



남북 경협 활성화를 위한 접경 지역 활용 방안

김영봉 / 국토연구원 연구위원

원활한 대북 사업 추진을 위한 육로 확충 비용의 추정

이용범 / 한국토지공사 북한사업단 과장

대북 정책에 대한 미 행정부와 의회의 시각

김국신 / 통일연구원 국제관계실 연구위원

남북 경험 활성화를 위한 접경 지역 활용 방안

김영봉 / 국토연구원 연구위원

군사분계선 인접 지역인 접경 지역에서의 경제 협력은 남북의 인적·물적 교류 협력의 차원을 넘은 민족의 화해와 평화 공존, 나아가 통일의 길을 닦는 상징적인 의미가 깊다. 그것은 정전협정에 의해서 남북의 분단을 제도적으로 규정한 비무장지대 인접 지역에서 이루어지기 때문이다.

접경 지역에서의 남북 경험을 위해 우선적으로 풀어가야 할 과제는 먼저 정전협정에 의해서 상호 통과를 금하고 있는 비무장지대의 출입과 이용의 문제가 해결되어야 할 것이다. 이 문제는 정전협정 관계 당사자들간의 합의가 먼저 이루어지고, 이를 보장할 수 있는 제도적인 장치가 마련되어야 할 것이다. 다음으로는 북한의 정치적이고 군사적인 면에 거부감을 유발하지 않을 지역의 선정과 합리적인 이용 방안이 모색되어야 할 것이다. 여기에 남북간 교통망 연결 등 사회간접자본의 확충과 정비를 위한 막대한 재원의 마련과 이 지역에 설치되어 있는 쌍방의 군사 시설 이전의 문제가 남북 경험을 위해 선결해야 될 중요한 과제들이다.

이러한 선결되어야 할 어려운 과제들이 있음에도 불구하고, 접경 지역에는 남북한이 협력해나갈 수 있는 풍부한 여건들을 갖추고 있어 협력의 가능성은 매우 높다고 볼 수 있다. 우선 접경 지역에는 남북이 정치·군사적으로 크게 부담을 느끼지 않고 상호 경험으로 이어갈 수 있는 자원이 다양하게 산재해 있다. 이 지역에는 대단위 농업 용지로 개발할 수 있는 용지가 비무장지대를 중심으로 남북으로 펼쳐져 있으며, 공동으로 개발하여 활용할 수 있는 수자원과 귀중한 생태 자원, 그리고 연계하여 개발할 수 있는 관광 자원이 풍부하다. 또한 종합적인 남북교류협력지구로 개발할 수 있는 좋은 여건을 갖춘 지역들이 곳곳에 있다. 특히, 파주와 철원 지역의 넓은 평야와 구릉지, 그리고 임진강의 다목적 댐, 금강산댐과 평화의 댐의 연결은 용수뿐만 아니라 주운으로서의 역할도 수행할 수 있다. 고성에서의 금강산과 설악산의 연결, 비무장지대의 생태 자원의 공동 활용, 동서 해안의 공동 어로와 자원 개발 그리고 서부 지역의 경제특구로서 개발할 수 있는 여건은 남북 경험 활성화를 위한 지역으로 개발할 수 있는 조건들을 갖추고 있는 매우 양호한 지역들이다.

머리말

세 계 경제의 개방화는 국제 사회에 있어서 국경없는 교류와 협력으로 점차 확대되고 있으며, 한편으로는 국지적인 지역경제권의 형성으로 치열한 경제적인 경쟁이 예고되고 있다. 이러한 급변하는 여건 속에서 한반도를 둘러싼 동북아 지역은 중국의 대외 개방 확대와 러시아의 시장 경제로의 전환, 그리고 북한의 나진·선봉자유경제무역지대의 설치, 신포 경수로 건설, 금강산 관광 개발, 남포 지역의 일부 공단 개방 등 인적·물적 교류가 급속히 진전되고 있다. 남북한의 관계는 그동안 대화와 대립, 교류 협력과 단절이 교차하면서 최근에는 다시 민간 차원의 경제적인 교류 협력의 분위기가 활발하게 일어나고 있다.

이와 같은 남북 대화의 재개와 경제적인 교류 및 협력 나아가 국토 통일에 이어지는 일련의 과정을 전망할 때, 통일에 대비한 남북한 국토 공간 공동 이용에 대한 체계적인 준비와 여건의 조성에 대한 필요성은 더욱 높아지고 있다. 특히, 나진·선봉자유경제무역지대의 설정과 금강산 관광 개발, 신의주, 남포, 해주 등 주요 대외 교역 창구에 대한 개방 확대 움직임은 남북 교류 협력의 여건을 밝게 해주고 있으며, 이를 실제적인 교류 협력으로 이끌어낼 수 있는 방안과 폭 넓은

대비가 요망되고 있다.

이와 같은 남북 관계의 진전은 남북이 군사적으로 침예하게 대치하고 있는 남북 접경 지역에 대한 평화적인 이용과 교류 협력에 대한 관심을 더욱 확대시키고 있다. 또한 이 지역에 대한 남북 경제 협력 지역으로서의 이용과 개발은 남북 경험을 한 차원 높여주며 나아가 민족의 화합과 평화 공존으로의 길을 열어줄 것으로 기대된다.

