

# 국토이슈리포트

제 7호

2019년 6월 24일

| 발행처 | 국토연구원 www.krihs.re.kr | 발행인 | 강현수 | 주 소 | 세종특별자치시 대책연구원로 5

## 동서독 접경위원회 사례를 통해 본 남북 접경지역의 협력과제

### 요약

■ 문재인 대통령은 오슬로 포럼(2019년 6월 12일)에서 남북 접경지역 문제해결과 선제적 대응방안 마련을 위한 '남북 접경위원회' 설치를 북측에 제안

- 문재인 대통령은 '국민을 위한 평화' 구상에서 남북 주민들 간 구조적 갈등요인 해소를 위한 남북교류협력 확대를 제안
- 동서독은 1972년 '동서독 기본조약'을 체결하고 1973년 동서독의 관계 중앙부처와 서독의 접경 4개주 대표로 구성된 '접경위원회'를 설치

■ 동서독은 '접경위원회' 설치를 통해 공유하천 보호와 수자원 분야 협력, 동서독 간 (도로·철도·수로 등)의 교통·산업·환경 등의 분야에서 상호 호혜적인 협력 수행

- (공유하천) 동독에서 서독으로 흐르는 엘베강(Elbe) 등의 공유하천이 오염되자 이 문제를 계기로 수자원·에너지 분야, 자연재해 방지 등을 협의
- (교통·산업 분야) 동서독 기본조약을 통해 사회간접자본의 공동 개발·이용에 관심을 두고 동서독 주민이 왕래할 수 있는 통과지점을 설치하는 등 도로·철도·수로 등의 교통·산업 분야에서의 협력
- (생태 네트워크) 30여 년간 이용이 제한된 그뤼네스반트(Grünes Band, 독일어로 '그린벨트'란 말로 비무장화된 동서독 국경)는 지속적·안정적인 생태 네트워크 보전을 위한 통합적인 관리정책의 수행결과로 독일의 대표적 환경협력 모범사례
- 중앙정부와 지방자치단체 간의 명확한 역할 분담과 지역사회 간 유기적 협력체계 보유

■ 독일의 '접경위원회' 협력사례를 통해 '국민을 위한 평화'(Peace for People) 달성을 위한 상호 호혜적인 '남북 접경위원회' 추진 필요

- 접경지역을 평화적으로 이용하고 관련 정책 방향을 수립하기 위해 '남북 접경위원회'를 설치하고 이를 통해 남북 접경지역의 보전·개발·관리의 기본방향 제시 필요
- 환경 분야 협력으로 인해 남측이 북측보다 이득이 되고 선제적 대응이 가능하다면 재정적·기술적 인센티브를 북측에 제공하는 방안 고려
- 접경지역 내 차등적 지원과 중앙정부와 지방자치단체 간의 명확한 역할 분담, 지역사회 간 유기적 협력체계 구축 필요

강민조 책임연구원

## 1

## ‘국민을 위한 평화’ 관점에서 ‘남북 접경위원회’ 필요성

## 문재인 대통령의 ‘남북 접경위원회’ 제안

문재인 대통령은 오슬로 포럼(2019년 6월 12일)에서 ‘국민을 위한 평화’(Peace for People)라는 관점 아래 남북 접경지역의 문제해결을 위한 ‘남북 접경위원회’ 설치를 북측에 제안(동아닷컴 2019)

- 📍 남북 교류협력의 중요성을 강조하면서 우선적으로 접경지역의 산불·미세먼지 대책 등을 아우르는 다양한 분야에서의 남북 대화기구 설립의 필요성 제시
- 📍 DMZ(Demilitarized Zone; 비무장지대)와 접경지역에서 산불·병충해·가축전염병 발생 시 남북이 신속하게 공동 대처할 수 있는 남북 공동기구 구상 필요
- 📍 강원도 산불 발생(2019년 4월) 시 DMZ에 헬기 투입 등이 불가해 진화에 어려움을 겪었으며 최근에는 북한의 아프리카돼지열병이 비무장지대를 통해 국내로 전염될 위험이 있었음
- 📍 남북 접경수역의 홍수피해 방지, 중국어업 조업권 문제 관리, 접경지역의 말라리아 방역, 산불·산사태 방지 등을 위한 상호 협력과 공동 대응 필요
- 📍 대북제재 상황에서 우선적으로 실현가능한 남북 교류협력방안과 추진사업을 제시할 필요

