

「DMZ세계평화공원」의 의의와 추진방향

- 북한 참여 유도방안 -

손 기 웅
(통일연구원 선임연구위원/
한국DMZ학회 회장)

1. DMZ 평화적 이용의 의미

DMZ는 6·25전쟁 기간 피아가 가장 치열하게 전투를 벌여 당시에 초토화되었던 지역이다. 그러나 이후 60여 년간 인간의 침입이 제한되면서 인위적으로 훼손되었던 생태계가 지금은 스스로 회복하여 다양한 특성을 지닌 생태계로 전변되었다. 전쟁 이후 남북이 대치하는 과정에서 군사적 요구에 의해 부분적으로 손상된 부분이 있으나, 전반적으로 DMZ는 희귀 동·식물과 어류가 서식하고 조류가 도래하는 자연생태계의 보고라 할 수 있으며, 수질, 대기, 토지의 오염이 없는 청정지역이다.

한편 DMZ는 그 지리적 특성으로 인해 남북관계의 진전에 따라 교류·협력의 피할 수 없는 접점이자 통로가 될 수밖에 없는 것이 현실이다. 그러나 DMZ는 남북한의 정치·군사적 이해가 마주치는 곳일 뿐만 아니라, 경제, 사회, 문화 나아가 환경 등 쌍방의 모든 이해관계가 얽혀있는 지역으로서 그 동안 서로의 이해가 대립하여 교류·협력 사업에 활용될 수 없었던 것 또한 현실이었다. 다만 철도·도로 연결 시 제한적인 협력이 이루어졌고, 개성공단과 금강산관광을 위한 통과지로서 활용된 바 있다.

이러한 상황에서 남북한이 DMZ를 평화적으로 이용하는데 합의한다는 사실은 바로 서로가 포괄적 측면에서 협력관계를 형성하여, 남북관계를 평화공존의 단계로 전이케 하는 결정적인 디딤돌을 마련함을 의미한다.

2. 「DMZ 세계평화공원」의 의의

박근혜 대통령이 2013년 5월 8일 미국 의회에서 천명한 「DMZ 세계평화공원」의 구상은 바로 이러한 DMZ 평화적 이용의 의미를 천착한 바탕 위에 제안되었다. 「DMZ 세계평화공원」에서 ‘평화’의 개념은 인간과 인간 간의 평화, 인간과 자연환경 간의 평화를 포괄적으로 의미한다. 한 때 치열하게 싸웠던 국가·국민들은 물론, 평화를 염원하는 모든 세계인들이 화합하고 교류하는 무대, 인간에 의해 초토화되었으나 자연 스스로의 치유력으로 회복하여 다양한 생물들이 서식하는 이 지역을 이제 인간과 자연환경이 함께 공존하는 생명의 공간으로 만들고자 한다.

DMZ 내 「DMZ 세계평화공원」 조성을 통해 DMZ를 전쟁을 도발하는 장소가 아니라 전쟁을 고발하고 반성하는 장소, 남북이 대립하고 갈등하는 장소가 아니라 화해하고 협력하여 하나가 되는 장소, 국제적 대결의 장소가 아니라 국제적 화해와 협력의 지역으로 변화시키고자 한다. 나아가 인간에 의해 파괴되었으나 스스로 회복한 자연과 생태계가 잘 보전될 수 있도록, 인간과 자연환경도 화해·협력할 수 있는 장소로 바꾸고자 한다.

즉 「DMZ 세계평화공원」은 평화에 대한 적극적 의지의 표현이다. 대립과 갈등의 공간인 바로 그 DMZ를 신뢰와 협력의 공간화 하겠다는 결단의 표명이다. 갈등과 대립의 상징지역인 DMZ 자체를 대상으로 하는 남북 간 평화적 이용에 대한 합의 없이는 어떠한 남북 간 약속과 협력사업도 정치·군사적 상황 전개에 따라 사상누각(砂上樓閣)이 될 수 있으며, 그 상징적 예가 개성공단과 금강산관광이다.

