

DMZ 보전을 위한 남북 환경협력 시스템

전 재 경

(한국법제연구원 연구위원)

한반도내 비무장지대(DMZ:demilitarized zone)의 환경을 보전하자는 국내외의 욕구가 높지만 현상태에서는 이를 제도적으로 실천할 수 있는 국제법 및 국내법적 시스템이 갖추어져 있지 않다. 관련 국제기구·단체와 환경부 및 국내NGO들이 비무장지대의 생태계보전에 관하여 여러 가지 계획들을 수립하였거나 추진중이지만 정책 내지 프로그램 차원에 머물러 있으며 그나마 남북한 당사자 쌍방의 합의에 기초하지 못한 일방적·선언적 성격을 벗어나지 못하고 있다. 비무장지대는 “국제조약이나 협약에 의해서 무장이 금지된 지역 또는 지대”를 의미하기 때문에 한반도의 비무장지대를 보전하기 위한 정책과 프로그램들을 남북한 쌍방의 합의와 국내법에 기초한 규범으로 바꾸는 노력이 필요하다.

1. 현행법규상의 접근방법

1) 다자조약: 정전협정체계의 준수

한반도 비무장지대의 환경 내지 생태계를 보전하기 위하여서는 먼저 비무장지대를 설정하고 통행과 접근을 금지한 한국군사정전협정(국제연합군 총사령관을 일방으로 하고 조선인민군 최고사령관 및 중국인민지원군 사령관을 다른 일방으로 하는 한국 군사정전에 관한 협정: 1953년 7월 27일 10시 작성/ 같은 날 22시 발효)(협정의 서명 당사자: 국제연합군총사령관:미육군대장 마크 W.클라크/조선인민군최고사령관:조선민주주의인민공화국원수 김일성/중국인민지원군사령관 팡덕회)에서 정한 규범체계를 따라야 한다. 비무장지대내에서 어떠한 프로젝트를 추진할 경우에는 군사정전위원회와 쌍방 군최고사령관의 관할을 받는다. 다만, 바다에서는 “비무장지대”라는 개념이 적용되지 않음에 유의하여야 한다. 군사분계선 부근의 한강하류는 무해통항의 원칙을 적용하며 분쟁이 잦은 연해도서(서해5도)는 ‘선’(line)의 개념이 아닌 ‘점’(dot)의 개념으로 규율된다.

(1) 비무장지대의 설정

한반도의 비무장지대는 한 개의 군사분계선을 확정하고 쌍방이 이 선으로부터 각기 2km씩 후퇴함으로써 적대 군대간에 한 개의 비무장지대가 설정되었다. 한 개의 비무장지대를 설정하여 이를 완충지대로 함으로써 적대행위의 재발을 초래할 수 있는 사건의 발생을 방지

한다(군사분계선과 비무장지대:제1조제1항). 군사분계선은 군사정전위원회의 지시에 따라 이를 명백히 표지한다. 적대 쌍방 사령관들은 비무장 지대와 각자의 지역간의 경계선에 따라 적당한 표지물을 세운다. 군사정전위원회는 군사분 계선과 비무장지대의 양 경계선에 따라 설치한 일체 표지물의 건립을 감독한다(정전협정 제1조제4항).

(2) 군사정전위원회의 관할 : 군사분계선

군사정전위원회의 특정한 허가 없이는 어떠한 군인이나 민간인이나 군사분계선을 통과함을 허가하지 않는다(정전협정 제1조제7항). 비무장지대내의 어떠한 군인이나 민간인이나 그가 들어가려고 요구하는 지역사령관의 특정한 허가 없이는 어느 일방의 군사통제하에 있는 지역에도 들어감을 허가하지 않는다(정전협정 제1조제8항). 민사행정 및 구제사업의 집행에 관계되는 인원과 군사정전위원회의 특정한 허가를 얻고 들어가는 인원을 제외하고는 어떠한 군인이나 민간인이나 비무장지대에 들어감을 허가하지 않는다(정전협정 제1조제9항).