따라서 본 고에서는 접경 지역의 지리·경제적인 일반 현황과 군사 전략 상의 위치에 대해서 살펴보고, 이 지역에서의 남북 경제 협력의 가능성과 잠재력을 분석하였다. 동시에 주요 분단 국가들의 접경 지역에서의 성공적인 경제 협력의 경험을 통하여 남북한 접경 지역에서의 경제 협력 방향에 대한 시사점을 얻고자 하였다. 이러한 현황 분석을 토대로 하여 남북 경제 협력 활성화를 위한 접경 지역 활용 방안을 자원과 지역의 특성을 감안하여 찾아보고, 이에 따른 기대 효과와 구체적인 정책 대안을 제시하고자 한다.

접경 지역에서의 남북 경제 협력 방안

접경 지역의 일반 현황

접경 지역은 1953년 7월 27일 정전협정에 따라 일시적으로 형성된 군사분계선과 그

인접 지역을 의미하며, 휴전선 지역과 민통선 북방 지역 및 민통선 지역과 인접한 10 개 시·군으로 구성되어 있다.¹⁾ 군사분계선(Military Demarcation Line)은 휴전 당시 유엔군과 북한군 사이의 전투배치선을 중심으로 강화군의 끝섬에서 고성군의 명호리를 잇는 육지 248 km(155 miles)와 서해 백령도까지의 해상 약 200 km에 설치되어 있다. 비무장지대는 이 선을 중앙으로 하여 폭 4 km 지역에 설치되었다.

접경 지역은 행정 구역상 인천광역시, 경기도, 강원도의 10 개 시·군(옹진군, 강화군, 김포시, 파주시, 연천군, 철원군, 화천군,

양구군, 인제군, 고성군)에 걸쳐 있다.²⁾ 접경 지역은 크게 비무장지대(DMZ)와 민간인통제선 북방 지역(민북 지역) 및 남방 지역(민남 지역)으로 구분되고, 민북 지역 전체와 민남 지역의 일부를 군사시설보호구역으로 지정하여 관리하고 있다.

비무장지대는 정전협정(1953. 7.27)에 의거 휴전선 남북으로 각각 2 km씩 군사 시설을 후퇴시킨 지역(약 907 km²)이며, 남측은 유엔군사정전위원회가 관리하고 있다. 민북 지역은 군사분계선 남방 15 km 이내에서 지정된 지역(약 1,632 km²)으로 민간인의 출입 등 일반 활동을 제한하고 있다. 또한 군

〈표 1〉 접경 지역의 남북 연계 주요 교통망

구분	노선	단절 구간
도로	국도 1호: 목포-신의주	문산~관문점~개성(약 19 km)
	국도 3호: 남해-초산	신탄리~비무장지대~평강(약 22 km)
	국도 5호: 마산-중강진	김화~비무장지대~평강(약 22 km)
	국도 7호: 부산-온성	고성~비무장지대~북고성(약 17 km)
	국도 31호: 부산-신고산	양구~비무장지대~금강산
	국도 43호: 발안-고성	김화~비무장지대~북고성
철도	경의선: 서울~의주	문산~관문점~개성(문산에서 북한의 봉동까지 19.3 km 단절)
	경원선: 서울~원산	신탄리~비무장지대~평강(약 31 km 단절)
	동해북부선: 양양~원산	양양~원산(약 208 km 단절)
	금강산선: 철원~내강리	철원~내강리

자료: 문석기(1996), "DMG 개관: 한반도 비무장지대의 현황과 과제", 한반도 비무장지대의 환경 보전과 개발에 관한 국제심포지엄, 한국조경학회, pp. 7~8.

1) 한국정전협정은 1953년 7월 27일 국제연합군 총사령관을 일방으로 하고 조선인민군 최고사령관 및 중국인민지원군 사령관을 다른 일방으로 하는 한국군사정전에 관한 협정이다. 이 정전협정에서 적대 행위의 재발을 방지하기 위해서 군사분계선을 확정하고 비무장지대를 설치하였다(제성호(1997), 「한반도 비무장지대론」 참조).

2) 접경 지역은 군사분계선 인접 지역으로 정부에서 공식적으로 사용한 것은 제3차국토종합개발계획(1992~2001)에서 비롯되었다.

사시설보호구역은 군사분계선 남방 25 km 이내에 지정된 지역(약 4,904 km²)으로 통제보호구역과 제한보호구역으로 구분하고 있다.³⁾

접경 지역의 남북 연계 교통 시설로는 국도 1, 3, 5, 7, 31, 43호 등 6 개 노선이 주요 연결 통로가 되어 있다. 그외 지방도 6 개 노선과 철도 4 개 노선이 있으나 현재는 민통선 남방 지역 부근에서 모두 단절된 상태이다.

잠재력 및 협력 가능 사업

○ 농업 용지 공동 개발

비무장지대를 중심으로 한 남북 접경 지역은 서부 지역의 경우 해방 전까지만 해도 광활한 평야에서 활발한 영농 활동을 했던 곳이다. 현재 출입이 금지된 비무장지대의 총면적은 907.03 km²로, 이는 산림 684.79 km², 농경지 24.95 km², 초지 184.15 km², 나대지 0.98 km², 기타 11.98 km²로 되어 있다. 특히, 파주시와 연천군 그리고 철원군 등의 비무장지대 평야는 주변의 광활한 평야와 연계되어 있어 남북 공동 농업 개발 사업

으로 추진할 수 있는 양호한 여건을 갖추고 있다.⁴⁾ 이는 날로 심각해져가는 북한의 식량 문제를 고려할 때 남북한이 적극적으로 검토해볼 만한 협력 사업이다.

