태평화공원에 관심을 갖고 있는 국제조직 등과 협력MOU 등을 체결하고 이들 국제기구의 주도로 추진해 나가는 방안도 적극적으로 검토할 필요가 있다. 이를 통해 우리나라가 직접 추진하는 데 따르는 정치적 부담을 경감하고 국제적으로 형성된 공감대와 지지, 그리고 국제기구의 경험 및 협력자원을 최대한 활용할 수 있을 것으로 기대되기 때문이다.

둘째, 동북아 환경협력의 주요사업의 하나로 DMZ 생태계보전협력 사업을 추진할 필요가 있다. 이 협력 사업은 각국의 정부에서 직접 추진하기보다는 동북아를 포함한 관련국들의 NGO를 통해서 추진한다면 상대적으로 실현 가능성이 높을 것으로 판단된다. 우리나라를 포함하여 국제사회에는 이미 DMZ 생태계보전에 관한 국제적인 활동

을 추진하고 있는 NGO가 상당수 있으며, 이들 NGO 간 일정한 국제적 네트워크가 형성되어 있기 때문이다. 동북아 각국의 NGO를 통해 DMZ 생태계보전 사업을 추진하는 과정에서 DMZ 세계생태평화공원 조성 이슈를 주요 협력아젠다로 다룰 수 있을 것으로 사료된다.

셋째, 글로벌 접경보호지역 네트워크 구축을 통해 DMZ 세계생태평화공원을 조성하는 전략이 필요하다. 구체적으로 DMZ를 포함하여 동북아지역의 주요 접경보호지역 및 생태적으로 우수한 접경지역을 연결하는 ‘동북아 그린벨트’ 구축 사업을 통해 DMZ 세계생태평화공원을 조성할 것을 제안한다. 즉, DMZ 세계생태평화공원을 핵심으로 하여 제주도에서 DMZ, 압록강/두만강 및 백두산을 거쳐 러·중·몽 접경보호 지역에 이르는 ‘동북아 그린벨트’를 구축하여 DMZ 생태계를 보호하는 지역 차원의 네트워크를 구축하자는 것이다. ‘동북아 그린벨트’는 장기적으로 유럽 그린벨트와 연계하여 ‘유라시아 그린벨트’로 발전할 수 있을 것으로 기대된다.

그림 VI-4 동북아 그린벨트 개념도



자료: 통일부·통일연구원, “한반도 생태·평화 협력의 모색,” (생명과 평화의 DMZ 세계생태평화공원 국민공감 심포지엄, 2015.2.24.), p. 76의 내용을 저자가 수정하여 작성함.

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



# Ⅶ. 결 론







DMZ 세계생태평화공원은 남북한의 합의와 국제사회의 지지를 기반으로 DMZ의 철조망을 걷어낸 자리에 조성되는 생태와 평화의 협력공간이다. 분단의 상처를 치유하고 신뢰를 형성하게 하여 작은 통일을 실현하는 생명과 희망의 공원이라는 점에 의의가 있다. 남북한 간 고도의 군사적 긴장이 유지되고 있으며, 세계적인 분쟁지역으로 낙인된 DMZ 내 일정면적에 조성되는 생태·평화 협력의 공간이다. DMZ 세계생태평화공원은 단순한 공원 공간을 넘어 남북한 간 생태·평화 협력을 통한 신뢰의 축적과 평화를 확산시키는 통일의 마중물이라고 할 수 있다. 또한 DMZ 세계생태평화공원은 한반도의 평화를 정착시키고 남북한과 동북아 차원의 생태협력을 촉진하는 국제적 공간이기도 하다.

DMZ 세계생태평화공원은 냉전시대 최후의 유물인 DMZ 내에 형성되는 생태·평화 협력의 창조적 공간으로 자연의 회복력을 통해서 한반도와 세계 평화의 미래를 꿈꾸는 장소, 자연 및 인간 간 갈등 해소의 체험이 가능한 휴식과 치유의 공간, 갈등의 역사적 교훈을 기억하고 학습하는 성찰과 지혜의 공간으로서 특별한 의미를 지니고 있다. DMZ 세계생태평화공원은 DMZ 내에 조성되는 민족 갈등의 해소 공간, 나아가 세계적 생태평화의 협력을 지향하는 독창적 공원이 될 수 있을 것이다. 생태·평화 협력을 기반으로 관광, 민생, 문화, 교육, 경제 등 제반 분야의 민족공동체를 형성해 가는 통일기반의 공원이라고 할 수 있다.

