



DMZ 일원 보전방안을 위한 조사 연구

2021. 12.

후원 사단
법인 **세상과함께**



(사)현장과 이론이 만나는 연구소

DMZ 일원

보전방안을 위한 조사 연구

2021. 12.

후원 사단
법인 **세상과함께**



(사)현장과 이론이 만나는 연구소

I. 서론	13
1. 연구의 필요성 및 배경	13
2. 연구의 목적 및 범위	14
II. DMZ 일원의 현황과 가치	19
1. DMZ 일원의 정의	19
1) 역사적 배경	19
2) 공간적 개념	19
2. DMZ 일원의 현황과 가치	23
1) 생태적 현황과 가치	23
2) 인구·경제적 상황	29
3) 역사·문화적 현황과 가치	33
4) 정치적 상황에 따른 변화해온 DMZ 일원에 대한 계획	34
III. DMZ 일원 현지조사	41
1. 지역별 현지조사 주요내용	41
1) 인제	42
2) 고성	45
3) 양구	48
4) 화천	49
5) 철원	50
6) 연천	55
7) 파주	58
8) 김포	64
9) 강화	66
2. 현황과 정책과제의 도출	70
1) 지뢰 위험	71
2) 가축 전염병	75
3) 고령화, 농업인구의 감소	77
4) 논습지의 감소와 특용작물 농업 증가	79
5) 외지인 토지소유 증가	82

6) 민통선의 복상	83
7) 관광중심의 지역발전 방안, 안보관광 시설물의 증가	86
8) 토지 개발, 도로 및 철도 건설	90
9) 군부대와 지역사회	92
10) 기타 지역사회의 갈등	96
3. 소결	100
IV. DMZ 일원의 변화와 개발계획	105
1. DMZ 일원의 토지 피복 변화	105
2. 중앙정부의 DMZ일원 접경지역관련 계획	107
1) 환경부	109
2) 행정안전부	109
3) 국토교통부	112
4) 문화체육관광부	113
5) 통일부	113
6) 산림청	113
3. 지방정부별 DMZ 일원 관련 계획	114
1) 강원도 접경지역발전 종합계획	114
2) 경기도 DMZ 일원 발전 종합계획	115
3) 접경지역발전 종합계획 평가	116
V. DMZ 일원의 보전을 위한 원칙	121
1. 공간전략 수립	122
1) 조사연구를 통한 공간전략 수립	122
2) 보전과 이용을 위한 가이드 라인 수립	127
2. 법제도의 정비	130
1) 특별법 제정을 통한 통합적이고 체계적인 관리	130
2) 국제적 규율과 남북한 합의	134
3. 현명한 이용과 보전	137
1) 안전, 치유, 보전의 지속가능한 공동체	137
2) 생태평화 관광 패러다임 전환	141
4. 참여와 거버넌스	144

1) 지속적 주민인식증진(CEPA) 프로그램	144
2) 다층위의 거버넌스 구축	145
5. 남북협력체계 구축 및 강화	147
1) 보건의료 및 재난 대응 정보 교류 협력 강화	147
2) 한강하구, DMZ내 멸종위기종, 백두대간 보호 등 환경정책 협력 강화	148

표목차

〈표 1〉 접경지역지원특별법에 따른 접경지역의 범위	22
〈표 2〉 민북지역에서 서식이 확인된 멸종위기야생생물종	24
〈표 3〉 민북 지역에서 생태계가 우수하여 보호가치가 높은 12개 조사경로 지역	25
〈표 4〉 접경지역 10개 시군의 연평균 인구 증가율	29
〈표 5〉 접경지역 고령 인구 비율(2017)	31
〈표 6〉 접경지역 10개 시군의 산업구조	32
〈표 7〉 DMZ 일원 문화재 현황	33
〈표 8〉 DMZ 일원 주요 안보관광자원 현황	34
〈표 9〉 역대DMZ의 평화적 이용을 위한 역대 정권별 주요구상 및 제안	37
〈표 10〉 DMZ일원 현지 조사 일정, 지역, 심층면접 대상자	41
〈표 11〉 지역 공통 생태계 위협 요인과 그 영향	70
〈표 12〉 국민권익위원회 권고 주요내용(21. 06. 17)	74
〈표 13〉 경지면적과 경지이용률 동향과 전망	77
〈표 14〉 부류별 재배면적 동향과 전망	78
〈표 15〉 연도별 경지면적 및 증감률 추이	79
〈표 16〉 민통선 복상 과정	83
〈표 17〉 정부 부처별 DMZ 접경지역 관련 주요 상위계획 현황	108
〈표 18〉 지자체별 주요 사업	111
〈표 19〉 강원도 접경 지역 발전 종합 계획 세부 내역	114
〈표 20〉 경기도 DMZ 일원 발전종합계획(요약)	115
〈표 21〉 국토환경성평가 등급에 따른 보전과 이용지역 구분	123

〈표 22〉 DMZ일원의 국가지질공원 현황	132
〈표 23〉 정전협정 상 DMZ 관련 규정	135
〈표 24〉 DMZ 일원의 보전과 현명한 이용을 위한 다층위 거버넌스 구축안	147

그림목차

〈그림 1〉 연구 절차	15
〈그림 2〉 DMZ 일원의 공간적 개념	20
〈그림 3〉 국립생태원 민북지역 생태계 조사 지역	23
〈그림 4〉 민북지역 중 생태계가 우수하여 보호가치가 높은 12개 조사경로	26
〈그림 5〉 DMZ일원 생태계 단절 및 훼손 요인	29
〈그림 6〉 인제 한국DMZ평화생명동산 교육마을 전경	44
〈그림 7〉 인제 및 원통 지역의 평화도로(금강산도로) 구상(안)	44
〈그림 8〉 고성 화진포	46
〈그림 9〉 고성 신규 건설된 통일전망타워(좌)와 구 통일전망대(우)	46
〈그림 10〉 고성 DMZ 박물관과 안내책자	46
〈그림 11〉 동해북부선 철도사업구간(안)	47
〈그림 12〉 편치볼 산지 태양광으로 인한 지역사회 갈등	48
〈그림 13〉 편치볼 인삼밭	49
〈그림 14〉 평화의 댐 주변 관광지(세계평화의종 공원 등)	49
〈그림 15〉 철원 심층면접 진행	51
〈그림 16〉 철원 DMZ 민통선 토지거래 전문 부동산	52
〈그림 17〉 철원 농민회 현수막	52
〈그림 18〉 철원 양지리의 대규모 기업형 축사	52
〈그림 19〉 철원~연천 인근 산지 태양광	53
〈그림 20〉 철원 노동당사	53
〈그림 21〉 경원선과 철원역사공원 공사 현장	54
〈그림 22〉 경원선과 금강산선의 연결 계획(안)	54
〈그림 23〉 연천 심층면접 진행	55
〈그림 24〉 군남 홍수조절지	56
〈그림 25〉 연천 민통선 이내 축사 사체 야적 언론 보도(중앙일보 사진)	57

〈그림 26〉 파주 심층면접 진행	59
〈그림 27〉 파주 임진각 평화 곤돌라	59
〈그림 28〉 파주 임진각 평화센터 신규 공사현장	59
〈그림 29〉 파주 불법 농지 매립	60
〈그림 30〉 파주 임진각 인근 불법 하천부지 매립	61
〈그림 31〉 파주 초평도 습지	62
〈그림 32〉 문산-도라산 고속도로 건설계획(안)	63
〈그림 33〉 김포 해강안 도로 등 관광도로 건설 계획(안)	65
〈그림 34〉 GTX-D 노선(안)과 주민들의 요구	66
〈그림 35〉 강화 심층면접 진행	67
〈그림 36〉 강화 서해평화도로 및 강화인근 도로건설계획(안)	68
〈그림 37〉 철원 노동당사 도로 인근 지뢰 위험 표지	72
〈그림 38〉 강원도 고성지역 돼지열병 확산 방지 철조망	75
〈그림 39〉 돼지열병 확산 추이	76
〈그림 40〉 전국 연도별 경지면적 추이	81
〈그림 41〉 물건소재지 기준 거주지별 외지인 토지소유 면적 비율(2018)	82
〈그림 42〉 민통선 복상 과정	84
〈그림 43〉 DMZ평화의 길(좌상단부터 철원, 파주, 고성 (도보, 차량) 구간)	87
〈그림 44〉 DMZ평화의 길 전체 조감도	88
〈그림 45〉 파주 운정 신도시 인근 지도	90
〈그림 46〉 철원 인근 군부대 작전지역 표지판	90
〈그림 47〉 연천 대북전단 대응 북한 사격과 한국군의 대응	98
〈그림 48〉 2004년(좌) 2016년(우)의 DMZ일원 토지피복변화	105
〈그림 49〉 파주, 연천 지역 DMZ 일원 토지피복변화	105
〈그림 50〉 파주, 연천 지역 DMZ 일원 토지피복변화	106
〈그림 51〉 파주, 연천 지역 DMZ 일원 토지피복변화	106
〈그림 52〉 한반도 신경제지도 구상	108
〈그림 53〉 제5차 국토종합계획의 비전과 목표	112
〈그림 54〉 DMZ 일원 보전을 위한 비전과 과제	121
〈그림 55〉 단계별 DMZ일원 보전.이용 계획 수립 절차.	128
〈그림 56〉 DMZ 일원의 보전과 현명한 이용을 위한 다층위 거버넌스 구축안	146

DMZ 일원 보전방안을 위한 조사 연구

I. 서론

I. 서론

1 연구의 필요성 및 배경

한국전쟁 정전 이후 남북 사이 접경지역에는 비무장지대(Demilitarized Zone, 이하 DMZ¹⁾)가 설치되었다. 비무장지대(DMZ) 일원은 비무장지대(910km²)와 민통선 이북지역(1,142km²) 및 접경지역(7,023km²)을 포함한 지역으로 세계의 냉전지역으로 유일하게 남은 군사적 대치 지역이자 독특한 생태계를 유지하고 있는 지역이다.

1953년 조인된 휴전협정 이후 DMZ는 이념의 대치선이자 군사적 완충지대로 지속되어 왔다. 환경적으로 DMZ 일원은 서남해안 연안습지, 백두대간과 더불어 한반도의 3대 생태축으로 정전 이후 민간인 통제로 70년 가까이 자연 천이가 이루어져 왔다. 다양한 야생동식물과 멸종위기종 등 생물 다양성이 풍부하고, 세계적으로도 유사사례를 찾기 힘든 보전가치가 높은 지역이다. 특히 중동부 산악지역은 환경부 멸종위기 야생동·식물 I 급인 반달가슴곰, 산양, 사향노루, 수달 등의 대형 포유류의 서식지이기도 하며, 한국 최초의 람사르 등록 습지인 '용늪'이 있는 지역이기도 하다. DMZ의 생태계는 인간의 접근이 오랜 시간 제한되어 있었지만 군사적 이유로 인위적인 여건 하에서 형성되어온 특징을 갖고 있는 것이다(Healy, 2007).

최근 남북관계가 개선되면서 DMZ와 일원이 남북협력, 교류, 평화의 상징적 공간으로 주목받고 있다. DMZ와 서해연안 일대는 냉전의 산물이면서 또한 남북한 평화의 디딤돌이 될 수 있다. 물론 남북관계는 2000년 6.15 남북정상회담 이후 정치·군사적 긴장관계가 완화되었다가 다시 경색되는 과정을 최근까지 반복하고 있다. 노태우 정부의 '평화시' 조성 계획 이후 정부마다 DMZ에 대한 청사진을 내놓은 바 있다. 박근혜정부는 '세계평화공원' 조성 계획, 문재인 정부의 'DMZ 국제평화지대화' 등이 대표적이다. 최근에는 긴장관계와 별개로 DMZ 일원에 대한 개발계획이 중앙정부를 비롯 지자체 차원에서도 수립되고 있다. 교류가 강화되고 남북관계가 평화적 분위기로 조성될수록 공격적 개발은 증가할 것으로 예상되고 있으며, 이로 인한 환경부하 역시 증가할 것이다.

DMZ의 평화적 이용에 대한 다양한 계획이나 개발안 등은 '보전'과 '이용'이 충돌하는 경우가 적지 않다. 뿐만 아니라 다양한 이해관계자 사이의 이견도 존재한다. 남북한과 유엔과의 관계는 물론 중앙정부와 지방자치단체, 접경지역의 지방자치단체 간, 시민사회단체 간에도 각기 이견이 존재하며 그 이해가 충돌할 수 있다.

따라서 DMZ 일원의 생태계 보전을 위해서라도 종합적이고 총괄적인 계획과 단계적 접근이 필요하다. 한반도의 주요 생태축으로서 남북평화의 교두보로서 DMZ 일원에 대한 종합적 접근과 원칙마련은 필수적이다.

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.

생태적 가치를 보전하면서도 평화의 상징으로 자리잡을 수 있는 계획 수립을 위해 현황파악을 위한 조사를 기반으로 개발의 원칙을 수립해야 한다. 이 과정에서 생태계 보전은 물론 남북한 평화와 공존을 위한 새로운 정책과 방향의 제시가 필요하다. 물론 DMZ는 정치적·외교적·경제적·환경적 변수를 모두 고려해야 한다. 훼손이 될 경우 복구가 불가능한 공간이므로 매우 체계적인 접근이 필요하다.

본 연구는 DMZ의 역사적·생태적 가치를 중심으로 생태계 보전을 기반으로 현명한 이용을 모색하고자 한다. 현황에 대한 선행연구들을 종합하고, DMZ 보전과 이용을 위한 원칙, 정책과제 등을 도출하고자 한다.

2 연구의 목적 및 범위

본 연구는 DMZ 일원의 생태계 보전과 평화의 공간으로 자리매김을 위한 이용과 보전의 조화를 위해 현장 조사를 기반으로 하는 DMZ 일원 보전·이용의 원칙을 마련하는 것을 그 목적으로 한다. DMZ 일원의 행정과 생태계 현황을 파악하고 관련 법제도를 분석하여 현재 수립된 개발계획을 추적하여 현명한 이용과 보전의 조화를 위한 정책 수립에 기여하고자 한다. DMZ 관련 시민사회단체 및 전문가 워크숍을 통해 지역별 특수성을 이해하고, 사회적으로 수용가능한 원칙과 정책의 기반을 마련하는 것이 연구의 핵심이라 할 수 있다.

본 연구의 시간적 범위는 2021년을 시점으로 10년 전인 2011년 이후 추진된 개발계획, 법제도의 변화, 학술연구, 조사 보고서, 토론회, 저서 등을 기반으로 문헌자료를 수집할 것이다. 공간적 범위는 DMZ 내부, 민간인 통제구역, 그리고 접경지역이다. 이를 위해 문헌조사를 기반으로 현지조사를 통한 DMZ 일원의 지리적·행정적 현황을 파악할 것이다. DMZ 관련 시민사회단체의 네트워크를 통해 지역적 특수성을 파악하고 지역 수용성이 높은 보전·이용 원칙을 수립할 것이다. 뿐만 아니라 전문가 간담회/워크숍을 통해 보전방안과 그 구체적인 방법에 대한 연구 자문을 진행할 것이다.

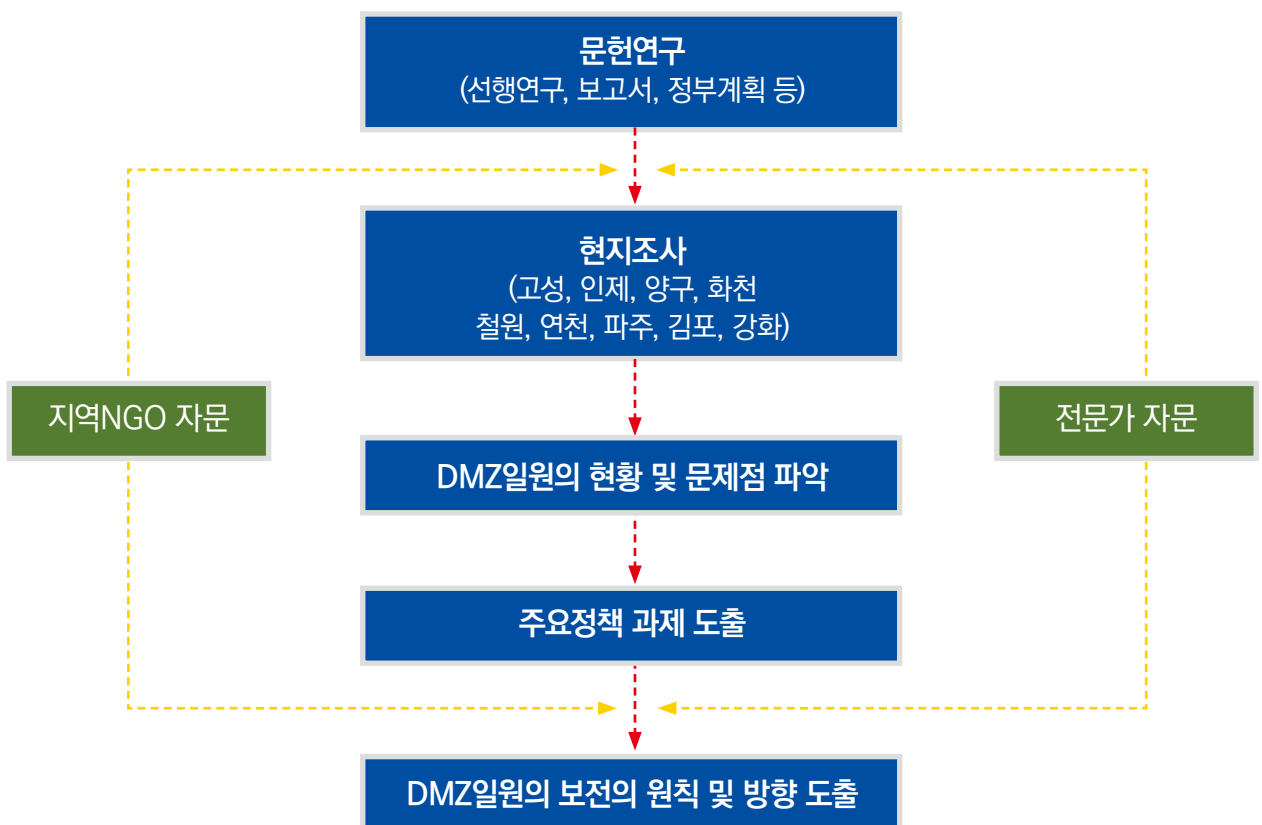
본 연구는 DMZ 일원의 생태계, 개발계획, 관련 법·제도 등 3개 분야를 중심으로 문헌연구를 진행하며, 기존에 진행되었던 보전방안 선행연구를 탐색할 것이다. 이를 기반으로 지역주민, 전문가, 시민사회단체 등의 의견을 수렴하여 분야별 주요한 원칙과 방향을 제시하고자 한다.

본 연구의 차별성은 다음과 같다. 첫째, 기존의 선행연구를 기반으로 종합적 방향과 원칙을 제시하고자 한다. 또한 보전을 위한 과제들을 순차적으로 분야별로 제안할 것이다. 둘째, 남북관계나 국제관계에 따라 그 유동성이 매우 큰 정책과제이지만 불확실성에 기대지 않고 실천가능한 방안을 모색하고자 한다. 이는 한국의 관할과 가능한 범위 내에서 보전과 이용의 현명한 방안을 제시하는데 의의가 있을 것이다. 북한과의 관계를 염두

에 두지만 남측의 단독실행이 가능한 범위 내에서 DMZ 보전 대책의 수립과 이행은 국제적 합의와 협력을 이끌어내는데도 기여할 수 있을 것이다. 셋째, 거시적 보전 방안 원칙에서 나아가 구체적 실행방안을 도출하고자 한다. 연구를 통해 수립된 DMZ 보전 방안의 원칙과 가이드 라인을 거버넌스 구축을 비롯하여 다각도의 DMZ 일원에 대한 현명한 이용과 보전의 방향을 제시할 것이다.

본 연구는 선행학술연구와 공공기관/정부 발행 연구 보고서, 정부 발표 계획 등에 대한 문헌연구, 그리고 DMZ일원과 접경지역에 대한 현지조사를 바탕으로 작성되었다. 구체적으로 본 연구의 수행과정과 방법은 선행학술연구의 검토, 공공기관/정부 발행 연구 보고서 검토와 함께 정부부처에서 발표된 DMZ 일원과 접경지역에 대한 종합계획들에 대한 검토를 진행하고, 그 현황을 분석하였다. 또한 접경지역 현지조사, 지역시민사회단체 심층면접 등을 통해 지역사회의 현황을 파악하고 주요한 DMZ일원의 생태계 위협요인과 갈등요인을 도출하였다. 이를 통해 핵심 정책과제를 도출하고 그에 대한 과제를 제안하는 순서로 진행하였다. 이를 통해 DMZ와 그 일원, 접경지역에 대한 무분별한 계획과 난개발, 환경영향을 최소화하고 보전을 위한 정책과제를 제안하고자 하였다.

그림 1. 연구 절차



DMZ 일원 보전방안을 위한 조사 연구

Ⅱ. DMZ 일원의 현황과 가치

II. DMZ 일원의 현황과 가치

1 DMZ 일원의 정의

1) 역사적 배경

1953년 7월 27일, 정전협정 체결과 함께 우리나라에는 함부로 넘나들 수 없는 몇 개의 선(線)들이 생겨났다. 군사분계선(Military Demarcation Line : MDL)과 남방한계선(Southern Limit Line : SLL), 북방한계선(Northern Limit Line : NLL), 민간인 통제선(민통선, Civilian Control Line : CCL)이다. 남한 쪽에서 보면 군사분계선에서 2km 남쪽으로 남방한계선이, 군사분계선 10km 이내 남쪽으로 민간인 통제선이 그어져 있다(군사기지 및 군사시설 보호법 제5조). 그리고 민간인 통제선에 인접한 지역들을 ‘접경지역’이라고 부른다.²⁾

사전적 의미로 보았을 때 ‘Demilitarized Zone’의 약자인 DMZ는 ‘비무장지대’라는 뜻으로 ‘국제조약이나 협약에 의해 무장이 금지된 지역’을 말한다. 우리나라에서의 DMZ는 1953년 7월 27일에 조인된 정전협정 제1조 1항(군사분계선과 비무장지대)에 근거해 ‘1개의 군사분계선을 확정하고 쌍방이 이 선으로부터 각기 2km씩 후퇴함으로써 설정된 공간’으로 정의된다. 휴전 상태인 남북한의 군사적 충돌을 방지하기 위한 군사적 완충지대 역할을 하는 것이다.

정전협정 제1조 1항에 의하면 “한 개의 군사분계선을 확정하고 쌍방이 이 선으로부터 각기 2km씩 후퇴함으로써 적대국 간에 한 개의 비무장 지대를 설정하여 이를 완충지대로 하여 적대행위의 재발을 초래할 수 있는 사건의 발생을 방지한다.”고 규정하고 있다. 위와 같은 정전협정에 따라 총 1,292개의 표식물이 약 200m 간격으로 서해안 임진강 하구에서 동해안 고성군 청암면 명호리까지 238km³⁾ 까지 설치되었다.

남북 양측은 이 군사분계선으로부터 양쪽으로 2km 후퇴하여 철책을 설치하면서 DMZ 즉, 비무장지대가 형성되었다. DMZ의 기준이 되는 군사분계선은 애초의 38° 선에서 약간 벗어나 비스듬한 모양새를 하고 있다. 정전협정 당시 정확한 38° 선이 아니라 남북한의 군사 대치선을 기준으로 군사분계선이 정해졌기 때문이다.⁴⁾

2) 공간적 개념

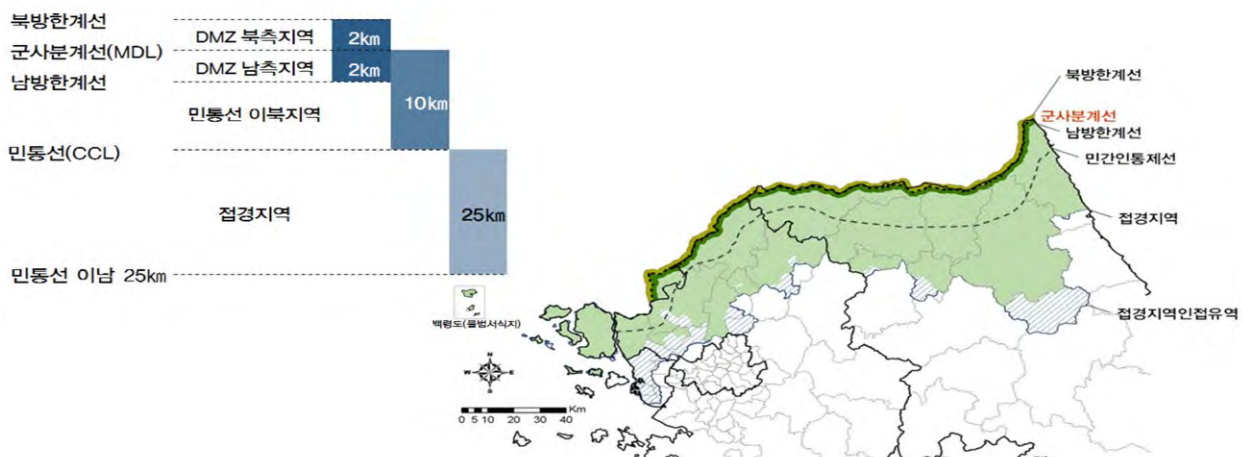
DMZ는 군사분계선에서 남쪽과 북쪽으로 각 2km씩, 총 4km 폭의 공간이다. 한반도를 가로지르는 DMZ의 길이는 서해의 임진강 하구에서부터 동해의 고성군 명호리에 이르기까지 약 238km이다. 서울시 면적의 1.5배이며 한반도 전체 면적의 1/250에 해당하는 공간이다. 또한 ‘한강하구 중립지역’이라 하여 임진강 하구에서 강화도 끝섬까지 남북 양쪽의 이용이 허용되는 지역이 있다.

2. www.dmoz.go.kr

3. <https://www.sedaily.com/NewsView/1Z7P7430Y6>

민간인 통제선은 말 그대로 민간인들의 출입을 통제하는 선이다. 군사분계선과 민간인 통제선 사이의 구역을 ‘민간인 통제구역’이라고 한다. 1954년 2월에 확정된 공간으로 전방에 배치되어 있는 군사시설을 보호하고 군사작전을 원활히 수행하기 위해 민간인이 함부로 거주하거나 산업 활동을 할 수 없도록 만든 곳이다.⁵⁾

그림 2. DMZ 일원의 공간적 개념



출처 : KEI(2009)

DMZ일원은 군사적 목적에 따라 출입과 생활의 제한을 받는 지역으로 정전협정에 의한 DMZ와 군사시설 보호법에 의한 민북지역, 접경지역지원법에 의한 접경지역, 인접 표준유역을 포괄하는 개념이다. 현재 DMZ 범위는 남과 북이 군사전략적 고지를 차지하기 위해 DMZ 내부로 들어와 철책을 설치함에 따라 평균 1~2km로 축소된 상황이다.

원래 군사분계선을 기준으로 폭 4km였던 DMZ가 남북 양측이 관측에 유리한 고지를 확보하기 위해 안쪽으로 밀고 들어가면서 4km 폭을 지키지 못한 곳이 생겨났기 때문이다. 지역에 따라서는 그 폭이 몇 백 미터까지 축소된 곳도 있다. 따라서 정확한 조사를 통해 DMZ의 실제 범위를 확정할 필요성이 높아지고 있다.

애초의 설정 범위와 달라진 것은 DMZ뿐만이 아니다. 민간인 통제선 역시 초기의 범위와 달라졌다. 민간인 통제선은 원래 군사분계선에서 남쪽으로 5~20km 간격으로 설정되었으나 현재는 10km 이내까지 범위가 줄어들었다. 민간인 통제구역에 마을이 들어서고 사람들이 모여면서 엄격했던 출입 제한과 각종 규제들도 차츰 완화되고 있다.

4. www.dmoz.go.kr

5. www.dmoz.go.kr

민간인 통제구역은 일반인의 통행이 일정 부분 제한되는 구역으로 양측의 충돌을 방지하기 위해 DMZ라는 완충지대를 마련했지만 그 일대에는 여전히 군사적 충돌의 위험이 존재한다. 이 때문에 DMZ 아래쪽으로 민간인 통제선을 설정하여 민간인들의 출입을 제한하고 있는 것이다.

민간인 통제선은 1954년 2월, 미 제8군사령관 직권으로 DMZ와 인접한 지역에 민간인이 귀농해 농사를 짓는 것을 규제하는 ‘귀농선(歸農線)’으로부터 시작되었다. ‘영농은 할 수 있으나 거주할 수 없다’는 의미다. 남방한계선에서 남쪽으로 일정 거리에 또 출입을 통제하는 선을 지정하였다. 민통선은 정전 이듬해인 1954년 2월 그어졌다. 미 8군 사령부에 의해 군사목적상 민간인의 출입통제가 필요하다는 남방한계선 아래 일정한 선을 설정했다.

이후 국군이 군사분계선 방어 임무를 담당하면서 1958년 6월, 민간인 통제선으로 명칭이 바뀌었고, 1959년 6월부터는 군 작전과 보안 유지에 지장이 없는 범위 내에서 민간인이 농사를 지을 수 있도록 토지 이용을 허가하고 있다. 그러나 이들에게도 지역 내에서의 자유로운 출입과 행동은 물론 경작권을 제외한 토지소유권의 행사 등이 일부 제한되고 있는 상황이다.

그 면적은 2014년 기준으로 1천 86.6㎢(경기 232.9㎢, 강원 853.7㎢)다. 서울시 전체 면적(605㎢)의 1.8배에 달한다. DMZ는 출입을 위해서는 유엔군 사령부와 남과 북의 허가가 있어야 하지만 민통선 지역은 대한민국의 행정·군사력이 영향을 미치는 공간이다. 초기에는 군부대의 판단에 따라 초소를 기준으로 출입과 주민들의 생활을 제한했지만 1972년 군사시설보호법(현 군사기지 및 시설보호법)이 제정되면서 군사적 개념으로 규정하였으며, 군이 처음으로 구체적 민통선 범위를 정한 것은 1983년 1월 15일 군사시설보호법을 1차 개정하면서다.

당시 군은 민통선을 ‘군사분계선 이남 20~40km 지역’(DMZ 포함)으로 설정했다. 이때 민통선지역의 범위가 가장 넓었다. 군조차 관련 통계가 없어 당시 민통선지역의 면적이 정확히 얼마였는지 확인할 수는 없으나 현재의 3~4배에 달했을 것으로 추정된다. 바다에는 민간인 통제구역이 설정되어 있지 않다.⁶⁾

표 1. 접경지역지원특별법에 따른 접경지역의 범위^{7, 8)}

구분	2011. 7. 22 이전		2.15. 1. 1 기준	
	시·군	행정구역명(읍, 면, 동)	시·군	행정구역명(읍, 면, 동)
인천광역시	강화군	강화읍, 교동면, 삼신면, 서도면, 송해면, 양사면, 하점면, 내가면, 선원면, 불은면, 길상면, 양도면, 화도면	강화군	좌동
	옹진군	대청면, 백령면, 연평면, 북도면	옹진군	좌동
경기도	동두천시	불현동, 소요동, 보산동, 상패동	동두천시	좌동
	고양시	송산동, 고봉동, 송포동	고양시	좌동
	파주시	문산읍, 파주읍, 법원읍, 교하읍, 적성면, 탄현면, 광탄면, 파평면, 월롱면, 군내면, 장단면, 진동면, 진서면	파주시	비무장지대를 제외한 전체 행정구역과 군내면에 소재한 집단취락 지역
	김포시	통진읍, 월곶면, 하성면, 대곶면, 양촌면	김포시	비무장지대를 제외한 전체 행정구역
	양주시	백석읍, 남면, 은현면, 광적면, 장흥면	양주시	좌동
	연천군	연천읍, 전국읍, 군남면, 미산면, 청산면, 중면, 장남면, 신서면, 백학면, 황징면	연천군	좌동
	포천군	관인면, 창수면, 영북면, 영중면, 신북면, 이동면	포천군	좌동
경기도	춘천시	사북면, 북산면	춘천시	비무장지대를 제외한 전체 행정구역
	철원군	철원읍, 김화읍, 동송읍, 갈말읍, 서면, 근남면, 근북면, 근동면, 원동면, 원남면, 임남면	철원군	좌동
	화천군	화천읍, 사내면, 하남면, 간동면, 상서면	화천군	좌동
	양구군	양구읍, 동면, 방상면, 해안면, 남면	양구군	좌동
	인제군	인제읍, 서화면, 남면, 북면, 기린면, 상남면	인제군	좌동
	고성군	간성읍, 거진읍, 현내면, 토성면, 죽왕면, 수동면	고성군	좌동
구분	15개 시·군, 98개 읍·면·동 (18읍, 73면, 7동)		5개 시·군에서 비무장지대를 제외한 지역과 비무장지대 내에 소재한 집단 취락지역	

출처 : 접경지역지원법 시행령 [별표1] 접경지역의 범위(제2조1항 관련) 2011.3.29. 접경지역 지원특별법 제2조(정의)와 동법 시행령 제2조(접경지역의 범위) 2015.1.1.

한국의 접경지역은 인천광역시, 경기도, 강원도 세 곳에 걸쳐있다. 통상 DMZ 일원이라 할때는 정전협정에 따른 DMZ, 군사기지 및 군사시설보호법에 따른 민통선지역, 접경지역지원특별법에 따른 접경지역 15개 시군을 포괄한다. 비무장지대 또는 해상의 북방한계선과 맞닿아 있는 10개 시군 -인천(강화/옹진), 경기(김포/파주/연천), 강원(철원/인제/화천/양구/고성)-과 민간인 통제선 이남의 지역 중 민통선과의 거리 및 지리적 여건 등을 기준으로 정하는 5개 시군 -경기(고양/양주/동두천/포천), 강원(춘천)-을 말한다.⁹⁾ 일반적으로 접경지역은 철조망, 지뢰, 천연의 생태계, 군부대 등으로 인식하고 있지만 경기권의 DMZ일원은 수도권에서도 매우 가까운 곳에 위치하고 있으며, 민통선의 북상에 따라 자연 그대로의 DMZ일원 생태계도 급변하고 있다.

2 DMZ 일원의 현황과 가치

1) 생태적 현황과 가치

DMZ일원은 분단으로 인해 일반인의 출입이 통제되면서 자연생태계가 잘 보존, 복원된 세계적으로 희귀한 지역으로서, 백두대간, 도서연안과 함께 한반도 3대 핵심생태축(Core Eco-Axes)의 하나로 국토자연환경보전을 위한 중요지역이다.

2021년 6월 17일 발표된 국립생태원의 ‘민통선 이북지역 생태계 조사결과(2015~2020년)’¹⁰⁾에 의하면 멸종 위기종 44종을 포함한 4,315종의 생물종 서식을 확인하였으며, 국토면적의 1.13%를 차지하나 우리나라 전체 생물종의 16.1%가 분포하고 있었다.

그림 3. 국립생태원 민북지역 생태계 조사 지역¹¹⁾



6. www.dmoz.go.kr

7. 접경지역의 범위에는 비무장지대는 제외됨. 다만, 비무장지대 중 경기도 파주시 군내면에 위치한 집단 취락지역은 접경지역에 해당됨

8. '접경지역 경제·사회·문화구조 분석', 2019. 접경지역 시장·군수협의회

9. <https://www.pressian.com/pages/articles/2021010410553784586>

10. <http://www.me.go.kr/home/web/board/read.do?boardMasterId=1&boardId=1460090&menuId=286>

11. 상동

표 2. 민북지역에서 서식이 확인된 멸종위기야생생물¹²⁾

분야	국명	멸종위기 등급
식물상(2)	분홍장구채	Ⅱ
	복주머니란	Ⅱ
포유류(6)	산양	Ⅰ
	사향노루	Ⅰ
	수달	Ⅰ
	작은관코박쥐	Ⅰ
	담비	Ⅱ
	삿	Ⅱ
조 류(17)	검독수리	Ⅰ
	두루미	Ⅰ
	흰꼬리수리	Ⅰ
	독수리	Ⅱ
	벌매	Ⅱ
	붉은배새매	Ⅱ
	새매	Ⅱ
	새호리기	Ⅱ
	수리부엉이	Ⅱ
	알락개구리매	Ⅱ
	재두루미	Ⅱ
	잣빛개구리매	Ⅱ
	조롱이	Ⅱ
	참매	Ⅱ
	큰고니	Ⅱ
	큰기러기	Ⅱ
	흰목물떼새	Ⅱ
양 서·파충류(5)	구렁이	Ⅱ
	금개구리	Ⅱ
	남생이	Ⅱ
	맹꽁이	Ⅱ
육상곤충(4)	표범장지뱀	Ⅱ
	물장군	Ⅱ
	애기불소똥구리	Ⅱ
	왕은점표범나비	Ⅱ
어 류(8)	물방개	Ⅱ
	가는돌고기	Ⅱ
	꾸구리	Ⅱ
	다목장어	Ⅱ
	돌상어	Ⅱ
	목납자루	Ⅱ
	버들가지	Ⅱ
	열목어	Ⅱ
저서성대형 무척추동물(4)	한독중개	Ⅱ
	노란잔산잠자리	Ⅱ
	대모잠자리	Ⅱ
	물방개	Ⅱ
	물장군	Ⅱ

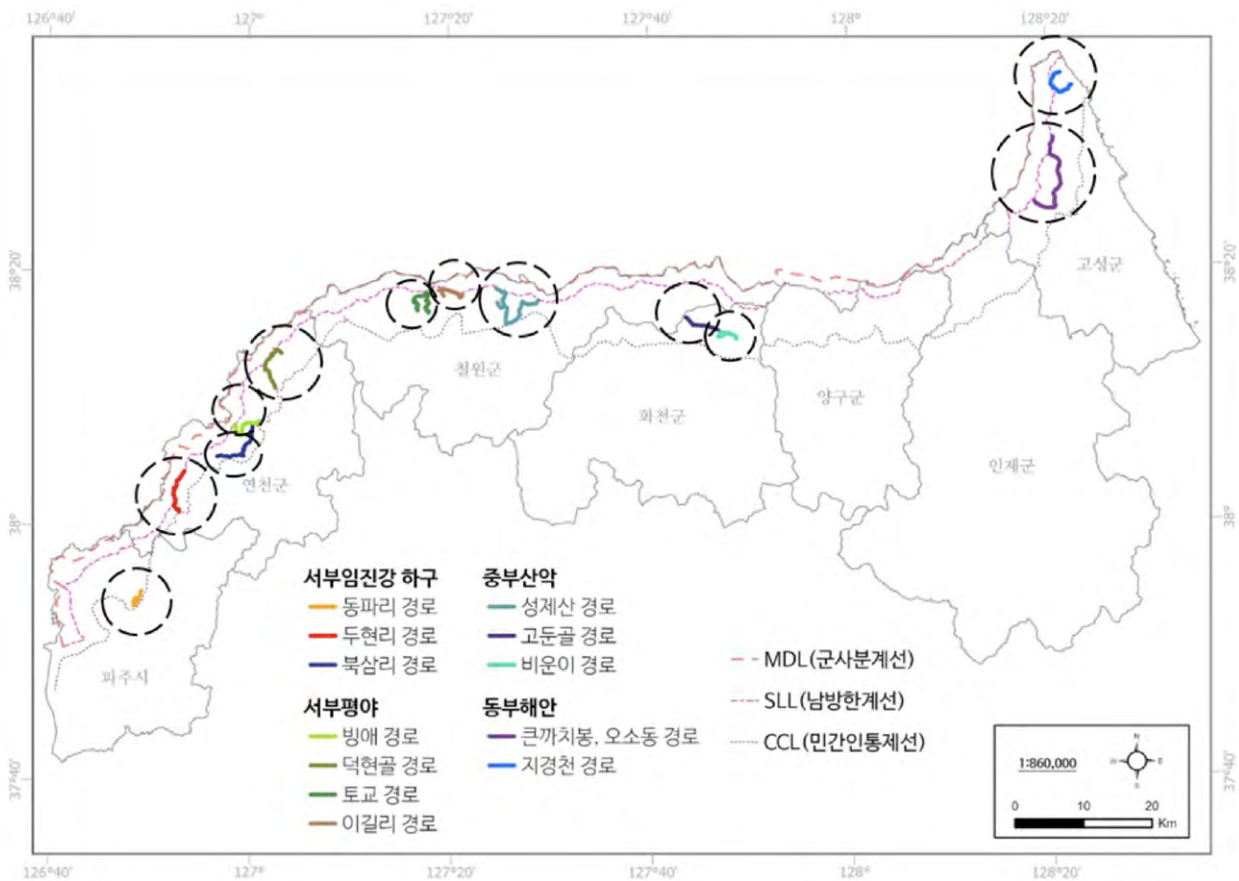
표 3. 민북지역에서 생태계가 우수하여 보호가치가 높은 12개 조사경로 지역¹³⁾

권역명	조사경로명	생태계 특징
중부산악	고둔골 경로 (화천군 화천읍) (5.83km)	- 백암산에서 발원하는 소하천 계곡 분포 - 지형·멸종위기종 등 11개 지표에서 '상'으로 평가 - 사향노루·산양 서식, 고유종(18종) 확인
서부평야	토교 경로 (철원군 동송읍) (9.89km)	- 두루미(멸종 I 급) 최대 월동지 - 흰꼬리수리·새호리기·벌매·독수리 등 멸종위기조류서식 - 고유종(21종) 및 생물종(1,202종) 확인
동부해안	큰까치봉·오소동 경로 (고성군 거진읍, 현내면, 수동면) (17.22km)	- 건봉산 주능선을 따라 계곡을 포함하는 경로 - 고진동계곡·지경천의 독립하천에 서식하는 버들가지(멸종 II 급) 집단서식 - 큰까치봉 인근 산림지역에서 다양한 고유종(32종) 확인
동부해안	지경천 경로 (고성군 현내면) (6.78km)	- 지경천 상류 계곡부에 오리나무 군락 분포 - 고유종·희귀성 등 10개 평가지표에서 '상'으로 평가 - 고성 남강 일대에 버들가지(멸종 II 급) 서식 - 벌매·참매·새호리기 등 다양한 멸종위기 조류 서식
서부임진강하구	두현리 경로 (연천군 백학면) (8.27km)	- 북한으로부터 남류하는 자연형 하천인 사미천 분포 - 지형·멸종위기종·고유종 등 10개 평가지표에서 '상' 등급평가 - 보전가치가 높은 자연(모래) 하천인 사미천 내 다양한 멸종위기종 (두루미, 남생이, 돌상어, 노란잔산잠자리) 서식
서부임진강하구	동파리 경로 (파주시 진동면) (3.81km)	- 저산성 구릉지대로 임진강변을 따라 이동하는 경로 - 지형·식생피복·멸종위기종 10개 평가지표에서 '상' 등급 평가 - 임진강변에 보전가치가 높은 사력퇴적지(I 등급) 관찰 - 흰꼬리수리·새호리기·독수리·재두루미 등 멸종위기종 관찰
서부평야	빙애 경로 (연천군 중면) (6.52km)	- 임진강 상류 다양한 지형(하천습지, 여울, 소)이 분포 - 지형·멸종위기종·고유종 9개 평가지표에서 상 등급 평가 - 두루미·재두루미·검독수리·독수리 등 다양한 멸종위기 조류 관찰 - 다수의 고유종(28종) 확인
중부산악	성제산 경로 (철원군 김화읍, 근북면) (16.45km)	- 성제산 일대와 김화 남대천 상류의 용양보 습지를 포함한 경로. - 보전가치가 높은 지형(하천습지, 호소성습지, 애추, 판상절리 등)분포 - 묵납자루·가는돌고기·두루미·재두루미·분홍장구채 서식 - 다수의 고유종(26종) 확인
서부평야	이길리 경로 (철원군 김화읍, 갈말읍) (5.83km)	- 하천지형과 평야지형이 분포하는 지역 - 지형·식생피복·멸종위기종·고유종 등 9개 평가지표에서 상 등급평가 - 마사토가 발달한 산림에서 표범장지뱀(멸종 II 급) 확인
중부산악	비운이 경로 (화천군 화천읍) (5.21km)	- 북한강 상류 계곡부에 다양한 지형(습지, 하식애, 포인트바 등)분포 - 수달·삾·담비 등 멸종위기종 확인
서부평야	덕현골 경로 (연천군 신서면, 중면) (8.23km)	- 아월산 일대 골짜기를 포함하며 묵논습지, 폐경작지의 초지, 하천으로 구성 - 두루미·재두루미(멸종위기종)의 중요 서식지 - 생물종다양성 우수(1,035종)
서부임진강하구	복삼리 경로 (연천군 왕징면) (9.67km)	- 연천군 일대 저산성 산지로 묵논화된 휴경지가 일부 분포 - 기후변화지표종(12종), 고유종(16종), 멸종위기조류(두루미·큰기러기·독수리·재두루미 등) 서식 확인

13. 상동

14. 2020년 12월 습지보호지역으로 지정

그림 4. 민북지역 중 생태계가 우수하여 보호가치가 높은 12개 조사경로



조사 결과에 의하면 생물종 분포는 우리나라 전체 생물종(26,814종)의 16.1%를 차지했으며, 1km² 면적 당 생물종의 수를 비교한 결과 보호지역인 국립공원과 유사한 수준으로 나타났다. 멸종위기 야생생물 I 급인 두루미와 II 급인 재두루미는 국제적인 멸종위기종으로 전 세계 생존개체수의 약 50%가 철원평야를 중심으로 연천, 파주를 월동지로 이용하고 있다. 이 지역은 먹이자원이 풍부한 농경지와 휴식지로 활용 가능한 하천, 저수지가 넓게 분포하여 최적의 서식 환경을 제공하고 있다.

멸종위기 야생생물 I 급인 산양과 사향노루는 강원도 화천, 양구, 고성 지역의 산악 암반지대에서 서식이 확인되었으며 야간에 산등성이에서 내려와 먹이활동을 하는 것으로 나타났다. 멸종위기 야생생물 II 급인 버들가지는 우리나라 최북단인 고성군 남강 상류, 지경천 등 제한된 하천 또는 산간 계곡 지역에서만 서식하는 냉수성 물고기로 서식 범위가 매우 좁은 것으로 확인됐다.

5개 권역의 생물종을 비교한 결과, 파주·철원·연천 등의 서부지역이 양구·인제·고성 등의 동부지역보다 생물종다양성이 풍부한 것으로 나타났다. 서부평야(철원·연천) 2,409종, 중부산악(철원·화천) 2,066종, 서부임진

강하구(파주·연천) 1,843종, 동부해안(인제·고성) 1,401종, 동부산악(양구) 1,350종 순으로 생물종이 다양했으며, 이는 서부지역이 산림, 하천 및 농경지 등 다양한 서식 환경을 가지고 있기 때문으로 평가됐다.

