

# DMZ 및 접경지역 남북협력의 쟁점과 과제

최용환 책임연구원  
yonghwan@inss.re.kr

- I. 문제 제기
- II. DMZ 및 접경지역 평화적 활용의 과거와 현재
- III. DMZ 및 접경지역 남북협력의 최근 구상과 과제
- IV. 결론

## 국문 초록

6.25전쟁 이후 남북한 접경지역은 단절과 갈등의 공간이었다. 하지만 이 지역에 인간의 발길이 끊기자 생태가 복원되는 등 의도하지 않은 변화가 발생하고 있다. 뿐만 아니라 초국경질병, 공동수계에서의 수량배분, 재해·재난 공동대처 등 남북협력이 불가피한 이슈들이 증가하고 있다. DMZ를 포함한 접경지역의 평화적 활용을 위한 제안들은 냉전시기부터 지속적으로 이루어져 왔다. 하지만 대부분의 구상은 실현되지 못하였으며, 이 지역에서의 남북교류는 제한적으로만 이루어질 수 있었다. 그 이유로는 DMZ에 대한 한국의 관할권 부재, DMZ 평화적 활용에 대한 북한의 부정적 인식, 그리고 남북 간 군사적 대립과 대북제재 등을 들 수 있다. 한국 정부는 지속적으로 접경지역에서의 남북협력을 제안해 왔으며, 최근에는 DMZ국제평화지대 구상을 추진하고 있다. 이 구상의 핵심내용은 과거 제안들의 맥락을 따르고 있다. 하지만, 2018년 이후 남북정상 간 합의에 근거하고 있으며 남북간 군사적 신뢰구축과 병행 추진된다는 점에서 차이점이 있다. DMZ국제평화지대 구상을 포함한 접경지역의 평화적 활용을 위해서는 남북협력사업의 성사가능성 및 현실성, 그리고 지속가능성 등에 대한 고려가 필수적이다. 즉, 사업의 추진 명분과 복측의 수요, 대북제재의 현실과 DMZ관할권 조정, 접경지역 남측 주민들의 이해관계 등의 현실적 문제에 대한 고려가 있어야 할 것이다. 물론 가장 근본적으로는 남북 간 군사적 긴장 완화 및 신뢰구축이 병행되어야 할 것이다.

---

핵심어: 남북교류, 접경지역, DMZ, DMZ국제평화지대, DMZ 관할권

---

## I. 문제 제기

- 6.25전쟁이 종전(終戰)이 아니라 정전(停戰)으로 마무리되면서 남북 사이 접경지역에는 비무장 지대(이하 DMZ)가 설치됨
  - DMZ는 군사적 충돌 방지를 위한 인위적 분리의 공간으로 설치되었으며, 그 결과 접경지역은 갈등과 단절의 공간으로 변모함<sup>1)</sup>
  - 하지만 인간의 발길이 끊기면서 DMZ와 접경지역의 생태계가 복원되는 등 의도하지 않은 변화가 발생하기도 함
- DMZ의 평화적 활용 제안은 냉전시대부터 이루어져 왔으며, 탈냉전시대에는 생태·환경적 가치 활용을 위한 구상들이 제안되고 있음
  - 냉전시기 DMZ 평화적 활용 제안이 주로 비무장지대의 비무장화에 초점을 맞추고 있다면, 탈냉전시기 제안들은 평화, 생태 등 미래지향적 가치를 DMZ라는 공간에 구현하자는 것임
  - 생태와 평화의 가치를 활용한 제안은 이명박, 박근혜 정부에서도 지속적으로 이루어져 왔으며, 2019년 9월 유엔총회 연설에서 문재인 대통령은 ‘DMZ 국제평화지대’ 구상을 제안한 바 있음<sup>2)</sup>
- 이밖에도 DMZ를 포함한 접경지역에서는 남북공동수계 문제, 초국경질병 문제 등 남북협력이 필수적인 이슈가 증가하고 있음
  - 임진강과 북한강은 북에서 발원하여 남으로 흘러드는 남북공유하천으로 홍수조절 및 갈수기 유량배분 등이 문제가 되고 있음
  - 산림병충해, 구제역, 조류독감 등 초국경질병 역시 문제가 되고 있으며, 아프리카돼지열병은 2020년 6월 현재 진행형인 이슈임

1) DMZ(Demilitarized Zone)는 정전협정에 따라 군사분계선(MDL, Military Demarcation Line)을 기준으로 남북 각 2km, 총 4km 폭의 육상 공간이며, 접경지역은 육상에서의 DMZ 및 그 주변지역과 정전협정상의 한강 하구 중립수역은 물론이고, 바다에서의 접경이라고 할 수 있는 북방한계선(NLL, Northern Limit Line) 인근 지역을 포괄하는 보다 넓은 지역을 의미함. 많은 연구에서 접경지역은 ‘접경지역지원특별법’상 접경지역을 의미하나, 이 연구에서 접경지역은 남북 접경의 육상과 해상 양측지역으로서 남북 교류협력 및 지리적 여건을 고려한 포괄적 공간을 의미함.

2) 문재인, “제74차 유엔총회 기조연설,” 2019년 9월 24일, <https://www1.president.go.kr/articles/7257> (검색일: 2020년 3월 5일).

