

# ‘접경지역지원법 전부개정안’ 입법의견서

녹색연합  
GREEN KOREA UNITED

## ■ 취지와 배경

민통선을 포함시킨 개정안은, 4대강을 넘는 DMZ개발의 시작입니다.

정부, 한나라당, 민주당이 대표발의 한 3개 개정안은 민간인통제구역(이하 민통선)을 접경지역으로 포함시키고 있습니다. 현행 접경지역지원법은 민통선 내부 집단취락지역 등을 이미 접경지역지원의 대상으로 규정하고 있습니다. 민통선 내부는 11개의 마을이 형성되어 있습니다. 그 면적이 전체 1%도 되지 않는 공간으로 이번 개정안이 통과되면 나머지 99%의 공간을 접경지역개발의 법적 근거 대상지역이 됩니다. 현재는 군사시설보호구역으로 지정되어 있습니다.

DMZ와 민통선은 국제사회가 주목하는 생태보고이자 냉전이라는 문화역사의 현장입니다. 현존하며 잠재된 가치는 인류적 자산으로 손색이 없습니다. 지구 안에 인간의 경제활동과 생활이 60년 가까이 중지된 채 300km가까이 벨트로 연결된 온대림은 DMZ와 완충지대로서의 민통선이 유일합니다. 이런 지역을 개발의 대상으로 법적근거를 만들어주는 것이, 바로 접경지역지원법의 적용범위 확대로 시작됩니다.

접경지역지원법 개선을 위한 우선과제입니다.

현행 접경지역지원법문제는 국토기본법, 수도권정비계획법, 군사기지 및 군사시설보호법이 상대적 하위법률로서 적용되는데 있습니다. 또한 재원 조달방안이 조세 및 일반회계로의 전입으로 국한되어 있어, 체감되는 실질적 지원혜택이 미비한 면이 있습니다. 규제와 재원조달방안의 개선방향이 개정되어야 할 핵심과제입니다. 공간의 확대로 해결되는 문제가 아닙니다. 지난 법률심사단계에서 행전안전위원회 수석전문위원은, 접경지역이 확대되면 지원이 분산되어 실제 낙후지역에 대한 지원이 감소할 우려가 있다는 점을 밝혔었습니다.

위 두 가지 핵심과제에 대한 효율적인 개선은, 현행법에 근거하여 집행된 예산과 사업에 대한 진단이 우선과제입니다. 정부차원의 지원 부족범위를 체크하고 국회에서 부처 간 협의를 조율해야 합니다. 더불어 지자체는 그동안 지원받은 예산사용내역과 분석에 따른 개선방안을 제시하여야 할 것입니다. 그러나 행정안전부와 관련부처, 지자체들은 집행내역을 공개하지 않고 있을 뿐 아니라, 단위사업의 평가서 하나 만들어내지 못하고 있습니다. 행정안전위원회는 이러한 주요흐름을 법안심사과정에서 충분히 검토해야 할 것입니다.

## ■ ‘접경지역특별법’ 민간인통제구역 포함에 관한 의견

### 1. 비무장지대(DMZ)와 민통선 보전의 핵심은 정부의 역할

생태계의 보고로 거듭나고 있는 DMZ와 민통선에 접근하기 위해 가장 중요한 것은 정부의 역할입니다. 정전협정에서 평화협정이 체결되는 단계 이전까지 이런 관점은 명확하고 뚜렷합니다. 현재 DMZ의 직접적 실제구역인 ZONE 안쪽은 물론이고 전이+완충지역인 민통선(CCL:Civilian Control Line) 구역까지 민간인의 행위가 대부분 배제되거나 제한되어왔습니다. 국방부를 비롯한 한국 정부가 배타적으로 관리하는 지역으로, 보전을 위한 실질적 대응과 조치의 핵심은 전적으로 정부에게 달려있었습니다.