## ‘동서독 기본조약’(1972년)에 따라 설치된 ‘접경위원회’를 모델로 제시

서독은 접경지역에 대한 지원과 함께 동서독 합의에 따라 접경위원회를 설치해 접경지역의 환경 보전·관리·개발을 위한 동서독 간 협력을 추진(손기웅 2008)

- 📍 낙후된 서독 접경지역 발전을 위해 ‘접경지역지원법’(Zonenrandfoerderungsgesetz)을 제정(1971년)해 세제혜택, 공공사업 우선발주, 기반시설 개발 등 지원정책을 추진
- 📍 동서독은 ‘동서독 기본조약’을 체결(1972년)하고 동서독의 관계 중앙부처와 서독의 접경 4개주 대표로 구성된 ‘접경위원회’를 설치(1973년)
- 📍 접경위원회의 주요 임무: ① 동서독 간 접경을 명확히 구분하고 필요할 경우 접경선을 수정 보완하거나 관련 자료 수집 분석, ② 접경 관련 수(水)경제, 에너지 공급, 환경피해 극복 등의 문제 규율
- 📍 양국 간 경제수준·견해 차이 등으로 실질적 협력이 어려운 경우에는 서독이 비용을 부담하거나 기술을 제공하는 방식으로 협력사업 전개
- 📍 동서독 접경위원회는 접경 인근지역에 거주하는 동서독 주민들에게 상호이익이 되도록 낙후한 지역여건으로 인해 발생하는 문제 해결에 기여

## 2 동서독 접경위원회 협력사례

### 동서독의 공유하천 보호와 수자원 분야 협력의 지속적 노력

동독에서 서독으로 흐르는 엘베강(Elbe) 등의 공유하천이 오염되자 이 문제를 계기로 수자원·에너지 분야, 자연재해 방지 등을 협의(손기웅 2008)

- ① 동서독 간 입장 차이로 제한적으로 협력 추진: ① 접경지역에서의 손상 극복을 위한 기본원칙에 관한 서독 정부와 동독 정부 간 합의(1973년)(손기웅 2008), ② 공유하천의 증축과 정리 그리고 그에 관련된 수경제시설 원칙에 관한 서독 정부와 동독 정부 간 합의(1973년)(손기웅 2008), ③ 뢰덴강(Röden)의 수질을 개선하기 위한 쏬네베르크(Sonneberg, 동독 위치)시의 하수 배수·처리와 관련된 문제에 대한 규정을 서독 정부와 동독 정부 간 합의(1983년) 등
- ② 환경보호기본협정(1987년)에 따라 수자원 교류협력이 본격적으로 추진됨으로써 환경보호 분야 (하천보호, 대기정화, 산림훼손 방지, 폐기물 처리 등)에서 협력을 추진하기로 합의
- ③ 통일 이전 극도로 오염되었던 엘베강은 서독이 주도적으로 동독과의 협력을 추진해 오염물질을 제거하고 새로운 생태계 조성을 위해 노력한 결과 환경이 복원(<그림1> 참조)

<그림 1> 동서독 공유하천 복원 협력사례: 엘베강(Elbe)



출처: 강민조 외 2018, 109.