○ 자원 공동 개발

북한에서 남한으로 흐르는 임진강 유역에 남북 공동으로 다목적 댐을 건설하면 공업 용수, 농업 용수, 생활 용수 및 전력 생산에 활용할 수 있다. 특히, 금강산댐과 평화의 댐을 연계하여 금강산댐의 저수량을 평화의 댐으로 방류하면 수도권 일원에 용수를 공급할 수 있도록 협력할 수 있으며, 이를 주운으로 이용하여 금강산 관광의 교통 수단으로 이용할 수 있다.

또한 금강산과 설악산을 연계하여 금강산에서 화진포·설악산을 연결하는 산악과 해안의 수려한 관광 자원을 남북 공동으로 개발하면, 국제적인 관광 지역으로 발전시킬 수 있는 좋은 여건을 갖추고 있다. 이와 함께 비무장지대와 인접 지역은 희귀 자연 생태계의 남북 공동 조사와 자연 생태 공원 조성으로 관광 자원화가 가능하며, 판문점을 비롯

3) 군사시설보호구역은 1972년 12월 26일 공포된 「군사시설보호법」에 의해서 설정된 지역으로, 중요한 군사 시설을 보호하고 군 작전의 원활한 수행을 위하여 설정한 구역이다. 이 가운데 통제보호구역은 고도의 군사 활동 보장이 요구되는 군사 분계선에 인접한 지역과 기타 중요한 군사 시설의 기능 보전이 요구되는 구역이며, 제한보호구역은 군 작전의 원활한 수행을 위하여 필요한 지역과 기타 군사 시설의 보호 또는 지역 주민의 안전이 요구되는 구역이다.

4) 비무장지대의 토지 현황에 대한 조사는 산림청에 의해 1995년 5월 원격 탐사에 의한 개략 조사이다.

한 민족 상간의 역사 유적지를 보존지대로 설정하고 민족 역사 교육장으로 조성할 수 있는 유적이 풍부하다.

○ 경제특구 개발

과주 지역, 철원 지역, 고성 지역 등은 도시 및 산업단지를 조성할 수 있는 풍부한 토지와 지리적 중심성 그리고 대외 협력성 등을 갖추고 있다. 따라서 이 지역을 남북한 협력 공단과 평화의 도시로 건설하면, 남북한 인적·물적교류센터로서의 역할을 충분히 수행할 수 있을 것이다. 나아가 이를 남북 화해와 공존의 터전으로 활용하고 이를 차츰 확대하여 국제적인 자유 경제 무역 지역으로 발전시켜 통일 후에 동북아 지역에서의 중추적인 역할을 수행해나갈 수 있도록 개발·활용할 수 있다.

접경 지역에서의 경협 추진 상의 과제

○ 공동 개발시 제기되는 법적 문제

남북 접경 지역에서의 경제 협력은 비무장지대를 통과해야 되는 문제에 직면하게 된

다. 비무장지대의 출입은 정전협정상 원칙적으로 금지되어 있다. 그러나 예외적으로 민사 행정 및 구제 사업의 집행에 관계되는 인원과 군사정전위원회의 특정한 허가를 얻고 들어가는 인원은 출입이 인정되고 있다. 남북 경제 협력시 비무장지대를 통과할 경제인이나 이산 가족 등 경협시 출입 인력은 군사정전위원회의 특별한 허가를 받아야 할 것이다.⁵⁾

특히, 남북한이 군사분계선을 중심으로 남북 접경 지역에 공동으로 경제협력지구를 조성하고 경협을 추진하기 위해서는 남북한 상호 합의외에도 유엔군과 중국의 협조 및 동의를 얻어야 한다. 이는 정전협정상 남측은 유엔군 총사령관의 관할 하에 있고, 북측은 북한과 중국의 군사령관의 관할 하에 있기 때문이다. 그러나 무엇보다도 남북 쌍방의 동의가 우선되어야 하며 협력지구의 건설과 원만한 운용을 위한 「남북한교류협력지구 건설 및 운용에 관한 기본협정」이 체결되어야 할 것이다. 나아가 기존 남북간의 협정에 대한 정비가 이루어져 제도적인 장치가 마련되어야 할 것이다.

5) 「정전협정」 제1조 9항에는 비무장지대 내의 군사분계선 이남 부분에 있어서의 민사 행정 및 구제 사업은 국제연합군 총사령관이 책임진다고 규정되어 있다. 비무장지대 내의 군사분계선 이북 부분에 있어서의 민사 행정 및 구제 사업은 조선인민군 최고사령관과 중국인민지원군 사령원이 공동으로 책임진다고 되어 있다.