- 통일부는 2020년 주요업무 추진계획에서 DMZ 국제평화지대 설치를 비롯한 교류협력 다변화를 제안하고 있음<sup>3)</sup>
  - 통일부가 제시하는 주요 과제는 △개별관광 △교류협력 다변화·다각화 △인도적 문제 해결 △통일·대북정책 기반 구축 등임
  - 교류협력 다변화·다각화 이슈는 초국경 보건협력, 남북 방역·방제, 농축산 분야 개발협력, 산림복구, 재난·환경·기후 분야 협력 등임
  
- 그렇다면 DMZ 및 접경지역에서의 남북협력을 위한 쟁점과 과제를 검토하는 것은 매우 중요한 과제임
  - 우선 과거 DMZ 평화적 활용 구상이 성과를 거두지 못한 이유는 무엇이며, 이 문제 해결 방안이 무엇인지 살펴보아야 할 것임
  - 이를 위해서는 DMZ 평화적 활용 관련 남북 합의와 실천 내용 및 한계 등을 검토할 필요가 있음
  - 나아가 현재의 접경지역 관련 구상들의 차이점과 현실성, 과거의 실패를 극복하기 위한 과제를 구체화할 필요가 있음

## II. DMZ 및 접경지역 평화적 활용의 과거와 현재

### 1. DMZ 평화적 활용 관련 과거 제안 및 구상

- DMZ 평화적 활용에 대한 제안은 냉전시기부터 있었으며, 냉전시기 중 제안의 핵심은 비무장 지대의 실질적 비무장화였음
  - 1972년 유엔군 수석대표 로저스(Feliz H. Rogers) 소장이 최초로 DMZ 평화적 활용을 제안한 것으로 알려지고 있으며, 그 제안의 핵심 역시 DMZ의 실질적 비무장화임

3) 통일부, “2020년 통일부 주요업무 추진계획,” 2020년 3월 3일, <https://unikorea.go.kr/2020plan/Report.htm> (검색일: 2020년 3월 24일).

- 이외에도 냉전기 DMZ 평화적 활용 관련 다양한 제안이 이루어져왔으나, 그 대부분은 정치적 성격이 강했으며 어떤 제안도 실질적 진전을 이루지 못하였음<sup>4)</sup>
- DMZ 평화적 활용에 대한 남북 간 최초 합의는 1992년 발효된 ‘남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서(이하 남북기본합의서)’라고 할 수 있음
  - 동 합의서 제12조에 비무장지대의 평화적 이용 문제를 언급하고 있으나, 원칙적이고 원론적인 수준이 그침
  - 남북기본합의서는 제12조 외에 제19조에서 철도·도로 연결 등을 규정하여 간접적으로 DMZ 평화적 활용 문제를 언급하고 있음
  - 남북 합의에도 불구하고, 1990년대 초반 불거진 북핵문제로 인해 DMZ 평화적 활용 구상은 탄력을 받지 못하였음
- 이외에 탈냉전 시기 DMZ의 생태·환경적 가치가 새롭게 주목 받으면서, 이와 관련된 다양한 DMZ 평화적 활용 구상들이 제안됨
  - 1989년 세계자연보호연맹(IUCN)은 ‘DMZ국제평화자연공원’을 제안하여 남북의 동의를 얻었으나, 북측 무반응으로 무산되었으며, 1992년 유엔환경계획(UNEP)도 DMZ자연공원을 제안함
  - 2004년 박물관 및 유산위원회(ICOMOS)에서 DMZ 세계유산 등록 제안이 있었으며, 2005년 CNN 설립자 테드 터너(Ted Turner)가 DMZ평화공원 조성과 세계유산 등록을 제안하기도 하였음<sup>5)</sup>
  - 한국에서도 이명박 정부에서는 DMZ평화생태공원, 박근혜 정부에서는 DMZ세계생태평화공원 등이 제안된 바 있음
- 한국 정부는 DMZ 일원을 유네스코 생물권보전지역으로 신청
  - 2012년 DMZ 생물권보전지역 신청은 실패했는데, 그 이유는 철원지역 완충·전이구역 미설정에 따른 지정기준 미비, 북한의 반대 등이었으며, 유엔사도 신청서에 공식 서명 불가 입장<sup>6)</sup>을 보였음

4) 최용환, “DMZ평화지대 조성을 위한 실천과제,” 『접경지역 통일연구』 제2권 제2호 (2018 겨울), p. 63.

5) 박은진, “DMZ 일원 평화생태공원 조성방안,” 『북한학 연구』 제3권 제2호 (2007), pp. 45-46.

6) 박병도, “DMZ의 평화적 이용을 위한 국제법적 쟁점 및 과제,” 『일감법학』 제32호 (2015), pp. 286-287.

- 결국 2019년 강원도와 경기도 연천 지역을 나누어 각각 유네스코 생물권보전지역을 지정 받았는데, DMZ 내부는 제외하였음
  - 이외에도 많은 계획과 제안들이 DMZ 내부가 아니라 DMZ 남방의 민간인통제선(이하 민통선) 주변 지역을 대상으로 한 것이었으며, 이는 DMZ 관할권이 없는 현실적 한계에 기인한 것임
  - 생태·환경에 대한 당시 북한의 낮은 인식, 보다 근본적으로는 한반도의 정치·군사적 긴장 등도 생태·환경 활용 구상이 별다른 성과를 거두지 못한 이유임
- 2000년 최초의 남북 정상회담이 성사되면서 남북관계의 변화가 이루어졌고, 개성공단, 금강산 관광, 남북도로·철도연결 등 접경지역에서의 경제협력사업이 추진됨
    - DMZ를 사이에 두고 남북 경제협력이 이루어지면서, DMZ 내부에서의 본격적 사업은 아니지만 DMZ를 관통하는 사업이 진행됨
    - 개성공단과 금강산관광 사업을 위해 동·서해선 도로·철도가 연결되었으며, 남북 경계에는 CIQ(Customs, Immigration, Quarantine)가 설치됨
  - 접경지역 남북경협이 이루어지면서, 경제가 낙후된 접경지역 주민과 지자체들은 경쟁적으로 남북경협 구상을 발표해오고 있음
    - 접경지역 지자체들이 경쟁적으로 발표한 남북경협 구상은 통일경제특구와 남북인프라 연계 구상 등이 대표적임
    - 통일경제특구는 개성공단이 본 궤도에 오르던 2006년 2월 여야 국회의원 100명이 공동 발의한 ‘통일경제특별구역의 지정 및 운영에 관한 법률안’을 시작으로, 18대 국회 4건, 19대 국회 7건, 20대 국회 6건의 법률안이 지속적으로 발의됨<sup>7)</sup>
    - 특구 구상과 함께 개성과의 인프라 연계 관련 지자체 간 경쟁은 현재도 진행형인데, 개성 및 해주 등 접경지역 북한 도시와 육상 교통·물류망을 남한 어느 지역으로 연계하는지가 쟁점임
    - 이외에도 DMZ평화생태공원 등 중앙정부 구상이 발표되면, 접경지역 지자체 간 동 사업의 역내 유치를 위한 경쟁이 발생함
    - 이는 접경지역 주민들이 남북교류를 낙후된 지역경제 발전의 돌파구로 인식하기 시작하였기 때문임
    - 하지만 통일경제특구 법률안은 국회를 통과하지 못했으며, 각종 경협 및 인프라 연계 구상들 역시 현실화되지 못함

7) · 이외회, “통일경제특구, 경기도 조성방향은?” 경기연구원, 「이슈&진단」 제336호 (2018년 8월 29일).