## 동서독 주민들이 교류할 수 있는 통과지점 설치 등의 교통·산업 분야 협력

동서독 기본조약을 통해 사회간접자본의 공동 개발·이용에 관심을 두고 동서독 주민이 왕래할 수 있는 통과지점을 설치하는 등 도로·철도·수로 등의 교통·산업 분야에서의 협력(경기개발연구원 2017)

- ② 교통 분야 협력의 전제사항: ① 서독 정부가 서독과 서베를린을 연결한다는 원칙, ② 서독에서 거의 모든 재정을 부담, ③ 미국 등 4개국이 동서독의 관계 개선을 반대하지 않고 지원
- ② 동독 자동차산업의 부활, 폐기물 처리에서 대체에너지 생산지로 전환한 일렌베르크(Ihlenberg), 동서독을 연결하는 미텔란트(Mittelland)의 운하교통 활성화 등 산업·에너지·교통 분야에서 협력이 이뤄짐
- ② 동서독 협력을 통한 관계 개선은 감성적 차원이 아닌 합리적 판단과 이성적 행동을 기반으로 이뤄졌으며 양자 관계를 벗어나 유럽이라는 보다 큰 틀에서 성사

## 그뤼네스밴트(Grünes Band; 그린벨트)를 통한 '철의 장막'이 '생명선'으로 전환

30여 년간 이용이 제한된 그뤼네스밴트는 지속적·안정적 생태 네트워크 보전을 위한 통합적인 관리정책의 수행결과로 독일의 대표적인 환경협력 모범사례

- ② 통일 직후 민간환경단체 '분트'(BUND)가 정부지원을 받아 그뤼네스밴트 보전사업을 주도했으며 현재는 (구)접경지역의 생태자원이 잘 보전돼 있어 지역발전협력의 장으로서의 가치를 지님
- ② 그뤼네스밴트는 녹색 띠 형태로 엘베강(Elbe) 생물권보전지역, 하르츠(Harz)국립공원 등 150여 개 보호지역을 연결하는 생태 네트워크로서 600종 이상의 국가 위기·희귀종들이 서식(환경부 2014)
- ② 독일연방환경부, 관련 연방주, 민간단체들이 유럽 그린벨트 협력의 주도적인 역할을 수행함으로써 문화·역사적, 자연·생태적, 관광자원의 가치를 지님(환경부 2014)

〈표 1〉 환경협력을 위한 그뤼네스밴트(Grünes Band) 거버넌스 행위자

행위자 집단		주요 행위자
공공부문	연방정부	자연보전·재정·농업·교통 등 관련 연방부처와 유관기관 [예: 환경부(BMU), 자연보전청(BfN), 재정부(BMF)]
	주정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5개 신연방주 [작센(Sachsen), 튀링겐(Thüringen), 작센 안할트(Sachsen-Anhalt), 브란덴부르크(Brandenburg), 메클렌부르크포어포메른(Mecklenburg-Vorpommern)]</li> <li>• 4개 구연방주 [바이에른(Bayern), 헤센(Hessen), 니더작센(Nieder-Sachsen), 쉘레스비히홀슈타인(Schleswig-Holstein)]</li> </ul>
	지방정부	38개 군(Kreise), 다수의 면, 동(Gemeinden)
환경 NGO		e.g. BUND, NABU (연방/주/지방), 재단
지역공동체		지방협회, 토지 이용자, 토지 소유자

출처: 심숙경 2015.