○ 교류협력지구의 선정과 지정 문제

접경 지역에서의 남북교류협력지구 선정은 우선은 북한이 수용 가능한 지역이어야 할 것이다. 북한이 현 체제의 유지에 위협을 느끼지 않고 특별히 북한 사회에 영향을 끼치지 않을 지역이며, 나아가서는 주요 군사 기지의 노출과 군사 작전상 방해를 받지 않을 지역이라야 할 것이다. 이러한 정치적이고 군사 전략적인 지역을 염두에 두고 남북한간 연계의 최적지를 선정해야 할 것이다.

경제 협력 지역의 선정은 남북한간에 지리적으로 접근이 용이하고 기존에 부설되어 있는 철도와 도로의 남북한 연계가 가능한 지역이 우선적으로 고려되어야 할 것이다. 특히, 상호 물자와 인력의 이동에 있어서 물류 비용이 최소화할 수 있는 지역으로서, 장기적으로 볼 때 대외 협력 및 개발의 잠재력이 높은 지역이 되어야 할 것이다.

정주 생활 환경 측면에서도 지리적으로 생활권의 중심지로서 거점 지역의 역할을 수행할 수 있는 지역이며, 통일 이후에도 그 기능이 유지될 수 있는 지역이 적합할 것이다. 그러나 이러한 조건들은 경제적이고 합리적인 측면을 고려한 것이고, 보다 더 중요한 문제는 북한과 합의가 가능한 지역이 우선되어야 할 것이다.

○ 사회간접자본의 확충과 군사 시설의 이전

남북이 접경 지역에서 경험을 합의하고 교류협력지구가 선정되면 그 이후는 남과 북의 교통망 연결이 이루어져야 할 것이다. 첫 단계로는 단절된 교통망의 연결로서, 기존의 남북간 도로와 철도의 연결과 정비가 이루어지고 나아가 새로운 도로와 항만, 철도 등이 확충되어야 할 것이다. 한편, 교통망의 확충과 개설, 나아가 접경 지역에서의 경제협력 지구를 조성하기 위해서는 남북 접경 지역에 배치되어 있는 주요 군사 시설의 이전과 지뢰와 같은 위험물의 제거가 우선되어야 할 것이다. 이와 같은 작업은 정치적인 결단과 함께 막대한 비용의 부담이 뒤따른다. 특히, 막대한 재정적인 문제는 정부와 민간 그리고 해외 자본의 참여가 동시에 이루어지지 않으면 해결해나가기 어려울 것이다.

분단국의 접경 지역 경제 협력 사례 및 시사점

○ 중국·대만의 교류 협력

1949년 두 개의 중국으로 분리된 이래 적대 관계를 지속해온 중국과 대만의 양안 관계는 1979년 중국의 개혁·개방 표방으로 발전의 계기가 마련되었다. 경제 교류의 동기

는 중국은 대만 경제를 흡수하려는 경제적 통일 전략 차원의 의도가 있었고, 대만은 노동력 부족과 그에 따른 임금 인상 등 국내 기업 환경의 악화를 방지하고 한국 등 경쟁국 기업들의 중국 진출에 주도권을 빼앗기지 않겠다는 의도가 내재되어 있었다.

현재 양국의 경제 교류는 이미 비공식적 간접 무역을 중심으로 한 초보적인 교류 단계에서 벗어나 무역 투자 규모가 대폭 확대되었고, 1987년 10월 대만 정부의 '친인척 방문 허용 조치'로 새로운 차원의 발전을 맞이하고 있다.

중국은 대만과의 합작 생산을 통해 대만의 해외판매망과 수출에 대한 노하우를 전수 받을 수 있었으며, 한편으로는 자본주의적 사고 방식과 관행 등 많은 도움을 토대로 연안 지역의 경제 개발을 가속화하는 데 힘이 되었다. 대만 역시, 중국의 값싼 노동력과 저렴한 원자재를 이용하여 기업의 생산비를 절감하고 노동 집약적인 산업의 이전으로 산업 구조 고도화에 도움이 되었다.

중국은 80년대초 대외 개방 초기에 광동성의 심천·주해·선두와 복건성의 하문 등지에 4 개의 경제특구를 설치하였다. 특히, 대만에 인접한 하문은 대만 자본의 유입을 유도하고자 설치되어 대만과의 경제 교류를 시도하였다.

1982년 복건성 연안구에 '대만동포집대

소'를 설치하여 상품을 교환할 수 있도록 하였다. 1983년에는 국무원이 조세 우대 30%, 내수 판매 허용, 토지 사용 상의 우대 등의 '대만 동포 경제특구 투자 우대 조치'를 발표한 데 이어, 1990년에는 대만투자구를 설치하기에 이르렀다. 특히, 하문경제특구 내에 1989년 5월 행림지구(경공업 중심)와 해창구(중화학공업 중심) 등 대만투자구를 설치하여 관련 업종 기업의 투자를 유인할 수 있는 여건을 조성하였다.

○ 구 동서독 교류 협력

구 동서독은 상호 경제 교류에 있어서 서로 다른 동기를 가지고 접근하였다. 구서독은 민족의 동질성을 회복하고자 하는 통일 정책적 목적을 가지고 있었다. 반면에, 구동독은 사회주의 경제의 부족한 물자를 확보하고 나아가 구서독을 통하여 서방 경제권과 간접적인 교류를 추진하고자 하는 실리적인 의도가 높았다.