또한 5개 권역의 39개 조사경로를 대상으로 생태계가 우수한 지역을 평가한 결과 철원 토교, 화천 고둔골 경로 등 12개 경로가 ‘우수’ 점수를 받아 상대적으로 보호가치가 높은 지역으로 평가되었다. 철원의 토교 경로는 두루미·흰꼬리수리·새호리기·벌매 등 다수의 멸종위기종 조류가 서식하고 생물종다양성이 풍부(1,202종)하며, 화천의 고둔골 경로는 지형·멸종위기종 등 11개 지표에서 ‘상’으로 평가되고, 사향노루와 산양이 서식하여 보호가치가 가장 높은 지역으로 평가받았다. 아울러 12개 생태계 우수 경로 중 화천 고둔골 등 6개 경로(고둔골(화천), 토교(철원), 지경천(고성), 두현리(연천), 빙애(연천), 성제산(철원))는 군사시설보호구역 해제 등으로 향후 개발 가능성이 높아 생태계 보전 및 지속가능한 이용 방안을 강구할 필요가 있는 것으로 평가받았다.

화천의 고둔골 경로는 사향노루와 산양의 서식지이나 백암산 일대 케이블카 등 인위적 교란이 증가하고 있으며, 철원의 토교 경로는 두루미의 핵심 서식지 보호 등 조치가 필요한 것으로 나타났다. 고성의 지경천 경로는 멸종위기 야생생물 II급인 버들가지, 한독증개, 물장군의 서식이 하천교란으로 위협을 받고 있으며, 연천의 두현리 경로는 하상교란으로 인한 모래하천(사미천)의 훼손 가능성이 제기됐다. 연천의 빙애 경로는 다양한 하천지형(사력퇴적지, 여울, 소)에 서식하는 멸종위기 야생생물 II급인 가는돌고기, 꾸구리, 돌상어 등을 위해 인근 군남댐의 효율적인 댐 관리가 필요한 것으로 나타났다. 철원의 성제산 경로는 이 지역 전술도로의 절개사면에 서식하는 멸종위기 야생생물 II급인 분홍장구채(멸종II급) 집단서식지가 훼손될 가능성이 제기됐다.

특히 자연 상태 그대로 보전된 지형과 하천 지역으로 생태자연도 및 국토환경성평가지도 등 분석 결과 DMZ 내부 및 민북지역은 뛰어난 보전가치를 갖고 있는 지역으로 평가되었다. 즉 DMZ 일원은 복합적 생태계 지역으로 생태경관보전지역, 습지보호지역, 국립공원을 비롯하여 랍사르 습지 등 환경·생태적 보전 지역이 광범위하게 분포하고 있는 공간이다.

DMZ의 생태계는 매우 독특한 생태계를 형성하고 있는데, 숲을 비롯하여 개활지가 함께 어우러진 경관을 보유하고 있으며, 다양한 생물들이 생태계를 형성하고 있다. 하지만 군사적 이유로 인위적 행위가 더해져 왔다. 정기적으로 산불을 통해 시야를 가로막는 나무를 제거해왔을 뿐만 아니라 제초제도 사용되었다. 외래종의 침입 역시 이어져왔다. 그럼에도 꾸준히 숲으로 형성되어왔으며, 전쟁 과정에서 형성된 낮은 지역은 습지가 되었으며, 평지는 인간의 간섭이 거의 없는 생태적 천이과정을 거쳐왔다. 이를 손기웅 외(2011)은 세계 어느 곳에서도 찾아볼 수 없는 ‘전후 생태계(Post war Ecosystem)’라 표현한 바 있다.

뿐만 아니라 경관적으로도 높은 가치를 갖고 있다. DMZ 일원의 경관은 지역적 특징 및 자연환경에 따라 다

양하게 구분할 수 있는데, 서부해안 및 도서지역은 한강하구와 강화도의 초지경관과 습지, 갯벌을 중심으로 하는 수변경관을 보유하고 있으며, 연천과 철원의 평가지역, 하천 침식에 따른 주상절리 등의 경관을 가진 중서부 내륙지역이 서쪽에 분포하고 있다. 동쪽으로는 남한 유일의 고지대 습지 용늪이 있는 화천과 양구의 중동부 산악지역이 있으며, 태백산맥을 중심으로 산림자원을 가진 경관을 가진 고성의 동부산악지역으로 구분할 수 있다.

그럼에도 도로를 비롯하여 군사지역 등으로 인한 생태계 훼손도 적지 않아 이에 대한 대책도 필요하다. 현재 개설되어 있거나 향후 계획 중인 포장도로로 인한 생태계의 단절과 군 시설 등으로 인한 산사태 발생이 지속적으로 증가하고 있으며, 농업지역도 확대되고 있어 대책이 필요한 상황이다.

그림 5. DMZ일원 생태계 단절 및 훼손 요인



출처 : KEI(2009)

DMZ일원의 생태계 보전 노력도 꾸준히 이루어져왔다. DMZ일원의 생태계보전에 있어 국제적 관심을 환기시키기 위한 방편으로 생물권보전지역(BR, Biosphere Reserve)이 1990년대 후반부터 검토되기 시작하였다. 1997년 유네스코 한국위원회가 ‘민통선지역의 생태계 보전과 지역사회 활성화 동시달성을 위한 조사연구’를 추진하였으며, UNDP 의뢰로 서울대학교에서 ‘경기북부지역에서의 환경적으로 건전하고 지속가능한 개발 조사연구’를 추진한 바 있다.

김대중 정부 출범 이후, 남북공동 DMZ 접경생물권보전지역(TBR, Transboundary Biosphere Reserve) 추진을 검토하고 북측에 제의하였으나(’01년) 북측의 반대와 무반응으로 추진 실행이 되지 못하였다. 이후 DMZ 일원 생태계 보전 대책에 접경생물권보전지역 추진은 장기계획으로 명시되었다.

지자체 차원의 노력도 계속되었다. 2008년 경기도 차원에서 생물권보전지역 지정 방안을 검토하였고, 2011년 9월 환경부, 경기도, 강원도가 DMZ 남측 포함 7개 시·군(파주, 연천, 철원, 화천, 양구, 인제, 고성) 2,979km²에 대해 생물권보전지역 신청서를 제출하였으나 결정이 유보되었다. 이후 민북지역과 접경지역의 지속가능한 발전을 위해 우선 실행할 수 있는 범위인 남측에 대해 먼저 지정하고, 기반을 마련한 후 추후 정치군사적 상황 변화에 따라 북으로 확대하는 것으로 변경하여 재추진되고 있다. 유네스코 MAB(Man and Biosphere) 국제

조정이사회에서 북측의 반대 등으로 결정 유보된 이후 DMZ 일원의 지역주민 대상 생물권보전지역 교육·홍보 사업을 계속 추진하고 있다.

2018년 9월 DMZ를 제외한 경기도 연천군과 강원도 5개 군이 각각 생물권보전지역 신청서를 제출하였다. 그리고 2019년 6월, 연천 임진강 생물권보전지역(58,412ha)과 강원생태평화 생물권보전지역(철원·화천·양구·인제·고성, 182,815ha)이 지정 승인되었다.

2) 인구·경제적 상황

① 접경지역 인구현황

DMZ일원, 접경지역의 인구는 지속적으로 감소추세이다. 파주와 김포의 경우 2000년대 들어 대규모 택지 개발로 인구가 급증하였으나 나머지 지역은 꾸준히 감소추세이다. 전체 면적 중 63%가량이 군사보호지역으로 지정되어 있으며, 파주, 연천, 철원 3개 시·군은 96%가량이 군사시설보호지역이다. 물론 민통선의 북상과 함께 이러한 지역을 꾸준히 축소되고 있다.

DMZ와 인접한 접경지역 10개 시·군의 총 인구는 1,122,752명(2016년 기준)이며, 인구밀도는 160인/㎢이다. 가장 많은 인구를 보유한 지역은 경기 접경지역으로 약 87만 명(인구 밀도 535인/㎢)가량이다. 강원 접경지역의 인구는 약 16만명(인구밀도 34인/㎢), 인천 접경지역의 인구는 약 9만 명(인구밀도 155인/㎢)이다.

신도시 개발이 현재에도 진행되고 있는 경기 접경지역의 파주시(약 44만 명), 김포시(약 38 만명)의 인구가 가장 많으며, 도서지역에 해당하는 옹진군(약 2.1만 명)과 산간지역에 해당하는 화천군(약 2.6만 명), 양구군(약 2.4만 명)이 상대적으로 적은 인구를 보유하고 있다(2016년 기준).

표 4. 접경지역 10개 시군의 연평균 인구 증가율

행정구역 (시군구)별	2011년		2017년		연평균 인구증감율(%)
	총인구수(명)	비중(%)	총인구수(명)	비중(%)	
전국	50,734,284	100.0%	51,779,544	100.0%	0.29%
인천광역시	2,801,274	100.0%	2,948,542	100.0%	0.73%
강화군	66,779	2.4%	68,754	2.3%	0.42%
옹진군	19,485	0.7%	21,573	0.7%	1.46%

행정구역 (시군구)별	2011년		2017년		연평균 인구증감율(%)
	총인구수(명)	비중(%)	총인구수(명)	비중(%)	
경기도	11,937,415	100.0%	12,873,895	100.0%	1.08%
파주시	378,790	3.2%	437,848	3.4%	2.09%
김포시	256,994	2.2%	392,092	3.0%	6.22%
연천군	44,900	0.4%	45,431	0.4%	0.17%
강원도	1,536,448	100.0%	1,550,142	100.0%	0.13%
철원군	48,084	3.1%	47,185	3.0%	-0.27%
화천군	24,945	1.6%	26,022	1.7%	0.61%
양구군	22,285	1.5%	23,835	1.5%	0.97%
인제군	31,970	2.1%	32,582	2.1%	0.27%
고성군	30,057	2.0%	30,029	1.9%	-0.01%
접경지역 합계	924,289	-	1,125,351		2.85%

출처 : 국가통계포털, 주민등록인구통계 (접경지역 시장·군수 협의회, 2019 재인용)¹⁵⁾

인천 접경지역 강화군의 경우 1990~2000년대 지속적인 인구감소 추세를 보이다가 최근 인구가 증가하였으며, 경기 접경지역에서는 2000년대 김포시, 파주시의 인구증가율이 두드러지지만, 연천군의 경우 1990년대 이후 인구가 지속적으로 감소하고 있다.

DMZ 내부 및 민간인통제선 이북에 위치하고 있는 마을은 파주시 3개소, 연천군 1개소, 철원군 4개소로 총 8개소이며, 그 중에서도 DMZ 내부는 파주시 조산리 대성동 마을이 유일하다. 대성동 자유의 마을을 포함하여 2019년 2월 기준 민북마을의 총 세대수는 929세대이며, 남성 1,028명, 여성 873명으로 총 1,901명이 거주하고 있다.

2011년~2017년 간 접경지역 10개 시·군의 전체 인구는 연평균 2.85% 증가하여 2010년 924,289명에서 2017년 1,125,351명으로 증가하였다. 인구의 증가는 인천광역시와 경기도를 중심으로 진행되었다. 인천 중에서도 옹진군 인구의 연평균 성장률은 1.46%로 높은 편이다.

경기도 인구의 연평균 성장률은 1.08%로 증가추세이다. 특히 김포(6.22%), 파주(2.09%)가 높은 인구 증가율을 보였다. 김포 한강신도시와 파주 운정신도시의 영향이다. 반면 강원도 인구의 연평균 성장률은 0.13%이고, 철원군(-0.27%)과 고성군(-0.01%)의 경우 인구가 감소하고 있다.

15. '접경지역 경제·사회·문화구조 분석', 2019. 접경지역 시장·군수 협의회

접경지역의 고령화는 매우 높은 상황이다. 접경지역 10개 시·군의 고령인구 평균비율은 14.8%로 전국 평균 14.2%보다 높은 수준으로 이미 초고령사회에 근접해 있다고 할 수 있다. 특히 인천광역시의 강화군(29.7%)과 옹진군(22.4%), 경기도 연천군(22.9%)은, 강원도 고성군(24.3%)은 초고령 사회에 진입하였으며, 강원도의 모든 접경지역도 고령인구 비율이 높은 수치를 나타내고 있다.

표 5. 접경지역 고령 인구 비율(2017)¹⁶⁾

행정구역(시군구)별	계	고령인구	비율
전국	51,778,544	7,356,103	14.2%
인천광역시	2,948,542	345,024	11.7%
강화군	68,754	20,451	29.7%
옹진군	21,573	4,836	22.4%
경기도	12,873,895	1,467,835	11.4%
파주시	437,848	54,881	12.5%
김포시	392,092	44,611	11.4%
연천군	45,431	10,423	22.9%
강원도	1,550,142	279,976	18.1%
철원군	47,185	9,264	19.6%
화천군	26,022	4,946	19.0%
양구군	23,835	4,259	17.9%
인제군	32,582	5,859	18.0%
고성군	30,029	7,300	24.3%
접경지역 합계	1,125,351	166,830	14.8%

② 접경지역의 경제·산업구조

접경지역 10개 시군의 1차산업 비중은 파주시(0.05%), 김포시(0.04%)를 제외하고 전국 평균인 0.08% 보다 높게 나타난다. 2차산업 비중은 파주시(12.67%), 김포시(34.88%), 연천군(14.90%), 양구군 (14.44%)이 전국 평균인 14.24% 높다. 3차 산업 비중은 파주시(81.66%), 김포시(78.28%), 연천군(84.85%), 양구군 (85.02%)만 전국평균인 85.68% 보다 낮게 나타났고, 나머지 시·군의 경우 전국 평균보다 높은 편이다. 접경지역 시·군의 경우 파주시와 김포시, 양구군을 제외하고는 전국평균에 비해 1차산업과 3차산업의 비중이 높은 반면에 2차산업의 비중이 낮다고 할 수 있다.

16. '접경지역 경제·사회·문화구조 분석', 2019. 접경지역 시장·군수협의회

표 6. 접경지역 10개 시군의 산업구조^{17, 18)}

구분	1차산업		2차산업		3차산업		합계	
	사업체수(개)	비중(%)	사업체수(개)	비중(%)	사업체수(개)	비중(%)	사업체수(개)	비중(%)
전국	3,288	0.08%	551,608	14.15%	3,319,271	85.68%	3,874,167	100.0%
인천광역시	27	0.01%	29,649	15.94%	156,335	84.05%	186,011	4.80%
강화군	10	0.18%	584	10.52%	4,957	89.30%	5,551	0.14%
옹진군	5	0.26%	158	8.27%	1,747	91.47%	1,910	0.05%
경기도	336	0.04%	151,524	18.30%	676,123	81.66%	827,983	21.37%
파주시	12	0.05%	5,628	21.67%	20,331	78.28%	25,971	0.67%
김포시	11	0.04%	8,982	34.88%	16,759	65.08%	25,752	0.66%
연천군	9	0.25%	533	14.90%	3,035	84.85%	3,577	0.09%
강원도	262	0.20%	13,995	10.48%	119,260	89.32%	133,517	3.45%
철원군	13	0.36%	389	10.71%	3,229	88.93%	3,631	0.09%
화천군	10	0.49%	240	11.64%	1,811	87.87%	2,061	0.05%
양구군	10	0.54%	267	14.44%	1,572	85.02%	1,849	0.05%
인제군	9	0.27%	380	11.48%	2,920	88.24%	3,309	0.09%
고성군	9	0.33%	364	13.48%	2,328	86.19%	2,701	0.07%

③ 접경지역의 재정자립도

접경지역 10개 시·군의 재정자립도는 전국 평균 53.4%보다 훨씬 낮은 수준이다. 강화군(17.3%), 옹진군(16.9)의 경우 인천광역시의 재정자립도인 67.0%보다 훨씬 밑도는 상황이며, 경기도의 파주시(43.6%)와 김포시(46.1%)는 다른 지역보다는 높은 편이나 전국 재정 자립도에는 미치지 못한 상황이다. 철원군(12.1%), 화천군(11.3%), 양구군(14.2%), 인제군(13.9%), 고성군(14.8%)은 재정자립도가 15%에도 미치지 못한 상황이다. 접경지역 시·군 모두의 재정자립도는 전국 53.4% 보다 낮은 상황이라 할 수 있다.

17. 1차산업은 농림수산업, 2차산업은 광업, 제조업, 전기·가스·수도업, 건설업, 3차산업은 1차, 2차 이외의 산업 자료 : 국가통계포털, 경제총조사, 2015년 기준

18. '접경지역 경제·사회·문화구조 분석', 2019. 접경지역 시장·군수협의회

3) 역사·문화적 현황과 가치

한반도의 허리라 할 수 있는 DMZ 일원은 구석기시대부터 조선시대까지 다양한 역사문화의 흔적이 남아있다. DMZ 일원의 문화재는 국가지정 문화재 43점, 시·도 지정 문화재 및 비지정 문화재 21점이 분포하고 있다. 왕릉, 산성과 같은 사적 및 문화재는 물론 분단, 전쟁 등의 자원 또한 보유하고 있다.

표 7. DMZ 일원 문화재 현황¹⁹⁾

지역		지정사항	문화재
경기도	파주시	국가지정	혜음원지, 용미리석불입상, 소령원, 수길원, 파주삼릉, 가월리 구석기 유적, 장릉, 덕은리 주거지 및 지석묘군, 칠중성, 오두산성, 적성 물푸레나무, 궁시장 유영기, 한강하류 재두루미 도래지, 공효공 박중손 묘역 내 장명등, 윤관장군 묘
		시·도지정	백학산 석불입상, 허준선생 묘, 반구정
		비지정	서종태 묘, 서문중 묘, 덕진산성, 서곡리 고려 벽화 묘, 파주 마애사석면불
	연천군	국가지정	송의전지, 신라경순왕릉, 전곡리선사유적지, 연천호로고루성지, 연천 당포성, 연천 은대리, 연천 은대리 물거미 서식지
		시·도지정	운성부원군묘, 미수 허목묘
		비지정	북삼리 마애석불입상, 고랑포 나루터, 은거당지
강원도	철원군	국가지정	도피안사 철조비로자나불좌상, 도피안사 삼층석탑, 한탄강 대교천현 무안협곡, 철원 천통리 철새도래지
		시·도지정	총렬사, 성산성
		비지정	태봉국 도성, 김응하 장군 묘, 황석 묘갈, 천불암지
	화천군	국가지정	화천계성리석 등
	양구군	국가지정	산양, 대암산대우산 보호구역, 양구 개느삼 자생지
	인제군	국가지정	백담사목조아미타불, 좌상부복장유물, 한계사 지삼층석탑, 한계사시복 삼층석탑, 향로봉·건봉산 천연보호구역
		시·도지정	해안면 선사유적지
	고성군	국가지정	건봉사, 고성 육송정흥교, 고성 문암리선사유적, 고성 어명기가옥, 고성 왕곡마을
		비지정	보리암지

19. 송민원(2015). "접경 지역의 지역 자원을 활용한 평화공원 기본구상: 강원도 철원군을 중심으로." 서울시립대학교 석사학위논문

냉전시대의 산물인 DMZ 내에는 다양한 전쟁과 역사의 공간들이 남아있다. 안보관광 자원에서 평화관광으로 그 성격을 달리하고 있다고 할 수 있다. 전쟁으로 발생한 흔적이나 전후 조성된 땅굴이나 전망대, 각종 평화 기념 상징물 등이 그것이다.

표 8. DMZ 일원 주요 안보관광자원 현황 ²⁰⁾

시기	주요 안보관광 자원	
6·25 한국전쟁	자유의다리, 죽음의다리, 경의선 기관차, 경의선 교량 교각, 장단면사무소, 구)장단역지, 판문점 공동경비구역, 자유의 집, 금강산 전기철도 교량, 신탄리역사, 장군나루 교각, 리비교, 돌아오지 않는 다리	
6·25 한국전쟁 이후	땅굴 침투로	제1땅굴, 제2땅굴, 제3땅굴, 제4땅굴, 1.21 무장공비 침투로
	전망대 관측소	애기봉전망대, 오두산 통일 전망대, 도라산 전망대, 승전OP, 상승OP, 태풍전망대, 열쇠 전망대, 백골 전망대, 승리 전망대, 칠성 전망대, 을지 전망대
	기념비	개마고원 반공 유격대 위령탑, 6·25 반공 피학살영령 추모비, 38선 돌파기념비, 미국 군 참전비, 미 제2사단 6·25참전비
	평화의 상징	임진각, 망배단, 평화누리, 도라산 평화공원, 도라산역, 양구통일관, DMZ박물관, 세계평화의 종 공원

4) 정치적 상황에 따른 변화해온 DMZ 일원에 대한 계획

DMZ 일원의 정치적 가치는 DMZ일원을 인식하는 정부의 정책들을 중심으로 살펴볼 수 있다. 우선 DMZ일원이 ‘비’무장지대가 아닌 무장지대가 되었던 시기는 1950~60년대라고 할 수 있다. 1953~1960년대는 DMZ의 무장화와 요새화로 요약할 수 있다. 특히 1968년 북한군 특수부대 청와대 기습사건(김신조 사건) 계기로 무장화가 강화 되었다.

이후 1970~1980년대 들어서는 세계적 데탕트와 함께 DMZ의 비무장화 논의 시작되었다. 1971년 유엔군 수석대표 로저스 소장이 4개항의 DMZ 비무장화 방안을 제안한 바 있으며, 1972년 7. 4 남북공동성명(73년 국토통일원, DMZ 남북 공동개발 방안 제외)으로 인해 남북관계는 호전되었다. 이후 1982년에는 북한에 민족 화합을 위한 20개항 시범사업 제의하기도 하였다.

20. 송민원. (2015). "접경 지역의 지역 자원을 활용한 평화공원 기본구상; 강원도 철원군을 중심으로." 서울시립대학교 석사학위논문. 서울

1990년대로 들어서면서 DMZ 평화적 이용에 대한 기초적인 논의가 시작되었다. 1988년 노태우 대통령은 DMZ 내 평화시(평화구역) 건설 등 한민족공동체 통일방안을 제안하였고, 1990년에는 북한도 10개항 군축안을 발표하고, DMZ의 평화지대화를 제안하였다. 이에 1991년 남북기본합의서가 채택되었다.

1989년, 1992년에는 UNEP/IUCN가 중심이 되어 DMZ 국제자연공원 조성을 제안(판문점 동쪽과 동부산 역지역 각각 500km²)하였고, 1993년 김영삼 정부가 DMZ의 자연공원화를 제의한 바 있다.

남북관계의 평화적 분위기가 확산되고, 남북 교류가 활성화되면서 DMZ와 일원에 대한 위상도 변화하기 시작하였다. 1998년 김대중 정부 출범과 함께 북한에 대한 기조가 햇볕정책으로 정해지고 금강산관광이 시작되었다. 여기에 2000년 1차 남북정상회담으로 개성공단 착공(2003), 경의선/동해선 연결, 개성관광 시작(2007) 등의 남북교류 사업의 활발한 진행은 DMZ일원과 접경지역에 대한 관심을 가져왔으며, 또한 토지가 격의 인상과 같은 부작용도 불러왔다.

2001년 김대중 대통령에 의해 DMZ 접경생물권보전지역 추진 검토가 진행된 바 있으며, 2004년에는 세계 박물관 및 유산위원회(ICOMOS)가 유네스코 세계유산 등재를 제안, 2005년 터너재단이 국제평화공원 조성 과 유네스코 세계유산 등재를 제안하기도 하였다.

2000년대 말에서 2010년대 중반까지는 남북관계가 경색되었지만 오히려 DMZ 활용구상이 다각화되었다고 볼 수 있다. 2008년 이명박 정부가 출범하고, 'DMZ의 평화적 이용'을 국정과제화하면서 각 부처별로 계획이 수립되기도 하였다. 하지만 2008년 금강산관광 중단, 2009년 북한 2차 핵실험으로 남북관계는 악화되기 시작하였다.

2010년을 전후로 전후로 각 부처별 DMZ일원에 대한 계획이 수립되고, DMZ인접지역 평화공원 및 생태평화 벨트 사업이 추진되었다. 통일부의 DMZ의 평화적 이용 구상, 안전행정부의 남북교류·접경권 초광역개발 구상, 환경부의 DMZ 생태평화공원 조성 기본계획/유네스코 생물권보전지역 지정 추진, 문화관광체육부의 평화생명지대 광역관광개발계획 등이 그것이다.

2012년 유네스코 DMZ 생물권보전지역(남측 DMZ와 인접지역) 지정신청서가 유보된 후 2013년에는 박근혜 정부 출범과 함께 DMZ세계생태평화공원 추진이 발표되었다. 문재인 정부 들어 2017년 출범 이후 한반도 신경제지도 구상과 함께 DMZ평화관광벨트 사업이 추진되었다.

2018년에는 연천군과 강원도 DMZ일원이 유네스코 생물권보전지역 지정을 신청한 바 있다. 2021년에는 경기도 차원의 DMZ일원 생물권보전지역 지정 및 유네스코 세계유산 등재 신청을 진행할 것이라 밝혔다.

2018년 남북정상회담(4.27 판문점선언, 9.19평양선언) 이후 남북관계는 다시 급물살을 타게 되었다. 9.19 군사합의에 따른 DMZ 평화지대화 추진(유해발굴 시범진행, GP 철수)이 진행되었으며, 각 부처별로 DMZ 일원 이용개발 계획 및 사업이 추진되고 있다. 통일부의 DMZ 생태평화안보 관광지구 개발계획, 행정안전부의 접경지역발전종합계획 변경계획, 문화체육관광부의 한반도 생태평화관광벨트 계속, 문체부·행안부·통일부·국방부·환경부 등이 함께하는 DMZ 평화의길 조성, 그리고 국토교통부의 문산~개성 고속도로 건설과 같은 남북 도로·철도 연결 사업 등이 그것이다.

DMZ는 점차 생태계의 보고이자 남북관계와 세계평화의 새로운 국면을 조성하는 공간으로 인식이 변화해 왔다고 할 수 있다. 이러한 전환은 1988년 노태우 대통령이 DMZ 내 '평화시' 건설 구성을 밝혔고, 이러한 구상은 DMZ의 평화적 이용에 관한 정책의 전환을 가져왔다고 평가받고 있다.²¹⁾

이후 계속된 정부의 DMZ와 그 일원에 대한 구상과 접경지역에 대한 계획들의 중심에는 DMZ 일원을 평화와 화해, 교류의 공간으로 인식하고 있다고 할 수 있다. '평화시'제안에 이어 김영삼 정부의 DMZ 자연공원화 제안과 이어지는 김대중 정부의 남북교류 활성화에서 나아가 노무현 정부의 'DMZ 평화공원'조성 구상까지 이어졌으며, 당시 처음으로 남북정상회담의 의제로 등장했다.

이명박 정부의 DMZ 생태공원이나 박근혜 정부의 세계평화공원 등의 구상이 있었지만 경색된 남북관계 속에서 선언적 수준에서 끝났으며, 무력충돌이 이어지면서 오히려 DMZ 일원과 접경지역은 군사적 긴장이 고조되기도 하였다.

문재인 대통령과 김정은 위원장은 지난 2018년 '4·27 판문점선언'에 합의했으며, 여기에는 '군사분계선 일대에서 확성기 방송과 전단살포 등 모든 적대행위 중지와 비무장지대의 실질적인 평화지대 조성', '동해선 및 경의선 철도와 도로 연결 및 현대화' 그리고 'NLL일대의 평화수역으로의 지정' 등의 내용이 담겨있다. 이어 남북 정상과 남북 국방장관은 2018년 9월 19일 '평양공동선언'과 '역사적인 판문 점선언 이행을 위한 군사분야 합의서'를 통해 이러한 내용을 재차 강조하고 구체화하였다. 그 후 문재인 대통령은 2019년 9월 26일 유엔총회 연설에서 'DMZ 국제평화지대화'를 제안한 데 이어, 2020년 신년사(2020.1.7)를 통해서도 접경협력, 철도·도로연결, DMZ 국제평화지대화 등을 재차 강조한 바 있다.

DMZ 일원에 대한 인식이 대립과 긴장에서 평화와 화해를 중심으로 이동한 것은 환영할만 한 일이라 할 수

21. 김강녕(2020). "역대정부의 DMZ 평화적 이용정책의 전개와 향후과제"

있다. 더불어 DMZ 일원, 접경지역에 대한 생태적 관심 또한 증가하면서 생태평화 중심의 관광이나 보전계획이 등장한 것 또한 주목할만 하다. 하지만 역대 정부의 관련 계획이 새롭게 발표될 때마다 접경지역의 부동산 투기 열풍이나 DMZ 일원의 생태계 보전을 고려하지 않은 개발사업이 꾸준히 등장하고 또 실현되고 있는 것 또한 사실이다.

지역주민들은 개발과 지역발전에 대한 경제적 이용에 대한 관심이 더욱 많으며, 지자체 또한 ‘개발’과 ‘성장’의 관점에서 이해하고 있는 것 또한 현실이다. 군사지역 규제와 개발 소외로 개발에 대한 수요가 강한 지역으로 개발제한의 완화, 개발수요증가와 그에 따른 난개발, 부동산 가치 상승 기대 등으로 보전과 개발의 갈등은 계속되고 있다. 합리적 공간계획의 법제도적 기초와 지원정책이 동반되어야 하는 이유이기도 하다. 역대 정권 별로 DMZ 일원에 대한 주요 구상 및 제안은 <표 9>과 같다.

표 9. 역대DMZ의 평화적 이용을 위한 역대 정권별 주요구상 및 제안 ²²⁾

구분	년도	주체	주요내용
박정희 정부	1970년	남북 적십자회담	비무장지대의 평화적 이용에 대한 논의 시작
	1971년	유엔군 수석대표	유엔군측 수석대표 로저스 공군소장이 군사정전위원회 371차 본회의에서 DMZ의 실질적인 비무장화 제안
	1979년	세계 자연보호 연맹(IUCN)	유엔환경계획(UNEP)을 통해 DMZ를 세계평화와 통일을 위한 협력의 공간으로서 평화자연공원 제안
노태우 정부	1988년	대통령	노태우 대통령 유엔총회 연설을 통해 통일 상징사업으로서 DMZ내 '평화시' 건설 제안
	1988년	남북 기본합의서	12조: 남북 군사공동위원회를 구성 및 운영해 비무장지대의 평화적 이용 문제를 협의·추진 제19조: DMZ의 평화적 이용과 남북한의 통행에 관해 합의
	1992년	세계자연보존연맹(IUCN)	설악산과 금강산을 연결하는 DMZ 국 제자연공원 조성 제안
김영삼 정부	1994년	대통령	'민족발전 공동계획'에서 생태평화적 관점에서 DMZ의 활용방안으로서 자연공원화를 북측에 제안
김대중 정부	1999년	정부	자연생태계 매개로 한 간접적 평화정책으로서 유네스코의 인간과 생물권 계획(MAB)에 따른 생물권보전지역 지정 계획 구상

구분	년도	주체	주요내용
김대중 정부	2000년	남북 국방 장관 회담	6·15 공동선언 이후 DMZ내 인원, 차량, 기재들의 통행을 허가하기로 합의
	1971년	유엔사 - 조선인민군 간 장성급회담	동 회담에서 군사분계선과 DMZ 일부 구역을 개방해 남북 관리구역으로 합의 『DMZ 일부 구역 개방에 대한 UN군과 조선인민군간 합의서』체결
노무현 정부	2004년	정부	유네스코 '접경생물권보전지역' 및 '세계유산' 지정 제안
	2006년	정부	2000년 이후 남북 교류·협력 사업 추 진과 함께 접경지역 발전의 계기로 인식, 통일경제특구 설치에 관한 법안 제출 및 지자체의 평화시 구상 제안
	2007년	대통령	평양 남북정상회담 시 DMZ에 있는 남북의 소초와 중화기를 철수, 평화적 이용을 제안 10·4 남북정상선언 DMZ 생태평화공원 조성 제안
이명박 정부	2010년	통일부	DMZ의 평화적 이용 구상 수립
	2011년	정부	유네스코에 생물권보전지역 지정 신청
박근혜 정부	2013년	대통령	미국 의회 연설 시 DMZ 세계평화공원 설립 구상 언급
	2014년	통일부	독일 드레스덴선언에서 DMZ 세계평화 공원 조성 강조 동년 유엔총회 연설을 통해 DMZ 세계 생태·평화공원 제안
문재인 정부	2018년	정부	한반도 신경제지도 구상을 통해 DMZ 일대에서 생태관광, 녹화사업 등 추진 하면서 DMZ를 평화적으로 활용할 것 추구 판문점선언과 관련 남북 합의에서 DMZ 를 평화지대로 만들기 위한 실질적인 군사적 대책 강구 제안

DMZ 일원 보전방안을 위한 조사 연구

Ⅲ. DMZ 일원 현지조사

III. DMZ 일원 현지조사

1 지역별 현지조사 주요내용

(사)생태지평연구소의 DMZ 일원 현지조사는 6월 14일부터 22일까지 진행되었으며, 주요 지역의 현안과 현황, 지역의 변화 양상, 진행 중인 개발사업, 계획 중인 개발사업, 그로 인한 생태계 영향 등을 파악하였다. 또한 지역의 시민사회단체를 중심으로 심층 면접을 진행하여 지역의 인문·사회 현황 및 생태·자연 현황과 변화 양상을 파악하고자 하였다. 현지 조사 일정 및 지역, 심층 면접 대상은 <표10>과 같다.

표 10. DMZ일원 현지 조사 일정, 지역, 심층면접 대상자

일정	지역	주요 지역	심층면접 대상자	비고
6월 14일	인제	DMZ평화생명동산	황호섭 (DMZ평화생명동산)	
6월 15일	고성	통일전망타워 DMZ박물관		
6월 16일	양구	편치볼 팔랑리		
6월 16일	화천	평화의 댐		
6월 16일	철원	동송, 양지리 일대 철원 노동당사	김용빈 (철원 농민회)	
6월 17일	연천	군남 홍수조절지 두루미 파크	이석우 (연천시민연대)	
6월 21일	파주	마정리 마정 전망대, 임진각	노현기 (임진강시민연대)	
6월 21일	김포	임진강 및 한강하구		
6월 22일	강화	강화 일대 강화 탐조클럽	여상경 (강화탐조클럽)	

1) 인제

인제는 한국 최초의 람사르 습지인 대암산 용늪이 위치한 곳으로 용늪은 남한에서 처음 발견된 고층습원이다. 다양한 희귀 동식물과 뛰어난 경관 가치로 인해 환경부가 습지보호지역(1999년)으로 지정하였고, 우리나라가 람사르 협약에 가입하면서 제일 먼저 등록한 습지이다. 역사적, 문화적 가치를 인정하여 문화재청에서는 천연보호구역(1973년)으로, 산림청에서는 산림유전자원보호구역(2006년)으로 지정하였다.²³⁾ 남한에서 유일하게 비로용담이 발견된 곳이기도 하다.

뿐만 아니라 DMZ와 백두대간이 만나는 한반도의 대표적 생태지역인 향로봉 일대가 있다. 1973년 7월 10일 천연 기념물 제247호로 ‘향로봉·건봉산 천연보호구역’으로 지정되어 있다. 칠절봉으로부터 향로봉과 건봉산을 지나 비무장지대까지 이르는 곳으로 한국 중부 온대림 특성을 갖고 있으며, 백두산에서 많이 자라는 분홍바늘꽃도 발견된다.

백두대간의 남한 최북단 지점이자 주능선으로 1052고지가 있다. 금강산~향로봉~설악산을 지리적, 경관적 측면에서 남북을 연결하는 상징적 장소로서 한국전쟁으로 분단된 후 인제군의 북측 지역인 서희리, 장승리, 이포리를 육안으로 확인할 수 있다. 이 향로봉과 1052고지는 백두대간 보호지역으로 포함되어 있다.

주요한 생태지역에는 가전리 습지도 있다. 한국전쟁 이전에는 마을이 있던 곳으로 현재는 민통지역으로 지정되어 일반인의 출입이 통제되어 전쟁 전 논이 습지로 변한 곳이다. 북측에서 발원한 인북천이 흘러가고 있다. 이 가전리 습지에는 쥐방울덩굴, 지리산오갈피, 키버들, 할미밀망 등의 64과 213종을 발견할 수 있으며, 산양, 담비, 삥, 수달, 하늘다람쥐 등 11과 16종의 포유동물과 왕세줄나비를 비롯한 5과 43종 등의 나비도 서식하고 있다. 가전리 습지는 현재 습지보호지역으로 지정하기 위한 추진을 준비하고 있다.

36~37통문구간의 경우 DMZ 내부 인북천의 자연스러운 흐름과 분단과 전쟁의 상징물인 탱크 저지 구조물, 통문과 철책을 가까운 곳에서 볼 수 있는 곳이라 할 수 있다. 36통문에는 2018년 철거된 10개의 GP 중 1개인 6GP 인근에서 야생반달가슴곰의 서식이 확인된 바 있다.

인제군의 주요한 환경적 변화로는 농업의 변화가 있다. 우선 민통선 이남 지역의 인삼밭이 급증하고 있다. 이로 인한 농약 사용 증가와 논습지의 감소가 우려되는 상황이다. 고성부터 화천까지 이어지는 동부 산악 지형이 중심이 된 곳으로 이러한 농업의 변화는 기후변화와 장마철 홍수 피해 위험 또한 증가하고 있다. 기존의

23. 홍현익(2020). “DMZ 국제평화지대 구상 실현 방안”, 『세종정책브리프』(경기: 세종연구소, 2020.4: 7-16).

홍수 피해 지역의 경우 수해 복구 과정에서 하천 정비 및 제방의 보수가 과도하게 이루어지면서 경관 훼손 또한 계속되고 있었다.

뿐만 아니라 군부대가 다수 자리하고 있는 지역으로 민통선 안쪽 포병 사격장 인근 취수장의 중금속 오염의 우려도 존재하고 있다. 국방개혁의 일환으로 추진되는 군부대 이전과 그 유휴지 문제는 인제의 잠재적 갈등요인으로 자리하고 있다. 이전 부지에서 발견된 불법 폐기물 문제가 최근 드러난 바 있으며, 유사한 문제가 인제를 비롯한 다수의 지역에서 현안으로 대두될 것으로 예상된다. 하지만 접경지역의 적지 않은 곳이 군부대를 기반으로 하는 주민 경제활동의 다수를 차지하고 있어 민감한 현안이 될 것으로 보인다.

더불어 이전된 군 기지의 유휴지를 국방부가 민간에 매각될 경우 개발을 위한 토지 매입과 난개발이 우려되는 상황이다. 현재 국방부는 민간에 매각하겠다는 방침이다. 이 또한 DMZ 일원 접경지역 대부분에 해당되는 주요 현안이 될 것으로 예상되었다.

그럼에도 인제의 경우 2009년 개관한 ‘한국DMZ평화생명동산 교육마을(이하 DMZ평화생명동산)’이 중심이 되어 인제, 영통 인근 지역의 생태적 가치와 평화교육, 주민인식증진교육 등을 진행하고 있으며, 지자체, 군부대, 주민들과 소통의 거점으로 자리하여 주요 지역 현안에 대한 대응을 진행하고 있다.

인제 지역에는 DMZ평화생명동산과 함께 다양한 지역 사업을 진행하는 단체들이 존재한다. ‘(사)설악금강서화마을’의 경우 서화면 지역주민들이 설립한 사단법인으로 DMZ평화의 길이나 DMZ트레일 등의 수행주체이며, 현재 인제 DMZ평화의 길 사업을 수행 중이다. ‘UN지속가능발전교육 인제전문센터’가 있으며, 인제군의 자연생태계보전, 주민들의 삶의 질 향상, 평화 구현 등을 위한 다양한 교육을 수행하는 사단법인이다. 또한 인제군의 생태관광과 농촌관광 사업을 수행하는 ‘하늘내린로컬투어’ 사업단이 있으며, 인제군 내 400km를 걷는 길을 개척하고자 하는 ‘(사)인제천리길’ 단체가 존재한다. 이러한 단체들과 인제군은 협력을 통해 인제군의 비전 수립과 사업을 꾸준히 진행하고 있다.

DMZ평화생명동산은 현재 인제군과 함께 ‘인제서화DMZ평화생명특구’ 지정을 위한 노력을 인제군과 지역의 단체들과 노력하고 있다. 2018년 연구용역을 시작으로 민관공동기획단이 2020년 출범하였으며, 지뢰평화박물관, 지뢰생태공원조성, 서화리 에너지 자립과 전환 마을 추진, 토종종자박물관, 군부대 유휴부지 발생현황과 활용방안 연구 추진 등을 계획하고 있다.

그림 6. 인제 한국DMZ평화생명동산 교육마을 전경

그림 7. 인제 및 원통 지역의 평화도로(금강산도로) 구상(안)²³⁾

이는 외부의 정치외교적 논의에 종속되지 않고, 접경지역의 현재 지역주민의 삶을 변화하고자 도모하는 것이기도 하며, 경제적 접근을 넘어 새로운 지역공동체를 표방하고 있다. DMZ 내부의 절대보전, 민통지역은 철저 보호의 원칙 하에 주민들의 거주지는 접경지역 공동체의 지속가능한 발전을 위한

목적으로 ‘평화생태’지역을 중심으로 발전하고자 하는 것이다.

DMZ 생태계 보전과 합리적 관리, 서화지구 생명산업단지조성(농업, 축산업, 약초 재배 등) 등을 통해 한반도의 생물다양성 보전, 지속가능한 지역경제 모델을 모색하고 있으며, 장기적으로는 남북협력과 DMZ 평화생명지대화하는 실현의 현장으로 지역경제와 생태보전을 함께 달성하는 인제군을 도모하고 있다.

접경지역은 남북관계 개선과 남북교류사업의 증가에 따라 개발호재를 염두에 둔 외지인 토지거래 증가, 지가 상승, 도로건설과 개발에 대한 지역 주민의 기대 등이 존재하고 있으며, 인제와 영통 또한 마찬가지로 고민을

24. http://sum.inje.go.kr/br/reserve/sub01_01

안고 있다고 할 수 있다. 특히 금강산 고속도로에 대한 지역 주민의 개발 기대가 큰 상황이다.

철도의 경우 ‘인제IC~원통 KTX역~북한 내금강’ 연결 사업과 이에 대한 예비타당성 조사 면제 등의 기대가 높은 상황이며 인제군의 경우 서울양양고속도로 인제IC부터 북한 금강군을 잇는 98km 구간 신설 사업을 민선 7기 핵심사업으로 추진 중이다. 더불어 내린천을 따라 이어진 국도 31호선의 대체도로 신설의 요구 또한 증가하고 있다.²⁵⁾

강원도에 따르면 지난해 하반기 국방부에 요청한 16건(철원 4건, 화천 1건, 양구 2건, 인제 7건, 고성 2건)의 군(軍) 유휴부지 활용 요청에 대해 11건(철원 4건, 화천 1건, 인제 6건)의 매각 또는 부지교환을 통한 개발이 가능하다는 회신을 받았다.²⁶⁾ 이를 보다 다양한 지역사회의 발전과 생태보전을 위한 고리가 될 수 있도록 활용 방안을 다각도로 고민하고 있다.

2) 고성

고성에는 동해안에서만 발견되는 해안 습지의 한 종류인 석호, 그중에서도 송지호와 화진포가 위치해 있다. 특히 화진포는 면적이 2.37km로 한국에서 가장 큰 규모이며 강원도 기념물 제10호로 지정된 바 있다. 겨울에도 얼지 않아 천연기념물인 고니가 찾는 곳이기도 하며, 역시 천연기념물인 남생이와 원앙이 살고 있어 생태적으로도 가치가 높은 곳이다. 뿐만 아니라 해안가를 중심으로 해안사구가 넓게 펼쳐져 있는 지역이 고성이기도 하다.

고성의 경우 일반적 관광객 유치를 위한 개발이 계속되고 있다. 해안을 중심으로 카페, 리조트 등의 위락시설이 증가하고 있고, 그에 따라 관광객 역시 증가하고 있다. 관광객 유치, 관광 활성화 정책은 지자체의 주요한 장려 정책 중 하나이다. 개발과 관광객 유입 증가로 인한 해안 사구의 침식 등은 주요한 환경훼손 사례라 할 수 있다. 뿐만 아니라 건설사업과 개발사업이 증가하면서 투기목적의 외지인에 의한 토지매입이 증가하고 있어 지가가 급상승하고 있으며, 소작농 역시 증가하고 있다.

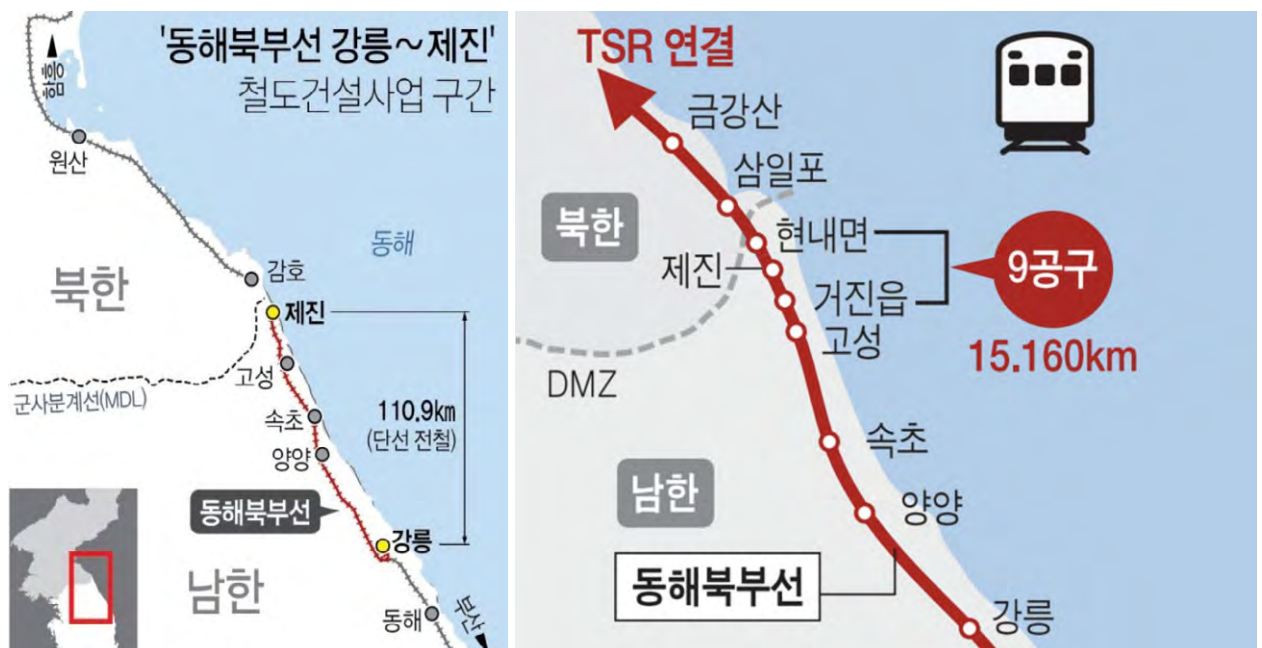
고성은 특히 최근 들어 남북 관계 개선 시기 마다 도로 연결과 철도 연결, 안보관광 등 부동산 투기의 주요 공간으로 주목받아왔다고 할 수 있다. 뿐만 아니라 고성은 금강산과 인접한 동해안 최북단 지역으로 고성 통일전망대가 위치해있다. 과거의 통일전망대 옆에는 신규 건축물인 통일전망타워가 들어섰다. 2018년 12월,

25. <https://www.nocutnews.co.kr/news/5103514>

26. <http://www.kwnnews.co.kr/nview.asp?s=101&aid=220022000148>

통일전망대와 DMZ박물관에서 멀지 않은 고성군 북단 제진리와 명파리를 중심으로 관광을 위한 시설도 증가하고 있다. 대표적으로 '아트 호텔:리메이커'가 있다. 2층 짜리 2개 건축물로 2021년 5월 20일 개관하였다. 예술작품 중심의 갤러리 컨셉의 숙박시설로 다양한 예술가들이 참여하였다. 문화체육관광부와 강원도, 경기도, 인천광역시 등이 함께 'DMZ문화예술 삼매경' 사업의 일환으로 추진되었으며, 강원문화재단은 고성군의 관광명소가 되고자 한다고 밝힌 바 있다.²⁷⁾ 이 호텔은 강원문화재단에서 운영하다 2021년 6월 1일부터 고성군에서 운영을 인수한 바 있다. 하지만 운영 준비 미숙으로 개장하지 못한 채 운영이 되지 않아 졸속 운영의 비판을 받고 있다.

