

역대정부의 DMZ 평화적 이용정책의 전개와 향후과제

김 강 녕 (조화정치연구원)

I. 서론

II. DMZ의 역사적 의미 · 가치와 평화적 이용제안

III. 역대정부의 DMZ 평화적 이용정책 및 시사점

IV. 문재인정부의 'DMZ 국제평화지대' 구상: 제안 · 접근 · 과제

V. 결론

국문요약

과거정부의 DMZ 정책은 경색된 남북관계와 DMZ 일대에서의 군사적 긴장 속에서 선언적 수준에서 끝났다. 하지만 DMZ 평화적 이용에 대한 역대정부의 노력이 멈추지 않은 결과, 현 문재인정부에 이르기 까지 발전적으로 계승되어 온 것이다. 문재인 대통령의 'DMZ 국제평화지대' 구상은 한반도 평화프로세스의 동력화의 일환으로 2019년 유엔총회연설을 통해 제기되고 2020년 신년사를 통해 재차 강조되어 모색 · 추진되고 있다. 'DMZ 국제평화지대' 구축을 위해서는 투트랙 접근(① 국제적 평화생태문화지대, ② 판문점-개성 평화경제협력지대)이 요구되며, 향후과제로는 ① DMZ 국제평화지대화 구상 구체화 및 이행, ② DMZ 국제평화지대화 추진기반 조성 및 강화, ③ DMZ의 평화적 이용관련 국민체감효과 제고, ④ 북한 호응 및 국제사회협력 유도 등을 들 수 있다. 그동안 역대정부가 추진해 온 DMZ 평화적 이용정책을 취장보단(取長補短)하여 DMZ 국제평화지대화 구상을 지속적으로 구현해 나가야 할 것이다.

I. 서론

한국의 역대정부는 특히 노태우정부 이래로 DMZ(Demilitarized Zone, 비무장지대) 평화적 이용에 관한 대북제의 및 정책에도 주목하여 이를 추진해 왔다. 역대정부의 DMZ 평화적 이용정책 구상은 다양했다. 노태우정부의 ‘DMZ 내 평화시 건설구상’을 비롯하여 김영삼정부의 ‘DMZ 자연공원,’ 노무현정부의 ‘DMZ 평화생태공원,’ 이명박정부의 ‘나들섬 구상과 DMZ 생태공원,’ 박근혜정부의 ‘DMZ 세계평화공원’ 등이 바로 그것이다.

안타깝게도 과거정부의 DMZ 정책은 경색된 남북관계에 부딪혀 선언적 수준에서 끝났다. 계속된 무력충돌로 DMZ 일대에서의 군사적 긴장이 지속되었기 때문이다. 그럼에도 불구하고 DMZ 평화적 이용에 대한 역대정부의 노력은 멈추지 않았다. 그 결과 현재 문재인정부까지 발전적으로 계승되어 온 것이다.¹⁾

문재인정부는 2018년 4월 27일 「판문점선언」에 이어 같은 해 9월 19일 「9월 평양공동선언」의 부속합의서로 군사합의서를 체결했다. 이후 상호적대행위 중지, JSA(Joint Security Area, 공동경비구역) 비무장화, DMZ내 GP(Guard Post, 哨所) 시범철수, DMZ 내 6.25 전사자 유해발굴사업 등의 조치로 이어졌다. 이에 더하여 문 대통령은 지난 2019년 9월 24일 유엔총회 기조연설에서 유엔과 모든 회원국들에게 DMZ를 국제평화지대로 만들자는 제안을 했다. 문 대통령은 유엔의 가치인 ‘지속적인 평화(sustaining peace)’와 ‘한반도의 평화(peace on the Korean peninsula)’를 동일한 목표로 간주하고, 이를 실현하는 단계로써 DMZ를 평화의 공간으로 만들자는 제안을 유엔 회원국들에게 전달한 것이다. 당시 남·북·미 정상회담 등 한반도 평화프로세스가 교착상태에 놓인 상황에서 한반도 문제를 세계적 차원의 평화라는 보편적인 가치와 부합되게 해결해야 한다는 취지의 연설은 세계 각국에 큰 울림을 주었다.²⁾

문재인정부의 DMZ 평화적 이용정책은 무엇인가? ‘DMZ 국제평화지대’ 구상: 제안 ·

1) 윤지원, “비무장지대(DMZ)를 주목해야 하는 이유,” 『이데일리』(2020.3.31).

2) 이연철, “문재인 한국 대통령 ‘비무장지대를 국제평화지대로 만들자,’” 『미국의소리(VOA)』(2019.9.25); 김민혁, “비무장지대(DMZ)를 평화의 공간으로 만들어가기 위한 역대 정부의 DMZ 정책들,” 『유니콘이 간다(통일부 공식블로그)』(2020.2.3).

접근·과제는 무엇인가? 우선 무엇보다도 문재인정부의 DMZ 평화공간조성 주장은 기존의 안보편향적인 시각과는 달리 보편적인 평화의 논리로 접근함으로써 한반도 평화를 한 발자국 더 진전시킬 수 있다는 의지를 담고 있고, ‘평화경제’(peace & economy)의 관점에서 DMZ의 활용방안을 고려하고 있는 점이 특징이라 할 수 있다. 이 점에서 문재인정부의 DMZ정책은 ‘DMZ의 평화적 이용을 고려하면서도 이를 실현시키기 위한 구체적인 기제로써 평화와 경제의 선순환구조(virtuous cycle structure of peace and economy)를 활용하려는 정책’이라 할 수 있다.³⁾

DMZ 평화적 이용정책은 한반도 평화정착을 위해 통일의 그날까지 지속되어야 할 사안이라 할 수 있을 것이다. 본 논문은 역대정부의 DMZ 평화적 이용정책의 전개와 향후 과제를 분석하기 위한 것이다. 이를 위해 DMZ의 역사적 의미·가치와 평화적 이용제안, 역대정부의 DMZ 평화적 이용정책 및 시사점, 문재인정부의 ‘DMZ 국제평화지대’ 구상: 제안·접근·과제를 살펴보기로 한다.

II. DMZ의 역사적 의미·가치와 평화적 이용제안

1. DMZ의 역사적 의미와 생태적 가치

1) DMZ의 역사적 의미

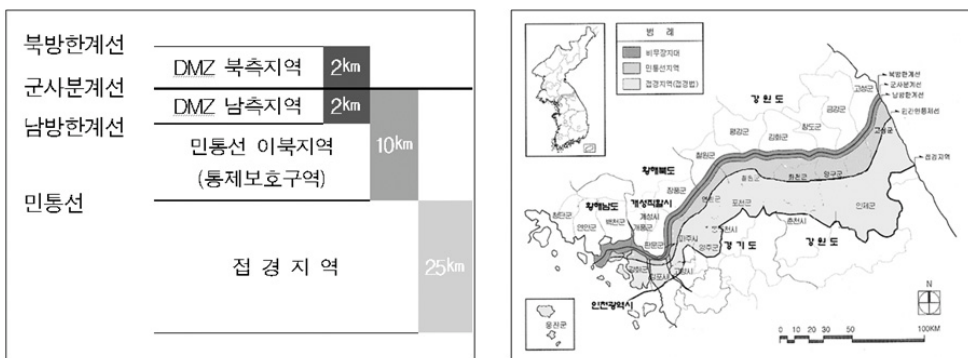
DMZ는 그간 대내외적으로 세계에서 유일한 분단·대립의 현장 및 냉전시대 마지막 분단의 상징지역으로 인식되고 있는 지대이다.⁴⁾ 그것의 탄생은 1953년 7월 27일 체결된 ‘한국정전협정(Korean Armistice Agreement)’으로 거슬러 올라간다. 정전협정에 따라 양측은 상호간의 경계로 155마일(약 250km)에 이르는 ‘군사분계선(MDL: Military Demarcation Line)’을 획정했다. 당시 정전협정은 완전한 평화가 아닌 전투의 종식상태에서 체결된 협정이었다. 따라서 남북 모두 상대방의 기습적 침공저지를 위한 보다

3) 김민혁(2020).

4) 문화체육부 외 9개 부처, 『한반도 생태평화벨트 조성방안: DMZ 일원 관광활성화』(제20차 국가경쟁력강화위원회, 2010), p. 1.

확실한 안전장치가 필요하다고 보고 군사분계선을 따라 남북 각 2km씩 군사활동을 금지하는 ‘DMZ’를 설정하게 된 것이다. 군사분계선 인접의 일정지역을 비무장상태로 만들 경우, 상대방의 약속위반(전쟁재발)시 대처할 시간적 여유를 확보하기가 쉽기 때문이다. ‘정전협정’에 따르면 DMZ지역에서는 병력이 고정적으로 주둔할 수 없을 뿐만 아니라 정찰이나 민간인 구호 등을 위해 출입하는 병력 역시 ‘경찰’의 자격이며, 무장 역시 개인화기 수준으로 국한되도록 한 것이다.⁵⁾

〈그림 1〉 DMZ 일원 개념도 및 공간분포



출처: 문화체육부 외 9개 부처, 『한반도 생태평화벨트 조성방안: DMZ 일원 관광활성화』(제20차 국가경쟁력강화위원회, 2010), p.3.

한반도 국토의 중앙지대를 동서로 가로지르고 있는 DMZ는 한국전쟁(Korean War)이 종전이 아닌 정전으로 마무리되면서 남북한 군대가 서해안 임진강 하구에서 동해안 강원도 고성 의 명호리에 이르기까지 대치하게 되었다. 현재 유엔군사령부 군사정전위원회(UNCMAC: United Nations Command Military Armistice Commission)가 DMZ를 관리하고 있는데, 그 면적은 처음에는 992km²(248km×4km)였으나, 현재는 약 907km²(서울면적 605km²의 1.5배 규모)로 축소되어 한반도 전체면적의 약 0.41%를 차지하고 있다(〈그림 1〉 참조). DMZ는 남북 간의 정치·군사적 대립과 긴장 등으로 인해 산업인프라가 전무할 뿐만 아니라, 개발에 있어서는 엄격한 규제를 받고 있으며 일반인의 접근이 철저히 차단되어 있다. 이러한 접근성의 제한과 분단상황은 우수한 자연생태계의 조성

5) 민주평화통일자문회의, “궁급해요Q: ‘DMZ 국제평화지대화’란?,” 『우리가 만드는 새로운 한반도(민주평통 공식블로그)』(2019.10.10).

을 가능케 하는 한편, 세계유일의 분단국인 대한민국이 고스란히 품고 있는 동족상잔 비극의 상징적 현장이라는 유적지로서의 역사적 가치를 갖게 했다.⁶⁾

문재인 대통령이 제안한 ‘DMZ 국제평화지대’ 구상이 한반도의 미래와 관련한 희망적 청사진이자 남북평화를 함축하는 상징인 가장 큰 이유는 DMZ가 지닌 역사적 의미 때문이다. DMZ는 6·25전쟁의 역사적 기억으로서의 장소적 의미와 문화경관으로서 세계유산적 가치를 지니고 있다.⁷⁾ DMZ는 판문점, 공동경비구역(JSA), 감시초소(GP), 철책선 등 분단의 비극과 평화의 염원이 함께 깃든 70년 군사적 대결이 낳은 비극적 공간이자 상징적 역사공간이다. 따라서 DMZ는 귀중한 관광·문화·역사 유적지로 개발될 수 있는 잠재력을 갖고 있다.

2) 생태계의 보고 DMZ

DMZ는 동서로 약 250km(248km), 남북으로 4km의 거대한 녹색지대다. DMZ는 70년 가까이 민간인 출입이 통제되어 있어 생태자원과 경관이 훼손되지 않고 남아 있는 국내 최고의 생태자원의 보고(寶庫)다. 수도권과 인접해 있어 DMZ의 평화적 이용이 가능해지면, 자연생태계를 활용한 세계적인 생태·안보·관광사업은 물론, 가용토지의 제공과 접경지역개발 활성화 등 새로운 경제적 기회도 제공할 것으로 기대된다.⁸⁾ 역사적 대치·대결의 산물인 DMZ는 오랫동안 민간인은 물론이고 병력의 출입이 제한·금지되다 보니 이 지역 자연생태계가 그대로 보존됨으로써 다른 곳에서는 이미 사라진 동·식물들이 생존할 수 있었고, 이는 외부의 시각에서는 안정과 평화의 이미지를 주기에 충분한 공간을 제공하는 결과를 낳게 했다.⁹⁾

실제로 생태학적 측면에서 바라본 한반도 DMZ는 생물종의 보고로서 남방계 생물과 북방계 생물이 교차하는 지점에 위치하고 있어 지구상에서 유일하게 온대지역 식물의 천이과정(遷移過程: 서서히 변화해 가는 과정)을 잘 보여주는 곳이다. 따라서 DMZ를 생물권보전지역으로 지정하고 해당지역에 생태공원을 조성하는 것은 DMZ의 생태계를 효율적으로 관리하면서도 이를 국가브랜드화 하는 것은 국가전략적 측면에서도 큰

6) 홍순직, “DMZ의 평화적·경제적 이용방안,” 『KDI 북한경제리뷰: 동향과 분석』 2014년 2월호, pp. 4-5.

7) 정상철 외, “DMZ의 UNESCO 세계유산 등재 가능성 및 기대효과,” 『비교경제연구』 제24권 제2호, 2017, p. 89.

8) 홍순직(2014), p. 5.

9) 민주평화통일자문회의(2019).

의미를 지닌다고 할 수 있다.

다른 나라의 평화공원 개발사례로는 동·서독의 그뤼네스 반트(Grunes Band) 및 생물권보전지역 개발과 핀란드-러시아 접경의 우정공원(Friendship Park)과 쌍둥이공원(Twin Parks) 설립을 들 수 있다. 특히 통일 전 동·서독의 단절을 상징하던 철의 장막, 작센주의 그뤼네스 반트는 UNESCO 생물권보호지구로 지정되었을 뿐만 아니라, 전 유럽을 연결하는 생명의 녹색띠로서 분단과 냉전의 역사를 딛고 지속가능한 발전을 위해 협력하는 유럽통합의 상징으로 자리매김했다. 또한 핀란드-러시아의 우정공원 사례는 DMZ에 인접한 남북한의 보호지역을 우정공원으로 지정하고 과학적 연구중심의 협력토대를 쌓는 것도 유효한 방안임을 시사해 주고 있다.¹⁰⁾

이외에도 에콰도르와 페루의 콘도르산맥 평화공원(Cordilera del Condor Peace Park)을 비롯하여, 노르웨이-스웨덴 국경의 모로쿨리엔 평화공원(Morokulien Peace Park) 등이 있다. 2007년의 국제자연보전연맹(IUCN: International Union for Conservation of Nature) 조사에 따르면, 227개소 약 463만km² 면적의 평화공원이 세계 곳곳에 분포하고 있는 것으로 알려져 있다.¹¹⁾

그동안 한반도 DMZ의 평화적 이용과 관련하여 정부와 지자체는 물론, 민간에 이르기까지 여러 주체에 의해 다양한 제안들이 있었다. 이러한 제안들은 육상 DMZ에 한정되기보다는 서해연안지역과 한강하구지역까지도 포괄하는 광범위한 지역을 대상으로 이루어져 왔다. 그러면 한반도 DMZ의 평화적 이용제안은 언제 시작되었는지를 살펴보자.