한편 「DMZ 세계평화공원」 구상은 경색된 남북관계를 뚫으려는 동력이자 「한반도 신뢰프로세스」의 구체적 실천전략이다. 천안함과 연평도 도발, 개성공단 폐쇄위협은 모두 갈등과 대립의 상징인 DMZ와 연계선상에 놓인 사안이다. 천안함과 연평도 도발은 바다의 DMZ라 할 NLL의 인근에서, 개성공단은 DMZ와 맞닿은 북쪽 접경 지역에서 발생하였다.

북한이 현 상황에서 천안함과 연평도 도발, 개성공단 폐쇄위협을 사과할 리 없고, 그렇다고 우리가 물러설 수 없고 물러서서도 안 된다. 첨예한 평행선이 지속될 여기서

돌파구를 찾을 수 없다면, 우회로를 DMZ 내에서 찾을 수 있다. 남북한이 협의를 통해 “비록 해상에서의 문제는 해결되지 않은 채로 남겨져 있고, 개성공단에 대한 입장의 차이도 있지만, 남북한은 한반도에서 새로운 남북관계의 형성을 위해 쌍방의 모든 이해관계가 참여하게 얽혀있는 접점이자 대결선인 DMZ 내의 일부 제한된 지역을 대상으로 하는 「DMZ 세계평화공원」 조성에 합의하고 추진하기로 했다”고 남북한이 공동성명을 발표한다면, 쌍방이 대립 속에서도 새로운 관계를 형성할 수 있는 명분을 얻을 수 있을 것이다. 개성공단과 금강산관광의 정상화는 물론, DMZ·접경지역을 대상으로 하는 새로운 경협모델(예: 남쪽 접경지역을 중심으로 하는 신남북산업단지 조성) 창출도 논의할 수 있을 것이다.

현 단계 남북관계의 가장 큰 화두는 북핵문제의 해결이지만, 북핵문제 해결은 장기적 과정을 거칠 것으로 판단된다. 핵문제 해결의 과정에서 남북한이 상호 신뢰를 회복하고 평화적으로 상생할 수 있는 「한반도 신뢰프로세스」의 구체적이고 실천적인 전략으로서 「DMZ 세계평화공원」이 중심적 역할을 담당할 수 있는 것이다.

3. 「DMZ 세계평화공원」의 이론적 배경

「DMZ 세계평화공원」 구상은 제한적 평화지대론에 입각한다. 비무장화되어 평화지대로서 역할을 해야 할 DMZ가 제 본연의 임무를 수행하지 못하고 있는 현실에서 DMZ 내에 제한된 일부지역을 합의에 의해 ‘평화지대’화 하여 그곳에 세계평화공원을 조성함으로써 깨어진 평화를 부분적으로 회복하고, 평화지대를 중·장기적으로 확대하여 한반도 전역에 평화를 정착시키려는 것이다.

평화지대란 국가 간에 군사적 충돌이나 전쟁을 방지하고 긴장을 완화함으로써 인위적으로 평화를 보장하기 위해 접경지역 등에 설치한 특정 지역을 의미한다. 즉 군사적 충돌의 가능성이 있는 국가 간에 접경지역 혹은 특정지역에 평화를 회복, 유지, 확대하기 위해 설정한 지역을 말한다. 분쟁 가능성이 있는 국가 간에 평화지대를 건설하여 평화의 기본 거점을 만들고, 이 거점을 토대로 평화를 확대하여 지속가능한 ‘평화체제’를 구축해 나갈 수 있다.

한편 ‘평화체제’란 전쟁 가능성이 있는 국가 간에 「평화협정」을 체결하고, 이에 근거하여 갈등과 분쟁의 가능성을 제도적으로 봉쇄하여 평화를 구축해 가는 과정을 말한다. 즉 평화체제는 국가 간에 갈등과 대립으로 인한 전쟁의 가능성을 제거하고, 상호불신과 군비경쟁으로 초래된 적대관계를 청산하며, 평화를 회복, 유지, 구축하기 위해 국가 간에 합의·협력하는 절차, 규범, 규칙 그리고 그것을 관할하는 기구 등을 의미한다.