DMZ 세계생태평화공원은 세계적으로 유일한 상징성을 지닌 DMZ 생태가치의 보존 및 활용을 통해 한반도의 생태계를 연결·복원하는 생태공원이라는 점에 의의가 있다. DMZ 세계생태평화공원은 일반적 생태공원과 달리 전쟁으로 파괴된 자연이 스스로를 복원하여 자연적 균형 상태를 이루고 있는 세계 유일의 상징적 공원이 될 수 있을 것이다. 또한 DMZ 세계생태평화공원은 한반도를 넘어 동북아 및 글로벌

I
II
III
IV
V
VI
VII

차원의 생태·평화 협력의 공간으로서의 잠재성을 내재하고 있다. DMZ의 탄생은 불행한 동북아 근대사의 산물이며, 따라서 DMZ 세계생태평화공원은 이를 해소하는 국제적 공간이 될 수 있을 것이다. DMZ 세계생태평화공원은 DMZ로 인해 단절된 유라시아 생태계와 태평양 생태계를 연결하는 국제적 생태공원이자 평화를 사랑하는 전 세계인들이 방문하는 국제적인 생태·평화공원으로 발전이 가능하다.

DMZ 세계생태평화공원의 다양한 의의와 가치를 구현하기 위해서는 공원조성과정에서 ‘공간(space)개념’의 적용이 필요하다. 공원이라는 단순 장소(place)를 넘어 남북한의 신뢰와 협력, 세계 생태평화 문화 및 교류의 중심공간이라는 개념을 활용할 필요가 있다. DMZ 세계생태평화공원에 생태평화를 주제로 화해와 협력, 신뢰의 상상력이 구현될 수 있는 공간개념을 부여하고 남북한 및 전 세계 생태평화 교류의 장으로 활용하는 것이 가능할 것이다. 따라서 DMZ 세계생태평화공원 조성의 하드웨어(hardware)보다 생태평화협력의 소프트웨어(software) 및 공원운영 콘텐츠(contents)에 중점을 두는 것이 중요하다.

아울러 DMZ 세계생태평화공원은 조성 전 과정을 단순 토목공사의 ‘건설’이 아닌 생태평화 문화를 정착시키는 신뢰와 평화 협력의 ‘축제’로 승화하는 것이 필요하다. 따라서 공원전문가 및 직접적인 관련인사 외에 통일, 생태환경, 평화, 인문, 사회, 문화예술 등 제 분야의 전문가들로 구성된 종합기획단을 구성하여 DMZ 세계생태평화공원 조성의 전 과정을 분단구조의 해소와 냉전문화를 극복하는 국민참여형 생태·평화의 축제로 기획해야 할 것이다. 아울러 DMZ 세계생태평화공원의 조성과정을 세계인의 관심을 제고하고 참여를 유도하는 국제적 이벤트로 기획해야 할 것이다.

DMZ 세계생태평화공원 조성에 있어 가장 중요한 것은 합의기반의 구축이다. 국민적 합의에 기반을 둔 추진과정을 통해 정권차원을 넘어

DMZ 세계생태평화공원 사업의 의의가 지속될 수 있게 조치해야 할 것이다. 이를 위해 DMZ 세계생태평화공원 전 과정의 개방 및 국민 참여를 유도하는 방안을 적극 모색할 필요가 있다. DMZ 세계생태평화공원에 대한 지자체의 유치경쟁 과열은 그 동안 접경지역의 개발이 지체되어 왔다는 점이 원인이다. 따라서 현 상황에서 충분한 공감대의 형성이 없이 특정지역을 입지로 선정할 경우 갈등 소지가 있다는 점에 대해서도 유념할 필요가 있다. 접경지역은 분단고비용 구조에 장기간 노출되어 왔다는 점에서 해당 지역 주민의 분단비용 경감에 대해 국민적 공감대를 형성하고 종합적인 대책이 병행되어야 할 것이다. DMZ 세계생태평화공원 조성과 병행하여 접경지역의 개발지체에 대한 다각적인 해소책을 모색해야 할 것이다.

DMZ 세계생태평화공원의 추진과정은 북한요소를 감안하지 않고 진행되는 경향이 있는바, 향후 북한의 협력 유도에 차질이 발생할 가능성이 있다. 따라서 기본구상에 북한요인을 반영하고 북한지역의 접근성, 배후지역 등 다양한 여건을 감안해야 할 것이다. 아울러 북한참여를 유도할 수 있는 대북 인센티브의 마련도 신중하게 고려될 필요가 있다.

