

평화벨트 구축을 위한 서해 남북접경지역
이용방안

**A Proposal for Building Peace Belt in the Western Sea Border Area
between North and South Korea**

국토연 2004-6 · 평화벨트구축을 위한 서해 남북접경지역 이용방안

글쓴이 · 김영봉, 이문원, 조진철 / 발행자 · 이규방 / 발행처 · 국토연구원

출판등록 · 제2-22호 / 인쇄 · 2004년 9월 26일 / 발행 · 2004년 9월 30일

주소 · 경기도 안양시 동안구 관양동 1591-6 (431-712)

전화 · 031-380-0426(출판팀) 031-380-0114(대표) / 팩스 · 031-380-0474

값 · 7,000원 / ISBN · 89-8182-330-8

<http://www.krihs.re.kr>

©2004, 국토연구원

이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서
정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.

국토연 2004-6

평화벨트 구축을 위한 서해 남북접경지역
이용방안

A Proposal for Building Peace Belt in the Western Sea Border Area
between North and South Korea

●
김영봉 · 이문원 · 조진철



연구진

연구책임 김영봉 연구위원

연구반 이문원 책임연구원

조진철 책임연구원

자문연구진(Advisor) 이기석 서울대학교 교수

박양호 선임연구원

외부연구진 김정봉 한국해양수산개발원 연구위원

최종화 부경대학교 교수

연구심의위원 진영환 부원장(주심)

서태성 연구위원

박영철 연구위원

이상준 연구위원

이기석 서울대학교 교수

곽병채 통일부 평화협력과장

연구자문(협의)위원 박기홍 한국문화관광정책연구원 연구위원

서종섭 인천시 사무관

양성이 통일부 사무관

유재명 한국해양연구원 연구위원

이세희 웅진군 향토사학자

제성호 중앙대학교 교수

최중기 인하대학교 교수

하태영 국방부 대북정책과 대북군사정책 담당

현남식 웅진군 기획팀장

발 간 사

2000년 6월 남북정상회담과 6·15 공동선언은 남북한 분단후 반세기가 넘도록 대화와 대립, 교류협력과 단절이 교차하면서 불완전한 관계를 유지하여 왔던 한반도에 새로운 교류협력의 시대를 열어놓았다. 그동안 남북한 교류협력은 민간 중심의 제3국을 통한 간접적인 형태였으나 이제는 남북한 정부와 민간단체가 공식적인 기구를 통해 인적·물적 교류협력이 이루어지게 되고 다양한 분야로 확대되고 있다. 특히, 대규모 군대가 대치하고 있는 분단의 현장인 남북한 접경지역을 중심으로 금강산관광특구 및 개성공업특구의 지정, 경의·동해선 연결, 금강산 면회소 설치 합의 등 남북한 교류협력이 실질적으로 진전되고 있어 남북의 평화와 화합에 크게 도움이 될 것으로 전망된다.

최근 북한의 핵개발 문제와 대규모 탈북자의 입국으로 인해 한반도에 긴장이 고조된 상태에 있지만, 이러한 가운데서도 남북한 정부간에 공식적인 대화창구가 열려있어 우리정부의 남북관계 개선을 위한 노력은 차츰 실효를 거두고 있으며, 민간부문에서도 활발한 교류와 협력이 점차 확대되고 있다. 이러한 협력의 분위기 속에서 군사적으로 첨예하게 대치하고 있는 서해 남북접경지역에 대한 평화적인 이용과 교류협력에 대한 국민적인 관심이 높아져 가고 있으며, 특히 이 지역을 남북관계의 획기적인 개선과 평화의 정착을 위한 교류와 협력의 현장으

로 활용하는데 대한 기대감이 높아지고 있다. 최근 남북해상운송 및 항로개설, 선박운행에 대한 대우, 행정증서의 상호인정, 해상 사고시 상호협력 등에 관한 남북해운합의서의 서명은 서해남북접경지역에서의 군사적 충돌을 미연에 방지하고 긴장을 완화시켜 주는데 도움을 줄 것으로 전망된다.

본 연구는 서해남북접경지역에서의 도서를 중심으로한 교류협력지구 조성과 협력사업 추진을 통한 평화벨트의 구축으로 남북한 교류협력의 활성화와 긴장완화에 기여할 수 있을 것으로 기대하며, 이를 바탕으로 하여 남북한 교류와 협력이 더욱 활성화되고 한반도에 진정한 평화의 정착이 이루어지기를 바란다.

본 연구를 수행한 김영봉 연구위원과 이문원·조진철 책임연구원의 노고를 치하하며 서해 5도 주변수역의 해양법문제와 남북한 수산업부문 협력방안을 위해 외부연구자로 참여한 부경대학교 최종화 교수와 한국해양수산개발원 김정봉 연구위원, 그리고 자문위원으로 도움을 주신 박양호 선임연구위원, 이기석 서울대 교수에게 특별한 감사의 말씀을 드린다.

2004년 12월

국토연구원장 이 규 방

서 문

국경과 이념을 넘어선 국제적인 교류와 협력의 시대를 맞이해서 한반도는 군사적 대치와 긴장 속에서도 끊임없이 교류와 협력을 위한 노력을 기울여 오에 따라 남북정상회담과 이산가족의 상봉, 그리고 비무장지대내 교통망의 연결 등 괄목할 만한 성과를 이룩하였다.

한편으로는 북한의 핵개발 문제의 대두로 아직도 한반도에 긴장이 감돌고 있지만, 금강산관광특구와 개성공업특구의 지정 등 북한의 개방을 통한 국제사회로의 진출 시도와 남북교류협력 유지에 대한 적극적인 자세는 남북한 간에 교류협력의 지속적인 발전을 예상케 하고 있다.

이와 같은 남북한의 교류협력의 발전은 매우 고무적이며, 특히 남북이 군사적으로 첨예하게 대치하고 있는 접경지역에서 활발히 이루어지고 있어 향후 남북의 긴장 완화와 평화정착이 기대되고 있다. 경의·동해선 연결과 개성공단의 착공, 금강산 육로관광 착수 등은 접경지역에서 남북한이 협력할 수 있는 토대가 되는 중요한 사업이며 접경지역이 지역의 광범위함과 국토의 중심지대라는 차원에서 볼 때 매우 의미가 깊다고 생각된다.

본 연구에서는 서해남북접경지역에서의 군사적 긴장완화와 남북한의 평화정착 기반을 더욱 확고히 하기 위한 남북한 교류협력 방안을 마련하는데 그 목적

을 두고 있다. 이러한 목적을 달성하기 위해서 첫째로 접경지역 평화벨트 구축을 위한 서해 북방한계선 연접 주요 도서에 대한 남북한 교류협력지구 조성 방안을 제시하였다. 둘째로 서해 남북접경지역 주요 도서와 연안해역에서의 남북공동어로, 해양자원 관리 및 이용, 남북연계관광 여건조성, 생활권 계획 등 교류협력사업 추진방안을 제시하였다. 셋째로 남북한의 군사적 충돌과 어업권 분쟁이 빈번한 서해북방한계선 인접해상과 연안해역의 평화적 활용을 위한 제도적 장치를 마련하였다.

이 연구는 먼저 서해 남북접경지역의 교류협력 여건과 과제를 분석 평가하여 이 지역의 잠재력과 앞으로의 과제를 도출하였고, 동시에 외국의 연안접경지역에서의 평화적 이용 및 협력사례를 분석함으로써 서해 남북접경지역에서의 교류협력사업에 적용할 수 있는 시사점을 도출하였다. 이를 바탕으로 하여 서해 남북접경지역에서의 교류협력 방향을 설정하고 남북이 협력하여 추진해 나아갈 수 있는 전략을 수립하였다. 동시에 남북이 교류협력을 추진해 나아갈 수 있는 협력지구와 분야별 사업들을 선정하여 단계별 추진 방안을 마련하고 이를 뒷받침할 수 있는 제도적인 장치를 제시하였다.

서해 남북접경지역에서의 교류협력사업의 추진은 이 지역에서의 군사적 충돌을 미연에 방지함으로써 교류와 협력을 통한 평화와 화합의 분위기를 조성하고 서해접경지역 주요도서와 연안지역에 서식하고 있는 생태계의 보전과 문화·역사적인 자원의 발굴 및 보존사업을 활성화하는 역할을 할 것으로 생각된다. 본 연구에서 제시한 교류협력사업들이 서해 남북접경지역 전반에서 실행되어, 긴장과 대치로 상징되어 왔던 서해 북방한계선 주변해역이 평화와 화합의 장으로 변화되면서 명실공히 평화벨트가 이 지역에 구축되기를 기대한다.

2004년 12월

김영봉 연구위원

요 약

제1장 서론

서해 남북접경지역에서의 남북한의 빈번한 분쟁과 군사적 긴장상태의 연속은 남북 화해와 협력관계의 증진에 장애요인이 되고 있어 이 지역에서의 항구적인 남북평화 정착을 위한 방안의 마련이 요청되고 있다. 최근 들어 남북교류협력이 꾸준히 진전되어 경의선 철도 및 도로의 연결, 개성공단의 착공 등 서부접경지역에서의 교류협력이 활성화되고 있으나 인접 서해연안 도서지역에서의 어업 및 북방한계선의 문제로 인한 긴장이 계속되고 있어 이에 대한 근본적인 대책 마련이 시급한 실정이다.

이러한 배경 하에서 본 연구는 서해 남북접경지역에서의 교류협력의 활성화를 통한 평화의 정착을 위해 남북한 교류협력지구 조성 및 교류협력사업 추진방안을 제시하고, 나아가 연안해역의 평화적 활용을 위한 제도적 장치를 마련하는데 목적을 두고 있다.

연구의 공간적인 범위는 서해와 연접한 북한 황해남도의 시·군과 개성직할시의 개풍군, 판문군, 그리고 남한 인천광역시의 옹진군, 강화군 등이다.

연구의 시간적인 범위는 ‘평화벨트 준비기’, ‘평화벨트 형성기’, ‘평화벨트 완

성기' 등 3단계로 구분하였으며, 구체적으로 평화벨트 준비기는 북한이 대외적인 개방을 추진하는 시기로 남북한간에 제한적인 협력이 이루어지는 시기이다. 평화벨트 형성기는 개방의 범위를 확대하면서 남북한의 교류와 협력이 활성화되어 협력이 정착되어 가는 시기이며, 평화벨트 완성기는 정치적인 통일이 이루어지기 전에 경제적 교류와 협력이 자유롭게 이루어지는 시기를 뜻한다.

제2장 평화벨트 구축과 서해접경지역의 위상

1. 평화벨트의 개념과 구축 필요성

평화벨트(Peace Belt) 평화를 창출하고 이를 확산시키기 위한 목적에서 특별히 설정되는 공간으로, 군사적 긴장이 감도는 지역에서 평화를 만들어 내는 동시에 이를 기반으로 평화분위기를 고조시킬 목적에서 의식적이고 의도적으로 설치되는 국가정책적 공간이다. 지역적으로는 비무장지대와 주변 남북한 접경지역을 대상으로 설치할 남북한 교류협력 및 평화지역, 나아가 세계가 함께 만나는 화합과 번영, 평화를 상징하는 지대이다.

평화벨트의 구축은 남북교류협력을 활성화하기 위해 남북한 교류협력 추진이 용이한 접경지역에 평화지구를 설치하고, 남북한 군대가 대치하고 있는 지역에 평화적 협력여건을 조성하는데 의의가 있다. 동시에 평화체제 전환 및 통일기반 조성을 위해 정전체제하에서 설치된 비무장지대를 평화적 이용 체제로 전환하고, 나아가 접경지역 주민의 삶의 질 개선을 위해 군사작전지역으로 통제되어 낙후된 지역에 평화적인 이용지대를 설치하는데 있다.

2. 서해접경지역 도서의 전략적 위상

이 지역은 군사적으로는 수도권과 서해안지역의 도서 및 연안 방어에 중대한 역할을 수행하고 있으며, 특히 서해 관문인 인천항을 보호하는데 중요한 역할을 수행하고 있다. 남북교류협력 차원에서는 해상의 최단거리에 위치함으로써 활발한 협력을 펼쳐나갈 수 있으며, 특히 남북한 공동어업협력, 해양자원의 공동개발,

항만의 공동이용, 기타 의료, 제조업, 관광, 생활 서비스 등의 협력을 통해 공동생활권의 형성이 가능한 지역이다.

한편 서해 남북접경지역은 북방한계선 설정에 대한 북한의 끊임없는 문제제기로 군사적 긴장이 계속되고 있으며 그 동안 수차례의 군사적 충돌도 있었다.

휴전협정 체결(1953년 7월 27일)후 유엔사령부(유엔군 사령관 : 마크 클라크)는 휴전선의 서쪽 연장선보다 북쪽에 위치한 서해도서에서 해군병력을 철수시키며 백령·대청·소청·연평·우도 등 서해 5개 도서를 포함하는 현재의 북방한계선(NLL : Northern Limit Line)을 임의로 설정하였다. 유엔군사령부는 1953년 8월 30일 서해 5도로부터 북쪽으로 북한접경지역과의 대략적인 중간선에 해당되는 NLL을 일방적으로 설정하고 북측에 통보했으나 당시 북측은 이의를 제기하지 않았다. 그 후 남북기본합의서에서 “북방한계선에 대해 규정된 군사분계선과 지금까지 쌍방이 관할하여온 구역으로 규정한다고”함으로써 사실상 NLL을 인정하였다. NLL의 법적성격은 휴전협정체제의 일부임과 동시에 잠정적 해상군사분계선이므로 그것을 유지하는 방편은 국제해양법이 아니라 정치적 절충이나 정전협정 체제 및 군사역량에 의존할 수밖에 없는 것이다.

3. 서해접경지역의 역사적 고찰

근대이전의 경우 황해남부 연안지역에서 신석기 시대 유물들이 발굴되었는데 몽금포의 조개무지, 해주시 용당동과 영양동 일대의 돌도끼 등이 대표적이다. 근대 이후에는 일제 강점기인 1921년 ‘토지조사령’을 발표하고 ‘동양척식회사’를 비롯한 각종 식민회사를 통해 황해남부해안지역의 쌀 및 자원을 일본으로 반출하였으며, 한편으로는 중국 등 환황해지역과의 대외 협력 및 무역관계가 활발하였다.

이 지역에서의 남북한 생활권의 형성을 보면, 해방전 일제강점기의 서해 주요도서 생활권은 백령도는 몽금포, 덕동포, 구미포를 통해 장연읍 5일장을 이용하였고, 연평도는 부포, 해주를 통해 해주 중심 생활권의 일부를 형성하였다. 남북한 분단후에는 백령도에서는 장연을 갈 수 없어, 웅진군 읍저를 통해 웅진 5일장을 이용하였고 연평도는 부포를 중심으

로 한 소규모 생활권을 형성하였다. 휴전협정 이후는 서해 주요도서 생활권이 인천을 중심으로 장거리 생활권이 형성되었다.

제3장 서해접경지역의 교류협력 여건 및 과제

1. 서해 접경지역의 남북교류협력 여건

서해 남북접경지역이 가지고 있는 국토자원으로서의 지역적 특성은 한반도 중앙지대에 위치한 연안지역으로서 남한의 첨단산업벨트가 형성되고 있는 경기만에 입지하여 발전의 잠재력이 매우 높다. 이 지역은 주요 해상교통망의 통과지역으로 남북간의 연결이 용이하고, 다양한 생태계의 조성으로 생태환경의 특수지역이다. 이 지역은 남북한 경제협력의 활성화와 국토자원의 효율적 이용, 공동어업 및 자원의 공동 발굴, 해상재해의 공동 대처, 자연환경의 보전 및 관리 등에서 협력이 가능한 지역으로서의 의미를 지니고 있다.

분단이후 남북관계는 끊임없는 군사적 긴장과 충돌이 계속되었으나, 1974년 7·4남북공동성명과 2000년 6월 남북정상회담을 통해서 남북한 화해와 협력의 시대가 열리게 되었다. 특히 남북간 철도·도로 연결사업과 금강산 관광 나아가 개성공업단지개발은 남북교류협력시대의 대표적인 협력사업이라고 볼 수 있다. 이러한 사업들이 남북한 군사적 대치지역인 접경지역에서 이루어짐으로써 남북한 평화의 정착에 좋은 계기를 마련해 주고 있다.

2. 서해접경지역의 평화적 이용에 관한 기존 구상

정부차원의 구상은 제4차 국토종합계획에서 접경지역의 종합적 관리 및 평화벨트 조성을 추진하고, 특히 서해안지역에서의 긴장완화와 평화정착을 위한 ‘평화의 섬’을 조성하고 서해안시대의 남북경제협력과 국제관광의 새로운 장으로 추진하는 방안을 제시하고 있다. 접경지역종합계획에서는 도서적 특성을 감안한 생태관광지 조성 및 해양관광도시 건설과 남북교류활성화를 위한 경제·문화·환경중심의 교류협력지구를 개발하고 서해안시대를 대비한 물류유통단지를 조

성하는 계획을 제시하고 있다.

최근 남북한은 해운협력을 위한 방안을 마련하였고, 특히 남북한 장성급회담을 통해 서해 남북접경지역에서의 무력충돌방지책에 합의함으로써 향후 이 지역에서의 남북교류협력사업 추진전망을 밝게 해주고 있다.

3. 잠재력 및 교류협력 추진상의 과제

남북교류협력을 추진하는데 있어서 서해연안 접경지역이 가지고 있는 국토공간상에서의 지리적, 경제적, 사회적인 잠재력과 교류협력 여건은 매우 긍정적이다. 강점(strength)으로는 남북한 해상교통망 연결이 용이하고, 역사 및 생태관광자원과 해양자원이 풍부하며, 환황해 경제권과의 교류협력여건이 양호하다. 약점(weakness)으로는 인프라 부족, 과도한 규제 및 정주환경의 취약, 산업입지 취약, 도서지역간 교통연계망 미흡, 군사시설 집중배치, 환경훼손 등을 들 수 있다. 기회요인(opportunity)으로는 남북교류협력 증대 및 남북해운합의서 체결, 접경지역지원법 제정 및 종합계획 시행, 환황해 교류협력 관계 진전, 장성급회담 개최 등이다. 위협요인(threat)으로는 핵 문제 및 북방한계선의 법적논란 등 남북관계의 불가측성 내재, 경제논리 중심의 대북투자정책에 따른 투자논리의 미약함 등이다.

남북교류협력의 원활한 추진을 위해서는 해결해야할 과제가 많다. 우선 남북한 긴장완화 및 상호신뢰 구축을 위한 북한의 핵 개발 문제의 평화적 해결과 긴장 해소이다. 둘째로 정전협정상의 비무장지대 출입 및 활용상의 법적 선결 문제로 군사정전에 관한 협정 당사자들의 동의가 필요하다는 것이다. 셋째로 남북합의하의 사업 및 교류협력지구 조성으로 남북이 상호합의하에 적절한 사업과 협력지구를 선정하는 것이다. 넷째로 해양생태계의 보호를 위해 남북연안 접경지역의 해양생태계 조사와 수산자원보호방안 마련이다. 다섯째로 북방한계선에 관한 남북한의 상반된 주장에 관한 합의문제이다. 여섯째로 남북한 해운합의서의 합의를 성실하게 이행하며 특히, 남북한 무력충돌 방지를 위한 군사적 합의의 철저한 실행이다.

제4장 외국의 연안접경지역에서의 협력사례와 시사점

1. 해양협력에 관한 국제법적 고찰

바다의 헌법이라 불리는 해양법 협약의 정식명칭은 ‘해양법에관한국제연합협약(United Nations Convention On The Law of The Sea)’이다. 유엔해양법협약의 역사를 살펴보면 1958년 제1차 해양법회의에서 국제법위원회(ILC)가 준비한 초안에 기초하여 영해 및 접속수역·공해·공해상의 어업 및 생물자원의 보존·대륙붕에 관한 제네바 협약이 체결되었다. 1973년부터 제3차 유엔해양법회의가 시작되어 1982년 총 320개 조문과 9개의 ‘유엔해양법협약(the UN Law of the Sea Convention, UNCLOS)’을 채택한 이후 해양경계선 확정 등 각종 해양관련 분쟁 조정의 근간이 된 국제법으로 적용되고 있다.

2. 연안국간의 경제·사회적 협력 사례

주요 연안국간의 협력사례를 보면, 노르웨이와 러시아간의 바덴즈해 어업강화협력, 남중국해 갈등과 어업협력, 홍해 해양평화공원(Red Sea Marine Peace Park), 중국·대만 양안지역 교류협력, 베링해의 어업협력, 통킹만의 베트남과 중국의 해양협력, 핀란드와 스웨덴의 해양협력 등을 들 수 있다. 특히, 노르웨이와 러시아간의 바덴즈해 어업강화협력(1976)은 가장 성공적인 국가간의 어업협력으로 다른 나라들에 영향을 끼치고 있다. 1976년 협정 이후, 바덴즈해 어업은 소련-노르웨이 공동협조를 통해 연구조사와 어획량 배분 등의 협력을 수행하였으며 1993년 어업강화협력에서는 러시아-노르웨이위원회를 설립하여 초국가적 어업 협력을 지속할 수 있도록 하였다.

3. 서해 접경지역 협력에의 시사점

첫째로 연안국가들 간의 협력은 일괄적 경계선 확정에 몰입하기 보다는 연안 국가들이 현실적으로 협력할 수 있는 구체적인 사업화 방안부터 고려하였다. 둘째로 제3국의 어업활동은 연안국의 이해관계에 상충되는 것으로 연안국의 어업

협력을 강화할 수 있는 기회를 제공하였다. 셋째로 접경지역에서의 현실 가능한 사업은 긴장완화에 기여할 수 있는 사업을 먼저 실시토록 할 필요성을 시사해 주고 있다. 넷째로 사업화 방안을 성공시키기 위해서는 연안접경지역의 조사 및 사업 실시를 공동 감독할 수 있는 지역추진체계를 형성할 필요를 제시해 주고 있다. 다섯째로 사업화 방안이 성공하기 위해서는 당사국의 협력뿐만 아니라 이를 지원하기 위한 국제기구의 지원이 절실히 요구됨을 보여주고 있다.

제5장 서해접경지역 평화벨트 구축방향과 추진전략

1. 평화벨트 구축을 위한 협력사업 추진의 필요성

군사적 충돌과 대치상태에 있는 지역에 평화와 화합의 분위기를 조성하고, 남북접경지역 주민들의 정주생활환경 개선 및 경제활동의 활성화를 위한 여건을 마련을 위해서 남북협력이 필요하다. 또한 공동으로 수행해 나아갈 수 있는 사업의 선정과 이를 구체적으로 추진해 나아갈 수 있는 방안을 강구하고 각종사업의 특화로 남북교류협력사업을 활성화 시켜 나가가기 위해서 남북한의 긴밀한 협력이 필요하다.

2. 평화벨트 구축을 위한 협력사업 추진의 기본방향

첫째로 남북교류협력의 중점을 군사적 긴장완화를 통한 남북한 항구적인 평화와 화합의 증진에 두고 추진한다. 둘째로 서해연안 접경지역에서 교류협력 활성화를 위한 협력지구 및 공동이익을 증진시킬 수 있는 사업을 우선적으로 추진하여 북한의 참여를 유도 한다. 셋째로 서해연안의 수려한 자연환경을 보전하고 이용하는 자연친화적인 국토이용을 도모 한다. 넷째로 우리측의 주요 도서와 북한의 연안지역에 대한 보전 대책을 수립하고 생태계 우수지역과의 연계를 통한 생태관광 활성화방안을 마련한다. 다섯째로 서해연안 접경지역에 산재해 있는 역사적 유적지의 공동조사 및 보전작업을 통한 민족공동체 의식을 고취한다. 여섯째로 교류협력사업은 종합적인 계획하에 단계적이고 체계적으로 추진한다.

3. 협력사업의 추진 전략

첫째로 남북협력은 단계적으로 확대하여 나감으로써 남북관계의 전체적인 발전 단계에 맞추고 특히 북한의 수용가능성과 내부적 역량 등을 종합적으로 고려하여 단계적으로 추진한다. 둘째로 현재 추진되고 있는 사업과 연계하여 추진하되 공간적으로 남북한으로 확대해 나간다. 셋째로 효율적인 추진체(가칭 ‘연안해역 남북공동관리협력단’)를 구성하고 공동관리해역을 설정한다. 넷째로 비무장지대가 유엔사의 통제를 받고 있으므로 국제기구나 국내외 NGO의 협력을 적극적으로 활용한다. 다섯째로 단계별 추진전략에 맞추어 민간, 지방정부, 중앙정부, 다국적 협력 등 다양한 주체들의 협력을 유도하여 역할을 분담한다. 여섯째로 기존제도의 한계점을 분석하여 문제점을 추출하고, 협력사업의 추진을 위한 기존제도의 정비 및 특별법의 제정을 통한 지원방안을 마련한다.

제6장 평화벨트 구축을 위한 협력사업의 선정 및 추진방안

1. 협력사업 및 지구의 선정

협력가능사업의 도출은 단계별로 추진하였으며, 1단계는 SWOT 분석을 통한 잠재력 및 현안을 도출하고, 2단계는 교류협력추진상의 주요 과제를 도출하였으며, 3단계는 교류협력추진 기본방향을 설정하였다. 4단계에서는 사업별로 특성을 감안하여 선정기준을 설정하고 5단계에서는 지역별로 남북이 협력 가능한 사업들을 도출하였다.

대상협력사업의 세부 평가기준은 우선 남북한이 시급하게 공동대처해 나가야 할 시급한 현안과 남북한 상호협력으로 인한 경제적 이익을 가져올 수 있는지의 여부에 중점을 두었다. 나아가 주요 생태자원 및 문화·역사적 자원의 보전과 북한의 사업참여 가능성 정도, 그리고 교류협력 및 평화정착에 대한 파급효과 등을 중심으로 하여 평가 기준을 설정하였다.

단계별 협력사업에서 도출된 주요가능사업을 중심으로 하여 선정기준을 적용하되 각각의 기준을 3단계로 세분하여 관련기준에 가장 합당한 경우 높음, 일반

적인 경우 보통, 아주 미치지 못한 경우는 낮음으로 구분하여 사업별로 평가한 결과 높게 평가된 사업으로는 공동어로 및 관리, 선박항행 협력, 의료지원, 생활 필수품 교류, 해상교통망 복원, 해양사고 및 해양오염 공동대처, 해양 생태보전, 관광개발, 자원개발, 역사·문화자원의 공동조사 등이다.

협력지구의 선정 기준은 우선, 지형이 평탄하고 구릉지가 발달하여 도시를 형성할 수 있고, 북방한계선을 중심으로 한 남북 접경지역에 위치한 도서를 우선으로 하였다. 또한, 항만이 양호하여 공동어항으로서의 역할수행이 가능하고 주변 지역의 성장에 촉매제 역할을 할 수 있는 생활권의 중심지이며, 해상교통의 중심축 형성이 가능하여 대외 연계가 용이하고, 주요협력사업의 추진이 가능한 도서를 기준으로 설정하였다. 이러한 기준의 적용과 설문조사 및 현지조사를 통한 비교평가를 한 결과 백령도와 대연평도, 교동도 등이 대상지역으로서 우수한 여건을 갖추고 있었다. 한편 북한지역에서는 주요 항만시설을 갖추고 주변지역에 대한 생활권의 중심지로서 분단전에는 우리의 서해 주요도서 및 항만과 교류협력이 활발하였던 해주를 선정하였다. 해주는 최근에도 북한 식량지원 등 인도적 물자가 이곳을 통하여 들어갔고, 모래운반선이 수시로 드나들고 있어 현재 교류협력이 사안별로 이루어지고 있는 지역이다.

2. 평화벨트 구축을 위한 협력사업 추진방안

추진단계의 설정은 남북관계와 북한의 대외개방 여건을 따라 평화벨트 준비기, 평화벨트 형성기, 평화벨트 완성기 등으로 구분하여 단계별로 추진 방안을 수립하였다.

‘평화벨트 준비기’의 주요 협력사업은 서해연안접경지역에서의 해운협력 및 남북어업협력구역 설치추진, 주요생태자원의 공동조사, 해상재난 대처를 위한 협력방안 마련, 서해연안의 평화적 활용을 위한 평화구역화 착수, 생물권 보전지역 설치 등이다.

‘평화벨트 형성기’의 주요 협력사업은 주요 도서를 중심으로 교류협력지구 조성 및 기능별 활용방안을 마련하고, 해상교통망 복원 및 연육교 설치를 추진한

다. 나아가 주요 생태자원의 공동보전 및 활용방안 마련, 산업협력 및 문화·역사 유적의 공동조사와 보전 대책 수립, 북한의 해안과 남쪽의 어로저지선까지 평화구역의 확대 등이다.

‘평화벨트 완성기’의 주요 협력사업은 환황해경제권에서의 해상거점화 구축을 위한 서부연안 주요도서를 “평화의 섬”으로 지정하여 경제공동구역을 조성하고 북한 연안과 연계하여 평화관광벨트를 조성(관광·교역특구 설치)하고 점차 평화구역을 북한의 황해도 연안지역과 경기만으로 확대하여 평화벨트를 구축한다.

교류협력지구의 조성은 평가를 통해 선정된 백령지구, 연평지구, 교동지구별로 지역별 여건을 감안하여 세부 추진방안을 마련하였다. 주요 기능별로는 백령지구는 관광과 수산업, 연평지구는 수산업과 물류유통 협력, 교동지구는 농업과 수산업 협력 등이 주 기능으로 선정되었다. 북한지역의 경우 해주를 교류협력지구로 선정하고 남북교류협력의 인적·물적 교류의 중심지역으로서의 역할을 부여 하였다.

주요 협력사업은 공동어업 및 해운협력, 생활권협력, 생태계보전 및 재해방지, 관광 및 자원개발, 문화·역사자원의 발굴 및 복원 등을 중심으로 추진한다.

공동어업 및 해운협력은 1단계에서는 대내외 자유항로를 설치하여 교류의 여건을 조성하고 2단계에서는 바다목장 조성 등 어업협력구역을 설치하여 남북이 공동으로 어업을 육성해 나가며 3단계에서는 공동어항을 중심으로 협력을 확대해 나간다. 생활권협력은 1단계에서는 근거리 해상교통망을 복구시키고 2단계에서는 공동시장개설 및 의료서비스 협력을 통하여 생활권의 기틀을 세워가고 3단계에서는 연육교 등을 설치하며 더욱 확고하게 협력이 추진될 수 있도록 한다.

생태계 보전 및 재해방지에서는 1단계로 해양생태자원공동조사를 실시하고 2단계에서는 국제기구의 협조를 받아 한강하류에서 서해연안에 이르는 지역을 중심으로 생물권보전지역을 설치하며 3단계에서는 남북협력하에 생태공원 및 박물관을 설치한다.

관광 및 자원개발에서는 먼저 서해안 도서와 북한의 연안지역에 있는 다양한 관광자원을 공동조사하고 이를 중심으로 해상관광자원을 연계하여 개발해 나간

다. 나아가 해저자원 공동탐사를 통하여 자원개발 협력을 추진한다.

문화·역사자원의 발굴 및 복원은 먼저 서해남북접경지역에 산재해 있는 자원을 조사하고 이들 중 주요한 자원을 중심으로 복원 및 보존작업을 공동으로 실시하며 나아가 해양문화 역사연구소를 설치·운영토록 한다.

3. 제도적 지원방안

서해 남북한 접경지역에서의 협력사업 추진을 위한 제도적 지원방안에서는 현행제도의 한계를 분석하고 관련제도의 정비 및 제정방안을 제시하였다.

우리측의 관련제도의 정비 및 제정방안으로는, 우선 기존의 ‘남북교류협력에 관한법률’ 과 ‘남북협력기금법’, ‘접경지역지원법’을 정비하고, 남북한 연안해역에서의 협력사업 추진을 제도적으로 뒷받침 할 수 있는 특별법 제정(가칭: 남북한해운및어업협력에관한법)을 추진해야 할 것이다. 재원조달의 다변화를 통한 협력사업의 효율적 추진, 특히 국고, 민자, 해외자본 등을 단계별로 조달할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다.

북한측의 경우는 현재 북한이 추진 중인 금강산관광이나 개성공단개발의 경우에는 북한이 특구로 지정하여 별도의 법률을 제정하여 운용하고 있다. 따라서 서해연안을 특별지역으로 지정하고 이를 관리하고 남북협력을 효율적으로 할 수 있는 특별법 제정(가칭 ‘서해연안접경지역교류협력특별법’)이 필요하다.

동시에 서해남북한 접경지역에서의 교류협력사업의 성공적인 추진을 위해서는 우선, 남북한 장성급회담에서 합의한 내용을 성실히 수행하여 상호신뢰를 회복해야 할 것이며, 나아가 북한의 핵개발 프로그램 포기선언 및 이에 대한 핵사찰 등의 문제가 확실하게 해결되어 국제사회로부터 인정을 받는 것이 필요하다.

차 례

발간사	i
서 문	iii
요 약	v

제1장 서 론

1. 연구의 배경과 목적	1
2. 연구의 범위 및 방법	3
3. 선행연구와의 차별성	8

제2장 평화벨트 구축과 서해 접경지역의 위상

1. 평화벨트의 개념과 구축 필요성	13
2. 서해접경지역 도서의 전략적 위상	25
3. 서해접경지역의 역사적 고찰	40

제3장 서해접경지역의 교류협력 여건 및 과제

1. 서해접경지역의 남북교류협력 여건	51
2. 서해접경지역의 평화적 이용에 관한 기존구상	80
3. 잠재력 및 교류협력 추진상의 과제	84

제 4 장 외국의 연안접경지역에서의 협력사례와 시사점

1. 해양협력에 관한 국제법적 고찰 89
2. 연안국가의 경제·사회적 협력 사례 102
3. 서해 접경지역 협력에의 시사점 107

제 5 장 서해접경지역 평화벨트 구축방향과 추진전략

1. 평화벨트 구축을 위한 협력사업 추진의 필요성 113
2. 협력사업 추진의 기본방향 115
3. 협력사업의 추진전략 117

제 6 장 평화벨트 구축을 위한 협력사업의 선정 및 추진방안

1. 협력사업 및 지구의 선정 123
2. 평화벨트 구축을 위한 협력사업 추진방안 137
3. 제도적 지원방안 158

제 7 장 결론 및 향후 과제 161

- 참고문헌 165
- SUMMARY 171
- 부 록 185

표 차 례

<표 1-1> 주요 선행연구와 본 연구와의 차별성 요약	11
<표 2-1> 북방한계선 인접도서지역에서의 군사적 도발 추이	32
<표 2-2> NLL의 성격에 관한 남북한과 유엔군사령부의 입장 비교	35
<표 2-3> 1945년 초의 시·군별 읍·면의 수	42
<표 3-1> 남북간 육로연결 구간 현황	59
<표 3-2> 접경지역에서의 남북교류협력 추진현황	62
<표 3-3> 인문 및 자연환경	64
<표 3-4> 토지이용현황	66
<표 3-5> 주요산업 및 공업활동 현황	68
<표 3-6> 관광자원 현황	69
<표 3-7> 역사유적지 현황	70
<표 3-8> 천연기념물 현황	72
<표 3-9> 서해 특정해역의 수산 물류별 생산실적	74
<표 3-10> 서해특정해역의 어촌계별 주요생산 수산물	74
<표 3-11> 북한 서해안의 주요 수산자원	75
<표 3-12> 남북해운합의서 추진경과	82
<표 3-13> 잠재력 및 교류협력 여건	86
<표4-1> 동아시아에서 유엔 해양법협약의 현황 및 적용	101

<표 6-1> 협력가능사업의 도출 과정	127
<표 6-2> 대상사업의 세부평가 기준	130
<표 6-3> 대상사업의 세부평가	131
<표 6-4> 분야별 주요협력사업의 선정	132
<표 6-5> 대상지역의 세부평가 기준	133
<표 6-6> 대상지역의 비교평가	134
<표 6-7> 추진단계의 설정	138
<표 6-8> 남북교류협력지구 주요기능 및 설치시설	143
<표 6-9> 어업 및 해운협력 추진방안	146
<표 6-10> 해양생태자원 보전 및 관리방안	149
<표 6-11> 문화·역사자원의 발굴 및 복원협력 추진방안	151
<표 6-12> 관광 및 자원협력 추진방안	152
<표 6-13> 생활권 협력 추진방안	155

그림 차례

<그림 1-1> 연구대상 지역	4
<그림 1-2> 연구 추진체계	7
<그림 2-1> 평화벨트 개념도	17
<그림 2-2> 북한이 주장한 남북한간 해양경계선과 서해 5도 통항질서의 내용	33
<그림 2-3> 남북해운합의서에 부속된 남북해상 항로대	36
<그림 2-4> 서해접경지역의 대외해로 및 생활권 변화	49
<그림 3-1> 인공영상의 GIS분석에 의한 토지이용현황도	66
<그림 3-2> 서해 접경지역의 관광자원·역사유적지·천연기념물 현황	73
<그림 3-3> 서해 특정해역내 어업별 조업구역도	79
<그림 3-4> 서해 5도를 중심으로한 남북한 교류협력 가능성	84
<그림 6-1> 협력가능 사업의 도출단계	126
<그림 6-2> 현실성 있는 남북한 협력사업	128
<그림 6-3> 남북한 교류협력사업 적합 지역(단일 응답)	135
<그림 6-4> 남북한 교류협력사업 적합 지역(복수 응답)	135
<그림 6-5> 선정된 협력지구	136
<그림 6-6> 평화구역의 단계별 확대방안	139

<그림 6-7> 평화구역의 단계별 확대방안	140
<그림 6-8> 공동어로구역 설정수역	147
<그림 6-9> 해양보호구역 설정	148
<그림 6-10> 공동어업 및 해운협력 사업 계획도	148
<그림 6-11> 해양생태공원 조성후보지	150
<그림 6-12> 문화·역사자원의 연계 협력도	151
<그림 6-13> 문화관광 협력사업의 우선순위	153
<그림 6-14> 남북한 연계관광을 위한 북한 관광지	153
<그림 6-15> 관광자원개발 계획도	154
<그림 6-16> 북한 재래시장의 공동이용 가능성	155
<그림 6-17> 응급환자 수송 등 의료서비스 협력 가능성	156
<그림 6-18> 생활권 협력도	156
<그림 6-19> 평화벨트 구축을 위한 주요 협력사업	157

1

서론

이 장은 연구의 배경과 목적, 연구범위 및 연구방법, 선행연구와의 차별성에 대하여 기술하였다. 연구배경에서는 연구의 중요성과 필요성에 대해서 언급하였다. 연구목적은 궁극적인 목표와 그 목표를 달성하기 위한 구체적인 연구목적을 기술하였다. 연구범위에서는 공간적인 범위와 시간적인 범위를 구체화하였다. 연구방법에서는 국내외 연구자료를 통한 이론 및 현황 파악, 전문가 자문, 주민 설문조사, 중앙·지자체 공무원 및 주민 자문, 해양협력 국제법 및 해외 사례분석을 통한 연구방법론에 대해 기술하였다. 선행연구와의 차별성은 선행연구의 내용분석, 현 연구와의 차이점, 본 연구의 한계 등에 대해 기술하였다.

1. 연구의 배경과 목적

1) 연구 배경

2000년 6월 역사적인 남북정상회담을 통해 채택된 남북공동선언은 남북한의 긴장 완화는 물론 그동안 제한적으로 추진되었던 민간 주도하의 남북한 교류협력을 정부의 적극적인 지원하에 광범위한 분야에서 가능케 함으로써 남북한 화해와 협력의 새로운 시대를 맞게 하였다. 그동안 남북교류협력의 추진은 핵문제 등 국내외적인 영향을 받아 추진상에 어려운 장애도 있었지만 남북한 화해와 협력의 큰 흐름은 지속되어 왔다. 특히 한국전쟁 중 가장 치열한 전투가 치러지고 정전 이후에는 남북한 대규모 군대가 대치하고 있는 접경지역에서 교류협력사업

의 진전은 매우 획기적이고 고무적인 것이었다. 또한 금강산 육로 관광의 실시와 개성공단의 착공, 나아가 비무장지대의 단절된 교통망 연결 등 남북한 접경지역에서 이루어진 일련의 사업들은 냉전시대의 침예한 대립 현장에서 추진되고 있다는 것을 생각할 때 향후의 남북한 교류협력 사업추진에 매우 고무적인 현상이라고 볼 수 있으며 남북한의 평화정착 전망을 밝게 해 주고 있다.

한편, 비무장지대를 중심으로 한 남북한 접경지역의 내륙부에서는 활발한 교류협력이 이루어지고 있으나, 서해 남북접경지역에서의 빈번한 충돌과 군사적 긴장상태의 연속은 남북 화해와 협력관계의 증진에 장애요인이 되고 있어 이 지역에서의 항구적인 남북한 평화정착을 위한 구체적인 협력방안의 마련이 시급한 실정이다. 특히 경의선 철도 및 도로의 연결, 개성공단의 착공 등 서부접경지역의 교류협력이 활성화되고 있으나 인접 서해연안 도서지역에서는 어업 및 북방한계선의 문제로 인한 군사적 긴장이 계속되고 있어 이를 근본적으로 해결할 수 있는 해운 및 어업협력 등에 관한 제도적 장치가 남북한 정부차원에서 마련되어야 할 것이다.

21세기 통합국토의 실현을 계획의 기조로 하여 추진하고 있는 제4차 국토종합계획(2000-2020)에서는 지역간의 통합과 남북한의 통합, 나아가 동북아지역과의 통합의 실현을 이념으로 하고 있다. 특히 세부사항으로 명시한 ‘접경지역의 종합적 관리 및 평화벨트 조성’에서는 접경지역을 대상으로 개발과 보전, 안보적 요소가 조화를 이루도록 종합적인 관리와 중장기적으로는 한반도 「평화벨트」 조성을 추진하고 있다. 동시에 서해남북접경지역에서의 교류협력과 평화정착을 위한 교류협력지구로서의 역할을 수행할 수 있는 ‘평화의 섬’ 조성에 대한 구체적인 대안 마련을 구상하고 있다.

따라서 이에 대한 실질적이고 구체적인 연구의 추진으로 서해 남북접경지역에서의 남북한 교류 및 협력의 확대와 진전을 체계적으로 준비하여 남북한 평화정착을 위해 접경지역을 활용할 수 있도록 대비해야 할 것이다.

한편으로는 접경지역지원법의 제정(2000.1.21)으로 접경지역내 통일기반조성에 대한 계획수립이 제도적으로 확정됨에 따라 이를 체계적으로 추진해 나갈 수

있는 서해접경지역에서의 공동사업의 발굴과 추진을 위한 지역별, 부문별 조사와 이용방안의 마련이 시급한 상태이다. 특히 서해접경지역의 주요 도서와 연안지역에서의 귀중한 자연생태계의 보전을 위한 남북한 협력방안과 이에 대한 종합적인 대책의 수립이 우선적으로 이루어져야 할 것이다.

2) 연구의 목적

본 연구는 그동안 서해남북접경지역에서의 군사적 충돌과 대립으로 인한 남북한 긴장관계를 화합과 협력을 통해 평화적인 협력체제로 유도하고 나아가 서해남북 접경지역에서의 국토의 공동이용 및 자연환경보전을 통한 남북교류협력기반의 조성과 항구적인 평화정착의 방안을 마련하는데 그 목적이 있다. 이러한 목적을 달성하기 위해 본 연구는 첫째로 접경지역 평화벨트 구축을 위한 서해 북방한계선 연접 주요 도서에 대한 남북한 교류협력지구를 조성하는 방안을 제시하고자 한다. 둘째로 서해 남북접경지역 주요 도서와 연안해역에서의 남북공동어로, 남북연계관광 여건조성, 해양자원 관리 및 이용, 생활권 계획 등 교류협력사업의 추진방안을 수립하고자 한다. 셋째로 남북한의 군사적 충돌과 어업권 분쟁이 빈번한 서해북방한계선 인접해상과 연안해역의 평화적 활용을 위한 제도적 장치를 마련하고자 한다.

2. 연구의 범위 및 방법

1) 연구의 범위

(1) 공간적 범위

본 연구의 공간적 범위는 서해남북한 접경지역을 중심으로 하되 광의의 연구범위로는 서해와 연접한 북한 황해남도의 장연군, 용연군, 연안군, 태탄군, 웅진군, 벽성군, 강령군, 해주시, 청단군, 배천군, 개성직할시의 개풍군, 판문군, 그리

태도의 변화가 중요한 변수이다. 평화벨트 준비기는 북한이 대외적인 개방을 추진하는 시기로 남북한간에는 제한적인 협력이 이루어지는 시기이며, 이 기간 동안에는 북한이 정치적으로 부담이 없는 지역을 선별적으로 개방하고 개방지역에서는 제한적인 협력이 이루어질 것이다. 평화벨트형성기는 개방의 범위를 확대하면서 남북한의 교류와 협력이 활성화되어 협력이 정착되어 가는 시기이고 이 기간 동안에는 북한이 대내외적으로 개방을 표방하고 대외협력에도 매우 적극적인 자세를 취할 것이다. 평화벨트 완성기는 정치적인 통일이 이루어지기 전에 경제적 교류와 협력이 자유롭게 이루어지는 시기를 뜻한다. 또한 교류와 협력의 ‘정착’이란 협력이 제한적이지만 제도에 의해 진행됨을 뜻한다.

(3) 내용적 범위

내용적 범위는 우선 접경지역 평화벨트 구축의 개념과 의의를 확실하게 하기 위해서 개념과 이론적 배경, 그리고 접경지역에서의 평화벨트 구축의 필요성 등을 기술하였다. 나아가 서해주요도서의 국토방위 및 군사전략상의 위치의 중요성을 기술하고, 서해연안지역의 역사적 고찰을 통하여 이 지역의 대내외적인 위치의 중요성과 여건의 변화를 분석한다.

또한 서해 주요도서의 남북교류협력상의 여건과 서해접경지역의 평화적 이용에 관한 기존구상을 분석하고 앞으로 해결해 나아가야 될 과제를 도출한다. 해양협력에 관한 국제법적고찰을 통하여 유엔해양법협약의 역사와 주요쟁점, 경계선의 원칙을 분석한다. 외국의 연안접경지역에서 수행되었던 평화적 활용사례를 통해 시사점을 도출하여 남북한 서해연안접경지역에 적용함으로써 아직도 긴장이 감돌고 있는 남북한접경지역에 평화벨트를 구축하는데 활용한다. 나아가 서해접경지역에 평화벨트를 구축하기 위한 협력방향과 추진전략을 수립한다. 이를 바탕으로 하여 평화벨트 구축을 위한 협력지구 및 사업을 선정하고 선정된 사업을 추진하기 위한 단계적 설정과 이를 뒷받침 할 수 있도록 제도적 지원방안을 제시한다.

2) 연구의 방법

연구의 방법은 첫째, 서해접경지역과 관련된 국내외 관련 연구자료를 통하여 공간적 특성과 교류협력 가능성에 대한 실태를 파악하였고, 나아가 관련 도면자료를 통해 서해남북한 접경지역에 대한 자연환경 및 인문환경실태를 확인하였다. 특별히 서해남북한 접경지역의 도면을 조사하여 도면상 지형·지세를 분석하고 남북한 교류협력을 위한 공간 확보가 가능한 지역을 선정하였으며 북한연안지역에 대한 토지이용과 자연생태환경의 분석은 국가정보원과 환경부 등의 GIS 분석자료를 활용하였다.

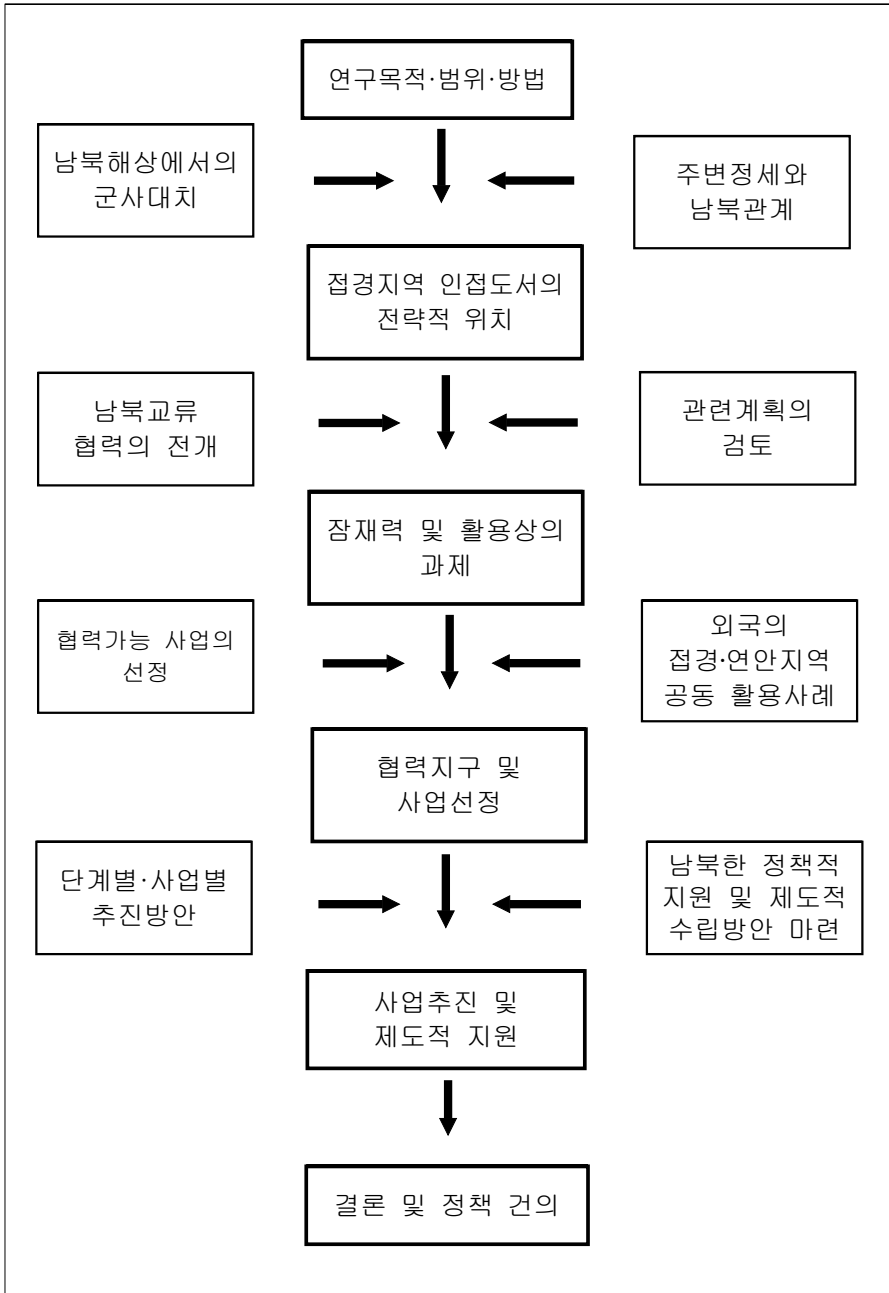
둘째, 국내외 학계, 관계(국방부, 통일부, 해양수산부, 건교부, 인천광역시, 옹진군), 연구기관(한국해양연구원, 한국환경정책·평가연구원, 통일연구원, 한국해양수산개발원 등) 등의 북한 및 접경지역 전문가의 자문을 통하여 실현 가능한 협력방안을 도출하였다. 동시에 서해연안 접경지역에 대한 해양환경과 생태계의 현황 및 보호, 수산 해저광물 등 해양자원(김정봉 연구위원 : 해양수산개발원), 국제해양법(최종화 교수 : 부경대학교) 등 전문적인 분석이 필요한 분야에 대한 부분은 외부전문가에게 원고를 의뢰하여 분석하였다.

셋째, 서해 접경지역 주요도시의 주민 설문조사를 통한 해방 전·후 및 한국전쟁후의 경제활동에 대한 공간적인 활동범위 등을 파악하여 생활권간 경제활동 및 의료서비스 등에 대한 연계 방안을 구상하였다.

넷째, 남북한 교류협력지구의 지정과 교류협력사업의 선정에 있어서는 국방부와 지방자치단체의 도움과 의견을 수렴하였으며, 동시에 현지조사를 통하여 현장을 확인하고, 지방자치단체 공무원 및 주민들의 자문을 받아 이를 적용하여 선정하였다.

다섯째는 해양협력에 관한 국제법을 고찰하여 서해 남북한접경지역에 적용할 수 있는 방안을 강구하고, 나아가 중국과 대만, 이스라엘과 요르단, 러시아와 노르웨이 등 외국의 접경 및 연안지역에서의 상호교류 및 생활권 협력 사례를 분석하여 시사점을 도출하여 서해 남북한접경지역에 적용할 수 있는 방안을 제시하였다.

<그림 1-2> 연구 추진체계



3. 선행 연구와의 차별성

1) 선행연구의 내용분석

비무장지대를 중심으로한 남북접경지역의 평화적인 이용방안에 대한 연구는 그 동안 국내외 학자들과 관련 연구기관들에 의해서 다양하게 이루어져 왔다. 특히 비무장지대의 평화적인 이용방안에 대한 논의는 관련 학술단체와 지방대학들(한림대 등)에 의해서 끊임없이 제시되어 왔다. 그러나 서해 남북한 접경지역에 대한 평화적인 이용방안에 대한 연구는 매우 제한적인 분야에서만 이루어짐으로써 이 지역에 대한 종합적인 연구의 필요성이 제기되고 있다.

최근에 이루어진 비무장지대에 대한 주요 연구로는 제성호. '한반도 비무장지대론 -비무장지대를 평화지대로'(1997), 김인영·김재한 편. 'DMZ : 발전적 이용과 해체'(1999), 김재한 편. 'DMZⅡ : 횡적분단에서 종적연결로' (2000), 이문향. 'JSA-관문점(1953~1994)' (2001) 등을 들 수 있다.

그러나 이러한 연구들은 비무장지대의 보전 차원에서 주로 이루어졌으며 공간적인 범위도 비무장지대로 한정되었기 때문에 남북한 접경지역에 대한 광범위한 지역에 대한 연구로서는 아쉬움이 있다.

남북접경지역을 아우르는 종합적인 연구로는 1997년에 수행한 '접경지역의 효율적 관리방안(김영봉. 1997. 국토개발연구원)'이 있다. 이 연구는 우선 남한접경지역을 중심으로 접경지역의 현황과 실태를 접경지역 전지역에 걸쳐 종합적으로 분석하고 있어 지역특성을 이해하는데 도움이 되는 연구이다. 그리고 접경지역의 관련계획과 제도를 조사·분석하고, 접경지역에 대한 주요 현안과 과제를 소개한후 향후 관리방안을 제시하였다.

그러나 이 연구는 북한지역의 현황과 실태에 관한 자료조사가 부족하고, 활용방안이 남한측 접경지역 위주로 연구되었다는 한계가 있다.

'남북교류협력 증진을 위한 전략지역 활용방안(김영봉 외. 1998. 국토개발연구원)'은 '접경지역의 효율적 관리방안'보다 북한을 고려한 효율적인 남북교류 협력방안에 초점을 두으로써 접경지역에서 남북이 교류할 수 있는 전략지역을 중

심으로 남북교류협력사업을 추진하기 위해 전략지역의 설정과 활용방안, 북한의 관련정책, 외국의 국경지역 교류협력사례를 연구하고 있다. 이 연구는 북한의 개방정책과 여건을 감안한 교류협력사업 추진방안을 제시하고 있으나, 접경지역 전체가 아닌 전략지역을 중심으로 교류협력방안을 제시했다는 한계가 있다.

‘북한 수산업 실태와 남북협력사업 발전방안’(홍성걸·임경희, 2002. 12. 한국해양수산개발원)에서는 지금까지 추진되어온 남북협력사업을 검토하여 수산업 부문에 있어서의 남북한 협력사업의 활성화 방안에 대한 내용이 제시되고 있다. 특히 협력사업에 대한 양측의 시각 차이를 인식하고 남측과 북측이 상대방을 인정하고 이해하려는 입장에서 현실적으로 존재하는 제약조건과 장애요인들을 해결하는 방안을 도출하였다. 주요 내용으로는 북한의 수산업관리와 어업현황, 북한과 인접국간의 해양경계와 어업관계, 남북 수산업 협력의 추진 실태 및 발전방안 등을 제시하고 있으나 서해에서의 다양한 교류협력방안에 대해서는 언급하고 있지 않다.

‘서해연안 접경지역 남북한 협력 관리방안 연구’(강대석·남정호, 2003. 12. 한국해양수산개발원)는 내륙부가 아닌 서해 접경지역의 환경실태와 관리여건, 국제기구의 관련 동향을 조사·분석하고 서해연안 접경지역에서의 남북협력관리 방안에 대하여 해양환경보전과 수산업 교류협력 등을 제시하고 있다. 이 연구는 서해접경지역의 해양환경 관리상태와 수산업 교류협력에 대한 포괄적인 협력방안을 제시하고 있으나, 도서의 특성을 고려한 다양한 협력사업 추진방안은 다루지 않고 있다.

2003년에 국토연구원에서 수행한 ‘경의·동해선 연결과 접경지역 평화벨트 구축방안’(김영봉·이문원 외, 2003. 국토연구원)은 선행연구에서 분석된 공간적 범위를 포괄하여 비무장지대를 중심으로 남한지역과 북한지역의 접경지역에 대한 현황을 체계적으로 분석하고 전 지역에서 가능한 남북교류협력사업을 선정한 다음 효율적인 추진방안을 제시하고 있어 그간의 접경지역 활용방안을 종합검토하였다. 이 연구는 내륙부의 실태와 협력사업 추진방안에 대해서는 심도있는 연구가 이루어 졌으나, 해안지역에 관련된 연구는 공동어로 등 필요한 사업만을 제

시하고 구체적인 추진방안을 연구하지 못하고 있는 한계가 있다.

2) 선행연구와의 차이점

선행연구에서는 주로 비무장지대 남쪽의 접경지역과 북한의 주요 전략지역에 대한 여건과 방향제시에 중점을 두고 연구가 진행되었으나, 이번 연구는 서해남 북한 접경지역을 대상으로 제4차 국토종합계획에서의 남북교류협력 방안을 구체화시키는 연구로, 남북한 접경지역에서의 실질적인 협력사업을 구체적으로 계획하고자 한다.

또한 서해주요도서 및 북한의 연안지역을 중심으로 주요 생태자원의 보전을 위한 남북한 협력과 함께 서해남북한 접경지역에서의 자연생태계 및 역사문화 등 다양한 관광자원의 공동이용 방안 나아가 주요 어업협력 등 경제적 협력사업 및 교류협력지구 조성을 통한 남북한 교류협력 활성화 방안을 제시할 것이다. 특히 환경부, 국정원 등 국가기관에서 분석한 인공영상자료를 활용하여 서해남북한 접경지역에 대한 토지이용과 생태자원에 대한 세부분석을 통해 좀더 실효성 있는 방향을 제시할 것이다.