- 그럼에도 불구하고 생태·환경 등을 주제로 한 협력, 남북경협 및 인프라 연계 구상 등은 앞으로도 지속적으로 제기될 전망이다

## 2. 접경지역 남북협력이 불가피한 이슈의 증가

- DMZ와 접경지역의 출입은 엄격히 제한되지만, 이와 무관하게 경계를 넘어 상호 영향을 미치는 초국경질병이 증가하고 있음
  - 말라리아는 1980년대에 남한에서 사라진 질병이었으나, 북한 보건의로 체계 붕괴로 서북부 접경지역 중심으로 지속 발생하고 있음
  - 질병관리본부는 말라리아 매개 모기 위험지역에 현혈제한지역을 매년 설정하고 있으며, 2019년에도 인천(강화), 경기(파주, 연천), 강원(철원) 지역을 현혈 제한지역으로 지정하였음<sup>8)</sup>
  - 말라리아 이외에도 철새 등에 의해 확산되는 것으로 알려진 조류독감, 구제역 등 가축질병 문제도 지속적으로 발생하고 있음
  - 남북한과 같이 중심이 깊지 않은 지역의 경우 철새는 물론 텃새도 질병을 옮길 수 있기 때문에 상호 영향을 미칠 가능성이 높음
  - 이런 상황에서 감염병이 북한 내부에서 통제되지 못할 경우 북한이 감염병 대유행의 근원지가 될 우려도 있어,<sup>9)</sup> 관련 정보 공유는 물론 적극적 협력을 통한 감염병 통제가 중요한 이슈로 제기되고 있음
  - 2020년 현재도 문제가 되고 있는 아프리카돼지열병의 경우, 북한과 접경하고 있는 북부 지역에서 집중 발생하는 현실을 고려할 때 북한을 통한 유입 가능성이 거론되고 있음<sup>10)</sup>
  - 접경지역에 국한된 이슈는 아니지만, 공기 중 전염 가능한 결핵의 북한 내 발생률은 세계 평균의 약 3.9배(2018년)에 달하는 등,<sup>11)</sup> 향후 인적교류 확대 시 우려스러운 감염성 질병이 지속적으로 발생하고 있음
  - 이밖에도 접경지역에서는 산림병충해, 산불 등 재난·재해를 비롯하여 남북의 협력이 필수적인 이슈들이 증가 추세임

8) 질병관리본부, 『2020년도 말라리아 관리지침』 (청주: 질병관리본부, 2020), p. 155.

9) 최용환·오일석, “감염병 확산과 남북협력,” 국가안보전략연구원, 『이슈브리프』 제169호 (2020년 2월 5일).

10) 윤희열, “아프리카돼지열병, 북한통해 유입? … 국내 발생 경로 오리무중,” 『경향신문』, 2019년 9월 17일.

11) WHO, *Global Tuberculosis Report 2019* (Geneva: World Health Organization, 2019), pp. 198–199, [https://www.who.int/tb/publications/global\\_report/en/](https://www.who.int/tb/publications/global_report/en/) (검색일: 2020년 3월 15일).

- 초국경질병 이외에 남북공동수계에서의 재난·재해 공동대처 및 갈수기 수량배분 등도 남북협력을 통해서만 해결 가능한 이슈임
  - 접경지역을 흐르는 남북공유하천은 10여개에 이르는데, 크게 나누면 북한강 및 임진강 수계에 포함됨
  - 북한강과 임진강 모두 북에서 발원하여 남으로 흘러드는 강이며, 북한은 두 강 상류에 공히 유역변경식 발전을 하는 대규모 댐을 건설하였음
  - 초기에는 북한 댐의 무단 방류 대응을 위한 홍수방지댐을 하류에 건설하였는데, 북한강의 '평화의 댐'과 임진강의 '군남홍수조절지'가 그것임
  - 대응댐 건설로 홍수는 방지할 수 있게 되었으나, 기후변화 등의 영향으로 갈수기 북한 댐 담수에 따른 하류지역 물 부족 문제 해결이 새로운 이슈로 대두되고 있음<sup>12)</sup>
  - 북한강 수계는 수도권 2천만 인구의 상수원이며, 임진강 수계는 이미 물 부족에 시달리고 있어 남북 협력이 이루어지지 않는다면 문제 해결에 막대한 비용이 발생할 것임

[표 1] 경기북부 주요도시 생활·공업 용수 부족량

(단위: m<sup>3</sup>/일)

구분	2020년	2025년	비교
고양시	20,000	20,000	-
동두천시	30,970	37,060	△6,090
파주시	22,550	60,510	△37,960
김포시	31,130	43,610	△12,480
양주시	22,520	23,330	△810
포천시	43,900	43,900	-

※ 자료: 국토교통부, 「2025 수도정비기본계획 변경보고서」(2015)의 내용을 바탕으로 재구성

12) 북한강과 임진강 공히 상류지역의 댐 건설 이후 유량 감소가 확인되나, 그것이 댐 건설과 유역변경식 발전에 따른 직접적 영향인지 아니면 한반도 강수량 변동에 따른 영향이 더 큰지 분명하지 않음. 하지만 갈수기 물 부족 문제 해결에 남북협력이 필요하다는 사실에는 변함이 없음. 관련 자료는, 김익재 외, 『공유하천 물안보 체계 구축을 위한 협력방안』(서울: 한국환경정책평가연구원, 2010), pp. 81-88; 한국수자원공사, 『임진강 유역 갈수기 가뭄 극복 대책(안)』(2014); 송미영 외, 『임진강 유량감소 실태와 대응방안』(수원: 경기연구원, 2015), pp. 40-41 등 참조.