통일의 마중물이 될 수 있는 DMZ 세계생태평화공원에 대한 전 사회적 공감대 형성 및 성공적 조성을 위한 지속적 노력이 필요하다고 할 것이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII



# 참고문헌

## 1. 단행본

- 경기도. 『경기도 남북교류협력 10년 백서』. 서울: 우리민족서로돕기운동, 2012.
- \_\_\_\_\_. 『DMZ일원 평화생태공원 조성 및 생태관광 개발을 위한 연구』. 수원: 경기개발연구원, 2008.
- 김범수 외. 『강원도 DMZ와 한반도 공간관리』. 춘천: 강원발전연구원, 2013.
- 김영봉 외. 『비무장지대 평화적 이용을 위한 남북한 협력사업』. 안양: 국토연구원, 2009.
- 김진경. 『심천·홍콩과 인천·개성의 전략적 역할 비교 연구』. 인천: 인천발전연구원, 2005.
- 김포시. 『김포-개성 간 육상교통망 확충방안 연구』. 서울: 교통연구원, 2008.
- 신종호 외. 『경기도의 통일경제특구 유치방안 연구』. 수원: 경기개발연구원, 2012.
- 이정철. 『DMZ담론: 개념사와 새 패러다임의 모색』. 춘천: 강원발전연구원, 2013.
- 접경지역 시장·군수협의회. 『접경지역 규제해소 연구』. 춘천: 강원발전연구원, 2015.
- 조응래 외. 『DMZ의 미래』. 파주: 한올아카데미, 2013.
- 조한범 외. 『비정부기구(NGO)를 통한 남북한 교류·협력 증진 방안 연구』. 서울: 통일연구원, 2000.
- 최병국. 『인천·개성 연계발전을 위한 도로정비 방안』. 인천: 인천발전

- 연구원, 2004.
- 최용환. 『경기도의 통일경제특별구역 유치방안 및 효과』. 수원: 경기연구원, 2015.
- 추장민. 『한반도 「그린 데탕트」 추진방안에 관한 연구』. 세종시: 한국환경정책평가연구원, 2013.
- 통일부. 『지방자치단체 대북교류 10년』. 서울: 통일부, 2009.
- 통일준비위원회. 『통일준비위원회 2차회의 결과 발표문』. 2014.10.13.  
 \_\_\_\_\_ . 『통일준비위원회 3차회의 결과 발표문』. 2014.12.2.
- 환경부·(주)하늘그린. 『DMZ일원 생태·평화공원 조성을 위한 기본계획 수립』. 서울: 환경부, 2011.

- Dougherty, James E. & Robert L. Pfaltzgraff, Jr. *Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survey*. 5th Edition. New York: Longman, 2001.
- Hamm, Taik-young. *Arming the Two Koreas: State, Capital and Military Power*. London and New York: Routledge, 1999.
- Lamb, Robert D. *Political Governance and Strategy in Afghanistan*. Washington, D.C.: CSIS, April 2012.
- Oden, Svante, *The Acidification of Air and Precipitation and its Consequence in the Natural Environment*. Ecology Committee Bulletin No. 1. Swedish National Research Council, 1968.
- Sven, Harmeling and David Eckstein. *Global Climate Risk Index 2013*. Berlin: Germanwarch e. V., 2012.
- Putnam, R. D. *Bowling Alone: the Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster, 2000.

UNEP. *Democratic People's Republic of Korea Environment and Climate Change outlook*. Pyongyang: Ministry of Land and Environment Protection, 2012.

\_\_\_\_\_. *DPR Korea: State of the Environment 2003*. Bangkok: UNEP, 2003.

米本昌平. 『知政學のすすめ: 科學技術文明の讀みとき』. 中公叢書, 1998.

## 2. 논문

기후변화센터. “유엔기후변화 대응 메커니즘을 활용한 남북경협 방안 연구.” 통일준비위원회 용역보고서, 2014.

\_\_\_\_\_. “임농복합경영 중심의 북한 산림녹화계획 연구.” 통일준비위원회 용역보고서, 2014.

김상빈·이원호. “접경지역연구의 이론적 모델과 연구동향.” 『한국경제지리학회지』. 제7권 제2호, 2004.