3) 본 연구의 한계

본 연구에서는 서해북방한계선주변 해역과 북한의 연안지역에 대해 분석된 자료의 부족과 현지에 대한 접근의 어려움으로 서해접경지역 북측지역에 대한 충분한 분석을 수행하지 못하였다. 따라서 문헌과 역사적인 자료에 의존하여 생태계자료와 역사문화적인 유적을 분석하고 교류협력사업의 구상은 미래지향적이고 남북한 평화 창출에 중점을 두고 판단하였다. 동시에 교류협력지구의 선정과 주요사업의 선정에 있어서 정량적인 자료의 부족으로 정성적인 분석에 의존하는 경우가 많아 연구자의 현지 조사와 경험, 그리고 국방부관계자 및 전문가들의 주관적인 의견이 포함되었다. 한편으로는 기존에 조사된 인공위성영상 자료를 통하여 이들 지역에 대한 자연환경과 토지이용 현황을 파악하고 서해 주요도서지역에 대한 현지조사 및 주민설문조사를 통해서 부족한 내용을 보완하였다.

<표 1-1> 주요 선행연구와 본 연구의 차별성 요약

구 분	선행연구와의 차별성		
	연구목적	연구방법	주요 연구내용
주 요 선행 연 구	1 과제명 : 접경지역의 효율적 관리 방안 (1997)	문헌조사, 현지주민, 행정기관, 군부대 등의 현지조사, 민통선 북방지역의 정착민, 출입영농민, 민통선 남방 주민, 공무원 대상 설문조사, 전문가 협의회를 통한 관련제도 검토	- 접경지역 현황 - 접경지역 관련계획과 제도 - 주요현안과 과제 - 접경지역 관리 방안
	2 과제명 : 남북교류협력 증진을 위한 전략지역 활 용방안 (1998)	문헌조사를 통한 북한의 개방지역 및 개방 가능지역 실태 파악, 남북 및 한·중, 한·러 협력사업 여건 분석, 자문회의, 귀순자, 북한투자기업체 자문	- 남북교류협력과 북한의 개방정책 - 국경지역의 교류협력 사례 - 전략지역의 선정 - 전략지역의 활용 방안
	3 과제명 : 서해연안 접 경지역 남북 한 협력관리 방안 연구 (2003)	국내외 북한 관련문헌 조사, 국내외 학계 관계 연구기관 자문, 접경지역의 해양환경·자원관리 방향을 설정하기 위해 관련정부기관, UNESCO 한국위원회 등 국제기관 지방자치단체 참여 정책토론회 개최	- 서해연안 접경지역 환경상태와 관리여건 - 접경지역 환경관리 국제사회동향과 시사점 - 서해연안 접경지역 남북 협력관리 방안
	4 과제명 : 경의·동해 선 연결과 접경지역 평화벨트 구축방안 (2003)	국내외의 기존 연구자료 및 관련문헌 조사, 정부 및 지자체 관계계획조사, 국제기구 관련계획 분석, 학계 및 관계연구기관 자문, 정부·지자체·관련연구자가 참석하는 정책토론회 개최를 통한 의견수렴	- 비무장지대를 중심으로 한 남북접경지역 평화벨트 구축방안제시 - 남북접경지역 자원공동이용 및 자연환경 보전방안 제시 - 남북한 교류협력지구 조성 및 협력사업 등 남북협력방안 제시 - 외국의 시사점 조사 - 추진전략 및 정책개선방안 수립
본 연 구	평화벨트 구축을 위한 서해 남북접 경지역 이용 방안 (2004)	국내외 문헌조사, 국내외 학계·관계 연구기관 자문, 서해 접경지역 주요도서 주민의 설문조사, 북한 서해 연안지역의 인문·자연환경조사를 통한 연계방안 추진, 주요 국가간 연안 및 해협 이용협력 사례 분석을 통한 시사점 도출	- 평화벨트의 구축과 서해접경지역 도서 접경지역 인접도서의 남북교류협력 여건 - 외국의 접경연안지역의 교류협력사례와 시사점 - 평화벨트 구축방향 및 전략 - 평화벨트 구축을 위한 교류협력사업 추진 방안 - 제도적 지원 방안

2

평화벨트 구축과 서해 접경지역의 위상

이 장에서는 평화벨트 구축 필요성과 서해접경지역의 기본현황을 설명하기 위해 평화벨트의 개념과 구축 필요성, 서해접경지역 도서의 전략상의 위치와 군사적 긴장, 서해 접경지역 도서 및 북한연안지역의 역사적 고찰을 기술하였다. 평화벨트의 개념과 구축 필요성에서는 평화벨트에 대한 독자의 이해를 돕기 위해 개념과 필요성에 대해 언급하였다. 서해접경지역 도서의 전략상의 위치와 군사적 긴장에서는 군사전략상의 중요성, 교류협력상의 위상, 그리고 NLL을 중심으로 한 군사적 충돌역사 등을 기술하였다. 서해접경지역 도서 및 북한연안지역의 역사적 고찰에서는 서해 5도를 중심으로 한 남북한 도서 및 연안지역의 역사성, 해방이후 생활권에 대한 고찰 등을 기술하여 기본적인 교류협력 잠재력을 파악하였다.

1. 평화벨트의 개념과 구축 필요성¹⁾

1) 평화벨트의 개념

평화벨트는 평화와 벨트란 단어의 합성어이다. 이 용어는 일반적으로 널리 사용되는 말은 아니다. 대체로 한반도가 처해 있는 특수상황에서 남북간의 긴장을 완화함으로써 평화를 견인 내지 조성하는 지대라는 공간적 개념으로 이해할 수 있을 것이다. 평화벨트라는 말을 좀더 이론적으로 검토해 보기로 한다.

본래 국제정치적 의미에서 사용되는 평화라는 개념은 다분히 조작적인 개념이다. 무엇이 진정한 평화인지는 아무도 정확히 알지 못하며 또 설령 누구나 공감할 수 있는 평화의 개념을 인정할지라도 그것은 현실에서 실재하지 않기 때문이다.

1) 김영봉·이문원 외. 2003. 경의·동해선 연결과 접경지역 평화벨트구축방안. 국토연구원.

여기에서는 국제정치학상 일반적으로 인정되는 평화의 개념에 관하여 간단히 살펴보기로 하자. 대표적인 평화연구가인 요한 갈통은 평화를 ‘소극적인 평화(negative peace)’와 ‘적극적인 평화(positive peace)’로 구분한다. 그에 의하면 소극적인 평화는 물리적인 폭력의 부재를, 적극적인 평화는 물리적인 폭력의 다른 어떤 것, 예컨대 사회·경제적 측면의 ‘구조적 폭력’의 부재를 의미한다.²⁾ 그러나 볼딩은 적극적인 평화를 ‘훌륭한 관리, 갈등의 질서 있는 해결, 그리고 성숙한 관계, 신사다움, 사랑으로 연계된 조화의 조건’이라고 규정한다.³⁾

여기서 알 수 있듯이 적극적인 평화는 사회구성원들이 상호 공존하기로 자발적으로 합의하는 상태를 전제로 한다. 또한 그들 상호간에 교류와 접촉, 교통과 협력이 존재함으로써 평화로운 삶이 구가될 수 있는 상황을 의미한다고 볼 수 있을 것이다.

오늘날 단순히 전쟁이나 물리적 폭력 내지는 심리적 폭력(비방·중상 등)의 부재만을 평화의 징표로서 이해하는 것은 너무 편협한 것이다. 소극적인 평화에 더하여 적극적인 평화까지 포함하는 것으로 이해함이 타당하다고 할 것이다.

벨트란 말은 본래 ‘허리띠’ 혹은 ‘기계에서 동력을 전달하기 위한 피대’라는 의미를 갖고 있다.⁴⁾ 보통 그린벨트(Green Belt)라는 말을 많이 사용하는데, 이는 토지개발제한구역이라는 뜻으로 사용된다. 또 어떤 사람들은 공업벨트 혹은 산업벨트라는 말을 사용하기도 한다. 이렇게 본다면 통상 벨트라는 말은 국토개발이나 산업배치 측면에서 착안된 용어로서 특정의 목적을 위해 구획된 일정한 공간, 구역 혹은 지대라고 볼 때 실재적인 개념을 갖는 것으로 파악된다.

이상에서 살펴본 바를 종합하면, 평화벨트(Peace Belt)는 곧 평화를 창출하고 이를 확산시키기 위한 목적에서 특별히 설정되는 공간이라는 의미를 갖는다고 할 수 있다. 다시 말하면 평화벨트는 평화와 친하지 않은 폭력이 난무하거나 정치·군사적 긴장이 감도는 지역에서 평화를 만들어 내는 동시에 이를 기반으

2) Galtung Johan. 1969. "Violence, Peace, and Peace Research," *Journal of Peace Research*. No. 6. p.167-191 pp.167~191

3) Kenneth E. Boulding. 1978. *Stable Peace* (Austin: Univ. of Texas Press). p.3.

4) 동아 새국어사전. 2002. 서울: 두산동아. p.1001.

로 평화분위기를 고조시킬 목적에서 의식적이고 의도적으로 설치되는 국가정책적 공간으로 개념화 할 수 있을 것이다.

평화벨트는 첫째, 지리적 범위로는 남북한 접경지역(비무장지대와 그 주변의 인접지역)을 대상으로 하며, 둘째, 설치목적 내지 기능의 측면에서는 남북한 교류협력 및 평화지역, 나아가 세계가 함께 만나는 화합과 번영, 평화를 상징하는 지대를 말한다고 할 수 있다.

2) 이론적 배경

평화벨트라는 말이 한국적 상황에서 등장하게 되는 배경은 현재의 남북관계와 밀접한 관련이 있다. 남북관계의 현주소는 이른바 정전체제로 특징 지워지기 때문이다. 금일 한반도가 정전체제 하에 놓이게 된 것은 반세기 전으로 거슬러 올라간다.

주지하는 바와 같이 남북한간에는 1950년 6월부터 1953년 7월까지 3년 1개월 동안 한국전쟁이라는 동족상잔의 비극이 발생하였다. 한국전쟁은 냉전 초기에 발생한 대표적인 국제전이었으며, 미·소 양 진영의 대리전(代理戰)적인 성격을 갖는 것으로도 평가된다. 1천만 이산가족을 만들어낸 한국전쟁은 어느 일방의 확실한 승리 없이 전쟁이 정지되는 것으로 마무리되었다. 전쟁의 마무리는 바로 1953년 7월 27일 체결된 ‘한국군사정전에 관한 협정’(일명 한국휴전협정 내지 정전협정이라고도 함)에 의해 이루어졌다.

이 정전협정에 의해 현재의 남북관계는 정전상태로 규정되고 있다. 휴전(armistice) 내지 정전(truce)은 국제법적으로 전시(戰時)의 연장이며, 결코 공고한 평화상태가 아니다. 겉보기에는 한반도에 전쟁이 없어 ‘사실상의 평화’가 도래한 것이 아닌가 생각하기 쉽지만, 그것은 어디까지나 착각에 불과하다. 남북한은 비무장지대를 사이에 두고 170만의 군대가 대치하고 있고, 정치·군사적으로 첨예한 대결상태를 유지하고 있는 것이 금일의 현실이다.

남북한이 정전체제에 있는 한, 불안정한 관계를 가질 수밖에 없다. 상호간 열전(熱戰)의 부재는 항구적인 평화가 아니라, 잠시간의 무력 적대행위의 휴지기일

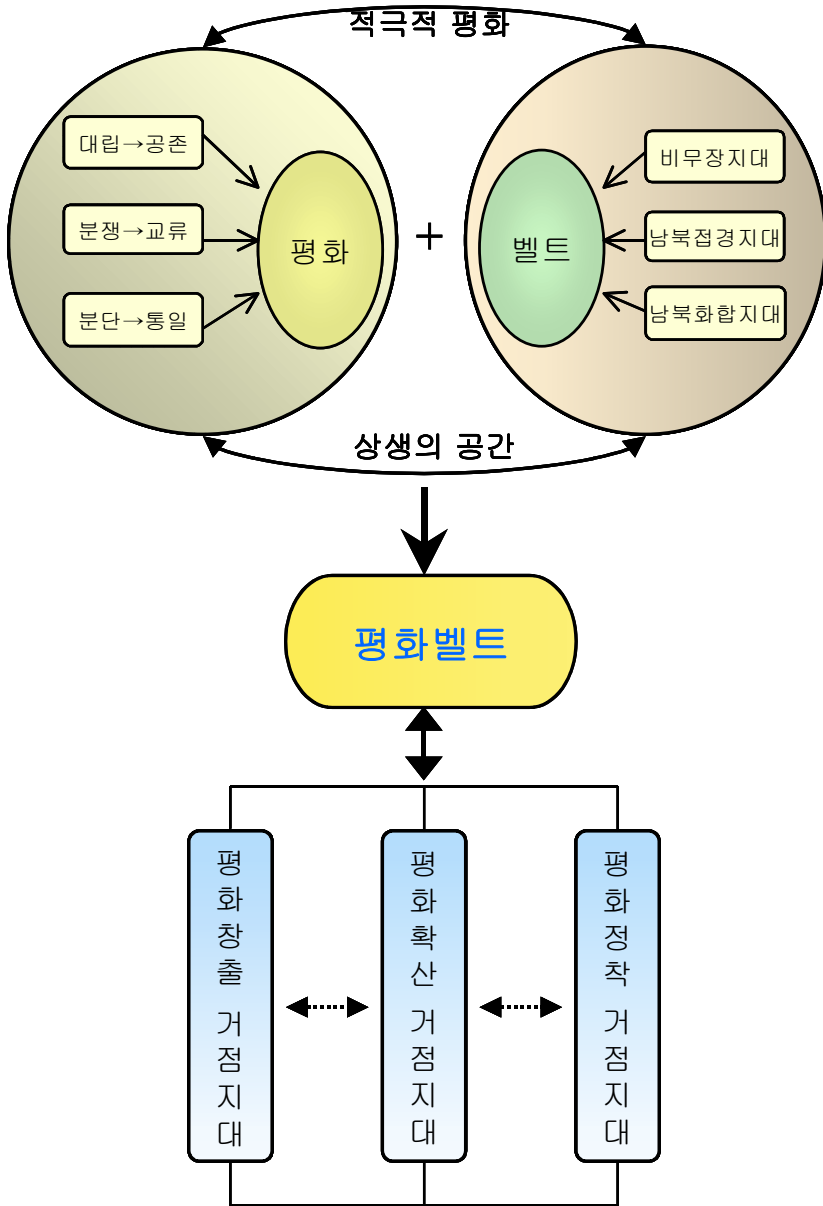
뿐이다. 한반도가 정전상태 하에 있다는 사실은 2002년 6·29 서해교전에 의해 새삼스럽게 확인되었다. 언제든 남북한이 즉각적인 무력적대행위에 돌입할 수 있는 상황은 정전체제의 특성에 기인한다고 볼 수 있을 것이다.

그런데 한반도 정전체제는 냉전의 산물로서 지금까지 남북관계를 기형적이고 비정상적인 것으로 만들고 있다. 또한 그것은 7천만에 달하는 남북한 주민들의 삶의 존재양식에 직·간접의 엄청난 영향을 미치고 있다. 무엇보다도 정전체제는 남북한 주민들에 대해 단절과 불통의 기형적인 삶을 강요하고 있는 것이다.

나아가 정전협정에 의해 설치된, 흔히 분단띠로 불리우기도 하는 ‘비무장지대(Demilitarized Zone: DMZ)’가 남북한 접경지역에 설치되어 있고 이 DMZ를 중심으로 일정한 광역의 인접지역이 안보논리에 따라 평화적인 개발과 활용이 최대한 억제되어 왔다. 그에 따른 분단의 고통과 불편이 적지 않았다. 접경지역 주민의 삶의 질 향상에 어려움이 있고, 이 지역 주민들의 자유로운 재산권 행사도 여러 가지 제도적 장애에 부딪쳐 제대로 이루어질 수 없었다.

이러한 상황에서 지난 2000년 6월 남북정상회담 개최 이후 한반도에 새로운 화해분위기가 조성되고 있다. 남북정상회담에서 채택된 6·15 남북공동선언에 의거하여 현재 다방면에서 남북교류협력이 추진되고 있다. 경의선 및 동해선 철도·도로 연결, 개성공단 건설사업, 금강산 육로관광사업, 임진강 수해방지사업 등은 그 대표적인 예들이다. 이러한 사업들은 모두 DMZ를 포함한 남북한 접경지역에서 추진되는 것들이다. 그러기에 이러한 사업이 진척될 경우 접경지역은 지난 반세기 동안 지속되어 온 군사적 긴장을 조금이나마 줄이면서 화해와 평화를 만들어내는 공간으로 전환되게 될 것이다. 즉 접경지역이 총체적으로 평화를 창출하고 이를 견인하는 ‘평화벨트’화 할 수 있게 될 것이다. 이는 비정상적인 정전체제의 타파 및 남북화해·협력의 가속화를 바라는 국민적·민족적인 요구와도 부합하는 것이라고 할 것이다. 그런 점에서 한반도에 화해와 평화분위기가 확산될 경우 현 정전체제의 평화체제로의 전환과 맞물려 남북한 접경지역의 평화벨트화 작업이 본격적으로 추진될 것으로 예상된다.

<그림 2-1> 평화벨트 개념도



3) 평화벨트 구축의 필요성

(1) 남북교류협력 활성화

남북한이 상호 이질적인 이념과 체제를 고수하고 있는 한, 상이한 2개의 국가 체제를 조립하여 단번에 통일을 이룩하겠다는 발상은 비현실적인 것이며 남북한의 현실에도 맞지 않는 과욕이라고 할 것이다. 평화로운 민족통일을 이룩하기 위해서는 민족구성원간의 이질화를 극복하고 훼손된 민족공동체를 회복·발전시키는 중간과정(또는 과도적 조치)이 필요하다. 이러한 중간과정에서 남북한은 인적·물적 교류협력을 통해 상호 신뢰회복과 민족경제공동체 형성, 그리고 이를 기반으로 점진적·단계적인 평화통일을 준비할 수 있을 것이다.

남북한은 1989년 이래 꾸준히 남북교류협력을 확대해 왔다. 남북교류협력(특히 경제분야의 교류협력)은 우리 경제가 이른바 외환위기로 인해 IMF 관리체제 하에 들어가게 됨에 따라 상당히 위축된 적도 있었지만, IMF체제를 극복한 후 곧바로 원상회복하게 되었으며 그 이후 지금까지 남북한간에 다방면의 교류가 확대되고 있는 추세에 있다.

남북한간의 교류협력 방식에는 제3국을 통한 간접 교류(제3국에서의 남북한 주민 접촉이나 간접교역 등)와 한반도 내에서 DMZ를 통하는 직접 교류가 있다. 김대중 정부에 들어서, 특히 2000년 6월 남북정상회담 개최 후 북한은 남북간 직접 교류에 제한적으로 호응해 오고 있다. 하지만 여전히 남북간 직접 교류에 대해서는 조심스러운 태도를 견지하고 있다. 북한은 남북교류협력이 통제되지 않고 무제한적으로 추진될 경우 김정일 체제에 미칠 수 있는 부정적 파급효과를 우려하기 때문이다. 그동안 북한은 남한이 ‘교류협력의 확대 → 북한의 개혁·개방 촉진 → 사회주의체제 붕괴’의 수순을 밟아 화평연변(和平演變)을 시도하는 것이 아닌가 하는 의심을 품어 온 것이 사실이다. 이러한 의심은 남한에 대한 정치적·군사적 불신에 기초를 두고 있다고 보아도 무방할 것이다.

말하자면 북한의 지도부는 남북간 직접 교류의 확대가 독일식 흡수통일의 단초가 될 수도 있다는 생각을 가지고 있는 것이다. 그러기에 여전히 남북간 직교

역이나 경제협력을 선별적이고 제한적으로 실시하려 하고 있다.⁵⁾ 개성공업지구, 금강산 관광지구 등 북한의 경제특구정책도 그러한 북한의 소극적인 입장과 관련이 있다고 분석된다.

반면 남한은 북한과의 평화공존을 위해 대화·교류·협력이라는 다양한 정책 수단을 적극 활용해야 한다는 기본 입장을 갖고 있다. 대화·교류·협력은 남북 간의 긴장완화를 촉진하는 긍정적인 면도 있으므로 우리가 이를 전략적으로 활용할 경우 평화창출을 선도할 수 있다고 본다. 물론 평화공존을 위해서는 남북 간의 불신구조와 대결적인 관성을 타파하는 일도 매우 중요하다. 그러기에 현실적으로 남북한이 대화와 교류협력을 해 나가면서 정치·군사적 긴장완화를 모색할 수밖에 없다. 이러한 방식이 한반도에 평화를 만들어 가는 가장 현실적인 접근이 될 것이다.

결국 비록 제한적이고 선별적이라고 해도 남북한이 모두 교류협력의 필요성을 느끼고 있는 것이 현재 한반도의 현실이다. 하지만 남북교류협력은 아무 곳에서도 시작할 수 있는 것이 아니다. 남북교류협력 추진을 뒷받침할 수 있는 기반시설이 충분하게 정비되어야 가능한 것이다. 또 법적·제도적인 차원에서 남북교류협력을 지원할 수 있는 법규의 제정도 신속하게 이루어져야 한다.

남북한 접경지역은 교통·통신, 용수·전력 등 남북교류협력을 지원할 수 있는 인프라가 충분한 곳이다. 그러기에 남북한 접경지역은 한반도 내의 다른 어느 곳보다도 남북교류협력을 추진하기에 용이한 지역이며 또한 개방과 변화의 시너지 효과가 큰 곳이라고 할 수 있다. 접경지역에서의 남북교류협력이 일단 시범사업 차원에서 성공적으로 이루어질 경우, 후속사업의 발굴추진도 가능하게 될 것

5) 1992년 이래 북한은 주로 라진-선봉지역의 대외개방 및 이 지역개발에 집중적인 관심을 기울였다. 유엔개발계획(UNDP)이 구상한 ‘두만강지역개발계획’(Tumen River Area Development Programme: TRADP)과의 긴밀한 관련성을 염두에 두면서 북한이 독자적으로 추진했던 라진-선봉경제무역지대 개발계획은 북한의 중심부인 평양에서 멀리 떨어져 있어 사회주의체제 유지에 부담이 적은 프로젝트로 평가되었다. 그러나 각국의 미묘한 입장차이, 라진-선봉지역의 인프라시설(기반시설) 미비, 북한당국의 적극적인 특구정책 결여 등으로 인하여 사실상 실패로 끝나고 말았다. 한편 북한이 1990년대 (주)대우와 합영방식으로 추진했던 남포공단 조성사업의 경우 (주)대우의 기업파산으로 사실상 중단상태에 있다. 남포공단사업의 경우 인근에 있는 기반시설을 이용할 수 있는 장점이 있으나, 이곳에서도 북한은 체제유지에 부정적 영향을 미칠까 전전긍긍했던 것으로 알려지고 있다.

이며 남북경제통합도 촉진될 수 있을 것이다. 이를 위해 필요한 법제도적 지원은 바로 남북한이 접경, 대치하고 있는 한계지역을 평화벨트화하는 것이라고 하겠다. 요컨대 북한이 여전히 남한에 의한 흡수통일을 우려하고 있고, 남한도 항시 북한의 예기치 않은 무력도발 가능성을 배제할 수 없는 상황에서 남북한 접경지역을 평화벨트화하여 남북교류협력의 거점공간으로 조성하는 것은 다방면의 교류협력을 활성화할 수 있는 효과적인 방도의 하나가 될 수 있을 것이다. 남북한 접경지역이 교류협력의 거점으로 부상하여 자연스럽게 경제·사회·문화교류를 촉진시킬 경우, 이 지역을 남북한 통합(민족공동체 형성)의 시험대로 활용할 수 있다.⁶⁾

뿐만 아니라 접경지역의 평화벨트화는 그 자체만으로도 남북한간의 정치·군사적 대결상태를 완화하고, 핵문제 등으로 긴장이 고조되는 작금의 상황에서 군사적 긴장고조를 방지하는 긍정적인 효과도 기대할 수 있다고 할 것이다.

(2) 남북한 신뢰구축과 군사적 긴장완화

남북한 접경지역을 쌍방간의 신뢰구축을 위한 거점지대로 만들고 이를 통해 화해와 협력, 나아가 통일기반을 점진적으로 조성해 나가야 한다는 주장에 대해 누구나 쉽게 공감할 수 있을 것이다.

그러나 과연 그러한 발상이 실현가능한 것인가? 판문점을 방문하여 비무장지대를 둘러싸고 전개되고 있는 첨예한 군사적 대치상태를 목도하면, 접경지역의 평화적 이용은 요원한 일로서 아마도 그러한 구상은 통일의 최종단계에서나 가능한 것이 아닌가 하는 회의적인 생각을 갖기 쉽다. 사실 정전협정에 의해 설치된 비무장지대는 현재 말 그대로 비무장의 지대가 아니라 ‘중무장지대(Heavily Militarized Zone: HMZ)’화 되어 있는 것이 금일의 현실이다. 비무장지대의 외곽

6) 이 외에도 비무장지대의 평화적 이용은 상호 반목과 대립의 남북관계를 본격적으로 화해·협력의 관계로 진입케 하는 동인이 될 수 있고, 한민족의 단일불가분성과 통일외지, 그리고 무력행사 포기의사를 국제적으로 과시할 수 있는 계기가 될 수 있으며, 민족이질화 방지를 통한 민족의 단일성 확보, 민족공동체 의식 제고를 기대할 수 있다.(국토통일원, 1973. 비무장지대의 공동개발방안. 국토통일원. p.17 18 참조.)

은 민간인의 출입이 금지되어 있는 것은 물론 많은 군병력이 삼엄하게 지키고 있고, 지뢰·철책·콘크리트장벽 등 각종 장애물이 설치되어 있어서 인적·물적 왕래는 완벽하게 차단되어 있다.⁷⁾

이 때문에 비무장지대는 포성만이 멈추었을 뿐 여전히 군사적 긴장과 대결의 최전선 지역이었고⁸⁾ 정치전 내지 심리전이라는 또 다른 전쟁이 지속되는 공간으로 존재할 수밖에 없었다. 물론 그동안 이 곳에서 남북회담이 간헐적으로 열리기도 했고, 또한 정전협정체제를 근간으로 하여 남북한 양측이 정전협정 위반사건 발생시 동 문제를 협의하기 위한 장소로서 이용된 적도 있었다. 그럼에도 비무장지대를 포함한 접경지역은 여전히 분단의 상징으로 남북한간 신뢰부재를 반영하는 불모의 지역으로 존재하였던 것이다.

그러나 21세기에 들어와 최근 한반도를 둘러싼 대내외적인 환경이 화해·협력을 향해 급변하고 있음을 감안할 때 비무장지대가 앞으로도 계속해서 분단고통의 상징물로 남아 있을 수는 없다. 시대정신이 더 이상을 그것을 용인하지 않고 있다. 그러기에 남북한이 접경한 중립지대로서의 비무장지대와 그 인접지역은 오히려 신뢰기반을 조성하는 화해와 협력의 전초기지가 되어야 한다는 요구가 민간 부문에서 드높아지고 있다.

비무장지대는 남북한간의 완충지역이면서 중립지대로서의 성질을 갖고 있을 뿐만 아니라 남북한 중 어느 측도 일방적으로 관할권을 행사하기 어려운 준국제적 성격(quasi-international character)을 갖는 지역이라 할 수 있다. 이 때문에 남북한이 상대방으로부터의 군사적 위협이 감소되고 그에 대한 억지가 보장될 수 있다면 큰 정치적 부담없이 비무장지대의 평화적 이용에 호응해 나올 가능성이 없지 않다. 최근 경의선 철도 및 주변 도로 연결의 추진은 비무장지대의 평화적 이용이 가시화된 대표적인 남북협력사업이라고 할 수 있다. 개성공단사업이나 금

7) 이장. 1993. “동북아 경제협력과 비무장지대의 평화적 활용방안의 모색,” 국민대학교 중국문제연구소·동북아경제협력민간협회. 동북아경제협력과 비무장지대(DMZ)의 평화적 활용방안 모색. 학술회의 발표논문집. p.24.

8) 한국전쟁 이후 비무장지대내에서는 1976년 8월 18일 발생한 이른바 미루나무 도끼만행사건을 비롯한 북한의 대남도발 외에 남북한간에 소규모 총격전과 군사적 충돌이 끊임없이 계속되었다.

강산 육로관광도 역시 그러하다.

체제유지와 생존을 최대의 국가목표로 삼고 있는 북한의 입장에서 볼 때 체제 붕괴를 가져올 수도 있는 부정적 파급효과를 억제할 수 있다는 보장만 제공된다면, 또한 비무장지대에 인접한 배후도시의 기존 기반시설을 활용함으로써 북한에게 경제적 이득이 확보될 수 있다면, 앞으로 북한 당국도 남북한 접경지역의 평화벨트화를 반드시 반대 혹은 기피할 이유가 없을 것이다.

지난 수십 년 동안 접경지역은 버려지거나 소외된 지역으로서 남아 있었다. 그러나 앞으로 이 지역을 효과적으로 활용할 경우 남북한 모두에게 있어 효과적인 신뢰구축의 수단이 될 수 있다. 다시 말하면 서로 상대측에 대해 가지고 있는 뿌리깊은 불신과 대결상태를 해소하는 좋은 방안이 될 수 있는 것이다. 특히 접경지역의 평화벨트화 작업이 본격화될 경우 상호 대치하고 있는 군대와 요새 중 일부가 철거 또는 후방에 재배치될 가능성이 있다. 이 경우 그에 따른 완충지대의 확장을 통해 군사적 긴장완화 효과를 기대할 수 있다.

(3) 평화체제 전환 및 통일기반조성

현 정전협정의 준수·이행에 있어서 가장 기본적인 것은 상호 무력으로 대치하고 있는 남북한을 분리시키고 그 사이에 완충적인 역할을 하기 위해 정전협정에 따라 설치된 비무장지대(특히 비무장지대 설치의 기준선인 군사분계선)를 철저히 존중하는 것이다. 그러나 북한은 현재 미국과의 평화협정을 체결하기 위해 모든 노력을 경주하고 있고 그 일환으로 군사분계선 침범 등 비무장지대의 존립을 위태롭게 하는 행위를 감행하고 있다. 또한 북한은 선전차원의 위장평화 공세와 심리전을 강화하고 있다.⁹⁾

9) 1996년 2월 22일 북한은 조선인민군관문점대표부 대변인 명의로 당장 북·미간에 평화협정을 체결하기 어렵다면 그에 이르는 중간조치로서 소위 '잠정협정'이라는 것을 체결하자고 미국에 제의하였다. 그러나 한국과 미국은 그간 북한이 주장해 온 북·미 평화협정의 변형으로 간주하고 이를 단호히 거부하자 북한은 3월 29일 김광진 인민무력부 부부장은 '조선반도의 전쟁전야 분위기 돌입'이라는 자극적 발언과 함께 미국과의 평화협정 체결을 위해 '최종적이고 주동적인 자위조치'를 취할 것임을 예고하였다. 그에 따른 후속조치로 1996년 4월 4일 북한은 조선인민군관문점대표부 대변인 명의로, ① 군사분계선 및 비무장지대(Demilitarized Zone: DMZ) 유지·관리 임무포기와, ② 관문점 공동경비구역에 진입하는 북측 차량 및 인원의 식별표지 부착중지를 선언하였다. 곧이어 북한은 4월 5일부터 7일까지

그러나 군사분계선을 무단침범하는 상태를 방치하거나 비무장지대의 비무장화가 전혀 이루어지지 않은 가운데 한반도 평화체제 전환문제를 논한다는 것은 불합리하며, 또한 논리적으로도 모순이라고 하지 않을 수 없다. 왜냐하면 평화체제로의 전환은 정전협정의 성실한 준수 위에서만 가능한 것이기 때문이다. 특히 정전협정에 따라 비무장지대가 말 그대로 (또는 적어도 부분적으로라도) 비무장화가 이루어질 때 비로소 평화체제 전환을 논의할 수 있고 또한 추진할 수 있는 것이지, 비무장화 및 평화적 이용이 전혀 이루어지지 않은 상태에서 평화체제 문제를 논한다는 것은 아무런 실익과 가시적인 성과를 기대할 수 없을 것이다. 그것은 단지 다른 의도와 목적이 있는 것이 아닌가 하는 의혹만을 불러일으킬 것이다.

그러한 점에서 북한은 비무장지대 및 군사분계선을 존중하고, 북한이 집요하게 전개하고 있는 군사정전기구의 무력화를 즉각 중지하고 동 기구들의 정상화를 위해 성의있는 조치를 취하여야 할 것이다. 이것은 남북한간의 군사적 신뢰구축은 물론 한반도 평화체제 전환문제를 논의하기 위한 기본적인 전제이며 출발점이라고 할 수 있다. 따라서 북한은 지금 평화체제 전환문제, 특히 북·미 평화협정 체결을 주장하기에 앞서 먼저 군사분계선 침범을 중단하고 재발방지를 보장하여야 한다. 또한 비무장지대의 비무장화를 위해 북한이 우리측에 대해 남북한 당국간의 대화 개최를 제의하여 이 문제에 대한 진지한 협의를 시작하는 것이 평화체제 전환을 위한 올바른 순서라고 할 것이다.

이상의 사실을 감안할 때 비무장지대를 비무장화하고 평화적으로 활용하는 것은 현 정전협정체제를 평화체제로 전환하는 문제를 논의하기 위한 기본전제가 된다고 할 수 있다. 특히 비무장지대에 전진배치된 병력의 철수와 비무장지대의

사흘동안 계속해서 200명의 내외의 무장인원을 판문점 공동경비구역에 투입, 진지를 구축하는 등 무력시위를 행하였다. 이로써 한반도에서 위기가 고조되고 정전협정체제가 '사실상 파기'되는 단계에까지 이르게 되었다. 정전협정 체제가 근본적인 위협을 받기에 이르자, 한·미 양국의 정상은 1996년 4월 16일 제주도에서 정상회담을 개최, 제주선언을 공동언론발표문 형식으로 채택하여 북한에 대해 한반도 평화체제 구축을 위한 4자회담(남북한 및 미·중)을 제의하기에 이르렀다. 북한의 비무장지대 유지·관리임무 포기선언과 대북 4자회담 제의가 갖는 정치적 의미에 관해서는 제성호, “북한 비무장지대 포기 선언의 의미와 파장: 평화협정체제로의 이행이 해법,” 시사월간 윈(WIN), 1996년 5월호. p.109112; 제성호, 1996. “대북 4자회담 제의의 의미와 추진방향,” 나라의 길 5월호. p.3543 참조.

비무장화, 그리고 이를 통해 4km의 비무장지대를 유지하는 것은 정전협정을 올바르게 준수하는 것을 의미하는 것이고, 여기에서 한걸음 더 나아가 접경지역을 평화벨트화 하여 평화적 이용을 추진하는 것은 바로 평화체제로의 전환을 위한 분위기 조성에 이바지할 수 있을 것이다.

이러한 비무장지대를 비롯한 접경지역의 비무장화 및 평화적 이용이 평화체제 전환에 기여할 수 있다는 점은 세 가지로 나누어 설명할 수 있다. 첫째, 전진배치되어 상호 대치하는 양측 군대가 후퇴함으로써 군사적 충돌의 가능성을 줄일 수 있다. 둘째, 비무장지대의 완충기능을 제고하여 군사분계선 일대의 평화유지에 기여함으로써 평화분위기를 창출할 수 있다. 셋째, 남북한 쌍방이 무력도발과 무력통일을 시도할 가능성을 제약하게 된다. 특히 북한의 땅굴작업을 어렵게 하는 점에서 북한의 기습남침을 억제하는 역할을 할 수 있다.

요컨대 비무장지대 등 접경지역의 비무장화와 평화적 이용은 군사분계선 일대의 평화유지에 이바지함으로써 남북한 당사자해결원칙에 입각한 평화체제 전환의 여건을 조성하며 이를 촉진할 수 있다.

(4) 접경지역 주민의 삶의 질 개선

장기간 방치되어 온 남북한 접경지역을 각종 물류수송의 요충지로 개발하는 한편, 이곳의 개발 및 성장잠재력을 활용한다면 남북한에게 공히 경제적 이득을 가져다 줄 수 있다. 특히 접경지역 내의 관광자원을 개발하여 국내 또는 외국 관광객을 대규모로 유치할 경우 많은 돈을 들여 신규투자를 하지 않고도 지역주민의 소득증대를 가져올 수 있을 것이다. 한마디로 접경지역 주민의 삶의 질을 개선하는 데 이바지할 수 있다. 지난 반세기 동안 접경지역은 군사·안보논리 때문에 개발 및 복지에서 뒤쳐져 있었다. 그러나 앞으로는 그러한 분단의 고통이 접경지역 주민들에게 계속 강요되어서는 안된다.

접경지역의 평화벨트화 및 이를 통한 개발·성장 촉진은 국토의 효율적 이용 및 자원의 효과적인 활용 차원에서도 바람직한 일이다. 특히 인적미답(人跡未踏)의 접경지역에서는 자연생태를 그대로 잘 활용한다면 자연환경의 보호 및 자원

화에도 도움이 될 것이다.¹⁰⁾

(5) 동북아 경제협력 추진의 견인차 역할

접경지역의 평화벨트화 및 구체적인 남북협력사업의 추진은 직접 당사자인 남북한은 물론, 중·장기적으로 동북아 역내국가들에게까지도 이익이 될 수 있다. 한반도를 둘러싼 주변 국가들의 입장도 비무장지대 등 접경지역의 개발과 평화적 이용을 지지하는 방향으로 움직이고 있다. 주변 국가들이 남북한의 안정과 평화를 바라는 만큼, 비무장지대 및 인접지역에서 교류협력이 시작되고 남북한 전체, 나아가 동북아에까지 그 효과가 파급되는 것을 지지하고 있기 때문이다.¹¹⁾ 중국과 러시아, 일본 등이 경의선 및 경원선 철도 연결에 많은 관심을 갖고 있는 것이 이러한 사실을 잘 말해준다. 요컨대 남북한 접경지역의 평화벨트화 및 남북 교류협력 활성화는 동북아 다자간 경제협력을 촉진하고 견인하는 긍정적인 역할을 할 수 있다. 특히 비무장지대와 같은 중립지역에서 환경, 원예, 농업 등의 분야에서 주변국가들이 참여하는 다자간 프로젝트를 추진할 수도 있을 것이다.

2. 서해접경지역 도서의 전략적 위상

1) 서해접경지역 도서의 전략상의 위치

국토방위 및 군사전략적으로는 서해 해상에서의 북한 군사활동을 차단함으로써

10) 비무장지대 일대는 자연생태계의 산 교육장이고 생물다양성의 은행과도 같은 곳이다. 반세기 동안 인간의 인위적 개발에서 배제된 채 독특한 자연생태계를 형성해 온 비무장지대 일대는 지금까지 조사된 바에 따르면 약 2,800여종의 동식물이 서식하는 것으로 보고되어 생물다양성이 뛰어난 뿐만 아니라, 주요 희귀동식물 146여종(식물 56종, 포유류 11종, 조류 7종, 담수어류 18종, 곤충류 18종 등)이 서식하고 있는 것으로 조사되었다(변병설, 2003. 비무장지대 일대의 환경보전과 지속가능한 이용 방안.)

11) 조영환, 1993. “DMZ의 평화적 활용방안 모색과 동북아 경협 전망.” 국민대학교 중국문제연구소·동북아경제협력민간협회. 동북아경제협력과 비무장지대(DMZ)의 평화적 활용방안 모색. 학술회의 발표논문집. p.161162.

써 서해 제해권(制海權)을 장악하고 나아가 수도권과 서해안지역의 도서 및 연안 방어에 중대한 역할을 수행하고 있으며, 서해 관문인 인천항을 보호하는 중요한 역할을 수행하는 전략적으로 매우 중요한 위치에 자리하고 있다. 특히 북한의 서해안 해군기지인 해주항의 출입구를 봉쇄함으로써 대규모 군사적 이동을 사전에 차단할 수 있으며, 동시에 유사시 신속한 군사적 방어 태세를 갖추 수 있어 북한 해군의 기습공격을 미연에 방지할 수 있다. 평시에는 북한 해군의 활동반경을 제한함으로써 서해에서의 어로 활동을 안전하게 할 수 있는 위치에 자리하고 있다.

남북교류협력 차원에서는 해상의 최단거리에 위치함으로써 활발한 협력을 펼쳐 나갈 수 있으며, 특히 남북한 공동어업협력, 자원의 공동개발, 항만의 공동이용, 기타 의료, 제조업, 관광, 생활 서비스 등의 협력으로 공동생활권 형성이 가능한 지역이다.

환황해경제권 차원에서는 북한의 평양·남포권과 남한의 수도권, 중국의 청도, 천진, 대련 등 중국의 황해연안 경제특구지역과의 교류협력이 가능한 지역으로 환황해경제권에서의 중심적인 위치에 자리하고 있어 앞으로 남북한 교류협력이 활성화되면 그 역할이 더욱 확대될 수 있을 것으로 전망된다.

2) 북방한계선의 설정과 법적 성격

(1) 휴전협정과 북방한계선

비록 서해 5도가 외관상으로는 북한 영역에 근접하여 위치하고 있기는 하나, 한국전쟁 이전부터 한국의 관할 하에 있었을 뿐만 아니라, 전쟁 중에도 그 지위는 변경된 바 없었으며, 1953년 7월 27일 체결된 휴전협정 제2조 13항(b)에 의하여 법적 지위가 확정되어 있기 때문에 그 관할권은 논쟁의 대상이 되지 않는다.

그러나 이들 도서의 주변수역은 남북한 관계에 있어서 특히 어장 및 해상교통로로서, 그리고 군사전략적 요충지로서 매우 중요하지만, 쌍방간의 법적 경계가 불명확하기 때문에 1973년 이후 주요 긴장요인으로 작용하여 왔다. 여기서 법적 경계가 불명확하다는 것은 1953년의 휴전협정 규정상 육상의 군사분계선

(military demarcation line)은 휴전 성립 시점의 군사접촉선(line of contact)을 기준으로 설정하였으나, 해상은 당시 유엔군측이 한반도 주변수역 전체의 제해권(制海權)을 장악하고 있는 상황에서 해상군사접촉선 자체가 존재하지 않았기 때문에 굳이 해상군사분계선을 획정할 현실적 필요성이 없었던 데에 기인한다.

거기에 더하여, 영해의 범위로써 유엔군측은 3해리를 주장하고 북한측은 12해리를 주장함으로써 합의가 없는 상태에서 성립된 것이 휴전협정 제2조 13항(b)의 규정이다. 이와 같이 휴전협정상 동해와 서해의 양측 관할권을 구획하는 해양경계선이 확정되지 않은 상태에서 유엔군사령부는 1953년 8월 30일 서해 5도로부터 북쪽으로 북한 점령지역과의 대략적인 중간선에 해당되는 NLL을 일방적으로 설정하고,¹²⁾ 그 내용을 북한측에 통고했으나 당시 북한측으로부터는 아무런 이의도 제기되지 않았다.¹³⁾

그리고 휴전협정 부속문건에는 22매의 지도가 첨부되어 있는데, 그 중에서 지도3은 서해 5도에 관한 것으로서 5개 도서 주변의 장방형 표시는 단지 유엔군사령관의 군사적 통제 하에 두는 각 도서의 위치를 표시하기 위한 것일 뿐 아무런 법적 의미가 없으며, 앞으로도 그러한 의미가 있을 수 없다고 명시하고 있다. 이와 관련하여 휴전협정의 해석상 서해 5도는 독자적인 영해를 가질 수 없다는 해석을 하는 사례도 있으나,¹⁴⁾ 이는 국제해양법의 발전추세를 이해하지 못한 데서 기인한 결과인 것으로 보인다. 왜냐하면, 영토에 연접한 일정 범위의 해역을 영해로 하고, 영해에서는 당해 연안국의 영해주권이 행사된다는 사실은 이미 확립된 국제법의 원칙이며, 더욱이 휴전협정에 의하여 관할 영토의 영해범위가 확정

12) NLL은 경기도와 황해도의 경계인 한강 하구에서 출발하여 서북쪽으로 획선되어 있으며, 다음의 좌표들을 연결한 것이다(해군본부, 비발간 자료).

- ① 37° 42' 45" N, 126° 06' 40" E ② 37° 39' 30" N, 126° 01' 00" E
- ③ 37° 42' 53" N, 126° 45' 00" E ④ 37° 41' 30" N, 125° 41' 42" E
- ⑤ 37° 41' 25" N, 125° 40' 00" E ⑥ 37° 40' 55" N, 125° 31' 00" E
- ⑦ 37° 35' 00" N, 125° 14' 40" E ⑧ 37° 38' 15" N, 125° 02' 50" E
- ⑨ 37° 46' 00" N, 124° 52' 00" E ⑩ 38° 00' 00" N, 124° 51' 00" E
- ⑪ 38° 03' 00" N, 124° 38' 00" E.

13) 외교안보연구원, 1998. 서해 5도의 법적 지위, p. 3.

14) 김성주 2004. “서해상 안보위협과 대응전략”. 21세기 전략환경 변화와 한국해군의 과제, 제10회 함상토론회, 대한민국해군, p. 150.

되는 것이 아니기 때문이다. 다만, 영해에서 외국적 선박이 행사할 수 있는 무해 통항권을 남북한 쌍방이 상호 인정하느냐 하는 것은 일반 해양법원칙에 따를 것이 아니라, 휴전협정체제라는 특수관계에 맞추어 해결해야 할 문제인 것이다.

이와 같이 1953년 NLL이 설정된 후 1973년까지 그것은 20년간 남북한간의 사실상의 해상군사분계선으로서의 역할을 하였지만, 1973년 10월과 11월에 북한측 경비정들이 약 43차에 걸쳐 대거 월선 침범한 이른바 서해사태가 발발하였다. 그리고 동년 12월 1일 열린 제346차 군사정전위원회에서 북한측 수석대표 김풍섭 소장은 “휴전협정의 어느 조항에도 서해 해면상 경계선이나 정전해역이 규정되어 있지 않으므로 황해도와 경기도의 도경계선¹⁵⁾ 북쪽과 서쪽의 5개 도서를 포괄하는 수역은 북한의 군사통제 하에 있다. 그리고 휴전협정 제2조 13항(b)의 해석상 황해도와 경기도 도경계선의 서쪽 연장선을 하나의 경계선으로 상정하고 있으므로 그 북쪽은 북한의 연안해(coastal waters)이다. 따라서 유엔군측은 휴전협정의 요구에 따라 해군함정과 간첩선을 북한측 연안해에 침입시키는 행위를 당장 중단해야 하며, 앞으로 북한측 연안해에 있는 백령도, 대청도, 소청도, 연평도, 우도에 출입하고자 하는 경우에는 북한당국에 신청하여 사전승인을 받아야 한다.”고 주장하였다.¹⁶⁾ 그리고 1974년 9월 12일에 개최된 제354차 군사정전위원회 본회의에서도 북한측은 한국측이 휴전협정을 위반하여 자신들의 수역을 침범했다는 등 선전공세를 계속하였고, 유엔군측은 이를 반박하고 북한측의 주장을 묵살하였다.

북한은 2002년 제2차 서해교전 이전까지는 서해 5도의 영해문제를 중심으로 주장을 펴면서 한국군함의 영해침범을 비난하였으나, 2002년 7월부터는 휴전협정 정신에 입각하여 해상분계선에 관하여 논의하자고 제안하였으며, 그 논의의 당사자도 한국이 아니라 미국이라고 하였는데 그것은 한국을 휴전협정 당사자에서 배제하여 온 북한의 일관된 입장 표시였던 것이다.

15) 황해도와 경기도의 도경계선에 대하여 휴전협정 별첨 지도3의 주1에서 “이 도경계선은 서해 연안도 서(coastal islands)들의 관할을 표시하는 것으로서 다른 의미가 없으며, 다른 의미를 부여해서도 안 된다” 라고 규정하고 있다. 따라서 북한측의 주장은 지극히 자의적이고 왜곡된 것이다.

16) 군사정전위원회. 1973. 12. 1. 제346차 군사정전위원회회의록

(2) 남북기본합의서와 NLL

1991년 12월 13일 채택되고 1992년 2월 19일 평양에서 개최된 제6차 고위급회담에서 비준서를 교환함으로써 발효된 남북화해불가침교류협력에 관한 합의서(이하 ‘남북기본합의서’로 표기함)¹⁷⁾ 제11조는 “남과 북의 불가침경계선과 구역은 1953년 7월 27일자 군사정전에 관한 협정에 규정된 군사분계선과 지금까지 쌍방이 관할하여 온 구역으로 한다.”고 규정하였다. 따라서 이 규정대로 남북불가침경계선을 정한다면 휴전협정상 육상의 군사분계선은 엄존하므로 문제가 없다. 그러나 휴전협정은 그 자체의 입법적 흡결 때문에 남북한간의 해양경계선 합의를 위한 명료한 기준으로서의 역할을 하지 못하고 있다. 물론 이 규정상의 “지금까지 쌍방이 관할하여 온 구역”은 존재하는 바, 동해에서는 군사분계선의 연장선을, 서해에서는 NLL을 기준으로 정하면 된다는 것이 한국측의 입장인 반면에, 북한측은 앞에서 논의한 바와 같은 서해 5도 주변수역관할권 주장과 비법적인 유령선이라는 1973년의 주장을 되풀이하고 있다.

서해 5도 주변수역에 대한 북한의 관할권 주장은 1992년 9월 17일에 채택된 남북불가침에 관한 부속합의서 채택을 위한 남북군사분과위원회 협의회에서 다시 제기된 바 있었으나, 결국 남북불가침에 관한 부속합의서 제10조는 “남과 북의 해상불가침경계선은 앞으로 계속 협의한다.”는 선에서 타결되었다. 여기서 “앞으로 계속 협의한다.”는 의미는 서해 5도 주변수역의 관할권 문제에 관한 남북한간의 잠재적 분쟁이 현실적으로 표출되었다는 것과 그것이 아직 미해결 상태를 함축하는 것이다. 비록 현재까지 남북기본합의서나 그 부속서들이 제대로 발효되지 못한 채 사문화 되어 있기는 하지만, 장래에 있어서 새로운 해상불가침경계선이 합의될 때까지 NLL의 해상불가침경계선으로서의 역할은 당연히 유효한 것이다.

17) 남북기본합의서는 한반도 분단 47년 만에 양측정부가 작성한 평화공존에 관한 최초의 공식문서로 된 합의라는 점에서 그 의미가 크다고 할 것이다. 이 합의서는 남북화해, 남북불가침, 남북교류와 협력 등 관계개선 3개 분야에 관한 기본원칙을 규정하고, 해당 분과위원회에서 부속합의서를 채택하여 발효시킴으로써 구체적인 관계개선을 도모하는 데 합의한 것이다. 이 합의에 따라 1992년 9월 17일 남북불가침에 관한 부속합의서를 채택한 바 있다.

(3) 남북장성급군사회담 결과와 NLL

제2차 남북장성급군사회담이 2004년 6월 3~4일 사이에 설악산에서 개최되어 서해상에서 우발적 무력충돌 방지조치와 군사분계선 지역에서의 선전활동 중지 및 선전수단 제거 등을 내용으로 하는 4개항의 합의서를 채택한 바 있다. 특히 서해상에서의 우발적 무력충돌을 방지하기 위하여 2004년 6월 15일부터 ① 쌍방 함정이 서로 대치하지 않도록 철저히 통제하고, ② 상대측 함정과 민간선박에 대하여 부당한 물리적 행위를 금지하며, ③ 쌍방 함정들이 항로미실, 조난, 구조 등으로 대치하는 것을 방지하고, 상호 오해를 제거하기 위하여 국제상선공통망(VHF Ch 16, 14)을 활용하기로 하며, ④ 보조적 통신수단으로서 기류신호 및 발광신호규정을 제정하여 활용하기로 하고, ⑤ 불법조업 중인 제3국 어선을 단속통제하는 과정에서 우발적 무력충돌이 발생하지 않도록 상호협력하며, 불법조업 어선들의 동향에 관한 정보를 상호교환하기로 합의하였다. 여기서 제①항의 “함정이 서로 대치”한다는 것은 명백한 경계선의 존재를 전제한 바탕에서 성립될 수 있는 것인 바, 한국은 NLL을 그 경계선으로 보는 데 대하여 북한은 자기들이 주장하는 이른바 조선서해 해상분계선을 염두에 둔 것임이 틀림없을 것이다. 그러나 현실적으로 남북한간의 해상경계선이란 NLL 외에는 존재하지 않는다는 사실에 대하여 북한이 동의할 수 없다는 현실적 한계가 있을 뿐이다.

(4) NLL에 대한 북한의 무력 침입

북한이 북방한계선을 본격적으로 침범한 것은 체코제 스틱스 미사일을 탑재한 소련제 미사일 고속정 ‘오사’, ‘코마’를 도입해 해군력이 남한을 압도하게 된 1973년 10~11월경이며 특히 두달 사이에 수차례에 걸쳐 침범하였다. 그 해 12월 1일 열린 제346차 군사정전위원회에서 북측 수석대표는 서해 6개 도서(북측은 대연평도와 소연평도를 별도 구분하여 6개 도서라고 함)의 해역에 대한 관할권을 주장하고 이어 1977년 6월 200해리 경제수역과 50해리 군사경계수역을 일방적으로 선언하였다. 그 후 1992년 2월 남북고위급회담에서 맺은 남북기본합의서와 그 부속합의서를 통해 남북한은 서로 현재의 관할 구역을 인정하는데 합의했으나 세

부협상에서 문제를 제기하여 합의를 도출하지 못하였다.

1999년 6월 15일 이른바 제1차 서해교전(연평해전)이 발발하여 북한해군 어뢰 정 1척이 격침되는 무력충돌이 있었다. 1999년 7월 21일 및 8월 17일 개최된 군사 정전위원회 장성급회담에서 북한측은 한강 하구의 경기도와 황해도의 도경계선에서 출발하여 황해도 등산곶과 굴업도의 등거리상의 점 황해도 웅도와 서격렬비 열도의 소업도와의 등거리상의 점 북위 36도 50분 45초, 동경 124도 32분 30초를 지나 북한과 중국과의 해양경계선을 연결하는 선을 남북한간의 해상군사분계선으로 해야 한다고 주장하였다. 그리고 1999년 9월 2일에는 위의 것과 일치하는 내용의 이른바 조선서해 해상군사분계선을 일방적으로 선포하였다.

북한은 2000년 3월 23일 이른바 서해 5도 통항질서를 발표하였는데,¹⁸⁾ 이는 1973년 12월 1일의 제346차 군사정전위원회에서 제기했던 서해 5도 주변수역 관할권 주장과 일관된 것으로서 그것을 구체화하는 행위이며, 유엔군측의 NLL을 무력화하고자 하는 의도적 계략에 기초한 상투적 전술이었던 것으로 보아야 할 것이다. 즉 북한이 선포한 이른바 조선서해 해상군사분계선과 서해 5도 통항질서는 휴전협정에 대한 중대한 위반일 뿐만 아니라, 국제해양법원칙에도 부합되지 않는다. 북한은 2002년 6월 29일 서해해상에서 NLL을 침범하여 우리해군 함정에 의도적이고 계획적인 공격을 가하여, 우리해군에 막대한 인명피해를 입혔다. 정부와 유엔사는 이를 정전협정위반으로 규정하고 항의와 함께 장성급회담을 제의하였다.

장성급군사회담을 통하여 서해에서의 우발적 무력충돌을 방지하기 위한 합의가 있는 후에도 북한 합정과 어선들은 지속적으로 NLL을 침범하고 있는데, 향후에도 북한은 이 합의사항을 NLL의 무력화, 서해 5도 주변수역에 대한 새로운 분쟁 수역화, NLL을 무시한 새로운 해양경계 협상 분위기 유도 등을 위한 수단으로 활용할 것임에 틀림이 없다고 본다.

18) 2000년 3월 23일 북한인민군 해군사령부는 서해 해상군사분계선 획정에 대한 후속조치로서 이른바 조선서해 해상군사분계선 설정과 관련한 후속조치로서 “5개 섬 통항질서”를 공포함에 대하여라는 제목의 중대보도를 통하여 모두 6개항으로 된 서해 해상군사분계선 북쪽 수역에 위치한 5개 섬에 대한 통항질서를 공포했다고 조선중앙통신과 북한 방송들이 보도하였다(내용은 부록 참조).

<표 2-1> 북방한계선 인접도서지역에서의 군사적 도발 추이

구 분	1950년대	1960년대	1970년대	1980년대	1990년대	2000년대
건 수	2	3	16	3	19	2

(5) NLL의 법적 성격

여기서 서해 5도 주변수역 문제와 관련하여 북한측이 주장하는 NLL의 법적 성격에 대한 한국측의 대응논리를 검토해보면 대개 다음의 세 가지로 요약된다.¹⁹⁾ 첫째, NLL은 유엔군사령부가 휘하 해군세력의 활동에 대한 자기제한적 조치로서 일방적으로 설정한 것이지만, 실질적으로는 휴전협정 내용을 집행하기 위한 필수적인 조치였다. 둘째, NLL은 한국측이 관할하는 서해 5도와 북한측 영토와의 대략적인 중간선이기 때문에 해양법원칙에 비추어보아도 타당성이 있다. 셋째, NLL의 설정과 더불어 유엔군사령부는 그 사실을 북한측에 통고하였으나, 북한은 이에 대한 명시적인 이의를 제기함이 없이 휴전협정 성립 후 1973년까지 약 20년간 사실상 양측의 해상군사분계선으로 기능하여 왔기 때문에 법 이론상 NLL은 휴전협정체제의 일부를 구성한다는 쌍방의 묵시적 합의가 있었음을 인정해야 한다.²⁰⁾

19) ① 김명기. “西海五島의 法的地位”. 1978. 國際法學會論叢. 제23권.
 ② 김영구. 2002. “북방한계선(NLL)과 서해 교전사태에 관련된 당면 문제의 국제법적 분석”. STRATEGY 21. Vol. 5. No. 1. 한국해양전략연구소. p. 5-52.
 ③ 김정건. 1988. “西海五島 周邊水域의 法的地位”. 國際法學會論叢. 제33권 2호.
 ④ 김찬규. 1996. 8. 5일판. “北方限界線과 韓半島休戰體制”. 法律新聞.
 ⑤ 박종성. 1985. 韓國의領海. 法文社. p. 201.
 ⑥ 유명화. 1991. 東北亞地域과 海洋法. 眞成社. p. 277~289.