서부전선과 중부전선 일부에서 농업활동을 하는 것을 제외하면 민통선부터 민간인의 활동은 거의 제한되어 있고, 정부의 각 소관 부처가 DMZ와 민통선을 어떻게 관리할 것인지 대책 마련이 보전의 핵심이나, 아직까지 진척 없이 개발과 훼손의 소용돌이에 내몰려져 있는 상황입니다. 지금까지 정부는 공식적인 자리에서 대통령이 직접 DMZ를 국제적인 보전지역으로 지정하여 관리하자고 천명하여왔습니다. 그러나 실제 현장에서는 이런 원칙과 기준은 제대로 집행되지 못하고 있습니다.

정부의 역할에서 가장 중요한 으뜸은 원칙과 기준을 마련하고 이를 엄격하게 적용하는 것입니다.

## 2. 실패의 교훈

오히려 DMZ와 민통선에 이해가 있는 여러 부처들은 스스로가 무엇을 어떻게 할지 통합적인 원칙과 기준을 제대로 마련하지 않은 채 시류에 따라서 포퓰리즘적 성격의 이용계획만 제출하여왔습니다. 가장 최근에 대표적 사례가 행정안전부의 DMZ평화자전거길 사업이었습니다. 이 사업은 2010년 초부터 시작해 '4200억 원을 들여 민통선 지역에 자전거도로를 만들어 관광지로 활용 하겠다'는 사업이었습니다. 그러나 지난 10월 행정안전부 국정감사에서 구체적인 문제가 지적되어 장관이 급하게 현장을 다녀오는 등 허둥지둥하다가 끝내는 취소되는 해프닝을 연출하고 말았습니다. 지뢰지역에 대한 안전대책과 중동부 전선의 산악지형의 산사태 위험을 고려하지 않고 무모한 추진하다가 국회의 문제제기로 불발에 그친 사업입니다. 애초부터 행정안전부가 민통선 지역의 특성과 현황을 제대로 파악하지 않고 무리하게 구상을 전개하다가 취소된 것입니다.

이처럼 지난 2005년 이후 많은 부처가 DMZ와 민통선 지역을 대상으로 무리한 장밋빛 이용계획을 줄속으로 추진하다가 대부분 없던 일에 그친 경우가 허다했습니다. 환경부는 지난 2009년에 중동부 전선의 북한강 오작교 일원과 가칠봉 일대 등 3개소의 생태관광 시범사업을 추진하기 위해 연구용역까지 했으나, 섬세하지 못한 접근과 군과 조율 미비로 없던 일이 되고 말았습니다. 문광부와 강원도는 450억 원을 들여 고성 민통선에 DMZ박물관을 만들었으나 충분한 준비 없이 건물로 지었다가 활용에 애를 먹고 있습니다. 그런데도 강원도는 철원 월정리 전망대 앞에 평화문화광장 260억 원의 예산을 들여서 짓고 있으나 이 역시 예산 낭비와 환경파괴 논란에 휩싸여 있습니다.

정부의 이름으로 또는 정부의 예산으로 DMZ를 개발하는 계획을 마련하고 있으나 대부분의 계획이 그 부처가 DMZ와 민통선에 고유하게 해야 할 일에 대한 성찰과 전체적인 구상이 없이 즉흥적으로 접근하고 있습니다. 더욱이 사업과 관련된 주변의 실태조차 정밀하게 파악하지 않고 1차적 이해당사자인 군과의 충분한 검토와 합의 없이 서투른 사업가가 무모하게 투자하여 낭패를 보는 것처럼 접근하고 있습니다.

## 3. 단일한 보전 원칙과 기준

DMZ 보전을 위한 국내협력에서 무엇보다 시급한 것은 관리와 보전 전반에 관계되는 각 부처의 고유한 책임이 하나의 원칙, 국제적인 생태보고이자 평

화를 지향하는 문화역사의 유산을 지속가능한 보전하는 차원에서 수립되는 것입니다. 환경부를 비롯한 통일부, 행정안전부, 국토해양부, 산림청, 문화재청 등의 각각의 역할과 대응 전략, 관리 계획을 수립하는 것입니다.