- 이처럼 접경지역에서의 남북협력 이슈가 증가하면서, 일부 남북협력 사례도 발생하고 있으나 아직 성과는 미미한 실정임
  - 경기도와 강원도 등 지자체들이 각각 말라리아와 산림병충해 관련 남북협력사업을 추진한 바 있으나, 남북관계 경색으로 중단된 상태임
  - 북한강 및 임진강 수계 홍수방지를 위한 남북협상이 수십 차례 개최되었고, 일부 기상 데이터 전달도 있었으나 지속적·안정적 협력은 이루어지지 못하였음

### 3. DMZ 평화적 활용을 제약하는 요인들

#### 가. DMZ 관할권

- DMZ 평화적 활용 관련 다양한 제안이 이루어져왔으나 실제 DMZ 내부에 대한 접근은 제한적으로만 가능했는데, 이는 관할권 부재라는 현실적 한계에 기인함
  - 2000년 남북정상회담 이후 DMZ를 관통한 교류협력이 이루어지면서 DMZ 관할권 관련 조정이 일부 이루어졌음
  - 6.15 남북정상회담 이후 접경지역 남북교류가 본격화되자, 남북은 2000년 9월 25~26일 제주도에서 남북국방장관회담을 개최하여 6.15선언의 군사적 보장 문제를 협의하였음
  - 동 협의에서 남북은 DMZ 내 인원, 차량, 기재 반입을 허가하고, 남북 연결 도로·철도 주변 군사분계선과 DMZ를 개방하여 남북관할지역을 설정하는 것을 정전협정에 따라 처리하기로 합의하였음
  - 2000년 11월 16일 유엔군과 북한군은 DMZ남북관할구역에 대한 관리권(administration)의 남한 이양에 합의하고, 다음날 ‘비무장지대 일부 구역 개방에 대한 유엔군과 조선인민군 간 합의서’를 채택하였음
  - 동 합의는 DMZ에 대한 관할권(jurisdiction)은 군사정전위가 그대로 가지면서, 지정된 일부 구역에 대한 행정적 관리권을 남북이 공동행사하도록 한 것임<sup>13)</sup>
  - 이후 맺어진 DMZ 통과 관련 남북합의들<sup>14)</sup>은 모두 이와 같은 방식으로 체결되었음

13) 이효원, “DMZ 세계평화공원 조성을 위한 법적 기초,” 『서울대학교 법학』 제55권 제1호 (2014. 3), pp. 384-385.

14) ‘비무장지대 일부구역 개방에 대한 국제연합군과 조선인민군간 합의서’(2000. 11. 17; 2002. 9.12), ‘동해지구와 서해지구 남북관리구역 설정과 남과 북을 연결하는 철도·도로작업의 군사적 보장을 위한 합의서’(2002. 9. 17), ‘남북 사이 차량의 도로 운행에 관한 기본합의서’(2002. 12. 6), ‘남북 사이 열차운행에 관한 기본합의서’(2004. 4. 13), ‘동·서해지구 남북관리구역 통행·통신·통관의 군사적 보장을 위한 합의서’(2007. 12. 13) 등

- 정전협정상 DMZ에 대한 관할권은 유엔군 총사령관과 북한군 최고사령관 그리고 중국인민지원군 사령관이 가짐
  - 정전협정은 그 서문에 “이 조건과 규정의 의도는 순전히 군사적 성질에 속하는 것”이라는 점을 밝히고 있는데, DMZ의 비군사적 이용과 관련된 관할권 문제가 최근 불거지고 있음
  - 하지만 1992년 남북기본합의서 제5조에서 정전협정 준수를 규정하였고, 한국의 자연환경보전법 제2조<sup>15)</sup>도 DMZ에 대해 대한민국이 실질적 관할권이 없다는 점을 전제하고 있어 DMZ관할권 문제는 매우 논쟁적 사안이 되고 있음
  - 특히 2019년 의약품인 타미플루의 대북지원 관련, 의약품 자체는 유엔 1718위원회의 제재 면제 승인을 받았음에도 운송용 트럭의 군사분계선 통과를 유엔사가 불허하면서 무산<sup>16)</sup>되는 사건으로 인해 출·입경 문제 대책 마련을 요구하는 목소리가 높아지고 있음

#### 나. DMZ 및 생태·환경에 대한 북한의 인식

- 북한은 DMZ를 통일을 위해 없어져야 할 공간으로 인식하며, DMZ를 국제기구에 등재하는 것은 분단고착화 시도라고 보아 반대하는 입장임
  - 최근에도 북한은 대외 선전매체들을 통해 대한민국 문화재청의 ‘DMZ 세계유산 등재’ 관련 사업에 대해 ‘이해할 수 없다’는 입장을 표명한 바 있음<sup>17)</sup>
- 과거 북한은 보건·생태 등에 대한 관심이 높지 않았으나, 김정은 정권 출범 이후 이 분야에 대한 관심이 높아지고 있음
  - 북한은 2016년 IUCN(International Union for Conservation of Nature) 세계적색목록 범주에 맞추어 멸종위기 및 희귀동물 명단(목록)을 발표하였으며, 2018년에는 람사르 협약에 가입하고, 2019년 유엔 생물다양성협약과 나고야의정서를 비준하였음

15) 자연환경보전법 제2조 13. “자연유보지역”이라 함은 사람의 접근이 사실상 불가능하여 생태계의 훼손이 방지되고 있는 지역 중 군사상의 목적으로 이용되는 외에는 특별한 용도로 사용되지 아니하는 무인도로서 대통령령이 정하는 지역과 관할권이 대한민국에 속하는 날부터 2년간의 비무장지대를 말한다. 법제처 국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr> (검색일: 2020년 3월 18일).