20) 이에 관하여는 조약법에 관한 비엔나협약 제31조 3항(b)의 조약 적용에 관한 당사국간의 追後慣行의 원칙에 의하여 설명될 수 있다. 1953년 8월 30일 이후 북한이 NLL을 사실상의 해상군사분계선으로 인정하고, 이를 기준으로 상호간의 관계를 처리한 사례로는 다음과 같은 것들이 있다;
 ① 1959년 북한 중앙통신사가 발간한 조선중앙연감에서 NLL을 군사분계선으로 표기하고 있다.
 ② 1963년 5월 제168차 군사정전위원회 본회의에서 북한 간첩선의 위치에 관한 북한측의 설명에서 당시 그 선박은 NLL 북측에 위치하였음을 극력 주장함으로써 NLL의 존재를 간접 시인하는 결과로 되었다.
 ③ 1984년 9월 29일부터 10월 5일 사이에 북한이 수해복구 지원물자를 한국측에 인도하는 과정에서 수송선단 상봉점을 NLL의 일정 지점으로 하고, 호송업무를 상호 인수인계한 사실이 있다.
 ④ 1992년에 체결된 남북기본합의서 제11조는 “남과 북의 불가침경계선과 구역은 1953년 7월 27일

또한 한국 관할 하의 서해 5도가 자체의 독립적 영해를 12해리까지 가질 수 있음은 물론이고, 그 자체의 대륙붕과 배타적 경제수역을 가질 수 있다는 사실은 1958년의 영해 및 접속수역협약과 유엔해양법협약의 원칙과도 완전히 일치되는 사실임에 틀림이 없다. 따라서 NLL을 무시한 서해 5도 주변수역에 대한 어떠한 형식의 관할권 주장이나, 서해 5도를 무시한 등거리 방식에 의한 해상군사분계선의 설정, 그리고 그에 기초한 이른바 서해 5도 통항질서 등은 법적 근거가 없을 뿐만 아니라, 일반적인 국제관행과도 일치하지 않는 지극히 자의적인 주장에 불과하다는 것은 명약관화한 사실이다.²²⁾

즉, NLL은 현실적 대안이 있을 수 없는 남북한간의 해상군사분계선으로서 한국과 유엔군은 휴전협정 제2조에 근거하여 임의 설정한 NLL에 대한 실효성의 원칙을 고수하고 있으며, 과거 50년 이상 이 원칙에 의하여 NLL은 유지되어 왔다. 그리고 이 문제는 쌍방간의 현안으로 대두되어 있지만, 유엔헌장 제33조가 규정한 국제분쟁 해결방식으로서의 평화적 수단(peaceful means)²³⁾에 의하여 해결될 성질의 것이 아니다. 왜냐하면, 현재의 남북한 관계는 평시 국제법이 적용되는 관계가 아닌 휴전협정 체제 하의 잠정적 특수관계이기 때문이다. 따라서 NLL의 법적 성격은 휴전협정체제의 일부임과 동시에, 잠정적 해상군사분계선이므로 그것을 유지하는 방편은 국제해양법이 아니라, 정치적 절충이나 정전협정 준수 및 군사역량에 의존할 수밖에 없다는 것이 현실적 판단으로서 옳다고 본다.

그러나 여기서 앞으로 전개될 여러 가지 상황변화에 대한 대비태세를 갖추에 있어서 제기될 수 있는 문제점은 다음과 같다.

첫째, 북한의 주장에 의하면, 북한과 미국이 교전당사자로서 새로운 해양경계선 설정을 위하여 양측이 협상해야 한다는 논리를 펴고 있는 현실을 감안하건대, 장차 한미동맹관계가 변질되고 NLL 설정주체인 유엔군사령부의 해체가 실현되는 상황에서도 NLL은 유지될 수 있을 것인가?

22) Jon M. Van Dyke · Mark J. Valencia · Jenny Miller Garmendia. 2003. "The North/South Korea Boundary Dispute in the Yellow(West) Sea". *Marine Policy*. Vol. 27. pp. 143-158.

23) 유엔헌장 제33조가 규정한 국제분쟁 해결을 위한 평화적 수단이란, 당사자간의 직접교섭, 심사, 중개, 조정, 중재재판, 사법적 해결, 국제기구의 이용 등을 말한다.

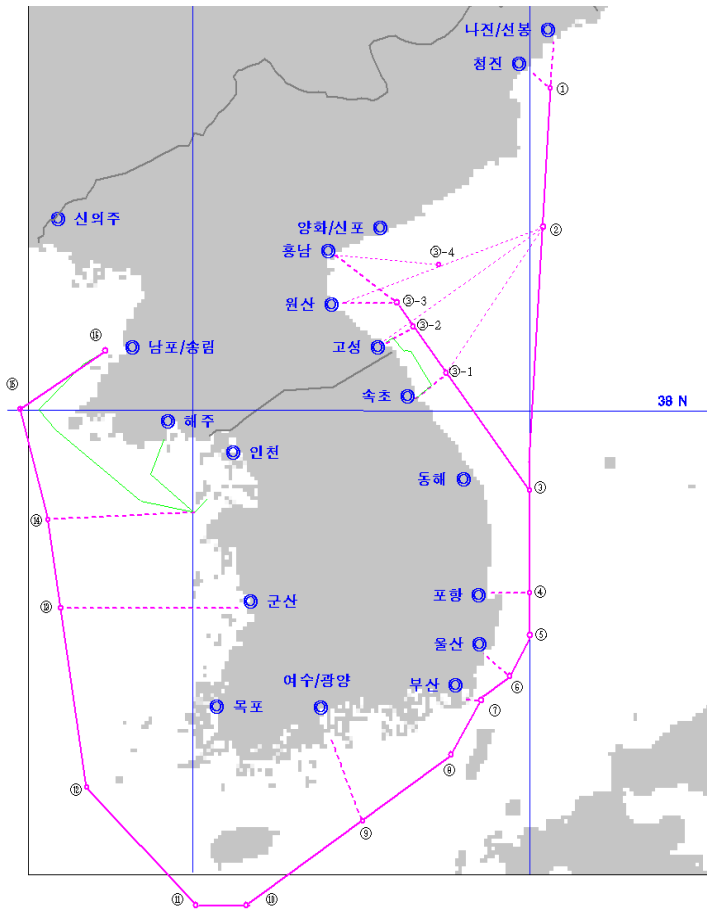
<표 2-2> NLL의 성격에 관한 남북한과 유엔군사령부의 입장 비교

구 분	북 한	남 한	유 엔 사
경계선	황해도와 경기도의 도계선 서쪽 연장선	백령도 서쪽 72km, 북쪽 5.4km	남한과 같음
경비수역	서해 6 개도를 포함한 도계선 연장선의 이북해역	서해 5개도를 포함한 현 NLL이남 해역	남한과 같음
NLL의 당위성	비법(非法)적인 유령선으로 불인정	유엔사가 설정했으나 대체로 양측 해역의 중간선으로 실질적인 해양 군사분계선	임의로 설정한 만큼 해상군사분계선은 아님
NLL설정후 통보여부	협의한바 없음	1953년 설정 즉시 북측에 통고	1953년 한국군과 주한 미해군의 작전 명령서에만 존재하므로 북측에 통고 의무 없음
무력사용 가능여부	NLL인정 못해 판단 불가능	지상의 군사분계선과 마찬가지로 월선시 무력 대응 가능	월선후 적대적 도발 행위 또는 서해 5개도 3해리 이내 침범시 무력대응 가능
NLL 수정논의	남북간 의제로 채택 요구	논의불가, NLL고수 방침	논의 가능하다는 태도
주요문제점	존재를 묵인하다가 1973년 12월, 1999년 6월, 2002년 6월 이의 제기	유엔사의 일방적 설정을 불인정	NLL 단순침범은 문제가 없음

자료 : 대한매일신문, 2002. 7. 2

둘째, 휴전협정체제가 유지되는 상황에서 해상을 통한 남북 왕래가 빈번해지는 경우, NLL을 유지해야 할 명분을 확립함과 동시에, 북한이 주장하는 이른바 서해 5도 통항질서에 대한 합당한 대응책은 무엇인가? 셋째, 국제해양법 원칙에 따른 해양경계 획정문제를 본격적으로 논의하게 될 시기는 언제이며, 구체적인 방법은 어떤 것인가? 넷째, NLL을 통하여 북한으로부터 집단난민사태가 발발하는 경우의 대비책은 무엇인가?

<그림 2-3> 남북해운합의서에 부속된 남북해상 항로대



한편, 2004년 6월 5일 체결된 남북해운합의서에 부속된 남북해상항로대의 도면을 면밀히 검토해보면, 인천-해주, 인천-남포간에 기존의 남북직항로가 인정되었는데, 비록 이 합의서가 NLL 문제를 합의한 것은 아니지만, 북한이 NLL의 존재를 묵시적으로라도 인정한 바탕에서 형성된 것이 아닌가 생각되기도 한다. <그림 2-3>에 표시된 실선 부분은 남북한 쌍방이 상호 개방하는 9개 항만으로 향하는 항로를 의미하며, 그 항로는 대략 영해 외측에 설정되어 있다. 그리고 ①, ②, ③ 등의 번호와 항만을 연결하는 점선은 영해 내에서 무해통항이 허용되는 출입항로이다. 특히 인천에서 해주 또는 남포/송림으로 향하는 직항로는 대북 지원물자를 수송하는 한국국적의 선박만 항행이 허용되며, 북한선박의 항행은 불허하도록 이면합의된 항로이다.

(6) NLL에 관한 분쟁의 요인분석

남북한간 분쟁의 핵심적 요인은 NLL의 법적 정당성과 그것이 갖는 남북한 간의 해양경계선으로서의 정당성에 있다. 1953년 7월 27일 한국전쟁 휴전협정 서명시 유엔군사령부와 북한군은 육상 군사분계선(Military Demarcation Line; MDL)의 설정에는 합의했지만, 그것을 해양까지 확장하여 해상군사분계선을 설정하는 데는 실패하였기 때문에 1953년 8월 30일 유엔군사령관 Mark Clark는 일방적으로 NLL을 설정하였다. 당시 NLL의 설정 목적은 양측 군함과 군용항공기의 무력충돌을 방지하기 위한 것이었지만, 아이러니컬하게도 초기에는 한국측 군함과 군용항공기의 북침을 방지하는 역할을 하였고, 현재는 북한의 어선, 함정, 군용항공기의 남침을 방어하는 역할을 하고 있다.

그래서 현재는 경제적으로나 군사전략적으로 한국에 대하여 이로운 역할을 하고 있지만, NLL이 유엔군사령부에 의하여 일방적으로 선언되었으며, 북한측의 동의를 구하지 않았고, 또한 북한측 입장에서는 주권을 침해할 뿐만 아니라, 정당한 해양 진출권과 자원 이용권을 제약하고 있는 것으로 보기 때문에 중요한 분쟁의 요인으로 부각되고 있다. 더욱이 휴전협정상 NLL과 그 주변 수역의 법적 지위에 관한 규정이 결여되어 있기 때문에 이에 따른 분쟁이 자주 발생되어 온

것이 사실이다.

이에 대한 한국측의 입장은 다음과 같다.

첫째, 1973년 10월까지 북한은 NLL을 거부하는 하등의 이의를 제기한 바 없었다. 둘째, 북한은 수차에 걸쳐 NLL을 묵시적으로 인정하는 조치를 취한 바 있다. 셋째, 1992년 체결된 「남북기본합의서」 제11조는 “남과 북의 불가침경계선과 구역은 1953년 7월 27일자 군사정전에 관한 협정에 규정된 군사분계선과 지금까지 쌍방이 관할하여 온 구역으로 한다.” 고 규정하였고, 남북불가침에 관한 부속 합의서 제10조는 “남과 북의 해상불가침경계선은 앞으로 계속 협의한다.” 라고 규정하였다. 따라서 새로운 해상불가침경계선이 합의될 때까지 NLL은 현실적 해상불가침경계선으로서의 지위를 가질 수밖에 없다. 넷째, NLL은 남북한간의 해양경계선이다. 다섯째, NLL은 한반도의 영구적 평화협정이 성립될 때까지 일방적으로 도발하거나 논쟁을 해서는 안 된다.

이에 대하여 북한측이 주장하는 바는 다음과 같다.

첫째, NLL 설정 당시 유엔군사령부는 그 사실을 북한측에 통보하지 않았으며, 북한은 그것을 인정하거나 수락한 사실이 없다. 둘째, 북한은 1955년, 1973년 1989년, 1999년 등 수차에 걸쳐 NLL을 무시하였으며, 그 수역에서 특히 꽃게잡이 등 어업활동을 빈번하게 하였다. 셋째, 북한측 어선단은 한국측 수역에서 주기적으로 조업해 왔으며, 북한은 1955년 3월 이후 관습국제법에 의하여 12해리 영해를 선포하였는바, 그 범위는 NLL 훨씬 이남까지 확장된다. 왜냐하면, NLL은 북한측 해안으로 너무 치우쳐 있으며, 한국측에 해양공간을 과도하게 불공정하다고 할 수 있을 정도로 확정되고 있기 때문이다.

이와 같은 북한의 일방적 주장이 왜곡과장된 것임을 지적하면 다음과 같다. 첫째, 1955년에 관습국제법에 의하여 12해리 영해를 선포하였다고 하나, 1958년도에 3해리 영해 선포국이 45개국, 12해리 영해 선포국이 9개국이었을 정도였기 때문에 1955년에 12해리 영해제도가 관습국제법화 되었다고 볼 수 없다.²⁴⁾ 둘째, 북한의 영해범위가 NLL 훨씬 이남까지 확장된다는 것도 일방적인

24) 최종화. 2004. 현대국제해양법, 도서출판 두남. p. 47.

주장에 지나지 않는다. 셋째, NLL이 북한측 해안으로 너무 치우쳐 있기 때문에 불공정하다는 주장은 NLL 설정 당시의 상황을 간과한 채 현재의 입장만을 강조하는 처사이다.

이상과 같이 비록 적법성에 관한 논쟁이 있기는 하지만, NLL은 군사적 통제선으로서의 유효한 역할을 해 왔고, 그 역할은 남북한이 휴전상태를 종식시키고 평화체제가 구축될 때까지, 또는 새로운 해양경계선에 관한 합의가 있을 때까지 지속되어야 할 당위성에 대하여는 재론의 여지가 없다고 본다.

(7) NLL 부근 수역에서의 중국어선 통제문제

최근에 수백척의 중국어선단이 불법적으로 NLL 부근수역에 출현하여 집단조업을 감행함으로써 이 수역에서의 이들 어선에 대한 단속문제가 남북한과 중국 3자간에 민감한 정치적인 문제로 발전할 수 있음을 우려하지 않을 수 없다.²⁵⁾ 그러나 어떤 경우라도 이 수역에 대한 침범조업은 중국어선단의 불법적인 영해침범 행위임에는 틀림이 없다. 그러나 중국어선 불법조업 단속에는 많은 애로 및 제한사항을 내포하고 있다. 즉, NLL을 남북으로 넘나들면서 교묘하게 움직이는 어선, 단속에 투입 가능한 함정척수 제한, 어선나포 후 중국선박 및 선원들의 수용시설, 그리고 중국정부와의 마찰 등이 무리한 단속을 어렵게 하고 있다.

NLL은 한-중어업협정에 의하여 어떠한 영향도 받지 않는다. 즉 이 어업협정은 어업에 관한 사항을 규율하기 위하여 한국과 중국간에 체결된 협정이므로, 한국과 북한간의 현실적인 해양경계선이라 할 수 있는 NLL의 법적 지위에 어떠한 영향도 미칠 수 없다. 따라서 서해 북부수역에 대한 한국의 조업규제사항을 중국어선이 준수하여야 하는 것은 마땅하며, 남북한 간에 중국어선단의 불법적 어업활동을 통제하고 관련 정보를 상호교환하기로 한 최근의 합의는 매우 의미 있는 진전인 것으로 볼 수 있다.

25) 해양경찰청 자료에 의하면, 한국의 배타적 경제수역과 과도수역에서 불법어업 혐의로 나포된 중국어선은 한-중어업협정이 발효된 2001년에 174척, 2002년에 175척, 2003년에 240척(NLL 부근 수역 103척), 2004년 6월 15일까지 355척(NLL 부근수역 61척)에 이른다.

3. 서해접경지역의 역사적 고찰

1) 역사적 변천

(1) 근대 이전

황해남부 연안지역에서 신석기 시대 유물들이 발굴되었는데, 몽금포의 조개무지, 해주시 용당동과 영양동 일대의 돌도끼 등이 대표적이다. 기원전 6-9세기 고조선 시대의 유물로는 연안군 부흥리와 배천군 대아리의 비파형 단검과 청동자루, 돌화살촉 등이 있다. 기원전 23세기에는 철기문명이 발달하였고, 유물로는 배천군 석산리에서 나온 철도끼 등이 있다.

고구려시대에 황해연안의 비옥한 땅과 풍부한 부존자원은 이 지역을 경제적으로 중요한 지역으로 설정하도록 하였으며 고구려의 남방진출과 함께 현재 해주의 북쪽에 수양산성 등을 축성하였다. 고려시대에는 예성강 하구의 벽란도를 기점으로 하는 해상무역의 중간기지로서 해상교통망의 주요 통로였다.

7세기 중엽에는 신라에 속해 있었으며, ‘한주’라 불렸고, 신라의 경제발전과 군사력 강화에 중요한 작용을 하였다. 10세기 초 고려에 속한 이후로는 처음에 ‘관내도’, 후에 ‘서해도’라고 불렸고, 14세기 이양법 모내기 도입으로 농업생산성이 향상되었으며, 목화 재배도 급속히 보급되었다.

조선시대 초기에는 황무지 개간사업, 윤작법과 모내기 방법이 발전하여 논농사가 광범위하게 진행되었고, 경지면적당 논농사 비율이 전국 평균보다 상당히 높은 수준이었다. 조선시대 중반에는 웅진·강령지방의 모시포, 배천·연안지방에서 왕골과 양잠 등 공예작물의 재배, 도기소·자기소 등 수공업의 발전, 장연과 해주의 철, 해주의 납, 장연의 동 등 광물 생산도 증가하였으며, 연평 앞바다의 조기 어획 등을 토대로 한 수산업의 활성화 등 농업 이외의 산업도 발전하였다.

(2) 근대 이후

조선시대 중·후반에는 연안지역의 목화재배가 전국적인 큰 비중을 차지했고,

주요 철산지인 장연지방의 장연철점 마을²⁶⁾은 수공업 발전에 일익을 담당하였다. 18세기에 들어와서도 황해남도에서는 경작지 면적이 확대되는 동시에 관개 시설이 강화되었다. ‘천일록’에 의하면 1720년에 황해도의 밭과 논면적의 대략적인 비는 6:1로서 논면적은 14.3%에 불과하였다. 18세기 말에서 19세기 초 황해도에는 39개의 저수지와 71개의 보가 있었다. 황해남도지역에는 논면적이 확대되고 영농기술이 발전하여 농업생산이 늘어나는 한편 상업적 농업이 발전하였다. 도의 여러 곳에서는 목화와 담배를 많이 재배하였으며 이것으로 식량을 바꾸어 생계를 유지해 나가는 농민들이 많았다. 해안지역에서 다양한 수공업이 발전되어 배천, 연안일대는 왕골자리 수공업제품으로 유명하였고 해주는 중요한 상업 중심지로 성장하였다.²⁷⁾

19세기에 이르러 육로 및 해로의 교통여건도 개선되었는데, 해주로부터 연안, 배천을 거쳐 서울로 연결되는 교통여건이 개선되었으며, 예성강 하구를 따라 해주, 웅진을 거쳐 평천지방으로의 해상교통도 발전하였다.

일제 강점기인 1921년 ‘토지조사령’을 공포하고 ‘동양척식회사’를 비롯한 각종 식민회사를 통해 황해남부해안지역의 쌀 및 자원을 일본으로 이송하였다. 일제는 1930년대 초까지 도내에 11개 수리조합을 만들고 전체 논면적의 약 절반에 해당하는 46,140여 ha를 관할하면서 농민들을 착취하였다. 1930년대 말에는 일제의 토지수탈 및 농산물 약탈이 더욱 심해지면서 황해도의 경지면적도 늘어났는데 논면적이 37.9%로 높은 비율을 차지하게 되었다. 농업에 종사하는 가구도 늘어 도 전체 호수의 74%에 달했다.

자원약탈은 계획적으로 준비되어 이 지역의 교통시설도 확충되었는데, 1919년부터 1930년 사이에 해주-사리원, 토성-해주-웅진에 협궤철도를 부설하였으며, 해주화학공장 등에 구내선을 부설하여 여러 자원들을 이송하였다. 1930년대에

26) 철점마을의 크기는 대체로 30-40호 정도였으며, 철점에는 수공업자들이 많이 집결되어 협업노동을 수행 하였다. 이 시기 장연철점 마을은 황해도 일대에서도 유명한 것으로 장연의 철과 함께 은광이 개발 확장되고, 토지에서 이탈된 농민들과 몰락한 수공업자들이 모여 철점마을을 이루고 수공업 생산을 진행하였다.

27) 15세기 1,926호였던 이 지역의 가구 수가 18세기에는 15,479호로 8배나 성장하였다. 국가안전기획부. 1998. “북한지역정보 총람”. p. 574-10.

들어서는 해주, 연백지역의 금광 개발을 대대적으로 추진하고, 해주를 거점으로 해주제련소, 해주시멘트 공장(1936), 해주화약공장(1937) 등을 건설하여 자원과 공업제품을 수탈하였다.

또한 일제는 강점 이후 식민지통치를 강화할 목적으로 다른 지역과 마찬가지로 이 지역의 행정구역도 여러번 개편하였는데, 1935년에 황해도에는 17개의 군, 3개의 읍, 216개의 면이 있었으며 그 가운데 황해남도 지역에는 9개 군, 119개의 읍과 면으로 구성되고 그 아래에 1,103개의 리가 있었다. 일제는 1937년에 다시 일부 행정구역을 개편하여 광복직전 황해남도지역에는 1개의 시, 9개의 군, 117개의 읍, 면이 있었다.

<표 2-3> 1945년 초의 시·군별 읍·면의 수

시·군	해주시	연백군	용진군	장연군	송화군	은율군	안악군	신천군	재령군	벽성군	계
읍, 면수	-	20	11	11	13	7	9	15	11	20	117

자료 : 국가안전기획부 자료참조

2) 중국 등 환황해지역들과의 대외 협력 및 무역관계

해외무역은 신라하대 이래 자유로이 진행되어 황해권 해상세력들이 성장하였으며, 고려 왕실 자체도 그에 관련된 설화를 가지고 있다. 이 지역에서 해상무역이 활발하게 전개된 것은 고려시기에 와서 국제교역이 성장하면서 고려 정부에서도 장려하였고 가장 활발한 교역국인 송(宋)측에서도 적극적인 통상책을 취하였기 때문이다. 이 시기 조공무역(朝貢貿易) 이외의 사상(私商) 활동도 크게 활기를 띠었는데 개경에는 송상(宋商)을 비롯한 여러 나라의 상인들이 내왕하였다.

개경에 이르는 예성장 입구에는 벽란도(碧瀾渡)가 자리하고 있어, 국제 교역항으로서의 위치를 차지하고 있었다. 벽란도는 개경에서 30리 떨어진 황해안에 위치하였고 물살이 빨라 위험했으나 수심이 깊었기 때문에 선박의 운행이 자유

로워 국제항으로 성장하였다. 원래 예성항으로 불렸으나 그 곳에 있던 벽란정(碧瀾亭)을 따라 벽란도라고 이름 하였다. 또한 중국의 사신이 들어오면 벽란정으로 이끌려 우벽란정에 조서(詔書)를 안치하고, 좌벽란정에서 사신을 대접하여 사신이 도착하거나 떠날 때 반드시 하루씩 묵었다가 갈 수 있게 하였다. 이곳에서 개경까지는 동서로 도로를 만들어 놓았고, 뱃사공을 배치하여 사신이 개경에 갔다 올 때까지 선박을 지키게 하였다. 이 시기 송을 비롯한 외국과 활발한 교류가 이루어짐으로써, 고려의 국명이 서양에 알려져 ‘Corea’라는 호칭을 얻기에 이르렀다. 특히, 고려시기에는 중국대륙에 여러 왕조가 성쇠를 겪어, 여러 나라와 교역하였는데, 나라마다 교역하는 방법이나 물품, 그리고 거래 장소와 통로가 상이하였다.

신라에서처럼 해상 세력들이 자유로이 국제교역을 활발하게 전개하는 것은, 고려의 중앙집권화 정책과 방향을 달리하는 것으로 고려는 국가간의 공식적인 교역관계를 위주로 편성하되 민간 사무역에 대해서는 적극적으로 개입하려고 하였다. 민간의 사무역은 국가의 허가를 전제로 가능하게 되었으며, 사무역은 상인이 외국에 파견되는 사신과 동행하여 교역하는 것이 주요 형태가 되었다. 그러나 국가의 감시를 피해 행해지는 밀무역의 형태도 있었다.

해운 항로도 다양하게 발전하였는데, 고려 전기 고려와 가장 빈번한 교역을 한 나라는 송으로서 송에 이르는 길은 국초에서 문종 28년(1074)까지는 산둥(山東)의 등주(登州)방면에서 거의 직선 통로를 택하여 대동강어구의 초도(椒島) 웅진구(甕津口) 예성항(禮成港)에 이르는 길이 중심이었으며, 그 이후는 거란의 위협을 느껴, 남쪽으로 바뀌었다. 예성강에서 출항하여 자연도(紫燕島), 마도(馬島), 군산도(群山島)를 거쳐 서남으로 나아가 명주에 도달하는 길이었다. 이 항로는 명주 정해에서 순풍을 만나면 3일 만에 바다 가운데로 들어갈 수 있고, 또 5일이면 흑산도에 도달하여 고려 국경에 들어갈 수 있는 빠른 뱃길이었다.

고려와 송의 교역이 활발했던 것은 송의 상업정책과 관련이 있었다. 송은 늘어나는 재정지출을 극복하기 위해 상인들의 상업활동을 보호 내지 장려해 주는 대가로 세금을 부담 지워 세입의 부족을 보충하고자, 송 태조 때부터 상세(商稅)의

규례(規例)를 정하고 서남제국(西南諸國)과도 교역을 활발히 하였다.

고려와 송의 무역은 크게 조공무역과 민간무역으로 나누어 볼 수 있다. 조공무역은 조공품(朝貢品)과 회사품(廻賜品)의 형식으로 교역이 이루어졌다. 양국간에 교역되었던 국신물(國信物)은 그 품목이 30가지를 넘고, 물량면에서도 막대하여 국교를 상징하는 단순한 것이 아니라 공무역의 품목이었음을 알게 한다. 실제로 송의 조정에서는 고려의 공물을 상품과 같이 취급한 예도 있었다. 고려 광종 13년(962)부터 명종 3년(1173) 사이에 고려의 사신이 송에 간 것이 약 60회이며, 송의 사신이 고려에 온 것이 약 30회였다.

민간무역은 공적인 조공무역보다 훨씬 활발하였다. 송상인의 내항횟수는 고려 현종 3년(1012)부터 충렬왕 4년(1278)까지 약 120여 회에 달하였고, 내항한 송상인의 총인원은 약 5천명에 달하였다. 송과의 민간무역은 현종 때부터 빈번하였는데, 특히 문종 때 가장 활발하였다. 고려에서 송에 수출한 것은 금·금은기구(金銀器具)·화문릉(花文綾)·세저(細苧)·생포(生布)·인삼(人蔘)·문피(文皮)·백지(白紙)·향유(香油)·송자(松子)·화문석(花文石)·나전(螺鈿)·장도(長刀)·지(紙)·필(筆)·묵(墨)·선(扇) 등이 있었다. 반면 송으로부터 수입한 것은 의대(衣帶)·안욕(鞍褥)·채단(彩緞)·칠갑(漆匣)·옥(玉)·금은기(金銀器)·금상(金箔)·차(茶)·향료(香料)·약재(藥材)·서적(書籍)·악기(樂器)·화폐(貨幣)·상아(象牙)·공작(孔雀) 등이었다.

그 가운데 고려의 종이는 송의 수도나 항구는 물론 장강 유역 안쪽까지 널리 유통되면서 중국인들의 찬탄의 대상이 되었다. 수입품 가운데는 송산(宋産)이 아닌 서남아시아의 물산도 있어, 송상이 중계무역을 행하였음을 알게 한다. 고려와 송의 교역물품은 사치품·고가품이 중심이 되어 그것을 사용할 수 있는 계층이 왕실과 귀족뿐이었으므로, 교역이 특수계층의 욕구를 충족시키기 위한 것이었음을 알 수 있다. 송상의 무역활동은 상품을 고려왕에게 헌상하고 그에 대하여 무역허가와 회사를 받는 사헌(私獻)무역의 형태를 취하였다. 활발하던 양국의 민간무역은 남송에 이르면서 점차 쇠퇴하여, 명종 재위 27년 동안에 송과의 무역은 3회에 불과하였으며, 신종 7년간에는 전혀 나타나지 않고, 희종 7년간에는 1회, 고종 46년간에는 2회가 나타날 뿐이었다.

송상은 빈번히 대규모로 고려에 와서 사헌무역을 하는 한편 일반인을 상대로 무역하였다. 심지어는 연안에서 밀무역을 하기도 했다. 정부는 밀무역을 금지하고, 벽란도에 감검어사를 파견하여 감시하였다. 실제 밀무역을 하던 송상을 적발하여 태형을 가한 일도 있었다. 민간무역을 정부에서 허용하기는 하지만, 이처럼 통제 하에 두고서 인정한 것이었다. 물론 국가의 이러한 통제에도 불구하고 밀무역은 완전히 근절되지는 않았다.

거란과의 교역은 송에 비해 활발하지 못하였다. 거란과는 성종·현종 때 전쟁을 한 이후에 국교가 정상화되었는데, 사신을 교환하며 국신물을 주고받는 공무역이 주로 이루어졌다. 거란과는 의례적인 국신물 교환이 이루어지기는 했으나, 송과 지속적인 교류를 유지하고 있었기 때문에, 대거란 조공무역의 의존도는 그리 높지 않았다. 거란은 무역장(場) 설치를 요구하는 등 적극적인 태도를 취하였으나, 고려의 반대로 각장무역이 폐지되었기 때문에, 고려와 거란의 무역에서는 조공무역의 비중이 컸다. 고려에서는 거란 사신의 객관으로 양은관(仰恩館), 인은관(仁恩館), 선은관(宣恩館) 등을 설치하여 그들의 숙소 겸 시장의 역할을 하게 하였다.

조공무역을 통해 고려가 거란에 수출한 품목은 교환가치가 있는 금·은·동과 포면류·화문석 등의 공예품, 문방용품 및 인삼·차 등이며, 거란으로부터 수입한 물품은 말·양·능라 등이 주종을 이루었다. 그리고 거란관 대장경이 다수 입수된 사실이 주목된다.

고려와 여진족 사이의 교류는, 금이 성립하기 전부터 있어 왔다. 10세기 초반에서 11세기 초반까지 여진의 추장이 무역을 위해 고려에 온 것이 230여회나 될 정도로 자주 왕래하였다. 고려로서는 경제적으로 부담이 되었으나, 안보적인 측면을 고려하여 여진과 교역하였다. 금(金)이 건국된 후에는 국신물을 교환하는 공무역이 중심이 되었으며, 일부에서는 사무역도 행해졌다. 은·폐·의대·포·채백·금·견 등을 금에 수출하였으며, 금·말·화살·철갑옷 같은 무구류, 담비가죽, 청서가죽, 족제비털 등을 수입하였다. 금나라에 파견되는 사행(使行)은 무역의 이익을 노려 많은 물품을 가져가 교역할 수 있어 큰 이익을 보장하였기에, 다투어 파견되기를

희망하였다.

고려와 금 사이에는 사행무역 이외에, 국경선 부근에 각장(場)을 설치하여 활발한 교역을 전개하였다. 압록강 방면에는 의주와 정주에서, 동쪽으로는 정평과 청주에서 각장 무역을 하였다. 각장 무역이 주는 경제적 이익은 국가재정으로나 상인 개인들에게 대단히 큰 것이었다. 고려왕실조차도 이 각장을 이용한 교역을 하기도 하였다. 각장 무역에서는 고려의 쌀과 저포가 금측(金側)의 견사나 비단은 등과 교환되었으며, 북방국가의 정권교체로 변방이 혼란스러울 때에는 고려 측의 미곡이 높은 가격으로 거래되었다. 각장 무역은 12세기 초 요·금 교체기나, 13세기 초 금·원 교체기와 같이 북쪽 변방에서 변화가 생길 경우에는 국가의 안전을 위하여 폐쇄되기도 하였다.

아라비아는 당시 대식(大食)이라 불리었는데, 이 대식국인은 당대(唐代) 이래로 남중국·의 광주를 중심으로 무역을 해 왔으며, 송대에 이르러 송의 해외 무역 장려책에 힘입어 활기를 띠었다. 그들은 당시 남중국 연안에 출입하면서 송상의 고려무역에 자극되어 고려에까지 진출하였다. 그들은 수은·점성향(占城香) 등 진귀한 물품을 바치고 금과 비단을 받았다. 아라비아 상인의 내왕에 관한 기록은 3회에 그쳐, 고려와 그들 사이에 지속적인 무역활동이 행해지지 않았음을 알 수 있다. 송상인이 고려와 아라비아 상인 사이에서 중계무역을 하고 있었기 때문에, 적극적으로 지속적인 교류는 없었던 것으로 보인다.

일본과의 교역은 외교 관계가 성립하기 이전부터 민간차원에서 행해졌으나, 문종 10년(1056) 일본 사신이 고려에 온 것을 계기로 활발해졌다. 일본 상인들은 빈번히 고려에 와서 토산물을 바치는 사헌무역을 하였다. 일본의 장원귀족들이 무역을 통한 부의 축적에 적극 나섬으로써 고려에 내항하는 상인이 증가하자, 고려는 진봉선을 1년에 1회 2척으로 제한하는 등 규제를 가하였다. 11세기 후반 이후 일본과의 무역은 주로 진봉선에 의해 금주객관에서 이루어졌다. 무인정권시기에는 구주지역의 지방세력들이 적극적으로 교역에 참가하였으며, 고려의 상인들도 일본과의 사무역에 종사하였다. 그러나 왜구의 침입 이후로는 거의 교역이 단절되었다. 일본에는 인삼·쌀·콩·마포·서적과 중국산 비단을 수출하고, 수은·유

황·진주·소라·해조·거울·상자·벼루·상자·책상·향로·부채 등과 갈·활·화살·갑옷 같은 무구류, 그리고 후추·단목·침향·물소뿔 같은 남방산 물품을 수입하였다.

고려 후기 원의 간섭하에선 주로 원과 교역하였다. 고려는 원과 단일한 경제권에 속하였을 뿐만 아니라 원을 통해 세계시장과 연결되었으므로, 고려 후기의 대외교역은 어느 때보다 활발하였다. 처음에는 원이 남송이나 일본 정복전쟁에 필요한 말과 군량을 확보하고자 과중한 공물을 요구하고 강제교역을 시행하여 엄청난 경제 부담을 주었다.

원과 공무역은 왕이 원 방문 또는 사신의 교환을 통해 이루어졌다. 고려에서는 예물을 보내고 원에서는 답례품을 주는 형식으로 이루어진 교환에서 고려는 금·은 세공품과 자기·직물류·가죽을 보내고, 원에서는 금·은·비단·목면 등을 받아들였다. 빈번한 왕실간의 교류로 왕실이 무역의 주체로 등장하기도 하였다.

공무역도 성행하였지만, 사무역도 활발하였다. 사무역의 한 형태는 왕이나 사신의 수행원에 의한 것이었다. 대규모의 수행원은 사적인 교역을 하였으며, 상인들도 이들과 결탁하여 사무역을 하였다. 상인들은 말·모시·베·인삼 등을 가지고 가서 팔고, 다시 명주비단·능라비단 등을 가지고 귀국하여 판매함으로써 막대한 이익을 올렸다. 원의 상인들도 고려에 와서 활발히 무역하였다. 원과 교역에 편승하여 우마·금·은 등이 유출되었는데, 은의 유출은 고려 경제에 심각한 타격을 주었다.

국제교역은 육로를 통해서도 이루어졌지만, 해로를 통해서도 이루어졌다. 거란이나 금과는 주로 육로를, 송·아라비아·일본과는 해로를 통해서 교역하였다. 원의 경우는 육로와 해로 두 가지가 모두 활용되었다. 해로를 통해 고려에 오는 경우, 개경에 이르는 관문인 예성강 입구의 벽란도를 거치게 되어 있었다. 원나라 시대에도 벽란도는 각국의 상인들이 몰려드는 국제상도시였으며, 많은 물자가 교류되었다. 이 시기 벽란도에는 국가에서 관원을 파견하여, 국가의 허락없는 상행위를 통제하였으며, 국제항으로서 번성하였고, 이곳에서 개경에 이르는 도로는 상인의 왕래로 번잡할 정도였다.

고려와 외국의 활발한 경제교류는, 고려의 국내경제에 심대한 영향을 주었다.

거래되는 물품은 비단이나 서적, 기타 귀중품이나, 무구류가 중심이 되어, 일반 서민들과는 관계없는 귀족이나 왕실이 필요로 하는 물품이었다. 따라서 국제교역은 귀족층을 대상으로 한 교역의 성격을 띠었다고 할 수 있다. 그럼에도 서민들의 생활에 큰 영향을 주었다. 서민들은 귀족이 외국에 매각할 물품을 생산하거나 헐 값에 탈취 당하였으며, 귀족들의 소요품 구입을 위한 재원 마련을 위해 큰 고통을 겪었다. 국제교역의 성행은, 고려 경제 전체를 활발하게 하였으며, 고려의 국제적인 위치를 높이는 데 기여하였다.

이러한 사무역을 중심으로 한 국제교역은 조선 시기 조공무역으로 제한되면서 활기를 상실하였으며, 개성을 중심으로 한 황해 연안의 해상 무역도 퇴조하였다.

3) 서해 5도 생활권의 변화²⁸⁾

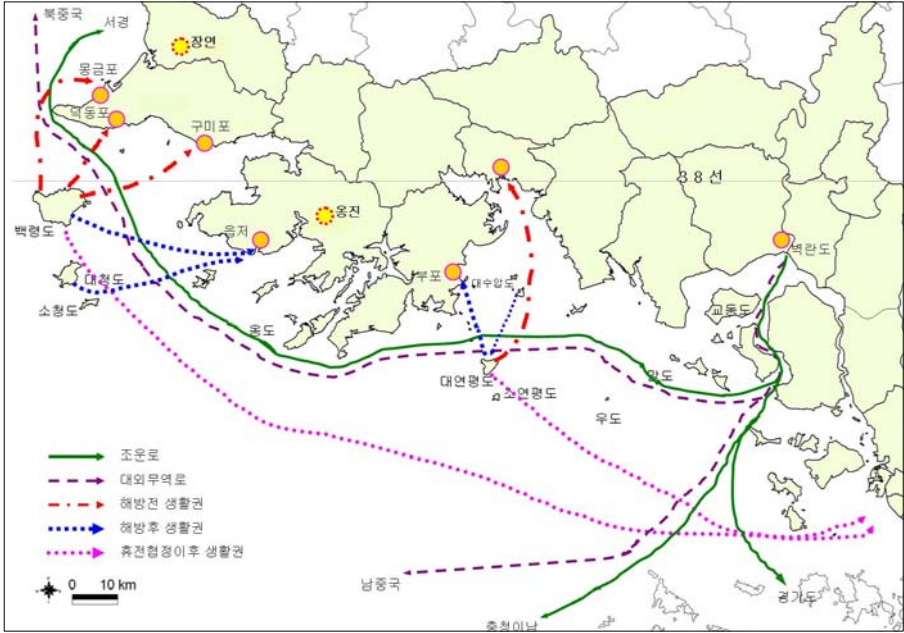
해방전 일제강점기의 서해 주요 도서 생활권은 백령도를 중심으로 한 백령생활권, 연평도를 중심으로 한 연평생활권으로 나눌 수 있다. 백령생활권의 경우 백령도, 대·소청도 주민들이 몽금포, 덕동포, 구미포를 통해 그 일대에서 당시 가장 큰 5일 장인 장연읍(당시 용연군 장연읍, 현 장연군 장연읍)으로 일상 생활용품, 공산품 구입 및 의료혜택을 구하러 이동하였다. 연평도의 경우는 부포를 통해 해주 또는 웅진으로 장을 보러 가거나 연평도에서 직항로로 해주항을 통해 해주장을 보는 해주 중심 생활권의 일부를 형성하였다.

분단 후에는 서해 주요 도서의 생활권이 변화하였는데, 38도선 이남 웅진반도가 주요 역할을 하였다. 백령, 대·소청도 주민들은 장연을 갈 수 없어, 웅진군 읍저를 통해 웅진 5일장을 이용했으며, 연평도 주민들은 부포를 중심으로 한 소규모 생활권을 형성하였다.

휴전 이후에는 서해 주요 도서 생활권이 황해도와는 완전히 격리되었으며, 인천을 중심으로 한 장거리 생활권이 형성되었다.

28) 본 연구의 1차 연구협의회 및 웅진군청 방문시 전 연평면장 이세희 향토사학자와의 인터뷰를 토대로 구성. (2004년 4월 및 7월)

<그림 2-4> 서해접경지역의 대외해로 및 생활권 변화



3

서해접경지역의 교류협력 여건 및 과제

이 장은 서해접경지역의 남북교류협력 여건, 서해접경지역의 평화적 이용에 관한 기존 구상, 잠재력 및 교류협력 추진상의 과제 등으로 구성되어 있다. 전 장에서의 개괄적 설명과 교류협력 잠재력을 바탕으로 구체적인 남북교류협력 여건과 가능한 협력사업 등을 설명하고 있으며 기존구상에 대해 고찰하였다. 또한, SWOT분석을 통해 서해접경지역의 잠재력과 교류협력여건이 긍정적인 것으로 평가되었으며, 교류협력상의 과제로 여섯 가지 선결조건을 제시하였다.

1. 서해접경지역의 남북교류협력 여건

1) 국토자원으로서의 지역적 특성

(1) 국토의 중앙지대

한반도의 중앙지대를 관통하고 있는 비무장지대의 연장선상에 있는 서해남북 접경지역은 해상군사분계선이라 할 수 있는 북방한계선을 중심으로 남북으로 연결해 있다. 한강과 임진강 예성강이 합류한 서해입구에서 백령도와 북한의 장산곶에 이르는 이 지역은 역사적으로 대외교류 및 군사·교통의 중심 거점지역으로서 이 지역을 차지하기 위한 고대국기들의 각축전이 계속해서 일어났던 지역이다. 현재도 남북한이 군사적으로 대치하고 있는 비무장지대와 북방한계선이 이 지역을 관통하여 설치되어 있다.²⁹⁾

29) 비무장지대(De-Militarized Zone, DMZ)의 사전적 의미는 “국제법상 국가가 군사병력의 주둔과 군사시

행정구역상의 위치를 보면 서해 남북접경지역을 북한지역의 황해남도과 개성직할시의 연안지역, 남한지역의 인천광역시의 옹진군과 강화군 지역을 포괄하고 있으며, 한반도 중심지대인 북위 37°와 38°, 동경 124°와 126°의 지역을 차지하고 있다.

서해남북접경지역은 경기만을 중심으로 하여 환황해지역과 해상교통망이 연결되어 있고, 남북이 분단된 현 상황에서도 주요 물자교류를 위한 해상교통망이 북한의 해주항과 인천항을 중심으로 하여 왕래하고 있는 서해해상교통의 중심해역이다.

(2) 남북한 해상 대치지역

서해남북접경지역은 경기만을 중심으로한 광범위한 서해해상을 포함하고 있어 남한의 옹진군과 강화군의 도서 그리고 북한의 황해남도과 개성직할시의 연안지역 해상을 통해서 남북한이 교류와 협력을 수행 할 수 있는 광범위한 연결 가능지역임과 동시에 군사적 대치지역이다.

남북한 군사적 대치지역은 육상의 경우 비무장지대가 설치되어 있고 이를 중심으로한 남북한 접경지역은 남한의 경우 남방한계선에서 25km~35km 사이를 접경지역으로 지정하여 관리하게 되어 있으며³⁰⁾, 동시에 이 지역에 다수 설치되어 있는 군사시설을 보호하기 위하여 군사시설보호구역이 설치되어있다. 북한의 경우도 북방한계선에서 25km지역을 민간인 여행 금지지역으로 지정하여 민간인의 출입을 통제하고 있는 것으로 알려져 있다.

해상의 경우는 북방한계선을 중심으로 남한의 경우 약 4.5마일 남쪽해상에 어

설의 유지를 하지 아니할 의무를 지는 그 국가의 특정지역”을 말한다. 우리나라의 비무장지대는 1953년 7월27일 국제연합군 총사령관과 북한 인민군 최고사령관 및 중국 인민지원군 사령원 사이에 체결된 정전협정에 의해서 설정된 완충지대이다. 남북한간에 동서로 248km의 군사분계선이 설치되어 있고 이 군사분계선에서 남쪽으로 2km 이격된 선이 비무장지대의 남방한계선이며, 군사분계선에서 북쪽으로 2km 이격된 선이 비무장지대의 북방한계선이다. 남방한계선과 북방한계선 사이에 있는 지역이 한반도의 비무장지대이다. 비무장지대의 면적은 약 907km²이다.

30) 접경지역지원법 2조1호에 의하면, 접경지역의 범위는 “군사시설보호법 제2조 제3호의 규정에 의한 민간인통제선 이남으로부터 20킬로미터 이내에 소재한 시·군에 속한 읍·면·동 행정구역”을 대상으로 하고 있다. 민간인 통제선은 군사시설보호법 제4조에 군사분계선의 남방 15킬로미터 범위 안에서 설정할 수 있다고 규정하고 있다.

로저지선, 그리고 1.5 마일상에 조업구역 경계선을 설정하여 우리어선의 출입을 관리하고 있다. 그리고 연평어장과 백령어장의 남단에 어로한계선과 특정금지구역을 설치하였다.

서해남북접경지역은 서해해상의 경기만 전역을 세력권으로 하고 있어 이를 중심으로 한 남북한 접경지역에는 대규모 군대와 주요 군사시설이 집중 배치되어 있어 군사전략상으로 매우 중요한 요충지역이다.

(3) 생태환경 특수지역

서해남북한 접경지역의 북방한계선 주변과 비무장지대는 군사작전지역으로 출입이 통제됨에 따라 자연환경이 잘 보전되어 있으며 이중 일부지역은 희귀 동·식물이 다수 서식하고 있고, 대체로 생태계가 우수한 지역으로 보전과 특별 관리가 필요한 지역으로 남아 있다. 비무장지대의 일부지역은 사계청소 및 화공 작전으로 완전 파괴된 상태에서 자연생태계가 복구되어 가는 자연적 천이과정을 보여주고 있는 특수한 생태계가 형성된 지역으로 생태계 연구에 귀중한 지역이다.

또한 남방계 식물과 북방계 식물이 교차하는 수평적 식물 분포대를 비롯하여 50여년간 폐쇄된 공간에서 식물상이 형성되어 생물의 다양성이 탁월하고, 서해 연안지역에는 광범위한 간척지와 특수 생태자원이 발달하여 있으며, 한강하구의 경우는 늪지대 등에 습지·수생식물 등이 서식하여 식물의 다양성이 뛰어난 식물의 보고로서 보전과 연구의 가치가 높은 생태지역이다.

2) 남북교류협력지역으로서의 특성

(1) 남북한 경제협력 활성화

서해남북접경지역은 우리의 주요도서와 북한의 연안지역이 마주하고 있기 때문에 해로를 통한 남북한 인적·물적 교류가 용이하고, 남북한 공동사업을 추진해 나아가는데 매우 유리한 지역이다. 특히 개방으로 인해서 북한사회에 미칠 영

향에 대해 민감한 북한으로서는 중앙정부와 거리 상으로 멀리 떨어진 변방지역이기 때문에 체제에 미치는 영향이 적고, 분단전의 생활권을 중심으로 하여 교류협력을 추진할 수 있는 지역이라 볼 수 있다.³¹⁾

서해남북접경지역에서의 교류협력은 해상교통망을 최대한 활용할 수 있어 물류 이동에 비용과 시간을 획기적으로 절감할 수 있고 남북한 자원의 상호비교우위에 따른 협력이 가능하여 대내외적인 경쟁력을 높일 수 있으므로 상호 경제적 효과를 극대화할 수 있다.

특히 서해남북접경지역에 산재해 있는 문화재와 역사적 유적에 대한 공동조사 및 보전 관리 방안의 모색은 민족의 동질성을 확인할 수 있으며, 이를 통한 남북의 화해와 평화정착에 밑거름이 될 것이다. 동시에 이 지역에 있는 각종 자원의 공동개발은 남북한 상호간에 경제적 이득을 가져올 것이며, 이와 함께 이 지역에서 일어나는 각종 재해에 대한 공동대처는 막대한 재산상의 피해를 막아줌으로써 교류협력을 한층 활성화시킬 수 있을 것이다.

(2) 국토자원의 효율적 이용

이 지역은 남북한 군사적 대처로 인해서 출입의 통제와 개발이 규제됨에 따라 국토이용의 한계지역이었다. 특히 서해남북한 접경지역은 광활한 해역과 농경지 그리고 간석지로 인한 갯벌 등과 수산자원이 풍부하여 이를 공동으로 이용할 경우 남북한 상호간에 경제적 이득은 물론 국토중심지대의 잠재력과 중심성 회복의 계기가 될 것이다.

서해남북접경지역에서의 국토자원의 공동이용은 자원의 개발 및 자연환경 보전을 효율적으로 추진함으로써 국토의 생산적 가치를 높일 수 있을 것이다. 특히 서해연안에서의 공동어로 및 수자원활용은 남북한 긴장완화뿐만 아니라 도서

31) 북한은 1991년12월28일 정무원 결정(74호)을 통해 나진·선봉 자유경제무역지대를 선포했다. 이 지역은 평양과 멀리 떨어진 변방지역으로 체제에 영향을 적게 끼칠 수 있는 지역이란 점에서 선택하였으며, 이어서 2002년9월21일 신의주특별행정구를 지정 발표하였고, 이어서 2002년 11월 25일 금강산 관광경제특구와 2002년 11월 27일 개성공업특구 지정을 발표하였다. 이러한 지역들은 북한 지역의 변방지역으로 중앙정부에 대한 영향이 적은 지역들이다.

및 연안 주민의 생산성 향상에 크게 도움이 될 것이다. 동시에 서해주요도서 및 항만과 북한의 연안지역을 이어주는 남북한 해상 교통망의 연결은 남북한 및 환황해지역과의 물류수송에 기여함으로써 대외적인 국토의 경쟁력을 제고시킬 수 있다.

(3) 자연환경의 보전 및 관리

서해남북접경지역은 해상생태계가 다양하고 자연환경이 수려하며 희귀한 생태자원이 풍부하게 조성되어 있어 이의 보전과 관리를 위한 남북한 공동조사와 관리가 필요하다. 서해남북접경지역과 비무장지대는 지난 50여년 동안 출입 및 접근을 통제함으로써 자연생태계의 천이 등 생태자원의 연구에 매우 가치가 있는 지역으로 알려져 있다. 특히, 해양성기후의 특성을 나타내어 기후가 온난하며 해양환경이 우수한 생태환경의 특수지역이라는 점을 들 수 있다.³²⁾

3) 남북관계의 변화와 접경지역 교류협력

(1) 남북관계의 변화³³⁾

남북한은 지난 50여년간 군사적 대립과 경제발전을 위한 경쟁의 시대를 거쳐 오면서 1974년 7·4 남북공동회담을 통해 공식적인 접촉기회를 갖게 되었고, 2000년 6월 남북정상회담과 6·15공동선언에 따른 남북한 간 인적, 물적 교류협력의 활성화 및 정책적인 지원체계를 확립하는 계기를 마련하게 되었다.

이에 따라 남북장관급회담이 현재까지 13차례 개최되었는데 제1차는 2000년 7월 29일에서 31일까지 서울, 제13차는 2004년 2월 3일부터 6일까지 서울에서 개최되었고³⁴⁾ 14차회담이 올해안에 북한에서 개최될 예정으로 있는 등 남북이 상

32) 북한의 강령반도지역(용연군, 강령군, 태탄군, 벽성군 위치)에는 제주도과 남부 특정지역에서만 볼 수 있는 특산식물이 분포(국가안전기획부, 1997. “북한지역정보총람”, p. 574-44)하고 특히 강령군에는 차와 꿀나무가 재배되고 있는 것으로 나타나고 있으며 (NAVER 백과사전) 남한의 백령도에는 물범서식지(천연기념물 제392호), 대청도에는 동백나무자생지(천연기념물 제66호)가 분포되어 있어 등위도상의 내륙지역보다 환경이 특이한 것으로 나타나고 있다.

33) 김영봉·이문원 외. 2003. 12. 경의·동해선 연결과 접경지역 평화벨트 구축방안. 국토연구원. P.46-47

호 각각의 지역에서 교차하여 회담을 개최하면서 개성공단 건설, 임진강 수해방지 및 임남댐 관련 협력사업 추진 등 가시적 성과를 나타내고 있다. 장관급회담의 실무회의 성격인 남북경제협력추진위원회는 8차례 개최되었는데 제1차 회의는 2000년 12월 27일부터 30일까지 평양, 제8차는 2004년 3월 4일부터 7일까지 서울에서 개최되었다. 이와 같이 남북관계의 진전에 따른 남북 교류협력사업은 남북간 철도·도로 연결사업, 개성공단개발사업 추진, 금강산관광사업 실시, 남북장성급회담 추진 등이 대표적이다.

남북간 철도·도로연결사업은 비무장지대 공사를 위한 군사보장합의서('02. 9. 17)가 발효됨에 따라 2002년 9월 18일 경의선 철도·도로와 동해선 철도·도로의 연결공사가 남북한 동시에 착공되었고 2003년 6월 12일 비무장지대내 철도가 연결되었으며 남북철도 레도연결행사가 2003년 6월 14일 공식으로 개최되었다. 이 과정에서 경의·동해선 철도·도로의 비무장지대 공사보장을 위한 군사실무회담을 개최하여 '철도·도로 군사보장합의서'가 타결되고 쌍방 국방장관이 서명한 군사보장합의서를 교환함으로써 비무장지대 공사보장을 위한 군사보장합의서가 발효되면서 비무장지대에서의 공사가 개시되었다. 군사보장합의서에서는 공사와 안전 운행을 위해 필요한 공간을 고려해 경의선은 폭 250m, 동해선은 폭 100m의 남북 관리구역을 설정하고 관리구역안에 철도와 도로 경비초소 외에는 군사시설물을 건설하지 않으며 경비초소는 군사분계선으로부터 250m 떨어진 곳에 각각 1개씩 설치하기로 하였다.

개성공단개발사업은 2002년 11월 27일 북한이 '개성공업지구법'의 하위규정 10개중 7개를 제정하여 남한기업의 전용공단이 될 개성공단을 경제특구로 지정하고 제7차 남북경제협력 추진위원회(2003. 11. 58)에서 2004년 초부터 본격 공사를 착수하기로 합의하여 현재 시범지역 공사가 진행되고 있다. 개성공단의 특구지정은 남한 기업들의 투자유치를 겨냥한 것이며, 북한은 기업활동을 최대한 보장하고 공단개발을 남한측에 일임하기로 했다. 동시에 북한은 현재의 개성시가지를 관광구역으로 지정해 개성을 관광과 공업이 어우러지는 지역으로 개발하

34) 매일경제신문. 2004. 2. 5

겠다는 계획도 밝혔다. 최근에는 개성공단의 부동산 관리규정을 발표하여 입주 기업의 토지이용권에 관한 사항을 규정함으로써 공단개발사업을 뒷받침하는 조치를 취하는 등 사업추진 전망이 매우 밝은 것으로 나타나고 있다.

금강산 관광사업은 민간부문에서 물꼬를 트고 북한이 2002년 11월 25일 금강산관광지구법을 발표하면서 금강산 일대를 관광특구로 개발하기 위해 관광지구 내 토지이용에 대한 50년간의 임대권 허용과 권리의 양도를 보장하며 세금 등 다양한 특혜를 법과 제도를 통해서 보장하고 있다. 금강산관광사업은 해로를 통한 관광으로 시작되었으나 2003년 9월 육로관광의 추진과 이산가족 면회소 설치를 합의한 후³⁵⁾ 이산가족 상봉사업을 실시하고 정례화를 추진해 나가기로 하였으며 현재는 육로를 통한 자가용관광도 시행되고 있다.

임진강 수해방지 사업은 제6차 남북경제협력추진위(2003.8.28)에서 앞으로 문서교환 방식으로 협의를 계속하기로 합의함에 따라 2003년 6월로 잡혔던 공동조사의 일정이 미뤄지고 제7차 남북경제협력추진위의 협의사항으로 넘어갔다. 이후 2004년 2월 남북장관급회담에서 남북한의 임진강유역 홍수방지사업을 위한 기본조사 실시 및 수자원 이용에 대한 공동협력방안 추진에 대해 합의하였다.

임남담 관련 협력사업은 제7차 남북한 장관급회담 및 제2차 남북경제협력추진위원회(2002년 8월)에서 임남담 공동조사를 위한 실무접촉을 개최하기로 합의하였으나 구체적 추진방안 합의에는 실패하고 제7차 남북경제협력추진위원회(2003. 11. 58)에서 임진강수해방지사업을 위한 기초조사 추진과 함께 임남담 방류시 사전 통보하기로 합의하여 향후 임남담 관련 협력사업에 대한 진전이 예상되고 있다.

남북장성급 회담은 2004년 5월 26일 제1차 회담에서 서해 긴장완화 방안을 논의하고 동년 6월 3일 제2차 남북장성급회담에서 서해무력충돌 방지책을 합의하였는데 서해상 우발적 충돌방지를 위해 6월 15일부터 함정통제·물리적 행위금지, 통신연락 등의 조치를 시행하기로 하였다. 또한 8월 15일까지 3단계로 155마일 군사분계선 선전활동 및 선전수단을 제거하기로 하고 시행 중에 있다.

35) 제5차 적십자회담('03. 11. 46, 금강산에서 개최)에서 합의되었다.(앞의 책 참조)

이밖에도 구체적 교류협력사업의 추진과 함께 현재 초미의 관심사가 되고 있는 북한의 핵문제 해결을 위한 제3차 6자회담을 2004년 6월 26일부터 북경에서 개최하고 후속회담이 추진되고 있어 남북교류 협력사업 추진에 대한 여건이 점진적으로 나아지고 있는 상황이다.

(2) 접경지역에서의 남북교류협력사업 추진현황³⁶⁾

금강산 개발 사업은 남북교류협력사업의 효시로서 1998년 9월 남북협력사업으로 승인된 이래 해로 관광으로 시작된 이후 착실히 진행되어 현재는 승용차 관광까지 실시하고 있다. 남북간 철도·도로연결사업을 살펴보면 남북한 교통망 연결에 대한 공식합의는 1991년 12월 13일 서울에서 열린 고위급 회담에서 '남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서'에서 처음으로 언급하였다. 구체적으로 경의·동해선 연결에 대한 협의는 2000년 6월 15일 남북공동선언의 합의를 토대로 2000년 7월 31일 제1차 남북장관급회담에서 시작되었으며, 제2차 남북장관급회담(2000.9.1)에서 서울-신의주 사이의 철도 및 문산·개성 사이의 도로를 개설하기 위한 실무접촉을 갖고 착공문제를 협의하였다. 2001년 9월 18일 제5차 장관급회담에서 군사적 보장에 관한 합의서가 서명되고 발효됨에 따라 연결 공사에 착수하여 빠른 시일 내에 개통하기로 합의하고, 제7차 장관급회담(2002.8.14)에서 경의·동해선 철도·도로 연결 공사를 동시 착공하기로 합의하였으며 이어서 제2차 남북경제협력추진위원회(2002.8.30. 서울)를 개최, 철도 연결 및 도로 개설을 위한 착공식과 공사추진에 대한 제반 사항을 합의한데 이어 2002년 9월 18일 착공식을 거행하였다. 2003년 6월 14일 비무장지대 경의·동해선 철도 연결 행사가 동서 양쪽의 비무장지대 군사분계선(MDL)에서 개최되었으며 군사분계선에서 연결공사를 마치고, 현재 DMZ에서 경의선 및 동해선 철도, 도로 연결을 위한 작업이 진행되고 있다.