# 3

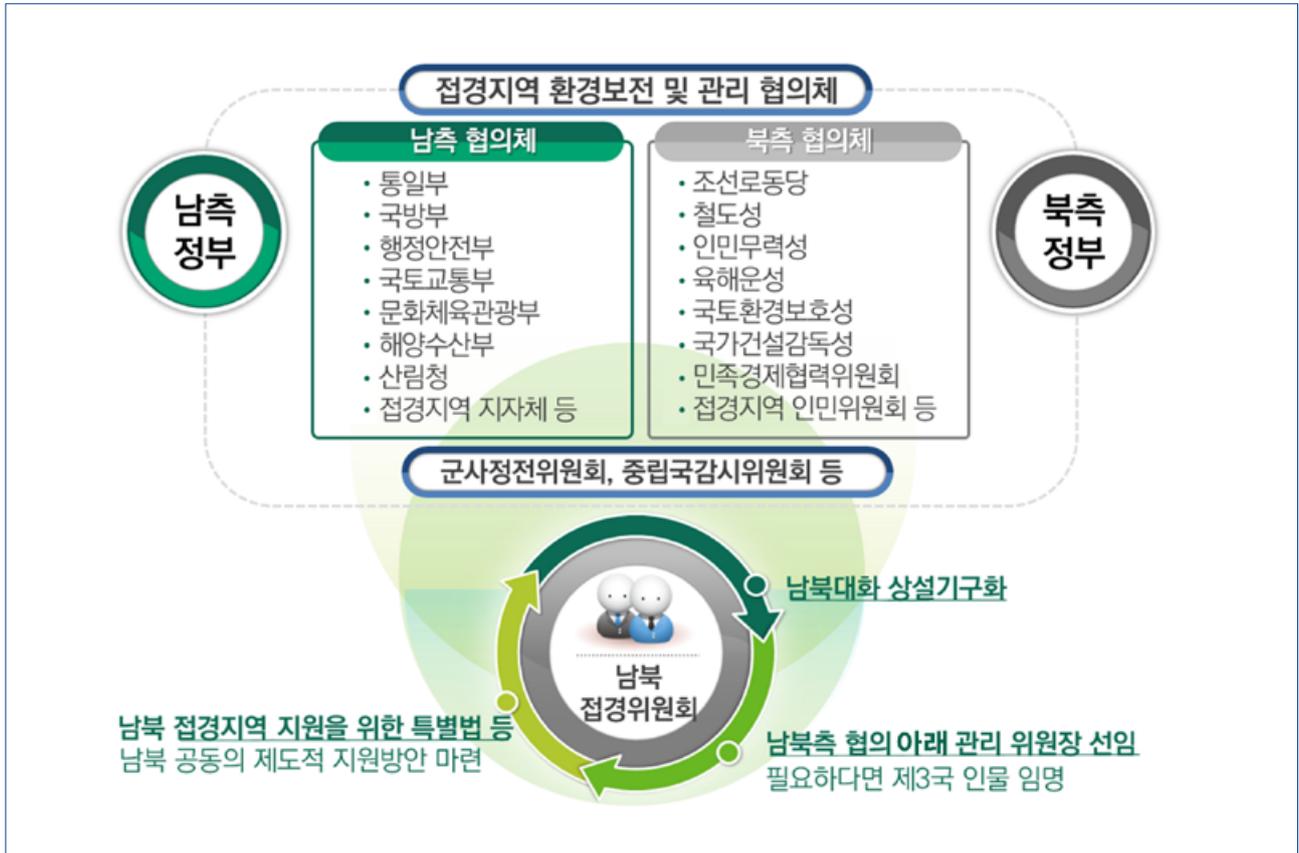
## 독일의 사례가 남북 접경지역에 주는 시사점

### 남북대화의 상설기구로서 '남북 접경위원회' 설치 필요

접경지역을 평화적으로 이용하고 관련 정책을 수립하기 위해 '남북 접경위원회'를 설치하고, 이를 통해 남북 접경지역의 보전·개발·관리와 관련한 기본적인 방향 제시

- ④ DMZ·접경지역의 생태·환경적 차원에서 관리·보존 방안, 남북 공동수계(한강하구·임진강·북한강 등)의 관리와 수해 등 재해방지 문제, 개성공단과 남측 접경지역 간의 남북 산업·에너지 협력 문제 등을 다루는 종합적 기구 필요
- ④ 접경지역의 잠재력(생태·환경, 평화, 역사·문화 등)을 극대화하고 낙후한 접경지역의 발전을 통해 지역 주민에게 실질적 도움이 가능해야 함
- ④ 남북 공동 상설기구로서 '국민을 위한 평화'라는 관점에서 국제적인 평화의 가치를 강화하는 방향으로 '남북 접경위원회'의 추진체계 구축
- ④ 남북 간 협력 관련 사항의 문서화, 남북협력 시 발생가능한 사안에 대해 협의문 작성, 남북 공동의 접경지역 지원을 위한 특별법 등의 제도적 추진방안 마련 필요

〈그림 2〉 남북 접경위원회 추진체계(안)



자료: 강민조 외 2019.