2. 노태우정부 이전의 DMZ의 평화적 이용제안

남북접경지역 및 DMZ 관련논의와 정책변화는 시기별로 본다면, ① 1953(정전)~1960년대 말: DMZ의 무장화와 요새화, ② 1970~1980년대: 세계적 데탕트와 DMZ 비무장화 논의 시작, ③ 1980년대 말~1990년대 중반: DMZ 평화적 이용에 대한 초보적 합

10) 박은진, “세계의 평화공원 사례와 한반도 DMZ에 주는 시사점,” 『신뢰와 평화: 희망의 DMZ 세계평화공원』(통일연구원 학술회의 논문집, 2013), pp. 26-27.

11) 공성중, “문대통령 남북평화 첫 걸음? ‘DMZ 세계평화공원’의 추진방향,” 『환경경찰뉴스』(2019.3.5).

의, ④ 1990년대 말~2000년대 중반: 남북교류 활성화로 DMZ의 위상변화 기대확산, ⑤ 2000년대 후반~2010년대 중반: 남북관계 정색 속에서 DMZ 활용구상 다변화,¹²⁾ ⑥ 2010년대 후반~현재: 한반도 평화프로세스 동력화를 위한 DMZ 국제평화지대화 추진 등으로 분류할 수 있다.

그러면 DMZ의 평화적 이용제안이 구체적으로 언제부터 시작되었는가? 이를 알기 위해서는 DMZ 일대의 가치를 밝혀낸 과거의 조사들을 살펴보아야 한다. DMZ에 대한 최초의 조사는 놀랍게도 정전협정이 체결된 뒤 바로 다음 해에 이루어졌다. 1954년 한국 정부는 민통선지역을 대상으로 DMZ와 그 주변지역에 대한 조사를 실시했다.¹³⁾ 이렇게 DMZ에 대한 조사가 실시되긴 했으나, 전쟁의 흔적이 아직 지워지지 않은 당시의 상황에서 DMZ에 대한 생태적인 관심이 적극적으로 드러나기는 어려웠다. 우리 정부 역시 DMZ를 군사안보적인 측면에서 바라볼 뿐, 그 곳의 생태적 가치에 주목하지는 않았다.¹⁴⁾

그럼에도 불구하고, DMZ는 국외 다양한 단체들의 관심과 조사를 통해 점차 그 생태적 가치가 드러나기 시작했다. 이후 1965년 미국 스미소니언 연구소(Smithsonian Institute)는 한국자연보전협회와 공동으로 생태계 조사를 실시했으며, 국제개발기구(UNDP: United Nations Development Program)는 경기 북부지역과 DMZ에 대한 조사를 지원·협력해 왔다. 특히 이 중에서도 유엔교육과학문화기구(UNESCO: United Nations Educational Scientific and Cultural Organization)는 DMZ의 생태적 가치에 지속적인 관심을 갖고 지원했을 뿐만 아니라, DMZ 인근의 생물들을 보호하고자 접경생물권보전지역으로 지정하는 것을 추진하기도 했다.¹⁵⁾

1970~1980년대에는 세계적 데탕트와 DMZ 비무장화 논의가 시작되었다. 1970년 비무장지대의 평화적 이용에 대한 논의는 남북적십자회담에서 시작되었다. 1971년에는 한반도 DMZ의 평화적 이용에 대한 최초의 제안이 있었다. 당시 제317차 군사정전위원

12) 박은진, “남북접경지역의 현안과 쟁점,” 『남북한 군사분계선 접경지역의 관리, 그리고 평화』(평화재단 제63차 전문가포럼자료집, 2013), p. 11.

13) 전영제, “DMZ, 민통선 생태계조사 제대로 하자,” *DMZ Korea*(2019.4.21).

14) 김민혁(2020).

15) 박희정, “DMZ 평화의길 개방 놓고 갈등,” *Eco & Future*(2019.7.10); 박은진 외, 『DMZ 일원 평화생태공원 조성 및 생태관광 개발을 위한 연구』(경기연구원 수탁연구과제, 2008) 참조.

회 본회의에서 유엔군 수석대표 로저스(Feliz H. Rogers) 소장이 ‘DMZ의 평화적 이용’에 대한 최초의 제안을 했다.¹⁶⁾ 비록 당시 이 제안은 DMZ의 생태환경을 보전하자는 취지보다는 DMZ를 비무장화하는 것에 주안점을 두었지만 그전까지 갈등의 공간이었던 DMZ를 화해와 평화의 공간으로 인식하게 되는 계기를 제공했다는 점에서 의미를 지니고 있다.¹⁷⁾ 같은 해 국토통일원 세미나에서도 DMZ의 국제평화지대(International Peace Zone)화가 제안되었다.¹⁸⁾

이후 1972년 2월 12일 김용식 외무부장관은 DMZ 비무장화에 대한 유엔사의 제안을 지지하고 이를 수락할 것을 북한측에 촉구했다.¹⁹⁾ 김용식 장관은 북한에 대해 긴장완화 4개 선행조건을 제시했는데, ① 비무장지대의 평화적 이용, ② 간첩납과 중지, ③ 남북 간 교류확대, ④ 무력적화 통일야욕 포기가 바로 그것이다.²⁰⁾ 북측은 이를 묵살했다. 그 후 1972년 7·4남북공동성명 체결직후인 1973년 국토통일원은 역대정부 중 처음으로 DMZ의 미래를 통일과 관련해 최초로 사유(思惟)한 ‘비무장지대(DMZ) 남북공동개발 방안’을 내놓았다.²¹⁾ 하지만 그 해 박정희 대통령의 1973년 ‘6.23선언’을 계기로 남북이 ‘대화 있는 대결’에서 다시 ‘대화 없는 대결’ 상태로 접어들면서 DMZ의 미래에 대한 논의는 오랜 시간 중단될 수밖에 없었다.

이후 1970년대 서해에서 NLL(Northern Limit Line, 북방한계선)을 둘러싸고 남북 간 긴장국면을 겪은 뒤 잠잠했던 DMZ의 평화적 이용에 대한 제안은 1980년대에 재개되었다(〈표 1〉 참조). 1982년 2월 손재식 국토통일원 장관은 장관명의로 경의선 도로연결, 설악-금강 자유관광 지역설정 등 20개 시범사업을 북한에 제의했다. 이 중 DMZ와 관련된 사업으로는 ① 서울·평양간 도로 연결·개통, ② 설악산과 금강산의 자유관광지역 공동지역으로 개방, ③ 관문점을 통한 외국인 자유왕래, ④ 자유로운 남북공동어획 구역 설정, ⑤ 비무장지대내 공동경기장 건설, ⑥ 비무장지대내의 동식물 자연생태계 공동학술조사, ⑦ 남북한간 군사적 긴장완화를 위한 비무장지대내 군사시설 완전철거

16) 이은주, “DMZ 평화생태공원 제대로 만들려면,” 『한겨레』(2018.5.6).

17) 김민혁(2020).

18) 홍현익, “DMZ 국제평화지대 구상 실현 방안,” 『세종정책브리프』 No.2020-02, 2020, p. 8.

19) 통일교육원, 『미래를 위해 남겨놓은 과거, DMZ』(주제가 있는 통일문제 강좌 25, 2010), pp. 116-117.

20) 김민혁(2020); 통일연구원, 『북한관계연표: 1948년~2011년』, 2011, p. 46.

21) 국토통일원, 『비무장지대의 공동개발방안』, 1973; 국토통일원, 『비무장지대 공동개발을 통한 남북한 상호협력상의 문제점 및 대책』, 1973.

등이 포함되어 있다.

〈표 1〉 노태우정부 이전의 DMZ 평화적 이용제안

연월	제안자	제안내용	비고
1971. 6.12.	유엔군 수석대표 로저스 소장	DMZ를 비무장화와 생태환경보전 제안	정치적 제안의 성격이 강했고 실질적인 진전으로 이어지지 는 못했음. 북한은 수용하지 않음.
1972. 2.12	김용식 외무부장관	DMZ 비무장화에 대한 유엔사 제안지지 및 북한 수락 촉구	북한은 이를 묵살함.
1982. 2.1	손재식 국토통일원 장관	20개 시범사업 북한에 제의. 이 중 경의 선 도로 연결, 설악-금강 자유관광 지역 설정 등 7개 DMZ 사업이 포함되어 있음.	북한은 이를 거부함.

출처: 필자가 작성.

박정희·전두환(3·4·5공화국) 정부시기의 이러한 DMZ의 평화적 활용방안 제의는 물리적 충돌을 방지하기 위한 군축협약의 수준에 중점이 두어져 있었다.²²⁾ 당시 DMZ 평화적 이용에 대한 우리측 제안은 북한이 계속 거부함으로써 실질적인 성과로 이어지지 못했다.

III. 역대정부의 DMZ 평화적 이용정책 및 시사점

1. 노태우정부의 DMZ내 ‘평화시’ 건설구상

DMZ내에 ‘평화시’를 만들자는 제안은 노태우 대통령의 입에서 처음으로 나왔다. 가장 적극적인 행보를 보인 노태우 대통령은 남북한 유엔동시가입(1991.9.17) 이전인 1988년 10월 21일 제72차 UN총회 연설에서 남북교류의 장으로서 DMZ 내에 평화시를

22) 정원영·정철우, “DMZ 세계평화공원 조성의 의미와 방안,” 『주간국방논단』 제1478호, 2013, p. 1.

건설할 것을 제의했다. ‘한반도에 화해와 통일을 여는 길’이라는 주제의 연설을 통해 노태우 대통령은 “나는 북한이 당장 문을 열고 개방을 실시하는데 어떠한 어려움이 있다면 휴전선의 비무장지대(DMZ) 안에 ‘평화시’를 건설할 수도 있다고 생각합니다. … (중략)… 이 ‘평화시’ 안에서 30년 이상 헤어졌던 남북의 이산가족들이 자유로이 만나며, 민족문화관·학술교류센터·상품교역장 등을 설치하여 폭넓은 교환·교류·교역을 실시할 수 있을 것입니다”라고 말했다.²³⁾

노태우 대통령은 남북이산가족 상봉, 남북간 학술교류를 평화시 내에서의 주요활동으로 전제함으로써 민족공동체 차원에서 남북이 교환·교류·교역을 하자는 우리 정부의 의지를 밝혔다. DMZ 내에 ‘평화시’를 건설하자는 노태우 대통령의 주장은 그간 군사대립의 장으로 인식되어 왔던 DMZ를 평화의 공간으로 변모시키고, 나아가 이를 바탕으로 남북간 화해를 모색해야 한다는 제안으로 이해할 수 있다. ‘평화시’ 건설과 함께 무력사용 금지, 군비축소, 휴전협정의 항구적 평화체제로의 대체 등의 제안을 제시한 것이 이를 뒷받침하고 있다.

이처럼 노태우 대통령은 경의선 철도를 연결해 ‘통일역사’를 짓고, 이를 통해 이산가족과 체육, 종교인 등의 주기적인 교류를 추진할 것을 제안한 데 이어 1989년 9월 1일에는 다시 국회연설을 통해 DMZ 내에 평화구역 설치와 남북연합기구의 유치, 장차 통일 평화시로의 발전을 제의했다.²⁴⁾ 노태우정부의 ‘평화시’ 구상은 DMZ의 평화적 활용을 대통령이 유엔총회에서 처음으로 제시했다는 점에서 전향적인 조치로 평가할 수 있다. 이는 이후 각 정부의 DMZ정책에 영향을 미쳤다는 점에서도 큰 의미를 지니고 있다.²⁵⁾

북한은 노태우정부의 1988년 남북연합기구의 유치와 통일평화시로의 발전제의에 대해 무반응이거나 부정적이었다. 1992년 1월에는 노태우 대통령이 DMZ 내에 남북공동출자 합작공장 설치를 제의하기도 했으나 북한은 여전히 반응이 없었다.²⁶⁾ 하지만 이러한 제의가 그 후 「남북기본합의서」(1992.12.3)에서 DMZ의 평화적 이용에 관한 원칙으

23) 김민혁(2020).

24) 취재반, “DMZ와 민간인통제구역: 공론화 요구되는 DMZ 정책,” 『경인일보』(2018.8.15.), 14면; 정원영·정철우(2013), p.1.

25) 김민혁(2020).

26) 진종인, “세계평화공원1 프롤로그—왜 DMZ세계평화공원인가,” 『강원도민일보』(2014.9.16); 정원영·정철우(2013), p. 2.

로 천명되기에 이른다. 남북기본합의서 제12조는 “DMZ의 평화적 이용문제를 합의서 발표 후 남북군사공동위원회에서 합의하며 추진”하도록 규정하고 있다. 하지만 이것은 추진되지 않음으로써 정전이후 남북총리가 남북기본합의서 체결을 통해 DMZ 평화적 이용문제를 처음으로 확인하는 계기만 되었을 따름이다.