경의선의 경우 남측지역은 완료된 반면 북측지역은 MDL로부터 2.2km를 제외하고 개성역까지 13.1km에 대한 궤도부설 작업이 시행중으로 실제로 철도 운행까

36) 전게서. p 36~47

지는 상당한 시간이 걸릴 것으로 예상되고 있다.³⁷⁾ 현재 경의선 철도의 연결사업은 남측구간의 공사가 2001년 12월 공사가 완료되었고 아울러 2002년 4월 최북단역사인 도라산 역사 준공으로 현재 서울~도라산 열차를 매일 3회 운행 중에 있다. 북측구간은 철도노반공사를 진행중인 것으로 알려지고 있어 임시도로를 통한 개성공단의 출입이 가능하게 되었다.

<표 3-1> 남북간 육로연결 구간 현황

노선	종 류	규 모	구 간	거리(km)	연결(예정)시기
경의선	철도	단선	개성봉동역(북)-도라산역(남)	17.1	2004년 하반기
	도로	4차선	개성공단터(북)-도라산역(남)	8.8	2004년 하반기
	임시도로	-	개성공단터(북)-도라산역(남)	8.8	2002년 12월
동해선	철도	단선	온정리(북)-저진(남)	27.5	2004년 하반기
	도로	2차선	고성(북)-송현리(남)	14.2	2004년 하반기
	임시도로	1차선	비무장지대 내 남북관리구역	1.5	2002년 11월

주: 동해선 철도의 경우 실제 남한측 단절구간은 강릉~비무장지대까지 약 127km 임
자료 : 앞의 책 37쪽

한편, 동해선 연결구간은 2004년 하반기 완공을 목표로 현재 철도 노반공사를 진행중이며 노반공사 완료 지역을 중심으로 관광을 위한 임시도로가 일부 개통되었다. 동해선 철도의 경우 1단계 공사구간은 저진~군사분계선간 9.0km(단선), 사업비는 748억원, 소요공기는 1년 (Fast-Track 방식으로 추진) 으로 계획하였으며, 도로의 경우 공사구간은 통일전망대~군사분계선간 4.2km(4차선 계획), 추정 사업비는 674억원, 사업기간은 1년(Fast-Track 방식으로 추진)으로 계획하였으나

37) 경의선 철도의 사업개요를 보면, 공사구간은 문산~군사분계선간 12.0km(단선), 사업비는 약 906억원, 사업기간은 2000. 9~2002. 12로 계획되었고, 도로는 공사구간은 통일대교 북단~군사분계선간 5.1km(4차선 계획), 추정사업비 : 898억원, 사업기간 : 2000. 9~2003. 봄(Fast-Track 방식으로 추진)으로 되어 있으나 지연되고 있다.(건설교통부, 2000. 9. 경의·동해선 참고자료)

남북한 사정으로 인하여 지연되고 있다.³⁸⁾ 이는 북한지역의 동해북부선 철도가 남아 있고 북한 구읍리까지 철도시설이 운용되고 있는데 비해 남한지역에는 휴전선에서 주문진까지 약 18km의 철도가 폐선상태이며 이전의 철도노반도 멸실되어 추가확보와 함께 신규시설이 필요하기 때문이다.

개성공단 개발사업은 현대아산과 북한 조선아시아태평양위원회가 1999년 10월 서해안 공단개발에 합의하고 2000년 6월 개성지역을 포함하기로 합의함으로써 추진되기 시작하였다. 개성공단 조성사업은 지난 2000년 8월 현대와 북한이 합의한 사업으로, 개성직할시 일대에 800만평 규모의 공단(1차)과 1200만평 규모의 배후단지를 조성해 국내기업을 유치 한다는 구상이다. 1단계로 현대아산은 한국토지공사와 공동으로 약 2천억 원을 투입해 개성 판문군 평화리 일원에 총 800만평의 공단과 1천200만 평의 배후단지를 조성한 뒤 국내 기업들을 대거 유치해 연간 200억원의 매출을 올린다는 계획을 세워놓고 있다. 2000년 합의 후 진척이 없었으나 2002년 8월 남북경제협력추진위원회 합의문에서 남북은 개성공단건설 사업을 연내 착공키로 합의했으며, 북한은 2002년 11월 남측기업의 개성공단 진출을 위해 곧 '개성공업지구법'을 제정, 공포하여 공단 기반시설을 상업적 차원에서 추진할 수 있도록 허용했다. 2003년 6월 30일 개성 현지 1단계지구에서 남북의 정치, 경제계 인사 300여명이 참석한 가운데 착공식이 열렸으며, 남북은 임시 사무소를 설립, 부지 측량과 토질조사 등을 벌인 뒤 실시설계가 끝나는 대로 2004년 상반기에 실제 공사에 들어가기로 하였다.

최근 북한은 개성공단 부동산을 효율적으로 관리하기 위한 '개성공단부동산규정'을 발표하여 개성공단 가동 준비를 착실히 진척시키고 있는 것으로 보인다.³⁹⁾ 이러한 북한의 공단가동준비에 따라 남한에서도 시범공단 입주업체선정과, 서울

38) 기존 합의를 바탕으로 북한은 북한의 철도와 도로연결을 위해 굴착기, 트럭, 시멘트 등의 자재와 장비를 동-서해를 통해 제공하고 있다. 또한 원활한 세관(C)-출입심사(I)-검역(Q) 업무수행을 위해 출입관리시설(CIQ)도 필요하며, 현재 동해선은 통일전망대 부근에 CIQ시설을 준공하고 경의선은 도라산 역사의 기존 CIQ 시설을 보완 중에 있다.(자료 : 앞의 책)

39) 북한은 이 규정에서 부동산 소유자가 사망할 경우 재산권을 상속할 수 있으며 상속자 판정, 상속재분배 등은 사망당시 피상속자가 속한 국가, 또는 지역의 법에 다르도록 하고 있으며 입차토지의 11년간 무상사용, 양도, 임대, 저당 등 자본주의 경제방식의 토지이용권을 보장하고 있다.(연합뉴스 2004. 8. 25)

과 개성간의 셔틀버스 운행 준비 등 공단가동을 위한 준비가 속속 추진되고 있다.⁴⁰⁾

임진강 수해방지사업은 제2차 남북장관급회담(2000.9.1)에서 조속한 시일 내에 임진강 수해방지 사업을 공동으로 추진하기로 합의하였고, 제5차 남북장관급회담에서 쌍방 군사당국 사이에 필요한 조치가 취해지는 대로 현지 조사에 착수하기로 합의하였다. 그간 2차례의 실무협의회(2001.2.11)와 문서교환방식으로 남북 간 협의가 진행중이나, 현지조사방법 등에 대한 입장차이로 가시적인 성과를 나타내지 못하였다.

그 후 남북경제협력추진위원회 제6차 회의(2003. 8. 29)에서 임진강 수해방지 문제와 관련한 내용이 다루어지고 문서교환 형식으로 진행되었다. 우리측은 공동조사를 제의했으나, 북한측은 단독조사를 먼저하고 조사용 기자재와 산림조성용 묘목과 양묘생산용 기자재를 요청하여 왔다. 이에 대해 우리측은 2003년 12월 26일 단독조사 후 공동조사 입장을 수용하되 사전자료 교환과 현지조사 후 수해방지대책 수립입장을 전달했다. 임남담관련 협력사업은 남북한이 2002년 제2차 남북경제협력추진위원회 회의에서 임남담 공동조사를 위한 실무접촉을 개최하기로 합의하였고 이에 따라 2002년 9월 금강산에서 실무접촉이 개최되었다. 남북은 공동조사의 필요성에는 공감하였으나, 북측이 공동조사 전 임남담의 부정적 평가에 대한 사과와 명예훼손 등에 대한 보상 등을 요구함에 따라 합의도출에는 실패하였다. 다만 임남담의 안정성 문제와 같은 예민한 문제도 남북간 협상의 대상이 되었고, 향후 남북공유 수자원을 효율적으로 이용할 수 있는 계기가 마련되었다는데 의의가 있다고 할 수 있다.⁴¹⁾

40) 연합뉴스. 2004. 9. 9

41) 제13차 남북장관급회담(2004. 2. 36. 서울)에서 임남담방류시 사전 통보하기로 합의하여 임남담에 관련된 협력사업을 공식화하는 첫걸음을 내딛게 되었다. 실제로 북한은 2004년 8월 14일 전화통지문을 통해서 8월 15일 홍수에 대비하여 임남담 방류를 실시한다고 통보하였다. 북한은 2003년 5월 19일부터 23일까지 평양에서 개최된 제5차 남북경제협력추진위원회에서 임남담 방류관련 통보를 합의한 이래 2004년 6월 2일부터 5일까지 제9차 경협위원회에서 사전통보를 요청한 이후 처음 실시한 것이다. 북한은 사전통보 합의와는 관계없이 2002년 5월 31일 북한 단독으로 방류계획을 통보한 후 2002년 6월 26일부터 24일간 방류를 실시한바 있다.

<표 3-2> 접경지역에서의 남북교류협력 추진현황

협 력 사 업	사업내용 및 추진현황
금강산 관광개발사업	<ul style="list-style-type: none"> - 현대그룹은 1998년 6월 22일 조선아시아태평양평화위원회와 ‘금강 산 관광을위한계약서’를 체결, 동년 9월 7일 남북협력사업으로 승인 - 1998년 11월 18일 첫 번째 금강산 관광선 출항, 2001년 6월 8일 육로관광 실시, 관광특구 지정 등에 합의, 2002년 11월 13일 ‘금강산 관광지구법 제정’ - 2003년 2월 사전답사, 시범관광을 거쳐 일반인대상 육로 관광개시 - 금강산 육로 관광실시(2003년 9월) - 자가용 관광실시(2004년 3월)
경의선 및 동해선 철도·도로연결 사업	<ul style="list-style-type: none"> - 2000년 6월 15일 남북공동선언의 합의를 토대로 7차례의 남북장관급회담을 개최하여 2002년 8월 14일 경의선과 동해선 철도·도로 연결공사 착수 합의 - 2003년 6월 14일 DMZ에서 경의선 및 동해선 철도궤도를 남북동시 연결 - 2004년 하반기에 개통식 개최예정
개성공단 개발사업	<ul style="list-style-type: none"> - 현대아산과 북한 조선아시아태평양위원회는 1999년 10월 서해안 공단개발 합의, 2000년 6월 개성지역 포함 합의 - 2000년 8월 현대아산과 북한 조선아시아태평양위원회가 개성공단 건설 합의서(공업지구건설 운영에 관한 합의서)를 채택하고, 이어서 2002년 11월 27일 ‘개성공업지구법’ 공포 - 2002년 12월 현대·토공·북측과 1단계 100만평 사업추진 합의 - 2003년 6월 30일 개성공단 착공식 거행 - 2004년 8월 25일 개성공단 부동산 관리규정 발표 - 2004년 9월 입주업체선정 및 개성공단과 서울간 셔틀버스운행 착수
임진강 수해방지사업	<ul style="list-style-type: none"> - 제2차 남북장관급회담(2000.9.1)에서 조속한 시일 내에 임진강수해 방지 사업을 공동으로 추진하기로 합의하였음 - 그간 2차례의 실무협의회(2001년 2월, 11월)와 문서교환방식으로 남북간 협의가 진행중이나 현지조사 방법 등에 대한 이견으로 착수가 지연되고 있음 - 제13차 남북장관급회담(2004.2.36. 서울)에서 임진강 수해방지 사업문제에 대해 협의해 나가기로 합의
임남댐 관련 협력사업	<ul style="list-style-type: none"> - 남북한은 제7차 남북한장관급회담 및 제2차 남북경제협력 추진 위원회 (2002년 8월)에서 임남댐 공동조사를 위한 실무접촉을 개회키로 합의 - 임남댐의 부정적 평가 등에 대한 사과와 적절한 보상을 요구로 인하여 합의도출에 실패(2004. 2. 3) - 제13차 남북장관급회담(2004.2.36)에서 임남댐 방류시 사전통보키로 합의

4) 대상지역의 일반현황

(1) 인문 및 자연환경

남한지역은 도서지역으로 형성되어 있으며 대부분은 옹진군 관내에 속하고, 동으로는 인천광역시와 경기도의 시흥, 안산, 화성군, 서로는 중국의 산둥성, 남으로는 충남의 서산과 당진, 북으로는 강화군 및 북한 옹진반도와 장연군·연백군과 접하고 있다. 강화군에 속한 도서는 동측은 김포시, 북측은 연백군·개풍군, 남측은 인천광역시 서구와 옹진군에 접하고 있다.

이 지역은 선사유적지가 발견(강화군의 고인돌 및 배천군의 선돌 등)되는 등 고대부터 주민이 거주한 것으로 나타나고 있으며 분단 전에 북한지역은 옹진군 등 대부분이 황해도에 속하였고 개풍군은 남한지역에 속하였으나 휴전후 남한지역은 경기도에서 인천광역시, 북한지역은 황해남도과 개성직할시(개풍군)에 속하게 되었다.⁴²⁾

대상지역인 남한의 옹진군·강화군과 북한의 연안군 및 10개 시·군 등 13개 행정구역의 인구는 약 100만인 정도이며 면적은 4,982km²로 추계되고 있다.⁴³⁾ 남한의 옹진군과 강화군은 2003년말 현재 각각 14,000인과 66,000인 정도이며 인구의 변화는 정지상태를 나타내고 있다. 북한지역은 1991년 추정치에 따르면 태탄군이 67,000인으로 가장 적고 해주시가 224,000인으로 가장 많은 것으로 나타나고 있다.

자연환경은 대상지역이 우리나라 중서부 해안지역에 위치하여 북부의 높지 않은 산지를 배후로 하여 평탄한 해안지형을 보이고 있으며 연백평야 등 평야가 발달하는 등 산지의 비중이 다른 지역보다 적고 해안은 남해의 다도해에 버금가는 굴곡이 많은 리아스식 해안선이 발달하고 있다.

기후는 온대와 해양성기후대에 속하여 연평균기온이 내륙부보다 높아 농업에 유리하며 특히 북한 강령군에는 차와 굴나무가 재배될 정도로 온난하다.⁴⁴⁾강우

42) 옹진군. 2003. 통계연보. 3132쪽

43) 북한관련 자료는 국가안전기획부. 1997. 북한지리정보 총람을 활용하였음

44) 각주29) 참조

량은 북한의 용진군과 장연군이 900mm내외의 소우지역으로 나타나고 있는데 비해 나머지 지역은 1,000~1,250mm로 나타나고 있고 일부 해안지역은 전국 평균보다 많은 지역도 있는 것으로 조사되고 있다.

<표 3-3> 인문 및 자연환경

구분	면적 (km ²)	인구(인)	여 건
남한 용진군	164.1	14,270(2003)	· 중앙부의 고도가 높고 주변이 낮은 섬지형임 · 남부지역에는 난대성 식물도 자생
강화군	411.2	65,698(“)	· 잔구성 산지와 경지가 많고 간석지 발달
북한 연안군	500.5	168,000(1991)	· 평탄지가 많고 평야와 염전이 발달
배천군	475.0	168,000(“)	· 90%이상이 고도 200m이하의 평탄지임
청단군	370.0	134,000(“)	· 대규모의 규암저수지(16.4km ²) 및 간석지 발달
벽성군	448.7	-	· 39개하천 및 19개의 저수지가 있어 미곡생산 활발
강령군	505.5	134,000(“)	· 90 여개의 섬, 해양성기후대로 차와 굴나무가 재배됨
용진군	581.0	124,892(1943)	· 연안에 용진평야가 전개되고 해안굴곡 발달
해주시	74.5	224,454(1991)	· 해안굴곡이 발달하여 항만여건 양호
용연군	462.6	-	· 용연 및 몽금포평야 발달, 규사 등 지하자원 보유
장연군	407.2	108,000(“)	· 몽금포만이 입지하고 해양성기후대에 속함
태탄군	314.2	67,000(“)	· 평야가 발달하여 미곡생산 활발 · 산림비중이 50%
개풍군	262.5	-	· 북동부는 산지, 남서부는 평야가 발달

자료 : 용진군·강화군, 2003. 통계연보 및 조선지리 전서 참조

(2) 토지이용현황

남한지역의 웅진군 및 강화군은 통계연보나 지목별 자료를 활용하면 토지이용 현황을 쉽게 분석할 수 있으나 북한지역에 관한 자료는 통계자료에 대한 접근이 어렵고 구득이나 정확성 면에서 문제가 있으므로 연구목적에 따른 일관성있고 체계적인 분석이 어려운 실정이다. 이에 따라 북한지역의 인공영상을 이용한 GIS분석자료를 구득하여 지역주민의 소득창출활동의 기본이 되는 논과 밭의 비중을 분석하였다.⁴⁵⁾

남한지역의 서해 5도는 논 비중이 6.9%, 밭이 14.2%, 강화군의 교동도는 논이 58.8%, 밭이 7.4%로 나타나 남한지역내에서도 지역간의 차이가 크게 나타나고 있는데 이는 교동도가 한강하구 가까이에 위치하여 지형적으로 평탄지형이 발달하고 있기 때문인 것으로 보인다.

이에 반해 북한지역의 논과 밭의 분포를 보면 논은 청단군과 연안군, 배천군이 200km²내외의 면적을 갖고 있는 것으로 나타나고 있는 반면 해주시, 장연, 용연, 태탄, 웅진, 벽성군은 100km²미만으로 나타나 해안지역에 논이 많이 분포하고 있는 것을 알 수 있다. 비중면에서는 개풍군이 전체면적의 58.8%가 논으로 이용되고 있어 비중이 가장 높고 용연군이 1.1%수준으로 가장 낮은 비중을 보이고 있다.

밭은 개풍군이 24.3%로 비중이 가장 높은 반면 면적은 57.6km²로 이 지역에서 밭면적이 가장 넓은 것으로 분석되고 있는 강령군의 150.08km²의 1/3수준으로 나타나고 있고 해주시가 23.78km²(1.2%)로 가장 적은 것으로 분석되고 있다. 전체적인 논과 밭의 비중은 개풍군이 63.1%로 해주시의 3.3%에 비해 대부분의 토지가 농경지로 이용되고 있음을 알 수 있다.

45) 남한지역 자료는 내무부. 1996. 한국도서백서의 웅진군 백령도, 대·소연평도, 대·소청도 조사자료를, 북한지역은 국가정보원의 1999년과 2002년의 북한 논과 밭에 관한 인공영상 분석자료를 활용하였다. 북한지역자료가 1999년에 촬영한 인공영상(논·밭은 2002년)을 기본으로 하여 분석되었으므로 남한지역 도서관 자료도 자료의 조사시기를 감안하여 개별 도서에 관한 조사를 체계적으로 수행한 한국도서백서에 수록된 자료를 활용하였다.

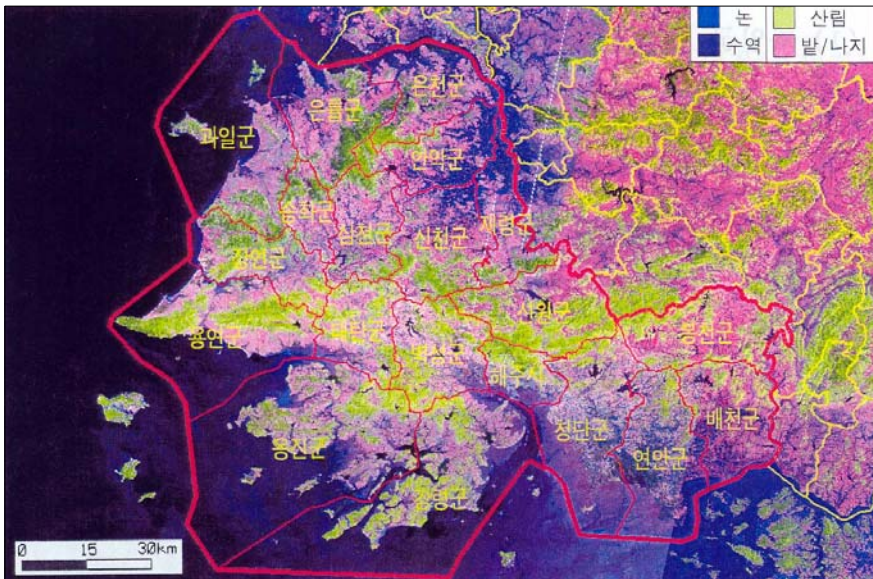
<표 3-4> 토지이용현황

(단위 : km², %)

구 분	논	밭	구 분	논	밭
남한 웅진군	4.7(6.9)	9.74(14.2)	강령군	55.57(3.4)	150.08(7.8)
강화군	27.59(58.8)	3.44(7.3)	청단군	167.09(10.2)	109.11(5.6)
북한 장연군	21.02(1.3)	82.48(4.3)	연안군	212.02(13.0)	77.39(4.0)
용연군	17.80(1.1)	143.57(7.4)	배천군	193.71(11.8)	98.17(5.1)
태탄군	71.91(4.4)	64.31(3.3)	해주시	38.02(2.1)	23.78(1.2)
웅진군	92.57(5.7)	147.93(7.6)	개풍군	62.34(38.8)	57.06(24.3)
벽성군	70.41(4.3)	103.37(5.3)	-	-	-

자료 : 내무부. 1996. 한국도서백서. 288, 331, 334, 337, 340, 343쪽, 국가정보원. 1999. 9. 북한의 논 경작지 분포현황. 171-61쪽, 국가정보원. 2002. 7. 북한의 밭 경작지 분포현황.p.115

<그림 3-1> 인공영상의 GIS분석에 의한 토지이용현황도



자료 : 국가정보원. 1999. 9. 북한의 논 경작지 분포현황. 171-63쪽, 국가정보원. 2002. 7. 북한의 밭 경작지 분포현황. 115-41쪽

(3) 자원 및 주요산업

지하자원을 살펴보면 남한지역에는 웅진군 해역에 바다모래가 분포되어 있고 북한 연안군에는 철·텅스텐·토탄, 청단군에는 금·은·철·흑연·인회석·석탄, 강령군에는 석탄, 용연군과 장연군에는 규사, 웅진군에는 유색금속 광물, 태탄군에는 철·금·아연, 개풍군에는 규석이 매장되어 있어 철 및 규사채굴이 이뤄지고 있다.

바다에 인접한 대상지역의 특성상 남한의 웅진군과 북한의 해주시, 웅진군은 주산업이 수산업으로 꽃게, 까나리 등이 주요 어종으로 나타나고 있다. 북한지역인 연안군, 배천군, 태탄군 등 해안평야가 발달한 지역은 북한의 주요 미곡생산기지로써 농업이 활발한 것으로 조사되고 있다. 이 지역은 기후가 온난하여 용연군에서는 유채·박하, 강령군에서는 차와 꿀 등의 특용작물이 재배되고 기타지역은 반농반어 형태의 해안지대 산업특성을 나타내고 있다.

대상지역의 공업활동을 보면 남한의 경우는 강화군에 지방공업단지가 조성되어 섬유·음식료업이 성하며, 웅진군은 이렇다 할 제조업 활동이 눈에 띄지 않고 있다. 이와 반면 북한에는 연안군에 소규모 식료품·일용품공업, 청단군에 화학·직물·도자기, 강령군에 농산물 가공업, 용연군에 수산물 가공업, 태탄군에 직물·일용품, 개풍군에 식료·제약공업이 소규모로 이뤄지고 있고 배천군과 벽성군, 해주시, 장연군 이 지역의 주요 공업지대로 기계·제철·방직공업 등 다양한 공업활동이 이뤄지고 있다.

북한지역은 1960년 이후 공업비중이 농업을 초과하기 시작하였는데 이는 채굴하던 철과 비철금속 채굴을 확대하고 각종 농기계를 생산하는 기계, 화학, 전자재, 경공업기자들이 건설되었기 때문이다. 특히 이 지역을 중심으로 생산되는 철광 및 비철금속 광물을 비롯한 광물원료와 농기계, 트랙터부품, 타이어, 화학비료, 철강재, 시멘트 등은 북한의 공업생산에서 중요한 비중을 차지하고 있다.⁴⁶⁾

46) 국가안전기획부. 1997. 북한지역정보 총람. P. 574-81

<표 3-5> 주요산업 및 공업활동 현황

구 분	주 요 산 업	여 건
남한 웅진군	수산업	· 거의 없음
강화군	농업	· 농산물 가공업 및 섬유·음식료제조업
북한 연안군	농업 및 임업	· 광업 및 생필품제조업
배천군	농업 및 소규모 제조업	· 제조업 발달
청단군	농업	· 화학 및 소규모 제조업
벽성군	농업	· 식료품 및 일용품제조업, 감 가공업
강령군	농업 및 가공업	· 수산업 및 농산물가공업
웅진군	농업 및 수산업	· 유색금속 가공업
해주시	근교농업 및 제조업	· 기계·화학·유리공업
용연군	축산업 및 제조업	· 수산물 가공업 및 기계공업
장연군	기계 및 금속공업	· 기계공업
태탄군	농업 및 광업	· 직물 등 소규모 제조업
개풍군	농업 및 인삼가공업	· 인삼가공 및 제약업

자료 : 전계서와 이명선 · 이태정 · 정형근. 2003. 11.“대북투자, 어디에 어떻게”의 내용을 재조리

서해 남북접경지역의 주요 관광자원으로는 백사장, 기암절벽, 동굴, 국방시설, 명산, 온천 등 매우 다양한 자연자원으로 이루어져 있다.

서해 5도를 중심으로한 우리지역의 경우 주요도서를 중심으로 형성된 자연경관과 해변으로 이루어졌으며 특히 경관이 뛰어난 백령도의 경우 두무진과 사곶 천연비행장, 남포동 콩돌해안 등이 있고, 강화군은 갑곶돈대, 용두돈대 등 고려시대 39년간의 몽고와의 항쟁에 따른 군사유적 등이 섬 전체에 분포되어 있다.

북한지역은 연안의 백사장과 온천, 명산 등이 연안지역을 따라 산재해 있어 아름다운 경관을 이루고 있다. 특히 용연군의 몽금포 명사십리 백사장, 장산곶 해수욕장, 웅진군의 웅진온천, 벽성군의 석담구곡, 해주시의 부용당, 연안군의 남대지 등이 유명하다.

<표 3-6> 관광자원 현황

군	지역분류	관광자원
웅진군 (남한)	서해 5도	두무진, 용기포, 사곶, 덕포리 해수욕장
	남부지역	서포리해수욕장, 시도해수욕장
강화군	남부지역	갯곶돈대, 용두돈대
장연군 (북한)	-	대동만, 화굴(두견산 기슭의 꽃새굴, 780m)
용연군	장산곶	장산곶 및 해수욕장
	몽금포	명사십리 백사장, 해당화 해수욕장
	불타산	불타산(608m)
웅진군	웅진읍	웅진온천(마산온천)
	교정면 판정리	용천약수
벽성군	석담리	석담구곡, 석담구곡휴양소
	벽성읍	취야장(신천, 안악, 재령등과 함께 황해도의 중요 5일장)
강령군	등암리	등산곶, 해주시해안양식사업소
해주시	-	부용당(관서팔경 중 하나)
청단군	청단 동북부	구암저수지(16.4km)
연안군	온정면	연안온천
	연안 남부	남대지(당진 합덕지, 함창 공검지와 함께 한국의 3대못)
배천군	배천남부	백마산
	벽란도	벽란도터
	배천읍	배천온천

자료 : 전계서

서해 남북접경지역에는 우리 조상들의 찬란한 문화수준을 자랑하는 유서깊은 성터와 건축물 등 국보급 유산을 각 지역에서 찾아 볼 수 있다. 서해 5도의 경우 용진군의 성터와 강화군의 고려궁지, 전등사 등 고려의 유적이 풍부하며 북한의 연안지역은 다양한 고려의 유적이 광범위한 지역에 퍼져있다.

특히 해주시에는 해주 9층탑, 수양산성, 부용당 터, 해주 다라니석당 등 고려 시대의 유적이 많고, 개성이 인접하여 고려시대의 각종 유적이 이 지역에 산재하고 있다.

<표 3-7> 역사유적지 현황

군	지역분류	역사유적지
용진군 (남한)	북면 봉소리	수군첨사 본영, 화산산성터, 망국단
강화군	남부지역	강화도 고인돌 유적지, 고려궁지, 전등사, 초지진 광성보
벽성군 (북한)	석담리	소현서원
강령군	등암리	고구려 마산성터
해주시	-	다라니석당, 수양산성, 해주9층탑, 부용당, 석빙고
연안군	연안읍	연안산성터, 연안대첩비(행주대첩, 진주대첩과 함께 입란 3대전첩)
배천군	배천남부	강서사, 7층·5층석탑
개풍군	해선리	고려 태조의 현릉(顯陵), 공민왕의 현릉(玄陵)
	신성리	신성리 선돌
	기타	난산고성지

자료 : 전계서

자연생태계를 살펴보면 대상지역에는 해역과 육지부에 다양한 자연생태계가 분포되어 있으며, 이들 중 천연기념물은 남한지역에는 9개소, 북한지역에 17개소가 지정되어 있다. 서해 남북접경지역은 자연생태자원이 풍부하고, 특히 동·식물 중 희귀생태계가 다양하게 서식하고 있다.

서해의 최북단 백령도에서는 벌매, 새홀리기, 긴발톱할미새, 넓은 이마홍때까치, 북방 쇠찌르레기 등 남한에서는 드물게 관찰되는 조류의 통과지역이다. 특히 이곳 갯벌에서 발견되는 노랑부리 백로(천연기념물 306호) 및 저어새(천연기념물 419호)의 채식지점 기착지이다. 강화군 교동도의 경우는 다양한 조류가 출현하는데 노랑부리백로(천연기념물 306호) 및 저어새(천연기념물 419호)의 채식지점 기착지이다.

북한의 황해남도 연안지역은 여러 점의 천연기념물이 지정되어 있는데 식물부문은 연안군의 연안 은행나무(북한 천연기념물 165호), 배천군의 강호 염주나무(북한 천연기념물 161호), 배천 은행나무(북한 천연기념물 160호), 개풍군의 개성 은행나무(북한 천연기념물 390호), 개풍 백송(북한 천연기념물 391호), 개풍 모과나무(북한 천연기념물 392호) 등이 서식하고 있다. 동물부문으로는 태탄군의 황남 학(북한 천연기념물 15호)와 황남 황새(북한 천연기념물 16호), 웅진군의 웅진 재두루미 서식지(북한 천연기념물 133호), 벽성군의 사현리 왜가리번식지(북한 천연기념물 128호), 배천군의 배천재두루미도래지(북한 천연기념물 164호) 등이다. 지리부문으로는 몽금포 코끼리바위(북한 천연기념물 143호), 몽금포 사구(북한 천연기념물 142호), 배천군의 강호능소화(북한 천연기념물 164호) 등이 산재해 있다.⁴⁷⁾

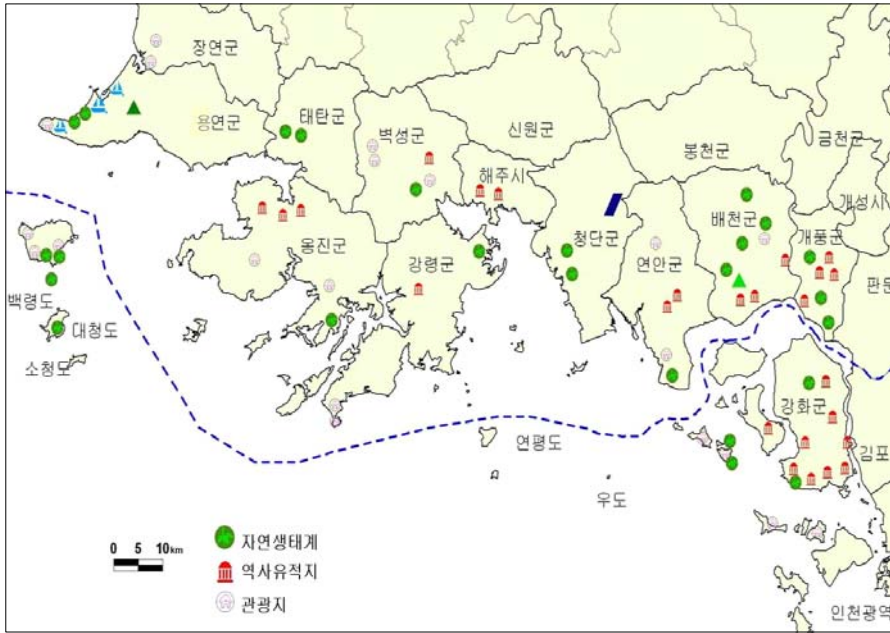
47) 북한은 문화재와 천연기념물 등의 관리를 철저히 하고 있는 편이며 자연환경부문의 경우 현재 북한의 자연관리 현황을 토대로 볼 때 국가에서 보호하고 있는 우수한 자연지역의 생태계는 지속적으로 보전될 것이다. 하지만 다락밭의 개간, 북한의 목재수요 및 에너지 여건을 볼 때 땃감 등으로 사용하는 목재의 이용량이 줄어들지 않을 것으로 보여, 자연보호지역외의 산림을 포함한 자연환경은 악화될 것이다. 산림, 도시, 농경지 지역과 생물다양성이 우수한 자연보호지역 등으로 구분하여 자연환경을 관리하고는 있지만, 산림면적은 1980년대말 이후 10년간 약 51만ha가 감소하였다. 자연개조에 의한 자연교란과 부적절한 조립정책으로 일부 산림을 제외하고는 전반적으로 불안정한 산림생태계를 유지하고 있다.(자료:김경술·손기웅 외. 통일한국시대를 대비한 남북 환경협력 전략연구. 2002.12. p. 3)

<표 3-8> 천연기념물 현황

군	지역분류	천연기념물
용진군 (남한)	남부지역	신도 노랑부리백로서식지(천연기념물 360호)
	서해 5도	백령도 감람암포획 현무암분포지(천연기념물 393 호), 백령도콩돌해안(천연기념물 392호), 물범서식 지(천연기념물 331호), 대청도동백나무 자생지(천연기념물 66호)
강화군	남부지역	갑곶리 탱자나무(천연기념물 78호), 화도면 탱자나무(천연기념물 79호), 서도은행나무(천연기념물 306 호), 서도면 강화 갯벌 및 저어새 번식지(천연기념물 419호)
용연군 (북한)	몽금포	몽금포코끼리바위(북한 천연기념물 143호), 몽금포사구(천연기념물 142호)
태탄군	-	황남 학(북한천연기념물 15호)와 황남 황새(북한 천연기념물 16호)의 서식지
용진군	남해노동자구	용진재두루미도래지(북한 천연기념물 133호)
벽성군	사현리	사현리 왜가리번식지(북한 천연기념물 128호)
강령군	동포리	강령 두루미서식지(북한 천연기념물 130호)
청단군	청단 해안가	황남 학(북한 천연기념물 15호)와 황남 황새(북한 천연기념물 16호)의 서식지
연안군	연안 남부	연안 은행나무(북한 천연기념물 165호)
배천군	배천남부	배천재두루미도래지(북한 천연기념물 164호), 강호염주 나무(북한 천연기념물 161호), 강호능소화(북한 천연기념물 162호)
	배천읍	배천은행나무(북한 천연기념물 160호)
개풍군	기타	개성 은행나무(북한 천연기념물 390호), 개풍백송 (북한 천연기념물 391호), 개풍 모과나무(북한 천연기념물 392호)

자료 : 전계서

<그림 3-2> 서해 접경지역의 관광자원·역사유적지·천연기념물 현황



5) 서해남북접경지역 수산자원현황과 어업관리체계

(1) 수산자원 실태

서해남북접경지역은 과거로부터 수산자원이 풍부하여 남북한뿐만 아니라 중국의 어선까지도 이곳에 출몰하여 불법어로를 시도하고 있는 지역이다. 연평도 근해는 유명한 조기어장으로 조기철에는 파시가 이 지역에 서기도 하였으나 최근에는 꽃게어장으로 바뀌어 꽃게잡이 철에는 남북한 어선들이 북방한계선을 경계로 하여 활발한 어업활동을 하고 있다.

남한의 경우 서해특정해역에 소재하는 옹진군 관내 3개 면의 수산물 생산실적을 보면, 이들 3개 면의 생산이 군 전체 수산물 생산의 거의 70%에 이르며, 특히 갑각류는 90%를 상회하고 있는 것으로 나타났다. 한편 수산물류별 생산비중은 서해 5도서지역이 타지역에 비해 어류와 갑각류의 비중이 높은 것으로 나타났다.

<표 3-9> 서해 특정해역의 수산 물류별 생산실적

(단위 : 톤, %)

면 별	합 계	어 류	갑 각 류	기 타	
군 전체(A)	4,696(100.0)	775(16.5)	2,583(55.0)	1,335(28.4)	
서해 5도서	연 평	2,354	8	2,300	46
	백 령	271	145	0.4	126
	대 청	92	491	72	129
	소계(B)	2,717(100.0)	644(19.4)	2,372.4(71.5)	301(9.1)
비율(B/A) (%)	70.6	83.1	91.8	22.5	

자료 : 웅진군청. 해양수산물

그리고 서해특정해역에 위치한 8개 어촌계의 마을어업, 협동양식, 패류양식 등의 어업권어장에서 생산되는 주요 수산물은 <표 3-10>과 같다. 표에서와 같이 백령도 소재 어촌계에서는 전복, 가리비, 피조개, 해삼, 미역 등이 주로 생산되고 있으며, 대청도 소재 어촌계에서는 전복, 바지락, 굴 등이 생산되고, 그 외의 기타 지역에 있어서도 이와 유사한 어종이 생산되고 있다.

<표 3-10> 서해특정해역의 어촌계별 주요생산 수산물

도 서 명	어촌계명	주생산물
백령도	진촌	전복, 다시마, 가리비
	남3리	전복, 해삼, 피조개
	연지	전복, 미역, 해삼
대청도	선진	전복, 가리비, 피조개
	옥죽	전복, 바지락, 굴
소청도	소청	전복, 해삼, 미역
연평도	연평	굴, 전복, 미역
소연평도	소연평	해삼

자료 : 어촌계 명부. 수협중앙회. 2004년

북한의 서해측은 얇은 수심과 심한 만곡부 등으로 어류와 해조류의 훌륭한 서식지가 되고 있어 200종 이상의 어족자원이 분포하고 있다. 자원량이 풍부한 종류로는 대구, 고등어, 전어, 도미류, 뱀어, 가자미, 홍어, 대하, 해삼, 꽃게, 대합, 굴 등의 수산동물 뿐만 아니라 김, 미역 등도 풍부하다. 특히 해주연안과 신미도 해안을 중심으로 조기, 갈치, 민어, 넙치, 가자미, 홍어 등의 어장이 형성되어 있으며, 서해전역에서 갈치가 어획되고 있다.

서해에서는 조기를 주요 대상으로 하는 안강망어업이 가장 성행하고 있으나 현재는 어획실적이 거의 전무한 것으로 보아 자원사정과 경제사정으로 인한 조업부진이 겹치고 있는 것으로 보이며, 꽃게 트롤, 분사식 조개형망 등이 연구보고서 등에 소개되고 있는 것은 어업부진을 타개하기 위한 새로운 방식으로서 주목할 만한 사항이다.

특히 북한에서는 안강망과 기선저인망을 겸한 혼합형 안강망도 개별 이용되고 있다. 또 서해안에서는 강한 조류를 이용한 개막이 그물, 주목망, 낭장망 등이 연안에서 널리 이용되고 있는 것으로 판단된다.

<표 3-11> 북한 서해안의 주요 수산자원

어 종	어 기(월)	어 종	어 기(월)
조 기	4중~6하	농 어	6~7
갈 치	5중~11중	까나리	5~7
고등어	5중~7상	홍 어	6~9상
송 어	1상~2, 4, 9~12하	꽃 게	3~5, 10~11
민 어	6~7, 10	백새우	4하~5, 9~11상
병 어	5상~9중	뱀 어	4~5하
가자미	5상~9하	양 태	4~6, 9~11

자료: 日本海外漁業協力財團. 1994. 東アジア關係國の漁業事情.

(2) 양식어업실태

남한의 경우, 서해 5도서 주변수역은 비교적 외해에 위치해 있어 양식을 위한 자연조건은 육지부에 면해있는 연안에 비해서는 상대적으로 불리하나 청정해역으로서의 장점과 더불어 최근 양식관련 산업기술 즉, 종묘생산, 양식자재산업, 양성기술 등이 발전하면서 새로운 양식적지로 인식되고 있다. 이와 같은 새로운 소득원의 개발수요에 따라 국립수산과학원 서해연구소를 중심으로 기존 양식품목의 품종개량 및 생산성 향상과 새로운 양식품목의 개발을 위한 기술개발에 박차를 가하고 있다. 특히 이들 양식기술의 확립을 통하여 중장기적으로 인근 북한수역에 기술을 이전함으로써 북한의 수산업 진흥에 기여하기 위한 부수적인 효과까지를 목표로 추진되고 있다.

현재 국립수산과학원 서해연구소에서 서해 5도서 지역의 양식어장 개발을 목표로 연구·개발하고 있는 품목은 어류양식 부문의 황복, 패류양식부문의 비단가리비, 갑각류양식부문의 꽃게, 그리고 해삼 등이다. 서해수산연구소에서 서해안에 방치되어 있는 미이용 폐염전을 황복 축제식 양식장으로 전환하여 성장이 빠르고 상품성이 좋은 황복 생산이 가능한 기술을 개발하였다. 시험양식 결과에 따르면, 평균체중 150g 개체를 입식하여 5개월간 사육한 결과, 평균체중 330g 내외로 빠르게 성장하여 순환여과식 사육과 비교하여 1년 정도의 양성기간을 단축하는 양호한 성장을 얻었다.

또한 비단가리비 종묘수요의 전량을 국내산으로 공급 가능토록 대량 자연채묘 기술개발에 착수하여 최근에 성공함으로써 외해수역에 적합한 중간육성, 본양성 등 양식의 전 과정에 대한 상업화 양식 기술개발이 확립되었다. 따라서 현재 백령도에서 조방적으로 이루어지고 있는 비단가리비 양식산업은 보다 안정적인 생산구조 속에서 크게 확대될 수 있을 것으로 기대되고 있으며, 특히, 비단가리비 양식은 자연먹이를 이용한 비용 저감형 양식어업으로 어업인 소득증대에 크게 기여할 것으로 예상된다. 이와 함께 서해안 특산품종인 꽃게의 조기산(早期産) 인공종묘를 이용한 축제식 양식기술 개발에 착수하여 양식산 꽃게를 당년에 상품크기까지 대량 생산할 수 있는 꽃게양식 산업화 기술을 확립하였다. 서해수산

연구소에서는 인천시 영종도에 소재한 2,100평 규모의 축계식 양식장을 조성하고 바닥에 10-30cm 두께의 모래서식처와 페타이어 등 공식방지용 은신처를 설치한 후 5월 7일부터 3차에 걸쳐 어린 꽃게 10만 마리를 방양하여 본격적인 양성에 들어갔다.

북한의 양식어업은 먹이를 공급하지 않고 자연의 생산력을 이용하는 해조류와 패류 등의 양식이 상대적으로 발달해 있으며, 해상 어류양식은 전무한 것으로 알려져 있다. 북한 서해안의 해조류 양식은 오래 전부터 미역, 다시마, 김을 대상으로 행해져 왔는데, 이들 가운데에서 특히 기술수준이 높고 실제 생산량이 많은 것은 다시마이며, 냉수성 해조류인 미역과 다시마는 품질이 우수한 것으로 알려져 있다. 그리고 북한 서해안에는 굴과 바지락 등 패류 양식이 성행하고 있으나, 집약적 생산방식인 연승 또는 뗏목을 이용한 수하식 양식은 이루어지지 않고 있으며, 조방적 생산방식인 투석식 및 살포식 양식이 주종을 이루고 있다.

북한이 바다양식을 시작한 것은 1961년부터이며, 1970년대에는 주로 바다양식 면적의 확대에 주력하였다. 이 같은 조치에 힘입어 1980년대 중반에는 1970년대에 비해 약 2배 정도 양식장 면적의 확대를 달성하였다. 그러나 북한이 바닷가 양식 산업에 본격적인 관심을 기울인 것은 1990년대에 들어와서이다. 1990년대에 접어들면서 북한의 어로어업 생산량이 급격히 줄어들자 북한의 수산정책은 잡는 어업에서 기르는 어업으로 전환되었으며 이러한 정책에 의해, 바닷가 양식 산업이 본격 추진되었다. 아울러 해산물이 해외수출 품목으로 각광을 받게 되자 바닷가 양식 산업도 탄력을 받기 시작했다. 서해 바닷가 양식사업소의 바다동물 연구소에서는 복어, 해삼 등의 인공배양 방법을 개발한 후 현재 이를 생산에 도입하기 위한 시험장을 선정하고 바다지질 상태와 온도 차이에 따른 양식상태를 관찰하는 연구사업을 진행하고 있다. 동시에 서해안에 수백정보의 양식장을 건설하여 연간 수백의 다시마와 미역 등 해조류를 생산하고 있는 것으로 알려지고 있다. 해조류 양식을 위해 북한측이 이용하는 대표적인 양식방법은 지주식, 뗏목식, 투석식 등의 양식방법이다.

(3) 어업관리체계

한국은 북한과 인접한 경계해면어장에서의 어선 피납방지를 목적으로 1964년 6월 29일 「농림부예규 제32호」에 의하여 처음으로 어로한계선을 설정하여 현재 까지 유지되고 있다. 이 선의 법적 성격은 한국어선의 어업활동에 대한 한국정부의 자위적 통제선이다. 서해의 어로한계선은 북방한계선(NLL)에 맞추어 강화도 서북단 한강 하구의 창후리항에서 시작하여 불규칙적인 경로를 거쳐 그 북쪽 한계는 북위 38도 03분 위도선으로 하였다. 어로한계선은 그 동안 남북관계의 진전에 따라 가장 심할 때에는 5~7해리까지 남하하기도 하였으나, 최근에 긴장관계가 다소 완화됨으로써 어로한계선이 북상 조정되어 북방한계선과의 거리는 서해에서 6해리 정도로 좁혀졌다⁴⁸⁾.

또한 특정해역을 설치하여 관리하고 있는데 이것은 우리나라 정부가 우리어선의 어업활동에 대한 자위적 통제조치를 시행하는 수역이다. 우리 정부는 국방상의 경비 목적과 어선의 남북방지 및 안전조업 지도를 목적으로 1968년 11월 25일 동해와 서해의 어로한계선 남쪽 일정 범위의 수역에 일반적으로 특정해역을 설정하였으며, 그 후 1972년 4월 17일 제정된 선박안전조업규칙 제5조로써 법적 근거를 마련하였다⁴⁹⁾. 특정해역의 법적 지위는 한국의 영해 및 접속수역법상 소정도 이북의 수역에 대하여 영해기선의 기점을 확정하지 않았고, 따라서 영해의 범위도 확립되지 못한 상태이다.⁵⁰⁾

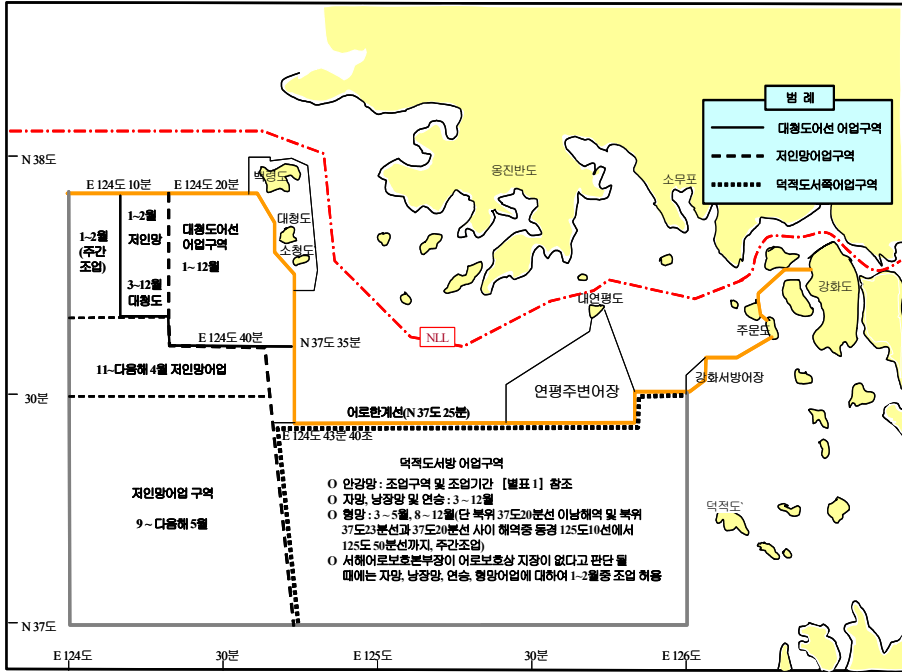
48) 현재 어선의 조업 중 피납방지와 안전조업 지도를 목표로 하는 국내 법규에는 선박안전조업규칙(1972. 4. 17; 행정자치부, 국방부, 해양수산부 합동부령), 어선안전조업규정(1992. 9. 5; 해양수산부고시), 선박통제규정(1985. 6. 7; 국방부, 해양수산부, 경찰청 공동훈령)이 있다. 그리고 그간 어로한계선의 설정 및 주요 변경사항은 다음과 같다.

- 1964. 06. 29 ; 어로한계선 설정 (동해~38°35' 45" N, 서해~38°03' 00" N)
- 1967. 12. 15 ; 어로한계선 남하조정(동해~38°34' 45" N, 서해~38°00' 00" N)
- 1968. 11. 25 ; 어로한계선 남하조정(동해~38°30' 00" N)
- 1969. 03. 10 ; 어로한계선 남하조정(서해~37°30' 00" N)
- 1989. 04. 13 ; 어로한계선 북상조정(동해~38°33' 00" N, 서해~37°55' 00" N)

49) 서해 특정해역은 어로한계선과 북위 37도 30분, 동경 126도 00분~북위 37도 00분, 동경 126도 00분~북위 37도 00분, 동경 124도 00분~북위 37도 55분, 동경 124도 00분을 연결하는 선으로 둘러싸인 해역으로서 면적은 약 11,738km²이다(<그림 4> 참조).

50) 최종화. 21세기 통일기반 구축을 위한 남북한 수산협력 방안. 1994.

<그림 3-3> 서해 특정해역내 어업별 조업구역도



자료 : 김정봉, 2004. 서해 5도 주변지역에서의 남북한 수산업 협력. p.30

북한의 어업관리체제는 정무원(1998년 9월에 내각으로 개편) 결정 제37호 (1998. 7. 23)에 의거하여, 일반 동력 어선들에 대해서는 국가해사국의 해사감독처에서, 돛배와 전마선과 같은 무동력 어선에 대해서는 안전국 국토처에서 등록과 감독 관리를 맡고 있다고 한다. 모든 선박에 대해 도별, 종류별, 소속 부서별, 소유 기관별로 번호와 약자를 부여하고 끝자리에 고유 번호를 붙여서 선박의 명칭만 보면 선박의 종류와 소속 부서, 그리고 기관 등을 쉽게 식별하도록 하고 있다.

북한의 경우 어선의 입출항이 철저하게 관리되고 있음은 당연한 것이며, 모든 어선들은 어업 허가증을 발급 받아야만 조업이 가능하고, 선박 보유 기관의 책임자는 매년 2월과 6월에 연 2회 보유 선박의 종류별로 대상 어종과 어획량, 그리고 어기 및 어장이 기입된 어업 허가증을 수산위원회 산하의 수산관리국에서 발급

받아서 선장에게 지급하고 있다. 그리고 모든 선박들에 대해서 매월 4가지색으로 된 길이 40cm×폭 20cm의 암호 표지판을 부착하여야 하며, 심지어 무동력선의 경우에도 노와 돛대걸이 등을 경비대의 선박단속반에 반납하여 보관시키고 있는 등 철저한 통제를 시행하고 있다.

2. 서해접경지역의 평화적 이용에 관한 기존구상

1) 제4차 국토종합계획

제4차 국토종합계획(2000~2020)에서는 접경지역의 종합적 관리 및 평화벨트 조성방안을 수립하였는데 접경지역을 대상으로 개발과 보전, 안보적 요소가 조화를 이루도록 종합적으로 관리하고, 중장기적으로는 한반도 「평화벨트」 조성을 제시하였다. 그리고 다양한 교류협력 사업의 발굴 추진을 제안하였는데 임해 지역의 산업단지 개발 및 북한지역 인프라 확충 추진, 자원의 공동이용, 환경협력 강화 등을 계획하고 있다. 남북연계 교통망의 복원 추진에서는 단절된 육상교통망의 단계적 복원 추진과, 북한내 주요 항만 및 공항시설 확충을 제시하고 나아가 남북교류협력 추진체계 강화를 위한 남북협력사업의 통합적 추진체계 구축, 국제적인 협력체계 강화, 남북지자체간 협력체계 구축방안을 모색할 것을 제시하였다.⁵¹⁾

특히 서해접경지역에 대해서는 서해안지역의 긴장완화상황과 연계하여 ‘평화의 섬’을 서해안시대의 남북경제협력과 국제관광의 새로운 장으로 조성하는 방안을 추진하기위해 초기에는 남북공동어로 및 해양자원 관리, 대륙붕 석유공동조사·개발을 위한 전진기지로서의 역할을 부여하고 중장기적으로는 해상관광 자원을 활용한 국제관광 단지 및 교역거점의 역할을 담당하는 관광교역특구로 개발하며 이를 위해 국제기구·남북한 당국·농어민단체 등으로 공동추진체 구성을 단계적으로 추진하는 방안을 제시하고 있다.

51) 김영봉·이문원 외. 전계서. p.99~100.

2) 접경지역 종합계획

접경지역 종합계획은 1999년 12월 접경지역지원법안의 국회통과와 2000년 8월 접경지역지원법 시행령 제정으로 법령이 정비되어 계획의 수립이 의무화되었다. 접경지역 종합계획의 기본목표는 접경지역의 경제활성화로 열악한 지역주민의 삶의 질 제고, 정주생활 환경의 개선, 산업활동의 활성화, 관광자원의 발굴 등이다. 또한 자연환경과 역사자원의 체계적 보전·관리를 통해 자연경관의 보전, 동서간 녹지축 형성, 역사문화자원의 관리를 도모하는 것이다. 이와 함께 평화적인 남북교류의 지원 및 통일기반의 조성을 위해 남북교류협력시설의 확충, 지역 특성을 고려한 시설의 배치를 추진하고 있다.

추진방향으로는 도서적 특성을 감안한 생태관광지 조성 및 해양관광도시 건설, 남북교류활성화를 위한 경제·문화·환경중심의 교류협력지구 개발, 서해안 시대를 대비한 물류유통단지 조성 등을 제시하고 있다.

3) 남북한 해운협력 방안

남북해운합의서는 2004년 6월 3일부터 5일까지 평양에서 열린 남북경제협력 추진위원회 제9차 회의 중 남북장관급회담 수석대표가 서명한 합의를 교환함으로써 합의되었는데 주요내용은 남북 해상운송 및 항로개설, 운항선박에 대한 대우, 행정증서의 상호인정, 해상 사고시 등의 상호협력, 선원 및 여객의 상륙, 정보교환 및 기술교류, 해사 당국간 협의기구 구성·운영, 통신에 관한 사항 등이다.

해상 항로는 나라와 나라가 아닌 민족내부 항로로 인정하고 남측의 인천·군산·여수·부산·울산·포항·속초항, 북측의 남포·해주·고성·원산·홍남·청진·나진항간에 해상항로를 개설할 수 있도록 하고 있다. 이와 함께 항만 내에서 자기측 선박과 동등한 대우를 부여하여 항만시설의 사용료 부과, 선박배정, 화물하역 등에 적용하고 선박의 충돌, 좌초, 전복, 화재 등의 해양사고나 긴급환자 발생시 긴급피난을 보장하는 내용을 포함하고 있다.

<표 3-12> 남북해운합의서 추진경과

년 도	주 요 내 용
· 2001. 6	· 통일부장관 명의 대북전통문을 통해 해운합의서 체결을 위한 해운회담의 필요성 제기
· 2002. 11. 18	· 제1차 남북해운협력 실무접촉 개최
· 2002. 12. 25	· 제2차 남북해운협력 실무접촉개최 · 남북해운합의서 가서명
· 2003. 10. 11	· 제3차 남북해운협력 실무접촉 개최
· 2004. 2. 25	· 제4차 남북해운협력 실무접촉 개최 · 남북해운부속합의서 주요쟁점사항 타결
· 2004. 6. 2	· 남북경제협력추진위원회 제9차 회의시 남북장관급회담 수석대표가 정식 서명한 남북해운합의서 및 부속합의서 교환

자료 : 연합뉴스 검색자료, 2004. 6. 15

4) 서해 무력충돌 방지방안

(1) 제1차 남북장성급회담

남북한은 2004년 5월 26일 개최된 제1차 남북장성급회담에서 서해상의 우발적 무력 충돌을 막기 위한 서해 함대사령부간 직통전화 설치 운영을 논의하고 불법 어로 활동 단속과 관련한 정보를 교환하며, 남북장성급회담 정례화를 추진하기로 합의하였다.

(2) 제2차 남북장성급회담

2004년 6월3일부터 4일까지 개최된 제2차 남북장성급회담에서는 한반도의 군사적 긴장 완화와 공고한 평화를 위해 공동 노력하기로 합의하고 서해상의 우발

적 충돌 방지를 위해 6월 15일부터 함정통제·물리적 행위금지·통신연락 등의 조치를 시행하기로 합의하였다. 이에 따라 8·15까지 3단계로 155마일 군사분계선에서의 선전활동 중지 및 선전수단을 제거하고 합의사항의 구체적 실천을 위한 후속 군사회담을 개최하기로 하였다.

(3) 남북장성급 군사회담 제1차 실무대표접촉

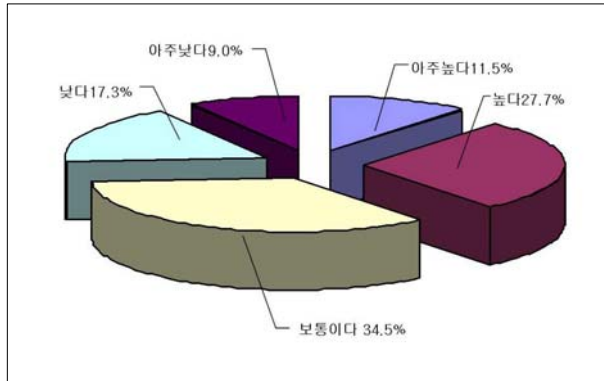
남북장성급회담에 이어 2004년 6월 12일 개최된 남북 장성급 군사회담 제1차 실무대표접촉에서는 장성급회담의 합의사항에 따른 부속합의서에 서명함으로써 해상과 육상에서의 군사적 대립과 긴장을 해소하기 위한 실천적 장치가 수립되었다. 이와 함께 북방한계선(NLL)을 둘러싼 무력충돌방지와 군사분계선 일대에 설치된 선전물제거에도 합의하여 군사적 긴장해소를 위한 초석을 놓았다. 그러나 실제로는 선전물 제거 및 국제상선호출망을 이용한 상호교신에 대해 북한은 합의사항을 제대로 지키지 않고 자신들이 필요할 때 응답하거나 교신을 요구하여 아직은 철저한 합의사항 준수가 미흡한 실정이다.⁵²⁾

이후 2004년 7월 14일 서해발포사건으로 인해 남북장성급회담의 합의사항 이행조치가 계속 지연되고 있다. 특히 군사분계선 내에 선전물 제거작업을 재개하지는 남한의 3차례 요청에 대해 회신조차 없는 실정이며 이는 군사분계선 동부 지역에 북한주민이 많이 살지 않아 선전물 제거작업의 실익이 없기 때문이라고 보여진다.