16) 평화재단, “코로나 이후, 남북은 무엇을 할 것인가?” 프레시안, 2020년 4월 7일, [https://www.pressian.com/pages/articles/2020040709541501033?utm\\_source=daum&utm\\_medium=search](https://www.pressian.com/pages/articles/2020040709541501033?utm_source=daum&utm_medium=search) (검색일: 2020년 4월 20일).

17) 정빛나, “북한, 남한 DMZ세계유산 등재 계획에 ‘이해할 수 없는 발상’,” 연합뉴스, 2020년 3월 20일. 북한은 ‘우리민족끼리’, ‘통일의 메아리’ 등 외곽 선전매체를 통해 문화재청의 DMZ 세계유산 등재 계획에 반대 입장을 표명하였으나, 통일부의 DMZ국제평화지대 구상에 대해서는 아직 별다른 반응을 보이지 않고 있음.

- 2018년에는 금강산을 유네스코 생물권보전지역에 등재시켜, 백두산(1989년), 구월산(2004년), 묘향산(2009년), 칠보산(2014년)과 함께 총 5곳의 유네스코 생물권보전지역을 보유하고 있음<sup>18)</sup>
- 산림 및 환경보호 등에 대한 북한 지도부의 관심도 과거와 비교할 때 월등히 높아진 상태라고 할 수 있음
- 단 아직까지 DMZ의 생태·환경적 가치나, 동 가치를 활용한 접경지역 남북협력에 대해서는 소극적 입장을 견지하고 있음

#### 다. 남북 간 정치·군사적 긴장과 대북제재 등

- DMZ 평화적 활용이 가시화되지 못하는 가장 근본적 문제는 남북 간 정치·군사적 대립임
  - 남북 간 정치·군사적 갈등이 높아지면 DMZ는 남북 간 군사적 충돌 방지라는 원래 성격이 강해질 수밖에 없으며, 이 경우 DMZ의 평화적 활용은 제한될 수밖에 없음
- 대북제재는 DMZ 평화적 활용을 직접 규제하는 사안은 아니나, 북핵문제라는 남북 간 정치·군사적 긴장의 핵심요소에 기인함
  - 앞서 간략히 살펴본 바와 같이 유엔사의 배타적 DMZ관할권과 대북제재 문제가 연계되면 접경지역 남북교류를 제한하는 결정적 변수가 될 수 있음

---

18) 명수정, “북한의 생태계와 환경정책, 남북 환경협력 필요,” 『통일시대』 제161호 (2020. 3), p. 22.

### III. DMZ 및 접경지역 남북협력의 최근 구상과 과제

#### 1. 2018년 이후 한반도 상황 변화와 DMZ국제평화지대 구상

- 2018년 평창동계올림픽을 계기로 한반도에 평화 분위기가 고조되면서 남북 정상 간 주요 합의가 도출됨
  - 2018년 4.27 판문점선언과 9.19 평양공동선언에서 남북 정상은 양자관계 개선과 접경지역 교류협력 관련 내용 등에 합의함

[표 2] 4.27 판문점 선언과 9.19 평양공동선언에서 남북이 합의한 주요 교류협력사업

한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언 (2018. 4. 27)	9월 평양공동선언 (2019. 9. 19)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기 채택된 남북선언과 모든 합의의 이행</li> <li>• 고위급 회담 비롯, 각 분야 대화·협상 개최</li> <li>• 남북공동연락사무소 개성지역 설치</li> <li>• 각계각층 다방면적 협력과 교류양대 활성화</li> <li>• 인도적 문제 해결, 적십자 회담 개최</li> <li>• 10.4 선언 합의 사항 추진, 1차적으로 동해선 및 경의선 철도·도로 연결 대책 추진</li> <li>• 상호 적대행위 중지 및 DMZ의 실질적 평화지대화</li> <li>• NLL 일대의 평화수역화</li> <li>• 군사당국자 회담 개최</li> <li>• 불가침 합의</li> <li>• 단계적 군축</li> <li>• 2018년 종전선언, 평화체제 구축 위한 3자/4자 회담 개최</li> <li>• 문재인 대통령 가을 평양 방문</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 군사분야합의서 이행, 남북군사공동위 조속 가동</li> <li>• 2018년 내 동·서해선 철도·도로 연결 착공식</li> <li>• 개성·금강산 정상화, 서해경제공동특구 동해관광공동특구 조성 문제 협의</li> <li>• 환경협력 추진, 우선 산림분야 협력</li> <li>• 전염성질병 대책 포함 방역 및 보건·의료 협력 강화</li> <li>• 금강산 이산가족면회소 개소, 이산가족 화상상봉 및 영상편지 교환</li> <li>• 문화예술 교류 증진, 10월 평양예술단 서울공연, 2020하계올림픽 등 국제경기 공동 진출, 2032 하계올림픽 공동개최</li> <li>• 10.4선언 11주년, 3.1운동 100주년 공동행사</li> <li>• 동창리 엔진시험장과 미사일 발사대 폐기</li> <li>• 영변핵시설 폐기 등 추가조치</li> <li>• 한반도 완전한 비핵화에 협력</li> <li>• 가까운 시일 내 김정은 위원장 답방</li> </ul>

※ 자료: 외교부, <http://www.mofa.go.kr> (검색일: 2020년 3월 21일)

※ 굵은 글씨는 DMZ 및 접경지역 남북교류 관련 내용 (강조는 필자)