그림 11. 동해북부선 철도사업구간(안)



출처 : 연합뉴스, 강원일보(2021. 04. 07.)²⁸⁾

고성의 남북교류를 위한 개발사업으로는 도로 건설과 철도 건설이 있다. 도로의 경우 2018년 남북 간 도로 협력 분과 회담의 결과물로 고성~원산 간 동해선 도로 현대화 사업이 합의되었고, 진행 중에 있다. 철도 또한 강릉 제진 구간 연결에 합의한 바 있다. 하노이 회담 이후 진척이 어려운 상황이지만 동해북부선 강릉~제진 철도 건설사업은 예비타당성 조사면제 등 조기착공 여건을 마련하기 위한 정부의 계획이 진행 중이다.

27. <http://www.mediainnews.com/news/articleView.html?idxno=16436>

28. <http://www.kvnnews.co.kr/nview.asp?aid=221040600084>

3) 양구(편치불)

양구 역시 DMZ일원 접경지역이 안고 있는 다양한 문제가 동일하게 드러나고 있다. 편치불은 양구군 해안면에 위치한 해발 400~500m의 분지로 470여 가구, 1,700여 명의 주민이 거주하고 있다. 한국에서 유일한 민통선 내의 면(面) 지역이다. 인근은 한국전쟁 당시 편치불 전투 등의 격전지였으며, 실향민들의 인구구성이 높은 곳이기도 하다. 이 지역은 민통선 이북지역으로 민간인의 출입이 제한되면서 자연환경의 보전이 잘 되어 있는 곳이기도 하다.

DMZ 일원과 접경지역의 공통적 문제 중에는 지뢰 문제가 있다. 2~3년에 한번씩 농경지나 공사 중에 지뢰 사고가 발생하는 경우가 있으며, 지뢰 위험으로 출입이 금지된 지역 또한 적지 않다. 장마철 이후 토사에 휩쓸린 지뢰의 위험 또한 존재한다.

편치불을 중심으로 하는 지역에도 인삼밭이 증가하고 있으며, 특히 산 중턱까지 개간하여 인삼밭이 확장되고 있다. 뿐만 아니라 산지에는 태양광이 다수 들어서고 있었다. 급격한 경사지역까지 확장되는 태양광 설비는 홍수피해의 위험은 물론 녹지 훼손의 우려를 안고 있다. 이로 인한 주민들의 반대와 갈등 또한 증가하고 있다.

편치불 인근의 팔랑리의 경우 약 40년 간 포사격장으로 인한 주민 피해가 있었던 지역으로 현재는 사격장을 민통선 이북지역인 방산면 천미리로 옮기는 작업(과 인근 사격장 통합 운용 방안)이 진행되고 있다.

행정안전부의 2019년 '접경지역 발전종합계획'에 의하면 편치불에는 곤돌라와 전망대, 각종 편의시설 등의 건립 계획이 진행될 예정이다. 정부와 양구군은 290억 원을 투입해 생태관광을 활성화하고, 관광객을 유치해 지역경제를 활성화하겠다는 계획이다.

그림 12. 편치불 산지 태양광으로 인한 지역사회 갈등



그림 13. 편치불 인삼밭



4) 화천(평화의 댐)

화천에는 평화의 댐이 위치해있다. 북한강 최북단 민통선 경계인 화천군 화천읍 동촌리에 있으며, 1989년 1단계 공사 준공, 2006년 2단계 공사 준공, 2012년 3단계 보강 공사를 착공하였다. 세계에서 유일한 군사목적의 댐이며, 물을 채우지 않은 채 사실상 방치되고 있다.

평화의 댐은 1986년 당시 북한 임남댐의 수공을 막기위한 목적으로 건설한다고 발표되었으나 현재는 댐을 중심으로 각종 위락시설이 들어서고 있으며, 이러한 시설은 계속 증가할 것으로 예상된다. 이미 전망대, 공원(국제평화아트파크, 세계평화의 종 공원)을 중심으로 조형물과 시설물이 증가하였으며, 관광객 유치를 위한 오토 캠핑장 등의 시설도 증가하였다.

그림 14. 평화의 댐 주변 관광지(세계평화의종 공원 등)





강원도는 2018년 7월 19일 기자회견에서 평화의 댐에서 대금강을 잇는 ‘평화물길’ 관광 사업 추진 계획을 밝힌 바 있다. 남북 교류사업의 일환으로 평화의댐에서 북한 임남댐(금강산 댐)까지 36km를 유람선으로 이동하고, 내금강까지 45km를 육로로 이동한다는 관광사업의 계획이다. 이를 통해 화천과 양구지역의 경제 활성화를 추진한다는 것이다. 화천군 또한 2018년 ‘화천~금강산 수로관광 개발 구상 착수’라는 제목의 보도자료를 통해 북한강 물길을 이용한 금강산 관광 계획을 발표한 바 있다.²⁹⁾ 사실상 현실성이 없는 사업이다.

화천 광덕터널 또한 접경지역 발전계획에 포함하고자 하는 행정안전부와 협의 중이다.³⁰⁾ 사업비가 1,600억 원이 넘는 광덕 터널은 오랜 시간 화천군이 정부와 강원도에 건의한 현안 사업으로 화천군 사내면 광덕리와 경기도 포천시 이동면 도평리를 잇는 이 사업은 총 연장 4.7km 도로 확·포장과 길이 3,805m의 터널을 뚫는 것이 주요 사업 내용이다.

화천 또한 군부대 이전으로 인해 지역 경제의 위축이 우려됨에 따라 다양한 개발/건설 사업에 대한 요구가 높은 상황이며, 군기지 이전과 남북협력 사업에 따른 지가 상승이 지속되는 지역이다.

5) 철원

철원은 DMZ일원 접경지역 중에서도 중부지역에 해당하는 곳으로 동부 산악 지형과 달리 넓은 평야를 중심으로 하는 농업이 발달되어 있다. 뿐만 아니라 고려 궁지를 비롯해 노동당사 등의 문화재가 있는 곳이기도 하다.

29. https://www.hani.co.kr/arti/area/area_general/855256.html

30. <http://www.kado.net/news/articleView.html?idxno=1068143>

수도권에서 상대적으로 가까운 곳으로 개발에 대한 기대와 투기 수요도 적지 않은 곳이다.

철원이 세계 최대의 두루미 월동지가 된 것은 1만ha가 넘는 논이 절반 이상이 민통선 안에 있어 두루미가 살기 좋은 환경을 갖췄기 때문이다. 여기에 철원만의 독특한 생태계인 둌병형 샘 ‘샘통’이 들녘 곳곳에 있고, 한탄강, 역곡천, 대교천, 토교저수지 등 두루미들의 안전한 먹이터와 잠자리가 확보되기 때문이다.

하지만 최근 민통선 해제와 난개발로 두루미 서식처가 크게 위협받고 있어 지역주민들의 우려가 크다. 우선 지속적으로 축소되는 민통지역은 실제 주민들에게 큰 도움이 되거나 실익을 주기 보다 부동산 투기의 대상이 되는 등의 문제가 발생할 수 있다. 뿐만 아니라 ‘철새 마을’인 동송읍 양지리는 2012년 민통선에서 해제된 뒤 축사가 집중적으로 들어서면서 두루미가 서식할 수 없는 환경으로 바뀌고 있다. 논과 마을 한가운데 대규모 기업형 축산 시설이 단기간에 급증한 것이다. 철원군에는 2016년부터 지난해까지 3년간 총 18만㎡ 규모의 기업형 축사 78개가 들어섰다.³¹⁾ 특히 축사가 위치한 지역은 상수원 취수장이 있는 상황이라 상수원 오염의 위험도 존재한다. 이러한 과정에 주민들의 동의나 공감의 이루어지지 않았다는 것에 대해 부정적 의견이 적지 않았다.

철원은 넓은 철원평야를 중심으로 하는 논농사 비중이 높아 논습지의 생태적 가치를 갖고 있다고 할 수 있다. 하지만 최근 고령화, 인구감소 및 쌀값 하락으로 인해 소이리 인근에 하우스를 중심으로 하는 특용작물의 밭농사가 급증하고 있다. 논습지를 중심으로 하는 생태계가 사라지고 있다고 볼 수 있다.

그림 15. 철원 심층면접 진행



31. <https://www.hani.co.kr/arti/area/capital/912103.html>

철원 역시 DMZ 일원 중부 및 서부 지역이 안고 있는 동일한 문제인 외지인의 토지소유 비중이 증가하고 있으며, 내포 하갈리 인근 지역의 약 80%가량의 토지 소유주가 외지인으로 추정된다. 이로 인한 지가 상승, 소작농의 증가와 난개발 우려가 증가하고 있다. 이러한 외지인에 의한 토지 투기 목적 매입은 남북관계 개선에 따라 증가하는데, 남북정상회담, 금강산 관광 기대 등의 시기에 집중되었으며, 파주(운정)개발 붐이 있었을 때 그 영향이 철원까지 미친 바 있다.

그림 16. 철원 DMZ 민통선 토지거래 전문 부동산



그림 17. 철원 농민회 현수막

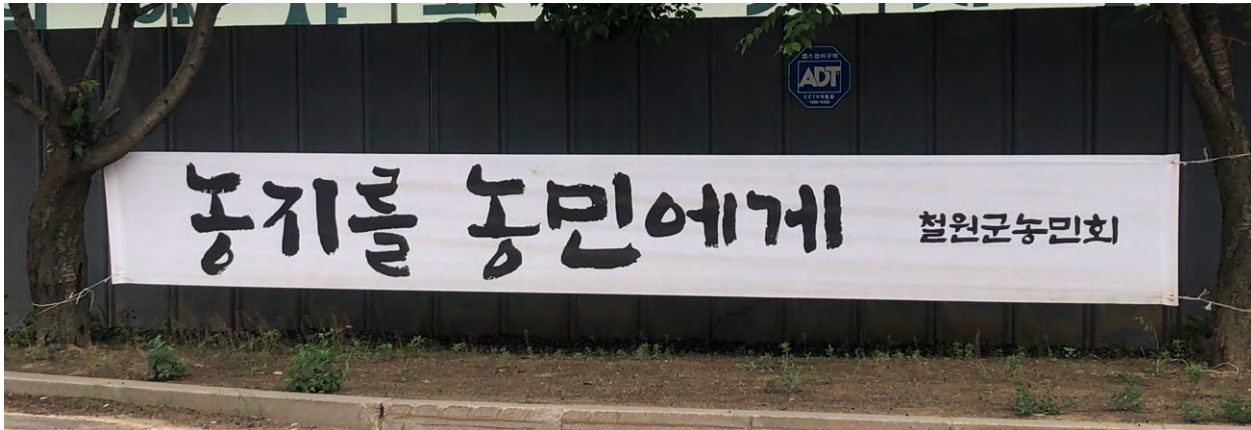


그림 18. 철원 양지리의 대규모 기업형 축사단지



그림 19. 철원-연천 인근 산지 태양광



지뢰의 위험이 상존하고 있으며, 민통선이 꾸준히 북상함에 따라 이에 대한 위험도 함께 증가하고 있다. 생창리 등 지역에서 개간, 도로건설 과정에서 부분적으로 지뢰사고가 있었던 적은 있으나 이에 대한 문제를 지역사회 차원에서 적극적으로 제기한 바는 없다. 지역의 이미지 훼손을 우려하는 여론이 높고, 고령 인구 비중이 높아 지속적으로 문제제기를 하기 어렵기 때문인 것으로 파악된다.

민통지역의 북상은 환경적으로 큰 위협이 되고 있을 뿐만 아니라 주민들의 위험도 동시에 증가하고 있다고 볼 수 있다. 민통선이 계속 북상할 경우 유사한 일이 반복될 수 있다. 철원은 수도권에서 멀지 않은 곳으로 관광객 유입을 위한 지자체의 노력이 계속되고 있다. 민통선의 북상과 외지인의 토지 소유가 증가하면서 난개발이 우려되고 있다. 물론 다양한 관광 개발 및 남북교류 사업 차원의 개발은 지속되고 있다. 철원 노동당사 맞은편에는 ‘철원역사공원’이 대규모로 조성되고 있다.

그림 20. 철원 노동당사



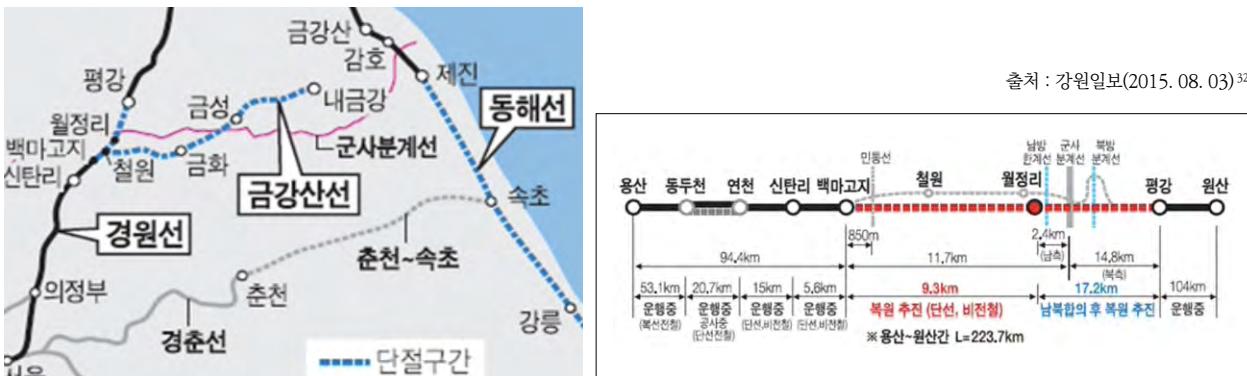
동송읍 강산·증강리와 철원을 흥원리 일원 21만 6,595㎡(6만 6,000평) 규모의 평화문화광장이 2004년 조성된 바 있으며, 삼슬봉 아이스크림고지에도 꾸준히 시설을 건립하고자 하는 시도가 있다. 행정이 관광시설 전 시 중심으로 이루어지는 문제도 지적되고 있다.

뿐만 아니라 철원은 경원선 연결 공사 지역이다. 월정리에서 나아가 원산까지 연결되는 철도 건설 공사가 진행되고 있으며, 내금강으로 이어지는 금강산선 건설계획도 진행 중이다. 경원선은 3번 국도와 교차하게 되며, 이 경우 철원평야의 생태계 단절이 우려되고 있다. 특히 두루미와 같은 철새들의 활동에 크게 영향을 줄 것으로 보인다. 3번 국도의 확장과 북측과의 연결은 인근 지방도로의 연결과 교통량의 증가 등이 불가피할 것으로 보인다.

그림 21. 경원선과 철원역사공원 공사 현장



그림 22. 경원선과 금강산선의 연결 계획(안)



32. <http://www.kwnnews.co.kr/nview.asp?s=101&aid=215080200072>

심층면접 대상자는 지역사회의 발전모델로 “민통지역의 해제와 개발, 지역주민에게 이익이 귀속되지 않는 부동산 투기와 부재지주 증가 등의 문제가 심각하여 토지 공개념의 도입 혹은 국가에 의한 매입을 통한 보전”을 요구하기도 하였다. 접경지역이 부동산 투기의 중심이 되면서 난개발에 대한 우려가 높은 상황이며, 지형적으로도 문화적으로 가치가 있는 공간의 훼손에 대한 우려와 함께, 군부대 이전 등으로 지역 경제가 침체되어 있는 상황에서 주민이 중심되고, 외지인 유치에 집중하는 관광 중심이 아니라 주민들이 참여할 수 있는 지역 생태발전 모델에 대한 요구가 있는 상황이라 할 수 있다.

6) 연천

연천은 철원과 인접한 중부 평야 지대의 연장선이며, 행정구역 상으로는 경기도에 속한다. 특히 전곡읍 일대에서 구석기 및 신석기시대의 유물·유적이 대량으로 발굴되어 우리나라 구석기 문화 연구에 중요한 의미를 지닌 곳이다. 임진강과 한탄강이 합류하여 서해로 흘러가는 곳이기도 하며, 한탄강의 용암대지와 현무암, 주상절리 등의 경관자원을 보유하고 있다.

연천의 군조는 두루미이다. 두루미는 경기도 파주시 군내면 대성동 자유의 마을, 경기도 연천군, 강원도 철원군 주변의 비무장지대 부근과 인천시 연희동·경서동 및 강화도 부근의 해안 갯벌에 120~150마리씩 찾아와 겨울을 나는 것으로 알려져 있다. 1968년 5월 31일 천연기념물 제202호로 지정되었고, 2012년 5월 31일 멸종위기 야생생물 1급으로 지정되어 보호받고 있다. 국제조류보호회의(ICBP)와 국제자연보호연맹(IUCN)의 《적색자료목록 제2권:Red Data Book 2》에는 국제보호조 부호 제46호로 등록되어 있다.

그림 23. 연천 심층면접 진행



군남 홍수조절지는 북한의 황강댐에서 방류하는 경우 홍수를 예방하기 위한 목적으로 건설되었다. 한탄강 합류점 약 12km 상류의 임진강 본류에 위치해 있으며, 한국 최초의 홍수조절 전용 단일 목적댐이다. 2013년 12월 완공되었다.

이 군남 홍수조절지 건설로 인해 두루미 서식지의 훼손이 우려되고 있다. 홍수 조절용 댐이나 지속적으로 담수하고 있어 인근의 두루미 먹이터와 쉼터에 영향을 줄 수 있다. 두루미의 개체수는 지방정부와 시민사회단체

의 노력으로 꾸준히 증가하고 있으며, 지난해(2020년)에는 최대 800여 마리까지 관측된 바 있다. 그럼에도 홍수조절지가 건설되지 않았다면 더 많은 개체수를 볼 수 있었을 것이라는 예측이다. 현재 두루미의 쉼터와 먹이터를 위협하는 것은 사진 동호회 등의 외부인 출입이 증가하는 것이다. 적절한 모니터링과 탐조를 위한 제한구역과 탐방객 교육 등이 필요하다.

그림 24. 군남 홍수조절지



뿐만 아니라 대북 전단 살포로 인한 주민들의 불안과 불만이 높은 상황이다. 중면이나 옥녀봉 등은 과거 대북전단이 살포가 주로 이루어졌던 곳이며, 특히 중면은 과거 북한의 고사포 포격을 받을 곳으로 주민들의 불안과 우려가 큰 지역이다.

아프리카 돼지열병의 확산으로 출입제한 및 통제가 강화되고 있는 상황에서 2019년 11월, 민통선 안 지역에서 돼지의 사체를 야적하여 문제가 된 바 있다.³³⁾ 이로 인해 임진강 상류 하천 100~200m구간 핏물로 오염되었으며, 살처분 돼지 사체가 외부로 노출되는 부실 관리가 지적되었다. 연천군은 상수원 오염 우려는 없다고 밝혔으나 민통선 이북 지역에 대한 행정의 인식이 드러났던 사건이라 할 수 있다. 생태적 가치를 중심으로 보전되어야 할 공간이 아니라 출입이 드문 미개발지나 처리장으로 인식했기 때문에 가능했던 일이라 평가할 수 있다.

연천 역시 민통선의 계속되는 북상으로 출입이 자유로워지면서 환경 부하가 증가하고 있다. 지방정부에서는 옥녀봉을 중심으로 하는 관광지 개발의 의지를 갖고 있으며, 고령화와 인구유출, 투기목적의 토지거래 증가 등

33. <https://www.hankookilbo.com/News/Read/201911121792018966>

의 현안을 안고 있다. 강내리 인근에는 100억 투자 규모의 대규모 화훼단지 조성 계획 등 적지 않은 개발 압력에 처해있기도 하다.

그림 25. 연천 민통선 이내 축사 사체 야적 언론 보도(중앙일보 사진)³⁴⁾



경원선 복원 공사의 경우 연천에서 백마고지 역 사이의 구간이 현재 진행 중이며, 이 과정에서 철로의 독을 쌓고, 평야가 단절되어 생태계의 연속성이 훼손되는 우려가 존재한다.

연천도 동일하게 산지와 농지를 중심으로 하는 태양광이 증가하고 있어 관련한 민원이 증가하고 있으며, 민통선 이북까지 확장되고 있어 산사태 피해 및 산림 훼손이 우려되고 있다. 뿐만 아니라 군부대 유휴지의 활용이라는 문제 역시 동일하게 안고 있다. 파주 개발의 영향으로 연천 역시 지가가 상승하고 있으며, 외지인들의 토지 소유주가 다수를 차지하고 있다.

심층면접 대상자는 '연천 토지의 적지 않은 경우가 국방부 소유인 상황에서 군사 시설로 사용되지 않는 경우 제대로 된 관리가 되고 있지 않다'고 밝혔다. 또한 과거 농민들이 화전 등을 일군 바 있으나 국방부가 농업을 금지하면서 버려진 땅이 되거나 농민들의 침범으로 변모하고 있는 경우가 존재한다고 언급하였다. 더불어 민통선 이내의 토지 피복도가 매우 크게 변화하고 있으며, 산림과 초목지대가 사라지고 있음을 우려하였다. 이는 개간과 인삼밭의 증가의 원인이 크다.

연천 역시 다른 접경지역과 마찬가지로 인삼밭의 증가가 눈에 띄게 진행되고 있다고 밝혔다. 산지를 개

34. <https://news.joins.com/article/23629876>

간하여 인삼밭으로 변화하는 면적이 증가하고 있으며 특히 민통선 이내 지역에서 진행되고 있었다. 민통선의 북상을 지자체가 군부대에 적극적으로 제기하면서 이러한 개간과 특용작물의 재배 확산은 가속화될 것으로 보인다.

이러한 농업의 변화는 연천 뿐만 아니라 인제를 비롯하여 파주까지 존재하는 문제로 DMZ와 접경지역을 연결된 생태계로 인식하고 연속적 보전계획이 필요하다 할 수 있다. 연천 역시 민통 지역의 축소와 난개발, 생태계의 훼손 등이 큰 환경훼손 요인이라 할 수 있다.

2020년, 연천군 전곡읍 고능리 일원에 6년간 매립 용량 98만 963㎥(지정폐기물 15만㎥, 일반폐기물 83만 963㎥) 가량의 산업폐기물 매립장 건설이 진행되고 있다. 해당 매립장은 일일 침출수 배출량이 56t에 달하는 것으로 전해지면서 지역 내 주민들의 반대 목소리도 증가하고 있다.³⁵⁾

그럼에도 2019년, 연천 임진강 유네스코 생물권보전지역으로 지정된 바 있으며, 한탄강세계지질공원 지정도 이루어지고 있다. 이와함께 이를 관광자원화하고자 하는 개발 사업도 꾸준히 진행되고 있다. 재인폭포, 경순왕릉, 호로고루 등과 함께 DMZ 일원의 관광객 유치 노력과 상품 개발을 위해 노력하고 있는 상황이다. 향후 평화, 역사, 생태를 중심으로 하는 한정된 공간의 생태관광 프로그램 개발과 인식증진 프로그램이 필요하다고 보여진다.

7) 파주

파주는 경기 북서부에 위치하고 있으며, 1996년 시로 승격되었다. 임진강과 한강 하류를 끼고 있어 서부로 갈수록 구릉지와 강에 의한 넓은 충적 평야가 발달되어 있다. 분단으로 인해 그 위치가 서울과 개성의 중간 지점이 되었으며, 임진각, 판문점 등이 위치해 있다.

개성공단이 장단반도 북측에 바로 인접해 있어 개성으로 가는 길목이면서 서울과의 교통이 편리해 유·무형의 개발 압력이 매우 높은 곳이기도 하다. 이미 임진각(과 임진각 평화공원)은 임진각 ‘평화곤돌라’가 2020년 4월 개장하여 운행되고 있으며, 바로 옆에는 임진각평화센터가 건설되고 있다. 장단반도 내부를 평화특구로 지정하고 시설물을 건설하고자 하는 시·도는 여야를 불문하고 공약으로 내세우고 있으며, 국정과제이기도 하다. 도라산역 남북출입관리사무소가 건립되었고, 도라산과 도라산 전망대의 개발에 대한 계획이 진행되고 있지만 보전에 대한 인식은 부족하다고 할 수 있다.

35. https://newsis.com/view/?id=NISX20200714_0001095210&clD=10817&plD=14000

그림 26. 파주 심층면접 진행



그림 27. 파주 임진각 평화 곤돌라



그림 28. 파주 임진각 평화센터 신규 공사현장



파주지역의 경우 한강 하구의 생태계의 가치가 높은 지역이라 할 수 있다. 하구의 생태계는 계절 및 날씨에 따라 매우 역동적으로 변화하는 특수성을 가진 공간임에도 불구하고 일시적 조사에 국한된 생태 자료를 기반으로 하고 있어 보다 지속적인 생태 모니터링이 필요하다.

그림 29. 파주 불법 농지 매립



역시 민통지역의 꾸준한 축소, 지자체에서 지원하고 있는 인삼밭의 증가, 과수농가의 증가로 인한 농약사용의 증가가 생태계 위협요인으로 자리하고 있다. 나아가 수도권과의 접근성이 높은 지역으로 DMZ 관광을 위한 시설이 증가하고 있다. 이러한 시설물, 배후단지, 도로 등의 증가와 관광객 유입이 지역사회의 이익으로 환원되지 않는 문제는 파주 역시 공통으로 갖고 있다. 습지보호지역이나 민통지역에 오토캠핑장 등이 들어서고 있으며, 기획 부동산을 통한 투기도 만연한 문제를 안고 있다.

또한 파주는 지난해인 2020년 홍수 시 장단반도가 모두 잠기는 등 임진강 범람으로 인한 홍수 피해 우려가 있는 곳이기도 하다. 파주의 경우 한강 하구 준설을 반대하는 주민들의 노력이 있었고, 이 준설을 저지함으로 인해 홍수 피해 위험이 감소하였다고 볼 수 있다.

하지만 홍수 피해를 막기 위해서는 논습지, 하천부지의 모래톱 등을 보전해야 함에도 최근 마정리를 중심으로 농지 매립이 다수 이루어지고 있다. 특히 불법 매립과 원상복구 명령에도 복구가 이루어지지 않고 발농사로 전환하고자 하는 시도가 계속되고 있다. 농지 매립은 삼흥리, 군내면을 비롯 진동면, 진서면 등 민통선 인근지

역에서 전체적으로 진행되고 있다. 특히 진동면, 진서면, 군내면, 장단면에서 활발히 진행되고 있다. 논습지의 급격한 감소와 생태계 영향에서 파주 역시 자유롭지 않은 상황이다.

그림 30. 파주 임진각 인근 불법 하천부지 매립



뿐만 아니라 국가소유인 하천부지에 대한 매립도 꾸준히 이어지고 있어 하천 생태계까지 영향이 있을 것으로 보인다. 하천부지 매립의 경우 임진강 좌우안인 장산면, 운천면, 마정면 등에서 이루어지고 있다. 하천부지에 대한 매립은 불법 행위이기도 하지만 홍수 예방터로서의 기능, 야생동물의 서식지로서의 생태적 가치를 안고 있는 곳이다. 이러한 농경지와 하천부지의 매립은 외지인의 토지 소유가 증가하면서 특용작물 재배와 개발을 위한 과정으로 추정된다.

임진강 및 한강하구의 준설을 반대하는 과정에서 주민(농민 및 어민)들의 생태계에 대한 인식이 변화한 것은 사실이지만 보다 체계적이고 장기적인 인식증진사업은 필요한 상황이다. 토지주의 외지인 비율이 높아 이해관계가 복잡하고, 보호지역으로 지정되었을 때 불이익이 많을 것이라 생각하는 경향이 적지 않았다. 하천부지를 중심으로 우선 보호지역지정 등의 절차가 선행되어야 할 필요가 있다.

파주 역시 지뢰 위험이 상존하고 있었다. 논둑에서 지뢰사고가 발생한 바 있으며, 2~3년 전 해마루촌, 동파리 등에서 주민들의 피해가 있었다. 공사과정에서 공사장비(굴삭기) 지뢰 사고가 2018년 있었으며, 2019년 밭에서 지뢰가 발견된 바도 있었다. 군 당국과의 협의와 노력이 필요한 상황이라 할 수 있다.

그림 31. 파주 초평도 습지



파주는 해이리, 운정신도시 등의 개발이 대규모로 진행되면서 인구도 증가하였다. 이에 따라 민통선의 북상은 물론 다양한 혐오시설이 민통선 이북지역으로 이전 및 신설되는 경우가 있었다.

군부대 유헨지로는 선유리, 봉일천, 광탄 등에 5개 가량의 미군부대 이전 부지가 있으며, 활용 방에 대한 지역사회의 합의는 진행 중이나 우선 토양 및 수질 오염의 확인과 제거가 선결과제이다. 그 정보의 투명한 공개와 활용방안에 대한 논의가 필수적일 것이다.

논농사에서 과수농가 및 인삼밭의 증가는 꾸준히 이루어지고 있으며, 여기서 발생하는 폐기물 및 쓰레기에 대한 관리감독이 제대로 이루어지지 않고 있으며, 군 경계 관리사각지대에 불법 폐기 되는 경우(진동면 하천)가 적지 않아 관리가 필요한 상황이다.

주민들의 인식은 고양시 장항습지의 랍사르 습지 인증 등의 영향으로 보전 가치가 있는 지역에 대해 긍정적으로 변화하고 있으나 관련 사업 예산을 비롯해 지자체의 의지가 중요하다. 파주 오금리의 경우 5년 째 주민 인식증진 사업을 진행하고 있다.

파주의 가장 큰 개발 현안은 문산~도라산 고속도로 건설이다. 문산~도라산 고속도로는 경기도 파주시 월롱면에서부터 파주시 장단면의 도라산역까지를 잇는 10.75km 길이의 신설 고속도로다. 서울~문산 고속도로와 이어지기 때문에 서울에서 개성, 나아가 평양까지 연결가능한 고속도로가 된다. 여기에 임진강을 통과하는 교량(가칭 평화대교)도 건설될 예정이다. 총 공사비용은 5,634억 원이며, 2018년 예비타당성 조사가 면제되었다. 면제 사유는 남북 교류협력 사업이기 때문이다.

이미 자유로와 국도 1호가 직접은 아니지만 서울과 평양 간 연결이 가능하고, 이미 통일대교가 있는 상황에서 평화대교(가칭)을 건설하는 것은 과도하다는 지적이 있다. 뿐만 아니라 장단반도를 중심으로 하는 DMZ 일원, 민통지역에 대한 생태계 파괴 우려가 있다. 공사과정은 물론 도로 건설로 인한 포유류 서식지훼손, 임진강 도래 법정 보호종에 대한 서식지 파괴 위험이 증가한다.

장단반도는 오랜시간 동안 민간인통제 구역으로 한국 토종 개구리이자 세계자연보호연맹(IUCN) 적색목록에서 취약(VU)등급인 금개구리를 비롯한 멸종위기야생생물 II급이자 천연기념물재두루미, 독수리 등의 철새, 샥 등이 발견되는 곳이다.

그림 32. 문산-도라산 고속도로 건설계획(안)



출처 : 동아일보(2020. 10. 12)³⁶⁾, 플랫폼뉴스(2021. 03. 06)³⁷⁾

36. <https://www.donga.com/news/Politics/article/all/20201012/103354363/1>

37. <http://m.pgnews.co.kr/news/newsview.php?ncode=1065575879640312>

더불어 임진강을 통과하는 평화대교는 장어치어, 황복, 웅어 등 회유성 어류에 나쁜 영향을 끼쳐 임진강 수 생태계를 파괴하고 그 결과 어민들의 생존권을 크게 위협할 수 있다. 생물종 뿐만 아니라 지뢰의 위험도 존재하는 곳으로 공사기간의 안전 또한 우려되는 지점이다.

환경부 또한 초기 계획에 반대를 표명하고 노선변경을 제안하였으나 환경영향 최소화 및 갈등 해결을 위한 추가 대책을 전제로 조건부 동의로 입장을 변경하였다. 2021년 6월 17일 환경영향평가 주민설명회는 지역주민들의 불참에도 강행되었다.³⁸⁾

파주의 경우 공릉천 하구가 주요한 철새들의 휴식처이며, 특히 겨울철새들의 영양 보충지이다. 자유로를 중심으로 한강변의 철책을 제거하는 논의가 시작되는 상황에서 인위적 개입을 어떻게 최소화할 것인가를 집중적으로 고민되어야 하는 과제를 안고 있다.

송촌대교 인근의 한강하구 지역은 남북관계에 따라 영향을 받는 곳이기도 하다. 그 이유는 남북협력 사업의 일환으로 준설이 논의되는 공간이기 때문이다. 뿐만 아니라 수도권 골재 공급차원에서 국토부의 준설검토 대상이기도 하다. 하지만 한강 하구의 퇴적물과 부유물은 태안 일대까지 영향을 주는 지역이다. 결국 경기만 일대 생태계의 주요한 영양 공급지로서의 가치를 갖고 있음에도 생태적으로 주목받지 못하고 있다. 임진강을 중심으로 좌우측 생태축을 어떻게 보전할 것인가가 파주 지역의 핵심 과제이다. 파주문산 지역은 남북관계에 따라 개발압력이 매우 높은 공간임에도 이에 대한 관심이 상대적으로 적은 곳이라 할 수 있다.

8) 김포

김포는 지리적으로 수도권(서울)과 매우 가까우면서 또한 북한과 강을 사이에 두고 마주하고 있는 지역이다. 김포는 남쪽을 제외하고 해안과 강을 끼고 있는 지역으로 해안, 하천, 습지, 초지, 경작지, 산림 등의 다양한 생태계를 보유하고 있는 한강하구 공간이라 할 수 있다. 특히 일산대교부터 김포신도시까지의 한강 서안 측 지역과 김포시 북측 지역은 천변 철새들의 주요한 쉼터이자 철새 이동경로 상의 주요한 공간이다. 멸종위기종 및 법정보호종으로는 큰기러기, 쇠기러기, 민물가마우지, 한국산개구리 등의 생물종이 서식하고 있으며, 노랑부리저어새, 재두루미, 새매, 새호리기, 흰꼬리수리, 수리부엉이 등도 발견할 수 있다. 경관적으로는 시암리 돌곶이와 마근포리, 시암리 연화봉 OP 등이 있으며 야생동물보호구역으로는 월곶면 용가리와 한성면 마근포리가 있다.

38. <https://www.hani.co.kr/arti/area/capital/999798.html#csidx6486d374d01c6bdb5b8b6c305e6ebf1>

하지만 김포 신도시를 비롯한 다양한 개발압력이 꾸준히 증가해왔다. 서울 제2외곽순환고속도로 건설로 인한 생태축의 단절 우려가 있으며, 특히 파주에서 김포, 강화로 이어지는 한강하구 습지 연결 공간의 훼손이 우려되는 개발 사업은 계속되고 있다. 소규모 창고, 공장 등은 꾸준히 증가하고 있으며, 택지개발 사업 요구도 증가하고 있다.

민통선과 접경지역의 관심이 주로 연천 인근에 집중되고 있지만 강을 사이에 둔 접경지역인 파주, 김포, 강화 등은 접경지역으로 주목받지 못하고 오히려 서울과의 접근성으로 인해 수도권으로서 교통 인프라 확충과 신도시 등이 꾸준히 논의되고 요구되면서 공약으로도 등장하고 있다고 할 수 있다. 뿐만 아니라 남북관계의 변화에 따라 가장 높은 개발 압력을 받는 곳이기도 하다.

다수의 DMZ 일원 지역이 공통적으로 안고 있는 문제이지만 김포시 역시 민선 7기 지자체의 주요 공약이자 정책과제가 평화안보관광, 남북교류사업 활성화 등이다. 김포에 위치한 애기봉 전망대는 신규로 건설되었다. 전시관, 커피숍, VR 체험, 영상관 등이 중심이 되었으며, 애기봉 평화생태공원이라는 이름으로 2021년 10월 7일 개관하였다.

그림 33. 김포 해강안 도로 등 관광도로 건설 계획(안)



출처 : 동아일보(2019. 06. 14)³⁹⁾

또한 애기봉 관광을 위한 주차장, 카페, 야생화 공원과 같은 배후단지 조성과 도로건설도 진행되고 있으며, 모노레일을 건설하고자 하는 의지를 갖고 있는 것으로 알려져 있다. 애기봉 주변 한강하구를 따라 해강안(海江岸) 경관 일주도로인 ‘김포 평화로’를 개설하고자 계획하고 있다. 성동리~용강리 1구간 7.3km, 조강리~애기봉 2구간 3.5km, 애기봉~시암리 3구간 6.3km, 시암리~전류리 4구간 8.6km 등 총길이 25.7km다. 환경영향 평가가 진행 중이다. 기존 농업도로를 활용할 계

획이라 밝혔으나, 일부 구간은 철책선 바로 옆을 닦아야 할 필요가 있어 군부대와 협의하고 있다.⁴⁰⁾ 뿐만 아니라 김포시는 대명항을 남북교류의 중심지로 만들겠다는 계획도 갖고 있다.⁴¹⁾

39. <https://www.hani.co.kr/arti/area/capital/999798.html#csidx6486d374d01c6bdb5b8b6c305e6ebf1>

40. <https://www.donga.com/news/article/all/20190613/95986813/1>

41. <https://www.donga.com/news/Society/article/all/20190613/95986813/1>

그림 34. GTX-D 노선(안)과 주민들의 요구

출처 : (좌)뉴스시스(2021. 06. 29)⁴²⁾, (우)생태지평

김포는 일반 산업단지가 15개로, 지난 민선 6기 당시 산업단지가 급증하였다. 지역의 농업 마을을 잠식하고 있는 상황이다. 김포 신도시를 비롯하여 토지가격이 급상승하고 있고, 민통선 주변 접경지역으로 개발을 확장하고자 하는 시도가 계속되고 있는 상황이다. 애기봉 인근 또한 유사한 계획의 일환이다.

김포의 가장 큰 개발 현안은 서부권 광역급행철도(GTX-D)라 할 수 있다. 2021년 4월 광역급행철도 초안은 김포(장기)에서 부천 종합운동장의 연결 방안이었다. 이후 지역 주민들은 김포에서 강남의 직결 노선을 요구하고면서 강하게 반발하였다. 이후 6월 29일 정부는 제4차 국가철도망(2021~2030년) 구축계획 발표를 통해 기존의 수도권 광역급행철도(GTX) 3개 노선 계획에 더해 김포와 부천을 잇는 이른바 '김부선'(GTX-D노선)을 신설하기로 했다. 정부는 GTX-B노선 사업자와 협의를 거쳐 부천종합운동장역부터 여의도역, 용산역 등 서울 도심까지 직결 운행하는 방안을 추진하겠다고 밝혔다. 그럼에도 여전히 김포 지역 주민들은 강남 직결을 요구하고 있는 상황이다. 이로 인한 부동산 가격의 상승과 개발 압력은 더욱 증가하고 있다.

9) 강화

파주에서 강화는 넓은 강 하구의 평야를 중심으로 하는 공간이면서 또한 강을 사이에 두고 북한과 맞닿은 지역이다. 뿐만 아니라 수도권과의 접근성이 좋아 다수의 관광객이 찾는 공간이기도 하다. 접경지역이라기 보다 한강 하구의 중립지역으로 존재하며 저어새 보호구역 뿐만 아니라 습지보호구역, 해양보호구역 등이 다양하게 존재하는 공간이다.

42. https://newsis.com/view/?id=NISX20210629_0001493697

그림 35. 강화 심층면접 진행



강화군 차원에서는 외포리에서 석모도 지역에 다양한 레저시설의 장려, 짚라인 혹은 골프장 건설 등의 소규모 개발이 꾸준히 진행되고 있으며, 주차장, 마을길, 산지개발 주택건설, 수로확장 공사, 복토 등이 일상적으로 진행되고 있다.

강화도의 민통선 이북지역은 양사면과 교동도라고 할 수 있다. 출입이 크게 어렵지는 않으며, 주민들이 일상적으로 출입에 불편은 느끼고 있는 지역은 아니라고 할 수 있다. DMZ 일원이라고 보기 보다 북방한계선(NLL ; Northern Limit Line)이 사실상 국경으로 접경지역이라 할 수 있다.

1953년 정전협정에서는 남북한 육상 경계선 만을 설정하고 해양 경계는 국제적 통용 영해 기준 3해리에 입각해 서해 5개 도서(백령도·대청도·소청도·연평도·우도)와 북한 황해도 지역의 중간선을 기준으로 ‘북방한계선(NL, Northern Limit Line)’을 설정하였다.⁴³⁾

해양의 북방한계선은 서해 백령도·대청도·소청도·연평도·우도의 5개 섬 북단과 북한 측에서 관할하는 옹진반도 사이의 중간선을 말하는데, 991년 체결한 ‘남북기본합의서’ 11조의 ‘남과 북의 불가침 경계선과 구역은 1953년 7월 27일자 군사정전에 관한 협정에 규정된 군사분계선과 지금까지 쌍방이 관할해 온 구역으로 한다’고 규정한 바 있어 한국의 실질적인 해상경계선 역할을 해오고 있다. 북한 측이 1973년, 1993년, 2003년 등에 이에 대한 이의제기를 한 바 있으며, 연평도를 비롯하여 무력 충돌이 있기도 하였다.

43. 동해상에는 군사분계선(MDL) 연장선을 기준으로 하여 ‘북방경계선(NBL, Northern Boundary Line)’을 설정하였다. 1996년 7월 1일 동해상의 북방경계선을 북방한계선으로 명칭을 통일하였다.

강화도는 대형하구 갯벌이라는 생태적 가치가 뛰어나며, 특히 남단 갯벌은 다양한 철새와 멸종위기종을 관찰할 수 있는 공간이다. 섬임에도 논습지가 매우 발달되어 있을 뿐만 아니라 산지가 적지 않아 복합적인 생태계를 보유하고 있다. 어업은 물론 논농사를 중심으로 하는 농업이 발달되어 있으며, 인삼, 순무, 포도와 같은 밭농사도 적지 않다. 지리적으로 수도권에서 가까워 관광지로서의 개발이 빠르게 진행되고 있다. 해안가를 중심으로 펜션과 같은 숙박시설이 약 2천여 개로 10년 사이 4배 가량 증가하였다. 이러한 시설들은 빛조명의 증가와 이로 인한 곤충 및 조류의 영향이 있을 것으로 보여진다.

영종도와 신도를 연결하는 다리가 착공될 예정이며, 2020년 1월 예비타당성 조사가 면제된 사업이다. 이는 서해평화도로 1단계 사업이며, 2단계 사업으로 신도~강화도 다리 건설, 강화에서 개성까지 연결하고자 하는 계획이 구상되어 있다.

구체적인 계획은 진행되어 있지 않지만 지자체를 중심으로 국가도로망계획에 포함하고자 하는 요구가 있다. 이 사업은 국책사업으로의 전환을 요구하는 지역내 여론이 적지 않다. 뿐만 아니라 선거 시기마다 등장하는 공약이기도 했다. 2020년인 지난해보다 구체화되어 제안되어 있다. 또한 2022년 지방선거를 앞두고 공약으로 등장할 것으로 예상된다. 교량건설이 강화남단 갯벌을 훼손할 가능성이 높아, 이에 대한 보호대책 마련이 요구되고 있다. 구체적으로 습지보호지역 지정 활동 등이 진행 중이다.

그림 36. 강화 서해평화도로 및 강화인근 도로건설계획(안)



출처 : 경기일보(2014. 03. 20)⁴⁴⁾, 뉴시스(2019. 02. 17)⁴⁵⁾

강화도의 생태 변화에 가장 큰 영향을 미친 개발 사업으로는 교동대교와 석모대교가 있다. 특히 교동대교의 건설 이후 수로의 변화가 진행되었고, 교동도 남단의 퇴적물이 크게 줄었다. 퇴적양상의 변화는 교각의 영향으로 추정된다. 영종도의 공항건설과 개발 이후로도 퇴적의 변화가 크게 있었는데, 특히 장화리의 퇴적 양상이 크게 변화하면서 축소되었다. 교동도까지 김포에서 직선으로 이어지는 48번 국도와 연계도로의 건설은 산지를 깎아 건설되었으며, 이로 인한 생태계 변화도 매우 크게 진행되었다. 강화도 내부에서도 논습지의 축소가 몇 년 사이 크게 진행되고 있으며, 고령화로 인해 토지의 외지인 매매가 증가하고 있다. 남북관계가 개선되는 시기마다 토지가격의 상승이 큰폭으로 일어나는 곳이기도 하다.

강화 또한 대북전단 살포와 대남방송으로 인한 주민들의 불안이 있으며, 연평도 포격 이후에 대피소 또한 전면 정비/건설 되었다. 강화도 남단 갯벌인 외포리에서 묵함지뢰가 발견된 바 있으나 일상적인 불안을 느낄 정도는 아니며 갯벌지역임에도 맨손어업보다는 근해 어업이 다수인 지역이라 할 수 있다. 교동도 북측의 개방과 철책 제거 등이 추진되고 있는데, 이 곳은 어류의 산란장이라 어장 훼손의 우려가 있다. 또한 국토부의 한강 하구 모래채취 계획에 대한 어민들의 반대가 적지 않을 것으로 추정된다.