2. 김영삼정부의 DMZ 자연공원화 제안

김영삼 대통령은 1994년 8월 15일 광복 49주년을 기해 제시한 ‘민족발전공동계획’에서 DMZ 자연공원화를 북한에 제의했다. 하지만 김일성의 사망(1994.7.8.)에 따른 남북관계의 냉각으로 인해 북한은 아무런 반응을 보이지 않았다.²⁷⁾ 1990년대 중반이후 남북관계의 악화로 정부차원의 DMZ 미래논의는 침체된 반면, 반면 민간차원에서 DMZ의 개발과 보존을 둘러싼 토론이 활발히 이루어졌다.²⁸⁾

김영삼 대통령의 ‘DMZ 자연공원 조성’ 제안은 기존의 DMZ의 평화적 이용이 DMZ의 비무장화, DMZ 내에서의 교류강화 등의 측면에 초점이 맞추어져 있었던 것과 달리, 생태평화적인 관점에서 DMZ의 활용방안을 새롭게 제시한 것이다. 이는 그간 DMZ의 생태적 가치에 주목하여 연구를 지속해 온 국내외 연구기관 및 시민단체의 목소리가 정책영역에 반영된 결과이자 DMZ 활용의 정책적 선택지가 다변화되었음을 의미하는 것이기도 하였다.²⁹⁾

김영삼 대통령의 DMZ 자연공원화 제안은 ‘환경보존’과 ‘실리’라는 두 마리 토끼를 모두 잡는 제안으로 이해할 수 있다. 더불어 남북관계의 측면에서도 접경지대의 안보적 긴장을 완화하고 상호협력의 체제를 구축함으로써 양국 간 신뢰형성의 주춧돌로 작용할 가능성 역시 상당하다고 평가할 수 있다. 이처럼 다양한 이점을 지닌 제안이기에 김영삼 대통령의 제안은 이후 대통령들의 DMZ 정책의 방향성을 결정하는 데 매우 큰 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 실제로 이후 우리 정부들 역시 DMZ의 생태적 배경을 활용하

27) 김정수 “DMZ에 관한 남북한 논의 변천과 향후과제,” 『평화학연구』 제11권 제1호, 2010), p. 73.; 박은진 외, 『DMZ가 말을 걸다: 평화와 생태의 상징, DMZ의 모든 것』(고양: 위즈덤하우스, 2013), p. 235; 이윤식, “DMZ 세계평화공원의 의미, 효과, 과제,” 『계간 통일과 법률』, 제19호, 2014, p.83; 홍현익(2020), p. 10.

28) 김재한 “DMZ 연구의 오해와 논제,” 『통일문제연구』 통권 제6호, 2011, pp. 109-110.

29) 김민혁(2020).

여 이를 일종의 공원으로 조성하는 것을 주안점으로 두고 있다. 이후 정부들에서는 비록 그 내용은 조금씩 다르지만 ‘DMZ의 자연공원화’라는 김영삼정부의 정책기조를 부분적으로 차용(借用)하고 있음을 살펴볼 수 있다.³⁰⁾

3. 김대중정부의 경의선·동해선 연결(DMZ 평화적 이용사업 진행)

김대중정부기간(1998.2.25.~2003.2.24)에도 DMZ에 있는 군사시설을 철수하고 평화적으로 이용하자는 아이디어가 나왔지만, 실행으로 이어지지는 못했다.³¹⁾ 1999년 9월 김대중정부는 유네스코의 인간과 생물권 계획(MAB: Man and the Biosphere Program)에 따른 ‘생물권보전지역’ 지정계획을 내놓았다. 김영삼정부 이전의 DMZ 관련정책은 ‘직접적인 평화정책’ 이었고 김영삼정부가 제안한 관련정책은 자연생태계를 매개로 한 ‘간접적 평화정책’라 할 수 있는데 김대중정부는 후자에 기초한 김영삼 대통령의 제안을 이어받았다고 볼 수 있다.³²⁾

김대중정부는 2000년 6월 분단역사상 최초로 「6·15 남북공동선언」이라는 쾌거를 이뤄내었고 DMZ의 평화적 이용에 관한 사업을 추진했다. 김대중정부시기에 끊어졌던 철도와 도로를 연결하는 본격적인 사업이 시작되었다. 2000년 7월 열린 제1차 남북장관급회담에서는 MDL(군사분계선)–DMZ 단절구간의 경의선 철도와 도로연결에 관한 합의가 이루어졌고, 이어서 경의선과 동해선의 철도와 도로가 실제 연결되는 성과로 이어졌다.³³⁾

6.15 공동선언 및 관련 남북합의(2000)를 보면 DMZ관련 내용을 볼 수 있다. 2000년 6.15선언 이후 9월 25~26일 제주도 남북국방장관회담에서 철도 및 도로공사를 위해 DMZ내 인원, 차량, 기재들의 통행을 허가하고 안전을 보장하기로 하고, 철도 및 도로 주변 남북관할지역 설정문제는 정전협정에 기초해 처리하기로 합의했다.³⁴⁾ 제12차 유엔사–조선인민군간 장성급회담(2000.11.17)에서는 서울–신의주간 철도와 문산–개

30) 김민혁(2020).

31) 신나리, “DMZ 어떻게 활용할까? ‘남북공동위원회 구성해야,’” 『오마이뉴스』(2019.1.22).

32) 홍현익(2020), pp. 10-11.

33) 취재반(2018), p. 14.

34) 최용환, “DMZ 및 접경지역 남북협력의 쟁점과 과제,” 『INSS 전략보고』 No. 82, June 2020, p. 7.

성간 도로가 통과하는 MDL과 DMZ 일부 구역을 개방해 그 구역을 남과 북의 관리구역으로 하는 데 합의했다. ‘DMZ 일부구역 개방에 대한 UN군과 조선인민군 간 합의서’(2002.9.12)는 “정전협정에 따라 저진-온정리간 철도와 송현리-고성간 도로가 통과하는 MDL과 DMZ의 일부구역을 개방해 남과 북의 관리구역으로 한다고 합의했다.”³⁵⁾

그 후 2001년 1월 16일 환경인 신년인사회에서 김대중 대통령은 연설을 통해 남북공동 DMZ의 접경생물권보전지역(the Korea DMZ TBR)의 지정추진을 언급하였다.³⁶⁾ 이와 관련해서 검토가 시작되었고³⁷⁾ 그 후 환경부를 중심으로 하여 중앙 관련부처, 지방자치단체, 전문가 등이 협의를 거쳐 DMZ의 접경생물권보전지역 추진전략과 일정이 마련되기도 했다.³⁸⁾ 2000년 6월 남북정상회담 이후 구상에 머물렀던 DMZ 경제개발이 경의선·동해선 연결사업을 통해 실제로 진행되기 시작하자 그동안 다분히 추상적 수준에서 진행되던 ‘개발과 보존의 논쟁’은 구체화되기 시작했다.³⁹⁾

4. 노무현정부의 DMZ 평화생태공원(초소 및 중화기 철수)

김영삼·김대중 정권을 거치면서 구체화된 ‘DMZ 평화공원’ 조성구상은 노무현정부 당시 처음으로 남북정상회담의 의제로 등장했다. 노무현 대통령은 지난 2007년 10월 제2차 남북정상회담에서 김정일 국방위원장에게 ‘평화생태공원(초소 및 중화기 철수)’조성을 직접 제안했다. DMZ의 자연자원을 활용한 관광 등 수입증대와 중무기, GP 등 철수에 따른 군사갈등 완화까지 동시에 도모하려 한 것이다. 노무현정부는 2007년 10월 4일 남북정상선언 등을 통해 DMZ를 평화의 공간으로 활용하자는 제안을 북한에 제시했다.⁴⁰⁾ 비록 노무현 대통령의 그 제안이 북한측 김정일 위원장에 의해 시기상조라는 이유로 거절되기는 했으나 당시 남북화해의 분위기가 무르익는 와중에서 정책적 고려가 담긴 DMZ 활용방안이 제시된 점은 인상적이다.

35) 홍현익(2020), p. 11.

36) 김대중, “환경인 신년인사회 연설,” 2001.1.16.

37) 박은진, “남북접경지역의 현안과 쟁점,” 평화재단 평화연구원, 『남북한 군사분계선 접경지역의 관리, 그리고 평화』, 평화재단 제63차 전문가포럼, 2013.10.15., p. 14.

38) 통일교육원(2010), p.117.

39) 최재천, “세계 최대 생태평화공원 ‘DMZ,’” *The Asia N*, April 17, 2014.

40) 최재반(2018), p. 14.

노무현 대통령과 김정일 위원장이 합의한 2007년 10·4 남북공동선언 제5항에서 “남과 북은 해주지역과 주변해역을 포괄하는 ‘서해평화협력특별지대’를 설치하고 공동어로구역과 평화수역 설정, 경제특구건설과 해주항 활용, 민간선박의 해주직항로 통과, 한강하구 공동이용 등을 적극 추진해 나가기로 했다”고 규정하고 있는데, ‘서해평화협력특별지대’⁴¹⁾도 DMZ와 인근지역의 평화적 이용을 전제로 한 것이라 할 수 있다.

노무현 대통령은 2007년 10월 10일 국립생물자원관 개관식 및 국가생물주권비전 선포식에서 “남북이 함께 협력해 한반도 생태공동체를 구성해 나갈 것”이라고 언급하며 한반도의 생태축인 백두대간을 복원하고 DMZ를 평화생태공원으로 만들어 보존해 나갈 것임을 밝혔다. 당시 노 대통령은 ‘야생 동·식물 보호법’, ‘비무장지대 생태계 보전 대책’ 등을 통해 생태계를 체계적으로 보호할 수 있는 비전을 제시했다. 즉 ① 2020년까지 한반도 내의 모든 생물종을 밝혀낼 것, ② 외래종관리법을 제정하는 등 생태계의 변화에 적극적으로 대처해 나갈 것, ③ 남북이 함께 협력해 한반도 생태공동체를 구축해 나갈 것 등이 바로 그것이다. 노무현 대통령이 그린 평화생태공원은 남북한이 협력을 통해 한반도 생태공동체의 보전목표를 실현할 수 있는 구체적인 공간을 의미한다고 볼 수 있다. 노무현정부의 DMZ의 평화적 이용정책은 ‘한반도 생태평화와 남북관계의 순환’을 강조하는 형태로 제시되었다는 점에서 의의를 찾을 수 있다.⁴²⁾

5. 이명박정부의 나들섬 구상 & DMZ 생태공원

이명박 대통령은 2007년 한나라당 대선 경선후보로서 ‘나들섬 구상’⁴³⁾을 공약으로 제시했다. 나들섬 구상은 DMZ에 속한 한강하구의 하중도(河中島)를 보강하여 이 지역에 남북경제협력지구를 조성한다는 구상을 의미한다. 이는 당시 경쟁당 후보였던 정동영 후보가 강조한 개성공단사업 대신 남북한 새로운 협력모델로 제시한 것이다. 이 대

41) 노무현 대통령과 김정일 위원장이 합의한 2007년 10.4 공동선언은 제5항에서 “남과 북은 해주지역과 주변해역을 포괄하는 ‘서해평화협력특별지대’를 설치하고 공동어로구역과 평화수역 설정, 경제특구건설과 해주항 활용, 민간선박의 해주직항로 통과, 한강하구 공동이용 등을 적극 추진해 나가기로 했다”라고 합의한 것이다. 광동기, “‘서해평화협력특별지대’는 무엇인가,” 『통일뉴스』(2007.10.18).

42) 김민혁(2020).

43) 여의도 10배 크기의 나들섬(인공섬)을 조성하면 조류의 흐름을 차단해 복한 연백평야 등 인근 저지대가 침수된다 는 우려가 제기되기도 했다. 정순태, “이명박정부의 ‘나들섬 프로젝트,’” 『월간조선』 2008년 4월호 참조.

통령은 후보시절 “한강 하구는 한반도의 심장부에 해당하는 매우 중요한 땅이나 그동안 비무장지대에 속해 있어 버려져 있었다”라고 언급하며 경제적 측면에서 DMZ가 지닌 효용성을 드러내었다.⁴⁴⁾ 나들섬은 DMZ에 속하는 한강 하구의 ‘자연생태계를 그대로 보존하면서 남한의 기술과 자본, 북한의 노동력을 결합해 남북한을 연결하는 통일의 고리’로서 기능할 수 있다는 점을 강조했다.⁴⁵⁾

이명박정부는 2010년 11월 강원도 고성에서 열린 ‘DMZ 생태·평화적 관리’를 위한 국제컨퍼런스에서 유네스코(UNESCO)·국제자연보존연맹(IUCN)과 함께 공동으로 세계생태평화공원 조성 권고문을 채택했다. 권고문은 실행 4개 분야인 ① 보전·이용전략, ② 이해관계자 참여, ③ 남북한협력, ④ 국제사회 지원과 관련한 10개 원칙을 제창했다.⁴⁶⁾

이명박정부는 출범 당시 ‘DMZ의 평화적 이용’을 국정과제로 제시하면서 각 정부 부처별로 DMZ 및 인접지대에 대한 정책구상이 활발하게 논의되었다. 구체적으로 살펴보면 행정안전부는 ‘남북교류·접경권 초광역개발 구상(2009)’과 ‘접경지역 발전종합계획(2011)’, 환경부는 ‘DMZ 생태평화공원조성 기본계획(2009)’과 ‘DMZ 일원 유네스코 생물권보전지역 지정 추진계획 및 관리계획(2011, 2012)’, 문화체육관광부는 ‘평화·생명지대(PLZ) 광역 관광개발계획(2009)’, 통일부는 ‘DMZ의 평화적 이용 구상(2010)’ 등을 수립했다.⁴⁷⁾

당시 지자체차원에서도 DMZ와 인접지역에 대한 정책구상과 사업을 구체화하기 시작했다. 경기도는 2008년에 ‘DMZ 일원 평화생태공원 조성 및 생태관광 개발계획’을 마련하고, 2010년에는 민통선지역을 중심으로 유네스코 생물권보전지역 지정 타당성과 향후관리방향에 대한 연구보고서를 발간했다. 강원도도 2007년 ‘한국 DMZ평화포럼’을 창설하여 매년 국제심포지엄을 개최했으며, 2009년에는 고성과 인제에 각각 DMZ박물관과 DMZ평화생명동산을, 2010년에는 철원에 평화문화광장을 조성하는 등

44) 김지영·박성민, “이명박 ‘나들섬’ 남북 공동개발로 동북아 허브 만들어야,” 『노컷뉴스』(2007.6.18).

45) 김민혁(2020).

46) 장연권, “평화의 존재론적 의미와 구축 전략: 한반도 ‘DMZ평화’ 구상을 중심으로,” 『통일과 평화』 제7집 제1호, 2015, pp. 19-20.

47) 환경부, 『비무장지대: 유네스코 접경생물권보전지역 지정 추진계획』, 2004.; 박태주, 『DMZ 생태·평화공원 조성을 위한 기본계획 수립 연구』(세종: 환경부, 2009); 김민혁(2020).