이를 위하여 1951년에 GATT에 대해 Torquay의정서를, 1957년에는 EC에 대하여 로마협정을 체결하여 내독간 거래에 있어 관세 및 수입 과징금 면제와 부가가치세를 감면받는 혜택을 받게 되었다. 또한 1951년 베를린협정을 체결하여 거래 품목, 결제제도, 가격 결정, 거래 절차, 관세 면제

등의 제반 사항을 결정하였다. 이러한 구 동서독 관계의 발전은 1969년에 구서독이 구 동독의 국제적 고립화를 위해 추진해온 할슈타인 원칙을 포기함으로써 도약기를 맞이하였다. 그후 1972년에는 양독간 기본조약이 체결되어 보다 적극적인 관계로 발전되었다. 정치적인 관계가 안정되자 교역도 증가 추세를 보이게 되어 80년대 후반 구서독 정부와 민간의 총이전 지출은 35억 DM에 달하여 구동독 국민 소득의 10%에 이른 큰 규모로 발전하였다.

한편, 국경이 구동독측에 의해 점차 공고화되어가게 되자 구서독 정부는 국경을 통과하는 여행과 방문의 용이화 이외에도, 국경 지역에 살고 있는 주민들의 분단에 따른 고통 완화를 목적으로 국경 지역에서 구 동서독간 협력 사업을 모색하였다.

1972년 기본조약에 따라 설치된 국경위원회에서 자연 재해 방지, 수자원 관리, 환경 오염, 국토의 이용, 도로망의 연결 문제 등이 토의되었고, 이에 대한 협정이 맺어졌다. 이에 따라 1973년 9월 20일 국경위원회에서 양측이 합의한 국경 지역에서의 공동 재난 방지에 관한 협정을 체결하였고, 재난 발생시 공동 대처키로 하였다. 상대방 지역에 피해를 주는 환경 오염에 대해 양측이 공동으로 대처하기로 합의하고, 국경 통과를 위한 10 개의 도로, 8 개의 철도, 2

개의 내륙 운하, 3 개의 항공로가 허용되었다.

한편, 구서독 정부는 분단으로 인한 접경 지역의 낙후와 인구 이주를 방지하기 위해서 접경지역지원법을 마련하여 이 지역에 대한 투자 기업에 보조금을 지원하고 세제 상의 혜택과 일정 이상의 물품 운송료에 대해서는 보상해주었다. 또한 공공 발주시 입찰에 대한 특권을 부여하였으며 영농 자금의 융자, 사회간접자본에 대한 지원, 그리고 주택 및 사회 복지 시설에 대한 지원을 실시함으로써 통일 전진 기지로서의 역할을 수행할 수 있었다.

○ 남북 경협에 대한 정책적 시사점

제도화 및 국가 관리를 우선적으로 하여 관계를 정립한 구 동서독의 경우와 민간의 차원의 경제 교류를 우선적으로 실시한 중국·대만의 경우는 남북 교류·협력을 확대해나가는 데 좋은 예가 되고 있다.

북한의 경우 구동독과 같이 철저한 국가독점적 대외경제체제를 가지고 있으므로 우리 정부의 관리 통제가 필요하다고 볼 수 있다. 그러나 과도한 통제는 북한의 개방에 걸림돌이 될 수 있으며 우리의 유연한 대처가 필요하다.

북한의 상황을 볼 때 남북 경제 관계는

동서독형으로 발전할 가능성이 높다. 그러나 중국의 적극적인 개방·개혁 정책이 오히려 중국·대만 관계의 개선에 발전을 가져온 경험을 중시하여, 이를 위한 적극적인 제도 구축 노력과 병행하여 북한의 개방을 유도할 수 있는 한국의 정책 대응이 필요하다.

국경 지역에서의 협력 사업은 중국의 경우, 경제특구내 대만투자자를 설치하여 인적·물적 교류의 장을 마련하였고 각종 투자 우대 조치를 시행함으로써 대만의 자본과 투자를 유인할 수 있었다. 중국과 대만의 경제특구 내에서의 경제 협력은 우리의 접경 지역에 가능성을 심어주고 있다. 독일의 경우는 구 동서독간에 조약에 의해서 설치된 국경위원회에서 자연 재해 방지, 수자원 관리, 환경 오염, 국토의 이용, 도로망의 연결 등을 다룸으로써 큰 성과를 거두었다. 이에 따라 교통망의 연결을 통해 분단 중에도 상호 교류가 활발하게 진행됨으로써 통일의 밑거름이 되었다. 우리와 여건이 비슷한 독일의 경우는 남북 접경 지역에서의 자원의 공동 이용과 교통망의 연결 그리고 경제적인 협력 등이 장기적으로는 남북간의 관계를 개선할 수 있다는 확신감을 갖게 해주고 있다.

남북 경험 및 통일에 대비한 활용 방안

통일전 제한적인 교류가 이루어지는 기간에는 남북 교류 협력 및 생태계 보전에 대한 세부적인 계획을 수립하여 남북간 교류 협력 증진을 위한 기반을 조성하여야 할 것이다. 특히, 남북 경제 교류 공간 조성을 위해 지구 설정, 남북 연결 교통망 복원 및 신규 개발 계획 등을 수립하여 통일시대에 대비해야 할 것이다. 나아가 비무장지대와 민북 지역에 대한 생태계 보전 계획을 종합적·체계적으로 수립하며, 접경 지역의 정주 생활 환경 개선을 위한 지원제도를 마련해야 할 것이다.