- 4.27 판문점선언에서 DMZ 평화적 활용에 원론적으로 합의하였다면, 9.19 공동선언에서는 협력의 내용을 구체화하였음
- 하지만 2019년 2월 말 개최된 하노이 북미정상회담이 결렬되면서 2018년 이후 탄력을 받던 한반도 평화프로세스가 정체됨
  - 북핵협상이 교착되면서, 국제사회의 대북제재는 변함없이 유지되고 접경지역에서의 남북교류 역시 진전을 보이지 못함
  - 동·서해선 철도·도로 연결 착공식은 개최되었으나 제재로 인해 실제 사업 진전은 없었으며, 서해·동해 특구는 물론이고 개성·금강산 등 기존 사업 재개도 이루어지지 못함
  - 남북 정상 합의에도 불구하고 대북제재가 유지되는 상황에서 남북 간 실질적 교류는 사실상 어려운 상황이 지속되고 있음
- 9.19 평양공동선언과 함께 채택된 남북군사합의에 따라 접경지역에서의 적대행위 중단, 한강하구 공동조사, 화살머리고지 유해 발굴 및 도로 개설, DMZ 내 일부 GP 철거 등 군사분야 진전이 이루어짐
  - 남북군사합의의 기본틀은 여전히 유지되고 있다는 점에서 긍정적이지만, 남북군사합의 위반 등 문제를 다루기로 한 남북군사공동위원회 가동 등이 미루어지면서 불안요소도 상존하고 있음
- 2019년 9월 제74차 유엔총회 연설에서 문재인 대통령은 DMZ국제평화지대를 제안하였음
  - 동 연설에서 DMZ국제평화지대 구상의 세부 내용으로 언급된 것은 △DMZ 세계유산 등재, △판문점·개성 지역의 평화협력지구화, △DMZ 안에 유엔기구 및 평화·생태·문화 관련 국제기구 유치, △국제사회 협력 통한 지뢰 제거 등임
  - 나아가 DMZ국제평화지대 구축을 통해 북한의 안전을 제도적·현실적으로 보장할 수 있을 것이며, 대한민국도 항구적 평화를 얻게 될 것이라고 언급하였음
- DMZ국제평화지대 구상이 과거 제안들과 다른 점은 남북 군사합의와의 연계를 통한 한반도 비핵화와 항구적 평화를 지향하며, 남북 정상 간 합의에 기반하고 있다는 점임
  - △DMZ의 비무장화를 통한 군사적 충돌 방지 △경협을 통한 평화증진 △DMZ내 국제기구 유치를 통한 군사적 충돌 방지 △평화·생태 등 DMZ 가치의 보전과 활용 등 핵심내용은 기존 DMZ 평화적 활용 구상들과 궤를 같이함

- 최근 대한민국 정부는 제3차 남북관계발전기본계획 2020년 시행계획을 수립하여, DMZ국제평화지대화 추진 의지를 거듭 천명함
  - DMZ국제평화지대화 구상 구체화를 위해서 △유네스코 세계유산 남북공동등재 △지뢰 제거 관련 협력 △판문점·개성 평화협력지구 등을 제시하고 있음
  - 동 시행계획에서 DMZ국제평화지대화 구상은 ‘군사적 신뢰 구축을 통한 평화체제 여건 조성’ 과제의 일부로 제안되고 있음<sup>19)</sup>
  - DMZ국제평화지대화 구상은 군사적 신뢰구축과 병행 추진되는 과제이며, ‘9.19 군사합의서’의 핵심적 내용 이행과 관련된 공간으로서 접경지역의 위상변화를 지향하고 있다고 볼 수 있음

## 2. DMZ 및 접경지역 남북협력 현실성 제고를 위한 과제

- DMZ는 군사적 충돌 방지를 목적으로 탄생하였으며, 2020년 현재도 DMZ의 일차적 기능은 변화하지 않은 것이 현실임
  - 남북 간 정치·군사적 긴장이 해소되어야 DMZ의 성격과 위상변화 혹은 평화적 활용이 가능할 것임
  - 남북군사합의의 진전, 남북군사공동위원회 운영을 통한 군사합의 이행 관련 쟁점 해소의 제도화 및 상호 신뢰구축 등은 DMZ국제평화지대화는 물론이고 접경지역 평화적 활용을 위한 핵심과제임
  - 남북 간 근본적 긴장 감소는 북핵협상 등 핵심문제와 연계될 수밖에 없으나, 접경지역의 군사적 긴장 해소 등 대북제재와 무관한 부문에서는 남북 합의에 따라 일부 진전을 보일 수 있을 것임
  - DMZ국제평화지대화와 군사적 신뢰구축이 선순환 관계를 이루기 위해서는 협력 가능한 영역을 중심으로 접경지역에서의 남북교류협력 계기를 적극적으로 마련할 필요성이 있음
- 방역 및 보건·의료, 환경 협력 등 남북 합의 사안, 접경지역 공동수계에서의 재해·재난 방지 및 갈수기 수량배분 등 협력 필요성과 사업 추진 명분이 분명한 사업에 우선 관심을 가질 필요가 있음
  - 코로나19를 포함하여 최근 동아시아에서는 호흡기 관련 질환이 반복 발생하고 있으며, 구제역 조류독감 등도 빈발하고 있음
  - 초국경질병 확산은 향후에도 반복 가능성이 높을 뿐만 아니라, 관련국 간 협력과 공동 대처가 필수적이며, 남북 모두 이익이 되는 대표적 상생협력 사업임

19) 대한민국 정부, “제3차 남북관계발전기본계획, 2020년도 시행계획,” (2020. 4), pp. 9-10.