DMZ인접지역 거점조성에 주력했다.⁴⁸⁾

이 시기 DMZ의 평화적 이용에 관한 지자체 차원에서의 여러 구상들은 이전과 달리 DMZ 자체에 대한 구상보다는 DMZ의 위상변화를 전제로 했다. 특히 인접지역에서 ‘DMZ 브랜드가치’를 활용하고 지역을 활성화하는 데 초점을 맞추었다. 이는 우선 남한 내에서 정책집행권한을 지닌 지자체단계에서부터 정책을 현실화해 나간다는 점에서 실현가능성을 높인 노력으로 볼 수 있다. 비록 결과적으로 각 지역별로 제시한 DMZ 활용방안이 지자체 간 이해관계의 대립으로 상당부분 와해된 점은 한계로 지적된 바 있지만, 실현가능성 측면을 고려하여 DMZ의 이용방안을 모색했다는 사실은 긍정적으로 평가할 수 있다.⁴⁹⁾

6. 박근혜정부의 DMZ 세계평화공원

박근혜 대통령은 ‘한반도 신뢰 프로세스’와 함께 DMZ 세계평화공원을 대선공약에 포함시켰다. 박근혜 대통령은 이전 대통령들이 부분적으로 추진한 DMZ 내 세계평화공원 조성을 이어받아 이를 구체화하기 위해 노력했다. 박근혜정부 출범(2013.2.25) 이후 김영삼정부의 자연공원화 제안 및 노무현 대통령의 ‘평화생태공원’ 구상이 ‘세계평화공원’ 구상으로 확대되기에 이르렀다고 할 수 있다.⁵⁰⁾ 박 대통령은 2013년 5월 8일 미국 상·하원 합동연설, 2013년 광복절 경축사, 2014년 3월 28일 드레스덴 연설, 2014년 9월 25일 유엔총회 기조연설 등에서 세계평화공원 구상을 제안·강조했다. 그러나 이러한 공약 및 구상은 남북관계 경색으로 실패에 그쳤다.⁵¹⁾

이명박정부에서 시도되었던 지자체별 산발적인 DMZ의 평화적 이용정책이 이해집단들의 정파적 입장과 지역이권의 문제로 인해 좌절되었다면, 박 대통령의 DMZ 국제화전략은 이러한 문제를 보편적인 가치를 강조함으로써 해결하려는 노력을 보였다.⁵²⁾ 박 대통령은 DMZ가 남북한 평화를 넘어 세계평화를 상징하는 장소로 정착시키기 위해

48) 박은진·조용래, 『연천의 지역발전을 위한 DMZ 보전·활용방안 연구』(연천군 수탁연구과제, 2013), p. 69.

49) 김민혁(2020).

50) 취재반(2018), p. 14.

51) 백상경, “문재인 DMZ평화지대와 박근혜 DMZ평화공원,” 『매일경제』(2019.9.26).

52) 정장열, “정전 60주년 정전의 미래: 정전의 상징 DMZ, 평화공원으로 바뀔 수 있나?,” 『주간조선』 제2262호, 2013.

유엔을 비롯한 국제사회와의 협조를 중요시했다. 특히 DMZ 내 유엔 제5사무국과 같은 국제평화기구의 유치방안은 DMZ 평화적 이용에 대한 국민적 공감대 형성에도 기여할 뿐만 아니라 북한에게도 압력을 가할 수 있는 ‘보편적 가치’ 기제로 작용할 만한 것이었다는 점에서 의미를 찾을 수 있다.

박근혜정부의 세계평화공원 조성은 이전까지 지향해 왔던 생태·환경을 보전하면서도 남북관계의 화해·협력 분위기 조성을 통해 세계적인 차원의 평화에 기여하려는 데 있었다고 볼 수 있다. 이러한 구상 및 제안이 실제 정책집행 과정에 투영되어 가시적인 성과로 나타나지 못했고 북한의 반대로 좌절되었다 할지라도, 세계평화공원이라는 이름에서 볼 수 있듯이, 세계적·보편적 공감대를 형성하여 DMZ 평화적 이용가치를 부각시키고자 한 시도는 DMZ정책과 관련해서 긍정적으로 평가받을 만한 것이었다고 할 수 있다.⁵³⁾

7. 역대정부의 DMZ정책의 시사점

과거 분단사의 상징지대인 DMZ는 점차 생태계의 보고이자 남북관계와 세계평화의 새로운 국면을 조성하는 공간으로 인식되고 있다. 특히 이러한 인식의 전환은 특히 노태우정부 이래 우리 정부의 DMZ 정책에서 공유해 왔음을 확인할 수 있다. 1988년 노태우 대통령은 DMZ 내 평화시 건설구상은 대통령이 처음으로 DMZ의 평화적 이용에 대한 정책의 청사진을 밝혔다는 점에서 DMZ를 둘러싼 국면의 새로운 전환을 야기했다고 볼 수 있다.

이후 노태우 대통령의 ‘평화시’ 구상부터 박근혜 대통령의 ‘DMZ 세계평화공원’에 이르기까지, 비록 그 구체적인 내용에 있어서는 조금씩 달랐지만 DMZ 일대를 평화와 화해의 공간으로 활용해야 한다는 인식은 공통적임을 확인할 수 있다. 또한 DMZ내 ‘평화시’ 건설구상이 나온 이래 이후정부로 갈수록 DMZ 평화적 이용구상이 점차 다각적인 측면에서 제시되고 이전정부의 DMZ 정책의 한계를 보완하는 방향으로 나아감으로써 보다 구체화되는 양상을 발견할 수 있다.⁵⁴⁾

53) 김민혁(2020).

54) 김민혁(2020).

DMZ내에 ‘평화시’를 만들자는 제안을 노태우정부가, DMZ 자연공원화하자는 제안을 김영삼정부가 각각 처음으로 했으며, 김대중정부(국민의 정부)는 분단사상 최초로 DMZ의 평화적 이용에 관한 사업을 진행했다. 김영삼·김대중정부를 거치면서 구체화된 ‘DMZ 평화공원’ 조성구상은 노무현정부(참여정부) 당시 처음으로 남북정상회담의 의제로 등장했다.

그 후 이명박정부는 나들섬 구상과 DMZ 생태공원을 제안했으나 박근혜정부는 ‘평화공원’ 구상을 ‘세계평화공원’ 구상으로 확대했다.⁵⁵⁾ 과거정부가 추진한 DMZ관련 남북제안 및 정책은 경색된 남북관계에 부딪혀 선언적 수준에서 끝나고 계속된 무력충돌로 인해 DMZ 일대에서 군사적 긴장이 고조되기도 했지만, DMZ 평화적 이용에 대한 역대정부의 노력은 지속되어 왔다. 그 결과 현재 문재인정부까지 계승·발전되게 된 것이라 할 수 있다.

문재인 대통령과 김정은 위원장은 지난 2018년 ‘4·27 판문점선언’에 합의했으며, 여기에는 ‘군사분계선 일대에서 확성기 방송과 전단살포 등 모든 적대행위 중지와 수단철폐 및 비무장지대의 실질적인 평화지대 조성,’ ‘동해선 및 경의선 철도와 도로 연결 및 현대화’ 그리고 ‘NLL 일대의 평화수역으로의 지정’ 등의 내용이 담겨 있다.⁵⁶⁾ 이어서 남북 정상과 남북 국방장관은 2018년 9월 19일 ‘평양공동선언’과 ‘역사적인 판문점선언 이행을 위한 군사분야 합의서’를 통해 이러한 내용을 재차 강조하고 구체화했다. 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.⁵⁷⁾

역대정부의 DMZ 평화적 활용정책과 관련해서 그동안 많은 구상 및 계획이 나왔고 1990년대부터는 DMZ 활용방안들이 많이 나왔다(〈표 2〉 참조). 역대 우리 정부들은 DMZ나 그 일대를 남북한 간의 교류·협력의 상징 및 평화생태의 공간을 조성하자는 제안을 발표해 왔다. 역대정부의 ‘DMZ 평화적 활용방안’은 북한의 반대로 실현되지

55) 취재반(2018), p. 14.

56) 이재진, “전문: 남북정상회담 판문점 선언,” 『미디어 오늘』(2018.4.27).

57) 청와대, “2020 문재인 대통령 신년사: 확실한 변화, 새로운 100년을 시작합니다,” 2020.1.7, <https://www.president.go.kr/articles/7946>(검색일: 2020.8.1).

〈표 2〉 역대정부(대통령)의 DMZ관련 주요 개발제안

시기	제안자	제안내용	비고
1988.10.21.	노태우 대통령	DMZ 평화시 건설	유엔총회 연설
1989.9.1	노태우 대통령	DMZ내 이산가족 면회소, 민족문화관, 남북연합기구 설치	국회연설
1992.1.	노태우 대통령	DMZ내 남북공동출자 합작공장 설치	연두기자회견
1994.8.	김영삼 대통령	DMZ 자연공원화	‘민족발전공동계획’ 구상
2007.10.3.	노무현 대통령	DMZ내 초소 및 중화기 철수	남북정상회담(2007.10.2.~4)
2007.10.10.	노무현 대통령	한반도(DMZ) 생태공동체 조성	국립생물자원관 개관식
2008.2.	이명박 대통령	나들섬과 DMZ 구상과 생태평화공원 조성	국장과제 채택
2013 ~2014	박근혜 대통령	DMZ내 세계평화공원 조성	미국 상하원연설(2013.5.8), 유엔총회 기조연설(2014.9.28.) 등
2019 ~2020	문재인 대통령	DMZ의 국제평화지대 조성	유엔총회 기조연설(2019.26) 2020년 신년사(1.7) 등

출처: 광창규 외, 『DMZ 세계평화공원 조성관련 경기북부지역 관광산업 활성화방안』(한국지방재정학회, 2014)을 참조하여 재작성.

못해 왔던 것이 현실이다. 일부 협력사례를 제외하고는 계획수립과 제안만이 되풀이 된 모양새며, 정권이 바뀔 때마다 실현가능한 내용이 아닌 명칭만 바뀐 비슷한 내용의 정책이 반복 추진되기도 했다. 이 때문에 현재는 ‘무엇을’ 보다 ‘어떻게’에 대한 심도 있는 고민이 필요하다는 비판이 제기되고 있다.⁵⁸⁾ 문재인정부의 ‘DMZ 국제평화지대’ 구상은 장을 달리해서 살펴보기로 한다.

58) “비무장지대와 민간인통제구역 정책 - ‘평화시’ 부터 ‘세계평화공원’ 까지,” 『전북일보』(2018.8.15)

IV. 문재인정부의 'DMZ 국제평화지대' 구상: 제안 · 접근 · 과제

1. 'DMZ 국제평화지대' 구상의 제안 및 기대효과

1) 'DMZ 국제평화지대' 구상의 제안

지난 2019년 9월 24일 문재인 대통령은 제74차 유엔총회 기조연설을 통해 유엔과 모든 회원국들에게 전쟁불용 · 상호안전보장 · 공동번영 3대원칙을 바탕으로 대북안전보장 및 무력충돌방지를 실천하기 위해 한반도의 허리를 가로지르는 DMZ를 국제평화지대로 만들자고 공식 제안했다.⁵⁹⁾ 그 후 2020년 1월 7일 신년사에서 이틀 다시 강조하였다. 역대 한국정부들도 유사한 구상을 제안했지만 문재인정부처럼 강한 실현의지를 보이지는 않았다.⁶⁰⁾

문 대통령은 “비무장지대는 세계가 그 가치를 공유해야 할 인류의 공동유산”이라며 “남 · 북 간에 평화가 구축되면 북한과 공동으로 유네스코 세계유산 등재를 추진할 것”이라고 말했다. 이어 “관문점과 개성을 잇는 지역을 평화협력지구로 지정해 남과 북, 국제사회가 함께 한반도 번영을 설계할 수 있는 공간으로 바꿔내고, 비무장지대 안에 남 · 북에 주재 중인 유엔기구와 평화, 생태, 문화와 관련한 기구 등이 자리 잡아 평화연구, 평화유지(PKO), 군비통제, 신뢰구축 활동의 중심지가 된다면 명실 공히 국제적인 평화지대가 될 수 있을 것”이라고 제시했다. 또 “비무장지대에는 약 38만발의 대인지뢰가 매설되어 있는데, 한국군 단독제거에는 15년이 걸릴 것으로 예상된다”며 “‘유엔지뢰행동조직’ 등 국제사회와의 협력은 지뢰제거의 투명성과 안정성을 보장할 뿐만 아니라 비무장지대를 단순히 국제적 협력지대로 만들어낼 것”이라고 언급했다. 그러면서 “북한이 진정성을 갖고 비핵화를 실천해 나간다면 국제사회도 이에 상응하는 모습을 보여줘야 한다”며 “국제평화지대 구축은 북한의 안전을 제도적이고 현실적으로 보장하게 될 것이다. 동시에 한국도 항구적인 평화를 얻게 될 것”이라고 강조했다.⁶¹⁾

59) 대한민국정부, 『‘제3차 남북관계발전기본계획’ 2020년도 시행계획』, 2020, p. 9.; 박희은, “전문: 문재인 대통령 UN 총회 기조연설... ‘DMZ를 국제평화지대로,’” 『시사매거진』(2019.9.25).

60) 홍현익(2020), p. 1.

61) 박희은(2019).

그 후 2019년 9월 30일 청와대 본관에서 열린 제19기 민주평화통일자문회의 출범식에서 문재인 대통령은 “‘국제평화지대’로 변모하는 비무장지대 인근 접경지역은 국제적 경제특구를 만들어 본격적인 ‘평화경제’의 시대를 열어갈 수 있을 것”이라며, “비무장지대를 국제평화지대로 만드는 일은 북한의 행동에, 화답하는 행동으로 신뢰를 쌓는 일이며 비무장지대 내의 활동에 국제사회가 참여함으로써 남과 북 상호간의 안전을 보장하게 될 것”이라고 말했다.⁶²⁾

이어 “평화경제는 70년 넘는 대결의 시대를 끝내고, 남북이 서로에게 이익이 되는 상생의 시대를 여는 일이다. 평화가 경제협력을 이끌고 경제협력이 평화를 더욱 굳건히 하는 선순환을 이루자는 것이다. 한반도가 대륙과 해양을 연결하는, 진정한 교량국가로 발전하는 길”이라며 “민주평통과 함께 ‘비극의 땅’ DMZ를 ‘축복의 땅’으로 바뀌낼 수 있기를 바란다”고 강조했다.⁶³⁾

문재인 대통령의 ‘DMZ 평화지대’ 구상은 2018년 ‘4·27 판문점선언’에서 남북정상이 합의한 것이기도 하다. ‘DMZ 평화지대’ 구상관련 유엔총회 기조연설의 요지는 ‘전쟁불용·상호안전보장·공동번영’의 3대원칙을 토대로, ‘총성 몇 발에 요동치던 과거’를 ‘칼이 쟁기로 바뀌는 기적’으로서 DMZ를 ‘평화경제 선순환’이 가능한 평화지대로 전환할 것을 제안한 것이다. 그 구체적인 제안내용으로는 ① 남북공동 유네스코 세계유산 등재추진, ② 평화·생태·문화관련 유엔 및 국제기구 유치, ③ 판문점-개성 평화협력지구 지정, ④ 국제사회와 DMZ 지뢰제거 협력 등으로 요약해 볼 수 있다.⁶⁴⁾

2) ‘DMZ 국제평화지대’의 기대효과

문재인 대통령이 제안한 ‘DMZ 국제평화지대’ 구상은 국제사회의 참여와 보증을 통해 DMZ를 진정한 평화와 화해의 공간으로 전환하자는 것이다. 일촉즉발의 현장이었던 DMZ를 평화의 상징으로 탈바꿈시킨다는 비전은 국제사회로부터도 조명을 받았다. 정부는 국제사회의 호응에 발맞춰 DMZ 유네스코 세계문화유산 남북공동등재, DMZ 지

62) 정찬, “文대통령 “DMZ 인근 접경지역, 국제평화지대로 ‘국제적 경제특구’ 만들 것,” 『폴리뉴스』(2019. 9.30).