(3) 군최고사령관들의 관할 : 비무장지대

비무장지대내의 군사분계선 이남의 부분에 있어서의 민사행정 및 구제사업은 국제연합군 총사령관이 책임진다. 비무장지대내의 군사분계선 이북의 부분에 있어서의 민사행정 및 구제사업은 조선인민군 최고사령관과 중국인민지원군 사령관이 공동으로 책임진다. 민사행정 및 구제 사업을 집행하기 위하여 비무장지대에 들어갈 것을 허가받는 군인 또는 민간인의 인원수는 각방 사령관이 각각 이를 결정한다. 단, 어느 일방 이 허가한 인원의 총수는 언제나 일천명을 초과하지 못한다. 민사행정, 경찰의 인원수 및 그가 휴대하는 무기는 군사정전 위원회가 이를 규정한다. 기타 인원은 군사정전위원회의 특정한 허가없이 무기를 휴대하지 못한다(정전협정 제1조제10항).

(4) 민간자유항행 : 한강하구

한강 하구의 수역으로서 그 한쪽 강안이 일방의 통제하에 있고 그 다른 한쪽 강안이 다른 일방의 통제하에 있는 곳은 쌍방의 민용선박의 항행에 이를 개방한다. 첨부한 지도에 표시한 부분의 한강하구의 항행규칙은 군사정전위원회가 이를 규정한다. 각방 민용선박이 항행함에 있어서 자기측의 군사통제하에 있는 유지에 배를 대는 것은 제한받지 않는다(정전협정 제1조제5항).

(5) 거점별 관할 : 연해도서

연해도서중 백령도(북위 37도 58분, 동경 124 도 40분), 대청도(북위 37도 50분, 동경 124도 42분), 소청도(북위 37도 46분, 동경 124도 46분), 연평도(북위 37도 38분, 동경 125도 40분) 및 우도(북위 37도 36분, 동경 125도 58분)의 도서군들로서 국제연합군 총사령관의 군사통제하에 남겨두는 것을 제외한 기타 모든 도서는 조선인민군 최고사령관과 중국인민지원군사령관의 군사 통제하에 둔다. 한국 서해안에 있어서 상기 경계선 이남에 있는 모든 도서는 국제연합군 총사령관의 군사통제하에 남겨 둔다(정전협정 제2조제13항ㄴ목).

2) 쌍무협정: 남북기본합의서에 따른 접근

남한과 북한은 분단 국가의 평화적 통일을 염원하는 온 겨레의 뜻에 따라, 7·4남북 공동 성명에서 천명된 조국통일 3대원칙을 재확인하고, 정치 군사적 대결상태를 해소하여 민족적 화해를 이룩하고, 무력에 의한 침략과 충돌을 막고 긴장완화와 평화를 보장하며, 다각적인 교류·협력을 실현하여 민족공동의 이니셔티브와 번영을 도모하며, 쌍방 사이의 관계가 나라와 나라사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계라는 것을 인정하고, 평화통일을 성취하기 위한 공동의 노력을 경주할 것을 다짐하면서, 1991년 12월 13일에 남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서(남북기본합의서)를 작성하였다.

(1) 정전협정 및 관할권의 확인

남과 북은 현 정전상태를 남북사이의 공고한 평화상태로 전환시키기 위하여 공동으로 노력하며 이러한 평화상태가 이룩될 때까지 현 군사정전협정을 준수한다(기본합의서 제5조). 남과 북의 불가침 경계선과 구역은 1953년 7월 27일자 군사정전에 관한 협정에 규정된 군사분계선과 지금까지 쌍방이 관할하여 온 구역으로 한다(기본합의서 제11조).

(2) 남북군사공동위원회의 관할 : 비무장지대의 평화적 이용

남과 북은 불가침의 이행과 보장을 위하여 이 합의서 발효 후 3개월 안에 남북군사공동위원회를 구성·운영한다. 남북군사공동위원회에서는 대규모 부대이동과 군사연습의 통보 및 통제문제, 비무장지대의 평화적 이용문제, 군인사교류 및 정보교환 문제, 대량살상무기와 공격능력의 제거를 비롯한 단계적 군축실 현문제, 검증문제 등 군사적 신뢰조성과 군축을 실현하기 위한 문제를 협의 추진한다(기본합의서 제12조).