## 상호 호혜적인 남북협력 시에 재정적·기술적 인센티브를 북측에 제공하는 방안

임진강·한강하류와 같이 남북 공유하천의 경우에는 남북협력 시 남측이 북측보다 이득이 되는 상황이므로 재정적·기술적 인센티브를 북측에 제공하는 방안 마련

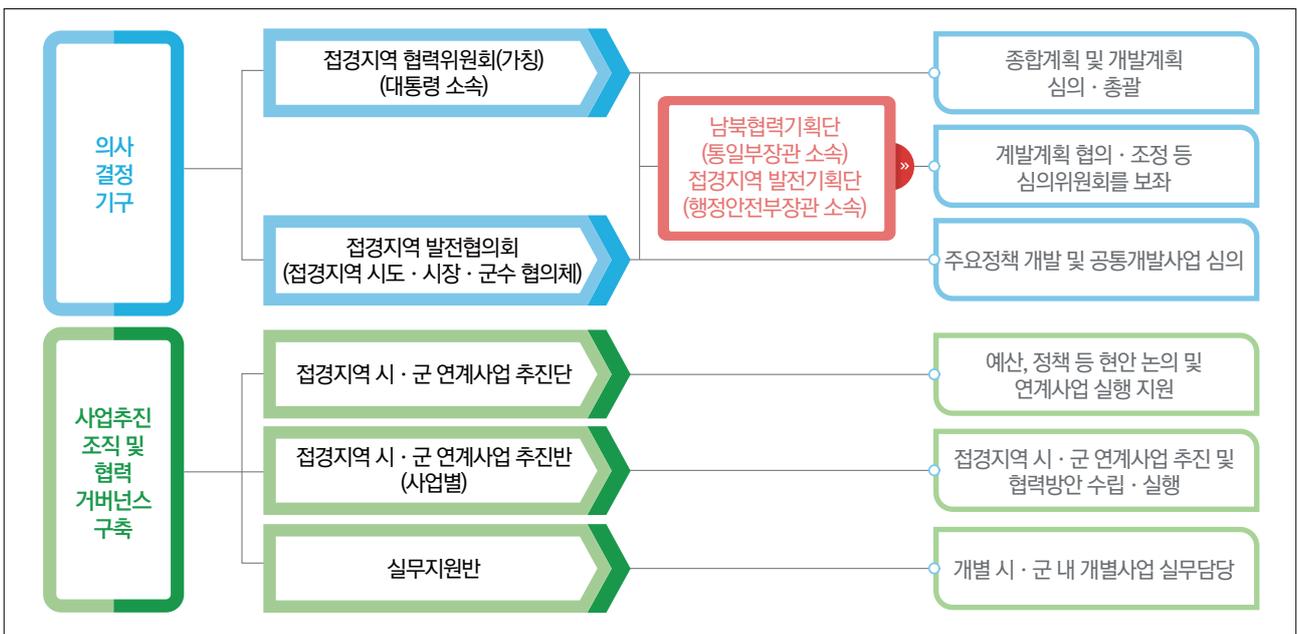
- ☉ 동서독의 공유하천 협력사례는 환경보호 목적을 표명했으나 동서독 간 경제적·환경적 차이와 정치적 관계 등으로 실질적이고 장기적인 협력체계를 구축하는 데 제약
- ☉ 서독은 협상 초기에는 동독에게 '오염자부담원칙'을 요구하다가 결국에는 서독의 연방정부와 지방정부가 비용을 부담하고 기술 이전 조건을 제시함으로써 협력방안 마련(통일한국 2014)
- ☉ 남측이 지형적으로 하류에 위치한 상황에서 수질관리·홍수방지 등 남북 환경협력으로 인해 남측에 이득이 되고 선제적 대응이 가능하다면 재정적·기술적 인센티브를 북측에 제공하는 방안 고려