63) 정찬(2019).

64) 김일한, “DMZ 국제평화지대화 및 평화경제,” 『2020년 정세전망과 분과위원회 활동방향: 2020 분과위원회 위원장·간사 합동회의』(민주평화통일자문회의, 2020), p. 85.

퇴제거, 판문점-개성 평화협력지구를 중점추진 과제로 선정했다. 범정부차원의 세부 추진방안도 마련하고 있다. 이중 DMZ 지퇴제거는 유엔은 물론 제네바지퇴센터(인도주의적 지퇴제거작업을 위한 제네바 국제센터, GICHD: Geneva International Center for Humanitarian Demining)와 같은 국제 NGO들의 관심을 받고 있다.⁶⁵⁾

남북한 간의 평화구축이라는 전제가 달려있기는 하지만, 'DMZ 국제평화지대' 구상이 장차 실현된다면 ① 판문점과 개성을 잇는 지역의 '평화협력지구' 지정, ② DMZ 내에 남북한에 주재 중인 UN 기구와(국제적) 평화·생태·문화 관련기구 등의 상주, ③ 평화연구, 평화유지(PKO), 군비통제, 신뢰구축활동의 중심지로서의 DMZ 재탄생 등을 볼 수 있게 될 것이다.⁶⁶⁾

DMZ 국제평화지대 기대효과는 다음과 같이 요약·정리해 볼 수 있을 것이다.

첫째, 국제사회의 긍정적 관여를 통해 한반도 긴장완화와 북한체제 안전우려 불식에 일조할 수 있을 것이다. 둘째, 비단 남북한뿐만 아니라 국제사회가 함께 DMZ 평화지대 조성에 참여함으로써 동북아역내 평화환경을 조성하게 될 것이다. 셋째, 특히 북미긴장 관계 완화효과와 더불어 한반도문제의 우리 주도성을 강화할 수 있는 효과적 방안이 될 수 있을 것이다. 넷째, 한반도 평화환경 조성이 국제사회에 긍정적 신호로 작용함으로써 정치군사적으로는 안보불안 해소에 기여하게 될 것이다. 끝으로 경제적으로는 외국 투자 유치효과의 증대를 기대할 수 있을 것이다.⁶⁷⁾

해외접경지역 평화적 이용사례를 보면, 대규모 개발만이 아니라 소통과 신뢰를 지속 하면서(키프로스) 중·소규모의 다수 병행개발전략도 고려하고(핀란드-러시아) Track II 접근도 병행하며(에콰도르-페루), 한국이 의지와 열정을 가지고 주도력을 발휘하면서(태국) 특산품 개발도 적극 수행하는(오데르-나이세) 전방위적인 태도와 의지를 가지면 우리도 성공할 가능성이 있다는 분석도 나오고 있다. 문 대통령이 제안한 DMZ 국제평화지대 구상은 DMZ 일원의 친환경적 이용을 통한 생태계 보전, 국가이미지 제고, 외국투자 유치의 효과, 남북협력관계의 제고와 한반도 평화정착 등 기대효과를 창출하게 될 것으로 기대된다. 에콰도르-페루 평화공원 조성사례는 경제적 인센티

65) 윤지원(2020).

66) 민주평화통일자문회의(2019).

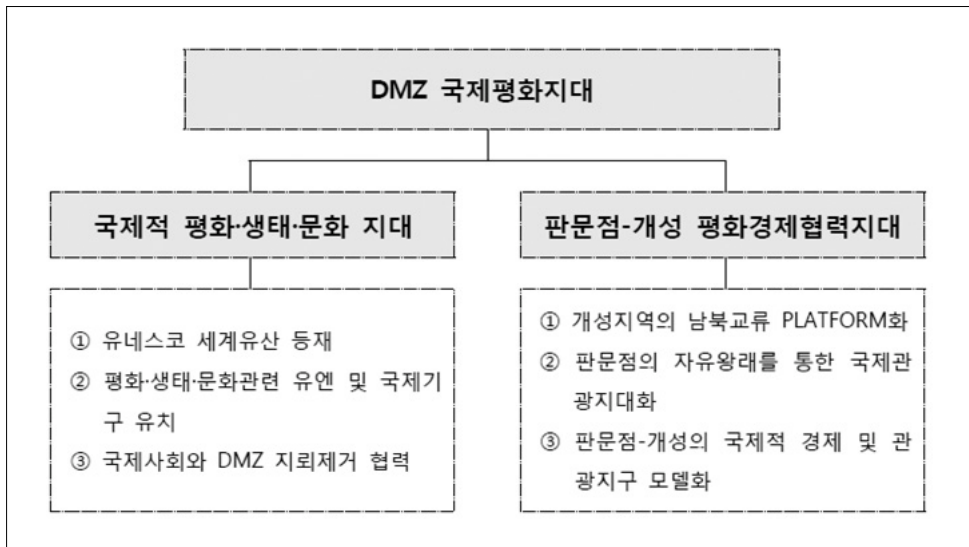
67) 김일한(2020), p. 85.

브와 평화·생태보전 협력사업이 동시에 추진될 때 성공 가능성이 높음을 보여주고 있다. 그런데 최근 북한이 우리 정부의 움직임에 대해 “민족의 아픔을 담고 있는 DMZ를 상업적으로 이용하려 한다”면서 부정적 인식을 보인 것에도 유의해야 할 것이다.⁽⁶⁸⁾

2. ‘국제평화지대’ 구축을 위한 투트랙 접근

DMZ는 생태·환경적 평화와 군사적 긴장이라는 역설적 현실이 중첩되어 있다.⁽⁶⁹⁾ ‘DMZ 국제평화지대’는 투트랙(two-track)접근이 필요하다, 즉 ① DMZ의 국제적 평화·생태·문화지대 구축, ② 판문점-개성 평화경제협력지대 구축이 바로 그것이다(〈그림 2〉 참조). 그 중에서 ‘판문점-개성 평화경제협력지대’ 구축에 주목할 필요가 있는데, 남북간 합의에 따라 단기적인 실현가능성이 높고, 판문점과 개성의 역할과 기능

〈그림 2〉 DMZ 국제평화지대 구상



출처: 김일한, “DMZ 국제평화지대화 및 평화경제,” 『2020년 정세전망과 분과위원회 활동방향: 2020 분과위원회 위원장·간사 합동회의』(민주평화통일자문회의, 2020), p.86.

(68) 홍현익(2020), pp. 1-2.

(69) 박영민, “DMZ 평화적 이용방안 연구,” 『접경지역통일연구』 제3권 제2호, 2019, p. 43.

을 전환함으로써 한반도 평화지대의 모델로서 직접적인 상징이 될 수 있기 때문이다.⁷⁰⁾

1) 국제적 평화 · 생태 · 문화지대 구상

(1) DMZ의 유네스코 세계유산 등재

먼저 유네스코 세계유산 남북공동 등재기반의 마련이다. 이를 위해서는 DMZ의 역사 · 문화 · 환경 · 생태관련 실태조사를 통해 기초자료의 확보, 그리고 국제포럼 개최와 유네스코 관계자 접촉 등 국제사회의 이해의 제고가 필요하다.⁷¹⁾

오드레 아줄레(Audrey Azoulay) 유네스코 사무총장은 문재인 대통령이 유엔총회 연설에서 비무장지대의 유네스코 세계유산 남북공동등재 추진의사를 밝힌 데 대해 강경화 외무부 장관과의 대담과정에서 ‘원대한 구상’이라며 환영한다는 입장을 표명한 바 있다.⁷²⁾

1972년 세계유산협약 채택 이후 많은 국가들이 자국의 유산을 세계유산으로 등재하고자 노력하고 있다. 유네스코의 세계유산 관리제도는 해당유산을 단순히 대표목록에 등재시키는 것에 그치는 것이 아니라 등재과정 그 자체가 유산을 보호하기 위한 국내적 및 국제적 관리시스템을 수립하는 과정이다. DMZ는 한국전쟁의 역사적 기억으로서의 장소적 의미와 문화경관으로서의 세계유산적 가치가 있다. 풍부한 문화유산과 자연유산, 마이너스 유산(negative heritage)으로서의 교훈과 의미를 내포하고 있는 DMZ를 세계복합유산으로 등재하여 활용할 필요가 있다.

DMZ의 세계복합유산 등재추진은 DMZ를 하나의 문화적 소산으로 인식하고 그 가치와 의미에 대해 비폭력적이고 비정치적인 방식으로 접근하는 것이다. 이 과정에서 DMZ를 평화적으로 개방하는 효과가 나타날 수 있다. 유네스코 세계유산등재의 추진과 관리체계의 수립과정에서 필연적으로 남북간의 소통 및 교류와 국제사회의 공조가 이루어지기 때문이다. 이를 통해 좁게는 남북간 대화 및 교류의 진전과 지속가능한 평화 정착에 이바지할 수 있고, 넓게는 동북아 평화협력의 선순환 구조의 모색과 다양한 경

70) 김일한(2020), p. 86.

71) 대한민국 통일부, 『2020년 통일부 주요업무 추진계획』, 2020.3.3., p. 4.

72) 이정진, “유네스코 사무총장 ‘DMZ의 세계유산 남북 공동등재 추진지지,’” 『연합통신』(2019.9.26).

제적 효과로의 발전이 가능하다고 볼 수 있다.⁷³⁾

(2) 평화 · 생태 · 문화관련 유엔 및 국제기구 유치

이를 위해서는 먼저 평화 · 생태 · 문화관련 국제기구의 DMZ 유치를 위한 계획수립, 남북주재 유엔기구 대상 이전수요 파악 및 설명회 개최 등을 추진해 나갈 필요가 있다. 후술하는 바와 같은 관문점-개성 평화협력지대관련 국제협력도 강화해 나가야 한다.⁷⁴⁾ 문재인 대통령의 DMZ 국제평화지대 구상은 지난 2014년 박근혜 대통령의 DMZ 세계 평화공원 구상에서 제시한 유엔기구와 평화 · 생태 · 문화관련기구를 포함하여 훨씬 더 다양한 역할과 기능을 담고 있다고 볼 수 있다. 또한 북한과 유엔의 동의 · 지원 없이는 절대 불가능한 이 사업은 현재 지난 남북 및 북미정상회담 등 과거보다 진전된 관계 속에서 실현 가능성이 결코 이전보다 낮지 않다는 관측도 나오고 있는 바 희망을 가지고 대비해 나가야 할 것이다.

(3) DMZ 지뢰제거를 위한 대북협의 및 국제사회와의 협력

지뢰제거를 위해서는 관련국가 및 관련기구와의 협력이 요구된다. 문재인정부는 ① 지뢰제거를 위한 대북협의 추진, ② DMZ 지뢰제거관련 국제기구 · 민간단체 등과의 협력방안을 모색해 나간다는 방침이다. 문재인정부는 지뢰제거를 위해 남북 당국간 협의 및 지뢰제거 관련 국제기구 · 민간단체 등 협조를 통해 추진할 계획이다.⁷⁵⁾

문 대통령은 제74차 유엔총회 기조연설(2019.9.24)을 통해 “한반도의 허리를 가로지르는 DMZ를 국제평화지대로 만들자”며 DMZ 지뢰제거에 국제협력을 제안했다. 이를 위해서는 DMZ 지뢰제거와 관련한 남북 간 합의의 이행이 먼저 이루어져야 한다. 다시 말해서 ‘9·19 군사합의’ 이행과 연계하여 지뢰제거를 위한 대북협의를 추진해 가면서 국제기구 및 민간의 DMZ 지뢰제거작업 참여방안을 함께 모색해 나가야 한다.⁷⁶⁾

문 대통령은 유엔총회 연설에서 “DMZ에는 약 38만 발의 대인지뢰가 매설돼 있어 한

73) 정상철 외(2017), pp. 89-122.

74) 대한민국 통일부(2020), p. 4.

75) 대한민국정부(2020), p. 10.

76) 대한민국 통일부(2020), p. 4.

국군 단독제거에는 15년이 걸릴 것으로 예상한다”며 DMZ내 지뢰제거 활동에 유엔지뢰행동조직(UNMAS) 등 국제사회의 참여도 함께 제안한 바 있다. 유엔군사령부는 지난 2020년 2월 14일 스위스 제네바에서 열린 유엔지뢰행동조직 국장급회의에서 DMZ 지뢰제거와 관련해서 문재인 대통령의 비전에 대한 지원을 논의했다고 밝힌 바 있다.⁷⁷⁾ 향후 DMZ 지뢰제거를 위한 대북협약과 국제기구 및 민간의 DMZ 지뢰제거작업 참여를 어떻게 함께 이끌어 내느냐 하는 것이 관건일 것이다.