수도권 인접 지역으로서의 정체성이 적지 않아 전체적으로 개발에 대한 요구가 큰 지역이라 할 수 있다. 정치권이 이러한 요구에 적극적으로 조우하면서 선거 시기에 공약으로 자주 등장하는 지역이기도 하다. 그럼에도 최근 습지보호지역 등 보호지역에 대한 인식이 긍정적으로 변모하고 있다고 볼 수 있다. 배타적 어업권 보장 등 장기적 이익에 대한 기대가 있는 편이라 할 수 있다.

여전히 외지인과 토착민의 갈등이 존재하고 있으며, 한국전쟁 다시 반목과 갈등의 역사로 인한 갈등이 일상적이진 않지만 깊이 잔존하고 있다. 그럼에도 갈등을 치유하기 위한 노력이 시도되지는 않았다. 보수 정치색이 강한 곳으로 평화전망대의 전시물 또한 전쟁, 반공 중심으로 구성되어 있다.

44. <http://www.kyeonggi.com/news/articleView.html?idxno=749323>

45. <https://m.news1.kr/articles/?3542429>

2 현황과 정책과제의 도출

DMZ일원의 접경지역 주민들은 남북관계의 변화에 따라 개발에 대한 기대와 함께 관광객 유치를 위한 다양한 개발사업 등이 진행되면서 지가의 상승과 외지인 유입으로 인한 생태계 훼손의 우려가 존재하고 있었다. 지역의 현지 조사 결과 도출한 공통적인 지역의 생태계 및 공동체 위협 요인과 그 예상영향은 <표 11>과 같다.

표 11. 지역 공통 생태계 위협 요인과 그 영향

주요 현안	주요 영향
지뢰 위험	2~5년에 한번씩 농경지나 공사과정에서 지뢰 사고가 발생 지역사회에서는 공론화를 꺼려함 대인 지뢰의 경우 탐지가 거의 불가능함에도 민통선의 복상에 따라 지뢰 사고의 위험 증가
가축 전염병	DMZ일원을 중심으로 확산되는 아프리카 돼지열병으로 적지 않은 지역이 출입이 통제되고 있음 조류독감 등 접경 지역의 축산 농가 피해 및 살처분으로 인한 오염
고령화	지역 주민들의 고령화에 따라 농업이 지속되기 어려움 지역사회의 다양한 문제에 대한 공동 대응 및 시민사회의 성장을 기대하기 어려움
논습지의 감소	고령화와 지가 상승, 쌀값 변동(하락)에 따른 논농사의 감소 논습지의 생태적 가치에 대한 인식 부족
특용작물 발농사의 증가	과수원, 인삼밭, 하우스 등을 통한 특용작물 재배를 군청 등에서 장려(보조금 지원 등) 농약사용의 증가로 인한 생태계 영향 산지를 개간한 발농사(인삼밭)의 경우 홍수로 인한 산사태 위험 등 존재
외지인 지주 비율 증가	남북관계의 변화에 따라 개발호재, 투기 목적의 외지인 토지 투자 증가 지대의 상승과 농업 지속의 어려움 개발에 대한 기대 및 공동체 분열 민통선 이북 지역에 대한 토지 거래도 증가
민간인출입 통제구역 축소	민간인 출입 통제지역이 감소하고 출입이 용이해지면서 지가상승 및 개발에 대한 기대증가 기업형 축사 및 발농사 증가 등의 생태계 위협 우려 존재 지뢰 사고의 위험 증가 출입의 증가로 인한 생태계 교란 및 위험 증가
소규모공장, 물류창고, 기업형축사 증가	민통선 복상에 따라 해당 지역에 기업형 축사 등 주민기피시설의 증가 물류창고나 소규모 공장 역시 난립

주요 현안	주요 영향
관광객 유치를 위한 시설물 증가	안보관광객 유치를 위한 전망대, 곤돌라, 모노레일, 박물관 등의 시설물 건립 증가 이를 위한 주차장, 연결도로, 배후관광단지, 호텔/숙박시설 등 연계 시설물 건립 증가 '안보'중심의 운영 프로그램도 다수
도로 및 철도 건설	남북교류사업을 위한 도로(고성, 파주, 철원 등) 신규사업 다수, 지자체장의 공약으로 꾸준히 등장 도로건설로 인한 생태계 단절과 조류 생태계 위협 민통선 내부 지역의 파편화, 연결된 DMZ일원 생태계 연속성 상실 지자체의 관광객 유치 차원의 점단위 개발 지속적 진행
군부대 유희지/부지 오염	DMZ 일원의 군부대 이전에 따른 군기지 유희지 증가와 지역 경제 침체 국방부가 해당부지를 민간/개인에게 매각할 경우 난개발의 우려 존재 사격장 및 폐기물 매립 등의 군기지 오염으로 인한 취수원 및 토양 오염 우려
태양광 설비 증가	태양광 설비가 산지를 절개하여 들어서는 경우가 다수, 홍수 시 산사태 피해우려 논습지에 태양광 설비 증가. 논습지 감소 우려 지역사회의 갈등 심화
대북전단 살포	현재는 감소하고 있는 위협이나 대북전단 살포로 인한 접경지역 주민들의 위험 증가 남북관계 경색 시 대남방송의 증가 등 주민 불안 증가
지역 내 주요 갈등	분단 이후 이념 갈등으로 인한 감정 잔존 외지인과 원주민 사이의 갈등 보호지역지정과 개발이익 기대 사이의 갈등

1) 지뢰 위험

먼저 DMZ일원은 지뢰의 위험이 상존하는 공간이다. 심층면접 대상자들은 공통적으로 2~5년에 한번 정도 지뢰사고가 발생한다고 언급하였다. 농수로, 논둑과 같이 농민들이 일상적으로 출입하는 공간은 물론 공사과정에서 사고가 발생하는 경우도 있었다. 그럼에도 지역사회의 부정적 이미지가 알려지는 것을 우려하여 적극적인 문제 해결이나 보상 등을 요구하지는 않는 상황이다. 특히 민통선의 북상에 따라 기존에 민간인 통제구역이었던 곳에 출입이 잦아지고, 시설물 공사나 도로 확장 등의 과정에서 지뢰사고가 발생하는 경우가 존재한다. 지뢰는 과거 한국전쟁 당시 매설된 지뢰가 제거되지 않고 남아있는 경우와 여름 장마철 이후 북쪽에서 유실된 목함지뢰가 발견된 경우로 나눌 수 있다.

국민권익위원회의 실태조사 결과에 의하면 후방지역은 1980년대까지 방공기지 위주로 40곳에 대인지뢰 6만발이 매설됐다. 국방부가 1998년부터 제거작업을 했지만 아직도 35곳에 약 3천여 발이 남아 있어 주민 안

전을 위협하고 있었다. 전방 지역에는 매설 규모를 모르는 미확인 지뢰지대 202곳이 있는데 전체 지뢰지대의 84%를 차지한다(국민권익위원회, 2021. 06. 17).⁴⁶⁾

그림 37. 철원 노동당사 도로 인근 지뢰 위험 표지



국방부 조사에 의하면 지뢰지대는 여의도 면적의 44배인 128km²(1,306곳)으로 매설량은 최소 82만8,000발에 달한다. 비무장지대(DMZ)와 서해 5도, 민통선 지역에 82만 5,000발이 묻혀있다. 전방 이외 서울 우면산, 부산 태종대, 경기 남한산성 등 주민이 자주 찾는 명산이나 마을 뒷산 33개 지자체 35곳에도 3,000여발이 매설돼 있다. 광역시별로는 경기도가 15곳으로 가장 많고 충남 6곳, 강원·경남 각 3곳, 부산·경북·전남·전북 각 2곳, 서울·인천·대구·울산·충북에 각 1곳이다. 1950년 이후 지금까지 1,000여 명의 민간인이 지뢰사고로 피해를 입은 것으로 추정된다.

지뢰 매설에 대한 정보를 주민들이 잘 알지 못하는 경우가 많았고 지뢰 제거작업을 하고도 완전 제거를 확신

46. 국민권익위, “안보상 필요 없는 군 지뢰 매설현황 등 공개해야” 제도개선. 2021. 06. 17

하지 못해 여전히 주민 출입을 막는 곳도 많았다. 사유지에 철조망을 쳐 토지이용을 장기간 제한하거나 제거 과정에서 사유지 침범과 농경지를 훼손해도 보상하지 않아 민원도 자주 발생한다.

특히 문제가 되는 것은 국방부(합동참모본부)는 남북 분단 특수성과 군 기지 보안을 이유로 매설지뢰 제거 중인 후방지역을 일부만 공개하고 있다. 일부 군부대는 지자체 홈페이지를 통해 주민들에게 지뢰 매설지와 접근금지를 공지하고 있지만 이 경우 외지인은 정보를 알 수 없다는 문제가 지적됐다. 한강하구의 경우 집중호우와 홍수, 장마 등으로 인한 지뢰 유실 취약지역이다. 사람들의 출입이 잦은 곳은 그만큼 철저한 관리가 필요하다고 할 수 있다.

시민사회에서는 지뢰문제 해결을 위한 ‘국제지뢰행동표준(IMAS)’의 중요성을 언급하고 있다. 이는 지뢰문제를 해결하기 위해 UN에서 제공하는 국제표준으로 지뢰의 제거를 비롯하여 관련 토지 해제, 토지 이양, 피해자 보상, 조사, 정보관리, 산업·안전·보건 활동을 포괄하는 내용을 담고 있다. 캄보디아, 라오스, 베트남 등은 총리 혹은 대통령 직속 전담 기구를 통해 지뢰문제를 담당하고 있다. 캄보디아의 경우 2019년 한 해 동안에만 우리나라 전체 지뢰지대 넓이(128km²)보다 넓은 130km²를 지뢰지대에서 해제했다고 알려져 있다.⁴⁷⁾

지뢰문제에 있어 가장 중요한 것은 국방부와의 협력이다. M14 대인지뢰의 경우 무게 100g에 지름 5.5cm 이고, 플라스틱 재질이어서 탐지가 어렵다. 이러한 지뢰의 경우 보다 적극적인 탐지와 제거 노력이 진행되지 않으며 안된다.

국민권익위는 지뢰지대의 정보를 해당 지자체에 연 2회 이상 통보하도록 하며, 사유지 차단철폐 설치·해제, 사후관리, 손실보상 등 민간 규제에 대한 보호장치를 마련하고, 안전한 관리와 계획적 지뢰제거를 위한 특별법을 제정하도록 했다. 이와 함께 지뢰 사고가 발생하면 국가배상 절차를 반드시 안내하고 민간인 지뢰피해자 현황을 전수 조사해 국가차원에서 통합관리 하도록 권고하였다.

지뢰 문제는 민통선 북상과도 연동된다. 미확인 지뢰지대는 물론 전후 잔류 폭발물 지역이 민간인들에게 노출될 수 있다. 뿐만 아니라 지뢰를 제거하는 과정에서 생태계의 훼손 가능성이 증가한다. 이미 남북관계 개선 과정에서 2018년 북한과 남한은 GP 및 군사시설, 지하시설 등을 폭파하면서 인근 생태계가 큰 영향을 받았을 것으로 추정된다. 현재 군이 진행하는 지뢰제거 방식은 생태계를 전혀 고려하지 않은 채 진행되고 있다. 군의 지뢰제거방식은 일괄폭파방식으로 개별 제거방식이 아니며, 완전히 일괄적으로 파괴하는 방식이라 할 수 있다.

47. <https://www.hani.co.kr/arti/area/capital/998181.html#csidx2712fe7f02c75b3b2a5222a50d06c49>

현재 DMZ일원에는 최초 민통선이 설정되었을 때부터 남방 한계선 이하 30km 지역에 광범위하게 지뢰가 매설되어 있는 것으로 알려져 있으나 구체적인 자료는 존재하지 않는다. 대부분이 미확인 지뢰지대로 관리되고 있다.

표 12. 국민권익위원회 권고 주요내용(21. 06. 17)

주요 현안	조치사항	대상기관
지뢰 위험지 대국민 공개 및 홍보 강화	■ 군사적 효용 없거나 민간피해 예방 등 위해 제거대상인 지뢰지대 정보 (위치, 일정 등)는 공개 가능하도록 법제화 ■ 지뢰제거 관련 정보의 관할 지자체에 연 2회이상 공유 및 주민대상 상시 홍보 실시, 외부기관 문의 시 관련 정보를 보안성 검토 후 제공토록 지침 반영	국방부
	■ 숲가꾸기, 문화재 발굴 등 공공사업 추진(접경지, 군부대 인근) 시 개시 전 지뢰 매설지인지 필수 확인하도록 안전관리 매뉴얼 반영	산림청, 문화재청
재산권 침해 보상절차 명확화	■ 차단철책 설치, 지뢰유실 등 재산피해는 국가배상 체계로 배상 가능함을 군부대가 주민간담회 등에서 필수 전파할 수 있도록 표준안내문 시달 ■ 지뢰 제거작업 사유지 피해는 우선 토지보상법 체계로 보상하는 집행절차를 검토 후 마련, 손실보상 법제화 병행 추진 - 유실지뢰 제거 등 수행 시 민간에 부당한 물자, 시설 등 요구 또는 부담시키지 못하도록 금지지침 반영	국방부
지뢰 위험구역 설정 적정성 확보	■ 지뢰지대 위험구역 설정 원칙, 차단장치 설치 범위, 지정·해제 절차, 당사자 의견청취 등을 법제화 - 기준마련, 전체 실태조사, 구역범위 재획정, 순차 철거·반환 등을 수행할 수 있는 근거 규정	국방부
민간 지뢰피해자 체계적 관리	■ 국가차원에서 군인과 민간인 지뢰피해 현황을 통합관리하는 체계 마련, 국가자료DB 구축 및 대응 ■ 지뢰사고 발생 시 국가배상 구제절차 안내를 의무화하도록 지침 반영	국방부
유엔 국제기준 적용 지뢰제거 표준체계 마련	■ 유엔 국제지뢰행동기준(IMAS) 기반으로 매설 지뢰의 안전관리 및 계획적 제거 추진 위한 특별법 제정 ■ 국가차원에서 지뢰 관리 및 제거작업을 전담할 조직과 인력을 확보하기 위한 법체계 마련	국방부

2) 가축 전염병

아프리카돼지열병(ASF)은 치사율이 100%로 축산 농가에는 매우 치명적인 가축 전염병이다. ASF에 대해 농식품부는 2019년 9월부터 가장 높은 단계의 방역 수준인 ‘심각’ 단계로 위기경보 수준을 유지하고 있다. 2년 가까이 초경계모드를 유지하고 있는 것이다. 2021년 7월 5일 현재까지 확진 누계 상황은 양돈의 경우 17건(경기 9건, 인천 5건, 강원 3건), 멧돼지 1,444건(경기 635건, 강원 809건)이다.

고병원성 AI보다도 발생 빈도가 더 낮은 ASF에 대해 증수본이 종식 선언을 못하는 이유는 두가지다. ASF 감염 원인인 멧돼지의 특성, 그리고 백신 상용화의 지연 탓이다. 또한 ASF의 주요 전파 주체는 야생 멧돼지인데, 특정 시점에 떠나는 철새의 AI와 달리 산에 거주하는 동물이다. 또한 멧돼지의 관리 주체는 농식품부가 아닌 환경부이며, 자유롭게 이동하는 멧돼지를 관리하는 것이 쉽지 않다. 예방이 사실상 불가능에 가깝다는 것이다. 사육돼지에서는 2021년 5월 이후 ASF 발생이 거의 없었으나 야생 멧돼지에게서는 매달 꾸준히 확진 사례가 나오고 있다.

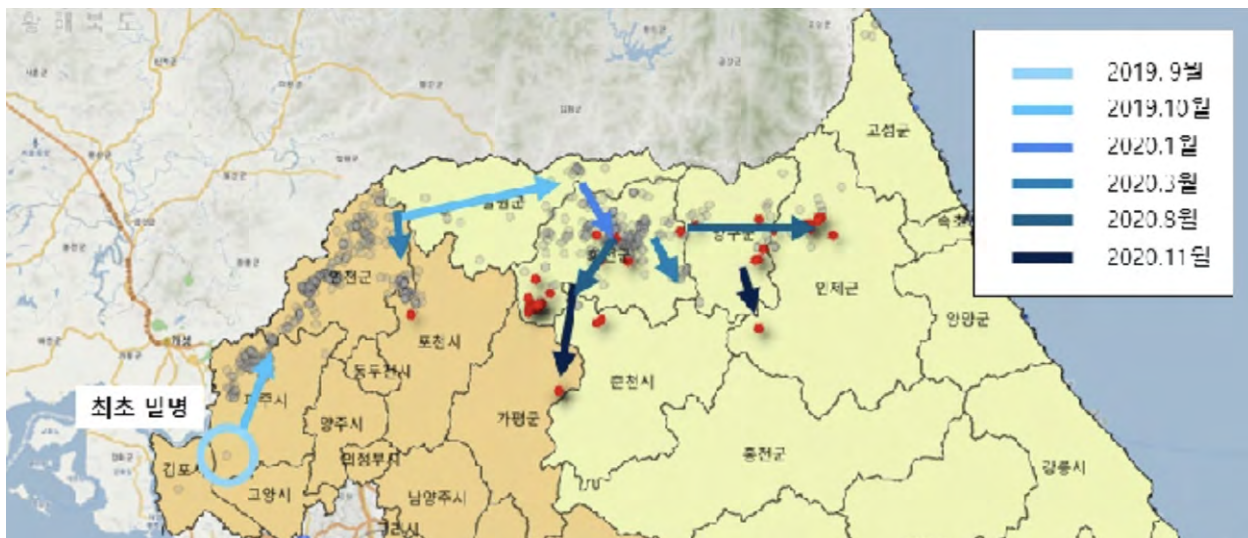
그림 38. 강원도 고성지역 돼지열병 확산 방지 철조망



뿐만 아니라 중국, 미국, 스페인, 러시아 등 전세계가 매달려 ASF 백신 개발에 나서고 있지만 바이러스의 변이가 잦고 대량 생산이 가능하도록 상용화를 할 수 있는 기술이 찾아 어렵다는 점도 있다. 장마와 함께 북한과의 접경 지역에서 오염원이 하천을 따라 유입될 우려도 존재한다.

실제로 현지 조사과정에서 접경 지역의 대부분이 ASF 방역에 매우 신경 쓰고 있었으며, 축산농가 또한 우려가 컸다. 이러한 ASF는 북측과 오가는 멧돼지로부터 전파되는 것으로 추정된다.

그림 39. 돼지열병 확산 추이



출처 : 대한경제(2021-03-03)⁴⁸⁾

이러한 접경지역의 가축 전염병은 두 가지 과제를 남긴다. 첫 번째는 연천에서의 사례와 같이 민통선 이북, 출입제한구역에 가축의 사체를 매립(야적)하는 경우이다. 하천과 지하수의 오염과 같은 민통선 이북 지역의 환경 영향이 매우 클 것으로 예상된다. 출입을 제한하면서 생태계가 유지되는 공간으로 보전하는 것이 아니라 쓰레기의 무단/불법 투기, 매립과 같은 오염 우려가 존재한다. 이는 혐오시설의 민통선 지역 건설의 우려와도 결을 같이 한다. 파주, 연천 등의 지역은 개발이 진행되면서 신도시나 지구단위 개발이 이어지면서 거주 공간이 확장되는데, 주거지역의 배후 시설 중 기피 시설이 민통선 인근에 건설될 우려가 존재한다. DMZ일원과 민통선에 대한 공간을 ‘미개발지’ 혹은 ‘불모지’ 등으로 인식하는 행정과 주민들의 인식이 개선되어야 할 필요가 있다.

두 번째는 남북 간 가축 전염병 문제에 대한 긴밀한 협력이 요구된다. 발생한 가축질병에 대한 정보 교류, 치료 및 예방 방안, 의약품 교류 등의 긴밀한 협력을 통해 예방과 방역에 대한 사전 조치가 가능하도록 분야별 협력을 강화하는 것이 필요하다고 할 수 있다.

48. <https://www.dnews.co.kr/uhtml/view.jsp?idxno=202103030738012480883>

3) 고령화, 농업인구의 감소

한국농촌경제연구원에 의하면 2020년 농가 호수는 전년 대비 0.6% 감소한 100.1만 호, 농가인구는 1.0% 감소한 222.2만 명으로 전망되었다. 특히 65세 이상 농가인구 비율은 2019년 46.6%에서 2025년 52.2%, 2030년 57.2%에 이르러 농업노동력의 고령화 현상은 가속될 전망이다.

또한 2020년의 전체 경지면적은 전년 대비 0.9% 줄어든 156.7만ha로 전망되었다. 경지 면적 보다 농가 인구의 감소폭이 더 커서 농가 인구 1인당 경지 면적은 전년 대비 0.2% 증가한 70.5a이며, 경지면적보다 재배면적 감소폭이 더 커서 경지이용률은 0.1%p 하락한 107.1%이다. 장기적으로는 농업인의 고령화, 농지전용 수요 증가 등으로 인해 경지면적은 지속적으로 감소하여 2025년 152.1만 ha, 2030년 149.6만 ha로 전망되었다.

표 13. 경지면적과 경지이용률 동향과 전망

구분	2000	2019	전망			연평균 변화율(%)		
			2020	2025	2030	19/00	20/19	30/20
경지면적(천 ha)	1,889	1,581	1,567	1,521	1,496	-0.9	-0.9	-0.5
농가인구당 경지면적(a)	46.9	70.4	70.5	73.6	76.2	2.2	0.2	0.8
경작가능면적(천 ha)	1,899	1,533	1,519	1,474	1,450	-1.1	-0.9	-0.5
재배면적(천 ha)	2,098	1,643	1,627	1,584	1,528	-1.3	-1.0	-0.6
경지이용률¹(%)	110.5	107.2	107.1	107.5	105.4	-0.2%p	-0.1%p	-0.2%p

주: 경지이용률 (재배면적 / 경작가능면적×100)으로 산출

자료: 통계청 『농업면적조사』; 한국농촌경제연구원 KASMO(Korea Agricultural Simulation Model)

2020년 농작물의 재배면적은 엽채류 및 근채류를 제외한 다른 품목류의 재배면적 감소로 전년 대비 1.0% 감소한 것으로 나타났다. 쌀을 포함한 곡물 재배면적은 전년 대비 0.9% 감소한 91.6만 ha 였으며, 채소류 재배 면적은 전년 대비 1.0% 감소한 26.4만 ha로 전망되고, 그 중 엽채류와 근채류는 배추와 무 중심으로 증가하여 전년 대비 각각 7.1%, 0.6% 증가한 반면 조미 채소류는 마늘과 양파의 감소 폭이 커 7.6% 감소, 과채류는 수박과 호박의 감소 영향으로 1.4% 감소하였다.

표 14. 부류별 재배면적 동향과 전망

단위: 천 ha

구분	2000	2019	전망			연평균 변화율(%)		
			2020	2025	2030	19/00	20/19	30/20
전체 경지면적	2,098	1,643	1,627	1,584	1,528	-1.3	-1.0	-0.6
곡물류	1,318	924	916	882	827	-1.9	-0.9	-1.0
채소류	386	267	264	251	246	-1.9	-1.0	-0.7
엽채류	76	42	45	44	42	-3.0	7.1	-0.7
근채류	45	22	22	21	21	-3.7	0.6	-0.6
조미채소류	168	105	97	87	85	-2.4	-7.6	-1.3
과채류	69	42	42	41	41	-2.5	-1.4	-0.2
과수	173	161	158	155	152	-0.4	-1.4	-0.4
특용·약용	92	81	79	79	80	-0.7	-2.4	0.1
기타작물	129	210	209	217	223	-2.6	-0.9	0.7

주: 통계청의 통산물 부류별 재배면적 작성 기준과 동일하게 작성

자료: 통계청 『농업면적조사』, 한국농촌경제연구원 KASMO(Korea Agricultural Simulation Model)

과수 재배면적은 사과와 배 재배면적이 크게 감소하여 1.4% 감소하였으며, 특용·약용 작물과 기타 작물은 전년 대비 각각 2.4%, 0.9% 감소한 것으로 나타났다. 중장기 적으로는 특용·약용작물과 기타 작물을 제외한 모든 품목류의 재배면적이 감소할 전망이다. 분야별로는 곡물류 재배면적이 연평균 1.0%로 가장 큰 폭으로 감소하였다.

농업 인구의 감소에는 노임, 임차료, 사료비 등의 상승도 주요한 요인이 되고 있다. 2020년에는 전년 대비 농업입가격지수가 3.5% 상승할 것으로 전망되었다. 특히 COVID-19의 확산에 따른 국제 유가 하락으로 영농 광열비는 크게 하락하였지만 농약비와 비료비, 영농자재비 등의 상승으로 투입재 가격은 전년대비 3.1% 상승하였다. 에너지는 더 많이 쓰지만 농업에 투입되는 비용도 함께 증가한 것이다. 노임의 경우 코로나19 확산에 따른 농업 고용노동력 부족으로 전년 대비 4.3% 상승하고, 임차료는 2.7% 상승하였다.

농가 인구를 살펴보면 중장기적으로 꾸준히 감소할 것으로 예측되었다. 2030년까지 연평균 1.2% 감소하여 농가 인구가 약 196만 명으로 전망되었으며, 인구의 증가와 함께 총인구 대비 농가 인구 비중은 3.8%로 줄어들 것으로 보인다.

고령화 또한 가속화되어 2019년 65세 이상 농가 인구 비율은 2000년 대비 연평균 1.3%p 증가한 46.6%가량이다. 2020년은 전년 대비 0.6%p 증가한 47.1%으로 전망, 2025년과 2030년은 각각 52.2%, 57.2%에 이르러 농업노동력의 고령화 현상은 가속될 것으로 보인다. 농가 호수도 2000년 138.4만 호에서 2019년 100.7만 호로 연간 1.7% 감소하였으며, 2020년은 전년대비 0.6% 감소한 100.1만 호로 전망, 2020~2030년연평균 0.7% 감소하여 농가 호수는 93.7만 호 수준까지 감소할 것으로 전망된다.

국산 농산물의 소비 감소, 농산물 수입증가, 농업 교육 조건 악화, 도·농 간 소득격차 증대, 농업여건 악화는 농업 인구의 고령화와 농촌의 공동화를 더욱 가속화할 것으로 전망하고 있다.

4) 논습지의 감소와 특용작물 농업 증가

접경지역 뿐만 아니라 전국적으로도 공통적으로 겪고 있는 주요한 변화 중 하나는 논습지의 감소추세이다.

표 15. 연도별 경지면적 및 증감률 추이⁵⁰⁾

단위: 천ha, %

구분	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20
경지면적	1,730	1,711	1,691	1,679	1,644	1,621	1,596	1,581	1,565
논	966	964	934	908	896	865	844	830	824
밭	764	748	757	771	748	756	751	751	741
증감률	-	-1.1	-1.2	-0.7	-2.1	-1.4	-1.6	-0.9	-1.0

한국의 농지는 2007년 말 기준으로 178만 2,000ha로 전체국토면적(997만2,000ha)의 17.9%를 차지하였으며, 이중 60%(107만ha)가 논이며 40%(71만 2,000ha)는 밭으로 구성되어 있었다. <표 14>와 <그림 40>에서 보여지듯 논 경지면적은 꾸준히 감소하고 있으며, 밭에 비해 그 감소 추세가 더욱 가파르다.

전술한 바와 같이 이러한 변화의 중심에는 농업인구의 고령화와 농업 인구의 감소가 있다. 논은 그 자체로 습지의 생태적 가치를 안고 있다. 람사르협약 COP10 결의문 10.31(Ramsar COP10 Resolution X.31)인 ‘습지로서의 논 생물다양성 강화(Enhancing Biodiversity in rice as wetland systems)’는 다양한 생물들

50. '2020년 경지면적조사 결과' 통계청 보도자료, 2021. 02. 26

의 서식처로서의 논을 가치를 재조명하여 논을 생태적 가치에 대한 인식을 확산시키고 논을 생물다양성 증진을 위해 지속가능한 농법을 시행하도록 촉구하는 결의문이다.⁵¹⁾

국제적인 주요 습지로서 인정된 논을 기능과 가치를 살펴보면 첫째, 논은 주변의 포유 동물까지도 드나들며 주변 생태계를 더욱 풍요롭게 하며 다양한 생명들이 건강하게 살 수 있는 서식지 역할을 한다. 농약과 제초제를 사용하지 않는 논에는 여러 가지의 미생물과 식물들을 비롯 다양한 먹이 피라미드를 형성하며 살아가게 된다.

둘째, 수질정화기능이다. 논을 정화능력은 보통 관개 수일 때는 정화율이 31.6%이다. 논에 들어오면 질소는 52.1~66.1%, 인산은 26.7~64.9%가 정화 된다. 물속의 질소와 인산을 이끼나 잡초도 흡수 하지만 대부분을 벼가 흡수한다.

셋째, 논은 대기온도의 조절과 정화기능을 갖는다. 대기 중으로 증발하는 논을 물로 인해 여름철 대기 온도를 낮추는 냉방기 기능을 하는 것 뿐만 아니라 이산화탄소를 흡수하고, 대기를 정화하는 기능을 한다. 넷째, 논을 홍수조절 가치기능 및 지하수함양 효과이다. 논 자체가 저수지 기능을 하며, 지하수를 함양하는 기능도 갖고 있다.

식량제공이라는 기능 외에도 생태적으로 뛰어난 기능을 갖고 있는 논을 가치에 대한 중요성이 국제적으로 주목받게 되는 것은 2002년 스페인 발렌시아에서 개최된 랍사르 총회였다. 이후 중요한 자연자원으로 주목받으면서 논을 생물다양성 증진을 위한 지속가능한 농법의 시행을 촉구하는 등의 습지시스템으로서의 논을 가치를 적시하게 되었다.

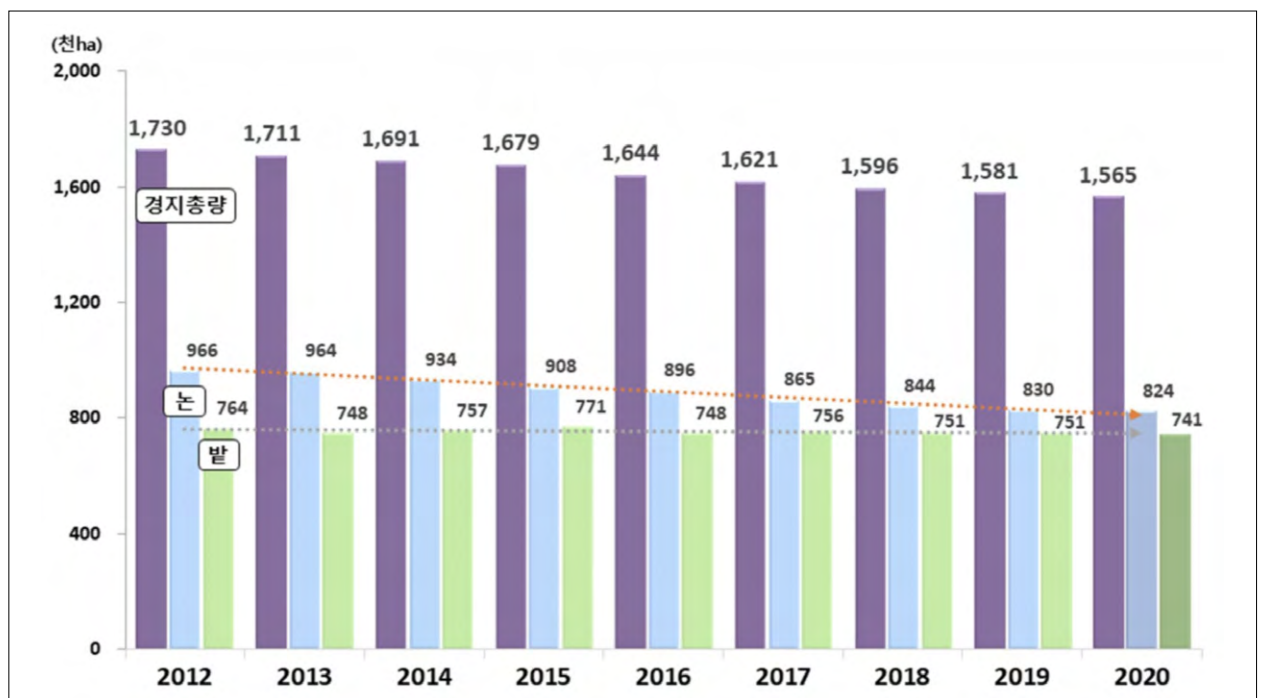
논습지의 감소를 더욱 가속화하는 정책으로는 농림축산식품부와 지자체에서 진행하는 특용작물시설 현대화 지원 사업이다. 국고 보조의 근거 법령은 '자유무역협정 체결에 따른 농어업인들의 지원에 관한 특별법 제 5조(농어업들의 경쟁력 향상을 위한 지원)'으로 벼, 녹차, 약용작물 등 특용작물 재배 농가에 지원하는 제도로 인해 특용작물 발농사로의 전환이 더욱 가속화된다고 볼 수 있다.

심층면접 대상자들은 인제와 강화의 경우 인삼밭이, 연천의 경우 과수농가가, 철원의 경우 하우스 밭작물(파프리카 등)이 꾸준히 증가하고 있다고 언급하였다. 특용작물 재배는 논농사에 비해 수익성이 좋다고 알려져 있다. 전술한 바와 같이 노임과 임차료의 증가는 특용작물 재배 증가의 원인이 된다. 뿐만 아니라 지자체와 중앙정부의 특용작물 재배 지원 제도는 다수의 농민들이 논을 밭으로 전환하게 하는 원동력이 될 수 있다. 인삼밭

51. 공라경 (2017). 논습지 보전과 현명한 이용을 위한 법적 정비방안. 수산해양교육연구, 29(1), 51-63.

과 과수원은 친환경농업으로 전환하지 않는다면 쓰레기와 농약사용으로 인해 논습지가 가지는 습지의 기능을 꾸준히 상실해가는 방향으로 진행될 것이다.

그림 40. 전국 연도별 경지면적 추이



출처 : 통계청

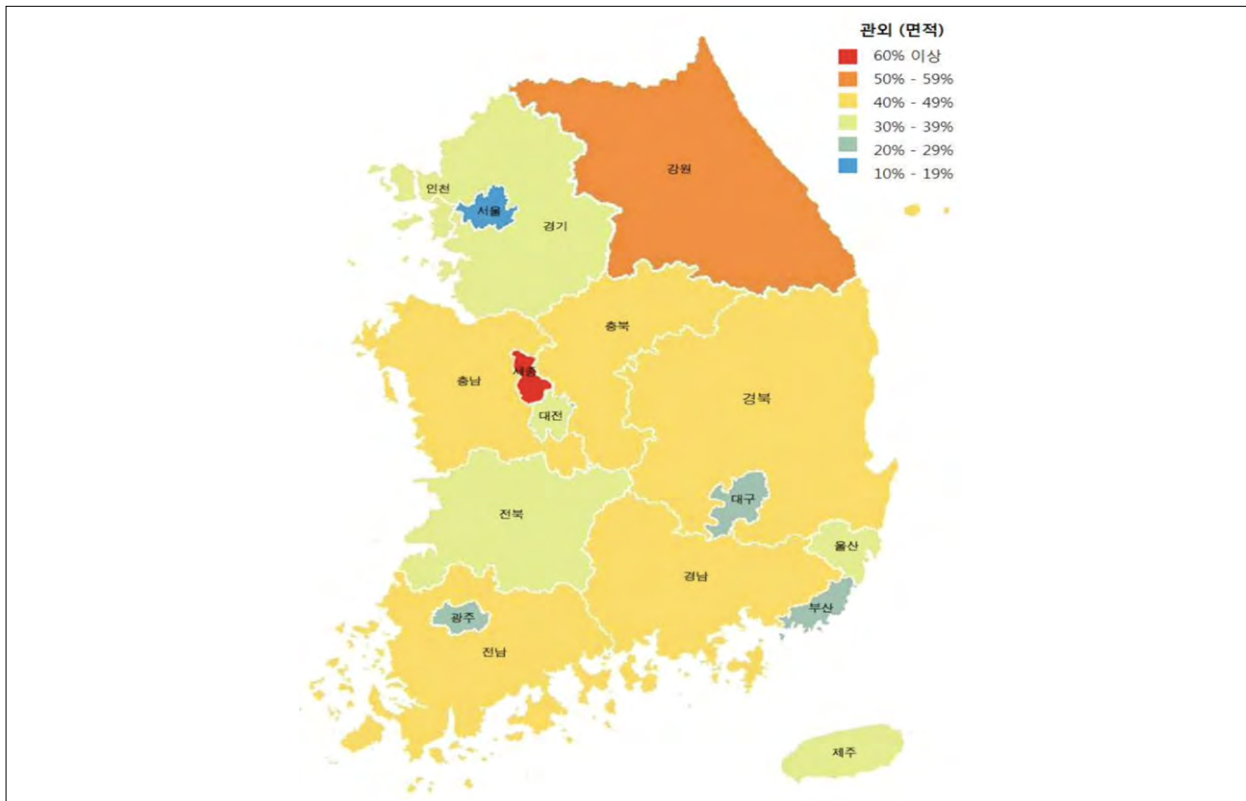
이러한 논습지의 보전을 위해서는 ‘습지보전법’의 개정을 통해 보전 습지의 범위에 논습지를 포함하여 연안 습지와 내륙습지와 함께 보전하는 방안이나 ‘농지법’ 혹은 ‘친환경농어업법’과 같은 맥락에서 논습지를 위한 단일 법률의 제정 또한 고려해볼 수 있다.

일본의 경우 1999년 제정된 ‘식료농업농촌기본법’을 제정하고 환경보전형 농업 직접 지원 대책을 수립하고 환경보전형 영농활동을 하는 농업인에게 ‘환경보전형직접지불교부금’을 지원하고 있다. 화학비료나 농약을 50%이상 저감하는 농업인이 기후위기 대응과 생물다양성 보전에 효과가 높은 영농임을 인정하고, 중앙정부와 지방정부가 1:1로 부담하여 지원하는 형태이다.

여기에 2001년 개정된 ‘토지개량법’에서는 농업/농촌 정비사업의 경우 논·밭의 어류 및 생물들의 개체수 감소를 우려하여 환경과의 조화를 고려하도록 하고, 농지에 친환경 수로를 설치하도록 하는 등의 ‘생태계 보전형 논 정비사업’을 하도록 한다. 여기에 2006년에는 ‘유기농업의 추진에 관한 법률’을 제정하여 논·밭의 생물다양성 보전과 증진에 기여하는 유기농업을 지원하고 있다.

5) 외지인 토지소유 증가

그림 41. 물건소재지 기준 거주지별 외지인 토지소유 면적 비율(2018)⁵²⁾



2018년 12월 발표된 국토교통부의 ‘토지소유현황’ 통계정보보고서에 의하면 거주지별 토지소유현황에서는 전국 개인소유 토지의 35.2%(약1/3)를 수도권(서울, 경기, 인천) 거주자가 소유하고 있었다. 심층면접 대상자들은 지역 토지소유자의 70~80%가량이 외지인일 것으로 추정된다고 밝혔다. 2000년 남북정상회담과 같은 남북 관계가 긍정적으로 변화하면 접경지역의 토지가격은 급증한다.

단적인 예로 한국감정원(부동산통계센터) 분석자료(2019. 02)에 의하면 강원도 철원군의 부동산 정보를 제 공하면서 “경원선 복원사업 및 DMZ세계평화공원(후보지), 철원을 사요리 일대의 공원개발 등 개발사업이 대 부분 민통선 내에 입지하여 매수자의 개발이익에 대한 기대와 실거래 대한 관심이 높은 편이며, (중략) 소규모 거래와 개발이 가능한 자연경관이 수려한 지역의 비도시지역의 농지 등에 대한 수요가 존재”한다고 밝히 고 있다.

52. http://stat.molit.go.kr/portal/cate/statView.do?hRslId=25&hFormId=6073&hSelectId=6073&hPoint=00&hAppr=1&hDivEng=&oFileName=&rFileName=&midpath=&month_yn=N&sFormId=6073&sStart=2017&sEnd=2020&sStyleNum=1&EXPORT=

외지인들의 토지소유 증가는 개발호재를 위한 투기목적이 다수이다. 접경지역의 도로, 철도, 관광시설 및 기타 개발을 염두에 둔 외지인의 토지 소유 증가는 논습지의 유지를 어렵게 할 뿐만 아니라 친환경 농업이나 지속가능한 농업을 어렵게 하는 요인이 된다. 뿐만 아니라 토착민 공동체의 분열이나 갈등을 불러오기도 한다. 특히 민통선 이북 지역에 대한 토지거래 전문 부동산과 이들에 대한 토지거래는 민통선 이내의 생태계 위협 요인이 되고 있다.

6) 민통선의 복상

전술한 바와 같이 민간인출입통제선(민통선)은 군사분계선(MDL·휴전선과 동일) 남쪽으로 일정 거리를 두고 그어진 경계선이다. 또한 군부대의 철저한 출입 통제 하에서만 거주 혹은 농사를 지을 수 있는 공간이며, 학술연구나 취재 등의 목적을 위해서는 군의 승인을 통해 제한적으로 출입이 허가되는 곳이다. 이러한 민통선 이북 지역 역시 남북관계의 변화에 따라 꾸준히 축소되어왔다. 인구의 증가와 도시화에 따라서도 자연스럽게 조정되었다.

민통선마을은 1983년 민통선 범위를 처음 설정할 때 81곳에 달했다. 기록에 의하면 당시 8천799가구, 3만 9천725명이 거주했다. 민통선마을은 1985년까지 계속 늘어 강원 5개 시·군 31곳, 경기 4개 시·군 81곳 등 모두 112곳(DMZ 대성동마을 제외)이 조성됐다. 농민들의 재산권 행사에 대한 불만과 민원이 증가하면서 문민정부 출범 첫해인 1993년부터 본격화되어 1993년 12월에 1차 복상 조정되었다. 당시 군은 군사시설보호법을 개정, 민통선지역 범위를 '10~20km'로 축소했다. 이때 면적이 1천528km²(경기 480km², 강원 1천48km²)로 줄었다.

2차 조정은 1997년 진행되었다. 군사분계선 이남 5~15km(DMZ 포함)로, 민통선을 북쪽으로 올렸다. 민통선 이내 출입관련 통제도 완화되었다. 1999년에는 합동참모본부 훈령을 개정하여 영농 승인과 대리경작금지 제도를 폐지하고 행정관서와 토지주의 허락만 있으면 누구나 농사를 지을 수 있도록 하였다. 이전에는 농사를 짓기 위해서는 민통선 마을에 거주하는 자에 한해 군부대의 승인을 획득하여야 했다. 이때 철원 생창리, 대마리, 마현리의 초소를 북쪽으로 이동하여 출입을 해제했으며, 외지인의 출입도 자유로워졌다.

표 16. 민통선 복상 과정⁵³⁾

1983.01	최초 민통선 범위 설정	군사분계선 이남 20~40km(DMZ포함)
1993.12	1차 복상	군사분계선 이남 10~20km(DMZ포함)
1997.01	2차 복상	군사분계선 이남 5~15km(DMZ포함)
2008.09	3차 복상	군사분계선 이남 5~10km(DMZ포함)

서해안의 도서지역을 오가는 선박 검열을 비롯하여 교동도, 강화, 김포 등의 한강 이남 대부분의 지역이 민통선 지역에서 벗어난 것이 2002년이며, 2008년에는 3차 조정이 이루어졌다. 군사시설보호법 등 각종 군사 관련 법이 폐지되고 군사기지 및 시설보호법으로 통합 제정되면서 민통선을 군사분계선 10km 이내(DMZ 포함)로 축소했다.

1998년 국민의 정부가 추진한 햇볕정책으로 인해 남북 교류가 활발해졌고, 금강산관광, 개성공단 등 남북 교류사업이 증가하였다. 민통선은 군사적 긴장 완충지역이 아닌 남북 교류의 중심공간으로 그 인식이 변화하기 시작하였다.

그림 42. 민통선 북상 과정⁵⁴⁾



2009년 기준으로 민통선 면적은 1천86.6km²(경기 232.9km², 강원 853.7km²)이다. 이 중 농업지역은 160.7km²(경기 65.4km², 강원 95.3km²)로 14.8%를 차지했다. 경기지역의 경우 1990년 농지 면적은 52.3km²였다. 2000년 59.6km²로, 2009년 65.4km²로 점차 늘었다. 약 19년 만에 여의도 면적(2.9km²)의 4.5배가 넘는 13.1km²가 농지로 개간된 것이다.

민통선 이내의 농산물은 청정지역에서 생산된 농산물이라는 브랜드를 획득할 수 있었고, 인삼과 같은 품목은 수요가 증가하였다. 1990년 1.0km²에서 2000년 2.9km²로, 2009년엔 4.4km²로 늘어 여의도 면적의 1.5배가 됐다. 반면 산림은 1990년 157.6km²에서 2000년 149.1km²로 줄어든 데 이어 2009년 125.6km²로 감소했다. 여의도 면적의 10배가 넘는 30.0km² 산림이 경작지나 도로, 시가지 등으로 개발됐다.

물론 접경지역 주민들의 생활 인프라 개선과 소득증대, 재산권 행사의 차원에서도 민통선의 북상은 긍정적인 효과를 기대할 수 있다. 하지만 생태적으로 가치가 뛰어난 지역을 해제하는 것은 오랜시간 쌓아온 DMZ

53. https://www.dmz.go.kr/korean/wantknow/restricted_area

54. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20140307064900060>

일원의 생태계를 단시간에 훼손하는 결과를 가져올 수 있다.

군에 의해 통제가 인위적으로 극히 제한되었기 때문에 군사보호구역과 생태공간의 면적은 비례할 수 밖에 없다. 사격장이나 군시설을 제외하고 대부분은 생태계의 천이 과정이 분단 이후 70년 가량 진행된 곳이다. 멸종위기 야생생물을 비롯한 수 천 종의 생명이 존재하는 생태계로 변모하는 과정에서 민통선은 생태계를 보전하는 역할을 해왔던 것이다.

일례로 2012년 철원군 양지리 토교 저수지는 민통선 내 지역으로 겨울 철새들의 주요한 잠자리로 기능해왔다. 하지만 60년 만에 이 지역이 민간에 개방되면서 얼음낚시대회가 열린 바 있다. 저수지 이내에는 수 백 마리의 두루미와 재두루미가 있었지만 천 여명의 사람들이 얼음을 깨고 낚시대회에 참여하였다. 이 행사는 지자체가 함께하는 행사였으며 ‘최초로 진행되는 민간인통제구역에서의 얼음낚시 대회’를 표방한 바 있다.