그러나 주민들의 의견조사에서는 이지역에서의 남북의 관계증진을 긍정적으로 바라보고 있는 것으로 나타나고 있는데 남북해운합의서 체결과 서해함포사격이 동시에 이루어진 가운데 실시된 서해남북접경지역에서의 교류협력 가능성에 대한 주민설문조사 결과(2004. 6~7)에 따르면 긍정적이 39.2%, 보통이 34.5%, 부정적이 26.3%로 나타나는 등 북한의 가시적인 긴장완화 노력이 병행된다면 이지역에서의 남북교류협력사업 추진이 매우 힘을 얻을 것으로 전망되고 있다.

52) 합참관계자에 따르면 우리측은 매일 정해진 시각에 교신을 시도하고 있으나 북한의 응답은 거의 없고 자신들이 필요할 때만 교신이 이뤄지고 있다고 밝히고 있다.(2004. 9. 14. 합참관계자)

<그림 3-4> 서해 5도를 중심으로 한 남북한 교류협력 가능성



3. 잠재력 및 교류협력 추진상의 과제

(1) 잠재력 및 교류협력여건(SWOT분석)

남북교류협력을 추진하는데 있어서 서해연안 접경지역이 가지고 있는 국토공간상에서의 지리적, 경제적, 사회적인 강점(strength), 약점(weakness), 기회요인(opportunity), 위협요인(threat)등의 분석을 통해 잠재력을 평가하고 교류협력 여건을 파악하면 다음과 같다.

서해연안 접경지역의 강점으로는 남북한간 해상교통망의 연결이 용이하여 남북한의 연결은 물론 중국연안과의 연결 통로가 되고 있어 인적·물적 교류의 중심이라 할 수 있다. 이 지역은 역사적으로도 한반도 중심지대를 지배하기 위한 삼국의 각축장이었기 때문에 귀중한 문화·역사적 유적이 산재해 있으며,⁵³⁾ 특히 고려시대에는 벽란도를 기점으로 하여 해상무역이 활발하게 벌어지기도 하였다. 또한 해양생태계가 우수하여 각종 희귀생태자원을 포함하고 있고 꽃게, 까나리 등 수산자원도 풍부하므로 이를 활용하면 남북이 협력할 수 있는 사업을 다양하게 펼칠 수 있는 여건을 갖고 있다. 이와 함께 경제의 중심지역이며 거대시장인 수도권과 인접해 있고 나아가 동북아경제권 배후시장과 지리적으로 인접해 있어

53) 김영봉·이문원 외. 전계서. p.66

환황해경제권과의 교류협력이 양호하여 경제발전 측면에 있어서도 매우 잠재력이 높다.

이 지역의 약점으로는 우선 교통망 및 정주기반 등 각종 인프라가 부족하고 최근에도 중국어선의 꽃게를 비롯한 수산자원 남획문제 등 NLL을 둘러싼 해상 분쟁이 빈발하여 경제활동이 위축되고 있는 상태이다.⁵⁴⁾ 이로 인해 옹진군의 인구가 점차 감소추세를 나타내는 등 정주기반이 취약한 실정이다. 또한 남한지역은 도서의 특성상 산업입지가 취약하고 도서지역간의 교통연계망이 미흡하며 백령도, 연평도 등에는 군사시설이 집중배치 되어 있어 토지이용에 제약요인이 되고 있는 점도 약점으로 작용하고 있다. 또한 생태계보호를 위한 환경문제에 대한 고려가 부족한 것도 제약요인이 되고 있다.

기회요인으로는 현재 남북한 교류협력이 어려운 대내외적인 여건에도 불구하고 꾸준히 전개되고 있으며 남북해운합의서의 체결로 인해 해상을 활용하는 협력사업의 토대가 놓여지고 접경지역지원법의 제정(2000.1.21)과 이에 따른 종합개발계획의 수립은 남북해상 교류협력의 전진기지로서의 역할을 수행할 수 있는 여건이 조성되고 있음을 보여주고 있다. 동시에 환황해 및 환동해지역 국가간 교류협력관계의 진전으로 한반도의 중심지역인 접경지역은 좋은 대외적인 여건이 마련되고 있다. 이와 함께 장성급회담이 시작되어 이 지역의 군사적 긴장을 해소할 수 있는 전망이 엿보이는 것도 기회요인으로 작용할 것으로 보인다.

위협요인으로는 남북간의 관계에 가장 큰 걸림돌인 북한의 핵문제의 불확실성과 이로 인한 대내외적인 전쟁의 위협을 들 수 있다. 이와 함께 교류협력 측면에서 이 지역에서 가장 어려움 중의 하나는 북방한계선의 법적 논란 등 남북관계의 불가측성이 내재되어 있다는 점이다. 그리고 경제논리 중심의 대북투자 정책은 접경지역보다는 신의주, 남포 등 서해연안지역 거점개발을 우선적으로 선택할 수도 있어 준비가 미흡한 협력사업이 추진될 수도 있는 점도 위협요인이 될 수 있다.

54) 1999년과 2002년의 연평해전 등 남북충돌은 육지 접경지역에서 남북교류협력사업이 활발하게 일어나고 있는데 비해 남북간장의 현장임을 나타내고 있다. 여기에 중국어선의 출몰은 남한지역 어민의 경제활동에 매우 큰 제약요인이 되고 있다.

<표 3-13> 잠재력 및 교류협력 여건

구 분	주 요 내 용
강점(strength)	남북한 해상교통망 연결용이, 역사 및 생태 관광 자원과 풍부한 해양자원 부존, 환황해 경제권과의 교류협력여건 양호
약점(weakness)	인프라 부족, 과도한 규제 및 정주환경의 취약, 산업입지 취약, 도서지역간 교통연계망 미흡, 군사시설 집중배치, 환경훼손
기회요인(opportunity)	남북교류협력 증대 및 남북해운합의서 체결, 접경지역지원법 제정 및 종합계획 수립, 환황해 교류협력 관계 진전, 장성급회담
위협요인(threat)	핵 문제 및 북방한계선의 법적논란 등 남북관계의 불가측성 내재, 경제논리 중심의 대북투자정책에 따른 투자논리 미약

(2) 교류협력추진상의 과제

서해 접경지역에서의 남북 교류협력사업을 추진하기 위해서는 먼저 남북한 긴장완화 및 상호신뢰 구축이 필요하며 이와 동시에 당면한 북한 핵개발 문제의 평화적 해결과 긴장해소가 선결적인 과제이다.

북한 핵문제가 남북관계현안으로 등장하고 있고, 한반도에서 긴장을 고조시키는 현 단계에서는 서해 접경지역의 남북교류협력사업 추진을 위해 먼저 북한의 핵 개발 포기가 전제되어야 한다. 이와 더불어 북한이 남북교류협력의 확대 등 개방정책을 진전시키는 가운데 남북한이 평화와 화합여건을 조성하는 데 함께 힘을 모아야 한다.⁵⁵⁾

또한 정전협정상의 비무장지대 출입 및 활용의 법적문제를 해소하기 위한 한국군사정전에 관한 협정 당사자들의 동의도 문제가 될 수 있다. 이러한 선결과제가 해소되면 남북합의하의 사업 및 교류협력지구 선정을 위한 합의가 필요하며

55) 김영봉·이문원 외 전게서, p. 69

이에 따라 남북이 상호합의한 사업과 지역의 선정이 추진될 수 있을 것이다.

이 지역은 해양생태계가 우수한 지역으로 해양생태계의 보호장치를 마련하여 남북연안 접경지역의 해양생태계와 수산자원을 보호하는 조치가 필요하다. 그리고 빈발하고 있는 이지역에서의 해상분쟁을 방지하고 북방한계선에 관한 남북한의 상반된 주장에 관한 합의를 위해 유엔사, 남한, 북한의 북방한계선에 관한 입장차이를 해소할 수 있는 국제적인 노력이 필요하다.⁵⁶⁾

현재 무엇보다 시급한 사안은 남북공동어로를 추진하는데 필수적인 중국어선의 어로 방지문제로서 북방한계선 인근에 침입하는 중국어선들의 어로행위를 효과적으로 차단하는 문제가 지역의 주요 관심사항이 되고 있다. 이와 함께 남북한 해운합의서의 합의사항이 철저하게 준수되어야 하는데 남북 해상운송 및 항로 개설, 해상사고시 상호협력, 선박의 통신, 정보교환 및 기술교류, 남북해사당국간 협의기구 구성·운영도 과제로 대두되고 있다.

남북한 무력충돌 방지를 위한 군사적 합의도 필수적인데 군사적 통신연결망 개설, 어업협력을 위한 공동관리수역 획정, 무력충돌방지를 위한 남북한 합의가 선결과제이다.

56) 국제법학자 및 군사관계자는 북방한계선이 정전상태인 남북관계에 있어서 실질적인 해상경계선으로 기능하는 것은 북한의 주장과는 달리 국제법적인 문제가 없다고 밝히고 있다.

4

외국의 연안접경지역에서의 협력사례와 시사점

이 장에서는 이 연구의 주요한 방법 중 하나인 외국의 연안협력사례를 보여 준다. 먼저, 해양협력의 국제적 원조인 유엔해양법협약의 역사, 원칙 등이 기술되어지며, 남북한 해양협력에 장애요소인 NLL에 관한 경계선획정 문제에 초점을 맞추어 설명되어진다. 다음 외국의 연안접경지역에서의 협력사례들이 소개되어지며, 이를 바탕으로 우리에게 시사할 수 있는 바가 무엇인지를 파악한다. 시사점으로 경계선획정보다 협력 사업을 우선시 한다거나, 3국으로부터 연안국의 어업보호협력 강화, 긴장완화를 위한 순차 사업 방안, 지역추진체계의 형성, 국제기구의 지원 등이 제시되어 진다.

1. 해양협력에 관한 국제법적 고찰

1) 유엔해양법 협약의 역사

바다의 헌법이라 불리는 해양법 협약의 정식명칭은 ‘해양법에관한국제연합협약’이다. 1958년 제네바에서 열린 제1차 유엔해양법회의에서 국제법위원회(International Law Commission)가 준비한 초안에 기초하여 ‘영해 및 접속수역에 관한 협약’, ‘공해에 관한 협약’, ‘어업 및 공해(公海)의 생물자원 보존에 관한 협약’, ‘대륙붕에 관한 협약’의 4개 조약이 채택됨으로써 당시 문제되었던 바다에 관한 모든 것이 법제화되었다. 그러나 영해와 어업수역의 폭에 대해서는 국가간에 날카로운 이해관계의 대립으로 합의점을 찾지 못하고 1960년 제네바에서 제2차 유엔해양법회의를 가졌으나 역시 합의에 이르지 못하였다.

그 후, 국제사회에는 새로운 변화가 일어나기 시작하였다. 그것은 바다에 대한 연안국 권리주장의 범위가 점점 확대되어갔고 1958년의 대륙붕에 관한 협약상 대륙붕의 법적 정의가 모호하여 세계의 모든 해저(海底)가 연안국에 의해 분할될 우려에 당면하게 되었다는 점이다. 바다에 대한 연안국 권리주장의 범위가 넓어져 간 것은 영해와 어업수역의 확대경향에서 알 수 있다.

영해의 폭에 대해서는 과거에 확립된 국제적 기준은 없었으나 강대국을 포함한 많은 국가들이 3해리를 채택하고 있었다. 그러나 과학기술이 크게 발전하면서 3해리로서는 연안국의 권리보호가 어렵게 되자 이를 12해리 또는 그 이상으로 일방적으로 확대하는 경향이 점차 두드러지게 나타났다.

어업수역은 본래 영해의 폭과 일치하는 것이었으나 이것이 영해와는 별도로 하나의 독립적 제도로서 형성되어 간 것도 새로운 경향이었다. 이러한 변화에 따라 12해리 영해를 채택한 국가들도 어업수역만은 200해리에 걸친 해역에 대해 이를 주장하는 경우가 없지 않았다.

이러한 결과를 감안하여 연안국간의 중점적인 이해관계가 되고 있는 영해, 대륙붕, 어업수역 등에 대한 조정을 협의할 필요가 있었다. 1973년부터 1982년 사이에 제3차 유엔해양법회의(UNCLOS III)가 카르카스, 제네바, 뉴욕, 몬테고베이에서 160개 국가와 국제기구들이 참가한 가운데 개최되었다. 이들 여러 차례 회의의 결과 제3차 유엔해양법회의는 1982년 자마이카 몬테고베이에서 유엔해양법협약(the UN Law of the Sea Convention, UNCLOS)을 채택하였고, 이후 이 협약은 해양경계선 획정 등 각종 해양관련 분쟁 조정의 근간이 된 국제법으로 작용하게 되었다.⁵⁷⁾

이 협약에 가입한 국가는 2002년 9월 27일 현재 138개국이며, 우리나라는 1996년 1월 29일에 가입하여 1996년 2월 28일에 발효됨으로써 전세계적으로 85번째 비준국가가 되었다.

57) Song, Yann-Huei & Zou Keyuan. 2000. Maritime Legislation of Mainland China and Taiwan: Developments, Comparison, Implications, and Potential Challenges for the United States, *Ocean Development & International Law*, Vol 31. pp. 304-305

2) 유엔해양법협약의 주요쟁점 및 문제점

유엔해양법협약은 17개 부분, 9개 부속, 320개 조항으로 구성되어 있으며, 지구표면적의 약 70%의 사용과 이용에 대한 규제를 위해 고안 되었다. 이것은 사실상 지구의 해양에 관한 헌법으로 유엔에 의해 수행된 것 중 가장 포괄적인 법률 작업으로 알려져 있다.

이 협약에서는 영해의 폭을 설정하고 배타적 경제수역과 대륙붕에 대한 연안국의 자원관할권을 인정함으로써 연안국의 권리를 크게 확대할 뿐만 아니라, 국제협약이나 군도수역을 항해하는 선박의 통항권을 보장해줌으로써 연안 국가와 해양국가의 이익이 균형을 이루도록 조정하고 있다. 특히 새로운 제도로써 심해저 제도를 설립하여 바다 밑 깊은 바다의 자원을 개발하되, 이에 대한 모든 권리를 인류전체에 귀속시키고 있다.

수많은 해양의 이용에 관한 새로운 개념 중 돋보이는 것은 해운(37조-44조), 군도수역(46조-54조), 배타적경제수역(55조-75조), 국제해저기구(156조-158조) 등이며, 이것을 다시 요약하면 영해의 폭에 대한 결정, 배타적 경제수역 제도의 설정, 영해제도의 다원화, 심해저제도에 관한 설정 등으로 나눌 수 있다. 각각의 내용을 살펴보면 다음과 같다.

(1) 영해의 폭에 대한 결정

전통적 해양법은 영해제도와 공해제도의 2원적 구조에 입각한 것이었음에도 불구하고 이 양자간의 한계에 대한 확정된 규칙이 없어 해양법 질서를 불안하게 하는 최대 원인이 되었다. 이 결과 1, 2차 제네바 회의에서는 영해와 공해간의 한계설정 등이 핵심문제로서 거론되었으나 해양자원에 대한 연안국의 권리 및 국제항행용 해협에서의 통과권과 얽혀 합의에 이르지 못하였다.

그러나 새 협약에서는 이 두 가지 문제가 영해의 폭과 분리되어 합리적인 해결에 이르게 되었고 영해 바깥에 배타적(排他的) 경제수역을 설치할 수 있을 뿐만 아니라, 국제항행용 해협에서는 통과통항권이 인정되었다. 그 결과 모든 국가는

기선에서 12해리를 초과하지 않는 범위 내에서 자유로이 영해의 폭을 결정할 수 있게 되었는데, 이것은 국제법의 역사상 획기적인 성과라고 할 수 있다. 또한 군도국가(群島國家)에 대해서도 영역이 될 수 있는 해역의 범위와 그 해역 내에서의 통항권을 합리적으로 조정하는 새로운 국제제도가 창설되었다.

(2) 배타적 경제수역 제도의 설정

새 협약에서는 해양자원에 대한 연안국의 요구를 만족시키기 위하여 영해 바깥의 기선에서 200해리에 이르는 배타적 경제수역을 설치할 수 있도록 하였다. 연안국은 그 안에서 생물 및 비생물자원의 탐사개발과 수역의 경제적 개발에 관한 주권적 권리를 행사하고 또한 인공도(人工島)나 해상건축물의 설치와 이용, 해양오염의 방지 및 해양의 과학적 조사에 대하여 관할권을 가지도록 하고 있다. 그 결과 이 수역 안에서는 전통적인 어업 자유가 부인되고, 연안국이 전면적으로 어업활동을 관리하게 되었다. 한편, 배타적 경제수역에서는 모든 국가가 항행의 자유, 상공비행의 자유, 해저전선 및 도관(導管)부설의 자유, 그리고 이들 자유와 관련된 해양사용의 자유를 향유하며, 또한 수역의 제도와 상충하지 않는 한, 전통적인 공해제도가 이 수역에서도 적용되게 되었다. 따라서 새 협약은 전통적 해양법에서의 공해도 아니고 영해도 아닌 전혀 새로운 법적 지위를 갖는 제3의 수역을 영해와 공해의 중간에 인정하게 되었다.

(3) 영해제도의 다원화

전통적 해양법에서는 영해 내에서 외국선박이 무해통항권을 갖도록 되어 있었는데 영해의 확대와 더불어 지금까지 공해로서 자유로운 통항이 가능했던 해협의 대부분이 영해에 편입되게 됨으로써 국제교통에 막대한 지장을 초래하는 결과가 되었다. 그래서 새 협약은 국제항행용 해협에서 군함 및 군용기를 포함한 모든 선박과 항공기는 방해받지 않는 통과통항권(通過通航權)을 갖도록 하고 있다. 이것은 영해 내에서의 무해통항제도와는 별도로 특정한 조건을 갖춘 국제항행용 해협에 있어서는 새로운 통항제도가 설정되었음을 의미하는 것이다. 또한

군도(群島)국가에 대해서는 군도의 외단(外端)을 연결하는 군도기선을 인정하며, 이 기선에서 바깥쪽을 향하여 영해, 배타적 경제수역, 대륙붕을 설정할 수 있게 함과 동시에 기선 내부의 수역은 내수(內水)로서가 아니라 새로운 법적 지위를 가지는 군도수역으로 하고 있다. 이 수역에서는 외국선박이 영해에서와 동일한 무해통항권을 가지며, 또한 수역 내의 국제교통에 통상적으로 사용되는 항로대(航路帶)에서는 모든 선박과 항공기가 국제항행용 해협에서의 통과통항권과 동일한 군도항로대 통항권을 갖도록 하고 있다.

(4) 심해저제도(深海底諸島)에 관한 설정

새 협약은 대륙붕 바깥쪽의 해저에 새로운 심해저제도를 설정하였기 때문에 연안국이 자원개발에 있어 주권적 권리를 향유하는 대륙붕의 한계를 명확히 해야 할 필요가 생겼다. 그러므로 대륙붕의 범위에 대해서는 연안국 영토의 자연적 연장에 좇아 대륙 주변부의 외단까지 연장되어 있는 해저, 또는 그 외단이 기선으로부터 200해리 이내에서 끝나는 경우에는 200해리까지의 해저로 한다는 새로운 정의를 도입하고 있다. 또한 대륙붕 바깥쪽의 해저에 적용되는 심해저제도는 국제해저기구의 관리하에 자원개발을 행하고 그 개발이익을 국제사회에 형평하게 분배한다는 국제제도를 도입하고 있다. 이와 같이 전통적인 해양법에서는 일률적으로 취급되어 온 공해의 해저에 대해 먼저 영해에 인접하는 부분에 대륙붕 제도를 설정하고 대륙붕 바깥쪽의 모든 해저에 심해저제도가 설정되어 상부수역과는 다른 법적 지위가 인정되었다. 1994년 7월에는 심해 해저에 대한 사항이 개정되어, 그동안 심해 해저 광물자원에 대한 조항에 만족하지 못하고 있던 미국과 영국이 가입함으로써 명실공히 지구상의 대다수 국가가 유엔해양법협약을 수용하게 되었다.

이러한 비교적 세부적인 조항들의 설정에도 불구하고 유엔해양법협약은 몇몇 문제점을 노정하고 있는데, 그 중 두드러진 사항은 첫째, 해양 사용에 관한 영토 논쟁에 대해 어떤 규칙도 규정하지 않고 있으며, 둘째 역사수역(historical water)에 대한 정의나 구체적 조항을 마련하지 않고, 셋째 연안국가에서 떨어진 군도의

경계선에 대해 명확한 정의가 미흡하다.⁵⁸⁾ 이들 설명되어지지 않은 문제들은 자치권 및 관할권에 관한 국제적 논쟁을 불러일으키고 있는 주요한 요인들이 되고 있으며, 종종 이러한 논쟁은 국제사법재판소, 중재원 등의 협조를 통해 분쟁 연안국가들 간에 합의를 도출하고 있다.

3) 유엔해양법협약의 경계선 협상 권고 및 7가지 주요 원칙

국가 간에 경계선 협정이 어려울 때 유엔해양법협약 74조(EEZ 경계획정)와 83조(대륙붕의 경계획정)는 경계선 협정 이전에 개별사항에 대한 협상을 권고하고 있다. 그 내용을 보면, 국가간 배타적경제수역(EEZ) 및 대륙붕의 경계선 획정은 동등한 해결을 성취할 수 있도록 국제법에 근거한 동의에 의해 유효하며, 만약 합리적인 시간 내에 동의를 하지 못한다면 유엔해양법협약 15장에 있는 절차에 따라 개별 사안에 대한 협상을 권고 한다. 그러나 이들 개별 사안에 대한 협상은 마지막 경계선 획정에 영향을 미치지 않는 범위 내에서 수행되어야 함을 명시하고 있다.

또한, 유엔해양법협약 123조는 어업협력을 위해 어로자원의 경영, 보존, 탐사, 조사, 해양환경보호·보존 등을 조화롭게 추진하기 위한 지역 조직을 권고하여, 분쟁지역에서 공동개발 및 보존을 초국가적인 지역 조직체를 통하여 실시할 수 있도록 하고 있다.

해양경계 획정분쟁에 대한 최근의 국제사법적 판단, 중재재판 결과, 또는 조약상의 국제적 관행 등에 나타난 원칙들을 보면, 대략 7가지 정도로 요약된다. 등거리선 또는 중간선원칙, 해안선 길이 비례성의 원칙, 지리적 조건 고려의 원칙(자연연장원칙), 해양출입통로 차단금지의 원칙, 최대범위의 원칙, 섬에 대한 제한적 역할 부여의 원칙, 중대한 안보이익 침해금지의 원칙 등이 그것들이다. 그러나 이들 원칙들은 해양경계를 획정함에 있어서 각국의 관행과 분쟁해결 절차상 사

58) Song, Yann-Huei & Zou Keyuan. 2000. Maritime Legislation of Mainland China and Taiwan: Developments, Comparison, Implications, and Potential Challenges for the United States, *Ocean Development & International Law*, Vol 31, p. 305

법적 해결기준으로 적용된 사례일 뿐, 동일 사건에 대하여 반드시 한 가지 원칙만 적용된다거나, 모든 국가가 일정한 관행을 유지한다는 것을 의미하는 것은 아니다.

(1) 등거리선 또는 중간선원칙

유엔해양법협약 15조는 “2개국의 연안이 서로 마주보거나 인접하고 있는 경우, 양국간에 반대의 합의가 없는 한, 어느 국가도 양국의 영해기선상의 최근접 점으로부터 등거리에 있는 모든 점을 연결한 중간선 이원으로 영해를 확장할 수 없다. 다만, 이 규정은 역사적 권원 또는 기타 특수한 사정으로 인하여 이와 다른 방법으로 양국의 영해경계를 확정할 필요가 있는 경우에는 적용되지 않는다.” 라고 규정하고 있다. 그러나 이 원칙은 섬의 경계선에서의 역할 등에 대한 규정이 없으며, 역사적 권원에 대한 이해국간의 의견이 일치하지 않는 경우가 많아 최근 판례들은 등거리선 원칙을 잘 적용하지 않고 있다. 따라서 이 원칙은 비교적 단순한 지리적 요건을 갖춘 지역에 사용되는 원칙이며, 강제적 원칙이 아님을 알 수 있다.

(2) 해안선 길이 비례성의 원칙

해안선의 길이 비율이 당해 수역의 잠정적 경계와 일치하지 않는 경우 상호 비례성을 유지토록 조정하는 원칙이다. 현재 해양경계 확정상 관계 해안선의 상대적 길이는 필수적인 요소로서 널리 인식되고 있다. 리비아/몰타 대륙붕경계 확정사건(1985), 기니/기니비사우 해양경계 확정사건(1986), 덴마크-노르웨이간의 그린란드/얀 마옌 해양경계 확정사건(1993) 등은 대표적인 판례이다. 1985년의 리비아/몰타 대륙붕경계 확정사건의 경우 경계선 초안은 중간선에서 출발하였으나, 양국 해안선 길이의 현저한 차이를 고려하여 경계선이 몰타 방향 위도 18°만큼 북쪽으로 이동하여 설정되었다.⁵⁹⁾ 그리고 국제사법재판소(International Court Justice ; ICJ)는 양국의 해안선 길이의 비례성과 결과적 형평성을 검토함으로써

59) Libya/Malta Continental Shelf Case. 1985. ICJ. 13. para. 49, p. 66.

그 적정성을 확인하였다. 또한 1986년의 기니/기니비사우 해양경계 획정사건 판결에서도 중재원은 해안선 길이의 비례성을 평가하였다. 1993년의 그린란드/안 마옌 해양경계 획정사건 판결에서는 안 마옌과 그린란드의 해안선 길이의 비율이 1:9임을 확정하고, 이 현격한 차이는 중간선에만 의존할 수 없고, 중간선원칙과 해안선 길이 비례성의 원칙을 절충한 결과로서 그린란드(덴마크)가 안 마옌(노르웨이)보다 3배 수준에서 해역을 할애받도록 조정되었다.⁶⁰⁾

(3) 지리적 조건 고려의 원칙(자연연장원칙)

인접 육지의 자연적 연장으로서의 대륙붕의 개념은 유엔해양법협약 76조에 규정된 지리적 개념에 해당되며, 경계획정에 주요한 근거요소이었으나 최근 판례에서는 현저히 수용되고 있지 않는 등 변화하는 추세이다. 실례로 대륙붕 자연연장 원칙은 1969년 독일/덴마크·네덜란드 간의 북해 대륙붕경계 획정사건(1969)에서는 인정되었지만, 1982년 튀니지/리비아 대륙붕경계 획정사건, 1984년 메인만 경계 획정사건, 1985년의 리비아/몰타 대륙붕경계 획정사건, 1992년의 상 피에르/미켈론 대륙붕경계 획정사건 등에서는 불인정되었다. 또한, 비지리적 조건도 고려의 원칙에 적용되지 않는데, 1984년의 메인만 경계획정에서는 연안 주민의 어업에 대한 경제적 의존도, 상호 이질적인 인구 분포와 어업관리문제, 생태학적 자료와 같은 분쟁당사자가 제시한 비지리적 조건들이 법원에 의하여 거부된 대표적 사례이다.

(4) 해양출입통로 차단금지의 원칙

유엔해양법협약 제7조 6항은 한 국가의 직선기선 등의 경계선이 타국의 영해를 공해 또는 배타적 경제수역으로부터 차단시킬 수 없다고 규정함으로써 타국의 어선 등이 자유롭게 출입할 수 있도록 해역을 할애해야 한다는 원칙이다. 이 원칙은 그린란드/안 마옌 해양경계 획정사건에서 더욱 발전적으로 원용되었는

60) Eritrea/Yemen 중재재판(1998-1999)에서도 양측 해안선 길이의 비가 1:1.31 임을 고려하여 해양면적이 1:1.09로 조정 배분되었다.

데, ICJ는 노르웨이의 얀 마옌도가 덴마크의 그린란드에 비하여 매우 작은 소도서에 불과하지만, 두 육지 사이에 위치한 캐퍼린 어장에 동등하게 출어할 수 있도록 노르웨이에게도 충분한 해역이 할애되었다. 1992년의 대서양 상 피에르/미켈론 대륙붕경계 획정사건 판결에서도 폭 16해리, 길이 200해리의 해양 진출입통로(corridor)를 프랑스에게 부여함으로써 섬으로부터 해양으로의 진출입통로를 확보하도록 하였다.⁶¹⁾ 그와 동시에 중재원은 프랑스 도서들이 캐나다 뉴펀들랜드 연안으로부터 해양으로의 진출입을 간섭하지 않도록 조치할 것을 요구한 캐나다의 주장도 수용하였다.

(5) 최대범위의 원칙

이 원칙은 지리적 불리국에 대하여도 해양자원 개발권을 최대한 인정함으로써 국제조약에 평등하게 참여할 수 있는 권리, 항해의 자유, 운송 및 기동상의 안보 이익 등을 누릴 수 있도록 하는 원칙이다. 이 원칙이 맨 먼저 적용된 것은 1969년의 북해 대륙붕경계 획정사건이다. 이 사건 판결에서 등거리점을 향하여 쉘기 모양의 해역이 독일에 할애되었는데, 이 해역은 원래 덴마크와 네덜란드가 자국 관할임을 주장한 부분이었다. 이후 대부분의 사건처리에 있어서 이 원칙은 지켜져 왔으며, 1992년 폰세카(Fonseca)만 해양경계 획정사건의 경우 모든 당사국들에게 해역 자원의 개발·이용을 위한 공동주권(condominium)을 인정하였고,⁶²⁾ 1992년의 상 피에르/미켈론 대륙붕경계 획정사건 판결에서 영해와 공해를 연결하는 좁은 출입 통항로를 프랑스에게 부여하였다. 1993년 그린란드/얀 마옌 해양경계 획정사건에서 재판소는 해안선 길이가 작은 얀 마옌도로부터 분쟁수역 중앙부로의 어선의 진출입을 최대한 보장하도록 최대 면적의 해역을 할애하였다.

61) Delimitation of the Maritime Area between Canada and France (St. Pierre and Miquelon). 1992. 31 ILM 1149.

62) Land, Island and Maritime Frontier Dispute (El Salvador/Honduras; Nicaragua intervening). 1992. ICJ 351. paras. 606-609. p. 415-420.

(6) 섬에 대한 제한적 역할 부여의 원칙

섬은 일정한 범위의 해역을 갖지만, 그 섬이 대륙이나 상대적으로 큰 섬과 직접 경합하는 경우 완전한 범위의 해역을 가질 수 없게 하는 원칙이다. 이 원칙은 1969년의 북해 대륙붕경계 획정사건, 1977년의 영·불 대륙붕경계 획정 중재사건, 1982년의 리비아/튀니지 대륙붕경계 획정사건, 1984년의 메인만 해양경계 획정사건, 1985년의 리비아/몰타 대륙붕 경계 획정사건, 1986년의 기니/기니비사우 해양경계 획정사건, 1992년의 상 피에르/미켈론 해양경계 획정 중재사건, 1993년의 그린란드/얀 마엔 해양경계 획정사건 등을 통하여 ICJ와 중재원이 일관되게 유지한 기준이다.⁶³⁾

국제사법기관들은 소도서들이 인접 대륙이나 큰 섬의 해역범위를 제한하게 되는 경우, 그 소도서들에 대하여 완전효과(full effect)를 부여하지 않는다. 소도서들은 종종 경계획정 기점으로 무시되기도 하지만, 주요 섬들은 그 위치에 비해 좁은 해역을 갖게 된다.

리비아/튀니지 대륙붕경계 획정사건 판결에서 ICJ는 면적 180Km², 인구 15,000명인 튀니지의 Kerkennah에 대하여 반분효과만 부여했으며, 비슷한 크기의 무인도 Jerba는 무시하였다. 리비아/몰타 대륙붕경계 획정사건에서 ICJ는 몰타 본도에 대하여 완전효과를 부여하지 않았는데, 그 이유는 리비아의 해안선 길이가 월등히 길었기 때문이었다. 1999년 에리트리아/예멘 중재사건에서도 무인도는 무시하고, 주요 섬들에 대해서는 부분효과만을 인정하였다.⁶⁴⁾ 마찬가지로 2001년 카타르/바레인 해양경계 획정사건에서도 중간지점에 위치한 바레인의 무인도는 무시하고, 간조시 나타나는 바레인 영해의 상당한 크기의 섬에 대해서도 인정하지 않았다. (간출지는 영해기선으로 인정치 않음, 유엔해양법협약 제13조 1항)

63) 기니/기니비사우 해양경계 획정사건 판결에서 ICJ는 얀 마엔 소속의 불모의 소도서에는 부분적 효과를 부여하였다. 그리고 상 피에르/미켈론 해양경계 획정사건에서 소도서에 대하여는 위 요지와 공해로의 출입통로만을 인정하였다. 왜냐하면 이들 소도서는 뉴펀들랜드와 비교하여 매우 작기 때문이었다.

64) Kwiatkowska, Barbara. 2001. The Eritrea-Yemen Arbitration: Landmark Progress in the Acquisition of Territorial Sovereignty and Equitable Maritime Boundary Delimitation. *Ocean Development & International Law*. Vol 32. p. 1-25

(7) 중대한 안보이익의 침해금지의 원칙

1993년 그린란드/안 마엔 해양경계 획정사건 재판에서 인정된 것으로 당사국의 중대한 안보이익을 보호하기 위해 마련된 원칙이다. 그린란드/안 마엔 해양경계 획정사건시 ICJ는 안 마엔도에 너무 근접하여 해양경계선을 획정하지 않도록 조정함으로써 타협의 여지가 없는 이분법적 경계선 대신 각 분쟁 당사국의 중대한 안보이익을 보호하려 노력하고 있다.

1992년 엘살바도르/온두라스 해양경계 분쟁사건 판결에서 ICJ가 폰세카만을 가로지르는 폐쇄선의 외해측으로 통하는 통로에 엘살바도르, 온두라스, 니카라과가 공동의 이익을 누리도록 결정한 것도 1993년의 그린란드/안 마엔 해양경계 획정사건에 영향을 끼쳤다고 볼 수 있으며, 안보이익 침해금지의 원칙에 더해서관계국들간에 분쟁수역을 공동개발구역으로 설정하여 평화적인 이용을 도모하기 위한 것이었다고 볼 수 있다.

4) 동아시아에서 유엔해양법협약의 위상

1996년 1월 우리나라를 필두로 6월 중국과 일본 등이 유엔해양법협약을 비준하였으며, 2000년 5월에는 북한, 타이완, 캄보디아, 태국을 제외한 동아시아의 모든 연안국가들이 유엔해양법협약을 비준하였다.

구체적 내용을 보면, 유엔해양법협약 3조에 따라 대부분의 연안국가가 영해(territorial sea) 12해리를 원칙으로 하되, 우리나라를 비롯해 라오스, 싱가포르, 일본, 필리핀 등의 일부 해역에서는 3해리를 채택하였다.⁶⁵⁾

연안국가들 중 8개 국가들은 24 마일 연속구역을 설정하였으며, 지리적으로 제한적인 라오스와 싱가포르를 제외하고 유엔해양법협약 제57조에 따라 대부분 연안국가들이 200해리 배타적경제수역을 선포하기도 하였다. 대륙붕에 관계해서는 대륙붕 경계선을 나라마다 다른 카테고리를 적용하였는데, 깊이(200 미터), 이

65) Song, Yann-Huei & Zou Keyuan. 2000. Maritime Legislation of Mainland China and Taiwan: Developments, Comparison, Implications, and Potential Challenges for the United States, *Ocean Development & International Law*. Vol 31. p. 305.

용가능성, 넓이(200 마일), 깊이+이용가능성, 넓이+대륙붕경계 등 다양하다.

그러나 유엔해양법협약과 각 국가들의 해양관련 법률들은 아직 일치하지 않은 것이 존재한다. 예를 들어, 우리나라의 경우 군함의 무해통항권, 중국의 직선기선 및 군함의 무해통항권, 필리핀의 역사수역 및 군도수역문제, 베트남의 직선기선 및 무해통항권, 인도네시아의 국제항행을 위해 사용되는 해협의 통항권, 미얀마의 직선기선 등이 그것들이다.

5) 중국과 남북한 사이의 해양경계선 문제

(1) 중국과 북한간의 해양경계선 문제

황해에서 중국과 북한은 12해리 영해와 200해리 배타적 경제수역을 주장하고 있다. 그러나 중국이 1998년 6월에 대륙붕법을 제정하여 200해리 배타적 경제수역 및 대륙붕에 대해 규정하고 있는데 반해 북한은 아직 이에 상응하는 공식적인 법령을 제정하지 않고 있다. 또한 북한은 1977년 9월에 동해에서 일본과의 해양경계선을 확정했음에도 불구하고 중국과의 해양경계선은 명확하게 확정하지 않고 있어 장래 문제의 소지를 안고 있다.⁶⁶⁾

특히, 양국은 요동반도에 인접한 해양에 대한 경계선, 황해에서의 해양 경계 등에 대해 명확하게 공표하지 않고 있으므로 앞으로도 상당 기간은 영해, 배타적 경제수역, 대륙붕에 대한 협상 및 경계선 획정은 어려울 전망이다.⁶⁷⁾

(2) 중국과 남한간의 해양경계선 문제

중국과 우리나라는 대륙붕의 경계에 대해 서로 다르게 주장하고 있는데, 중국

66) 황해에 있어 중국과 배타적경제수역의 경계를 확정함에 있어 중간선으로 추정되는 '바다 반분선으로 경계를 정한다.'라고 언급하고 있지만, 구체적으로 경계선의 내용을 밝힌 바는 없으며, 수역전체를 군사수역으로 선포하고 있다. (홍성걸·임경희, 2002.12 「북한 수산업 실태와 남북협력사업 발전 방안」, 한국해양수산개발원, p. 39)

67) Kwiatkowska, Barbara. 2001. The Eritrea-Yemen Arbitration: Landmark Progress in the Acquisition of Territorial Sovereignty and Equitable Maritime Boundary Delimitation. *Ocean Development & International Law*. Vol 32. p. 323

이 황해상의 대륙붕 경계를 대륙의 자연적 연장선으로 정하고 있는데 반해 우리나라는 황해에서 중간선 원칙을 고수하고 있다. 이러한 대륙붕경계에 대한 이견에 대해 산동반도에서 상하이에 이르는 대륙 근거선 중 3곳의 근거지역을 기초로 한 중국의 배타적 경제수역이 우리나라 배타적 경제수역을 침범하고 있기도 하여 향후 황해 상에 중국과의 해양경계선 분쟁의 우려가 있기도 하다.⁶⁸⁾

<표 4-1 > 동아시아에서 유엔 해양법협약의 현황 및 적용⁶⁹⁾

1999년 현재	유엔해양법 협약 비준일	영 해 (해리)	연 안 (Mile)	배타적 경제 수역(Mile)	대륙붕
필리핀	'85.05.08일			200	Exp
인도네시아	'86.02.03일	12		200	
베트남	'94.07.25일	12	24	200	200/CM
싱가포르	'94.11.17일	3			
남한	'96.01.29일	3/12	24	200	
미얀마	'96.05.21일	12	24	200	200/CM
중국	'96.06.07일	12	24	200	200/CM
일본	'96.06.20일	3/12	24	200	200/CM
말레이시아	'96.10.14일	12		200	200m/Exp(58)
브루나이	'96.11.05일	12		200	
러시아	'97.03.12일	12		200	200/CM(58)
라오스	'98.06.05일				
북한		12		200	
캄보디아		12	24	200	200(58)
타일랜드		12	24	200	200m/Exp(58)
대만		12	24	200	200/CM(58)

주: CM: Continental margin, Exp: Exploitality, 200: 200 Miles, 200m: 200 Meters

68) Ibid. p. 324.

69) 자료 : Song, Yann-Huei & Zou Keyuan (2000) Maritime Legislation of Mainland China and Taiwan: Developments, Comparison, Implications, and Potential Challenges for the United States, *Ocean Development & International Law*, Vol 31, pp. 303-345

2. 연안국간의 경제·사회적 협력 사례

1) 노르웨이와 러시아간의 바렌츠해 어업강화 협력

1976년 이후 노르웨이와 러시아간의 바렌츠해 어업협력은 가장 성공적인 국가간의 어업협력으로 다른 나라들에 영향을 끼치고 있다. 1976년 협정이후 바렌츠해 어업은 소련-노르웨이 공동협조를 통해 연구조사와 어획량 배분 등의 협력을 수행하고 있다. 1993년에는 러시아의 경제사정 악화로 어획량 배분을 초과하는 어로 활동이 발생하자 노르웨이가 러시아에 인센티브를 제공하고 1976년 협정을 강화하는 어업강화협력을 체결하였다. 특히, 1993년 어업강화협력에서는 어업에 관한 경영협력 및 강력한 규제를 위해 러시아-노르웨이위원회(Permanent Russian Norwegian Committee for Management and Enforcement Cooperation)를 설립하여 지역추진체계를 형성하고, 초국가적 어업협력을 지속할 수 있도록 하였다. 이 위원회는 데이터와 인적자원의 교환에 대한 행정적 지원을 할뿐만 아니라 통일적인 시스템을 구축한다거나 어업지구·지역의 폐쇄 및 개장 등에 권한이 있는 등 협력해역의 전반적 사업에 관여하고 있다.⁷⁰⁾

2) 남중국해 갈등과 어업협력

남중국해에 섬들(Pratas Reef, the Parcel Islands, the Spratly Islands)은 해상분쟁의 요인이 되고 있으며, 주요 요인은 해상운송 및 군사 전략, 천연가스 등 심해광물자원, 이동성 어류 등 어업자원 등으로 자원 및 전략적 측면에서 중요한 지역이다. 남중국해에서 관할권 협의는 아주 정치적이고 해결 가능성도 미약하며, 특히, Spratly 군도의 경계선 협상은 잘 이루어지지 않고 있는 것으로 알려져 있다.

현재 남중국해에서의 해양협약은 이해당사국들의 경계선 및 주권보다는 개별 사안에 초점을 맞추고 있으며, 개별 사안 중 천연가스 등 심해자원보다는 경계선

70) Honneland, Geir. 2000. Enforcement Co-operation between Norway and Russia in the Barents Sea Fisheries, *Ocean Development & International Law*. Vol 31. pp. 249-267.

획정에 미미한 영향을 주는 어업협력에 주력 중이다. 개별사안 협상과정에서 유엔해양법협약은 유용한(practical) 이슈를 강조하는데, 천연가스 등 심해자원은 경제선 획정에 절대적으로 영향을 미칠 수 있어 공동협력에 유용하다고 판단되지 않는 상황이다.⁷¹⁾

이 지역의 어자원은 회유성이 강해 섬을 사이에 둔 국가들뿐만 아니라 어류가 이동하는 모든 국가(fishing entities)의 참여가 필요한 상황이며, 이러한 이유로 인해 타이완은 남중국해의 외곽에 위치하여 비교적 떨어진 거리에 있으나 고도회유성 어족자원의 경우 어업협력에 포함되도록 추진 중이다.⁷²⁾

3) 홍해 해양평화공원(Red Sea Marine Peace Park)

홍해의 북쪽 끝에 있는 아카바만(Gulf of Aqaba)은 요르단, 이스라엘, 이집트, 사우디아라비아로 둘러싸인 반폐쇄성 해역이다.⁷³⁾ 아카바만 북부의 해안선 41km를 공유하고 있는 이스라엘과 요르단은 이 지역의 산호초 대상 관광산업을 활성화하기 위해 개발을 진행하였는데, 인구증가, 오수와 산업폐수, 다이버와 선박에 의해 산호초 파괴가 심각해지자 생태관광자원에 대한 공동 보호의 필요성이 증대하였다. 이스라엘과 요르단은 1994년 평화조약(Treaty of Peace)을 체결하여 아카바지역에서의 평화공존, 공동관광개발, 공동세관, 자유무역지역, 항공협력, 해사문제, 경찰, 보건, 공동환경보호 등에 합의하고, 이 평화조약에 기초하여 1996년 1월 아카바/아일랏 특별협약을 체결하여 협력관리프로그램으로서 홍해해양평화공원(Red Sea Marine Peace Park, RSMPP)의 설립을 규정하였다.

홍해해양평화공원은 요르단 아카바의 7km 해안을 따라 지정된 아카바 해양공

71) Wang, Kuan-Hsiung. 2001. Bridge over troubled waters: fisheries cooperation as a resolution to the South China Sea conflicts, *The Pacific Review*. Vol 14. No 4. p. 531-551

72) 1995년 유엔해양법협약의 개정시 'fishing entities'를 공해상에서 고도회유성 어족을 어획하는 국가들로 규정하였다.

73) Crosby, M.P, B. Al-Bashir, M. Badran, S. Dweiri, R. Ortal, M. Ottolenghi, and A. Perevolotsky. 2002. The Red Sea Marine Peace Park: Early lessons learned from a unique trans-boundary cooperative research, monitoring and management program. In: Proceedings of IUCN/WCPA-EA-4 Taipei Conference, March 18-23. 2002. Taipei, Taiwan. pp. 233-248.

원(Aqaba Marine Park)과 이스라엘 아일랏의 2km 해안에 지정된 산호초보호구역(Coral Reef Reserve)을 포함한다. 1999년 미국 USAID/MERC(Middle East Regional Cooperation) 프로그램의 기금지원(2백만 달러)으로 홍해해양평화공원이 조성되었고, Aqaba/Eilat Coordination Committee가 구성되어 홍해해양평화공원의 산호초 보호를 위한 정보 공유와 관리방안 모색 등에 대해 요르단과 이스라엘의 협력을 조정하였다.

홍해해양평화공원 프로그램에는 요르단과 이스라엘의 자원관리기관과 해양연구기관이 참여하였고, 주요 성과는 아카바지역에서 요르단과 이스라엘의 적대관계를 해소하고 두 나라가 협력할 수 있는 토대를 구축하였다는데 있다. 이외에 국제적인 수준의 자료집 발간, 현장조사를 수행하기 위한 공동조사 방법론 개발, 합동회의와 워크숍 등의 구체적인 실적들도 아카바-아일랏 조정위원회의 성과이며, 분쟁중인 두 나라가 이 지역에서 환경보호 및 관광산업 부흥을 위해 협력한 중요한 사례이다.

4) 베링해의 어업협력

1977년 미국과 소련은 각각 EEZ를 선포하여 베링해에서의 쿼터배정을 통해 외국어선 조업을 억제해 왔다. 1984년부터는 미국 어획량이 증가함에 따라 외국어선의 직접쿼터를 줄이고, 합작투자 방식으로 외국어선의 입어를 허용하면서 외국선들의 조업은 점차 베링공해(Donut Hole)에서의 명태어획에 집중하게 되었다. 그러나 베링공해에서의 외국어선들의 과다 어획이 미국과 소련의 어업자원 감소를 초래할 것이라 판단한 미국은 1989년 관할권을 공해인 Donut Hole 까지 확대하고 이 해역의 일시적인 모라토리엄(조업중단)을 구소련에 제안하였다. 명태어획량이 급격히 감소하자 러시아는 제안을 받아들여 1991년 미국과 러시아가 주도하고 한국, 일본, 중국, 폴란드가 참석한 제1차 중부 베링해 생물자원보존 및 관리회의를 개최하였다. 1992년 8월 모스크바에서 열린 제5차 회의에서는 원양어업국들이 자율적으로 조업을 2년간(1993-1994년까지) 중단하고 미국과 러시아

도 자국내의 명태조업을 중단하기로 결정함으로써 사실상 베링공해에서의 어업 활동이 중단되기에 이르렀다.

이러한 공해상에서의 어업활동 중단을 가져온 중부 베링해 명태자원의 보존 및 관리에 관한 협약(The Convention on the Conservation and Management of Pollock Resources in the Central Bering Sea)은 베링해의 연안국인 미국과 러시아가 협력하여 타국의 과잉어로를 억제하고, 어업자원을 보존한 사례이다. 이러한 반강제적인 어업중단을 위해 미국과 러시아는 지역추진체제로 중부 베링해 명태자원의 보존 및 관리에 관한 협약의 운영체계를 형성하였다. 이 운영체계는 연례 회의와 과학위원회로 구성되었는데, 연례회의는 협약수역내 명태의 허용어획수준(Allowable Harvest Level, AHL)을 설정하고, 이에 기초하여 각국의 개별쿼터를 설정하는 것이었고, 과학기술위원회는 미국과 러시아가 지정한 연구소에 의뢰하여 알류산해분의 자원량에 대해 조사하는 것이었다. 현재, 까다로운 AHL로 인해 베링공해에서의 각국 명태조업은 사실상 불가능한 상태이며, 미국과 러시아는 과학기술위원회를 통해 명태자원량이 AHL에 훨씬 못 미치는 상태라고 계속해서 주장하고 있다.

또한, 협약의 이행을 감시하는 방법으로 옵서버(미국과 러시아의 공무원) 승선, 조업어선의 자동위치발신기 설치, 승선 및 검색 등을 협약하여 기존의 공해 자유의 원칙보다는 조업국 및 어선의 어자원에 대한 투명성과 책임성의 원칙이 정립되는 계기가 되었다.⁷⁴⁾

5) 통킹만의 베트남과 중국의 해양협력

통킹만에서 베트남과 중국의 해양협력은 1950년대 말부터 시작되었는데, 1959년 중국과 베트남은 통킹만의 한 부분인 베이부만에서 포괄적인 해양 조사를 실

74) Evelyne Meltzer. 1994. "Global Overview of Straddling and Highly Migratory Fish Stocks: the Nonsustainable Nature of High Sea Fisheries," *Ocean Development and International Law*. vol 25. p. 284. 김선표 · 홍성걸 · 신영태 · 이형기. 2000.12. 「유엔해양협약 이후 새로운 공해어업질서의 법적 성격 연구」. 한국해양수산개발원. p. 30-41.

시할 것을 규정한 의정서에 조인하였다. 이 1959년 해양조사 의정서에 기초해 두 나라의 과학자들이 1959년과 1960년 12월 사이, 그리고 1961년 12월에서 1963년 4월까지 해양생물과 수문학의 범주에 속하는 해양환경에 대해 공동으로 연구하기도 하였다. 어업협력도 실시되었는데, 1969년에 어로협력이 만료되기 전까지 1957년, 1960년, 1963년에 공동어로를 협의·수행 하였다.

그러나 톤킹만의 경계선 획정문제가 불거지면서 이 지역에 공동협력의 분위기는 요원한 상태이다. 톤킹만에서 중국과 베트남 사이의 경계선 획정문제를 야기하는 것은 Bach Long Vi 섬인데 베트남 해안에서는 멀지만 중국보다는 베트남에 가까운 섬으로 경계선을 획정하는데 어려운 요소로 작용하고 있다. 역사적으로 수세기 동안 이 섬의 거주자는 중국인이었으며 중국에 소속되었지만, 1950년대 중국과 베트남의 우방관계를 위해 마오쩌둥이 베트남에 인계하였고, 이 지역 자원에 대한 중국의 최근 관심이 다시 이 섬 주변 해역에 대해 우선권을 주장하게 함으로써 경계선 획정을 복잡하게 만들고 있다.⁷⁵⁾ 섬에 관한 국제 경계선 협약이 상황에 따라 다르게 적용되어 왔으며 이해 당사국간의 완전한 합의가 없으면 경계선 획정이 어렵다는 점을 감안한다면 이 지역에서의 공동협력은 시간이 많이 소요되리라 본다.

6) 핀란드와 스웨덴의 해양협력

핀란드와 스웨덴은 알란드해와 북부발트해에서 1995년 두 번째 경계선 협정에 조인하였는데, 이 협정은 1972년에 체결된 대륙붕의 관할권을 위한 경계선 협정이 어로 활동에 위배되자 두 나라의 어로활동을 보장하기 위해 조인된 협약이다. 특히 6개 어로구역이 1972년 대륙붕 경계선과 모순되게 설정된 것이 판명되었다. 이의 개선을 위해 4개 어로구역에서 핀란드가 스웨덴의 대륙붕 위의 해역에서 어로활동을 보장 받았고, 스웨덴은 핀란드의 대륙붕 해역에서 2개 어로구역을 할

75) Keyuan, Zou. 1999. Maritime Boundary Delimitation in the Gulf of Tonkin, *Ocean Development & International Law*. Vol 30. p. 235-254

당받아 어로활동을 수행하고 있다.

이 협약은 대개 이전에 확정된 경계선이 나중의 경계선에 우선 한다는 관례를 파기한 흔치 않은 사례로서 경계선도 어로활동에 따라 확정할 수 있다는 선례를 남겼다. 1995년의 협정 결과 스웨덴은 335.8km²의 어로구역을 확보했고, 핀란드는 122.5km²의 어로구역을 확보하였는데, 핀란드는 면적에서는 작으나 중요한 어자원 지역인 북스캐르 섬 주변으로 어로구역을 확보하여 서로 간에 호혜적인 조치를 취할 수 있었다.⁷⁶⁾

3. 서해접경지역 협력에의 시사점

1) 공동어로 · 개발 · 보존 등 구체적인 사업화를 통한 협력 증진

분쟁해역에서 연안국가들 간의 협력은 일괄적 경계선 확정에 몰입하기보다는 연안국가들이 현실적으로 협력할 수 있는 구체적인 사업화 방안부터 고려할 필요가 있다. 남중국해의 연안국가들은 이 지역의 천연자원 및 군사·전략적인 경계선 확정 때문에 오랫동안 분쟁을 하다 최근에 비교적 현실적인 협력 안으로 고도회유성 어족을 중심으로 한 협상을 진행 중이다. 홍해해양평화공원은 지역의 산호초를 공동 보호하면서 지역의 관광자원을 보존한 사례이다. 또한, 기존에 이미 존재하는 경계선이라 할지라도 스웨덴과 핀란드는 지역경제에 현실적 영향을 주는 새로운 어로 경계선을 확정하여 어업협력이 토대가 되는 경계선을 확정하였다. 이들 사례가 증명해 주듯이 분쟁해역에서의 경계선 확정은 자칫 문제의 소지만 키울 뿐 두 국가간에 실질적 도움이 되지 않으며, 오히려 공동어로, 개발, 보존 등 지역의 공동사업화 방안을 창출하여 서로 간에 신뢰를 쌓아나갈 필요가 있다. 신뢰의 토대 위에 스웨덴과 핀란드의 경우처럼 이미 존재했던 경계선마저

76) Franckx, Erik. 1996. Finland and Sweden Complete Their Maritime Boundary in the Baltic Sea, *Ocean Development & International Law*. Vol 27. p. 291-314

도 협상을 통해 재조정할 수 있을 것이다.

2) 연안국의 협력을 통한 3국의 어업활동 제한

제3국의 어업활동은 연안국의 이해관계에 상충되는 것으로 연안국의 어업협력을 강화할 수 있는 기회를 제공한다. 베링공해에서의 명태 어로가 미국과 러시아의 연안어로에 심각한 타격을 입히자 두 나라가 연대하여 공해상의 다른 나라들의 어로를 사실상 금지토록 함으로써 자국의 이익을 도모하였다. 이 사례는 국력이 강한 나라들이 행사한 것으로 비교적 어로활동이 자유롭게 보장되어 있는 공해상에서까지 힘의 논리가 적용된 것이지만, 영해를 공유하고 있는 남북한에게도 시사하는 바 있다.

특히 중국어선들의 NLL 수역에 무차별 입어로 인해 서해 꽃게자원이 95% 이상 격감한 사실에 비추어 보더라도 우리 어자원을 보호하기 위한 남북한 공동의 조치가 필요하다.⁷⁷⁾ 이를 위해 남북한이 공동으로 미국과 러시아의 중부 베링해 생물자원보존·관리 회의와 같은 협상테이블을 구성할 필요가 있으며, 중국도 참가하게 함으로써 이해를 같이하게 할 필요가 있다. 이들 회의가 본궤도에 오를 경우 지역추진체계가 형성되고, 이를 통해 미국과 러시아의 경우처럼 제3국 어로선에 공무원의 승선, 조업어선의 자동위치 발신기 설치, 승선 및 검색 등을 협약·실시하여 불법조업을 감시할 수 있는 토대도 형성될 수 있을 것이다.

3) 당사국간의 긴장정도에 따른 순차적 사업실시

접경지역의 현실 가능한 사업은 긴장완화에 기여할 수 있는 사업을 먼저 실시토록 할 필요가 있다. 사례에서 접경지역의 홍해해양평화공원은 긴장완화 및 지역의 경제에 도움이 되는 사업화 방안 중의 하나로 적대적이었던 이스라엘과 요르단의 아카바연안에서의 평화적 협력을 만들어 내고 있다. 다른 사례에서는 주

77) 현 프로젝트의 연평도 실사시 연평면장 면담청취. 2004년 5월. 국토연구원

로 어로활동 위주의 어업협력이 분쟁해역에서 협력방안인데 반해 긴장상태가 오래도록 지속되어 왔던 이스라엘과 요르단의 경우 보존이라는 형태로 긴장완화에 공헌하고 있다. 이것은 NLL에도 시사하는 바 큰데, 긴장이 지속화되어 있는 남북의 입장에서, 그리고 중국의 불법어획남용으로 인한 어자원 고갈상태에 있는 NLL 인근해역에서 보존을 위한 협력방안 또는 보존과 경제활동을 동시에 수행할 수 있는 협력사업이 필요하다는 것을 말하고 있다.⁷⁸⁾

바다목장 사업은 보존과 경제활동을 동시에 수행할 수 있는 사업으로 가능성이 크며, 일차적 협력사업으로 모색할 필요가 있다. 또한 일정 한계수역에서 실시할 수 있는 사업으로 첨예한 분쟁지역이 되고 있는 NLL에서 경계선 확정문제를 넘어 북측과 남측을 동시에 만족시킬 수 있는 사업이라고 생각된다. 협력사업은 공동사업을 넘어서 양측의 사람들이 대면접촉을 많이 가지는 것이 중요하다는 측면에서도 바다목장 사업은 양측에 경제적 이익뿐만 아니라 사회·문화적 교류를 확대하는데 기폭제가 될 것이라 전망된다. 인도적 사업도 중요한 일차 실시사업으로 실시될 필요가 있는데, 대만과 중국의 접대소 설치사업은 같은 민족끼리 실시한 평화적·인도적인 사업으로 주민 간의 접촉을 상시화 함으로써 그 이후 양안 경제교류협력에 주요한 디딤돌 역할을 하였다. 이러한 인도적인 사업은 남한 서해지역 20만 실항민도 간절히 원하는 바로서 남북한 신뢰형성에 공헌할 수 있으리라 판단된다. 다만 서해에서의 접대소 설치 등 인도적 사업은 개성공단 추진에 따라 중첩되지 않는 범위에서 실시될 필요가 있다.