- 초국경질병 공동 대처를 위한 인도적 지원은 대북제재 예외 혹은 완화 명분이 분명한 분야이기도 함
  - 초국경질병 대처는 국제사회의 공동노력이 필수적이므로, 한중일 등 동아시아 협력체계를 먼저 구축하고 북한의 참여를 유도하는 등 우회적 접근이 가능한 분야임
  - 남북공동수계에서의 협력은 수자원 활용의 측면에서만 보자면 상류지역인 북한의 협력 유인이 크지 않으나, 하류지역인 한국 입장에서는 중장기적으로 남북협력이 반드시 필요한 사안임
  - 접경지역 공동관리위원회<sup>20)</sup> 등 남북협력의 제도화를 통해 상호 이익이 되는 협력방식을 발전시킬 필요가 있음
  - 보건·의료, 환경 및 공동수계 수해방지 등은 이미 남북합의가 존재하는 분야로, 북한의 호응을 촉구할 명분이 분명한 분야임
  - 남북협력에 대한 최근 북한의 소극적 태도를 고려할 때, 기 합의한 사안을 중심으로 북한의 태도변화를 요구할 필요가 있음
- 중장기적으로 DMZ 및 접경지역의 평화적 활용과 정전체제의 평화체제 전환을 위해서는 정전협정상의 DMZ관할권 조정이 필요함
    - 단기적으로 DMZ를 관통하는 협력을 위해서는 철도·도로 연결사업 등 선례에 따라 사안별 관할권을 이양 받아 사업을 추진할 수 있을 것임
    - 단순히 물자의 수송 등이 문제라면 민간 선박의 무해통항이 가능한 한강하구 중립수역이나, 대한민국 합참 관할인 해상을 통하는 우회적 방식 등도 검토할 필요가 있음
    - DMZ국제평화지대 건설 등을 위해서는 정전협정 서문에 유엔사 관할권에서 배제하고 있는 비군사분야 권한을 우리가 확보할 필요가 있음
    - 군사분계선 통과 사안과 유사하게 ‘일정지역과 목적사업’에 대한 관할권을 부분 이양받는 방안을 검토할 필요가 있음<sup>21)</sup>
    - 비군사 분야 DMZ 관할권의 안정적 확보를 위해서는 유엔사 및 북측과 협의를 통한 ‘정전협정 보충합의서’를 채택할 수도 있을 것임
    - 중장기적 한반도 평화체제가 진전된다면 DMZ에 대한 관할권을 한국에 반환하거나, 정전체제가 유지되는 동안 DMZ의 평화적 이용을 위한 국제협약을 체결<sup>22)</sup>하는 방안 등도 검토하여야 함

20) 접경지역 공동관리위원회는 접경지역에서 발생하는 다양한 문제를 포괄적으로 협의·조정하는 기구로 제안된 것임. 다만 남북 협의를 통해 그 위상과 역할이 정해질 수밖에 없는 바, 여기에서는 남북협력 제도화를 위한 거버넌스의 하나를 의미함.

21) 제성호, “DMZ의 평화적 이용에 따른 법적 문제,” 『법조』 제602호 (2006. 11), pp. 153-154.

22) 박병도, “DMZ의 평화적 이용을 위한 국제법적 쟁점 및 과제,” 『일감법학』 제32호 (2015. 10), pp. 282-284.

## IV. 결론

- 하노이 북미정상회담 결렬 이후 북핵 협상이 정체되면서, 남북관계 역시 진전을 보이지 못하고 있는 것이 현실임
  - 북한은 '자력갱생을 통한 제재 정면돌파전'을 선언하고 외부와의 협력에 소극적 태도를 보이고 있음
  - 하지만 예상하지 못한 코로나19 확산 사태를 겪으면서 북한의 기존 전략에 장애가 조성되었을 가능성이 높음
- 한반도의 현실을 고려할 때, DMZ국제평화지대 조성 등 접경지역 협력 구상이 단기간에 빠른 진전을 보이기는 어려울 수 있음
  - 남북관계 발전을 희망한다면 남북이 기 합의한 분야, 제재 대상이 아니거나 해제 명분이 뚜렷한 분야, 일방적 지원보다는 상호 이익이 되는 분야 등에 집중 필요가 있음
  - 그런 의미에서 DMZ 및 접경지역의 평화적 이용 논의는 향후에도 지속적으로 정책적 관심의 대상이 될 것인 바, 기존 구상의 한계를 극복하고 현실성을 확보해야 할 것임
  - 남북 협력사업은 시행 초기 성사가능성이 중요하며, 일단 사업이 시작되면 지속가능성을 확보하여야 함
- 접경지역 평화적 활용을 위한 남북협력사업의 성사가능성 제고를 위해서는 첫째, 생태·평화 등 DMZ 가치의 활용에 대한 북한의 이해와 관심을 고려할 필요가 있음
  - 김정은 집권 이후 생태·환경 등에 대한 북한의 인식이 변화하고 있는 것은 사실이나, 실질적 이해관계에 더 관심을 보일 가능성이 높음
- 둘째, 남북이 기 합의한 사안에 초점을 맞추어 북한의 협력을 적극적으로 요구할 필요가 있음
  - 남북협상에서는 명분과 논리도 중요한 바, 기 합의한 사안을 중심으로 북한의 협력을 강하게 요구하여야 함



- 또한 사업 내용의 현실성 제고가 중요한데, 무엇보다 대북제재 등 현실적 제약요인에 대한 고려가 있어야 함
  - 물론 현재 수준의 대북제재가 유지되는 상황에서 실질적 남북교류는 매우 제한적으로만 가능할 것임
  - 사업의 현실성 제고를 위해서는 제재예외 명분의 확보와 제재면제 사전검토 등이 더욱 적극적으로 이루어져 할 것임
  
- 둘째, DMZ 내부 혹은 DMZ를 관통하는 협력이 가능하기 위해서는 정전협정상의 DMZ 관할권 조정 등 현실적 문제 해결이 필요함
  - DMZ 관할권을 일부라도 이양 받아야 우리의 대북 협상력과 논의의 현실성을 제고할 수 있을 것임
  
- 접경지역 평화적 이용 사업의 지속가능성을 확보하기 위해서는 첫째, 접경지역 특성상 상생협력이 불가피한 이슈가 증가하고 있는 현실에 주목할 필요가 있음
  - 초국경질병 공동대처나 공동수계의 수량배분 등 일방적 지원이 아닌 상호 협력이 필수적인 사안들이 증가하고 있음
  - 일방적 지원이 아닌 상생협력을 통해 기존과 다른 남북협력 모델을 지속 개발하여야 할 것임
  
- 둘째, 접경지역의 평화적 이용과 안보적 우려 해소의 연계성을 제고하여야 할 것임
  - 9.19 남북군사합의 이행 등을 통한 접경지역에서의 군사적 긴장완화와 접경지역 평화적 이용의 선순환 구조를 만들어야 함
  
- 셋째, 접경지역에 거주하는 우리 주민들의 이해관계에 대한 고려도 중요함
  - 접경지역 주민들의 남북협력에 대한 인식은 동 사업의 추진 동력이 될 수도 있으나, 반대 여론 형성 시 정책 추진 난망
  