2) 판문점-개성 평화경제협력지대 구상

(1) 남북공동연락사무소 복원 및 개성공단 기능의 강화

북한은 남한 내 탈북단체인 자유북한운동연합과 큰샘의 대북 진단살포(2019.5.31)로 폭파 3일전인 2020년 6월 13일 북한의 김영정 제1부부장이 남북연락사무소의 폭파를 경고하는 등 남북간 긴장이 고조돼 오다가 지난 2020년 6월 16일 14시 50분경 북한은 개성공단에 위치한 남북공동연락사무소를 폭탄으로 폭파했다.⁷⁸⁾

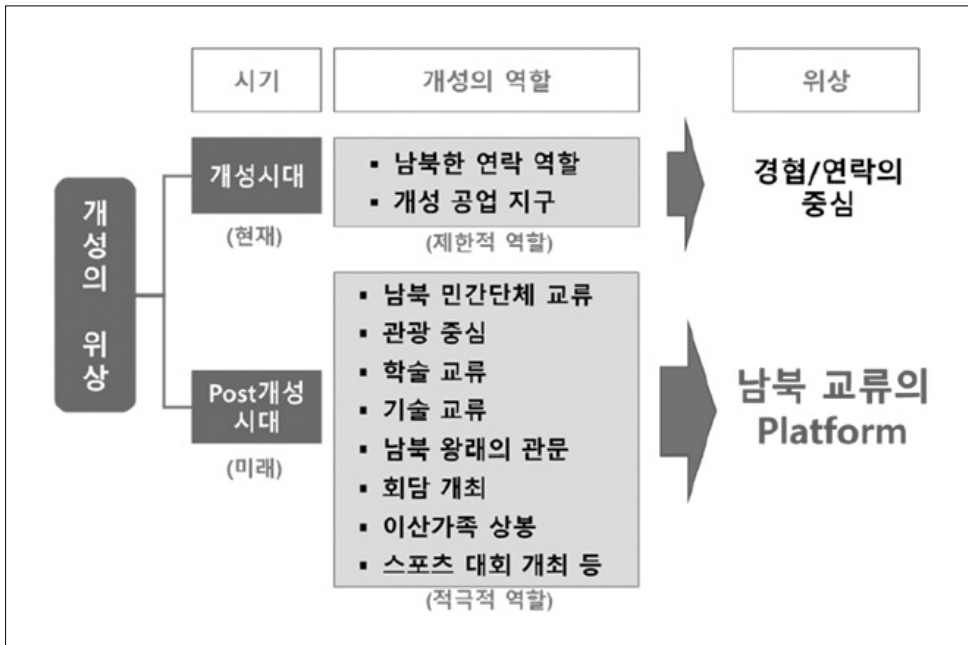
이인영 통일부장관은 후보자로 있을 당시 북한의 개성 남북공동연락사무소 폭파에 대해 손해배상 책임을 묻기 어렵다는 취지로 국회에 답변을 한 바 있고, 통일부의 자문 의뢰를 받은 통일연구원도 ‘손해배상청구는 불가능하다’고 결론을 내린 바 있다. 현재 COVID-19사태와 남북공동연락사무소 폭파사건 등으로 남북관계가 어려운 상황이지만, “비운 뒤에 땅 굳는다”는 말처럼 우리도 희망을 가지고 ‘개성시대’와 ‘Post 개성시대’를 준비해 나가야 할 것이다.

현시점에서 볼 때는 지나치게 낙관적으로 비쳐질지는 모르지만, 남북연락기능과 개성공업지구를 관장하는 현재를 ‘개성시대’, 향후 남북관계 진전에 따라 개성을 벗어나 평양 등으로 진출하는 시대를 ‘Post 개성시대’로 구분할 수 있는 바, 환경변화에 따른 물적 토대 마련이 중요한 과제라 할 수 있다(〈그림 3〉 참조). ‘Post 개성시대’를 준비해야 하는 이유는 남북관계의 특성상 한 번 물꼬가 트이면 빠르게 진행될 가능성이 크기 때문이다.⁷⁹⁾

77) 이석중, “유엔지뢰활동기구, 문재인 대통령 제안한 DMZ 지뢰제거 지원논의,” 『아시아 투데이』(2020.2.14).

78) “남북공동연락사무소 폭파 사건,” 『나무위키』, 2020.8.1.

〈그림 3〉 ‘Post 개성시대’ 구상



출처: 김일한, “DMZ 국제평화지대화 및 평화경제,” 『2020년 정세전망과 본과위원회 활동방향: 2020 본과위원회 위원장 · 간사 합동 회의』(민주평화통일 자문회의, 2020), p.87.

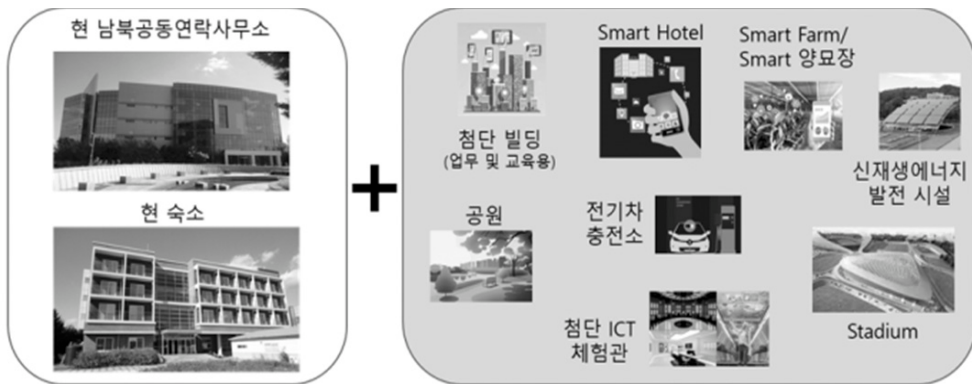
‘Post 개성시대’의 핵심과제는 남북공동연락사무소 복원 및 개성공단 기능의 강화라고 할 수 있다. 남북공동연락사무소의 단순연락 기능을 벗어나 남북교류협력의 허브로서 ‘남북공동연락사무소의 스마트화(Smart化)’를 추진하고, 교류협력을 위한 기반시설로서 개성 콤플렉스 구축을 체계적으로 기획할 필요가 있다. 더불어 개성공단 역시 제4차 산업혁명시대를 준비하는 ‘개성공단의 스마트 팩토리화(Smart Factory化)’를 동시에 추진할 필요가 있다.

첫째는 초기단계로서 개성 남북공동연락사무소 스마트화이다. 이것은 향후 남북관계가 더욱 확대되는 ‘Post 개성시대’에 남북한 교류협력의 플랫폼(Platform) 역할을 고려해서 추진될 필요가 있다. 남북공동연락사무소의 스마트화는 스마트 빌딩(Smart Building)이 갖는 경제성, 에너지 절감, 첨단기술의 적극적 활용 등의 자체적인 특성 이

79) 김일한(2020), p. 86.

외에도 교류협력을 위해 남북이 공동으로 관리하고 사용하는 공간이라는 특수성까지 고려하면 첨단기술을 강조하는 북측의 수요에도 부합한다고 할 수 있다. 북한 내 첨단 기술 도입은 남한의 영향력을 확대할 수 있는 중요한 토대가 될 수 있을 것이다. 남북공동연락사무소의 스마트화는 ① 북측 지역내 최초의 스마트 빌딩이라는 상징성, ② 북측 지역 내 제4차 산업혁명 기술도입 및 확산의 전초기지, ③ 개성공단 스마트 팩토리 추진의 시작점이라는 주요역할을 담당할 수 있을 것이다.⁸⁰⁾

〈그림 4〉 개성 역할확대를 위한 개성 Complex 구성



출처: 김일한, “DMZ 국제평화지대화 및 평화경제,” 『2020년 정세전망과 분과위원회 활동방향: 2020 분과위원회 위원장·간사 합동회의』(민주평화통일 자문회의, 2020), p.88.

둘째는 중장기단계로서 개성 콤플렉스(Complex) 추진이다. Post 개성시대' 남북교류의 플랫폼이라는 위상에 걸맞게 필요한 시설을 구축할 필요가 있다(〈그림 4〉 참조). '개성 콤플렉스'는 현재 파괴된 남북공동연락사무소와 숙소를 복원한 후 사용중인 남북공동연락사무소와 숙소를 포함하여 향후 수요가 예상되는 대규모 숙박시설, 교육시설, 공원, 농업시설(양묘장), 신재생에너지 발전시설, 스포츠시설(Stadium) 등을 포함하고, 제4차 산업혁명기술을 적용하여 스마트화된 단지로 조성할 필요가 있다.⁸¹⁾

77) 이석중, “유엔지뢰활동기구, 문재인 대통령 제안한 DMZ 지뢰제거 지원논의,” 『아시아 투데이』(2020.2.14).

78) “남북공동연락사무소 폭파사건,” 『나무위키』, 2020.8.1.

80) 김일한(2020), p. 87.

(2) 판문점 자유관광, 판문점-개성 국제경제 및 관광지구 추진

먼저 판문점의 자유관광이 실시될 수 있는 여건조성이 필요하다. 판문점은 한국전쟁 정전협정이 체결된 지역으로 군사적 긴장과 대결의 상징지역으로 인식되어 왔다.⁸²⁾ 그동안 ‘4·17 판문점선언’ 이행을 위한 군사분야 합의서(9·19 군사합의서)의 충실한 이행을 통한 남북간 군사적 긴장완화 및 신뢰구축여건 조성은 한반도 평화프로세스의 성과라 할 수 있다. 지난 2019년 5월 JSA 비무장화 실현 및 우리측 지역 견학도 재개된 바도 있다.⁸³⁾

향후 자유관광이 가능한 판문점을 통해 개성, 나아가 ‘Post 개성시대’의 플랫폼을 동시에 관광하는 프로그램을 추진할 필요가 있다. 더불어 ‘판문점-개성-평양, 또는 금강산 및 원산갈마지구 관광프로그램’을 추진함으로써 국제적인 평화관광지대로 성장을 도모할 수 있을 것이다. 이를 토대로 ‘스마트화된 개성공업지구’의 국제경제지대로서 기능을 확대 추진할 수 있을 것이다.⁸⁴⁾

3. ‘DMZ 국제평화지대’ 구상의 향후 이행과제

지역차원의 협력메커니즘이 부재한 한반도 및 동북아 지역은 다자주의 정신을 가장 필요로 하는 곳이기도 하다. 우리가 DMZ의 유네스코 세계문화유산 등재 등을 포함하여 ‘DMZ 국제평화지대’와 같은 다자 이니셔티브를 구현해 나가는 것은 한반도의 평화와 안전을 실질적으로 보장하는 길이기도 하다.⁸⁵⁾

‘DMZ 국제평화지대’ 구상이 정책적으로 현실화되기 위해서는 남북간 DMZ의 평화적 이용에 관한 구체적인 합의가 이루어져야 하고 ‘DMZ 국제평화지대’ 조성의 실질적 사업추진이 뒤따라야 한다. DMZ 실태조사 등 기초연구 및 사업별 준비작업을 진행하면서, ‘DMZ 평화의 길’ 재개·확대와 국내외 공론화도 병행되어야 한다. 향후 정부(통일부)의 ‘DMZ 국제평화지대’ 구상의 세부내용 및 이행계획은 다음과 같이 정리해 볼

81) 김일한(2020), p. 87.

82) 박영민(2019), p. 57.

83) 대한민국정부(2020), p. 2.

84) 김일한(2020), p. 88.

85) 김관용, “강경화 외교, 뮌헨회의서 다자주의 기반 ‘DMZ 국제평화지대화’ 소개,” 『이데일리』(2020.2.15).

수 있다, 즉 ① DMZ 국제평화지대 구상 구체화 및 이행, ② DMZ 국제평화지대 추진기반 조성 및 강화, ③ DMZ의 평화적 이용관련 국민체감효과 제고, ④ 북한 호응 및 국제사회협력 유도를 위한 과제가 바로 그것이다.⁸⁶⁾

1) DMZ 국제평화지대 구상 구체화 및 이행

DMZ 국제평화지대' 구축은, 전술한 바와 같이, ① DMZ의 국제적 평화·생태·문화지대 구축과 ② 판문점-개성 평화경제협력지대 구축이라는 투트랙(two-track) 접근을 통한 이행이 요구된다. 먼저 전자의 이행과제는 ① 유네스코 세계유산 남북공동 등재기반의 마련, ② 비무장지대 지뢰제거를 통한 남북간 합의의 이행, ③ 판문점-개성 평화협력지구 관련 국제협력 강화이다.

다음으로 후자의 이행과제는 ① 개성지역의 남북교류 플랫폼화, ② 판문점의 자유왕래를 통한 국제관광지대화, ③ 판문점-개성의 국제관광지구 모델화이다. 이러한 과제에 대해 단기적·중기적인 세부이행계획을 수립하고 성과적으로 이행해 나가야 할 것이다. 'DMZ의 국제평화지대 구상'을 실현하려면 제도적으로 국가들을 구속할 수 있는 정치적 영역에서의 조치와 비정치적 영역에서의 협력을 동시병행적으로 추구하는 것이 국가간 평화 및 통합에 효과적이라는 신기능주의적 접근법을 채택하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.⁸⁷⁾

먼저 통일부를 중심으로 DMZ의 평화적 이용을 위한 종합계획 추진체계를 구축하고, 서두르지 말고 우선 우리가 독자적으로 할 수 있는 'DMZ 통일을 여는 길' 조성 등 이미 시행 중인 사업들을 지속 운영하고 발전시키면서 남북관계를 재개하기 위해 인도주의적인 지원과 COVID-19 방역 및 퇴치를 위한 보건·의료 협력을 적극적으로 추진해 나가야 할 것이다. 정부는 우선 COVID-19 퇴치를 위한 협력을 제안하고 남북공동의 '보건 의료협력위원회'를 구성하여 운영하며, COVID-19 퇴치뿐만 아니라 아프리카 돼지열병(ASF), 조류독감(AI), 솔잎혹파리병, 임진강 및 북한강의 수인성 전염병 예방 등을 위한 협력으로 확대해 가면서 DMZ 국제평화지대 구축을 위한 우호적인 분위기를 조성해 나가야 한다. 초기사업으로는 'DMZ 신경제 농업지구'를 공동으로 운영하는 등 접경지역

86) 대한민국 통일부(2020), pp. 4-5.

87) 홍현익(2020), p. 2.

특성상 교류·협력이 불가피한 분야의 협력사업을 우선적으로 추진하는 것이 바람직하다고 할 수 있다.⁸⁸⁾

2) DMZ 국제평화지대 추진기반의 조성 및 강화

남북평화의 지속적인 보장을 위해 남북군사공동위원회를 재가동하고, ‘남북접경(관리)위원회’ 설치를 제안해 북한과 함께 운영하며, 북한도 내심 원하는 설악산—금강산—원산을 잇는 남북 동해관광공동특구를 조성해 나감과 동시에 유엔 등과 협력하면서 국제사회의 호응과 협력을 유도해 나간다면 성공 가능성이 크다. 유엔산하에 ‘한반도 DMZ 국제평화지대 특별위원회’ 같은 실무기구 구성을 추진하고, ‘DMZ 국제평화지대 기획추진위원회’를 신설해 세계인의 축제로 주목을 끄는 국제행사를 기획·주관하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다.⁸⁹⁾

DMZ 국제평화지대 추진기반의 조성 및 강화와 관련해서는 정부내 협업과 중앙정부와 관련지자체와의 협치가 요구된다.⁹⁰⁾

첫째는 DMZ 국제평화지대 구상이행을 위한 정부 내 협업이 강화되어야 한다. 예컨대 지뢰제거와 관련해서는 국방부, 국제적 홍보와 관련해서는 외교부, 남북간의 협력 및 구체적인 추진을 위해서는 통일부 등의 협업이 요구되며 상호 조화롭게 추진돼야 할 것이다.