지난 2000년 이후 DMZ와 민통선에서 보전적 노력을 구체적으로 실천한 경우는 중동부전선지역에서 5만ha가량의 면적을 산림유전자원보호구역으로 지정한 것입니다. 산림유전자원보호구역은 산지를 관리하는 보호수단 중에서는 가장 강력한 개념입니다. 아울러 국가차원의 자연보호구역 제도에서도 환경부의 생태경관보전지역과 함께 이용을 엄격히 제한하며 보전의 가치를 실현하는 정책입니다. 그러나 화천 백암산일대의 산림유전자원보호구역에서 지식경제부가 중심이 되어 케이블카를 중심으로 화천개발특구 사업이 추진되어 보전에 대한 논란이 이어지고 있습니다. 현존하는 법 제도에서는 가장 강한 보전 적 대응이 민통선에서 이루어지고 있지만, 개발 압력을 어떤 식으로도 막을 수 있는 장치가 없는 상황입니다.

행정안전부는 최근의 평화자전거누리길을 겸허하게 되돌아보아야 합니다. 현재 국회에 올라와 있는 접경지역지원특별법은 불가피하게 민통선을 난개발로 몰고 가는 계획입니다. 관리계획이 없는 상태에서 민통선을 이용하는 것은 생태적 가치가 외면되는 개발로 이어지는 것입니다. 지난 시기 우리는 국토를 이용하면서 얻은 값진 교훈이 있습니다. 계획이 없는 이용은 난개발로 이어진다는 사실입니다. 행정안전부는 부처이기주의에 함몰되지 말고 환경부를 비롯한 관계부처와 충분한 협의를 하고, 시민사회와 전문가와도 충분한 논의를 거쳐서 접경개발지원법을 다듬되, 민통선 지역은 빼야 할 것입니다.

#### 4.지방정부의 과제

경기도와 강원도 등의 광역지자체는 민통선에 대한 접근에서 좀 더 종합적이고 장기적인 차원에서 접근해야 합니다. 강원도는 DMZ박물관을 비롯하여 다소 무모한 개발계획 위주로 정작 중요한 DMZ의 보전적 가치를 외면하였습니다. 수백억 원의 관광시절을 조성하면서 가장 가까운 마을 주민들에게는 아무런 경제적 혜택도 가지 않는 정책을 수립한 것입니다.

최근 지리산 둘레 길을 통해 해당 지역의 주민들은 실질적 경제혜택을 입고 있습니다. 여기서 수십억 원의 예산은 없었습니다. 오히려 지역주민과 많은 시간 대화하고 소통한 것이 전부입니다. 강원도는 DMZ와 민통선에서 시설

과 건물, 구조물에 골몰하지 말고 어떻게 하면 타 지역의 사람들이 DMZ를 방문했을 때 마을에 머물고 지역주민들에게 혜택이 돌아가게 되는지 고민해야 합니다. 신임 이광재 지사가 새로운 도정을 모색하고 있는 시기에도 DMZ에 대한 생태관광과 지속가능한 접근은 엿보이지 않고 있습니다. 모든 접근에서 주민들이 직접 참여하고, 마을이 탐방의 거점이 되고, DMZ와 민통선을 보기 위해서는 마을에서 잠을 자는 방향으로 접근이 되어야 마을이 살고 주민이 삽니다. 반면 경기도는 다소 지지부진하지만 단계별 계획을 가지고 신중하게 접근하려는 노력을 하고 있습니다. 다만 파주와 연천의 농지전용과 불법 전용에 대한 대책은 다소 소극적인 것이 안타까운 상황입니다.