파주의 임진강 유역은 그 자체로 민통선의 기능을 하고 있다. 도라산역이 위치한 장단반도를 비롯 임진강과 하구의 퇴적 지형과 생태계는 철새들의 휴식처이기도 하다. 민통선의 북상과 개성으로 연결되는 장단반도 개발은 생태계에 큰 영향을 미치게 될 것이다.

민통선의 북상은 지역주민들의 삶의 질 개선과 생태계 보전이라는 두 가지 목적과 대책을 가지고 진행해야 한다. 민통선 경계선의 변경에서 발생할 수 있는 생태적 보전 대책의 법률적 공백을 최소화하기 위한 대책을 선수립한 이후, 경계의 조정 혹은 변경이 이루어져야 한다.

이러한 조정과 변경은 DMZ와 그 일원의 생태계 보전 원칙 하에 진행되어야 한다. 지역 공동체의 편의와 소득을 위한 관광개발, 시설물 건립, 난개발을 위한 것이 아니라 생태적 가치에 대한 인식을 보다 강화해갈 필요가 있다. 이미 민통선 이내에 가축 전염병으로 인한 사체를 매립하거나 유기하는 사례, 농업과정에서 발생한 쓰레기/폐기물의 무단 투기 사례가 적지 않다. 뿐만 아니라 철원 양지리의 사례와 같이 기업형 축사가 대규모로 들어서는 경우, 파주와 같이 주거 공간의 확장에 따른 인프라 시설이지만 기피/혐오 시설이 꾸준히 북상하는 경우도 존재한다. 물류창고, 소규모 공장이 증가하는 경우 등도 김포, 파주 등에서 확인할 수 있다.

통제지역의 해제를 요구하면서 지자체의 개발계획을 가속화는 방식, 국방부의 일방적 결정과 통보 방식은 제고되어야 한다. 즉, 부처 간 통합적 협력과 신중한 공간계획과 생태계 보전 원칙 하에 논의되어야 할 필요가 있다.

7) 관광중심의 지역발전 방안, 안보관광 시설물의 증가

현지조사 과정에서 눈에 띄는 접경지역의 변화 중에는 안보통일관광과 관련된 신규 시설물의 증가였다. 고성 2018년 개관한 고성 통일전망타워와 아트 호텔, 애기봉 신규 전망대, 철원역사 박물관, 임진각 평화 콘돌라와 신규 센터, 평화의 댐 인근 공원과 조형물 등은 꾸준히 증가하고 확장되고 있었다. 모두 관광객 유치를 위한 것이다.

큰 변화는 ‘DMZ 평화의 길’이다. 2018년 판문점 선언 이후 2019년부터 개장한 ‘두루누비’는 2021년 7월 현재는 COVID-19와 아프리카 돼지열병(ASF)로 인해 개방되어 있지 않지만 철원, 파주, 고성 등에 조성되었으며, 이후 확장될 예정이다.

이후 행정안전부와 문화체육관광부, 국방부 등 7개 관계부처는 올해 DMZ 평화의 길 조성사업에 국비 90억원과 지방비 50억원 등 140억원을 투입하고 7개 테마노선을 추가 할 예정이라고 밝혔다. 2022년 마무리될 계획은 DMZ 평화의 길 조성사업은 인천 강화군에서 강원 고성군까지 총 526km에 걸쳐 세계적인 명품 도보 여행길을 조성하는 것이 골자다. 정부는 2019년 대국민 공모를 통해 명칭을 선정하고 주제별 강원 고성·철원군과 경기 파주시 등의 구간을 시범 개방했다.

향후 인천 강화군, 경기 김포·고양·연천시, 강원 화천·양구·인제군 등에 7개 테마노선을 추가로 개방해 운영할 계획이며, 지역별 거점센터 10개소를 조성하고 통합 브랜드 개발도 집중적으로 추진한다. 거점센터는 접경 지역 지자체에 들어서며 지난해 경기 김포·고양·파주시, 강원 화천·양구군에 이어 경기 강화·연천·철원군, 강원 인제·고성군으로 확대할 예정이다.

물론 이와 같은 계획은 도보길 중심의 개방이며 자연환경의 훼손을 막기 위해 기존 길을 최대한 활용하고, 거점센터는 폐교, 마을회관, 미활용 군부대 시설을 단장해 활용할 것이라 밝혔다. 하지만 관광객이 많아지고, 방문자가 많아진다는 것은 관광객을 위한 편의시설과 인프라가 증가해야 한다는 것이며, 투기목적의 토지가격 인상, 지역 경제 구조의 전환, 토지이용의 전환 등을 모두 동반하는 것이기도 하다.

뿐만 아니라 지자체 차원에서도 꾸준히 안보와 통일, 평화 등을 주제로 관광시설물을 확장하고자 하는 계획은 다양하다. 펀치볼 콘돌라를 비롯해 한탄강이나 임진강의 수상레저 계획과 평화의 댐이나 임진각, 통일전망대를 중심으로 테마공원, 체험관 등 추가 시설물이 증가하고, 또 계획하고 있다. 이러한 시설물의 증가는 도로의 신규건설과 확장, 편의시설, 숙박시설, 위락시설, 상가 등이 들어서게 될 것이다.

55. <https://www.sedaily.com/NewsView/1Z0C4SR9SR>

56. <https://www.durunubi.kr/dmz-main.do>

그림 43. DMZ평화의 길(좌상단부터 강화, 김포, 화천, 양구, 고성A, 고성B(도보, 차량) 구간)⁵⁶⁾

출처 : DMZ 평화의 길 두루누리 홈페이지

접경지역의 지자체는 '관광객 유치'를 지자체의 발전모델로 인식하고 있으며, 이를 지자체장의 성과로 인식하고 있었다. 농업 외에 특별한 수익구조가 없고, 오랜시간 규제 지역이었으며, 안보와 군사적 목적 하에 국방부의 영향력이 강했던 지역의 특수성으로 인해 지역의 발전 모델이 관광단지 개발과 관광객 유치, 이를 통한 특산물 판매, 위락단지/관광편의시설 등의 개발 등으로 수립되어 있다는 것이다. 특히 후술할 오랜시간 군부대와의 밀접한 사회적·경제적 관계가 지속되어 왔으나 최근 진행되고 있는 '국방개혁 2.0'으로 인해 지역 경제에 큰 위협요인이 군부대의 이전이 되면서 이러한 계획은 민선 7기의 종료, 민선 8기의 시작과 함께 더욱 구체화, 가속화되어 공약으로 등장하고 있는 상황이다.

그림 44. DMZ평화의 길 전체 조감도



출처 : 행정안전부

경기 파주에 한정하여 민통선지역 안보관광지의 누적 관광객 수는 2002년 5월부터 시작된 11년 만인 2013년 6월 500만 명을 돌파했다. 2009년 41만 8,128명, 2010년 51만 3,006명, 2011년 60만 3,065명, 2012년 82만 9,234명으로 증가했다.⁵⁷⁾ 안보관광이 꾸준히 증가하면서 많은 지자체가 이와 관련된 관광상품 개발에 관심을 갖고 있다. 시설물의 증가와 함께 홍보 및 전시물의 관리/운영은 여전히 부실하다. 심층면접 대상자들은 지역의 전망대를 비롯한 안보관광 구성이 전쟁과 반공을 중심으로 하는 내용이 적지 않다고 밝혔다. 평화를 중심에 둔 내실있는 프로그램이나 홍보물 보다 신규 건축물과 시설에 집중하고 있다고 볼 수 있다.

물론 남북관계가 개선되면서 평화를 중심으로 하는 지자체의 행사도 적지 않다. 경기도는 2019년 남북 정상 의 '9·19 평양 공동선언' 1주년을 기념해 DMZ를 누구나 보고, 듣고, 체험하며 평화의 상징으로 바뀌어나가자는 취지로 다양한 행사를 열었다. DMZ 포럼(국제학술회의), DMZ 페스타(전시·체험행사), Live DMZ(음악공연), ART DMZ(체험형 문화예술행사) 등 주요 4개 행사를 통칭하는 공동 브랜드 '렛츠 디엠지'(Let's DMZ)를 만들었다. 2020년의 렛츠 디엠지는 디엠지(DMZ) 포럼, 라이브 인 디엠지(Live in DMZ), 디엠지 런(DMZ RUN), 디엠지(DMZ) 국제다큐멘터리영화제 등 4개 행사로 구성되었다.

57. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20130609068500060>

강원도는 DMZ를 평화와 생태의 지대로 새롭게 인식시키기 위한 국제문화행사인 ‘PLZ(Peace&Life Zone) 페스티벌’을 2019년부터 시작했다. 강원도 내 평화지역(접경지역) 5개 시군인 고성, 인제, 양구, 화천, 철원에서 펼쳐진다. 생태계를 위한 PLZ 포럼을 비롯해 평화 연주회, 찾아가는 PLZ 음악회, PLZ Youth 오케스트라 교육 등 문화행사가 진행된다.

2018년 철원에서 시작한 ‘피스트레인 뮤직페스티벌’은 2018년 4월 말 남·북 정상회담 이후 ‘음악을 통해 국가, 정치, 경제, 이념, 인종을 초월하고 자유와 평화를 경험하자’라는 취지로 시작했다. 국제자전거대회로 ‘투르 드 디엠지(Tour de DMZ)’가 있다. 2016년 시작한 대회는 행정안전부, 인천시, 경기도, 강원도가 공동 주최하고 대한자전거연맹이 주관하여 인천 강화부터 강원 고성까지 DMZ와 접경지역을 따라 달린다. 대회는 ‘국제 청소년 도로 사이클 대회’, ‘마스터스 도로 사이클 대회’, ‘일반 동호인 도로 사이클 대회’로 열린다.

강원 화천군의 ‘DMZ 랠리 전국평화자전거대회’는 2008년 시작했다. 화천군은 약 5,000명의 참가자에게 주어지는 기념품이 지역 특산품과 농산물 등이어서 지역 경기 활성화에도 큰 도움을 주고 있다고 밝혔다. 철원에서는 2004년부터 DMZ 국제평화마라톤대회가 열리는데 풀코스인 42.195km, 하프코스 21km, 10km 코스, 5km 코스, 코스모스 십리길 걷기(4km) 등 5개 부문으로 구성되어 있다. 경기도에서는 2019년 여름에 ‘DMZ 155마일 걷기- DMZ 155마일 평화의 길을 함께 걷다’ 행사를 했다.⁵⁸⁾

대립과 반공이 아닌 평화를 기념하고, 기원하기 위한 행사 자체가 큰 문제가 되기 보다 이러한 행사를 접경 지역 지자체들이 경쟁적으로 유지하고, 관광객 유치에 집중되어 있다는 것이다. 생태와 생명의 공간으로서의 DMZ일원을 인식하기 보다 통일과 평화를 위한 개발지로서의 이미지를 강조하는 것이라 할 수 있다. 또한 이러한 행사에 지역주민들이 주체가 되거나 참여를 통해 공동체의 지속가능성을 모색하는 과정이 포함되어 있다고도 보기 어렵다. 심층면접 대상자들은 보호지역의 지정, 시설물 등 지자체의 다양한 정책결정에 지역주민들의 의사를 표명하기 어렵고 기회도 협소하다는 것을 문제로 지적한 바 있다. 또한 관광도시 중심의 지역발전 계획에도 많은 우려를 표명하였다.

수도권의 관광객을 유치하고, 수도권의 배후도시, 신도시 중심의 지자체 발전/개발 청사진은 2022년 기초 지자체 선거(와 대선)를 앞두고 공약으로 꾸준히 제기되고 있다. 이러한 무분별한 개발요구가 아닌 오랜시간 규제와 군부대 중심의 공동체였던 접경지역의 발전 비전은 지역주민의 삶의 질 개선과 지속가능한 공동체의 유지, 지역주민 중심의 보전방안 수립 등이 중심이 되어 고민되어야 할 필요가 있다.

58. <https://www.pressian.com/pages/articles/2021030811441516665>

8) 토지 개발, 도로 및 철도 건설

이미 김포, 파주, 연천 등의 경기권역 접경지역은 최근 10년간 매우 강한 개발압력에 처해있고, 또 개발 또한 급속히 진행되었다. 2003년 시작된 2기 신도시 중 파주 운정 신도시, 김포신도시(김포 한강, 김포 장기)가 대규모 주거단지로 조성되었고, 꾸준히 확장되고 있다.

이러한 개발은 토지가격의 상승, 농업(인구)의 감소, 수도권 확장의 압박, 민간인 통제구역의 해제 요구, 도로 등 인프라 확장 및 신규 건설 증가, 난개발 증가 등으로 해당 지역에만 국한되지 않는다. 파주 신도시 개발로 인한 투기 수요는 연천과 강원도 철원까지 영향을 미쳤고, 강원도로 확장될 수 있다. 심층면접 과정에서 다수의 지역 시민사회단체는 이러한 개발 압력을 크게 우려하고 있었다. 이로 인한 민통선 이내 지역의 환경훼손도 적지 않으며, 토지이용과 생태계의 변화가 동반되고 있다고 밝혔다. 관광자원 개발, 도로 개설, 비닐하우스/축사 신축 등으로 일부 지역에서 멸종위기종 서식지가 파괴되고 주민의 삶까지 위협받는 상황에서 이같은 개발계획들은 생태 환경을 더욱 악화시킬 것으로 우려된다.

그림 45. 파주 운정 신도시 인근 지도



출처 : 건설이코노미(2019. 04. 27)⁵⁹⁾

도로와 철도 건설은 이러한 개발의 시작이다. 접경지역의 도로건설은 김대중 정부 시기부터 본격화 되기 시작했다. 1998년 11월 금강산 관광이 시작된 데 이어 2004년 12월 개성공단에서 제품을 생산하기 시작하였고, 이는 민통선지역의 기반시설 확충을 불러왔다. 1998년 6월 임진강에 통일대교가 개통되고 2001년 9월 30일 경의선 임진강역이 신설됐다. 이듬해 4월 11일에는 민통선지역에 경의선 도라산역이 개통됐다. 이를 계기로 분단 이후 52년 만에 처음으로 민통선지역에 관광열차도 운행되기 시작했다.

2002년 9월 18일에는 남북으로 끊어진 경의선·동해선 철도와 도로 복원공사가 시작됐다. 2006년 3월 15일에는 경의선·동해선 남북출입사무소(CIQ)가 준공돼 육로를 이용한 남북 출입국 업무가 가능해졌다. 경의선 도로와 경의선 CIQ는 개성공단 근로자들의 유일한 이동 통로다.

59. <http://www.cenews.kr/news/articleView.html?idxno=20800>

하지만 금강산관광은 2008년 7월 발생한 피격사건으로 중단되었으며, 2009년 5월 북한의 핵실험, 2010년 3월 천안함, 2010년 11월 연평도 포격사건, 2013년 4월 개성공단 폐쇄 등의 과정을 거치면서 남북 간 관계는 급속히 경색되었다. 이후 2018년 남북정상회담과 판문점 선언, 문재인 대통령의 방북과 북미 회담 등이 이어지면서 민통선과 접경지역은 다시 주목받게 되었다.

전술한 바와 같이 남북한 간에 단절된 철도노선은 4개가 있다. 경의선, 동해선, 경원선, 금강산이다. 남북은 경의선과 동해선의 철도·도로 연결에 합의하여 2002년 9월 18일 착공식을 했다. 2003년 6월 14일에는 경의선과 동해선의 군사분계선 상 연결행사를 가졌다. 경의선은 2003년에, 동해선 2005년에 단절구간의 연결이 완료되는데, 경의선은 남북한 간에 27km 정도, 동해선은 남북한 간에 25km 정도의 철도가 연결되어 있다.

연결된 경의선은 열차 시험운행을 2007년 5월 17일 문산-개성역 간, 동해선 금강산역~제진역 간 구간에 실시했다. 2007년 12월 11일부터 경의선 문산~봉동 구간에 매일 1회 12량의 화물열차가 정기 운행하여 2008년 11월 28일 중단될 때까지 총 222회(편도 기준) 운행하였다.

도로의 경우 경의선은 2003년 초부터 개성공단 개발 준비를 위한 차량 임시통행을 실시했으며, 동해선 도로의 경우에도 2003년 2월 11일 임시도로 개통식을 갖고 금강산 육로시범관광을 실시하였다. 남북은 2018년 4.27 판문점 선언에서 동해선 및 경의선 철도와 도로 현대화에 합의했다. 이후 12월 26일 북한 개성 판문역에서 경의선·동해선 철도·도로 연결 및 현대화 착공식을 개최하였다. 남북 철도 공동조사단은 2018년 11월 30일부터 총 18일간 북한 경의선(개성~신의주)과 동해선(금강산~두만강) 구간에 대한 현지 조사를 한 바 있다.⁶⁰⁾

남과 북을 연결하는 도로와 철도 사업은 크게 두 가지 문제를 안고 있다. 첫째, 민통선 이북지역과 DMZ 구간을 관통하는 도로와 철도의 경우 환경영향을 고려해야 한다. 남과 북의 환경영향평가 제도가 격차가 있다는 한계를 고려하더라도 남측 구간에 대한 생태조사나 환경영향을 대부분 고려하지 않고, 남북교류 사업의 일환으로 추진된다는 문제가 있다. 연결된 생태계로서의 가치가 건설사업 과정에 반영되지 않는다는 것이다.

개성으로 연결되는 문산-도라산 고속도로는 예비타당성 조사가 면제되었으며, 환경영향평가서 부실 지적에도 강행되고 있다. 파주에서 임진강을 건너 장단반도로 확장되는 생태계 단절은 심각해질 것으로 보인다. 철원의 경원선 또한 파주평야를 가로지르면서 생태계 단절이 우려된다. 환경과 생태를 적극적으로 고려하지 않으면 안된다는 것이다. DMZ일원과 접경지역의 생태를 고려하여 도로 건설의 원칙과 환경영향평가 지침이 보완

60. <https://www.pressian.com/pages/articles/2021031514500175640#0DKU>

되어야 할 필요가 있다. 직선화를 최소화하고 기존의 도로를 최대한 활용하면서 생태계에 대한 영향을 최소화하는 방안이 고려되어야 한다는 것이다.

둘째 문제는 이러한 남북 연결 철도와 도로가 건설되면 이후 연계도로가 신규로 건설되거나 확장된다는 문제가 있다. 철도와 도로를 중심으로 교통망이 급속도로 확장될 것이며, 지역의 난개발과 함께 토지피복도의 변화가 급변할 것으로 예상된다.

9) 군부대와 지역사회

DMZ와 민간인통제구역 자체가 설정될 당시 군사적인 목적에서 형성된 것으로 접경지역 중 군사시설, 군부대와와의 관계는 매우 밀접하다. 지역사회에서 군부대의 영향력이 적지 않으며, 사회경제적으로도 불가분의 관계를 맺고 있다. 지역주민들의 경제활동에 주요한 기반이기도 하며, 군사시설에 의한 피해자이기도 하다. 지뢰 문제를 비롯하여 DMZ일원의 다양한 정책과제가 국방부와 협력하지 않으면 안되는 이유이기도 하다.

그림 46. 철원 인근 군부대 출입통제 경고 표지판



군부대와외의 관계에서 발생하는 지역사회와의 관계는 크게 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 최근 가장 크게 발생하는 문제는 국방개혁 2.0으로 인해 적지 않은 군부대가 통폐합되고 이전하면서 발생하는 문제로 지역경제의 위축이 있다. 우선 정부가 추진하고 있는 국방개혁 2.0의 취지는 과학기술 기반의 정예화된 첨단 강군으로 전환하겠다는 것이다. 이 과정에서 병력집약형 군 구조추진으로 부대 배치도 개편될 수 밖에 없다.

대표적으로 화천에 주둔하고 있는 육군 27사단은 국방개혁 2.0이 추진되면서 해체가 결정된 바 있다. 원주 1군사령부는 이미 2019년 1월 경기도 용인 3군사령부와 지상작전사령부로 통합되면서 원주를 떠났으며, 이와 함께 강원도 내에서는 군단급 1개 부대와 화천과 양구, 삼척에 주둔 중인 각 1개 사단급 부대가 해체될 것으로 알려졌다. 양구에 주둔하고 있는 육군 2사단 역시 해체 결정에 따른 조치가 진행 중인 것으로 알려졌다. 국방부는 개편을 통해 군장병 약 6,800여 명이 감소하는 대신 부사관 등 간부 천 여명이 증가할 것이라고 설명한 바 있다. 강원도에서만 2024년까지 약 2만 명의 병력이 빠져나갈 것으로 추정된다.

접경지역의 대부분은 군사시설보호구역으로 묶여 개발에서 뒤쳐졌고, 군부대 의존도가 높은 기형적인 경제구조가 만들어졌다. 인구 규모가 약 2~3만 명에 불과한 접경지역의 지자체들의 군부대 의존도는 상당히 높은 수준이다. 강원연구원의 자료에 의하면 철원 주둔 육군 6사단이 이전할 경우 철원지역 연간 소비지출이 900억 원 넘게 감소할 것으로 예상된다. 이는 철원지역내 총생산의 6.5% 수준이다. 1개 사단급 부대 이전으로 지방세 수입도 약 40억 원 정도 감소할 것으로 분석하였다.⁶¹⁾

둘째, 군사시설로 인한 피해와 환경오염문제가 있다. 접경지역은 군부대를 기반으로 하는 경제구조를 가지고 있음에도 그 피해자이기도 하다. 팔랑리 사격장의 사례는 오랜시간 동안 안보과 군사적 이용으로 인한 주민 피해의 대표적 사례라 할 수 있다. 뿐만 아니라 군부대로 인한 환경오염또한 적지 않게 발생한다. 사격장 인근에 취수원이 있던 인제군의 사례도 있으며, 인제군에서는 최근 유희 군기지에서 폐기물 불법 매립이 발견된 경우도 있었다.

최근 강원 철원군은 민간부문에 활용할 군(軍) 유희지 환경오염 정화작업을 추진한다고 2021년 5월 10일 밝혔다.⁶²⁾ 철원군은 정부의 국방개혁 2.0 추진에 따라 발생하는 군 유희지에 대해 국방부 및 관계기관과 지속해서 협의해 2024년 처분할 계획을 세우고 환경오염 정화작업에 들어갔다. 정화작업 대상지는 육군 6사단 3곳, 3사단 4곳이며, 이 중 3곳은 이미 토양오염 정밀조사를 마쳤다. 국방부는 나머지 4곳의 오염 정밀조사도 올해 안에 마무리하고 처분계획에 맞춰 정화 작업을 진행할 예정이다. 기존에 알려지지 않았던 군기지의 환경오염

61. <http://news.lghellovision.net/news/newsView.do?soCode=SCM1000000&idx=261593>

62. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20210510129300062>

문제는 유희지의 증가와 함께 더욱 증가할 예정이다. 국방부의 적극적인 노력이 필요한 정책과제라 할 수 있다.

셋째, 역시 국방개혁 2.0 과정에서 이전하는 군부대의 유희지 문제가 최근 접경지역의 핵심 과제로 부상하고 있다. 군부대 통폐합과 이전으로 발생하는 유희부지가 강원도의 경우 국방부 소유의 유희지, 빈 땅은 약 560만 m^2 , 축구장 780개가 넘는 규모에 달하며, 이전이 완료되면 이 같은 유희지는 더 늘어날 수 밖에 없다.

2019년 11월 13일 강원도와 국방부 등에 따르면⁶³⁾ ‘원주권 군부지 개발사업’이 2019년 11월 8일 기획재정부 국유재산정책심의회에서 최종 확정되었다. 해당 사업은 원주시에 있는 육군 제1군수지원사령부와 예비군 훈련장 등 약 120만 m^2 규모의 군 유희지를 대상으로 2028년까지 원주천·학성저류지와 연계한 수변도시를 조성해 그동안 군부대로 인해 단절됐던 구도심 생활권을 연결하는 등 지역경제 활력과 주민편익 증대에 중점을 두고 추진한다는 내용이다. .

역시 강원연구원에 의하면 지난 2017년 국방부가 강원도 내에서 매각한 군 유희지의 공시지가는 670억 원 정도지만 실제 매입비는 공시지가의 두 배 정도인 천 340억 원 가량이었다. 재정자립도가 낮은 접경지역 지자체들에게 부담으로 작용할 수 밖에 없다.

나아가 국방부는 군사보안을 이유로 명확한 군사보호시설 현황을 공유하고 있지 않아 군부대가 점유하고 있는 도유지나, 사유지, 심지어 개인 소유 토지가 얼마나 되는지 정확히 파악하기 어려운 상황이다. 국방부가 정확한 위치와 면적 등의 정보 공유에 소극적인 것은 군사정보의 보호차원이기도 하며, 부동산 투기 등 오히려 부정적 영향을 고려하기 때문이라는 입장이다.⁶⁴⁾

지자체는 수자원보호구역이나 군사보호시설 등의 중복 규제를 풀어 개발할 수 있도록 요구하고 있는 상황이다. 접경지역지원 특별법을 폐광지역지원특별법과 같이 의무적 규정으로 개정해야 한다는 목소리도 높아지고 있다.⁶⁵⁾

이 유희지를 어떻게 활용하는가가 접경지역의 핵심과제인 상황이다. 지자체는 규제를 풀고 개발을 통해 접경지역의 경제활성화를 추진하고 있으며, 기업 유치 등의 계획을 고민하고 있다. 민간에 매각하거나 대규모 개발을 진행할 경우 생태계의 영향은 자명한 상황이다. 최대한 이 공간을 어떻게 활용할 것인지, 환경보전과

63. <http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2019111301031427332001>

64. 상동

65. <http://news.lghellovision.net/news/newsView.do?soCode=SCM1000000&idx=261593>

현명한 이용, 지역 공동체의 지속가능성을 염두에둔 신중한 계획이 필요한 이유다.

2021년 2월 15일자 강원도민일보⁶⁶⁾에 의하면 강원도 내 공개된 군사작전이나 부대사용 계획이 없는 군 유휴지 면적 현황은 172만 5,100㎡ 규모이다. 지역별로는 육군 11사단이 주둔한 홍천군의 군 유휴지가 55만 2,000㎡로 가장 많았다. 이어 △화천군 54만 5,000㎡ △원주시 24만 9,000㎡ △춘천시 17만 2,000㎡ △철원군 9만 8,000㎡ △고성군 7만㎡ △인제군 2만 5,000㎡ 등 순이다. 접경지역(철원·화천·양구·인제·고성)의 비중은 42.8% 가량이다.

군기지 오염물질 조사와 정화작업을 최근 시작한 철원군은 군 유휴지를 활용해 울리리 남북산림협력센터와 청량리 DMZ 산림항공관리소를 조성하고 있다. 또 와수리 귀농·귀촌 공공주택, 금학산 관광개발, 화지리 군사시설 주민 개방 등 유휴지 활용 사업들을 발굴해 국방부와 사업 진행을 협의하고 있다.⁶⁷⁾

2021년 3월 4일 국방부와 강원도, 철원 등의 부군수, 해당지역 부대 부사단장 등이 함께 군사규제 완화와 군 유휴지 활용 방안 등을 논의한 바 있다.⁶⁸⁾ 이후 지자체의 개발 요구와 국방부의 입장을 조율해가겠다는 계획이지만 향후 접경지역이 가진 생태적 가치와 훼손 우려에 대한 논의가 적극적으로 포함되어야 할 필요가 있다.

군사기지 및 군사시설 보호법은 타법에 우선하는 상위 법이다. 때문에 DMZ일원과 민통선 이북 지역, 나아가 접경지역까지의 생태계 보전을 위해서는 보호관련 법만으로는 한계가 있다. 보호지역 지정과 같은 법률을 상위법으로 개정하는 방안들이 고민되어야 할 필요가 있다.

혹은 군사시설보호지역이 갖는 민간인 통제와 경제행위 제한으로 인해 환경보전의 효과를 고려하여, 국방부 및 지역 군부대와의 협력을 통해 군사시설보호구역 내 생태적 가치를 재조명하고, 이를 보다 발전적 보호 방안으로 인식하는 방안도 고려해볼 수 있다. 이러한 방안은 접경지역을 중심으로 하는 군사시설보호구역으로 인한 환경오염문제해결과 환경보호라는 두 가지 목적을 달성할 수 있을 것이다.

66. <https://www.kado.net/news/articleView.html?idxno=1060649>

67. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20210510129300062>

68. <http://www.gukbangnews.com/news/articleView.html?idxno=959>

10) 기타 지역사회의 갈등

접경지역의 적지 않은 부분이 과거부터 누적되어온 갈등과 새로 등장한 갈등이 혼재하고 있다. 현지조사와 정에서 부각된 지역사회의 주요한 갈등은 세 가지로 분류해 볼 수 있다.

첫째, 재생가능에너지의 확대에 의한 갈등이다. 이는 최근 등장한 갈등으로 정부의 ‘탄소중립 2050’과 ‘그린 뉴딜’ 정책 과정에서 재생가능에너지의 확대 정책이 지역에서 다양한 갈등을 불러오는 상황이다. 이는 접경지역에만 해당하는 갈등은 아니나 접경지역과 DMZ일원의 경우 민통선 이내로 재생가능에너지가 급격히 확장될 우려가 있다.

2020년 8월 철원 갈말의 산지 태양광발전시설이 폭우에 시설 자체가 무너져 내려 앉는 사고가 발생했다. 태양광 시설을 지지하던 흙이 쓸려내려와 산사태가 발생하였고, 주민들이 임시거주시설로 대피하였다. 이곳은 2년 전에도 이틀간 내린 비로 태양광시설 주변 축대와 옹벽이 무너져 보강공사를 했지만 또다시 수해를 입었다. 인근 근남면과 원주 문막읍에서도 2020년 장맛비로 태양광시설 옹벽과 축대 일부가 무너져 흘러내린 토사가 인근 농경지와 도로, 주택 뒷마당을 덮치는 사고가 발생했다. 기후위기로 인해 여름철 장마가 길어지고, 호우의 양도 많아지면서 이러한 산지 태양광에 대한 인허가, 관리감독, 안전 문제가 꾸준히 제기되고 있다.

강원도의 경우 도내 태양광발전사업 허가 건수는 2017년 정부가 신재생에너지 사업을 펼친 이후에 집중적으로 늘어났다. 도내 태양광 발전사업 허가건수는 2012년 63건에 불과했으나 △2015년 522건 △2016년 745건 △2017년 2,255건 △2018년 3,571건 등으로 급증했다. 이중 산비탈에 설치되는 산지 태양광발전시설이 대부분을 차지하면서 태양광시설 목적 산지전용 허가에 따른 산림훼손이 우려되었다. 최근 3년 6개월 간 태양광시설 설치에 따른 산지 전용 면적은 2017년 142.4ha, 2018년 164.8ha, 2019년 110.5ha 등으로 총 460.8ha에 이른다.⁶⁹⁾

태양광업계에 따르면 100kW 용량의 발전소를 하루 평균 3~4시간 정도 가동하면 한 달에 1만800kW의 전력이 생산돼 보통 월 200만원 가량 수익을 올릴 수 있다. 다른 문제가 발생하지 않으면 투자액 대비 10% 정도 수익률을 거둘 수 있다는 설명이다. 하지만 중간에 투기꾼들이 가세하며 수익률을 크게 과장하거나 태양광 발전이 끝난 뒤 부동산 사업을 할 수 있다며 개인투자자들을 유혹하는 사례가 적지않아 피해 발생이 우려된다.

느슨해진 인허가 기준도 태양광 발전 확산에 한몫하고 있다. 2016년 10월까지만 해도 태양광 발전 허가 신청이 들어오면 한국전력에 검토 의견을 넣고 배전 선로 등을 감안해 허가를 진행하는 등 절차가 까다로웠다.

69. <https://www.kado.net/news/articleView.html?idxno=1035271>

산업부 고시가 개발 입지 타당성 검토 없이 전기사업 허가 여부만을 판단하는 방식으로 규제가 완화되면서 태양광 발전 허가 실적이 폭증했다고 볼수도 있다.⁷⁰⁾

특히 ‘쪼개기’ 수법에 의해 태양광이 증가하고 있다. 3MW 이상 발전설비는 산업통상자원부에서 인허가를 받아야 하지만 그 이하는 기초자치단체 소관이라 상대적으로 인허가를 받기가 수월하기 때문이다.⁷¹⁾ 발전사업 허가는 지자체 조례가 명시한 기준을 충족시켰는지가 주요한데, 대다수가 이격거리 제한 등의 허가 제한을 포함하고는 있지만 충분한 주민 수용성에 대한 구체적인 규정은 갖고 있지 않아 전국적으로 태양광 사업과 관련된 주민 갈등이 고조되는 상황이다.⁷²⁾

특히 접경지역에는 군부대가 빠져나간 자리에 태양광발전 시설이 난립해 지역주민들이 반발하고 있다. 철원에서 최근 허가된 태양광발전 사업은 400건이 넘는다. 민통선이 북상하면서 기존의 출입통제구역이었던 곳에 축사를 비롯하여 태양광이 급증하고 있고, 이로 인해 두루미를 비롯해 새, 양서파충류 등의 개체수에도 영향을 미칠 것이라는 우려가 있다.⁷³⁾

농업계 내에서도 농촌에 난립하는 태양광의 발전 수익이 외지로 빠져나간다는 점을 이유로 영농형태양광 확산에 힘을 실어야 한다는 쪽과 농민 약 70%가 임차농인 현실을 고려하면 농민 소득과 영농형태양광이 무관한 데다 임차농지를 빼앗길 우려가 있어 관련 논의를 중단해야 한다는 쪽으로 의견이 양분되고 있다.

특히 전국농민회총연맹 등 농민단체에서는 이와 관련해 유지·보존해야 하는 절대농지마저 영농형태양광 설비 설치를 위해 규제를 풀면 위태로운 식량자급률의 존립 기반마저 무너질 것이라는 의견을 강력히 피력하고 있다. 아울러 막대한 초기 투자비용과 발전 설비 운영 내내 소요될 유지·관리비용, 수익 지속성을 비롯한 임차농 현실 등도 무분별한 영농형태양광 확산에 앞서 고려되어야 한다는 입장이다.⁷⁴⁾

농지의 생태적 가치는 물론 접경지역의 생태계, 민통선 북상 등 접경지역의 생태적 가치, 주민들의 안전 등을 충분히 고려한 설치 지침 등을 강화하는 방안이 고려되어야 할 필요가 있다. 재생가능에너지 확대라는 정책이 지역에서 실현되는 과정에서 갈등과 안전을 고려하지 않으면 안될 것이다.

70. <https://www.segye.com/newsView/20190404509626>

71. <https://www.mk.co.kr/news/economy/view/2018/11/742515/>

72. <http://www.ikpnews.net/news/articleView.html?idxno=42815>

73. <https://www.hani.co.kr/arti/area/capital/912103.html#csidx3606435bab3b0a1a419a4081c645549>

74. <http://www.ikpnews.net/news/articleView.html?idxno=42815>

둘째, 근래 두드러지는 갈등은 아니지만, 최근까지도 심각한 접경지역사회의 안전을 위협하는 요인 중 하나는 대북전단 살포문제였다. 2020년 12월 14일 접경지역에서의 대북전단 살포를 금지하는 '남북관계발전법 개정안'이 가결되었고, 이 법안은 2021년 3월부터 시행되었다.

그림 47. 연천 대북전단 대응 북한 사격과 한국군의 대응



출처 : 연합뉴스(2014.10.10)

2014년 10월 10일 북한은 남측의 민간단체가 경기도 연천에서 날린 대북전단 풍선을 향해 14.5mm 고사총 10여발을 쏘 일부 탄두가 우리측 지역에 떨어지는 일이 있었다. 민간인통제선 일대 야군부대 주둔지와 군사분계선(MDL)으로부터 약 5km 떨어진 민통선 아래 남쪽의 연천군 삼꽃리 중면 면사무소에 북한군의 14.5mm로 추정되는 고사총탄 수발이 떨어졌다. 이 사건으로 인해 연천군 일대와 접경지역 방공시설 대부분이 수리/보강 되었다.

당시 이에 대한 대응으로 우리군은 오후 5시30분부터 6차례 대북 경고방송을 한 뒤 5시40분께부터 인근 북한군 GP 일대에 12.7mm K-6 기관총 40여 발의 대응사격을 가했다. 대응사격이 있은지 10여 분 뒤인 오후 5시50분께 북측으로부터 야군 GP 상공으로 총성 수 발과 함께 개인화기 총탄이 날아온 것으로 관측이 됐으며, 이에 맞서 북측 GP 지역으로 소화기 10여발을 다시 쏘다. 오후 6시10분 연천 일대 부대에 국지도발 경계태세인 '진돗개 하나'를 발령했다가 상황이 소강상태로 접어들자 오후 9시부로 이를 해제했다.⁷⁵⁾

2014년 김포 애기능은 성탄트리 조준사격 등의 위협을 겪은 바 있다. 이렇듯 대북전단이 살포되고, 북의 위협수위가 높아지고, 대남방송이 강화되면 주민들은 실질적인 위협을 느낄 수 밖에 없다. 북측의 군사 도발이 현실화된다면 민간인출입통제선 출입 통제, 대피소 생활 등 조치로 생업에 타격을 받을 수도 있다. 군사 도발이 발생하면 민통선 일대 농경지 출입이 제한되고 농업활동이 힘들어진다. 전술한 바와 같이 연천은 2014년 북한의 무력 도발로 주민들이 직접적 피해를 겪은 곳이다. 이후에도 2015년 서부전선 포격 당시에도 주민들이 남북 고위급 회담 타결까지 약 5일간 지하 대피소에서 지냈다. 재난 문자 등으로 긴급히 상황을 알릴 수 있

75. <https://www.kado.net/news/articleView.html?idxno=1035271>

긴 하지만, 접경 지역에서는 통신이 원활하지 않은 곳이 적지 않다.⁷⁶⁾

이러한 위기로 인해 접경지역의 주민들은 대북전단 살포행위를 처벌할 수 있는 법령을 마련해 달라고 꾸준히 요구해왔으며, 접경지역 시장·군수 협의회도 통일부 장관에게 관련 내용의 건의문을 제출한 바 있다.⁷⁷⁾ 2020년 12월 개정되어 대북전단 살포 시 처벌할 수 있는 법안이 시행되었지만 소수의 민간단체들은 여전히 기습적인 대북전단 살포행위를 하고 있고, 지역에서는 매우 민감하게 느끼고 있다. 강화, 김포 등의 경우 지역이 북한과 가까운 공간이라는 것을 인식하고는 있지만 접경지역으로서 군사적 긴장관계를 크게 느끼지 않는 지역임에도 이러한 대북전단 살포 행위에는 실질적인 위협으로 느끼고 있었다.

마지막으로 지역사회의 주요한 갈등 중 하나는 분단 이후 이념의 갈등이 여전히 치유되지 못한 채 남아있는 경우가 있었다. 실향민의 인구 비중이 여전히 높은 편이며, 정치적으로도 보수적 색채가 강한 지역이 대부분이었다. 인구가 대부분 실향민, 제대군인, 군인과 그 가족, 외지 이주민 등으로 구성되어 있는데, 과거 한국전쟁과 전후 정착한 실향민이 고령인구의 적지 않은 부분을 차지하고 있다. 지역 공동체 내에서 이념 갈등을 내재하고 있는 경우, 친족 내부에서의 이념갈등의 역사를 안고 있음에도 화해나 치유의 시간을 갖지 못하고, 잔존하는 경우가 있었다. 평화와 생태를 중심으로 하는 지역 비전 구상 과정에서 이러한 공동체의 갈등을 완화하기 위한 다양한 프로그램이 배치되어야 할 필요가 있다.

76. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20200615110100060>

77. <https://www.hani.co.kr/arti/area/capital/948247.html>

3 소결

현재 DMZ 일원에서 진행되고 있는 개발압력을 비롯한 다양한 위협요인들을 전술한 바와 같이 11가지로 분류 및 정리하였다. 지속가능한 DMZ 일원의 공동체를 위해 해당 위협 요인들을 최소화하기 위한 방안은 다양하게 존재할 수 있다. 그 주체 또한 지역사회, 시민사회단체, 지방자치단체, 중앙정부까지 다양할 수 밖에 없다. 그럼에도 특정 주체가 문제를 모두 해결할 수는 없으며, 다양한 주체와의 협력이 필요하다. 과제별 주체의 역할들은 각기 다를 수 밖에 없으며, 협력의 형태 또한 다양할 수 있으나 그 원칙들을 중심으로 정리하면 아래와 같다.

첫째, 중앙정부의 환경부를 중심으로 협력이 이루어져야 하는 과제가 있다. 중앙정부의 남북관계와 외교 전략에 따라 도로, 철도 등의 건설이 지속되고 있는 만큼 DMZ 일원에 대한 보전 원칙, 공간 전략 수립 그리고 사회적 논의를 진행해야 할 필요가 있다. 여기에는 남북한 공동 환경영향평가, 공동생태조사 등의 노력도 병행되어야 한다. 남북관계의 특수성을 중심으로 진행되는 개발사업이 외지인 토지 소유 증가, 난개발, 민통선의 북상, 생태계 훼손 등으로 이어지는 문제에 대한 심각성을 인식할 필요가 있다는 것이다. 보다 적극적인 보전 전략 논의가 시작되어야 할 필요가 있다.

환경부 뿐만 아니라 군부대와 DMZ일원의 특수성을 고려할 때 국방부가 협력의 중심에 있어야 할 필요가 있다. 지뢰위험의 제거를 비롯하여 환경오염과 같은 지역 공동체와의 협력이다. 특히 군부대의 토지 및 수질 오염에 대한 보다 투명한 정보 공개와 개선을 위한 노력이 필요하며, 군부대 유휴지의 활용방안에 대해 지자체 및 지역사회와의 협의를 위한 노력이 중요하다. 또한 군사시설보호지역의 경우 국방부가 환경보전의 주체로 자리할 수 있는 지역이 될 수 있다. 시민사회단체, 지자체와의 적극적 협력을 통해 공동 생태조사, 복구 계획과 진행 등이 매우 중요한 과제라 할 수 있다.

둘째, 지자체가 중심이 되어 접경지역의 공동체와 DMZ일원의 보전을 위해 협력을 이끌어내야 하는 과제가 있다. 선거 시기 마다 개발계획, 건설계획을 중심으로 공약이 발표되는 상황에서 접경지역의 다수의 지자체들의 지역 발전 비전은 관광과 개발을 통한 발전이며, 남북관계의 변화에 따른 개발 계획이 다수를 차지하고 있다. 이는 투기를 부추기는 형태로 발현될 수 밖에 없는 한계를 안고 있음을 확인할 수 있었다.

그럼에도 지자체의 역할은 계속 강화될 수 밖에 없다. 논습지의 감소와 특용작물의 증가, 지역사회의 화해와 치유, 군부대와 협력 등 또한 지자체의 주요한 역할이 될 수 밖에 없다. 군부대 유휴지의 활용 또한 지자체의 역할이 핵심적이다. 이러한 상황에서 지자체가 민통선 이북 지역을 불모지나 미개발지로 인식하는 경향 또한 발견되고 있다. 지자체는 이익이 지역사회로 환원될 수 있도록 하는 생태관광의 패러다임 전환과 DMZ일원의 생태보전 등의 핵심 주체가 될 수 밖에 없다.

셋째, 시민사회단체와 지역주민이 집중적으로 고민할 필요가 있는 과제가 있다. 접경지역의 다양한 위협요인에 대한 지속적인 모니터링이 필요하다. 생태계의 변화와 지역사회의 변화에 대한 꾸준한 모니터링은 지속되어야 한다. 뿐만 아니라 DMZ일원 접경지역 시민사회 간 연대와 협력을 통한 공동의 문제제기와 해결을 위한 노력이 필요하다. 나아가 지역사회의 발전 비전 제시 등의 역할 등이 강조된다고 할 수 있다.

현재 각 지역을 중심으로 활동하고 있는 지역사회의 시민사회단체 간 연대, 지역주민과의 협력과 공동의 프로그램 모색 등을 기반으로 지자체와 공공부문의 역할을 견인하는 것 또한 시민사회의 주요 역할이라 할 수 있다.

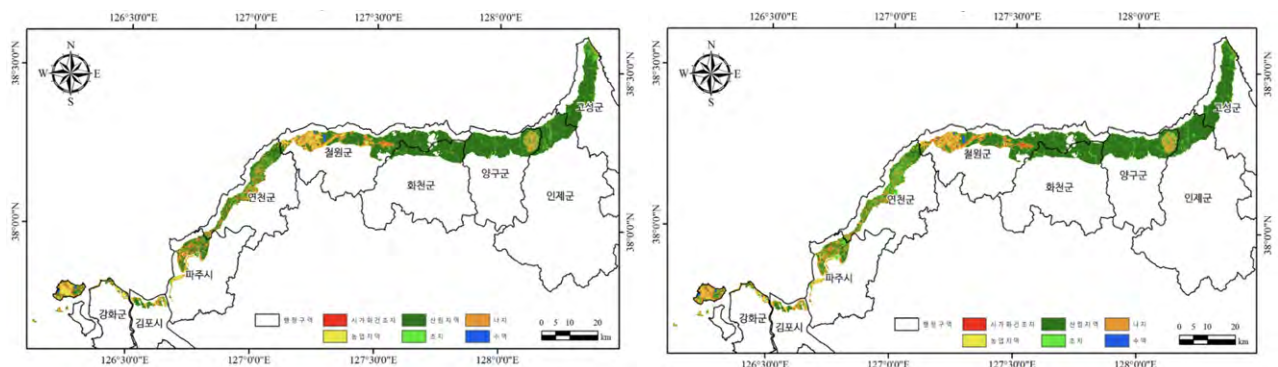
DMZ 일원 보전방안을 위한 조사 연구

IV. DMZ 일원의 변화와 개발계획

IV. DMZ 일원의 변화와 개발계획

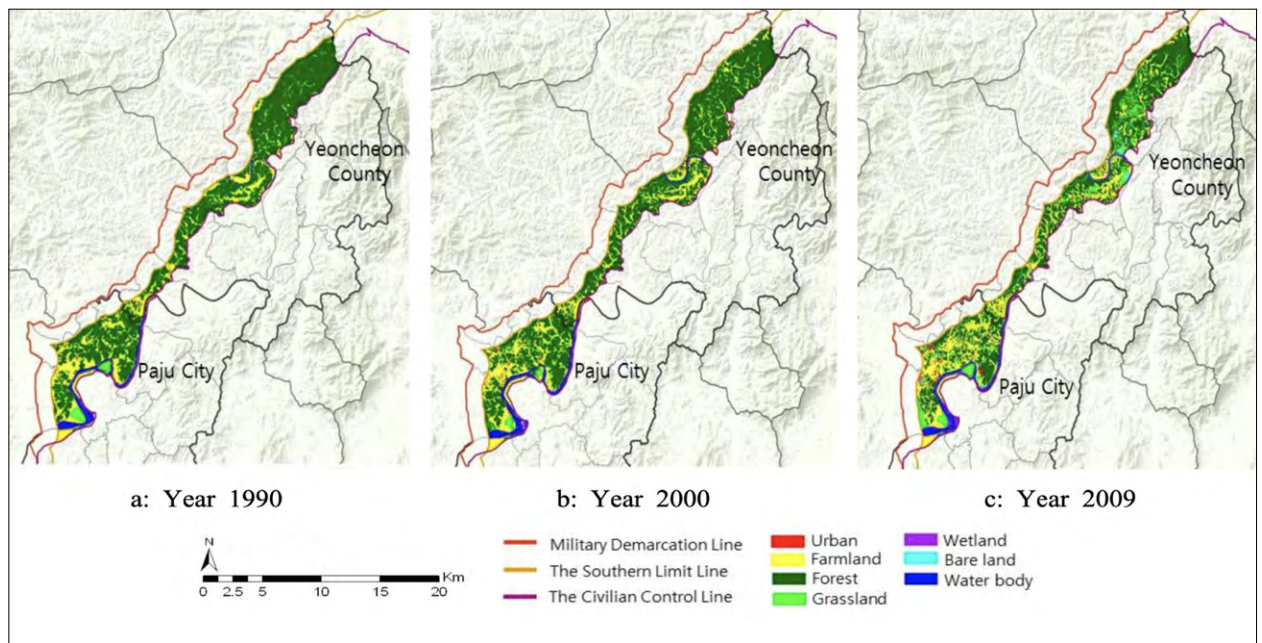
1 DMZ 일원의 토지 피복 변화

그림 48. 2004년(좌) 2016년(우)의 DMZ일원 토지피복변화⁷⁸⁾



DMZ 일원의 토지이용 변화는 서부지역을 중심으로 급격히 일어나고 있다. <그림48>의 경우 비교적 짧은 기간, 넓은 공간을 대상으로 그 변화를 추적한 것으로 두드러지지 않아 보일 수 있다. 하지만 보다 장기적인 시간의 변화를 관찰하면 그 변화는 매우 크다는 것을 확인할 수 있다.