둘째는 ‘접경지역 지자체 협의체’의 구성·운영을 통한 중앙정부와 지자체와의 협치도모(協治圖謀)이다. 남북평화사업이 중앙정부차원의 업무로 고착화되다 보니, 지방정부의 주도적인 사업추진은 현재까지도 어려운 상황이다. 그러나 경기도 등 지방정부는 제한된 여건 속에서도 DMZ의 평화적 활용모색을 위해 노력해 왔다. 지난 2008년 ‘평화생태공원 조성계획’을 수립한 경기도는 파주 초평도와 연천 태풍전망대 일원을 거점지역으로 조성하고, 민통선을 중심으로 유네스코 생물권 보전지역 지정을 추진했다. 이후 공원과 생물권 보전지역을 북한으로 확대하는 방안도 마련한 바도 있다. 현재까지 이와 관련한 구체적인 성과를 거두지 못하고 있지만, 경기도는 생태관광 활성화,

88) 홍현익(2020), p. 2.

89) 홍현익(2020), pp. 2-3.

90) 대한민국 통일부(2020), p. 4.

DMZ 보전 등을 위한 다양한 사업을 추진 중이다. 향후 DMZ 국제평화지대 구축 및 조성을 위해서는 구체적으로 세계평화 자연유산 지정, 생태평화공원 및 평화누리 자전거길, DMZ 내 공연예술 클러스터 조성 등과 관련한 중앙정부와 지자체의 협치 및 협력이 요구된다.⁹¹⁾

셋째는 ‘국책연구기관협의체’의 출범을 통한 사업의 내실화 및 연구 활성화이다.⁹²⁾ 한국개발연구원(KDI), 통일연구원(KINU), 한국행정연구원(KIPA), 대외경제경제정책연구원(KIEP), 한국환경정책·평가연구원(KEI), 국토연구원(KRIHS), 한국교통연구원(KOTI), 에너지경제연구원(KEEI) 등을 포함하는 국책연구기관협의체의 출범을 통한 사업의 내실화 및 연구의 활성화가 추진되어야 할 것이다. 여기에 추가하여 정부출연 연구기관인 국립생태원, 경기개발원과 같은 지방연구원 및 대학교의 DMZ관련 연구소(예컨대 대전대학교의 DMZ연구원), 한국접경지역통일학회 등의 연구물도 도움이 될 수 있을 것이다.

요컨대 ‘DMZ 국제평화지대’ 구상이행을 위한 정부 내 협업강화, ‘접경지역 지자체 협의체’ 구성·운영, ‘국책연구기관협의체’ 출범 등 정부·지자체 전문가 시민사회 간 유기적 협력도모가 향후 원활히 이루어져야 할 것이다.

3) DMZ의 평화적 이용관련 국민체감효과 제고

DMZ 평화적 이용관련 국민체감효과 제고방안은 다음과 같이 두 가지로 정리할 수 있다.⁹³⁾

첫째는 아프리카 돼지 열병 및 COVID-19 상황 진정시 ‘DMZ 평화의 길’ 탐방재개이다. 2018년 9·19 군사합의서 이행을 토대로 2019년 DMZ 내에 평화의 길 조성(2019년 4월 고성—6월 철원—8월 파주)이 바로 그것이다.⁹⁴⁾ 향후 ‘DMZ 평화의 길’ 탐방재개를 위해 평화해설사 양성·확대, 외국인 대상 개방 등 적극 추진, 그리고 DMZ 평화의 길 제2단계구간 경로정비 및 일반공개 등이 추진되어야 할 것이다.

91) 취재반(2018), p. 14.

92) 대한민국 통일부(2020), p. 4.

93) 대한민국 통일부(2020), p. 5.

94) 대한민국 정부(2020), p. 2.

둘째는 관문점 공동경비구역(JSA) 견학재개 및 대국민 편의제고이다. 이를 위해 통일부는 관문점 견학관련 윈스톱 서비스 제공하고, 신청기간 단축(60일 전 → 30일 전) 및 규모확대(1일 5회 300여 명 → 6회 900명 이상), 그리고 대북협의를 통해 JSA 자유왕래를 추진한다는 방침을 발표하기도 했다.⁹⁵⁾ 향후 이를 위해 관문점 견학지원센터 개소 등을 통해 남북자유왕래에 대비한 관문점 견학을 통합적으로 운영·실시해 나갈 수 있도록 있도록 해야 할 것이다.⁹⁶⁾

4) 북한 호응 및 국제사회협력 유도를 위한 과제

우리 정부는 남북 및 국제사회와의 협력을 통해 ① 남북공동 유네스코 세계유산 등재, ② 관문점-개성 평화협력지구 지정, ③ 지뢰제거 관련 국제협력 등 3대사업 중심으로 추진체계 구축 및 추진계획 등 수립 중이다. 먼저 유네스코 세계유산 남북공동등재와 관련해서는 DMZ 역사·문화·생태 관련 실태조사를 통한 기초자료 확보, 국제포럼 개최 등 국제사회 이해 제고를, 다음으로 관문점-개성 평화협력지구 구상과 관련해서는 현재 국제기구의 DMZ 유치를 위한 계획수립, 남북주재 유엔기구 대상 설명회 개최 등 국제협력 강화를, 끝으로 지뢰제거 관련협력과 관련해서는 지뢰제거를 위한 대북협약의 추진, DMZ 지뢰제거관련 국제기구·민간협력방안 모색을 각각 추진해 나간다는 방침이다.⁹⁷⁾

지난 2020년 3월 20일 북한은 대외매체를 통해 우리 문화재청이 발표한 DMZ 유네스코 세계문화유산 공동등재계획을 오히려 DMZ를 고착화·합법화·상품화하려는 의도라고 해석하며 비난한 바 있다. 한반도 현실은 그다지 낙관적이지 않은 바 우리 정부와 국제사회의 다양한 노력이 실질적인 성과를 도출하기 위해서는 북한의 호응이 우선 가장 중요하다 할 수 있다.

DMZ 국제평화지대 구상은 남북간 적대행위를 중단하고 더 나아가 DMZ를 평화의 상징으로 변모시켜 한반도의 비핵화와 항구적인 평화체제를 견인하는 안전판을 만들자는 것이다. 이를 위해서 남북당국 간 군사적 긴장을 완화하고 신뢰를 구축할 수 있도록

95) 대한민국 통일부(2020), p. 5.

96) 대한민국 정부(2020), p. 10.

97) 대한민국 정부(2020), pp. 9-10.

록 ‘9.19 군사합의’와 같은 실효적인 장치가 정상적으로 작동되어야 한다. 현재 만족스럽지는 않아도 9.19 군사합의 체결이후 현재까지 남북간 접경지역에서의 군사적 상황은 안정적으로 관리되고 있다는 것은 문대통령이 제안한 국제평화지대 구상의 실현가능성에 희망이 있음을 의미하는 것이다.⁹⁸⁾

한반도문제의 평화적 해결과 출발점은 DMZ다. DMZ 유네스코 세계복합유산 남북공동등재도 DMZ 국제평화지대화 제안의 중점 추진과제 중 하나다. 우리는 가능한 것부터 출발하여 DMZ를 진정한 평화와 화해의 공간으로 전환해 나가야 한다. 물론 지난 2019년 2월 하노이회담 결렬이후 북미관계 교착국면이 장기화하고, 최근 COVID-19 사태와 북한의 남북공동연락사무소 폭파사건까지 겹쳐 상황을 낙관하기 쉽지 않은 상황이다. 게다가 70년 대립의 공간을 하루아침에 평화의 공간으로 바꾸는 것도 어려운 일이다. 하지만 이런 상황일수록 남과 북, 그리고 국제사회가 DMZ의 진정한 가치에 주목하면서 인내심을 갖고 이 공간을 평화의 상징으로 바꾸기 위한 노력을 지속해 나가야 할 것이다.⁹⁹⁾

북한의 김정은 위원장이 노동당 창건일 75주년을 맞은 지난 2020년 10월 10일에 “사랑하는 남녘 동포가 코로나 극복하고 함께 남북이 다시 두 손을 마주잡자”고 한 것은 남북공동연락사무소 폭파(2020.6.16.) 이후 경색된 남북관계가 개선될 수 있는 여지를 염두에 둔 발언이라 할 수 있다.¹⁰⁰⁾

DMZ의 국제평화지대 구축이 실현되려면 아직 넘어야 할 산들이 많다. 먼저 DMZ의 평화공간 조성에 대한 국민적 공감대 형성이 요구되며, DMZ 너머의 북한과도 지속적인 협력을 통한 신뢰관계구축 노력이 필요하다. 뿐만 아니라 DMZ의 새로운 공간으로의 변모과정에서 개별 지자체의 개별적 이익과 ‘세계평화의 공간으로서의 DMZ의 가치’라는 공동체적 이익을 조화시키기 위한 노력도 필요하다. 이러한 점들을 충분히 고려하여 바람직한 DMZ의 평화적 이용정책을 도출하고 그것을 지속적으로 실행해 나갈 때, DMZ는 진정한 평화의 공간으로 한반도에 자리를 잡을 수 있을 것이다.¹⁰¹⁾

98) 윤지원(2020).

99) 윤지원(2020).

100) 박신웅, “北 김정은, ‘사랑하는 남녘 동포가 코로나 극복하고 함께 남북이 다시 두 손을 마주잡자,’” 『아시아뉴스통신』(2020.10.11).

101) 김민혁(2020); 박은진·여인애, 「한반도 비무장지대 일원 정책과 연구의 변화 및 시사점」, 『환경정책』 제26권 제

다음으로 DMZ 국제평화지대 구축이 가능하려면 한국정부의 의지만으로 실현되기는 어렵다. 북한당국도 그 필요성을 공감하고 그것이 그들에게도 이득임을 인식하여 한국의 노력에 협력해야 가능하다. 또한 미국을 비롯한 국제사회의 협력과 접경지역 주민들의 협력을 필요로 한다. DMZ 평화를 책임지고 있는 유엔사와의 원활한 소통과 협력도 필요하고, 접경지역 주민들의 공감과 이해를 통한 협력유도도 필요하다.¹⁰²⁾ 현재로서는 9·19 군사합의서 합의사항이행을 지속화해 나가는 가운데 ‘DMZ 국제평화지대’ 구축을 위한 단·중·장기적, 자조적·공조적 노력을 착실히 그리고 끈기 있게 발전시켜 나가는 일에 우리 모두 최선의 노력을 다할 때 DMZ 국제평화지대의 구축은 물론 한반도 평화공존과 공동번영의 길이 열리게 될 것이다.

V. 결론

DMZ는 과거 동서냉전의 접전지로서 그리고 현재도 남북대치와 미중대치의 일선이라는 역사적 의미를 가진 공간이자 세계에서조차 찾아보기 힘든 생태의 보고이기도 하다. 그런 점에서 DMZ의 활용 가능성은 무궁무진하며 어떻게 활용하느냐에 따라 남북한은 물론이고 세계인들에게 다가가는 의미와 가치는 달라질 것이다.¹⁰³⁾

1988년 노태우정부의 DMZ 내 평화시 건설구상 이후 박근혜정부의 ‘세계평화공원’에 이르기까지 역대정부들은 평화적 이용에 대한 다양한 정책을 추진했다. 안타깝게도 과거정부의 DMZ 평화이용정책은 남북간 무력충돌 DMZ 일대 군사적 긴장고조 등 경색된 남북관계에 부딪혀 선언적 수준에서 머물고 눈에 띄는 성과도 적었지만 DMZ 평화적 이용노력은 멈추지 않았다. 그 결과 현재 문재인정부까지 계승·발전되어 온 것이다.

노태우정부의 ‘평화시’ 제안은 DMZ의 첫 활용방안이라는 데서 그 의미를 찾을 수 있다. 김대중정부는 경의선·동해선 연결성과를 이루어 냈다. 하지만 김영삼·노무

2호, 2018, pp. 19-45.

102) 홍현익(2020), p. 1.

103) 정원영·정철우(2013), p. 6.

현·박근혜 ‘평화 및 생태 공원’ 제안은 실현되지 못하고 제안에만 그쳤다. 정권마다 무수한 계획이 구체화되지 못해 경기도 생태공원 등 보전사업도 발이 묶인 상태다. 현재 문재인정부는 역대정부의 DMZ 평화적 이용정책의 토대 위에서 ‘DMZ 국제평화지대 구상을 모색·추진해 나가고 있다.

문재인정부는 판문점선언(2018.4.27)을 통해 ‘DMZ 평화지대화’에 전격 합의했고, 남북정상 간 합의가 정치적 선언에 그치지 않도록 9월 평양공동선언(2018.9.19)의 부속 합의서로 9.19 군사합의서를 체결했다. 이후 남북군사당국은 DMZ 평화지대화 구상의 실질적 구현을 위해 9.19 군사합의서에 명시된 접경지역 일대에서의 ① 상호 지상·해상·공중 적대행위중지,¹⁰⁴⁾ ② JSA 비무장화, ③ DMZ 내 GP 시범철수 등의 조치를 충실히 이행했다. 과거 70여 년 동안 시도조차 해 보지 못했던 DMZ 내에서의 6.25 전사자 유해발굴사업¹⁰⁵⁾을 통해 DMZ 평화지대 구축을 위한 진정성을 상호 확인하는 계기가 되었다.