## 중앙정부와 지방정부 간 역할 분담과 지방자치단체 간 협업 필요

남북 접경지역 내 차등적 지원, 중앙정부와 지방자치단체 간의 명확한 역할 분담, 지역사회 간 유기적 협력체계 구축을 위한 거버넌스 구축 필요

- ☉ 서독은 상설적인 대화기구를 통해 중앙정부와 지방정부 간 역할을 분담하고 중앙정부·지방정부·지역사회 간 유기적 협력체계를 구축했을 뿐만 아니라 접경지역의 경제력에 따라 네 개 지역으로 구분해 차등적으로 지원(손기웅 2008; 통일한국 2014)
- ☉ 독일 통일과정에서 62개의 지방자치단체가 자매결연을 통해서 행정·주민 통합을 실현함으로써 상호 이해와 공동체 회복에 기여(경기개발연구원 2017)

〈그림 3〉 접경지역 거버넌스 구축방안



자료: 강민조 외 2019.

# 4 남북 접경위원회의 추진과제

## '남북 접경위원회' 설치를 통한 환경·인프라·관광·산업 분야의 남북협력을 단계적으로 추진

'국민을 위한 평화'라는 관점에서 '남북 접경위원회' 설치를 통한 접경지역과 접경수역 관련 남북 공동 협력이 가능한 추진과제 제시

- ② 평양공동선언(2018년 9월 19일)<sup>1)</sup>에서 남북 간 정상은 남북경협을 위한 DMZ 접경지역계획과 서해경제공동특구·동해관광공동특구, 남북 철도와 도로 연결, 남북 산림협력 등에 합의
- ② (남북협력 추진과제) DMZ 일원의 생태·평화·관광벨트 구축과 연계한 평양공동선언 등에 따른 동해관광공동특구, 서해경제공동특구, 남북 도로·철도 연결과 현대화, 산림·수자원 협력사업 등
- ② 남북 관계 변화와 북측의 비핵화에 따른 남북협력 초기·확대·심화 단계별 사업 추진 필요

〈표 2〉 남북협력사업의 단계별 추진과제

구분		남북협력 초기	남북협력 확대	남북협력 심화
국내 차원	추진체계 구성	추진위원회 구성	공공·민간과 컨소시엄 구성	민간과의 컨소시엄 가동
	제도적 준비	기존 관련법 개선방안 검토	기존 관련법 개정 및 특별법 제정 검토	특별법 제정
	계획의 수립	남북 공동조사 계획·추진	남북 공동의 남북협력사업 계획수립	남북 공동의 남북협력 사업 계획추진
남북 차원	추진체계 구성	남북공동 추진체계 구성 협의	공동추진체계 가동	공동추진체계 확대(민간 부분)
	주요 사업추진	시범조사사업 실시	남북협력 사업 추진 (대북제재 해소 이전 가능한 남북협력 분야)	남북협력사업 확대 (대북제재 해소 이후 남북교류 협력 확대 가능한 분야)
	사업의 운영	DMZ 출입관련 협의	남북협력 시범사업 추진 군사적 보장 및 사업 공동운영	남북협력 시범사업 확대 및 본 사업 추진
국제 차원	국제기구와의 협의	국제적 공감대 형성	국제기구 참여	국제기구·국제연구기관과의 확대
	주요 사업추진	시범조사사업 부분 참여	본 사업 일부 참여	본 사업 참여 확대
	기타 고려사항	북한 내 기존 국제기구 활용	모범적인 국제 협력사례 활용	국제적 협력사업 확대

1) 평양공동선언(2018년 9월 19일)의 군사분야합의서 1조 1항에서 남북은 '상대방을 겨냥한 군사훈련·무력증강 문제' 등에 대해 남북군사공동위원회를 가동하여 협의해 나가기로 합의함(최용환 2019).