4) 지역추진체계 형성

사업화 방안을 성공시키기 위해서는 연안접경지역의 공동조사 및 사업실시를

78) 북한의 해양개발은 항만, 수산, 에너지 및 자원개발, 환경 및 생태계보전 등 종합적인 해양행정체제의 특성을 보이고 있는 우리나라와 달리, 에너지 및 자원개발, 간척매립을 통한 공간확보, 수산업 등 자원의 일방적 이용을 통한 경제발전이 초점이 맞추어져 있다. (남정호·강대석. 2003.11월. 서해 연안 남북접경지역 남북협력관리방안. 한국해양수산개발원. 서해연안 남북접경지역 해양환경 및 생태계 보호를 위한 정책워크숍 제4주제. p. 15.)

공동 감독할 수 있는 지역추진체계를 형성할 필요가 있다. 중부 베링해 명태자원의 보존 및 관리에 관한 협약의 운영체계는 연례회의와 과학위원회로 구성되어 조사 및 사업실시를 추진하였고, 홍해해양평화공원에서는 Aqaba/Eilat Coordination Committee가 구성되어 산호초 보호 등에 관한 연구조사를 토대로 요르단과 이스라엘의 협력을 조정하였으며, 러시아와 노르웨이의 바렌츠해에서는 러시아-노르웨이 위원회가 초국가적 지역협력체로 구성되어 이 지역의 모든 해양관련 현안을 조정하였다. 이러한 사례에서 보듯이 분쟁해역을 공동협력관리 해역으로 조성하기 위해서는 국가 중앙정부에 더해서 지역민의 이해를 같이할 수 있는 지역협력관리 조직이 필수적이다. 육지의 접경지역에서도 최근 지역협력관리 조직이 중요한 추진체계로서 기능하고 있는 것을 실증적으로 입증하고 있으므로, 초기 단계 국가적 협력이 끝나고 나면, 다음 단계로 지역추진체계를 필히 시도할 필요가 있다.⁷⁹⁾

5) 국제기구의 지원

사업화 방안이 성공하기 위해서는 당사국의 협력뿐만 아니라, 이를지원하기 위한 국제기구의 지원이 절실히 요구된다. 홍해해양평화공원의 경우, USAID/MERC의 지원 아래 평화공원 프로젝트를 효율적으로 마칠 수 있었으며, 동시에 국제사회에도 평화적인 노력을 홍보할 수 있었다. 현재 UNESCO 등 국제기구는 접경지역 보호구역 등에 지원하고 있으며, 이를 세계에 홍보하는 역할도 수행하고 있다. 또한 최근 UNDP 등은 남북한 DMZ에 대해서도 관심을 보이고 있는 것으로 알려져 있다. 기회를 잘 활용하여 국제기구의 지원을 받는다면 예산적 도움을 넘어 국제사회에 서해접경지역이 분쟁의 지역에서 평화의 지역으로 승화될 수 있는데 공헌할 수 있을 것이다.⁸⁰⁾

79) Perkmann, Markus. 1999. Building Governance Institutions Across European Borders, *Regional Studies*. Vol 33. No 7. p. 657-667

Vila, Pablo. 2003. Processes of identification on the U.S.-Mexico border, *The Social Science Journal*. Vol 40. p. 607-625

6) 해양경계 획정을 위한 국제해양법 적용의 어려움

해양경계를 획정함에 있어서 소도서는 육지나 큰 도서와 동일한 효과를 부여 받지 못한다는 것이 국제 판례나 국가관행상 일반적인 경향이다. 1977년 영·불 대륙붕경계 획정사건의 중재재판 결과를 원용한다면, 서해 5도 주변수역에는 일정한 범위의 영해가 설정될 수 있지만, 해양경계 획정요소로서 서해 5도는 무시될 수도 있다. 또한 NLL은 북한의 웅진반도에 매우 근접하여 설정되어 있어서 북한의 해양자원 이용권을 극히 제한하고 있으며(중대한 안보이익 침해금지의 원칙에 위배), NLL은 이 지역에 있어서 북한의 해양 진출입권을 봉쇄하고 있다고(해양출입통로 차단금지의 원칙에 위배) 북한측은 주장하고 있다. 일부 외국의 학자들은 서해 5도 주변수역에 대해 일정범위의 영해를 설정하되, 그 이원에 설정되는 남한의 영해와 EEZ에 북한측 출입권을 봉쇄하지 않는 방안이 강구되어야 한다고 주장하고 있다.⁸¹⁾

종합적으로 국제사법재판소(ICJ)의 최근 판결들은 국제법의 두 가지 기본원칙을 반영하고 있는 바, 첫째 연안국의 영해 진출입권에 관하여 섬보다는 육지에 유리하도록 판결하는 경향이며, 둘째, 각 당사국은 최소한의 진출입권을 갖되, 필요하다면 그러한 진출입권은 공평하게 배분되어야 한다는 것이다. 이러한 관점에서 NLL은 영구적 해양경계선으로서의 상기 원칙에 대한 적합성이 담보된 것으로 볼 수는 없다. 그렇다고 해서 북한 또한 자동적으로 12해리 폭의 영해를 갖는다는 것도 지지될 수 없는 일방적 주장에 불과하다. 즉 12해리 폭의 영해가 상대방 국가의 영해와 중첩되도록 주장하는 경우는 따로 상호합의로써 조정되어야 하므로 북측 주장이 성립될 수가 없다.

결론적으로 국제해양법 원칙 중 일부는 북한측이 NLL을 무력화하기 위해 이용하는 것으로 국제해양법에 따라 서해 5도와의 경계선 획정문제를 해결하기는 어렵다. 또한 현재 북한을 국가로 인정하는 평화협정의 상황도 아닌 정전협정 상

80) 2004.년 9월. 현 프로젝트에 대한 제3차 연구협의회 의견. 국토연구원

81) Jon M. Van Dyke., Mark J. Valencia, Jenny Miller Garmendia. 2003. "The North/South Korea Boundary Dispute in the Yellow(West) Sea", *Marine Policy*. Vol. 27. p. 143-158.

태에서 무리하게 국제해양법의 원칙들을 경계선 획정에 적용하는 것은 어렵다고 생각된다.

이러한 관점에서 국제해양법 원칙은 분쟁국가 간에 해결되기 어려운 과제로 최근에 분쟁수역의 관계국가들은 해역의 통로를 관계국들 간에 개방하거나, 공동개발구역을 설정하는 등 관계국들 간의 상생의 방안을 모색 중이다. 위에 사례에서도 알 수 있듯이 1992년 엘살바도르/온두라스 해양경계 분쟁사건 판결에서 폰세카만을 가로지르는 통로에 대해 엘살바도르, 온두라스, 니카라과가 공동의 이익을 누리도록 통로를 개방한 것 등은 시사하는 바 있다. 따라서 서해 5도 주변 수역에 있어서의 남북한간 해양경계 획정은 향후 평화협정시 국제해양법 원칙을 적용하되, 정전협정 상태인 현재에는 공동개발구역 및 해역통항권 인정 등 평화적인 활용방안에 우선권을 부여할 필요가 있다.

5

서해접경지역 평화벨트 구축방향과 추진전략

이 장은 평화벨트 구축을 위한 서해접경지역에서의 협력 필요성, 평화벨트 구축을 위한 협력사업 추진의 기본방향, 협력사업의 추진 전략으로 구성되어진다. 제4장의 외국 연안접경지역 협력사례와 시사점을 통해 평화적인 협력사업 방안의 원칙이 평화벨트 구축을 위한 서해접경지역에서의 협력 필요성에 언급되어진다. 이들 원칙을 바탕으로 협력사업 추진의 기본방향을 정리하고, 추진전략을 모색하였다.

1. 평화벨트 구축을 위한 협력사업 추진의 필요성

서해 남북접경지역은 남북분단 이후 가장 군사적 충돌이 빈번하게 일어났으며, 이로 인해 귀중한 생명이 수없이 희생되었던 지역이다. 남북한 교류와 협력이 활발하게 이루어지고 있는 현시점에서 서해해상은 남북한 군사적 긴장이 계속되고 있다. 이러한 남북한 군사적 긴장을 완화하고 평화를 창출하기 위해서는 이 지역에서 남북한 교류와 협력이 우선적으로 이루어져야 할 것이다. 서해 남북접경지역에서의 평화정착을 위한 협력사업 추진의 필요성을 요약하면 다음과 같다.

첫째로 군사적 대치지역에 화합과 협력의 여건조성이 필요하다. 남북한은 1992년 (주)대우가 남포에서 사업을 승인받은 이래 139건의 협력사업자 승인과 100건의 협력사업 승인(2004년 9월 현재)을 받는 등 꾸준히 협력사업을 추진해왔다.⁸²⁾ 그러나 대부분의 사업은 군사적 대치지역과 정치적으로 민감한 지역에서 멀리 떨어진 곳에서 주로 이루어졌다. 이러한 가운데에서도 최근 금강산 육로

관광 시작, 개성공단착공, 경의·동해선의 연결 등 남북접경지역에서 주요한 교류협력 사업이 추진됨에 따라 이 지역에서의 화해와 협력의 무드가 서서히 일어나고 있다. 그러나 지금까지의 교류협력은 상호 불신과 긴장의 분위기 속에서 매우 제한되고 간접적인 형태의 협력의 연속이었다고 볼 수 있다. 따라서 현재와 같은 대규모 군대가 대치하고 있는 남북한 접경지역에서 항구적인 평화정착을 위해서는 다양한 협력의 장이 마련되어야 할 것이다. 특히 남북한 접경지역에 평화벨트를 구축하기 위해서는 우선 서해에서 동해에 이르는 남북한 접경지역 전반에 걸쳐 교류협력지구의 조성과 다양한 협력사업을 추진하여 화해와 협력의 여건을 마련하는 것이 필요할 것이다.

둘째로 거점지역의 설치로 교류협력을 효율화 시켜야 할 것이다. 그동안 남북한 교류협력 방식은 제3국을 통한 간접교류와 남북한의 일정 지역에서 상호 교류와 협력을 수행해 왔다. 특히 임가공업과 관광사업 등은 주로 북한지역에서 이루어졌기 때문에 남북한이 협력을 위한 인적 접근과 물류의 수송에 있어서 많은 절차와 시간이 소요되었다. 따라서 협력사업의 수행에 있어서 효율성이 크게 떨어졌고 이를 확대해 나아가는 데도 한계가 있었다. 이러한 북한지역의 지리적이고 제도적인 한계성을 극복하고 교류협력을 발전시켜 나가기 위해서는 접근성이 용이하고 인적·물적 교류협력이 편리한 남북한 접경지역에 교류협력지구를 설치하는 것이 필요하다. 남북한 접경지역에 교류협력지구를 설치하는 것은 접근성의 용이함뿐만 아니라 이 지역을 중심으로 주변지역으로 확대해 나아갈 수 있는 거점지역이 되어 남북한 접경지역 전반에 영향을 미칠 수 있을 것이다. 이러한 교류협력지구의 설치는 그 동안 군사적 충돌이 빈번했던 서해 남북한접경지역이 평화와 화합의 지대로 발전될 수 있도록 거점지역의 역할을 할 것이며, 나아가 평화벨트의 구축에 원동력이 될 수 있을 것이다.

셋째로 다양한 협력사업의 선정으로 협력의 구체화 및 연계화를 추진해 나가야 할 것이다. 남북한 접경지역은 서해의 도서에서 중부의 평야 그리고 동부의 산악으로 이어지는 지리적인 다양성을 가지고 있는 국토의 중심지대이다. 서해

82) 통일부 교류협력국. 2003. 월간 남북교류협력 및 인도적사업 동향. p.87.

도서지역에서의 어업협력과 각종 해양자원의 개발, 서부연안과 중부지역에서의 산업 및 재해의 방지를 위한 협력, 동부의 생태계보전 및 관광의 협력 등 다양한 협력이 가능할 것이다. 이와 같은 남북한 접경지역의 지리적인 특성은 협력사업의 선정에 있어서도 지역적으로 특수한 사업을 다양하게 수행할 수 있게 될 것이다. 특히 서해남북한 접경지역은 어업 및 관광 등 다양한 분야에서 협력할 수 있는 여건과 잠재력이 높아 각 지역별 특성에 따라 사업을 선정하고 이들 사업들을 구체화시킨다면은 서해 남북한 접경지역 전반에서 교류협력이 추진될 것이며, 이를 통해서 이 지역에 평화를 창출할 수 있는 평화벨트가 구축될 수 있을 것이다.

넷째로 사업의 특화로 남북교류협력을 활성화시켜 나가야 할 것이다. 지난 반세기 동안 남북한은 이질적인 이념과 체제를 고수함에 따라 서로 화합과 협력을 이루어 나아가기에는 극복해 나아가야 될 많은 장애요소들을 가지게 되었다. 따라서 서로가 필요로 하는 부분을 찾아 상호협력의 장을 마련해 나가는 것이 교류협력을 추진해 나아가는데 있어서 선결 사항이라 할 수 있다. 이러한 차원에서 볼 때 남북한 접경지역에서의 교류와 협력은 분단전의 각 지역에서 수행했던 사업에서 그 특성을 찾아 상호 협력해 나가는 것이 필요할 것이다. 특별히 북한지역에서 필요로 하는 사업들을 추진하여 이들의 참여를 유도하면 상호협력이 가능할 수 있게 할 것이다. 이러한 사업들을 서해도서와 연안 지역별로 다양하게 수행하고 이를 토대로 하여 교류협력 사업이 활성화되면 서해 남북한 접경지역에 긴장완화와 함께 협력의 여건이 조성될 것이다.

2. 협력사업 추진의 기본방향

남북한 접경지역에서의 평화적인 교류협력을 추진하기 위한 협력지구 및 사업의 선정 작업은 우선적으로 남북한 공동 이익의 증진과 국토자원의 보전, 나아가 항구적인 평화의 정착에 중점을 두고 추진해야 할 것이다. 이러한 접경지역의 특수성을 감안하여 다음과 같은 기본방향을 설정하였다.

첫째, 남북한이 접경지역에서 교류협력 활성화를 위한 협력지구와 공동이익을 증진시킬 수 있는 사업을 우선적으로 추진하여 북한을 사업에 참여할 수 있도록 유도한다. 이 지역에서의 남북한 교류협력사업의 추진은 쌍방의 합의가 필요하며 교류협력지구의 선정에 있어서도 군부대의 이전이 선행되어야 함으로 특별한 공동의 이익을 증진시킬 수 있어야 할 것이다. 서해 남북접경지역은 해상군사분계선인 북방한계선을 사이에 두고 군사적 대치를 하고 있기 때문에 해상에서의 어로활동과 항로의 차단 등으로 인한 쌍방에 엄청난 경제적 손실과 국력의 낭비를 초래하고 있다. 따라서 이 지역에서의 상호협력을 통한 공동어로와 해상교통망의 연결은 남북한 상호 유익한 협력이 될 수 있기 때문에 이 지역에서의 협력을 적극적으로 추진해 나아가야 할 것이다. 둘째, 남북교류협력의 중점을 남북한 항구적인 평화와 화합의 증진에 두고 추진한다. 비무장지대를 중심으로 한 남북한 접경지역은 대규모 군대가 밀집한 군사적 대치지역으로 이 지역에서의 교류협력은 남북이 하나되는 매우 상징적인 일이므로 경제적인 상호이익에 앞서 남북의 항구적인 평화와 화합을 이루어가는 차원에서 추진해야 할 것이다. 특히 서해접경지역에서의 군사적 긴장을 완화하고 충돌을 미연에 방지하기 위한 남북한 고위군사회담 활성화와 군사적 협약체결방안을 모색하고 남북해운합의서 및 부속합의서 이행을 통한 남북해상운송 및 항로개설과 해난사고시의 상호협력, 정보교환 및 기술교류를 추진한다. 셋째, 국토 중심지대의 잠재력을 최대한 발휘하고 한편으로는 자연환경을 보전하는 자연친화적인 국토이용을 구상한다. 미래의 통합국토 차원에서 국토이용의 효율화를 염두에 두고 추진해 나아가야 할 것이며, 한반도의 중심지대로서의 역할을 수행할 수 있도록 사업을 구상하고, 특별히 지금까지 잘 보전된 우수한 자연환경이 훼손되지 않도록 계획해야 할 것이다.

넷째, 비무장지대를 중심으로 한 주변접경지역의 생태계 우수지역에 대한 보전 대책 수립과 관광자원으로서의 활용방안을 마련한다. 비무장지대를 중심으로 한 주변접경지역의 우수한 생태자원의 보전대책을 수립하고, 관광자원으로서의 활용을 위한 생태 관광지역으로 설정하여 생태계의 체계적 관리를 위한 보전계획의 수립과 지원제도를 마련하여야 할 것이다. 서해연안의 수려한 자연환경을 보

전하고 이용하는 자연친화적인 국토이용을 도모하기 위해서 서해주요도서의 관광자원을 발굴·개발하고 이들을 북한 연안지역의 수려한 자연자원과 연계한 자연친화적인 국토이용방안을 마련한다. 다섯째, 접경지역에 산재해 있는 역사적 유적지의 공동발굴 및 보전 작업을 통해 민족공동체 의식을 고취한다. 접경지역은 국토의 중심지대에 위치함에 따라 고대국가 시기부터 이 지역을 차지하기 위한 치열한 전투와 역사적인 발자취가 많이 남아있다. 따라서 이 지역에 산재해 있는 역사 유적지를 조사 발굴하여 보존하는 사업은 민족 동질성의 회복차원에서 매우 중요한 사안이다. 따라서 접경지역의 남북한 유적에 대한 연계 관리와 학술적 고증을 통한 훼손된 유적의 복원작업의 추진이 민족공동체 의식의 고취차원에서 이루어져야 할 것이다. 특히 서해연안 접경지역에 산재해 있는 역사적 유적지의 공동조사 및 보전 작업을 통해 민족공동체 의식을 고취한다. 여섯째, 사업의 추진은 종합적인 계획하에 단계적이고 체계적으로 수행해 나가야 할 것이다. 수행 주체는 우선 정부 및 국제기구 등 공공차원의 협력에서 시작하여 민간이 사업에 참여 할 수 있도록 확대해 나아가는 것이 바람직할 것이다. 사업은 초창기에는 북한이 참여할 수 있는 수혜성 사업을 우선 추진하고 나아가 호혜성 사업으로 발전시키며, 국지적이고 소규모적인 사업에서 시작하여 점차 대규모적인 사업으로 추진해 갈 수 있도록 해야 할 것이다.

3. 협력사업의 추진전략

1) 남북협력의 단계적 확대

접경지역에서의 남북한 협력사업은 단계적으로 그 내용과 그 형식을 발전시켜 나아가야 할 것이다. 첫째, 외부여건 측면에서 단계적 접근이 필요하다. 접경지역에서의 남북교류협력은 전체적인 남북관계의 발전과 직결되어 있기 때문이다. 이미 남북한 접경지역에서 진행되고 있는 경의선 및 동해선 철도·도로연결사업

의 추진과정에서 볼 수 있듯이 접경지역에서의 남북협력사업은 기본적으로 남북 관계의 발전 속도와 연동될 수밖에 없다. 따라서 남북관계의 전체적인 발전단계에 맞추어 접경지역에서의 협력이 추진될 필요가 있다.

둘째, 협력의 주체인 북한의 내부적 역량 측면에서 단계적 접근이 필요하다. 협력의 주체 가운데 하나인 북한의 수용 가능성과 내부적 역량 등을 종합적으로 고려해서 단계적으로 협력을 추진해 가는 방안이 필요할 것이다. 그리고 협력의 실현 가능성을 제고시키기 위해서 협력 초기에는 소규모 협력사업을 우선 추진하고 단계적으로 대규모 협력사업을 추진해 가는 것이 필요할 것이다. 중기에는 협력방식이 단순하고 국지적인 소규모 협력사업을 시범적으로 추진한 후 단계적으로 접경지역 전반에 걸친 대규모 협력사업을 추진하는 것이 이러한 측면에서 합리적인 접근방법이 될 수 있을 것이다.

협력주체의 단계적 확대 측면에서 중단기에는 정부, 국제기구 등 공공 차원의 협력으로부터 시작하여 민간차원의 협력사업으로 확대해 가는 것이 필요할 것이다. 현 단계에서 민간의 수익성 있는 협력사업 추진을 기대하기 어렵기 때문에 정부당국 차원의 협력을 우선적으로 추진할 필요가 있는 것이다.

2) 협력사업의 연계

남북한 접경지역에서의 협력사업은 개별적인 사업추진보다는 상호연관성을 활용한 사업의 연계추진이 전략적으로 고려될 필요가 있을 것이다. 접경지역에서의 협력의 효율성을 제고시키기 위해서는 이미 남북한간에 추진되고 있거나, 남북경제협력추진위원회의 의제로서 논의되고 있는 남북한 교통망 연결사업, 개성공단과 금강산관광, 임진강 수해방지관련 사업, 어업 및 해운협력 등과 연관이 있는 협력사업을 우선적으로 추진해 가는 접근방법이 필요할 것이다. 공간적으로는 비무장지대를 중심으로 시작하여 차츰 서해와 동해 연안의 접경지역으로 확대해 나아가 평화의 지대 전체로 확대해 나가고, 비무장지대의 서부에서 동부로 그리고 임진강과 북한강유역은 상류에서 중류와 하류로 관련 사업을 연계 추

진해 나가는 것이 효율적이라고 판단된다. 특히 한강하류 비무장지대를 중심으로 시작하여 서해접경지역 주요도서와 북한의 연안지역으로 연결되고 있기 때문에 생활권을 중심으로 사업을 연계하여 교류협력을 활성화시켜 나아가는 것이 바람직 할 것이다.

3) 효율적인 추진체 구성 및 공동관리구역 설정

접경지역에서의 남북협력을 보다 효율적으로 추진하기 위해서는 이를 담당할 남북한 당국간에 별도 기구를 구성하는 것이 필요하다. 현재 남북경제협력추진 위원회에 의해 실무협약이 진행중인 사업들과 연계해서 접경지역의 종합적인 관리를 담당할 별도의 협력기구(가칭 ‘접경지역 남북공동협력단’)를 구성하는 것은 사업의 효율성 측면뿐만 아니라 안정적 추진 측면에서도 중요한 기여를 할 수 있을 것이다. 특히 서해연안에서의 효율적인 교류협력 추진을 위해서 이를 담당할 남북한 당국간 별도기구를 구성(가칭 ‘연안해역 남북공동관리협력단’)하여 협력사업의 원활한 추진을 위한 공동관리해역을 설정해야 할 것이다.

외국의 사례에서 볼 수 있듯이 이러한 협력기구의 구성은 필수적이라 할 수 있다. 과거 동·서독은 국경하천 협력과 관련하여 제도적으로 상실된 국경위원회를 활용하여 효율적인 협력을 추진할 수 있었다. 임진강과 북한강, 금강산 관광과 개성공단, 기타 교통망 연계와 관련된 남북협력을 위해서도 이러한 상설적인 대화의 자리가 필요하기 때문에 독일식의 국경위원회 성격도 포함하는 협력기구 구성을 고려할 필요가 있을 것이다.

그리고 이러한 남북협력기구에는 유엔군사정전위원회와 국제기구들의 간접적 참여도 필요할 것이다. 접경지역이 유엔군사령부의 관할하에 있는 비무장지대(DMZ)를 포함하고 있기 때문에 실질적인 교류협력을 위해서는 경의선 연결사업과 마찬가지로 유엔군사정전위원회의 협조가 필요한 상태이다. 또한 비무장지대는 국제연합환경계획(UNEP), 국제연합개발계획(UNDP) 등 국제기구들이 환경보호 측면에서 높은 관심을 갖고 있기 때문에 이러한 국제기구의 부분적인 협력과

참여도 필요할 것이다.

또한 남북협력의 효율적 추진을 위해 접경지역에서 다양한 협력사업 추진을 위한 공간적 범위를 한정하기 위한 공동관리구역을 설정하는 방안이 필요할 것이다. 이러한 공동관리구역 설정은 개별 협력사업 추진의 안정성을 제도적으로 담보해 줄 수 있을 뿐만 아니라 협력사업에 대한 연계 추진의 실효성을 제고시키는 데에도 도움이 될 것이다. 접경지역에서의 남북협력을 위해 구성될 협력기구는 이 공동관리구역을 활동범위로 갖는 것이 합리적일 것이다. 초기에 이러한 공동관리구역을 설정하는 것이 어려울 경우에는 일단 시범사업으로 합의된 사업의 대상지역을 잠정적인 공동관리지역으로 설정하는 방안도 고려할 수 있을 것이다. 그리고 이러한 남북협력기구의 구성과 공동관리지역의 설정을 위해서는 남북한 양측의 관련제도 보완도 필요할 것이다.

4) 국제기구 및 국내외 NGO의 적극적 활용

남북관계의 유동성과 접경지역이 비무장지대를 포함하고 있는 입지적 특수성을 감안할 때 접경지역에서의 남북한 협력을 위해서는 국제기구나 국내외 NGO의 역할이 중요하며, 남북한 정부도 이들을 전략적으로 활용하는 것이 필요할 것이다. 국제기구들은 동원 가능한 재원은 크지 않으나 북한으로서는 협력에 있어서 정치적 부담이 적기 때문에 협력 초기에 중요한 역할을 할 수 있을 것이다. 이러한 국제기구와 NGO의 유용성은 국제적인 하천협력사례에서도 검증된 바가 있다. 유럽의 다뉴브강 유역국들은 1990년대 이후 국제기구와 NGO를 적절히 활용함으로써 다뉴브강 보호협정을 체결할 수 있었던 사례가 있다. 그리고 이 사례는 국제기구나 NGO의 자체 자금도 재원으로 활용할 수 있었다는 점에서 우리에게 시사하는 바가 크다. 그리고 협력을 위한 관련 자료·정보의 축적 측면에서 이러한 NGO들이 중요한 역할을 하였다는 점도 우리는 주목할 필요가 있다.

현재 국제연합개발계획(UNDP)은 북한내에서 농업개선환경프로그램(AREP)을 진행 중에 있는데, 이러한 기존 협력사업을 접경지역이라는 특정지역을 대상으

로 한 협력사업으로 연계 발전시켜 가는 것도 좋은 대안이 될 수 있을 것이다.⁸³⁾

장기적으로 접경지역 전역에서 대규모 협력사업을 추진하기 위해서는 국제기구외에 국제금융기구의 참여도 필요할 것이다. 북한이 미국 등 주요 서방국들과 관계를 개선할 경우 농업과 수자원의 관리측면에서 아시아개발은행(ADB)이나 세계은행(IBRD)의 지원이 가능할 수 있을 것이다.

83) 유엔개발계획(UNDP)은 농업복구와 환경보호프로그램(AREP)을 통해 북한의 농업정비를 위한 투입물 재확보 프로그램 또는 농업기반 복구 프로그램과 산림과 환경보호 프로그램, 지원과 능력 배양 프로그램 등을 추진 중으로 1998년에서 2000년 초까지 2년간 계획에 1억 2,800만 달러를 투입한바 있다.

6

평화벨트 구축을 위한 협력사업의 선정 및 추진방안

제5장의 기본방향 및 추진전략을 바탕으로 구체적인 협력사업을 선정할 수 있도록 하였으며, 세부 평가기준인 시급성, 경제성, 북한의 참여 가능성, 파급효과 등에 비추어 대상협력사업을 선정하였다. 협력지구의 선정은 주민 설문조사 및 현지조사를 통한 비교평가에 따라 백령도와 대연평도, 교동도 등이 대상지역으로서 우수한 여건을 갖추고 있었으며, 북한의 경우 이 지역 생활권의 중심지인 해주항이 교류협력지역으로 선정되었다. 평화벨트 구축을 위한 협력사업 추진방안에서는 단계별 협력사업 방안 및 교류협력지구별 세부 사업추진 방안을 기술하였다. 마지막으로 제도적 지원방안에서는 현행제도의 한계를 분석하고 관련제도의 정비 및 제정방안을 제시하였다.

1. 협력사업 및 지구의 선정

1) 협력사업의 선정

(1) 협력사업 도출단계

① 특성 및 현안 도출(1단계)

서해남북한 접경지역의 교류협력 여건을 자연 및 인문환경, 그리고 대외협력 등의 분석을 통하여 지역의 잠재력과 문제점을 도출한다. 분석의 방법으로는 SWOT 분석을 통하여 지역이 가지고 있는 제반 특성을 분석하였다. 이 분석에서는 첫째로 이 지역이 가지고 있는 강점(strength)을 분석하여 잠재력을 도출하고, 둘째로 약점(weakness)을 분석하여 추진상 문제점과 장애요인을 도출하며, 셋째

로 이 지역에서의 남북한 교류협력을 추진해나가는데 도움이 될 수 있는 국내외적인 기회요인(opportunity)들을 분석하고, 넷째로 남북한 접경지역에서의 교류협력 추진에 경쟁과 장애요인으로 작용할 수 있는 위협요인(threat)을 분석하여 주요 현안을 도출하였다.

② 주요과제 도출(2단계)

이 단계에서는 서해남북한 접경지역에서 교류협력을 추진해 나가는데 있어서 해결해야 될 주요 과제들을 도출하였다. 특히 1단계에서 도출된 특성 및 현안을 중심으로 하여, 첫째는 교류협력추진에 있어서 장애와 경쟁적인 요인이 되는 위협요인들에 대한 극복, 둘째는 이 지역이 지니고 있는 주요 약점의 제거와 보완, 셋째는 서해의 남북한 접경지역이 지니고 있는 강점의 적극적인 활용과 발전, 넷째는 국내외적으로 교류협력에 도움될 수 있도록 형성된 기회요인의 활용 등을 주요 내용별 과제로 도출하였다. 서해남북한 접경지역에서 교류협력을 추진해 나가기 위해서 우선적으로 해결해 나가야 할 과제로는 북방한계선에 대한 북한의 인정과 군사적 긴장의 완화이다. 특히 분쟁의 요인이 되고 있는 꽃게 등 이 지역에서의 남북한 어업의 문제와 남북한 해운협력의 성실한 이행, 중국어선의 불법 침입에 대한 공동협력, 주요 생태자원의 조사 및 공동보전 협력, 수산업·관광산업 추진, 훼손되어가는 문화재 발굴 및 복원 등이다.

③ 기본 방향 설정(3단계)

이 단계에서는 남북한 교류협력을 합리적이고 무리없이 추진해 나가는데 필요한 원칙을 수립하였다. 우선은 남북한 교류협력의 기본은 군사적 긴장완화를 통한 남북한 항구적인 평화와 화합의 증진에 두고 추진하고, 둘째는 서해연안 접경지역에서 교류협력 활성화를 위한 협력지구 및 공동이익을 증진시킬 수 있는 사업을 우선적으로 추진하여 북한의 참여를 유도하는 것이다. 셋째는 남북한 서해연안의 수려한 자연환경을 보전하고 이용하는 자연친화적인 국토이용을 도모하며, 우리측의 주요 도서와 북한의 연안지역에 대한 보전 대책을 수립하고 생태계

우수지역과의 연계를 통한 생태관광 활성화방안을 마련하는 것이다. 넷째는 서해연안 접경지역에 산재해 있는 역사적 유적지의 공동조사 및 보전 작업을 통한 민족공동체 의식을 고취하는 것이다. 나아가 협력사업은 종합적인 계획하에 단계적이고 체계적으로 추진하는 방안 등을 기본방향으로 설정하였다.

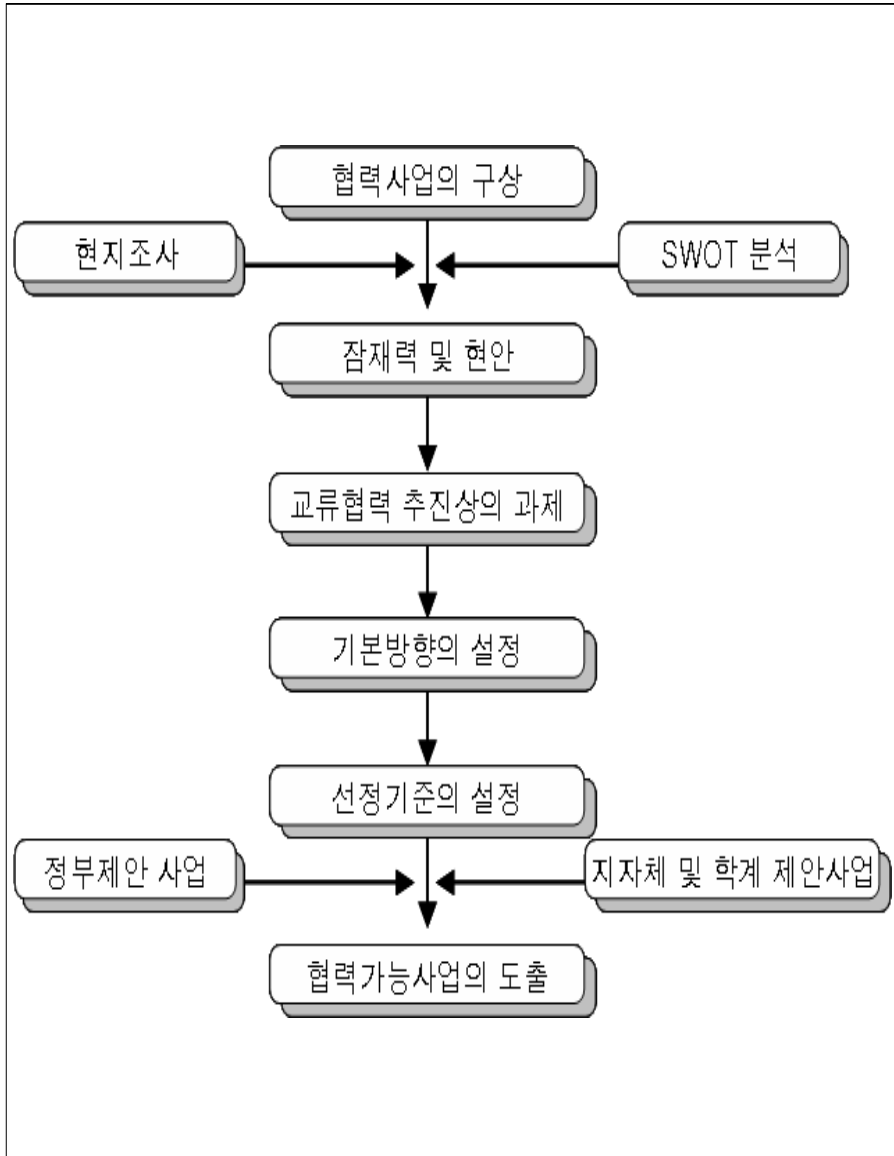
④ 선정기준의 설정

서해 남북한 접경지역에서의 협력사업 선정기준의 설정은 사업의 특성과 협력가능성, 그리고 현재의 남북관계에 있어서의 주요사안을 고려하여 설정하였다. 어업 및 해운협력에서는 군사적 긴장완화와 사안의 시급성 및 경제성에 비중을 두고 추진하며, 관광 및 생활환경에서는 협력을 통한 상호 경제적 이익 및 평화 정착 등에 비중을 두었다. 생태계 보전 및 관리에서는 해상환경보전 및 생태자원의 관광자원화 추진 등 경제성과 환경보전에 비중을 두었으며, 해상사고 및 환경오염 공동 대처에서는 사안의 시급성과 환경보전에 비중을 두고 기준을 설정하였다. 문화·역사 자원의 발굴 및 복원의 경우는 남북한 역사적 동질성 및 복구의 시급성과 협력가능성에 비중을 두어 사업을 선정토록 하였다.

⑤ 협력가능사업의 도출(4단계)

이 단계에서는 서해남북접경지역에서 남북이 상호 협력해 나아갈 수 있는 가능성과 정부, 전문가, 주민의 의견 등을 수렴하여 사업들을 도출하였다. 우선 이 지역의 남북한 평화와 화합의 중요성과 국토자원에서의 위치 등을 전제로 하고 현재의 자연환경과 인문환경을 통해서 잠재력과 현안을 분석하여 협력 가능한 모든 사업들을 도출해 내었다. 그리고 남북한이 이 지역에서 협력해 나아가는데 있어서 해결해야 할 주요과제 중에서 시급하고 중요한 과제들을 도출하였다. 여기에 남북한 교류협력과 평화의 정착이라는 대전제 하에서 이 지역의 효율적인 활용을 위한 기본방향을 설정하고, 나아가 세부적인 기준을 세워 협력가능사업을 도출하였다.

<그림 6-1> 협력가능 사업의 도출단계



〈표 6-1〉 협력가능사업의 도출 과정

잠재력 및 현안	남북협력상 과제	기본방향	선정기준의 설정	협력가능 사업
어업 및 해운협력	공동관리구역의 설정, 선박의 상대측 영해 통과와 항로 개설, 수산자원개발 공동협력	평화정착 및 상호공동이익 증진을 위한 수역의 공동관리, 해운협력	군사적 긴장 완화와 사안의 시급성 및 경제성에 비중을 두고 추진	공동어로 관리구역의 설정 및 해운협력을 통한 상호 항로 개설, 수산양식관련 기술 교류
생태계 보전 및 관리	서해남북접경지역에서의 주요생태자원의 조사 및 공동보전 협력	주요 생태자원에 대한 공동조사, 우수생태계 자원화 추진	해상환경보전 및 생태자원의 관광 자원화 추진 등 경제성과 환경보전에 비중	서해남북접경지역 도서 및 연안 지역의 희귀 생태자원의 보호 및 관광자원화
해상사고 및 환경오염 공동 대처	서해남북접경해역에서의 해상사고 및 해양오염방지를 위한 협력	해상에서의 조난선박 및 해양오염의 공동대처	사안의 시급성과 환경보전에 비중	해상조난선박구조 및 해양오염 공동방제 협력
문화·역사자원의 발굴 및 복원	방치되고 훼손된 주요 문화재의 발굴 및 복구	역사·문화자원의 공동관리	복구의 시급성과 협력가능성에 비중	역사적 유적 및 유물 발굴, 역사유적지의 연계 관광화
관광 및 생활권 협력	관광자원의 연계, 관광자원화 및 생활권의 연계	서해 주요도서와 북한의 연안 지역의 관광자원 연계 및 의료서비스 지원 협력	협력을 통한 상호 경제적 이익 및 평화정착 등에 비중	해상 크루즈 관광의 추진, 의료서비스 상호이용

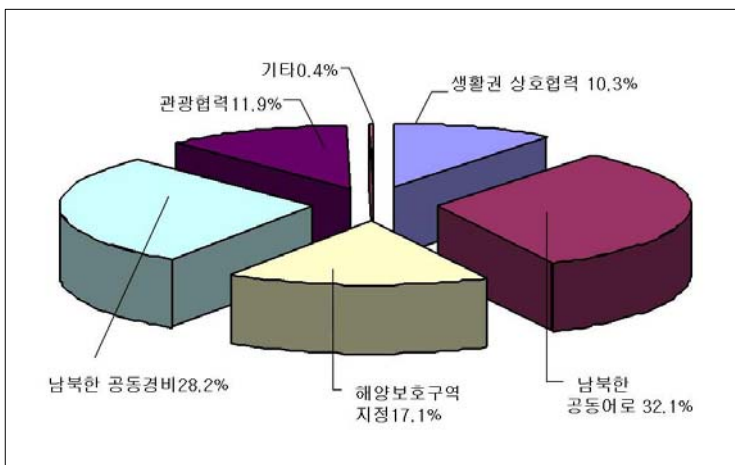
서해 남북접경지역에서의 교류협력 가능성에 대한 주민들의 의견은 대체로 긍정적으로 나타나고 있다. 응답자의 39.2%가 높게 평가하고 보통이 34%, 부정이 26.3%로 나타나고 있어 이 지역에서의 빈번한 군사적 충돌과 쌍방의 인명피해가 컸음에도 불구하고 남북한 화해와 협력에 대한 소망을 보여주었다.

응답자의 세대별 분포를 보면 30대가 44%, 40대가 44%, 50대가 37%, 60대 이상이 15%로 나타나 전쟁을 치른 세대의 북한에 대한 부정적인 의식을 감지할 수 있었으나, 대체적으로 교류협력에 대한 가능성을 확신하는 응답을 확인할 수 있었다.

직업별로 보면 공무원의 경우 64%, 상업 35%, 어업 30%, 농업 20%로 1차산업에 종사하는 연령이 높은 층은 부정적인 면을 보이고 있으나 지역사회를 이끌어 나가는 층은 매우 긍정적이다.

한편 현실성 있는 협력사업에 대한 설문조사에 대한 응답에서는 남북한 공동어로 32%, 공동경비 28%, 해양보호구역 지정 17%, 관광협력 12%, 생활권 협력이 10%로 나타나고 있어 서해 남북접경지역에서의 공동어로 문제에 높은 관심을 보였다.

<그림 6-2> 현실성 있는 남북한 협력사업



연령별로 보면 20~30대 청년의 경우 남북한 협력가능사업으로 공동경비와 공동어로 등을 우선적으로 선정하고 있다. 특히 중국어선의 불법어로가 성행하고 있는 북방한계선(NLL) 인접지역에 거주하고 있는 젊은 세대들의 의식은 남북이 협력하여 대응하고 공동으로 생산적인 협력에 높은 관심을 보이고 있다. 40~50대의 경우는 공동어로에 우선순위를 줌으로써 생업의 현장에서 그동안 느껴왔던 감정을 드러내고 있으며 나아가 공동으로 중국의 불법어로 단속을 협력하는데 관심을 보이고 있다. 한편 남북한 분단전 세대들인 60대 이상은 생활권협력에 높은 관심을 보임으로써 지난날 자유스럽게 주변지역을 왕래하며 생활했던 시절에 대한 향수가 남아있어 시장에 대한 회복이 이루어지기를 바라고 있다. 서해남북 접경지역에서의 교류협력에 대한 의식은 세대간 차이를 확연히 보이고 있다.

직업별로 보면 공무원의 경우 공동어로(42%) 및 공동경비(30%)에 높은 관심을 보였고, 어업종사자는 공동어로(32%) 및 공동경비(27%), 농업은 해양보호구역(31%) 및 공동경비, 상업은 공동어로(38%) 및 공동경비(23%)로 대체로 공동어리와 공동경비, 그리고 해양보호구역에 관심을 나타내고 있어 남북한의 평화로운 어로활동을 희망하고 있었다.

(2) 대상협력사업의 세부 평가 기준

대상사업의 세부평가를 위한 기준은 정량적인 기준을 수립하는 데는 한계가 있어 정성적인 기준을 활용하였으며, 주로 남북한이 협력을 이루어내는데 필요한 사안들을 중심으로 하였다.

첫째는 시급성으로 교류협력을 통해서 남북한이 시급하게 대처해 나아가야 할 현안에 대한 정도를 평가한다. 둘째는 경제성으로 남북한이 협력을 함으로써 상호 경제적 이익이 발생할 수 있는 정도를 평가한다. 셋째는 환경보전성으로 이 지역에 서식하고 있는 주요 생태자원 및 문화·역사적 자원의 보전에 협력사업이 미치는 정도를 평가한다. 넷째는 협력가능성으로 남북한이 협력사업 추진에 있어서 참여 가능성의 정도를 평가하는 것이다.

〈표 6-2〉 대상사업의 세부평가 기준

구 분	높 음	보 통	낮 음
시급성	<ul style="list-style-type: none"> - 평화정착과 교류협력의 상징성이 높고 남북한 쌍방이 시급히 필요로 함 - 인명과 재산, 그리고 환경의 피해와 훼손이 반복적이고 지역적으로 광범위함 	<ul style="list-style-type: none"> - 평화정착과 교류협력에 대한 효과에 대해 일방이 시급히 필요로 함 - 재산과 생태계의 피해와 훼손이 반복적으로 일어나나 국지적임 	<ul style="list-style-type: none"> - 평화정착과 교류협력증진에 크게 영향을 미치지 못함 - 생태계의 훼손이 일부지역에서 일시적으로 일어남
경제성	<ul style="list-style-type: none"> - 대상사업의 협력으로 인해서 남북한 상호 경제적인 이익이 지속적으로 발생함 	<ul style="list-style-type: none"> - 남한 혹은 북한 일방에 경제적 이익이 발생함 	<ul style="list-style-type: none"> - 경제적 이익이 발생하나 미세하거나 발생치 않음
환경보전	<ul style="list-style-type: none"> - 주요 생태계의 보전과 문화재의 복구 및 보존에 직접적인 영향을 끼침 	<ul style="list-style-type: none"> - 주요 생태계의 보전과 문화재의 복구 및 보존에 간접적인 영향 끼침 	<ul style="list-style-type: none"> - 크게 영향을 끼치지 못함
협력가능	<ul style="list-style-type: none"> - 남북한이 상호협력에 적극적으로 참여할 수 있는 사업 	<ul style="list-style-type: none"> - 남한은 협력을 원하나 북한은 미온적일 수 있는 사업 	<ul style="list-style-type: none"> - 남한은 협력을 원하나 북한은 기피하는 사업

(3) 대상사업의 세부평가

단계별 협력사업에서 도출된 주요가능사업을 중심으로 하여 선정기준을 적용하되 각각의 기준을 3단계로 세분하여 관련기준에 가장 합당한 경우 높음, 일반적인 경우 보통, 아주 미치지 못한 경우는 낮음으로 구분하여 사업별로 평가하였다. 남북협력사업으로 양호하게 평가된 사업으로는 공동어로 및 관리, 선박항행 협력, 의료지원, 생활필수품 교류, 해상교통망 복원, 해난사고, 해양오염, 해양 생태보전, 관광산업, 자원개발, 역사·문화자원의 공동조사 등이다.

〈표 6-3〉 대상사업의 세부평가

구 분	시급성	경제성	환경보전	협력가능	파급효과	종합
○ 어업 및 해운 협력 - 공동어로 및 관리 - 선박항행 협력	● ●	● ●	◐ ◐	● ●	● ●	● ●
○ 생태계보전 및 관리 - 해양 생태보전 - 도서 생태보전 - 연안 생태보전	● ◐ ◐	● ◐ ◐	● ● ●	● ◐ ●	● ● ◐	● ◐ ◐
○ 해상사고 및 환경오염 공동대처 - 해난사고 - 해양오염	● ●	● ●	● ●	● ●	● ●	● ●
○ 문화·역사자원의 발굴 및 복원 - 공동조사 - 발굴 및 복원	● ◐	◐ ◐	● ◐	● ●	● ●	● ◐
○ 관광 및 자원개발 - 관광개발 - 자원개발	◐ ◐	● ●	● ◐	● ●	● ●	● ●
○ 생활권 협력 - 의료지원 - 물자 교류 - 교통망 복원	● ● ●	● ● ●	◐ ◐ ◐	● ● ●	● ● ●	● ● ●

주 : 높음(●), 보통(◐), 낮음(○)

(4) 분야별 주요협력 사업의 선정

대상사업의 세부평가과정을 거쳐 선정된 분야별 주요 협력가능사업은 다음과 같다.

〈표 6-4〉 분야별 주요협력사업의 선정

구 분	추진 가능 사업
① 어업 및 해운협력	<ul style="list-style-type: none"> - 남북어업협력구역 및 공동어항의 설치 - 수산업관련 기술 및 장비교류 - 남북 민간 화물선의 대외자유무역로 설치
② 생태계보전 및 재해방지	<ul style="list-style-type: none"> - 해양 생태공원의 조성 및 생태계공동연구소 설치 - 한강하류 및 서해연안 접경생물권보전지역 설정 - 해상재난 및 환경오염의 공동 대처
③ 문화·역사 자원의 발굴 및 복원	<ul style="list-style-type: none"> - 서해 남북 접경지역내 역사유적지 조사 및 공동보전 - 남북한 해양문화·역사 연구소 설치
④ 관광 및 자원개발	<ul style="list-style-type: none"> - 도서 및 연안 관광코스 개발 - 해저자원공동 탐사 및 전력개발
⑤ 생활권 협력	<ul style="list-style-type: none"> - 긴급의료서비스 협력 및 물자교류를 위한 시장공동활용 - 해상교통망 복원 : 백령도-몽금포, 연평도-해주, - 연육교 건설 : 강화군 교동도-연백, 철산-개풍군 해창

주 : 주요협력사업의 선정은 대상사업의 세부평가를 통해 종합점수가 양호한 사업을 대상으로 하여 정부제안과 지자체, 그리고 학계의 제안을 참조하여 선정했음

2) 협력지구의 선정

(1) 기준의 설정

교류협력지구의 선정은 해상으로 남북이 대치하고 있는 한강하구에서 백령도에 이르는 서해해상의 접경지역을 대상으로 하였으며 남북이 상호 접근하기에 편리하고 기반시설과 중심성 등을 중점으로 하여 기준을 설정하였다. 협력지구 선정에 있어서 중요한 내용은 다음과 같다. 첫째로 지형이 평탄하고 구릉지가 발달하여 도시를 형성할 수 있는 도서, 둘째, 서해 해상 북방한계선을 중심으로한 남북한 접경지역에 위치하여 교류협력에 용이 한 도서, 셋째, 항만이 양호하여 공동어항으로서의 역할 수행 가능한 도서, 주변지역의 성장에 촉매제 역할을 할 수 있는 생활권의 중심도서, 해상교통의 중심축 형성이 가능하여 대외 연계가 용이한 도서, 주요협력사업의 추진이 가능한 지역 등이다.

(2) 지역별 평가

〈표 6-5〉 대상지역의 세부평가 기준

구 분	높 음	보 통	낮 음
지구형성 토지여건	대단위 평야 및 구릉지	구릉지 및 야산	산악지대
남북연계	남북한 주요 항로축 및 북방 한계선 인접 도서	북한의 연안항만간연계 가 능 및 접경지역도서	기타
기반시설	중·대형선박 입항 가능한 항만 입지 및 개발가능 도서	중·소형선박 입항 가능한 항만 입지	소규모 어항 입지
지역생활 중심성	주변 도서의 행정 및 생활권 의 중심 도서	생활권의 중심도서와의 인 접거리 입지 도서	생활권의 중 심도서 에서 원거리
대외 중추여건	국제적 항로 연계 및 어업전 진기지 개발 가능 도서	남북한 주요항로 연계 및 어 항개발 가능 도서	기타

〈표 6-6〉 대상지역의 비교평가

접경지역 주요도시	지구형성 토지여건	남북연계	기반시설	지역생활 중심성	대외중추	종합
백령도	●	●	●	●	●	●
대청도	◐	●	●	◐	◐	◐
소청도	○	●	◐	○	○	○
대연평도	●	●	●	●	●	●
소연평도	○	●	◐	○	○	○
우도	○	●	○	○	○	○
말도	○	●	○	○	○	○
교동도	●	●	●	●	○	●

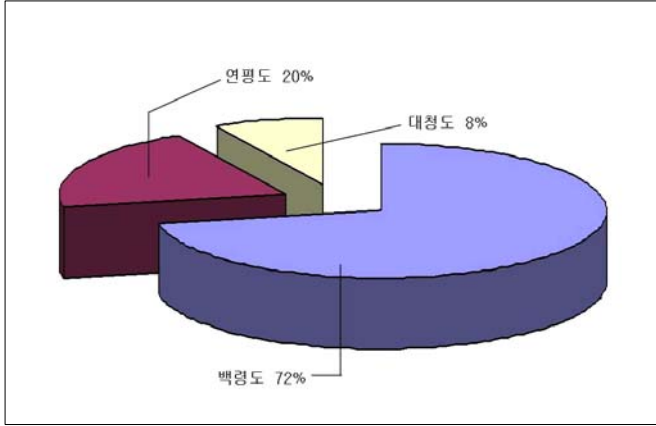
주 : 높음(●), 보통(◐), 낮음(○)

남북교류협력지구를 선정하기 위해서는 서해 남북접경지역 주요 도시를 중심으로 지역별 세부평가기준 <표6-5>를 적용하여 비교평가 하였다. 먼저 지구형성을 위한 토지의 여건 평가에서는 백령도와 대연평도 그리고 교동도가 높게 나타나고 남북한 연계에서는 대부분의 도시가 북방한계선 인근에 있어 높게 나타나고 있다. 즉 대형선박이 입항 가능한 항만개발 가능성을 보는 기반시설에서는 백령도, 대청도, 대연평도, 교동도가 높게 나타나고 생활권의 중심지 역할을 수행할 수 있는 중심성에서는 백령도, 대연평도, 교동도, 대외 중추에서는 백령도와 대연평도가 각각 높게 나타나고 있다. 이를 종합하여 선정된 지역은 백령도, 대연평도, 교동도 등으로 교류협력 지역으로서의 잠재력이 높은 지역으로 평가 되었다.

용진군 공무원과 서해주요5개 도시 주민을 대상으로 실시한 설문조사에서도 교류협력 장소로 적합한 지역은 백령도(72%), 연평도(20%), 대청도(8%) 등으로

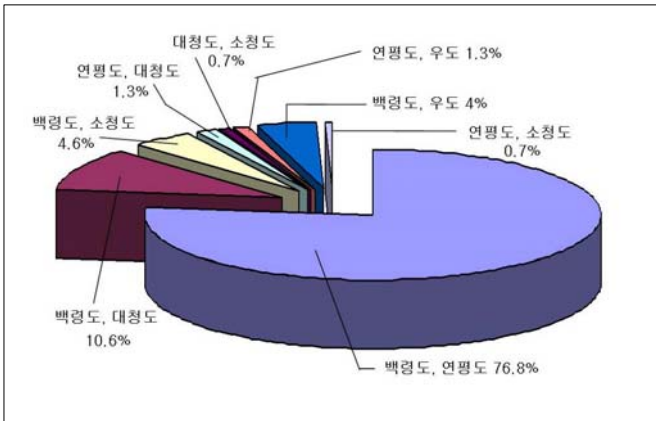
나타나고 있어 서해도서 중 가장 큰 백령도가 1순위로 꼽히고 있다.

<그림 6-3> 남북한 교류협력사업 적합 지역(단일 응답)



복수응답에 대한 경우도 백령도·연평도 (77%), 백령도·대청도 (11%), 백령도·소청도(5%) 등으로 백령도와 연평도가 적합지로 꼽히고 있다. 백령도는 서해5개 도서 중 가장 큰 도서로 생활권의 중심이 되어 있고 북한의 웅진군과 근거리에 있으며 분단전에는 동일한 생활권이였다. 연평도는 북한의 해주항 입구에 입지한 교통과 교류협력의 요충지로서 수도권과 해주를 이어주는 해상거점지역이라 볼 수 있다.

<그림 6-4> 남북한 교류협력사업 적합 지역(복수 응답)



〈그림 6-5〉 선정된 협력지구



한편, 본 연구에서는 서해 남북접경지역과 인접한 북한의 연안지역에서 남북 교류협력지구를 선정하기 위해 항만시설을 갖춘 지역들을 조사·분석 하였다. 분석대상지역으로는 서해 접경지역 주요도시와 연계해 있는 항구를 중심으로 하였는데 특히 분단전에 동일 생활권으로 왕래가 활발하였던 지역으로는 백령도 인접의 몽금포, 덕동포, 구미포, 읍저, 대연평도와 근접한 해주항을 중심으로 분석 하였다. 이중 항만의 규모와 하역능력을 보면 연간 천톤이상의 하역능력을 가진 항구는 해주항과 몽금규사부두, 그리고 소강항 뿐이다⁸⁴⁾

이중 해주항은 무역항과 생활권의 중심지역으로서의 역할을 수행하고 있으나 몽금규사부두와 소강항은 모래와 일반화물을 반출하는 소형 특수항이 없다. 주요기관시설을 보면 해주항은 중·대형 선박이 입항을 할 수 있는 항만기능을 갖추고 있으며 동시에 철도와 도로가 주변지역과 연결되어 기반시설이 양호한 편이나 몽금규사부두와 소강항은 기반시설이 매우 빈약하다. 이러한 항만시설의

84) 조선지리전서(황해남도). p391. 북한지역정보총람(국가안전기획부). p102

여건 때문에 해주항을 제외한 기타 항구는 남북한 연계와 대외 중추지역으로서의 역할을 수행하는데 부적합하다고 볼 수 있다. 기타 산업의 발달과 지구형성을 위한 토지형성 여건에 있어서도 해주는 좋은 여건을 갖추고 있어 북한 연안지역에서 교류협력지구로서 그 역할을 수행할 수 있는 잠재력이 가장 높은 지역으로 평가되고 있다.

2. 평화벨트 구축을 위한 협력사업 추진 방안

1) 추진단계의 설정

추진단계의 설정은 북한의 대외개방 정도에 따라 평화벨트 준비기, 평화벨트 형성기, 평화벨트 완성기로 구분하였다. 평화벨트 준비기는 북한이 개방을 위한 준비의 단계로 남북한 교류협력이 매우 제한적이며, 개방지역도 체제상에 부담이 적은 변방지역을 지정하고, 제도적인 장치도 미진하여 다소 불확실한 현재와 같은 상태이다. 이 단계에는 남북간의 긴장관계가 계속되고 민간주도 정부지원 형태의 교류협력이 이루어지게 될 것이며, 특히 정치적으로 혹은 군사적으로 부담이 없는 북·중 국경지역과 일부 연안지역을 개방하여 외자유치 및 대외기업의 투자를 유도하나 경제개혁은 체제의 안정상 주저할 것이다.

평화벨트 형성기는 북한이 개방을 위한 제도적 장치를 마련하고 개방지역을 전지역으로 확대하며 경제적인 성장을 위한 시장경제 제도가 부분적으로 도입되면서 남북한의 교류협력이 활발하게 진행될 것이다. 이 단계에는 부분적으로 경제개혁이 시도되고 개방지역을 중심으로 시장경제의 원리가 적용되어 외국의 투자가 증가되고 남북간에 산업의 이전이 활발하게 이루어질 것이다.

평화벨트 완성기는 북한이 대내적으로는 정치·경제적으로 안정되고 대외적으로는 경제적 교류와 협력이 자유롭게 이루어지는 단계이다. 이 단계에는 기존 개방지역의 확대와 함께 경제개혁이 전반적으로 이루어지고 대외경쟁력이 제고될 것이다. 이와 함께 남북한 산업의 재배치와 산업구조의 조정을 통하여 산업의

혁신을 이루고 대륙연계 신국토축을 형성하여 열린 국토로서의 동북아 경제권내 거점기능이 강화될 것이다.