김영구. “통일경제특구, 어디가 최적인가 : 통일경제특구 설치와 파주 발전 비전.” 『왜, 지금 통일경제특구인가? : 통일경제특구추진 : 과제와 전망』. 국회의원 황진하·국회입법조사처·파주시청 정책토론회 발표 논문집, 2011.11.30.

김정훈·김지동. “DMZ평화적 이용의 세계화 전략 : 세계평화공원화, 국제관광자원화를 중심으로.” 『한국동북아논총』. 제70호, 2014.

박은진. “DMZ 정책동향과 경기도의 대응방안.” *Policy Brief*. 제8권. 경기개발연구원, 2010,

염돈민. “설악-금강 연계 ‘통일관광특구’ 조성방안.” 『통일로 가는 길: 통일경제 및 관광특구 조성을 중심으로』. 국회정책세미나 자

료집, 2005.12.6.

- 전성우 외. “DMZ 생태·평화공원 조성을 위한 기본계획 수립 연구.” 『환경부 용역보고서』. 한국환경정책평가연구원, 2009.
- 정원영·정철우. “DMZ세계평화공원 조성의 의미와 방안.” 『주간 국방논단』. 제14권 78호, 2013.
- 정은진 외. “경기도 접경지역의 실태: 정치적 환경과 경제기반.” 『한국경제지리학회지』. 제7권 제2호, 2004.
- 최용환. “민주화 이후 군과 지역사회.” 『GRI연구논총』. 제11권 제3호, 2009.
- \_\_\_\_\_. “통일경제특구 구상(안).” 『통일로 가는 길: 통일경제 및 관광특구 조성을 중심으로』. 국회정책세미나 자료집, 2005.12.6.
- 통일부·통일연구원. “한반도 생태·평화 협력의 모색.” 생명과 평화의 DMZ 세계생태평화공원 국민공감 심포지엄 자료집, 2014.2.24.
- 황교욱. “지방의 남북교류협력 변화과정 연구.” 인제대학교 통일학과 박사학위논문, 2016.

Gamble, Andrew. “Governing sectors of the economy.” *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*. ed. Jon Pierre. New York: Oxford University Press, 2000.

Clark, William C. *et al.* “Acid Rain, Ozone Deletion, and Climate Change: A Historical Overview.” *Learning to Manage Global Environmental Risks: A Comparative History of Social Responses to Climate Change, Ozone Depletion, and Acid Rain*. Cambridge, Massachusetts & London, England: The MIT Press, 2001.

Martinez, O. J. “The Dynamics of Border Interaction.” *Global Boundaries: World Boundaries. vol. 1*. ed. C. H. Schofield.



- London and New York: Routledge, 1994,
- Park, Guen-Hye. "A New Kind of Korea: Building Trust Between Seoul and Pyongyang." *Foreign Affairs*. vol. 90, no. 5, 2011.
- Ritter, Tobias. "Social Capital as a determinant for Good Governance - an empirical analysis of the 27 EU member states-." 2013 EGPA Annual Conference Edinburgh Scotland-UK, 2013.9.11~13.
- Rosenau, James N. "Governance, Order and Change in World Politics." *Governance without Government: Order and Changes in World Politics*. eds. James N. Rosenau and Ernest-Otto Czmpiel. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- Roy, Mihir K. and Mizanur Rahman. "Role of Social Capital in Good Governance: the case of PRDP in Bangladesh." Proceedings of 11th Asian Business Research Conference, 26~27 December 2014, Dhaka Bangladesh.
- Sokolovsky, Valentin, "Fruits of a Cold War," in the UNECE, *Clearing The Air: 25 years of the Convention on Long-range Transboundary Air Pollution*, eds. Johan Sliggers and Willem Kakebeeke. The United Nations: New York & Geneva: The United Nations Publications, 2004.
- Rogerson, Christian M. "Economic Governance and the Local Business Environment: Evidence from Two Economically Lagging Provinces of South Africa." *Urban Forum*. vol. 21, no. 4. 2010.

Lars, Bjorkbom. "Resolution of Environmental Problem: the Use of Diplomacy." *International Environmental Diplomacy*. edited by John E. Carroll. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

YEZI Consulting & Associates. "Political Governance Study in Zambia." Lusaka, March 2013.

### 3. 기타자료

『경향신문』.

『강원일보』.

『노컷뉴스』.

『파이낸셜뉴스』.

강원도. "강원도 종합계획 (2012~2020)." 2012.

\_\_\_\_\_. "철원 평화시 건설 기본구상 연구." 2006.