민통선 사람들의 미래에 있어 기초지자체의 역할은 중요합니다. 분명한 것은 민통선과 그 주변 지역의 주민들은 수십 년 동안 국가로부터 일방적인 희생을 강요 당해왔다는 점입니다. 지금도 전체 국민에게 시혜가 돌아가는 고도의 안보서비스를 제공하는 과정에서 많은 희생을 치르고 있습니다. 그런데 이것을 극복하기 위한 대책과 노력에서 또 한 번 지역주민과 민통선 마을 사람들을 소외 아닌 소외의 현실로 빠지게 하는 것은 아닌지 고민해야 합니다. 수십조의 개발계획을 수립했지만 실질적으로는 주민들에게 이익이 돌아가는 것이 아니라 극소수의 사업자만 이익이 되는 것은 아닌지 성찰해야 합니다. 립 서비스 차원의 지역 활성화가 아니라 실제 예측가능하고 상식의 선에서 공감이 가는 지역경제 활성화 마을에 실질적으로 돈이 돌게 하는 모델로 만들어야 합니다. 이런 접근과 생태관광은 한 몸입니다. 여기에는 수십억 원의 예산도 필요 없습니다.

국방부의 역할을 다시 한 번 검토할 필요가 있습니다. 군은 DMZ와 민통선을 방어하는 역할만으로도 벅찬 것이 현실입니다. 그렇지만 민통선은 지금까지 군에 의해 배타적으로 관리되기 때문에 군의 접근과 결정이 보전으로 가느냐, 난개발로 가느냐 중요한 방향을 결정짓게 됩니다. 국방부는 이 점에 대해서 충분히 인식하고 하나하나의 민통선 관리 대책을 마련해야 합니다. 이런 노력에서 군 자체의 인력과 예산으로 부족한 점이 있다면 환경부와 행정안전부, 산림청 등 현지의 여건에 맞게 관계부처와 협력하는 노력이 필요합니다.

또한 모든 부처는 민통선에 접근하는 계획을 수립할 때 국방부와 사전 협의와 충분한 검토를 바탕으로 합의 속에 이루어져야 합니다. DMZ라는 이름이 붙은 많은 이용계획이 대부분은 국방부와 합참 등 상급부대와의 구두에 그

치는 의견교환을 합의로 이해하고 추진하는 경우가 많았습니다. 하지만 정작 중요한 것은 해당사단의 고유한 권한과 판단에 의거한 합의가 핵심입니다.

## 5. 지뢰대책

DMZ와 민통선에 시급하면서 새로운 협력과제가 있습니다. 재난과 안전 대책입니다. 누구나 알고 있지만 해결의 실마리가 없었던 문제인 지뢰가 국민들의 생명과 안전을 위협하고 있습니다. 지금껏 지뢰문제는 국방부도 힘든 문제였고, 행정안전부와 경찰도 안전관리에 부족함이 많았던 현안입니다. 더 이상 외면하지 말고 국민의 안전이 걸린 문제임을 명심하고 미확인 지뢰지대의 조사부터 착수해야 합니다.

녹색연합은 지난 9월 접경지역의 방치되고 있는 지뢰현장 47개소를 조사한 결과를 발표하였습니다. 주요 언론에 보도된 현황은 민통선 이남의 위험한 지뢰지역이 방치되고 있다는 점이었습니다. 민통선지역과 주변 접경지역의 지뢰실태에 대하여 국방부를 비롯하여 행정안전부와 산림청, 환경부 등이 합동으로 미확인 지뢰부터 조사를 해야 합니다. 도로와 민통선 인근 마을 등 주민들이 직접적으로 영향을 받을 수 있는 지역부터 시작하여 장기적으로 전체 민통선지역의 지뢰를 조사해야 할 것입니다. 군이 방어 목적으로 매설한 계획지뢰지대를 제외한 다양한 이유로 매설의 연원이 파악되지 않는 미확인지뢰지대는 정부의 이름으로 정밀한 조사와 데이터를 가지고 있어야 합니다. 이를 바탕으로 UN대인지뢰대책기구에서 공인한 '수목제거를 피하면서 지뢰를 제거하는 환경 친화적인 지뢰제거 기법'을 바탕으로 본격적인 제거에 나서야 합니다.