평화체제의 구축이 전면적인 평화지대의 설정이라면, 일반적인 평화지대는 부분적, 제한적 평화를 보장하며, 평화체제의 구축으로 발전해 나가기 위해 설정한 지역이다. 이와 같이 평화지대의 단계적으로 연결 또는 확대를 통해 지속 가능한 평화체제를 구축해 나갈 수 있다.

남북한의 경우, DMZ가 평화지대가 되어야 하나 실제에는 중무장화 되고 갈등과 대립이 끊이지 않는 것이 현실이다. 오랫동안 정치·군사적 대결로 부분적인 평화조차 보장이 어려운 상황에서 DMZ 내 제한적인 지역을 대상으로 평화지대를 건설하는 것은 평화를 실질적으로 구축, 확대해 나갈 수 있는 효과적인 방안일 수 있다.

그러므로 남북한 사이에 지속가능한 평화체제를 구축해 나가는 과정에서 다양한 형태의 평화지대를 모색할 필요가 있다. 「DMZ 세계평화공원」 구상이 바로 그 예로서 DMZ 내의 일부 제한된 지역을 실제적인 평화지대로 전환하여 평화적으로 이용 하려는 평화공원으로 조성하고, 이를 토대로 DMZ 전역의 평화지대화, 장기적으로 한반도 평화체제 구축으로 진전시켜 나가려는 것이다.

4. 「DMZ 세계평공원」 조성 기본방향

「DMZ 세계평화공원」이 실천성을 가지기 위해서는 무엇보다 남북한의 이해관계에 부합해야 한다. 남북한이 DMZ에 정치·군사·경제·문화·환경 등의 측면에서 다양한 이해관계를 가지고 있음을 고려하여 「DMZ 세계평화공원」 구상이 이러한 쌍방의 국가이해에 부응함을 보여줄 수 있는 논리를 개발하고 이를 적극 홍보·설득해야 한다.

먼저 정치적 측면으로 「DMZ 세계평화공원」이 쌍방의 체제나 당국에 부정적인

영향을 주는 것이 아니라, 평화에 대한 의지를 표명함으로써 오히려 쌍방이 체제나 당국의 정치력·외교력을 대내외적으로 선전·고양할 수 있음을 보여주어야 한다.

둘째, 군사적 측면으로 DMZ 내 극히 제한된 지역을 대상으로 함으로써 「DMZ 세계평화공원」이 현재 쌍방의 군사적 상황을 자국에 불리하게 재편하는 계기가 되지 않는음을 보여주어야 한다.

셋째, 경제적 측면으로 「DMZ 세계평화공원」에 대한 방문객의 증가, 방문객에 대한 쌍방 DMZ 인근 접경지역을 대상으로 하는 역사·문화·생태관광 실시, 한반도의 신인도 제고 등을 통해 쌍방은 경제적 이득을 획득할 수 있을 뿐만 아니라, 향후 경제 이득의 확대를 위한 계기를 가질 수 있음을 보여주어야 한다.

넷째, 문화적 측면으로 「DMZ 세계평화공원」을 통해 DMZ 내 산재한 문화유적·유물을 보존·관리할 수 있는 계기가 됨을,

다섯째, 환경·생태적 측면으로 「DMZ 세계평화공원」을 환경친화적으로 조성함으로써 지난 60여 년간 조성된 환경과 생태계를 보호·개선할 수 있는 계기가 됨을 보여주어야 한다.

정치, 군사, 경제, 문화, 환경 등 모든 측면에서 우리는 물론 북한에게도 이득이 될 수 있거나 부정적인 영향을 주지 않음을 인식시켜야 북한의 「DMZ 세계평화공원」에 대한 긍정적 검토가 이루어질 것이다. 갈등과 대립의 상징인 DMZ를 대상으로 하는 평화적 이용의 시작단계에서 이루어져야 할 이상과 같은 대북 고려는 이를 통해 북한의 변화를 제도적, 지속적으로 추진하려는 우리의 통일·대북정책에 입각하고 있음은 재론의 여지가 없다.