강화도. "2010년도 주요 군정계획." 2010.

경기도. "DMZ일원 종합발전계획." 2011.

\_\_\_\_\_. "경기도 종합계획 (2012~2020)." 2012.

고양시. "JDS 지구 장기발전 기본구상(안)." 2013.

대한민국 정부. "제4차 국토종합계획 수정계획 (2011~2020)." 2011.

문화체육관광부. "한반도 생태평화벨트 조성 마스터플랜." 2011.

연천군. "남북교류협력과 연천군 발전방안." 2013.

제18대 대통령직인수위원회. 제18대 대통령직인수위원회 제안 박근혜 정부 국정과제, 2013.2.

통일부. "2013년 통일부 업무보고." 2013.3.27.

\_\_\_\_\_. “2014년 통일부 업무보고.” 2014.2.16.

\_\_\_\_\_. “2015년 통일부 업무보고.” 2015.

\_\_\_\_\_. “2016년 통일부 업무보고.” 2016.1.22.

행정안전부. “접경지역 발전종합계획.” 2011.

환경부. “DMZ 생태평화공원 기본계획.” 2009.

대한민국 국회. <<http://likms.assembly.go.kr>>.

청와대 홈페이지. <<http://www.president.go.kr>>.

통일부. <<http://www.unikorea.go.kr>>.

통일준비위원회. <<http://www.pcup.go.kr>>.

Diakonia, <<http://www.diakonia.se>>.

European Commission. <<http://ec.europa.eu>>.

Grünes Band Deutschland. <<http://www.erlebnisgruenesband.de>>.

IEEE-SA 한국 공식 블로그. <<http://ieeesablog.co.kr>>.

IUCN WCPA Global Transboundary Conservation Network.  
<<http://www.tbpa.net>>.

National Graduate Institute for Policy Studies. <[www.grips.ac.jp](http://www.grips.ac.jp)>.

UN ESCAP. <<http://www.unescap.org>>.

UNECE. <<http://www.unece.org>>.

UNEP. <<http://www.unep.org>>.



## KINU 통일포럼 시리즈

2014-01 제1차 KINU 통일포럼: 『드레스덴 구상』과 ‘행복한 통일’	통일연구원
2014-02 제2차 KINU 통일포럼: 김정은 시대 북한의 핵보유 및 대남정책	통일연구원
2014-03 제3차 KINU 통일포럼: 북일 스톡홀름 합의와 동북아정세	통일연구원
2014-04 제4차 KINU 통일포럼: 통일준비를 위한 과제와 전략	통일연구원
2014-05 제5차 KINU 통일포럼: 동북아 전략환경의 변화와 한국의 대응방향	통일연구원
2014-06 제6차 KINU 통일포럼: 북한인권정책 추진전략	통일연구원
2015-01 제7차 KINU 통일포럼: 동북아 국제질서 전환기 한국의 전략적 딜레마와 통일·외교정책 방향	통일연구원
2015-03 제9차 KINU 통일포럼: 한반도 신뢰프로세스 업그레이드 전략 - 8·25남북합의 평가와 박근혜 정부 후반기 대북·통일정책 방향 -	통일연구원
2015-04 제10차 KINU 통일포럼: 통일담론 3.0과 북한 변화 전략	통일연구원
2015-05 제11차 KINU 통일포럼: 김정은 집권 이후 북한의 대내외 정책 평가와 전망	통일연구원
2016-01 제12차 KINU 통일포럼: 북한의 4차 핵실험 이후 한반도 정세와 대북정책방향	통일연구원
2016-02 제13차 KINU 통일포럼: 북한 제7차 당대회 분야별 평가 및 향후 전망	통일연구원
2016-03 제14차 KINU 통일포럼: 북한인권법 제정 이후 한국의 북한인권정책 방향	통일연구원

## 통일나침반(통일정세분석)

### ■ 통일정세분석 ■

2014-01 2014년 북한 신년사 분석	박형중 외
2014-02 최고인민회의 제13기 제1차 회의결과 분석과 전망	박영자 외
2014-03 한미 정상회담 결과 분석	김규륜