<표 6-7> 추진단계의 설정

단 계	남북관계 및 북한의 대외 개방여건
평화벨트 준비기 (1단계)	<ul style="list-style-type: none"> - 경제개혁 추진, 제한적 개방정책으로 체제유지와 군사시설 보안 - 정치적·군사적으로 부담 없는 지역 중심으로 개방
평화벨트 형성기 (2단계)	<ul style="list-style-type: none"> - 개방의 확대와 부분적 경제개혁, 남북한의 교류협력이 상호신뢰 형성을 통해 정착 - 남북한 산업의 이전과 북한내 산업구조조정 활발
평화벨트 완성기 (3단계)	<ul style="list-style-type: none"> - 전면적 경제개혁, 기존개방지역의 정비 및 개방지역 확대 - 평양대도시권 등 주요지역의 개방체제에 포함 - 남북한 평화체제 정착

2) 단계별 추진 방안

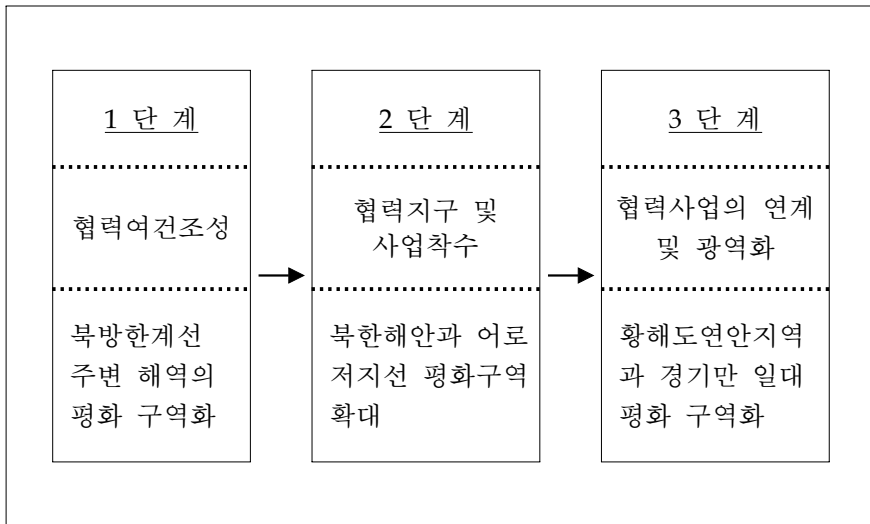
초기단계인 ‘평화벨트 준비기’에는 군사적인 긴장을 완화하고 교류협력의 여건을 조성하는데 힘을 기울여야 할 것이며, 이 단계에서는 북한의 참여를 이끌어 내는데 중점을 두고 구체적인 사업의 추진이 필요할 것이다. 주요 협력사업은 서해연안접경지역에서의 해운협력 및 남북어업협력구역 설치추진, 주요생태자원의 공동조사, 해상재난 대처 협력방안 마련, 서해연안의 평화적 활용을 위한 평화구역화 착수, 생물권보전지역 설치 등을 추진한다.

‘평화벨트 형성기’에는 적극적인 교류협력을 위한 상호호혜적인 사업의 추진

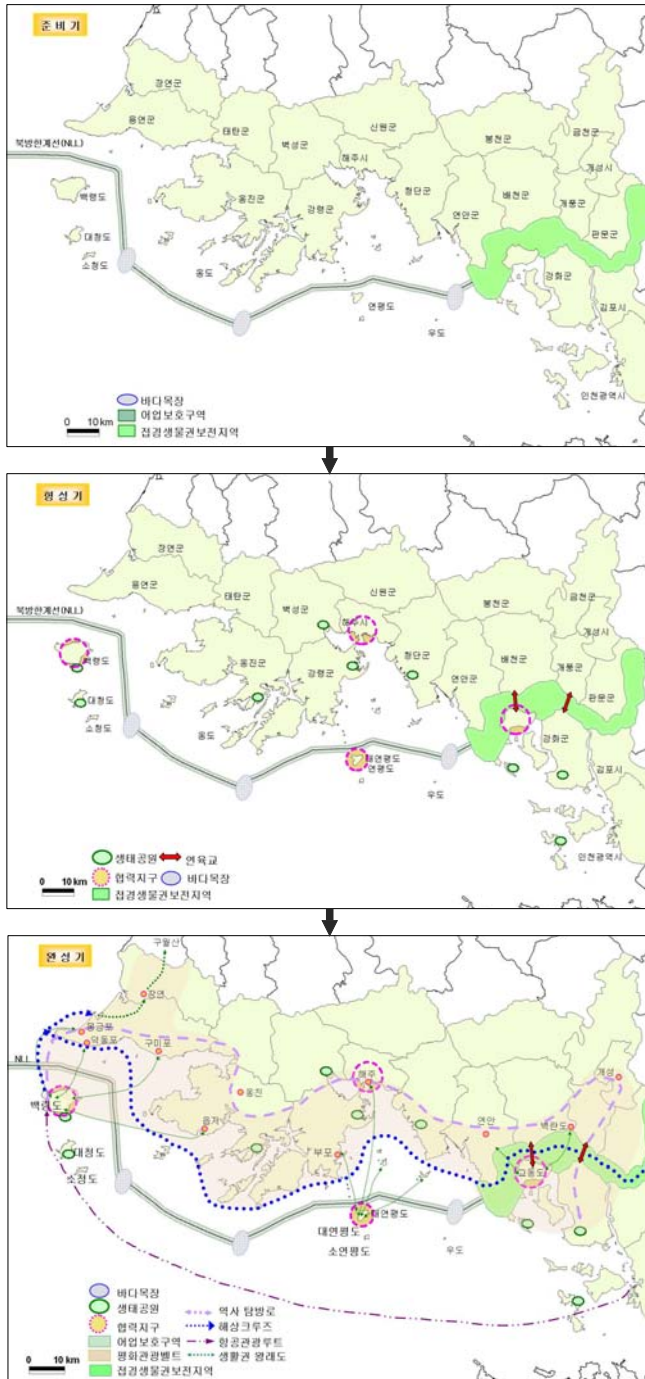
이 필요할 것이며 준비기에 시작되었던 사업들을 한 단계 발전시키고 역사·문화적인 사업 등 민족동질성의 회복사업에 집중해야 할 것이다. 주요사업은 주요 도시를 중심으로 교류협력지구 조성 및 기능별 활용방안 마련, 해상교통망 복원 및 연육교 설치 추진, 주요 생태자원의 공동보전 및 활용방안 마련, 산업협력 및 문화·역사적 유적의 공동조사와 보전 대책 수립, 북한의 해안과 남쪽의 어로저지선까지 평화구역을 확대한다.

‘평화벨트 완성기’에는 교류협력사업의 정착과 남북한 경제공동체 형성을 위한 기반을 갖추고 환황해 경제권에서의 경쟁력 확보를 위한 사업들의 추진에 남북이 적극적으로 협력해 나가야 할 것이다. 주요사업은 환황해경제권에서의 해상거점화 구축을 위한 서부연안 주요도시를 ‘평화의 섬’으로 지정하여 경제공동구역을 조성하고 북한 연안과 연계하여 평화관광벨트를 조성(관광·교역특구 설치)하고 점차 평화구역을 북한의 황해도 연안지역과 경기만으로 확대하여 평화벨트를 구축한다.

<그림 6-6> 평화구역의 단계별 확대방안



<그림 6-7> 평화구역의 단계별 확대방안



3) 협력지구 조성 및 유망사업별 세부추진 방안

(1) 교류협력지구의 조성

① 백령지구

전국에서 12번째로 큰 섬이며, 총면적 45.8km²로 지형이 평탄하고 구릉지가 발달하였으며, 특히 진촌지구 간척사업으로 지구형성을 위한 토지확보여건이 양호한 편이다. 서해최북단의 섬으로 북한의 장산곶, 몽금포항 등이 가까운 거리에 있어 남북한 해상연계 및 생활권으로 발전시킬 수 있는 입지적 여건을 갖추고 있다. 현재 용기포항이 주항으로 되어 있으며 항만여건이 양호하여 중·대 항만으로 확장해 나갈 수 있다.

백령도는 대청도와 소청도를 포함한 전체지역의 생활권 중심지로서의 역할을 수행하고 있으며, 남북한 교류협력이 활성화될 경우 더욱 확대될 것으로 전망되며, 지리적으로 황해도 연안과 인접하여 있고 중국의 주요 항만과 연결이 가능하여 국제적인 항로의 연계 및 어업전진기지로서의 역할을 수행할 수 있는 도서이다. 천혜의 관광자원이 풍부하여 서해안 관광거점지구로 육성하고 항만의 확충을 통한 남북한 공동어항 개발, 남북한 문화·역사교류센터, 수산업기술교류를 위한 기술교류센터 등으로 발전가능성이 높은 입지적 잠재력을 가지고 있다.

② 연평지구

총면적 7km²의 소규모 섬이지만 낮은 산과 구릉지가 발달하고 북한의 서해 주요 항구인 해주항과 인접하여 있어 교류협력지구의 입지적 여건이 양호하다. 북한의 서해 주요 항구인 해주항 입구에 입지하고 있을 뿐만 아니라 북한의 다도해라 할 수 있는 크고 작은 섬들과 인접하고 있어 수산업 협력, 물류유통 등 다양한 생활용품의 교류협력이 가능한 지역이다.

기존 항만과 기반시설은 미약하나 항만확충 및 개발여건이 양호하여 중심어항으로서의 잠재력을 보유하고 있으며, 대연평도 주변에는 소연평도와 우도, 그리

고 북한의 갑도, 장재도, 대수압도, 용매도 등이 산재하고 있어 이러한 주변의 작은 도서들의 생활권의 중심지로서의 역할이 가능할 것으로 전망된다. 지리적으로 해주항과 인접하고 중국의 주요항만과 연결이 가능하고 남북해운합의에 따른 내륙수로로서의 역할이 증대되어 중국 등 국제적인 항로가 개설되면 연평도의 서해에서의 역할이 증대될 것으로 전망된다. 또한 남북한 공동어항과 남북한 물류교류센터, 수산양식 협력과 수산업 기술교류협력을 위한 연구소 등을 설치할 수 있는 도서이다.

③ 교동지구

교동도는 총면적 22.9km²의 섬으로 전체의 65%(15km²)이상이 논과 밭으로 형성되어 있어 용지확보가 용이한 도서이다. 교동도는 황해도의 연백과 2.5km의 거리에 입지하고 있어 국도 48호가 이어지고 교동도에서 황해도 연백으로 연육교를 설치하면 남한의 서해안 고속도로와 연결되어 남북한을 연결하는 서해 교통의 요충지로 발전할 가능성이 높다. 한강하구에 입지하고 있어 역사적으로 주변 수로를 통해서 많은 어선과 화물선이 출입하였으므로 항만의 개발여건은 양호한 편이며 강화도와의 교량이 연결되면 기반시설도 크게 확충될 것으로 예상된다.

평야가 발달하고 농지가 비옥하여 이 지역에서 생산되는 곡물을 외부로 수출하고 있으며, 교통망이 연결되면 생활권의 중심지역으로 발전할 가능성이 높고, 대외적인 연결을 살펴보면 북한지역과 연결이 용이하고 서해를 통해 대중국연안 지역과 연결이 가능한 지역이다. 동시에 수도권과 해주를 이어주는 물류유통센터 건립, 광활한 연백평야를 기반으로 한 농업개발 및 농업기술센터 등의 설치와 주변의 발달된 갯벌을 활용하여 갯벌생태공원 조성이 가능한 지역이다.

④ 해주지구

남북한 접경지역에 인접한 관계로 주로 관광휴양지로 사용되었으나 1973년 해주항이 국제무역항으로 되면서 항만시설 확장과 더불어 해주제련소, 해주시멘트 공장, 해주전기공장, 해주반도체공장 등 대규모 공장이 들어섰다. 따라서 공업의

비중이 49.8%(1996)에 이르고 있다. 해주항은 북한 최남단의 서해항으로 1973년 시멘트 전용항으로 개항하고 일부는 군항과 인광석 수입항으로 쓰이고 있다. 최대 1만톤급 선박이 정박할 수 있으며 연간 화물처리능력은 240만톤 정도이다.

지리적으로 서해 남북한 접경지역에 인접해 있기 때문에 남북 교류협력지구로서의 여건이 양호하고, 특히 서해주요도서와 인천항과의 활발한 물적교류가 이루어질 수 있는 입지적 여건을 가지고 있다. 북부는 수양산(899m)·용봉산 등이 솟아 높은 산지를 이루고, 남쪽으로 내려오면서 구릉지가 형성되면서 넓은 평야를 형성하여 용지의 확보가 용이하다.

해주는 역사적으로 서울과 평양, 중국 등을 연결하는 교통요지로 정치적·군사적 요충지가 되어왔다. 따라서 서해에서의 남북한 교류협력의 거점으로서의 역할을 수행할 수 있으며 인적교류와 함께 산업연계, 의료협력 등을 위한 종합물류센터, 이산가족면회소, 남북한 합작 종합병원, 수산업 연구센터 등의 설치가 가능한 지역이다.

<표 6-8> 남북교류협력지구 주요기능 및 설치시설

협력지구	주요기능	설치시설
백령지구	관광·수산업협력, 인적교류(출입·통관·검역), 학술·기술교류, 문화·역사교류, 해양 생태연구	수산물 가공 및 유통센터, 문화·역사 연구소, 관광객 출입국 심사시설, 이산가족 면회소, 해양생태·박물관, 바다목장화, 종합상설시장
연평지구	수산업·물류유통협력, 인적교류(출입·통관·검역), 선박수리	수산물 가공 및 유통센터, 이산가족 면회소, 선박 수리센터, 바다목장화, 종합상설시장
교동지구	농업·수산업협력, 인적교류(출입·통관·검역), 생태연구, 물류유통	농·수산물가공 및 유통센터, 이산가족 면회소, 생태·환경연구소, 농업기술 및 교류협력센터
해주지구	종합교류협력, 인적교류(출입·통관·검역), 물류유통, 산업연계(수산업), 의료협력	종합물류센터, 이산가족 면회소, 종합병원, 수산업 연구센터

④ 사업의 기대효과

첫째로 서해접경지역에서의 군사적 긴장완화로 남북한 평화와 화합의 장이 마련 될 것이다. 1953년 7월 27일 한국정전협정이 체결된 후 비무장지대를 사이에 두고 남북한 대규모 군대가 대치하고 있는 분단의 현장에 남북한 인적·물적 교류를 위한 교류협력지구를 조성하는 것은 긴장의 완화와 함께 진정한 평화와 화합의 장이 이루어지는 것이다. 특별히 유엔군 사령부에 의해서 1953년 8월 30일 서해 5도로부터 북쪽으로 북한접경지역과의 중간선에 NLL을 설치함에 따라 해상군사분계선이 생기게 되고 이에 따른 분쟁이 이곳에서 자주 일어났다. 이러한 지역의 남북한 교류협력지구의 설정은 남북의 합의하에 이루어질 것이므로 이 지역에서의 평화정착의 상징이 될 것이다. 교류협력이 활성화되고 자유로운 만남이 이루어짐에 따라 대결과 상호 불신의 벽이 허물어지고 이질감이 해소되어 민족 공동체 의식을 회복하게 될 것이며, 나아가 남북한 평화의 정착에 도움이 될 것이다.

둘째로 해상교류거점의 확보로 서해에서의 남북교류협력의 기반이 구축될 것이다. 서해 남북한 접경지역에 조성될 교류협력지구는 남북분단 전에는 남북한을 통과하는 해상교통의 중심지였다. 동시에 북한의 연안지역과의 연계를 통한 생활권의 중심지로서의 역할을 수행하였던 지역이다. 이 지역은 지리적으로 교류협력의 여건이 잘 갖추어져 있으며 1945년 분단 후에도 한국전쟁 발발 전까지는 남한지역으로 북한지역과의 물자교류가 활발하게 이루어졌던 지역이다. 따라서 서해연안지역에서의 남북교류를 위한 전진기지로서 교류거점으로 활용할 수 있으며 남북관계의 진전에 따라 교류의 폭과 방법을 심화시켜 나갈 수 있을 것이다. 서해 최북단의 백령지구는 북한의 웅진군 장산곶, 몽금포항 등과의 연계 생활권의 부활과 어업의 전진기지 및 연계관광을 추진할 수 있는 지역이다. 해주입구에 입지하고 있는 연평지구는 북한의 다도해라 할 수 있는 지역에 입지하고 있어 생활권의 중심지 및 어업전진 기지로 활용할 수 있을 것이다. 황해도의 연백지구와 연결해 있는 교동지구는 국도48호선이 이어지고 황해도 연백과 연육교를 설치하면 서해안고속도로와 연계되는 중요한 물류기지로 활용할 수 있을 것

이다. 특히 교동도는 평야가 넓고 곡물이 풍부하여 북한과의 교류협력에 매우 중요한 입지적인 여건을 갖추고 있다.

셋째는 대외협력의 장이 마련됨에 따라 북한의 개방과 교류협력을 촉진시킬 것이다. 남북한 교류협력지구의 조성은 남북교류협력의 활성화뿐만 아니라 서해에서의 해상교통망을 통한 황해연안 경제특구들과의 연계와 동북아국가들간의 협력의 장으로 발전해 갈 수 있을 것이다. 교류협력지구가 설치되면 점차 이를 통한 다양한 분야의 교류가 추진되면서 교류의 실질적인 효과가 나타나게 되고 남북협력이 활성화 될 것이다. 서해교류협력지구에서의 남북교류협력은 점차 환황해지역에서의 국제적인 물류기지로 발전되어 교류센터로서의 역할을 수행할 수 있을 것이다. 동시에 국제적으로도 한반도가 평화와 화합의 지역으로 인정되고 이 지역에 외국의 관광투자가 이루어져 투자 안전지역으로 인식되어 국제적 신인도가 높아질 것이다. 이러한 접경지역에서의 물류기지 설치는 남북한의 인적교류를 통제할 수 있기 때문에 인적 왕래로 인해서 체제에 불안을 느끼고 있는 북한으로서는 교류협력지구 설치에 대해 긍정적으로 나올 수 있으며, 철도나 도로 연결보다도 더 시급하고 단기간에 실현가능한 사업일 수 있다.

(2) 주요협력사업의 추진

① 어업 및 해운협력

서해남북접경지역에서의 해운협력의 경우는 2004년 6월 3일부터 5일까지 평양에서 열린 남북경제협력추진위원회 제9차 회의에서 남북장관급회담 수석대표가 서명합의한 남북해운합의서 및 부속합의서의 내용에 따라 추진하고 나아가 남북민간화물선의 대외자유무역로 설치를 추진해야 할 것이다.

어업협력의 경우는 우선 NLL을 중심으로 하여 남북의 일정지역에 남북어업협력구역을 설치하여 공동어로 활동 및 바다 목장화를 추진하고 이를 단계적으로 확대시켜 나감으로써 분쟁의 불씨를 화합의 도구로 활용해 나가야 할 것이다. 동시에 중국어선의 불법 조업을 남북이 공동으로 대처 할 수 있도록 하여 이 지역

에서의 남북한 어업협력을 굳건히 추진해 나가야 할 것이다. 이어서 서해접경지역 주요 도서를 중심으로 공동어항을 설치하여 남북한 어선들이 안정적으로 조업하고 어획물을 가공하고 저장할 수 있는 시설을 공동이용 할 수 있도록 협력해 나가도록 추진해야 할 것이다.

단계별 추진방안은 우선 1단계에서는 대내외 자유항로를 설치하여 남북이 공동으로 사용하고, 2단계로는 NLL을 중심으로 남북일정지역에 남북한어업협력지역을 설치하여 상호협력하고, 마지막으로는 교류협력지구에 공동어항을 설치하여 협력을 심화시켜 나간다.

<표 6-9> 어업 및 해운협력 추진방안

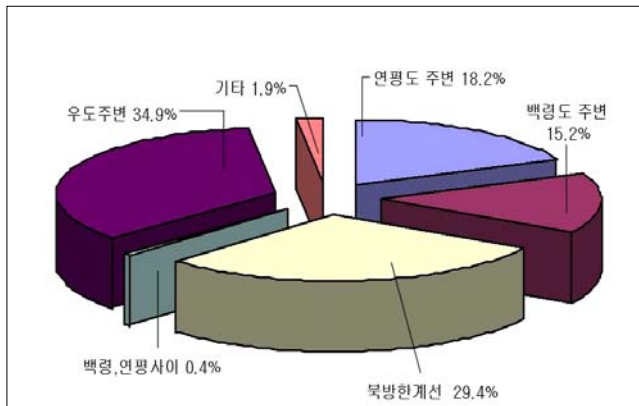
단계별	협력사업	추진방안
1단계	대내외 자유항로 설치	남북한 해운합의서에 따라 허가된 대내항로를 민족내부항로로 인정하고 나아가 서해에서 대외자유항로를 개설하여 남북한 이용
2단계	남북어업협력구역의 설치	북방한계선을 중심으로 하여 어업협력구역을 설치하고 이를 단계적으로 확대(어업보호구역, 관리구역, 자유협력구역), 바다목장화
3단계	공동어항 설치	서해접경도서 중 교류협력지구 설치가능지역을 중심으로 어선계류 및 수리, 어획물 관리 및 가공시설 설치

서해남북접경지역에서의 어업협력을 위한 공동어로 구역의 설정에 대한 응답에서는 북방한계선 상의 우도(35%), 연평도(18%), 백령도(15%) 주변지역이 적절한 지역으로 조사되었다. 이 지역들은 우리의 어장인 백령어장과 연평어장, 그리고 강화만도리어장과 다소 떨어져 있는 어장이므로 어획고에도 커다란 지장이 없을 것으로 예상된다.

남북공동어로구역 설정은 남북이 북방한계선을 중심으로 한 해상교류협력의 시도라 볼 수 있으며 이 지역에서의 교류협력은 군사적 긴장완화와 평화적인 어

로활동을 수행할 수 있을 것이다. 남북한 공동어로 구역설정 수역에 대한 직업별 의견을 보면, 공무원의 경우 NLL 주변해역(39%)을 1순위로 선택하고 다음으로 백령·연평어장(29%)과 연평도 주변어장(26%)을 선호하고 있다. 어업종사자의 경우는 백령·연평어장 사이(40%)를 최우선 순위로 하고, 다음으로 NLL 주변해역(26%)과 백령도 주변(19%)을 꼽고 있다. 실제현장에서 조업을 하고 있는 어업종사자들의 경우는 안정적인 위치를 선호하고 있다고 볼 수 있다. 기타 농업종사자(36%)와 상업종사자(52%)의 경우도 백령과 연평어장 사이를 우선으로 선정하고 있다.

<그림 6-8> 공동어로구역 설정수역



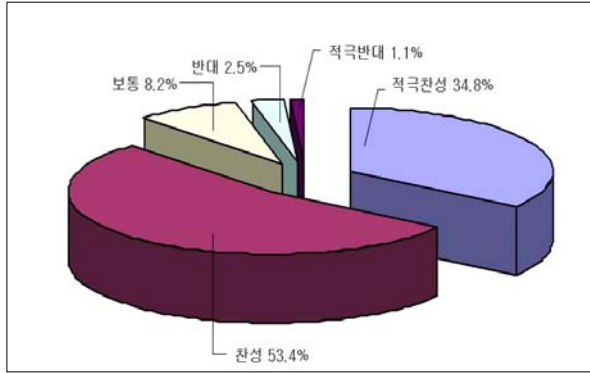
NLL을 중심으로 한 남북한 일정범위에 상호 협력하여 어족보호를 위한 해양보호구역을 설정하는 사업에 대한 주민들의 응답은 대체로 찬성하는 것으로 나타나고 있어 이 사업은 해상에서의 남북한 협력에 대한 긍정적인 것으로 볼 수 있다.

서해남북접경지역에서의 어업 및 해운협력에 대한 기대효과는 서해상에서의 군사적 충돌의 근원적 예방이라는 차원에서 긴장완화 및 평화정착에 도움이 될 것이다. 동시에 남북한이 협력하여 중국 불법선박의 남획을 방지함으로써 수산자원의 보호와 어업의 진흥을 가져올 것으로 기대된다.

동시에 교류협력의 활성화로 남북한 서해어민의 소득증대와 정주생활환경 개

선에 크게 기여할 것이다. 특히 바다목장은 서해에서의 어족자원을 길러내고 보호함으로써 남북한이 어자원을 공동관리하고 나아가 상호기술 교류에도 큰 발전을 가져올 것으로 전망된다.

<그림 6-9> 해양보호구역 설정



<그림 6-10> 공동어업 및 해운협력사업 계획도



② 생태계보전 및 재해방지

서해접경지역에서의 생태계보전을 위한 사업으로는 우선 남북이 협력하여 한강하구에서 백령도에 이르는 남북한 서해 접경해안에 대한 생태계공동조사 및 체계적인 관리방안을 수립하는 것이 필요하다. 나아가 한강하류에서 말도에 이르는 비무장지대 및 서해 연안 지역내의 희귀생태자원을 보호하기 위해 접경생물권 보전지역을 지정하여 국제기구를 통한 체계적인 보전과 관리방안을 모색하는 것이 필요할 것이다. 생태자원이 우수한 지역에 대한 생태공원의 조성, 해양생태박물관 건설, 어족자원의 육성과 산업화를 위한 바다목장화 등을 추진하고 나아가 생태계의 보전과 관광산업화를 추진하는 것이 바람직 할 것이다.

서해연안지역 및 주변해역에서의 선박조난과 해양오염을 공동대처함으로써 해상에서의 재난에 대해 상호협력 하고 동시에 한강과 임진강, 예성강이 합류하는 서해 어귀에서의 해양오염방지를 위한 하천관리에 대한 협력 사업을 추진하는 것이 필요할 것이다.

단계별 추진방안은 우선 남북이 협력하여 해양생태자원에 대한 공동조사를 실시하여 자원을 파악하고, 2단계로는 서해연안에 접경생물권보전지역을 설정하여 국제적인 관심과 보전에 대한 도움을 받고 3단계에서는 우수한 생태자원을 중심으로 생태공원을 설치하며 이와 함께 바다와 연안에 서식하는 생태자원을 중심으로 생태박물관을 설치 운영하는 것이 바람직 할 것이다.

<표 6-10> 해양생태자원 보전 및 관리방안

단계별	협 력 사 업	추 진 방 안
1단계	해안생태자원 공동조사	서해남북접경지역의 다양한 생태자원의 공동조사 실시
2단계	서해연안 접경생물권 보전지역 설정	한강하류에서 서해연안에 이르는 접경생물 권보전지역 설정으로 국제적 관심유도, 선박조난 및 해양오염의 공동대처
3단계	생태공원 및 박물관 설치	해양자원의 보전과 관광자원화를 위한 해양생태공원 및 박물관 설치

력하여 공동조사를 실시하여 조사된 역사·문화 유적을 중심으로 체계적인 보전 및 복원방안을 마련하는 것은 민족의 공동체의식과 상호협력을 증진시킬 수 있을 것이다. 또한 조사 발굴된 역사·문화 유적들을 체계적으로 보전하고 복원하는 방안을 마련하고 나아가 서해 남북한 해양문화연구소를 설치하여 고대로부터 현대에 이르는 역사적 발전과정을 연구함으로써 민족공동체 의식을 함양할 수 있을 것이다.

<표 6-11> 문화·역사자원의 발굴 및 복원협력 추진방안

단계별	협 력 사 업	추 진 방 안
1단계	역사유적지 공동조사	서해 남북접경지역의 시대별 역사유적지의 공동 조사 실시를 위한 협력
2단계	공동보전방안 마련	조사 발굴된 문화·역사유적지에 대한 복원 및 관리에 대한 남북협력방안 마련
3단계	남북한 해양 문화·역사 연구소 설치	서해 남북접경지역 문화·역사자원의 체계 적인 연구와 관리를 위한 공동연구소 설치

<그림 6-12> 문화·역사자원의 연계 협력도



기대효과는 우선 훼손되고 묻혀진 역사적 유적들을 발굴·복원함으로써 우리 민족의 귀중한 역사적 발자취를 보전할 수 있을 것이다. 또한 남북이 동일권 역사에 속했던 사실을 인식함으로써 민족동질화 의식을 함양하고 상호화합의 방안을 강구할 수 있을 것이다. 나아가 문화·역사유적의 체계적인 관리로 우리민족의 유구한 역사와 민족의 정통성을 국제사회에 알리고 이를 관광자원으로 활용함으로써 우리역사의 홍보효과와 상호 경제적 이익 및 교류협력의 활성화를 기할 수 있을 것이다.

④ 관광 및 자원개발

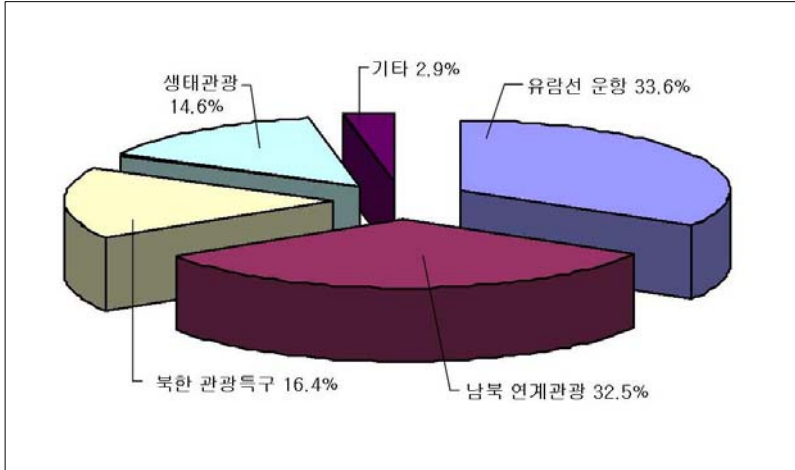
서해 주요도서 및 연안지역의 다양한 관광자원을 연계하여 서해접경지역 관광벨트를 구축하고 해상크루즈 관광, 항공관광 등 남북한 연계관광산업의 활성화를 추진한다. 동시에 대륙붕이 발달한 서해연안에서의 해저자원 공동탐사와 북한 연안지역 전력공급을 위해 풍력 등 친환경 에너지개발 협력사업을 추진한다. 단계별 추진방안은 우선 관광자원의 공동조사를 실시하고 2단계는 이들 관광자원을 남북으로 연계하여 관광벨트를 조성한다. 3단계는 해저자원의 공동탐사 및 자연자원을 통한 전력개발에 공동으로 나서도록 한다.

<표 6-12> 관광 및 자원협력 추진방안

단계별	협 력 사 업	추진방안
1단계	관광자원의 공동조사	서해도서와 북한의 연안지역에 있는 다양한 관광자원의 공동조사 실시
2단계	해상 관광자원의 연계개발	한강하류에서 백령도와 북한의 장산곶에 이르는 다양한 생태자원과 역사유적지 온천 등의 관광자원을 연계개발
3단계	해저자원공동탐사 및 전력개발	대륙붕이 형성된 서해안 해저자원을 공동탐사개발하고, 전력이 부족한 연안지역에 풍력 등 친환경 전력개발 협력

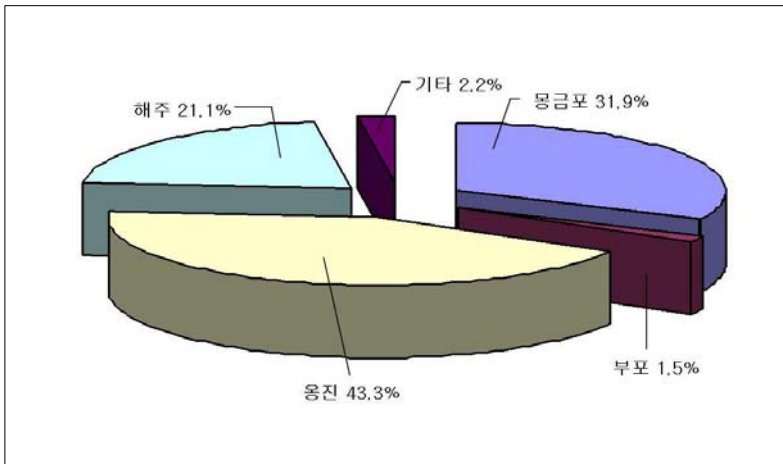
문화관광협력 사업에 대한 주민설문조사에서의 응답은 연안유람선 운항이 33.6%, 문화유적지관광 등 남북연계관광이 32.5%로 남북한 관광협력에 대해 매우 관심이 높으며 추진에 대해서도 긍정적이다.

<그림 6-13> 문화관광 협력사업의 우선 순위



남북연계관광을 위한 북한지역에서 선호하는 관광지로는 몽금포 31.9%, 옹진 43.3%, 해주 21.1% 등으로 나타나 몽금포지역에 대한 관심이 높다.

<그림 6-14> 남북한 연계관광을 위한 북한 관광지

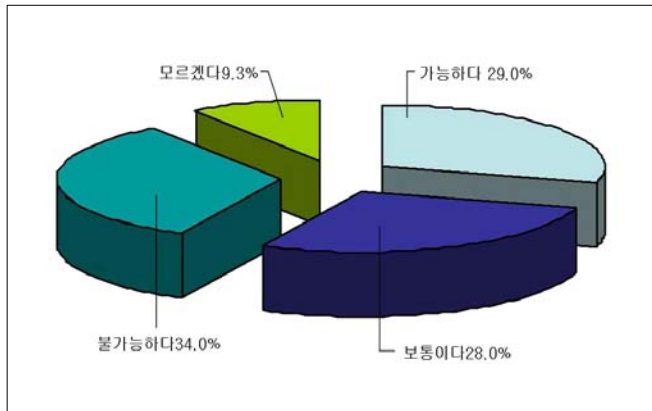


<표 6-13> 생활권 협력 추진방안

단계별	협 력 사 업	추 진 방 안
1단계	해상교통망 연결	남북해운합의서에 근거하여 백령도와 몽금포, 연평도와 해주간 정기여객선 운항
2단계	공동시장 개설 및 의료서비스 협력	물자교류를 위한 상설 공동시장을 상호개설하고 긴급의료서비스 협력방안을 마련
3단계	연육교 설치	강화군 교동도에서 황해도 연백지역간 (2.5km), 강화군 철산에서 개풍군 해장간 연육교(1.5km) 설치

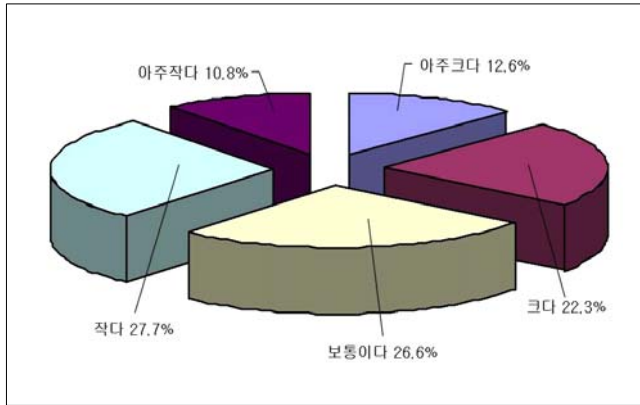
생활권 협력을 위해서 북한지역의 재래시장을 공동으로 이용하는 방안에 대한 가능성에 대한 질문에 가능하다고 응답한 응답자는 29%, 불가능하다고 응답한 응답자는 34%로 나타나고 있어 아직도 북한에 대한 불신과 남북간의 높은 벽이 존재하고 있음을 나타내고 있다.

<그림 6-16> 북한 재래시장의 공동이용 가능성



응급환자의 의료서비스 교환 가능성에 대한 응답은 긍정이 35%, 부정이 38%로 나타나고 있으나 강한 부정을 하지 않는 중간적인 입장이 높아 위급한 상황에서의 상호협력 가능성을 보여주고 있다.

<그림 6-17> 응급환자 수송 등 의료서비스 협력 가능성

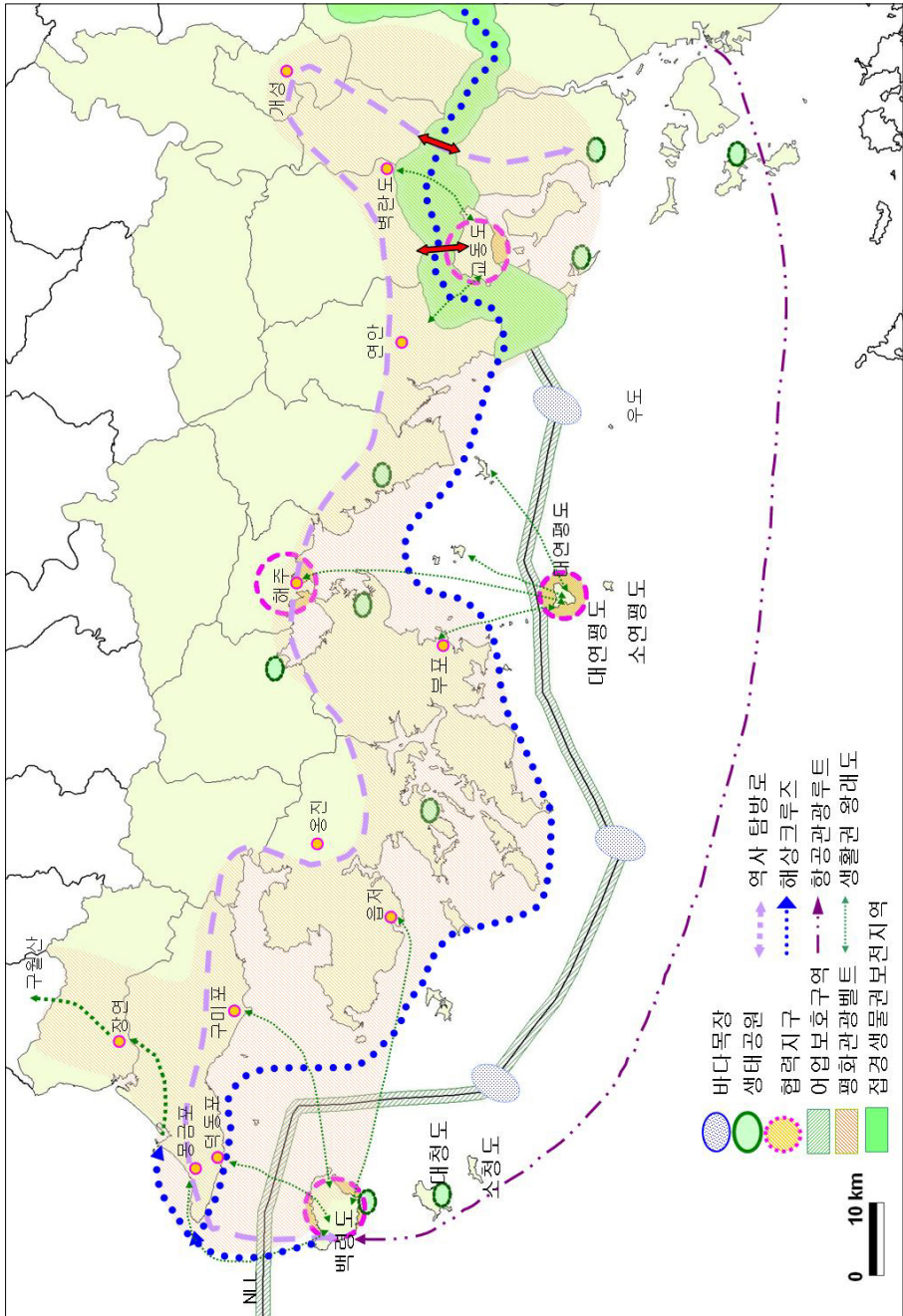


<그림 6-18> 생활권 협력도



생활권협력에 대한 기대 효과는 첫째로 남북분단으로 단절되었던 생활권의 회복으로 교류협력의 활성화 및 화해와 평화를 정착시킬 수 있으며, 둘째로 상설공동시장의 활용으로 상호경제적 이익과 남북한 주민의 동질성을 회복할 수 있을 것이다. 셋째로 연육교의 설치로 한반도 서해안 고속교통망의 연결이 가능해짐에 따라 서해안의 발전이 더욱 활발하게 전개될 것이다.

<그림 6-19> 평화벨트 구축을 위한 주요협력사업



3. 제도적 지원방안

1) 현행제도의 한계

접경지역의 지원과 관련해서 지난 2000년 1월 21일 ‘접경지역지원법’이 의원 입법으로 발의·제정되었으며, 동년 7월 22일 발효되었다. 이 법의 제정 목적은 남북분단으로 인한 지역적 특수성으로 낙후된 접경지역의 경제발전 및 주민복지 향상을 지원하고, 접경지역의 자연환경을 체계적으로 보존·관리하며, 평화통일 기반조성을 위하여 필요한 사항을 규정하는데 있다.

접경지역을 지원하기 위한 ‘접경지역지원법’의 제정에도 불구하고 추진과정에서 몇가지 문제점들이 나타나고 있다. 우선 이 법에서는 접경지역지원에 관한 사항은 다른 법에 우선해 적용한다고 규정하여 특별법의 형태를 띠고 있다. 그러나 국토기본법·수도권정비계획법 및 군사시설보호법 등 3개 법에 대해서는 예외를 인정함으로써 적용대상에서 제외하고 있다. 이 때문에 접경지역에 대한 종합 개발계획을 수립하여 시행할 경우 이들 상위법의 규제로 인해서 추진 상에 많은 제약을 받고 있으며 앞으로도 그러한 가능성을 남겨두고 있다.

특히 현행 ‘접경지역지원법’에서는 평화통일의 기반조성을 위해 필요한 사항을 정함을 목적으로 한다고 규정하고 있지만, 이에 관한 사항은 극히 일반적·추상적인 규정에 그치고 있다. 접경지역종합계획 수립시 ‘평화통일기반시설 또는 통일시대의 설치에 관한 사항’(법 제4조제4항제5호)과 남북한 교류·협력 활성화를 위한 사업에 관한 사항(법 제4조제4항 제6호)을 포함시킬 것을 규정하는 외에, ‘통일부장관은 통일교육을 장려하기 위하여 접경지역의 견학 및 방문사업을 추진하고, 이에 필요한 비용의 일부를 관계기관 또는 단체에 대하여 지원할 수 있다’(법 제15조제2항)고만 규정하고 있을 뿐이다. 이러한 규정만으로는 접경지역을 평화벨트화하여 남북교류협력의 거점으로 만드는 데는 상당한 한계가 있다. 평화벨트화 지정, 구체적인 남북교류협력 지원근거와 절차, 세부실천방안 등이 결여되어 있기 때문이다.

2) 관련제도의 정비 및 제정

(1) 남북한의 법제도 정비

앞에서 살펴본 바와 같이 현행 ‘접경지역지원법’만으로는 접경지역의 평화벨트화를 위한 구체적인 실천이 사실상 불가능하다. 따라서 남북한 접경지역에서 다양한 교류협력사업들이 단계적으로 실시, 확대되고 이들이 상호 연계적으로 추진되어 시너지효과를 가질 수 있도록 하기 위해서는 남북한이 공동으로 법적·제도적 장치를 마련하는 것이 필요하다.

먼저 우리측이 관련 법제도를 정비해야 할 부분은 대체로 다음과 같다. 남북접경지역에서의 협력사업 추진을 제도적으로 뒷받침 할 수 있도록 하기 위해서 가칭 ‘남북한해운및어업협력에관한법’이라는 특별법을 제정해야 할 것이다. 혹은 이러한 특별법 제정이 여의치 않다면 기존의 ‘남북교류협력에관한법률’을 정비하여 접경지역에서의 남북교류협력사업 지원의 근거를 마련해야 한다. 이와 함께 최근 제정된 접경지역지원법을 정비하고, 나아가 군사시설보호법, 수도권정비계획법 등을 개선·보완하도록 해야 한다. 또한 재원조달의 다변화를 통한 협력사업의 효율적 추진을 위해 국고, 민자, 해외자본 등을 단계별로 조달할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 할 것이다.

한편 북한측도 관련제도를 정비해야 한다. 현재 북한이 추진중인 금강산관광지구나 개성공업지구⁸⁵⁾의 경우에는 북한이 특구로 지정하여 별도의 법률을 제정·운영하고 있다. 그러나 비무장지대 등 북한측 접경지역의 경우에 있어서도 이와 같은 접경지역을 특별지역으로 지정하고, 총괄적으로 관리하고 남북교류협력을 효율적으로 지원할 수 있는 특별법(가칭 ‘서해연안접경지역교류협력특별법’)의 제정이 필요할 것이다.

85) 북한은 금강산 관광지구를 위하여 ‘조선민주주의 인민공화국 금강산관광지구법’과 ‘조선민주주의 인민공화국 개성공업지구법’을 조선민주주의 인민공화국 최고인민회의 상임위원회 정령 제3413호로 2002년 11월 20일 발표하였다.

(2) 제도적 기반의 단계적 구축

접경지역 평화벨트화에 관한 법제도 정비에 대하여는 우리측은 초기단계에서는 남북한간의 소규모 협력사업 추진을 위한 당국간 합의서를 체결하고, 시범적 차원에서 추진하는 것이 남북관계 현실에 비추어 타당한 접근방법이라고 할 것이다. 북한의 개방의 파급효과에 대한 우려를 불식시키기 위해서도 또한 점진적으로 신중하게 추진하는 것이 북한 군부 등 북한 내 보수세력을 자극하지 않도록 하기 위해서도 그러하다. 물론 남북 당국간 합의서 실천을 위해 우리 내부적으로 필요한 하위법규를 마련하는 것은 당연히 필요하다고 할 것이다.

이와 같은 경험을 바탕으로 점차 남북한 당국간 합의를 통해 가칭 ‘남북한평화벨트조성지원법’이나 ‘접경지역교류협력특별법’ 등 특별법을 제정하여 남북한이 각기 자기측 접경지역의 종합적 관리 및 효율적 지원을 위한 방안을 마련해야 할 것이다. 여기에는 교류협력지구 설치 및 지원근거와 절차, 대규모 협력사업 추진방안 등이 포함되어야 할 것이다.

7

결론 및 향후 과제

본 장에서는 연구의 전반적인 내용을 요약하고, 남북 교류협력사업을 추진해 나아가는데 있어서 해결해 나아가야 될 과제와 정책적인 지원방안에 대해서 기술하였다. 남북한 접경지역에 평화벨트를 구축하기 위한 주요과제는 우선 남북한 상호신뢰의 회복과 주요 협력사업을 추진해 나가기 위한 제도적인 장치의 마련이다. 동시에 북한의 핵개발문제를 대화를 통해서 해결해 나아감으로써 한반도에 평화의 분위기가 조성되는 것이다.

역사적인 남북정상회담은 한반도에 평화와 화합의 계기를 마련해주었으며 남북한 교류협력에 있어서도 커다란 진전을 가져왔다. 특히 남북한 접경지역에서의 교통망 연결과 금강산 육로 관광 실시, 개성공단 착공 등은 군사적 긴장완화와 국토통합의 상징적인 의미를 부여해 주고 있다.

이와 함께 남북장성급회담을 통한 서해상에서의 우발적 충돌방지와 군사분계선지역에서의 선전활동 중지 및 선전수단 제거에 관한 합의를 함으로써 군사적 긴장완화와 화합에 계기를 마련하였다. 이러한 남북한의 노력에도 불구하고 서해남북 접경지역에서의 북방한계선 설치문제에 대한 이견은 남북한 분쟁의 불씨로 남아있어 이 지역에서의 평화와 화합의 여건마련이 시급한 실정이다.

본 연구에서는 남북한 교류협력의 활성화 및 평화정착을 위해서 제4차 국토종합계획에서 구상한 남북한 접경지역 평화벨트를 지역별로 구체화되기 위한 연구로 서해 남북접경지역에서의 구체적인 교류협력사업과 협력지구 조성방안을 제

시하였다. 서해 남북한 접경지역은 서해 5도서(백령도, 대청도, 소청도, 연평도, 우도)와 북한의 황해도 연안지역으로 현재 북방한계선(NLL)을 사이에 두고 남북이 대치하고 있는 지역이다.

접경지역에 평화벨트를 구축하는 것은 정전상태에 있는 남북한에 항구적인 평화를 정착시킨다는데 의미가 깊으며 그 개념은 한반도가 처해 있는 특수상황에서 남북간의 긴장을 완화함으로써 평화를 견인 내지 조성하는 지대라는 공간적 개념으로 이해할 수 있다. 평화벨트(Peace Belt)는 평화를 창출하고 이를 확산시키기 위한 목적에서 특별히 설정되는 공간으로, 군사적 긴장이 감도는 지역에서 평화를 만들어 내는 동시에 이를 기반으로 평화분위기를 고조시킬 목적에서 의식적이고 의도적으로 설치되는 국가정책적 공간이다. 비무장지대와 주변 남북한 접경지역을 대상으로 설치할 남북한 교류협력 및 평화지역, 나아가 세계가 함께 만나는 화합과 번영, 평화를 상징하는 지대이다.

평화벨트 구축 지역으로서의 서해접경지역 인접도서는 남북한 해상교통망 연결이 용이하고, 역사 및 생태관광자원과 풍부한 해상자원이 부존되어 있어 남북한 교류협력 여건이 양호한 지역이다. 특별히 중국의 동부 연안지역과 근거리에 위치하고 있어 환황해 경제권과 활발한 교류협력을 펼쳐나갈 수 있는 여건을 갖추고 있다. 이 지역에서의 남북교류협력 전망을 보면, 최근 남북해운합의서가 체결됨으로서 제도적인 여건을 갖추기 시작하였으며 남북장성급회담 등을 통한 긴장완화 분위기가 조성되고 있어 발전의 가능성이 높다.

외국의 연안접경지역에서의 협력사례는 서해접경지역 교류협력에 중요한 시사점을 주고 있다. 연안국가들 간의 협력은 일괄적 경계선 획정에 몰입하기 보다는 연안국가들이 현실적으로 협력할 수 있는 구체적인 사업화 방안부터 고려하는 것이 바람직하며, 제3국의 어업활동은 연안국의 이해관계에 상충되는 것으로 연안국의 어업협력을 강화할 수 있는 기회를 제공하고 있어 이 지역에서 남북의 협력을 촉진할 수 있을 것이다. 접경지역의 현실 가능한 사업은 긴장완화에 기여할 수 있는 사업을 먼저 실시토록 하고, 새로 사업화 방안을 성공시키기 위해서는 연안접경지역의 공동조사 및 사업 실시를 공동감독할 수 있는 지역추진체계

를 형성할 필요가 있다. 특별히, 사업화 방안이 성공하기 위해서는 당사국의 협력뿐만 아니라 이를 지원하기 위한 국제기구의 지원이 요구됨을 보여주고 있다.

평화벨트 구축을 위한 기본방향은 남북한 항구적인 평화와 화합의 증진에 두고 있다. 나아가 협력지구 및 사업을 추진하여 북한의 참여를 유도하고, 자연친화적인 국토이용구상과 생태관광 활성화 방안의 마련에 중점을 두었다. 동시에 문화·역사유적 공동연구를 통한 민족공동체의식을 고취할 수 있도록 하고, 사업은 단계적으로 추진토록 하였다. 추진전략은 남북협력의 단계적 확대와 협력사업의 연계, 효율적인 추진체 구성 및 공동 관리해역을 설정토록 하였다. 동시에 국제기구 및 국내외 NGO들을 적극적 활용하고 주체별 협력 및 역할분담, 제도적 기반구축을 통한 체계적인 지원을 할 수 있도록 하였다.

평화벨트 구축을 위한 협력사업의 선정은 먼저 SWOT분석을 통한 잠재력 및 교류협력추진상의 주요과제를 도출하였다. 교류협력 추진기본방향을 설정하고, 개별사업 선정에 대한 기준을 설정하여 이를 통한 협력가능사업을 선정하였다. 이러한 가능 사업을 중심으로 하여 남북한이 우선적으로 공동대처해 나아가야할 현안과 남북한 상호협력으로 인한 경제적 이익을 가져올 수 있는 사업을 선정했다. 여기에 주요 생태자원 및 문화·역사적 자원의 보전, 북한의 사업참여 가능성 정도, 교류협력 및 평화정착에 대한 파급효과 등을 통해서 교류협력 사업을 확립하였다. 선정사업은 공동어업 및 해운협력, 남북접경지역 생활권 협력, 생태계보전 및 재해방지, 관광 및 자원개발, 문화·역사자원의 발굴 및 복원사업 등이다.

사업의 추진단계는 북한의 대외개방 정도에 따라 평화벨트 준비기, 평화벨트 형성기, 평화벨트 완성기로 구분하였다. ‘평화벨트 준비기’의 주요협력사업은 서해연안접경지역에서의 해운협력 및 남북어업협력구역 설치추진, 주요생태자원의 공동조사와 해상재난 대처 협력방안 마련, 서해연안의 평화적 활용을 위한 평화구역 착수 등이다. ‘평화벨트 형성기’의 주요사업은 주요 도서를 중심으로 교류협력지구 조성 및 기능별 활용방안 마련과 해상교통망 복원 및 연육교 설치를 추진하는 것이다. 이와 함께 주요 생태자원의 공동보전 및 활용방안 마련, 생물권보전지역 설치, 산업협력 및 문화·역사적 유적의 공동조사와 보전 대책 수립

등이다.

‘평화벨트 완성기’의 주요사업은 환황해경제권에서의 해상거점화 구축을 위한 서부연안 주요도서를 ‘평화의 섬’으로 지정하여 경제공동구역을 조성하고 북한 연안과 연계하여 평화관광벨트를 조성(관광·교역특구 설치)하고 점차 평화구역을 확대하여 평화벨트를 구축하는 것이다.

현재와 같은 정전체제하에서 남북한 교류협력 사업을 추진해 나가기 위해서는 이를 수행해 나아갈 수 있는 제도적인 장치가 필요하다. 따라서 협력사업이 단계적으로 확대되고 공간적으로 연계될 수 있도록 제도적인 장치를 마련하였다.

우리측 관련제도의 정비는 기존의 ‘남북교류협력에관한법률’ 과 ‘남북협력기금법’, ‘접경지역지원법’을 정비하고, 남북한 연안해역에서의 협력사업 추진을 제도적으로 뒷받침 할 수 있는 특별법을 제정(가칭: 남북한해운및어업협력에관한법)하는 것이다. 동시에 재원조달의 다변화를 통한 협력사업의 효율적 추진을 위해 국고, 민자, 해외자본 등을 단계별로 조달할 수 있는 제도적 장치를 마련토록 하는 것이다.

북한측의 관련제도 정비는 현재 북한이 추진 중인 금강산관광이나 개성공단개발의 경우에는 북한이 특구로 지정하여 별도의 법률을 제정하여 운용하고 있다. 따라서 서해연안을 특별지역으로 지정하고 이를 관리하여 남북 협력을 효율적으로 추진토록 할 수 있는 특별법(가칭 ‘서해연안접경지역교류협력특별법’제정)의 제정이 이루어져야 할 것이다.

서해남북한 접경지역에서의 교류협력사업의 성공적인 추진을 위해서는 우선, 남북한 당국이 정전체제하에서 이루어진 현 상황을 인식하고 서로를 존중하는 것이다. 특히 북방한계선의 문제와 같은 남북이 상호양보 할 수 없는 사안에 대한 논쟁보다는 평화적으로 이 지역에서 협력할 수 있는 방안을 찾아야 할 것이다. 이와 함께 남북한 정상급회담에서 합의한 내용들을 성실히 수행하여 서해에서의 군사적 긴장을 완화하고, 나아가 북한의 핵개발 프로그램 포기선언 및 이에 따른 핵사찰 등을 확실하게 표명하고 받아들여 국제사회로부터 신뢰를 회복하여야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 강대석·남정호. 2003.12. 「서해연안 접경지역 남북한 협력관리 방안연구」. 한국해양수산개발원
- 강원식·제성호 외. 1995. 「한반도 평화체제 구축방안」. 민족통일연구원.
- 국가안전기획부. 1998. 「북한지역정보총람」.
- 국가정보원. 2001. 「비무장지대 토지이용분석」.
- 국토개발연구원. 1997. 「통일에 대비한 국토개발과 관리 기본구상연구」.
 . 1997. 「통일에 대비한 종합도로망구축방안 (Ⅱ)단계」.
 . 1992. 「북한의 국토개발편람」.
- 국토통일원. 1973. 「비무장지대의 공동개발방안」. 국토통일원.
- 국토통일원. 1990. 「남북간 평화구역 설정을 위한 광역개발 기본 구상」. 국토통일원.
- 김영봉. 1997. 「접경지역의 효율적 관리방안」. 국토개발연구원
- 김영봉. 1998. 「남북교류협력 증진을 위한 전략지역 활용방안」. 국토개발연구원.
- 김영봉·박영철. 2001 「남북경제협력을 위한 북한의 서해안 개방거점 개발전략」. 국토연구원.
- 김영봉·박인성. 1994. 「동북아 경제권에 대응한 국토개발의 과제」. 국토개발연구원.
- 김영봉·이상준·이문원. 2002. 「남북협력을 통한 임진강유역의 평화적 활용방안 연구」. 국토연구원.
- 김영봉·이문원·이성수. 2004. 「경의·동해선 연결과 접경지역 평화벨트 구축방안」. 국토연구원.