(3) 남북의 교류와 협력 : 환경협력의 가능성

남과 북은 과학 기술, 교육, 문학 예술, 보건, 체육, 환경과 신문, 라디오, 텔레비전 및 출판물을 비롯한 출판 보도 등 여러 분야에서 교류와 협력을 실시한다(기본합의서 제16조). 남과 북은 끊어진 철도와 도로를 연결하고 해로, 항로를 개설한다(기본합의서 제19조).

(4) 남북공동위원회 : 환경분과위원회

남과 북은 경제와 문화 등 각 분야의 교류와 협력을 실현하기 위한 합의의 이행을 위하여 이 합의서 발효 후 3개월 안에 남북경제교류·협력공동위원회를 비롯한 부문별 공동위원회들을 구성 운영한다(기본합의서 제22조). 남과 북은 이 합의서 발효 후 1개월 안에 본회담 테두리 안에서 남북교류·협력분과위원회를 구성하여 남북교류 협력에 관한 합의의 이행과 준수를 위한 구체적 대책을 협의한다(기본합의서 제23조).

3) 국내이행: 남북교류협력에관한법률의 원용

남북교류협력에관한법률(1990년 8월 1일 제정·시행)은 남한과 북한간의 협력사업보다 남북한왕래(제9조)와 '교역'(제13조:물품의 반출·반입) 그리고 협력사업에 역점을 두고 있다. 비무장지대내에서의 환경 내지 생태계보전 사업은 (다자조약에 가까운) 정전협정의 규제를 전제로 (쌍무협정에 가까운) 남북기본합의서에 따라 추진될 수 있지만 이를 한국내에서 뒷

받침할 수 있는 이행법제가 필요하다. 남북교류협력에 관한 법률은 국제조약을 국내적으로 이행하는 기능을 수행한다.

(1) 환경보전을 위한 협력사업 : 남북한 '주민' 중심

교류협력법에서 말하는 “협력사업”이라 함은 남한과 북한의 주민(법인·단체를 포함한다)이 공동으로 행하는 문화·체육·학술·경제등에 관한 제반활동을 말한다(제2조제4호). 즉 남북한의 주민들은 협력사업의 주체이며 환경에 관한 제반활동은 협력사업의 대상이 될 수 있다.

(2) 교류협력추진협의회의 관할 : 민간인 추진위원의 필요성

남한과 북한간의 상호교류 및 협력에 관한 정책을 협의·조정하고, 남북교류·협력에 관한 중요사항을 심의·의결하기 위하여 통일원에 남북교류협력추진협의회를 둔다(제4조). 협의회는 위원장(통일원장관) 1인을 포함한 15인 이내의 위원으로 구성한다(제5조제1항). 위원은 차관 및 차관급공무원 중에서 국무총리가 지명하는 자가 된다(제5조제3항). 협의회는 남북교류·협력에 관한 정책의 협의·조정 및 기본원칙의 수립을 심의·의결하는 외에(제6조제1호) 남북교류·협력의 촉진을 위한 지원방안을 심의·의결한다(제6조제5호). 남북기본합의서가 협력사업의 주체로 주민을 설정하였기 때문에 교류협력추진협의회에 민간인 위원의 참가가 요청된다.

(3) NGO의 파트너십 : 보조금 및 기타지원

협력사업을 하고자 하는 자는 대통령령이 정하는 바에 의하여 통일원장관의 승인을 얻어야 한다(제16조제1항). 협력사업자 협력사업을 시행하고자 할 때에는 매 사업마다 통일원장관의 승인을 얻어야 한다(제17조제1항제1문). 정부는 남북교류·협력을 증진시키기 위하여 필요하다고 인정할 때에는 이 법에 따라 행하는 남북교류·협력을 위한 사업을 시행하는 자에게 보조금을 지급하거나 기타 필요한 지원을 할 수 있다(제24조). 따라서 NGO들은 환경보전 협력사업자로서 정부의 승인을 얻을 수 있으며 경우에 따라 필요한 지원을 받을 수도 있다.