## 6. 산사태대책

민통선은 특수지역으로 군사 활동 이외의 행정행위는 사각지대였습니다. 그런데 기상이변이라는 지구온난화 시대에 각종 재해가 빈번해지고 있으며, 특히 행정의 사각지대인 민통선과 DMZ는 재해에 무방비로 노출되어 있습니다. 먼저 산사태입니다. 철원 김화의 성재산부터 시작하여 화천, 양구, 인제, 고성까지 중동부 전선은 산사태로 곳곳이 무너져 내리고 있습니다. 과거 60~70년대에 군 작전도로를 개설하였는데 지금에 와서 그런 도로부터 무너지고 있는 것입니다. 산림피해와 생태계훼손을 넘어서 현지에 근무하는 군인들의 안전을 위협하고 생활을 방해하고 있습니다. 현지의 부대에서 산사태로 작전도로가 끊기면, 식량과 유류 등 생필품을 헬기로 보급해야 하는 매우 어

려운 처지에 놓이게 됩니다. 아울러 폭우 시에는 생명도 위협하고 있습니다. 이런 현실은 DMZ내부의 GP로 연결된 지역도 마찬가지입니다. 다행히 지난 2008년 육군본부와 산림청이 민통선산림훼손 방지협약을 체결하여 일부 훼손지 복구 사업을 하고 있으나, 예산과 대책이 모두 상당히 부족한 상태입니다. 정부차원에서 DMZ보전이라는 관점에서 본격적으로 관심을 가지고 훼손지 전체를 생태복원 할 수 예산수립과 대책 마련이 절실한 상황입니다. DMZ내부의 산사태도 미룰 일이 아닙니다. GP진입로의 경우 노면포장이 중요한 것이 아닙니다. 도로주변의 배수처리시설을 비롯하여 산사태를 방지하기 위한 노력과 이미 발생한 산사태를 생태복원 하는 노력까지 함께 이루어져야 합니다.

이런 노력은 정부차원에서 인식하고 접근해야 하며, 일정한 시기가 되면 군사분계선(MDL : Military Demarcation Line) 이북 지역인 북측 지역에도 손길이 이어져야 합니다. 사실 DMZ 내부의 보전 대책에서 남과 북이 만나 해야 할 첫 번째 과제는 산사태로 인한 훼손지를 생태복원 하는 일입니다. 남북이 전체 DMZ에 대해 장기적인 생태계조사를 함께 하는 것도 중요합니다. 하지만 우선순위에서 첫 번째는 이미 발생한 생태계 파괴와 훼손지역을 복원하는 일입니다. 북한 측 구역은 DMZ내부까지 각종 개간과 벌채로 산림훼손이 심각하며 이주 인해 산사태가 심각한 상황입니다.

지금까지 이런 사실은 정부나 언론에서도 다루어지지 않았습니다. 국방부를 제외하면 제대로 된 정보가 없었기 때문입니다. 산사태 대책은 지금 당장 우리 앞을 배회하는 DMZ와 민통선의 피하고 싶은 유령입니다. 외면하지 말고 적극적인 대책과 노력을 세워야 합니다.

## 7. 산불대책

더불어 심각할 수 있는 것이 산불입니다. 잠재되어 있지만 방치하면 생태계를 단숨에 앗아가는 것은 물론이고 현지에 근무하는 장병들이 생명까지도 위협할 수 있습니다. 현재 국가 차원에서 산불의 진화와 예방에서 기본적인 대책은 산림예방과 진화를 위한 FGIS(Forest geographic information system)를 체계를 기반으로 운용되고 있습니다. 한국은 산악지형이라 진화장비의 근간이 헬기인데 FGIS가 산불중앙상황실에서 운영되기 때문에 입체적인 진화작전을 벌이게 됩니다. 그런데 민통선에는 FGIS 자체가 구비되어 있지 않습니다. 그래서 봄철 건조기에 강한바람이 유입되면 산림훼손은 물론이고 장병