「DMZ 세계평화공원」은 국제사회의 이해관계에도 부응하고 있음을 보여주어야 한다. DMZ는 좁게는 「정전협정」 당사자인 미국과 중국, 넓게는 유엔과 국제사회의 관심 지역이므로 「DMZ 세계평화공원」이 이들의 이해관계를 반영하도록 논리를 개발하고 이를 적극 홍보·설득해야 한다. 정치·군사·경제·문화·환경적 측면에서 「DMZ 세계평화공원」 구상이 국제사회의 국가이해에 부응함을 설득할 수 있을 때 이들로부터의 지지를 그 실천을 위한 동력으로, 그 지속을 위한 지렛대로 활용할 수 있다. 「DMZ

세계평화공원」이 남북 간 화합과 신뢰·협력은 물론, 한반도를 넘어 동북아 평화와 공동번영, 국제우호와 선린을 증진시키는 공간이 될 수 있음을 적극 설득·홍보해야 한다.

5. 「DMZ세계평화공원」 추진방안

가. 규모 및 형태

DMZ 내 군사분계선(MDL)을 가운데 두는 제한된 규모의 「DMZ 세계평화공원」을 조성하고, 남북 양측으로부터 「DMZ 세계평화공원」에 이르는 통로를 개척한다. 현재의 남북관계 상황을 고려할 때 「DMZ 세계평화공원」이 DMZ 내에 상당한 범위의 면적을 차지할 경우 북한이 호응할 가능성은 높지 않을 것이다. 특히 군사적 측면에서 남북 양측에 부담이 될 것이며, 환경·생태·문화적으로도 문제를 야기할 수 있으므로, 제한된 작은 범위에 「DMZ세계평화공원」을 조성한다.

공원인 만큼 「DMZ 세계평화공원」의 입지로서 녹지 가운데 선정하되, 비림지가 입지로 선정될 경우에는 「DMZ 세계평화공원」 조성 과정에서 산림조성을 실시한다. 산림조성은 국민성금운동을 통해 추진하도록 하되, 식수는 가능한 한 남북 간 합의를 통해 남북한 주민들이 함께 실시하도록 한다.

나. 시설물

「DMZ 세계평화공원」 내에 시설물을 조성하는 과정에서 지켜야 할 첫 번째 원칙은 가능한 한 남북한의 인력이 처음부터 함께 작업하도록 하여, 동 사업이 추구하는 남북한 신뢰회복이 사업초기부터 실현되도록 하고 동시에 전 세계적으로 주목을 받도록 해야 한다는 점이다. 두 번째 원칙은 「DMZ 세계평화공원」 내에는 6·25전쟁 관련 국가들, 나아가 전 세계시민이 모두 함께 평화를 염원하고 전쟁을 반성할 수 있는 상징적인 기념물만 건립하고, 기타 인공적인 시설물의 설치를 최소화한다는 점이다.

다만 남북한 공동 관심사의 분야에서, 남북한 간의 인적 접촉과 교류가 활발하게 일어날 수 있는 방향으로 협력센터의 조성은 고려해 볼만하다.

한편 기념물 건립 시에는 「DMZ 세계평화공원」의 의미를 전 세계적으로 확산시키기 위해 기념물을 국제공모형식을 통해 선정하도록 한다. 6·25전쟁 당시 피아로 나누어 싸웠던 모든 국가가 함께 기념할 수 있는 내용으로 건립하되, 평화와 환경보호 관련 회의를 개최할 수 있는 컨벤션기능을 포함하도록 한다. 한편 「DMZ 세계평화공원」 조성(접근통로 포함) 전 과정을 환경 친화적으로, DMZ의 자연환경을 가능한 그대로 보존하는 방향으로 추진해야 함은 두 말할 나위가 없다.