그림 49. 파주, 연천 지역 DMZ 일원 토지피복변화⁷⁹⁾



78. 박진우(2017). "GIS·RS를 활용한 DMZ일원 민북지역의 토지이용 및 토지피복 변화 예측에 관한 연구" 강원대학교 박사학위논문

79. 박은진·남미애(2013). "민통선 이북지역의 토지피복 및 인삼 재배면적 변화 분석 -파주시와 연천군을 중심으로-" 한국환경생태학회지 27(4): 507-515.

중부산악권역이나 동부산악권역에 비해 상대적으로 파주와 연천 지역은 변화양상이 크다고 할 수 있다. 평야지역이면서 수도권과 지리적으로도 가깝다. 또한 파주 운정신도시와 남북관계의 개선, 민통선의 북상, 고령화 등 다양한 요인이 있겠지만 파주 장단반도나 연천 등의 지역은 시가지 및 농경지가 매우 빠르게 증가한 것을 확인할 수 있다.

그림 50. 파주, 연천 지역 DMZ 일원 토지피복변화⁸⁰⁾

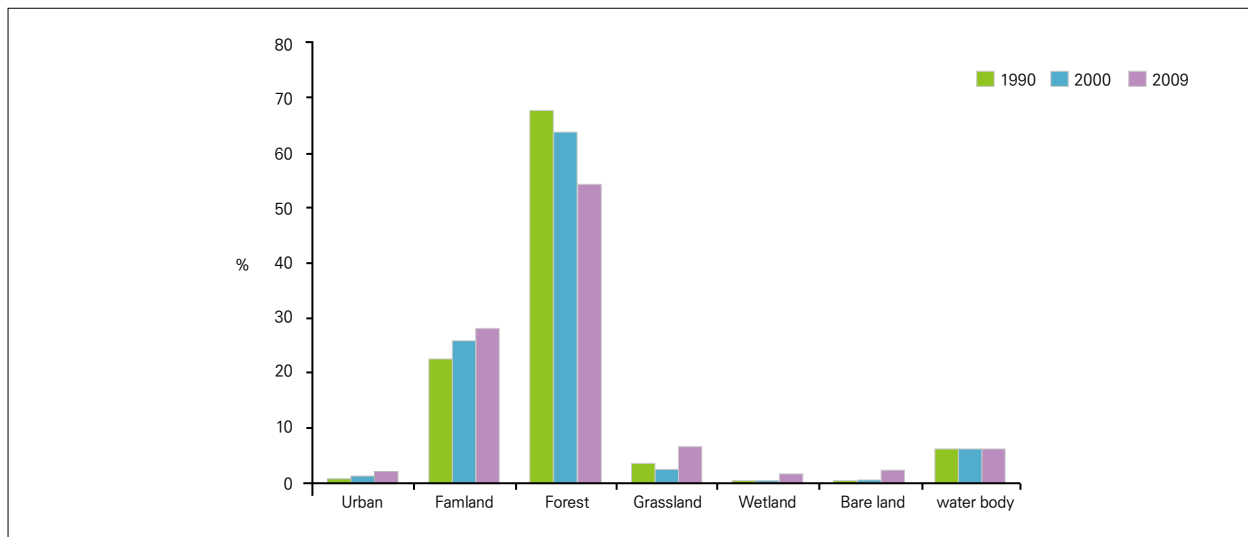
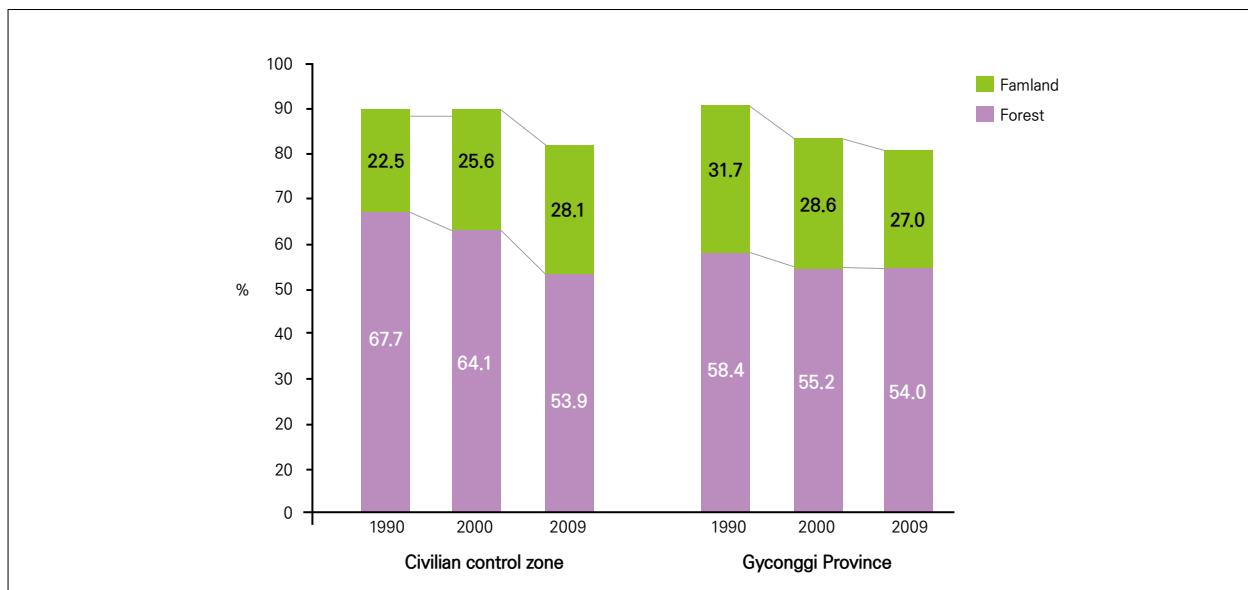


그림 51. 파주, 연천 지역 DMZ 일원 토지피복변화⁸¹⁾



80. 박은진·남미아(2013). "민통선 이북지역의 토지피복 및 인삼 재배면적 변화 분석 -파주시와 연천군을 중심으로-." 한국환경생태학회지 27(4): 507-515.

81. 상동

〈그림 50〉와 〈그림 51〉에서 보는 바와 같이 경기권을 중심으로 토지피복의 변화는 농업의 증가와 숲의 감소가 가장 크게 일어나고 있다. 전술한 바와 같이 특히 인삼밭의 증가가 가장 높다고 할 수 있다. 파주시의 경우 2005년부터 개성인삼 축제를 매년 개최하고 있으며, ‘청정지역 DMZ’지역 특산물로 인삼 재배를 장려하면서 그 수요가 증가하고 있다. 인삼 재배는 다소 경사지고 배수가 잘되는 지형이 적합하기 때문에 낮은 구릉의 산림이 개간되어 인삼밭으로 전환되는 사례가 많다.

인삼은 새로 심을 수 있는 농지가 제한적이어서 매년 신규 면적이 증가하는 것은 아니다. 하지만 신규 면적이 감소한다고 하더라도 인삼은 수확까지 4~6년이 소요되기 때문에 총 재배면적은 증가한다. 인삼은 4~6년의 장기재배가 요구될 뿐만 아니라 식재 전에 1~2년 휴한지로 두어야 식재가 가능하며, 수확 후에도 밭은 10년 이상, 논은 6년 이상 가랑 지나야 다시 인삼을 재배할 수 있다. 이와 같이 인삼은 같은 곳에 계속 연작할 수 없는 특성을 가지고 있기 때문에 연도별 인삼 재배면적이 같다 하더라도 이는 인삼 초작지의 확대를 의미한다.

민북지역의 산림이 농경지, 특히 인삼밭으로 전환되면 환경적 영향이 적지 않다. 민통선 인근 지역은 농지정리가 대규모로 이어지지 않아 논과 논 사이, 혹은 논과 밭 사이에 소규모 숲이나 둠벙이 적지 않고, 비포장 소규모 농로나 자연적 농수로를 품고 있다. 전통적 농업 경관은 물론 생물다양성이 풍부하고, 또 생태적 연결성 또한 높다. 인삼밭의 확대와 전환이 이에 대한 부정적 영향을 미칠 것으로 우려된다.

최근 20년 사이에 토지피복의 변화는 경기도의 다른 지역과 유사한 수준이라고도 할 수 있다. 또한 서부평야지역과 민통선이 있기 때문에 농경지는 더욱 확대될 수 있다. 경관, 생태적 연결성, 생물다양성을 고려하여 지자체 차원에서 인삼밭 확대를 장려하는 것은 우려된다.

2 중앙정부의 DMZ일원 접경지역관련 계획

현 정부의 국정과제 내 DMZ 일원 관련된 내용에는 ‘한반도 신경제지도 구상(국정과제 20)’이 포함되어 있다.

문재인 정부의 국정과제인 ‘한반도 신경제지도 구상’은 3대 벨트 구축을 통해 한반도 신성장동력 확보 및 북방경제 연계 추진한다는 것으로 환서해 물류산업벨트, 환동해 에너지 자원벨트, 접경지역 평화벨트 구축으로 구성되어 있다. 세 벨트의 주요 구성은 △동해권은 에너지·자원벨트 : 금강산, 원산·단천, 청진·나선을 남북이 공동개발 후 우리 동해안과 러시아를 연결 △서해안 산업·물류·교통벨트 : 수도권, 개성공단, 평양·남포, 신의주를 연결하는 서해안 경협벨트 건설 △DMZ 환경·관광벨트 : 설악산, 금강산, 원산, 백두산을 잇는 관광벨트 구축 및 DMZ를 생태·평화안보 관광지구로 개발 등이다.

DMZ 관련 내용은 ‘접경지역 평화벨트 구축’으로서 DMZ, 민통선 주변지역의 자연생 태계 가치 보전, 친환경적 개발, 남북 교류협력의 중계지로 개발, 지역경제 활성화를 통한 삶의 질 개선 등을 목표로 하고 있다. 이는 DMZ 지역 생태평화관광특구를 개발하여 협력거점을 조성하고, 강화도에서 고성에 이르는 생태평화관광벨트를 구축하고, 민통선 외곽지역으로 확산의 추진전략을 가지고 있다. 현 정부의 국정계획 외에도 DMZ 일원, 접경지역과 관련된 상위계획은 부처별로 다양하게 추진 중이다.

그림 52. 한반도 신경제지도 구상



출처 : 통일부 홈페이지⁸²⁾

표 17. 정부 부처별 DMZ 접경지역 관련 주요 상위계획 현황

부처	관련계획	추진기간	추진과제
환경부	제3차 자연환경보전기본계획	2016~2025	한반도 생태네트워크 구현 남북 및 동북아 자연환경보전 협력 확대
행안부	접경지역발전종합계획 변경계획	2011~2030	생태·평화 관광 활성화 생활 SOC 확충 등 정주여건 개선 균형 발전 기반 구축 남북 교류 협력 기반 조성
국토부	제4차 국토종합계획 수정계획	2011~2020	남북 교류협력 기반 구축, 접경지역 생태환경 보전, 평화지대 구축 및 남북한 수자원 모니터링 등
문체부	한반도 생태평화벨트 조성사업	2013~2022	DMZ 일원 생태·문화 공간 조성 생태·문화 콘텐츠 발굴 생태 보전과 지역발전 연계 글로벌 상징화 및 홍보마케팅 구축
통일부	한반도 신경제지도 구상 및 경제통일 구현	국정과제	DMZ 환경·관광벨트 구축 남북접경지역 통일경제특구 지정·운영 남북접경지역 평화협력특별지대 추진 여건 조성
산림청	민북지역 산지관리종합계획	2018~2027	한반도 산줄기 연결망 중심의 보전관리 민북지역 훼손지 복구복원 및 재해관리 강화 민북지역 주민 소득사업 발굴 및 일자리 창출 등

출처 : 환경부(2019) 'DMZ 일원 생태계 보전 종합대책 수립연구'

82. <https://www.unikorea.go.kr/unikorea/policy/project/task/precisionmap/>

1) 환경부

환경부는 제4차 국가생물다양성전략('19~'23)을 수립하였다. 이는 「생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률」 제7조에 의거하여 수립되며, 5개 전략 15개 목표로 구성된다. 이중 전략3(생물다양성 보전 및 증진)의 세부과제2(생태계복원)에 DMZ 생태축 내 훼손지 복원이 포함되어 있으며, 전략5(이행력 증진기반 마련)의 세부과제1(생물다양성에 관한 국제협력 강화)에 DMZ 일원 생물권보전지역 지정을 포함한 남북 자연생태 협력체계 구축이 포함되어 있다.

또한 제4차 국가환경종합계획('16~'35)은 「환경정책기본법」 제14조에 의거하여 수립되는데 이 계획에도 DMZ일원의 생태보전에 관한 내용이 포함되어 있다. 핵심생태축(백두대간, DMZ 일원, 도서연안, 수생태축)의 중심이 되는 DMZ 일원 생태 축을 백두대간, 도서연안과 연계하여 한반도 동·서 생태축으로 통합 관리하면서 남북 환경협력사업을 추진한다는 것이다.

「자연환경보전법」 제8조에 따라 수립하는 자연 환경분야 최상위 종합계획인 제3차 자연환경보전기본계획('16~'25)의 경우 생태계, 생물종, 유전다양성, 생물안전, 생태계서비스 부문을 포괄하며 DMZ 관련 내용이 포함되어 있는데 주요 내용으로는 △국가 4대 핵심생태축(DMZ, 백두대간, 도서연안, 5대강 수생태축)을 한반도와 동북아 생태축과의 연결성을 고려하여 보전·복원·관리 △DMZ·민통선 일대의 보전과 이용의 조화를 추구하는 지역을 유네스코 생물권보전지역 으로 등재 추진 △DMZ·민통선 일대 생태우수지역을 습지보호지역·생태경관보전지역으로 지정한다는 것이다.

2) 행정안전부

행정안전부는 「접경지역지원특별법」 제5조에 근거하는 접경지역발전종합계획('11~'30)을 수립하여 집행하는 주무부처이다. 이는 접경지역(접경권 3개 시·도, 15개 시·군)의 지속가능발전을 통한 주민 복지향상 및 지역 성장 동력 창출을 위해 수립되었다. 이후 2019년 1월, 남북관계 등 새로운 정책수요와 변화여건을 반영하기 위해 기존의 5개 전략(165개 사업, 18.8조원)을 4개 전략(225개 사업, 13.2조원)으로 수정하여 접경지역 발전종합계획변경(안)을 발표하였다. 또한 행정안전부는 'DMZ 평화의 길'로 명칭을 변경한 'DMZ 통일을 여는 길' 사업을 범부처사업으로 추진 하는 등 접경지역발전종합계획 이행 및 관리 담당 부처라 할 수 있다.

접경지역발전 종합계획은 남북 분단으로 발전에서 소외된 접경 지역의 지속 가능한 발전을 통한 주민 복지향상 및 새로운 성장 동력 창출을 위해 「접경지역지원특별법」에 의거 2011년부터 2030년까지 수립된 개발 계획이다.

본 계획은 2019년 2월 변경 발표되었다.⁸³⁾ 이는 “2011년 수립 이후 8년간 남북 관계 변화 등 새로운 행정 수요를 반영하고, 민간 자본 사업·대규모 투자 사업 등 실제 추진이 불가능한 사업들을 제외하기 위해” 변경되었다고 행정안전부는 밝혔다.

당초 165개 사업 18.8조 원(국비 5.4조 원, 지방비 1.4조 원, 민자 12조 원)에서 225개 사업 13.2조 원(국비 5.4조 원, 지방비 2.2조 원, 민자 5.6조 원)으로 변경 되었는데, 주요하게는 “타 시·군에 비해 부족한 문화·체육·복지시설 등 주민밀착형 생활 에스오시(SOC) 시설을 대폭 확충하여 주민 삶의 질을 제고”하는 것이라 밝혔다.

변경된 ‘접경지역 발전종합계획’은 △생태·평화 관광 활성화, △생활 SOC 확충 등 정주여건 개선, △균형발전 기반구축, △남북 교류협력 기반조성 등 4대 전략, 10대 과제에 따라 추진될 예정이다. 2030년까지 225개 사업에 13.2조 원(국비 5.4조 원, 지방비 2.2조 원, 민자 5.6조 원)을 투입하여 접경지역을 한반도의 생태·평화 벨트 중심지로 육성한다는 계획이다. 전략별 주요 사업은 다음과 같다.

첫째, 생태·평화 관광 활성화이다. 108개 사업, 3.0조 원 규모로 △DMZ인근에 도보여행길 조성하여 세계적 관광코스로 개발⁸⁴⁾ △한탄강 주변 주상절리 협곡접경지역 대표 생태체험공간 조성⁸⁵⁾ △양구 편치불 지역을 감상할 수 있는 하늘길(곤돌라)과 전망대⁸⁶⁾ △국방개혁에 따라 발생하는 폐막사 등 군사시설을 활용한 병영체험공간⁸⁷⁾ 등이다.

둘째, 생활 에스오시(SOC) 확충 등 정주여건 개선 사업으로 42개 사업, 1.7조 원이 투입된다. △문화·체육·복지시설 등 다양한 용도로 사용할 수 있는 복합커뮤니티센터⁸⁸⁾ △도시가스 확충을 위한 LPG(액화석유가스) 저장시설 및 공급관 설치의⁸⁹⁾ 사업으로 구성되어 있다. 셋째, 균형발전 기반구축, 54개 사업, 3.4조 원 규모이다. △접경지역 산업단지 조성⁹⁰⁾ △구도심 및 재래시장 주변의 환경개선 및 기반시설 확충⁹¹⁾ △청년 창업·창작 공간을 제공⁹²⁾ 등이다. 넷째, 남북 교류협력 기반조성사업, 21개 사업, 5.1조 원이 투입된다. △남북 교류·협력을 대비한 교통망 확충⁹³⁾ △경원선 남측구간 복원과 연계 및 남북교류 거점 조성⁹⁴⁾ 등이다.

83. 접경지역에 13조원 투자해 성장동력 마련, 행정안전부 보도자료. 2019. 02. 08

84. 통일을 여는 길 / 강화~고성 / '19~'22년 / 286억 원 / 도보길 456km, 거점센터 10개소

85. 한탄강 주상절리길 / 연천·포천·철원 / '17~'20년 / 611억 원 / 119km

86. 편치불 하늘길 / 양구 / '20~'24년 / 290억 원 / 곤돌라 및 전망대·편의시설

87. 병영체험공간 / 인제 / '20~'22년 / 100억 원 / 서바이벌 게임존, 실사격 체험존

88. 복합커뮤니티센터 / 강화~고성 / '19~'25년 / 1,000억 원 / 10개소

89. LPG 저장시설 / 강화~고성 / '21~'30년 / 2,035억 원

90. 은통산업단지(BIX) / 연천 / '16~'20년 / 1,188억 원

91. 상가밀집지역 환경개선 / 화천 / '20~'22년 / 100억 원

92. 청년 내일꿈 제작소 / 고양 / '20~'22년 / 100억 원

93. 영종-신도 평화도로 / 웅진 / '19~'24년 / 1,000억 원 / 왕복2차로

94. 통일문화 교류센터 / 철원 / '20~'22년 / 500억 원 / 남북문화체험관

이러한 사업은 향후 타당성 검토, 상위계획과의 연계, 군부대 협의 등 사전절차를 이행 후 단계적으로 추진할 예정이며, 지역경제 파급효과가 크고 가시적 성과를 낼 수 있는 사업은 선도사업으로 우선 추진하되 대규모 민자사업과 남북 교류·협력사업은 민자유치, 남북관계 등을 종합적으로 고려하여 중·장기적으로 추진한다는 계획이다. 지자체별 주요 사업은 <표 18>과 같다.

표 18. 지자체별 주요 사업⁹⁵⁾

지자체		사업명	기간	사업비(억 원)	비고
광역시		통일을 여는길	‘19~’22	286	
광역시		북합커뮤니티센터	‘19~’25	1,000	
광역시		LPG 저장시설	‘21~’30	2,035	
인천	옹진	영종-신도 평화도로	‘19~’24	1,000	
	강화	교동 동서평화도로	‘20~’25	90	
경기	고양	청년 내일꿈 제작소	‘19~’23	100	
	파주	울곡 청소년 복합 커뮤니티 센터	‘19~’24	216	
	김포	포구 문화의 거리	‘20~’25	100	
	양주	곤충테마파크	‘20~’24	360	
	동두천	양주·동두천 상생플랫폼	‘20~’22	330	
	포천	한탄강 주상절리길	‘17~’20	265	
	연천	은통산업단지(BIX)	‘16~’20	1,188	
강원	춘천	캠핑페이지 시민공원 음악분수	‘20~’22	50	
	철원	통일문화 교류센터	‘20~’22	500	
	화천	상가 밀집지역 환경개선	‘20~’22	100	
	양구	편치볼 하늘길	‘20~’24	290	
	인제	폐막사를 활용한 병영체험공간	‘20~’22	100	
	고성	사계절 해양·해중 관광거점	‘17~’21	35	

95. “접경지역에 13조원 투자해 성장동력 마련”, 행정안전부 보도자료. 2019. 02. 08

3) 국토교통부

국토교통부는 국토 및 지역계획 최상위 법정종합계획인 ‘국토종합계획’을 통해 국토구조형상의 기본방향 및 추진전략을, 지역계획인 ‘수도권정비계획’을 통해 장기종합계획의 틀을 제시하고 있으며, DMZ 일원은 접경지역지원특별법에 의해 별도의 특정 지역에 대해 수립하는 ‘접경지역종합계획’으로 관리하고 있다.

국토교통부는 ‘국토기본법’ 제 12조에 의거 ‘글로벌 녹색국토 실현’이 라는 비전에서 계획의 기본 목표, 국토 구조 형성의 기본방향, 추진전략을 설정하고 있는데 이중 ‘6대 추진전략’ 중 ‘초국경적 국토경영 기반 구축’ 계획 내에서 접경벨트를 중심으로 남북 교류협력 기반 구축, 접경지역 생태환경 보전, 평화지대 구축 및 남북한 수자원 모니터링 등 남북관계 진전에 대비한 협력과제에 대한 내용이 포함되어 있다.

또한 국토교통부는 파주 문산~개성 고속도로(문산~도라산역CIQ 구간) 건설사업의 추진 주체이기도 하다. 판문점 선언 이후 DMZ 일원에서 본격적으로 추진되는 대규모 개발사업으로서 기획재 정부 예타 면제 사업으로 승인받아 추진중이다. 해당 사업은 파주 임진강~통일대교~도라산 일원에 경의선 철도, 국도, 고속도로가 집중되어 서부 DMZ 일원의 생태축 단절 우려가 높고, 관광단지 개발 및 관광객 증가 등 난개발 우려 또한 높은 상황이다.

그림 53. 제5차 국토종합계획의 비전과 목표



국토교통부의 최근 수립된 제5차 국토종합계획 실천계획(2021~2025)에도 다양한 DMZ 일원 관련 계획이 포함되어 있다. 6대 추진전략 중 “품격 있고 환경 친화적 공간 창출” 전략에는 “국토환경관리 네트워크 강화 : 국토 생태축(백두대간, 연안, DMZ 등) 보전·복구, 도시내 녹색인프라의 확충 및 생태축과의 연계 강화”가 포함되어 있다.

또한 “대륙과 해양을 잇는 평화국토 조성”에 ‘신경제구상’을 위해 “비무장지대(DMZ)에 유엔기구, 생태기구 유치 등 국제평화지대화 추진” 내용이 담겨있다. 이 외에는 접경지대의 평화관광벨트 구축과 지역발전 지원 내용이 행정안전부와 문화관광체육부와 협력 하에 추진하는 것으로 계획이 수립되어 있다.

4) 문화체육관광부

문화체육관광부는 한반도 생태평화관광벨트(‘13~’22, 2,391억원)를 계속 추진하고 있는 주체이다. 접경 지자체별 홍보에서 통합홍보와 공동 마케팅 및 브랜드 개발로 전환하여 광역화하는 데 주력하고 있다. 문화체육관광부는 또한 평화·생명지대(PLZ) 광역관광개발계획(‘11~’20)을 한반도 생태평화관광벨트 구축을 위해 접경 3개 시도, 10개 시·군 대상의 광역사업기본계획과 주제사업기본계획을 수립한 바 있다.

광역관광개발계획은 10개 시·군 통합연계 광역관광의 장소성 극대화, 개발 파급효과 유발을 위해 ‘지역여건 및 개발현황 분석’, ‘국내·외 유사사례분석’, ‘광역관광 개발 기본계획’, ‘집행계획’ 등이 포함되어 있다.

5) 통일부

통일부는 국정과제 책임수행 부처로서 「한반도 신경제지도 구상」에 따른 “접경지역 생태평화벨트 구축” 방안 구체화 및 이행 추진 중이다. 남북협력을 위한 경제적 유인 중심 계획 및 DMZ 생태·평화안보 관광지구 개발 추진(‘19.1. 용역완료) 사업을 주무부처이다.

6) 산림청

산림청은 민북지역 산지관리종합계획(‘18~’27)을 갖고 있다. 이는 「민간인통제선 이북지역의 산지관리에 관한 특별 법」에 따른 법정계획으로 한반도 산줄기 연결망 중심의 보전관리, 민북지역 훼손지 복구복원 및 재해관리 강화, 민북지역 주민 소득사업 발굴 및 일자리 창출 등의 내용 등의 내용이 포함되어 있다. 또한 「민간인통제선 이북지역의 산지관리에 관한 특별법」에 명시된 산지특별보호지역·산지특별관리지역의 구체적 지정방안 검토하고 추진 중에 있다. (‘18.12. 관련용역 완료)

3 지방정부별 DMZ 일원 관련 계획

전술한 행정안전부 소관의 '접경지역발전 종합계획'이 2019년 변경됨에 따라 강원도와 경기도를 중심으로 변경된 사업 내용과 새로운 계획을 수립하여 발표하였다.

1) 강원도 접경지역발전 종합계획

2019년 2월 발표된 강원도의 사업내용을 구체적으로 살펴보면 <표19>와 같다.

표 19. 강원도 접경 지역 발전 종합 계획 세부 내역⁹⁶⁾

단위: 억 원

지역	사 업 명	사 업 비			
		계	국비	지방비	민자
합 계		58,620	22,718	11,526	24,376
본 청(1개 사업)		50	35	15	-
본청	통일 안보 현장 체험 마을 공동체	50	35	15	-
춘 천 시(8개 사업)		10,910	1,055	2,815	7,040
춘천	경춘선 구철도 관광 자원화 사업	200	120	40	40
춘천	일반 산업 단지 조성 사업	7,428	299	129	7,000
춘천	캠프 페이지 평화 공원 조성	3,152	544	2,608	-
춘천	의암호 봄내 선착장 및 워터 프론트 조성	30	21	9	-
춘천	캠프 페이지 시민 복합 공원 음악 분수 설치	50	35	15	-
춘천	역사·문화·체험 공간 조성	20	14	6	-
춘천	서면 등선 폭포 주변 환경 정비	20	14	6	-
춘천	추곡 약수터 진입 기반 시설 개선	10	8	2	-
철 원 군(24개 사업)		19,942	11,971	2,971	5,000
철원	화강 60리 트레킹 코스 조성	250	175	75	
철원	화산강 특화 명품 광장 조성	150	105	45	
철원	물안개 수변 웰빙 체험 파크 조성	300	210	90	
철원	두루미 생태 관찰 학교	84	42	42	
철원	소통의 문 안보 생태 빌리지 조성	300	210	90	
철원	철원 동서 녹색 평화 도로 연결	357	250	107	
철원	플라스마 일반 산업 단지 조성 사업	652	288	364	
철원	남북 도로 교통망 복원	3,864	3,864	-	
철원	궁예 태봉국 테마파크	155	77.6	77.6	
철원	근대 문화 거리 테마 공원	168	84	84	
철원	물류 에너지형 특화 발전 지구	10,000	3,500	1,500	5,000
철원	한탄강 주상 절리길 조성	196	137	59	

96. "강원도 접경 지역 발전 종합 계획 변경 확정". 강원도 보도자료. 2019. 02. 08

2) 경기도 DMZ 일원 발전 종합계획

표 20. 경기도 DMZ 일원 발전종합계획(요약)⁹⁷⁾

비전	위험한 DMZ에서 안전한 DMZ로
정책 비전	DMZ를 인간과 자연이 평화·생태 공동체로 어우러지는 공간으로 조성
추진 전략	추진 과제
DMZ 환경·생태 보전과 가치향상	① 유네스코 생물권보전지역 지정 (新) ② 유네스코 세계유산 등재 ③ 생태환경 모니터링 및 생태교육 (新) ④ DMZ 환경예술제 (新) ⑤ DMZ 환경 문화예술 공연 (新) ⑥ 임진각 수풀누리 유지관리 ⑦ 도라산 평화공원 유지관리 ⑧ DMZ 생태관광 육성 및 프로그램 운영 (新) ⑨ DMZ 일원 하천 정비
DMZ 평화적 활용을 위한 인프라 조성 및 지속가능한 발전 관리	① 임진각 평화누리 통합개발 추진 ② DMZ 공연예술장 조성 ③ DMZ 전망대 스마트 체험존 설치 (新) ④ 도라산 평화공원 신규콘텐츠 도입 ⑤ DMZ 1시간 1문화생태 거점마을 육성 (新) ⑥ DMZ 사라진 마을 아트 프로젝트 (新) ⑦ 민통선 출입간소화 지원 (新) ⑧ 평화누리길, 평화의 길 관리, 운영(5개사업)
DMZ 남북 평화 협력 노력 (관계 개선 대비)	① DMZ 평화공원 조성 (新) ② 일제 강제동원 피해자 남북 공동 추모시설 건립 (新) ③ 일제 강제동원 피해자 남북 공동 추모행사 개최 (新) ④ 남북 공동 참여시설 운영(옥류관 등) (新)
DMZ 가치 차별화 강화 (중앙정부, 타시도와 독자성)	① 캠프그리브스 활용사업 ② DMZ 평화생태공원 조성사업(마정중대) ③ 지뢰제거 국제협력사업 추진 (新)
DMZ 글로벌 홍보 마케팅 및 관광활성화	① Let's MDZ 평화예술제 ② 정전 70주년을 통한 DMZ 홍보 (新) ③ 캠프그리브스 일원 연계관광 활성화 (新) ④ 한반도 생태평화벨트 운영 활성화 컨설팅 (新) ⑤ 한반도 생태평화벨트 홍보 마케팅 ⑥ 지역 문화관광 서비스 선진화 사업

97. "DMZ 평화와 안전의 터전으로 미래상 제시·5개년 발전종합계획 수립". 경기도 보도자료. 2021. 07. 16

경기도는 나아가 2021년 7월 16일 접경지역에 대한 종합발전계획을 내놓았다. <표 19>에서 보는 바와 같이 DMZ의 환경생태 보전과 가치 향상, 평화적 활용을 위한 인프라 조성 및 지속가능한 발전관리, 관광거점마 을 육성 등 문화·예술 콘텐츠 조성을 비롯해 DMZ생태평화공원 조성 등이 포함되어 있다. 총 예산액은 2020년 210억 원, 내년 630억 원, 2023년 350억 원, 2024년 270억 원, 2025년 240억 원 총 1,700억 원으로 추산하고 있다.

3) 접경지역발전 종합계획 평가

이러한 지역의 개발계획은 다양한 우려를 낳고 있다. 우선, 여전히 너무 많은 시설과 그 시설을 중심으로 하는 관광지 개발 계획이다. 시설물과 그 편의를 위한 공간 등은 난개발을 부추길 것이며, 부동산 투기의 대상이 될 수 있다. 이에 대한 규제와 관리 감독이 동반되어야 한다.

평화공원, 공연예술장, 전망대, 아트 프로젝트, 곤돌라, 테마파크, 체험공간, 광장 등이 다수 포함되어 있고, 진입로 개선이나 주차장 등의 확충 계획이 동반될 것이다. 이미 지금도 관광시설 건설은 계속되고 있고, 관광을 위한 도로와 편의시설, 숙박시설이나 음식점, 카페 등도 꾸준히 증가하고 있다. 관광을 위한 시설물은 단지 시설물의 건립에만 끝나는 것이 아닌 이유이다. 뿐만 아니라 이러한 계획은 부동산 투기의 요인으로 작동할 수 있다. 결국 난개발이라는 결과를 가져올 수 있다는 것이다.

DMZ 일원에만 국한된 것은 아니지만 DMZ 일원의 생태적 가치를 고려한다면 생태와 평화를 중심에 두면서도 시설물 중심의 관광이 아닌 프로그램으로 그 패러다임을 전환해야 한다. 하드웨어 중심이 아닌 소프트웨어를 중심으로 평화, 생태, 보전 등의 콘텐츠를 중심으로 구성되는 관광프로그램이 적극적으로 모색되어야 한다.

둘째, 지뢰제거를 비롯하여 주거개선 등 지역주민들의 삶의 질 개선을 위한 인프라 투자는 적절한 계획이라 할 수 있다. 오랜시간 동안 군사적 목적이 우선되는 공간에서 다양한 규제에 놓여있던 지역인 만큼 이들에 대한 편의와 인프라를 구축하는 것은 필요한 사업이다.

그럼에도 정작 주민들이 자신의 의견을 전달할 수 있는, 행정과 정책방향의 결정에 있어 참여하고 결정할 수 있는 구조에 대한 고민은 담겨있지 않다. 지역별로 지역발전을 위한 여러 형태의 ‘협업체’ 등이 존재하기도 하지만 시민사회단체의 물리적·비물리적 역량이 높지 않은 지역이 적지 않고, 주요한 이해관계자로 자리매김할 수 있는 공간도 부재하다.

물론 지역의 이해관계가 복잡하게 얽혀있고, 인구감소, 고령화, 부재 토지주의 문제나 오랜시간 갈등으로 인한 공동체의 결속력이 낮을 수 있다는 한계가 있을 수 있다. 그럼에도 자신들의 터전에 대해 스스로 고민하고 결정할 수 있는 구조는 보장되어야한다. 생태관광 프로그램 또한 시설물 건립 → 인프라 건설 → 부동산 투기 → 난개발로 이어지는 악순환의 고리를 끊기 위해서는 지역주민 중심의 이익환원모델이 고민되어야 한다.

DMZ 일원 보전방안을 위한 조사 연구

V. DMZ 일원의 보전을 위한 원칙

V. DMZ 일원의 보전을 위한 원칙

현황검토 및 현지 조사, 정책과제의 도출을 통해 DMZ 일원의 보전을 위한 원칙으로 <그림54>과 같은 방향을 도출하였다. 우선 DMZ 일원이 생태계보전, 그리고 지역주민들의 삶을 고려할 때 그 비전과 방향은 4가지를 수립하였다. 더불어 이를 기반으로 5대 분야 10개 과제를 도출할 수 있었다.

그림 54. DMZ 일원 보전을 위한 비전과 과제

비전 및 방향	• DMZ일원의 체계적 관리 체계 구축 • 지역주민참여와 삶의 질 제고 • 현명한 이용과 보전을 위한 협력과 참여
공간전략 수립	• 조사연구를 통한 공간전략수립 • 생태적가치를 우선에 둔 보전과 이용 가이드라인 수립
법제도 정비	• 특별법제정을 통한 체계적 관리체계 구축 • 국제협력을 통한 실효적 관리체계 구축
보전과 현명한 이용	• 지속가능한 공동체의 발전 원칙 • 생태관광프로그램의 패러다임 전환
참여와 거버넌스	• 지속적인 주민인식증진 프로그램 • 지역거버넌스 부터 국제적거버넌스 까지
남북협력과 교류	• 보건의료 및 재난 대응 교류 및 협력 강화 • 공동조사 등 환경분야 협력안정적 구축

첫째, 생태조사연구의 강화와 이를 기반으로 하는 공간전략의 수립이다. 현재 진행되고 있는 국립생태원의 DMZ 일원에 대한 조사를 지속적으로 확대하고, 이를 기반으로 지역적 특성과 생태 평가에 따른 공간전략을 수립해야 한다. 우선 기 진행된 조사내용만으로 DMZ 일원의 보전과 이용을 위한 가이드라인과 공간전략을 수립하고, 세부적 이용 지침이 필요하다. 또한 정치적·군사적 목적을 위해 그 절차가 제대로 준수되지 않았던 환경영향평가제도의 준수, 훼손지에 대한 복원과 사후 모니터링 등도 준수되어야 한다.

둘째, 법제도의 정비이다. DMZ 일원, 그중에서도 DMZ 내부는 국제법상의 규제와 함께 남북한합의서, 그리고 국내법의 다층위의 법적 규율이 존재한다. 세가지 층위에서 DMZ의 평화적 이용과 DMZ 일원의 환경보전을 위한 법제도를 정비할 필요가 있다. 특히 우선적으로 국내법의 제개정을 통해 보다 체계적인 보전 계획을 수립해갈 필요가 있다.

셋째, 현명한 이용과 보전의 조화이다. DMZ 일원에 대한 개발은 정치적·군사적 가치와 목적이 다른 가치에 비해 우선시 되어 왔으며, 때로는 정부에 따라 일회성 정치적 이벤트의 대상이 되기도 했다. 생태관광이라는 이름으로 다양한 관광 시설물들이 확장하고 있으며, 그 배후 시설과 위락시설, 도로의 확장과 신규 건설도 진행되고 있다. DMZ 일원의 생태계 보전과 현명한 이용의 조화를 위해서는 시설물 중심의 생태관광이 아니라 최소한의 개발과 평화와 생태가 중심이 되는 관광이 되어야 한다.

넷째, 협력과 참여의 원칙이다. DMZ 일원에 대한 계획과 비전을 갖고 있는 중앙부처와 지자체, 관련 시민사회, 전문가 등은 다양하게 존재하지만 부처 간 계획의 상충이나 우선 되어야 하는 가치가 각기 다르고, 정보 공유 등이 충분하지 않다는 지적을 받아왔다. 이는 지방정부 역시 마찬가지이다. 부처 간 협력, 지방정부 간 네트워크, 시민사회와 전문가들의 거버넌스가 다양한 층위로 구성되어야 하며, 나아가 북한과의 협력, 국제적인 협력까지 확장해나갈 필요가 있다.

다섯째, DMZ 일원의 보전을 위해서는 북한과의 협력과 교류의 확대가 필수적이다. 장마철 한강과 임진강 재난 대비를 위한 정보교류는 물론 갈수기 수계 관리 또한 북한의 협력이 필요하다. 가축 전염병에 대한 정보와 예방, 확산 방지를 위한 노력 뿐만 아니라 다양한 전염병의 보건의료적 정보 교류와 협력은 지속적이고 안정적으로 확대될 필요가 있다. 또한 DMZ 내부의 보전을 위해서도 북한과의 협력은 필수적이다. 공동조사와 국제적 보전 지역으로 지정, 혹은 접경지역 평화공원과 같은 장기적 비전을 위해서도 북한과의 협력은 지속적이면서 안정적 체계 내에서 추진되어야 한다. 나아가 북한의 참여를 위해서도 국제적 차원의 협력도 동반되어야 한다.

1 공간전략 수립

1) 조사연구를 통한 공간전략 수립

현재 DMZ 내부의 개발사업은 없지만 DMZ 일원에 대한 개발 압력은 꾸준히 증가하고 있다. 증가하는 개발 계획에 대한 보전 계획과 기준 설정도 남북관계나 정치외교적 요인에 따라 크게 달라지고 있어 이에 대한 원칙 수립은 필수적이다.

최근 DMZ 일원의 개발 계획 중에는 경의선, 동해선 철도 및 남북연결도로, CIQ 건설, 물류기지와 면회소 설치, 홍수조절용댐 건설, 공업단지 조성, 농지개발, 평화도시건설 등이 있다. 이 지역에서 논의되는 대부분의 남북 협력사업은 환경보전이나 복원적인 측면보다는 이용적인 측면이 더 크게 대두되면서 이러한 사업들에 대한 환경적 검토나 친환경 이용으로의 유도, 공간계획 차원의 접근은 논의되지 않고 있다.

국립생태원은 2014년부터 DMZ 현장을 찾아가 생태계를 조사하고 있으며, 2015년부터는 DMZ를 5개 권역으로 구분하여 매년 1권역씩 조사하고 있다. DMZ 일원 생태계조사를 통해 지속적으로 생물종 정보를 구축하고, 2021년 DMZ 일원의 생물다양성 지도, 국제적 멸종위기 야생생물 서식 분포 지도 등을 제작할 예정이다.

해당 조사결과를 바탕으로 진행되고 있는 개발사업과 함께 논의를 시작해야 할 필요가 있다. 즉, 조사연구→공간전략수립→사회적 합의의 과정에서 사회적 합의를 위한 논의를 시작해야 할 때는 것이다. 이러한 보전을 위한 논의, 가이드라인 제시 등은 진행되고 있고 계획되고 있는 개발 사업에 비해 그 속도가 더디다고 할 수 있다. 보다 적극적인 사회적 논의를 통해 DMZ일원 보전을 위한 사회적 합의를 도출해야 할 필요가 있다. 개발압력이 이미 심각한 상황에서 보전을 위한 논의와 합의는 매우 시급한 과제라 할 수 있다.

〈표 21〉은 공간에 대한 우선 원칙을 제안한 것이다. DMZ 내부는 생태계 보전의 원칙을 최우선으로 해야 한다. DMZ 공간 중 내부 지역은 DMZ 일원 중 가장 중요하게 관리되어야 한다. 물론 관할권문제와 군사적 해결과제가 남아있기는 하지만 사전에 관리원칙을 철저한 보전과 이를 위한 계획으로 수립되어야 한다. DMZ 내부 지역은 군사적 목적에 의해 이미 많은 부분 인위적 관리가 되어 있지만 이러한 인위적인 교란 역시 DMZ 생태계의 요소로 자리잡은 바 지속적 모니터링과 관리가 필요하며, 핵심 보전지역이 되어야 한다. DMZ 내부 지역의 경우 연구 목적의 조사 외에는 개발을 불허해야 할 필요가 있다. 이는 향후 통일 이후에도 생태교육이나 연구조사 등의 목적 외에는 출입과 이용을 최소화해야 한다.

표 21. 국토환경성평가 등급에 따른 보전과 이용지역 구분⁹⁸⁾

구분	국토환경성평가등급				
	1등급	2등급	3등급	4등급	5등급
DMZ 내부	절대보전의 원칙 연구/조사, 관리목적의 최소/생태적 이동통로			우선보전의 원칙 훼손지 복원 연구/조사, 관리목적의 최소/생태적 이용	
민통선이북 지역	우선보전의 원칙 최소/생태적 이용		우선보전의 원칙 훼손지 복원		현명한 이용의 원칙 훼손지복원 최소한의 개발
접경지역	우선보전	최소/생태적 이용		친환경 개발	체계적 개발

또한 민통선 이북지역은 세분화하여 관리계획을 수립해야 한다. 보전지역, 관리지역, 이용지역으로 분류하고, 각각의 보전 목표와 관리 계획이 필요하다. 보전지역은 그 개발과 이용을 최소화하고 생태계 조사와 모니터링이 중심이 되어야 한다. 농경지 등이 포함될 수 있는 관리지역의 경우 생태보전을 우선에 둔 토지이용계획을 전제로 하며, 야생생물 서식지 보전의 원칙과 개발 계획 수립 시 생태계 영향을 철저한 조사를 기반으로 평가하고 계획되어야 한다.

DMZ 일원 중 민통선 이북지역의 개발 사업은 전술한 바와 같이 다양하게 진행되고 계획되고 있다. 개발사업의 특성을 고려한 입지 가이드라인의 제공이 요청된다. 민북지역 역시 그 자연 생태적 가치가 우수하므로 개발은 최소화하면서 생태적으로 조화로운 이용 계획이 우선시되어야 한다. 생태학습, 생태관광, 평화관광과 같은 지역주민 중심의 활성화 사업을 고려하되 생태계 훼손을 최소화하는 범위에서 승인되어야 한다. 이를 위해서는 개발/이용 계획 수립 이전 단계에서부터 민감성 평가가 필요하다.

이용지역의 경우 이미 개발이 상당부분 진행되었거나 완료된 지역으로 필요한 기반 시설이나 생태 관광 등의 용도로 사용될 수 있다. 물론 그 공간을 최소화하는 방안, 현재의 개발계획이 무분별하게 확장되지 않아야 한다. 또한 정치적·군사적 목적이 우선 고려되어 환경영향평가 등이 간소화·축소 되어서도 안된다. 생물다양성 증진, 지역적 특성을 고려한 생태·문화적 가치의 보전, 훼손지 복원, 보호지역 추가 지정 등은 공통사항이다.