2. 남북한 부속합의서 작성시 고려사항

1) 생물권보전지역의 지정

(1) UNESCO 방식

남북한 어느 일방의 국내법제를 적용하기 어려운 한반도내 비무장지대에서는 UNESCO(유엔교육과학문화기구)가 규정한 생물권보전지역(Biosphere Reserve)의 개념을 원용하는 방안이 바람직스럽다. 생물권보전지역은 생물다양성의 보전, 지역사회의 발전 및 문화가치의 유지를 목적으로 생태계 보전 뿐만 아니라 지역사회의 참여와 발전을 도모하는 기능을 수행할 수 있다. 생물지리학적인 지역을 대표하는 생태계이거나 생물다양성 보전의 중요성이 있거나 지속가능한 발전의 개념을 적용할 수 있는 지역 또는 공공기관, 지역공동체, 및

민간의 참여가 가능한 지역을 대상으로 하는 생물권보전지역은 핵심지역(Core Area: 절대보전, 연구 및 학술활동)과 완충지역(Buffer Zone: 핵심지역의 완충역할, 생태관광) 및 전이지역(Transition Area: 지속가능한 이용, 환경농업)으로 구성된다.

(2) 접경생물권보전지역

접경생물권보전지역(Transfrontier Biosphere Reserve)은 생물권보전지역의 개념을 접경지역에 적용시킨 것이다. 이는 공간적 연속성을 유지하면서 2개국 이상의 영토에 걸쳐 있는 지역, 생물권보전지역의 지정요건을 갖추고 있는 지역, 접경국가간 경제·관광·문화 및 인적 교류가 있는 지역 및 공동관리계획 수립·국가별 지역의 기능을 조정하는 메카니즘 수립을 지정요건으로 한다. 한반도내 비무장지대를 접경생물권보전지역으로 지정할 경우에 한반도의 생태계를 연결하는 한편 남북한 화해협력과 세계평화를 증진시키는 효과를 기대할 수 있다.

(3) 지정범위

우리 환경부(2001:2)는 ①비무장지대 전체(907km²)와 민통선 지역 전체(1,369km²)을 접경생물권보전지역으로 지정하는 방안과 ②비무장지대 전체(907km²) + 민통선 지역중 생태계 우수지역을 지정하는 방안 및 ③생태계가 우수하고 동일생태권역에 해당하는 비무장지대 및 민통선지역 일부(임진강 하구·과주지역 등)를 지정하는 방안의 세가지 모델을 제시하였다. 한반도의 환경보전에 두 번 다시 올 수 없는 반사적 기회를 활용하기 위하여서는 제1모델에 환경친화적 개발계획을 접목시키는 방안이 바람직스럽다.

2) 야생자유구역의 지정

(1) 인간중심의 환경법

우리는 종래 인간과 생물권의 문제를 “공간” 중심의 사고로 접근하였다. 각국의 시스템은 생물적 가치가 높은 지역 또는 해역을 “보호·보전하여야 할” 공간(생태계보전지역등)으로서 지정하고 그 관리주체로서 “인간”을 상정한다. 결과적으로 각국의 환경법 체계는 공간법에 머물면서 인간을 자연의 관리자로 내세운다. 그 어느 환경법도 야생(the wild)의 자유를 “법적 권리”로 인정하지 아니하고 있다. 보호구역과 같은 공간적 접근은 엄밀하게 따지면 공간적 접근이 아니라 ‘선’(선)과 ‘점’(점) 중심의 접근방식에 그친다. 종래의 환경계획이나 국토계획은 동아시아 전역 또는 한반도 전역을 생태학적으로 불가피하게 연결되어 있는 하나의 ‘면’(면)으로 이해하면서 공간을 디자인하지 않고 특별히 보호하여야 할 가치가 있는 지역 또는 해역[보호구역]만을 점으로 찍어 디자인해 왔다.