남북간에 적극적인 교류가 이루어지는 시기에는 남북 합의 하에 남북 공동 사업의 추진 및 생태계 보전 계획을 구체화하며, 특히 생태계 훼손의 우려가 적은 지역에 남북 교류 협력의 장을 마련하여 농업·공업 및 교류 협력 단지를 조성해야 할 것이다. 또한 수자원 공동 개발 사업을 추진하여 임진강 유역, 금강산댐과 평화의 댐 등을 연계하여 남북 공동 활용 방안을 마련하고, 나아가 금강산·설악산 연계 관광권 개발을 추진하여 금강산 화진포~설악산 등 광역 관광 개발로 동북아 거점 관광지를 구축하는 방안을 적극 모색한다. 이와 함께 남북 공동 생태계 조사를 통한 비무장지대의 환경생태공원의 조성

<표 2> 통일 기반 조성을 위한 교통망 복원

구분		내용	노선	연결 구간	비고
제 1 단계	도로	1번 국도 정비 3번 국도 정비 7번 국도 정비	목포~신의주 남해~초산 부산~온성	· 자유의 다리~판문점: 4차선 확장(6.4 km) · 신탄리~월정리: 2차선→4차선 확장(10.7 km) · 명호리~휴전선: 4차선 확장 및 포장(28.5 km)	3번 국도 확장·포장 및 경원선 복구시 철원 월정리 부근 철새 도래지 우회 요망됨
	철도	경의선 복구 경원선 복구	서울~신의주 서울~원산	· 문산~판문점 연결(12.0 km) · 신탄리~휴전선 연결(16.2 km)	
제 2 단계	도로	5번 국도 정비 31번 국도 정비 43번 국도 정비	마산~화천~ 중강진 울산~신고산 발안~고성	· 화천~휴전선(평강): 미포장 · 2차선 포장(32 km) · 양구~휴전선: 미포장 → 2차선 포장(11.4 km) · 철원~김화읍: 2차선→4차선 확장(8 km)	
	철도	금강산선 동해북부선	철원~금강산 양양~원산	· 철원~휴전선 연결(24.5 km) · 양양~휴전선(80 km)	송지호, 화진포 주변 생태계 보호

으로 국제적인 생태 관광지로 개발시켜나가는 것도 바람직할 것이다.

통일후 국토 통합기에는 접경 지역내 생태계 보전 지역 및 국제적 교류의 장 관리에 대한 종합적이고 체계적인 계획을 수립한다. 세부적으로는 비무장지대를 국제적인 환경 생태 및 평화 관광지로 조성하고 관련 국제 기구 등을 유치하여 세계 평화 및 환경 보전의 장으로 활용한다. 또한 주변 접경 지역은 생태계 보전과 함께 정주 환경의 개선으로 친환경적인 생활 환경을 조성한다. 남북간 경험을 실행하기 위해서는 우선적으로 단절된 교통망의 연계가 이루어져야 할 것이다. 제1단계는 남북간 주요 간선교통망인 국도 1, 3, 7번 그리고 경의선과 경원선 철도를 복구하며, 제2단계에서는 남북 지역간 교통망을 연계하는 것이 바람직스러울 것이다.

○ 경제협력지구 및 협력 사업

교류협력지구의 선정은 남북간 연계가 가능한 간선교통망이 구축될 수 있는 지역으로서 국토 통합 이후에도 주요 교통의 중심지 및 통과가 가능한 지역으로서 기존의 교통망을 정비 활용할 수 있는 지역이 우선적으로 고려되어야 한다. 이와 함께 주변 지형이 평지 및 구릉지로 개발 가능 면적이 도시를 형성할 수 있는 지역이어야 한다. 또한 배후지와 의 접근성이 용이하고 생활권의 중심지역 할을 할 수 있으며, 주변 지역의 성장에 촉매제 역할을 할 수 있는 지역을 중심으로 우선 선정해야 할 것이다. 이러한 지리적이고 입지적인 여건을 갖춘 지역은 주요 교류협력지구로 지정하여 다양한 교류 협력 사업을 추진한다.

이외에도 남북 연계 관광 개발과 자원의 공동 개발 사업을 추진할 수 있는 지역과 자연생태계를 활용한 생태 도시 조성이 가능한 지역은 그 특성을 활용하여 남북 교류 협력을 추진하는 방향으로 나가야 할 것이다.

서부 연안 지역인 파주시 장단면 일대는 평야지대로서, 철도·도로와 주변 임진강을 활용한 주운으로 활용할 수 있다. 때문에 이 지역은 교통이 편리하고 배후지에 도시가 발달하여 교류협력지구를 조성 도시 및 첨단 산업단지, 그리고 대단위 농업 개발에 유리하다.

서부 내륙 지역인 철원 지역은 국토의 중심 지대에 위치한 교통의 요충지로서, 주변에 광활한 평야가 발달하여 남북 농업 개발 사업과 물류센터 등을 개발할 수 있으며, 도로의 확포장으로 수도권 연담 도시와 연결이 가능한 지역이다.