다. 소재지

「DMZ 세계평화공원」의 소재지는 가능한 한 많은 사람들이 방문하여 평화의 가치를 새기고 평화를 염원할 수 있는 지역에 입지하도록 한다. 남북한 간에 합의가 쉽다고 하여 접근성이 현저히 어려운 지역에 입지케 하여 방문이 어렵고 상징성만 가지게 해서는 「DMZ 세계평화공원」 조성의 의미가 퇴색될 것이다. 「DMZ 세계평화공원」 소재지 선정 시 기준을 제시하면 <표 2>와 같다.

<표 2> 「DMZ 세계평화공원」 소재지 선정 기준

- ① 한반도 긴장완화와 평화염원을 상징할 수 있는 지역성
- ② 환경 친화적 소재지에 걸 맞는 주변의 자연환경성
- ③ 배후 도시로부터의 접근성
- ④ 기존 사회간접자본시설의 활용성
- ⑤ 국토균형발전을 위한 적합성
- ⑥ 한반도 공간구조를 회복하는 남북연결의 용이성
- ⑦ 향후 남북 경제·사회·문화·환경분야 교류협력을 촉진할 수 있는 입지성
- ⑧ 향후 동북아 및 세계인의 교류거점으로 역할 할 수 있는 입지성 등

이러한 공간의 대상지역으로 지형의 특성상 서해안 및 서부 평야지대, 중부 구릉지대 및 중서부 산악지대, 동부 산악 및 동해안지대로 구분할 수 있는 바, 그 지대별 특성은 다음과 같다.

첫째, 경의선축상 장단지역을 중심으로 한 서해안 및 서부평야지대이다. 한강 하구와 임진강 수계지역으로 경기 북부지역인 이 지역의 특징은 파주-문산-개성축, 의정부-동두천-연천축, 양주-포천-철원축으로 이어지는 철도 및 교통망을 이루면서 분단 이전 우리나라에서 개발이 많이 진행된 지역이다. 파주, 연천 일대는 남북통일에 대비하기 위한 남북교류 및 경제협력을 위한 북방교류거점으로 계획되고 있다. 경의선상의 장단 지역은 평야지대로서 도로, 철도 및 수로를 활용할 수 있어 교통이 편리하며, 일산 및 개성 등 기존 도시와 인접하여 남북 및 국제적 교류, 그리고 배후지원에 유리하다. 서울과 평양으로부터의 접근성이 용이하여 세계적 공원의 소재지로 유리할 수 있다. 다만 북한의 입장에서 군사적으로 민감한 지역이고 유사 시 주 남침로임에 비추어 이 지역에서의 공원 조성에 부정적일 수도 있다.

둘째, 경원선축상의 철원지역을 중심으로 한 중부 구릉지대 및 중서부 산악지대이다. 철원-화천-양구로 이어지는 지역으로 과거 철원-김화-평강에 이르는 철의 삼각지대, 평강평야, 경원선 철도, 금강산 전철이 지나던 지역이었으며, 현재는 평화의 댐, 용화산, 파로호, 수입천, 금강산의 육로 관문 지역으로 자연경관과 관광부분의 잠재력이 매우 큰 지역이다. 이 지역에 국제적 시설물이 조성될 경우 국토의 균형발전에 기여할 수 있다. 「DMZ 세계평화공원」이 조성되고 향후 남북관계가 개선될 경우, 경원선과 금강산선의 복원으로 연계될 수 있다. 북한강 상류지역 (평화의 댐-금강산댐 사이)의 경우 생물다양성이 높고, 천변의 군사시설물이 상대적으로 덜 밀집되어 협력의 가능성이 높고, 향후 UNESCO 접경생물권보전지역으로의 발전 가능성도 있다. 다만 서울, 평양 등 기존 도시와 떨어져 있으며, 주변 산악 지형의 영향으로 배후도시 건설이 곤란하다는 단점이 있다.