### ■ 통일나침반 ■

2015-01 2015년 북한 신년사 분석	북한연구센터 신년사 분석팀
2015-02 최근 2년 간 미·일·중·러 4개국 정상외교 분석 및 한국 통일외교에 대한 시사점	김진하 외
2015-03 북한인권정책 추진전략과 실천과제	한동호, 도경옥
2015-04 북한 외화벌이 추세와 전망	김석진
2015-05 연해주 지역 북한 노동자의 실태와 인권	이애리아, 이창호
2016-01 효율적 대북제재: 데이터 분석과 함의	이 석
2016-02 2016년 북한 신년사 분석	김갑식 외
2016-03 4차 북핵실험 이후 대북정책	통일연구원 현안대책팀
2016-04 4차 북핵실험 이후 정세 전개와 향후 전망	통일연구원 현안대책팀
2016-05 사드 배치 결정 이후 한반도 정세 및 대응 방안	통일연구원 북핵대응 T/F팀
2016-06 4차 북핵실험 이후 미중관계와 대북정책 방향	통일연구원 대외협력팀

## 통일플러스

2015-01 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 1 (봄호)	통일연구원
2015-02 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 2 (여름호)	통일연구원
2015-03 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 3 (가을호)	통일연구원
2015-04 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 4 (겨울호)	통일연구원
2016-01 KINU 통일 + Vol.2 No. 1 (봄호)	통일연구원
2016-02 KINU 통일 + Vol.2 No. 2 (여름호)	통일연구원
2016-03 KINU 통일 + Vol.2 No. 3 (가을호)	통일연구원

## 북한인권백서

북한인권백서 2014	한동호 외	24,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2014</i>	한동호 외	23,000원
북한인권백서 2015	도경욱 외	19,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2015</i>	도경욱 외	23,000원
북한인권백서 2016	도경욱 외	18,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2016</i>	도경욱 외	22,500원

## 연구보고서

### 2014년도 연구보고서

#### ■ 연구총서 ■

2014-01 북·중 간 인적 교류 및 네트워크 연구	이교덕 외	7,500원
2014-02 북한변화 촉진 및 남북친화성 증대: 이론발굴과 적용모색	박형중, 박영자	7,500원
2014-03 북한 비공식 경제 성장요인 연구	김석진, 양문수	9,000원
2014-04 신동북아질서 시대의 중장기 통일전략	성기영 외	7,000원
2014-05 '행복한 통일'로 가는 남북 및 동북아공동체 형성을 위한 통합정책: EC/EU 사례 분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안	손기웅 외	6,000원
2014-06 탈북청소년의 경제 경험과 정체성 재구성	조정아, 홍민, 이희영, 이항규, 조영주	14,000원
2014-07 한국의 대북 인권정책 연구	한동호	6,000원
2014-08 법치지원과 인권 증진: 이론과 실제	이금순, 도경욱	8,000원
2014-09 신뢰정책의 과제와 추진전략	박영호, 정성철 외	11,000원
2014-10 대미(對美)·대중(對中) 조화외교: 국내 및 해외 사례연구	김규륜 외	10,500원
2014-11 북한의 핵전략과 한국의 대응전략	정영태, 홍우택 외	12,000원
2014-12 중국의 주변외교 전략 연구: 중국의 대북정책 결정에 대한 함의	이기현, 김애경, 이영학	7,000원

2014-13 한반도에 있어서 과도기 정의(Transitional Justice)	김수암 외	
2014 The Trust-building Process and Korean Unification (통일대계연구 13-03)	최진욱 편저	8,000원
2014 중국 권력엘리트와 한중교류 네트워크 분석 및 DB화 (중국 지도부의 리더십 분석과 한중 정책협력방안 2014)	전병곤, 홍우택, 신중호 외	9,000원
2014 북한의 시장화와 인권의 상관성 (북한인권정책연구 2014)	북한인권연구센터	11,000원
2014 동북아 4국의 대외전략 및 대북전략과 한국의 통일외교 전략	배정호, 봉영식, 한석희 외	9,500원
2014 2014년 통일예측시계	박영호, 김형기	9,500원
2014 통일한국의 국가상과 한중협력 (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구 2014-01)	배정호 외	15,500원
2014 China's Strategic Environment and External Relations in the Transition Period (A Comprehensive Strategic Study on China in Preparation for Korean Unification 2014-02)	Bae, Jung-Ho et al.	18,000원
2014 Global Expectations for Korean Unification (Research on Unification Costs and Benefits 2014-01)	Kyuryoon Kim et al.	19,000원
2014 Lessons of Transformation for Korean Unification (Research on Unification Costs and Benefits 2014-02)	Kyuryoon Kim et al.	15,500원
2014 한반도 통일의 효과 (통일 비용·편익 종합연구 2014-3)	김규륜 외	4,500원
2014 2014 남북통합에 대한 국민의식조사	박종철, 허문영, 송영훈, 김갑식, 이상신, 조원빈	12,000원
2014 통일교육 콘텐츠 개발 IV(1)	조정아 외	7,000원
2014 통일교육 콘텐츠 개발 IV(2)	조정아 외	22,000원
2014 신통일대계 구현을 위한 구조분석	허문영 외	12,000원
2014 Law and Policy on Korean Unification: Analysis and Implications	박종철 외	11,000원
2014 '그린 데탕트' 실천전략 환경공동체 형성과 접경지역-DMZ 평화생태적 이용방안	손기웅 외	17,000원