중부 내륙 지역인 양구와 인제 지역은 주요 생태 자원과 금강산 관광 내륙의 관문으로서의 장점을 보유하고 있다. 특히, 이 지역은 비무장지대 생태 자원의 공동 조사 및 생태 관광 자원으로도 개발·활용할 수 있어 남북 경협을 더욱 다양하게 해줄 것이다.

동부 해안 지역의 고성 지역은 천혜의 관광 자원을 보유하고 있다. 북으로는 금강산 남쪽은 설악산과 아름다운 호수 및 계곡, 그리고 동해의 푸른 바다와 해변 등은 남북 관광특구로 개발, 국제적인 관광지로 개발이 가능한 지역이다.

기타 서해와 동해에서의 공동 어로 및 자원 공동 개발, 평화의 댐과 금강산댐의 연계로 수자원 공동 활용 등은 접경 지역에서의 남북 경협이 가능한 사업들이다.

〈표 3〉 후보지 및 중점 사업 내용

구분	사업 내용
서부 연안 지역	· 위치: 파주시 장단면 일대 · 기능: 경제특구, 평화시, 평화공단, 남북 농업 개발 사업
서부 내륙 지역	· 위치: 구철원 일대를 중심으로 한 주변 기존 시가지 · 기능: 남북 교류 및 평화 생태 도시, 물류센터, 민족 문화 역사관, 남북 농업 개발 사업, 금강산 관광 서부 관문
중부 내륙 지역	· 위치: 양구군 해안면, 인제군 서화면 일대 · 기능: 비무장지대 자연생태연구소, 학술 교류 및 공동 연구 시설, 통일교육센터, 금강산 관광 내륙 관문
동부 해안 지역	· 위치: 고성군 현내면 일대 · 기능: 관광 거점, 통일교육센터, 남북 경제 교류 거점, 공동해양개발센터

○ 개발의 기대 효과

접경 지역에서의 효율적인 개발·활용 및 관리를 통한 남북 경험은 대규모의 인적·물적 교류외에 다른 많은 부문에도 큰 영향을 끼쳐 남북이 하나되는 데 커다란 효과를 가져올 것으로 기대된다.

첫째, 남북간의 긴장 완화와 이에 따른 평화 공존의 상태를 유지하고, 나아가 비무장 지대의 평화적인 이용에 따른 남북한의 화해 분위기 조성으로 통일의 기반을 다질 수 있을 것이다. 남북한 합의 하의 경제협력지구의 설정은 일종의 평화 구역으로서 남북한이 상호 실리의 추구하고 자유로운 인적·물적 교류가 이루어져 체제의 높은 벽을 완화시키고 화합의 분위기를 조성하는 계기가 될 것이다. 한편, 남북의 긴장 완화는 상호 군비 축소를 가져와 남북이 이를 평화적으로 사용할 수 있을 것이다.

둘째, 접경 지역에서의 남북 경험은 북한의 대외 개방을 한 단계 높여 대외 자본의 유입과 기술 제휴로 북한 내의 경제 성장과 국제수지 개선 그리고 주민의 경제 수준 향상 등을 초래할 것이다. 남북한이 합의하여 설정해놓은 경제협력지구는 자연히 외국 자본의 참여가 이루어지고 자유경제무역지구 형태로 발전할 가능성이 높아 북한의 대외 개방에 가속화를 가져올 것이다.

셋째, 남북한 문화 예술과 학술의 교류를 활성화시킴으로써 민족공동체 의식이 고양될 것이며, 역사 연구에 크게 기여할 것이다. 상호 단절되었던 역사·지리·문화·예술 등의 연구가 남북 학자들의 자유로운 왕래 속에서 다양하게 이루어져 문화·예술 그리고 역사 연구에 큰 진전을 가져올 것이다. 나아가 다양한 접촉과 왕래는 이산 가족의 상봉 사업의 진전에도 크게 기여하여 분단으로 인한 남북한간 마음의 장벽을 허무는 데도 크게 이바지할 것으로 기대된다.

넷째, 남북한의 경제 협력은 상호 자원과 기술의 협력으로 국제적으로 경쟁력을 높일 수 있다. 북한의 풍부한 지하 자원과 저렴한 인적 자원은 우리의 기술과 자본으로 인해 부가가치가 높아져 국제 시장에서의 경쟁력이 높아질 것이다. 또한 남북한을 걸쳐 흐르고 있는 수자원의 공동 활용은 수도권과 북한의 황해도 일대에 용수 문제를 해결해주고 홍수 조절 기능을 할 수 있을 것이다. 나아가 관광 자원의 연계 개발에 따른 국제적인 관광지로서 성장할 수 있을 것이다.

다섯째, 비무장지대를 포함한 남북한 접경 지역의 국토 자원의 활용은 남북한 사회간접자원의 활용, 자원의 공동 개발, 자연 환경의 보존 및 활용 나아가 균형있는 국토의 발전이 이루어져 단절로 인해 활용되지 못했던 국토의 중심 지대가 그 기능을 회복하게

될 것이다. 국토의 중심을 가로지른 비무장 지대는 남북은 물론 대륙과의 연계를 단절시킴으로써 남북한이 기형적인 국토 이용을 해왔으나, 접경 지역의 평화적인 이용은 대륙간 연계를 가능하게 할 수 있는 계기를 마련할 것이며, 국토의 중심 지대로서의 역할을 회복하게 될 것이다.