이를 위한 첫 번째 단계는 충분한 조사와 모니터링이다. 특히 현재 지방정부를 비롯한 다양한 개발계획도 동시에 검토되어야 한다. 지속적인 생태계 관리와 보전이 가능할 수 있도록 총괄적 원칙의 방향을 우선 수립하고, 모니터링 자료를 기반으로 하는 지역 설정/구분의 타당성을 확보해야 한다.

설정된 지역은 그 원칙을 토대로 사업대상지의 입지, 목적, 사업규모, 생태계 영향 등을 모두 고려하여 입지 타당성 검토를 진행해야 한다. 당연히 사전환경성검토 및 환경영향평가대상사업 구준 기준을 근거로 평가하고 입지 여부를 판단해야 한다. 사업이 타당하다고 판단되더라도 해당 사업이 주변 환경에 미칠 수 있는 악영향을 파악하고 최소화할 수 있는 방안을 고려하고 있는지도 확인해야 한다. 그 대안은 다양한 시나리오를 비교하고 영향의 범위와 강도를 확인하여 마련되어야 할 것이다.

또한 개발사업의 영향을 저감하기 위해서는 생태계 및 녹지보존, 경관보존 및 지형, 생물다양성 증진 및 보전, 수자원 및 수생태계 보전, 소음 최소화, 대기질 보전 등으로 세분화하고 구체적인 저감계획이 동시에 수립되어야 한다.

생태계 모니터링은 관리를 위한 구역 설정은 물론 이후의 보전 계획 수립에서도 매우 중요한 단계라 할 수 있다. 뿐만 아니라 충분한 모니터링은 훼손된 공간에 대한 복원과 개발/이용 계획 시에도 반드시 동반되어야 한다. 모니터링은 실질적 모니터링 뿐만 아니라 사전 모니터링 및 사후 모니터링을 모두 포함한다.

DMZ 일원은 해안, 하천, 호수, 저수지, 습지, 초지, 경작지, 산림, 마을 등 다양한 생태계가 존재하고 또 공존하므로 이들 구분에 따른 모니터링 계획이 수립되어야 한다. 정밀한 현장조사가 필수적인데, 지형, 토양, 식생, 야생생물, 토지계획 등에 대한 정기적 모니터링이 필요하다.

DMZ 내부 지역은 환경부·국립환경과학원(2010)에서 제시한 방법으로 주요 생태계와 수색로를 중심으로 조사하고 있으며, 민통선 이북지역의 경우 전국자연환경조사지침(2006)을 기반으로 하는 정밀한 현장조사가 필요하다. DMZ 일원은 생태자연도, 임상도 등 현장조사는 물론 지뢰 매설 지역 등 출입/활동이 극히 제한되어 있기 때문에 국방부와의 협력도 필요하다. 조사방법은 전국자연환경조사 지침(2006) 등에서 제시한 방법을 참고하되 DMZ 일원의 지역적 특수성 등을 감안하여 조사범위 및 조사대상 수정이 필요할 수도 있다.

조사와 함께 중요한 것은 복원과 관리이다. DMZ 일원과 접경지역의 출입통제지역은 인간의 출입이 제한되면서 기존의 농경지가 방치되었고, 오랜 시간 천이 과정을 거쳐 습지가 되고 초지나 숲으로 변모하였다. 이러한 공간들은 야생생물의 주요한 서식지가 되었다. 하지만 민통선의 복상과 개발에 대한 기대 등이 작동하면서 다시 농경지가 되거나 인삼밭으로 변하는 경우가 다수 있었다.

또한 하우스의 시설재배와 과수농가, 외래 생태 교란종의 증식도 심각한 상황이다. 규제완화로 인한 축사의 급증 또한 마찬가지이다. 남북관계의 변화, DMZ일원에 대한 관광 증가로 인한 민북지역의 출입이 잦아졌고, 개발과 인위적 개입이 증가하면서 생태계의 교란이 급속하게 진행되고 있는 것이다. 생태계 보전을 위한 법적 장치는 미흡하며 각종 남북교류 사업, 도로와 철도의 건설, 시가지 확대와 같은 토지이용변화에 따른 야생생물 서식지 훼손의 가속화가 우려되고 있다.

여기에 DMZ 내부 감시초소(약 95개소) 및 군사시설물 건설, 유지, 사계 청소, 작전도로(150km 이상) 확장 및 포장, 군사훈련 등의 군사활동은 별목, 산물, 산사태 등 생태계 훼손이 상시적이고 지속적으로 일어나고 있다. 지난 GP폭파와 같은 작업은 물론 지뢰제거 작업이 대대적으로 추진된다면 생태계의 훼손이 불가피할 것으로 보인다. 이러한 생태계 훼손을 막기 위해 우선 서부 민북지역의 민감한 생태계인 평지 초목, 습지, 초지, 소하천, 둠벙 등의 평지지형에 소규모로 산재하면서 생태적으로 상호연결성을 유지하는 지역에 대한 실태조사와 복원사업이 진행되어야 한다.

나아가 토지공개념, 내셔널 트러스트의 개념을 DMZ 일원에 적용하는 방안을 모색할 수 있다. 적지않은 DMZ 내부의 토지가 사유지인 것으로 알려져 있다. DMZ 내 북한지역은 1946년 토지개혁에 따라 모두 국유화되어, 국가 소유에 속한다(윤철홍, 1997). 남한지역의 경우 국유지, 사유지로 나눌 수 있으며, DMZ의 경우 소유자가 분명하지 않은 지역도 존재한다. DMZ 일원의 개발계획이든 보호구역 지정이든 어떤 경우에라도 각기 다른 법적 조치가 필요하다. DMZ 일원의 생태적 가치 보존과 현명한 이용을 위한 사유지의 점진적 수용을 위해 생태환경 보존과 효율적인 이용 관리를 위해 DMZ 내의 사유지 수용을 위한 “공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률”의 사업으로 인정받을 수 있도록 하는 방안도 생각해볼 수 있다.

혹은 소유권은 인정하되 관리 협정을 맺도록 하는 방법도 있을 수 있다. 보전을 위해 사유지에 대한 제한을 두는 것에 대한 보상하는 방안으로 지역참여에 의한 생태관광 수익의 보상과 같은 형태를 관리 협정 내에 명시할 수도 있다.

미국의 경우 국립공원 등의 보호구역을 지정하고 보전하기 위한 노력의 일환으로 서식지 파편화를 막기 위해 보호구역 인근의 사유지 보전의 필요성이 대두됨에 따라 보전가치가 있는 사유지 보전을 위해 지역권제도를 도입한 바 있다. 이 지역권은 일정한 목적을 위해 타인의 토지를 자기토지의 편익에 이용하는 권리를 말한다(민법 제 291조). 보전 지역권을 이용한 사유지 보전방식은 캐나다, 호주, 칠레 등에 도입되어 있다.

한국의 경우 보호구역을 지정하고 국가 혹은 지방자치단체가 관리하고 있지만 보호지역 내의 사유지 비율이 높고 보상체계가 미비하여 토지주와 정부 사이의 갈등이 존재하며, 보호지역의 지정과 확대 과정에서 걸림돌이 되고 있다. 물론 사유지를 매입하는 형태로 보전 방안을 꾀하고 있으나 예산 부족 등으로 인해 현실적으로 진행이 어렵다고 할 수 있다. 뿐만 아니라 보호지역의 실효적 관리를 위해서는 지역주민과의 협력, 참여가 필수적이지만 사유재산권 행사와 충돌하면서 이 또한 쉽지 않은 상황이다.

이를 해결하는 방안으로 제안되는 보전지역권 개념은 사유지로부터 제공받는 생태계 서비스가 적지 않고 이 또한 공공재라는 인식에서 출발하였다. 자연자산, 농지, 숲, 문화유산 등 생태적·문화적 가치가 있는 토지에 대해 토지주가 개발하지 않고, 보전하도록 의무를 부여하는 대신 토지주의 세금부담을 덜어주고 댓가를 지급하여 보상해주는 제도이다. 이러한 방안은 접경지역의 논습지 혹은 생태적·역사적으로 가치를 인정받은 토지에 대해 적용해볼 수 있다. 지자체와 중앙정부의 매칭펀드 형태로 재정을 마련하는 방안 또한 고려해 볼 수 있다.

다른 중요 보전 방안의 하나로 군사시설보호구역을 생각할 수 있다. 민통이북 지역을 비롯한 접경지역에는 적지 않은 군사시설보호구역이 존재한다. 군사시설보호구역은 군사시설보호법에 의해 다양한 행위 규제가 존재하는데, 이 구역의 설정, 변경, 해제는 각 군 참모총장 또는 합참의장의 건의에 따라 국방부 장관 예하의 군

사시설보호구역 심의위원회의 심의를 거친다. 또한 각종 민원 허가와 관련 사항은 사안에 따라 국방부장관 또는 관할 부대장이 권한을 가진다. 군사시설보호구역은 통제보호구역과 제한보호구역으로 나뉘어진다. 통제보호구역은 군사분계선 남방 10km선과 민통선 사이이며, 제한보호구역은 민통선과 군사분계선남방 25km 사이, 군사시설 최외곽 1km 선 사이이다. 대부분 접경지역에 위치하고 있으며, 경기도, 강원도, 인천광역시에 위치하고 있다.

환경문제와 군부대 관련하여 두 가지 시각이 공존하고 있다. 우선 군사시설로 인한 환경피해 우려이다. 불법 쓰레기 매립과 방 치, 오폐수의 무단 방류, 기름유출로 인한 수질 및 토양오염, 훈련장과 비행장의 소음 등 다양한 형태의 환경 피해는 물론 군작전을 위한 도로 건설, 참호구축, 사례청소, 대규모 사격훈련 또한 생태계에 영향을 주는 요인이라 할 수 있다. 물론 긍정적 영향을 준다는 시각도 존재한다. 민간인 출입과 경제활동이 크게 제약된다는 점에서 동식물의 자연 생태계가 보전되고 있다는 것이다.

향후 진행되는 국방개혁 2.0과 함께 군사시설 운용의 효율성을 제고하고자 하는 과정이 진행되고 있으므로 군사시설보호구역도 영향을 받을 것으로 예상된다. 해당 보호구역은 정치권의 변동에 따라 대폭적으로 해제되어 왔으며, 택지조성, 도시개발, 재산권 보장, 환경정비, 부대이전, 탄약고 조정을 중심으로 이루어져 왔다. 2021년 1월에도 여의도 면적의 35배에 달하는 군사시설 보호구역이 해제되었다. 국방개혁 2.0과제인 '지역사회와 상생하는 군사시설 조성' 추진계획에 따라 1억67만4,284㎡를 해제한다고 밝혔다. 해제되는 보호구역은 ▲통제보호구역 9만7,788㎡ ▲제한보호구역 1491만6,959㎡ ▲비행안전구역 8,565만9,537㎡로 총 면적 기준 2019년 해제면적인 7,709만6,121㎡ 보다 31%가 늘어났다.⁹⁹⁾

이러한 군사시설보호구역은 해제와 규제완화 등을 통해 개발을 위한 공간으로 활용할 것이 아니라 접경지역의 역사문화적·생태적 가치 보전을 위한 공간으로 변모시킬 수 있도록 하는 방안을 찾아야 한다. 지역적으로는 해당 군부대와의 협력과 소통, 관계개선을 통한 군사시설보호구역 내 생태적 가치 조사를 기반으로 국방부와 협력의 통한 보호구역 내 생태보전 방안 계획 수립과 시행이다. 국방부와 점유하고 있는 공간 내의 환경보전과 생태적 가치의 지속을 위한 국방부의 정책 패러다임 전환을 위한 노력이 필요하다는 것이다.

2) 보전과 이용을 위한 가이드 라인 수립

DMZ 일원의 보전과 현명한 이용을 위해서는 공간전략에 더해 계획 수립 절차와 가이드라인이 필요하다. 우선, 송원경 외(2012)는 DMZ 일원의 보전 및 이용지역계획수립절차를 <그림 55>과 같이 제안한 바 있다.

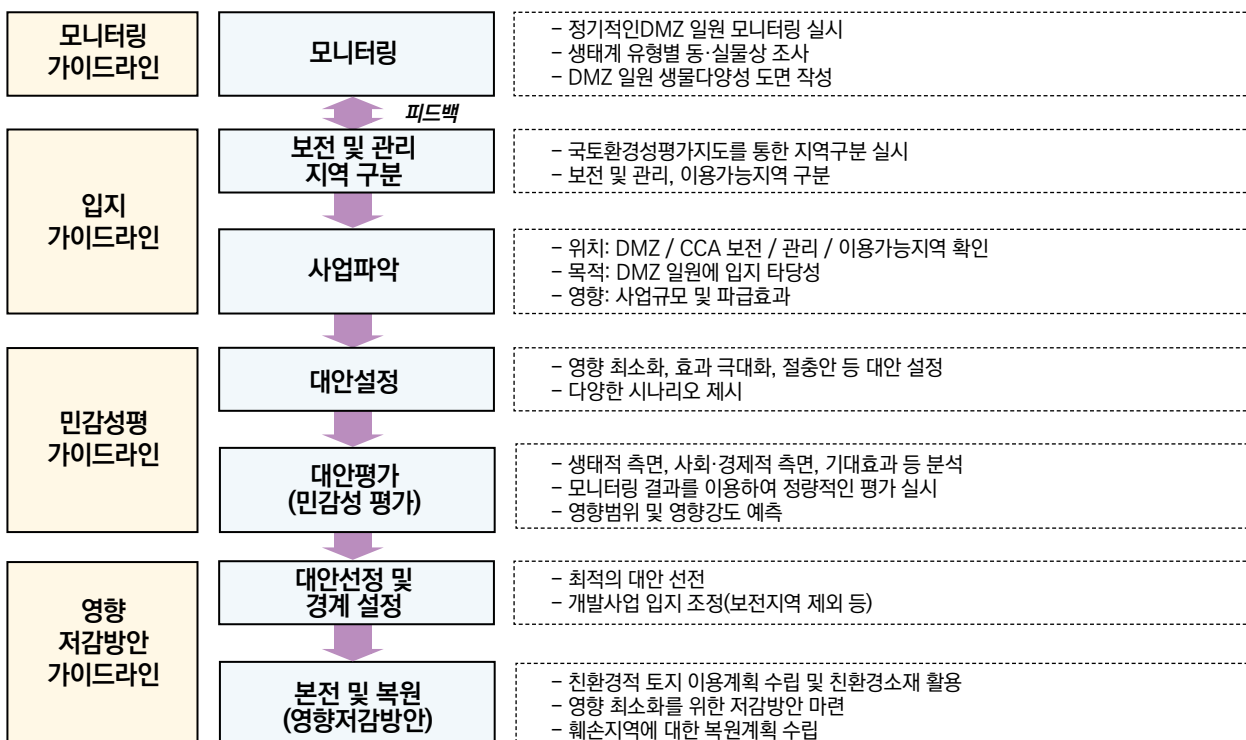
99. <https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148882655>

모니터링과 조사과정은 가장 기초적인 과정이면서 지속적으로 추진되어야 하는 과정이다. 전술한 바와 같이 공간을 세분화 하여 그에 따른 허가행위와 규제가 필요하다. 충분한 조사연구 자료를 통한 계획의 타당성 확보는 매우 중요한 절차라 할 수 있다.

이를 기반으로 DMZ 일원에 추진 중인 다양한 사업을 파악하고 그 타당성을 검토해야 한다. 사전환경성검토 및 환경영향평가 대상 사업 구분 기준을 근거로 그 영향을 평가하여 입지 여부를 판단한다. 입지가 가능하다고 판단되면 해당 사업이 환경에 미치는 악영향을 최소화할 수 있는 여러 대안을 설정하고 있는지 확인한다. 이를 통해 최적의 대안을 선정하는 과정이다. 대안평가는 환경적 민감성을 평가하는 것으로 경관, 토양, 기후, 수질, 생물다양성 등 다각도에서 검토되어야 한다. 또한 사업과정에서 발생할 수 있는 환경 훼손 지역에 대한 복원과 저감방안을 수립하고, 세분화된 구체적 저감계획을 수립할 수 있어야 한다.

DMZ 일원에서 진행되는 다양한 개발사업은 환경영향평가 절차가 준수되지 않는 경우가 적지 않다. DMZ 일원에서 추진되는 다양한 개발사업에 대해 계획 수립 단계부터 전략환경영향평가를 실시하는 것을 의무화할 필요가 있다. 이는 사업 초기 단계에서부터 계획의 적정성과 타당성을 충분히 검토하기 위한 목적이다.

그림 55. 단계별 DMZ일원 보전·이용 계획 수립 절차¹⁰⁰⁾



100. 송원경·전성우·김은영·이동근·이준(2012). "DMZ 일원 보전·이용지역 설정 및 가이드라인 수립 연구." 한국환경복원기술학회지 15.(2): 163-176.

환경영향평가가 DMZ일원에서 종종 무력화 되는 것은 남북 합의에 따른 사업의 경우, 긴급한 군사작전, 군사 기밀 등으로 인한 경우이다. 이러한 경우 환경영향평가를 생략하거나 간소화하는 관행을 지속해왔는데, 이를 지양하고 절차를 준수하고 이행할 수 있도록 하여야 한다.

특히 생태적으로 민감한 지역의 경우는 관계기관과 전문가 합동조사를 통해 환경영향을 확인하고 훼손을 최소화할 수 있거나 사업의 변경이나 백지화도 가능할 수 있도록 하여야 한다. 일례로 화살머리고지의 유해발굴을 위한 도로개설 시 전문가의 현장조사를 통해 도로폭 축소 및 비포장 도로 개설 등을 통해 훼손을 최소화할 수 있는 방안을 마련한 바 있다. 그럼에도 산림청의 임도나 DMZ내부 군사목적의 도로가 대부분 도록 폭이 3~4m임을 고려하면 당시 화살머리 고지의 유해송환과 편의를 위해 개설된 도로의 폭이 12m였던 것은 과도하다는 지적을 받았다.

즉, 환경영향평가의 제대로 된 진행을 위해서는 국방부와의 협력이 강화되어야 할 필요가 있다는 것을 시사하며, 도로의 개설과 확장과정에도 국방부와의 면밀한 협조가 진행되어야 할 필요가 있다. 이를 위해 관계부처 간 협의체를 구성하고, 운영하여 다양한 개발사업 추진 시 사업계획을 사전에 공유하도록 하고 사업시행으로 인한 영향을 종합적으로 검토할 수 있도록 해야 한다.

빠르게 진행되고 있는 남북협력 사업 중 남북한 교통망 연결사업이 있다. 그러나 이들 사업의 경우 경제적, 기술적 측면에서만 고려될 뿐 환경성에 대한 고려는 상대적으로 부족한 실정이다. 특히 남북한 교통망 연결사업은 환경적, 외교적으로 민감한 비무장지대를 통과해야 하므로 남북 교통망 구축이 실질적인 실행단계에 접어들 경우 환경성 측면에서의 문제가 발생할 수 있다. 따라서 선제적으로 해당사업을 환경보전 측면에서 분석하고 구체적인 환경영향평가 방안을 제시할 필요가 있다.¹⁰¹⁾

남북한 간의 도로망 단절구간은 13개 노선이고 국도의 단절구간은 6개 노선이다. 국도 1호선은 현재 공동경비구역까지 4차로, 판문점까지 2차로 포장공사를 각각 끝낸 상태이다. 국도 3호선은 철원~평강 단절구간 연결을 위해 월정리까지 2차로, 연천까지 4차로로 확장 했고, 국도 5호선은 화천~평강 간 연결을 위해 생창까지 2차로를 설계 중이며 금곡까지 2차로 포장이 완료된 상태이다.

국도 7호선은 간성~장진 간 연결을 위해 휴전선까지 2차로 설계가 완료되었다. 도로망 단절구간 13개 노선 중 국도 이하의 노선은 7개로 지방도 1개 노선 및 기타도로 6개 노선이 있다. 남북연결도로는 2개 노선(국도 1호선과 국도 7호선)이며, 남북관계의 진전에 따라 향후 연결이 가능한 도로는 5개 노선(국도 3호선, 국도 5호

101. 전동준 외(2019) KEI 남북한 도로망 연결사업의 환경영향평가 방안

선, 국도 43호선, 국도 31호선, 국도 7호선)이다. 서울에서 김포로 향하는 국도 48호선은 단절도로는 아니지만 김포~개풍 간이 연결할 수 있는 노선이라는 측면에서 상세한 분석이 필요한 도로이다.

남북한 도로망 연결사업은 DMZ 일원 및 민간지역의 단절된 도로망을 연결하는 대규모 선형사업이다. 선정된 노선에 대하여 다양한 도로 설계기법을 통해 환경적 영향을 최소화하는 것이 바람직하다. 하지만 남북한 단절구간 연결도로사업은 휴전선 및 DMZ를 통과하는 사업으로서 국내 환경영향평가 절차로만 수행하기는 어려운 영역이 존재한다. 이러한 경우 남북 간 협의를 통해 환경영향평가를 수행해야 한다.

이를 위해서는 북한과 환경영향평가 협의체를 구성해야 한다. 상호 영향을 줄 수 있는 특정 유형의 사업, 혹은 공간개발 전략에 대한 상호 협의체의 구성이 필요하다는 것이다. '(가)남북 환경영향평가 정보 교환을 위한 협약서'등과 같은 협약을 체결하고, 북한과 연결된 다양한 사업을 대상으로 공동 조사와 공동 평가, 영향 최소화 방안 등을 마련하는 것이다. 도로의 경우 도로 노선별 영향권에 따른 이해당사자 간 지역협의체 구축방안과 함께 비무장지대 접경지역 내 도로망 연결에 따른 남북한 공동 정책이행방안을 도출하는 과정이 필요하다는 것이다.

또한 협의체 구성체계를 직접영향권인 남북협의체 및 지역협의체와 광역영향권인 국제협의체로 이원화하여, 단기적으로는 비무장지대 접경지역 협의체를 통해서 직접적인 환경영향에 따른 기술적 차원과 남북한 공동 정책이행방안 도출을 통한 정책적 차원을 고려해야 한다. 나아가 장기적으로는 동북아시아 국제협력협의체를 통한 국제적 이행방안을 도출하는 방식을 생각해볼 수 있다.

2 법제도의 정비

1) 특별법 제정을 통한 통합적이고 체계적인 관리

국내법에 DMZ 일원 관련 법률로는 「접경지역지원특별법」, 「군사기지 및 군사 시설 보호법」, 「자연환경보전법」, 「국토기본법」, 「수도권정비계획법」, 「국가균형발전특별법」, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「문화재보호법」 등이 있다. 이 가운데 「자연환경보전법」은 DMZ에 관하여 직접적으로 규정하고 있는 국내법에 해당하며, 「군사기지 및 군사시설 보호법」, 「접경지역지원특별법」, 「국토기본법」 등이 간접적으로 규정하는 법률에 해당된다.

첫째, 「자연환경보전법」은 동법 제1조에 따라 “자연환경을 인위적인 훼손으로부터 보호하고, 생태계와 자연환경을 보전하는 등 자연환경을 체계적으로 보전·관리함으로써 자연환경의 지속적인 이용을 도모하고, 국

민이 쾌적한 자연환경에서 여유 있고 건강한 생활을 할 수 있도록 하는 것”을 목적으로 한다. 이에 DMZ는 자연생태계의 보고로서 환경오염으로부터 보호되어야 하며, 남북한이 공동으로 보전하여야 할 자연유산으로서 동 법률의 적용대상이다. 「자연환경보전법」은 자연유보지역에 대한 자연경관의 훼손행위 등 행위제한, 금지행위, 중지명령 등 특별규정을 두고 있으나, DMZ에 대하여 통일정책 관련 사업에 한해 예외를 인정하고 있다.¹⁰²⁾

둘째, DMZ는 「군사기지 및 군사시설 보호법」상 군사기지 및 시설 보호구역에 포함되어 동 법률의 규율 대상이 된다. 동법 제2조 제7호는 ‘민간인통제선(민통선)’에 대해 규정, “고도의 군사활동 보장이 요구되는 군사 분계선의 인접지역에서 군사작전상 민간인의 출입을 통제하기 위하여 국방부장관이 지정하는 선”으로 명시하고 있다. 민통선의 이북지역은 원칙적으로 통제보호구역이나, 통일정책의 추진에 필요한 지역, 취락지역 또는 안보관광지역으로서 대통령이 정하는 기준에 해당하는 지역은 제한보호구역으로 지정할 수 있도록 하고 있다. 그러나 「자연환경보전법」은 제2조 제13호에서 DMZ의 관할권을 행사할 수 있는 시점, 즉 ‘개발이 제한되는 자연유보지역 지정’과 관련해 “대통령령이 정하는 지역과 관할권이 대한민국에 속하는 날부터 2년 간의 비무장지대를 말한다.”라고 명시, 현실적으로 DMZ를 규율하지 못하고 있다. 이는 DMZ에 대한 관할권이 한국에 있지 않다는 점을 확인하는 규정이다.

「군사기지 및 군사시설보호법」은 DMZ를 규율대상으로 인정하나, 이는 군사적 목적으로 각종 행위를 금지 또는 제한하는 것을 주목적으로 하여 DMZ에 대해 자연환경 보전 및 평화적 이용을 위한 사업계획의 수립과 시행 시 적용되지는 않는다. 이 밖에도 「접경지역 지원특별법」은 민간인 통제선 이남지역을 적용대상으로 삼으며, 예외적인 경우에도 마찬가지로 DMZ 내부의 법률로 보기는 어렵다.

DMZ 일원의 보전을 위한 국내법 상 법제도의 정비는 세 가지 방향으로 고려해볼 수 있다. 첫째, DMZ 일원을 현재 수준 혹은 그 이상의 생태계 중심의 보전 지역으로 관리하기 위해서는 각각의 해당 법과 제도에 따라 지정된 법정보호지역을 확대해가는 것이다.

현재 DMZ 일원에는 산림유전자원보호법을 포함하여 14종의 법정 보호지역이 분포하고 있다. 보호지역의 전체면적은 중복면적을 제외하고 1,049km²가량이다. 그 중 산림유전자원보호림과 백두대간보호지역이 약 61% 가량을 차지하고 있다. 주로 동부산악권역(향로봉, 설악산, 대우산 등)이 산림유전자원보호구역과 백두대간보호지역, 국립공원으로 지정되어 있으며, 서부권역에는 연천을 중심으로 산림유전자원보호구역과 한강하구의 습지보호지역, 천연기념물(재두루미 도래지), 야생생물보호구역, 해양보호구역 등이 지정되어 있다. 지속적인 조사를 통해 이러한 보호지역을 확대해가는 방안이다.

102. 자연환경보전법 제22조 제2항.

또한 강원도 5개군(철원, 화천, 양구, 인제, 고성)과 경기도 연천군의 생물권보전지역 지정이 완료된 상황이며 파주지역 및 기타 지역에 대해서도 유네스코 생물권보전지역 추가 지정·확대를 위한 노력이다. 이의 확대를 위해서는 이미 지정이 완료된 지역에 대한 지원과 성공모델 구축 노력 등 후속사업의 활발한 추진도 동반되어야 한다.

국제적 인증/등재 등의 방법으로 고려 가능한 보호지역 중에는 지질공원이 있을 수 있다. 국가지질공원으로 이미 등재되어 있는 강원평화지역 국가지질공원(14. 4 인증)과 한탄임진강 국가지질공원(15.12 인증)을 세계 지질공원으로 인증을 추진하는 방안이 있을 수 있다. UNESCO 세계지질공원 : 지구역사상 지질학적 중요성을 지닌 지역의 가치를 보존 및 증대하고자 하는 목적으로 이 기준에 적합한 국가지질공원으로 DMZ일원이 포함된 강원평화지역 국가지질공원, 한탄강 국가지질공원이 현재 재정관리 되어 있다. 또한 한탄강국가지질공원에는 19년 4월 국가지질공원센터가 개관하였으며, 2018년 12월 세계지질공원 등재를 신청하였다.

표 22. DMZ일원의 국가지질공원 현황 ¹⁰³⁾

명칭	지역	면적	지정시기	지질명소
강원평화지역 국가지질공원	강원도 화천, 인제, 양구, 고성	1,829km ²	14. 04. 11	대암산 용늪, 해안분지, 두타연 등 16개
한탄강 국가지질공원	강원도 포천, 연천, 철원	1,165km ²	15. 12. 31	화적연, 비둘기낭 폭포, 임진강 주상절리, 삼부연폭포 등 24개

두 번째 방안은 ‘자연환경보전법’의 개정이다. 자연환경보전법에 국가 생태축의 정의와 공간범위 등을 구체적으로 명시하도록 추진하여 DMZ와 일원을 국가의 주요한 생태축으로 지정하고 관리하는 방안을 고려할 수 있다.

‘자연환경보전법’ 상에 DMZ를 ‘자연유보지역’으로 정의하고 있다. 이는 관할권이 대한민국에 속하는 날로부터 2년 간 한시적 적용(제2조 제13호) 대상으로 현재는 자연유보지역이라 할 수 없다. 또한 자연유보지역이라 하더라도 DMZ에서 남북한 간의 합의에 의해 진행되는 평화적 사업과 통일 사업에 대해서는 이 특례를 적용하지 않을 수 있다고 규정(제22조 제2항)하고 있어 사실상 규제력이 없다고 할 수 있다. 이에 ‘자연환경보전법’을 개정하여 DMZ를 ‘자연유보지역’으로 바로 지정하는 방안을 고려해야 한다.

103. 환경부(2019). “DMZ일원 생태계 보전 종합대책 수립연구”

‘관할권이 대한민국에 속하는 날부터 2년간’의 단서 조항을 삭제하여 바로 ‘자연유보지역’에 해당할 수 있도록 하는 방안이다. 자연유보지역으로 지정되면 자연환경보전법 제22조에 따라 환경부 장관은 ‘자연유보지역’에 대해 관계중앙행정기관의 장 및 관할 시·도지사와 협의하여 생태계의 보전과 자연환경의 지속가능한 이용을 위한 종합계획 또는 방침을 수립해야 한다. 이를 통해 DMZ 내부에 대한 종합계획을 수립하고 민통선 이내 지역까지 연계성을 갖고 보전하고자 하는 것이다.

마지막 방안은 DMZ 일원에 대한 특별법을 통해 총괄적이고 종합적인 관리 체계를 수립하는 것이다. DMZ 일원의 보전과 이용을 위한 중장기 계획을 수립하고 범부처 간 조정과 정책의 일관성을 갖추기 위한 근거를 마련하면서 통합적 계획과 관리체계를 구축하는 방안이다.¹⁰⁴⁾

DMZ의 무분별한 개발을 방지하고, 체계적이면서 엄격한 관리가 유지될 수 있도록 경관·생태에 대한 가치를 명시하고, 생태적이면서 지속가능한 지역단위별 이용계획이 수립될 수 있도록 해야 한다. 이러한 원칙에 의거하여 특별법 내에서는 지리정보의 면밀한 조사, 보전구역의 설정, 평화적 이용을 위한 구역 설정 등의 구역별 접근(zone approach)이 필요하다. 또한 이 특별법은 타 법과의 정합성을 갖추어야 한다.

이는 DMZ 일원의 특성을 고려한 새로운 개념의 보호지역 지정의 필요성에 따른 것이다. DMZ 일원은 남북한 사이의 군사적 완충지대라는 특성으로 인해 정치·군사적 결정이 정상적인 법적 절차적용보다 우선시되어 왔다. 대표적으로 다른 지역에서는 정상적으로 적용되는 자연환경보전법은 DMZ와 같이 정치적 군사적 행위가 최우선 되는 지역에서는 당면한 중앙정부의 결정, 남북 간 합의, 군사적 목적의 행위가 중시되면서 후순위로 밀려나게 된다. 이러한 현상은 향후 DMZ 일원의 개발과정에서 문제점이 초래될 수 있다. 정치적 특수성을 감안하면서 자연 생태계의 보전을 달성하기 위해서는 관련 특별법의 제정과 관련 행정의 수립과 집행의 일원화, 컨트롤 타워의 수립 등이 중요하다고 할 수 있다.

DMZ와 그 일원에 대한 특별법에는 계획의 일관성, 생태자원 보존 및 생태평화 관광 계획과 원칙 등이 포함되어야 한다. 환경부의 습지보전기본계획이나 해외의 보전지역 계획을 고려하면 반드시 포함되어야 하는 내용은 1. 조사 및 분석, 2. 경계·구역구획 및 관리목표 설정, 3. 보전계획, 4. 복원계획, 5. 창출계획, 6. CEPA 계획, 7. 모니터링, 8. 평가 등이라 할 수 있다.

이러한 특별법은 토지소유권에 대한 문제를 포괄할 수 있다. DMZ 내의 소유 관계를 공시하는 문서들은 대

104. 19년 2월 민홍철 의원이 ‘생태평화지역의 보전 및 이용에 관한 특별법’이 발의된 바 있다.

성동 마을 등 일부 지역을 제외하고 신뢰하기 어렵다. 현실적인 지적조사도 쉽지 않다. 사법적으로 소유권을 행사할 수 없는 공간임에도 불구하고 매매가 이루어지고 있다는 연구(윤철홍, 2020)도 있어, 향후 재산권 분쟁의 소지도 안고 있다.

기존의 토지소유권자들에게 사적 소유권을 인정하면서 이용과 처분을 제한하는 방안이나 특정 부지에 대한 국유화 조치가 필요할 수도 있다. 헌법에서는 제23조 제3항에서 공공이익의 필요에 따라 토지 수용을 명문으로 규정하고 있다.

DMZ 일원의 행태적 가치 보존과 현명한 이용을 위한 사유지의 점진적 수용을 위해 생태환경 보존과 효율적인 이용 관리를 위해 DMZ 내의 사유지 수용을 위한 “공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률”의 사업으로 인정받을 수 있도록 하는 방안도 생각해볼 수 있다.

물론 공익사업을 위한 국유화는 군사정전협정 등 DMZ를 규율하는 국제법과 상충할 수 있다. 하지만 일부 연구(윤철홍, 2020)에서는 DMZ 내 경계가 지적도와 다른 경우나 부실 등기부 정리 과정에서 발생하는 토지 소유권 변화는 군사정전협정 등과 모순되거나 충돌하는 것이라 할 수 없다는 견해도 있다. DMZ 일원에 대한 직접 사용이나 수익이 아니므로 군사정전협정에 따라 군사정전위원회가 여전히 관할권을 행사할 수 있으며, 군사기지 및 군사시설보호법과도 충돌된다고 볼 근거도 없다는 입장이다.

DMZ 일원의 현명한 이용과 보전을 위해 진행되는 계획과 토지이용 시 발생하는 소유권 문제는 개인의 기본적인 재산권이지만 현행법으로는 한계를 가질 수 밖에 없다. 이와 관련해서는 많은 연구들이 종합적 특별법을 제정하고 이에 따라 진행해야 한다고 주장하고 있다.

2) 국제적 규율과 남북한 합의

현재까지 제안된 다양한 DMZ 이용 방안 중 가장 대표적인 것은 박근혜 정부의 ‘세계평화공원’과 문재인 정부의 ‘국제평화지대’이다. 하지만 두 가지 방안 모두 DMZ가 한반도에 위치하고 있음에도 유엔사의 관할아래 있기 때문에 국제법적 문제를 안고 있다. DMZ 내부를 규정하는 법률은 국제법과 남북합의서, 국내법까지 중층적으로 규정되고 있다. DMZ의 평화적 이용과 생태적 보전을 위해서는 세 측면을 모두 고려해야 한다. 국제법상의 규정과 남북한 합의 내용을 중점적으로 살펴보면 우선 정전협정에 따른 관할권 문제가 있다.

DMZ는 문자 그대로 비무장화된 특정한 지역/지대를 의미한다. 그러나 한반도 DMZ는 명칭과는 역설적으로 비무장지대의 중무장지대화가 이뤄진 상태이다. 현재 DMZ는 1953년 7월 27일 체결된 「국제연합군 총사

령관을 일방으로 하고, 조선인민군 최고사령관 및 중국인민지원군 사령원을 다른 일방으로 하는 한국군사정전에 관한 협정(정전협정)에 의해 직접적으로 규율되고 있다. 동 협정은 DMZ 관련해 다음의 <표 23>과 같이 규정하고 있다.

DMZ는 헌법 제3조 영토조항에 의거해 영토주권은 우리나라에 속하지만, 정전협정에 따라 그 관할권은 군사정전위원회, 군사분계선(Military Demarcation Line, MDL) 남측 DMZ는 유엔군 총사령관, 북측 DMZ는 북한군 총사령관, 중국인민지원군 총사령관에 속한다.

표 23. 정전협정상 DMZ 관련 규정¹⁰⁵⁾

해당 조항		주요내용
제 1 조	제1항	한 개의 비무장지대를 설정하여 이를 완충지대로 함으로써 적대행위의 재발을 초래할 수 있는 사건의 발생을 방지
	제2항, 제3항	군사분계선과 DMZ는 첨부한 지도와 지면에 표시한 북방경 계선 및 남방경계선으로써 이를 확정
	제4항	쌍방 사령관들은 적당한 표식물을 세우고, 군사정전위원회는 그 표식물의 건립을 감독
	제6항	DMZ에서는 쌍방은 어떠한 적대행위도 감행하지 못함
	제8항, 제9항	상대방 지역사령관의 허가 없이는 군인이나 민간인이 출입 할 수 없도록 엄격히 제한
	제10항 ¹⁰⁶⁾	DMZ의 군사분계선 이남(以南) 부분은 국제연합군 총사령관이, 그 이북(以北) 부분은 조선인민군 최고사령관과 중국인민지원군 사령원이 공동으로 각각 책임지도록 규정 및 관할

정전협정상 접경지역의 관할권은 육상 DMZ, 한강하구, 서해(5도 수역)로 구분, DMZ는 군사정전위원회·유엔사, 한강하구는 군사정전위원회·유엔사·남북한 당국에게 있다. 따라서 DMZ의 군사적 이용은 정전협정 위반에 해당하기 때문에 허용되지 않으며, DMZ의 평화적 이용을 위해서는 군사정전위원회의 동의가 있어야 한다.

이와 관련하여 전례가 없었던 것은 아니다. 김대중 정부 당시 남북을 연결하는 철도 및 도로개설과정에서도 관할권(jurisdiction) 관련 논란이 있었다. 2000년 남북정상회담 이후 DMZ를 관통하는 교류·협력이 이루어지면서 DMZ의 관할권(jurisdiction) 조정이 일부 이루어졌으며, 6.15 남북정상회담 이후 접경지역 남북한 교

105. 김태권(2021). "DMZ 국제평화지대화를 통한 환경협력 방안: 생태·환경 보전을 중심으로". 통일문제연구·2021 상반기 제33권 1호(통권 제75호)

106. 다만, 민사행정 및 구제사업의 집행에 관계되는 인원과 군사정전위원회의 특정한 허가를 얻고 들어가는 인원은 예외적으로 DMZ에 출입하는 것이 허용되지만, 이 경우에도 그 군인 또는 민간인의 인원수는 각 사령관이 이를 결정하도록 하고, 어느 일방이 허가한 인원의 총수는 1,000명을 초과하지 못하며 무기휴대도 제한하고 있다.

류가 본격화됨에 따라, 남북한은 2000년 9월 25일~26일 국방장관회담을 개최, 6.15 선언의 군사적 보장 문제를 협의, DMZ 내 인원, 차량, 기재 반입을 허가하고 남북 연결 도로와 철도 주변 군사분계선과 DMZ를 개방하여 남북관할지역을 설정하는 것을 정전협정에 따라 처리하기로 합의하였다.

2000년 11월 16일 유엔군과 북한군은 DMZ 남북관할구역에 대한 관리권(administration)¹⁰⁷⁾의 남한 이양에 합의, 동년 11월 17일 비무장지대 일부 구역 개방에 대한 유엔군과 조선인민군 간 합의를 채택하였다. 동 합의서는 DMZ에 대한 관할권은 군사정전위가 그대로 가지면서, 지정된 일부 구역에 대한 행정적 관리권을 남북이 공동행사하도록 하였다.

당시 국제연합군 사령부는 정전협정의 틀을 훼손 하는 관할권 이양은 불가능하지만 경의선 철도 연결사업의 원활한 추진을 위하여 관리권의 이양은 하다는 입장을 취하였다.¹⁰⁸⁾ 단기적으로는 이러한 선례를 준용하면서 정전체계를 평화체제로 전환하고자 하는 노력이 필요하다. 한시적으로는 DMZ의 보전 및 이용을 위한 국제협약을 체결하는 방법을 생각해 볼 수 있다.

DMZ의 생태환경 보전 및 이용에 적용될 수 있는 잠정적인 국제협약은 정전협정 당사자들이 승인하고 남북한이 당사국이 되는 국제조약의 형식이 될 수 있다. 이러한 국제협약은 남북한 이외의 국가들이 당사국으로 참여하는 다자간 국제협약일 필요가 있다. 그 이유는 첫째, 남북한 이외의 당사자가 포함되어 있는 현재의 정전협정체제상 남북한의 합의만으로는 DMZ의 이용이 불가능하기 때문이며, 둘째, 남북한만이 당사자가 되면 그 합의문의 조약여부와 관련하여 소모적인 논란이 재발될 수 있다. 1991년 남북기본합의서를 비롯한 많은 남북 합의서가 국제법상의 조약이 아니라는 점 때문에 규범력의 불완전성으로 실현되지 못한 합의가 많았다. 셋째, 지금과 같이 불안정한 정전 협정체제로 DMZ가 무장화되어 본래 기능을 하지 못하는 상황에서 다자간 국제협약은 DMZ의 비무장화를 확보할 수 있는 방안이 될 수 있다. 넷째, DMZ의 생태적 가치와 평화의 상징적 가치와 브랜드를 국제사회에 널리 확인시켜 나갈 수 있는 기제로 활용할 수 있다.¹⁰⁹⁾

두 번째는 남북합의서를 통한 DMZ의 평화적 이용에 관한 내용을 합의하는 방안이다. 1972년 「7.4 남북공동성명」 채택을 계기로 남북교류협력 관련 주요 합의서들이 체결, 그 일환으로 DMZ의 평화적 이용에 관한 사

107. 2000년 11월16일 국제연합군과 북한은 국제연합군이 DMZ남북관리구역에 대한 행정적 관리권을 남한에 이양한다는데 합의하고, 17일에 '비무장지대 일부 구역 개방에 관한 국제연합군과 조선인민군간의 합의서'를 체결하였다. 동 합의서 제1항은 "쌍방은 정전협정에 따라 서울~신의주 간 철도와 문산~개성간 도로가 통과하는 군사분계선과 비무장지대 일부 구역을 개방하여 그 구역을 남과 북의 관리구역으로 한다."고 하고, 제2항에서는 "쌍방은 비무장지대 안의 일부 구역 개방과 관련된 기술적 및 실무적인 문제점들과 남과 북의 관리구역에서 제기되는 군사적인 문제들을 정전협정에 따라 남과 북의 군대들 사이에서 협의하여 처리한다."고 규정하여, 행정적 관리권이라는 개념을 도출하였다(이효원, 2014).

108. 관할권은 DMZ 내에서 입법 행정 사법의 권한을 모두 포함하는 것이고, 관리권은 경의선 철도의 보수, 신호체계의 수립 운용, 필요한 시설물의 설치 유지, 사후 관리 및 감독 등을 가리키는 것이다(제성호, "DMZ의 평화적 이용에 따른 법적 문제", 법조 Vol.602, 법조협회, 2006. 11, 155쪽)

109. 박병도(2015). "DMZ의 평화적 이용을 위한 국제법적 쟁점 및 과제" 일감법학 32:263-292.

항도 규율에 적용을 받고 있으나, 현재 DMZ를 직접적인 규율 대상으로 하는 합의서는 존재하지 않고 있다. 1992년 「남북기본합의서」에 따라 남북한 사이에 교류·협력을 위한 기본적인 규범을 마련, 남북관계를 “잠정적으로 형성되는 특수관계”라고 규정하고, 남북한이 상호 간의 체제를 인정하는 것을 전제로 현재의 정전협정을 준수하도록 규정하고 있다.¹¹⁰⁾

남북한은 기존에 체결된 4개 경협합의서, 「남북사이에 거래되는 물품의 원산지 확인절차에 관한 합의서」, 「남북상사증재위원회의 구성·운영에 관한 합의서」, 「남북사이 차량의 도로운행에 관한 기본합의서」, 「남북사이의 열차운행에 관한 기본합의서」, 「동·서해지구 남북관리구역 통행·통신·통관의 군사적 보장을 위한 합의서」 등 각종 합의서를 통해 제한적으로나마 DMZ와 관련성을 지님으로써 규범으로 기능하고 있다. 특히, 2000년 체결된 「동해지구와 서해지구 남북관리구역 설정과 남과 북을 연결하는 철도·도로작업의 군사적 보장을 위한 합의서」는 DMZ를 규율하는 규범체계를 반영, 남북한의 교류·협력을 확대하기 위한 교통 인프라를 구축하기 위한 것이다.

이러한 개별 합의서를 넘어 DMZ 일원의 평화적 이용과 지속가능성 보전을 위한 기존의 남북합의서 이외의 별도의 협의서를 작성·체결하는 것이다. 평화적 이용과 생태적 가치를 기반으로 하는 이용을 전제로 안정적이고 효과적인 관리 및 운영을 위해서라도 그 기본 방향, 원칙, 공동관리·책임을 위한 조직, 그 구성과 임무, 기본 절차, 출입인원의 활동영역, 재정 등에 대한 내용이 포함되어야 한다.

3 현명한 이용과 보전

1) 안전, 치유, 보전의 지속가능한 공동체

DMZ 일원의 생태계가 뛰어난 가치를 가질 수 있었던 것은 오랜시간 동안 출입제한과 개발 제한 때문이다. 90년대 이후 민간인 통제구역의 변화가 시작되었고, 지역주민들의 농업 편의 등의 요청에 따라 통제구역이 줄어드는 것은 물론 그 출입 또한 간소화 되었다. 민통선 내부의 마을은 접경지역 마을이 되었다. 영농을 위한 시설 규제도 완화되었다.

그럼에도 지역주민들의 삶이 극적으로 달라지진 않았다. 시간이 지남에 따라 오히려 다른 국토가 지난 시간 동안 겪어왔던 개발과 투지의 공간이 될 위험에 처해있으며, 편의를 위한 인프라는 여전히 부족하다. DMZ 일

110. 물론, 헌법재판소와 대법원은 동 합의서에 대해 법적구속력을 인정하지 않고 있으나, 이는 남북한의 실질적인 책임자들이 인정한 것으로서 향후 평화통일정책을 수립하고 추진하는 기본원칙으로서 의미를 가진다. 이효원, “한반도 통일과 DMZ의 효율적 관리를 위한 법제도화”, 『통일전략』, 제 12권 제1호(2012: 55).