〈표 3〉 남북 접경지역 추진과제

추진과제		남북협력 초기	남북협력 확대	남북협력 심화
DMZ 생태·문화· 관광벨트	생태(양구, 고성 등)	• DMZ 남측 생태·문화·평화 관광지구 거점 개발	• DMZ 남북측 생태·문화·평화 관광지구 거점 연계 및 공동 개발	• 남북측 관광지구 확대 및 동 해관광공동특구 연계 • 접경지역 관광벨트 서해해양 평화공원 연계(육상형-수변형 연계벨트)
	역사·문화 (철원, 연천 등)			
	평화(철원, 파주- 문산, 교동도 등)			
남북공동시장(농·수·축산물) 조성사업		• 남측 접경지역 공동시장 조성	• 북측 접경지역 공동시장 확대	• 경제적·지역 간 주민 교류활성
서해경제공동특구		• 서해 접경수역의 남북협력 배후 거점지구 조성	• 남북측 서해 접경수역 경제 특구 조성	• 인천-해주-개성-강령 연계 경제공동특구 조성
동해관광공동특구		• 남측 접경지역 개발	• 남북 공동개발·인프라 조성	• 설악산-금강산-원산-백두산 관광벨트 조성 • DMZ 관광벨트 연계
산림협력사업 (산림병충해방역, 산림녹화 등)		• 개성지역 산림녹화 • 북측 산림병충해 지원	• 개성 및 접경지역 산림녹화 • 남북 산림병충해 공동방역	• 북한전역 사업 확대 • 남북측 산림병충해 공동방역 확대
남북수자원협력사업 (DMZ 평화의 강)		• 남북 공동수역 관리 계획수립	• 임진강 및 북한강 공동수역 활용	• 남북 공동수자원 활용 확대
남북 철도·도로 연결 및 현대화 사업		• 남측 동서간 도로 및 철도건설 • 남북 연결 도로 및 철도 공동 조사	• 남북측 접경지역 연결 인프라 조성	• 남북 연결 인프라 조성 및 확대 • 현대화 사업
남북경협사업 재개 및 확대·발전 (개성공단, 금강산 관광사업 등)		• 개성공단 및 금강산관광 사업 재개 기반 마련	• 개성공단 및 금강산관광 재개	• 개성공단 및 금강산관광 확대

출처: 강민조 외 2017, 69 수정 및 보완.

☑ 참고문헌

강민조·임용호·강호제·양진홍·오호영. 2019. 경기북부 접경지역의 균형개발을 위한 종합 발전구상과 실천방안 연구(Ⅱ). 세종: 국토연구원 (미발간 자료).

강민조·임용호·강호제·유현아·최용환. 2018. 경기북부 접경지역의 균형개발을 위한 종합 발전구상과 실천방안 연구(Ⅰ). 세종: 국토연구원.

강민조·임용호·유현아. 2017. 통일대비 남북 접경지역 국토이용 구상: 남북협력 추진과제를 중심으로. 세종: 국토연구원.

경기개발연구원. 2017. 남북한 접경지역 SOC 공동개발 및 이용에 관한 연구: 독일경험을 중심으로. 수원: 경기개발연구원.

동아닷컴. 2019. 문대통령 "평화로 뚜벅뚜벅 갈 것...트럼프·김정은 대화의지". 6월 12일, www.donga.com/NEWS/View?gid=95965993&date=20190612 (2019년 6월 18일 검색).

손기용. 2008. DMZ 평화적 이용방안: 비판적 고찰과 실천적 추진방안. 춘천: 강원발전연구원.

심숙경. 2015. 독일사례로 본 DMZ 관리의 미래. 2015 행사부 지역발전정책연구모임, 1월 21일. 세종: 행정안전부.

최용환. 2019. 문재인 대통령, 오슬로·스톡홀름 연설의 의미와 과제. 이슈브리프 130호. 서울: 국가안보전략연구원.

통일한국. 2014. 독일의 경험은? "동서독 접경위원회처럼 상설 대화 기구가 필수적이죠.10월호, http://unikorea21.com/?p=5257 (2019년 6월 18일 검색).

환경부. 2014. DMZ 생물다양성 보전과 평화..국제 전문가 머리 맞댄다, 10월 8일. 보도자료.