(2) 생태계보전지역의 한계

“생물권”이라는 공간 중심의 사유(계획) 방식과 규범(환경법) 체계에 머무는 한, 야생은 보호의 대상은 될지언정, 적어도 법률상으로는, 이 자연의 주인공이 될 수 없다. 또 경제적 통로(economic corridor)와 생태적 통로(eco-corridor)가 충돌할 때, 경제적 통로가 늘 우선할 가능성이 크다. 대지와 바다를 인간이 우선적으로 이용하고 나머지 부분을 야생이 이용하는 방식으로 공간을 분할·관리한다면 생태적 공간(생물권 내지 생태축)은 늘 후순위로

밀릴 것이다. 자연을 물리적 ‘공간’으로 이해하는 한, 인간과 야생(the wild)을 동등한 차원에서 치우하기 어렵다. 야생에게는 이 대지와 바다 전체(the grand)를 디자인할 능력이 없기 때문이다.

(3) 자연의 권리

고대 인도나 아메리칸 인디언들의 자연철학대로라면 이 자연은 결코 인간의 소유가 될 수 없다. 인간은 대지와 바다를 “소유”하지 못하고 “점유”할 수 있을 뿐이다. 법률상 “선점” 이론에 따르면 인류는 야생보다 우선순위가 뒤진다. 인류는 자연의 최초의 그리고 유일한 선점자가 아니다. 선점 이론에 따르면, 인류는 야생이 선점한 자연을 침탈하였다. 침탈하는 것으로 부족해 선점자(야생)의 존립 자체를 부정하기에 이르렀다. 인류는 “에덴” 동산에서 추방되었다고 유감스러워 하지만 대자연에서 야생을 추방한 사실에 대하여서는 크게 개의치 않는다. 본토에서 밀려난 아메리칸 인디언들을 위한 보호구역(reservation)을 설치하는 것으로 인류의 양심을 위로하듯이, 인류는 ‘생물권’ 개념을 원용하고 ‘보호구역’을 설치함으로써 이 자연의 선점자(원존재)들에 대한 보상을 추구하고자 한다. 그럼에도 야생의 언어 코드는 인간의 그 것과 달라 인류는 야생으로부터 아무런 향의를 받지 못한다.

(4) 야생불간섭

종래의 환경법 체계는 비약적 발전을 거듭하고 있음에도 인간 중심의 그리고 물리적 공간 중심의 사유체계를 극복하지 못하고 있다. 환경법과 생명법은 “법의 주인공을 누구로 상정하는가”에 따라 구분된다. “자연권”(natural rights)의 개념이 전무하였던 악조건 속에서 선구자적인 기능을 수행한 ‘생물권’ 내지 ‘보호구역’의 취지를 승계하고 한 단계 더 나아가 야생의 자유와 존립을 가능하게 하고 인간과 야생의 공존조건을 확보하기 위하여서는 “공간” 중심의 자연관리를 “주체” 중심의 자연관리로 바꾸어야 할 것이다. 자연은 물리적 공간일 뿐만 아니라 생물적 공간임을 인정한다면 자연에 대한 우리의 사유와 규범은 자연 속에 살아 있는 주체 즉 “생명체” 중심으로 전환되어야 할 것이다. 이러한 방향의 전환은 다른 한편 실정법 체계내에서 실현될 필요가 있다. 제도화되지 아니하는 정책이란 신기루와 같이 법적 안정성을 결여한다. 환경법이 생명법으로 발전하기 위하여서는 “야생의 자연권” 내지 “야생불간섭”과 같은 원칙들이 실정법체계내에 들어와야 할 것이다.

3. 국내법정비시 고려사항

1) 생태통로

(1) 생태통로의 확보

"생태통로"라 함은 도로·댐·수중보·하구언 등으로 인하여 야생동·식물의 서식지가 단절되거나 훼손 또는 파괴되는 것을 방지하고 야생동·식물의 이동을 돕기 위하여 설치하는 인공구조물·식생 등의 생태적 공간을 말한다(자연환경보전법 제2조제9호). 관계 중앙행정기관의 장

및 지방자치단체의 장은 자연환경보전 및 자연의 건전한 이용을 위하여 자연자산을 보호하기 위한 시설을 설치할 수 있다(자연환경보전법 제42조제1항제5호). 이러한 법의 목적을 달성하기 위하여 환경부장관은 필요하다고 인정하는 경우에는 대통령령이 정하는 사항에 대하여 관계중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장에게 필요한 시책을 마련하거나 조치를 취할 것을 요청할 수 있다(자연환경보전법 제48조제1항본문).