셋째, 동해선축을 중심으로 한 동부 산악 및 동해안지대이다. 동해북부철도가 지나던 인제-고성지역은 설악산과 금강산이 연결된 하나의 거대한 자연공원으로서 수려한 산과 해변을 소유하여 관광지로서 개발 잠재력이 높은 지역이다. 지리적으로 서울, 평양과 원거리에 있으므로 상호 개방 및 교류에 따른 사회적 파급효과가 비교적 크지 않다. 동해선 철도·도로가 통과하는 DMZ 내 지역은 이미 금강산관광으로 활용된 바 있으며, 남북한의 산으로 둘러싸여 쌍방으로부터 군사적 통제가 용이하여 DMZ의 평화적 이용에 따른 안보상의 영향도 상대적으로 크지 않다. 이 지역에 국제적 시설물이 조성될 경우 국토의 균형발전에 기여할 수 있다. 그러나 환경오염·파괴에 민감한 지역임과 동시에, 접근성이 떨어져 이를 위해서는 양양 국제공항의 효율화, 국제항과 배후 도시의 건설, 수도권을 잇는 동서축의 고속교통망 확충 등 운송 네트워크의 형성과 정보통신의 국제화가 절실히 필요하다.

「DMZ 세계평화공원」의 소재지는 이상을 면밀히 검토한 바탕 위에 확정하되, 우선 복수의 지역을 후보지역으로 예비확정 해야 할 것이다. 「DMZ 세계평화공원」 소재지의 최종 선정은 남북 간의 합의에 이루어져야 하며, 「정전협정」의 당사자인 미국과 유엔, 중국의 입장도 고려해야 할 것이다.

라. 역사·문화·생태관광과 연계

「DMZ 세계평화공원」이 인근 남북 양측의 DMZ 및 접경지역에 위치한 역사·문화·생태적 자원과 연계될 수 있는 방향으로 입지를 선정하고 조성하여 북한의 호응도를 제고한다. 경제적으로 어려운 북한의 상황에서 「DMZ 세계평화공원」의 방문객이 단순 방문보다, 인근 북측 접경지역을 대상으로 하는 역사·문화·생태관광의 실시를 통해 외화획득의 가능성이 높을수록 동 사업에 대한 호응은 커질 것이다. 이는 우리 측에 계도 마찬가지로일 것이다.

마. 관리권

「DMZ 세계평화공원」의 소재지가 DMZ 내이므로 「정전협정」의 한 당사국인 유엔(미국)과 중국의 양해아래 남북한이 공동으로 관리하는 방안, 남북한 모두가 회원국인 유엔이 관리하는 방안 두 가지를 상정할 수 있다. 그 중에서 유엔이 관리하되, 유엔의 양해 및 위탁 아래 남북한이 관리의 상당부분을 담당하는 방안이 바람직하다.

유엔의 양해 아래 「DMZ 세계평화공원」 관리의 상당부분을 남북한이 담당함으로써 자주성을 높이고, 남북 간 상호 신뢰감을 확산할 수 있기 때문이다. 또한 향후 DMZ 내를 대상으로 하는 다른 DMZ 평화적 이용방안이 남북 간에 합의될 경우, 「DMZ 세계평화공원」의 사례를 바탕으로 남북한의 관리권을 제고하는 방향으로 추진할 수 있을 것이다.

바. 고려사항

북한에 대하여 「DMZ 세계평화공원」이 가지는 정치, 군사, 경제, 문화, 환경적의 의의를 설명하고 그 호응을 촉구한다. 천안함과 연평도 도발, 개성공단 운영상의 문제가 모두 갈등과 대립의 상징인 DMZ와 연계선상에 있는 만큼, 이러한 문제해결을 위한 디딤돌로, 남북관계상 새로운 지평을 열기 위한 물꼬로 동 사업에 대한 북한의 호응을 촉구한다. 새로운 남북관계 형성을 위해서는 갈등의 상징인 DMZ를 평화적으로 이용하기 위한 양측의 결단이 필요함을 북한에 설득한다.

북한이 「DMZ 세계평화공원」에 호응하지 않을 경우, 지속적으로 동 사업의 의미와 진정성을 인지시키고 호응을 촉구하되, 경우에 따라서는 인도적 지원, 기타 남북 경협이나 교류협력과 연계시켜 호응을 유도하는 방안도 고려할 수 있다.