- 김원배·김영봉. 1996. 「동북아 산업협력과 지역개발 전략구상」. 국토개발연구원.
- 김원배·김영봉. 1996. 「세계화시대의 산업입지 개발전략」. 국토개발연구원.
- 김재한. 2000. 「DMZⅡ: 횡적 분단에서 종적 연결로」. 소화
- 남성욱. 2001. 「북한의 수산업실태와 향후 남북 수산협력 방안」. 남북 수산협력세미나.
- 대한민국정부. 제4차 국토종합계획(2000~2020). 2000. 1.
- 류해웅. 1993. 「통일 후 북한의 토지이용과 개발에 대한 기본구상」. 토지연구. 한국토지개발공사.
- 민족통일 연구원. 1993. 「예멘 통합 사례연구」.
- 박영철. 2001. 「남북경협을 위한 북한지역 산업입지 개발방안」. 대한토목학회. 제49권 제5호. p.15-27.
- 박영철·김영봉. 1997. 「한국접경지역의 효율적 관리방안」(상)(하). 국토정보. 국토개발연구원.
- 박인성. 1995. 「동북아경제권의 발전전망과 국토대응과제」. 국토정보. p.49-56.
- 사회과학출판사. 1993. 「조선지리지전서」. 평양
- 산림청 임업연구원. 2000. 「비무장지대와 인접한 지역의 산림현황」.
- 신원우. 1995. 「1995년 비무장지대인접지역(민통선 지역) 자연환경 정밀조사 보고서」. 환경부자료참조
- 안국전·홍성걸. 2001. 「남북 수산협력의 현황과 발전방안」. 남북 수산협력 세미나.
- 양구군. 2003. 「국토정중앙지대 기본구상」.
- 양문석. 2002. 「서해교전 관련 연론보도」. 서해교전 사태의 평화적 해결을 위한 토론회.
- 유우익. 1997. 「통일에 대비한 국토개발전략」. '97 국토포럼. 국토개발연구원.
- 이상준. 2000. 「남북 경제협력을 통한 북한의 지역개발 방향」. 한·중·조 협력실태와 지역개발의 전망. 국토연구원.
- . 1997. 「통일과 국토개발의 과제 : 독일 통일의 경우」. 국토개발연구원.
- 이장. 1993. 「동북아 경제협력과 비무장지대의 평화적 활용방안의 모색」. 국민대학교 중국문제연구소·동북아경제협력민간협회. 「동북아경제협력과

- 비무장지대(DMZ)의 평화적 활용방안 모색. 학술회의 발표논문집.
- 이재. 2001. 공예도성의 구조와 잔존실태. 「태봉의 역사와 문화」. 제 2회 태봉학술제 세미나 자료집.
- 이장희. 2002. 「6.29 서해교전 어떻게 해결할 것인가?」. 서해교전 사태의 평화적 해결을 위한 토론회.
- 제성호. 1994. 「북한의 평화협정 체결제외에 대한 한국의 대응방안」. 서울국제법연구. 제1권 1호.
- . 1995. 「북한의 대미 평화협정체결전략: 내용·의도 및 문제점」. 「한반도 평화체제 구축방안 모색」. 세미나 보고서. 민족통일연구원.
- . 1996년. “북한 「비무장지대 포기」 선언의 의미와 파장: 평화협정체제로의 이행이 해법.” 「시사월간 윈(WIN)」
- . 1996년. 대북 4자회담 제의의 의미와 추진방향. 「나라의 길」
- . 1997. 「한반도 비무장지대론」.
- 제중길. 2003. 「해양보호구역 : 그 현황과 관리 문제점」. 서해연안 남북접경지역 해양환경·생태계 보호를 위한 정책 워크숍.
- 조영환. 1993. 「DMZ의 평화적 활용방안 모색과 동북아 경험의 전망」 국민대학교 중국문제연구소·동북아경제협력민간협회. 「동북아경제협력과 비무장지대(DMZ)의 평화적 활용방안 모색」. 학술회의 발표논문집.
- 통일연구원. 2002. 「교류협력증진을 위한 임진강유역의 평화적 활용방안 연구」.
- 파주시. 2000. 「파주의 역사와 문화」.
- 한국환경정책평가연구원. 2003. 「DMZ 일원의 환경보전 기본방안」.
- 허재완·여홍구. 1997. 「통일후 한반도 SOC구축방향」. 국토도시계획학회추체 통일시대 한반도 국토개발구상 국제세미나 발표논문.
- 허홍호. 1999. 「양안 경제교류의 발전과 제한」.
- 홍성걸·임경희. 2002.12. 「북한 수산업 실태와 남북협력사업 발전방안」. 한국해양수산개발원
- Crosby, M.P., B. Al-Bashir, M. Badran, S. Dweiri, R. Ortal, M. Ottolenghi, and A. Perevolotsky. 2002. The Red Sea Marine Peace Park : Early lessons

- learned from a unique trans-boundary cooperative research, monitoring and management program. In: Proceedings of IUCN/WCPA-EA-4 Taipei Conference. 2002. 3.18~23. Taipei. Taiwan. p. 233-248.
- Delimitation of the Maritime Area between Canada and France (St. Pierre and Miquelon). 31 ILM 1149. 1992
- Franckx, Erik. 1996. Finland and Sweden Complete Their Maritime Boundary in the Baltic Sea, *Ocean Development & International Law*. Vol 27. p. 291-314
- Galtung, Johan. 1969. "Violence, Peace, and Peace Research," *Journal of Peace Research*. No. 6. p.167-191
- Honneland, Geir. 2000. Enforcement Co-operation between Norway and Russia in the Barents Sea Fisheries, *Ocean Development & International Law*. Vol 31. p. 249-267
- Jon M. Van Dyke, Mark J. Valencia, Jenny Miller Garmendia. 2003. "The North/South Korea Boundary Dispute in the Yellow(West) Sea". *Marine Policy*. Vol. 27. p. 143-158.
- Keyuan, Zou. 1999. Maritime Boundary Delimitation in the Gulf of Tonkin, *Ocean Development & International Law*. Vol 30. p. 235-254
- Kwiatkowska, Barbara. 2001. The Eritrea-Yemen Arbitration: Landmark Progress in the Acquisition of Territorial Sovereignty and Equitable Maritime Boundary Delimitation, *Ocean Development & International Law*. Vol 32. p. 1-25
- Land. 1992. Island and Maritime Frontier Dispute (El Salvador/Honduras; Nicaragua intervening). ICJ 351. paras. 606-609. p. 415-420.
- Libya/Malta Continental Shelf Case. 1985. ICJ. 13. para. 49. p. 66.
- Meltzer, Evelyne. 1994. Global Overview of Straddling and Highly Migratory Fish Stocks: the Nonsustainable Nature of High Sea Fisheries, *Ocean Development and International Law*. vol 25. p. 284.
- Paasi, Anssi. 1999. Boundaries as Social Practice and Discourse: the Finnish-Russian Border, *Regional Studies*. Vol 33. No 7. p. 669-680

- Perkmann, Markus. 1999. Building Governance Institutions Across European Borders, *Regional Studies*. Vol 33. No 7. p. 657-667
- Song, Yann-Huei & Zou Keyuan. 2000 Maritime Legislation of Mainland China and Taiwan: Developments, Comparison, Implications, and Potential Challenges for the United States, *Ocean Development & International Law*. Vol 31. p. 303-345
- Vila, Pablo. 2003. Processes of identification on the U.S.-Mexico border, *The Social Science Journal*. Vol 40. p. 607-625
- Wang, Kuan-Hsiung. 2001. Bridge over troubled waters: fisheries cooperation as a resolution to the South China Sea conflicts, *The Pacific Review*. Vol 14. No 4. p 531-551

SUMMARY

A Proposal for Building Peace Belt in the Western Sea Border Area between North and South Korea

Young-Bong Kim, Moon-Woun Lee, and Jin-Cheol Jo

Abstract : The western sea of the two Koreas is in the middle of conflict between North and South Korea. This area has been always a breaking point against the effort of peace keeping in the Korean peninsula. Peace keeping is not a main issue in the planning field. However, peace building can be. Mutual developments of space in the conflicted area, in particular the border region between North and South Korea, may enhance the peace building. This article, in this respect, deals with a space, called 'Peace Belt,' that makes peace building in the highly conflicted area. Several case studies are used for the analysis of peace building in the area. The result of the article indicates that peace building needs a process of mutual peace development in the conflicted sea area through creating common fishing area, developing tourist points, rehabilitation of cultural heritage and local cooperation for a zone of life.

Key words: Peace belt, Peace building, North Korea

Introduction

The western border region of the two Koreas is composed of five islands in the Republic of Korea (South Korea) and coastal areas of the Democratic People's Republic of Korea (North Korea). Since the 1953 after the Korean War, this area has been the symbol of the conflicts between North and South Korea. Geographically, the five islands surround North Korea's south-western coastal area. In a highly conflicted area, the five islands are areas of strategic importance in military perspective. In the view of North Korea, the five islands are blocking not only its military mobility but also economic activity. Thus, this area is the most conflicted area between North and South Korea.

Recently, inter-Korean cooperation such as Seoul-Gaesung railway-road connection and the Gaesung industrial complex has marched steadily. However, fisheries and the Northern Limit Line (NLL) problem in western sea-coast island area are causing military collisions such as the 1998 west sea combat and the 2002 sea combat. Since these frequently occurred disputes and series of military tension in the western sea area of South-North border line region are becoming an obstacle in promotion of South-North reconciliation, plan preparation for permanent South-North peace entrenchment in this area is requested.

Peace keeping is not a main issue in the planning field. However, peace building can be. Mutual developments of space in the conflicted area, in particular the border region between North and South Korea, may enhance the peace building. This article, in this respect, deals with a space, called 'Peace Belt,' that makes peace building in the highly conflicted area. Establishing the Interchange Cooperation Area (ICA) and the Individual Interchange Cooperation Project (IICP) is the main tools to use space in the Peace Belt of the western coastal area of North and South Korean border region.

This research is composed of six sections. After this introduction, the history of the area will explain the geographical location and area history focusing on the conflicts between North and South Korea. Then,

the Peace Belt in the border region is introduced as a South Korean national project. After that, case studies of peace building efforts in conflicted areas are examined in researching the experiences of conflict resolution in other countries' sea border disputes. In the result section, the direction of the ICA and IICP is suggested using the case studies. Finally, conclusion will wrap up the article.

The Peace Belt in the Border Region

The Peace Belt is first suggested in the Fourth Comprehensive National Development Plan (2000-2020) in South Korea. The slogan of the national plan includes the notion of integration of the land, the Korean peninsula. The Peace Belt is a spatial plan to practice the integration of North and South Korea.

Conceptually, the Peace Belt is a space especially set up to create and spread peace toward the divided Korean peninsula. It is also a political space consciously and intentionally established to bring peace to the region filled with military tension and to boost simultaneously a peaceful atmosphere. Finally, it is a place for exchanges and cooperation in the Demilitarized Zone (DMZ) and border area between North and South Korea, and a region symbolizing harmony, prosperity and peace, in which the world comes together.

Thus, the Peace Belt aims to systematically prepare for joint utilization of the DMZ and the border area between North and South Korea. This project thus, shall stimulate exchange and cooperation in the border area between North and South Korea establishing a zone of peace and the basis for reunification. Moreover, it is to preserve the natural ecology created in the border areas around the DMZ, discover and preserve historic cultural resources, and jointly utilize natural resources.

The promotion of the Peace Belt project approaches step-by-step process: preparation phase, formulation phase, and completion phase. The preparation phase is when North Korea begins promoting its opening to foreign contacts, generating limited cooperation between

North and South Korea. The formulation phase is when North Korea expands the scope of its opening policy, facilitating exchanges and cooperation between North and South Korea. The completion phase is when free economic exchanges and cooperation between North and South Korea take place before political reunification. Specific promotion measures for each phase are as follows:

In the preparation phase, the major cooperation projects include the systematic restoration and expansion of North and South Korea's transportation network, joint investigation of the ecosystem in the DMZ and border region, designation of the biological preservation areas in the border region, preparation of measures to prevent disasters such as floods and fires, and commencing the Peace Belt project by mutual agreement. It is time to commence the peaceful area formulation by peacefully utilizing the DMZ.

In the formulation phase, the major projects include the creation of cooperation complexes, and preparation of the implementation measures, joint preservation and utilization measures for major ecological resources, industrial development cooperation, joint investigation and establishment of preservation measures for cultural and historical relics, and expansion of the Peace Belt.

In the completion phase, the major projects include the establishment of the special economic zone, the establishment of the special tourism zone connecting North and South Korea's famous tourist points, and the establishment of the international peace complex hosting international agencies in the western DMZ to complete the Peace Belt.

The First Proposed Peace Belt Project

The first proposal of the Peace Belt Project is suggested in a report, "A Study on the Peace Belt Blueprint in the Border Region in relation to the Reconnection of Gyeongui and Donghae Railroads."(Kim et.al. 2003) The Peace Belt projects in this report mainly focus on the inland area, DMZ and vicinity area.

The proposed cooperation programs' locations are conceptually based on the promotion of permanent peace and harmony on the Korean peninsula through exchanges and cooperation, maximum generation of the potential in the central area of the Korean peninsula, and preservation of the natural environment, through environmentally friendly land use. In concrete, the location of cooperation involves a detailed analysis of the candidate areas in terms of the infrastructure facilities, economic conditions, and social conditions. Based on conceptual, physical, and individual socio-economic characteristics, Jangdan area in Paju was found to have excellent basic facilities, and Jangdan and Cheolwon areas were both found to possess excellent economic conditions. In addition, Jangdan, Cheolwon, and Goseong areas all displayed superiority in central place functions. As a result of the analysis in the report, three areas (Jangdan, Cheolwon, and Goseong) are chosen to be the Interchange Cooperation Area (ICA).

The Individual Interchange Cooperation Projects(IICP) were chosen specifically based on such criteria as 1) the impending issues which both Koreas have common interests; 2) economic profits stemming from cooperation between the two sides; 3) preservation of the major ecological, cultural and historical resources; 4) possibility of North Korea's participation; and 5) impacts on cooperation exchanges and prospects for a peace settlement. As a result, the selected projects include the transportation network connection; joint utilization of water resources; preservation and management of the natural environment; industrial development; and discovery and restoration of the cultural and historical resources.

The Status Quo of the Area (Issues of the Area)

This study deals with the west sea area of the peninsula, while the first Peace Belt project dealt with the inland border area of it. Most of planning has been good at dealing with land, while the sea area has been scarcely dealt with. Although it is hard to treat sea area in the

planning arena, the border line is also existent in the sea of the conflicted area. While inland border line is called the DMZ, the sea border line is called the Northern Limit Line (NLL) in Korea. After the Korean War, the NLL is always problematic as for both military perspective and fishing economy between North and South Korea. In this part, the Peace Belt in the west sea area must be analyzed through researching the issues of demarcation line and fishing economy so that the cooperation projects could be examined. The followings are the histories, status quos of the NLL and fishing environment.

Northern Limit Line (NLL)

After the ceasefire agreement between United Nations and North Korea in July 27, 1953, U.N. headquarters (Mark Clark, U.N. Forces Marshal) evacuated navy force and established current Northern Limit Line as the west extension of inland truce line, including the five west-coast islands such as Bakryeong, Daechong, Socheong, Yeonpyeong, and Udo. While U.N. headquarters on August 30, 1953, report to North Korea the NLL, North Korea did not reply to the request. From that time, the NLL is used for the demarcation line in the west sea of the two Koreas. Since North Korea's naval power was weak with primitive warships, North Korea may not need to appeal sea demarcation line. Thus, there is no problematic situation in the NLL until the beginning of the 1970s. However, when North Korea imported Soviet Union's high-speed warships in the beginning of the 1970s, the North Korean government raised the issue of the NLL through continuous invasion of the line. Conflict was started and has been unsolved until now (2004).

Although it is still problematic, there was an effort to compromise the demarcation line. In 1989, the Basic Compromise of South and North Korea that the two Koreas jointly decided, defined that "the demarcation line is designated as a management region that both Koreas have managed until that time." This means that North Korean regime

approved that the NLL is the demarcation line in the west sea area. Though such agreement was existed, the conflict has not been reduced in this area. In recent time, there were even small wars between North and South Korean warships in 1998 and 2002.

Thus, the NLL is the part of ceasefire agreement, not the part of reasonable compromise by an international law like the United Nations Law of the Sea Convention. The NLL, currently, is only maintained with balance of power, both military and politics, without any visible demarcation line. Probably, a peace treaty may bring a sincere discussion for a demarcation line without antagonistic atmosphere. Yet, a peace treaty needs some actions about peace building between two Koreas.

Fishing Environment

In this area, fishing is the most important foundation for the nation's economy of both North and South Korea. For both Koreas, the economic size of fishery in this area is relatively smaller than the other areas in the two Koreas. But the dependency on the fishing economy is high. In particular, North Korean Navy depends on fishing in its management based on self-sufficient economy. That is, North Korean fishermen are composed of military personals. Many conflicts take place when North Korean warships protect its fishing activity.

Meanwhile, in these days, the Chinese are coming into along the NLL and do fishing in this area, and causing another problem. In 2004, fishing output is highly reduced in this area due to Chinese over-fishing. Since the sea around the NLL roles for nurturing crab, which is the main fishery subject occupying 60% of South Korean crab fishing and obtaining foreign money for North Korea, over-fishing in the NLL has harmfully impacted to both Korean fishery industries. Thus, the necessity of marine protected area is also raised up so that both states protect fishery resources and prevent from illegal fishing activity of Chinese fishermen.

Area Potentials: Tourism and Haeju Seaport Development

Tourism is an important part of local economic development in these days. Currently, the most well-proceeded Individual Interchange Cooperation Project (IICP) between North and South Korea is also tourism, especially practiced in Geumgang Mt. of North Korea. Recently, in 2004, Geumgang mountain begun to tour through land road across the DMZ, and thus increases the number of tourists in the mountain. Though this area's tour resource is not so much as Geumgang mountain, proximity from densely populated areas such as Seoul and the vicinity of seoul may function this area tourist points. Furthermore, with the opening of the Gaesung Industrial Park in 2004 the tourism in this area has been expected to begin in the near future. The most attractive tour resource in the area is a clean blue sea in Bakryeong Island in South Korea that is the almost only blue sea in the west sea of two Koreas. On the other side of Bakryeong Island, coastal areas of North Korea are traditionally attractive for tourists. Also, historical remains and natural environment in North Korean coastal region are another attractive tour points. Haeju in North Korea is the only middle size city that is the most populated area in the study area. Traditionally, Haeju has been an important seaport, strategic fortress, and the center of local economy. Thus, lots of historical remains and natural resources in Haeju are attractive to be developed for tourist points.

Haeju seaport is currently used for naval base for North Korean navy. Yet, originally it was used for civilian economic activity like trade with foreign countries. As North Korea opens the door, the function of this seaport will be very important for North Korean economy. In particular, as the Gaesung Industrial Park could be a main area for manufacturing industries in the two Koreas, the function of Haeju will be the center of container seaport with Incheon in South Korea.

Case Studies of Peace Building Efforts

Red Sea Marine Peace Park

Gulf of Aqaba is the semi-enclosed sea surrounded by Jordan, Israel, Egypt, and Saudi Arabia, located at the north end of Red Sea. (Crosby et al. 2002) Aqaba Bay is mostly composed of more than 1,800m deep sea level, while northern sea level of Aqaba Bay is relatively shallow and forming continental shelf. In this northern part of Aqaba Bay, reef is well developed. Also, it is the only reef area located at the highest longitude of Indo-Pacific Area.

Based on this beautiful reef resource, Jordan and Israel that share northern Aqaba's 41km coastal areas, had tried to develop tourism. However, such development had been harmful not only for reef ecology but also for tourism itself. The reef in this area had been too much exploited through pollution by development and abuse of reef by tourists. One country's coastal development cannot avoid direct harmful effect to the other country's reef ecology in this area, since two countries share the small area. Thus, both countries need to commonly protect and preserve the reef area in Aqaba Bay so that they maintain sustainable tour development.

In 1994, Jordan and Israel made a peace treaty, called 'Treaty of Peace.' In this treaty, article 23 emphasizes Aqaba (Jordan) and Eilat (Israel) for mutual development and preservation such as mutual tour development, common custom, free trade area, air cooperation, and pollution control. In 1996, two countries made another important agreement, 'Agreement on Special Arrangement for Aqaba and Eilat,' including mutual efforts to preserve the environment of Aqaba and Eilat such as the Red Sea Marine Peace Park (RSMPP) for the protection of reef eco-system.

The RSMPP's main program includes research cooperation for reef-related subject and regulation policies for reef protection. The research cooperation deals with physical environment and the effect of human socio-economic activity to environment and resources in Aqaba Marine Park in Jordan and Coral Reef Reserve in Israel. These research and policies were coordinated by the Aqaba/Eilat Coordination

Committee as a RSMPP's main delivery system. The committee coordinates opinions from Jordan Aqaba Special Economic Zone Authority and Israeli Nature and Protected Areas Agency.

With the aid from international organization, USAID/MERC (Middle East Regional Cooperation), the program begins in 1999. Through this RSMPP program, Jordan and Israel has been making a peace building not only in the Aqaba Bay but also in national level for two countries. (Crosby et al. 2002)

Fisheries Conservation Cooperation in Bering between U.S. and Russia

In 1977, U.S and Soviet Union declared the Exclusive Economic Zone (EEZ) in Bering Sea. Foreign fishing ships are allowed to do fishing in EEZ, but must crop within the quota given by the U.S. From 1984, the United States even cut the quota and increases joint investment for foreign fishing. In 1988, the joint investment is the only way to do fishing in the EEZ.

Foreign ships under this regulated fishing condition go to high sea, Donut Hole in Bering Sea, so that they do fishing for the Alaska pollack, which is a highly migratory fish stock. About 90% of the Alaska pollack is supposed to be originated within both the U.S. and the Soviet Union' EEZ. The U.S. central government felt that they must regulate fishing activity even in the high sea, Donut Hole. The U.S. suggested this subject to the Soviet Union in 1989 and Russia in 1990. At last, the first Convention on the Conservation and Management of Pollack Resources in the Central Bering Sea was held in Washington. D.C., in 1991, with the participation not only of Russia and the U.S. but also from foreign fishing countries such as Korea, Japan, China, and Poland. Although there were lots of struggle in compromising, foreign fishing countries decided to voluntarily stop the fishing activity (Moratorium) in the Donut Hole for two years (1993 to 1994) at the fifth Convention held in Moscow in 1992. Also, Russia and the U.S. stop fishing within the EEZ at the same time. At the 10th Convention in Washington. D.C. in 1994,

long-term regulation program for conservation and management of Bering high sea was compromised among six participated countries.

The principle of the compromised conservation program is to first conserve fishing stock and to second allow fishing based on conservation situation. Every annual meeting decide Allowable Harvest Level (AHL) based on technically examined pollack amount and Individual National Quota (INQ) if pollack amount exceeds 1.67 million tons. Although foreign countries have disadvantages in the high sea fisheries due to strict standard, one thing evident is that coastal countries with mutual cooperation have successfully preserved their fisheries resources against the foreign over-fishing.

Discussion and Conclusion

Building Peace Belt in the western sea of two Koreas cannot avoid sea-related subject such as fishing cooperation and demarcation line on the sea. Though it is hard to connect that sea issue to the planning subject, Korean situation forces to study the most conflicted sea area, and thus complete Peace Belt, which is currently semi-completed in that the Peace Belt centered on DMZ is only part of border area, for the purpose of peace keeping and even further peace building in the border areas. This study suggests that in order to make peace keeping or building in the area, fishing cooperation with designation of common fishing area in the NLL is necessarily demanded at first. Also the conservation of crab resource, which is straddling fishing stock between North and South Korea, is absolutely demanded. In terms of conservation Chinese intervention in fisheries should be dealt with respect to the cooperation of coastal countries, North and South Korea. For the long-term, the tourism and development of the region is another concern for this study, but it is only plausible after some peace building actions between two political regimes.

This study suggests that sea ranch is an imminent task for reasonable use of the coastal area for the purpose of both peace keeping and peace

building. Since this sea ranch roles both for fishing and conservation, the sea ranch may satisfy two regimes. In particular, for North Korea fishing issue is more important than conservation issue, due to the current economic degradation in North Korea. Yet, the scarcity of crab resource under the over-fishing by Chinese illegal fishing does not allow only the common fishing area. The scarcity of crab should be overcome by nurturing crab. But conservation by marine protected area demand long-term for harvesting crabs, at least four to five years. North Korea economy does not endure this circumstance. Thus, the sea ranch is chosen for both fishing increase and conservation of crab.

The locations of the sea ranch should be satisfied for both countries. According to survey by Korea Research Institute for Human Settlement (KRIHS) in 2004, the residents living in five islands of South Korea preferred the location between the Bakryeong fishery district and the Yeonpyeong fishery district. Also, the survey showed that residents prefer the location around the NLL. Thus, this study suggests that the most plausible location must be the NLL area between the Bakryeong fishery district and the Yeonpyeong fishery district. Yet, the location must not disturb North Korea's maneuvering and bring also its psychological antagonism by blocking all the way along the NLL. As a result, the sea ranch is limited in certain NLL area between the Bakryeong fishery district and the Yeonpyeong fishery district. Probably, several points between the areas may be designated by two countries' cooperation.

Hence, the local organization must be needed to create and manage the sea ranches. A research organization should be executed for the purpose of establishing new ranch area. The annual meeting between the two countries is also necessary to decide the final location of sea ranch and issues for future management. Through this delivery system, this area's peace keeping and building could be dealt in a continuous manner. The experiences of the conflict resolution in the RSMPP and the Convention on Bering Donut Hole explain that such a local organization of research and decision making is so much important to

maintain and develop the compromise between both countries.

As a result, the Individual Interchange Cooperation Project (IICP) in the short-term Peace Belt construction in the western sea of two Koreas include creating sea ranches in the NLL areas between the Bakryeong fishery district and the Yeonpyeong fishery district. Also, creating a local organization carrying research and annual meeting between North and South Korea is the IICP in the short-term.

In the long run, the IICP is related to tourism and regional development. The long-term peace building is much related to the Interchange Cooperation Area (ICA), since the ICA should be decided in a way that it is encompassing all the IICP. While the short term IICP provides milestones for fundamental cooperation through accomplishing imminent tasks, the long term issue is related to the regional development. While the former is more likely to be peace keeping, the latter concerns for peace building and even further development for regional prosperity. Thus, the long term IICP and ICA are closely connected to each other.

The long-run IICP in this study area concerns for tourism and Haeju development in North Korea. In the case of tourism, the North and South regions centered on Backryeong Island are the one spot of tourist points by either ship through Seoul and Incheon or road through Gaesung. The second spot is centered on Haeju. In the case of Haeju, seaport development will help resurrection of the past economic affluence with contributing material movement to the Gaesung Industrial Park. Although currently Haeju has a problem of shallow sea height, the present sea sand digging out for the purpose of exporting sand to South Korea may enhance the capability of seaport function if it is intentionally proceeded. That is, in order to perform a seaport function Haeju needs some fundamental construction such as digging out sea sand and pier expansion.

Such long-run IICPs make the ICA area be chosen; North and South area centered on Bakryeong Island and Haeju City. While Bakryeong

Island is more focused on tourism, Haeju area is more likely to be complex city by the sum of tour and industrial development. Also, Haeju area includes Yeonpyeong Island as a South Korean counter part.

Until now, given the conditions the IICP and ICA are induced from short and long term plausibility of individual project. However, these projects can be successful under the condition of believes between North and South Korea, and the assistance from international society.

부 록

【 1. 설문조사 분석 】

■ 조사개요

1. 설문조사 일시: 2004. 7. 5일-7. 30일
2. 설문대상 : 282명 응답(전체 배포 부수 300)
3. 성별: 남 192명, 여 86명, 4명은 무응답
4. 연령: 20대 12명, 30대 77명, 40대 101명, 50대 54명, 60이상 33명
5. 직업: 공무원 105, 농업 50, 상업 26, 어업 45, 공업 1, 무직 18, 기타32

■ 설문내용

1. 남북교류협력 관련 질문(서해 5도와 북한과의 교류협력 가능성)

- 1-1. 서해 5도를 중심으로 한 남북한 교류협력 가능성이 있다고 보십니까?
 ① 아주 높다 ② 높다 ③ 보통이다 ④ 낮다 ⑤ 아주 낮다
- 1-2. 북한과 교류협력이 가능하다면 현실성 있는 협력사업은 무엇이라 생각합니까?
 ① 공동어로 및 수산업협력 등 경제협력
 ② 5일장 및 재래시장 이용, 의료서비스 교환 등의 생활권 상호협력
 ③ 전기공급, 북한 가옥정비 등 정주생활 환경개선

④ 관광협력

⑤ 이외에 현실가능 사업 (_____)

1-3. 서해 5도가 인접 북한 연안지역과 상호협력하려면 무슨 협력사업이 우선해야 한다고 보십니까? (두 가지를 골라 주십시오)

① 5일장 ② 의료서비스 ③ 해상재해시 선박피난항 제공 및 사용

④ 관광 ⑤ 공동어로 및 수산업 협력 ⑥ 제조업 협력

2. 생활권과 관련된 질문(주민들 간의 상호협력, 의료, 서비스, 산업협력)

2-1. 5일장 등 재래시장의 공동이용이 가능하다고 생각하십니까?

① 가능 ② 보통 ③ 불가능 ④ 모름

2-2. 한국전쟁(6.25) 이전에 북한지역의 5일장을 이용해본 적이 있으십니까. 이 이용하셨다면 어디입니까?(해당되는 분만 응답해 주시기 바랍니다)

당시 이용 시장(_____) 당시 거주지(_____)

2-3. 남북화해 분위기가 조성된다면 응급환자 수송 등 의료서비스 교환이 가능하다고 생각하십니까?

① 아주 높다 ② 높다 ③ 보통이다 ④ 낮다 ⑤ 아주 낮다

2-4. 남북한 의료협정이 체결되고 현대식 의료장비를 갖춘 병원이 해주, 웅진 등 인근 북한지역에 생긴다면 이용 하시겠습니까?

① 적극 이용 ② 위급한 경우 이용 ③ 선별적으로 이용 ④ 이용안함

2-5. 해상재해시 선박피난처를 상호 제공하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까?

① 아주 좋다 ② 좋다 ③ 보통이다 ④ 좋지 않다 ⑤ 아주 좋지 않다

3. 어업협력에 관한 질문(공동어업, 범위, 협력 가능성)

- 3-1. 공동어로구역 설정 등 남북어업협력이 필요하다고 생각하십니까?
① 시급히 필요 ② 필요하나 신중히 접근 ③ 필요 없다 ④ 모름
- 3-2. 어업협력이 불가능하다면 그 이유는 무엇이라 보십니까?
① 북한의 호전적 자세 ② 남한 정부의 의지 부족
③ 남한 주민이 원하지 않아서 ④ 북한 주민이 원하지 않아서
⑤ 국제법에 조항이 없어서
- 3-3. 어업협력을 위해 공동어로구역을 정한다면 어느 지역이 적당하겠습니까?
① 연평도 주변해역 ② 백령도 주변해역
③ 북방한계선 주변 남북한 일정 해역
④ 서해 5도 및 황해남도 연안지역
⑤ 기타(_____)
- 3-4. 남북어업협력을 위해 어떤 지원이 가장 필요하다고 생각하십니까?
① 어선수선 및 장비 지원 ② 수산물 운반 및 가공설비 지원
③ 어선 지원 ④ 어업기술 지원 ⑤ 기타(_____)
- 3-5. 북방한계선 주변 2km 해역에 해양보호구역을 설정하여 꽃게 자원을 보호하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까?
① 적극 찬성 ② 찬성 ③ 보통 ④ 불찬성 ⑤ 모름
- 3-6. 중국어선이 자주 출몰하고 있는데, 북방한계선 해역에서 남북한이 공동경비를 하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까?
① 적극 찬성 ② 찬성 ③ 보통 ④ 불찬성 ⑤ 모름

4. 관광협력에 대한 질문

4-1. 서해 5도와 북한 해안지대의 문화·관광 자원협력이 가능하다고 보십니까?

- ① 가능하다 ② 부분적으로 가능 ③ 불가능 ④ 모름

4-2. 문화·관광 자원협력이 가능하다면 어떤 관광협력이 가능하다고 생각하십니까?

- ① 연안 유람선 운항 ② 문화 유적지 등 주요 관광지 탐사
③ 해양 박물관 설치 (파시 박물관 등)
④ 해양 생태계 체험 관광 (물범 등) ⑤ 기타(_____)

5. 교류협력지구 지정에 관한 질문

5-1. 서해 5도 중 남북한 교류협력을 위한 장소로 개발할 수 있는 가장 적합한 지역은 어느 곳입니까(두 지역을 골라주십시오)?

- ① 백령도 ② 연평도 ③ 대청도 ④ 소청도 ⑤ 우도

6. 귀하의 성별 구분? (남, 여)

7. 귀하의 연령(나이)은? (_____)

8. 귀하의 직업은?

- ① 공무원 ② 농업 ③ 상업 ④ 어업 ⑤ 공업 ⑥ 없음 ⑦ 기타(_____)

■ 각 항목별 설문조사 분석 결과

1-1. 서해 5도를 중심으로 한 남북한 교류협력 가능성 정도

설문내용	응답결과(%)
아주높음	11.5%
높음	27.7%
보통	34.5%
낮음	17.3%
아주낮음	9.0%

1-2. 현실성 있는 협력사업은 무엇인가?

설문내용	응답결과(%)
생활권 상호협력	10.3%
남북한 공동어로	32.1%
해양보호구역 지정	17.1%
남북한 공동경비	28.2%
관광협력	11.9%
기타	0.4%

2-1. 북한 재래시장 공동이용이 가능한 것으로 보는가??

설문내용	응답결과(%)
가능하다	29.0%
보통이다	28.0%
불가능하다	34.0%
모르겠다	9.3%

2-2. 6.25전 주거지 및 시장 : 70세 이상에서 1명이 이용시장을 장연시장으로, 주거지를 백령도로 응답하여, 응진군청의 전 연평면장의 조연과 일치

2-3. 응급환자 수송 등 의료서비스 협력 가능성

설 문 내 용	응 답 결 과(%)
아주크다	12.6%
크다	22.3%
보통	26.6%
작다	27.7%
아주작다	10.8%

2-4. 남북한 의료협정체결이 된다는 가정아래 의료서비스 협력 가능성

설 문 내 용	응 답 결 과(%)
적극이용	31.1%
때때로 이용	21.1%
위급한 경우 이용	35.7%
이용안함	11.8%

3-1. 남북어업협력의 가능성

설 문 내 용	응 답 결 과(%)
아주 높다	15.1%
높다	34.8%
보통이다	28.7%
낮다	16.5%
아주 낮다	5.0%

3-2. 어업협력 가능성이 낮다면 그 이유는?

설 문 내 용	응 답 결 과(%)
북한의 호전적 자세	40.7%
북한주민 원치 않음	15.4%
남한주민 원치 않음	6.5%
남한정부의 의지부족	24.8%
국제법 조항 없음	7.5%
기타	5.1%

3-3. 어업협력을 위한 남한의 지원 부문

설 문 내 용	응 답 결 과(%)
어선 및 장비지원	22.1%
수산 및 가공지원	44.6%
남한어선 제공	3.7%
어업기술지원	27.3%
기타	2.2%

3-4. 공동어로구역 설정 필요성

설 문 내 용	응 답 결 과(%)
시급히 필요	26.4%
신중히 접근	61.7%
필요없음	7.6%
모름	4.3%

3-5. 공동어로구역 설정수역

설 문 내 용	응 답 결 과(%)
연평도 주변	18.2%
백령도 주변	15.2%
북방한계선 주변	29.4%
백령, 연평사이	0.4%
우도주변	34.9%
기타	1.9%

3-6. 북방한계선 2km수역내에 해양보호구역 설정 필요성

설 문 내 용	응 답 결 과(%)
적극찬성	34.8%
찬성	53.4%
보통	8.2%
반대	2.5%
적극반대	1.1%

3-7. 북방한계선 해역의 남북한 공동경비 필요성

설 문 내 용	응 답 결 과(%)
적극찬성	24.0%
찬성	54.5%
보통	12.5%
반대	6.8%
적극반대	2.2%

4-1. 문화관광 협력사업의 우선 순위

설 문 내 용	응 답 결 과(%)
유람선 운항	33.6%
남북 연계관광	32.5%
북한관광특구	16.4%
생태관광	14.6%
기타	2.9%

4-2. 남북한 연계관광을 위한 북한 관광지역 선정

설 문 내 용	응 답 결 과(%)
몽금포	31.9%
부포	1.5%
용진	43.3%
해주	21.1%
기타	2.2%

4-3. 연계관광을 위해 필요한 기반시설

설 문 내 용	응 답 결 과(%)
지역관광선	33.3%
소규모 공항	17.0%
숙박시설 확충	8.7%
항만 확충	27.7%
통신시설 확충	11.0%
기타	2.3%

5-1. 남북한 교류협력사업을 위한 장소로 적합한 지역

설 문 내 용		응 답 결 과(%)
단 일 응 답	백령도	72%
	연평도	20%
	대청도	8%
복수 응답	백령도 · 연평도	76.8%
	백령도 · 대청도	10.6%
	백령도 · 소청도	4.6%
	백령도 · 우도	4.0%
	연평도 · 대청도	1.3%
	연평도 · 우도	1.3%
	대청도 · 소청도	0.7%
	연평도 · 소청도	0.7%

부 록

【 2. 남북해운합의서 】

남과 북은 2000년 6월 15일에 발표된 역사적인 남북공동선언에 따라 진행되는 경제교류와 협력이 나라와 나라 사이가 아닌 우리 민족내부의 사업이라고 인정하면서 남과 북사이의 해상운송 및 항만분야의 발전과 상호협력을 도모하기 위하여 다음과 같이 합의한다.

제1조 정 의

1. 이 합의서에서 ‘선박’이라 함은 남과 북의 해상운송회사가 소유하거나 임차하여 운영하는 상선을 말하며, 다음 선박은 포함되지 않는다.
 - 가. 어선(어획물 운반선 제외)
 - 나. 군전용 선박 및 비상업용 정부선박
2. 이 합의서에서 ‘선원’이라 함은 선박에 승선하여 업무에 종사하는 사람으로서 제6조 제1항에 규정된 신분증명서를 소지하고 당해 선박의 선원명부에 등록되어 있는 사람을 말한다.
3. 이 합의서에서 ‘여객’이라 함은 선박에 승선한 선원 이외의 사람을 말한다.
4. 이 합의서에서 ‘해사당국’이라 함은 남과 북의 해사업무를 관장하는 권한있는 기관을 말한다.

제2조 적용범위

이 합의서는 남과 북의 선박이 제4조 제2항에 지정된 항구간을 직접 운항하거나 제3국을 경유하여 남과 북 사이의 항구간을 운항하는 경우에 적용한다. 다만, 제3국과 상대측 항구간의 화물 또는 여객을 운송하는 경우에는 이를 적

용하지 아니한다.

제3조 남북 해상운송

1. 남과 북은 자기측이 승인하고 상대측의 허가를 받은 선박에 대하여 이 합의서 및 부속합의서 관련 규정에 따라 운항할 수 있도록 보장한다. 단, 운항선박은 상대측 경비함정과 통신초소의 호출시 응답하여야 한다.
2. 남과 북은 해상운송을 원활하게 하기 위하여 상대측 선박에 대한 통관수속 등 관련절차를 신속하고 간소하게 처리하도록 한다.
3. 남과 북은 선박들이 쌍방 해역을 운항하면서 통행분리체계를 준수하며, 항행정보를 받아 그 요구를 철저히 지키도록 한다.
4. 남과 북은 제4조 제2항에 지정된 자기측 항구간을 항행하는 도중에 상대측 해역을 통과하는 항로를 이용할 경우에는 상대측 당국에 사전 통보하여야 한다.
5. 남과 북은 선박들의 상대측 항구로의 입항시 상대측 항구의 입항질서에 준하며 상대측 항관례와 안내에 따른다.

제4조 항로개설

1. 남과 북은 쌍방간의 해상항로를 나라와 나라 사이가 아닌 민족내부의 항로로 인정한다.
2. 남과 북은 여객 및 물자를 원활하게 운송하기 위하여 남측의 인천·군산·여수·부산·울산·포항·속초항과 북측의 남포·해주·고성·원산·홍남·청진·나진항간에 해상항로를 개설하며, 향후 남과 북이 합의하여 추가 해상항로를 개설한다.
3. 남과 북은 자기측의 선박이 해상항로가 개설되지 아니한 상대측의 항만에 기항하고자 할 경우에는 사전에 상대측 해사당국의 허가를 받아야 한다.
4. 남과 북은 선박이 안전하고 원활하게 운항하기 위하여 해상항로를 보장하고, 해상항로대를 지정·운영하며, 항행정보를 비롯한 해상정보를 상호 통보한다.

제5조 운항선박에 대한 대우

1. 남과 북은 항만 내에서 자기측의 선박과 동등한 대우를 상대측의 선박에 부여한다.
2. 제1항에 관한 사항은 선박 및 화물에 대한 항만시설의 사용료 부과, 화물의 하역 및 여객의 승하선을 위한 항만의 이용, 항만구역의 제공 및 편의시설의 사용 등에 적용한다.

제6조 행정증서의 상호인정

1. 남과 북은 상대측의 해사당국에 의해 발행된 선적을 증명하는 증서, 톤수증서 및 기타 선박관련 서류와 선원 신분증명서를 상호 인정한다.
2. 남과 북은 상대측의 해사당국에 의해 발행된 톤수증서를 비치한 선박에 대해서는 자기측 항만에서 재측정하지 않으며, 톤수를 기준으로 선박에 부과되는 모든 비용은 이 톤수증서를 기초로 하여 산출한다.

제7조 해양사고시 등의 상호 협력

1. 남과 북은 자기측의 해역에서 상대측의 선박에 충돌, 좌초, 전복, 화재 등의 해양사고나 긴급환자가 발생된 때에는 가장 가까운 항구에 긴급피난을 보장하며, 모든 지원과 보호조치를 제공하고 인명 및 재산의 구조와 해양오염 방제를 위하여 필요한 응급조치를 취한다.
2. 남과 북은 제1항의 경우에 상대측 해사당국에 신속하게 통보하며, 필요한 경우 해사당국간 협의를 통하여 공동으로 구조·구난 또는 해양오염 방제를 실시한다.
3. 남과 북은 해양사고를 당한 상대측 선박이 적재한 화물을 자기측의 육상에 임시로 보관할 필요가 있을 때에는 필요한 시설을 제공하여야 하며, 이 경우 시설사용료는 면제한다.

제8조 선원 및 여객의 상륙 관련 문제

1. 남과 북의 선박이 상대측 항구에 체류하는 동안 선원 및 여객은 상대측 당국의 허가를 받아 상륙할 수 있으며 상대측의 안내와 질서에 따른다. 상대측 선원 및 여객에 대하여 상륙을 불허할 경우에는 그 이유를 상대측 해사당국에 통보하여야 한다.

2. 남과 북은 선원과 여객의 신변안전과 무사귀환을 보장한다.
3. 남과 북은 긴급한 치료를 필요로 하는 선원 및 여객이 있는 경우, 이에 필요한 기간동안 자기측의 영역에 체류할 수 있도록 보장한다.
4. 남과 북은 제3항의 사유로 인하여 당해 선박의 선원교체가 필요한 경우에는 새로이 승선하는 선원이 당해 선박에 신속히 승선할 수 있도록 보장한다.

제9조 선박의 통신

1. 남과 북은 선박이 상대측 해역에서 자기 해상운송회사나 그 대리점 및 쌍방 당국 등에 필요한 통신을 할 수 있도록 보장한다. 북측은 남측 선박이 북측 해역을 항행중이거나 항구에 정박 중 직접 통신이 가능할 수 있도록 관련 규정들을 빠른 시일 내에 개정하도록 한다.
2. 남과 북은 제7조의 규정에 의한 해양사고나 긴급환자가 발생된 때에 선박 및 쌍방 당국간에 신속하고 원활한 통신을 할 수 있는 긴급통신수단을 보장한다.

제10조 해운용역 수익금의 송금

남과 북은 상대측의 해상운송회사가 자기측의 영역에서 얻은 해운용역 수익금을 국제교환통화로 자유롭게 송금 및 결제할 수 있도록 보장한다.

제11조 정보교환 및 기술교류

1. 남과 북은 제3조 제1항, 제7조 제2항 및 제8조 제1항 등에 규정된 사항을 상대측에 통보하고 해상 기상정보 등 선박운항에 필요한 정보를 교환하기 위하여 해사당국간에 통신망을 구성·운영한다.
2. 남과 북은 쌍방의 항만시설 개선, 기타 해상운송분야의 발전을 위한 기술협력을 진행한다.

제12조 국제협약 및 국제관행의 준용

남과 북은 이 합의서에 규정되지 아니한 사항에 대해서는 남북 사이에 체결된 합의서의 관련 규정을 우선적으로 적용하고, 그 외의 경우에는 국제협약 및 국제관행을 따른다.

제13조 해사당국간 협의기구 구성·운영

남과 북은 해운 및 항만관련 분야의 교류·협력을 촉진하고 해양사고 방지 등을 위하여 남북 해사당국간 협의기구를 구성·운영하도록 한다.

제14조 분쟁해결

1. 남과 북은 이 합의서의 이행과정에서 발생하는 분쟁은 당사자 사이의 협의의 방법으로 해결하는 것을 원칙으로 하고, 분쟁이 당사자간의 협의로 해결되지 않을 경우에는 남북 해사당국간 협의기구를 통하여 해결한다. 다만 「남북사이의상사분쟁해결절차에관한합의서」가 발효되면 그에 따른다.
2. 남과 북은 이 합의서의 해석 및 적용과 관련하여 발생하는 분쟁은 제13조의 규정에 의한 남북 해사당국간 협의기구 또는 남북장관급회담에서 협의·해결한다.

제15조 효력발생 및 수정·보충

1. 이 합의서는 남과 북이 서명하고 각기 발효에 필요한 절차를 거쳐 그 문본을 교환한 날로부터 효력을 발생한다.
2. 이 합의서는 필요한 경우 쌍방의 합의에 의하여 합의서를 수정·보충할 수 있다. 수정·보충되는 조항은 제1항의 절차를 거쳐 발효된다.
3. 이 합의서의 이행을 위한 세부사항은 부속합의서를 채택하여 적용한다.

2002년 12월 28일

<부 록>

쌍방의 합의서에서 다음의 용어는 같은 의미를 지닌다.

남 측	북 측
해상운송	해상수송
해상운송회사	해상운수기관
입차	용선
어획물	물고기
소지	소유
해사당국	해운당국
통관	통과
해역	수역
항행경보	항해경보
하역	상하선
용역	봉사
해양사고	해상재난
전복	침몰
보호조치	구원조치
방제	제거
구조·구난	구조
무사귀환	안전송환
대리점	대리인
관행	관례
준용	적용
교류·협력	협력

부 록

【 3. 남북해운합의서의 이행과 준수를 위한 부속합의서 】

남과 북은 ‘남북해운합의서’의 이행과 준수를 위하여 필요한 세부사항을 다음과 같이 합의한다.

제1조 남북간 선박운항 허가

1. 남과 북의 해상운송회사는 선박이 상대측 해역을 운항하려고 하는 경우 해당 선박의 자기측 항구 출항예정 3일(근무일을 기준으로 한다. 이하 같다.) 전까지 부록 제1호 양식의 선박운항허가신청서(선원명부, 적재화물, 여객명부는 부록 제출)에 따라 다음의 사항을 밝혀 상대측 해사당국에 선박운항허가를 신청한다. 다만, 남북 해사당국간 협의기구에서 특별히 정하는 경우에는 그 신청기간을 단축할 수 있다.

가. 해상운송회사 명칭 및 대표자 이름

나. 선명, 선적, 선박종류, 선박총톤수, 호출부호, 선원명부

다. 적재화물(종류 및 중량) 또는 여객명부

라. 운항 목적

마. 출발·기항·도착항 및 예정일시

2. 남과 북은 출항예정 1일전까지 운항허가 신청자에게 부록 제2호 양식의 선박운항허가서를 발급하고 상대측 해사당국에 운항허가 사실을 통보하며, 허가를 거부하는 경우에는 그 타당한 이유를 밝혀 통지한다.
3. 제1항 및 제2항에 따른 운항허가 신청과 운항허가서 발급 등 상호 통보는 모사전송 등의 방법으로 한다.
4. 남과 북의 선박은 출항 후 상대측 항구에 입항하기 전에 해당 항만의 관련 규정에 따라 선박의 현재 위치 및 입항예정시간 등을 상대측 항만당국에

통보하여야 한다.

5. 남과 북은 남북간 동일항로를 정기적으로 운항하는 선박에 대해서는 일정한 기간을 정하여 운항허가를 할 수 있다.
6. 남과 북의 선박이 불가피한 사정으로 인하여 해상항로가 개설되지 않은 항구에 입항하려고 하는 경우에는 해당 선박의 자기측 항구 출항예정 7일전까지 상대측 해사당국에 부록 제1호 양식의 선박운항허가신청서에 따라 모사전송 등의 방법으로 제출하여야 한다.
7. 남과 북은 제6항의 규정에 의한 신청을 받은 때에는 출항예정 2일전까지 운항허가 신청자에게 부록 제2호 양식의 선박운항허가서를 발급하고 상대측 해사당국에 그 결과를 통보한다.
8. 남과 북은 ‘남북해운합의서’ 제4조 제2항에 지정된 자기측 항구간을 항행하는 도중에 상대측 해역을 통과하는 항로를 이용할 경우에도 제1항, 제2항 및 제3항에 규정된 허가절차를 거쳐야 한다.
9. 남과 북은 제2항, 제5항, 제7항 및 제8항에 의해 허가, 통보된 선박이 평화, 공공질서 또는 안전보장 등에 해를 끼칠 상당한 우려가 있는 것으로 판단할 경우에 운항을 취소, 제한할 수 있으며, 이 경우 그 이유를 명시하여 신청자와 상대측 해사당국에 즉시 통보하여야 한다.
10. 남과 북의 해상운송회사는 운항일시 등 선박운항신청, 허가 및 통보 사항에 변경이 있을 경우에는 즉시 상대측 해사당국에 통보하여야 한다.

제2조 해상항로대 지정 및 항행

1. 남과 북의 선박이 상대측 해역을 운항하는 경우에는 별표 1의 해상항로대를 따라 항행하여야 한다. 다만, 쌍방 해사당국간 별도의 합의가 있거나 민간의 합의를 쌍방 해사당국이 인정한 경우에는 단축항로 등 별도의 해상항로대를 이용할 수 있다.
2. 별표 1의 해상항로대의 추가지정 또는 변경이 필요한 경우에는 남북 해사당국간 협의기구에서 별도로 정한다.
3. 남과 북의 선박은 상대측 해역을 항해시 이 부속합의서와 상대측 관계규정 및 운항질서를 준수하여야 한다. 상대측 해역내 해상항로대로 항행 중 선박안전과 관련하여 불가피하게 해상항로대를 벗어나야 할 이유가 발생하

였을 때에는 즉시 상대측 해사당국에 통보하고 육지로부터 원거리로 이탈하여 항행하여야 하며, 이탈이유가 해소된 경우에는 최단거리로 해상항로대에 복귀하여야 한다.

4. 남과 북은 자기측 해역 내에서 운항중인 상대측 선박에 초단파무선전화(VHF), 해상교통문자방송(NAVTEX) 또는 항행통보를 통하여 해상 안전정보를 제공한다.
5. 남과 북의 선박은 상대측 경비함정과 통신초소 호출시 즉시 응답하여야 하며, 경비함정과 통신초소의 요청시 선명, 선적, 호출부호, 총톤수, 현재위치, 입·출항지, 적재화물 등에 대하여 통보하여야 한다.
6. 남과 북의 선박이 상대측 해역을 항행할 때 다음의 행위를 하지 말아야 한다.
 - 가. 군사활동
 - 나. 잠수항행
 - 다. 무기 또는 무기부품 수송
 - 라. 상대측의 안전보장에 유해한 정보의 수집 및 선전선동
 - 마. 상대측의 관세, 재정, 출입국관리 또는 보건, 위생법규에 위반되는 물품이나 통화의 양·적하 또는 사람의 승·하선
 - 바. 상대측의 관련 법규에서 정하는 기준을 초과하는 오염물질의 배출
 - 사. 어로
 - 아. 조사 또는 촬영, 측량
 - 자. 상대측 통신체계의 방해 또는 설비 및 시설물의 훼손
 - 차. 기타 항행과 직접관련 없는 행위로 상대측의 평화, 공공질서 또는 안전보장을 해치는 행위
7. 남과 북의 선박은 상대측 해역을 항행하는 동안 정지 또는 정박할 수 없다. 다만, 긴급 인명구조를 위한 경우와 기관고장 수리, 기상 악화로 인한 피항 등을 위해 사전에 상대측 해사당국에 통보를 한 경우는 예외로 한다.
8. 남과 북은 상대측의 선박이 제6항의 규정을 위반, 통신검색에 응하지 않거나, 항로대 무단이탈, 위법행위 후 도주 등의 혐의가 있다고 인정되는 때에는 해당 선박을 정지시켜 승선·검색하여 위반 여부를 확인할 수 있다.
9. 남과 북은 이 합의서 위반사실이 확인된 경우 해당 선박에 대하여 주의환

기 및 시정조치와 관할해역 밖으로 나가도록 할 수 있으며, 해당 선박은 이에 응하여야 한다.

10. 남과 북은 상대측 선박의 이 합의서 위반사실 및 제기된 내용을 상대측에 통보한다. 통보를 받은 해사당국은 해당 선박에 대해 제기된 내용을 확인하고 그 결과를 상대측 해사당국에 통보하여야 한다.
11. 선박의 위반행위로 발생하는 손해배상, 사후처리, 재발방지 등의 문제에 대해서는 쌍방 해사당국이 협의하여 해결한다.
12. 제1항의 규정은 현재 남북간 운항중인 인천-남포간, 부산-나진간, 속초-고성간을 정기적으로 운항하는 선박 및 해주항을 입·출항하는 남측 선박들에 대하여서는 아무런 영향도 미치지 않는다.

제3조 항만 입·출항 및 운항선박 대우

1. 남과 북의 선박은 출입해역의 주변상태, 기상 및 해상상태, 수심, 위험물 등 항행조건을 충분히 고려하면서 입·출항하여야 한다.
2. 남과 북의 선박이 항계 안으로 입항하는 경우에는 입항 후 지체 없이, 항계 밖으로 출항하려고 하는 경우에는 출항 전에 관할 항만당국에 입·출항 신고를 하여야 한다.
3. 남과 북의 선박은 상대측 항만에 입·출항시 항계 안에서는 쌍방의 국기를 게양하지 않는다. 다만, 제3국적선은 제외한다.
4. 남과 북의 선박 중 총톤수 500톤 이상의 선박은 상대측 항만에 입·출항시 도선사를 승선시켜야 한다.
5. 남과 북은 상대측 선박의 항비 계산시 자기측 선박과 동일한 계산기준을 적용한다.
6. 남과 북은 상대측 선박에 대한 선석 배정과 항만시설의 사용 등에 있어서 자기측 선박과 동일한 대우를 보장한다.

제4조 해양사고시 협력

1. 남과 북의 선박은 상대측의 해역에서 해양사고나 긴급환자가 발생한 경우 가장 가까운 구조책임기관에 다음의 내용을 통보하고 피난할 수 있다. 다만, 필요한 경우에는 상대측 안내에 따를 수 있다.

- 가. 선박명 및 호출부호
 - 나. 총톤수 및 선박의 길이, 너비
 - 다. 선장의 이름과 선원 수
 - 라. 현재위치(위도 및 경도)
 - 마. 피난이유 및 요구하는 피난항
 - 바. 적재중인 위험화물(종류와 수량)
2. 남과 북은 자기측 해역에서 상대측 선박에 해양사고나 긴급환자가 발생한 경우와 자기측 해역에서 발생한 해양사고로 인한 영향이 상대측 해역에 미칠 우려가 있거나 신속하고 효과적인 구조·구난 또는 해양오염방제를 위하여 남과 북이 공동으로 대응할 필요가 있는 경우에는 부록 제3호 양식의 해양사고통보서를 작성하여 상대측 해사당국에 신속히 통보한다.
 3. 남과 북은 상대측으로부터 공동대응의 요청을 받은 경우 구조·구난 또는 해양오염방제기관(이하 ‘구조대’라 한다.)의 규모를 협의하여 정하고 구조대의 편성내용을 상호 통보한다.
 4. 상대측 해역에서 활동을 수행하는 구조대는 해당 해역을 관할하는 구조책임기관의 통제에 적극 협조하고 무기가 탑재되어 있는 경우 상대측 해역에 들어가기 전에 이를 봉인하여야 한다. 공동구조 등이 완료되면 자기측 해역으로 신속히 복귀한다. 남과 북은 상대측 구조대의 활동 및 신변안전, 무사귀환을 보장한다.
 5. 상대측 선박에 대한 구조활동 중 발생한 비용은 특별한 이유가 없는 한 무상으로 하며, 구조한 사람 또는 선박은 현장에서 또는 적절한 절차를 거쳐 신속히 상대측에 인도한다.
 6. 남과 북은 자기측 해역에서 긴급한 구조가 요구되지 않는 선박의 예인, 인양 및 제거 등의 구난작업 또는 방제작업에 참가하는 상대측 인원 및 장비가 제2항, 제3항, 제4항의 절차에 따라 자기측 해역에 들어오는 것을 보장하며, 구난 또는 방제작업자는 상대측 관계기관의 통제에 따라야 한다.
 7. 남과 북은 자기측 선박의 해양오염사고로 인한 해양오염방제활동과정에서 상대측의 소요된 비용을 상대측에 지불하여야 한다.

제5조 통신

1. 남과 북은 남북해운합의서 및 이 부속합의서의 이행 및 준수를 위하여 남북 해사당국간에 전화 및 모사전송을 포함한 유선통신망을 확보한다. 이를 위해 이 합의서 발효 후 1개월 이내에 2회선(전화 1회선, 모사전송 1회선)을 설치·운영하고, 후에 증설이 필요한 경우 남북 해사당국간 협의기구에서 쌍방이 협의하여 정한다.
2. 남과 북은 선박운항과 관련한 일반통신 및 해양사고 또는 긴급환자 발생통보를 위한 긴급통신을 보장하기 위해 항로가 개설된 항만의 항무통신을 항상 유지하고 운영한다.
3. 남과 북은 선박이 항행중이거나 정박 중 자기 해상운송회사나 그 대리점 및 쌍방 해사당국과 선박운항 등에 필요한 정보를 교환할 수 있도록 선박에 설치된 통신설비를 이용한 장거리 직접 통신을 빠른 시일 내에 보장한다.
4. 남과 북이 공동으로 구조·구난 또는 해양오염방제를 하는 경우 작업의 원활한 수행 및 작업안전을 위하여 남과 북의 구조·구난 또는 해양오염방제 기관 간에 공통된 통신수단을 보장한다.

제6조 남북 해사당국간 협의기구 구성 및 운영

1. 남과 북은 해운 및 항만 관련 분야의 상호 교류와 협력을 촉진하고 해양사고를 방지하기 위하여 남북 해사당국간 협의기구(이하 '협의기구'라 한다.)를 다음과 같이 구성·운영한다.
 - 가. 협의기구는 쌍방에서 각각 수석대표 1명, 대표 4명으로 구성하고 수행원은 쌍방이 협의하여 정한다.
 - 나. 수석대표는 국장급으로 하며, 대표의 급은 각기 편리한대로 한다. 수석대표 및 대표를 교체할 경우 사전에 상대측에 통보한다.
2. 협의기구는 해운 및 항만 관련 분야의 상호 교류와 협력을 촉진하고 해양사고를 방지하기 위한 구체적 실천대책을 협의·이행하고 필요한 경우 합의서를 작성한다.
3. 협의기구는 다음과 같이 운영한다.
 - 가. 회의는 분기 1회 개최하는 것을 원칙으로 하며, 필요한 경우 쌍방이 합

의하여 수시로 개최할 수 있다.

- 나. 회의는 서울 또는 평양이나 쌍방이 합의하는 장소에서 개최한다.
 - 다. 회의는 쌍방의 수석대표가 공동으로 운영한다.
 - 라. 회의는 비공개를 원칙으로 하되, 쌍방이 합의하여 공개할 수도 있다.
 - 마. 회의에는 쌍방이 합의하여 필요한 전문가를 참석시킬 수 있다.
 - 바. 회의를 위하여 상대측 지역을 왕래하는 인원들에 대한 신변안전 보장, 편의제공과 회의기록 등 실무절차는 관례대로 한다
 - 사. 협의기구의 운영과 관련한 그 밖의 필요한 사항은 회의에서 쌍방이 협의하여 정한다.
4. 협의기구에서 채택하는 합의서는 쌍방 수석대표가 서명하여 교환한 날로부터 효력을 발생한다. 중요한 합의서는 남북장관급회담 쌍방 수석대표가 서명하고 각기 발효에 필요한 절차를 거쳐 그 문본을 교환한 날부터 효력을 발생한다.

제7조 효력 및 수정·보충

- 1. 이 부속합의서는 남과 북이 서명하고 각기 발효에 필요한 절차를 거쳐 그 문본을 교환한 날부터 효력을 발생한다. 다만, ‘남북해운합의서’ 제4조 제2항에 지정된 자기측 항구간을 항행하는 도중에 상대측 해역을 통과하는 항로 이용의 시행시기는 차후 남북 해사당국간 협의기구에서 별도로 협의하여 정한다.
- 2. 이 부속합의서는 쌍방의 합의에 의하여 수정·보충할 수 있다. 수정·보충되는 조항은 제1항의 절차를 거쳐 발효된다.

2004년 월 일