### ■ 정책연구시리즈 ■

2014-01 농업분야의 지속가능한 대북지원 및 남북 협력방안 모색	임강택, 권태진
---------------------------------------	----------

### ■ Study Series ■

2014-01 Korea's FTA Strategy and the Korean Peninsula	Kim, Kyuroon et al.
2014-02 The Perceptions of Northeast Asia's Four States on Korean Unification	Bae, Jung-Ho et al.
2014-03 The Emergence of a New Generation: The Generational Experience and Characteristics of Young North Koreans	Cho, Jeong-ah et al.
2014-04 Geopolitics of the Russo-Korean Gas Pipeline Project and Energy Cooperation in Northeast Asia	Lee, Kihyun et al.
2014-05 Fiscal Segmentation and Economic Changes in North Korea	Park Hyeong Jung, Choi Sahyun
2014 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제9권 1호	이금순 외

## 2015년도 연구보고서

### ■ 연구총서 ■

2015-01	김정은 정권의 정치체제: 수령제, 당·정·군 관계, 권력엘리트의 지속성과 변화	김갑식 외	9,000원
2015-02	북한의 시장화와 사회적 모빌리티: 공간구조·도시정치·계층변화	홍민	13,000원
2015-03	김정은 시대 북한의 교육정책·교육과정·교과서	조정아 외	13,500원
2015-04	2015 남북통합에 대한 국민의식조사: 인식, 요인, 범주, 유형	박종철 외	16,500원
2015-05	동북아평화협력구상과 유라시아 협력 추진을 위한 다자주의적 접근	현승수 외	8,000원
2015-06	북한주민의 임파워먼트: 주체의 동력	박영자 외	10,500원
2015-08	인권개선을 위한 기술협력	한동호 외	6,500원
2015-09	중국의 주변외교 전략과 대북정책: 사례와 적용	이기현 외	7,500원
2015-10	한반도 중장기 정세 변동 및 정책 도전 관련 요인의 식별(2015~2030)	박형중 외	16,500원
2015	‘그린 데탕트’ 실천전략: 환경공동체 및 경제공동체 동시 형성방안	손기웅 외	10,500원
2015	2015년 통일에측시계	홍석훈 외	10,000원
2015	남북한 통합과 북한의 수용력: 제도 및 인식 측면	김수암 외	15,500원
2015	북한에 의한 납치 및 강제실종	북한인권연구센터 편	10,000원
2015	전환기 국가의 경제범죄 분석과 통일과정의 시사점	이규창 외	8,000원
2015	통일외교 콘텐츠 개발	김진하 외	9,000원
2015	통일 이후 국가정체성 형성방안: 이론과 사례연구 중심	박종철 외	10,000원
2015	통일 이후 사회보장제도 분리 운영방안: 경제적 및 법적 분석	김석진 외	8,000원
2015	한반도 통일의 비용과 편익: 정치·사회·경제분야	조한범 외	11,500원
2015	한반도 통일에 대한 국제사회의 기대와 역할: 주변 4국과 G20	조한범 외	14,000원
2015	북한 접경지역에서의 남·북·중 협력방향 모색(종합요약보고서)	전병근 외	10,000원
2015	길림성의 대북경제협력 실태 분석: 대북투자를 중심으로	배종렬 외	13,000원

### ■ 정책연구시리즈 ■

2015-01	전환기 쿠바와 북한 비교: 정책적 함의	박영자 외
---------	-----------------------	-------

### ■ Study Series ■

2015-01	Tasks and Implementing Strategies of the “Trust-Building” Policy	Park, Young-Ho
2015-02	The Growth of the Informal Economy in North Korea	Kim, Suk-Jin
2015-03	The Experiences of Crossing Boundaries and Reconstruction of North Korean Adolescent Refugees’ Identities	Cho, Jeong-ah et al.
2015-04	Implementation Strategies for Policies on North Korean Human Rights	KINU Center for North Korean Human Rights Studies