문재인 대통령이 유엔총회연설을 통해 유엔·국제기구의 DMZ 내 유치제안은 박근혜정부의 세계평화공원 구상에서도 나온 아이디어지만 문 대통령은 한 걸음 더 나아가 “판문점과 개성을 잇는 지역을 평화협력지구로 지정해 남과 북, 국제사회가 함께 한반도 번영을 설계할 수 있는 공간으로 바꿔내자”고 제안했다. 남북정상회담(2018), 남·북·미 정상회담(2019) 등이 이루어진 판문점 일대와 남북경제협력의 상징인 개성공단 일대의 조명을 통해 나온 것이기도 하다. 또 남북이 함께 DMZ 전체를 유네스코 ‘세계자연유산(World Natural Heritage)’ 등재추진계획도 기존보다 한 발 더 나아간 것으로 볼 수 있다. 등재추진 주체를 남북으로 명시해 남북공동행동을 강조했다. 국제사회에 공동지뢰 제거를 요청한 것도 차이점이다. 박근혜정부 때와 달리 문재인정부가 진행해 온 ‘DMZ 실질적 비무장화’ 작업이 반영된 것으로 보인다.

DMZ의 평화적 이용방안 자체는 진보·보수정부를 막론하고 추진되었기 때문에 큰 틀에서 보면 같지만 세부내용에서는 차이점이 있다. 노태우정부는 이산가족면회소·

104) 다만, 우리 정부는 북한에 지난 2019년 11월 25일 북한의 창원도 해안포 사격이 9.19 군사합의 위반임을 지적하고 동 합의의 철저한 준수를 촉구하는 통지문을 발송했다. 2020년 4월 현재까지 유해 260여 구(추정), 유품 67,000여 점 발굴했다. 대한민국 정부(2020), p. 9.

105) 2020년 4월 현재까지 유해 260여 구(추정), 유품 67,000여 점 발굴했다. 대한민국 정부(2020), p. 2.

민족문화관·남북연합기구 등을 설치하는 DMZ 통일평화시를 제의했고, 김대중·김영삼·노무현·이명박 전 대통령은 DMZ 자연공원화나 생태평화공원 조성을 추진했지만 모두 실현되지 못했다. 결국 중요한 것은 북한과의 합의도출 및 실행여부다. 관건은 우리가 관심을 갖지 않을 수 없는 비핵화협상이다. 북미대화 성과는 국제평화지대 구상의 가시적 성과로 이어지게 될 수 있기 때문이다.¹⁰⁶⁾

파주 도라산 평화공원에는 통일을 염원하는 수천 개의 바람개비가 돌고 있다. 정권마다 다양한 정책적 접근이 이뤄졌지만 아직까지 구체화된 것은 없다. 따라서 종전협정문 제와는 별개로 DMZ 자연생태계 보전·개발문제에 대해 공론화가 필요하며, 통일을 이룬 독일사례는 이와 관련해서 시사점을 보여주고 있다. 독일은 분단 당시 동서독의 경계지역을 자연 그대로 보전하기 위해 1970년대부터 시민사회에서 공론화하기 시작했다. 또 그뤼네스 반트(Grünes Band)라고 불리는 지역의 보전을 위해 ‘분트’라는 시민단체가 탄생했고 통일직후인 1989년 11월 9일에 서독과 동독의 관계자들 및 분트의 환경운동가들이 함께 협력하기로 뜻을 모았다.¹⁰⁷⁾

분트는 그린벨트 사유지 매입비용과 홍보비용 마련을 위해 개인들의 기부로 초록주식 모금사업을 진행하고 있다. 분트는 1998년부터 현재까지 매년 50만 유로를 모금해 약 700헥타르의 사유지를 매입해 보전·관리하고 있다. 독일과 분트는 그뤼네스 반트의 보전에만 국한하지 않고 최근에는 유럽연합국들과 함께 철의 장막 복원사업도 추진하고 있다. 통일 20여 년 전부터 공론화해 꾸준히 추진하고 있는 독일사회처럼 한국사회도 DMZ에 대해 관심을 갖고 개발과 보전이라는 상반된 가치를 어떻게 절충해 나갈지 고민해 볼 필요가 있다. 향후 한국은 독일 등 외국의 사례를 참고하여 DMZ 개발·보존 절충점 찾을 수 있을 것으로 기대된다.¹⁰⁸⁾

한반도 문제의 평화적 해결의 출발점이 DMZ가 될 수도 있다. 지난 하노이회담(2019.2.27~28) 결렬이후 북미관계 교착국면과 최근 COVID-19 사태와 남북공동연락사무소 폭파사건까지 겹쳐 상황을 낙관하기 쉽지 않은 상황이다. 게다가 70년 대립의 공간을 하루아침에 평화의 공간으로 바꾸는 것도 어려운 일이다. 하지만 이런 때일수록

106) 백상경(2019).

107) 취재반(2018), p. 14.

108) 취재반(2018).

남북한·국제사회가 DMZ의 진정한 가치에 주목하면서 인내심을 갖고 ‘평화의 상징’ 공간으로 바꾸기 위한 노력을 계속해 나가야 한다.¹⁰⁹⁾ 북·미 비핵화 협상촉진과 북한의 전향적인 협상태도 유도, 한반도 평화프로세스 강화, 한반도 평화프로세스의 국제적 외연확대, DMZ와 접경지역의 적절한 보존·활용을 통한 생태·환경보존과 평화 이미지를 제고하여 남북한의 국가신인도 제고를 모색·추진해 나가야 할 것이다.¹¹⁰⁾ 그동안 역대정부에서 추진해 온 DMZ 평화적 이용정책을 취장보단하여 DMZ 국제평화지대화 구상을 성공적으로 구현하는 일에 최선을 다해야 할 것이다.

참고문헌

- 공성중(2019), “문 대통령 남북평화 첫 걸음③ ‘DMZ세계평화공원’의 추진방향,” 『환경경찰뉴스』 3월 5일.
- 곽동기(2007), “‘서해평화협력특별지대’는 무엇인가,” 『통일뉴스』 10월 18일.
- 국토통일원(1973), 『비무장지대의 공동개발방안』.
- 국토통일원(1973), 『비무장지대 공동개발을 통한 남북한 상호협력상의 문제점 및 대책』.
- 김관용(2020), “강경화 외교, 뮌헨회의서 다자주의 기반 ‘DMZ 국제평화지대화’ 소개,” 『이데일리』 2월 15일.
- 김민혁(2020), “비무장지대(DMZ)를 평화의 공간으로 만들어가기 위한 역대정부의 DMZ 정책들,” 『유니콘이 간다(통일부 공식블로그)』 2월 3일.
- 김일한(2020), “DMZ 국제평화지대화 및 평화경제,” 『2020년 정세전망과 분과위원회 활동방향: 2020 분과위원회 위원장·간사 합동회의』(민주평화통일자문회의).
- 김재한(2011), “DMZ 연구의 오해와 논제,” 『통일문제연구』 통권 제6호, 2011.
- 김정수(2010), “DMZ에 관한 남북한 논의 변천과 향후과제,” 『평화학연구』 제11권 제1호.

109) 윤지원(2020).

110) 홍현익(2020), pp. 5-7.

김지영·박성민(2007), “이명박 ‘나들섬’ 남북공동개발로 동북아 허브 만들어야,” 『노컷뉴스』 6월 18일.

대한민국 정부(2020), 『‘제3차 남북관계발전기본계획’ 2020년도 시행계획』 4월.

대한민국 통일부(2020), 『2020년 통일부 주요업무 추진계획』 3월 3일.

문화체육부 외 9개 부처(2010), 『한반도 생태평화벨트 조성방안: DMZ 일원 관광활성화』(제20차 국가경쟁력강화위원회) 3월 23일.

민주평화통일자문회의(2019), “궁금해요Q: ‘DMZ 국제평화지대화’ 란?,” 『우리가 만드는 새로운 한반도(민주평통 공식블로그)』 10월 10일.

박신웅(2020), “北 김정은, ‘사랑하는 남녘 동포가 코로나 극복하고 함께 남북이 다시 두 손을 마주잡자,’” 『아시아뉴스통신』 10월 11일.

박영민(2019), “DMZ 평화적 이용방안 연구,” 『접경지역통일연구』 제3권 제2호.

박은진(2013), “남북접경지역의 현안과 쟁점,” 『남북한 군사분계선 접경지역의 관리, 그리고 평화』(평화재단 제63차 전문가포럼자료집).

박은진(2013), “세계의 평화공원 사례와 한반도 DMZ에 주는 시사점,” 『신뢰와 평화: 희망의 DMZ 세계평화공원』(통일연구원 학술회의 논문집).

박은진·여인애(2018), 「한반도 비무장지대 일원 정책과 연구의 변화 및 시사점」, 『환경정책』 제26권 제2호.

박은진 외(2008), 『DMZ 일원 평화생태공원 조성 및 생태관광 개발을 위한 연구』(경기연구원 수탁연구과제).

박은진 외(2013), 『DMZ가 말을 걸다: 평화와 생태의 상징, DMZ의 모든 것』(고양: 위즈덤하우스).

박은진·조웅래(2013), 『연천의 지역발전을 위한 DMZ 보전·활용방안 연구』(연천군 수탁연구과제).

박태주(2009), 『DMZ 생태·평화공원 조성을 위한 기본계획 수립 연구』(세종: 환경부).

박희정(2019), “DMZ 평화의길 개방 놓고 갈등,” *Eco & Future* 7월 10일.

백상경(2019), “문재인 DMZ 평화지대와 박근혜 DMZ 평화공원,” 『매일경제』 9월 26일.

신나리(2019), “DMZ 어떻게 활용할까? ‘남북공동위원회 구성해야,’” 『오마이뉴스』 1월 22일.

- 윤지원(2020), “비무장지대(DMZ)를 주목해야 하는 이유,” 『이데일리』 3월 31일.
- 이정진(2019), “유네스코 사무총장 ‘DMZ의 세계유산 남북 공동등재 추진지지,’” 『연합통신』 9월 26일.
- 이석중(2020), “유엔지뢰활동기구, 문재인 대통령 제안한 DMZ 지뢰제거 지원논의,” 『아시아 투데이』 2월 14일.
- 이연철(2019), “문재인 한국대통령 ‘비무장지대를 국제평화지대로 만들자,’” 『미국의 소리(VOA)』 9월 25일.
- 이윤식(2014), “DMZ 세계평화공원의 의미, 효과, 과제,” 『계간 통일과 법률』 제19호.
- 이은주(2018), “DMZ 평화생태공원 제대로 만들려면,” 『한겨레』 5월 6일.
- 이재진(2018), “전문: 남북정상회담 관문점 선언,” 『미디어 오늘』 4월 27일.
- 장연권(2015), “평화의 존재론적 의미와 구축 전략: 한반도 ‘DMZ평화’ 구상을 중심으로,” 『통일과 평화』 제7집 제1호.
- 전영제(2019), “DMZ, 민통선 생태계조사 제대로 하자,” *DMZ Korea* 4월 21일.
- 정상철 · 손오달 · 김상욱(2017), “DMZ의 UNESCO 세계유산 등재 가능성 및 기대효과,” 『비교경제연구』 제24권 제2호.
- 정순태(2008), “이명박정부의 ‘나들섬 프로젝트,’” 『월간조선』 4월호.
- 정원영 · 정철우(2013), “DMZ 세계평화공원 조성의 의미와 방안,” 한국국방연구원, 『주간국방논단』 제1478호.
- 정장열(2013), “정전 60주년 정전의 미래: 정전의 상징 DMZ, 평화공원으로 바뀔 수 있나?,” 『주간조선』 제2262호.
- 정찬(2019), “文 대통령 “DMZ 인근 접경지역, 국제평화지대로 ‘국제적 경제특구’ 만들 것,” 『폴리뉴스』 9월 30일.
- 진종인(2014), “세계평화공원: 1. 프롤로그: 왜 DMZ세계평화공원인가,” 『강원도민일보』 9월 16일.
- 최용환(2020), “DMZ 및 접경지역 남북협력의 쟁점과 과제,” 『INSS 전략보고』 No. 82, June.
- 최재천(2014), “세계 최대 생태평화공원 ‘DMZ,’” *The Asia N*, April 17.
- 취재반(2018), “DMZ와 민간인통제구역: 공론화 요구되는 DMZ 정책,” 『경인일보』 8월

- 15일.
- 통일교육원(2010), 『미래를 위해 남겨놓은 과거, DMZ』(주제가 있는 통일문제 강좌 25).
- 통일연구원(2011), 『북한관계연표: 1948년~2011년』.
- 홍순직(2014), “DMZ의 평화적·경제적 이용방안,” 『KDI 북한경제리뷰: 동향과 분석』 2월호.
- 홍현익(2020), “DMZ 국제평화지대 구상 실현 방안,” 세종연구소, 『세종정책브리프』 No.2020-02.
- 환경부(2004), 『비무장지대: 유네스코 접경생물권보전지역 지정 추진계획』.
- “남북공동연락사무소 폭파 사건” (2020), 『나무위키』 8월 1일.
- “비무장지대와 민간인통제구역 정책－ ‘평화시’ 부터 ‘세계평화공원’ 까지” (2018), 『전북일보』 8월 15일.
- 청와대(2020), “2020 문재인 대통령 신년사: 확실한 변화, 새로운 100년을 시작합니다,” 1월 7일, <https://www1.president.go.kr/articles/7946>(검색일: 2020.8.1).

The Development of the DMZ Peaceful Utilization Policy by the Past Government and Future Tasks

Kim, Kang-nyeong (Institute of Global Harmony)

DMZ policy of the past government ended at a declarative level due to the strained conflict between South and North Korea with military tensions around the DMZ. But the previous governments' efforts to use the DMZ peacefully did not stop. As a result, it has been passed on to the current Moon Jae-in administration. The initiative of president Moon Jae-in's "DMZ International Peace Zone" was raised through 2019 UN General Assembly speech as part of the dynamics of the peace process on the Korean Peninsula, having been promoted since being emphasized again through the New Year's Day in 2020.

A two-track approach is required to establish the DMZ International Peace Zone: ① International Peace Ecology and Culture Zone, ② Panmunjom-Kaesong Peace and Economic Cooperation Zone. Their future tasks include ① the realization and implementation of the DMZ's plan to become an international peace zone, ② the creation and strengthening of the foundation for the promotion of the DMZ's international peace zone, ③ enhancing the public's sense of peaceful use of the DMZ, and ④ inducing North Korea's response and international cooperation.

We should all do our best to ensure that the DMZ international peace zone initiative can be continuously and steadily implemented by taking advantage of the DMZ peaceful use policy that has been pursued by the previous governments, by supplementing its shortcomings.

● Key Words: DMZ, Peaceful Use, International Peace Zone, Peace, Ecology and Civilization Zone, Peace and Economic Cooperation Zone, World Ecological Peace Park, Korean Peninsula Peace Process

Ⅰ 논문 접수: 2020. 11. 17.

Ⅰ 논문 수정: 2020. 12. 24.

Ⅰ 게재 확정: 2020. 12. 30.