원은 전쟁과 분단의 유물이거나, 미개발지로 개발의 대상이 될 공간으로만 인식해서는 안된다. 생태적 가치, 문화적 가치, 정치적 가치도 존재하지만 지역주민들이 여전히 살고 있고, 생계를 이어가고 있으며, 이들의 삶의 터전인 공간이다. DMZ 일원의 보전과 이용을 고민할 때 반드시 고려되어야 하는 것은 지역주민들의 삶의 질과 또 공동체의 지속가능성이다. DMZ 일원의 미래에서 중요한 것은 생태와 인간의 조화이다.

DMZ 일원의 공동체의 지속가능성을 위해 세 가지 정책과제를 생각해볼 수 있다. 첫째, 지뢰에 대한 주민 안전 확보와 생활 개선 인프라 확충이다. 민통선의 북상과 함께 지뢰지대의 민간인 출입 통제가 대거 해제되었고, 이에 따른 위험이 증가하고 있다. 더 심각한 것은 관리가 제대로 되지 않을 경우 홍수 시 유실되거나 이동하게 되면 지뢰지대의 면적이 증가한다는 것이다. 전술한 바와 같이 국민권익위원회는 국방부에 관련 특별법 제정을 권고한 바 있다. 국방부의 관련 절차와 법제도 방안 마련에 반드시 포함되어야 하는 것은 환경영향에 대한 고려이다.

지뢰제거를 통한 주민의 안전을 확보하는 것은 매우 중요한 일이다. 하지만 지뢰 제거 시에도 발생할 수 있는 생태계 훼손을 최소화할 수 있어야 한다. 지뢰를 식별하기 위한 벌목, 표토 제거, 수목제거, 토양의 30~50cm 굴토 등의 작업과정은 생태계에 악영향을 미치기 때문에 친환경적 지뢰제거 방안을 고민해야 한다.

따라서 지침이나 특별법 제정 과정에 환경영향 최소화를 위한 지뢰제거 가이드라인을 국방부와 함께 작성할 필요가 있다. 이는 국제지뢰활동기준(IMAS)에 기반한 지뢰의 탐지, 제거, 폐기 과정과 사후 토양복원 등 작업 전반에 걸쳐 환경훼손을 최소화할 수 있는 매뉴얼이 필요하다. 또한 지뢰의 유형은 물론 습지, 초지 등의 지역과 공간에 따른 접근법 또한 달라야 한다. 나아가 지뢰 피해 보상과 심리지원 프로그램 등도 동반되어야 할 필요가 있다.

지뢰제거와 함께 주민들의 삶의 질 개선을 위한 생활 인프라는 확충할 필요가 있다. 이 과정 역시 환경적 영향을 고려하고 난개발과 토목공사가 되지 않도록 해야 한다. 이미 홍수 예방 등을 방지 목적의 소하천 정비 사업이나 수해 복구 과정에서 과도한 공사로 귀결되는 것을 방지해야 한다. 냉난방 개선, 상하수도, 가스공급 등의 주거개선 사업 등은 지속적으로 주민들과의 소통을 통해 계속될 필요가 있다.

둘째, 지자체별로 지속가능한 발전의 원칙 하에 지역사회의 비전을 정립해야 한다. 농업의 단계적 친환경 농업 전환, 에너지 자립을 위한 재생가능에너지 확대, 논습지 보전 등이 그 핵심 과제가 되어야 할 필요가 있다. 우선 논습지의 생태적 가치를 고려하면 논습지의 감소가 급격히 일어나지 않도록 보다 적극적인 조치가 필요하다. 환경부(2019)¹¹²⁾ 연구에서 민통선 이북지역을 중심으로 존재하는 논습지를 세계중요농업유산(GIAHS)¹¹³⁾ 및 국가중요농업유산(NIAHS)¹¹⁴⁾의 등재 추진 방안을 제안한 바 있다.

서부민북지역의 경우 생물다양성이 높은 전통 농경지 경관을 보유하고 있는데 이 공간을 국가중요농업유산으로 지정하는 것을 추진하고 나아가 세계중요농업유산으로 등재하는 방안을 추진하는 것으로 장단콩, 두루미의 먹이가 되는 울무를 비롯하여 넓은 평야지역의 논습지를 보유하고 있고 생물다양성이 매우 높아 농업, 농촌경관을 중심으로 지정기준에 적합할 수 있다. 이를 통한 논습지와 농업경관자원의 보전, 지역 농업의 보존 등을 함께 도모할 수 있다.

이와 함께 인삼과 같은 특용작물의 시설물 개선에 지원하는 것이 아니라 친환경 농업으로 전환할 수 있도록 보조금 등을 지원하고, 이를 지역의 브랜드화하는 방안을 고려해야 한다. 나아가 접경지역의 마을 단위별로 에너지 자립마을이 될 수 있도록 지원하는 것이 포함되어야 한다. 이 과정에서 현지조사에서 보여지는 것과 같은 산지 절개 태양광과 같은 형태는 지양해야 한다. 재생가능에너지의 확대과정은 공동체의 갈등을 부추기는 형태가 아니라 협의를 통한 공동체에 이익이 환원될 수 있는 형태여야 한다는 것이다.

셋째, 공동체의 기록, 치유, 화해를 위한 노력이 병행되어야 한다. 식민지 경험과 한국전쟁, 분단이라는 한반도의 역사는 다수의 사회적 트라우마를 양산하였다. 여전히 해결되지 않은 역사적, 외교적 문제와 연결되어 있고, 이념대립의 역사는 접경지역 공동체의 기저에 잔존하고 있다고도 할 수 있다.

분단 트라우마는 공동체의 불신과 공동의 노력을 저해하는 요인이 되기도 하였다. 가족, 친지, 친구, 마을 사람들과 같이 가까운 사람조차 불신하고 대치하게 하는 것이다. 개인의 심리적, 신체적 측면의 트라우마에서 나아가 사회적 공동체적 측면의 '사회적 트라우마'가 존재한다고도 할 수 있다. 이는 사회, 문화, 정치 등 다양한 분야에 상호적 연쇄작용이 지속되는 것이기도 하다.

이러한 분단으로 인한 사회적 트라우마의 치유는 개인을 넘어 사회적/공동체적 차원에서의 노력이 필요하다. 분단과 이념갈등의 역사가 다수의 피해자와 가해자를 양산했으며, 가해자와 피해자의 구분도 쉽지 않으며, 가해자이면서 동시에 피해자로서 자신들에 대한 인식과 치유, 공감적 태도를 바탕으로 한 화해의 노력이 필요하다.

111. International Mine Action Standers : 지뢰 활동의 안전과 효율을 증진시키기 위해 UN이 개발한 규정으로 국제적인 지뢰활동의 기준 및 원칙 등을 담고 있다.

112. 'DMZ 일원 생태계 보전 종합대책 수립연구' 2019. 환경부

113. GIAHS(Globally Important Agricultural Heritage System) : 국제연합식량농업기구(FAO)가 2002년 전세계의 전통적 농업시스템과 경관, 생물다양성, 토지이용체계를 보전하기 위해 도입한 제도로 2018년 기준 20개국 50여개의 농업유산이 등재되어 있다. 인증을 위해서는 ①시스템의 특징, 지속성, 세계적 중요성을 포함한 '시스템의 고유특성' ②지리적, 제도적 대표성과 정책 및 개발적용성을 포함한 '정황성' ③국제협약·파트너십 등의 프로젝트에 대한 '수행성'을 크게 세 가지 인증기준을 만족해야 한다. 한국에서는 청산도 구들장 논(2014), 제주 발담(2014), 하동군 화개면 전통차농업(2017) 등이 등재되어 있다.

114. NIAHS(Nationally Important Agricultural Heritage System) : FAO의 GIAHS에 맞추어 국내에서도 2013년부터 '농림어업인의 삶의 질 향상 및 농산어촌개발 촉진에 관한 특별법 제30조의 2(국가중요농업유산의 보전 및 활용)'에 법적 근거를 두고 신설한 제도이다. 국가중요농업유산 지정 대상은 농업·농촌의 다원적 자원 중 100년 이상의 전통성을 가진 농업유산으로 보전하고 전승할 만한 가치가 있는 또는 특별한 생물다양성 지역이다. 지정기준은 ①역사성과 지속성 ②생계유지 ③고유한 농업기술 ④전통농업문화 ⑤특별한 경관 ⑥생물다양성 ⑦주민참여 등이다. 2018년 기준 총 15개소의 국가중요농업유산이 있다.

과거사의 ‘청산’은 단순히 사건이 없었던 것처럼 지우는 것이 아니라 ‘과거를 다시 기억하는 작업’으로서 억압된 기억을 회복하고, 침묵, 망각, 은폐의 대상이었던 과거 기억을 복원하는 것이라고도 할 수 있다. 이야기할 수 없었던 진실과 피해를 이야기하고, 사회적 차원에서 그에 대한 인정과 보상, 법적 처벌이나 구속력 등이 그 치유의 첫걸음일 수 있다는 것이다. 이는 결과적으로 공동체의 신뢰 회복과 사회적 자본의 확대에도 기여할 수 있다. 분단 트라우마에 대한 사회적 치유와 화해의 과정은 향후 남북관계의 변화, 혹은 평화를 위한 디딤돌이기도 하다.¹¹⁵⁾

‘진실·화해를 위한 과거사 정리위원회’같은 포괄적 과거사 문제를 담당하는 국가차원의 노력들이 꾸준히 진행되어 왔지만 지역차원에서의 공동체의 회복과 화해를 중심으로 하는 노력이나 프로그램들은 미흡한 상황이다. 오히려 남북관계가 경색될 때마다 북측의 무력 위협의 불안에 처하거나 고령화와 인구구조의 변화를 통해 갈등의 자연 소멸을 기다리는 형태가 되 기도 했다. 여전히 전망대의 프로그램 구성이나 설치물 등은 안보관광의 반공 차원에서 변화하지 않는 경우도 적지 않다. 사회적 트라우마의 치유와 화해는 ‘기억의 정치’이기도 하며, 지속적으로 일어나는 과정이면서 미래를 지향해야 하는 작업이다. 또한 사법적 처벌만이 능사가 될 수 없다. 지역 차원에서의 ‘기록’과 이 과정에서 치유와 화해를 할 수 있도록 하는 지역 단위의 치유와 화해 프로그램이 지속적이면서 시급하게 진행되어야 할 필요가 있다.

마지막으로 ‘생태평화마을’과 같은 형태를 고민할 필요가 있다. 이는 DMZ의 평화·생태·문화적 가치를 주민 스스로 만들어 나가고 활용하여 지속가능한 발전을 지향하고, 각 마을별로 고유의 특성에 맞게 자원을 활용하고 공동체를 형성하면서, 이 마을 간의 네트워크를 통해 연결을 기반으로 하는 보전 공동체를 구성하는 것이다.¹¹⁶⁾ 낙후지역, 군사적 대립으로 인한 위협과 불안 등이 아닌 평화, 생명, 연대 등의 가치를 지향하는 마을단위 공동체로 주민들이 자발적으로 참여하여 지역의 문제를 찾아 해결하고, 지속적·순환적으로 삶의 질을 높여나가는 공동체 형성을 의미한다.

다양한 유형의 마을만들기 사업들을 검토해보면, 초기 마을만들기 사업이 단순히 정주환경 개선에 초점을 맞추었고 좀 더 나아가 주민의 경제적 이익과 소득창출 기반을 조성하는 데 주력하였다면, 이제 경제적 이익의 창출과 정주환경 개선은 그 자체가 목적이 아니라 삶의 질을 높이고 공동체의 생태문화적 가치 인식을 높이기 위한 수단으로서 필요한 요소로 받아들여진다. 즉, 보다 비물리적인 요소들을 결합하여 소득창출, 정주환경개선, 복지, 문화 등의 통합적 가치를 추구하는 것이 가장 최근의 마을만들기 사업 방향으로 인식된다.

115. 김지은(2019). ‘분단 트라우마의 치유와 화해, 공동의 미래로서의 한반도 통일’

116. 박은진, 남미아, 박미선 (2012). DMZ생태평화마을 조성을 위한 기초조사 및 발전방향. 경기연구원 기본연구, 1-174

DMZ 일원, 접경지역의 마을 또한 소득, 경제적 이익, 일자리, 생활환경 개선, 복지향상, 생태보전 등의 복합적이고 통합적 목표를 추구할 필요가 있다. 주민들 스스로 역량을 집중하고, DMZ 일원이 가진 유무형의 자원들을 활용하면서 경제적 이익과 함께 공동체의 구성원으로서 책임과 권한을 갖도록 지원해야 한다.

지역주민들이 적극적으로 참여하는 거버넌스를 구축하고 단계적으로 원칙과 방향을 수립하면서 시범 마을 조성 및 성공, 확산을 위한 노력을 경주하는 것이다. 성공의 사례를 중심으로 네트워크를 구축하도록 하면서 확장해가는 방안이라 할 수 있다.

이 과정에서 중간지원조직의 역할이 중요하며, 컨설팅과 주민인식증진과 같은 프로그램이 지속적으로 이루어져야 하며, 지자체 차원의 지원센터 등을 통해 진행할 수 있다. 지원센터를 통한 마을별 특성과 자원 확인, 그에 맞는 프로그램과 커뮤니티 비즈니스의 선순환적 이익환원 모델이 종합적으로 제시되고 주민들이 결정할 수 있도록 하는 방안을 모색하는 것이다.

초기에는 마을의 자원조사, 주민 역량과 인적 자원의 파악, 마을의 문제와 주민들의 핵심 요구 등을 파악하여 기본계획을 수립하고, 마을의 생태, 경제, 문화 등에 적합한 실행가능한 계획들을 배치한다. 또한 마을의 비전과 목표, 과제도출 등의 일련의 과정이 모두 주민들의 역량강화 프로그램과 병행되어야 할 필요가 있다. 단순히 마을 이미지 개선사업이나 체험 특화 프로그램, 소득창출을 위한 농특산물 판매와 연계한 프로그램을 넘어 지속가능한 발전을 위한 공동체로서의 인식개선과 정책이 동반되어야 할 필요가 있다.

2) 생태평화 관광 패러다임 전환

현재 중앙정부와 지자체 차원에서 진행되고 있는 DMZ 일원의 관광 프로그램은 대부분 시설물과 그에 따른 편의시설 건립이 중심이 되어 있다. 대표적으로 한국판 산티아고길이라 광고했던 DMZ 평화 둘레길 사업은 꾸준히 진행중이며 그 노선이 추가되고 있다.

DMZ 일원의 생태관광은 패러다임은 전환되어야 할 필요가 있다. 생태평화관광의 원칙은 보전의 원칙, 참여의 원칙, 안전의 원칙 하에 진행되어야 한다. 생태관광을 IUCN에서는 ‘환경을 보전하고 지역 주민의 복지를 증진시키는 자연지역으로의 책임있는 여행’으로 규정하고 있다. 이러한 원칙에 의거한 프로그램이 필요하다.

우선 과제는 공간관리와 생태관광의 원칙 하에 그 계획과 운영이 일관성을 갖추고 통합적으로 진행되어야 한다는 것이다. 지뢰 위험 지역이 있는 만큼 안전의 원칙도 매우 중요하다. 전 구간에 예약제와 방문객 일일 총량제를 실시하고, 지역주민이 운영과 관리에 실질적 주체로 참여할 수 있도록 하여야 한다. 연계 관광을 위한 개발을 최소화하고, 관광으로 인한 수익이 지역사회에 우선 환원될 수 있어야 한다.

양적 확대, 관광객 유치 중심의 하드웨어적 생태관광이 아니라 소프트웨어가 중심이 되는 생태문화평화 관광으로 자리잡을 수 있도록 지자체와의 협력, 지역주민들의 인식증진 프로그램과 적극적 참여를 위한 노력을 기울여야 한다.

생태관광은 단순히 자연지역을 여행하는 것에 그치지 않으며, 사회적 책임감(social responsibility)하에 이루어져야 한다는 원칙을 내포하고 있다. 생태 관광은 개인의 여행 동기를 충족시키면서 대상지의 자연환경은 물론 지역사회의 문화와 생활을 존중하면서 이루어져야 한다(강미희, 1999).¹¹⁷⁾

‘생태관광 퀘벡선언’¹¹⁸⁾은 생태관광의 고유한 원칙을 다음과 같이 명시하였다. ①자연 및 문화유산 보전에 능동적으로 기여해야 한다. ②생태관광의 계획, 개발, 운영 과정에 지역주민이 적극 참여해야 하며, 그들의 복지 증진에 기여해야 한다. ③관광목적지의 자연 및 문화유산을 관광객에게 해설해야 한다. ④개별 관광객 및 소규모 단체 관광객을 대상으로 한다.

또한 퀘벡선언은 생태관광의 지속가능한 발전을 위해 정부의 역할을 중요하게 거론했다. 생태관광은 보전 가치가 높으면서 훼손 가능성이 큰 우수 생태자원을 대상으로 하고, 지역사회와 생태관광업계는 자생력이 충분치 않기 때문이다(김성진, 2002).¹¹⁹⁾

생태관광의 다른 특징은 자연과 지역주민, 관광 사이의 통합적 관계를 통해 개발과 보전의 균형을 달성하고자 한다는 것이다. 생태관광에서 지역주민들은 관광 경험을 제공하는 공급자인 동시에 관광자원을 보전하는 보호자의 역할을 동시에 수행하기 때문이다(강신겸, 2005).¹²⁰⁾

DMZ 일원에 대한 관광이 시작된 것은 1980년 1월이다. 내국인을 대상으로 하는 판문점 관광이 시행된 것이다. 이후 40여년 간 역대 정부의 DMZ 일원에 대한 관광정책은 꾸준히 제안되고 변화해왔다. 초기 안보 중심 관광에서 점차 생태, 평화, 역사, 문화 관광 프로그램/콘텐츠가 추가되면서 확장되어왔고, 연계되면서 강화되어 왔다.

김영삼 정부까지는 주로 안보관광 중심이 진행되어왔다. DMZ의 공동경비구역(JSA)인 판문점에서부터 철원, 화천, 양구, 고성 등으로 확대되었는데, 안보교육 목적의 관광상품이 대부분이었다. 김대중 정부와 노무현

117. 강미희(2005), ‘생태관광 인증제도를 통한 지속가능한 생태관광 개발 전략에 관한 연구’

118. 2002년 유엔 세계 생태관광의 해를 맞아 UNEP와 WTO가 후원하고 캐나다 관광위원회와 퀘벡 관광청이 주최한 세계생태관광 총회가 132개국의 공공부문 및 민간부문, 비정부기구 대표들이 참석한 가운데 캐나다 퀘벡시에서 개최되었다(김성진, 2002. ‘생태관광 진흥방안 연구’ 한국문화관광정책연구원).

119. 김성진(2002). ‘생태관광 진흥방안 연구’ 한국문화관광정책연구원

120. 강신겸(2005). ‘생태관광개발에 대한 지역사회내 이해관계 분석’, 농어촌관광연구, 12(2), 53-71.

정부시기는 관광 자원의 적극적 개발과 남북관계 개선에 따라 양적 확장이 이루어졌다. 김대중 정부 시기인 2000년 1월 ‘접경지역 지원법’의 제정과 1995년 부터 시작된 지방자치제도와 함께 접경지역 전체에서 DMZ 일원 관광 자원 개발이 활발해졌다. 이어 2003년 ‘접경지역 종합계획’, 2004년 문화체육관광부의 접경지역 ‘평화관광벨트’ 계획과 같은 프로그램도 이어졌다. 뿐만 아니라 관광 프로그램은 국제정세, 남북관계, 지역경제 활성화 정책, 지역관광 진흥과 같은 내외부적 정책 환경에 크게 영향을 받았다.

전술한 바와 같이 여전히 DMZ 일원의 관광 프로그램은 생태관광이라고 부르기에 역부족이며, 지자체장의 정치적 성과 중심, 시설물 중심, 지역경제 활성화 대책 하에서 추진되고 있다. 그 이익이 지역사회로 귀결되는 방안도 관광객 유치를 통한 2차적 환원에만 맞춰져 있다.

지자체를 중심으로 생태관광을 위한 관련 조례를 제정하고 DMZ 일원에 대한 생태평화관광으로의 패러다임 전환과 주민참여의 방안을 모색할 수 있는 내용이 담겨야 할 필요가 있다. 2009년 평창에서 ‘평창군 마하생태관광지 관리 및 운영조례’가 처음 제정되었고, 2015년 ‘제주특별자치도 생태관광 육성 및 지원에 관한 조례’가 제정된 바 있다. 전라북도, 대전광역시, 울산광역시 남구, 경상남도 등이 관련 조례를 제정한 바 있다. 주 내용은 생태관광 육성, 생태관광지 관리운영에 대한 지원 근거를 담고 있다.

뿐만 아니라 조례와 함께 사회적 기업을 기반으로 하는 지속가능한 생태관광 개발이 적극적으로 모색되고, 마을 단위 관광/해설사 등의 일자리 창출은 물론 지역사회의 활력을 위한 노력이 병행되어야 한다. 이를 통한 이익의 지역사회 환원을 꾀하는 방법으로 설계되어야 한다. 관련 조례의 지정과 지자체의 적극적 노력이 시급하다 할 수 있다.

제주 선흘곶과 인제 DMZ평화생명동산의 사례는 물론 DMZ생태연구소가 2019년부터 진행하고 있는 파주 오금리 주민 생태관광해설사 교육과 생태관광거점조성 등을 위한 프로그램 등의 사례는 더욱 확산될 필요가 있다. 이러한 사례들이 확산되면서 지역주민이 중심이 되는 생태관광 프로그램이 지속되도록 지원하는 것이 DMZ 일원의 보전과 현명한 이용의 조화를 모색할 수 있는 방향이라 할 수 있다.

4 참여와 거버넌스

1) 지속적 주민인식증진(CEPA) 프로그램

전술한 DMZ 일원의 생태평화마을 만들기 등과 같은 프로그램의 성공과 확산을 위해서도, 나아가 장기적으로 DMZ 일원의 보전과 현명한 이용의 조화를 위해서도 지역주민들의 인식증진 프로그램은 매우 중요하다. 결국 보전과 이용의 선순환은 지역주민과 공동체의 노력이 최우선이며, 이들이 가진 유무형의 지식과 공동체성이 보전의 핵심 원동력이 되기 때문이다.

마을만들기와 같은 과정에서 주민들이 참여하는 것은 그 자체가 인식증진 프로그램이라고 할 수 있다. UN은 교육과 대중인식증진이 지속가능발전에 있어 가장 중요하다는 인식하에 2005~2014년을 ‘유엔 지속가능발전교육 10년’으로 선언한 바 있다. 지속가능발전 교육은 다른 가치를 가진 이해당사자들이 함께 파트너십을 형성하고 그들의 관심과 우선순위 사이에 균형을 찾아나가는 것으로 무엇보다 문제를 비판적으로 인식하고 파트너십과 참여의 기술을 습득해나가는 과정이 중요하다고 할 수 있다.¹²¹⁾

특히 DMZ 일원은 생태적으로 문화적으로 보전의 가치가 높지만 오랜시간 낙후지역이라는 인식이 높은 곳이기도 하다. 그렇기 때문에 더욱 생태문화적 가치의 보전과 경제적 이익의 창출, 평화와 통일의 기반, 참여·연대를 통한 시너지 등 다양한 가치의 조화가 중요하며 이 중심에는 지역주민들이 있어야 한다. UN의 지속가능발전교육의 개념과 랍사르 랍사르 총회의 주민인식증진(CEPA) 프로그램이 강조하는 것이 바로 지역주민과 공동체의 교육과 인식개선을 통한 보전이다.

CEPA는 습지의 보전과 현명한 이용을 목표로 하는 국제협약인 랍사르 협약에서부터 개념이 확립되었다. 의사소통(Communication), 교육(Education), 참여 (Participation), 인식증진(Awareness)에 관한 프로그램을 도입하여 대중들의 습지에 대한 이해를 돕기 위한 도구를 제공함으로써 습지의 보전과 현명한 이용을 할 수 있도록 격려하고 관련 정책의 수립, 계획, 관리에 참여할 수 있도록 하는 것이 CEPA의 목표라 할 수 있다.¹²²⁾ 특히 주민들의 참여에 대해서는 협약에 의해 합리적인 이윤을 창출할 수 있도록 질적경제시스템(Qualiteconomies)(UNESCO, 1996) 개념을 도입하였다. 이는 지역 커뮤니티에 의한 보전관리의 중요성을 강조한 것이다.

구체적으로는 협의체 운영, 활동 프로그램 등의 참여 주민에게 인센티브를 부여하고, 전문가에게 보호 및 관리에 대한 방법을 습득하게 하면서 실질적인 보호 관리의 주체가 되도록 하는 것이다. DMZ 일원이 경우도 유

121. 박은진, 남미아, 박미선 (2012). “DMZ생태평화마을 조성을 위한 기초조사 및 발전방향”. 경기연구원 기본연구, 1-174

122. 김진원·오충현. (2015). “도시 하천에서 CEPA 적용 방안-중랑천을 대상으로”. 한국환경생태학회 학술대회논문집 25(2): 59-60.

사하게 지역주민이 중심이 되는 환경해설, 생태관광 가이드제도에 군부대 유희지(건물, 관리실 등)를 주요한 거점시설로 활용하여 방문객의 편의시설로 활용할 수 있도록 하며, 지역의 학교와 연계한 프로그램 등 다양한 커뮤니티 비즈니스를 기획할 수 있다.

이를 통해 주민들의 참여와 보전의 역량을 증진하도록 하고 통합적이고 복합적인 가치를 추구하고 구현할 수 있도록 하는 것이다. 결국 지식의 전달이 아닌 스스로 참여하고 마을의 현황을 파악하고 문제를 개선하기 위해 공동의 지혜를 모으고 실행하는 모든 과정이 교육이고 인식증진 프로그램이 될 수 있다. 스스로 공동체의 발전을 위해 참여하고 실행하는 방법을 습득하는 것이고, 토론하고 의견을 교환하는 과정이 중요하다는 것이다.

이러한 생태평화마을의 조성발전, 확산은 유네스코 생물권보전지역 지정 프로그램과 연계가 가능하다. 생물권 보전지역에서 추구하는 주민참여와 파트너십의 형성 주체를 형성하는 것, 나아가 마을 간 연대의 공동체를 형성하는 것이 중요하다. 내·외부와의 적극적인 파트너십과 거버넌스를 통해 크게는 한반도 평화생태벨트를 형성해갈 수 있도록 꾸준한 지원과 기획이 필요하다.

2) 다층위의 거버넌스 구축

거버넌스에 대한 다양한 정의가 존재하지만 기본적으로 정부를 포함한 다양한 사회공동체 내의 다양한 행위자에 의해 권한과 책임이 분산되며, 다양한 형태의 문제 조정방식을 통해 협력하는 것을 의미한다. DMZ 일원의 보전과 현명한 이용을 위해서는 다층위의 거버넌스 구축이 필요하다. 우선 접경지역별로 개별 거버넌스를 구성할 필요가 있다. 지역의 시민사회단체, 전문가 그리고 지역주민들의 적극적인 참여가 필수적이다. 여기에 지자체와 해당지역 군부대와의 협력을 통해 지역의 다양한 프로그램들을 고민해야 한다.

지뢰제거, 화해와 치유, 친환경농업, 에너지 자립 등과 같은 지속가능한 공동체 발전을 위한 모색과 함께 지역사회와 함께하는 생태관광 프로그램 개발 등의 과제를 다루는 것이다. 뿐만 아니라 생태평화를 중심으로 하는 지역을 위한 관련 조례, 주민인신증진 프로그램은 물론 지역의 특수성을 반영한 현명한 이용과 보전방안을 마련하고 관련 법제도를 지자체 차원에서 모색해야 한다.

나아가 지자체 간 협력이다. 현재도 접경지역 시·도 협의체가 존재하고, 협력을 진행하고 있지만 보다 긴밀한 협력을 통해 접경지역과 민통선 이북 지역의 관리, 보전, 이용에 있어 통일성, 체계성, 연계성을 갖춘 비전과 전략을 마련해야 한다. 정책의 정합성을 확보하기 위한 노력의 일환이라 할 수 있다. 중앙정부에서 더 많은 개발사업을 획득하기 위한 노력이나 경쟁적인 관광 시설물 건립과 관광객 유치 중심이 아닌 지자체별로 구성된 거버넌스를 중심으로 접경지역 간 네트워크를 구성하는 것이다. 이를 통해 연결성을 갖춘 생태평화 관광 프로그램의 공동개발과 공동연구, 생태모니터링, 공동 데이터 구축 등의 활동이 필요하다.

세 번째 층위는 중앙부처 간 거버넌스이다. 남북관계와 관련 사업의 통일부, 지뢰제거를 위한 노력의 주체인 국방부, 접경지역발전 종합계획의 주무 부처인 행정안전부, 도로 및 철도 연결 사업의 국토부, DMZ 일원 관광 프로그램의 문화체육관광부, 환경보전과 생태모니터링을 위한 환경부 간의 긴밀한 협력이 필요하다.

현명한 이용과 보전을 위한 가이드라인, 관련 지침 등을 만들고, 지뢰제거를 위한 가이드라인과 관련 법제도, DMZ 일원의 보전을 위한 통합적 특별법 제정, 조사연구, 모니터링, 공간전략 등을 위한 협력을 진행해야 한다. 이 과정에서 입법 기관인 국회 및 총리실 등과의 협력이 필요할 수 있다.

이 협력과정에는 남북관계나 국제적 상황에 따라 유동적이거나 정치적·군사적 목적이 우선되면서 절차가 제대로 준수되지 못하는 토지이용 계획이나 개발계획 등의 유동성을 최소화하고, 보전의 원칙을 중심으로 하는 원칙과 방향, 가이드라인을 협의해야 한다.

이러한 원칙과 방향을 기반으로 남북협력 체계가 필요하다. 보건의료, 가축 전염병, 재난 대응을 위한 정보 교류 등과 같은 협력에서부터 환경분야의 공동 조사연구 등을 위한 협력이 필요하다. 정치적 상황에 따라 유동적이라는 한계를 갖지만 협력을 위한 체계를 상설화 하고 지속적으로 진행할 수 있도록 할 필요가 있다.

나아가 북한과의 협력을 위해서도 DMZ 내부에 대한 보전과 조사, 국제적 보호지역의 등재 등 장기적 DMZ 일원의 보전을 위해서도 UN, UNESCO, IUCN 등과 같은 국제기구와 국제기관과의 협력 거버넌스 구축도 필요하다.

이와 같은 거버넌스 체계는 <그림 56>으로 시각화 할 수 있으며, 각 거버넌스의 과제는 <표 24>과 같다.

그림 56. DMZ 일원의 보전과 현명한 이용을 위한 다층위 거버넌스 구축안

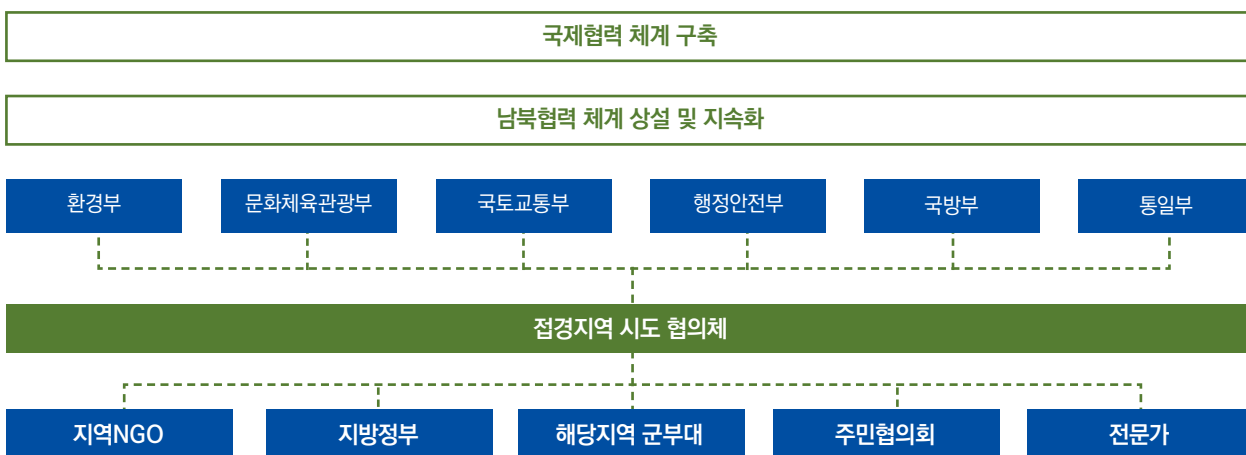


표 24. DMZ 일원의 보전과 현명한 이용을 위한 다층위 거버넌스 구축안

거버넌스 층위	주요 행위자	주요 과제	비전 및 방향
접경지역 각 지자체별 거버넌스	지역NGO 지방정부 지역 군부대 지역주민 관련전문가	지속가능한 공동체 발전을 위한 모색 생태관광 패러다임의 전환 주민인식증진 프로그램 관련 지자체 법제도 개선(조례 등) 지역별 현명한 이용과 보전 방안 마련	보전과 현명한 이용 참여와 거버넌스
접경지역 시도 협의체	지방정부 시민사회단체	접경지역 간 연계성을 갖춘 비전과 전략 마련 생태평화관광 공동 프로그램 발굴과 교류	보전과 현명한 이용
부처간 협력	환경부 등 6개 중앙부처	현명한 이용과 보전을 위한 가이드라인 지뢰제거 가이드라인 및 관련 법제도 개선 DMZ 보전을 위한 특별법 등 법제도 개선 조사와연구와 공간전략 수립	공간전략 수립 법제도 정비
남북협력	남북한 해당직제 담당부처	보건의료 재난 대응 교류 및 협력 백두대간 한강하구 등 환경분야 공동조사 해당기구의 상설화를 통한 안정적·지속적 협력	남북협력과 교류
국제협력	국제기구 남북한 담당 부처시민사회단체	국제법상 DMZ 관할권 조정 보전을 위한 국제적 인증/등재 프로그램 참여	참여와 거버넌스 법제도 정비

5 남북협력체계 구축 및 강화

1) 보건의료 및 재난 대응 정보 교류 협력 강화

DMZ와 민통선 이북지역의 출입은 엄격히 제한되고 있지만 이러한 인간의 활동제한과 무관한 경계를 넘어 상호영향을 미치는 문제는 향후 남북 간 협력의 중요성을 증대시키고 있다.

우선 말라리아는 1980년대 남한에서 사라진 질병이지만 북한의 경우 서북부 접경지역에서 계속 발생하고 있다. 질병관리청은 말라리아 매개 모기 위험지역에 현혈제한지역을 매년 설정하고 있으며, 2019년에는 인천(강화), 경기(파주, 연천), 강원(철원)지역을 현혈제한지역으로 설정한 바 있다.¹²³⁾ 가축전염병도 협력의 주요한 의제이다. 조류독감, 구제역, 아프리카 돼지열병 등이 그것이다. 전술한 바와 같이 접경지역의 멧돼지에게서 꾸준히 발생하고 있는 아프리카 돼지열병은 거의 2년 째 비상 방역 상태를 유지하고 있다.

인간 감염병은 물론 가축 전염병과 같은 질병이 북한에서 통제되지 못할 경우, 혹은 남한에서 통제되지 못할 경우 위험이 증가할 수 있어 관련 정보의 공유는 물론 적극적 협력을 통한 감염병 통제가 중요한 협력 의제가 되어야 할 필요가 있다. 접경지역에 국한된 문제는 아니지만 공기 중 전염이 가능한 결핵의 북한 내 발생률은 세계 평균의 약 3.9배(2018년 기준)에 달해 향후 인적 교류의 확대 시 이에 대한 보건의학적 대응이 필요하다. 그 외 산림 병충해, 산불과 같은 문제 또한 동일한 협력 의제로 다뤄져야 할 필요가 있다.

보건의학적 협력 외 재난의 공동대처 또는 공동 수계관리 또한 남북 간 협력을 통해서만 가능하다. 접경지역을 흐르는 남북공유하천은 약 10여 개에 이른다. 크게는 북한강 및 임진강 수계에 포함된다. 북한강과 임진강 모두 북에서 발원하여 남으로 흐르는 강이며, 북한은 두 강 상류에 유역 변경식 발전용 대규모 댐을 건설하였다. 과거 북측의 무단 댐 방류에 대응하는 댐을 남한에 건설하는 방식으로 대응하였다. 북한강에는 '평화의 댐'을 임진강에는 '군남댐(군남홍수조절지)'가 그것이다.

하지만 기후위기와 함께 갈수기 하류지역 물 부족 문제 등은 북한과 협력이 필요하다. 북한강 수계는 수도권 2천 만 인구의 상수원이며, 임진강 수계는 이미 물부족이 현실화 되어 생활 및 공업용수의 부족이 우려된다.

방역 및 보건의료, 환경협력 등의 남북 합의 사안을 비롯하여 접경지역 공동수계에서의 재난방지 및 갈수기 수량배분 등의 협력 등을 중심으로 우선 관심을 두어야 한다. COVID-19를 비롯하여 이러한 감염병은 향후에도 반복될 가능성이 있으며, 관련/인접국가과의 협력과 공동대처가 필수적이다. 이와 관련해 북한과의 지속적 협력과 협조 요청의 노력이 필요하다 할 수 있다.

물론 일부 지자체를 중심으로 이러한 협력 사례가 이미 존재한다. 각 접경지역 지자체들이 개별적으로 말라리아와 산림병충해 관련 남북협력사업을 추진한 바 있으나 남북관계의 경색 등으로 꾸준히 이어지지 못했다. 북한강 및 임진강 수계의 홍수 방지를 위한 남북협상도 수십차례 개최되었고, 일부 기상 데이터의 교류도 있었으나 지속적이고 안정적인 협력은 이루어지지 못했다. 그럼에도 향후 보건의료 및 환경문제를 중심으로 하는 북한과의 정보 교류와 협력을 위한 안정적 협력 기구와 의제논의는 필수적이라 할 수 있다.

2) 한강하구, DMZ내 멸종위기종, 백두대간 보호 등 환경정책 협력 강화

DMZ와 민통선 이북지역, 접경지역 등의 장기적 미래를 고려할 때 환경을 중심으로 하는 북한과의 협력은 필수적으로 고려되어야 한다.

DMZ는 냉전시대의 산물이면서 전쟁으로 인한 막대한 피해와 위험이 잔존하고 있는 공간이다. 군사적 목적의 인위적 관리가 존재하지만 더불어 인간의 통제를 제한하면서 생태계가 보전되어 온 곳이기도 하다. 전쟁과 분쟁으로 인한 막대한 인명 피해와 국토의 훼손 등을 기억하기 위해 분쟁지역이나 국경지역에서는 평화를 위한 여러 형태의 평화기념 공원이나 접경보호지역 등의 사례가 존재한다.

해외의 많은 접경지역 평화공원의 사례를 그대로 적용하기는 어려우나 몇 가지 시사점을 도출할 수 있다. 첫째, 양국이 환경보전과 평화기념의 목적으로 교류를 활성화 할 수 있는 공간이 마련되어야 한다. 독일이나 예멘의 사례에서 보여지듯 상호 간의 교육, 문화 등의 교류를 통해 이해관계의 회복이 중요하다. 양측의 체제나 이데올로기가 다르다고 할지라도 인적, 물적 교류의 확대를 위한 공간은 평화의 원동력으로 작동함을 알 수 있다.

둘째, 양국간 공동의 관심사를 중심으로 하는 신뢰 구축이 중요하다. 이스라엘과 요르단의 경우 양국 모두 수자원이라는 공동의 관심을 갖고 있었고, 이를 기반으로 협력관계를 구축할 수 있었다. 이 관계가 발전하면서 상호 이해가 개선되었다. 뿐만 아니라 홍해 해양 평화공원은 우선 생태보호의 필요성이 제기된 곳이다. 이곳에서 산호초 보호와 그 생태적 가치가 부각되면서 공동의 조사와 보전 방안이 논의되었다.

DMZ의 경우 홍수피해 예방이라는 공동의 목적에 더해 해 NLL접경수역과 한강하구수역에서의 어자원 관리 등의 공동의 목표를 가질 수 있다. 생태계에 대한 보전 방안과 공동 조사 역시 북측의 관심을 견인할 수 있도록 하는 노력이 중요할 수 있다. 해외의 다양한 접경공원 사례가 보여주는 것은 공원 조성과 관리를 위한 협력활동이 분쟁 종식의 큰 역할을 하고 있었다. 접경 국가 사이의 공동 조성 및 관리, 이용합의, 국립공원 지정, 조사연구 과정에서 협력 기구의 출범과 합의의 활동은 대화의 기회를 증대시키고 이런 기회의 증대는 관계개선에 기여할 수 있다.

셋째, 시민사회의 역할이 중요하다. 많은 사례가 정부에 의해 조성되고 관리되어 있으나 이들 공원 지정의 최초 계획 단계에서는 민간영역인 시민사회단체에 의해 제기되었다. 또한 시민사회단체와 정부와의 다양한 교류와 협력을 통해 조성되었다고 할 수 있다.

넷째, 국제적 관심과 협력을 이끌어낼 수 있어야 한다. 에콰도르와 페루 사이의 콘드로 산맥 평화공원의 경우 DMZ와 유사하게 접경지역을 사이에 두고 대립과 갈등은 물론 간헐적 무력 충돌이 있었다. 이를 종결짓고 양국 전사자를 추모하기 위해 설립되는 과정에서 공원을 조성하였고, 또한 공원 지정 과정에서 국제자연보호 연맹과 국제자연보호와 같은 국제적 NGO의 참여는 생물권보전지역으로 추진하고 있는 우리나라 DMZ에 주는 의미가 크다.

다섯째, 공간관리의 전략이 필요하다. 해외의 접경지역 평화공원들은 생태계 보호지역, 생물권보호지역, 국립공원 등의 형태를 통해 생태적 가치의 보전 방향을 명확히 하고 있다. 기존 자연 자원에 대한 훼손을 방지하는 것은 물론 시설을 최소화하고, 추가 조림을 하는 등의 방향을 갖고 있다. 더불어 국제적으로 생태적 가치를 인정받고 관심을 제고하기 위한 생태조사 등의 목표를 명확히 하였다. 타트라산맥의 사례는 핵심지역, 완충지역, 전이지역, 문화지역의 4개 지역으로 구분하여 관리하고 있다.

해외의 다수 평화공원 사례들은 해당 지역의 자원을 바탕으로 조성되었다. 안보 및 평화자원, 문화적 자원, 생태적 자원 등이며, 물론 생태 및 자연 자원을 기반으로 조성된 경우가 다수이다. 이러한 사례들은 접경 지역의 보호관리 방안 프로세스에서 지역 자원과 각자원 간의 연계성의 중요성을 보여주고 있다고 할 수 있다.

정치 군사적인 여건이 진행되기 어렵다면 남측 지역부터 우선 체계적으로 준비해 나가는 것이 필요하다. 비무장지대인근 지역인 민통선 지역과 접경지역중 생태계 우수지역을 조사 분석하여 상징성이 높은 지역부터 전략을 마련하는 것이 중요하다고 할 수 있다.

정치적 군사적 긴장이 완화되어야 하겠지만 이를 기다리기보다 신뢰 구축의 선순환을 위해서라도 협력 가능한 영역을 중심으로 교류와 협력의 안정적 지속을 유지할 필요가 있다. 이는 국제사회의 공동노력이 동반되어야 하며, 동북아시아 협력체계를 구축하면서 북한이 참여를 유도하는 등의 우회적 접근도 가능할 수 있다. 우선 북측과 함께 환경, 보건 분야를 중심으로 하는 위원회 등을 구성하고 이를 제도화하는 방안을 고려할 수 있다.

참고문헌

- KEI. 2013. 한반도 그린데탕트 추진방안에 관한 연구
- KEI. 2019. DMZ 토지이용의 지속가능성을 위한 연구 방향
- KEI. 2020. DMZ 일원 개발사업 환경영향평가 방안-강원권 DMZ 및 접경지역을 중심으로
- 강원도. 2017. 강원비전 2040
- 강원도. 2019. 강원도 접경지역 발전 종합계획 변경
- 강원발전연구원. 2012. 강원도 접경지역 유휴 군용지 활용을 위한 기초 연구:철원군을 중심으로
- 경기도. 2020. 경기도 DMZ 일원 발전종합계획(안)
- 경기연구원. 2019. DMZ의 재탄생:분단을 넘어 평화와 통합의 상징으로
- 고성군. 2016. 고성군 중장기 종합발전계획
- 국가안보전략연구원. 2020. DMZ 및 접경지역 남북협력의 쟁점과 과제
- 국토교통부. 2018. 토지소유현황 통계정보보고서
- 국토교통부. 2020. 제5차 국토종합계획 실천계획
- 국토연구원. 2019. DMZ·접경지역의 평화적 국토이용을 위한 남북협력 방안
- 국토연구원. 2020. 경기북부 접경지역의 균형개발을 위한 종합발전구성과 실천방안 연구
- 국토연구원. 2021. DMZ 국제평화지대화를 위한 남북 연계관광 추진방안연구:DMZ동부권 초국경 관광지대 조성을 중심으로
- 문화체육관광부. 2017. 제6차 권역별 관광개발계획 검토 및 조정방안
- 접경지역 시장·군수 협의회. 2019. 접경지역 경제·사회·문화구조 분석
- 철원군. 2017. 2030 철원군 중장기 종합발전계획
- 통계청. 2021. 2020 경지면적조사결과
- 통일부·한국법제연구원. 2017. 남북합의와 대북정책 지속성 강화를 위한 법령 개정 방안
- 통일연구원. 2012. 신정부 국가전략 DMZ 평화적 이용
- 통일연구원. 2013. 신뢰와 평화 희망의 DMZ 세계평화공원
- 통일연구원. 2019. DMZ 국제평화지대화의 의의와 추진방안
- 통일연구원. 2019. 그린데탕트 실천전략:DMZ세계생태평화공원사업을 중심으로
- 통일연구원. 2020. DMZ 접경지역의 비평화 실태에 관한 인문학적 연구:전략촌을 중심으로
- 파주시. 2014. 파주시 중장기 발전계획
- 한국법제연구원. 2020. 남북접경지역 발전방안 법제연구
- 행정안전부. 2011. 접경지역 발전종합계획
- 행정안전부. 2019. 접경지역 발전 종합계획(안)
- 환경부. 2019. DMZ 일원 생태계 보전 종합대책 수립연구

생태지평



(사)현장과 이론이 만나는 연구소

주소 (03988) 서울시 마포구 성미산로 22길 22 2층

전화 02-338-9572~4 | 팩스 02-338-9575 | 홈페이지 www.ecoin.or.kr | 이메일 ecoin@ecoin.or.kr