(2) 생태통로의 복원

자연환경보전법은 우선보호대상 생태계의 복원등(제31조)을 규정하고 있다. 그러나 이 규정은 복원대상을 멸종위기야생동식물의 주된 서식지 또는 도래지(제1호), 자연성이 특히 높거나 취약한 생태계(제2호) 또는 생물다양성이 특히 높거나 특이한 자연(제3호)에 국한하고 있고 또 해석의 여지가 있다. 생물다양성의 보전(제4장) 영역과 자연자산의 관리(제5장) 영역에서도 생태통로의 복원에 관하여 구체적인 규정이 없다. 이러한 입법구조에서는 생태계가 뛰어 나지 아니한 지역 또는 유역이 복원 대상에서 제외된다. 생태이동 통로는 엄밀하게 말하자면 생태적으로 우수하지 않은 지역 또는 유역일 수도 있다. 이러한 곳을 보전하고 복원하기 위하여서는 자연환경보전법의 적용이 확대되어야 한다.

2) 환경계획과 개발계획의 통합

(1) 최종허가권의 관할

보전과 개발의 통합이라 함은 보전당국이 개발계획에 대하여 최종적인 승인권한을 보유함을 의미한다. 스웨덴의 국립환경보호허가위원회는 수체(water body)에 영향을 미치는 모든 개발에 대하여 최종적인 허가권한을 행사한다. 현행 협의 방식은 관계 당국간 평등한 지위를 전제한다. 환경에 중요한 영향을 미치는 법안, 정책, 계획 또는 사업 등에 대하여서는 환경당국(예컨대, “지속가능위원회”라고 좋다)이 최종적인 승인권한을 행사하여야 한다.

(2) 환경계획의 법전화

개발계획과 환경계획의 우선순위가 규정되어야 한다. 먼저 환경계획이 수립되고 다음에 이에 맞추어 개발계획이 수립되어야 한다. 환경계획이 없을 경우 개발계획은 기다려야 한다. 다음에 환경계획에 규범력을 부여하여야 한다. 일본에서는 환경계획을 법전에 고시한다. 예산도 규범이듯이 환경계획도 규범이다. 정당한 법의 절차(due process)에 의하여 규범이 되기 위하여서는 “사전·고지”(prior notice)가 필요하다.

(3) 사전환경성검토와 환경영향평가의 일원화

환경정책기본법(제11조)이 법안과 행정계획들에 사전환경성검토제도를 도입한 것은 획기적인 처사이다. OECD국가들의 입법례와 흐름을 같이 한다. 사전환경성검토와 환경영향평가제도의 완전한 일원화가 필요하다. 사전환경성검토를 완전하게 거쳤으면 경우에 따라 환경영향평가를 실시하지 않을 수도 있어야 한다. 필요하다면 바로 환경영향평가를 명할 수도 있어야 한다. 필요하다면 환경당국이 협의중에 해당 사업(계획)을 중단시키거나 백지화시킬 수 있어야 한다.

3) 환경친화적 개발기반의 조성

(1) 환경친화적 개발사업 조성 및 지원

계획당국들은 관할권역내 환경기준, 생태자연도, 환경조사자료 등을 토대로 하여 지표, 지하 및 수계에 걸친 환경정보망을 구축·운영하여야 한다. 관계 중앙행정기관의 장은 환경계획 또는 개발계획에 포함된 생태마을, 환경시범도시·공원, 생태관광, 생태산업단지 또는 친환경적 도로교통 등을 촉진시키기 위하여 지원·지도 등의 사업을 실시하여야 한다.

(2) 정책수립 및 집행시 주민참가

환경계획 또는 개발계획을 수립함에 있어서는 해당 권역내의 주민들의 의견을 최대한 참작하여야 한다. 관할관청은 필요한 경우 주민투표·공청회 등을 실시하여야 한다. 해당 권역내에 거주하는 미성년자들은 직접 또는 그 대리인을 통하여 주민투표에 참가할 수 있다. 주민투표의 방법과 절차등에 관하여서는 하위법령으로 정한다.