## 2016년도 연구보고서

### ■ 연구총서 ■

2016-01	북한 핵 개발 고도화의 파급영향과 대응방향	정성운 외	14,000원
---------	-------------------------	-------	---------



2016-02	일본 아베정권의 대외전략과 대북전략	이기태, 김두승	6,500원
2016-04	과학기술발전과 북한의 새로운 위협: 사이버 위협과 무인기 침투	정구연, 이기태	6,000원
2016-05	김정은 정권의 대남정책 및 통일담론: 텍스트마이닝을 이용한 분석	오경섭, 이경화	8,000원
2016-06	남북통일과 국가재산·채무·양허권의 승계	이규창	8,000원
2016-07	남북통합에 대한 국민의식조사	박주화 외	12,000원
2016-08	대북정책전략 수단 효용성 분석: 이란의 경험과 경제제재를 중심으로	홍우택 외	7,000원
2016-09	북한 민생경제 진흥을 위한 개발협력 방안	김석진, 홍재환	8,000원
2016-10	북한 기업의 운영실태 및 지배구조	박영자 외	13,000원
2016-11	북한에서 사적경제활동이 공식경제부문에 미치는 영향 분석	조한범 외	9,500원
2016-12	북한인권 제도 및 실태 변화추이 연구	임예준 외	8,500원
2016-13	최근 중동사태에 비추어본 북한 체제지속성 연구	김진하 외	7,000원
2016-14	『그린데탕트』 실천전략: DMZ 세계생태평화공원사업을 중심으로	조한범 외	7,000원
2016-15	Pathways to a Peaceful Korean Peninsula: Denuclearization, Reconciliation and Cooperation	도경욱 외	
2016-16	한중수교이후 북중관계의 발전: 추세분석과 평가	이기현 외	8,000원
2016-17	국내적 통일준비 역량 강화방안	김수암 외	8,500원
2016-18	민주주의 및 시장경제에 대한 탈북민 인식조사	김수암 외	15,000원
2016-19	전환기 남북관계 영향 요인 및 향후 정책 방향	신종호 외	16,500원
2016-20	북한인권 책임규명 방안과 과제: 로마규정 관할범죄에 대한 형사소추 문제를 중심으로	이규창 외	12,000원
2016-21	2016년 통일예측시계	홍우택 외	7,000원
2016-22	남북한 주민의 통일국가정체성 인식조사	박종철 외	19,000원
2016-23	구술로 본 통일정책사	홍민 외	13,000원
2016-24	북한 전국 시장 정보	홍민 외	17,000원

### ■ 정책연구시리즈 ■

2016-01	미국 대선 주요 후보의 Think-Tank 및 의회 네트워크 분석	정구연, 민태은
---------	--------------------------------------	----------

### ■ Study Series ■

2016-01	Identifying Driving Forces for Changes and Policy Challenges on the Korean Peninsula (2015-2030)	Park, Hyeong Jung et al.
2016-02	China's Neighborhood Diplomacy and Policies on North Korea: Cases and Application	Lee, Ki-Hyun et al.
2016-03	The Costs and Benefits of Unification on the Korean Peninsula: in the Political, Social and Economic Areas	Cho, Han-Bum et al.
2016-04	Development of Unification Diplomacy Contents	Kim, Jin-Ha
2016-05	South and North Korean Integration and North Korea's Adaptability: From the Perceptive Point of View	Kim, Soo-Am et al.

## 연례정보보고서

---

2014 통일환경 및 남북한 관계 전망 2014~2015	6,000원
2015 통일환경 및 남북한 관계 전망 2015~2016	8,000원

## 논총

---

통일정책연구, 제23권 1호 (2014)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 23, No. 1 (2014)	10,000원
통일정책연구, 제23권 2호 (2014)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 23, No. 2 (2014)	10,000원
통일정책연구, 제24권 1호 (2015)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 24, No. 1 (2015)	10,000원
통일정책연구, 제24권 2호 (2015)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 24, No. 2 (2015)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 24, No. 3 (2015)	10,000원
통일정책연구, 제25권 1호 (2016)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 25, No. 1 (2016)	10,000원

## 기타

---

2014 북핵일지 1955~2014	조민, 김진하
---------------------	---------

## 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, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

### 4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8299, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.