- 넷째, 협력의 제도화에 관심을 가질 필요가 있음
  - 정권교체와 무관하게 사업이 지속성과 안정성을 가질 수 있도록 하여야 할 것임

## 참고문헌

### 1차 문헌

- “9월 평양공동선언.” 2019년 9월 19일.
- “군사정전에 관한 협정.” 1957년 7월 27일.
- “제74차 유엔총회 문재인 대통령 기조연설.” 2019년 9월 24일.
- “자연환경보전법.” (법률 제15839호, 2018. 10. 16 일부개정).
- “2020년 통일부 주요업무 추진계획.” 2020년 3월 3일.
- “한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언.” 2018년 4월 27일.
- “비무장지대 일부구역 개방에 대한 국제연합군과 조선인민군간 합의서.” 2000년 11월 17일; 2002년 9월 12일.
- “동해지구와 서해지구 남북관리구역 설정과 남과 북을 연결하는 철도·도로작업의 군사적 보장을 위한 합의서.” 2002년 9월 17일.
- “남북 사이 차량의 도로 운행에 관한 기본합의서.” 2002년 12월 6일.
- “남북 사이 열차운행에 관한 기본합의서.” 2004년 4월 13일.
- “동·서해지구 남북관리구역 통행·통신·통관의 군사적 보장을 위한 합의서.” 2007년 12월 13일.
- 대한민국 정부. “제3차 남북관계발전기본계획, 2020년도 시행계획.” 2020년 4월.
- 문재인. “제74차 유엔총회 기조연설.” 2019년 9월 24일.
- 질병관리본부. 『2020년도 말라리아 관리지침』. 청주: 질병관리본부, 2020.
- 통일부. “2020년 통일부 주요업무 추진계획.” 2020년 3월 3일.

### 2차 문헌

- 국토교통부. “2025 수도권정비기본계획 변경보고서.” 2015.
- 김익재 외. 『공유하천 물안보 체계 구축을 위한 협력방안』. 서울: 한국환경정책평가연구원, 2010.
- 박병도. “DMZ의 평화적 이용을 위한 국제법적 쟁점 및 과제.” 『일감법학』 제32호 (2015. 10), pp. 263-292.
- 박은진. “DMZ 일원 평화생태공원 조성방안.” 『북한학 연구』 제3권 제2호 (2007), pp. 35-66.
- 송미영 외. 『임진강 유량감소 실태와 대응방안』. 수원: 경기연구원, 2015.
- 이외희. “통일경제특구, 경기도 조성방향은?” 경기연구원, 『이슈&진단』 제336호 (2018. 8. 29).

이효원. “DMZ 세계평화공원 조성을 위한 법적 기초.” 『서울대학교 법학』 제55권 제1호 (2014. 3), pp. 377-408.  
 제성호. “DMZ의 평화적 이용에 따른 법적 문제.” 『법조』 제602호 (2006. 11), pp. 130-168.  
 최용환. “DMZ평화시대 조성을 위한 실천과제.” 『접경지역 통일연구』 제2권 제2호 (2018 겨울), pp. 53-76.  
 최용환·오일석. “감염병 확산과 남북협력.” 국가안보전략연구원, 『이슈브리프』 제169호 (2020. 2. 5).  
 한국수자원공사. “임진강 유역 갈수기 가뭄 극복 대책(안).” 2014.  
 WHO. *Global Tuberculosis Report 2019*. Geneva: World Health Organization, 2019.

**일간지·잡지·인터넷 자료**

명수정. “북한의 생태계와 환경정책, 남북 환경협력 필요.” 『통일시대』 제161호 (2020. 3).  
 윤희열. “아프리카돼지열병, 북한통해 유입? ... 국내 발생 경로 오리무중.” 『경향신문』, 2019년 9월 17일.  
 정빛나. “북한, 남한 DMZ세계유산 등재 계획에 ‘이해할 수 없는 발상.’” 연합뉴스, 2020년 3월 20일.  
 평화재단. “코로나 이후, 남북은 무엇을 할 것인가?” 프레시안, 2020년 4월 7일

법제처 국가법령정보센터. <http://www.law.go.kr>  
 외교부. <http://www.mofa.go.kr>  
 통일부. <https://unikorea.go.kr>  
 청와대. <https://www1.president.go.kr>

## Abstract

---

After the Korean War, the border area between the two Koreas has been a space of disconnection and conflict. However, unintended results, such as the restoration of ecology has been given. In addition, issues for which inter-Korean cooperations are necessary are increasing, such as trans-boundary diseases, allocation of water in the joint river system, and joint measures for disasters. Proposals for peaceful use of the two Korean border area have been made since the end of the Cold War. However, most of the initiatives have been failed to be realized and only limited inter-Korean cooperation in the region has been made to deal with trans-boundary diseases. The reasons are South Korea's lack of jurisdiction over the DMZ, North Korea's negative perception of the peaceful use of the DMZ, and military confrontation and international sanctions against North Korea. Nevertheless, the South Korean government has consistently insisted the necessity of inter-Korean cooperation in the border area and has recently proposed the DMZ International Peace Zone initiative. The core content of this initiative follows the context of past proposals. However, we can find differences in two aspects: the initiative is based on agreements between two Korean leaders in 2018 and is being pursued in parallel with military confidence building between two Koreas. For peaceful use of the border area, the consideration of feasibility, reality, and substantiality of inter-Korean cooperation projects is inevitable. In other words, there should be consideration for practical issues such as the justification for the project, the

---

---

## Abstract

---

demand of North Korea, the international sanctions against the North, the adjustment of the DMZ jurisdiction and the interests of South Korean people living in the border area. Most fundamentally, the way of easing military tensions and building trust between two Koreas should be combined.

---

Keywords: Inter-Korean Cooperation, Border Area, DMZ, DMZ International Peace Zone, DMZ Jurisdiction

---

# INSS

## 전략보고

June 2020. No. 82

※ 본지에 실린 내용은 집필자 개인의 견해이며, 국가안보전략연구원의 공식입장이 아닙니다.

국가안보전략연구원

📍 06295 서울시 강남구 언주로 120 인스토피아 빌딩  
☎ 02-6191-1000 📠 02-6191-1111 🌐 [www.inss.re.kr](http://www.inss.re.kr)