맺음말

다가오는 21세기는 국제적으로 개방화·자유화가 더욱 가속화되고 국가간 교류와 협력이 활성화되어 국경없는 무한 경쟁의 시대를 맞이하게 될 것이다. 이에 따라 남북한 교류 협력의 활성화와 동북아 경제권 및 환태평양시대에 능동적으로 대응하기 위한 통일 국토의 이용과 관리에 대한 체계적인 준비의 필요성이 높아지고 있다.

남북 접경 지역에서의 경제 협력은 남북간의 관계 개선에 획기적인 계기가 마련될 것이며, 경제의 차원을 넘은 조화롭고 혼란 없는 통일에의 민족적 숙원의 길을 닦는 초석이 될 것이다. 지금까지의 남북 경제 협력은 북한의 경제적 실리 추구하고 남한의 평화공존 및 통일 기반 조성 등 상반된 의도도 있었지만, 미흡하나마 남북 경제협은 남북 긴장 완화와 북한의 개방을 유도해내는 데 커다란 역할을 하였다.

접경 지역에서 경제협이 이루어지면, 이는 정전협정에 의한 휴전 상태에서의 상호 협력이 이루어진다는 점에 있어서 그 의미가 매우 크다. 그러나 접경 지역에서의 경제협이 성사되기 위해서는 먼저 해결하고 가야할 과제가 산적해 있다. 우선 정전협정의 높은 벽을 허물 수 있는 협정 참여국들의 동의와 이를 구체적으로 이행할 수 있게 하는 남북간의 협정이 체결되어 제도화되어야 할 것이다. 이와 함께 교류협력지구의 조성을 위한 지역 선정이 남북 합의 하에 이루어져야 하는데, 여기에는 북한의 정치·군사적인 측면에 부담을 주지 않는 지역이 우선 고려되어야 할 것이다. 나아가 사회간접자본의 확충을 위한 막대한 재정적 부담 문제의 해결과 주요 군사 시설의 이전과 지뢰 제거, 그리고 물자 교류에 있어서의 내국에 준한 행정 절차와 조세 문제의 조정, 기술 이전 문제 등이 간소화되어야 할 것이다.

이러한 과제들을 극복하고 접경 지역에서의 남북 경제협이 성공하기 위해서는 상호 부담이 적은 협력 사업부터 시작하는 것이 바람직스러울 것이다. 이런 차원에서 볼 때 농업 공동 개발 사업은 그 가능성이 매우 높은 협력 사업이다. 그들의 자존심을 건드리지 않고 북한의 어려운 식량 문제와 연결시켜 나갈 수 있으며, 추진하는 데도 대규모

모 자본이 소요되지 않는 장점이 있다. 이는 남북이 하나되는 상징적인 의미 또한 크다. 나아가 수자원 공동 활용, 생태 자원과 역사 문화 자원의 공동 보존 작업 그리고 관광 자원의 공동 개발 등으로 이어져, 마지막으로 주요 지역에 경제협력지구를 조성, 남북 경협을 활성화시켜나가는 것이 바람직할 것이다.

경제협력지구의 선정 기준은 군사분계선을 중심으로 한 남북 인접 지역으로 지형과 개발 가능 면적이 도시를 형성할 수 있는 지역, 주변 지역의 성장에 촉매제 역할을 할 수 있는 지역들을 중심으로 잠재력을 평가하였다. 잠재력이 높은 지역으로는 파주시 장단면 지역, 철원군 구철원 지역 일대, 고성군 현내면 지역 일대 등이 경제협력지구를 조성하는 데 필요한 여건들을 양호하게 갖추고 있는 것으로 분석되었다.

이러한 지역별 특성에 따른 다양한 사업의 진행은 정부와 민간 기업의 투자 그리고 해외 자본의 유치가 균형을 이루어나감으로써 좋은 결실을 맺을 수 있을 것이다. 접경 지역에서의 남북 경협 활성화 여부는 민간 자본과 해외 자본의 유치가 매우 중요한 부분을 차지하게 될 것이다. 그러나 지금과 같은 빈약한 사회간접자본과 지리적인 취약성으로는 민간 기업의 투자를 기대하기가 어려울 것이다. 따라서 정부의 적극적인 사회간

접자본의 확충과 투자 기업에 대한 세계 상의 혜택과 투자 보조금의 지원 등 투자 유인책이 제도적으로 마련되어야 할 것이다. 독일의 경우에는, 접경지역지원법을 통해 접경 지역에 기업의 투자와 주민의 정주 여건을 조성해줌으로써 통일이 이루어질 때까지 통일 전지 기지로서의 역할을 수행할 수 있도록 해주었고, 이는 통일 과정에서 크게 기여하였다.

남북 경협 활성화를 위한 접경 지역의 활용은 단기적인 차원보다는 장기적인 차원에서 바라보아야 할 것이다. 그것은 통일후 국토의 균형있는 발전과 국토 자원 활용의 극대화, 국토의 대외 경쟁력 제고와 귀중한 생태계의 보존, 나아가 동북아 경제권 형성에서의 중추적인 역할 등을 고려하여 개발하고 활용해나가야 할 것이다. **97**