들의 생명도 위협할 수 있습니다. 산불이 크게 번지면 탈출로도 없습니다. 대부분의 산지가 미확인지대이기 때문입니다. 2004년 이후 남과 북 군 당국은 화공작전을 금하는 협정은 체결했습니다. 하지만 북한군은 식량공급을 위해 봄철에 DMZ 전 지역에서 밭을 일구는 화전정리 작업을 하고 있습니다. 그래서 수시로 산불이 남쪽으로 넘어 오고 있습니다. 지난 2009년 3월말에 설악산과 금강산의 중추인 백두대간과 DMZ 만나는 ZONE 내부가 모두 불타서 잿더미가 되었습니다. 남북평화공원을 거론했던 핵심구역의 상당한 면적이 숲 덩어리가 된 것입니다. 분명한 것은 기후변화로 산불위험성이 증가되는 상황에서 산불은 DMZ생태계를 단숨에 집어 삼킬지도 모른다는 것입니다. 생태계와 함께 열악한 여건에서 근무하는 장병들의 목숨까지도 위협하고 있는 상황입니다.

## 8. 협력의 과제

DMZ 보전을 위한 협력에서 1차적 과제는 정부에게 주어져 있습니다. 먼저 가장 기본적인 작업이 선행되어야 합니다. DMZ에 대한 가치를 좀 더 깊이 있게 밝혀내고 이것을 정부 먼저 인식하는 것입니다. 생태보고를 넘어 동북아 평화 나아가 인류의 평화에 어떻게 이바지하게 될 것인지에 대한 비전을 정부부터 마련해야 합니다. 이를 위해서는 먼저 DMZ와 민통선이라는 공간에 대한 정밀한 토지실태조사와 자연생태계 조사를 통한 이해가 선행되어야 합니다. 아울러 53년 7월 27일 전후에 왜 이곳이 DMZ로 되었고 지금까지 형성되어온 역사를 보전의 관점에서 지역주민의 관점에서 파악하고 정리하는 작업도 중요합니다. 이런 인식과 정보의 축적을 바탕으로 보전을 위한 실질적이고 일관된 목표와 노력이 있어야 합니다.

어떤 자리에서는 국제적인 생태보고라고 하면서, 다른 자리에 가서는 부동산업자처럼 개발의 이익을 이야기하는 이중성은 극복되어야 합니다. 국제적인 생태보고라는 이름에 걸 맞는 관리와 보전이 절실한 상황입니다.

## 9. 국회의 역할

국회는 앞서 지적한 정부의 선행과제에 대해, 깊이 있는 접근으로 검증과 방향을 조정해야 합니다. 현행 접경지역지원법이 어떤 문제가 있는지 정확한 진단이 필요한 상황입니다. 정부와 여, 야당이 발의한 접경지역전부개정안이 그런 결과를 바탕으로 최적의 결과를 향해가고 있는지는 의문입니다.



민통선을 접경지역의 대상으로 포함시키는 것은 지역주민과 지역경제에 어떤 영향을 미칠지에 대해 긍정적 효과와 부정적 영향을 검토하고 적용해야 할 것입니다. 현행 법률은 1%의 민통선 내부마을이 지원의 대상으로 포함되어 있습니다. 99%의 공간은 마을이 없는 군사시설보호구역입니다. 발의된 개정안의 적용지역범위 확대가 어떤 영향을 가져올지 신중한 검토와 토론이 필요합니다. 접경지역주민들의 피해의식과 낙후지역이라는 전제는 치유의 과정 속에서 접근해야 합니다. 단순히 지자체에 대한 예산지원과 개발범위의 확대에서 찾을 수 없습니다. 조급한 인식으로 접근하여 발생될 여러 문제에 대해 우리는 신중해야 합니다.

녹색연합은 다음과 같은 사항을 접합니다.

접경지역지원법 전부개정안과 관련해서, 적용범위의 확대에 대한 신중한 판단을 요청 드립니다. 녹색연합은 비무장지대와 민통선지역을 향한 일체의 개발흐름에 대해 대응할 것입니다. 녹색연합은 비무장지대와 민통선 지역의 바람직한 기준과 원칙을 외면하고 정치적 흥정으로 문제를 풀어가는 것은 절대 안 된다는 것을 간곡히 호소합니다.

2011년 2월 17일

**녹색연합**